

現代公共行政倫理在澳門特區的實踐——以民為本、依法施政

陳卓華*

一、現代公共行政倫理與公民意識

現代公共行政倫理源自美國1970年代新公共行政學者的主張，其內容主要是為維持洽當行政行為、公務員應遵循的規範，其中包括下列內容：¹

——現今社會的核心價值，如公平、公義、尊重人權、民主、自由等；

——公職人員的專業守則，如行政中立、保密、廉潔、依照憲法精神及法規程序辦事、根據專業理念而判斷(特殊專業守則)；公職人員應明確認知其職權內容，勇於負責；

——謀求長遠、整體的公共利益；行政人員應忠於服務對象，對於市民之投訴，及其部門的不足之處，應積極尋求改善；以利有效地與市民溝通。

公共行政倫理包含了“價值觀”及“理性”兩種不同元素，公職人員在實際工作中須要把兩種元素融合協調，當中或會碰到兩難情況

* 澳門理工學院副教授，博士。

1. K. G. Denhardt, *The ethics of public service : resolving moral dilemmas in public organizations*. New York : Greenwood Press, 1988.

K. G. Denhardt, *The new public service : serving, not steering*. Armonk, N.Y. ; London : M.E. Sharpe, 2003.

D. F. Thompson, *Political ethics and public office*. Cambridge Mass: Harvard University Press, 1987.

H. G. Frederickson, *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1997.

林鍾沂《行政學》，台灣，三民書局出版，2001年。

(dilemma)：例如清拆寮屋，舊區重建，香港房委會上市“領滙”事件等。

公共行政倫理的準繩與尺度，雖因個人認知立場與實踐能力而略有不同，但社會上仍有大體一致的方向與標準。透過社會輿論，仍能影響與改變人心。行政倫理對於公務員的行為，乃至政府的行政運作，均有重大的影響。公共行政倫理的倡導，旨在彌補法律之不足，以穩定既有秩序、維繫和諧的人際關係為目的。

社會核心價值具有文化性與時間性，美國的社會核心價值與中國的不一樣，中國古代的社會核心價值與現代的不一樣。但伴隨著經濟全球化影響，歐美的社會核心價值已漸成為亞洲人的核心價值之重要元素。公共行政倫理不應與當時當地的社會核心價值逆反；否則該政府的政治認受性必會大大下降。

公共行政倫理與公民意識有密切的關連，倘若本地的公民意識很強，市民積極關心公共事務，參與政治及發表意見，民間團體非常關心政府政策，監察公共行政的運作；那麼公職人員的操守及服務表現必定受到正面影響；當公共行政效率及效能 (efficiency and effectiveness) 均提高時，其社會經濟競爭力亦可隨著提高。

但吊詭的是，公民意識的培養，某程度上受到本地政府的影響。例如：香港在早期殖民地時代，“公民教育”是刻意被“隱藏”。但在過渡期及97回歸後，香港漸成為一個高度言論自由的社會，其公民意識亦較容易孕育出來。

公職人員的專業守則，包括一般守則及特殊專業守則。

一般守則的例子包括行政中立，保密，廉潔，依照憲法精神及法規程序辦事，注重效率、效能，善用社會資源(效益—成本分析)等。

“行政中立”，是指公務人員依法執行公務，以同一標準提供判斷或服務，不因政黨屬性、商業/利益團體之游說或個人價值等因素，而改變其態度與作法。歐美國家由於政黨競爭激烈，大體已建立行政中立的法制規範，雖然因各國國情環境、歷史文化的差異，使其內涵不盡相同，但總不外依法行政、公平對待與適度限制政治活動三項。行

政中立的法制化，旨在限制政黨之間的惡性競爭，維持行政運作的順暢，藉以建構公正的政治文化，避免公務人員無端捲入政黨紛爭。

特殊專業守則的例子包括——國家安全部門、情報人員、軍隊、警察臥底、公共衛生部門、司法人員等的特別守則。

二、澳門特區近年之行政改革²

亞洲多個政府自90年代初起，紛紛模仿西方國家的“新公共管理”改革路向，頗多亞洲政府領導人希望藉著公共行政改革來提高公共服務的質素，節省公共支出，最終是為了增加政府的政治認受性（political legitimacy）。

澳門特區政府在2000年施政報告中提及有關公共行政的改革有下列數點：

——精簡政府架構，節省公共開支，例如，把“澳門基金會”與“澳門發展與合作基金會”合併；

——提高公務員效率，向市民提供更優質的公共服務；

——提高公共機構的透明度，樂於接受社會監察；

——加強公共機構之人力資源的在職培訓；

——建立新公共行政文化，增強公務員的社會責任感；

——加強“審計署”的職能，促使各公共行政部門提高效益，善用公共資源；

——加強“廉政公署”的工作，建設廉潔的公共行政架構；

——在社會福利服務發展方面，政府會加強與民間團體的合作，充分利用民間社會的資源。

在2001年的施政報告：

——推行“衡工量值式”的政府帳目審計方法；

——增加“審計署”的法定權力；

2. 澳門特別行政區施政報告（2000，2001，2002，2003，2004，2005財政年度）

- 加強公共會計的規範化；
- 對市民的意見及投訴，加快作出處理和回應；
- 簡化市民申請公共服務的程序及手續；
- 給市民提供更多溝通渠道，便利市民查詢有關公共服務的資訊；

