

澳門過渡期公共行政論文集

編輯 呂國民



澳門過渡期公共行政論文集

編輯

呂國民博士

書名

澳門過渡期公共行政論文集

編輯

呂國民博士

出版

澳門大學出版中心

封面及製作

澳門大學出版中心

印刷

澳門大學印刷房 文華印刷

印製數量

500

國際書號

99937-26-02-8

出版年份

2000

©University of Macau

目錄

序	1
過渡期的公務員制度	
澳門公務員本地化	5
澳門公務員之聘用及培訓制度	27
澳門公務員的薪酬及福利制度	43
澳門公務員晉升及獎懲制度	59
澳門公務員的績效評估及改善績效表現的建議	71
澳門公務員的退休制度	91
澳門公務員在主權回歸後的變革	101
澳門成立特區政府的行政架構重組	
論澳門警隊的架構重組	111
澳門反貪污暨反行政違法性高級專員公署的工作成效	155
探討澳門設立審計署的具體安排	165
試論澳門海關部門的組建	179
試探澳門兩市政廳的發展前景	191

序

這本書所編錄的文章都是澳門大學中文公共行政課程最後一屆學生的畢業論文。澳門大學中文公共行政課程在一九九一年度設立，目的是培養本地的公務員，八年來，這課程培養了不少畢業生在政府機構中服務；一九九九年澳門回歸在即，澳大中文公共行政課程亦完成歷史使命。

編者是這些學生的論文指導老師，在協助學生訂出研究題目時，盡量鼓勵他們選擇與澳門過渡期有關的而且是急需解決的問題作研究。通過對這些問題的探討，希望學生能學以致用，將公共行政課程所學的應用於解決澳門回歸後面對的實際問題。故此，文章題目雖然多樣化，但都是環繞與澳門過渡期有關的問題所進行的實證研究。

本文集分兩部份，主要集中討論過渡期的公務員制度和過渡期後澳門特區政府的行政架構重組問題。這本書所編錄的的畢業論文是於九九年四月份的時候提交的，距今已有一年多，內容上可能有些已不合時宜，但仍然具有參考價值。本書能夠出版，主要多謝澳門發展與合作基金會的贊助，名流政策（澳門）研究所的協助，謹此致謝。我希望這本文集能引起更多人關心澳門的公共行政事務，亦以此作為澳大中文公共行政課程在過渡期公務員培訓方面的一塊里程碑。

呂國民

2000年4月於澳門

過渡期的公務員制度

澳門公務員本地化

周國健

前言

1987年中葡兩國簽署有關澳門前途問題的聯合聲明，訂明中國在1999年12月20日恢復對澳門行使主權，成立澳門特別行政區，並維持現行社會制度及經濟制度五十年不變。

澳門過渡期內，“三化”問題一直備受各界關注，其中公務員本地化至為關鍵，因它關係到將來特別行政區的有效運作及“澳人治澳”的落實。在公務員本地化方面澳門政府過去多年也做了不少工作，包括培養專業人才，完善公職制度等等，但本地化進展一直未如理想，中方和澳門社會都認為進展與澳門回歸的實際需要仍有相當距離，必須加快步伐，尤其司級職位。此外，行政當局到近一兩年才提升大批本地人擔任中、高層職位，會否“急就章”？提升制度是否公平、客觀？對此公務員團體及社會人士都有各種意見。

一、澳門公務員本地化的緣起

(一) 澳門公務員架構

1. 公職法律制度發展

葡萄牙自19世紀中葉開始統治澳門，一直未在澳門建立公務員制度，直到1976年葡國國會頒佈〈澳門組織章程〉，除介定了澳門地位外，更明確了澳門公共行政系統的發展方向，例如：〈澳門組織章程〉第65條規定：「公共機關的人員不論職級，概隸屬澳門地區本身的編制，只受其所屬機關約束及監管」。

期後，自80年代開始，澳督根據〈澳門組織章程〉賦予的權力對澳門公務員制度作出改革。1984年頒佈〈澳門行政組織架構總綱〉、〈公務員一般職程〉、〈進入公職條例〉以及〈領導和指導人員章程〉。1988年廢除葡萄牙〈海外公務員章程〉。並頒佈了〈澳門公務員和公職人員紀律章程〉。自此之後澳門正式建立起自己的公務員制度。

