

澳門公共行政改革的挑戰和策略*

林明基**

導言

本文調查了美國和英國的公共行政改革，基於他們的經驗並且特別是在 Osborne 和 Plastrik (1997: 397) 所確定的五項策略的基礎上，分析在 2000 年到 2004 年第一屆澳門政府特首何厚鏵在他的任期內進行公共行政改革所獲得的策略及成效。分析指出，雖然已經有了一些進步，但是改革的步伐還是不能令人滿意。阻礙改革向前發展的主要障礙是澳門政府公務員的消極的及保守的文化，這是一個長期受殖民統治所積累下來的問題。

公共行政改革：美國和英國的經驗架構

在最近的幾十年內，許多國家已經進行或正在進行公共行政改革，美國和英國是出名的範例。在某種程度上，這兩個國家已經成為了其他國家在設計他們改革方面的藍本。因此我們用他們的改革策略來分析和評估澳門的改革。

英國的公共行政改革可以被追溯到20世紀60年代的成本利益分析，以及20世紀80年代 Margaret Thatcher 統治下的時代，這時的政府被賦予的要素特徵是：預算持有權的下放；衡工量值式審核；績效指標；往績評估；與績效掛鈎的獎懲制度；以市場作為基準的績效比較等 (Bobaird 和 Gregory)。那時候英國的策略著重於經濟、效率和服務的效益。策略主張把輸出或績效與目標掛鈎，並將績效評估的評估標準由輸入因素而轉移至輸出因素 (Carter, 1991)。

* 原文為英文，由田華中譯。

** 澳門大學社會及人文科學學院助理教授。

Thatcher 之後的總理大臣 John Major 於1991年在英國提出了公民憲章，公民憲章的目的是建立公開且清晰的公共服務的標準，減少公共服務的秘密，向民眾宣傳完整且準確的資訊，為民眾提供更多的選擇，為民眾提供方便的服務，建立公開而易於投訴的渠道(Lo, 1993)。公民憲章帶出“績效協議”作為一種評估高級公務員表現的工具。¹在那時，英國的經驗與歐洲的一般的行政改革相類似，它強調限制公共部門的增長、分權、改進與公民的關係、增加行政效率(Bouckaert, 1996)。

公民憲章主要是要改變公務員的價值信念和組織文化。特別是英國的改革設法在公共服務中引入“顧客文化”，也就是公眾應該被當作顧客或者是消費者來對待，而不是懇求者。消費者和懇求者的不同是，懇求者要謙恭地向政府懇求獲得服務，而消費者需要的是感到滿意。換句話說，“顧客文化”要求政府不僅僅是提供社會物資和服務，更重要的是為了使他們的顧客滿意，要盡力滿足他們的期望。在1992年香港立法會的議會中，第28屆港督Christopher Patter (1992)清楚地解釋了這一思想，他說：

“一個逐漸繁榮和複雜的社會，對於由社會資助的公共部門，很合理地是會要求更高的公共和問責性，並會要求一種把他們當作顧客而不是懇求者的官方思想態度……我們必須更進一步，探求在公務員隊伍裏製造一種超越提供基本服務的文化；尋求一種將公眾作為消費者來對待的文化。我們必須找出消費者對公共服務的期望標準，怎樣去判斷那些標準是否被達到，若達不到標準的時候應該怎麼做(翻譯自英文原文)。”

隨後，Christopher Patter 在香港創立了“服務承諾”制度，這一制度與英國的公民憲章非常相似。英國和香港改革的主要不同在於，香港的制度對不滿意的顧客沒有提供賠償方案，也沒有設立公務員與績效掛鈎的工資方案(Lo, 1993)。直到1998年後的亞洲金融危機後，香港才頒佈了績效與工資掛鈎的方案。

1. 見 UK Cabinet Office, “Guide to performance management in the SCS”, <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/documents/pdf/guidancenotes.pdf>, p.3; 和 UK Cabinet Office, “Civil service management code”, <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>, (上網日期：May 19, 2003).

在美國，公共行政改革是以“政府再造”觀念為主要特點的，這一觀念通過1993年Al Gore的聯邦政府的國家績效回顧以及1992年Osborne和Gaebler的那本暢銷書開始流行於世(Cheung, 1997)。國家績效回顧的目的之一在於對預算的控制，它的主要使命在於創造一個工作更佳、成本更低的政府，並且提出了很多方式和建議，包括以下四點：去除繁文縟節、消費者至上、權力下放、削減基本開支。²與英國的公民憲章和香港的服務承諾相類似的是，美國的改革所強調的重點也是提高績效。1993年美國的參議院通過了政府績效及成效法案，向他們的目標邁出了第一步。法案要求除了美國中央情報局之外的所有的聯邦機構都要向國會遞交年度績效計劃，包括可量度的總目標、分目標和績效目標來作為他們的五年戰略計劃的一部分(Epsytein, 1996)。

美國和英國的經驗有相似點也有不同之處，其他國家的改革也是如此。然而這些改革表現出來的基本原則很大程度地已包含在Osborne的著作內。Osborne和Plastirk認為改革包含五個策略(Osborne & Plastirk, 1997: 397)，它們包括：

