



近代澳門城市管理模式研究 (1840-1911)

陳偉明* 姚 瑞**

鴉片戰爭後，隨着西方列強不斷對中國的侵略與掠奪，澳門葡萄牙人也逐步擺脫中國地方政府的有效行政管理，逐步形成了以澳門總督為首的集權管治模式，建立了頗為完整的行政管理架構與管理運作機制，實行全面的殖民統治。近代澳門城市管理模式，既具有高度的集權性與強制性，也體現了一定的代議民主性，適應了近代澳門華洋雜處、中西交匯的城市發展需要。

所謂城市管理模式，一般而言，是指在城市行政管理架構與管理運作機制組合的基礎上，實行城市高效有序運行的管理方式與形態；實際上也是指城市由甚麼人來管理城市，以甚麼方式管理城市。不同城市或會形成不同的行政管理架構與不同的管理運作機制，也會表現出不同的管理模式。所以，城市管理模式的演化發展，也是一個城市發展歷程和管理經驗的總結。近代澳門城市管理模式的發展也清晰地表明了這一點。鴉片戰爭前的明清澳門管理模式，主要體現了中葡並軌的管理特色：明清政府設立有關職官，對澳門實行有效的管治，而葡萄牙人則以議事會作為自治管理機構，實行澳門葡萄牙人的內部管理運作。19世紀以來，澳門葡萄牙人一直試圖通過各種手段與辦法，進一步加強葡萄牙人對澳門城市的管治權力，但似乎成效不大。直到鴉片戰爭以後，隨着西方列強不斷加強對中國的侵略與掠奪，中國的主權不斷遭到削弱，澳門葡萄牙人也乘勢加強對澳門城市的控制，逐步脫離中國地方

政府的有效行政管治，逐步形成了以總督為首的集權分層式行政管理架構與管理運作機制，對澳門實行全面的殖民管治。

關於澳門城市管理問題的研究，以往的成果在時間上多集中於鴉片戰爭前的明清時期，而空間上則較多集中在司法與社區管理方面。⁽¹⁾ 本文着重探討近代澳門城市行政管理架構與運作機制，以期進一步認識近代澳門的城市管理模式，從行政管理的層面對近代澳門城市的發展作更多的分析考究。

近代澳門城市行政管理架構

城市行政管理架構，主要是指城市行政管理機構中各層次各部門制度化的組織與構成，包括機構的建置與功能。鴉片戰爭以前，一方面主要是由中國地方政權設置機構及官員對澳門實行全面有效的管治；而另一方面，澳葡則以城市議事會的自治方式對澳門的葡萄牙人及其他外籍人士

* 陳偉明，香港大學哲學博士，現為暨南大學歷史系教授、博士生導師，主要從事華南與港澳臺歷史文化研究。

** 姚瑞，暨南大學歷史系碩士研究生。

進行內部管理。19世紀以來，隨着西方殖民主義的日益強大與擴張，中國封建王朝逐步走向衰落，葡萄牙人越來越不滿足於中葡並軌的城市管理模式，開始有所企圖，有所動作，試圖從中國地方政權的管治範圍內取得更大的管理許可權。當然，直至鴉片戰爭前，澳葡政權仍然沒有勇氣也沒有能力在中方實際管治權問題上有更大的奢望，而主要是圍繞着內部自治的管理架構權限方面進行改革，即圍繞着澳門葡人自治機構議事會與澳門總督的權力爭鬥而開展行政管理架構的重組變革，仍然是在中國行政機構的有效管治下內部管理架構的權力爭鬥與改革。

18世紀末葉，葡萄牙政府希望澳門城市能夠通過加強總督的權力，在澳門建立一個集權強勢的行政管理架構，加強對澳門葡萄牙人的監管力度；同時也希望通過建立一個以總督為首的行政主導政府架構，以便更好地在中國地方政權的管治下取得更大的自由自主度，以便最終擺脫中國地方政權的實際管治，在澳門逐漸全面推行殖民主義的強勢管治。所以在1783年，葡萄牙政府海軍暨海外部部長卡斯特羅以女王唐娜·瑪麗婭一世的名義發佈了著名的〈王室制誥〉，進一步削弱了議事會的自治權力，提高了總督的管治權限與威望，表明了希望逐步擺脫中國地方政府實際管治的政治理念與意向。〈王室制誥〉第七條指出——

由於議事會的過失、無知及疏忽大意，以及他們虛構出的中國人將帶來的恐怖，該議事會幾乎失去了(中國)前朝皇帝同意給予葡萄牙據點的全部特權、豁免及自由。而造成這一無法彌補之損失的原因，除了中國官員的野心之外，就是議事會對中國官員的畏懼和卑躬屈膝。⁽²⁾

第十五條指出——

第二條聖諭是，議事會經過多年努力，最終打擊並排擠了澳門的總督，使後者依附甚至某種程度上屈從於議事會。其最過份的舉措是竭力控制支付守城部隊的開支，以致駐軍不是由士兵而是由土著和乞丐組成，事實上人數也很少。因為上述部隊由總督統帥，故這支部隊越可憐，其統帥也就越不受人尊重。⁽³⁾

第十七條指出——

如果某一位總督不滿此等舉動，為保護民族榮譽感而抗爭，議事會即立即反應，指責他是在企圖喪失該據點，且中國人會驅趕所有葡萄牙人，禁止一切供給進入該城，令所有人餓死，此外還捏造其他控罪，指責上述無辜且有榮譽感的總督。這些控罪被送至果阿，造成(對總督的)憤怒與不滿，使控罪被錯誤地接受並導致總督不公正地成為犧牲品。⁽⁴⁾

