

行政結構 與運作

澳門的公共行政架構*

*J. E. Lopes Luís**

1. 澳門公共行政

1.1. 章程基礎

由二月十七日第一 / 七六號法律核準並經九月十四日第五三 / 七九號法律及五月十日第一三 / 九〇號法律修訂之澳門組織章程管制澳門地區，訂立其法律、組織及實質架構的主要基礎：

- 澳門地區為一內部公法之法人，並在法律範圍內享有行政、經濟、財政及立法自主權；
- 澳門地區擁有具政治及立法權限的自我管治機構；
- 澳門地區具有由公共機關組成的行政當局，公共機關是它的專有機構，並可成為具有或不具有法人資格的自治機關。

* 本文編寫之目的乃用作在“澳門公共行政的未來”研討會上發表的題為“現時對澳門公共行政的分析及評估”的講稿。該研討會由《行政》雜誌主辦，於一九九一年一月十日及十一日舉行。本文為行政暨公職司就該問題寫成的多編文章及本地區現行關於該事項的多項法例的綜合文章。本文設法簡明但盡量完全地介紹澳門公共行政，它的機構、部門及機關（宏觀及微觀架構），其架構的整理標準以及關於該問題的現行規則

** 行政暨公職司副司長

一九八九年修憲後（七月八日第一 / 八九號法律），葡萄牙共和國關於澳門地區的問題列入第二九二條內，該條文尚賦予它擁有其自主權並適應其特殊情況的本身司法組織。

1. 2. 行政組織

在組織方面，公共行政的系統也就是機關及部門，公共機構及其人員的系統，其目的是發展及管制為確保正常滿足集體需要的一系列活動。

基此，適宜引進，即使是稍簡單的，公共行政機構及機關的概念：

機關——公法的法人的主要原素，能夠形成及表達其意願，為此擁有為該目的賦予它的工作上的權力。

部門——在有關機關領導下，為正式達致公共行政之目標而組成之人力、物力及財力架構綜合體。

公共行政之目標及權力可以界定，以使基於所得利益範圍的原則，將之分為中央行政及地方行政：

中央行政：包括達致關於本地區整體之一般利益，得以：

直接方式實現——直接行政——倘該行政由隸屬政府機構之中央本身機構及機關；或，

間接方式——間接或機構行政——倘交與獨立工作但受政府機構監管的具有法人資格及自治的機關。

地方行政：由從事本地利益的機關及部門組成，該等利益直接及特別關於在特定地理範圍（市或市政區）內之居民。

1. 3. 公共部門

通過在其內部組織內之管理機構及機關進行直接中央行政之機構，其活動在本地區自我管治機構或管理司法之機構之監管下發展，該等機構通常稱為公共部門，可有不同程度的自主權：

簡單的或集合的部門——乃強烈從屬於政府管理機關的組織單位。

行政自主的部門——為即使在較少程度上，從屬政治機關，但在某些行政行為上，具有本身權限的管理機構的組織單位。

行政及財政自主的部門——聯合其機構之進行行政行為的本身權限，賦予該等機關管理有本身收入的專有預算之權力。

1. 4. 公共機構

間接中央行政的行使係由通常稱為公共機構的公法及分部範圍之具有法人資格的機關，該等機構可反影不同程度的行政、財政及財產自主。自我管治機構對它的活動的干預，體現在指導及監護的權力上，公共機構可分為：

具有法人資格的機關或公共機構（在狹義而言）——它的組織及運作與公共部門一般略有不同。賦予此等機關法人資格為一法律技術手段，其目的為改善本身機關的效率。

公共基金會——以財產及其收益為主要成分的基金會，該法人的存在為確保一宗特別基金的管理，它的資本來自撥與某項公共目的之收入。

公共企業——為企業型組織，具公法人資格，其活動由一公、私法混合的特殊制度所管制。主要之特色為其基體聯合由公共機構領導及監察的專為公用的資金。澳門地區現時沒有這種企業。

