

何金明 Jorge Ho

澳門公職法律制度概論

Introdução ao Regime Jurídico de Função Pública de Macau



澳門晨輝出版有限公司

澳門公職法律制度概論

Introdução ao Regime Jurídico de Função Pública de Macau

作者：何金明

Autor: Ho Kam Meng

澳門公職法律

作 者：何金明

出 版：晨輝出版有限公司

澳門漁翁街82-86號南豐工業大廈三樓B座

電 話：337972 傳真：330571

印 刷：華輝印刷有限公司

版 次：2003年4月第一次版

出 版 量：1000本

定 價：澳門幣150元

ISBN 99937-648-4-1

版權所有・翻印必究

作者序

撰寫《澳門公職法律制度概論》一書，源於為澳門理工學院公共行政課程教學之用，尤其是 1998 年《澳門公共行政工作人員通則》重新頒佈後，對於整合性的資料和文獻內容尚欠不足，有需要作出補充的空間，遂在本人和學生的共同意願下，開始歷時十個月的寫作生涯，至 2002 年 6 月份完成初稿。選寫本書對於本人具有一定的難度，乃因尚屬首次，擔心本身文筆有欠通順，未能透過淺白的用詞和語句，闡述法律制度的核心意思。因此，僅希望憑着多年相關工作經驗，融入有關法律規範當中，使讀者們更能了解有關制度的施行和操作。本書內容並非為條文註釋的方式，而是透過理論與實際例子及圖表，使讀者更容易明白箇中的概念。

由於本書最初以一教材的形式出現，致使部份內容屬於理論性，雖然在撰寫過程中加入實際例子，但難免有所偏頗缺漏之處，敬希讀者指正。

本書得以出版，尤須在此對曾給予協助的公共實體和人士，以及本人首次教授的學生們給予的支持表示謝意。最後，撰寫本書的期間獲得家人的諒解和鼓勵致意衷心感激。

作者

2003 年 3 月

內容簡介

作為《澳門公職法律制度概論》一書的主要法律框架，並非僅限於《澳門公共行政工作人員通則》法規所包含的範圍，而是從整個公職法律制度內所存在的法規，以《澳門公共行政工作人員通則》為藍本，剖析現行公職法律制度的概念和操作。

本書共分二十六章，主要就內容作出下列分章列節：

第一章為導論，主要為補充澳門公職制度的沿革和發展過程的知識，亦會對適用於澳門公職法律制度的主要原則作出簡介；

第二章及第三章對於澳門公職人員制度作基礎性描述和討論；

第四章至第八章主要對於現行招聘制度和任用的方式作出全面的討論，提出有關操作上存在的問題和意見；

第九章為招考程序，主要描述招考的程序和步驟，以及透過圖示流程的方式作出系統性分析；

第十章為官職制度的描述；

第十一章和第十二章為描述職程制度的特性、轉變和晉升的規定；

第十三章為描述公職人員工作評核制度的內容；

第十四章為公職人員之調動方式；

第十五章為確定終止職務聯繫的公職人員之補償機制；

第十六章為描述公職人員的權利和義務；

第十七章為描述公職人員的報酬與補助制度，以實際例子計算薪金和津貼；

第十八章至第二十一章為描述假期的制度，包括對年假權、缺勤、無薪假和特別假進行系統分析；

第二十二章至第二十五章為醫療及退休保障制度，包括對醫療福利、退休金和撫卹金、社會保障基金的保障制度進行探討，透過例子的描述，以便更易於明白；

第二十六章為紀律制度，作為最後章節，主要對公職人員所作違紀行為進行的懲處制度加以剖析，並透過具體例子和流程圖作出描述和討論。



何金明，1995年取得澳門大學社會暨人文學院公共行政學士及亞洲（澳門）國際公開大學工商管理學士，1996年參與赴葡就讀計劃課程，回澳後修讀澳門大學法學院中文法律學士課程，並於 2001 年取得法學士學位，現為內地華僑大學法律系經濟法研究生。在教育工作上，現任澳門理工學院公職法律和法學理論課程導師，以及澳門特區政府公務人員基本培訓課程講者，講授行政法及公職法律制度。工作方面，自 1997 年進入澳門政府工作，曾先後於民航局、前司法警察司、前審計法院及特區檢察院擔任專責職務，現從事法律工作。

目 錄

	頁
作者序	
第一章 導論	
第一節 公職及公共行政	1
第二節 公職法律的規範	2
第三節 公職法律的基本原則	6
第四節 澳門公職法律的沿革和過渡.....	9
第五節 澳門現行公職法律制度的法律框架、法規	13
第二章 澳門公職制度	
第一節 公職的範圍	15
第二節 人員編制	15
第三節 編制內與編制外	16
第四節 人員組別	17
第五節 級別	17
第六節 職等	18
第七節 職級	19
第八節 職務特徵	20
第三章 公共行政工作人員	
第一節 定義	22
第二節 公務員	22
第三節 服務人員	24
第四節 散位工作人員	24
第四章 公職的任用制度	
第一節 任用的概念.....	26
第二節 任用的方式：委任和合同.....	27

