



廉政公署
C C A C

專職性制度 審查報告

目錄

一、概言.....	2
二、確立專職性原則的目的	7
三、現行專職性制度的不足	13
1. 公共職務／職位的兼任.....	13
2. 私人業務的兼任.....	15
四、總結.....	28
參考的外地法規及指引	33
參考網站.....	36

一、概言

本署過去一年的工作重點之一，係推動公務人員提升誠實正直的公職品德及協助部門製作內部廉潔守則，因此，一方面分別向不同部門的領導主管及一般公務人員進行講解會，以協助各級公務人員了解與公職操守有關的法例規定，另一方面，又與各部門建立聯絡人機制，提供有關製訂內部廉潔守則的意見，從而協助各部門逐步提升內部管理的廉潔文化。

針對現時本澳與公務人員操守有關的法律制度，本署在 2003 年完成的《避免利益衝突的審查報告》已作出分析，其中包括專職性制度（即公務人員應專事一職，僅在例外情況下方可兼任其他職務），因為這制度的存在與確保公務人員公正無私執行公務及維護行政當局的聲譽有著重要關係。至於公署在進行上述推廣廉潔奉公的工作期間，自然亦免不了觸及這一制度。事實上，此制度確實有不健全及受爭議之處，因此在進行上述推廣工作的同時，亦引發起不少部門及公務人員對此制度的反思。

現行適用於大部分一般公務人員及領導主管人員的“專職性”規定，分別係《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《一般人員通則》）第 17 條，以及《領導主管人員通則》（下稱《領導主管通則》）第 9 條（以下統稱兩通則為《通用制度》）。《通用制度》將“兼任”劃分為“兼任公共職務”及“從事私人業務”兩大類別：在“兼任公共職務”方面，《通用制度》訂明各種可例外兼任的情況；至於在“從事私人業務”方面，《領導主管通則》規定領導及主管人員絕對禁止從事私人業務，即使透過中間人亦不可以；《一般人員通則》則規定一般公務人員僅

在例外且符合所有法定前提下，經許可後方可以從事私人業務，但以自由職業制度從事私人業務則絕對禁止，除非法例另有規定。然而，《通用制度》無特別針對兼任“無酬職務”作出規定，即無論兼任的公共職務或私人業務是否有酬，均受上述“絕對禁止”（領導主管人員）及“申請批准”（一般人員）的制度約束。換言之，作為涵蓋現行公職法律制度主要內容的《一般人員通則》及《領導主管通則》均單純以職務或業務的“公”“私”屬性來作為規範“專職性”原則的“切入點”，而非以“職務”或“業務”是否有酬來作“切入點”。

與此同時，不少公務法人在其專有“人事規範”〔一般以《……（部門／機構名稱）人員通則》命名〕中所訂定的“專職性”制度，則往往以職務或業務是否“有酬”作為“切入點”，相應的取向為“有酬的職務”方受專職性制度約束，至於“無酬的職務”則不屬專職性制度的規管之列。

換言之，受該等專有“人事規範”約束的公務法人的公務人員及領導主管人員，只要所兼任的職務或業務屬無酬的，不論該等職務屬公共職務或私人業務，均可自由兼任，即使是領導主管人員也可無須經批准而以無酬的方式從事私人業務；但受《一般人員通則》約束的公務人員則須經批准，方可以無酬的方式從事私人業務，至於受《領導主管通則》約束的領導主管人員，更絕對不可從事私人業務（無論是否有酬）。此種情況容易令人質疑為何這等公務法人的人員可以特別獲得如此寬鬆的對待；另一方面，亦會令人質疑現行《通用制度》的規定是否過於嚴苛，甚至不合情理。

再者，《通用制度》並無就“從事私人業務”作出明確定義；根據學理、前反貪污暨反行政違法性高級專員公署及行政暨公職局的解釋，“從事私人業務”

係“指從事在公職以外作出、收取相應報酬或酬金的一切行為或工作，又或其他儘管沒有報酬，但可被視為從事者的長期事務或生活方式的非公職範圍內的工作或行為”¹，由於上述解釋將“從事”闡釋為構成人員的“長期事務”或“生活方式”的一種客觀表象（“可被視為”的表述足以顯明並非以相關人員主觀上是否視其所兼任的事務為長期事務或生活方式的判斷作準，而是以客觀的外在判斷作準），但在哪些情況下，公務人員所兼任的私人事務才被視作“長期事務”或“生活方式”，當局從來未有作進一步的解釋或發出指引（特別是針對無酬從事私人業務的情況），因此難免令人對何種情況屬“從事私人業務”產生疑惑。

另一方面，鑑於私人有結社的權利，而社團本身則屬私人機構，因此，假如公務人員對社團工作或活動的參與，已成為其“生活方式”或將之作為自己的“長期事務”，不論此種參與有酬或無酬，便會被認為“從事私人業務”，除非基於社團本身（例如屬獲確認為行政公益法人的社團）或其所開展活動的性質，公務人員的兼任已被認定為屬謀求公共利益，即屬兼任公共職務的情況，方可排除在“從事私人業務”之列。鑑於兩部通則並無將公務人員以無酬方式為非牟利機構服務的情況排除，從而僅針對公務人員開設商業機構（如公司）或為私人牟利機構服務等屬於為自己或他人謀求經濟利益的情況以申請批准（一般公務人員）及禁止從事（領導主管人員）的機制規範，在此情況下，對無酬為非牟利機構服務的情況便會有矯枉過正之嫌，且與本澳社團文化興盛²的現實情況脫節。

¹ 參閱反貪污暨反行政違法性高級專員公署第 222/97 號卷宗的意見書（詳見《反貪污暨反行政違法性高級專員公署 1997 年年報》第 115 頁及行政暨公職局 1998 年 8 月 28 日第 566/DTJ 號傳閱公函）。

² 根據身份證明局向本署提供的資料，直至 2005 年 11 月，已在該局登記的社團為 2722 個，而根據統計暨普查局的數據，2005 年 9 月 30 日澳門的人口估計為 48.2 萬人（見統計暨普查局官方網站：<http://www.dsec.gov.mo>）。

事實上，公務人員以無酬的方式在非牟利社團擔任職事，如出任社團管理機關的據位人，並不罕見。

再者，針對從事私人牟利機構的業務方面，如從事與否並非取決於個人意願，例如繼承，仍須預先取得批准（一般公務人員）或受禁止（領導主管人員），亦不合情理，因為專職性原則的立法精神雖在於預防公務人員因擔任私人業務／工作（特別是一些會導致公務人員處於利益衝突情況的事業或活動）而妨礙公職的履行，但其著眼關注仍是公務人員不應隨便接受或承擔有關事務；如果公務人員除放棄繼承外便別無選擇地繼承先人的事業（例如係唯一法定繼承人），即使其欲結束業務也需要一段時間，因此對於這種情況完全適用現行的申請批准（一般公務人員）及禁止（領導及主管）機制亦不合情理。

有必要說明的是，透過公務人員兼任私務的約束，可進一步發揮預防利益衝突的機制，因為《行政程序法典》所規範的迴避制度，只針對公務人員在參與個別行政程序／合同／行爲的過程中會存在的利益衝突情況定出申報機制、聲請機制及審議機制，但如公務人員所兼任的私務與其擔任的公職存在利益衝突的情況（例如從事監管工作的公務人員，本身亦為被監管活動的經營者或兼職為其服務），單純依賴迴避制度只會造成事事迴避無法履行公務的情況，有關人員的工作便會落在其法定代任人的身上，衍生空據“職位”而不履行“職務”的情況。

此外，現行《一般人員通則》所訂立的許可兼任的審批準則，尚有其他不盡完善之處，例如：針對兼任公共職務或職位的情況，《一般人員通則》僅對教學活動的兼任訂定每周不超過十一小時的限制，但對於職業培訓活動的兼任，上級審批時須考慮甚麼因素，現行《一般人員通則》並無明確規定；又如在“從事私

人業務”方面，《一般人員通則》僅規定批准一般公務人員從事私人業務的前提必須同時符合“時間並非全部或部分與所擔任的職務或職位之工作時間重疊”、“不影響工作人員無私義務的履行”和“不被特別法所禁止”三大條件，但從實務角度來看，非在本職工作時間內進行的兼職，是否必然代表“兼職與本職在時間上無衝突”，即使會導致人員日以繼夜或在欠缺充分休息下從事需耗用大量體力或需高度集中注意力的工作，以致影響公職工作的履行（但不妨礙無私義務），上級是否仍應批准？不論《一般人員通則》或行政當局，均無訂明具操作性的準則。

