



澳門發展策略研究中心

澳門特區政府 公共行政改革研究報告

澳門發展策略研究中心
澳門公共行政改革研究課題組



盛世蓮花

中華人民共和國
澳門特別行政區政府



目錄

第一部分 澳門特區政府公共行政改革的現狀與問題	1
一、回歸以來澳門特區政府公共行政改革的主要舉措	1
(一) 轉變政府職能，增強服務意識	1
(二) 重組行政架構，調整並完善內部行政部門	3
(三) 實施政府流程再造，規範行政運作	4
(四) 改革公職制度，推進公職人員管理的科學化	5
(五) 建立健全反腐制度法規，加強廉政建設	7
(六) 開展公共諮詢，推進公民參與	8
二、澳門特區政府公共行政改革中存在的主要問題	9
(一) 政府職能關係有待理順	9
(二) 公職制度改革有待深化	11
(三) 決策與執行中的溝通不暢	14
(四) 官員的代任制的修訂和完善有待驗證	14



(五) 官員問責與廉政制度建設任重道遠	15
(六) 諮詢機制有待進一步完善	17
第二部分 澳門特區政府公共行政改革的對策建議	19
一、澳門特區政府公共行政改革的環境分析	19
(一) 特區政府公共行政改革所處的內部環境	19
(二) 特區政府公共行政改革面臨的外部環境	21
二、澳門特區政府公共行政改革的政策建議	24
(一) 革新公共行政文化	25
(二) 建設責任廉潔政府	30
(三) 釐定整合政府職能	35
(四) 調整重組政府架構	41
(五) 深化公職制度改革	44
(六) 完善決策諮詢機制	46



編後語	55
附錄 國內外公共行政改革及其對澳門的啟示	57
一、英美及周邊國家和地區公共行政改革的實踐探索	57
二、國內外公共行政改革對澳門的啟示	80
主要參考文獻	83



澳門特區政府公共行政改革研究報告



第一部分 澳門特區政府公共行政改革的現狀與問題

回歸十年，是澳門公共行政改革和發展的十年。深入檢討與理性反思澳門公共行政改革的成就與問題，是繼續推進澳門公共行政發展的前提和基礎。如果不能客觀評價澳門公共行政改革的成就，就難以解釋回歸十年來澳門社會經濟發展的成就；同樣，不能正視既往改革中存在的問題，也難以進一步推進澳門公共行政的發展。為此，本研究報告首先對回歸十年來澳門公共行政改革的成就與問題作一回顧與總結。

一、回歸以來澳門特區政府公共行政改革的主要舉措

回歸以來，澳門特區政府一直秉承“以民為本”的施政理念，依據澳門經濟發展與社會要求，對公共行政理念、職能、架構、公職制度等方面進行了持續的改革，在行政價值觀、工作流程、服務意識與服務品質、行政效率等方面獲得了社會公眾的認可。

（一）轉變政府職能，增強服務意識

一是推行“服務承諾計劃”和“一站式服務”。回歸以來，特區政府歷年來的施政報告都十分強調“服務行政”的理念。例如，2000年的施政報告強調在社會福利服務發展方面，政府致力於加強與民間團體的合作，充分利用民間社會的資源；2001年提出“廣泛推行‘服務承諾’計劃、引入私人企業管理模式，嘗試採用品質管制認證方法（例如ISO9000）”；2002年提出儘量以“一站式”概念，為市民提供公共服務；2003年除強調繼續推廣和深化



澳門特區政府公共行政改革研究報告

“一站式”服務之外，進一步提出籌建功能高度集中的一站式民政綜合服務中心，全面推廣服務承諾，並要求就民政事務加強管理層和市民的直接溝通，前往基層各區服務站實地瞭解情況及聽取市民意見；2004年起，政府又在原有單個部門投訴機制的基礎上，針對市民投訴事項的特殊性和複雜性，組成跨部門、跨範疇的專責小組，對市民的意見及投訴加快作出處理和回應。同時，特區政府還準備進一步設立部門間的“對內服務承諾”機制，以提供跟進支援。

二是發展分區社區服務。在民政總署綜合服務中心“一站式服務”及公眾服務暨諮詢中心服務的基礎上，設立了“市民服務中心”^①，建立並推進分區服務，如社工局和衛生局等建立了相應的分區服務網絡。同時，成立分區諮詢委員會，發揮公民在政府決策中的作用。

