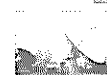


澳門公共行政改革面面觀



澳門發展策略研究中心

Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau



目 錄

澳門公共行政改革面面觀

公共行政改革.....余榮讓 1

落實兩個“必須”.....偉 3

立足目前 改進未來
《澳門衛生體制的研究與評估》.....余惠鶯 6

行政改革——以民為本.....伯 恆 11

澳門公共行政改革之我見.....羅永源 15

澳門行政改革面面觀.....陳俊拔 18

公與私的制度選擇
——澳門公共行政改革與制度導引.....尉東君 20

其他意見和建議

研究社會與社會研究.....楊允中 23

座談活動傳真

“幸運博彩經營法律制度草案”座談會紀要..... 26

編後語..... 29

問卷..... 30

澳門公共行政改革面面觀

公共行政改革是世界發展的趨勢，亦是社會進步的體現。公共行政的表現，影響著千家萬戶的營商、學習、生活，更直接關係著本地區競爭力的保持和提升，以及澳人信心的維持和增強。正如行政長官在2002年度施政報告中所指出的，“弘揚公僕精神，提昇行政效率，是市民每天都在密切關注的課題，也是政府施政每天都不能掉以輕心的課題”。

從實事求是的角度出發，特區成立以來，大多數公務員的表現都有相當程度的進步，公共行政效率亦明顯比前提升。然而，與應付內外競爭和挑戰的需要和澳門社會發展的要求相比，公共行政的確存在頗大的優化空間，市民對之期望甚深。我們感到欣喜的是，與前兩份施政報告相比較，剛發表的2002年度施政報告不但重申改革公共行政的決心，更以務實的態度提出了優化和改革的較具體措施安排，以及初步的時間表。對此，本中心表示認同和支持。

本中心一向認為，公共行政的改進，至關重要的是，行政部門本身的決心和行動，但市民的關心、批評，尤其是積極的支持和配合，亦是十分重要，甚至必不可少的催化。基於這一認知，本中心在今年年初，已決定調撥資源，從民間的角度，對公共行政的改革進行較深入的分析研究。在前一階段，本中心得到多位比較熟識公共行政的社會人士的支持，並從不同的角度，撰寫文章，表達各自的期望和意見。當然，這些意見或許帶有局部性和初步性，亦不代表本中心的觀點，但對本中心即將展開的課題研究，產生了相當的啟發。本刊特將收到的文章予以刊出，以收百家爭鳴之效。我們希望，在本中心展開此一課題第二階段的研究時，仍能得到大家的支持及進一步的共同參與。



公共行政改革

余榮讓

論述澳門公共行政改革之前，先闡明公共行政系統的情況，其運作分為直接行政與間接行政兩大類別。

直接行政機構從屬於行政長官或司長，或可獲授一定程度的自治權。在性質方面，分為一般部門、行政自治部門、行政及財政自治部門。

間接行政機構具公務法人性質，分為法人部門、公共財團、公共企業、公共團體。

而在《行政程序法典》中，列出公共行政運作的原則，包括合法性原則、公共利益原則及保護居民權益原則、平等原則、適度原則、使用正式語文原則、公正原則及無私原則、善意原則、與私人合作原則、參與原則、參加原則、作出決定原則、非官僚化原則及效率原則、無償原則、訴諸司法機關原則等。

從表面看，公共行政有完整的管理制度。上述分類原則如能有效地編排，突顯不同部門各崗位權與責的界限，發揮自我監督的作用，將可提高行政及辦事效率。

然而，事實上卻並非如此，由於在職能方面往往存在著灰色地帶，容易形成推卸責任的機會。因此，要針對問題找出解決的方法，例如編制工作指引明細手冊，使人員有標準可依循，在一定範圍內自行判斷應如何做或不做，遇題難或超越權限時，必須請示上級。不同職級之間的上司與下屬，權責明確而清晰，工作效率會大為提高。

澳門公共行政雖有制度，但存能真正發揮制度的作用，這歸咎制度規範架構多於每一工作崗位。編制工作指引明細手冊，可以補充這方面的不足。啟動時會面臨相當困難，但日後的規律化所帶來的好處，將證明曾付出的代價是值得的。

有人建議藉提高公務員的公民意識，以優化公共行政服務。長遠而言，實有裨益。由內心發出的積極性，本來是具靈魂的改善動力，但若欠缺明文規定，約束力始終不足，故僅可適用於自律能力較強者。

在實務上，不妨參考一些成功的企業。畢竟公共行政的“以民為本”，一般而言比不上商業行為的“以客為尊”。

不妨引銀行的普遍運作為例，放款部定有清晰的規則，包括各級主管權限、申請及批核程序、手續費及利率計算、分行及總行經理可批金額等。在一般情況下，可按所定標準處理。對於特殊個案，則通過由高層審核決定。為監督整個運作符合規定，銀行本身的稽核部門將定期及不定期地查賬及覆核處理程序，看是否有錯漏以至作弊。而為了向股東交代，更於適當時間聘請獨立的核數師查賬及覆核處理程序，並對運作提出改善建議。



澳門的公共行政，其嚴謹度在多方面未能以工商企業相比，與一直沿用葡萄牙方式有關。無可否認，香港及新加坡的公共行政及企業管理均參照英國模式，既嚴謹又高效，且在法律方面貼近國際慣用標準，是值得澳門效法的。故此，安排中高級公務員到新加坡學習公共行政，使他們擴闊視野及取經，對提高其專業水平有直接幫助。

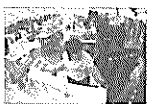
只接受短期的培訓當然不足以改善公共行政，學習不可能沒有功課。受訓的公務員返回原有崗位後，要研究分析其部門現行運作，找出可以改善之處，並向上級作出建議。

至於先前所述及的工作指引，可由局、廳級主管共同編制。澳門在回歸中國前，公務員本地化的步伐非常緩慢，形成到1999年底時，一些職位需要靠大幅擢升經驗未足者填補，影響公共行政效率。如果沒有完善的工作指引，勢必由個人按各自理解處事，很容易變成“人治”而非“法治”。

今天的公務員人數仍然太多，未見有明顯削減，與公共行政效率不高有關。一些部門職能重疊，而跨部門的手續則障礙甚多，都是致命的因素。隨著警察總局及海關的成立，加上兩個臨時市政局工作的重新安排，有助解決其中的老問題。但若一些部門在設立時未能妥善對權責的定位，則會事倍功半，日後要扭轉不易。

在改革公共行政方面，也可考慮以申請國際標準化組織的認證為目標，按一套科學化的行政管理標準編定工作流程及指引，使人員能有所依循，將是最有效的方法。此外，多定出服務承諾，也可以藉良性壓力自行監察，達到“以民為本”的原則。

公共行政的改革不可操之過急，以免出現大混亂。可以選擇從提高對外服務水平方面入手，再著眼於架構及體系的簡化。



落實兩個“必須”

偉

回歸前，澳門公共行政部門經常為人詬病，幾乎無一是處。回歸後，除了部份主要官員外，為數逾萬人的公務員隊伍基本上還是同一班人，其中為數不少更是元老級人馬。希望某些人幾十年來養成的隋性在一朝一夕或短期內來個一百八十度轉彎，平心而論，實在是不切合實際。更何況公務員體制還是以舊的那一套為主。

特區成立將近兩年以來，各級官員的工作態度無疑是有所改變。但是，公眾越來越發覺，換上新形象的只是一部份人，架構重疊、機構臃腫等現象亦未減。特首本人在去年發表第二份施政報告時也坦承有部份公務人員，包括一些領導級公務員的思維未能與“一國兩制”、“澳人治澳”的基本原則接軌，公僕觀念尚待大力強化；一些部門存在“交差”心態，效率不高，忽視質量的提高，對民間意見和建議的吸納尚欠主動，各自為政，甚至互相扯皮……。

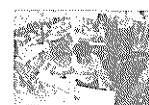
顯而易見，公共行政改革勢在必行，否則，何來一支廉潔守正、誠實可靠、優秀和高效率的公務員隊伍？

在今年的國慶酒會上，特首對各級官員提出：必須進一步調整工作方式，深入接觸社會，緊扣民意，了解各階層的困難；必須以國家和特區的整體利益、廣大居民的福祉為依歸，與全澳居民同心同德，共同創造美好的未來。

這兩個“必須”只有幾十個字，但卻包含了國家、特區和公眾對各級官員，乃至全體公務員的期望和要求，同時也是公共行政改革的指導思想！

民意，乃人民共同的意見和願望。古人有云：“民之所欲，天必從之”、“民為重，社稷次之，君為輕”、“政之所行，在順民心；政之所廢，在逆民心”。民心向背，一直是量度政策法令好壞的尺子，也是評核各級公務員是否秉承服務市民的宗旨，盡忠職守，竭誠工作。

