

澳門特區行政文化建設的理性審視

婁勝華*

一

公共行政是由組織、人員、資源、文化等眾多要素組合而成的規範性結構系統。在公共行政系統中，行政文化屬於無形要素，具有與其他有形要素所不同的彌散性與深層性特質。它無時不在，無處不有，且一旦形成，變革不易，具相對穩定性。正因此，許多政治家進行公共行政改革時，出於追求政治效應的考慮，往往會選擇易於顯效的行政技術、行政組織與行政制度作為改革對象。誠然，行政技術與組織的改革確實能夠出現立竿見影的效果，但是長遠看，由於缺乏行政文化的支撐，許多當初轟轟烈烈的行政改革終究難免功敗垂成。在公共行政改革實踐中，類似現象可謂屢見不鮮。

澳門特別行政區成立後，特區政府在積極穩妥地推動行政技術、行政組織與行政制度的改革過程中，始終注意將塑造新型行政文化作為公共行政改革的重點與先導，從而使公共行政改革具有明確的方向與清晰的定位，改革內容與改革次序形成體系化與配套化，改革取得了明顯成效。有關機構的調查資料¹表明，澳門市民對特區政府與特區行政長官的滿意率與信任度不但較回歸之前的澳葡政府高，也好於內地與鄰埠香港。《人民日報》記者在一篇題為《營造新型的行政文化》的相關報導²中認為，“特區政府贏得了澳門市民的認同和信賴”，並具體指出，“公務員和政府部門服務態度的轉變、行政效率的提高”是回歸以來市民“感受最深的變化”。那麼，澳門特區行政文化建設究竟取得了哪些成效呢？

* 作者為澳門理工學院副教授。

1. 詳見 <http://hkupop.hku.hk/chinese/macau/motp4/morelease.tml>

2. 姚小敏、連錦添《營造新型的行政文化——澳門特區政府行政改革紀實》，詳見 <http://www.people.com.cn/GB/paper39/8292/781471.html>

概括起來說，澳門特區行政文化建設初步實現了“一個轉變”與“三個基本確立”。

“一個轉變”，指的是澳門特區政府與公務員群體價值觀基本實現了從官僚主義的“衙門文化”向民本主義的“公僕文化”轉變。對於理性利益主體的政府與公務員群體來說，在從事公共事務與提供公共產品等行政行為時，確實遭遇價值取向上的本位觀困惑。究竟是以民為本，還是以官為本，成為具體行政實踐中相互對立與衝突的基本價值範疇。有鑒於此，澳門特區政府成立後，在行政文化建設上，鮮明而不含糊地將“以民為本”作為塑造新型公共行政文化的價值基礎。甚至早在1999年何厚鏞先生參選首任澳門特區行政長官的《參選政綱》中，就提出以“公僕”來定位未來特首。³ 2001年施政報告更加明確提出，“‘以民為本’是國際公共行政的基本理念，亦是我國傳統行政文化的精華所在。澳門回歸祖國，管治權出現了質的改變，澳人治澳的基本原則得到全面貫徹。因此，毫無疑問，特區政府的施政必定充分體現本澳市民的整體利益。在全體公務人員中進一步強化服務特區、服務市民的公僕觀念，是特區政府繼續改進行政運作的基本出發點”。⁴ 事實上，檢視特區政府成立以來的歷年施政報告，“以民為本”成為報告文本中出現頻率較高的主導性政治話語，同時，它也成為特區政府與公務員具體行政行為中努力踐行的基本信條。“以民為本”的提出與踐行，完全顛覆了澳葡時代的政府與民眾關係，使民本主義成為特區政府建構政府與市民新型關係的價值導向和精神基礎。