雖然歷來行政當局在監管公務人員遵守“專職性”原則方面並不嚴謹³，箇中原因不排除與“從事私人業務”的定義難以操作有關，以致一旦嚴格執行、便面臨如何處理公務人員在社團擔任職務這棘手問題。然而，如果因這難題的存在，而忽略“專職性”原則背後所確保的公共行政的公正無私、公務人員不因私務而陷於利益衝突情況或妨礙其對公務的專注等價值，便難以落實“依法行政”及“持廉守正”等方針理念，因此當局有必要積極面對這些單靠《行政程序法典》所訂的迴避制度不能解決的問題。為此，本署依組織法賦予的職能⁴，就上述兩部《通則》，以及散見於各法例或機構專用人事規範的專職制度，作出更深入及全面的分析，並結合外地的公職“專職性制度”所帶來的啟發，就現行法例中難以執行及與現實情況脫節之處，提出改善建議。

³ 事實上，本署成立以來，收到不少關於公務人員在外違法兼任有酬工作的舉報，而經本署調查後，證實有部分舉報屬實。

⁴ 第 10/2000 號法律第 3 條第一款第(四)項，以及第 4 條第（九）項及第（十）項。

二、確立專職性原則的目的

政府的管治任務係以公共利益為依歸，而管治工作係透過公務人員履行職務來落實，因此，“謀求公共利益”、“為公共利益作出最大貢獻”，以至“維護行政當局的聲譽”等，便成為政府對公務人員履行職務的最根本要求⁵。

由於公務人員身負上述責任，故本澳現行公職法律規定，凡擔任公共職務者均須遵守“專職性原則”⁶及“不從事不得兼任的活動”義務⁷，訂明公務人員不得擅自另兼他職，而學理上亦認為只可以任用沒有從事其他與擬交託公共職務相抵觸的公共或私人職務的個人擔任公職^{8,9}。

無疑，立法者要求公務人員不得兼任其他職務，目的就是為了確保公務得以正常履行、公共部門得以正常運作，以及維護公共行政當局的聲譽¹⁰。具體而言，

⁵ 正如《一般人員通則》第 279 條第 1 款便明確規定：“擔任公共職務時，公務員及服務人員專門為公共利益服務……為公共行政當局之聲譽作出貢獻”（底線是我們加上的），而按照《領導主管通則》第 1 條第 2 款規定，《一般人員通則》亦適用於領導及主管人員。

⁶ 見《一般人員通則》第 17 條第 1 款。

⁷ 見《一般人員通則》第 279 條第 2 款 i) 項及第 11 款；中文文本為“下列者亦視為一般義務：a)；i) 不從事不得兼任之活動”；“不從事不得兼任之活動之義務，係指不擔任及停止從事與所擔任職務不相容之活動”；葡文表述相應為：“Consideram-se, ainda, deveres gerais:a); i) O dever de não exercer actividades incompatíveis.”；“O dever de não exercer actividades incompatíveis consiste em não desempenhar e se abster do exercício de actividades incompatíveis com o desempenho das suas funções”，值得注意的是，“incompatíveis”一詞，在中文文本上既被譯作“不得兼任”，也被譯作“不相容”，另一方面，該詞亦可以譯作“有抵觸”。

⁸ 參閱《Manual de Direito Administrativo》（第 10 版）第 719 頁，Marcello Caetano 著，Almedina · Coimbra。原文為：“Complemento da teoria da capacidade administrativa de emprego é o princípio de que só pode ser provido num cargo público o indivíduo que não exerça outra função pública ou privada que com ela seja incompatível.”。

⁹ 事實上，現時所有一般部門的編制內人員，在入職時均須填寫一份“無抵觸聲明”，聲明自己不處於任何與擔任公職“有抵觸”（incompatibilidades）的情況；既然作出了相關聲明，便應有責任注意自己的狀況是否出現了變化，保證在入職後亦不會出現與擔任公職“有抵觸”的情況。

¹⁰ 正如前反貪污暨反行政違法性高級專員公署就第 222/97 號卷宗向全體政務司所作勸喻的書面

專事一職這要求蘊含的意義有兩個層面：其一，防範公務人員因兼任其他職務而產生利益衝突，避免影響公務人員履行公共職務及職責所應有的公正無私；其二，確保公務人員專心致志，盡心盡力履行公職義務¹¹。

在防範兼任對公正無私產生不良影響方面，主要針對的是公務人員兼任私人業務所帶來的利益衝突¹²，因為公務人員既作為行政當局的僱員，又代表行政當局執行公權力，即以公權力的代言人及行使者身份在廣大的被管治者面前執行各種政府政策及工作，又要求被管治者履行各種為貫徹、維護公共利益所需的義務，並使違反義務者承受不利後果，例如剝奪其權益或施罰。因此，公務人員必須“持公正無私及獨立之態度對待任何性質之私人利益及壓力，以尊重市民間之平等”¹³，否則，便難以確保依法行政、以至“澳門居民在法律面前一律平等”

依據（意見書）第 9 頁指出：“O fim do legislador ao estabelecer as incompatibilidades é sempre o de assegurar o normal exercício da função e o de regular o funcionamento dos serviços públicos, e ainda, também o de garantir o prestígio da administração pública.”。

¹¹ “兼職、顧問、合同制僱員和個體經營都可能與行政職責產生利益衝突，衝突情況包括利用公共僱員地位提高私人僱主（或自己）的身份，將本該用在行政事務中的努力和精力都用在組織外的工作……”、“受僱在外面工作並不必然產生利益衝突……。在消防隊工作的上尉完全可以一周在家里花上好幾小時畫風景畫並將這些畫賣出去，而絲毫不會與份內工作產生利益衝突。然而，如果他作為一個防火專家為某一私人顧問團工作，因為此時他的行政地位明顯地具有廣告效應，衝突現象肯定就會發生了。他的私人顧問活動將會從他的消防隊上尉角色中受益。或者，如果他的繪畫過度地占用了他的精力和時間致使他忽視了自己的行政職責，那麼也會發生明顯的衝突。”〔轉載於《行政倫理學：實現行政責任的途徑》（第 4 版）第 113 頁至第 114 頁，【美】特里·L·庫珀（Terry L. Cooper）著，張秀琴譯，音正權校，中國人民大學出版社，2002 年 3 月第 2 次印刷〕。上述著作的學者所指的“利益衝突”，既包括兼任其他職務影響公務人員履行公共職務及職責所應有的公正無私的情況，亦包括兼任其他職務影響公務人員專心致志履行公職的情形。

¹² 所謂利益衝突，“可以被界定為這樣一種狀況，處於這種狀況的公共組織僱員的隱秘的或個人的利益足以影響或看上去會影響他客觀地行使自己的行政職責，個人的利益遠不只是經濟利益，……包括在這一定義中的七種情形：權力兜售、財政交易、組織外就業、未來就業、處理親屬事務、餽贈與消遣、賄賂。”〔轉載於《行政倫理學：實現行政責任的途徑》（第 4 版）第 112 頁，【美】特里·L·庫珀（Terry L. Cooper）著，張秀琴譯，音正權校，中國人民大學出版社，2002 年 3 月第 2 次印刷〕。

¹³ 見《一般人員通則》第 279 條第 2 款 a) 項及第 3 款。

的基本權利¹⁴。

上述道理其實不難理解，試想一名從事監察某類行業活動的公務人員，本身亦為該被監察行業的經營者或兼職為其服務，該名人員能否秉公持平地執行其監察職務，難免受人質疑，因為一方面其執行的公務會直接觸及其兼任業務的利益，另一方面，對於同類行業的其他經營者而言，由於該名人員所兼任的業務與他們的業務間存在著競爭關係，在這種情況下，該名人員秉公履行公務的理念在實踐上便缺乏可信性；同理，負責就某類行業牌照申請提供專業意見的公務人員，如其本人兼營顧問公司或兼職為顧問公司提供服務，專門就申請該類經營牌照的事宜向客戶提供專業意見，即使在實務上並非動輒由該名人員就每宗客戶申請個案提供協助，但僅其公職的“專家”身份便足以為顧問公司招攬生意，自然令人懷疑公務人員利用公職謀取私利¹⁵。因此，如行政當局聽任公務人員從事與本職有利益衝突的私人業務，結果必然導致公共行政活動所要實現的公共利益被私人利益所牽制，公權為私利所用，“官商勾結”、“利益輸送”等臆測便接踵而來，行政當局的聲譽便大受損害。

也許有人認為，如公務人員所兼任的私人業務與其公職崗位所需承擔的職務存在利益衝突，憑藉《行政程序法典》所規定的“迴避制度”、即當事人申報利益、其他利害關係人聲請利益衝突的存在，以及上級審查及宣告迴避等機制不就可以解決了嗎？何須限制當事人的兼職自由！但是，只要深入一點來分析這個問題，便會發現“迴避制度”僅屬一個被動及消極的防範利益衝突機制。

