

本地化： 一項策略的訂定的備忘錄

Rui Rocha *

I

引言

公務員本地化是行政暨公職司內一個問題化的題材，而本司正就是爲了本地化工作的澳門政府行政改革的一個核心及典範機構。

這個備忘錄是爲了使人對公職司的這個論題有個一般的概念，而在某些方面使人能爲本地化策略的制訂作點貢獻，帶來日後的整體計劃。

1、字義論

本地化——使地方化或限制於某地之行爲或結果。

職員——可以有兩個意義：

意義甲：某一單位（公司或機關）內的人員團體。

在政府部門來說，就是根據法律規定維持一個部門正常運作的不可缺少的所有職級的人員團體。

意義乙：一羣有專業學術知識以及在服務機構領導層內的人仕。他們的職務包括主動負責監督，聯絡，又或者應用高科技知識、方法及程序。

因此，“公務員本地化”一詞根據以上兩個或其中一個含義可解作招聘本地居民在政府部門工作。

2、質與量的關係

一九八七年三月卅一日發表的澳門政府人力資源調查報告就本地人員結構方面提供了不少關於出生地的資料數字。

*行政暨公職司招聘暨甄選廳廳長

關於出生地狀況方面（表一），必須指出：

——在82.36%澳門政府人員中，有60.71%是在澳門本土出生，其餘分別有21.25%在中華人民共和國及0.40%在香港出生。

——在澳門政府中有9.91%是在葡國出生的人。

——其餘的6.9%是屬於其他地方出生的。

表一

出生地狀況						
出生地	行政系統		保安系統		總數	
澳門	3766	55.40%	2162	72.87%	5928	60.71%
葡國	833	12.25%	135	4.55%	968	9.91%
中國	1594	23.45%	481	16.21%	2075	21.25%
香港	32	0.47%	7	0.24%	39	0.40%
其他國家	504	7.41%	170	5.73%	674	6.90%
未知	69	1.02%	12	0.40%	81	0.83%
總數	6798	69.62%	2967	30.38%	9765	100.00%

關於職業類別人士出生地狀況方面（表二），必須指出：

在1102名領導，技術及教師人員中，領導人員佔255名，技術人員479名，及教師人員368名。大約有46.27%是在葡國出生（510名），40.47%（446名）是本澳，中華人民共和國及香港出生的。

在8662名其餘人士中，87.5%（7583名）是在本澳，中華人民共和國及香港出生，而其餘的5.2%（458名）則是在葡國本土出生。

表二

職務類別人員出生地狀況							
職別	澳門	葡國	中國	香港	其他	未知	總數
領導人員	124	108	0	0	22	1	255
技術員	158	212	29	6	64	10	479
教師	114	190	13	2	42	7	368
輔助技術員	894	147	84	16	87	3	1231
監察	155	1	4	0	7	1	168
行政人員	722	113	22	5	85	14	961
雜勤人員	1105	32	937	4	154	19	2251
保安人員	2128	59	427	5	159	8	2786
工人	367	5	191	0	21	5	589
其他	160	101	368	1	33	13	676
未知	1	0	0	0	0	0	1
總數	5928	968	2075	39	674	81	9765

從出生地點及絕對值方面而言，澳門政府人員中存在一個已提高了的本地化情況（82.36%），就出生地及相對值方面而言，得知非技術員的本地化情況為高（87.5%），而技術員方面則低（40.47%）。

雖然以上的資料是有意義的。但是作為公務員本地化的研究，這些資料的代表性是不足夠的。因為出生地這一參數：

- 使我們採用二分態度看：澳門（加中華人民共和國加香港）對葡國之情況；
- 在本地化問題中缺少了重要的中介人物在澳門生根定居的居民；
- 沒有考慮到其他方面，尤指政府一直以來分配本地化的法律安排。