公共團體——具有法人資格但有團體性質的機構（基本上構成負有繼續間接行政任務的一組公共及 / 或私人機構）。

2. 行政之宏觀架構

2. 1. 政府系統

澳門地區擁有自己的政府，它的架構一分為二，總督和立法會，通過該架構在澳門組織章程賦予的自主權範圍內，確保兩個機構行使立法職務及確保執行職務由總督在各政務司及諮詢會之協助下行使。

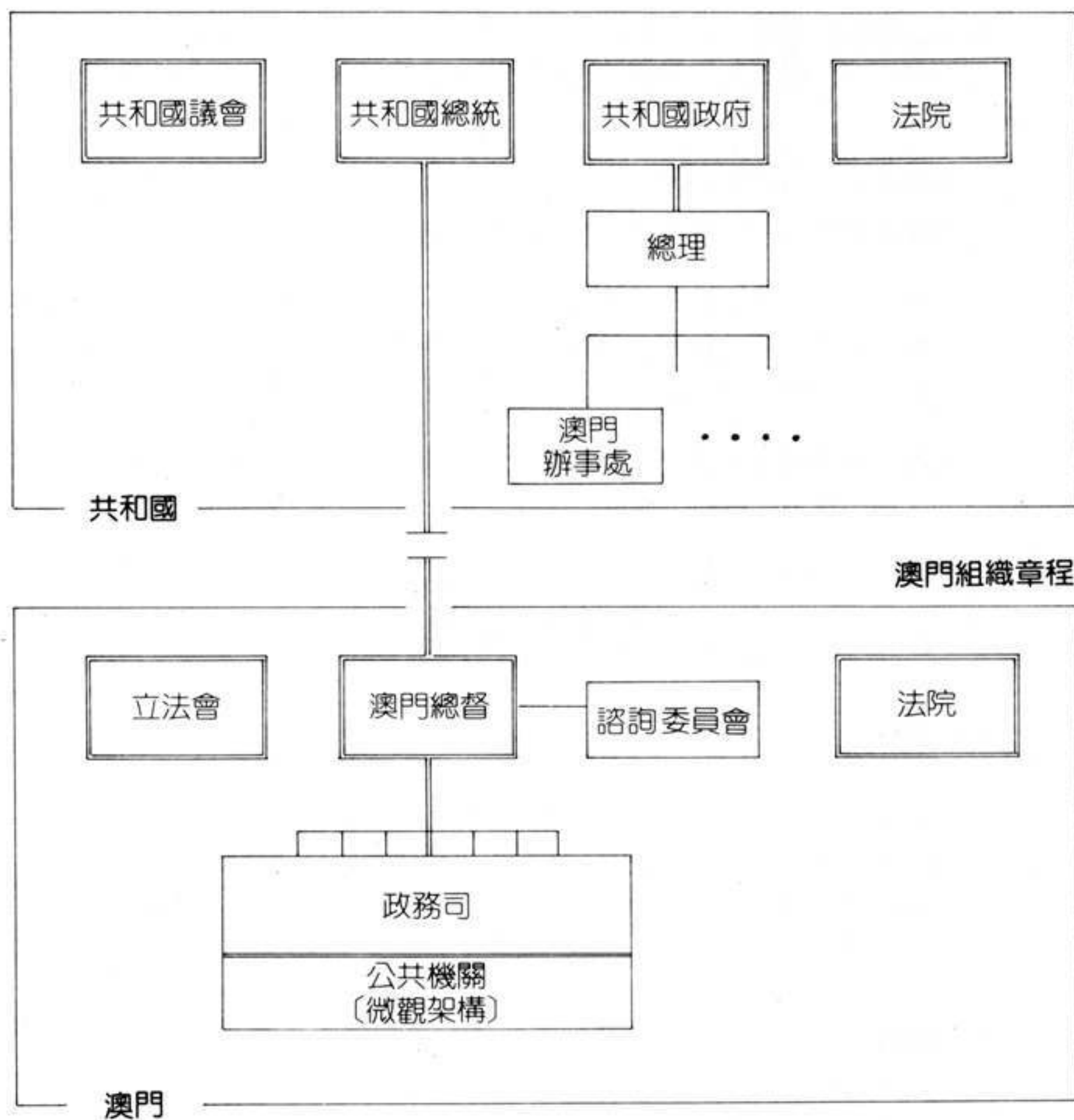
2. 2. 澳門總督

總督係由共和國總統委任，有以下特別權限：

- 在澳門地區內代表共和國總統，共和國議會及共和國政府；
- 在對內關係上代表本地區，在對外關係上代表共和國總統；
- 承擔對內安全事宜之責任，而在地區之對外安全事宜之權限屬共和國總統；
- 根據法律採取必要之措施恢復公共秩序；
- 行使立法職能，簽署及頒佈法律、法令，規範法律及法例之執行，宣佈訓令及批示；
- 領導本地區之總政策，訂定貨幣及金融市場的結構；
- 保障司法當局之自由、執行職務的全權性，以及其獨立性；
- 管理本地區財政，訂定結構及管制貨幣和金融市場的運作。

宏觀架構

葡萄牙共和國憲法



施政工作在一般範圍內由一諮詢架構協助進行，諮詢委員會由總督委任的五名委員及民選五名委員組成。五名民選委員中三名由代表社會利益之團體之領導機構選出，兩名由有關市議會成員中選出。

執行架構（政府）是非正規的，總督由最多七名政務司協助確保政策的協調，政務司由共和國總統經總督建議而委任。

執行權的組織架構目前包括七個管理範圍（見附圖——澳門公共行政組織圖）：

司法暨自治機關行政：包括民事、刑事及司法認別系統、法律改革及法律翻譯，以及市政區的監管。

運輸暨工務：包括本地區的整理及基建政策、公共工程、運輸、交通，以及大型建設的協調工作。

經濟事務：包括工、商業、旅業、金融、貨幣及滙兌系統的管理，管制保險活動，統計產品及博彩經營會計的監察。

衛生暨社會事務：包括衛生及醫療、社會保障及救濟系統的協調，勞工暨就業政策以及居屋發展。

教育暨中央行政：包括教育及體育系統的協調、行政暨公職政策，以及社會傳播。

