

雙語制

中文的官方地位*

林柏濤**

一、前言

一九七九年二月初葡國和中國建立外交關係後，一九八七年四月十三日葡萄牙共和國政府和中華人民共和國政府在北京人民大會堂簽署關於澳門問題的聯合聲明。在這份歷史性的國際協議中，兩國政府定出了一系列大原則及基本政策：大原則是葡萄牙直至一九九九年十二月十九日止須注意管理屬於其責任的澳門地區的有關事宜，而基本政策則由中華人民共和國透過將來設立的澳門特別行政區政府在上述日期後對澳門恢復行使主權時實施。

中葡聯合聲明載有兩份附件和兩份備忘錄。在刊有十四項條文的附件一中，中華人民共和國政府對聯合聲明內所列有關澳門的基本政策作出解釋。

在附件二中，訂明設立中葡聯合聯絡小組及中葡土地小組。前者為兩國政府進行聯絡、磋商及交換情況的機構，但不能干預澳門的行政；後者乃處理澳門土地契約及有關事項的機構。附件也規定了兩個小組的組織及運作。該兩個設於澳門的小組，自聯合聲明的批准文件於一九八八年初在北京舉行交換儀式後不久投入運作。

在兩份備忘錄中，載有葡萄牙共和國政府和中華人民共和國政府對澳門居民的公民資格問題的理解。

* 於“第八屆澳門社會科學年會：澳門“三化”問題研討會”上發表的講話，研討會由澳門社會科學學會主辦，一九九四年九月十七、十八日舉行。

** 澳門過渡期事務研究暨計劃辦公室主任。

二、過渡期的三大問題

聯合聲明生效後，澳門地區即進入過渡時期。而過渡期在一九九九年十二月十九日終止，因為按照上述聲明的規定，中華人民共和國政府由一九九九年十二月二十日起對澳門恢復行使主權。

葡人來到澳門已超過四百年。無論在葡國或中國歷史上實行何種政治制度，本地區都一如其周圍的國家和地區一樣，經歷過繁榮和衰落的時期。任何國家或地區平時在其活動方面都會遇到困難，如果這些困難出現在被視為特別的時期，例如過渡時期，那麼，問題將顯得突出和尖銳。澳門也並不例外，她正面對著正在度過的過渡期內所出現的大量和不同的問題。

本人無意在此列出本地區應解決的，以便整個過渡期程序將來能被視為真正成功的所有大小問題。

本人只提及三個問題。由於這三個問題具有毋庸置疑的緊急性及極大的重要性，如果不能在短短數年內為這些問題找出和實施最佳和最快的解決方法，便可能大大地影響過渡期工作成功的程度、政權的順利交接及在將來澳門特別行政區初期存在的整個行政機器的運作。

上述問題被視為過渡期的三大問題：中文的官方地位、公務員本地化及法律本地化。

本人不擬在這裏詳談上述後兩個問題，因為一則缺乏這方面的材能，二則知道有非常了解這些問題的人士會在適當的時候對此作出詳細的剖析。

本人藉著這個機會除了指出這些問題的重要性和緊急性外，還要說出澳門政府在這數年間已作出了最大的努力去訂定和實施不可或缺的措施，以便獲得一些成績。這些成績不但能對行政當局在過渡期及其後的一個時期更好地運作作出貢獻，而且能增加葡國行政當局及過渡期程序的參與者的尊嚴。

鑑於澳門政府已採取和本人認為將來在適當時必定採取的措施，本人認為現時不應對上述兩個問題的發展和解決抱持悲觀的態度。

三、中文的官方地位

1、法例

現在談一下中文在澳門的官方地位的問題。

這個問題主要是與其居民絕大部份是華人，他們在日常生活中當然地使用中文；而行政當局是葡國，公共機關及機構之間以及和市民之間長久以來都是主要地使用葡語有關。這種情況維持了很長的時間，直至最近數年，人們才開始對本地區這方面的情況給予較大的關注。

