

編者語：

本中心於十月二十五日舉辦了題為“澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度前瞻”的研討會，幾位來自不同界別的主講嘉賓在會上發表了論文或意見。今期的《發展策略》特將上述論文和意見整輯出版，惟有關意見並不全部代表本中心立場，發行目的是為了藉百家爭鳴，促進深入思考。

編輯期間，本刊收到位現職公務員就公務員隊伍的現狀和心態所撰寫的文章，本刊認為該文具有相當的參考價值，故特予刊登，使讀者得以從另一個角度去了解目前公務員隊伍的狀況。

未來公共行政架構的構建是關乎澳門特別行政區能否穩定和發展的重大問題，本刊全人希望讀者能繼續深入思考，並向籌委會或本中心提出寶貴的意見和建議。

關於澳門公共行政架構適度改革的建議

澳門發展策略研究中心

(25-10-98)

澳門現有行政架構與《澳門基本法》的有關規定存在着一些不銜接的地方，且架構相當龐大，職能重疊，缺乏統籌協調及監察機制，距澳門社會各界的期盼和要求尚遠。為落實《澳門基本法》，確保政權的平穩過渡和順利銜接，本中心擬就澳門行政架構的適度改革提出初步建議，供有關方面參考。

一. 現行澳門政府架構存在的主要問題

1. 架構過度龐大

據行政暨公職司統計，1997年底，澳門政府公務員人數已達17,589人，這個數字比1980年的4,062人大幅增加超過3倍。目前澳門公務員人數與本地居民人數之比已達1:24，相對偏高於鄰近地區。

澳門政府的行政架構相當龐大。從縱向來看，由政務司、司、廳、處、組、科等六個層次組成。澳督之下委

有7名政務司，澳督及各政務司分別管轄的機關單位共56個(註1)。其中，政府常設的一般公共部門共有30個；政治職位的輔助機關共8個，包括總督及7名政務司的辦公室(註2)；屬政府行政架構中臨時性質機構的項目組12個；以公司方式運作、具有公法人性質的公務法人機構12個；地方自治機關共2個，分別為澳門市政廳及海島市市政廳。上述情況表明，澳門政府的行政架構設置過於龐雜。

2. 行政機關之間分工不盡合理，職能重疊，且缺乏統籌協調，影響行政效率

目前澳門政府各政務司之間的職能分配不盡合理，且有一定的隨意性。各政務司之間缺乏統籌協調的有效機制，雖然統籌及協調各政務司的權力在澳督身上，但由於澳督本身職務繁重，主要是在政策制訂方面進行協調，而在有關各方面的政策執行上就

難以逐項關注，實際上每個政務司及其屬下機關都自成一體，難以互相協調、配合。

分工不合理還表現在一些重要的政府職能由多個不同的司、廳單位分別執行，如警察職能由隸屬於司法政務司的司法警察司和隸屬於保安事務政務司的治安警察廳、水警稽查隊、市政警察等多個單位分別執行；海關職能則由隸屬於保安事務政務司的水警稽查隊和隸屬於經濟協調政務司的經濟司轄下的經濟活動稽查廳、來源審定科以及統計暨普查司轄下的工業暨對外貿易廳等多個單位分別執行；負責辦理有關居住或身份證件的機構，則有分屬司法政務司的身份證明司和保安事務司治安警察廳的移民局。行政機構內部分工過細，影響了工作程序的簡化，降低了行政效率。

行政架構分設中央和地方兩級組織亦

造成了職能重疊。如兩個市政廳的職能，除管理本身及其管轄範圍內的資產外，還包括駕駛牌照考核、都市道路維修、公共衛生和基本清潔、文娛及體育活動、環境和有關居民生活質素的維護和保障等，這就和中央行政機關中的部分職能重疊。

3. 缺乏有效的監察機制

目前對公共行政架構進行監察的職責，主要落在審計法院和反貪污暨反行政違法性高級專員公署(簡稱“反貪公署”)這兩個機構上。

在現行制度下，審計法院的權力有限，現時的預先監察程序及帳目審定程序主要是審查有關帳目是否符合法律程序，而不考慮有關開支是否符合成本效益原則，就算出現違法也較少作出起訴審判或在財政控制上進行約束，因而對政府和其他公共機構的監察不足。

在澳門專責反貪污及反行政違法的機構是反貪公署，該公署由於受到葡國憲法的限制及其他種種原因，它在權限、組織架構、人員編制等方面均受到很大的制約，明顯先天不足，因而實際成效有限，這就使得政府架構中，尤其是某些紀律部隊中的貪污受賄、以權謀私等陋習有更多的生存空間。

隨着九九回歸的迫近，由於政權交接時，原制度中的政務司屬政治性委任，不列入過渡之列，而原架構中與《澳門基本法》的有關規定不符合之處，亦需作出改變，這實際上已為現行行政架構的改革提供了一個歷史性的契機。

二. 澳門政府行政架構改革的基本原則

澳門政府行政架構改革的基本原則，應主要包括：

1. 符合《澳門基本法》的有關規定。澳門政府現行行政架構需與基本法有關規定銜接的方面主要有：

(1) 根據《澳門基本法》第62條的規定，需將現行架構改組為司、局、廳、處四級建制。換言之，需在現時政務司職位的基礎上，組建特區政府的司級行政部門。

(2) 根據《澳門基本法》第50條六款及第55條的有關規定，必須確定特區

政府設置的司級單位的數目、名稱、以及各司司長的排列順序。

(3) 根據《澳門基本法》第50條的規定，需要界定誰是“警察部門的主要負責人”。

(4) 根據《澳門基本法》第56、60條的規定，澳門政府現行架構中的反貪公署須改組為廉政公署，審計法院須改組為審計署，並設立海關。

(5) 根據《澳門基本法》第95條規定：澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。因此，需要根據基本法規定的非政權性重組市政機構，並確定其職能和組成。

2. 以平穩過渡為大前提，推行循序漸進式的改革

現行政府行政架構的改革已勢在必行，繼續維持現狀顯然已行不通，不利於澳門特別行政區政府去開拓一個嶄新的政治、經濟局面。然而，這種改革應以實現政權交接的平穩過渡為大前提，不能操之過急，畢其功於一役，改革應分階段以循序漸進的方式推行。

3. 借鑑香港的成功經驗，同時根據澳門的歷史和客觀現實推行改革，最終目標是建立一個高效、精簡、廉潔、公正的政府行政架構

香港和澳門一樣，同屬自由開放經濟體系，並實行“一國兩制，高度自治”的政策，在行政架構和公務員制度方面，香港有許多行之有效的成功經驗，當然，亦有一些值得吸取的教訓。因此，澳門應借鑑香港有關方面的成功經驗，並結合澳門公共行政架構及公務員制度的實際情況穩步推行改革，最終目標要建立一個高效、精簡、廉潔及公正的行政架構及制度，以適應時代的轉變和社會的需要。

三. 有關澳門政府行政架構改革的建議

我們認為澳門政府行政架構的改革可實施分階段推進的方案，具體建議如下：

1. 在符合《澳門基本法》有關規定的前提下，以小改為原則，實現政府行政架構的平穩過渡，以保證公務員隊伍的穩定和政府運作的連貫性，並為日後的改革奠定基礎。具體需注意以下幾點：

(1) 建立司級行政部門，確定司級行政部門的數目、名稱及其職能。在現行行政架構中，政務司並非一級行政組織，而僅是一種政治性職位，因此，需根據《澳門基本法》規定將其改組為特區政府的司級部門，並確定司級行政部門的數目、名稱及其職能。目前，可供選擇的方案大致有三個：

方案一：將原行政架構中7位政務司所管轄的行政部門組建成7個司級部門，各司級部門管轄職能不變。這一方案的優點是以最小的變動實現平穩過渡，缺點是原行政架構中各政務司職能分工不合理的弊端繼續保留，未能趁回歸之機作適當合理化的調整。而且，根據過往經驗，每一任澳督到任時必然要對行政架構進行調整。目前面臨的是一場歷史性改革，假如把原行政架構“照單全收”，將難以向廣大市民交代。

方案二：在基本維持原行政架構不變的情況下，適當重組未來特區政府各司級部門的職能，將其數目暫定為5個。具體的做法是，將職能與其他各政務司重迭較嚴重的兩位政務司，即傳播、旅遊暨文化政務司、社會事務暨預算政務司撤銷，其屬下各司級單位按其職能分別歸併到經濟協調政務司和行政、教育暨青年事務政務司中，分別重組為“經濟財政司”和“社會、教育暨文化司”，原司法政務司下屬的司法警察司併入重組的“保安司”，其餘的司級部門則與原行政、教育暨青年事務政務司管轄的行政暨公職司等專注於行政管理職能的司級單位合併，重組為“行政法務司”，而原運輸暨工務政務司則基本維持不變，重組為“運輸暨工務司”和“保安司”(見圖1)，即在原架構的基礎上建立5個司級部門。我們建議把原司法政務司管轄的部門併入行政法務司的管轄範圍內，主要是因應澳門司法權主要集中在法院和檢察院的實際情況，原司法政務司管轄的部門基本上是執行輔助性職能，其工作性質屬司法行政範疇，與行政事務相近；另從縱向角度研究，司法事務司所管轄的部門原已較少，個別部門在

註1：有關數字已把屬地方行政的兩個機關即澳門市政廳和海島市政廳計算在內。
註2：這些輔助機關不計入上述56個機關之內，但享有司級的待遇。

回歸時尚須併入其他司級單位故可將行政與司法事務合併重組為行政法務司。在社會、教育暨文化司的司級部門設置上，主要是考慮到澳門地區小，人口不多，而社會與教育、文化事務關係密切，故可將有關職能統一歸入同一司級部門管轄。運輸暨工務司的職能原可併入經濟財政司內，但考慮到原運輸暨工務政務司所管轄的部門比較多，其擔負的工作亦具有一定專業性及特殊性，故考慮暫不合併，免使重新組成後的經濟財政司所管轄的局級單位過多，職責過於繁重。這一方案的特點是在基本維持原行政架構不變的情況下，將各司級部門的職能作適度的合理化重組，將司級單位相對精簡，使得出任司長職務的官員不致面對一個全新的局面，又能為將來特區政府的改革奠定一個初步的基礎。

方案三：將原行政架構中7個政務司所管轄的部門重組為4個司級單位。此方案其實在方案二的基礎上把運輸暨工務司併入經濟財政司內，重組後4個司級單位將分別為“行政法務司”、“經濟財政司”、“社會、教育暨文化司”和“保安司”。這一方案的優點是特區政府司級單位組建初期即已實現職能分工的合理化，有利於推動日後行政架構的精簡、高效運作；但令人擔心的是，下屬局級單位(即原司級部門)的隸屬關係變動幅度較大，新上任的司長職責繁重，一旦因本人能力、經驗的不足可能會影響到政府運作的連貫性。

上述三個方案中，似乎以第二、三個方案較可行，可視乎實際情況而決定。不過，如果從循序漸進分階段推行改革的原則出發，以採用第二個方案優點較多，有利於實現平穩過渡。

(2)將現行政務司、司、廳、處、組、科六級重組為符合基本法規定的司、局、廳、處四級建制。從平穩過渡的原則出發，可對《澳門基本法》第62條作彈性處理，將政務司、司、廳、處四級改組為司、局、廳、處四級之後，副司長可改組為副局級，而組、科級可繼續保留，直到有關人員任期屆滿之後，視當時的實際情況逐步取消。而在重組過程中，局、廳、處級的職數則維持不變，除紀念葡萄牙發現事業澳門地區委員會等個別有

