

論澳門特區政府職能設置的原則與標準

李燕萍*

一、問題的提出

政府職能是根據社會需求，政府在國家和社會管理中承擔的職責和功能，也是公共行政學研究中的核心內容。如何科學合理地設置政府職能是各國政府面對的共同課題，澳門特別行政區成立以來，澳門政府一直致力於深化公共行政改革，優化政府職能，實現服務市民的現代公共行政目標。在《2016年財政年度施政報告》中，行政長官崔世安指出“政府繼續理順公共行政架構職能。兩年內完成15項公共部門和組織的調整，職能重組工作，從而實施精兵簡政。強化公共部門間的協調機制，加強政府內部跨部門合作，提高政策執行力。”由此可以預計，在未來一段時期中，理順政府職能將成為特區政府高度關注的任務，並會落實在具體的政府工作中。理順政府職能牽涉到方方面面，是一個非常複雜且艱巨的系統工程，需要從各個不同的角度展開深入、紮實的研究。本文試圖運用現代經濟學與法學的基本原理，結合澳門具體情況，對特區政府在理順政府職能過程中應當堅持的基本原則和標準進行探討。

二、澳門特區政府職能設置應遵循的原則

政府職能是政府在一定歷史時期內根據社會環境的需求而履行的職責和功能，它反映政府的實質與政府活動的方向。政府職能是一個歷史的範疇，隨着社會的發展變化，在性質、內容、手段、價值取向等

方面都會發生相應變化。通俗地說，政府職能研究的是政府做甚麼的問題，進一步地，可以分解為政府應當做甚麼與政府實際做了甚麼兩個向度進行思考。前者是從價值層面探尋政府的功能，可以說是人們對政府的美好願景的體現；後者則從實踐角度考量政府職能現狀，更多地是現實理性的思考。基於此，本文將前者視為政府職能設置的原則，後者則是檢驗政府合理性的標準。

原則之一：政府部門的自益性應受到制度約束。政府自益性是建立在經濟學理性人假設的基礎上，認為政府部門的官員們在缺乏有效制度約束的情況下，總是會想方設法地擴大自己個人的財富、權力和地位，或者利用自己的職位為其親朋好友謀取私利。儘管這個假設受到具體行為人的信仰、文化禁忌、道德規範、法律意識的挑戰存在着一定程度的偏差，但是，在一般意義上，缺乏約束的道德自律總是難以長久存續的。為了克服政府自益性的弊病，現代法治國家都積極推進參與型行政，建立必要的利益表達與實現機制，使不同階層和羣體，不同地域和個人的利益得到表達，並使利益得到綜合與滿足。實現民主行政和民主政治的制度化、法治化，是破除政府部門利益化的重要保障機制。參與型行政必須與科學的評價機制相結合，在確保公民和其他組織對政府職能和行政權力行使狀況有充分瞭解的基礎上，分門別類地建立健全相應的評價標準，完善評價程序，架構系統的評價體系。科學合理的行政評價機制是政府職能科學界定，從根本上避免相關行為的主觀性和隨意性的制度保障。由於歷史原因，回歸前的澳門政府對於社會公

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

共利益的考慮僅限於基本的社會安全和公共秩序，尤其是政府部門之間各自為政的行政文化盛行，政府部門的自益性特點明顯。回歸後，澳門特區政府將政府角色重新定位於公共產品的提供者，強化整體政府觀念，形成協同、統一和持續的治理結構。特區政府有必要加強政府政策過程的民主化，逐步祛除澳葡政府中各自為政，謀取部門私利的弊病與缺陷，優化已有的社團參與公共事務治理的傳統，充分利用“一國兩制”、高度自治優勢，構建起富有澳門特色的政府部門自益性的制度約束機制。

原則之二：政府部門信息充分公開，實現正當程序的要求。政府部門信息的公開程度直接決定了政府行為的理性程度。當政府部門秘密運作時，由於信息不對稱，往往會給社會造成私相授受的印象，即使政府官員沒有任何牟利之意。為了保證政府依法行政，充分實現其職能，必須完善相應的程序機制，真正形成公正、公平、公開的機制，建立相應的監督制約和權利救濟機制。通過各種機制對決策者進行嚴密監視，如公開討論、書面決議、公開的任命程序、決策與招募的明確標準，明確的上訴程序等，使得政府部門的決策者不能秘密運作。公開與可靠的信息傳播在政府部門運作過程中具有重要意義，為此各國紛紛制定相關制度規範以保障信息公開的價值。例如 1967 年美國頒佈實施《信息自由法》保障公民知情權，是關於信息公開問題的具有廣泛代表性和示範意義的法律。1976 年頒佈實施《陽光下的聯邦政府法》，要求政府將政策公開，將政府預算和財政支出項目與金額公開，以利於媒體、輿論和民眾監督。¹ 在中國，國務院在 2004 年《全面推進依法行政實施綱要》中明確將政府信息公開列為建設法治政府的一項要求。因為政府信息公開對於提高政府的政務透明度，保障行政相對人的知情權，促進政府依法行政有着特殊重要的意義。為此，《綱要》明確要求，政府信息，除涉及國家秘密、商業秘密、個人隱私，依法可不予公開的以外，應一律向社會公開，允許公眾查閱，行政機關應為公眾查閱政府信息提供便利條件。² 澳門特區政府也深刻意識到政府信息公開的重要意義，強調政府努力增強施政透明度，接受社會和居民監督，依法保障新聞自由、出版自由和言論自由。在制度方

