

齊為澳門動腦筋

科學參與 邁向善治

座談會發言彙編



澳門發展策略研究中心

目 錄

《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會 歡迎辭	梁維特	1
《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言	黃國勝	5
《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言	馮志強	7
提高社會政治意識 健全公民參與機制	吳小麗	10
提升公民治理能力	林瑞光	13
建立政務統籌機制為公共行政改革注入新元素以邁向善治	吳在權	15
讓社諮會更好發揮官民共融的平台作用	黃仁民	18
科學規劃教育藍圖 全民合作促進教育	何少金	21
深化公民參與 促進社會和諧	李 略	25
電子政務助陽光政府推行	徐德明	33
澳門社工專業制度開局不良	鄧玉華	41
積極參與 推進善治	黃桂玲	52
讓澳門婦女更好參與社會事務	陳 虹	55
完善參與平台 聆聽青年心聲	湯榮耀	59
提高施政透明度 提昇公務員質素——培訓是關鍵	林英傑	63
動員青年理性參與 推動政府邁向善治	李玉培	67
《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言	顧良智	70
澳門人才可持續健康發展的探索	簡浩賢	72
《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言	何仲傳	81
互動交流		83
編者語		87



齊為澳門動腦筋

歡

迎

辭





齊為澳門動腦筋

《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會 歡迎辭

澳門發展策略研究中心會長 梁維特

各位來賓：

大家好。

歡迎各位出席今日“齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治”座談會，首先謹讓我代表澳門發展策略研究中心，對各位在假日的下午出席座談會，表示衷心的感謝。

澳門回歸祖國十年來，“一國兩制”、“澳人治澳”得到成功實踐，澳門社會、經濟持續發展，公民社會亦開始建立，逐步成長。今年，是澳門特區邁向第二個十年的新發展期，新一屆特區政府提出“協調發展，和諧共進”的施政理念，致力推行科學決策和構建陽光政府。我們認為，在推進科學決策和建構陽光政府的過程中，公民參與必然是不可或缺的重要一環。

延續本中心去年舉辦的“走向善治之路”專題演講會的共識，我們的進一步思考是，“善治”是一個持續推進的系統工程，是多種社會元素彼此互動、有機整合、綻放創新活力的動態平衡過程。澳門的發展，需要逐步邁向善治。而要達至善治，關鍵在於政府強政勵治與公民積極、科學參與的互動互補，也就是說，澳門的發展進步，首先需要科學決策、陽光透明的特區政府，同時也需要充分的、有質量的、理性的增量公民參與。

我們首先認為，在推動公民參與方面，特區政府責無旁貸。首先，部份政



府官員有需要改變觀念，認真了解公民參與對科學施政的重要性和作用，並進一步提高諮詢工作的質量。對於具專業性的政策或項目，應予足夠的闡釋；對居民的意見和建議，尤其要有及時而適當的反饋；既讓居民獲得更多政府施政的正確訊息，亦讓居民感受到意見的被尊重，從而更有效地支持政府施政。其次，建議政府進一步完善和擴寬公民參與的領域和渠道，在發揮社團機構凝匯意見的集聚效應的同時，注意調動市民個體的參與精神，並結合傳統主流和現代科技的傳播模式，提高公眾參與的便捷度，以掌握更多的民意。例如，在進行特定項目諮詢的同時，設立跨部門、跨施政領域的專職部門、收集意見的網站和信箱等，由專職人員直接接收和適當回應居民對政府施政的各種意見，增加相向互動。再，對於經過具質量的諮詢和充分的科學論證，有足夠的理據和數據支持，符合澳門長遠發展需要和澳門整體利益的公共決策，應予適當的堅持。而對於在公共利益最大化過程中，受到損害的個人利益，應予關注和正視。

我們同時認為，在提高公民參與的質和量方面，居民亦有自身的責任。首先，作為一個“負責任的居民”，我們應該主動、及時關心各項政務和社會事務，強化公民參與的“增量”；同時應對擬提供意見的政務、諮詢項目、社會事務等，主動作出認識、了解和研究，以優化自身參與公共事務的“質量”。其次，我們所倡導的善治，正是追求公共利益最大化的過程，因此，在參與公共事務的過程中，各方除了考慮和爭取自身利益外，還應當接受不同利益個體或群體的多點博弈，從而競合出符合大多數人意願的公共利益。再，我們亦繼續倡議“是其所是，非其所非”的取態，只要是客觀而理性的觀點，不管意見聲量大小，也不管是“支持”還是“反對”，也應受到尊重和鼓勵。

作為澳門特區的一分子，發策將繼續從自身做起，秉承“共建共享”的理

念，為澳門社會逐步邁向善治，提出理性而具質量的建言。當中，透過科學、理性、客觀、持平的態度，認真地、負責任地開展關於推動澳門長遠健康發展的研究，是我們將會繼續堅持的理念。而對於力所能及的關注範疇，我們亦將會根據專業知識，主動發表意見，以更好地發揮“第三部門”的作用。我們深信，健全的澳門公民社會，需要特區政府和我們全體澳門居民的合力共建。

各位來賓，“齊為澳門動腦筋”是發策的年度重點項目之一，我們希望持續透過這個互動的平台，凝聚社會不同層面的見解和智慧，藉觀點的碰撞，就澳門的持續健康發展作理性的探討，深化我們對會議主題的思考。我們深信，稍後各位的真知灼見，必定能讓我們今日的座談活動，不斷綻放智慧火花。

最後，謹對在座各位的支持和參與，再致誠摯的感謝。

多謝各位。



齊為澳門動腦筋

與會者座談發言





齊為澳門動腦筋

《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言

澳門中華總商會副理事長 黃國勝

主席、各位朋友：

很高興代表澳門中華總商會出席今天由澳門發展策略研究中心主辦的“齊為澳門動腦筋——科學參與，邁向善治”座談會。經過十年的努力探索、積極實踐，澳門特區在貫徹落實“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治方針方面，取得階段性的重大成績；在踏入第二個十年的歷史發展時期，澳門特區必將在過去的良好發展基礎上，繼往開來。際此，貴會召開今次座談會，為澳門未來的發展集思廣益，出謀獻策。我相信，在貴會的大力推動下，在全社會的共同努力下，澳門未來十年將會出現一個朝氣勃勃、催人奮進的喜人局面。

在崔世安行政長官首份的施政報告裏，非常強調政府的自身建設，強調“陽光政府”和“科學決策”的理念，為持續改善民生，建設文明和諧家園而努力。我們認為，這正是澳門特區能夠持續健康發展的最根本的保證。

為確保特區政府各項方針政策從上而下得到認真的貫徹，就必須要切實提升行政當局的管治能力和公信力，這就是“善治”，而“陽光政府”和“科學決策”正是適當的切入點。

澳門特區成立近十一年來，認真貫徹落實“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針和澳門基本法，充分發揮出“一國”和“兩制”的獨特優勢，使澳門經濟出現跨越性發展，澳門市民生活得到顯著改善，社會保障日趨完善，政治、社會、文教各個領域的建設 得到前所未有的發展。我們之所以能夠取



得這樣良好的成績，實有賴素有愛國愛澳、守望相助、 容共濟等優良傳統的廣大澳門同胞，他們的大力支持特區政府依法施政，團結一心、積極參與建設特區的各項工作，正是澳門能不斷發展進步的重要原因。

對於這澳門的優良傳統，我們一定要好好地珍惜，並讓其不斷發揚光大。為此，我們相信，只要特區政府在施政過程中能更切實做到：愛民為民，以人為本，開誠布公、盡心盡力為澳門市民服務，就一定能得到廣大澳門市民的擁護和支持，這亦有利於澳門愛國愛澳力量的鞏固和壯大。當然在這多元社會裏，不同的群眾有不同的訴求，作為行政當局對社會的各種各樣的意見和訴求，一定要認真分析，知所取捨，否則將會大大削弱行政當局的管治威信和執政力度。這就關乎“科學決策”。

無可否認，隨著經濟的飛速發展，人的觀念轉變以及社會轉型 直接令我們面對更多的挑戰，亦加大政府管治的難度。如何及時因勢利導回應民意，妥善應對突發事件，逐步推行政務公開，這對於政府訂定恰當的公共政策是至為重要的。

正如胡錦濤主席在會見新一屆政府管治團隊時提出的：要勤政高效，首先要不斷完善決策機制，努力做到科學決策、民主決策；同時，要完善執行機制，使執行是高效、有力的，這樣才能不斷提高管治水平。這正為澳門特區政府邁向善治指明方向和辦法，只要特區政府各級官員能深刻領會，認真貫徹執行，逐步建立健全、民主、務實和科學的決策機制，施政能力和管治水平必定更能得到有效提高；以推動“一國兩制”偉大事業不斷向前發展；以建立澳門新的歷史發展時期的和諧社會關係。

以上發言，請大家批評指正。多謝主席，多謝各位。

《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言

立法會議員 馮志強

新一屆特區政府提出要打造一個“陽光政府”，把建設“陽光政府”作為改革的主導方向，我認為這個理念是對的，“陽光政府”就是透明的政府，能給予市民溫暖的政府，本質就是要執政為民。今天的座談會的主題提出“邁向善治”，其實也是對“陽光政府”的一個最好的解讀，希望政府朝這個方向思考。

“善治”是20世紀90年代以來國際上興起的一種前沿治國理念，並正在成為國家治理的一種趨勢，其本質特徵在於政府與公民對公共事務的合作管理，是公共治理的一種最佳狀態。“善治”作為一種良好的治理，應該包括合法性、法治、透明性、責任性、回應性、參與、有效、穩定、廉潔、公正等。它的根本在於政府的權力向社會回歸。“善治”的過程也是一個還政於民的过程，是一個實現政府、市場與公民、社會的良性互動與合作過程，政府要邁向善治，就要具備這些條件。有鑒於此，特區政府要打造“陽光政府”，其核心就是要創造條件讓人民批評政府、監督政府，同時充分發揮新聞輿論的監督作用，讓權力在陽光下運行，開通“善治通道”，最終達到“善治”的目的。

一、完善政府與民間社團的合作機制。

澳門社團眾多，社團文化內涵豐富，這是澳門社會的一大特點，社團參與社會，是市民參與社會的一種表現，在社會運作中，社團起到十分重要的作用了，幫了政府不少忙。正因如此，應該對政府和社團各自的職能有一個清晰的



定位，該政府做的，不能由社團代替；可由社團做的，政府也不必攬下來；社團需要政府協助的，政府應在嚴格衡量後，該協助的要大力協助，對於提供了協助的，還要積極跟進，了解效果，掌握真實情況。

二、政府要正確對待民意。

要實現政府、市場與公民、社會的良性互動與合作，很大程度取決於如何對待民意。一個負責任的政府，不但一定要聽民意，而且什麼意見要聽，

要尊重，因為“兼聽則明”，但更主要的是要懂得分析民意，領導民意。往往有些民意或社團意見只是代表界別的、局部的，不代表普遍的、全面的，涉及的會是微觀的、眼前的問題，而政府必須從宏觀考慮問題，這樣，政府的決策就要保持清醒的頭腦，合理的、符合全局利益的應該接納，反之要做好解釋說服工作。現在就有一種傾向，哪個叫得響的、多叫幾次的，政府就應付哪個，被所謂“民意”牽著鼻子走，這並不是真正的聽民意，而是民粹，一定要區分民意與民粹。一個被動的、短視的政府，也會是一個短命的政府。一個沒有強勢、沒有權威的政府，是很難有作為的。一個強而有力的政府，只要把準定位，看準主流民意，就應放手去做。

此外，對於諮詢民意，增加施政透明度，政府也應做到心中有數。諮詢民意或制定政策，可以自下而上，也可以自上而下，對於政策性強、技術含量高的，應該是自上而下，然後再自下而上。不管採取何種辦法，政府應該心中有數，在充分醞釀後，要有一個傾向性的意見，否則，所謂諮詢就會漫無目的，為諮詢而諮詢，或諮詢會變成聲討會，政府就會陷入被動的局面。有了傾向性意見，在諮詢過程中還應做好解釋工作。無休止的諮詢，往往會議而不決，決而不行，特別要注意處理好民主與集中的關係。

三、政府要創新社會管理，提高公共管理和社會服務水平。

服務是政府存在的理由，而善治是使公共利益最大化的社會管理過程。政府是社會公共秩序的主要管理，當前，隨著市場經濟和政治文明的發展，政府的管理職能將逐漸減少，而其服務職能將日益增加，在某種意義上，這個過程也是一個從管理政府不斷走向服務政府的過程。服務政府要求政府要日益強化其社會服務職能，主要體現在三個方面。第一，政府要提供更多的社會公共品，特別是環境保護、基礎交通、醫療教育、社會福利等，通過提供更多的社會服務來增進公共利益。第二，政府要加強與民間和社團的溝通，多了解他們的實際，掌握他們在想什麼，需要什麼，把問題處理在萌芽狀態之中，同時要幫助他們加強自我管理和自我約束，減少對政府的過分依賴。第三，即使是政府必須履行管理責任的地方，政府也應當有服務意識和平等意識，而不應居高臨下，政府官員和公務員應該是公僕而不是衣食父母官。

總之，要構建陽光政府邁向善治，就必須創新社會管理體制，整合社會管理資源，提高管理水平，要健全政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局，在服務中實施管理，在管理中體現服務，真正實現政府與社會的良性互動，構建政府與社會關係的新模式，只有這樣，善治通道才能真正開通，才能通過樹立善治的理念，然後用善治的理念去構建和諧社會。



提高社會政治意識 健全公民參與機制

澳門街坊會聯合總會副理事長兼秘書長 吳小麗

回歸後，澳門落實基本法順利渡過了光輝的十年施政。「一國兩制」、「澳人治澳」、高度自治等方針得到了全面的實現，第三屆特區政府更銳意大力倡導和推行科學決策，打造新時代的陽光政府。但是，如果決策的過程若只為少數人所把握，根本不可能做到決策的科學化和民主化，科學決策少不了公眾參與的過程。要真正達致社會善治、「澳人治澳」，對於政府與公民兩來說，參與澳門的公共事務是責無旁貸的。特區政府需要有系統地引導與培養公民參與意識，增強公民的社會責任感，健全公民參與的機制，讓大部分的居民參與公共事務的制定過程，扭轉歷史遺留下來居民對於公共事務及政策參與的無力感與冷淡感，提高政策的針對性和施政的有效性，促進公民與政府的良好互動合作關係。

在引導公民參與上，特區政府有責任為公民構建一個理性、有序的參與環境，強化或完善現有的公民參與機制，增加表達意見的途徑或方式，建立規範、高效的諮詢機制，加強對公民政治參與的引導，逐步將公民從非制度化的參與途徑（例如：網絡論壇、虛擬群組等）納入到制度化的參與途徑中。然而，作為公民參與的其中一種重要形式，現時政府的諮詢工作依然擺脫不了「走過場」、流於形式、諮詢面狹窄、重量不重質等問題，許多時令居民懷疑自身提出的意見能否會被接納，有沒有被認真研究或考慮，甚至連部分參與諮詢的社團亦有感政府是把他們當作「擋箭牌」，用已諮詢社團或社團領袖為由來推卸責任，以應對一些批評，這樣既挫傷了社團參與諮詢的積極性，也嚴

