

建立廉潔政府與發展教育培訓 ——試論新一屆特區政府的施政重點

李 略*

2009年7月26日，澳門特區前社會文化司司長崔世安先生，在出席的297位選舉委員中，獲得282票，以近95%的得票率當選澳門特區第三任行政長官。

如果說現任行政長官何厚鏞上任時面對的是澳門“一國兩制”的開篇之作，候任行政長官崔世安要開始的任期就是承前啓後的鞏固發展，也許不再是前無古人的開天辟地，但可能同樣不是輕而易舉的一帆風順。“傳承創新、共建和諧”（崔世安競選政綱的標題）同樣需要披荆斬棘的勇氣和魄力。新官上任三把火，這三把火應該燒在甚麼地方呢？筆者覺得，至少前兩把火應該是注重政府的廉潔高效和發展教育。

政府的廉潔高效是要提供一個可持續發展的公平公正的競爭環境，讓澳門各行各業能盡其所能、大力發展，從而建立和諧社會。而發展教育，是要提高澳門居民的人口素質，把澳門地少人多的人口壓力變成人力資本和動力，從而為澳門的可持續發展與和諧社會建立堅實的基礎。

由於篇幅所限，本文將集中討論第一個議題，即如何解決貪腐問題，建立廉潔政府，有關如何發展教

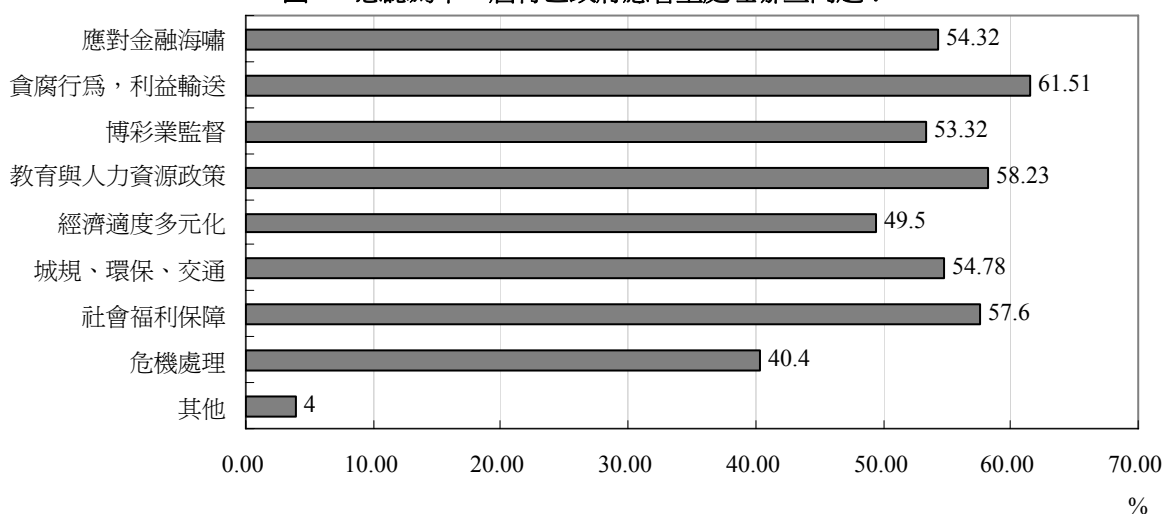
育將在下期文章中另行論述。

一、民意調查的啓示

2009年5月份，澳門理工學院一國兩制研究中心做了一個的民意調查，其中的幾個題目可以為未來特區政府提供借鑒。¹

澳門居民認為下一屆特區政府應着重處理的問題中，選擇比例最高的首推“貪腐行為、利益輸送”，高達61.5%；其次是“教育與人力資源政策”，比例達到58.2%；第三位是“城規、環保、交通”，比例為57.6%；第四位是“社會福利保障”，比例為54.8%；第五位是“應對金融海嘯”，比例為54.3%；緊隨之後的是“博彩業監督”，比例為53.3%；之後才是“經濟適度多元化”，比例為49.5%；最後是“危機處理”，比例為40.4%；還有4%有其他選擇。（圖1）

