

行政

澳門公職制度概述

黎智城*

一、澳門的行政管當局

澳門雖由葡萄牙共和國管治，卻是一個內部公法人，且享有行政、經濟、財政及立法自治權。根據《澳門組織章程》第六十七條的規定：“澳門公共機關為當地專屬機構，得成為有或無法律人格的自治實體”。

“公共機關的人員，不論職級，概隸屬澳門地區本身的編制，只受其所屬機關的約束及監管”（見《澳門組織章程》第六十八條）。每個機關均設人員編制，或各職級的人員配備，或人員組別的委任，總體上須符合公共機關的實際需要¹。

有關公職人員的立法因立法權限保留的原則而歸於澳門立法會²。立法會有權對“當地公共行政制度綱要”及“設立公職新職級或職稱，或修改訂定該等職級的表，並訂出編制內人員薪俸、工資及其他報酬的方式”等事項立法（見《澳門組織章程》第三十一條第一款p、q項）；同時，立法會亦可就以上事項授權澳督立法。

* 前任行政暨公職司司長，現任理工學院副院長。

1. 由於葡萄牙管治的澳門主權即將回歸中華人民共和國，澳門的公務員可能納入葡國編制，因此自一九八四年起，澳門公共機關的人員編制不再新聘工人和輔助人員。儘管各公共機關均不可缺少此類人員，但因澳門公務員納入葡國編制的原則已確定（一九九四年二月），此類人員的規定已作修改，即只是以散位合同的形式在澳門行政當局任職，屬於不固定職位的性質。
2. 立法會由二十三名議員組成，均在有選舉資格的市民中選任，其中七名由總督在當地社會上具有功績和聲譽的居民中任命，八名以直接和普選產生，八名以間接選舉產生（見《澳門組織章程》第二十一條）。

二、公共行政總綱

不同國家或地區的公職人員大致上均受限於某種勞動制度，或是職程制或是僱傭制。澳門公共行政的特點是採用職程制，但這種制度不是適用於所有的工作人員，且領導、主管和助理³與工人和輔助人員在職程的適用上也是不同的。

澳門公共行政職程制傳統上源自葡萄牙公共行政，因葡萄牙曾經有一套職程和人員編制普遍適用於所有的海外管治地，而這些地區亦有其自身的職程和人員編制。澳門公共行政職程制的總綱分別於一九八四年和一九八九年作了兩次修訂⁴，從法律上制定了職程制架構的總體規範，確定了建立職程制及其結構所必須遵守的各項原則。

一九八九年各種職程制的歸納和法律匯編無疑是對當時並存的十多種制度所作出的一次重大修改，重新以全面而綜合的方式採納了職程制，並於同年十二月二十一日頒佈了86 / 89 / M號法令，確立了澳門公共行政的一般職程制以及各部門的特別職程制。

根據現行立法，“唯編制內人員有權進入職程，但編制外合同和散位合同亦可按一般職程制或特別職程制所規定的職級和職階來訂立”（見第86 / 89 / M號法令第三條）。可見，除納入公共行政職程內的工作人員之外，還有以編外合同和散位合同的形式為行政當局服務的工作人員。

現行公共行政立法將職程制分為一般職程制和特別職程制。一般職程制是指設於各行政機關職務性質類同的職程，或僅設於一個或數個行政機關內的職程，但在這種情況下，學歷和專業資格的要求須與同一職程的規定相同；特別職程制是指設於一個或數個行政機關內職務性質特別的職程，該職程的運作及所要求的學歷和專業資格因職責內容的特殊性而有異於一般職程制。

此外，職程制又分垂直職程制和橫向職程制。垂直職程制是依工作的複雜性及責任的輕重而由上至下地劃分人員職級的制度（每一職階分四個職級）；橫向職程制則是指在有關人員的責任或工作複雜性基本相同的情況下，依人員的經驗和年資訂定人員薪俸的制度。進入垂直職程通常是第一職級的第一職階，而進入橫向職程則通常是第一職階，必要時，還需通過考核和實習。

三、招聘和甄選

開考是招聘或甄選人員進入編制或晉昇職務所必需的正常程序。除非編制內有關官職或職位的任用制度另有其他專門規定，開考方可免除。凡符合進入公職的一般條件和特別條件者均可申請開考，其中一般條件如下：葡籍或中國籍，已成年，

