

# “西政”和“華政”——殖民管治初期澳門地方政務架構的分合

陳震宇\*

## 一、引言

19 世紀中葉，葡萄牙受英國通過《中英南京條約》而佔據香港島的刺激，亦開始試圖改變其在澳門的政治法律地位，特別是再度試圖將當地中國居民轉為接受葡萄牙的法律管轄，從而將之轉置於葡萄牙當局的權威之下。亞馬留（João Maria Ferreira do Amaral）總督在 1847 年 3 月 27 日先從附設於議事會內的理事官（Procurador）入手，將之改為隸屬輔政司署的一個職能部門，在運作過程中逐漸建立起組織架構，最終形成以“華政衙門”（Procuratura dos Negócios Sínicos）作為澳葡當局對華人居民行使管轄的基礎，逐漸發展出一套對之適用的司法、行政和法律體制，並與後來葡萄牙確立的海外屬地體制結合，向上擴展至政治層面，向下伸延至離島的鄉村治理。

另一方面，由於葡萄牙在憲制層次上視其海外屬地為與本土地區無異的領土，除了通過總督加強以至直接介入澳門當地的行政管理外，顯然有必要在澳門建立一個與葡萄牙本土運作原則大體一致的地方政務體系，也就是所謂的“西政”。關於葡萄牙殖民管治時期澳門地方政務體系的內容，學術界在過去一段長時期都側重探討或研究市政機構方面，而對於地方政務體系更宏觀的方面，特別是對華人居民有更直接的關係，以及對澳葡公共行政發展更具顯著影響的方面，例如澳門半島的地方政務一度出現過的“西政”和“華政”二元架構的重要現象、兩者的關係及其運作的實際效果、地方政務體系本身的葡萄牙制度背景，以及在此一背景下總督作為澳門地區“中央”當局的政治行政權威

---

\* 博士，研究方向為公共行政管理。

向地方伸延的機制、其對市政機構行使監督的機制等，似乎未有實質觸及，在華人學術界中更長期存在澳門地方政務體系僅有市政機構一環的認識錯誤，對華政衙門的功能、角色等，又常見片面甚至誇大的理解。本文通過探討葡萄牙殖民管治初期澳門地方政務架構的發展歷程，嘗試填補澳門公共行政史上一處極為重要的論述空白，並為進一步深化和完善相關研究奠定基礎。

此外，地方政務架構的發展在 20 世紀初葉進一步得到完善，尤其體現在民政部門（*Serviços de Administração Civil*）的成立上。從早期地方政務架構的搖擺狀態到成立民政部門加強集中管理，再到 1983 年 12 月 1 日行政暨公職署的成立，這段歷程正是澳門公共行政進入現代化發展的全新階段之前的一個歷史縮影，同時勾勒出今天的澳門特區政府行政公職局的歷史淵源。

## 二、“西政”在澳門組建的經過

具體而言，“西政”實際上是指葡萄牙的地方政務，尤其在 1822 年實行君主立憲制度後，當地中央政府加強對地方治理，包括加強對海外屬地葡人內部治理的歷史進程。在葡萄牙本土，1832 年 5 月 16 日頒佈的第 23 號皇室令更改市政廳（*Câmara Municipal*）的性質為純粹的諮詢組織，從屬於由國王任命的監督（*Provedor*），<sup>1</sup> 但由於地方反響太大，於是在 1835 年 4 月 25 日頒佈新的法律，改監督為政務廳廳長（*Administrador do Concelho*），<sup>2</sup> 由政府從經選舉產生的名單上選出並任命。<sup>3</sup> 政務廳廳長的職責通過翌年頒佈的《行政法典》（*Código Administrativo*）而進一步明確，代表中央政府負責執行法律、財稅、警務、監督市政機構等。<sup>4</sup> 由於葡萄牙的君主立憲制度的初期，存在海外屬地被視為與本土地區無異的領土的前設，中央政府在 1833 年至柏林會議之前對海外屬地政治行政體制的基本方針是：與本土地區同化，以及殖民地事務由管

---

<sup>1</sup> *Collecção de Decretos e Regulamentos Publicados durante o Governo da Regencia do Reino Estabelecida na Ilha Terceira, desde 15 de Junho de 1829 até 28 de Fevereiro de 1832, Série II*, pp. 87-101.

<sup>2</sup> 澳門後來將之改譯為“西政廳廳長”，自 1937 年起再改譯為“市行政局局長”，離島坊間又有“市長”的稱謂。

<sup>3</sup> *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiais Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835, Série IV*, pp. 132-133.

<sup>4</sup> *Código Administrativo Portuguez*, Lisbon: Imprensa na Rua de S. Julião, n.º 5, 1837, pp. 49-56.

理外洋屬地並水師事務部集中負責。<sup>5</sup> 行政管理上的“同化”，意味着當時中央政府加強介入對本土地區地方治理的原則同樣適用於海外屬地，收回當地葡人“自治”的權力因而無可避免。此一情況同樣發生在 19 世紀中葉，葡萄牙開始實行擴張並建立殖民統治的澳門。

葡萄牙在 1844 年 9 月 23 日頒令將澳門、帝汶及梭羅脫離葡屬印度成為單獨的海外省時，便已規定澳門的議事會根據 1836 年《行政法典》行使職能。<sup>6</sup> 葡萄牙通過把《行政法典》的效力延伸至澳門，為在完成對澳門實施殖民擴張之後，建立起與葡萄牙本土運作原則大體一致的地方公共行政體系形成前提並奠定基礎，亦形成了總督介入澳門本地葡人政治行政生活的格局。然而，上述的皇室令僅規定議事會行使《行政法典》所指的“市政廳”的職能，而沒有再具體地進一步規定《行政法典》的實際適用範圍。由於當時葡萄牙尚未在澳門全面建立起殖民管治，在總督與議事會之間還出現權力收放的角力的政治情勢下，《行政法典》關於政務廳廳長應由政府（在澳門為總督）在市政廳（議事會）舉辦的直接選舉所產生的五人名單選出的規定，在當時的澳門根本難以執行，故而尚未具備設置政務廳廳長以至政務廳（*Administração do Concelho*）部門的條件。隨着葡萄牙在澳門的殖民管治逐漸鞏固，中央政府通過 1865 年 7 月 5 日關於華政理事官經總督建議由國王任命的皇室令，而規定由其暫兼政務廳廳長的職務。雖然理事官和政務廳廳長由同一人出任的安排，按照原意僅屬暫時性質，但澳門的葡人及外國人作為一個群體，與華人作為另一個群體分別由兩套不同的架構，對兩個不同的群體分別行使管理的格局，在此時其實已經開始萌芽，反映在“政務廳”作為澳葡當局對當地的葡人和外國人實施行政管轄的一個架構，與對華人實施行政管轄為其中一項職責的“華政衙門”相對。

值得注意的是，由理事官兼任政務廳廳長，並不代表當時的理事官署或華政衙門同時對葡人或外國人行使管轄，尤其是“政務廳”作為一個辦公部門在當時根本尚未被組建。事實上，翻查 1865 年和 1866 年的《澳門政府憲報》（*O Boletim do Governo de Macau*），都未見有理事官以政務廳廳長身份簽發，並以葡人或外國人為對象的公文，或從事任何公務活動，議事公局（*Leal Senado da Câmara*）的年度決算中，亦未見有根據《行政法典》的規定而給予政務廳廳長

---

<sup>5</sup> Marcello Caetano, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 496.