本人不想回顧澳門太遠古的歷史，只在此談及在公共機關及機構以及行政當局與公眾關係上採取普遍使用中文的措施，無可置疑地成為葡萄牙共和國政府和澳門政府其中一項重大的顧慮。這個顧慮可從近年追溯至一月二十五日第五 / 八六 / M 號法令的公佈。法令的第三條規定，行政當局與公眾關係上所使用的“印件”，必須為中、葡文。該法令出現在有關澳門問題的中葡聯合聲明之前。

其後，在過渡期內頒佈和實施了二月二十日第一一 / 八九 / M 號法令。該法令規定在過渡期屆滿前，中文的地位應以漸進的方式提高。除了其他的規定外，該法令還規定了“凡本地區自我管理機構以葡文頒佈具有立法及管制性質的法律、法令、訓令及批示時，必須連同中文譯本刊登；凡須聽取諮詢會意見之法律提案、法令草案和訓令草案均應以中葡文本提出；居民與本地區公共機關包括自治機關及市政機構，或與有關的公務員及公職人員交往時，得使用葡文或中文；本地區公共機關包括自治機關及市政機構印製之所有印件、表格及同類文件，必須使用葡文及中文；以及葡文與中文在澳門地區之官方同等地位，將按照為此所具備之條件以循序漸進方式實現之。”

一九九一年底，葡萄牙共和國政府在共和國公報第一組A第三〇一號頒佈了十二月三十一日第四五五 / 九一號法令。該法令一方面是葡萄牙政府和中國政府對該重要問題給予巨大關注的明證；另一方面也證明了法例的重要性不是按其長短來衡量，因為該法令只有簡單的獨一條：“中文在澳門具有與葡文相等之官方地位及法律效力。”

該法令的序文說明了：“澳門地區之本身管理機關，應配合當地之實況而創造條件，使中文之官方地位能逐步及循序漸進地在行政、立法及司法領域內得以確立。”

除上述法例外，澳門政府還透過二月十七日第一六 / GM / 九二號批示設立了澳門語言狀況關注委員會。該委員會為一直接輔助總督的機構，其職責是對加速中文在澳門使用的進程進行經常的評估，並討論由澳門語言狀況所引起的各種問題，委員會由總督主持，並加上其他二十三位成員組成，其中三位是政務司。該會設有四個小組：教育及培訓小組、文化及道德事務小組、公共行政及社會事務小組和立法及司法事務小組。目前該委員會已舉行了七次全體會議。在會議內，各小組已提交了其領域內關於語言狀況的報告，並且討論過許多和語言狀況有關的問題。而上次全體會議在本年六月二十一日舉行。

2、現狀

關於澳門中文官方地位的現狀，上面提到的現行法例不但清楚而且足夠；而來自葡萄牙共和國政府的上述第四五五 / 九一號法令且具有特殊的重要性。

現在談談中文的實際地位。本人認為大家心中對中文的地位不會存有任何疑問。由於本地大部份居民為華人，他們的語文在本地社會各種不同的語文中成為最廣泛使用的一種，是絕對自然和可理解的。故此，無論在法律上有什麼規定，中文都有其不容爭論的實際地位。

因此，本人便只講述有關行政當局與本地居民之間的關係方面，因為在落實中文的官方地位方面就是在此領域裏出現最大的困難。這些困難歸根究底是由於過去

不幸地沒有以適當的方式關注在葡語學校教授中文和在華語學校教授葡文這種教育制度所致。雖然本人認為大家對這方面會感到興趣，但卻不打算在此剖析這個問題。因為對我來說，討論現在和不久將來可做到的事情以加速中文官方地位的落實，比起思考過去應做但由於某種原因而沒有進行的事情更加重要；而這個問題就留待那些政治家和教育家去研究好了。

過渡期事務研究暨計劃辦公室於一九九三年初被指派負責進行一項工作，目的為調查關於在本地區公共機關及機構須有雙語印件、表格及同類文件的現行法例的執行程度，識別存有的困難及建議適當的解決方法。

上述工作由於其複雜性而被界定及只集中於調查是否符合二月二十日第一一 / 八九 / M號法令第二條第二項的規定。該項規定訂明“本地區公共機關，包括自治機關及市政機構印製的所有印件、表格及同類文件，必須使用葡文和中文”

