

第三常設委員會
第 3 / III / 2006 號意見書

事由：《公務人員公積金制度》法案。

I - 引言

澳門特別行政區政府於二零零六年六月六日向立法會提交了《公務人員公積金制度》法案；立法會主席於同日根據《立法會議事規則》的有關規定接納該法案。

上述法案於二零零六年六月十四日在立法會全體會議上獲一般性通過，並於同日經第 286/III/2006 號批示派發給本委員會作出分析，且要求於八月八日前提交有關的意見書。

為此，委員會分別於二零零六年六月十五日、二十日、二十三日、三十日、七月七日、十四日以及八月二日、八日召開了會議，其中政府代表列席了六月二十三日及八月二日的會議。期間，政府及立法會雙方顧問亦就法案文本的修訂展開了一系列的分析工作。

委員會於六月十五日的會議中議決對法案進行公開諮詢，在諮詢過程中共收到三十七份來自社會各界就法案所提出的函件和意見書。

期間政府提交了法案的新文本。

II - 引介

提交本法案的立法政策取向在於“為澳門特別行政區公務人員設立一項新的退休制度—公務人員公積金制度”，新的“公積金制度屬於一種確定供款計劃，預先設定供款率，所得回報多寡則視乎個人及澳門特別行政區的累積供款以及投資回報的表現而定”¹。

政府提出本法案的主要理由為：

- “向與公共部門有勞動關係的所有工作人員提供退休保障；
- 向工作人員提供一個更具彈性的退休制度；
- 為政府的人才流通創造更有利的條件；
- 消除現行退休及撫卹制度對政府財政負擔造成的不確定因素”²。

提案人希望透過該法案，設立一項適用於所有公共行政工作人員的社會保障制度（以下簡稱工作人員），因為根據法案的理由陳述，“公積金制度不但適用於以確定委任、臨時委任、定期委任或編制外合同方式任用的工作人員，而且還適用於以散位合同或個人勞動合同方式聘任的工作人員”³，但是這種設想並不妨礙政府在法案中規定僅臨時及確定委任的人員須在公積金制度作強制登記的原則，並藉此在公積金制度中延續在現行的退休登記制度中所遵循的理念。

在公積金制度的供款率方面，政府建議的“供款率為 21%，分別由供款人承擔 7%，澳門特別行政區則承擔 14%”⁴。

所建議的公積金制度是一種資本化的制度，該制度以將供款人和

¹參見法案理由陳述。

²參見法案理由陳述。

³參見法案理由陳述。

⁴參見法案理由陳述。

澳門特區的供款資本化為基礎。該等供款被分別記錄於供款人及澳門特區的獨立帳戶，並須強制投放於退休基金會為供款人提供的投放供款項目。投資選擇應當在一系列不同風險程度的投放項目中作出，並由退休基金會所聘請的獨立基金經理進行管理。供款人每年均可改變其投資選擇，投資所得將分別累積於供款人的個人供款帳戶和澳門特區的供款帳戶內。供款的累積資金，以及特區供款帳戶結餘的歸屬比率，將隨著工作人員在行政當局工作時間的增加而遞增。這樣，當某工作人員確定終止在行政當局的職務時，將有權收取其本人所作的全部供款，連同供款的投放所得；除此之外，供款人還有權收取“澳門特區供款帳戶”的結餘中按一定比率所計得的款項，該比率將按照供款年數加以確定。歸屬比率從供款的第五年開始遞增，至供款時間滿二十五年時即達 100%。

雖然“澳門特區供款帳戶”結餘的歸屬比率原則上為遞增的，但法案亦規定了一些例外情況。在喪失擔任職務能力、超出因病缺勤的法定上限、因在職意外、擔任職務時且因擔任職務而患病、又或因作出人道行為或為社會奉獻而喪失擔任職務的能力或死亡以及因其他原因而死亡的情況下，不管供款年數多少，供款人均有權取得“特區供款帳戶”的全部結餘。

雖然新的公積金制度擬涵蓋所有的工作人員，但現行的退休及撫卹制度仍然生效，並與新制度並存。現行退休及撫卹制度的供款人可繼續其在該制度的登記，也可選擇轉入新制度，如選擇轉制，其供款比率將與現時所享有的供款比率相同，即供款人的供款比率為 10%，澳門特別區的供款比率則為 20%。

另外，鑒於所擔任職務的專業性、澳門特區在此方面人力資源的

稀缺性以及絕對有必要保障法院運作的穩定和司法系統的正常運作，現行的退休及撫恤制度將繼續適用於法院司法官和檢察院司法官，因此，他們不得加入現時所提議的公積金制度，也不得通過收取金錢補償而離職。

II - 概括性審議

1. 現行退休及撫卹制度的理念，建基於工作人員與行政當局之間的穩定及持久的關係之上。確立這種制度的時候，維持職業上的聯繫、或至少維持國家/行政當局與其公務人員之間的工作關係終生不變，是當時的常規。任何進入公共部門編制內的工作人員，均以終生在那裡任職為前提。退休制度便是在這種前提下構思的，並建立在行政當局對其工作人員及其家團成員的晚年生活負有社會責任的理念之上，行政當局須保障他們能安享晚年。這種保障體現在除了賦予退休金權利外，尚賦予退休者及其家庭其他的相關權利，如領取撫卹金的權利、獲得衛生護理的權利、領取家庭津貼、房屋津貼的權利等等。