¹⁴ 見《澳門特別行政區基本法》第 25 條。

¹⁵ 學理上稱上述情況為道德上的抵觸（incompatibilidades morais），參閱《Manual de Direito Administrativo》（第 10 版）第 719 頁，Marcello Caetano 著，Almedina • Coimbra。原文為：“São incompatibilidades morais as que resultam da necessidade de impedir que o agente possa ser suspeito de utilizar a função pública para favorecer interesses privados em cuja dependência se encontrasse em virtude de prestar serviços remunerados a particulares.....”。

首先，除非當局預先掌握了公務人員可能出現利益衝突的相關資料，否則，“迴避制度”的啓動一般都在行政程序、行爲或合同展開後，且往往取決於公務人員本人的申報或他人（利害關係人）的聲請¹⁶。換言之，行政當局多在接到申報或聲請後方進行審查，而實際上公務人員此時已經處於利益衝突的狀況中，而行政當局的中立、人員的無私亦已經被人質疑，特別是當公務人員本身沒有提出申報，而在有關行政程序、行爲或合同完成後，利害關係人方提出聲請迴避，又或利害關係人因恐怕本身的利益日後會受影響而始終沒有提出聲請等情況，便有可能演變爲不少縱容官員以權謀私、輸送利益等不利傳言的根源，行政當局的聲譽難免受到負面的影響。因此，當局作出的審查和宣告迴避，在操作上其實係處於被動位置，僅能將這種對聲譽的損害盡早遏止罷了。再者，如果當局在行政程序完成後方認定利益衝突的存在，則隨撤銷而來的後果（重新進行帶瑕疵的程序）亦會耗損當局的行政資源。

其次，“迴避制度”雖然具有保障行政當局的中立和維護當局聲譽的作用，但卻帶有消極性，因爲一經行政當局認定存在利益衝突而作出迴避宣告，當事人便不得參與有關公務，如此等公務係當事人本職的主要內容，利益衝突的存在便成爲免除當事人履行日常公務的正當理由，相關公務只會落在其法定代任人或其他人員身上，行政當局委以當事人履行有關公務之原來目的便不能達到，從而妨礙公務的正常履行及部門的正常運作。

因此，單靠“迴避制度”不足以有效地保障公務的正常履行及部門的正常運作，也不足以確保行政當局的聲譽免受損害，有必要在“迴避制度”以外設立另一道防線——就是禁止公務人員從事與其公職有利益衝突的私人業務。

¹⁶ 見《行政程序法典》第 47 條及第 51 條。

另一方面，行政當局透過公務人員來實踐的公共利益既然關乎社會大眾的利益，以及政府政策的落實，不論對廣大市民而言，抑或對身為僱主的行政當局而言，公務人員能全心全意、專心一致地履行公務是十分重要的。雖然公務人員在本職以外不兼任其他職務，亦不代表其履行本職時必然心無旁騖，然而，可以肯定的是，個人精力畢竟有限，當公務人員在從事公職以外，還要“分心”兼顧其他業務，導致履行本職時須一心二用，又或因兼任而身心俱疲，即使其有意全力以赴履行本職，亦會有“心”無“力”。試想公務人員兼職的時間與本職的工作時間有所重疊，例如一名負責外勤工作的人員，利用外勤之便進行推銷工作，其履行公職的成效便受到影響；又如公務人員兼職的時間與本職雖未有重疊，但卻佔去公務人員大量原本用作休息的時間，使其每天僅有三數小時休息，其履行本職的精神狀態必然“大打折扣”¹⁷。因此，為確保公務人員具備盡心盡力地為行政當局、為公共利益服務的客觀條件，要求公務人員專事一職實有其必要性。

須順道一提的是：公務人員兼任其他私人業務不僅會妨礙其履行公務的“心”和“力”，如公務人員兼任私人業務是有酬的，且這個報酬遠高於本身公職的報酬，便容易令人質疑其會將更多的心思放在兼任的職務上，而不利於公務本職的履行。

事實上，“專事本職”乃各國或地區政府對公務人員的基本要求，並非僅本澳獨有，而各國或地區亦係多從上述兩個層面出發要求其人員專事一職，例如在香港方面，專事一職這基本原則便包括以下內容：“在要求公務員貢獻才能、

¹⁷ 事實上，任何人都需要休息，不能不眠不休地工作，因此，不論公法或私法均限定工作者每日或每週的工作時數，以及規定週假及年假等休息日（見《一般人員通則》第 77 條及第 80 條，以及《澳門勞資關係法》第 10 條、第 17 條、第 19 條及第 21 條，一方面保障工作者的身心健康，另一方面，亦保障了僱主（包括行政當局）的“利益”，確保工作者具備履行職務的“心力”。

精力和專心工作方面，政府任何時間均有優先權”、“凡可能影響有關人員的工作表現，或令其不能集中處理公務的外間活動（不論有薪或無薪），（公務員）均須避免”¹⁸，此外，部門首長決定是否批准公務員兼任有酬外間工作前，須考慮有關外間工作是否與本職構成利益衝突，又或令政府感到尷尬¹⁹；又如在美國，便訂明政府僱員²⁰不可以從事任何與其公務有利益衝突的外間工作或活動，而所謂有利益衝突的工作或活動，則包括所有會令僱員因迴避而不能正常執行公務、以致其履行工作的能力受到實質妨礙的工作及活動²¹。

¹⁸ 見《公務員事務條例》第 550 條 a)項至 e)項。

¹⁹ 見《公務員事務條例》第 551 條第(2)款 c)項及 d)項。

²⁰ 指所有在行政部門內工作的官員（officer）或僱員（employee），但不包括制服人員（uniformed services）——見《行政部門僱員道德行為準則》（《Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch》），第 3 頁，第 2635.102(h)項，2002 年 10 月文本。

²¹ 見上註所引法例第 61 頁，第 2635.802 項。

三、現行專職性制度的不足

1. 公共職務／職位的兼任

如前所述，專職性原則的制定無非係建基於兩個層面：防範公務人員因兼任其他職務而產生利益衝突，以及確保公務人員專心致志，盡心盡力履行本職義務。因此，如公務人員出任某一公共職位，其法定份內職責已包括另一公共職位的職務，即當公務人員所兼任的另一公共職務屬其本職職責的一部分時，此種兼任當然不屬本職以外的“額外”工作，這樣，不論係從會否產生利益衝突的層面，抑或會否導致公務人員因額外地為另一項工作“勞心”、“勞力”的層面來看，均不會與專職性原則相抵觸。至於因擔任一公共職務而當然兼任另一公共職務的情況，必須由法律明文訂明²²，例如根據第 31/2000 號行政法規第 17 條第 3 款及第 20 條第 3 款，本署反貪局及行政申訴局局長分別由兩名助理專員當然兼任。

另一方面，基於社會或行政當局本身的需要，行政當局亦會利用行政資源，自行組織或透過與私人機構／團體達成特定協議，開辦一些提升市民或公務人員知識及技能的培訓或教學課程，以配合政府的施政及解決一些當前社會所面對的難題，因此，便會有物色合適人選擔任相應的培訓或教學職務的需要，如相關職務基於其性質及持續性考慮，無需或不宜聘用全職的人員出任，又或因具備相關

²² 此為當然兼任——見《一般人員通則》第 18 條第 1 款及第 2 款。

的專業技能或知識的人才缺乏以致難以物色合資格人選擔任，便有可能導致一些合條件的公務人員獲邀“額外地”出任培訓導師或教師，由於上述導師或教師工作並非公務人員本職已包含的職務，而是人員履行本職以外的“額外”工作，故該等職務的兼任，便應遵守專職性原則。誠然，由於有關培訓或教學課程係由行政當局主辦或協辦，有公共利益為基礎，因此，當公務人員兼任該等職務，自然不會觸及專職性原則中的利益衝突防線，然而，上述公共職位的兼任始終是一份本職以外的“額外”工作，有可能對公務人員履行本職的效率及表現造成影響，故涉及培訓或教學的公共職務的兼任，仍須經所屬部門許可，且亦受到一定的限制，正如《領導主管通則》便規定該等培訓活動僅可屬“短期”性質²³，而《一般人員通則》則規定教學活動的兼任，每周不可超過十一小時²⁴。

當然，公務人員獲邀出任本職以外、屬謀求公共利益的公共職務，並不單純局限於上述的培訓及教學活動，但立法者亦不可能全然預見各種會邀請公務人員擔任公共職務的可能，因此，《領導主管通則》及《一般人員通則》均訂明行政當局可認定某項工作或活動帶有謀求公共利益的屬性，這種認定既可透過法規預先訂明²⁵，亦可由行政當局因應具體個案個別為之²⁶。