殖民地色彩的部門以及基本上已完成任務的部門和項目組等可取消外，其他暫不作精簡、合併，以利平穩過渡。

(3)警隊重組問題。作為警隊重組的第一步，候任行政長官在籌組特區政府，尤其是在確定司長職數、重組司級部門職能時，宜將隸屬於司法政務司的司法警察司(即特區政府的司法警察局)撥歸保安司，使現行7個警察部門統歸保安司管轄，在將有關警察部門徹底重組之前，“警察部門主要負責人”的職務可考慮由保安司司長兼任，待日後警隊重組後，再由重組後的警察局局長出任“警察部門主要負責人”。

(4)設置海關問題。目前，澳門並無獨立的海關機構，海關的職能分別由澳門水警稽查隊、經濟司轄下的經濟活動稽查廳、來源審定科，以及統計司轄下的工業暨對外貿易統計廳對外貿易統計處等不同機構分別執行。由於政出多門，再加上貪污受賄傳聞不絕於耳，市民對澳門政府是否能完全執行海關的職責存在懷疑，這種狀況對澳門工商業和對外貿易的正常發展頗有影響。

如果澳門政府由於有關機構之間的利益難以平衡或基於其他的考慮，在九九回歸前無法重組海關，籌委會應考慮制定專門應變解決方案。我們建議：1 特區政府行政長官可先行提名並報請中央人民政府任命澳門特區政府海關關長，確定設置海關的基本原則；2 特區政府成立後一個短時期內(半年到一年)，海關職能繼續由原來的三個機構分別執行，以保證平穩過渡，以及運作機制的連貫性。

(5)將審計法院改組為審計署。目前在澳門現行政府架構中行使審計職能的是審計法院，屬司法系統架構，其職責主要是預先監察及審定政府部門和其他自治或非自治部門、公務法人、公共團體、地方自治團體、公共實體及公益法人的帳目。審計法院院長由總督應司法高等委員會的建議任命，審計法院的活動年度報告要送交總督、立法會和司法高等委員會。在該機構過渡問題上，需要注意與基本法銜接，即由司法系統轉為行政系統，由總督應司法高等委員會之建議任命改為經特區行政長官提名並報請

中央人民政府任命，對行政長官負責。據了解，目前葡澳政府已考慮到與基本法的銜接問題，計劃把審計法院納入政府行政系統內，當務之急是審計署組織法的擬定須按照基本法有關規定作出相應的修改。

(6)將反貪公署改組為廉政公署。通過修訂法律，改變現時反貪公署的名稱和性質，易名為“廉政公署”，獨立工作，廉政公署高級專員由行政長官提名並報中央人民政府任命，廉政專員向行政長官負責。而廉政公署的職責、權限、組織架構暫時維持不變，人員編制可適當擴大，從目前的約40人編制適當擴大到50至60人編制，擴編的職位應加強顧問、協調員、專員的力量，以便充分運用現有權限，開展反貪污及反行政違法，以回應社會的訴求。

2.確定主要政府官員的職數、任職條件以及各司長的排列順序。根據上述分析，特區政府成立時主要政府官員應包括5位司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人(暫由保安司司長兼任)和海關關長。為了體現國家恢復行使主權，確保高度自治、澳人治澳，主要官員必須由在澳門通常居住連續滿十五年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。參考香港的經驗並根據各司級部門職能的重要性，各司司長的排列順序似可依次定為行政法務司司長、經濟財政司司長、社會、教育暨文化司司長、保安司司長、運輸暨工務司司長等。鑑於司長職位的重要性，建議有關人選由候任特區行政長官從公務員隊伍或社會人士中挑選，以便廣納人才，讓最合適的人選進入該崗位，至於委任的方式可暫時繼續執行原來的定期性委任制度，使特區行政長官有更大的靈活性根據實際需要改組政府。至於司長以下各級領導和主管官員則可繼續以原來的聘任形式維持不變，公務員總體人數則應嚴格控制，不再增加，但除因納編及正常減員外(如法定退休等)不裁減人員。

上述以小改為原則的思路，目標是在符合基本法有關規定的前提下，實現政府行政架構的平穩過渡，以保證政府運作的連貫性和整體公務員隊伍的穩定性，並為日後的改革奠定基礎。

3. 澳門特別行政區政府成立後，透過循序漸進的方式推行分階段改革方案，逐步建立一個高效、精簡、廉潔、公正的本地化行政架構

實現平穩過渡後，澳門特區政府能否開拓一個嶄新的政治局面，並推動經濟復甦、繁榮，其中的關鍵因素是能否建立一個高效、精簡、廉潔、公正的行政架構。因此，在改革中需重點考慮以下幾個方面的問題：

- (1) 適度精簡政府行政架構，尤其是局級部門。
- (2) 重組市政機構。
- (3) 設立海關、出入境事務局並重組警隊。
- (4) 強化廉政公署和審計署的功能，建立有效的監察機制。

4. 強化行政暨公職司職能，建立公務員招聘、晉升的合理制度和機制，使架構的改革和制度的完善互相配合

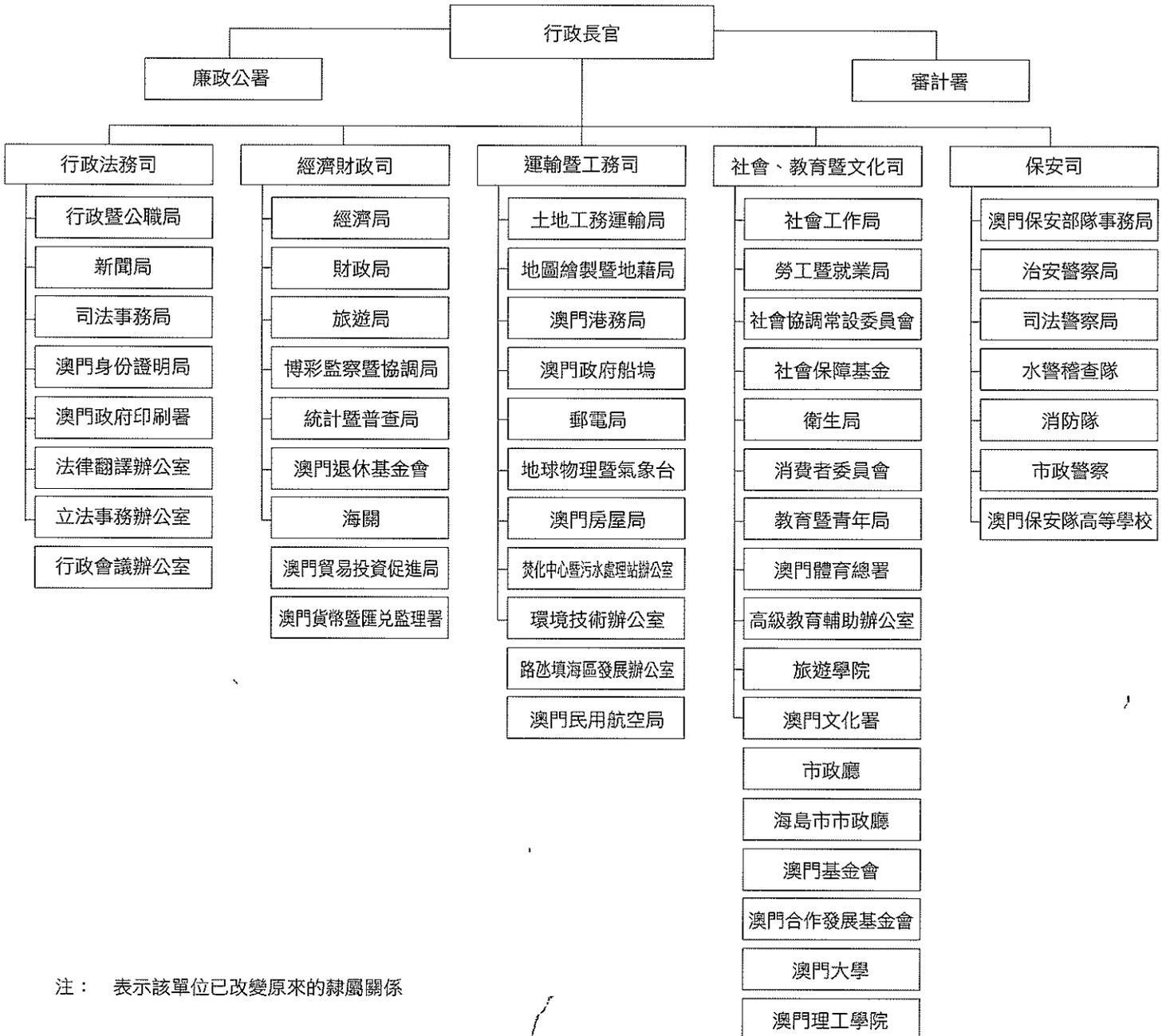
公共行政的改革僅靠架構的精簡是不行的，更重要需有一套完善的公務員管理制度與之配合。

由於基本法確保原在任公務員均可留用，澳門特別行政區成立後，政府的首要工作顯然不會是精簡公務員人數，相對迫切而主要的工作應是完善公務員制度，並確保其實施有利於加強獎勤罰懶、優升劣降的激勵及競爭機制，有效提高公務員的士氣和效率，以回應社會經濟發展及廣大市民的迫切訴求。現行架構中，行政暨公職司雖然專責公務員事務管理，但權力有限，實際上各政務

司在人員編制上自成一體。因此，為加強對公務員的人事管理、人力統籌、培訓、監督績效的工作，建議強化未來行政暨公職局的職能和權限，其職責範圍類似香港公務員事務局，以公平競爭和公開的原則建立公務員招聘、晉升、考核及培訓的合理制度和機制，使該局扮演政府內部人事稽核的角色，更有效地監督各政府部門公務員的績效表現。

誠然，上述公共行政架構改革的建議僅為本中心的初步的設想，旨在拋磚引玉。建議特區政府成立後，由特區行政長官考慮在適當時機，委任一個獨立的政府行政架構及公務員制度檢討委員會，作出全盤的考慮，提出改革的整套方案和改革的大致時間表。

圖1：未來特別行政區政府行政架構(初步改革的方案二)



注： 表示該單位已改變原來的隸屬關係

澳門發展策略研究中心 主辦

"澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度前瞻" 研討會記要

為促進關於澳門特別行政區公共行政架構改革及公務員制度的有關研究工作，本中心於一九九八年十月二十五日假富豪酒店四樓會議廳舉行了以“澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度前瞻”為主題的專題研討會。會議由黃義滿先生擔任主持，本中心成員、籌委、各大社團、社會人士、傳媒及市民等一百二十多人出席了研討會。

應邀擔任是次研討會主講嘉賓的有：香港中文大學社會學系講座教授劉兆佳教授、澳門公共行政管理學會會長吳志良博士、澳門公務華員職工會青委會副主任郭淑華小姐、新澳門學社副理事長黎義明先生、資深新聞工作者鄧祖基先生、澳門公務專業人員協會理事長蔡志龍先生以及本中心監事長楊允中博士。

