澳門特區

政治人才問題研究

澳門發展策略研究中心
澳門政治人才問題研究小組

澳　門　特　區

政治人才問題研究

澳門發展策略研究中心
澳門政治人才問題研究小組

目 錄

一 . 澳門政治人才的基本現狀及研究框架 1

(一) 澳門政治人才問題的提出 1

(二) 政治人才概念的內涵及類型 2

(三) 澳門政治人才的主要特點及存在問題 8

(四) 澳門政治人才問題研究的基本原則和基本框架 10

二 . 政治制度與政治人才成長 11

(一) 政治制度是政治人才成長的重要土壤 11

(二) 澳門政治制度對發掘和培養政治人才的重要作用 12

(三) 澳門原有政治體制對政治人才成長的制約因素 13

(四) 激發體制活力，提供政治人才成長的舞台 17

三 . 社團政治與政治人才的發掘和培養 18

(一) 社團是澳門政治人才成長的大舞台 18

(二) 澳門社團政治對政治人才的發掘和培養的制約 20

(三) 推進參政社團自身建設，提供讓優秀人才脫穎而出的大舞台 21

四 . 澳門公務員與政治人才成長 23

(一) 澳門公務員是澳門政治人才成長的重要途徑 23

(二) 澳門公職領域對發掘和培養政治人才的不利因素 24

(三) 營造高級管理人才脫穎而出的主渠道 26

五 . 政治文化與政治人才的發掘和培養 27

(一) 澳門政治文化的基本特點 28

(二) 澳門政治文化對澳門政治人才成長的負面因素 29

(三) 創新文化促進政治人才的發掘和培養 30

六 . 政府人才戰略與政治人才成長 33

(一) 政府實施人才戰略是解決政治人才問題的重要因素 34

(二) 政府人才戰略有待完善 35

(三) 構建新時期的澳門人才戰略，確保“薪火相傳”的落實 35

七 . 總結 37

附：發達國家及鄰近地區政治人才培養概況 41

當今社會日益激烈的國際競爭，核心是人才的競爭。人才資源是第一資源的觀念，正越來越為世人所接受。進行著“一國兩制”實踐探索的澳門特區，一樣也離不開各類人才尤其是政治人才的支撐。胡錦濤主席在出席慶祝澳門回歸5周年大會時，強調指出“人才是關鍵”，“要著眼長遠，加緊培養澳門發展所需的各類人才”、“要重視和加強參政議政人才的培養，確保愛國愛澳力量後繼有人，始終保持朝氣和活力”。 鄭重表達了中央對特區政府的殷切希望。特首也多次在其講話中指出培養年輕一代治澳人才的重要性，並於2004年3月提出了“堅持原則，擴大團結，居安思危，薪火相傳”的十六字方針。有基於此，有必要對澳門的政治人才問題進行認真的研究。

一、澳門政治人才問題的基本現狀及研究框架

（一）澳門政治人才問題的提出

1.1 政治人才已成為澳門未來發展的關鍵元素。人才問題曾經是澳門過渡時期的焦點問題，過渡時期三大問題“公務員本地化、法律本地化和中文合法化”的解決，乃至於特區政府的順利啟動，都與人才問題直接相關。回歸10年，特區政府、立法會同時換屆，人才問題再次引起人們的關注。本中心去年下半年舉辦的有關座談會上與會人士的發言，表明“政治人才是成就澳門下一階段發展的重要元素之一”，已經越來越成為澳門各界的共識①。

① 詳見2008年7月21日《澳門日報》B5版

自1999年12月20日以來，按照基本法的規定，中央在澳門全面實施“一國兩制”。在中央政府大力支持下，在澳門各界共同努力下，特區政府迎難而上，採取了一系列有力措施，一舉滌除長期籠罩在澳門居民頭上的兩大陰影——治安問題和經濟問題，令澳門社會展現了世人矚目的飛躍發展，“一國兩制”在澳門顯示了強大的生命力。在社會經濟高速發展的同時，年輕的特區政府也遇到了不少管治方面的挑戰：一方面，經濟快速發展對公共管理提出了諸多新課題；另一方面，澳葡管治遺留的各種問題，包括政府部門職能重疊、行政法律制度滯後、行政效率低下，以及官員的廉潔奉公問題等等，都依然不同程度地影響著社會的現代化進程。澳門社會發展正處於一個重要的歷史轉折時期，“一國兩制”雖然已經實施，但其在澳門的完全成功仍尚待努力。在各種歷史挑戰面前，澳門居民尤其關注和期望的是，2009年的大選中推出的新執政團隊，能否不斷推進建制內的“薪火相傳”，繼續帶領澳門特區有效地迎接挑戰，走向新的發展階段。

1.2 研究政治人才成長和培養的基本層面。儘管澳門人才尤其政治人才在社會發展中的重要性毋庸置疑，但政治人才的發掘和培養畢竟是一個非常複雜的政治問題和社會問題。澳門的政治人才包括哪些？有哪些發掘機制及成長、培養平台？政治人才應該具有什麼基本素質？有何成長規律？澳門各類政治人才現狀如何？存在的主要問題和根源在哪？應該如何加以改善？都是我們不得不全面加以審視和深究的問題。

（二）政治人才概念的內涵及類型

2.1 什麼是政治人才？通常而論，人才應該是各個領域的頂尖人物。政

治人才則是能夠在社會生活中創造性地提供專門政治產品、對社會做出貢獻的拔尖人物。自人類由動物狀態進入社會狀態，具備了社會性和政治性，成為所謂“社會動物”和“政治動物”，政治在某種意義上就已經成了人類本質屬性的一個重要組成部分，且隨著人類社會的發展，政治在人們生活中的作用也越來越突出，而政治的運行也越發需要由專門人才來進行職業化操作。政治人才成為社會發展的必然需求。

現代社會對政治人才的素質有基本要求，第一，必須掌握系統的政治理論，熟悉並精通某個政治領域的專門性事務和專門理論。第二，必須具有知識社會所必須的終身學習的習慣和自我更新的能力。第三，必須具有創新意識和創新能力，進行創新勞動。第四，必須具有高度發達的自我意識，必須在自主、自由、自尊和自強等方面真正達到現代社會的基本要求。第五，必須講求職業道德，誠信篤實，具有積極奉獻的道德素質。

2.2 政治人才有哪些基本類型？政治人才可以有很多分類，澳門回歸後的社會政治生活是一開放的政治過程，各個政治機構、社會團體及市民大眾參與其中，在各主要政治功能實現的過程中，以下四類政治人才猶為值得關注。

2.2.1 地區政治領袖。高瞻遠矚而又負責任的政治領袖是現代社會最重要的政治人才。政治領袖在政治生活中處於核心地位，具有引領社會和動員百姓的威望和權威，是社會政治系統能否正常運行、政治整合能否成功的關鍵因素。

在澳門，地區政治領袖首先指的是行政長官及其執政團隊。按照

基本法的規定，澳門成立特別行政區以後，由行政長官擔任特別行政區的首長，代表特區並領導特區政府。由特首提名並報請中央政府任命的9位主要官員，以及協助特首決策的行政會成員，都是執政團隊的組成人員。其次，地區政治領袖還包括立法會負責人、司法機關負責人。當然，在國家政權機構如全國人大、全國政協擔任重要領導職務的澳門居民，也應該被視為地區政治領袖。

2.2.2 政府高級管理人才。社會的發展需要公共權力，人們賴以生存和發展的公共資源是社會整合的結果，這就使得人類社會需要一個良好的公共權威或權力機構，以便形成並擴大人類社會的公共資源總量，提高公共資源為群體造福的效益，從而使每個人的具體利益都有所增益。這些公共權力機構的負責人即政府高級管理人才，也是重要的政治人才。

在澳門，政府高級管理人才應該包括直接貫徹執行特首的執政方略的政府各部門負責人，即政府近60個局級部門（含特首辦公室、各司長辦公室及各駐外機構）和其他相同級別的公共機構負責人，還包括立法、司法機關的行政部門負責人。他們雖然不是嚴格意義上的執政團隊成員，但卻直接掌管整個公共機構的運作，是特首執政理念的直接貫徹者，他們的作用舉足輕重。

2.2.3 政治活動家。政治活動家是指有政治見識和政治才能並從事政治活動的政治行動者。廣義而言，地區政治領袖當然是傑出的政治活動家，他們是對政治過程起決定性作用的人物。為方便研究，我們把地區政治領袖與其他影響政治過程的個體政治行動者分別而論。政治活動家是政治領域裏的社會活動家，他們儘管並非都

是執政者，甚至與執政的地區政治領袖未必持同一政治理念，然而卻是一個健全社會不可或缺的重要因素。

在澳門，政治活動家可分為建制內和建制外兩部分。建制內包括在國家和特區政權架構內從事政治活動的傑出人物，主要有全國人大代表、全國政協委員、立法會議員、行政長官選舉委員會成員等；建制外的政治活動家主要有參與政治生活的社團領袖，其中包括近千個已登記為間接選舉社團的領袖，也包括為數不少的新登記未具備間接選舉資格的參政社團和不願登記為間接選舉團體的參政社團領袖。這些社團領袖尤為集中在行政長官選舉委員會委員（300名）和全國人大代表選舉會議成員（325名）之中。值得一提的是，這兩個選舉委員會的成員絕大部分是重疊的。

2.2.4 政治智庫人才。各種各樣的政治和政策研究諮詢人員是現代政治人才的重要組成部分，我們把他們稱為政治智庫人才。他們是社會各個階層進行政治決策的主要智力參謀。如果說，近代社會的人類還可以依賴前人積累的政治經驗來解決社會的政治難題的話，那麼，在政治高度發達的現代社會，借助政治智庫人才來提供政治決策的科學性已經成為一種政治生活的必然。

在澳門，政治智庫人才主要包括政府各個諮詢機構的成員，包括可持續發展策略研究中心這一唯一的政府研究機構和其他33個各類政府政策諮詢機構約四百多人的隊伍；其次包括社會上各個專業學術團體研究機構從事政治和政策研究諮詢工作的有關研究人員。根據2005年版的《澳門百科全書》，此類社團約有15個，近年來又成立了若干個。

除上述四類政治人才以外，從事政治教育工作的專家學者、擔任特區政府廳長以下（含廳長）的500多名主管人員，近2千名應邀擔任內地各省市政協委員、海外聯誼會理事、青聯委員、婦委委員的澳門市民（這些人士多數同時也是各類社團的骨幹），時政領域的傳媒人和評論員等都是政治參與者，一定意義上而言，是重要的政治人才基礎。

澳門政治人才的基本功能，就是保證澳門社會政治系統的正常運行。從附圖一中看，上述四類政治人才大致對應著政治決策、政治執行與政治監督、政治參與、政治諮詢等政治功能，其中，行政長官是所有政治人才的核心，也是整個政治過程得以持續的關鍵。政治監督人才因為分佈於立法會、廉政公署、司法機構及參政的社團領袖等領域，與四類政治人才互相交叉，故不單獨列項研究（見附圖一）。

附圖一：澳門政治系統中的政治人才

2.3 澳門政治人才的基本現狀如何？按照上述的研究框架，按照有關法律規定及調查中可查索到的材料，澳門現有四類政治人才的分佈和數量大致可以從下列表中得到反映。

附表一：澳門政治人才基本情況

類型	社會職務	產生方式	人數
地區政治領袖	行政長官	選舉或協商，中央任命	1
	立法會主席、副主席	議員互選	2
	終審法院院長	特首任命	1
	檢察長	中央任命	1
	主要官員	中央任命	9
	全國人大常委	人大選舉	1
	全國政協副主席、常委	特邀及互選	3
	行政會委員	特首委任	10
政府高級管理人才	政府各局級部門領導	特首委任	119
	各公共機構及駐外機構	特首委任	49
政治活動家	立法會議員	選舉及委任	27
	全國人大全國政協委員	選舉、特邀	41
	參政議政的社團領袖	社團內部產生	數百人
政治智庫人才	政府諮詢機構成員	委任	約四百人
	民間研究團體	登記註冊	20多個團體

注1：上述統計數字截止2007年年底。

注2：其中主要官員、行政委員、立法會議員、全國人大代表、全國政協委員、參政議政社團領袖與諮詢機構成員等之間，有相當部分的重疊。

（三）澳門政治人才的主要特點及存在問題

3.1 澳門政治人才的職業背景。上述四類政治人才基本來自社團領袖、公職隊伍以及工商界、專業界等界別人士。其中，地區政治領袖來自工商界社團領袖和公職隊伍約各佔一半，政府高級管理人才基本來自公職隊伍，社會活動家基本來自社團領袖，政治智庫人才以專業人士及學者為主。從產生方式看，主要有委任、選舉和邀請，其中，建制內政治人才約七百人，以委任方式產生的佔較大比例。

3.2 澳門政治人才的特點。上述四類澳門政治人才在澳門回歸近十年來的社會政治生活中，為確保特區政府的順利運作和社會的穩定發展，做出了重要的貢獻。他們有三個較明顯特點：一是忠誠。秉承澳門社會長期的愛國傳統，所有的政治人才都擁護中央的“一國兩制”大政方針，願意遵照澳門基本法辦事。二是較具朝氣。除了部分社團領袖外，大多數政治人才都是在上世紀90年代的後過渡期才參與政治生活，回歸後走上現今位置的，在他們從來沒有工作過的崗位上，開始“一國兩制”的探索歷程，所以在回歸後的政治生活中顯得有朝氣和闖勁。三是本地化。綜觀澳門人口的變化曲線，距今最近的一次內地居民來澳定居的“移民潮”發生在上世紀70年代末80年代初，之後的人口增長一直緩慢。目前在社會政治生活中活躍的人才，基本都是土生土長或長期在澳居住，他們熱愛家鄉，熟悉“澳情”，瞭解民意，能夠以澳門居民容易接受的方式開展工作。

3.3 從人才的總體現狀看，有三方面的明顯不足：一是缺，人才基礎薄弱。澳門政治人才由於歷史的原因先天不足，回歸前人才儲量就嚴重不足，近10年來雖然不斷有新的人才出現，但總體狀況仍然沒有

大的改變。除了社團領袖數量不缺外，其他三類人才的儲量都難以滿足社會發展的需求。真正拔尖的政治領袖人物更屈指可數，政府高層基本上是當年公務員本地化的產物，政策諮詢未能全面鋪開，政府委任的機構中不少成員是政府部門的官方代表，民間相關的機構社團及人員力量單薄。去年下半年本中心進行的問卷調查中，成功訪問了1,012位成年人，其中有74.2%認為澳門缺乏政治領袖，同時有64.9%和64.4%受訪者認為澳門缺乏高級管理人才和政治智庫人才。二是青黃不接，未能形成合理的梯隊結構。目前在政治舞台上活躍的政治人才基本是澳門進入過渡期以後陸續登場的，除了制度因素需要退下之外，不少政治人物尤其是參政的社團領袖年齡偏大，也到了需要交接班的時候。譬如截止2008年底，第三屆立法會議員平均年齡55.7歲，其中60歲以上有9位，年長者已達70高齡①。一些社團或機構中，高齡領袖依然未能完成交班。三是素質參差。儘管由於承擔的社會政治功能不同，因而對四類政治人才的基本素質要求也不盡相同，但就綜合素質而言，首先是政治素質的不足，相當部分政治人才對世情、國情、澳情、民情的掌握，對“一國兩制”方針及基本法的理解，尚有明顯需要補課之處；部分高級管理人才和政治活動家的政策水平、決策能力和領導能力都有待提高；部分政治人才的廉潔奉公精神受到公眾和輿論的考量。同樣的在接受本中心問卷調查的人士中，認為目前澳門政治人才綜合素質一般的佔了63%，認為素質差和較差的佔了27.3%，只有4.7%的受訪者認為綜合素質較高。（見附表二）

① 引自澳門特別行政區立法會網頁 http://www.al.gov.mo/

附表二： 男女居民對於“澳門目前政治人才的綜合質素”的看法

觀點 / 性別	非常差		比較差		一般		比較高		非常高		不清楚		比較
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
男	45	9.0	111	22.2	307	61.4	22	4.4	2	0.4	13	2.6	χ^2=8.12
女	32	6.3	88	17.2	331	64.6	26	5.1	2	0.4	33	6.4	p<0.01
合計	77	7.6	199	19.7	638	63.0	48	4.7	4	0.4	46	4.5	

3.4 從政治人才成長的動態分析看，在澳門政治人才的成長和培養問題上，整體仍處於一種順其自然的自發無序狀態，各類政治人才的成長還無法得到社會和政府有目標的扶持，人才問題還需要在社會各界進一步形成共識，喚起社會各方的共同關注和參與，優化人才成長的社會文化環境。同時，政治人才成長渠道尚待拓寬，發掘和培養政治人才的政策需要進一步強化，措施需要加強，相關的工作機制需要完善。

（四）澳門政治人才問題研究的基本原則和基本框架

4.1 研究澳門政治人才問題需要遵循哪些基本原則？我們在研究澳門政治人才的發掘和培養問題時，需要奉行三項基本原則：一是要符合“一國兩制”及澳門基本法的基本精神，有利於促進澳門社會的健康發展；二是從澳門的實際情況出發，分析符合澳門客觀實際，建言切實可行；三是奉行科學精神，充分運用多學科的理論和方法，借助先進國家及鄰近地區的發展經驗，全面探詢人才發掘和培養的科學途徑。

4.2 澳門政治人才問題的研究應在一個怎樣的框架下進行？政治人才的發掘和培養是涉及多學科、多領域的複雜問題。為達到化繁為簡從

而簡明扼要闡述我們的觀點，課題組在查閱大量圖書資料和認真調查研討的基礎上，在推動社會各界廣泛討論後，擬通過對政治人才發掘和培養直接相關的五個方面因素進行分析和闡述，即通過分析政治制度與政治人才成長、社團政治與政治人才的發掘和培養、公務員與政治人才成長、政治文化與政治人才發掘和培養、政府人才戰略與政治人才成長五個方面的關係，來論述我們的研究結果，提出我們的對策建議。

二、政治制度與政治人才成長

（一）政治制度是政治人才成長的重要土壤

政治制度是政治人才成長的重要因素。不同的政治制度產生對政治人才的不同需求，提供政治人才發揮的舞台，決定選才用才的基本標準和途徑。以歐美國家為代表的資本主義民主政制，在政治人才的發掘和培養方面的三大基石是代議制、政黨制和選舉制度，它使政治領袖的選拔和使用制度化、程式化、公開化，體現了民主競爭，優勝劣汰的原則，為政治人才的成長確立了一個遠遠勝於封建朝代的新框架。新加坡在政治人才的發掘和培養方面貫徹前總理李光耀的精英治國思想，即執政黨通過各種發掘和培養管道，選拔最優秀的英才治理國家。中央政府在內地堅持在執政黨的領導下選拔培養政治人才，不斷完善各項用人制度。鄰近的香港特區通過政黨活動養育政治人才，通過立法會議席的競選選拔人才，通過設立立法會議員助理、局長助理等職位鍛煉人才等，進行了不少“一國兩制”下發掘和培養政治人才的有益探索。應該看到的是，澳門目前的政制安排與澳門的社會狀況、居民素質還是基本適應的。未來澳門政制發展，也還是要嚴格按照基本法，根據澳門實際，循序漸進地“走自己的路”。但是，他山之石可以攻玉，其他地區政制發展過程中，發掘和培養政治精英的經

