

創新社會治理 踐行善治之路

澳門發展策略研究中心成立十六週年 專題研討會

發 言 彙 編



澳門發展策略研究中心



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

贊助出版

創新社會治理 踐行善治之路

澳門發展策略研究中心成立十六週年
專題研討會

發 言 彙 編



澳門發展策略研究中心



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

贊助出版

目錄

歡迎辭

歡迎辭

——澳門發展策略研究中心副會長 **蕭志偉**先生

1

專題演講

建設國家治理體系 提升國家治理能力

——國家行政學院 **許耀桐**教授

3

國家治理思路與廣東探索

——廣東省委黨校決策諮詢研究中心主任 **林盛根**教授

11

提升管治能力的必要——從香港經驗談起

——香港特別行政區行政會議成員 / 一國兩制研究中心總裁 **張志剛**先生

22

關於澳門治理的幾點思考

——澳門發展策略研究中心會長 **梁維特**先生

27

互動交流

互動討論環節摘錄

35

編者語

編者語

45

歡
迎
辭

歡迎辭

澳門發展策略研究中心 蕭志偉副會長

各位來賓：

首先謹讓我代表澳門發展策略研究中心，歡迎各位出席本中心的會慶研討會。對各位在假日撥出寶貴時間蒞臨，尤其對來自北京、廣東、香港的嘉賓專程來澳參與活動並發表高見，表示由衷的感謝。

本中心成立至今已踏入第十七個年頭，我們一直秉承創會宗旨，堅持以理性客觀、兼容持平的理念，開展澳門發展策略的深層研究，在特區政府、中央駐澳機構、社會各界的大力支持下，會務工作稍有寸進；未來的日子，我們將繼續加強與區內、區外團體和機構的合作，透過持續的深入社會調研、辦好“齊為澳門動腦筋”大型座談會、優化時政沙龍成效、積極構建學習型社團等工作，在不斷自我提升的同時，為推動特區的穩定發展，為特區正確核心價值的構建而發揮應有的作用。

如各位所知，我們中心在比較早的時候，就和大家一起在堅持“共建共享”的前提下，共同關注“治理”的問題，我們曾於2007年舉辦主題為“多元互動，共建共享”的“齊為澳門動腦筋”座談活動，邀請政治學者俞可平先生來澳就“政府創新”問題作專題演講；2009年，藉特區成立十周年，聯同北京大學港澳研究中心合辦“走向善治之路”專題演講會；2010年，以“科學參與、邁向善治”作為“齊為澳門動腦筋”活動的會議主題，



各界友好和專家學者所提出過的觀點，讓本中心和本人獲益良多。今天，我們在中央明確提出要進一步提升國家治理能力的時候，榮幸地邀請到京、粵、港的知名專家，聯同本中心會長，與我們分享有關國家、地區治理的觀點和經驗，相信將會為澳門特區更好實現“善治”而拓展視野，啟迪思路。

各位來賓，國家主席習近平先生於澳門回歸前夕接見述職的行政長官崔世安先生，在充分肯定行政長官和特區政府施政工作的同時，要求特區政府和澳門社會各界繼續努力，居安思危，在近年較快速發展的基礎上求實創新，解決好發展過程中日益顯現的矛盾和問題，共同探索澳門經濟適度多元發展之路，繼續改善優化澳門的經濟發展結構，實現澳門持續發展。

作為澳門的民間研究機構，我們必定繼續全力配合特區依法施政，並將與政府和民間研究力量、與社團組織和有志之士，加強互動互補，以提出更高質素的策略和建言；同時，我們也將積極關注大中華和國際社會的發展，共同深化國家觀念、拓寬國際視野，促進特區和自身的不斷進步。

一直以來，特區政府、中央駐澳辦、外交公署對本中心的工作都大力支持，各位領導、各位顧問、各界友好、各大傳媒對我們關懷鼓勵，我謹藉此機會，代表中心向大家致以衷心的感謝！並藉2014年來臨之際，祝願各位新年進步！身體健康！家庭幸福！

我的講話完了，謝謝各位。

專
題
演
講

建設國家治理體系 提升國家治理能力*

國家行政學院 許耀桐教授

女士們、先生們、各位來賓，大家下午好。我非常榮幸地受到邀請，在澳門發展策略研究中心成立十六週年的研討會中發言。我今天發言的題目為“建設國家治理體系 提升國家治理能力”。

大家都知道，剛閉幕的十八屆三中全會高度重視治理問題。大家看到，今天發策中心所印給我們的資料中也提及“完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化”作為國家的總目標這個主要提法。

治理——三中全會最亮點

“治理問題”是中共十八屆三中全會中最大的亮點。“治理”一詞在《決定》中是出現頻率很高的詞，共被提及24次。由此可知，治理對於國家來說非常重要。今天下午主要圍繞三方面作討論：

- 一、國家治理的興起和體系結構；
- 二、現存弊端和治理的模式轉換；

* 許耀桐教授在“創新社會治理，踐行善治之路——澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會”上的發言“建設國家治理體系 提升國家治理能力”，經澳門發展策略研究中心秘書處整理並經許耀桐教授確認。



三、國家改革和治理能力的提升。

治理的興起與發展

大家知道，治理在國外也很流行。早在上世紀八九十年代西方就開始討論治理問題。他們認為，治理是一系列的活動，是一個過程；治理過程在於協調，而不是控制。在“協調”中，可以有政府，也可以沒有政府。

雖然“治理”一詞在上世紀八九十年代才開始出現，但從人類社會的歷史來看，治理早有來源。在古代氏族社會和近代市民社會，都能看到治理的因素。在原始社會，人人平等，大家一起商量事情。以美洲易洛魁人為例，每當有事情，大家都會聚在一齊，男男女女一齊討論，共同作出決定。近代以來出現的市民社會，即今天我們稱之為公民社會，公民自發組織商會等會社，並以會並社為單位處理公共事務。

“治理”在當代的興起有四大背景。第一、經濟全球化帶動世界許多不同類型的國際性組織興起。第二、隨工業和經濟社會的發展，出現了私人企業等生產經營性組織和學校、社團等公共社會組織。第三、資訊技術的快速發展，改變過去社會那種“交通基本靠走，通訊基本靠吼”的封閉性狀態。第四、民主的發展，引起了公民更多的共同參與。

從管理方式來看，治理的發展也經過了若干階段。第一階段是國家管制，國家處於最高的地位，國家的決定市民都必需服從。這種管制方法民眾不喜歡，於是進入第二階段，即是國家管理。“管理”是指國家不再是一言

堂，民眾可以發聲、提出自己的意見，國家也改變官僚體制，以服務大眾為目標，著重改善效率；但管理制度下最後執行者還是國家，由國家掌舵。但人民還是希能望能夠親自做決定，不再由國家單一決定所有事務，於是進入第三階段國家治理。治理提出了許多觀點：一、治理來自政府，但不限於政府；二、責任不限於政府，社會、公共部門與私人部門都要承擔；三、權力不限於政府，各公共機構權力互相依賴；四、權威不限於政府，參與者形成自主網絡自治權威；五、能力不限於政府，大家都有能力。

治理與管理的不同有三方面：一、主體不同，“管理”自身就是一個主體，“治理”的主體是多元、多中心，治理過程中的參加者都是一個主體。二、權力來源不同，“管理”的權力雖然也是來自人民，但是經過人民授權一個機關，人民就與權力脫節、沒有關係了；但治理的權力來自人民，人民還擁有親自掌權授權的能力。三、運作不同，“管理”是從上到下、單向的，由上面發命令一層層往下，塔形的結構；但“治理”是扁平化結構，權力的流動更多在水平面上流動，而且是多方向的。

治理的體系結構

治理體系的系統結構分五大系統：政治權力系統、社會組織系統、市場經濟系統、憲法法律系統、思想文化系統。治理體系中的這五大系統，都是很龐大的系統，實際上內部存在許多子系統，如政治權力系統內部包括執政黨、政府、人大、政協等；社會組織系統包括工會、共青團、婦聯、社區組織等等。每個治理系統又包括四大層次：第一、治理組織機構和人員；第



二、治理過程的參與者；第三、治理制度，特別是法律制度；第四、人的思想理念。以生態治理為例子，過去如果我們採用生態管理方式即由國家成立機關，由上到下達指令辦事就行了。但若採用生態治理就包括四層次，一、國家機構官員即是負責環境保護有關部門，如國家環保部等；二、過程參與者即是參與環保的其他各組織，如學校、公司、企業等；三、治理制度即是有關的政策法規；四、彼此之間的理念和信任關係。

