

後金融危機時期澳門特區政府管治挑戰與應對思考

謝四德*

一、前言

2008年，一場金融危機，重創全球經濟。進入後金融危機時期，各國除了忙於金融危機後的治理之外，亦開始了對政府管治挑戰重新審視與深刻反思。例如，美國總統奧巴馬強調：“美國比以往任何時候都需要一套新的規則制度，來防止市場危機再度出現。”¹ 前澳洲總理陸克文指出：“各國政府應該採取行動，不讓貪婪與鬆散的管理捲土重來。”² 前英國首相白高敦指出：“全球的金融危機顯示出自由市場不受約束的弱點，也使人提出一個基本問題，就是市場與政府之間的正確關係應該是怎樣。”³ 新加坡內閣資政李光耀指出，世界經歷當前的環球金融危機後，經濟局勢將出現永久的變化。美國自由放任的經濟模式因這次金融危機而遭許多國家質疑，因此在今後很長的一段時期，各國政府料將按照各自的方式去摸索出自己的一套經濟發展模式。⁴ 有關言論顯示，在後金融危機時期，各國在危機反思中，很可能泛起一股新的改革思潮。

在各國進行危機反思的同時，澳門是繼續墨守成規，還是與時俱進呢？如果要與時俱進，那麼，該如何與時俱進？簡單來說，實事求是，反思學習，不斷求進。然而，這場金融危機，並沒有在澳門社會凝聚一股危機感，政府沒有產生危機的反思，學術界沒有作危機的分析，社會更沒有對危機的認識。根本原因在於是次金融危機對澳門的影響不算大，加上之前SARS的發生，澳門都逢凶化吉，一而再的化險為夷，整個社會自上而下對外部危機衝擊顯得不以為然。但需知道，在全球化下，國與國之間發展關係錯綜複雜，危機的波及不再是局限一國或一個地區，任何一國發生危機都隨時有可能演變成全球性危機，可以肯定，今後外部衝擊對一個國家的管治必定越來越大。中國

有一句諺語：“牽一髮動全身”。澳門作為中國轄下的一個行政特區，豈能獨善其身。因此，澳門有必要在後金融危機時期高度重視自身管治存在的問題與挑戰，認真吸取各國在危機中的反思，居安思危，正視政府當前實際挑戰，推動新一輪公共行政改革，乃刻不容緩。為此，本文想藉此機會，分析當前特區政府面臨的主要管治挑戰、原因，並作出反思和提出一些建議，希望引起政府、學術界和社會關注，共同探討，提高特區政府的管治意識，更好地實踐“澳人治澳”和高度自治。

二、特區政府面臨的主要“管治挑戰”

當前，特區政府面臨的主要管治挑戰大致有以下幾方面：

（一）公信力弱化

所謂公信力⁵弱化，是指“由於政府行爲(包括政府工作人員的行爲)不規範、不負責任而導致的公信力危機現象。”⁶ 具體有官僚主義、形式主義，政府“缺位”、“越位”，“行政權力運行失範”，官員以權謀私、貪污腐敗和地方保護主義四種表現形式。其次，政府政策制定方面。政策公信力弱化，是指“公眾對公共政策的制定、價值取向、責任機制信任程度降低的現象。”⁷

2009年6月，澳門理工學院一國兩制研究中心的一項民意調查顯示，市民對特區政府最不滿意的地方是“發生歐文龍事件”，在受訪者1,099人中，有789人不滿意，所佔百分比為71.79%。⁸ 2010年5月，可持續發展策略研究中心的一次調查指出，有52%澳門市民最不滿意廉潔。⁹ 事件的發生是導致特區政府公信力由

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

強轉弱的大拐點，正如前任立法會主席曹其真在網誌指出，“因為這種情況在社會上接二連三的出現，而往往又因為得不到我們政府合理的解釋，所以令本來善良寬容的澳門人心中對政府的管治和權貴人士的不滿情緒不斷昇華。特別是歐文龍事件在澳門的發生，給澳門社會帶來極其不良的影響。”¹⁰ 劉興雲指出，“2006年的歐文龍事件掀起了一場軒然大波，導致市民對特區政府及各級官員不信任感增加，重挫了特區政府的管治威信。”¹¹ 同年底，特區政府換屆，崔世安高票當選第三任行政長官，上台後迅速提出廉政主張，打造陽光政府，更加用行動證明其決心，如擴大廉署調查權力，試圖重建政府公信力。可是受到“外勞泛濫”¹²、“打擊黑工不力”¹³、“高樓價”¹⁴、“高通脹”¹⁵、“高官不問責”¹⁶和“劉玉葉覆職”¹⁷等一連串事件影響，政府的管治能力再次被社會廣泛討論、質疑和批評，特區政府公信力不但未能挽回，而且有日漸下滑之勢。正如澳門大學助理教授余永逸所指出，“歷經多個政治動員行動和政府內部的管治不當事件後，市民對特區政府的信心變得越來越脆弱。”¹⁸

可見，導致特區政府公信力弱化的主要原因是官員貪污和高官不問責。如果再發生“歐文龍事件”或高官失職而不問責，它必將重挫第三屆特區政府的公信力；一旦公信力再弱化，特區政府的管治挑戰將越大，不利於實踐“澳人治澳”和高度自治。

(二) 執行力不足

所謂執行力，是指政府部門執行法律法規、方針政策、規劃計劃、決策政令的能力，也是指政府通過戰略流程、人員流程和運行流程進行工作目標落實的系統化過程。政府執行力不足，是指地方政府部門及其工作人員執行偏向、執行不力、執行低效，不能有效完成政府既定目標和任務的狀態。具體表現在五大方面：①執行方向迷失；②執行規則異化¹⁹；③執行主體互為掣肘形不成強大合力；④執行落實不到位；⑤執行效率不高。²⁰