三是通過“行政服務協定”整合不同管轄範疇的政府服務，把政府各部門本身職權範圍內所提供的服務，以協定方式授權其他部門或機構負責，減少了政出多門、各自為政的現象，使政府服務更加貼近社會與民眾的需要。

“服務行政”強化了公務員的“公僕”服務意識，提升了公務員素質，也提高了政府行政管理效率。此項改革獲得了社會各界積極的評價。在本課題組所進行的問卷調查中，有36.66%的受訪者認為，澳門公共服務最明顯改進的是服務態度，20.65%的受訪者認為，澳門公共服務最明顯改進的是服務效率（見圖1）。

① 梁慶庭：《整合服務簡化程式》，《澳門日報》，2005—11—28，第B6版。

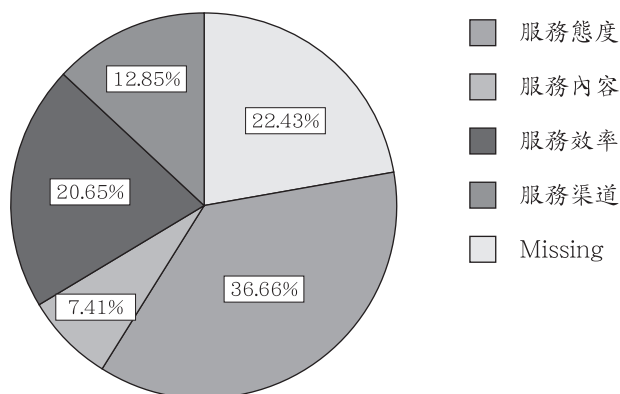


圖1 澳門市民認為澳門公共服務最明顯改進的選項排序

(二) 重組行政架構，調整並完善內部行政部門

特區政府成立伊始，就提出完善行政架構、促進行政現代化、建立高效廉潔政府的目標，並對澳葡時期的行政機構進行重組。一是將原澳葡時期的7個司級機構調整為5個，司為一級行政機關，司與司長的名稱、職責範圍和職數基本固定；其首長改稱司長，享有法定的職權，受行政長官領導。二是撤銷部分臨時性的機構（項目組）。三是重組政府部門，把澳門基金會和澳門發展與合作基金會合併，司法事務局與法律翻譯辦公室合併。四是將具警察性質的部門統一在保安司轄下。五是設立廉政公署、審計署、海關，加強審計和廉政工作。六是合併海島市政廳與市政廳，設立新的“民政總署”。在民政總署下設12個廳級單位、38個處級單位，較原來市政機構減少31個附屬單位，精簡率為38%。七是為配合社會發展的需要，對各司局級機構的內設部門進行了優化，如審計署重組中取消綜合事務局，將其研究和技術支持等部門納入新增設的審計長辦公室；合併第一審計局與第二審計局，增加了人員調配的靈活性^①；司法警察局調整內部架構，將原有的博彩罪案調查處與調查經濟犯罪的偵

^① 參閱《澳門日報》，2005—10—14，第A2版。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

查部門合併為博彩暨經濟犯罪調查廳，把人力資源、接待暨公共關係處分設人力資源及人事管理處與接待及公共關係處。^②

通過上述調整與重組，政府部門總數由回歸前的71個下降到2005年的60個，降幅為15.5%，由此減少了政府規模，提高了行政效率。當然，近幾年政府機構數量又略有增加，但相較於回歸前，仍有所減少。

（三）實施政府流程再造，規範行政運作

一是推行政府ISO9001管理品質認證體系建設。各政府部門秉承以民為本的施政理念，不斷完善內部管理機制，積極推行品質管理體系認證工作。全澳2000年共獲得ISO9001證書6張；2002年獲得10張；2003年獲得18張；2004年獲得80張。^③

二是加強電子政務建設，實現政府流程再造。特區政府成立了由十個部門組成的“電子政府工作小組”，協調政府電子化的發展；2004年正式啟動E-Macao工程，由聯合國大學國際軟體技術研究所以及澳門大學、澳門科技大學等多家研究機構提供技術支援；2005年，特區政府正式推出了《澳門特區政府電子政務發展綱領（2005 - 2009）》，澳門立法會也通過了《電子檔及電子簽名》法律。通過這些舉措，推進了澳門政府部門辦公自動化、公文電子化、資料資訊全面共用，也再造了政府工作流程，減少了行政環節。