保安：包括本地區內部公共安全及民防的協調工作。

過渡：包括關於澳門地區政治行政之過渡及本地化程序之事務的協調，以及暫時包括文化事務。

在直接隸屬於總督，在法律規定，在遵守法院之命令及為達致居民之正當利益的前題下，所有本地區公共機關進行其工作，總督可將關於公共機關之所有或若干事務的執行職權，授與各政務司或所屬的機關司長。

2.3. 立法會

立法會由廿三名議員組成，由有選舉資格的市民中選出，其中八名由直接及普選產生，八名由間接選舉產生，七名由總督委任。

每屆立法會有四個會期，每期通常不超過八個月，但可分為二或三段期間。

立法會之權限為：

- 監督憲法、法規及法律在本地區的遵守；
- 對澳門組織章程或其代替章程提供意見及提議修訂；
- 根據其所擁有之立法權利，對於未保留予共和國主權機關或總督的一切事宜制訂法律；
- 授予立法許可，為着拒絕追認或修改之效力的規定，審議總督的法令；
- 訂定當地社會、經濟、財政及行政政策總方針；
- 核准行政當局按照總督為着翌年而作的建議，徵收收入與支付公共開支，審理各經濟年度本地區之帳目；核准總督按照法律規定借入和借出款項，進行其他信用活動；

- 審議總督、政務司及行政當局的行爲；表決對施政方針的彈劾動議，該項動議應詳細列明理由；
- 對本地區有關的一切事宜提出大體上的意見。

2.4. 司法行政

在未訂定本地區自己的司法組織基礎之前，司法行政繼續由共和國發出的法律所管制，共和國總統聽取國務委員會及共和國政府後，有權規定由何時開始澳門法院有完全的司法管轄權。

澳門法院是獨立於政治權力之外，只受法律約束。按法律制度，檢察院享有適當的地位及自主。

目前除澳門法院外，在本地區行使司法權的尚有憲法法院、最高法院、里斯本上訴法院、最高行政法院及共和國審計院。

澳門現有兩初級法院及一行政法院：

- 一般權限的法院在刑事問題上有只限於本地區民事及施行刑罰法院的司法權；
- 刑事起訴法院有權進行初級起訴及反正起訴，並行使關於初步調查及保安程序的司法職務；
- 澳門行政法院有權審核行政團體及公共行政機構之帳目，以及行使審查關於本地區機關權限的行爲及合約。

