

澳門公共行政宏觀架構的模式*

金邁豪* *

I 緒論

1. 模式問題：

模式是抽象的建築。能夠感覺一個形狀，不能辨別一個具體的物體，未能與現實相適應。然而，勾劃模式的輪廓是可能的：有關主綫，在內裏繪出一些能賦予現實個性及給予其外貌的東西。

為澳門公共行政尋找一個模式，其實並非一項如上述般怪異的工作。無非是勾劃出一個輪廓，一個形狀，這個輪廓或形狀是作為構成各個部門架構的框架，而它們是一個同質和聯貫的整體的組成部份。

在此，和其它模式一樣，要找出作為架構圖所依據的學說原理。這個問題才是最根本的，因為在最後的分析中，接受這些原理就表示接受這個模式。

一般來說，圍繞原理的討論是溫和的：處於理性的層面。不同的是將現存架構的實際情況適應已建立的模式。換言之，就是改變現實去服從模式的原理。眾所周知。在這種情況下，如果接受者沒有預先透徹瞭解模式所蘊含的理性，將可能產生偏重感情的複雜現象。

對此，本人認為勢必要花費足夠的時間來分析和討論上述原理的合理性。

*華務司譯本

**行政暨公職司司長、《行政》社長

2. 架構概念的新趨勢

與古典主義、新古典主義和構造主義學派所擁護的學說背道而馳，愈來愈趨向富有彈性的架構。

標準方式已不復重要。但任何時候都不會丟棄這個鮮明的定義：由誰人下命令，需要做什麼和由誰負責執行。

當我們處於私營機構時，這個簡單的規則尚算足夠，因為它有保證欲取得效力與效率的非常強烈的利益和價值在內：利潤，公司生存的條件；管理者的威信；職員的晉陞及其它福利等等。

但是，公共行政就極少提及這些價值；另外，責任在權力層內消失：認為在某人之上永遠有“一個人”會對出錯負責任；原則上，職業是穩固的，因為行政不可能倒閉；負責人在批准經費時，通常不會從任何盈利或收益的角度去考慮：只需在有關預算項目中存有金額及嚴守過程和結賬的會計規則，就會批准通過。

如上所述，我們似乎可以下結論說，企業和公共行政兩者內的彈性架構問題是不可相提并論的。故此，一些規例、標準及公式是不可缺少的。

3. 接觸的對象

我建議按照上面所闡述的意見，試驗架構模式的一些構成原理；接着我會嘗試為澳門的公共行政勾劃一個模式的主綫；最後，我會就關於實現（此處書面意義為：填滿）這個模式的步驟作簡略的註明。

II

架構模式的原理

在制定支配架構模式概念的原理之際，必須首先聲明在每個具體的情形下，不單只存在一個可能的模式。

技術上各種各樣的設想可以及都應該考慮到，可能出現支持多過一個以上的有效論點是不足為奇的。

故此，我們似乎可以下結論說，某個架構的概念應建於堅固的技術根基之上，但亦不排除這個方式的人為特徵。許多時，一個架構運作的效力取決於管理人的“天才”多過取決於所採用方式的技術完美性。經驗證明被認為缺乏技術的架構從其取得的成果來看，然而卻十分有效力。所以，我們易被引導作出這樣的結論，將運作的缺點歸咎於架構，可能會不自覺地隱藏了其它方面的缺點：例如領導才能、激發才能、策劃才能、鑑定才能、決定才能等等。

在澳門，架構模式的概念問題有一個地區的本身條件，其行政當局正處於過渡期，一九九九年十二月二十日後完全由中華人民共和國行使主權。這個情況使人不免關注為澳門所塑造的架構模式要有利於澳門特別行政區和中華人民共和國中央政府的未來關係。

目前，我們擁有關於中華人民共和國的架構及運行機制的知識不足以指導我們有效地建立一個能確保這種融洽關係的模式。總而言之，必須接受一個事實，就是今日建立的任何模式一定是暫時性的。