驗乃至缺失，亦應該成為我們重要的參考。

（二）澳門政治制度對發掘和培養政治人才的重要作用

2.1 澳門政治制度的主要特點。按照澳門基本法的規定，澳門特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，澳門政制的建構與運作，以維護“一國兩制”為前提，貫徹高度自治的原則，享有自主的行政管理權、立法權和獨立的司法權和終審權，中央對特區自治範圍內的事務不干預。特區治權是由主權國家授予的，維護國家主權貫穿於特區政制的建構與運作之中。澳門特別行政區的政治權力配置，是依照《基本法》設立特區行政長官及特區政府、立法會、司法機關三權相互制衡與相互配合的統一。政制運作機制屬行政主導模式。

2.2 “一國兩制”的政制發展對澳門政治人才提出新要求。“一國兩制”的政制發展呼喚大量政治人才的湧現，也對政治人才的素質提出新的基本要求。作為高度自治的特區政府，需要有完備的政治人才隊伍，以保證正常的社會政治生活。在澳葡的長期統治下，佔澳門人口大多數的華人被排斥出政治圈，葡人佔據所有政府要職的情況一直延續到政權交接，以解決公務員本地化為題的培養本地政府管理人才工作，也是1987年中葡聯合聲明簽署後才開始的，而其他政治人才的培養更加從來沒有列入施政綱領，導致回歸初期特區政府人才短缺。可以說，正是“一國兩制”的實施產生了大量的人才需求，提供了政治人才成長的廣闊舞台。

2.3 “一國兩制”的政制提供了政治人才成長的社會土壤。基本法規定的“高度自治”要求澳門居民的高度政治參與，這無疑擴大了政

治人才的發掘和培養基數。儘管1976年《澳門組織章程》頒發以後，澳門有了有限度的自治權力及立法會選舉，但與回歸後的選舉其性質完全不同。回歸後澳門市民真正行使主人翁的民主權利，激發了他們當家作主的政治熱情，創造了有利於政治人才成長的社會氛圍。從回歸至2009年，新登記註冊的社團就超過2,373家，參加立法會投票的選民，從2001年的8.36萬人到今年的14.9萬人（從佔選民總數的52.4%到59.91%），就足以見證政治參與程度的明顯變化①。

（三）澳門原有政治體制對政治人才成長的制約因素

3.1 體制的功能有待完善：回歸後“一國兩制”的政治制度產生了大量的政治人才需求，但澳葡政府原有政治體制中所缺乏的發掘和培養地區政治領袖這一關鍵的功能，在回歸後仍未完全得到改善。

將回歸前後的澳門政治體制相比，我們不難看出地區政治領導人產生過程的本質差別。一是產生程序不同。按照葡萄牙國會頒發的《澳門組織章程》，總督作為葡萄牙派出的管治代表，由葡萄牙總統委任，直接向總統負責。由總督提名報請總統委任各政務司。《澳門特別行政區基本法》規定了行政長官由各界代表組成的選舉委員會通過選舉或協商產生，然後由中央人民政府任命。由行政長官提名並報請中央人民政府任命特區政府主要官員。二是選任條件不同。葡萄牙的選任條件較偏重於政治忠誠和政黨背景，《澳門組織章程》對總督的委任儘管也規定了應預先諮詢澳門當地居民，但並

① 引自澳門特別行政區政府立法會選舉網站 http://www.eal.gov.mo/election/public/eal/html.jsf?article:voting

非需要以澳門居民的接受程度為依歸。特首及主要官員的選任當然首先是對國家的忠誠和對“一國兩制”的擁護，也要具備領導才能，但同時還必須得到澳門居民的支援和認同。三是人選來源的不同。基於對澳門的特殊管治模式，澳葡政府的政治領導人絕大部分來自葡國，而按照澳門基本法的規定，特區的政治領袖都必須由澳門特區本地永久性居民中的中國公民擔任，且有不同的居澳期限要求。

上述的不同，究其根本，還是源於新舊政治體制的本質區別，即澳葡實施帶殖民色彩的管治和實施“一國兩制”下澳人治澳、高度自治的根本區別。由於這一根本性轉變，在政治人才的發掘和培養問題上就產生如下體制上的問題：

問題之一：原有的有限自治體制不包含培養地區政治領袖的功能，它不具備歐美國家那種通過代議制、政黨制和選舉制度培養政治人才的機制，回歸後按照中央給予的高度自治政治權限，澳門是中央政府直接領導下享有高度自治的地方政府，基本法規定了地區政治領袖必須在本地永久性居民中產生，產生的程序已經由基本法及其附件規定，也通過立法會制訂了相應的選舉辦法，但這些制度都只是確保領導人按照程序和法定條件產生，而政治精英和政治領袖的產生須經過一個漫長的養育過程，應該通過哪些渠道有效地發掘和培養？特區政府幾年一任命的行政長官選舉管理委員會和立法會選舉管理委員會，都只是負責選舉事務的臨時機構，由哪些機構部門負責政治精英和地區政治領袖的發掘和培養？很明顯，澳門特區政治體制內需要構建符合自身社會特點的政治人才發掘培養機制。

問題之二：由於地區政治領袖尤其是行政長官職位的特殊性，增加了培養工程的艱巨性和複雜性。地區政治領袖除了必須具備政治人

才的基本素質之外，還必須準確把握中央“一國兩制”方針政策，必須熟悉政府的運作和有關法律制度，必須擁有高超的政治藝術和科學決策能力，還必須具有崇高的社會威望和人格魅力。尤其是居於地區政治領袖核心的特首，既要代表特區政府向中央政府負責和向特區負責，還要作為特區政府行政機關的首長向立法會負責；特首人選必須有強烈的國家意識、需要在較高的層面參與國家事務，所以特首人選必須獲得中央政府的信任，又必須是眾望所歸。在沒有實施政黨制度的澳門，如何透過相應的發掘和培養渠道，確保地區政治領袖的素質符合上述要求？尤其當中有些素質，如對國家事務的瞭解及參與方面的素質的培養，特區自身無法提供足夠的培養渠道，如何獲得中央政府的支援？

問題之三：特首及其執政團隊如何獲得科學的組合？一般而言，按照高度自治和民主的原則，特首及其執政團隊只能在澳門社會現有的地區政治領袖中，按照法定程序經選舉或協商產生，其人選的發掘和培養也只能是通過社會各渠道、在各類別各層次政治人才的培養中去培育。但是，政府絕非數個地區政治領袖的簡單組合。因此，在執政團隊組成以後，應該如何創設高層培訓或學習機制，讓執政團隊成員可以持續、有效地提升執政能力，增加政治默契，以達至科學組合，似乎也是目前體制中缺乏的內容。

3.2 體制的競爭性不足影響政治人才的素質磨練。澳門政治體制一向帶有傳統的保守色彩，在強調均衡參與和漸進民主的原則下，政治發展偏重於求穩，政治人才成長的機制競爭性偏弱，不利於政治人才的綜合素質提高。在政府高級管理人才方面，由於採取定期委任制度，沒有類似內地公務員的競爭上崗和橫向輪崗，更加缺乏重要職

位全球公開招聘的做法，也沒有像新加坡和香港一樣的對擬提拔的高級公務員定向目標培養，公務員的晉升更多地依賴上司的信任和提拔；參政議政的各社團，內部的民主制度建設正處於起步階段；唯一真刀真槍鍛煉政治人才的立法會選舉，也由於直選議席只佔全部29個議席的41%，因此各參政團體每隔四年才有一次圍繞這12個直選議席的立法會選舉，使政治人才通過選舉活動提高綜合素質和得到鍛煉的機會嚴重不足。

3.3 體制缺乏激勵市民持之以恆地參與政治的要素：從政治人才成長的體制環境看，澳門政治人才的成長還有一些客觀存在的矛盾，例如市民政治參與的需要與政治冷淡感的矛盾。高度自治的原則要求澳門市民高度參與以及理性的政治互信和包容，但隨著迎回歸時政治熱情的逐步平淡，澳葡管治下形成的政治冷淡感和經濟高速發展下的生活壓力漸次浮現，如何持之以恆地有效激勵市民保持參與政治生活的熱情，現有體制內缺乏有效的機制和辦法。本中心此次的問卷調查中，68%的受訪者表示不願意參加參政議政的活動。

附表三：對“是否願意參加參政議政的社會活動，甚至成為政治人物”的取態

觀點 / 性別	願意		願意，但不想成為政治人物		不願意		無所謂		不清楚/不知道		比較
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
男	71	14.2	77	15.4	335	67.0	10	2.0	7	1.4	$\chi^2=9.08$
女	49	9.6	80	15.6	353	68.9	20	3.9	10	2.0	$p<0.01$
合計	120	11.9	157	15.5	688	68.0	30	3.0	17	1.7	

（四）激發體制活力，提供政治人才成長的舞台

綜觀澳門政治發展的趨勢，在經濟獲得較快發展的基礎上，順應“一國兩制”的政制發展形勢，配合中央的統籌要求，促進社會發展的全面現代化，推進民主的增量發展以達至善治是市民的共同期望。新的政治發展態勢必然對政治人才提出新的要求。應該在現有政治體制框架內，優化政治人才成長的制度環境，採取激發體制活力、拓寬人才成長渠道、夯實人才基礎、創新發掘和培養機制，爭取能有更多的高素質人選為國家和市民所選擇。

4.1 推進公民有序政治參與，拓寬政治人才基礎。推進公民的政治參與，不僅是實現善治這一政治發展目標的基本要求，也是落實“一國兩制”、“澳人治澳”大政方針的重要途徑。應該通過各種方式進一步增強澳人的主人翁精神，充分調動澳門市民的參政議政積極性，逐步拓寬政治參與的渠道，在政府對公共事務的科學決策過程，維護市民的知情權，擴大市民對制定公共政策的參與和諮詢，營造符合澳情也符合世界潮流的公民社會，為政治人才的成長和培養提供扎實寬廣的人才基礎。

4.2 發揮體制優勢，制定澳門政治人才的發掘培養戰略。澳門以行政為主導的政治體制，有利於在人才發掘和培養問題上採取主動，彌補原有體制的功能缺位，在2004年胡主席代表中央政府給予特區政府明確指示後，特區政府有必要採取更為積極的姿態，組織人力深入研究完善政治人才的發掘培養機制，協調社會各界，共同制定政治人才，尤其是地區政治領袖的發掘培養戰略。

4.3 激發現有體制活力，增加人才成長的競爭性因素。特區政府應根據

澳門民主發展的進度，適當擴大立法會直選議席，改革間接選舉制度，在建立“專業資格認證制度”基礎上，適時引入功能界別內直選，增加政治人才成長過程中的鍛煉機會。應著手研究根據基本法授予的權力，擴大第四任行政長官選舉委員會委員人數，完善選舉辦法，使選委會成為鍛煉和選拔澳門政治人才的有效渠道。

4.4 合理設置新職位，提供人才成長的新舞台。根據基本法的規定，特區政府的司是一級行政機關，因此司長一職可以考慮設立副職或助理職位。此外，司長辦公室是相當於局級的統籌部門，也可考慮設立副職。政府34個諮詢機構的人員構成和選任辦法應進行調整，適當減少官員代表，增加青年專業人士，引入競爭機制，探索部分綜合性諮詢機構成員由一定程度的選舉方式產生，使諮詢工作與發掘和培養年輕咨政人才相結合。

4.5 面向全球拓寬政治智庫人才來源。按照基本法第九十九條規定，“澳門特別行政區有關部門還可聘請葡籍和其他外籍人士擔任顧問和專業技術職務”，特區可利用澳門的國際地位和優厚待遇，面向全球招攬特區目前緊缺的政治智庫人才或專業技術要求較高的高級管理人才。並透過這些人才的引進，帶動特區自身人才更多、更快成長。

三、社團政治與政治人才的發掘和培養

（一）社團是澳門政治人才成長的大舞台

1.1 團體是政治過程的要素。與政府這一特殊的團體相對，社會團體在參與政治過程中，通常以利益團體、壓力團體的角色出現，以實現團體的利益目標。今天，全世界絕大多數國家和地區都實行了政黨

制度，社會團體以政黨為主要形式進入政治過程，影響利益的確定過程，控制利益的實現過程，政黨作為政治過程最活躍最有能量的主體，也是政治人才成長的主要渠道。

1.2 社團政治是澳門政治生活的一大特色。在近3,000個註冊社團中，已辦妥手續、正式具備間選資格的團體有973個。與回歸前相比，近十年來的澳門社團有四個突出特點：一是數量劇增，至2008年底九年中新註冊社團2,373個；二是利益團體角色更加清晰，社會分層加劇導致社團作為階層利益代表的功能大為增強；三是體現了相當部分政黨功能，不少新成立的社團參選目的明顯，有的社團形成了較為鮮明的政治綱領，一些社團在努力打造基層組織，論政團體和政治社團開始浮現；四是特區政府開始把建構與社團的良性互動關係納入施政的重要領域，關注社團參政，主動推動社團現代化。

回歸後，在沒有實行政黨制度、政團政治也未成主流的澳門政治生活中，澳門各個參政議政的愛國社團（有評論家稱之為“泛執政聯盟”）在社會發展中發揮了極其重要的作用：一是繼續發揚愛國愛澳的優良傳統，倡導擁護“一國兩制”促進和諧發展的價值觀，成為維護社會穩定的基石；二是作為政府與市民的溝通橋樑，反映市民心聲，與特區政府保持良性互動；三是繼續承擔大量社會服務，填補政府公共服務的不足；四是成為政治人才成長的主渠道。我們在訪談中發現，幾乎所有的政治人才，都有這樣那樣的社團工作經歷，社團經驗成為他們人生的寶貴精神財產。

1.3 回歸後的社團政治提供了政治人才成長的大舞台。回歸後的澳門社團政治承繼了政治人才培育基地的功能，社團活動提供了不少適應政治人才成長規律的基本條件。通過參與社團工作有助健全人格的

形成，參與社團管理有利積累經驗並提升工作能力、擴大個人與社會各階層的交往關係，參與社會服務接觸弱勢群體，培養奉獻精神，通過參政議政活動積累政治經驗，擴大政治視野，提升個人的綜合素質。社團的政治參與把優秀人才推向政治選舉的前沿，從2009年立法會的參選名單看，不少社團已經有意識地把年輕一代推向政治舞台，作為最大的愛國基層社團工聯總會，經過2007年的換屆，其領導班子（正副理事長）的平均年齡也下降到約48歲，這都是澳門政治發展的福音，社團領袖始終是政治活動家乃至地區政治領袖的最大來源。

（二）澳門社團政治對政治人才的發掘和培養的制約

2.1 社團政治的無序性弱化了政治人才發掘和培養機制的作用。澳門社團政治源於澳葡管治的特殊環境，並於上世紀80年代中後期追隨澳門回歸祖國的進程開始進入政治過程。作為“澳人治澳”的政治參與組織模式，社團政治只是一種政治遺產，而絕非不可改變的、完美的組織模式。一些參政社團欠缺自身的政治綱領，對“一國兩制”下的社會政治發展全局性認識不足，對團體自身所代表的利益界別模糊不清，當然更缺乏長遠的奮鬥目標；幾乎所有的社團因為非牟利團體的身份，需要接受社會各界尤其是政府的資助維持生存，從而導致團體的功能角色經常錯位；相當部分社團把選舉只是作為短期的行為甚至是投機行為等等。社團政治在參與政治過程的各種無序，弱化了政治人才發掘和培養機制的功能，削弱了大多數參政議政社團發揮人才培育基地的作用。當然，這並不乏個別全力參與立法會選舉的團體一直展現出清晰的政治綱領和功能定位，實際上已經是不折不扣的政治社團。今年立法會選舉的結果，正好印

證了2005年選舉結束時不少有識之士的觀點。

2.2 部分參政社團現代化進程緩慢，影響育才功能的發揮。儘管澳門回歸後特首和社會賢達都不斷呼籲社團必須加強自身建設，加快向現代化轉型，但政府與參政社團的良性互動關係的構建尚未完成，部分社團現代化進展緩慢。在部分社團中，傳統的社團管理模式妨礙人才的發掘和培養，領袖偏於老化，參政議政人選的能力和水平仍存較大的提升空間，論資排輩現象依然嚴重，管理模式缺乏民主機制，缺乏自覺發掘和培養優秀年輕領袖的機制，缺乏開拓工作領域排解社會矛盾的勇氣，逐步與快速變化的社會實際，包括基層民眾與新生一代拉開距離，令部分社團逐步失去對年輕人的影響力和號召力。

2.3 缺乏革新的社團文化有礙政治人才的成長。部分參政社團受所依託的界別利益掣肘，局限了社團領袖的視野和包容度，個別人士的一言堂作風妨礙社團內青年才俊自主個性的形成，家長制管理方式壓制青年才俊的湧現，社團內部缺乏競爭機制，挫傷人才成長的積極性。

（三）推進參政社團自身建設，提供讓優秀人才脱穎而出的大舞台

3.1 完善社團參政模式。從回歸後社團參政的政治環境看，一方面，特首及其執政團隊主導下的政府與參政社團的良性互動格局還未完全形成，另一方面，各參政社團自身優化完善的能力依然不足，“澳人治澳”的政治參與組織模式還處於探索階段。對手首先就是自己，愛國愛澳社團有的挑戰其實來自統一戰線自身。如何達致社團政治的健康發展，從中培育出不斷湧現現代政治人才的機制，是我

們思考的基本出發點。從澳門的實際出發，在“政黨制度不適合澳門”仍然成為今天社會各界的共識的情況下，社團應該繼續被視為“澳人治澳”政治參與的基本組織形式。澳門各參政團體歷史形成的基本特徵，恰如政治學家俞可平先生提出的發展公民社會的主體民間組織所具四大特點：非政府性、非營利性、相對獨立性和自願性①。社團政治的良性發展同樣有利於民主政治的發展。但社團政治向其高級狀態政團政治發展，恐怕是澳門社會政治發展的必然，這有利於提高“一國兩制”下政治參與的主動性自覺性，有利於各參政社團提高自身參政能力，有助於推動政府與參政社團的良性互動。

3.2 促進社團政治向政團政治轉變。應組織研究社團政治向政團政治過渡的可行性，以便適時採取措施推動這種轉變。應該研究適合澳門的團體分類管理制度，在尊重社團自身價值取向選擇的前提下，鼓勵社團政治參與，修改放寬對政治社團的監管，加強參政指引，推動參政社團強化已有的參政功能，

3.3 構建政府與參政社團的良性互動格局。政府在支持社團現代化過程中，應注意協助和推動參政社團強化自身的育才功能。建議在協調政府各部門與社團聯繫的同時，加強推動、資助社團領袖及其後備人員開展國情澳情教育、社團工作專業培訓、政策法規教育，推動社團從傳統管理向民主管理轉變。政府亦應通過重整各諮詢機構，選拔委任參政團體的領袖或青年才俊出任諮詢委員，甚至委任年輕政治人才擔任立法會議員。

3.4 加強參政社團自身建設。參政社團應該通過加強自身建設，更新社團文化，改革社團組織管理模式，鼓勵和安排年輕社團骨幹參政議

① 俞可平《讓民主造福中國》中央編譯局出版社2009年版

政，優化社團領導層梯隊結構及知識結構，培育政治人才不斷湧現的機制。

四、澳門公務員與政治人才成長

（一）澳門公務員是澳門政治人才成長的重要途徑

1.1 澳門公務員隊伍是澳人治澳的中堅力量。澳門現有公務員約兩萬人，其中41.8%受過高等教育，大部分在1987年中葡簽署聯合聲明以後加入公職。在葡萄牙管治時期，華人鮮有參政議政的機會，少數加入公職的華人也只能擔任低級職務。進入回歸過渡期，在中方和澳門社會各界推動下，公務員本地化政策逐漸落實，大量華人開始進入公職，並成為公務員隊伍的主體。澳門回歸十年，這支以華人為主的年輕公務員隊伍迅速成長，支持特首施政，積極地參與特區政治、社會事務，是澳人治澳的中堅力量。

