

# 關於公務員本地化問題的意見

歐少雄\*

“澳門公共行政培訓中心”在開幕活動中安排了今天這個研討會，研究公務員本地化問題。這是澳門公眾十分關注的問題，現在我就這個問題提出一些個人的意見，和大家一起探索、研究。

## （一）引言

從“中葡聯合聲明”生效之日起到1999年12月19日止的過渡時期裏，澳門政府基於其歷史責任，必須加快步伐逐步解決公務員本地化問題，這是關係到澳門能否平穩過渡和未來政權順利移交的重大問題。

## （二）公務員本地化方針、政策的提出

在“中葡聯合聲明”裏，規定了“澳門特別行政區政府和澳門特別行政區立法機關均由當地人組成”<sup>①</sup>，同時也規定了“原在澳門任職的中國籍和葡籍及其他外籍公務（包括警務）人員可以留用”<sup>②</sup>。澳門特別行政區政府聘請的“葡籍和其他外籍人士，只能以個人身份受聘，並對澳門特別行政區負責”<sup>③</sup>。

---

\* 澳門基本法諮詢委員會委員、澳門工會聯合總會副理事長、澳門公務華員職工會主席。

① 見“中葡聯合聲明”第二點之（三）條文。

② 見“中葡聯合聲明”第二點之（三）條文。

③ 見“中葡聯合聲明”附件一第六條。

我覺得這裏面包含着兩個意思：

- 澳門特別行政區政府的主要官職由當地人出任，而所謂“當地人”，就必須考慮到當地人口的構成比例。下面我還要談一下這個問題；
- 留用或聘請的葡籍人士只對特區政府負責，而不再代表葡國進行管理。

1999年後是實行“澳人治澳”，“澳人”也就是“當地人”，按“中葡聯合聲明”規定，澳門永久性居民為：

- “在澳門特別行政區成立前或成立後，在澳門出生或通常居住連續七年以上的中國公民及其在澳門以外出生的中國籍子女；
- 在澳門特別行政區成立前或成立後，在澳門出生或在澳門通常居住連續七年以上，並均以澳門為永久居住地的葡萄牙人；
- 在澳門特別行政區成立前或成立後，在澳門通常居住連續七年以上，並以澳門為永久居住地的其他人，及其在澳門特別行政區成立前或成立後在澳門出生的未滿十八歲的子女”<sup>④</sup>。

在澳門居留未滿七年者，只能歸入非永久性居民範疇內，他們即使取得當地身份證，但沒有永久居留權，也沒有選舉權和被選舉權，他們還不算是“當地人”。對特區政府新聘用人員，在香港基本法草案中，只有永久性居民，包括中國公民和外籍公民，才能進入公職。

“當地人”是和當地社會人口的構成比率有關係的，澳門社會是衆多人口的華人和少數葡人構成的社會，因此，在制定和執行公務員本地化的政策和計劃的過程裏，應該注意到澳門中國居民所佔的人口比例。

我們從“當地人”的概念聯系到公務員本地化的問題，近年來，澳門公眾輿論都非常關心公務員本地化問題，都要求澳門政府有個安排，早日製訂時間表，向本地人尤其是華人開放高、中級公務員職位，有計劃、有步驟、有措施的逐步去解決這個問題，不然，將會影響政權順利交接。

澳門政府近年來在公務員本地化方面採取了一些措施，做了一些工作，包括由行政暨公職司負責組織培訓人才和作出一系列有關計劃如赴葡就讀等，另外，我們從近年的澳門政府出版的《行政》刊物裏也看到有關文章，例如該刊1988年第2期裏，行政暨公職司招聘甄選廳廳長羅世賢撰文透露了澳門政府“根據職業類別來訂立本地化之比率”。

我們尚未知道這是個構想藍圖還是政府已確實有此計劃實行呢？

---

<sup>④</sup>見“中葡聯合聲明”附件一第九條。

### （三）公務員本地化存在的問題

在9月17日，澳門行政暨公職司金邁豪司長對傳播界透露了這方面的一些情況：

到1988年底，全澳共有10,064公務員，按出生地分析統計，在澳門出生的有6,710人，將近佔60%，葡國出生的1,312人，佔11%，中國出生的2,538人，佔25%多一些。但在領導層和指導層裏，司級官員本地人僅有2人，葡國出生的16人，廳級官員本地人15人，葡國出生的29人，科級官員裏本地人有68人，葡國出生的5人。

從上述資料顯示出公務員結構當中，高級公務員幾乎全是葡人，中級公務員階層雖然有不少是本地人，但是其中相當多是葡裔人士，當地中國居民只佔少數，這個現實是相當嚴峻的，造成這種情況除了是歷史遺留的原因外，另一個重要原因是公務員入職及晉升制度的限制。

我認爲，公務員本地化目前存在如下兩個主要障礙：

一個是學歷的認可問題。

另一個是語言的問題（要求精通葡語）。

這是澳門當地中國居民在目前難以進入高級公務員職位的主要障礙，亟待解決。

因爲澳門中國居民讀大學的多往大陸及台灣，也有前赴美、加、澳洲等國家留學的，這些都是非葡語地區，學成歸來後，倘學歷未被澳門政府認可，而他們葡語水平低，進入較高的公職就很困難了。所以，爲適應社會的發展，需要增加華人在高、中級公務員裏的比例，就需要解決存在的障礙問題。

### （四）關於公務員本地化問題的幾點建議：

我覺得，現在距離1999年只有10年，公務員本地化問題的解決在時間上是相當緊迫的。公衆輿論普遍要求澳門政府盡早採取有效措施解決這個問題，我建議如下：

#### 1、適當修改入職和晉升條件

首先要對公務員招聘入職和晉升條件作適當的修改，對非葡學歷的認可，應以現實和靈活的作法解決，以利於本地人尤其是中國居民進入公職的行列，最近政府雖宣佈了對非葡學歷的認可的條例，但條件過嚴，據一些取得非葡學歷的大專人士反映，澳門政府在確定是否承認他們的學歷時，除了查驗他們的“文憑”外，還要求提供當時的授課計劃、大綱或方案之類的書面資料。由於時間、地點

