

# 對澳門公文改革的思考<sup>\*</sup>

陳合宜<sup>\*\*</sup>

從1999年12月20日中國政府恢復對澳門行使主權至今，差不多一年了。回歸後的澳門，與內地的公文<sup>1</sup> 交往愈益頻繁，而兩地公文在文種、格式、公佈程序和行文規則等方面，既有相同點，又有不同點。在與香港進行公文往來時，也要注意香港公文的新變化。因為1998年香港法定語文事務署正式印行的《政府公文寫作手冊》，與原試行本各分冊以及過去一些政府文件、出版物有所區別。在此情況下，澳門公文改革既迫在眉睫，又有相當難度。本人在對三地（內地、香港、澳門）公文進行初步調查後，提出以下幾點思考意見，敬請諸位專家學者斧正。

## 一、先對回歸前（“回歸前”以下簡稱“前”）澳門公文進行梳理，吸收其精華，剔除其糟粕。

1. 前澳門公文是在澳門特殊的歷史條件下產生和發展的，牠深刻地打上時代烙印，無論在內容和文字使用上，都帶有殖民主義色彩。

澳門的歷史條件之所以特殊，是因為逐步淪為葡萄牙殖民地，經歷了漫長的過程。16世紀初，澳門還是一個小漁村，舊屬廣東省香山縣管轄。1517年（明正德十二年），葡萄牙人以進貢為名來到廣東，由於無文書證明被令回國。1535年（明嘉靖十四年），葡萄牙人賄賂清朝官吏，取得在澳門停靠碼頭進行貿易的便利。1553年（明嘉靖三十二年），他們又以水浸貨物為由，趁機上岸居住。鴉片戰爭之前，澳門由明清政府管理，澳門的主權和治權均屬中國。1849年葡萄牙人驅逐清政府的官吏和海關人員，

---

\* 本文為作者於二〇〇〇年十二月一日至三日期間舉行的第五屆現代應用文國際研討會上所發表的講話。

\*\* 暨南大學中文系教授

1. 本文所說公文限行政公文。

佔領了整個澳門半島。1851年佔領了氹仔島。1864年攻佔路環島。長期以來，澳門作為喪失治權的地區，其公文必然直接或間接地反映這一政權性質，被這種政權性質所制約。

在前澳門公文中，有一些是由葡萄牙共和國總統或由葡萄牙共和國總統委任的澳門總督用較高規格的名稱（如令、命令以及某些法令等）發佈的。就澳督而言，他是澳門政府的最高領導人，是除法院以外的葡萄牙主權機構在澳門地區的代表，並在政治上向葡萄牙共和國總統負責，因而他發的公文以是否有利於葡萄牙共和國為依歸，是不言而喻的。

另一方面，我們知道，公文語言的使用情況對公文能否發揮積極作用至關重要。祇有語言通俗易懂，牠才能為民眾接受，進而廣泛流傳。而前澳門公文長期以來只使用葡語或有限制地使用華語，這不但嚴重削弱了公文的效用，而且反映出民族事實上存在的不平等。

顯然，上述這些帶有殖民主義色彩的公文，以及使用語言現象，是應剔除的糟粕。而事實上，隨著澳門特別行政區基本法的公佈與實施，這些情況已發生根本性的改變。

2. 前澳門公文的格式、公佈程序和行文規則，不僅詳盡、規範，而且以法令形式公佈，顯示出其嚴肅性和公開性。這是西方資本主義國家注重法治、講求實效的一種表現。

前澳門公文的格式，在1998年2月2日第5期《澳門政府公報》第一組第5 / 98M號法令中有詳細敘述，內容包括一般規定、公務通訊及行政當局徽號、紙張之標準化等。紙張之標準化又包括印件之雙語性、紙張顏色及印刷油墨顏色、格式編號及尺寸說明、紙張種類、紙張之規格及格式等等，甚為周全。

前澳門公文的公佈程序，在1993年5月24日第21期《澳門政府公報》公佈的第23 / 93 / M號法令中也有詳盡說明，依次為第一條（公佈），第二條（公佈程序），第三條（更正）……第八條（強制性發佈）。

