

# 澳門公共行政現代化的 另一種動力？

高志德\*

現代化是個相當廣泛分散的概念，因為這個名詞經常出現在政治及行政上。或者可以簡單地說，這是在一個官僚及專家政治解決方案失敗的世界上的一種希望訊號。

在過去十年內，出現了一種意圖，就是希望澳門公共行政根據一種社會經濟的轉變及發展相互之間的新展望去激發出新的能量。

倘現代化的概念可以作為一個政治“口號”，那麼亦應被視為一種新的社會現象；現代化不是把目前的事物淘汰，而是根據社會的需求把目前的事物革新，使日常生活方便。

因此，各地的當代公共行政所關注的，就是集中在不斷尋求新的解決方案，這些方案在上述的公共行政致力於不同領域的工作，日益改善服務身處的社會。

所以，他們盡力把其工作集中在使用者／顧客中，努力改善提供服務的素質，及改善回應的能力，以求在適當時機滿足他們的需要及利益。

為了達到目標，特別是透過消除官僚作風來簡化工作程序及改善與一般市民溝通的渠道。而針對使用者，在以一體化的行政當局的工作中，優先統一每一項服務的水平，因為只有這樣才可說是一個真正有效的行政。

這項工作所包括的人士不僅是行政當局的領導人和很多工作人員，亦包括其使用者，同時應不斷及有系統關注程序的非官僚化之外，更應防止新的官僚程序制度化。

事實上，我們在近十年發現行政現代化有一些特殊趨勢。澳門施政方針內的公共行政是一個好例子，簡單來說，我們一直跟進下列具指引性的工作：

- 一 對服務和顧客作出指引；
- 一 注重成果的企業方式管理；

---

\* 行政暨公職司行政現代化廳顧問高級技術員

- 公眾的參與；
- 改善提供給市民的資料；
- 不對社會作出規範及減少監管；
- 對使用者制訂方便的程序；
- 普及引入資訊的技術。

正如其他國家，澳門正嘗試追及其他國家已穩札根基和實行的《未來形象》。

但這個模仿可能是有危險性的，我們不應視行政現代化為一個定型的目標，而是幫助分散社會權力及開放社會的社會和經濟政治的工具。

我們必須考慮近十五年社會、政治及科技的情況起了巨大的改變。我們在一個權力集中以及資源集中的社會生活過之後，今天我們感覺到新資訊科技帶來的影響，在新社會中，不僅努力關注權力的下放和分散，而且關注社會合作和各種的價值。

正因這些原因，今天的澳門具備有利的條件進行行政現代化。

此外，提出另一條問題：**實質上，澳門公共行政引入哪些措施或工作來進行現代化？**

我們就以行政暨公職司為例。

現時公共行政的結構面對過渡期挑戰是適合的，一如既往以及繼續成為行政暨公職司，即澳門公共行政遵從的目標，其最重要的工作是組織及行政現代化、簡化程序、更加親民及在本地化前景方面正確管理人力資源。

更清楚地說，在澳門公共行政及公職人員政策的完善和現代化的範疇內，行政暨公職司是一個進行研究、協調和提供技術輔助的部門，而其職責中較突出的列舉如下：

- 協助訂定澳門公共行政之改革政策及現代化政策，並促進其執行；
- 研究如何使資源及結構配合澳門公共行政當局需要之事宜，並就該事宜作出建議以及促進工作程序之簡化，以使在職人員合理化及改善公共機關回應市民之能力及服務質素；
- 研究及建議關於一般公職制度之措施，並在解釋及適用該制度上，向澳門行政當局各部門及工作人員提供法律技術輔助；
- 研究及建議關於澳門公共行政當局人員管理政策之措施，以及在技術上協調及輔助該政策之適用；
- 研究培訓之必要性，建議完善澳門公共行政當局人力資源及提高該資源專業資格之必要措施，並評估該等措施之實現；
- 促進現代資訊技術在公共機關使用及普及，以及在技術上協調及輔助澳門公共行政當局各資訊系統之發展及相互間之連接；

- 促進、更新及確保澳門公共行政當局共同資訊系統之連接及數據庫之存取；
- 確保就公共機關之職責及權限以及本地區之法律體系之事宜，接待公眾及向公眾進行解釋，以及接收並分析對澳門公共行政當局活動所提出之批評、建議、投訴及異議。

