

“責任政府與責任社會——公共行政改革的方向與重點” 學術研討會紀要

《“一國兩制”研究》編輯部

主辦：澳門學者同盟、
澳門理工學院一國兩制研究中心
時間：2009年8月27日下午3-6時
地點：澳門理工學院綜合樓六樓1號會議室
主持人：駱偉建(澳門學者同盟副會長)、
楊允中(澳門理工學院一國兩制研究中心主任)
與會者：應松年(國家行政學院法學部教授)
陳瑞蓮(中山大學政治與公共事務管理學院教授)
許昌(中央駐澳聯絡辦公室法律顧問)
陳繼光(中央駐澳聯絡辦公室研究室處長)
陳慶雲(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所常務副所長)
林英杰(澳門理工學院會計及出納部部長)
趙向陽(澳門行政法務司司長辦公室顧問)
陳滿祥(澳門公務專業人員協會理事長)
李莉娜(澳門理工學院公共行政高等學校教授)
蔣朝陽(澳門大學法學院助理教授)
林玉鳳(澳門大學社會科學及人文學院助理教授)
李燕萍(澳門科技大學法學院助理教授)
王長斌(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員)
鄧益奮(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授級研究員)
劉銀喜(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授級研究員)
林瑞光(《行政》雜誌編輯)
黃超文(澳門治安警察局副警司)
林園丁(澳門民政總署顧問高級技術員)
梁焯庭(澳門中華新青年協會副會長)
吳碧珊(澳門中華新青年協會副理事長)
洪榮坤(澳門法制研究會副理事長)
尉東君(澳門公民力量副理事長)
陳國偉(澳門民航局高級技術員)

黃宏耿(澳門衛生局新聞聯絡組高級技術員)
羅淑霞(澳門社會工作局技術員)
劉倩(澳門大學法學院博士研究生)
記錄整理：何曼盈、陳慧丹

編者按：澳門特別行政區成立十年來，堅持“一國兩制”、堅持按基本法依法施政，各領域均取得有目共睹顯著成績。當然，在新興的特區面前，依然存在不少挑戰。我們的社會否能繼續長治久安、繁榮穩定，當中實有賴於特區政府及市民之間日益加深的互動合作，共同努力建立起一個“責任政府”以及一個“責任社會”。為了配合政府提升施政能力和施政理念，並進一步引起各界人士對建立“責任政府”和“責任社會”的關注，澳門學者同盟作為澳門較具代表性的學術團體，聯同澳門理工學院一國兩制研究中心，於2009年8月27日合辦“責任政府與責任社會——公共行政的改革與重點”學術研討會，冀以從學術角度為澳門公共行政改革提出有建設性的意見和建議。會上，不少意見言簡意賅，理據充分，頗富啓迪。現將各專家學者發言要點輯錄刊登與廣大讀者分享，並期望透過交流討論，進一步引起各界對相關課題的關注。(有關各位專家學者的發言，純係爭鳴之見，並不代表本刊立場)

政府接受意見，推出新職程制度

駱偉建：歡迎大家參加由澳門學者同盟和澳門理工學院一國兩制研究中心舉辦的“責任政府與責任社會——公共行政改革的方向與重點”學術研討會。今天我們改變以往研討會的做法，以圓桌交流的形式對議題進行探討，希望在相互交流的過程中，讓大家對一些關於公共行政方面的議題有進一步的理解。

今天的第一個議題是最近澳門公共行政方面比較熱門的討論話題，就是關於公務員新職程制度的推出。關於這項制度的公平性如何？有甚麼好與不好的地方，請在座各位專家學者進行探討。

陳滿祥：特區政府於今年 8 月 3 日在《澳門特別行政區公報》第一組 31 期公佈了第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》。本會作為專業公務員團體，從相關制度和諮詢、提交書面意見、反映公務員訴求等方面，均有一直參與和跟進。行政當局推出的職程制度吸納了本會和一些公務員團體曾提出的擴寬橫向和縱向職程等的建議，讓符合條件的公務員有更理想的職業前景，對激勵公務員士氣和穩定公務員隊伍有着積極的作用。有關新的《公務人員職程制度》，本人着重公平性方面整合了幾點，表達一些看法。

第一，為配合職程制度的推行，有必要簡化現有公務人員的聘任制度，只有這樣才能體現職程制度的公平性。新的職程制度雖然適用於現有的各類任用方式，行政當局在 2006 年時也對修訂任用制度展開諮詢，提上議事日程，但還沒有提出具體的方案，如新的職程制度的開考，就公平原則上是一大進步，無論是晉級或入職均須以公開考試的方式進行。晉級方面，如第 14 條，須對符合條件的公務員實行 90 天內進行升級考試和晉級培訓，不同部門符合條件的公務員均可參加晉級考試，體現了具競爭力和公平原則；入職開考方面，分為對外開考和內部開考，均以公開考試方式進行，體現了應有的公平、公開原則。現有的聘任制度存在的多樣性已經不符合新的職程制度的適用性，有必要簡化現時公務人員的聘任制度來作出相應的配合。

第二，新的職程制度擴寬了橫向和縱向職程，由原來的九級簡化為一到六級，讓符合條件的公務員可以進入相應的職級和職階，使符合條件的公務員得到較優厚的待遇，新入職的公務員有更好的職業前景和生涯規劃。但是在解決“BAR 頂”的問題上，公務員由低職階升到最高職階一般只需要 12-13 年的時間，但新的職程制度在最高職等晉階需在原職階服務滿 5 年，由現有的“BAR 頂”晉升到新增的最高職階，便需再花上 16-20 年時間，但該 4 個職階的薪酬如高級技術員只增加了 85 點，技術員 75 點，這樣的職業生涯規劃在邏輯上欠缺合理性，對公務員難起到激勵作用。

第三，對符合條件的公務員可相應進入職級或職階，除私人合同外，現有不同任用方式的公務員均按獨一薪俸設定追溯期限；對秘書職務、職務主管代任，代任人均有權收取附加薪酬，給予公平對待，這解決了之前代任沒薪酬的情況。

第四，對某些特別職程賦予不同的要求和待遇，體現了職程設置的公平性。如重型車輛司機和輕型車輛司機是新設的職程，原屬一般職程制度的工人及助理員組別。職程制度修訂諮詢文本原亦保留在一般職程組別。本會於 2007 年 7 月向法改辦和行政暨公職局提交《修訂一般職程制度意見書》認為：“‘一般職程’修改建議中增設了‘司機’職程，本會認為在職程設置上由於凸顯了對司機條件有一定要求，而事實上亦與‘工人及助理員’人員組別有別，因此，不應

設置於同一人員組別，而應從職程設置的合理性方面考慮，如要按諮詢文件中關於‘司機’職程的設置，應考慮將‘司機’職程納入特別職程制度更為恰當。”現在新的職程制度將之納入特別職程，反映了行政當局吸納意見，而事實上，職程設置本身體現了職程優化，根據不同能力及學歷條件給予合理待遇的公平原則。

第五，關於第 54 條“法規草擬職務及法律筆譯職務”，可預見在執行上如不作出明確統一的內部指引，不同的部門做法不統一，將出現不公平的情況，導致擔任同一職務的公務員互相攀比，影響工作績效。如在草擬或筆譯過程的時間長短、完成初稿階段呈上級審閱期間有否享有附加薪酬等，有必要作出統一的規定和指引，以體現相對公平原則。

以上是本人的一些看法，公務員作為法律法規的執行者，除克盡厥職，一心為公外，公職法律制度須對公務員有公平和合理的保障，使其具有吸引力和競爭力，維持公務員隊伍的穩定，更好地回應社會的發展和居民的訴求。

新制仍欠周全，編制問題懸而未決

尉東君：新的職程制度在立法會已經通過了，後面還會有行政法規來作規範，如果作為一個職程制度只關注“BAR 頂”的問題，我覺得是不太妥當的，因為公務員職程中很多的其他問題需要我們關注。首先是工作的分工問題，現在公務員比如說一、二、三、四、五、六級，哪一個學歷、哪一個工作能力應該做甚麼，包括甚麼是特別職程。第二是晉升制度，包括在甚麼條件以下可以橫向升、縱向升。第三應該是評核制度，評核制度 2005 年已經通過，但是我們確確實實發現現在的評核制度在執行方面，還是出現了一點問題，如果評核制度搞不好的話，將來如何提升，就會有問題。第四是招聘制度，法律說將來會通過行政法規規範中央招聘制度，而將來的行政法規可以參考日本或者是英國的文官制度。我們將來的招聘制度在確保公平以外，還要提拔人才，對“澳人治澳”的政府來說，提拔人才很有需要。日本和英國是怎樣的呢，一位政務官或是專門的官員，考完一個基本的中央招聘考試以後，便進入行政學院受訓練一段時間，然後分流，能力較高者，可能將來做比較高級的官員，能力比較低但合乎標準的，可以做一些基層的官員。

如果從法律來看，我們可以發現，除了編制外、編制內，還有合同聘用的方式，他們在公職法中所用的標準不一樣。很多編制外合同人員和勞動合同的人員在低層幹了十多年，都沒辦法到最後的“BAR 頂”，那麼這部分人將來怎麼解決。在現行制度中，如果在“BAR 頂”的工作十多年以後就沒有動力去幹活，那麼在底層幹了十多年的人員又如何？因為制度跟公職法不一定一致，我們不能說將來的職程制度

是否等同。舉個例子，一位公務員工作了15年還是二等高級技術員，他工作的士氣和動力比一個在“BAR頂”工作了15年的技術員可能會更差，對政府其他人員來說也是個不良示範。所以現在不僅要解決“BAR頂”的問題，還要解決制度方面的不規範。對於沒有才能的人員、不值得再提拔的人員，有沒有退場機制，或者調撥到下一個層級的機制，需要確定。

還有晉升制度，過去一般是編制內的只需考試、資格審核就可以晉升。那麼如果編制內的空缺開考，那麼編制外的人員可不可以參加呢？我不知道將來的職程制度改革以後可不可以參加，目前在理論上是不行，因為編制內的人數已經定好。比如身份證明局的編制是50個人，現在高級技術員開出4個空缺，如果不是編制內的人員考到了怎麼辦？這是編制內的空缺。這個問題也要解決，不然的話，這種開考方式依然會令人感覺有問題。還有，即使開考了，從我們接觸到的公務員來看，比如警察部門，可能公務人員會作弊，找個方法讓你把功績評得高一點，因此，如果以它作為主要考慮因素，對於將來提拔人才也不一定有用。在提拔公務員時，除了一些在績效上有傑出表現的公務員以外，我們還要看他是不是真有能力、經驗和學歷，所以在這個方面我們還要研究，不能指望修改一下規則就能讓這個職程制度解決現有的問題。