第二十條指出——

第三條聖諭是，澳門總督應有更多的司法管轄權及權威，而目前他們很少或根本沒有這些權力。為此閣下應命令該城的議事會不得在沒有聽取澳門總督意見並獲同意及許可之前，決定任何有關中國或王庫的事宜。在未達成統一意見的情形下，應知會本省總督及兵頭討論決定。如果除上述有關中國或王庫之事宜以外，閣下遇到其他需經有關總督審查或發表意見的事宜，亦應以相同方式向議事會發出指示。⁽⁵⁾

〈王室制誥〉主要代表及反映了西方殖民主義的思想和利益。對澳葡議事會的權限提出了批評，尤其是對議事會屈從於中國地方政權的管治，排斥、限制澳門總督的權力，作出了猛烈的抨擊；希望通過加強集中澳門總督在澳門城市政

治、經濟和文化方面的權力，能夠進一步提高澳葡政權的管治權與管治能力，最終試圖擺脫中國地方政權對澳門的實際控制與管治。〈王室制誥〉的出臺，削弱了議事會的行政權力，樹立和賦予總督的權力和權威。19世紀以後，隨着西方殖民主義的日漸強大與擴張，澳門總督更進一步加快其在澳門行政管治居主導地位的改革步伐。

新實行的殖民地行政改革減少了澳門議事會的權限，使它成為一個依附於總督的市政廳。晏德拉總督甚至在1835年2月2日解散了市政廳。⁽⁶⁾

葡萄牙的政治變革使澳門有了一種新的殖民政權。1834年王室命令，祇要新政體適合當地情況，就應立即實行。其中一些措施有：廢除王室大法官一職；1835年，澳督晏德拉解散了議事會。從此，澳督成了行政總督，被授予了最高權力，而議事會祇能負責市政事務了。⁽⁷⁾

1846年4月澳門總督亞馬留上臺執政，更進一步確立了以總督為權力中心的行政管治模式。據載：

1846年4月21日，新任總督若奧·費雷拉多·亞馬留就職後表示他管治的地方不能有第二個權力。1847年，議事會12月5日致里斯本的申請書中抱怨總督的獨斷，而亞馬留先通過訓令，後又以法令的形式宣佈解散議事會。⁽⁸⁾

亞馬留還通過各種不法手段，逐步擺脫中國地方政權對澳門的管治。1849年3月5日，“亞馬留總督禁止稅館（中國派駐澳門的海關）對自澳門港出口到中國內地的貨物徵收任何關稅，並要求廣東巡撫在八日內撤走這些在澳門執行公務的海

關人員。此前稅館官員一直在南灣和灣仔行使監管權，南灣的稅館作用不很明顯，而灣仔的稅館衙由於設立時間長，管轄廣而十分有權”。3月12日，“在廣東巡撫未命令稅館人員撤走的情況下，亞馬留總督悍然下令在稅館正門前架設路障，禁止人員出入，衙內人員一律從旁門行走。亞馬留總督還在稅館門前增派了一隊哨兵，架設了一尊大炮，以保護所有出口貨物、日用品的安全運出。此舉結束了中國對該地實施有效管轄的最後一點權力”。3月13日，“亞馬留總督命令員警拆除一切有關中國海關標誌的物件，這一命令迅速得到執行”⁽⁹⁾。雖然亞馬留最終被刺殺，但是澳葡政權也逐步取得了對澳門的實際管治權，完成了以總督為最高行政長官，以行政為主導的集權行政管理架構。1851年1月，澳門政府行政官架構組成，據載有——

政府委員會，由主教、主判事官、判事官、稅收官等組成。

總督屬下，包括政府秘書、總督副官、職員等。

主教，包括秘書。

執行指揮官。

總檢查長。

港務局長。

郵政局長。

司法部，包括判事官、判事官代替人、書記員、職員、會計師等。

市政會，包括判事官、市政官、職員等。

華人司，包括委黎多、翻譯、職員等。

財政司，包括稅收官、會計師等。

治安委員，包括職員。

庫務司，包括司庫、估稅官、職員等。⁽¹⁰⁾

之後，澳葡政府行政管理架構進一步完善細化。據1877年5月12日《澳門憲報》公佈，包括澳門總督衙門、總督公會、議政公會、公物會、工程公會、文讞公會、武讞公會、按察司衙門、商政公會、西洋政務廳、華政衙門、議事公局、

西洋墳、輔政司署、公物會公所、契券註記公所、工程公所、船政廳、公鈔會公所、公物庫房、公鈔房、太醫局、武營醫院、管理軍器公物公所、救火公館、潔淨街道館、義學公會、若瑟堂書院、羅沙利麻女書院、翻譯官公所、西洋戰船、步兵營、民兵營、水師巡捕所、巡捕兵營、大炮臺、加司欄炮臺、媽閣炮臺、竹仔室炮臺、東望洋炮臺、馬交石炮臺、望廈炮臺、雀仔園炮臺、加司欄下炮臺、南灣炮臺仔、十字門炮臺、管理政務公所、教士議事公會、管理中國傳教業公會、大堂、風信堂、花王堂、聖母堂、若瑟堂、嘉辣堂、龍嵩堂、育嬰堂、板障堂、西望洋小堂、管理育嬰堂物公會、番人醫院、癩瘋院、二龍喉花園、加司欄花園。⁽¹¹⁾ 由此形成了包括政治、經濟、軍事、文化、教育、公共事業等完整的城市行政管理架構。

近代澳葡政府行政管理架構，層次分明，各司其職，不斷調整，不斷完善。

或有行政管理機構的調整。如澳葡政府考慮到澳門以華人為主的人口特點，通過管理機構的建置調整，以便更好地監管華人事務，確保澳葡殖民統治的安穩。如1865年10月，政府曾頒佈法令，建立了第一支屬於政府行政編制的翻譯隊伍，以滿足澳葡政府與華人及廣東地方政府溝通的需要。建制之初，由一名一等翻譯員、一名二等翻譯員及兩名見習翻譯員組成。⁽¹²⁾ 澳葡政府行政管理架構也體現了華洋分治的特點。

