

澳門公共行政中的工作與休息

羅理道*

1. 工作

工作是一個模稜兩可的事實，它同時具有正負兩個方面。負面係指與勞動刑罰概念聯在一起。在西方文明中，由於沉淪¹，人類要從艱苦工作的生活中贖罪，而艱苦工作在大部分的拉丁語言（葡語、西班牙語和法語）中已被曲解，“工作”²一詞源於“三腳架”（tripalium），原指由三枝棒或棍組成的一種用以懸掛動物進行烙印的工具，後引伸為一種痛苦的工具。正面係指與勞動創造者的概念聯結，當中可看到一個人類潛在的生產活動的模式，及人類參與神創造世界³此一至今未完的活動的模式。通過工作，人類成了造物主，而對於某些哲學家來說，人類成了自己的創造者：按馬克思（Marx）的格言“世界上所有的假定歷史莫過於是通過人類勞動的生產”，因此，對於人類——既為“勞動者”，自需要工作以維持生活——工作是“強制”的事情，它同時亦是一個實現的元素。然而是在工作沒有使人類墮落及對人類造成破壞的情況下它才是一個實現的元素。試想在十九世紀時的工作條件；試想到了一八四一年才出現首部社會法律，訂定在手作工廠中工作的童工

* 科英布拉法律學院法律碩士、里斯本會計及行政高等學院教授、行政暨公職司高級技術顧問

1. “接著，對那男人說：你為何聽從妻子的話，吃了我禁止你吃的果子，而我已命令過你：“千萬不要吃這樹的果子”，土地將因你的過失而受咒詛。你要終生辛勞才能生產足夠的糧食。土地要長出荊棘雜草，而你要吃田間的野菜，你得汗流滿臉才吃得飽，你要工作直到你死了，歸於塵土；因為你是用塵土造的，你要還原歸於塵土。”創世記，第三章，第十四至十九節。
2. 或者再看其他的用法，例如“分娩工作”這個短語就與痛和忍受的概念聯結在一起。
3. “上帝對他們說：‘創造並繁殖你們，使你們佔據並支配大地；統治海裏的魚、天空的飛鳥及在地上行走的所有動物。’”創世記，第一章，第二十八節。

最低年齡為八歲（！），並容許十二至十六歲的少年每週工作七十二小時！試想在低工資，工作、衛生和安全條件都很差，在對抗疾病、意外方面欠缺保護和對老年人缺乏保障的整個十九世紀中，此等情況產生緊張狀況，並導致為人所熟悉的社會問題。

另一方面，工作對人類的意義不祇環繞衡量勞動者本身的職能，而在作為社會一項重要活動方面，亦要衡量於勞動者與顯示團結義務間的作用。

因此，瞭解到基本法律已對工作權利有所規定，同時亦對與之有關的工作義務作出規定（葡萄牙共和國憲法第五十八條第一款和第二款）並確認所有勞動者的權利：

“a) 在遵守同工同酬原則下，按工作量、性質及質素得到工作回報，以保證應有之生活水平；

b) 要求在工作之組織方面，顧及社會尊嚴之條件，以利於個人實現；

c) 在衛生及安全條件下提供工作；

d) 休息與餘暇、每日工作時數之最高限度、每週休息及定期有薪假期；

e) 處於非自願之失業狀態時獲得物質援助。”（葡萄牙共和國憲法第五十九條第一款）

2. 休息

工作和休息是一個貨幣的兩面，休息是工作之相對⁴。休息是勞動者身心平衡的一個基本元素，沒有休息，勞動者的生產力將受到嚴重影響。事實上，休息是勞動者重組工作力量的一種需要，亦是勞動者自我實現的要求，對提高個人文化是不可或缺的。今天，處於經濟危機的時刻，休息一方面是現有工作分配的工具，另一方面，特別是透過假期，促進工商業與旅遊業的聯繫，使各地區恢復和增加就業。

在共和國的法例中，立法者追求勞工休息的目的明示得十分清楚，十二月二十八日第874 / 76號法令第二條第三款規定：“年假權應實行，以便勞動者恢復身心，並向他們保證個人有空間時間與家庭團聚，及參與社會和文化的最起碼條件”。

