

澳門特區行政倫理價值取向調查分析

陳慧丹*

行政倫理是政府施政的重要價值基礎，公務人員的行政倫理價值觀是政府施政順利推行和執行落實的關鍵因素之一，因此，世界各地政府都十分重視公務人員正確的倫理道德價值觀的建立。回歸後，在“一國兩制”、“澳人治澳”方針下，特區政府致力建立一套有別於過往的行政倫理體系來重新建立政府權威、維繫政府與市民之間關係和維持公共行政系統的有效運行，同時市民對公務人員的倫理道德操守要求不斷提升，對他們在領導、決策、執行等行政環節或過程中有效貫徹倫理價值及是否具有合法性和合理性有了更高的期望。特區政府近年將行政倫理建設列為公共行政改革的重點之一，對公務人員提出了強化現代公共行政的倫理價值觀的要求，除了效率觀念外，還必須強調公共利益觀念、公平觀念、服務觀念、責任觀念等等。

從概念上講，行政倫理的內容是廣泛和多樣的，並隨著社會發展而演變和豐富自身的內涵，行政倫理的標準也會隨時代轉變和人民要求有所變化。儘管市民和社會都意識到行政倫理對特區政府施政的重要性和必要性，但目前澳門有關行政倫理的研究並不多，並主要是探討政府及其公務人員應該具備哪些行政倫理觀¹，而在社會對行政倫理的實際認知方面幾乎沒有。本文試採取量化研究方法，了解市民對當前澳門特區政府行政倫理在現實中應該包含哪些價值理念，以及他們

* 澳門行政倫理學會副理事長、澳門理工學院一國兩制研究中心助理研究員。

1. 林媛：“從人性分析探討澳門特區的行政道德”，《澳門理工學報》，總第16期，2004年；婁勝華：“澳門特區行政文化建設的理性審視”，《行政》第18卷，總第67期，2005年，第71-79頁；陳卓華：“現代公共行政倫理在澳門特區的實踐——以民為本、依法施政”，《行政》第18卷，總第67期，2005年，第81-88頁；李略：“重視行政文化與倫理的提升——以民為本、與時俱進”，《行政》第18卷，總第67期，2005年，第137-142頁；惠程勇：“以人為本——建立公共機構服務文化的核心理念”，《行政》第18卷，總第67期，2005年，第121-126頁；李燕萍：“澳門特區公務員忠誠義務簡析”，《行政》第24卷，總第94期，2011年，第883-893頁，等等。

對這些行政倫理價值的看法和認同情況，藉以補充澳門在行政倫理方面實證資料，推進澳門行政倫理研究的發展。

一、行政倫理的概念及其內容

在西方，倫理（Ethics）一詞源於希臘文Ethos，最早出現於荷馬史詩《伊利亞特》，原意指一群人共同生活的地方，其後引伸為共同居住的人們所形成的人格、風俗、習慣，規範國家、社會、群體的行為。² 而亞里士多德是最早將倫理意義加以擴大和發展成一個新研究領域，即倫理學。³ 在中國，“倫”含有類別、輩份、順序的意思，“理”則是具有道理、治理的義意，倫理一詞最早出現於《禮記·樂記》，意指事物的倫類各有其理。⁴ 一直以來，倫理所探討的是人與人之間相處所應遵行的道德規律。作為一種規範性的研究學科，相對於其他實證性研究學科，倫理較多重視人的行為“應該是甚麼”，而非“事實是甚麼”。⁵

行政倫理是人們對於行政活動對或錯的判斷以及判斷的理由，除了包含公務人員個人的道德觀念和道德操守，還涉及到員工與組織之間，組織與組織之間，政府與市民以至社會之間關係等各個層面所應遵循的價值觀念和規範，從更完整的意義來說，行政倫理應是關於整個政府管理的價值觀念體系。⁶ 但是，從公務人員層面來探討行政倫理仍然是其核心內容，它關注的是公務人員在執行職務時應遵循的一系列道德規範，是一種內在的約束機制，務求使公務人員能夠建立正確的價值觀和行為準則，切實履行政府謀求公共利益的目標。中國的傳統行政倫理比較全面地論述了公務人員履行職務時應具備的道德規範。傳統上，中國對為官者的德行（官德）要求十分嚴格，通過科舉考試進入官職的人除了要博學，更需具備一定的德行水平。行政

