

澳門學者文庫之十七

澳門公共行政改革的方向與策略 (專題研究報告)

楊允中、李嘉曾、陳慧丹等 著



澳門學者同盟出版

澳門學者文庫之十七

澳門公共行政改革的方向與策略 (專題研究報告)

楊允中、李嘉曾、陳慧丹等 著

澳門學者同盟 出版

2013年12月

澳門公共行政改革的方向與策略（專題研究報告）

作 者：楊允中、李嘉曾、陳慧丹等 著

編 輯：梁淑雯、陳慧丹

出 版：澳門學者同盟

課題贊助：澳門基金會

出版日期：2013年12月

印 刷：華輝印刷有限公司

規 格：15.5×23厘米

定 價：澳門幣80元

ISBN 978-99965-832-6-1

澳門學者文庫編委會

楊允中（召集人）、吳志良、郝雨凡、劉本立、駱偉建、
楊秀玲、鄧思平、鄭國強、麥瑞權、楊開荊、李嘉曾、王志石

課題組成員

楊允中（澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員、法學博士、經濟學博士）：主筆

李嘉曾（澳門城市大學澳門社會經濟發展研究中心執行主任）：副主筆

陳慧丹（澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中國人民大學法學院博士研究生）：副主筆

婁勝華（澳門理工學院公共行政高等學校教授）：副主筆

盛 力（澳門理工學院博彩教學暨研究中心教授、德國弗萊堡大學經濟學博士）：副主筆

冷鐵勛（澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員、武漢大學法學博士）

鄺益奮（澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所客座副教授、北京大學管理學博士）

梁淑雯（澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中山大學博士研究生）

李燕萍（澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員、南京大學哲學博士）

麥瑞權（華中科技大學博士）

張作文（澳門特別行政區政府經濟財政司司長辦公室顧問、
經濟學博士）

馬爾丹（澳門科技大學酒店與旅遊管理學院助理教授、澳門科
技大學管理學博士）

劉 倩（澳門大學法學博士）

目錄

第一章 研究主題

一、“一國兩制”新時代與新型公共行政.....	1
二、澳門特區走在成功驗證“一國兩制”大道上.....	1
三、揚長避短、居安思危——明智政府、明智政治家選擇.....	2
四、行政主導體制必須理解、必須堅持.....	3
五、政府施政要力求服務化、陽光化、創新化.....	3
六、人才驅動，民智開啟.....	4
七、怎麼看、怎麼想、怎麼辦.....	5
八、本報告宗旨.....	6

第二章 公共行政改革模式的理論發展

一、公共行政與公共行政改革的涵義.....	7
二、公共行政理論發展與公共行政改革.....	10
三、小結.....	16

第三章 改革開放與中國特色公共行政

一、改革開放以來中國公共行政發展的歷史回顧.....	20
二、十八大提出深化行政體制改革新目標後的中國公共行政發展.....	29
三、“一國兩制”方針與中國特色社會主義行政體制改革的 內在有機聯繫	32

第四章 西方國家公共行政改革經驗與啟示

一、西方國家公共行政改革的背景.....	41
二、改革的主要內容.....	43
三、改革實例分析.....	46
四、西方國家行政改革的經驗與教訓.....	53

第五章 回歸前後澳門公共行政性質、職能的差異

一、回歸前澳門公共行政組織的特點.....	60
二、澳門特別行政區成立後公共行政組織的變化.....	63
三、澳門公共行政組織存在的主要問題.....	64
四、澳門公共行政組織改革的目標、原則與若干建議.....	66

第六章 “一國兩制”文明與科學發展觀的建立

一、有待重點突破的行政消極不作為.....	70
二、區域競爭中的澳門博彩業未來.....	78

第七章 行政改革目標定位與科學化

一、特區政府角色的合理定位.....	87
二、行政主導的法制化、規範化.....	97
三、施政能力與施政理念的同步提升.....	104

第八章 澳門特區政府諮詢組織建設：現狀、問題及改革

一、諮詢組織數量、層級、功能及其運作.....	111
二、問題與缺陷.....	118
三、政府諮詢機構改革構想.....	121

第九章 澳門公務人員制度改革與完善

一、公務人員制度改革的萌動階段.....	130
二、公務人員制度重大改革的推出階段.....	132
三、公務人員制度改革的全面鋪開階段.....	135
四、下一步改革的建議.....	139
五、小結.....	142