現行公職制度中，我發現還有幾個盲點沒有考慮到，就是社會的前瞻性。按照以前的規定，一到二級要求小學畢業的學歷，三到四級要求初中到高中的學歷，現在政府提供15年免費教育，那麼可以預見將來中學畢業的基本上是絕大多數，10年以後，中學畢業生還要不要到一、二級的職位工作呢？他可能幹得不高興，覺得自己是中學畢業，不應該幹一、二級的工作。作為一個主管，安排一個初中畢業生和一個高中畢業生的職位應該是有分別的，但實際怎麼安排呢？其實安排不了，做的工作都一樣。但他們之間就會有攀比，說為甚麼我工資比你低，但幹的活可能比你多、幹得比你更專業。因為到了一定的工作年資後，一個低、中等學歷員工的工作能力可能比一個大學生還要好，因為大學生比起中學生才多了4年的學習經驗，不一定工作能力就更高，就某一些專業來說。將來以行政法規作為法律的補充呢，我自己的看法不應該僅僅考慮“BAR頂”的公平性，還要考慮工作分工，還要考慮將來怎麼提拔人才，考慮評核怎麼調整。這個法律有很多預留的空間，將要透過行政法規作規範，行政法規可以補充法律的不足，關鍵是我們把這個關把好。

駱偉建：你剛才講的最後一個問題是不是就是說，兩個不同學歷的人，從事類似的工作，但因為職級不同，他們的薪酬可能是不一樣的？

尉東君：對，我們現在看公職局的統計，過去五到七級的人員中，助理技術員原來的要求是初中畢業

或高中畢業，但超過70%的已經是大學或大專畢業，但是拿的工資還是195點或260點，如果按現行職程，應該拿430點，就是兩萬多。如果你當上政府部門的工作主管就會知道，現在的行政部門是很難分的，比如說一些拿到195點的員工，主管知道他有大學的學歷，肯定希望他多做一點，身為大學生的也不希望上班就是複印和打字吧？如果主管安排他去寫建議書、報告書、做一些分析，他都願意去做吧？初期可能沒關係，但做了10、20年以後，他心裏就會覺得不公平，為甚麼我是大學生，你也是大學生，你是兩萬多，我才一萬多，我有能力可以做得比你更好，很可能我唸書的時候唸得比你更努力，我寫的文章、研究比你更精彩，但是因為體制的問題沒辦法跳進去高級技術員，心理就不平衡，這種不平衡就影響到整個政府的運作。所以我感覺將來如果在行政法規的制定上，要考慮一下如何提拔一些有才能的人。

陳滿祥：現有的制度基本上可以解決這個問題，內部開考就是給這些有能力的人，通過考試轉往高一個級別，從而解決個人在原職別上學歷和工作不匹配的問題，所以我們需要在開考這一塊把好關，更公平的給現職公務員一個考取更高位置的機會。

尉東君：我是部分同意，有部分不太同意，為甚麼呢？現實中開考，一個195點的員工去考430點的空缺，這裏出現一個問題就是越級考，通常都是考其他部門，很少考自己部門。第二，如果195點還好說，如果是260的，做了十多年以後，過去的年資其實跟430點差不了多少，如果是350點就更麻煩，考過去以後，就從430點從頭來，所以現行的制度應該要改。如果是一個有年資的員工，真有能力去考的話，需要給過去的年資一個補充性的考量，當然，一個新的公務員也可能去考，這時候就出現另外一個問題，就是公共部門之間的流動性太大了，在人員管理方面造成了一些困難。民政總署就有一個很深刻的經驗，民政總署通則的工資比一般的政府部門稍微低一點，可以看得見，民政總署的公務員的流動性非常大，每培訓好一批人，本希望他能幹一些活的時候，他又考去另外一個部門了，這個部門就永遠作為一個培訓的基地。所以從政府部門的穩定發展來說，過去不是沒有這個機制，而是要把這個機制完善，現行的機制確實是存在一點缺陷，這是我的補充。

趙向陽：在制定這個法律之前，以我所知朱偉幹局長是有參加過諮詢。從時間上來看，前後搞了差不多兩年的時間，對公務員團體諮詢意見是一個方式，第二個是透過公務員網來收集意見。對於諮詢的意見本身怎麼去考量，哪種意見佔多數，佔多數的是不是就是合理的，合理的有沒有被採納，沒有採納是甚麼原因，諸如此類的，將來肯定要在諮詢機制上作出完善，這是一個問題。第二個呢，我希望把這些問題書

面化，作為一個公務員也好，作為一個團體也好，都沒關係，交給他們參考吧。另外要注意的是，現在的行政法規跟過去的不一樣，作為補充性行政法規不能超出法律規定的框架，假如法律制度已經定了，做行政法規時只能就具體執行，或者作一點具體的補充，但不可能有任何衝突。所以大家如果有意見，我想應該盡快給朱局長反映一下，特區政府在這方面還是樂於採納意見的，我們只不過在研究怎麼取捨不同意見，挺困難的，比如說討論現金分享計劃現在發多少錢，大家的意見肯定是越多越好，但要考慮實行有沒有條件。到決策執法的時候，說多的是 5 萬，說少的是 5,000，那給 6,000 吧，只能這樣。所以希望這個意見可以書面化。

駱偉建：我問一個問題，原有法律裏“法律草擬”職務有沒有啊？還是新的法案裏新增加的？

陳滿祥：新的，以前沒有的，以前的工作都是交給高級技術員，可能他們有的具備法律學歷，或者長期從事這方面的工作，所以我們這一塊還是做得不到位。舉個例子，我們的司法培訓中心曾經開過一次“中文草擬”的課程，但是我們沒有從機構上來配合，就是讀完了這個課程，是不是有相應的職位？如果沒有的話，就很難讓人有積極性去讀。最好是讀完以後可以考一些相應的職位。但我們沒有設這個職位，可以說他讀完等於是沒讀，讀完了還是回去自己原來的工作，甚至可能很少做這樣的工作，有的只是在部門裏從事一些法律的工作。所以我們很多制度上的配合還是不夠完善。

趙向陽：原來設了一個法律草擬廳嘛，對所有從事法律人員都要求，或者去葡萄牙，或者去澳大上一個法律導論班，然後才能從事法律工作，這個法律工作就包括所謂的法律起草工作和法律分析，這是把它規範化了，規範化了有甚麼好處呢，就是這些人的工作範圍相對集中，問題就是你所說的甚麼樣的人有這個資格。所以就跟今天上午講到的話題有關，分工越來越細有好處也有不好的地方，比如香港的政務官，內地叫萬金油，甚麼都要懂，甚麼都會一點，這樣的人適應比較複雜的社會環境的時候、調動工作部門的時候，同樣能玩得轉、能搞得起來。分工太細的話產生一些問題就是，人的才能局限於某一個方面，當然這是一個兩難的問題。你不先把它專業化，它辦不了具體的事情，所以像上學一樣，先小學中學這麼上，思路對不對，效果好不好，那就要慢慢再談，反正法律是這麼過來的，只能看它到底怎麼樣。不過你說的那個對，用行政法規去把它完善，處理一些明顯不大合理的地方。而且大家要注意到立法是一個博弈的過程，有的觀點你這麼寫了，議員不同意，就改了，改了一條當時一看好，就這麼一條，其實不是，前後都有對應條文，沒改到，中間出現了脫節的問題，有的

地方可能會不太通。

楊允中：收到一位朋友的書面意見，他提出兩個問題，第一個和剛才提出的問題相關，就是評核制度，他認為過去用中文表述的“優”、“良”、“中”這個等級，現在改為“十分滿意”、“滿意”、“不滿意”等等，目前這個改法給人一個印象，評核者的主觀成份更強。甚麼叫滿意？甚麼叫不滿意？另外從政治上講，公務員要向特區政府的整體利益、向全體市民的整體利益負責，所以各級主管只能代表最高公共行政當局進行管理，因此沒有權力對下屬進行或者滿意、或者不滿意這樣的評語，這是第一個意見。另外他又從哲學的角度來分析，所謂“十分”、“非常”這個字眼太絕對化，是個僵滯的概念，既然“十分”了，既然“非常”了，就沒有提升的空間了，下一步就沒法做了，恐怕在文字表述上是不太理想。為了避免上司權力過大，建議把評核方式一分為三，一份是上級評核，就包括現在的主管評核，一份是個人評核，最後是同事評核，就是僱員間評核。第二個問題呢，是關於委任制度的建議，他認為這個委任制度是殖民時代遺留的一個產物，這種制度的產生是由於過去便於統治的需要，所以隨着殖民制度進入歷史的垃圾堆，對委任制度應該進行徹底的檢討與改革。他認為進入 21 世紀，公共行政文化要與時俱進，從中國古代的文官制度，學而優則仕的方法，來選拔優秀的官員，應該說保持中國幾千年的文明，已經形成一個傳統了，所以今天無論大陸或是一個世界各國均採取競爭上崗的方式，競爭上崗比學而優則仕進了一步，比純委任又進了一步，所以他認為這是更公平、更合理、更完美的一個原則。也只有競爭上崗才使權力的來源更接近民眾，更方便受到民眾的監督，所以競爭上崗可使據位人更有承擔，更能對社會作出負責。他講了兩個意見，一個評核，一個委任。

改革避重就輕，評核制度名不符實

鄧益奮：我接着講公務員這一塊，因為我原來做公務員制度的論文，看過一些資料。事實上澳門政府有些改革有一點功用主義和實用主義，它覺得容易改的就改了，比較難改的就推後，所以就變成其實公務員的主要矛盾是在合同那一塊，有同工不同酬的情況，我覺得這一塊是困擾了整個公務員系統內部的主要問題。就是說編制外的各種合同制度，比如說編制內合同的各種散工，還有各種勞動合同，他們的權利和薪酬不統一，我覺得是主要的矛盾。那麼這一塊沒解決好的時候，拋出來這個行政制度改革，就變成了很多深層次的問題並沒有解決，同工不同酬的主要矛盾沒有解決。

這個職程主要落腳點是“BAR 頂”的人員的激勵因素的問題，改造這個方面估計實際效用不大，很

多人士認為改還不如不改，因為改了以後其實還有很多新的矛盾出來，因為大家受益不均等，如果不改的話，可能當時還沒有意識出來。所以很奇怪，因為當時諮詢文本中，合同制度和職程是同時推出來的諮詢的，並且當時合同制度的諮詢提了兩個比較好的方案，我不知道為甚麼當時沒有採取這些方式，比如說就學香港那種模式，讓一些編制外的人員先進去，等四、五年以後就納入編制內，這樣可能可以緩和一下各種聘用方式之間的矛盾。我覺得這個是一個很好的提議，不知道為甚麼後來就沒有聲音了。還有一種就是統一現在編制外的合同，現在也沒有對這個方案作出一些評價。其實我當時也打了電話去公職局問諮詢結果有沒有公開，他們一般工作人員可能也不敢回答這個問題。我的意思就是因為主要的制度問題沒有解決，它深層次的矛盾還沒有解決，就弄出這個新制度，多多少少會有一些問題。在公平性的方面，就包括它的激勵性不足，上面的公務員和下面的人員之間受益不均、受益不同步這些問題。雖然低層人員薪酬幅度的調整在某種程度上是高一些，但絕對量其實比不過高層，高層一加，可能增加一萬多，低層哪怕是增加百分之十幾，他可能就只有增加幾百、幾千塊錢。最不能接受是領導主管的回溯機制，它回溯到 2007 年 7 月，橫向比較的話，可能讓一般的公務人員覺得公平性有所欠缺。還有一個，領導主管加薪是可以，但要建立在一種比較好的績效考核的基礎上，事實上 2005 年雖然提出來了，但這個績效考核的效用和公信力到底怎麼樣，其實也是個問題，因為基本上還是上級評核，就是我們講的 360 度評核也好，下級評核也好，都沒有實現，所以這個評核效果，不管是合理性還是科學性，都不太有說服力，到底是根據甚麼來給高級人員加薪水？如果是讓人覺得你這個人確實是有能力，有貢獻來獲得這些報酬的話，那大家肯定是會信服，因為它有一個付出和貢獻的公平性問題，但這一塊現在也是沒有，所以大家沒辦法，最後惟有走向平均主義就是公平的取向，你也要一點，我也要一點，變成了這種訴求的走向，我覺得不是很理性的一種公平的訴求觀。考核制度和合同制度這兩個環節首先要解決好，期待新一屆政府會去找一種統一各種不同人員待遇的辦法，這塊如果做好了的話我覺得以後我們的公務員制度會朝着公平的方向去走。現在的公務員職程制度的激勵性其實是很不足的，很多人的獲得和付出其實是不成比例的，跟現代的公平觀有一定的差距，所以我想以後應該往這一個方向去努力。特別是要破除原來的官僚制那一套，就是一定要靠資歷和年資來決定薪酬和晉升。職程制度本質上就是薪酬和晉升，這一塊能解決好的話，我想才能夠朝向競爭擇優這一種現代化公務員制度去發展，剛才有的人提出來競爭上崗啊，還有引入競爭機制，這也是一個方面。