前澳門公文的行文規則，在上述1998年2月2日第5期《澳門政府公報》第一組第5 / 98 / M號法令第二章第三條中亦有規定：

（一）有權限機關之據位人及有資格之工作人員經授權或授權簽署後，方得以有關公共部門或公共機關之名義與其牠實體進行公務通訊。

(二) ……

(三) 部門或機構間、同一部門或機構之附屬單位間之通訊或非秘密信息之交流，如因通訊接收人、發送人或有關內容而不具公務通訊方式，則視為非正式接觸。

以上諸項，整體來說，有不少是精華，可酌情予以吸收。

## 二、借鑒內地、香港公文改革的有益經驗，立足於“求同”

內地公文自解放以來經過幾次大調整，公文主要種類現為13類，公文格式、行文規則、發文和收文辦理等都有明確嚴密的規範，公文語言完全使用普通話即現代標準白話文<sup>2</sup>。香港公文改革70年代已開始。新出版的《政府公文寫作手冊》把公文分為6類10種。該手冊雖存在一些缺陷，但總的來說，是一份銳意改革、內容齊全、易記易學的公文寫作指南<sup>3</sup>。澳門公文改革如注意借鑒牠們的成功經驗，可少走彎路，使步子邁得大些。

三地公文各有異同，如何看待這些異同？大多數人傾向於“求同”<sup>4</sup>，也有學者主張“兩條腿走路”<sup>5</sup>。本人傾向前者，理由如下：

1. 香港、澳門回歸中國這一不爭事實，決定了“求同”是大勢所趨。

香港、澳門回歸中國後，三地的政治、經濟、文化交流不斷加強。在交流中，經常要用到公文。但彼此的差異，使互相的交流受到阻滯。如果同處一個國家，還各吹各的號，那是違背時代潮流的。因此，我們應義無反顧地積極尋求“求同”的種種方案，從中選擇科學可行的，進而推廣應用。

---

2. 見《國家行政機關公文處理辦法》（以下簡稱《辦法》）（國務院辦公廳2000年8月24日發佈，自2001年1月1日起施行）。

3. 見拙文《小議香港〈政府公文寫作手冊〉》，提交1999年12月於香港舉行的《第四屆現代應用文國際研討會》論文。

4. 張衍源《如何縮小大陸、香港兩地應用文的差距》，載余國瑞主編《應用寫作理論與教學研究》，香港社會科學出版社1999年10月香港第一版。

5. 單周堯《應用文的一民族兩制、一國兩制、一港兩制與一人兩制》（兩制是指用文言寫成的傳統應用文和用白話寫成的新式應用文），載李學銘主編《現代應用文的教學與研究》，香港理工大學中文及雙語學系出版，1998年3月香港第一版。

## 2. 公文的現行效用決定了必須“求同”

應用文作為傳遞信息的載體，在社會上有極大的流通性，幾乎人人都要接觸到。應用文中的公文，流通性更大。這是因為牠作為行政機關在行政管理過程中所形成的具有法定效力和規範體式的公務文書，大多祇有現行效用。也就是說，牠在現行工作中形成，在現行工作中使用，為推動現行工作服務。某項工作完成了，在該項工作中形成並使用的公文，牠的作用也隨之消失。因此，大部分公文的效力是有時間性的。公文的這一特點，決定了牠要快速傳遞。而快速傳遞就必須縮小因地區不同而在種類、格式、語言等方面的差距，盡量做到劃一化和簡化。三地公文祇有朝這方面努力，才有利於公文現行效用的發揮。

