

人材培訓和澳門公共行政的未來

黎祖智*

翻譯：吳志良

序 言

本人不拘泥於考慮過渡期人材的長處和重要性，因為在這個問題上已有了廣泛的共識。我們要具體地看看在此一時期，尤其在高級人材方面，正在做些或還可以做些什麼，畢竟在葡國管理最後幾年及此後即一九九九年十二月首屆澳門特別行政區政府成立之後，行政機器的運作從根本上還要依賴他們。

本人亦將提出一些反思和疑問，供以後討論。比揭示（有時以傲慢的形式）那些尚不完全在我們的能力之內的可靠情況或不斷重複那些由於過多使用而失去光澤的美麗頌詞（如安定繁榮）更重要的是，本人認為，作為在澳門歷史時期肩負重任的領導人，應準備應付突如其來的局勢——而這些意外之事將會不少，儘管中葡聯合聲明從總體上十分清楚地為過渡制訂出一個全面的藍圖。

大家承認，教育是施政的重點之一，基於此點并考慮到既定的期限——時間一日一日地消逝，使得我們要完成巨大工作量的期限越來越短，最大的關鍵點之一便是受過高等教育的人材的缺乏。因此，需要共同努力，協調利益，積極籌劃各機構參與這一工作的形式，從而使得我們可以有信心地面對聯合聲明提出的重大挑戰，且並不缺乏建設澳門居民應有的未來所需的人力資源，當然，澳門居民對未來有合情合理的擔憂。

* 澳門基金會主席

聯合聲明和公共行政

在此需要回顧一下聯合聲明與公共行政有關的幾個方面：

- 澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自主權。澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。
- 澳門特別行政區政府和澳門特別行政區立法機關均由當地人組成。
- 原在澳門任職的中國籍和葡籍及其他外籍公務（包括警務）人員可以留用。澳門特別行政區可任用或聘請葡籍和其他外籍人士擔任某些公職。
- 澳門現行的社會、經濟制度不變；生活方式不變；法律基本不變。
- 在澳門的葡萄牙後裔居民的利益將依法得到保護。
- 澳門特別行政區政府機關、立法機關和法院，除使用中文外，還可使用葡文。
- 澳門特別行政區保持財政獨立。
- ……自本聯合聲明生效之日起至一九九九年十二月十九日止的過渡時期內，葡萄牙共和國政府負責澳門的行政管理，葡萄牙共和國政府將繼續促進澳門的經濟發展和保持其社會穩定，對此，中華人民共和國政府將給予合作。
- ……為保證聯合聲明的有效實施並為一九九九年政權的交接創造妥善的條件，在聯合聲明生效時成立中葡聯合聯絡小組……。

以上摘自中葡聯合聲明的內容，使我們毫無疑問地得出結論：直至一九九九年十二月十九日，管理澳門的責任依然歸屬葡萄牙，因此，應為政權的移交創造適當的條件。此後，在一個現行法律和社會經濟制度基本保持不變，享有獨立的司法權的高度自主的特別行政區裏，政權應由當地居民組成的政府和立法機構行使。葡萄牙人可以留用，特別行政區政府亦可繼續任用或聘請葡萄牙人擔任“某些公職”。

（目前，澳門特別行政區基本法的起草工作正在加緊進行，前述的內容已基本寫入將在今年八月份公佈的第一稿中。尚需要召開新的會議來完善由五個專題小組提出的文本以及對若干方面作出修改。某些成員認為，有些方面不符合聯合聲明的精神）。

還值得一提的是，在聯合聲明附件一《中華人民共和國政府對澳門的基本政策的具體說明》中還注明“公務員應根據本人資格、經驗和才能予以任命和提升，澳門原有關於公務人員的錄用、紀律、提升和正常晉級的制度保持不變”。正

是在此背景下，應繼續發展本澳行政，其中的一項重點工作便是逐漸將人材“本地化”，爲了培訓人材並提高他們的素質，仍需動用大量的資源。

澳門高等人材的培訓

政府擁有衆多的工具來推行培訓計劃，特別值得提及的有行政暨公職司培訓中心以及多個政府機構掛勾的中心、大學、海外的大專院校和東亞大學。東亞大學日趨轉變爲澳門的大學，重點培訓本地高級人材。