表1 對五司施政不滿意度調查比較(%)

日期	單位	行政法 務司	經濟財 政司	保安司	社會文 化司	運輸工 務司
2009年6月		9.46	9.01	9.92	5.65	22.54
2009年12月		11.37	9.12	10.9	4.98	23.78

註：12月的調研選項中，增加了“不知道/拒答”，6月的調研是沒有這個選項的，由於本文主要針對不滿意度比較，所以忽略不計。

2009年6月、12月，澳門理工學院一國兩制研究中心的兩次民意調查比較顯示，社會對特區政府轄下五個司²¹施政²²的不滿意度有所增加(表1)。

2009年12月的調查分析中亦指出，總體觀察，十年來“以民為本”施政理念已逐步深入人心，但進一步施政能力與施政理念似仍有必要性、迫切性。從另一角度去解讀，它間接指出了特區政府的執行力弱化的問題，“必要性”、“迫切性”形容執行力不足問題到了重要關頭，非解決不可的地步。2010年5月，可持續發展策略研究中心的一次調查指出，有32%的澳門市民認為澳門特區政府工作效率低。²³

事實上，近年特區政府在政策制定或執行上存在不少失誤，如《2007-2009年公共行政改革路線圖》²⁴、新《道路交通安全法》²⁵、“萬九公屋”²⁶、“中央儲蓄制度”²⁷等政策。例如《2007-2009年公共行政改革路線圖》、“萬九公屋”，被社會廣泛質疑能否如期完成；新《道路交通安全法》被批評形同虛設，電單車亂泊問題打回原形，政府執法能力被受質疑；“中央儲蓄制度”的安排極度混亂，被社會批評特區政府在政策執行上考慮欠周全，忽視“以人為本”。

可見，導致特區政府執行力不足的是執行不力和執行低效，而執行不力和執行低效是造成管治挑戰的根本原因。

(三) 社會矛盾激化

從馬克思主義的立場來看，這種社會衝突是上層建築與經濟基礎之間的矛盾所導致；從現代西方政治哲學的立場來看，則是私人領域與公共領域的矛盾所致。而從更深的社會結構層面來看，這種對立則是由現代社會的結構性矛盾所決定的。²⁸

從目前澳門的情況來看，社會矛盾激化主要體現以下方面：

第一，貧富差距擴大。過去十年，經濟的強勁增長的確擴大了貧富差距，加深了階級對立。正如馮邦彥教授指出，“回歸以來澳門經濟的快速增長並未緩解貧富懸殊矛盾反而使差距不斷拉大。”²⁹ 張作文博士指出，“目前澳門出現結構性貧富差距比較嚴重，且有拉大的趨勢。”³⁰ 郝雨凡教授指出，“更嚴重的是，澳門經濟強勁增長的同時，貧富差距卻成為越來越嚴重的社會問題。”³¹ 可見，貧富差距的擴大已形成一定程度的階級矛盾。自古以來，階級矛盾都是統治者在管治上一大挑戰。

第二，外勞問題。外勞問題為何會形成社會矛盾？一方面，這是因為外勞的大量輸入影響了本地工人就

業權利。回歸以來，澳門成爲一個高度流動的社會，2005、2006、2007、2008年澳門的年末外地僱員總人數分別爲39,411、64,673、85,207、92,161人。³² 正如林愛平副教授指出，2006-2008年的外勞人數增加速度非常驚人。目前的外勞數量已達10萬人規模，佔全部勞動人口的1/3或2/5。³³ 張作文博士分析認爲：“因本地人力資源不足，輸入外地僱員，引致本地部分居民不滿意，認爲外地僱員影響了他們的就業、晉升和提升工資的機會。”³⁴ 另一方面，由於近年大型賭場、度假村投入使用，在高薪利誘下，搶走了中小企的人手，使中小企出現人手短缺，要求政府開放輸入中小企外勞輸入政策。陳廣漢教授指出：“近幾年，澳門增加的就業主要來源博彩業。博彩業的高工資導致部分行業中小企業人員流失，影響了企業的正常運轉，在一定程度上壓縮了非博彩的就業空間。”³⁵ 可見，外勞問題造成的矛盾主要是勞資矛盾。這種矛盾的挑戰亦非同少可，主要在放寬與收緊的尺度難以拿捏準確。一旦收緊，對生產力帶來影響；一旦放寬，對本地就業帶來衝擊。

第三，住屋問題。回歸前，住屋問題未有形成社會矛盾，爲何回歸後，住屋問題變成一個仍然十分尖銳的社會矛盾？很明顯，這個矛盾是由於私人樓價飆升太過厲害，導致一般市民失去置業能力所致。與2002年比較，2008年澳門的住宅單位平均成交價升幅高達272%。³⁶ 本來商品買賣不存在甚麼矛盾，市場奉行自由買賣原則，問題在於，商品房，它不是一件普通商品，而是關係人的生存和發展，人若沒有居住的地方，他就不能安身立命，這是中國傳統的看法。所以，房價太高，居民買不起房，這不能視爲簡單的買賣問題，而是一種政治現實問題。近年，不少矛頭直指政府官商勾結，土地賤賣給地產商，要求興建公共房屋的示威遊行明顯較回歸前多了。正如李從正議員在立法會上作書面質詢時指出，“樓價高漲，置業困難，居民早已不滿，若政府不採取果斷有力的措施，壓抑樓價，打擊炒風，調整稅制，令這個熾熱的樓市降溫，恐防社會矛盾會被激化。”³⁷ 可見，住屋問題演變成對政府房屋政策不滿的官民矛盾。但澳門土地十分有限，而人口越來越多，過去十年就從45萬增加到55萬。由於人多地少的局限，政府要對土地資源合理分配，不僅要考慮居住的問題，還要考慮整個發展配套，是相當具挑戰性的。