第五章 任用要件	
第一節 一般要件	29
第二節 特別要件	39
第六章 委任方式	
第一節 臨時委任	41
第二節 確定委任	43
第三節 定期委任	44
第四節 署任	47
第七章 合同方式	
第一節 編制外合同	49
第二節 散位合同	51
第三節 包工合同	55
第四節 個人勞動合同	56
第八章 外聘人員制度	
第一節 外聘人員適用範圍	58
第二節 任用及提供服務	59
第三節 權利與義務	60
第九章 聘任及甄選 - 開考	
第一節 開考的基本原則	62
第二節 普通開考的程序	67
第三節 甄選方法	73
第四節 評核制度	76
第五節 公布程序及上訴爭議	78
第十章 官職	
第一節 領導及主管人員	84
第二節 職務主管	86
第三節 官職的聘任與甄選	87

第十一章 職程制度	
第一節 定義	92
第二節 一般制度職程的職業類別	94
第三節 特別制度職程的職業類別	95
第四節 實習制度	107
第十二章 職程轉變	
第一節 晉階	109
第二節 晉升	110
第三節 轉換	113
第十三章 工作評核制度	
第一節 對象	115
第二節 評核等級和評核分數	116
第三節 評核的法律效果	116
第四節 評核程序	117
第五節 評核制度的更新	123
第十四章 公務員的調動方式	
第一節 調任	125
第二節 派駐	126
第三節 徵用	126
第十五章 公共行政工作人員中止或終止法律關係及賠償	
第一節 法律關係的更改和消滅	129
第二節 終止擔任職務的情況	130
第三節 編制外、散位合同的失效或解除	132
第十六章 權利和義務	
第一節 公職人員任職的權利	136
第二節 擔任公職應承擔的義務	137
第十七章 報酬及補助制度	
第一節 薪俸與報酬的概念	142

第二節 薪俸成份	148
第三節 年資獎金	149
第四節 津貼及補助	151
 第十八章 年假權制度	
第一節 期間	184
第二節 提前享受及轉移	186
第三節 年假的中止和永久終止職務時年假的補償	187
 第十九章 缺勤制度	
第一節 概念	190
第二節 合理缺勤及不合理缺勤	190
第三節 不合理缺勤的法律後果	191
第四節 各種合理缺勤必須遵守的法定條件和制度	191
 第二十章 無薪假制度	
第一節 申請條件	222
第二節 無薪假申請的程序	223
第三節 無薪假的中斷和終止	223
第四節 無薪假的種類及效力	224
第五節 無薪假對享受年假效力的影響	227
第六節 回任制度	228
 第二十一章 特別假制度	
第一節 制度沿革	230
第二節 批給條件	231
第三節 享受特別假的障礙及終止	232
第四節 批給的程序、提前及押後享受	233
第五節 享有交通費和保險的補助	235
 第二十二章 醫療制度	
第一節 受益人的種類	239
第二節 供款	240
第三節 在外地就醫的制度及負擔	240

第二十三章	退休制度	
第一節	發展沿革	243
第二節	澳門的退休制度	244
第三節	退休程序	257
第四節	禁止規定	260
第五節	退休狀況之終止	261
第六節	退休金之返還	264
第七節	生存證明的遞交	264
第二十四章	撫卹金制度	
第一節	引致撫卹金的事實	267
第二節	扣除及退還	268
第三節	金額之計算	268
第四節	權利人之資格和聲明	271
第五節	撫卹金的終止及其他規定	273
第六節	撫卹金的返還	275
第二十五章	社會保障基金制度	
第一節	適用範圍	276
第二節	登錄	277
第三節	供款金額	278
第四節	權利	278
第二十六章	紀律制度	
第一節	澳門公職法律紀律制度	280
第二節	紀律程序	308
第三節	一般紀律程序	316
第四節	特別紀律程序	359
參考文獻		363
參考書目		366
後記		367

参考文献	363
参考書目	366
後記	367

第一章 導論

Introdução

本章將引介公職法律制度內一些基本概念和原則，以及澳門公職法律制度之沿革和基本法律框架，希望透過基本概念描述，旨在使讀者對澳門公職法律制度有一總覽認識，易於了解和明白，因此，敬請各位讀者注意。