圖1 您認為下一屆特區政府應着重處理哪些問題？



* 澳門理工學院公共行政高等學校副教授

由此看來，群眾的眼睛是雪亮的，這句話還真是非常有道理。

貪腐行為和利益輸送被最多受訪者選為下屆政府應着重處理的首要問題，反映歐文龍案之後，澳門居民痛恨貪腐行為和利益輸送，要求廉潔政府的呼聲較高。這本不意外，但令筆者非常開心和欣慰並覺得澳門大有希望的是，58.2%的受訪者，把教育和人力資源政策選為下屆政府要着重處理的問題。這正和筆者的研究相一致。筆者的研究發現，對於地少人多、區位交通優勢不明顯的澳門來說，惟有大力發展教育、培養人力資源才能奠定未來持續發展的堅實基礎。

排在第三位的是城規、環保和交通問題，這不僅是全體澳門市民的急切需要，也是澳門經濟進一步發展的需要，更是澳門市民生活素質提高的需要。

排在第四位的是社會福利保障，達 54.8%，反映了澳門市民對弱勢群體的關懷。

相比之下，當前國際輿論的熱點：應對金融海嘯，只排在第五位；緊隨其後的博彩業監督，排在第六位，顯示市民希望政府更好地監管博彩業的發展。

而未來政府的施政重點之一，經濟適度多元，僅排在第七位；顯示澳門市民也明白，不從根本上解決教育和人才培養問題，僅僅靠政府的傾斜優惠政策，是無法真正實現經濟的多元化發展的。

最後，雖然甲型 H1N1 流感正在流行，危機處理只排在最後一位，這顯示出澳門居民經過上一次 SARS 的洗禮，已經可以處亂不驚了。

從調查反映的民意看，新一屆政府確實應該把解

決貪腐問題放在首位，其次大力發展教育與人力資源，然後解決城規、環保、交通和社會保障等問題。

由於個人專業和興趣有限，筆者準備只討論排名前列的兩個議題，即：如何建立廉潔高效政府和如何大力發展教育和人力資源培訓，其他議題留待其他專家分析。又由於篇幅所限，本篇文章先討論廉潔政府的問題，教育問題留待下一篇文章討論。