三、特區政府公信力弱化、執行力不足的原因

由上分析可見，本文對當前特區政府面臨的管治挑戰作了一些歸納，主要是公信力弱化、執行力不足和社會矛盾激化三大方面。在這一節，本文將展開對公信力弱化、執行力不足進行原因分析，考慮到社會矛盾激化既可看作公信力弱化、執行力不足的原因，也可看作是其結果，所以省略不談。

(一) 社會上的評論

特區政府的公信力、執行力連翻受挫，引起社會對政府管治的關注和評論，當中有些評論極有啓發性。例如，在公信力弱化方面，曹其真指出，“在一個權力本位的社會，社會的不誠信往往源於權力的不誠信，公信力下降，才使得社會對官員不信任。”³⁸ 婁勝華認爲：“從政府內部的自身管理看，由於權力過於集中，加上行政監督機制的不完善，在經濟高速發展過程中，出現了‘歐文龍巨貪案’，嚴重衝擊了市民對政府的信任，某種程度上可以看作爲民眾與政府關係的一個轉捩點，即從回歸時民眾對特區政府的無比信賴到極端懷疑的轉折。”³⁹ 吳在權議員認爲，過去特區政府的執行力不足因欠缺政策統籌中心作全盤協調，致使政出多門。⁴⁰ 工聯青委主任黃桂玲指出，“執法不嚴，協調不足，透明度不高，降低了政府的公信力。”在執行力弱化方面，鄭益奮副教授指出，政府下級部門事無巨細都要向上級層層上報，上級部門管得太多、太死，制約了下級部門的積極性和能動性，是導致執行力下降的原因。⁴¹ 有時事評論者認爲，澳門特區的執行力不足，歸根到底是制度危機所致。⁴²

歸納來看，在公信力弱化方面，大都歸咎於“政府行爲不規範”，其中“歐文龍事件”是導致特區政府公信力弱化的導火線；而在執行力不足方面，大都歸咎於政府“執行主體互爲掣肘形不成強大合力”、“執行落實不到位”。

下面，本文在這種基礎分析上，嘗試從政治學視角進行較深入的解釋。

(二) 政治學的視角

不同時代的學者對政治學的理解不同，代表性觀點有：①美國政治學家H·拉斯韋爾和A·卡普蘭在《權力與社會》中指出，政治學研究權力的形成和分配問題；②奧地利政治經濟學家卡爾·博蘭尼認爲，政治

學涉及政府政策制定與執行；③英國政治學家J·W·迦納認為，政治學是一門研究國家現象的科學；④美國學者傑克·普拉諾認為政治學研究公共政策的形成與實施；⑤《政治學新手冊》把政治學看作是對社會權力“限制的性質和來源”以及在限制範圍“運用社會權力”的研究。國內學者劉吉發認為，政治學是研究以國家政權為核心的政治現象及其發展規律學說。研究範圍包含五大層面：一是政治存在；二是政治意識；三是政治制度；四是政治行爲；五是政治發展。⁴³ 本文採用國內學者劉吉發的觀點，在政治意識和制度缺陷上提出一種視角分析。

到底是甚麼原因導致特區政府面臨當前的管治挑戰呢？社會上雖有廣泛討論和分析，但甚少從政治角度進行解讀，基於此，本文嘗試從政治學視角進行相關解釋。

1. 政治意識薄弱

所謂政治意識，是指政治存在的邏輯延伸。政治意識本質上是對政治存在自覺反映，在政治存在與政治意識的互動過程中，政治存在始終是第一位的，它帶有自身的先在性；而政治意識一經產生，對政治存在起着能動的反作用。⁴⁴ 關於意識形態與政府管治的關係論說，在馬克思的《德意志意識形態中》中論述，“意識形態以同一個名稱起着兩種不同的作用，它一方面是哲學範疇(幻覺、謬誤)，另一方面又是科學概念(上層建築的一個領域)。”⁴⁵ 俞吾金在《意識形態論》中指出，“廣義的實踐包括意識形態的實踐，這裏主要指狹義的或科學的理論實踐，即通過對意識形態的批判、改造和加工，創立科學理論的實踐活動。而政治意識形態並不僅僅意味着政治思想或理論意識形態，而應該包括以下三個方面的具體內容，即作為意識形態的政治理論(思想)、作為意識形態的政治制度(組織)以及作為意識形態的政治實踐(運作和活動)。⁴⁶ 而政府管治正是科學實踐的標杆。

政治意識薄弱與公信力弱化的關係，根據有關理論，意識形態薄弱，將導致上層建築心智不成熟，從而未能達致科學實踐，最終產生政府管治挑戰和公信力弱化，反之亦然。從政治學角度看，政府公信力弱化，最根本的解釋應與政治意識形態薄弱有關。根據觀察和分析所得，特區政府在政治意識方面存在三大薄弱方面：一是國家意識薄弱。例如對國家政治價值觀的不認同，特別對“社會主義”與“共產黨”的存在誤解或反感，對馬克思理論的錯誤認識等，都是國家意識薄弱的根本體現。二是“澳人治澳”意識薄弱。例如對“一國兩制”、《澳門基本法》的理解不