現存弊端與模式轉變

接著，我要分析國家在實現治理過程中存在哪些弊端以及如何實現模式轉變的問題。我們先探討現存的弊端：一、受傳統體制的影響。過去實行的計劃經濟存在的巨大問題是，政府過度集權、機構膨脹和人員腫脹，影響運作效率。雖然中國已經進行改革轉型，但是這種歷史留下的問題至今仍有較大影響。二、政府職能轉變沒到位。過去政府管了許多不該管、管不了、也管不好的事，有些該管的事情卻沒有管理好，存在著越位、錯位、缺位的情形。三、法治法規還未健全。改革開放三十多年來，國家進步快速，國家法律四千多部，地方立了八千多部，加總達一萬二千部，儘管如此，國家法律法規還沒有完善，還要加快法制建設的步伐。四、治理手段仍然陳舊僵化。目前治理手段仍習慣於頒布政策、下達命令、進行監察等，基本上還都是過去管理的方式手段。要改變這些現象、習慣，還需要一段時間。

對於這些現存的弊端，我們需要改變國家治理模式。模式轉變也分四個方面：一、從官本位到以人為本的轉變。要把人民放在第一位，而不是官

員處處想著如何升官發財。這第一條是最重要的根本轉變，也是我們這幾年來一直所強調的。二、從全能主義到有限政府的轉變。過去搞計劃經濟，國家就像保姆，甚麼事情都包來管理，但結果包不好。我們認為政府的職能應該有限，只有有限的職能，政府才能把事情做好。其他的事情則交給市場、社會、公共組織來處理。三、從人治政府到法治政府的轉變。過去政府管理不講法律制度。過去也有一些法律，但放在一邊，實際上都是按照領導人的想法、思路去走，這叫做人治。人治政府存在一個很大的問題，過去鄧小平批評過，也許領導人今天的想法、做法很好，但到了明後天人的想法會改變的，一旦改變了可能會造出許多問題。還有，這個領導人更換後我們無法確保新來的領導還依然按照原來的做。相反，法治政府則不管換成張三李四，都能依靠法律規範不走樣。四、從封閉自守到開放參與的轉變。過去政府各部門機構都給人一種神秘的印象，怎麼運行都不知道，所以一定要破除封閉自守的狀況，一定要開放，鼓勵民眾參與。

改革與治理能力的提升

要實現弊端的克服和模式的轉換，國家一方面需在各方面進行改革，另一方面要提升治理能力。我們先討論改革方面，第一個、也是最大的改革是黨的改革。三中全會中提出執政黨要更好的進行制度的改革，中國共產黨作為國家最大的黨、領導黨，過去共產黨喜歡管理許多具體的事務；但現在應該從這些具體的事務中解脫出來，主要進行政策研究、發揮自身的優勢，為國家提出發展前進的方向、目標，通過共產黨先鋒模範的作用帶領大家，讓黨真正成為領導黨。而不是像過去那樣盡幹一些瑣碎的事情。



第二個是政府的改革，要說的詳細一點，因為這是國家治理最核心的部分。一是職能要改變，過去政府管了許多不應該管的事情。如企業、資金等等。現在提出要“四個分開”即政資、政企、政社、政事分開；要簡政放權，市場能管的就讓市場去管理；社會能管的就讓社會去管；地方能管的就讓地方去管，這就是轉變職能、簡政放權。但政府簡政放權主要是收緊拳頭，但我們該管理好的一定要管理好，絕不允許多頭管。二是機構改革，實行大部制。三是行政審批制度改革，各級政府現在還有很多審批的事項，目前全國從中央到地方共有1.8萬項審批事項，國務院有1,500項，李克強總理已經表示本屆政府還要減去三分之一。根據我個人理解，大概有七八百項確實需要中央審批，但目前還是比較多了一些。在改革方式上中央提出兩個“一律”，凡市場能辦到的都一律取消審批；凡地方、基層能辦到的都一律下放。我舉一個廣東的例子，去年廣州市政協曹志偉畫了一張辦准生證要走的“萬里長征路”的圖，辦這麼一個證要跑8個部門，蓋13個章，辦16道手續，經過19個工作日。根據他的分析，准生證其實只需四天就可以辦到，由此可見有多麼大的改進餘地。四是加大事業單位改革，去行政化。大陸存在一個奇怪現象，許多事業單位都有行政級別，如學校、科研院所、醫院等都相當於一定的行政級別，這個也是沒有必要的。

第三個是人大改革。推動人民代表大會更好地成為大家當家作主的地方。人大代表需多增加一些一線工人、農民、知識分子的代表，現在我們覺得官員佔的比例高一些、代表多了些。儘管全國十二屆人大代表的比例還不錯，現在一線的工人、農民、還有農民工的代表有四百多位，而十二屆人大

代表總共有2,987名，工人、農民、包括農民工的代表已佔到六分之一，但未來工農比例還需要提高。

第四個是政協改革。我們現在強調協商民主，三中全會中特別提及協商民主的問題，要組織專題協商、對口協商、界別協商、提案辦理協商，增加協商的密度，提高協商的成效。

第五個改革是權力體系改革。地方各部門單位要列出權力清單，讓老百姓瞭解各部門的權力，知道哪些事情應該找哪個單位、怎麼辦。

第六個是社會改革。這就是我們今天主題之一——社會治理。其實國家改革的重點在於社會治理，尤其多元化，歡迎各種社會組織參加治理。

至於國家治理能力的提升，也有五大方面：第一、黨和政府主導能力的提升。中國是發展中國家，還不達到發達國家，不能完全依照西方的方式。西方的治理是沒有政府的治理，但中國一定要有政府的參加，而且政府要有主導能力，不能被邊緣化。第二、頂層設計能力的提升。頂層設計的英文是Top-down design。它的意思就是立在最高處能宏觀觀察國家、市場和社會的全部，我們做好治理，也是這樣要立在最高處作通盤的考慮。第三、決策能力的提升。決策要科學化、民主化以及法制化。第四、各級幹部治理能力的提升。現在幹部該管理的還需要管理，但不可否認的是，幹部現在主要需要學習如何與別人對話、協商、協調，更好合作共贏，這就是治理的能力要加強。第五、社會自治能力的提升。我們更多做好社會治理工作，發揮更多社區組織的作用。



最後，做個小結，三中全會開啟了我國治理雄偉的藍圖。在政治治理，黨和政府要主導有力；在經濟治理，我們要走市場決定的道路；在社會治理，我們要有序放開，要有更多的自治和共治。

我的發言結束了，謝謝大家。

國家治理思路與廣東探索*

廣東省委黨校決策諮詢研究中心主任 林盛根教授

非常高興與榮幸今天能夠和大家一起來交流，共同來研究公共管治的一些問題。從去年到現在，我們很榮幸有個機會，通過課題研究，與發策中心一起來研究澳門的一些社會發展問題。按會議議程的安排，我想就中共十八屆三中全會提出來的關於國家治理體系建設問題，作一些基本的思考，根據自身的研究與大家進行一個交流。我主要研究政治學方向，但更側重於對政黨建設的研究，特別是中共執政黨建設的研究，下面，我就針對中共作為執政黨正在考慮的一些熱點問題和方向性問題和大家交流。

一．執政與治理

現在我們要提出一個國家治理的問題，為什麼到現在才提出這個問題？中共從1949年執政到現在六十多年中經過了很多波折，前面三十年進行社會主義革命和建設道路的探索，後面三十年進行了中國特色社會主義道路新的探索，特別是從1978年的十一屆三中全會以來到現在，這三十多年來應該說是國家經濟和社會發展上高速發展的三十年。從1978年的十一屆三中全會召開算起，中國內地的經濟總量是三千多萬億，直到去年整個國家的經濟總量是五十二萬億，從一個經濟的弱國到全世界第二大的經濟大國。

* 林盛根教授在“創新社會治理，踐行善治之路——澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會”上的發言“國家治理思路與廣東探索”，經澳門發展策略研究中心秘書處整理並經林盛根教授確認。



這個過程中充滿了探索與艱辛，在這個過程中，我們對經濟社會和改革開放的發展積累了很多經驗，不斷制定和完善了各方面制度，取得了諸多成效，而到了現在我們怎麼樣把這些以往探索的好經驗、一些好做法好經驗集合起來形成一個系統，在更加深入地推進國家經濟社會發展的層面上來考慮建設，這也是中共十八屆三中全會的一個非常重要的思考問題。

在中共十八屆三中全會通過的《關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，從總論到分論都始終貫穿著一個總的目標，許耀桐教授也提到這個目標除了要完善和發展中國特色社會主義制度，還要推進國家治理體系建設和與治理能力的現代化。在“一國兩制”的新的制度框架下，香港、澳門經過了回歸以來十幾年的發展，“一國兩制”這個制度也在不斷地完善和發展，當然也還有一些需要繼續完善和發展的地方，還有許多進一步推進的空間，所以我們大家才要坐下來探討問題。中共作為執政黨，領導了中國特色社會主義建設，能夠經歷那麼長的發展過程，能夠帶領經濟社會高速的發展，是有其非常合理的理念、科學的探索和較為成熟的經驗的。當然，在一些具體的制度上也有著不足的地方，需要進一步去跟進，那怎麼樣才能更好地進行完善發展？怎麼樣才能從以前零碎的探索到整體的探索？這是我們今後要著重思考和探索的問題。