港地所設官，有曰華民政務司，有曰巡理府，皆理商民詞訟事。華民一官，無甚重柄，不若巡理府，可以懲罰一切細微監禁之件，即可不必上詳臬轅。澳則微異於港矣，其華民政務一官目，曰華政，六個月以下之牢，皆可獨斷獨行，無可翻控，重大案件，方詳臬衙。其任若港之巡理府，異名同實。惟西人則不歸其轄治，別設西民政務廳，不類港之巡理。⁽¹³⁾

一些行政管理機構也不斷擴大其管理範圍，增加職能。1886年7月22日《澳門憲報》載：

照得現奉本澳督憲於西紀六月十三日發給七十三號之札諭內開，現議定在澳設立婚喪產育之註冊章程，以便澳內未經奉教之西洋人及外國華人等遇有婚喪產育之事，可以照民律註冊為據。查此舉有裨於澳內民人者，實屬過半，而且有裨於政務。茲所立新章定於西紀本年八月初一日，即華七月初二日創行，惟開辦當始，暫時准任人意，或註冊，或不註冊亦可。至於註冊各件，係因婚姻生死及實認私出之子女冒充正根之子女，並華人擇立繼子等事。該註冊係在華民政務廳舉行，除安息日外，每日十點鐘至三點鐘開辦。其暫時註冊之事，則歸本衙門政務廳寫字辦理。⁽¹⁴⁾

原來一些公用事務委託外判私人機構代理，也逐漸通過機構建置收歸政府。1901年1月1日，“澳門官印局成立，其址設在(高樓斜)巷一建築物中。直至其時，官方出版物由一私人印刷所承印。這一由柯高政府成立之新機構的首位領導人為船舶工程師若澤·馬利亞·洛佩斯”。⁽¹⁵⁾

澳葡政府也根據城市管理發展的需要，不斷增加政府機構人員。據1895年2月6日載：

昨有屠人，私將出痘之豬一口開宰售賣，業經割售過半，始為巡差知覺，拘送於案。現時澳中議事公局，新更局員，增刪舊章。其巡查局差近復增加兩目，別為正副，以督各衙。散巡但應遇事加勤，時為察視，以免細民貪利，屠病畜以傷生。⁽¹⁶⁾

又1895年7月31日載：“澳之議事公局不日新增局差一隊，若如旗兵之式，專派巡查公事，內

設總辦一名，幫辦一名，號式均用藍色有簷之帽，惟係帽上用西字兩個ZM藉分別之。如係辦公，要帶短槍，則需稟明局董，方得准行。凡屬當差日期，當別用號衣，屆時再由局董酌定，所有年紀，至幼從十八歲起，至老從五十歲止，惟係所選之人必須平日品端識字者。”⁽¹⁷⁾人手的增加，從年紀、人員的素質品格都有恰當的要求，以提高政府行政管理人員的管治能力與水準。

近代澳葡政府的行政管理架構不斷調整，不斷完善，從而形成了以總督為核心，集城市政治、經濟、軍事等大權，對澳門實行全面殖民統治的行政管理架構。儘管中國政府遲遲不予承認，葡萄牙人還是逐步開始了對澳門具有實際意義的管治。正如美國人馬士在1910年所著《中華帝國對外關係史》一書所言：

由於戰爭的命運，中國失去了香港。由於它的官員淺見愚昧，中國失去了對香港貿易的控制。現在，又由於一次暴行，中國喪失了對澳門的主權，姑不論這次暴行是否受到官方的鼓動，像當時一般人懷疑的那樣，或是人民的自發行動，總歸是因而失掉了那些與中國政府已發生了關係的西方國家的同情和支持。中國當時並不承認這種主權的被篡奪，甚至多年以後也不承認，直到最後一八八七年的條約裡始予承認。⁽¹⁸⁾

馬士評論顯然是錯誤的，在當時西方列強對中國擴張侵略的形勢下，葡萄牙政府對澳門管治權的狼子野心，早已昭然若揭。亞馬留被刺身亡，祇是澳葡政權加快奪取澳門管治權步伐的催化劑。當然，中國地方政權對澳門的管治，則隨着近代澳葡政府行政管理架構的建置完善，逐步退出澳門管治的歷史舞臺。正如〈葡萄牙在澳門領土主權備忘錄〉所言：

自從1849年8月起，殖民地的獨立——上面印有亞馬勒烈士的鮮血——就變得神聖而不可侵犯了。從此以後，葡萄牙對澳門的主權就與其他葡萄牙屬地無異，是完全、絕對的。⁽¹⁹⁾

這是葡萄牙殖民者的一廂情願，中國政府與民眾一直沒有停止對澳門主權的抗爭，祇是由於近代中國政府的弱勢無能，才逐步失去了對澳門的實際管治。

近代澳門城市管理運作機制

近代澳門行政管理架構的建置構成，標誌着澳葡政府殖民統治的開始。近代澳門城市管理的運作，主要是以總督為首的政府權力為中心，通過各種管理部門機構及管理人員，根據政府行政決策與行政指令，實現對澳門城市的行政管理，確保了澳門城市持續穩定和發展。近代澳門城市管理運作機制，或有下述若干方面最為突出。

一是集權機制。集權機制主要是確立與維護總督作為近代澳門最高權力的管治者，所以政府決策部門和執行部門都直接聽命於澳督的指令。首先，近代澳門行政運作不斷樹立澳督的管治權威與權力。澳督履新儀式的隆重威嚴清楚地說明了這一點。1851年有載：