2. 陶學榮：《公共行政學導論》，清華大學出版社，2005年。

3. 同上。

4. 原文節錄為“凡音者，生於人心者也；樂者，通倫理者也”。

5. 張康之：“論行政倫理研究中的理論追求”，《社會科學研究》第1期，2007年，第54-59頁。

6. 張國慶：《公共行政學》，北京大學出版社，2007年。

倫理學者李建華、左高山就將官員的德性歸納為“忠”、“信”、“廉”、“智”四方面論述。⁷“忠”在古代是調節官員、國家（君）和人民三者的關係，在涉及與國君的關係時意味著對其忠誠，孔子謂：“君使臣以禮、臣事君以忠”⁸，但倘若國君不依循禮制來用人，則臣子就沒有必要忠於君主。⁹因此，將“忠”套用在現今情況，一方面可以理解為對國家的忠誠，另一方面需要服從法律，以及履行上級依法作出的工作指示。在對百姓忠誠方面，子曰：“居之無倦，行之以忠”¹⁰，即在職位上不要疲倦，忠誠履行自己的職責。¹¹公務人員的最大職責是為民謀福，因此對百姓忠誠可以理解為一切以市民大眾的利益為依歸。

“信”在傳統行政倫理中就是要求統治者取信於民。“自古皆有死，民無信而不立”¹²，意思是說自古以來人總是要死的，如果老百姓對統治者不信任，那麼國家就不能存在了，可見，取信於民是為官之道，是決定一個國家命運的關鍵，否則施政將會舉步維艱。¹³人民對政府的信任是建基於多方面的，包括要以民為本；凡事以人民的利益為先，主動為民服務；平等地對待人民，讓市民瞭解公務人員的工作，增加透明度，對自己的職務負責等，這些無疑都是公務人員與公民建立互信所必須肩負起的重要義務。

“廉”在傳統行政倫理方面是最為人熟悉的價值。簡單來說，“廉”就是不貪財貨。“不受曰廉，不污曰潔”¹⁴就是說不接受不屬於自己的錢財禮物，不讓自己清白的人品受到沾污，就是廉潔。現今，世界各地政府均設立反貪部門，反映出廉潔已成為社會最重要的核心價值之一。時至今日，隨著社會發展，對公務人員的廉潔要求也是多方面的，包括要正確行使權力，不以權力謀取私利或公器

7. 李建華、左高山：《行政倫理學》，北京大學出版社，2010年，第60頁。

8. 出自《論語·八佾》。

9. 李建華、左高山：《行政倫理學》，北京大學出版社，2010年，第62-63頁。

10. 出自《論語·顏淵》。

11. 李建華、左高山：《行政倫理學》，北京大學出版社，2010年，第62-63頁。

12. 出自《論語·顏淵》。

13. 李建華、左高山：《行政倫理學》，北京大學出版社，2010年，第64頁。

14. 出自《楚辭·招魂》。

私用；遵守迴避原則、避免利益衝突；要善用公帑資源，不要浪費納稅人的金錢等。

“智”在傳統儒家思想中主要是指道德認識和道德理性，孟子認為“是非之心，智之端也”。¹⁵“智”是人們明辨是非的能力，樹立正確的道德是非觀是育“智”的核心。具“智”的官員執行職務時除了專業的知識，必須有正確區分善惡、是非黑白的智慧，知道甚麼該做、甚麼不該做¹⁶，才能夠正確使用權力，為人民謀福。筆者認為，維護社會公平、正義是最大的善，是每位公民包括公務人員都應該做的事。

相對來說，西方行政倫理的概念是近百多年才發展起來。自美國學者威爾遜於1887年發表《行政的研究》一文把行政與政治的研究分開以來，行政倫理價值討論開始萌芽。威爾遜認為行政部門應該保持中立，遠離政治，最基本的價值就是追求“效率”，即通過對公共資源的有效利用，以較少的投入達至較大的產出。¹⁷韋伯的官僚制模型就是傳統公共行政效率運作的典型模式，強調專業化、法規化、程序化和科層化，公務人員須嚴格按照法規和上級的指示、擺脫主觀情感地（即非人格化地）執行政策和職務，以確保組織工作效率和程序合法性。¹⁸價值中立、服從上級、依法行政是早期西方行政倫理的主要價值。但是，官僚制往往在追求效率和節約的過程中犧牲社會公平，這引起學術界的關注，美國沃爾多等人在1968年發表“明諾布魯克觀點”，強調必須建立以社會公平、正義為核心的新公共行政，認為行政人員除了要善用資源，提供優質的服務外，更要關注如何促進社會公平，例如維護政府服務的平等性，不能有差別歧視。新公共行政亦強調民眾參與的重要性，只有讓與政策相關的民眾參與到政策制度的過程之中，才能集思廣益制定解決方案，提升政策的認受性和執行力。¹⁹社會公平、正義、民主參與是這一時期的行政倫理倡導的

