

為提升公共管治能力建言——“提升公共管治能力二零一零兩岸四地學術研討會”紀要

林瑞光*

由澳門大學當代中國研究中心、行政暨公職局及澳門區域公共管理研究學會合辦的“提升公共管治能力二零一零兩岸四地學術研討會”於2010年7月2日舉行。來自中國內地、香港、澳門、臺灣兩岸四地共五十餘位學者及澳門百餘名公務員參加了此次研討會，學者與實踐者在此次會議上進行了深入的交流，為提升公共管治能力建言獻策，會議取得了很好的成效。

研討會7月2日上午在澳門大學國際圖書館舉行開幕式，由行政法務司司長陳麗敏主持，澳門大學校長趙偉、行政暨公職局局長朱偉幹及澳門區域公共管理研究學會副會長駱偉建主禮。

陳麗敏在致詞中表示，隨著全球化的發展，各國政府及地方的合作更趨緊密，對公共管治的內涵、發展和實踐均提出新的要求。政府的管治如何配合時代發展的需要，提升公共服務的能力與質素，成為各國政府共同關注的課題和努力的方向。澳門邁向國際化城市不能故步自封，必須加強與其他國家及地區的聯繫、交流和合作，發揮自身優勢，學習別人的先進管理模式和經驗，才能保持競爭力，在合作中創造共贏。

澳門特區近年急速發展，經濟及社會環境不斷變化，居民的訴求及社會問題越見複雜多樣。政府亦清楚認識到保持澳門持續穩健發展，讓市民安居樂業，必須秉持“以人為本”的施政理念，以創新思維和負責任的態度，積極聽取民意，提倡科學決策，努力打造服務型、責任型的陽光政府。她強調，特區政府將在現有的工作經驗基

* 中山大學博士

礎上，進一步深化各項行政改革措施，包括優化公眾諮詢機制、推動政務公開、加強廉政建設及官員問責機制等，務求革新政府管治，建立廉潔高效的施政團隊，改善民生，整體提升市民大眾的綜合生活素質，讓特區可持續發展和穩定繁榮。

趙偉在致辭中也表示，過去十年澳門特區經濟發展取得驕人成績，但也出現新的社會矛盾，對反貪倡廉及政策制定機制的訴求大增。今後的發展重點主要是建立陽光政府，提高公共決策水準及加強區域合作。為了達到這些目標，特區政府提高執政能力是主要關鍵。

一、反腐敗與制度建設

在主題發言中，澳門大學社會科學及人文學院郝雨凡教授暢談了反腐敗與制度建設的問題。他指出，19世紀50年代以來，腐敗研究在國際學界逐漸興起，但近年來，這一研究面臨困境。人們對腐敗的理解越來越單線條，對防腐的措施也越來越通則化。

從西方民主體制鞏固建立以後，廣義上的政治腐敗，在西方來說，基本上已經解決。西方學者也都認為，政府改革應該強調西方式的民主，因為已經有了幾個較成功的西方發達的民主國家，那麼，西方式的民主就應該適應於全世界，這也是“腐敗”這個含意愈來愈窄的原因。但是西方民主國家也有很獨特的腐敗現象。因此，對發展中國家而言，應該去理解發達的民主國家中哪些特徵可以抑制腐敗、哪些又導致腐敗，所以問題的關鍵不只是一個社會的腐敗是否存在或程度多高，關鍵是治理能力的強弱，實際上就是陽光政府的公共管理體系，真正做到社會機制的共有性。而深化民主是讓人民對社會發展中的問題進行爭論，並把各方的力量都考慮到，真正做到社會治理機制的共有，才能夠使民主持久化。

中國自改革開放以來，出來了較為嚴重的腐敗現象，其含義早已大為擴展，涵蓋的現象和形式也更趨多樣和複雜。整體來說，中國腐敗的嚴重包括幾個因素的：第一，與“市場導向改革”有關，中國從

傳統的計劃經濟到市場的技術轉型，由於市場經濟改革沒有充分到位，官商界線十分模糊；第二：與意識形態的鬆動和價值體系的真空錯位有關，經過無數大小的政治運動，中國人民的信仰經過巨大的變遷，無論是中國幾千年來的傳統儒家民化和毛澤東時期的這種共產主義神，都受到很大程度的重創，引致人民的是非觀出現了錯位。而中國解決腐敗問題的關鍵，是提高政府的公共治理能力，在目前的政體下建立起一種合理且有效的，既與市場經濟相匹配由具備民主政體反腐功能的社會治理機制，以從源頭上約束和規範人們對政治和經濟的參與活動。

