

澳门特区行政改革:特色与趋向*

陈瑞莲

(陈瑞莲 中山大学行政管理研究中心教授 广州 510275)

摘要: 澳门回归四年来, 特区政府在“一国两制”方针和《澳门基本法》的指引下, 沿着“澳人治澳”和高度自治的道路进行了一系列卓有成效的行政改革, 促进了澳门经济社会的发展。澳门特区行政改革的主要特色是: 坚持以民为本、服务市民的宗旨, “固本培源、稳健发展”的改革方式, 政府主导和与时俱进、与国际接轨的改革思路。为进一步深化澳门特区的行政改革, 本文认为, 必须树立“权变的”和“可持续的”行政改革观; 重塑澳门的公共行政精神和公共行政文化; 打造澳门特区政府独特的国际竞争力; 建立健全“次区域化”视野下的政府全面合作的制度安排。

关键词: 一国两制; 公共行政; 制度安排

一九九九年十二月二十日, 澳门顺利回归祖国。回归四年来, 在特区政府和各方面的努力下, 澳门摆脱了回归前连续四年的负增长^[1], 取得了明显的经济效益和社会效益。本地生产总值 2000 年比 1999 年增长 1.5%; 2001 年比 2000 年增长 0.2%; 2002 年比 2001 年增长 8.4%。2003 年虽然遭受“非典”的严重冲击, 本地生产总值仍在 2002 年较大升幅的基础上保持上升的势头。^[2]

究竟是什么原因使澳门在短短的几年内经济绩效和社会发展有如此大的变化呢? 从公共行政学的视角看, 澳门经济社会的发展离不开澳门特区政府坚持不懈、卓有成效的行政改革。几年来, 特区政府从机制调整、体制革新、职能理顺、架构重组、文化塑造等方面进行的卓有成效的行政改革, 是澳门经济社会发展的重要推动力。因此, 研究探讨澳门行政改革的特色与路向, 有助于我们更全面地了解澳门及其经济社会发展变化的底蕴, 对于丰富、深化行政区域与行政改革理论的研究也具有重要的理论意义。

一、澳门特区行政改革的主要特色

(一) 以民为本、服务市民的改革宗旨

“民本”观念是中华传统行政文化的精髓, 也是当今世界各国行政改革普遍追求的价值目标。“民之所欲, 天必从之”, “政之所行, 在顺民心; 政之所废, 在逆民心”, 民心向背决定政策的认同与推行效果的好坏, 更决定着政权的兴衰存亡。“以民为本”的政府, 不是高高在上、敷衍塞责的官僚机构, 而是肩负使命感、责任感的管理者和服务者, 他必须以民众的福祉为基点, 以民众的需要为依归, 为民众提供更多优质服务。对此, 澳门特区政府成立之初, 就明确地确立了“以民为本, 服务市民”的施政和改革宗旨。

何厚铨在就任特首后的第一份施政报告中指出: “澳门特别行政区的主人翁正是全澳市民, 只有获得他们的参与和支持, 政府的施政才能展开无碍, 澳门的未来才能取得成功。”^[3]正是基于这一宗旨, 几年来澳门特区政府都把行政改革的重心放在如何拉近与市民的距离, 以更好的服务市民上。例如, 行政改革过程中反复强调公务员要树立公仆观念, 广泛推行“服务承诺”工作, 全面推行和深化“一站式”服务, 优化服务流程, 简化市民办事的程序和手续, 便利市民查询有关公共服务的咨询, 为市民提供方便快捷优质的服务, 并组成跨部门、跨范畴的专责小组来处理市民的投诉等。在 2004 年的施政报告中, 特首何厚铨进一步强调, “任何施政措施, 必须力争最大的民意认同, 使所有工作符合市民的最大利益, 并能真正顺利推行。这是特区政府过去、现在和未来都坚定奉行的施政原则。政府未来一年的

施政路向，将继续以市民为本位，突出重点，同时兼顾多元。”^[4]