15. 出自《孟子·告子上》。

16. 李建華、左高山：《行政倫理學》，北京大學出版社，2010年，第66頁。

17. 沈士光：《公共行政倫理學導論》，上海人民出版社，2008年。

18. Olsen, J.P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, pp.1-24.

19. 黃源致：“瓦爾多（Dwight.Waldo）與新公共行政運動”，《雄中學報》第8期，2005年，第293-315頁。

價值，而且對後來的行政倫理研究和實踐奠定了重要的基礎。20世紀70年代西方各國經濟和財政出現危機，以市場化、企業化為原則的新公共管理開始主導各國政府改革運動，與傳統公共行政一樣，新公共管理強調效率的重要性，只是實現的手段不同，它認為應採取彈性化（去法規化）、市場化的手段來達成。新公共管理亦十分重視市民的需要，認為公務人員應該視市民為顧客，以服務顧客並提升其對服務的滿意度為己任。它所帶出的倫理價值除了效率外，還有以顧客為本、為市民服務的精神。然而，新公共管理被批評過於重視經濟效率和市民滿意度，忽略市民在服務過程中參與的公民責任和重要性，使行政倫理的問題再度受到關注。丹哈特在2003年出版的《新公共服務》一書指出維護公共利益、突顯“公共性”才是公共行政最根本的倫理要求。新公共服務提出遵循公平和平等的原則，強調公民應該有參與社會的公民意識，主張將公民參與重新注入到公共行政中，藉以重塑公民對政府管治的信任和實現社會公平。²⁰ 因此，與新公共行政相似，新公共服務再次主張公平、正義、參與的行政倫理價值。

通過中西方有關行政倫理的內容看來，可歸納出一些公務人員必須遵守的行政倫理價值，包括對國家忠誠、行政中立、服從上級、維護公共利益、社會公平正義、依法行政、專業高效、誠實廉潔、利益迴避、透明開放、為民服務、加強公眾參與等。

在實踐中，國際經濟合作暨發展組織（OECD）在2000年對其29個會員國家進行的實證研究顯示，其成員國的人民重視的核心價值包括：客觀中位（Impartiality, neutrality, objectivity）、廉潔誠實（Integrity, honesty）、行政效率（Efficiency）、公正平等（Equality）、社會正義（Justice, fairness）、恪守法紀（Legality）、專業主義（Professionalism）、服從指揮（Obedience）、親切人道關懷（Kindness and humanity）、負責盡職（Responsibility, accountability）、公共利益（Service in the public interest）、透明公開（Transparency, openness, proper disclosure of information）、嚴守秘密（Confiden-

20. 顧慕晴：“新公共管理理論下行政倫理的強化”，《T&D飛訊》第87期，2009年，第1-25頁。

tiality)、利益迴避(No private interests, no interaction of private and public interests, avoidance of conflict of interest)、效忠國家(Loyalty, fidelity to the State)、慎用國家資源(Respect for the state resources)。²¹ 其中,前八項最主要的核心價值依序為:客觀中立、恪守法紀、誠實廉潔、透明公開、行政效率、公正平等、負責盡職、社會正義²²,反映出即使在不同國家或地區,人民對於公務人員的行政倫理價值標準大致上是一致的。

二、研究方法

從上述OECD的經驗可知,了解市民對行政倫理的認知與期望,可以通過問卷調查方法進行,因此,對澳門行政倫理的研究同樣能夠藉由問卷調查法獲得相應的資訊。相關調查於2013年3月份進行,以本澳市民為研究對象,採取街頭訪問的形式收集樣本,地點主要在市民使用公共服務較多的公共機構所在地,包括公共行政大樓、中華廣場和財政局大樓。問卷內容主要分為行政倫理價值觀和個人背景資料兩部分。行政倫理價值觀的問題設計主要建基於上文有關行政倫理概念的歸納,參考OECD的研究調查,並參酌澳門實際情況,從而訂定了20個行政倫理價值觀,分別是:服從上級、公共利益、無私公正、專業能力、透明公開、依法行事、廉潔、負責盡職、行政中立、為民服務、嚴守秘密、利益迴避、誠實、人道關懷、社會正義、平等、行政效率、國家忠誠、公民參與和慎用政府資源。在每個行政倫理價值觀後都有一對應的描述句子,以便受訪者容易理解,句子的設計主要在參考台灣一項針對中級主管的行政倫理核心價值的調查²³的基礎上,結合澳門的慣常用語作出適當修改。例如,無私公正:身為公務人員,就應該做到無私公正;依法行事:身為公務人員,就應該嚴格按照法律規定辦事,不違法紀;公共利益:公務人員凡事都應該以大多數市民利益為依歸;行政中立:公務人員一定要保持行政中立;社

21. OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.

22. OECD. (2000).

23. 詹靜芬:“中級主管的行政倫理核心價值”,《考銓季刊》第47期,2006年,第81-100頁。

會正義：公務人員應該致力維護社會公平、正義；國家忠誠：公務人員有必要對國家忠誠；公民參與：公務人員有責任促進市民在政策制定過程中的參與，等等。我們讓受訪者為每句句子打分（1至5分，1分為很不同意，5分為很同意）以表示他們對該行政倫理價值觀的認同程度。個人背景資料部分包括受訪者的性別、年齡和教育程度等。在正式調查之前，我們對30名市民對象進行試測，信度分析（Cronbach's Alpha）值為0.95，顯示問卷信度高。

