

主編 婁勝華

澳門人文社會科學研究文選

澳門人文社會科學研究文選

行政卷

下冊

 澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

出版

澳門人文社會科學研究文選

澳門人文社會科學研究文選

行政卷 下冊

主編 婁勝華

澳門基金會

出版

澳門人文社會科學研究文選

行政卷

主編：婁勝華

出版：澳門基金會

e-mail: ieinfo@fm.org.mo

封面設計：李耀斌

植字排版：嘉華印刷公司

印刷：嘉華印刷公司

印數：1000套（一套兩冊）

版次：2009年3月第一版

定價：澳門幣160元（上、下冊）

ISBN 978-99937-1-050-9

© 版權所有・翻印必究

澳門公共行政宏觀架構的模式

金邁豪 *

一、緒論

（一）模式問題

模式是抽象的建築。能夠感覺一個形狀，不能辨別一個具體的物體，未能與現實相適應。然而，勾畫模式的輪廓是可能的：有關主線，在內裡繪出一些能賦予現實個性及給予其外貌的東西。

為澳門公共行政尋找一個模式，其實並非一項如上述般怪異的工作。無非是勾畫出一個輪廓、一個形狀，這個輪廓或形狀是作為構成各個部門架構的框架，而它們是一個同質和聯貫的整體的組成部分。

在此，和其他模式一樣，要找出作為架構圖所依據的學說原理。這個問題才是最根本的，因為在最後的分析中，接受這些原理就表示接受這個模式。

一般來說，圍繞原理的討論是溫和的：處於理性的層面。不同的是將現存架構的實際情況適應已建立的模式。換言之，就是改變現實去服從模式的原理。眾所周知，在這種情況下，如果接受者沒有預先透徹瞭解模式所蘊含的理性，將可能產生偏重感性的複雜現象。

對此，本人認為勢必要花費足夠的時間來分析和討論上述原理的合理

* 時任澳門行政暨公職司司長、《行政》雜誌社長

性。

（二）架構概念的新趨勢

與古典主義、新古典主義和構造主義學派所擁護的學說背道而馳，越來越趨向富有彈性的架構。

標準方式已不復重要，但任何時候都不會丟棄這個鮮明的定義：由誰人下命令，需要做甚麼和由誰負責執行。

當我們處於私營機構時，這個簡單的規則尚算足夠，因為它有保證欲取得效力與效率的非常強烈的利益和價值在內：利潤，這是公司生存的條件；管理者的威信；職員的晉升及其他福利等等。

但是，公共行政就極少提及這些價值。另外，責任在權力層內消失：認為在某人之上永遠有“一個人”會對出錯負責任；原則上，職業是穩固的，因為公共行政不可能倒閉；負責人在批准經費時，通常不會從任何盈利或收益的角度去考慮，只須在有關預算項目中存有金額、嚴守過程和結帳的會計規則，就會批准通過。

如上所述，我們似乎可以下結論說企業和公共行政兩者的彈性架構問題是不可相提並論的。故此，一些規例、標準及公式是不可缺少的。

（三）接觸的對象

我建議按照上面所闡述的意見，試驗架構模式的一些構成原理；接着我會嘗試為澳門的公共行政勾畫一個模式的主線；最後，我會就關於實現（此處書面意義為填滿）這個模式的步驟作簡略的註明。

二、架構模式的原理

在制定支配架構模式概念的原理之際，必須首先聲明在每個具體的情形

下，不單止存在一個可能的模式。

技術上各種各樣的設想都應該考慮到，可能出現支持多於一個以上的有效論點是不足為奇的。

故此，我們似乎可以下結論說，某個架構的概念應建於堅固的技術根基之上，但亦不排除這個方式的人為特徵。許多時候，一個架構運作的效力取決於管理人的“天才”比取決於所採用方式的技術完美性為多。經驗證明被認為缺乏技術的架構從其取得的成果來看，卻十分有效力。所以，我們易被引導作出這樣的結論，將運作的缺點歸咎於架構，可能會不自覺地隱藏了其他方面的缺點：例如領導才能、激發才能、策劃才能、鑒定才能、決定才能等等。