到位等。三是“以人為本”意識薄弱。主要體現“官本位”的意識僵化。在委託—代理制下，這三大意識薄弱，相互影響之下，意識形態被扭曲，未能形成一個心智成熟的管治團隊，未能發揮高度自治精神，實踐欠科學化，它變成政治存在的反作用，變相為個人利益最大化服務而非為公共利益最大化服務。例如，“賭牌3+3”、“歐文龍貪污”等事件，正好反映出特區政府在國家、“澳人治澳”、“以人為本”方面的意識薄弱。美國學者邁克爾·亨特曾經指出：“意識形態很重要，因為它們構成一個框架，政策制定者在這個框架內處理特定的問題，公眾也在這個框架去理解這些問題。”從全球化政治學的角度看，政治意識也容易受到西方新自由主義思潮影響，在亞洲的國家地區中，影響明顯。其中最明顯的影響是政權更迭，例如，韓國的李明博在競選時提新自由主義，結果得到了人民支持，當選了總統。2005年，在烏克蘭總統大選，親西方的尤先科贏得大選。這些例子說明，政治意識的取向，顯示市民對政府信任程度，在政治選舉上充分表現出來。至於澳門特區政府的政治意識薄弱與此有沒有關係？答案顯然是有的。正如竺乾威教授在《澳門政府住房政策的比較分析》中指出，“走向需方戰略在一定程度上是與居者有其屋的想法及提高自住房率聯繫在一起的，是與更多地借助市場的力量來解決住房問題的想法聯繫在一起的。這一進程在80年代後加快，這與80年代後新自由主義的思想的流行顯然是相關的。”⁴⁷ 此外，當前社會上被受爭議的“外勞泛濫”、“自由行人數激增”、“樓價飆升”、“汽車數目驟升”等問題，特區政府至今仍沒有政策出台，是為放任不干預的做法。結果，事件演變成社會問題，問題衍生矛盾，矛盾產生對政府的不信任。

2. 制度缺陷

制度與政治制度的區別：制度(institutions)是一個社會中的遊戲規則。更嚴謹地說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行爲。制度由非正式制度和正式制度組成，前者如習俗、意識形態等；後者如法律、規章等，它們之間相互影響。⁴⁸ 政治制度是政治意識社會化的存在形式和剛性載體，也是政治意識能動性的客觀表徵。從其實質來講，政治制度是掌握國家政權的階級，為實現自身利益而採取的統治方式和管理手段的總和。⁴⁹ 如“一國兩制”屬於政治制度。⁵⁰ 關於制度、國家與政府職能理論，諾貝爾經濟學獎得主諾斯提出的“國家理論”、“國家與產權關係理論”都得到充分的論證。諾斯在《制度、制度變遷與經濟績效》一書中指出，“制度在社會中起着更

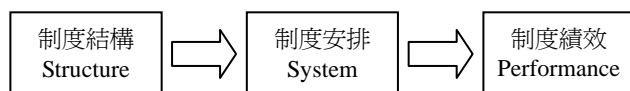
為根本性的作用，它們是決定長期經濟績效的基本因素。”⁵¹

制度缺陷與執行力不足的關係，根據有關理論，一旦制度出現缺陷，就不能有效約束人類的互動行為，因而產生人的自私、惰性和惡習現象，從而影響制度績效，而執行力就是制度績效中最基本體現。以當前特區政府出現的管治挑戰來看，特區政府不存在政治制度上缺陷，只存在制度安排的不合理(缺陷)，見圖1。從制度學的視角來看，由於制度是由正式和非正式制度構成，所以導致特區政府執行力不足的制度缺陷原因來自兩個方面，一是非正式制度缺陷，如意識形態問題、傳統價值觀掉失、舊習、思想固執等；二是正式制度缺陷，如法律、行政法規落後等。在兩者都存在缺陷下，政府執行力的生成及強弱跟政治與行政的獨立程度之間呈現何種關係狀態，取決於政治與行政之間的獨立程度是否及在多大程度上有利於建立和維持政治與行政之間的和諧順暢關係。⁵²

以非正式制度來看，主要歸咎於澳葡殖民時期沿襲過來的官僚意識，這種“官本位”的意識形態，是導致政府執行力不足的原因。⁵³ 例如，“高官不問責”，回歸已十年，情況仍然沒有改變，在一定程度上反映現行體制下“官本位”的主導局面。在“官本位”下，官員可以做錯事而不用向公眾負責，可以不道歉，可以不請辭。這種官僚文化正深刻地影響着官員的不作為、不負責任作風，在制定政策時，不加思考，不作研究，奉行“急就章”，結果，政策失靈，問題得不到解決，從而影響政府的執行力。

以正式制度來看，主要歸咎於現行的法律法規過時，未能適應當前整個經濟、社會發展的形勢。例如，在權責方面，沒有相關制度明晰，致使“高官不負責，低官要預責”的畸型現象，由此衍生不少“卸膊”和“擦鞋”文化。致使“官本位”問題更加嚴重，從而影響政府執行力。

圖1 SSP制度範式



註：楊光斌：《制度的形式與國家的興衰——比較政治發展的理論與經驗研究》，北京：北京大學出版社，2005年，第17頁。

四、特區管治主張的應對思考與建議

(一) 對特區管治主張的反思

從觀察所知，社會上對提升政府管治的主張，無論數量抑或質量都有所增加，可謂百花齊放，而較代表性的有以下方面：一是“澳人治澳”，主張按基本法實行高度自治。代表之一楊允中教授在回歸前主張“澳人治澳”精英化。⁵⁴ 二是法律改革，主張完善制度提升政府施政能力。代表之一王禹副教授回歸前就提出法律本地化問題、法律中文化問題、法律系統化問題、法律現代化問題的改革的必要性和迫切性。⁵⁵ 三是公共行政改革，主張建立服務型政府。代表包括行政現代化廳高炳坤廳長⁵⁶、周潭副教授和陳瑞蓮教授⁵⁷等；四是政制改革，主張行政長官普選產生、取消立法會間選和委任議員，代表有吳國昌議員⁵⁸等；五是廣納民意，主張政策要全民諮詢⁵⁹，代表有黃湛利助理教授⁶⁰等；六是福利改革，主張增加社會保障和公平分配，代表有鄧玉華博士⁶¹等；七是電子化政務，主張政務網上透明、公開，代表有徐德明⁶²等。

在上述那些主張中，本文認為，有些主張是社會要進行深刻反思的。例如：

1. 廣納“民意”

