

“一國兩制”與公共行政系統的變革 ——澳門和香港特別行政區公共行政改 革的理論與實踐問題

黃枝連*

作者不是公共決策—公共政策—公共行政有關學問的研究者；因此，對於這些範疇所組成的政治學也缺少系統性的閱讀和思考。但是，在香港浸會大學社會學系執教的二十幾年裏，《政治社會學》是一門常開的課；從那裏，也衍生出個人所試圖開發的“政治未來學”和“憲法未來學”。因此，對於政治與社會的關係，政府與民生的關係，國家與人民的關係，政黨政治在社會變遷中的理論與實踐，以及政治—政黨—政府—國家在社會規劃和社會管理及社會發展上的交互作用等問題，都有所涉及。

久而久之，本文作者對作為政府行為範疇內的公共決策—公共政策—公共行政等，也產生了一些相關的〔或曰類似的〕概念—理論—模式¹。

前言：政府的公共服務在於滿足公民及 個人生存發展的需要

因此，本文是從下面一些思考—邏輯出發，來對大量相關的原始材料加以分析研究，試圖從中發展出一些理論，來說明香港和澳門主權回歸在

* 澳門科技大學可持續發展研究所所長、香港亞太二十一學會會長

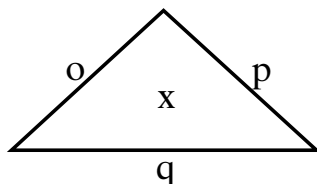
1. 關於政治和社會對公民“五理系統”開發開展提供必要的公眾服務的分析議論，可參考作者在《台灣未來發展情境論：二十一世紀兩岸關係與中華文明的再出發》〔紐約：八方文化企業公司，2000年4月版〕第八章《二十一世紀台灣發展——兩岸關係需要引進一個憲制性的處理程序》。

“一國兩制”下建立特別行政區後，使到它們的公共決策—公共政策—公共施政也無可避免地—相應地發生許多變化；因為：

其一，人類社會出現政治—政府—國家，是由於社會發展需要一個集大權的體系，讓它以強制力和暴力的獨佔使用為其本質，以便對個人的一公民的一社會的某些需要，提供有強制性的一規範性的公共服務。其道理和邏輯是很簡單的：政治既是關係人民的生命財產—自由發展的根本大計；掌握政治系統—國家機器的統治精英，便得回饋個人—市民—公民對法律及政策的服從，對他們提供最重要的一最有效益的公共服務²。

其二，在這裏，公共事務—公共服務—公共行政，就其性質—結構—功能，可理解為，是一個國家／地區內政外交大事〔X〕以外，市政和社區層面的運作性事務〔Y〕；因此，一般來說是不宜涉及一個國家的根本大法 and 根本制度〔X：o，p，q〕等層面的辯論和改變的黎波裏〔見：圖表1〕。

圖表1：公共系統的上層結構／國家結構



圖表大義：

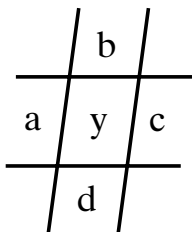
1. 三角形〔X〕代表一個主權國家；
2. X 的一邊〔o〕代表一國的憲法和憲制系統，〔p〕代表一國的根本制度，〔q〕代表一國的國土與國防及外事系統；
3. X 在這裏代表中華人民共和國及其“一國兩制”的總合系統。

在這裏，公共行政—公共事務是在國家的大框架〔△，X：o·p，q〕裏來探討—探索個別市政和社區層面〔#，Y：a，b，c，d〕的政權運作；焦

2. 關於政治—政府—國家的起源論，作者的分析議論深受〔1〕柳宗元《封建論》；〔2〕恩格斯《家庭，私有制和國家的起源》及〔3〕洛克《政府論》下冊的影響。

點在於如何為市民的日常生活，提供一般社會組織所無能為力的社會服務－公眾服務（見：圖表2）。

圖表2：“一國兩制”下公共政策的性質與結構



圖表大義：

1. 正方形(Y)指的是市政和社區層面的公共決策－公共政策－公共事務；
2. Y 的四邊(a, b, c, d)可視為“一國兩制”的範疇；
3. a 代表公共事務決策和行政中，公務員系統和市民及其代表性團體的溝通諮詢工夫，b代表市民－團體對公共事務的民主參與，c代表公共政策的制訂和掌握，d代表公共行政－政策推行；
4. 在這裏，Y(a, b, c, d)是“一國兩制”下港澳兩個特區的公共施政系統。

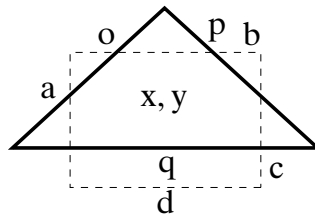
其三，根據此道理及邏輯，任何重要的、有意義的公共決策－公共政策－公共行政，必然是在於為市民－公民－一個人在日常生活中對其“五理系統”（生理－心理－群理－物理－天理）的開發開展，及其社會集團的發展大計，提供此主體（政權主體）所需要的至關重要的公共服務³。

其四，儘管在香港和澳門這兩部基本法裏，清楚地說明回歸前的社會制度在回歸後五十年不變，可是，這並不意味著，在體現“一國兩制”構想的特別行政區成立後，舊時代－舊政權那套公共決策－公共政策－公共行政的理論－實踐－模式也可以是一成不變的。實際上，一旦政權易手，儘管基本制度不變，港澳兩地的統治精英有了變換，他們面對的已然是一種新形勢－新挑戰；所以，有關政府（特別是其行政系統）的施政方式，也就

3. 關於社會制度（包括政治經濟）的功能，在於為個人“五理系統”開發開展所寄托的“社會情境架構”之建立作出貢獻，可參考拙作，《社會情境論》（香港：中華書局，1989年12月版）。

有一個與時俱進的問題。如果在“港澳再造”的概念下，能及時地進行改革開放和相應調整，便有利於“一國兩制”的開發開展⁴(見：圖表3)。

圖表3：“一國兩制”和港澳的公共行政結構



圖表大義：

1. 三角形[X]代表的是“一個中國”；正方形[Y]代表的是港澳SAR；
2. X, Y重疊，代表的是“一國兩制”；
3. 港澳兩個 SAR 是在“一國”的框架裏，來開發開展其 SAR 的公共行政；因此，是不同於回歸前，由外國人直接掌控的市政事務。