在統計分析上，除了描述性統計外，主要採用T-Test檢定和變異數分析（ANOVA）來檢視不同教育程度、收入、年齡的受訪者之間在得分上的差異。

三、研究結果

（一）描述性結果

本調查共收集499份有效問卷，接近六成受訪者年齡介乎18-30歲（59%），女性比例（60.5%）高於男性（39.5%），專科或以上的教育程度佔63.2%，絕大多數受訪者收入在30,000元以下（94%）。受訪者的詳細背景資料見下表。

表1 受訪者的背景資料

| | 項目 | 樣本數 | 百分比（%） |
|------|--------|-----|--------|
| 年齡 | 18-30歲 | 294 | 59.0 |
| | 31-40歲 | 110 | 22.1 |
| | 41-50歲 | 48 | 9.6 |
| | 51歲或以上 | 46 | 9.2 |
| 性別 | 男 | 197 | 39.5 |
| | 女 | 302 | 60.5 |
| 教育程度 | 專科或以上 | 308 | 63.2 |
| | 中學 | 162 | 33.3 |
| | 小學或以下 | 17 | 3.5 |

| 項目 | | 樣本數 | 百分比 (%) |
|----|--------------|-----|---------|
| 收入 | 10000元或以下 | 199 | 40.0 |
| | 10001-30000元 | 269 | 54.0 |
| | 30001元或以上 | 30 | 6.0 |

問卷訪問了受訪者對20個行政倫理價值觀的認同感，平均分越大表示受訪者越認同該價值觀，反之，平均分越小表示受訪者越不認同該價值觀。整體來說，大部分價值觀的平均分都大於3，表示受訪者認同這20個行政倫理價值觀應為澳門公務人員的行政倫理價值觀，當中前十位是“廉潔”（平均分=3.40, s.d.=0.62）、“依法行事”（平均分=3.39, s.d.=0.58）、“負責盡職”（平均分=3.37, s.d.=0.56）、“平等”（平均分=3.35, s.d.=0.65）、“誠實”（平均分=3.35, s.d.=0.64）、“嚴守秘密”（平均分=3.34, s.d.=0.64）、“透明公開”（平均分=3.33, s.d.=1.11）、“公正無私”（平均分=3.32, s.d.=0.62）、“利益迴避”（平均分=3.25, s.d.=0.63）、“為民服務”（平均分=3.23, s.d.=0.66）。最低分為“服從上級”（平均分=2.70, s.d.=0.84）。“公民參與”、“國家忠誠”的平均分值都少於3分。

表2 受訪者對各行政倫理價值觀的認同感

| 排名 | 價值觀 | 平均分 | 標準差 (s.d.) |
|-----|------|------|------------|
| 1. | 廉潔 | 3.40 | 0.62 |
| 2. | 依法行事 | 3.39 | 0.58 |
| 3. | 負責盡職 | 3.37 | 0.56 |
| 4. | 平等 | 3.35 | 0.65 |
| 5. | 誠實 | 3.35 | 0.64 |
| 6. | 嚴守秘密 | 3.34 | 0.64 |
| 7. | 透明公開 | 3.33 | 1.11 |
| 8. | 無私公正 | 3.32 | 0.62 |
| 9. | 利益迴避 | 3.25 | 0.63 |
| 10. | 為民服務 | 3.23 | 0.66 |

| 排名 | 價值觀 | 平均分 | 標準差 (s.d.) |
|-----|--------|------|------------|
| 11. | 公共利益 | 3.22 | 0.63 |
| 12. | 專業能力 | 3.21 | 0.64 |
| 13. | 行政中立 | 3.21 | 0.67 |
| 14. | 行政效率 | 3.20 | 0.64 |
| 15. | 慎用國家資源 | 3.18 | 0.68 |
| 16. | 社會正義 | 3.16 | 0.72 |
| 17. | 人道關懷 | 3.14 | 0.66 |
| 18. | 公民參與 | 2.91 | 0.74 |
| 19. | 國家忠誠 | 2.86 | 0.80 |
| 20. | 服從上級 | 2.70 | 0.84 |

本調查透過比較，發現澳門受訪者認同的主要行政倫理價值觀，與OECD成員國的調查結果大致相同，有關價值皆離不開“廉潔誠實”、“平等”、“依法行事”、“透明公開”等（表3），反映這些價值觀無論在西方國家還是在澳門皆普遍被認為是最重要的行政倫理價值觀，需要公務人員遵從。

表3 澳門與OECD成員國認同的主要行政倫理價值觀

| 地域 | 核心價值觀 |
|---------|---|
| 澳門 | 廉潔、依法行事、負責盡職、平等、誠實、嚴守秘密、透明公開、無私公正、利益迴避、為民服務 |
| OECD成員國 | 客觀中立、恪守法紀、誠實廉潔、透明公開、行政效率、公正平等、負責盡職、社會正義 |