這項被視為二十世紀一項重要社會成果的制度，在該世紀末期開始呈現難以維系的狀況。人均壽命的增加、退休年齡的提前以及勞動人口的減少，不僅危及該制度的財政支持能力，同時也危及它在經濟及社會上的支持能力。壽命的延長引起重大的人口變化，年齡在六十五歲以上的人口比重將大大增加，這意味著將來在老年人方面的開支將大幅增長。

因此，未來將無法維持該種類型的社會保障制度，有見於此，人們開始考慮其他替代類型的退休及晚年保障制度。世界銀行在設

計和構思其他社會保障的替代制度方面，擔當了重要的角色。該組織於一九九四年公佈了一項題為“預防老年時代的危機：保護老人與促進增長的政策 (*Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*)”的研究報告，當中指出，在社會保障的思考路向上，國家的角色已有所改變，以規範、監管並與私人系統相配合為發展方向，並在此程度上逐步退出其所充當的社會保障角色。換言之，國家已不是社會保障的唯一擔保人，該責任將由國家和個人攤分，每個人自己都應該進行儲蓄，以確保退休後能享有安穩的生活。

正是在由國家承擔的社會保障系統在國際上已出現危機和斷裂的背景之下，適用於社會福利領域的各種金融產品也就應運而生。當中選擇公積金計劃則成為一種國際性的趨勢，現今無論是公營還是私營部門多採用公積金計劃作為其工作人員的社會保障手段。

現時政府所建議的確定供款計劃便是其中的一種。

確定供款計劃的特點在於工作人員和僱主的供款都是預先確定的，而可得利益則按供款的金額和其所能產生的收益而定。由於供款金額已定，即時排除了計劃成本的不確定性，因為一開始便知道承擔有關成本的所需預算是多少。這種制度的優點體現在會計方面的簡便易行，由於該制度有利於工作人員的流動，因而在理論上被視為一種更有價值的制度⁵。這種特點在一些向受益人一次過支付一筆款項（“*lump sum*”）的公積金計劃裡體現得更為明顯，政府現時所建議的公積金制度正是如此⁶。

⁵ Arnaldo Filipe da Costa Oliveira 的 *Fundo de Pensões – Estudo Jurídico*, Almedina, 第 100 頁, 里斯本, 2003。

⁶ 然而，建立在資本化基礎上的社會保障制度要求對供款人作出某種社會給付，因為只有這樣才

以公積金計劃為基礎的保障制度在很大程度上改變了行政當局所承擔的社會責任。現提出的法案打破了現行的社會保障模式，但必須承認，一切社會模式均應與時並進，行政當局工作人員現有的社會保障模式應迎合新的趨勢，正如現行的退休及撫卹制度那樣，也是在適應當年趨勢的情況下構建的。

儘管如此，委員會認為行政當局在社會保障事宜上仍然擔當著關鍵性的角色，因此建議公積金計劃的管理應依循嚴格審慎的規則，以確保計劃的有效管理，及提高供款人的安全感。最重要的是應當認識到公積金計劃所涉及的是一項社會給付，而非一種投機性的投資，因此必須以投資的安全性而非獲取最大收益為指導原則。

在該等事宜上，委員會還認為，公共行政工作人員應當遵循相應的私人退休基金所呈現出的國際化趨勢，以作為由僱主實體所資助的退休金計劃的補充，並保障在退休之後每月能收取相應的退休金給付。

另一方面，行政當局本身的特徵已改變，因而無法維持現有的退休及撫卹制度。行政當局原來的組織架構是以確保向市民提供基本服務來構建，因此政府所應滿足的一系列需求是確定的、可預見的，但是伴隨著上世紀八十年代的經濟發展，行政當局有需要對市民的一些訴求作出社會及行政方面的回應，但是政府對此並無相應的人力資

能理解其社會保障的目的，或者說，資本投資工具的保障目的不僅體現在它是與退休金支付計劃當然聯繫在一起的，而且還體現在它是以專門支付退休金為目的，因為在任何時候都不可回贖已經作出投資的供款，即便是在可以回贖資本的制度中，也會受到特別的處罰，使得回贖幾乎成為不可能，否則的話，將會失去大部分的累積資本。對此請參閱上引 Arnaldo Filipe da Costa Oliveira，第 105 頁。

源。這種情況導致從某一時期起在行政當局的工作人員數目大增，但由於退休制度的各種特點，未能把新增的人員納入現有的社會保障制度內。

鑒於上述情況及有需要向行政當局的工作人員提供社會保障，行政當局開始逐步把社會保障制度延伸至並非是制度開始構建時所針對和適用的工作人員，但並沒有達致把所有的工作人員納入同一保障水平的效果。

