

以人為本——建立公共機構服務文化的核心理念

惠程勇*

當前，公共行政現代化的改革潮流席捲全球，這一改革包括機構改革，政府職能轉變，制度、施政理念、行政倫理和行政文化的轉變和創新。這也是大家熟知的“新公共管理運動”。有人將機構改革比喻為“瘦身”，而將制度的完善與機構文化的創新喻為“健美”；總得被形象地稱之為“政府重塑”、“政府再造”。其基本理念是：將公共行政作為一種產品與服務輸出，並以社會和公眾的需求為導向；市民就是顧客，盡力要滿足顧客的需求；引入企業的管理技術，推進政府職能市場化，更加重視政府的產出、效益、效率和質量。

國家主席胡錦濤最近提出了“立黨為公，執政為民”，“權為民所用，利為民所謀，情為民所繫”的以人為本和全面、協調、可持續的科學發展觀。在這一執政理念下，新一屆政府親民、務實，使以民為本、為民執政的新風氣悄然興起，中國政壇出現了勤政為民、返樸歸真的新氣象。

在慶祝澳門特區成立五周年之際，國家主席胡錦濤向特區政府和各界人士提出了“四點希望”，其中一點就是“要以人為本，不斷提高政府的管治水平”，他指出“民為邦本，本固邦寧”，特區政府要牢固樹立為民惠民的觀念，深入了解社情民意，增強為公眾服務的意識。

澳門特別行政區行政長官何厚鏵先生在二零零四年政府施政報告中提出“政府服務全體澳門居民，任何施政舉措，必須爭取最大的民意認同，使所有工作符合市民的最大利益，並能真正順利推行。這是特區政府過去、現在和未來都堅定奉行的施政原則”。在二零零五年政府施政報告中亦提出“我們要全面、多層次地傾聽市民的聲音，如實把握

* 澳門公共行政管理學會副理事長。

民意的各種流向”，“各級官員亦需經常主動接觸市民，取得第一手資料，使有關問題獲得準確和迅速的改善。”

這些都對公共機構從業員—公務員提出了更高的要求 and 挑戰。亦需要公務員從主觀認識上適應和接受這種要求和挑戰。這實際上也是一種觀念的創新過程，一種機構文化的創建過程。機構文化的內涵，主要表現為在機構的工作環境中形成的一種精神理念和文化氛圍。

公共機構文化創建的核心理念就是以民為本，服務為先；正如胡錦濤主席指出的那樣：重點應圍繞施政為民而建立勤政、廉潔、高效、為民提供優質服務”。

公務員雖有職別及階層之別，職責輕重之分，但其所執行的職務或多、或少、或直接、或間接地涉及公眾的權益，因此公務員的服務理念與工作態度亦將影響政府在市民中的形象。如果要建立以顧客為導向服務型的政府，創建公共機構新的服務文化，有效地配合政府依法施政，各級公務員，首先要做的還是觀念的轉變和創新：

一、 建立“以人為本”服務的道德觀

“以人為本”，實際上是把“人的自由而全面的發展”作為價值理想，並且著眼現實，為實現這一理想創造條件；保障公民的政治、經濟、文化權利。保護公民權利是人的全面發展的重要內容。公共行政的根本目的為社會公共利益及為公眾服務，受公眾監督。公務員，不論職位高低，都是市民的公僕，不能凌駕市民之上，不可做官當老爺。尤其是高級公務員，位高權重，要有勇氣和智慧，與傳統的官本位、權力本位的觀念作徹底的決裂，樹立以社會本位、民本位的道德觀。忠誠服務大眾，緊扣社會脈搏，傾聽市民的意見和呼聲，為市民排憂解難。正如行政長官在政府施政報告中所說：“市民的處境和想法，是政府智慧的來源，工作智慧的來源。我們必須深入社會各個階層。瞭解市民真正的需要，不能想當然，不能紙上談兵。…還要面對面直接傾聽市民的心聲”。行政長官還在二零零五年政府施政報告中指出：部份政府部門，官僚主義文化依然頑固存在，其服務和“以民為

本”的理念脫節，過去某些不良甚至惡劣的行政現象，死灰復燃。行政長官說得非常深刻，我們要特別警惕。

二、樹立依法行政意識

依法行政，就是行政機關自身的設立(包括職能的確定、組織設立、權力來源等)、行政運作(特別是行使行政權力)都必須依據法律的規定並遵守相應程序，一切行政行為都要接受法律的規範。

公共機關要做到執法為民，堅持依法行政，必須提高公務員尤其是領導與主管級公務員的認知水平，正確理順下列幾個關係：

第一，公共行政機關與市民的關係。在澳門，公共行政權力來源於基本法和其他法律。按照施政為民的要求，行政機關依法行政，保護市民的基本權利，依據公平公正的原則，使市民的利益在法律範圍內得到充份的體現。

第二，權力與法律的關係。行政權力的行使，必須有法律授權，有法定依據，越權無效，一切違法行為都必須承擔法律責任。法律體現人民的整體意志，作為執法的機關，依法行政，堅持法律至上，使權力服從於法律，實際上也就是堅持人民意志至上，體現人民的根本利益。