- 核心策略——這個策略強調在改革中要有清晰的目標，例如建立清晰的長期目標，然後將這些目標轉化成中期和短期成果目標，然後緊接著再轉化成輸出目標。此策略強調了制定政策(掌舵)的重要性，並與生產服務(划船)的功能作出比較，以及提倡將掌舵和划船的功能分開，分別放在截然不同的組織單位中。美國和英國已經採取了這個策略並且強調要有一個清晰的使命，將產出或績效與目標連接起來，還要設定清晰且可量度的目標。

- 結果策略——這個策略強調創造績效的結果，這和美國及英國所提及的許多想法是一致的，例如績效協議、績效計劃、績效與工資掛鉤、權力下放、衡工量值式審核、績效指標、以績效評估為基本的獎懲系統以及利用市場作為基準的績效比較。

2. 見 <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/nprtoc.html> (上網日期：May 18, 2005)。

- 消費者策略——這一策略強調組織應向他們的消費者或者顧客負責，這與一些先前提及的觀念是相一致的，例如服務承諾、建立服務標準、減少秘密、為公民建立更多的選擇、改善與公民的溝通、開放有效的投訴渠道。

- 控制策略——這一策略強調減少來自上級和中央的控制，例如私有化、權力下放、預算持有權下放。

- 文化策略——這個策略包括改變職員的習慣、心意和思想。在 Osborne 和 Plastrik 的觀點中，這是最弱的策略，但是它是改革和“改造”公共組織的本質。換句話說，如果改革不能夠改變公務員的習慣、心意和思想的話，那麼來自於其他四個策略所形成的成就最終會被時間和舊習慣腐蝕掉，並將死灰復燃、舊習重生。英國形成的顧客文化策略就是這個策略的例子。

很明顯，這些策略的成功實施可以帶來一些改革，將會依次改善服務的效率和效能、增加公眾的滿意程度。Osborne 和 Plastrik 所指出的以上的五個策略是相關的，尤其是核心、結果、消費者、以及控制策略的成功設計和實施，將會有助於在公共服務中建立健康的文化，還會幫助維持改革的成果。

背景：澳門回歸以前公共行政的狀況

雖然澳門公共行政改革的策略與 Osborne 和 Plastrik 的策略在很多方面有相似之處，但是澳門的改革成果還是不能令人滿意。正如澳門特首何厚鏞在2005年的施政報告中所指出的，官僚政治的文化仍然頑固地存在於一些政府部門之中，他們的服務缺乏“以人為本”的觀念。此外，他還指出一些不受歡迎的管理現象又開始“死灰復燃”（何厚鏞，2004：6）。為了瞭解澳門的公共行政改革所遭遇的難點，首先需要瞭解澳門在1999年底重新回歸中國以前的公務員文化。

澳門在殖民統治下是屬於“行政主導”的政府。在澳督的領導下，政府中的權利被高度集中在統治者的手中（余振、盧兆興，2000；吳志

良，1999)。在殖民地時期，公務員已經積累了很多的問題，現在解釋如下：

(1) 在殖民統治下，公務員的晉升是基於很強的政治因素和個人關係的。令人驚訝的是其原因是基於葡萄牙文化多於中國文化。這種文化已經導致了澳門的公務員不願發表他們的見解，特別是在敏感的政治問題上(盧兆興，2000)。因此，公共服務不能向前發展，不能建立良好的文化，或者建立一個與公眾之間的信託關係。

(2) 殖民地政府招收公務員時也缺乏一個標準的系統或一套定型的標準。這樣導致了人們經過“後門”被招進公務員隊伍。一旦在公務員隊伍之中，公務員就會拉幫結派，有權利的人就會有“契仔”(乾兒子)、“契女”(幹女兒)圍在他們的身邊。這樣產生了一種排斥人才、支援不合理競爭的組織文化，並會令到公務員隊伍的士氣下沉(余振、盧兆興，2000)。

(3) 在殖民地政府移交之前的這段時間內，澳門公務員的數量迅速膨脹。在1999年以前的20年內，公務員隊伍被擴張了四次，但人口數量只是增加了三分之二。在1999年，公務員數量與居民數量的比例是1:24，而那時候香港的比例是1:35。那時候公務員有崗位重疊、職權不明、組織冗餘、協調失效、工作效率低以及極度官僚行為等嚴重問題(余振、盧兆興，2000；澳門發展策略研究中心，1999)。司法權力不明確以及組織冗餘等問題已經影響到司法服務，導致了“用人者無權管人，管人者卻不用人”的現象(何超明，2000)。

(4) 貪污是殖民政府的一個嚴重的問題。雖然這一問題有一部分可以被歸咎於澳門舉世聞名的賭博業，但是澳門政府也必須承擔“黑箱”操作的責任，特別是在官員的指定和招募中。政府的“黑箱”操作為腐敗創造了滋生之地(余振、盧兆興，2000)。此外，那時候澳門的審計和反腐敗機構也缺少足夠的權力去監督政府工作，以減少腐敗的行為(澳門發展策略研究中心，1999)。舉例來說，反腐敗機構沒有獨立調查犯罪的權力、沒有直接主動從政府部門搜查獲取檔案資料的權利，也沒有禁止貪污嫌疑人處置他們的財產的權利(羅文強，2003)。