研討會分三個環節進行，在本中心副會長余健楚先生致歡迎辭（詳見附件一）後，開始了第一環節的論文要點介紹，由本澳幾位主講嘉賓分別介紹其本人或所屬團體對有關“公共行政架構及公務員制度”改革的意見和建議。現將有關論文及會上之發言記錄於後。是次研討會之主講嘉賓及其他參與者的發言均只代表其所屬團體或個人意見，其觀點並不代表本中心的立場。

1. 澳門公共行政管理學會會長吳志良博士就社會轉型的危與機、公共行政面臨挑戰、在澳門試行“準部長制”及檢討澳門行政制度等幾個方面，發表了題為《社會轉型、人心思變、行政改革——試論港澳行政制度的互動》的論文（詳見附件二）。

2. 郭淑華小姐就《澳門公共行政架構改革初議》提出了六點建議（詳見附件三）。

3. 黎義明先生代表新澳門學社就有關公共行政及公務員架構改革的原則及要點發表了意見，論題為《澳門特別行政區成立初期公共行政及公務員架構改革方針建議》（詳見附件四）。

4. 鄧祖基先生從《公務員的心態》方面，談了個人的體會並提出了建議（詳見附件五）。

5. 蔡志龍先生就有關未來特區公共行政架構及公務員制度的問題，提出了意見（詳見附件六）。

6. 楊允中博士代表本中心發表了《關於澳門公共行政架構適度改革的建議》的專題論述（發言內容詳見本刊首頁）。

在第二個環節中，香港中文大學社會學系講座教授劉兆佳教授就《公共行政架構的改革趨勢》作了專題演講，劉教授就有關世界各國公共行政架構的改革趨勢發表了意見，當中並引入了香港的有關經驗，他認為香港現時的公共行政架構亦處於改革的前夕，所以，“公共行政架構改革”的探討，對澳門及香港都同樣具有意義。他還談到了近年來世界各國致力於改革公共行政架構的原因、改革趨勢的一些主要內容以及一些不變的因素等（詳見附件七）。

在第三個環節中，主講嘉賓及與會者進行了討論，雙方交換了各自的意見，節錄如下：

1. 劉球先生提議設5名政務司，順序安排為行政政務司、經濟公益司、文化衛生司、治安司法司、市政司，當需要臨時代理行政長官職務時，按以上順序，這樣可保持政府政策的延續性、穩定性。

2. 崔寶峰先生認為對公共行政架構和公務員制度的前瞻性可分為短期、中期、長期的，在不同時期應採取不同的策略；而行政長官在決定主要官員及執行有關職能時能有較大的自由度，比較贊同吳志良先生所提的建議，這樣，既可令公務員架構穩定過渡，又可有較靈活的機制去調動人力資源，以執行對民眾或中央政府所給予的任務。另外，又認為司級以下的官員不應為政治委任，而應轉為技術性、專業性委任。

3. 蕭卓芬小姐認為在提出將來公共行政架構改革的同時，應關注到功能社團與對口政府的合作關係；而公務員由現時的執行轉至將來的策動，引發出作為主動與被動的角色轉變，這裏，將隱藏着一定的社會危機性的影響。

4. 鄭玉球小姐就籌委會設置政府行政架構的問題，提出與個別主講嘉賓不同的看法，她認為特區的司級官員有別於現時屬政治性委任的各政務司，將來的司級是政府行政架構中的一級行政架構，司級官員是行政官員；在《基本法》中對籌組特區政府的責任問題上是存在空間的，在今年四月人大常委會頒佈籌委會之九大任務當中，第一條就規定籌委會要負責籌組特區政府，這便是對《基本法》中的有關空間作了具體說明，由此可見第一屆特區政府行政架構的設置應為籌委會之責任。

5. 張裕先生：關於目前公務員的心態問題，他認為有不少公務員是有使命感和承擔感的，他們在其崗位上積極地工作，故不應只強調公務員不好的一面。另外，他請劉兆佳教授談談對香港取消兩個市政局的看法，希望能藉此對澳門市政架構的重整有所啟發。

6. 鄧祖基先生認為目前的公務員隊伍確實存在積極進取的心態；但是今日的發言內容主要是就公務員隊伍當中局部存在的問題，作一個側面的反映，並不是作全面的評價。

7. 劉兆佳教授指出，對香港區域組織重整的問題，其構想主要是在區域組織重新部署的同時，應考慮重新調配中央職能和地方職能，以提升效率和滿足居民的需要；強化地方職能既可鼓勵有志之士投入有關工作，亦可鼓勵居民的參與。但目前香港特區政府只實施了其建議的一部份。

8. 羅祥國（香港政策研究所研究總監）：他就香港政府部門向私人化、

公司化、市場化的方向轉型以及營運基金的運作情況作了介紹，他表示，營運基金機制的運作對行政效率的提高及利潤回報方面都有了初步成效。多年來香港政府在改善公共行政效率方面，在很大程度上是參照了英國執政黨的施政策略，今後，香港政府能否以自力更生的態度，順應國際潮流進行改善公共行政的架構及效率，則仍有待探討。

9. 黎義明先生表示多種不同的意見可

促進對問題的探討。他強調對籌委會在籌組特區政府過程中所擔當的角色的研究必須注意三個方面：①對《基本法》的理解要小心研究，不同的思路將帶出不同的、不可回頭的後果。②《基本法》現時未生效，若人大與人大常委會關於籌委會職能的說明有矛盾時，應如何處理和理解？③應在設立了有效的問責機制的前提下，讓行政長官自定班子，不應予以制肘；行政長官必須每年向公眾交待總體施政方針，並對施政過

錯所帶來的一切後果有不可推卸的責任。

10. 吳志良先生表示，在研究過程中發現澳門公共行政架構的改革過程中，是充滿矛盾的；大家認為目前公共行政架構過份臃腫，但並沒有一個客觀的標準可以說明如何臃腫？我們是否需要一個政府以及需要一個怎樣的政府？政府既有專營，亦有與私人企業競爭，如何判斷是否合理？需要作深入的分析研究。

在“澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度前瞻” 研討會上的歡迎辭

(附件一)

澳門發展策略研究中心副會長 余健楚

各位尊敬的來賓：

今天，“澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度前瞻”研討會正式舉行，承蒙各位撥冗光臨，我謹代表澳門發展策略研究中心表示熱烈的歡迎。特別要一提的是，兩位香港嘉賓——香港中文大學社會學系講座教授劉兆佳教授、香港政策研究所研究總監羅祥國博士專程來澳出席今天的研討會，本中心全人感到非常榮幸，藉此機會再次表示我們的歡迎和感謝。

在今天的研討會上，我們很榮幸得到列位主講嘉賓，在百忙之中抽出寶貴時間出席並發表講

話，在此，謹讓我們對各位主講嘉賓的鼎力支持表示衷心的感謝。

正如大家所知，澳門未來公共行政架構的設置與公務員制度的完善，是澳門居民一直關注的熱點問題，許多朋友正積極表達他們的見解。據了解，澳門特別行政區籌委會亦會就有關問題進行深入的討論並作出規定。為了配合澳門特別行政區的籌組，亦為了使有關的研討能透過互動方式得到深化，本中心特舉辦了是次研討會。我們除了邀請主講嘉賓作精闢的發言外，亦歡迎各位來

賓在稍後發表高見。

我們認為，澳門特別行政區的籌組既依靠列位籌委的辛勤勞動，亦需要澳門各階層市民積極、主動的參與和配合。各位今天的出席，就已充分體現出共同參與的意義和作用。我們相信，由於有各位的支持和參與，今天的研討會一定能取得圓滿成功。

我的講話完了，多謝各位。

社會轉型、人心思變、行政改革 ——試論港澳行政制度的互動

(附件二)

澳門公共行政管理學會會長 吳志良博士

社會轉型的危與機

港澳兩地，都在經歷前所未有的社會轉型期。香港特別行政區成立一年多來，港府和港人也都備受前所未有的考驗。但是，無論從哪一個角度看，也不管是哪一階層的人，都不能否認「一國兩制」、高度自治的政策得到了充分的實施。

香港在政治上的成功，令人鼓舞；香港泡沫經濟帶來的後遺症，也給我們上了一堂課。雖然澳門經濟的泡沫成份沒有那麼多，或者說，澳門經濟泡沫在幾年前便破滅了，不似香港那樣突然從空前繁榮跌落到近二十年少見的衰退，令港人信心大受打擊。但是，澳門經濟對博彩業的嚴重依賴一日不改，其脆弱性便存在着。因此，經濟多元化的方向仍不能迷失，博彩業亦須革新和現代化，否則，博彩收入若似去年那樣繼續滑坡，其他行業又不能補足，澳門特區的財政收入將令人擔心。我們還不能忘記，澳門除開不到一百億的土地基金，沒有更多的財政儲備，若澳門元受到狙擊，二百億外匯儲備可能在一夜之間為索羅斯拿走。澳門儘管沒有外債，但經濟體系之脆弱，

可能比東南亞國家更甚，不能盲目樂觀。

香港回歸前後，人們對港府和港官的組織、管理和應變能力讚不絕口。回歸後不久接二連三遇上突如其來的問題，尤其是亞洲經濟危機發生後，港府和港官的表現便大受抨擊，公眾輿論要求行政改革的聲音亦此起彼落。同一批人，在同一地方和政府工作，為何會產生這樣的變化？站在港官的角度，他們如常盡心盡力，好似一切都未變，那為何市民會對他們產生截然不同的印象？

外圍環境的變化，當然是不可忽視且無可控制的因素。香港市民多年來習慣了好景，逆境帶來的強力衝擊一時難以承受和忍受，也是人性的使然。我們假設港官主觀意識（服務市民）和工作能力沒有絲毫變化，但處事環境已有所改觀：以前碰上禽流感之類的事情，肯定馬上請英國專家或倫敦政府協助，如今「一國兩制」、高度自治，港府就必須獨力處理！香港不是不需要幫忙，北京也不是不想幫忙，但任何舉措（包括維護港元匯率），都得深思熟慮，嚴守《基本法》

的規定，免被人指責干預港府運作，影響高度自治。而港官因循守舊，並不很習慣全權負責決定，在新形勢下表現有所偏差，在所難免。

港官尚如此，澳門市民對澳官的某種不信任便不難理解，因為澳門公務員比香港的更年輕、更缺乏鍛煉、更經驗不足。現在治安不靖，可往葡招兵買馬，且不論這些兵馬可起什麼作用，可是，一九九九年十二月二十日特別行政區成立後，如果形勢惡化，我們能否獨力處理？如果我們向中央政府求援，會造成怎樣的影響？若不求援，又該怎麼辦？儘管這些純屬假設性的問題，然舉一反三，仍值得認真思考。而香港這一年多的經驗告訴我們，不能沒有信心，但更不能盲目樂觀。我們應對問題及其嚴重性有充份的認識，並在力所能及範圍內做好充份準備，以免屆時驚慌失措。