<sup>6</sup> *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar (Volume I) – 1834 a 1851*, pp. 389-391.

酬勞的登錄。理事官已知以政務廳廳長身份公開履行職務的日期，是在 1867 年 8 月 18 日出席議事公局選舉葡萄牙議會澳門選區議員的會議，會議記錄對其身份的敘述是“履行政務廳廳長職務之華政理事官”（*procurador dos negocios sinicos, que faz de administrador do conselho*）。<sup>7</sup> 言下之意，就是華政理事官行使政務廳廳長的職務，純屬偶發性質和權宜安排。

及至 1868 年，澳葡當局獲里斯本中央當局許可適用 1842 年在本地區生效的新《行政法典》，總督蘇沙（*António Sérgio de Sousa*）在同年 9 月 26 日委任一個委員會，負責研究 1842 年《行政法典》在澳門的適用範圍。<sup>8</sup> 委員會在 1868 年 11 月 30 日提交報告，承認理事官兼任政務廳廳長的規定，雖然會使其被迫僅履行政務廳廳長職務中不可或缺的部份，但聲稱由於當時澳門的華人口比葡人“多 20 倍”，而理事官又須兼顧華人居民的司法事務，華政衙門亦已配置大量和合資格的人手協助其工作，再加上當時仍有待草擬華政衙門的運作規章，因此並無需要另委他人出任政務廳廳長一職，理事官只需兼顧本地條件所需的“西政”職務即可。輔政司在報告上補充，委員會認為澳門完全無需根據《行政法典》的規定另行組建政務廳，而是維持遵行 1865 年 7 月 5 日皇室令的規定，直至理事官的職務依法被重新界定為止。<sup>9</sup>

由於華政衙門事實上從未作為“政務廳”而對澳門的葡人和外國人行使管轄，所以委員會列舉無需另委他人出任政務廳廳長的種種理由，很可能只是託辭；即使華政衙門一如委員會所言有“大量和合資格的人手”處理工作，這也只是對於處理華人居民事務而言，如此理由實在難以令人信服。委員會之所以得出上述結論，可能與三名成員之中有兩名是前任和時任的理事官不無關係：眾所周知，理事官在過去是議事會內的一個職位，即使後來改隸輔政司署，其官職按照 1865 年 7 月 5 日皇室令的規定，仍由總督從具有議事會被選舉權的市民中選出，再由葡萄牙國王任命；而《行政法典》在澳門實施，更意味着政務廳廳長代表總督監督議事公局，而議事公局更有需要向政務廳轉移一些長期以來由其行使的權力。在理事官與議事公局之間仍存在着千絲萬縷的關係的背景下，理事官自然不希望主動邀請作為“中央當局”的總督派出官員去監督以至控制作為“地方當局”的議事公局的運作，從而失去潛在的尋租空間，或

---

<sup>7</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 34, 28 de Agosto de 1867, p. 196.

<sup>8</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 39, 28 de Setembro de 1868, p. 181.

<sup>9</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 49, 7 de Dezembro de 1868, p. 226.

是既得利益被瓜分。由此可見，委員會報告的結論，事實上是總督和議事會之間的權力收放歷史角力的一種延續，而輔政司對報告內容作大量補充，或折射出當局對於報告的結論並未完全認同。

無論如何，蘇沙總督仍大抵接納委員會的建議，在此基礎上於 1868 年 12 月 7 日簽發第 47 號札諭，<sup>10</sup> 將 1842 年 3 月 18 日《行政法典》伸延至澳門實施，但大區委員會（Junta Geral de Distrito）及坊約<sup>11</sup> 管理的部份除外，議事公局行使該《法典》所指的“市政廳”的職務，並維持由華政衙門理事官佩雷拉（António Marques Pereira）兼任政務廳廳長。此後，除了過往已見履行的選舉職務外，政務廳廳長還在 1869 年 2 月 26 日發出過一份告示，在開始部份自稱為“華政理事官、政務廳廳長等”（Procurador dos negocios sinicos, Administrador do Concelho, etc.），禁止在望廈（Moha）和沙梨頭的菜園以及廟宇附近狩獵，違者罰款四兩。告示註明發出地點的部份為“華政衙門並政務廳”（Procuratura dos negocios sinicos e Administração do Concelho），但下款則只有“理事官”。<sup>12</sup> 雖然這份告示以何種身份發出存在矛盾，而且內容又明顯以華人居民為主要受眾，但仍為目前為止已知的第一份以“政務廳廳長”名義履行選舉以外職務的公文；另由於當局認為暫時未有必要另行組建政務廳，故而“華政衙門並政務廳”的稱謂並無實質意義，反而更多是指“理事官兼政務廳廳長辦公室”。事實上，除了上述的告示以外，直至澳葡當局在 1871 年第四季度再度採取改革政務廳的措施為止，《澳門暨地捫省憲報》（*Boletim da Província de Macau e Timor*）都未再見有以“政務廳廳長”名義發出的公文，議事公局的會議記錄在這段時期亦並未記載理事官按照 1842 年《行政法典》的規定，以政務廳廳長的身份列席，<sup>13</sup> 其繼續一如既往，僅履行選舉的職務。

---

<sup>10</sup> Portaria n.º 47. *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 49, 7 de Dezembro de 1868, p. 225.

<sup>11</sup> 1842 年《行政法典》中仍稱之為 parochia，用詞與天主教地方教會中的“堂區”相同。後來此詞定為“freguesia”，意為“民政區”，以便與“堂區”區隔。澳門半島的坊約於 1965 年重新劃界時，受 1940 年葡萄牙與教廷簽署的《協約》（*Concordata*）關於海外屬地教區和傳教區域的劃界，須盡可能與行政區劃相適應的規定影響，“坊約”被改譯為“區”，但由於“區”以駐地主要聖堂命名（意即“聖堂所在的區”），又由於其範圍與澳門地方教會的“堂區”相同，華人居民習慣上稱之為“堂區”。此一混淆稱謂的狀況隨着天主教澳門教區於 2019 年 7 月 1 日調整堂區區劃，把澳門半島和路環的三個原“準堂區”升格為“堂區”而進一步突顯出來。

<sup>12</sup> *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 9, 1 de Março de 1869, p. 50.