但相關的條文仍比較零散，於是1989年8月至12月澳督先後頒佈了四個重要的公務員法例，包括〈領導及主管人員通則〉，〈外聘人員通則〉，〈澳門公共行政一般及特別職程制度〉，〈澳門公共行政工作人員通則〉，使澳門公務員制度較為完整和統一。期後在92，95及98年，為使其更合乎現實需要，而作出一些輕微的修訂；總的來說，這四項法例（俗稱「一攬子」法例），構成澳門公務員制度重要的法律基礎。而且實際上加強了對外聘人員的控制，對職位代替、免職補償條件、一般職程和特別職程、職程、職級和職位的橫豎向架構、以至公務員錄用、晉升方式與條件、福利和紀律等作了更明確和更富彈性的規定，在較大程度上回應了過渡期公務員本地化的要求。

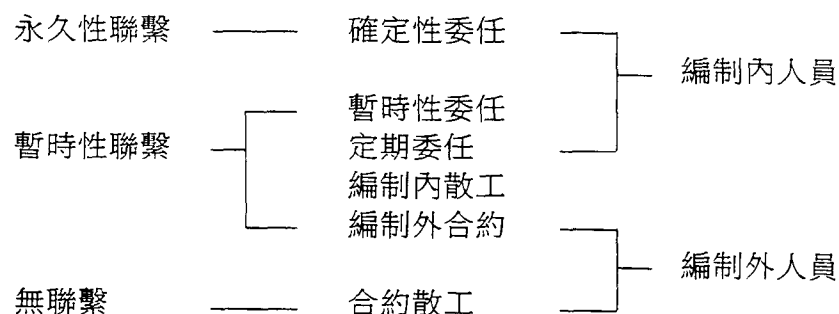
2. 組織結構

在整個公共行政系統內工作的人員，統稱為公務員，但實際上應可細分為三類人員：

1. 公務員：是指確定委任之編制內公務員，這些人員與政府有永久性聯繫。
2. 服務人員：又稱為公職人員，是指其任用形式為臨時委任、編制外合約、編制內散工及定期委任之服務人員，這些人員均被視為與政府有臨時性聯繫。一旦合約或委任期滿，這種聯繫即告消失。
3. 其他：是指散工合約人員、包工合約人員及私法合約人員。這些人員與政府只有不穩定聯繫。

資料來源：行政暨公職司，《97 澳門公共行政之人力資源》，澳門行政暨公職司，1998 年 4 月，頁 A6

以上三類人員跟政府的聯繫方式不同，導致人員的任免方式、晉升制度以至具有權利與責任都有一定程度的不同，下圖為澳門公務員的編制結構：



資料來源 吳志良：〈政治篇--公務員〉。載自《澳門總覽》，澳門：澳門基金會，1996 版，頁 133。

澳門公務員任用方式有委任和合約兩種，如上圖所示，委任分有確定委任或臨時委任，前者俗稱實位，而後者是過渡到前者的必經階段，需一年或兩年時間。實位入職必須經筆試、面試、文件審核等步驟來作甄選，而有關程序及結果須在政府憲報上刊登，招聘程序較為嚴謹。而編制外合約及合約散位等編制外人員的招聘程序都較為寬鬆，只要投考人具備擔任公職的一般條件¹，政府與之簽訂合約便可，而且當需要進行甄選，通常也只採用面試及文件審核。當被定期委任的人員本身已具確定委任的身份時則為公務員，否則祇是公職人員。根據政府統計資料，截至 1997 年 12 月 31 日止，編制內確定委任（實位）人員只佔全體人員的 40.39%，而非實位人員反而較多，佔 59.61%，（圖 1）。

3. 職務架構

¹ 行政暨公職司（1997）：《澳門公職法律制度》，澳門：行政暨公職司，頁 115 至 116。

澳門政府各個行政機構都具有一系列常設職位，即人員編制，該編制由澳督根據〈澳門組織章程〉賦予權力通過而設立。政府人員編制雖然經過簡化，但仍很複雜。有 111 個職級，由上而下以級數伸展的縱向職程和 157 個職級高低由左至右排列的橫向職程。此外還有 48 個不納入職程的職位，和 21 個舊職級。把職程、程級和職位歸納為 8 個職業組別或稱人員組別，下表可清楚看到該 8 個級別及其職位名稱，而（圖 2）可比較各級別人數佔的比例：