總括而言，雖然立法者未必能逐一具體描述各種奠基於公共利益的工作或活動，但只要有關工作或活動依法被認定為具有公益性質，便不會產生利益衝突的

²³ 見《領導主管通則》第9條第2款。

²⁴ 見《一般人員通則》第17條第2款b)項及c)項。

²⁵ 例如第58/2005號行政長官批示第14條規定，經公務人員的主管實體許可，以兼任方式在法律改革辦公室擔任職務，屬確認為謀求公共利益的情況；又如第33/2001號行政法規第10條第6款及第7款確認第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司為公益法人，以及其所開展的活動屬公共利益的活動。

²⁶ 例如公務人員兼任行政當局舉辦的大型國際會議或研討會的翻譯工作。

情況；至於如何避免公務人員因須在本職以外履行額外職務而導致本職的效率及表現受影響，立法者就專門針對培訓及教學的公共職務訂出了限制，當中既有明確的（教學活動“每周不可超過十一小時”），亦有相對明確的（領導主管人員僅可兼任“短期”培訓活動）；至於其他公共職務的額外履行，行政當局可在作出有關的認定法規時加以限制，又或在具體個案的審批時考慮²⁷。

2. 私人業務的兼任

除了行政當局會基於公共利益的原因，而需要邀請公務人員履行額外公共職務外，私人企業、機構或團體亦同樣會有特定的人才需求，從而會邀請具備專業知識、技能或經驗的公務人員“兼職”提供服務；另一方面，公務人員亦有可能出於個人利益、興趣或友好關係，參與各種私人業務，例如自資開設公司營商、在私人公司兼職賺取“外快”，又或義務為朋友開設的公司出任顧問等。

如前所述，公務人員在本職以外從事私人業務，既有可能導致公務人員身陷利益衝突而未能正常地履行本職的公務，亦可能因公務人員需額外耗費精力在私人業務上而使公職的效率及表現受影響，因此，公務人員兼任私人業務會否抵觸專職性原則，便是一個值得特別關注的問題，當中尤以兼任有酬的私人業務為甚。

有必要強調的是，公務人員係透過“受僱”的方式為行政當局服務，藉著勞

²⁷ 當行政當局認為公務人員不適宜以兼任方式出任另一屬謀求公共利益的公共職務，行政當局可以在委派有關公務人員出任另一公共職務的時候，中止公務人員本職的履行（例如第254/2002號行政長官批示，行政長官以臨時定期委任方式，委派一名前經濟局的廳長出任澳門世界貿易中心有限公司自願仲裁中心全體委員會秘書長職務，並在確認有關職務屬謀求公共利益的同時，亦中止該名廳長的定期委任）。

力及／或智力的付出來履行工作職務，從而收取行政當局給予的報酬，如果公務人員在這種與行政當局建立的工作關係以外，再透過勞力及／或智力的付出，擔任“私人業務”以換取報酬（這裏所指的報酬，既包括因向他人提供服務而獲給予的酬勞，亦包括公務人員直接或間接經營自己的業務而賺取的利益²⁸），公務人員的“僱主”便不單純係行政當局，即在行政當局以外尚其他的“私人業務”屬公務人員的服務對象，構成公務人員獲取報酬的根源（這些來自私人業務的報酬，有時甚至比本職的報酬更為豐厚），所謂“食君之祿，擔君之憂”，公務人員當然要顧及私人業務所涉及的利益，一旦私人業務的利益與行政當局的利益之間出現衝突（例如負責稽查某類行業的公務人員，本身又經營該類行業的公司，一方面必需迴避不能參與稽查自己公司的工作，但如其履行稽查其他同業的工作時有所偏頗，藉此打擊自己公司的競爭對手，便可間接令自己公司受惠），公務人員能否“持公正無私及獨立之態度對待任何性質之私人利益及壓力”²⁹，“為行政當局之聲譽作出貢獻”³⁰，便成疑問。因此，如公務人員兼任私人業務背後所要照顧的利益，與行政當局所要實現的利益有衝突，公務人員便難以正常地履行其本職職務，當然會對專職性原則構成衝擊；另一方面，如有酬的私人業務過量地耗用公務人員的“心力”，便有可能妨礙公務人員履行本職的成效。不應忽略的是，由於私人業務同樣為公務人員帶來報酬（甚至比本職更為豐厚），公務人員為所兼任的私人業務投放“心”“力”，亦是合情合理，然而，從人的“精力”是有限這客觀事實來分析，耗費過多“精力”在私人業務上必然導致本職公務的履行受影響，出現“有心無力”的情況，因此，即使在不曾導致

²⁸ 既可屬成本的減少，亦可屬利潤的增加。

²⁹ 見《一般人員通則》第 279 條第 3 款。

³⁰ 見《一般人員通則》第 279 條第 1 款。

公務人員陷入利益衝突的前提下，兼任有酬的私人業務亦同樣會對專職性原則造成衝擊。基此，世界各地關於專職性原則的規定，一般會對有酬私人業務的兼任作出較為嚴格的限制，例如香港、美國、加拿大、台灣、澳洲、新西蘭及葡國等，均規定公務人員必須經批准後方可從事有酬的私人業務。

相對而言，如公務人員並非透過兼任私人業務來獲取報酬，而是作為履行本職之餘的精神寄托，又或基於個人興趣所至，甚至係參與一些社會服務，所作的“付出”並非以“報酬”作為對價，私人業務便不會成為公務人員獲取報酬的來源，不會構成公務人員“食君之祿，擔君之憂”的負擔。一旦該等工作或活動會過量耗費公務人員履行本職工作的“心力”，依一般常理分析，公務人員當然會以構成自己經濟收入來源的本職為重，對該等私人業務的參與程度作出調節或取捨，以確保本職不受影響。因此，除非有關私人業務與公務人員的本職工作時間全部或部分重疊，否則，對於單純在工餘時間進行的，非為自己經濟利益而從事的無酬工作或活動，按理不應予以限制。然而，無酬工作或活動並非絕對不會與公務人員所擔任的公共職務產生利益衝突，例如一名在行政當局工務部門任職的工程師，以無酬方式為其朋友所開設的工程公司擔任顧問，雖然有關兼任不會為其本人帶來經濟利益，但其朋友的工程公司卻可藉此招攬更多的顧客（例如令人以為由該工程公司設計的建築圖則較易獲得審批），使人懷疑該公務人員是否利用公職身份為其朋友謀取經濟利益。因此，雖然公務人員因兼任無酬的私人業務而產生利益衝突的機會較少，應給予較大的自由度，但仍應設置一定的限制，以確保專職性原則的遵守，**就以香港為例，公務員在非正常辦公時間內從事無酬的外間活動，無須事先申請批准，但公務員須確保有關活動不會存在利益衝突問**

題，若有疑問，公務員應諮詢上級³¹；同樣地，澳洲公共部門僱員從事無酬的外間工作，一般無須申請批准，倘人員對其無酬的志願工作會否與其職務產生利益衝突存疑，應向部門領導諮詢³²。

至於公務人員在非牟利機構或團體以無酬方式³³擔任職事³⁴，一方面由於有關工作並不會構成公務人員的報酬來源³⁵，再加上該等機構或團體並非以謀求經濟利益為宗旨³⁶，故上述無酬私人業務的兼任，在大多數情況下不會與本職產生利益衝突^{37, 38}，基此，關於該等兼任的規定，一般亦會較為寬鬆，如美國，任期

³¹ 見《公務員事務條例》第 553 條。

³² 見《澳洲公共部門僱員及部門首長公務操守指引》（《A Guide to Official Conduct for APS Employees and Agency Heads》），下稱《操守指引》，2005 年修訂版，第 89 頁。

³³ 由於在非牟利機構或團體工作或出任職位是否有酬，以至報酬的多少，均係按非牟利機構或團體的章程決定，而且現行法律並無對此作出限制，因此，公務人員在非牟利機構或團體擔任職事，亦可能屬有酬。

³⁴ 如這些非牟利機構或團體被行政當局確認為行政公益法人，公務人員在該等機構或團體兼任的職務，便有可能屬兼任公共職務。另外，根據截至 2005 年 11 月的資料，本澳已登記的社團共 2722 個，而獲確認為具有行政公益法人資格的團體及機構則共有 94 個，當中社團約佔 65 個，換言之，本澳絕大部分的社團不屬行政公益法人。另外，根據第 11/96/M 號法律《宣告為行政公益法人》第 6 條第 1 款及第 12 條第 1 款 b) 項的規定，行政公益法人為維持其資格，須遵守行政當局宣告其為行政公益法人時所附加條件及提議，此外，上述法律第 11 條規定行政公益法人負有以下義務：1. 按法律規定向行政當局提出年度報告及過去的營運帳目；2. 向有權限的官方實體提供所要求的資料；3. 在能力範圍內遵照其性質與行政當局合作；4. 將通則的任何修改告知總督（即回歸後的行政長官）。