<sup>13</sup> 參閱 Actas das Sessões. In Leal Senado da Câmara de Macau (1865-1871), N.º 346，澳門檔案館藏。

雖然葡萄牙在 1844 年把《行政法典》伸延至澳門適用，又於 1865 年設置政務廳廳長一職，但由於此一職位長期以來由華政理事官兼任，僅僅處理華人居民的司法和行政管理已使其分身不下，又由於澳葡當局尚未按照《行政法典》的規定組建政務廳部門和人員編制，因此政務廳廳長實際上僅負責直接涉及葡萄牙國家以及澳葡地方政權組織的根本——選舉一項。而如果葡萄牙本土在君主立憲制度建立後，便致力削弱當地市政機構的權力和影響力，則《行政法典》對澳門的延伸也意味着其揭櫫的中央集權精神，同樣適用於總督與議事公局的關係，本地葡人有意無意地排斥《行政法典》在澳門落實執行便在所難免，故而並未立即產生分別施行“西政”與“華政”的效果，政務廳廳長的身份依舊徒具其名。但是，此一狀態隨着 1869 年 12 月 1 日關於重組海外屬地政治行政架構的皇室令的頒行，且未待華政衙門規章擬就之時便已出現轉機。

1871 年 3 月 4 日，蘇沙總督重新委任一個由輔政司、國家律政司（*Procurador da Coroa e Fazenda*）和一名律師組成的委員會，就《行政法典》和 1869 年 12 月 1 日皇室令在澳門的適用提出建議。<sup>14</sup> 這個在沒有任何華政衙門理事官參與下的委員會在 8 月 31 日提交報告，認為將政務廳廳長的職責從當時兼任的華政衙門理事官分開，並另設政務廳部門，將有利於改善當時澳葡當局不同部門和官職之間職責“異常”（*anomalias*）的情況，而由於委員會成員中的輔政司和國家律政司本為總督的左右手，報告的字裡行間隱約折射出總督本身對理事官兼任政務廳廳長的情況早已不滿，甚至對理事官本人早已產生一定程度的不信任。<sup>15</sup>

蘇沙總督根據委員會的建議，在 1871 年 10 月 9 日簽發第 57 號札諭，訂定政務廳廳長“對除華人外之所有居民行使管轄”，華政衙門理事官“繼續”對華人居民行使政務廳廳長的職責，但有關警務規章的遵行事宜，由巡捕營統領（*Comandante do Corpo da Polícia*，即警隊司令）負責。至於《行政法典》有關政務廳廳長的稅務職責，由其他部門（公物會、市政廳、國家律師）行使，

---

<sup>14</sup> Portaria n.º 20. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 10, 6 de Março de 1871, p. 39.

<sup>15</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 42, 16 de Outubro de 1871, pp. 167-170。該報告書只有輔政司和國家律政司簽署，沒有簽署的委員梁紹（Leôncio Alfredo Ferreira，又譯飛良韶）在 1881 年獲任命為華政衙門理事官。

簽發護照和居住證<sup>16</sup> 的職責由輔政司行使，發出旅館、娛樂場所等牌照的職責，則歸澳門市（即議事公局）行使。<sup>17</sup> 《行政法典》中一些原本賦予政務廳廳長行使的職責，在澳門經過轉移予輔政司和議事公局之後仍相當廣泛，包括執行行政方面的法律和規章、監督宗教、慈善和公共教育場所、救助災害、監督市政機構並執行市政條例、實施行政拘留、典獄管理等具司法性質的警務、輔助財稅和司法人員，以及作為民事登記官<sup>18</sup> 的職責。

在這份札諭發出後，總督在 11 月 17 日臨時委任巴拉舒（Francisco de Mello Baracho）為政務廳廳長，並於 11 月 22 日宣誓就職，同日總督委任政務廳書記員。<sup>19</sup> 政務廳廳長自 11 月 25 日起列席議事公局會議。<sup>20</sup> 政務廳自 1872 年 2 月起獲配備本身的辦公地點，<sup>21</sup> 總督在 4 月份把澳門城市常規清潔體系（sistema regular de limpeza）交由政務廳廳長監督，<sup>22</sup> 而議事公局自 1872 年 6 月起按照《行政法典》的規定支付政務廳廳長和人員的酬勞，人員配置亦按照《行政法典》的規定，除廳長外還有一名書記員、一名文案、一名勤務員（oficial de diligência，曾有“雜差”的譯法），另聘用一名雜役（cule）。<sup>23</sup> 澳門半島的“西政”和“華政”二元地方政務架構，從 1865 年由華政理事官兼任政務廳廳長開始萌芽，到 1871 年澳門政務廳廳長和書記員履新，共用了六年多的時間形成。

在氹仔和路環方面，通過總督於 1872 年 9 月 30 日簽發的札諭，由氹仔路灣統領部司令兼任當地政務廳廳長，<sup>24</sup> 而書記員則延至 1878 年才委任，“氹路政務廳”（Administração do Concelho da Taipa e Coloane）此時才實際投入運作，對離島的全體居民，不分種族，行使職責。

---

<sup>16</sup> 此“居住證”為葡萄牙當局向抵達本土地區的外國人簽發的一種身份識別文件，但有關規定從未適用於澳門地區，故對澳門而言並無實質意義。

<sup>17</sup> Portaria n.º 57. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 42, 16 de Outubro de 1871, p. 167.

<sup>18</sup> 尚包括保管登錄贈予的文書、抵押登記、遺囑登記等在當時屬於行政當局負責的事項。

<sup>19</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 48, 27 de Novembro de 1871, p. 191.

<sup>20</sup> 參閱 Actas das Sessões. In Leal Senado da Câmara de Macau (1871-1875), N.º 347, 澳門檔案館藏。

<sup>21</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 19, 4 de Maio de 1872, p. 76.

<sup>22</sup> Portaria n.º 18. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 17, 20 de Abril de 1872, p. 65.

<sup>23</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 11, 15 de Março de 1873, p. 43; Suplemento ao n.º 11, 18 de Março de 1873, p. 47.

<sup>24</sup> Portaria n.º 64. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 41, 5 de Outubro de 1872, p. 175.