職業組別	職位名稱
領導/主管人員	包括各機關的領導人員（司長、副司長、協調員、主席、司令）、主管人員廳長及處長、組長、科長、助理、保安系統內之第一及第二級主管）。
高級技術人員	包括翻譯員、顧問培訓員、顧問、高級地球物理技術員、高級氣象技術員、獸醫、資訊高級技術員、醫生、司法警察司偵查員及其他澳門公職法律制度的高職層之技術職級。
教師人員	不只包括官立學校之教學人員，同時並包括專門學校的教學人員，例如預備和中學教育教師、具基本學歷的教育助理員和教育服務人員。
技術人員	包括郵務技術員、統計技術員、財政技術員、資訊技術員、文案及其他澳門公職法律制度規定技術職程。
專業技術人員	包括技術輔導員、助理技術員、繪圖員、護士、技術稽查、刑事助理及督察、司法文員、會計員及登記與公證人員。
行政人員	除一般行政職程之職級外，還包括郵務員及繕錄兼打字員。 工人及助理人員在其他助理人員中，包括衛生司負責人、市政警察、雜役、司機、海員及衛生司助理員。
保安人員	包括消防員、警察樂隊隊員、澳門保安部隊軍事化人員、司法警察及獄警。
未列明者	包括不被納入前述各職業組別內之人員，特別是那些未能區分職級的人員。

資料來源 行政暨公職司 (1998)：《97 澳門公共行政之人力資源》，澳門：行政暨公職司，頁 A3 至 A4。

值得注意的是，領導及主管級人員目前人數有 662 人，他們在行政機關內負起管理、協調、及監督的工作。司級機關內，“領導人員”指司長、副司長，屬最高層的人員，負責機關整體的管理、監督。“主管人員”指廳長、處長、組長、科長，負責附屬單位的運作及紀律上的協調工作。如此重要的職位，不論是回歸之前抑或之後，對政府的良好運作起決定性的作用，故此在選人任用時必須謹慎。

從（圖 3）可看到公務員人數的增長，1981 年起計十七年內除 1992 年有負增長外，每年都上升，增幅超過 3 倍。截至 1997 年 12 月 31 日，澳門公務員總人數有 17589 人，同一時期澳門人口為 422046 人²，而勞動人口約為 210900 人³。比較之後，即每 24 名居民

中就有1名公務員，或者12個勞動人口就有1名公務員，比例較鄰近的香港、台灣等地都要高。故此近幾年不斷出現要求精簡政府架構、控制公務員人數等的社會聲音。

(二) 公務員本地化的提出

1. 被外國管治的殖民地地區在回歸其祖國前，均需實行各種準備工作，公務員本地化是其中一項，是指公務員隊伍從殖民管治時期以外國人為主體，轉變以本地人佔多數，此為一項必要而且特殊的安排。而這特殊安排愈早推行就愈好。愈早提出愈有利於政權順利交接以及行政管理正常運作。香港正是個好例子：九七年回歸時政權平穩過渡，政府運作良好，這些跟過渡期內做好的各種準備工作有分不開的關係，當然包括了公務員本地化。同樣地這種特殊安排對於澳門也當然是必要的，在八零代尾公務員本地化開始被提出，政府並開展有關的工作。

2. 1987年簽署的〈中葡聯合聲明〉規定澳門特區實行“一國兩制、高度自治、澳人治澳”要落實這原則，就是行政機關的主要官員由中國公民擔任，整個公務員隊伍結構要跟澳門人口結構相適應，即公務員人數中華人佔主體，尤其是中高級職位。正如〈中葡聯合聲明〉中明確規定未來澳門特區是由當地人組成，〈澳門基本法〉第一章第三條“澳門特區行政和主要機關由澳門特區永久性居民組成”，第四章第六十三條“特區主要官員由在澳門通常居住連續滿十五年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任”，以及第四章九十八條及九十九條等有關特區公務員的規定，都為過渡期提出和推行公務員本地化給予充分的法理依據。

