

文件

【 備忘錄 】

公共機關的組織結構

澳門公共行政架構的檢討是施政方針中的一個目標，其應由行政當局各功能分部的全面和完整的展望所指引，而且不可以與過渡期較全面的問題脫節，以便為聯合聲明所指的目標建立一個可行而又適當的模式。

如此，關注到七月三十日第八 / 八七 / M號法律修訂的八月十一日第八五 / 八四 / M號法令所核准的澳門公共行政組織架構的一般基礎及公職法律制度所設定的規範以及在這範疇所訂定政策的整體措施，更顯示出有需要推動及肯定機關組織架構本身的動力以及澳門公共行政當局有需要具備組織良好的部門，以合理方式運作，有效地為澳門居民服務。

基此，並在不妨礙對於在組織架構本身的法律程度內進行尚有調整的機會作出評價，必須訂定公共機關的設立或重組所應遵守的方針，這些方針載於附件內——澳門公共行政機關組織結構的一般原則——尤其具有以下目標：

1. 維持有關公共機關組織現行的若干規則，按實際建議引進一個新系統以便較合理和有效地設立架構；
2. 訂定一個較連貫的方式去進行架構的構思，按實體本身的權限，清楚訂出參與這方面技術協調的實體；

3. 在架構方面引進革新，並考慮現代組織的規範原則。

雖然理解到機關領導人是較關注所達致的成果多於架構模式，因而傾向於看到其機關具備一些接近企業管理模式的架構，而企業管理的效益理論上是眾所周知的，但無可否認，公共管理由於其本身性質，有若干限制去自由使用這觀點於行政當局，此乃基於下列的主要理由：

- 公共服務按其本身的意義一般是不產生收入和利潤，因此，應制訂一個人力、物力和財力的綜合資源的合理管理，而這些資源配合所履行任務的大小，雖然大小未必可以量度的；
- 公共服務並非單獨存在，而是行政當局的一部分，行政當局是一個整體，因此，要有一個整體的觀念，在公共管理方面，須具備普及的、平衡的和清晰的規則，而這些規則無可能完全適用於企業模式。

在這個前提下，應該了解現時所訂的方針，以及在所提出的條件限制內給予足夠的運作空間，以便行政當局領導人和其他人員，以創造力和了解去參予尋求組織的形式及架構的解決辦法，以便能更好地回應過渡期出現的挑戰。

一九九四年一月二十五日於澳門

總督

韋奇立

澳門公共行政機關構成之一般原則

I. 公共機關之組織

1. 除技術辦公室外，公共機關是具有一個領導機關或多個管理機關之機構，並設置組織之附屬單位，其縱向發展應顧及職能的同類性及所執行的工作量。
2. 技術辦公室是具有技術自主的非自治機關，並遵循特有的及具持續性的目標。
3. 架構級別的職責給予組織之附屬單位應顧及其有關特徵的重要性，尤其是職能的重要性、職能的大小及其複雜性。
4. 只在特殊情況下方允許維持組級的附屬單位，而該組級的附屬單位，應逐步被取消。
5. 在架構的縱向發展中，按規定是不可超過三個架構層或三個等級的附屬單位，其中包括該部門最高的決策層。
6. 在公共機關範疇中，可設立一些與組織之附屬單位等同或不等同的從屬機構，其主要是為社會提供服務，特別是文化、教育及社會方面的服務。
7. 從屬機構具有職能自治權，可在預算中詳細說明，並受總督核准的本身規章約束，該規章應界定其有關權限。
8. 當職責性質所需時，可設立模式架構並透過一系列計劃使其運作，包括有關的資源，其協調工作可等同於一個現有的主管級別。

9. 亦可設立計劃組或計劃辦公室來推行臨時性及多種項目性質的技術活動，並集合必需的資源以便達至該目標，還可經總督批示給予協調員一定報酬，或按法律規定賦予其一個職務上的主管級別。
10. 計劃組或計劃辦公室經澳督批示設立，而該批示應特別訂立：
 - a) 名稱；
 - b) 計劃的目標及預計的時間；
 - c) 協調員及各成員的報酬制度；
 - d) 預算儲備。