香港特別行政區在探索它的決策－施政的新模式

顯然地，對於香港特區的統治精英來說，這種改變得之不易，其過程必然是十分曲折和痛苦的。因為，在回歸前：

——公務員及其所掌控的公共行政系統曾被港英神物化：舉世無雙的極之廉潔有效而又能幹的公共行政系統；北京亦信以為真，香港市民更是引以為榮；

——而此公共行政系統中人養尊處優，其高人一等的工作條件和優厚的生活待遇，又使他們相信自己是超然和萬能的；

——其實，在港英時代，由倫敦直接操控的港英政府，只是在一個強勢的總督和他的少數忠心幕僚直接操控下執行政策的行政機器；可是，在

4. 參考拙作，《香港“再造一個香港”的構想：關於董特首香港“群策群力，轉危為機”理論與實踐的一個探索》；輯入《指點天下：探索二十一世紀的文選》(香港：匯訊出版社，2000年6月版)，頁39—45。

回歸後，董建華領導的第一任特區政府未能發揮類似的政治領導和行政操控，因此，發生了陳方安生為首的公務員系統和行政長官格格不入、尾大不掉的局面，使到特區施政陷入群龍無首、一籌莫展的狀態；

——無獨有偶，在香港回歸後，發生亞洲金融風暴，香港1980年代以來的炒股炒樓的過熱經濟泡沫化，一發不可收拾；其經濟陷入史無前例的全面低迷狀態，怨聲載道。這固然損害了董建華本人的威望，也使公務員系統受到嚴重的沖擊；它被認為是徒具虛名的，以致於是“收入與支出〔表現〕不相稱”的，成為被嘲笑和叫罵的對象；現在，更是被勒令裁薪和集體學習的再培訓對象。其屈辱性的遭遇，近乎中國內地文革時代的高級幹部⁵...

在這樣的情況下，董建華的第一屆政府〔1997年7月－2002年6月〕在公共決策－公共政策－公共行政上的表現，便成為重災區，乏善可陳了。他在第一個施政報告〔1997年10月〕所提出的建立八萬五千個房屋政策的無疾而終，在第二個施政報告〔1998年10月〕所提出的十幾個“中心”的不了了之，以致於政府對訊息經濟－知識經濟和數碼港的決策出不了成果，莫不顯示出，過去幾年，特區政府的公共決策－公共政策－公共行政等體系殘缺不全，混亂無力。

這就難怪，在他的第二任政府進入運作後〔2002年7月1日〕，董建華採取了一系列措施來對香港公務員及公共行政系統進行集體的某種形式和意義上的再培訓。

從一些社會現象來看，香港的公共決策－公共政策－公共行政，在理論－實踐－模式－行為上正在發生變化。

其一，八月中，剛剛被邀進入行政會的，民建聯主席曾鈺成召開了《就業開峰會》。應邀出席其會的，有全國人民代表大會香港區的代表〔如劉佩瓊，陳永琪〕、專家學者〔如陳文鴻〕、工會代表〔如鄭耀棠〕，上市公司董事〔如呂志和...〕；立法會成員〔如蔡秀玉〕。還有普通市民，近300人。更

5. 香港大學經濟學系講座教授張五常也是享受優厚待遇的精英，他卻說，香港公務員薪酬過高，需要大幅減薪以維持香港的競爭力；減薪可四至五成...〔見：《大公報·創新科技版》，2002年9月26日，A17〕。

引人注目的是三個政府部門的首長，如唐英年（工商及科技局局長），葉澍堃（經濟發展及勞工局局長），廖秀冬（環境運輸及工務局局長）；他們必恭必敬地就會上的各種言論作出及時的反應，並表示政府將會對各種建議進行詳細的考察，研究其可行性。在港英時代，政府公務員是不必出席這樣的“群眾大會”，特別是出席所謂“左派人士”、“愛國人士”為主體的聚會的⁶。

其二，八月底，香港政務司司長辦公室效率促進組組織了一個《亞洲國際都會卓越政府管理研討會》，前後四天，要求一萬八千多名公務員出席。

這個港府史無前例的活動，用意在於給公共決策—公共行政一個新的方向和新的動力；政務司司長曾蔭權在開幕致詞中，有曰：

- 引導公務員對所謂“亞洲國際都會”的理念有所認識，達致共識；
- 要實現這個目標，政府必須要打破局與署的隔膜；局署雙方改變傳統的思維，須如團體般合作無間；建立夥伴合作關係；
- 每個公務員都必須在工作時群策群力，匯集每個人的想象力和創造力；
- 公務員將開門辦公，同私人機構和市民大眾攜手合作；務使政府的決策—政策取得社會的支援⁷。

其三，九月初，還有一個《公務員領導人研討會》，召集一千位首長級公務員與會。除了曾蔭權和財政司司長、律政司司長、保安司司長及其他局長之外，行政長官董建華也親自出席，發表政策性的演講。他在一個制高點上，要求公務員在決策、施政及公共關係上，相應地改變工作的方式和方法。

在一個意義上，可以說，是要對香港的公務員系統及由其掌控的行政系統以及系統操作的形式，從它的大方向—大框架—大原則到運作方式，進行一次全方位—全過程的改革開放和結構調整。用董建華的話，是：

- 經常及切實地評估周圍環境以及影響我們〔政府工作〕的事物；

6. “民建聯就業高峰會商紓緩失業良策”的報導，見《大公報》，2002年8月18日，A1版。

7. 曾蔭權和梁錦松等特區高官在三千多公務員“嘗試新模式研討會”上的重要談話，見《大公報》，2002年8月27日，A1版。

- 務實地評估我們的優點和缺點；
- 要為香港尋找和我們優勢相符的新定位和理念；
- 研究可以增加香港優勢，克服弱點，以及長遠有助重新定位的政策；
- 建立信心，建立強勢政府，有清晰的政策；
- 需要整個社會支援，否則不能成功；
- 要諮詢整個社會；
- 要整個社會相信政府可以完成什麼；
- 要向大眾解釋為何有困難，政府將如何面對；
- 要解釋轉變如何影響每一個人；
- 要認識到推行長遠政策、目標要長時間才達到，但有些公眾的要求是即時見效的；
- 要顯示循序漸進式的政策，雖然只踏出一小步，但將會帶領我們去想到的地方⁸。