³⁵ 非牟利機構或團體由於仍屬私人機構，故接受來自外界的贈與及贊助不受公共當局約束，而機構或團體僅須按章程的規定將有關贈與及贊助分配及使用，基此，在該等機構或團體工作或擔任職事的公務人員，亦有可能基於機構或團體的章程，而間接地接受了有關贈與或贊助。例如：某由專業人士組成的社團，獲某私人企業邀請往外地考察，有關旅費、住宿及飲食費用由該私人企業負擔，該社團決定派出理事前往。換言之，如某公務人員因身為該會理事而獲派參加考察團，則該公務人員便會間接地接受了該私人企業提供的利益。值得注意的是，倘日後該公務人員所參與的行政程序牽涉到該私人企業，按照《行政程序法典》第 50 條第 1 款 c) 項的規定，該公務人員須提出自行迴避申請。

³⁶ 當然，這些非牟利機構或團體亦可以有自己的資金及財產，而根據其本身的章程，有關資金及財產既可以來自本身成員，亦可以來自外界，包括政府部門的資助。按照第 2/99/M 號法律《結社權規範》第 19 條的規定，如社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何其他資助，金額高於總督（即回歸後的行政長官）所訂者，須每年將本身通過的帳目公布。然而，直至目前為止，行政長官尚未訂出有關金額。

³⁷ 然而，公務人員以無酬方式兼任非牟利機構或團體的私人業務，並非絕對不會產生利益衝突，

制政府僱員³⁹雖然不可以有酬方式擔任任何組織，包括非牟利組織、慈善團體及專業團體的領導層成員，但卻可以無酬方式為該等實體提供服務；又如加拿大，公共職位據位人⁴⁰經政風專員批准，可以在慈善或非商業性質組織擔任管理層職位，但須注意不會出現利益衝突的情況，且須作出《公開聲明》，以便公眾監察⁴¹；又如在葡國，該國高級領導職位官員⁴²，雖然原則上不可以兼任其他私人業務，但可在不妨礙履行其領導職位所需之無私義務及預先獲具權限的政府官員許可後，出任非牟利機構的機關成員⁴³。

至於本澳，現行適用於大部分領導主管人員及一般公務人員的《通用制度》

例如當非牟利機構或團體是否具備某項資格，係取決於行政當局的決定，就以本澳的體育會及體育總會為例，根據第 67/93/M 號法令第 22 條、第 24 條及第 25 條的規定，體育發展局有權認可及終止非牟利社團的體育會及體育總會的資格，當中就每一項運動僅可以認可一社團為體育總會。在上述情況下，如該局負責決策，又或有機會就上述認可及終止事宜發表意見的人員，本身亦為該等體育會或體育總會的管理機關成員，負責該等社團的會務工作，便容易令人質疑該等人員在履行其資格審定的工作時，會否偏幫某社團，令其獲得體育會或體育總會的資格，又或針對某社團，使其不能獲得或喪失體育會或體育總會的資格。基此，上述法令第 57 條明確規定體育發展局的領導、主管及高級技術員不得為體育總會或其屬下體育會的管理機關成員。

³⁸ 值得注意的是，非牟利機構及團體也可以對外開辦一些公開營運的業務，例如開辦學校、補習社、托兒所及飲食場所等，至於是否完全透過聘用人員或由機構／團體成員負責有關業務的營運，以至是否給予報酬等，皆由有關機構或團體決定。因此，在此等機構或團體擔任職事的公務人員亦有可能參與有關業務，然而，如公務人員本職為監督有關業務，例如本身負責監督私立學校營運的公務人員，在社團開辦的私立學校出任校監一職，又或負責稽查食肆的公務人員，負責社團開辦的茶餐室的營運等，則明顯存在利益衝突。

³⁹ 主要包括職等或薪俸達一定級數以上的美國政府僱員，見《任期制政府僱員在外間收入、工作及加入組織方面的限制》(Limitations on outside earned income, employment and affiliations for certain noncareer employees)，第 2636.303(a)項。

⁴⁰ 主要是指加拿大的國家級主要官員（例如皇家部長、國務部長、國會秘書）及省長等，見《公共職位據位人利益衝突及離職後行為守則》，2004 年版，第 5 至第 6 頁，第 4(1)項。

⁴¹ 《公共職位據位人利益衝突及離職後行為守則》，2004 年版，第 16 頁，第 17(2)項、第 16 頁，第 18(1)項，以及第 11 頁第 9(1)項及第 6 頁，第 4(1)項。

⁴² 指第一級：總局局長、秘書長、監察長及主席；第二級：總局副局長、副秘書長、副監察長、副主席及管理委員會成員（見《中央、地區及地方行政當局領導人員通則》第 2 條第 2 款、第 3 款及第 4 款）。

⁴³ 《中央、地區及地方行政當局領導人員通則》第 16 條第 5 款。

並無將私人業務區分為“有酬”或“無酬”，換言之，不論私人業務是有酬或無酬，領導人員及主管人員，一律絕對禁止從事，即使透過中間人亦然⁴⁴；至於一般公務人員則須上級許可（批准）後方可從事，而有關私人業務須符合以下三個條件：(1) 時間並非全部或部分與所擔任之職務或職位的工作時間重疊；(2) 不影響公務人員須具備的無私義務；(3) 不被特別法所禁止⁴⁵。

《通用制度》並無針對公務人員在非牟利機構或團體兼任私人業務的情況作出特別規定。換言之，即使公務人員在公餘時間以無酬方式為某非牟利團體的學童督課班擔任導師，雖然在客觀上抵觸專職性原則的風險較低（甚至在道德上係獲社會認同），但卻與開設公司營商或兼職賺取“外快”的情況無異，同樣受上述“申請批准”（一般公務人員）及“禁止從事”（領導及主管人員）的機制約束。

另外，《一般人員通則》第 279 條第 2 款 i) 項及第 11 款規定，公務人員有“不從事不得兼任（有抵觸）活動”⁴⁶的義務（O dever de não exercer actividades incompatíveis），“不擔任及停止從事與所擔任職務不相容（有抵觸，incompatíveis）之活動”，雖然法例並無明確規定“不相容（有抵觸）之活動”的定義，且行政當局從未發出指引解釋，但不難理解的是，根據《一般人員通則》第 17 條第 3 款所規定的，在任何情況下均不得獲准從事的私人業務的反面解釋

⁴⁴ 見《領導主管通則》第 9 條第 3 款。

⁴⁵ 立法者會針對一些特別職程，透過法律明確禁止該等人員兼任明顯容易造成利益衝突的私人業務或職位，例如勞工事務局勞動監察廳的稽查人員及技術人員，不得以僱用制度方式（無論是否有酬）為其他實體擔任經理、董事或任何其他職務（見《勞工稽查章程》第 29 條）。

⁴⁶ 如註譯 7 所述，incompatível 既可譯作“不得兼任”，亦可譯作“無抵觸”及“不相容”。

⁴⁷，凡會對公務人員的無私義務構成影響的私人業務，必然屬於與本職不相容的活動。再者，按照《一般人員通則》第 279 條第 1 款的規定，公務人員擔任公職，有義務“以莊重方式從事活動，從而為公共行政當局的聲譽作出貢獻”，換言之，一旦公務人員在公職以外擔任的崗位或從事的活動會影響公共行政當局的聲譽，如令人有正當理由質疑以行政當局名義執行管治職務的公務人員的公正無私操守（例如，領導級人員因出任民間團體的職事，而須代表該團體向其他政府部門，甚至其監督實體申領各類津貼資助，便會容易令人質疑該名領導級人員利用自己公職身份為所屬團體謀取更多津貼；又如在稅務部門中負責稽核納稅人報稅資料的會計技術人員，若其應在某核數師事務所工作的朋友的請求，私底下為該朋友所負責的某個別客戶的會計帳目及報稅資料給予意見，以期將應繳稅項減到最低，亦有構成利益衝突及影響無私義務之嫌），有關活動按理應視為與公務人員所擔任的公職有所抵觸。

原則上，所有部門的公務員、編制外合同人員及散位人員在入職時均須填寫一份“無抵觸聲明”⁴⁸，聲明自己不處於任何與將出任的公職“有抵觸”的情況^{49,50}；由此可見，公務人員在入職前須確保自己所處情況與將出任的公職“無抵觸”，而入職後亦有責任注意自己的狀況是否出現變化，確保自己不會出現與所

⁴⁷ 即：(1) 時間並非全部或部分與所擔任之職務或職位的工作時間重疊；(2) 不影響公務人員須具備的無私義務；(3) 不被特別法所禁止。

⁴⁸ 然而，在實務操作上，有些部門僅要求編制內人員在入職時作出“無抵觸聲明”，不少以個人工作合同受聘的公務人員亦無作出“無抵觸聲明”。

⁴⁹ 第 65/GM/99 號批示附件格式二表格；值得注意的是，該表格的中文表述“本人.....謹以至誠聲明.....且不處於抵觸任何法律條文的情況”（底線是我們加上的），與葡文表述並不相符，葡文的表述為“..... declara, por sua honra, que....., nem se encontra abrangido por qualquer disposição legal relativa a incompatibilidades”（底線是我們加上的），故相應的中文文本應為“本人.....謹以至誠聲明.....且不處於任何法定（與擔任公職）‘相抵觸’的情況”。

