

澳門研究系列叢書之十

公共行政建設與法制完善

Public Administration Development and
Legal System Improvement



澳門大學澳門研究中心

澳門研究系列叢書之十

公共行政建設與法制完善

**Public Administration Development and
Legal System Improvement**

澳門大學澳門研究中心出版

公共行政建設與法制完善

Public Administration Development and Legal System Improvement

主 編：楊允中

責任編輯：連信森、鄧安琪

封面設計：連信森

出 版：澳門大學澳門研究中心

印 刷：澳門嘉華印刷公司

規 格：148x210mm

出版日期：2007 年 12 月

印 量：1000 本

定 價：澳門幣 80 元

ISBN 978-99937-922-8-4



“公共行政建設與法制完善”學術研討會 2007 年 10 月 11-12 日於澳門大學舉行。



澳門特別行政區政府行政法務司陳麗敏司長(中)、中央駐澳聯絡辦公室研究室陳永浩主任(左五)、澳門特別行政區政府行政長官辦公室何永安主任(左三)、澳門基金會行政委員會委員吳志良博士(左六)、澳門特別行政區政府行政暨公職局朱偉幹局長(左二)、中央駐澳聯絡辦公室文化教育部李正橋副部長(左七)、澳門大學黎日隆副校長(左一)主持開幕儀式。



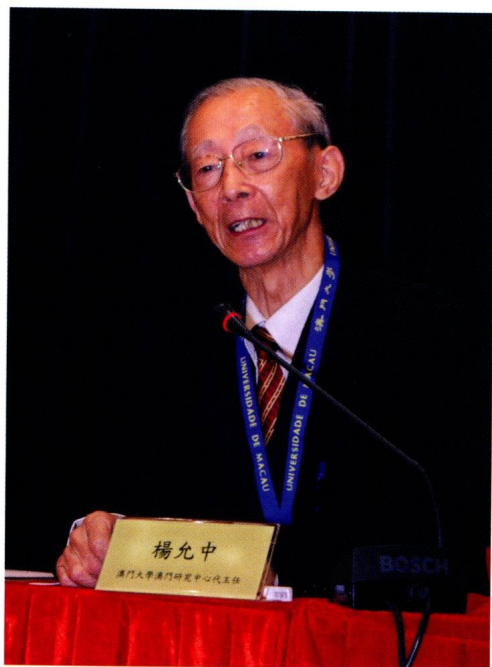
澳門大學黎日隆副校長在開幕式上代表姚偉彬校長致詞。



來自北京、上海、武漢、台灣以及本澳的專家學者相繼發表論文。



與會學者踴躍發言。



澳門大學澳門研究中心楊允中代主任進行論文觀點介紹。



專家學者回答現場提問。



部分與會專家學者遊覽澳門大三巴牌坊。

目錄

公共行政建設與法制完善 (序)	姚偉彬	1
-----------------------	-----	---

I: 全球化大趨勢與公共治理策略的發展

中國法治政府的進程及面臨的挑戰	毛壽龍	4
全球治理下台灣政黨公共政策之論證思維	詹中原	23
澳門公共治理中政策研究的優化問題	鄧安琪	49
試析澳門公共治理策略的調整	林 媛	62

II: 法制改革趨勢及其對澳門的借鑒意義

中國發展社會行政法的問題	于 安	80
論澳門基本法對澳門法律改革的重要意義	王 禹	95
澳門特區公共行政的若干觀察	趙向陽	110
美國內華達州博彩區位法律及其對澳門的借鑒意義	曾忠祿	119

III: 澳門特區行政改革研究

文明施政與施政文明	楊允中	130
Governing by Network – the Dominant Managing Form of the Public Sector in the 21 st Century	Chan Cheuk Wah	140

從政府改革到合作治理：

探索澳門“善治”的制度基礎	婁勝華	149
政治轉變與澳門警察部隊改革	鄭錦鈞	165
澳門特區政府網站信息資源管理發展芻議 ——一項電子政務和行政體制改革的關係視角	葉桂平、李玥娜	177

IV: 公共部門運行與廉政建設

公共部門效率問題研究：

概念與測量維度的構建	盧洪友、譚維佳	196
反腐敗的重新定位及前景	竺乾威	209
公共管理主體屬性假設：經濟人	董建新	238

加速體制建設，提升依法施政的能力與自覺性（跋）

.....	楊允中	255
-------	-----	-----

序

姚偉彬 *

20 年來，澳門大學澳門研究中心，本着“立足澳門，研究社會，為澳門社會的發展服務”的宗旨，一直致力推進服務澳門經濟社會發展所需的各類型學術活動。中心年復一年，承擔各類專題研究、問卷調查，舉辦學術研討會、學術講座、座談會等，還編輯出版學術專著、大型學術理論刊物《澳門研究》，以及和各界合作廣泛展開學術交流。