中國共產黨是執政黨，執政黨是通過執政黨的政治活動來影響政府。作為執政黨，首先要進行角色上的一個轉變來推進各項的發展。同一而論，現在澳門在“一國兩制”的模式下，社團本身下一步怎樣發展，社團政治如何運作才能更加科學、更具有政治效果，需要不需要作一個思考？我覺得應

該是要去思考。應該注重思考如何使社團更具有活力，思考怎麼樣讓通過社團的活動推進政治改革和讓澳門發展上一個新的台階。要把這個問題想清楚，方向才能清楚；把問題找準了，在破解問題的方式方法上才能更站得住。所以，我們從中共作為執政黨來說，把國家治理體系改革和治理能力現代化提出來並作為一個改革的總目標寫入政黨的重要檔案，這是第一次。以往都是學者在書本上的研究，然而，今後中共領導國家經濟社會發展方面的改革，它必須邁出這一步，才能實現中共作為執政黨要的兩大歷史性的轉變。

中共作為執政黨的兩大歷史轉變是：從以前的一個革命黨轉變為一個執政黨；從一個在封閉或半封閉條件下實行社會主義計畫經濟的黨，轉變到一個在全方位開放的條件下實行社會主義市場經濟的黨。中共作為革命黨是十分成功的，從一個在建黨時期的五十多個黨員的黨到建國時期的四百九十多萬黨員的黨，建立了獨立自主的新中國。中共現在已經發展到擁有八千五百多萬黨員的黨，正在領導十三億人口進行中國特色社會主義道路的探索，經濟社會取得了高速發展。但今後如何實現更好更快地發展，是需要講求一些規律性的東西的，我們必須進一步思考怎麼把政黨的決策化作政府的思考、行為和舉措；我們不僅僅是通過八千五百萬黨員自身來努力，而是要在黨的決策下通過黨員的帶動，讓全社會共同的參與這個社會管理、社會建設才行。另外，在以往封閉條件的環境中，全世界以一種冷戰思維，不是左派就是右派，不是親美就是親蘇，而現在卻是全方位開發，全世界都在謀求和平和發展，習近平主席說美國夢和中國夢的共同點，我們需要找到共



通的東西，因此在理念上要變很多。那共通的東西是什麼呢？大家思考一下，能不能形成一個大至地球村，小至一個國家民族，甚至對於某一個區域經濟發展的關注？現在的思維非常複雜，資訊非常多樣。媒體各種各樣的角度，從各個側面來思考一個問題都有可能，在網路的高速發展、人們的價值觀追求多種多樣的新形勢下，我們如何把他們引導到共通的事業上來？怎樣形成一個科學的管理體系來引導大家發展？這是需要大家去思考的。

二．改革開放深水區的治理

由此看出，在講究政黨執政科學化和現代化的時期，如何把民生集合起來，把執政黨的思想如何跟群眾的思想集合起來，作為一個執政黨本身不容易，對一個經濟社會發展也不容易。特別是現在大陸的改革開放到一個深水區，以前我們總覺得經濟發展起來什麼的事情都好辦都可以解決，但實際上經濟發展起來只是表面表層的東西，這就如同游泳時在游泳面上是能夠看得到一樣。以往覺得有錢就幸福什麼事都可以幹，但實際上沒錢的時候往往會出現很有凝聚力，有錢之後家庭卻出現很多問題。

就如馬克思主義所說：“經濟基礎決定上層建築”。忽視經濟基礎不行，忽視了就失去了發展的基本動力；但是僅僅依靠經濟建設也不行，因為經濟建設是個基礎的問題，在建設好了之後，下一步更深層的問題是什麼？可能是個利益的調整問題。利益的調整是一種革命。就如同許耀桐教授所說要實行大部製，如何大部製？我管理這個部門我很有錢，我管理好了之後要把我的部門合併，為何不合併對方的呢？大家心里想不通。現在珠三角的經

濟社會的發展已發展到一定水平，一些社會問題和社會管理問題逐漸顯現。比如，許多外來的人口不是珠三角的原居民，但他們長期在珠三角地區工作生活了，而且，他們已經自覺或不自覺地為珠三角地區的繁榮添磚加瓦，對珠三角地區的經濟社會發展做出了應有的貢獻，並且也已經長期穩定地居住在這一地區了，要不要讓他們享受本地公民的待遇、醫療衛生、社會保障等等待遇呢？很多地方政府或單位覺得不應該讓他們享受這些待遇，認為廣東的發展、珠三角的發展與外省人無關，如果把本地財政攤平用到外省來工作的人口之後，本地人的利益不就是受損了嗎？一些珠三角的群眾不滿意也不想這樣做。後來我與他們說，難道珠三角的發展緊緊是本地人進行的努力嗎？並不是！珠三角的發展帶領著廣東的發展，廣東改革開放三十年到現在的GDP已經超過人民幣六萬億，到明年可能全省的GDP總量會超過一萬億的美元，如果從一個省份區域性的指標來說會排在全世界的第十六位。總量不得了，但這緊緊是廣東人自己在做嗎？並不是，許多外地人也做出了突出的貢獻。廣東省較多的時候有四千多萬的外地人口，少則一兩千多萬外地人口在共同推動廣東，所以中國的事情一定要站在中國角度去考慮。一個省面對這樣多的外來人口，不是制約本地的經濟社會發展，卻是創造出無限的活力，這在外國是不可思議的。如果世界上有那個國家，突然間增加兩千多萬人的外來人口，可能整個國家就要崩盤了，而我們中國就不會。所以說外來人口在這裡長期努力之後，老婆孩子都在當地的情況下，如果要把他們趕回去原來的地方是不應該。從國家社會和諧的角度、勞動成果與尊重、個體利益保護來講，都是應該考慮的。



所以中國的改革已到一個深水區，很多方面需要我們調整。但是，這個調整是不容易，所以，中共十八屆三中全會對中國如何全面深化改革作出了重大部署，並在關鍵領域和關鍵環節尋找突破口，以期能又好又快地實現國家治理的現代化。

三．國家治理與三方面的關係

現在講的主題是國家治理，許耀桐教授就該問題已經談了很多，已經研究得很完善和非常深，我從一個局部的角度來看，國家治理這個角度和作為一個政黨本身在決策的時候，應該更加注重通過政府和發動群眾的行為來發揮作用。

作為一個政黨或者是一個執政黨它需要處理的是三個關係：政府、廣大民眾和黨內自身的關係。所以，國家想長期發展，要治理的主體和考慮的決策出發點，可能就需要考慮讓更多的人來參與，除了執政黨本身之外，還有很多社會組織單位和社團。因此，今後社團的作為會越來越大，社團可以補充政府和管理上的不足。政府在行政上的管理是講究層級的，上級的命令下層不聽、不落實就不對，政府管理一定是行政化的管理。但社團管理和政黨組織管理不應該是過度的行政化，而應該是一個平面化和精細化。所以，做社團怎樣才能得到別人的支持？就需要從小事做起，而不是只考慮大事，大事由國家規劃，社團補充了政府的不足。有了多元參與，整個國家管理才能形成無縫的連接，形成良性的互動。另外，在治理的方式上，可以在多方面共同努力的結果上，利用政黨決策和帶動的方式，包括法治化和社會各種

組織共同來解決一個問題。多元努力，共同參與，單是一個人、組織、政黨是不可能完善的，因為國家是方方面面，甚至有很多民族，很多群體，很多領域，不同利益的騷動都不一樣，所以要更加努力。國家治理現代化，實際上就是要求更加科學更加民主，同時更加制度化、規範化和程式化。

國家治理要講究治理能力的提升、治理體系的建設、體系的系統性建設等。在國家治理過程中不能只抓住一點，要有個系統的考慮。經濟上發展起來了，但現在出現一些問題，例如珠三角有很多河流受到污染。我老家是農村的，小時候在山區的小溝裏抓魚抓蝦拍一下就可以食用，但現在的人們口袋雖然有錢了，但那些水不能食用，甚至有些地方打的地下水都不能飲用了，所以我們還會有將來嗎？我們只有錢，沒有將來，那是沒有價值的。錢是紙張，生不帶來死不帶去的。建大的房子有何用？這也是給後人，有了後人才有用。因此更要考慮可持續的發展，但這種可持續單靠經濟建設可不行，需要從政治、文化、社會和生態層面上共同努力。需要形成自己的體系，要做一個系統性、整體性、協調性的建設。中共的第十八屆三中全會就是一個大的治理體系，很多制度方方面面都有，但核心還是經濟建設，經濟體系的問題配套經濟改革，而且有些制度化是非常具體非常專業，這些制度都是通過從上啟下、經過多層的徵求意見而出來的結果，非常有針對性和實效性。