行政暨公職司在行政現代化中所擔任的角色，主要是提供關於行政程序簡化的資料，以及使澳門公共行政當局全體工作人員對非官僚化有一個更具體的概念。

### **為甚麼要使他們具有這個概念呢？**

因為非官僚化並不單是取消一些規則、手續以及免除遞交某些文件或資料申請書等，而是把它們減少至是絕對需要的和最恰當的。

非官僚化並不是對一項請求即時隨便給予回應，而是運用必需時間去開展不可或缺的程序，以便及時作出一個確實而具質素的回應。

**所以我們扼要地認識這個概念是適時的。**

**在這方面究竟做了些甚麼？或者簡單來說，在澳門已經做了些甚麼？**

我們可以看到：

## **■ 公共部門的重整**

自1985年開始，澳門政府一直致力於整頓公共部門的架構及某人員編制，以配合澳門社會的演變，務求能跟隨及滿足作為行政當局使用者的社會的要求。**本地區公共行政組織架構大綱**乃透過八月十一日第85 / 89 / M號法令及七月三十日第8 / 87 / M號法令所界定的，使一系列如有較大靈活性的部門重組及其組織的主要特徵等的穩定系統變得制度化。

該等法規所定的組織原則，除澳門保安部隊事務司外，乃適用於澳門所有公共行政部門，包括自治機關，對於登記及公證部門、衛生司、監獄及教育機構、司法警察司、立法會及諮詢會秘書處等部門，則須作出一些必要的改動。

需強調的是**本地區公共機構的組織**往往以具有必要的靈活性的原則為基礎，而該原則卻按照以下的限制而有效率及有效力地實現一些基本的目標，例如：

- **架構方面**，無論在職層方面，或是在各單位或機構附單位之間的數目，甚至在工作上各個不同的範疇方面，着重能盡量準確地作出配合。
- **訂定人員編制方面**，在工作職責及必要的在職人員之間取得平衡。

正因如此及基於對此方面的關注，1994年，澳門總督閣下在1994年1月25日在有關“重組公共部門”的備忘錄內，就不膨脹澳門公共行政架構及部門衍生方面，作出了頗為客觀的建議。

我們將引用載於上述備忘錄內就這內容而採取的一些極為關鍵的措施：

## I —— 公共部門的組織

- 所有公共部門均設有一個領導機關或多個管理機關。除了技術辦公室外，還設有組織之附屬單位，其垂直的發展應考慮職務的劃一性及將會進行的工作量等方面。
- 組織之附屬單位的各個架構職層的職責應根據其特徵的重要性而編排，尤其職務的重要性、範疇及複雜性等方面。
- 組級職層的附屬單位只在例外的情況下才可保留，否則應逐漸將之取消。
- 原則上，架構的垂直發展不可多於三個架構職層或等級部門，這範圍內還包括該部門的最高決策層。
- 在公共部門內可以設立一些等同或不同組織的附屬單位的從屬機關，使之尤其在文化、教育及福利等方面而向社會提供服務。

## II —— 公共部門的架構

公共部門的設立、重組或撤銷的程序按照以下階段發展：

- 組織概念階段；
- 組織架構形成階段。

在這方面，我可以非常滿意地肯定直至現在為止，澳門所有公共部門及機關均已按照上述原則，並預先得到行政暨公職司的技術意見後才進行重組。

至於

### ■ 行政標準化方面

在這範疇已跨出了一大步。並考慮到工作資源和方法的技術不斷發展，以及拉近行政當局與市民之間的距離這個目標，促使某些規定得到完善，並採用旨在簡化與服務對象之間的關係並使之現代化的革新措施。這樣，在眾工作中，規範了公函檔案標準化、文件的有效以及標誌。

透過2月1日第5 / 98 / M號法令這個法規，澳門公共行政沿用的表格模式的規格、雙語的強制性以及所使用的語言風格均已標準化，同時亦確定簡化某些行政程序，並鼓勵設立市民參與的機制與程序，從而改善提供服務的素質。

另一方面，推廣一些關於簡化“在《政府公報》內刊登批示摘錄”程序的原則。

我認為仍需強調的是透過《行政程序法典》的公佈，開展了規範性和合法性的措施，目的是使公共部門的行政程序和工作簡化和非官僚化。

關於

## ■ 提高人力資源的價值方面

尚需指出的是，在人力資源方面，加強了聘任和培訓等工作，展望一個客觀、漸進的且具質素的公務員本地化，同時有助於在公共部門以及在與服務對象的關係中廣泛推動普遍使用葡文和中文。