重影 政府在居民心目中的威信；更有些時候，政府推出的諮詢方案獲得了普遍的共識，但到實際執行時卻與諮詢方案大相逕庭、改變了不少。當然，社會上也有些人在政府推出諮詢方案時，不表態或不發表意見，到了事後才見風駛舵批評方案的不足，那些事後諸葛反而成為了敢言的「英雄式人物」，以上舉例這些「怪誕」情況會出現的主要原因之一，是政府諮詢機制不完善，諮詢過程透明度不高所至。

其實，社團在政府諮詢工作中的角色，僅能 到協助和參與的作用，諮詢主導權還是在於政府，那些代表不同利益群體的民間社團參與政府的諮詢工作，只是公民參與和實踐的一部分，是公民表達自身利益要求和願望的重要形式之一，要構建一個陽光政府，不能單以少數上層精英的協商民主取代公民參與，政府應以更開放、更 容的胸襟接納廣大市民的意見，不能只諮詢有關業界及社團的意見，應讓諮詢工作深入到社區，廣泛聽取居民意見，認真對待及回應居民所提出的意見和建議，民間社團亦應發揮其專業社群或地區影 力積極協助政府諮詢工作的推行。為免出現「閉門造車」的情況，政府不僅在政策或方案推出時要廣泛諮詢公眾，在方案的設計階段就應通過社會廣泛的討論和諮詢，讓居民可以參與和關注政策的制訂及其執行，更了解政策背後的设计理念和目標，從而減少社會上的分歧，有利政策的順利推行和達到預期的效果。

除了完善公眾諮詢工作以外，對於政府部門的諮詢組織，也應該規範其參與 的年齡、能力、文化素質、界別組合和數量比例等，避免多個諮詢機構的成員重疊，以及設立個人參加諮詢委員會的上限，以免某一界別過份集中、成員老齡化、代表性被質疑等現象，加強諮詢組織的制度建設，優化功能設置，增強其代表性及專業性，並通過相關的培訓，發揮各諮詢組織的成員功能，提高他們的議政論政能力，增強其代表性及專業性。



此外，公民參與的其中一個重要原則是自願，而不是一種被動的、強迫的、盲目的行為，同時，若公民意識不足、全局觀念不足，以及對政府缺乏信任，會直接影響其參與程度。要逐步改變居民只關心「身邊事」、「自掃門前雪」的心態，逐步挽回「歐案」發生以後政府漸失的施政威信，特區政府應為公民政治參與提供良好的條件和服務，增加施政的透明度，尊重公民的知情權和表達權，在信息流通和對等的情況下，公民才能更有效地進行參與，其參與的盲目性和無力感會相對減少，並通過教育和參與實踐不斷地提升居民對公民權利、自由和法治的意識，培養公民掌握社會知識的能力，清晰自身所擔當的角色，讓公民主動、自願和理性地參與到公共事務上，以改善公民參與的質量，發揮其對社會的推動力量。

公民政治參與不是社會善治的唯一條件，但要實現社會善治，公民參與社會事務絕對必不可少，其參與程度更是衡量善治實現程度的其中一個重要標準。澳門政治體制的最大特點是行政主導，而公眾參與在此體制下可強化公眾對政府政策的認同，加強其權威的合法性，實現政府與公民、社會的良性互動與合作，為此，拓寬和完善公民參與渠道，建立公民參與社會事務的有效機制，提高政府公共管理和社會服務水平，是打造「以人為本」的陽光政府的必由之路。

提升公民治理能力

區域公共管理學會理事長 林瑞光

本人認為澳門政府在社會公共事務管理過程中，應強化公民所扮演的角色和職能。當我們談論治理時，表明政府與社會作為社會公共事務管理的主體，二 發揮相輔相成的作用，不存在誰隸屬於誰的問題，它們是一種協作與夥伴的關係。建議採取以下措施：

一是改革“社團政治”的諮詢模式。澳門原來的“社團政治”社會諮詢模式，在諮詢的機制、程式、對象以及內容上，一直有一套固定辦法，在尋求“民意代表”、代言人上，乃至實質諮詢內容上漸漸呈現僵化現象。因此政府應重新檢視“社團政治”的諮詢模式，關鍵在於明確諮詢對象必須以社會人士為主體而不是以社團人士為主體。

二是建立完整的公眾諮詢的制度。政府對公眾進行諮詢在近年來越見普遍，例如在舊區重整的工作中，政府跨部門工作小組成員實行“點對點、面對面”，走入社區，直接和居民對話，深化諮詢工作。可以說，政府在這方面是做了一定的工作，也向市民大眾表達了“希望加強溝通”的善意，應予以肯定。但在機制未完善的情況下，諮詢工作流於局部性，並未能在政府全面施行。政府應建立和完善公眾諮詢機制並訂定相關的標準。在制度規範下，公眾諮詢就不會因政府部門的不同而出現可有可無或可多可少的現象。

三是鼓勵公務員發表配合施政的意見。公務員較能掌握政策實際操作時遇到的問題，及市民對政策、公共服務的反饋情況。能夠充分聽取他們的意見使

政府能更準確判斷市民需求，有效縮窄官民間的分歧。

四是加強網路問政，建立對話式民主。建議第一，成立專職部門在網上收集及分析資訊，直接瞭解民情、民意，獲取不經過濾的“一手”材料。第二，官員及社會人士以實名在網上與網民直接溝通並在網路對指責、訴求等直接回應。好處是建立官民直接溝通互動的渠道、表達政府重視民意的誠意及善意從而拉近官民間的距離。

建立政務統籌機制為公共行政改革注入新元素以邁向善治

立法會議員 吳在權

大會主席、各位社團領導、各位專家學、各位來賓，大家好。很感謝主辦方發展策略研究中心的邀請，能有機會在這個主題為“科學參與 邁向善治”的座談會上作發言。為達“科學參與 邁向善治”的主題，本人認為必須有一些基本認識。

首先，是參與的主體意識。回歸前，受澳葡政府管治，公共權力由葡萄牙人掌控，而佔多數人口的中國人缺乏參與渠道；回歸之後，依據《基本法》的規定，澳門實行“一國兩制”，“澳人治澳”，享有高度自治權，澳門人以主人翁身份參與社會。

其次，科學參與的內涵。每個人必然或多或少參與社會，然而個體對於社會的影響又相對有限。社會的進步正是在這樣一種矛盾的辯證唯物關係下向前發展，它不以個人的意志而發生轉移。我們必須深刻認識客觀現實，理清各種關係，尤其是社會事務的參與、權力監督與制約、自我認識與發展等，才能真正的做到科學參與。這和本人對青少年與青年，尤其是青年參與社會事務所提示的認識一致，即社會與人的成長具階段性，並且是向前發展的。

還有，是關於“善治”的實質。澳門回歸以來，在《基本法》的授權下，以及充分把握中央大力支持的契機，發揮自身優勢，全民參與，特區經濟社會等各方面有著長足發展。然而，特區政府施政當中亦存在著不足的地方。我們每個人認同依據法律規範治理澳門。然而，若是因此而導致政府施政的僵



化、各自為政等，則有違法治與“以民為本”的精神實質。為此，需要以法制前提，根據客觀事實，結合道德、人性、良知，政府施政方能真正達致“善治”的目標。

概括來說，本人認為，我們需要有這樣的認識前提，即我們是澳門的主人翁，以為澳門做實事做好事的負責人心態、客觀認真的審視自己的定位、了解各種社會關係、具理解容的態度參與社會事務，監督政府，積極的為政府施政、建設澳門進言獻策，正如中央駐澳門聯絡辦公室徐澤副主任在一次座談會中向與會提出的建議：“我們需要多想一下，我們還可以為澳門多做一點什麼事”。若就政府而言，則需要認真對待施政中的不足、總結經驗、虛心聽取民意，適時就政策制定及其執行作出檢討，本著對社會負責任的態度，堅持法治原則及“以民為本”的理念，做到科學民主決策及高效執行，為澳門服務。

為更好的制定政府政策，日前，特區政府成立了政策研究室籌備辦公室，以籌建政策研究室。政策研究室的定位為行政長官的高端智庫，成立後將在公共政策上為行政長官提供資訊準備及意見諮詢；以民意、民願為基礎、協助政府實現民主決策、科學決策、高效決策的目的。對此，本人深表支持，亦期待政策研究室發揮應有的職能。然而，僅有政策而沒有與之配合的執行機制和人才，再好的政策也無法有效落實。

最簡單的例子：政府提出扶持中小企發展、促進經濟適度多元的政策。相信大家是支持的。然而，在舊區、新口岸等地帶經的餐飲中小企卻面臨著嚴重的困難。據稱，主要原因在於當局未能有效的、合理的對有關街道作出科學規劃，且設置了不合理的交通限制措施，以致人流減少；更甚的是，連在店鋪門口擺設活動宣傳告示牌，簡單綠化盆栽等被提出檢控。

實質上，尚有不少例子，諸如打擊非法旅館、雷暴警告通報機制等等，說明特區政府在推行政策時，各部門間欠缺協調，各自為政、政出多門，使得政策落實的成效大打折扣。縱使建立協調機制甚或成立跨部門的協調小組來執行，同樣成效不彰。出現問題時各部門間相互推卸責任，影 特區政府的管治威信。所以，無論建立協調機制或成立跨部門的協調小組，是“頭痛醫頭，腳痛醫腳”的臨時措施。如此等等政府施政中不足的地方正是當下社會集中討論的議題，亦是“邁向善治”亟待解決的問題。

本人認為，就政策落實上的政務不協調問題的治本之道在於構建一個政務統籌中心。所謂政務統籌就是當一項政策推行涉及多個部門時，則由一個中心統籌及協調全局，與政策研究室相輔相成，構建政策研究與落實體系。政務統籌中心的定位應該為政府內部的常設機構，行政長官為當然的政務統籌中心主管，以組織、協調、分配跨部門的施政任務與工作。根據客觀實際需要，集中、統合不同的職能部門力量，優先處理有關的政策。如此既避免各部門政令不一、各自為政的情況；還可發揮各職能部門之專業能力，加強不同部門間之政務交流、協調與合作，使政務趨於融合，提高施政效率；最重要的是在這種模式下，能夠有助對跨部門的、具全面與前瞻性眼光的公務人員的培養，使公務人員隊伍的素質進一步提高；而問責意識與問責文化亦會得到加強，使得政治問責與行政問責在透明化與公開化的政務統籌機制下落實，官員問責機制之改善與健全也就水到渠成。

本人希望當局積極考慮以上建議並作出研究，為公共行政改革注入新的元素。若能有效落實政務統籌機制，將使政府政策真正得到有效落實，達到為民服務的目的，即所謂的“邁向善治”！

以上，是本人的一點主題發言，其中不足，還請各位指教。謝謝！



讓社諮會更好發揮官民共融的平台作用

北區社區服務諮詢委員會委員 黃仁民

多謝澳門發展策略研究中心給機會讓我參加這備受認可，每年一度的大型座談會，今天我就參加社諮會一年多來的工作講點滴個人的體會。

建平台

根據303/2008行政長官批示，本澳一個全新的諮詢組織—社區服務諮詢委員會成立，並分成北區、中區以及離島三個區運作，特區政府旨在增加政府與社區的直接聯繫，最後達至直接在社區解決民政民生的問題。通過一年多來的運作，平台作用已逐步顯露。

優越性

1. 組成的優越性。70位諮委來自本澳廣泛而不同的界別，且由召集人到諮委個個滿腔熱誠，衝勁十足，快速投入角色，從第一次平常會議召集人開門見山，每人十個問題的收集到每月平常會議的議程前發言，不單提出的問題多，且不論什麼問題 不難通過諮委間不同界別社團作廣泛調查、研究，提出建議。
2. 市民支持的優越性。隨澳門的發展，民意、訴求也增，這對政府施政增加難度的同時也增強動力，社諮會的諮詢性質使之與市民不易形成相對的立場，以多次落區的經歷，當諮委們用坦誠開放的態度與市民溝通、收集意見，同時轉介政府的政策、想法，往往容易取

得市民的諒解與支持。

3. 政府部門的接受與配合也漸顯其優越性。從不定期的政府職能簡介會到如今已充實為每月平常會議，有相關簡介，加上跨部門的會議增加與政府部門接觸的同時，社諮會既監督又協助的取態逐步取得政府相關部門的放心接受與配合。

欠東風

新一屆特區政府強調“以民為本”，推行“協調發展，和諧共進”，這些離不開行政主導、市民參與，歷史似乎正賦予社諮會使命。然而任期兩年的社諮會由2008年底成立至今已超過年半，能否達到特區政府預期的目的，社會各界，括在座各位，關注，應適時作檢視。

1. 雖然收集、提出問題的渠道暢通，研究、建議解決問題的方法也積極，但政府相關部門回覆速度參差，解決問題緩慢。為此我於今年5月平常會議的議程前發言中將本人由建立跟進制度的6/2009至12/2009期間，向政府不同部門所提出問題及其回覆的時間列表對照，發現回覆時間竟由半個月至五個多月不等；再看回覆內容，有些部門還不時發出極相似甚至相同的回覆給不同諮委甚至同一諮委，試問以3區每月大約共30~40個問題估算，每年約400多個之巨，從收集到建議所花心思不少，如只停留在等待回覆，何從跟進落實？不儘早解決落實又如何向積極配合、充滿期待的市民交代？所以特區政府完善部門回覆及處理社諮會提出問題的程序實屬必要且迫切。

2. 社諮會自身，應將諮委們眾多問題先作分類處理，以便減輕相關部



門回覆的重疊，並突出重點問題，尤其加強將可以點帶面的問題設立專題小組跟進，從而達到加強收集、提出問題以及研究、建議解決問題方法的同時，更有利於跟進、落實問題的解決，使社諮會工作的質、量 得以提高。

3. 由於社諮會運作已備受社會關注，若果能夠做出成效，將對科學參與、公民參與產生鼓勵及持續的動力，也為其他諮詢組織提供良好的示範，建議政府透過有關法律及行政手續加強對社諮會的資源投入，甚至研究將社諮會升格的可能性，從而根據社會發展需要，更有效地發揮諮詢功能，推進更高質素的公民參與。

作為澳門一份子，為澳門今天的發展，尤其是回歸十一年來取得突飛猛進的成就感到歡欣鼓舞的同時，相信沒有比祈盼澳門可持續發展並為之出謀獻策更為關切，十分認同發策今次“科學參與，邁向善治”的倡議，新生的社諮會需要社會由認識到認同，才能逐步參與其中，衷心希望特區政府、社會各界，括在座各位精英多瞭解、多支持社諮會，讓她更好發揮官民共融的平台作用。

多謝大家！

科學規劃教育藍圖 全民合作促進教育

澳門中華教育會理事長 何少金

回歸十年來在特區政府和全社會共同努力下，澳門教育有了長足發展。但是，長期以來，特區政府的教育政策和措施按斬件模式推出，某程度上忽略了政策與政策間的必然聯繫和持續性，在處理深層次問題上避重就輕，往往予人頭痛醫頭、腳痛醫腳的感覺。自2002年澳門賭權開放後，功利主義、享樂主義流行，對青少年學生影響甚深，學校教育受到強大的衝擊。博彩社區化容易使青少年學生迷失，衍生更多更複雜的青少年問題。教育面對種種挑戰，如果沒有明確的定位和中、長期規劃，又怎能克服困難，有序發展呢？就有關教育問題，近年社會人士、教育專業團體、學校及教師紛紛提出，澳門教育要有一個清晰的定位，要有一個中、長期發展規劃。