公共行政面臨挑戰

面臨急劇變化的世界，現代公共行政也經受着空前的挑戰。一方面，人民要求政府承擔更大更多的責任，對社會生活各個領域有更多的參與，

解決層出不窮的複雜問題；另一方面，公眾對政府處理問題的能力和效率則日益不滿意，甚至可以說，對政府的不信任已成國際性趨勢。此一兩難困局，不僅令政治領袖和政府、同時也激發公共行政學者的深思，促使對公共行政組織架構、過程和服務的重新設計和不斷變革。正如弗格森（Marilyn Ferguson）所言，“當代的危機正是改革現狀的必要動力……正是我們力量聯結的時刻，大家不應對其感到恐懼或企圖加以壓抑。事實上，我們的因應之道恰恰在於善用眼前的機會”。

澳門與香港不同，澳門人與香港人的心態也相差很大。回歸前，港人最怕變，認為當時的狀態最好，經濟空前繁榮，政府無為而治。但事實上，事物不可能不變，自己不變，外圍環境變了，最後還得跟父變。一場金融風暴，徹底改變了港人維持現狀的心態。

澳門經濟則自一九九三年便走下坡，人心思變已久，希望一切都有所改變，變得更好。窮則思變，這種願望是自然的，這種渴求也是合理的。但怎麼變？我們有條件和能力嗎？現在普遍存在一種想法，只要變，就一定變得更好。誠然這種信心令人欽佩，但要拿出可行、理性的共識方案來，似乎不是一件很容易的事情。任何衝動的舉措，都可能帶來意想不到的後果，甚至造成社會的不穩定。

例如公共行政架構，要變基本上是共識，但何時變、怎樣變卻大有分歧。小變，可能解決不了甚麼問題；大變，又怕出亂子。介乎兩者之間，來一個中型的調整改革，也需掌握「度」的問題，需考慮到公務員、市民和整體社會的承受能力。最理想的，是將三種方案拿出來，讓大家討論討論。

澳門特別行政區籌備委員會現在討論主要官員的定義和範圍，除開《基本法》規定的外，要確定「主要官員」，必須先確定未來特區的宏觀行政架構。若以現行架構作準，除開政務司一級，司級官員那麼多，不同司級部門職能、規模的差異又那麼大，難以確定誰重要誰不重要。從這點也可看出，現行架構並不合理。一個合理的架構，高低輕重應是層次分明、一目瞭然的。

澳門公共行政架構和公務員制度的確存在這樣那樣的問題，但是，特區成立日期已定，不似開一間工廠，若條件不成熟可另擇日子，因此，我們必須面對並想方設法找一個解決方案。

雖然香港情況不同，但其經驗可以參考。香港的公務員隊伍被視為全世界最具效率、最廉潔的，一直令香港市民引以為榮。在回歸一年多來的風風雨雨中，公務員表現失準，令市民大失所望，不禁令人奇怪。

然而，細想起來，似乎又不必大驚小怪。雖然不能怨天尤人，但這一年來突如其來的天災人禍實在太多。港官一方面需要從心理上適應回歸後的客觀環境，多少有些分心；另一方面，整體社會的過度樂觀情緒，既令高官本身受到感染，造成危機感不足，同時又使得市民對政府寄望過高，特別是以前對殖民地政府不寄希望的領域，如今都要港府過問。一時應付不來，政府及其公務員便成眾矢之的。

我們知道，官僚制度最大的特點是例行公事，

也就是說，在執行無價值的命令時，可能是有效率的。在危機與變遷時期，官僚制度失去均衡，處理危機時也變得無效率。一九七三年，美國總統尼克森（Nixon）的健康、教育和福利秘書Elliott Richardson這樣描述聯邦政府的公共機構：“行政能力而言，這個系統充其量是無效率的。創作性問題，它是無想像力的。智識方面，幾乎是無理解力的。處理人問題，它則是明顯無情的”（見全鍾燮，224頁）。

這番說話似乎有點誇張，但港府和港官是否真的如此不濟？當然不是。儘管在處理多次危機事件中香港官僚系統明顯表現出政治技巧不夠，但行政效率並無顯著變差。受到公眾和傳媒指責批評的，大多是決策上的失誤。我們不應忘記的是，香港社會已泛政治化，某些政黨已開始不問原因、不顧後果地對港府窮追猛打，甚至等候「時機」的到來，藉以增加政治資本。

不知可幸還是不幸，澳門尚未那麼政治化，也未那麼國際化，但是，九九回歸後，市民對自己的期望必然增加，國際社會也可能更加關注澳門。如果說我們的公務員跟香港的那樣缺乏政治經驗和處理危機的應變能力，那麼，我們比香港仍然多一個問題：行政效率低。這非一朝一夕能改善的，無論未來的當政者還是市民，都應有心理準備，公務員更應開始備戰。

在澳門試行“準部長制”

香港行政架構清楚明瞭，行政長官之下是政務司、財政司和律政司，屬下各局的權責也基本分工合理。即使如此，港府近期的表現仍十分不如人意，尋求制度改革的呼聲亦應運而起，輿論又再提起實行加強政治問責的部長制。多年來，香港都在談論實行部長制，但至今尚未付諸行動，行政長官只加強了行政會議的職能。

在泛政治化的社會裡，尤其在政黨政治日漸發展和成熟的今天，香港實行部長制利大於弊。目前，行部長制困難之處，主要是高層公務員的集體抗拒，擔心他們的巨大影響力和決策權受到縮減。香港公務員自有一套傳統，其優越地位和特權亦很少受到嚴峻挑戰。因此，這種擔憂值得理解。不過，若考慮到近期危機處理時所承受的巨大社會壓力和所表現出來的政治不成熟，實行部長制可以為他們中的絕大多數（若干擔任“準部長”的主要官員除外）找到保護傘，令他們更集中精力和時間處理行政事務。

香港特別行政區除開國防和外交事務外，基本上擁有一個主權國家應有的權力，若建立一個類似西方民主社會的內閣政府，可使管理更行之有效。如果在香港實施部長制尚有困難的話，那麼，澳門不妨先行試驗，好似立法會選舉比例代表制那樣，成功後略作修改再移植到香港，令港澳兩地的政治行政制度更具效率，令「一國兩制」、高度自治的模式在實踐中不斷完善。

在澳門試行部長制有優越先天條件。澳門現行政制實際是“準部長制”，政務司猶如總督的部長，分管不同領域，且他們都是政治委任，對總督政治負責。在特區實行部長制，只是行政制度和傳統的一種延續，估計阻力不大。澳門公務員力量尚不強大，也更需要政治保護傘，肯定不會大力反對。不過，肯定有人會提出質疑：澳門沒有政黨，卻實行部長制，是否有點不倫不類？

的確，澳門沒有政黨，香港的政黨政治也大致起源於一九九一年底，只有很短的歷史。當時，李鵬飛辭去立法局首席議員，創建啟聯中心，有評論指出，那代表了協商共識政治的終結，宣告政黨政治的誕生，並預示部長制的來臨。還有人猜測，那是港英政府刻意安排的政制發展方向，將英國政制模式搬到香港來。

英式部長制的特点是：部長為國會議員；屬政治性委任；部長之間通過政黨維繫和執行集體負責的紀律；立法和政策主導權集中在執政黨的內閣，並負政治責任。不過，香港那時政黨尚未正式誕生，執政黨更無影子，且未來相當長一段時間都不可能出現，港英政府意欲調整的，只不過是行政立法之間的關係。換言之，港英當局安排行政局議員提早參與決策，分工負責關注各類事務，並在向公眾解釋政策時擔當更重要的角色。

無論港英政府意圖如何，特區政府成立後，行政會議的功能的確突出了，且恢復行政局成員兼任立法議員的傳統，部分地採納了英國的模式。因此，有人又猜測部長制要實施，猜度公務員、尤其是高官的抗拒程度。由於香港行政會議的議員絕大多數都不是職業公務員，而傳統上，公務員在決策和推銷政策過程中舉足輕重，因此公務員系統出現抵制情緒並不足為奇。

但是，如果採用澳門的模式，即採用一個經過改造的“準部長制”，便不必造成立法會和行政會議與高層公務員的“利益”衝突，官僚系統接受的可能性也大增。澳門情況跟香港不一樣，現在諮詢會只是總督的諮詢機構，並不具決策職能，真正的第二權力機關是立法會。自一九七六年《澳門組織章程》頒佈以來，澳門立法和行政兩權便基本分離。可惜的是，立法會的表現一直不如人意，即使是立法權，仍然大多由總督行使，行政主導非但未變，且越來越強。

這種情況，可以看作是舊殖民體制的延續。雖然開放了選舉，但民主意識還未真正形成，市民社會參與程度偏低。立法會的選舉，由提名委員會參與，政黨一直沒有滋生的土壤，立法會的運作也只能停留在共識政治的圈內協調，各派別既無政綱和意識形態指導，對許多重大政治課題也無特定連貫立場。此外，立法議員全數兼職（立法會主席近年才轉為全職），加上法律知識的局限，立法的質和量都大打折扣。大概這也是澳門政制設計者的意圖，即政府（總督）必須主導政治生活，全面控制大局。由於立法會議員近三分之一由總督委任，立法會很難以絕對大多數票通過與政府相左的法律。當然，有了這種權力制衡，政府要通過任何法例，也須取得立法會的合作。

澳門總督的諮詢會與香港的行政會區別很大，其部分成員由間接選舉產生，但其決議無任何約束力。文禮治（Carlos Melancia）時期，取消了官守成員——檢察長、財政司長，而諮詢會成員不兼任立法會議員，既不方便也無責任解釋推銷政府的政策，政府的決策及其解釋和執行，全由總督及其助手——政務司負責。馬俊賢（Pinto Machado）時期，還一度設立政務會議——猶如內閣會議，集體討論決定重大施政方針。由於總督處於弱勢，內部分歧眾多，此舉並不成功。韋奇立（Rocha Vieira）總督則每周與政

務司一起開協調會議，為各政府成員提供一次溝通訊息、協調行動的機會，但保持超然地位和最後決策權。

雖然政黨政治有其可取之處，尤其具體到澳門這麼一塊人際利益關係錯綜複雜的彈丸之地，建立一個規範化、制度化的透明的政治制度，既有助於減少各派之間的猜疑，又可令當政者免受黑箱操作的指責以及由此帶來的不必要猜疑和麻煩，但是，在可見的未來，政黨政治都難以形成。由於特別行政區僅是中國的一個地方政府，即使形成政黨政治，也不可能是西方典型的，不可能有執政黨，最多不過是立法會的多數派而已。而香港經驗告訴我們，在相當程度上，現行政制下的立法會各派都是政府的反對派。

既然這樣，澳門現行“準部長制”的行政制度倒不無可取之處：總督和政務司是政治委任，不納入公務員系統，他們掌決策大權，同時亦須政治負責，並服從總督的指示，與總督合作無間，保持一致。若澳門特區政府循此傳統和模式，行政長官和各司司長都是政治委任，承擔政治責任，一方面可免其他中高層公務員的政治擔憂，另一方面也方便在社會廣羅人材。換言之，特區的司長可以是、也可以不是職業公務員，但必須政治問責，在失職或表現欠佳時引咎辭職。

嚴格而言，澳門現在並無“政府”，“政府”實質上只是總督的辦事機構。根據《澳門基本法》，政府有了明確的職責權限，特區行政長官、政府和立法會各自的職責理順了，權限也增加了。由於有了名副其實的政府，行政長官的地位更加超然。依我們淺見，他無需亦不應事必躬親，應將主要精力集中於政治決策和協調上，這樣，他便需要配備更得力信任的助手——司長，讓他們分工合作，推行政策。

