

## 關於澳門特別行政區政府 組織的若干構思

吳志良  
澳門教科文中心主席  
澳門基金會委員

### 一、引言

在1997年10月舉行的一個研討會上，我們在《澳門基本法》的大前提下，對未來澳門政府的宏觀架構提出一個構想，將特別行政區政府依基本職能分為4個司<sup>1</sup>。特區籌委會今年5月5日成立後，開始為籌組特區政府設計方案，籌委會政務小組於9月提出設置行政法務司、經濟財政司、社會教育暨文化司、保安司、運輸暨工務司5個司的初步構想。不過，並未完全放棄設4個司，即將工務運輸司納入經濟財政司的方案，且認為該方案的優點是“籌組初期已達到職能分工的合理，但另一方面有人擔心變化太大，且每個司級部門管轄的事務太多，不利於現行政府與未來特區政府運作的連貫性”<sup>2</sup>。這些構想出爐後，在籌委會內部和社會引起廣泛的討論，至11月，又有了一個新的方案：還是設5個司，但分工為行政司、經濟財政司、司法司、保安司和社會文化司<sup>3</sup>。

需要指出的是，我們當初提出特別行政區政府設4個司是一個結合澳門實際、從技術角度設計的理想化方案，目的是跟《澳門基本法》銜接，建立一個穩定而高效的政府。眾所周知，澳門現行政制是沒有嚴格

<sup>1</sup> 吳志良《澳門宏觀行政架構的發展及其與《基本法》的銜接》，初稿刊於《澳門日報》1997年11月24日至12月4日，修訂稿見行政暨公職司《行政》雜誌1998年第39期第139-148頁。

<sup>2</sup> 見《澳門日報》1998年9月8日。

<sup>3</sup> 見《華僑報》1998年11月16、17日。

意義上的政府的，政府在某種意義上是總督的秘書處，總督通過從上到下逐級授權進行施政，且此授權行為原則上具有個人性質<sup>4</sup>。特別行政區成立後，由於政府擁有自身的權責，各政府部門可能由法律而非行政長官直接授予權力，從而要求一個較為穩定的行政架構，形成從下向上的問責制度。至於近期討論的焦點——由誰設置政府宏觀架構、何時設置政府宏觀架構等問題，則屬政治決策範疇，已超出拙文當時探討的範圍。

不過，既然問題提出來了，也就不必迴避。籌委會負責籌組特區政府，是法律賦予的權力，而擔憂這麼早就設計政府組織架構可能會削弱特區行政長官的權力，也不無道理。因為行政長官上任之初，肯定有自己的治澳藍圖，有自己的政治議程，為實現治澳大計，必須組建自己的班底並配置必要的組織架構和資源，所以雖然我們認為特區應有一個相對穩定的政府，但作為折衷的辦法，籌委會不妨待明年中行政長官推選出來後，再考慮特區政府架構的設置，這樣便可以將行政長官的構思充分考慮進去。另一點不應忽略的是，政府架構不是一成不變的，必須跟隨時代和形勢的變化而發展。換言之，即使籌委會或行政長官設定了第一屆特區政府的宏觀架構，行政長官仍可以隨時進行調整和改革，逐漸適應社會發展的需要。

當時沒將“工務運輸”單列一司，主要考慮到澳門大型建設已基本完成，工務運輸已不似近年那麼吃重，而行政司法放在一起則由於澳門與香港政治體制不盡相同，澳門已有檢察院，無須另設香港律政司那樣的司法司，況且澳門體制原有此傳統（如文禮治時期），近年專設司法政務司，原因是法律和司法官本地化任務繁重，而這些任務回歸前後也已大致完成。四司方案與五司方案相對現行行政體制都有變化，均存在連貫性問題，所以我們依然偏向選擇更加合理方案。至於各司管轄事務過多可能產生的困難，若改變現行授權制度，未來司長集中精力進行政治性協調，將更多行政權力下放至各局，很可能比現在的政務司少些行政事務性工作，應可有能力擔負重任。

不過，為了更好更清楚解釋此一構想，似乎有必要將政府組織進一步細化。應該聲明的是，下述政府組織架構是一個力求最少變動的初步方案，僅供參考，旨在拋磚引玉。特區行政長官如何以及何時始分階