現時正是制訂教育藍圖的良好時機。原因在於：澳門特區教育十年間打下了厚實基礎，漸見規模，累積了不少有益的行之有效的經驗和實踐手段；第三屆特區政府積極作為，務實施政，繼承並發展教育優先理念；教育是全社會的事，全民對優質教育的認知越來越深刻，對教育效能的要求越來越高，制訂有利於提升優質教育質量的教育中長期計劃成為社會訴求，因而具有社會基礎和民意基礎；終身學習成為世界潮流，社會需求一個有利於終身學習的教育計劃予以支持；教育的性質決定教育擁有較長的周期，一般為10—20年，沒計劃不行；社會急速發展，對人才需求量大，要求持續培養優質人才。

制訂中、長期規劃的目的，是希望在建立健全保證教育優先發展的制度和機制下，確定教育發展定位，把教育、把人才興澳作為推動社會發展的戰略性



策略。全面推進素質教育，構建完善優質的教育環境，完成課程改革，創新教育手段，加強青少年的品德教育，深化愛國愛澳教育，提高基礎教育的品質，完備終身教育，提升全人素質，形成學習型社會。

制訂教育的中、長期規劃必須嚴謹科學，既要符合《基本法》、《非高等教育制度綱要法》和教育發展規律，尊重歷史現實，還要考慮和配合將來的城市定位、經濟發展、人口結構等因素。特區政府已公佈了新的填海造地計劃，澳門將面臨新的發展機遇。因此特區政府在制訂未來社會整體發展藍圖時，必須要前瞻性地發展教育，制訂規劃。

“規劃”應保證教育有足夠的、持續的資源投入。建議特區政府持續加大對非高等教育的投資，把教育經費由現在佔本地生產總值的2.1%逐步提升至6%的國際水平，並切實把資源投放到促進教育均衡發展的需要上，從整體上提升澳門的教育素質。

“規劃”應加大基礎教育課程改革的步伐和力度。教育行政當局必須明確自身定位，集中力量，加快步伐，制定以培養終身學習及全人發展為重點的課程架構，優化傳統課程，配合社會發展需要，研究情 教育、健康教育、法制教育和性教育等課程的設置，並推動在校本教材的基礎上進行本土教材的撰寫。

“規劃”應建立新的人才培訓體制。從目標來講，培養人才的標準必須取得社會共識。發揮澳門多元教育的特色，結合澳門經濟產業適度多元的方針，針對學生個性發展，培養多元人才。從模式來講，根據培養目標，設計培養方案，探索多種培養方式，創新教育教學方法，創設各個層面的協作機制；從人才評價方式來講，必須建立科學化、多樣化、系統化的評價模式，逐步改變以

分數成績為主體評價標準的評核制度。政府應推動社會關心留級率的問題，不單是鼓勵培養尖子，也要關注後進生的教育。對於後進生，政府和學校應完善教育輔導工作，社會各界形成合力，轉化學生的學習態度，更好地激發學生的學習興趣，使之從中享受學習的成功感和愉悅感，最大程度地降低整體留級率。

“規劃”應能提升教師專業地位，促進教師專業成長。要辦好教育必須有一支高素質的教師隊伍。《私立學校教學人員制度框架》的制訂與推行，必須是政府未來教育工作的重點。澳門教育工作正面臨多方面挑戰，其中教師工作量過大就是制約優質教育的重要因素。本澳教師除了應付繁重的日常教育教學工作外，還要兼顧大量的非教學工作，無暇進修增值，教育質量難以提高。現在澳門 21歲至40歲的年青教師佔全澳教師的60%以上，而擁有4年或以下教齡的教師約佔40%，只有吸引青年教師以教師為終身職業，教育計劃才能有堅實的依托體。減輕教師工作量不應只停留在口號上，透過具體的減負措施，使教師上課節數逐步調低至國內水平，調動教師的積極性。

現在澳門基礎教育已走向公費教育，公共教育不應存在差距，但現在各校在硬件和軟件上差異很大，導致各校教師和學生的待遇不公平，汰弱留強激烈化，浪費了不少公共資源。在政府資源充盈的前提下，保障各類型學校有平等的競爭能力，在規限時間內有序規劃，整體兼顧。

澳門大部分學校位處鬧市，面積少，學生多，教室、專用室、體育場地嚴重不足，超過四分之一的學校仍與賭場為鄰，也有不少學校由大廈停車場或商場改建而成。最大程度地釋放和擴充學校空間、改善學校硬件設備，成為急須解決的問題。藉澳門填海造地之機，配合整體城規發展，政府須優先發展教育，預留學校發展用地，合理規劃，優先幫助空間嚴重不足的學校解決問題，



全面優化學校教育環境，體現公費教育下教育資源合理分配的公平原則，以調動各校的辦學積極性。

制訂澳門教育中長期規劃是一個系統工程，由於教育規劃關乎澳門的人才素質、可持續發展，其涉及面廣，內容很多，所以教育部門必須先審視目前澳門教育存在突出問題、薄弱環節，結合澳門的實際情況，然後確立教育改革的目標，用科學的論證，制訂改革的時間表及各項指標，發展規劃綱要，廣泛諮詢社會各界，尤其教育界及前線教師的意見，諮詢過程要做到深入、全面，不要走過場，應調動全民積極參與。

教育牽涉到千家萬戶，與每個人息息相關。全社會必須認識教育的重要性，澳門市民更應以主人翁的身份就教育規劃發表意見。作為家長更應積極參與，“規劃”關乎子女的前途問題。作為學校可透過家校合作，加強與家長的溝通，舉辦家長會，闡釋教育改革的目的是，人才培養的目標，讓家長與時更新教育觀念。作為教師應積極建言，因為教師是站在教育教學第一線，任何的教育改革必須透過前線教師去施行，就教育規劃藍圖，教師的聲音不容忽視。作為教育專業團體應配合政府做好諮詢工作，廣泛收集教育界及家長的意見及時向政府教育部門反映。我們深信，只要全社會能重視教育，參與教育事業，在官民的共同努力下，澳門教育一定有新的發展。

深化公民參與 促進社會和諧

澳門新視角學會理事長 李 略博士

一、公民參與及其程度劃分

公民參與 (citizen participation) 意指人能主動參與一個方案、團體、組織 (機構) 或環境當中的決策，這些 括影 他們的工作職場、醫療院所、鄰裏、學校、宗教集會、社會等，也有像致力於環境改造的草根 (grassroots) 社區組織 (community organizing)。公民參與是一種減少心理疏離並增加知覺能力及控制感的良好方式。

在現代社會，雖然人民生活的經濟條件日益提高，但人與人之間以及人與社會之間的關係卻日漸疏離。在社會、經濟、文化等快速轉變和激烈的競爭壓力下，大家時不時地感受到孤立無援和無能為力。而積極的公民參與對個人的心理和精神健康以及社會的和諧發展 是大有益處。

1980年代與1990年代之間，公民參與的相關文獻 (以社區心理學為例) 急速成長。其中，在美國有不少關注參與鄰里的志願工作或是街坊守望互助會 (block association)。這些草根 (grassroots) 組織協助鄰里解決或預防諸多的問題，例如區域劃分、住宅、鄰里景觀、犯罪、交通與休閒娛樂等。這些鄰里組織逐漸成為居民與市政府、郡政府之間的“仲介結構” (mediating structure) (Berger & Neuhaus, 1977)。根據相關研究 (Hughey, Speer & Peterson, 1999) 顯示，公民參與鄰里草根組織能夠顯著預測正向社區意識之凝聚，如以下結果：



1. 非正式鄰里行為 (informal neighboring behavior)
2. 社區意識 (sense of community) 、公民責任感 (sense of civic responsibility)
3. 對鄰里、街坊與大樓等生活品質感到滿意
4. 參加公寓大樓的活動
5. 擔任其他社區組織的志願服務
6. 知覺鄰里協會 (neighborhood association) 的效能

借用美國學 Steve Martin在《Engaging with Citizens and Other Stakeholders》一文中所分析的公民參與程度，從非實質的「假參與」 (non-participation) 到真正的「公民權力」 (citizen power) ，我們可以區分為八種不同的公民涉入 (involvement) 層次：

- 一、單方控制 (manipulation)：這個層次的公民涉入可謂全無，人民沒有任何的參與機會或管道。所有的政府公共政策運行，皆為政府單向控制。
- 二、政策治療 (therapy)：此觀點認為，政府的公權力運行，並不須要公民涉入，其政策運行為政府意志的單方貫徹。僅須於政策發生錯誤，或損害人民權利之時，事後彌補即可。
- 三、政策安撫 (placation)：這個層次的政府態度，它輕蔑公民的意見，認為公民參與是麻煩而棘手的事務。所以政府的公民參與運作，乃係有限的開放，並非真心的投入。有時只是對民意反 特別大的問

題，做一下安撫的姿態。

四、政策告知（informing）：這個層次的政府權力運作，僅為政府單向、片面的運行，而非雙向的政策意見交流。

五、政策諮詢（consultation）：政府重要的公權力運作，尤其如果是牽涉到人民權利的得失變更的話，那政府應該要與受政策衝擊的利害關係人進行商議，讓公民意見注入政府政策的形成。

六、夥伴關係（partnership）：此點認為政府與公民並非由上對下的關係，而係水平的夥伴關係；透過權力的透明運作，讓公共事務的運行，由民間與政府共同治理。

七、授權權力（delegated power）：此謂政府各部門的公權力運行，應該要進一步地授權民間私部門團體、公民團體，或志願團體，讓該等民間組織替代過往的官僚主導模式。

八、公民權力控制（citizen power）：舉凡政府的各項政策性或事務性的運行，非由政府官員或政治精英來控制，概由公民意見的回饋，主導整個政府運行的方向。

而這八個層次，正可以讓我們去檢討政府各部門，或各公共政策的推行，其各項公權力的發動與執行過程。可以讓我們檢視政策運作的狀態，分析該機構是否是真心地推動公民參與，讓政府與民眾真正地接合。也可以提供一個未來努力的方向。

澳門回歸以來，特區政府在社會事務上承擔越來越大的責任，教育、社會福利、基礎建設等開支越來越大，這一方面有力地促進了澳門社會的發展；另

一方面，由於政府的全面主導，公民、甚至基層社團的參與程度雖然也有所進步，但並沒有同步提高，導致有些施政不能真正貼近民意，也使民眾對政府和社會產生疏離和不信任感。

在澳門，除了四年一屆的立法會選舉，最引入注目的參與應該是遊行示威、遞交請願信以及澳門講場的電話叩應節目等，除此之外，當然還有一些政策諮詢。但這些參與，大多只提供了一個表達意見和不滿的管道，民眾對改變現狀依然感覺無能為力。

對照這八個參與層次的分析，我們可以發現澳門現在主要集中在三至五階段，即政策安撫（placation）、政策告知（informing）和政策諮詢（consultation）階段，有一些夥伴關係（partnership）、基本還沒有達到授權權力（delegated power）和公民權力控制（citizen power）階段。

二、超真實與審議式民主

公民參與的困境，不僅澳門有，西方發達資本主義國家同樣存在。為此，西方學術界提出在後現代社會的公共事務中出現了“超真實（hyper-reality）”現象（Baudrillard 1988; Farmer 1995），即由於過度操弄媒體產生的符號或表像政治取代真實政治，參與也變成只重視戲劇化的效果而非理性的討論。這雖然在香港和台灣更為明顯，但在澳門也初露端倪，比如五一遊行的衝突，使得一般民眾的焦點聚集在衝突的激烈過程而非其訴求是否合理以及應該如何理性解決。

我們在香港和台灣經常可以看到一些政治人物缺乏宏觀的社會責任，僅出於選舉考慮，積極利用媒體以提高知名度或塑造輿論，使得政客-媒體-公民演變成表演-舞台-選票的三位一體。以爭取選票為目的的各種議題和政治語言不

免嘩眾取寵，從而產生了隱含市場法則的民粹政治，公共治理退化為純粹的利益交換（以支持某特殊利益以交換其選票），公共事務的決策變成以實力為原則，要看選票的多寡和利益團體的力量大小，一般強勢團體獲得較大利益；有時甚至誰抗爭的聲音大，誰就可以得到更多的照顧。然而真正的社會問題並未得到正視和根本解決。

面對這種困境，西方有學 提出審議式（又譯深思熟慮或慎思熟慮的）民主（deliberative democracy），是指公民就一項政策或議題，經過深思熟慮，與不同意見 進行理性對話，在相互進行推理、辯論、論證後，得出共同可以接受的意見（Dryzek 2000）。

審議式民主是在程序民主和憲政民主的基礎上發展 來的。程序民主強調少數服從多數的民主決策原則，而憲政民主除了多數決的原則之外，更強調對個人基本權利和自由的保護，即使在多數同意的情況下，也不能侵害個人的基本權利和自由，如：選舉和被選舉權；以及言論、集會、結社、宗教信仰等自由，這些權利由憲法保障，不受多數決的影 。

審議式民主不僅需要便利公民參與的對話與討論的機制與制度，更需要培養能夠維繫且強化這個制度的公民。審議式民主政治所需要的公民素養，除了具有自由主義民主公民應有的知能和德行之外，還需要具有推理和理性批判力、自主性和相互尊敬、以及開放的心靈。

具體而言，加強公民參與，建立審議式民主，促進社會和諧，需要從以下幾個方面著手：

第一，加強落實學校公民教育，透過相關課程，使人民熟知自己的權利



義務、熟悉民主程序的運作方式、邏輯思辯力的訓練等，而除了訓練之外，更重要的是，必須激發民眾對於公共事務的興趣進而投入參與。

比如民主選舉班長、民主討論決定班級活動等等。

第二，政府內部尤其要首先嘗試鼓勵參與，上層官員要經常制度性地傾聽下層公務員的意見和建議，前線公務員要設身處地考量市民的處境和要求，而不僅僅是嚴格按程序的僵化執行。

第三，漸進式推動審議民主，可由相對而言單純的議題，或從街區性議題著手做，讓民眾實際演練審議民主的運作，並讓民眾逐漸習慣從公共利益的角度思考。

針對澳門的情況，我認為可以從廣泛建立大廈業主管理委員會做，通過業主管理委員會對大廈管理、維修等事務的介入，培養公民參與的意識與經驗；然後成立街區委員會等形式（或改造利用現有的街坊會），逐步深化公民參與。在這一過程中，當然需要政府的支持與參與。

第四，確保完整資訊的取得；相關部門必須提供有關決策的完整資訊，以使民眾能全面瞭解情況，進而做出判斷。

政府的許多決策其實是很困難的，很多時候是在許多相互矛盾和沖突的要求下，做出相對來說利大于弊的選擇，但由于資訊的不夠公開，很多時候市民又不知道政府的苦衷，從而引對政府的不滿。比如香 骨灰龕的選址問題，市民需要骨灰龕，但 不想

在自己住所附近；澳門輕軌也是這樣，大家 需要和支持輕軌，但又 不想輕軌在自己門前經過。而這些問題通過審議式民主的理性討論，應該可以達成一個社會收益最大而對個人損害相對較小的方案。

所以對民眾提供完整資訊，不僅有利於公民的參與，也有利於政府取得公民的諒解，從而有利於政府的施政。

第五，提供公民參與審議的誘因：在初步實施審議民主時，可透過誘因的提供，如類似義工護照的制度，建立「積極或優秀公民護照」，讓參與審議的公民受到表揚，或 獲得實質的獎勵等；或，也可與企業雇主協調，提供參與民眾累積休假制度等。

第六，確立審議民主之程序：政府應確立審議民主程序的運作方式，括哪些議題要進行審議、由誰決定之，以及如何進行、審議結果如何轉化成為政策等，讓民眾知道自己辛苦審議的結果是會造成影 的。

第七，增設網上平台，例如可以效仿美國白宮開設Facebook群組，收集民眾對政府的意見或建議；參與登記的民眾，可以及時收到政府關於各類施政方針、計劃和新聞的電子郵件；還可以在官方網站加設網上答問，並邀請官員就某個議題與民眾即時網上對話，全程網上直播。總之，要重視利用互聯網來促進公民積極參與和理性討論。

總之，我們應該進一步深化公民參與，促進一個和諧發展的社會。



參考資料：

- Baudrillard, Jean. 1988. *Selected Writings*, ed. Mark Poster. Stanford; Stanford University Press, pp.166-184.
- Berger, Peter L., and Richard J. Neuhaus, 1977. *To Empower People*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Farmer, David John (1995). *The Language of Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Hughey, Joseph & Paul W. Speer & N. Andrew Peterson (1999), "Sense of Community in Community Organizations: Structure and Evidence of Validity", *Journal of Community Psychology* 27(1): 97-113
- Martin, Steve. 2008. "Engaging with Citizens and Other Stakeholders". In Mordecai Lee ed. *Government Public Relations : A Reader*. Boca Raton : CRC Press.

