

教育與行政

高等教育機構與 政府機關之合作^{*}

薛尼路^{**}

(一) 引言

1. 高等教育機構及社會

高等教育機構是泉源，而同時是受其處身的社會間的相互影響及互動而有所進退。所有社會的主要特徵，尤其是社會、經濟、道德、歷史及行為等方面，是源自每個市民個性的根源。有賴社會裏眾多社會機構支持而存在的集體精神是建基於個人意識之上，而此等機構本身就是可塑造出市民個性的真正熔爐，從而以決定性形式在社會中作出影響以改善現時的生活，特別在建造未來。對社會影響如斯巨大的眾多機構中，毫無疑問高等教育機構必屬其一，它可作為把我們從前習得的知識和所屬社會的歷史文化痕跡等的回憶儲藏及重新記憶的空間、時間和方法，它同時也是，尤其是發掘可促使全球知識繼續不斷向前的新知識的原動力。

2. 高等教育機構及行政當局

行政當局是由各個機關組成，是一個保證社會政治目的延續及確保滿足主要集體需要，具有技術、行政和運作性質的管治工具。很明顯，高等教育機構在公共行政中有強大的影響力，嚴格來說，是因為廣義而言，公共行政亦包括公共性質的高

* 寫於1995年1月。

** 行政暨公職司司長。

等教育機構。事實上從拿破崙的改革時期開始，便出現了人民的政府負責對其市民進行文化和職業的培訓的一種概念。由肩負大學和理工高等教育的公共行政機關負起這個責任，因此這些政府機關成為作育英才的設施以及培訓公共行政、法律和教育的方面的高級專業人材的中心。

基於此，高等教育機構，尤指屬於公共性質的，應特別關注行政機器的需要，設立具有適當科目的所需課程，並考慮到學生將取得的學歷和文化水平。

高等教育機構應不斷促進它與社會，尤其與企業和工會的負責人，以及與政府機關的對話，為訂出能夠有效並完全回應工業和行政實況的教育基礎而建立溝通途徑。

（二）高等教育機構和公共職務

3. 概論

公職人員為擔當賦予之職務，須具備適當的培訓和與所屬工作範圍有關的足夠知識。這非單指技術和科學的範疇，也指基本知識和積累所得的經驗，同時亦指需透過理論和實踐的培訓工作才可改變的行為態度。

高等教育機構的工作不只為推出一批“即時可用的製成品”，亦非只為展示大量資料，更應該啟發創造力，發展才能和給予指引。

對行政當局未來高職位人員的教育應著重目的多於程序，著重實質多於形式，著重公共及集體利益多於私人及個人利益，著重批判意識多於無主見，著重革新多於逐漸衰落。

此外，單純認識過去是無價值的，應僅視之為今日的根源和明日的教訓。

為普及從其他國家經驗取得的新資訊科技、新管理技術和新參考標準而作出支援的培訓是特別重要的。

4. 文化培訓

行政當局的人力支援是普及的，毫無疑問是被確認為對其正確及有效運作的重要基石，而且行政機器面對今日科技一日千里及市民和社會新需要所帶來的新挑戰之所以仍能夠有所發展亦有賴人力支援。

雖然我們愈來愈像住在同一條村那麼緊密，但可肯定的是今時今日人們的行為仍受到歷史、地理、道德和經濟所規限，從而使同樣或相同性質的問題因應情況而得出不同的答案，這不同答案有時候出現於是細微之處，有時候出現於是偶然之處。但在某些情況，在本質上和總體上都有所差異。

公職人員不可脫離他們同時兼具的市民及使用者的身份，市民與使用者融於社會中，具有本身的價值，公職人員不可忽視及無情地限制這些價值。

文化培訓是與我們認同的普遍價值的論述和解釋有關，雖則有時候只屬皮毛而非主要內容，有時候可能出現不同的區域性理解和理論。但除此之外，培訓亦應依賴所在社會的本身和特殊價值。澳門則應考慮它的過往所帶來的在地位及獨特生活方式上的獨特因素，這些因素是由兩個具合法權利干預澳門情況的國家在國際上許下以及和平地接受的承諾來確保的。

5. 技術和專業培訓

在大部分的情況中，學位教育，即按照頒授學位規則而設置的教育，是由一些課程所構成，這些課程不分厚薄地為自由職業、企業工作和擔任公職而設置的。

總體而言，行政當局的高級人員都有接受高等教育的培訓，當這些培訓是屬於專業性質時，應與公共部門的實際需要和根本利益相一併來考慮。

因此，便設置了一些對行政當局同時亦對社會其他行業都有顯著利益的高等課程。然而，亦有一些祇是與或幾乎祇是與行政當局有關的課程。

高等教育機關，尤其是公共性質的，應為公職界步向專職化而設置一些研究生的預備課程。因此，具有專業學歷便成為投考公職的必備資格。此舉，對任何的行政當局，凡其人員編制是以職程和專業為基本結構者，正如澳門的情況，都會有所裨益。在澳門，大部分的投考者已在外地完成高等教育的培訓。