經1850年10月17日法令任命，接替因病在澳門逝世的官也總督職位的新任總督、海軍上校賈多素到達澳門，新總督經香港來澳。在港期間下榻在愛德華多·佩雷拉家。後來若昂一世號護衛艦，於26日中午抵達總督碼頭。參加完在政府大廈舉行的歡迎儀式後，新總督出席總督府小教堂的彌撒。晚上七時，出席盛大的歡迎晚宴，嘉賓有政府政務委員會全體成員，市政廳委員，領事，護衛艦、炮臺指揮官，當地政要等。1851年2月13日正式舉行就任總督儀式，下午五時，人們聚集在三巴炮臺正門

外，政務委員會將該炮臺的鑰匙及象徵着統領全城軍、警、民和所有武器、裝備、炮臺等等的權杖交給新總督。就職後，賈多素總督前往主教堂，將權杖恭放在聖母腳下，虔誠地唱起聖歌，然後出席總督府的招待會。⁽²⁰⁾

之後，總督履新儀式與程度越來越繁瑣複雜。大致分為迎接禮儀與接印禮儀，以顯示總督至高無上的政治地位。1879年11月15日《澳門憲報》所載，由輔政使司操辦主禮：

現因新督賈大人不日抵澳上任，是以預定禮儀，開列於後：

一、新任總督大憲駕臨香港，或由爹造兵船，或搭火輪渡船來澳。凡憲駕所坐之船，其船頭桅頂陞大西洋國旗幟。而東望洋炮臺看見，即陞大西洋旗及放號炮一聲，為報眾知。

二、東望洋炮臺放號炮一響，澳內各炮臺亦即陞大西洋旗，而巡捕兵營盡飭兵丁赴最近總督衙之碼頭，及大西屬地步兵第三營亦即令兵牽炮一排齊赴該碼頭恭候憲節登岸行禮。所有綵艇小火船、船政廳之三板艇，俱應先到南灣海面擺列。

三、如爹造兵船或火輪渡船陞有旗號，顯是憲駕在其船內，其船經過家思欄炮臺，該炮臺即放恭賀之炮二十一響。若憲駕在沙瀝過船上岸，該家思欄炮臺要候憲駕所坐之綵船經過炮臺，始放賀炮。

四、爹造兵船或火輪渡船一到南灣下碇，該輔政使司並中軍應赴該船拜見憲駕，請安，並陪送憲駕登岸。所有小火船及三板艇必要跟隨綵艇來往。

五、憲駕一抵岸，該大西屬地步兵營第三營炮兵即放恭賀之炮二十一響，宜預備火藥各項聽用。

六、護理澳門、地捫總督事務公會及總督公會並議事亭咁嘛喇紳士，俱先齊赴碼頭，恭

候新總督憲節登岸，並陪送憲駕進衙。

七、澳門文武官員、有爵秩神父，概應赴該碼頭迎接新憲，及陪送憲駕進衙。⁽²¹⁾

總督到達澳門入府後，還要舉行接印禮儀：

一、新總督接印日時，必先定期。臨到其時，護理澳門、地捫總督事務公會及總督公會先到大堂，恭取統領之權杖，其出堂門時，大炮臺看見，即放賀炮二十一響。

二、放完賀炮，憲駕並督標屬員前赴議事亭，該議事亭咁嘛喇紳士並一切應分到之文武各官，該應先到議事亭恭候。

三、護理澳門、地捫總督事務公會並總督公會由大堂赴議事亭，當文武各官面前將印務交與新總督大憲，然後護理澳門、地捫總督事務公會之長將統領之權杖交與新總督大憲，而咁嘛喇紳士席長將本城鎖匙交與新總督大憲。以上所辦諸事，該咁嘛喇書記將事錄成一冊，先是護理澳門、地捫總督事務公會簽名，次是新總督大憲簽名，其次總督公會簽名，次是咁嘛喇紳士簽名，又其次是文武各班並官員按品級次序簽名。

四、以上所行各禮之時，該巡捕營應飭都司帶兵持本營之旗，偕同鼓樂班，齊到議事亭門口擺列行禮。

五、接印事畢，各官齊赴大堂祈禱，該隊兵隨至大堂門口擺列恭敬行禮。

六、各官出議事亭時，大炮臺放賀炮二十一響。

七、在大堂祈禱畢，各官赴總督衙門，其護理澳門、地捫總督公會之長，照常規引文武各官並有爵秩神父謁見總督大憲。⁽²²⁾

澳門總督赴任的迎接禮儀與接印禮儀，極盡鋪張排場，目的是宣示總督具有對澳門城市管理的最高管治權，確立總督的管治權力與威信，從

而保證澳門城市管理按照葡萄牙政府殖民統治的發展，而且總督的集權意識與形式一直不斷加強。總督府還逐步成為近代澳門實際上的政府公署。

1887年，葡萄牙阿爾諾索伯爵曾記錄了總督府的有關情況：

從于加利家族手中買下的總督府是一座外表美麗而寬暢的樓房。一段時間裡，政府的一些機構曾設在這裡，後來上一屆政府所有的機構全部安置在澳督府這座古香古色的樓房內，其中公職部門佔的面積最大。法院設在莊重古樸的御座大廳內，令人讚歎不絕。宗主國有多少地區的首府也渴望能將他們的機構設在這麼一座宮殿之內，我們所有的人也一樣希望遠方的博阿·奧拉法院能像澳門的法院一樣啊！⁽²³⁾

據稱後來澳督湯瑪斯·德·索薩·羅沙將所有的機構都搬遷回原來的澳督府合署大樓。⁽²⁴⁾這也是澳督作為近代澳門最高行政長官在形式上的一個重要反映，事實上，近代澳門總督的權力一直不斷擴大。1851年2月，《中國叢報》載：