回歸前，別說要求當時澳門各級官員的工作方式緊扣民意，即使希望他們少擺一點官架子，都簡直是一種奢求。在八、九十年代，澳葡政府雖然成立了一些諮詢性機構，在一些社會事務上聽取社團代表的意見，但在重大的政策，尤其是涉及既得利益的問題上，他們始終以里斯本馬首是瞻。回歸後，“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針和《澳門基本法》不斷得到貫徹落實，澳門居民以主人翁精神參與澳門各項社會事務。不管是否願意，各級官員都必須以民為本，以國家和特區的整體利益、廣大居民的福祉為依歸。



去年年底，特區廣泛徵詢公眾對《澳門醫療保健制度研究諮詢文本》的意見，本屬一個好的開始。可惜這類事情寥寥可數。肯主動走到市民中間收集民意的例子更少。當然，有關的渠道並非僅此一條。以高度的責任感和使命感參與特區建設和管理的廣大居民，一年多以來，鍥而不捨，通過向傳媒發表、遊行、遞請願信、上網、約見有關官員、進行問卷調查和分析、舉行各種會議，主動反映意見。民意如此自動"送"上門，能否或願否緊扣，完全取決於特區政府，取決相關的官員。

澳門特區政府不是不強調公僕精神，也不是沒有開展公僕理念培訓，問題只是是否有一套切實可行，而行之有效的評核制度，以及這套制度是否雷厲風行。

根據政府提倡的"公僕精神"，公務員必須是：知法識法，依法施政，守法自律，不以權謀私，時刻關注個人和工作上的誠信，公平公正對待市民，貫徹服務市民精神，支持政府，克盡責任，遵守上級指令，管理下屬的表現及行為，發揮團隊精神。

如果按照上述標準，不知有多少官員符合具備公僕精神的資格。如果需要舉例，幾乎是俯拾即是。最近當局為提升公僕精神支出了二千萬元，民間對其績效就提出不少質疑。此外，當局推行公務員改革的步伐美其名為循序漸進，但實際上卻是雷聲大，雨點小，不斷拖延。令人懷疑的是，難道希望早日有一支高效率、造福市民的公務員隊伍不是民意？

有必要指出，有些官員也了解市民的困難，並且為紓解這部份人的民困做了"開倉派米"之類的工作。他們如此這般，是否就是緊扣民意？凡事不能一概而論。認為凡是市民的意願就是民意，這無疑是誤解了民意的定義。要分析民意，必須先弄清楚那些市民在全澳人口中所佔的比例、其他市民的意見。更重要的是要分析一下這一民意對國家和特區的整體利益、廣大居民的福祉有甚麼影響，是正面的還是負面的？香港特區政府在處理負資產人士和投資改善教育問題上的做法和原則立場是頗具參考價值。

脫離現實，漠視民意，不理會民眾疾苦，固然不對。但罔顧社會整體利益，盲目地跟著只代表一部份人的民意走，同樣不對。特首的兩個"必須"是相輔相成的。因為，不深入接觸社會，不了解各階層的困難，又怎能知道整體利益和廣大居民的福祉所在；不了解整體利益和廣大居民福祉所在，又怎能真正掌握民意的真諦，分辨真假民意，發揮緊扣民意的積極作用？

為了落實"兩個必須"，特區政府高層應在既定原則指引下，審時度勢，對症下藥，



訂定政策，平衡各方面利益，有必要時甚至作出取捨；在具體執行時，要採取靈活處理手法，加強監管，完善和貫徹評核制度，務求政策能夠發揮出應有效應，達到預期目標。

至於中下層官員和廣大公務員應革除長期以來"上有政策，下有對策"、陽奉陰違的陋習，主動深入了解社會，發掘問題，找出其癥結所在，向上級反映市民的意願和訴求，以具體行動和實際績效對"兩個必須"作出回應。

概括而言，要切實做到"兩個必須"，特區政府須拿出勇氣、決心和誠意，上下配合，同心協力，有時大刀闊斧，有時和風細雨，但有法必依，執法必嚴！



立足目前 改進未來

《澳門衛生體制的研究與評估》

余惠鸞

政府發表《澳門醫療保健制度研究諮詢文本》，經過兩個月的全民諮詢期和十個月的研究整理、翻譯校對，這份命為《新千年--新澳門》的醫療改革報告已告完成。這份報告是對澳門的公共醫療體制提出現存問題和改革建議，這非政府最終要實行的醫療改革方向。回憶起梁氏顧問有限公司自去年十月發佈諮詢文本，首次披露對本地醫療體系調查情況及未來發展的初步建議，當時引起坊間巨大回響，並反映在激烈的公聽會上。眾所周知，本澳醫療制度存在的行政架構臃腫、職責不清、效率低、花費高等問題。再且，隨著澳門人口逐年增加和老化，加上醫療成本飛升，實在有必要在策略上作出適當調整，方能保持優良的服務水平。事實上，許多先進國家和地區如新加坡、美國、台灣及鄰近的香港都先後在進行檢討或改革醫療制度，以求更高的成本效益，澳門現時推行醫療改革，實在是順應世界潮流。

在翹首以待，千呼萬喚的一年後，在梁氏顧問有限公司自去年十月經過兩個月的全民諮詢期和十個月的研究整理、翻譯校對，今天我們終於迎來了回歸後的首份《澳門衛生體制的研究與評估》報告(下稱為報告書)。閱讀後，它給人們的印象是一份詳盡、踏實、從實際出發、積極改進與勇於開拓的報告書。它是凝聚了梁氏顧問公司及有關支持人士等的心血結晶品；它不枉我們用接近一年的時間去等待、去祈盼，而且更讓我們從本報告書中展望出澳門未來的衛生發展路向，它也令我們對於澳門未來衛生體制的健全更加充滿信心。

一. 面面俱到，綜合分析的報告書

在這份報告書裏，我們可以看出，它是從縱向、橫向及多角度去剖析澳門衛生體制，從而把澳門衛生體制全面的勾劃出來，讓人們對其體制有了連貫的、全方位的和立體的概念。它先由澳門的歷史觀點著墨，再從澳門的地理環境、社會動力及結構的發展去引出澳門保健制度的出現及發展，以及其發展方向的因由。讓人們了解到目前的制度，是奠基於一定的歷史基礎上的。進而，本報告書詳盡地用大量的統計數據分析了澳門目前衛生體制的現狀，它從人口健康指標，衛生制度的情況、體制效能、服務需求和衛生成本費用等方面去總結澳門目前總體的衛生情況。並得出：“以西方發達國家標準為衡量，澳門居民目前總的來說是健康的，而澳門私立及公立的衛生保健機構是有足夠能力為澳門居民服務並滿足其醫務需求。但這一切是來自於政府昂貴的衛生保健開支，而這種背道而馳的趨勢將會對衛生保健制度構成威脅”的結論。接著，它又從組織架構、支援和一般行政、全科衛





生保健、專科醫療保健及特殊問題(包括醫生、護士等薪酬，配藥情況，醫生的牌照問題、培訓問題、資訊管理系統問題)深入透析了衛生局目前的現狀。並得出衛生局為了保障澳門居民的健康承受的責任是非常巨大，但在要保證該責任能更好地承擔，則必須基於一個良好的體制及管理環境。而目前的體制及管理仍有待改進的地方。最後，報告書用超過三分一的篇幅去為我們詳細分析了目前體制的不足及提出二百一十五項改革建議。報告書向我們展示出澳門未來發展的路向。雖然這一路向未必能與先進的醫療體制並駕齊驅，但它最起碼指導我們如何去和先進醫療體制接軌提供了一個方向，以令澳門的醫療體制更完善，以達更好地為市民健康提供更優質服務的目的。

二. 根在制度與管理的發現和改進

在報告書中，我們可以發現目前澳門衛生體制存在四大問題：

- (一) 背道而馳的昂貴衛生開支與疲弱的澳門經濟；
- (二) 如何組建更完善的行政組織架構；
- (三) 如何建立一個更完整的醫生培訓系統；
- (四) 如何為市民提供一個更優質的服務。

在報告書裏都就有關方面提出了許多的建議

1. 在昂貴的衛生開支方面

- (1) 醫生薪酬的重新檢討
- (2) 醫療成本分攤或共同付費的建議
- (3) 藥物種類及量的合適分配和使用
- (4) 有待改進的工作效率和人力資源更合適配置

2. 更完善的行政組織結構

- (1) 各科室的重組與合併
- (2) 初級衛生保健服務的改善
- (3) 醫生協會應發揮更重要的角色
- (4) 管理組織的加強溝通，明確責任
- (5) 財務與管理資訊系統的現代化、高效化和一體化