有一個朋友的意見就是在批評委任制，我覺得它倒是有一些很合理的地方，不一定要扔進歷史的垃圾堆，它有它合理的地方，主要是要面臨委任權怎麼去

分權的問題，應該有一個推薦機構來實現一個科學的、績效擇優的選拔權，然後再有一個委任權是委任給我們的領導。委任制應該改良，如果完全把它否定，也是有點過，因為澳門走的還是憲政改革的一種路線。

尉東君：有幾個方面我們可以思考的，首先是評核。2005 年推出新的評核法，在執行方面是很有問題。每年三次的評核會議，其實在好多部門都推行不了。部門與部門之間，一個大的政府部門裏面，處與處之間，廳與廳之間，同一個技術員、高級技術員，或者是普通的文員，可能每年定的標準都不一樣，公務員之間就會有攀比。第二，很多政府部門都無法召開每年第一回的會議，因為當時是工作最忙的時候。作為領導和主管，如果領導 50 個公務員的話，開會時要一對一，又不許秘書在旁邊記錄，就是主管跟下屬講，根據法令還要主管為下屬服務，為下屬寫今年的評核要求、當年的計劃。如果有 50 個下屬，那這名主管一個星期都不用幹別的活了。如果我們去瞭解一下，實事求是的去問一問，好多部門都是沒有開這一次會。至於年中間的那個會，目的是要檢討之前的標準合不合理，結果也是好多部門都沒法召開，因為年中間的時候，要做明年的預算和計劃，還有時間去開評核會議嗎？根本沒有。最後，到年底了，沒辦法，不能再推，那馬馬虎虎，最好下級想怎麼寫就怎麼寫，然後主管再跟他商量，因為太高分了不行，說服他配合，反正甚麼優良不優良都是假話。現在評核是 1、2、3、4、5 分，那麼 3.5 分就是 4 分啦，你今年是稍為低一點 3.5，反正都行嘛，評核都不太差，這個 3.6，這個反正都“BAR 頂”了，就 3.2 吧，因為我自己也做過主管，我也是沒辦法的辦法，最後如果有人不服氣，沒關係，我請你吃頓飯，你就幫幫忙。當主管的，還要說幫幫忙，真沒辦法。這個評核推了幾年，實際上的作用不大，有一些比較能幹的公務員就感覺不公平。

第二，領導、主管的提拔。現在的委任制，我自己的看法是應該要調整，一些事務官比如處長、科長、廳長，如果他不是政治任命的，是憑工作能力考上去的，他具有經驗，可能一當就當十多年，跟局長有分別。雖然現在局長也是事務官，實際上他承擔着很多政治性的功能，政治上有連帶關係，局長是委任制我看是比較合理。如果一個處長、一個廳長都是委任制呢，那便出現問題，假如我是高級技術員，他也是高級技術員，憑甚麼委任我當處長，不委任他？因為委任的話呢，現在的法律中沒有考試，如果我是一個廳長，雖然都是高級技術員，我認為你做得比較好，你跟我的配合比較好，我考慮將來的合作關係，我還是委任你，但是可能另一位高級技術員的合作沒有他好，但是能力比他強，就不服氣，工作、政策就不配合，這也是一個問題。有許多人，表面上不說，但是私底下透過工會、媒體散播一些不公平的言論，影響了整個公共行政系統的運作。很多人說現在不公平，實際上是不是真的不公平，沒有人知道，但是制度上

產生一種不公平的感覺，我看這方面還是要改。

第三，編制內跟編制外的問題。實事求是的說，現在特區政府的編制裏，比如一些大部門，明明需要300-400人，但是編制還是80-90人，從公共行政監管方面看，根本不知道他應該有多少人。以前編制內是實位，編制外是合同聘用，那是回歸之前的情況，並沒有隨着社會發展改變。政府部門永遠就說編制內人員數目是定了的，不能聘太多實位的公務員，現在編制內大概是8,000-9,000左右吧，應該不過10,000，編制外的也是差不多，如果我們從長遠的公共行政改革來看，就應該跟國內一樣，陳教授今天也說了，定編制。這個局應該有300人，就定300人，想要增加，就得說明白明年的工作計劃是甚麼，300人之中，哪一些是長俸制的公務員，哪一些是合同制的工務員，也要說明白，從管理上來說，就更靈活，也更規範。現在就不一定，根據我們以前的組織章程，20世紀80年代寫的是50人，就是50人了，一個局可能只有4個高級技術員，一個翻譯人員，一個其他人員，根本就不足以運作，但是法律是這樣寫，組織章程是這樣寫，不能改，所以我看如果要彌平編制外跟編制內的矛盾，整個管理思維都要改。還有司法合同，如果參考香港的經驗，出現一些臨時性的工作時，簽訂個人勞動合同、司法合同，一般來說，定的年期是兩年，如果兩年的評核都是“好”的話，約滿以後，多付15-20%的酬金，就讓你離開，評核跟薪酬有關係，跟晉升沒關係，那麼政府人員名額就不會越來越大、越來越膨脹。現在就是看見矛盾，不去解決矛盾，政府越來越大、越來越膨脹，可能有些部門是實在需要人，有些部門其實不用太多人，但是沒辦法管理。也有政治的情況，也有議會的聲音，要解決當前矛盾，馬馬虎虎就算了，對長遠來說，我們確實要認真改革澳門公共行政。

趙向陽：先解釋一下，這個內部的編制，跟我們說的編制不是一回事。內地講的是定編，比如法務局50個人就是50個人，澳門的定編，比如法務局50個人，編制內是講的確定性委任，需要通過考試，其實是30個人，剩下20個人用合同制在外面招，從總數來看是在編制裏面，但是要是用編制內的概念解釋則解釋不通。我在想在用語上將來能不能創造一個新詞。我們所說的固定制、鐵飯碗，就是30個，通過考試的確定性委任，其他的通過合同解決。合同可以兩年一續，續一輩子。所以澳門很多公務員都是合同制，聽起來挺可怕的，多大歲數了？58了。甚麼情況啊？合同制。其實，沒關係，合同20多年了，無所謂。我也一直在跟朱局長講，能不能創造一個新的詞，再把它界定一下，不然外面的人，比如香港人就不明白，到底是甚麼意思？到底是編制內，還是編制外？它的數額在編制內，人不在編制內，那到底是內還是外？

許昌：這個編制的概念，內地和澳門的概念本

來是一樣的，澳門加了一個編制外請人的概念，咱們是編制內合同。一個機關編制300個人，澳門可以說是從葡萄牙的那個海外公務員法管起來的，他那個時候只有葡籍的人才能做編制內公務員，但要請華人的話只能用編制外，就不用編制管理。所以機關本身的人員編制應當是固定的，現在澳門最大的問題就是人員不固定，兩萬多公務員，編制內的、按照機關編制管理的公務員還是幾千人。

陳瑞蓮：幾年前做公職人員制度研究時，我拜訪過很多部門。如果按照國內那個編制，它根本就沒超，還留了很多，因為它大量的用編制外僱用，所以這個真的是有漏洞。

許昌：公務員管理制度本身，我相信原來葡萄牙公務員和內地現在公務員概念是完全一致的，只不過是因為有法不依，為了適應特殊需要創了新的編制外，然後到了編制外尾大不掉了，一半一半了，沒辦法了，形成了現在的怪胎了。編制外是不受控的，行政內部不控制，立法會又不控制。隨便請人的機制，連統計都不清楚。

尉東君：20世紀90年代初入職的編制外人員，還可以參加長俸，也可以拿退休金，他不一定拿公積金。回歸以後也有部分有，因為當時的法律還沒有改，可以選擇退休金或是公積金，現在新的公積金法律推出來以後，無論編制內還是編制外都是公積金，但是回歸初期的還有部分人可以選擇，公積金或是退休金，所以還有部分編制外的公務員，退休還是拿退休金。

許昌：到了評核制度，到了退休金、公積金制度的時候，是編制內、編制外統一個制度了，但是在任用制度上，在編制管理上，是兩套分割的制度，就是進門的時候是兩套分割的制度，出口的時候是逐步在統一化。問題是進門的時候是兩套制度，就出現了很大的差異性，造成了歧視性的一些狀況、一些不同的心態，這個是現在澳門公職制度中一個非常明顯的東西，大家說調整職程，最後實際上繞開了這個矛盾，就是想修橋。所以很多人都說這個，現在澳門的職程是1988年建立的，1988年是剛剛簽署中葡聯合聲明，情況很不明朗的時候，所以它是個外來體制造成的東西，當時是為走的人設計的一套東西，而不是為了長治久安而設計的，現在的制度站在一個不穩固的基礎上來推行，想修橋，那是很麻煩的事。

不利良性發展，公職待遇脫離市場

梁焯庭：我是新青協梁焯庭，我以下所講的言論只是代表個人，跟本會一點關係都沒有，可能不中聽，中能有點潑冷水，如果是那樣的話請大家原諒。像我

這種年紀，90年代初畢業的人，大學同學基本上是公務員。同學聚會，大家的問題是，不是你幹哪一行，而是你在哪個部門，很正常，像我這種沒有進入政府部門的算是不中用的、給淘汰的人。

現在我是做青年工作的，在我們正式、非正式各種調查裏面，都得到一個很一致的結果就是，青年人當公務員是第一志願，遙遙領先的第一志願。甚麼原因呢？從個人角度來看，澳門公務員的薪酬和福利制度完全脫離市場。在 SARS 年代，一個普通大學生起薪點大概 3,000-4,000 元，已經不錯了，但是當時公務員一進職，差不多兩萬，差距很大。結果呢，很多在商業機構做事的年輕人都是過客心態，即使是中資大銀行，都是留不住人的，如果它把薪酬調高，那麼整個澳門就完全失去競爭力，結果只能用一些二線的人，能人都不敢請，因為不知道你甚麼時候走，湊合着用。我剛才聽你們講了那麼多公平不公平的問題，都是在公務員體制裏討論的，沒有討論過公務員體制內和體制外之間的公平。我覺得這個問題如果不解決，長遠來講，可能是我杞人憂天，會嚴重危害澳門社會發展。