其四，十月初，董建華本人親自主持的所謂的《集思會》，召開了第四次集會。據悉，特區政府高層正在密鑼緊鼓地討論未來五年施政路向及計劃。有關方案內容將包括各個政策範疇，訂下清晰的施政流程，或附以具體政策，作為施政指導及規劃未來工作的方案⁹。

香港特別行政區的公共決策－ 公共施政變革面臨的挑戰

由此可見，在“一國兩制”框架下，香港特區的公務員權威及相關的公共決策－公共政策－公共施政，在運作層面上，正在引進一些重要的變革：

8. 董建華的“應付轉變十二式”，見《大公報》，2002年9月5日，A1版。

9. 董建華親自主持的《集思會》未見詳細報導，〔1〕《大公報》，2002年9月29日，A9版；〔2〕《人民日報》〔海外版〕，2002年10月7日，頁2。

其一，有異於港英時代的“積極不干預”的理論－政策－實踐，它正在引進強勢政府及積極施政的政治運作形式。

它清楚地提出一個宏觀和長遠的市政－區域的發展規劃，從“卓越的亞洲國際都會”論，到制訂特區未來規劃和五年發展計劃。有的評論指出，特區政府終於摒棄港英政府的“無為而治”的“小政府”傳統。其實，港英施行的是徹頭徹尾的精英統治，大事顯然是由高層的英國人說了算；它也不是一個沒有長遠打算和全盤規劃的弱勢政府呢¹⁰。

其二，港英時代的重要決策和公共施政顯然是由倫敦高層進行直接的遙控；根據香港實際情況，根據英國的利益及英中關係以及國際形勢（特別是英美關係）來對港府重要決策，從政治角度進行嚴謹的“上游處理”，再由港督及政治顧問就地進行實際的“中游操控”。

這些遠在倫敦和近在港府的若隱若現的英國人，作出重要的政治決定和政治部署（上游）後，再交由港督領導的行政會議來討論，制訂運作層面可行的政策（中游）。這是公共決策－公共政策過程的前沿（上，中游）部份。對重要的施政，往往是用綠皮書和白皮書的方式，在形式上來諮詢市民，而後交給立法會議討論通過和撥出款項；最終進入公務員為主體的公共行政部份，已是“下游操作”。上下內外、上中下游一體化，可以說是一氣呵成的。因此，港英政府也可以說是一個強勢的、運作圓滑的、大有作為的政府。

董建華的第一屆政府，沒有做“上游”的政治領導，得不到政務司司長陳方安生的“中游”支援；到了“下游”公務員操作的公共行政層面，當然是“後勁不繼”了。2002年7月以後，先由政務司、財政司、律政司等三司十一局首長所組成的“政策委員會”經過跨越部門的討論和協調後，提出建議，交由行政會議審議，作出決策。接著，才向市民徵詢意見和交給立法會討論，並要求後者撥款。過程比較複雜，由於缺少自上而下－自外而內

10. 關於港英的“積極不干預”並非“無所作為”政策的分析評論很多；如〔1〕陳可焜教授〔香港《經濟導報》週刊總編輯〕的“如果不干預將會給香港經濟造成危害和影響時，政府才進行干預”論，見《香港經濟論叢》〔廈門大學出版社，2000年4月版〕，頁187－188；〔2〕鄭國漢〔香港科技大學經濟學教授〕說，“這個政策並不可以理解為政府甚麼都不插手，讓市場‘無形之手’操控一切”〔見香港《戰國策月刊》，2002年9月號，頁26〕。

的權威性，是否上、中、下游一氣呵成，政績能否彰顯，還有強勢政府的建立，都有待實踐加以檢驗的¹¹。

港英既然是一個殖民地政府，不是由直選產生，因此，也不必以民主政治為理念。在“一國兩制”之下，港人治港了；由於行政主導，立法會又不全是由政黨人士在直接選舉中產生的民意代表和利益集團的代表，而各政黨議員和功能團體的議員質素亦參差不齊；所以，議員不能有效、充分地反映不同層面、不同利益的市民及其團體的意見，有效地參與公共決策的過程。在議會裏，一遇重要議案，便有所謂的“保皇派”和“民主派”，更反映出這些新貴不知道如何在“一國兩制”的議會裏來自我定位和履行其職責。

這一來，特區政府為其公共行政的開展，只好自己來接近民眾，做其民意溝通的工夫；但這也僅限於政府要員出席各種團體的集會，或者到立法會去有問有答，發表他們的官樣談話。

凡此，莫不反映出公共施政的上、中、下游過程處理未能操作順暢¹²。

香港的專業團體和利益團體及社會團體其實並不少，可是，他們在溝通民意和政策建議上，並未能形成一種議政參功的有效力量，有助於公共決策和公共施政的開展。更多的團體是由商人〔他們中不乏全國政協委員和全國人民代表大會的代表〕來操控。給人的印象是，熱衷政治表態，以追求個人和少數人的經濟利益，對特區政府和“中聯辦”進行公關活動和追求見報率。在社會治理上，其意義和功能何在，有待評估。

因此，回歸後，像立法議員一樣，重要工商團體的頭面人物，也不能為經濟重建和政治改革及社會發展提出一個商會、一個公會、一個工會，或某一個社團特有的系統性、科學性、可行性的批評和建議。當然，政協委員和人大代表，作為國家事務層面的政治人物，更不能直接地在特區日

11. 關於“三司十一局”的報導，曾蔭權有曰：“為了配合行政會議，當局已在問責制下成立了一個政策委員會，以替代以往政務司司長辦公室以下的各個政策小組。這個政策委員會有三個目標：〔一〕研究各政策局所提出的新政策建議，與其他相關局、署的工作是否協調；〔二〕量度新政策的實施時間，會否受立法會和公眾的接受；〔三〕研究新政策是否符合特首的管治方針”。〔見《大公報》，2002年9月3日，A3版〕。

12. 鄭赤琰博士〔香港中文大學政治行政學系兼任教授〕，《董政府一盤散沙》；刊於香港《戰國策月刊》，2002年9月號，頁102—104。

常運作這個層面上參政議政，因為在特別行政區的市政－社區層面的政治體系－公共行政中，他們是一群特殊人物。他們並未能〔或者說，仍未能〕在“中游層面”上，扮演一定的政策溝通－政策決定－政策推行的角色，這也是兩個特別行政區的一大政治問題¹³。