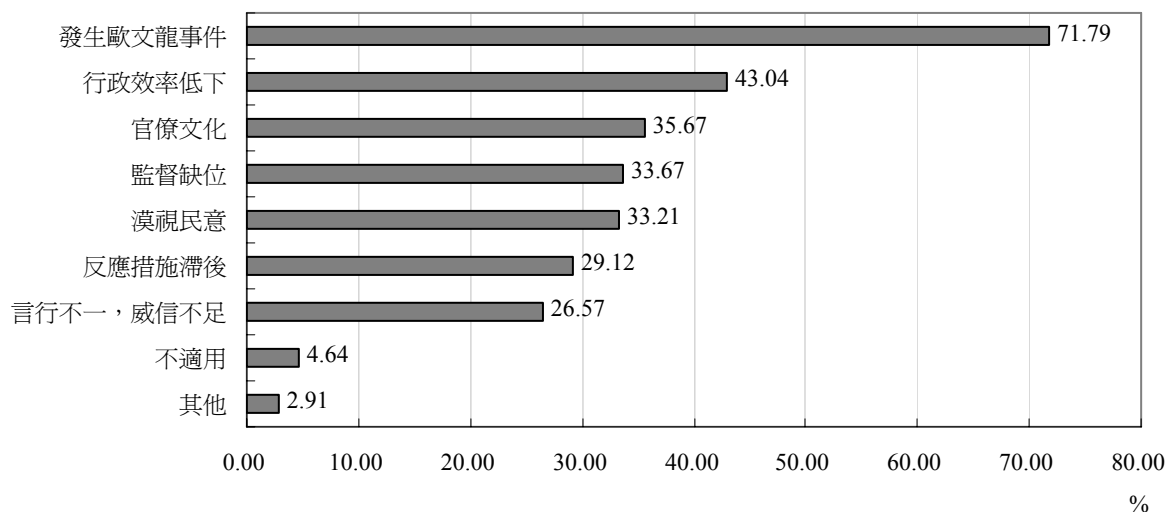
二、促進廉潔高效是新一屆政府的頭等大事

筆者認為，促進廉潔高效、解決貪腐和利益輸送是新一屆政府取得居民信任和支持的一個重要途徑。這可以從這次民意調查中另一些問題的數據得到佐證。

(一) 居民對特區政府最不滿意的地方是發生了歐文龍事件

當問到居民對這屆特區政府最不滿意的地方時，最多居民選擇“發生了歐文龍事件”，高達 71.8%，其次是“行政效率低下”佔 43%；以下依次是“官僚文化”(35.7%)、“監督缺位”(33.7%)、“漠視民意”(33.2%)、“反應措施滯後”(29.1%)、“言行不一，威信不足”(26.6%)、“不適用”(4.6%)和“其他”(2.9%)。(圖 2)

圖 2 您對澳門特區政府最不滿意的地方是：



居民選擇歐文龍事件作為對特區政府最不滿意的地方，其實只是一個象徵，代表了市民對貪腐行為的不滿；而第二個不滿的地方就是行政效率低下，其他像“官僚文化”、“監督缺位”、“漠視民意”、“反應措施”、“言行不一，威信不足”等也大多和行政效率低下有關。可見，廉潔高效確實是民眾對下屆政

府的最大期望。

(二) 各施政領域中最多不滿意和最少滿意的是運輸工務

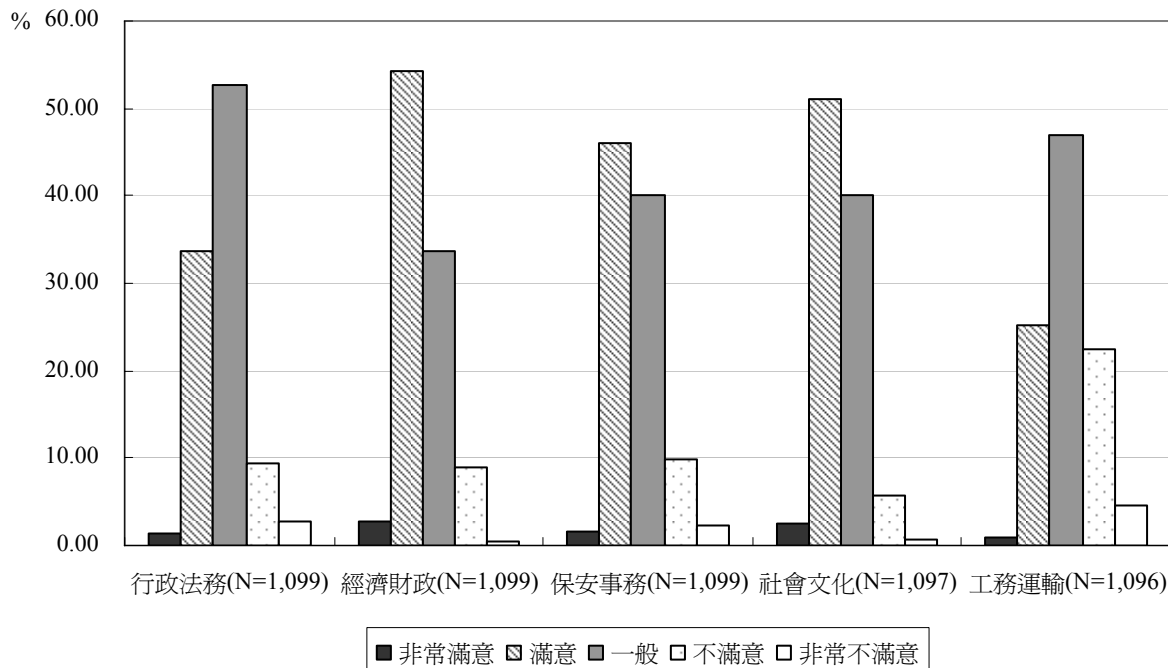
而另一個問題，是問居民對各施政領域的滿意度，我們可以看出，各施政領域中最多不滿意和最少