和條件的變化，要取得這些資料往往有很多困難。因此，必須以現實的態度來對待，不應苛求。不然，將會把一大批有才智的大專人士拒於公務員隊伍之外，不利於澳門的發展。對葡語水平的要求應按不同職別的實際需要去釐定，不能像現在那樣擔當所有職務都要求精通葡語，以便於吸納社會上現有人才加入公職人員隊伍。

其次是修改晉升條件，讓更多有經驗、有才華的本地人晉升高、中級職位。政府應同時推動使用中文成爲官方語言之一，這兩者是相輔相成的。

澳門政府近幾年加薪方案中都逐步拉開了高級和中、下級公務員薪俸的比例，從1984年的5：1，1986年的7：1，1988年的8：1，到1989年的10：1。

據政府高級官員曾透露，政府這個政策是爲了更好地吸納社會精英加入公務員隊伍，有利於本地化……。

我覺得高待遇、多福利等固然是吸引社會人才的條件之一，但若不解決招聘條件中的障礙，則一些人才就會因語言障礙和學歷的認可問題而被拒於公職位置的大門之外。

澳門政府最近已制定和通過了《對外招聘人員的法律制度》，今後希望政府能按照這個法律制度嚴格執行，可做到盡量多用本地人才，減少依賴外來人才。

## 2、制定和完善培訓人才的計劃

澳門政府一方面可以通過東亞大學、赴葡就讀等途徑從社會上培養、發掘人才，另一方面可以制定措施、計劃從現有公務員中提拔和培養人才，這樣可以提高本地公務員士氣，激勵他們發揮他們的“潛能”。

我們知道各機關部門中有一些高中學歷的，有一定工作經驗或專業知識的人，祇是他們葡文水平低一些而已，尤其是在紀律部門中，近年進入了不少具有高中程度學歷的人。但政府今年公佈高級警官學校招生時，要求在警司職級以上的人當中挑選保送就讀，這樣就限制了現職紀律部門的華人入讀警校的機會了。因爲華人青年入職幾年是不可能升上警司職務的，他們也就失去了進入高級警官學校受培訓的機會。（按）

澳門一些中級管理人員也緊缺，例如，某部門近年來區長人員相當緊缺，由一些副區長人員協助工作，但副區長因葡文程度稍低，達不到區長制度的要求，故工作雖有經驗，但仍升不上區長。該部門也曾向葡文學校宣傳，呼籲畢業生參加該部門工作，但反應不熱烈。

---

按：作者此處所舉之例欠妥。相信是由於資料欠詳，作者把另一項專爲警司級人員而設的進修課程與高級警官學校混淆一起。事實上，高級警官學校是開放給所有紀律部門的人員，其招生準則亦正符合作者文中所提之目的與要求。——編輯部

所以，我建議政府各部門要有計劃、分層次，按系統地對中、下層人員進行選拔、培養，可以提高素質，激勵士氣，發揮“潛能”以適應工作的需要。

### 3、有重點的培養翻譯和雙語人員

長期以來，澳門政府的運作是使用葡文，“中葡聯合聲明”簽署後，政府雖有計劃推動華人學葡文，葡人學中文，但措施不多，計劃不周詳，缺乏重點，收效不大。

我覺得應從過渡時期實際需要出發，先解決需要使用雙語的人的培訓問題，應有所側重地推動一些有一定行政經驗的華人學葡文、葡人學中文，提供同樣的鼓勵和條件，並把掌握、使用雙語能力作為對某一級公務員的要求，給予公平競爭的機會。由於目前懂葡文的人少，而懂葡文的往往又不懂中文。目前，政府對華人學葡文和葡人學中文都缺乏應有的鼓勵，提供方便不多，影響公務員學習雙語的積極性。

從現實情況講，葡人學中文或華人學葡文並能用於公務，不是短時間內所能解決的問題。作為過渡手段，我認為切實可行的辦法，是重點培養一批翻譯人才，建立一支得力的翻譯隊伍，作為中葡文溝通的媒介。因此，我建議政府針對現在存在情況，加強對公務員雙語培訓工作和重點培養翻譯人員。澳門目前缺乏大量的翻譯人才，延誤了葡文的法律、政務性文件翻譯成中文的時間。此外，中葡文對照教材也未能解決。例如，東亞大學以中文授課的法律課程停辦是令人惋惜的事情。原先計劃不週詳，中間又不注意改進，最後則沒有認真想辦法解決困難，造成幾十個學員學習積極性受打擊。反映了政府對一些現職公務員參加該項課程的學習支持不足，幾十位現職華人公務員滿懷希望參加該項法律課程，結果因停辦而失望。

另一方面，翻譯人員的不足，往往影響政府行政效率的提高。

### （五）結束語

面對澳門社會繼續向現代化社會方向發展，將需要有更多有高質素的公共行政等各方面人才，政府一方面可以適當修改制度，排除障礙去吸納社會人才，一方面又可以在現職人員中挑選培養，這是一個雙軌並行的方法。政府可以著重通過不斷的培訓工作，提高公務員的質素來適應社會發展的需要，逐步實行公務員本地化這個目標。

近兩年，我們“公務華員職工會”曾多次與政府各有關部門對話，參與公務員職程法例修訂等各方面工作，提出我們對公務員本地化問題的意見，今後，我們願意繼續為政府推動公務員本地化提供合作，為保證順利過渡而努力！