新到的澳門總督簽發一份公告給澳門居民[……]。它的效果如何將很大程度上決定於事情的進展，我們希望賈多素總督能好好地掂量它所表達的一切。他正在盡力使政府的各個部門恢復效率，並將整個地區置於其控制之下，但他的辦法是否能挽救澳門的貿易是非常值得懷疑。⁽²⁵⁾

儘管社會對於澳門總督高高在上的管治能力尚有懷疑，但也無損近代澳門城市管理運作機制中澳督所具有的絕對管治權力。

澳督主導有關政府機構的人事任免。如任免有關行政部門的首長。1853年8月，“吉馬良士發佈訓令，免去多明戈斯·巴拉達澳門海郵局局

長之職，並任命伊納爵·佩雷拉為澳門海郵局局長”⁽²⁶⁾。或有成立有關委員會，指定有關人員負責委員會的工作，根據澳督指令協助政府部門的運作或整改。1866年11月，“柯林總督任命組成一個負責起草規範澳門中國人交易[事務]條例的委員會，總督並認為有些約定俗成的習慣是可以繼續下去的。此種看法主張市政廳與檢察官署分離，且有必要對已過時的檢察官署進行改革、再審議”。同年12月，“柯林總督任命了一個委員會來負責起草新澳門人學校的條例草案。該委員會由法蘭西斯科·德·阿齊茲·費爾南德斯為主席”。⁽²⁷⁾澳門總督也有權指派官員，專責有關城市管理事務。1887年6月，據〈澳門徵收洋藥稅銀章程〉載：

澳督簡派官員一名，名為督理查緝洋藥官，其職分係飭令各人在澳門及其屬地及其屬大西洋之海面等處，遵守此生洋藥章程者，該督理官應有委員二員相助，並代其辦理。兩委員亦由澳督簡派，一在澳門，一在氹仔、過路灣，附款：此獨立衙門平常開門辦公之時係每日自早晨九點起至下午四點鐘止。⁽²⁸⁾

而且澳督還賦予有關官員頗大的行政權力。“督理官及其委員或在澳或在氹仔或在過路灣，有權可以隨時任便到洋藥棧房搜查，並看驗其箱或洋藥，如要囑令將棧房內所存洋藥繕單言明若干箱，並其餘情形若何，皆要聽行繕寫。附款：獨自日出之時至日入之時，方可到棧房搜查，須要立案卷為憑。”⁽²⁹⁾有關地區駐軍統領也是由澳督任命履職。1851年5月，“北山嶺的英雄文森特·尼古拉·梅斯基達中尉被任命為氹仔駐軍的代理司令官”⁽³⁰⁾。澳督將各行政部門的人事權牢牢掌握在自己手中，有利於總督推行有關行政決策與執行指令。

澳督也主導有關行政部門的建置，1847年8月，“澳督亞馬留根據海外省法令將‘華政衙

門’從議事公局中分出，併入澳門政府，隸屬於澳門輔政司衙門(即政府秘書處)，轉由總督控制，以使澳門政府獨攬一切對華交涉大權”⁽³¹⁾。1882年12月，“大西洋欽命澳門、地捫總督賈為札飭遵照事。照得丞仔、過路灣政務廳保舉怡安店蒙阿養、易興店朱照為丞仔、過路灣兩處公局，以辦理該兩處街坊各事務，以明年一千八百八十三年為期”⁽³²⁾。這樣更加有利於總督可直接主理有關社會管理事務。事實上，近代澳門城市管理中的各類問題，均按總督行政指令處理安排。1852年4月，“澳督批示的法令公佈，即日開徵燈火稅”。6月，“基馬拉士總督在即日的《政府公報》上發佈了攤派丞仔居民加付年稅十分之一款項的命令”⁽³³⁾。1882年8月，《澳門憲報》載：

現奉本澳督憲鈞命，傳示各人知悉：所立預防疫症之章程，原為由中國埠駛來之船而設，須要遵守該章而行。現定祇係由海口埠來之船艘即要遵行辦理。為此通諭，各宜知悉，凜遵毋忽。⁽³⁴⁾

自1849年以來，近代澳門城市已經完全確立了以總督為首的行政管理集權機制，有關城市的政治、經濟、社會、文教等項事務，事無巨細，一般都是以總督的行政指令為主導，所有行政部門、行政人員唯澳督馬首是瞻，有關議事諮詢部門難以對總督的有關決策與指令提出帶有限制性的異議，形成了以澳督為首的殖民統治管理的集權性運作機制。

二是替補機制。替補機制是指當政府各級部門行政首長因各種原因難以履行日常職責時，實行的臨時專人署理有關職位職能的替補運作機制。1879年6月《澳門憲報》有載：

照得現據華政衙門署理事官梁紹稟報有病，是以本大臣照依華政衙門例冊第七十三

款，着正翻譯官兼副華民政務廳施伯多祿署該理事官印務，以該理事官梁紹之病痊癒為止。至正翻譯官事務歸副翻譯官瑪琪仕統理。特行札諭各官員軍民人等周知，照行毋違。須至札者。⁽³⁵⁾

又1880年3月《澳門憲報》又載：

照得現據華政衙門理事官花庚報病不能赴署辦事，本大臣查正翻譯官施伯多祿前經署任理事官印務，且該員係兼副華民政務廳之職，因此本大臣按照華政衙門例冊第七十三款，着該正翻譯官施伯多祿署理該理事官花庚印務，至該理事官病癒為止。合行札諭各官員軍民人等咸知。須至札者。⁽³⁶⁾