因此，結論上“本地化”這一名詞，除了解作是屬於某一地方外，基於澳門現時的歷史、政治、社會及文化背景，其實是複雜的。

從1557年開始一直以來，澳門已經基本上不單止是一個財經貿易的交匯點，而且也是文化及思想的國際交流中心。

因此，澳門社會是一個一連串社會及文化產物的生產地及根源。

概括來說，以下人仕可以被視為本澳之本地人：

- 在澳門出生，無論是屬於那一個種族及語言的；又或是
- 非本澳出生的，但是已經在本澳落地生根兼且和澳門有密切關係的人仕，無論他是屬於何種種族及語言。

無論是根據其專有解釋，或是以上引用的解釋，又或是從本澳政府的行政立法角度解釋，本地公務員意指所有在本澳政府機關工作的市民。

從這方面，我們可以從公務員本地化的法律及社會觀點說，一個本澳出生，在澳門政府機關工作七年的公務員，和一個在葡國或中華人民共和國出生同樣在澳門政府機關工作七年的公務員，兩者是沒有分別的。

兩者同樣具有進入公職所需之法律條件，那就是國籍。

根據先前所採用的字義兩者都應邏輯地被視為本地居民。

所以，自中葡有關澳門問題的聯合聲明簽署本地區出現新的政治環境後，公務員本地化一詞還可以（或應該）有甚麼新的解釋呢？

換言之，將甚麼人本地化？又或者，為了挽留及搜羅人力資源，澳門政府在澳門市民中推行本地化的努力又應去到哪個境界？

這個“本地化”問題裏的中心問題是澳門政府，基於其歷史責任，必須在一九九九年前解決的，在解決了所有限制之後，我們齊為本地化提供意見。

本地化計劃開展的限制

1. 確定公務員轉移至葡國政府之政策

上述政策的確定取決於以下問題的答案：

問題一：誰可以調動？

下述兩個建議所需要的條件：

擁有葡國官方教育制度的學歷；

擁有葡國國籍。

理由：保證能夠至少講、讀及書寫一般葡文。

建議甲：只有實位人員（固定及臨時編制委任人員）（總數：1743人）；

建議乙：編制內，編制外合約，臨時散位及其他人員（估計總數3,000人）

問題二：以何時作為個人作出留下 / 調動決定的時限？

建議：最早1989年12月20日

最遲1992年12月20日

理由：中葡聯合聲明訂明特別行政區居民資格為於澳門居住滿七年者，因此不能在1992年12月20之後來作出決定。

總括而言，當前急務是分析本澳公務員留下或調動的意向因為需要預先策劃人事的管理以便在願意留下澳門工作的公務員中，制定一個本澳政府人力資源的本地化計劃。

舉例說，計劃招聘及培訓各次級技術員，包括那些有意調往葡國的人員，來填補日後的技術員空缺，這是沒意思的，因為這樣除了令澳門浪費投資外，更令那些人日後到葡國政府工作時可能引起職級劃分上的問題。

問題三：調動的規則是怎樣的？

建議：

甲——調動的選擇：自願退休；償還以往的扣除；賠償；

乙——調動的保證：進入同等職級及職務；計算在澳門服務的年資；澳門負責交通費等等；

丙——開始調動的日期：與葡政府協議，但必須在有關空缺得到填補時；

丁——調動的期限：理論上是到1999年12月20日止，因為該日之後只有那些被邀以顧問身份或合作方式得在保留回歸葡國政府工作的權利下留在澳門服務。

問題四：對願意調往葡國的人在澳門屬什麼情況

*建議：*設立一個平行的，不定額的人員團體，直至其完全調返為止。

*理由：*這樣一個團體的存在可客觀地為其人員確定人力資源政策方向，培訓政策及進升政策。舉例說，給予訓練及發展培訓，但不予初級及學歷的培訓。自然地，將會有為招聘這些人員團體的招聘政策。