3. 助理的職責是協助其所屬的領導和主管人員，並執行上級交付之任務。

4. 關於一九八九年職程制的修改，見“澳門公職法律度的修改”一文，作者為Pereira da Rosa和Magarida Ortet，原文刊登於澳門《行政》雜誌一九九零年第七期第一〇七 / 一〇八頁（中文版第二四一 / 二五八頁）。

具備所需之學歷和專業資格，具備任職能力，身體健康及精神健全，以及在澳門地區居住。

開考可視填補職位空缺的性質而分為入職開考或晉昇開考。如是晉昇開考，可具有普遍性，即行政當局所有公務員均有資格參加；也可具有限制性，即只有某一機關的公務員才能參加。一般開考還可根據甄選方法的不同而採用審查文件或考試的方式進行。

晉昇職程取決於審查文件或其它甄選途徑，工作人員必須在原職級內工作至少三年，獲工作評核不低於“良”；或工作時間不少於兩年且工作評核連續兩年為“優”⁵。垂直職程中職階的每一級變動取決於公職人員在原職級工作至少兩年，且工作評核不低於“良”；而橫向職程則需兩至五年獲得最高職階⁶。

領導及主管人員⁷，指在公共機關或機構內從事管理活動者，除科長一職是透過考核試來招聘之外，其它管理人員的招聘均是透過履歷分析，即視申請人是否具備高等學歷以及公認的技能和專業資格來從事該等管理職務。此等人員不管是編制內人員或非編制內人員，如不具備高等學歷，必須具有履行管理職務所要求的特別資格和工作經驗。

為了保證一九九九年之後澳門公共行政的有效運作，有必要在目前主權移交的過渡期內培訓更多的本地人材，各公共機關和機構亦重新設立了助理職程制度，以便將來接替領導及主管人員的職位⁸。助理從具備擔任領導及主管職務潛質的人士中甄選聘任，這些人士必須在澳門出生或住滿七年，曾擔任公職兩年以上，諳熟中葡文及具備高等學歷。

領導及主管人員以定期委任的方式任職，在法律或澳督及政務司的委任批示沒有指明的情況下，任期通常為兩年，可以相同或較短的期限續期；同樣，助理亦以定期委任的方式任職，任期兩年，可續任兩年或少於兩年。確定領導及主管人員的任職期限曾一度引起爭論，近年亦曾作多次修改：一九八九年定期委任的期限由兩年改為三年，可以相同或較短期限續期，如任期結束前六十天內澳督無明示終止委任則可視為自動續期；但在一九九一年，定期委任的期限又改為兩年，且取消自動續期的規定。

現行制度與以往相比，好處在於假如領導及主管人員在任期內被證明不稱職，則可在期滿時不再續任；但不足之處在於由這些領導或主管人員所制定的管理計劃的不穩定性，因為他們的工作很大程度上取決於澳督，而在澳門，澳督非由本地選

5. 工作評核分以下四級及相應的分數：劣（四分），平（五至六分），良（七至八分）和優（九至十分）。每年的工作評核因人而異，由於工作評核對入職和晉階，或者對編制外合同和散位合同人員之續期均有直接的影響，因此，大部份的工作評核都集中在“良”或“優”，尤以“優”為多。

6. 工人和輔助人員工作滿二十一年且工作評核不低於“良”，可到達橫向職程的最高職階。

7. 領導職位有司長和副司長；主管人員則分廳長，處長、組長及科長、除副司長官職外，任何與組織機構或組織分支機構不相稱的官職均不能視為領導和主管人員。

8. 一九九四年三月在一些公共機關設置了共一百一十四個助理職位，不包括兩個市政廳的助理職位。

舉，從而亦就不可避免地受葡國政權交接的影響，致使此等領導及主管人員在執行公職時難以做到不偏不倚。

由於公眾要求增加公共行政機關的服務，進入編制又沒有正常的途徑，加上過渡期人員編制的不穩定性，因此，招聘公職人員一直採用編制外合同和散位合同的形式，且無須強制性地遵循公開招考形式，當然，這些工作人員並不屬於各公共機關的編內人員⁹。儘管這種方式免除了在澳門政府公報上刊登公開招聘啟示的強制性，但許多行政機關為了錄用高質素的人材，仍會採取一定的招聘程序，或向行政暨公職司“就業所”招聘，或在本地報章刊登招聘啟示。

行政暨公職司¹⁰自一九八六年十月組建“就業所”以來，不斷加強該單位的運作，使其可成為搜羅本地人力資源的中心機構，以便調整公共行政合資格人員的供求關係，凡符合法律規定進入公職的人士均可在“就業所”登記，行政暨公職司分析各申請人的情況並作出相應的職業分類，然後將資料送往相關領域缺人的部門，由這些部門作最後的甄選¹¹。