“三個基本確立”，指的是特區政府與公務員群體在“以民為本”價值基礎上確立的新型行政觀念。具體地說，一是基本確立了便民利民的服務型行政觀。回歸以來，特區政府致力於建立現代化、人性化及負責任的服務系統，不斷提升政府服務的質素，努力讓市民獲得高效率及高水準的政府服務，推出了多項便民利民的服務措施。據有關部門統計，至2004年9月底，共有19個公共部門實施了“市民滿意度評估計劃”，以掌握市民的需求與評價。對外服務的45個公共部門已於2003

3. 何厚鏞《知難而進 共創新機》（1999年參選政綱），澳門，1999年，第1頁。

4. 《二〇〇一年財政年度施政報告》，中華人民共和國澳門特別行政區，2000年11月9日，第13-14頁。

年底推行“服務承諾”，至2004年9月底，承諾的服務質量指標累計達到923項。有10個部門共推行了15項“一站式”服務，民政總署的“一站式”綜合服務中心已經投入運作。特區政府成立以來，有9個部門合共30多個附屬單位成功考取 ISO 品質管理系統國際認證。⁵“服務承諾”、“一站式”服務、品質認證等措施直接推動了特區公共服務的優質化與效率化，使被服務的市民享受到政府提供的便利、快捷的公共服務，體現出特區政府以公眾需求為導向，服務民眾、方便民眾的行政觀念，原先澳葡時代的管制型行政觀開始向服務型行政觀轉變。二是基本確立了依法行政的法治型行政觀。回歸以來，特區政府始終注意加強特區法制建設。五年來，共頒行各種法律法規達260項，其中法律75項，行政法規185項。⁶通過法律法規的創制、修訂與完善，使政府與民眾有法可依、有章可循。與時同時，持續不懈地進行以《基本法》為中心的特區法律之推廣宣傳，令法律盡可能地廣為人知，從而成為政府行為的依據與公眾監督政府行為的準則。依法行政機制與意識的強化，使特區政府與公務人員的行政行為得到規範，橫行於澳葡時代為社會與民眾所痛恨的貪污賄賂、營私舞弊等不端行政行為與惡濁行政作風得以遏制，從而推動了澳葡時代人治型行政觀開始向法治型行政觀轉變。三是基本確立了由民間組織合作參與的民主開放型行政觀。回歸以來，特區政府推動公共行政的民主化建設。在公共政策的制訂與執行過程中，通過推廣政府“跨部門電子投訴處理系統”的應用範圍，收集與容納民間意見，加強政府內部與社會民眾的雙向溝通，接受公眾傳媒監督，重視專家學者建議，發揮各種專門委員會的諮詢功能，提升行政運作的公開化與透明度。在公共服務等社會民生事務上，特區政府注意培育與發揮民間組織的優勢，鼓勵、引導與推動民間社團的合作與參與。通過擴大公眾與民間組織的有效參與，使公民對社會公共事務的知情權與管理權得到尊重與保障，同時也減少了公共決策的失誤，提高了政策執行效率，從而推動了澳葡時代封閉集權型行政觀開始向民主開放型行政觀轉變。

5. 《二〇〇五年財政年度施政報告》，中華人民共和國澳門特別行政區，2004年11月16日，第36頁。

6. 同上，第38頁。

二

如前所述，作為行政系統的深層結構，行政文化具有相對的獨立性與穩定性。那麼，澳門特區行政文化建設何以能夠較快地取得“一個轉變”與“三個基本確立”的成效呢？除了上述特區政府的全力投入外，還與澳門所具有的某些特殊條件密切相關。