第一節 公職和公共行政 Função Pública e Administração Pública

「公職」(Função Pública 或 Funcionalismo)之定義很廣泛，分為廣義層面和狹義層面。從廣義層面，包括適用於各類公用企業、政府機關和專營公司內，所涉及人員之招聘、開考程序、晉升、缺勤、退休和獎懲的一系列制度之總稱；因此，「公職」所包括之範圍相當廣泛，構成一套涉及公共服務人員與其實體，在人力資源上權利與義務的總綱；從狹義層面，本書所指的「公職」僅屬公共行政架構內之公務員制度，而且可適用於政府派駐專營公司或佔有一定份額股份的人員代表，受政府所設立之一套公務員制度所規範；同樣地，「公職」又所謂公共職務或公共職能，其本義是為廣大市民提供公共服務，包括市政服務、文化活動、道路設施、法律諮詢、申訴服務、司法行政等多方面。

公共行政 (Administração Pública) 所包含的範圍亦同樣廣泛，原則上，是指在所有涉及公共行政架構內所產生的行政活動的一種管理技術或行政模式，例如涉及民生之政府服務、行政架構的設置、政府政策的執行，公務人員的聘任等等；同樣地，公共行政對於本地區所有公用企業內部管治和執行，乃基於一種以公共利益為根源之手段。要合法、合理地施行公共行政，必須有足夠之法律依據，在現代公共行政概念上，行政活動必須在合法性和合理性的基礎上行使，倘若缺乏任何一種元素，也可能對行政所產生的效果構成一定的負面影響。

為此，公職與公共行政之間有著微妙的關係，因為，公共行政

與公職之交匯點就是行政法律關係與公職法律關係所含有同屬行政當局一方的主體定性；伸言之，從法律關係所包含的內容而言，公職所創設的法律制度是一系列公務員人事職務制度落實執行的合法性依據，而公共行政則源於行政法範疇，在公共架構內規範各種各樣行為的有效性，即所謂「依法行政」的意義，另外，在行政法律關係之主體內容上，必然涉及行政當局一方，換言之，從法律定性本質和法律內容的相似性，公職與公共行政本為「同類」，而公共行政之範圍則較諸公職內容為大，涉及的「質」與「量」也較多；在法律保障方面，行政法是規範公共行政行政時的法定支架，而公職法律則保障公務員職務上所包含或者屬衍生的權利與義務之有效實踐。

本書並非研究公共行政構架和行政管理模式，僅限於作一引介，使讀者在閱讀稍後章節時，更易明白公職制度本身存在的作用和意義。

第二節 公職法律的規範 Normas na Lei da Função Pública

公職法律所包含的規範，主要是對公共行政架構內所涉及一切行政當局與工作人員之間的關係的調整總體，所以「公職法律」本身就是一連串包含行政當局雇用工作人員時所產生各種法律關係的總稱，當中包括人員身份定性、職程制度、任用制度、薪酬制度、晉升制度、假期制度、權利與義務制度、退休保障制度、獎懲制度等等；因此，可以對「公職法律」作出一個簡單的概念，其規範的對象是調整公共行政機關與其工作人員在僱用過程中所形成的一種社會關係；在傳統的學說中，公職法律為屬於行政法律範疇之一，所制定之公職法律具有行政法之一般立法和執行模式，這不難理解，對於公職法律所包含的主體操作，就是一種公共行政的內容；只是，它同樣有別一般行政法律的內容，因為公職法律具有一種勞資關係的本質，若不存在這種特質，又或失去了專有的獨特性，它將不被劃分於公職法律的範疇，而是一種純行政法律的規範和內容。所以，公職法律有一些獨特本質，它本身具備專門範疇的概念和規範，所包含的標的和實際操作方式也有與其他部門法不同之處。

為此，嘗試從法律關係的角度，探討公職法律與其他主要的部門法律之間的關係與異同：

1. 公職法律與憲法層面的法律的關係

任何一個國家和地區，以憲法性層面的法律位階最高，正如《中華人民共和國憲法》和《葡萄牙共和國憲法》為例，佔有主宰在國內所有法律和國際法規所產生的效力。作為澳門特別行政區的法律總綱，任何由澳門特別行政區所制訂的法律規範皆應以《澳門特別行政區基本法》（下稱《基本法》）為前提和藍圖，其他法律所訂立的規範皆不可與《基本法》相抵觸，否則將被視為違反《基本法》的方式處理。在《基本法》中，對於公職法律制度已作出一個基本框架，由《基本法》第 97 條至第 100 條皆明確規定澳門公職人員應具有的身份定性，以及對於原有特區成立前的公職法律制度將採取維持不變的原則，只是當中涉及葡國主權色彩的法律規範將被終止其效力；從條文的規限，可以想像出，《基本法》對公職法律所作的規定較為一般性，事實上，在《基本法》內也僅能定出澳門公職制度的大方向，其他具體執行的規範，需由其他法律法規加以充塞和落實；在如此情況下，公職法律就是一種具體執行《基本法》所賦予職責的法例，作為確保所有的公職人員獲得法律賦予應有的權利和義務。所以，公職法律與《基本法》的關係是一種「下級與上級」的法律關係，沒有《基本法》的允許和作為依據，公職法律也難以訂立範圍及作出具體執行。