也許，這同殖民地統治之下市民未曾參政議政有關，所以未能學得在中下游參政議政、城市管理之本領，亦缺少相應的政治文化。無可置疑，這也同香港市民的知識水平和政治見解的高低有關。特別令人引以為憾的是香港的大眾傳播媒介，其從業人員素質偏低，卻熱衷凡事加以政治化和意識型態化；使自己在回歸後不能在輿論和社會上發生提高和促進的作用，對於政府施政便不能形成一股健康的促進性力量¹⁴。

由此可見，香港新的政治情境結構尚未形成，它的統治精英尚未能入境，未能對號入座－各就各位。它仍然有一個“在其位”，如何“謀其政”的學習過程，而且是曲折的過程。因此，從官員、公務員、議員、專家學者到社會頭面人物，對於公共決策〔上游〕－公共政策〔中游〕－公共行政〔下游〕的過程，都未能充分進出自如、盡其本份，發生有益有建設性的交流協作〔見：圖表4〕。

圖表 4：回歸前後香港政治運作－公共行政的上、中、下游結構

回歸前後的模式	上游操作	中游操作	下游操作
港英時代	由英國人自行決定	由港督及行政會議掌控	由立法會議及公務員具體操作

13. 香港社團及活動家不能扮演 NGO 和參政議政的角色，可見之於每年的元旦、春節、特區成立紀念日、國慶等節日，他們／它們大事刊登祝賀廣告；偶而也有一些財經界頭面人物，利用槍手，在“愛國報章”上發表時論，套用中央領導人或中聯辦領導人的論調，進行政治表態，既未能充分反映香港實際，也無特別見解。這對於特區政府的公共施政，無濟於事。

14. HKSAR 的所謂“民主派”議員，凡是同特區和中央有關的政治事務，便採取逆向操作，其黨魁必向代表美國右派的《亞洲華爾街日報》投稿，大肆評論港方和中方；另一方面，香港的“愛國報刊”也條件反射，必然對他們的言行大施撻伐，一律加以否定。雙方的相互抗爭作風，都不利於香港在“一國兩制”下引進新的政治文化〔參考鍾彥，《民主黨舞劍，意在問責制》；刊於《鏡報月刊》，2002年9月號，頁14－15〕。

回歸前後的模式	上游操作	中游操作	下游操作
董建華首屆政府	不能發生政治領導	行政長官和政務司 不能合作推行政務	公務員和傳媒及社 團未能配合施政
董建華次屆政府	建立政治領導和 制訂長期規劃	公務員系統和公共 系統的改革開放	爭取市民和社團 及傳媒的支援

在一個意義上，香港雖是個“自由社會”，卻不是西方人士所謂的“公民社會”。

根據基本法，“公民社會”和公共行政體系的進一步開發便是，特區政府站在第一線上，進行改革開放的工夫。

其一，根據基本法和“一國兩制”，港人治港了，公務員系統便具有一定的政治和決策的權利和義務，直接地對公共行政系統加以操控。它不再是港英時代只是接受指令，依據規章條例來辦事的行政人員；一個最具體的發展便是所謂“問責制”的引進，許多公務員的頭頭(局長，司長)不再是技術官僚，而是負有一定政治責任的公眾人物。

其二，司與司、局與局、部門與部門之間，以所謂三司十一局首長組成的政策委員會為例，現在必須進行更為直接的和頻密的內部溝通，引進了跨越部門—跨越行業—跨越制度的交流協作。

其三，問責制的首長和中高級公務員必須更直接、更頻密、更規範化地面對社會人士，同公眾進行溝通，並感受到社會的和輿論的壓力。閉門造車式地作出決策和推行政策已然此路不通，他們還得不時對政策執行中出現的問題負責。在港英時代，他們基本上是處於中游，現在是上中游之間活動的公眾人物了。這個變化是好是壞，有一個實踐檢驗真理的過程¹⁵。

其四，各層次的公務員必須參加各種形式的研討會；更高層次的，則須參加“集思會”。在會前和會上，都有一些指定的文件要求他們去學習。

15. 古星輝，《高官問責制需要訓練期》；刊於《鏡報月刊》，2002年9月號，頁12—13。

其五，特區政府也開始引入社會主義國家(如中國內地)擅長的關於國民經濟和社會發展的長期規劃¹⁶。訂出一個宏觀而又遠大的目標後，還有一定的流程，要求公務員按圖索驥，把任務完成¹⁷。

當然，有人可以說，這豈不是社會主義一制干擾了資本主義一制？但是，在公共決策—公共行政層面，其長期規劃和過程處理是個運作性的問題，沒有必要糾纏姓“社”姓“資”、將之政治化和意識形態的。

其六，引進新的“公務員文化”：公務員要建立新的行為準則，有新的自我形象的同時，公眾人士對於公務員及公眾服務也要有新的概念和理解。其實，更為根本的可能是，從立法會議的成員到普通公民，都可能需要培育一個“一國兩制”的參政議政—民主參與的“政治文化”¹⁸。

人們當然注意到，對香港特區的公務員系統和公共行政系統進行改革開放的工夫，是必要和及時的；不過，以上、中、下游三個段落的運作而言，特區政府可能是不適當地把所有政治的和行政的工夫都集中到自己身上了。即高層—上游的政治領導固然要加強，但公共行政—中游層面的公務員行為，可能還是要避免過份政治化和意識型態化(所謂“政治中立化”)。如此才有利於社團和市民針對日常生活—市政運作，做好實事求是—就事論事的參政議政的下游工夫的。

澳門特別行政區亦正在對它的公務員和公共行政體系 進行改革開放的工夫

較之香港，澳門特別行政區有不同的體制上的和運作層面上的問題：

——在澳葡時代，它的公務員和公共行政體系不被認為是一個高素質的組合。因此，回歸後，當事人不能—不敢抗拒改革開放和優質化的過程(香港則是在長期的低迷不振的情況下被迫接受這麼一個醜惡的現實的)；