(5) 在殖民統治下，政府與公民之間的溝通也存在問題，部分原因在於澳門的官方語言是葡萄牙語(余振、盧兆興，2000)。因為統治者不是被選舉產生的，所以政府缺少政治責任感，而且也感受不到來自公民的壓力(新澳門學社，1999)。因此在政府進行移交之前，親中國(親大陸)的組織成為了主要提倡社會利益的組織。一項研究發現澳門人參政率很低(余振，1999)。缺乏直接的政治參與，導致了澳門人的對政治冷感、缺少與政府主動地進行溝通(余振、盧兆興，2000)。因此，澳門也缺乏高質量的公民社會(余振、盧兆興，2000)，儘管它有許多的社會團體。

綜上所述，殖民地政府缺乏制度程序上和功績表現上的認受性。此外，因為統治者不是被選出來的，殖民政府也就缺少了政治上的認受性(余振、盧兆興，2000；新澳門學社，1999)。由於澳門的公共行政體制與文化在移交前就已經存在，因此，特別行政區政府繼承了很多公務員積累下來的問題。

為了解決這些問題，一些學者催促澳門政府改善行政績效、認真的減少腐敗、建立一個集中的招募機構、建立客觀的招募標準、減少組織冗餘、改進與公民的溝通、打擊小圈子政治、重視行政和司法權力的分離、改革選拔過程、改革澳門的法律、形成政策中心或者政策諮詢小組(余振、盧兆興，2000；澳門公共行政改革座談，2000；新澳門學社，1999)。特別的建議有：要求再造地方政府、再造警務機關、建立獨立自主的海關和移民機構，加強審計和反貪機構的功能，擴大澳門公共行政觀察站的功能(澳門發展策略研究中心，1999；楊仁飛，1999)。

核心策略

核心策略就是要創造明確的公共行政改革的目的。澳門特首在早期的公共行政改革中，對於政府的改革目的可以說是不是很明確。然而，以下的分析指出，這可能是由於消極和保守的組織文化，使得特首擔心公務員會阻礙改革，因而不能明示清楚的目標，沒有明訂清楚的目標和改革細節，可能是為了減少衝突和負面效果。當然，另一種說法是特區政府成立的時日尚短，故還未能明訂改革方針。

作為第一任特首，何厚鏵先生在發表他的第一次施政報告時，慎重地將他的新政府的目標定為“確保連續和穩定的行政”。然而，他也指出“作為一個有責任感的政府，有必要在政府的行為中提出新的觀念”。這句話暗示了新政府可能會帶來一些改變，可能大家稍後就會看到公共行政改革的開端。另一方面，何先生顯然已經意識到改革將遭遇到阻力，就像他提及的改變所帶來的風險一樣，他指出我們需要時間去決定應該做什麼和不應該做什麼。跟著，他又提出了他施政第一年的主題——“它一方面是過去的延續，另一方面又為未來做準備”（何厚鏵，2000：2），也可以說是在他稍後的報告中所提到的“固本培元，穩健發展”（何厚鏵，2000：3，9）。

何先生的謹慎可以在他的第二個施政報告中進一步地體現出來，報告中提出政府已經得到了“局部和初步的改善”（何厚鏵，2001：7），迫切需要進行公共行政改革，於是他強調要建立一個“良好服務的現代化政府……並非一朝一夕便可實現”（何厚鏵，2001：4）。跟著，他又發表了以下的報告（何厚鏵，2001：14）：

“我們與廣大市民一樣，清楚瞭解改革公共行政的必要性和迫切性。然而，我們亦必然認識到，在特區成立初期，政府的正常運作、社會治安的改善、經濟復興的實現等都需要相對穩定的行政架構和公務員隊伍。而且，要使關係重大、影響深遠的公共行政改革取得成功，必然要經歷充分的調查研究、客觀地分析、宣傳教育、試點推廣這一循序漸進的過程。在這裏，我想強調，我們既不冒進，亦決不甘於保守，‘穩健發展’才是我們奮鬥的風格。”

然而，不管報告講得如何謹慎，他還是清楚地指出大範圍的改革即將來臨，按照規定“整個政府，從中心到邊緣，從司、局到廳、處，都必須承擔這項任重道遠的建設使命。”（何厚鏵，2001，4）

在同一的報告中，他闡明了改革的第一步是“政府的行政架構及公職制度進行初步的研究和評估”目標是“調整和完善它們”，並且他強調了以下三個範圍的改革（何厚鏵，2001：3）：

- 1、對市民的意見和投訴，盡快做出處理和回應：

2、在條件允許之下，盡可能簡化市民辦理有關事項的程序和手續；

3、提供各種有效的通訊渠道，便利市民查詢政府的服務訊息和資料，盡量節省市民的寶貴時間。

雖然報告已經清楚地闡明了目前改革的目標，但是長期的計劃仍然不明確。在不到兩年之後，何先生闡明了他的改革有兩個方向。在2003年的政府施政報告中，他指出公共行政改革有機制和人員這兩大範疇。他談到機制改革是作為繼續完善內部運作、優化行政程序、促進各部門的溝通和合作，比如提供綜合服務、發展服務承諾、計劃繼續推廣和深化“一站式”服務。人員改革方面，政府將調整公務員的職程、聘用和晉升的有關規定（何厚鏞，2003：14）。在2003年，澳門大學就被委託做一個比較十二個國家和地區的公務員制度的研究來提供改革的建議。