滿意的是運輸工務，最多滿意的是經濟財政，最少不滿意的是社會文化。

由於對歐文龍事件的不滿，連帶着在各施政領域的評價中，運輸工務領域的滿意度也是最低的，只有

26.1%，在五大領域中最低；其他領域都在 35%以上。而不滿意度是最高的，達 27%，在五大施政領域中是最高的，其他領域都在 10%左右。(圖 3)

圖 3 請您對以下幾個方面的施政作出評價



從上圖可以看出，由於經濟的快速發展，所以經濟財政領域是滿意度最高的：滿意度有 54.2%，非常滿意的有 2.7%，加起來有 56.9%；而不滿意度有 9%，非常不滿意的只有 0.5%，加起來也不到 10%；另有 33.6% 的表示一般。

社會文化領域緊隨其後，滿意度有 51.1%，非常滿意的有 2.6%，加起來有 53.7%；不滿意度有 5.7%，非常不滿意的只有 0.6%，加起來只有 6.3%，是所有領域裏不滿意比例最低的。

保安和行政法務領域的滿意度依次排在社會文化領域後面，而在運輸工務領域之前。

悟以往之不諫，知來者之可追。從上述民意調查的結果，我們可以得出，廉潔高效是新一屆政府取得居民支持和信任的首要施政重點。

三、澳門廉政狀況的實證分析

平心而論，澳門的廉政狀況並不是太差，只是相對於最近幾年高速的社會經濟發展和蓬勃的民眾要求，還有欠缺罷了。

其實澳門回歸以來，特區政府在廉政建設方面有不少建樹，成立了廉政公署，有效地打擊了各類貪腐行爲，使得澳門的清廉度在亞洲一直排名前列。這從

一些權威性的國際組織和本地學術機構的調查報告都可以看出，例如透明國際的全球清廉指數、政經風險顧問公司的“亞洲貪污趨勢年報”以及本地學術機構所做的一些調查等。

(一) 透明國際的全球清廉指數

2008 年 9 月 23 日，透明國際發表 2008 全球清廉指數，這是澳門第三次被納入這一調查，得分 5.4 分，比 2007 年的 5.7 和 2006 年的 6.6 分都有所下降，在亞洲和全球的排名也都有所退步。在本地區的排名下跌 2 位，排在了新加坡、香港、日本、台灣和韓國之後的第 6 位。全球排名更是下跌 9 位，排在第 43 位。(表 1)

表 1 全球清廉指數排名

年份 (參評地區數目)	新加坡	香港	日本	澳門	台灣	韓國	中國大陸
2006 (163)	5 (9.4)	15 (8.3)	17 (7.6)	26 (6.6)	34 (5.9)	42 (5.1)	70 (3.3)
2007 (180)	4 (9.3)	14 (8.3)	17 (7.5)	34 (5.7)	34 (5.7)	43 (5.1)	72 (3.5)
2008 (180)	4 (9.2)	12 (8.1)	18 (7.3)	43 (5.4)	39 (5.7)	40 (5.6)	72 (3.6)