實際上，現在的政務司（Secretário-Adjunto）應譯為總督助理（原意為助理秘書），為總督的直接助手，且人數眾多（最多可達七位），不似香港特區政府的政務司長（原布政司），在一人之下，萬人之上，事實上操控了整部行政機器，有點像半總統制國家的總理，行政長官則變成了權力有限的總統，要落實自己的意圖，反而要做一番功夫。本來，特區政府官員由行政長官提名、中央人民政府任命，已屬政治委任，但是，由於現行制度的政務司是職業公務員，是公務員之首（此提法值得商榷），縱然與行政長官思路不一，後者也須三思而後行。若實行了“準部長制”，各主要官員都變成“準部長”，行政長官便可視“準部長”的表現決定其留任與否。這樣，政府主要官員也不必再顧慮其巨大的決策權和影響力旁落行政會，行政會也不必負責解釋和推銷政府的政策。

檢討澳門行政制度

沒有一套政治行政制度是放之四海而皆準的。由於《香港基本法》頒佈在先，且兩地《基本法》部分草委是同一批人，《澳門基本法》不可避免地受到香港的深刻影響。應該指出的，兩地實際環境不同，政治條件有異，行政傳統也差別很大，因此，在設計澳門未來行政制度和架構時，必須考慮到這些因素。

況且，澳門行政制度和架構及其運作雖缺陷很多，效率不高，但仍不無可取之處。前述政務司

制度，便是其中一大特色，與國內各省比較，也更為近似：省長之下有多位副省長，分管不同領域。當然，澳門的政務司花在事務性的精力和時間太多，其分管的部門和職責範圍隨意性太大，且經常協調不足，關係不順，多少影響了行政運作效率。這方面，的確需要認真檢討，特區成立後，不同司的分工應依政府的主要職能分門別類變得更加合理些，司長亦應集中協助行政長官政治決策和協調各局推行政策，將行政權力下放至各局。與此同時，檢討現行司長（特區局長）及其他領導主管人員的政治委任制度，建立政務官制度，穩定高層的公務員的軍心，增加他們橫向調動和培訓的機會，提高他們的積極性，令行政運作更暢順和有效率。

澳門公共行政目前最大的問題是各司行政權力有限，分工太細且職能不精，機構和人員的穩定性不足，公務員薪酬結構也不甚合理，若不徹底、全面、系統檢討公共行政架構和公務員制度，難望改善政府運作效率。特區籌委會正在討論主要官員的界定，但不確定宏觀行政架構，就不能確切界定主要官員。若維持現行架構，這種界定不無難度（當然，可以將“主要官員”的範圍大縮小，即僅定在司長一級，局長不計）；若對行政架構動大手術，又擔心影響公務員隊伍的穩定。的確，這不是容易的選擇，不過，卻是早晚必須作出的抉擇。

在人心思變的今天，動還是不動手術，似乎不再是考慮的問題，關鍵是大動還是小動。有人開玩笑說，澳門這部機器那麼殘舊，不如乾脆買部新的，換掉它算了。若是家裡的冰箱或冷氣機，可以當真，但《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》已莊嚴規定，澳門的政治行政必須有延續性，決非可以一朝一夕棄舊換新的，況且，即使是破舊立新，在澳門也有點反傳統。因此，機器再舊，也只能修理，當然，大家都希望修理得越徹底越好，長痛不如短痛，乾脆徹底修理一下這部幾百年的老機器。

現在好像具備這樣的條件；首先，《澳門基本法》沒有硬性規定特區行政架構，籌委會和未來特首的活動空間甚大；其次，澳門行政機器的操作者大多被更換，原操作者已抱怨機器殘舊不靈，需要更新，新操作者也不留戀陳規，希望設計新的程序，建立新的規範，既可提高效率又能減輕負擔；再次，也是最重要的，市民都要求改善，從而具備社會環境和條件進行此一再造工程。

不過，需要指出的是，社會對現行公共行政制度和現狀似乎有些誤解，公眾輿論大多認為澳門公共行政架構重疊，人員冗腫，必須大刀闊斧撤銷機關，裁減冗員。這些論點不無道理，但值得三思，任何改革，都必須顧及各方利益。重整不簡單地等於裁減機關，更不是為了裁員，重組只為了提高效率效益，更好服務市民、造福社會。即使要裁減冗員，也應有序地讓其自然流失。事實上，公務員作為利益關係的重要一方，改革必須照顧到他們的利益和憂慮，更重要的，必須讓他們明白改革——如法例的簡化、程序的縮減等——也可為自己帶來好處——更高的效益和更大的工作滿足感，如此良性循環。誠如李彼特（Gordon Lippitt）所強調，組織的更新乃“主動

創造和面對必須要改變的過程，以使組織維持或變得更有生存能力、能適應新的狀況、能解決問題和能從經驗當中學習，並且使組織邁向更加的成熟”。只有公務員充分認識到這點，公共行政架構和公務員制度的重組才能順利進行。否則，改革的阻力會意想不到地大，而改革的效果也未必理想。

破舊容易立新難。儘管改革從未停止過，但可以預測，在過渡期餘下的一年多時間裡，公共行政架構和公務員制度不會有太大的變動。特區成立初期，百廢待舉，最令人困憂的經濟和治安問題擺在眼前，政府也難以立即進行大規模的行政改革，估計只能根據所設架構中有關司長的職能，對下屬局級部門作出相應的調整和小範圍的內部整合，然後再計劃全面的改革，以圖澳門社會的長治久安和經濟的持續發展。目前要做的，是在改革方案上多花心思，然後廣泛深入討論，徵求各方意見，盡可能取得共識，待條件成熟時即可實施。

公共行政雖然在當今世界備受抨擊，但在社會變遷過程中，仍扮演主動積極的角色，有關公共政策、方案和功能的設計，直接影響甚至主導社會的發展。公共行政改革實際上是一個社會設計，而“問題解決與變革的發展乃是社會設計的精髓；透過行政人員、專家、從政者、社團及服務對象間針對特定議題造成的互動，來制定可行的方案。社會設計的過程假定：設計的參與者正致力於創造適當的解決方案或方法，期能使之付諸實行。倘若目的與目標乃自人類互動、對話與相互學習中發展而成，則可將其視為社會性建構的產物。政治共識並非社會設計的主要工作；其焦點置於理解不同的理念、經驗及社會知識的意義，此外，亦期望由分權來促成責任分享。專家的知識受到重視並加以採行，但專家的投入須經過詳細的審查與討論，再加上經驗性知識及其他參與者的直觀感受。尤其，市民參與在社會設計的過程中，更扮演舉足輕重的角色”（全鍾燮，159-160頁）。

澳門的公共行政架構和公務員制度的改革也不例外，社會各階層的踴躍參與，是形成一個良好可行方案的前提。任何重大改革都需要相當大的政治勇氣，而所有改革也都是一個按步就班、循序漸進的過程，不能一蹴而就。不過，一個徹底、成功的改革方案，必須通盤考慮，周密籌劃，不能修修補補，更不能頭痛醫頭、腳痛醫腳。因此，行政長官明年推選產生後，應該委任一個由不同界別和階層的多方人士組成的公共行政改革工作小組，全面檢討公共行政架構和公務員制度，尋找一個市民和公務員可接受的改革方案，訂定實施步驟和時間表，以提高政府施政能力和效率，滿足社會發展的需求。

參考書目

全鍾燮，《公共行政：設計與問題解決》，黃曙曜譯，台北，五南圖書出版公司，1997年
吳志良，《澳門政制》，澳門基金會，1995年
Gordon Lippitt, Organizational Renewal, New York: Appleton Century Crofts, 1969
Marilyn Ferguson, The Aquarian Conspiracy: Personal and Social Transformation in the 1980s, Los Angeles: J. P. Tarcher, 1980

澳門公共行政架構改革初議

(附件三)

澳門公務華員職工會青年委員會副主任 郭淑華

澳門回歸祖國，實行“一國兩制、澳人治澳”是一個劃時代的變革，當澳門特別行政區誕生時，其公共行政架構設置及運作模式，應有較好的變革來適應新時代的要求，公務人員的辦事作風和工作態度，也應體現這種變革所帶出的新的精神面貌。

以下就個人見解，談談澳門公共行政架構改革的一些意見。

(1) 調整行政架構層級，與基本法相銜接

根據《基本法》第六十二條規定，澳門特別行政區政府設司、局、廳、處，即未來的行政架構為四級；這與目前的行政架構，分為政務司（屬於政治職位）、司、廳、處、組、科六級，有所不同。因此，有必要深入研究如何由六級架構向四級架構過渡。這種過渡不應是簡單的加加減減，而應該著眼於如何提高效率、明確權責、理順關係、精簡機構，使能更好地服務社會和市民。總之，應藉此歷史契機作出全面檢討及統籌安排。

(2) 精簡機構，改變小城市、大政府的格局

澳門，地不過是二十多平方公里，人只有四十幾萬，無論用何種標準來說都是小型城市，目前司級架構竟有五十多個，實在是過於繁多，確屬小城市、大政府之典型。在這種狀況下，機構重疊、部門繁多、權責不清、程序複雜、效率偏低

等等實屬難免。因此，必須考慮根據何種原則推進精簡機構。事實上，澳門是實行自由經濟的社會體系，這本身就排斥事無巨細由政府干預的大政府的模式。這種模式，不僅未必有利於澳門經濟的發展，而且常常成為阻礙因素。

(3) 根據澳門實際需要調整行政架構

精簡機構的一項基本原則，就是應根據澳門實際情況和需要，來確定機構的設置。例如，行政架構內部的人事、資訊、財務等內部事項亦可考慮由某個部門專管，似乎也沒有必要在各個機構內再單獨設一套自我管理的系統。再如，有些事務並不複雜，完全可由一個部門統管，無須詳加分類，設幾個部門分管。

(4) 加快高級公務員本地化，是澳門公共行政架構過渡的關鍵

根據《基本法》的第六十三條規定，澳門特別行政區的各司司長、廉政專員、審計長、警察部門和海關主要負責人等主要官員，由在澳門通常居住連續滿十五年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。高級公務員是政府機構的領導和主管，是澳人治澳的重要體現。讓有才能學識，有良好工作表現，中文造詣好而又盡忠職守的本地華人公務員，出任高級職位，是為實現政權順利過渡創造條件，是澳門當前一項非常迫切的工作，社會各界均敦促有關方面予以早日落實。

實。

(5) 依法保障職業，穩定公務員隊伍及信心

根據《基本法》第九十八條的規定，澳門特別行政區成立時，原在澳門任職的公務人員，包括警務人員和司法輔助人員，均可留用，繼續工作，其薪金、津貼、福利待遇不低於原來的標準，原來享有的年資予以保留。因此，在調整行政架構的過程中，必須依法保障公務員的職業，以穩定公務員隊伍及信心。在澳門特別行政區成立時，除因納入葡國編制及正常減員外（如法定退休），不應出現裁減公務人員。

