

## 發揚成績 與時俱進\*

陳永浩\*\*

澳門回歸10年來，在中央的關心支持下，特區政府和全體澳門居民的共同努力，“一國兩制”實踐取得了舉世矚目的成就。在這個過程中，特區公務員隊伍為管理澳門、建設澳門做出了突出貢獻，成為推動澳門社會發展的一支十分重要的力量。回歸前的很長一段時間裡，澳葡政府的公務員中，正副司長和同級官員以至廳長級官員，絕大多數是葡籍人士。回歸後，行政長官和政府的主要官員、立法機關、司法機關的負責人，以及90%以上的公務員均由澳門本地居民中的中國公民擔任，“澳人治澳”、高度自治成為了生動的現實。10年來，特區的廣大公務員勤奮努力，積極進取，自己的紮實工作和出色的業績證明了，澳門居民完全有智慧、有能力管理好、建設好澳門。

今天的澳門站在了一個新的發展起點上。10年的建設發展，為澳門未來發展奠定了堅實的物質基礎，積累了寶貴的實踐經驗；但隨着澳門社會利益格局的變化，一些深層次的矛盾和問題也在逐步顯現出來，管理澳門、建設澳門、發展澳門面臨着比以往更為艱巨的任務，社會各界對特區政府的管理也在提出越來越高的要求。

按照現代行政管理理論，公共行政管理機構應在社會公共事務的管理中發揮四種功能，即：管制功能、服務功能、維護功能和扶助功能。所謂管制功能，就是通過有效協調處理社會各種關係和利益，在整體上維護社會生活的正常運行；所謂服務功能，就是將行政過程作為向社會輸送公共產品的過程，盡最大努力滿足居民生活和社會參與的需要；所謂維護功能，就是防止社會秩序受到破壞，保證社會生活的正常進行；所謂扶助功能，就是對社會弱勢群體提供保障，促進社會和諧。按照這樣的理論，在新形勢下，隨着澳門社會的發展，特區

---

\* 本文於2009年11月14日在澳門公務員團體慶祝建國六十周年和澳門特區成立十周年“澳門特區十年·依法施政回顧及展望”專題研討會上發言

\*\*中聯辦研究室副主任

政府的行政管理必須增強施政能力，提高施政水平，作為代表行政機關從事社會管理、提供公共服務的公務員隊伍，則需要與時俱進，以新的施政理念、新的工作作風和新的工作績效來更好地回應社會要求。因此，公務員隊伍應當注意樹立三種理念，不斷提高三方面水平。

第一，要牢固樹立依法施政的理念，不斷提高行政管理的法制化水平。

市場經濟和民主政治發展要求社會管理模式要法制化，因而依法行政已經成為現代公共行政的基本特徵之一。依法行政的核心在於“法”，在澳門特區，基本法是首要的“法”，依法行政首先就是依基本法行政。作為特區的公務員必須認真學習基本法，通過基本法的學習，深刻理解中央與特區的關係，深刻理解行政主導體制對行政、立法和司法機關以及對公務員的基本要求，深刻理解基本法規定的澳門居民的基本權利和義務，等等，這樣才能用宏觀上把握特區各項法律法規的原則精神，增強法制意識，提高依法行政的水平。

依法行政由多種含意與精神。從直觀意義上講，行政人員要依據法律制度而不是個人的主觀意志或偏好進行公共管理；從宏觀角度講，依法行政要求行政主體要依據法律制度進行“有限行政”，行政權力的來源與行使都要受到必要的限制；從行政倫理的角度講，依法行政要求行政人員要尊奉“依法行政”的理念，從精神實質上把握它的原則與旨意。依法行政是一種主動，規範的行政行為，行政主體必須在法律的框架內行使公共管理的職能，既要依據法律主動作為，又要自覺接受法律的約束，使行政權力得到有效發揮，使政府贏得市民的認同。

第二，要牢固樹立以民為本的理念，不斷提高政府部門的服務水平。

現代政府是由人民大眾決定產生的，有一種說法認為，政府服務是人民大眾通過納稅出錢購買的，大眾與政府的關係是一種委托和代理人的關係。這種說法有一定的道理。按照這一邏輯，政府必須樹立“顧客至上”的意識即“民眾至上”的意識，把服務大眾作為政府行為的基本內容和政府行為起點。政府的服務要體現“民眾至上”，就

要在發展經濟的同時，着力推進社會建設，注重改善民生。堅持發展依靠居民，發展為了居民，發展的成果由居民共享。要把維護居民的根本利益作為政府工作的重要目的，把提高居民的生活質素作為衡量政府管治能力和施政水平的重要標準，通過不斷完善制度和機制，確保居民普遍、平等、持續地獲得生存保障，逐步優化居民生活質素，促進社會和諧。

各級公務員要牢固樹立以民為本的理念，正視和尊重每一位居民的尊嚴與需求，關心民眾疾苦，注重社會公平正義，努力維護最大多數人的根本利益。對民眾的要求要迅速反應，努力滿足，真正做到想民眾所想、急民眾所急。

在當代，“最好的政府，最多的服務”的看法日益深入人心，而最好的政府，最多的服務要靠公務員的工作去體現。從中可見，公務員的責任是十分艱巨和重要的。

第三，要牢固樹立改革創新的理念，不斷提高政府機構的自身運作水平。

社會在發展，政府的自身管理和運作方式也要不斷地發展提高。事實上，世界各地都在不斷地研究探索如何創新政府管理、提高政府效率的問題。澳門特區政府是回歸後誕生的新的政權組織，社會發展中種種新情況、新問題的出現，要求行政制度不斷改革和完善，長期殖民統治的影響也不可能一下子完全消除。因此，改革創新同樣是特區行政工作所面臨的重要問題。

公務員代表政府機關從事社會管理、提供公共服務。公務員隊伍熟悉政府運作機制，許多公務員直接與社會服務對象接觸，對政府機器有那些優點以及還有那些地方需要改進和完善最清楚，在推進政府行政改革方面也最有發言權。因此，大家要有為特區長遠發展着想的責任感和改革創新的理念，注意研究思考問題，積極為完善政府管理建言獻策。

最近一些學術會議上聽到不少好的建議，比如，有的建議政府要建立和擴大智囊機構，充分發揮政策研究部門和各公共政策研究機構、諮詢機構的作用，以增強特區政府決策的科學性和前瞻性。有的

建議政府建立負責人事管理的部門，集中、統一負責政府各級公務員的選拔、推薦、錄用、考核、晉升、培訓等，健全激勵和問責制度，營造“能者上、平者讓、庸者下、劣者汰”的氛圍。有的建議以參與國家“十二五規劃”和落實《珠三角發展規劃綱要》為契機，加大對兩地合作特別是粵港澳合作涉及的公共政策的研究力度，加強對澳門長遠發展的規劃，等等。這些意見表現出公務員和一些專家學者的智慧，也反映出公務員在促進政府運作機制不斷完善方面的優勢。

澳門的發展需要社會各方面的共同努力，提高政府的施政水平更需要公務員的紮實投入。相信，公務員隊伍始終保持積極進取的思想狀態，以主人翁的精神，做好本職工作，始終以改革創新的精神去促進政府工作和各項社會事業的發展，就一定能夠通過自己腳踏實地的努力，為“一國兩制”事業增添新的光彩。