四．廣東治理改革探索的重點與方向

廣東作為改革開放的前言，我國在1978年之後建立了四大特區有三個



設立在廣東，也就是深圳、珠海和汕頭。正因為廣東的改革開放帶動了全國的改革開放，所以廣東的發展讓世界關注，令世界觸目。

就我看來，最近參加了一些研討會和決策諮詢的會議，覺得有以下幾個方向性的問題，不一定全面但可以供大家思考。一個是政府與市場的關係問題。政府要管什麼？市場要做什麼？我們需要從以往政府管一切的思維或行為當中脫離出來，把該給市場的給市場，政府管宏觀調控、管監督、管規劃，剩下的該留給市場。政府內部的管理應該是盡量實現一種扁平化的運作，不要太多垂直的條條的管理，國家管理和社會管理要與市場的活動、市場的規律對接。市場是積極性，市場經濟一方面是一個契約經濟，另一方面是一個時間性非常強的，像打仗一樣爭分奪秒，所以政府管理盡量實現扁平化的服務。最近幾年廣東大部制改革方面實踐扁平化部份成果還是挺好，另外在政府本身怎麼樣在行政管理體系上做一個調整，今後這個可能還是個方向。探索從省直接管到縣，當然說起來容易但實行就很難，別的暫且不說，就單單如何考察和任用幹部這一點都是個難題。現在幹部選拔任用一般採取下管一級的辦法，如果沒有了市這一級管理機構，直接管縣區，縣區涉及的面那麼大，幹部那麼多，如何來實現有效的管理，的確還值得好好地思考。但這個肯定是個方向，可能今後要進一步考慮各級黨委政府的職能改革的問題，有時候該把一些不要的職能拿掉，讓我們更多的職能來發揮它應有的作用。

城市與農村轉型之間更加需要協調各種利益關係。內地跟澳門不一樣，澳門和珠三角都是講粵語，都很親切很多親屬朋友都在這個地方，但

是整個地域的佈局和存在方式都不太一樣。現在廣東在東西走向的跨度非常長，從廣東走到潮州五百多公里，廣西走到湛江五百多公里，共一千公里跨度，廣東向北走到韶關三百多公里，所以珠三角的經濟社會發展的階段性特徵和東西兩翼北部山區存在非常大型的差別。現在國家在工業化一定程度後，城市化也一定會上去，現在很多農村到城市中間來，所以農村的土地需要重新的流轉。就如今次全會報告就有提到，以前內地農民的土地用地是十五年，後來到二十年三十年，到現在可以長期佔有。規定農民可以長期佔有的使用土地，就給了農民更多的自主權，但農民怎樣來用好這種自主權？另外，黨委政府怎麼樣引導農民在城市化工業化的發展過程中自身的角色定位、自身思維和能力的轉變？我們不能說農民洗腳上田了，建起高樓大廈，住進高層房子，他們就自然而然地成為城市的居民，沒有那麼簡單的。他們需要一個引導，這也有一個利益發展的問題，包括把土地重新轉變之後，農民沒有了土地那還是不是農民？農民以一個什麼樣的主權方式來保護自身的利益？現在很多地方都在做這一方面的研究，但還是有一個探索的過程。

五．善治的關鍵環節：構建核心價值、關注民生和反腐敗

就我看來，需要構建新的價值體系引導公民對這個社會制度的認同。無論什麼樣的制度、社會、單位、區域、家庭都需要有價值上的認同。家庭能穩定，社會能發展，組織能健全，國家能興盛的一個非常重要部份就是要有核心的價值。

比如說，一個單位五十人，一百人，一千人，如果大家都明白所在的



組織要幹什麼，不論職位各有不同，大家的向心力還是一樣的，我指的不是同一種聲音，而是一種理念的認同。再比如，作為一個澳門社團組織或一個普通的澳門人來說，應該具備愛國愛澳，對社團組織要認同，對澳門社會要熱愛。如果一個組織或一個人對於社會和澳門都不熱愛，那肯定不是一個負責任的社團組織和稱職的澳門人，這是基本的東西。我們在廣東的實踐中發現，包括全國內地其他地區，在市場經濟過程中很容易形成個人主義與無政府主義。現在出現一個狀況，好像市場經濟是僅僅是彰顯個人的東西，我的個人的利益我做主，跟別人沒有什麼關係，每個人都強調自我、自利甚至自私。所以看到現在大家心中都有一把鎖——心鎖。人與人的交流不暢，好像各人都給自己劃一個勢力範圍；萬一人與人之間的勢力範圍發生衝撞的時候，就容易抱怨。員工抱怨老闆不能給加薪，下級抱怨上級不能給提拔，甚至兒女們抱怨父母沒本事，不能給他找個好工作。所以現在需要引導大家把個人利益都讓出一些，讓社會能夠形成共同的利益，也就是核心利益，在這個基礎上形成對他們的呵護愛護。核心價值不是很玄妙，需要大家用智慧去明白。

另外，需要更加關注民生化解矛盾，這幾年中共各級組織花了很大的精力做這方面的事，派幹部到基層為群眾排憂解難，得到群眾的認可支持。所以為什麼中國內地這幾年會有那麼大的發展，十幾億人口能夠發展到現在，就是中共各級組織做了大量凝聚民心的工作，當然今後怎樣把我們改革開放的政策更加匯集民心，普及到民眾之間我們還是要繼續努力。

還有反腐倡廉，這是一個腐敗問題關切到一個政府社會的形象問題，

現在很多人認為腐敗問題是一個不得了的事，腐敗其實是個政治問題。就我看來腐敗是很正常的社會現象，因為不受制約的權力必將走向腐敗。我們不要懼怕腐敗現象，再清廉的國家，如冰島、新加坡也會有腐敗問題，有權力就會有腐敗，我們更應該關注的是如何去遏制和懲治腐敗。遏制腐敗光靠監督不行，更應該強調制約。現在很多人把制約和監督說成是一個概念，其實是兩碼事。如果只有監督而沒有制約這樣是沒用的，有媒體監督沒有人制約不行，一定要制約。制約要從底層做起，基本的制度建設做起。我們國家治理的目的，就是建立一系列的制度讓這些人不能腐敗，沒有機會讓他們腐敗，令他們不敢腐敗，一旦發生腐敗就給他們重壓，讓他們無處遁形，正是需要建立這樣的制度。所以大家也在關注這兩年內地有些官員，甚至一些比較高級的官員都被抓起來，這顯示了中共對懲治腐敗有巨大的決心。腐敗問題要處理得好，能夠建立一個清新廉潔的政府，那麼這樣的政府它在國家治理方面才更具有公信力，這也是中共今後要做的方向。當然，還有很多工作需要我們去破解和完善，這不是一蹴而就的，也不是今天想做明天醒來就馬上可以完成，需要我們上下齊心、長期堅持、共同奮鬥，它是個過程，我們可以拭目以待。

今天由於時間關係，講得有不對的地方希望大家批評指正。



提升管治能力的必要——從香港經驗談起*

香港特別行政區行政會議成員 / 一國兩制研究中心總裁 張志剛先生

梁會長、各位嘉賓，收到今天演講題目時，我也思考了一下。這題目能有兩大不同的演繹方向。一從負面看，現在香港管治混亂，外地能以香港作為負面教材，若其不提升管治水平則將變成下一個香港。一從正面看，香港治理不錯，可以作為外地提升管理能力的借鑑對象。我思考該從何方向切入主題時，想到對香港的批評坊間已有不少聲音，不需要我再多作陳述。

用身體去了解香港

討論管治水平可從兩角度看，一從其管治結果、二從其背後制度。由於工作關係，我經常需要接待內地、香港，甚至國外學者、政治人物等。他們最常問的問題是——“一國兩制”在香港的施行狀況如何？我的答案很簡單，就是建議他們來香港住一星期，親自感受一下，大概就能知道真實狀況如何。就像現在大家都說中國和印度在競爭、比賽，如果大家有機會可以去上海住一星期，然後再找印度最好的城市住一星期，就會知道兩國是否在同一檔次。所以很多時候光靠語言是無法說明，一定要靠親身感受。來自內地的朋友，我告訴他們如果不看本地某兩三份報紙，你會覺得香港非常好，甚麼事都沒有。所以實際上是否有問題呢？那應該從感覺去判斷。早前看到有

* 張志剛先生在“創新社會治理，踐行善治之路——澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會”上的發言“提升管治能力的必要——從香港經驗談起”，經澳門發展策略研究中心秘書處整理並經張志剛先生確認。