檢察院有在法院代表國家及自治機構，進行懲罰行爲及維護民主合法性和法定利益。

3. 中央行政架構

3.1. 一般基礎

八月十一日第八五 / 八四 / M號法令及七月卅日第八 / 八七 / M號法律，訂定本地區公共行政組織架構之一般基礎，制定在機關組成時有巨大靈活性的制度，作爲在其組織的主要特徵。

該等法例所制定的原則適用於本地公共行政的所有機關部門，包括各自治機關，但澳門保安部隊及法院之辦事處則除外，各市政廳應以該等規定作爲組織原則。

對於登記及立契部門、衛生部門、監獄及教育機構、司法警察司、立法會及諮詢會之辦事處等言，架構原則應作出顧及其特殊性質及組織之所需適應後，加以運用。

3.2. 公共部門之組織

本地區行政的公共部門之組織並非遵循嚴格的模式，而是基於達到實效的基本目的所需的靈活性原則，同時依循以下的限制：

- 在架構之觀點上，在組織的各部門或屬下部門與在運作上的不同範疇之間，無論在等級方面或在數目方面均需盡可能正確相應；
- 在制定人事編製的觀點上，工作的負擔與所需人事兩方面該互相平衡；

公共部門可以下列單位組成 [第八 / 八七 / M號法律第一條]：

- 司級部門；
- 司署；
- 廳；
- 處；
- 組；
- 辦事處；
- 科。

重訂領導及指導人員地位之十二月二十六日第八五 / 八九 / M號法令，將一級及二級司長合一及撤銷辦事處主任之職位，客觀地使該等組織上的職位無實際適用性。

但，對領導人員而言，該法例為司級部門之司長設立了兩種不同的薪酬，對以前架構等級有若干平行，給予該等薪酬時需考慮所負責之部門的質與量之比重，主要重新採用其組織方面的理論。