- 加強法治制度；
- 加強打擊貪污；
- 強化公僕觀念，提高行政效率；
- 廣泛地推行“服務承諾”計劃；
- 重新檢討公共行政部門的結構及人員編制；
- 引入私人企業管理的模式，嘗試採用品質管理認證方法(例如ISO9000)；
- 改善公務員之招聘及遴選方法。

在2002年的施政報告：

- 積極改善公共部門的“臃腫性”，減少職能重疊的情況；
- 努力推動“電子政府”計劃，進一步改善政府與市民的溝通；
- 盡量以“一站式”邏輯，為市民提供公共服務；
- 改善執行公共政策的繁冗程序；
- 設立“民政總署”，提高社區民政服務管理之效率，從而加快改善市民生活質素；
- 研究政府如何應付危機處理，提高統籌協調及快速應變之能力；

- 檢討公務員的獎懲體制；
- 加強打擊貪污。

在2003年的施政報告：

- 改進公共服務方式，調整管理思維；
- 改善激勵機制；
- 增加供市民投訴的渠道；
- 對某些部門進行重整或合併；
- 修改公職法；

——加強各級公務員之培訓。

在2004年的施政報告：

——強調以民為本；

——推出“市民滿意度評估計劃”；

——進一步在更多部門推行“服務承諾制度”、“一站式服務”、ISO國際認證；

——就民政總署與其他部門職權重疊問題，進行檢討及調整；

——增加公務員之國際性培訓機會；

——進一步推廣由電子媒介提供政府資訊或服務。

在2005年的施政報告：

——強調民主、開放、理性；

——行政主導，依法施政；

——保持公信力、問責性；

——行政決策過程中投入科研、專業、學術元素；

——改善跨部門合作；

——關注民生問題、城市規劃；

——嚴禁好大喜功，浮誇攀比；

——推出公務員新評核制度，廳長或以下公職人員均納入為被評核者範圍內。

綜合澳門特區近年的一連串公共行政改革的措施，我們可發現這個小小的城市，竟可緊貼世界公共行政改革的潮流——新公共管理策略，至少在政策思維 (policy paradigm) 上已有頗大的突破，這是令人欣喜的。至於在具體落實改革措施的成效方面，則仍需一些時間，讓有關部門的人員漸適應新的制度文化。因為有形式的制度 (formal institutions) 可以一夕改變，但非形式的制度 (informal institutions) 存在於人的價值觀裡，不可能在短時間內改變。因此，推行公共行政改革不宜太過急進，需要考慮公務員的意見，以及各利益團體的聲音。另外，在推行“私營化”及“外判”計劃時，政府要注意對公共利益的保障，以及對提供公共服務的私人企業之監管，不要重蹈西方國家之覆轍。

自七十年代末，英美國家興起“新公共管理”運動，此運動乃是針對當時福利主義在歐美國家過度強烈，政府部門過度膨脹，引致浪費公共資源，公共財政出現赤字。納稅人(尤其是資本家)擔心政府支出增加，稅項也會隨之增加。因此，“新右派”政治力量漸漸抬頭。“新公共管理”強調自由市場機制的重要性，由於私人機構的管理較注重誘因(incentives)、成本控制、供求平衡、衡工量值、顧客為先、有效資訊管理、獨立財務審計等原則，所以私人機構比公共機構更能提高成本效益(cost effectiveness)及生產率。因此，公共機構應向私人機構學習管理技巧。“新公共管理”的哲學理念對於資本階級非常有利，它強調應把社會資源從公共領域(public sector)調回私人領域(private sector)。

雖然“新公共管理”為社會帶來頗多好處，使社會資源獲得更有效的運用，可是它亦有一些負面影響。“新公共管理”策略使很多政府部門“私營化”，令政府對社會的監控力減弱，政府的職能範圍變得越來越少，私人企業集團對於市場空間及公共服務空間的影響力相對增加。倘若私人企業集團缺乏社會道德，唯利是圖，損害公共利益，那麼後果可能不堪設想。舉例來說，英國在八十年代把牲畜檢疫及飼料化驗檢定的政府部門私營化，後來，政府對這私營飼料檢定機構的監管越來越少，而這私營機構受到肉食生產商的干預則越來越大，肉食生產商採用高蛋白質的飼料飼養牛隻，超出安全標準，但私營飼料檢定公司受到肉食生產商之巨大壓力，被迫保持緘默；最後，英國爆發瘋牛症，背後黑幕才續漸被揭發。³

