

理念教育的“民本”行政改革

朱妙麗*

“以民為本”的概念是國際公共行政的基本理念，也是中國傳統“仁政”之本。“民本”理論是以維護“公共利益”為前提，政府依據社會的公共利益制訂公共政策、決定社會重大事項、解決社會利益矛盾紛爭、促進社會經濟蓬勃發展。“以民為本”的政策要由制訂政策目標、政策分析、政策執行到政策評估的過程中得到公民的認同和接受，達到預期效果才可算成功。要貫徹落實“以民為本”的行政改革，是一項持續長遠的工作，並不單純是某一任政府的責任。這是從政府到公民都共同認同，為了使政府能充分的維護公共利益，政府與公民來共同努力的長期工作。要創建和維持一個“以民為本”的政府，政府與社會之間需要維持著一種相互合作的關係。政府要落實“以民為本”的行政改革，需要細心傾聽民意，收集公民的資訊，經過整合分析以後，把有利於公共利益的資訊融入政策當中，並依靠公務員務實的執行這些政策，使政策的執行達到政策的效果，才能做到“以民為本”。公民要支持政府落實“民本”的改革，必須配合政府，把握政府諮詢民意的機會，參與其中，把意見反映，才能讓政府充分掌握民意，貼近社會的需要。然而，並不是所有的時候都這麼完美。政府在推行政策的時候，要是執行人員沒有體會到“以民為本”的真意，在執行時忽略了關注市民的需要，政策就不能被有效地執行，也不會達到效果。要是領導管理人員在設計政策時沒有完全收集資訊，照顧到政策推出時可能會影響的利益，一旦政策推出時出現反效果，不受公民的接受，付出也會很大。同樣，要是公民不願意關心政策，不願花費時間參與或給予建議，政府也無法收集到所需要的資訊，政策也只會停留在政府自主設計上。此外，也有的情況是，公民批評政策的制訂與執行沒有照顧民意，影響自己的利益，但又對於提意見表現冷漠，覺得這是政府的事，政府應該想辦法。

* 北京大學政治學與行政管理系博士研究生。

“以民為本”是長期的改革工作，我們不能停留於口號，把工作浮於表面。真正的“以民為本”要求政府從領導管理人員到執行人員都在工作的每一個程序上，關注民意，關心公民是否能接受工作的效果。“以民為本”也需要公民積極的配合，反映民意，參與其中，使公民與政府共同創造和諧社會的美好將來。因此，從加強公僕對“以民為本”的行政改革意識，以公民教育和德育加強孩子從小對社會的歸屬感，並加強社會普遍對“公民參與”、配合行政改革的認識，才可以達到政府緊貼社會需要，為社會的共同利益提供支援和配合，令社會走向繁榮穩定。

一、加強公僕對“民本”行政改革的意識

公務員是在公共部門裏負責向公眾提供公共物品和公共服務的人，行政官員擁有更大的自由決定權。為了規範公務員的職業道德和行為，歷來提倡弘揚“公僕精神”。“公僕精神”的意義在於以公共利益為前提，忠於職守。按照庫珀的闡述，行政管理者應將自己看作是“職業化的公民”或者“公民行政官”，也就是說，行政管理者應把自己作為“公民僱用的受託人，代表公民的利益從事管理工作”。¹ 行政官員的權威來自公民，他們是被僱用來代表公民行使這種權威的。既然是被僱用的就存在著行政責任的問題：為了甚麼而負責和向誰負責的問題。政府的存在是由公民授權來維護公民的生命、財產、人民的共同利益和社會的公平公正，因此，政府是屬於它的公民的。在這個前提，行政官員在進行管理和執行政策時，應該致力服務公民。被僱用的公務員應該向授權給政府的公民負責，了解自己的職責並且履行職責。公務員最首要的義務是公民義務，無論在甚麼時候，維護公平、正義和自己身為公民代表的職責需銘記於心，儘管是上級或部門疏於為公民利益著想時，作為公共僱員，也必須維護公民的利益。²

1. [美] 約翰·克萊頓·托馬斯著《公共決策中的公民參與：公共管理者的新技能與新策略》，中國人民大學出版社，2005年1月版第7頁。

2. [美] 特里·L·庫珀著《行政倫理學：實現行政責任的途徑》，中國人民大學出版社，2001年11月版第47頁。

然而，由於公共部門的壟斷性和官僚制特性，在公共部門推行“公僕精神”不是易事。首先，公共部門的經濟運作基礎來自公眾的稅收，政府提供公共服務的非盈利性和壟斷性，在缺乏競爭下，公共服務的品質維持在某一水平，因此在提供公共物品和公共服務時，養成了一種被動的習慣，在提供服務的過程中欠缺主動、不會認為自己是“為公民服務”，需要快速有效地工作，提供優質服務予授權政府的公民。官僚制使公共部門訂立了很多的內部規章，原意是規範公共部門的行為，以法規形式訂定官方的許可權範圍，將權力和職位分配，做到層層相扣，互相牽制，統一指揮，防止貪污、濫權等腐敗事件發生。在這種制度下，層級制令公務員很有秩序的在上下級制度中工作，按等級賦予機關權力，層級制令下級每事等待層層匯報，喪失在工作上的主動和積極性，同時也因為規章呆板，不能隨意改動，令組織失去應變能力和彈性。在這種制度下，公務員的心態是在終身工作的時間裏，被動的按本子辦事，以不犯錯誤為定向，等待退休。這也不會令公務員主動改善服務素質，因為按規則辦事，避免犯錯已經成為成功邁向退休的道路。此外，本位主義和利用職權進行濫權、貪污、追求個人利益最大化等也使某些官員浸泡在追求權力和利慾當中，將時間花費於追求個人利益，而並非為公民謀求公共利益。

管理是一種藝術，但最重要的還是靠人去執行。“公僕精神”是一個概念，“以民為本”是一個改革的口號、一個達致政府能配合社會，使社會和諧、繁榮發展的理想。政府的權力是公民授予的這個事實眾人皆知，如何貫徹“以民為本”的行政改革，讓公務員都致力為著這個目標去工作，首先需要回到基本，把公務員身為“公僕”這個事實重新教育推行，正如科恩指出，人是至關重要的，有效的管理就是安排人們做“恰當的事情”。³ 在“以民為本”的行政改革中，最“恰當的事情”就是讓公務員學會為何要“以民為本”和怎樣真正做到“以民為本”。首先，公務員需要了解到身為“公僕”必須從政治上“忠於國家”和“忠於特區”，澳門回歸祖國後，“愛國愛澳”、“服務特區”、“服務市民”成

3. [美] 史蒂文·科恩、羅訥德·布蘭德著《政府全面質量管理》，中國人民大學出版社，2002年2月版第179頁。

為“公僕”應有的政治概念。在擔當職務上依法守法，特別是遵守《基本法》和澳門特區的法律規定，從公共利益出發，追求社會公平、公正和公義，是澳門特區政府公務員必須遵守的事情。守法意味著要“廉政”。與此同時，“公僕”執行的是公務，因此必須“勤政”，向僱主、公民負責，忠於職守，將社會公共利益置放於個人利益之上。