2. 公職法律與行政法律的關係

行政法律主要是以行政當局為主動角色，在具體執行法律賦予的權限和職責，其所包含的範圍非常廣泛，涉及行政架構組織、行政程序、組織運作、資源運用、稅務徵收、人力資源、行政統籌、以及爭議仲裁的方式等等，並得透過憲法，作出具有法律、法令、行政法規、行政規章、訓令、行政批示等法律效力的

行政法例。所以，行政法律的內容是廣泛的，按照一些傳統行政法學說，在建立的法律關係主體理論上，只要其中一方為行政當局，就被界定為行政法律範疇之內的事宜，而不論行政法律內容所針對的具體事項；而公職法律則僅限於涉及行政當局與公職人員之間所建立的獨特雇用關係的事宜，尤其是在雇用關係存續期間，行政當局與公職人員之間各自的權利和義務的法律規範，所以，從範圍論的角度，公職法律為行政法律範圍之一部份。

然而，有必要指出，公職法律同時在某部份區別於行政法律。公職法律應體現一種特點，就是存在「雇主與雇員的關係」，不論是公職人員的身份定性、任用制度、薪俸制度、年假和缺勤制度、醫療制度、退休制度和獎懲制度等，所考慮的法律規範有別於一般行政法訂定時的基礎，尤其是公職法律所訂定的大部份制度，應以「勞動法律」內容作為藍本，使公職法律具有本身的獨特色彩。為此，可以舉出一個較為典型的例子，根據行政法律所訂立的合同，稱之為「行政合同」，該合同必須根據專有的行政法律作出規範和具體執行，倘若出現糾紛，其司法管轄權屬於行政法院的範圍（由局級官員作出的行政行為）；而按照公職法律所訂立的雇用合同，其屬性是「行政合同」，或是「勞動合同」，作者認為偏向後者的範圍，但該合同仍具有一定成份的行政合同（尤其時尚出現合同糾紛時，因澳門法院體系不存在專責勞動事務的法院，而該雇用合同一方為行政當局，現時的處理方法，統一歸行政法院解決）。

3. 公職法律與民事法律的關係

作為私法基礎法律框架的民事法律，皆以私人利益為立法的指標，所以民事法律定為私法法律，在民事法律的範疇內，法律關係的主體具有平等地位，而且民事法律的核心利益往往僅限於主體利益，很少涉及公共利益的情況，除非有關民事行為違反社會道德和善良風俗習慣；而公職法律主要為行政當局人事制度上的法律框架，從主體理論和客體標的（雇用關係）上則屬於公法法律的一種，它所針對的利益，主要側重於行政當局的公益，例

如行政當局須向廣大市民提供優質的政府服務，但是，在另一個角度，公職法律某部份的內容也需要符合公職人員的個人利益，要達到「利益平衡點」，當出現利益衝突，若有關利益涉及到公職人員的基本權利時，是適用行政爭議方法還是私法保障制度，作者認為應根據有關法律定性來作出適當的配合。在現時的操作模式中，當行政當局和公職人員因為雇用關係而出現爭執時，仍以行政申訴和司法上訴的方式解決。

另外，公職法律關係中的一方主體為行政當局，另一方主體為公務人員，兩者在法律關係上往往並非平等，而是由行政當局作為主導，公職人員僅屬被動一方，這不難明白，在雇用關係上，資方與勞方很少存在一個平等的地位，尤其是在資本主義的社會經濟模式中，資方往往具有一定的優勢，無論討價還價方面，或是單方解約方面，資方都較勞方具有更多的選擇作出有利本身的手段。這種概念和原則性在公職法律的雇用合同內也可以找到；這有別於民事法律範疇所指出的雙方地位平等，而且所構成的法律關係主體僅以自然人和民事法人為主，除非法律有特別規定的情況屬例外者。

4. 公職法律與刑事法律的關係

刑事法律主要是規範違反刑法所規定犯罪行為的實體事宜和訴訟事宜，與公職法律同屬公法範疇，但兩者所針對的標的（目的功能）各不相同，唯一相連的關係，就是涉及公職人員違反刑事法律時，公職法律是否須作出相應的措施。雖然，不同國家的公職法律所規範公職人員違反刑事法律時，所產生的一連串效力延伸作用有所不同，如影響公職人員繼續擔任職務的能力，又或是否提起懲處制度，以便作出處分，這些都需要根據有關公職法律的內容作出具體規範；例如澳門公職法律對於上述的情況有一特定的處理方法，得賦予行政當局針對違法公職人員提起紀律程序，以便跟進有關事宜，而涉及紀律程序之具體操作規定，公職法律明確規定，當缺乏相關適用條文時，應援引刑事法律的規定。