註：滿分為 10 分，分數越高越清廉。
資料來源：根據透明國際 2006、2007 和 2008 清廉指數填制。

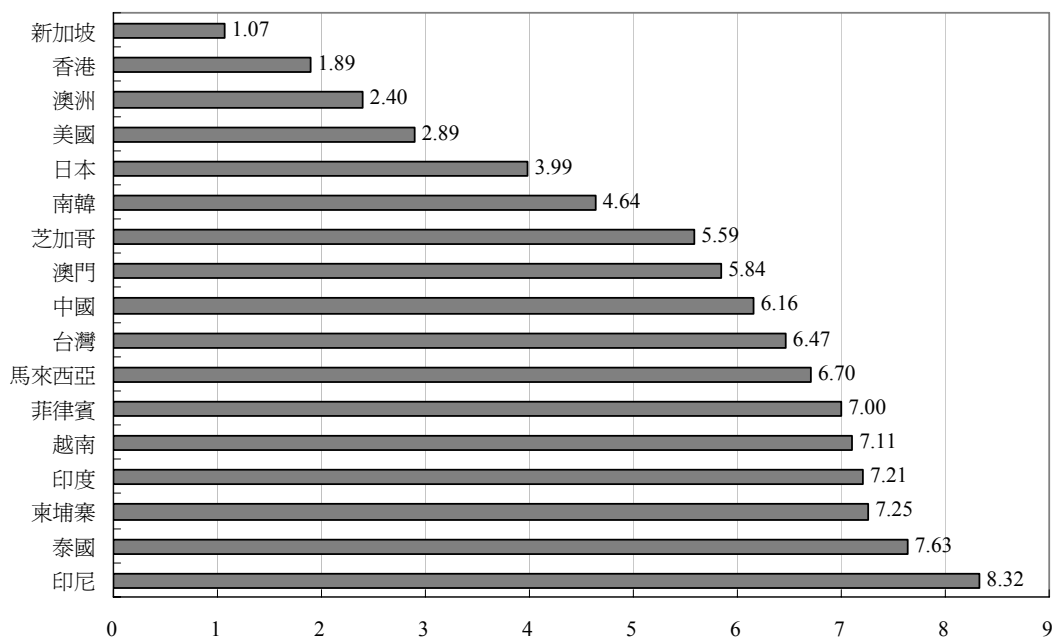
一方面澳門在亞洲的排名被台灣和韓國超過，另一方面，評分由 5.7 下降到 5.4，更顯示清廉方面的退步。

透明國際的年報亦有一段內容專門講述澳門：“澳門過去幾年經濟有較大發展，二〇〇八年更達到百分之十五，但其清廉指數得分卻顯示出下降的趨勢。伴隨着澳門建設項目的增多，管理公共採購和建設項目招投標的法制無疑亟待完善，以堵塞任何可能的漏洞，杜絕以權謀私現象，促進經濟的進一步健康發展。”²

(二) 政經風險顧問公司的《亞洲貪污趨勢年報》

政經風險顧問公司 2009 年 4 月 8 日發表了《不同角度看貪污》的報告。此次報告以政治貪污作為主題，澳門以 5.84 分，於 17 個國家及地區當中排行第 8。排在新加坡、香港、澳洲、美國、日本、南韓及芝加哥之後，而在中國和台灣之前，表明澳門的政治貪污情況相對來說並不太嚴重。(表 4)

圖 4 各地區政治貪污指數



註：分數由 0 至 10 分，分數越低越廉潔。

資料來源：Political & Economic Risk Consultancy Ltd (2009). *Asian Intelligence*. No.776, 8th April 2009.