第十章 澳門依法行政發展路徑選擇

一、概述.....	143
二、澳門依法行政的內涵與特點.....	144
三、澳門依法行政面臨的問題.....	148
四、澳門依法行政的發展路徑選擇思考.....	151
五、小結.....	154

第十一章 澳門特別行政區行政改革策略選擇

一、對基本法設定的行政主導體制的堅守.....	156
二、對“澳人治澳”基本原則的堅守.....	157
三、對居安思危、精兵簡政、開源節流原則的堅守.....	157
四、對以人為本、誠信為本服務觀的堅守.....	158
五、對與時俱進、開放創新價值觀的堅守.....	158
六、對民智民慧與民怨民憤科學回應的堅持.....	159

第十二章 應然與既然關係的平衡——若干建議

一、關於政府適當瘦身減肥的思考.....	160
二、優化公共政策.....	163
三、充實公共財政.....	164
四、澳葡殖民特權要否“50年不變”.....	164
五、盡早擴大建立嚴謹科學的問責制度.....	165
六、盡速選定治本項目加以論證.....	166
七、盡早就重建政府總部辦公大樓作出決策.....	166
八、正確監管博彩業，正確利用其正效應.....	167

第十三章 結語.....	170
後記.....	172

第一章 研究主題

一、“一國兩制”新時代與新型公共行政

1999年12月20日澳門實現了政權順利交接、平穩過渡，這不僅標誌着國家恢復對澳門行使主權，一個全新的特別行政區業已開始啟動，同時也有力地展示，作為憲政史上以至現代文明史上一個具多重創新價值的“一國兩制”發展模式業已出現。

“一國兩制”的思想淵源是求同存異、互利共贏，是對立統一、知行合一，即堅持理論與實務並重，尊重、平等與共同受益兼顧，這類屬於認識論領域的探索體現對現代文明的科學理解，體現東方智慧體系的深度開發。進入新發展時代、面對全新形勢，富有旺盛生命力的新政權、新型公共行政正充滿信心地沿着“一國兩制”和基本法設定的軌道前行。在澳門，人們看到的是特別行政區的活力和潛質巨大，由基本法加以法制化規範化的特別行政區制度行之有效。實行“一國兩制”絕不意味着國家無可奈何，一味向資本主義讓步，這是基於對歷史和現實的客觀判斷，基於對國家主權、安全和發展的核心利益以及澳門居民意願和利益的考量。澳門特別行政區第一個1/4“五十年不變”時間段的成效令人信服地表明，“一國兩制”巧妙地解決了當代社會主義與資本主義兩大社會制度的對立統一和求同存異，是現代科學認識論的成功實踐，兩制產生的嫁接優勢具有正能量正效應，也可以認定是社會主義利用、改造、駕馭資本主義的成功示範。

二、澳門特區走在成功驗證“一國兩制”大道上

綜觀已有14年實踐積累的澳門特區，有幾個關鍵詞不應被忽略：穩定和諧；發展繁榮；進步成功。回歸以來，社會保持高穩定度高和諧

度，高寬鬆高包容；經濟快速發展，指標呈井噴式上升，民生改善迅速；文化上公民意識增強，核心價值觀得到調整；政法定位清晰，既維護中央權威又維護居民整體利益。一句話，澳門沒有錯失這14年極為寶貴的歷史性機遇。“實踐證明，澳門人是完全有智慧、有能力、有辦法管理好、發展好、建設好澳門的”，胡錦濤2004年所作上述“三個有”判斷，受到社會實踐的充分驗證。

澳門特區的發展進步有目共睹，說它成功驗證了“一國兩制”的科學性、生命力、可行性與有效性，不等於澳門方方面面都十全十美、都都令人滿意。一方面，作為人類文明史上真正史無前例的事業，不可能一開局就樣樣順心順意，加之，作為多元化社會，同一事物、同一社會現象可能有差異很大甚至截然不同的判斷，這就要強調實事求是、解放思想，不斷提升認知、不斷總結發展經驗；另一方面，又要清醒理智，倡導責任政府、責任社會，敢於對事關“一國兩制”大方向大原則的事項作出承諾，並力求在諸多紛紜複雜現象中抓住實質、掌握主流、開拓進取，把“澳人治澳”歷史使命穩妥而有效地變成社會現實。