電子政務助陽光政府推行

澳門資訊科技協會會長 徐德明

隨著資訊科技創新的飛躍發展，利用電信網絡和電腦處理信息的技術已被廣泛應用，近年來，Internet及通信的普及應用，「數碼化」、「個人化」、「全球化」、「生活化」與「即時化」的網絡應用，對政府的組織運作、企業的運管理、學校的教學研究及個人的日常生活，帶來極大的衝擊與及深遠的影響。踏進二十一世紀，歐、美主要國家為了提升國家競爭力，不斷地推動政府、社會及企業信息化。導入「服務型公共行政」的理念，逐步實現政府信息化便民的管治。

目前，面對洶湧而來的全球電子政務建設熱潮，研究及實施電子政務是各國政府公共行政改革中的首要項目之一。如先進的國家：美國、新加坡、英國、加拿大已走在前頭。內地開展“政府上網工程”，推動了電子政務工作。香港特別行政區政府推出了“公共服務電子化”服務。當今，建設“電子政務”已經成為世界新一輪公共行政管理改革和衡量國家及城市競爭力水準的標誌之一。

縱觀內地和國外大多數國家，把信息化發展和電子政務視成為重要的國策，其電子政務的管治架構，是自上而下的組織結構，國家的領導人直接領導或參與工作。在祖國，國家信息化領導小組的組長由國務院總理擔任。而在加拿大總理和新加坡領導人，有參與信息化發展和電子政務建設的工作。對於一個影響重大的政策，由領導人直接參與，實行自上而下的治理模式，這樣能夠更好地統籌、領導和協調各部門的發展，對成功推動電子政務，著關鍵作用。



電子政務的發展是以行政改革目標為導向，電子政務和行政改革是並行發展相輔相成的，行政改革是發展電子政務的基礎，電子政務是行政改革的重要手段。電子政務可重新塑造政府，務使政府職能重新配置、優化管理過程、轉變決策過程、重新分配權力和組織結構的重組。其可改造政府將其變成一個精簡、高效、公開、透明、創新，能夠提供優質公共服務的陽光政府。

澳門特別行政區電子政務發展現狀

行政法務司司長的第13/2000號批示規範了各政府部門必須優化行政程序，為深化改革奠定基礎。因此，各政府部門在開發電子政務時，會其行政程序進行優化，同時綜合考慮組織結構、法律法規和人員等因素。

於2001年成立了跨部門“電子政府工作小組”，小組由多個澳部門的資訊主管組成，負責協調跨部門的電子政府工作，推動公共實體廣泛地、有效益地及整體地使用資訊科技，以提高公共服務的效率和質素，實行行政現代的目標。其下先後成立了多個專項協調小組，就個別專項工作進行商議及落實方案，以協調合作方式共同開展一系列具體的技術工作。同時，不斷推動澳門澳門各公共部門及機構開始研究、計劃和實施一系列與其核心業務有關的電子技術及基建項目，其中包括：中文編碼、政府入口網、智慧身份證、公匙基礎設施、電子自動過關、網上教學、網絡保安等等，目前各項工作得以落實及持續改進。這些專項的成果就是本澳電子政務的發展基礎。

及後，澳門特別行政區政府以《電子政務發展綱領2005-2009》為發展策略，由“電子政府工作小組”負責統籌和協調，以行政改革為目標導向，通過統一標準和規範，建立政府信息化基礎，逐步實現政府內部運作電子化、公共管理和公共服務電子化，並修改相關法律和法規以作配合。

在《行政改革路線圖2005-2009》，其中一項重要改革項目是為政策諮詢進行改革。其目標是整合不同政策諮詢方式，針對現時社會關注的問題，建立有效的諮詢機制；促進政府、社團組織以及社會大眾的溝通和互動；並系統地收集社會不同階層的意見，從而提升政策諮詢的效果，作為優化政府政策的參與依據。而政府網站亦成為一個體現政務公開，鼓勵公民參與的平台。

於2005年，通過了“個人資料保護法”及“電子檔及電子簽署”的法律，不但掃除法律上的障礙，亦加強公眾對電子服務的信心。於2009年，通過了“打擊電腦犯罪法”在界定網絡犯罪定義和調查取證等方面完善了立法，務使更有效地打擊電腦犯罪。

繼2004年成立的“民政總署綜合服務中心”後，推進“一站式”服務，於2007年及2008年設立北區及離島區的“市民服務中心”及“政府資訊中心”，在2009年進一步完善跨部合作，設立“政府綜合服務大樓”。

澳門特別行政區政府正朝著“地點分區化、服務集中化”的方向，通過“政府綜合服務大樓”、“政府資訊中心”、各區的“分區市民服務中心”和互聯網，以資訊技術和電話服務相配合和促進跨部門的合作、協調職能的調整，提供公共服務。

目前，市民可以在網上查詢近七百項對外服務的行政手續資料。部份的服務亦實現了網上預約、進度查詢、網上遞交、網上付款和下載表格。這些電子公共服務可以統一在入口網站內使用。面向市民(G2C)的服務類型包括招聘與求職、社保福利、個人證明文件、車輛與駕駛、公共圖書館、教育和其他民生事務。面向商人和投資 (G2B)的服務類型包括勞工事務、統計、環境、公共工程與採購和電子報關服務等，其中，澳門電貿股份有限公司配合各政府部



門及企業的發展，通過向商界提供多項電子報關服務，開拓電子商貿服務，以提升企業運效益。澳門電貿股份有限公司是澳門特別行政區政府最早發展的G2B電子化公共服務。

澳門特別行政區電子政務發展的進度測評

國際上對澳門特別行政區電子政務發展的進度測評是極少的。在2005年拉格斯大學(Retgers-Newark)進行的《全球城市電子政務發展趨勢》調查，在100個被評的城市中，澳門整體電子政務排名第18。比較亞太區其他城市，排行第七。

如果參照“聯合國2008年度全球電子政務調查報告”提供的192個國家的資料，比照澳門特別行政區2008年的相關資料，分別計算出澳門特別行政區的電信基建水平指數和教育水準指數的得分，即：信息化準備度，是兩個指標得分的平均值。比照結果，澳門特別行政區電信基建水平指數的得分是0.165，在192+1個國家和地區中間，排行第16。按照既定的評分標準，得分為10。教育水平指數的得分是0.9053，在192+1個國家和地區中間，排行第52。按照既定的評分標準，得分為7。所以，信息化準備度是 $(10+7)/2=8.5$ ，屬於高水準。

然而，電子政務的成熟度一般是四個階段進行測量：測評四個階段如下：

第一階段：提供準確和詳細的行政手續資料；

第二階段：可以在網上完成行政手續的部份過程，但不是整個過程。

括：網上諮詢/查詢進度/預約/表格下載/投訴建議；

第三階段：可在網上完成行政手續的整個過程。 括：網上申辦/支付/報名/訂閱/網上查閱個人檔案；

第四階段：一站式服務/網上聯審。

經分析澳門特別行政區政府所有共698項政府服務(至本年4月底計)，目前電子服務成熟度是處於第二階段的服務有398項，占最多數。而處於第三階段的服務只有24項，第四階段的只有7項，與期望值的294項和97項存在很大距離。而面向市民的服務最成熟的是和就業有關的服務，九成多服務處於第二階段或以上，幾乎所有與家庭有關的服務只處於第一階段。

其中，政府網站的成熟度是以六個指標作出測量：公開和透明度、公眾參與度、網站內容可用度、信任和安全程度和網站人性化程度。以檢視澳門特別行政區政府網站所提供的內容，以及調研機構的統計資料給予評分：澳門特別行政區政府網站的公眾參與度最差，只有5分。顯示入口網站未有發揮鼓勵公眾參與的作用。而公開性和透明度的得分最高，得分為8，說明澳門特別行政區政府積極使用政府網站提高政府的公開性和透明度。總括來說，澳門特別行政區政府入口網站的成熟度的得為6.6。屬於中上水平。

以善治為目標，電子政務助陽光政府推行

為進一步推進澳門特別行政區電子政務的良好發展，與澳門的實際社情相結合，務求澳門公共行政改革目標成效，實現具有澳門特色的服務型公共行政改革的思路，筆 建議如下：

澳門特別行政區的電子政務發展策略必須通過信息技術的運用，提升科學決策和政務公開的水平，配合澳門特別行政區政府的施政理念，落實現任行政



長官在首份施政報告內提出 “ 大力宣導和推行科學決策；強化廉政建設，加強信息溝通，推廣政務公開，打造新時代的陽光政府。 ”

在目前政府入口網站的基礎上，將其打造成一個滿足公眾對政府信息需求的重要平台。除了政府機密外，政策制定和政策執等事務 必須公開，加強與公眾的互動，回應公眾的訴求。同時，可充分利用社交網站，引導和培育良好的價值觀，釋放社會發展和變化過程中可能產生的社會壓力，回應各種潛在社會訴求，增強政府的公共政策有 性。政府的公信力是建立在政府對社會承諾有效性的基礎上。電子政務的實施使決策過程由集中決策向民主決策方向轉化，通過政府資訊公開制度、聽證制度，確保政府的及時回應社會民眾的訴求，決策的科學性，公民的知情權、參與權、表達權，以及監督權得以實現。

以下四個方面可為思考：

1) 提升公共行政的服務素質和服務效益

實施電子政務公共服務，向市民和工商界、中、小企業提供方便的、快捷的、貼身的個人化服務，公眾可享有7x24全天候的公共服務，大大提升公共行政服務的素質和效益水準，建設具澳門特色的服務型公共行政。

根據對澳門特別行政區電子服務的研究，電子服務成熟度的深度得分為4.8分，處於較低水準。分析發現，目前，六百多項對外服務，只有約一半是電子化的服務，而當中大部份 是簡單的表格、預約、查詢進度的服務。能處於第四階段的服務，即可在網上完成行政手續的整個過程的服務只有24項，但與期望目標為294項，尚有270項服務有待提升。處於第五階段的服務，即 “ 一站式 ” 服務，只有7項，

期望目標為97項，尚有90項有待落實服務。因此，應該就六百多項服務重新檢視，找出重點的服務，按照先後優先，訂定階段目標，全面提升電子服務的質素。從發展趨勢來看，真正的電子政務是應以“一站式”和不受時空限制的“線上服務”為目的。

2) 貫徹執行電子簽章和和電子證書的應用

通過貫徹執行使用電子簽章和和電子證書，對政府部門提供的電子服務是產生法律效力的，它確保了其真確性、完整性、和不可否認性、機密性。可是，目前電子證書的主要應用在政府內部，用作簽署政府部門之間的電子公函以及內部的電子檔，面向市民和私人機構的服務很少。政府必須貫徹執行電子簽章和和電子證書的應用，提供安全的網上服務，政府電子服務的提供的有效性，得到法律的保障。讓市民安全及有效地使用不同政府部門提供的電子服務，促進行政審批程式自動化成效，提高澳門特別行政區政府行政效率。有助於推行“一站式”公共服務的服務概念，及消除部門間因行政及技術差異，為公眾帶來方便實效。

3) 以效績為重，降低公共行政運作成本，創新服務

實施電子政務公共服務，可以第三方一站式項目管理模式推動澳門電子政務，可減省政府行政資源，以效績為重，從而降低公共服務的行政成本。強化多管道的公共服務網絡。可通過“政府綜合服務大樓”、“政府資訊中心”、各區的“分區市民服務中心”，帶動跨部門的合作、協調各部門職能的調整，發展成一個具高效優質的公共服務系統和網絡。因此，電子政務的發展不應只局限於“網上服務”，



應逐漸強化公共服務網絡，通過不同的媒體或服務管道，例如智慧身份證，移動裝置等為市民提供更多不同的創新服務。

4) 加快制定《澳門電子政務發展策略2010-2014》五年規劃

重組“電子政務小組”，知人善任，並強化其統籌電子政務的職能，通過多管道的公共服務網絡，為市民提供優質、高效和滿意的服務。為了達到提高政府公開性和透明度，擴大公民參與機會，提高公共服務質素。

綜上所述，實施電子政務公共服務，既能使市民享用便捷的公共服務生活方式，提升綜合生活素質。電子政務的價值取向正就是政府行政改革的核心理念，冀加強民主參與、完善電子化公共服務、提升政府績效，同時，有助落實科學決策，推進國民經濟社會信息化，強化廉政建設，社會健康發展。實現真正的電子政務，政務公開，助新時代的陽光政府推行。

澳門社工專業制度開局不良

任職社工超過二十年，社會學博士 鄧玉華

本年5月初，澳門特區政府確定為推動社會工作人員註冊制度而成立七人專責小組。這是澳門回歸10年來首個準備要建立的專業制度，對各方來說別具意義。於社工專業而言，能由政府主導本是好事，使得專業在法律和社會認可上較有保證；於其他專業而言，亦希望見到有好的先例，利於他們也發展和建立自身的專業制度。然而，社工專業制度在初步即“失蹄”，既有悖專業制度建立的原則，社工人員的參與被放到一個很低的位置，甚至某些安排違反一般法律規範，教人遺憾！

簡單回顧一下，澳門本土的社工職業已走過了30年的光景，作為一種源自西方的專業，澳門的社會工作在專業教育的帶動下，亦追隨世界社工發展的步伐，漸漸走上專業化的道路。在回歸前一段日子，社工人員在提供社會福利服務之餘，亦有積極推動專業成長，冀建立一套專業制度，例如先後成立了協會、制定社工專業守則、創建社工日¹活動等，期望能如台灣及香港社會工作專業發展較先進的地方般建立專業法律制度，以促進社工專業發展，提升社會福利服務質素。回歸後十年，相信是基於社會發展的需要，今天有望社工專業制度出台。

有關澳門社工專業的發展歷程，在筆者的一篇題為《澳門社會工作專業三十年》的文章²中有介紹過，在此不再囉唆。如今政府進行社工專業制度建設，在態度上看應是認同社工專業，但見一步出現的種種不良現象，筆者本