2. 重新訂定取得居民資格的法律制度

這個問題已成為“學歷認可工作小組報告書”中的一個問題。（閱本期《行政》第378頁）。

III

本地化的構想

1. 三條策略性的路向

1. 1. 安排本地人（建立一個本地人的政府）

問題A：何種本地人？

- 本澳華人；
- 本澳葡人；
- 本澳外國人（中葡聯合聲明之附件之第四部份）

需要：

- 重新檢定移民政策，尤指管制取得居民身份的制度；
- 訂定從澳門公務員團體調往葡國公務員團體的政策；
- 透過薪金及職級政策，設立推動留下澳門工作政策。

問題B：為何種職業團體及範圍？

- 所有團體；
- 所有範圍。

但是需要：

- 列出澳門公務員團體之工作性質及其要求條件之特性；
- 按照澳門政府最欠缺的人力資源的範圍及團體而逐一列出其優先次序；

- 鼓勵新招聘途徑或確定現有的招聘途徑（也就是：在東亞大學開設新課程；教育司之獎助學金；在葡就讀計劃；
- 促進各機關、政府及研究澳門問題的團體或組織對話。

問題C：何時開始？

根據職業類別來訂立本地化之比率：

- 司級首長及主管級人員，從1996年（97，98）年開始；
- 技術人員，從1992年（94，96，98）開始；
- 助理技術及行政人員，從1990年（92，94，96，98）開始；
- 其餘人員。

備註：

1. 1996年替換司級首長及主管級人員的日期容許使技術人員在一段九年的時間裏更能担起公共行政管理及領導的工作，這必須是一項基於培訓及表現甄別方面的工作。

這不過是一個參考性的日期並不排除在這日期前替換司級首長及主管人員。

2. 1992年這個替換技術員的年期剛好和東亞大學的公共行政課程首屆畢業生的畢業時期相吻合。

3. 1990年計劃把助理技術員及行政人員本地化的年期則配合首年實施的認可非官校教育學歷的制度。

有必要：

- 為那些調往葡國政府工作的人員成立一個無人數限制的團體；
- 基於下列原因，要在1997年前以每年4.5%的增長率，增加澳門政府的人力資源：
 - 本地區之社會經濟發展，如大型建設，建設國際機場，客運碼頭、深水港及氹仔市區的房屋計劃都要增加政府人員；
 - 預計澳門未來十年內人口會有顯著增長（據中山大學港澳研究所研究指出廿世紀末本澳人口將達七十萬）。
 - 對不能調往葡國工作而又未去留的人數是沒法估計的；
 - 本地公務員在職訓練之需要。

在1997年，本澳政府公務員的數目將會是15,164人，即每年增長率為4.5%。

1.2. 安排才幹勝任的本地人（為求一個具質素的政府）

問題D：何種方法？

招聘及甄選：——修飾招聘及甄選的方法，以附合本澳居民的標準。

培訓：

——加強中、葡語言之教育

——學校教育

——選擇教育

——重整“在葡就讀計劃”

表現的評核：

——《職業指導》

1.3. 安排雙文化及具材幹之本地人（為求一個雙語及雙文化之政府）

問題E：什麼策略？

社會方面——建立“自治”精神：使澳門市民認同自我；使雙語作為識別“澳門人”之政策。

達至這個政策目的的途徑：社會傳播；公共機構之市場推廣；市民之社會消息。

管理方面：澳門公務員團體的雙文化培訓；還有……雙語制（技術性的）。

2.（雙）語言政策

2.1. 澳門的教育制度及雙語制：

問題F：什麼策略？

什麼措施？

——改革教育制度及雙語制；

——葡語作為附帶語言；給與學校財政資助；推廣大學教育（與東亞大學及葡國大學的協議）。

2.2. 澳門政府及雙語制：

問題G：什麼策略？

什麼措施？

——一個人學習葡語及機構達到使用雙語之時間；

——懂得雙語作為晉身各職級之條件；

——懂得雙語作為進升某些職位的條件。

2.3. 中文官方化

廣東話或普通話

3 . 合作政策

3.1. 合資格的葡國公務員在過渡期中的貢獻的重要性

在政府關鍵範圍的實際知識的交流；
本地公務員的在職訓練；
葡國文化的保留。

3.2. 規章的制定

- 服務年期及制度
- 薪酬
- 住宿
- 特許假期
- 給予配偶的保證
- 學習華語
- 部門間的調動
- 補助社會福利
- 給外來人員之津貼

3.3 對外聘人員之剖析

- 職務及心理上之需要
- 採用統一之招聘及甄選標準。

(翻譯：羅金碧)