此外，現有的退休及撫卹制度導致出現人才不流通的現象，這並不符合當今的時勢要求。造成這種狀況的原因是該制度為領取退休金定下頗長的服務時間要求——最低限度十五年，未能遵守該規定者不可能獲發給退休金⁷。正因為如此，任何一名公務員若在其人生的某一階段中欲從事公職以外的職業，除非是失去在退休及撫卹制度下已扣除的所有供款，否則無法實現其理想。因此，現行制度將退休金的給付建立在一段很長的服務時間之上，如果不履行這一要求將無法收取退休金的做法，將工作人員束縛在他並不希望如此的勞動關係之中，最終將損害行政當局的利益。

現建議的公積金制度則試圖解決上述各種問題，因為與現行制度剛好相反，工作人員可按個人意願隨時終止職務或在行政當局的強制要求下終止職務。隨著工作人員實際終止其職務，其與行政當局的關係亦確定終止。由此一刻開始，供款人將會獲給付其有權領取的款項，與行政當局再無任何關係，而行政當局亦不再對有關工作人員及

⁷ 為使工作人員能夠自願退休，必須有為退休效力而計算的三十年服務時間，但是只有具備三十六年為退休效力的服務時間，方可收取相等於離職日薪俸的退休金。公務員年滿六十五歲須強制退休——《公共行政工作人員通則》第二百六十三條與第二百六十五條。

其家屬負有任何責任。

2. 為消除對公共負擔的不確定，本法案鼓勵現行退休及撫恤制度的供款人轉入新的公積金制度。該種鼓勵在法案的文本和理由陳述中均有明確反映。“為同時保障現行退休及撫卹制度供款人的既有權利與選擇轉入公積金制度的自由，容許現時退休及撫卹制度供款人選擇轉入公積金制度。”還規定“……為退休及撫卹效力而計算的服務時間，按一公式轉化為移轉價值。”及“移轉價值成為公積金制度的累計供款……”。然而，更重要的一點，對於欲轉入新公積金制度的現退休制度供款人，保障其享有現時的供款率，規定特區繼續支付目前為退休和撫恤所作出的 20%扣除的供款。

3. 行政當局容許有十五至二十九年服務時間的現行退休及撫恤制度下的供款人，透過收取一筆金錢補償而離職，在優化人員組合方面的努力是明顯的。對此有必要就該等服務時間作出解釋。現時供款人在特殊情況下退休的最少服務時間為十五年。具三十年服務時間的工作人員可自願退休。政府認為倘工作人員在介乎最少服務時間及截至自願退休所規定服務時間前要求離職，應收取一筆按特定公式計算的補償。“以臨時委任、確定委任或以編制內散位方式任用的退休及撫卹制度供款人，如擁有為退休及撫卹效力而計算的服務時間不少於 15 年但不多於 29 年者，在指定期限內，可申請透過一次性收取金錢補償脫離公職。”⁸

4. 基於某些職程的專門性和資格要求，以及基於納入該等職程

⁸參見法案理由陳述。

的工作人員須特別積極和投入，本法案訂定了一項長期服務獎勵金。此一獎勵金將按照一確定的公式計算，並發放予具有二十五年服務時間，且已滿五十周歲的某些特別職程的人員⁹。

5. 由於新設立的《公積金制度》擬將行政當局的所有工作人員納入同一水平的社會保障制度內，因此相對於未能為現行的退休及撫恤制度所涵蓋的工作人員，可否就其為行政當局實際提供的服務時間追溯供款的問題¹⁰，便成為了本法案的討論重點。此一問題不但受到立法會的重視，而且也受到社會的重視。在進行公開諮詢過程中，所接收到的信件中有不少均提及此一問題。信件中所提及到的具體情況是多方面的，而且也就所訂定的解決方案的適用範圍提出了多方面的意見。換言之，正如在本意見書中多次所指出，由於行政當局有必要聘用編制外的其他工作人員，長期以來製造了一些相對不公平的情況。這種不公平的情況隨著社會和行政當局財政能力的變化而變得越來越嚴重。因此，本委員會除對該問題作出應有的考慮外，還藉著政府官員到立法會與本委員會開會之際，要求政府作出解釋。該次會議上，政府堅定地重申其在全體會議一般性討論本法案時所表達的立場，即已就該項事宜作出了政治決定，且不會就在行政當局服務但並未加入退休及撫恤制度的人員可作補扣供款的可能性再作考慮。政府的立場主要是基於兩個方面的考慮：一方面是基于所涉及的費用龐大（澳門幣二十五億元），這筆費用在政府看來並不符合施政所應遵循的嚴謹管理公帑的原則，另一方面，採取該措施也不利於公共利益的平衡，且也違背應當考慮的合理性原則，尤其會對現行的退休及撫恤制度帶來負面影響（對此請參見附件：行政法務司司長在一般性審議

⁹該項獎勵金包括保安部隊軍事化人員、刑事偵查員、助理刑事偵查員、監獄監管人員及海關關員。

¹⁰ 追溯供款問題是指，相對於工作人員實際提供服務的年數，工作人員和澳門特區都進行相應份額的供款，而有關的實際效果則是增加供款人的供款的資本化金額。

本法案時所作的引介發言)。

III 細則性審議

除了上述所進行的一般性審議之外，根據《立法會議事規則》第一百一十七條的規定，委員會還對法案所規定的具體解決方案是否適合法案所蘊含的原則、法律規定在技術上是否完善方面作出了細則性審議，並得到了提案人的緊密合作。