表 2 亞洲貪污趨勢指數排名

地區	2009		2008		2007		2006	
	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名
新加坡	0.92	1	1.13	1	1.2	1	1.3	1
香港	1.74	2	1.80	2	1.87	2	3.13	3
日本	2.63	3	2.25	3	2.1	3	3.01	2
澳門	3.75	4	3.30	4	5.18	4	4.78	4
南韓	4.97	5	5.65	5	6.3	8	5.44	5
台灣	5.85	6	6.55	7	6.23	5	5.91	6
印度	6.5	7	7.25	8	6.67	9	6.76	8
泰國	6.76	8	8.00	12	8.03	12	7.64	10
馬來西亞	7.0	9	6.37	6	6.25	6	6.13	7
中國	7.3	10	7.98	10	6.29	7	7.58	9
越南	7.4	11	7.75	9	7.54	10	7.91	12
菲律賓	7.68	12	9.00	13	9.4	13	7.8	11
印尼	7.69	13	7.98	11	8.03	11	8.16	13
柬埔寨	8.1	14	8.5	-	9.1	-	-	-

註：分數由 0-10 分，分數越低越廉潔。

資料來源：Political & Economic Risk Consultancy Ltd (2009). *Asian Intelligence*. No.776, 8th April 2009.

同時在“亞洲貪污趨勢指數”中，澳門的得分為3.75，得分比去年略有下降，但排名就維持在亞洲第4，位於新加坡、香港及日本之後，而在南韓和台灣之前。(表2)

澳門自2006年起被納入“亞洲貪污趨勢年報”評估地區，並連續4年排名第4。但得分就有所變化：2006年得分4.78，2007年得分5.18，有所退步，2008年的得分是3.3分，為歷年最佳，2009年為3.75，又有輕微退步。報告分析澳門的廉潔狀況時表示：

“歐案的審訊揭露了澳門賭業的建設及建築界所涉及的貪污金額相當巨大，報告直接指出：‘歐文龍明顯地不能獨自運作，作為前運輸工務司司長，賄賂歐的人士絕大部分都是來自私人領域。’然而，澳門廉政公署的反貪範圍只限於公營部門，將反貪工作擴展到私人領域仍在草擬階段。以香港為例，私人領域反貪工作進行了頗長一段日子才得見成效，這正解釋為何貪污案件大多來自私人領域的香港所得之分數會優於澳門。報告並預期明年澳門所缺乏的並非打擊貪污的決心，而是反貪人力資源上的局限。”³

(三) 本地學術機構所做的一些調查

本地有學術機構也做過一些調查，表明澳門回歸之後，澳門居民在現實生活中真正遇到貪污違法行為的比例是非常低的，表明貪污違法行為在居民的日常生活中並不常見。居民對澳門整體廉潔狀況基本上是滿意的，當然其評分經歷了一個V型的變化，以2007年為谷底，原因應該是2006年底歐文龍案的爆發，導致2007年的評分相對較低。但2007年之後一直到2009年，評分又都在逐年上升。顯示居民心目中澳門整體廉潔狀況持續改善。

綜合以上的研究和調查，我們可以得出結論，在澳門一般民眾的社會生活中，貪污違法行為並不普遍，澳門社會的廉潔程度在亞洲仍居前列。當然，隨着經濟的快速發展，各種制度的漏洞也更為顯現，逐漸產生了相當多的貪污腐化的機會，尤其一些政府官員的貪污腐化行為，對民眾信心和社會觀感都造成極大的損害，需要政府和社會予以高度重視。

四、權力制衡、公開透明

廉潔高效實際上是一個問題的兩個方面。對社會整體來講，真正廉潔的政府、以民為本的政府一般都比较高效，而腐敗的政府一般都比較低效。當然腐敗的政府也有可能在某些人身上或某些事上表現得比較高效，但其實往往是降低了整個社會的效率和效益。

當然貪腐和利益輸送等問題很難徹底消除，君不見即使先進的發達國家如美國、英國等也時有發生，但這並不代表我們的政府就只能束手旁觀，任其發展。如果一小撮特殊利益集團通過貪腐行為和利益輸送等可以盜取不正當收益，必然會破壞整個社會的公

平公正的大環境，使法治遭到踐踏、社會風氣被荼毒。就會越來越少人致力於技術創新和提高管理效率，相反會有越來越多的人致力於巴結權勢階層，通過不正當競爭取得利益。這就會對整個社會的和諧發展和經濟的可持續增長產生極大的危害，也會影響到“一國兩制”的順利實施和成功實踐。

