

理解澳門特區政府規模的幾個維度

楊愛平*

眾所周知，回歸以來，澳門特區政府因應內外環境的變化，適時地擴充了政府職能，調整了政府架構。因此，澳門特區政府規模擴張乃是不爭的事實。然而，當下澳門特區政府的規模是否如一些輿論批評的那樣，已經過度膨脹乃至出現了所謂官場“帕金森”現象呢？筆者認為，政府規模增長問題，是現代社會以來世界各國和地區政府面臨的一個共性問題，即：隨著社會的日益複雜化、管理的日趨精細化，必然導致政府職能的疊加進而引起政府規模的整體擴張。因此，澳門社會各界首要從心理上接受和容忍政府規模適度擴張的現實。而且，對於澳門特區政府規模是否過度膨脹的問題，還必須進行有理據的科學分析，從而做出理性的判斷。本人的看法是，澳門特區政府規模的評價問題絕不是一個簡單的絕對數字的比對問題，即：公務員規模與本地人口規模的比值；對澳門特區政府規模的評價是一個特殊而又複雜的問題，應綜合考量以下幾方面關係：

一、公務人員意涵的不同對政府規模技術統計的影響

公務人員數量多寡是衡量和對比政府規模大小的最直觀因素，也是最容易拿來作為比較的參照依據，因而社會上一般以此作為標準乃至唯一標準來考量政府規模問題。然而，公務人員的意涵有狹義與廣義之分，如果不區分各個國家或地區政府公務人員的具體意涵，則容易犯公務人員規模比較上的技術錯誤。一般而言，狹義的公務人員僅指公共行政機構中納入正式編制的工作人員，而廣義的公務人員則包括凡是在公共部門從事公共管理和服務的編制內、外工作人員，即所

* 華南師範大學公共管理學院行政管理系主任。

有的財政供養人員。世界上大部分國家和地區政府如美國、新加坡、香港的公務人員是指狹義的公務人員，比如香港、新加坡政府大量法定機構工作人員如香港醫管局人員就未納入公務人員的統計口徑，但這部分工作人員規模還不小；又如，我國內地也未把大量事業單位和公立醫院的科教文衛人員計入公務人員。但相反，澳門公務人員的統計口徑實際採用的是廣義的概念，它不僅把公立學校教師和醫生納入公務人員統計口徑，而且把大量編制外合約和合約散工人員也計入公務人員。如此一來，澳門特區政府的公務人員規模相對來說比重有可能偏大。

因此，由於不同國家和地區對公務人員的意涵有廣義和狹義的不同理解，實際上導致政府公務人員缺乏統計比較的基礎。若依據不同的意涵而統計出來的公務人員數目來進行多寡或合理性的比較，或將之與社會人口數量作簡單比較，顯然並不科學，得出的結果亦沒有太大的實際意義。不過，即使以廣義的公務人員概念與其它國家或地區狹義公務人員做橫向對比，澳門公務人員規模也不是最高的。據截止至2011年的統計數據，澳門特區政府公務人員規模從2000年的17412人增加至2011年的25994人，累計增加了8582人，也即在12年內，澳門整體公務人員的累積升幅達49.3%。但由下表1可看出，即使拿廣義的政府公務人員概念與美國、英國、新加坡、臺灣和香港的狹義公務人員概念相比，澳門特區政府的公務人員規模也不是最大的。

表1 澳門與多個國家和地區公務人員佔總人口比重的比較
(截至2011年)

| 國家或地區 | 公務人員總數 (千人) | 人口總數 (千人) | 公務人員佔人口比重 (%) |
|-------|----------------|--------------|------------------|
| 澳門 | 26 | 607.5 | 4.57 |
| 美國 | 28,240 | 317,292 | 8.90 |
| 英國 | 2,834 | 62,400 | 4.54 |
| 新加坡 | 139 | 5,399 | 2.57 |
| 香港 | 162 | 7,222 | 2.24 |
| 臺灣 | 346 | 23,373 | 1.48 |

注：資源來源於各地政府統計部門，美國、英國是指聯邦政府或中央政府的公務人員。

二、政府規模的結構性擴張與總體規模擴張的關係

所謂政府規模的結構性擴張，是指因應社會經濟發展的訴求，政府在不同職能範疇或不同編制方式上出現的機構或人員規模的變化情況；而政府的總體規模擴張，簡單而言就是政府機構或人員規模總體數字的變化情況。就現實而言，我們不僅要注意到回歸以來特區政府總體規模的擴張現象，更應重視其內部結構性擴張的情況。也就是說，回歸十多年來，澳門特區政府的總體規模毫無疑問是擴張了，但我們應清晰地告知社會，澳門政府規模具體來說在哪些職能範疇出現了擴張，這些職能範疇機構和人員擴張的原因是甚麼；而且，編制內與編制外公務人員分別擴張了多少，為甚麼編制外人員會出現較大幅度擴張。只有這樣，我們才能對政府總體規模擴張有一個更合理認識。

