

公共行政

澳門行政當局： 由過渡期到特別行政區*

李麗如**

一、引言

對於澳門的公共行政，本人不單會從現今的基本情況和特徵，還會從其歷史背景作簡單介紹，並會對還有不足80天，即將於12月20日便成立的澳門特別行政區的未來作出剖析。澳門是一塊很細小的土地，其面積不斷增加，是因為由珠江河口填海造地所得。因此，1950年澳門的陸地面積祇有10.5平方公里，而1996年已增至21.5平方公里，現在則有23.6平方公里。

澳門是由一個細小的半島 – 澳門市便位處其上一以及氹仔和路環兩個海島組成，與中華人民共和國珠海經濟特區毗鄰，距香港祇有60公里，廣州100公里。

提及上述數字，祇是作為一項補充，澳門雖然地方細小，但人口卻接近430,000，流動人口每天達40,000人次，由陸路經關閘，或即將啟用的蓮花大橋，又或通過海上以及空中的交通工具往來香港和其他地方，駱驛不絕地進出澳門。基於這些特點，澳門乃擁有任何非主權國的行政需要，其行政機制必須能回應這裏的居民或過境旅客的集體需要。

遠於史前時代，雖然人口很少，但澳門經已有居民在此生活，這一點可以由在路環島上留傳下來的遺蹟得以印證。過往許多年，澳門都是附近漁民船隻停泊的港口，但在1553年至1557年之間，隨著葡萄牙人的到來，澳門便逐漸形成了自身的行政機關。

由一開始，大約經歷了三個世紀，澳門便出現了雙重管轄權的情況，一個享有高度自治的基督教城市的公共行政，但某程度上卻依賴當時葡萄牙屬地的印度總督和葡萄牙國王，當時，葡萄牙國王正雄踞於非洲北部至南美以及亞洲的印度至太平洋的廣泛的海外殖民地上。這時期的澳門，是一個主要的貿易中轉港及一個支援東西方國際商貿的地方。

* 本文取材自行政暨公職司（現稱行政暨公職局）與歐洲公共行政學會及澳門理工學院於1999年9月24日及25日所舉辦的《細小地區行政管理研討會》上所作的報告，祇是有關人員數字的資料則已更改截至1999年12月19日，一些在後期公佈的法規的參考資料亦作出更改。

** 行政暨公職局局長

接著的另一個時期，澳門成為殖民地，後來，再成為祇隸屬於葡萄牙主權的海外省，這事件最初是一個單方面的行為，但後來得到中國政府的同意，通過1862年簽署的《天津條約》和1887年簽署的《中葡和好通商條約》，滿清政府承認澳門由葡萄牙長期佔領，並承認她的政府，而葡萄牙則承諾在未經滿清政府事先同意下，不得割讓澳門。然而，再後期，在中華民國於1910年宣佈成立及現時的中華人民共和國於1949年宣布成立後，中國聲明該等條約以及與其他國家簽署的條約為不平等條約，在國際上無法律效力，並重申澳門和香港一樣，均是中國的領土，中國會在認為適當的時候恢復對其行使主權和管治。

1974年4月25日的軍事政變後，促使葡萄牙建立了一套民主制度，並激發了非殖民化的進程。1976年2月頒佈了一項新的憲法制度，為澳門設立了一個新的政治行政組織，並載於《澳門組織章程》內，澳門隨即不再是葡萄牙的海外省而改稱為澳門地區。憲制大會隨後於1976年4月2日通過的《葡萄牙共和國憲法》第296條決定以下關於澳門的政治行政組織：

“1——受9月14日第53 / 79號法律修改的2月17日第1 / 76號法律所載的澳門地區章程繼續生效。

2——透過澳門立法會的建議以及聽取國務委員會的意見，共和國議會得通過章程的修改或其替代文本。

3——倘建議在有修改的情況下通過，共和國總統不得在澳門立法會無表示贊同下，頒佈共和國議會的命令。”

上述的《澳門組織章程》採用了一個享有立法、行政和財政高度自治的模式，因此，由那時起，澳門的立法權便順理成章完全屬於本地的政府機關，執行權亦無須過於依賴葡萄牙的國家機關，但司法自治還未實現，該情況直至1989年才開始有所改變，而法院的完全司法獨立則在1999年才實現。

二、現今的政治行政架構

澳門的政府有兩個管理機關：總督和立法會。立法會主要肩負立法的職能，有權限通過諸如法律等的法規，可給予總督在其權限範圍內立法的立法許可，然而，正如我們已述及，立法會可在《澳門組織章程》的修改上作出干預。在其權力範圍內，更包括每年通過稱為施政方針的澳門政府政治行政工作的基本方針，此外，還有監察和跟進執行活動的權限。立法會是一個由多位議員組成的合議機關，由直選、間選和總督所委任的議員所組成。然而，澳門政府最重要的管理機關，從權力的角度來看，毫無疑問，還是屬於總督，儘管這祇是一個一人機關。綜合而言，總督具有立法、執行、政策和代表的職能。總督在行使立法職能時，透過其專屬及與立法會競合的立法權限，以及由立法會透過立法許可所授予的權限通過和頒佈法令。但所有法規，包括立法會通過的法律，均由總督負責頒佈。

總督還可以透過其他的法令、規則性訓令甚或法規性批示來為法律和法令制定規章，總督在行使立法的職能或制定規章時，由諮詢會對有關待通過的法規草案進行審議和發表意見。

諮詢會是由總督委任的委員、市政廳選出的委員以及本地區利益團體的代表所組成。諮詢會委員享有法律賦予澳門立法會議員的所有權利、豁免權、保障、行使任命的條件和特權。

在執行職能和政策範圍內，總督由7位由其授予權限的政務司協助。因為在實際上不存在一個集體的執行機關，所以不應存在一個政府委員會，儘管這個架構在馬俊賢總督短暫的任期中曾經臨時設立過。

執行的職能是透過訓令、批示及行政當局日常的活動和所有工作範圍內作出的決定來行使，總督有權限在澳門行政當局內進行監督。

政策的職能是訂定和跟進本地區總政策的執行，確保政策和公民的自由，協助司法機關獨立和保證其決定的實行，平衡勞動市場，通過貨幣、金融和經濟政策，創造社會穩定的條件，並確保保安、衛生、食物及其他社會福利和市民及旅客信心等方面的基本策略目標的進行。政策的職能是在具權限參與澳門的管理和管治的各主權機關的協調和配合下開展的。

代表的職能亦分為幾個方面，澳門總督在澳門代表共和國總統、共和國議會和葡萄牙政府，亦即是所有主權機關，但法院除外。澳門地區具有公法人的特徵，由總督在對內和對外的關係上代表澳門，但在對外的關係上需透過共和國總統的授權，總督得行使該等權力簽署和澳門有關的國際協約。

政務司具政治行政的職能，其監督範圍視總督授予的權限而定，一直以來，授予的權限和工作及監督的職務範圍均有不同。跟香港的情況相反，澳門總督的政務司並非屬於公職編制，作為政治信任的職位，其任期可隨時終止，且隨總督職務終止及政務司替代人出現時而停止職務。

目前，可分七個管理範疇，每一範疇涉及相似的職務範圍及相關的公共部門，由各政務司負責指導和協調。現時的結構分為以下管理範圍：

- 行政、教育暨青年事務，包括教育、青年、體育、行政及公職、學術及科技研究、向市民提供資訊、選舉輔助、公共行政工作人員補充福利、對兩個市政廳行使的檢查性監管權和修正性監管權、與籌委會聯絡設立澳門特別行政區以及籌備政權交接典禮等有關事宜。
- 傳播、旅遊暨文化，包括旅遊、文化及傳播媒介。
- 經濟協調，包括旅遊及文化活動，以及在本地區內外的有關推廣、經濟、商業、工業、銀行、保險等活動、貨幣暨滙兌、勞工暨就業、專業資歷、統計資料的編制及勞工的社會保障。
- 社會事務暨預算，包括衛生、社會福利、環境、維護消費者的權益、公共財政，當中主要有稅收和其他收支及控制公共開支，以及博彩經營合約的監察。
- 司法，包括居民的身份認別、支援法院的服務、監獄及社會重返制度、登記暨公證、法律的改革、法律翻譯、總督和立法會以及總督和諮詢會之間的關係，以及協調支援過渡進程。

——運輸暨工務，包括地區外貌整治及基建、公共工程、社會房屋發展、海陸空運輸和通訊。

——保安，包括監督警察和消防員，以維持地區內部的公共秩序、管制邊境，特別是人和貨物的出入境，以及民防，在緊急情況或一般災難時的協調工作。

澳門公共行政仍沿用葡萄牙公共行政的模式，各公共部門的職能均依據所負責解決的問題的性質而賦予。公共部門是有或無法律人格的實體，當無法律人格時，其所有行為便屬於本地區的行為，如一般公共實體和所涉及的實體。

澳門儘管面積細小，但其公共部門數目約有五十個，由這些公共部門組成中央行政當局；還有由兩個市政廳組成的地方行政當局。

有關法律定下一些大規則和大原則，用來制定澳門公共行政的組織架構，這些大規則和大原則具彈性解決的可行性，使下屬單位與各專門工作範疇，在等級和數目方面均能適當配合；而在人員編制方面，使工作量與所需人力資源能達至平衡。此外，還有一些與公共開支、財貨及服務的取得以及公共財產的管理等為主的公共管理有關的一般法律。

各部門的組織法都是由法令制定的。法令規定部門的法律性質及職責、機關及組織下屬單位、有關的架構、機關結構和運作以及人事，在某些情況下還會規定財政及財產管理規則，甚至制定有關人力資源方面的特定制度。

“司”為直屬總督或獲總督授權的政務司的組織單位，其職級性的下屬單位為“廳”。“廳”具有一個架構職層，用以推動一些以技術性構思為主的重要活動，還會執行一切計劃及行動，或協調職層較低的下屬單位。

“廳”的下一級是“處”和“組”。“處”是技術性或同時具構思性的組織下屬單位，一般隸屬於“廳”，但也可直屬“司”級運作。“組”為僅具技術性的組織下屬單位，主要負責執行工作，亦可例外地隸屬於“司”或“處”

“科”為行政下屬單位，可隸屬於職層較高的任一組織下屬單位，然而亦可以獨立下屬單位形式存在，但這種存在形式並非是常規性的。

儘管如此，亦可設立一些具特色和特別名稱的下屬單位，在此情況下，有關下屬單位必須與“組織系統綱要法”所規定的其中一個模式明顯相同。

同時，還可成立具項目小組性質的臨時部門。例如：立法事務辦公室、輔助納入事務辦公室和移交大典統籌辦公室。

在法律上兩個市政廳都是公法人，根據其特有章程規定，依法享有財政、行政和財產的自治權，章程中亦訂定有關架構和功能的法律制度、財政和財產制度、選舉制度及市政職位據位人通則。

澳門設有兩個市政廳，一為澳門市市政廳，另一為海島市市政廳。前者仍沿用“澳門忠貞議會”這個傳統稱謂，管理整個澳門市區，而其中分為五個堂區：聖老楞佐堂、大堂、望德堂、聖安多尼堂及花地瑪堂。然而值得注意的是，這種區域的劃分並不等於組織系統的劃分。後者是海島市市政廳，其管轄範圍包括以填海地區連接起來的氹仔和路環兩個離島。

這兩個市政機關分別由市政議會和市政執行委員會組成。市政議會由直選和間選以及由總督委任的成員所組成，其獨特的組成形式和澳門立法會相似，均考慮到澳門的特殊性和有關的歷史背景；市政執行委員會成員包括由總督委任的主席和一名市政委員，以及由市政議會選出的副主席和多名市政委員。

值得注意的是，有些公共部門和實體是直屬於總督的。諮詢會、澳督辦公室、澳門發展合作基金會、里斯本澳門聯絡處，布魯賽爾澳門聯絡處、總督暨政務司辦公室輔助部門、保安委員會以及過渡期事務研究委員會均屬此類。

三、過渡期

1. 概況

中華人民共和國將於1999年12月20日全面對澳門恢復行使主權。從當天起，便落實1987年4月13日於北京簽署的《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》中附件一所載的一系列政策。這份《聯合聲明》是中華人民共和國政府與葡萄牙共和國政府之間的一份雙邊協議。然而，由於附件中提及的施政方針涉及對澳門地區主權的行使，因此該附件只是北京政府單方面的一份聲明而已。

在這份附件的開首，引用了《中華人民共和國憲法》第31條，准許成立特別行政區，使“一個國家、兩種制度”的方針得以具體化。為此，將於12月20日開始設立澳門特別行政區，明確肯定“不實行社會主義的制度和政策，保持現行的社會、經濟制度和生活方式，五十年不變”。

澳門特別行政區是由本地居民管治，享有高度自治權，但毋容置疑，中華人民共和國中央人民政府將保留外交及國防事務方面的工作。由此肯定，外交部的駐澳辦事處將在澳門特別行政區運作，而一隊由中華人民共和國解放軍組成的部隊亦將在澳門駐守。然而，值得注意的是，澳門特別行政區在對外事務方面可維持並自行發展某些對外關係，與其他國家、地區及國際組織在經濟、財政、文化、科學等特定範疇上簽訂協議。澳門特別行政區有本身的護照，在免簽證方面也有本身的協議；可在地設立經濟及貿易辦事處；在中華人民共和國中央政府的允許下，可在澳門特別行政區內設立領事處和其他官方、半官方的辦事處，即使與中華人民共和國沒有外交關係的國家亦然。澳門特別行政區在執法、立法以及包括終審裁判權的司法範疇上均完全自治。

2. 政治行政過渡的機制

為確保貫徹中葡兩國政府就澳門問題簽署的《聯合聲明》，以及確保創造適當的條件使主權平穩過渡，中葡兩國政府在各自的主權範圍內設立了雙邊合作機構。為了有系統地進行合作，於是設立了中葡聯合聯絡小組及中葡土地小組。

