

澳门公共行政 案例研究

CASE STUDIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MACAO

姜胜华◎著

中山大学出版社

澳门公共行政 案例研究

CASE STUDIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MACAO

姜胜华◎著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

澳门公共行政案例研究 = CASE STUDIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MACAO/ 娄胜华著. — 广州: 中山大学出版社, 2010. 8
ISBN 978 - 7 - 306 - 03720 - 6

I. 澳… II. 娄… III. 公共管理: 行政管理—案例—分析—澳门 IV. D676. 593

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 148540 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 阁 声

责任编辑: 施国胜

封面设计: 贾 萌

责任校对: 施国胜

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 17.5 印张 290 千字

版次印次: 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 3000 册 定 价: 36.80 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

前 言

一

案例研究 (case study) 最先运用于医药、军事、法学等领域, 行政案例的分析与研究, 特别是在公共行政教学中的运用, 则始于 20 世纪 30 ~ 40 年代的美国哈佛大学, 之后, 被引入世界其它国家 (地区), 并发展成为公共行政研究与教学的基本内容与可靠手段。自 80 年代起, 中国内地高校开始 (恢复) 开设行政学专业, 并引进行政案例分析与研究, 到现在, 案例分析已经成为公共管理与公共政策研究与教学的基本内容。

相比较国内外行政案例研究的迅速发展, 澳门几乎尚未起步。回顾公共行政 (管理) 学科在澳门的发展, 始于 80 年代初, 几乎是伴随着回归祖国的进程, 澳门高等教育进入本地化以及快速发展的阶段, 公共行政学有幸成为本地最早开设的高等教育课程之一。可以说, 在起始阶段, 澳门的公共行政 (管理) 学差不多是与内地同步的, 然而, 如今内地的公共行政 (管理) 学科发展可谓一日千里, 从教学到研究已形成层次化、规范化与体系化。而在澳门, 与本地其它学科一样, 公共行政学课程在回归前后则以加速培养本地急需的人才为首要任务, 至今已培养了一批公共行政人才, 其中, 不少人供职于特区政府各部门, 成为公共事务的管理者, 直接或间接地参与公共政策的制定或执行。

可是, 如果从学科发展来看, 尽管经过多年的教学与研究, 已经累积了一定的学科基础, 但从整体上说, 澳门本地公共行政学科的建设仍然处于起步阶段, 甚至连本土化基本教材也未能具备。在教学过程中, 多借用外地教材, 其中, 中文课程往往借用台湾版 (繁体) 或内地版同类教材, 英文课程则借用香港版或美英版教材, 葡文课程

借用葡版教材，教材的多元化或许本身并无不妥，唯外地教材虽然学科理论（原理）部分大同小异，但例举部分却很难做到“国际化”，大多采用本地（国）之事例，即教材的“理相同例相异”现象，由此，在教材问题之外，教学本身也遭遇尴尬。

因为公共行政（管理）学并非属于基础性的理论学科，而是一门具“理论见之于实践”的应用性学科，课程培养的对象不仅需要了解公共行政学原理，更需要掌握公共行政实务操作知识，何况课程培养对象中的多数人终究是要在澳门本地从事与所学相关岗位工作的。因此，全盘照搬外地教科书，以外地（国）事例解释公共行政理论的教学方式，教学效果可想而知，可以说，是行不通的。当然，较为可靠的办法是编写本土性公共行政（管理）学教科书。

然而，即使不论编写力量等相关条件，仅就知识积累与储备来看，距离撰写内含本土体系化公共行政（管理）学科知识的教科书尚未丰沛，有鉴于此，考虑采用渐进方法，即以外地教材教授公共行政（管理）学与公共政策学基本理论之同时，选择澳门本土案例进行交互解释与说明，达到既拓展公共行政（管理）学基本理论的认识视野，亦深化澳门本土公共行政实践分析，借以为形成澳门本土公共行政（管理）学科展开知识积累。正是循此思路，案例研究由此而成为澳门公共行政（管理）学科建设的开端。