3. 更完整的醫生培訓系統

- (1) 入職前醫生的資歷要求，實習醫生的培訓，住院醫生(專科實習醫生)的培訓，



專科後培訓等制度應更完善

(2) 牌照發放的資格

4. 更優質的醫療服務

(1) 公共衛生的不懈努力將能取得進一步的成就，包括水源、食品、健康教育等方面

(2) 新醫療服務的開展，如核醫學等

(3) 完善衛生保健的質量問題、病人知情權及投訴機制。從這份報告書中，我們不難發現它能準確地指出了目前澳門衛生體制中的要害，並提出了切合實際的改進方法，這是我們希冀的所在。

三. 面向未來，勇於開拓

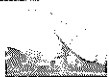
在這份報告書中，我們很容易發現它對中醫的發展與潛力存在，深遠影響有著巨大的認同。同時，它也在向我們大力推介中醫的存在價值。的確，在源遠流長的中國歷史上，中醫的貢獻是不可低估的。它聚集了數千年的經驗和實踐而成。而醫學本身也是一種以經驗與實踐為指導的科學。因此，在澳門將中醫推向規範法、專業化和院內科室化是事在必行的正確方向。基於澳門也是一個以中國人為主的地區，中醫的推廣，總有著其不可動搖的力量。因此，科技大學早已於去年已設立中醫學科，為本地培養中醫人才。與此同時，報告書提到大力推廣中醫，這與科大中醫學科的成立是有著異曲同工之處，是相得益彰的交匯點，起著相輔相成的作用。我們希望在不久的將來，澳門也可以將中西醫的結合發展成一個亮點，能更好地為市民提供多元化的醫療服務。

在這份報告書中，我們可以看到它一氣呵成地將澳門的過去、目前及未來的衛生體制展露於我們的眼前，並提出了許多專業性、實質性、可取性及全面性的建議。但在這些建議中，我們也有著自己的一些觀點。

1. 結合目前，改進制度及管理的衝擊與可行性

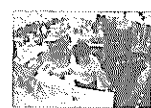
(1) 醫生薪酬問題：眾所周知，在報告書最初發表諮詢文本時，人們最關心的就是醫生薪酬問題。因其佔醫療開支中相當大的一部份。但對於目前的津貼、超時問題，其也是一個根深蒂固的現象。到底如何去衡定這一問題及提出更合適的建議呢，這的確是應成立一個委員會去重新評估該制度。因這問題處理得當與否，將可能影響醫生的工作情緒。

(2) 藥物購入成本與醫療質量的關係：由於財政緊縮，對於藥物的選購也勢必影響，



而且新制度下會對該方面加強管理。但是在治療上，往往同一種藥對一種病有治療作用，但對另一種病可能起到不良作用，故必須有更多的藥物可供選擇。另外，新的藥物其作用可能有其獨特優勢，但價錢也相對昂貴。因此，在藥物購入成本與醫療質量上的關係如何衡定，也值得商榷。

- (3) 醫院各科室的合併可能出現管理、溝通的問題：如果將各科室按其性質合併為七大科，那麼原本在行政上、財政上獨立的科室是否能很快地互相融合，這是一個顯而易見的問題，如何協調，這可能要進一步研究。
- (4) 對財務等行政管理單位專業化的要求：若要提升衛生局的一般行政管理單位的效率，其專業化是勢在必行的。但在目前人員要求上的參差，要達到這專業化的水平是不可能的，因此如何提高其專業化及運作效率，也是值得考慮的問題。
- (5) 兩院間資源分配，服務範圍及如何增強溝通：目前澳門有山頂及鏡湖兩所醫院，而政府對鏡湖醫院提供部份資助項目，如康寧中心等，但如何令這些項目更好地發揮其功能，而不祇是一種耗費公帑的部門呢？這恐怕是一個涉及兩院內部管理，政府與鏡湖醫院之間的溝通問題。作為市民，我們不希望每次看病都要跑兩所醫院，之後等消息，再入院而導致誤病情的情況出現。(我曾認識一位患腫瘤的病人，到山頂醫院就診，診斷為腫瘤末期，擬轉到康寧中心，但因兩院的行政醫務手續，令該病直至去世仍未得到服務)。同時，報告書上對於政府資助鏡湖醫院的項目及與山頂的合作方面較少提及，既然作為澳門衛生體制的綜合評估，那麼在這方面是否也應予分析。
- (6) 衛生局對於醫生數目需求的前瞻性與培訓制度的問題：由目前的全科實習醫生畢業後失業的問題，可以看到衛生局對於醫生的需求的前瞻性缺乏嚴謹的審視眼光。在未確立衛生局所需醫生人數的時候便招收實習醫生，這在發牌制度未成立前，是一個盲目的舉措，以致造成目前的情況。據非官方統計，目前在外就讀醫學的本澳學生有200人，對於這些畢業生，用一個發牌制度或者可以改善目前的尷尬情況。但這對於衛生局培訓制度的不全已可見一斑。因此，培訓制度的改善是必要的。而衛生局在未來制定策略性問題時也應具有高瞻遠足的目光。這樣的問題，也適用於未來的中醫科目培訓上，否則，到時又會造成大量中醫學生的失



業情況。

- (7) 對現職西醫接受中醫學的培訓：這一建議，對於廣大市民來說可能是一個令人歡迎的提議。但是，對於一個已接受多年西醫教育的醫生來說，等於讓其重新開展一個新的醫學領域，對於正在不斷探索自己領域知識的醫生來說，這可能是百上加斤。換個角度來說，在中醫看病時，是否他們也應具備西醫的專業知識。在這方面，可能是一個吃力不討好的建議。因此，對於現職西醫來說，中醫的培訓或許祇限於基本中藥的作用與副作用。(當然這不限於將來固定于中醫病房的西醫)。

2. 如何培養及發揮出公僕精神和作用

這是一個老生常談的問題。但要一個機構的每一個員工能發揮自己的潛力，用苛刻的制度是不足以激發其活力。更有效的應是如何去盡心為社會，為市民服務。這是我們所希望見到的。但是在目前的衛生體制下，這情況不易發現。或者，這是長期以來的制度將人們的奉獻心態被壓抑所致。因此，我們希望能加強這方面的培養，同時，在新制度的衝擊下，喚起人們的公僕意識，令到衛生局上下員工都為新時代的澳門衛生環境，為全澳市民的身心添上健康的色彩。

醫療改革已點燃了本澳公職制度改革的第一步，象徵著澳門正邁進開放的改革時代，正所為改革絕非一條平坦的道路，我們期盼每一位熱愛澳門的市民共同支持這一次的改革，使澳門的醫療衛生系統更趨完善，使我們每一位市民都享有高效率、高品質的醫療保健服務。

我對於報告書的觀感到此結束，希望它能起到一個拋磚引玉的作用，令更多關心澳門衛生系統，關心全澳市民健康的熱心人士能發表更多的真知灼見。

行政改革——以民為本

伯 恆

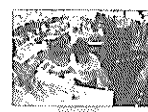
回歸後，社會各階層對特區政府均抱有熱切的期望，望其在新人事、新作風的帶領下，能為澳門開展一個新的局面。而特區政府在成立之初，根據《澳門特別行政區基本法》第五十九條及第六十條之規定，設立廉政公署及審計署；同時，行政機關亦推行一系列服務承諾、一條龍服務等，為提供之服務訂定出清晰之量化標準。由此，澳門自八十年代中開始的行政改革運動被推向一嶄新階段。

一、行政改革與行政現代化

關於行政改革及行政現代化之問題，普遍認為行政改革的基本重點應放在政府為什麼要改革？要改革什麼？如何改革？及在改革過程中如何適應的問題？但這種改革的思維，基本上帶有回顧及滯後性質，需待問題浮現後才能制定出相應而有效的對策，屬於較消極的實用功能主義。在台灣，行政改革這一詞語基本上已由行政革新所替代，而使之更具生命力。革新有革故鼎新的含義，由行政機關利用和平漸進的手段，採取適當的途徑，由個人或團體作有計劃的努力，革除行政上之缺失並予以改進創新，將適合環境需要的新觀念、新作風、新制度、新的工作方法與程序，引進行政機關內，令行政績效提高，並以加強為民服務為目的。筆者甚贊同行政革新所含的積極意義，但仍偏於採用較具真切性且被普遍認同的“行政改革”一詞。另一方面，近年學者的研究多傾向行政發展或行政現代化這範疇。行政發展除了包含實用價值以外，更努力尋求更高層次，探求前瞻性及預測結果；而行政現代化一詞則已被廣泛採用，但“現代化”的真確含義是什麼？至今仍莫衷一致。基本共識是：現代化即國家富強化，指的是經濟、教育、科技、文化、民生等等都應達到世界最高水平，即國家能實現國富民強；同時，現代化亦是一種心理態度、價值觀及行為模式的改變，以作為時代文明的表徵。從行政現代化的進程與趨勢來看，行政改革與行政現代化之間存有緊密的內在聯繫，兩者相輔相承，不可分割。在此，筆者認為行政改革應被視為一種手段，一個通往行政現代化的起始階段及過程；而行政現代化則應成為行政改革的目標、道路與方向。