一般情況下，依例由下一級官員遞補署理有關行政事務。

即使澳門總督，也存在着替補機制。當澳督出現意外死亡或因病不能履行職責時，在新總督尚未接任之時，通常是政府組織成立一個臨時委員會，集體署理有關總督職權與職責。如1849年8月，“亞馬留總督在關閘附近突然遭到七名中國人襲擊，後被刺身亡，由馬塔主教和卡內羅、內維斯、西蒙斯、戈拉爾特和佩雷拉等法官組成的政府委員會接管了此塊殖民地的行政管理”⁽³⁷⁾。1850年7月6日，“海軍上校、總督官也感染霍亂，八小時後不幸逝世，終年四十九歲”。次日，“政府委員會宣誓執掌政府權力。該委員會由教區主教馬塔、議事會主席若澤·貝爾納多·戈拉爾特、檢察官洛倫索·馬貴斯、市區法官若昂·馬利亞·德·塞格拉·平托、水警司令伊西多羅·法蘭西斯科·吉馬良斯、國民衛隊指揮官若昂·塔瓦雷斯·德阿爾梅達和政府秘書長安東尼奧·若澤·德·米蘭達組成”⁽³⁸⁾。又1879年10月18日，《澳門憲報》所載澳門總督出曉諭事：

照得欽奉大西洋君主命，為澳門總督任期已滿，今已簡派副總兵景大臣前來接受澳門總督之任，本大臣理應聽候接任官到交御回國。惟本大臣身體欠和太甚，不能聽候，據醫局診視，謂如在澳仍居，誠恐病軀有危，因此必須速搭最早開行之火輪郵船急回歐洲，是以本大臣今日將關防事務交護理澳門總督事務公會辦理。此公會明達事理，堪勝依賴，地方平安，必克保護民人各事，澳門體制亦能保守。爾各商民人等安心樂業，聽新總督到任便是。⁽³⁹⁾

近代澳門以委員會形式，集合主教、法官、檢察官、最高將領等人，在總督因亡因病時期，集體署理總督權力職責，有利於澳門政制的穩定，確保總督集權管治模式的維繫。近代澳門政制發展相對較為穩定，其替補機制的完善運作也是一個重要原因。

三是軍事機制。軍事機制主要是指近代澳門有關政府部門或機構，不時有一些軍事將領兼任或出任民政事務長官，參與或主持民政事務，特別是在一些新開發的離島地區。1872年，“省政府第六十四號訓令宣佈，為適應氹仔、路環兩島人口增長和貿易發展的需要，考察到有必要將兩島居民納入澳門現行管理制度，規範兩島地方管理許可權。茲任命擔任兩島駐軍司令的安東尼奧·巴蒂斯塔·塔薩拉上尉兼任兩島行政委員”⁽⁴⁰⁾。1879年5月，“組成離島政府，由軍事長官兼任氹仔路環行政長官”⁽⁴¹⁾。有關地方軍事將領在任期間也能積極參與民間事務，有些也頗有政績。1893年3月《澳門憲報》有載：

照得本部堂近日前赴氹仔、過路灣，為該處街市開設。但觀其各處街道及衙署，均屬整齊潔淨，誠由該兩鄉街坊公局奉大西洋前外屬旗步兵第一號兵營守備費拿華路，實心竭力、興利便民所致，自應獎勵，兩鄉公局尤為褒美。該廳久於其任，辦事勤能，殊堪嘉尚。

合行札飭各官員軍民人等一體知悉，須至札者。⁽⁴²⁾

以軍事長官出任或兼任地方行政長官，或有若干方面的原因。一方面，澳門總督總理澳門軍事大權，總督本人也多出身於軍事長官，所以下級行政機關或由軍事長官上任或出任行政長官，參與民事活動，也順理成章。另一方面，也可能是政治上或軍事上的因素。離島地區管轄權多有爭議，且瀕臨珠江出海口，戰略地位重要，而且附近海域海盜活動也較為猖獗，以軍事長官出任或兼任行政長官，集軍政大權於一身，有利於維護離島地區澳葡統治的安全與穩定。在有關邊界爭論時，葡萄牙人當時認為——

潭仔，於葡人佔定澳門，即當作葡人所有，蓋為最大船隻進口必經之路，其口內可以拋錨，其口岸炮臺並公私之房產及居民之多為葡人，除澳門外最緊要之屬地矣。前一世紀之中，該島居民日漸繁盛，葡官即造（太巴）炮臺，以為保護及防守，迨至一千八百五十一年，始在該島設立行政官，並不時添派兵役，在一千八百七十六年，復在該處蓋造教堂及各種公屋。此島全界皆歸地方公所管理，專司市場墳墓，凡一切關涉地方上之事，公所領袖，為該島總理官，大概以一武員充當，由澳門總督派委該地居民，按時繳稅於葡國。

此島 [過路環] 雖不若太巴之緊要，然亦全歸澳門統轄，或歸澳門直接號令，或歸太巴之總理官管理。嗣因戶口日漸繁增，並籌防禦海盜之故，於一千八百六十四年，在該島派兵駐守，相沿至今，又陸續在該島蓋造兵房，設炮臺，及建立各種公所。⁽⁴³⁾

所以近代澳門離島行政長官一直由軍事長官出任或兼任⁽⁴⁴⁾，其它有關行政長官也不時由軍

事長官出任，如19世紀時期的澳門港務局長，也是由軍事長官出任。⁽⁴⁵⁾

四是民主機制。近代澳門的行政管理運作機制雖然帶有集權性與強制性，但還是在一定程度上體現了西方民主政制的運作機制。如一些官員的任免或一些民事的裁決，或有以投票方式推舉決定。1881年8月，《澳門憲報》載：