## 3. “求同”的標準是便於交往。

怎樣“求同”？誰向誰“求同”？以往有“整合”，“接軌”等提法，而“接軌”又似乎是向內地靠攏，與內地接軌。我以為，用“便於交往”更合適。因為，內地公文亦有不完善之處。一是文種界定處於變動之中。如“公告”，《辦法》限定為“適用於向國內外宣佈重要事項或者法定事項”。牠雖較之《國家行政機關公文處理暫行辦法》（國務院辦公廳1981年2月發佈）對“公告”的界定（向國內外宣佈重大事件，用“公告”），使用範圍寬了些，但仍不能適應政治體制和經濟體制改革向縱深發展的需要。如今，需要“公開告之”的事項越來越多，使用級別也越來越低，估計以後對“公告”的限定還會放寬。二是公文的18項格式（秘密等級和保密期限、緊急程度、發文機關標識、發文字號、簽發人、標題、主送機關、正文、附件說明、成文日期、印章、附注、附件、主題詞、抄送機關、印發機關和印發日期等）在理解和掌握上存在不少疑難，不好解決。如主送機關與抄送機關如何區別，秘密等級與其識別標誌怎樣配合，格式項目的“簽發人”與發文辦理的“簽發人”應否統一，標注主題詞須採取甚麼原則和步驟等。<sup>6</sup>三是黨政分開制發公文法規給公文處理工作帶來一些困難。黨政分開制發公文法規，這是內地多年來的一貫做法。大概是缺乏溝通，有時會出現對同一公文名稱表述卻不一致的情況。如“函”，

---

6. 參見馬國競《試論公文格式的要點與難點》，提交1998年8月於長春舉行的《中國寫作學會第十屆學術年會》論文。

《辦法》規定為“適用於不相隸屬機關之間商洽工作，詢問和答覆問題；向有關主管部門請求批准和答覆審批事項”。《中國共產黨機關公文處理條例》（中共中央辦公廳1996年5月3日發佈）則規定為“用於機關之間商洽工作、詢問和答覆問題，向無隸屬關係的有關主管部門請求批准等”。<sup>7</sup>前者說適用於“不相隸屬機關之間”後者說用於“機關之間”，這就有所不同。因為機關之間有的屬上下級關係，有的屬平級關係，有的屬無隸屬關係，後者的使用範圍顯然大些；前者沒說向誰請求批准，後者說“向無隸屬關係的有關主管部門”請求批准，二者也有差別。因為“有關主管部門”可能是上級，也可能是平級或比自己級別低。若是上級，應用“請示”（《辦法》有規定），而不應用“函”。這些分歧，導致秘書人員在處理公文時左右為難。因為，不少單位的領導是“雙肩挑”（經理或廠長兼黨委書記，校長兼黨委書記等）的，下面辦公室的秘書人員也是一套人馬兩個牌子，既要負責處理行政公文，又要負責處理黨的公文。有學者提出，黨政公文規定應合二為一，在內容方面完全可以統一概念、統一要求、統一程序、統一表述<sup>8</sup>。

綜上所述，本人認為，“求同”是互動過程，祇有“各方互動，變異求同”<sup>9</sup>，這種“求同”才是科學的、切實可行的。

### 三、根據澳門的實際情況，適當“存異”。

#### 1. 為甚麼要“存異”？

任何國家的公文，都直接或間接地反映國家政權的性質和根本利益，具有鮮明的政治性。與此同時，牠作為國家進行管理的重要工具，還具有時間的延續性和操作的嚴謹性。消除港澳一些公文中的殖民主義色彩，是比較容易的，但對在歷史長河中約定俗成的格式、行文規則等的改革，卻不能操之過急，否則會帶來麻煩，甚至造成混亂。

---

7. 字下面的橫線是筆者所加。

8. 參見劉玉君等《關於黨政公文規定的思考》，載1999年第11期《應用寫作》。

9. 朱濤《論華人社區公程式的整合》，提交1999年7月於澳門舉行的《“語體與文體”學術研討會》論文。



## 2. 哪些地方“存異”？

前澳門主要公文，經我們整理，可分為11類14種，牠們是：（1）令、命令；（2）法律；（3）法令、訓令；（4）決議；（5）批示、批示綱要；（6）公告、通告；（7）聲明；（8）告示；（9）更正；（10）公函；（11）通知。另外還有報告書、建議書、意見書、會議記錄、證明書、聲明書、申請書等<sup>10</sup>。牠與內地公文種類大致相同，但其內涵有的差別較大，有時甚至名同實異；使用上也有區別。如“通知”在澳門多用於機關內部，在內地則既用於機關內部，又是一種重要的、使用頻率較高的公文，許多涉及政策性的文件，都作為通知的附件下發。澳門的“佈告”除張貼外，也可登報。內地的“佈告”祇張貼，一般不登報，現不列入公文的主要種類。香港將“通告”、“通函”、“佈告”、“公告”4種歸入通告類文書，將“通知”歸入會議文書，而且局限於開會通知。對這些差異，可暫時保留，有必要時再縮小差距。