雖然特首執行的步驟很謹慎，但是改革還是陷入了舊文化的困境之中。在他當權的第一年之後，何先生認為仍有未完全符合廉潔奉公、盡忠職守的現象；部分公務員仍未能嚴格落實工作的規定和要求；他們有交差心態；忽視項目質量；內部相互扯皮；效率不高、敷衍了事；對民間意見和建議的吸納尚欠主動；各自為政。（何厚鏞，2001：8）。到了第二年他還是不滿意公務員的做法，因此他做出了以下的聲明（何厚鏞，2002：8）：

“政府各部門的運作，還是偏向呆板，彈性未夠，創意欠缺，應變能力薄弱，相當一部分主管人員只是機械執行上級的命令，未能積極發揮必需的主動性與靈活性。更有一些人員，力爭文過飾非，互相推諉，甚至將工作責任推向上級。”

似乎他的這一報告以及後來的努力使得改革進入較快的發展。在他2003年的施政報告中，特首出現了一些擔心，改革的動作太快可能會出軌，正如他指出的（何厚鏞，2003：15）：

“我們必須沿著改革的方向，堅定前進……不能急於求成一步登天。改革對於每個人帶來的影響，都不會完全相同，甚至存在很大的

分別，在改革的同時，我們要充分顧及公務員的情緒和感受，確保他們認同改革、支持改革，繼續以良好的士氣，盡忠職守地做好本質的工作。因此我們不可對改革揠苗助長，否則，不但未能達成改革的目標，還將引發新的弊端，使我們無法向市民作出應有的交代。”

他催促各級官員切不可放鬆，必須進一步提升本身的政治智慧和社會觸覺，改善不足，勇於承擔(何厚鏞，2003：8)。他還提倡公務員在完成他們的工作時要有全局意識(何厚鏞，2003：20)。這個全局意識在2004年施政報告中有所強調(何厚鏞，2004：7)。他還批評說一些公務員太重視其領域的一些細節或是問題，然後草率地提出創造新環節或對現有的問題矯枉過正。他也提出一些改革環節已經完成了，但是只有臨時的影響和需要作出修改(何厚鏞，2004：9)。

為了設法解決這些問題，他提倡公務員“避免使用抽象或不知所謂的官僚語言去掩蓋不足，避免使用小的成就去掩蓋大的過失，避免用表面的成功去掩蓋過失。”他更加強調政策不能停留在口號和意識形態上(何厚鏞，2004：8)應該是被反復考慮過的、調整過的且被重新組織過的改革計劃，以使得改革“少走彎路、順利前進”(何厚鏞，2004：9)。他也擔心快速的改革會以犧牲質量為代價，為了防止以後發生這種情況，也為了提升政府改正錯誤的能力，他會使用廣泛和客觀的調查研究去避免缺乏方針的改革。他指出避免機械性的改革應該注意更多的細節並且對公眾更有同情心。他暗示要系統化和規範化分散或不連貫的改革，而且各自為政的改革要提升到跨部門的水平(何厚鏞，2004：9)。他進一步指出“培養先見之明，果斷採取主動，是時代服務精神的精要”(何厚鏞，2004：14)。這些觀點進一步在2005年特首的施政報告中被強調出來(何厚鏞，2005：8-11)。特別是，他強調以理性和科學的管理去促進改革，由工作層面深入到決策過程層面，由對外服務層面深入到內部管理層面(何厚鏞，2005：8)。

因此，特首慎重且逐步地運用核心政策。他不但擔心消極的公務員文化會抵制改革的努力，而且還擔心缺乏誠意的改革會將小問題變為大問題(何厚鏞，2004：11)。

結果策略

這個策略強調為績效創造結果，它被 Osborne 和 Plastrik 尊為最強有力的策略。簡單來講，好的績效應該被獎勵，而不好的績效應該被責問或懲罰。在澳門，有嚴重的貪污問題，這一問題是創造一個好政府的主要的障礙。因此結果策略應該被用來抑制腐敗。

在特首的第一個施政報告中，他瞭解到貪污問題的嚴肅性，指出廉政公署需要加快處理過去積累的大量案件，透過立法程序和行政指引，促進公共行政優良作風的形成，強化行政申訴機制，弘揚反腐敗意識（何厚鏞，2000：5）。

特首在他的2002年的施政報告中指出，一般來講，紀律部隊像警務機關和海關會有更多的貪污機會，他指出公共服務會從形式上進行改革，一個符合基本法的警察總局和新的海關會組建完成（何厚鏞，2002：4）。雖然還不清楚改組是否會有助於抑制腐敗，但是這是一個重塑更好文化的機會。

特首也瞭解到了腐敗是需要社會上有人願意支付，公務員有人願意接受才會出現的，所以他強調需要更多的社會工作，正如他所講的（何厚鏞，2003：16）：

“促進社區警務，密切警民合作……深化社區廉政建設，進一步抑制貪污現象的衍生能力。”

他進一步地認識到澳門經濟的繁榮會提供更多的腐敗的機會。在2004年的政府施政報告中，他重複強調從社會的內部抑制腐敗，正如他所說的（何厚鏞，2004：10）：

“社會經濟重新發展，貪污的誘因將更加層出不窮……我們必須進一步透過社會合作，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。”

在2005年的施政報告中，他提醒我們不能由於未有更多貪污案件曝光，就低估了貪污的嚴重性。他提到，為了堵塞貪污漏洞，政府將增加各項政策措施的公開性和公平性，同時決不放鬆偵查案件的行動（何厚鏞，2005：11）。