### 三、“華政”的組織形式

相對於對葡人和外國人行使管轄的政務廳，對華人行使管轄的理事官署（*Procuratura*）或華政衙門有較長的存續歷史，但當局還是用了超過 20 年的時間，才達至“依章運作”的局面。概括而言，自從亞馬留總督出於收回澳門本地葡人政治行政權力和擺脫中國官員介入澳葡事務的動機，而削弱議事會權力，並將理事官改隸輔政司署之後，理事官的職責經歷從傳統上作為“夷目”負責與中國地方官員對接聯絡，擴充至對華人行使司法管轄，再擴充至兼理行政職能，從單一職責演進至集多項職能於一身的歷程。無論是理事官本身，還是後來的理事官署<sup>25</sup> 和後來成立的華政衙門（為方便論述，下文一律稱為“華政衙門”）的職能，都與葡萄牙的行政、司法和財稅職能分別由不同職能機關或部門處理的特性有顯著的分別，亦為葡萄牙對澳門實施殖民管治初期對華人實施具體治理的組織形式。

事實上，1871 年檢討《行政法典》適用情況的委員會便認為，華政衙門是按照中國時行的政府架構運作特徵——集司法與行政組織於一體而組建的，基於這項“風俗習慣”，同時委員之間亦認定華人居民不理解西方體制，因而得出政務廳不應把管轄權伸延至澳門華人，但政務廳廳長仍應在治安方面對華人居民行使管轄，而訴訟和稅務等方面的職責則由理事官行使的結論：

華人無法理解行政本身與爭議管轄之間的分別。為他們而言，所有權力集中在單一的權威、審判的速度是他們的治理王道，也是他們在政治上的組織方法，因此行政訴訟事宜必須由理事官決定，行政上的命令必須由同一人作出。

這不是說委員會認為政務廳廳長不能對華人居民行使警務職責，這樣做不見得會有危害或是不便，反而是有利的，因為這些職責有部份現時已由巡捕營統領或其代理行使，把這些職責轉移至政務廳廳長因而不太敏感，但屬於訴訟、稅收等其他部份，一如上文所言，應仍歸理事官。

鑒於此職對華人行使的司法和行政職責，已通過前述的 1865 年 7 月 5 日皇室令而合一，此一問題已被視為解決。但由於委員會建議把此等職務分開，因而有需要略作補充，並為清晰背景起見，而對華人居民的事宜提出建議。<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 詳細經過可參閱 António Vasconcelos de Saldanha, *Estudos sobre as Relações Luso-Chinesas*. Lisbon: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Macau: Instituto Cultural de Macau, 1996, pp. 192-195。

<sup>26</sup> *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 42, 16 de Outubro de 1871, pp. 167-170.

雖然理事官在 1865 年起兼具政務廳廳長的職責，但實際上按照《行政法典》的規定，此一職責是僅對澳門居住的葡人和外國人而言，對於華人是否行使此一職責，其實一直都沒有明確規定過，直到 1871 年 10 月 9 日第 57 號札諭才明確規定由其“繼續”向華人行使，但由於《行政法典》在澳門的適用範圍在這份札諭頒佈之前一直沒有明確的規範，故何以“繼續”頗成疑問。即使在政務廳成立後，仍存在《行政法典》是否同樣適用於華人的問題，直至澳門總督在 1875 年 2 月上書里斯本後，才在同年 4 月 21 日通過管理外洋屬地並水師事務部侍郎發出的札諭才得以明確，由總督根據實際情況酌情決定。<sup>27</sup> 無論是約定俗成，還是明文規定，理事官對華人居民行使政務廳廳長的職責，華政衙門於是成為了“澳門市華民政務廳”，而從 1877 年以來所頒佈的三份華政衙門運作規章<sup>28</sup> 歸納，理事官具有政治、行政和司法的多重職能。

在政治上，理事官是受總督委託，作為當局與中國內地地方官員的聯絡人。這些“地方官員”原則上不得與總督直接通信，而理事官在總督未知悉並接受其指令之前，不得與對方交換任何具有“外交性質”（*carácter diplomático*）的公文，在當時的背景尤其指葡萄牙在澳門政治法律地位的正當化。值得注意的是“外交性質”一語後來被葡萄牙中央政府改為“國際重要性”（*importância internacional*），強調了總督雖然在澳門代表葡萄牙中央政府，但本身無權處理與澳門有關的外交事務。

在行政上（包括在財稅上），理事官對澳門市（澳門半島）華人居民具有政務廳廳長和追收稅款的職責。按照原來的構思，“西政”與“華政”的地方政務部門分別運作，是出於澳葡中央當局和議事公局作為“歐式”的政治行政組織，其組成與華人無關，從而對其並無義務負責的原則，華政衙門僅以“中間環節”的性質，作為華人居民與澳葡當局之間的“聯絡處”，又由於華人居民作為澳門城市人口的主體，華政衙門通過運作規章中確定理事官行使政務廳廳長的具體職權，作為《行政法典》相關規定的補充。但是，由於華人掌握澳門的經濟命脈，其社會經濟活動又往往超越政務廳的一般職權範圍，華政衙門

---

<sup>27</sup> Portaria n.º 15 da 1.ª Repartição da Secretaria do Estado dos Negocios da Marinha e Ultramar. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 24, p. 103.

<sup>28</sup> Portaria n.º 59. *Boletim da Provincia de Macau e Timor (Anno 1877 – Vol. XXIII)*, pp. 97-99, 102-103, 106-107, 110-111, 113-118, 122; *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar. (Volume IX) – 1875 a 1878*, pp. 545-564; *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar. (Volume XI) – 1881 e 1882*, pp. 408-430。以下段落對各版本規章的引用，恕不一一註明。

實際上並不可能成為澳葡當局對華人行使行政管理的唯一部門，而是由行政架構中的不同職能部門共同負責，例如華人如申請牌照，或有意競投經營，應直接前往議事公局辦理；有意競投公共工程，應直接前往工程公所辦理等。<sup>29</sup> 因此，華政衙門在早期還設有翻譯團隊，行使協助其他職能部門對華人實施管轄的職能，並通過與巡捕營統領建立直接關係，專責對華人居民的監控，例如輔助人口登記、管束娼妓、公佈當局發出的告示和命令、監督所有公共行政部門和法規對華人居民的執行、管理更館和更練等。隨着華政衙門的譯務科( *Secção do Expediente Sínico* ) 在 1885 年獨立成譯務署( *Repartição do Expediente Sínico* ) 為所有公共部門提供翻譯服務，華政衙門原有協助其他部門的角色亦隨之降低。