（二）T-test檢定及變異數分析（ANOVA）

1. 教育程度

整體來說，無論是非高等教育（中學或以下）還是高等教育（專科或以上）的受訪者，均對問卷中所列行政倫理價值較為認同，平均

分都在2.5分以上。其中，高等教育程度受訪者相對非高等教育程度受訪者，在“無私公正”、“誠實”、“人道關懷”、“公平正義”、“國家忠誠”、“公民參與”六個行政倫理價值觀方面的認同度在統計學上明顯較低（顯著值 <0.05 ），而在其他行政倫理價值觀方面，兩組受訪者在統計學上沒有明顯差異（顯著值 >0.05 ）。

表4 教育程度對行政倫理價值觀認同的差異分析

| 價值觀 | 教育程度 | 平均分 | 顯著值 | 價值觀 | 教育程度 | 平均分 | 顯著值 |
|------|------|------|-------|--------|------|------|-------|
| 服從上級 | 1 | 2.67 | 0.358 | 嚴守秘密 | 1 | 3.36 | 0.278 |
| | 2 | 2.74 | | | 2 | 3.30 | |
| 公共利益 | 1 | 3.21 | 0.755 | 利益迴避 | 1 | 3.24 | 0.635 |
| | 2 | 3.23 | | | 2 | 3.27 | |
| 無私公正 | 1 | 3.26 | 0.018 | 誠實 | 1 | 3.31 | 0.018 |
| | 2 | 3.40 | | | 2 | 3.45 | |
| 專業能力 | 1 | 3.21 | 0.652 | 人道關懷 | 1 | 3.09 | 0.023 |
| | 2 | 3.23 | | | 2 | 3.23 | |
| 透明公開 | 1 | 3.33 | 0.955 | 社會正義 | 1 | 3.09 | 0.003 |
| | 2 | 3.34 | | | 2 | 3.29 | |
| 依法行事 | 1 | 3.38 | 0.830 | 平等 | 1 | 3.32 | 0.119 |
| | 2 | 3.39 | | | 2 | 3.41 | |
| 廉潔 | 1 | 3.39 | 0.948 | 行政效率 | 1 | 3.18 | 0.214 |
| | 2 | 3.40 | | | 2 | 3.26 | |
| 負責盡職 | 1 | 3.37 | 0.774 | 國家忠誠 | 1 | 2.76 | 0.000 |
| | 2 | 3.38 | | | 2 | 3.06 | |
| 行政中立 | 1 | 3.20 | 0.369 | 公民參與 | 1 | 2.85 | 0.015 |
| | 2 | 3.25 | | | 2 | 3.01 | |
| 為民服務 | 1 | 3.22 | 0.642 | 慎用國家資源 | 1 | 3.15 | 0.227 |
| | 2 | 3.25 | | | 2 | 3.23 | |

註：1=高等教育受訪者，2=非高等教育受訪者

2. 收入

整體來說，較低收入受訪者（10,000元或以下）及較高收入受訪者（10,000元以上）都對各個行政倫理價值觀給予較高程度的認同，平均分達2.5分以上。其中，較高收入受訪者對“服從上級”價值比低收入受訪者的認同度為高（顯著值 <0.05 ）。然而，較低收入受訪者對“無私公正”、“誠實”、“社會正義”、“平等”、“負責盡職”、“公民參與”這些價值觀認同程度較高收入人士為高（顯著值 <0.05 ）。而在其他行政倫理價值觀方面，兩組受訪者在統計學上沒有明顯差異（顯著值 >0.05 ）。

表5 個人收入對行政倫理價值觀認同的差異分析

| 價值觀 | 收入 | 平均分 | 顯著值 | 價值觀 | 收入 | 平均分 | 顯著值 |
|------|----|------|-------|------|----|------|-------|
| 服從上級 | 1 | 2.61 | 0.045 | 嚴守秘密 | 1 | 3.40 | 0.068 |
| | 2 | 2.77 | | | 2 | 3.30 | |
| 公共利益 | 1 | 3.25 | 0.375 | 利益迴避 | 1 | 3.32 | 0.065 |
| | 2 | 3.20 | | | 2 | 3.21 | |
| 無私公正 | 1 | 3.44 | 0.001 | 誠實 | 1 | 3.43 | 0.031 |
| | 2 | 3.24 | | | 2 | 3.30 | |
| 專業能力 | 1 | 3.25 | 0.334 | 人道關懷 | 1 | 3.16 | 0.584 |
| | 2 | 3.19 | | | 2 | 3.13 | |
| 透明公開 | 1 | 3.38 | 0.452 | 社會正義 | 1 | 3.25 | 0.029 |
| | 2 | 3.31 | | | 2 | 3.11 | |
| 依法行事 | 1 | 3.45 | 0.071 | 平等 | 1 | 3.48 | 0.001 |
| | 2 | 3.35 | | | 2 | 3.27 | |
| 廉潔 | 1 | 3.44 | 0.209 | 行政效率 | 1 | 3.27 | 0.092 |
| | 2 | 3.37 | | | 2 | 3.17 | |
| 負責盡職 | 1 | 3.43 | 0.044 | 國家忠誠 | 1 | 2.83 | 0.492 |
| | 2 | 3.33 | | | 2 | 2.89 | |
| 行政中立 | 1 | 3.28 | 0.072 | 公民參與 | 1 | 3.05 | 0.001 |
| | 2 | 3.17 | | | 2 | 2.83 | |