香港報紙報導，香港人很不滿意香港，要移民外地。其中一個熱門地點是台灣，但據我理解，香港人雖然喜歡去台灣，但要在台灣居住卻是不太可能的事情。於是我查看了一下數據，原來他們把到台灣留學的香港學生也計算在內。需知道目前台灣的大學學生名額超出當地適齡人口達數個百份位，因此正向全球不斷招生。

管治結果軟硬體橫向比較

如果我們用管治水平的結果與其他地方作比較，包括軟硬體設備、經濟財政狀況。香港的公共交通運輸系統主力是地下鐵，整套系統是英國人參照英國的鐵道系統建成。大家可以去感受香港與倫敦的地鐵系統，比較一下就可以知道，不用我多說。全球的大城市都面對着塞車的問題，但香港的塞車沒有其他地區嚴重，如從香港西北的元朗到中環上班，乘巴士也只需要35分鐘而已。因此把香港的交通運輸系統與全球各地作比較，香港依然名列前茅。

新城鎮的建設有好有壞，但整體來看還是很不錯。當中最好的是沙田、大埔。而比較差的則是天水圍，原因是規劃時間不足。最後一任港督彭定康快離開時被人扔老鼠籠，所以回去即下指令必需在某個時間前完成某件事情，導致居住問題雖能較快得到解決，但相關配套設施卻未能跟得上。

香港很大部份是山地，香港對斜坡管理的水平在全球也是第一流的。香港的水質管理同樣十分良好，大部份的污水集中於一條大型水管，然後流到離開香港很遠的地方再排放出去。現在的維多利亞港的水質很乾淨，甚



至可以下去游泳。香港每年都會受颱風吹襲，每次颱風過後的數小時內，道路便能清理乾淨，那些被吹倒在馬路上的大樹總能在早上七點半上班繁忙時間前移至路旁，讓道路保持暢順。

軟件方面，香港備受稱許的是設立了廉政公署。雖然全球不少地區也設有類似廉政公署的機構，但能夠真正發揮廉政作用的卻不多。還有，香港管理治安的官員開會時，經常被人問及他們的犯罪數據是否漏寫了一個零？兇殺案比其他外國大城市低許多，破案率亦非常高。強姦的數字也很少，而且幾乎都能破案。遊客雖增至五千多萬，但犯罪率仍然保持在低水平。此外，香港的人流管制措施也是做得不錯的。

公共房屋曾經也是香港最成功的政策之一。現時新加坡、中國內地的房屋政策也是從香港的公屋政策借鏡經驗。居屋整體構思是非常先進，一方面能解決市民居住的問題，另一方面杜絕津貼投資，同時又不影響私人市場的投資環境。醫療開支佔本港GDP的6%左右，但香港男女的平均壽命卻是全球最高。美國醫療開支佔總體GDP的16%，即美國人每賺一百元就要花16元在醫療消費上。但是美國整個醫療制度以及美國人的平均壽命卻低於香港。這種種的軟硬體設備的表現，你認為香港管治上會不會出現系統性的問題？

當然，各位可以批評、發表意見，但我剛才所提及的都是事實，不容別人隨意否定。雖然目前還有人覺得不滿意，但這是正常的。正正因為這些不滿意的人認為政府做得不好或不夠好，才能成為維持香港高水平管治的動

力。所以我們看看快樂指數高的地方，其管治狀況實屬一般。因為他們沒有甚麼要求；相反，那些經常受批評的地方，當地政府在壓力下不斷改善。李柱銘先生數年前接受李慧鈴小姐的訪問時，心直口快的說了出來，表示如果他們不是每天批評政府，哪有機會取得政權，那不就變相為政府“抬轎”嗎？所以，我們要懂得把政治鬥爭和事實的真相分開來看。

港英治理及香港民主路

香港能有今天的管治水平與英國重視殖民地有關。雖然英國爭奪殖民地的原因是為了經商，擴展帝國版圖，但英國卻不是單純為搶奪殖民地資源。香港殖民地的憲法——《皇室訓令》(Royal Instructions)和《英皇制誥》(Letter Patent)，清楚要求當地政府把殖民警治得和平(peace)、有序(order)以及良好管治(good government)。由此可見，善治並不是今天我們才知道的東西，早在一百多年前已經被英國明文記載着。英國有些地方很值得我們學習，她比較重視科學、管理、專業、法治。英國把這些良好的東西帶到香港，結合華人社會節儉、勤力、重視家庭、重視下一代的教育等因素，得出良好正面的效果。英國國民與其他國家的人民自我期許存在差異，獲取較豐厚薪資的人會要求自身能夠做到與工資水平相若的事情。

在社會發展的過程中，有些問題是無法避免的。港英政府以科學施政，政策的推行都依靠數據作為基礎。港英政府有一個特色，對於曾發生過的突發事情，她能處理得很好；但面對從未遇見過的事情，她則處理得很麻煩。像多年前，蘭桂坊曾在元旦發生踩死人事件，自此之後，香港的人流管



制都做得相當不錯。香港公務員最拿手熟讀程序手冊，因為該手冊總結了以前的經驗。目前香港面對的挑戰，是在原有的價值上增加民主選舉。我並不是質疑民主選舉的價值和功用，但我想強調的是，當現在社會價值加入民主價值這新元素時，這些價值是否與民主產生良性的化學作用，以致民主不會排斥原有的價值，如科學、理性、管理等。環顧全球實行民主制度的國家，從民主制度走出來的國家中，差的比好的多，他們都是因為增加民主價值後，部份原有價值被排斥掉，如泰國正是最明顯的例子。但香港卻是面對少數人的暴政，由少數人以極端手段擾亂整個社會。這已經不是民主的問題，而是整個制度如何面對不同意見的問題。這種情況不是香港獨有，外地也有暴力、極端分子在做類似的事情。我們要走民主選舉的路已經是決定了，不必再多作討論，關鍵在於如何確保原有價值——科學、專業、管理，能與民主並存，產生優秀良好的結果。事實上，民主選舉正面對越來越大的挑戰，美國一直以來被視為民主發展得最好的地區之一，但仍然面對越來越多的挑戰。

關於澳門治理的幾點思考

澳門發展策略研究中心會長 梁維特先生

各位朋友：

下午好！剛才，幾位專家已經就會議的主題，發表了他們的高見，我個人獲益良多，在這裡，我準備從澳門特區的角度出發，補充幾點有關治理的不成熟看法，請大家批評指正。

一、“行政主導”與“多元共建”的有機結合

要實現善治，需要社會多方面的共同努力。首先當然需要政府的有效領導和依法施政，在澳門來講，更體現為“行政主導”；但特區要穩定發展，還需要依靠社團、企業，以至市民大眾的共同參與。正如俞可平先生所指出，“善治離不開政府，但更離不開公民”。回顧澳門的發展，澳門是有著悠久的共同參與治理的經驗和傳統。當年，澳門小城物資短缺，公共產品匱乏、公共服務缺位，但幸而我們有眾多民間慈善組織、工會、坊會等等愛國社團和人士，主動承擔起贈醫辦學、扶貧救弱等公共責任，使澳門能維持生機、積澱基礎，從而能在“一國兩制”方針政策實施的全新機遇下，煥發出更旺盛的生命力。

澳門特區成立以來，就是憑著特區政府和廣大市民團結奮鬥，經濟社會得以較快速發展，民生得到逐步改善。在此過程中，民眾參與公共事務的



熱情也同步遞升，對政府的管治要求和服務質量也不斷提高。這樣，如何提升治理水平也就成為社會共同面對的重大課題，需要著手深入探討和創新實踐。根據多年來的觀察和分析，我們認為，“行政主導”與“多元共建”的有機結合，應該有條件成為澳門特區邁向善治的有效模式。

澳門作為直轄於中央人民政府的特別行政區，根據《澳門基本法》，特區政府必須堅定承擔好“行政主導”的使命，帶領施政團隊，努力推進“一國兩制的實踐”，這是澳門特區的憲制責任。但同時，特區政府也需要激活社會其他成員的活力，推動社會參與。特區在十四年以來所取得的成果，正反映出社團、企業和市民大眾支持特區政府依法施政，共同參與特區建設。

社會各界支持參與社會治理，有效傳揚了“共建共享”的理念，增強社會互信，促進社會和諧發展。在許多公共活動中，大家都積極地為國家的發展和特區的建設，踴躍建言獻策，身體力行地共圓中國夢。在我本人近年參與民間慈善團體服務的過程中，有朋友提到，目前特區政府的財政狀況已頗有基礎，應該有能力承擔社會福利和社會救援的工作，社會是否還需要民間團體去提供服務？民間團體籌募善款工作會否越來越難開展呢？事實說明，澳門居民的選擇是非常成熟和理智的。以上月剛舉行的第三十屆公益金百萬行為例，這項慈善工作就創下了歷屆記錄，籌得超過一千五百萬善款，逾四萬市民踴躍參加，市民熱情十分感人，我本人深受啟發。社團優勢在於更直接了解民情，運作彈性較大，容易做到快速到位。更重要的是，民間志願服務最能倡導互助互愛，使社會正能量得以凝聚和傳遞。在“一國兩制”

