

澳門特區行政倫理建設的歷程

林瑞光*

回歸後，在“一國兩制”方針下，特區政府按照《澳門基本法》的規定積極推行了多項公共行政改革措施，完善各項制度建設，當中不少政策和制度改革與行政倫理的建設密切相關，對規範公務人員的行為及建立其價值觀有着重要影響。

一、建立“以人為本”的公僕精神和服務文化

回歸後，公共行政制度有了根本性的改變，在“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的憲政精神下，有必要重新建立“以人為本”的公僕精神和服務文化，使公務人員能忠誠地、有效地執行和落實特區政府的政策。正如行政長官在2001施政報告中指出：“部分公務人員、包括一些領導級別的公務人員的思維亦未能與‘一國兩制’、‘澳人治澳’的基本原則相接軌，公僕觀念尚待大力強化。”。2002施政報告亦提及：“培養優質服務文化方面，我們繼續鼓勵和要求全體公務人員將服務市民的意識常記於心”。

基此，回歸後特區政府對公務人員的道德操守提出更高要求。回歸前一直沿用至今的公務人員通則的相關規定，如無私、熱心、服從、忠誠、保密、有禮、勤謹、守時¹等公務人員必須遵守和履行的道德義務，在一定程度上體現了傳統公共行政的行政倫理價值要求，但這並不足以配合回歸後管治發展的需要。因此，除了為公務員提供大量有關道德操守的培訓課程外，特區政府亦從制度上對公務人員的工作操守作出更多規範，2005年實施的《公共行政人員工作表現評核制度》將公務人員應負的責任和應盡的義務，包括“工作成效”、“責任感”、“與公眾的關係”等轉化為量化指標，並將之與晉升和獎罰

* 中山大學公共行政學博士。

1. 第87/89/M號法令《澳門公共行政工作人員通則》，第279條。

制度掛鉤，藉以標準化、客觀化的方式評估公務人員的表現，落實新公共管理的績效理念。

此外，考慮到領導官員的德行和責任心更是施政成敗的關鍵因素，正如行政長官在2007施政報告中所指：“行政主導的施政形態，不但對各級官員的施政能力，而且對他們的施政倫理，都有較高的要求。”，在2010施政報告中認為“各級領導及主管人員以身作則，廉潔自愛，處事公允，發揮示範的感召力，帶領全體公務人員共同建設一個嚴於律己、公正嚴明的政府。”特區政府對他們的行政倫理要求比一般公務人員更高。因此，特區政府在2009年頒布了第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》，當中規定聘任為領導及主管的人員須具備公民品德，即“具個人品格及專業操守、且顯示有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信”，同時，特區政府亦設立了公共行政道德操守委員會，就公務人員的利益衝突事宜作出審議。在2010年特區政府再頒佈了《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》，闡述領導及主管人員的行為須符合在“忠誠有禮”和“無私正直”兩大方面的要求。前者指忠於法律和社會規範，有效處理與上下級及市民的關係，形成相互協作的關係網絡，謀求“公共利益”之實現。後者是指通過履行相關法律規定的保密、迴避及財產申報等義務促使領導及主管人員堅持正直的操守，不得利用擔任職務的便利為自己或為與自己有關的個人謀取私利，若未能履行義務的官員將被法律追究責任。在2013年，頒佈了第305/2013號行政長官批示確立了領導人員的績效評估制度，其中第3項執行公務時的道德及責任感。評審領導官員如何將道德及職業操守體現於日常工作中，如何將道德價值觀融合在常規工作中，並作合適的推廣。從而有效、客觀地為評審領導官員的道德及責任感作依據。

由此可見，個人的道德責任水平已成為特區政府任用人員尤其是領導官員的其中一個重要標準，是行政倫理建設中的一個重要組成部分。更重要的是，在規範公務人員行為的法規中有關個人道德的要求不僅包括無私、正直等傳統價值，也將處理與市民或公眾的關係納入其中，反映出對市民的回應性（Responsiveness）已成為公務人員倫理道德要求的重要價值之一。

二、提高組織效率和提倡服務文化價值

回歸後，特區政府針對組織運作的問題，在組織架構、行政程序、人員管理、部門服務等方面推行多項改革措施，當中參考了國際行政改革的經驗，引入了企業化的改革元素，銳意提高組織效率和提倡服務文化價值，建立現代化、人性化的公共行政，以挽回居民對政府的信心。