定出工作方法以後，在一九九三年三月十六日至十九日，過渡期事務研究暨計劃辦公室的代表與各公共機關及機構的代表舉行了會議，目的乃共同考慮和交換必需而重要的意見，以便更好地執行該計劃。

同時，已提醒須在短期內進行一項由行政暨公職司負責與本地區所有公共機關合作的行政現代化的程序。該程序將產生行政循環合理化、行政當局使用的文件規範化及法定手續簡化。

其後，調查和收集了由五十六個機關所送交的全部文件。從所作的分析中，總結出列舉了五千四百四十五份印件、表格及同類文件，相當於全部使用文件的62.4%，而其中50.9%與第一一 / 八九 / M號法令相符。

至於與公眾，包括私人關係方面使用的文件，則有82.1%為雙語。

宜提及透過對一九九三年與各機關一起進行的工作中收集到的資料而作出的分析，總結出“印件”非雙語的主要原因是沒有足夠數量的翻譯員以回應實際的需求和貯有大量的“存貨”

在調查於一九九三年三月三十一日前寄來的資料及分析本地區五十六個公共機關，包括自治機關及市政機構存有的全部文件後，便編製了下面的總表。該表可顯示出實際的情況和二月二十日第一一 / 八九 / M號法令未完全執行的原因。

該表指出行政當局使用的印件、表格及同類文件有八千七百二十三份。從觀察中，發現五千四百四十五份已列舉出來，相當於總數的62.4%。

在第二項關於“已列舉文件的特定情況”中，進行了按種類、來源、用途、語言和第一一 / 八九 / M號法令的情況而作出的分類。

就“種類”方面，有五千三百二十九份印件，相當於總數的97.9%，五十五份表格，即1.0%，和六十一份同類文件，即1.1%。然而沒有為該些名稱的概念下定義，似乎引致各公共機關及機構對其理解並不一致。因此，為了能更好地閱讀該文件，便選用了“印件”這個一般性的名詞。

在“按來源的分類”方面，顯示出“專有文件”的總數為四千八百二十五份（88.6%），“由其他實體所提供”的則為六百二十份（11.4%）。此可證實大多數正在流通的“印件”是由機關本身所製。

關於“按用途的分類”方面，存有二千五百零八份對內使用的“印件”（46.1%），和二千九百三十七份，相當於53.9%，對外及對內外使用的“印件”

後者在用於“與私人關係”方面，總數為一千四百四十二份，當中一千一百八十四份（82.1%）為雙語，遵守了前述法令。

對於“按語言的分類”方面，該表指出大部份使用的文件為雙語，並以兩種官方語言印製（96.2%）。

關於“就第一— / 八九 / M號法令的情況”一項，可總結出已提交“印件”中的二千七百七十份與上述法令相符，其百分比為50.9%，當中95.9%乃完全翻譯。

同樣地，分析了“由有關公共機關及機構所製的專有文件的特定情況”，該表顯示了所收集得的資料。

在該些使用的“印件”中，98%是真正的印件，1.3%為同類文件，只有0.7%為表格。

在該四千八百二十五份的“印件”中，51%乃對外及對內外使用，而只有27.4%“用於與私人的關係上”

就語言方面，該表指出95.8%為雙語（葡、中），及90.8%的“印件”為三語（葡、中、英）。

可總結出就二月二十日第一— / 八九 / M號法令方面，49.8%的“專有文件”符合該法令，而當中95.6%乃完全翻譯。

總 表

I – 整體情況		
1. 使用的印件、表格及同類文件的總數.....	8,723	
1.1 已列舉.....	5,445	(62.4%)
1.2 尚未列舉.....	3,278	(37.6%)
II – 已列舉文件的特定情況		
1. 按種類的分類.....	5,445	
1.1 印件.....	5,329	(97.9%)
1.2 表格.....	55	(1%)
1.3 同類文件.....	61	(1.1%)
2. 按來源的分類.....	5,445	
2.1 專有文件.....	4,825	(88.6%)
2.2 由其他實體提供的文件.....	620	(11.4%)