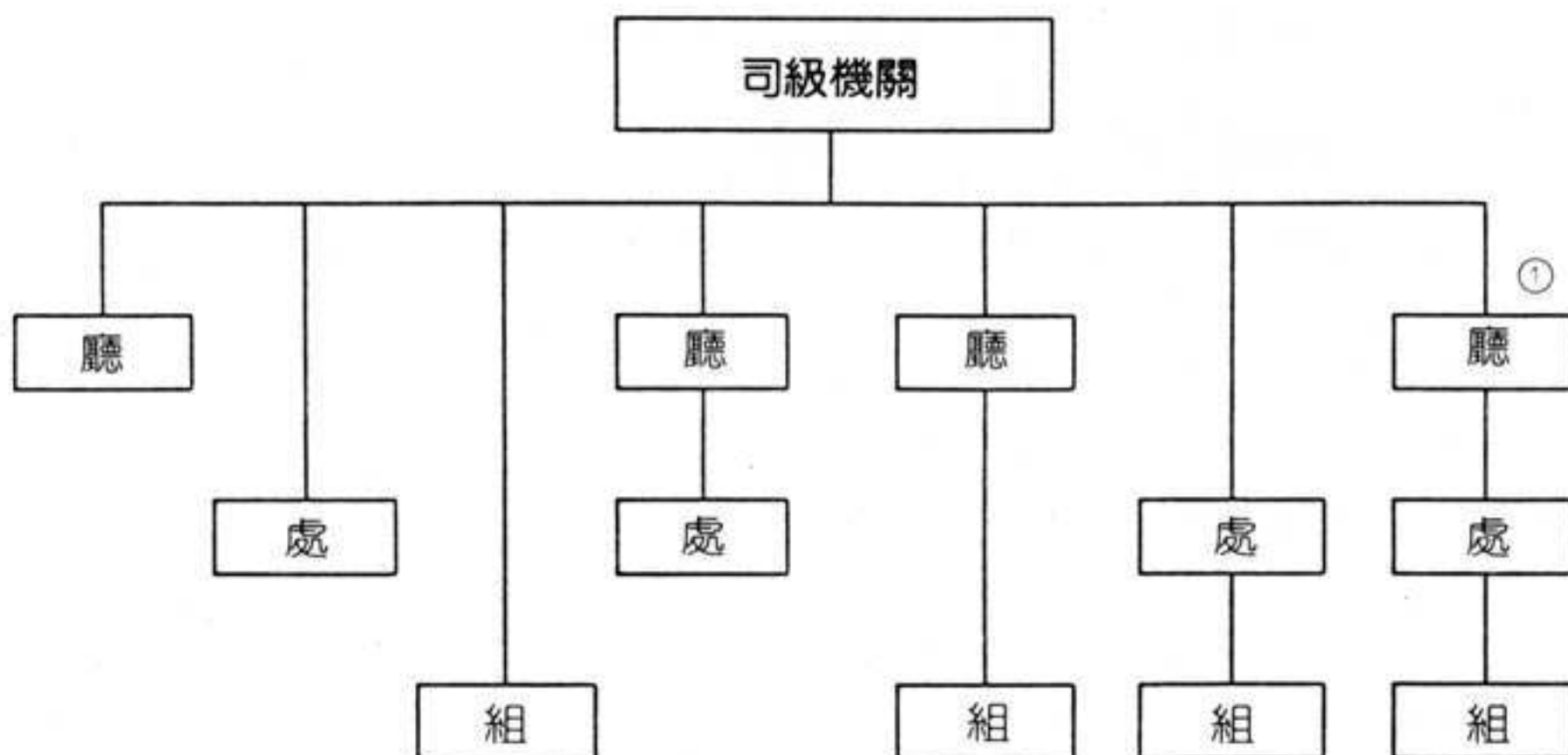
3.3. 架構模式

各司級機關為直屬總督之組織性部門

- 各個廳成為司級機關組織性屬下部門。
- 各個處為司級機關或廳的有主要技術性質的組織性屬下部門。
- 各個組為各司級機關及組成司級機關的各廳及處或例外地組成各廳的各處的具執行權及技術性質的組織性屬下部門。
- 各個科為具有行政性質之組織性屬下部門，可列入為較高部門的組織性屬下部門內。

各個組及分組的成立是根據七月十三日第六七 / 八五 / M號法令，在各組織屬下部門於職權上出現複雜性及不同性之情況下，而成立各組及分組，但各分組的有關法例只能維持生效直至各有關機關重組時可能將之撤消為止。

基於上述原因，下面介紹可能將機關之組織架構廳化及階級化之略圖，結合已訂定的不同架構模式（經七月三十日第八／八七／M號法律修訂之八月十一日第八五／八四／M號法令，並配合十二月二十六日第八五／八九／M號法令）。



* * * 科 * * *

①在例外情況時，方可准許有三個以上的架構垂直發展等級。

作為附屬部門的科，可獨立地，即使這個不是它的主要傾向，或與上面任何等級架構一起設立，構成在組織上明顯地有行政性質的職務的最後等級。

上述組織架構可按照機關之特色，其參與範圍之性質或傳統名稱因素採用專門名稱，但該名稱應明顯指出上述架構之其中一級。

對一些臨時性的特別計劃之實行，總督得以批示成立由公務員或合約人員組成之計劃組。

3.4. 組織法例

總督有權設立、重組或撤消公共部門，以及檢討有關人事編制，有關組織法例應包括以下內容：

- 法律性質及職責；
- 未載於行政程序之一般法例的機構及屬下部門，有關權限及運作規則；
- 人員，援引適用於有關職程的法律；
- 倘有需要時，最後及過渡性規定。

各行政及財政自主的機關之組織法例應訂定有關行政及財政制度及尚包括關於財政及財產管理的一章。

編制內人員之撥款應只反影各機關在運作上所需之最低要求數目。

4. 地方行政架構

4.1. 法律制度

市政之行政在澳門已有悠久的傳統，而經年數百的澳門市政廳乃最具有代表性之機關。

在七十年代中，本地區政府本身制度之改動，在地方行政架構上並沒有重大的影響，直至八八年十月三日法律第二四 / 八八 / M號之頒佈，始引入一項市政廳的合法新架構，其有助於澳門環境，讓政府本身各機關擁有適當之權限實踐其職責，並加強了獨立性及行政財政之自治權。