中葡聯合聯絡小組是中葡兩國政府聯絡、磋商和交換資料的機關，有十名常任成員，雙方各指派一名大使級人員為組長。雙方組長還可由有關專家和必需的輔助人員陪同參與工作。

中葡聯合聯絡小組於1989年開始工作，直至2000年1月1日。中葡聯合聯絡小組的工作層面包括工作小組、專責委員會及交替地在澳門、里斯本和北京舉行的全體大會。

中葡合作的另一機關是中葡土地小組，負責處理有關澳門土地批給程序的問題，由中葡雙方各指派三位代表組成。土地小組的職責主要是決定批出土地的面積，對可能提前使用儲備基金提出意見。該儲備基金是未來澳門特別行政區政府的財政儲備，來自澳門土地批給部分的收益。

為了解決有關過渡期的問題，為主權的平穩過渡創造條件，以及使未來澳門特別行政區的各機關和行政當局在1999年12月20日當天即可全面運作，亦為了使交接順利，避免給市民帶來不便，無論是中國政府抑或葡、澳政府均設立了一些架構並採取了一些單方面的措施。例如：里斯本政府外交部設立了澳門事務關注委員會、中華人民共和國全國人大設立了籌備委員會，以及現已撤消的澳門過渡期程序研究及跟進辦公室。

四、澳門公務員本地化情況

1. 本地化的概念

公務員本地化在澳門過渡期內既是其中一項特別的程序，也是最重要問題之一，它的主要目標是為“澳人治澳”創造條件，也為澳門的行政系統無論在現時，或在今年12月20日澳門特別行政區成立後，都能完全和有效率地運作。

為了實現上述的目標，有必要在本地居民中培養一些能保證在澳門特別行政區誕生前後都留在澳門的人，使他們成為高素質的人力資源。

公務員本地化是1987年4月13日中葡兩國政府在北京簽署關於澳門問題的聯合聲明所衍生的一項重要事務，在聯合聲明的附件一的第六部分中，除了載明其他的事項外，也提到以下的內容：

“關於特別行政區成立後，原在澳門任職的中國籍和葡籍及其他外籍公務人員均可留用。”

“公務人員應根據本人資格、經驗和才能予以任命和提升。澳門原有關於公務員的錄用、紀律、提升和正常晉級的制度基本不變。”

2. 過渡期前的情況

在1987年以前，澳門行政當局在人力資源方面，本地中、高級的人員，無論是領導、主管或有經驗的技術人員都奇缺。換句話說，富有專業經驗的高級技術人員是非常缺乏的。當時，這些官職均由外聘人員擔任，他們一般均屬葡萄牙行政當局的編制。我們不把當時少量的本地人員視為本地化人員，是因為他們大部分都無意在1999年12月19日以後留在澳門，即是說，他們在過渡期結束前將會先後地離開澳門行政當局。

當時本地化的人員幾乎全是行政文員、技術助理員和技術輔導員，這些人員的學歷最高只有高中畢業，其主要原因是澳門過去沒有公辦的高等教育機構。澳門第一所高等院校——東亞大學，於1981年才設立，這所大學不是公辦的，而是由香港一個私人機構——西部發展有限公司(Ricci Island West Ltd.)開設的一個附屬單位，它設立的目的主要不是為了澳門社會的需要，就更談不上為行政當局培訓奇缺的人力資源了。

至於工人和助理人員，他們幾乎全是本地人並以中文為母語。

當時公務員的隊伍約為現時17,000人中的一半多一點，雖然大部分的工人和助理人員等基層人員都是由以中文為母語的本地人士擔任，但擔當責任最重的職務，例如領導、主管和嚴格要求技術或專業資格的職務的職位都是由外聘人員來擔任的，這些外聘人員佔了當時公務員人數的百分之二十多。

過渡期前十年，是奠定基礎的時期，也是力求改變而令過渡期有可能蓬勃發展的時期，如果當時沒有擔任以下三項重要工作的外聘人員，要奠定基礎和力求改變是沒有可能的。這三項工作是：領導的工作、落實結構性項目的工作和培訓本地專業技術員的工作。

也是在這時期內，行政當局制訂了助學金政策，藉此鼓勵往外地修讀大學課程，而教育制度也是在這時期內逐步完善的。

澳門行政當局已經現代化，公務員法律制度中的條例也相應作了適當的修訂，以更切合實際情況。

此外，還制定了一些培訓本地公務員的措施。這些措施有利於公務員修讀學術課程和接受專業培訓，其中包括減低或全免學費和在辦公時間上課給予豁免等。

3. 為實現公務員本地化的工作

澳門公共行政人力資源本地化程序的主要目標是培訓本地人員，特別是擔任澳門各個公共部門職位的高級人員，以確保行政當局在1999年12月19日前後均能順利和有效率地運作。

為實現澳門公務員本地化，通過了多個法規、批示及備忘錄。

其中，直接與本地化進程有關的主要法規包括：

3月1日第14 / 89 / M號法令，該法令設立了在澳門以外或在本地區不同的非官方教育制度所取得的學歷的認可制度，使過往由於只具有不符合官方認可的學歷條件而不能進入公職的人員能順利進入。

11月3日第62 / 92 / M號法令，該法令完善了規範助理職位和有關聘任的規定。設立助理職位的目的是培訓本地人員以擔任領導和主管人員的職位。在過渡期中，在各個公共部門設立140個助理職位，當中，131人已經被提升為領導和主管。

6月25日第33 / GM / 95號批示設立公務員本地化關注委員會，目的是跟進及評估全澳門公共部門本地化的進程，並就這個問題進行研究及提出具體的政策，從而使本地化進程有所進展，並正確地分配人力資源。同年第34 / GM / 95號批示再在所有公共部門內設立關注本地化的內部工作小組。

1月25日第5 / 86 /M號法令，這項法令規定了在公共部門內的用箋必須全面使用中葡文兩種語言。

7月2日第31 / 90 /M號法令，該法令設立了“中國語言及文化課程”的培訓項目，目的是為本地人員提供進修漢語和瞭解中國公共行政的原則和運作方式，至今已有700名公務員分別在北京語言及文化大學及國家行政學院修讀此類課程。

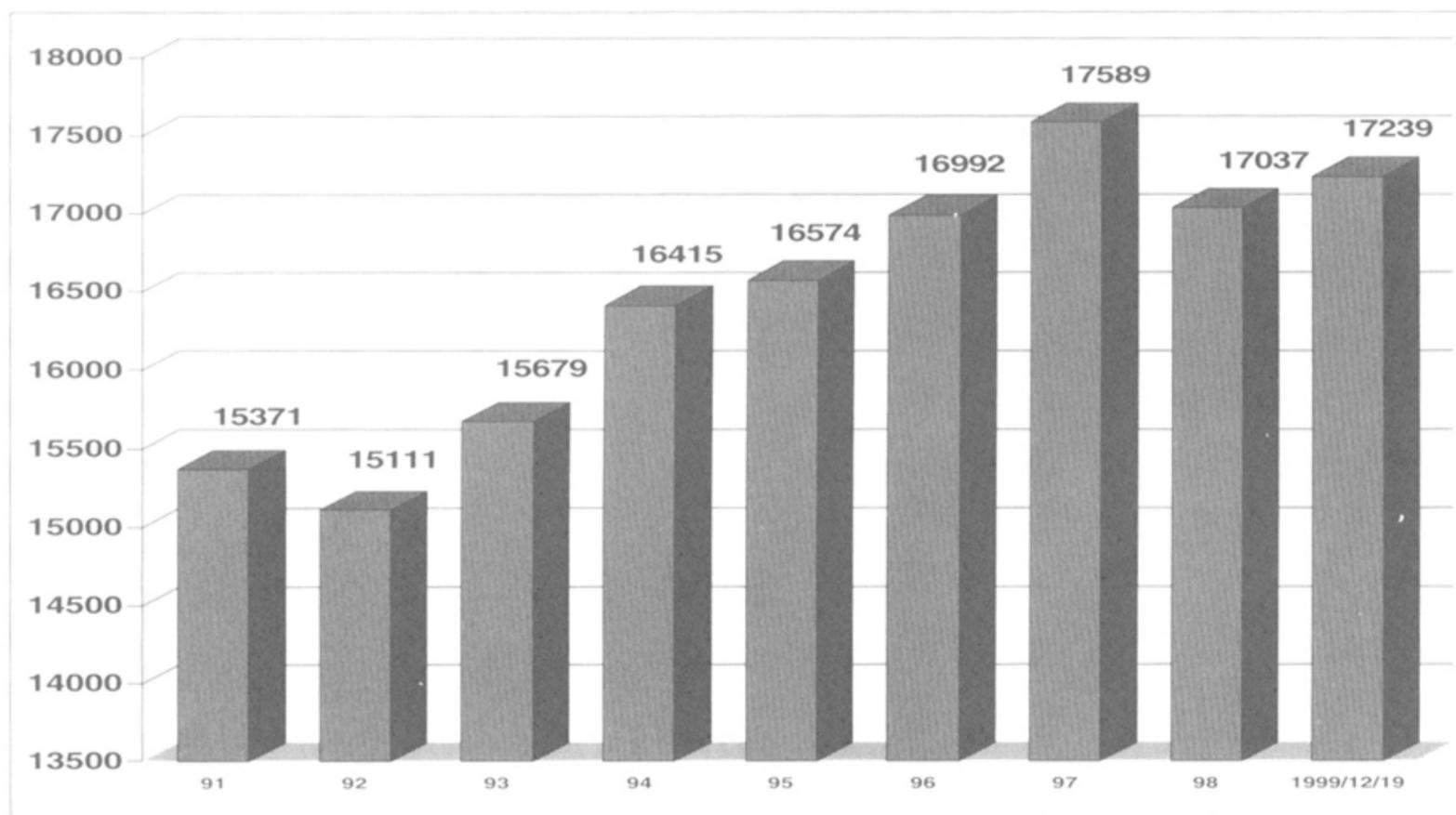
12月21日第78 / 92 /M號法令對“赴葡就讀計劃”進行了調整，至今已有300名公務員在葡萄牙國家行政學院修讀這課程，目的是讓他們進修葡語和認識葡萄牙公共行政的原則和運作方式。

8月8日第174 / 94 /M號訓令，為澳門公共行政的技術人員的培訓及進修設立了獎學金，目的是確保對澳門發展有利的優先範疇的技術員得到培訓和進修機會。

司法範疇的人力資源本地化亦是澳門公共行政當局其中一項首要工作，因此，亦通過了多項法規，其中包括1月24日第6 / 94 /M號法令和第7 / 94 /M號法令，該兩項法令分別規範了進入司法官和檢察院司法官的實習制度，及設立了澳門司法官培訓中心，以及8月29日第112 / 91號法律（《澳門司法組織綱要法》）第11條，設立了《司法參事課程通則》。

4. 公務員本地化現時之情況

現職人員數目之演變

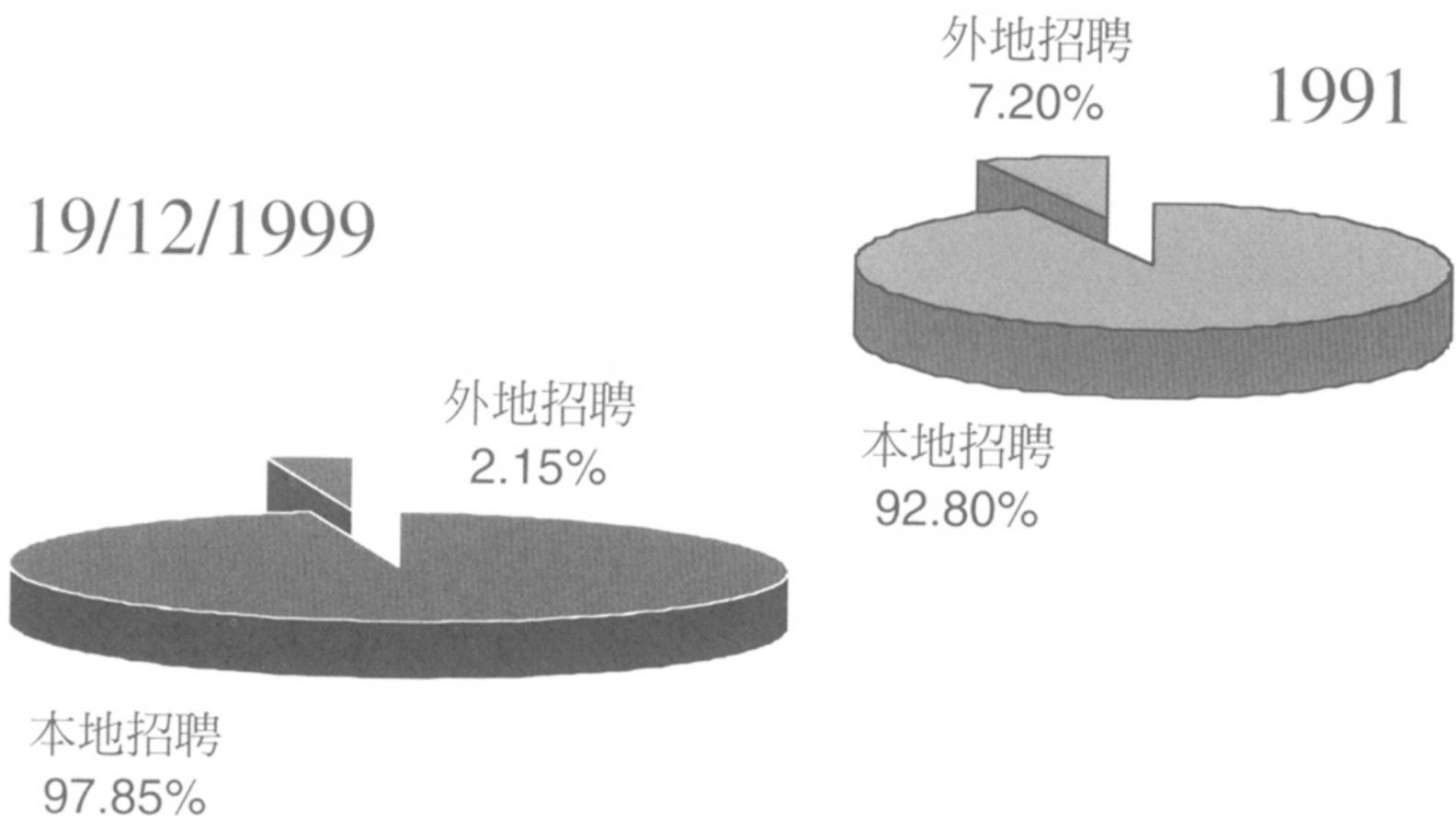


圖表1

1991年至1999年12月19日，澳門公共行政在職工作人員持續增加，但祇有1992年例外，由15371人減至15111人；同時1998年亦由17589人減至17037人，這是由於公務員本地化進程的落實，不可本地化的公務員脫離澳門行政當局所致。