1.2 高級公務員即高級管理人才是特區政治人才的組成部分。特區高級公務員是公務員隊伍中的資深人士，是公務員隊伍的領導者，他們參與公共政策的制定，是公共政策實施的負責者。如前所言，特區政府高級公務員雖然不是嚴格意義上的執政團隊成員，但卻直接掌管整個公共機構的運作，直接貫徹特首執政理念，發揮舉足輕重的作用，是特區政治人才的重要組成部分，也是發掘和培養地區政治領袖的重要人才基礎。兩屆特區執政團隊中，除了兩位來自商界，其他主要官員均來自高級公務員隊伍。

1.3 公務員具有成為政治人才的有利條件。澳門公務員負責政府與市民之間溝通聯繫，瞭解民意，把握民情，熟悉人民對政治的要求；公務員草擬、推廣、實施公共政策，通曉公共政策制定和貫徹的環節

和技巧；公務員參與社會事務，平衡社會不同利益需求；同時，公務員職業吸納大量社會精英，是最集中的政治人才資源基礎。截止2007年底，公務員中有41.8%的人擁有高等學歷，其中有學士5,715名，碩士1,045名，博士34名①。這樣的一支管治隊伍，與1987年中葡兩國簽署關於澳門問題的聯合聲明時相比，簡直是天壤之別。

1.4 公務員社團是發掘和培養政治人才的舞台。公務員社團的產生源於澳門回歸過渡期初期，並隨著公務員本地化的進展不斷獲得發展，在澳門的回歸歷程中發揮了不可替代的重要作用。回歸十年來，20多個公務員團體與其他社會團體一樣活躍在社會的各個領域。這些公務員社團發揮著代表利益訴求、凝聚力量，服務社會、溝通民意，參政議政、鍛煉才幹的作用，是有志參政者鍛煉才幹的舞台，參政議政的有效途徑，是澳人治澳的一大特色。

1.5 公職法律制度並無限制公務員參政。澳門公職法律制度不反對公務員參政議政，公務員可以參與立法會選舉，參選期間政府提供有薪假期；政府指派各級公務員參與各種諮詢機構，既參與制定公共政策，又服務社會、服務市民；政府的領導和主管職位，一律實行定期委任制，擔任領導和主管職務者能上也能下，理論上庸者無法久居其位，且更替簡單；公務員擔任上述職務不必逐級晉升，有利於政府不拘一格使用人才。

（二）澳門公職領域對發掘和培養政治人才的不利因素

2.1 公職法律制度在促進公務員人才成長方面有改善空間。澳門特區的

① 引自《二00七年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》 澳門特別行政區行政暨公職局出版

公職法律制度自澳葡時代延續而來，尚存在一些壓抑公務員人才成長之處。官員的定期委任制缺乏科學的甄選考評制度輔助，公務員晉升和任用容易以領導意志為主導，難以確保唯才是用；公務員的工作評核設計不合理，造成賞罰不當；官員的代任制嚴重影響代任人積極性；薪酬制度設計落後，沒有建立交流制度，公務員在不同崗位上鍛煉、學習、累積經驗的機會少；政府的培訓內容多重疊，針對性不強，易脫離澳門實際。

2.2 公務員團體功能定位不清，作用發揮不足。大多數澳門公務員團體自回歸後功能定位不清，走向不明，既不敢議論時政，又很少在社會事務中有大作為，與回歸前積極參與過渡時期事務的情況截然兩樣，法改、行改這樣的全局性事務，最有發言權的公務員隊伍居然未見貢獻，影響了在公務員隊伍中的號召力，削弱了培育社團領袖的作用。令不少公務員只好轉向認同個別採取較為偏激手法表達公務員利益訴求的團體。

2.3 行政文化中的消極因素影響了公務員的成長環境。澳門政府行政文化仍帶有澳葡政府遺留的一些陋習，亦存在一些與時代脫節的文化色彩，個別官員在用人方面的封建裙帶關係和任人唯親、行政過程中的長官意志和官僚習氣，“一切唯上”和阿諛奉承的風氣，甚至出現行賄受賄現象等，腐蝕了政治人才成長的文化環境。

2.4 公務員隊伍士氣有所下降。我們在調研中發現，澳門公務員隊伍近年來士氣有所下降，影響了公務員的創造性和成就感。社會上存在一方面質疑商人從政，另方面對公務員團體中保護自身權益的訴求簡單否定的觀點，反映公務員隊伍與市民的溝通依然不足，公務員作為“澳人治澳”的直接參與者，其主人翁地位沒有得到充分理

解。回歸後政府在經濟社會高速發展所遇到的挑戰，以及市民對政府服務和效率的期望，社會對貪官污吏的抨擊都不同程度轉化為公務員的心理壓力。

（三）營造高級管理人才脱穎而出的主渠道。

3.1 構建公務員精英制，完善高級管理人才成長機制。從政治發展趨勢看，澳門特區人口少，作為中央政府直接管轄的高度自治區，對內對外行政事務繁多，各種政治選舉活動需要花費大量的人力物力，加上發展民主的社會條件需要逐步培育，所以不可能完全靠選舉活動選拔政治人才，公務員系統應該是最適合集中選拔社會所需相當部分政治人才的基地。澳門特區有可能適合走一條類似新加坡式的精英政治與民主政治相結合的混合制道路。有基於此，特區政府應該考慮研究制訂一整套的公務員精英制度，通過一系列嚴密的考核選拔，形成不斷湧現精英人才的科學機制。

3.2 以人為本，提升公務員士氣。與時俱進地修訂公職法律制度，提高公務員准入水準，適當提高公務員待遇，營造適合公務員成材的制度環境。同時完善公務員績效評估、激勵等競爭機制，將高級公務員（局級公務員）與中低級公務員分流管理，高級公務員繼續實行定期委任制，但需輔之以嚴格的考核制度。建立公務員內部交流制度；建立公務員體系與社會人才體系的交流制度，創設適當機制，在部分職位引入社會人才。爭取中央政府的支持，選派公務員到中央政府掛職鍛煉，爭取有更多的特區公務員到國際組織、機構任職。

3.3 強化公務員在職培訓。應該全面規劃公務員隊伍的綜合素質培訓，按照不同職位的要求，具體設定因人而異、因工作而異的培訓方

案，切實提高各級公務員的政治素質、政策水平和科學決策能力。發揮澳門高等院校作為政府培訓基地的功能，為公務員自我提升的個體培訓需求、調整工作包括晉升等工作需求提供更具針對性和實效性的培訓。

3.4 明確定位，勇擔責任。公務員團體應加強自身建設，充分明確自身定位，在維護自身合法權益的同時，更應負起歷史使命，切實配合特區政府落實“一國兩制”和澳人治澳的施政方略。公務員團體應該是特區政府重要的政治智庫，他們匯集了那麼多既有專業學識又有實踐經驗的人才，其中尤其一些法律工作者的團體，可以為特區的政治發展、法律改革和行政改革進行具體的可行性研究；公務員團體應該發揮溝通公務員與政府、與市民的橋樑作用，善於調節和消除各種影響社會穩定的矛盾；還應該有更多的公務員團體成為參政團體，以便組織公務員積極、理性地參政議政，提出更多的優化施政以至促成善治的建議，發揮公務員團體凝聚人心、鼓舞士氣和共建特區的作用。

五、政治文化與政治人才的發掘和培養

人是環境的產物。人能改變環境，而且在改變環境中進一步提高和完善自身，任何人才都是在一定社會環境中培育和成長起來的，在各種社會環境中，最具內在、深層、全面並持久的，便是社會文化。文化的重要特徵，是其形成過程的長久積澱、發生作用的潛移默化，決定了文化對社會主體成長過程的影響，具有持久、內在、本質的作用。政治文化包括了社會的政治傳統、政治意識、民族精神和氣質、政治心理、個人價值觀、公眾輿論等等，其作用在於賦予政治系統以價值取向，規範個人政治行為，使政治系統保持一致。政治人才的成長固然受到整個社會文化環境的影

響，但與政治文化環境具有密切的、直接的聯繫，從整體來看，有什麼樣的政治文化環境，就會有什麼樣的政治人才。

（一）澳門政治文化的基本特點

1.1 深厚的中華文化底蘊和愛國愛澳的核心價值觀。澳門自古以來是中國的土地，在長期的歷史發展中，澳門文化是中國嶺南文化的一個組成部分。葡萄牙人在澳門四百多年的存在，並未能改變中國傳統文化的本質，中華傳統文化仍是絕大多數澳門居民的內在價值觀基礎。他們保持和弘揚了中國傳統觀念中許多美德，如為人處世的基本準則，重視人與人之間的倫理關係，尊崇長者，守望相助，勤儉質樸等等。在這一優秀傳統基礎上，澳門政治文化長期以來堅持和弘揚愛國愛澳的主旋律，成為澳門順利回歸和平穩發展的重要基石。

1.2 開放和中西相容的文化特徵。澳門是我國最早對外開放的地方。長期以來不同的族群和平共處，多種語言交流互用，不同的信仰自由發展，回歸後實行的社會政治制度也是融合了西方資本主義制度的“一國兩制”，從而使澳門文化也演化成為中西文化交融的獨特文化。多元文化的包容性、對不同文化觀念的適應性，促進了澳門優秀政治人才的培育和成長。這些優秀的文化品質，培養了澳門政治人才包容、靈活、善於協調和視野開闊的基本素質和人格特徵，為應對前所未有的歷史挑戰提供了極其有利的條件。

1.3 產業經濟發展推動了文化轉型。以博彩業為龍頭的產業經濟飛速發展，帶來社會的急劇變化，也推動著澳門文化出現新的變化和向現代化社會的轉型。回歸後隨著特區政府提出的“以博彩旅遊業為

龍頭，以服務業為主體，其他行業協調發展”的經濟政策實施，經濟高速起飛，人均GDP由1999年的13,844美元提高到2008年的39,036美元。經濟社會的發展影響著文化的發展。首先是澳門開放的程度更高了，澳門市民需要更多地從經濟全球化和區域合作的眼光看待家鄉的變化；其次，從西方引入的先進管理文化、先進的旅遊休閒生活方式，都對原有的文化帶來衝擊；此外，由於在經濟帶動下，社會各方面都得到明顯發展，社會的現代化步伐加快了，澳門與國際間的文化交流，澳門居民使用現代化設施進行溝通，運用民意測驗和網路關心和討論社會政治，提出多元化的利益訴求等，政治思維、政治理念和政治技巧等都打上了新的時代烙印，傳統的文化模式已經開始向現代化模式轉型。

（二）澳門政治文化對澳門政治人才成長的負面因素

2.1 人治觀念制約著政治人才成長環境的改善。對澳門社會政治發展的前瞻性研究還未到位，民主政治發展的基本理念還有待深入人心。法治文化尚未全面確立，部分官員及社會人士還存在相當的人治觀念。

2.2 傳統文化中的消極因素、封建殘餘影響仍較明顯。如論資排輩的觀念和家長制的作風根深蒂固，論出身講門派的習慣思維方式，又如安於現狀、回避競爭、重利輕教、不思創新等觀念習俗，在政府系統及社團等領域都普遍存在，對人才特別是青年人才的培養和成長，都是十分不利的文化因素。在政治領域的表現，就是排斥民主、搞“一言堂”、排斥後進、搞小圈子政治等現象的存在。

2.3 博彩業發展對價值觀的影響和對青少年教育帶來衝擊。博彩專營權

的開放為澳門特區帶來許多新氣象，為澳門未來的發展奠定了重要經濟基礎。但博彩業的急促發展，對人們的生活方式、觀念及心理的影響亦日益擴大，刺激了小部分人投機、僥倖、貪婪、暴富的欲望，而拋棄了勤勞、務實、創業的優秀傳統。這在社會上集中體現在病態賭徒身上，在政治上體現在一些為眼前利益投機取巧甚至鋌而走險的行為，體現在對權力和金錢的盲目崇拜上，體現在一些青少年綜合素質的下降方面。這對青少年學生的道德教育從而對澳門政治人才的成長無疑是一個重大挑戰。儘管澳門政府嚴格禁止十八歲以下青少年、政府公務員等涉足賭業，學校社團及社會各層面均對賭業的負面影響亦予以高度重視，採取了許多有效的防治措施。但是，我們依然不能就此忽視博彩業急促發展對優秀政治人才成長的負面作用。

（三）創新文化促進政治人才的發掘和培養

3.1 繼續堅持和弘揚愛國愛澳的核心價值理念。廣泛進行宣傳和培訓教育，增強每位居民的民族情感和對祖國的認同感，培育公民意識，推進大眾的政治參與，讓社會成員瞭解在“一國兩制”條件下如何樹立主人翁精神並盡到相應的社會責任。

3.2 創新文化，樹立科學的現代人才觀。在社會急劇發展的今天，需要在澳門社會形成一個關心社會和他人、自強、創新、和諧的文化氛圍，不斷創新符合現代化社會的思想理念。文化發展的一個重要特徵是重在建設，也就是需要社會主動進行提倡和引導，將發揮優秀傳統文化的作用與新時期文化創新的理念結合起來。

根據澳門社會的客觀情況，按照現代社會對政治人才的素質要求，

迫切需要確立三個人才觀念。

一是德才兼備的人才觀。什麼是人才？從一般的理解看，較多的是強調有能力和業績的人，是能夠在社會政治領域進行創造性勞動的人。但對政治人才，尤其需要強調道德標準，他必須是有道德情操、能遵法守紀、具奉獻精神的人。處於轉型期的澳門社會尤其需要這樣德才兼備的人。應該把品德、知識、能力和業績作為衡量人才的主要標準，不唯學歷，不唯資歷，不唯身份，創造人才輩出的生動局面。在本中心進行的問卷調查中，在“澳門政治人才在哪一方面最需要加強”的題目中，最多的受訪者選擇了“道德操守”。反映了澳門市民的期望。（見附表四）

附表四：男女居民對於“澳門政治人才在哪一方面最需要加強”的觀點

觀點 / 性別	“一國兩制”政策的理解同執行水準		領導能力		道德操守		政治技巧		不清楚/不知道		比較
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
男	43	8.6	149	29.8	164	32.8	106	21.2	38	7.6	$\chi^2=8.78$
女	54	10.5	149	29.1	146	28.5	90	17.6	73	14.3	$p<0.01$
合計	97	9.6	298	29.4	310	30.6	196	19.4	111	11.0	

圖2 澳門居民對“澳門政治人才最需要加強的方面”的看法

二是制度伯樂的觀念。政治人才從哪產生？古有伯樂相馬之說，封建社會採用科舉制度選拔人才，由皇帝欽定，當然也有大臣舉薦賢能，還有毛遂自薦法、張榜招賢法等等。在現代社會，由制度擔當伯樂，通過制度選拔政治人才成為政治人才脫穎而出的主渠道，這已為世界各國的實踐所證明。在目前的社會條件下，有必要優化現行的舉薦方式，並引入自薦方式，通過觀念和制度創新，制定法定選才的制度和程序，把伯樂的功能逐步集中在制度中，可以避免選材的誤差，保證法治社會的公平。制度伯樂選拔的人才，包括在社會政治生活中湧現出來的新秀，也包括由機構或社團發掘、培養和舉薦的人才。當然，還應建立一系列的評鑒、培訓和淘汰機制，確保制度伯樂選出的人才能持續進步，最終脫穎而出。

三是百駒競走的人才觀。當今社會充滿了激烈的競爭。處於全面開放和轉型時期的澳門更加面臨著各種嚴峻的挑戰，這樣的時代呼喚的政治人才應該產生於社會實踐中，應該在眾多的人才中通過層層競爭選拔脫穎而出，應該經得起激烈競爭經得起摔打能上能下，要把實踐作為衡量人才的根本標準，作為發現和識別人才的根本途徑，按照各類人才成長規律和不同特點去識別和使用人才，堅持任人唯賢、唯才是舉，應該通過制定各種選才的規則和用人的制度，增加政治人才成長和選拔過程的競爭性，增加政治實踐的磨煉機會。關於這方面的問卷調查，市民也給予了相應的期望。（見附表五）接近半數的居民認為“提供更多鍛煉平台”是適合的澳門政治人才的選拔方式。

附表五 ：男女居民對於“ 澳門政治人才的選拔方式 ”的觀點

觀點 / 性別	維持現狀		創立競爭機制		引入政團模式		提供更多鍛煉平台		不清楚/不知道		比較
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
男	34	6.8	134	26.8	60	12.0	234	46.8	38	7.6	χ^2=19.17
女	26	5.1	123	24.0	38	7.4	259	50.6	66	12.9	p<0.01
合計	60	5.9	257	25.4	98	9.7	493	48.7	104	10.3	

3.3 加強法治文化建設，營造有利於人才成長的社團文化。政府應該通過各種渠道，加強法治觀念的教育，逐步在全社會形成法治文化的社會氛圍。參政社團要繼續加強自身建設，促進公民社會的發展。在參政社團加強內部制度化、財務管理的透明化、服務內容的特色化等建設的同時，政府可通過相應的政策和措施，引導社團加強文化建設，形成具有活力、創新力和社會凝聚力的社團文化，成為青年才俊成長的良好環境和平台。

3.4 促進青少年的健康成長。青少年的健康成長是培養政治人才最重要的基礎工作，政府和全社會都有必要高度重視青少年的教育工作，宜設立相關研究課題，採取措施，加強對青少年的愛國教育和公民教育，教育和引導青少年形成科學人生觀、價值觀，鼓勵青年學生增強使命感和責任心，自覺地把實現個人價值的努力同實現國家和澳門特區的繁榮發展的奮鬥緊密結合起來，肩負起歷史和時代賦予的重任，成為真正的有用之才。

六、政府人才戰略與政治人才成長

在我們的調研過程中，不少社團人士和社會精英均希望，政府能牽頭

研究和實施人才戰略，促進政治人才的發掘和培養。

（一）政府實施人才戰略是解決政治人才問題的重要因素

1.1 正視澳門政治人才嚴重不足的現實。在澳門回歸的歷程中，中央政府及時地提出解決“澳門過渡時期三大問題”的工作目標，推動澳葡政府加快培養澳門本地法律、行政、雙語三類人才，確保了政權的順利交接和特區政府的啟動。回歸10周年，特區政府和立法會相繼換屆，社會倍加關注的薪火相傳已經順利完成交棒，但政治人才的匱乏依然是無法回避的客觀存在，回歸後新一代政治人才的成長依然有待時日，立法會選舉中不少組別提供給選民們的名單依然顯得青黃不接。過渡時期成長的政治人才得益於盼回歸的政治熱情和全面參與和政權交接的政治需求，得益於國家的長期培養和市民的殷切期望，但回歸後政治人才在社會發展的常態下如何不斷湧現，如何使政治系統能夠回應社會發展的新要求、成為可持續性的科學發展過程，很明顯已經成為迫切需要解決的政治課題。

世界各發達國家高度重視人才問題，相繼研究和制定了人才戰略。我國中央政府也於2003年底制定了人才強國戰略，將人才問題提升到國家發展戰略的層面，並將其專章寫入“十一五”規劃綱要，使“人才資源是第一資源”的觀念備受社會重視，創造了有利於各類人才成長的社會環境。澳門社會各階層應該正視政治人才問題的存在及嚴重性，應該意識到特區惟有實施人才戰略，才能改變人才匱乏的局面，才能獲得長遠的、持續的競爭優勢，其中最根本的是要不斷及時發掘和培養造就大批各方面人才，特別是高素質的政治領導人才。