特首的施政報告指出，貪污仍然是澳門的一項嚴重的問題，但是問題的嚴重程度被有些未報告的案件所掩蓋了。如果人們缺乏對政府工作程序的瞭解以及對於政府不信任的話，會對周圍所發生的腐敗案件吞吞吐吐，不知是否應該報告。行政長官處理貪污問題的方式如上文所指出的一樣，由三點構成：改革內部的紀律部隊；提高社會的教育和意識；通過提高工作的透明度和嚴謹的執行法律來獲得市民的信任。

沒有一個國家可以完全去除貪污問題。而在澳門貪污更是一個根深蒂固的問題，需要用時間去慢慢減少它。像以前提起的，澳門的一個問題是反貪污機構缺少足夠的權力（羅文強，2003）。為了使貪污被控制住，只增加廉政公署在促進公民教育和意識問題上的權力是不足夠的³。

除了抑制腐敗之外，亦應用其他方法去建立一個良好的政府。政府服務應該被正確且客觀地審核及評估。然而，在殖民統治下的審計署缺乏全面履行職責的權力（澳門發展策略研究中心，1999）。在2000年的施政報告中，特首指出審計署也應該與公共服務部門合作，要做到“加強節約，提高效率 and 效益”，並且要善用公共資源，尤其是一些公共與私人組織都被牽涉到的事件（例如公共醫療衛生服務），便應用國際的顧問公司來進行審計（何厚鏞，2000：7）。一年之後，行政長官提出審計部門不僅要做政策依從的審計，更要以“衡量量值式”的原則進行審核（何厚鏞，2001：6）。

除了審核公共服務之外，也需要去準確、客觀地評估個人的績效。上文提到，在殖民統治下，澳門的公務員在被決定獎勵或晉升時，個人關係要比有好的績效要更具優勢（余振、盧兆興，2000）。為了實施結果策略，很明顯這個問題需要被重視。

特首在2001年施政報告中指出，會引入客觀、科學的績效評估系統以及據此而實行新的獎罰制度（何厚鏞，2001：13）。此外，他認為

3. 澳門日報，21/11/2004，B6。

只有做出了明確的目標和評估規則，績效才會被正確評估，因此，他說（何厚鏵，2001：15）：

“對公務員提出更清晰的要求，並實行更嚴格的管理。”

在2004年，政府最終揭開了新的績效評估方案。⁴這一新的方案將評分等級由四級改為五級，並重新定義了每個等級的意義，以便提供更多的空間表揚那些績效優秀的人員，並確保差的績效會被通報批評。新的方案提供了一個新的且更透明的訴求程序，訴求會被中立機構提交上來。以前，直接領導完全可以直接評估一個下屬。新方案提出自我評估及強調連續性的績效監控，也提出了訓練和支持下屬提升他們自己的能力。此外，下屬也可以評估他們上司的績效，雖然這個評估的結果只會被用作參考，不會被用於決定獎懲。

這一新的方案，雖然不像績效協議或360度評估一樣有力度，但是它的確是面向新的實踐的一步。但是，這一系統是否能達到“結果策略”的目的，還需依賴一套強力執行的公平獎懲制度。同年後期，特首在2005年施政報告中指出，會提出一個有責任感的系統來改善政府公務員的績效，並且對違規違紀的行為進行處分。⁵

消費者策略

這一策略強調公共機構要對人民有責任感。這包括傾聽人民的聲音，並且要有可靠的承諾，就像服務承諾一樣。

在2002年的施政報告中，特首強調引入服務承諾的重要性（何厚鏵，2002：3），必須“以民為本”（何厚鏵，2002：16）。到2003年底，他指出每個具備對外服務功能的政府部門都在不同程度上實施了這個服務承諾制度（何厚鏵，2004：2）。

然而，儘管這項政策表面上已經取得了成功，但是一項研究已經觀察到明顯的跡象：在制定承諾方面政府官員取易捨難，這樣導致了

4. 澳門日報，6/18/2004，B3。

5. 澳門日報，11/17/2004，B3。

承諾缺乏意義、全面性和合理性。這一項研究也認為公務員消極的組織文化是問題的部分成因(林樂祺, 2004: 44-54)。

因此, 只是依靠內部管理公務員來推動公共行政改革的向前發展是不夠的。來自於社會的壓力成為了推動改革的重要因素。在2003年的施政報告中, 特首在以下報告中清楚地提出了這一點(何厚鏞, 2003: 3):

“公共行政改革, 是一項政府和廣大市民共同努力的事業。政府繼續積極和社會合作, 設置或加強相關機制, 讓民間力量在不同層次上, 對公共行政發揮經常性的監督和促進作用。”

為了鼓勵市民參與改革的過程, 政府需要與媒體建立良好合作關係。2000年後期, 特首已經嘗試與私營媒體進行合作, 他認為需要“全面而及時地收集民間的批評和建議”, 他希望“傳媒能發揮好監督的功能, 以促進政府改進工作, 對市民提供更優質的服務”(何厚鏞, 2000: 8)。

特首也認識到為了使壓力變得有效, 需要為市民建立一個簡單且公開的投訴渠道。在2001年, 他說政府已經為“處理投訴的工作給予獨立的管理, 由專人跟進, 確保處理的質量、速度和持續性”(何厚鏞, 2002: 3)。