公務員本地化狀況及進程

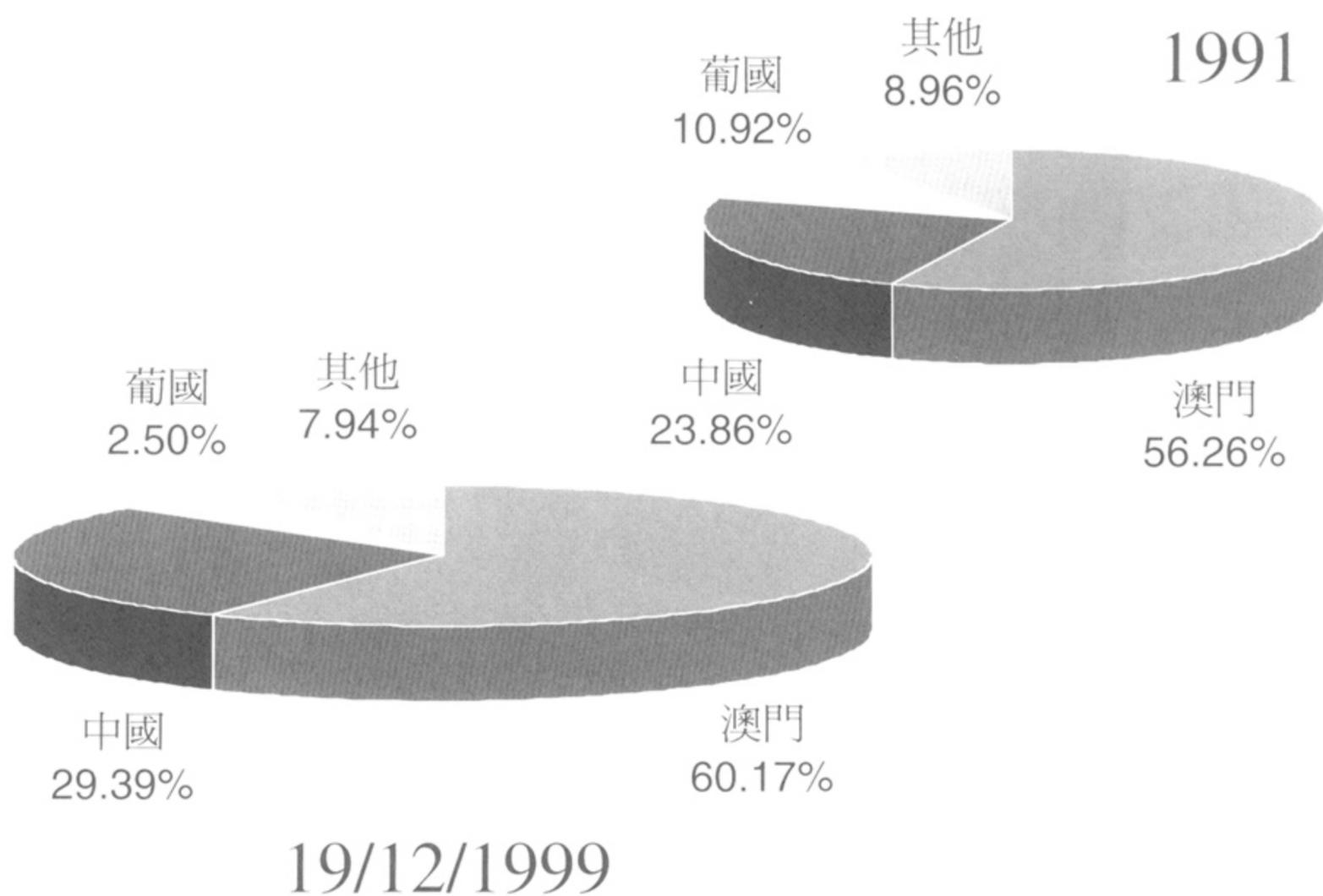
本地招聘現職人員



圖表2

在分析公務員本地化的問題上，招聘本地人員的指標起著重大作用，1991年本地招聘的人員佔92.80%，而截至1999年12月19日則佔97.85%。向外招聘人員，是因為公共行政當局某些範疇所需，但在進行分析期間，該等人員的數目由7.20%下降至2.15%。

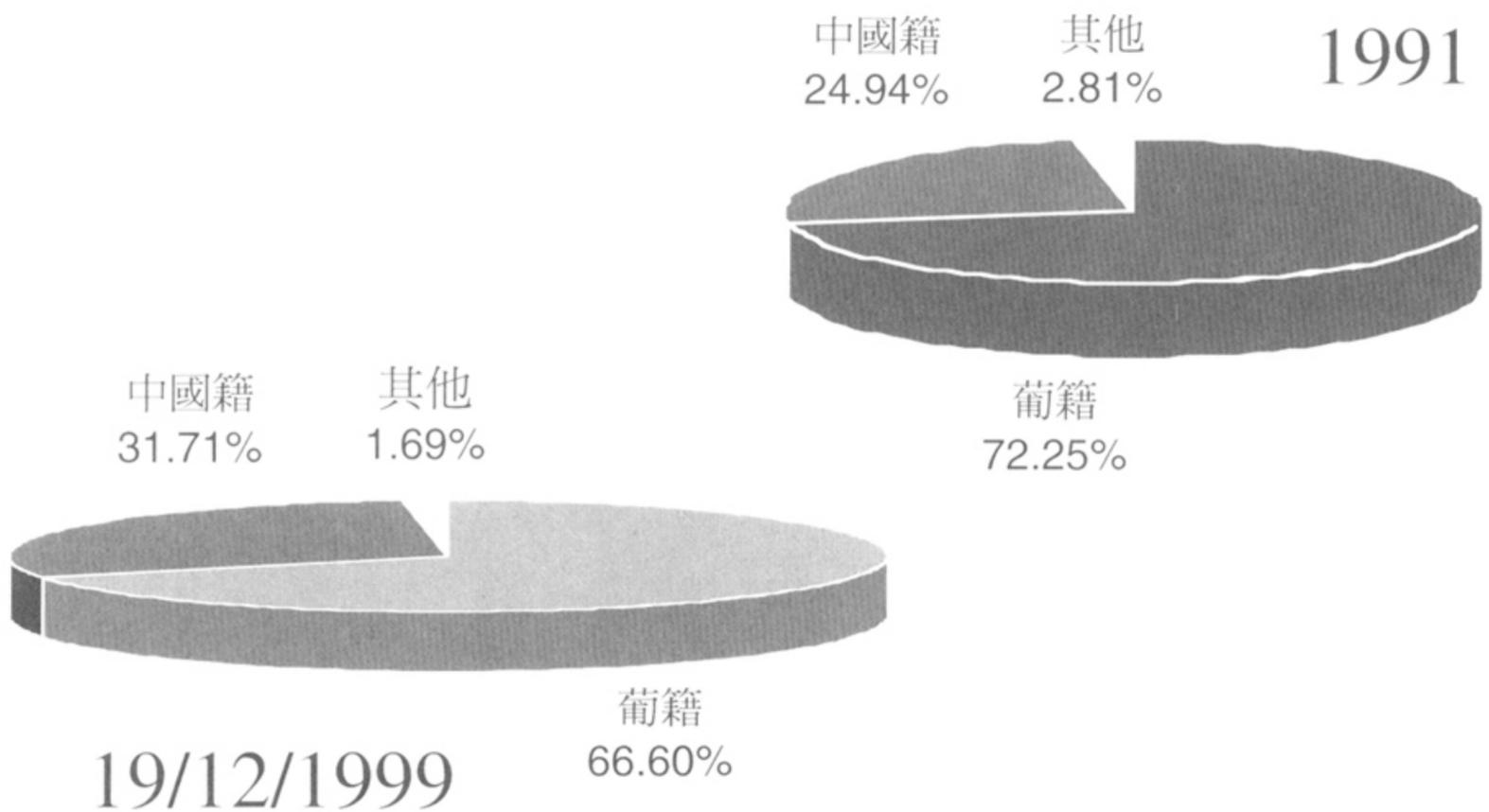
出生地點 – 現職人員



圖表3

截至1999年12月19日，按人數次序排列，澳門出生的在職人員名列首位（60.17%），其後依次是中華人民共和國出生的（29.39%），於其他地方出生的（7.94%），最後是葡國出生的（2.50%）。然而，由1991年至1999年12月19日，最後的兩個組別排位互調，當時葡國出生的以10.92%佔第三位，而於其他地方出生的僅佔8.96%。另一方面，同期，澳門出生的在職人員輕微增長3.91%（由56.26%增至60.17%），而中國出生的同樣亦有5.53%增長（由23.86%增至29.39%）。

國籍 - 現職人員



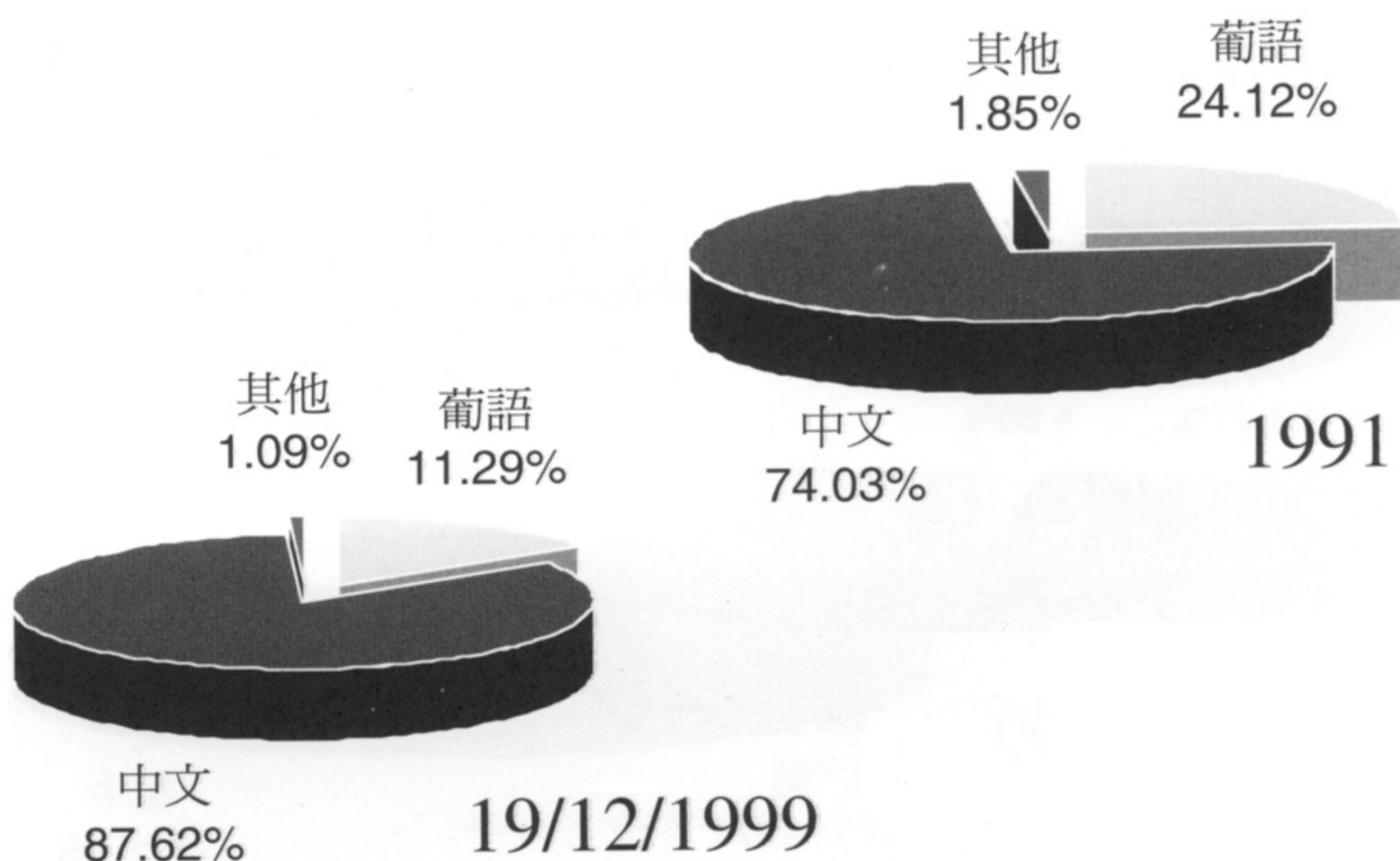
圖表4

澳門公共行政在職人員大部分為葡籍。根據上述圖表所示，1991年葡籍公務員佔72.25%；中國籍佔24.94%；其他國籍佔2.81%。

截至1999年12月19日，葡籍的現職人員佔66.60%；中國籍佔31.71%；其他國籍佔1.69%。據該期間的分析，葡籍現職人員減少了5.65%，而中國籍增加了6.77%，其他國籍減少了1.12%。