回歸後，特區政府一直致力推行自上而下的公務員培訓，先有中高級公務員前往新加坡行政學院學習行政，並舉辦《基本法》課程和前往北京國家行政學院學習，同時，也對所有公務員推行廉政課程。特區政府推行“以民為本”的行政改革，需要經過長期的努力，調整公務員固有的傳統思維，經常提醒公務員有關“公僕”概念的重要性。學習過後，並不同會實踐所學，也不等同會全盤接受，有的公務員覺得自己已經從事行政多年，上課只不過是花費時間，有的就會很珍惜學習機會，並學以致用。因此，有需要持久的利用不同方法，把大家可能已熟知但沒有完全實踐的“公僕”知識，隨著時間環境的轉變，再以新的手法溫故知新，並督促自上而下的落實“公僕”的職責。特區政府的施政必須要得到帶頭管理的領導官員貫徹落實執行，才能帶領整個特區政府在政策的設計、執行和反饋中做到“以民為本”，否則政策只停留在理念，不能深入政策內容，融會貫通。

“以民為本”是根據民意來制訂政策，因此政府需要督促公務員養成傾聽民意的習慣。怎樣收集民意，把具有公共利益並為大部分人接受的民意融入政策中，是公務員必須要學習的事。政策都是由上層決策、中層傳達、基層落實推行。政策的成功推行有賴全體公務員的配合，特別是面對市民的前線工作人員。如果單靠上層傳達政令，中層和基層未能完全配合，政策的推行將出現問題。因此，要從上層到下層的溝通渠道暢通顯得非常重要。有很多政策未能完全貫徹落實，其中一個主要因素是在這個溝通過程中，出現信息傳遞的誤差或前線人員不理解政策理念，只不過按本子辦事。政策的成功執行需要依靠執行人員積極意向的工作態度。“有使命感”的公僕精神有助於使執行人員貫徹執行任務。對政策的了解和認知，使公務員在執行任務時清晰明白工作目標，當公眾有疑問時可向公眾解釋疑慮，減低公眾因不了解政策內容和目標對政府的投訴。執行人員對政策的明確認識，有助

於正確和完整地將政策內容傳遞於公眾，使政策制訂、發佈和執行一致，達致目標。因此，加強內部溝通顯得非常重要。在一項政策推行前，由領導層主動向中層和基層前線人員闡述政策推行的理念，解釋政策的內容，對執行人員的要求，以及當公眾有疑慮或需要尋求釋疑時，執行人員應知的事項。與此同時，通過高層和中層人員打開的溝通渠道，基層執行人員可及時獲得有關政策調整的信息，加強團隊工作的凝聚力，並使政令與行動一致。在這裏想強調中層管理人員的重要性。溝通的目的在於對相互之間加深了解：執行人員可以從溝通之中加深對政策的認識，並加強對組織的信賴；高層和中層人員可以從溝通之中，得知基層前線人員在執行上的困難和認識政策的可行，隨時作出調整。這有助於減少因利害衝突和意見的分歧產生的摩擦，達成協調，並促進執行人員對組織的認同，增強合作意識和提高政策的執行效率，令政策目標順利實現。因此，中層管理人員是領導與基層之間的橋樑，信息渠道是否暢通和信息是否正確傳達，這條溝通的橋樑起著非常重要的作用。如果中層管理人員都了解明白領導人員的施政理念，中層管理人員就能幫助領導向基層清楚傳達信息，並向基層的執行人員解釋，令他們接受這種新理念。

正如上述，溝通是雙向的，除了從上層至基層傳達信息，也可以從基層收集信息向上級反饋的。除了設立熱線電話、意見箱或投訴管道外，信息反饋的工作很大部份需要由基層前線人員協助收集。由於前線人員在工作中真正觀察和聽取公眾對政府的要求、不滿或建議，在組織內部建立這種溝通渠道，可以令高層和中層人員從溝通之中得到這些信息，並作內部分析，對現在推行的政策隨時作出調整和修定，並有助於確立將來推行的政策方向。這對於提高“公僕精神”和“使命感”有利，令公務員感覺為市民服務不限於提供服務，也可以為市民傳達需要，作為政府決策層與公眾之間的橋樑，向市民傳達政策內容，並向上級反映市民訴求。這對凝聚組織團隊合作精神，提高行政效率非常重要。由於政策的制訂能符合大多數人的公共利益，無論任何一個選擇都會影響一定的利益階層，當中有人得益、有的利益被打擊。當公眾或社會因發展需要傾向於支援，政策的執行就會相對容易，反之則會相對困難或無法執行。因此，不斷收集和分析信息對政策的成功制訂和有效執行是不可或缺的。

近年來，特區政府設立了多個諮詢委員會，收集和聽取各界代表對政府施政各範疇的意見及建議，並於幾項大型改革推出前，先作公開諮詢，調整政策制訂目標和內容。然而，儘管在政策推出前作好充份準備及諮詢，在政策推行期間經常因未能預料情況出現，需要修改政策或作應對措施。這些情況，有些是人力不可抗拒的，如“非典”，有些是有跡可尋的。有時是因為設定政策者善意十足，但沒有從市民實際角度出發，具體操作上沒有配合社會實際需要，以致市民未能受惠，可能引發反對聲音。有的是在政策執行期間收到信息反饋，但沒有即時處理或向上級反映，以致後期形成較大的反對力量。當社會的矛盾和怨氣逐漸蘊釀成對政府的管理不滿、政治職能膨脹或對政府的政治信心動搖，當某一項改革政策推出，可能馬上觸發危機，如果政府不馬上反應，可以轉化成遊行抗議或反政府情緒，造成社會動盪，特別在危機和逆境來臨時，重視信息渠道暢通和掌握即時和準確的信息，馬上制訂相應的政策，利用傳媒將政府的立場和政策清楚地向公眾解釋，消除公眾疑慮，可以提早化解危機。這是特區政府提出，作為領導官員必須具備“全局”的概念。作為廣義的“全局”視野要求官員對社會環境的轉變提高警覺，注意細微的變化可能形成的問題，趕緊採取主動預防和處理。現時經濟蓬勃，百業興旺的時候，更應該時刻保持憂患意識，重視民意，特別是主流和非主流的民意。一個社會必然有經濟較好和經濟比較差的社群存在，經濟起飛時，城市的貧富差距會更大。一些非主流的信息可能反映社會的另一方面極需要施予援手，這才能體現一個“以民為本”的政府。這樣，信息的反饋需要從媒體、社團的信息和從前線的基層人員在執行工作時收集，再經過調查分析，才能把事實充分的反映。作為狹義的“全局”概念，需要各部門的領導官員關注，整個特區政府所有部門進行的工作，對特區政府整體的施政有更清楚的認識，在有需要時盡量協調其他部門的工作，而非只顧埋首於自己部門的改革，忽略跨部門工作所能帶來更深層次的“民本”行政改革。在具體公共部門內部來說，“全局”概念意味著讓該公共部門的公務員知道，部門具體的施政目標和施政內容，使各級公務員關注自己部門的施政，在工作上作出配合和支持。有時候一個部門有幾百名以至有些部門有幾千的公務員，在內部也不是所有的員工都互相認識，各自忙各的工作。通過信息的傳達，可利用部門簡訊，