| 價值觀 | 收入 | 平均分 | 顯著值 | 價值觀 | 收入 | 平均分 | 顯著值 |
|------|----|------|-------|--------|----|------|-------|
| 為民服務 | 1 | 3.29 | 0.121 | 慎用國家資源 | 1 | 3.25 | 0.069 |
| | 2 | 3.20 | | | 2 | 3.13 | |

註：1=較低收入受訪者；2=較高收入受訪者

3. 年齡

在年齡比較方面，變異數分析結果顯示各年齡間在一些行政倫理價值觀方面存一些差異。結果顯示，50歲以上的受訪者比31-40歲的受訪者較認同“迴避利益”及“為民服務”價值。另外，相比起18-30歲及31-40歲的受訪者，50歲以上的受訪者對“公平正義”價值較為認同。而在“國家忠誠”價值的認同程度方面，分析顯示50歲以上的受訪者較18-30歲受訪者為高。

表6 年齡對行政倫理價值觀認同的差異分析

| 價值觀 | 年齡 | 平均分 | Tukey-Test | 價值觀 | 年齡 | 平均分 | Tukey-Test |
|------|----|------|------------|------|----|------|------------|
| 服從上級 | 1 | 2.66 | | 嚴守秘密 | 1 | 3.34 | |
| | 2 | 2.83 | | | 2 | 3.33 | |
| | 3 | 2.60 | | | 3 | 3.32 | |
| | 4 | 2.83 | | | 4 | 3.41 | |
| 公共利益 | 1 | 3.20 | | 利益迴避 | 1 | 3.25 | (4) > (2) |
| | 2 | 3.29 | | | 2 | 3.15 | |
| | 3 | 3.23 | | | 3 | 3.27 | |
| | 4 | 3.20 | | | 4 | 3.50 | |
| 無私公正 | 1 | 3.33 | | 誠實 | 1 | 3.32 | |
| | 2 | 3.28 | | | 2 | 3.35 | |
| | 3 | 3.29 | | | 3 | 3.33 | |
| | 4 | 3.39 | | | 4 | 3.57 | |
| 專業能力 | 1 | 3.24 | | 人道關懷 | 1 | 3.09 | |
| | 2 | 3.15 | | | 2 | 3.16 | |
| | 3 | 3.19 | | | 3 | 3.23 | |
| | 4 | 3.22 | | | 4 | 3.33 | |

| 價值觀 | 年齡 | 平均分 | Tukey-Test | 價值觀 | 年齡 | 平均分 | Tukey-Test |
|------|----|------|------------|--------|----|------|--------------------|
| 透明公開 | 1 | 3.39 | | 社會正義 | 1 | 3.12 | (4) > (1) , (2) |
| | 2 | 3.19 | | | 2 | 3.13 | |
| | 3 | 3.31 | | | 3 | 3.25 | |
| | 4 | 3.36 | | | 4 | 3.47 | |
| 依法行事 | 1 | 3.38 | | 平等 | 1 | 3.36 | |
| | 2 | 3.36 | | | 2 | 3.28 | |
| | 3 | 3.42 | | | 3 | 3.42 | |
| | 4 | 3.46 | | | 4 | 3.46 | |
| 廉潔 | 1 | 3.40 | | 行政效率 | 1 | 3.22 | |
| | 2 | 3.35 | | | 2 | 3.14 | |
| | 3 | 3.44 | | | 3 | 3.17 | |
| | 4 | 3.50 | | | 4 | 3.35 | |
| 負責盡職 | 1 | 3.39 | | 國家忠誠 | 1 | 2.75 | (4) > (1) |
| | 2 | 3.30 | | | 2 | 2.96 | |
| | 3 | 3.35 | | | 3 | 3.04 | |
| | 4 | 3.43 | | | 4 | 3.20 | |
| 行政中立 | 1 | 3.17 | | 公民參與 | 1 | 2.90 | |
| | 2 | 3.19 | | | 2 | 2.86 | |
| | 3 | 3.33 | | | 3 | 2.91 | |
| | 4 | 3.42 | | | 4 | 3.09 | |
| 為民服務 | 1 | 3.22 | (4) > (2) | 慎用國家資源 | 1 | 3.16 | |
| | 2 | 3.17 | | | 2 | 3.19 | |
| | 3 | 3.21 | | | 3 | 3.10 | |
| | 4 | 3.49 | | | 4 | 3.37 | |