(6) 公務員要以主人翁的態度，確立服務市民的公僕精神

澳門的回歸是一件劃時代的盛事，是一項偉大的歷史變革，所有留澳的公務員都要以主人翁的態度，迎接新時代的來臨。公務員必須加強學習新知識、新技能，提高自身素質；特別要加深認識和理解國家對澳門實行“一國兩制、澳人治澳”的方針政策；要以振作、主動、積極、負責的態度去建設新澳門。公務員工作是因應市民大眾的需要而存在，服務市民是公務員的公僕精神。公務員要立足做好本職工作，以進取、實幹的精神面貌和工作態度，來取得全體澳門居民支持和信任。

澳門特別行政區成立初期公共行政及公務員架構改革方針建議

(附件四)

新澳門學社副理事長 黎義明

新澳門學社認為，在澳門特別行政區成立初期，必須從歷史發展時機的角度，綜合各項有關公共行政及公務員架構改革應守原則的要點，緊握時機和先後有序地進行公共行政及公務員架構的改革。

有關公共行政及公務員架構改革應守的原則包括：公共行政成本的節約，公共行政問責性的確定，公共行政人員績效的鑑定，公共行政架構對社會需要的有效回應能力，政府對促進就業的承擔，以及遵守中葡聯合聲明與澳門基本法的規定。這些原則在澳門過渡後期所呈現的要點，分別如下：

一、公共行政成本的節約：現時澳門人均公職人員數量偏高，司級與廳級部門眾多，在領導及主管職位上有因人設事的現象，總體結果導致人員開支佔政府每年財政總支出達百分之四十以上。由於澳葡政府長期不設財政儲備，相對於一開首就承接港英政府四千億財政儲備的香港特別行政區政府來說，澳門特別行政區政府特別要處理財政緊縮的問題。因此，控制公共行政成本中的人員開支增長，精簡架構和節約開支是澳門特別行政區政府上台後要立即面對的課題。

二、公共行政問責性的確定：澳葡政府最高領導層並非由澳門本地產生。對於本地人來說，因澳葡政府官員的問責性太低，以致公眾對政府效能的低落回應，早已經由失望轉為無奈。官員處事不當，反應態度兒戲，甚至有明顯重大失責，都仍是「好官我自為之」。政府實質上失掉民心。其之所以能夠維持統治，僅由於市民已預知有九九年治權轉移的安排。當轉入特別行政區後，澳門人對於由本地產生的政府，將會提高問責的要

求，而新政府也不可能束手自陷於民心盡失的處境。因此，行政長官、政務官員和領導與主管級官員，必須有清晰的問責分工和後果承擔意識。

三、公共行政部門和人員質素的監察：要公平和有效配置公務人員履行公共行政工作，必須有名實相符，權職相稱的人員制度，並配之以公平有效的工作表現評核。可是，澳葡政府管治下，評核制度再發揮不出判別人員質素和表現的作用。一些人員組別甚至出現工作性質名實不符的現象。例如高級技術員，其法定職務特徵本來是要獨立執行諮詢、調查、研究、計劃和配合的工作，以助上司決策，但實際上高級技術員中能有機會履行這種法定職能的只是寥寥無幾，絕大部份只是從事文職執行工作。相對於香港，澳門的廉政和審計機構的職能仍遠遠落後，對公共行政人員質素的監察也相應落後。

四、公共行政架構對社會需要的有效回應能力：澳門公共行政架構仍舊停留在西方在二次世界大戰前的按章辦事官僚架構，缺乏常設性激勵機制。領導官員躲在行政程序法典和有關法規的最低限度要求後面，無須積極回應社會需要。公共機關之間的交往，亦只循按章辦事原則，而不是遵照優先回應市民需要的原則。領導級官員並非因領導部門回應社會需要之能力而晉升，亦不會因缺乏有關能力或表現而下台。如此落伍的狀態不及早改革，勢必妨礙新政府回應社會需要的能力。

五、政府對促進就業的承擔：政府是澳門的一個最大雇主，政府聘用或解聘公務人員的政策，對本地的就業環境有一定的直接影響。特別是在經濟不景，失業率高的時候，政府一旦裁員，社會

震撼更大。這個社會責任所引伸的邏輯，跟節約公共行政資源的原則有一定的矛盾。

六、遵守中葡聯合聲明與澳門基本法的規定：在特別行政區成立時，原有公務人員均可留用，繼續工作，其薪金、津貼、福利待遇不低於原來的標準。政府設司、局、廳、處。各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人，由行政長官提出報中央人民政府任免。各種原則要點，在澳門特別行政區成立初期，須掌握著歷史發展的時機，綜合折衷，形成先後有序的公共行政及公務員架構改革方略。以下，從主政政務官員設置、公共行政管理架構重組、高級技術員職務的落實與編制的調整、行政暨公職機構職能的加強和各公共機關層面推行行政改革等幾個層面作出探討：

A、在主政政務官員的設置和運作方面，應該讓行政長官有充份的自由度，在基本法規範下全權安排設置主政政務官員，而行政長官有責任設置有治澳能力的管治班子，建立權責分明的問責模式，推行部長制。

籌委會治權轉移之後便要解散，但行政長官則須不斷藉各主政官員的協助來治理澳門。設置主政政務官員之得失，行政長官是直接身受其果的人。況且，根據九三年三月卅一日全國人大議決，第一屆澳門特別行政區政府由澳門特別行政區行政長官依照澳門基本法的規定負責籌組。因此，籌委會在設置主政政務官員的問題上，應該讓行政長官有充份的自由度，避免越俎代庖。各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人是行政長官提出報中央人民政府任免的。在澳門基本法規定的範圍內，司

長人數的多寡和分工的界線，應該取決於行政長官的政綱及其所選擇的推行政綱的方法。

為免重蹈舊政府失掉民心的覆轍，新政府行政長官須主動向公眾交待，並主動建立所有主政官員職責分明的問責模式。行政長官必須每年向公眾交待總體施政進度。行政長官必須以人盡其才，有能者居其位的原則，果斷地決定各政務官員和領導與主管級人員的任免。

如果沒有職責分明的問責模式，一切行政過錯造成的怨憤，就只會累積在行政長官身上。當行政長官對其政務官員班子的能力有信心，就應該推行部長制。在這制度下，各施政領域的技術問題，由有關的領導與主管級人員向有關的政務官員負責；各施政領域的政策取向問題和因技術問題產生的政治後果，就由該領域內有權決策的政務官員承擔責任。

B、在公共行政管理架構重組方面，必須下决心把原有職能重疊和因人設事的臃腫管理架構大幅精簡，以便節約公共資源和為新政府重新開展行政職能騰出空間。

澳門特別行政區成立初期，應該立即進行精簡公共行政管理架構的工作，把舊政府各項已經上了軌道的工作，盡量集中由精簡的領導層維持運作；把職能重疊的部門，盡量統一集中。例如，透過成立新市政機構，集中履行原本由兩個市政廳、文化司署、體育總署和環境技術辦公室的職能，便可壓縮一批局、廳、處級部門。合併治安警察廳和司法警察司，更可藉機重組人員架構，務求消弭矛盾，人盡其才。

澳門特別行政區政府必須有魄力去整頓臃腫的公共行政管理架構，藉此節約因管理層過多和職

能重疊而浪費的公共行政開支，藉此重組和理順不協調的人事關係，以及藉此為新政府的行政機構發展創造空間。新政府理應有本身的理念和方略去領導澳門面對廿一世紀的環境，且不排除為此設立相關的行政架構。舊的臃腫不除，新的便難以開展。

C、深入分析調整高級技術員職務組別，達到名實相符的效果。

精簡管理架構將促使一批原領導或主管級人員回到高級技術員的位置。可是，現時高級技術員極少真正在履行其獨立執行諮詢、調查、研究、計劃和配合工作協助上司決策的法定職務。過去，澳葡政府在過渡期後從高級公務員中挑選一部份人員擔當助理，以便培訓作為領導與主管級職位接班人時，就連這麼一批被挑選出來的人員也有一部份人抱怨被投閒置散，仍未有機會擔當這些協助上司決策的工作。

因此，新政府的行政公職局有必要在高級技術員這個職務組別展開深入的調查，從高級技術員有否機會藉履行法定職務顯示其工作能力，公共行政機關實質需要獨立調研能力以協助領導與主管人員決策的職位數量，有多少人員確有獨立調研能力等方面分析，以便透過職務或編制調整，達致名實相符。

政府需要有一個名實相符地能夠履行和實際履行獨立調研協助決策的職務組別去輔助行政決策和為領導與主管職位貯才備用。

D、在行政暨公職機構職能的加強方面，應集中招聘權，控制公務人員總人數，推行有效和細緻的人員表現評核，以利人事調動。

新政府應該把各部門的人員招聘權力和程序集

中於行政暨公職局，使招聘人員的質量和公務人員的總數量受集中控制。在經濟不景的情況下，政府基於就業政策上的承擔，不宜輕率裁員；在舊有評核制度不能準確評定人員工作表現的情況下，選擇人員也沒有公平的準則；但新政府必須首先把人員數量增長的趨勢遏止下來，並著手進行人員質素的分析整頓。

為此，須由行政暨公職局推行有效和細緻的人員表現評核，開展上司評核、自我評核與同級人員互評並行的制度，務求對每個公務人員表現的特點分別掌握，以便政府有需要時按人事管理原則作出調動。

E、在各公共機關層面推行行政改革方面，應該著力推行服務表現承諾制度，廉政檢察透明化和資源節約計劃。

為了逐步脫離舊式的按章辦事官僚制度，新政府應該在行政暨公職局設立推動行政改革的專門組織，首先是促使每一個接觸市民的公共機關部制定比行政程序法典和既有法規之要求為高的服務表現承諾，定期公佈執行成果和接受市民關於改進服務表現承諾的意見。新政府領導層須重視公共機關負責人在制定和執行服務表現承諾上的表現，不再容忍躲在法定規章制度最低要求後面而不能回應社會需要的領導官員。服務表現承諾制度普遍建立後，便可以進一步在領導人員任免準則和公共機關間提高交往效率方面推行深化改革。

此外，新政府應當加強廉政機構和審計機構的能力，並由行政暨公職局配合，在各公共機關層面推行廉政檢察透明化和資源節約計劃，創造公共行政新環境。

公務員的心態

(附件五)

資深新聞工作者 鄧祖基

今天研討的題目是澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度的前瞻，這是個很大的題目，內容也很廣泛。

幾位講者已就題目中多方面談了不少問題。我想談的是從傳媒角度所得到各方的信息當中，談談公務員的各種心態。

這個題目與行政架構和制度前瞻似乎扯不上關係。不過，心態直接影響行為。現在公務員當中，存有些什麼心態，心理有什麼矛盾顧慮，這些想法表現在行為上，對未來特別行政區的公共行政架構會有什麼影響？如何去清除壞的影響，發展好的影響等等，相信是會有關連的。

多位講者會從正面的角度談到架構和制度的前瞻，因此，我選擇這個側面的題目。

我所講的公務員心態，有些是與公務員接觸中的體會，有些是讀者來信的申述，由於這些資料的啟發，覺得這個問題值得探討。其中一些看法或有偏頗，並非真貌，或只是個別現象，不能代表整體。有些看法帶有敏感，甚至會被目為挑惕，不過從傳媒的角度，只是想擺出各種現象，剖釋問題，也只好不作迴避，坦率地表達。其實目的只是從反思當中，尋求一種途徑，使公務員建設出積極的心態，才能在未來的工作中，作好貢獻。