委員會進行細則性分析時，在法案的實質內容、立法技術上以及在行文上提出了多項修改，主要修改如下：

法律的名稱

委員會認為法案葡文文本標題中所包含的“Função Pública”（公職）的概念是在機關的意義上使用的，因而這種寫法並不適當。有關問題經討論後，政府認為宜將法案的葡文名稱改為“Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos”。

第一條 — 標的

對該條的行文作了修改，因為在法案中並沒有使用到“公共行政工作人員”這一概念，故沒有必要對此作出定義。但政府認為有必要保留公共部門的定義，因為法案欲涵蓋所有為公共行政當局服務的工作人員，而不論所服務部門的名稱和法律形式為何。另外，對本條的標題亦作出了相應修改。

第三條 — 登記權

鑒於委員會有一位成員認為，公積金制度的登記對所有的公務人員都應當是強制性的，因而該條的規定在委員會得到了廣泛的討論。值政府代表出席委員會會議之際，將該問題向政府提出，政府指出：關於在公積金登記制度中維持現行退休及撫恤制度所採用的登記模式（登記僅對於確定委任和臨時委任的人員是強制性的，對於其他人員登記是任意性的），是經廣泛徵求公務人員的意見後作出的決定。

第五條 — 登記制度

對該條的行文進行了若干技術上的完善，並首先從標題的修改著手。在實質內容方面，委員會認為將登記期限延長至三十日較為重要。作出加入公積金制度的決定意味著需對個人和財政方面的因素作出考慮，對此決定只有在對公共行政的運作和法律有所認識後才可作出。基於該等考慮，委員會認為法案原來所規定的十五日期限相對過短，建議改為三十日，此建議已獲政府接納。

第七條 — 特殊情況

由於現所提議的公積金制度是一種資本化的制度，因而該制度是以僅僅在獲得報酬期間方進行相應的供款為前提的。然而，政府認為，考慮到因公共利益而獲批無薪假期的特殊性，應當對此作例外處理，故在法案中規定，處於此種無薪假狀況的供款人只要願意，可繼續為公積金制度進行供款。當然，這種例外是以相對於處於無薪假狀況的供款人而言，特區政府也作出相應的供款為前提的。

對於成為政府主要官員的屬強制性登記的供款人而言，條文的規定澄清了該等人員在就職後，仍保留其在公積金制度的登記，並可在法律所訂定的前提下繼續進行供款，但也可選擇在擔任該等職務期間暫停供款，或者是註銷在該制度的登記和終止其在行政當局的職務。對獲保留原官職或職位的立法會議員也適用同樣的解釋。

第八條 — 供款時間的計算

對該條的行文進行了若干技術上的完善，且刪除了最初文本的第三款，因為該款的規定並無必要。

第九條 — 供款時間獎金

在法案的最初文本中，該條第二款的規定並無意義，因為第一款已規定供款時間是用作計算取得供款時間獎金。此外，基於法規的精神，亦不可能對法律另有理解，因此，委員會建議將第二款刪除，並將該條各款重新編列，政府已接納有關建議。

第十條 — 供款時間年表

法案最初文本的第二款關於將供款時間年表通知工作人員的行文太過空泛，其中提到“透過適當方式”，令人不知道是指哪些方式，將來每個部門可能會以自己認為適當的方式各自進行通知。這方面的內容很重要，因為終止職務時所享有的權益歸屬比率的高低，取

決於供款時間的正確計算。經與政府討論後，委員會認為保留現時沿用的公共行政工作人員年資表的通知程序較為有利。因此，對該條的行文作出了修改，並規定供款時間年表應張貼在部門內方便查閱的地方，並應將此事通知所有供款人。

同樣，也對第四款作出修改，委員會認為不應將提出聲明異議的權利局限於供款時間年表出現錯誤及遺漏的情況，相反，應遵循《行政程序法典》尤其是第一百四十六條的規定，有關聲明異議得以被申訴之行為違法或不當為依據。

第十一條 — 帳戶的開立

法案最初文本的第十一條第三款規定，須從帳戶內的款項“扣除必要開支”，但並沒有說明是指哪些開支。委員會對此問題展開了討論，因為委員會當時認為，僅應從供款人及特區政府的供款帳戶中扣除為管理供款投放項目所必要的開支，並且應當符合現行有關該等事宜的一般性規定。因此，為避免對扣除開支的範圍產生疑問，對第三款的行文作出了修改，並規定從帳戶中所扣除的開支應僅限於為管理投放供款項目所必要的開支。

委員會認為，供款人應被定期告知有關其帳目的情況，該種權利包括對其個人供款帳戶及“澳門特區供款帳戶”情況的了解。基於委員會的意見，對該條新增了第四款以規範該等事宜。

第十二條 — 供款的投放

對該條的行文作出了多項修改。

該條第三款規定，供款人可每年轉換其供款的投放，但原文並沒有規定如供款人不行使此權能時應如何處理，因此認為法案在這方面存在漏洞。經討論後認為適宜且有必要規定，如供款人不行使可以每年轉換其投資選擇的權能時，則維持其以前所作的投資選擇。