首先，在組織內部架構方面，鑑於澳葡政府的領導及人事架構複雜，如在部門領導層方面設有司、廳、處、組長、科長五個層級，而非領導人員方面，公務人員就劃分為九個級別，對於只有兩萬多名公務人員來說，其科層化的特徵較為明顯，不利組織內部的層級管理。對此，回歸後特區政府在2009年修訂了領導及人員職程制度，逐近取消組長和科長的職位。² 同年，特區政府亦修訂了公務人員職程制度，將公務人員的級別由九個大幅減至五個。³ 領導層級和公務人員等級的減少體現了特區政府嘗試透過在傳統官僚體制中引入企業管理元素——扁平化管理，以減輕科層化問題，提升組織內部管理效率。除了精簡部門內部人事構架外，回歸後特區政府亦在部門職能方面進行了改革，如分別設立環境保護局、交通事務局專責環保和交通事務，重組了行政公職局架構，強化中央人事管理職能，同時因應不同施政領域和社會關注的民生議題設立了多個跨部門工作小組，成員來自各個相關部門的各級領導官員，在部門之間形成了協調和合作的互動機制，以減少傳統官僚體系內不同部門各自為政的現象。

在行政程序和管理流程方面，自2001年起進行了行政程序現代化改革，包括行政程序電子化，以及逐步在不同部門引入ISO國際品質認證管理，使部門服務符合所要求的服務水平。與此同時，一些政府部門推行了“一站式”服務模式，逐步整合不同部門的服務，減少市民的辦事手續和時間，以提升公共服務的效率。⁴

2. 第15/2009號法律，《領導及主管人員通則的基本規定》，第31條。

3. 第14/2009號法律，《公務人員職程制度》。

4. 《2001年財政年度澳門特區政府行政法務範疇施政報告》。

在人員管理上，針對過往各政府部門人員招聘程序的不規範而產生的問題，特區政府在2011年訂定及頒佈了《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》行政法規，從信息公布，考試甄選、人員分配、晉升培訓等方面將公務人員招聘及晉升的行政程序規範化、標準化，透過建立中央人員管理制度，提升政府整體人事管理工作的效率。此外，繼公務人員工作表現評核制度後，特區政府在2013年提出建立政府績效治理制度，並首先實行領導的績效評審制度，進一步落實新公共管理以績效為導向的改革理念。⁵

在部門服務方面，參考了1990年代英國政府推行的“公民憲章”和香港政府的“服務承諾”計劃，自2001年起特區政府亦逐步在各部門推行了“服務承諾”，明確界定部門提供服務的內涵和質量，不但提升了政府服務的透明度和資訊性，而且便利居民利用資訊監察服務。同時，特區政府亦要求各部門設立接受市民建議、投訴和異議處理機制，指定負責人專門跟進。⁶此外，為了持續提升服務質素，2001年起逐步向各部門推行市民滿意度評估計劃，收集服務接受者的意見反饋，並作為改善服務質素的依據。⁷2008年特區政府更推出醫療現金券政策⁸，居民可自由購買私人市場的醫療服務，這些改革措施明顯地提高了居民在公共服務中的主導和決策角色。

從行政倫理的角度來看，回歸後特區政府在組織內部管理的改革措施主要針對傳統官僚制度中行政架構過度科層化、部門不協調、行政程序過於繁縟（Red Tape）和不規範化的問題，同時透過建立居民主導的服務模式，構建顧客導向（Client-oriented）的文化，改變傳統官僚行政中官民關係不對等的情况，藉以達到組織效率和服務質素提升的效果。由此可見，“行政效率”、“顧客為先”是特區政府在組織內部管理和服務改革中務求建立的行政倫理價值。

5. 《2013年財政年度澳門特區政府行政法務範疇施政報告》。

6. 《2001年財政年度澳門特區政府行政法務範疇施政報告》。

7. 《2001年財政年度澳門特區政府行政法務範疇施政報告》。

8. 《2008年財政年度澳門特區政府施政報告》。

三、政府與社群的關係

回歸後，在基本法規定的“一國兩制、澳人治澳”的基本方針下，澳門特區市民對權利和義務的意識有了很大的改變，尤其在近年經濟迅速發展的同時，社會問題不斷增加的情況下，市民對社會事務的關注及參與意識日漸增強，對政府政策及財政資源運用等方面都提出了新的要求，冀建立“經濟效率與社會公平並重”的發展模式。