1.2 回歸後特區政府推動政治人才成長的積極措施。

應該說，回歸後特區政府採取的不少有利於青年才俊成長的措施還是收到效果的。這包括有關青少年政策的修訂、推動社團自身改造加快新舊交替、行政改革以及公務員制度改革、建立新的諮詢機構委任青年人進入建制、加強各類人員培訓等，譬如特首於2009年1月委任了67名社會人士擔任社區服務諮詢委員會成員，吸納了各個社團的年輕一代骨幹，其培養青年人才的作用受到各界的好評。

（二）政府人才戰略有待完善

特區政府的人才戰略，雖然有目標指向，即發掘和培養愛國愛澳的政治人才以落實“澳人治澳”，但有關政治人才成長的環境因素及發掘培養機制，尤其是在如何將發掘和培養政治人才的政治認識和責任，轉化為具體的施政安排方面，尚存在比較明顯的改進空間。因此，地區政治領袖的多次呼籲，似乎仍未得到政府部門予以落實。缺乏系統的人才政策，缺乏足夠的配套措施和具體的落實機制，效果因而未能令人滿意。

（三）構建新時期的澳門人才戰略，確保“薪火相傳”的落實

由於特區政府在社會政治發展過程的主導地位，及人才問題的複雜性艱巨性，特區政府有需要考慮通過制定更完善的人才戰略，為政治人才問題的解決提供一個可持續性的、統籌兼顧的總體部署。

3.1 明確戰略目標和基本思路。戰略目標是：著眼於人才總量的增長和人才綜合素質的提高，以發掘和培養造就一批能確保基本法規定的“一國兩制”政治系統順利運轉、能完成愛國愛澳“薪火相傳”的高素質政治人才為目標。基本思路是：根據澳門政治體制的特點及

政治發展的趨勢，為了有效推動澳門政治人才的發掘和培養，應該參考國內外有效經驗，在推進整體公民參與的同時，實施與民主發展並行不悖的精英政治。把物色和培養一批政治精英，作為澳門“一國兩制”社會獲得可持續發展的核心要素。

3.2 制定系統的人才政策和充分的配套措施。以厚實和堅實人才基礎為基本著眼點，以發掘和培養一批地區政治領袖人選為重點，以拓寬人才成長渠道、增加政治人才鍛煉平台、加強有的放矢的人才培訓、優化人才成長的文化環境為主線構建人才培育機制，還要爭取在社會共識基礎上，建立以業績為重點，由品德、知識、能力等要素構成的各類人才評價指標體系，建立健全科學的社會化的人才評價機制。要在政府率先建立，並鼓勵支持民間建立以公開、公平、競爭、擇優為導向，有利於優秀人才脫穎而出、充分施展才能的選拔任用機制，多渠道多層次發掘和培養人才。

3.3 制定實施科學嚴謹的工作機制。遵循人才資源開發規律，堅持市場配置人才資源的取向，建立充滿生機活力和競爭性的人才工作體制和機制。要堅持把是否有利於促進人才的成長，是否有利於促進人才的創新活動，作為開展人才工作的出發點和落腳點，堅決更新那些影響人才成長和發揮作用的觀念和做法，要對人才發掘和培養工作進行強有力的統籌。考慮到政治人才的發掘和培養是目前各政府部門的職能所無法承擔的，建議考慮完善或建立向特首直接負責的部門，強化其統籌功能，加強其與各司在相關工作方面的統籌、協調和合作，大力支持和配合社團開展深化參政人才的發掘培養工作。

七、總結

從對澳門回歸十年來政治人才發展的回顧和分析中，我們深有感觸：澳門回歸後“一國兩制”的成功實踐，有賴於澳門市民全面參與，全力支持，也有賴於澳門政治人才的努力耕耘，兩者均功不可沒。同樣，從對澳門未來的展望中，我們發現，政治人才的作用依然是整個政治發展的重要因素，依然關乎“一國兩制”的實踐是否可以繼續獲得成功。而人才不足的現狀又充分顯現了政治人才的發掘培養確實迫在眉睫。

在研究中我們發現，澳門政治人才的發掘和培養是一項複雜的政治工程，它涉及社會政治生活的方方面面，尤其離不開政治體制所提供的土壤，離不開澳門社團政治這個大舞台，離不開公共行政系統這個重要途徑，離不開澳門獨有的政治文化環境，離不開政府人才戰略這一關鍵。當然，還離不開中央政府的關心支持。在本中心進行的問卷調查中，不約而同地，在政治人才成長的重要渠道選擇上，有68.4%的受訪者認為是立法會選舉的歷練，有67.2%的受訪者認為是參加社團的鍛煉，還有64.9%的受訪者認為是應邀擔任內地的政治職務。

鑒於現今澳門政治人才的發掘和培養尚未形成明確機制，我們在對策建議中，提出應該明確填補現行政治體制中發掘和培養地區政治領袖的功能缺位，還提出應該制訂鼓勵有條件的社團參政議政並向政團政治轉型的政策，構建不斷湧現人才的培育機制，我們還建議政府應該制定以公共參與和精英政治相結合為主軸的人才戰略，有配套的工作機制和專門的工作機構，採取積極措施促進公務員隊伍的人才成長和政治文化環境的改善。努力做到用事業造就人才、用環境凝聚人才、用機制激勵人才、用法制保障人才。（見附表六）

我們的研究畢竟剛剛開始。我們只是重點考查了建制內政治人才的現狀，並就一些宏觀工作思路提出了不成熟的看法。對政治人才問題的研究還需要深入探討“一國兩制”下政治人才成長的規律，還需要對各類政治人才的具體條件及其成長狀況進行具體探析，還需要對政治人才從發掘和培養到使用、發揮的系統觀察。對政治人才問題的研究需要長期的跟進，希望我們的研究能引起社會各界的共鳴和思考。

附表六：澳門特區政治人才發掘與培養建議提要

主要領域	主要制約因素	建議措施
澳門政治制度與政治人才成長	原有政治體制功能不夠完善； 體制競爭性不足； 缺乏激勵市民政治參與熱情持之以恆的元素。	推進公民有序政治參與； 制定政治人才的發掘培養戰略； 增加體制的競爭性； 合理設置新職位，提供人才成長的新舞台； 面向全球拓寬政治智庫人才來源。
社團政治與政治人才的發掘培養	社團政治的無序性； 部分參政社團現代化進程緩慢； 缺乏革新的社團文化。	完善社團參政模式； 促進社團政治向政團政治轉變； 構建政府與參政社團的良性互動格局； 參政社團加強自身建設。
澳門公務員與政治人才的發掘培養	公職法律制度的局限；公務員團體功能定位不清；行政文化的消極因素；公務員隊伍士氣有所下降。	構建公務員精英制； 以人為本，提升公務員士氣； 明確定位，勇擔責任。
政治文化與政治人才成長	人治觀念影響；傳統文化中消極因素的影響；博彩業發展對價值觀及青少年教育帶來的衝擊。	堅持和弘揚愛國愛澳的核心價值理念； 創新人才觀念； 營造有利於人才成長的社團文化； 促進青少年的健康成長。
政府人才戰略與政治人才成長	政府在制訂和實施人才戰略方面還有一定的改善空間。	正視澳門政治人才嚴重不足的現實； 明確戰略目標和基本思路；制定系統的人才政策和充分的配套措施； 制定實施科學嚴謹的工作機制。

附

發達國家及鄰近地區政治人才培養概況

發達國家及鄰近地區政治人才培養概況

政治人才，特別是高層領袖人才的培養，是關係到一個國家、一個地區事業興旺發達的根本性戰略。當今世界發達國家和周邊地區都十分重視政治人才的培養，他們不斷變革和完善自己的制度和體制，千方百計為政治人才的成長創造良好的環境條件，探索出一系列政治人才培養的理論、方法和途徑，形成了一整套成熟的培養模式。研究和借鑒他們培養政治人才的經驗，對於促進澳門政治、經濟、文化的持續發展，無疑是十分重要的。此處我們擬從政治體制、政黨制度、公務員培養制度、社會文化模式、宏觀人才戰略等方面，對歐美、新加坡等發達國家及香港地區和大陸的政治人才培養模式作一個比較系統的考察。

一、美國的政治人才培養

美國在短短二、三百年的時間裏，一躍而為世界頭號強國，這與他們的實用主義文化觀念、“三權分立”的政治制度、廣納英才的人才戰略和人才政策是分不開的。實踐證明，美國的文化環境及其制度非常有利於政治人才的成長。

（一）實用主義文化對政治人才的育化

美國是一個由移民組成的國家，在開疆拓土的過程中，最需要的是腳踏實地的本領，邊疆前進的每一步都是與艱苦奮鬥以及機動靈活分不開的。奴隸制廢除以後，其面臨的主要任務是發展經濟，他們完全可以放開手腳從事競爭和投機活動。這種經驗使美國人不尚空談，討厭抽象的思辨，總是忙忙碌碌，說幹就幹，重視行動和效益。實用主義正是以理論的

形式概括了美國人獨立、自由、機會均等、競爭、務實、實幹、效用至上等思想觀念，以及與之相聯繫的不迷信權威、不固守抽象原則和書本知識、不拘泥於舊傳統習俗、崇尚科學、富於創新進取的“美國精神”。美國人是“沒有歐洲人書卷氣的實幹家”，“不受過去時代的那種一本正經的學問的約束”，具有“實用的富於創造發明，能迅速找到應付辦法的性格”①。美利堅民族是一個“比任何別的民族都要精力充沛的民族”②，“一旦美國人開始做了，他們就會以巨大的力量和飛快的速度做下去，使我們歐洲人相形之下顯得十分幼小”③。列寧認為，社會主義應積極吸取包括美國在內的資本主義的經驗。他說：蘇維埃政權+普魯士的鐵路秩序+美國人的技術和托拉斯組織+美國的國民教育等等等等++=總和=社會主義，這就是建設俄國社會主義的最佳選擇④。美國人受實用主義哲學的影響，骨子裏有一種敢於冒險，敢於探索，敢於競爭，富於創造的價值理念，這成為美國政治人才成長的深層哲學基礎。據統計，在20世紀的一百年裏，全世界共有475人獲得諾貝爾科學獎。其中，美國的諾貝爾獎獲得者佔據了全世界獲獎者的一半，美國人的創新精神由此可見一斑。這種創新精神當然也滲透在政治生活的方方面面，成為政治人才成長的主導性價值理念。美國人無論競選何種政治職位，都必須拿出新理念、新辦法。否則，不可能得到民眾的支持。

（二）適合政治人才競爭成長的政治制度

世界各國的實踐表明：適應社會發展需要的政治制度及其體制不僅為

① 《世界歷史譯叢》1980年第1期，第30頁。

② 《馬克思恩格斯全集》第36卷，人民出版社1972年版，第316-317頁。

③ 《馬克思恩格斯全集》第38卷，人民出版社1985年版，第520頁。

④ 《列寧全集》第34卷，人民出版社1985年版，第520頁。

政治人才的成長搭建平台，把最優秀的人才推向政治前沿，使政治人才批量湧現，而且能夠激發他們的創造活力，為本國、本地、本部門的發展做出貢獻；相反，不能適應社會發展需要的政治制度及其體制則大規模地壓制人才，束縛人才，甚至毀滅人才，更談不上讓人才為社會做貢獻。從封建極權制向民主共和制轉變，這是近代以來世界政治制度的根本性變革。其根本原因就在於封建極權制壓制人才，因而壓制生產力的發展。首先，封建制度在人才的選拔上採取世襲制、“一言堂”、任人惟親等做法，把政治人才的選拔限制在極其狹小的範圍。誠然，封建時代的確產生過英明的帝王、君主，如漢高祖劉邦、唐太宗李世民、清聖祖愛新覺羅·玄燁等，他們不僅能夠任用賢明之士，而且能察納雅言，具有兼聽之明。甚至自隋唐以來，中國封建社會以科舉考試的辦法選拔人才，使大量出身寒微的賢才脫穎而出，金榜題名，參與國家政治。然而，絕大多數封建帝王昏庸不堪，腐敗無能。其次，在人才的使用上，封建制度的基本前提是“君君、臣臣、父父、子子”，上下級之間完全是主子和奴才的關係，重大決策往往一人說了算，即使上級的決策錯了，下級也只能服從，下級人才的積極性難以發揮，決策的科學性無法保證；再次，在封建制度下，政治只是少數人的事情，雖有某些監察機構，大權往往掌握在少數人的手裏，他們官官相護，加上實行愚民政策，官僚腐敗得不到及時糾正，走上政治崗位的人才往往不腐敗墮落，同流合污就沒有前途。

近代以來，歐洲資產階級不堪忍受封建極權的壓制，奮起推翻專制制度，實行民主共和。現在，民主共和制已為世界各國普遍接受，而且不斷加以改革完善。美國的“三權分立”制度代表了當代世界民主政治的趨勢之一。這種“三權分立”的政治制度在政治人才培養中的優勢在於：

1. 有效擴大了政治人才的選拔範圍。政治領導人選拔採取公開競選制

度，使那些有志於政治的青年，無論其身份地位職業如何，人人都可平等參與政治活動。據統計，從華盛頓到奧巴馬，美國共產生了43位總統。可以看到，當選的美國總統，大多數出身顯赫，不是農場主，就是資本家、銀行家。但是當選總統與出身平民也並非一定無緣。事實上，就其中有13位是真正的平民出身的總統。

2. 把最優秀的人才推向政治舞台的前沿。美國的總統選舉是一個“馬拉松”式的過程，公眾對選舉對象的要求涉及到多方面的能力，其中包括：公眾說服力、危機領導能力、經濟管理能力、道德威信、處理國際關係的能力、行政管理的技巧、處理與國會關係的能力、制定目標的前瞻性、為當時所有人爭取平等和正義的努力及以往的成績，等等。這些要求迫使有那些有志於政治的青年從小注意從多方面去磨練自己，不斷向公眾所希望的目標邁進。美國有史以來的43位總統幾乎個個都是優秀的。他們是通過各個不同的職業，一步步走向政治巔峰的。其中有25位總統當過律師，有22位總統有過軍旅生涯，17位總統任過州長，15位總統曾任參議員，17位曾是眾議員，14位擔任過副總統，有6位總統曾任國務卿，31位美國總統接受過大學教育，其中多數畢業於哈佛、耶魯、普林斯頓、西點軍校等名牌院校，第28任總統伍德羅．威爾遜還獲得博士學位。

3. 對政治人才實行最有效的監督。三權分立、多黨輪流執政、輿論自由等制度，使處於各不同職位的政治人才的一舉一動都處在國民的監督之下，最大限度地防止了其濫用職權，走向腐敗。這使那些已經取得一定職位的政治人才不得不處處謹慎小心，盡職盡責。稍有疏懈，就要遭受彈劾或揭發，其監督已經到了無孔不入的地步。美國前總統尼克森因“水門事件”而下台，克林頓則因與萊溫斯基的

性醜聞而被揭發，顏面無存。總統尚且如此，其他官員的情況可想而知。這給所有的執政者進一步敲響警鐘。

（三）政黨對政治人才的塑造

在美國，政黨在平時幾乎不起作用，只在選舉中存在。美國政黨的特點是穩固的兩黨制，無明顯階級區別，無嚴格意義上的群眾黨員，無中央機構的領導。在總統和國會選舉中，美國政黨不僅以招募者的角色存在，而且為候選人多方面籌措經費，溝通候選人與選民之間的關係，幫助候選人建立選民聯盟，而一旦勝出，又幫助獲勝者組織政府。

1. 對候選人來說，政黨在提名程式中的主要作用是“標籤作用”。政黨標籤對於候選人來說猶如政治市場上的商標，而兩大政黨標籤就像是商標中的名牌一樣自有其內在的價值：候選人選擇代表這一個政黨而不是那一個政黨競選總統，除了自己的政黨認同外，更重要的是他認為掛上這個標籤的候選人“好賣”，也就是說這一標籤能使他拉到選票、有可能成為總統。

2. 對候選人來說，政黨的支持雖然不是充分的但卻是一個積極的或者甚至是必要的因素（一個加分因素）。1976年至2000年的總統預選中，獲得提名的候選人一般都在“隱形預選”（也就是正式預選前的一年或兩年）與政黨組織進行過積極、廣泛、密切的接觸。決定政黨領袖支持這一個候選人而不支持那一個候選人的關鍵是，候選人必須設法在“隱形預選”說服政黨領袖想念自己在選舉中“存活率高”，並且以籌資能力或對媒體的吸引力加以證明；或者候選人必須在最初的預選中有突出的或驚人的表現，如在衣阿華州、新罕布什爾州取得勝利，被媒體宣判為“領先者”。政黨領袖歷來喜歡

贏家，不喜歡輸家，因而如果他/她認為某位候選人“出線”的可能性大，有機會在正式選舉中贏得總統職位，那麼他/她就有可能支持這位候選人。

3. 政黨組織在預選中對候選人有助力的一個主要因素是它在動員選民方面仍然起著一定作用。一般而言，預選中選民的投票數約佔正式選舉選民投票總數的32%。在競爭激烈的預選中選民的投票數要多於沒有競爭的預選中的投票數，而預選中投票的選民大多數是意識形態比較強烈的黨內的積極分子，他們比較關心政治，政黨組織與他們的接觸能起到動員他們投票的作用。

4. 政黨組織對候選人有助力的另一個原因是它能夠為候選人購買政治廣告的電視時間、廣播時間和報紙空間。一些州政黨領袖在宣佈支持某位候選人後，會在捐款或聯合開支方面對候選人給予某些幫助。

5. 黨的全國委員會選擇會議的城市、安排會議的程序以及草擬黨綱及其他事項。候選人的競選組織雖然會與黨的全國委員會協商，但卻沒有控制權，候選人只能勸說全國委員會接受自己的意見而不能強加於它。黨代表大會開得成功與否與候選人在正式選舉中的命運有很大的關係：而黨代會成功與否取決於得到提名的候選人的勢頭，也就是取決於候選人在預選中贏得選舉的幅度：候選人在預選中贏得的州數越多，他在黨組織中獲得支持的程度也越高，他也就越容易“控制”提名大會，也就是說，黨代會越容易接受他提出來的建議或意見（如日程及政綱等）。一般說來，黨的全國代表大會有以下四個作用：（1）批准預選結果，宣佈由預選中的贏家代表政黨競爭白宮寶座：（2）彌合預選造成的裂隙，採取大帳篷戰略，將黨內

各種派別團結在一起；（3）向黨的幹部和積極分子發出選戰的衝鋒號；（4）為候選人塑造一個能夠激發認同政黨的選民的熱情的良好的形象。

（四）充滿生機的人才戰略

美國是當今能夠稱霸於世界的唯一的超級大國，是後起之秀的典型。到20世紀末，美國的GDP已佔全球經濟總量的32.6%，大約是同一時期中國經濟總量的10倍。在立國二百多年的時間裏，美國之所以能夠一再實現跨越式的發展，其最為根本性的因素在於人才戰略。