面，信息公開很早就作為規範要求指引着澳門政府活動，隨着電子技術的發展，政府開始通過網站建設加速傳播信息，此外，特區政府還建立了新聞發言人制度，增加公眾瞭解政府最新資訊的渠道。澳門政府通過多種方式公開信息，希望為公眾提供適宜的瞭解渠道與方式。回歸以來，澳門社會經濟關係日益複雜，公民的權利意識也日漸提升，對政府的管治能力提出了諸多要求，推行“陽光政府”，適時制定《政府信息公開法》，有利於回應社會需要，完善澳門特區的行政法治事業。

原則之三：政府部門權力與責任相當。現代民主主義的原理要求國家行政必須以政府責任為前提而進行，任何行政權力的行使，都必須承擔相應的責任，無論是違反實體法規範，還是違反程序法規範，都將構成違法。違反一般法原則也屬於對合法性原則的破壞，因而其行為亦可能被宣佈為完全無效或者部分無效。為了保證政府權責統一，首先必須清楚界定政府部門的行政權力範圍，明確決策機構和決策者的權力邊界，防止濫用職權的行為發生，建立制衡的決策機構避免權力過分集中，明確決策責任與失職的鑑定辦法和處罰規則。為了保證權責統一，還必須建立相應的監督、制約機制，必須建立和完善侵權賠償等救濟機制，不允許沒有任何監督的專斷權力存在，對行政侵權行為必須追究其賠償等法律責任。例如，行政許可的設置和實施都必須充分考慮各種利益，包括公共利益和個體利益的取捨以及個體利益之間的均衡，正確把握目的與手段之間的比例關係，適度而有效地運用行政許可手段。不論在設立行政許可階段，還是在執行行政許可時期，都應當以社會公共利益之必需為限度，不得過多或過少，亦不得過濫或過嚴。並且，許可的設定應該和行政機關的責任相聯繫，在行政機關能夠承擔責任的範圍內進行。在澳門，回歸前澳葡政府實行的是總督專權型決策體制，儘管也有相對的政府部門設置，但是各司司長的主要職責是為總督做決策提供意見和信息，總督是澳門政治生活和決策活動的中心，主宰和控制着整個澳葡政府的政策制定過程。也就是說，澳葡政府並沒有建立起清晰的政府責任的行政文化傳統，所有的政府責任單一地以總督的政治責任的方式表現出來。毋庸諱言，這種傳

統有可能延續到澳門特區政府的行政文化之中，不利於特別行政區治理環境的優化與完善。特區政府應當積極運用現代公共行政學研究成果，建立符合澳門實際情況的政府權力與責任相對稱體系，以規範性文本界定官員責任。2010年澳門特區政府頒佈《澳門特別行政區主要官員通則》和《澳門特別行政區主要官員守則》，規範了特區政府主要官員的基本原則和義務，領導及主管人員違反義務時除了可能負上紀律、特定、終止委任、民事及財政責任外，還可能要承擔刑事責任。同時明確規定，當下屬部門或者所屬部門執行上級制定的政策失誤時，主要官員向行政長官承擔責任。這裏的主要官員包括各司司長、廉政專員、審計長、警察總局局長、海關關長。相關規定的出台，為建立一支有視野、有問責、有作為的高效施政團隊以及提高施政效率提供了保障。規定的頒佈部分回應了社會的訴求，是實現“高官問責”的重要一步。