三是規範行政運作。推行“衡工量值式”的政府賬目審計方法，增加審計署的法定權力，加強公共會計的規範化；對市民的意見及投訴，加快作出處

① 參閱《華僑報》，2005—03—03，第1張第3版。

② 參閱《澳門日報》，2005—10—28，第B7版。

理和回應；加強打擊貪污，對各項規章制度和財務制度加強監控，促進政府賬目審計模式的標準化和合理化，處置違紀、貪污及瀆職行為^①；積極推行執法服務責任制、過錯責任追究制、執法服務考評制度等。儘管相對於市民的期待及科學便利的行政規程標準，澳門現時的行政流程改造仍有較大的改善空間，但政府在幾次施政報告中對流程再造的重視以及相關職能部門的積極行動，表明政府流程再造的努力已得到了市民的積極評價。例如，在我們的調查中，有53.16%的受訪者認為，目前特區政府的辦事流程相對於回歸初期比較適中，只有25.89%的認為目前的辦事流程仍然繁瑣（見圖2）。

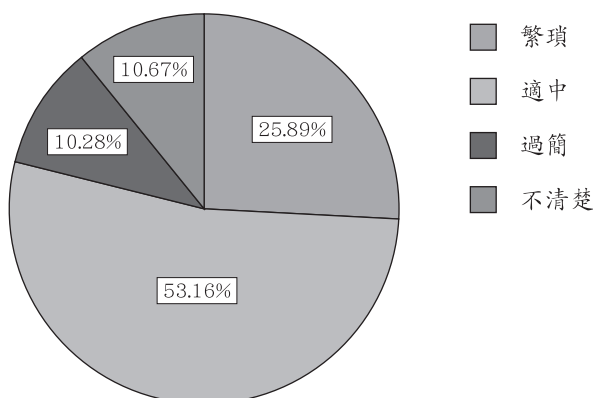


圖2 市民對特區政府辦事流程的評價

（四）改革公職制度，推進公職人員管理的科學化

一是招聘制度的改革。針對原有招聘機制中存在的各用人部門各行其是、所聘人員與職位不相適應、任人唯親等問題，行政暨公職局專門組織有關專家進行了深入的調查研究並進行了一些具體的改革與努力。如局部嘗試進行中央統一招聘；在公職人員招聘中引進心理測試並由公職局負責；結合澳門回歸後

^① 何厚鏞：《2001年澳門特別行政區政府施政報告》。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

市民素質的提高，適當提高部分職位的入職學歷要求；制定公職人員招聘指引等等。

二是職程及晉升制度改革。撤銷了一些特別職程如資訊督導員、旅遊督導員、排字工、裝訂工、照相平版攝影員、剪輯工、修理工、單版鑄工、郵政技術員、資訊技術員等18類特殊職程。對原有職程晉升中層級銜接不暢、晉升過快、到達職程頂點後缺乏進取與努力等方面問題進行調整，對職程晉升的服務年限作了限制。職程制度改革在促進人員流動、防止任人唯親方面，也做出了新的宣導與規定。如宣導營造新流動文化與搭建人員流動的資訊平臺，在用人方面為避免形成“山頭主義”，增加了學歷與資歷條件，引入考評機制。2009年7月修訂通過的《公務人員職程制度》法案，就是對公共職程制度改革的集中體現。

三是評核制度改革。原有的評核制度存在評核等級較少、考核過程不透明、考核主體過分信賴領導及主管、考核結果欠拉開檔次、對公職人員起不到應有激勵作用等問題。對此，澳門特區政府制定實施了新評核制度。儘管此評核制度實施後效果也不太理想，但至少引發了公職人員群體對評核制度的思考，也在一定程度上體現了政府在制度改革方面的努力，並為進一步推進與完善評核制度改革奠定了基礎。

四是退休公積金制度改革。澳門原有公職部門中實行散位、實位人員不同的退休金制度，影響到相關人員退休生活的保障，也導致社會不公平問題。對此，特區政府借鑒其他地區的經驗，建立了退休公積金制度，對所有新入職的政府人員，除法例規定的極少數工種，如司法人員之外都適用公積金制度，此項改革受到一定的好評。