二

确定了以案例研究作为切入口，随之而来的是以什么标准选择案例、案例材料的来源，以及案例价值判别等问题。

从案例类型来看，目前案例分析中选择最多的是教学型案例，其中又以原理运用型案例居多，它是为适应教学需要而设的，特点是全面，内容覆盖公共行政（管理）学与公共政策学的全部知识体系。一般以描述方法处理案例材料，以情景模拟或再现，达成对相匹配的公共行政（管理）学或公共政策学概念原则与理论方法的运用，目的在于加深与强化对相关知识的理解与认识。较常见的是原理与案例呈一一对应式。

此类型可能的风险是案例往往成为图解理论知识的工具，反而忽视了作为认识对象的案例本身，造成对现有知识的认识固化而非质

疑,不利于新知识的生成与累积。同时,实践中的案例是复杂的,为了适应说明原理的需要,往往抽取其中部分内容或情景,人为地割裂了认识对象的复杂性,反而面对的是一个失去原真性的“人造事实”。

与注重原理说明的教学型案例不同,研究型案例是从纷繁复杂的世界中选取出来的“典型”事件。其“典型”之处并不表现在它恰好能说明公共行政(管理)学或公共政策学的某个概念、某条原理,反而在概念运用与原理说明方面,它可能是非典型的,正是这种“非典型”使其成为急欲有所发现的研究者们争相竞逐的分析对象,因为差异性本身可能蕴藏着新知识,差异往往成为知识生长的起点。

然而,研究型案例的特殊秉性决定了其在现实生活中并不总是那么普遍,尤其是对于规模狭小的地理区域来说,更加是可遇而不可求的。同时,研究型案例对分析工具(理论与方法)的挑战性要求限制了其影响与传习范围,对于一般学习者而言,窥其堂奥(案例材料往往内含逻辑悖论)并不容易,而更多地是专业研究者的“领地”。

就澳门对于公共行政(管理)学与公共政策学的现实需求看,它具有多重复合性,而非单一性。具体地说,公共行政(管理)学与公共政策学,既要满足培养本地公共管理人才的教学需求,也有为促进学科本地化进行知识积累的需求,还有为本地公共管理与公共政策实践提供知识支撑的需求。因此,案例的选择不能够取向单一,而需要以兼顾多重需求为取向。遵此设想,具体进行案例选择时,以研究型案例为主,兼顾其它需求,着眼点不在于“以案说法”式的原理注释,而是运用相关理论解决实践问题,关注的重点在实践而非理论,其中,特别包含了解释性案例与规范性案例。

解释性案例并非是以案例图解理论原则,而是借助于理论知识阐释公共管理中的实践现象,揭示案例折射的知识信息,以及所包含的因果联系。规范性案例则是解析个别案例现象,从中抽象出类原则,所以,规范性案例多以“问题一对策”形式出现。可见,解释性案例与规范性案例共同点在于重视案例的实践性,强调的是解决现实生活中的实践问题,既非纯粹的理论说明书或实践指引(guideline),亦非“为理论而理论”的形上学思辨,而是理论见诸于实践,且与实践相结合,其中,案例就是管理理论与实践的联结中介。

需要说明的是,上述有关公共行政(管理)案例的分类,并不是绝对的。实际上,公共管理活动的复杂性与多样性决定了行政案例的丰富多元,从不同的角度,就可以划分出不同的类型,而且各种分类往往是交叉重迭的,从这个意义上讲,类型的意义仅仅是叙述的便利,任何试图以统一分类模式来处理纷繁复杂的行政案例,既不科学,也不可行。

鉴于此,本书在案例选择上不刻意追求内容的全面性,即如一般案例教材那样“原理+案例”的形式,而是选取特区成立以来澳门社会发生的影响重大的公共行政与公共政策性事件,作为典型案例,运用公共管理与公共政策的基本理论知识,进行分析、评价与探讨,并就所涉问题提出独立的对策性意见,作为参与分析与引发后续讨论的基础。因此,在类型上,大致可归入解释性案例或规范性案例的范围。