這方面，香港有比較成功的經驗。著名研究組織“美國傳統基金會”，連續15年將香港評選為“全球最自由的經濟體系”，並且指出香港的成功，建基於四大支柱，分別是：廉潔政府、法治精神、獨立司法制度及低稅制。⁴

對比香港和台灣，我們會發現，解決貪腐和利益輸送等問題，根本之道不僅在於發展民主(其實僅僅有民主也無法避免此類現象，台灣的陳水扁就是明證)，更在於加強對權力的監督，而要加强對權力的監督就要以權力來制約權力和施政信息的公開。

對權力的制約，理論和實踐上都有現成的答案，最基本的就是立法權、行政權和司法權相互制衡⁵；在資訊公開的情況下，輿論監督也起着非常大的作用。我們強調立法、行政和司法的制衡，而不僅僅是廉政公署的監督，就在於立法、行政和司法的權力來源不同，可以相互獨立，而廉政公署的權力來源於行政長官，必然受制於行政長官，無法對行政長官及其親近高官進行有效監督。從香港的梁展文事件就可以看出，僅僅有廉政公署的監督權力是不夠的，必須有立法會和司法機構的監督和制衡。

雖然港澳都是行政主導體制，立法會本身的組成也有很多不足之處，對行政的制衡更是非常有限，但通過立法會的辯論和議員的質詢，使得資訊更加公開，就會引入輿論的監督力量，從而提高對行政權力的監督力量。

資訊的公開，一方面要政府主動去做，這方面政府公告制度非常好，許多問題都在政府公告中被披露。另一方面也要靠傳媒主動去挖掘，這方面澳門的大部分傳媒先天不足，缺乏多樣化的經濟基礎；後天又發育不良，市場太小，無法獨立生存，要靠政府和其他機構的資助才能存活，如何能真正監督政府？

要提高政府效率，其實與廉政建設類似，一方面要加强對施政的監督，這既要有立法監督和司法監督，也要有審計監督、廉政公署的監督；更要有民眾的監督、輿論的監督。另一方面要改進政府機構的評核機制，引入外部評核。

為了政府的廉潔高效，政府應該歡迎新聞媒體的批評監督，要從制度上保證新聞媒體的相對獨立性，政府的資助要通過相對獨立的委員會審批。

而在網絡時代，除了傳統媒體的監督作用，社會媒體(Social Media)的作用也在逐步加強。最近的例子就是伊朗大選之後的民眾抗議行為。

所謂社會媒體⁶，其實是指在網絡時代，使用者可以方便快捷地分享網絡內容並產生互動的技術。使用者可以通過手機等設備，更方便地使用網絡和服務，

例如部落格(Blog), Youtube, Facebook, Flickr, Twitter 等等[稱為網絡 2.0(Web2.0)]使用者不僅閱讀而且製作和分享他們的想法、文字和圖像。社會媒體使公民能夠通過揭露和報告貪腐行為來表達他們的關心、分享他們的觀察和介入。

隨着電腦和互聯網，尤其是無線網絡和 3G 在澳門的普及，可以預見，社會媒體在澳門反貪腐的作用也會越來越重要。

五、具體政策建議

崔世安先生的政綱裏邊，第四部分關於“革新政府管治體制”中，首先就提出“加強廉政建設，提高施政透明度”，表明崔先生已經很清楚革新政府管治體制首先要做的是甚麼。當然政綱僅僅是一個綱要，無法全面細致展開，也沒有涉及到具體的政策措施。這方面，澳門廉政公署的“肅貪、防範、立法、教育”四管齊下的方針其實已經很全面，但具體要做的還很多，這裏不揣淺陋，提出個人的粗淺意見，難免掛一漏萬，錯誤百出，還請方家指正。