(三) 公務員本地化的意義

公務員本地化作為迎接“一國兩制”這偉大構想，及特別行政區的成立而作的準備，它當然具有重大的歷史意義。此外，對於澳門本身它就有以下主要的實質意義：

1. 是確保政權順利過渡和保證行政運作持續與穩定的關鍵——為實現“澳人治澳”就要在過渡期內吸納足夠的本地中國公民進入公職，並逐步提高他們在中高層公務員中的比例，達至以本地人接替葡人在政府中的主導角色，即是指由葡人治澳向澳人治澳過渡，也就是公務員行使職權的過渡。〈中葡聯合聲明〉明確規定未來澳門特區由當地人組成，〈澳門基本法〉第三條“澳門特區行政和主要機關由澳門特區永久性居民組成”以及第六十三條“澳門特區的主要官員由在澳門通常居住連續滿十五年的澳門特區永久性居民中的中國公民擔任”，所以權力能否順利過渡、政制能否銜接很大程度是依賴公務員本地化的落實。

2. 有助提高公共行政效率——七十年代尾中葡兩國建交，澳門的政治地位得到確認，而且隨著中國大陸改革開放，澳門社會和經濟趁機得到很大發展，政府也因此擴大，公務員人數不斷增加，八零年只有四千多人，到九零年已超過一萬四千人，水漲船

² 統計暨普查司（1999年4月）：《澳門居住人口估計》，澳門：統計暨普查司，頁27。

³ 統計暨普查司（1998年4月）：《就業調查》，澳門：統計暨普查司，頁49。

高，也是很自然之事；但問題是一直以來大批高級公務員是聘自葡國，中級職位多由土生葡人佔據，只剩低級職位由華人擔任；在這格局下，政府領導層由於語言隔膜，文化背景的差異以及對澳門社會環境認識不深，華人即使有學歷及才幹也由於不懂葡語及學歷未被承認而苦無入職或發揮的機會，華人公務員大都感到無可奈何和對政府缺歸屬感，上中下各層公務員都存有各自的問題，行政效率怎能提高呢？澳門人口九成多為華人，當中不乏人才，推行本地化可讓更多有志華人進入政府，尤其中高級職位以取代葡人，本地人為本地區服務，歸屬感自然加強，自然可避免上述由葡人當高層的問題，有利提高政府行政效率。

3. 有助促進將來澳門本身的發展 —— 由於上述原因造成政府效率長期低落，辦事欠缺透明度及行政手續繁複，政府又未有為其他行業發展創造良好環境，區內經濟單靠賭博業，這些都不利本地區工商業發展和難以吸引外資來澳，間接妨礙了澳門本身的發展。所以因應「九九回歸」而推行公務員本地化，從而簡化行政手續，提高行政效率，增加政府透明度，逐漸消除有關障礙，間接促進澳門經濟或其他領域的發展，這目標當然不可能一蹴而就，但無論如何，公務員本地化對達成此目標有著積極意義。

二、澳門公務員本地化的進展

(一) 公務員本地化之推行步驟

1. 創造客觀條件以吸納人才

在前過渡期內，政府為公務員本地化起步作準備，做了數項重要的工作：

A. 完善公職的法例 —— 89 年尾澳門督頒佈俗稱「一攬子」法例，此舉除了作為完善公職制度之外，很大程度上也回應了公務員本地化未來發展的需要。也可視為澳葡政府開展公務員本地化工作的重要起步。法例包括：

- * 一般及特別職程制度（透過 86 / 89 / M 法令制訂），它完善了公務員職程，使之更統一和系統化。
- * 澳門公共行政工作人員通則，（透過 87 / 89 / M 法令制訂），它加強了行政當局在人事管理的權力。同時明確規定公務員的權利和責任以及加入了一些新增福利的條文，包括各種津貼及退休和撫卹方面。
- * 領導及主管人員通則（透過第 85 / 89 / M 法令制訂）將零散的領導和主管人員制度統一起來，並合理化當中的制度。這法令中更提到為本地化為行政本地化需要而設立助理職位，以及在 93 年的 62 / 93 / M 法令對助理官職規定作出修改，其目的是希望培養一批受過大學教育懂中葡雙語的本地華人可以逐步成為未來領導和主管的接班人。

B. 學歷認可 —— 澳門居民升學多會選擇到國內、台灣、香港或英美等地，但過去長期以來該等學歷得不到澳門政府的認可，妨礙了具高學歷的人士進入公職，有見及此，1989 年 3 月 1 日澳督頒布法令 14 / 89 / M，接受具非葡語地區學歷的本澳居民申請學歷認可，有利他們進入公職及能獲得相應職級。