定於西曆本年九月十八日，即閏七月廿五日，是日邀請所有澳門、氹仔兩堡之民人前來集中投名，揀選澳門民委官一員，照依一千八百七十八年五月初八日律例內附單而行。⁽⁴⁶⁾

1895年12月，《鏡海叢報》載：

澳地向有核數衙門，內舉正副人員數名，以備稽查各等之數。十一月一號集中在議事公局。公推預期會者，係以最多產業之人，計其中西商庶四十名，書投暗籌，以多者推之。計推正核數人名三名。首為巴零登，得籌三十一，前繹官伯多祿、剛士丹紹狀師，每得廿九籌。[……] 副員，晏多尼祿沙則得三十人推之，化冷古醫生廿九人，若瑟利庇路廿八人。[……] 現舉實正員為巴零登、伯多祿、剛士丹紹，副員晏多尼祿沙、化冷古醫生、若瑟利庇路。⁽⁴⁷⁾

類似無記名投票選舉。儘管類似的投票公選多為一些閒散之職，並非要職，但還是體現了一定的民主性。而且近代澳門總督權力至高無上，但也受到一定的限制。據有關資料指出，1868年12月1日，“奧古斯托·施利華頒佈〈葡萄牙海外屬地管治及行政組織章程〉，旨在‘謹慎分權’。該章程規定，總督由國王委任，配備一名副官輔助。澳門政務委員會由九名委員組成，大部分成員為澳門公務員，如屬重要事情，尤其在處理立法性質或規章性質的措施時，必須聽取該委員會的意

見。總督享有一切由《行政法典》賦予行政長官的權力，還有權任用某些人員和某些地方機關人員。但對總督的權限也進行了一定的限制，如禁止總督就經濟、財政稅務、司法組織、基本權利等事宜進行立法。總督行使緊急立法權限，必須取決於政務委員會表決確認緊急情況的出現”⁽⁴⁸⁾。又據英國有關檔案的記錄，1883年6月，香港總督寶雲爵士訪問澳門，“他注意到，澳門地方政府有點類似於英國皇家殖民地政府，隸屬於總督和由官員和非官方成員組成的立法議會。他指出，儘管祇有少數葡萄牙人才有資格進入市議會，而且，佔壓倒性多數的華人(他們貢獻了財政收入的大部分)卻被排擠在外，但在這方面澳門依然不同於英國所有的殖民地，也不同於法國和西班牙的殖民地。這就是它允許自由選舉代表，出席里斯本的全國議會”⁽⁴⁹⁾。對近代澳門總督的權力多少帶來一定的制衡。因為自由選舉代表，“可以把他們的冤屈和願望直接帶到里斯本的全國議會的面前”⁽⁵⁰⁾。近代澳門行政管理民主機制，有利於總督“謹慎分權”，總督可以給予下級部門機構有更多的處事權力，自然也要下級行政部門承擔更多的責任，有利於提高政府的工作效率。但是由於監管不嚴，直至近代尾聲，政府的運作還是有不少弊端。1909年10月，葡萄牙劃界大臣馬揸度曾在日記中寫道：

澳督跟我說，澳門政府機構中寄生現象十分嚴重，人員大量過剩，薪水通過簡單的部內公文頻繁大幅上調。而這些調整均未被列入預算，但卻每年保留。這樣就不可能有正常的管理。而且沒有人有勇氣來制止如此不當之行為。更糟的是任人唯親的做法相當普遍，而受益者往往是幹不好公差的人。[……] 從事和中國做生意的高級官員和港務局的下級官員中存在相當嚴重的違章行為。最好澳督對此有所瞭解，因為至少由歐洲人負責的澳門各政府部門必須做得讓人無可非議。⁽⁵¹⁾

儘管近代澳門總督實行集權式的行政主導，但一直未能很好地解決政府機構人員辦事能力與工作效率的問題。或者說明了行政管理中民主機制的運行過程中，如監管不力，也可能導致政府部門工作效率的下降。

近代澳門城市行政管理的運作機制，既體現了集權式管理，分層式管理，以行政為主導，也受到西方民主政治的影響，體現了一定的民主性，實際上也是中西合璧的行政管理特色，以適應澳門華洋雜處、中西交融的社會發展進程。

結語

近代澳門城市管理模式，包括城市行政管理架構的建置與行政管理運作機制等內容。主要體現了以總督為首的集權線性分層協調管理特色，既具有高度的集權性與強制性，也具有一定的代議民主性，適應了近代澳門華洋雜處、中西交匯的城市發展的需要。

近代澳門的城市管理模式，包括行政管理架構與行政管理機制，並非是靜態的，而是呈動態發展，根據澳門城市發展的歷史進程與社會狀況，不斷調整行政管理架構與管理運作機制。如1900年9月22日，有載：

從此日期起，由澳門工務司負責公園及道路的維修並對澳門城私人建築進行稽查，直至其時，由市政廳（譯註：時稱議事公局）負責此類事物。⁽⁵²⁾

同時，近代澳門城市行政管理運作，也充份考慮到澳門華人居多的歷史事實，在行政管理架構與行政運作上，也注重華洋分治，建置不同的部門機構，分別進行管理。1884年1月，《澳門憲報》有載：

又獲李亞丙、張亞芬、譚亞來，因雀仔園有二煙館一間，是晚四點鐘時候，有二十餘人在該館聚賭，故僅獲得三人，即解華政衙門，其餘均已逃走。同日，拿獲着西人衣服，名若安·啞區吐顛，因在雀仔園同已上拿獲之人聚賭，故並執之解西洋政務廳。