改革要循序漸進，重在調動主動性

林瑞光：編制的問題我感覺其實沒有你們說得那麼嚴重，我覺得公務員在澳門是一個比較好的職業，所以公務員隊伍裏的人都很重視自己的工作。編制不公平的問題，我看主要反映是每個人生存都要工作，一個人可以很主動的工作，被動的人也要工作，因為法律規定你要做，要評核，制度管着你。所以公平的問題，主要是要調動人的工作主動性，所以我覺得每一個改革，一定有一部分的人不滿意。有一部分人被調動了以後，變得主動的工作，這個改革就應該是好的。比方說公積金改革，以前沒有公積金保障的，現在有了，所以這部分人他們對工作有更大興趣了，所以編制的改動肯定是有一部分人會被調動起來的。

過去的職程改革是回歸前就開始了，經過 10 年才有今天的法律出台，所以改革是很難的，我們不能把原來的制度完全改變，我們要習慣它，每一個人在公務員隊伍當中，不管滿意不滿意，都還在這個基礎上，所以我們應該找方法去看怎麼把現在的制度推行得更好。我覺得一個方法是把能夠調動的主动性都調動起來，比方用法律規定。制度是要向前進的，我們要看明天的制度怎麼去執行得更好，在完善了的制度推出之際，假如有些公務員不滿意這個制度，則要設法安排，讓他們早一點離開這個隊伍；不公平是一定存在的，我們沒有辦法完全消除不公平。

現行制度的某些設置對澳門是好的，澳門經濟根本沒有很穩定的收益，我們是靠賭場的，賭場今年能賺大錢，不代表 10、20 年都能賺大錢，賭場收益不好，稅收馬上減少，編制小的好處就是，經濟不好馬上就

可以減少公務員，合同完畢就不用繼續了，對沒有很穩定收益的澳門政府來說是好的。要用一個客觀的角度去看，所以經過很多研究，結論是不能夠改。但是警察一定是要列入編制內的，不是簽合同的，因為警察的作用是保衛護社會穩定，是一定需要的，制度必須保證我們安穩的未來，所以要改動它也很難。在這個制度上怎麼把它發揮得更好呢，應該建立一個原則是留下來人的一定要讓他很主動的工作；不主動的，安排一個方法讓他退出。現在有公積金，可以馬上退出，做得不舒服的話可以離開，外面幾千人等着要進來公務員隊伍，我們的制度已經在慢慢發揮它的作用。

合同制的不良後果——人際關係掛帥

黃宏耿：我是既得利益者，我的看法不太一樣。大家談職程、談評核，但我個人從來不關心職程的問題，也從來不關心評核的問題，因為我第一年做公務員的時候，就從來沒有做過評核，到了在離開的時候，他拿三份評核給我，叫我填好，給我做評核的那個人，根本不知道我在做甚麼，雙方有一個默契，就是你給我滿意，那我就走，這是我唯一的要求，因為我是換部門，所以在這種情況下，考慮的可能是人際關係。

談到所謂的編制內、編制外，其實我覺得有一個核心問題就是人事任用權，就是權力的問題，局長是委任的，處長是委任的，編制外是合同的，這三個關節裏面，其實大家都是不穩定的，不穩定的意思就是，簽合同的取決標準是甚麼。對評核的標準我是信不過的，因為如果你去認真的看，坦白的講，對滿意以上評價基本上很難判斷到底自己是不是客觀。但問題是我的合約就是你簽的，我跟你關係好了就是好的，關係不好了再怎麼說也是不好的，所以說這就是關鍵的問題。因為它幾個關節都是委任的，中間的關節，比如說處長、廳長之類的，對外的責任又是不平衡的。很多部門，對外的行為都是以局的名義去做的，中間的責任，問責的情況是看不到的。從頭到尾，我覺得在分權的工作上我們沒有做好，我們在很多情況下，只看到分到了職位，分到了工種。工種也是不平衡的，有很多人拿 195 的薪水，做 430 的工作，我第一年在法院工作的時候，其實幹的就是司法文員的事情，但是我只是技術輔導員。至於考試制度那是更可笑的一件事情，因為司法文員給大家感覺是很專業的東西，但其實那個考試基本上等於是大學那種常識考試。進去培訓之後，幹的事情有很多都不是法律相關的，跟當初強調的東西是完全兩回事。很多人為甚麼要考司法文員，因為它是實位，就是編制內的，有很多編制外的 430 去考編制內的 330，為甚麼？雖然合同在本質上好像差別不大，但是它牽涉到很現實的問題就是，可能你在一個不穩定的情況下，必須搞好的是人際關係，而不是工作。所以，在整個結構上，應該讓政府有更大的靈活性，但這種靈活性建立的基礎不應

是裙帶關係，如果不解決這個問題，在現有的政府體制裏，就沒有活力。

此政府、強政府、小政府、廉政府

陳慶雲：我覺得這會開得挺及時也挺重要，為甚麼這麼說呢？因為當時楊老師給我這個議題的時候，我一直這麼想，這是個理論題還是個實際問題的討論呢？後來我自己回來就梳理一下參加這個會的一些東西。實際上，我在澳門這幾年，把澳門的報刊、專家寫的文章、媒體寫的一點東西，我都回顧了一下。我有這麼一個認識，不知道對不對，除了利益上的一些矛盾產生的誤差，還有價值偏向差生的誤差，或者經驗上的誤差，我自己深層感覺到，很多問題大家很難取得共識，甚至大家在討論問題時其中一個很重要的偏差是在理論上，理論問題說不清，很多問題就沒法討論。我現在從幾個實際問題去討論。2003年，當時討論澳門公共人力資源問題，我和另外兩位朋友去走訪現任運輸工務司司長的劉仕堯主席：“你認為現在民政總署總體的人力結構來說，承擔的責任和工作，有多少可以外包的？”我印象很深，當時他沒講那麼實，說70%以上都可以。作為政府的一個部門，民政總署認為70%都可以外包出去的，當時我很震撼，這是一件事。第二件事是我作為從學校出來的人，在澳門理工學院遇到的事情，它本身不是行政上的事情，更不是政府行政的事情，但事實上就必須通過政府部門去做。譬如說，聽說理工的課程設置，甚至一些教育計劃的調整，必須通過政府有關部門去審批。本來是個學術性的問題，最後完全用行政干預的方案去解決。我覺得這麼多年了，我真的不理解。

今天我們討論的是責任政府和責任社會，其實應松年教授說得非常對，它是個統一的東西，是不可分割的。但若是真把它們分割一下，責任社會我暫時不討論，我現在討論的是責任政府。討論責任政府時要討論政府責任，如從責任這個切入點去討論政府問題，去討論行政改革的問題，這肯定是對的。但是其中一個很重要的問題是，它為甚麼要承擔這個責任，權責是統一的，如果這個權力結構、權力運行機制、權力的授權方式，包括權力阻止問題都不清楚的話，責任問題就沒辦法討論。我曾經認真真去想過的一件事，我現在是澳門理工學院的一個老師，我之所以能在理工的課堂上講課，學生能夠聽我的課，甚至學生很勞累地去記筆記，為甚麼呢？是由於澳門理工學院的領導跟我簽了一個合同，有一種在法律上的授權，甚至要司長批了，最後我才可以講課，如果我沒有簽合同，儘管大家都知道我是來自北大的，我也不能講課。我認為這個問題從理論上講是一致的，就是說，權力和責任的關係問題，拿到公共行政去討論是一致的，可是這些問題我們並沒有劃得很清楚。我剛才說的，明明是學校的一個自主性的、甚至學術自治的

問題，最後從行政干預，當成行政問題去解決，怎麼解決得了呢？所以這個權力結構如果不去解決的話，尤其包括權力的上下關係、權力授權關係不去理順的話，談論責任，當然也可以去討論，但事實上最後還是有職的無權，或者有權的無職，有的甚至可以說是閑差，無權無職，行政上可能還有個職位，但無權無職。其實是一個很簡單的理論問題，但是事實上，包括你們講的高官問責制，現在這個問題也是歸入權力問題，如果權力結構不對，向誰問責呢？你說高官問責向誰去問責呢？要是權力結構本身有問題，那你怎麼問責？所以我的一個看法是，作為一個理論問題，是權力責任問題。

第二個問題，我們在談論政府責任的時候，其中一個很重要的法律職能，法律是一條底線，這個東西是不能夠逾越的。但是行政職能方面，當然我看到很多定義，譬如行政主體或者行政組織或者行政人員，違反了相關的行政法規，要負擔一些責任，這是行政責任。這個定義太抽象，為甚麼呢？應老師談到這個問題了，就是裁量權問題。如果這個法例本身或者行政法規本身對權力的定義、權力的使用和執法都規定得清楚，那還好辦。關鍵問題是我們對很多行政程序也就是行政裁量權的認識不是很清楚，一旦行政裁量權運用起來時，那就麻煩了。它是不是有效，是不是該給你的沒有給你，不該給他的卻給了他，這些問題太大了。

我想說一說我這個案例，會生動一點，我首先承認在這個事情裏我是錯誤的。那天晚上我和我的學生一起在班上討論，最諷刺的就是正好在討論公共行政改革問題，討論完了就走了，走到我家附近，有兩個警察過來說：“證件！”說句實話，通行證是應該帶在身邊的，但通行證一旦丟失了以後去補領是很困難的，所以我一般不敢帶通行證，不是說不願意去配合執法，而是怕萬一丟了很麻煩。所以他要我出示證件時我馬上把澳門理工學院員工證拿出來給他，我對他說我有這個證件，那個警察兇呀：“這是證件嗎？這是證件嗎？這是證件嗎？”當時我心裏想，你可以作為一個執法者懷疑我是不是偷渡的或是不法留澳，但是你沒有弄清我身份的時候你不可以把我當成偷渡者，或者違法的。結果我告訴他，我是理工的教授。說教授也沒用，其中一個很受落，另一個人差一點肢體上就有些反應。當時我真的很火，本來這件事是執法過程中遇到的問題，你說法律對不對，絕對是依法行政的，但是執法的過程裏面，怎樣能夠對社會、對公民盡到應該盡的義務，這就不一樣了，這就是剛才所說的裁量權問題。本來你說：“有沒有證件？”我說：“我沒帶。”“為甚麼不帶？”我就如實告訴他；如果他再問到底有沒有？我就說有，而且可以回去拿給他看。這都是解決問題的辦法。可現在就真像逮住賊一樣。說實話，我就想到美國奧巴馬處理那個哈佛大學黑人教授與警察之間的事件，我想如果我遇到那種情況結果也是一樣的，我心裏很不平衡，我堂堂一