在國籍的問題上，由於《中華人民共和國國籍法》的規定，由1999年12月20日起，很多在澳門出生的公務員將被視為中國公民。

母語 - 現職人員

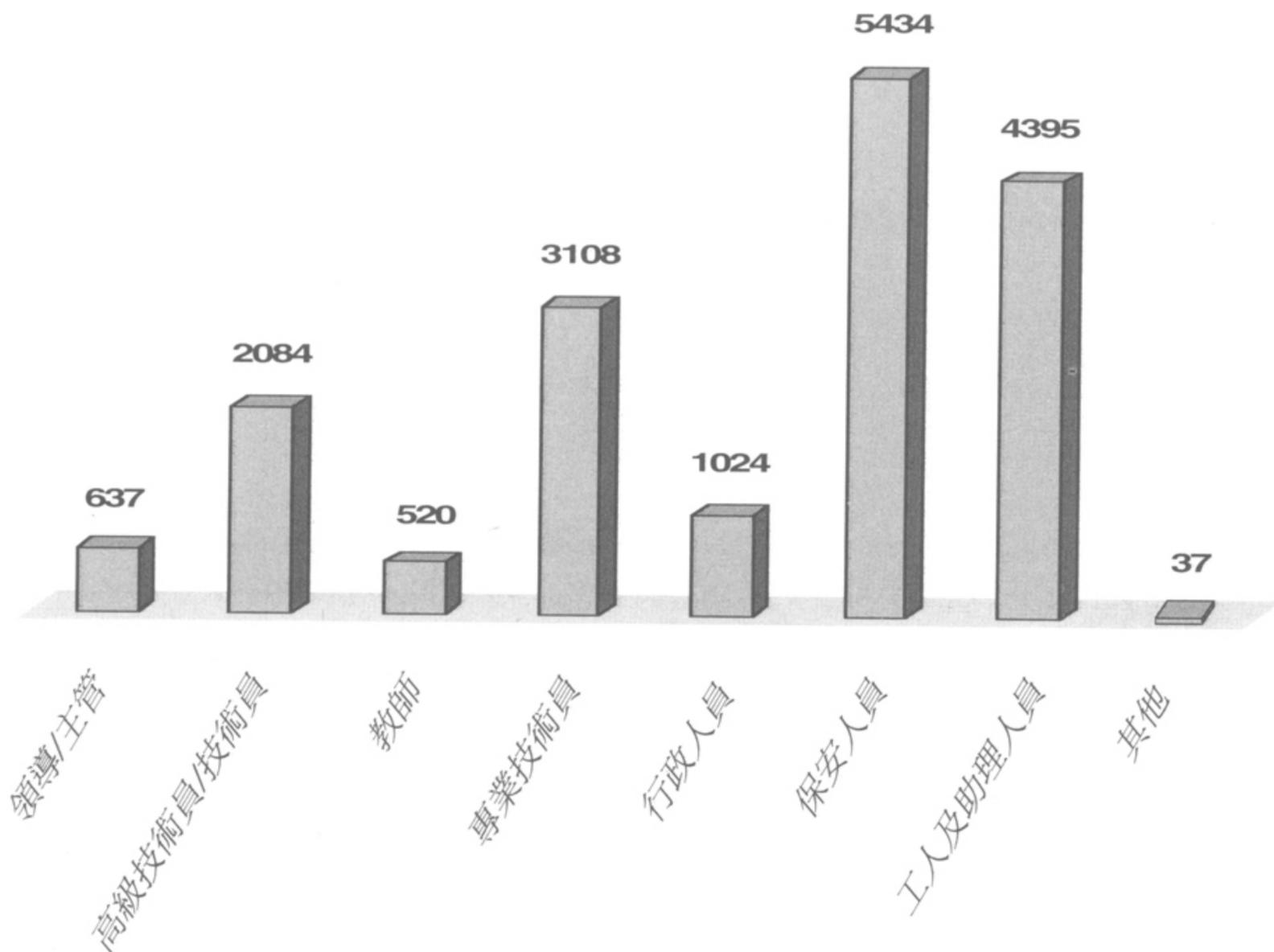


圖表5

母語是公務員本地化進程的一個重要指標，1991年至1999年12月19日，母語為中文的公務員增加了13.59%（由74.03%增加至87.62%），同一期間，母語為葡文的現職人員則減少了12.83%（由24.12%減至11.29%）。另外，母語為其他語言者亦減少了0.76%（由1.85%減至1.09%）。

職業結構 – 現職人員

19 / 12 / 1999



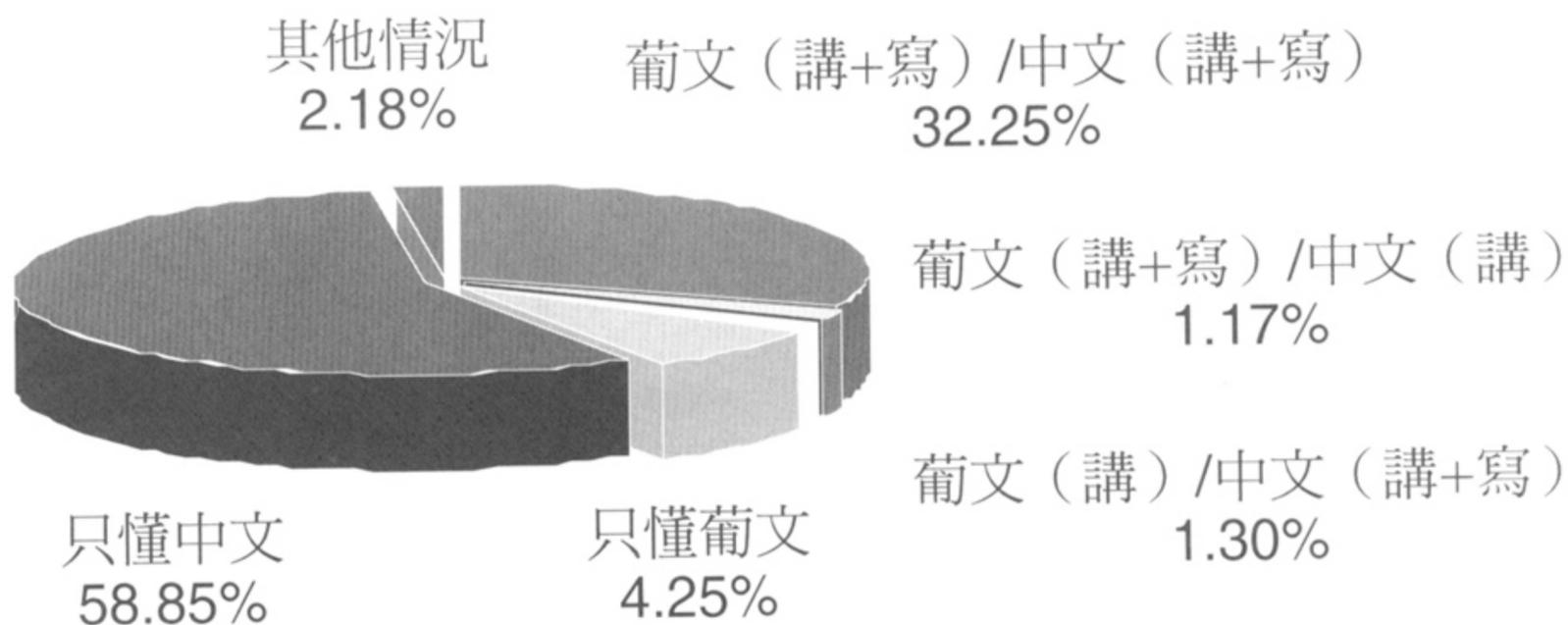
圖表6

在澳門公共行政在職人員的職業結構中，1991年佔大部分的是工人及助理人員組別，有5,229名；而截至1999年12月19日則是保安職能範疇，有5,434名工作人員。

1991年，專業技術人員組別佔第三位，有2,390名在職人員，而直至1999年12月19日仍能保持這個位置，有3,108名。在1991年至1999年12月19日期間，高級技術員和技術員人數保持在第四位（由1,303名增至2,084名）。行政技術人員組別雖然稍有減少（由1,160名減至1,024名），但仍穩守第五位。

1991年至1999年12月19日期間，教學人員由729名減少至520名，原因是上一年減少了209名。同一時期，領導及主管職位數目稍有增加，即為24名。

語言認識
現職人員
19/12/1999

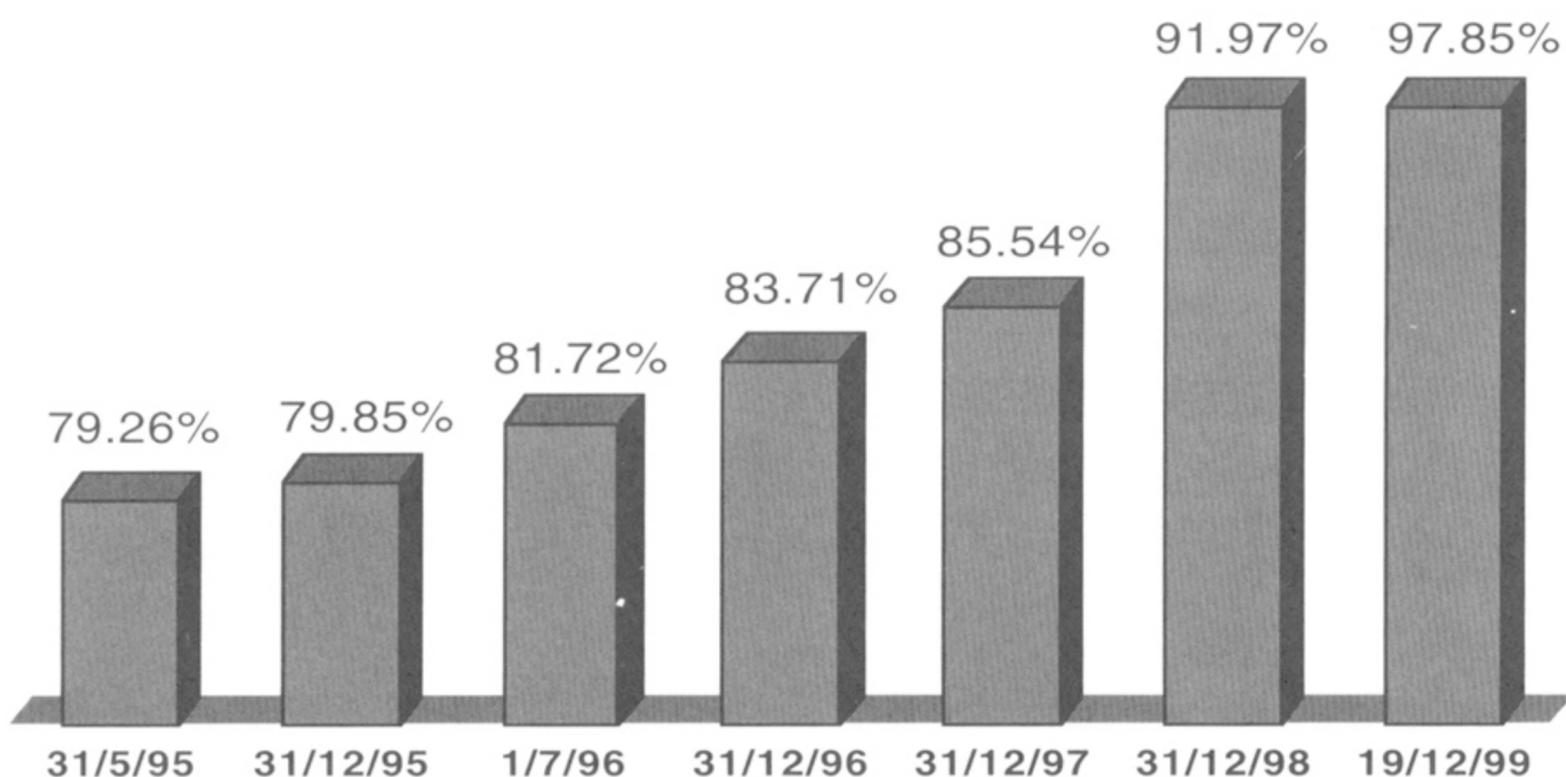


圖表7

根據上圖所示，總結出澳門公共行政當局現職人員當中約有65.28%並非雙語，因此，僅會講中文者佔58.85%；只會講葡文者佔4.25%；完全雙語者，即會講寫葡文及中文者佔32.25%；會講寫葡文且會講中文者佔1.17%；會講寫中文且會講葡文者佔1.30%；其他情況約佔2.18%。

行政當局在最近十年，採取了很多措施去確立兩種官方語言的地位。1992年起，隨著2月17日第16/GM/92號批示，為輔助澳門總督推展這項政策而設立澳門語言狀況關注委員會，負責促進澳門各個公共部門對中葡文的使用給予相同比重。

本地化狀況進程 – 現職人員

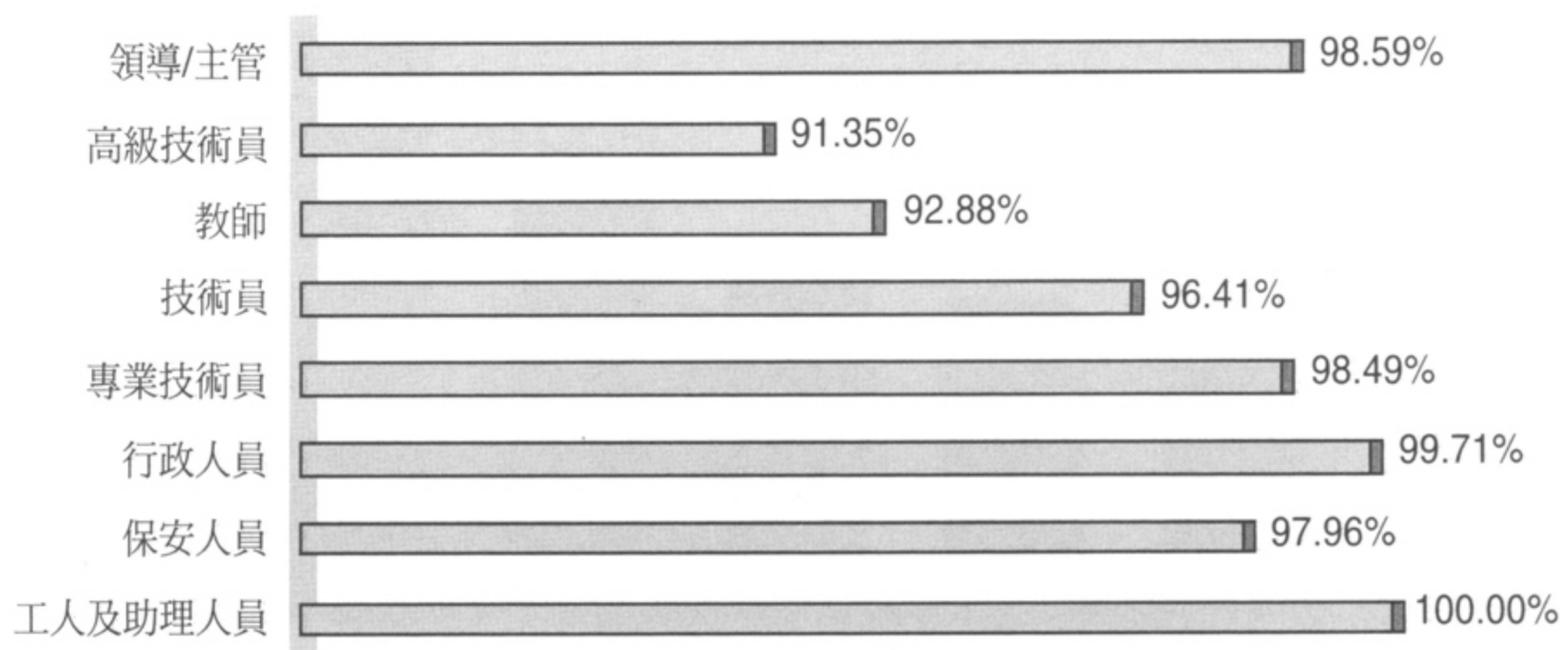


圖表8

根據上圖所示，公務員本地化進程由1995年起便持續發展。如1995年上半年，祇有79.26%的現職人員本地化，那麼1999年12月19日該數字更達到97.85%。然而，整個公務員本地化的進程既不容易，也非一帆風順，它在一個嚴謹的計劃下，透過1995年6月29日第33 / G M / 95號批示，為跟進澳門公共行政當局人力資源本地化進程而設立的公務員本地化關注委員會逐步跟進和評估下有序地執行。