3. 按用途的分類.....	5,445	
3.1 對內使用.....	2,508	(46.1%)
3.2 對外使用.....	2,338	(42.9%)
3.3 對內外使用.....	599	(11 %)
4. 按對外使用的分類 (3.2+3.3)	2,937	
4.1 用於與私人的關係上.....	1,442	(49.1%)
4.2 雙語 (第一一/八九/M號法令)	1,184	(82.1%)
5. 按語言的分類.....	5,445	
5.1 單語.....	2,556	(46.9%)
5.2 雙語.....	2,775	(51 %)
5.3 三語.....	110	(2.0%)
5.4 多語.....	4	(0.1%)
6. 按單語的分類.....	2,556	
6.1 葡文.....	2,177	(85.2%)
6.2 中文.....	54	(2.1%)
6.3 英文.....	278	(10.9%)
6.4 其他語言.....	47	(1.8%)
7. 按雙語的分類.....	2,775	
7.1 葡、中.....	2,669	(96.2%)
7.2 葡、英.....	37	(1.3%)
7.3 中、英.....	53	(1.9%)
7.4 其他組合.....	16	(0.6%)
8. 按三語的分類.....	110	
8.1 葡、中、英.....	99	(90 %)
8.2 其他組合.....	11	(10 %)
9. 就第一一/八九/M號法令的情況.....	5,445	
9.1 符合該法令的文件 (2768+2)	2,770	(50.9%)
(7.1+8.1) +2份多語 “印件”		
9.1.1 完全翻譯.....	2,656	(95.9%)
9.1.2 部分翻譯.....	114	(4.1%)
9.2 不符合該法令的文件.....	2,675	(49.1%)
(5-9.1) +2份多語 “印件”		
9.2.1 專有.....	2,436	(91.1%)
9.2.2 由其他實體所提供.....	239	(8.9%)

III – 專有文件的特定情況

1. 按種類的分類.....	4,825	
1.1 印件.....	4,729	(98 %)
1.2 格式.....	34	(0.7%)
1.3 同類文件.....	62	(1.3%)
2. 按用途的分類.....	4,825	
2.1 對內使用.....	2,365	(49 %)
2.2 對外使用.....	1,970	(40.8%)
2.3 對內外使用.....	490	(10.2%)
3. 按對外使用的分類 (2.2+2.3)	2,460	
3.1 用於與私人的關係上.....	1,320	(27.4%)
4. 按語言的分類.....	4,825	
4.1 單語.....	2,311	(47.9%)
4.2 雙語.....	2,401	(49.8%)
4.3 三語.....	109	(2.2%)
4.4 多語.....	4	(0.1%)
5. 按單語的分類.....	2,311	
5.1 葡文.....	1,937	(83.8%)
5.2 中文.....	53	(2.3%)
5.3 英文.....	274	(11.9%)
5.4 其他語言.....	47	(2 %)
6. 按雙語的分類.....	2,401	
6.1 葡、中.....	2,300	(95.8%)
6.2 葡、英.....	36	(1.5%)
6.3 中、英.....	53	(2.2%)
6.4 其他組合.....	12	(0.5%)
7. 按三語的分類.....	109	
7.1 葡、中、英.....	99	(90.8%)
7.2 其他組合.....	10	(9.2%)
8. 就第一一/八九/M號法令的情況.....	4,825	
8.1 符合該法令的文件.....	2,402	(49.8%)
(6.1+7.1) + 2份雙語 “印件”		
8.1.1 完全翻譯.....	2,297	(95.6%)
8.1.2 部分翻譯.....	105	(4.4%)
8.2 不符合該法令的文件.....	2,423	(50.2%)
(5-8.1) + 2份雙語 “印件”		