21世紀，廣納“民意”是民主發展中不可或缺，是政府推行科學發展觀的重要組成部分，這是毫無疑問的。然而，社會要小心的，不是所有“民意”都是對的，“民意”亦有不中肯的時候，它亦會誤導政府政策制定，甚至對一個弱勢政府而言，“民意”很可能變成民粹主義。因此，社會應當進行反思，不應持有“凡是民意都是對的”的一元主張。以《香港基本法》第23條立法來講，在50萬人上街示威後，香港特區政府視民意為依歸，暫停23條立法。⁶³ 這種視民意為依歸的做法是否真的可以提高特區政府的管治水平？答案顯然不是。真正的管治水平首要體現在國家安全上，如果置國家安全不顧，根本談不上特區的高度自治。基本法第23條是適用於香港特區，在維護國家安全上的法律，是體現國家憲法的統一性和有效性，然而，香港特區政府卻因民意而漠視國家安全的考慮，這種管治主張不能算是成功實踐“一國兩制”。再以澳門控煙法立法來講⁶⁴，目前爭論點是全面執法與選擇性執法，有關討論特區政府持開放態度。如果民意抽樣調查中大多數都贊成全面執法，特區政府是視“民意”依歸，順應民意推行控煙法，這就是管治水平的體現？答案顯然不是。如果特區政府只順應民意，不加思考，一刀切地實行控煙，這會影

響本地博彩業競爭力。一旦競爭力受影響，會影響目前數萬人的就業，如減薪或裁員等；同時，博彩的收益下降會影響政府的財政收入，近年澳門不斷推行高福利社會保障計劃，一旦財政不穩健，政府將衍生更大的管治挑戰和危機。這不是危言聳聽，首先，面對周邊地區相繼開放賭業，客源競爭相當激烈，鄰近地區如韓國，近日已放寬國內自由行簽證，日本也開始跟隨，周邊地區對國內遊客的爭奪行動，可見一斑。其次，澳門博彩的客源大部分來自國內，而國內居民大都有吸煙習慣，在控煙法下，會否影響這些遊客到澳門賭場消費的偏好？理論上是受影響的。

可見，廣納民意對政府管治而言，並不是採納了民意就等於提高政府管治水平，實際上，管治水平的高低不但以民意為基礎，最終還是取決於政治智慧。

2. 政制改革

有人士提出政制改革口號，要求行政長官普選，提升特區管治質素。這種主張真的有助提升特區政府的管治水平嗎？答案顯然不是。“實踐是檢驗的惟一真理。”經過十年的實踐檢驗，澳門社會穩定、經濟繁榮，精神與物質文明進步，證明“一國兩制”政治制度下實行原有資本主義制度的結構安排是成功的。我們知道，政府有些地方做得不好，如廉潔、問責等，但這不是政治制度的問題，而是政治制度下的制度安排問題。如果真正要提升政府管治水平，應當實事求是，從制度安排不合理等方面着手，而不應盲目接受民主全球化影響，鼓吹民主政制發展，忽視澳門政治現實、社會現實的約束。如果盲目地追求政制改革，它很可能會破壞當前社會發展的均衡格局。事實上，在“一國兩制”下實行“澳人治澳”、高度自治，是澳門前所未有的新政治制度安排，在這種新政治制度安排下，過去十年，澳門的發展也是前所未有的，所以，證明這種政治制度的安排對澳門整體發展是十分有利的，這是鐵一般的事實。企圖打破這種政治制度格局，以求取更大的發展績效，筆者認為，目前難以找出一套成熟的、系統的理論可以支持這樣的觀點。在沒有充分理論驗證下，社會不應盲目地提出政制改革的主張，而應該奉行實事求是原則，具體問題、具體分析。但這不代表澳門不需要政制改革，一個文明進步的社會是需要相適應的政治制度配合的，所以政制革新是社會發展的必然作用調節的，它的變遷根本取決於生產力的先進性和創造力，並非取決於民主自由的發展程度。因此，有關主張社會務必慎思，前車可鑒，前蘇聯解體正是一步登天的政制改革導致的。

3. 公共行政改革

在堅持“一國兩制”政治制度大前提下，推行公共行政改革，大方向是正確的。有人士指出，行政分權與放權應是行政改革議題中應有之義，理由是政策制定高度集中，導致上層機關不堪重負，而下級坐等指令現象的出現，從而導致管治低效。亦有人士指出，現時不分權有其合理的一面，因為現時的法律滯後，在過時的法律環境下實行分權可能導致更為嚴重的腐敗和濫權。當前，改革爭議明顯是“分權”與“集權”之爭。筆者認為，兩種主張都有探討的空間，社會可以就此多加討論，以取得共識。此外，有關公共行政改革不可避免地觸及權責問題。然而在於，當前的管治挑戰，到底歸咎於行政長官集權？抑或是在現行制度缺陷約束下，行政長官的權力未能充分發揮所致？改革的主張到底是“先權力，後制度”或是“先制度，後權力”？社會不妨多作研究。

除上述三點外，政府作用的問題亦值得大家思考。政府作用如何發揮，與管治好壞關係密切。一般來看，政府作用主要體現兩大方面：一是放任。主張“小政府”或“去政府化”，甚至極端的“無政府化”，反對政府對市場作出干預，屬於新自由主義的理念，代表人物是哈耶克、弗里德曼。二是干預主義，主張“大政府”，反對政府放任不干預，屬於凱恩斯主義的理念，代表人物凱恩斯。事實上，關於政府作用，澳門過去一直沒有一種清晰的主張，即政府奉行干預或放任一直都不明確。筆者認為，政府作用含糊化很可能是導致特區政府出現管治挑戰的元兇，例如，澳門發展形勢日趨複雜，政府在政策制定上往往舉旗不定，該干預不干預，該放任不放任，最終使政府作用失靈。所以，社會需要反思政府作用一直含糊化的表現。