三、揚長避短、居安思危 ——明智政府、明智政治家選擇

“關於政治智慧，這是理論界探索、研究的重要課題，也是政治家、社會活動家需要苦攻的一門學問。它意味着大思維、大智慧、敢創新、敢決策，敢想敢當，敢作敢為；意味着高屋建瓴、居高臨下、當機立斷、抓大放小、趨利避害、以智取勝”。¹出色的政治家憑借高超的政治智慧可以改寫歷史，平民百姓在其參與空間裏也往往能夠展示出智慧火花。

任何實行有效管治的政府和政治家都應懂得：要政權穩定、長治久安，就必須主動而自覺地堅持執政能力與執政理念的雙提升。甚麼是施政能力？“施政能力，也可稱之為施政素質，即依法行使行政管理權的政府及其組成人員，實行有效管治的基本行為能力和表現”。²從目前

澳門現實觀察，施政能力至少包括：判斷能力、執法能力、決策能力、規劃能力、應變能力、創新能力、自律能力，等等。“同施政能力息息相關的一個關注點是施政理念，即對依法施政的理解、認同以及付諸行動的自覺性”。³ 施政理念似應包括：服務到位的民本理念、作風民主化理念、社會整體利益優先理念、廉政與自律理念，等等。精兵簡政、開源節流是一項十分通俗而又極難應對的課題，同時，揚長避短、居安思危亦應構成行政改革的一項長期目標。這些早已被中外歷史證明了的普遍規律與發展要求既應成為政府高層的一項以身作則自我約束，同時也應成為社會各界監督政府、參政議政的一個重要切入點。

四、行政主導體制必須理解、必須堅持

澳門特別行政區是中央政府直接領導下的地方行政區域。討論政權建設，無論政改還是法改，都不能脫離基本法設計的“一國兩制”發展模式，都不能忘記行政主導體制的運行特點。正因為澳門不是獨立政治實體，故無論行政系統還是立法系統都不宜簡單化地搬用西方某些國家的現行制度來刻板地對照。各公權力機關相互關係理應是：既分工明確又密切合作，既互相尊重又依法履職，各守崗位形成合力，發揮綜合效益。正因為澳門不是獨立政治實體，故一方面，要實是求是認真做好本身應該堅持、應該把握的循序漸進發展民主與千方百計關注民生兩大核心施政目標，另一方面，對中央政府對國家要心存尊敬、心存感恩，不能盲目挑戰中央管治權威，不能抓住大陸時而出現某些負面現象大作文章甚至盲目用所謂“大陸香港化”一類口號向中央施壓，這也應成為一項具高共識度的基本認知。

五、政府施政要力求服務化、陽光化、創新化

政府、行政權或行政公權力，在現代社會應與各界居民組成利益共

同體，做到同命運共呼吸。學者也為此作過諸多分類，故政府自身建設或所謂行政改革不應理解為一時一事性質的舉措與要求，而應成為一個常態化追求目標，甚至可以講改革過程不存在終點站。只要政府真正以民為本、以人為本，社會真正以誠為本、以信為本，大家賴以為生的生存空間就有望成為健康協調、全面發達的社會。這中間，政府的服務意識、廉潔意識、創新意識就十分必要、十分突出，在公共政策的創新、公共財政的監控、公共工程的競投、公共消費的控制等領域，尤其要作到握權自重、務實理性、監督到位。這些方面做好了，就是所謂善治或良治，就是“以人為本”政綱的有效實踐。

民間有一種聲音說特區政府有“三怕”：一怕民主派發難，二怕立法會民選議員質詢，三怕“80後”、“90後”上街。其實，作為多元化社會經常可聽到一些不同聲音是好現象，它有助於政府能保持清新頭腦、輕裝上陣；政府的明智選擇是不怕批評、不怕揭短，揭露對的要認真追查改正，批評過分的也能聽得進，進一步作好防範。這就要從制度建設抓起，已經制度化的要堅持，制度不完善的要盡快完善，同時，官員自身建設，包括前文提及的執政能力與執政理念的同步提升務求常態化。這對擔任高級職位的官員尤其重要，因為擔任高位與具備高端素質不一定劃上等號，有服務大眾願望與實際的服務成效也不能混為一談，一切以社會實踐為驗證標準。