在澳門，架構模式的概念問題有一個地區的本身條件，行政當局正處於過渡期，1999年12月20日後完全由中華人民共和國行使主權。這個情況使人不免關注為澳門所塑造的架構模式要有利於澳門特別行政區和中華人民共和國中央政府的未來關係。

目前，我們所擁有關於中華人民共和國的架構及運行機制的知識，不足以指導我們有效地建立一個能確保這種融洽關係的模式。總而言之，必須接受一個事實，就是今日建立的任何模式一定是暫時性的。

但是，嘗試將現有系統合理化是有可能及有希望的。談到系統合理化並非表示一定要改變它，而是表示進行反思，突出現有系統的缺點（若存在的話）及優點（一定存在）。假若考慮過這些因素而得出結論，這個情況正是此時此地所希望的，即使如此，我們已經將這個系統合理化了，因為從此刻起，能以剛知道的理由來解釋現有系統的採用，但需要保留一些基本原則。在下面數段我們將進行分析。

架構圖的基本問題在於採用適當的決策，令到任何架構的主要因素無論何時都能明確和公開：

- 1) 組織成立的目的或目標；

- 2) 為達到這些目標而需要開展的活動；
- 3) 誰負責執行已規定的活動；
- 4) 誰有權及負責下命令、指導及決定；
- 5) 組成組織的人員向誰呈報。

因此，需要描寫與公共行政有關的每個因素的特色。

唯一能解釋公共行政存在的原因在於實踐政府的目的或最終的策略價值：司法、教育文化、治安、良好的經濟和良好的社會。

這些可謂是公共行政的基本功能。直接實踐這些有價值的活動是有效的或實際的。但行政當局的工作空間是無窮無盡的，有些輔助活動雖然不以行政當局的最終目的作為其直接和即時的目標，但仍不可缺少。

這就是在整個行政活動中具有相當分量的器械和技術——概念活動。

重要的是描寫行政當局這些活動的特徵。這就是：為了實現政府的目的，行政當局如何擔當其角色。可將其濃縮為兩個基本的行動方式：第一，透過管治功能確保公眾利益及平等對待市民；第二，透過向公眾提供服務，無論是主要的服務，或是因管治活動而產生的服務。最後，還可以扮演一個促進發展的角色，甚至一個候補的角色，當私人的主動參與沒有在被視為主要的範圍內顯示出回應的能力時。

政治—行政體系的主要選擇在於重視私人的參與或重視對行政活動的參與。我們正在嘗試勾畫的模式是為私人的參與賦予特權，顯而易見在以下方面：保持良好經濟的最終價值、教育文化和良好的社會均衡、積極實現司法和治安的價值方面。

為了總結對構成所期望的架構模式的有關學說的原理之意見，最後剩下描寫公共行政的權力—責任制度的特徵。

在這方面，職級的所屬明顯佔了優勢，雖然功能所屬亦有所規定。因此，權力—責任體系的組織屬於職級—功能的類型。

例外地，亦可以找出一些公式化的運作方式，在某些情況下，這可謂是期望和值得採用的公式。

考慮過這個體系的優點及注意到行政運作的專有特徵，我認為沒有理由去更改它。因此，應該保留其最顯著的主線及加入所主張的模式。

三、架構圖的準則

正當全神貫注給予形狀及在行動上籌劃新的組織實體的實際情況，或希望重新考慮現有的組織時，所有關注的問題中首先是找出要開展的活動，以達到正在討論中的組織的最終目的。接着，將上面提及的組成架構的各種因素合理地結合起來。形形色色的組織所累積的經驗勸誡我們，在致力結合架構的因素時，應考慮保障一些價值的基本準則，缺少這些準則很可能使組織功能的各種秩序產生失調。