將工作最新動向的信息向政府其他部門，以及該部門內部的公務員傳達，讓大家形成一個信息互通的網絡，利於相互加深了解，共同配合進行“民本”的行政改革工作。

發揮“公僕精神”在於調動積極主動，使公務員真正領會自己是“人民公僕”、“為人民服務”。傳統的公共行政是以規條規範公務員的工作，以層級制控制公務員遵守規範。要公務員發揮“公僕精神”，必須從控制轉變至使職員在思想上潛移默化地接受發揮“公僕精神”的概念，並主動遵守規範。當公務員被明確告知工作目的和期望的結果，並在工作過程中得到輔導、支持，而所反饋的信息得到上級認可時，公務員便會覺得被受重視，工作得到認同，與此同時，他們的責任心會自覺地得到加強。在傳統的官僚制中，管理者的主要作用是使用他們的權力，令下屬遵守職責。在這種制度下，並沒有考慮下屬的情感和同伴關係。因此，在新的管理模式中，需要管理者從施政理念著手，一方面在制度上設計規範，使提供的服務在水準和素質方面有所提高，同時，建立從上層至基層人員的溝通渠道，令信息的交流暢通無阻，建立“同舟共濟”的意念。這意味著從上層至基層有著同一個理念，朝同一個方向前進。良好的政策無有效的執行是不能成功的。在執行過程中，如未能掌握暢通準確的信息，也不能迅速有效地隨時調整政策，這需要靠人的協調。由領導官員帶頭鼓勵自下而上的信息反饋，能帶動全體公務員對於工作的歸屬感和責任感，使他們參與在政策的信息收集過程中。從關注基層人員的工作，認可他們的工作，提高個人對組織的貢獻，使他們以“共同圓滿完成一項工作”、“共同解決了一個問題”和“看到自己的勞動成果”，可以令個人在組織團體工作中取得更大的成就，調動他們的工作積極性，令他們更主動去完成工作。從溝通中，鼓勵前線公務員表達他們對收集回來的信息，包括投訴、建議或發生的事情等看法，可以引導公務員站在公民的位置去看問題，提高他們的觸覺，覺得自己也是“為民服務”當中的一個重要部份，工作上就會主動的把效率提高。通過對公務員提出的創新思想作出鼓勵，令個人感到被尊重，可以激勵他們發揮革新精神。這也是特區政府提出要抱有“榮辱與共”的態度，在公共部門內部培養整體發展的團隊精神，提倡每個公務員的工作都與民生“息息相關”，各部門並

不是分散工作，而是在特區政府的領導下，在社會繁榮發展的階段，共同帶動社會繼續穩步發展。各部門需要消息互通，並互動工作，關注其他仍然需要扶持的社群，並且小心作好準備，一旦遇上逆境也能共同帶領社會走出困難。

特區剛成立時，正是澳門治安經濟較差、百業有待興旺的時候。推行的政策也相對以“固本培元”治療內部問題為主。隨著博彩賭權分立，澳門的經濟復蘇，政策需以預防為主。居安思危、未雨綢繆是每個管理者應該重視的行政課題。然而，在現實中提高憂患意識需要依靠信息，鼓勵公務員向上反饋即時信息，有助於對社會形勢的掌握和加強“同舟共濟”的意識。管理者除了需要有敏銳的警覺、前瞻未來外，還需要預見某個政策推行所連鎖帶來的影響，先行部署作好準備。在“同舟”的概念中，管理者的角色是掌舵者，划船的是中層和基層工作人員。向“那一個方向前進”需要掌舵者的專業知識和敏銳的警覺，決定前進方向，並清晰地下令，整條船才能朝那個方向進發。當划船者在划船的過程中見到可能意味著危險的訊號，需要馬上通知掌舵者。這樣，溝通的關鍵在於雙向，有明確的指示，有參與的建議，有信息的傳達，也有信息的反饋。

行政效率、優質服務需要經由人員的努力才能達到的。作為“以民為本”的行政改革，需要由公務員去推行。如果公務員能對公眾負有行政責任，認為自己是“公僕”，為公民來工作，是公民的代表，那麼在工作中將會朝著“以民為本”的行政改革方向工作。“以民為本”的行政改革應該包含弗雷德里克森所說的八條公共行政的原理：⁴

1. “公共行政”不是“政府行政”。公共行政包括國家的活動，但是其範圍更廣，還包括集體的公共行為的行政或執行層面的各種形式與表現。

2. 公共行政的任務在於高效、經濟及公平地組織和管理所有具有公共性質的(包括政府、准政府及非政府的)機構。

4. [美] 喬治·弗雷德里克森著：《公共行政的精神》，中國人民大學出版社，2003年10月版第195至205頁。

3. 公共行政的範圍是執行公共政策，有效地組織與管理公共機構，不帶任何黨派偏私地支持公共機構，為了全體公民的利益而維護政體的價值。

4. 公共行政，無論在學術研究方面，還是在實踐領域，均應公平地把關注的焦點放在政府層級上。

5. 我們應當增強變革的前瞻性、回應性及公民參與的方法，管理公共組織和機構。

6. 在民主政治環境下，公共管理者最終應向公民負責。正是因為這種責任，我們的工作才顯得崇高神聖。

7. 無論在理論上還是實踐上，公共行政對公平與平等的承諾，都應該與對效率、經濟和效能的承諾同等重要。遵循公平與平等原則能夠把我們時代的人民緊緊聯繫在一起，同時也使我們與未來一代的聯繫更加緊密。

8. 公共行政的精神是建立在對所有公民的樂善好施的道德基礎之上的。

這八條公共行政原理包含了“以民為本”的行政改革所需的元素：(1) “民本”的行政改革是根據集體的公共行為的行政或執行層面的各種形式與表現，因此，“民本”的行政改革需要各部門和全體公務員的配合才能成功；(2) “民本”行政改革需要全體公務員高效、經濟和公平地執行公共行政的工作；(3) “民本”行政改革需要公務員維護全體的公民利益；(4) “民本”行政改革要求注重政府各層級如何落實公共利益的工作；(5) “民本”的行政改革要求各級領導管理人員必須有預防危機的前瞻性，施政要具有回應性，通過收集公民的信息，管理公共組織和機構；(6) “以民為本”要求所有公務員都向公民負責，為公民的共同利益工作；(7) “民本”行政改革要求以公平與平等對待公民；(8) “民本”行政改革要求公務員緊記，隨時關注公民的需要，以公務員倫理道德執行職務。這些元素都是“民本”行政改革的內容，是所有身為“公僕”的公務員都必須學習緊記，並運用於工作中的知識。因此，加強公務員對“公僕”的概念，對“以民為本”理念的真正認識，才可以配合特區政府在“民本”行政改革推行，真正的為特區市民服務。