五是重視公務員的培訓。回歸後，為增強澳門國際競爭力，特區政府提出了建立學習型政府的構想，一方面，積極完善公職培訓制度，另一方面，以具體措施鼓勵員工自我增值、在職進修、終身學習，使公職人員的知識與技能獲得較大提高，服務效率和員工質素也大為改進。公職人員培訓重點從回歸前著重於語言（葡語、中文、英語）的學習，轉變到側重於職業技能的提升；培訓針對性有所增強，對領導及高級技術員為主進行了政治倫理、施政理念、公共行政及管理課程的培訓，以增強其宏觀管理能力與政策水準；對中下級公務員、入職或晉升公職人員則進行專業技術課程的培訓，以助其瞭解政府運作規程；培訓方式以課堂講解為主，輔以研討、撰寫報告、參觀、實習等方式進行，注重公務員培訓效率等。

（五）建立健全反腐制度法規，加強廉政建設

針對澳葡政府時期普遍存在的貪污狀況，市民對廉政建設有較高期待。對此，特區政府作出了一系列回應，並取得了較好的成績：一是在原來的反貪污暨反行政違法性專員公署基礎上成立廉政公署。特區政府依據《基本法》加強了廉政公署的權力，完善了架構。同時，為各部門制訂了廉政工作指引，法律修訂緊密配合一些具體問題的解決：如加強對公務採購的季度性審查；對工程批給、監管、採購招標提供分析報告；加強對違紀公務員的懲處等。二是健全行政制度，如行政程序透明化，減少了貪污的空間，增加了貪污成本。三是逐步健全完善有利於依法行政的法規體系。比如，制定修改《公務員財產申報制度》，並推動幾部重要法規的制訂工作。

特區政府的廉政工作得到社會的認可和支持，2006年前社會對廉政公署滿意度的民意調查值達到65分左右。當然，2006年歐文龍案發生後，社會各界對廉政建設有較大的反響，當年民意調查中，廉署的得分為58.5，直至



澳門特區政府公共行政改革研究報告

2008年得分重新上升，為61.5分。這數據說明，歐案的發生暴露了特區政府在廉政建設中存在的一些問題，但不能抹殺特區政府在廉政建設方面的努力，仍得到部份市民的認同。

（六）開展公共諮詢，推進公民參與

回歸前，澳葡政府也設立了一些諮詢組織，但這些政府諮詢機構主要起聯絡社會各階層的作用，在傾聽民意、體察民情方面功效不顯。回歸以後特別是第二屆特區政府以來，在繼續保留並進一步完善各種政府諮詢組織的同時，政府亦致力氣開展了公共諮詢工作，力圖通過推進公民積極參與來培育、推動本澳公民社會建設。

一方面，特區政府相繼建立了公共諮詢的組織架構，為公民參與提供載體保障。當中多個組織予人面目一新之感：如（1）舊區重整諮詢委員會。該委員會下設三個專責工作小組，即：舊區重整法律制度工作小組，賠償、安置及鼓勵政策工作小組，舊區可持續發展工作小組。（2）三個分區諮詢委員會，即北區、中區及離島區社區服務諮詢委員會。三個分區諮委會共有六十七名來自社會各界別的成員，主體以六、七十年代出生的中青年為骨幹，不少都是社團前線工作者、參與建制的“新面孔”。（3）公共行政改革諮詢委員會。該委員會共有成員二十多名，其中大多數是澳門特別行政區專家、學者及社會人士；委員會下設兩個專責工作小組，即：政策諮詢及互動小組和政策研究評估小組。

另一方面，政府改變了諮詢方式，靈活採用了透過社團進行諮詢與直接接觸民眾諮詢相結合的形式。比如，舊區重整諮委會一方面透過和社團合作，多次同步進行“點對點·面對面舊區重整諮詢活動”，由政府跨部門工作小組



和居民面對面聽取最低補償標準的意見；同時又先後舉辦多場類似形式諮詢活動，面向弱勢社群，社工義工團體，聽取基層聲音。另一方面，就舊區重整問題，市民還可通過電郵、書面、電話等方式向諮委會積極發表意見。又如，就優化公交線路議題，交通事務局聘請研究單位進行調研，做了5000個入戶調查，同時廣泛聽取市民建議，在此基礎上再提出參考性報告，推出公交優先政策方案，在運行中再進一步回饋、優化。再如，可持續發展策略研究中心就《澳門城市概念性規劃綱要》舉辦公開諮詢活動，參加者有來自包括政府部門、專業界、學界、社會人士、大學生、普羅大眾等，這樣可以使政府傾聽多元聲音，改進城市規劃工作。至於由特首親自領軍、各範疇官員積極配合的落實“基本法23條”立法工作的大型諮詢活動，形式更為全面多樣且具針對性，其間更舉行多場公聽會，直接聽取社會各界的意見建議。