“用於行政當局與公眾包括私人關係的‘印件’”的圖表

監 督	與公眾包括私人的關係		雙 語 第一一／八九／M號法令	
	數 量	%	數 量	%
經 濟 暨 財 政 政 務 司	165	33.5	104	63.0
運 輸 暨 工 務 政 務 司	297	51.7	262	88.2
司 法 政 務 司	231	42.1	188	81.4
衛 生 暨 社 會 事 務 政 務 司	235	61.2	212	90.3
行 政 教 育 暨 青 年 事 務 政 務 司	407	59.8	323	79.4
保 安 政 務 司	42	34.4	37	88.1
傳 播 旅 遊 暨 文 化 政 務 司	65	48.5	58	89.2
總 數	1442	49.1	1184	82.1

上表可總結出在本地區各公共機關及機構使用而對象為一般公眾的“印件”中，82.1%遵守了現行法例——二月二十日第一一／八九／M號法令。

並且指出衛生暨社會事務政務司監督的機關為顯示出雙語“印件”的百分比（90.3%）較高的機關，而具較低百分比的，即63%，則是由經濟暨財政政務司監督的機關。

就整個行政當局流通的“印件”數量，發現49.1%乃用於與公眾，包括私人的關係上。

同樣地，由衛生暨社會事務政務司所監督的機關是擁有以公眾為對象的“印件”較多的機關（61.2%）。接著是行政教育暨青年事務政務司監督範圍內的機關（59.8%）。而佔較低百分比的分別是經濟暨財政政務司監督的機關（33.5%）和保安政務司監督的機關（34.4%）。

在參與的五十六個公共機關及機構中，十個所提交的全部“印件”均依據該法令的規定（100%）。而當中用於與私人關係方面的“印件”的82.1%亦以兩種官方語言印製。

有關公共機關及機構所指出的主要障礙，大致可歸納為下列幾點：

- 缺乏足夠數量的翻譯員以回應各機關的需要；
- 缺乏具有專門培訓的翻譯員；
- 當時的華務司缺乏資源以及時回應翻譯的要求；
- 貯有大量葡語印件及表格的“存貨”；

——在行政當局使用文件的統一化和規範化。

然而，可肯定雖然大多數機關對於印件、表格及同類文件的翻譯存有困難，但所達到的百分比（82.1%）顯示出已執行上述法令。

在這裏，我要提醒大家，上述數據是按各公共機關及機構於一九九三年三月三十一日前寄來的資料調查而得。雖然現時並無其他較新的資料，但本人相信，現在的情況應比調查的時候好；因為鑑於現行法律的規定，各機關和機構當然會注意到漏洞而盡量設法加以填補。

在公共機關及機構存有雙語“印件”，毫無疑問有助於在行政當局及公眾關係上更普遍地使用中文。而這在落實中文的官方地位方面成為很重要的一點，因為方便互相溝通。但本人認為如果在這些公共機關和機構裏面，不是同時存有一定數量處於適當職位，且能理解和推動就雙語“印件”而提出的問題的雙語公務員，這些雙語“印件”是不能起很大的作用的。

本人樂意提供一些資料，該些資料肯定能使本研討會的參加者對有關人員的語言培訓現狀有一個更全面的看法。

由一九八七年四月中葡聯合聲明簽署後至一九九三年間，華務司技術學校及澳門理工學院附設語言及翻譯學校所培養的翻譯員為一百三十一人。

一九九四年五月在華務司任職的翻譯員計有一百一十四名，包括司長在內，其中六十名在各公共機關內工作：六名是定期委任方式，十九名為派駐方式，而三十五名則為徵用方式。華務司撤消後，其員工由一九九四年六月一日起納入行政暨公職司編制內。

一九八九 / 九〇至九二 / 九三學年度，三十九名翻譯員參與在葡國的補充培訓，六名翻譯員則參加了在中國補充培訓，共四十五人，當時該些人士全屬華務司編制。一九九三 / 九四學年度有十六名人員在葡國參加補充培訓，其中兩名乃參加第一屆特別赴葡就讀計劃。

一九九三 / 九四學年度有一百三十五名學生參加澳門理工學院附設語言及翻譯學校所舉辦的翻譯課程，預計七十五名將於本年畢業。

在同一學年度，有一百零四名學生參加了澳門大學社會及人文科學學院的翻譯課程。

一九八六 / 八七至一九九二 / 九三學年度先後舉辦了七屆的“赴葡就讀計劃”（PEP）共有一百九十八名人士參加，當中一百九十五名進身公職，而其中一百八十八名現仍在職。