委員會提醒政府，對很多人來說，定期存款是安排其經濟的一個穩當的方法，因此詢問政府，是否也可考慮採用此傳統方法去運作公積金供款。這種方法的好處就是幾乎不用支付管理費用。政府認為此種構思恰當，而這種投放供款方式已載於政府提交給委員會的一份解釋性文件中，該文件成為本意見書附件。

對於用作確保人們養老生活的資金如何進行投放的決策程序須考慮到各種可能的變數，為此須考慮各種金融產品的特性、其穩健程度、投資的市場、國內外的形勢等。眾所周知，各種退休金計劃是以資本市場為基礎的，因而其趨勢與經濟的發展狀況是相一致的，在經濟增長迅速階段享受繁榮，而當經濟出現經濟危機時，則可能面對償還能力的危機。面對這一情勢，委員會認為，將退休基金會本身用於選定投資項目所利用的所有資訊提供於供款人，是完全適當的，並適宜對投資項目每年進行評估。現在所規定的該等措施在法案的最初文本中並沒有作出相應的規定，並回應了在全體會議和委員會會議上對供款人的資訊權及相關保障所表達的關注。

該條第七款的規定在全體會議和委員會中均引起廣泛討論，因為它將投放供款所固有的風險都由供款人承擔。考慮到特區在社會保障方面的社會責任，這個規定的前提必須是將來規範供款投放項目的行

政法規(法案第四十二條第二款)，須訂明確定其投放供款的種類、和管理公司簽訂合同的內容¹¹、對它的監察等方面的標準，以便能抵銷任何可危及根據公積金制度作出的供款的完整性的國內及國際因素。

第十四條 – 權益歸屬

正如在本意見書中在一般性審議部分所指出，未來的《公積金制度》是建構在供款資本化制度的基礎之上。因此，供款人有完全的自由選擇終止公職，而不會失去其本人和澳門特區以其名義為公積金制度所作的供款。在該制度下，不論情況如何，供款人均可全部取回其每月所作的供款，或者說，全部取回在其個人供款帳戶中每月所作薪酬 7% 的供款，並連同將該筆款項投放於投資項目上所可能產生的收益¹²。

對於澳門特區的供款而言，權益的歸屬比率就不像個人供款帳戶那樣大。因此，公積金制度的新加入者，須接受一段為期五年的“非流通期”。在該期間內，如終止擔任公職，則不可收取澳門特區所作供款中的任何款項，但在該期間之後，權益歸屬比率則逐漸遞增直至供款時間滿二十五年，如供款時間滿 25 年，供款人有權全數取得澳門特區所作的供款。對澳門特區供款，設定按遞增方式計算歸屬比率的理由，正是建基於公積金制度只有在長期供款的基礎上方具有可行

¹¹ 金融管理局通過第 010/2005-AMCM 號通告，要求對私人退休基金進行管理的公司遵循審慎原則，並在該通告的第十七點指出了退休基金投資組合的限制。因此，根據該通告：每一退休基金的投資須遵從下列資產允許的最高比率，由政府、中央銀行（或等同的機構）、多邊國際機構或香港特區政府實益擁有全部股份的公司發行或擔保的債務證券，90%；由其他機構發行或擔保的債務證券，80%；股票分別為 70% 或 10%，根據是否為金融管理局所認可證券交易所上市的股票或其他而定；可轉換債券，30%；認股權證、期貨、期權及其他衍生工具，根據具體個案而定並有本身的使用規定；銀行存款，100%；證券投資基金或房地產投資基金的出資單位將按具體個案而定，但不得超過 100%。

¹² 這只是在一般意義而言，因為會在帳戶內扣除為管理投放供款所必要的開支；此外，還應考慮這種供款的投放在某些情況下或在某段時間內可能產生負收益的情況。

性的理念之上。

以上所述只是將來公積金制度中有關權益歸屬的一般規則，但對該規則存有以下的例外情況：

- 如註銷登記是因無擔任職務的能力、因病缺勤日數達法定上限、因在職意外、擔任職務時且因擔任職務而患病或因作出人道行為或為社會奉獻而引致死亡或喪失擔任職務的能力或者因其他因死亡而發生，在該等情況下，不論工作人員的供款時間長短，均有權取得其本人所作供款的全部金額，以及澳門特區以其名義所作的全部供款。

這種例外性規定是以公積金制度是一種社會保障制度為基礎的，該制度應當保障因身體有缺陷或患病而殘疾的人員，以及依靠身故的工作人員維生的人員，不致於受到貧困的威脅並能保持一定水平的體面生活。

相反，該制度處罰一些基於職業或個人操守而被解除工作關係，從而被註銷在公積金制度登記的供款人。因此，如註銷登記是因被處以撤職處分或因合理理由被解僱而發生，供款時間不少於 15 年的供款人，僅有權按有關的歸屬比率取得澳門特區供款的一半，相反的話，則不能取得“澳門特區供款帳戶”的任何結餘，而只能取得其個人供款帳戶內的結餘。