負責東亞大學的澳門基金會，一九八八年重組後，章程規定以“培養負責澳門命運的後代”爲重點目標。原爲私立並面向海外的東亞大學轉屬澳門基金會後，打開了嶄新和更好的發展前景。試圖達到的重大目標是使得東亞大學越來越多地爲澳門服務，尤其是要擔負起爲澳門政治行政過渡時期及過渡期後培養領導、公務員和專業人材的重要使命。

從那時起，開始了解本澳的需要，研究大學的承受能力；準備興建新的大樓，以便能夠設立新的課程，增收澳門學生；并設立了新的資助方式，方便他們入讀大學；檢討了大學的章程；爲推出本澳急需的課程作了必要的準備，這些課程不久便得以推出。保持國際大學的特色並招收海外學生和擁有一個來自世界多個國家的教師隊伍的同時，東亞大學轉而把澳門在此一時期的利益放於首位。

大學除開已有的企業管理、社會科學、文化以及師資培訓，電腦和酒店管理方面的課程外，一九八八／八九年新開辦了法律暨公共行政課程以及一個公共行政研究生課程，而土木和電子工程課程亦已開學。而在一九九〇／九一學年裏，旅遊、翻譯、社工高級課程和機械及軟件工程課程亦陸續開課；并設立教育學院，解決本澳另外一個重要的不足——缺乏合格的教師，尤以私立教育爲甚。

隨着中葡大學關係的日益密切（八九年中葡大學校長首次會議在澳門舉行便是一個例子，東亞大學還被吸收爲校長聯席會議的成員），英語之外，中、葡語言將越來越多地在大學使用，而中葡教師的人數亦將大幅增加。

今學年，東亞大學慶祝建校十周年，同時其內部重組工作亦將繼澳門高等教育綱要法頒佈後得以完成。綱要法規定東亞大學其他機構必須適應符合綱要法的條文。代表澳門高等教育發展和增加進入高等教育機會邁出重要步伐的此一新法例，還制定了高等教育的組織和運作，法律性質，教學和學術自治，學位，從事教學的資歷，進入高等教育及就讀條件，機構的撥款和評核以及私立高等教育的特殊體制。在最後和過渡性條文中，將澄清東亞大學作爲公立大學的地位。

此外，預料現時的東亞大學理工學院將獲得獨立，改名爲澳門理工學院，自成一家，具有更大的規模，以適應爲新的大型建設以及由此引起的新的技術職業培訓人材的需要。

或許可在澳門從事高等教育的其他機構是澳門管理協會的管理學院，聖約瑟修院以及一個遠距離教育學院，此外，還有在東亞大學的教學和學術合作下，專門為保安部隊培訓士官的澳門保安部隊高等學校。

在澳門，多個培訓中心，尤其是行政暨公職司的培訓中心，將開展短期的培訓計劃，主要為提高公職人員的素質。但是，我們都承認需要更好地協調這些計劃，以避免不必要的重複和更好地利用資源。特別值得一提的是華務司技術學校，測量暨地籍學校和旅遊司酒店旅業學校，這些學校曾經或將逐步解決多個專業領域的不足。政府正在研究提出多個職業學校同時開展本地區的教育改革。

財政資助澳門學生的新方法，如今得到了根本上的擴大，使得東亞大學裏來自本澳的中學生超過了來自香港的學生。

請參看下列圖表：

a) 最近兩個學年東亞大學學生分佈

	澳門學生	總數	澳門學生比例
1989/90	1218	1648	73.9%
1990/91	1855	2229	83%

b) 東亞大學澳門學生數目的演變

1981-82	62	41.9%
1982-83	164	38.5%
1983-84	160	33.2%
1984-85	196	32.6%
1985-86	312	38.4%
1986-87	438	44.8%
1987-88	563	50.8%
1988-89	985	64.8%
1989-90	1218	73.9%
1990-91	1855	83%