我感到目前的公務員會有以下種種想法或疑慮：

(一) 保位思想

面臨過渡，從現時的行政架構轉為特區架構，公務員都感覺到是一種變動，終使是原班人馬全盤過渡，由於政務司這一層次的離去，加上顧問、合約人員中高層的撤走，新領導層要有重新的安排，上層的變動自然會向下影響，職位轉

移、工作變換、上司下屬關係，都會有所調整。在這情況下，暫時性委任的公務員和散位人員會有“妾身未明”的擔心，自然會考慮如何保位。

另一方面，社會公眾對公務員體制有不少意見，如架構臃腫、功能重疊，尤其對市政機構更有合併調整的聲音，因而，人們自然關心到公務員隊伍會不會精簡整編呢，這就牽涉到人員留用和裁削的問題。考慮到保住飯碗，會有各種不同的做法，有的是競爭鑽營，有的是謹慎從事，也有的是拉幫結派，種種不一。

(二) 消極等待

有些公務員會有消極等待的打算，這類公務員對前景缺乏信心，所指的前景，不是指特區的未來發展，而是指個人對未來的展望。如自覺學歷、能力等等限制，難有升遷機會，而年資尷尬，想退又未到退休年齡，於是產生一種心理狀態，但求不過不失，打發日子，多混幾年，直至退休。他們會害怕擔當，因謹慎而變成停滯，這樣，就很難積極振作。

(三) 對職位變動產生的不平衡心態

由於公務員本地化起步太遲，前一段進展緩慢，某一階層的官員不願早些空出位置，本地化步伐一直拖延。其實當局根本沒有一個整體的計劃，也基於對本地化的概念有不同的解釋。否則，在1987年聯合聲明簽署之後就應該有所佈署。

到後來，步伐稍為加快，可以形容是處於“四方木狀態”，踢一踢，動一下。在催促下才加快節奏，因而高層職位的本地化，便出現急就章的情況，一些人在資歷經驗等方面，還未有足夠的能力，就被提升，難免出現職能不稱。結果是，不但這類擔當高職的官員未能發揮作用，亦

衍生出和下屬之間的矛盾。一些基層公務員雖然學歷不足，但經驗豐富，都未獲晉升，心理自然感不平，這樣上下關係便出現矛盾。

這種情況在紀律部隊系統當中，尤為顯著，現在常常提及的“高校效應”，就是指一些警齡並不長，但經過高校四年課程後，便晉升高職。這類職位以往要歷十多二十年才攀得到，現在八九年便到達了，當然其中不乏才智之士，是堪當重任的，但如果能力不足，在同事之間，便產生矛盾。過去是上司，現在變下屬，加上，職能不稱，問題便不斷滋生，影響士氣。

(四) 土生公務員的憂疑

這裡所指，當然是個別現象。個別土生公務員中，學歷不高的，自然難以晉升高位，別人升了上來，原來的下屬變了上司，就很容易有心理上的不平衡。另外歷史形成的一種優越感，在新的關係當中，必然的消失，相對產生自卑的感覺，就會滋生失落的情緒。

大部份土生公務員的中文程度都不高，面臨未來的行政語言會向中文傾斜，對此他們亦會感到競爭力減弱，有叫不起價的擔心，難免會影響到工作的積極性。

還有另一種情形，是源於中葡雙方對本地化人員的概念有所不同，一種是居澳七年成為永久居民就列入本地化，另一看法是以中文為母語的華裔居民才符合本地化的條件，這不同概念，將來如何去落實呢，對於一些願意留澳，但不懂中文，又已經被認為是本地化的官員，會有些疑慮。其中有不少正在力求進取，學普通話與華文，這些都是積極的。

(五) 公務員當中，會不會有一種朋黨關係呢？

這個題目，我是以疑問的語氣提出，那是不肯

定這種存在，但應警惕有這種可能。

在目前的公務員系統當中，他們的背景確有種種不同，出身各異，例如：

- 有赴葡就讀的，
- 有來自國內院校的，
- 有國內留學葡，菲返澳的，
- 有來自台灣各大專學校的，
- 有高校畢業的，
- 有一批早期的國內知識份子移民。

從人際關係當中，會自然形成一種網絡，這種關係發展成互相幫助，互相提高，是好事。如果形成一種利害與共的朋黨，則會有不良的影響。

我這樣講，有點陰謀論的味道，但把問題擺出來探討，是需要的。

上面所提到的各種心態，有的是顯露的，也有的是隱藏的，也許是未到顯露的時期，其中一些不良的影響，雖未顯露，卻是一種陰影。

把這些陰影消除，讓公務員建立起健康的心態，對未來特區公務員架構的良好運作，會有幫助。

針對以上的問題，相應的做法，有以下幾點敷衍的意見：

一、公務員能夠整體全盤過渡，會有平穩的效應。

澳門公務員結構複雜，按葡方的分別，有公務員：包括編制內確實性委任人員，即實位，及定

期委任公職人員：包括編制內暫時性委任、編制內散工、編制外合約人員、合約散工。

司級以下的領導及主管人員，皆由澳督或授權政務司委任。

而在基本法中沒有寫公務員，只有公務人員，一般理解是公務人員包括公職人員、公務員。但又不是白紙黑字的很明確。基本法規定原在澳門任職的公務人員、警務人員、司法輔助人員均可留用，“均可留用”這四個字，怎樣詮釋呢？可留任包括到什麼範圍？不少公職人員都有點顧慮。因此，全盤過渡是消除顧慮的選擇。

香港是全盤過渡的，這個做法，可以看到效果。另外，講到架構的調整。

事實上，過渡前在葡治下難作什麼改變，政府年前決定組建海關，現在也擱置了，是力不從心。到了九九年十二月二十日，一朝醒來，突然全盤改變，實在是不可能的。一切變化，宜在過渡後逐步處理。香港目前的情況，便是如此，近期設立新聞統籌局，駐京辦事處，此外又有撤局的計劃，先安定再改革較為適當。

但有一點要注意的是，應透過適當渠道建議澳府採取合作態度，凍結政府部門人員數量，不再臨時擴張，否則增加臃腫，便不易收拾。

二、必須建立嚴謹的公務員考核升降制度，必須“考”，還要“核”，更要強調“降”，不稱職，必須降下來，才能有督促作用，也避免職能不相稱。

“考”是知識，“核”是業績，要作合理評分。個

別部門如紀律部隊要有積功晉級，加強“核”的功能，這樣，可以和緩“高校效應”的矛盾。

公務員體制中按年資晉級，有升無降，會形成圓筒形升遷，而不是金字塔式，會出現高層膨脹，因此建立健全的考核升降制度，是有必要的。

然而，對土生公務員考核，就中文使用方面要有照顧和鼓勵，需要研究一套辦法。

三、心態建設，要公務員提高積極性，端正工作態度，培養良好服務作風，提高行政效率，是個大工程。

長期以來，公務員只是向上級負責，上級是向政務司和澳督負責，對市民只是管，高官是發號施令，小官是執行命令，這是殖民管治的基本特點，有時會關心民瘼，也只是一種手段，民意對政府的影響，近年才有些改進。

在建立特區政府之後，公務員的工作必須要向特區居民負責，要有真正的公僕思想，這是個很大的轉變，這種思想的培養、推廣值得重視。

除了要作為一種思想觀念的教育之外，要輔以法制，將來要有完善的公務員條例和守則，要建立嚴格監督和獎懲機制。

澳門公務員的薪酬水平比之外間私人機構是偏高的，有人形容為特薪階層，在這條件下，可以做到高薪養廉、高薪養勤。其實，公務員本身亦應努力進取，自我珍惜。

有關未來特區公共行政架構及公務員制度的問題

(附件六)

澳門公務專業人員協會理事長 蔡志龍

距離一九九九年十二月二十日澳門主權回歸的日子只剩下421天，由澳門發展策略研究中心主辦的“澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度前瞻”為主題的專題研討會更具現實意義。

一百多年來，澳門公務員制度經歷了多個歷史階段，並經多次改革而演變為今日這個公務員制度。在此刻我們回顧過去，思索未來的澳門特別行政區公共行政架構和公務員制度，總不免要探討現行政府架構設置及錯綜複雜的澳門公務員的制度如何地與未來的(澳門基本法)相銜接？

隨著澳門回歸祖國的日子漸近，我們面臨的工作越來越具挑戰性，以《澳門基本法》為藍圖來探討和分析一個既錯綜複雜又與葡國文化、關係

密切的政制和公務員制度，在有限的數小時內進行全面的探討屬非易事。

《澳門基本法》第六十二條規定：「澳門特別行政區政府的首長是澳門特別行政區行政長官，澳門特別行政區政府設司、局、廳、處」。基於與未來《澳門基本法》的銜接需要，可考慮設不超過五個司(即現時的政務司)，按現行法規來分析，政務司是屬政治職位，在總督授權的範圍內進行工作，不是常設機關。若未來澳門特區的司級設一般機關，則現有的第85/84/M號法令和領導及主管人員通則等必須作出修訂。

從現在開始我們也要對未來公共行政架構及公務員制度的過渡作出一些具體的規劃：

(1)按《澳門基本法》的精神，以及平穩過渡的原則，應在精簡架構與人力資源的調配方面取得平衡點，為達到這一目標，可考慮建立一個全面評估及統籌公共行政人力資源的機制；

(2)過渡期工作終結，是討論和制定未來特區的新工作目標的好時機；

(3)根據《澳門基本法》第九十九條的精神，願意留澳工作的公務員(除納編者之外)可過渡至澳門特別行政區工作；

(4)要認真探討公務員團體與未來特首的合作關係。

公共行政架構的改革趨勢

(附件七)

香港中文大學社會學系講座教授 劉兆佳

香港現時的公共行政架構亦正處於改革的前夕，所以“公共行政架構改革”的問題，對澳門、香港都具有同樣的意義。近十多年來，世界各國都致力於公共行政架構的改革，當中不同的地方有不同的因素或阻力，以致有不同的改革方法。但目前確有一個積極改革公共行政架構的趨勢存在。

一、近年來世界各國致力於改革公共行政架構的原因

(一)世界經濟一體化：特別是金融體制一體化，大量的資金不分國界的在市場上流動，有時甚至集中衝擊某個地區。在這個激烈的競爭形勢下，每個國家的行政效率、能力及公務員的表現，都會直接影響到該國在國際上的競爭能力；公共行政架構臃腫、行政效率低的國家，將無法與其他國家競爭，除非它選擇閉關自守、獨立自

主，否則改革是必然的。從香港在過去一年所遇到的金融風暴可以看到，若香港要維持國際城市的地位，非要有一流的行政管理不可。

(二)公共機構愈趨龐大臃腫：任何公共行政架構都有自我膨脹的能力及趨勢；當這種趨勢發展至某程度，便會形成臃腫的架構，這時，各國便想盡辦法去精簡架構，於是一個世界性的改革潮流形成了，而當中大家又互相取經，希望獲得最好的方法。

(三)對公營部門行政效率及應變能力的質疑：目前，越來越多的人將公營部門和私營部門作比較，尤其喜歡把社會主義國家及資本主義國家的公、私營部門相比，比較兩者的效率之差異。過去十多年來，一些第三世界國家，逐漸把以往由政府承擔的責任轉移到其他機構。經驗證明：不論在社會主義國家或非社會主義國家凡是由政府