本地化狀況 – 按職業組別劃分之現職人員

19 / 12 / 1999

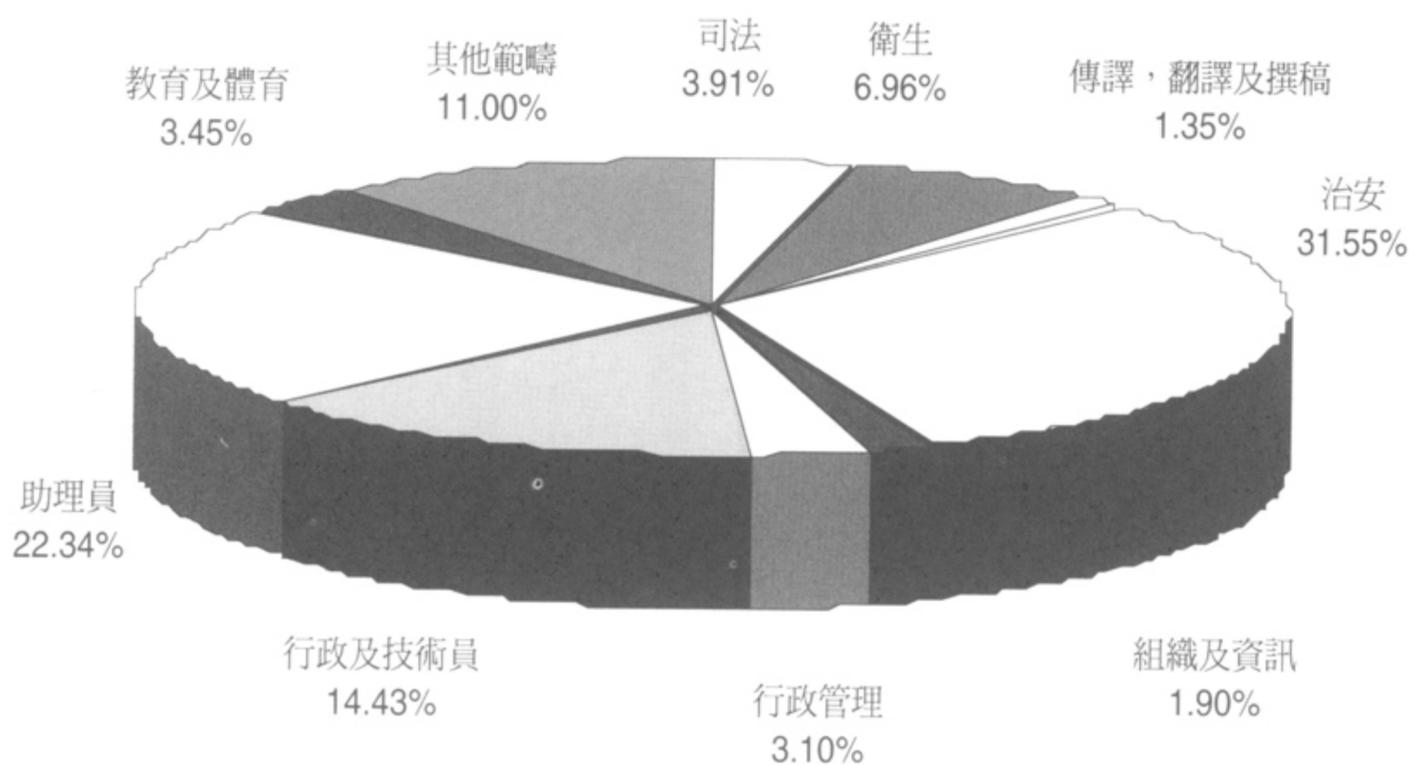


圖表9

觀察上圖可以得出，截至1999年12月19日，澳門公共行政當局大部分職業組別的在職人員本地化已超過了百分之九十。其中，工人及助理人員組別的本本地化程度最大，達100%，其次是行政人員，達99.71%，領導及主管人員為98.59%，專業技術員為98.49%，保安人員為97.96%，技術員為96.41%，數目稍低的組別為教師，92.88%及高級技術員，91.35%。

職務範圍 – 現職人員

19 / 12 / 1999



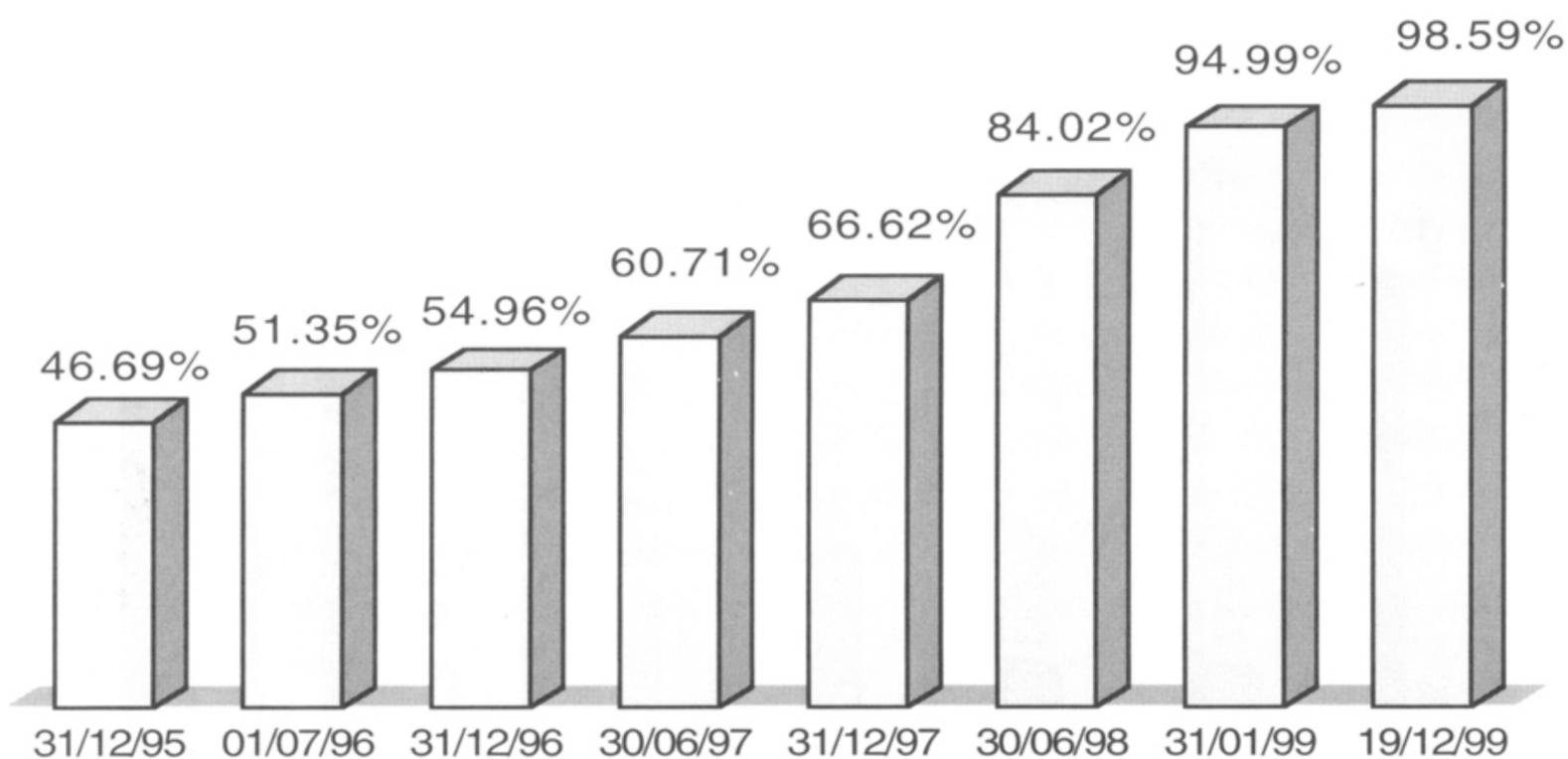
圖表10

歸納各職務範圍的特徵，將澳門公共行政整體現職人員按10項職能範疇分類，其比率為：治安範疇佔31.55%；助理員佔22.34%；行政技術員佔14.43%；衛生範疇佔6.96%；司法範疇佔3.91%；教育及體育範疇佔3.45%；一般公共行政管理佔3.10%；資訊及組織佔1.90%；傳譯、翻譯及撰稿佔1.35%；其他範疇則佔11%，該範疇包括：文獻及檔案、生活質素、人事管理、地圖繪製及地籍、旅遊、研究暨計劃、地球物理暨氣象、勞工暨就業、文化、資訊及傳播、市政工作、城市規劃及建築、統計、社會事務、經濟及財政、博彩及海事。

領導及主管人員

本地化狀況

本地化狀況 – 領導及主管人員



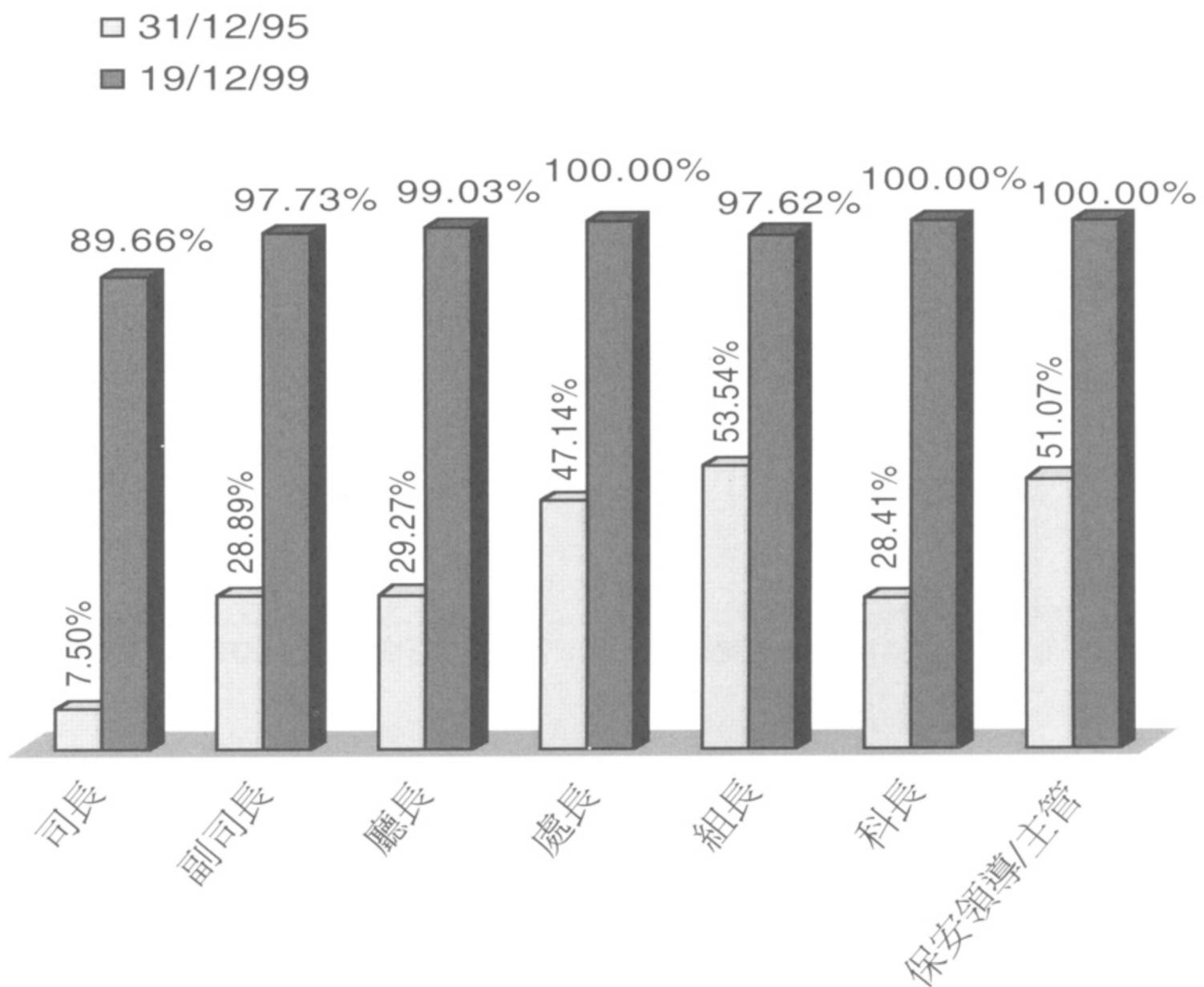
圖表11

領導及主管人員組別的本地化，由一開始便備受行政當局的重視，並在這範圍內向中華人民共和國澳門特別行政區成立後，確定留任澳門公共行政當局的領導和主管人員推廣職業和語言的培訓課程。