個大教授，你這個年青的人這麼刁難我，怎麼可以呢，對不對？但人家是依法行政啊，按照法律規定查你有沒有證件。所以，行政責任和法律責任有時候在真正執行時，出現的問題是很難弄的，搞得不好矛盾就非常激化，換句話說，我們的行政人員在執法的過程中，可能依照法例完全不違法，但是在使用自由裁量權時，沒有使社會和民眾感到很滿意，你沒有盡到為社會應盡的責任和義務。我同意張成福對行政責任的定義，他認為法律責任是對法律盡應盡的義務，行政責任是對社會盡應盡的義務。這個定義好不好還可以討論，剛才所說我遇到的事情，如果社會上多數人都獲得公平待遇，我想我就不會去計較結果。我認為關於行政責任和法律責任這個問題，實際上是我們討論的一個很重要的問題。

最後我有這麼一個建議，聽說澳門法律改革中有很多法律專家參與，在座也有幾位從事法律的專家學者，一字一句去摳肯定是必要的，但是我個人認為，法律改革，特別是政府內部行政管理的法律條文的改革，離不開行政改革，所以行政改革和法律改革應該結合起來。甚至在某種意義上說，應該由研究行政管理的專家和法律專家共同討論政府內部法律規定，我認為是很有必要的，不僅僅是靠法律專家依法從字面上去考慮斟酌，因為行政程序上的實際問題，法律專家不一定很清楚，但是研究行政管理的人在法律方面也有一定欠缺，所以我認為這兩個方面的專家互補一下可能會更好。

我到澳門有一個很大的感受，我2003年來澳，當時才2,400多個民間團體，現在大概有4,000多，應該講團體相當多，而且發展速度快。按理說，作為一個公民社會這是一個非常重要的、很好的基礎。但是我有個疑問，在國家與社會的關係上，在公民社會關係上，我們的社會團體是不是覺得這是一件很自然的事，不需要去做甚麼，我想不是。民間組織需不需要政府去培育和引導，在我看來還是要討論的一個問題。政府去培植它，才有可能把政府不能代辦的事情，交給社會去做，這樣公民社會的機制才能比較完善，當然培育過程不僅僅是給錢，而應真正讓它在公共事務管理中發揮一定的作用。所以我當時有一個想法，這些社會團體，或者說作為公民社會最基本的力量，如果政府不去主導它，會出現一個甚麼結果呢？就相當於一株幼芽一樣，把它栽好，讓它慢慢長大，成長過程中一定要勤澆水、施肥等，否則任之聽之，經受風吹雨打，就有可能出現異常情況。如果政府簡單的把權力下放給這些組織，它承擔不起，最後就給壓垮了；或者說不應該給它承擔的東西硬要給它，政府經常這麼幹，無利可圖的事情政府絕對馬上就以與國際接軌為由，把它交到社會去了，但社會根本承擔不起來。所以我認為公民社會中的社會團體，特別是非政府組織能在國家與社會間關係發揮正面力量，讓它存在是一個最重要的前提，但更重要的是必須引導和培育。

當然過程中也有另外一個問題，一個甚麼樣的社會就有甚麼樣的政府，有甚麼樣的政府就有甚麼樣的社會，我認為兩者應該是統一的。但為甚麼是有甚麼樣的社會就有甚麼樣的政府，如果仔細地追求，可能是一個文化問題，是個深層次的問題，是一個社會長期發展積累下來的文化問題，它不僅影響政府，也影響社會，換句話說，文化潛移默化的影響了各利益團體的實際行為。

作為這一次對責任政府與責任社會的討論，我有一些保留意見。我們內地對責任政府的討論太多了，法治政府、陽光政府，等等，包括責任政府，但我認為有一個東西是必須討論的。1993我年黃山開會的時候，針對海南最早提出來“小政府，大社會”的概念，我當時就萌發了一個想法，僅僅是簡單地提“小政府”、“大政府”的問題，沒有甚麼實際意義。如果一個政府該做的不做，不該做的亂做，那就麻煩了，所以就引起了我一個思考，要作為一個責任政府，首先應該是一個此政府，不是個彼政府，意思就是政府要把應該做的事情做好、做對，不該做的不需要做，這個是個最重要的前提。第二我認為它必須是個強政府，如果是該做的必須把它做強、做好。在該做的、做強的基礎上，我認為政府還是應該小，不談這個問題機制不好辦。我當時在討論責任政府的時候，又講到另外一個視角，我講出來的時候，很多人是反對的，說這東西太敏感了，別講。我說責任政府除了應是個此政府(做該做的事情)、強政府(把該做的事情做好)、小政府(精簡的政府)以外，還應該是個廉政府，而不是一個腐敗的政府。現在這個提法，包括對澳門來說，還是值得討論的，因為政府是個有形的手，市場是個無形的手，如果政府是個腐敗的政府，可以設想，一個政府的形象對外老講為民服務，它用有形的手去控制自己的形象，但如果政府是個腐敗的政府，以一隻無形的手，一隻黑手、臭手，一方面用法律法規來指導市場，一方面用黑手在後面把市場搞亂，這樣的市場能發展起來嗎？所以認為要討論政府行為時候，過了十幾年了我還是堅持這個看法，它必須是個此政府、強政府、小政府、廉政府，而不是彼政府、弱政府、腐敗的政府，還要把誠信加進去，政府不能老說話不算數。

內部監督和外部監督的一致性

李莉娜：我想簡單的講一下政府的內部監督機制和外部監督機制的同步強化問題。如果把政府當作一個人的話，其實就是自我約束，期望政府自己監督自己，也就是內部的監督。其實，內部的監督一定要靠外部的監督去發揮作用，如果沒有外部監督，內部監督其實是無效的、虛假的，是根本不成立的命題。內部監督機制和外部監督機制，重點不在內部監督，而在外部監督，不能把兩者放在平等的地位，要強調主

次。內部監督必須依靠外部監督作保證，另一方面外部監督可以保證內部監督機制有效合理，兩者的關係要理清。

第二，既然講到內部監督和外部監督，怎麼去建立一個有效的、合理的外部監督？在這方面一個很清楚的理論講到權力的分割問題，按現在我們的體制，權力是不是得到分割。比如行政主導的問題，行政主導一旦主導，一種權力一旦做大了，其他的權力就會相對縮小；一旦縮小了，比如在立法和司法方面，他們對行政的監督，能不能有效和充分，這個我們要考慮的，這是體制內的監督。還有體制外的監督，就是社會的監督，包括企業的、個人的，還有澳門特別的文化，就是社團監督，和輿論的監督。如果體制內的監督不能發揮有效的作用，可不可以期望體制外的監督非常的有效、積極和主動。這是可以看得到的，澳門的社會監督對政府發揮了甚麼樣的效果，我們可以考慮這個問題。

第三是監督標準的問題，我們到底要對政府監督甚麼？最近工聯的關翠杏說了很多次，說政府經常以依法行政為它採取一系列措施的理由。依法行政不好嗎？問題是現在的依法行政已經讓大家產生了很大的疑慮，依法行政是依甚麼法？或者說有沒有法可依？如果沒有法可依是甚麼原因造成的？第二個是剛才講的有了法以後，怎麼執法問題，就是行政裁量的問題，剛才陳教授講得非常精彩。還有監督的標準，監督政府我們是應該用比普通人高的標準，還是跟普通人一樣的標準？剛才有朋友認為，對政府的標準不應該更高，我有不一樣的看法。當年的克林頓因為婚外情而差點要下台，說明了甚麼？一個普通人婚外情沒入理，一個總統為甚麼就不能有婚外情？大家事實上肯定對政府有更高的標準，不僅僅是針對政府的某一個高官，而且是針對政府裏所有的人。比如說澳門有一些超高建築，一個普通的商人，起好一座高樓，被政府截停了，最多就是財政的損失。但如果違規的是政府，就不僅僅是某個人荷包的損失，而是整個社會財政的損失，從長遠來說可能還造成環境的影響。如果我們對政府沒有更高的道德期望時，我們幹嘛要讓政府去做這些事情呢？是不是我們每個人都可以做呢？還要政府幹甚麼？政府是不是應該比我們做得好一點點，在我們心目中，政府當然應該比我們更優秀，否則的話，就不應該由你來坐這個位置，我就可以取而代之。

還有一個我們現在內部監督體制設置是不是合理的問題。我們除了外部的監督，內部也有監督機制，那就是審計署、廉政公署，廉政公署按照基本法的規定，它向行政長官負責，在其他很多國家，廉政這一塊其實是向議會負責。如果廉政公署向行政長官負責，從法律的角度來說，從公共行政的自我約束來說，廉政公署作為內部監督，自己監督自己，這個監督會有效嗎？

選舉制度可以更加完善

林玉鳳：我從今年參選的一點經驗講起，剛開始打算參選的時候，我就約選舉委員會，問了很多細節，因為我們沒有經驗。我們以為因為要開立一個特定的戶口、向公職局交資料，好讓他們查我們的金錢來往，有關人員說沒有規定。我就覺得很奇怪，這樣怎麼監管我們的錢怎麼用？然後他們很不好意思的說，反正現在這個沒有規定。這個選舉經費上限是 890 萬啊，竟然沒有一個監管金錢進出的機制。因為我們是通過籌款籌集競選經費，那麼有關籌款有甚麼具體規定？又沒有規定，除了匿名捐款一定要交給慈善單位以外，甚麼都沒有規定，才知道很多細節就是沒有監管。

慢慢的就發現越來越多漏洞，比如說選舉法律規定是我們 7 月 3 號之前要報名，7 月 13 號之前要提交政綱，可是宣傳期是 9 月 5 號開始，那我們交完政綱以後差不多有兩個月的時間，不可以公開講政綱，甚麼都不可以做，一做就是偷步宣傳。那我們到底要做甚麼，就變成很莫名其妙。參選而不能講政綱，一定要等到 9 月 5 日，9 月 5 日以後就只有 14 天。我跟很多外地、香港的朋友都聊過，他們問你們只有兩週，怎麼宣傳？怎麼打議題？我只好說，澳門就是不需要打議題的啊。你講民主、公共行政改革，可能要講幾場，跟人家提出來慢慢討論，法律的規定就讓整個社會沒辦法在宣傳期裏打任何的議題。那兩週就是風風火火在搞活動，亂搞一通，沒有就任何一個問題達到共識，根本沒有那個空間。你看美國選舉，資本主義的社會制度裏，有關公共醫療衛生的制度、墮胎是否合法，每一次的選舉都是大議題，但對我們來說永遠都不是議題。選舉到現在，我們的焦點是誰在偷步宣傳。好，你要抓這個也可以，但全澳門都知道的秘密是甚麼？大家都在請吃飯，請吃飯的錢究竟要不要算在選舉經費裏面？沒有規定。那就變成參選以後，我們沒有錢請吃飯，也不打算請吃飯，結果就是沒搞活動。我很多朋友都在問，人家都在動，你不動怎麼辦，這樣你會輸掉。我開始感覺到有一些人對參選有意見，我有幾個中學老師看見我就跟我說，你好人一個，怎麼要去參選？說得好像我要進黑社會一樣。就是這種選舉的文化，把選舉污名化了。廉政公署說了要打擊賄選、要廉潔選舉，可是在選舉法的細節上，根本沒有配合。香港的選舉在宣傳期內的焦點，除了議題以外，是參選團體到底有沒有偷偷的把應該算在選舉經費裏的錢沒有算，比如進入競選期間，請吃飯一定要報，所以他們進入競選期間，一般就不太敢跟人家吃飯，我們是反過來。在澳門，現在我如果約人家吃飯，不請好像是不對，因為大家就覺得你參選嘛，你應該請吃飯，可是請的錢又不用算進經費裏，那如何把所有的參選人都放在同一個起步點上？廉潔選舉從哪裏說起？我們感覺還是挺欣慰的，又發現了澳門的一個秘密，每天都發現一個秘密，就覺得收穫挺大的，原來它是這樣操作。我們有直選這麼多年了，都