三

在世界行政史上,特别行政区行政可以说是独树一帜,它是一种崭新的行政模式。澳门自1999年回归祖国以来,特区政府在其施政与管理活动中,留下了大量值得研究与分析的行政与政策案例,例如,赌权开放、欧氏巨贪案、五一游行、东亚运风波、现金分享、灯塔保护、游客冲突,甚至公务员自杀等等,桩桩件件,无不给澳门社会留下深刻印象。其中,有可圈可点的,也有不乏可叹可憾的;有史无前例的,也有警醒后人的。从检讨行政管理得失与探求公共管理活动规律出发,为未来政府施政提供借鉴,同时也为特别行政区行政模式的理论建构累积知识。因此,本书的案例内容虽不求涵盖全部行政知识领域,但追求结构完整与具启示价值的深入分析,具体地说,包括公共行政(管理)与公共政策两大部分。

公共行政(管理)方面,追寻特区成立以来经济社会巨变的内部动力,首推2002年的博彩经营权分散化改革,“博彩新政”打破了延续经年的博彩业独家垄断经营的局面,竞争因素的注入使博彩业投资剧增,规模扩张,服务提升与结构改善,并引领澳门整体经济迅速摆脱回归前后谷底徘徊的状态,重新进入飞速发展的新阶段。

与此同时,博彩开放的“涡轮效应”从经济层面扩展到社会结

构、文化观念，以至居民日常生活。由于变化突然而迅速，非但身处其间的居民，就连特区政府同样未能做好准备，及时地在施政重点、管理职能与管理方式上加以调整，以致社会秩序受到一定的影响与冲击。因此，“博彩新政与政府管理的转变”被置于“公共行政篇”案例之首，并针对性地分析了“五一游行与政府危机管理”案例。

其次，特区政府成立后，致力于公共行政改革，历次施政报告无不谈及行政改革，已有的行政改革涉及的内容广泛，归纳起来，包括组织变革与行为变革。组织变革方面，行政部门的功能调整与机构重组，以及政府咨询机制的建设是其中的重点。2007年，特区政府推出《2007~2009年公共行政改革路线图》，试图使已有的或待推出的各种改革措施形成配套与衔接。在行为变革方面，引入了包括“一站式”服务、服务承诺、TQC、ISO9001等系列性新公共管理观念与措施，尤其是提出了“以民为本”的价值理念……凡此种种，均有案可稽。

然而，政府的改革并未获得预期的社会反应，究竟是什么原因？是政府改革滞后于社会发展，回应不了社会剧变，还是居民对公共服务的需索失度？本书分别选择“行政改革：以政府能力建设为重心”、“公民参与、功能殊殊与咨询机构革新”、“‘欧案’与廉政建设”、“‘以民为本’与建设新型行政文化”四个案例，从行政改革的目标取向、咨询机制建设、廉政建设与行政文化几个方面解析特区政府的组织变革与行为变革。

再次，优质的公共管理与公共服务都离不开资源条件，其中，至关重要的是公共治理人才与公共财政保障。特区政府施政之优劣同样受到人力、财力因素的影响。政府如何吸纳优秀人才？如何提高公共财政的财富配置效率？“管治人才：引入竞争性选拔机制”与“公共财政、社会分红与反周期效应”两个案例就是探讨与此相关问题的。

最后，从政治系统与行政生态理论来看，政府系统不是孤立存在的，它的存在与延续是不断地维持与环境系统能量交换与平衡的，因此，政府与社会关系是取得良好治理效果的重要环节。澳门素有“社团社会”之称，长期以来，社团成为政府与居民的联系中介。然而，特区政府成立以来的几次调查都显示居民社团参与率下降，数字背后蕴藏着何种意涵，政府与社团关系究竟如何调整，政府倡导的具有澳门特色的“公民社会建设”由何入手？案例“‘社团社会’及其