原則之四：符合《澳門基本法》政治體制設計的原則。政府職能設置不是簡單的增加或減少機構的問題，應當在憲政體制下進行觀察與思考。現代社會中，公民對政府的要求明顯增多，導致行政機構增加，政府需要僱用更多的公務人員以滿足公民的需求。然而，民眾卻未必滿意，他們發現行政機構過於複雜，難以掌握，人們往往不知道那個機構處理他們遇到的問題。如何協調民眾的龐雜需求與政府複雜機構之間的關係，並不單純是行政機關的事務，其實涉及到立法、行政與司法之間的關係，也就是政治體制問題。行政機關無法擺脫憲政體制對自身的約束與控制而獨立設置政府職能，同理，《澳門基本法》設計的澳門特別行政區政治體制影響着澳門政府職能設置。其中，《澳門基本法》第62條的規定值得特別關注。³顯然，《澳門基本法》明確了澳門行政架構層級，問題在於《澳門基本法》的規定能否被突破，換言之，政府架構層級能否減少或增加？對此，蕭蔚雲提到“有些澳門人士建議在‘司、局、廳、處’之後加上‘等層次’。這種寫法雖然比較靈活，但基本法起草委員會起草這一條文的目的是明確規定澳門特別行政區政府的層次，避免層次過多，以求得行政機關的精簡和又有效能。所以未採納上述意見。”⁴實踐中，2009年頒佈的第15/2009號法律《領導及主管

人員通則的基本規定》第2條規定，領導及主管官職包括：局長、副局長、廳長、處長與科長。儘管該法同時特別說明科長官職具例外性質，並只可在屬行政性質的組織附屬單位中設立，但是根據蕭蔚雲的說法來看，這種做法仍有侵害《澳門基本法》立法原意之嫌，值得商榷。

三、澳門特區政府職能設置合理性的檢驗標準

從經濟學角度看，政府存在的正當性主要在於提供公共產品。所謂公共產品是指與公共利益和需求直接相關的設施與物品，公共產品的基本特徵是消費的非競爭性和非排他性。公共產品的特性導致了對其供給的稀缺，因而只能依靠政府出面組織生產和供應才可能得到解決，這是政府職能的基本依據。在早期自由資本主義時期，為了防止國家權力過分擴張對個人權利的侵害，自由主義對國家職能進行了嚴格限定，主要有國防、治安和稅收等。20世紀以來，資本主義國家的社會經濟狀況發生了巨大變化，出現了嚴重的社會問題，社會國家理念逐漸受到人們認同。在立法和制度層面上，主要表現為對社會經濟強者的經濟自由權的積極限制和對社會經濟弱者的社會權的保障。國家職能也呈現出擴張趨勢，以滿足人民需求為中心的公共服務模式成為主流形態。回歸後澳門特區邁進了市民對政府要求日益提升，政府職能不斷擴張的時代，科學合理地設置政府職能成為了特區政府的重要任務。根據澳門特別行政區的具體情況，特區政府職能設置的合理性標準主要有：

標準之一：在理順政府、社團與私人企業三者關係基礎上，科學合理地設置政府部門職能。政府、社團與私人企業作為澳門重要的社會主體，具有甚麼不同的組織屬性，是設置政府職能必須釐清的前提條件。釐清三類主體的組織屬性，應當依據行政管理、企業管理、社會組織管理的客觀規律和特定法則，圍繞價值、目標、約束三個維度及其關係，確定政府的行政主體地位及其在政務中的組織目標和功能屬性，企業的市場主體地位及其在商務中的組織目標和

功能屬性，社團的社會主體地位及其在社務中的組織目標和功能屬性。政府與企業、社團對推進經濟、政治、文化、社會、生態共同承擔管理職責，但在宏觀管理和微觀管理上由於組織屬性各異而儼然不同。劃分三類本體的事務邊界，應當圍繞使命、權力、利益三個維度及其關係，在政府、社團和企業之間作宏觀與微觀的區分，使政府、企業、社會組織在管理中具有能夠各司其責、相得益彰的理論依據。對於澳門而言，理順政府、企業與社團之間的關係具有特別重要的意義。回歸前，由於澳葡政府職能缺位，社團扮演著華人社會的公共物品提供者的角色。回歸後，隨着特區政府成立，一方面政府各項職能逐步展開，另一方面社團的公共物品提供者的角色得到《澳門基本法》的肯定，取得合法地位，如何合理劃分政府職能與社團職能考驗着特區政府的施政能力。澳門社團在社會公共物品提供的過程中有着舉足輕重的作用，在教育、醫療、衛生、體育、文化等方面，社團都是重要的建設者與參與者。以教育為例，回歸前除了少數葡文學校享受政府資助之外，絕大多數華人子女的教育都依賴於社團開辦的中文學校得以完成，澳葡政府對於華人社團舉辦的教育行為並不過多理會。回歸後，按照《澳門基本法》的規定，特區政府自行制定教育政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、承認學歷和學位等政策，推動教育的發展。同時《澳門基本法》也確認了社會團體和私人依法舉辦各種教育事業的功能。實踐中，各個社團舉辦的學校已經形成了自身的教育理念與特色，當政府試圖調整有關教育政策時，往往會受到質疑，以至於難以推行。可見，社團與政府在教育領域各自的職責與職能都應當得到進一步的梳理，從而為市民提供優質的教育服務。