近幾年開展的公共諮詢工作，其鮮明特點是使政府諮詢更貼近社會各界別，明顯增強了活力。因此，它不僅有助於聽取和吸納基層民眾的利益訴求，完善社會民生政策；而且也積極地推動了澳門的公民參與進程，拉近了政府與市民之間的距離，增加了官員與社會各界尤其是與市民之間溝通交流的機會。

二、澳門特區政府公共行政改革中存在的主要問題

澳門特區政府公共行政改革中的問題，既有在澳葡政府時期遺留下來的與時代不適應的問題，也有在回歸後澳門公共行政改革中衍生出的和面臨的新問題；有認知上的問題，也有體制上的問題。這些問題主要有：

（一）政府職能關係有待理順

一是政府與社團的關係。政府與社團角色不同，功能也不一樣，正確處



澳門特區政府公共行政改革研究報告

理政府與社會關係是現代行政管理中的重要課題。澳門社團數量眾多，功能獨特，處理好政府與社團的關係是澳門政府面臨的一個重要課題。澳葡政府時期，澳門“愛國愛澳”團體承擔維護華人利益的責任，回歸後社團在服務市民方面繼續發揮著重要的作用，政府也在財力物力等方面予以支持。但在實踐中衍生了一些問題：有些政府部門有時沒有顧及社團的獨特性，忽視了社團的非政府性質；在施政遇到壓力時，有些政府部門太輕易去迎合部份群體的要求；有時則又包攬過多，耗費公帑和行政力量去做本該由社團開展的服務項目如康樂活動、社區文化活動等，擠壓了社團的生存空間。可見政府存在職能龐雜、角色不清、被公眾輿論牽引等問題，影響了政府的導向與管治功能。

二是政府各部門間的關係。主要體現為部分政府部門職能交叉、職責不清的問題。如民怨較多的非法旅館問題，由於涉及旅遊局、警察局、工務局等多個政府部門範疇，未能有效及快速解決文化發展事務，民政總署與文化局有較多重疊；康樂體育事務，民政總署與體育局有交叉；經濟財政司和社會文化司都有發展會展業的職能，多頭領導加大行政成本；運輸工務範疇的某些部門，亦存在職能相近，甚至重疊之處。

三是政府與市場的關係。市場經濟環境下，政府作為“看得見的手”在推動社會經濟有序發展中起重要作用：它要負責制訂產業政策，調整產業結構；提供企業發展的良好社會環境和公共服務，同時對企業的經營依法進行監督。回歸後的澳門，社會輿論對特區政府在經濟領域中的批評較多的集中在：如何提升政府的管理能力以有效監督賭權開放後高速發展的現代博彩業，如何有效地保護澳門有限的土地資源以保持經濟的可持續性發展，如何在保證本地勞工的基本就業的基礎上適度引入外勞，如何完善制度以確保政府官員的利益迴避等等。



(二) 公職制度改革有待深化

1. 公共行政人員分類偏多

按照澳門現行的公務員法規（主要是第87/89/M號法令），澳門公共行政人力資源隊伍主要分為以下三大類別：（1）狹義的公務員，即“以確定委任及定期委任方式作出之任用賦予公務員資格”，也就是指原司級（相當於現在的局級）以下由確定委任或定期委任方式任用的公共行政工作人員。（2）公職人員（服務人員），即“以臨時委任方式或編制外合同制度作出之任用賦予服務人員資格”，也就是指以臨時委任、編制外合同聘用或編制內散位合同聘用的公共行政工作人員。（3）散位人員，即以散位合同聘用的人員。

此外，還有一些沒有公共行政工作人員身份但在公共行政機關從事與公共行政工作人員相同工作的人，如以個人勞動合同方式聘用或籍著提供勞務合同、包工合同提供服務的人員，本報告暫統稱為其他人員。

這種分類著重於從其任職方式及是否進入政府編制來進行劃分（見表1）。這種劃分方式類別繁瑣，讓人難以明瞭。它不僅帶來諸如待遇福利“同工不同酬”、凝聚力不強等弊端，而且在養老、公積金供款與繳扣等方面也衍生出諸多問題。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