六、人才驅動，民智開啟

習近平講過：“中華民族復興靠甚麼？靠核心競爭力，其中關鍵是創新。實現這個目標，就要改革科技體制，培養和吸引人才”。⁴十八大以來，國家領導人強調實現“中國夢”，亦即建設升級版中國社會主義，改革開放35年的歷史進程表明，在正確思想路線指引下的中國人民不僅可以迅速改變自身命運，甚至可以創造一個全新的民族發展史。面對全新形勢，國家包括地區的發展不能簡單地靠市場競爭和利益驅動，而要及時轉向對法治驅動、創新驅動和人才驅動即核心

競爭力的塑造。“從某種意義上說，人才是國家升級的第一資源、第一要素。國家升級，首先是人才升級。”⁵ 國家進步，必有大批先進人物湧現；國家生產力的突破，核心環節必有站在科技頂峰的人力資源的驅動。“懂人才是大學問，聚人才是大本事，用人才是大智慧”，⁶ 一點不假。因此，澳門特區也要跟上這一時代判斷，在推動升級版公民社會建設中，在推動佔人口多數的中產階層成長中，在強調維護社會公平正義為核心綱領的核心價值觀調整中，鼓勵並支持新一代具豐富開發潛質的後備人才迅速成長、向上浮動。這正是當代新型人才觀——尋覓人才求賢若渴，發現人才如獲至寶，舉薦人才不拘一格，使用人才各盡其能。

七、怎麼看、怎麼想、怎麼辦

一是怎麼看。怎麼看我們既處的時代、怎麼看特別行政區性質、怎麼看14年成效與問題、怎麼看面前的機遇和挑戰？這首先需要為政者以及社會各界深思並回應。

二是怎麼想。怎麼提升對形勢的科學認知與判斷、怎麼回顧回歸後走過的路、怎麼才能及時總結出過去的基本規律、怎麼有助於增強對“一國兩制”事業的信心？這同樣需要高層人士能及時作出科學判斷並加以導向。

三是怎麼辦。怎麼辦，其實很簡單：好的堅持、發揚光大，差的改善、急起直追。但由於價值觀不同，好與壞、對與錯存在不同認知和追求，這就要回到對“一國兩制”和基本法的正確理解上。在這個核心環節上保持清醒理性、實事求是、與時俱進的重要性，不言而喻。

總之，怎麼優化執政權與管治成效，或怎麼解決“一國兩制”的正確實踐，這是一項既簡單又複雜、既容易又艱難的大課題，當政者要重視、專家學者要思考、各界居民要理解，其中，提升認知的準確度、增強判斷的科學性、加大行動的自覺性就十分重要。本次研究課題的推出與跟進，正是基於對上述層面諸多問題的基本思考。

八、本報告宗旨

提起行政改革，因為它是政治改革的一個核心內容，恐怕世界各地都毫不例外地會感到：一是有必要，二是很敏感。所謂有必要，係指不管實行甚麼社會制度、不管處於甚麼發展階段、不管是大的實體還是小的實體，都沒有資格自封為最理想、最合理，都要堅持行政改革長效化的不懈努力，都要繼續接受實踐的檢驗；所謂很敏感，不外乎涉政治事項的改革都存在一定風險，搞成功皆大歡喜，走彎路則勢成歷史罪人，更由於政權運行的慣性，擁護保持現狀的人、利益得到最大限度滿足的人、處於現公權力中心的人往往對改革派或持改革觀點的人不願理睬甚至還可能以勢壓人施以報復或壓制。故此，政府本身要持續提昇政權建設自我導向的決心和力度，同時熱情歡迎並發掘社會上一切可能存有智慧火花的信息來源。

澳門學者和廣大居民一樣幸福地生活在“一國兩制”新時代，責無旁貸要為正確實踐“一國兩制”壯麗事業而奉獻一份有限智力。本報告研究團隊正是基於“澳人治澳”的歷史使命感和社會責任感，嘗試就破解上述敏感課題盡一點綿力，希望引發拋磚引玉之效。

註釋：

¹ 楊允中：《我的“一國兩制”觀》(修訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第277頁。

² 同上註，第247頁。

³ 同上註。

⁴ 《人才驅動——升級中國第一資源》，載於《人民日報》(海外版)，2013年7月29日，第1版。

⁵ 同上註。

⁶ 同上註。

第二章 公共行政改革模式的理論發展

一、公共行政與公共行政改革的涵義

(一) 公共行政

公共行政所涉活動範圍非常廣泛，不同學者從不同的理論途徑和研究偏好對其作出理解和觀察，公共行政自身也因應不同的時代背景而不斷演變，因此公共行政的定義觀念仍無法得出統一見解。不過，要理解公共行政，還是需要了解“公共”與“行政”二者的基本含義。