1. 人才培養。首先，出台法案、報告和戰略規劃以保障教育地位。美國自20世紀50年代末就把教育視為國家發展的基礎和人才培養的關鍵，通過和出台的法案和報告有《國防教育法》、《美國2000年教育戰略》、《為21世紀而教育美國人》、《美國為21世紀而準備教師》等。從20世紀末開始，連續出台了三個教育戰略，即：《美國教育部1998—2002戰略規劃》（1998）、《美國教育部2001—2005戰略規劃》（2001）和《美國教育部2002—2007戰略規劃》（2002）。這些法案、報告和戰略規劃的通過和出台，體現了美國政府對人才培養的重視程度，並從國家政府層面保障了美國公民全民受教育的權利。

其次，高度重視繼續教育。現代社會，科學技術日新月異。傳統的正規的學歷教育已經遠遠不能適應時代的發展。繼續教育已成為全民終身教育的重要組成部分。美國作為發達國家，通過頒佈《成人教育法》，從法律上賦予員工享有繼續教育和參與企業培訓的權利。同時，政府一般以撥款形式重點資助那些有關全局的、福利性

的和緊急的培訓，對培訓機構的具體運作和經營也不直接干預。

第三，加大教育投入。以高等教育為例，美國是世界上高等教育最發達的國家，其巨大的教育經費投入確保了美國高等教育的榜首地位，而且教育經費的投入結構呈現出多元化的特點。一是政府投入。美國高等教育的政府投入主要來自聯邦、州和地方三級政府，雖然近年來政府對高等教育的撥款經費有所減少，但是政府投入無疑是美國高等教育經費來源的一個重要渠道。二是學費收入。如今在美國，無論是公立大學還是私立大學，教育學費均呈現出上升趨勢。三是社會捐贈。美國的慈善事業非常發達，政府積極鼓勵和宣導私人、各類組織和機構向高等教育特別是私立高等教育進行資助。目前社會捐贈已成為美國國內高等教育經費的重要來源。四是高校各類業務收入。美國高校的業務收入包括科研和專利經費收入、教育收入，輔助企業收入、附屬企業收入等，這類業務收入的不斷增加又在一定程度上保證了高校教育經費的投入。

第四，重視創造力的培養。美國政府採取了一系列的措施，鼓勵和推動著人們對創造力的培養。如針對國際國內形勢發展的需要，注重改革和調整教育政策，並在調整教育政策的過程中充分體現“尊重學生個性發展和突出創造力”的培養思路：政府設置大量的科學獎以表彰優秀傑出者（包括“諾貝爾熱身運動獎”、“科學家搖籃獎”等）；大學開設跨學科課程，使主修工科的學生學習人文、藝術和社會科學方面的課程，主修文科的學生學習自然科學課程等。

第五，注重與市場的緊密配合。美國專業教育發展與市場需求的緊密度較高。隨著高科技企業的迅猛發展，市場對工商管理、計算機專業的人才需求不斷擴大。這為大學商學院的發展提供了契機。同

時商學院通過緊密追蹤市場需求信息，設置和開設了金融學、管理學、計算機學等相關專業，加快了這類人才的培養，通過市場與學校的有效對接，專業教育與市場需求之間開始緊密聯繫起來。同時，如前所述，美國教育的投入經費也廣泛來源於民間資金。

2. 人才吸引。首先，奉行靈活多樣的移民政策。美國是一個移民國家，政府通過多次修訂移民法，對人才特別是高層次人才和各類專業人才給予入籍優惠。

其次，利用發達的教育體系聚集人才。一方面，美國高等院校特別是名牌大學以提供優厚助學金、獎學金和優惠貸款等形式吸引優秀人才，另一方面，在美科研機構通過加大研究與開發資金的投入以培養造就精英人才。

再次，利用特殊機遇爭奪和搶購人才。美國特別重視抓住特殊機遇爭奪人才，如1997年亞洲金融危機，影響了亞洲一些留學生在美國的學習和生活，這時美國的官方、學校和非營利機構紛紛採取措施，想方設法留住這些人才。另外。美國政府還針對一些高科技和尖端行業人才奇缺的狀況，實施超早爭奪人才青苗戰略，通過政府設立的專項基金，專門用於對此類人才青苗的引進和培養。

第四，實行政策傾斜。近年來。美國移民和歸化局對人才人境申請提供“簽證快車道”，使申請人能在15天內拿到入美簽證，此舉為引進人才來美大開綠燈。並且，從1990年開始，美國實施了專門為吸納國外人才的H-IB簽證計劃，這是一種有效期為6年的臨時工作簽證，它允許有特殊專長的外國人赴美工作。

3. 人才使用。美國在人才使用和管理上的最大特點是強調民主競爭，

充分發揮人才的創新精神和工作熱情。具體來說，表現在以下幾方面：

首先，自由流動、自行擇業體制。美國人力資源開發及管理的社會化程度很高，住房、醫療、保險等都實現了社會化，勞動力不受戶籍、地域的制約，在全國範圍內自由流動。就業方面，美國實行自由擇業政策，僱員選擇職業的自由度很大。這種寬鬆的政策為美國的優秀科技人員在國內市場上高度流動打下了基礎。在這種體制下，優秀科技人員可以為找到更能發揮自己潛力的職業任意遷移、頻繁更換工作。尤其是精力充沛的中青年高級專門人才，往往在院校、科研單位、企業及政府間頻繁流動，以選擇最適合自己、最有發展的職業。

其次，注重人才資源的市場配置。美國的用人和擇業不存在行政行為，政府只是在市場與人才中間擔當了經紀人的角色：政府收集市場訊息傳遞給人才，同時又把人才的回饋信息傳達給市場，而人才資源配置完全通過勞動力市場來調節。美國的勞動力市場非常發達，競爭極為激烈。人才供求的雙方能夠在市場機制的自發調節、吸引、整合、推進之下，通過公開、公平、公正的競爭，進行雙向選擇，對各類人才的需求，可以在市場得到滿足，各類人才也在不斷競爭流動中找到自己的位置，實現全社會範圍內的個人、崗位最優化配置。在這種競爭機制下，就業者需要不斷更新自己的知識結構並積極進取，美國人富於創新精神和工作熱情，很大程度上得益於這種人才競爭機制。

再次，發揮人才的創新精神和工作熱情。美國的市場經濟制度比較健全，競爭環境相對公平，經濟發展水平高，具有世界絕對領先的

科學技術及完善的教育發展條件。能夠因人制宜，量才使用，對擁有碩士學位或學士學位的人員進行定向培訓後再定崗，依據工作業績進行提拔重用，只要工作出成績，證實有能力，就能很快得到提拔，而不必論資排輩。對於優秀人才，捨得下本錢重點培養，也能夠得到重用。並且美國社會能夠包容多民族的文化，兼收並蓄世界上各種膚色、各種類型的優秀人才，強調個人的價值。因此美國成為世界各國科技人才的首選之地。

二、新加坡的政治人才培養

新加坡是一個後發現代化國家，從一個小島國變為令世人尊敬的國家，這與新加坡獨立之初首任總理李光耀對儒家文化的推崇、對精英人才的培養、新權威主義的治國觀念、與之相應的政治制度、人才政策等分不開。

（一）積極倡導儒家文化灌輸

新加坡無疑是一個多元文化的社會。在這裏，華人、印度人、馬來人、巴基斯坦人、斯里蘭卡人、白人和諧相處，馬來語、華語、泰迷爾語和英語同時作為官方語言，佛教、伊斯蘭教、印度教、基督教在這裏匯合，法律還沿用鞭撻和絞刑的懲處，在文學藝術、衣食住行、風俗習慣等方面的多元性也都十分明顯。然而，在多元中儒家文化卻獨佔鰲頭，起著整合各種文化的作用。這與新加坡前總理李光的努力是分不開的。

1. 發揮儒家的“中庸”思想。李光耀所採取的“政治均衡”策略和“經濟均衡”政策，實際上是對儒家“中庸”思想的靈活運用和高水平發揮。“中庸”主張“執其兩端而用中”，是站在中正的立場，既不反對“兩端”的存在，又能不偏不倚，同時吸取“兩端”

的合理因素來穩定整體的方法論。李光耀正是繼承儒家“中庸”思想的精華，在紛繁複雜的國際環境中，尋求“多邊支持”。李光耀清楚地認識到：新加坡在國際與戰略關係的汪洋大海中，僅只是一條小魚，而小魚只有遊在魚群裏，才不會被大魚襲擊。新加坡正是利用兩個超級大國及第二世界的政治勢力來支持，以及在這些政治勢力的相互爭奪中尋求自己的利益，同時也借助第三世界的力量，尤其是東南亞國家聯盟中的其他國家力量作為對大國討價還價的杠杆，新加坡在“均衡”關係中贏得生存、謀得發展。

2. 重視儒家“以和為貴”的思想。新加坡建國後，李光耀就致力於營建和平穩定的社會環境，其表現為政局穩定、種族和諧。他一貫強調：“沒有穩定的政局以及合理和現實的政治領導，那就不可能談到經濟發展”。這種治國方針與儒家“以和為貴”的思想不謀而合。新加坡政府自60年代到80年代仍採取了一系列穩定國內社會秩序的政策，最值得稱道的是政府強有力的行政措施和廉政建設。這些政策和措施，使新加坡政局穩定、社會井然有序。30多年來，新加坡成為世界上少有的沒有種族衝突，沒有大罷工，沒有大規模失業，國內沒有發生一次政變或政局動盪，以及沒有惡性貪污賄賂案件的國家。經濟發展水平直線上升，人民生活富足安康。又由於新加坡是一個多元語言與多元文化的社會，國家小但民族多，種族和諧、民族團結對其來說相當重要。因此獨立後的新加坡就致力消除種族矛盾，而解決種族矛盾的根本關鍵在於消除種族間的經濟差距，特別是消除華人與馬來人之間的經濟差距，為此，新加坡政府對馬來人實施優惠的經濟政策，提供他們上學、就業的機會，讓他們儘快富裕起來。為了各民族之間能夠和諧相處，新加坡政府還消除語言障礙。政府規定：華人、馬來人和印度人除擁有自己的民

族語言外還要以英語作為各民族共同語言，推行兩種語言政策，而且英語、華語、馬來語、泰米爾語均為官方語言，英語則為行政用語。這種語言政策對於維護各民族的團結和國際經濟文化的交流是起著積極作用的。

3. 信奉儒家“天下為公”的“大同”思想。李光耀在治國思想上堅定地認為：“我們必須使人人能分享我國的財富”。早在1954年人民行動黨成立時就提出：“最大的希望是建設一個人人平等的社會”，“將社會不公抑制到最小程度。”因此，建國後他實行了“公積金制度”①和“居者有其屋”住宅計劃，這兩項措施最能體現新加坡的政治特色，又最能反映儒家“大道之行也，天下為公”和“不患寡而患不均”的政治理想。公積金制度創辦於1955年，當時的目的主要是為了積累僱員的公積金，規定月收入在200新元以上的均按月工資由僱員和僱主各付5%作為公積金，收入低於200新元的僱員不扣除，由僱主替其繳納應付款額，這一比例一直堅持到1968年。此後隨著經濟的持續發展，僱員收入不斷提高，中央公積金局也不斷擴大和增加公積金繳納比例和使用範圍。例如，1982年僱員繳納23%，僱主交納22%。公積金制度不僅僅給予了新加坡人在住房、教育、醫療衛生和退休養老等方面的保障，而且使政府手中集中了相當雄厚的財力，用以進行公路、地鐵、機場、海港等基礎設施建設，增強了經濟發展的後勁，增加了公民的就業機會。同時，又減少了國家的福利投資，限制了通貨膨脹，而且在經濟不景氣的情況下可以降低公積金的繳付率促進經濟復蘇。與公積金制

① 馬志剛：《新興工業與儒家文化——新加坡道路及發展模式》，時事出版社1996年版。

度相匹配的則是實行“居者有其屋”住宅計劃。李光耀重申中國哲人孟子所說的：“‘有恆產者有恒心，無恆產者無恒心’，我們應該使每一個人最少擁有一座房屋”，並將儒家的價值觀念融匯於住房政策之中。李光耀政府規定：響應政府號召，已婚子女與父母、祖父母住在一起的多代同堂家庭，具有優先購房權；已婚子女與父母隔鄰居住的聯名購屋，具有優先購房權；家庭總收入低於1,000新元的低收入家庭，在購房時雖沒有優先權，但可以獲得貸款優待……。新加坡這個昔日世界的貧民窟，在短短幾十年時間內實現了“居者有其屋”的目標，有85%的居民擁有自己的住房，估計到2000年新加坡人將100%擁有自己的住房。新加坡政府就是通過公積金制度和“居者有其屋”宅居計劃，教育津貼及稅收政策的“抑富濟貧”等等，使新加坡人民享受到了許多發展中國家人民所享受不到的福利，這正是儒家文化所散發出的光澤。

4. 強調儒家的“民本思想”。儒家的開山鼻祖孔聖人就是一位偉大的教育家，他非常重視教育，相傳他有三千弟子七十二賢。儒家文化的精粹就在於把人放在首位，強調“民貴君輕”的“民本”思想。李光耀也同樣認為，在萬事萬物中，“人是最主要的”，“人才是成功的關鍵”，因此新加坡所採取大力開發人力資源，加大科技、智力投資則是儒家“以人為本”思想的集中體現。在具體操作上，則由新加坡前第一副總理、教育部長吳慶瑞主持撰寫的《經濟發展道路中》制定了開發人力的政策和規劃，並取得顯著的成就。1959年新加坡的教育經常開支是12.7%，到了1982年則上升到34%①。在1966年到1982年間，新加坡擁有專科學院或更高水準的就業人口從

① 游保生、林崇椰：《新加坡25年的發展》，南洋．星洲聯合早報出版社1984年版。

0.2%上升到9.7%，大專水準的比重則從3.6%上升到4.1%①。並提高每萬名職工中科研人員的數量，選擇特定的特殊領域作為重點的投資攻關項目，建立科技園，力圖把新加坡發展成集最新科技於一身的科技創新開發中心。在教育原則上，李光耀強調貫徹孔子的“有教無類”的思想，徹底打破英國殖民統治時期遺留下來的“教育特權”的偏見。他認為，普及中小學教育是全面提高人口素質，造就一代有用人才的根本途徑。在教育方法上，李光耀同樣強調貫徹孔子“因才施教”的思想，從小學到大學的教育過程中，李光耀主張根據學生的成績與潛能實行“分流”。即經過幾次考試，判斷學生適合向哪個方向發展，適合讀文科還是理科，從而使稟賦不同，興趣各異的學生接受不同的教育，充分發揮他們的才能。經過幾十年的努力，新加坡的教育科技已結出豐碩的果實，最近據聯合國一次勞工品質調查表明，新加坡人才品質居世界之首，這是新加坡經濟騰飛的根本原因。

5. 倡導儒家道德價值觀。新加坡獨立之後，新加坡政府就把儒家“忠孝仁愛禮義廉恥”八個字變成新加坡人的具體行動準則，而且李光耀還把這八個字賦予了新的含義：忠——就是忠於國家，具有國民意識；孝——就是要尊老敬賢、孝順長輩；仁愛——就是要關心他人，要有同情心和友愛精神；禮義——要求講究禮貌，坦誠守信；廉恥——要求廉潔奉公，知美知醜。為了能全面貫徹李光耀賦予新含義“忠孝仁愛禮義廉恥”這八個字，新加坡政府開展了一系列的活動，諸如：講禮貌運動、防止犯罪運動、華族文化月、馬來族文化月、講華語運動、提高生產力運動、節約用水運動、禁止宣傳色情

① 馬志剛：《新興工業與儒家文化——新加坡道路及發展模式》，時事出版社1996年版。

暴力、倡導商業信譽等活動，並在公園裏塑有孔子、孟子、關羽、岳飛、文天祥、花木蘭、林則徐等的雕塑。可見李光耀是非常推崇儒學的“賢人仁政”的思想，“他本人還在自己的會議室安放一尊孔子塑像”①，儒家思想文化成為新加坡成功的重要精神支柱。

（二）人民行動黨對政治人才的培養

新加坡人民行動黨長期執政，在政治人才的培養方面形成了一套獨具特色的理論和方法，其核心在於貫徹前總理李光耀的精英治國思想。其要有三：

1. 堅持讓最優秀的英才主宰和治理國家。李光耀治國的核心思想強調為政在人，新加坡的前途和命運取決於少數行政英才。這些人物都是“受過訓練的專業人員，或者具有比本科更高的學位的人”，他們在政治生活中的角色就是發揮自己的技術知識專長，制定、修改政治、經濟和社會等各方面政策及促進這些政策的實施。治國者如果是最優秀的人，並且又能網羅天下英才為國家所用，那麼像新加坡這樣的小國也能興盛繁榮。因此，必須用最優秀的英才來主宰和治理國家。他說“高素質的部長領導是沒有任何東西可以替代的”。他非常自豪地向人們誇耀，在他的周圍集中了新加坡第一流的人才，他們掌握了新加坡發展的前途和命運。“假使你一擊而消滅這些人，就可以摧毀整個新加坡”。甚至他認為“平凡人會拖垮我們幾十年來經濟建設的成果”。如果平庸之輩上台執政，那麼新加坡的一切成就很快會付諸東流。李光耀的行政英才興國論有其深厚的文化底蘊和現實的客觀依據。

① 賀聖達、王文良、何平：《戰後東南亞歷史發展（1945—1994）》，雲南大學出版社1995年7月版。

2. 優生、篩選、實踐的育才、選才辦法。李光耀認為，他主政之際刻不容緩的任務就是發現、培養、選撥那些才華卓著、絕對廉潔、忠於新加坡人民、獻身新加坡振興事業的優秀分子進人政界。而其發現、培養行政英才的觀點可謂獨出心裁，別具一格。第一，行政英才優生論。李光耀相信人的體能與智慧天生就不相等。他在一次大會演講中指出，根據有關研究證明，決定一個兒童的最後成就，遺傳要比教育重要，人的成就只有是靠培養，靠與生俱有的天才。由此，他提出了著名的“以智慧繁殖智慧”的思想，極力鼓勵並通過政府的政策促進受過高文化素質教育的婦女為新加坡多出生優秀的後代。第二，行政英才篩選論。要通過競爭，不斷淘汰，最後篩選下的優秀分子才能進人政界。在李光耀的宣導下，新加坡教育體制實行教育分流，每年從數萬名中學生中挑選出約三成天賦及才智都較高的優秀生進入初級學院，兩年後榮登大學另外七成則轉人工藝學院學習，成為未來的監工、技工、秘書、公關以及工商界的監管人員。對前三成還要實施精英深造，大學畢業後，一小部分成績優異者獲得政府公共服務委員會的獎學金，前往英國、澳大利亞、美國、日本和臺灣等地的大學深造，有一部分則繼續在本地大學就讀，獲得更高一級的文憑，這一部分就是新加坡未來命運的掌握者。他們中的大部分將成為科學家、工程師、律師、經濟學家、會計師以及部長、國會議員。每年只有少數幾位大學畢業名列榜首的最優秀分子獲得總統獎學金，他們被送到英國的牛津、劍橋、美國的哈佛去攻讀高級學位。總統獎學金是莘莘學子通往高級政治職位的橋樑，其獲得者大多數成為今日新加坡的政治顯要。如李顯龍、楊榮文等人。第三，行政英才實踐論。行政英才在被挑選出來治理國家時，還必須有一個實踐的過程。即首先讓他們在政府部門做業

務工作，以鍛煉和獲取經驗，顯示良好的表現和出眾的政績，征服民眾，獲取信賴。然後再讓他們但任行政職務和出任內閣成員。李光耀說“我們所面臨的最重要問題就是如何選擇和如何鍛煉能解決問題的年輕人。”①