著社工維護社會公義的天賦和作為專業應有的一份尊嚴，嘗試藉此把問題理清。

1. 首先是結構的問題

文章 首所指的各個問題，可簡單概括成是由組織結構、功能和程序而。首先看看有關新聞報導：在2010年5月6日社會工作委員會的一次全體會議上，社工局向委員會建議設立“推動澳門社會工作（人員）註冊制度”的專責小組，獲委員會順利通過，七人的專責小組將由兩名官方成員、兩名獨立人士及三間民間機構代表組成，社工局長獲推選為專責小組協調員。（筆者曾於6月11日寄信去社會工作委員會主席，查詢七人小組名單，但至此稿完成時（8月12日）仍未收到回覆，故未知七人是誰。）

專責小組將於下月正式啟動相關工作，每月 會舉行會議，並將聯同相關社會服務機構、高等院校及民間團體進行各類不同的輔助會議。而社工的認證制度將透過立法確立，制度的建設預計可於兩年內完成。³

眾所周知，社會工作委員會的組成，傾於“利益”分配而非專業取向（委員會成員名單見表一），在委員會下再設立專責小組去處理社工專業人員註冊制度，簡直貽笑大方。

表一 社會工作委員會成員名單

所屬單位/機構	姓名/職銜
社會文化司	張裕司長 (委員會主席)
社會工作局	葉炳權局長 (委員會副主席)
檢察院	何超明檢察長
民政總署	譚偉文 - 管理委員會主席
衛生局	李展潤局長
教育暨青年局	蘇朝暉局長
法務局	張永春局長
勞工事務局	孫家雄局長
母親會	林綺濤 - 榮譽顧問
仁慈堂	飛安達 - 值理會主席
澳門婦女聯合會	招銀英 - 理事長
澳門街坊會聯合總會	姚鴻明 - 理事長
同善堂	李萊德 - 值理會副主席
澳門弱智人士服務協會	梁敏兒
澳門明愛	潘志明 - 總幹事
澳門工會聯合總會	蕭紹雯
鏡湖醫院慈善會	吳漢疇 - 常務理事
澳門紅十字會	林琦玲
個人	高開賢
個人	飛迪華
個人	鍾志堅神父



2. 小組人數有違法例

澳門是一個文明的現代化社會，法律規範對維護社會秩序有重要作用，每位居民應遵守法律，政府更應依法辦事，維護法律的尊嚴。

按照第33/2003號行政法規《社會工作委員會的組成、架構及運作方式》第九條關於專責小組，當中第一、二款是這樣的：

一、如有需要就委員會擬提出的意見及建議進行事先研究，可藉全體會議的決議組成專責小組。

二、專責小組屬非常設性質，由主席委任的五名成員組成，其中一名為協調員。

今社工委員會要組成七人專責小組，何以與行政法規不符？實在令人費解！須知出現如此不合法定的安排，足以導致過去的作為被推翻，甚至引發其他法律後果。

如果這個“人數問題”真的是一個問題的話，對筆 今天要談的課題而言，只算是一個雞毛蒜皮的小問題而已，因為其他問題就更具爭議性。

3. 委員會的職能問題

再看第33/2003號行政法規第一條關於性質及宗旨，社會工作委員會的宗旨乃協助負責社會工作事務的司長制定社會工作政策及評估有關執行情況。

而在25年前的第52/86/M號法令《社會工作體系》，當中仍然生效的第三條第三款是這樣寫的：社會工作委員會是總督在訂定社會工作政策和跟進其執行情況方面的諮詢機關。

表面上看，社會工作委員會談“社會工作”順理成章，其實不然。條文中的所謂“社會工作政策”何所指？我們嘗試從社會學、社會工作學的視角去理解，當中的“社會工作”明顯是指“社會福利”。因為社會工作是一種職業，一門專業，而此職業或專業是眾多參與社會福利工作的職業或專業之一，一個政府不可能將社會福利事務僅看成只是社會工作專業的專屬領域吧，儘管社會工作專業與社會福利尤其是社會服務有密切相關。

名字問題有時可以是不重要，實際的內涵才是根本。澳門官方的社會工作體系乃由特區行政長官（回歸前為澳門總督）、社會工作委員會和社會工作局構成，以社會工作局為例，其宗旨係貫徹為本地區之社會政策而總體訂定之活動方針。而其職責 括：a) 推動及貫徹各類型社會工作，以防止出現社會排斥之情況、實施社會保護及融入社會之計劃，以及開展援助家庭及社群之活動；b) 向缺乏經濟條件 提供幫助，尤其向缺乏維持生活之條件，且基於疾病、殘疾、非自願性失業、殘廢或年老而無法取得維持生活之條件 提供幫助；……（參閱第24/99/M號法令關於“社會工作局組織”的第一條及第四條）， 是一些社會福利領域的事務。由此可見，澳門官方的社會工作體系管轄的是澳門的社會福利和實質的社會服務，相輔的社會工作委員會自然也呼應相同的範疇，而非對某一種職業或專業作不必要的介入。

當然名字問題有時是很重要的，對名字的誤用或錯誤理解，可能造成一些混淆，導致有關組織過度執行或不履行某些職責。基此，還是有需要再進一步說明一些專門詞彙概念，尤其是有見上述法例中的“社會工作”中文用詞，在專業上存在相當大的偏頗。



4. 詞彙翻譯上出問題

查社會工作委員會（Conselho de Acção Social）其葡文用詞Acção Social原意並非社會工作，而應是“社會福利”，筆 在1994年發表的一篇文章⁴已談過。以下謹以簡表方式列出社會工作專業相關基本用詞之中葡英對照（見表二）。

表二 社會工作專業相關基本用詞之中葡英對照

中文	葡文	英文
社會工作	Serviço Social	Social Work
社會福利	Acção Social	Social Welfare
社會服務	Acção Social	Social Service(s)

註：澳門特區基本法的英文版相關用詞，從社會工作專業角度，其第130條及131條所提到的社會福利（Social Welfare）及社會服務（Social Services）用詞很準確；至於葡文版則有點不夠專業，在第130條中，社會福利用了Benefícios Social，而在第131條中，社會服務則用了Serviços Social。

社會工作委員會之設，源於澳葡時期，中文名稱相信是由葡文翻譯過來，這一譯名也表現在相關法例的各條文中，並延用至今天。按筆 研究所得，葡文的Acção Social，意指社會福利（政策/制度），時而會表示社會服務⁵。至於社會工作（專業），葡文應是Serviço Social，如葡國的社工專業團體名為Associação Profissional de Serviço Social (APSS)，其出版的專業期刊叫“do Serviço Social”（見圖一）；澳門的大專院校所提供的社工專業課程，葡文用詞也是Serviço Social，由澳門理工學院發予筆 的社工專科畢業證書上就是用葡文Serviço Social一詞，又如前澳門社工學院的葡文名稱是Instituto de Serviço Social（見圖二）。其實就此問題，筆 在澳門回歸前的關鍵時刻已向將有權的人士提出過書面意見。

圖一 葡國社工專業團體出版的期刊封面



圖二 澳門社工學院的招牌



5. 社工與社福須分清

對概念定義的釐清，不僅只是學術研究的基本，也是社會管理上的需要。假若大家同意社會工作是一門專業，如今要立法制度化，必須參照有關法例。澳門基本法是澳門特別行政區的根本大法，澳門基本法的第129條規範的是“專業制度”；而第130條則規範了“社會福利制度”。這樣的條文安排，明顯可見社會福利制度與專業制度是兩件事，這麼清晰，難道還要全國人大常委會來解釋。

社會福利制度與專業制度是兩件事，例如說，醫療制度與醫生專業、護士專業有關；法律系統涉及律師專業，但有相關不等於可隨便混作一談，醫生專

業、律師專業以致其他專業的制度建立，須遵守基本法第129條規定。

6. 依基本法建立專業

澳門雖未有一般的專業制度法，但基本法中既有第129條這條文，就應好好細讀，深刻真確的理解。第129條第一段是這樣寫的：“特區政府自行確定專業制度，根據公平合理的原則，制定有關評審和頒授各種專業和執業資格的辦法。”如今要準備建立社工專業制度，但見有關當局如斯安排，令社工專業人員的參與放到如此地步，如何談得上公平合理。“公平合理”四字確抽象，但應為大眾所理解⁶。若“公平合理”做得不好，分分鐘損害到社會和諧，這也是我們國家領導人的看法。

澳門基本法同一條第三段又提到：“特區政府根據有關規定承認在澳門特區成立以前已被承認的專業和專業團體，並可根據社會發展需要，經諮詢有關方面的意見，承認新的專業和專業團體。”有關委員會及專責小組的組成以致提及的小組運作方式，說將會諮詢本地社工人員的意見。然而社工的意見先要經過“專責小組”，再上經“社會工作委員會”，然後再經行政決策當局，層層“過濾”，諮詢決策結果能保存了多少社工們真正的意見呢？社工專業制度的建立，社工人員是第一關係人，論諮詢對象的先後也不應致此。況且，澳門基本法中既寫明諮詢有關方面的意見，基本法不是“隨隨便便”寫成的，將第一關係人置於其他相關之後，就是本末倒置，是不恰當的做法。

7. 難為了委員會成員

如今當局安排由社會工作委員會下成立專責小組去處理社工專業制度之建立，想真的難為了委員會成員（或許他們不這麼認為）。但需要注意的是，專責小組不是去談服務項目需配置多少人力（括社工人員），也不是去談社工

職程或薪酬這些表面的問題，而是牽涉到社會工作人員的工作內容、社會工作的道德倫理守則、認證的相關學歷門檻、學術機構社工課程是否切合本地社會服務發展，以及相關學歷認可的鑑定等。

有關當局採取的做法，導致本身無社工專業背景的一個諮詢組織去為社工專業建立專業制度，只會陷委員會於困惑中。試想，行外人士對社會工作這助人的專業價值觀、處事原則、專業倫理守則有多少的認識，更遑論社工的理論和方法。今委員要去過問上述構建專業制度的內容，試問非社工專業的專責小組成員如何去深入探討呢？

若不幸地由社會工作委員會下成立專責小組去處理社工專業制度之建立是成立的話，那麼，社會服務領域上亦常有其他專業人員的介入，如心理輔導員、醫生、護士、物理治療師等，難道社會工作委員會也要負責為這些專業去研製不同的專業制度嗎？今天所顯現的問題，或許就是長期以來由外行領導、濫竽充數的結果。

8. 社工應有能力做好

社會工作專業乃源於西方社會，縱觀世界各地社會工作專業化的成長歷程，專業本身常為主力參與的推動。上世紀末在台灣和香港，他們的社會工作專業法律制度建立，同樣以當地的社工人員作主力參與。

在澳門社工界，若以十年為一代的話，社會工作專業人員已足足有三代人，他們受過大專院校的正式專業訓練，難道他們無能力去將專業本身的事情辦好？其實在社會工作專業方法中，面對服務對象對問題有相當醒覺和有足夠能力，就盡力讓之參與，使之成長。今由政府牽頭本屬好事，但安排上又實在要不得。



結語

以上所述，牽涉到當局在建立社會工作專業制度時在 始階段所出現的若干偏離法律和不合情理的做法，因此，若要令日後工作和成果得到最大的認受性，有必要盡快將不善之處止於 始階段。當然，筆 也鼓勵社工們繼續準備對建立社會工作專業制度的各具體內容，在合適的時機和場合提出。

在上述各種不合法理情的安排中，重點應是在社工專業制度建立的過程中，社工人員是否能有高度的參與，因此，實不宜由現時的“社會工作委員會”越俎代庖。正如當局委託香港理工大學所作的《澳門社會工作認證制度可行性方案研究報告》中建議：“在社工局下成立社會工作認證的專業委員會。⁷”故此，當局此刻應成立以社工人員為主組成，專為建立澳門社會工作專業制度的“社會工作專業委員會”（更具體的建議在此暫此不提），並撤銷之前在社會工作委員會早前成立的七人專責小組。

對於社會工作委員會這諮詢組織也應進行徹底改革，使之邁向專業化。短期內可以像非高等教育委員會般，增加專業及相關領域學 的成員份額，重新建立 重專業的“社會福利委員會”，協助政府行政當局制訂及完善社會福利政策。

註釋：

1. 社工日與澳門理工學院社工系學生會近年辦的社工節不同。社工日是在1997年7月6日由澳門社會工作人員協進會舉行的大型系列活動，當時政府高層官員（政務司）有出席主禮，但可惜只辦了一屆。
2. 鄧玉華，《澳門社會工作專業三十年》，載於澳門發展策略研究中心出版的10週年紀念文集中，2007年
3. 《澳門日報》，7/5/2010
4. 鄧玉華，《淺談澳葡間社會工作的基本用詞》，載於澳門社會工作人員協進會出版的《社協十年特刊》中，1994年
5. Acção Social在專業葡語上可譯作社會福利及社會服務，在分辨上不是太難，例如作社會福利解時，意旨一種社會制度、政策，有通盤之義；如作社會服務解時，指的是較具體的服務項目、措施。從社會福利政策的構成看，服務項目、措施也是社會福利政策的組成部份。
6. 什麼是公平？《辭海》解讀為“作為一種道德和品質，按照一定的社會標準（法律、道德、政策等）、正當的秩序合理的待人處事。”《現代漢語詞典》解讀為“處理事情合情合理。”
7. 香 理工大學應用社會科學系第三部門教研中心，《澳門社會工作認證制度可行性方案研究報告》，澳門特區社會工作局，2010年，P.68



積極參與 推進善治

澳門工會聯合總會青年委員會主任 黃桂玲

各位嘉賓，各位傳媒界的朋友：

很榮幸獲邀出席今日的座談會，讓我有機會與在座各位就主題互動交流，共同為澳門未來的發展出謀獻策。藉此機會，首先向主辦單位表示衷心的感謝。

協調發展 和諧共進

回歸後，在祖國政策的支持和配合下，澳門發展迎來了前所未有的機遇，經濟飛速發展，空前發達，與此同時，特區政府的治理思維和方式也在全方位、多層次、多角度發生了重大的變化。新一屆特區政府提出“協調發展，和諧共進”的施政理念，決心構建陽光政府，這一宏觀理念，澳門市民是給予肯定和支持的。

構建和諧社會要求政府善治的聲音日益顯彰，而善治的過程就是一個實現政府與市民的良好溝通，協調發展，互動與合作的過程。而溝通和合作，又必須要建立在互相信任的台階上，一個具有公信力的政府，將會大大提高市民對政府的信任，市民對法律和政府充滿信心和信賴的情況下，才可有效地建立政府與市民的良好關係。如果一個協調不良、溝通不足的社會，所謂的發展只是空談，縱然有所發展亦只是局限性、短暫性的；一個沒有和諧氣氛的社會，就更談不上共進，共同進步的社會首要建立在和諧的基石上。執法不嚴，協調不足，透明度不高，其結果只會降低政府的公信力，與以人為本的目標背道而馳。

的政府政策，將會影響政府的權威和形象，進而影響政府與市民的和諧、穩定和信任關係，阻礙了社會長遠發展的步伐。積極改善施政，維護和伸張社會公義，取信於民，執法為民是澳門政府當前治理的重要任務。

以人為本 推動善治

進入21世紀，這是一個以人為本的世紀，強調“人”為本位，因而政府的政策、政制精神應以“人”為焦點，政府治理核心應當尊重、關心、服務、順應“人”的需求。沒有“以人為本”的政策不能稱其為現代法治，沒有人監督的政策透明度就難以提高，政府各方面的回應就會失去對象基礎；沒有“以人為本”的社會，難以有效地激發市民的積極性、主動性和創造性，善治的有效性也就無從實現；沒有“以人為本”的政府治理將失去市民參與的基礎，社會的民生事務將難以有效開展，政府的政策缺乏人文關注，政策的穩定性也將缺乏人文關懷而失去方向，政府治理受群眾監督也會受阻，要實現善治的廉潔社會同樣受壓。政府任何政策政制，沒有全民參與和建設，要邁向善治的路途將會困難重重。