我簡略地提及較明顯的準則：

（一）活動的同質／連帶性：將性質截然不同的活動加入一個附屬單位是不適宜的。同樣，將目的或性質相同的活動分散在不同的附屬單位亦是不宜的。

（二）工作的精簡：是避免權限的重疊，不單止為了因重複工作而導致開支增加，亦為了避免權限衝突的情況，及由此而可能產生潛在的磨擦。

（三）避免遺漏：所有發展的活動應由某人或某個附屬單位負責。在合理的組織內，不應有權限的“架空”。

（四）協調單位：為使資源得以適當調配，努力和成果得以一致，每個有連帶活動關係的附屬單位整體應有一個共同的直接協調。

（五）人力物力資源的節省：得悉隨着架構的增加而在職人員相應增加的趨向（柏金遜原理），宜將附屬單位（橫向和縱向）限制在必須的最低程度內。另一方面，組織的共同資源，無論是器械類型或技術類型，假若有一

個共同管理，就可以更合理地使用。

（六）連繫的簡化：附屬單位網越大，決定程序就越緩慢。從問題誕生的始端直至必須作出決定的末端，應將因職級而產生的連鎖報告和意見減至最少，以減少及加快決定程序。

四、澳門公共行政模式的主線

我由始至終所闡述的意見，加上我所認為的澳門現狀及對澳門的期望，使我認為以下描述的指導方針正是我們重新考慮澳門公共行政架構框架的思想力量。但是，它們應被視為是工作建議，這個問題上面已提及，是不容置疑的。

充分明白到所找尋的模式需要長期遵循兩個基本原理的廣泛及公開的分析：模式的合理性及其與現實的適應性，透過行動上具體系統的努力，想像及預見所採用模式的實際效用。

在執行中不應滲入感情成分。否則，失敗的危險性頗高。

因此，我建議模式的基本路線如下：

（一）減少行政當局的參與

在這方面，要仔細分析一些可以被私營化，或可以批給方式交予私營實體，或甚至組織混合資本企業的活動。在這些模式被視為不適當的情況下，儘管如此，亦可以考慮公共機構的模式，小心衡量採用以私人法例規則為基礎的人員制度的優劣。

這一思想路線包含了部門的組織策略，逐漸利用已成立公司的應付能力來實現工作及計劃，而非為公共部門裝備人力物力，將其當作私營公司。如果遵照這一方針，公共部門可以（及應該）將其資源集中在策劃、施工計劃的編制及工程或服務的開投，監督的執行及工作的管理上。

（二）將現有的公共部門集中在同質或同類的協調範圍內

這個指導方針經過仔細分析部門現行的職權和權限，依循上面所描述的同質、工作精簡及避免遺漏這些原則，來考慮其在適當規模的組織單位及附屬組織單位內的分配。不贊成在目前存在的部門上簡單設立一協調級的方式，因為這樣做只會在現存架構中設立多個級別，這會使架構更加冗贅。毋庸置疑，這是非常重要的工作，這決定的敏感性直接影響人們，所以必須是一個慎重及盡量多參與的過程。