（二）“固本培源，稳健发展”的改革方式

新制度学派认为，制度的改革或变迁过程，一般分为激进式和渐进式两种方式。行政改革选择何种方式，取决于改革的初始条件和改革成本。澳门回归后的行政改革，面对的初始条件是资本主义制度发育不足，市场经济制度水平较低，政治、法律、经济制度存在缺陷。但在“一国两制”的条件下，澳门的行政改革不是转轨型的改革而属调适型的改革。从澳门的行政改革成本来看，涉及到实施成本和摩擦成本。实施成本包括搜寻、学习和改变制度安排的成本。摩擦成本则是因利益的冲突而导致的损失。行政改革必然涉及到政府架构、职能的变更，涉及到社会利益格局的调整，任何一个细小的变动都可能牵一发而动全身，任何一个失误都可能影响到社会的稳定，进而增大改革的风险与不确定性。对于澳门来说，稳定问题显得更加突出与重要，那就是澳门社会才经历过政权回归的历史大变革，特区仍处于发展初期，需要一个相对稳定的过程，不能一蹴而就；同时，澳葡政府时期遗留下来的积病也不是一下子就能消除的，有许多管理体制方面的不顺还在调适、有许多运行机制方面的不畅还有待磨合，行政人员的素质还有待提高。“如果改革操之过急，就会导致用改革的速度来牺牲改革的素质”^[5]，进而影响稳定发展。因而，澳门回归后的行政改革必然是在充分协调、平衡各种利益的基础上，逐步推进、稳健发展的过程。

澳门特区政府稳健发展的改革主要表现为遵循先易后难和由局部改革向全面改革逐步推进的路径。早在2000年3月，特首何厚铨就在其施政报告中提出：“在特区初期，必须以‘固本培元，稳健发展’为政府整体政策的基本目标。这个目标不但构成本年度施政报告的主题，在未来几年，它依然是特区政府和全体市民共同努力的主要方向。”^[6]在2003年施政报告中何厚铨又重申这一改革理念：“必须量力而为，不能好大喜功；不具可行性的工作决不能做；必须次第推行、长期积累地工作，决不能不顾质量和效益，强行加快进度。我们宁可谨慎一些，也不要得到那些严重损害市民利益的后果。”^[7]从回归四年来特区政府的改革实践来看，我们不难发现，循序渐进的改革理念一直贯串始终。例如，根据《基本法》第九十五条和第九十六条的相关规定，澳门特别行政区可设立非政权性的市政机构。在2002年元旦“民政总署”正式诞生之前，特区政府采取了缓期过渡的做法，先把原澳葡政府时期的澳门市政议会和澳门市政执行委员会，改组为临时澳门市政议会和临时澳门市政执行委员会；原海岛市政议会和海岛市政执行委员会，改组为临时澳门海岛市政议会和临时海岛执行委员会。又如，关于澳门博采业引入竞争机制问题，特区政府采取了先进行客观全面和细致的分析研究，在此基础上再制订长远的博采业规划和管制政策，最后于2003年正式实施的步步推进策略等做法，而不是“毕其功于一役”。

（三）政府主导的制度创新过程

社会的制度变迁和制度创新有两种基本形态，一是从上到下由政府主动发起的制度创新，即“强制性制度变迁”，二是来自市场和民间的由上而下的制度创新，即“诱致性制度变迁”。二者生成的前提和条件各不一样。前者主要是指社会转型阶段，制度发育不全，制度供给严重短缺，因而需要政府担当制度创新主体，以节约当事人进行创新的高额成本，形成规模效益，避免社会震荡；后者一般是指社会稳定和市场发育成熟时期，经济主体和当事人在市场这只“看不见的手”的自由引导下，自发进行的制度创新。澳门特区政府所进行的行政改革，属于典型的政府主导的制度创新过程。

澳门的政府主导型制度改革主要表现在：特区政府在“一国两制、澳人治澳”和高度自治的大原则下设置制度改革的基本路向和原则；代表澳门人民行使治权，以制度供给者的身份，通过法律、法规和政策等手段实施制度供给。一方面，澳门特区政府“以强势政府的姿

态出现”，废除了葡国管制时期的总督专制体制，重新构建了行政（特首）主导下立法、行政和司法三权分立，又相互制衡和配合的政府体制。同时精简、合并政府架构，把澳葡政府时期的七个司合并为五个司，相继建立了“民政总署”、“海关”、审计署、警察总局、三级法院、廉政公署（CCAC）、法务局等机构，“实现了公共行政组织的规范性、完整性和合理性。”另一方面，特区政府坚持体制内改革和体制外推进的双管齐下的策略，依靠市场、社会和民间的力量来促进、配合政府方面的改革。注重加强与民间的沟通，增加施政的透明度，接受传媒的监督，并进一步发挥各个专门委员会的咨询功能。