3. 通過領導層自我更新為青年人才讓開位子。1990年11月28日，李光耀辭去總理職務，由新一代領袖吳作棟繼任。它標誌著新加坡進人了一個新的時代，也是李光耀行政英才更新論的自我實踐。這一“更新論”包括：第一，更新規律論。李光耀認為，政治領導層的自我更新是由自然規律所決定了的，你願意也罷，不願意也罷，人總是要衰老的。如果要新加坡持續不斷地繁榮，老一代領導人就必須遵循這個自然規律，自覺地實現政治領導層的自我更新。他說“人總不能長生不老，體能總會一天天衰弱下去，因此，才要推出一批比較年輕力壯的接班人”②。第二，更新剛性論。留戀權柄是一般領導人的通病，成為行政英才更新難以逾越的障礙。李光耀說：“我們不能學一些第三世界國家的榜樣，人民行動黨元老如果總是緊握著權力不放，他們將不能履行他們的責任。除非我們能夠起用有才幹，有獻身精神和有魄力的人，也就是那些能夠使黨和年輕一代的領導層符合世紀年代需求的人，不然新加坡將會有麻煩”。為此，他提出領導層自我更新的剛性標準，大多數應該在65歲時退休，最高層的政治領袖可以延長幾年才引退，但最遲不超過70歲。進人20世紀年80代中期以後，除個別元老留任外，新加坡和政府的重要職務均已由年齡在40歲左右的第二代領導人擔任。第三，更新寬容論。他諄諄告誡新加坡老一代幹部對年輕一代要寬容、愛護，

① 《星州日報》1982年2月23日。

② 《聯合早報》1990年8月27日。

用新的眼光和標準來看待他們。千萬不可帶著一種輕視的態度問年輕一代當我們跟英國殖民統治者作鬥爭時，你們在哪里你們當時並沒有參加鬥爭，那麼，你們是沒有資格掌權的這樣會阻礙青年俊才的發展，對新加坡是有害的。第四，更新方法論。行政英才的更新是一個漸進、複雜的過程，並非是一蹴而就的事。因此要穩妥、謹慎進行。李光耀認為，考察新人要研究他過去的記錄，看他曾經有過什麼作為，在幾歲時作過什麼，他怎樣管人，怎樣和人相處，對同事和部屬是否起鼓勵作用，是否有良好的判斷力，有沒有堅強的性格，有沒有無私的精神，除了他的本業之外，有沒有獻身其他的事業，等等。李光耀認為，只有通過這些全面的考察，才能對真正的行政英才做出正確判斷，使他們脫穎而出。

（三）與精英治國論相一致的新加坡政治制度

新加坡的政治發展模式是一種東西交融的改良型模式。它借鑒了西方民主政治模式的框架及政治系統運行的某些規範和原理，但又不為西方的民主價值觀所左右，而是根據本國多元種族、多元文化的特點和經濟社會發展的需要加以改良、創新，從而形成了具有新加坡特色的政治發展模式。其基本結構是：

1. 精簡高效的單級政府體制。世界政治發展至今，各國的政府體制可說是異彩紛呈。政治學家們也開始認識到，任何一種政府體制都不可能是盡善盡美的，而是各有千秋，關鍵在於能夠揚長避短，最大限度地發揮其優勢。新加坡由於國小人少，只設立了一級政府，沒有地方政府機構。這種單級政府體制具有兩個特點：第一，機構精簡，人員精幹。新加坡的政府部門包括總理公署在內僅有15個，機構之精簡在世界各國尚不多見。第二，管理高效，運作靈活。在單

級政府體制下，政府既是政策的制定者，又是執行者。這樣，能確保政令暢通，並使政策在執行過程中不致於“失真”，從而順利達到既定目標。同時，社會各方面的情況、各種利益集團的利益表達和政策回饋，也能及時、準確地集中到政府手中，便於政府修正決策。這種直線型的雙向資訊傳輸，能夠有效地進行社會動員，提高政府效率。此外，單級政府體制使政府在運作上也具有靈活性和應變性。新加坡獨立後經濟發展戰略的三次大調整，就充分顯示了這一點。

2. 別具特色的三權分立制度。新加坡憲法規定：新加坡實行三權分立制度。總統為國家元首，議會實行一院制，議會與總統共同行使立法權；總統委任議會中多數黨領袖為總理，並依據總理的提名任命內閣成員，內閣集體向議會負責；司法權屬於最高法院及其下屬法院。其與西方國家的不同在於：第一，立足於建立強政府，把行政權置於立法權之上。在新加坡，內閣由議會多數黨領袖領導，而議會議長則由議會各黨派選舉產生。由於人民行動黨長期佔據議會中絕大多數席位，因而形成了內閣由黨的第一把手主持，議長由黨內其他領袖擔任的格局。這樣，議會自然就比內閣矮了半格，難以擁有至高無上的監督內閣的權力。第二，雖然行政權高於立法權，但議會對內閣仍有一定的制衡權。這首先表現在議會擁有法律上的制衡權。

3. 多黨並存、一黨獨大的政黨制度。建立一種科學的高品質的政黨制度，是現代法理型政治結構的重要內容，是一個國家保持政治穩定和實現現代化的前提。人民行動黨在實踐中認識到，西方多黨紛爭的政黨制度不適合新加坡國情，它能帶給新加坡的只是“連綿不斷

的動盪”。因此，新加坡沒有照搬西方式的多黨制，而實行多黨並存、一黨獨大的政黨制度。在新加坡，除人民行動黨外，還有20多個政黨合法存在，但自1995年自治以來，人民行動黨一直是議會中的最大黨和單獨組閣的黨。

（四）新加坡公務員制度的新發展

新加坡雖是一個城市國家。常住人口僅有448.39萬人，卻建立了世界上公認的效率最高、腐敗程度最低的公務員制度，這得益於新加坡政府自20世紀80年代以來推行的一系列公務員制度改革。

1. 公務員招聘渠道的擴大和招聘機制的完善。在新加坡，公務員“入口”起點高，必須具有本科學歷，或選修過與公共職位相關的課程，同時，還應具有一定的能力和獻身精神。在新加坡公務員隊伍中活躍著一大批才華橫溢的大學畢業生。政府還利用優惠待遇，廣納賢才。學歷是公務員選拔的重要標準，但並不是惟一的標準。新加坡公務員隊伍同樣也注重錄用有才幹的人才。新加坡政府利用高薪和優惠待遇，把各行各業的領軍人物都吸收進政府部門，讓這些有才華的人才一心一意為政府服務，為國家工作。新加坡“精英治國”理念同樣也體現在整個隊伍建設方面。新加坡公務員隊伍實行零增長。雖然，公務員在新加坡全國人口中只佔1.9%，但凡是公務員必須是優秀人才，特別是高級公務員必須是國家的精英。

2. 公務員培訓管理的制度化、科學化和規範化。新加坡公務員培訓可分為5個類別，即工作引導培訓，基本知識與技能培訓、高級知識與技能培訓、延續培訓和持續培訓①。基本知識與技能培訓的目的

① Prime Ministers office. VOG. Training and Career Development[OB /OL]. www. vog. gov. sg.

是提高公務員的工作效率，使公務員有足夠知識與技能從事份內工作。高級知識與技能培訓的目的是使公務員充分發揮其工作潛能，提高工作績效。延續培訓旨在培養公務員超越現有的職責範圍，具備處理更高層次、從事更多工作的能力，並為日後能擔任更高層的工作做準備。持續培訓所學的知識與現實工作沒有直接關係，但對保持公務員的核心競爭力具有重要作用。新加坡《培訓和發展政策》明確規定了各項培訓的具體內容。為了增強公務員培訓的靈活性和時效性，公務員學院推出了一系列“公共服務電子培訓系統”（e-Learning For The Public Service）。電子培訓系統的資料庫中存有近400個與公共行政和公共事務相關的資料，能夠滿足不同部門對公務員培訓的不同需求，公務員可以根據自身情況隨時隨地的選擇適合自己的培訓項目進行培訓。

3. 嚴格的公務員績效評估系統。新加坡政府規定，每位公務員的工作都必須受到系統的、週期性的考核評價，並且對這些評價作永久性紀錄。新加坡公務員績效評估系統分為績效表現評估和潛能評估兩種，按考核階段的不同又可分為試用期評估、年度評估和晉升性評估①。試用期評估即公務員在試用期內必須每六個月向直接主管匯報一次工作，主管從工作技能、工作進度、業績、潛能、適應能力等各方面對該公務員進行全面評價，並記錄在案，以此作為公務員錄用的主要依據；年度評估即每年年終對公務員進行的年度考核，主要評價公務員的年度績效及其任職潛能，並將評估結果作為公務員培訓、晉升和加薪的重要依據；晉升評估主要考核公務員的組織能力、領導能力、協商能力、理解和判斷能力、決定與決策能力等，

① Prime Ministers office. VOG. Career With Us, Ap2. praisal[OB /OL]. www.vog.gov.sg.

其目的是為了更好地瞭解公務員的優勢和劣勢，是否具有發展的潛力等，以便儘早發掘人才，更有效地調派人才，從而使公務員獲得更多的表現和發展的機會。

4. 競爭性的公務員薪酬制度。1987年之前，新加坡公務員薪酬與很多國家一樣由固定工資及年終獎金即第十三個月工資組成。1987年，在經濟衰退的背景下新加坡政府開始在高級公務員隊伍中引入靈活工資制，即公務員的月薪在基本工資的基礎上引入了每月可變動部分。二十世紀九十年代，新加坡公務員隊伍優秀人才的流失使新加坡政府意識到來自私營部門競爭的嚴重性，於1994年10月21日發表題為《以具競爭性薪金建立賢能政府——部長與高級公務員薪金標準》的白皮書，決定參照企業高級人員的工資調整部長和高級公務員的薪金，制定高級公務員工資標準並逐步將所有公務員的薪資均與私營企業工資水平相掛鈎，把私營企業的薪資標準作為制定公共部門薪資的標準，同時要求國家工資委員會每年都對公務員的工資和私營企業人員的工資進行調查比較，制定公務員的薪酬調整計劃。

5. 公務員廉政建設的規範化、制度化、專業化。新加坡是世界上少數在保持經濟高速增長的同時有效控制貪污行為的國家之一。自2002年以來，新加坡政府連續5年在透明國際組織（Transparency International）政府清廉度指標（Corruption Perception Index）排名中穩居第五位，2007年又上升到第四位①。20世紀40年代至50年代初期，貪污案件都是由新加坡員警部隊的“反貪污部門”（Anti-

① Corrupt Practices Investigation Bureau. CP I Ranking for Singapore [OB /OL]. http: //www. cp ib. gov. sg/. 13. Jun.2006.

Corruption Branch） 負責調查。由於缺少民眾的支持，該部門反貪污的成效不大，尤其是對於警察貪污的調查效力不夠。1952年，新加坡政府在警察部隊以外設立了獨立運作的貪污調查局，1960年6月17日新加坡政府頒佈了《防止貪污法》，並先後於1963年、1966年、1972年、1981年、1989年、1991年、1998年和2002年多次修定。《防止貪污法》詳細規定了貪污罪和受賄罪的適用範圍、對公職人員收受賄賂的懲罰規則以及授予貪污調查局調查權、搜查權、逮捕權、不明財產搜查權等權力，是新加坡歷史上第一部規則縝密、易於操作的反貪污法律。

三、大陸的政治人才培養

大陸作為社會主義國家，在文化上堅持馬克思主義、中國傳統文化與西方文化的綜合創新，在政治體制上既吸取了西方國家和東亞國家的有益經驗，又堅持從中國的實際出發，不搞三權分立，不搞多黨制，堅持人民代表大會制度和共產黨領導下的多黨合作制度。

（一）中共政治人才培養的有益經驗

1. 強調政治人才培養要從小抓起。大陸是聞名世界的政治國家，共產黨選才、育才、用才的一個重要原則就是所選的人才必須忠實於黨，堅持黨的基本理論、基本路線、方針政策，不把反黨反社會主義的分子選到領導崗位上。為了保證接班人薪火相傳，大陸從中小學就開始就進行政治思想灌輸，“五愛教育”[①]從小學抓起，小學生以加入中國少年先鋒隊為榮，中學生以加入中國共產主義青年團為榮，大學生則以加入中國共產黨為榮。正常情況下，各機關、企

① 即愛祖國、愛人民、愛勞動、愛科學、愛社會主義。

業、事業單位都設有中共的機構和組織，定期或不定期對職工進行理論、路線、方針、政策教育，被選上領導崗位的幹部則要定期或不定期到黨校進行培訓，培訓的重要內容之一就是進行馬克思主義、毛澤東思想、鄧小平理論、“三個代表”重要思想和科學發展觀教育。中共重要代表大會或中央委員會召開做出的決議，黨校、講師團等部門都要組織力量精心研究，集中培訓，以迅速加以貫徹。

2. 強調德才兼備的原則。延安時期，毛澤東就把中共選拔幹部的標準定為“德才兼備”，其中，“德”是“堅決地執行中共的路線，服從中共的紀律，和群眾有密切的聯繫，不謀私利”，“才”是“有獨立的工作能力，積極肯幹”①，即使在“文革”期間，也仍然強調又“紅”又“專”。“文革”結束後，大陸迅速恢復高考制度，大學生的成長為政治人才的選拔培養打下了非常厚實的基礎。中共十二大提出並確立了“實現幹部隊伍革命化、年輕化、知識化、專業化”的方針。中共逐步廢除了實際存在的領導幹部終身制， 確立了幹部離退休制度，引進公務員制度，吸取香港等地廉政建設的經驗。在人才具體培養選拔方式上，又提出了“台階論”和“不唯台階論”及群眾公認原則。大陸的政治幹部培養、選拔正在向制度化、程序化、公開化方向邁進。

3. 注重理論和實踐的結合。中共的幹部教育培養，既重視理論培訓，又強調實踐鍛煉。解放思想，實事求是，與時俱進是中共的思想路線。“五當代”教育是黨校教學的重要內容，重在培養幹部的“戰略思維”和“世界眼光”。“五當代”即“當代世界科技”、“當

① 《毛澤東選集》第2卷，人民出版社1991年版，第527頁。

代世界經濟”、“當代世界軍事與中國國防建設”、“當代世界思潮”、“當代世界法制與中國法制建設”。2004年9月，中共十六屆中央委員會第四次全體會議通過的《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》提出，黨員領導幹部要提高“五種能力”，即：不斷提高駕馭社會主義市場經濟的能力、發展社會主義民主政治的能力、建設社會主義先進文化的能力、構建社會主義和諧社會的能力、應對國際局勢和處理國際事務的能力。另一方面，中共選拔幹部，特別注重實際能力，不迷信教條，幹部培養要從基層做起，不能坐直升飛機，一步登天。

4. 用紀律約束黨員領導幹部。十一屆三中全會以後，中共的工作重心轉移到經濟建設上來，實行改革開放的新政策。在健全黨規黨法、完善反腐倡廉的具體措施方面，中共制定了一系列法律法規。十六大以來，中共堅持教育和督促領導幹部牢固樹立科學發展觀和正確政績觀，堅決反對脫離實際、脫離群眾、勞民傷財的“形象工程”和“政績工程”，圍繞落實科學發展觀和構建社會主義和諧社會，加強監督檢查，嚴明黨的政治紀律，保證中央政令暢通，深人開展黨風廉政建設和反腐敗鬥爭。2005年初，中共頒佈了《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗休系實施綱要》。黨內監督進一步制度化、規範化，先後頒佈實施了《中國共產黨黨內監督條例》、《中國共產黨紀律處分條例》、《中國共產黨黨員權利保障條例》等一批重要法規。拓寬了監督渠道，把黨內監督與人大監督、政府專門機關監督、政協民主監督、民主黨派監督、群眾監督、輿論監督等較好地結合起來，形成監督合力，提高了監督效果。

（二）中央政府的人才強國戰略

1. 國家人才強國戰略是在新世紀之初明確提出的。進入21世紀，尤其是中共十六大以來，在提出以科學發展觀為指導推動國家全面、協調和可持續發展以後，根據國際國內形勢的發展變化，中央政治局於2003年11月24日作出了實施人工才強國戰略的重大決策，提出要“努力造就規模宏大、結構合理、素質較高的人才隊伍，開創人才輩出、人盡其才的新局面。”還要求“實施人才強國戰略，要堅持黨管人才原則，把促進經濟社會發展作為人才工作的根本出發點，樹立科學的人才觀，加強人才資源能力建設，推進人才結構調整，創新人才工作機制，優化人才成長環境，為全面建設小康社會提供堅強的人才保證。”同年12月19日黨和國家召開歷史上全國人才工作會議，對實施人才強國戰略進行了部署。胡錦濤主席在會上強調，要“堅持以人為本，堅持尊重勞動、尊重人才、尊重創造的方針，把促進發展作為人才工作的根本出發點，緊緊抓住培養、吸引、用好人才三個環節，加強人才資源能力建設，深化人才工作體制改革，大力培養各類人才，加快人才結構調整，優化人才資源配置，促進人才合理分佈，充分開發國內國際兩種人才資源，努力把各類優秀人才集聚到黨和國家的各項事業中來，使我國由人口大國轉化為人才資源強國，為全面建設小康社會提供堅強的人才保證和智力支持。”會後下發的《中共中央、國務院關於進一步加強人才工作的決定》，成為新世紀新階段我國人才工作的行動綱領。

2004年，人才強國戰略作為專章，寫進了“十一五”規劃綱要。《規劃綱要》明確提出，要推進人才強國戰略，促進人口大國向人力資源強國轉變。要建設高素質黨政領導人才隊伍，培養造就一批

富有創新意識和能力、適應經濟全球化要求的企業家，重點培養造就一批科技領軍人才、學科帶頭人和戰略科學家。實施高技能人才培養工程，加強農村實用人才培養。深化幹部人事制度改革，健全以品德、能力和業績為重點的人才評價、選拔作用和激勵保障機制。2005年，國務院制定了國家中長期科學和技術發展規劃綱要。2006年1月，全國科學技術大會作出了走自主創新道路、建設創新型國家的決定。2006年6月，胡錦濤總書記在兩院院士大會上，強調要建設宏大的創新科技人才隊伍，為培養造就創新型科技人才指明了方向。此外，中央還成立了人才工作協調小組，直轄市和整合各部門的工作力量，研究和解決人才工作中的重大問題。各級黨委和政府也成立 了相應的工作機構改革開展人才工作。

2007年10月召開的黨的十七大，首次把人才強國戰略寫入了黨代會報告，提出“更好實施科教興國戰略、人才強國戰略、可持續發展戰略，著力把握發展規律、創新發展理念、轉變發展方式、破解發展難題，提高發展品質和閃閃，實現又好又快發展”，同時，十七大報告對更好實施人才強國戰略還提出了一系列新舉措。有力提升了人強國戰略的地位。

2. 國家推進人才強國戰略有四個重要特點。

一是以黨管人才原則統領構建人才工作機制。2003年以來各地認真貫徹落實中央一系列重大戰略部署，積極探索黨管人才的有效途徑。黨委統一領導，組織部門牽頭抓總，有關部門各司其職、密切配合，社會力量廣泛參與的人才工作新格局基本形成。

二是創新各種人才成長管道。圍繞建設創新型國家，中央和各地各

部門相繼實施了“百千萬人才工作”、“高層次創造詣性人才計劃”等高層次人才培養工程，包括善於利用國際國內兩種人才資源，做到自主培養開發人才和引進海外人才並重，重點吸引高層次人才和緊缺人才；努力培養德才兼備、國際一流的科技尖子人才和科技領軍人才；圍繞建設社會主義新農村，加快農村實用人才開發；緊密配合國家重大發展戰略開展人才工作。