從政府規模擴張的職能範疇來看，2000至2011年期間，若從增幅的角度分析，廉政公署、審計署、行政長官直屬機關、司法機關及運輸工務等領域的人員增幅排在前5位，其中廉政公署、審計署皆超過200%，這與廉政公署、審計署成立時人員基數較少有很大關係。如從增長人數的角度分析，保安、社會文化、運輸工務、行政法務及經濟財政等領域的人員增加均超過800人，其中以保安領域增加的人員數量為首，共增加了2593人。從編制外公務人員的增幅看，回歸以來，在2000年到2011年間，個人勞動合同人數由173人增加至1,988人，增長幅度為1,049.1%。這實際說明，特區政府一方面對編制內公務人員進行了有效的總量控制以減輕政府財政壓力，另一方面為因應事多人手不足的問題而儘量增加編制外人員來解決。此類情形，與內地一些經濟社會快速發展地區如珠三角地區非常相似。在中國政府編制內人員總量控制不斷收緊的大環境下，珠三角地區政府迫於各方面壓力尤其是維穩方面的壓力，招收了大量協警、協稅員、協管員、保安等等編制外合同工來協助政府管理。但內地與澳門不同的是，在內地，這些所謂編制外人員一般不納入公務人員統計口徑，而澳門的情況正相反。因此，把編制外人員納入公務人員統計口徑，顯然增加了澳門

特區政府公務人員規模，強化了澳門社會對特區政府官民比偏高的印象，但這正是需要引起重視的政府規模結構性擴張的重要方面。

更為重要的一個問題是，上述兩方面政府規模的結構性擴張，均是澳門經濟社會急劇發展誘發的必然要求，而非社會簡單批評的“政府為了擴張而擴張”的結果。眾所周知，回歸以來尤其是2002年賭權開放以來，本澳社會的剛性公共服務需求以及伴隨“自由行”而帶來的輸入性管治需求，均出現了史無前例的爆炸性增長。統計資料顯示，澳門公共部門的服務對象（如市民、遊客、外地僱員、學生、病人）在此期間有較大程度的增加，2000年澳門的人口總數為43萬多人，而到了2011年則增長到55萬多人，增幅為20%；在旅遊學院，2003年剛成立時的學生數為404人，到了2010年則為1100人，增幅達172%；自2000年至2010年，初級衛生護理服務求診人數由162萬多人次增加至232萬多人次；在政府醫院，求診人次也由2000年的28萬多人次增加到了2010年的51萬多人次，增幅約78%。¹而近年來政府推出了一系列民生政策，這些民生政策的執行與落實也是需要人手資源來去做的。舉個簡單的例子，每年的現金派發，要把錢從政府手裏派發到每個人口袋實際並不簡單，沒有足夠的人力誰來去負責派錢呢？因此，民生政策的落實本身也是需要增加人員的，這實際上就出現了“需求制造了新的需求”的現象。

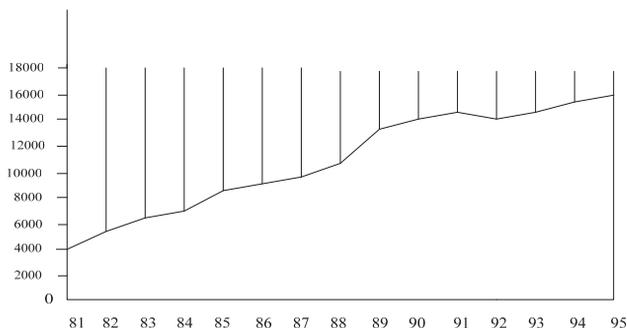
從輸入性管治需求來看，澳門輸入性遊客人次，已由2000年的916萬多人次增加至2013年的超過3000萬人次，可謂是“爆炸性增長”。非常淺顯的道理是，這麼多外地遊客來到澳門，他們不僅去賭場吃、穿、住、行、玩，還要有配套的公共服務和安全保障，而這正是澳門保安範疇回歸後新增2593人的根本原因。總起來說，澳門社會的急劇發展要求政府不斷增加公共物品和服務的供給，並對公共物品和服務質量提出了更高的要求，而政府對公共物品和公共服務的有效供給，不僅要滿足本澳市民的“內需”，而且還要針對輸入性遊客的“外需”。在這種情況下，政府規模擴張是社會倒逼的結果。