（一）行政環境的劇變提供了千載難逢的歷史契機

行政生態學原理表明，公共行政受制於其賴以生存與發展的行政環境。行政環境包括自然環境與人文社會環境，一個國家或地區的政治、經濟、社會文化環境的改變都會對該國家或地區的公共行政產生直接或間接影響。行政環境的變化必然要求公共行政的性質與方向與其相適應。具體到澳門，雖然近年來行政環境的諸多要素均有所變化，但是比較而言，對澳門公共行政產生劇烈影響的莫過於眾所周知的政治環境之根本轉折——1999年12月20日澳門管治權的移交。澳門政治環境與政治關係的轉折徹底改變了澳門公共行政的性質與發展方向。隨著“一國兩制”、澳人治澳、高度自治的實施，澳門居民成為澳門的主人，特區政府成為澳門人自己的政府。由此，政府與民眾之間的關係出現根本性變化——從過去的管治者（殖民者）與被管治者（被殖民者）轉變為被授權者（僕人）與授權者（主人）。政治環境與政治關係的轉變奠定了澳門特區行政文化迅速改觀的根本性前提。正是有了這個政治前提，特區政府才能提出“以民為本”的施政理念。試想作為外來管治者的澳葡政府怎會提出“以民為本”的行政理念，即使提了，也會因為行政主體與行政理念的內在衝突而難以付諸實施。事實上，無論是歷史上還是現實世界中，許多國家或地區的公共行政改革都發生在政治環境劇變之時，究其因，蓋源於政治環境的改變一方面要求行政與之相適應，另一方面政治環境的改變有利於行政改革的成功。澳門特區政府適時把握政治環境變革所提供的歷史契機，提出“以民為本”來“塑造新型公共行政文化”，得到了澳門社會與民眾的一致認同。倘若沒有澳門回歸的政治前提，澳門行政文化的轉變相信不會如此順利。換言之，對於特區政府來說，如果無視政治環境改變而依然承襲

澳葡時代的行政本位觀，特區政府一定不會像今天這樣得到澳門民眾的認同。

（二）為數眾多的民間社團提供了不可多得的參與載體

通常所說的“公共行政價值觀”、“行政文化”、“行政作風”等概念，其實質性指向在於政府與民眾關係。簡單地說，即如何看待與處理官民關係。前述澳門特區成立後努力塑造與培育開放型民主型的行政文化，由此政府必然會遇到這樣的問題，即政府對誰開放？誰來參與行政？對於處於非直接民主制度條件之下的政府來說，願不願意實行開放式行政和民主式行政是一個問題，而政府實行民主式開放式行政後，有沒有參與主體或者說參與主體的能力是否足夠，同樣也是一個問題。事實上，確實存在這樣一種情況，即一些國家或地區政府試圖實行開放式民主式行政，就是找不到適合的參與載體。為此，不少國家或地區政府正在組織和培育具有一定參與能力的民間組織。

相對來說，澳門社會有其優勢。澳門有為數眾多的民間社團組織，這些社團組織擁有組織民眾開展非政府性活動的基本能力與悠久傳統。澳門回歸後，它們很自然地成為參與和協助特區政府施政的組織載體。在澳門，政府將一些公共性事務交給民間社團，或者與民間社團合作進行，已經成為普遍現象。政府行政過程中，引導民間社團的參與，借助民間社團的力量，已經成為政府行政行為的自覺意識與習慣方式。

（三）政府職能範圍的有限性弱化了新型行政文化的生長障礙

公共選擇理論⁷傾向於把政府與公務員群體視作理性行為主體，在公共事務活動中，它們形成利益集團，參與社會博弈(gaming)和利益分配。因此，在公共物品的供給中，“政府失敗”變得不可避免。既然如此，公共行政主客體之間的利益矛盾是經常的，利益一致則具有偶

