

重視行政文化與倫理的提升—— 以民為本、與時俱進*

李略**

前言

本次研討會圍繞著“以民為本、與時俱進—公務員如何配合特區政府依法施政”的主題，從多方面進行了研討。由於時間關係，各位講者都是將宏大的內容濃縮在短短的十幾分鐘內，提綱挈領地進行了介紹，現在大會指定由我進行總結，再把這一天的研討內容放在十幾分鐘內概述，等於再次精簡，實在是 **Mission Impossible**，雖然是不可能的任務，但既然主辦機構點到了我，我也只有盡力而為了，也要發揮一下公僕精神和團隊精神。但總結的結果恐怕難免掛一漏萬、也可能曲解各位的真知灼見，還請各位講者和大家海涵，並請及時指正。

這次研討會主要從行政文化(包括行政倫理)的角度展開討論、也涉及到了新的公職評核制度、公務員自身發展建設及公務員團體的作用等角度。這也暗合了當今世界行政制度改革的重點之一。

下面我首先粗略介紹一下當今行政體制改革潮流中的重要一環：行政文化與倫理，然後結合這次研討會的主題，提要說明各位講者的主要觀點。

一、行政改革的重要一環：行政文化與倫理

人類的文明可以簡單劃分成實物、技術、制度和文化的四個層次¹。實物是文明的結果，技術是製造文明結果的方法，制度是組織、應用

* 公務員如何配合特區政府依法施政研討會總結發言

** 澳門理工學院公共行政高等學校副教授

1. 當然可能互有一些交叉和模糊的地方。

這些技術和分配結果的規則，文化則是指導制度和技術的一套信仰、價值觀和表達符號等。那麼針對公共行政來說，除了實物可以看作是公共服務的結果，其餘都是相似的，公共行政的技術、制度和文化的。

近幾十年來，針對不太滿意的公共服務的結果，全球都在對政府進行改革，但主要集中在技術和制度層面(Peters, 1996)，對文化層面就著墨不多。基本的一條就是試圖應用私營公司的管理技術和制度。因為私營公司的管理技術和制度由於競爭的原因一直在不斷發展，進步很大，相比較而言，公共行政管理技術的改進就緩慢許多了。

但這就牽涉到一個根本性爭論：公共行政是否和一般的私營公司管理相同？如果相同，那麼在私營公司裏應用的管理技術都可以應用到公共行政中去，如果不同，這種應用就要更加小心。有些學者斷定公共行政和私營公司的管理是相似的，那些強調其不同的只是為了保護公務員的傳統特權。大多數學者同意儘管公共行政與私營公司的管理大部分是相似的，但也存在一些不同。例如公共部門決策是強制性的，私營公司一般不能做出對社會有強制性的決策；公共部門的責任形式相對於私營部門來說不太確定也不太穩定；公共部門更多地受到政治權力與政治議程的約束；公共部門在測量產出和生產力方面存在困難，不像私營公司那樣用利潤、市場份額可以明確測量；公共部門規模更為龐大、利益也更為多元化，例如政府可能在補貼支持煙農的同時反對吸煙。但更為根本的差異，可能在於公共行政要求的行政文化和行政倫理與一般私營公司有所不同。傳統體制更加重視“忠誠的職業公民”，更強調責任、公眾利益、公民民主參與的重要性和最終的民治等。這在新的改革中更應該加以強調。不然，在市場化的改革中就可能導致腐敗更加嚴重，這在俄國已經發生。考慮到這些因素，在改革傳統體制的時候就要更加小心。

我們知道，行政體制大致經歷了四大階段：從恩寵制或家臣制到政黨分贓制，又到現代的官僚體制——現在一般稱之為傳統的公共行政模式，再到目前爭論比較大的新公共管理模式。其中傳統模式以理性—合法的權威取代了個人崇拜和傳統權威，其基礎是馬克斯韋伯所分析的官僚制和伍德羅威爾遜提出的政治與行政兩分。當然在演化的過程中，也吸收了一些其他的有益經驗，比如泰勒的科學管理等。

傳統的體制運行至今已經歷十年上百年的了，經過這麼多年的歷練和磨合，修正和改進，必然擁有一定的合理性，切不可貿然全盤拋棄，不然倉促新建的制度可能可以解決我們現在看到的問題，但也可能會帶來新的問題。

所以現在在公共行政中，雖然已經廣泛地應用私營公司的管理技術和一些制度，形成目前逐漸流行的新公共管理²，但仍然存在較大的爭論。如經濟合作與發展組織認為如下技術與制度已經而且正在公共部門應用(OECD,1991):

- 提高包括績效工資制在內的人力資源管理水平
- 員工參與決策制訂過程
- 放鬆管制但同時推進績效目標管理
- 運用資訊技術
- 顧客服務
- 使用收費
- 合同外包形式
- 撤銷壟斷性的管制規定

這些主要在於技術和制度的改革，又同時要求有較高的公共行政倫理文化作為配合，否則解決了傳統公共行政體制的弊端，可能又會出現傳統體制已經克服的那些前傳統體制的缺點，如廣泛的腐敗等。行政文化及行政倫理的變化對行政改革來說是根本性的和長期性的，也是公共行政與私營公司管理的重大區別之一。所以最新的行政改革，已經開始更加重視行政文化與倫理的改進與提升。

