

# 邁向一個二十一世紀的 澳門政府\*

*Rui Rocha* (羅世賢)\*\*

倘沒有廣泛的思考公共編制 / 行政的未來是不易談論澳門的未來的，所謂廣泛的思考，即是對整個管治方針的政治制度，以及確定如何分配及行使政治權力的方式，或如何照顧及反映公眾的利益方面。

正如大家知道，任何國家或地區的管治政策，公共行政主要是措施執行的用具，是依據一個或多或少機構官僚化的模式而構成，因為管治權的活動愈來愈具干預作用，為達到其目的，利用經濟、社會及文化方面不斷增長的複雜性，以期取得行動手段的控制，使其能夠增加居民的一般福利。

大家可以說官僚主義是如公共行政當局般的所有大型機構的一個不可避免的現象，又或者，如果我們喜歡的話，亦可說這是因為要協調和管理不同的資源和事物的需要，官僚主義是大型機構一個無休止的趨勢。

本文就是要說出澳門政府的三十七個分為兩級：一級司及二級司的部門和擁有本身制度及特定編制的兩個市政廳——澳門與離島市政廳以及保安司令部。

然而上述之協調和管理不同資源和物件的需要往往在某時候因為要適應新的理想和實務標準而妨碍大型機構分析了解在社會發生的變遷，從而確定新的行為及要求不同的主動，甚至令那些大型機構短期性地抵銷在轉變環境中的後果。

政府在本地區政治過渡期內放置它的理想與實務，而在變遷跟前，是會和新的理想與實務產生相互作用的。

面對這個我們可以稱為“邁向一個廿一世紀的澳門政府”的挑戰時，人們都想知道政府的政策應該定立哪一個宗旨和什麼策略來到一方面展示本地區在這新景況的社會及經濟發展的衝擊，另一方面展示一個能夠控制變遷的原動力，生產足夠但符合實際並可因應新的現實而得到的結構性，功能性及規律性的適應力。

我們會說明策略方向的五條大路線：三條是給所有行政當局的共同路線，並

---

\* 羅世賢代表行政暨公職司於東亞大學澳門研究所舉辦之“澳門邁向廿一世紀發展戰略構想”學術研討會上的講詞。(1988年6月1及2日)

\*\* 行政暨公職司招聘暨甄選廳廳長

且都是一致要求一個為發展服務的政府；兩條則是給在目前局勢性質特殊的澳門政府。

第一條：在所有方法中以最快速度發展公共管理，目的是要達到一個結合政府所有行爲的計劃。

除了一個着眼於前景，變遷，人員積極性集合及新科技的引入的行動建議外，公共管理還主要地涉及“一個精神狀態及一個為複雜而存在的形式”。

在這過程中足以說出領導團體所負起的重要角色任務，希望他們在行政行爲上有破除官僚的遠見，有廣泛的主動才能，並因責任而具有通識，在政府裏有參與性而非排擠性的意識以及應變的真實才幹。

第二條：樂觀地對待公務員及公職人員的人身及專業價值，因應新的政治環境而盡量利用和發掘他們的潛能替本地區服務。

在政府人力資源的管理制度內，招募／甄選及專業培訓的制度該用作為決定性的手段以發掘具質素的澳門政府人力資源。

此乃因人力資源的質素與政府本身質素的發展是相輔相承的。

找尋政府本身質素的發展並非單靠人力資源的發掘及捕捉，但主要却是靠它來獲得最能幹的及在各部門工作活動及決策上創設立最細致的工作人員的參與模式，建立個體——行政發展的綜合體，讓政府的生產活動成為個體及集體進步的多個因素的其中一個。

第三條：實現一個政府面對公眾態度的徹底改變。

給市民每日閱讀的社會信息的缺乏是值得關注的，這是因為：

- 直接或間接管制個人或羣體的法例漸漸增多。
- 在市民對信息供求方面的文化傳統有明顯不足。
- 傳統上缺乏物質、人力及專家適當地知會市民，某方面忽略信息傳達的重要性。
- 在常規產物方面，存在大多數市民不認識的語言，更嚴重的是在本澳社會有不同語言體系的障礙。

然而，可以相信一個可能性，就是引致問題的機體的增強，為它所意圖的改變定下形式及方法。

在這方面，隣埠香港的經驗向我們展示如何在行政活動上得到社會參與：

- ：諮詢市民；
- ：與社會及意見團體對話及協商；
- ：透過訊息宣傳及刊物將政府的事情公告社會；
- ：透過各部門的公關及有關信息部門向市民發佈消息。

看來在這方面參巧學習香港並非不合理的，當然要結合我們的實況。

第四條：發展一個本地化的整體計劃，目的是要到一九九九年十二月二十日時有一個本地的政府。

第五條：在政府部門推廣雙語的普及，加強本地化，但在一段長的時期內，中葡兩語需有同等地位。

明顯地，在政府通行的語言的問題在這裏是一言難概的。

有需要研究適當的措施在中期內推廣標準普通話。

爲什麼要一個本地化計劃，爲何要雙語普及化？

因爲這急切的問題與本地區進入政治過渡期有關，百分之五十在政府工作的人不會說葡語，而約一千名高層人員（包括教師、專家及領導人）係屬於葡國公務員團體，且極大部份都只是短暫地留在澳門。