在這方面已進行一些反思。根據在不同範圍的試驗而得知的結論，估計約九或十個協調範圍可被考慮。

或許有些部門因其工作性質不可以列入被考慮的同質整體內。在這些情形下，這些部門會維持其級別所屬或直接或透過政務司隸屬總督。但是，這個模式只屬特殊性質。

我在上面提及的活動，這類型的情況大約佔六個。

（三）宏觀行政架構的組織單位分為三級

法例訂定質和量的標準來劃分每個部門應屬的級別。這些標準的運用和部門的劃分由總督委任的委員會負責。

預料可能會考慮有下列特徵的領導級別：

第一級——總領導層：是擁有較廣闊活動範圍的協調單位，直屬總督或一政務司，轄下至少有兩個屬第三級的部門。

第二級——司：是次於總領導層的單位，可以直屬總督或一政務司。

第三級——署：原則是屬總領導層管轄的附屬單位。但在特殊情況下，亦可隸屬一政務司或總督本人。

(四) 架構的縱向發展（附屬組織單位）限制在下列其中三個級別：廳、處、組及科

在所主張的模式中，可隸屬任何較高級別，但廳不能由領導第三級的署來管轄。

訂定附屬組織單位的級別亦應遵守監管、責任、技術及所要求專業範圍的標準。

(五) 取消排列式的隸屬

此舉是不能接受的，除非監管單位或附屬單位本身擁有並沒給予屬下單一附屬單位的執行權。

(六) 預料設立策劃的領導職位的可能性，在正式的架構中不等於附屬組織單位

該措施在於更有彈性地回應以計劃形式在高科技或技術革新範圍內的活動發展需要，而無須用附屬單位來加重正式架構的負擔。

(七) 用部門的行政自主原則作為準則

這樣，主管人在其權限範圍內有能力實踐已確定和可執行的行政活動。

(八) 加強領導者的管理能力

這是上款主張的模式所產生的後果。為此，領導及主管人員章程會詳盡賦予其本身職權。這個方式明顯地令領導及主管人員在所授予權力增加的同時，在決策上增加了責任。

(九) 在公共行政內建立管理會審制度

法例指定一具資格的實體來擔任這個工作，亦定出其活動情況及限制。

需要明確這是一個管理會審機制，而非一個監察、審查或管理機制，這些工作屬於其他範圍。管理會審處旨在發揮資源的最大作用。這樣，所主張制度的作用是協助各個部門尋找更適當的方式，不單止為了遵守與公共行政有關的現行法律規定，亦為了增加效力和效率的水平。

（十）接納特殊方式的原則

所主張的模式應具有一些有彈性的胚胎，而不希望有排斥模式以外的任何硬性做法。因此，除了將成為規則的辦法外，應同時接納各種各樣的辦法。但是，這些情況要遵從一個準則——這點當然是有爭論性的：為了獲得接納，需要有理由充分的建議和負責上述管理會審工作實體的有利意見。

五、對實踐方法的一些反思

當嘗試由講話轉為行動時，充分明白到這一步正是困難之所在。

模式來自智力活動，智力活動以或多或少的嚴格性導致一個同樣屬智力性質的結果，可以批評或反對它。批評只屬於思想範疇，且是和平的。但是，模式的實現需要動用資源，而在此情況下，會對人們的地位和期望造成影響。承認可能因該理由而產生一系列反應都算是明智的，在力所能及的範圍內採取一切防範和技術資源來完成一個理性和公認的改變是盡責的行為。

除了經常在轉變過程中出現所指的社會心理現象外，有可能及希望找出一些由理論模式轉為應用的步驟。而首先是討論模式的主線，以達致一個盡可能廣泛的共識。

我們正在參與的研討會（指1991年1月10-11日由《行政》雜誌主辦的“澳門公共行政的未來”研討會——編者註。）可以及應該被視為這個討論過程的第一步。

第二步是將達致共識的模式透過法例實行。該法例所涉及問題類型，使

我相信其內容不單止管制模式，並且有一些學說概念。例如部門法律性質的分類及其權限的確定，這些問題專家本身也未必看法一致。縱使這樣，我認為將學說納入這些問題內對澳門來說是適合的，從可選用的學說中挑選其中任何一種都不會構成嚴重危險。