4.2. 市政區

澳門地區之地方行政包括兩個市政區：

- 澳門市政區設於以天主之命名之澳門市，座落自一五五三年起設於同一地點之商業中心區內，包括澳門半島；
- 海島市政區，正式建於一九二八年，總址在氹仔島，包括氹仔及路環島。

兩市政區均為擁有其本身管理機關的公法法人，維護其本身及有關市民之利益，擁有本身之資產並依照法律被賦予行政及財政之自治權，主要之職責為：

- 本身及屬其管轄範圍內資產的管理；
- 發展、都市規劃及建設；
- 公共衛生及基本清潔；
- 文化、餘暇和體育活動；
- 環境和有關居民生活質素的維護及保障。

市政機關為市議會及市政廳；市政機關為獨立的並在某權限範圍內及為履行有關市政廳之職責作出決議。

行政監護行使權屬於總督，總督可將之授予對公共行政事務有執行權限之政務司：

- * 在行使其監護權時，總督有權通過分析市政機關之會議錄監督其行政及所作出決議的合法性；

* 在行使其改正性監護權時，總督有權批准市議會之某些決議。

4.3. 市議會

澳門市政區之市議會由十三名成員組成，其中十名為選出成員（五名直接選出，另外五名間接選出，代表市政區之社會利益），另三名由總督委任。

海島市政區之市議會由成員九人組成，其中六人為選出成員（三名直選、三名間選，代表市政區之社會利益），另外三名由總督委任。

市議會對議決下列事項有特別之權限：

- 活動計劃及其修訂；
- 市政區預算及補充預算；
- 活動報告及市政區之管理帳目；
- 各部門及長期性人事編制之組織架構及其修改；
- 監督合法性之遵守；
- 監察其決議之執行；
- 要求關於市政廳任何行爲的資料、報告及解釋；
- 主動或應市政廳之要求，就與市政區有利之任何事項發表意見；

市議會主席由市政廳長出任，市議會之秘書由其成員中選出。

4.4. 市政廳

維持忠貞議會傳統名稱的澳門市政廳及海島市政廳兩者均由主席一人，副主席一人，及議員三人組成，彼等從市議會成員中，以下列方法選出：

- 主席及一名全職市議員由總督以訓令委任；
- 全職副主席及兩名兼職市政議員由市議會選出。

海島市政廳之組織現時受第二四 / 八八 / M 號法律第五一條所訂立之臨時制度所管制，有全職之主席及副主席各一人，兼職議員一人，全部由市議會成員中選出，並由總督以訓令委任。