⁵⁰ 事實上，incompatibilidade 一詞既被譯作不可兼任，亦被譯作“不相容”及“有抵觸”（見《漢葡葡漢法律詞彙》，法務局出版，第 410 頁）。

擔任公職“有抵觸”的情節，換言之，公務人員有義務在擔任或從事任何公職以外的崗位或活動前，自我檢視有關活動會否與其職務相抵觸，如有疑問時，便應諮詢上級。

雖然綜合分析《一般人員通則》的相關規定後，可以得出上述結論，然而，由於法例未有明確定出“不相容（有抵觸）活動”的定義，且行政當局從未發出解釋性指引，從整體上提醒公務人員凡足以與本身所任公共職務構成利益衝突的活動，一律需予避免，公務人員即使作出了上述聲明，亦往往僅將上述聲明當作一紙手續，沒有深入關注當中的涵義及日後自己在擔任公職的過程中仍需堅守有關義務。因此，公務人員普遍不清楚“不相容（有抵觸）活動”的範圍，亦未必會在接受任何公職以外的崗位或參與公職以外的事務前，先行自我檢視有關活動會否與本身所擔任的公職相抵觸。

另一方面，與《通用制度》的規定有所不同的是，一些公務人員基於其任職的機構有專門的“人事規範”，又或屬特別職程的人員，如其欲從事的私人業務並非有酬，便無須受任何審批程序約束，也無須作任何申報，例如澳門大學校長或行政總監，按照《澳門大學章程》第 16 條、第 24 條及第 42 條的規定，彼等可以自由地兼任無酬的任何私人業務。

如前所述，雖然公務人員因兼任無酬的私人業務而陷於利益衝突情況的機會，比有酬的私人業務為低，但並非絕對排除，例如一名高等教育機構的領導以無酬的方式在私人出版社出任顧問，同樣會令人、尤其是同行質疑該出版社會否因該名領導的關係，使其出版的書籍及刊物獲得更多推介機會（如在該高等教育

機構任教的人員會更樂於推介該出版社的書籍及刊物)，因此，如容許公務人員自由兼任無酬的私人業務，而不設任何防範利益衝突的機制，例如向上級或監督機關申報，便有可能抵觸專職性原則所設定的防線。

此外，如將上述特別制度與《通用制度》就無酬兼任私人業務方面的規定作比較，亦可以發現以下不合理之處：受特別制度約束的公務人員，即使屬領導主管級別，仍可以自由地兼任無酬的私人業務，無須申請批准或申報，即使有可能存在利益衝突亦然；至於受《通用制度》約束的公務人員，如欲以無酬方式兼任私人業務，即使不存在利益衝突，仍須申請批准，而領導主管人員更受全面禁止；換言之，在一般部門工作的公務人員，在無酬從事私人業務方面所受到的約束，竟比受特別制度約束的領導人員更為嚴格。

綜上所述，對於公務人員純粹基於個人喜好或親友關係等而兼任的無酬私人業務，包括在非牟利團體或機構以無酬方式擔任工作或職務，由於不會導致公務人員同時為公（本職）私（私人機構）兩個不同屬性的“僱主”服務，抵觸專職性原則的風險相對較低，實不必將之與構成公務人員獲取報酬根源、較易抵觸專職性原則的有酬兼任相提並論。因此，《通用制度》對兩者不作區分，一律均以“申請批准”及“禁止從事”的機制予以處理，實有其不恰當之處⁵¹；另一方

⁵¹ 值得注意的是，根據前反貪污暨反行政違法性高級專員公署以第 222/97 號卷宗的意見書為基礎而作出的勸喻，以及行政暨公職局 1998 年 8 月 28 日第 566/DTJ 號傳閱公函的解釋，“從事私人業務”係“指從事在公職以外作出、收取相應報酬或酬金的一切行為或工作，又或其他儘管沒有報酬，但可被視為從事者的長期事務或生活方式的非公職範圍內的工作或行為”，換言之，介定“從事私人業務”的標準會因應是否有酬而有所不同，如公務人員在公職以外所擔任的無酬工作或進行的活動足以構成公務人員“長期事務”或“生活方式”時，方屬從事私人業務；然而，怎樣才算“長期事務”及“生活方式”，當局則從未進一步作出解釋或發出指引，因此，不論是公務人員或各個部門，均難以作出衡量及界定——對公務人員而言，他們無從衡量自己公職以外的無酬工作或進行的活動是否屬於“從事私人業務”，

面，現行一些特別制度對於公務人員兼任無酬的私人業務，不但無須申請批准，連申報也不需要，亦有值得商榷之處，因為無酬私人業務的兼任亦同樣有導致利益衝突的可能；更爲人所詬病的是，即使是具有管理及決策權的領導級人員，如以無酬方式兼任私人業務，也無需申報。事實上，不應忽略的是，對於在行政架構中具有管理及決策權的領導級人員，基於他們會參與行政當局政策的制訂工作，掌握較多行政當局的機密資料、對內統籌部門的管理及運作、對外則手執行政程序的決定權及具部門代表的身份，故行政當局有責任向市民確保該等人員在處理公務的過程中，不致陷入利益衝突的境況，因此，對於該等人員兼任私人業務的情況，行政當局有所限制（甚至比一般人員更爲嚴格），實有必要，亦可理解，即使有關兼任純屬無酬性質，但鑑於仍屬爲“他人（私人實體）利益”而兼任，仍有可能產生利益衝突，故如免除申請批准的機制，但又不設任何申報機制，便會導致行政當局無法掌握有關領導級人員究竟爲“哪一或哪些”私人實體的利益服務，即使存在利益衝突，行政當局亦未能及早發覺及作出處理（例如職位或職務調動）⁵²，除非能清楚確立不得從事與所任公職有抵觸活動這義務範圍及加以適當提醒。此外，尙有一點值得考慮的是，現行《領導主管通則》將主管級人員（廳級及處級等）與領導級人員作等同對待，一律禁止兼任私人業務，亦難免使人產生疑問：究竟對於此等屬中層管理人員的主管級人員，有無必要作出如此嚴格的限制⁵³？尤其是中層管理人員在參與部門權限的事宜上，一般不具有代

是否須申請批准；對各個部門而言，亦欠缺準則界定公務人員公職以外的無酬工作或進行的活動是否屬於“從事私人業務”，難以執行上述指引，本署過往亦收到不少市民指公務人員未經批准在私人機構或團體出任某一職位的舉報，由於不能證實擔任該等職位是否有酬，因此，在當局未有爲“長期事務”、“生活方式”作出進一步解釋的情況下，亦難以指證有關公務人員違法從事私人業務。

⁵² 例如安排有關人員負責其他工作，甚至不再委任其爲領導人員。

⁵³ 事實上，針對不同層級的公務人員訂定不同的專職性規定，在外地亦屬常見，例如在加拿大，

表部門的最終決策權，掌握行政當局的機密資料亦較領導級人員為少，在行政程序中通常無權作出決定，多扮演提供意見的角色（例如就應否作出處罰、給予准許等提供意見）。

另一方面，在實際生活中，公務人員除了因己意（接受邀請或主動參與）而從事私人業務外，尚有可能非出於個人意願而從事私人業務，例如一名公務人員因屬先人的唯一法定繼承人，除放棄繼承外便別無選擇地繼承先人的事業，成為相關企業的持有人。現行《通用制度》對於此等從事私人業務的情況，並未作出特別規定，從而令人產生疑問：難道有關公務人員需經上級批准後方可繼承及管理有關遺產？如有關公務人員為領導主管人員，難道就不能繼承？由此可見，針對一些非出於公務人員個人意願而從事私人業務的情況，採取現行的申請批准（一般公務人員）及禁止（領導及主管）機制是不恰當的。事實上，對於一般公務人員，可容許其先接受有關遺產，然後要求其作出申報，倘上級認為有關私人業務與本職產生利益衝突，又或影響公務人員履行本職的“心力”，給予公務人員一段時間對該等私人業務作出處理，例如作出信託，又或轉讓予他人；至於領導主管人員，在維持絕對禁止從事私人業務的前提下，亦容許其先接受遺產及給予一段時間以作出處理，此等做法既不會與專職性原則嚴重抵觸，亦合乎情理。

此外，現行《一般人員通則》針對公務人員從事私人業務所訂的“申請批准”機制中，以“時間並非全部或部分與所擔任之職務或職位之工作時間重疊”作為

屬國家級官員的公共職位據位人，便受有別於一般公務人員的專職性規範約束；又如在美國，由美國總統委任的“全職任期制人員”，以及薪俸層級較高的任期制政府僱員，所受的專職性約束亦較一般政府僱員為嚴格；再以香港為例，行政架構中的高層人員——部門首長，與最高層官員——問責制主要官員，亦係受不同的專職性規範約束（詳細資料見附表）。