比如立法方面，雖然今年剛剛通過了把廉署職能擴大到私營機構的法案，但具體實施還備受考驗。

其他的如**陽光法案**，需要進一步完善和加強。比如，是否仿效海外及香港等地，行政長官、主要官員、立法會議員和行政會成員要每年公開財產？這樣做也許實際作用不一定很大，但作為一種姿態，可以向社會發出一個明確的信息，表明政府肅貪倡廉的決心和腳踏實地的實際行動。

防範方面，一些制度建設必不可少，比如公共土地公開拍賣制度、政府重大支出立法會審議、責任審計，以及私人機構相關的制度建設等等。務必做到堵塞制度漏洞，使得貪污的人，“貪無可貪”。

教育方面，廉署對公務人員的教育一向抓得較緊，下一步更要加強對私營機構有關人員的教育。爭

取做到“不想貪”、杜絕貪念。

肅貪方面，更要加強，除了廉署加強調查外，還需要司法機關的配合，提高司法效率，加快懲處速度，使得貪污的人“不敢貪”，貪必被抓。

建立高效政府方面，最關鍵是建立高度責任制，不管是否高官問責制，是否優化組合司級官員的設置，要真正做到各負其責，同時加強政府各部門之間的協調，堅決杜絕互相推諉的作風。

其次是加強培訓，一方面提高政府官員的決策能力和實施政策的能力，另一方面，加強以民為本、一切以公共利益為依歸的培訓，正所謂：就是“權為民所用、情為民所繫，利為民所謀”。

第三，還要“績為民所考”。改變只重視內部評核的機制，在現有評核機制的基礎上，進一步引入 360 度評核，強調團隊評核、外部評核等。使得政府官員的評核與服務對象、上下級相關部門公務員等都聯繫起來，避免單一化與簡單化可能造成的偏差。

六、小結

政府的廉潔高效、分權制衡，其實是一個知易行難的問題，理論和實踐上都有充分的論證和設計，所以道理非常容易明白，但因為牽涉太多的利益關係，實行起來卻很難。而且對澳門來說，也要看中央有沒有魄力把澳門作為一個新制度、新措施的試點，從而為整個中國的政府廉潔高效探索一條新路，而不僅僅是追求“穩定壓到一切”、“和諧壓到一切”。其實，只有政府廉潔高效了，才可能有真正的穩定、和諧。

總之，建議新一屆政府要抱着對澳門市民負責，對澳門未來發展負責的態度。大力加強對政府權力的監督，促進政府的廉潔高效；惟有如此才可能提高澳門的競爭力並建設一個和諧社會。

註釋：

¹ 以下民意調查的資料均來自澳門理工學院一國兩制研究中心的民意調查《澳門特區十年發展進步民意調查報告》，該報告詳見本期第 111-125 頁。

² 轉引自《報告指經濟有較大發展 清廉度反下滑 澳門清廉指數降至本區第八》，載於《華僑報》，2008 年 9 月 24 日，第 8 版。

³ 轉引自《政經風險評估》發展貪污趨勢年報 澳廉潔亞洲續排第四》，載於《澳門日報》，2009 年 4 月 8 日，第 A02 版。

⁴ Index of Economic Freedom. Available at the website of Heritage Foundation: <http://www.heritage.org/Index/>.

⁵ 在政府權力的分立與制衡方面，許多經典作家已經提出，如洛克，孟德斯鳩等，見洛克著，瞿菊農、葉啟芳譯：《政府論》，北京：商務印書館，1982 年；孟德斯鳩著，孫立堅、孫丕強、樊瑞慶譯：《論法的精神》，西安：陝西人民出版社，2001 年。而漢密爾頓、傑伊、麥迪森曾論證分權與制衡的必要性，見漢密爾頓、傑伊、麥迪森著，程逢如譯：《聯邦黨人文集》，北京：商務印書館，2004 年。

⁶ Anti-Corruption2.0: What's Your Say on Corruption? Available at the website of Transparency International: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/your_say_on_corruption. 30th July 2009.