就收取“澳門特區供款帳戶”中的結餘而言，一開始對因工作表現評核結果而終止職務的供款人，與對根據紀律制度的規定而被撤職或被解僱的供款人，是作相同的處理，但委員會認為兩者不能相提並

論，理由是工作表現評核 – 不管制度的規定有多麼嚴密和在適用上有多麼客觀 – 必定會帶有一些主觀的因素，這些主觀因素可能與工作人員的職業能力並無真正的關係。

另一方面，委員會認為，就撤職或解僱而言，工作人員的行為中存有過錯，但相對於工作人員擔任職務不力而言，情況則與之不同，這種情況可能僅僅是因為工作人員能力不足或無接受過充分培訓有關。基於此，委員會向政府建議，對於因工作表現評核結果而終止職務者，在收取“澳門特區供款帳戶”的結餘上，不應受到處罰，但政府只接納了委員會的部分建議，故有關的規定變為，如因工作表現評核結果而終止職務，不論其供款時間長短，供款人均有權取得其“澳門特區供款帳戶”的結餘中按一定比率計得款額的一半。

最後，如註銷登記是基於部門消滅而發生時，如何確定“澳門特區供款帳戶”的權益歸屬比率，對此有必要作出相應的規範，為此在該條新增加了一款。

第十五條 – 結算及支付

供款人可申請結算帳戶的期限為 65 日的規定，與第十八條關於行使選擇收取退休金權利獲選擇收取撫恤金的權利而定的 90 日的期限不相一致。這種不一致所引起的後果是：在行使選擇權的期限尚未完結之前，退休基金會已經對帳戶進行了結算並支付有關款項，因此建議將有關期限的規定加以協調，該建議為政府所接納，將供款人申請結算的期限改為 90 日。

此外，在最初文本的第二款內並無定出退休基金會於收到申請

後，應於何等期限內完成結算。委員會認為這一法律漏洞可能會對供款人造成不確定和不安全的情況，故建議規定退休基金會應於 30 日內完成結算程序，該項建議也獲接納。

第十八條 – 選擇收取退休金或撫恤金的權利

該條在社會保障方面引入了一項重要的措施，即規定在某些特別情況下，不論是供款人，還是獲賦予家庭津貼權利的供款人的繼承人，可根據情況，分別選擇收取公職法律制度所規定的退休金或撫恤金，以代替本法案所規定的權益歸屬，同時還可享有與退休金或撫恤金相關的其他權利。委員會完全認同此一措施，並認為政府在該事宜已採納了國際上的一般做法，即透過退休計劃而實施的公積制度必須以隱妥的方式保護無擔任職務的能力的工作人員，以及保護其家人不會陷入貧困的狀況¹³。

然而，雖然委員會同意規定該權利的立法取向，但仍認為原來所規定的行使權利的方式，尤其是已故工作人員的家屬所行使權利的方式並不適當。因為該規定在同一順序的繼承人內，賦予某人可優先於他人而行使選擇權，這有違現行制度內的公正和平等原則，而該等原則不管出於何種立法動機都是應當加以維護的重大結構性原則。除此之外，政府在同一序列的繼承人內為行使選擇權所規定的解決方案毫無疑問也會引致一些家庭問題，原因是某些人的優先取向可能與其他人的優先取向並不相同。此外，在尊親屬的場合，將選擇權交予最年輕者行使，而他可能是較不需要撫恤金保護的人。

¹³ 參閱歐洲議會及理事會 2003 年 6 月 3 日關於實施公積金計劃機構的活動及監管的第 2003/41/CE 號指引。

經考慮該等因素後，委員會建議政府重新考慮有關的規定，以保障同一序列的所有繼承人均可在同等情況下行使該權利。為了解決可能出現的紛爭，委員會還建議該權利的行使應以有關各方達成協定為前提。

然而，經考慮到該措施所具有的顯著的社會性，政府選擇規定了其他的解決方法，這體現在權利人中的一人選擇撫恤金，該選擇約束其他的權利人，並為此在條文中新增了一款作為第三款。

同時對本條還增加了新的一款，以清楚訂明，不論選擇收取撫恤金的權利由誰行使，撫恤金將在所有按退休及撫恤制度的規定有權收取撫恤金的繼承人之間進行平均分配，這種規定與《澳門公共行政工作人員通則》第 271 條第 5 款所規定的內容相類似。

因最初文本第四款的行文不清楚，委員會認為適宜修改該款的行文，以便規定退休金相等於供款人在註銷登記前一日的月薪酬。

總的來說，所有該條的行文都得到了完善和改進，因此在新文本中，有關的編列順序與原文本並不一致。

第十九條 – 衛生護理權

為了易於理解，對第三款及第四款的行文重新進行編寫，以明確為取得衛生護理權而須支付的月供款以註銷登記前一日的月薪酬作為計算基礎，即按公職法律制度的規定須支付的月供款為該月薪酬的 0.5%。

第二十二條 – 社會保障制度

該條規定公積金制度的供款人，在公積金制度的登記被註銷後，方有權收取社會保障基金作出的給付。這種規定可能會引起解釋上的問題，因為收取社會保障制度所規定的給付須符合若干特定的前提，而在註銷登記時這些前提可能並不具備。委員會因而建議修改該條的行文，以避免日後產生解釋上的問題，該建議為政府所接納。