(二) 建議

在公信力、執行力弱化衝擊下，特區政府如何挽回弱勢？筆者提出幾點看法：

1. 樹立正確的政治意識

正確的政治意識應包括“國家意識”、“澳人治澳意識”和“以人為本意識”，如何樹立？第一，對國家核心價值的認同。“國家意識”的根本體現在於對國家核心價值的認同，當前國家核心價值主要體現在社會主義制度和馬克思理論等，但這兩方面在澳門目前都不太被認同。所以，要樹立國家核心價值，首先特區政府要深入瞭解和認同。第二，正確理解基本法。“澳人治澳”意識的根本體現在於正確認識、實

踐基本法。澳門理工學院一國兩制研究中心主任楊允中一直從政治的高度強調要正確認識基本法，並認為，“基本法是特區的根本大法，是特區依法治澳總章程、總綱領，既是行政系統有效行使高度自治權、做好行政管理的權力來源和依據，也是立法系統制定與完善法律的法理依據和司法系統維護社會正義的準繩。故此，任何部門、任何環節都不容因理解不到位而導致行為產生偏差。”⁶⁵ 所以，特區政府要樹立“澳人治澳”意識，就必須加強特區政府內部正確認識基本法。目前，由澳門理工學院一國兩制研究中心舉辦的高級公務員基本法研討班正是樹立正確政治意識的有效安排，正如喬曉陽指出，“通過學習基本法，加深對澳門歷史轉變的認識。……具體就澳門來講，就是要加深澳門歷史性轉變的認識，樹立主人翁和歷史責任感，真正建立與‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自相適應的施政理念。”⁶⁶ 第三，百姓安居樂業。此乃“以人為本意識”的根本體現。在政治哲學上，“民心”是政治之本。所謂民心如水，水能載舟，亦能覆舟。所以要實現百姓安居樂業，務必由“官本位”向“人為本”的意識轉變。

一旦特區政府樹立正確的政治意識，施政理念就變得清晰，是非曲直能自行判斷，政策制定就不會猶豫不決；一旦政策出台、有效貫徹，社會認同，政府的公信力和執行力自然改善。

2. 加大法律改革，完善相關制度

當前，制度安排存在不少不合理的方面，應該從哪一方面着手處理？思路如何？從制度經濟學看，按照目前政府管治狀況，可以考慮從以下方面着手改革。第一，建立高官問責制。自香港推行高官問責制後，澳門社會隨即出現同樣主張，經過“歐文龍事件”，這一主張被迅速擴大，成為民意基礎，社會亦開始有了共識，可是，特區政府至今仍未設立高官問責制。期間，澳門正在多事之秋，有人將此歸咎於高官有權無責的結果。從政治經濟學的角度看，權責對稱有利施政透明，有利社會監督；在問責制度約束下，會改變現時政府內部官僚的行事作風——多做多錯、少做少錯、不做不錯。因為多做、少做、不做，只要做錯，都要被問責，就不存在多做少錯的問題，而是針對做好方面。第二，優化內部評估、晉升機制。政府工作表現歸根到底取決於整個公務員團隊的執行力，而執行力的高低與公務員士氣息息相關，而公務員士氣來自一種合理制度的激勵，如工作評估、內部晉升機制。政府執行力不足，很大程度上反映該體制出現僵化或失靈。故此，不妨採用“激勵”的改革思

路，優化工作評估、內部晉升機制。具體思路可以考慮整個評估、晉升過程在陽光下進行，打破目前不公開的做法。這樣做，至少有兩大好處，一是約束“擦鞋文化”；二是透過內部晉升激發“公平競爭”，從而提升公務員士氣。

從法律改革、完善相關制度入手，提升政府執行力，理論上是對的。然而，制度是死物，事情總得靠人去做，所以任何改革既要考慮行為的約束，也要考慮到人的尊嚴和能力的發展，不能過於強調制度化、而忽略人性化管理。所以，特區政府不妨考慮建立高官問責制，目的是加強上層權責的約束；也不妨考慮完善內部晉升機制時，目的是要激勵下層士氣。只要下層士氣激發，高層問責實行，相信可以改善政府執行力弱化局面。

3. 培養政治人才

澳門發展策略研究中心在2009年一份《澳門特區政治人才問題研究》報告中，調查發現，只有15%願意參與社會活動和議政，但不願意成為政治人物。⁶⁷ 這顯示特區成立十年，在“一國兩制”政治制度環境下，政治人才的培育有迫切性。報告也對政治人才發掘和培養提出多項建議：①制定政治人才的發掘培養戰略；②促進社團政治向政團政治轉變；③構建公務員精英制；④堅持和弘揚愛國愛澳的核心價值理念；⑤制定系統的人才政策和充分的配套措施等。⁶⁸ 報告有關建議對培養本土化政治人才方面有正面建設性和可執行性，特區政府應當重視並透過公共行政改革實現公務員精英制，以提高當前政府管治挑戰中政治意識薄弱的一面，從而加強管治水平。

五、小結

在進入後金融危機時期，由於特區政府的公信力和執行力不足，結果引發管治挑戰的問題。政府管治關係到一方安危和長治久安，因此，我們有必要在這個問題進行深入的探討，以查找不足。現階段看來，公信力和執行力不足的確是構成特區政府管治挑戰的主要因素，社會上存在一定共識。至於甚麼原因引致公信力和執行力不足？社會上各有說法，看法不一。但有一點可以肯定，問題不是出現在“一國兩制”政治制度上，過去十年，澳門出現前所未有的發展，這一點要歸功於“一國兩制”、“澳人治澳”的政治制度。在本文看來，政府管治出現挑戰，是澳葡時期留下的制度安排與新的政治制度運行下發