变化”、“游行示威=公民社会?”对此展开了分析与思考。

在公共政策方面,案例选择同样着眼于澳门本身的公共政策实践,而不是按照公共政策涉及的一般内容进行罗列。赫伯特·西蒙(Herbert Simon)说,管理就是决策。即使话说得有些绝对,却也合乎事实。作为高度自治的特别行政区,特区政府不能像过去澳葡政府那样,以接受与执行葡国制定的政策为主,而需要因应澳门社会实际情况制定符合本地区发展的各项政策。

对于特区政府来说,决策是挑战,政府施政能力很大程度反映在决策水平上。特区政府成立以来,除了通过行政机构重组与行政程序革新来强化公共政策执行力外,还在公共政策公众咨询与公共政策制定方面用力尤甚,取得了明显的成效,却也留下了不少缺憾。

对于公共政策的公众咨询,尽管公共政策学教科书甚少专门讲授,但是,特区政府成立后却戮力推进,并尽力使之成为落实公共政策民主化与科学化的具体措施,由此政策咨询成为澳门公共政策制定不同于其它地区的重要特色之一。那么,特区政府推行的政策咨询成效如何呢?“政策咨询:范围、方式与文本”案例对此展开了评述与分析。

从公共政策制定过程看,政策咨询属于其中的环节之一,其作用其实是有限的,而评判公共政策之优劣主要借由公共政策的影响与效果来进行,就公共政策影响与效果而言,它是具体而非抽象的,重大公共政策的分析还是必须回到政策本身及实施后的社会效应上。

特区政府成立后,制定实施了诸多重大政策,既无可能也无必要对之展开逐项分析,因此,选择的公共政策案例主要包括三类:第一类是政策影响广泛且深远,甚至于关系到澳门未来社会发展走向的政策,如赌权开放政策、可持续发展政策等;第二类是社会争议性较大的政策,如就业政策、房屋政策、土地政策、社会保障政策等;第三类是之前澳门未曾有过的新政策,如社会企业政策等。

四

上述公共行政(管理)与公共政策案例,从主题内容到社会影响等,各具分析价值。总括来看,多元性、典型性与主题性构成了上述案例的基本特色。

1. 范围

尽管现有案例未能覆盖澳门全部的行政领域与政策范畴,但是,除了单个案例所具有的独立完整性外,通过不同的单个案例组合大致可以联结成一幅澳门公共行政(管理)与公共政策的缩略图,再现特区政府丰富多彩的管理与决策活动的重要场景。

2. 功能

通过对现有公共行政(管理)与公共政策案例的分析研究,除了提出单个典型案例情景下可供决策的方案外,案例本身独具的理论与实践联系中介的特点,以及案例研究所具有的认知功能,可以从不同的政府管理活动案例组合研究中,抽象概括出具系统性的行政管理与决策的规律和原则,从而在提供实践方案的同时,成就知识积累。

3. 形式

有单一型案例,也有组合型案例,甚至多重组合型案例,目的在于就同一主题提供更丰富的信息,进行更深入的分析。在案例性质上,既有成功的正面案例,也有不成功的负面案例,而更多的是经验与教训同在、得与失二者兼有的案例,此类案例是实践中较常见的,选择常见案例进行讨论有助于促进案例分析的参与性。当然,适应案例典型性要求,入选案例中的大多数是在澳门特区较有影响且具本地区特色的。

4. 材料

案例的客观真实是建立在材料基础上的,而材料来源的广泛性与多样性是案例真实客观的保障。尽管事实只有一个,而对事实的叙述(报道)却各不相同,这是由媒体立场决定的。因此,在案例材料的搜集整理上遵循消息来源渠道多样化原则,即使是单一性新闻事件,同样是综合不同媒体的报道内容,进行整理取舍,尽量还原事实之真相,而不是直接采用单一媒体消息。此外,某些案例中还加入了背景材料,以及外地相关材料作为参考。尽管材料来源是多元的,而处理案例材料则尽量保持新闻性,使案例材料具故事性与情景性,但反对