16. 關於香港特別行政區也可以參考社會主義祖國的國民經濟和社會發展“五年計劃”的做法，來探索 HKSAR 的發展大計，在1997—1999年間，在香港亞太二十一學會和香港中國評論月刊聯合主辦的《七洲洋上·思想者論壇》裏，曾多次議論其事(另參考，註4所引“再造一個香港”拙文頁43中的議論)。

17. 所謂“Root Map Learning”模式，見《大公報》，2002年8月27日，A1。

18. 參考 HKSAR 立法會議員劉炳章文章，《重整公僕文化》；刊於《大公報·專業世界》，2002年9月16日，A14版。

——從澳門社會的各層面到中央政府、上下內外都認為澳門需要對公共行政系統加以改革和更新；澳門的大眾傳播媒介在這方面亦起著一定的促進性作用¹⁹；

——顯然地，澳門的行政長官何厚鏵一開始便能居高臨下，建立他的強勢領導〔上游工夫〕，使澳門的公共行政進入一個新的狀態。而外界人士亦認為，較諸董建華，他有一個更有作為的強勢政府。

在這樣的情況下，特區政府可以用高姿態來建立“公共行政觀察站”。這是中游運作。它可以說是一個“官－產－學三結合”的諮詢組織。它的主要功能是收集其他國家／地區的資料，為本澳行政現代化出謀獻策；尤其是對優化行政運作及架構，提高行政效率等事宜進行評估，並提出相關的建議²⁰。

顯然地，立法會在澳門特別行政區公共決策－公共施政中，雖然不像香港那樣有所謂“保皇派”和“民主派”的二分化形勢，似乎也未能在參政議政上，發揮其出謀獻策－溝通市民－群策群力的議會政治〔中游運作〕的作用，而它的“創制職能”也有待加強²¹。

-
19. 何厚鏵特首在新聞界慶祝酒會上的談話，可以反映澳門特別行政區和新聞界的協作關係。
20. 關於“公共行政觀察站”的角色，第一八九／二〇〇二號行政長官的批示為，“觀察站的職責為：〔一〕收集關於其他國家、地區行政現代化的資料，並編制報告書；〔二〕就行政現代化方面，尤其是優化行政運作及架構，提高行政效率等事宜，進行評估分析，並提出相關建議；〔三〕跟進就上述事宜所採取措施的執行情況；〔四〕就公職法律制度的修訂建議發表意見；〔五〕對精簡公共行政架構發表意見；〔六〕根據需要制定內部規章；〔七〕對主席安排的其他相關事項發表意見或建議”。有關資料，參考〔1〕《華僑報》，2002年9月3日，第二張第二版；〔2〕《澳門日報》，2002年9月20日，A2版和B1版；〔3〕《澳門日報》，2002年10月16日，B7版；〔4〕《華僑報》，2002年10月16日，第一張第四版。“公共行政觀察站”現已建立三個小組：行政現代化小組，優化行政運作及服務小組，行政組織合理化小組。行政現代化小組主要負責搜集外地相關資料，詳細研究體制現存問題，從而提出推動公共行政發展的大方向；優化行政運作及服務小組旨在簡化行政程序，提高行政效率和服務質素，同時檢討服務承諾，ISO品質管理認證，投訴機制，一站式服務，電子政府等措施的成效；行政組織合理化小組則專責處理部門架構臃腫、職能重疊以及人員配置、規範化不足等問題。初步擬訂研究將循統一機構設置原則，控制人員、架構、預算總數等大方向。
21. 澳門市民對立法會第一會期的評論不佳，認為行政當局和立法會配合不足；而議員參政議政的表現也不夠專業，口頭質詢常規化有助立法會監督政府的施政〔見：《澳門日報》，2002年1月15日，A6版；10月17日，B3版〕。從第二期首次會議議員的發言質量來看，它更應加強“立法會創制職能”〔方永強議員〕，才有可能更有力地“面對民間反惡法的訴求”〔吳國昌議員〕〔見：《華僑報》，2002年10月17日，第二張第四版〕。

因此，政府的重要施政也不能不多借助於諮詢市民和諮詢委員會，引進另一個中游運作的制度。例如取代市政機構的民政總署也引進了諮委會、監委會及管委會等制度；而以前者為主，每兩個月開會一次。

和香港比較，澳門的問題還在對文官系統、施政系統及有關規章條例進行根本性的改革，諮委會的成立是其後的一步。有識之士指出：

現行公共行政體系內架構臃腫，職能重疊的問題仍普遍存在，各部門功能互相重疊，支離破碎，特別一些需要跨部門處理的項目，部門缺乏統一步調，導致行政低效、脫節的問題更為突顯。政出多門容易產生互相推諉的機會，難以落實監督、問責，使部門工作缺乏主動性，拖慢施政進度……

在促成官民互動前，政府部門應先建立緊密的協作關係，消除各自為政的傳統，藉以貫徹同一施政理念……

在重新劃定各部門職責權限以前，政府應先從簡化行政程序入手，在法律容許的情況下精簡行政流程，串連各部門職能，強化跨部門協作機制，把“一站式”的服務思維延伸至其他行政領域。例如：各發牌部門可派代表組成審批牌照的專責小組，共同巡查，避免不同部門釋法和執法出現雙重標準的情況，有效縮短行政程序和所需時間，提高效率，減輕改革過渡期間對社會、經濟的影響。²²

這裏，可以用封閉式邊境工業區設立的問題來看，澳門在公共決策上，有一個上、中、下游運作體制的設計和運作問題。

原來，面對2005年全球紡織品及成衣配額制度撤除所可能引發的對澳門社會經濟的沖擊問題，特區政府提出了在邊境地區建立封閉式的加工區，讓澳門的夕陽工業—傳統工業可以在那裏利用大量從內地進來的廉價勞工，使澳門僅存的以紡織為主的製造業得以持續發展。如何把這樣的一個上游層面的政治構想，在中游層面形成一個公共政策，並得到有關的勞資各界人士及市民（下游層面）的讚賞與支援，但也引起了各方的討論和爭辯。

從見讀於報章的評論和分歧來看，澳門特別行政區政府在加工區的政策制訂的機制及其過程的處理上，顯然都有待改善之處：

386 22. 《澳門日報》，2002年10月7日，B6版。

——首先，它自己還拿不出一套系統的、全面的、科學的前瞻性的產業重組調查報告和新經濟的發展大計，使邊境加工區的戰略意義突顯不出來，即政府有關部門的上游工夫遠未完成；