所有無論是否完全為公職培訓學員的課程，都應經常考慮到資訊科技的教育。事實上，今時今日，資訊科技是極重要的環節，應得到各階層的重視，從而使行政當局現代化，並因此而降低成本及增強回應的能力。

6. 道德與公職

規範公務員行為舉止的道德價值，就好比呼吸所需的空氣，換句話說，即使不察覺它的存在，它也規限著所有的行為。

雖然沒有作過學術性的研究，加上這個課題的理論性不大，但任何的行政當局都一定有其本身的道德價值，而且這種價值對其運作至為重要，因為，這些價值產生於我們社會的道德，不但扎根於超越明示規範的承傳道德實況中，而且是這些明示規範的結構原則。

這些道德價值有著正面的表現形式。然而，在一般情況中，人們更認為它是銀幣的反面，即表現在導致紀律或甚至刑事處分的禁止的事情及錯誤的一面上。

行為偏離正軌是人類的一種傾向，表現在輕視公共部門及社會當時所要求的道德價值，他們會推卸責任，以偏頗的態度作出決定，這些行為都在輕視法律和規章的行為上表露無遺，更有甚者，妄顧良知的呼聲，並將指引其一切行為的義務規則置諸不顧。

行政當局的政治職位的據位人、領導人及主管應負責制定規範和適用於具體情況的條件以防止這種不正常情況的出現，並在發現這種情況時加以及時打擊，而最佳的預防方法是對之進行研究並將之公開。

自市民開始求學時，便應對他們灌輸公共部門所要求的道德價值。所有為行政當局設置課程及為公職界進行不同水平及各種知識培訓工作的負責人，對此應責無旁貸。然而，要指出大學和理工的高等教育應負最大的責任。

在道德、社會和經濟等範疇內，行政當局所擔當的角色並不是中立的，有一些價值，行政當局應要去謀求並加以維護。行政當局的作為具有一種哲學價值所指的性，這種性需要表現出來，並由行政當局將之加以發揮，否則便會引致行政當局下野，而且或遲或早必會出現嚴重的後果。

行政當局所擔當的功能是加強社會基礎的穩固度，以及提高有關社會中公民的素質，使他們成為自由的人及認清他們的權利和義務。

導致公職人員有悖倫理的行為，是因為他們不適當地執行所賦予的職務、以主動或被動的態度不履行其義務和參與明示或默示所禁止的行為。

有人認為專為或主要為行政當局而設置的課程應以這個課題為根本的內容。只有通過糾正行為的途徑，公務員的行為方能改善，並逐漸加強其決斷的自主能力和責任感。

（三）澳門的高等教育機構與澳門行政當局

7. 現況

現時澳門有一些私立的高等教育機構和自主的公立高等教育機構，如為警察及消防員提供課程的保安部隊高等學校和為酒店業及旅遊業提供課程的旅遊高等學校，除此之外，我們應注意與澳門大學和澳門理工學院有關的問題，因為，這些機構包含了一般的知識範疇。

原則上，澳門公職人員制度要求以下的人員具有學士學位：領導職位、廳長、處長、組長、高級技術員職程、教師職程和醫生人員等。

另一方面，對助理職位和技術職程則要求具有不論是否頒授高等專科學位的高等課程學歷。

因此，在澳門，大學和理工學院可以進行一些基本的工作和對新的一代的基本培訓作出決定性的貢獻，特別是有些將會在本地區行政當局中承擔責任。

雖然這兩所機構尚處於稚齡階段，但它們為本地區培訓技術人員的成績是有目共睹的。事實上，澳門15%的公務員都具有澳門大學高等課程的學歷。

除了基本培訓之外，這些公立的高等教育機關更可在提升研究生素質的培訓，以至高等學位專業培訓或進行一些旨在進修及更新專業知識的培訓等工作中，作出有價值的貢獻。

第一要務是要識別行政當局在人力資源方面的各種需要。然而，要肯定和非常精確地識別這種需要，要在一九九五年下半年才可能做到。因為選擇納入葡國編制或作其他選擇如退休、收受金錢補償而解除聯繫或選擇一九九九年後在澳門行政