他還繼續指出，澳門有著不同的歷史文化背景，腐敗的成因因而也與大陸不同。他建議為了抑制腐敗，應完善澳門的治理機制，刪除法律制度上的灰色地帶，研究澳門社團存在的問題，提高政府工作的透明度和行政工作上的能力，發揮媒體的監督作用，同時，應讓立法會遇到問題和決策時進行事前檢討而不是事後檢討。

二、澳門反貪政策的發展方向

臺灣暨南國際大學梁錦文副教授則主要探討了澳門反貪政策的方針。所謂貪污，基本的特徵包括與大眾的託付有所分離；對政府組織或社會大眾有所欺騙；故意將自己的私利置於公利之上；擁有互相的利益與義務，其範圍不以金錢為限；企圖將某種法規合理化後，來作掩飾的方法；具有矛盾的雙重功能等。根據澳洲墨爾本大學政治學者 **Leslie Holmes** 教授對保加利亞、匈牙利、波蘭與俄羅斯四國做的研究，他認為貪污的主要原因有三，分別是：心理的、文化的以及與體系有關的。

據此，梁教授將其研究應用於澳門社會，以心理因素來看，一是“貪念”。澳門在2001年賭權開放以後，由於貧富懸殊一直擴大，整個社會的觀念有所扭曲，而有“笑貧不笑娼”的現象。二是“認同”問題。也就是說貪污受賄者本身自覺其認同出了問題，因與這個社會或體制脫節而衍生某種疏離，激化其貧窮感。此外貪污的原因也因為要獲得更高的尊敬與地位，以及來自同儕團體或上司的壓力。

從文化因素來看，澳門受到中國的“差序格局”文化影響，而這種“差序格局”而導致公務人員為了其個人、家庭或家族而貪污，也是原因之一。次者，澳門在回歸中國之後，群己權界沒有清楚的界定，於是國庫黨庫通私庫的情形層出不窮，造成貪污的現象。最後，澳門的天主教在葡萄牙人的推動下，對澳門文化的影響甚大。而且天主教因為重視人與人之間的關係，所以較容易形成人治高於法治的觀念，不只容易形成貪污，更容易形成包庇。

從體系相關因素來看，路徑依賴仍對澳門有相當大的關係。中國改革開放轉型中，新舊力量的不易妥協，於是形成許多事情都只能靠“人情”與“面子”來潤滑其溝通渠道，於是便形成貪污與受賄的基礎。在澳門的情況也十分相同，由於回歸只有十年，在澳葡政府至中國政府之間的轉型時期，新舊勢力，尤其是財團，出現互為競爭，不容易妥協的情況，不同利益團體為了其本身利益，都希望在整個決策中能保障其昔日之利益，甚至增加其利益。在這種情況下，貪污與賄賂便成為決策過程中發生機會甚高的事。況且由於決策透明度並不足夠，於是形成決策黑洞，產生貪污。

然而，梁錦文特別提出，值得肯定的是，澳門政府在1999年回歸後，一直致力於反貪的政策與工作，近年來每次特首的施政報告，都提及反貪及陽光法案，可見澳門特區政府對反貪與陽光法案的重視。歐文龍案的偵破為反貪政策的重要功績，令人印象深刻。而且澳門也盡力去制訂及修正許多反貪及陽光法案的法令，可見澳門政府是有其積極性之處。然而澳門反貪政策也不應只在法令的制訂與修改，也應該重視貪污及行賄的根本所在，才能正式治標。

由此，梁錦文副教授利用前述的分析，試圖提出一些反貪政策的方向，主要包括以下十點：一、澳門在發展經濟的同時，必須要兼顧貧富懸殊日益擴大的趨勢，尤其是要注意收入的公平合理；倘若貧富懸殊繼續增加，在“笑貧不笑娼”的情況下，會增加澳門人的“貪念”；二、增加賭場以外之工作機會，例如可以促進服務業，使之成為非賭場之工作，並調整其薪資，俾這些行業能留住人才；同時也為澳門產生真正的中產階級，可以作為真正監督政府以及與財團對抗的