標準之二：在實現政府部門設置的專業化分工的基礎上，提升跨部門合作協調能力。設立政府權力清單將政府職能的目標與社會期待統一起來，建立在政府依法行使的權力公開化的基礎上，增強各方面對政府的信任度。制定政府權力清單，有助於明晰政府部門設置的專業化分工需求，以清單方式規範政府的權力配置和權力關係。權力清單的科學性來源於對於政府職能的準確定位和統一的標準。應當以法理為本、

法律授權為惟一標準，實現政府權力清單具有周延的結構和統一的體系。權力和責任並行不悖，清理政府部門之間的交叉權力關係，提升跨部門合作協調能力。例如，飲食業的許可證發放設計工務局、消防局、旅遊局和民政總署等多個部門，可通過前台受理，後台流轉的方式體現便捷、高效、服務市民，提升行政效率。通過改革簡化行政程序，加強協調跨部門功能，不斷完善現有的跨部門合作機制。在過去的歲月裏，澳門特區政府分領域地對跨部門合作進行了改革和探索，取得了一些成效。但是，受制於澳葡政府遺留下來的各自為政的行政文化的影響，跨部門合作機制的功能遠未發揮充分。非法旅館、黑工查處、“中央儲蓄金名單”等跨部門事務管理中曾經出現過的漏洞都暴露出政府部門間缺乏有效的制度性協調與溝通合作問題。隨着粵港澳區域合作、澳門橫琴合作、澳門參與“一帶一路”等關係到國家利益、特別行政區整體和全局利益的發展戰略的推進，更加需要從頂層到基層的各級政府部門用系統、全面的視角，審視各項建設中涉及到的各個層次和要素之間的關係，實現統籌協調發展的目的。

標準之三：實現政府權力的有效配置，公共資源分配權與使用權相分離，建立科學合理的監督評估機制。在現代治理理論中，政府部門的決策者接受公眾委託，應該為社會公眾服務，政府與市民之間本質上是委託代理關係。市民作為納稅人提供了部分公共財政供政府使用，政府作為公共資源使用者的財政支出應當受到市民認可與監督。為了防止各個部門不受約束的各自為政行為，就要求統一配置公共資源，保持預算的統一性和完整性。以現代財政稅收機制剛性約束政府職能。按照完善立法、明確事權、改革稅制、穩定稅負、透明預算、提高效率的要求，建立現代財政機制，以優化財稅機制優化政府財權配置，以優化政府財權配置作為剛性約束機制，以財權轉變約束事權配置，優化政府職能結構。各國實踐也表明預算機構對財政執行結果具有重要影響，更為透明並將權力集中於財政部的預算程序改進了歐洲和拉美的財政業績。⁵ 在澳門特別行政區，澳葡時代的財政預算類法律規範不夠嚴格並得以沿用下來，由此出現了政府部門預算款項隨意內部調撥，公共工程與大型項目嚴

重超支，部門開支也越來越高，社會各界對此除了嘆息之外無能為力。政府財政是特別行政區的頭等大事，政府應與社會合作共同做好這項工作，盡快修改完善相關法規，嚴格依法辦事。正確處理預算機構與政府職能部門間的關係很大程度上決定了政府部門的效率，防止公共權力異化。以科學嚴格的監督評估和究責機制規範政府職能，全面推進信息公開。建立健全科學合理的績效考核機制和機構，把績效管理與責任政府建設緊密結合起來，嚴格績效管理，突出責任落實，確保權責一致。

標準之四：職能與職責統一，確保公共行政人員的權力與責任相適應。行政職能是行政機關在依法對社會政治、經濟和公共事務進行管理時應承擔的功能。行政職責是指行政機關在行使行政職權，實施行政管理活動的過程中，所必須承擔的法定義務。行政職能、職權與職責統一體現在公共行政的實施過程中，因為現代民主政治是以責任為基礎的。作為行政職權享有者的行政機關，必須按照法律規定在行使行政職權的過程中承擔一定的義務，以對賦予其權力的人民負責。行政職責隨行政職權的產生、變更或消滅而變化。職能與職責相適應，有利於依法行政，保障公共行政的品質，維護社會公信力。職能與職責的失衡將直接影響公共行政人員的心理狀態，失去應有的責任心，不利於社會整體的發展進步。