C. 中文官方地位化 —— 澳門政府的運作一直以來以葡語作為唯一的官方語言，此成為本地華人進入公職最大的障礙。直至 1991 年 12 月 3 日葡國政府頒布 445 / 91 號法令，並於 92 年 1 月 13 日在澳門憲報中刊登生效，該法令確認了中文與葡文在澳門具同等地位和法律效力，使中文在澳門政府內使用得到認可，此舉消除了大部份不懂葡文的本地華人投考公職的大障礙，再加上早前已開始認可非葡語地區學歷，雙管齊下，本地華人進身公職逐漸增多，而且可擔任高級技術員等中層的職位。

2. 培育人才

自澳門進入過渡期以來，澳葡政府在培育人才方面做了一定的工作，最為突出的是自 86 年開始每年舉辦赴葡就讀計劃（按法令 78/92/M），期後 90 年開始舉辦中國語言及行政課程（按法令 40/92/M），使到一大批的公務員到葡國或中國進修當地的公共行政、語言及文化課程，（見附表一及附表二）。而且在行政暨公職司和北京國家行政學院簽訂議定書後，自 1995 年還開始舉辦專為政府部門的領導及主管人員而設的中國行政及公共管理課程（見附表三），立足本地區，政府自 89 年開在澳門大學設立中文、葡文的公共行政課程、葡文法律課程及 95 年起的中文法律課程。94 年更頒布法令 174/94/M，設立特別助學金，用於培訓哪些承諾於 99 年後仍繼續為行政當局服務的人員及提供技術進修機會。

與此同時，政府對整體公務員提供一連串的語言培訓，有數以千計的公務員修讀行政暨公職司、理工學院等機構舉辦的葡語及中文課程（其中包括廣州話和普通話課程）。此外，更有為了授予專業技能、知識的學院、中心不斷在培訓本地公職人員，例如：保安部隊高等警校、司法官培訓中心、旅遊培訓學院、前衛生司技術學院、航海學校、工業發展輔助中心等等機構。

3. 推行一系列的措施

92 年公務員總數 15111 人當中有 8786 人是本澳出生，621 個領導及主管人員當中，澳門加上中國出生的只有 321 人，只佔 69%。而 53 個司長全是葡籍，其中只有 8 人為本澳出生；35 個副司長全是葡籍，其中只有 9 人是澳門出生；104 個廳長全為是葡籍，其中只有 23 人是澳門出生。96 個處長全是葡籍，只有 36 人澳門出生，1 人出生於中國。綜合上述資料，288 個職位中，中國出生只有 1 人，澳門只有 76 人⁴，而且當中不少是以葡語為母語的土生葡人，故此當時的公務員本地化程度甚低。各方都意識到有需要加強力度，故此從過渡期中段澳葡政府積極採取一些實質的行政措施：

A. 1992 年 7 月 7 日中葡聯合聯絡小組全體會議將公務員本地化列為重要議程討論，澳門行政、教育暨青年事務政務司黎祖智在會議上詳細介紹了澳門擬定公務員本地化總規則和時間表。

B. 1993 年 9 月 29 日葡國頒布“納編”法令，之後澳門政府隨即於 94 年 2 月 23 日即為此頒布 14/94/M 號法令制定在澳門施行納編的細則。規定合資格的公務員必須在 1995

⁴ 行政暨公職司（1993）：《92 澳門公共行政之人力資源》，澳門：行政暨公職司，頁 II-31, II-49, II-50。

年5月25日作出去留選擇。事實上，納編工作可了解原有公務員的去留意向，在他們作出去路選擇後，哪些職位空缺，可儘快由其他留任公務員填補。

C. 1993年2月18日，總督韋奇立向各司級機關發出政策指導性重要文件——《行政本地化問題備忘錄》，文件中並制定出指導性原則，強制性要求各級領導層在採取本地化措施和制訂推行本地化計劃時遵守執行。

D. 1994年1月25日，澳督再次作出批示，要求機關繼續加強公務員的培訓，提高其素質，進而逐步提拔本地公務員出任領導和主管職務，安排部份外聘人員擔任顧問或培訓導師職務，總督還在批示中要求各機關在90日內制定並向行政暨公職司提交本地化臨時計劃。

E. 1994年8月15日澳督頒布法令第42/94/M號，將凍結多時的編制內空缺再次開考，讓有志留澳的編制外公務員投考。以往要進入一機關的編制內職位，要從該職程的最低級做起，但在這法令規定下的實位開考，允許進入實位的人員，可以在未來一年內，按其具有的工齡（工作年資），以每三年一級投考更高的職級，使工作多年的公務員，不因進入實位職級要由低開始，欲藉此吸引一批現職有經驗的公務員轉為“長工”，從而鞏固本地區公務員隊伍。