接着要進行上述的所有分析工作，目的是為了部門權限的重新分配和上述大的協調範圍的構思。這是一項複雜的工作，對各種構想模式的優點和缺點要不斷關注。

接着的一步就是前者的後果：將部門集中在所構思的大協調範圍內，並透過適當的組織條例實現。

在開始以上提到的過程之前，應已決定設立上述的管理會審制度，及透過適當的文件正式規定其權力、範圍及運作方式。

幻想有關的改變可以在短期內實現是不切實際的，因為這肯定會延續多個月；上述的會審制度在這個改變過程中可擔任“舵手”的角色。

六、結論

本人經過努力鑽研而得出的思想組織或許不符合讀者所期待的用途，但努力為“澳門公共行政的未來”這一主題而作出的貢獻，我認為本人亦算微有拙績。

若問本人向大家提出的建議有甚麼程度的說服力及肯定，我會對你們說這是很真誠的建議。

我不擔心個人的見解會不同於所有人，因為我並非一個絕對正確的人。正因為如此，每當對這些問題要作出決定時，我不希望獨自決定。我誠意邀請各位參與這個過程。

我懇請你們接受這個邀請。

（原載《行政》雜誌，莫綺文、廖明編，澳門：行政暨公職司，總第11期，1991年3月）

澳門公共行政組織架構

——廿年間的演變及未來的平穩過渡

許 昌 *

在本文所討論的範疇內，公共行政組織僅被限定於政府行政執行組織系統。其架構包括機關設置、內部結構、職能確定、職權劃分、運作和監督模式等。考察澳門公共行政組織架構，其目的不僅是為着發掘澳門現行公共行政架構的特點和優弊，以期提升其合理化、效率化的水平，而且更重要的是以銜接澳門特別行政區行政組織制度為目標，為 1999 年政權平穩過渡作好準備，因而極具現實意義。

—

首先有必要就幾個涉及澳門公共行政組織概念、性質和分類的關鍵問題作出澄清。

（一）關於澳門總督和政務司的定位

相當多的研究意見認為，澳門的公共行政組織僅是指司級及司級以下由公共行政工作人員組成的公共行政組織，總督和政務司屬政治性職位，是行使澳門地區本身管理權限的權力機關，兩者受不同的法律規範，權力淵源有

* 澳門特別行政區法律改革諮詢委員會委員

別。所以應把總督和政務司定位為政治機關，不屬於澳門公共行政組織的範圍。

筆者認為上述意見很值得討論。事實上，儘管總督和政務司的設置和職權是由《澳門組織章程》這類憲制性法律確定的，其地位具超然於一般公共行政組織的特殊性，也非一定由公共行政人員擔任，但從其職位嬗變、權力來源和職能作用，特別是有關法律的規定看，其仍屬於整個澳門公共行政架構的重要組成部分。

就總督而言，《澳門組織章程》雖將其與立法會並列為“澳門地區本身管理機關”¹，但有關其權限的規定則明確地列為兩個條文。第11條列舉的權限包括在當地代表除法院外的共和國主權機關，在葡萄牙國內關係上依法代表澳門地區，簽署和頒佈法律及法令、採取適當措施制止對澳門公共秩序的嚴重威脅和騷亂，提請憲法法院審議違憲或違法規定，向葡議會提出修改《澳門組織章程》的建議和意見等。第16條列舉的權限主要是指導當地的總政策、領導整個公共行政、制定行政規章、管理當地財政、保障司法行政、管制貨幣和金融制度等，並明確將之定性為“執行職能的權限”。顯然，前者所列的是總督作為地區首長的職權，後者所列的是地區行政首腦的職權，從而體現出總督作為地區首長和行政首腦身份上的雙重性質，說明總督本身亦具有澳門公共行政組織的組成部分這一性質。

更可資佐證的是，《澳門公共行政組織結構大綱》（第85/84/M號法令）第一章就規定，澳門地區所有公共機關在“隸屬”於總督的情況下進行工作，總督可以把其與公共機關有關的權限“授予”各部門領導成員。²這種“隸屬”、“授予”關係顯然是同一體系內領導與被領導、上級與下級的關係，而非異體的監督與被監督的關係，說明總督是澳門行政架構的最高領導的地位。

事實上，總督作為行政首腦的地位也是總督制本身的內在特點所致。無論是作為早期殖民時代集行政、立法、軍事、司法大權於一身的宗主國派駐

當地的最高統治官員，還是如今在澳門和立法會分享當地本身管理權限的總督，其在宗主國內部始終處於地方權力架構層次，而地方層次的權力架構上通常無必要將政治權力機關和行政執行機關嚴格分置，特別是在殖民地體制下更是以總督大權獨攬為標誌的，故這種結合更為明顯和制度化。