在司法上，自從理事官改隸輔政司署管轄時起至 1877 年後頒佈《澳門華政衙門法典暨規章》( *Código e Regulamento para a Procuratura dos Negócios Sínicos de Macau* ) 的這段時期，華政衙門的司法職能最為明顯，之後雖然陸續明確其繼續作為“夷目”和“政務廳”的政治和行政職能，但司法仍然是華政衙門的首要職能。理事官作為全澳華人之間，以及華人作為被告的第一審法官，但共同被告中有葡萄牙人或其他國籍人士除外。理事官的司法管轄範圍，通過 1881 年 12 月 20 日頒佈的新章程而得到進一步明確，被訴人除了包括在澳門居住的華人外，還包括法律效力在澳門產生，但不在澳門居住的華人。理事官後來亦為讞公局( *junta de justiça*，即司法委員會)的成員，負責參與審理刑事獨一審通常訴訟程序，以及並非由其作出第一審判決的刑事判決上訴，即讞公局第二審法官。<sup>30</sup> 而理事官的人選從過往由具有議事會被選舉權的市民(1877 年前)，演變至由負責檢察工作的司法官，或海外地區或王國編制第一審法官中選出，產生方式由選舉(1865 年前)演變至由葡萄牙國王委任，<sup>31</sup> 職階獲確認為相當於國家律政司(1881 年)，其作為司法官的地位具有相當於按察司的獨立性<sup>32</sup> 等，同樣反映出華政衙門作為一個以澳門華人居民為主要對象的專屬司法組織，為其首要職能。

---

<sup>29</sup> 參閱湯開建、吳志良編：《澳門憲報中文資料輯錄(1850-1911)》，澳門，澳門基金會，2002 年，其所載的各類公告。

<sup>30</sup> *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar. (Volume VI) – 1866 e 1867*, pp. 308-367.

<sup>31</sup> *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar. (Volume V) – 1864 e 1865 (Segunda Edição)*, p. 390.

<sup>32</sup> *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar. (Volume XI) – 1881 e 1882*, pp. 149-150.

然而，華政衙門作為司法組織的地位，又明顯低於葡萄牙主流司法機關：與葡萄牙海外屬地“土著法院”的裁判官一般由與司法機關沒有關係的行政官員兼任相比，澳門華政衙門理事官的選任方式，在 1877 年前亦大致遵從此一原則，即使理事官後來改從司法官中委任，但其僅以國家律政司身份履職。國家律政司具有當局代表律師地位，代表當局為確保“公序良俗”和葡萄牙“主權”的自由行使而從事檢察工作，雖亦為司法官，但性質明顯與作為法院法官，其身份自外於行政機關的按察司不同。此外，理事官的薪俸僅及按察司不到 40%。<sup>33</sup> 凡此種種，都使華政衙門又有着明顯有別於其他海外屬地“土著法院”的特殊組織形式。

#### 四、“西政”與“華政”的趨同和合一

19 世紀末，葡萄牙中央當局決定劃一海外屬地的司法組織而頒佈新的《海外省司法管理規程》（*Regimento da Administração de Justiça nas Províncias Ultramarinas*），<sup>34</sup> 將華政衙門的大部份司法職能改由按察司衙門根據一般法律審理，並具上訴權，僅保留獨一審案件的權限，同時改華政衙門為“華政務廳”（*Procuratura Administrativa dos Negócios Sínicos*），理事官具政務廳廳長的職級，對澳門的華人社群行使政治和行政職責。澳門總督隨後通過札諭，為華政務廳設定與西政務廳相同的人員編制：書記員、文案、勤務員和雜役各一名，並委任華政務廳理事官。<sup>35</sup> 而華政務廳僅餘的司法職能，在 1900 年亦悉數轉移予按察司負責。<sup>36</sup>

雖然此時的華政務廳仍具有對澳門華人居民行使政治和行政方面的職責，但受到《海外省司法管理規程》的標的所限，並無明確華政務廳具體的“政治”職責。然而，可以肯定的是，隨着《中葡和好通商條約》在 1887 年簽署，“大西洋國永居管理澳門”成為既定事實，理事官與中國地方官員的文書往來亦隨之減少，反而在澳門華政衙門改組後不久，中國內地開始掀起推翻滿清統治的暗湧，澳門因着其特殊的政治法律地位，而成為當時籌劃革命的其中一個基地。

<sup>33</sup> *Collecção Oficial da Legislação Portuguesa (Anno de 1878)*, p. 353.

<sup>34</sup> *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau e Timor*, Suplemento ao n.º 16, 27 de Abril de 1894.

<sup>35</sup> Portarias n.ºs 96, 98, 99. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau e Timor*, n.º 17, 28 de Abril de 1894, pp. 190-191.

<sup>36</sup> *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 5, 3 de Fevereiro de 1900, p. 43.

至於澳門華人反對葡人治理澳門，以至要求中國政府收回澳門的呼聲更幾乎從未停止過。為澳葡當局而言，在已經締結《中葡和好通商條約》的前提下，與中國維持穩定的關係，才是維持自身在澳門存續的上策。在如此背景下，華政務廳肩負的所謂“政治”職責，到此時實已傾向於確保澳門內部政治穩定，華人的社會生活和活動不會對殖民政權的存在產生危害的面向，以往華政衙門受總督委託，作為當局與中國內地地方官員的聯絡人的角色亦逐漸式微，有關工作視乎情況，轉為由總督統籌，通過輔政司以至沒有官職的社會人士辦理。

華政務廳經過 1894 年和 1900 年改組，成為一個按照葡萄牙《行政法典》行使廣泛的行政職能為工作重心的“澳門市華民政務廳”，在工作性質上幾近與對葡人和外國人實施行政管轄的西政務廳（後來的澳門市行政局）和氹路政務廳（後來的海島市行政局）無異，唯一的分別在於西政務廳廳長在議事公局代表總督，華政務廳另負責“政治”和管理部份涉及華人社會經濟活動的職能（例如娼寮、彩票等）。另一方面，葡萄牙中央政府在 1901 年 11 月 14 日頒佈重整海外屬地軍事組織的皇室令，成立澳門巡捕營，<sup>37</sup> 澳葡當局為跟進其施行而在 1902 年 9 月 1 日頒佈的《澳門警務規章》（*Regulamento dos Serviços de Polícia de Macau*），雖然規定巡捕營統領負責警隊的日常管理，但同時訂明華政務廳理事官、西政務廳廳長、船政廳廳長（*Capitão do Porto*）和巡捕營統領對警務工作具“競合當局”權限。<sup>38</sup> 經過這番改組後，不但衍生出西政務廳和華政務廳職能重疊，繼而衍生出兩廳廳長官職兼任與否的問題，在警務工作方面更出現四個部門有權介入的複雜現象，分工不清、權責不清的問題相當突出。1903 年 2 月 14 日，時任總督李美露（*Arnaldo de Novais Guedes Rebelo*）簽發第 13 號札諭，<sup>39</sup> 確定西政務廳廳長和華政務廳理事官由同一人出任，並在下一份批示免去原理事官的職務，由西政務廳廳長行使該職務。<sup>40</sup> 後來西政務廳廳長掛冠求去，李美露總督又曾於 11 月份去函中央政府，就澳門警務工作由單一部門負責請求指示，並決定在接獲中央政府答覆前，委任巡捕營統領行使理

---

<sup>37</sup> *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar (Volume XXIX) – 1901*, pp. 973-1009.