其中一項容許兼任私人業務的審批條件⁵⁴，在實際操作上未必能確保公務人員本職的履行不致因兼任私人業務而受妨礙，例如負責駕駛公車的助理員，向上級申請下班後兼職私人大廈夜更保安員，這份兼職與本職在時間上並未重疊，亦不會與本職產生利益衝突，不影響公務人員的無私義務，而特別法亦無禁止，換言之，同時符合了《一般人員通則》所訂的三項審批條件，在此情況下，部門可否不批准上述兼任申請呢？同理，又如部門公車司機申請兼任夜更的士司機，表面亦同時符合上述三項審批條件，部門又是否可以不批准有關兼任申請呢？尤其是當《一般人員通則》除了訂出上述三項須同時符合的條件外，並無明確規定行政當局在審批時尚須考慮的其他因素^{55,56}。然而，不難理解的是，一個每天晚上皆在私人大廈當保安員或駕駛的士，長期欠缺充足睡眠的公車司機，怎能確保安全駕駛。事實上，在人的精力是有限的前提下，若公務人員將每天上班以外的時間（約十六個小時），大部分用於兼任私人業務，即兼任私人業務的時間過長，必然會對其履行本職的精力做成負面影響⁵⁷。換言之，單純以“兼任時間與本職工作時

⁵⁴ 《一般人員通則》第 17 條第 3 款規定：“僅在例外情況下，並同時符合下列規定時，方容許從事私人業務：a) 時間並非全部或部分與所擔任之職務或職位之工作時間重疊；b) 不影響行政當局工作人員須具備無私義務；c) 不被特別法所禁止”。

⁵⁵ 事實上，金融管理局的人事專用規範便規定了該局行政委員會審批人員的兼任申請時，須考慮有關人員是否擁有良好的工作評核，是否守時及不缺勤。

⁵⁶ 類似的情況亦出現在公務人員兼任屬於公共職位或職務的職業培訓活動及教學活動方面，雖然《一般人員通則》規定公務人員從事上述兩種公共職位或職務前，須獲上級許可，但《一般人員通則》除了對教學活動訂定每周不超過十一小時的限制外，並無明確訂定上級決定是否給予許可時，尚須考慮什麼因素。上述情況同樣令人誤以為只要係屬於公共職位或職務的職業培訓活動及教學活動，行政當局必須許可公務人員兼任，即使該名公務人員本身已有大量本職的工作在身須經常靠賴超時工作方可完成，又或公務人員本身的工作評核僅屬一般亦然。

⁵⁷ 正如前面註譯 17 亦有提及，不論公法或私法均限定工作者每日或每週的工作時數，以及規定週假及年假等休息日，除此之外，亦規定工作者不可連續工作過長的時間，工作者應獲得適當的休息機會。（《澳門勞資關係法》第 10 條第 1 款規定：“任何工作者正常不應每天提供服務超過八小時，每周不應超過四十八小時，而平常工作時間應有不少於三十分鐘短休，以便工作者不作超過五小時連續性工作”）及公法（《一般人員通則》第 201 條第 4 款及第 5 款規

間未有重疊”，實不足以確保公務人員兼任私人業務不會與專職性原則的防線——確保公務人員具備盡心盡力地為行政當局、為公共利益服務的生理條件——相抵觸。

事實上，某些國家及地區就行政當局批准公務人員兼任時所須考慮的因素，作出了明確的規範，目的是為了確保公務人員的兼任不會抵觸專職性原則的兩道防線，例如香港，部門首長在審批公務員的有酬外間工作申請時，除了須要考慮有關外間工作會否與申請者作為政府人員所須履行的職務構成衝突外，尚須考慮以下事宜：外間工作會否由於時間、次數和歷時等問題而影響有關人員的工作效率；涉及的酬金相對於有關人員的薪金來說是否相當可觀，致令有關人員對其政府職位的興趣減低；有關人員擬擔任的外間工作會否令政府感到尷尬等等⁵⁸；又如在澳洲，部門一方面有責任識別哪些範疇的私人業務會導致衝突，並為僱員訂定指引，而另一方面，部門首長亦可根據僱員的工作表現是否良好而決定批准或不批准兼職⁵⁹。

定“每班工作中斷，須遵守不連續工作超過六小時之原則”及“不超過三十分鐘之用作休息或用膳之中斷時間，視作工作時間計算”）。

⁵⁸ 《公務員事務條例》第 551 條第(2)款 a) 至 e) 項。

⁵⁹ 《澳洲公共部門僱員及部門首長公務操守指引》，第 88 頁。

四、總結

1. 行政當局的管治工作必須透過公務人員實施，故公務人員可行使或執行公權力，一方面可要求任何市民或私人實體履行各種維護公共利益的法定義務，並責令違法者承擔責任；另一方面，公務人員亦可透過審核程序，授予、確認、中止或取消任何市民或私人實體的特定資格。
2. 因此，行政當局有責任確保所僱用的公務人員具備公正無私的公職操守。
3. 在此理念下，大部分國家及地區均設立專職性制度，務求防範公務人員因兼任其他職務而影響其履行公職所應有的公正無私，以及確保公務人員具備專心履行公務的客觀條件。
4. 本澳現行的法律制度（包括《一般人員通則》及《領導主管通則》，即《通用制度》，以及一些公務法人的專有“人事規範”）所確立的專職性制度，業已實施十多年，箇中不完善之處漸見明顯。
5. 在兼任私人業務方面，不構成公務人員收入來源的“無酬兼任”，其造成利益衝突、抵觸專職性原則的風險，一般較從事外間“有酬兼任”為低，但《一般人員通則》一律均以事先申請批准的機制處理，而《領導主管通則》則一律以絕對禁止的機制處理。這種不分“有酬”與“無酬”的外間兼職，均劃一適用審批及禁止制度的機制，無疑反映出對“無酬兼任”的約束過於嚴厲。
6. 再者，主管級人員一般不具最終決策權，掌握官方機密資料亦較少，但卻將之與領導級人員作相同對待，即使屬無酬兼任，也絕對禁止，亦會令人質疑

有否必要作出如此嚴格的限制。

7. 事實上，本澳社團文化興盛，公務人員以無酬方式在社團擔任職事亦屬普遍，是否視作無酬外間兼職，現行法律無明確規範。
8. 另一方面，前反貪公署及行政當局雖然曾就“無酬從事私人業務”作出解釋，但在實務上難以操作。
9. 與《通用制度》不同，一些公務法人的“人事規範”所訂的專職性規定，對包括具有管理及決策權的領導級人員在內的公務人員兼任無酬私人業務，卻不設任何防線，無須審批或申報。
10. 縱觀本澳以外的一些國家或地區的專職性規定，對公務員兼任無酬的私人業務，原則上不會要求公務員事先申請批准，但規定有關無酬私人業務不可與本職構成利益衝突，並要求公務員自我檢視及留意會否產生利益衝突的情況，遇有疑問須諮詢上級。此外，針對不同層級的公務人員，亦會訂定不同的專職性規定。
11. 事實上，公務人員身負不得從事不得兼任（真正意思為“不得從事與公職有抵觸”）活動的義務，任何活動如會導致公務人員的公正無私受質疑，行政當局的聲譽受損，公務人員均不應參與或進行。
12. 所以，公務人員在外間從事不會引致利益衝突的無酬活動，行政當局無須過份約束。
13. 相反，行政當局有必要提醒公務人員清楚認知其“不從事與所任公職有抵觸活動”義務，以致在考慮是否出任私人機構或團體的崗位或參與公職以外的事務前，先行檢視有關活動會否與本職相抵觸。
14. 至於現行《通用制度》針對公務人員兼任私人業務方面的其他不完善之處尚

有：對於非出於個人意願從事私人業務，例如因繼承而成爲先人企業的持有人，《通用制度》並無作出特別規定，如循審批（對於一般公務人員）及禁止（對於領導及主管）機制處理，便不合情理；其次，單純以 1) 兼任私人業務的時間不得與公職工作的時間重疊；2) 兼任私人業務不得妨礙公務人員的公正無私；3) 擬兼任的私人業務不受特別法禁止此三項限制來作爲行政當局審批申請時必須考慮的條件，不足以確保有關私人業務不會妨礙公務人員本職的履行，因爲兼職會否導致公務人員嚴重缺乏休息時間，兼職會否因其報酬遠高於公職報酬而反成爲公務人員專心效力的對象、申請兼職的公務員過去的工作表現等，均未列作審批的考慮因素。