在此背景下，行政長官在2004年施政報告中明確指出了行政改革的目的在於建立公平正義的社會，政府在追求改革效率的同時，也要捍衛公平正義的價值，尤其要照顧弱勢社群，弘揚人際關愛精神，維護社會和諧穩定。⁹在社會參與方面，特區政府在2005年施政報告中亦首次提出了公共行政民主化的目標：“我們將以民主、開放和理性的精神，促進行政改革由工作執行層面，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”，其後在各年施政報告亦多次提及到民主參與的重要性，例如2007施政報告提到“為社會發掘、培養政治人才，更重要的是在行政主導的現行政制之下，使政府和社會共享民主政治的道德資源，催生和發展共識型、互助型的民主”、2008施政報告強調“‘一國兩制’實踐的順利推進，還離不開民間的主動參與和有效支持”、2009施政報告指出“公共行政的基礎，在於民主與效率的統一”。基此，回歸後特區政府推行了一系列落實社會公平和公民參與價值的改革措施，藉以理順與社會群體之間的利益關係，維繫社會團結。

在社會公平方面，針對社會上最需要照顧的弱勢社群，特區政府近年推出了多項扶貧改革措施，包括逐步調升最低維生指數、上調長者養老金水平、向有困難及三類弱勢家庭¹⁰發放經濟援助金，發放特別補助和特別生活津貼等，並持續檢討有關援助水平¹¹；在2009年，特區政府推行由社會保障和中央儲蓄功能的雙層式社會保障制度，改

9. 《2004年財政年度澳門特區政府施政報告》。

10. 即單親家庭、殘疾人士家庭與長期病患者家庭。

11. 《2007年財政年度澳門特區政府施政報告》。

善居民退休後的生活保障¹²；自2008年起，特區政府更每年按照財政狀況推行現金分享政策，讓不同階層的市民都能直接分享經濟發展的成果。此外，針對與社會公平密切相關的教育領域，特區政府亦採取了相應的措施，包括在2007年全面推行十五年免費教育¹³，在2009年推出書簿津貼制度¹⁴，在2012年推行持續進修計劃¹⁵等，這些政策大大增加了居民尤其學生接受教育的機會，對促進教育公平，推動社會向上流動，以及對社會分配不公引發的社會矛盾有正面的作用。

在社會參與方面，針對澳門社團社會的特點，回歸後特區政府進一步加強社團在分擔民生職能方面的角色，例如資助各類社團向居民提供長期照護、社會工作、教育醫療等各類的公共服務，持續加強政府與社團之間在服務提供方面的合作關係。同時，通過委任不同的社團代表擔任政府諮詢組織成員，吸納社會各界人士對民生議題的意見，期使民生政策更貼近居民實際需要並使政策順利推行。另一方面，特區政府亦積極鼓勵和推動居民參與公共政策制定的過程，在2011年頒布《公共政策諮詢規範性指引》（下稱《指引》），規定政府部門在制定“重大政策”時須進行政策諮詢，並要遵循“促進公眾的平等參與”、“適時及充分提供政策資訊”、“提高諮詢的透明度”等重要原則，以科學研究為基礎制定諮詢文本，採取多元的諮詢方式（講解會、小冊子、互聯網、多媒體、民意調查等）廣泛收集居民、各部門和諮詢組織、相關社會團體等與政策相關利害關係人的意見，以及在限定時間內向社會公布諮詢項目總結報告。《指引》的推行有利市民掌握更多有關政策的資訊，並為他們提供一個制度化、超越政府與社團之間的傳統諮詢模式的意見表達機制，對促進官民互動、理順不同階層的關係和協作網絡有積極的推動作用。

總結而言，上述一系列改革措施反映出特區政府在行政倫理價值和實踐上的重要轉變，意識到公平正義是推動社會持續發展的基石，公民的積極參與是實現公共利益的前提，透過推行各項社會福利和民

12. 《2009年財政年度澳門特區政府施政報告》。

13. 《2007年財政年度澳門特區政府施政報告》。

14. 《2009年財政年度澳門特區政府施政報告》。

15. 《2012年財政年度澳門特區政府施政報告》。

生政策來加強社會大眾對公平、正義價值的認同，為社會可持續發展打下穩健的基礎。另一方面，藉着建立恒常性的政策諮詢機制，讓公務人員和市民在政策對話、協商的過程中逐步培養出作為“公民”應有的社會參與意識和責任感，共同維護和實現公共利益。因此可以說，新公共服務中所強調的“公民參與”和“公平正義”等元素已成為了特區政府行政改革的重要行政倫理價值。