——因此，它未能在下游層面充分地向各界人士及一般市民有系統地宣傳自己的發展構想：加工區是政府對澳門二十一世紀產業政策－產業結構進行調整的一個重要努力。即澳門的經濟發展定位固然是“以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主體，其他行業協調發展”，但是，政府認為除了一直按此主體方向努力外，還得努力保存並發展製造業。從香港的痛苦經驗來看，一個地區沒有製造業，可能是解決不了就業的問題的。所以，加工區之設並不完全是為了搶求紡織業，亦在於建立經濟平衡和長遠發展的模式；

——此外，特區政府亦未能在中游層面，把初步的發展構想交給立法會進行辯論，以尋求統治精英的共識；它亦未能同企業界及勞工界在一個跨越產業的協商機制裏，進行對話和尋求諒解，使各方人士在政策制訂的層面上進行一番爭論後，最終達致共識，形成公共政策，取得市民的諒解〔公共施政的下游工夫〕²³。

“一國兩制”下港澳公共事務的治理模式問題

譚伯源司長覆吳國昌議員信近乎各說各話，反映出澳門的統治精英未能在公共決策－公共行政等層面上，進行有效的溝通。前者信中的最後一段話，可視為“一國兩制”下行政主導的特區政府如何對公共行政系統進行改革開放的一個例子：

邊境加工區的設立必須以有利本地區的整體和長遠經濟發展為前提，特別是吸引新投資者，創造工作職位，帶動相關行業和物流供應、金融、運輸、會計及外貿等方面有所發展。特區政府將按此原則審慎研究，充分聽取各界意見，平衡各方利益，結合投入資源的效益程度一併考慮，務求作出最有利於澳門的安排，一些前期的研究工作和合作安排磋商正式或將於短期內陸續展開，以便上述目標可以盡快實現。

23. 譚伯源和吳國昌在邊境加工區問題上，各說各話；其實，他們並沒有根本性分歧《華僑報》，2002年9月16日，第一張第三版。

這裏，人們可以引用美國學者 G·彼得斯提出的“政府未來的治理模式”來探索澳門行政改革和公共行政的新模式(這裏參考吳愛明、夏宏圖的中文譯本)²⁴。

他舉出了政治精英和公務員可用於治理公眾事務(Governance)的四個模式：

一曰市場模式(market model)：出於對傳統官僚體制麻木不仁的沖擊〔頁25—26〕，以市場原則來指導社會資源分配的機制；以此對政府慣於閉門造車的公共行政系統的效率，來加以改革〔頁27—28〕。它把政府機關視為公共服務〔教育，環境，衛生，郵政，交通……〕這種商品的供應者，以市民為其消費對象，從而引發不同部門和不同集團的競爭〔頁29—30〕。和公共服務同時存在的，還有提供類似服務商品的私營部門〔頁35〕。公務員當然要以其才能尋求自身的特殊利益，並要求市民接受他們所操縱的規章條例、管理措施和他們享有的某些特權；而市民作為消費者，則以其需求得到滿足的質量需求某種意義和形式的“物廉價美”的回報。即公共行政必須“物有所值”，及時地—有效地促進的公共利益〔頁45—46〕。

如果以市場模式為例，則澳門特區政府可把邊境加工區當作一種正在設計中的服務產品，向有此需求的市民推銷；其消費對象除了境內的廠商和勞工之外，還包括境外以致於國外的廠商和勞工。後者對加工區的“消費欲望”愈高，則它的出臺—銷售前景便更為可觀。有賣有買，才能完成一項公共施政〔頁54〕。

至於在香港特區方面，董建華的新一屆政府必須迅速地向市民說明，它這個高薪厚祿、代價昂貴的“問責制”政府所進行的一系列改革，是重建

24. 吳愛明、謝宏圖合譯，《政府的未來治理模式》(北京：中國人民大學出版社，2001年11月版)B.Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (University Press of Kansas, 2000)。作者一段話反映出本書的大意：“本書對四種模式的探討，其重點在於把這四種模式看成是組織整個公共部門的不同的方法，而另一種有關這四種模式的討論方法則關注特定的政府工作與不同形式的組織，管理之間能否有最佳的搭配。例如，有些可以市場化的服務，市場模式就比較適用，而且得心應手；但很多社會性服務如教育，市場模式就非常不適合。又如，參與模式很適合規劃或環境問題，但在司法方案中就不宜採用。而彈性模式在一些比較複雜的問題如藥品問題以及一些短暫性問題如災害救援上就比較得心應手。雖然公共行政也企圖建立複雜的權變理論，但收效不大，人們還是應該考慮如何量罪處刑……”〔頁156〕。

香港市場經濟，促進市民在市場經濟中就業(售賣其勞動力)和消費(購買商品)所必須採取的措施。

二曰參與模式(participatory management)：致力尋求一個政治性更強、更民主、更集體的機制；在公共施政的任何過程，政府都必須讓公民自下而上的參與。否則，政府很難使其決策和施政合法化(頁59)。這種模式，顯然是暗示，代議民主制度在傳達公眾對政策的期望上並不完善(頁68)，所以，要求政府在制定政策時，必須自己從社團和個人那裏，直接地尋求和接受意見，而後作出合乎市民需求的決定(頁70)。

那麼，在參與模式中，譚伯源司長能做些什麼事呢？很簡單地，他必須對來自商會、工會、立法會的問題和意見，持更積極—更開放的態度。而董建華政府除了鼓勵其公務員系統在決策—施政上更為主動和積極之外，便是走向市民，同後者多溝通商量，以爭取他們對施政的支援。

三曰彈性化模式(flexible government)：是指政府及其機構，要有能力根據內外環境的變化和市民需求的改變，與時俱進，調整其政策和結構，而不是用固定的方式(條件和機構)來回應新的挑戰(頁87)。許多人認為，恒久不變的政府結構是有效治理的障礙(頁91)。

在這個策略的運用上，港澳兩個特區的政府都有對其現行結構加以改革的需要。裁併和改造一些部門，是作出及時決策和經濟重建的先決條件。

四曰解制模式(deregulating government)：要求修改，減少或取消一些明顯錯誤的法律和規章條例，使政府機構就可以將目前的工作處理得更有效率(頁108)。所謂“自由化”導致政府的效率提高後，它就會有更大的創造力，利用一切可以利用的資源來推動公共行政(頁120)。