二、從教育加強“民本”理念

特區政府在“民本”行政改革並不是單純專注於政府內部，對“公僕”開展的改革，要令政府長期都奉行“以民為本”行政，需要在社會當中持續推行這種理念。

孩子是社會的棟樑。從小向孩子灌輸德育和公民教育，有助營造一個高素質的社會。中國人自古以來講求德育。儒家著名的“為政以德”由其創始人孔子推行，對中國歷代君主治國的理念影響很深遠。孔子生於魯國曲阜，幼時在家接受良好的古代典章、禮樂等方面的傳統文化教育，良好的教育薰陶令孔子接受周禮和傳統的思想觀念，將其應用到儒學之中。由於孔子出身卑微，家庭淪落為平民階級，常接近平民百姓，知道他們的苦況，所以孔子在儒學思想中經常提醒要“為政以德”。孔子曾在敘述其一生的過程中說：“吾十有五而志於學，三十而立，四十而不惑，五十而知天命，六十而耳順，七十而從心所欲，不逾矩。”⁵孔子在十五歲時明確了學習方向，致力提高自己的知識，令自己能夠在三十立於禮，在認識了社會的人生與禮法而能立足於社會，積極參與社會政治生活，在經過“知禮”，知道自己應該怎樣做和不該做甚麼後，在五十而知天命，達到一種高尚的道德情操。從孔子的一生過程可以看到，教育對於一個人的成長過程，對於人在品格的薰陶之中起著重要的作用。若不是幼時得到良好的傳統文化教育，體會少時平民百姓的苦困生活，並在“知禮”後立志將所學的知識和體會所得的經驗教導別人，儒家的仁學並不會出現。一個高素質的社會，需要由具有高素質的人民來創造。要具有高素質，不單是從書本中學到語文、歷史、數學、地理等基本知識，又或拿到文憑和學位便表示具有高素質。一個具有高尚品格，懂得為社會作出貢獻的人，才可以為社會創造財富，帶來成功。孔子曾說：“仕而優則學，學而優則仕。”⁶賢人需要經過學習才能“為政以德”，因此需要通過廣闊學習途徑，提倡德育和公民教育，才能培養治國的賢良之士。孔子推行的“仁”是與其在平民百姓生活的經歷有關的。“仁”提倡“克己復禮”。

5.《論語·為政》。

6.《論語·子張》。

“克己”講求其身要正，要具備“忠恕之道”，即“己欲立而立人，己欲達而達人”⁷和“己所不欲，勿施於人。”⁸“以民為本”講求站在公民位置去看，從公民需要去推行施政，貼近民意，配合社會的發展。社會需要的、對社會有益的才去推行，不要推行一些社會不能接受的政策。既是特區政府強調的政策基礎，也是特區政府在“服務特區居民”時的基本原則，“以民為本”推行的是特區居民所需的政策，為社會的穩定繁榮作出貢獻。為了特區的長期社會穩步發展，需要不斷產生立志為特區服務的人才，培養社會的賢才之士，使公民無論身為公僕，或是各階層的公民，都願意共同為社會的穩步發展作出貢獻。在現任特區政府致力提高綜合社會素質的時刻，有需要強調教育的重要性，特別是強調德育的公民教育——忠於國家、孝於父母、愛於家人、誠於待人。如《大學》所述，“古之欲明明德於天下者，先治其國，欲治其國者，先齊其家，欲齊其家者，先修其身，欲修其身者，先正其心，欲正其心者，先誠其意，欲誠其意者，先致其知，致知在格物。”

回歸後，首先要向全體特區居民灌輸的是“愛國愛澳”的精神，只有在“愛國愛澳”下才會“忠於國家”、“忠於特區”，全心全意為擁護特區，為服務特區的市民作出貢獻。不論是否公僕，都必須要擁護特區，向特區的市民服務。每個社會都存有服務行業，都為顧客服務，各行各業都在為特區的市民提供服務。從這個層次看，“以民為本”的精神不單是特區政府在行政改革中採納的，也是整個社會各行各業“待客之道”。這樣，在學校推行《基本法》是從小灌輸“愛國愛澳”的基本概念。只有在理解“忠於國家”、“忠於特區”的概念後，才會對祖國、對特區有歸屬感，然後才會願意留在特區服務，在生活、在工作上善待特區的居民。這樣，無論長大後是否成為“公僕”，當公務員的從領導管理人員到基層公務員都會領會這個“以民為本”的真正含義，在工作上貫徹落實執行；不當公務員的公民也認識到如何善待特區的市民，並認識到作為公民配合政府的義務，只要通過主動向政府提出建議，才能令民意上達政府，使特區政府充分掌握民意，配合社會的需要來設計與推行政策。

7.《論語·雍也》。

8.《論語·顏淵》。

在2005年12月14日，由港澳專家組成的研究小組公佈的“澳門居民綜合生活素質現況調查(2005)”中期報告，調查包括文化教育、經濟就業、醫療健康、娛樂休閒等方面，主要是探討澳門居民對生活各領域的感受和意見。從這個報告可見澳門居民對社會現況的反映和感受，讓特區政府在政策上作出調整。首先，報告中，三成半受訪者認為自己是澳門人，四成多認為是中國人，認為“兩者皆是”約兩成。⁹ 2001年澳門人口普查中顯示，按居住人口出生地分析，在內地出生的佔47.4%，接著是澳門出生的佔43.9%，在香港及葡萄牙出生的居住人口則分別佔3.3%和0.4%。¹⁰ 如果把這個數字與“澳門居民綜合生活素質現況調查”的比較可見，認為是中國人的可能是內地出生來澳門的移民，認為是澳門人的可能是在澳門出生的居民，認為“兩者皆是”的可能認為回歸後，應以“中國澳門”來表達。另一方面，這個結果也可能被解說為，認為“兩者皆是”的，可能是來自內地的新移民，已經融入“中國澳門”，回答是中國人的可能覺得自己是移民，來澳門只是居住的，還沒有歸屬感。無論哪一種解釋，先看“居民覺得是哪裡人”的調查結果，有助深入了解“澳門居民綜合生活素質現況調查”的其他結果。在調查中，超過六成的受訪者認同“經濟繁榮和更富裕的生活”是澳門未來十年的首要發展目標；“提升社會的道德”和“政治穩定”是首要的各約佔一成；“環境保護”和“提高人民對公共事務的參與和影響力”只得極少數人的重視。對於社會整體生活素質，滿意者三成，不滿意者只有一成，六成人滿意程度覺得普通。對於社會現況，約六成受訪者感到滿意的是經濟繁榮和社會穩定；四成滿意維持治安、社會公平、城市規劃、政府工作表現和保護環境；三分之一滿意居住環境、人與人的關係、就業情況、城市重建進度和保障人權；對於民主發展、政府廉潔、社會信任和社會平等，只有不足三成感到滿意。最多受訪者表示不滿的社會現況是社會信任、其餘依次是社會平等、政府廉潔、城市重建進度、社會公平、就業情況和民主發展。受訪者對社會整體的

9. “居民綜合生活素質現況調查中期報告公佈 澳人普遍滿意生活 前景樂觀”，《澳門日報》2005年12月15日B03版。

10. 《2001 人口普查總體結構》，澳門特別行政區統計暨普查局網站 http://www.dsec.gov.mo/index.asp?src=/chinese/pub/c_cen_pub.html。