這些年來，舉辦了各種培訓活動，特別是專為公務員本地化而設的公共行政及管理課程，以及在雙語普及化方面為翻譯員而設的特別課程。

至於

## ■ 公共部門資訊化方面

擴大各部門和實體的資訊網絡（公共行政資訊網絡）。

今天，無論是公共部門抑或是私人實體均可以查閱關於澳門及葡國法例的資料庫，澳門方面該程式命名為“Legis Mac”而葡國方面則是“Digesto”。該資料庫是澳門行政當局與葡萄牙共和國之間達成協議之成果。

此外，值得一提的是三本極其重要的刊物。因為它們不僅是為澳門公共行政的服務對象而設，也是為所有員工而設的。

它們是1990年發行的“澳門公共行政”年刊初版及1992年之“市民手冊”。

前者是一本有關澳門公共行政組織最新資料的刊物。其重點介紹的範疇為“行政的宏觀架構”、“司法的行政機關”、“地方及中央行政架構”及其組織結構以及行政運作和程序。

而後者，“市民手冊”——公共行政的服務對象可取得的資料如：他們可以向“誰”、以“哪種方式”、及在“何時向何地”行使他們的權利和義務以及得知到底有“哪些機關”？“哪些責任”和“手續”？

最近，行政暨公職司又出版了一本名為“接待公眾的概念和建議”的刊物。該刊物載有一些有關接待公眾的概念和建議，務求有關服務可恰當地進行及做出成效。我們希望通過該刊物與讀者分享一些接待公眾的心得，指出其中一些方法和情況，更希望我們可再次以大眾的利益為前提，為促進澳門的公共行政的現代化和拉近與本地區市民的距離而出一分力。

**我們會問未來的前景將會是怎麼樣呢？使日益導向身為對象的市民的公共行政工作及管理方式有實效及有效率是否其下一步或日後的工作呢？**

本人無意拖長討論下去，然而卻希望盡可能在適當的時候回應這敏感的問題。

為澳門公共行政準備回應對其於下一世紀的冀望，意味着要預測從現在起十年或更長時間所發生的事是困難及冒險的。

這裏不作諸多忖測，只能從我們日常生活中某程度上顯而易見的事實或趨勢作出一些如簡單預見的指引。

盡可能將注意力集中於澳門地區，從其正在發生的事情或只是對這些事情以外的預測，似乎可能冒險，現就下個千禧年只可以說：

- 可能必需着重加速澳門科技、文化事項及相互關係的發展，目前這些發展已成為幾乎每個地方的特色；
- 隨着教育水平的提高，更多經驗的獲取，市民將對行政當局及所有與他們有關的事宜有更多的要求。
- 未來執行權及文明社會希望獲得的成果就是有效力，本人認為這是評估前者的基本方法，亦是其對公共行政施行的標準；
- 由於資源常缺，所有浪費應愈受譴責，澳門公共行政應努力提高效率；
- 關注效力和效率大大有利於完善公共管理的技術及資訊科技；
- 愈來愈專業化的教育，將為澳門提供大批多元化的技術員以大大改善公共機關的運作條件。澳門愈來愈傾向服務性行業；
- 市民將愈來愈尋求保護其自由和權利，而文明社會則肯定有更大的能力作主動；
- 行政當局參與的範疇將逐步減少，如教育，清潔服務，民事法院等。

如此勾劃了不久將來的公共行政。**如何發展公共行政的非官僚化呢？應做什麼呢？**

將開展的工作的意念沒有和**行政現代化和行政改革**這傳統的概念配合，而只是以為這些概念會帶來更好的開展工作而已。

撇開一個可能（或需要的）概念，非官僚化是改革及現代化的結合，以積極，系統化，持久的行動，並盡量採取更進步的方法去優先打擊現存於各政府部門的異常情況。

- 若果正如今今天人所共知，公共行政任何重大的變革不會因一項命令而立刻改變需要改革的事項，我們亦要肯定這一命令是不可或缺的。

它是一般的組織性（**design**），具備着《新公共行政》所有的基本原則和指引，是一個為某些特點預先制定規則的創作，這些特點須包括：參與的限制；運作模式；與市民的關係；要求公共組織具備的形象；政治機關的從屬機構；政治機關和市民監督的方式等。