沒有在細節上推動廉潔選舉，也沒有跟公民講清楚究竟選舉是甚麼回事，現在變成選舉就是請客吃飯和抓偷步宣傳。我們沒辦法就任何重大的社會議題在選舉過程中尋求共識，我們只有兩週，想要搞一個關於到底要不要普選的討論，怎麼夠？香港一討論就是十年，我們根本就不需要，這是個很大的問題。

我覺得澳門的公民社會和公民教育問題還挺大，現在澳門政府在推動公民教育的有教育局、法務局、民政總署，都在告訴你公民教育等於愛清潔、洗手、H1N1 來了，打噴嚏的時候用手掩鼻，像小時候進幼兒園的時候，要唸的第一句口號就是“愛祖國、愛學校、愛衛生”，怎麼整個政府都在做幼兒園的公民教育？不是說這個不重要，這個也重要，可是公民教育是不是也有其他層次？比如社會上發生了家庭暴力問題，整個社會的輿論都說做父母的要愛自己的子女，做老公的要愛老婆，不要打她，講的都是倫理的意識，並沒有強調除了倫理、愛，還有一個權利的問題，所有的公民教育、政府的文宣都應強調老婆不是老公的附屬品，不可以打她，她也是一個人。發生亂倫案以後也是說作為父母，應該愛孩子，愛孩子就不會傷害他，但更應該強調的是作為父母無權侵犯孩子，這種權利意識在我們的公民教育裏非常缺乏。我們到底要怎樣的公民？除了防感冒、愛衛生以外，要告訴人們甚麼才是公民，甚麼才是參與，參與就是不要收錢投票，可是日常生活裏，你一知道人家參選就去問他要不要請吃飯，在灌輸的是甚麼意識？我覺得不僅僅是沒有推動公民意識，而且選舉文化也得不到進步。在選舉法中沒有在細節上貫徹那種精神，也不鼓勵參選團體在競選期間打議題，結果選舉就變成像一場遊戲。

我有一天看見一個學生，他問我最近為準備選舉在忙甚麼，我說我在寫參選政綱，他說你不要寫，沒有人看的，隨便應付一下就可以了，他很真心的跟我講。我說我們想要把它寫好。他說那算了吧，你也是應該寫，你是老師嘛，可我必須要告訴你，那個是沒有人看的，不用花太多時間。我講這件事可能有點片面，在整個過程中，有人還是會響應籌款，給我們捐錢。另外，我看見網上的討論區有人說，看見我跟一群人吃飯，就說原來林玉鳳也會請吃飯的，似乎就沒有別的可能性。這種選舉文化就帶給整體公民一個錯誤的選舉意識，究竟我們要的是甚麼？我認為現在政府的責任不僅是管好行政那一塊，還要培育公民，在選舉的過程中、在選舉法中，推動公民社會建設，培養一個在現代選舉過程中有比較理性的辨別能力、可以參與公眾討論的公民，這些目前都沒有在考慮之列。所以有點悲觀，當然，也很樂觀，幸好還可以有機會在這裏討論這一類議題。

洪榮坤：提到公共改革啊，得追究到回歸以前的澳門。澳葡政府管治澳門的時代，是過一天算一天，沒有甚麼政策，不理市民的投訴，就是這樣的一個結構在慢慢發展。到回歸了，開始的時候官員也是這種

做法，過一天算一天，頭痛醫頭，到後來市民的投訴渠道多了，它就開始重視市民的要求，哪塊有問題抓哪塊。到底怎麼透過公共改革來長期發展澳門，包括官員怎麼處理澳門的事情，需要一個長遠的政策計劃。

現在舉出來的實例跟官員的作風有關聯，比如很多人提出高官問責，但沒有意識到高官也只是做幾年的高官，可能工資只有不到十萬，五年以後可能沒辦法再做高官時怎麼辦？可不可以對高官薪酬加大投入，鼓勵他制定良好的政策。一個良好的政策可能影響到幾億元的有形無形的財產，讓特區政府省下許多錢，不要像歐文龍，一下子貪污了幾億元。候任行政長官說要廉政建設，到底具體怎麼做，市民都不知道。坊間正在討論的公共批給的事情如何公開化，政府的解釋市民是否接受，也是一個考驗廉政建設的問題。市民要投訴肯定有他的理由，政府的解釋是否能讓市民接受？政府提出來的事情到底是否做得到、有沒有信用？施政報告年復一年，內容差不多，政府到底做了甚麼，市民看不到。到底政府的誠信在澳門市民心中有多高？據我的瞭解，屬偏低，即使派了兩次錢，市民對政府的誠信評價依然偏低，為甚麼政府不想辦法，透過公共行政改革，扭轉市民對政府不信任的局面？因為只有堅持廉政、得到市民信任的政府才能發展，我們不能讓一任又一任的政府把問題積壓下來。目前司法效率低，市民不會罵法院，只會罵政府，說澳門政府不好，打官司拖那麼長，只會對政府慢慢失去信心，一件又一件事打擊了市民的信心。我們要求高官問責，是否可考慮給問責官員更高薪水，提高廉潔程度，聘用更有能力的人當官。剛才有朋友提到，裙帶關係在政府部門中很平常，但如果一位公務員知道上級官員在位不過幾年，而且做不好就得離開，公務員就會更注意發展自己的能力，慢慢就能夠在公務員系統中形成一種能力掛帥，而不是關係掛帥的風氣。

行政執法與自由裁量權

黃超文：我想談一下關於政府部門執法的問題。前線人員在執法的時候，首先應該相信他們是按照法律來執法。剛才陳教授說到他的親身經歷，我覺得在澳門政府前線人員執法時會發生這樣的一種情況，就是有時候他們的態度不能為一般市民所接受，但不代表他們不是依法行政，因為他們執法時擁有自由裁量權。

大家都聽過狼來了的故事，因為前線人員會遇到情況實在太複雜，複雜到你們都想象不到，他們已經形成跟我們不同的思考方式。但他們面對不同的人時所採取的處理方式是不一樣的，也不是千篇一律的，面對小孩子會有笑容，面對老人家會幫忙。公共部門的前線人員執法的時候，在和市民互動的經驗中，給了他們一個先入為主的觀念，就是一定要提高警惕，要不然不能執法。現在這個問題回到了責任社會、責

任政府和責任公民上面來，其實執法就是履行責任，就有可能損害權利，在履行責任和損害權利之間保持平衡是很難的。每一個前線執法部門，民署、警察、海關等等，都在不斷的積累經驗，不斷探索，希望取得一個動態平衡，不可能有一個永恆的標準。我們作為一般公民，要瞭解政府為了追求更大的公義所採取的行爲，有時候需要大家的諒解和包容，才可以達到積極監管的目的，因為監管也需要理性，也不能單憑某一個情況和例子就說執法方沒有道理。所以我覺得責任政府、責任社會應該是以一種互相包容的方式取得和諧及動態平衡。

陳慶雲：我同意你的觀點，我首先講了我是有錯誤的，第二他是依法行政。我說的是自由裁量權應有個限度，怎麼把它做得更好、更有效率。我的意思不是說他的做法一定是錯的，你剛剛說的是對的。

蔣朝陽：剛剛從陳老師的例子來說，我看還是執法方式的問題。前不久我在網上發現了有一個美國的教授在北京遇到警察在查酒後開車，正好他那天酒後開車，他誇警察對他態度很好，警察給他驗了一下，結果是超標，就現場罰了五百塊，留了電子記錄，態度很好，比美國警察好多了。美國警察會讓你馬上下來，如果你手放到了別的地方了，馬上讓你舉手，你不舉手、再動，馬上就要開槍了。昨天就碰到一個朋友，他從美國剛回來，他說他超速了，警察追着他十幾公里，追上之後，他說那個警察看到是亞洲人，態度還不錯，否則的話像這種情況就很麻煩，因為在美國高速公路警察追超速的車後果很嚴重，所以陳老師你那是件小事情。

我想回應一下李老師談到關於行政主導跟外部監督的問題，其實我想行政主導不排除外部監督，兩者是並存的，因為行政主導是一個政治性的原則。更進一步的考慮，現在面臨的問題不是說行政主導好不好、外部監督力度夠不夠，而是在政府行政體系裏存在一個權力過分集中的問題，這個問題要解決，有思想家說過，權力的絕對集中就會導致絕對的腐敗，所以下一步關於政府職能的架構劃分還需要考量。

第二個問題，剛剛提到的內部監督機制廉署，李老師提到要把它放到立法機構去，我最近也看到內地退休了的前最高法院院長蕭揚提出來的，要把監察部放到全國人大裏，通過人大來監管，當然澳門的情況不一樣。香港的廉署也是獨立機構，對行政長官負責，澳門也是對行政長官負責，它是個獨立機構，在法律上跟一般的行政機構不太一樣，有人會提出來說廉署能不能監督行政長官？這個是涉及到基本法中中央與地方關係問題，還是要全面的、多方面的來考慮。

第三，關於問責，問責最近是各方面都提出了，包括對澳門官員建立問責制，我把一些思考提出來，因為也不是一個系統的看法。關於問責我們還要全面地考慮一下，要解決一個問誰，誰來問，問甚麼，怎

麼來問，問了之後有甚麼樣的結果。這五個方面都要全方面的來考慮，我們現在看到問責在內地和香港的發展情況，最主要還是根據澳門的實際的情況來考慮，按照基本法的框架，根據澳門的實際情況來設置框架和路徑，不能抄內地的，也不能抄香港的，因為香港高官問責產生的背景不一樣，香港的立法會議員當時是有一點站在想跟政府對立的角度。在澳門不一樣，在澳門是純粹爲了提高行政效率，搞廉潔政府，促使澳門長期繁榮穩定發展，背景不太一樣，所以我覺得這個問題還是要全方位地、多層次地加以考慮。

李燕萍：澳門的行政訴訟法典當中有一個規範起訴的制度，對於抽象的行政法規或者行政規章可以提起訴訟，但是行政訴訟法第 88 條明顯地排除對於抽象規範違憲性的訴訟，即不能按照行政訴訟法典去對抽象規範提起違反憲法的訴訟請求。回歸以後，基本法替代了回歸前的組織章程的地位，現在有一個問題就是，在澳門要不要建立一個對於抽象的規範是否違反基本法這樣一個訴訟程序，從這 10 年的司法實踐來看，法院給出來的回答是否定的，公民不可以僅僅針對抽象規範的違反基本法的性質提起司法程序，凡是這種行爲，法院都是否定掉的，但是可以在具體的個案當中挑戰規範是否符合基本法，達到一種實質上的效果。那麼外部監督機制當中當然也涉及基本法的問題，在進一步的推進法律發展的過程當中，剛才李老師也提到了，政府都打着依法行政的旗號在行動，導致老百姓就會對法律產生質疑，感受到不公平，懷疑法律本身是不是有問題，可不可以對於抽象的規範提起一個侵犯基本人權或者違反基本法的訴訟請求。這個在制度上或者在制度安排上，我們是不是要進行考慮，要不要納入到基本法保障機制當中予以思考。這是我提出來的一個問題，在教學當中體會到還缺乏這樣的一種機制。