今天，我們聚首一堂，在慶祝澳門研究中心成立 20 週年的同時，通過“澳門研究：回顧與前瞻”專題演講，總結過去、展望未來，並希望能進一步提升社會各界對加強澳門研究工作的重視，進一步落實“立足澳門，研究社會”的宗旨，為澳門特區的健康和諧發展繼續提供持續不斷的相應智力服務。我們同期還要舉行題為“公共行政建設與法制完善”學術研討會，邀請兩岸四地的專家學者共同就澳門公共行政改革與法制完善進行探討，共同就推動澳門特區政府向服務型、績效型政府目標轉型而出謀獻策。

本人深信，澳門研究中心 20 週年慶祝系列活動能進一步提升社會各界對加強澳門研究工作的重視，進一步發揚澳門大學學術自由、學術民主的優良傳統。

* 澳門大學校長、教授

I：全球化大趨勢與公共治理策略的發展

中國法治政府的進程及面臨的挑戰

毛壽龍*

一、前言

對於中國來說，在 1978 年之前市場經濟、民主政治和法治政府，都是不可思議的東西，但是就在 1978 年之後，當人們對這一切還並不完全理解的時候，具有世界上最多人口的大國就開始了包括政府在內的整個社會市場化、法治化乃至民主化的進程，這一進程雖然有一些阻力，但從總體上來看阻力並未達到不可阻擋的地步，各個方面先是有些迷茫，繼而是趨之若驚，最後是義無反顧。而且從目前來看，這一進程已經取得了巨大的成就。到 2006 年，中國經濟總量已經位居世界第四，人均國民收入也已經達到 2010 美元，按照世界銀行的劃分標準，中國已經由低收入國家步入了中等收入國家的行列。¹ 本文將簡要地概括和分析這三個進程中的一個進程，即中國法治政府的進程，分析其如何起步，到目前取得了甚麼樣的成就，面臨着甚麼樣的挑戰。

* 中國人民大學公共管理學院教授

二、偶然起步

根據流行的看法，中國在歷史上不是一個法治國家，而是一個強調德(禮)治的國家。但不可否認的是，在中國，很早的時候就有了法律，也有了以法治國的思想。如以韓非子為代表的法家就主張運用法律來治國，要嚴刑峻法，並且與孔孟之道有過仁治即道德治國還是法治即法律治國之爭。不過，在古代中國，無論是孔孟之道的“仁治”，還是法家的所謂“法治”，實際上都是“人治”，是專制皇帝實施政治統治的技術，即王道和霸道，與現代法治有根本的區別。

古代中國重人治輕法治，其結果是即使中國古代統治者實施了類似於古典自由主義的有限政府政策，如給社會以休養生息，實行無為而治，以法律治國，從而創造了人類歷史上少有的持續繁榮，但是古代中國文明依然缺乏現代市場文明所必需的最基本的政治、經濟、道德基礎，政府雖有法律但實際上並未法治化，因此有限政府因缺乏立憲制度的制約而很容易走向無限政府，休養生息政策很容易為勞民傷財的政策所取代。因此古代中國文明除了短暫的繁榮之外，依然是野蠻的、血腥的、不可持續性的，其成果往往為權力無限且腐敗的帝國政府所吞噬。

古老的中國逐漸擺脫無限政府、人治政府而走向有限政府、法治政府的步伐始於1978年年底。而且這一步伐的邁出，並不是歷史發展的必然結果，更不是主張有限政府、法治政府的自由主義者自覺努力的結果，而是當時政治勢力博弈的偶然結果，即文革結束後中國高層政治勢力博弈的結果恰好有利於傾向於選擇市場化改革的政治勢力。市場化的政策選擇是在整個社會絕大多

數人對市場經濟一無所知的情況下作出的。1978年以來，中國之所以能夠循着市場化的道路穩步前進，除了有利的政治格局之外，還與市場有着巨大的比較效率優勢有關。在市場化改革巨大的比較收益驅使下，即使人們對市場經濟所知甚少，人們也會毅然決然地選擇市場經濟，並在實踐中邊幹邊學，摸着石頭過河。這恐怕是對市場經濟缺乏瞭解的中國人在1978年之後逐漸擺脫計劃經濟，到90年代毅然認同市場經濟，在加入WTO後以驚人的速度建設市場經濟，同時反對市場經濟的人逐漸減少、目前幾乎絕跡的重要原因。金錢的魅力逐漸替代權力的影響力，這是1978年以來市場化進程的巨大成果。市場經濟為當代中國帶來了迅速的發展。但是，市場經濟是法治經濟，沒有法治，市場經濟不可能帶來持續穩定的發展，為了適應市場經濟需要，加強法制建設，依法治國，依法行政，就提上了議事日程。中國政府的法治化就在市場化之後，偶然起步，逐步走上了歷史的進程。