休息，由最初作為勞動者的簡單利益，今天已被承認包括在所有勞動者的基本權利中，視為一項經濟（或社會）的權利，是葡萄牙共和國憲法第一部分（基本權利及義務）第三編（經濟、社會與文化之權利及義務）第一章的組成部分。然而，儘管已在一定程度上取得立法實現，似乎應該適當考慮各項基本權利，因其內容祇有利於保障，而不利於限制，葡萄牙共和國憲法第十八條規定的情況和條件則除外⁵。

4. “這樣，整個宇宙萬物都創造好了。在第七天，上帝因完成了祂創造的工作就歇工了，祂賜福給第七天，聖化那一天為特別的日子；因為祂在那一天完成了創造，歇工休息。”創世記，第二章，第一至三節。

5. Gomes Canotilho 和 Vital Moreira，葡萄牙共和國憲法注釋，第三次修正版，第三百一十八頁至第三百二十頁。

3. 休息權

澳門公共行政工作人員的休息權由十二月二十一日第87 / 89 / M號法令通過的《澳門公共行政工作人員通則》及六月一日第23 / 95 / M號法令所規定⁶，該兩個法律文本規定有關的實施：每天工作的上限、每週休息和每週補充休息、公眾假期和年假。

3.1 每天工作的上限

《澳門公共行政工作人員通則》規定辦公時數的一般制度，但亦規定特別制度的設立。

在一般制度中，澳門公共行政工作人員每週的正常辦公時數為三十六小時（《澳門公共行政工作人員通則》第七十七條第一款），根據載於一九九五年五月十五日第二十期《政府公報》的五月十一日第21 / GM / 95號批示規定，有關工作的時數由週一至週五按如下方式分配：

- a) 上午時段
週一至週五：由上午九時至中午一時；
- b) 下午時段
週一至週四：由下午二時三十分至五時四十五分；
週五：由下午二時三十分至五時三十分。

該規定制度是一個嚴格的辦公時間制度，訂定上下班的時間，並普遍在本地區的公共行政辦公單位中實施。所有工作人員包括領導層和主管人員都必須遵守該時間表。事實上，免除領導層和主管人員的時間表祇不過是該組別人員在正常辦公時間以外工作沒有權利收取任何報酬而已，並在有需要時，不論何時都必須返回部門工作。十二月二十一日第85 / 89 / M號法令第八條第二款清楚表明：免除時間表“但不免除須遵守勤謹的一般義務及正常辦公時數”。

6. 在此不評論該法令存在的瑕疵問題。祇說明訂定“當地公共行政制度綱要”（《澳門組織章程》第三十一條第一款p項）屬立法會權限，授權予澳督者不在此限。至於公職的法律制度，有關綱要由多個法令訂定，授權立法的行使由十月二十三日第9 / 89 / M號法律規定。在各法令中，包括通過《澳門公共行政工作人員通則》的十二月二十一日第87 / 89 / M號法令，該通則為法令的組成部分。《澳門公共行政工作人員通則》對年假、缺勤和大假等事宜作出規範。因此，第87 / 89 / M號法令對專屬綱要進行立法，如此好像把有關事宜的立法權授予總督，然總督對此沒有根本和獨立的立法權限，祇可頒佈為充實第87 / 89 / M號法令的總綱要而制定之法令。

但所做的不祇這些。

另一方面，在第23 / 95 / M號法令的序言中，使用了由行使根本和獨立權限制定的法令的規定方式（八月二十日第47 / 90 / M號法令第五條第二款）——“總督根據《澳門組織章程》第十三條第一款之規定，命令制定在澳門地區具有法律效力之條文如下”——如此，已不是為充實法律（或法令）的總綱要而制定法令之規定方式（上述第47 / 90 / M號法令第五條第五款）。

此外，第23 / 95 / M號法令與第87 / 89 / M號法令的不協調表現於前者明示撤消後者大量的規定，但後者無疑具較強法律和高層級的性質。

一般來說，祇會在固定的時間制度內工作，然而，例外的是，當有關部門的正規事務和正常運作有需要時，可採用輪班制度，而有關的輪班制度須獲預先批准（《澳門公共行政工作人員通則》第一百九十九條及其後數條）。