王長斌：我們今天討論的責任政府與責任社會，今天早上會上提出來有甚麼樣的政府就有甚麼樣的社會，有甚麼樣的社會就有甚麼樣的政府，但這裏面是不是還有一個主次的問題，因為要改造一個社會的話，我覺得是非常的困難，因為它有一個非常系統的、非常覆雜的文化因素在裏面，因此，是不是應該先從責任政府做起？剛才陳老師舉了個例子，其實我還是覺得，政府在依法行政這方面做得並不是很夠，比如說我覺得他不應該在路上隨便就把你攔住來查，我覺得在依法行政這方面做得不夠。林玉鳳博士也舉了這樣一個例子，在選舉方面，有一些細節沒有做到，其實是我們的政府沒有做到，我在公共汽車上也有看到宣傳，說買票、賣票均屬違法，一個反賄選的問題，雖然好像是各打 50 大板，買票和賣票都屬違法。其實爲甚麼要放在公共汽車上呢，就是要教育老百姓懂得賣票是違法的，老百姓要有責任，不能賣票。但是想一想，我們的政府在這一方面做得可能不夠，我覺得

還是應該從責任政府這一點來做起，從政府來慢慢引導社會，慢慢的往前走。社會的改革不是一天兩天的事情，不是一年兩年的事情，是一個非常漫長的過程，政府要帶頭，要從政府做起，我覺得還是要有一個主次的問題。

李燕萍：王老師您剛才提到警察不可以當街要求市民出示證件的問題，其實在行政法當中是可以的，這是一項公共權力，他進行公共治安管理，有這個職權，而且這個完全是屬於他自由裁量的範圍，他這個合理懷疑完全是發自他內心的，他根據當時的時間、地點、情況，作出一個判斷，所以剛才陳老師是承認錯誤在先，他必須要隨身攜帶通行證的，包括我們必須隨身攜帶身份證，我覺得你講的實際上是一個行政倫理的問題。

王長斌：法律是有這樣的規定，但法律的規定還是應該再細一點。剛才蔣教授講到開車的問題，其實我自己在美國都有碰到過，我剛剛學會開車的時候，按照美國的法律規定，必須有拿到執照的人陪在旁邊才能單獨開車。但是我沒有，我就那麼開，我也不知道，到了黃昏的時候應該開燈我也沒開，警察就把我叫住了，要是按照美國的法律它罰得很嚴，要是發生事故，三年以內都不能開車。但是警察說，我看見你沒開燈，所以我讓你停下，是我有違法的情況在先，他才能把我叫住，否則的話他知道我不能開車也不能叫住我，他只能有一點懷疑你是有甚麼問題，他才能把你叫住。但是他把我叫住以後，他叫我把駕照拿出來，發現我沒甚麼問題，跟我說你這是第一次，我給你一次警告就算了，你趕緊去把正式駕照考下來，就完了，沒有任何處罰，要按它的規定的話處罰應該很嚴。

黃超文：你們都強調同一點，就是有合理懷疑，有合理懷疑以後，採取甚麼樣的行動，就是行政倫理問題。合理懷疑比如說刑事訴訟裏面就有一條，對於不法分子慣常進出的地方有懷疑的人物，我們都可以對他進行身份調查，這其實就是一個合理懷疑的其中一個例子，還有其他很多涉及到自由裁量的情況，所以兩方面說都可以。

高官問責與政改法改

尉東君：我想請教一個剛才提到憲法的問題，就是高官問責向誰負責的問題。根據基本法，行政長官是對中央人民政府和特別行政區負責，另外，除了國防和外交事務，特別行政區實行高度自治。我的想法是，國防和外交是一個國家主權的體現，國家主權是中央的權力，所以行政長官要向中央人民政府負責，此外也要向澳門特別行政區負責，因為澳門的行政長官是透過澳門具代表性的澳門居民組成的選委會選出

來的，就是說澳門特區除了國家主權以外的事務是向特區負責。香港主要官員是向地區首長負責，由行政長官提名，報請中央政府任命，澳門基本法在這方面的規定和香港的基本上沒有分別，那麼如果香港的問責制沒有違反憲法，而且實際有用，從2002年開始，香港市民和中央政府對它的評價還比較好，澳門在這方面為甚麼會存在爭議呢？當然我們明白如果從西方的政治學的觀點，應該是向公民負責，但澳門是行政主導，跟外國的情況不一樣，沒有政黨政治，我想請問駱教授從憲法或其他的角度是怎麼看？

駱偉建：從兩個基本法來看，當然不一定是完全一樣、沒有任何差別。香港特區成立了幾年以後，有人跟行政長官建議，因為港澳地區沒有採取政黨政治的運作模式，所以主要官員雖然是依靠着首長，但不是政治性的任命，所以他不存在對誰負責，行政長官沒有一個確實的團隊，所以運作起來較困難，特別是出了一個陳方安生的例子。所以有人建議，行政長官要推行政策就一定要搞問責制，就是一個政治委任，官員要對行政長官負責，至於下面的局長由文官來擔任，採取這麼一個制度。這個制度確實跟西方的制度也有一點不同，因為香港最初有些人希望搞英國式的部長制，部長制要共進退，其實現在香港的問責制，也不是共進退，行政長官就是不當了，不一定意味着底下的官員也不能當了，未必就是連帶責任。

澳門嚴格來講沒有確立這個制度，我們現在是5個主要行政官員，澳門大概有50多個局吧，這個局算甚麼呢？算是事務官還是政務官呢？按照現行法它只能算是事務官，不是政務官，這些人不成為政治問責意義上的政務官，所以變成了行政長官跟主要官員的關係。最近剛剛通過的領導主管通則，最高級只是規定到局長，那麼很清楚了，領導主管問責實際上不是一個政治上的問責，最多是行政法律上的問責，現在澳門剩下來的就是主要官員向誰問責的問題，行政長官向中央問責的情況基本上定了，主要官員向誰問責呢？至少立法會透露出來信息，是希望也要搞一個主要官員問責的規定，政府也透露信息就是說正在研究、正在搞，我瞭解的情況是這樣。

不管從政治體制的角度考慮，還是要讓官員承擔責任來考慮，有一點肯定是共通的，就是官員肯定要問責，這是我們澳門社會的普遍要求，這一點是沒爭議的，問責裏遇到難點在甚麼地方呢？其實立法會主席已經透過她對媒體的講話透露出一點信息，就是在基本法裏遇到了一定的難處，因為主要官員也是中央任命的，當制定問責的規定的時候誰來定呢？立法會能不能定就有爭論了。因為董建華在建立問責制的時候，當時香港的理解是不能由立法會定，因為如果由立法會定的話，有可能限制了中央的權力，因為官員是中央任命的，所以後來香港通過行政長官一個很詳細的內部指引來確立。現在澳門如果主要官員要問責，其中肯定涉及到法律規範，這個就麻煩了，假如

一位主要官員有違法行為該怎麼處理呢？如果要規定的話，按照剛剛通過的《關於訂定內部規範的法律制度》，行政長官就不能定了，就到立法會去了，那立法會可不可以定呢？它跟中央的關係怎麼處理呢？所以在落實基本法的過程中這是一個需要討論的問題，不規定內容呢，又不像是問責，要規定內容呢，又必須通過立法會，這個關係要去協調。我相信政府也好、社會也好、立法會也好，對於推行問責是有共識的，沒有爭論的，現在要在技術上要找到一個妥當的辦法來解決。另外，官員問責也要權利和責任結合，不能只給官員責任和義務，官員也要有權利，也要有適當的福利保障，又要馬兒跑，又要馬兒不吃草也不行。要規定官員的福利保障，行政長官又不能定了，又到立法會去了，所以又要考慮主要官員問責的結構和規定的內容該怎麼處理。能不能離開這些問題，或者是這些東西另外規定，據我瞭解，政府正在研究，還沒有研究成熟，不是不想做這個事情，有些問題沒想好，沒有弄通，所以還要等一等，推行問責制應該是沒有問題的。

應松年：關於委任制、競爭上崗、聘任制，大陸在制定公務員法的時候，專門討論了一下，意見也不是非常統一。委任制的產生，不是沒有道理，因為政府要講效率，因此一般都要實行首長負責制，這個首長負責制是進了國務院組織法。國務院組織法明確說了總理負責制，委員會主任負責制，首長負責制好聽一點就是凡是歸你的你就要承擔責任，你有權就有責，這樣子效率就比較高，而不是大家都參加討論，少數服從多數。國務院組織法有一句話，說“國務院的重大問題要由國務院常務會議或者全體會議討論決定”，然後大家就猜這句話的意思，“討論決定”那就跟首長負責制不一致啊，其實實際上最後看國務院處理問題，就是要討論，討論完了以後，總理決定，不是少數服從多數。當然，這樣的話，下面的官員必須由他來委任，官員要對我負責，這攤都是我的事啊，部長不對我負責我怎麼控制局面？首長負責制是有這麼一套東西在那兒。現在呢，大陸又實行競爭上崗，競爭上崗的好處就是能夠避免首長一個人亂任命，要找個人來頂替這個角色，競爭上崗有它的好處，經常看到有一些很有才華的人上來了，但是首長有時候就管不了了，我是競爭上來的，不是你提拔上來的。有一利必有一弊，所以也不能把競爭上崗看成是十全十美。大陸的聘任制範圍比較小，規定了那些技術人員，比如部門裏管信息產業的一些高級的電腦工程師，部門裏產生不了，要培養也來不及，它就到那種電腦公司等地方去找好的技術人員，聘請過來，工資相當高，因為他本來在企業裏的工資就高，一般也可能會有年限，至於編外、編內的問題，大陸是在編內。聘任的管理和委任的管理是不一樣的，聘任的管理是合同的制度，所以他可以到法院去告，這些問題都可以研究，這類制度不都是十全十美的。

剛才也提到文化深層次的問題，責任社會是很多人組成的社會，社會裏的人對於政府會有很大影響，比如死刑問題，我們國家的刑法裏規定的死刑種類非常多。當時刑法學家們就擔心這樣不好，其他國家現在是在廢除死刑，我們現在死刑多得不得了啊，當時我聽王漢斌老師講，他認為廢除死刑在中國是不可能的事，現在能做的是怎麼能少一點。結果在常委會一討論，根本就沒門兒，這也要判死刑，那也要判死刑，因為中國人的文化就那樣，不判死刑就不行，你說經濟犯罪在好多國家根本不判死刑了，在中國根本不能想象。不要說別的地方，就說我家裏，我學法律，我回去說這個事兒，這個人判死刑有點甚麼，我們一家五個人有四個人反對，“這樣的人不槍斃還得了嗎？”所以在這種社會氛圍之下，社會對這個問題的認同直接影響到制定法律的人，所以我贊成這是個文化深層次的問題，它不是一朝一夕能解決的。最近已經開始要慎用死刑，但老百姓非議非常多，壓力非常大。