三是有效開展各種培訓，促使人才隊伍總量不斷增加，素質不斷提高，結構進一步優化，對經濟社會發展的引領和支撐作用進一步發揮。中央和各地各部門投入大量人力財力，通過各種教育培訓的專門機構，廣泛開展大規模教育培訓，加緊培養造就中高級領導幹部、優秀企業家和各領域高級專家。2003年至今，全國參加各類脫產學習培訓的黨政幹部1,600萬人次、企業經營管理人才約900萬人次，專業技術人才約2,600萬人次。

四是推動全社會培養尊重人才的社會風氣，“四個尊重”深入人心。十六大以來，中央政府提出“尊重勞動，尊重知識，尊重人才，尊重創造”，每年以黨中央、國務院名義邀請各領域專家到北戴河休假，中央領導同志多次在北戴河會見休假專家，這項活動已成為一項制度，在社會上特別是在廣大知識份子中產生了積極反響。

3. 國家實施人才強國戰略時間尚短，還有許多面臨的困難和挑戰，但從5年多的實踐看，有幾點明顯的的成績值得稱道。

一是人才問題被提升到國家戰略層面。“人才資源是第一資源”的觀念越來越深入人心，昭示出“人”已經成為未來中國發展中越來越重要的因素。

二是人才觀念實現歷史性突破。品德、知識、能力和業績成為衡量人才的主要標準，不唯學歷，不唯職稱，不唯資歷，不唯身份，是人才觀念的巨大轉變。長期以來，內地對人才的認定，一直依照1982年提出的標準，即“具有中專以上學歷和初級以上職稱的人員”。大量有才之士因為學歷和職稱這兩道“硬門檻”，被摒棄在人才大軍之外。這一局面正被徹底改觀。

三是建立健全了科學的社會化的人才評價機制。首先從專業性較強的領域入手，在同一個平台上評價人才，這種科學的社會化的評價制度無疑將使人才評價更為公正、客觀，也更有利於調動人才的積極性。2002年中科院研究人員劉建華成為我國第一位經過社會化評定獲得研究員職稱的科技人員，到目前北京市宣佈打破身份和所有制限制，對工程、經濟、會計、審計、統計、翻譯和工藝美術7個系列的高級職稱試行社會評審，長期以來由單位推薦評審職稱的人事制度已“堅冰初融”。

四是注重培養造就高層次人才，帶動人才隊伍建設。比如抓取好省部級、地廳級後備幹部的集中調整補充工作，按照樹立科學的發展觀和人才觀、正確的政績觀的要求，進一步改進考察方法，力求把後備幹部選准選好。去年廣東省就專門發佈了對廣東省市廳級黨政領導班子和領導幹部落實科學發展觀評價指標系及考核評價試行辦法，對高層次幹部進行科學考評。加強國防科技高層次人才隊伍建設，維護國家的發展與安全。重視和加強高技能人才隊伍建設，切實解決高技能人才短缺、後繼乏人的問題。還有就是建立高層次人才庫，制定有關政策，在工作上、生活上為高層次人才提供保障，充分的發揮他們的作用等等。

五是注意引進外來人才。中國正在成為一個“引智”大國。隨著改革開放的不斷深入，中國對包括外國專家在內的各類人才的需求急劇上升。根據國家外國專家局的統計，在中國改革開放初期的70年代末，每年外國人才的引進規模只有五、六百人，90年代增加到每年6萬多人。加入世貿組織後，中國引進外國人才的規模猛增至每年22萬人，外國人才的來源也已經從當初的十幾個國家發展到目前的80多個國家；如果加上來自港澳臺的各類人才，引進境外專家、人才的總規模已達近50萬人次。

（三）綜合創新的大陸文化

自1840年鴉片戰爭敲開中國的大門，面對外來文化的湧入，如何處理傳統文化與西方文化的關係，大陸政治家、學者對此經歷了150多年的思考，先有張之洞至光緒皇帝等人的“中學為體，西學為用”思想；後有孫中山“辛亥革命”至“五四運動”期間的“全盤西化”主張；解放後基本走了一條“以馬為綱，全面掃光”的階級鬥爭路線；改革開放大門打開後，“全盤西化”與“儒學復古主義”思潮一度興起，經過一段時間的反復，基本形成了一種“馬中西”（馬克思主義思想、中國文化傳統、西方文化）三足鼎立的格局。大陸政治家和學者們進行了三個方面的努力。

1. 努力澄清馬克思主義的基本內涵。粉碎“四人幫”後，中共通過“實踐是檢驗真理唯一標準”的大討論，逐漸澄清歷史事非，恢復了實事求是的思想路線，重新認識馬克思主義和社會主義，對馬克思主義的基本立場、觀點、方法作了新的研究，並對自己的國情進行了新的反思。鄧小平一再指出：馬克思主義最注重發展生產力。貧窮不是社會主義，更不是共產主義。在中共十二大開幕詞中，鄧小平指出：“把馬克思主義的普遍真理同我國的具體實際結合起

來，走自己的道路，建設有中國特色的社會主義，這就是我們總結長期歷史經驗得出的基本結論。”[①]明確提出“中國特色社會主義”概念。十二大還根據大陸社會主義建設的經驗教訓，提出要在堅持公有制經濟主導地位的前提下，注意發揮多種經濟形式的作用；要正確貫徹計劃經濟為主、市場調節為輔的原則。十二屆三中全會通過的《中共中央關於經濟體制改革的決定》指出，社會主義經濟是公有制基礎上的有計劃的商品經濟。十三大進一步洞察基本國情，廓清了中國社會主義所處的物質環境。十三大報告指出：我國的社會主義還處在初級階段，我們面對的情況，既不是馬克思主義創始人設想的在資本主義高度發展的基礎上建設社會主義，也不完全相同於其他社會主義國家。十三大還結合中國國情，界定了我們在初級階段的主要任務和奮鬥目標。初級階段理論成為豐富和發展中國特色社會主義的重要理論基石。十四大根據鄧小平的提議，把建立社會主義市場經濟體制確立為我國經濟體制改革的目標。十五大提出，一切反映社會化生產規律的經營方式和組織形式都可以大膽利用，充分肯定了非公有制經濟在社會主義建設中的地位和作用。十六大進一步完善以按勞分配為主體、多種分配方式並存的分配制度，確立了勞動、資本、技術和管理等生產要素按貢獻參與分配的原則。標誌著蘇聯模式舊體制被徹底打碎。十七大明確界定了中國特色社會主義理論體系。報告指出：中國特色社會主義理論體系，就是包括鄧小平理論、“三個代表”重要思想以及科學發展觀等重大戰略思想在內的科學理論體系。報告重點論述了科學發展觀，反映了中國特色社會主義在當前和今後五年乃至更長時期的奮鬥目標以及由此應採取的重大戰略和策略。

① 《鄧小平文選》第3卷，人民出版社1993年版，第2-3頁。

2. 重新認識中國傳統文化的精神。20世紀以來，傳統文化在大陸隨歷史變遷而多次受衝擊。改革開放以來，大陸無論政治家還是學者，都深刻反思以往的教訓，重新認識中國傳統文化對精神文明建設的重要價值，掀起了國學熱、文物保護熱，……總之，傳統文化正在變為大陸的重要精神動源。根據溫家寶總理的講話，中國傳統文化的基本精神：一是剛健有為；二是和與中；三是崇德利用；四是天人協調。在處理人與人、民族與民族、國家與國家之間的關係時，中國人歷來強調“君子以厚德載物”，“德不孤必有鄰”，“協和萬邦”，“天下大同”，“和為貴”的精神。孔子主張孝、悌、忠、信、禮、義、廉、恥，“仁者愛人”，“己所不欲，勿施於人”，執兩用中，不走極端。墨子主張尚賢任能，“夫尚賢者，為政之本也”。要求人們，“視人之國若視其國，視人之家若視其家，視人之身若視其身”。老子講：“大者宜為下”，“大國者下流，天下之交，天下之牝”。這些思想正在成為大陸政治家的重要精神動源。

3. 廣泛吸納西方文化價值的合理成份。建國後很長時間裏，大陸採取閉關自守政策，西方文化連同資本主義一起被當作洪水猛獸，不加分析地予以排斥。近三十年來，大陸深刻認識到吸收西方文化合理因素的重要性，西方文化中得到普遍認同的有以下四個方面。

第一，西方文化強調對理性和知識的追求，主張對前人的東西要大膽懷疑、批判、甚至否定。西方文化注意創新的傳統與中國傳統文化“述而不作”的傳統顯然不同。近三十年來，大陸十分注意創新，先是鄧小平提出“科學技術是第一生產力”，“中國要在高科技領域佔有一席之地”的論斷；繼則江澤民提出“創新是民族進步

的靈魂”，要將發展高科技作為我國的長期戰略；而胡錦濤所謂“科學發展觀”，實質是將創新的問題理論化、系統化。

第二，強調人與人之間身份和地位的平等，主張公平競爭。近代以來，西方資產階級高舉“自由、平等、博愛”的旗幟，推翻封建專制統治，建立了資產階級的共和國。西方文化孕育了西方的公民意識，執政者的服務意識，公僕意識特別強。即使總統，也要接受普通民眾的監督。而中國傳統文化以儒學為核心，強調“君君、臣臣、父父、子子”的等級制。解放後，大陸強調防止資本主義復辟，卻忘記了清除思想深處的封建主義，至使官僚主義氾濫，人浮於事，效率低下。近三十年來，大陸非常注意吸取資本主義的先進經驗，先後引入和建立了公務員制度、幹部離退休制度、反腐倡廉制度等。

第三，民主法制傳統。從古希臘城邦直接民主制到羅馬間接民主制，再到近現代代議民主制，西方文化包含著強烈的民主法制理念。這一點，與中國傳統中的“人治”觀念也有著本質的區別。近三十年來，大陸吸取西方的經驗，強調“法律面前人人平等”，做到“有法可依，違法必究，執法必嚴”，建設民主國家、法制國家成為大陸努力的重要方向。

第四，對個體自由精神的追求。西方文化強調對個體的尊重，呼籲個性自由和個體人權。這與中國文化強調集體主義，家族主義的傳統也不同。文革期間，紅衛兵可以隨便抄家，侵犯個人財產；一個大隊書記可以隨便抓人、打人。個體生命財產沒有保障。改革開放以來，大陸在強調集體主義的同時，也強調個體能動性，私有財產最終得到法律保護，人權成為社會生活中的重要內容。溫家寶總理

在一次記者招待會上有一段很重要的講話，他說：“民主、法制、自由、人權、平等、博愛等等，不是資本主義所特有的，這是全世界在漫長的歷史過程中共同形成的文明成果，也是人類共同追求的價值觀。”溫總理的講話，道出了人類文化發展的通約性，反映了中共對西方文化價值的重要態度。

（四）大陸公務員制度的特色

新中國的幹部人事制度，是在民主革命時期解放區和人民軍隊幹部人事制度的基礎上逐步建立和發展起來的，同時也借鑒了前蘇聯的一些人事管理經驗。這種人事管理制度，適應了當時的歷史條件和歷史環境，對鞏固人民政權，恢復國民經濟，開展大規模的經濟建設起到了重要的保證作用。但是，隨著體制改革和各項事業的發展，這種管理體制也越來越暴露出明顯的弊端，嚴重影響了幹部人事管理工作的科學化、法制化、民主化和制度化進程。

鄧小平在1980年就明確提出，要“堅決解放思想，克服重重障礙，打破老框框，勇於改革不合時宜的組織制度、人事制度”，為幹部人事制度改革指出了一條破冰之路。1982年前後，率先建立了老幹部離退休制度，基本上實現了新老幹部交替的正常化，廢除了幹部職務中實際存在的終身制。1984年，中央決定改革幹部管理體制，下放幹部管理權限，實行下管一級的幹部管理體制。同時，黨政機關積極探索改革考核制度，實行面向社會公開招考的考試錄用制度，推行人才流動制度，探索分類管理思路等等。在中央領導下，大陸對幹部人事制度進行了大量的改革和探索，取得了很大的成績。這些工作為進一步深入系統地進行幹部人事制度改革，建立國家公務員制度打下了堅實的基礎。1993年《國家公務員暫行條例》由國務院正式頒佈，於當年10月1日起施行，標誌著大陸幹部人事制度尤其

是行政機關幹部人事制度的建設進入了一個全新時期，也標誌著大陸國家公務員制度的誕生。2005年4月，全國人大常委會審議通過了大陸公務員法，該法通過總結十幾年來建立、推進公務員制度和開展幹部人事制度改革的經驗，借鑒國外公共人事行政管理的有益經驗和辦法，形成了科學合理的規範，使公務員的管理有法可依、有章可循，進一步推進了機關幹部人事管理的科學化、民主化、制度化。概括起來，主要有以下幾個特色：

1. 制度性質特色。公務員制度作為國家政治制度的一個組成部分，必然取決和服務於國家的根本社會制度。因此，中國的公務員制度與西方文官制度相比，有著本質的區別。主要表現在：堅持黨的基本路線，不搞“政治中立”的原則；堅持黨管幹部的原則；堅持德才兼備的用人原則；不搞“兩官分途”；堅持全心全意為人民服務的宗旨等。《公務員法》規定，大陸公務員制度必須“貫徹社會主義初級階段的基本路線”。社會主義制度是大陸最基本的經濟制度和政治制度，堅持社會主義方向是大陸公務員制度的根本政治方向。同時，大陸現階段又是一個發展中國家，處於社會主義初級階段，這是最基本的國情。堅持以經濟建設為中心，堅持社會主義方向，堅持改革開放是黨在社會主義初級階段的基本路線。而公務員制度是黨的組織路線和幹部路線的重要組成部分，是為政治路線服務的，它表明了公務員制度的基本性質。

2. 公務員範圍特色。《公務員法》第二條規定：“本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員”。依據這一規定，公務員範圍不僅包括政府機關工作人員，也包括中國共產黨機關和各民主黨派機關工作人員，這是從中國的國情出發、從實際需要出發作出的抉擇，也是與西方國家不

同的一個特點。在大陸，共產黨是執政黨，民主黨派是參政黨，共同組織國家政權，參與國家事務管理。黨的機關和民主黨派機關雖與政府機關的職能不同，但在大陸的政治體制下，都是不可缺少的政治機關，都參與對國家事務的管理，從這個意義上說都具有公共部門的性質和特點，其工作人員也是履行公職的公職人員。同時，政黨機關的經費來源主要也由國家財政開支，納入公共財政預算，政黨機關的工作人員均使用正式編制，由國家財政負擔工資福利，也理應由國家立法實行監督管理。這樣做有利於對機關幹部隊伍實行統一管理。這是大陸公務員制度在範圍方面的一大特色。

3. 公務員條件的特色。西方國家強調把業務知識能力作為選拔公務員的主要標準。與此不同，大陸公務員的選拔條件則要求德才兼備，不僅要具有符合職位要求的業務能力，而且強調把堅定正確的政治立場和思想道德品質放在首位。這一特色充分體現在《公務員法》所規定的公務員的條件、義務、錄用、考核、職務晉升、獎勵、懲戒等各項條款中。如規定公務員“具有良好的品行”，“全心全意為人民服務”的宗旨；錄用時“採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄用辦法”；在考核時要“全面考核公務員的德、能、勤、績、廉，重點考核工作業績”；公務員晉升職務，“應當具備擬任職務的思想政治素質”；獎勵有顯著成績的貢獻者，嚴格懲處違反公務員紀律種種行為等。所有這些規定，都表明大陸公務員德才兼備要求的特色。

4. 公務員的錄用選拔特色。大陸過去的幹部任用方式較為單一，在人才的錄用和晉升上基本上以資歷和情感為依據，缺乏科學、民主的考核，更談不上科學的績效管理和評測。隨著公務員制度的建立和

發展，考任制已在大陸全面推行。《公務員法》對考試錄用制度進行了科學總結，設置專章做了明確的法律規定。公務員法中，錄用一章共12條，是條數最多的一章，也是規定最詳盡的一章，標誌著大陸公務員考試錄用工作在法制化軌道上進入了一個全新的階段。上述特色，充分體現了大陸《公務員法》是一部從大陸國情出發的具有中國特色社會主義的科學法律，認真貫徹執行公務員法，必將進一步規範公務員的管理，推進高素質的公務員隊伍建設，大大提高政府工作效能。

四、香港的政治人才培養

回歸前的香港雖沒有民主制度，但卻有一套令世人矚目的公務員制度。回歸後，根據《基本法》建構的特區政治體制，徹底摒棄港英政制中的殖民主義成分，保留其與港式資本主義經濟相適應的基本內容，在香港各方面的努力下，一種新型資本主義民主政制模式初露端倪，政黨制度有了新的發展，公務員制度得到全面改革，政治人才的培養頗有起色。

（一）獨具特色的資本主義民主制度

在政治體制的建構上，香港與澳門有很多共同點。比如，在特區首長及主要領導人的選拔上，堅持維護國家主權與行使治權的統一；在權力構成上，堅持三權既相互制衡又協調配合，既吸收借鑒西方資本主義的有益成份，又照顧香港的歷史和現狀；在政治權力的運作上，堅持以行政為主導，堅持諮詢性民主和漸進式政治參與的統一。同時，香港也有自己相對的特色。

1. 香港設有多層次的諮詢機構與多渠道的決策諮詢機構。香港原政制架構中，有比較完備的諮詢體系，被稱作“港式諮詢性民主”。特

區在政制架構及其運作中保留了這種諮詢制度。行政議會是最高的決策諮詢機關，而行政部門都有自己的諮詢機構，在社會上還有各種專業性諮詢機構。這個龐大的諮詢網路，使得政府機構和民間的或半官方的諮詢組織配合起來，政府的集權與民間的諮詢結合起來。既可以表達民意，也有利於提高政府決策的科學性和合理性①。香港18個分區還有其區議會，現共有529名區議員。區議員的競爭、當選、履行職責的過程，也是政治人才的磨煉過程。

2. 回歸後，適應廣大民眾的要求，香港從本地區的實際情況出發，循序漸進地推進政治參與，立法會設有60個議席，而直選議席已由1998年的20個增至2008年的30個。立法會史上最年輕的議員陳克勤，於2008年以32歲之齡於新界東地方選區當選。2007年12月29日，全國人大常委會通過決議：2017年香港第5任行政長官選舉可由普選產生。在行政長官由普選產生後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。香港議員享有很高的薪金收入：並非兼任行政會議成員的議員68,200元/月，兼任行政會議成員的議員45,470元/月，醫療津貼25,000元/月，運籌交通160,000元/月，辦公室器材津貼100,000元/月，實報實銷工作津貼120,000元/月，任滿還可得到470,000元的酬金。他們可以根據自己的需要僱用議員助理，助理的薪金從議員的收入開支。這是鍛煉政治人才的重要渠道。

3. 新式資本主義民主。毫無疑問，香港特區政制是資本主義經濟基礎

① 香港的諮詢組織一般分為五大類：即向部門首長提供意見的法定組織（如保護稀有動植物委員會），向政府提供意見的法定組織（如教育委員會），向部門首長提供意見的非法定組織（如勞工顧問委員會），向政府提供意見的非法定組織（如交通諮詢委員會），以及執行某項事務的委員會（如香港考試局），共有諮詢委員會500多個， 獲委任進入委員會的約5000餘人。参见http://www.studa.net/zhengzhiqita/060515/15141961-2.html。