讓我們轉談本地化的問題，較簡短地從澳門政府整個人力資源方面說起，

- 在政府工作的人員數字：9785（八七年三月三十一日的資料）。換言之，每一千名居民中有19.53人在政府工作。
- 在有經濟活力的人口中，每百人有6.5個在政府工作，所謂有經濟活力的人口包括就業及失業者。

現在，就把這些數字與以下歐洲各政府的同類平均數字相比較：

- 每千居民中66.9人於政府工作（最少42.7——最多149）
- 每百有經濟活力居民中15.59人在政府工作（最少9.95——最多27.89）

利用相同的比較參數，得出以下六個東南亞國家政府的資料：

表一

國 家	公務員/ 每千居民	公務員/ 每百有經濟活力之居民
印尼	15	4
菲律賓	23	5.7
泰國	19	3.2
馬來西亞	45	11.3
新加坡	29	6.2
香港	32	6.9

· 在國籍方面，百分之七十三點九三的公務員是葡籍，百分之二十三點九二是華籍，百分之二點一五是外籍的。

在本地化結構方面須強調：

——澳門政府人員之82.36%或是澳門出生（60.21%），或是澳門所在之地理區域出生（中華人民共和國21.25%，香港0.40%，政府人員之9.91%是在其他國家出生。

在以專業組別本地化結構方面須強調：

在專業組別1102工作人員中領導人員（255人）技術人員（479人）及教師（368人），約為46.27%（510人）係在葡國出生，而約40.47%（446人）為澳門，中華人民共和國及香港出生。

在其餘專業組別8662工作人員中，87.5%（7583）是澳門，中華人民共和國及香港出生，而約5.2%（458）是葡國出生。

在出生地方及絕對方面而言，政府工作人員本地化數目高（82.36%）。

在出生地方及相對方面而言，發覺：

——非技術專業組本地化數目高（87%）

——技術專業組本地化數目低（40.47%）

因此，將會問：將誰本地化？

對此性質之一個問題所作之答覆自然含有不可估量之危險（不認識將留在澳門之人員），但這些危險不應對繼續本地化程序構成障礙。

首先期望，本地化之努力必須以全體人員為對象，他們不分種族，出生地或國籍懷有小小希望於一九九九後留在澳門。

事實上，1987年3月26日之聯合聲明在某程度上重申該精神。

請注意上述文件附件第三項及第六第九部分，對澳門之中國人及葡國人與及外籍市民給與公職本地化及在未來澳門行政特區定居之有關條件。

基此觀點，澳門全體市民，倘於澳門行政特區成立前或後，通常連續居住在特別行政區最少七年，分別有成為政府本地僱員及行政特區定居之同等機會。

因此，嚴格以為所有葡國人將離開本地區不是正確的，而以為全體華籍市民留在澳門亦是不正確的。

事實上，人們是否繼續為本地區政府服務，主要視乎將來訂立關於利益之保障及其種類而定。

其次，本地化必須找到最敏感範圍適當回應，在該等範圍內應徵人數較低甚至沒有。

在所有範圍中，技術人員範圍值得特別小心。

從就業所及赴葡就讀計劃所擁有的資料中可強調下列各項：

- 1、具有大學程度公共職位之全體求職者，絕對數值上較為穩定，鑑於：
  - 八七年第一及第二期在葡就讀計劃報名人數（341）與具有大學程度在就業所登記之人數（392）接近。
  - 八七年第一及第二期在葡就讀計劃報名者中80%在就業所登記。

對八七年第一及第二期在葡就讀計劃理論上取錄了448名投考人，但鑑於第一期在葡就讀計有107名報名者投考第二期在葡就讀計劃，因此實際只有341名報名者。

- 2、倘將具有大學程度之報名者數目與具大學程度政府現職人員數目作比較，發覺，整體而言前者只能滿足政府50%的需要。
- 3、相對而言，政府工作範圍之現職人員數目與可動用人力資源之間存在顯著不平衡現象。

讓我們舉下列數字作為例證：

表二

範圍	現職人員	可動用資源（*）	應付
建築學	20	4	20.0%
法律	37	3	8.1%
文件	7	1	14.3%
地理工程	3	0	0.0%
心理	9	2	22.2%
社工	3	1	66.6%
社會學	16	3	18.7%