發展大多持樂觀態度，大都認為目前澳門已比三年前好，也預期三年後的情況會再有所改善。¹¹ 對於澳門未來十年的首要發展目標，超過六成的受訪者認同“經濟繁榮和更富裕的生活”是首要目標，而對於社會現況，也有約六成受訪者感到滿意的是經濟繁榮和社會穩定。這與回歸後，博彩業的開放使經濟發展迅速，自由行政策也帶動旅遊業、服務行業和博彩業等發展有關。當大家都關心經濟發展，希望社會更繁榮，居民生活更富裕時，居民對於維持社會倫理的“提升社會的道德”和維持經濟發展的前提——“政治穩定”——較少關心，而對於社會未來發展，影響澳門的“環境保護”和“提高人民對公共事務的參與和影響力”只得極少數人的重視。這也反映出澳門的社會步向以經濟發展為主體的思想，整個社會圍繞著如何享受博彩業帶動的經濟成果。報告中有關教育的調查結果也顯示，“約七成半相信取得較高學歷便有機會提升個人的社經地位。”¹² 近年來，在博彩旅遊龍頭事業帶動下，澳門整體經濟有了重大的發展，大型企業和外資企業招攬人才，中小企業及服務行業對於人才求才若渴，居民也感受到要提升自己的競爭力，必須提高自己的學歷。因此，報告也顯示，“在過去三年曾修讀進修課程者達三成；有計劃在未來三年進修的逾四成，其中以教育程度、收入和職業地位偏高者有較高比例繼續進修。”

從澳門的人口普查中可見，澳門有近一半的居民是移民。居民移居外地的原因一般是親人團聚或尋找更好的生活。移民的傳統習俗、文化、道德觀念也會影響澳門社會的習俗、文化和道德觀念，特別是澳門這個有一半人口由移民組成的社會。新移民來澳門後是否能融入澳門的生活，對澳門有否歸屬感，會否參與澳門的社會事務，會否覺得社會接受或排擠他們，對澳門居民如何看社會現況有直接影響。在以經濟發展掛帥的社會，如果不加以注意德育，“提升社會的道德”，社會將變得越來越自私，只顧追求個人利益，忘記公共利益，並因此導致很多社會問題。從調查中也可見，現在澳門的青少年問題很嚴

11. “港澳專家組公佈‘居民生活素質現況調查’對澳門整體發展多表樂觀”，《華僑報》2005年12月15日14版。

12. “港澳專家組公佈‘居民生活素質現況調查’對澳門整體發展多表樂觀”，《華僑報》2005年12月15日14版。

重，博彩業既為澳門的經濟發展帶來貢獻，是社會的主要收入來源，也成為澳門的一項嚴重社會問題。學生寧可置身博彩業，放棄繼續升讀大學，學習當荷官。當了荷官的有的自己忍耐力不足，以致起貪念偷籌碼犯罪。有的青少年因為賭博成為病態賭徒，另一些則因為家庭父母雙親在博彩業工作，沒人照顧，帶來毒品、色情等問題。如何提升青少年的道德價值觀是非常重要的。在調查報告中，認為“提升社會的道德”是澳門未來十年的首要發展目標的只約佔一成，“環境保護”更只得極少數人的重視。在愛護特區的前提，特區政府必須以全民的公共利益為基礎推行“以民為本”的教育，從小灌輸公民教育。愛特區包括環境保護、保持衛生、節省能源、愛護特區的自然資源，這些都是澳門特區公民的共同利益。遵守交通規則和公共衛生規則，愛護環境，珍惜能源，不亂拋垃圾，保持環境清潔等，都是愛護公共利益的表現，也是居民是否愛護該城市，公民的素質是否高的評估標準。對於個人修養，廉潔奉公、樂善好施，關心和參與社會事務等也同樣反映公民的素質和他們是否對社會有歸屬感。在課堂上增加灌輸這些公民教育知識，使學生從小認識要愛護特區，知道“以民為本”的真正意義是以人民的共同利益為基礎。這樣，在課堂上介紹公民應守的義務，如“公共地方總規章”，使學生從小知道守法的重要性，不到處塗鴉、不亂拋垃圾、保護花草、愛護自然環境、珍惜能源等。這有助提高未來青少年的素質，對特區將來人口增加後為整體社會的環境衛生、環境保護、自然資源等帶來的負面影響盡量減低，並知道要依法守法。綜觀現時澳門特區青少年問題嚴重，失學青年數目也增多，都與博彩業帶來的經濟發展迅速，而整個社會的公民素質未能追上，社會風氣欠缺正氣，也沒有正統、有序的公民教育等種種因素有關。

經濟帶來的發展無疑帶來競爭。人才就業、晉升等競爭令社會從教育鼓勵學生爭奪高名次，參加選拔比賽等。這有助於提升個人的競爭力，令學生在進入社會前已磨練鬥志和毅力。與此同時，個人競爭令自私心加強，以自我為中心，為了競爭不信任別人，不會將所學的與人分享，不會主動幫助別人，有的甚至為了爭取勝利、追求私利，忘記了良性競爭和公平的重要性。從“澳門居民綜合生活素質現況調查”可見，最多受訪者表示不滿的社會現況是社會信任，這敲起了社會的警鐘。著名社會學家齊美爾曾經說過，“沒有人們相互間享有的普遍

的信任，社會本身將瓦解。幾乎沒有一種關係是完全建立在對他人的確切了解之上的。如果信任不能像理性證據或親自觀察一樣，或更為強有力，幾乎一切關係都不能持久……現代生活在遠比通常了解得更大程度上建立在對他人的誠實的信任之上。”¹³ 在一個“贏家通吃”的社會，小孩從小就學會功利主義，如果不適當培養個人品德和社會團結精神，教導孩子在公平競爭的過程中成長，並鼓勵孩子多參與團體的社會活動，在團體活動中培養社會良心和灌輸個人對社會的義務，則功利主義、追求個人私利、以自我為中心就會成為這個社會的風氣，人與人之間的信任度必然下降。在一個誠信社會中，公民會以誠待人，“公僕”會誠心去為市民利益工作，公民也會相信政府是為他們服務。“以民為本”是需要社會的認同和配合，並非單純是政府“公僕”的責任。公民有機會成為“公僕”；不當“公僕”的，如果能懂得擁護社會的共同利益，即是以公民利益為基本，社會才會團結起來，在生活和重大事項上互相扶助，達到和諧社會，提高社會的凝聚力，並加強大家對社會和對政府的信任。

在調查報告中，“提高人民對公共事務的參與和影響力”只得極少數人的重視。澳門人的教育程度不是太高，在2001年人口普查中結果顯示，從未入學的有9.9%，未完成小學的18.9%，完成小學的25.8%，完成初中的22.3%，完成高中的15.6%，完成高等教育的只有7.4%。¹⁴ 事實，在“澳門居民綜合生活素質現況調查”報告中顯示，在整體教育水準方面，有一成的受訪者沒有接受正規教育，兩成半有小學程度，半數具中學程度，一成半達到專上程度。¹⁵ 另一方面，由澳門發展策略研究中心公佈的“澳門特區居民素質調查報告—2005”中也發現，五成五的澳門人從不看書；十六至二十四歲的澳門人中，不看書也佔三分之一。¹⁶ 由於澳門人普遍教育程度不是太高，“填鴨式”教育制度也

13. 弗郎西斯·福山著《信任：社會美德與創造經濟繁榮（序）》，海南出版社2001年版。

14. 《2001 人口普查總體結構》，澳門特別行政區統計暨普查局網站 http://www.dsec.gov.mo/index.asp?src=/chinese/pub/c_cen_pub.html。