在前澳門公文中，有一類是“法律”，而在內地和香港，牠是具有強制性的法規的總稱，不作為主要公文種類。之所以用上這個文種，與澳門原法律制度和政府操作程序有關。原澳門法律的主要組成部分是葡國法律，屬葡萄牙大陸法系的一個分支，其法律形式是成文法或制定法，所有法律和法規，必須由澳門政府按立法程序，用條文形式制定並在《澳門政府公報》上公佈後方可實施。《澳門政府公報》是澳門官方的公文刊物，我們查到的最早的《澳門政府公報》是1838年的。從那時至澳門回歸前，該有多少法律在該刊物上公佈。由此可見，“法律”成為澳門主要公文名稱，是適應澳門的社會現實的。澳門回歸後，原有法律等，除同基本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留<sup>11</sup>。因此，“法律”這一公文種類，會繼續保留。

## 四、大力提高中文公文的語言素質

長期以來，形成一種觀念，即祇要掌握公文格式，照貓畫虎就能寫出好的公文。誠然，一個有中等文化程度的人，也可寫出一份公文，但是否

---

10. 陳合宜、陳滿祥《澳門公文與內地公文的比較研究》，提交1999年7月於澳門舉行的《“語體與文體”學術研討會》論文。

11. 見《澳門特別行政區基本法》第八條。

寫得好，則取決於撰寫者的政策水平和文字表達能力。文字表達能力不是一朝一夕能培養的，牠不僅與個人努力程度和天賦有關，還與社會環境有關。澳門社會百分之九十五以上的人口為華人，但一直以來，葡文是澳門的官方語言。1993年澳門特別行政區基本法公佈後，才確立中文在澳門特別行政區的法律地位。在民間，澳門居民中有不少是內地農村移民，文化程度較低。在就業人口中，初中或初中以下程度的佔73%，大學程度的僅佔4.6%<sup>12</sup>。文化水平普遍偏低這種現狀，直接影響了公務員隊伍駕馭語言的能力。尤其是澳門缺乏精通中葡雙語的人才，更使有些公文看起來費勁，讀起來拗口。請看下列：

澳門政府  
財政司

「  
×××司長  
」

來函編號	來函日期	發函編號	澳門郵政信箱464號
------	------	------	------------

第13/DCP-DDP/1999號

事由：由本地區政府負擔之交通費用

隨函奉上臺端有關1999年6月16日生效之葡萄牙/香港/葡萄牙機票新價格表，以代趙替於1999年5月28日隨本司通告編號10/DCP-DDP/99寄出之價格表，因其出現錯誤。

專誠致意

一九九九年六月三日於澳門財政司

司長

---

12. 盛炎《港澳地區中文公文中的語言問題》，提交1999年12月於香港舉行的《第四屆現代應用文國際研討會》論文。

上文之所以別扭，可能是因為前澳門公文通常由葡人或精通葡語的本地人用葡文撰寫，在有需要時，再由翻譯人員譯成中文。翻譯者對葡文未必精通，中文水平也不一定高，故譯文難以達到既符合原意又文筆流暢的要求。上文祇要把“因其出現錯誤”調前，文字稍加簡化，就可寫成這樣：

因1999年5月28日隨本司……寄出之價格表有誤，現隨函奉上臺端於1999年6月16日生效之……新價格表，請查收。

提高中文公文的語文質素，不光是澳門政府和教育部門的任務，也是內地和香港有關機構的任務，祇是相對來說，澳門更繁重更艱巨。我們期望借助公文改革的東風，澳門人民的語文水平將達到新的高度。