<sup>4</sup> 詳見簡能思《關於澳門的授權問題》，載行政暨公職司《行政》雜誌1990年，第7期，第219-239頁。

段實施，當應考慮其時的政治、經濟和社會環境和條件。最近我們還提出，全面系統的行政改革應在特區成立後，由行政長官委任一個由政府官員和社會各界代表組成的工作小組，在廣泛聽取各界意見和認真討論後循序漸進地展開<sup>5</sup>。

## 二、政府架構的變動

如果我們細心分析澳門行政組織架構圖，會發現臃腫情況尚非想像中那麼嚴重。嚴格來說，總督和7個政務司的辦公室並不能視為司級部門，只不過辦公室主任享有司長的待遇而已。實際上，他們的待遇比司長還高一些，而不少司級部門，如澳門貿易投資促進局、貨幣暨匯兌監理署、兩個市政廳、澳門基金會、澳門大學、澳門理工學院等每間自治機構都有多個司長或更高級的官員。要改變這種情況，只能從改革行政制度著手，或將某些機構半私營化，或將某些機構（如學術機構）脫離出政府架構。另一方面，消費者委員會、環境技術辦公室等又僅享受廳級待遇，而社會協調常設委員會和諮詢會秘書處則不應列入架構圖中，大多數辦公室還可以撤銷。

粗略分析現行架構圖，我們認為行政機關的“關、停、併、轉”仍有可為，或將其撤銷，或將其合併，或將其降級，而絕大多數則要改名。經整合，特區政府組織的輪廓已初露。然而，這是一個粗線條的不很成熟的構想，改革時尚需認真具體分析每個部門的職能，因此，我們想進一步作出如下幾點說明：

1. 行政改革，不僅是機構的調整，更重要的是功能的重組，將相關的職能併入同一機構中，理順關係，令行政運作趨向合理化。由於行政現代化在80年代中才起步，當局一直對行政架構只是修修補補，令現行架構存在問題較多。要設計一個行之有效的政府架構，必須吸取教訓，草擬一份全面的改革方案。
2. 行政機構調整應分步進行。首先，為方便特區籌委會確定主要官員，可在行政長官產生後，將特區政府司級部門界定。其次，將

<sup>5</sup> 吳志良《社會轉型、人心思變、行政改革——試論港澳行政制度的互動》，載澳門發展策略研究中心《發展策略》1998年11月第6期。

現有司級部門作適度調整，部分改為局，部分改為廳或撤銷後將職能併入有關的局，然後在特區成立之後按職能將它們歸屬不同的司。此後，再逐步將各局、廳的職能理順，以免影響特區成立初期政府的穩定。

3. 從香港經驗看，澳門現行政務司制度有必要保留。特區政府司長政治委任、政治問責（類似部長制），人選可以是公務員，也可以不是公務員，擇優任用。長遠來看，任何一位行政長官若要有作為，都需要自己的班底，但局級部門及其對司長的歸屬應相對穩定。
4. 有必要以現有領導主管人員為基礎建立政務官制度，依各局（廳、處）的規模及其重要性和職責大小，委派不同級別的政務官任職。現在司長只分兩級，但權責差距甚大，宜作合理的調整，如分為6至8級。這樣，可避免機構大規模整合帶來的震蕩。政務官制度的另一優勢是流通性。新本地化的官員都很年輕，如果長期固定在某一部門的某一職位，思想容易僵化，進取心和幹勁可能受影響，還可能導致不良風氣的產生。
5. 修訂薪酬制度，提高主要部門局長的工資。澳門公職人員薪酬制度的最大特點是平均主義，不同職程工資相差不大。為了遵守《基本法》原有公務員薪酬福利不變的規定，在考慮領導人員薪酬時，配合政務官制度，有必要將距離拉開，提高主要部門局長級人員的工資，與此同時，調低技術人員入職的起薪點，以鼓勵公務員的上進心。
6. 對於現行政務司、司、廳、處、組、科6級與《澳門基本法》司、局、廳、處4級的銜接問題，若不欲改變太大，可簡單將政務司改為司長、司長改為局長、廳以下暫時保留，待全面改革時再取消組和科，與《澳門基本法》完全銜接。由於涉及人員安置，取消組和科後，處長可改為副廳長，組長改為處長，科長若不能馬上“消滅”，可稱為副處長，待有關人員任滿、位置懸空時再取消。