II. 公共機關之構成

1. 按附件 I 所訂定的方法，公共機關的設立、重整或消滅的程序按下列階段進行：
 - a) 組織的構思階段；
 - b) 組織架構的形成階段。
2. 在首階段，構思組織的模式，並顧及公共機關所屬行政當局的活動範圍之情況，同一活動範圍內運作的其它公共或私人實體的作用，一個利於有實效及有效率管理的組織原則，公共行政當局的整體模式及總督所訂定的政策的措施。
3. 在第二階段，將組織的模式製成法令草案，且顧及到關於這方面現行法規，及由總督訂定的構成的一般原則與方針。
4. 在公共機關設立或重整過程中的任何階段，應確保得到行政暨公職司的關注或輔助。
5. 可按第一章第十條之規定及採取必需的相應措施，設立籌設委員會，以便設立或合併公共機關。

III. 管理審計

1. 可按總督的批示訂定對公共機關進行管理審計，特別是：
 - a) 確定部門間的職責及職權的重疊情況；
 - b) 找出目標已消失的職責，及可免除的程序或手續；
 - c) 調查未善用或不正確使用的人力、財政及物質資源的情況；
 - d) 安排措施及行動，以更正查獲的缺點。
2. 訂定實現管理審計的批示應特別指出：
 - a) 審計的目標；
 - b) 審計應涵蓋的部門；
 - c) 負責實現審計的核數師。
3. 賦予公共機關合作的義務，特別是向核數師提供所要求的資料之義務性。
4. 管理審計具有保留性及優先執行權，由監察暨技術審查辦公室負責有關的協調工作，並可向其它公共機關，特別是向行政暨公職司要求所需的協助。

IV. 組織法規

1. 按八月十一日第八五 / 八四 / M號法令第十二條之規定，公共機關的組織法規應包括下列方面的章節：
 - a) 法律性質及職責；
 - b) 機關、組織之附屬單位與從屬機構、有關職責及職權，以及有需要時之運作規定；
 - c) 當適用時，財政及財產管理制度；
 - d) 人員制度；
 - e) 倘屬此類情況，最後及過渡規定。
2. 應公佈附於組織法規有關的人員編制。
3. 公共機關及有關附屬單位之命名，可有別於法例上之名稱，但應於組織法規內訂明其相當的法定架構級別。
4. 在不妨礙訂定由職務主管或相當於主管級別的協調員負責，用作配合專業輔助工作或專業運作的非正式架構下，技術辦公室不具有組織附屬單位。
5. 組織法規草案應按照附件二模式附有預計投資與運作之負擔及根據職務範圍分配的人員估計表；而遇有設立或修改人員編制時，須按照附件三的模式附有闡明長期需求之圖表。
6. 該等草案應交由行政暨公職司審議；倘涉及增加負擔時由財政司審議，並於收件登記日起計，最多三十天期限內發出意見；若該程序開始即由這些實體跟進，期限則縮減一半。

附件一

制訂組織法規的方法

制訂機關重組或成立的法律草案的程序，一般須按以下階段進行，並採取必須的配合：

第一階段——組織概念

A – 組織發展的策略

目的：研究機關組織發展的背景；

內容：——分析及界定機關的權限範圍；
——發展對架構有影響的策略 / 優先範圍；
——評估可用的和擬取得的資源；
——在架構上或職能上須超越的主要限制；

結果：策略文件（由監管實體核准）。

B – 架構解決辦法的研究

目的：發展概念及評估新架構的可選擇解決辦法的技術研究；

內容：——關於職責和權限範圍的安排或重組選擇的綜述；
——關於運作範圍的職責和權限的文件；
——在組織架構中擬達到的自主程度；
——所需資源的數量：人力、物力及財政；
——解決辦法在正負面上的比較分析。

結果：架構的傾向模式。

第二階段——組織架構的制訂

A – 架構草案的制訂

目的：確定機關在操作和工具範圍的控制面和架構級別；

內容：——法律性質及職責；
——機關、組織的附屬單位及從屬機構；
——人員制度和編制；
——財政和財產（如有需要）的管理制度；
——其他的最後及過渡規定；
——法規的準備程序。

結果：法規的草稿。

B – 架構草案的協調

目的：審議架構草案和制訂最後決定用之法規提案；

內容：——全面評估：部門的法律性質；
法規文稿的形式，系統性和統一性；
遵從公共機關的架構規定；
——架構的評估：在等級 / 職能上的架構平行；
附屬單位的數目、種類和級別；
確定權限範圍和有關細節；
——人員問題的分析：遵從公職制度；
人員編制的架構和配備；
人員移轉的規定；

結果：組織法規的草案。