另一方面，此組別的公務員本地化還遵守一個循序漸進的原則，一般而言，是由低至高，因此，行政當局高層的主管人員職位的本地化是由擔任其他職務、且在實際上顯示出有能力及才幹擔當更高職位的主管人員中挑選出來。

根據圖表11所示，自1995年起，領導及主管人員本地化的比率逐漸增加，該年的比率為46.69%，而至1999年12月19日則達到98.59%。

本地化狀況 - 按官職劃分之領導及主管人員



圖表12

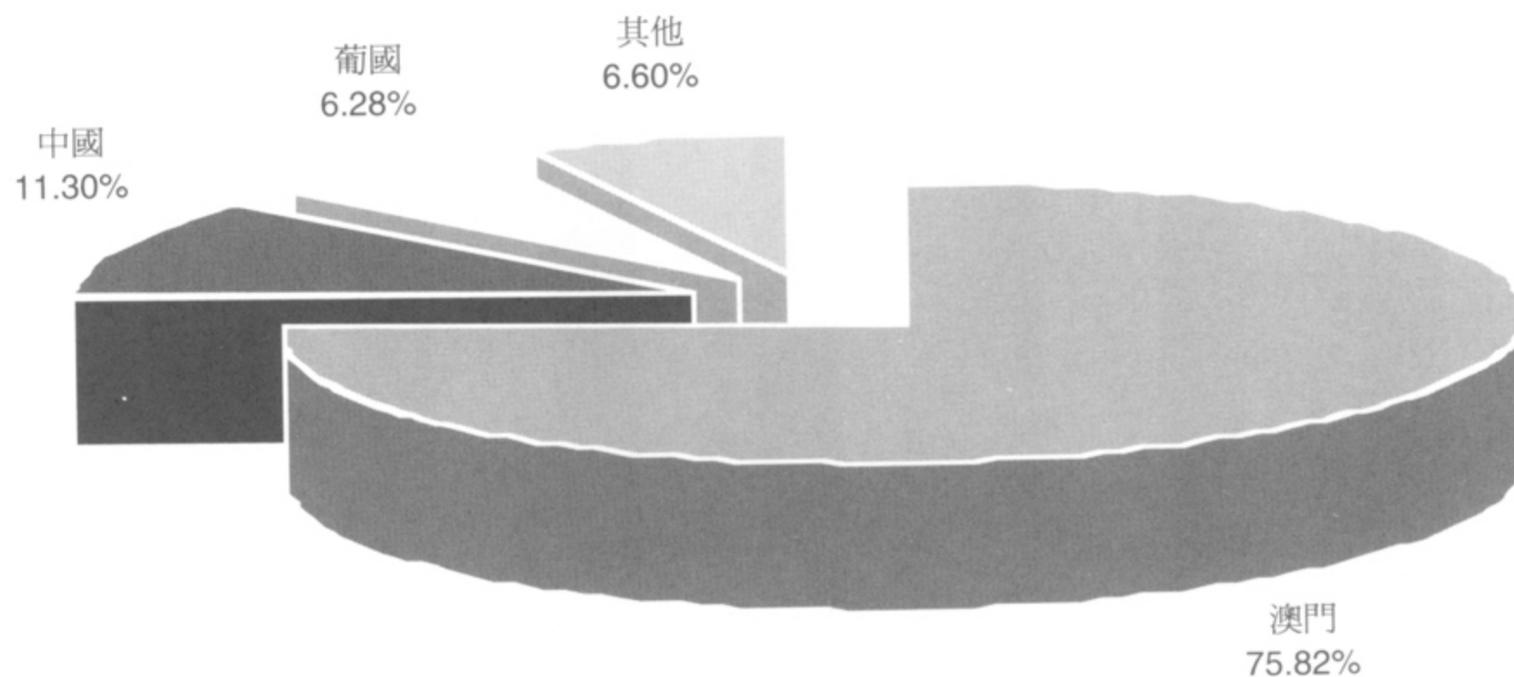
由1995年年末至1999年12月19日期間，領導人員組別的本地化出現了顯著變化。這種變化體現在三方面：在保安範疇的領導及主管方面、在處長及科長方面之本地化在1999年12月19日之前已達100%，而1995年年末，該等職位之本地化比率分別祇為51.07%、47.14%及28.41%。

本地化比率較低的職級是司長級或同級，在過渡期的最後階段，該職級的本地化比率僅達至89.66%。然而，該職級本地化的演變是頗顯著的，因為1995年該職級的本地化比率僅為7.5%。

副司長職級的本地化比率在1999年12月19日達到97.73%，而以前是28.89%。廳長本地化的比率在1999年底是99.03%，比1995年明顯增加了69.76%。最後是組長職級，過往的比率是53.54%，而現時該職級的本地化已達到97.62%。

本地化領導及主管人員之分析

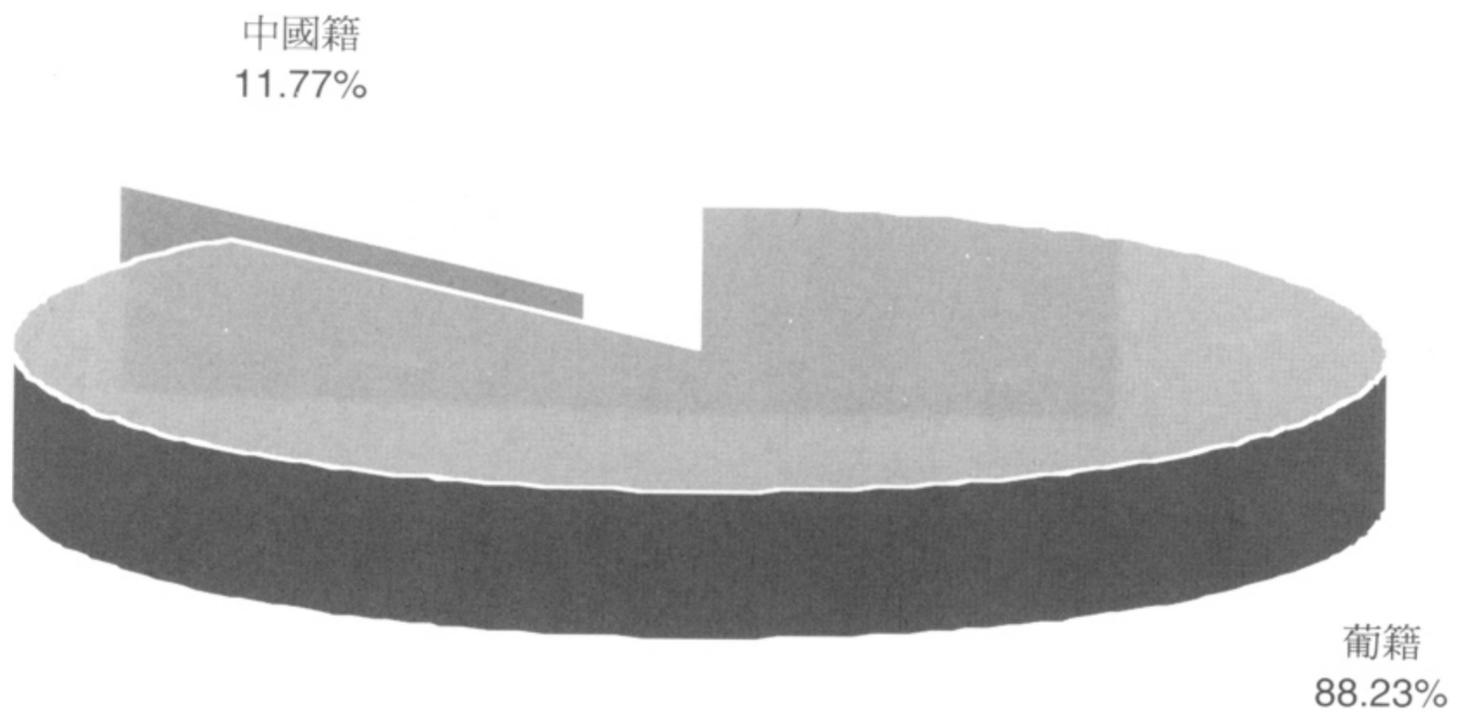
本地化領導及主管人員 出生地點 19 / 12 / 1999



圖表13

直至1999年12月19日，大部分（75.82%）的本地化領導及主管人員均在澳門出生；於中華人民共和國出生的佔11.30%；於葡萄牙出生的佔6.28%；其餘的6.60%是出生於其他地區。可以這樣說，澳門公共行政當局是由一群生於澳門的年青管治者管理，他們承諾以毅力和創造力去管治好未來的澳門特別行政區。

本地化領導及主管人員
國籍
19/12/1999

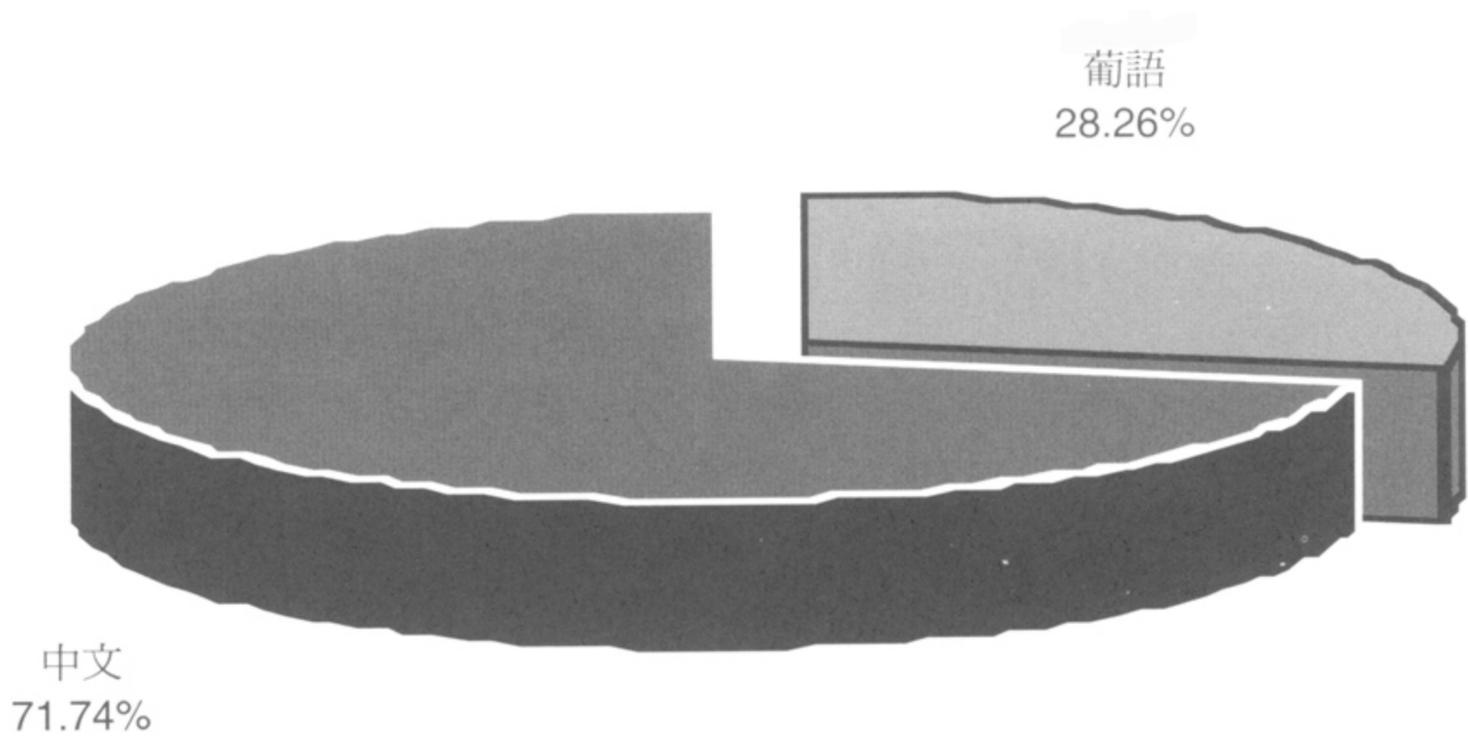


圖表14

對於公務員的國籍，可以說是壓倒性的，因為88.23%的公務員是葡籍，而中國籍者僅佔11.77%。然而，正如前面所說，由於《中華人民共和國國籍法》的效力，大部分在澳門出生的公務員，由1999年12月19日起便被視為中國公民。