四、澳門特區政府職能設置的實踐分析

回歸以來，澳門特區政府秉持依法行政的精神，根據《澳門基本法》的要求架構着特別行政區的各個組成部分。其中比較值得探討的是民政總署的職能配置，這裏以民政總署職能為例，結合有關係文檢討澳門特區政府職能設置的實踐情況。

《澳門基本法》第 95 條規定“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構”，第 96 條規定“市政機構的職權和組成由法律規定。”意味着市政機構的設定由特區政府同通過法律加以確定。據此，澳門特別行政區於 2001 年成立民政總署以取代澳門市政機構與臨時海島市政機構。根據《民政總署章程》規定，

民署的職能主要有：促進環境衛生，尤其確保公共地方的清潔及動物的監管，並與行使衛生當局權力的公共部門或實體合作；規劃、促進及執行公民教育的資訊及培訓活動；致力提升居民的生活質素，尤其是推動重整城市區域及更新有關設備、以及改善環境條件；鼓勵及輔助民間組織，以促進各社會利益和社群之間的互助和睦鄰精神；致力執行有關收集和分析由服務對象所作出的建議、投訴和異議的機制，尤其是關注對須優先處理的情況及時作出妥善的回應；依法在城市規劃範疇內執行特定工作，並參與城市規劃及道路交通整治的工作；根據法律的規定，對有關行為、項目及活動發出行政准照；執行澳門特區政府在澳門與對外城市的交流和發展關係方面所訂定的政策，尤其是有關結盟的協定；致力協助實行民防工作，並遵照協調實體的指引和指示參與有關計劃的施行；負責向居民提供用以解釋在履行其職責時出現的問題的適當資訊；根據法律及規章的規定，監察以上各項所指範疇的適用規範的遵守，尤其是在公共衛生、動物監管、環境保護及須取得行政准照的活動及項目等方面；協調和推動跨部門公共服務的實施機制，並藉與其他公共部門、實體簽訂的協議，提供協議訂定的服務；按法律或規章的規定，或行政長官的指示，執行其他工作。可見，民署肩負着澳門諸多民生事務工作，自 2002 年正式成立以來，在食品安全、街市管理、公園及園林綠化、渠務工作、動物牌照、體育場地、停車場的管理等領域，民署都承擔着重要職責。將眾多民生事務集於民署的做法一定程度上也符合澳門人口少、地域小的特點。然而，隨着民眾對公共服務要求的提升，專業化的政府職能部門如交通事務局、環境保護局相繼成立，民署的有關職能就與其他政府部門發生了重疊，應當重新調整。至於文化、康樂方面的職能，民署開展的文化康體方面的工作與文化局、體育發展局的工作性質有所不同，面對團體也各有側重，相關職能移交之後，應當注重維護不同群體的文化康體需求，避免出現掛一漏萬現象。至於民署剩下的食品安全、綠化、衛生監督、檢驗檢疫、社群服務和社區聯繫等職能，都是重要的民生事項，應當繼續得到關注。

從民政總署的個案可以看出，澳門特區政府職能

設置上應當注意維持職能專業化與綜合性之間的平衡。隨着整個社會分化程度的提高，行政管理對象的複雜化和專門化，尤其是科學技術和信息技術在行政管理中的廣泛應用，政府行政管理日趨專業化，分工也日趨精細。行政管理的專業化使得政府行政管理逐漸發展成為一個獨立的職業領域，這一領域有其系統化的知識和技術，有其職業的規範和道德，有一批專門投身其中的專業人員，當代行政組織已經朝着專業

化和職業化的方向發展。職能專業化成為現代社會普遍發展趨勢。澳門的特別之處在於地域小人口少的實際區情，在公共行政領域澳門難以實現以專業化的方式完成政府部門職能全面覆蓋各種需求，因此需要一定的綜合性部門配合，維持專業化與綜合性職能之間的平衡是澳門特別行政區設置各項政府職能時尤其需要注意之處，以真正實現為市民服務的政府目標與宗旨。

註釋：

- ¹ 周健：《信息自由法與政府信息公開化》，載於《情報理論與實踐》，2001年第5期。
- ² 楊建順：《論政府職能轉變與建設和諧社會》，載於《行政管理體制改革的法律問題——中國法學會行政法學研究會2006年會論文集》，北京：中國人民大學出版社，2006年。
- ³ 《澳門基本法》第62條規定，“澳門特別行政區政府的首長是澳門特別行政區行政長官，澳門特別行政區政府設司、局、廳、處。”
- ⁴ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第94頁。
- ⁵ 國際貨幣基金組織：《財政透明度》，北京：人民出版社，2001年，第84頁。