但是，嘗試將現有系統合理化是有可能及有希望的。談到系統合理化並非表示一定要改變它。而是表示進行反思，突出現有系統的缺點——若存在的話——及優點——一定存在。假若考慮過這些因素而得出結論說，這個情況正是此時此地所希望的，即使如此，我們已經將這個系統合理化了，因為從此刻起，能以剛知道的理由來解釋現有系統的採用。但需要保留一些基本原則。在下面數段我們將進行分析：

架構圖的基本問題在於採用適當的決策，令到任何架構的主要因素無論何時都能明確和公開：

- 組織成立的目的或目標；
- 為達到這些目標而需要發展的活動；
- 誰負責執行已規定的活動；
- 誰有權及負責下命令、指導及決定；
- 組成組織的人員向誰呈報。

因此，需要描寫與公共行政有關的每個因素的特色。

唯一能解釋公共行政存在的原因在於實踐政府的目的或最終的策略價值：司法、教育文化、治安、良好的經濟和良好的社會。

這些可謂是公共行政的基本功能。直接實踐這些價值的活動是有效的或實質的活動。但行政當局的工作空間是無窮無盡的。有些輔助活動雖然不以行政當局的最終目的作為其直接和即時的目標，但仍不可缺少。

這就是在整個行政活動中具有相當份量的器械和技術——概念活動。

重要的是描寫行政當局這些活動的特徵。這就是：為了實現政府的目的，行政當局如何擔當其角色。可將其濃縮為兩個基本的行動方式：第一，透過管治功能確保公眾利益及平等對待市民；第二，透過向公眾提供服務，無論是主要的服務，或是因管治活動而產生的服務。最後，還可以扮演一個促進發展的角色，甚至一個候補的角色，當私人的主動參與在被視為主要的範圍內沒有顯示出回應的能力時。

政治——行政體系的主要選擇在於要麼重視私人的參與，要麼重視對行政活動的參與。我們正在嘗試勾劃的模式賦予了特權給私人的參與，顯而易見在以下方面：保持良好經濟的最終價值方面；教育文化和良好的社會均衡方面；積極實現司法和治安的價值方面。

爲了總結對構成所期望的架構模式的有關學說原理的意見，最後剩下描寫公共行政的權力一責任制度的特徵。

在這方面，職級的所屬明顯佔了優勢，雖然功能所屬亦有所規定。因此，權力一責任體系的組織屬於職級一功能的類型。

例外地，亦可以找出一些公式化的運作方式，在某些情況下，這可謂是期望的和值得採用的公式。

考慮過這個體系的優點及注意到行政運作的專有特徵，我認爲沒有理由去更改它。因此，應該保留其最顯著的主綫及加入所主張的模式。

III

架構圖的準則

正當全神貫注給予形狀及在行動上籌劃新的組織實體的實際情況時，——或希望重新考慮現有的組織時，所有關注的問題中首先是找出要發展的活動，以達到正在討論中的組織的最終目的。接着，步向將上面提及的組成架構的各種因素合理地結合起來。形形式式的組織所累積的經驗勸誡我們，在致力結合架構的因素時，應考慮保障一些價值的基本準則，缺少這些準則很可能使組織功能的各種秩序產生失調。

我簡略地提及較明顯的準則：

- 活動的同質 / 連帶性：將性質截然不同的活動加入一個附屬單位是不適宜的。同樣，將目的或性質相同的活動分散在不同的附屬單位亦是不宜的。
- 工作的精簡：是避免權限的重疊，不單止爲了因重複工作而導致開支增加，亦爲了避免權限沖突的情況，及由此而可能產生潛在的磨擦。
- 避免遺漏：所有發展的活動應由某人或某個附屬單位負責。在合理的組織內，不應有權限的“架空”。
- 協調單位：爲使資源得以適當調配，努力和成果得以一致，每個有連帶活動關係的附屬單位整體應有一個共同的直接協調。
- 人力物力資源的節省：得悉隨着架構的增加而在職人員相應增加的趨向（柏金遜原理），宜將附屬單位（橫向和豎向）限制在必需的最低程度內。另一方面，組織的共同資源，無論是器械類型或技術類型，假若有一個共同管理，就可以更合理地使用。
- 連繫的簡化：附屬單位網越大，決定程序就越緩慢。從問題誕生的始端直至必須作出決定的末端，應將因職級而產生的連環報告和意見減至最少，以減輕及加快決定程序。