（\*）只以在就業所登記之人作為可動用資源。

在此範圍內，招聘，甄選及培訓將應付政府急需之人員擔當較重要之角色，而赴葡就讀計劃係一重要工具。

亦必須加強本地區現有之招聘泉源，諸如東亞大學及教育司助學金委員會，利用現有資源及指導上述機構使之適當地回應政府之具體需要。

承認在非正式教育制度所獲得之學歷對本地化程序亦是重要的，這樣不只使葡籍及華籍市民有擔任公職同等權利及機會，而且擴大招聘政府人員之泉源。

雖然已作出及將作出之努力，但不可考慮政府在某方面之缺乏在短期內將獲補充。

因此，必須考慮來自外地人員留在本地區，特別在若干範圍內最低限度至1999年之可能性，或許給予他們不同地位，作為不獨確保政府在該等範圍之工作，而且確保將知識逐漸傳與本地人員的方法。

現在讓我們轉而談談在政府內之雙語問題。

本地化程序其中一方面為雙語方面。

在將來澳門政府內無分彼此地使用葡文及中文是一絕對需要。

事實上，葡國法律與列入中華人民共和國政治行政制度內一個政府之需要共存必須有適當溝通工具。

但，在澳門政府內推廣雙語不是容易的工作，須預先解決其他問題，例如教授講及寫兩種語言，將包括政府在其眾多工作範圍內之活動及政府與市民之關係之法律翻譯成中文。

因此，中文合法化，取得與葡文同等地位是使人關注及急需之工作，該項工作不能不認識須克服之預見困難，否則產生行政機構不能全面運作。

但是，對這個問題所作之巨大努力使人預料，將於短期內產生明顯效果。

在培訓範圍內，行政暨公職司充份促進教授中葡文，使在各政府機關內普及雙語之認識及溝通。

由六月一日第113 / 85號批示設立之“中文推廣員會”及由六月一日第54 / 87 / M號訓令設立之“雙語普及委員會”在這方面仍會繼續重要的工作。

對翻譯法律及編製一本法律詞彙作了特別努力，並由一月十八日第8 / 88號批示設立了“法律翻譯辦公室”。

對政府與市民關係方面已採取了若干重要步驟，諸如設立接待及諮詢中心，採用雙語表格，給予機關能翻譯文件之人員，在這方面強調任何市民無論口頭或書面向政府求助必會獲得對提出問題之適當及應有答覆。

為迅速回應此項關注，政府已作出巨大努力，以華務司主辦之課程培訓翻譯員，該等課程，按就讀學員的資格分為一年及四年。

澳門政府將在廿一世紀有世界上最多人講之第一及第五種語言及可能有廿一世紀，除英語之外，最多人講之拉丁語系第二語言，作為溝通用的語言。

倘要求我們簡單地介紹，在廿一世紀澳門政府將會是怎樣的話，我們會說：  
一個本地人員之政府  
一個有質素的本地人員的政府  
一個用雙語及有兩種文化有質素的本地人員的政府

建設廿一世紀的澳門政府不單是包括社會及通過在政治行政機器內大的尖端技術解決辦法而取得之實際資源的動力。

亦考慮政府改革在目前文化主要架構可有之影響，不但符合一改變中的社會之評估優先而且符合澳門文化價值的保護，而該等價值係人類歷史及文化上一項獨一無二的世界財產。

(翻譯：廖明，黎鴻輝)

- LUCENA, José M. de, «Formação de quadros dirigentes e técnicos na perspectiva da moderna gestão pública», *Boletim do STE*, ano VI, série II, n.º 7-8.
- ROCHA, Rui e TINOCA, M.B., «Relação administração - administrados», in *Matriz Actuante de Reforma Administrativa*, Lisboa, Gecra, 1983.
- ROCHA, Rui e LOURENÇO, E., «Pensar o *marketing* institucional público - um apontamento», *Revista de Administração Pública*, ano VI, n.º 20, Lisboa, 1983.
- ROCHA, Rui e Lourenço, E., «Desburocratização», *Revista de Administração Pública*, ano VII, n.º 25, Lisboa, 1984.
- ROCHA, Rui, «Uma Administração para a mudança», *Tribuna de Macau*, ano IV, n.º 182, 12 de Abril de 1986.
- ROCHA, Rui, *Problematização sobre a Localização dos Quadros*, Macau, SAFP, 1988.
- RODRIGUES, Luís, *Um Tema de Reforma Administrativa: Informação Social ao Cidadão*, Lisboa, SOGP/Ministério do Trabalho, s.d.
- RODRIGUES, Luís, *Algumas Notas sobre o Projecto de Reforma Administrativa*, Lisboa, Ministério da Reforma Administrativa, 1981.
- RODRIGUES, Luís, *Desburocratização*, *Revista de Administração Pública*, ano VII, n.º 25, Lisboa, 1984.
- ROSA, Avelino Pereira da, *Situação sobre Localização dos Quadros em Macau*, Macau, SAFP, 1988.