要使每個居民成為政府治理的參與、合作，發揮全民監督作用，成為澳門社會建設。必需運用各種科學和現代化理念的方法和途徑，例如：認識法理、法治精神、公平公正、參與建制、責任承擔，適時回應訴求、及時處理問題、高透明度、打造廉潔社會等。要強化市民確立主人翁的地位，從而積極主動參與政府的善治實施而努力，自覺為社會承擔責任和義務，並以主人翁身份與政府互動共治，有序有效推進澳門社會邁向善治大道。

陽光政府 邁向善治

特區政府成立已近十一年，無論在政治、經濟和社會民生等方方面面出



現了前所未有的變化。澳門從由澳葡政府的管治到一國兩制，澳人治澳，澳門人真正當家作主，澳門人的政治思維，管治觀念有了極大的變化。經濟上，從回歸前持續數年的負增長到迅速發展，本地人均生產總值升幅顯著，各行各業經 情況比較理想，就業市場相對活躍。在社會民生上，社會保障、醫療、教育、社會救濟援助等制度皆循良好方向發展，民生福利不斷改善。

誠然，政府施政仍存在不足及改善空間，如貧富懸殊加劇、樓價持續高企、交通配套不足等政策未能適應澳門經濟飛速發展，行政當局施政透明度不足，法律滯後等問題仍有待改善，期望特區行政長官和政府主要官員，應該總結過去十年特區發展的寶貴經驗，高瞻遠矚，為構建陽光政府而努力。然而，如何真正建立陽光政府，使陽光政府得以真正落實，單靠政府的決心和意志並不足以有效推動陽光政府的實現，陽光政府的關鍵推動力量不是別人，而是市民本身的參與。一方面，政府要實行政務公開、政情公開，讓市民大眾監督有據，而且要確立相關的公開管道和機制，推介政策舉措、行政運作，使得政府和市民能夠互相瞭解，加強溝通和對話，最終凝聚共識，增強相互的信任。另一方面，廣大市民應該以主人翁的態度發揮積極性和主動性，廣泛地參與社會公共事務的活動，只有這樣才能更好地推進陽光政府的建立。

讓澳門婦女更好參與社會事務

澳門婦女聯合總會副理事長 陳虹

根據澳門統計暨普查局2009年統計資料顯示，全澳54萬人中，女性有28萬人，佔總人口的51.8%。從數量上，澳門婦女真正成為“半邊天”；從經濟參與上，澳門婦女的比例不斷增加；從法律上，澳門已實現男女平等；從社會功能上，澳門婦女有著不可取代的地位。澳門回歸後，在官民努力下，澳門婦女的綜合素質、社會地位和影響力得到進一步的提升，為澳門的經濟發展作出了重大貢獻。可以說，社會事務缺乏婦女參與，澳門的社會和諧和持續發展就得不到有效保障。特區政府的管治要得到有效施行，離不開婦女的支持與協助。怎樣進一步調動社會資源提高婦女的綜合素質，開拓婦女參與公共事務的廣度和深度，促進婦女各項事業的發展，維護婦女合法權益，提高婦女健康水平，是特區政府和整個社會必須共同關注和探討的問題。本人認為，要使澳門婦女發揮更大的社會功能，最直接快捷的方法是多使婦女參與公共事務，在鍛煉中成長成才。以下談談本人的看法：

一、發揮婦女團體和婦女事務諮詢委員會的作用

現時，澳門婦女社團有十一個，包括澳門婦女聯合總會、母親會、國際婦女會、離島婦女互助會、澳門福建婦女聯誼會、女公務員協會、女企業家商會、澳門女職業司機互助會、澳門婦女體育總會、澳門職業婦女交流協會、澳門僑界婦女協會，團體內的婦女部和婦女委員會還有三十多個。它們在不同的層面維護婦女權益，開展各類型社會服務工作，推動婦女事務有序發展。但是，從整體看，澳門婦女團體數目仍然較少，關注面和服務面不夠廣泛，社團



間缺乏長期、高效的協作機制，與特區政府的溝通合作仍有廣闊空間。學術界認為，“善治”強調政府與非政府部門對於公共生活的管理，藉由合作而極大化公共利益。從這個意義上說，特區政府應創設共同治理機制，開放更多公共生活的領域讓婦女團體直接參與管理，發揮婦女在家庭治理、商業管理、文化傳播、政府事務、政治參與等方面的積極作用。

而作為特區政府組織的婦女事務諮詢委員會，也必須繼續發揮平台角色，創設提升本澳婦女綜合素質的條件，推動婦女關注自身權益，在諮詢政策層面上對社會和婦女事務進行科學調研，客觀、積極發表意見和建議，發揮婦女的集體智慧和能力。希望“婦諮會”繼續加 與婦女團體和社會各界的溝通合作，共同促進婦女事務的發展。

二、優化婦女發展的社會環境

婦女事務的發展有賴於優良的社會環境，現時還有很多制約澳門婦女發展和參與社會管理的不利因素，例如女性在經濟參與中仍處於弱勢地位；女性在社會與政治參與中有較大的差距；婦幼保健（母嬰）醫療條件不均衡；家庭觀念偏重，女性主體意識較低。這些問題必須得到特區政府和社會的關心和解決。

本人認為，社會對支持婦女就業措施不足，建議特區政府為不同年齡、學歷、生活狀況的婦女提供適切的職前、在職培訓課程，並與其它社團合作，指導婦女們進行人生規劃和職業規劃。在普及十五年免費教育的基礎上，不斷提升女性的文化教育水準，開展“自尊、自信、自立、自強”教育。建議政府完善、增設家庭及婦女服務中心的同時，也要完善托兒和托老服務，以減輕職業婦女的家庭負擔。加強兩性平等教育，提高女性主體意識，保障婦女獲得經

濟資源的平等權利和機會，不斷提高婦女的家庭地位、社會地位。貫徹落實保障婦女權益的公約和法律，建議制訂“反家庭暴力法”，倡設家事法庭。關注婦女的生理和心理健康，加大婦女衛生保健設施的資源投入，均衡醫療資源的使用和佈局。

三、提高婦女參與社會事務管理及決策的程度

隨 社會的進步，中、高等教育普及化，婦女素質得到提升，婦女參與社會事務管理及決策的程度有顯著提升，但總體上仍難與男性比肩。澳門社會無論從商業機構、文教組織、社團組織，還是政府部門中，女性參與高層管理及決策的比例遠比男性低。特別在政治參與上情況尤為明顯。現任五位司長中只有一位女性，立法會29位議員中女性只佔4位，法院、檢察院、澳門區人大、政協中也是男性佔主導地位。社會能夠提供本澳女性參與國家和特區事務的平台不足，婦女的社會影響力得不到充份展示。

本人認為，澳門婦女團體從中應有更大的發展空間，以更好地推動婦女提升綜合素質，加強對政府政策和法律法規的研究，引導婦女積極參與民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督。特區政府也應進一步健全和完善社會化服務體系，關心弱勢婦女群體，鼓勵婦女終身學習，培養優秀人才，在選拔、擢升公務員或其它人員時，在具同等學歷、能力、修養的前提下，實行女性優先原則，使更多女性能晉身政府和社會的管理決策階層。

四、發揮婦女在區域合作中的積極作用

2009年《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》和《橫琴總體發展規劃》頒佈，澳門特區政府抓緊機遇，制定了一連串的區域合作計劃，粵 澳三地優勢互補，澳門產業多元化將得到進一步發展。過去，以婦聯為首的婦女團體



在對外交流合作上 了重大作用，建立了一定的聯繫網，澳門婦女可充份利用自身的優勢，加強與內地婦女事業單位的聯繫，創造合作機會。特區政府必須把握這個歷史性機遇，對內，為婦女組織爭取更多資源，調動社會各方力量為婦女發展服務，對外，創新粵 澳三地婦女事務合作機制，尋求婦女工作新模式，努力促進澳門婦女事務與經濟社會發展同步，使婦女的發展權益得到更加充分的尊重和保護。

澳門社會踏入了回歸後第二個十年的發展期，澳門的婦女工作也站立在新的歷史 點上。本人相信，在國家和特區政府的支持、配合下，廣大澳門婦女和婦女團體一定能把握時機，開拓創新，為“一國兩制”、“澳人治澳”的偉大事業貢獻力量，把澳門經濟和婦女事業推向新的高峰。

完善參與平台 聆聽青年心聲

澳門中華新青年協會調查研究委員會主任 湯榮耀

自從國家主席胡錦濤提出「科學發展觀」後，我們的特區政府也緊隨其後，提出「科學決策」的口號，而這次的「齊為澳門動腦筋」也為了呼應特區政府的口號，以「科學參與，走向善治」為題目，齊來探討科學與政治決策的關係，以及如何讓廣大市民能夠科學地參與公共事務。

自「五·四運動」提倡「德先生」和「賽先生」，即民主（Democracy）和科學（Science），至今已快一百年，不過到現在，政府好像只是集中在「賽先生」，反而「德先生」卻成為了陪襯。

我認為，要建立一個健全的公民社會，不能單靠所謂的「科學決策」。除了靠科學方法調查民意，分析客觀情況外，還需要一些比較「不科學」的方法。因為人是感性的，政治是人類社會的事情，因此，政治決策並不能單靠理性的科學方法，就像談戀愛一樣。就是除了要說之以理，還要動之以情。

說到近年本澳青年參與社會的動機，更多是出於對這片土地的感情，對社會弱勢的關懷，對公平正義的追求，是感性上的理由。因此，如何利用完善的制度架構，讓青年在公平有序的情況下，積極參與社會事務，與政府建立雙向溝通，並將這種獻身社會的精神廣泛宣揚，就需要靠科學、民主、法理、人情的相互結合。

青年已擺脫過去政治冷感的印象，青年人正在關心社會發展，對各項政策有自己想法，希望政府傾聽到他們的聲音，為澳門出一分力；當然，在政府



的立場，也希望能夠吸納更多的創新思維，並與民間建立完善的溝通，達致政通人和。

現時，青年事務委員會成員多為青年社團成員，雖然社團可以擔當一個中介輔助角色，向政府反映團體內的青年意見，但最終落實執行的角色仍是政府，而青委會並不是政府與青年直接的溝通渠道。在青年政策上，青委會無法提出更多優化的方案幫助青年全面發展。青委會的組成、任命、諮詢方式及政策執行上，欠缺真正的實權，尤如雞肋，無助建立青年與政府之間的溝通橋樑，也無法讓青年人親身參與政策制定過程。

因此，我們認為，為突顯政府對青年人的重視，兌現施政方針的承諾，並在科學、民主、法理、人情相互結合的精神為前提下，提出以下四點具體建議：

一、善用網絡平台

網路具有開放自由的優勢，大部份青年主要靠網絡取得社會資訊，也較喜歡在網絡上表達對意見。政府可為此設置網上青年論壇，或仿效國外政府，開設社交網站專頁（由各部門開設獨立專頁亦可），每當有新政策要諮詢，可在網絡發佈即時訊息，或設置網上問卷調查，官員亦可在網上與大眾進行實時通訊，方便快捷。在網絡宣傳及發佈訊息，省卻宣傳的時間及成本，打破地域及階級限制，縮短了政府與市民的距離。

二、主動走進校園

政府部門可以在政策諮詢階段派員到學校與學生交流，開辦座談會，讓學生可以直接向政府官員發問或提出自己的意見。通過座談會可以增加政府官員

的曝光機會，樹立陽光政府的形象，同時亦可培養學生議政論政及獨立思考能力。

三、設立青年議會

為了更有系統的吸納青年意見，並培養青年議政能力，政府可仿效立法會的架構，成立青年議會，建立一個具有廣泛代表性的青年諮詢機構，讓青年直接參與議題討論，按部就班地處理政事，而且青年人的思維通常比較創新，對政府完善政策有一定的幫助。

建議廢除只諮詢青年社團的青委會，成立一個隸屬教育局或立法會的青年議會，以鼓勵更多有志服務社會、表達意見的青年透過訓練和實踐，為政府決策注入新思維：

青年議會初步構想如下：

1. 每間中學及大學設立校內青年議會，讓同學在議會中發表自己對澳門政策的意見，校內的青年議會是開放式社團，學生可以自由參與，全體成員推選出一個議會議長，稱為校議長，各校的校議長直接成為全澳青年議會成員；
2. 全澳青年議會由各中、大學的校議長，加上部份由直接選舉產生的成員組成，需每月定期開辦例會。政府各種政策諮詢，必先交予青年議會討論，並須舉行青年議會答問大會，青年議會成員可對政府部門提出質詢。

透過青年議會，青年人能夠有更多發表意見的機會，同時亦可將青年人的聲音直接帶入政府，政府的政策將更貼近青年，同時，亦可從小培養青年對澳

門社會的認知，增強他們的議政能力。

四. 推行公民教育

青年發展深受社會、學校和家庭三方面的影響，如何加強對青年成長的支持，主要的協調工作仍要靠政府推動，首要把學校和本地社會聯繫起來，建議加快推動本澳中學開設公民教育課程，課程內容包括本澳歷史，以及參觀澳門各行政立法機關，並教育學生要有對社會有承擔的勇氣，同時加深他們對澳門的認知。

本澳的學校教育，普遍乏文化、時事和世界形勢等知識，出現「只要專材，沒有通材」的情況。因此建議政府有必須向通識教育的方向發展，以擴闊本地學生的視野、培養學生的文化深度、以及提升學生的競爭力，使學生有更全面的發展。

只有科學性質的參與並不足以令社會走向善治，還需要有民主、法理及人情相互結合，取長補短，才能相得益彰。在政治決策上，我們要避免只依賴科學分析，也切忌用科學數據來為政策護航，莫視民意的力量及人民的情感。

在構建公民社會的過程中，青年的力量不容忽視，青年的素質決定社會未來的素質，如何讓青年有序參與社會事務，就要看政府是否願意放下身段，正面面對青年的意見，讓青年享有更多的權利。

提高施政透明度、提升公務員質素——培訓是關鍵

澳門公務專業人員協會副理事長 林英傑

全國人大常委會副秘書長、澳門基本法委員會主任喬曉陽先生今年七月十三日在“澳門基本法高級研討班結業典禮暨第二階段開班儀式”中表示，經過澳門回歸後十一年施政的歷練，實踐證明澳門公務員隊伍總體上是合格的。

事實上，在“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的方針政策下，澳門的公務員總體來說，較回歸前均有進步，懷有抱負，希望能發揮所長，工作積極性和表現得到市民的認同。經過十年多的實踐證明，社會普遍認為特區政府的各級官員工作經驗日趨成熟，大多數的澳門市民把關注力集中在希望特區政府能夠更高效、更妥善地解決社會存在的大小民生問題上。提高政府施政的透明度，提升公務員質素顯得更為重要。

澳門絕大多數的公務員是全心全意支持和配合特區政府依法施政，行政長官崔世安先生銳意打造陽光政府，推行科學決策，公務員應如何把工作做得更好，個人認為創新求變才能回應社會急速發展的步伐，而只有加大培訓力度才能有效打破固有的思維。在此，本人謹與大家分享最近的一次經歷。過去一星期，本人參加由一個國際性組織在日本舉辦的領導才能培訓課程，有來自世界各地超過70個國家及地區的青年朋友以及日本當地70名青年朋友一同參與，主辦單位將140多名參加分為18組，各組皆有來自歐洲、美洲、非洲、亞洲及太平洋地區的學員，可以說每一組是“聯合國”，學員之間存在著性格上的不同、文化上的差異、溝通方面的障礙等因素，而在培訓的過程中導師著重於課堂上的互動，學員之間的互相討論，鼓勵學員自由表達意見，在思考