第二十三條 – 在職時意外

委員會認為，適宜在法案內規定，對於不加入公積金制度的工作人員適用有關工作意外的法例，正如現時對沒有向退休基金進行供款的公職人員所作的規定那樣。基於此種理解，在本條新增加了一款。

第二十五條 – 公積金制度的登記

委員會認為，該條第一款的規定並沒有什麼作用，因為在法案中並無其他規則規定公積金制度開始登記的日期不同於法律的生效日期，因而建議刪除該款，對此政府加以接受。

現所建議的公積金制度規定，當工作人員滿 65 歲時須註銷其在公積金制度的登記，在此沿用了現行退休及撫恤制度有關退休年限的規定。然而，現時有很多擔任公職的工作人員，因其任用制度不容許其加入退休及撫恤制度，而且大多數年事已高，故即使容許他們加入新制度，到時可收取的款額亦不會多。第三常設委員會所接獲的意見書大多都反映了該問題。基於此，認為應定出一例外規則，許可在本法律生效日已滿 60 歲的工作人員，不論供款時間的長短，於註銷登

記時，均有權取得其“澳門特區供款帳戶”的全部結餘。

基於此項修改，在本條內新加了一款，但並無影響本條的編列順序，原因是，經委員會建議，該條最初文本的第一款因效用不大已被刪除。

第二十七條 — 效力

從退休及撫恤制度轉入公積金制度將產生多種效力，其中一種是將根據退休及撫恤制度所作出的供款轉移¹⁴到兩個獨立帳戶中：其中三分之一的供款轉到“個人供款帳戶”，三分之二的供款轉到特別帳戶中，並維持五年，其後轉到“特區供款帳戶”。在法案原文中，這個特別帳戶名為“過渡供款帳戶”，委員會認為此名稱不正確，因為所涉及的不是過渡供款，而是一個在五年後消滅的過渡帳戶，因此建議政府將名稱改為“過渡帳戶”，此建議獲得接納，並載於新文本本條第一款(六)項中。

政府認為，參加退休及撫恤制度的人員選擇轉制時所產生的效力，是保留其在退休及撫恤制度中所享有的供款率，因此刪除法案原文的第二十九條(供款率)，將其內容加入第二十七條中，為此在第二十七條新增一款，隨後的條文重新編列。

第二十九條 — 過渡期間的權益歸屬

在過渡期間如因工作表現評核而被註銷登記，則採用與第十四條

¹⁴ 移轉的價值將根據法案第二十八條所訂公式的進行計算。

第六款所規定的相同的處理方法，把工作表現評核與權益歸屬部份脫鉤。也就是說，處理方法從法案最初文本所建議的¹⁵，改為不論供款時間多久，供款人均有權取得“過渡帳戶”在結算日的結餘中按一定比率計得的款額的一半。這項修改使原來的第四款分為兩款，在新文本中增加了第五款，因此該條的內容已重新編列。

第三十五條 — 程序

對第二款作了整理，因原來的行文有欠清晰。此外，在行文上也進行了其他方面的完善，以在某程度上明確有關透過收取金錢補償而離職的程序。

第三十六條 — 前服務時間的確認

對於法案中所規定的確認在新公積金制度生效前在行政當局提供服務的時間這種解決方法，委員會表示贊同。這樣，獲確認的服務時間（在行政當局以第三條第一款所指任一任用方式提供服務的年數），在註銷登記時，將用作計算法案附表一所指權益歸屬比率之用。

委員會雖然認同上述措施的良好意願，但對最初文本第二款（二）項所規定的例外情況，向政府提出了疑問。按此項規定，根據五月二十七日第 25/96/M 號法令規定已用作計算金錢補償的服務時間，將不會為任何效力而獲得確認。委員會認為，由於該項規定所涉及的是低薪酬且大多數已有一定年紀的工作人員，而上述法令所賦予的金錢補

¹⁵ 法案最初文本僅容許供款時間不少於十五年時的供款人，取得“過渡帳戶”結餘的一半金額；否則，供款人無權取得任何款額。

償金額並不高，因此應例外地確認該組別人員的全部服務時間。這樣規定非常重要，尤其為取得法案第十九條所指的衛生護理方面。經討論後，政府認為委員會的建議適當，並決定對該組別人員予以區別對待，因此刪除了本條第二款（二）項。

第三十九條 — 第 25/96/M 號法令¹⁶

在一般性討論本法案時曾經提出，可否把原本適用於編制外散位制度並處於公職薪俸表中一至四級的工人及助理人員的第 25/96/M 號法令，延伸至其他的編制外散位人員，尤其是五至九級別的散位人員的問題，他們在與行政當局終止職務時，沒有任何社會保障。這種狀況在行政部門內部造成了一種相對的不公平，因為不論屬一至四級別的人員，還是屬五至九級別的人員，他們與當局的合同聯繫同樣不穩定。因此，促請政府考慮引入某種程度的補救方案。

委員會隨後亦對該問題展開了討論，同時亦提出了其他方面，尤其是關於加入公積金制度的人員的金錢補償處理方法的問題，因為按最初文本第四十條第二款規定，五月二十七日第 25/96/M 號法令將繼續適用於加入新制度的人員。