7. 參見〔美〕丹尼斯·繆勒《公共選擇》，張軍譯，上海，三聯書店上海分店，1993年。

然性。從澳門的行政實踐來看，公共行政主客體間的利益是否一致，以及一致或不一致的程度與政府職能存在某種聯繫。一般說來，建設“以民為本”的行政文化，受到民眾的贊同是必然的，至於是否會遭遇來自政府部門和公務員群體或明或暗的阻擾，則取決於政府與民眾在利益上的一致程度。在澳門，政府職能範圍的有限性弱化了政府部門以及公務員群體與民眾利益的衝突性，從而減少了“以民為本”新型行政文化的生長障礙。眾所周知，政府職能在不同歷史時期以及不同國家或地區有不同範圍，但其主要職能不外乎：1) 政治統治與保衛，以及2) 社會管理與服務。比較而言，澳門特區政府的職能應屬於小範圍類型，因為特區政府的政治統治與保衛功能相對較弱。一方面，特區的國防、外交等重大政治事務由中央政府負責；另一方面，澳門沒有競爭性政黨存在，因政黨對立而造成的利益分化與衝突尚未形成。所以，特區政府的職能更多地集中於管理與服務上。這個條件，澳葡政府時代也沒有，澳葡政府承擔著政治統治的職能。政治統治與保衛職能的弱化，提高了特區政府與民眾的利益一致性與共同性。不是說政府部門以及公務員群體與澳門民眾不存在任何利益矛盾與文化衝突，而是說遠較實行競爭性政黨政治的地區之利益衝突程度與可能性要小得多。所以，“以民為本”的行政文化理念能夠較為順利地得到包括公務員群體在內的全社會廣泛認同。

上述三個特殊條件是其他國家或地區所難以具備的，也是澳門特區文化建設的有利因素。

三

雖然澳門特區行政文化建設已經取得顯著成效，但是在未來發展過程還應注意某些潛在問題發生的可能性。此以概念辨析方式提示如下。

(一) “以民為本”、“依法施政”的實質內涵與語義指向

雖然“以民為本”、“依法施政”的提出引起了極其正面的社會反響，成為特區政府行政文化建設的價值導向，可事實上，僅從概念考

察，它們並非特區政府首創，而是古已有之。在封建專制時代，君主也講“以民為本”，所謂“民為邦本，本固邦寧”，“水能載舟，亦能覆舟”；也講“依法施政”，所謂“法則公平”、“刑當其罪”。那麼，問題在於現在特區政府使用的概念與封建專制時代君主言說的概念究竟存在何種區別呢？仔細考究，二者區別不在於具體行為的差異，或許專制時代的君主同樣可能做出民主政府的愛民、利民之舉。因此，真正的區別在於二者的出發點不同。封建時代，君主講“以民為本”，是出於政治統治的策略考慮（即使是殖民政府也可以講“以民為本”，道理亦然），怕失去天下，失去統治權，實質上反映的是以權為本，折射到社會文化上，就是官本位。相反，特區政府倡行“以民為本”，體現的是政府與民眾的新型關係本質，即權力的公共性與責任性，以及權力來源的合法性，要求的是政府存在的正義性與政府行為的正當性。由此可見，二者在語義指向與內涵上存在本質性差異。儒家雖然倡導民本主義，卻不承認主權在民，主張建立一種“父愛主義國家”，即施“仁政”。現在特區政府講“以民為本”，同樣是民本主義，卻是體現主權在民原則的民本主義。同理，封建君主講“依法”“施政”，但在制定法律時就維護“權利差等”，執行的只能是保護特權的法律。現在特區政府講“依法施政”，制定和執行的是體現平等與正義的法律，而不是保護特權的法律。可見，概念雖然相同，差別卻不可謂不大。有鑒於此，對於特區政府來說，“以民為本”、“依法施政”千萬不能變成一種統治策略，一個空頭口號，一種形式主義。類似的例子古往今來屢見不鮮，教訓可謂深刻。

值得提醒的是，在實踐理性上，“以民為本”指向的是政府治理動機的合法性，而不是政府治理的有效性。因此，對於政府與公務員群體來說，“以民為本”的純正動機並不能代替治理績效。倘若政府的治理不能帶來經濟發展、民生改善與社會昌明，那怕你在動機上多麼地“以民為本”（“以民為本”不一定必然促進經濟增長），同樣不能保證政府一定能得到民眾的擁護。也就是說，政府不踐行“以民為本”的行政理念是不行的，但僅有“以民為本”的行政理念而無具體實在的治理績效同樣也是不夠的。