為便於招聘和甄選，行政暨公職司可在多個機關均需用人的情況下舉行開考；同樣，必要時，行政暨公職司亦將在這方面提供多方協助，包括使用具備各種電腦技術的心理實驗室。

四、工作人員的調動方式

公共機關人員編制的大部份職位必經開考程序，領導和主管人員以及助理透過定期委任，其他人員則採用編制外合同和散位合同的形式，除此之外，各公共部門還可以調動方式用人任職¹²。調動方式包括調任，派駐和徵用，既可令行政機關具有更大的靈活性和主動性，避免以開考來填補職位空缺的局限，又便於各機關工作人員的流動，有利於發揮其專業技能。

調任為公務員轉往與原職級相同或不同職程的另一編制職位，薪俸點相同，工作內容相似，學歷要求一致；派駐和徵用為兩種近似的調動方式，均指公務員在原機關或機構之外臨時擔任類似的職務且不屬用人機關的編制，不同的是，派駐由原機關支付薪酬，而徵用則由用人機關支付薪酬。

-
9. 外聘人員與澳門行政當局的工作關係屬不固定的性質，可以是定期委任，編制外合同或散位合同。根據一九九三年十二月三十一日的統計，在澳門公共行政部門任職的不到一萬五千七百人中，從葡國招聘的有一千零一十二人（佔6.47%）。
 10. 行政暨公職司對澳門公職人員的培訓，改進以及制定有關政策作專門的研究，協調和提供技術援助。
 11. 關於就業所的設立，見“就業所：吸收人力資源的泉源”一文，作者為 Fernando Passo 和 Luis Fonseca，原文刊登於澳門《行政》雜誌一九八九年第五期第三六五 / 三七六頁（中文版第五〇三 / 五一二頁）。
 12. 公共機關可以包工合同的形式聘用人員履行某類專有的或特殊性質的工作，但此類合同與行政當局沒有任何職能上的約束關係，所僱傭人員不因此獲得公職制度主體的資格。

五、社會保障制度

公職人員享有社會保障制度，其中編制內人員或編制外合同人員還享有退休和撫恤制度，由澳門退休基金會專門負責。工作人員只有在規定擔任有關職務的年齡限制前，至少可為公共機關服務十五年，才可在澳門退休基金會註冊，從而獲得退休資格。

臨時委任和確定委任的工作人員必須在澳門退休基金會強制註冊，並由支付薪酬的機關辦理，而編制外合同和定期委任人員不屬公共機關編制，因此無須強制性地在澳門退休基金會註冊。

退休供款以是否有工作時間的獎勵¹³而分別為獨一新俸加年資獎金的27%或30%，其中9%或10%由個人以就源扣繳的方式承擔，而18%或20%則由行政當承擔。當公職人員滿三十六年退休工齡時停止扣減。

自一九九五年一月一日起，退休金相等於基礎薪俸之三十六分之一乘以為退休而計算的最高可達至三十六年的時間，並以確定退休的事實或行為時公職人員的職級或職務之獨一新俸作為計算退休金的基礎。

工作人員在下列情況下必須強制退休；達到規定的退休年齡，即視有否工作時間的獎勵而分別為六十歲或六十五歲，但經關係人申請，年屆六十歲者可延至六十五歲；具有已擔任公職十五年的退休資格，且被健康審查委員會聲明長期絕對無能力擔任公職；因工作意外或職業病導致完全喪失工作能力以及受強迫退休處分。

工作人員在下列情況下可自願退休：具有為退休效力而計算滿三十年的工作時間且年屆五十五歲或以上而聲明退休；具有為退休效力而計算滿三十年的工作時間而申請退休。但對後一種情況可以財政、人員管理的整體或局部政策以及可能對機關造成不便等依據而不予批准。

在職業保障和社會保障方面，儘管編制外合同人員¹⁴無須強制性地在澳門退休基金會註冊，而一旦註冊即享有澳門公職人員之退休和撫恤等權利，但只有極少數人願意為將來能夠領取退休金而作薪俸的扣減，因此沒有在退休基金會註冊以獲取退休的資格。至於散位合同人員，即澳門行政當局的工人和輔助人員，則受限於散位制（見一九八九年十二月二十一日第86 / 89 / M號法令，第二十條），散位制所規定的退休和撫恤制度與其他公職人員之退休和撫恤制度不同。