倾向性意见与先人为主。

5. 分析

在案例研究中，案例分析无可置疑地处于中心地位。案例分析涉及分析者立场、分析方法、分析过程与结论等。案例分析的客观性要求分析者立场中立，虽身临其境，却冷静理性，析之以理，而非情感宣泄。分析以研讨式进行，从案例材料中提取信息，以理论逻辑与比较分析方法，对案例问题进行诊断与判别，针对性地提出解决问题的建议性方案，因此，本书所作的案例分析既不是将案例变成说明理论的“例子”，也不是直接给出结论或唯一方案，而以强调启发性思考为分析取向，为未来与读者提供可对话和可思考的空间。至于分析篇幅之长短则未加统一，而以充分为限。

总之，由于此前未见有对澳门公共行政（管理）与公共政策案例研究的著作，甚至零星的分析文章也较为鲜见，因此，决定以案例分析作为澳门本土公共行政（管理）学与公共政策学学科建设的切入点，并着手搜集案例材料，展开分析研究，这一设想与行为本身是具有探索性的。令人欣慰的是，其中的部分成果发表后，受到了社会关注，反应较为正面。在此整理成书，祈望借此能够得到公共行政（管理）与公共政策领域的研究者和实践者的批评及支持，共同推进澳门本土公共行政（管理）学与公共政策学建设，促进未来澳门社会优质治理的实现。

目 录

前言.....	1
---------	---

上篇 公共行政

案例 1 博彩新政、社会剧变与政府管理	3
【案例材料】澳门跃居“全球第一赌城”，风光背后有 隐忧	3
【案例分析】博彩开放效应与政府管理转变：功能、 重点及方式	9
案例 2 公民参与、功能分殊与咨询机构革新	21
【案例材料】革新咨询制度，优化政府决策	21
【案例分析一】参与式民主与澳门政府咨询机制建设	30
【案例分析二】功能分殊：咨询机构革新的切入口	56
案例 3 行政改革：以政府能力建设为重点	59
【案例材料】公共行政改革路线图：千呼万唤始出来	59
【案例分析】倡行以能力建设为导向的行政改革	62
案例 4 五一游行与政府危机管理	66
【案例材料】五一游行酿警民冲突，升级为政治事件	66
【案例分析】民生诉求及其非政治化	69
案例 5 公共财政、社会分红与反周期效应	72

【案例材料一】“现金分享计划”的“涟漪效应”	72
【案例分析一】通胀政治、派钱与共享式分配的尝试	76
【案例材料二】金融海啸与第二阶段“现金分享计划”	80
【案例分析二】金融海啸下的现金分享，何不改发消 费券？	83
案例 6 管治人才：引入竞争性选拔机制	85
【案例材料】管治人才缺乏，各界动脑筋献计献策	85
【案例分析】从竞争中发掘管治人才 ——构建选拔与培养并重的人才机制	89
案例 7 “欧式贪腐”与廉政建设	94
【案例材料】“世纪巨贪”，震惊澳门	94
【案例分析】个别与“不例外”	98
案例 8 “以民为本”与建设新型行政文化	101
【案例材料】以民为本，知易行不易	101
【案例分析】新型行政文化的建设成效及其长期性	106
案例 9 “社团社会”及其变化	116
【案例材料】“社团社会”走向终结？	116
【案例分析】面对社团常态，何以如此“震惊”？	118
案例 10 游行示威 = 公民社会？	121
【案例材料】民间频发游行示威，政府倡建公民社会	121
【案例分析】澳门特色公民社会建设的新起点	123