的過程中不受著枷鎖的限制，任何的意見發表基本上 獲得正面的評價，由此啟發出不少新思維、新意念。值得提及的是，當學員上課感到困倦不專心時導師如何處理？相信一般做法 是宣布小休片刻，竟令人意外的是，學員被安排隨音樂跳 排排舞，大家的精神注意力重新振作 來，甚至令團隊的凝聚力有所加強，確實令我體會深刻。

想改變必須要有新的思維，而新思維不是一朝一夕得以啟發，單純的理論往往只是紙上談兵，更重要的要親身體驗和勇敢嘗試。同樣，培訓的核心價值在於其實質意義，而不僅在於獲得證書。在此談談本人的一些看法。

一、加大公務員培訓力度

現代科學技術發展日新月異，因應社會發展和政府部門的工作需要，特區政府有必要加大公務員培訓力度，培養更多高質素的法律、醫護、翻譯、行政等方面的人才，並且適時檢討各種培訓課程的成效，避免流於形式。

一方面，特區政府應加快公務員培訓中心的建設，以此作為澳門全體公務員的培訓基地，專責策劃和統籌公務員的入職培訓、晉升培訓、持續在職培訓等工作，建立完善的培訓機制，以配合即將實行的公務人員統一招聘政策，透過不斷提升公務員的整體素質，促進政府施政的更準確落實；另一方面，可以按照不同專業領域的發展需要，與國外國內培訓組織簽訂合作協議，按實際情況派員到外地接受專業培訓，以確保本地專業人才的水平能夠與時並進，為廣大市民提供優質的服務。

二、鼓勵公務員持續進修

現時特區政府主要由行政暨公職局負責公務員的培訓工作，以組織不同層

級的公務員分批赴內地國家行政學院接受培訓為主。而其他在職培訓方面，雖然設置不同類型的課程讓公務員利用工餘時間進修。事實上，效果並不十分理想。而一些專業領域的培訓，如法律及司法培訓中心提供司法及法律領域的專業培訓，亦同樣安排在工餘進行，其效果同樣值得思考。培訓的目的本是提升公務員相關領域的水平，問題是公務員參與培訓後，除獲一紙證書，對實際工作 不到激勵作用，部門並不重視公務員有否參與培訓，充其量可能在年終工作評核培訓評核獲得較高分數，對公務員的晉升並沒有實質的影響。為此，個人認為，如何吸引和鼓勵公務員在職進修，有必要從多方面採取措施推行。

1. 針對政府部門對如法律草擬、法律顧問（技術層面）、翻譯等專業人才的需要，開辦在工作時間接受培訓的課程，完成課程與職程設置或晉升相結合，讓接受培訓的公務員得到實際的益處。
2. 應規劃和安排所屬部門公務員的持續培訓政策，以合理缺勤培訓相配合，讓公務員通過進修，提升業務水平。
3. 引入培訓計分制度，作為晉升和工作評核的指標，提高公務員參與培訓的積極性。
4. 與國內政府部門協作，創造條件安排公務員到對口機關作短期實習交流，擴闊見識和熟習業務。
5. 參與由具規模的國際性社團或學術機構所舉辦的培訓活動，開拓公務員的國際視野，促進交流的機會。

隨著澳門逐漸向現代化國際城市邁進，為促進澳門的繁榮發展，公務員必須不斷努力充實自己，開拓視野，培養國際性思維。只有不斷探索新思路，勇



於創新，才能激活公務員隊伍的生命力。因此，特區政府建立和完善公務員培訓機制，公務員樂於積極參與和配合持續的有績效的培訓政策，才是提高特區政府施政透明度、提升公務員質素的關鍵所在，才能更好更有效的回應廣大市民的訴求。

動員青年理性參與 推動政府邁向善治

中華青年進步協會理事長 李玉培

踏入第三屆澳門特區政府上任已有半年多。十年經濟社會的高速發展為澳門帶來了前所未有的發展空間，積累的豐厚經濟、社會能量，讓特區政府不斷完善公平、正義、透明的社會機制注入強大的信心。我們不難發現，特區政府正奮力打造一個讓所有澳門人能共享經濟成果、真正落到實處。新一屆特區政府在繼續維持以利益為籌碼換取社會穩定的同時，亦在想方設法適時推進制度變革和制度建設。

我們覺得，科學參與，實際執行是具有很高的難度及智慧，除了講求科學論政、數據分析、相互比對等“剛性”指標之外，更需兼聽澳門本土各方各屆的建議及實際需求等“軟性”指標。隨著青年人公民意識的增強，對政策制定的參與積極性正在不斷增強，音量也逐漸增大。最近，坊間流行“80後”這個名詞，可是，與此同時，“80後”也被標識著負面的意思。但我們認為，青年人的參與雖然會出現思考不足及不全面的情況，可是，意見的表達本身是一種參與，同時，大部份的青年人是理性地參與的。正如我今天在這裏理性地發表意見，就是一個例子。而我們亦相信，提供更多工具和渠道，將有利於動員青年人理性參與。對此，我們有以下的看法以及建議：

增加溝通渠道 主動回應訴求

相對比政策制定這樣繁複的過程，青年人更重視的是反對黑工、限制外勞、降低房價、祈求經屋等等一些多年得不到徹底解決的老訴求、老問題。



但這並不能代表短視，相反，試換位思考一下，老訴求、老問題得不到及時的回應及解決，又如何能讓青年與政府之間建立互信，進一步推動青年政治參與呢？最近一段時間，社會上各種訴求而形成遊行、坐，以及極端行為、衝突事件，屬於公民社會發展過程中的正常現象。可是，如果發展到只能靠這種形式去參與、表達，相信也並非廣大市民所願。因此，我們建議，各部門應強化諮詢及新聞發言人機制。將政策或規劃諮詢過程中的重點細節、考慮因素等通過現在有效渠道與青年溝通同時，更可透過針對不同群體的特定溝通渠道去宣傳及取得共識，以使政策或規劃的制定更透明、更合理。

善用網絡 吸納民意 建立全民監督平台

根據相關調查顯示，澳門“80後”青年超過九成在日常生活中會接觸及使用到互聯網。Facebook等社交平台已逐漸成為青年人交友、消息互動、意見分享的很重要平台。不知道在座各位是否擁有這樣的一個帳戶，假如有，相信會明白這個平台的威力。網絡上，每個人的意見是平等。不知道大家是否知道一個實驗。（通過對一個瓶中搖放物件個數的估計作調查，調查40人及400人後得出的結果，實驗證明，通過大多數人參與及建議得出的結果，是最偏向準確的。）這說明什麼？既然了解青年人參與的一個重要特性是不在意形式、不在意場合，更多的著重參與及討論。因此，我們建議，應該重視及善用網絡，採用開放的形式，加強信息發佈及互動，予以充分討論及吸納青年人意見。

隨著公民意識的增加，廣大市民，特是青年人，只會對我們的政府提出更多、更高、更嚴格的要求，期望亦越來越高。政府的一舉一動也將會受到注目及審視。科學參與，是需要運用不同的工具、構建不同的渠道，吸納多方面的意見，我們覺得，政府還是擔當著很重要的角色去建立機制、建立平台、建

立對話，在這個基礎的同時，相信青年人必定會積極參與、樂於參與、理性參與。

我的發言完畢，謝謝。



《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言

澳門博彩研究學會副理事長 顧良智

近期內地公佈的城市競爭力比較，澳門連續三年排位下降，我們必須持續提升城市綜合競爭力，鞏固我們已經取得的成就，如何做到這一點是非常重要的。

澳門政府有關部門應統籌把關鍵的產業競爭力提升，博彩及旅遊是澳門最重要的產業，但是隨著 近地區開放博彩，對澳門未來發展會帶來一定的壓力。當然有競爭才有進步，我們應該採用科學方法，改善澳門的競爭力。

首先，產業內的各個企業應該避免惡性競爭，在可能的情況下，各企業要學習如何與其他競爭 合作，在企業管理我們有協作競爭（co-opetition），也就是競爭 合作，產生協同效應（synergy），沒有政府的帶領或行業協會的安排，協作競爭是很難實現的。

本學會認為科學參與的做法是很有意思，科學是指在重覆量度時有相同的結果，把事物之間的關係確定，從而可以預測結果，提高決策的素質。為了提高決策素質，我們須要有準確及適時的資料。因此，在資源許可的情況下，調查研究對重要的決策是必須的。例如，服務素質在旅遊業是非常的重要，可是，我們對目標顧客的理解夠不夠？企業如果能在服務素質上競爭，而避免惡性的價格戰，澳門整體的競爭才會真正的提升。

本會覺得，如果不同行業能夠定期做些服務相關的研究（industry survey），會提供有用的訊息給企業管理層參考。方法可以利用神秘顧客

(mystery shopper) 、問卷及訪談，服務素質調查結果可以用作標杆比較 (benchmarking) ，競爭 之間在這方面的合作是應該和可行的。



澳門人才可持續發展的探索

澳門專才發展學會會長 簡浩賢*

導論

澳門作為微型開放式經濟體系，人才的培養，持續的發展是澳門長遠以來的關注及核心問題。受到人口、地理、產業、教育、區域等各個不同範圍的制約，人才的問題從回歸前葡澳時期已存在，只是當時澳門城市及產業仍未高速發展，故政府並沒有高度重視。直到1999年澳門特區政府正式成立，期間受到亞洲金融危機的影響，SARS 的衝擊，經濟體系可持續發展受到不同程度的挑戰；隨著以何厚鏵為特首的特區政府領導班子以“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針下，得到中央政府的全力支持，透過不同政策出臺以及核心產業的快速發展，澳門迎來了不簡單的十年考驗，經驗保持增長，人均GDP 增加，社會民生有所改善；但是，因為高速發展所帶來人才不足的情況更趨嚴重，外勞的問題可以說是澳門繁榮背後的一個深層次課題。

2009年初，在國務院制定下，國家發改委公佈的〈珠江三角洲改革發展規劃綱要內〉，也將澳 粵未來合作提升至國家發展戰略的高度，並且把澳門未來發展勾劃在一個經濟上可以融合珠三角地區八千萬人口的發展藍圖內，並且定調把澳門發展為“世界旅遊休閒中心”。另外，國家的“十二五”規劃已進入編制 草的最後階段，並且將會在2011年三月召開的十一屆全國人大第

* 本文作者為南京大學博士研究生，從事人力資源相關工作

四次會議審議通過。今年三月份的時候，粵澳政府高層已經決定共同訂立《粵澳合作框架協定》，並且全力爭取把澳門也納入國家“十二五”規劃中，在框架協議的基礎上將成立八個專題研究小組，由粵澳相關部門的官員參與。從專題研究小組中的部份細看，無論是綜合政策研究、基礎設施建設對接、產業發展合作、優質生活圈研究、或是法律事務合作、商環境建設、推進橫琴開發、創新合作方式等等，可以看見在未來區域發展的層面上，澳門會擔當重要的角色。隨著更高度及寬度的深入國家或珠三角發展框架內，澳門專業人才的素質及競爭力實在有提升的必要。

在新一屆特首的施政報告內，澳門特區政府正式提出“協調發展，和諧共進”的新思維施政理念，崔世安特首亦在不同場合中多次強調“人才資本”的重要性，並且表示要在“以人為本”的方針前提下，無論是經濟的多元發展，產業的提升，或是區域互補合作，甚至是建立科學決策，致力提高政府的施政水準也好，人才的開發與可持續發展是不可或缺的最重要一環。故此，本文的重點主要在於探索澳門人才不足的主要原因。並從內部環境及外部制約因素，希望為政府與民間從多角度思考，提出多方面的建議以達匯聚人才的目的，從而提升澳門發展的整體競爭力，並且可以供各位專家學 持續研究。

澳門人才發展的關鍵問題可以歸納成以下各方面：

- 土地與人力資源稀少

截至2010年第一季統計局的數據表明，澳門土地面積約為28.6平方公里，居住人口為54萬2千4百人，失業率為2.9%，其中外勞的人數為7萬2千人。單從以上簡單的幾個指標數據可以看出，澳門人口的增長趨向穩定，以近年年均增長低於2%的估計來看，回歸第三個十年（2019年）的人口約為70



萬左右，基本上出現人口大量增長的可能性暫時看不到。另外，雖然2.9% 的失業率為特區回歸（1999年 - 2009年）以來最低，但是失業率的下降其實與勞動力需要增加有關，從統計局的數據中可看到，外勞的人數近年急增到佔了澳門總體就業人口的3成，當中一半來自內地，由此可見，澳門本土的勞動人口數目先天不足。在土地，人口資源 稀少的情況下，澳門人才的構建難度甚大

- 國民素質教育偏低

教育是人才發展最關鍵的問題。近年，澳門特區政府亦投放了相當多的資源在教育工作中，但是，澳門總體的教育與市民質素相比 周邊地區仍然處在較低的水準，這從本地中高層管理位置往往由非本地人擔任可見。加上教育課程開辦亦與澳門產業結構沒有對接，造成很多畢業生所選修的專業沒有發揮的空間；另外一些行業產業則缺乏相關的人才，造成資源錯配及加大了外勞的問題

- 欠缺全盤思考

現有的外僱政策是在一個保障本地工人優先就業，以填補勞動力不足的法則。但是澳門特區政府怎樣透過外地人員來解決澳門長治久安的深層次矛盾？實際上，現有外勞政策只能解決短期經濟發展所造成某些產業勞動力不足的問題，輸入專業人仕才是解決澳門長遠人才不足的重要關鍵，現時本澳缺乏一些對輸入高階專業人才的具體及可執行性的政策。

- 部門政門分工欠清晰

為了更好地推行人力資源發展與研究，澳門特區政府也設立了相關的組織

架構去出謀劃策，可是卻缺乏整體協調功能。人力資源辦公室（人資辦），高教辦，教育局等等 承擔了部份功能與職責，但因以上部門各自為政，未能整體負責規劃框架，而且對長遠規劃澳門人才發展及整體人力資源上的政策並不清晰，故此難以明確看出澳門未來人才發展的方向。

- 產業發展單一

自從開放賭權及著力發展旅遊博彩業之後，澳門經濟持續發展，勢頭良好。但是，從整體人力資源與人才發展的角度下卻是要付出沈重的代價。社會可持續發展需要各方面不同的人才，特別是年青，有活力，有理想的青年人才。現在澳門的勞動力及人才市場大規模向博彩業傾側，不但造成其他產業的人資短缺，而且當博彩業面對供需平衡，或 供求不平衡時，結構性失業的問題將會更嚴重，處理不佳的話政府可能需付出高昂的代價。

- 缺乏競爭力意識

作為一個小城，澳門人一直引以為傲的是平 、和諧、安穩的生活方式。從好的一方面看來，生活在澳門是相對休閒舒適的。但是，從競爭的角度來看，和諧及安穩或多或少會影 了澳門人的競爭心態，相比 亞洲其他地區如香 、新加坡、台灣、甚至國內大城市如北京、上海、廣州及深圳等，澳門人先天就缺乏競爭意識，這在今天國際業務交流與發展綻放的澳門人才市場上，小城心態毫無疑問會影 了澳門人的進取心。