F. 1995年6月29日澳督又頒布兩項批示（33及34/GM/95），分別設立公務員本地化關注委員會（由行政、教育暨青年事務司統籌），及各公共機關內部工作小組。欲藉此更密切地跟進及統籌本地化的進展。

G. 1996年4月，澳督再次批示，規定在1996年12月31日前，所有政府機關的處長級以下主管職位必須由本地人士出任。

H. 設立助理職位——早在1989年的“一攬子”法例中，85/89/M號法令已設立了司長助理和廳長助理的職位，其職責是跟隨主管人員一起工作，以便直接培訓本地高級人材來接班。93年11月3日，62/93號法令對助理職務作出修正，不再區分司長或廳長助理，統一稱為助理，以定期委任式任之，被委任者要其備高等學歷（不具學歷者，但專業經驗突出亦可）、掌握良好葡文及中文、在澳門政府任職兩年以上，而且在非外聘人員的技術員中選出。根據機關最高領導人命令，助理可輪流跟隨領導人、廳長及處長執行職務，直至九八年九月撤銷助理職位為止，先後曾委任124人當助理。⁵

I. 設立顧問培訓員職位——1997年6月11日，澳督頒佈法令23/97/M號，為提供技術及培訓的輔助及確保機關的正常運作，哪些由於本地化而讓出職位的原主管人員，在得到澳督批准後，可成為“顧問培訓員”，但任期不能超越99年12月20日，以協助本地化統籌及主管人員熟習工作環境，在培訓員的指導下吸取更多的工作經驗，以提高其工作能力。

經過了上述種種的措施，使得政府有較充足的人力資源可供運用。近年政府內已擁有相當數量的本地技術人員（見附表六），而且以中文為母語者皆佔大多數（見附表七）。顯示政府內已具備不少既懂中文，又較熟悉日常行政運作的技術人員。

但最重要的領導及主管級本地化一直都不理想，到97年底，處級及以下之主管人員中本澳出生的超過七成，122名廳長中只有55.74%是本澳出生，109名正副司長中只有22.93%是本澳出生（見附表四），其中只有一名華人司長（統計暨普查司蔡美莉）；而領導及主管級內以中文為母語的人員只佔49.85%（見附表七），這些都說明了本地化進

⁵《澳門日報》，22/9/98，頁A3。

展的確很緩慢，尤其在司廳級；而社會各界都同意這點，身兼特區籌委會政務小組召集人及現任澳門立法會議員唐志堅認為，目前司、廳級公務員的本地化很緩慢，並表示如果本地化真的要九九九年才實現已經太遲，屆時會影響特區政府的正常運作。而公職人員協會代表羅偉明更表示，澳府公務員本地化進度有如蝸牛，而原因是中高層職位委任關任太政治化，亦滲入強烈的官僚色彩所致。土生葡人組織「根在澳門」顧問委員會主席，現任澳門立法議員歐安利認為公務員本地化理應在97年底前全部完成，好讓本地化人員有兩年實際工作時間累積經驗，這對穩定公務員隊伍，確保未來特區政府的運作是很有必要的。⁶同樣，新華社澳門分社社長王啟人亦認為公務員本地化進展慢，並希望中葡更好地合作，能在九八年底基本完成。⁷

到九九九年十二月二十日公務員本地化必會完成，只是遲早的事，然而按上述數字還有相當多的職位未本地化，估計餘下職位應會在98及99兩年內加速進行，屆時這批新主管及領導將要在欠缺經驗的情況下應付各種難題，包括治安、經濟、以至行政改革等，任重道遠。

(二) 公務員本地化之困難

1. 語言障礙妨礙人才啟用

在過渡期內，培養中葡雙語人才對公務員本地化很重要，長期以來，政府行政運作，以葡語作唯一官方語言。官方書信、政策文件和法律條文全是葡文。即使92年2月中文具官方地位法令生效，由於高層官員全是以葡文為母語，中文使用不被重視。89年學歷認可使一批具大學學歷的本地華人可晉身公職，但不懂葡語始終局限他們在政府內的發展。政府在加強公務員雙語培訓又起步遲。令能掌握中葡雙語的專業人才不多。這樣，基於溝通和信任的大前提，自然會繼續沿用葡人當要職。此外，任用華人時候要求須具一定程度葡文水平，相反無嚴格要求以葡語為母語的人士須掌握一定程度中文水平。在這情況下，某程度上會妨礙了政府內人才的啟用，尤其對於要推行本地化。