二、行政改革的目標

雖然本文視行政現代化為行政改革的理想目標，但從現實的角度來看，澳門目前無論在行政管理、組織架構、法律條文，以至公務員的思維理念等都未能與之相配合，要達到這目標仍然非常遙遠。但若從另一角度來看，既然作為行政現代化之起始階段與過程，行政改革若可訂出明確的子目標，就能一步步邁向行政現代化。目前，「建立廉潔而高效



之政府」可作為行政改革的子目標，而「廉潔」、「高效」及「利民」則為其重點要求。這一方面能與特區政府的整體方針政策相配合；另一方面，亦合符社會的期望與需求。

行政改革能否成功，除了短期的子目標之外，理想的長期目標至為重要。但行政改革的最終目標是什麼？何謂行政現代化？何謂最理想的政府？這些問題人言人殊，永遠不能達成共識，找出唯一的答案。但既然行政現代化的主旨是要國富民強，是要作為時代的表徵，相信這終極目標自當以民為本，且隨時代而改變。筆者相信建立一個運轉高效、辦事有力而清廉的政府固然重要，但建立一個以民為本的政府則更為關鍵。因為歸根結底，行政改革之最終目的應該是為人民謀取更大的福祉，盡量提高人民生活的水平。在這理念下，若政策不能以人民之最大利益為依歸，則無論在程序上如何堅持依法辦事、如何肅貪倡廉或是如何提高效率，都不會為社會帶來最大利益，而獲得人民群眾的全力支持，其結果是不言而喻。

三、行政改革的取向

由於這終極目標僅屬於一個理想，無法有效量化，同時這目標亦會隨時代或領導的意願而改變。在這種情況下，理想目標將會變得虛無飄渺，令人無法捉摸。更有甚者，這目標可被利用作為愚民的工具，使人民陷於不復之地。為了要邁向行政現代化這一理想，筆者根據現代行政管理理論，對行政改革的內涵提出一些個人意見，希望能使改革更有理據，更趨近理想目標。

（一） 改變政府的思維理念

行政改革在一定程度上可以說是思維理念的革新，關鍵在於如何將傳統的、以權威為主導的行政觀念，改變成為開放的、具市場機制的行政觀念。長久以來，政府及公務員皆漠視“市場”存在。產生這現象的原因很簡單，政府在運用公帑向社會提供服務的過程中，納稅屬必須履行之法律責任，而服務對象則往往處於弱勢而備受忽視，兩者間並無直接聯繫，因此分配社會資源的主動權完全掌握在政府手中。由於資源供應不斷，且不須對所提供服務直接負責，導致傳統行政體系所注重者皆為投入，而非產出；重視的多是過程，而非結果；個別行政機構往往為了要獲取更多的經費，而傾向於提供過多的服務，從而做成資源錯配。相反，私人企業由於要面對競爭，就必須以市場為導向，向目標顧客提供合適的、且為質優價廉的產品服務，否則，自然會被市場淘汰。由於這種針對性及競爭機制，兩者所提供服務之適用性及成本效益就有明顯區別。



若要扭轉這現象，政府的思維就必須徹底改變，所花每一分每一毫都要向社會負責，正所謂取之於民，用之於民。但如何能有效運用資源？相信只有用“以民為本”作原則才可真正解決。這“民”指的是全民，是提供政府稅收的納稅人和享受政府服務作為回報的顧客，是社會的整體利益所在。在引入市場機制後，政府才可望解除束縛，跳出權威制度的框框，與市場進行融合，而開創一種新的行政模式。然而這種新制度必須以社會的最大利益為前題，才可實現真正的市場導向，否則只會淪為統治者的愚民工具。在這構思下，企業理論中的成本效益、最適規模、競爭機制、目標管理、績效評估等等，全部都可以用上；在尊重既有的法律法規作前題之下，改變成為一個有使命感的政府。

（二）重整政府的角色地位

在以民為本的思維理念下，政府可重新檢討其與社會之關係：即政府不應再高高在上，作為“自我服務”的官僚機構，而應該是肩負使命感，作有責任的管理人員。在市場觀念下，政府架構需轉向最適規模以提高效率，即重歸“小政府”。但公共服務的需求不斷增加，收縮政府的職能變得非常有限，特別是在社會服務職能方面，就必須由政府來承擔。面對需求增加而財政來源減少，政府應如何處理？根據本文的理念，政府可將決策與執行分開，憑藉市場機制來提高效率，在不增加資源的情況下，提供更多的服務。這方面，即政府應專著於決策範疇，而將執行這環節向市場開放。在政策制定方面，政府可藉此來決定總體方針路向，作為平衡社會不同利益團體之工具；而在政策執行方面，則可交由公共部門、私營企業或非謀利機構作個別或共同承擔。在競爭機制下，公共服務的效率自可提高；而市場開放的結果，則能給予顧客更多元化的選擇。

（三）完善政府的運行機制

傳統政府向來都以權威作主導，以韋伯的科層架構為骨骼，以規章制度作為支撐點。無可否認，這種制度在運行之初，確能提升政府的行政效率及其影響能力。但這系統不僅規範了行為模式，更扼殺了自主及創新能力，無法適應現今社會的訴求；且當新問題出現時，便需尋求新的規章制度去解決，結果是政府成為活生生的官僚架構。要使這官僚架構重獲新生命，引入個別如競爭機制、績效評估等方法作改良，成效並不顯著。相信只有將其運行機制徹底改變才見成效。筆者認為改變的關鍵在於能否建立優良的“組織文化”；並以使命感全面去驅動運作，取代以規章制度去規範行為。當行政組織的價值觀被強烈認同時，公務員自會依從政府的要求，使組織力、凝聚力、忠誠度及認同感都推至高峰，政



府的目標、社會的整體利益將凌駕於其個人利益之上。在這情況下，規章制度只作為一種指引，使命感才得以推行。在這前題下，政府可創造一個公開的評估機制，以三E，即經濟(Economy)、效率(Efficiency)和效果(Effect)等三大變量作為標準，讓公民親自監督、評核政府的政策質量與管理水平。

四、結語

傳統的行政管理要求一致性、可預見性，標準化和法制化。但實際上，行政系統中形式主義、保護主義及官僚主義卻與之長期並存，由此引出正式與非正式之間，形式與內涵之間的矛盾，而這種矛盾並不可能以增加層級或建立新的規章制度去消除。本文認為這問題應從思維理念方面來解決，是希望藉此對瞭解行政系統最透徹的公務員作全面及長期的激勵。若公務員處事皆重公益而輕私利，優良的組織文化自可逐步建立。只要有足夠的法理依據，能真正為人民謀福祉，任何市場機制、管理理論都可用上，“以民為本”這概念才可真正推行。但另一方面，行政現代化這理想目標並無清晰的量化標準，因此，在演變過程中就必須引入廉潔高效、服務承諾、市場機制，高透明度等種種手段，以保證改革成功。

無論是行政改革或是行政現代化，從構思、實行，到開花結果，或從失敗中找出問題所在，都有一定的過程，絕不能一蹴即至。相信在尊重現有機制的前題下，採用循序漸進的方式進行改革，實行現代化，對於行政體系，以至社會整體的衝擊及破壞都會較輕微。而政府在許下改革承諾前，更宜先衡量各種環境因素，否則，鴻圖目標與改革進程間將出現差距，這差距將使改革遭遇強大的阻力，而更大的阻力與破壞，將則來自既得利益團體之中。雖然行政現代化這理想目標非常遙遠，但在以民為本的行政改革的過程中，自會不斷優化行政體系，使效率及效能有所提升，為社會及公民帶來更大的利益。