的實踐中，政府、社團、企業都各有角色，彼此的互補互動，正好一起組成推動社會進步的合力，共同提升特區的治理水平。

二、完善三大部門功能，提升整體治理水平

澳門要實現更健康的、可持續的發展，需要特區提升治理水平。一方面，特區政府需要積極依法施政；另一方面，政府、市場、社會組織這三大部門，需各司其職、自我完善、互補合作，形成共建共享的良好局面。

我們留意到，在政府、市場和社會組織三大部門的互動方面，存在一個要合理區分彼此邊界的問題。三者之間，既不應作為不足夠，形成服務缺位；也不要彼此過多重疊，避免資源浪費及影響社會積極性。當中，基於“行政主導”的要求，政府在三者關係中，當然應該處於領導位置。但我們也注意到，近年社會也開始出現了事事依賴或埋怨政府的苗頭，這種情況不利特區整體治理能力的提升。顯然，政府應堅持“有所為有所不為”，須由政府去承擔的，全力做到最好；但凡能夠由市場和社團去承擔的事務，政府都適宜努力激發民間活力，交由市場和社團去承擔，並大力支持它們把事情辦好。其意義在於降低社會治理成本，強化各方的社會責任感，增強特區凝聚力。

具體而言，從政府層面來說，要實現善治，需要特區政府全面落實基本法，加大行政改革的力度，加快法制建設，努力提升服務的效率，帶領社會不斷進步。需要由特區政府去完成的事務，如公共政策的制定和落實等，政府都應在聽取民意基礎上，當仁不讓，全力以赴。



在市場層面，政府要著力完善營商環境，想方設法激發市場活力，對企業經營提供方便和予以必要的鼓勵支持，一起促進澳門經濟的適度多元發展。同時，商界也應當大力弘揚創新開拓精神，主動把握發展機遇，提升經營水平，拓展自我發展空間。

在社會組織層面，政府可透過合理而足夠的資助，以及公平、科學的機制，如完善的社會服務的採購模式，把更多的社會服務交由民間團體去承擔。當然，政府也必須加強對資助部分的財務監督，著力支持社團提升運作能力和服務水平。我們也支持社團深耕社區，增加運作透明度，強化公信力和支持度。通過發揮社團積極性、激發整體社會活力，有助建構有序的公民社會，並使政府得以精簡人手，避免不斷膨脹，有利自身減負，並能把更多精力投放到大政方針的制訂和實施上。

總之，要實現善治，政府、企業、社團，以至全體居民，都需要自我提升，不斷進步，也需要彼此既相互包容，又積極互動。

三、培養政治人才，積澱善治基礎

要更好實現特區善治，確保“一國兩制”事業薪火相傳，必須培養大批人才。特區政府的2014年度施政報告，首次提出“構建人才培養長效機制”，正是一個具有前瞻性的部署。提升治理能力，需要各方面的人才，基於時間關係，我在這裡只談一談政治人才的問題。

政治人才的發掘、冒起，以至培養，並沒有固定程式。正所謂“不拘

一格降人才”。但澳門確是社團社會，社會上較活躍的政治領袖和人物，大多都是透過參與社團服務而逐步成長的。基於此，我們發策中心剛剛完成了一個關於“澳門社團培育政治人才功能作用研究”的課題，研究結果也已成書出版，會後將呈送各位批評指正。我自己在參與這項研究過程中，有幾點體會比較深刻，謹與大家分享交流：

（一）發揮愛國愛澳社團在培育政治人才方面的優勢。

澳門愛國愛澳社團在培育政治人才方面所具有的優勢，主要包括：

1. 傳承愛國愛澳核心價值，強化精英成員對特區的使命感和參政議政的決心。
2. 許多作為政治精英的社團領袖，發揮著帶教年青才俊的作用，為他們的成長提供了寶貴經驗和參照動力。
3. 今天的社團運作，提升了年青成員的政治識見，也為他們提供更多參政議政的演練平台。

（二）應當正視政團運作模式的出現及其與人才成長的關係。

客觀地說，澳門並不具備政黨政治的發展土壤，社團政治是澳門的主要特色，在未來依然具有其生命力。但是，我們也必須看到，近年澳門政治也受到鄰近地區政治發展的一些影響。最明顯的表現是，在第四屆立法會選舉以後，特區已出現以參政為主要目標的社團運作模式，許多學者將之稱為“政團運作模式”，這在第五屆立法會選舉中有更清楚的展現，更多的社團



積極引入上述運作模式。

我們留意到，實行政團運作模式的社團，其日常運作能針對性地處理“服務社會”與“成功參政”的關係，其成員的磨煉機會有所增加，人才湧現較快。因此，準備繼續參政議政的社團，需要正視此一狀況；從政府管理角度，未來也必須在施政中充份考慮此一政治發展態勢；從社會治理角度，則需要更多理性的中產階層、知識分子、有識之士從特區整體發展角度，積極表達客觀意見，避免特區朝過度政治化的方向發展。

（三）鼓勵社團改革創新，強化培育政治人才功能。

1. 值得肯定的社團在培育政治人才方面的新嘗試

我們留意到，部分社團在培育政治人才方面，尚欠周詳科學的制度安排，但也有不少參政社團已積極進行團隊的政治人才培育的新嘗試：

- （1）建立和強化青年組織，有計劃地打造人才梯隊。
- （2）強化青年人才在政治理論方面的培訓。
- （3）透過設立議員助理、推薦參與諮詢組織等方式，為青年人才提供實踐機會。
- （4）直接把青年人才推到最前線，讓他們參與政治選戰或政治辯論，讓其在實戰中成長。
- （5）不拘一格，廣納人才，並加以重用。不少社團加快領導職位的更

替輪換，騰出更多領導崗位以吸納更多年青精英。

2. 未來強化社團培育政治人才功能的補充建議

承擔培養政治人才重責的參政社團，需要實現運作的現代化。參政社團在全力服務民眾的同時，更要從兼顧特區整體利益和堅決維護自身階層利益出發，精心選擇議政題目，反映真正符合公眾利益的訴求；切實深耕社區，並準確辨認自身的特定服務對象，把優質到位的服務，更有效地轉化為目標選民的認同，並最終確保能使其代言人順利登上政治舞台，以有效維護特區整體和自身界別的利益。我們相信，在這樣的運作過程中，社團的政治人才將有更多湧現、磨煉、成長的機會。

參政社團要做好長期參政議政的工作，就更需要明確自身的人才培養目標，從發現—選拔—培訓—使用—考評等一系列的環節上，設立整套科學而系統的政治人才的儲備、培養、實踐機制。當中，需要推動社團內部管理機制上的民主化、現代化；要研究解決其成員，特別是年青成員所難以迴避的“生涯規劃”和向上流動的問題，增強團體對人才的吸引力和凝聚力。還要強調的是，需要透過機制建設，讓潛在的人才在競爭中湧現和成長。

我們高興地留意到，特區政府表示將為人才的湧現，創造更公平的機會，我們對此十分認同和期待。我們也相信，隨著更多社團優秀人才的湧現、社團綜合實力的提升，特區的治理將走向新的階段。



結語：

各位，我們作為祖國大家庭的一分子，當然應該關心和支持推進“國家治理體系和治理能力的現代化”，只有國家更加繁榮進步，澳門才會有更多的發展機遇。同時，我們亦應該在“一國兩制”的框架下，支持“行政主導”，鼓勵“多元共建”，致力邁向澳門特區善治之路，並為國家提升治理能力的實踐，提供具澳門特色的經驗。

互動交流

創新社會治理 踐行善治之路

—澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會

互動討論環節摘錄

與會者：多謝四位演講嘉賓。我想請教梁維特先生，剛才演講中提及社團在澳門所發揮的作用。眾所周知，從回歸以前至現在，澳門一直都是社團社會，社團承擔部分的社會功能，但近來發現澳門政府部份職能不斷膨脹，當中部份的服務功能與社團重疊，所以希望向梁維特先生請教怎樣可更細緻、更好地區分政府、市場、社團三者間的服務邊界，以更完善發揮這三部門的功能，從而提升特區整體的施政水平？謝謝。