15. “近四成受訪者不滿意個人教育水平 居民冀提高學歷增競爭力”，《澳門日報》2005年12月15日B03版。

16. “阻礙發展 影響質素 教育投入不足存危機”，《澳門日報》2006年1月23日B7版。

令學生厭學、棄學。同時，澳門現在的經濟蓬勃發展，就業相對容易，也使學生在畢業後只想到快點賺錢，怕錯過了時機。在“澳門居民綜合生活素質現況調查”報告中可見，教育程度、收入和職業地位偏高者有較高比例繼續進修，也有較高比例使用電腦上網。教育與居民的素質有關，接受過教育的居民對公共事務更關注，並會有更大的參與。新移民來到澳門，父母雙親都努力工作，要維持家庭經濟也要照顧家庭，無暇關注社會事務，只關心與自己有關的事務，很顯然令居民參與公共事務的程度不會很高。

在一個“以民為本”的社會，政府需要傾聽居民的聲音，知道居民實際需要，維護居民的共同利益才可以提高施政的效果。這需要居民的配合，通過各種渠道將意見反映，才能令政府成功收集民意。政府的官員都由公民組成，制訂政策和執行政策都是由擔當“公僕”的公民進行。“提高人民對公共事務的參與和影響力”意味著公民意識到自己有權利和義務，通過各渠道反映自己對政府在政策的制訂和執行上的意見，並自動尋求在政策通過前給予意見和更積極地參與制定前的諮詢等工作，旨在維護社會的共同利益，為社會的良好發展作出貢獻。在教育中加入特區政治行政運作的知識，培養從小開始了解特區的政治架構，各部門的職能作用，和公民的權利，令新一代更加關心特區的發展。這需要改變現時沉悶的“填鴨式”教育，將公共課的教育轉變為以問題帶動學生思考和討論社會的時事和政府的施政，加強學生關注時事和參與辯論，通過討論來加強學生成長後對公共事務的參與。在學生成長過程中，在小學教育中培養學生關注時事新聞，以新聞內容作為公共課堂上討論的題目，從閱報、剪報和課堂上討論等方法，教導學生紓發自己對時事的意見，通過討論來糾正學生的誤解，也加深學生對社會的關注。從中學起在公共課中以特區政府的具體施政為題作辯論，討論政府該如何制定政策，並加入一些校際辯論比賽等，由學生和老師共同評分，通過辯論培養新一代政治人才對社會事務的關注，對特區政府的施政方法和施政內容的認識和建議，通過教育令新一代的公民更支持和配合政府的政策，同時通過表達他們的意見，令政府更能在政策的設計上符合民意，使政府和市民共建一個和諧進步的社會。這也是達到“以民為本”的必要道路。

“以民為本”要考慮的並不是在現任政府做到“民本”，令市民滿意，也不是單純“公僕”的責任。建造一個“以民為本”的政府是雙向的工作，需要政府和市民共同建造。“以民為本”是一項長期的工作，需要考慮長遠的社會發展，為未來鋪路。這項工作需要長時間和持續不斷地進行。這需要特區政府和社會、學校、家長等共同合作，推行澳門的課程改革，一方面提升教育的水準，進一步拉近澳門與世界教育的水準，同時在培育下一代時加強德育和公民教育，令社會不斷產生以維護社會共同利益為主流思想的下一代。通過公民教育將擁護國家、愛護特區、誠信待人、社會互助團結等精神宣揚，提升新一代對特區事務的關注和參與，才能令薪火相傳，從社會的政治穩定、經濟的健康發展、環境的保護、人文的成熟發展，來保持社會的穩定、良好的凝聚力以及團結互助的精神。

三、加強社會對“公民參與”行政改革的認識

在“澳門居民綜合生活素質現況調查”中可見，居民並不關心政治是否穩定，也不會太關注參與社會事務，只關心經濟發展。其實，在一個政治相對穩定的社會，經濟發展才能帶來成效，要社會持續地繁榮發展，公民對社會事務的關注才能令政府在政策上能配合居民的需要，而公民也會懂得配合政府的政策。如在社會公共利益的前提下，為了防止“禽流感”需要居民配合，小心衛生，不隨便觸摸禽鳥或自行養雞等；在舊區重建中，也需要市民參與給予意見，在協調舊區重整中尋求共識，一方面政府需要以全局觀念、開放的視野和人本的精神，美化社區並同時帶動商業發展，為舊區注入新的活力，並合理賠償要遷移的市民；同時，居民也需要以大局為重，理解並配合政府在社區的發展，提出合理的訴求，表達民意。因此，逐步的提升市民對於公共事務的參與，有助於使特區政府更“以民為本”。

在“澳門居民綜合生活素質現況調查”中可見，最多受訪者表示不滿的社會現況是社會信任，受訪者中，出生地為澳門的只有33%，內地出生的59.3%，其他地方的7.4%。在六成以上出生地非澳門的受訪者中，社會信任度低極可能與他們參與社會的程度有關係。在社會學

中，社會資本指的是從經常性的社會互動所產生的網路聯繫、規範和信任中所動員的資源。江明修在“社會資本與談稿”中提到幾位社會學家對社會資本功能的看法，“Putnam 指出，社會資本不僅可以成功地克服集體行動的困境，更積極的意義乃在於，綿密的公民參與網絡，可以產生信賴、互惠，與共同運作(社會資本)的能力，進而有助於健全的民主政治發展；Brehm & Rahn 提出社會資本的結構模式，認為社會資本的內涵包含對政府的信任(confidence in government)、公民參與(civic engagement)及人際間的信任(interpersonal trust)，其中公民參與與人際間的信任，可以建構緊密的共榮關係；McClenaghan 則將社會資本視為一種社會學習過程，透過對個人授能及公民參與的集體行動，促進社會經濟的發展；Brehm 檢視社會資本文獻指出，社會資本可以改善貧窮社區，社會資本可指稱為能夠強化人際間信任與合作關係的資源組合，並可以藉由這些資源改善社區的貧窮。”¹⁷ 這裏提到信任與網絡，市民對政府和人際間的信任度越高，公民就會同時增加對公共事務的參與。福山也提過，社會資本是人們在一個組織中為了共同的目的去合作的能力，是信任、自願的社會交往能力、團體的凝聚力。從高信任引發的社會交往，造就出社會的民間組織，諸如教會、商會、工會、俱樂部、民間慈善團體、民間教育組織，以及其他自願團體。這些社會組織是市民社會的基礎，是市民與政府中間的聯繫。缺乏這類中間組織的社會，形態上近似“馬鞍型”——一邊是強大的政府組織，另一邊是原子化了的個人和家庭，獨欠缺中間組織。¹⁸ 綜合上述幾位社會學家的意見，社會資本是由公民參與、社團組織與志願組織，通過活躍的結社生活與志願組織的活動，形成綿密的社會網絡來創造的。這使廣泛的社會關係能夠被動員起來促成社會生活的有效運作，通過結社生活令參與社團組織的成員團結起來，形成共同合作的習慣和公共精神，並提高利益的匯聚與表達，有利於社會的協力合