澳門公共行政改革之我見

羅永源

截至本文截稿時為止（2001年10月15日），澳門回歸祖國幾近二年，在這段時間內，澳門特別行政區政府對公共行政進行了一些改善措施，也取得了一些成績。對行政當局在這方面所作的努力，基本上值得我們肯定。但是，在種種推行的改善措施中，某些改善措施稍嫌流於表面且改革範圍只涉及前線工作人員例如回應電話查詢／投訴等。值得注意的是到目前為止，特區政府做的工作都只限於改善工作還不是改革工作，因為從本質來說，回歸後的澳門公共行政基本上保持回歸前的公共行政的格局和理念，例如危機感不足，危機應變及處理能力較薄弱，缺乏世界觀。在回歸後的初期，由於特區政府新成立，一切還在探索和研究階段，為保持澳門社會、治安和經濟平穩發展，為政者採取穩紮穩打及步步為營的態度來對待行政改革，不作大動作的改革，以免因急劇的轉變造成社會的動盪，影響民生，經濟和治安。對為政者的這種治澳理念，我們是理解的而且也是支持的。從澳門實際情況來進行分析，“固本培元，穩步發展”的施政方針看來有其可取之處，符合剛回歸後的澳門的當時狀況。回歸後的澳門，萬事待興，千頭萬縷，不知從何做起，雖然前澳葡政府在行政、司法和立法領域方面留下較有系統性和較完整的組織結構，但也留下了不少問題，對如何解決這些問題和如何進行改革，特別是行政改革，特別行政區政府需要一些時間觀察、揣摩、一步一摸索，先求靜而謀後動的處事方法有一定道理。不得不承認，在回歸後，在行政範疇內，特區政府確曾引入一些措施，但這只是改善措施，還不是改革措施。

在回歸幾近二年的今天，世界環境變了，澳門的周邊環境變了，中國的經濟也不斷地改革而且愈改愈開放，至於澳門，也該是靜極思動的時候了，是進行改革的時候了，以免落後於人，落後於形勢。看來是特區政府將行政改革列入工作議程內之時候了。在面對中國快將成為世界貿易組織成員國的事實和全球經濟一體化的新思維，澳門面臨經濟結構轉型的時代，雖然地處一隅也難免受到或正面或負面衝擊。在這機遇和挑戰參半的新時代中，看來澳門特別行政區政府很有必要對行政機關進行改革，目的是使教育、經濟、社會、醫療、社會福利和保障等方面配合新時代的發展和需要，在這大轉變的歷史時刻，以健全和高行政效率的組織來裝備政府，來迎接新時代來臨的各項挑戰。際此轉變時刻，特區政府應把握機遇，通過正確的政策和行之有效的行政機關，把民生、經濟、教育、衛生和社會福利搞上去。我相信人們樂意看到的，是真正全心全意為市民服務的政府，是充滿活力和負責任的政府，使我們能夠在此安居樂業“老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡



孤獨，廢疾者，皆有所養”。

綜觀以上所述，為了適應時代的需要，看來行政改革是大勢所趨。改革的重要性是無可置疑的，對有心人來說，改革的鐘聲也愈來愈近了。但是，行政改革說易不易，說難也不難，千頭萬緒，不知應從何處開始。個人認為行政改革首先應設定改革目標，換句話說，我們該朝那一方向走。現今先進國家大都以“大社會，小政府”作為行政改革的最終目標，以不干預或減少干預政策和讓群眾積極及廣泛參予管理的思維方式作為行政改革的主旋律，大力調動群眾的積極性以達到官民一心，眾志成城的效果。提出這樣的目標，不是要求澳門特別行政區政府依樣畫葫蘆，照搬硬套這一目標，因為澳門有自己本身的特點，任何政策的實施必須要從實事求是出發，要符合當地的實際環境和考慮過往的歷史因素，因為只有這樣的政策才能真正回應社會的訴求。提出“大社會，小政府”這樣的目標，只是提供給特區政府作為參考題材，特區政府，澳門各團體，特別是有關的學術團體，學者以及全澳市民，大家多思考這問題，以找出正確的行政改革方向，制定長遠的改革目標。

在設定行政改革目標時，澳門特區政府不妨將眼光放遠些，從戰略角度來探討問題，不要拘泥於眼前的得失，要持高瞻遠矚和開放的態度收集市民和社團的意見，包括學術團體和公務員團體的意見，要做到廣開言路，以收集思廣益之效。此外，在規劃行政改革目標時，還應參考鄰近地區和先進國家和地區的行政改革經驗，正所謂“它山之石，可以攻玉”。總的而言，特區行政改革應有前瞻性和開拓性，要做到瞻前顧後，特區政府應從世界觀的觀點來考慮問題，將行政改革的目標定位在較高的起點，以配合新的千禧年的發展需要，以跟上資訊科技一日千里的發展，增強澳門特別行政區在鄰近地區之中的競爭力，改變澳門的被動形勢為主動形勢，將負面因素變為正面因素，使澳門特別行政區的行政變得更效率化、更合理化、更邏輯化、更科學化和更現代化。

在設定改革目標後，接下來的問題就是如何選擇改革道路的問題。這個問題，是另一個值得人們研究及思考的課題。要達到改革的目標，究竟採用那一種改革方式才是最好的和成效最快的改革方式。是大刀闊斧式還是循序漸進式呢？是縱向式還是橫向式或是縱橫式呢？為避免改革（不是改善）可能帶給澳門特別行政區行政機關過大的衝擊，愚見認為改革應分階段進行，對每一階段已完成的設想改革目標的進度和實際成效進行檢討，以調整下一階段的步伐和方向。建議特區政府制定短期、中期和長期改革計劃，



按步就班落實改革目標。為了檢討和糾正每期改革計劃在執行中可能出現的偏差，最好能定出期中檢討以便及時地發現在執行改革計劃中出現的問題，從而對原計劃進行適當的調改，使每一期的改革計劃互相銜接，做到上一期計劃為下一期計劃鋪路，下一期計劃為上一期計劃的延續，層層緊扣，首尾照應，為達到最終的改革目標提供服務。

至於行政改革的範圍，竊以為先從點做起，然後才到面，以點帶動面，以局部推動全部。提出改革由點做起的理由是從安全方面考慮，因為點的範圍比較少，改革所需動用的資源比起大規模改革所動用的資源和投放來得低，如果在執行改革時有什麼差池或改革的效果不如理想，由點改革所引起的影響比較少，要修改或取消點的改革計劃比起修改和取消大規模和全面的改革計劃來得及時和容易。此外，選擇點改革計劃還有另一好處，因為點改革可以作為全面改革的模式和試點，點的改革經驗能夠作為全面改革的參考和借鏡，為全面行政改革提供有價值的數據。可以說，點改革是全面改革的先驅或先遣部隊，為日後的全面改革奠定基礎。

最後，有必要指出，在制定改革計劃時，特區政府可考慮聘請在這方面有經驗的顧問公司或專業公司，以提供專業意見。在廣泛聽取民間意見的基礎上，此中，當然包括社團的意見，決定對顧問公司或專業公司意見取捨。

以下是本人對澳門特別行政區行政改革的一己之見，想法十分不成熟而且欠周全，撰寫本文的目的只希望拋磚引玉，期待有識之士就此題目不吝賜教，以增見識，則本人幸甚，特區政府幸甚。

澳門行政改革面面觀

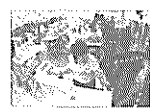
陳俊拔

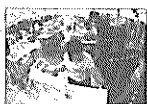
澳門回歸已近兩週年，在這兩年時間裏，在行政長官的領導和市民的努力下，澳門社會在整體上的確比回歸前有了改善，但是這些改變，並未能達到市民之所想、所要求的那樣，尤其在經濟發展和公共行政改革方面，更是原地踏步，甚至有些地方更比回歸前倒退。

雖然經濟的不景氣並不能完全歸咎於特區政府的施政，畢竟在全球經濟下滑的時刻，以澳門這個對外依賴性極強的細小經濟體系，根本不能獨善其身，但是在公共行政改革方面，特區政府確是責無旁貸，負有不可推卸的責任。

一向以來，公共行政部門架構臃腫、行政效率偏低、官僚主義濃厚以及其與社會經濟脫節的待遇等，都是市民在回歸前後的話柄，雖然在回歸以後，政府高層官員不斷以改善行政效率和形象、精簡架構、公正廉明等一系列以民為本的施政方針為首要己任，亦確實採取了一些措施，但時至今日，回歸兩年後的今天，公務員隊伍依然繼續膨脹，任人為親屢見不鮮，低效的工作質量等。可算是雖有改善，變化不彰。有一些部門更只是做了些門面改善功夫而已。許多市民仍然感受不到其帶來的實質改革結果的好處，這正是由於政府公務員整體質素偏低，領導層缺乏管治經驗和開拓精神、缺乏處理危機技巧。在回歸初期，市民對此情況是可以理解，但是兩年時間已過去，市民的容忍是有限度的，尤以在經濟連續數年處於低迷、失業率屢創新高的時候，市民的怨氣相對突顯，而政府公務員既不願意去削減福利和市民共渡時艱，但亦交不出與其高薪相對稱及要求的功課，在經濟不景的今天更未提出一些實質的改善方案來抒解民困。相反，在鄰近的新加坡，政府早已因應經濟不景而實施一系列的措施去調整公務員待遇和改善國民生活，雖然這些行動未知能否挽救不景的經濟情況，但起碼的是讓國民感受到政府是體察民情、了解民困，而鄰近的香港政府亦已體會到經濟不景帶來的社會問題，在新一年度施政報告中宣佈一系列抒解民困的措施，相反我們的政府，到現時為止，仍見不到任何官員出來講一些象樣的解決或改善措施。不知他們是否了解問題的所在和嚴重性。行政長官近期在公開場合曾表示，各階層公務員要充分了解市民的需要、了解民困。看來，行政長官亦已感受到市民的怨氣和不滿，關鍵是具體執行政府的各部門官員，是否亦已有同樣感受並開始作出相應的對策呢？