一年之後, 他指出每個部門都應該設置接受市民投訴的渠道(何厚鏞, 2003: 3)。此外, 政府應該組成跨部門、跨範疇的專責小組來處理投訴, 目前民政總署的管理層除了參加公眾例會外, 進展到領導及主管人員前往基層的各區服務站, 瞭解實施情況及聽取市民意見。他還允諾要逐步推動更多部門參加 ISO 的品質管理確認(何厚鏞, 2003: 15)。

在2003年施政報告中, 特首試圖使用獎勵的字眼來使得市民對公共事務變得更活躍, 他說(何厚鏞, 2003: 7):

“公務員這些可喜的進步, 除了他們本身的努力之外, 更大大得力於廣大市民長期的監督、愛護和支持。我們相信, 在市民的不斷打氣之下, 他們一定不會在已有的成績面前止步, 而是繼續加油, 不停向前。”

顯然，特首已經設法鼓勵公務員並且鼓動市民，使公務員對市民更有責任感。然而，由於澳門是一個保守而且政治冷感的社會，因此這個策略不得不花費更多的時間才能夠見到實質的效果。

控制策略

這一策略包括由上層或中心將權力下放和外放，也許最少用於澳門。在殖民歲月中，澳門是一個行政主導的政府（余振、盧兆興，2000；吳志良，1999），並且一直延續到移交的時候。由於澳門的保守的文化，使得政府很難加快改革的步伐。在移交之後，政府與新加坡建立合作去培訓公務員（何厚鏞，2001：13-14）。因為新加坡政府是以中央集權化聞名於世的，因此澳門似乎是不會離開行政主導的模式。在2000年，特首宣佈將澳門的兩個地區議會合併成一個沒有政治性的政府部門——民政總署（何厚鏞，2000：6；2002：4），因此，更加鞏固了政府的權力，而沒有將權力下放。

儘管中央集權化，但是澳門政府還是將一些權力和責任委派給了很多公共團體（如自治機構）。在移交之後，為了更加合理地運用公共資源、提供財政援助、促進社會進步，特首將澳門基金會與澳門發展與合作基金會合併成為新的澳門基金會（何厚鏞，2002：4）。

2001年，特首要求“政府各部門提出它們本身精簡架構的建議方案，並以這些方案為基礎，迅速落實各部門的架構重組”（何厚鏞，2002：15）。

顯然，澳門政府已經試圖改革他們的組織和管理結構。然而，並沒有跡象表明政府會分權。

或許，澳門政府猶豫下放權力是有合理解釋的。在2000年，特首指出，澳門的許多法律已經陳舊不再適用了。然而，政府缺乏全面分析或者修訂這些法律的人才（何厚鏞，2001：9）。因此，除了公共行政改革之外，政府也需要改革法律體制。過時的法律不僅包括商法還包括管理公務員的法律。在2001年，特首要求加速分析研究管理公務員的法律規章和制度。他還允諾，一旦研究完成，會盡快改善公務人員

的評核、晉升和獎懲體制(何厚鏞, 2002:16)。2002年他還指出, 行政改革的法規編修工作是重要的優先工作之一(何厚鏞, 2003:3)。特別是他警告說(何厚鏞, 2003:15):

“嚴厲處置違紀、貪污及瀆職行為。研究改進有關的紀律程序, 提高阻嚇力, 並確保處理公正。”

除了改革澳門的法律之外, 特首也需要廉政公署進一步簡化行政訴訟程序(何厚鏞, 2001:14)。為了更加有效地做好這一工作, 公署的權力已經在2004年進行了擴張。

在過時的法律環境下, 分權以及消極的組織文化會導致更多的腐敗和權力濫用的現象。在這一點上, 政府現時不採取分權, 是非常合理的, 分權至少要等到澳門的法律體制和組織文化已經得到改善才可能實現。

文化策略

這個策略被認為是五個策略中最弱的一個, 但是它是維持改造或改革政府所必需的策略。它包括轉換公務員自身的文化。在移交之前, 澳門的公務員有保守、消極的文化(余振、盧兆興, 2000)。既然文化是通過信念和長期發展的規範所形成的, 所以它未必可以很快地得到改變。的確, 改變公務員的文化是改革澳門公共行政最困難也是最必需的工作。然而由於大量的葡萄牙裔公務員在回歸前回歸葡國, 導致了大量的年輕公務員迅速升職到中級或高級管理層, 而在有限程度上中和了消極保守的文化。很明顯地特首是希望一批年輕的公務員能夠對改變行政事務產生積極的影響, 因此他指出(何厚鏞, 2000:2):

“一批擁有專業知識而又精力充沛的公務員走上領導崗位。行政部門的問責程度和工作效率有所提升。”

然而, 特首也意識到了雖然這批年輕的公務員有心要改進公共服務, 但是他們可能沒有能力肩負重任。因此, 他也強調有必要通過專業訓練來提高這些公務員的能力, 他提出要更加努力地去評估公務員的人力資源以及發展他們的個人訓練計劃, 調整政府部門、理性利用

資源和技術。他用以下的這段話結束了在施政報告這一主題(何厚鏞, 2000: 6):

“政府尤其重視建立新的公共行政文化, 以及能回應市民訴求的公共服務模式, 增強公務員的社會責任感。”