在一九九三 / 九四學年度籌辦第八屆“赴葡就讀計劃”，有三十四名參加者；而專為澳門大學中文公共行政學士課程的公務員而設的第一屆特別赴葡就讀計劃則有二十九名人士參加。第九屆“赴葡就讀計劃”（一九九四 / 九五）的參加者為三十三人，第二屆特別赴葡就讀計劃則有三十六人參加。

六十五名公務員在一九九〇 / 九一至一九九二 / 九三學年度參加了專為他們而設的中文及中國行政課程。而一九九三 / 九四學年度則有二十九名公務員參加該課程。

在一九九三年，三百零四名人士參加了行政暨公職司舉辦的各種中文課程：以粵語教授的中文、粵語會話、以普通話教授的中文、普通話會話。於一九九四年五月十六日有三百二十七名學生參加上述課程。而二百二十五名公務員則參加澳門理工學院延續培訓及特別計劃中心與教育暨青年司語言推廣中心以他們為對象而合辦的各項課程。此外，澳門保安部隊、治安警察廳、水警稽查隊航海學校、消防隊和東方葡萄牙學會也開辦了葡文課程。

3、展望

作為本文的結論及展望將來，本人認為隨著現有以葡文為母語的公務員加深其對中文的認識，和在聘請人員的甄選標準方面除對各職務要求的一般技術及專業資格外，還應重視應聘者的語言知識，這樣，中文在公共機關及機構的使用將會慢慢地逐步擴闊。

當然，愈接近政權移交的日期，中文在公共行政方面的使用會愈多，而政權移交後，行政當局為中國。我們應視這個事實為積極的，並且是澳門政府過去和現在為落實中文的官方地位和實現公務員本地化政策所採措施的成果。

作為長期的展望，本人認為在公共行政擴大中文使用最可靠的方法將是本地區繼續透過各種途徑培訓及聘用更多雙語（中、葡文）人材，並希望現職公務員能夠在澳門繼續留任，非公務員人士可由公共機關及機構吸納。為此，必須創造和加強一系列具吸引力的條件，以利他們繼續留在本地區和行政當局的延續；只有如此，將來的行政當局才可能在沒有斷層下運作。只有在各職級具備有專業資格同時是雙語的公務員，澳門行政當局才能有效地運作。倘若我們關注到一九九九年十二月二十日行政當局變為中國，屆時除了無數單以葡文繕寫的文件外，極可能還存有一些尚未完全譯成中文而將會按照聯合聲明及澳門特別行政區基本法的規定而繼續生效的法例、規則及規章；那麼，上述情況將顯得更為現實和明顯。

以下的情況是成為澳門政府最近數年內作出努力的主要理由：不但在對公務員及將來可能進入公共行政當局的人力資源的語言及專業培訓方面，而且在呼籲和創造條件以便現職工作人員——尤其是雙語人員——在過渡期僅餘的數年內和九九年以後的期間內能繼續留任方面。

以我的觀點，澳門必須繼續在公共行政的雙語制度上投資，此乃現時的情況和澳門特別行政區存在初期將出現的情況的唯一出路。澳門不但要為公職的各職級培訓和聘用雙語人員，而且須以適當的方式運用公共機關及機構內現存的人力資源，給他們安排職務。該些職務一方面便於與居民溝通，另一方面可加速中文繕寫的文件內部循環，因而將等待的時間減至最短而有助於採取迅速的決定。

只能由雙語人員填補的助理及司法參事的職位已在適當時設立。此一措施有助加速行政機器運作所不能缺少的未來公共機關雙語領導人及司法官員的培訓。

當然，如果將中文官方地位這個問題與公務員本地化、公務員納編、法律本地化、人們對未來的信心等問題連起來，本人還有許多話要說，因為這些問題之間有密切的關係。然而，本人深知現在已是結束這次冗長發言的時條。希望此次發言使大家對過渡期三大問題其中一項的若干情況獲得更好的認識，並且能成為有識之士作思考的主題。