(二) 行政文化是一個系統性概念，同時也是一個結構性或複合性概念

首先，行政文化是公共行政體系的構成部份。如果說觀念是行動的先導，那麼，行政文化的優化是公共行政改革與現代化的先導。但是，僅有行政文化這個先導力量，仍然是不能保證行政改革的成功與現代化。既然公共行政是一個系統，那麼，系統的變革既需要文化性要素的革新，也需要非文化性要素的改革。為什麼一些國家或地區的公共行政改革未能取得成功，其中一個原因就是改革過程中往往未能注意到文化性要素與非文化性要素改革的相互配套，共同推進。中國大陸的機構改革總是在“精簡—膨脹—再精簡—再膨脹”的怪圈中循環，其中固然有其深刻的政治、社會、歷史原因，但在改革中，行政文化性要素與行政體制性要素未能配套進行，不能不說是一個重要原因。同樣，放眼世界，一些被殖民國家獨立之後，往往套用與移植西方國家行政制度，鮮有取得預期效果的。究其原因，忽視行政體制與行政文化的適應性與系統性建設乃其主因。因此，澳門特區行政文化建設過程中，需要考慮文化性要素與非文化性要素的平衡與配套，使行政文化的創新與行政技術、行政組織、行政制度的創新相結合。否則，行政文化的創新成果無法得到保證。

其次，行政文化是一個結構性概念，不但有外部結構，還有其內部結構。在內部結構上，它包含不同層次的內容，有基本價值觀、群體意識與共同行為準則、個體道德規範。具體說，在表現形式上，有觀念性行政文化(如“以民為本”的基本行政價值觀)、規範性行政文化(如公務員行為標準與道德指南)、行為性行政文化(如公共機構與公務員的外在形象)等。在性質上，有積極的行政文化，也有消極的行政文化。正因此，對於特區政府來說，行政文化建設應該注意層次性。“以民為本”作為特區政府的基本價值觀，屬於總體性行政文化。在此基礎上，不同的行政機構還應培育屬於自身的機構性行政文化。而作為行政主體的公務員，理應有約束其行為的道德規範。對於不同層次的公務員應制訂出具層次性的行為規範。如，對高級公務員的要求應更高一些，以彰顯其社會表率作用。所以，特區行政文化建設中，提出“以民為本”的總體性文化目標與要求是必須的，但也是不夠的，還應研究與制訂不同層次的具體規範與要求。

（三）行政文化是一個靜態的描述性概念，同時也是一個動態的發展性概念

行政文化，不但是靜態的描述性概念，同時更是動態的發展性概念。它在內容上包含時代性要求，在發展上體現階段性特徵。雖然行政文化具有相對穩定性，但也不是一成不變的。只不過它的變化，和它的形成一樣，具有漸進性特徵。行政文化作為一種組織文化，一經形成，易於形成路徑依賴與創新惰性。一般說來，新政權建立之初，往往會引進新型行政文化與行政風尚。隨著時間的推移，時代在進步，民眾訴求也在不斷變化，如何使行政文化的內涵體現時代發展的要求與民眾需求的變化，始終做到與時俱進，確實是一個值得思考的問題。具體到澳門特區，表現在行政文化的內涵上，回歸初時，澳門市民對社會平等的經濟性訴求強烈，那麼，“以民為本”的行政價值觀更多地體現在政府對物質性資源的公平分配上。隨著社會經濟的發展，當非物質性的文化精神需求成為社會大眾的核心需求時，“以民為本”的行政價值觀就需要更多地體現在政府對優化市民生活素質的關注。同樣，公務員的行為規範不能僅停留在廉潔性要求上，應當在廉潔性要求基礎上不斷增加效率性要求。唯此，方能保持特區行政文化建設與行政環境發展的同步性與適應性。

這些都是特區行政文化建設需要注意的問題。