作為澳門的一份子，我們並不是埋怨由我們澳門人自己組成的政府，而是希望政府高層能真誠的聽取民意、了解民困，實實在在的改善公務員體系。因為我們知道，一個成功的政府，必須有一個強而有效、高素質、具國際視野及高效廉潔的公務員隊伍作後盾，





我們隔鄰的新加坡如是，香港也是如是。

現時在全球經濟趨向一體化及中國加入世貿的年代，區域經濟逐漸發展，假如我們的政府繼續沿用以往的那套行政管理方法和思維來管治澳門，相信很快被鄰近地區所拋離，因為我們眼見鄰近地區城市在近十年的發展越來越快，而我們還是沿地踏步時，我們擔心澳門現有競爭優勢遲早被其他地區所取代。

我們更擔心的是年青一代的競爭能力和他們的心態，因為在現時，普遍的年青人都以加入公職為一生的理想職業，就連一份低級的公職也吸引為數不少擁有高等學歷的青年去競爭，目的只有一個，就是尋找一份比私人機構安逸、舒適和高出一大段距離的薪酬福利工作，假如這種只求安逸不求理想心態繼續存在下去，起不是浪費政府以往對他們投入的教育資源，而這種資源錯配長遠而言亦間接削減澳門的競爭力。行政長官以往曾說過年青人不要把入職公務員隊伍為工作目標。但是政府曾否想過這個問題的出現，完全是其公務員薪酬政策所致。且不說此政策的對錯，但起碼的是對本澳人力資源產生不良的影響。回望過去的兩年時間，特區政府的施政並未能為在回歸前充滿期望的澳門市民帶來喜悅。現在我們希望的是本屆政府在未來的日子裏，能更有作為，能使“澳人治澳”成為澳人賴以自豪的信念。

公與私的制度選擇

——澳門公共行政改革與制度導引

尉東君

「各級政府官員必須進一步調整工作方式，深入接觸社會，緊扣民意脈搏，建立廣闊視野，了解澳門各階層的困難，使政府的施政方向和居民大眾的利益更加緊密地銜接起來。特區政府各級公務人員必須以廣大居民的福祉為依歸，以國家和特區的整體利益為大前提，與全澳居民一起攜手並進，同心同德，共同為澳門創造美好的將來。」

何厚鐸

「毫無疑問，假若把權力授予一群稱之為代表的人，如果可能的話，他們也會像任何其他一人一樣，運用他們手中的權力謀求自身利益，而不是謀求社會的利益。」

詹姆斯·穆勒

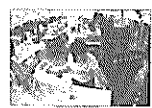
解讀特首何厚鐸先生在2001年國慶酒會致詞中對特區官員的意見和期望，不難發現行政長官對當前公務員的工作態度確是有所要求。

回歸以來，治安問題初步受到控制；經濟也相對好轉；公務員工作態度和積極性亦比回歸前好。但社會上對公共行政改革的訴求仍是不絕於耳，甚至身為政府核心的特區行政長官也公開作出「各級政府官員必須緊扣民意脈搏」指示，反映出社會對改革進展仍未滿意。事實上，過去幾年間社會上也發表了不少針對公共行政改革研究的論著，提出具體意見和方案，但政府面對不同的改革聲音，始終未如人意。整個公共行政的組織文化仍停留在權威、關係、本位、集權、形式等階段。歸納澳門當前公共行政管理問題，大致為：(1)法例、法規滯後複雜；(2)不客觀和低效的評審、激勵制度；(3)多軌的控制體系；(4)不以資歷作為主要升遷依據；(5)上下階層隔閡；(6)內部溝通活動貧乏；(7)部門功能重疊；(8)行為舞弊；(9)對民意的反潰，只重視公關包裝而輕視工作實質。

概括上述所羅列的，基本上是制度問題，也是公職人員個人的問題，而個人行為的取向，往往卻是由制度導引。

公共選擇理論中提到的現象：行政官員也像普通人一樣追求自己的目標，而不一定是追求市民的目標。基於人性趨於自利的假設，從自利(self-interest)動機來分析公務人員的行為，相信只能透過恰當的制度，才足以引導自利行為促成公益(public interest)的實現。也就是說，必須從制度革新方面著手，才能使行政改革達致社會整體利益的提升。

對於制度更替，「知易行難」是官員們對改革倡議者普遍的反應。改革說難不難，在乎為政者決心而已，茲舉一例以說明之：





翻閱澳門公共組織架構資料，常會發現一個怪現象：官員列表上有著不少的代局長、代副局長、代廳長、代處長的稱謂。計有：經濟局代局長蘇添平；統計暨普查局代局長莫苑梨、代副局長鄭碧芳；勞工暨就業局代副局長黃志雄；澳門保安部隊事務局代局長陳炳森、代副局長郭鳳美；水警稽查局代局長賴敏華、代副局長冼桓球；澳門保安部隊高等學校代副校長張玉坤；還有文化局、旅遊局、旅遊學院、地圖繪製暨地籍局、房屋局等等都有代局長或代副局長的職稱。上述介紹，還不包括各級代廳長和代處長。

根據澳門政府公職法制，規管領導或主管人員的第 85/89/M 號法令中，有代任的規定。代任制度的目的，是因應領導及主管人員因故或職務被終止時，其職務能有相應人員暫時接任而免使政府工作停頓。而澳門之所以代任泛濫，是因為回歸初期，大批中層官員被提升以接替一直以來由葡籍族裔擔任的高職，其原有職位出缺須替補所致。

為保證公共行政不因人事問題中斷的代任制安排，在情在理無可厚非，但如澳門般的充斥，卻是令人矚目。代任制充斥泛濫，不僅不利於政府長遠政策的制訂和公務員的穩定，也不利於把公務人員工作行為導向增進公共利益的目標。經濟局之所以有代局長，是因為原經濟局局長陳麗敏升任為行政法務司司長；統計暨普查局有代局長，是因為其原局長蔡美莉升任為審計長。為什麼她／他們離任後的職位，不切切實實由其他人正式補替，而挪用代任制條文呢？因為代任制度，保障了她／他們現有的政治任命官位期滿後，能返回原職，繼續保持高職吧。

公共行政改革要成功，首先要改變公職人員以私利為優先考慮的心態，並且應該是由上而下推行。

這個問題的解決方法並不複雜，只要修改有關法令便可，實際的影響層面也不廣，關鍵是大部分掌握決策權的官僚為著一己私利都不願提出來，人們也擔心得罪權貴而不敢提出來而已。再者，就算不從法律改革方面著手，高官們只需作出聲明放棄原職便可解決。

改革程序很簡單，意義卻是深遠。

上述例子只為說明澳門現時的制度不利於公共行政改革。

隨著外圍經濟環境惡化，單以博彩業支撐的財政收入終有一日無法應付日益龐大的公共支出，樽節施政成本將是未來行政改革的主要標的。同時，我們也應注意到因經濟持續低迷的外在環境而衍生的市民需求與日益增，政府的努力與市民的期望之間，將會存有嚴重距離的社會現象。市民對政府的「信心落差」(confidence gap)危機，會嚴重影響政府的



統治威信和行政效率，從而又增加市民對政府怨懟的惡性循環。在這個時期推行公共行政改革，特別是針對一些不合理的制度改革，例如要求公務員納稅、取消每年兩次的假期津貼和每三年一次的特別假期等，都有助於提高社會對公務員的評價和增強施政的穩定。

然而，傳統的不合理制度又誘導官員追求個人的物質利益。現行的政治體制中，特首和議員們都是靠選票得到權力，如果他們做得不好，將無法連任。但我們的高級官員則是任命的，他們做得不好不會被解僱，頂多是退回原職罷了。在這制度下，如果改革由公務員自己操刀，則不啻把社會的公共利益寄託在官員們偶然的慈悲之上。