<sup>38</sup> Portaria n.º 99. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, Suplemento ao n.º 35, 1 de Setembro de 1902, pp. 298-301.

<sup>39</sup> Portaria n.º 13. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 7, 14 de Fevereiro de 1903, p. 63.

<sup>40</sup> Portaria n.º 14. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 7, 14 de Fevereiro de 1903, p. 63.

事官職務，<sup>41</sup> 但因實施困難，其從未上任。<sup>42</sup> 當蒙丁尼路（**Martinho Pinto de Queirós Montenegro**，又譯墨山）在 1904 年 4 月就任總督後，直言理事官與巡捕營統領之間的職務“互不兼容”，並有“明顯公眾危害”之虞，因而免除巡捕營統領行使理事官職，另委他人出任，同時委任另一人出任西政務廳廳長。<sup>43</sup>

儘管如此，由於華政務廳此時仍兼具監控華人居民的警務職責，意味着該廳仍有需要制定一部新的規章，使其運作至少有一個明確的法律依據。蒙丁尼路總督在 1904 年 6 月 28 日簽發第 112 號札諭，<sup>44</sup> 成立一個委員會起草新的華政務廳章程，以適應華政務廳不再兼備司法職能的情況。雖然目前尚未發現有關委員會提交報告的文獻資料，但蒙丁尼路在同年 10 月 15 日又簽發一份行文簡單的人事札諭，<sup>45</sup> 訂定西政務廳和理事官在有需要時可以相互代任。起草華政務廳章程一事，就此不了了之，西政務廳和華政務廳的官職，亦繼續由兩人分別出任，但由於兩個部門的服務對象為數懸殊，形成有部門落得清閒，有部門卻工作繁重的局面。對於轄區面積在當時只有 3.4 平方千米的澳門市而言，僅僅因為華葡族群“風俗習慣”不同，而由兩個政務廳分別負責幾乎相同的地方政務，在公共財政每況愈下的背景下，<sup>46</sup> 成為澳葡當局關注的問題。1911 年 3 月，臨時總督馬沙度（**Álvaro de Mello Machado**）要求各公共部門提交年度工作報告，<sup>47</sup> 時任華政務廳廳長李固（**José Maria Ernesto de Carvalho e Rego**）在 7 月 1 日提交的報告認為，華政務廳仍然有存在的價值，還建議增加人手、免除秘密巡捕兼任巡邏職責、添置法例單行本等。<sup>48</sup> 不過，西政務廳的想法與華政務廳截然相反。廳長黎登（**Carlos de Mello Leitão**）在 9 月 9 日提交的報告，

---

<sup>41</sup> Portarias n.ºs 115, 120. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, Suplemento ao n.º 49, 10 de Dezembro de 1903, pp. 375-376.

<sup>42</sup> Portaria n.º 102. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 25, 18 de Junho de 1904, p. 192.

<sup>43</sup> Portaria n.ºs 102, 104, 105. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 25, 18 de Junho de 1904, p. 192.

<sup>44</sup> Portaria n.º 112. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 27, 2 de Julho de 1904, p. 200.

<sup>45</sup> Portaria n.º 181. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 42, 15 de Outubro de 1904, p. 336.

<sup>46</sup> 參閱 Custódio N. P. S. Cónim 及 Maria Fernanda Bragança Teixeira, *Macau e a sua População, 1500-2000: Aspectos Demográficos, Sociais e Económicos*. Macau: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, 1998, pp. 430-433。

<sup>47</sup> Portaria n.º 45. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 10, 11 de Março de 1911, p. 102.

<sup>48</sup> *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 38, 23 de Setembro de 1911, p. 504.

內容便顯得針鋒相對，尤其對華政務廳認為本身是“自成一類”（*suis generis*）的部門提出質疑，甚至指責理事官不時僭越自己的權力。<sup>49</sup>

李固和黎登兩位廳長的報告得出截然不同的結論，歸根究底還是由於權力分配問題所使然，尤其相比起黎登的職業生涯大多在澳門度過，李固曾在葡萄牙本土當過三個市的政務廳廳長，又曾到莫桑比克直接參與草擬貝拉市（Beira）警察組織規章的工作，<sup>50</sup> 閱歷明顯比黎登豐富，自然認為華政務廳不應與西政務廳合併。無論如何，兩位廳長的報告為日後兩個政務廳的存續埋下伏筆。事實上，馬沙度在 1910 年底就任澳門臨時總督時，正值葡萄牙成立共和政體不久。受當時歐洲大陸國家的憲法不完全適用於海外屬地的習慣影響，葡萄牙在 1911 年召開的全國制憲會議（*Assembleia Nacional Constituinte*）時，對海外屬地的政治行政制度並未給予太多的關注，僅於第 67 條規定：“海外省之行政以非集權化制度主導，由適應每一海外省之文明狀況之特別法律訂之。”海外屬地仍沿用君主立憲時代的行政組織形式繼續運作。<sup>51</sup> 在此期間，總督公會曾多次向葡萄牙中央政府反映應撤銷華政務廳，認為其存續是“無用和不利”，而且幾乎每年審議財政預算案時都將撤銷華政務廳的建議記錄在案。<sup>52</sup> 1914 年，葡萄牙通過第 277 號法律（《海外省民政組織法》，*Lei Orgânica de Administração Civil das Províncias Ultramarinas*），澳門總督公會根據該法律的第 3 條草擬澳門的政治行政組織法律，成為 1917 年 11 月 5 日第 3520 號國令《澳門省自治條例》（*Carta Orgânica da Província de Macau*），<sup>53</sup> 當中的第十章和第十一章規定分別在澳門市和離島設立地方政務機構，即“澳門西政務

---

<sup>49</sup> *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 37, 16 de Setembro de 1911, p. 496.

<sup>50</sup> *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 38, 23 de Setembro de 1911, p. 504.