三、艱難進程

自1978年末以來中國政府逐步開始的以市場化為導向的經濟改革促成了中國法治政府的發展進程，後者也進一步為市場化提供了法律的基礎條件。到目前為止，中國政府在依憲治政、依法施政有了一定的進展，法制監督方面也建立了比較系統的體系，中國政府法治化的進程有了相當的成果。這些即使是有限的法治政府的進展，都為當前中國的發展提供了有利的條件。

（一）依憲治政

依憲治政，是1898年戊戌變法以來中國人的重要理想之一。清朝末年、北洋軍閥和國民黨南京政府都制定過憲法，但由於軍閥混戰的政治格局以及傳統歷史、民情的原因不利於憲法治國，這些努力實際上並沒有使中國走上依憲治政的道路。

中共依靠武力奪取政權後，先於1949年9月29日（開國大典前2天）制定了《中國人民政治協商會議共同綱領》，為建國的臨時憲法。1954年9月20日，第一屆全國人民代表大會第一次會議通過《中華人民共和國憲法》（後稱1954年憲法），開始了中國憲法治國努力的第一個階段。

但是建國後建立起來的高度集權的政治、經濟體制，通過自上而下的命令來管理政治、經濟、文化和所有社會生活領域，包括個人的靈魂，中國的法制建設逐漸遭到了破壞。人治思想壓倒法治思想。其中最典型的如1958年，毛澤東面對大躍進中群眾沖天的幹勁，認為“不能靠法律治多數人”，群眾不應再受法律的約束，1959年，毛澤東進一步指出“要人治不要法治”。中央政法小組在《關於人民公社化後政府工作一些問題向主席、中央的報告》中甚至認為，刑法、民法、訴訟法已經沒有必要制定。² 與此同時，違憲事件也層出不窮，如1955年的胡風事件、1957年反右鬥爭擴大化就侵犯了公民的言論自由和學術自由權。大躍進、人民公社化，也不是依據法律，而是靠發動群眾運動的方式來進行的。1954年憲法的遭遇表明，僅僅憲法本身不足以構成憲政，憲政建設的威脅主要來自強權，無論是個人的還是群眾的，或者兩者兼有的。這也表明，沒有憲政基礎的民主，往往是變種的民主，是無法實現良性運行的民主。

到了文化大革命期間，根據以階級鬥爭為綱的基本路線，在堅持無產階級專政下繼續革命的理論指導下制定了1975年憲法。該憲法只有30條，第2章第4節“民族自治地方的自治機關”、第5章“審判機關和檢察機關”都只有一條，第3章“公民的基本權利和義務”由1954憲法的19條改為4條。關於中華人民共和國公民在法律上一律平等的原則也被取消了。該憲法還規定了“大鳴、大放、大辯論、大字報”的四大，在經濟方面以語錄來替代有關經濟制度的規定，如“抓革命、促生產、促工作、促戰備”。文化大革命結束兩年後的1978年又制定了一個憲法，恢復了1954年憲法的一些條款，如選舉制度、人民代表大會制度、國家機構、公民的基本權利和義務等。1975年的立憲表明，憲法也可以只有名義而無實質。這表明，憲法雖然可以在名義上是最高的法，但是“憲法有沒有權威，即有沒有最高效力，不取決於法律上的文字遊戲，也不取決於各不相同甚至各自對立的道德觀念，而是取決於力量的對比。”³ 政治力量對比，決定憲法的權威，實際上也決定何為憲法。這既能說明1954年憲法的遭遇，也能說明1975、1978年憲法的命運，以及1982年憲法制定後為甚麼只能修正而不能重新制定的事實。

1978年末以後，中共的指導思想有了徹底的變化，廢除了文化大革命時期的許多做法，開始進入改革開放時期。1979年7月、1980年9月兩次對1978年憲法進行了修改，第一次修改了1978年憲法的第34、35、37、38、42、43條和第2章第3節的標題，主要涉及地方政權建設的內容。第二次修改取消了“四大”的規定。由於修改內容太多，1982年進行了重新制定新憲法的努力。1982年制定的憲法後來一般稱為1982年憲法或者現