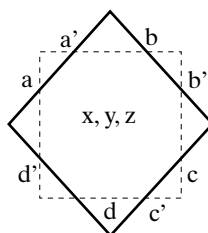
吳國昌議員指出，無論回歸以前還是以後，澳門市民一直都有對澳門許多法律作出修改或制定新法律的訴求，以使澳葡時代某些陳舊的法律體制適應新的變化，尤其能回應新的發展需要。所以說，法改議題應是特區政府現在及未來一段時期的施政重點(即上游工夫)。因此，政府在法改工作上能採取開放態度，對一些與公眾利益有密切關係的法案，應該適時提

出諮詢文件，讓市民參與討論〔下游工夫〕。比如說，商法典修改如何配合澳門的發展呢？當局應當公開與市民討論，起碼應諮詢商界意見〔中游工夫〕²⁵。

至於香港特區，也許人們認為它的法律體系是完美的。但是，它的公務員系統龐大以及維持費用〔所謂“營運成本”〕昂貴，也使得精簡機構和壓縮機構及調低待遇成為當務之急。

這裏，人們可以結合圖表2〔#，Y：a，b，c，d〕的公共行政結構，利用一個菱形，來探索“一國兩制”下港澳公共行政體系改革所導致的政府職能的轉變〔見：圖表5〕：

圖表5：新公共行政體系與政府職能的重組



圖表大義：

1. 菱形是公共行政體制改革及其運作形式重組〔Z〕所必須具備的結構；
2. Z是由四個特點組成的：a'代表市場取向，b'代表參與取向，c'代表彈性取向，d'代表解制取向；
3. 〔Y：a，b，c，d〕必須同〔Z：a'，b'，c'，d'〕結合。
即，公共事務體系的改革開放和功能發揮，必須同市民溝通，以瞭解其需要〔a-a'〕；
並使市民及其團體有最大程度的民主參與〔b-b'〕；
如此，政府才能與時俱進，及時制訂出滿足需要的公共政策〔c-c'〕；
而優質化的公共政策，亦需要相應的、精簡的規章條例，然後交給公務員系統予以貫徹執行〔d-d'〕。

25. 《華僑報·採訪專題》，2002年10月13日，第一張第四版，在第二期立法會議首日會議上，吳國昌又指出，“作為有計劃的法律改革工作，除了有指定範圍和時限外，理應有相應的程序，以確保法律改革的效果。否則，法規的修訂如果在閉門造車、不通民情之下進行，就難免造成朝三暮四，換湯不換藥的效果，甚或產生新的惡法，則法律改革便失去應有的意義。”〔同報，10月17日，第二張第四版〕。

由於港澳兩部基本法都以行政主導為其政治結構的主體，因此，必須注意到：

其一，特區行政長官和他的行政會在公共事務的上、中、下游運作上，無可置疑地都居於全程主導的地位；但是，主要的優勢是居高臨下，從上游來對中游和下游發生影響。

其二，兩部基本法中的立法會，都不是西方民主政治中三權分立式的國會，是另一種形態的理論與實踐的立法機制。比如說，在特區的立法會中便無執政黨和反對黨的形勢。立法會在實質上還是行政長官的諮詢機構，所以，在公共施政的流程裏，它實際上是處於中游的地位，但在上游和下游都具有一定的溝通和影響決策的作用。

其三，在這樣的情況下，港澳特區政府在其公共決策－公共政策－公共行政的流程中，必須在上、中、下游等三個段落，都能主動地輸入立法會、社會團體、利益團體以及一般民眾的意見，以便作出正確決策。民意溝通和交流協作的責任，主要地，是特區行政長官及由他直接操控的公務員系統和行政系統的責任；

其四，由於特別行政區不存在著西方式－歐美式的民主政治－政黨政治，需要出之以不同形態的政治文化；特區的統治精英和社會活動家及一般公民必須及早意識及此，並且相應地開發出不同形態的民主政治來〔見：圖表6〕。

圖表6：行政主導的特區公共決策－公共行政體制

結構	上游操作	中游操作	下游操作
	〔括弧內數字顯示各層面人士公共政策參與的重要性／比重；橫數是10分〕		
特首及行政會	政治考慮，發展大計〔5〕	政策闡釋，爭取立法會，與社會團體及專家學者溝通〔3〕	政策宣傳，民意溝通〔2〕
立法會	反映民意，政策建議〔3〕	與社會團體，公務員，專家學者溝通，政策辯論，制訂預算〔5〕	溝通民意，瞭解民情，推廣政策，檢討政策〔2〕

結構	上游操作	中游操作	下游操作
	〔括弧內數字顯示各層面人士公共政策參與的重要性／比重；橫數是10分〕		
公務員系統	政策建議，方案建議〔3〕	與立法會及社會團體溝通，制訂具體政策，執行政策〔5〕	解釋政策，推廣政策 檢討政策〔2〕
社會團體	政策建議，反映民意〔2〕	制訂相關的會務發展方案，爭取立法會〔5〕	宣傳政策，瞭解民情〔3〕
大眾傳播媒介	溝通民意，政策建議〔3〕	反映現狀，掌握動向，闡釋政策〔4〕	瞭解民情，解釋政策〔3〕
專家學者／專業人士	政策評論，發展建議〔2〕	調查研究，專業服務〔5〕	田野工作，瞭解現狀 闡釋政策〔3〕
一般市民	反映現實，提出要求 施加政治壓力〔3〕	接近立法委員， 組織社會團體〔3〕	服從法律，接受 政策〔4〕