還有一個行政責任、法律責任等等，原來都是很明確，在大陸講行政責任是相對於司法責任來說的，是行政方面的責任，又叫做紀律責任，相對於刑事、司法這方面的責任來說，後來我們行政法學者不同意，因為行政責任、紀律責任，它也是個法律責任，這是公務員法規定的，違反了公務員法才會承擔紀律方面的責任，也是法律責任。不過現在想呢，用紀律責任的意思就是還沒觸犯刑事，刑事責任是司法責任，這樣劃分一下，大家聽起來比較好掌握一點。當然，行政責任應該是政治責任，政治責任在大陸很少用，用的是領導責任，因為大陸沒有政務官，沒有政務官就很難說甚麼叫做政治責任，這跟政黨政治有關係。

我非常贊成剛才說到的一個問題，就是行政改革也是法律改革的問題。這件事情一直追溯到 20 世紀 80 年代，大陸最早開始研究公共行政是在那個時候，很有意思的一個現象是，對行政學的研究和對行政法的研究都是同一個時代起來的，這就是說對行政方面的重視是那時候開始的。有一個國務院參事向國務院提了個意見，說國外都對公共行政，那時候叫公共管理學，有很高的研究，政府應該按照這方面來做，後來就有專門批示給國務院研究室來研究這個問題。國務院研究室在全國範圍內召開了第一次行政管理學研討會，這個會議有一個紀要，因為這個會是國務院研究室召開的，它就有官方的色彩了，會開完了還有一個紀要，大家來貫徹執行，紀要裏有一個口號，是要使行政管理科學化、法治化、現代化，特別強調科學化、法治化。在這個問題上我當時寫過一些文章來討論，我認為行政管理的科學化的意思，就是公共行政管理應該符合客觀規律的要求，符合行政規律的要求，你就符合科學，科學就是對客觀規律的認識，客觀存在是這個樣子的，你跟它相一致了，那麼就表示是科學化了。法治化的意思就是一個國家要把科學化

的管理用法律把它固定下來，這個對政府來說是依法來辦，實際上就是依科學管理來辦，我不知道這樣的認識對不對。所以我曾經有一個想法，要編一本行政管理學，既講科學管理，又講法治管理。後來我慢慢的轉到搞行政法來，也有這個很重大的問題，科學管理把科學規律都說了，但最終政府能不能按照這個理論來貫徹執行，就很難講，因為真要成了法律以後政府就不能不幹，要按法律規定來做，這個問題我看到最近經常有人討論，這是我一些早期的看法，供大家參考。

還有一個問題是關於監督的問題，這是一個很有趣的問題，瀋陽市的市長跑到澳門來賭博了，帶着他的財政局長，花錢如流水，他要多少財政局長就給多少。後來是被查出來了，就產生一個問題，以後我們是不是要對前往澳門官員嚴加控制。我對這個不怎麼看好，我認為問題不在這兒，問題是這個市長怎麼會有這麼大的權力，可以把國家錢隨便花？所以問題不在於能不能去澳門，是制度本身的問題。我想西方恐怕很少有一個國家的政府首長敢在外出時帶着財政局局長給他隨便花錢，怎麼會有這樣的事呢？中國最大的問題是權力的過度集中，集中到甚麼程度呢，我說甚麼就是甚麼，政府就像是他個人的一樣，我想花錢就花，我想給誰就給誰，這是中國腐敗的根源。如果不能解決政府的權力高度集中於個人的問題，就解決不了腐敗問題，要靠制度來解決問題。西方的銀行也有出事的，但沒有像中國那樣的，也是權力過度集中，行長有行長的權力，底下有底下的權力，一旦權力集中了以後，我愛把錢給誰就給誰，愛貸給誰給就誰。我看見一個西方關於貸款的制度，那是嚴厲極了，哪有那麼簡單的事，權力受各方面制約，這才是一套制度。

制約腐敗問題還有一個非常重要的方面，就是公開輿論，人民把所瞭解到的情況把它公開出來，提供給輿論，形成社會壓力，最後大陸有很多網絡方面的監督。這東西夠厲害的，最近有許多不公正的事情、腐敗的事情、胡作非為的事情，都是通過網絡揭出來的，到處一貼，立馬這個官員就完蛋了，這就是輿論。因為在正規的報章、雜誌上看不到，難以反映出來，所以通過網絡這個難以控制的場合把它捅出來，而且感覺網絡上的東西，水平在提高，剛開始的時候是層次比較低。從某一種方面來講，一個很重要的監督方面是靠公開輿論，有了這一條，事情就比較好辦，事情本來就在暗中幹，故也要在暗中監督。如果說腐敗的問題已經存在了，用外來的力量來監督它，外在的力量監督它的時候不揪它不行，得再用外在的力量再去監督它，事實已經證明這條路子是走不通的。改善權力過分集中，還有依靠人民群眾、依靠輿論來監督，才能徹底解決腐敗問題，當然還有另外一些深層次的問題，就很難說了。

一流施政、一流決策取決於 一流人才、一流智慧

楊允中：今天的會議大家有目共睹，應當說是相當精彩、相當成功，除了兩位教授的精辟發言給我們帶來了很多啓示之外，我們在座包括已經先行離開的朋友，大概將近 20 位都作了不同的表達。我們這一次是有一點打破常規，開會不落俗套，設計了這麼一個題目，會議主題得到主講嘉賓和在座朋友們的基本肯定，還是有它一定的積極性，但這也不是惟一的判斷標準，因為這方面我們過去沒有涉足過，所以我們作出嘗試，如果能對澳門建設和諧社會的過程中，帶來一些積極的推動，就已經是求之不得了。有甚麼樣的社會就有甚麼樣的政府及其公職人員隊伍，強調責任政府意在推動陽光施政、民主施政、科學施政，意在推動施政能力與施政理念同步提升；強調責任社會，意在推動社會結構與社會理念的及時轉型與升級，意在真正建立以居民綜合素質全面提升為基礎的新型公民社會，意在持續提升社會的高守法率與低犯罪率；強調雙責任型社會建設、強調政府與社會的互動建設必然伴生法治水平、高和諧水平、高創新思維、高競爭意識的出現。今年是換屆年，新政府的施政團隊就要揭盅，目前議論紛紛，我認為總體上還是應該寄予厚望的。

下面補充幾個觀點，一個是時空概念。今年是回歸的第十個年度，特別行政區從無到有，我們不只看到香港在實踐，澳門也已經實實在在地走過差不多十年的路程，這是非常具體而形象的。特別行政區制度是我們國家現行的基本政治制度之一，進入特別行政區的發展年代，特別行政區的運作，恐怕要體現一個基本的理念，就是我們這個會議的主題，一個是政府有效的管治，另外是我們的社會要和諧運行，只有社會和政府形成合力，才能達到基本國策所確立的“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，這樣一個新的施政模式，能夠有效地向前推進。

大家提了很多關於行政改革和法制改革的內容，因為很多都是公務員團體的代表性人物，提議都有根有據，十年來這方面不斷尋求，有所前進，有所改善，但遺憾的是現在似乎和民意訴求，包括公務員本身的訴求還有一個明顯的落差，希望不足的方面，我們通過一些深層的思考，能作一些必要的推動。包括已經行政制度化的東西，也還可以繼續思考，因為這樣才能令我們的制度完善達到一個比較高的層次，因為這不僅是公務員制度，包括澳門理工學院、澳門大學都是政府公辦的高等學府，兩個性質就不同，澳門大學是個公法人，它有決定它命運的自主權，澳門理工學院則很多事情都決定不了，甚至請一個文員，都要報給司長來審批，實在是影響運作，而且不公平。兩個學校的學制、基本制度都不一致，澳門大學教授分三級，澳門理工學院兩級，這個問題解決不了，同樣是教授，規格卻不同，絕對是一個不正常的局面。現在

澳門大學得天獨厚，國家特批 1.0926 平方公里，不管它今後怎麼發展，但我相信澳門絕不是一個大學能夠完全承擔這一個歷史任務，所以澳門理工學院也不能放鬆，還有更多的實體都要參與。還可以舉很多具體的例子，都有待改進。教育系統中的教育暨青年局，主管基礎教育，它是個政府職能部門，管高等教育的卻是個項目組，這個關係絕對是莫名其妙的。回歸十年了，這樣一種基本關係還沒理順，所以這絕不是一個簡單的事，而是大的政府框架中要處理的事，特別是今年政府換屆，如果能把這類基本關係理順了，起碼能管五年，甚至管十年以上。另外我們在座很多朋友，包括一些已經離開的朋友，是來自政府的行政主管部門，也包括法務部門。管法務的有法務局，管涉外法律事務的有國際法辦公室，還有一個管法律改革的單獨一個局級機構法律改革辦公室，至少三個部門幹一樣事，有沒有這個必要？其他重疊的地方也很多。架構的進一步完善，包括公務員管理制度的進一步完善，我認為絕對有很大的空間，當然基本的施政能力和施政理念的同步提升，在此時此刻恐怕也需要進一步強調。這兩大改革，社會上還有些誤區，甚至還認為今後應擴充高官高位，說是原來的行政和法務本來是兩回事，不能放在一起，我是百思不得其解，這是施政體系中靠得最近的兩個部門，除非每個局長都變成司長，否則的話總會有適當的綜合管理的問題。至於有的理念說形勢發展下需要多建立司級架構，但目前看理據似乎不太充分，包括一些新聞媒體透露的信息，甚至點名說某人可能接任某一位置，這個有點莫名其妙，是個人想造輿論呢，還是想趁火打劫，還是確實有主要決策人員已經有暗示，過河試水溫。

行政改革與法制改革是澳門特區健康發展的一個關鍵環節。推動特區責任政府建設恐怕還有一段長路要走，推動責任型社會建設、加速社會結構的現代轉型則勢在必行。理順原有關係、選定適當參照體、積極有序推進相關領域的制度建設，直接關係到澳門特區的長治久安與繁榮穩定，直接關係到澳門公民社會發展與社會發育的健康化。經驗表明，一流決策、一流施政取決於一流人才、一流智慧，而一流人才，一流智慧只能產生於民主法治健全、綜合素質居高的公民社會。現階段，改革重點似應在上層而不是下層，是精兵簡政、節能增效而不是擴大高官高位、人浮於事，是選賢與能、公平競爭而不是政策過分傾斜，是嚴謹的制度、機制導向而不能有利益交換的再現。

不管基於哪個考慮，我們還是要從澳門特區的整體利益和國家的整體利益來切入，從基本法的規定，從“一國兩制”的高度來關注這個問題。當然我們一般決定不了這些大的事情，但進一步的關注，絕對是有益無害的，所以我相信目前對澳門特區來講，今年這樣一個關鍵的年度，不僅是硬指標，“雙選”、“雙慶”一定要完成，而且還有軟指標，通過全面的反思，

能夠把過去的問題，該理順的理順，該提升的提升，把握好第二個十年。所以“有辦法、有困難、有希望”，仍然是目前形勢的基本特點。