

《澳門行政邁向九九》研討會

高嘉綾*

一九九七年十月三日及四日舉行了一個名為《澳門行政邁向九九》的研討會，該研討會由澳門法律公共行政翻譯學會主辦，法律翻譯辦公室及行政暨公職司協辦，與會者包括澳門、中華人民共和國和葡國的學術界和政界。

舉辦這次研討會的目的，是讓大家有一個場合討論和思考與澳門公共行政的過渡有關的問題，以便為延續至一九九九年以後的行政組織和行政活動的有關問題和需要找出答案。

會上發表的論文圍繞研討會的主題而分為三個專題，即澳門行政管理人員的本地化、行政訴訟及行政程序的本地化和修訂，以及澳門地區的宏觀行政架構與《澳門特別行政區基本法》的銜接。

公共行政管理人員本地化是最為突出的和獲與會者討論得最熱烈的論題。圍繞這一專題所發表的論文，包括行政暨公職司司長薛尼路的《公務員本地化》，香港特別行政區基本法委員會委員、香港特別行政區基本法及澳門特別行政區基本法起草委員吳建璠教授的《抓緊時間做好公務員本地化的工作》，以及清華大學法律系主任、中華人民共和國全國人民代表大會法律委員會副主任委員、香港特別行政區基本法及澳門特別行政區基本法起草委員王叔文教授的《論澳門行政管理人員的本地化》。

在上述論文中公務員本地化的概念無論在理論方面，抑或在執行政策方面，都是大家最關心的。不過，由於這是一個引起最多爭論的題目，所以研討會並未能就這個概念的定義達成共識。

很明顯對於大部分與會者來說，本地化的客觀範圍似乎只包括中、高級公務員。這些公務員的本地化涉及一個比例問題，亦即在澳門人口中佔大多數的中國人與其在

* 澳門法律翻譯辦公室法律專家

行政當局的代表性的問題，而且還涉及「種族平衡」問題，這是管理的正當性的主要條件。

至於本地化的主觀範圍，爭論激烈。一方面，涉及《基本法》為永久居民所定的規範性標準，以及《基本法》第九十七條至第一百條所定的其他規範性標準。另一方面，又涉及一些純政治性的標準，主要為「愛國主義」標準。這個標準主要表現在三個方面：尊重國家、誠心誠意擁護中國恢復對澳門行使主權，以及不作破壞本地區繁榮和安定的行為。

不過，有人認為本地化不取決於種族和國籍，只取決於是否在澳門居住以及是否掌握其中一種官方語言。除了與澳門公共行政當局有聯繫之外，是否有意願及是否具備客觀條件去維持該聯繫也是很重要的。

撇開所有的分歧，與會者就培訓公務員（無論在學術及技術方面，抑或語言方面）的重要性而言是達到共識的，因為他們都認為培訓公務員能確保本地化的操作。

至於行政訴訟及行政程序的本地化和修訂的問題，有關主講者及論文包括科英布拉大學法學院麥菲娜講師的《行政訴訟的保全保障及其必要改革》、中國國家行政學院應松年教授的《大陸與澳門地區行政程序法比較研究》、澳門法律公共行政翻譯學會會員加路士的《行政訴訟的法律本地化》、中國政法大學比較法研究所朱維究教授的《行政程序法與實施法治原則》，以及澳門大學法學院客席助理教授歐布基的《在澳門特別行政區基本法範疇內的公共行政透明度及被管理者的基本權利》。

除了就中華人民共和國及澳門的現行行政程序法的結構、一般原則、主體及行政活動的若干表現作了比較，以利於改革中華人民共和國有關該項事宜的法例之外，還比較了普通法系和大陸法系的行政程序制度，以探討在該等制度中所體現的合法性原則的不同概念。最後，總結得出，以採用一個揉合了普通法系和大陸法系的優點的折衷體系為佳。該體系由公共利益原則、尊重被管理者的基本權利（尤其是資訊權）原則以及公開和參與原則所形成。

在澳門的行政程序和行政訴訟制度方面，需要強調的是，鑑於現行被管理者的若干基本權利將會消失，而且《基本法》亦沒有就此作出充分規定，所以必須修改上述制度。有效的司法保護權（尤其是辯護的保全措施）以及促進行政透明度的訴訟資訊

權、取得檔案權及訴訟參與權（《澳門特別行政區基本法》沒有就這三種權利作出明確規定）是研討會的重點。因此，對行政程序和行政訴訟制度的修改應考慮被管理者的權利、自由及保障的原則和規定，並作出若干改進，以確保《基本法》所提倡的延續性。

至於澳門公共行政架構與未來特別行政區《基本法》的銜接問題，會上提出了有關行政重組的若干建議，其中某些還相當創新。值得一提的是，儘快解決公務員本地化問題是進行任何結構性改革的必要條件。有關這一專題，澳門基金會管理委員會、澳門公共行政管理學會會長吳志良博士、澳門法律公共行政翻譯學會會員張德榮、法律翻譯辦公室主任賈樂龍、北京政法大學張樹義教授和葡萄牙總理府國務秘書簡能思分別發表了題為《澳門宏觀行政架構的發展及其與基本法的銜接》、《現行機關設置中領導層次的過渡 - 與基本法銜接的問題》、《官方語言雙語制在法律行政上所牽涉的問題》、《澳門社會發展與行政過渡》以及《在澳門特別行政區基本法範疇內的政制預期演變》的論文。

問題是究竟現行行政架構是否切合本地區的實況和《基本法》。

對於須透過減少職級（尤其是副司長、組長和科長）和在職人員數目，以及撤銷若干職位以簡化行政組織這一點，均能達至共識。另一方面，亦關注到財政資源的浪費及存在極其繁複和緩慢的程序等問題，為此應引入有利於非官僚化及提高效率 and 責任，以及有利於資源的效益的解決辦法，而行政分權便是其中一個可行辦法。

需要指出的是行政當局與社會間存有距離，以及市民缺乏對政治 - 意識形態的動力。由於行政當局採取不干預經濟的態度，以及存在在某程度上能使公共權力的行為具有合法性的諮詢架構（這與產生平衡的參與架構相似），所以社會一直都「容忍」行政當局的管理。事實上，上述諮詢架構被指為澳門法律 - 政治體系的特殊性和穩定性的秘密之一。

至於將來，《基本法》所規定的自治程度是較《澳門組織章程》所規定的現行的自治程度為大的，除此之外，雖然行政長官不具有立法權，但其地位則較總督的地位鞏固，這一點尤其表現在合法性方面。

葡文和中文同時享有官語地位這一法律事實，勢將無可避免地導致若干方面的改變，而且還需要執行權和立法權的參與，以便在衡量過可用的資源及客觀的社會和語言條件之後，能落實市民和公共權力對語言的權利和義務。尤其必須修改《行政程序法典》及制定法例，以便清楚界定在甚麼條件下應採用哪種語文來處理行政當局與私人的關係，特別是選擇語言的基本權利、解釋和公布雙語法律行為的規則，以及兩種語言具有同地位的原則。有關最後一種原則，需要強調的是對其所作的澄清，亦即兩種官方語言的使用具有同地位，不表示所有行政活動均應以兩種官方語言進行，而是可按具體程序及考慮到所涉及的不同利益採用其中一種語言。

概括來說，以上為研討會所帶出的基本論點。事實上，研討會已達到促進思考的目的，而且具有澄清過渡期的若干基本情況的功能。