當然，我們也不應忽視制度經濟學中關於官僚行為的分析。官僚的行為，除了受到私利的誘導，也受社會公共利益的誘導。諾斯的研究指出，儘管官僚考慮私人利益甚於公共利益，但假如社會上擁有一套公正評價績效的制度，那麼官僚在考慮私人利益的同時，也會考慮公共利益，甚至在機會成本更低的情況下選擇公共利益。而所謂的公正評價績效制度，便是增加公共服務領域的開放性和競爭性。

競爭性市場對利潤最大化的企業會產生強大的選擇壓力，迫使企業在考慮私人利潤最大化的同時考慮其社會利益，從而為消費者提供最佳服務。同理，通過制度變革，增加公共服務領域的開放性和競爭性，任何公共部門都不能壟斷任何公共服務；官僚的職位也是高度競爭性的，並且是由該官僚所提供的公共服務消費者（市民）選擇，則官僚在追逐私利時，也就不得不考慮公共淨收益的最大化，從而令社會得益。

「競爭創造效率，獨佔招致腐敗」是顛撲不破的真理，所以行政機關也應建立競爭機制和加強行政問責。透過建立公營部門與公營部門間的競爭、公營部門與私營部門間的競爭來量度官員們的績效，低效者須下馬，讓有能者居之。今天我們處於一個迅速變化的時代，倘若官員們無法有效接受挑戰，以滿足市民的要求和問題的解決，又有何資格竊據高位？更遑論為國家做好一國兩制的楷模。

澳門的公共行政改革，應盡早建立一套公平競爭制度，把官員們逐利之心引導向社會利益的方向。私營市場的競爭機制，或許便是公營部門的其中一個選擇。

其他意見和建議

研究社會與社會研究

(2001年12月)

楊允中

一. 澳門的歷史性轉變

兩年之前的1999年12月20日，在全國人民的熱烈期盼中、在國際輿論廣泛關注之下，澳門正式回歸到祖國懷抱，結束了同祖國分離的一段被扭曲的歷史。根據鄧小平“一國兩制”理論，國家在對澳門恢復行使主權之後，由澳門居民實行史無前例的“澳人治澳”、高度自治。現澳門特別行政區政府依法治澳已屆兩年，總體觀察，澳門在這場歷史性轉變中實現了平穩過渡的目標，從而為新世紀“澳人治澳”新時代的發展打下了穩固基礎。以行政長官何厚鏞為首的新政權運行機制有權有威，排除諸多困難的制約順利起動，社會領域和經濟領域都有明顯進展，何特首不久前宣讀的第三份施政報告，及時總結了兩年來依法施政經驗，同時也向廣大市民展示了下一輪特區發展前景。儘管當前仍存一些不利因素有待克服，但澳門居民堅信，通過自強不息、與時俱進繼續開拓，澳門特區更好發展的目標一定會實現。故此，用“開了一個好頭”來表徵當前的澳門特別行政區兩年來的運作是絕對適用的。

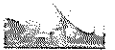
二. 歷史性轉變中的澳門居民

澳門是個小地方，但又是一個極具特殊性的地方。人們經常講挑戰與機遇，對於澳門，當前雖然挑戰不少、困難很多，但由於有利條件或優勢一面依然不容低估，所以對“明天更美好”的發展前景絕對是不容動搖的。其中，值得強調的一點是，經過回歸洗禮的澳門各界居民，其為了加速發展而展示的開拓進取精神、其日益成熟的政治參與、其自行主宰命運的堅定毅力，將越來越充分地被釋放出來，成為奪取新一輪發展的推動力量。

在回歸前夕組建的澳門發展策略研究中心，正是在這樣的大背景下產生的，它是澳門人迎接歷史性轉變、適應歷史性轉變的一個積極產物。四年來，雖然由於資源和人力不足，其活動範圍與研究深度有所局限，但畢竟在深層次思索澳門方面作了具探索性的嘗試，而這正是當前澳門發展所急待開拓的一個活動空間。故可以講，“發策”是在歷史性轉變中誕生、為歷史性轉變服務的一個新型社團。相信，在未來年代，在“發策”面前的任務會更艱巨，要走的路還很漫長，但在特區政府指引及各界人士共同支持下，應該也可能繼續扮演一個適當角色。

三. 研究社會——不容迴避的課題

國際間經驗表明，凡是發達國家、社會，其研究諮詢活動也相應發達，凡是先進國家、社會，無不重視自身發展的速度與效益，無不重視社會運行的合理與公正。在這個過



程中投入部份資源是必要投入、合理投入；參與這項活動的人士未必自己直接受益，但帶給整體社會的是一種潛移默化的深層次推動。故此，研究社會的機構、團體越多，層次越高，社會發展的保障系數也相應越高越大。研究社會是為了順應發展規律的需要，為了在發展中掌握主動的需要，為了有效地主宰命運的需要。

當前應該着重關注的研究課題很多，總的來講仍然不外經濟發展與社會發展兩大領域，限於合理利用資源的考慮，集中關注經濟、法律、歷史、對外合作、社會結構優化、智力開發、國際競爭力的提升等方面，恐怕是需要的。但需要指出的一點是，衡量一個研究機構不管是專業性的還是業餘性的，如同衡量某一項研究項目的成果一樣，首先是其質量指標而不是其數量指標。如果選題不對路、研究深度不夠，這類成果再多，對社會的實際推動也是有限的，受到社會的認同必然是不高的。

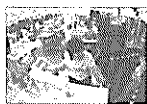
四. 研究主體的分工與合作

研究社會或社會研究是一種規律性很強的活動，故各類研究主體從實際出發作好自我定位，合理切入、適當合作，方能作出循序漸進的推動，方能使有限的資源發揮盡可能大的社會效益，否則各自為政、走形式、走過場或沽名釣譽、爭名奪位，到頭來不僅造成社會資源的浪費，也必然逐漸被社會所否定。

回歸以後，特區政府對這一領域的重要性給予充分肯定，何特首在其2000年11月宣讀的第二份施政報告中一再提及要啟動學術研究，推動社會運行納入更加科學化的軌道。相信政府機構設置的研究部門或研究統籌部門，定能發揮更大的規劃與引導作用。與此同時，民間學術團體亦會相應得到政府有關部門的有力支持，研究條件相對有所改善，激發有志為此出力的相關人士的積極性，通過官民合作、專業團體與民間學術團體合作、學術團體與非學術團體合作，思考澳門、研究澳門這一活動領域正蓄勢待發，在未來年代一定能更有作為，在特區的健康有序發展中發揮更加積極的作用。

五. 關注與發展

其實，學術性活動並不神秘，生活在當代的每個人，時時刻刻無不在觀察社會，並在觀察之中決定自己前進方向，作出相應對策。雖然，這同專業化操作有所不同，關注的領域和範圍、關注的視角和方法都不同，但它說明，每個人都要力求掌握現實生活中的活動規律，並順應規律開拓進取，否則其活動的目標必然受阻，其活動的效益必然受損。



作為有條件深層次思考的群體，專業性研究人員與民間性研究人員曾經為澳門發展發揮過一定的特殊作用，在時代變遷、要求提高的當前新形勢下，他們理應更加團結、更加振奮，集中有限的社會資源，為未來社會發展與經濟發展多作實事、多作奉獻，甘願作一些艱辛的、甚至吃力不討好的探索性工作，並在這一特定的活動層面實踐自己的價值理念，從而受到越來越多社會成員的認同。本人為此願與全澳新一代志同道合者共勉。

座談活動傳真

博彩業是澳門的龍頭產業，博彩稅收亦是澳門公共行政收入的主要來源之一。在特區政府的審慎、適當的推動下，澳門的博彩業將於明年實行開放經營，此舉將為澳門的博彩業引入競爭機制，有利於產業的提升和發展，從而帶動相關行業的發展，最終推動社會經濟的整體發展。因此，政府和民間對此都極度重視和關注。作為一個學術研究機構，本中心亦長期關注着此一課題。

在今年七月份，特區政府向立法會提交了《幸運博彩經營法律制度》法案，引起了社會上的廣泛討論。而本中心亦舉行了專題座談會，邀請了部份社會人士及本中心成員進行座談，共同就草案的條文進行討論和意見交流，有關的意見和建議亦經整理後，呈交立法會作參考。在今期的專輯中，我們把座談會的意見整理編輯刊出，使讀者共同分享與會者的見解和意見，藉此引起大家對相關課題的關注和進一步討論。