還須指出的是，首先選取的正常辦公時間是以一週而非以日數來訂定的，形成一個以一週為此效力的時間單位的普遍趨勢，然後才把正常的辦公時間按一週的日數分配。

為此在一般制度中，每天工作的時間正常計為七小時十五分，週五則為七小時。

但正如所知，《澳門公共行政工作人員通則》本身規定並允許訂定其他每週辦公時數及實行其他的辦公時間。

至於合約散位工作人員，第二十八條第一款c項規定，把有關的工作時數和辦公時間在散位合同中訂明，每週最多為四十四小時。

此外，透過訓令還允許訂定在不同時段的辦公時數，視乎有關特別情況而定（第七十七條第二款），每週工作超過四十四小時的，可以給予收取補充報酬的權利（第七十七條第三款）。

在行使該權利時，已訂定其他的辦公時數，茲簡單列舉如下：

a) 製造及澳門政府船塢一般職務的人員，每週工作時數為四十四小時（二月十二日第32 / 90 / M號訓令獨一條）；

b) 澳門保安部隊的軍事化人員和消防隊人員每週工作時數超過四十五小時（四月三十日第96 / 90 / M號訓令第一條），每月有權收取相等於薪俸索引點一百點的百分之四十的補充報酬（上述訓令第二條），而一般制度的加班或輪班對他們不適用（上述訓令第三條）；

c) 司法警察司的刑事偵查人員和刑事偵查助理每週工作同樣超過四十五小時（六月十五日第129 / 92 / M號訓令第一條），每月有權收取相等於薪俸索引點一百點的百分之四十的補充報酬（第129 / 92 / M號訓令第三條），而一般制度的加班或輪班對他們不適用（上述訓令第三條）。

另一方面，七月十一日第62 / 88 / M號法令訂定監獄警員每週工作時數為四十五小時，不妨礙那些視為長期和強制性質的工作，並應採取必須的措施以防止或解決危害監獄秩序和安全的緊急情況，阻截或停止犯人越獄（第二十一條和第四條）。

至於醫生，九月二十一日第68 / 92 / M號法令規定了兩種工作制度：正常制度，每週工作三十六小時；常設候命制度，每週相等於四十五小時，並有義務於接到通知後回部門上班（第六十四條）。內部人員和等同醫生的人員每週正常的工作時數為四十五小時（第六十五和六十六條）。醫生的工作時間為八至二十小時，不妨礙值勤時，由於緊急或長期醫療服務而連續工作十二小時（第六十七條）⁷。

7. 就提到有關特別制度工作時間的活動不打算盡錄。除了文中提到的幾個方面之外，在此亦提及一些其他的特別工作時間制度，譬如在提供護理健康、駐守住院單位、緊急服務或手術室等範疇的醫護人員（七月三十一日第9 / 95 / M號法律第十八條至第二十一條），以及在博彩監察暨協調司提供服務的技術或稽查人員（四月五日第28 / 88 / M號法令第十五條）。

3.2 每週休息和每週補充休息

每週休息在西方文化中有悠久的根源，源流可追溯至聖經創世時期（Génesis）。

在本澳，六月一日第23 / 95 / M號法令第八十二條落實了每週休息和每週補充休息。按該條c項規定，週日和週六分別為每週休息和每週補充休息的日子。

在分析正常辦公時間和每週休息制度的演變中，可以證實澳門公共行政工作人員透過工作時數的補償獲得每週補充休息，把週六的工作時數分配到每週各個工作日，換言之，把週六制訂為每週補充休息日並不涉及減少每週的工作時數。事實上，按十二月二十一日第87 / 89 / M號法令第二十七條規定，正常時間係週一至週五由上午九時至中午一時，下午三時至五時三十分；週六由上午九時至中午十二時三十分。此規定與《澳門公共行政工作人員通則》第一百九十二條結合起來，將週日和週六下午分別作為每週休息和每週補充休息的日子。而在一九九五年，透過一月十二日第3 / GM / 95號批示，以試驗性質引入一個把每週改為五個工作日的制度（每月的第一和第三個星期為五天工作週，倘該月有第五個星期亦包括在內）然而，維持每週工作三十六小時。為此，在五個工作日的那個星期，正常辦公時間在下午時段更改如下：

- a) 週一至週四，由下午三時至六時十五分；
- b) 週五，由下午三時至六時。

稍後，《澳門公共行政工作人員通則》第一百九十二條為六月一日第23 / 95 / M號法令第八十五條所取消，並由該法令第八十二條在澳門公共行政中建立每週五天工作制度。