又獲華人十名，因伊在聚龍通津吐釐館門口擲色，故拘解華政衙門。⁽⁵³⁾

而且澳葡政府在一些社會公共事業方面，隨着華人經濟實力的不斷加強，也逐步倚重華人富商，協助管理華人事務。1894年6月《澳門憲報》載：

照得華民居戶，例應整飭潔淨。今查本澳華紳裏理一切，最屬合宜。俾使居所等處，安靜如常，並無各鄰埠所流行之疫癘。是以特飭設一公會，以資勸理。茲札委佩帶頭等寶星紳士何連旺為該會會長，其周炳垣、黃普堂、關蕙田、羅逸雲、覃福田、梁連、朱鳴崗、高藹山、鄭侶彭、梁耀鰓、葉侶珊、岑俊臣等為會副，如欲多增紳士，亦屬可行。而該會須與華政務廳會商，設法籌劃，自能辦理裕如也。為此合札本澳各官員軍民人等一體知悉，須至札者。⁽⁵⁴⁾

此亦有利於華人社會管理的完善發展。由於澳門也是一個重要的西方宗教傳播中心地，西方宗教在澳門具有重要的地位，也具有較大的影響。所以近代澳門行政管理架構與管理運作機制中，宗教人士經常都有機會積極參與城市行政管理事務。如總督因病或去世時，常由政務委員會署理行政事務，其中成員必有澳門主教參與其中，如施利華神父，“澳門人，1866年被果阿大主教任命為主教管區教長，同年到任。在擔任風順堂教區牧師前任小學教師，曾參加政務委員會”⁽⁵⁵⁾。宗教與行政管理的結合，對於澳門這樣一個充滿色彩的城市，具有重要的意義，進一步推動了城市社會和諧共處，不斷發展。



近代澳門城市管理模式，根據近代澳門城市發展的特點不斷調整管理架構與運作機制，以適應近代澳門城市社會經濟的發展需要。所以政府能夠更有效地履行城市管理的職責和義務，為近代澳門城市社會的發展進步，作出了重要的貢獻。

【註】

- (1) 有關論述可參閱康大壽：〈明清政府對澳門的法權管理〉，《四川師範大學學報》1998年第4期；陳文源：〈明清時期立法治澳之探討〉，《暨南學報》2000年第1期；劉冉冉：〈清朝政府對澳門的司法管理（1849年以前）〉，《蘭州大學學報》2007年第3期；嚴忠明：《一個海風吹來的城市：早期澳門城市發展史研究》，廣東人民出版社，2006年；吳志良：《澳門政治發展史》，上海社會科學院出版社，1999年。
- (2) (3) (4) (5) 吳志良：《澳門政治發展史》，附錄五，上海社會科學院出版社，1999年，頁346；頁349；頁349；頁35。
- (6) (8) (9) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁55；頁55；頁98-99。
- (7) [葡] 徐薩斯著、黃鴻釗譯：《歷史上的澳門》，澳門基金會，2000年，頁181-182。
- (10) 湯開建等主編：《鴉片戰爭後澳門社會生活記實——近代報刊澳門資料選粹》，花城出版社，2001年，頁194-195。
- (11) (14) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁7；頁145-146。
- (12) 吳志良等主編：《澳門編年史》第四卷，廣東人民出版社，2009年，頁1765。
- (13) 《鏡海叢報》，1895年3月6日，澳門基金會出版，2000年，頁160。
- (15) [葡] 施白蒂著、金國平譯：《澳門編年史（二十世紀）》，澳門基金會，1999年，頁5。
- (16) (17) 《鏡海叢報》，1895年2月6日，澳門基金會，2000年，頁136；頁286。
- (18) [美] 馬士、張匯文等譯：《中華帝國對外關係史》第一卷，上海書店出版社，2000年，頁383。
- (19) [葡] 徐薩斯著、黃鴻釗譯：《歷史上的澳門》，澳門基金會，2000年，頁222。
- (20) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁107。
- (21) (22) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁19-20；頁20。
- (23) (24) 文德泉：〈阿爾諾索伯爵筆下的澳門〉，《文化雜誌》，第7、8期，1989年。
- (25) 湯開建等主編：《鴉片戰爭後澳門社會生活記實——近代報刊澳門資料選粹》，花城出版社，2001年，頁201。
- (26) 吳志良等主編：《澳門編年史》第四卷，廣東人民出版社，2009年，頁1692。
- (27) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁165。
- (28) (29) 《廣東澳門檔案史料選編》，中國檔案出版社，1999年，頁356；頁358。
- (30) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁108。
- (31) 吳志良等主編：《澳門編年史》第四卷，廣東人民出版社，2009年，頁1629。
- (32) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁87。
- (33) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁113。
- (34) (35) (36) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁80；頁15；頁28。
- (37) (38) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁100；頁104。
- (39) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁18。
- (40) (41) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁190；頁214。
- (42) (43) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁213；頁45-46。
- (44) (45) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁318；頁319。
- (46) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁51。
- (47) 《鏡海叢報》，1895年12月11日，澳門基金會，2000年，頁400。
- (48) 吳志良等主編：《澳門編年史》第四卷，廣東人民出版社，2009年，頁1795。
- (49) (50) [澳] 傑佛瑞·C·岡恩著、蔡傳安譯：《澳門史》，中央編譯出版社，2009年，頁80。
- (51) [葡] 馬揸度著、金國平等譯：《葡中香港澳門勘界談判日記（1909-1910）》，澳門基金會，1999年，頁114。
- (52) [葡] 施白蒂著、金國平譯：《澳門編年史（二十世紀）》，澳門基金會，1999年，頁2。
- (53) (54) 湯開建等主編：《〈澳門憲報〉中文資料輯錄（1850-1911）》，澳門基金會，2002年，頁105；頁233。
- (55) [葡] 施白蒂著、姚京明譯：《澳門編年史（十九世紀）》，澳門基金會，1998年，頁309。