13. 一九八六年一月一日前工作之年資獎勵仍作退休及撫恤效力計算，該日期之後，則只有澳門保安部隊之軍事化人員和消防人員，司警司刑事偵查人員及獄警繼續有權享受工作時間之20%的年資獎勵，此類人員應付之退休補償為30%，由行政當局及關係人各分擔20%和10%。

14. 海外（葡萄牙）聘用人員可繼續在原地享受退休及撫恤的社會保障制：個人的稅項由工作人員本身支付，僱主機構的稅項在某些情況下由澳門相應公共機關支付。

澳門公共行政散位工作人員視其工作關係的穩定性和不穩定性而採用不同的社會保障制度，如工作性質穩定，則適用與其他公職人員一樣的社會保障制度（澳門退休基金）；對於臨時的以及工作性質不穩定的散位人員，則適用一般的社會保障制度（社會保障基金），即這類散位人員享受與其他私人機構僱傭的人員一樣的社會保障制度。

六、報酬和補助

根據行政法律用語，因從事公職而獲取的任何收入，視為報酬；而從事與薪俸表相對應的指定職務或官職之有關報酬，則視為薪俸，薪俸由規定各種職級或職階的薪俸表中的點數來確定，現行最低薪俸點為一百點。

有些報酬屬於補充性質，只適用於特別及例外的情況，且在法律規定時方可支付，如津貼和補助，均屬社會性質的報酬，或用作補償工作人員因從事公職所作的支出。公職人員每年可領取的最高工作報酬是有限制的，即報酬之最高額相等於薪俸表訂定的最高薪俸的百分之二十五乘以十四個月，但不包括各種津貼和補助。

薪俸表由三十點至一仟點，每點以五遞進，一百點相當於輔助人員第一職階的薪俸，一仟點則相當於司長的薪俸（但有些部門較細的司長薪俸只有九百二十點）。技術職程即高級技術人員組別的最高薪俸點為六百五十點，因此，技術職程中高級技術人員與初入公職的輔助人員之薪俸比率為六點五倍。

固定及長期的薪酬包括月薪，年資獎金，年假津貼以及聖誕津貼。年資獎金為公職人員每服務五年之額外薪酬，最高可達七個年資，目前之年資獎金金額為一百九十元¹⁵ 澳門幣，而年假津貼和聖誕津貼為不包括年資獎金的額外月薪。

現行薪俸的效力體現在由立法會的法律（或由澳督獲授權立法的法令）確定薪俸表中一百點的金額，從一九九三年起，一百點的金額為三仟八百元澳門幣¹⁶。雖然法律無明文規定公職人員的調薪年限，但通常都在每年第二季度作出調整。

澳門公職人員按規定可領取的薪酬和補助與人員招聘地無關，因為外聘人員的薪酬制與本地招聘人員或各公共機關人員編制的薪酬制相同。在某些領域，相同學歷的技術員任職私人機構所獲得的薪酬高於任職公共部門，從而引起公共部門的人員流失。

15. 貨幣兌換以澳門貨幣為單位（澳門元=MOP），其中HK\$ 1.00 = MOP1.032或US\$1.00 = MOP\$ 7.96。

16. 近年薪酬表中一百點金額的變化如下：一九八九年一月一日… \$ 2,600；一九九零年七月一日… \$ 2,900；一九九一年七月一日… \$ 3,200；一九九二年十月一日… \$ 3,500；一九九三年七月一日… \$ 3,800。

七、職業技術培訓

《澳門公職人員章程》為規範澳門公職制度的主要法律文件，雖然沒有規定工作人員接受培訓的權利，但某些公共機關仍不斷為其工作人員舉辦本身的職業培訓活動，並鼓勵職員參加由其他公共機關或私人機構組織的活動及舉辦的課程。行政暨公職司每年都設培訓計劃，由本澳多個教育和職業培訓機構以及在中國和葡國的協助下進行¹⁷。

在行政暨公職司的培訓計劃中，每年都固定舉辦一些職業技術培訓課程或活動，其中最突出的為在外地舉行的“赴葡就讀計劃”(PEP)¹⁸以及“中國語言和行政課程”(CLAC)¹⁹，這兩項特別的計劃旨在公共行政雙語人材的本地化和普及化。赴葡就讀計劃每期不少於一年，目的令公職人員可加深對葡國語言的認識，了解葡國公共行政的基本原則、架構以及運作方式，以便更好地理解澳門行政制度；中國語言和行政課程則分三個月，六個月以及一年，旨在為公職人員提供不同的學習機會，提高中文水平，了解中華人民共和國公共行政的運作模式。