這種變更證實符合每週五天工作制的世界趨勢。當中包括中華人民共和國，她於一九九五年五月一日實行由國務院於一九九五年二月通過“關於公務員和職工的工作時間規定”的修改，該修改為機關和企業的工作人員制定每週工作五天。如同世界其他地區，此舉措不單對工作人員的尊嚴作出貢獻，並且宣稱是為了符合管理和工作分配的需要：透過增加休息時間，期待較容易產生新的職位，或至少該措施可刺激大多數企業維持現有的工作崗位。

3.3 公眾假期

儘管設立公眾假期是容許工作人員分享民間節日和宗教節日，然而公眾假期普遍被我們用作休息。

一般來說，公眾假期不需工作，倘有工作則視為加班（《澳門公共行政工作人員通則》第一百九十四條b項），應獲補償或增加報酬，又或是在正常辦公時間中扣除（《澳門公共行政工作人員通則》第一百九十六至一百九十八條）。

根據一月二十三日第4 / 82 / M號法令規定，本澳公眾假期如下：

- a) 一月一日、四月二十五日、五月一日、六月十日、十月一日、十月五日、十一月二日、十二月一日、十二月八日、十二月二十二日、十二月二十四和十二月二十五日；

b) 節日當日的假期有：農曆新年（首三天）、清明節（萬靈節）、復活節前的星期五和星期六、端午節（龍舟節）及重陽節（追思節）；

c) 中秋節的翌日（按六月二十二日第38 / 87 / M號法令第一條規定）；

d) 在澳門市為六月二十四日，而海島市則為十一月三十日（按四月二十六日第15 / 93 / M號法令第二條規定）。

正如所見，有些公眾假期是固定的，但有些節日和盛大儀式的日子則隨著每年的變動而有所不同。因此，行政暨公職司會在每年的十一月期間編訂翌年全年的公眾假期表並在《政府公報》刊登。

3.4 年假

正如其他工作人員一樣，澳門公共行政工作人員每年都有權安排一段時間休息，在此段期間毋須工作但有權收取報酬。

目前，已確認和保證所有工作人員享有年假權，這是公共行政工作人員客觀現實的權利，而不再是由領導人運用任意權力因提供服務而給予的單純酬勞或獎勵。

這也是一項不可放棄或免除的權利，當然亦不會是放棄的對象。原則上，也不能用物質替代：“年假權係不可放棄；而其實際享受亦不得以任何金錢補償代替，但屬本法規明文規定者，不在此限。”（第23 / 95 / M號法令第三條第三款）。

年假權與工作人員的資格和本身工作分不開。事實上，有關假期在每年享受，並且是因前一曆年提供服務而獲得（第23 / 95 / M號法令第三條第二款）。另一方面，在永久終止職務的那一年，工作人員有權收取相等於至該年一月一日到期而未享受的年假日數、去年因工作需要而未享受的轉移年假日數的金錢補償；及按該年實際工作的月數，每月收取兩日半薪俸的金錢補償。至於與本身工作的聯繫方面，還需特別一提的是，當受無薪假效力規範時，首先，在無薪假開始前，人員應享受進入無薪狀況前之曆年所獲得的年假（第23 / 95 / M號法令第十一條第一款）；其次，當短期無薪假發生在同一曆年時，工作人員於來年將有權按無薪假的年度所提供服務時間，享受依比例計出的年假（上述法令第十一條第二款）；第三，若該無薪假橫跨兩個年度，則工作人員在重新上班的一年和緊隨之年，分別有權按停止職務之年和重新上班之年提供服務的時間，享受依比例計出的年假（上述法令第十一條第三款）；最後，倘工作人員從長期無薪假重新上班時適用為第一年服務的規定制度（第23 / 95 / M號法令第十一條第五款）。

3.4.1 享受年假之要件

按第23 / 95 / M號法令第三條第一款的規定，年假權與工作人員的資格是分不開的，但享受年假的權利則視乎以下要件：

A) 一年以上的服務

所指服務必須是實際的和沒有中斷的，並應是向本地區行政當局提供服務。然而，對於工作人員期間祇為一個部門或先後為多個部門提供服務，為單獨一個或多個公法人提供服務則沒有影響。