註：1=18-30歲，2=31-40歲，3=41-50歲，4=50歲以上；顯著值為0.05

四、討論及建議

是次調查結果有助於加強對行政倫理價值觀念的瞭解，有利於政府了解市民對公務人員以及公務人員自身對於行政倫理價值的期待，對特區政府行政倫理價值的建設有一定的啓示。

首先，整體來說，受訪者對各項行政倫理價值都給予高於一般水平的分數，反映澳門社會對行政倫理的認知程度都較高，對行政倫理的關注度日漸提高。市民最為重視的前十項行政倫理價值與傳統中國行政倫理價值十分相近，反映傳統中國行政倫理價值在現今社會仍佔有重要席位，結果也與OECD成員國類似，例如廉潔誠實、依法行事、平等、負責盡職等等，反映出這些價值應該是政府及其公務人員所應具備的最基本的倫理價值。市民普遍期望公務人員行為能夠符合相關行政倫理價值要求，尤其注重“廉潔”，因為如果一個政府的廉潔誠信備受質疑將重重打擊到市民對政府的信心，致使政府無法正常運作。筆者也發現到受訪者所認同的如“依法行事”、“負責盡職”、“嚴守秘密”等其他10名以內的價值觀，都是一些較為消極的或防制性的倫理價值，反映社會大眾在這些方面的認知仍有待加強。此外，值得注意的是，“服從上級”這行政倫理價值是得分最低的一項，反映社會對公務人員的要求已超越了傳統公共行政所強調的公務人員只負責按上級命令執行政策的價值觀。這可能與近年特區政府不斷強調“開拓創新”、“勇於承擔”、“陽光政府”、“科學決策”、“公民參與”等施政理念，擺脫傳統公共行政那種層級式和執行式的管治模式有一定的關係。另一方面，客觀地說，由於政府和社會事務越來越複雜，有些問題未必有先例可循，單靠上級個人判斷已難以妥善處理，因此，公務人員在完成上級依法作出的指示的同時，有需要依靠個人的專業知識和發揮創新能力加以處理。

第二，調查結果顯示，非高等教育程度的受訪者在“無私公正”、“誠實”、“國家忠誠”、“人道關懷”、“公平正義”、“公民參與”方面，比高等教育的為高，這似乎與一般認為高等教育有助提升公民意識的水平的想法有出入。然而，由於學歷與收入一般有正向的關係，即學歷越高，收入水平會相對越高，若進一步看收入方面的結果，即較低收入受訪者相對較為重視“無私公正”、“誠實”、“社會正義”、“公民參與”、“負責盡職”、“平等”價值，我們便不難理解非高等教育程度和較低收入的受訪者對上述倫理價值有較高程度的認同，某程度上是反映出，相對高收入或高學歷的市民，處於社會基層的市民在對公務人員“無私公正”、“人道關

懷”、“公平正義”、“公民參與”等方面有較高的要求。他們一方面較期望作為執行政策的公務人員能夠更多地關注他們的需求，肩負起建立公平正義的社會職責，另一方面，也較期望公務人員能夠主動與不同階層的市民作良性溝通，加強市民在政策過程中的參與，使他們的意見能夠反映在政策之中。

第三，在年齡方面，值得討論的分析結果是，年齡較大的受訪者（50歲以上）在“公平正義”和“國家忠誠”的價值認同程度較年輕一代（18-30歲）為高。須知道，年齡較大人士出生於國家經濟欠佳、資源相對缺乏、社會環境較艱難的時期，由於缺乏接受高等教育的機會，只能透過自身的努力，為國家發展、公平社會的建立作出貢獻，直接來說，這些人是與國家、社會一同成長，因此不難理解年齡較大和學歷較低的受訪者因為對國家、社會的感情較深而在“公平正義”和“國家忠誠”的價值方面給予較高的認同。

針對上述研究結果和討論，我們提出一些建議，以供參考及討論：

第一，將行政倫理價值內化為公務人員的內心認可，強調客觀責任感的同時，主張重視主觀責任感，特別是鼓勵和啟發公務人員增強個人責任感。客觀責任重在遵守法律、對某一任務負責、對上級和下級負責、對居民負責；主觀責任是來自內心主觀認為要承擔的責任。實際上，市民和公務人員都認為不應過度強調“服從上級”，因為這將可能造成責任往上推的慣性和做事墨守成規。那麼，責任從何培養？有學者認為公務人員的行政倫理精神不應僅限於階級服從的紀律管控，而且更應透過自我角色的認知及外部規範的指引並結合公平正義原則與負責任的態度來執行公務，以達成和維護公共利益。²⁴ 因此，未來可通過倫理培訓課程增進公務人員的倫理知識，例如主動、創新、專業、負責、服務等觀念，也可以考慮制定部門內部工作的參與機制，在工作的操作方案、政策制定和執行過程中鼓勵共同思考，積極提供建議，從而增強個人責任意識，引導發揮倫理自覺性，讓公務人員負責地執行行政行為。