此外，委員會亦收到一些不屬工人及助理人員組別，即不受上述法令涵蓋但職務與薪酬水平與該人員組別相似的工作人員¹⁷的來信，他們在終止與行政當局的聯繫時不享有任何補償。此外，也有不能在退休及撫恤制度登記的其他不同職級和合同制度的工作人員，致函委員會，希望獲得某種程度的保障，因為基於他們與行政當局的聯

¹⁶ 該條等同法案原文第四十條。

¹⁷ 例如民政總署、衛生局等部門的一些特別職程人員。

繫方式，在確定終止職務時也不享有任何保障。為此，須對該問題作出審慎考慮，因為該問題要求所有該等情形都能以某種方式，在合理限度內獲得解決。

委員會與政府研究和討論了多個解決方案，最終政府提出了設立了一個較完備的“制度”以回應該等訴求。有關的解決方案體現於本條和下一條的規定之中。

這樣，對在新公積金制度生效後入職的散位制度的工人及助理人員，維持法案原文第四十條第一款的規定，作為一般規則，即五月二十七日第 25/96/M 號法令不適用這些人員。

另一方面，對於在公積金制度生效日仍在職且不加入公積金制度的散位工人及助理人員或等同者¹⁸，上述法令所定的制度繼續適用。

至於在公積金制度生效日仍在職且加入該制度的人員，有權獲得按上述法令規定在加入新制度時所計算的金錢補償。該項補償將記錄於退休基金會為此而設立的一個“特別帳戶”內，有關金額將按公積金供款所依據的條件用作投資。同樣，工作人員僅於他在公積金制度中的登記被註銷，並且是基於五月二十七日第 25/96/M 號法令第七條第一款所規定的原因之一時，才有權獲發補償。

第四十條 — 特別供款

¹⁸ 這項保留是合理的，因以散位制度執行職務的人員毋須強制在新制度登記。

在工人及助理人員或等同者的問題獲得解決後，現有需要將此制度延伸至五至九級別散位人員的可行性進行研究。然而，在分析此一問題時，發覺僅僅將五月二十七日第 25/96/M 號法令作簡單的延伸並不適當。除此之外，還有需要考慮非散位的其他合約制人員的狀況，他們有的不獲接納在退休及撫恤制度的登記，有的雖然可加入該制度，但因其他原因沒有選擇加入或者是中途放棄在該制度登記，當他們離職時，也不享有任何的保障。

基於該等考慮，政府認為適宜為所有在本法律生效日在職的工作人員設立特別供款，並以此鼓勵工作人員加入公積金制度。

為計算該種特別供款，有關在行政當局提供服務的時間應從一九九九年十二月二十日起開始計算，並截止至本法律生效日，並從中扣除已用於計算為第三款的效力而提供的服務時間。

委員會認為，第三十九條及第四十條所規定的解決方案能夠滿足在該等事宜上對第三委員會所表達的大多數訴求。

第四十二條——補充法規

委員會認為，在系統編列上，關於對投放供款項目所作補充規範的規定，應編排在關於制定補充法規的本條之內，因此建議把最初文本第十二條第五款抽出，將之加到第四十二條中。此外，由於在法案的最初文本中並沒有指明有關投資項目的細則性規定以何種規範形式制定，而委員會的理解是該等規定應當以行政法規的形式加以通過，故建議政府在法案文本中作出這種規定，該建議為政府所接納。

委員會還認為，有關的行政法規應載明確定投資項目的標準以及關於聘用管理公司、投資回報的定期資訊、投資項目的監察等規定，並且在制定該法規時，應聽取澳門金融管理局的意見，因該局是在相關事宜上進行監管的實體。

委員會還認為，在聘請管理公司以及對之作出監管、在選擇投放供款項目以及在加強對供款人的保障方面，應當遵循經第 10/2001 號法律所修改的二月八日第 6/99/M 號法令¹⁹在該事宜上所規定的審慎原則，並依照金融管理局為此所制定並載於第 010/2005-AMCM 號通告中的有關指引。

第四十三條——生效

雖然政府希望公積金制度於二零零七年一月一日開始生效，並須在此日期前公佈執行該制度的補充法規，尤其是關於投放供款項目的行政法規，然而，法案中並沒有任何規定對此作出保障。因此，如在二零零七年一月一日開始進行公積金制度登記之日，有關的法規尚未公佈的話，將無法執行本法律。

為此，委員會認為應在第四十三條新增一款，例外地規定有關的補充法規於本法律公佈翌日起開始生效。這點已被採納。

IV——結論

¹⁹ 經第 10/2001 號法律所修改的二月八日第 6/99/M 號法令確立了私人退休基金的法律制度。

經對本法案作出細則性審議及分析後，委員會的結論如下：

- a) 認為《公務人員公積金制度》法案已具備提交全體會議作細則性審議和表決的要件；
- b) 建議政府代表列席細則性表決本法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零六年八月八日

委員會

鄭志強
(主席)

許輝年
(秘書)

賀定一

高開賢

張立群

楊道匡

高天賜

梁安琪

李從正