正是特区政府一改以往澳葡政府的“夕阳”心理，以“朝阳”的心态奉行积极干预的政策，才可能在短时间内使澳门发生耳目一新的可喜变化。

（四）与时俱进、与国际接轨的改革思路

当今世界是经济全球化、信息化、知识化和网络化的时代。二十世纪七、八十年代发轫于英国、新西兰等国的“西方政府的治道变革”运动，很快波及美国、加拿大、澳大利亚等主要发达市场经济国家。西方国家普遍实行的这场基于市场化、信息化、知识化的治道变革运动，又称为“再造政府”或“政府重塑”运动。其主要出发点就在于：导入市场竞争机制，利用先进信息科技，借鉴企业管理精髓，突破传统官僚体制，进而使当代政府符合民主、服务、责任、高效、廉洁、透明的基本诉求。澳门回归以来，特区政府着手行政改革的时间虽然不长，但把握了时代的脉搏，因应了世界的潮流，吸收借鉴了“企业家政府”和“新公共管理运动”理论中的诸多精华。例如，特区政府广泛推行“服务承诺”计划和“一站式”服务，以加强公共行政的问责性和高效性。同时，在个别部门尝试引入企业管理的先进模式，实行品质管理认证 ISO9000，取得经验后逐步推广；积极构建“信息高速公路”，应用电子交换数据（EDI）等现代化系统，努力建设电子政府。

又如，澳门回归后，特区政府顺应时势的发展和各界的要求，在既已进行的优化行政服务的基础上，进一步加大了行政改革的力度，其中的一个重要举措，就是于 2002 年 9 月设立了专门推进澳门特区改革的公共行政观察站。公共行政观察站的职能是：收集关于其它国家、地区行政现代化的资料，并编制报告书；就行政现代化，尤其是优化行政运作及架构、提高行政效率等事宜，进行评估分析，并提出相关建议；跟进上述事宜采取的措施的执行情况；就公职法律制度的修订建议发表意见；对精简公共行政架构发表意见等。观察站的成员除了专家学者、社会人士外，还包括行政长官办公室代表、各司长办公室代表以及各专责部门代表等负责具体执行工作的政府部门人员等。观察站下设以行政现代化、优化行政运行及服务、行政组织合理化为目标的专责小组。行政现代化小组负责搜集外地有关公共行政改革的相关资料，详研体制现存的问题，提出推定公共行政发展的大方向；优化行政运作及服务小组负责简化行政程序，提高行政效率和服务质素，检讨服务承诺、ISO9000 品质管理认证、投诉机制、一站式服务、电子政府等措施的成效；行政组织合理化小组则负责研究解决部门架构臃肿、职能重迭以及队伍建设等问题。澳门公共行政观察站的设立及其运作，反映了澳门特区政府积极推进改革，与时俱进，与国际接轨的改革思路。

上述表明，澳门回归四年来，特区政府所作的一系列行政改革取得了可喜的成就，形成了鲜明的特色。但无庸讳言，澳门的改革又不可避免地存在些许不足：

一是政府官僚主义的残余依然存在。澳葡政府时期特别是澳门进入后过渡期以后，澳葡政府的“夕阳”心态十分明显，官僚主义盛行，效率低下。受此影响，澳门回归以来政府虽一再倡导塑造新型行政文化，培育公仆精神，但办事文过饰非、互相推诿、效率不高等官僚主义的残余尚未肃清。

二是官民比例（公务员数量与总人口的比重）偏大，公务员素质有待提高。目前澳门的公务员规模仍显庞大。同时，由于回归时间短，“澳人治澳”下特区政府的公务员尤其是部

分中高层公务员虽有朝气和活力，但管治经验和能力尚有待丰富和提高。

三是政府职能有待进一步理顺，政府架构还需精简。特区政府成立后，对澳葡政府时期的政府职能进行了调整，将其划分为行政法务、经济财政、保安、社会文化、运输工务等五大范畴，并按照“破”“立”结合的原则，建立健全和重组了相应的机构。但目前有关部门的职能并未完全理顺，相关部门之间职能重迭、交叉的问题尚未很好解决。