梁維特：感謝你的提問。剛才我在發言中也曾提及相關問題，但時間關係，未有全面說明，請容許我再詳細說明一下。我認為，必需清楚和合理地區分政府和社團的服務邊界，這也是我們需要共同處理好的工作。當中，政府應該當仁不讓地全力處理好公共政策的制定和落實執行，例如，治安、應急機制；又例如，面對市場環境轉變時所產生的問題，以至發展成果的分享等一系列的問題。我認為，“善政”是實現“善治”的重要部份，只有“善政”才可使政府成為“善治”中的重要角色，所以政府必需當仁不讓地把自身工作做好。



然而部分的社會工作，特別是有關社會服務的提供，基於社會團體的特點，相信不論成本效益、及時性，又或是讓接受服務者感受到服務更貼身、更上心、更窩心等方面，社會團體都能做得更好。因此，應該放手讓社會團體去做。在這方面，有關的部門不應簡單地認為，社團的資源本身就來自政府，或許自己直接提供服務會比社團更好。我認為，有關部門需要明白，不是擁有資源，就能將所有服務包攬；社團能做好的事情，政府就該放手讓社團去做；若政府能夠為社團提供資源使社團能提供更優質的服務，政府便能獲得更多大眾歡迎。因為市民很清楚社團的服務資源來自於政府，所以他們獲得所需服務後，除了感謝社團外，還會感謝政府提供有關資源；而我亦相信，大部分政府部門的主管都會很清晰並理解上述問題。我更認為，隨著大眾持續討論、理解“善治”的真正內涵和剛才各位專家提及的治理的內容時，社會和相關部門都將會更明白這個道理。

當然，我所講的分工，並不是“我做我的，你做你的”的各自為政，我提出的是一種有互動關係的分工，政府與社團既要分工又要互動。首先，因為社團缺乏資源，部份社團可能得到熱心社會人士的支持，捐獻少量經費，但主要的、讓政策到位而提供服務所需的財政資源是相當龐大的，這就需要特區政府的支持。而由於政府資源屬於公帑，受資助社團也需要讓有關政府部門和社會了解社團的運作，尤其是透過適當的方式和渠道，讓政府及公眾

了解公帑運用及服務提供的情況，提高自身的透明度。從這個角度出發，受資助社團既作為第三部門，是政府施政的監督者，又因為佔用了部份公帑，又成為政府和社會監察的對象。因此，民間社團亦需要不斷努力提升自身營運的能力，提升服務質量，與時俱進，讓有關部門和公眾認同其工作，並認同政府資源的投入是值得的，從而爭取持續的、更大的資源支持，以向社會提供更優質、更專業、更全面的服務。

另一方面，政府有關部門又應該做些甚麼？現在，我們政府部門天天在說要“以民為本”，但是怎麼才算是“以民為本”？政府施政要“以民為本”，首先必須掌握民情民意，政府不應該被動地等居民找上門，而是應該主動地透過各種方式和渠道，尤其是透過社團接觸市民、了解民意、了解民情，因為社團本身就是一個已搭建好的、良好的溝通平台，可助政府和居民的互動和溝通。社團舉辦活動和提供社會服務，可以凝聚居民，居民與社團的交往，亦非政府部門所能替代，因此，政府除了在公共諮詢場合收集民意外，還可以透過社團作為平台，與居民直接交流，既了解居民對社團提供服務的品質的意見，亦可了解居民對政府施政的意見，了解居民的想法和實際需要，以更科學地把握民情，並清晰判斷哪些服務應該由哪些社團提供，從而讓各項施政和資助政策更符合社會的期望。

總體而言，我認為，政府與社團的服務邊界不能“一刀切”，亦



不可能各自為政，更不可能強把別人能夠做得更好的事情拿去自己做。如何能清晰而合理地區分政府和民間的服務邊界，有效實現政府和民間團體的既分工且合作，仍需要一個過程，不可能明天就能完美地做好，但我們仍需要朝着這個方向走。因為只有這樣，我們的社會才會進步，才能逐步實現善政，邁向善治。

與會者：很高興能夠參加這次研討會，我已經等了一年。各位講者都有深厚的理論基礎和實際經驗。有些問題請教大會，特別是梁維特先生或戴華浩先生。請問我們該如何從善治、治理的角度理解今天的題目？同時，我們應該從哪個角度思考這個問題？特區走過了十四年，為何現在才提出“創新”？是否認為過去不需要與時並進？最後，我們應該如何“踐行”？謝謝。

梁維特：也許讓我首先拋磚引玉，再看其他嘉賓是否作更多補充。為什麼這次研討會會提出“創新”一詞？事實上，“社會治理”、“善治”並不是因為最近舉行的三中全會才被眾人所認識。國家已提出多年，而發策中心近年的研究和活動亦多次涉及“善治”這個主題。“治理”和“善治”一詞經常出現在國際公共行政領域，不同地區當然有其推行治理的理論，但是他們實行治理時也需要“接地氣”、“在地化”。因此，怎樣的治理理論才能符合澳門現在的發展模式？過去以及現時的治理方法是否仍符合澳門現時

的發展需求，以至未來發展的需要？這些都需要大家作更深入的思考和持續的探討。因此，我們希望建立不同的平台讓大家更深入地探討這一課題，並透過共同思考，推動澳門不斷“踐行善治之路”。

我們認為，不可能存在一套公共行政理論能在多變的社會中永遠地行之有效，特別是在近十年發展迅速的澳門。正如林教授剛才提及，我們的社會管理是否趕得上經濟發展？這也是對善治提出的新挑戰。因此，我們需要因應社會發展變化，不斷探索，持續思考我們的“善治”之路該怎樣走下去；這亦需要我們不斷創新，以符合社會發展變化的需要。是次研討會的主題是透過本中心成員的充分思考和討論而形成的，以上是我的簡要說明，有關理論的部分則交給我們的教授再作詳述。

林盛根：我補充一下。實際上不管是國家管理，還是社會管理，只要有社會、國家的存在，它都存在。為什麼我們要考慮治理過程中怎樣“善治”？“善治”是一種社會管理、國家管理的形態，它不僅是強調治理的行為，同時也要考慮治理的結果。我認為可從三個因素考慮如何實現“善治”。第一、國家或社會管理者能否積極地去面對和思考大眾關心的熱點、難點，並解決相關問題；第二、能否找到並科學地運用大眾認為合適的方法解決問題；第三、治理的結果能否讓大眾滿意。所以，能否達到“善治”並不能光靠政府本身，它需要政府提出科學的決策，而科學的支點在



於與基層群眾和社會需求的互動，讓決策取之於基層，讓結果評之於社會，這才真正體現“善治”。這是我的理解，謝謝！

許耀桐：容我補充兩句，我認為問題提的很好。內地有兩句挺有意思的話——“成績不說跑不掉；問題不找不得了。”意思是成績擺在那裡不說，它也清清楚楚地看得見；但問題要不停地發現、不斷去解決，我們才會進步。我剛才在演講中曾說澳門治理不錯，但還要繼續前進。今天的主題是“善治”，“善治”或者“良治”，即是好政府，但好政府這目標不容易達到。好政府不但要有效，還要人民滿意，這是沒有止境的。治理這個問題，過去在學界討論的時間比較長了，但成為政府執政理念的時間還不是很長的；而且從治理來說，它的範圍比起管理來說則更加廣泛，就如林教授剛才所說的我們需與基層、公民做更多的溝通，這方面我認為可聯繫的東西很多，通過治理達到“善治”，這是一篇大文章，我們要把它寫好，還要下很大的功夫，謝謝。

與會者：感謝各位嘉賓，我想向三位外地嘉賓請教。今天主題是治理能力現代化，澳門現在是社團政治，估算有幾千個社團。請幫澳門政府把脈，社團政治應該怎樣理順，因為六十萬人口有幾千個社團，當中成員重覆比率很高。其實，全世界可能只有澳門是這樣。希望透過這次探討治理能力現代化，想出怎樣理順幾千個社

團；同時，怎樣把政治菁英從社團提煉出來。目前社團為了保障自身界別的利益以及選票，多從片面的角度切入，做出不符合全民利益的事情。但是，當政府把資源投放在扶貧等公益事項，各社團皆跟進而爭取其政治利益，結果造成大量重疊。請問我們可以怎樣分開來以免重覆，甚至讓社團、市民、政府三贏，謝謝。