在2000年, 政府開始與新加坡合作培訓計劃, 培訓計劃採取自上而下的培訓模式, 包括中、高層的公務員培訓(何厚鏞, 2001: 13)。一年之後, 有關課程涵蓋了全體公務人員, 協助他們建立整體一致的角色觀念和工作文化(何厚鏞, 2002: 3)。2002年完成了與新加坡合作的培訓計劃(何厚鏞, 2003: 4), 行政長官指出將繼續強化公務員培訓, 尤其是加強領導人員的訓練, 提升他們的通才素質和決策能力(何厚鏞, 2003: 15)。在2005年的施政報告中, 特首重申公務員培訓的重要性, 尤其是道德規範的培訓。他指出對於表現優秀的公務員, 需要提供深造機會, 給予重點栽培(何厚鏞, 2005: 9)。

除了培訓之外, 特首也會透過改善招聘程序來改進公共服務。在2000年, 他指出政府應該“透過開展關於集中招聘、入職考試及試用期等制度的可行性研究和推行有效的管理措施”(何厚鏞, 2001: 14)。通過擴大澳門公共行政觀察站⁶的功能, 這一計劃已經在2005年開始實施了。特首也希望透過合法的改革, 抓緊進行組織文化的改變。他在2001年的施政報告中說(何厚鏞, 2002: 16-17):

“我們將加速檢討現行公職法律制度, 盡快改善公務人員的評核、晉升和獎懲制度, 既使表現欠佳的人員承擔應有的後果和責任, 更讓表現優異的人員, 包括經過自我完善而且具有卓越改進的人員在內, 獲得應有的獎勵晉升機會, 從而推動整個政府服務文化向良好標準看齊, 使公僕精神獲得根本的凝聚和鞏固。”

在警告公務員, 改變公共服務的文化是不可避免的時候, 他又試圖鼓勵他們。2000年他提出“在公務員的服務文化中, 一些良好的趨勢出現了新的發展”(何厚鏞, 2001: 3)。他稱讚治安部門的“不懈努力”和“令人滿意的成績”(何厚鏞, 2001: 5)以及廉政公署的“成效顯著”

6. 澳門日報, 11/21/2004, B6。

(何厚鏞，2001：6)。他繼續表揚公務員在過去一年的表現，說他們勤奮不懈(何厚鏞，2002：3)，辦事俐落、態度友善、工作專精(何厚鏞，2002：3)。

顯然，他對於改變公務員的文化方面恩威並重。然而他的努力被一些保守思想干擾，公務員們表面表演、實際爭吵，在2000年他已經意識到了這一問題(何厚鏞，2001：9)。在2003年施政報告中他強調需要“提高整體社會的公共生活素質”並且滲透到“公務員的團隊合作中”去(何厚鏞，2003：3)。在2004年施政報告中，他繼續提倡需要團隊精神和互相合作的精神，他還說公務員們應該“榮辱與共”(何厚鏞，2004：8)。

如消費者策略所提到的，特首已經試圖從市民處創造壓力來促進公共行政改革。他相信教育最終會創造澳門美好的明天。他提出培訓年輕人對創造美好的澳門是非常重要的環(何厚鏞，2000：7)，特別是在公民道德教育方面(何厚鏞，2003：17)。在2005年施政報告中，他花費了大量的時間強調教育，特別是社會科學和人文科學的重要性(何厚鏞，2005：15-18)。或許，改革教育是改變澳門公務員的文化的長遠方法，很明顯這種方法需要很長的時間才有實效。

結論

在何厚鏞作為澳門特首的第一個任期內(2000-2004)，他已經強調了需要進行公共行政改革。在這段時期，政府已經在一站式服務(何厚鏞，2001：11；2004：2)和綜合服務模式(何厚鏞，2002：16)中取得了進展，並通過改造規章制度和標準化來簡化行政程序(何厚鏞，2002：16)，而且改善電子政務(何厚鏞，2001：14；2002：5)，建立審計署(何厚鏞，2000：7)，改造警務及海關機構(何厚鏞，2002：4)，建立澳門基金會和民政總署(何厚鏞，2002：4)，實現服務承諾(何厚鏞，2004：2)，和採用ISO9000品質管理體系(何厚鏞，2001：14)。然而，在特首自己的講話中，2004年底公共行政仍然處於過渡階段(何厚鏞，2005：7)，仍然需要改革。在2002年十二月公佈的澳門特別行政區政府報告中(行政暨公職局，2002)，提出了公務員改革必須

注意以下問題：(1) 一些政府部門仍然不瞭解服務改進的觀念，因此只是著重於強調門面功夫而並非真正改進；(2) 政府缺乏充分的資源去計劃、調整和實現所有的改革，阻礙了改革進度而不能達到目標，引致一些管理人員將工作增加當作服務改善。(3) 在公務員中要灌輸一個公務員改革的決心是很困難的，這需要更多的溝通、更強的組織確認以及先進的組織文化；(4) 一些部門太過強調電腦化來作為一種服務的改進，因此最後本末倒置；(5) 一些管理者不能把握機會有效地下放權力。

這些觀察資料和一些其他方面的研究是一致的，儘管澳門的公務員已經有了一些進步，但是他們仍然有以下的問題：仍然存在官僚政治的因素，人均公務員人數頗高，需要更深層次的結構和功能的改革，需要更進一步的法律改革等(鄭天祥等，2003)。