17. 江明修《社會資本與談稿》。<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/93news/attachment/931228/1228-3.doc>

18. 鄭也夫《專家導讀之“信任”與經濟繁榮的不解之緣》。<http://www.gmw.cn/01ds/2003-01/29/05-38F2704FB17F3B5148256CBD0003D24D.htm>

作。另一方面，結社生活限制自利行為，把追求私利、自我中心的個人變成與他人共用利益，鼓勵自發性的合作意願，使成員自願遵守維繫社群集體生活與互助合作的規則。這樣看來，“澳門居民綜合生活素質現況調查”中，最多受訪者表示不滿的社會信任與“提高人民對公共事務的參與和影響力”只得極少數人的重視，是有關連的。由於居民對社會的信任度低，因此也不會太重視對公共事務的參與。

從回歸前(1999)一項調查可見，對於受訪者被問到有否與家人或朋友討論政府事務，6.3%的被訪者答“經常”，32.9%的人“間中”討論，34.7%的人“很少”討論，26.2%的人“從不”與家人或朋友討論政府事務。¹⁹ 在同一項調查中，對於受訪者被問到他們是否覺得有能力影響政府決策，0.2%覺得“肯定”，1.6%覺得“有”，3.2%覺得“間中有”，17.8%覺得“很少”，67.9%覺得“完全沒有”，9.3%表示“不知道”。同時，當被問到如果有事找政府部門幫忙，受訪者覺得有關部門會否認真幫忙解決問題，0.5%答“肯定”，11.7%覺得“大多數會”，30.7%覺得“或者會”，31.9%覺得“大多數不會”，9.3%答“肯定不會”，15.8%表示“不知道”。²⁰ 雖然這項調查是在1999年初作的調查，離現在回歸後已經很長時間，回歸後，政治行政狀況改變，同一調查問題的答案肯定有所不同，但由於“社會信任”會很容易毀掉，但不會建於一朝一夕，對於參考上述調查結果，有助於我們探討“社會信任”低的原因。六、七十年代，大量華僑因其他地方政治動盪，選擇移居太平的澳門，他們在澳門所生子女成為今天澳門三十歲到四十歲的澳門居民。到了八十年代的幾次移民潮中，帶來了很多新移民，前澳葡政府除了在“龍的行動”中向當時的非法移民發了身份證，也沒有特別向這些新移民推廣公民教育，也沒有在社會設施上作出配合，當時，整個澳門社會也不是很接受這些新移民，令他們沒有對澳門建立歸屬感和信任感。這些新移民的學歷不高，來澳門也是當一些工人的職業，經濟狀況屬於低收入的社群，住處大多在澳門近內地大陸的北區，生活條件不是太

19. 余振編《澳門回歸前後的問題與對策》，名流出版社，1999年6月版，第14至15頁。

20. 余振編《澳門回歸前後的問題與對策》，名流出版社，1999年6月版，第19至20頁。

好。他們在澳門組成家庭後，父母都要上班，下班要照顧家庭子女，根本沒有太多的時間討論政府事務，由於他們是新移民，更不會覺得自己可以怎樣去影響政府政策，也不太相信政府部門會幫助他們解決問題，因此，由於沒有時間也沒有信心，這些新移民對於公共事務的參與度不高。對於土生土長的澳門人，在回歸前，前澳葡政府也沒有在學校推廣公民教育，人文建設、民主發展、法制建設等也不是很完善，令澳門居民對政府也失去了信心，由於政策長期以葡文為主，在過渡期才有中文譯本，澳門的原居民對參與公共事務也沒多大興趣。對於解決問題，由於前澳葡政府以葡人為主，在語言上溝通有阻礙，在文化上也不同，居民一般不依賴政府，比較相信家人和社團組織的幫忙，不會獨自去找政府解決問題，也不太相信政府會幫他們解決問題。因此，長久以來，澳門的社會以社團組織的為主，回歸前有1,500個組織，回歸後超過2,000個組織，傳統的以某個行業的工會、街坊互助組織、商會、婦聯、宗親會、同鄉會、同學會、慈善團體等互助組織，以團結起來，互相幫助解決問題。有現代社會特色的組織包括獅子會、扶輪社、某一個行業的專業人士組織、民生和政治關注組織等，希望關注社會事務發展。澳門的歷史是這樣的獨特，使社會不依賴政府，可以自己互相幫助生存。

在這個前提下，回歸後的政府應該以政府、社團和民眾的結構發揮相互合作。但是，回歸後，隨著經濟的迅速發展，人們在社會經濟發展中對政治和社會感到冷漠，只關心自我的生活，長時間的工作與科技的發展使人與人之間的溝通減少，倫理概念也淡化，使市民參與社會事務的時間減少，子女長大後搬到新區居住，也使親友之間來往溝通的機會減少，鄰里互助的精神淡化，影響市民對社會的信任。每年澳門人在內地所生子女、配偶和父母獲批准移居澳門，澳門的人口出現變化。這些新移民是否能融入社會，參加原有的社團組織，或另組自己的小社群組織，也使社會結構出現變化。在“澳門居民綜合生活素質現況調查”報告中顯示，四成在職受訪者每週工作四十至四十九小時，兩成半工作五十至五十九小時，工作超過五十九小時的達兩成。教育程度、收入和職業地位偏低者的工作時間，大多較其他人士長。五成受訪者表示休閒和消遣時間太少，休閒偏於靜態和戶內，最多人想做的活動是旅遊和睡覺休息，無法做到的原因大多是時間不便和太

貴。兩成半受訪者表示睡眠時間不足。²¹ 從這些結果可見，由於教育程度低，收入相對低，工作時間就會長，休息的時間不夠，大多希望在家休息，不出去，希望去旅遊但又沒有時間，經濟上又不能負擔高昂的旅費。調查也顯示，八成半受訪者表示參與公共活動的時間少，這也是居民少參與社團組織或其他的公共活動的原因。在另一份研究，“澳門特區居民素質調查報告——2005”中也顯示，澳門居民的社團參與規模並沒有達到社會預期的廣泛程度，只有三分之一的居民參加了社團，澳門居民普遍認為社團對社會的影響力比較大，有八成人認為社團對社會“有一些影響力”和“有大影響力”，但與此同時，居民又覺得社團對其個人的影響並不高。²² 這顯示，澳門居民普遍認同社團組織對社會的影響作用，但由於自己沒有時間或沒有興趣，沒參加這些活動。

“以民為本”的行政改革需要特區政府傾聽民意，以市民的共同利益為基礎來制訂政策。如果市民不參與、不提意見，政府就無法知道市民的真正想法和真正需要。一個公民高參與度的社會，公民會對這個社會有良好的歸屬感，無論在保護社會環境、公民道德、社會建設等各方面，公民都會因為喜愛這個社會，自發地投入於這個社會的事務中，覺得自己為維護這個社會作出貢獻。“以民為本”的政府是配合市民的需要，維護市民的公共利益進行政策的制訂與執行。政府不可能憑空設想能配合市民需要的政策。政府需要有人提供意見，並在分析可行性後和是否代表市民共同利益後，根據優先次序處理。越多集體共性意見的反映，政策的制訂越能反映市民共同利益。要加強社會對“公民參與”行政改革的認識，需要特區政府從推廣公民教育開始，從學校到社團組織，並向個人推廣公民本身的權力和義務。就像選舉一樣，高投票率的選舉越有代表性，但廉潔公正的選舉是非常重要的，投票的人必須清楚知道自己盡公民的義務，踴躍去投票，但同時必須知道這一票的重要性，不隨便因為貪小便宜接受賄選。

