

口頭質詢

行政法務司司長作為澳門政府五司之首，職能和架構上也是負責監管整個行政架構和運作，統率和管理全體公務人員。因此，很應該給另外四位司長樹立個好榜樣，同時也應該成為公務人員的典範，尤其在處理公共行政事務和履行管理職能中，更需要以身作則。

然而，行政法務司司長在今年立法會的施政答問大會上，不但沒有樹立好榜樣，更做出破壞行政管理規則的反面示範作用，令社會和廣大公務人員頓生疑慮。其中，行政法務司司長回答議員所提問題時，當中一項涉及行政改革和推動電子政務的問題，行政法務司司長未能親自作答，而在議事大堂上，直接命令行政暨公職局副局長杜志文作回應。這一命令，明顯和直接跨越當時正在議事大堂上端坐的行政暨公職局的朱偉幹局長。

據我們的了解和理解，澳門的公共行政體系和行政管理是以科層組織為根基，再配以一向奉行的垂直管理構建而成。在垂直職權理論上，直線人員所擁有的包括發佈命令及執行決策的權力，也就是通常所指的指揮權。這樣，從組織的上層到下層的主管人員之間，便形成一條權力線。在這條權力線中，職權的指向由上而下，也就構成指揮鏈（Chain of command）。通過指揮鏈的信息傳遞，由上而下，或由下而上地進行。所以，指揮鏈既是權力線，又是信息通道。在這個指揮鏈中，職權關係必須遵循分級原則和職權等級原則。其中分級原則是指，每一層次的直線職權應當分明，這樣才有利於執行決策職責和信息溝通。違背分級原則的超越層次，越俎代庖，下級人員將失去積極性、主動性。職權等級原則就是指，作為下級來講，應該用足自己的職權，在自己職權範圍內作出決策，只有當問題的解決超越自身職權界限時，才可提請上級處理。相反，懼怕擔當風險的主管人員，或才能平庸的主管人員，常常把一切問題上交。這樣，一方面造成上級忙於應付具體事務；另一方面，自己則失去指揮功能，徒占其位。因此，近代公共行政管理學中的政府組織架構和行政管理，一向強調指揮鏈的作用，從組織上一階層延伸至組織最低階層，並且釐清誰必須向誰負責。與此同時，指揮鏈的統一原則又明確要求，一位部屬應該只對一位直屬上司負責。也就是主張每一個下屬應當而



且只能向一個上級主管直接負責，不能向兩個或者更多的上級彙報工作。否則，下屬可能要面對來自多個主管的相互衝突的要求或優先處理的要求而產生問題。

另外，就公共行政改革諮詢委員會組成成員當中，完全排除熟悉行政實務和具體操作的現職公務員或具代表性公務員團體參與等提問，行政法務司司長回應指出，日常聽取個別公務員或公務員團體意見的渠道暢通，所以公共行政改革諮詢委員會就無需安排公務員或公務員團體的實質性參與。

但是，從傳媒發放的訊息得知，回歸 10 年，行政法務司司長日前才第一次正式會見公務員團體，聽取意見。難道這就是行政法務司司長口中的渠道暢通。而一般公務員也反映，行政法務司司長所指的渠道只是空中樓閣，所講的暢通，根本從未對公務員外開通過。舉個實在的例子就是，傳媒曾經報導指行政法務司司長年初曾與 300 多名公共部門前線人員進行互動交流，加強溝通，分享經驗。不過，曾參與是次活動的公務員表示，事實並非如此理想。據了解，今年 1 月 8 日舉行的“與行政法務司司長座談”，當時雖然是邀請各部門派人出席，而有關邀請出席公函的簽署日期是 2009 年 12 月 31 日，一般部門要到今年 1 月 4 日下午，甚至 5 日上午才收到，但出席人員的截止報名時間，就是定在 5 日或以前。試問，一個稍具規模的部門，只得一日半日時間去安排，部門又如何可以安排有代表性的人員出席。即使派出人員參加，又如何可以收集其他同事的意見。而且，大多數的公務員，基於種種理由，一般都不會公開發表其個人意見。

因此，本人就政府的公共管理準則以及民主、科學決策提出口頭質詢如下

- 1、行政體制運作在上下級關係方面是否有具體的準則？政府在運作過程中不同層級之間是如何協調和配合的？政府官員跨越層級發號司令是否違反有關準則？
- 2、政府是否認為今年 1 月 8 日舉行“與行政法務司司長座談”的召集過程存在行政失誤，會否提出任何改善措施？是否會承認是次座談屬於透過行政失誤或以規避手段來拒絕聽取公務員或公務員團體的真心意見？政府何

時才會完全摒棄類似“與行政法務司司長座談”的假意民主？政府會否承諾日後不再以規避手段來拒絕聽取公務員或公務員團體的真心意見？

- 3、 政府是否認為透過舉辦一些座談會或者選擇性地會見公務員團體，就是目前聽取公務員或公務員團體真心意見的最科學和最有效的渠道和方式？政府將來會否考慮以其他渠道和方式來聽取公務員或公務員團體的真心意見？

澳門特別行政區立法會議員



麥瑞權

29 / 03 / 2010