澳門學生數量的增加和其他重要領域師資的擴充，從事實上使得本地區擁有受過培訓的技術人材來逐步代替海外僱員，儘管將在很長時期內需要海外僱員的合作。

研究生課程亦開始得到引入。其中首推和葡國國立行政學院合辦的第一屆公共行政課程，這一屆在去年十二月完成的課程，是政府機構培訓領導人的一次絕好經驗。完成課程的三十九名學員中，大多數為澳門出生者，且很多人也擔任技術和指導職務。

在海外培訓人材

然而，並不僅僅在東亞大學的澳門學生獲得政府和澳門基金會的支持。值得一提的是一九八一年至九〇年澳門政府發放的高等教育助學金亦有增加。

一九八一年，僅有三十幾位助學金受益人。到此為止，僅向葡文官校或官方化的學校的學生發放助學金。

一九八二年起，政府採取新的政策，有了如下的轉變：

地區 \ 年度	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
澳門	—	—	2	20	39	81	152	265	469	713
葡國	39	53	58	86	95	78	71	80	73	91
中國	—	16	22	31	52	77	106	160	202	210
其他國家及地區	—	64	112	171	228	262	302	355	404	416
總數	39	133	194	308	414	498	631	860	1148	1430

目前，澳門政府總共有1430個助學金受益人，其中713人在東亞大學，91人在葡國，210人在中國，而餘下的416人則在其他國家和地區。

一九八二年的變革，使得在葡國、中國和其他國家接受高等教育的青年才俊顯著增加。很多青年人畢業後，被鼓勵參加“赴葡就讀計劃”，效果良好，從而使得公共部門擁有越來越多技術水平合格，對葡文和葡國公共行政有所了解的澳門青年，且其中大多數為華人。

同期赴葡就讀計劃中共有一百位學員接受培訓，目前第五期有四十二人，在國立行政學院協調下運作。

前述的助學金受益人和赴葡就讀計劃者的數字，顯然僅是指受政府和本澳其他公共機構資助的學生，很多其他學生用自己的資源在海外留學。

培訓和行政的未來

了解到現行主要培訓計劃及其可預見的積極效果後，便需要對這些計劃進行必要的協調，有共識地明確要達到的重大政治目標。粗略而言，其目標可以是：

- a) 不斷提高服務於澳門政府的人力資源的素質；
- b) 逐步將人材“本地化”；
- c) 培訓能夠有效管理瞬息萬變形勢的新一代領導人；
- d) 盡可能和諧地移交主權，其中行政機器的運作擔負着重要的角色；
- e) 將行政接近社會，認識澳門居民的期望和憂慮，行政機關首先應為居民而存在；
- f) 推廣雙語制，否則在現階段社會將繼續與行政分離。

若我們接受一個樂觀的藍圖，即聯合聲明規定的目標可在一九九九年前全面達到，那麼，我們便可以為二十一世紀初設計一個具有與現行的極為相近的法例、實踐和方式的行政，儘管屆時的政治環境已經不同。

葡萄牙尚應負責為行政做好準備，以便它能夠在不同的環境下繼續成為澳門社會經濟發展的支柱以及變化的動力，使得其本身的架構和本澳的機構能夠恰如其份地適應新的形勢。另外，以概括澳門特點的一系列價值來加強澳門的認同性，也是葡萄牙不容推卸的責任。沒有這些價值，便沒有足夠的理由來設立特別行政區，即使設立了，也是不可行的。

金邁豪先生隨後將介紹澳門行政的模式，因此，本人對這個問題也不多談。

然而，如果說執政者和領導人的“未來眼光”可以指出一個樂觀的藍圖是真的話，那麼消極因素，其中很多由外因引起而不受我們控制的因素，可能不可救藥地損害過渡的努力，甚至危害兩國政府明確同意要推行並可合法干預的模式，也是不爭的事實。