1. 資料來源：澳門特區政府行政暨公職局公共行政研究中心。

三、基數（歷史）規模與總體（現實） 規模變化的關係

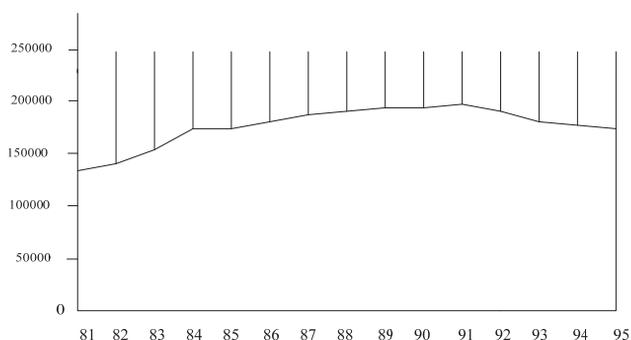
政府的基數規模是指其歷史上的規模狀況，基數規模的大小顯然是影響現實規模的重要因素，因為前者會對後者產生重要的路徑依賴作用，畢竟政府規模（主要是人員規模）難以像社會期待那麼容易精簡。其中道理和中國人口增長的特點相類似，由於人口基數太大，即使中國每年人口增長率很低，一年下來也會增加數量膨大的人口總量。據統計，澳葡政府時期的公務人員在1981年有5063人，到了1985年已達8433人，若以1985年的人數與1974年的2720人相比，二十年間就激增了3倍以上。若以1981年與1991年的在職人數比較，增幅為3倍多；而從1985年的8433人到1995年的16574人，人數亦上升了接近兩倍，平均年增幅為8%（見下圖1）。²由此可見，澳門公職人員人數的增長是極不正常的。反觀當時的香港（見圖2），其公務人員增幅較為平均。若以1981年129217人與1991年的191027人相比，增幅為14.8%；而1985年的172000人與1995年的179972人相比，增幅為10.5%。1992年至1995年的人員卻逐年遞減，與澳門的情況恰好成反比。

圖1 澳葡政府時期公共行政在職人員演變情況



2. 林韻薇：《澳門公職人員膨脹及其治理對策探析》，中山大學碩士學位論文，1997年，第48-50頁。

圖2 回歸前香港公共行政在職人員演變情況



綜合上述可得出：一方面，回歸前澳門政府公務人員規模就已經很龐大，這種規模實際上與當時的經濟社會發展水平是極不相稱的。但回歸後，這個龐大的基數規模遺留給了特區政府，導致現在的增長空間較為緊縮。另一方面，回歸前澳葡政府規模的增長速度極其驚人，無論是與同時期的香港比還是澳門自己與自己比，這種增幅都是非正常的。1985—1995年十年間，澳葡政府公務人員平均年增幅為8%；而從2000-2011年十二年間，澳門特區政府公務人員年均增幅為4.1%。兩相對比，回歸後澳門政府的公務人員增長速度還是遠遠低於回歸前的水平。當然，這不是借歷史來詮釋現實的合理性，而是告訴社會一個道理，我們審視澳門特區政府的規模還應有一個歷史角度。

四、香港政府與澳門政府規模結構比較的關係

香港與澳門同屬特別行政區，回歸的時間相差不多，而且社會發展情況近似，因此在很多方面兩地經常被拿來對比，政府規模也不例外。社會上就有一種常見觀點認為，“香港政府規模比澳門政府規模小”。然而，這種比較由於不是內部結構性差異的具體比較，因而也帶有很多以偏概全的問題。由下表2可見，如果單從公務人員佔人口比例角度看，2011年澳門公務人員佔澳門總人口的比例為4.61%，相應地，香港佔2.24%，表面看似乎澳門的政府人員規模要比香港大。但正如前文所分析的，澳門和香港的政府公務人員的意涵很不一樣，前

者取廣義，後者取狹義。因此，如果澳門也像香港一樣，採用狹義的公務人員來統計，其公務人員佔人口的比例肯定沒這麼大，有可能和香港的政府人員規模差不多。

更為重要的是，如果從二者的一些內部結構指標來分析，我們會發現很不同的結論。從公務人員佔遊客比例來看，澳門的0.1%要比香港的0.3%少兩倍。眾所周知，自2003年實行“自由行”政策以來，到訪香港與澳門的外地遊客均連年增長，而遊客的持續增加，必然給兩地的社會管治帶來更多的負擔與壓力，需要擴編人員來應付。但從外來遊客與本地面積和人口的比例來看，顯然澳門要面臨大得多的壓力，可是澳門公務人員佔遊客的比重卻要遠遠小於香港。另外，澳門與香港兩地均有大量外勞，政府必須投入不少人力和物力資源加以管理，從公務人員佔外地僱員比例來看，澳門的29.89%也要比香港的94.66%小很多。因此，這兩方面的數據說明，澳門特區政府公務人員規模不比香港特區政府大，甚至在相關維度上看要比香港小。