二、研討會發言綜述

切合世界行政改革的最新潮流，這次研討會主要從行政文化(包括行政倫理)的角度展開討論、也涉及到了一些其他方面，下面做一簡要的綜述。

2. 其理論基礎主要為公共選擇理論和私營部門的管理理論。

關於行政倫理，國家行政學院王偉教授的論文以胡錦濤主席的“常修為政之德”為題，強調要加強公共行政倫理建設。王教授首先介紹了公共行政倫理的基本內涵，強調倫理是法和道德的統一，指出公共行政倫理的基本問題是權力與利益的關係問題。並以加拿大為例，把公共服務的倫理價值分為四種：民主的、職業的、倫理的和作為人的價值，指出公共行政的價值基礎是廉政，價值核心是勤政，價值目標是在廉政、勤政的基礎上培養和完善國家公務員的行政人格。而公僕精神又是其最核心的內容。（這個邏輯非常強，一環套一環。）王教授還介紹了公共行政倫理的機制體系，包括監督機制、養成機制、評價機制和選擇機制，在此基礎上，提出完善機制建設要從四個方面著手，即建立和完善四個機制：懲治腐敗機制、監督防範機制、公正待遇機制和廉潔自律機制。

廣東行政學院培訓中心主任陶強介紹了廣東省近幾年在強化公僕意識、加強公務員能力建設和提高職業操守、以及完善績效評核和廉政監督機制等方面的經驗，值得我們澳門參考借鑑。

國家行政學院培訓中心程慈澤處長提出增強行政意識、提高行政能力，要求公務員應全力服務政府、推進依法施政。

與行政倫理密切相關的是澳門理工學院公共行政高等學校副教授陳卓華博士的論文，他強調了現代公共行政倫理與公民意識的密切聯繫，回顧了澳門特區政府近幾年的應用新公共管理策略的行政改革及面對的問題，指出一個理性、自由開放的公民社會是落實以民為本、依法施政的根本基礎。

關於新的公職評核制度，澳門法學協進會副會長邱顯哲的論文，介紹了新制度在各個方面的革新，〔包括評核過程持續全年（一年三次評核會議）並增加被評核人的參與；評核範圍擴大至廳、處級主管人員；清楚訂定了評核目標；引入更多評核方式（包括平常評核、特別評核、簡要評核、對主管的評核以及自我評核等）；評核結果由四級增加為五級（不滿意、不大滿意、滿意、十分滿意和優異）；設立評核諮詢委員會，以利員工申訴；引入特定評核項目以加強針對性等。〕提出新制度要求公務員的思維應與時俱進，被評核人應清楚這是一個客觀評

價機制而不是懲罰機制，評核人也應以負責任的態度認真履行職責，減少誤差。

澳門公共行政翻譯學會副理事長林瑞光的文章介紹了新工作表現評核制度改革的由來和目的，改革的過程、主要內容等，尤其強調了發揮團隊精神的重要作用。

關於行政文化，澳門理工學院公共行政高等學校副教授婁勝華博士，總結了澳門行政文化的一個轉變和三個確立：從官僚主義的衙門文化轉變為以民為本的公僕文化，確立了服務型(管治)、法治型(人治)和民主開放型(封閉)的行政文化。婁博士還指出了澳門得以實現行政文化轉型的三個條件：政治、民間社團和政府職能的有限性。關於今後面臨的問題，婁博士指出要注意行政文化的系統性、結構性和發展性的問題。

中山大學行政學系澳門同學會副理事長朱妙麗的文章指出弘揚公僕精神是建造有效率政府的基礎。她首先分析了行政效率的三個指標：經濟預算上的節約、政策的結果效益和回應社會訴求的時間性。接著指出由於公共部門的壟斷性和官僚制特性，提高行政效率必須要發揚公僕精神，公僕精神包括政治上的忠於國家忠於人民和公務上的勤政和廉政。以公僕精神提升行政效率，將公民需要和市民滿意列為標準，引入國際管理標準ISO等，並建立激勵機制。從政策制定角度來看，要擴大溝通渠道才能制定以民為本的政策，從而加強內部溝通，調動各級公務員的積極性才能真正貫徹執行。

澳門大學社會及人文科學學院副教授林明基博士的論文以英美行政改革為例，介紹了其五種改革戰略：核心戰略、結果戰略、顧客戰略、控制戰略和文化戰略。這五種戰略互相影響，其中文化戰略往往是最弱的，但又對保持行政改革成功來說又是最基本的。林博士指出現在是最合適的時機建立健康的以民為本的行政文化來保持澳門行政改革的持續發展。

澳門公共行政管理學會副理事長惠程勇的文章強調建立以民為本的道德觀，樹立依法行政意識、廉政意識、成本效益經濟觀和高效理政意識、團隊精神等，建立勤政、廉潔、高效、為民的公務員隊伍。

此外，澳門公職人員協會行政秘書趙思海論述了穩定的公務員隊伍對特區政府依法施政的重要性。

澳門公務專業人員協會理事長陳滿祥論述了30多個公務員團體的發展和現狀，他們的特點和作用以及與政府施政的有效關係，並對今後的工作重點提出建議。

澳門公務華員職公會理事長郭淑華論述了特區公務人員應該具備的基本素質：德、能、勤、績、廉，並對如何提高公務人員的素質提出了自己的建議。

澳門女公務員協會會長文綺華討論了以民為本的淵源和內容以及實現的基礎，並且指出公務員應該如何與時並進，配合依法施政。

澳門法學協進會會長朱奕聰分析了公務人員培訓的意義、原則和方式。強調了培訓制度對公務人員及政府施政的重要作用。

總之這次研討會，圍繞著“以民為本、與時俱進——公務員如何配合特區政府依法施政”的主題，從行政文化(包括行政倫理)、新的公職評核制度、公務員自身發展建設及公務員團體等角度展開討論，正如澳門基金會行政委員吳志良博士在開幕式上所講的，從理論和實踐上給予了我們非常有益的啟迪。

謝謝大家。

參考書目：

OECD, 1991, Public Management Developments: 1991. Paris, OECD.

Peters, B. Guy, 1996, The Future of Governing: Four Emerging Models. University of Kansas Press.