市議會在下列範圍內擁有廣泛之權限：

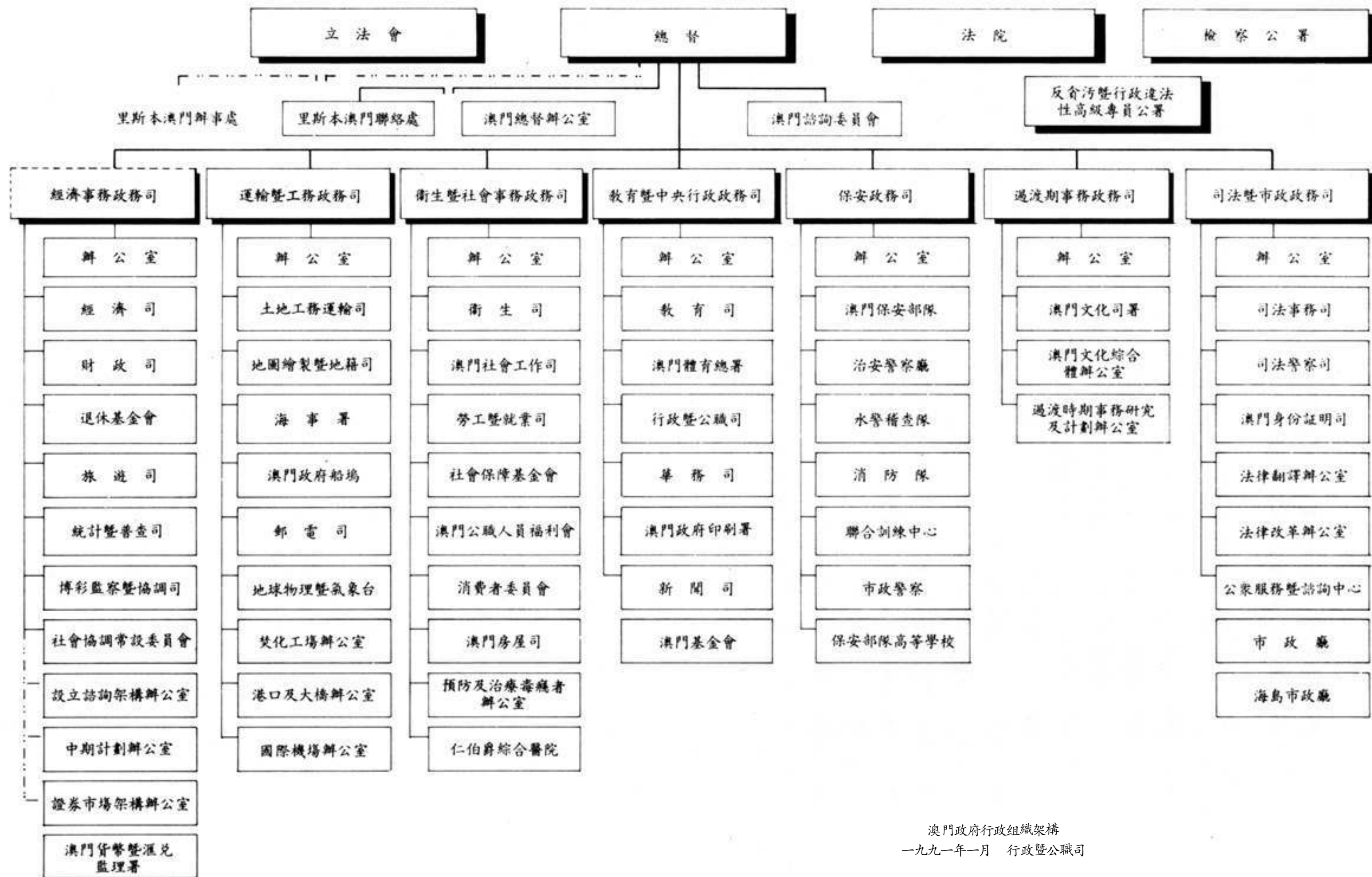
- * 各部門之組織及運作，其日常之管理及與市議會之關係；
- * 都市規劃及建設；
- * 公共衛生及基本清潔；
- * 文化、餘暇及體育。

5. 評 估

詳細分析政府部門的概況非屬本文的範圍，然而，不作這些分析而要具體評估公共行政的結構並不是一件容易的事情。

但總的來說，亦可以綜合和本質地進行評估公共行政現有的若干情況：

- 數目龐大的政府部門，計劃辦公室，委員會和其他機構或機關過度從屬於執行權的成員，使統領工作因以下情況而負擔過重：
 - 公共機構的一般自治管理權有限，令其性質猶如普通部門一般；
 - 政府與那些自治的部門及機關有着一種幾近直接管轄的，強大的監管關係，尤其在財政方面，因它們的收入大部份都來自地區總預算冊。
- 行政運作的宏觀架構的龐雜，有時更以分散的形式層疊，使在類同範圍內繼續存在重疊的缺點及增加它的組織規模上的不平衡。
- 從屬部門層別過多，使上下之間的聯繫綫過長，容許出現若干官僚作風。
- 在行政及運作工具方面的組織層有某程度的膨脹，出現與本身相對規模倒轉的情況。
- 為繼續一些策略性的目標以及策劃與管理一些政府與私人合作的項目，尤其具有公共利益的建設方面，計劃辦公室的這個形象是成功的。



澳門政府行政組織架構
一九九一年一月 行政暨公職司