本文分析了特首何厚鏵的施政報告，更進一步地確定了這些問題。分析中一而再、再而三的強調改變澳門公務員文化的重要性，因為這是阻礙改革進步的原動力。特首已經使用了多種方法去解決這一問題，從警告到獎勵，從內部改革法律法規到外部提倡市民參與來對政府產生壓力，從提倡公務員間的互相協作到鼓勵公共媒體監督公共服務。最後，他著重強調以教育作為一種手段來創造澳門更加美好的明天。然而，Osborne 和 Plastrik (1997：397) 指出文化策略需要花很長的時間才能產生重大的影響。無論特首的策略是否會富有成效，我們都需要拭目以待，或許在他第二個任期中就會得到實現。

參考書目

Bouchaert, G. (1996) "Measurement of public sector performance: some European perspectives," in A. Halachmi & G. Bouchaert (eds.), Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort, and Accomplishment Reporting, Westport, Conn.: Quorum Books, 223-37.

Bovaird, T. & Gregory, D. (1996) "Performance indicators: the British Experience", in A. Halachmi & G. Bouchaert (eds.), Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort, and Accomplishment Reporting, Westport, Conn.: Quorum Books, 239-73.

Carter, N. (1991) "Learning to measure performance: the use of indicators in organizations", Public Administration, 69, 85-101.

Cheung, A.B.L. (1997) "Understanding public-sector reforms: global trends and diverse agendas", International Review of Administrative Science, 63, 435-457.

Epstein, P.D. (1996) "Redeeming the promise of performance measurement: issues and obstacles for governments in the United States", in A. Halachmi & G. Bouchaert (eds.), Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort, and Accomplishment Reporting, Westport, Conn.: Quorum Books, 51-75.

Lo, J.M.K. (1993) "Reflections on responsive public administration in Hong Kong: the Citizen's Charter, performance pledges and beyond", Asian Journal of Public Administration, 15, 2, 201-224.

Osborne, D. & Plastrik, P. (1997) Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government, Reading, Mass.: Addison Wesley.

Patten, C. (1992) Our Next Five Year: The Agenda for Hong Kong (address by the Hong Kong Governor at the opening of the 1992/93 session of the Legislative Council), Hong Kong: Government Printer.

余振(1999)，《九十年代澳門大眾政治文化縱向研究》，余振編，《澳門回歸前後的問題與對策》，第13-25頁。

余振、盧兆興(2000)，《從澳門政治體制傳統看特區的政治改革》，余振、李炳康、丘曼玲編，《澳門公共行政的改革——問題與對策》，澳門：澳門公共行政管理學會，第143-158頁。

吳志良(1999)，《澳門政策發展史對未來的啟示》，余振編，《澳門回歸前後的問題與對策》，第30-35頁。

何超明(2000)，《澳門檢察制度概況及展望》，余振、李炳康、丘曼玲編，《澳門公共行政的改革——問題與對策》，澳門：澳門公共行政管理學會，第194-208頁。

何厚鏞(2000a)，《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零零年財政年度施政報告》(中文網頁pdf版)，澳門：澳門特別行政區政府。

何厚鏞(2000b)，《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零一年財政年度施政報告》(中文網頁pdf版)，澳門：澳門特別行政區政府。

何厚鏞(2001)，《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零二年財政年度施政報告》(中文網頁pdf版)，澳門：澳門特別行政區政府。

何厚鏞(2002)，《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零三年財政年度施政報告》(中文網頁pdf版)，澳門：澳門特別行政區政府。

何厚鏞(2003)，《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零四年財政年度施政報告》(中文網頁pdf版)，澳門：澳門特別行政區政府。

何厚鏞(2004)，《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零五年財政年度施政報告》(中文網頁pdf版)，澳門：澳門特別行政區政府。

林樂祺(2004)，《探討澳門特區政府利用“服務承諾”推動行政優化的情況及未來發展方向》(公共行政管理碩士畢業論文)，澳門：澳門大學。

盧兆興(2000)，《香港和澳門的公務員：政治中立是神話嗎？》，余振、李炳康、丘曼玲編，《澳門公共行政的改革——問題與對策》，澳門：澳門公共行政管理學會，第135-142頁。

楊仁飛(1999)，《市政機構的改革勢在必行》，余振編，《澳門回歸前後的問題與對策》，第87-93頁。

鄭天祥、陳瑞蓮、楊愛平、周潭(2003)，《澳門特區政府行政改革：環境、特點及其思考》，余振、余永逸、鄺錦鈞編，《雙城記II——回歸後港澳的政治、經濟及社會發展》，第133-146頁。

羅文強(2003)，《回歸後香港與澳門特區政府對貪污的遏制》，余振、余永逸、鄺錦鈞編，*雙城記II——回歸後港澳的政治、經濟及社會發展*，第147-154頁。

新澳門學社(1999)，《特別行政區成立初期公共行政及公務員架構改革方針建議》，余振編，*澳門回歸前後的問題與對策*，第44-48頁。

《澳門公共行政改革座談》(會議記錄)(2000)，余振、李炳康、丘曼玲編，*澳門公共行政的改革——問題與對策*，澳門：澳門公共行政管理學會，第159-193頁。

澳門發展策略研究中心(1999)，《關於公共行政架構適度改革的建議》，余振編，*澳門回歸前後的問題與對策*，第36-43頁。

行政暨公職局(2002)，*優化行政程序分析報告——2002*，澳門：澳門特別行政區政府。