當局繼續工作，並與澳門未來特別行政區保持聯繫等的聲明期在九五年下半年才告滿。

還有一點要提的是在今年下半年才能評估本地化的確定計劃。也就是將會識別出每一個部門所需人員和每一個部門的司職範圍的分門別類計劃。

一年來，澳門各個公共部門已陸續擬好本地化的臨時計劃，這些計劃亦已指出一些傾向並能改善擬定本地化的確定計劃的方法。

即將達至終點的過渡期雖然是充滿不少挑戰而令人頭暈腦脹的時期，但亦存在很清晰且明確的目標，而且這個時期亦被葡萄牙、中華人民共和國、澳門社會和澳門地區政府所廣泛接受。

在該等目標中，不容置疑，必然包含有將行政當局本地化的目標，換言之，即賦予行政當局人力資源，以保障行政機器的運作在一九九九年後連續不斷且有效。為此，行政當局人員得具備適當的學術及職業培訓，具備經驗以及是完全的雙語人材，即可以在毫無差異的情況下使用本地區的兩種官方語言，而且可以在接待市民或在市民遞交文件以及得到回覆時使用葡文或中文。

兩間高等教育的公共機構在關於行政當局利益方面，不應形成競爭，相反應彼此互補。

在過去或將來簽訂的協議方面，應加強與公共機關的合作，這包括專業技術援助範疇，甚至在有限資源下，為解決實際問題或為求實施既定任務而進行探索。

8. 澳門大學

澳門大學正為行政當局展開各項課程。除此之外，澳門大學更提供澳門法律研究生課程及公共行政、管理與工程等範疇的碩士課程。

這些課程亦供已在其他大學完成高等課程並在行政當局任職的人士就讀，而他們接受與澳門特殊情況有關的補充培訓，是非常有益處的。

在澳門大學與行政暨公職司簽訂的協議方面，科技學院已開始在資料範疇上展開較大規模的合作。相信此舉有利雙方的工作進度，倘所得經驗是正面的，更可以加以發展，拓展至其他領域，例如管理及法律。

本人在此更指出，有另方面的接觸經已展開，務求具特別資歷的高級技術員可以與行政當局舉辦的各項課程的學生作討論，傳授其經驗，商討重要問題或闡述與澳門行政當局特殊情況有關的問題。

9. 澳門理工學院

澳門理工學院與本地區公共機關有廣泛的聯繫。首先，在各項基本培訓課程中，最為重要的是翻譯 / 傳譯員課程，幾乎全部這些翻譯 / 傳譯員是派到本地區各公共機關，其次是職業及語言培訓工作，這些課程每年均有幾千名公務員就讀。

值得強調的是這些課程中有一部分乃應公共機關的要求，為此等課程，公共機關須支付費用予澳門理工學院。

行政暨公職司最近與澳門理工學院簽訂了一項協議，為落實該協議，該兩個機關不久將公佈培訓手冊。此舉對我們似乎有很大的重要性，因為會突破學校與公共機關的框框，展開廣泛的培訓工作。

在澳門理工學院各個學術單位中，值得特別注意的乃其行政及應用科學學校所推廣的工作，最近按照一月十六日第九 / 九五 / M 號訓令創辦的組織及統計方法課程，正是該等期望的例子。

希望其他同樣重要的課程在不久的將來可予以舉辦及投入運作，以解決既存的不足或不久會出現的不足情況。

10. 澳門高等教育機構未來與澳門公共機關的合作

高等教育與企業界及公共機關間的合作近年來正逐步增加。

今時今日有個流行並公正的見解，高等教育機構在培訓有質素的技術員方面，以及教師及學生參與有利於社會的各項計劃方面，擔當重要的角色。另外，這些與實際生活的接觸對高等教育機構可以是非常重要的，因為這使他們可以考察及實地研究企業及公職方面的需要及要求。利用這種既得的經驗，高等教育機構將可以用較有效及嚴格的方式找出其畢業學生在將來須面對的各種實況，並且對研究計劃作出相應修改。

然而，為求保證不斷更新知識，必須秉著不斷革新的精神，改善、更改及拓展現在的各項課程。

鑑於澳門現時所處的特殊境況，各項將舉辦的新課程都希望遵守明確的既定指導方針，正如：

- a) 實際且實用；
- b) 組合可作調節；
- c) 若有可能加快時間，盡可能將期限縮短；
- d) 推廣雙語制，對有關的技術詞彙以中葡文教學；
- e) 具教學質素及要求高水平；
- f) 設立專業化實習；
- g) 配合本地區實況與需要。

與此同時，須長期關注對希望達到的行政現代化具相當重要性的新科技的推廣。

為落實適當的技術人員培訓工作，本地區高等教育機構現在可以如向來所做一樣，寄望於澳門公共部門的合作。

最後，謹想重提的是，當前巨大的挑戰乃在於保證澳門公共服務的質素，而這方面只有得到有關的各機構的合作方有此可能，尤其是本地區高等教育機構，其中，特別提出的當然是澳門理工學院及澳門大學。