張志剛：抱歉，我沒有專門研究澳門，因此我從一般性討論這問題。首先，我認為幾千個社團成員大量重覆，當中部分社團並不活躍，所以不能只單看數字。其實，香港或外地也有類似的情況，我建議大家需分清一般NGO社團及政治化社團。一般NGO即主要扶貧、幫助某弱勢社群或推廣某理念；而政治化社團主要在選舉時發揮其作用。在台灣，有政治化與非政治化社團，大概各佔一半；在香港，也是各佔一半，但逐漸傾向政治化。至於澳門，我相信將會越來越政治化。因為社團在選舉中是有用的工具，如果大家擁有的這工具，你用我不用，就很笨了，就如打架一樣，你開槍我不開槍是很笨的。所以，大家若發現「社團」這工具可mobilize大眾，大家便會使用這工具。如果站在澳門整體利益看就必需小心，我們要區分這是一個NGO，還是政治的工具。如果它既是志願團體，又是政治工具，那麼它和政府的關係就相當複雜。即使這種社團在NGO方面的目標很宏大，但在政治卻不是政府的茶，試想若政治上不緊密，我們該如何爭取資源？即使得到資源，哪部分放在政治，哪部分放在NGO，就我看來，將對社會



整體衝擊很大。到最後，它是政治工具還是社會組織？我相信有一定矛盾在當中。

梁維特：雖然剛才提問的朋友表示希望三位外地嘉賓回應，但我也希望表達一下自己的看法。正如我剛才發言時所提及，參政社團如何同時兼顧特區整體利益，但又能維護自身階層的利益，這就需要從一個互相平衡的角度去思考。另一方面，參政團體也需要思考如何把提供社會服務和期望取得選票結合起來。我認為，這些問題隨著社團步向政團運作模式，就一直客觀存在，參政團體應該也在不斷應對著，而且我相信這種情況亦將會持續出現。

然而，面對上述的情況，當中最重要的是如何避免極端政治化的出現。我認為，首先的關鍵在於政治制度的設計，若政治制度容許某些人只需討好少數人群，而不需要顧及社會整體利益，都能順利地進入政治舞台，這就會導致極端政治化的出現。如果我們的政治制度是讓參選人在照顧少數人群利益的同時，也要兼顧整體利益，才能得到進入政治舞台的機會，那麼整體利益便會成為他必須考慮的部分。

第二點，提高選民的成熟度，讓選民知道如何去判斷參政者的政治取態，認識參政者的立場只為討好少數人代表的利益還是為整個社會的增值，這也很重要。在我剛才的發言中提過，讓更多的中產，更多的學者客觀地指出問題，讓社會、讓選民清楚認識問

題並作出公平的選擇。當某些人雖然可以維護到少數人的利益，但是，維護這少數人的利益將對整體社會的利益做成損害，且不成比例的時候，市民還會不會支持他？這盤數參政者自己會去算，選民也會算，社會也在算；如何能取得平衡？這就要靠我們經常提及的「政治智慧」了。

張志剛：我相信要區分一下所謂的政治化。根據香港經驗，NGO經常被視作為讓政府吸收政治人才的平台，如行業公會、專業團體或自願組織等，他們都為有志者提供相關的平台。因為，七百萬香港人是分散的，政府挑選人才加入諮詢委員會或進行政治任命是困難的。中國有句俗語：“走掉了和尚，走不掉一座廟宇”，就是說你想找和尚，最簡單的就是往廟宇中尋找。所以，如果政府需要進行政治培訓或物色人才，組織定必有相當的作用。這種做法與剛才所提及把組織視為選舉工具是兩個不同的層次，如果純粹物色政治人才就沒有太大的矛盾，但是如果關切到選舉方面，我認為會出現問題。

與會者：各位嘉賓好，我想向許教授請教一下。剛才許教授的演講給我深刻的印象，特別是指出治理與管理、管治的定義差別。許教授提及治理路徑可從上到下，也可從下到上，還可從中間出發向上面下面拓展開。請問這三路徑的優劣勢分別是什麼？若需達至善治



的效果，這三路徑在制度上如何安排？權力如何結構？文化系統如何支撐？最後，您認為哪一路徑較適合微小社會系統達至善治，如澳門？謝謝。

許耀桐：感謝您提出的問題，您能提出這樣的問題，說明您對治理也很有研究，而且研究非常深入，能考慮到治理如何運用及其效果的問題。我想，我們對待治理確實要這樣比較全面的去掌握。理論上掌握是一回事，要真正把它應用到實踐中，確實還有很多需要講究的，包括剛才您談到的路徑問題。那麼我個人是這樣的考慮的，如梁會長一樣，我們認為治理是一個國家體系，它主要是分成三大塊。一是政府治理，主要是政治方面；二是經濟治理，體現為市場治理；三是社會治理。我分別說一下，從政府來說，治理與管治、管理是有區別的，但不是絕對對立。其實，兩者皆你中有我，我中有你，我認為政府治理方面要加強主導性，就如梁會長剛才演講有關行政主導的內容，我也非常贊成。關於政府治理，從我們過去的歷史來看，計劃經濟的時候，可以說管治、管理比較多，若現在一下子鬆綁，也是不好辦的。所以關於政府治理，我們的路徑不但需要多元、多方面的吸收，還由政府從中起主導作用。最近我也寫了一篇文章特別強調這一點，政府治理需要有一個主導性，甚至我創造了一個詞叫“導理”，意思是通過引導而達到治理。關於市場治理，我認為現在需要放鬆管治，三中全會的基本精神在於：凡是市場能辦到的，政府不要過

多干預。例如企業經營、消費者購物、物價問題等，都採取市場主導。其他關於經濟治理還有很多，如公司治理、法人治理、環保也可以市場化，採取協力廠商治理，污染的指標通過交易，讓這些我們日常的治理更加平等，讓各方參與其中，同時也體現市場經濟的活力。社會治理方面更能體現剛才提及的多元路徑，社會治理不但需要政府參與，更需要社團組織起積極作用。關於這一點，我剛才聽到了，在我們澳門已有三千多個的社團組織。在這裡我也想補充說一下，從前幾年開始，在國家行政學院，有很多的澳門公務員讀我們的MPA學位，我記得我一個碩士生剛好研究關於澳門的社團組織問題，他當初進行社團研究時，好像只提到才一百多個，可能他只是針對最典型的社團組織。現在有這麼多了，所以我感覺變化很大。而且，當時他的論文指澳門幾乎沒有政治性社團，主要是一些公益性社團，現在看來也發展了。在社會治理上，政府當然要參加，社團也可以出力，這雙方面都要很好的配合。還要看到，這個治理也有兩面性，有治理成功的例子，還有治理失敗的例子，治理也會有失敗的。治理失敗往往就是雙方或多方肝火很旺，都吵起來了，甚至打架起來，這就不好了。所以我們治理一定要講協商，大家心平氣和要能夠放下架子，懂得妥協和多溝通，千萬不要動起手來了，那會導致治理失敗的。講路徑問題，更具體地說，可分成三大塊，這三塊因發展程度不一，所以治理的發展和成熟的階段也有所區別的。最後還



要強調，治理還要講我們的特點和特色，例如在政治治理方面，大陸還有一個黨的問題，黨和政府要起領導和主導作用，當然也要讓大家一起參加治理；在經濟治理方面，要走市場化道路，要放得更開一點；在社會治理。

編
者
語

編者語

2013年11月舉行的十八大三中全會上，會議通過了《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，決定中提出了此次全面深化改革的總目標是完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化。澳門社會對此高度關心和重視，當中，澳門特區作為祖國大家庭的組成部份，在促進國家治理優化的實踐過程中，應該發揮甚麼作用；我們應如何完善、優化並提升特區的治理能力和水平；在國家進一步推進全面深化改革的進程中，我們可以發揮甚麼作用等一系列議題，有待我們認真思考和討論。

為推動社會深入探討上述議題，本中心於2014年1月4日（星期六）下午三時正，假澳門科學館會議廳舉行“創新社會治理 踐行善治之路——澳門發展策略研究中心成立16週年專題研討會”。

研討會邀請了許耀桐教授（北京國家行政學院教授、博士生導師、國家社會科學基金項目學科評審組專家、國家科技部發展戰略諮詢家）；林盛根教授（廣東省行政學院教授）；張志剛總裁（香港一國兩制研究中心總裁、香港特別行政區行政會議成員）；梁維特先生（澳門特區政府行政會委員、本中心會長）擔任主講嘉賓，分別從不同的角度，就國家治理體系建設、提升國家治理能力、國家提升治理能力的路徑和措施、地區治理能力提



升與國家治理的互動關係等議題作專題演講。

而為推動社會對研討會主題的進一步深入思考和討論，以達“拋磚引玉”、集思廣益之目的，我們特將研討會的內容，整輯出版。歡迎各位友好、讀者對本刊內容或本中心的工作，給予批評和指正。

本中心秘書處聯絡地址：澳門畢仕達大馬路26號中福商業中心7樓A

電話：853-28780124

傳真：853-28780565

電子郵箱：cpedm@macau.ctm.net

網址：<http://www.cpedm.org.mo>



創新社會治理 踐行善治之路

——澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會

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：二零一四年四月（第一版）

印數：1500本

定價：澳門元60元正

I S B N：978-99937-41-28-2

版權所有 翻印必究