2. 公務員本地化工作欠缺完整計劃

從管理學角度看，無論是商業或公共部門，要達到組織訂下的目標，必須要先制訂計劃，包括實施方法、步驟及時間表，以此等作為執行上的依據，否則就會出現混亂。澳門政府在本土化工作上就似乎欠缺制訂一套完整計劃，予人一種「見步行步」的感覺：

A. 93年初澳督向各同級機關發出〈行政本地化問題備忘錄〉，強制性要求各級領導層在採取本地化措施和制訂有關計劃時遵守一些原則，但除此之外，並無具體的步驟、方法及時間表。即使96年初澳督再批示規定在96年底前所有處級及以下主管職位必須由本地人士出任，但此僅局限於中層的職位，對高層位置未有提及。

⁶ 《澳門日報》3/12/97，頁4。

⁷ 《澳門日報》2/12/97，頁1。

B. 助理職位的設立，多年來社會各方要求加快公務員本地化，政府在多方壓力下才於九四年批准一些部門開設助理（74/94/M訓令），但效果並不理想，例如助理無受上級重視，仍舊做同樣的工作，或上級不授予知識及實踐機會，主管領導位置仍然由葡人擔任，對此有公務員團體認為政府設立助理是敷衍應付，實質作用不大。確實地，若果決心要培養一批合格的接班人，當局何不為對主管／領導職位設置副職，令接班人邊做邊學，肯定得到更多鍛鍊和學習的機會。

C. 顧問培訓員在距回歸只有兩年時間的97年才設立，似乎晚了一點，導致作用不大。理應早在四五年之前，就安排那些外聘的高層人員轉當顧問以協助及訓練本地人。以避免上位的本地人將來因為經驗不足而影響日後的表現。另外，據一些公務員團體反映，從實際工作情況看來，有需要在一些法律、衛生範疇的機關設立多幾名顧問培訓員，而其他的公共機關可以減少設立。

3. 執行過程欠監督

監督或稱為控制，在組織的運作及管理中是重要一環，可以產生“回饋”作用，讓管理者在執行政策過程中能及時作出修訂，將偏差修正，以能順利達成目標。澳門政府本地化工作正是欠缺了這重要一環。澳門政府曾於90年10月設立“過渡時期事務暨計劃辦公室”，95年6月29日澳督批示成立“公務員本地化關注委員會”，兩個組織的職能都只是對有關本地化工作進行評估、研究及提建議，並無權力監督各政府部門去執行有關工作；而後者雖由行政教育暨青年事務政務司統籌，但並不表示有監督權或強制力，因各政務司是協助澳督管理行政機關，他們之間地位互不隸屬，權力不分大小。在欠缺具監督權的統籌部門的情況下，當有機關不按〈行政本地化問題備忘錄〉的指引執行或是馬虎了事，會導致有關工作無法得徹實執行，譬如：

A. 93年初頒布〈行政本地化問題備忘錄〉的時候，並指示要減少外聘人員，有系統有目的吸收本地人才進入澳門行政架構中。但往後的幾年，從葡聘請的中高層公務員人數並無顯著的減少，而且95年領導及主管級人數較93及94年的還要多。（見附表五）

B. 92年7月7日中葡聯合聯絡小組全體會議中，澳門政府介紹了澳門擬定公務員本地化總規則和時間表。按照計劃，到1995年，50%的司長和副司長，70%的廳長和80%的處長均由本地人出任。但可惜上述目標即使到了97年底仍未得到實現。（見附表四）

C. 96年4月澳督又批示，指令各機關所有處長及以下主管職位要在96年底前由本地人出任，但又無按時完成。即使到97年底都還有約一成職位仍由葡人擔任。（見附表四）

（三）公務員本地化的新問題

1. 公務員人事管理欠缺中央統一機構

澳門各政府機關，不論是中央行政亦或地方行政上的機關，以至行使公共職能的非政府機關，例如，公務法人或基金會，大部分都設有人事部，即使因規模小，不設立人事部，但亦會負起人事的管理，包括人員招聘、調動、升遷、評核、培訓，以至薪酬福