IV

澳門公共行政模式的主綫

我由始至終所闡述的意見，加上我所認爲的澳門現狀及對澳門的期望，使我認爲以下描述的指導方針正是我們重新考慮澳門公共行政架構框子的思想力量。但是，它們應被視爲是工作建議，這個問題——上面已提及——是不容置疑的。

充分明白到所找尋的方式需要一個長期遵循兩個基本原理的廣泛及公開的分析：方式的合理性及其與現實的適應性，透過行動上具體的系統的努力，想像及預見所採用方式的實際效用。

在執行中不應滲入感情成份。否則，失敗的危險性頗高。

因此，我建議模式的基本路綫如下：

1. 減少行政當局的參與性

在這方面，要仔細分析一些可以被私營化，或可以批給方式交予私營實體，或甚至組織混合資本企業的活動。在這些方式被視爲不適當的情況下，儘管如此，亦可以考慮公共機構的方式，小心衡量採用以私人法例規則爲基礎的人員制度的優劣。

這一思想路綫包含了部門的組織策略，逐漸利用已成立公司的應付能力來實現工作及計劃而非給公共部門裝備人力物力，將其當作私營公司。如果遵照這一方針，公共部門可以（及應該）將其資源集中在策劃、施工計劃的編制及工程或服務的開投，執行的監督及管理的工作上。

2. 將現有的公共部門集中在同質或同類的協調範圍內。

這個指導方針經過仔細分析部門現行的職權和權限，依循上面所描述的同質、工作精簡及避免遺漏這些原則，來考慮其在適當規模的組織單位及附屬組織單位內的分配。不贊成在目前存在的部門上簡單設立一協調級的方式。這會使架構更加冗贅，因爲這樣做：只會在現存架構中設立多個級別。毋庸置疑，這類工作是非常重要的工作，其決定的敏感性直接影響人們，所以必需是一個慎重及盡量多參與的過程。