第三，個人利益與公共利益的關係。個人利益是公共利益的基礎。人的存在是“有生命的個人的存在”，同“社會的存在”是統一的。人的利益也是個體的利益同社會整體利益的統一。個體的利益同社會整體利益是並重的。當二者發生矛盾時，既要強調個體利益服從社會整體利益，又要強調對個體利益的損失給予正當、合理的補償。而考量公共政策成功與否的關鍵就是要找出公共利益和個人利益的平衡點。

“以人為本”的施政理念，也就是要把符合市民的利益作為執政施政的最高準則，並作為決策、決定的出發點，適當理順個人利益和公共利益的關係，才能出現政通人和的局面。

行政長官在二零零五年政府施政報告中特別強調：依法施政的行政主導型政府，必須防止合法的權力受到扭曲，防止市民的信任受到濫用，保持公信力，促進政治的民主化。

三、樹立廉政意識

除了盡忠職守，誠信於民，廉潔奉公也是公務員職業道德和倫理操守的重要元素。行政長官何厚鏵先生在特區政府二零零四年施政報告中指出“只有打擊貪污，廉潔的操守才能獲得真正的肯定。廉政建設不限於司法領域，而是整個人文建設的重要一環，我們必須進一步透過廣泛的社會合作，使廉潔精神成為一種深厚的倫理力量，對貪污構成有效的抑制。”

作為公務員，尤其是領導和主管人員，如何使用好手中掌握的權力，規範行政行為，是履行好職責和樹立良好形象的關鍵。只有通過勤勉自省、慎微自警、自愛自律、公私分明，妥善處理權力、利益和人情之間的關係，不義之財不取，違法之事不做，禍民之事不為，樹立良好的職業道德和專業操守，才能樹立為民服務的宗旨觀念，取信於民，造福於民。

四、樹立成本效益經濟觀和高效理政意識

政府施政所需的經費來自公帑，人民信賴政府，願意繳納稅款、費用等，無非是希望透過公共權力的行使，為其營造一個安定、繁榮的生活環境。因此，公共行政管理應力求珍惜民力。公共行政成本立於公共財力，並依靠公共稅收支撐，必須核算行政成本，講究行政投入，行政產出，行政績效，以實現公共利益的最大化。新形勢要求各級公務員，樹立一種“服務至上，高效理政”的工作習慣與文化，在處理日常公務中做到舉止文明、行為得體、服務熱情、辦事快捷。

在二零零五年政府施政報告中，行政長官向大家敲響了警鐘，他指出：強化務實施政，減少繁文縟節，嚴禁好大喜功，浮誇攀比。各級官員參加社會活動，應著眼於有助工作開展和實際問題的解決；各

項社會事業的資助，應著眼於實質效益和合理分配，避免平均投入、形式化投入和重複投入。

五、以團隊精神為重、提高施政能力

雖然每個公務員都是公共行政機關組織的一顆小螺絲釘，但若有一顆鬆脫，那麼整個機器的功能可能會受到影響，所以不能妄自菲薄，即便是一位清潔環境的人員，若未善盡其職，也會影響公眾對政府的觀感，而質疑部門的管理能力。位高權重的管理人員，其每一項決策和決定更加關係到大眾的利益，政府的聲譽和形象。另一方面，建立施政的整體觀念，盡力排除本位觀念、山頭主義，加強與各部門的溝通、協調及統整，發揮團隊合作精神，提高施政能力和水平。

竭誠服務是公共行政機關工作的宗旨，工作效率高低是服務好壞的標誌。這也是“以人為本”的理念在公共行政機關服務文化中的體現。這既需要每個公務員有較高的工作素質和服務水平，更需要公共行政機關整體服務功能運作效率高，各機關部門運轉協調順暢，形成合作、支援、互助的風氣，共同創建“以人為本”的服務文化，及樹立良好的社會形象：觀念上與時俱進、開拓創新的形象；工作上勤政高效、敢於負責的形象；作風上求真務實、清正廉潔的形象。

最後，謹以行政長官何厚鏵先生在二零零二年政府施政報告中一段話作為結語：我們都必須強調“以民為本”的理念，更要強調將之貫徹於具體施政中。在市民的經營和生活尚處艱辛境地時，我們更應關心社會的動態，傾聽市民的心聲，瞭解民困之所在，從而不斷提高施政的水平。身為市民一份子的各級公務人員，必須全力以赴、將心比心、加倍努力地做好服務市民的工作，切實地交出讓市民真正受惠的工作成果。

參考文獻：

——《21世紀的公共管理：政府管理理念轉變與創新》，賈凌民中國行政管理學會

——《深化行政管理體制改革的理論與實踐》，中國行政管理學會
深化行政改革課題組

——《知識經濟與服務型政府》，知識經濟時代公共部門從業人員的服務理念 — 劉靜如台中市西屯區協和國民小學

——《依法行政與執政為民》新華網雲南頻道2004年1月15日

——行政長官何厚鏵先生二零零二年、二零零四年及二零零五年的政府施政報告

——澳門日報，2004年12月21日