澳門人才可持續發展的建議

從以上各點可以看到澳門人才發展的不同問題，就此，筆 也提出幾個不同的建議從而使澳門人才可持續及有序的發展：



- 外勞政策的修訂與改善

吸引人才來澳的原因除了是補充短期人手及勞動力不足之外，更重要的是長遠地利用這些外來專業人才的知識、學歷、經驗去培育出本地人才。只有將焦點放在培育本地人才，有關外勞的政策及方針才可以更好地引進及長遠規劃。建議特區政府在外勞法的基礎上，可參考先進地區引進優才的計劃，理順好外勞退場時間表，亦安排並要求在合約條文中規定在若干時間內必須培養出若干本地人才，對於特別合適的理想人才而澳門又沒法替補的，特區政府需要有一套可行的方案去吸納人才落戶澳門，使他們真正成為澳門生產力與勞動力的重要部分。

- 人才回流方案

除了吸引人才來澳效力之外，特區政府更應注意的是外流出澳的本地精英及年青專業人才，怎樣能令他們回流服務社會也是未來重要的工作。建議政府確立一個人才交流資料庫，具體可以由政府相關部門與民間社團合辦；一方面對離澳留學的學生保持一線接觸，另一方面亦可以即時把澳門產業的最新情況通報，這樣，學成的學生才更有機會回澳門尋找工作。

- 改善人才環境

創造良好的人才環境無論對於培養、引進、使用、留住人才亦非常重要。特區政府可深入地了解人才對生活環境、商業環境、人文環境、政策法制等不同方面的要求，科學地分析澳門環境的獨特性與人才環境的關係，再通過一系列行政、經濟上的政策，提供較好的條件及環境去吸引和留住人才。

- 創建行業人才數據指標

近年，由於多了很多專家學 對澳門各種各類問題作出分析與調研，這令到過去 步較晚的數據研究，文獻整理開始有了較好的基礎。實際上，無論研究專業人才或規劃未來產業人力資源方向，政府 必需要有充分、具代表性的數據支持，而這些數據的收集、存取、處理則需要有強大而集中的系統支援。筆 也研究了澳門人力資源與人才發展問題多年，每每在開始研究的階段就發現不單搜集數據相當困難，而且相關產業分析、標竿（Benchmarking）研究、區域討論的參考亦非常缺乏。這造成了政府就人才問題定位模糊，施政科學化有困難。故此，提升理論研究人才問題，優化數據處理，實務性地制定人才數據指標 是今後澳門政府需要著力提倡及維護的。

- 專業認證的重視

特區政府需要加大對專業認證的重視程度，甚至應考慮透過立法程序更好地去規範專業認證，讓專業人才感覺被重視，同時亦確保行業的質素及勞動市場的公平性。現時澳門有太多不同的人仕、組織、社團 舉辦不同的認證課程及講座，建議政府長遠來說最好開設如在國內的外國專家局的組織去統籌、開發、管理、規劃、協調不同產業之間的外部各級專業認證，在內部要政府牽頭，或可考慮有些前期及培訓工作可與民間組織及社團合辦，以更好地發揮本澳社團的力量。由政府提供一定資源去鼓勵企業，鼓勵市民有“持証上崗”的想法，這才可以從長遠規劃上整體提高人力資源的專業知識。

- 提高自我技能與終生學習的積極性

除了政府政策的配合與對專業認證的重視外，澳門人也必需提高自我技能



及奉行“終生學習”。一方面政府的角色除了多鼓勵在職培訓計劃外，亦必須加大與產業及機構合辦相關針對性的實務培訓課程，甚至一些崗位的任命必須要有專業資格，考取認證才可擔當；另一方面，可以把在職培訓學分制度建立來，使在職培訓計劃除了單純從興趣出發外，亦與其職業生涯規劃有掛勾，從而提升澳門人學習的主動性與參與力度。此外，澳門政府亦應再檢討其於2007年推行的持續教育資助計劃，雖然其方向及定位很好，但該教育資助計劃仍停留在一般的培訓課程，對於開發高質效人力資源及專業人才方面略為不足。

- 配合產業定位針對培訓

澳門專業人才缺乏的主因之一也在於政府對某些產業架構的重視、力度、規劃及整理 欠缺全局性的思維及處理。從早年大力提倡博彩業的專業地位，會展業的開拓，到近年的文化創意產業研究，環保產業的推行，顯示出澳門政府在推動新產業轉型時的前期協調工作不足。一方面，對於新產業有全盤了解的專業人才稀少，造成推行上出現困難，最後無可避免地只能靠輸入專才及外勞來解決；此外，特區政府在推動新產業時的配套如培訓、講座、認知等不足，試問年青人又怎會把職業生涯規劃投放在不清晰、欠缺支援的新產業上呢？故此，在轉型或規劃新產業定位時，政府必須帶頭做好產業規劃工作，使澳門大眾 清楚該產業未來的前景與發展，知道投身該產業並非只是一份工作，而是真真正正可以用來規劃其未來的職業生涯，這樣他們才有信心積極地爭取成為該產業的專業人才。

- 加強職前講解及轉業輔導

年青人在擇職初期經常受到不同因素的影 而草率地選擇工作，故此專業

的職前講解及轉職的輔導 有其必要性。現時雖然有很多不同的社團 有舉辦相關活動，但質量參差，建議相關部門可以每年組織一次大型職前講解活動，讓全澳各中、大學畢業生 可參與其中，針對地講解並就澳門未來不同產業的發展 詳細描繪，使本澳年青人更好、更快、更有序地選定職業。此外，對於想轉職的人仕，特區政府也可與不同團體合作，提供良好及專業的輔導工作，目的是更好地因應不同人的個性而建議合適的工種，把人力資源有序地轉型，以創造更多不同產業的專業人才。

結語

人才培育與發展從來就是國之大事，胡錦濤主席所提到 “科學發展觀” 的方向，多次強調 “以人為本” 的施政理念，正顯示出人才發展在改革開放的偉大事業與社會穩定發展成長是不可或缺的。澳門作為國家的特別行政區之一，又處於一種微型經濟體系內，但受制於人口及土地面積的局限，在經濟高速發展下澳門政府、澳門產業各界及民間注定了承受著巨大的衝擊與壓力。所謂 “十年樹木，百年樹人”，人才的發展既然是國之大事，政府的規劃與定位必須要正確及落實執行。從回歸十年的整體經濟情況看來，產業轉型並未實質地帶來人力資源素質的提高，這從不同產業的中高階人仕仍然由外勞擔當可見；另一方面，澳門發展的單一及局限性亦促使部份有專業技能的土生土長澳門人仕遠走他方發展，這亦造成了人力資源的浪費與專才發展的力度不足。

在筆 的人才可持續發展的建議中，相當一大部分需要政府的落力推行，但一些執行方式與推動細節也建議可與民間的不同團體合作。畢竟，政府資源是需要合理、合法、及時地運用，這樣才可使特區政府更有效地利用有限的資源，把精力 集中在方向規劃及政策的拿 中；另一方面，透過不同產業及組織合作也可以達到雙向提高，共同為培養及貯備人才出一分力，這樣的共同參



與才會更好地為未來澳門特別行政區的長期穩定繁榮作出貢獻。

最後，本會非常榮幸參加了由澳門發展策略研究中心舉辦的“齊為澳門動腦筋 - 科學參與 邁向善治”大型座談會。希望不久的將來澳門發展策略研究中心能夠針對不同意見、議題從而加大與其他不同的學術機構合作，舉辦更多的研討會，與澳門特區政府一努力共同構建更好的建澳方略。謝謝！

《齊為澳門動腦筋——科學參與 邁向善治》座談會上的發言

澳門發展策略研究中心常務理事 何仲傳

各位嘉賓，大家好。我今日想講兩個方面的思考。

我係從事地區工作既，早一個月左右，打算出席當月民署舉辦的公開例會，事前同d同事講，最近本區的綠化改善得不錯，在會上應予以讚揚及鼓勵。同事勸我，那是一個“鬧”的場合，你去讚，可能俾人“噓”個啲。這引我的思考，如果話一個沒有批評的社會是不能接受的話，一個沒有讚揚或人民不懂、不敢讚揚的社會，個人認為，是可怕的。

究竟社會出了甚麼問題？我們常說的“是其所是、非其非”是否真的能說到做到。當每出狀況，群雄勇佔道德高地作出指責；但遇有政府範疇出現的好人好事，是否亦能理直氣壯地說出客觀事實或說出一句讚揚、給他們（公務員）鼓鼓氣呢？現實中的仗義執言是否有一定的對象限制呢？！我想這是很值得大家深思的。

另外我想談的是信任的問題。市民的支持，信任是政府最大的支點。但現在大家的包袱很重。包袱其實就是指市民對政府的不信任。這個包袱不單政府扛著，舉步維艱，吃力卻未必討好；其實另一方面市民也同樣扛著，以至心神恍惚。

當然，這並不是短期能改變得到（市民對政府信任的提昇），有些事例如歐案等亦的的確確發生了，毋庸再辯。



我認為，第一，政府要把工作做好，一步步累積、重建市民的信任。第二，大家必須知道，宏觀上政府與市民是不可割捨的利益共同體，榮辱與共。第三，絕大多數公務員是堅守工作崗位、竭誠為市民服務。不能一竹蒿打一船人。

最後，不要把過多的時間、精力耽於糾纏過去的矛盾上。（注意，不糾纏不等於不處理）。何況，在我們面前的，除了要好好把握機遇，還要應對很多的挑戰。

或以一言蔽之，It's time to stop (mutual mistrust), it's time to start (new journey). 停止官民間的互不信任，市民、政府卸下袱，輕裝上路，手步出陰霾。如能如此，那會是澳門之福。

多謝各位。

答
疑
及
意
見
整
理





齊為澳門動腦筋

與會： “科學參與，邁向善治”，兩相輔相成。我覺得“科學參與”比較合理的路徑是“理性參與”。理性參與可以減少內耗，降低社會成本，實現社會共識和社會利益的最大化。那麼我們要怎麼樣讓公民理性參與呢？關鍵在於要讓我們的公民成為理性的公民，讓他們具備基本的洞察力、較強的分析判斷能力，讓正確的價值觀內化為絕大多數人認同的主流價值觀。

在培養理性人的方面，我覺得我們老祖宗有一些東西值得我們深入挖掘。比如，傳統儒家倡導“國家興亡、匹夫有責”、“一日三省吾身”、“和而不同”等，是強調講究社會大眾要有社會責任感和歷史使命感，要道德自覺，要懂的換位思考。這些是現在本澳社會應當大力倡導的。

.....

與會： 聽了各位嘉賓的演講，我發覺大多數講的發言是從政策層面向政府提意見。作為一名普通市民，我認為，市民最關心的是民生議題，如：物價、房屋政策、交通運輸，尤其輕軌等，所以，希望主辦單位將來針對民生議題發表相關意見。

“齊為澳門動腦筋”使我思考到輕軌計劃，澳門從以往發展至一個新城市，面對一年二千多萬的旅客，輕軌建設是澳門急切做的事。



然而，輕軌所走的路線，我覺得，作為澳門的長期發展，希望政府在選取路線方面，結合五幅填海地，以科學決策制定出一條合適澳門將來發展的路線，這對澳門十分有好處。

.....

與會：李略博士剛才談到“審議性民主”，請問這個概念是基於社會事實或學術思潮而提出？如果基於社會事實，我希望新視覺學會可以在事實的基礎上，再結合理論對構建和諧社會提出更具體、實質的建議我相信澳門社會是樂於接受新的概念，通過大家共同討論、思考，尋求共識，藉此鞏固、充實本澳核心發展的理念。

有些問題在現實中還是看到，如香 骨灰龕的選址問題，對香 政府是一個難題，即使選址在哪裡， 有市民反對，卻社會確實又有需求。又如，澳門輕軌問題，澳門市民 贊成興建輕軌，但輕軌從自家門前經過就會反對，怎樣確定利益最大化？對個人損害降低最低？決策需要大家深入思考。我也希望將來提出更銳利的建議。

李略博士：審議民主是一種社會現實的反應，也是新的思潮。我剛才介紹的程序民主，只是強調少數服從多數的話，對基本的個人和自由保護不夠充份；而憲政民主提出對個人基本權利和自由的保護也不能侵犯。在現實社會中，利益沖突還是有很多，但是，目前在民主決策的過程中，小數服從多數還是比較有合法性的一種規則，暫沒有其它規則能夠代替它。然而，在應用這個規則的過程中，怎樣做到保護少數和弱勢群體的利益？為此，就提出了審議民主，希望大家能

夠通過一些深入的溝通和對話，達到利益的和解。

有些問題在現實中還是存在的，如香港骨灰龕的選址問題，對香港政府是一個難題，即使選址在哪裡，有市民反對，但社會確實又有需求。又如，澳門輕軌問題，澳門大部份市民贊成興建輕軌，但輕軌從自家門前經過就會反對，怎樣確定利益最大化？對個人損害降到最低？決策需要大家深入思考。我也希望將來提出更具體的建議。



齊為澳門動腦筋

編

者

語





齊為澳門動腦筋

“齊為澳門動腦筋”是發策的年度重點項目之一，我們每年均因應社會發展的需要，或關注熱點，設定討論主題，希望透過理性的互動討論，發揮凝聚智慧和引發新思路的平台功能，藉觀點的碰撞，共同推動澳門的持續健康發展。

2010年是澳門特區邁向第二個十年的新發展期，新一屆特區政府提出“協調發展，和諧共進”的施政理念，倡導“以民為本”理念，致力推行科學決策和構建陽光政府。我們認同特區政府的施政理念和方向，並認為，在推進科學決策和建構陽光政府的過程中，科學、理性兼具水平的公民參與是不可或缺的。

然而，特區政府應如何創設條件、建立制度以推動公民踴躍參與？澳門市民又如何提升自身參與公共事務的質與量？一系列問題，需要我們共同深入思考，並逐漸形成共識。

本中心同時認為，官民互動形成科學參與，是推動社會逐步邁向“善治”，締造和諧共進的澳門，不可或缺的重要一環，因此，我們特將本年度“齊為澳門動腦筋”座談會的討論主題定為“科學參與 邁向善治”。

座談會於2010年7月25日，假世界貿易中心五樓蓮花廳舉行，討論氣氛踴躍，多位社團的代表以及多位青年朋友，就澳門未來發展之路各抒己見，併發智慧火花。發言 從不同的維度積極建言，討論內容涉及社會管理體制創新



的建議、公共行政的優化、公民參與質和量的提高、透過公民參與推動善治及社會和諧等多個方面。

座談會舉辦之後，多位友好建議我們將座談會內容整輯出版，以讓更多的朋友可以分享與會 的真知灼見，而我們更期望，本刊的出版，可以推動更多的友好和市民，為澳門的未好明天，持續積極建言。

我們衷心期盼各位友好、讀 對本刊內容或本中心的工作，給予批評和指正。本中心秘書處的聯絡資料是，地址：澳門畢仕達大馬路26號中福商業中心7樓A座，電話：853-28780124，傳真：853-28780565，電子郵箱：cpedm@macau.ctm.net，網址：<http://www.cpedm.org.mo/website/>。



科學參與 邁向善治

座談會發言彙編

出 版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印 刷：城市印刷廠有限公司

版 次：二零一零年十一月（第一版）

印 數：1500本

定 價：澳門元40元正

I S B N：978-99937-41-20-6

版權所有 翻印必究