本中心

“幸運博彩經營法律制度草案” 座談會 紀要

博彩業是澳門經濟的龍頭產業，其發展狀況對澳門整體社會和經濟的發展，都有着非常重要的作用，因此，博彩業的未來發展成為了澳門社會所關注的焦點，亦是本中心長期重點關注的課題之一。最近，特區政府已把“幸運博彩經營法律制度草案”（下稱“法案”）的全文送交立法會審議。為認真探討“法案”的具體內容，本中心於七月二十三日晚上舉行了座談會。本中心部份學術顧問、顧問及成員出席了座談會。與會者對“法案”的有關內容和條文進行了熱烈的討論，並提出了一些意見和建議，綜合整理如下：

一、有關推動澳門整體經濟全面提升和發展方面

與會者對法案所顯示的博彩業發展方向表示認同。與會者認為，博彩業的開放，引入良性競爭，將大大有助於推動該行業的自身發展和改革，使博彩業的收益不斷擴大，並帶動本地區經濟和社會的整體發展。另一方面，與會者亦認為，在促進博彩業良性發展的同時，還需全面提升澳門的旅遊業，因此，應要努力吸引企業家在其他旅遊項目的投資和發



展，積極吸引旅客來澳和消費，形成綜合博彩旅遊業，從而真正帶動澳門整體經濟的全面提升。

有與會者指出，為真正達到以博彩業帶動整體經濟的目的，政府可考慮政策上的導引，如在博彩法內作出具彈性的規定，當博彩公司能積極把在澳門所賺取的利潤，透過適當的途徑，重新在澳門再投資一些重大項目（如大型旅遊建設等）時，則可享受有適度的優惠稅率。亦有與會者提醒，博彩公司的再投資宜盡力避免對本地其他中小型企業經營者造成“搶飯碗”式的惡性競爭。

二．有關社會效應方面

有與會者認為，改革並非一蹴而就，新的經營者在進入市場的初期，基本處於投資開拓時期，同時，競爭的引入，亦將會對原有經營者的經營，帶來一定的衝擊，因此，在開放的初期，澳門博彩業的整體收益未必會有顯著的上升，這與現時社會上的普遍預期並不一定完全吻合。因此，應鼓勵市民以較長遠的眼光看待博彩業的發展步伐。

與會者認為，除在經濟方面的影響外，市民亦應關注博彩業的發展對社會的影響，政府、教育界、社會人士均應更重視並加強教育和道德培養，以抵銷博彩業所帶來的頗為高昂的社會成本。

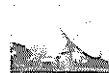
三．有關稅率厘定方面

有與會者認為，為使澳門博彩業的開放對新投資者更具吸引力，減低新舊經營者競爭條件的差距，建議政府設置繳納賭稅的緩衝期，例如適當統一調低首三年或首五年的賭稅率等，讓新的市場參與者有較充裕的成長期。經三至五年之後，稅率即可調整至目前水平。

亦有與會者指出，相信特區政府和顧問公司所厘定的賭稅率，是經過大量的調查研究工作，並充分考慮市場實際需求後，才予以確定的。因此，相信現時所定的賭稅率，能反映出澳門博彩業的市場需求。

四．有關經營者的資格規定

有與會者認為，為提升博彩業的經營質素，建議對參與博彩經營活動的企業股東及中介人予以高標準的資格規定，如凡在本地或外地有“犯罪記錄”者，均不得參與博彩業的經營活動，不能成為批給企業的股東或中介人。



五．有關"法案"具體條文的意見和建議

與會者認為，"法案"的內容是經過顧問公司的深入研究，並與其他國家地區進行了比較，然後草擬完成的，相信是比較全面的，同時，亦是充分考慮澳門社會實際情況的。在維護良性和公平的競爭方面，法案中亦已有明確的規定。但是，在"法案"的具體條文的敘述方面，與會者認為，仍然存在有需要進一步清晰闡述及具體化之處，有待完善。主要有以下幾個方面：

1. 對於第六條：批給制度之二中，有關經營之批給方面，以目前澳門市場的條件來看，批給三個經營牌照應該是比較合適的，然而，在具體條文的闡述中，有與會者認為不宜過早作出嚴格的規限，建議在增加政府批給的彈性，以利日後在市場經濟不斷發展的過程中，特區政府能有更大空間去因應市場的變化而作出相應的調整。
2. 對於第二十條：承批人之其他義務之（八）中所提及的款項，建議應該明確規定有關該款項使用的決策權是屬於特區政府的，以利日後特區政府能夠根據澳門社會的實際需要，統籌有關城市建設、推廣活動與項目、社會保障等安排，避免被動局面的出現。
3. 建議對於第十七條：常務董事之四中的"公共行政工作人員"、第二十二條：博彩廳或區域之進入之一之（三）中的"公共行政人員"及第二十二條之三中提及之"公務人員"等，給予明確的定義，因為有與會者認為，目前在特區政府的有關文憲中，對上述名詞的定義是有差異的，因此，在"法案"中應予清晰的界定。
4. 建議把第二十二條：博彩廳或區域之進入之三中的"以下人士在執行職務時"，改寫為"以下人士在執行相關職務時"，以便明確規定有關人士是在執行與博彩有關之職務時，才能進入上述場地。

編後語

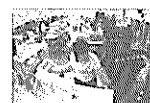
澳門發展策略研究中心於二零零一年初已計劃在今年底開始就"澳門公共行政改革的意見和建議"課題開展研究，為配合有關的籌備工作，本中心於較早前向本澳部份公務員團體和社會人士徵集文章，收集社會部份人士對上述課題的意見和建議，以此作為開展是項課題研究的前期準備工作的第一步。是次徵稿活動得到各界的支持，惠賜鴻文，發表各自的意見和建議，使我們得到了很大的啟發。雖然這些意見並不代表本中心的立場，但為達集思廣益的目的，我們特將這些文章編輯出版，以此作為上述課題研究前期準備工作的一個成果，並期望藉此引起社會上的進一步討論，各界朋友能向我們提出更多的真知灼見，使我們的課題研究成果能更具客觀性，更符合社會實際需要。

除了因應社會實際需要和配合特區政府施政工作而開展專項課題研究，舉辦大型的研討會、座談會之外，本中心在過去數年裏，還一直就社會所關注的重大問題舉行小型的內部座談會，邀請部份社會人士和本中心的成員座談，共同就相關的主題進行討論。這些座談會的舉行，討論氣氛熱烈，與會者各抒己見，相互"撞擊"，共同提升，效果理想，讓大家對相關的主題都有進一步的認識和了解。在這期的專輯中，我們就特別選登了"幸運博彩經營法律制度草案"座談會的紀要，和大家分享一下與會者的見解，而當中的部份意見還是在會後由部份與會者跟進提出的。

各位讀者，作為一個民間學術研究機構，本中心衷心期望能夠聽到您的意見和建議，無論是對本中心的課題研究，抑或是對本中心的各項工作，都是無任歡迎的，我們亦非常希望大家踴躍向本刊投稿，就澳門社會重大問題共同探討。

為了便於收集您的意見和建議，除了徵集文章之外，我們還在這期的專輯中，特別設計了一份意見調查問卷，期望您會抽出寶貴的時間予以填寫，並擲還本中心，多謝您的支持。

澳門發展策略研究中心成立至今經已踏入第五個年頭，期間承蒙社會各界的關心和支持，使本中心的各項會務工作得以順利開展，在此，本中心全人謹表衷心謝意。在未來的日子裏，我們熱切期望能夠繼續得到您們的支持，使我們的工作能夠繼續順利進行，讓我們能夠繼續與澳門市民一道，為澳門的美好明天作出努力。



澳門發展策略研究中心

"澳門公共行政改革面面觀" 諮詢問卷

為配合本中心專項課題研究工作的開展，本中心現正收集社會各界對澳門公共行政體系改革的意見和建議，謹請 台端撥出寶貴的時間予以填寫，並於2002年1月31日前擲還本中心(聯絡資料見頁末)為盼，多謝 台端的支持和配合。

一. 貴機構 / 台端認為澳門特區政府在改革公共行政體系方面，應優先解決哪些問題？

(如有關問題超過一個，則請按其重要性依次排序)。

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

二. 貴機構 / 台端若有相應解決對策，謹請列舉。(可另紙書寫)

以下聯絡資料可選擇不予填寫——

答卷人姓名：_____ 聯絡電話：_____

(請以正楷填寫)

附：澳門發展策略研究中心聯絡資料——

地 址：澳門上海街175號中華總商會大廈19樓A座

電 話：(853) 780124 傳 真：(853) 780565

網 頁：www.cpedm.org.mo 電子郵箱：cpedm@macau.ctn.net



出版：澳門發展策略研究中心

澳門上海街175號中華總商會大廈19樓A座

電話：(853) 780124 傳真：(853) 780565

版次：二〇〇一年十二月（第一版）

定價：澳門幣25元

版權所有 翻印必究