本地化領導及主管人員之母語

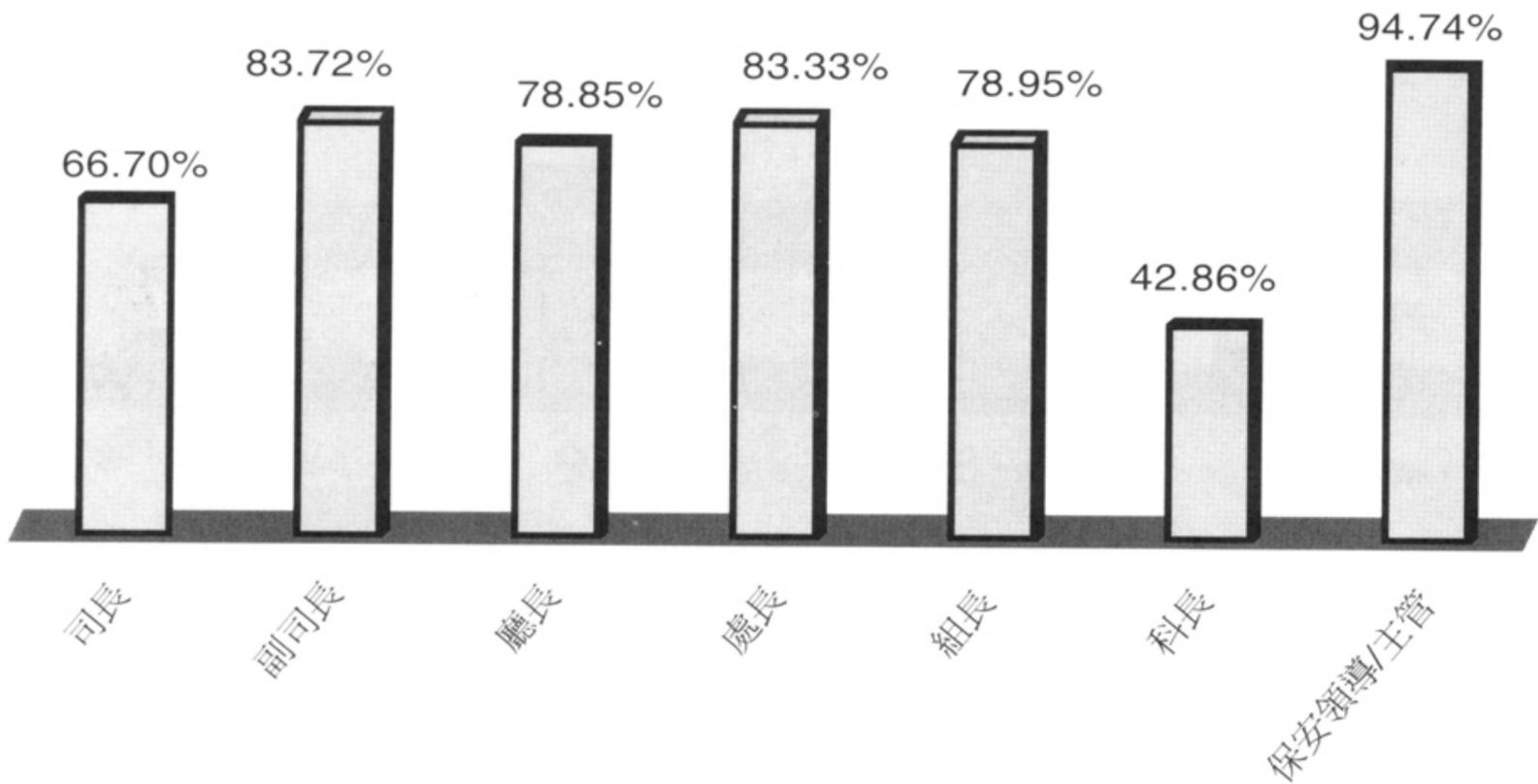
19/12/1999



圖表15

根據上圖所示以及和圖表14的資料比較，可能會以為所有葡籍公務員都是以葡語為母語及 / 或掌握葡語的。但事實並非如此。大部分（71.74%）的本地化領導及主管人員其母語均為中文，而母語為葡文者僅佔28.26%。

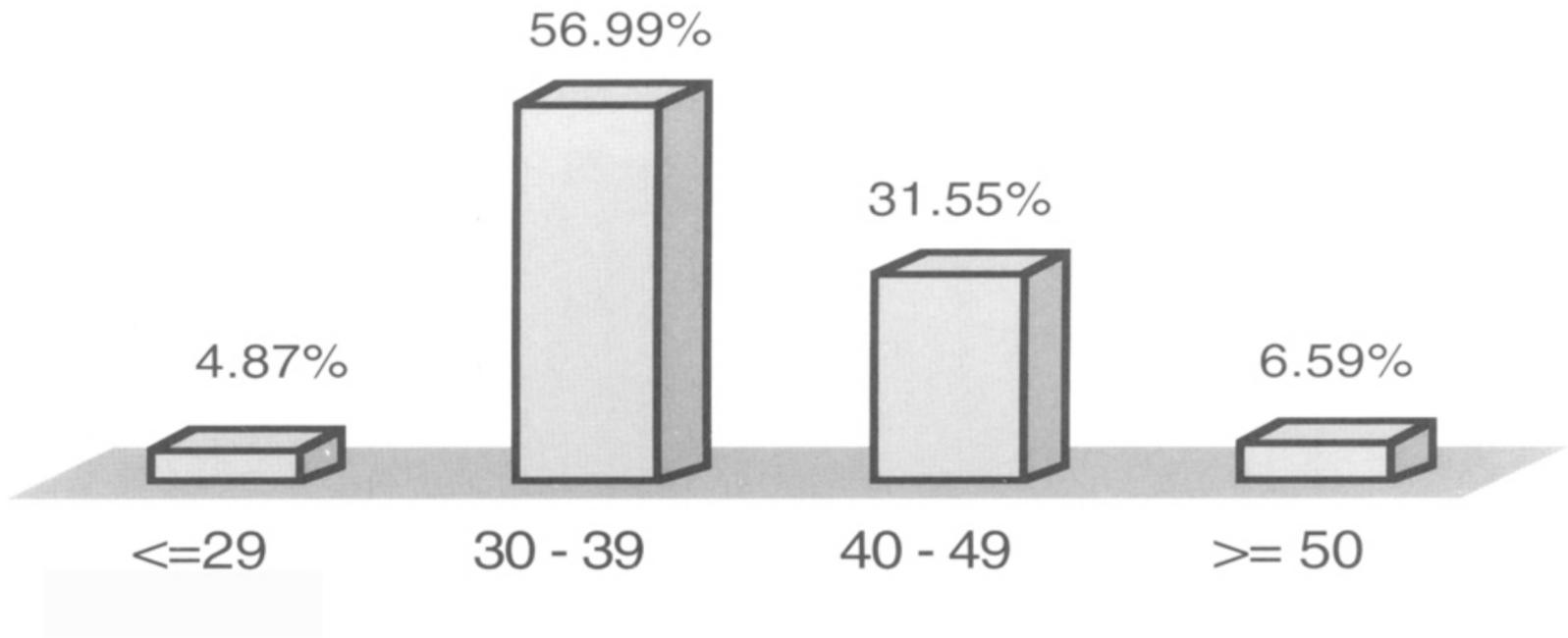
以中文為母語之
本地化領導及主管人員
19 / 12 / 1999



圖表16

直至1999年12月19日，保安部隊的第一和第二級的領導及主管人員中，母語為中文者佔9474%。在其他職位，母語為中文者在廳長級中佔78.85%；在處長級中佔83.33%；在組長級中佔78.95%；在副司長級中佔83.72%；至於司長方面，母語為中文者佔66.70%。母語為中文之現職人員在科長級中所佔的比率最低（42.86%）。

本地化領導及主管人員
年齡結構狀況
19 / 12 / 1999

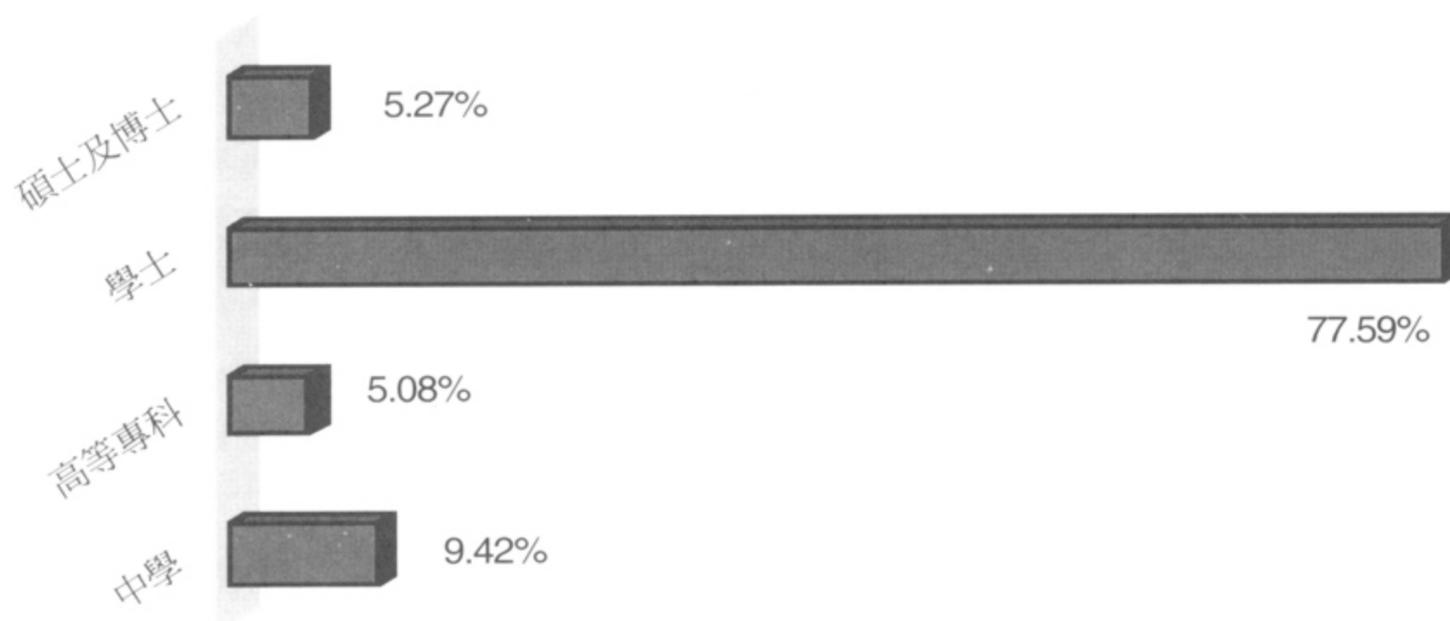


圖表17

年齡介乎31歲至39歲之間的領導及主管人員佔大多數（56.99%）；其次是40歲至49歲（31.55%）；29歲以下者佔4.87%；其餘是50歲以上者。

本地化領導及主管人員 (科長除外) 學歷

19/12/1999



圖表18

在這分析中並不包括科長的資料，因為此組別的人員大部分具有法律要求的最低學歷（九年級）。因此，由圖表18所見，82.86%的領導及主管人員（科長除外）均具學士學位或以上學歷；具專科學位者有5.08%；僅完成中學教育的祇有9.42%。

五、法律本地化

《中葡聯合聲明》承諾澳門擁有本身的法律體系，而這個體系在將來亦可保持。按照有關的承諾，澳門特別行政區成立後，澳門居民的基本生活方式不變，現有的法律制度基本不變。

毫無疑問，澳門的法律是葡式法律，起源於羅馬法或稱大陸法。人們習慣上把羅馬法與香港現行法律體系所仿效的英美法系或普通法系相對。

然而，並非所有適用於澳門的法律規範都可視為本地化的法律規範，因為本地化的法律是指有條件過渡到澳門特別行政區，而在一九九九年十二月十九日之後仍繼續生效的法律。

事實上，《中葡聯合聲明》是在十二年前簽署的，當時澳門大部份的法律均富有典型的殖民地色彩，原因是這些法律並不是在澳門制定的。葡國本土立法機關在立法時鮮有考慮澳門的特殊情況，而著令在澳門施行的法典及單行法律在構思時一般都從葡國本土或從非洲的安哥拉、莫桑比克等葡國海外省的社會實際情況出發。

此外，當這些法例因要迎合潮流而在葡國本土已逐漸被修改的同時，有些具百年歷史且在葡國本土已被廢止的舊法規卻仍繼續在澳門生效。

再者，當時僅以葡文公佈法例亦是一大缺點。此種做法自然使法律持續地脫離其主要的對象：群眾。除了法律技術的複雜性外，語言隔閡亦使澳門的華籍居民未能對規範行政當局、經濟活動及他們個人生活的法規有所認識。

法律本地化是澳門特別行政區所享有的法律自治權中的重要一環，目標是：

- a) 法律規範由澳門本身的立法機關制定，而非由外面引入；
- b) 以本地區的兩種官方語言，即中文及葡文，制定及公佈法律規範；
- c) 法律規範須符合《澳門特別行政區基本法》，因為它屬憲法性且是澳門的最高等級法律，祇服從《中華人民共和國憲法》、國際條約及特別適用於澳門的中華人民共和國全國性法律；
- d) 從法律技術的觀點來看，法律規範要現代化，且適合澳門的社會、文化及經濟等實際情況；
- e) 法律規範要與其他體系一致，以避免出現不協調、漏洞及重疊的情況。

進行法律本地化的同時，有需要向澳門市民推廣法律，以便他們盡可能認識對其本身生活方式、權利、自由、保障及義務作出規範的法律制度的概要。此外，澳門法律界必須獨立自主，法律工作者及熟悉澳門法律的人士盡可能懂雙語。為此，澳門於一九八八年開辦了“葡文法律課程”，而“中文法律課程”亦於一九九六年開始舉辦，澳門大學法學院已頒授法律學士學位予一百四十九名法律專家，當中有四十五人懂雙語，其餘的雖然以葡文為母語，但對中文亦有一定的認識。

另外，澳門大學法學院從一九九三年開始舉辦“澳門法律導論課程”，吸引了很多在澳門以外完成法律課程的法律專家報讀。

現處於完成階段的法律本地化是中葡聯合聯絡小組所處理的過渡期重大問題之一，亦是澳門政府的一個重大策略目標，這從過渡期間政府施政報告中可以看出。

立法工作的加強在過渡期的後半期尤為明顯，《刑法典》、《刑事訴訟法典》、《民法典》及《商法典》的公佈更是其中的成果，而期待公布的還有《民事訴訟法典》¹。

此外，一些與上述重大法典有關或無關的獨立性生質及規章性質法例也相繼公佈。

在公共行政方面，主要的法規有：《澳門公共行政工作人員通則》、《澳門公共行政機關的領導及主管人員通則》、《澳門公共行政的一般及特別職程制度》及《行政程序法典》，而期待核准及公佈的還有《行政訴訟法典》²。