<sup>51</sup> António Duarte Silva, *O Império e a Constituição Colonial Portuguesa (1914-1974)*. Lisbon: Imprensa de História Contemporânea, 2019, pp. 31-32。按照原文文義，該書作者認為當時歐洲大陸國家通行的原則是憲法的效力僅及於本土地區，並作為全書的結論之一，但這事實上是不正確的，因為《憲法》第 67 條正是葡萄牙海外屬地政治行政組織的法源，而所有在當地的葡萄牙公民，只要有關的法規已伸延至當地適用而又符合法定條件，便即享有《憲法》所訂定的權利、自由和保障，特別是民法和政治權利，因此只能說葡萄牙《憲法》對海外屬地所產生的並非一種具普遍屬性的效力，或是《憲法》僅部份適用於海外屬地，而不是被其他法律架空而完全沒有效力。

<sup>52</sup> *Acta da Sessão do Conselho do Governo*, 5 de Maio de 1913. In *Administração Civil (1897-1909)*. N.º 29277, 澳門檔案館藏。另參閱 *Acta da Sessão do Conselho do Governo*, 30 de Julho de 1914. In *Administração Civil (1897-1909)*. N.º 29277 及 *Acta da Sessão do Conselho do Governo*, 29 de Abril de 1916. In *Administração Civil (1897-1909)*. N.º 29278, 澳門檔案館藏。

<sup>53</sup> Decreto n.º 3520. *Diário do Governo (I Série)*, n.º 191, 5 de Novembro de 1917, pp. 1070-1096.

廳”和“氹仔路環統領部”，廳長和統領在各自的地理管轄範圍行使行政和警務職責，尤其在警務職責方面（第 136 條）糅合了葡萄牙《行政法典》和原華政衙門的有關規定，特別是管制娼寮的規定。

《澳門省自治條例》的頒佈意味着“西政”與“華政”合二為一，“華政務廳”不復存在。儘管在 1917 年 12 月葡萄牙發生政客士多烏拜斯（Sidónio Pais）策動政變成功的事件，《澳門省自治條例》於其在位期間被廢止，但士多烏拜斯約一年後便遇刺身亡，所以對於澳門西政務廳配置建制並未產生影響。<sup>54</sup> 1919 年 5 月 10 日，《澳門省自治條例》正式恢復實施，時任澳門總督施利華（Henrique Monteiro Correa da Silva）在 9 月 5 日確定撤銷華政務廳，屬下所有人員併入西政務廳。<sup>55</sup>

## 五、餘論：地方政務的後續發展概況

綜上所述，葡萄牙在澳門確立殖民管治時，一方面通過將本土地區生效的《行政法典》伸延至澳門實施，逐步建立起後來被譯作“西政”的地方政務，來加強作為中央政府代表的總督對議事會的監督和控制，藉以收回議事會的政治權力；另一方面，尋求對當地華人居民行使公權力，以便主張對澳門擁有“主權”。基於拉丁日耳曼行政體系重視“依法行政”的觀念，<sup>56</sup> 殖民統治者於是從原來負責與中國地方官員聯絡的議事會理事官入手，先將其置於輔政司之下，然後逐步賦予其履行司法、行政和警務職能的權力，由此形成的華政衙門，其組織形式與當時集行政和司法於一體的中國地方官衙相似，既是全澳華人居民的專屬法院，又是專責澳門半島華人居民地方政務的“澳門市華民政務廳”。

華政衙門以司法作為其主要甚至首要的職能，理事官後來的任職資格使之成為葡萄牙海外屬地“土著法院”的一種特殊組織類型。在行政上，華政衙門主要根據葡萄牙《行政法典》在澳門半島範圍向華人居民履行政務廳的職責，

---

<sup>54</sup> 包括廳長、秘書、文案、勤務員和華籍雜役各一名。參閱 Portaria n.º 20. *Boletim Oficial do Governo da Província de Macau*, Suplemento ao n.º 4, 29 de Janeiro de 1919, p. 47。

<sup>55</sup> Portaria n.º 251. *Boletim Oficial do Governo da Província de Macau*, n.º 36, 6 de Setembro de 1919, p. 666.

<sup>56</sup> Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *História da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 22-24; 245-246.

並輔助其他公共部門執行面向華人居民的職務，輔以專門針對華人社會經濟生活，例如娼寮、彩票等的管理職能。理事官原有的“政治”職能逐步從以往作為與中國地方官員的聯絡人，轉變為行使具有監控性質的警務職能，尤其表現在規管旅館活動和更館更練方面。

隨着華政衙門的翻譯工作被分拆，且最終被改組為以行使行政職能為主的華政務廳之後，其從事的工作與西政務廳相近，分工不清和資源重疊浪費的問題更顯突出，“西政”與“華政”，以合二為一告終。原本出於強調政治行政架構的組成與華人無關，而對兩大居民群體分別實施管理，互不相干的格局構想，由於華人在澳門的經濟生活一直佔主導地位而從來沒有實現過，華政衙門和後來的華政務廳本身職能的限制，亦使其從未成為華人居民與當局打交道的唯一管道。

另一方面，由於氹仔和路環的葡裔居民為數極少，當地自 1878 年建立地方政務（即由氹仔路灣統領部司令兼任氹路政務廳廳長），並於次年成立氹仔過路灣公局（*Comissão Municipal da Taipa e Coloane*，即市政委員會）以來，一直沒有“西政”和“華政”的區分。雖然澳葡當局曾於 1919 至 1928 年間因恢復“戰地政務”而撤銷氹路政務廳，但仍保留市政委員會的建制，直到 1929 年重新設市並易名為海島市（*Concelho das Ilhas*）後，當地的地方政務架構至此亦大致固定下來。

澳門市和氹路的地方政務架構在分別經過 1919 年的調整之後，整個澳門地區的地方政務體系再隨着葡萄牙殖民政策的改變而經歷進一步的變化。葡萄牙在 1926 年 5 月 28 日發生軍事政變後，新政府採取以政治統一和中央集權為主要特徵的殖民政策。在 1926 年 10 月 2 日頒佈的第 12421 號國令《屬地行政自治條例大綱》（*Bases Orgânicas da Administração Colonial*）中，第 5 基本條便提出每一屬地應設立民政部門，以及負責陸軍和海軍軍政的部門，<sup>57</sup> 為在總督層次統籌地方政務，實現中央集權提供前提。作為《屬地行政自治條例大綱》國令的施行細則，第 12499-C 號國令《澳門自治條例》（*Carta Orgânica da Colónia de Macau*）訂定設立“民政廳”（*Direcção dos Serviços de Administração Civil*），負責民政及政治事務、公共教育、公共慈善、工農商務、一般統計、印務、禮

---

<sup>57</sup> Decreto n.º 12421. In *Boletim Oficial do Governo da Província de Macau*, n.º 50, 11 de Dezembro de 1926, pp. 867-872.