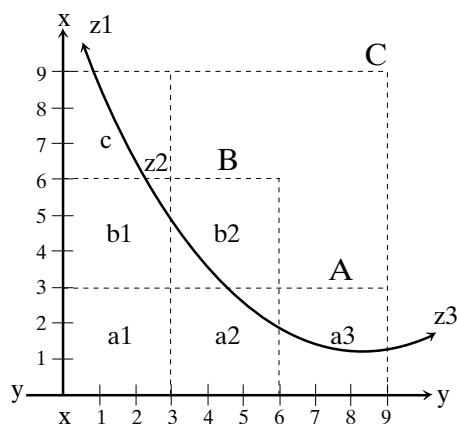
結論：“一國兩制”的公共行政體系 還在早期的探索階段

對圖表6，有兩個基本的解讀法：

——從左到右的橫行讀法，是瞭解行政長官系統、立法會、公務員等不同層面的人物在公共決策—公共行政上所有的地位—角色—作用。那麼，上游工夫的處理，主要是行政長官及其周圍人士的職責，而中游工夫則是立法會、公務員、社會團體、專家學者、傳播媒介等層面人士的職責。

——從上到下的縱行讀法，是反映上、中、下游三個系統的運作。上游操作主要的權責在行政長官系統身上，但不同層面的人士〔如立法會議員、公務員、專家學者、傳播媒介以致於一般市民〕都有一定的政治參與的權力。至於中游的工夫，主要是公務員、立法會成員以及專家學者等層面人士的活動範圍，而行政長官及行政會等上游人物也有一定程度的參與。那麼，下游運作性的層面，固然是一般市民的天地，上中游層面人士亦不可缺席〔見：圖表7〕。

圖表 7：上、中、下游操作的政治參與－行政參與的程度



圖表大義：

1. X (x1 - x9)是政治參與的程度，Y (y1 - y9)是行政參與的程度；
Z (z1 - z2 - z3)是上對中下的行政主導的程度。
2. A (a1, a2, a3)是下游層面的運作，B (b1, b2)是中游層面的運作，C (c)是上游層面的運作。
3. 行政長官及其行政會的系統，在上游(c)層面，居高臨下，其職責－職權貫穿於中游(B: b1 - b2)和下游(A: a1, a2, a3)等層面，享有高度的政治參與權(X: x1 - x9)和行政參與權(Y: y1 - y9)。
4. 中游層面(B: b1, b2)也有一定的政治參與(X: x1 - x6)和行政參與(Y: y1 - y6)的程度。下游層面(A: a1, a2, a3)的人物，只有低度的政治參與(X: x1 - x3)。
5. 上、中、下游等層面的公共決策－公共行政，由行政長官系統來加以統率(Z: z1 - z2 - z3)。

當然，人們從初步調查研究－分析議論中所得到的結論裏，可引出一些值得關注的結構性和功能性及效益性的問題：

其一，在行政主導的體制下，是不是把太多的發展大計、社會管理及民意溝通這樣的政治和行政的任務，交給了特首和行政會及高級公務員等系統？如此，權傾一方，對於公共決策－公共行政是一個積極的因素，還是令到此體制不勝負荷，從而產生結構性疲乏的問題？

其二，這樣的權責分配結構，是否使到特區體制(特別是它的行政長官和公務員系統)因為超負荷而在公共決策－公共行政上成為一個萬能的“大 393

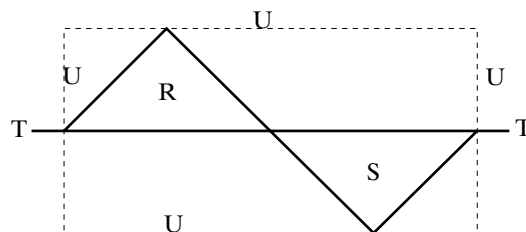
政府”。殊不知，“強勢政府”反而可能因效益問題而成為不孚眾望的“弱勢政府”。

其三，根據基本法第四章，港澳兩個特別行政區，即使是在行政長官為主導的行政主導體制下，是否可以有不同的表現－運作－操作形式？即，特首、行政會、立法會、公務員系統、大眾傳播媒介、專家學者、社會團體以致於一般民眾，在公共決策－公共行政上的權力－權利－義務，是否需要不同的理論－實踐－政策，在上、中、下游的運作上進行新的分配－分工？這樣做，或有利於尋求新的民主政治、政治文化及公共行政的模式？

人們注意到：進入以資訊科技、知識經濟、網絡化為其特點的所謂全球化時代，國家政府和公共行政的理論和實踐也正在發生革命性的變化。即使是在中國內地，中共以“三個代表”來迎接它的“十六大”，反映出公共決策－公共行政的大義，在於與時俱進，尋找較佳的理論－實踐－政策－模式，以便為人民－民眾對其“五理系統”的開發，及其群體－團體的發展大計，提供必要而非完滿的公眾服務。雖然出於“一國兩制”，港澳特區不可能照搬“三個代表”論，但其公共施政也有一個如何重組經濟，以便解放生產力；如何為市民提供優質化的公眾服務；以及如何建設獨特的、體現“一國兩制”的先進文化的問題。

所有這些任務和工夫，特區政府的政治領導(R)固然是必要的，但中下層－中下游民眾及其群體的民主參與(T)也是不可缺少的。因此，R沒有必要，也不可能包辦代替，以替天行道方式來取代(T)權利職責。正是透過公共行政、公共管理的體系和運作(S)，導致R和S上下內外的交流協作，使人民在政治參與－民主實踐(T)的過程中，獲得開發其“五理系統”和發展大計的必要條件〔見：圖表8〕。

圖表8：“一國兩制”下的行政主導和民主參與



圖表大義：

1. R是行政長官和行政會層面的政治決定和行政主導(亦即“上游操作”);
2. S是公共行政—公共管理—公共事務的結構與運作(即“中游操作”);
3. T是公民市民和社會團體在R和S等兩大範疇的民主參與(即“下游操作”);
4. U是基本法及“一國兩制”的大框架，它概括了R，S，T；
5. R和S根據T，其比重可大可小[如，R8：S2，R5：S5，R3：S7…]。有大小輕重但不可能是R10：S0，R0：S10；而R9：S1或R：S9亦非理想的情境結構。

相應於世界一體化和經濟全球化，新公共行政的理論是：在一般情況下，S應大於R；而在“一國兩制”裡，亦必須如此。

這種對公眾事務的實踐，便是現代社會、現代政治裏人民的基本人權和民主主義的發展及其安身立命的大義所在之處。

由此可見，“一國兩制”下的公共行政體系，港澳特區極須根據基本法，從港澳的實際出發，參考中國內地及世界各地的先進經驗來追求與時俱進的發展。如何使其理論—實踐—模式推陳出新，為民服務，還是一片有待耕耘的處女地。