根據前述的法律規定，總督不僅是澳門公共行政組織的組成部分，而且是行政組織中級別最高的一級行政機關。因此總督具有法律賦予的專有權限，亦有法律規定的產生辦法和辦事程序，具備了作為一級行政機關的各種要素。當然，承認這個結論，並不抹殺總督具有地區首長而超然於行政組織之上的另一性質，但這不在本文的探討範圍之內。

就政務司而言，根據《澳門組織章程》，其職能是“輔助”總督行使執行職能，其職權來自總督“授予”，並可依法擔任護理總督。³這說明其地位是完全從屬於總督的，當然也就隨總督的地位而具有公共行政組織組成部分的性質。但政務司不具有單獨的法定職能，除《澳門組織章程》有規定總督職級相當於葡萄牙政府部長級、政務司職級相當於葡萄牙政府副部長級的條款外，並無專門的法律明確其具體職責和工作制度，故其顯然不構成一個單獨級別的行政機關，稱其為獲總督授權分工管理特定行政機關和部門的“副總督”似乎比較恰當。

故此筆者認為，澳門公共行政組織在法理上可分為兩類地位不同的機關，即澳門地區本身管理機關和澳門其他公共行政機關。澳門地區本身管理機關由澳門總督和輔助他的政務司組成，依《澳門組織章程》規範其產生、職權和運作程序。總督和政務司屬政治性職位，前者由葡萄牙總統任免和授予職權，後者由前者提請葡萄牙總統任免並授予職權，行使政治決策和組織執行職能；諮詢會作為法定諮詢機構配合總督運作，總督辦公室和各政務司辦公室作為法定輔助機構向其提供行政和技術輔助。其他公共行政機關則是指分別承擔特定職能的直接或間接隸屬於總督領導或監督的各個行政組織，均依相應的由立法會或總督制定的機構組織法設立，並依各組織法確立職責

權限，有的稱為司，有的具其他命名，其級別並無劃一規定，亦由各組織法確定，內部按法定編制和規則設立廳、處、組或科等技術性和行政性附屬組織單位，附屬組織單位並無單獨機關的地位和對外職能。整個澳門公共行政組織架構就是由地區本身管理機關和數十個職能性公共行政機關所組成的統一行政系統。對這一系統展開研究，首先要明確區分兩類機關因不同地位引起的差異，防止將機關外部的聯繫和機關內部體系混淆為一體，同時又要以全面、聯繫的觀點挖掘其內在的統一性，以免因強調差異性而偏離了對整個系統性質的認定。

（二）關於澳門的中央行政和地方行政

按照澳門政府年刊的敘述，澳門的公共行政組織分為中央行政當局和地方行政當局，前者指推行關於澳門地區之總體利益的機關及部門，即總督領導和監管下的各行政部門和機關；後者指爭取直接及特別關於特定區域範圍的地方利益之各機關及部門，即市政區機關等。⁴兩類機構依據各自的組織法建立，職能和權限有很大分別。

考據《澳門組織章程》的規定可知，在澳門存在兩層行政的概念是於法有據的。根據該章程第31條J、L、M項，立法會有權就“當地行政區劃”和“地方行政法律制度的大綱，包括地方財政”及“當地中央行政機關與地方行政機關之關係的法律制度，以及地方行政機關得被總督解散的情況”立法。⁵並依此制定了澳門《市政區法律制度》（第24/88/M號法律）、澳門市政區劃分法律（第26/91/M號法令）等一批相關法律，將澳門地區劃分為澳門市政區和海島市政區兩個地方行政區域，再將澳門市政區劃為聖老楞佐堂、大堂、望德堂、聖安多尼堂及花地瑪堂五個堂區。由於堂區內未設行政機構，故實際形成了三級行政區劃、兩級行政架構的局面。

由於理論上對澳門在18平方公里範圍內設置多層次行政的效用有異議，對澳門地區一級行政機構是否構成“中央行政”也有疑問，而且根據