四是行政法制建设有待加强。澳门是一个自由市场经济主导下的法治社会，需要健全和完善法律体系作保障。但澳门原来适用的是葡国法律，大部分澳门人并不认识和不熟悉这些葡文法律，因而法律本地化工作仍任重道远。而且，在“一国两制”、“澳人治澳”、“高度自治”的法治环境下，不仅需要传承那些与《基本法》不相抵触的原有法律制度，更加需要出台和制定与特区发展相适应的法律法规体系，而目前这方面的工作仍较薄弱。

此外，政府行政程序的现代化等方面也还有许多工作要做。

二、深化澳门特区行政改革的基本路向

首先，树立“权变的”和“可持续的”行政改革观。

根据行政生态原理，政府系统只是社会生态系统的子系统，政府组织必须和内外环境之间进行持续的物质、能量和信息等的交换，以维系行政生态平衡。但一个不争的事实是：无论是政府组织内部的结构，抑或是政府组织外部的环境，皆是动态变化的、永恒发展的。因此，对于政府系统来说，局部和短暂的稳定和延续只是相对的，持续的改革和创新却是绝对的，任何一个政府都应该而且必须因应权变的行政生态环境，进行可持续的行政改革和政府创新。从近现代以来世界主要国家政府改革的实践来看，他们都是在不同的时期，面对“内忧外困”的社会环境以及来自社会的强烈诉求，对政府自身进行不断的调整和改革。从早期的古典管理学派到后来的行为主义理论，从系统权变学派再到今日之“管理主义”或“新公共管理运动”，管理理论的不断传承与创新，正反映和总结了政府管理持续改革与再造的生动实践。因此，从适应形势发展和深化改革的角度看，澳门在今后的改革过程中既要坚持“固本培源，稳健发展”的方式，又要注意培养人们的开放意识和创新观念，勇于解决政府体制存在的种种问题，在改革中不断完善政府自身。

其次，重塑澳门的公共行政精神和公共行政文化。

早在1999年，何厚铨先生就在其《参选政纲》中指出，“作为人和社会的存在根基，文化使命无疑属于一个天经地义的永恒课题。”^[8]

在当选特首后每年的施政报告中，他又一再强调培育澳门行政文化和公仆精神的问题，认为澳门走上复兴之路，人文建设的重要价值更加日益凸现。善良、多元、接纳、共融，是澳门优秀的人文传统，社会魅力的精华所在，只有这个传统不断的成为整体社会的生命自觉，才能有效地促进澳门的改革并维护改革的成果。

可见，重塑澳门的公共行政精神和公共行政文化，是特区政府深化改革的基础性工作，因为精神和文化的东西是潜移默化的，有着极强的惯性作用。必须承认，直至今日澳门社会仍残存的效率不高、程序繁冗等官场文化，有其产生的渊源和孕育的土壤。400多年来保守的葡萄牙行政文化移植到澳门后，已经在澳门“生根发芽”，短期之内甚至今后很长一段时间，这种嫁接的传统行政文化很难一时革故鼎新。这更加彰显了重塑澳门公共行政精神和公共行政文化，以先进的、与时俱进的文化代替传统的、过时的文化的重要性和迫切性。澳门未来的公共行政精神和行政文化，应植根于现代自由市场经济和民主宪政的基本理念，既要继承中华传统行政文化的精髓，又要汲取当今国际公共行政的主流理念，确立和践行民主行政、服务行政、责任行政、高效行政、透明行政、廉洁行政等基本价值理念。

再次，打造澳门特区政府独特的国际竞争力。

总部设在瑞士日内瓦的世界经济论坛每年都发布一份全球竞争力报告。其中以贸易与投

资的开放程度、政府的作用、金融、基础结构、技术、管理、人力及政府公共机构 8 项指标作为评估基准。笔者认为，虽然这些评估标准的科学性尚有待商榷，但从中可以看出，全球竞争力的强弱，不在于国家的大小，根本的是看它的政府国际竞争力如何。像芬兰、新加坡、瑞士、丹麦等都是领土小国，而包括台湾、香港在内的地区皆为微型政治经济体，之所以能创造惊人的经济奇迹和国际影响力，关键的因素都在于它们拥有一个很强国际竞争能力的政府作支撑。从这一角度来讲，未来澳门特区政府的行政改革，必须塑造全新的“朝阳政府”的良好形象，全面提升政府能力，着力利用和发挥自己独一无二的特色和比较优势。如东方的“拉斯维加斯”（旅游博彩业发达）、四百多年多元文化交汇的“聚宝盆”、联系拉丁语系国家与“欧盟”的中介和桥梁、休闲观光的旅游城市等，打造具有鲜明特色的澳门国际形象和政府国际竞争力。