24. 黃朝盟、陳坤發：“公務人員的行政倫理觀”，《政治科學論叢》第19期，2002年，第119-136頁。

第二，仍需深耕行政倫理價值觀。鞏固消極的或防制性行政倫理價值並不代表實踐了行政倫理，而應同時強化積極促進的行政倫理價值，特別是提倡“社會正義”、“公民參與”、“平等”的倫理價值，突顯公共行政的公共性。從新公共服務角度看，如果公共行政只關注政府內部管理，脫離社情民意和缺少對社會的人文關懷，公共行政將顯得了無生機。回歸初期，特區政府着重行政現代化建設，在人力資源評估、公務員職業培訓開展、組織結構優化和重組、資源和科技合理運用等方面推出促使行政機關節約公共資源、提高行政效率及提升服務水平的改革措施，可以說主要着重公務人員的行政效率等技術性倫理的培養。²⁵然而，“公共性”是公共行政的根本特質，行政倫理要捍衛公平正義價值。近年，政府推行了一系列相關社會政策和行政改革措施，如推行雙層式的社會保障制度，推出公共政策諮詢規範性指引等，這些政策都是為了促進社會參與、社會共融為目的，而這類型社會政策和行政措施的效果又未必在短期內顯現，但由於教育程度較低、收入較低的人士在參與社會公共事務方面獲取的訊息相對較少，表達意見的渠道較窄，從而使他們認為政府政策未必有太大幫助，對影響政策制定的感受可能較少。未來，政府及其公務人員可進一步對公平公正、促進公共利益作出主動性的思考，在注重行政效率的同時更應積極傾聽市民心聲，有效吸納民意，可以針對低收入人士進行調查研究，瞭解他們對解決社會問題和構建公平社會的看法，探討如何深化和完善有關扶助政策和改革措施，營造人人平等參與、關懷和諧的社會氛圍，逐步建立公平正義和參與型的社會。

第三，行政倫理標準必須反映和承接當時的社會核心價值。是次調查結果顯示市民對國家忠誠作為行政倫理價值的認同程度相對來說比較低。但根據澳門理工學院一國兩制研究中心在2011年的“一國兩制”綜合指標民意調查顯示的結果，“一國兩制”和“愛國愛澳”都是澳門居民最重要的核心價值²⁶，這裏反映了社會上雖對“一國兩制”和“愛國愛澳”的價值觀有共識，但市民對行政倫理價值要求卻

25. 見《2000年財政年度施政報告》。

26. 《“一國兩制”研究》編輯部：“‘一國兩制’綜合指標民意調查報告II”，《“一國兩制”研究》第1期，2012年，第104-118頁。

未能同步反映這一核心價值，其對一國兩制的內容理解上仍有待加強。《澳門公職人員章程》第279條規定了忠誠為公務人員其中一項義務，即“根據上級指示及工作目的執行其職務，以謀求公共利益”，第384/2010號行政長官批示中也為領導及主管人員確立了“忠誠有禮”的倫理規範，表現在忠於法律以至社會規範，協助制定政策及確保其執行、有效管理負責的組織和維護政府的形象。可見，忠誠對於公務人員來說是非常重要的。在“一國兩制”下，忠誠義務可以在更廣的範圍來進一步探討。²⁷ 在世界各國的行政倫理價值觀中，對國家忠誠都是重要的價值之一，它表現為盡力維護國家的重大利益，以及對國家和人民的服務意識。在澳門，國家忠誠可以理解為維護國家和特別行政區利益，尊重基本法權威及貫徹執行基本法規定，遵守法律秩序，真心誠意地為國家、特區和市民服務，實際上，如遵循這些價值目標進行行政活動，公共利益也可得到維護，履行公務人員忠誠的義務。公務人員作為政府為人民服務的代表，因而對其國家忠誠要求更高一些，有必要進一步推廣國情教育，宣傳基本法，特別是年輕一代的公務人員甚至是全澳市民，只有對國家和澳門特區產生歸屬感和認同感，才能為全體市民謀求最大的福祉。

五、結語

政府要取信於民，要實現良善之治，行政倫理價值和規範具有重要作用。公務人員對行政倫理的價值和規範有正確的認識和自我期許對行政倫理的真正實現有莫大關係。是次調查研究結果將有助於更具體、更實在地提倡行政倫理的具體價值內涵，我們應該強調廉潔、依法行政、盡忠職守等行政倫理價值的同時，逐步加強公平正義、平等、公民參與等價值的構建。是次調查研究畢竟是初探性的，尚有不足之處，未來可作進一步持續且更深入地調查社會有關行政倫理價值的認知，與時俱進地擴展行政倫理價值理念的內涵和標準。

27. 李燕萍：“澳門特區公務員忠誠義務簡析”，《行政》第2卷，總第94期，2011年，第883-893頁。