21. “港澳專家組公佈‘居民生活素質現況調查’對澳門整體發展多表樂觀”，《華僑報》2005年12月15日14版。

22. “居民素質調查報告分析澳人七大特徵”，《華僑報》2006年1月23日04版。

要加強社會對“公民參與”行政改革的認識，全面向公民進行推廣非常重要。特區政府可以不間斷的利用媒體，對市民灌輸有關公民的權利和義務的知識，進行公民教育，讓公民知道公民—社會—政府的關係，自己身為社會一員的重要性。這些推廣可以通過電台、電視、報章，並輔以戶外宣傳活動，讓市民從不同管道知道有關公民的權利和義務的知識。宣傳的內容包括：

1. 向市民推廣《基本法》中賦予公民的權利和義務，他們可以如何行使這些權利和義務；

2. 介紹各政府部門的職能和為市民提供的服務，講解當市民有需要時怎樣取得這些服務，如何取得這些資料；

3. 與政府各部門溝通的渠道，講解當市民有投訴、建議和意見時反映的渠道，市民應該何時使用這些渠道，為甚麼市民應該善用這些渠道；

4. 就具體政策，詳細介紹內容，增加透明度，講解當市民需要進一步了解時，如何取得這些資料，如何反映意見，為甚麼市民的意見重要，並設立諮詢渠道；

5. 向市民清楚介紹政府在收集投訴、建議等整個過程，讓市民放心表達意見，也知道政府將如何處理他們的意見。

上述的宣傳內容目的是加深市民對作為公民的權利和義務的認識。在了解自身的權利和義務後，具體宣傳內容圍繞著向市民講解他們可以如何行使這些權利和義務，市民和政府的關係如何，政府可為市民作甚麼，市民又可如何配合政府，並行使他們的權利和義務，為甚麼要參與、向政府提意見等。通過這類不間斷的宣傳活動，不斷向市民灌輸公民與政府之間的合作信息，利用故事、戲劇、遊戲、講座等方式向市民講解，加深市民的認識，了解公民與政府相互配合的重要性，並清楚介紹公民與政府聯繫時的流程，讓他們了解政府重視公民的意見，消除誤解，並恢復對政府協助公民的信心，開始逐步的增加其參與公共事務的頻密度和力度。

澳門的社會結構以非政府的社團組織為主。傳統以來，這些組織成立的宗旨都是維護成員的共同利益，在對外事務上代表著組織成員

的利益。在前澳葡政府，這些組織起著協助居民解決問題的角色，並在有需要與政府打交道時，發揮著他們作為公民和政府之間的溝通橋樑的中介人角色。正如福山說，整個社會之間一面是政府，一面是個人和家庭，中間應該有一些中介人的組織，才能創造社會資本。通過社團組織與志願組織等形成的社會網絡，可以動員個人組成集體，促進社會的團結，有利於社會的協力合作。結社是自願的，通過參與這些社團組織，成員自願遵守集體生活與互助合作的規則。因此，從傳統歷史來看，從社團組織對創造社會資本，從而帶動成員對政府的了解和加深信任，並提高參與公共事務的程度來看，要加強社會對“公民參與”行政改革的認識，特區政府需要認真的思考怎樣與非政府的社團組織合作，通過他們加深公民對政府施政的了解，匯集意見、匯聚共同利益，並動員公民參與公共事務。為著這個目的，在舉辦上述面向市民的宣傳活動中，政府可以與這些社團組織攜手合作，合辦一些活動，動員這些組織的成員參與，負起向市民宣傳的角色。首先，社團組織的成員必須接受和認同政府的宣傳內容，才能參與其中，並向市民宣傳，一方面能先向社團宣傳，另一方面，令他們成為政府的夥伴，共同參與，並動員更多人參與認同政府的宣傳。在這裏強調的是讓社團組織先接受，再成為合作夥伴推行，是參與而並不是參加。參加活動是被動的，參與是主動的。例如，推行交通安全活動，以往是由政府作宣傳，社團和市民參加，聽政府宣傳。如果用參與的概念，政府先向關鍵的社團組織宣傳，如向交通有關的組織宣傳，也聆聽他們的意見，由他們向他們的成員講解，並動員他們的成員參與活動，向職業司機勸導，力陳利害。另一方面，在交通問題比較嚴重的社區，向當地的街坊互助會、學校等宣傳，由互助會的人連同政府負責宣傳的公務員，向住在該區的居民宣傳交通安全，勸喻居民。在學校的宣傳也一樣，由老師和政府共同向學生灌輸交通安全意識，以遊戲、故事或學生以交通安全為題自組遊戲、故事向全校推廣。最重要的是這些與社團組織合作的模式不是辦一次，而是不斷重複、跟進、收集意見和反饋看交通安全是否有改善，行人和司機是否加強了安全的意識等，令參與的社團組織和政府共同分享合作的成果。在共同合作分享成果後，社團組織的成員覺得自己為特區盡了一分力，也看到成果，並於日後會自發的配合政府，參與更多的民生民政等活動，藉

此提高政府“以民為本”的施政。另一方面，看到成果後，有興趣參與公共事務的人也會相應增加，市民在信賴社團組織的同時，也對政府建立信心。政府也在與社團共同合作的同時，培養新一代的領導人才。

綜上所述，推行“民本”的行政改革的成功，並不單靠某一任政府的官員，也不是一個口號上的宣傳。這需要公僕從領導到基層公務員真正明白“以民為本”理念的含義。這需要長期持續不斷的配合和合作，把上下級溝通的渠道打通，令中層和基層的公務員了解和配合。這需要構建一種“同舟共濟”的合作精神，了解到大家都在舟上，需要互相協作的精神。溝通、互相了解和協作的精神，使公務員從被動的遵守規範變成主動並養成責任心。同樣，“以民為本”並不單靠政府自己推行，這需要市民的配合。政府要聽取意見，也需要有人反映意見。如何令市民對政府有信心，使市民意識成功的“以民為本”行政改革需要有他們的支援和配合，通過積極參與公共事務，使政府配合市民的共同意願，維護市民的共同利益，這是特區政府應該致力推動的事情。一個公民素質高的社會，公民會主動關心社會的整體發展，提意見，並參與公共事務。他們意識到這個社會是屬於自己的，社會環境、經濟、教育、文化建設等發展都與自己和下一代生活素質有直接影響。要令市民提高生活素質，並不是美化某個社區環境，給予市民某項政策上的支援，而是從全局考慮，動員市民關心屬於他們社會，屬於他們的未來，使他們自發地參與，通過參與公共事務，使施政更能“以民為本”，並在參與的過程中增加對社會和人際間合作的信心，達致和諧社會。這是一項理順政府與學校和社會之間關係的長期工作，這需要從教育開始培養下一代，並需要整個社會，個人或社團組織的共同配合才能達致的願景。