第四，建立健全“次区域化”视野下的政府全面合作的制度安排。

当今世界经济全球化和区域化潮流已是势不可挡。为应对全球化的冲击，各民族国家和地区政府纷纷走向联合与合作。“欧盟”、“东盟”等国家间的合作协调以及国内“长三角”、“珠三角”乃至“泛珠三角”的建设都明显的反映这种趋势。这更加明示了澳门特区政府应该谋区域政府合作发展的长远大计。诚如特首何厚铨所言：在顺应经济全球化的潮流中，加强区域合作是我们的优先考虑。从区域合作的需要和可能性出发，加快与大珠三角，尤其是与珠海、粤西地区的经济融合，始终应处澳门对外合作的优先位置。我们还应开始认真思考，如何在未来几年内逐步透过与粤西地区、西南地区、东盟国家的多层次合作，配合“中国—东盟自由贸易区”的战略安排，使澳门成为这个自由贸易区的一个参与者和受益者。^[9]

可见，澳门回归以来，特区政府已从战略高度意识到区域政府合作的重要性和必要性，也建构了不少政府双方合作的机制与渠道，并在合作实践中取得了很多看得见摸得着的“双赢”或“共赢”效益。但我们认为，为了使“一国两制”下粤澳、闽澳、粤港澳或其它地方、其它形式的地方政府合作步入一个健康、平稳和有序的轨道，必须全面建立健全一套政府合作的长效运作体制和机制，或者说政府合作的制度安排和基本平台。因为从目前来看，粤港澳行政首长或高层官方的定期会晤制度、粤港（澳）联席会议、常设的“粤澳合作联络小组”等相关的合作制度或组织虽已建立，但大量行业性、职能性的事项还需要其它机制或组织来协调解决。因此，澳门特区政府应充分挖掘“一国两制”下的制度资源，与其它地方政府探讨建立更多的政府合作的制度安排。这种政府合作的制度安排，除了上述的官方合作机制，还应有半官方合作机制。半官方合作机制机制主要由双方的官方职能部门、半官方机构及行业商会参与。

可喜的是，《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》已于 2003 年 11 月签署并于 2004 年 1 月 1 日正式实施，这将为澳门特区进一步的发展带来全新的、重大的发展机遇，为澳门参与区域合作提供更为有利的条件和制度平台。

参考文献

- [1] 日报》2002 年 10 月 29 日。
- [2] [4] [5] [9] 何厚铨：《澳门特别行政区政府 2004 年财政年度施政报告》。
- [3] [6] 何厚铨：《澳门特别行政区政府 2000 年财政年度施政报告》。
- [7] 何厚铨：《澳门特别行政区政府 2003 年财政年度施政报告》。
- [8] 何厚铨：《1999 年参选政纲》。

Reform of Public Administration in Macau SAR: Characteristic and Trend

Chen Rui-lian

(Sun Yat-Sen University,Center for Public Administration, Guangzhou 510275)

Abstract: Four years after Macau returned to China, under the principle of “One country two systems” and the guidance of Basic Law of Macau, Macau SAS government launched a series of effective reforms, which promoted the development of economy and society in Macau. The characteristic of Macau’s reform embodied as followed: under the tenet of “Public oriented and serve the public”; through way of “solidifying the root, cultivating headstream and maintaining stable development”; government dominated institutional innovation and stick to the thought of “Developing with times and Converging with international society ”. In order to promote the reform, the thesis argues that we should establish contingent and sustainable idea of administrative reform; reinvent public administrative spirit and culture of Macau; build peculiar international competitiveness of Macau SAR; construct and perfect institutional arrangement that promotes the comprehensive cooperation under the perspective of “sub-regionalism”.

Key words: One country two systems; Pubilc Administration; Institutional arrangement

* 收稿日期: 2003 年 10 月 10 日