- 所以不能再浪費時間，應加快**非官僚化**的工作，因為已有一系列極具建設性的（及緊急的）消除機能冗雜的官僚化現象的措施。

建議如下：

**（一）行政當局減少參與**——即有系統地簡化一些強加於市民和其他經濟從業員的手續；

**（二）提倡一套新的行政文化**——這不單要從一般教育以及領導和公務員的專業培訓做起，最重要的是要得到公眾的配合，努力採納能拉近政府各部門關係的新

的組織價值觀。由於這些舉措並不能立竿見影，故要強調的是，須由轉變的動力來推動這個文化的同化作用。

**（三）改善有關本地區實況的公共資訊**——需要發展一套可自動評估各公共部門工作成果的系統，使資訊的傳遞更迅捷及更多樣化，尤其是有關行政當局的公共帳目和各方面活動的資料。以上所述足以令行政當局無論在工作成果或資源運用方面都更加開放及更具透明度；

**（四）在行政當局與公眾的關係方面建立新形象**——多出版一些指南；謹慎處理直接接觸公眾的有關接待工作；加強對各部門的指引以協助使用者；革新非訴訟性的行政程序；作出創新，讓市民有機會目睹其對部門或公務員的申訴能切實地被受理。此外，要取得反官僚工作的成功，必須有賴於公眾日常與行政當局各部門進行全面接觸時的直接參與和監督。

**（五）竭力使公共管理現代化**——加強和擴大現時致力的工作，俾能採用現代化的財政預算技術；致力使融匯現代企業文化的工作取得成效。相信須切實按照公共組織所訂的目標來發展領導的工作，包括由執行權和公眾對所做的多方面工作 / 方式作公開的評核，並對工作成果進行監督。這個意念倘能成為消除官僚，推動全面轉變的策略性動力，或許會起着有利的作用。

**（六）加強使用資訊新科技**——於此要強調對公共部門電腦化的工作予以表揚。然而，這些工作必須延續下去，且要向資料庫的方向邁進，在可能的情況下實現互聯網。此舉最主要的是方便市民的日常生活，減低成本及完善訊息資料。

**（七）使行政當局組織架構合理化**——除減少部門和合理分配工作外（這些均是歷年所見的情況），要指出的是，為真正消除官僚作出指引，合理組建架構的工作還須積極進行。

**（八）簡化現時的行政程序**——如前所述，所提倡的以理論及科學為基礎的反官僚化的模式，在此是不排除着反官僚化的常見及普遍的意思，或更好稱之為行政簡化。這個名稱無須借助立法或規範，亦無須依賴《行政程序法典》。無須司法爭訟及投資於新科技，更無須改變傳統的概念，但必須刪除其中許多職能，以及重整格式、修改程序。希望社會夥伴、經濟從業員及市民能講述所經歷的苦況以促使行政簡化。

倘若在解決問題的方案中載有所提倡的措施及工作，那麼建議書應闡明在採取反官僚化的措施後的**預期成果**，無論質或量、又或物質及財政等方面。

這一方面對採取決定及評估成果的現實性是很重要。

還須結合另一要點，就是物質、人力及財政**資源的配置**。以可動用資源作為衡量的依據，更可因應該依據而保留或放棄某些目標。從管理角度而言，我們不可將未能達至目標歸于資源不足，可能面對可動用的資源，而錯誤訂立目標。

**計算成本**同樣是在作出決定的一項要素。儘管處理方式並非十分準確，但應時常審慎研究。在亞洲經濟危機中，澳門也未能倖免。因此，在改革的決策中，應衡量系統（現時運作）的成本、改革的內在成本及預期系統的經濟情況等問題。

最後，所開展的工作按計劃開始提交《改革方案》且包括預期為批評而作出調整制度的工作。

因此，《改革方案》應載有下列的要點：

- 中介目標；
- 措施 —— 活動範圍；
- 工作 —— 活動方式；
- 預期成果；
- 所需資源 —— 人力；  
—— 物質；  
—— 財政；
- 附帶條件；
- 風險；
- 計劃。

### **施行措施**

雖然應該已覺察到改變的事實，但事實上，在作出必須改革的決定的現階段，才真真正正引入一些改變。

執行解決方案取決於多方面的共識。因此，除了前指的協調程序外，亦意味着在此期間會有大量的人員流動。

項目組的建立是一種建議，它們要對預期工作的實行給予關注和保障，並按照議定的計劃監控，因此而引起的效果，只有這樣才能不論對工作本身，還是對其有關的資源，又或者既定目標，適時引入一些必要的修改。