制、民事登記、華人風俗習慣的定例、一般檔案管理等，兼管負責翻譯的華務專理局（*Repartição Técnica do Expediente Sínico*）。<sup>58</sup>

1933年4月，葡萄牙新《政治憲法》頒佈實施，“新國家體制”被正式確立，對於海外屬地的地方政務開始尋求建立一套全新的規範框架，而不受在本土地區早已不再適用接近70年的1842年《行政法典》所約束。同年11月15日，《屬地自治條例》（*Carta Orgânica do Império Colonial Português*）和《海外行政革新》（*Reforma Administrativa Ultramarina*）法令一併頒佈，<sup>59</sup>確立了海外屬地政治行政和地方政務體系的架構。原民政廳根據《海外行政革新》法令規定改組為“民政總局”（*Repartição Central dos Serviços de Administração Civil*），除負責公務人員的人事管理外，還負責民事登記、一般警務、禮制、慈善、社團、非“土著”居民的移民和勞工事務、不屬於其他實體職責的批給或專營監督工作、海外屬地的民政、政治、監督地方行政團體（市政機構）和行政法團、管理選舉事務等。民政總局對政務廳（市行政局）和在“土著”人口較多的地方，或聚居地距離行政中心較偏遠時（例如澳門的路環）設立的行政分所（*posto administrativo*）行使管理和監督之責。市行政局在澳門是總督在地方層次的派出機關，受民政總局領導；而行政分所則為市行政局長再向下派出的機關，受上級市行政局領導。澳門市行政局局長具有民事當局身份，亦作為司法當局的預審官，<sup>60</sup>並具有統籌地方行政、組織民事登記、對工商業實施行政監督和蒐集統計資料等職責；而海島市行政局局長除了前述的身份和職責外，還具有執行“土著政策”（具體指路氹村落的居民管理）和協調經濟發展的職責。地方行政團體的主席由總督委任，1961年起明確原則上由市行政局局長兼任。<sup>61</sup>《海外行政革新》的實施，使海外屬地形成以“總督—民政總局—市行政局—行政分所”為分層的四級地方政務體系，其目的在於讓葡萄牙能於其海外屬地的任一角落直接行使殖民管治權威，並通過民政總局輔助總督具體監督殖民政策和地方政務的實施，體現中央集權原則。

---

<sup>58</sup> Decreto n.º 12499-C. In *Boletim Oficial do Govêrno da Província de Macau*, n.º 2, 8 de Janeiro de 1927, pp. 20-30.

<sup>59</sup> 《屬地自治條例》曾被後人譯作“葡萄牙殖民帝國章程”；《海外行政革新》譯作“海外行政改革”。鑒於往後法例的中文譯本多採用“屬地自治條例”及“海外行政革新”的譯法，為便於參照和理解，本文沿用原有譯法。

<sup>60</sup> 此一身份於1961年被撤銷。

<sup>61</sup> Decreto n.º 43730. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 26, 1 de Julho de 1961, pp. 763-764.

1955 年，《澳門海外省組織法》（*Estatuto da Província de Macau*）<sup>62</sup> 頒佈，民政總局改稱為“民政廳”（*Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil*），兼管教育、印務和華務（翻譯）。1961 年 9 月 30 日，時任總督馬濟時（Jaime Silvério Marques）跟隨其他葡萄牙海外屬地的做法，頒佈《澳門省民政廳規章》（*Regulamento da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil da Província de Macau*），<sup>63</sup> 下設行政科、華務科、認別證科和教育科，另負責管理和監督澳門和海島市行政局、國立圖書館、何東圖書館、官印局和民事登記處。

1974 年 4 月 25 日葡萄牙發生軍事政變後，新的中央當局通過在 1976 年制定《澳門組織章程》而把相當的行政和立法權力向澳門地區下放。澳門的公共行政體系雖然自此成為本身專屬，但由於整體的改革仍需時有序展開，地方政務體系仍有一段時間維持着原有的架構，1933 年《海外行政革新》法令和 1972 年頒佈的《澳門省政治行政章程》的相關部份仍繼續適用。1982 年，民政廳不再負責管理和監督官印局，廳長亦無需在《政府公報》出版之前簽發“閱悉”的准印批示。<sup>64</sup> 1983 年 2 月，新的行政政務司賈蓮德（Maria Adelina de Sá Carvalho）就任，明確提出澳門的行政體系需要以新的方法開展工作，<sup>65</sup> 以適應經濟和社會發展的需要。同年 10 月，民政廳由於領導層更動而導致其無法正常運作，<sup>66</sup> 行政當局於是在 11 月 21 日頒佈第 42/83/M 號法令，成立“行政暨公職署”（1985 年正名為“行政暨公職司”），取代民政廳、澳門市行政

---

<sup>62</sup> Decreto n.º 40227. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 30, 23 de Julho de 1955, pp. 439-443。後人曾將之譯作《澳門省章程》。葡文“estatuto”實際上應譯作“通則”而非“章程”（estatutos），本文採用《澳門政府公報》的譯法。

<sup>63</sup> Portaria n.º 6801. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 39, 30 de Setembro de 1961, pp. 1171-1176。該期《澳門政府公報》中文目錄將之譯為“民政廳職員章程”，惟此譯法並未完全反映規章的所有內容。

<sup>64</sup> Portaria n.º 109/82/M. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 30, 24 de Julho de 1982, p. 1272.

<sup>65</sup> “行政政務司賈蓮德就職 採新方法處理行政工作”，《華僑報》，1983 年 3 月 1 日，第 4 版。

<sup>66</sup> 參閱陳震宇：《信而有證——澳門身份證發展歷程》，香港，三聯書店（香港）有限公司，2021 年，第 67 頁；Portaria n.º 175/83/M. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 45, 5 de Novembro de 1983, p. 2141，以及 Despacho n.º 26/83/ADM. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 51, 17 de Dezembro de 1983, p. 2358。後者尤其說明行政暨公職署的設立與民政廳被撤銷的關係：“...行政暨公職署及認別證科的職員，在重塑部門的對外形象、在仍然缺乏人力及器材資源下確保複雜的過渡，並在某些——有些是痛苦的——事件而導致行政領域中撤銷一些部門的衝擊下付出巨大努力”。

局、海島市行政局和路環行政分所，<sup>67</sup> 不但使澳門的地方政務體系大幅精簡至僅餘市政機構一環，亦為稀釋公共部門的殖民管治色彩、理順部門職能，實現公共行政的現代化和專業化而提前邁出極為重要的第一步。

---

<sup>67</sup> Decreto-Lei n.º 42/83/M. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 47, 21 de Novembro de 1983, pp. 2204-2210.