為此，並沒有任何理由去違背履行賦予我們——作為急劇變化過程中的一個政府的積極且負責的成員——的使命。在此一情況下，我們不得不考慮如下問題，這些問題，由於時間的關係，不可能在此展開討論，留給在座者思考，以作為我們下次討論的思路：

- 一、多年來，施政缺乏連貫性一直是澳門行政的一個重大問題；
- 二、在此短暫停留，首次接觸本澳的複雜問題的執政者、領導人和技術人員，上任後對本地實際情況缺乏了解，造成缺乏效率及行政機器經常中斷的情況。好似每次來一個新總督，澳門的歷史便要重新開始……；
- 三、對澳門缺乏一個全國性的計劃和明確的政治策略，在聯合聲明簽訂後方獲得部分解決。然而，聯合聲明僅制定過渡期的重大指導方針和目標。儘管多次被稱為“全國性計劃”，只是最近我們才聽到一篇關於澳門及其發展和葡萄牙的責任的著名政治演說，令人遺憾的是，此一演說并非廣為人知；
- 四、澳門對選擇本身的總督和領導人或至少對決定其類型的參與甚少，按章辦事委任總督前的正式諮詢并不受歡迎；
- 五、澳門社會代表機構在制定各行各業政策的參與不足，直至近期設立行業性政府諮詢機構方面方得以改善。這些機構的運作，短期內肯定會使得重新組織其職能和工作方式；
- 六、利用澳門作為新經驗的試驗室的意圖和很多領導人站穩腳跟的需要，使得在很多機關裏系統性地把前面的實踐和經驗放在一邊。在此生活時間長的人都知道，例如很多時委任不同的委員會去研究同樣的問題，根本不利用前面研究的成果，只有具備專業的謙虛精神，才能尊重其他人留下的工作；

- 七、匆匆忙忙“本地化”并非良藥。事實上在這方面正在作巨大的努力，但在急需解決問題時，“本地化”應連貫地進行，抵擋住煽動性的企圖，將未受足夠訓練的青年人或華人，僅僅因為他們是華人而不理會他們是否澳門人或至少和澳門有關係，“推”到負責職位上。聯合聲明並沒有說明一九九九年責任轉移到一個來自中華人民共和國政府和領導人手上。恰恰相反！因此，需要克服目前對什麼是“本地化”的問題而存在的混亂；
- 八、香港局勢朝消極方面發展必然會影響到澳門，導致骨幹人材出走的信心危機，也會波及澳門。這一問題需要密切注意并採取現實的措施；
- 九、如果因為信心危機或兩國的保障不足，現有的公務員決定永遠離開澳門，那麼行政機器將不能運轉。葡萄牙比中國更有責任去及時創造必要的保障，而這些保障目前尚看不到；
- 十、儘管聯合聲明規定依法保護葡萄牙後裔的利益，且居民“在法律面前人人平等，不因其國籍、血統、性別、種族、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視”，但在與基本法有關的圈子裏已逐漸形成一種趨勢，過分局限於“中國公民”積極參與社會生活。本人認為，這是一種沒有理由且危險的歧視，可能影響到過渡的進程和此一時期的行政運作；
- 十一、中華人民共和國未來數十年的政治發展還可以限制澳門接受的“模式”
- 十二、大家承認平穩、連貫且沒有沖突地實踐“一國兩制”的模式有困難；
- 十三、行政的公眾形象應該是豁免、超脫、誠實、透明和能幹的，應從這一方面發展。

衆多問題中，本人僅想現實而直接地留下這些。我們不得不面對越來越多的困難，而不能停留在跟隨我們多年的良好意願的幻覺中。

本人當然希望能夠永遠停留在且一味相信衆人描繪的樂觀藍圖中，但認為正如在開始時所說，比揭示我們并不擁有的實在情況更好的是，讓我們準備妥當，明智管理不測的局勢，從現在起就預防拖延至今或至今仍管理不善的情況，否則，這類情況很可能導致不可承擔的費用并令澳門在我們以後繼續生存的計劃（或夢想，如果我們願意的話）變得遙遙無期。