最後，需要指出的是，法律本地化已經到了完成階段，預計因下列原因而不應或不能過渡到澳門特別行政區的現行法律為數甚少：

- a) 因涉及會消失或被取代的政治行政機關（如政府機關）或涉及應當不能延續的情況（如與天主教教會有關的葡萄牙在東方國家的聖職授予權，這種授予權產生於僅由葡國承擔的國際義務）；
- b) 不符合《基本法》的規定；
- c) 欠缺中文譯本；
- d) 非由本地機關制定的法規及不適合澳門特別行政區實際情況的法規。

現時，所有新的法例及所有需要讓公眾知悉的行政行為通常都在《澳門政府公報》內以中葡兩種語言同時公佈。

1. 法典由下列法規核准：

- a) 十一月十四日第58 / 95 / M號法令——《刑法典》；
- b) 九月二日第48 / 96 / M號法令——《刑事訴訟法典》；
- c) 八月三日第39 / 99 / M號法令——《民法典》；
- d) 八月三日第40 / 99 / M號法令——《商法典》；
- e) 十月八日第55 / 99 / M號法令——《民事訴訟法典》。

《民法典》、《商法典》及《民事訴訟法典》同於一九九九年十一月一日開始生效。

《民法典》無疑是最重要的法典，原因不單是它包含整個法律體系的共同法律規範，亦由於它規範著澳門的所有居民以至遊客的日常生活。《刑法典》則指出受澳門社會譴責的行為，並以施加刑罰來阻嚇這些行為，《刑法典》的規定用於所有身處澳門的人，無論他們是長久或臨時居澳，亦無論他們是否澳門居民。

2. a) 由十二月二十一日第87 / 89 / M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》直至在一九九九年三月二十二日的《澳門政府公報》第12期第一組內以官方雙語重新公布經修改後的全文後，方視為本地化的法律。
- b) 《行政程序法典》由十月十一日第57 / 99 / M號法令核准，而《行政訴訟法典》由十二月十三日第110 / 99 / M號法令核准。

《行政程序法典》規範了澳門公共行政當局的行為及運作方式，力求各部門的活動合理化，在形成與各利害關係人直接有關的決定時容許他們參與，避免官僚化及確保行政工作的透明度。核准《行政訴訟法典》的法令在其序言中指出，《行政訴訟法典》的核准“標誌著澳門行政法之發展進入一個新里程，這是基於以下三個原因所致：

六、官方語言地位³

澳門是一個具有多元文化、多國語言特色的社會，因此，公共行政理應有能力以存在於本地區兩個主要文化社群的語言，即中文及葡文，來運作及回應市民。從此，澳門的政治及公共行政機關及部門均屬強制性使用兩種官方語言，而有別於1991年12月31日前僅使用一種官方語言的情況。事實上，這種情況是造成政府與市民之間隔膜的原因及有礙澳門將來的發展，以致引起中介人的出現，慫生依賴的現象，行政腐敗，甚至貪污及違法等。

雖然，早前澳門公共行政與公眾之間的關係已一直逐步使用中文溝通，尤其是在簽署了中葡聯合聲明之後，但事實上，1991年12月31日前，澳門仍以葡文作為唯一官方語言。由於急需落實聯合聲明的義務，故設立了“行政當局雙語普及化委員會”⁴，以便開展在澳門公共行政推行雙語制度政策的重要工作。但是，可注意到，很多其後的及以前的事實同樣是重要的，尤其對於只有十年多的期間內將澳門公共行政人力資源的語言現狀改變。現時公共行政很大程度上有別以前，如現有很多雙語公務員，所有要公佈的現行法規及行政行為差不多全部均以中葡文刊登。除此之外，在公共機關及公共部門的日常內部運作及公共機關及公共部門與公眾的關係上有能力使用中葡雙語。一個重要的且在簽署中葡聯合聲明之前的事實，毫無疑問就是中文推廣委員會於1996年⁵提交的報告。

首先，因為終於為涉及這方面事宜之現行法例以往所處之混亂狀況劃上了句號；由於以往之混亂狀況，使法律工作者極難絕對肯定地知道，在行政上之司法爭訟方面有哪些法規確實仍然生效。

其次，因為這樣可使現核准之法典內之規定，與最近修改之《行政程序法典》內之規定連貫一致並互相協調，從而使法律工作者及私人能對現行行政法律體系有一系統及全面之理解。

最後，因為現核准之法典係以現有之給予足夠保障之前提作為基礎，並將該等前提擴展至被認為在行政當局與私人間之法律關係之現狀方面所容許之最大限度，且在維護私人面對行政當局時之權利、自由及保障之需要，與行政當局謀求公共利益之必要性兩者間，尋求極難達致之平衡。

3. 關於這方面的內容，可參看1999年行政暨公職司出版之“過渡期之澳門行政當局及官方語言”一書中第410頁所載之資料及數據。

4. “行政當局雙語普及化委員會”是由六月一日第54/87M號訓令所設立。

5. 在中文推廣委員會中所關注的重要性如下：

雙語制度在當代社會中是普遍存在的問題。很多國家都不能幸免，因為大多數國民均能說多於一種語言。甚至少數單語國家亦有雙語制度這一問題，這個縱使不只是社會語言問題，至少也是個教學技術問題，因為在當代生活經常國際化的情況下學習外國語言是一種很平常的趨勢。很多社會已曾研究過這一問題，而可以肯定的是，大致上取得的結果是正面的。

同樣，在澳門面對的問題：

——社會語言：由於兩個社群的存在，適應兩種不同文化及兩種不同的語言；

——教學技術：現時在學習及傳授一種語言的教育制度的地位是不能動搖的，以及正如在現代社會及澳門所處區域的情況一樣，第三語言——英語已在澳門的教育制度中佔了一個十分重要的位置。

很多國家推行語言政策的模式是各有不同的，從純教學技術模式——如瑞典，在瑞典這個國家內，英語是屬密集形式教學的，是一個將瑞典社會融入國際層面上的方式，因為瑞典文沒有國際層面用語——過渡至以某些歷史形勢為根本的教學技術模式：如印度及菲律賓。在這兩個國家內，英語被視為第二語言，因為不單是它現時的國際地位，而且是由於過往分別是在英國及美國擔當重要角色，亦同時是國家內統一推動作用而使然，再發展至社會

自1991年起，澳門有兩種官方語言⁶，並逐步建立一個實際雙語公共行政的計劃，以便發展公務員在澳門公共機關及公共部門內部運作，甚至與市民關係上使用中葡文的能力。

為著推廣兩種語言的官方地位，開辦了多項中葡語言培訓課程；申請書的印件及格式均是雙語的；接待公眾普遍能夠以公眾所使用的語言來回應；幾乎所有公共部門均設有兩種官方語言的翻譯及傳譯人力資源。

在語言培訓方面，發展不遺餘力，尤其注重中葡語教師的培訓；在改善教材及教學方面，將各手冊及課本灌錄成錄音帶及光碟；遠赴外地就讀，尤其前往科英布拉、里斯本及北京，以便“全情投入”專心在當地學習語言及文化。

在過渡期初期前，澳門行政當局幾乎只使用葡語，但時至今日，情況已改觀。不同的地方就是現職人力資源中，84.72%是以中文為母語的，與此同時，懂講中文的，有92.66%。另外，領導、主管以及高級技術員，大部分均為雙語人員。

就官方語言在澳門特別行政區的未來動向，除有中華人民共和國實體，即國務院港澳辦公室及中葡聯合聯絡小組中方代表處作出的聲明，亦得到已任命擔任澳門特別行政區各主要機關的政治職位領導人的承諾之外，必須有在澳門法律秩序中現行各種規定穩健的法律保證，例如《澳門特別行政區基本法》第九條⁷及《行政程序法典》^{8、9}第六條的規定。

語言模式：如比利時、瑞士、加拿大及星加坡。在這些國家內，雙語制度是以各自本身語言來回應各自不同的社群。

從經驗所得，在教育制度方面，可從過渡雙語制情況決定 即是說雙語制度起初作為過渡情況形式來面對及遵行直至完全統一為一種語言為止，如俄羅斯學習俄文，美國要移民學英文，直至完全雙語情況。

在這方面，亦有需要指出，基本上都一直普遍接受，包括在國際政治權方案，就是“有使用本身語言權”，其後，同樣引伸至“學習語言權”。

以這些權利作為背景，我們應該為澳門具體情況得出所需的結論。

首先要指出的，是需要制訂本地區全面的語言政策。這政策應以平衡中葡兩種語言為理想目標，但不失兩個實況的存在。

——完全或全面雙語制從來沒有廣泛地在社會實況體現出來，在某些經驗來看，都未能普及；進一步來說，有些國家地區在平等的層面，但難於實現的情況下使用雙語，因此有需要考慮到雙語人員；

——假如這一政策意願是不可缺少的話，亦必需取得市民的贊同和支持，同時盡可能需要令政府產生這種贊同和支持的意識。

這樣，這政策的整體目標應該是給予這兩種語言有對等的地位，以免造成維持或出現一種語言強於另一種語言的情況。

整體語言政策應該著重四個範疇：

——設立雙語文化環境；

——法律制度；

——教育制度；

——公共行政。

6. 十二月三十一日第455 / 91號法令賦予中文官方地位。

7. 《澳門特別行政基本法》第九條規定如下：澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。

8. 《行政程序法典》第六條題為“使用正式語文原則”規定如下：“公共行政當局之機關從事活動時，應使用澳門之正式語文”。

9. 就這課題亦有需要提及十二月十三日第101 / M / 99號法令。

作為澳門官方語言地位一文的最後總結，於此指出，《澳門政府公報》已全面以雙語出版，所有在“澳門政府官方報刊”刊登的立法或行政行為，亦同時以兩種官方語文撰寫及提交。又指出澳門公共行政在近幾年來致力出版大量雙語刊物，以鞏固其法律地位，方便所有澳門居民或其他使用者更容易取得澳門公共行政提供服務及產品的資訊。

七、各主要的分別

1. 行政架構

現時政務司的數目是7名，但未來澳門特別行政區司級官員將會是5名。自然各司的權限增大了，而且組合的方式亦相對不同。再者，性質上也有差異，即是說，現時的政務司並不同於未來的司長，因為他們是合議機關的行政據位人，而現時的行政機關的唯一據位人是總督。

2. 組織架構

就組織架構方面，政府將會設立現時並未設有的司級。政務司亦都指導、領導及監督各公共部門，但是，名為司的組織單位則不從屬於政務司。

3. 審計署

設立審計署，取消審計法院。

4. 廉政公署

設立廉政公署，取消反貪污暨反行政違法性高級專員公署。

5. 市政局的性質及職能

澳門及海島兩個市政局均為臨時市政機關，運作至2001年年底。依照《澳門特別行政區基本法》第95條規定，可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。

6. 海關部門

海關部門的設立，與水警稽查隊現時職能有直接的影響，應要重組。

7. 警察

設立一個警察統一指揮部，將司法警察司從屬於保安司監護下，而非現時從屬於司法政務司監護範圍內。

八、結論

澳門現正處於歷史轉變的時刻，因為本地區主權的行使不再屬於葡萄牙共和國，而將由中華人民共和國恢復行使。從此，澳門由本地居民管治，負起所有政治及行政職務的責任，雖然《澳門特別行政區基本法》第99條肯定了澳門公共部門可以聘請葡籍和其他外籍人士擔任顧問和專業技術職務。

由1987年4月13日（《關於澳門問題中葡聯合聲明》簽署日）起至1999年12月19日（澳門葡萄牙政府管治終止）這段過渡期已被好好利用，對公共行政，無論在結構及職能上，或設施及設備計劃上都已推行現代化，又創設實效條件，以便在行政當局改變時能順利平穩過渡，避免對市民造成不必要的不便、損害及難堪。

從過渡期開始至今，已經歷了十多年，今日我們擁有一個不同的行政當局，有具資格的本地化人力資源，雖然在某些情況下，經驗相對稍嫌不足，這也是造成某些困難的原因。不過，行政當局已創立及紮根於一種組織及行政文化，而這文化是建基於一種具倫理、法律和實用性質的規則及原則的行政制度上，而當中尤以合法性、行政公正、公正無私和具透明度的原則最為重要。

澳門是一個文化交融的城市，而這文化交融影響著行政當局的運作，使行政當局有能力負起使用中葡文兩種官方語言法律義務。

因此強調，現時大部分澳門公務員是雙語的，回顧過渡期初期，懂葡語及普通話的公務員為數不多。

但是，1999年12月20日後，仍有大量工作尚待進行，不祇是架構上的計劃，還有部門的設立、撤銷或合併及重組等。

人員管理政策亦會作出修改及改進。

然而，一項經預先研究、策劃和立意採用的改革帶來轉變和發展，而在整個轉變和發展過程當中，同時亦出現以下多方面的有利因素：

1. 自從1993年3月31日起，產生了《澳門特別行政區基本法》。這《基本法》是最高的架構，亦同樣是澳門本身架構及行政工具運作制度；
2. 澳門特別行政區籌備委員會一系列的重大及適時的決定指示要達到的目標及該走的路向；
3. 澳門特別行政區政府現已籌備妥當，於12月20日便可履新；
4. 從香港所得的經驗，可為多方面重要事項的借鏡；
5. 現時及未來的領導層清楚知道澳門市民的民情及意願，因為他們也是澳門市民一份子；
6. 那些選擇了繼續服務澳門的現職澳門公共行政工作人員受到良好的培訓及作出明智的決定，積極開展工作及繼續提升專業資格，以便改善公共行政服務的義務，並能日益為社會作出貢獻；

7. 根據《基本法》及其他將會由澳門特別行政區有權限的機關，即政府及立法會制訂的其他現行法例的規定，現存的財產、財政、科技及人力資源均可保證及確保達到策略性的目標。

基此綜合結論，本人可肯定，過渡期是有正負兩面，雖然出現過困難情況，例如亞洲經濟衰退，為亞太區帶來了負面的影響，但是，過渡期最終的結果仍是正面的。

誠然，我們面對的工作是繁重的、艱巨的，但可以絕對肯定，澳門行政當局面臨的種種挑戰必會被克服，因為行政當局現有的人力資源經已準備就緒，為社會服務、造福澳門居民以及為那些以工作代表團名義來澳訪問或旅遊的人士帶來更大裨益。

最後，本人衷心表示，對澳門行政當局的未來抱有莫大的冀望及信心。