八、公職法律制度前瞻

因澳門公共行政目前所處的特殊階段，即政權交接的過渡期，澳門公職法律制度已作了某些修改。有關公職人員現況的統計數字可成為制定關於公共行政政策的指導方針。

人員狀況(31.12.93)

1. 招聘地	
1.1. 本地招聘	14 656 (93.46%)
1.2. 葡國招聘	1 012 (6.47%)
1.3. 其它地方	11 (0.07%)
2. 本地招聘人員的屬性 ²⁰	
2.1. 固定職位的人員	6 972 (47.52%)
2.2. 不固定職位的人員	7 684 (52.43%)

17. 自一九八九年十月一九九三年九月行政暨公職司培訓中心為公職人員組織和舉行了多個短期課程。該中心之職責、權限和設施現已移交澳門理工學院，納入該學院之特別計劃暨在職培訓中心。

18. 見“赴葡就讀計劃(PEP): 本地化之計劃”一文，作者為 Ana Andrade，刊登於澳門《行政》雜誌一九八九年第六期第七一五/七二一頁(中文版第八二五/八二三頁)以及“個人差異在學習作為澳門第二語言的葡語的作用：赴葡就讀計劃的情況”一文，作者為 Luís Fonseca，刊登於九一年第一三/一四期第六〇七/六四八頁(中文版八二五/八六〇)。

19. 還有其它在海外舉行的學習計劃，但只是針對某些公共機關工作人員的特殊性質的計劃。

20. 屬於人員編制職位的工作人員視為具有個定職位的屬性。

如前所述，公眾不斷要求增加公共機關的服務，為滿足這些需求，必須解決即使在公共機關人員編制不再增設職位的情況下，仍可聘用人員為機關服務。在本地招聘的工作人員中百分之五十二點四三屬不固定的性質，而公職法律制度其中一項可作修改的便是改變這種情況，且嘗試將這類已在公職獲得一定經驗的工作人員納入編制內。

為此，有必要對各公共機關的人員編制作出檢討，或透過重組，或作出修改，或根據實際需要設置職位以便開展相關領域的工作。編制外合同人員和散位人員，亦即技術人員，必須透過行政途徑或恢復職程的入職開考而納入人員編制中，並根據每個職級所規定的基本期限計算其服務公職的年限，且強制性地在澳門退休基金會注冊。

這一穩固人員編制的程序必須在短期內完成，因為它為已在公職服務的工作人員例外地提供了入職的可能性，而在此一程序完成之後，公職人員的招聘和甄選將回復開考這一正常程序。編制外合同和散位合同仍可成為招聘從事非長期性的公共職務人員的形式，或在一定的時間內協助新工作人員的職業培訓。

海外招聘的工作人員儘管只佔澳門公職人員總數的百分六點五，但卻是公共部門正常運作以及傳授專業知識的重要組成部份。因此，這些工作人員的薪酬制應該有別於澳門公共行政之編制人員，且必須確定特定的工作，而這些工作一般來說與行政約束以及公共部門的日常及固定的活動無關。

為落實人材本地化的措施²¹，雙語人材的本地化及普及化的特別計劃必須得以延續和發展，如赴葡就讀計劃以及中國語言和行政課程²²，各種職業技術培訓課程以及新開設一些專為技術編制人員的課程，目的是更有效地履行職責，尤其是擔任領導及主管的職務，隨著各公共機關助理職位的增多，日後將有更多具備高等學歷，掌握中葡雙語的工作人員獲得普升，從而令他們獲得大展才華的機會，以便將來被委任領導及主管職務。

以上為公共行政運作的幾個方面，藉此僅希望能達到了解澳門公職制度之架構的目的，並提供與其他地區之公職制度作比較的素材，最後，但願所有公職人員在履行職務時都能為本地區的發展和進步盡一份綿力，並在以個人自由從事公共活動時，能夠時刻以社會公益為限。

澳門，一九九四年四月

21. 儘管“人材本地化”通常可理解為一九九九年澳門主權回歸中國管治後，澳門行政當局之技術員和其他工作人員留任澳門，但“人材本地化”還可有其它的涵義。

22. 除為所有公職人員而設的學習計劃外，還有其他為特定職級的人員而設的其他計劃和特別課程。