“公共”是現代政府的本質屬性¹，傳統公共行政偏重於管理技術和對效率的熱切追求，對公共價值和公共精神造成衝擊，遂以弗雷德里克森(Frederickson)為代表的新公共行政學理論指出行政管理的公共性質是與企業管理的根本性區別。政府存在的目的是為了維護公共利益，實現公共目標，承擔公共責任，提供公共服務和創造公共精神，“公共性”體現在如何在效率、效能價值與滿足民眾訴求的衝突中取得平衡。公共性是衡量政府活動性質和基本價值的重要分析工具，表現為政府政策或活動的長遠目標、是否有效維護公共利益以及公務人員的職業道德操守等方面。

對於“行政”的理解更為複雜，主要集中在三個不同的層面：從三權分立的角度看，魏洛比(Willoughby)提出行政是政府組織中行政機關所管轄的事務。²即行政是國家行政機關所管轄的事務，獨立於立法、司法之外。從政治角度看，行政只是政策的執行，即執行政治的意志。被譽為行政學開山鼻祖的威爾遜(Wilson)認為，雖然公共行政的任務由政治加以確定，但行政仍然與政治有明顯的區別界限，並指出行政的目標在於瞭解“首先，政府能夠適當地和成功地進行甚麼工作；其次，政府怎樣才能以盡可能高的效率及在費用或能源方面用盡可能少的成本完成這些適當的工作。”³古德諾(Goodnow)進一步闡述威爾遜的政治與行政二分法，他拋棄了三權分立法，主張將國家意志的表達和國家

意志的執行分開，如何協調政治與行政這兩種功能，為民治政府指明了方向。從管理的角度看，注重管理過程當中的方法、程序和具體操作，以及這些方法的有效性。懷特(White)認為公共行政的研究起點應以管理為基礎，並將之歸納為組織原理、人事行政、財務行政和行政法規四個部分。⁴ 古立克(Gulick)提出了“七環節”理論(POSDCORB)來概括公共行政的基本職能，即計劃(planning)、組織(organizing)、人事(staffing)、指揮(directing)、協調(coordinating)、報告(reporting)、預算(budgeting)。⁵ 羅森布魯姆(Rosenbloom)提出“公共行政乃是運用管理、政治及法律的理論和過程來實現立法、行政以及司法部門的指令，為整個社會或社會的局部提供所需的管制與服務功能。”⁶ 管理途徑將公共行政視為與私營企業運作相類似的管理行為，政治途徑將公共行政視為一種政治過程，強調“公共性”，關注代表性、回應性和責任等價值，法律途徑則將公共行政視為法律事務，關注主權、憲法及管制實踐在公共行政中的重要性。斯蒂爾曼二世(Stillman II)將公共行政概括為六個方面：①政府的行政部門，②形成和執行公共政策，③廣泛涉及與人的行為和人的合作有關的問題，④在某些方面區別於私人管理的領域，⑤公共財的生產與服務，⑥植根於法律並與執法相關。⁷

縱使對公共行政的研究焦點存有差異，但其內涵都不曾迴避政治價值和行政價值兩個主要問題，前者關乎回應性、代表性、公正性和參與性問題，後者強調效率、經濟和效能問題。台灣學者吳瓊恩認為公共行政的定義問題都是朝着效率、回應力和主動性、前瞻性的方向發展的。⁸ 早期的公共行政着重效率價值，增進行政執行力，例如威爾遜的政治—行政兩分法、泰勒的科學管理運動、韋伯的官僚體制模型等代表理論。強調回應力即突出了民主行政的重要性，公共行政是否與民主社會配合，政府提供的公共財是否符合民眾的需要都是重要的問題。主動性、前瞻性指出公共行政除了注重組織內部效率，更要具備合理地預測社會經濟發展的規律和趨勢的能力，作出策略性規劃以適應外部環境。

具體來說，公共行政的範圍為何？中國學者張國慶則認為公共行政關注的範圍廣泛，包括行政原理、行政職能、行政權力(授權)、行政組織、人事行政(公務員制度)、行政領導、行政決策、行政計劃、行政程