表2 港澳公務人員規模的結構比較
(截至2013年數據)

| 地區 | 公務人員 總數 | 人口 (千人) | 公務人員佔 人口比例 | 遊客 (千人) | 公務人員佔 遊客比例 | 外地僱員 (千人) | 公務人員佔 外地僱員比例 |
|----|------------|------------|---------------|------------|---------------|--------------|-----------------|
| 澳門 | 28 | 607.5 | 4.61% | 29325 | 0.10% | 138 | 29.89% |
| 香港 | 162 | 7221 | 2.24% | 54300 | 0.30% | 357 | 94.66% |

資源來源：香港統計處、入境處、公務人員事務局及各法定機構；澳門行政公職局。

五、澳門的特殊政治地位與政府規模的關係

這個問題非常重要，它是政府規模理論研究中的視角盲點，但實際又是我們審視澳門政府規模問題時無法回避的因素。眾所周知，澳門回歸前，葡澳政府是把澳門這樣一個23平方公里、40多萬人口（回歸前的實際數據）的小微城市作為海外一個省來管理的。即使地方如此之小，澳葡政府還是設立了代表中央行政的總督及其7個政務

司，以及代表地方行政機構的澳門市政廳和海島市政廳兩個市政廳，擁有七、八十個局級機構。回歸前的這種政府宏觀架構，必然造成管理層次與管理幅度嚴重失調或機構重疊臃腫的問題。更為嚴重的後果是，澳葡政府的這種政府架構對回歸後的特區政府產生了重要的路徑依賴。回歸以後，澳門成立特別行政區，雖然撤消了嚴重疊床架屋的兩個市政廳，但考慮到人員分流後帶來的政治壓力和社會穩定因素，兩個市政廳原有的公務人員基本保留到新成立的民政總署。與此情況相似，雖然特區政府撤消了澳葡政府時期的7個司級機構建制，改為5司建制，但撤消的2個司級機構，其人員也基本分流到新組建的5個司中。也就是說，新成立的澳門特區政府的規模事實上不比澳葡政府規模小多少。

更重要的一點是，雖然澳門的面積、人口、經濟規模不可與香港同日而語，但二者的政治地位和規格是一樣的，均是隸屬於中央政府管轄的一個特別行政區。因此，“麻雀雖小五臟俱全”，澳門雖是一個微型經濟體，如果僅從回歸初的面積、人口、經濟總量看，相當於內地一個鄉鎮或縣的規模，其機構設置和人員規模應大致接近鎮級或縣級政府的水平，但其機構設置也必須和香港特區政府一樣，也要有立法、行政、司法、監察、審計、海關等重要政府架構，同時又分司、局、廳、處等多個縱向管理層級，甚至其司級機構比香港特區政府還多。這種政府架構和組織設計一方面是尊重澳門幾百年的發展歷史，另一方面也有《基本法》所創設的法理依據做支撐。因此，評判澳門特區政府的規模，還必須從歷史和宏觀政治的高度考慮其特殊政治規格而導致的“先天性膨脹”問題。也就是說，如果我們說澳門特區政府規模的的確確存在膨脹的現象，那也得把這種“先天性膨脹”因素首先考慮進去。這樣，我們就不會簡單以澳門的面積、本澳人口規模來機械解釋澳門政府規模問題。否則，我們始終無法解釋：澳門與珠三角某個中心鎮（街道）的面積與人口規模相當，但為何二者的政府規模會有如此大的差別？

綜合上述五方面分析，筆者的總體結論是：回歸以來，澳門政府規模尤其是公務人員規模的確存在增長的趨勢，然而其增長主要是源自澳門內外客觀需要而導致的結構性增長；無論從歷史對比還是與香

港的橫向對比來看，澳門特區政府規模的增長並非無序、混亂的增長，而是表現出較為穩定的上漲。評價澳門政府規模是否膨脹的問題，不能僅憑某些個案或職能範疇存在的問題來草下結論，更不能因此就說特區政府存在普遍的官場“帕金森”現象。尤其重要的是，必須把特區政府的特殊政治地位與政府規模的“先天性膨脹”聯繫起來看待，否則，批評者很容易步入“攻其一點，不及其餘”的誤區，甚至帶著“既想馬兒快點跑，又想馬兒不吃草”這種矛盾的心理，對特區政府規模增長問題作出欠科學的分析。另外，政府部門尤其是基層部門自身的意見和聲音也必須引起重視。比如，筆者在實地調研中，聽到不少受訪對象對社會上批評政府規模過度膨脹感到委屈，他們的共同感受是：由於人手不夠，政府部門尤其是很多涉及民生問題的部門幾乎和內地政府一樣是“5+2，白加黑”在超負荷工作了，為甚麼社會上還是批評澳門政府規模過度膨脹呢？這確實應該引起澳門各界的理性思考。