下篇 公共政策

案例 11 政策咨询：范围、方式与文本	131
----------------------------------	-----

【案例材料】	咨询“罗生门”，实施惹抗议	131
【案例分析】	结果与过程并重：从政策咨询“爆炸”说起	135
案例 12	社团政策：低门槛、无监督与结社“繁荣”	145
【案例材料】	结社“蓬勃”，引发社会忧虑	145
【案例分析】	结社自由、社团自治及其监督与限制	149
案例 13	博彩政策：垄断、竞争与合作	179
【案例材料】	澳门博彩谁主沉浮？东西方赌王“口水大战”	179
【案例分析一】	从竞争说垄断：旧思维与新问题	180
【案例分析二】	从合作说竞争：观念误区及其本质	182
案例 14	就业政策：银河事件背后的政策冲突	185
【案例材料】	银河公司甫裁员，社会骤然起风波	185
【案例分析】	银河裁员、就业政策与劳资关系——政策筑起的就业悖论剖析	188
案例 15	土地政策：“天价卖地”的尴尬	192
【案例材料】	筷子基地块公开拍卖，创“天价”记录	192
【案例分析】	走出土地出让的政策困境	196
案例 16	填海造地政策：次优理论及其土地之外的启示	203
【案例材料】	政府填海计划，引爆公众议论	203
【案例分析】	横琴开发、旧区重建与填海造地：次优理论的分析视角	207

案例 17	房屋政策：从安全网到适度福利化	212
	【案例材料】房屋新政“亡羊补牢”，坊间担心 “画饼充饥”	212
	【案例分析】建立多元化多层次梯度住房保障体系	216
案例 18	福利政策：“慷慨”津贴与非强制性公积金	227
	【案例材料】多项福利新政纷呈，非强制性公积金 引人注目	227
	【案例分析】非就业福利：从直接津贴到制度保障	230
案例 19	社会企业政策：创新的思维与合理的预期	234
	【案例材料】特区政府提出“社会企业计划”构思	234
	【案例分析】社企实践与澳门社企发展的策略选择	239
案例 20	可持续发展政策：资源条件与制度优势	251
	【案例材料】电信、博彩相继开放，经济实现跨越 发展	251
	【案例分析】制度决定成败：既存与未定之间的思索	254
	后记	259

Contents

Preface	1
---------------	---

PART I PUBLIC ADMINISTRATION

Case 1 New Gaming Policy, Social Changes and Government Management	3
[Material] Macao becomes world's No. 1 gaming city, but problems lurk under the prosperity	3
[Analysis] The impact of the open gaming market and the transformation of government management: function, core policy and methods	9
Case 2 Civil Participation, Specialization and Reform of Advisory Bodies	21
[Material] Reform the consultation system and optimize policy-making	21
[Analysis 1] Democratic participation and the construction of a consultation system	30
[Analysis 2] Specialization: the starting point of the reform of advisory bodies	56
Case 3 Administration Reform: Focus on Government Capacities Improvement	59
[Material] A road map of public administration reform announced after repeated calls	59
[Analysis] The administration reform should be oriented towards improvement in government capacity	62

Case 4 The “Labor Day” Protest and Crisis Management	66
[Material] The Labor Day protest caused conflict between police and the protesters, which escalated into a political event	66
[Analysis] Livelihood issues and its depoliticization	69
Case 5 Public Finance, Social Dividend and Antiperiodic Effect	72
[Material 1] Cash Sharing Scheme and its ripples	72
[Analysis 1] The politics of inflation, surplus distribution and the attempt of social dividend policy	76
[Material 2] The financial crisis and the second stage of surplus distribution	80
[Analysis 2] Why don’t we distribute shopping coupon instead of cash, under global financial crisis?	83
Case 6 Human Resources in Governance: Erect a Selection Mechanism on Competition	85
[Material] Proposals and suggestion offered to relieve the shortage of governance professionals in Macao	85
[Analysis] Selecting governance talent through competition; establish a selection mechanism that both train and screen ...	89
Case 7 Corruption of Ao Man Long and the Building of a Clean Government	94
[Material] The corruption case of Ao Man Long shocks Macao	94
[Analysis] The Only One or No Exception	98
Case 8 People-based Governance and a New Administration Culture	101
[Material] People-based Governance; easier said than done ...	101
[Analysis] The making of a new administration culture and its protracted nature	106