相適應的資產階級民主政治。但是，它又不是全盤照搬西方民主模式，顯現出新特點，在行政長官和立法會選舉時，堅持公平、公開、廉潔的原則；新型的議會政治，兼顧各階層利益，使各階層的代表通過不同的渠道進入立法會。據政治及經濟風險諮詢機構（PERC）就亞洲各地區司法制度進行調查，香港憑高透明度的司法體系、自由政治和專業的法律人才，膺亞洲第一。據香港文匯報報導，調查訪問了1,537名在亞洲地區工作的企業管理人員，要求他們就其所在地區的司法制度進行評分，以零分為最佳，而10分則為最差，結果香港以1.45分擊敗其他地區成為亞洲第一，新加坡以1.92分緊隨香港列第二位，第三位為日本①。

（二）發展中的政黨政治

香港的政黨形成經歷了一個完全不同於西方的過程，發軔於港英政制的代議制改造而逐步形成，是香港代議制改造的產物；香港政黨很多是由議政團體發展而來的，如太平山學會、匯點等，由壓力集團轉化為政黨，這是香港絕大多數政黨形成的途徑；香港政團政黨的數量眾多但規模較小，香港人口700萬左右，與其人口數量相比較，政黨數量著實不少，但細觀各個政黨，其規模都很小，如香港現今最大的政黨組織民建聯，最新公佈的黨員人數為10,403人②，多數政黨只有數千甚至幾百人；香港政黨大多組織比較鬆懈，組織程度不高，缺乏紀律性，這是由於各政黨成員大多為跨階層人士，內部成員多元化、多層次，矛盾比較多發。回歸後，香港政黨在政治生活中逐漸活躍，在政治人才的培養中開始顯示出一些積極作用，主要表現在：

① 《諮詢機構調查稱香港司法制度膺亞洲第一》，《中國新聞網》2008年09月15日。

② 《中國新聞網》，2007年7月9日。

1. 幫助政治人才競選議席，參與選舉。參與選舉，爭奪議席，是香港政黨政治的最主要內容和基本活動形式。其對選舉活動的參與和推動表現在三個方面：一是提名候選人競選立法會和區議會的議席。在香港，絕大多數的議員候選人都是由各個政黨推薦的，只有少部分是獨立候選人，即使以個人身份參選的“政治明星”很多背後往往也都有政黨資源的支持；二是發表政綱吸引選民注意，香港政黨在選舉前夕為贏得選票都會提出自己的政綱，並通過宣傳自己的政綱去努力吸引選民，有時這些政綱甚至能達到影響政府決策的程度；三是各個政黨在立法會內的聯合或分裂，形成不同類型的政黨聯盟以更有利於競選，由於香港政黨的規模普遍較小，單個政黨很難產生強大的政治影響力，它們聯合起來組成政黨聯盟則有利於佔據多數席位並左右政府的政策。

2. 監督政府中的政治人才，影響決策。香港特區的政制架構延續了傳統的行政主導體制，政府在政治活動中擁有極大權力，而立法權則處弱勢，對政府行政權力的監督十分有限，這樣便給香港政黨監督和制衡政府創造了條件。雖然香港的任何政黨都無法成為執政黨，掌握政權，控制政府，也幾乎沒有一個政黨設有專門的政策諮詢和政策制定機構，但政黨在監督行政、影響政府決策方面還是發揮了有效作用，尤其是政黨通過本黨議員在立法會針對政府政策發起的動議辯論，往往能夠給政府造成很大的壓力，從而對政府形成有效的制衡。所有的政黨都不處於執政地位這一政治特點使得它們缺少了政治顧慮，有利於充分發揮各政黨在監督和制衡政府方面的作用。這其中民主黨的表現尤為突出，有專家從反對黨的角度對其作了這樣的分析：“香港人民需要民主黨，實質上就是需要一個反對黨， 用以監察、制衡政府，從另一個角度去維護香港和香港人的利

益。民主黨並無其他本錢，唯一的本錢就是‘反對’兩字。”①

3. 通過政黨為政治人才收集民意，整合利益。香港的政黨政治觀點和思想傾向的多樣化扮演整合利益、反映民意的角色。香港政黨通過大眾傳媒對自身政治傾向和思想理念的宣傳並充分發揮大眾輿論的影響力，充當了民意代表的角色；各個政黨注重調查和掌握民心民意並將這些人民的要求適時傳達至政府，以達到努力影響政府的政策；它們將民意動態通過本黨議員帶進立法會，進而影響公共政策的制定。另外，很多政黨都注意發揮其領袖的“政治明星”效應，尤其是民主派的幾個政黨，特別善於利用成為輿論焦點的機會宣揚自己的政治觀點，在香港的任何一個關於政治問題的公開爭議中，都能看到政黨領袖的身影，這種輿論明星的途徑也使其博得了很多民眾的支持。當然，政黨順應民意的同時，也會反映一些抗議政府政策和政府作為的民意，這些抗議和反對意見，只要能夠得到一部分市民的支持，也是反映民意和整合利益的表現。

4. 通過開展動員、升溫政治的具體活動，培養政治人才。這主要表現在三個方面：其一，鼓勵選民投票，動員選舉登記。很多香港市民對政治不感興趣，由此導致對選舉的政治熱情不高，政府的一般性發動效果有限，這種情況下，香港的政黨往往能扮演重要角色，它們有效渲染氣氛，鼓動起市民參與選舉的熱情。其二，通過政治動員，引導市民參與。由於歷史文化等方面的原因，香港市民的政治熱情一直不高，但是這種情況自從香港回歸以後有了很大改觀，香港市民積極參加各種政治活動，而這些政治活動的背後，都少不了香港各個政黨的動員和引導。其三，傳承政治文化，促進政治社

① 黃文放：《黃文放論特區首長》，明報出版。

會化。香港政治文化近年來快速地完成了由地域型政治文化到臣屬型政治文化，再到參與型政治文化的轉變。這其中，除了社會結構的迅速變動、經濟的快速發展、民眾教育素質的提高等基礎性原因外，還有一個直接的原因，便是政黨在其中發揮的重要作用。許多香港政黨都是由論政團體或壓力集團發展而來，使得它們在傳播新的政治觀念方面發揮了重要作用，一方面，這些政治觀念有效地改變香港政治文化的結構，促進了政治文化的變遷；另一方面，它們也努力用這些變化了的新的政治文化和政治理念去影響香港民眾尤其是年輕一代，從而為香港的政治社會化過程注入了動力，推動了政治社會化的發展，由此香港社會也從根本上改變了港英時代長期存在的“ 政治冷感 ”的狀況。

（三）香港公務員制度的改革

香港的公務員制度歷來以廉潔著稱。回歸後，適應民意的要求，香港特區政府於1999年3月發表《邁進21世紀：公務員體制改革諮詢文件》，對公務員制度加以全面改革。其突出特點是：

1. 樹立“ 以客為本 ”的行政理念。香港回歸以前，港英政府為維護其宗主國的利益，由倫敦作出一切決策，香港公務員只負責執行，而沒有主動提出方案決策並徵詢民眾意見的責任，“ 只有半封閉式參與 ”①，與社會大眾脫節，“ 沒有決策經驗和缺乏與民眾有效溝通的意識和機制 ”②。回歸之後，香港實行“ 港人治港 ”、“ 高度自治 ”的方針，公務員成為治理香港的主要力量。香港政府奉行“ 新公共

① 鄭宇碩：《香港政制與政治》，香港天地圖書有限公司1987年版。

② 汪永成：《雙重轉型：“ 九七 ”以來香港的行政改革與發展》，社會科學文獻出版社2002年版。

管理”原則，將企業管理理論引入到公務員改革中，提倡“以客為本”服務文化。實行“以客為本”服務文化的目的是為了有效地服務市民，提高服務品質和工作效率。顧客可以是政府內部的各個局或部門，也可以是外部顧客（市民），視各局或部門的服務性質而定。公務員事務局自1998年起就開始為多個部門提供大筆款項資助，以培養員工“以客為本”的文化。1999年，公務員事務局推行“顧客服務獎勵計劃”，進一步推廣以客為本的文化，並表揚在顧客服務方面表現出色的員工。

2. 改革長俸永久聘用制，引入合同制與競爭機制。改革前的公務員聘用條款，採用長俸永久聘用制與合約制相結合制度，即新聘用的公務員經過2　3 年的試用期合格後，會被永久聘用直至退休。有10年以上服務年期的退休公務員均可享有長俸，也就是退休金。公務員中的絕大多數以長俸永久聘用制聘用，只有在特殊情況下如特殊職務需要時才會用合約制聘用員工。長俸永久聘用制有諸多優點，如可以使公務員隊伍保持穩定和廉潔。但其缺點是，公務員易於產生少做少錯的不思進取心態，同時由於競爭的缺乏，獲得升遷的未必是有能力的人。特區政府對此進行改革的方法是採用合約制與競爭制。對基本職級的公務員用合約形式聘用，表現好的續約，表現差者解約。晉升中引入競爭機制，基本職級公務員和外界人員均可參加競爭。這種方式的採用，一方面激發了公務員積極努力工作的熱情，另一方面可選拔出更優秀的人才擔任公務員。按照這種結構，18萬公務員有12萬成為合約制，大大增加了人員的流動性。

3. 薪酬制度改革。“香港高級公務員的薪俸之高，令人豔羨。”[①]除薪

① 文思成：《香港政府與施政架構》，三聯書店有限公司1994年版。

水以外還有名目繁多的各種津貼，而公務員人數迅速攀升，造成了政府財政出現赤字，嚴重影響了香港的競爭力。工商界要求政府調低公務員薪酬，以減少公共開支。時任財政司司長曾蔭權在1999 2000年度政府預算案中以“提高效率，節用裕民”為題，論述了公務員制度改革的重要性。他認為“公務員薪酬不能超過私營部門的水平，整體而言，員工（公務員和政府資助機構）薪酬和福利佔經常性公共開支的2/3。公務員的薪酬必須充分而合理，才能吸引有才幹的人士加入公僕行列。但絕不能讓公務員薪酬超過私人機構的水平，也不應允許僱員人數增長和僵化的公務員服務條件像雪球一樣愈滾愈大，日漸成為政府不勝負荷的包袱。”①

香港薪酬制度的改革主要在兩個方面。一方面是調低公務員的薪酬。香港公務員的薪酬制度是從港英時代延續下來的，主要特點是與私人市場掛鈎。在1978年和1979年公務員工潮事件後，港府成立公務員薪酬及服務條件常務委員會，改革工資制度，制定以每年進行私人機構“薪酬趨勢調查”和定期“薪酬水平檢討”為基礎的工資厘定制度。特區政府也大致沿用這一做法，認為公務員的薪酬應處於合理水平，即應與私營機構大致相若，附帶福利也應參考私營機構。據統計，2001年香港的人均本地經濟生產總值為23,597美元，位居世界第6位，但其公營機構和公務員的薪酬福利卻高於居前5位的國家。公務員薪俸佔到了財政支出的七成左右，即財政支出以人頭費為主。在香港財政面臨吃緊的情況下，特區政府考慮調低公務員薪俸，以緩解財政壓力。2002年4月，財政司司長梁錦松在其2002　2003年度的財政預算案中提出“公務員從今年10月1日起減

① 胡若雨：《淺析1997 年後香港公務員制度的改革》，《晉中學院學報》2005年第4期。

薪4.75%。在經過薪俸調查委員會的薪酬趨勢調查後，將減薪標準定為首長級的高層4.42%，中層1.64%，低層1.58%，實際降幅低於財政預算案中提出的4.75% 。

另一方面是薪酬與表現掛鈎。按照人力資源管理原理，表現好則應有薪酬等物質獎勵，表現差則不但不加薪還應相應罰俸。而香港一直主要採用逐年加薪的方法，不利於最大限度調動公務員的積極性。特區政府針對此提出了薪酬要與表現掛鈎，表現優秀的公務員應獲得獎勵，表現欠佳的應儘早瞭解自己的缺點，並做出改善。對表現持續欠佳的員工應予以處分，訂立透明度高且公正的表現評核制度，以便根據表現而決定薪酬。

4. 實行自願退休。這是解決政府冗員的一個新方法。香港公務員如果沒有重大過錯就一直可幹到退休，政府不能隨便辭退公務員。這種能進不能出的狀況，加之電腦的普遍使用，崗位少而人手多，一方面使過剩人員不斷增多，另一方面造成資源浪費，行政成本增加，辦事效率低。在這種背景下，特區政府提出了自願退休計劃。在此計劃中，政府未規定退休人數，只要是人員過剩的職系，都可以提出退休申請，獲准後可以領取一筆豐厚的補償金，提早退休。自願退休受到許多部門的歡迎。通過這一計劃，特區政府用23億港元買回了7,000多個鐵飯碗，使公務員編制下降至19萬個，自願退休計劃估計為政府節省超過9.7億元的經常開支①。

5. 完善公務員激勵制度。香港公務員制度本身存在的弊端，使改革成為當務之急。其一，不思進取。香港奉行“高薪養廉”制度和無重

① 郭露露：《走得自願,離得滿意——港府推出公務員提前退休制度受歡迎》，《新民晚報》2002年8月26日。

大過錯不辭退制度，使一些公務員滋生飽食終日之心，無進取之志，甚至有的公務員仍不滿已經很高的待遇，要求政府提薪。這些都引起公眾的不滿。其二，香港公務員的高效率正在降低。審計署發表報告中揭發出房屋署、市政總署、水務署的偷懶現象。水務署有六成二的抄表員提前下班，使政府每年損失460萬港元。政府物料供應處送貨有四成多人遲到，但登記簿上卻寫著“準時無誤”①。

香港公務員事務局在1999年3月發表了《公務員制度改革諮詢文件》，建議在公務員體制內逐步引入工作表現獎勵因素，並改善現行的工作表現管理制度。各部門普遍採用了主要表現管理制度，如設立評核委員會，採取以才能為本的評核模式等，同時按照《公務員事務規例》發放增薪。但這會出現薪水已經達到頂點的公務員無法以提薪等方式加以獎勵的問題，解決辦法是以團隊為獎勵單位。公務員事務局於2000年10月11日推行了“團隊為本表現獎賞”計劃，原因是團隊成績比個人成績更容易衡量，團隊獎賞也有助於避免因評核制度帶有主觀性而招致有所偏袒的批評。

6. 推行高官問責制。這一改革措施的原因主要有二：其一，回歸後行政長官與公務員系統之間的不協調，這是推行高官問責制的直接原因。回歸前，布政司統領整個文官系統。“布政司署是實際上的政府”，“假如沒有大的政策改變，一任又一任的港督當了‘甩手掌櫃’，但可保持政府的工作”。在這種體制下，香港的政務官既是政客又是文官，既要制定政策，又要執行政策。而在香港回歸之後，《基本法》規定行政長官是特別行政區的首長，而政務司（原

① 李永清：《香港公務員體制改革的原因及範式選擇》，《特區理論與實踐》，2000年第8期。

布政司）司長及其領導的各政策小組卻掌握著政府的運作及各項政策的執行權，從而成了行政長官與政務司之間的矛盾局面。不僅如此，行政長官也無法有效掌握政府高層官員的人事控制權，出現了被高官集團架空的局面。這種不協調現象嚴重削弱了特區政府的管理能力。其二，香港高官表現出的不負責任態度引起民眾的不滿。回歸前傳統的公務員體制中，實行長俸制，無重大過錯不受解職，況且即使高管犯了錯誤，也有中低層官員代為受過，高官們幾乎不必為其失職而背負責任，形成有權無責的情形。回歸後，高官必須與行政長官團結一致共同治港。但高官們的心態卻未能及時調整，許多問題接連出現，如禽流感問題、公營房屋工程問題等，使輿論對高官的批評越來越激烈。因此，港人紛紛要求改變政府體制，加強問責制。特首董建華也對此做出反應，2002年7月1日，香港特別行政區正式實施“特區政策主要官員問責制”。高官問責制是以合約形式聘用一批直接對特區行政長官負責的重要官員，他們須為政策範疇內的事宜全面承擔責任，在極端情況下甚至要辭職。

主要參考文獻：

1. 俞可平：《民主是個好東西》社會科學文獻出版社2006年版。
2. 俞可平：《讓民主造福中國》中央編譯出版社2009年版。
3. 呂元禮：《新加坡為什麼能》江西人民出版社2008年版。
4. 王滬寧：《比較政治分析》上海人民出版社1987年版。
5. 王惠岩：《政治學原理》吉林大學出版社1997年版。
6. w．菲利普斯．夏夫利：《政治科學研究方法》上海世紀出版集團2006年版。
7. 塞繆爾．P．亨廷頓：《變化社會中的政治秩序》三聯書店1988年版。
8. 艾倫．C．艾薩克：《政治學：範圍與方法》浙江人民出版社1987年版。
9. 威廉．F．斯通：《政治心理學》黑龍江人民出版社1987年版。
10. 王通訊：《宏觀人才學》人民出版社1987年版。
11. 莫里斯．迪韋爾熱：《政治社會學》華夏出版社1987年版。
12. 《澳門百科全書》澳門基金會2005年修訂版。
13. 肖蔚雲：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》北京大學出版社1993年版。
14. 趙春義：《一國兩制概論》吉林大學出版社1988年版。
15. 王立勝：《鄧小平“一國兩制”理論研究》陝西人民出版社1999年版。
16. 王禹：《授權與自治》濠江法律學社2008年版。
17. 王通訊：《科學人才觀蘊含的十個新觀念》《理論探討》2004年第8期。
18. 何增科：《美國、新加坡、印度等國家在人才資源開發管理方面做法和經驗的比較研究》《馬克思主義與現實》2004年第2期。
19. 楊光富：《國外領導人才培訓模式比較研究》華東師範大學博士學位論文，提交日期：2007年4月。

20. 徐春夏、王金定：《國內外領導人才培訓模式的比較及啟示》《領導科學》2008年第4期。

21. 江峽：《美國吸引全球高科技人才的政策與戰略》《湖北行政學院學報》2007年第2期。

22. 張立平：《美國政黨與選舉政治》中國社會科學出版社2002年版。

23. 周平：《香港的政黨與政黨政治》《思想戰線》2004年第6期。

24. 龔紅月、文鬱：《香港政治團體的發展特點及未來走向》《特區與港澳經濟月刊》1997年第7期。

25. 新加坡聯合早報編：《李光耀40年政論選》現代出版社1994年版。

26. 許先國：《論李光耀行政英才思想》《理論月刊》2003年第7期。

27. 劉懷軍：《論香港政黨政治的發展及其影響》中央黨校碩士學位論文，2007年5月。

28. Ronald N. Johnson, et al., The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: the Economics and Politics of Institutional Change. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

29. Russell O. Wright, Presidential Elections in the United States, Jefferson, N.C. and London: Mc Farland & Company Inc. Publishers, 1995.

30. Samuel Kernell and Gary C. Jacobson, The Logic of American Politics, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 2000.

“澳門政治發展課題”

子課題之二 ——“澳門特區政治人才問題研究”

課題組成員

總 統 籌：梁維特、鄭楚宣
總 協 調：蕭志偉、陳韓生

澳門發展策略研究中心課題組

協 調 員：郭敬文
成　　員：王　樺、李　略
施家倫、黃永謙
謝四德

廣 東 省 課 題 組

督　　導：陳韓生
成　　員：方　真、成　龍
羅奕凡

出　　版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印　　刷：城市印刷廠有限公司

版　　次：二零零九年十二月（第一版）

印　　數：1500本

定　　價：澳門元40元正

ISBN：978-99937-41-17-6

版權所有　翻印必究