力量，亦為真正穩定澳門政治經濟的力量。否則貧富越發懸殊的情況下，會產生犯罪或貧民革命的淵藪，澳門的安定堪虞；三、積極處理“病態賭徒”，減少其人數以及消除其對現存社會的衝擊；四、增加澳門居民對澳門的認同，尤其是葡籍土生及從大陸來澳的新移民，讓他們覺得他們本身是澳門的一份子，而不是葡萄牙人留下來的“歷史遺物”，也不是只是在澳門賺錢而心不在澳門的人，這樣也減少這些新移民及其子女有“撈帶跑”的現象；五、以“職權責俸”為合理比例的原則調整公務員制度。合理的公務員制度就是一個職（位）、權（力）、責（任）與俸（祿）有合理的比例，才能算是一個好的公務員制度。六、人情與法治常是孰先孰後的討論，但是在制訂法律時必須要加以合理的平衡。一般而言要“立法寬，執法嚴”，因為如果“立法過嚴”，執法者便會覺得立法時的“無理取鬧”，於是便會產生“視而不理”的心態，但是也會造成可以“強行執法”，於是執法者便有很大的自由裁量權，在這很大的自由裁量權下，貪污受賄便會層出不窮；七、中華文化與天主教文化都是好的文化，然而因為太重人情，以致容易產生貪污。是故應該要從文化創新的角度，賦予中華文化與天主教文化的新觀念，使之從“偏狹的”（parish）政治文化轉而為重視國家社會的“參與式”（civic）政治文化；八、目前中國大陸及澳門許多制度與政策的轉型上，常會國庫、黨庫、私庫不分的現象，以致造成貪污。如何減少這種因為轉型而國庫、黨庫、私庫三者不分之現象，應予以嚴格界定，始能打擊貪污；九、決策之透明化是全世界追求的重要方向，因為決策的越發透明，可以接受民意、輿論、立法與司法的監督，則官員可自由裁量的權力便減少，從而減少貪污的可能性；十、法治教育是國家社會由開發中國家至發達國家的指標。因此強化澳門的公民與法治教育，勢所必然，也是反貪污之所在。

三、陽光政府的基本概念

香港城市大學公共與社會行政學系教授公婷在暢談構建“陽光政府”的三維視角中指出，陽光政府首先是一個“開放的政府”，但它又不僅僅在於開放。它具有更為豐富的內涵，即它要求的不僅是政府決策過程和資訊資料的公開程度，而是涉及政府制度、政策過程和社

會關係的三維改革。三維的第一維是指透明度，因為政府是人民選出，代表著人民，同時政府的事務正是人民的事務並影響人們的日常生活，所以市民不但有權知道，而且他們也需要知道。第二維是指問責，即政府官員可被追究責任並對自己負責，即“陽光”將問題認清後，部分人應為其行為失當負上責任，同時“透明”應為自我意識的行為並應將其視為處事的路徑與方式。第三維是社會賦權，即市民應該有知情權和參與權透過知情的公眾參與改善政府的決策，及容許大眾監察政府決策過程及行為。

Coglianesse (2009) 曾經區分了兩類“透明”：一是魚缸式透明，即公開政府官員表現及行為的資料；二是合理性透明，即要求政府官員為其行動/行為提供明確的解釋。公婷教授指出，就這兩種透明而言，“陽光政府”都應該包括，而且當基於安全或私隱理由而須限制魚缸式透明，合理性透明仍可繼續操作以監察政府的決策。

公婷教授認為，“陽光政府”理念的提出主要是當前社會民主法治的理念已經深入人心，非政府組織在當前世界各國和地區蓬勃發展使人民更加關注政府的作為，而資訊技術的提高也使得“陽光政府”在技術上變得更為可行，所以民眾對公共管理效率要求也不斷提升。具體而言，“陽光”的範圍包括公共採購、政府官員的任命、公共財政、財產利益申報和公共審計，而通往“陽光”的途徑也包括公開會議、獲取記錄、查詢熱線、互聯網資料和請願。

公婷教授指出，當前“陽光政府”實踐的兩個重要內容包括政府資訊公開和官員財產公示。對於政府資訊公開，至2006年，已有70多個國家和地區制訂了資訊公開法律或條例，其中最早的應該是美國1966年的“資訊自由”，並已成為世界潮流。奧巴馬(Obama)總統上任後即指出：“《資訊自由法》應以一個明確的觀念為前提：只要存在疑慮，即須公諸於眾。要讓美國進入一個“政府公開新時代”。美國司法部長隨即提出：一是政府機構拒絕資訊公開的理由不能僅僅是能夠證明該資訊屬於《資訊自由法》規定的例外情況；二是在認為某種資訊不能完全公開的情況下，政府機構可以選擇部分公開；三是實施《資訊自由法》是每個機構和官員的責任，

政府機構應建立一套有效的機制來確保資訊公開；四是政府機構要更主動及時地公開資訊，包括使用現代技術手段使公民瞭解政府工作，及時、系統和大量地將資訊上網等。對於官員財產公示，當前中國中央政府的一些部級部門和一些地方政府也已經開展了這方面的試點工作，並取得了一定成績。