新公共管理的另一個負面影響是減弱政府的“資源再分配”之功能。資本主義的內在矛盾會導致貧富懸殊日益嚴重，公共服務很多時也有“資源再分配”的功能，如果把大部份的公共服務私營化，甚至推行“用者自付”計劃，政府的“資源再分配”之功能便會削弱，那麼低下階層人士將可能獲得更少資源，他們的生活質素將會進一步下降。

另外，我們不要忽略一點，“公共行政”與“政治”是分不開的，通常公共行政的任務範疇與當地的政治制度有關，例如：如何界定“公共

3. Ratzan, Scott, *Mad Cow Crisis: Health and the Public Good*. London: UCL Press, 1998,

財貨”？為何要資源再分配？這與利益團體之間的政治角力有關。政府政策的制定過程通常須要考慮國際政治因素、地方政府與中央政府關係、利益團體的游說、如何使市民接受該政策等等。至於法律程序方面，行政機關須要提交法律草案予立法機關審議，而立法機關就是一個政治場所，不同政黨代表著不同利益團體進行政治辯論。

另一方面，公共行政可被視為政治工具，公共行政具有社會控制 (social control) 的功能。很多執政黨也會推行公共行政改革，以增加其政治認受性。簡言之，“公共行政”並非純粹是“行政管理學”的性質。當我們研究“公共行政改革”之課題時，必須考慮相關的政治因素。西方國家在七、八十年代的公共行政改革多是基於一些政治壓力而產生。

澳門特區政府面對的問題是，在推行公共行政改革當中，一方面須要強調“民主、開放、理性”，因為香港及台灣的民主開放政治文化或多或少都影響著澳門市民；但另一方面澳門特區政府亦要強調“行政主導”，因為這是〈基本法〉所指定的，使中央政府對於地方政府的管轄較為有效。但“民主、開放”與“行政主導”在某情況下可能產生矛盾。澳門特區政府最不希望見到的是，管治形勢像現在的香港特區政府處於非常弱勢被動，政治認受性低。

相反，新加坡的精英管治模式倒是中央政府及澳門特區政府心裡想借用的。

三、如何落實“以民為本、依法施政”

相對於澳葡時代，澳門市民的聲音是較為被政府重視。但本澳市民對政府仍有一些不滿，例如：某些公職人員的傲慢、只按本子辦事、裙帶關係、開小差、貪污事件、浪費公共資源、亂開超時工作津貼、城市規劃及交通管理不完善、各部門互相推卸責任、對提供公共服務之專利公司監管不足、教育政策落後(尤指中、小學制度)、忽略弱勢社群(如精神病患者、新移民、老弱傷殘人士)、公立醫院服務質素問題、舊城區街道衛生問題、食物中毒事件、新“禁止非法工作規章”難以執行…。

澳門仍然比較缺乏獨立、敢言並有影響力的傳媒機構，把社會的不滿聲音表達出來。目前已有的只是一些小規模的網上論壇、周報、政團言論⁴。澳門電台早上 **phone-in** 節目接聽市民來電投訴，其內容一般都是日常碰到的小問題，並不涉及制度結構的層次。那是否表示本澳真的沒有制度結構性問題呢？這是值得我們反思的。

如果我們希望政府真正落實“以民為本、依法施政”，那麼提供有利環境讓一個理性、自由開放的公民社會孕育出來，是其中一個重要先決條件。公民社會可成為政府的“諫者”，提供多元性意見。

雖然現在香港特區政府是一個弱勢政府，但香港的經濟及社會制度仍然正常運作，香港的公民社會監察著政府行政及立法行為，使日常的社會管治不會出亂子。

另一方面，本澳的公職人員應多留意其他地區的公共行政改革，放眼世界，體會何謂真正的以民為本之精神。

至於“依法施政”方面，公職人員須要注意：

- a. 個別法律、行政法規的內容是否被正確理解；
- b. 個別法律、行政法規的內容是否可以有效執行“不擾民、不侵犯人權、不浪費大量政府資源”；
- c. 個別法律、行政法規之間是否存在矛盾及灰色地帶；
- d. “法”的範圍 - 國家法律、澳門特區基本法、澳門特區法典、本地行政法規。

總的來說“以民為本、依法施政”並不應視為一句“空洞的口號”，這其實是政府與公民社會的一種政治互動過程，尊重多元政治聲音是一個重要起步點。經得起市民及壓力團體的挑戰，這才是一支強健的公務員隊伍。

4. 例如 www.cyberctm.com/eforum_new/
www.pulso.com.mo 澳門脈搏周報
home.macau.ctm.net/~newmacau/disscuss.html 新澳門學社