扮演主要角色的地方，他們的行政架構及其表現都是令人不敢恭維的。

(四)市場競爭觀念的擴散：隨著前蘇聯的解體，東歐的轉變，資本主義市場經濟成為世界唯一的意色形態。而在社會主義基本上崩潰的形勢下，無人再有勇氣去挑戰或否定市場經濟這個概念。然而，市場競爭是否對社會有好處？過去幾百年來一直有不同的爭論。但在現階段，市場競爭、私有化的概念彷彿是人類進步的唯一動力，它隨着世界經濟一體化而不斷擴散。這將意味着要盡量壓縮公營部門，把有關工作給予私人機構去處理。

(五)公眾對政府及公營部門信心及信任的下降：過去十多年來，西方國家公眾人士對政府、公營部門的信心及信任持續下降，主要的原因有兩點：1. 人民的教育水平、地位提高了，自覺與

政府的距離拉近了，有能力向政府挑戰；另外，目前資訊發達，人民認為資訊不再掌握在政府手上，而掌握在自己手中，所以更有條件去挑戰政府。2. 政府表現不好、政府機構過份龐大臃腫、浪費資源。這便促成公共行政架構必須轉變以配合公眾的要求。

(六) 福利國家概念的弱化：在西歐所建立的福利國家中，居民的福利太多，以致不願工作，造成資源浪費。太多的資源落在政府手上，加上經濟滑落，做成資源不足。因此，公營部門轉向私營化的趨勢出現了。

二. 改革趨勢的一些主要內容

(一) 壓縮公共行政架構：主要有三個概念 1. 減少公職人員的數目； 2. 減少公共行政架構的職能； 3. 降低公共行政架構所佔有的社會資源的比例。

(二) 在公共行政架構內外引入競爭：在內部引入競爭機制，使公務員、政府部門之間互相競爭；在外部引入競爭機制，使政府部門與私營機構相互競爭。這樣，可令公務員及相關部門有危機感，迫使他們提升工作效率及競爭能力。

(三) 公職人員“鐵飯碗”制度的逐步打破：“鐵飯碗”可令公務員有安全感、歸屬感及使命感，可減少貪污受賄。相對地，又會形成缺乏幹勁、創新意念，久且怠惰。英國、香港也開始這方面的改革，例如在香港，已開始聘用長、短期合約的公務員，這樣可強化評核機制。

(四) 私有化、公司化及社會化：私有化是指把政府的工作交給私人機構去做，這可節省金錢、提升效率；公司化即政府的工作由獨立公司（仍為政府公司）去做，但仍須向政府、公眾承擔責任；社會化，指政府和社會團體建立伙伴關係，如社會福利、照顧老人的問題可與社會團體合辦，甚至由社會團體全權負責。這樣，可充分調動社會資源，使政府能節省資源。

(五) 強化公共行政架構的評估與考核（例如引入“效用”概念）：要在行政架構中進行有效的

評估來激勵士氣。提高競爭是困難的，故要引入“效用”概念，就是先定立目標，然後透過資源投入之後，能否達到如期的目標，來作出評估。

(六) 加強公共行政架構與社會的互動：當社會上的公民教育、政治水平都有所提升的時候，自然地要求提升公共行政架構的問責程度。不單是問責，還要求公共行政架構對社會及民眾承擔責任，當中包括加強公共行政架構與社會間的資訊流通，令政府更了解社會及民情，吸取社會及其他人士的意見、知識，這亦有利於強化政府本身的能力，提升應付危機的能力。

三. 一些不變的因素

(一) 養廉措施的必要性：若政府官員貪污及受賄，那麼行政架構在社會上的聲望及所承擔的責任都會受到影響，甚至政治秩序也將受到嚴重的影響。而養廉措施的實施並不單純依靠高的薪酬，還需要其他因素的配合。

(二) 公共行政機構吸納人才的能力的重要性（精神獎勵的注重）：公共行政架構必須要能吸納優秀人才加入，才可提升公共行政架構的社會形象及地位。以歐洲及美國相比較，美國的公務員架構吸納優秀人才的能力較低。原因並不單是薪酬低，而是與美國的政治文化有關；社會上對政治權力都抱著不相信的懷疑態度，認為有政治權力的人都是腐化的，而對公職人員都抱有不信任態度，因此優秀的人才大都不願加入公職。要改變社會政治文化的傳統是困難的，但若要是能吸納優秀的人才，最起碼要令公眾相信政府是有所作為的，有帶領公眾的能力；相信公職人員都是精英，這樣才能提升公職人員的社會地位和威望。

因此，公共行政機構要能吸納人才，單靠物質的滿足是不行的，必須配以精神上的滿足感，使其具有使命感、責任感；政府必須給予社會一個有作為的形象，才能令優秀的人才願意加入公共行政架構。

(三) 強有力的監督機制：公共行政機構都應設立強而有力的監督機制，不能單靠“自我監

督”。香港的公共行政架構實行的是“自我監督”機制，但這個機制比較特殊，它擁有較大的權力，可獨立行事，故能發揮較大的作用。因此，“自我監督”機制並不是普遍成功的，它必須有良好的法治系統及其他的制度予以配合。

(四) 強有力的社會監督：在一個有政治自由、言論自由的社會中，社會群體、民眾的輿論等都對政府有強大的監督作用。而香港特區政府除了受香港社會的監督外，還受到國際上的輿論監督，因而對香港政府的權力的使用，有很大的限制。

(五) 公務員隊伍的非政治化：是指公務員隊伍的選拔和任免都並非根據政治因素考慮，公務員在政治上必須保持中立。香港的公務員隊伍強調是非政治化的，在政治上是中立的，但他們實質上是唯一的政治權力使用者，而又不會因為政治的變動而失去其職位。然而，在重要官員的任用方面，有無法抗拒的政治化趨勢。雖然，現任特首的公務員隊伍並無政治委任，但下任特首是誰，他是否有政治背景仍未知道；在新的特首上任時，可能會基於某種原因而作出政治委任；又或當他需要推行某項政治任務時，必須有一個能予以配合的政治班底，這樣，就形成了一個政治委任的趨勢。

(六) 管理公務員及公職人員的程序與準則的客觀化與合理化：應以客觀、合理的準則去選用、晉升、辭退、調遷公務員，要因材施教、選賢以能、知人善任，以客觀的準則而不因政治因素、程序因素來選拔各類人材，以充當各種職位。

(七) 公務員使命感與責任感的培養：要令公務員有強烈的為公眾、社會服務的概念。若缺乏使命感與責任感，公務員隊伍會缺乏士氣。香港的公務員隊伍長期存在精英主義，有時甚至自視過高，因而與社會脫離。精英主義本身原不是壞事，它可以增強公務員隊伍的使命感與責任感，但必須確保精英主義觀念的合理性，不能過份自視，而自覺高人一等，以致與社會疏離。

不要忽視公務員的努力

過來人



本文不是一篇論文，只是以一個過來人的身份就公務員的一些問題談一談自己的看法。

近日本澳報章，頗多談論到公共行政的架構和公務員隊伍的問題，在這裏想補充一種情況，相信公眾暫時未有太多了解，就是部份論者談及的後過渡期公務員的負面心態的另一正面現象和事實，這一事實就是有不少公務員正在不斷努力中。以自己了解到的情況，這些公務員，不論是技術人員職級的，還是領導和主管級的，都有自己的理想和抱負，他們正努力工作，積極學習，希望在這歷史性時刻為自己生活的地方多做貢獻，這種精神不單是為了保住飯碗，他們也有一份對時代、對社會的承擔感和責任感。能夠看到這種情況和理解這種心情，我們就會對這種努力加以肯定和支持，如果有更多人抱有同樣的精神和心態，積極進取，服務澳門，建設澳門，那麼我們澳門的前途就更有希望。

有人說，公務員很易為，事實是，社會上對公務員的要求越來越高。

早在七十年代末，八十年代初，不懂葡文，不擅葡文，要當公務員是很困難的，即使能入職，大多只能負責低層的工作。那時候，為了要晉陞入實位，或是為了便於溝通，開始有越來越多的人工餘修讀葡文。這不是一件簡單的事，一方面是因為葡文的複雜性，較難學，另外，要掌握得較好，取得較高學歷，非三、五年不可，能堅持下來的，要犧牲的東西實在不少。

到八十年代中，政府把更多的公務員職位向非葡語學歷人士開放，使為數不少的具有大專學歷的華人進入公職。稍後，政府為了在中高級公務員隊伍中推行葡語，除了在澳門開班，也開展了「赴葡就讀計劃」，送學員去葡國，用大約一年的時間實地去學習葡語，了解當地的民生、風土人情和公共行政的運作。雖然對這一計劃評價不一，有些人甚至認為只是免費旅行，但實際是這些受過培訓的技術人員很多都獲益不淺，不少現在已位居要職，如果沒有努力過，單憑運氣，相信不易達到。當然，前往北京學普通話和中國公共行政的學習班也已經開始了好幾年。另外，不能不提的，有不少公務員報名修讀法律、翻譯和公共行政課程，經過數載寒窗苦讀，現在很多都在不同領域發揮著積極的作用。而現在，工餘進修這一現象在公務員隊伍中已成風氣。

稍後，在公務員本地化的潮流推動下，開始有越來越多具備本地化條件的公務員被委任為助理、組長、處長等的主管職位。這是一些有點像「夾心人」般的職位，一方面要求具有專業方面和行政及管理的的能力，也要懂得向上負責，向下要求，同僚合作，不論是對葡人、土生葡人或華人。好官不易為，要兼顧的事實在不少，努力的地方是要如何抓好業務，做好溝通中介和管理者角色。

到今天，隨著政權移交的日子日漸迫近，本地化的進展越來越快是理所當然的了，不少本地人甚至已被委任為司長級的領導官員。

這個時候當官，難度是越來越高的。一方面是大潮流的經濟不景，民間對政府要求越來越高，要求當官的多想辦法多做事。另一方面，是就任時間不長，卻要隨著社會的發展，負擔越來越多的任務，而人手因納編等種種原因減少了，當中不乏具能力和質素的專業和技術人員，但在聘人替補方面按政府九五年中的指示又不能超過規定的限額，因此，要領導人自己多動腦筋「詭計」之。

民間也有意見擔心新任官員因欠缺經驗而影響運作，但實際上就任時間不長，未必即時可以有政績展示。

政治方面，也處於敏感期。太維護政府，會被視為「保皇派」，太積極參與社會和政治事務會被視為「搏出位」，和中方關係良好又可能被視為「親中」，種種情況，除了要努力工作，還要磨練腦筋，發揮聰明才智，決定如何演繹方為恰當。即如撰寫本文前，也要思考適合與否的問題，但抱著積極參與，關心澳門的精神，有時也不必顧慮太多，但求無愧於心便足了。

本文談的是不要忽視公務員的努力，是想傳達一個訊息，讓社會知道公務員隊伍中有不少人正在努力進取，去工作，去學習，爭取做出成績，有所表現。因為種種原因，他們可能還是比較新，經驗未必很豐富，但任何事物成長總有一個過程，我看，重要的是有一個責任心，有一個進取心，相信工作是會做得越來越好的。況且，人要面，樹要皮，那個人會想自己“衰”的呢？

為了澳門的未來，為了自己的前途，我們還是會繼續不斷努力的！