生不相適應的結果。其中，澳葡時期“官本位”文化，在特區時期根本就沒有徹底扭轉過來，結果形成新政治制度下奉行着舊意識形態(無為而治)的畸形構建，結果是政府行為偏離以人為本，不得人心，公信力因

此弱化。所以，本文認為，政府公信力弱化，執行力不足是政治意識薄弱和制度缺陷所造成。當然，這充其量只是一種政治學的視角，不足以蓋棺論定，社會還須集思廣益、多元分析，實事求是，科學論證。

註釋：

- 1 《奧巴馬講話——全球金融危機一周年祭》，載於中國銀行業協會網站：<http://www.china-cba.net/bencandy.php?fid=135&id=4267>，2010年7月19日。
- 2 《澳總理：全球金融危機肇因極端資本主義失敗》，載於雅虎新聞網：<http://hk.news.yahoo.com/article/081015/8/8qep.html>，2010年7月19日。
- 3 《英國首相提出規管金融體系》，載於雅虎新聞網：<http://hk.news.yahoo.com/article/081018/4/8s88.html>，2010年7月19日。
- 4 《內閣資政李光耀：各國將摸索各自經濟發展道路》，載於聯合早報網，<http://www.zaobao.com/special/us/pages10/fincrisis090930.shtml>，2010年7月19日。
- 5 在一種委託—代理制度下，公民對政府的信任程度，具體表現在公權力的執行基礎上(作者的解讀)。
- 6 龔培興：《政府公信力：理念、行為與效率的研究視角——以“非典型性肺炎”防治為例》，載於《中共中央黨校學報》，第3期，2003年。
- 7 李娜：《政府公信力研究綜述》，載於《管理觀察》，第12期，2008年，第127頁。
- 8 《“一國兩制”研究》編輯部：《澳門特區十年發展進步大型民意調查報告》，載於《“一國兩制”研究》，第2期，2009年，第111-125頁。
- 9 可持續發展策略研究中心：《澳門居民綜合生活素質第五期研究(2009)》，2010年5月3日，第3頁。
- 10 曹其真：《誠信》，載於“曹其真記事簿”網站：<http://susanachou.mysinablog.com/index.php?op=ViewArticle&articleId=2352336>，2010年7月21日。
- 11 劉興雲：《後回歸時代的公共管治與區域協作——“兩岸四地慶祝澳門回歸十週年”學術研討會綜述》，載於《中國行政管理》，第7期，2009年，第126頁。
- 12 “澳門工人民生力量聯合工會、澳門裝修業聯會等4個組織昨先發起大遊行，要求政府關注澳門外勞泛濫及黑工嚴重等問題，原本的遊行示威活動演變成衝擊勞工局，約170名示威者前仆後繼湧向勞工局門外，先後3次與警員發生推撞，有人倒地險釀人踩人慘劇。”見《澳門工人反外勞衝擊勞工局》，載於《明報》，2010年4月13日，第A05版。
- 13 同上註。
- 14 “社諮委成員林宇滔批評，報告是主觀、片面引來某些數據對比，合理化本澳高企的樓價，當局又沒為十年房屋施政失誤負責，完全無視夾心階層置業者之感受，促請政府正視問題。”見《政府對房策失誤無承擔 無視夾心階層置業感受》，載於《成報》，2010年7月8日，第P1版。
- 15 《早謀對策 慎防高通脹》，載於《澳門日報》，2010年1月9日，第A10版。
- 16 “立法會昨辯論行政法務範疇2010年度施政方針，會上多位議員關注高官問責制的推行，有議員指本澳缺乏對現職高官的問責制度”。見《議員指職能重疊官員難問責》，載於《市民日報》，2010年3月19日，第P1版。
- 17 “被免職的前財政局局長劉玉葉獲政府邀請，出任中醫藥科技產業園籌備辦公室顧問，月薪超過五萬元。事件引起社會關注，有議員質疑政府的用人標準及劉玉葉的專業性，促請當局盡快向公眾清楚交代事件。”見《劉玉葉被傳獲委任中醫藥園顧問 議員促當局交代事件》，載於《大公報》，2010年7月16日，第P1版。
- 18 余永逸：《澳門的政治現代化及其挑戰》，載於《澳門研究》，第1期(總第56期)，2010年，第13頁。
- 19 指按土規則、潛規則執行。
- 20 吳象明、孫楚明：《地方政府執行力弱化的新制度經濟學分析》，載於《深圳大學學報(人文社會科學版)》，第27卷，

第3期，2010年，第71-72頁。

21 五司：行政法務司、經濟財政司、保安司、社會文化司、運輸工務司。

22 施政可以理解為執行力表現。

23 同註10。

24 “《2007-2009 公共行政改革路線圖》應清楚明定改革項目的先後緩急以及為改革項目排定優先次序，過激的改革只會導致事倍功半，而且是不切實際的。”見劉伯龍、陳慧丹：《澳門公共行政發展》，載於郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告(2008-2009)》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第373頁。

25 “筆者認為，既然社會上對道路交通法持有如此高的反對聲音足以說明一個問題：新法欠缺認受性和公允。”參見簡萬寧：《立法工作要體現以人為本》，載於《澳門日報》，2007年10月24日，第E5版。

26 “本人計算了一下，在2012年能夠建成的公屋單位，最多只有7,000多個。餘下12,000個單位不可能一下子就建起來的，建房不是小孩子堆積木，沒有3、5年的時間是建不成的。”見《“一國兩制”研究》編輯部：《“期待與支持——談行政長官崔世安首份施政報告的亮點”學術座談會紀要》，載於《“一國兩制”研究》，第4期，2010年，第8頁。

27 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授鄧益奮指出，從“雙層社保”中所發生的“儲蓄名單事件”中再次反映特區政府執行能力有待提升。見鄧益奮：《學者建議四方面着手提升政府執行力》，載於《濠江日報》，2010年7月3日，第A2版。