而當前很多國家和地區實施“陽光政府”的障礙則主要在於：政府缺乏政治意願；過多規則及程序；缺乏發佈訊息的資源；市民冷漠。基於“陽光政府”的實施可能會有以上障礙，公婷教授還特別提出了構建有效“陽光政府”的四要件：有法律效力的立法形式；有公眾參與的過程與機制；有定期調查與檢討的監察手段和有制裁不守法者的正式程序。

四、從湖南省個案來看陽光政府的實施

湖南省政府辦公廳張富博士以湖南省為例，探討了湖南省自《政府資訊公開條例》施行以來，湖南省政府在資訊公開方面取得的成績，存在的問題和對策。他指出，2008年5月1日《政府資訊公開條例》（下稱條例）施行以來，在社會的強力推動和政府部門的積極聯動下，中國的政府資訊公開邁出了平穩而堅實的一步。而湖南省以推進資訊公開、打造透明政府為抓手，全力優化經濟發展環境，其舉措在省內外引起了較大的反響，取得了較好的成績。

這具體表現在以下幾方面：（1）政府資訊公開工作機構建設得到加強；（2）政府資訊公開工作制度逐步完善：2009年10月27日，頒佈了《湖南省實施〈中華人民共和國政府資訊公開條例〉辦法》。2009年6月22日，頒佈了《湖南省規範性文件管理辦法》；（3）主動公開政府資訊的力度較大：著力建設政府網站，積極推進政府資訊公開發佈平臺建設，同時全面開展規範性檔大清理；推動縣級以上人民政府創辦政府公報；積極落實新聞發佈制度：2009年度，全省共舉辦各類新聞發佈會390多場。積極探索啟動重大行政決策和行政會議公開：2009年度，全省共舉行決策聽證會227次。（4）認真做好依申請公開

政府資訊工作：政府資訊依申請公開系統建設逐步完善，並及時發佈更新政府資訊公開指南，認真受理政府資訊公開申請。（5）政府資訊公開的監督和保障機制逐步完善：湖南省各地各部門都明確了政府資訊公開工作機構、負責人、聯繫人，公佈了政府資訊公開工作的聯繫電話，進一步加強了對政府資訊公開工作的領導，明確了政府資訊公開的職責。全省各級政府辦公廳（室）和法制、監察、審計、檔案等部門在政府資訊公開中的合力日益增強。

但是在取得以上成績的同時，與中央對政府資訊公開的要求和社會公眾對政府資訊公開的期望相比，仍有不小的差距。目前，在政府資訊公開中還存在一些問題，主要表現在：部分行政機關工作人員對政府資訊公開工作的思想認識不到位，各地各部門的政府資訊公開工作進展不平衡，主動公開政府資訊的力度有待進一步加大，依申請公開政府資訊的能力和水準亟待進一步提升等問題。

為此，張富博士提出有必要實行以下改進措施：（1）繼續加強對條例的宣傳、學習和培訓；（2）進一步充實和完善政府資訊公開目錄；（3）進一步建立健全政府資訊主動公開和依申請公開機制；一是充分發揮主動公開在政府資訊公開中的主渠道作用。二是積極穩妥地做好依申請公開政府資訊工作。（4）進一步建立健全政府資訊發佈協調機制，發現影響或者可能影響社會穩定、擾亂社會管理秩序的虛假或者不完整資訊的，應當及時予以澄清，引導群眾正確應對，化解風險，維護穩定，促進和諧；（5）進一步建立健全政府資訊保密審查制度。按照“誰公開、誰審查”的原則，合理劃分不同類型的政府資訊，科學界定日常政府資訊特別是牽涉到不明事項、敏感事項和特殊情況的政府資訊的審查程序，明確不同部門在政府資訊公開保密審查中的責任。（6）積極促進政府資訊公開平衡發展，根據不同地區、不同行業政府資訊公開工作中存在的問題，提出有針對性的措施，加強分類指導，推動政府資訊公開工作平衡發展，整體推進。

除主題發言外，出席了此次會議的兩岸四地五十多位專家學者共發表了四十篇論文。與會學者圍繞澳門公共政策、澳門陽光政府、公共行政理論與實踐、公共管治四個專題分別進行了研討。與會學者在會上各抒己見、交流經驗、分享成果，會議研討氣氛熱烈。

研討會匯聚了四地專家學者的研究成果，內容還涉及粵澳合作、政府能力評估等，這些寶貴的經驗和成果，對澳門特區政府提升決策、執行及管治能力有極大啟發。今次研討會的成功舉辦為兩岸四地的學術研究和交流提供了良好的平臺，對促進兩岸四地學者深化研究公共管理有積極意義，為澳門的可持續發展、提高特區政府的制定政策能力等作出一定的貢獻，對探索下一個十年澳門的發展提供了積極的思考。