對圍繞計劃所存在的現象作出正常的評估是非常重要的，亦可以要求作出某些矯正的工作。它可作為成功結果條件的要好指標。

### **結果的評估**

對結果的評估是驗正轉變過程的必需條件。

由於評估要求比較的參數，其可行性，很大程度上取決於驗正和計劃如何完成的方式，這些參數來自驗證分工的描述及其指標，亦來自“轉變規劃”的預期結果。

進行評估的方針將會在驗證中重複使用——統計分析、面談、會議等。

評估將會以實行解決方案後所取得的質量和數量的資料與計劃展開時所處的情況作比較。

然而，更重要的是要注意該性質計劃中取得的轉變不單只在帶有明顯改善的即時結果中得以體現，還會在組織的實力和潛能的增加得以體現。

現時，最後的這種情況並非不重要，如我們關心組織的生存，毫無疑問，以其創新的能力就能得以達到。



容許本人在此總結，消除官僚主義的問題均與公共行政的所有組織和部門有關，因而最好是鼓勵所有工作人員的士氣和提高合作關係，當然亦要加強與領導及主管人員的關係。

然而，為達至這目標必需重視公眾輿論，並呼籲大家努力作出貢獻。

### 是否我們就這樣便得到一個廿一世紀的“新行政”？

這有賴各種重要的因素，最好不要以預測而進行。

本人藉此表示，這份報告並非以“烏托邦”或美學角度的語言表述，這是規劃者本身慣常使用的思維特有習慣的其中兩種，而這情況是因行政學本身的貢獻而有所啟發的。在一定程度上是某個“察觀性”，是透過直接的觀察、文獻的參考以及一些實際生活中的經驗所得的。

很希望這份廿一世紀的澳門公共行政的研究可作為基礎或前提條件，透過與該問題感興趣人士的公開討論以及深入的反思，使我們攜手共創澳門更美好的未來。

儘管係接近尾聲並快將結束本文，但談及以下內容仍然是合適的，管理模式是指管理者透過人員去完成目標的方式。這與管理者作為領導如何作為和行使其擁有的權力的方法有關。

為此，管理者可以是獨裁的或是民主的，嚴厲的或靈活的，指揮的或協商的，疏離的或是親切的，壓迫的或是提攜的，所給指引是對事的或是對人的，緊張的或是不承擔責任的。最後，管理者的內涵與他的人格和其組織屬何種文化有關。組織文化有各種評級，現簡單地探討兩種迥異的管理方法，以理解兩種文化的構成和每種管理模式如何去達成既定的目標。

下列圖表清楚地表明這一切。

### 對抗性管理\*

不提高價值的文化		
	管理模式	組織行為
氣氛	<ul style="list-style-type: none"> <li>不信任</li> <li>害怕</li> <li>敵視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>對組織和對管理的信任很少</li> <li>很少革新；害怕冒風險</li> <li>權力的焦點集中</li> </ul>
溝通	<ul style="list-style-type: none"> <li>控制資料</li> <li>秘密的</li> <li>形象冷酷</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>經過濾和控制的溝通</li> <li>同事間缺乏情誼</li> <li>隱藏感情</li> </ul>
建立目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>權力的憂慮</li> <li>預定</li> <li>強制/勸說</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外部激勵</li> <li>人員參與少；缺乏創意</li> <li>從屬感/讓步，工作冷漠</li> </ul>
控制方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央層級控制</li> <li>將各個層級規範化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>組織統一，嚴格和缺乏共識</li> <li>隱藏、敵視，互不信任</li> <li>跨部門合作弱</li> </ul>

## 參與性管理\*

提高價值的文化		
	管理模式	組織行為
氣氛	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 信任</li> <li>• 熱情</li> <li>• 接受</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對組織和領導層的信任</li> <li>• 多元化、經營、革新</li> <li>• 尊重人員價值</li> </ul>
溝通	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開放</li> <li>• 隨意</li> <li>• 真誠</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 雙向溝通</li> <li>• 工作融洽</li> <li>• 具有情誼</li> </ul>
建立目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 解決問題</li> <li>• 表達重要意見</li> <li>• 協商</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 外部激勵為主</li> <li>• 工作投入</li> <li>• 工作具質量和創意</li> <li>• 責任感</li> </ul>
控制方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 授權</li> <li>• 組別內部控制</li> <li>• 最少的外部控制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 共識分擔工作</li> <li>• 公開討論衝突和不同意見</li> <li>• 組織工作具靈活性</li> <li>• 集體解決問題</li> </ul>

\* 第47期《領導雜誌》副刊，專業培訓和就業署出版。

透過本文，大家再一次清楚知道我們已積極地為總體改善本地區的機構作出貢獻，提供多一個的工具；並形成一個意識，一個愈來愈重視質量和在澳門公共行政上出現的具效能和效率動力的管理方向的意識，以迎接千禧年的來臨。