28 王浩斌：《市民社會與資本主義文化矛盾》，載於《吉林大學社會科學學報》，第50卷，第1期，2010年，第60頁。

29 馮邦彥、何曉靜：《澳門經濟：回歸十年的回顧與展望》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，2009年，第19頁。

30 張作文：《澳門經濟可持續發展的制約因素及應對策略》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，2009年，第67頁。

31 郝雨凡、姜姍姍：《澳門多元經濟的出路？》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，2009年，第137頁。

32 資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局。

33 楊愛平：《後回歸時代澳門特區政府的綜合管治能力》，載於《中山大學學報(社會科學版)》，總221期，第5期，2009年，第167頁。

34 同註19。

35 陳廣漢、張應武：《人力資本、教育與澳門經濟的可持續發展》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，2009年，第126頁。

36 資料來源：2002、2008年的《澳門統計年鑒》。

37 李從正在立法會上的書面質詢，載於立法會網站：<http://www.al.gov.mo/interpelacao/04/2010/10-293c.pdf>，2010年7月22日。

38 悅士：《沒誠信·何談信任》，載於《正報》，2010年6月28日，第P1版。

39 婁勝華：《“回歸效應”遞減下的政府能力建設》，載於《澳門日報》，2009年11月25日，第F02版。

40 在“科學參與，邁向善治”的發言。資料來源：作者現場筆錄，2010年7月25日。

41 同註2。

42 夏耘：《革新體制挽執行乏力危機》，載於《澳門日報》，2010年6月3日，第B7版。

43 劉吉發：《政治學新論》，北京：中國人民大學出版社，2008年，第23-25頁。

44 同上註，第24頁。

45 阿爾都塞著，顧良譯：《保衛馬克思》，北京：商務印書館，1984年，第230頁，附錄。

46 張秀琴：《政治意識形態的理論、制度與實踐》，載於《北京大學學報(哲學社會科學學版)》，第44卷，第4期，2007年，第6頁。

47 竺乾威：《澳門政府住房政策的比較分析》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(社會卷)》，澳門：澳門理工學院，2009年，第196頁。

48 道格拉斯·C·諾斯：《制度、制度變遷與制度績效》，台灣：時報出版社，1994年，第7-8頁。

- ⁴⁹ 同註 43，第 25 頁。
- ⁵⁰ 許崇德：《“一國兩制”是我國的基本政治制度》，載於《法學》，第 12 期，2008 年，第 3 頁。
- ⁵¹ 同註 48。
- ⁵² 湯遠法：《政府執行力弱化的體製成因與對策》，載於《公共行政管理》，第 25 卷，第 2 期，2010 年，第 69 頁。
- ⁵³ “調查顯示，有 79.3% 的被訪者認為改革的阻力來自公務員本身的固有意識形態。”見澳門發展策略研究中心：《澳門政府規模與服務質責的研究報告》，澳門：澳門發展策略研究中心，2003 年，第 71 頁。
- ⁵⁴ 楊允中：《論回歸意識》，澳門：澳門經濟學會，1999 年，第 6-7 頁。
- ⁵⁵ 王禹：《授權與自治》，澳門：濠江法律學社，2008 年，第 42-52 頁。
- ⁵⁶ 高炳坤：《顧客導向的公共服務》，載於婁勝華主編：《澳門人文社會科學研究文選(行政卷)》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年，第 91-101 頁。
- ⁵⁷ 周潭、陳瑞蓮：《現代政府改革理念與澳門公共行政改革》，載於婁勝華主編：《澳門人文社會科學研究文選(行政卷)》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年，第 179-188 頁。
- ⁵⁸ “今年四月，新任行政長官崔世安來立法會接受提問，回覆他問題時，聲稱特區政府已注意到市民對發展民主政治體制的訴求，因此今年將會進一步廣泛聽取意見，按照基本法規定作出處理。”見《吳國昌促特首到立法會答問》，載於《華僑報》，2010 年 8 月 3 日，第 22 版。
- ⁵⁹ 《政府欲提升管治能力 學者指須建全民諮詢》，載於《華僑報》，2010 年 7 月 3 日，第 22 版。
- ⁶⁰ 黃湛利：《論澳門政府的諮詢機構》，載於婁勝華主編：《澳門人文社會科學研究文選(行政卷)》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年，第 373-382 頁。
- ⁶¹ 同註 40。
- ⁶² 同上註。
- ⁶³ 《李少光：廣聽民意履新職 強調 23 條立法無時間表 將謹慎處理》，載於《文匯報》，2003 年 8 月 5 日，第 A5 版。
- ⁶⁴ 《戒煙會：賭場不應豁免禁煙 娛樂場所禁煙不會影響生意》，載於《新華澳報》，2010 年 7 月 28 日，第 A1 版。
- ⁶⁵ 楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009 年，第 63 頁。
- ⁶⁶ 全國人大常委副秘書長、澳門基本法委員會主任喬曉陽出席澳門基本法高級研討班結業典禮暨第二階段開班儀式上的講話。講話稿見本期第 1-4 頁。
- ⁶⁷ 澳門發展策略研究中心：《澳門特區政治人才問題研究》，澳門：澳門發展策略研究中心，2009 年，第 16 頁。
- ⁶⁸ 同上註，第 39 頁。

參考書目：

1. 李向玉主編：《騰飛的澳門：回歸十年的回顧與展望》(政治卷、經濟卷、社會卷)，澳門：澳門理工學院，2009 年。
2. 婁勝華主編：《澳門人文社會科學研究文選》(行政卷) 北京：社會科學文獻出版社，2009 年。
3. 余振、林媛主編：《澳門人文社會科學研究文選》(政治卷) 北京：社會科學文獻出版社，2009 年。
4. 駱偉建、王禹主編：《澳門人文社會科學研究文選》(基本法卷)；北京：社會科學文獻出版社，2009 年。