另第一年服務的工作人員，連續工作滿六個月後可以提前享受十天年假，當中五天必須連續享受（第23 / 95 / M號法令第九條第二款）。

B) 阻礙效力的不存在

紀律處分祇有在法律上明示聲明的效力。目前停職處分同樣會令受處分完畢後一年內失去享受年假的權利（《澳門公共行政工作人員通則》第三百零九條第二款）。該處分效力與立法者確認年假權的目標（恢復人員的身心和安排個人的空閒時間）截然不同，在一定程度上，恢復舊有的一套，即賦予行為或服務良好的人員享有具獎勵性質的假期權利。

同時，享受長期無薪假使享受年假的資格受到限制，因為當工作人員重返部門時，祇適用於第一年服務的規定制度。

3.4.2 年假時間之計算

六月一日第23 / 95 / M號法令規定每年年假的最長時間，而該時間可被扣除。在澳門的法律體系中沒有一個扣除假期的下限，因為若有限制，可能出現工作人員在一曆年內沒法享受一天的假期。

年假時間最長為二十二個工作日（第三條第一款）其算法為不包括週日、週六及公眾假期（第三條第四款）。

不合理缺勤亦算入此段時間內。不合理缺勤的日數將在同年的年假時間中扣除。例外的是如已享受有關年假，則在來年的年假扣除（第23 / 95 / M號法令第十五條第二款）。

無薪假的享受同樣與年假的長短有關，此點在上述3.4中已有提及。

明顯地，每一曆年於一月一日到期獲得享受的年假應扣除已於前一曆年提前享受的年假日數。事實上，第23 / 95 / M號法令對第一年服務的工作人員祇要連續工作滿六個月，即容許其提前享受最多十個工作日的假期，其中五日必須連續享受（第九條第二款）。且祇要工作滿一年後，還容許工作人員提前享受每月兩日，至每年最多為十個工作日的年假（第九條第一款）。該項提前享受假期的方式取代了缺勤扣假。缺勤扣假是由《澳門公共行政工作人員通則》第九十和九十一條所規定，今天該兩條規定已為第23 / 95 / M號法令第八十五條所取消。

然而，重要的是現在對不合理缺勤和提前享受年假實行扣假已完全不同。不合理缺勤使年假權的數量減少，而工作人員會看到其有權享受的二十二日年假將悉數減回不合理缺勤的日數：工作人員失去被減去的年假日數，並因此而不可以向行政當局申請享受那些被減去的日數。在提前享受年假方面不同的是，工作人員會看到因其提前享受年假而用盡自己的年假權；權利按逐漸滿足工作人員——即是隨著行政當局履行義務向人員提供有關年假——而耗盡。兩種情況之間的差異表現於，例如在假期津貼，事實上，假期津貼是相等於工作人員本曆年內所享有年假日數的報酬（《澳門公共行政工作人員通則》第一百八十四條第一款），所以，在提前享受年假的情況下，假期津貼不會被減少，但在不合理缺勤而被扣假的情況下則會。

此外，年假時間應加上工作人員在過去到期獲得而未享受的年假。事實上，立法者容許將本年到期的部分年假日數轉移至緊接之曆年（第23 / 95 / M號法令第十

條)，但最多可轉移十一個工作日。轉移年假可在工作人員本身要求或工作需要時發生。因工作需要而轉移年假，以及中斷休假的決定（第23 / 95 / M號法令第八條），屬總督的權限⁸。總督根據部門領導人附有說明理由的建議書頒令有關批示。尚須一提的是，在積累年假的情況中，工作人員祇有權收取相當於本年一月一日到期的年假的津貼（《澳門公共行政工作人員通則》第一百八十四條第二款），這是由於在去年一月一日到期時所得年假的津貼已於該年收取了。

正由於有需要核實每位工作人員的年假權時間，各部門要進行有關的計算，並於每年一月十五日前按領導人的要求訂定一個列明各工作人員於該年有權享受年假日數的年假表，且在一月三十一日前接受當事人對該年假表聲明異議（第23 / 95 / M號法令第五條）。