15. 此外，對於公務人員從事屬公共職務的職業培訓活動，又或每周不超過十一小時的教學活動，行政當局作出許可時須否考慮有關培訓或教學活動會否影響人員履行本職的成效等因素，《一般人員通則》亦未明確規定。
16. 反觀一些公職操守制度較完備的國家或地區，往往將兼職會否影響人員履行本職的效率、公務人員履行本職的工作表現是否良好等，明訂爲審批外間工作申請的考慮因素，此外，亦會容許部門根據自身情況訂定其他審批條件及準則。
17. 基此，現提出以下改善建議，旨在建立一支廉潔高效的公務人員隊伍及完善公務人員誠信操守的法律制度⁶⁰。
18. **長遠來說，行政當局宜對《一般人員通則》及《領導主管通則》的專職性制**

⁶⁰ 事實上，《2006 年財政年度施政報告》第 42 頁亦指出：“通過完善制度、宣傳教育和監管等多種渠道和方式，持續地推進廉政建設及配合審計工作，特別在培訓課程灌輸廉潔奉公、知法守法及善用公共資源的意識……”。

度作出修改⁶¹，包括：

- a) 對於一般公務人員，將有酬兼任私人業務與無酬兼任私人業務區別處理，對前者可維持申請批准的機制，但須增訂其他供行政當局審批兼任時須考慮的因素，並容許部門因應自身情況訂定其他補充性的審批條件，以確保公務人員不會因兼任外間業務而影響其履行本職的成效⁶²；對於後者則可寬鬆處理，公務人員如以無酬方式兼任私人業務，無須事先申請批准，但有責任自我檢視會否出現利益衝突的情況，遇有疑問應諮詢上級；
- b) 對於領導主管級人員方面，可考慮對有酬的私人業務維持“絕對禁止”機制，至於無酬的私人業務則一律須作出申報；此外，更可考慮作出規定，一旦發現領導主管人員從事與本職構成利益衝突的私人業務，可構成終止定期委任的正當理由，無須給予任何補償；
- c) 如維持不論兼任私人業務的方式是否有酬均一律“絕對禁止”的機制，亦宜考慮參考外地的規定，將具決策權的領導級人員，與不具決策權的主管級人員作分別規定，針對後者可考慮就無酬從事私人業務方面放寬“絕對禁止”的機制；
- d) 明確規定各級公務人員均一律禁止從事或進行任何與其所任公職有抵觸的活動，尤其包括導致公務人員的公正無私受合理質疑、行政當局的聲譽受損的活動；而公務人員所屬的部門亦可因應部門的職

⁶¹ 事實上，對《領導主管通則》作出修改，亦為特區政府 2006 年年度的施政方針(見《行政法務領域 2006 年財政年度施政方針》第 1041 頁)。

⁶² 同樣地，就行政當局許可人員從事屬公共職務的職業培訓活動，以及每周不超過十一小時的教學活動方面，亦應訂出防範兼任影響公務人員履行本職成效的審批條件。

- 責及人員的工作分配而補充指明哪些屬有抵觸的活動；另一方面，亦宜訂明各級公務人員在從事本職以外的活動前，有主動自我檢視有關活動是否與本職有抵觸的責任，若有疑問，應向上級諮詢；
- e) 對於非因己意而從事私人業務的情況，尤其是因繼承先人業務而導致者，亦宜設定一過渡機制。
19. 對於個別公共部門或實體的特別制度，雖然可維持其容許包括領導層在內各級人員自由出任無酬私人業務的規定，但亦應訂定適當的防範利益衝突的自我檢視及申報機制。
20. 至於在法例未及修改之前，行政當局亦宜發出指引，明晰“不從事不得兼任（有抵觸）活動”義務的涵意，以及明確指出凡足以影響公務人員公正無私、行政當局聲譽的活動，均屬與公職有抵觸的活動，並提醒公務人員在從事本職以外的活動前，有主動自我檢視有關活動是否與本職有抵觸的責任，若有疑問，應向上級諮詢；此外，亦宜要求所有公務人員（不論是編制內或編制外）入職時均須作出“無抵觸聲明”，以加強提醒的作用。
21. 另一方面，在修改法例前的過渡期，如行政當局對於公務人員無酬兼任私人業務的情況，在實務操作上採取不納入《通用制度》所訂的“申請批准”及“絕對禁止”機制規管的立場，在發出第 20 點所述指引的前提下，亦宜指出當局對無酬兼任的立場，以便在確保公務人員清晰其具有不從事任何與其公職有抵觸活動的同時，消除公務人員對兼職的疑慮。

參考的外地法規及指引

■ 香港

1. 《公務員事務條例》
2. 《問責制主要官員守則》
3. 《警察通例》
4. 《香港海關品行及紀律守則》
5. 《1999 年 10 月 27 日立法會第十六題：教育署退休職員接受外間機構聘用》
6. 《2004 年 4 月 28 日立法會十七題：公務員擔任外間工作的規例》
7. 立法會 CB(2)1549/01-02(01)號文件

■ 台灣

1. 《公務員服務法》，2000 年修正版
2. 《公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法》，1996 年版
3. 《教育人員任用條例》
4. 《公立各級學校專任教師兼職處理原則》

■ 美國

1. 《行政部門僱員道德行為準則》(《Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch》)，2002 年版
2. 《任期制政府僱員在外間收入、工作及加入組織方面的限制》

(《Limitations on outside earned income, employment and affiliations for certain noncareer employees》)

■ 加拿大

1. 《公務員價值及道德準則》(《Values and Ethics Code for the Public Service》)，2003 年版
2. 《公共職位據位人利益衝突及離職後行為守則》(《Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders》)，2004 年版

■ 澳洲

1. 《1999 年公務員法》(《Public Service Act 1999》)
2. 《澳洲公共部門僱員及部門首長公務操守指引》(《A Guide to Official Conduct for APS Employees and Agency Heads》)

■ 新西蘭

1. 《新西蘭公共部門行為守則》(《New Zealand Public Service Code of Conduct》)，2005 年版
2. 《誠信及操守，為皇家機構訂定準則》(《Integrity and Conduct, Setting Standards for Crown Entities》)，2005 年版

■ 葡國

1. 《中央、地區及地方行政當局領導人員通則》(《Estatuto do pessoal dirigente da administração central, regional e local》)，經 1 月 15 日第 2/2004 號法律核准
2. 《公共行政工作關係之建立、變更及消滅制度》(《Regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública》)，經

12月7日第427/89號法令⁶³核准，此法令係補充經6月2日第184/89號法令⁶⁴核准的《公職人員之聘用、薪酬及管理之一般性原則》(《Princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública》)有關聘用方面的規定

3. 《治安警察人員通則》(《Estatuto Pessoal da Polícia de Segurança Pública》)，經11月24日第511/99號法令核准
4. 《大學教學職程人員通則》(《Estatuto da Carreira Docente Universitária》)，經11月13日第448/79號法令⁶⁵核准

⁶³ 經7月31日第102/96號法令及7月17日第218/98號法令修訂。

⁶⁴ 經5月26日第25/98號法律及3月22日第10/2004號法律修訂。

⁶⁵ 經7月16日第19/80號法律、7月2日第316/83號法令、9月27日第381/85號法令、11月22日第392/86號法令、3月34日第145/87號法令、4月27日第147/88號法令、11月9日第412/88號法令、2月1日第35/85號法令、12月13日第456/88號法令、11月9日第393/89號法令、11月18日第408/89號法令、12月10日第388/90號法令及9月26日第252/97號法令修訂。

參考網站

- 香港特別行政區政府網站 <http://www.info.gov.hk/>
- 香港特別行政區立法會網站 <http://www.legco.gov.hk/>
- 香港特別行政區公務員事務局網站 <http://www.csb.gov.hk/>
- 香港特別行政區警務處網站 <http://www.info.gov.hk/police/index.htm>
- 香港特別行政區海關網站 <http://www.customs.gov.hk/>
- 台灣地區考試院全國人事法規釋例資料庫檢索系統網站
<http://cerapp.exam.gov.tw/weblaw/>
- 台灣地區全國法規資料庫入口網站 <http://law.moj.gov.tw/>
- 台灣地區國立台灣大學法規彙編目錄 <http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/lawindex.htm>
- 美國政風辦公室（ United States Office of Government Ethics ） 網站
<http://www.usoge.gov/>
- 加拿大財政委員會（ Treasury Board of Canada Secretariat ） 網站
<http://www.tbs-sct.gc.ca/>
- 加拿大政風專員辦公室（ Office of the Ethics Commissioner ） 網站
<http://www.parl.gc.ca/oec/>
- 澳洲公務員委員會（ Australian Public Service Commission ） 網站
<http://www.apsc.gov.au/>
- 新西蘭公共服務委員會（ State Services Commission ） 網站 <http://www.ssc.govt.nz/>
- 葡萄牙共和國公報（ Diário da República ） 網站 <http://dre.pt/>