在這方面已進行一些反思。根據在不同範圍的試驗而得知的結論，估計約莫有九或十個協調範圍可被考慮。

或許有些部門因其工作性質不可以列入被考慮的同質整體內。在這些情形下，這些部門會維持其級別所屬或直接或透過政務司隸屬總督。但是，這個方式只屬特殊性質。

我在上面提及的活動，這類型的情況大約佔六個。

3. *行政宏觀架構的組織單位分爲三級。*

法例訂定質和量的標準來劃分每個部門應屬的級別。這些標準的運用和部門的劃分由總督委任的委員會負責。

預料可能會考慮有下列特徵的領導級別：

第一級：總領導層：是擁有較廣闊活動範圍的協調單位，直屬總督或一政務司，轄下至少有兩個屬第三級的部門。

第二級：司：是次於總領導層的單位，可以直屬總督或一政務司。

第三級：署：原則是屬總領導層管轄的附屬單位。但在特殊情況下，亦可隸屬一政務司或總督本人。

4. *架構的豎向發展（附屬組織單位）限制在下列其中三個級別：廳、處、組及科。*

在所主張的模式中，可隸屬任何較高級別，但廳不能由領導的第三級管轄。

訂定附屬組織單位的級別亦應遵守監管、責任、技術及所要求的專業範圍的標準。

5. *取消排列式的隸屬。*

此舉是不能接受的，除非監管單位或附屬單位本身擁有並沒給予屬下的單一附屬單位的執行權。

6. *預料設立策劃的領導職位的可能性，在正式的架構中不等於附屬組織單位。*

該措施在於更有彈性地回應以計劃形式在高科技或技術革新範圍內的活動發展需要，而無須用附屬單位來加重正式架構的負擔。

7. *用部門的行政自主原則作爲準則。*

這樣，主管人在其權限範圍內有能力實踐已確定和可執行的行政活動。

8. *加強領導者的管理能力。*

這是上款主張的方式所引致的後果。爲此，領導及主管人員章程會詳盡賦予其本身職權。這個方式明顯地令到領導及主管人員在所授予權力增加的同時，在決策上增加了責任。

9. *在公共行政內建立管理會審制度。*

法例指定一有資格的實體來擔任這個工作，亦定出其活動情況及限制。需要明確這是一個管理會審機制，而非一個監察、審查或管理機制，這

些工作屬於其它範圍。管理會審處旨在發揮資源的最大作用。這樣，所主張的制度的作用是協助各個部門尋找更適當的方式，不單只爲了遵守與公共行政有關的現行法律規定，亦爲了增加效力和效率的水平。

10. 接納特殊方式的原則。

所主張的模式應具有一些有彈性的胚胎，而不希望有排斥模式以外的任何方式的硬性做法。因此，除了將成爲規則的辦法外，應同時接納各種各樣的辦法。但是，這些情況要遵從一個準則——這點當然是有爭論性的：爲了獲得接納，需要有理由充分的建議和負責上述管理會審工作的實體的有利意見。

V

對實踐方法的一些反思

當嘗試由講話轉爲行動時，充分明白到這一步正是困難之所在。

模式來自智力活動，智力活動以或多或少的嚴格性導致一個同樣屬智力性質的結果。可以批評或反對它。批評只屬於思想範疇，且是和平的。但是，模式的實現需要動用資源，而在此情況下，會對人們的地位和期望造成影響。承認可能因該理由而產生一系列反映都算是明智的。在力所能及的範圍內採取一切防範和技術資源來完成一個理性和公認的改變是一個盡責的行爲。

除了經常在轉變過程中出現所指的社會心理現象外，有可能及希望找出一些由理論模式轉爲應用的步驟。而首先是討論模式的主綫，以達致一個盡可能廣泛的共識。

我們正在參與的研討會可以及應該被視爲是這個討論過程的第一步。

第二步是將達致共識的模式透過法例實行。該法例所涉及問題類型，使我相信其內容不單只管制模式，並且有一些學說概念。例如部門的法律性質的分類及其權限的確定，這些問題專家本身也未必看法一致。縱使這樣，我認爲將學說納入這些問題內對澳門來說是適合的。從可選用的學說中挑選任何其中一種都不會構成嚴重危險。

接着要進行上述的所有分析工作，目的是爲了部門權限的重新分配和上述大的協調範圍的構思。這是一項複雜的工作，對各種構想方式的優點和缺點要不斷關注。

接着的一步就是前者的後果：將部門集中在所構思的大協調範圍內，並透過適當的組織條例實現。

在開始以上提到的過程之前，應已決定設立上述的管理會審制度，及透過適當的文件正式規定其權力、範圍及運作方式。

幻想有關的改變可以在短期內實現是不切實際的，因為這肯定會延續多個月；上述的會審制度在這個改變過程中可擔任“舵手”的角色。

VI 結 論

本人經過努力鑽研而得出的思想組織或許不符合讀者所期待的用途，但努力為“澳門公共行政的未來”這一主題而作出的貢獻，我認為本人亦算微有拙績。

若問我對本人向大家提出的建議有什麼程度的說服力及肯定，我會對你們說這是很真誠的建議。

我不擔心我個人的見解會不同於所有人，因為我並非一個絕對正確的人。正因為如此，每當對這些問題要作出決定時，我不希望獨自決定。我誠意邀請各位參與這個過程。

我懇請你們接受這個邀請。