3.4.3 年假權之到期

一般來說，年假權於每年一月一日到期，正如我們所知，要在上一曆年提供服務而獲得。

但屬首年服務者則要連續工作滿一年才獲得（第23 / 95 / M號法令第三條第二款）。該制度同樣適用於長期無薪假⁹後重新上班的工作人員。

3.4.4 年假時間之選定

年假不能雜亂無章地享受，事實上，有需要組成一個年假計劃表，透過該表結合工作人員的利益和部門的利益。享受年假時應使部門的正常而有規律的運作不受影響或盡可能把影響減至最低。

因此，明白到年假時間的選定應盡量為部門的工作人員和領導人之間協議的結果。在缺乏共識時，有關假期由領導人按工作需要而訂定（第23 / 95 / M號法令第六條第一及第二款）。明顯地，部門的領導人必須就此目的而作出平衡或提供方法，即是必須在保持部門正常而有規律的運作的公共利益和工作人員個人的公共利益之間取得平衡，千萬不要忘記越多抨擊，公共利益越是有進步得益。

選定年假時應考慮幾種優先情況：一種是為在同一部門工作的夫妻訂定享受假期，祇要他們的假期時間是等於或多過五個工作日（第六條第三款）；另一種是對其配偶同在政府部門工作而必須在年內某特定期間享受假期的工作人員訂定年假時間（第六條第四款）；最後，是賦予在職兼讀工作人員方便，其假期應配合上學情況而定出，倘證實與所屬部門的年假計劃有抵觸者，不在此限（第五十四條第一款）。

8. 在此顯示了立法者的一項失誤。第23 / 95 / M號法令對澳門的公共部門和組織包括市政廳的工作人員適用（第二條第一款），廢止或代替《澳門公共行政工作人員通則》的多項規定。《澳門公共行政工作人員通則》的第四條賦予總督實行“通則”中規定行為的權限；又或屬市政廳範疇時，則賦予市政執委會。至於現今在第23 / 95 / M號法令的紀律事宜，不得不繼續把市政執委會理解為市政廳工作人員的權限實體。

9. 長期無薪假最短要超過一年，最長為十年（第23 / 95 / M號法令第六十九條第一款）。

假期表於三月一日前通過（第六條第五款），由於假期表是由工作人員自行申報制定，是故僅在因工作需要——出現重大或不能預見的理由——的情況下才可作出修改（第六條第六款）。而透過當事人說明理由之請求亦可對假期表作修改（同上述規定）。

3.4.5 年假之享受

原則上，年假應在其到期之曆年內享受（第七條第一款），但此規定會有例外，因年假不單可以提前到上一年，亦可以延遲到下一曆年享受。

提前享受年假祇在工作人員提出時才發生（第九條），有關情況之前已有述及（參閱上述3.4.2）。不同的是，延遲享受年假可以由工作人員提出亦可以由行政當局強制（第十條），但不可以轉移多過十一個工作日的年假至緊接之曆年。由行政當局強制延遲享受年假祇可以基於工作需要。而有權訂定延遲享受年假的實體為總督或市政廳，視乎工作人員是否屬於市政人員而定。

另外，年假可以連續或分兩次或以上的時段享受，但其中一段期間不得少於十個工作日（第七條第二款）。而分段享受年假可由工作人員提出或由行政當局強制。由行政當局強制而引致享受年假之中斷，祇在證實部門運作上出現迫切和未能預見的情況時才發生。中斷假期是由總督或市政廳應部門領導附有說明理由之建議書而作出（第八條第一款）。倘中斷年假是由於分娩（第十七條第三款）、親屬死亡（第二十一條第二款）、住院（第二十三條第七款）等特別情況而引致者必須提供適當證明¹⁰。

3.4.6 年假的特定權利和義務

工作人員的各種權利和義務與年假有關聯。

工作人員的權利主要有：

- a) 獲得實際服務時有權收取之報酬（第四條第二款）；
- b) 收取年假津貼（第四條第三款）；
- c) 年假時間亦計入實際服務時間，以便為各種效力，特別是為在職程中的晉階和晉升的年資、退休等效力。

工作人員的特定義務有：

- a) 於年假期間不得從事任何有償活動，已合法獲准者不在此限（第四條第一款）；
- b) 提供享受年假期間在本地或外地的聯絡資料（第七條第三款）。

10. 由工作人員選擇中斷或中止年假。

倘屬中斷者，必須另定享受未完年假的新時間。

倘屬中止者，年假中止至導致中止的事件結束為止，事件結束後隨即繼續享受假期。