表1 傳統劃分方法下的澳門公共行政人力資源分類

與政府聯繫	任職方式	所屬公務員範圍	是否進入政府編制
永久性聯繫	確定委任（俗稱“實位”）	公務員	是
暫時聯繫	定期委任 ^①		
	臨時委任		
	編制內散位合同	散位人員	否
	編制外合同		否
無固定聯繫	個人勞動合同	其他人員	否
	提供勞務合同		
	包工合同		

2. 中央招聘機制亟待改革

主要是原聘用分配任用人員方式與用人部門的實際需要存在脫節、招聘成本過高、人員聘用標準不一等問題仍未解決；同時，缺乏統一的人力資源管理機構。各職能部門習慣於依據本部門的需要設定組織機構、職能和人員數目，在人員的聘用上也是各行其是。儘管編制內人員數量的增減須經過一定的法定程序，但編制外人員的聘用則沒有明確規定，存在隨意增減不受編制約束的現象。

3. 公職人員部門間的流動性差

從法律上講，澳門公共行政人員即使在不同司級機構之間調動也是不存在

① 定期委任人員中還包括臨時定期委任擔任領導及主管職位的公職人員（服務人員），而且有時其擔任之職位不在編制內。



障礙的，只要調動者本人有實位，有編制，而機構又有職位空缺，就可以在不同部門間流動。但這些人員在部門間的實際流動比例還是很低的^①。雖然不是實位的人員在部門間的流動較多，但課題組留意到，澳門公共行政體系基本上不存在類似“輪崗”的重要的現代化公務員管理制度的機制。沒有輪崗制度，部門內較易出現封閉的人際關係壁壘，而且人員流動不暢，也會造成公職人員間工作量輕重不一，使有限的人力資源得不到有效配置；員工間競爭不足，也影響到澳門公職部門的管治效率。

4. 新評核制度仍未能解決獎優汰劣的問題

(1) 從現實的評核情況看，由於沒有具體的評分標準，評核內容未能量化，在一般情況下，如無犯大錯者，其評核皆為“滿意”或以上，極少出現“不大滿意”或“不滿意”，起不到獎勤罰懶的激勵作用。

(2) 分散考核，各行其是。現行考核制度採取由各部門的領導及主管人員，分別對自己的下屬進行考核，其優點是各個領導及主管人員可以根據自己部門人員的特點來進行考核，缺點是難以有一個統一標準，容易產生各自為政、各行其是等弊端，評核結果難以反映員工的真實表現。

5. 職程晉升制度缺乏公平性

澳門公務員的晉升主要是按服務時間而不是按工作表現來決定的。一般公務員晉階時，也無須進行知識考試和面試，只要其年資及評核等級符合要求即可。“臨時委任”的公務員在首兩年內的工作評核不低於“滿意”，便可轉為“確定委任”，此後，該公務員轉換另一新職程，只要沒有中斷工作且新舊職

^① 數據來源：《2004年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，第66頁。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

程屬同一組別，無須再經臨時委任的程序，而直接成為確定委任。這些晉升制度只根據年資及沒有獎勤罰懶作用的工作評核成績決定，人員的工作實績和貢獻卻不列為重要考慮因素，值得思考和探討。

此外，公務員培訓的針對性與有效性尚有待提高，司長級的培訓學習仍有待開展。

（三）決策與執行中的溝通不暢

為強化政策制定的科學性和決策執行的有效性，決策機構與執行機構間應有一個有效的分工和溝通機制，然而，目前澳門5個司級機構與特首分享政策制定權，局級機構則多承擔政策執行的功能；但5個司職能分開，自成體系，地位平行，互不隸屬，各自為政。同一個司內，司局間有上下溝通機制，但不同司之間以及同一司內的局級機構間卻較少互動或平行溝通。司長在各自的管轄範圍內享有決策權，如果牽涉到另外的司級機構，卻沒有一個協調機制，各司級機構自行決策，不受其他司級機構的制約。在執行中，各司遇到牽涉幾個司級機構的事務時就難免產生決策延誤或片面決策。

同時，各局級部門間因許可權受限，缺少部門間的協調，或是較多地從部門利益角度考慮。如非法旅館的管理，牽涉旅遊局、行政法務司、工務局，未能有效處理；下水道的管理則牽涉到房屋局、工務局、衛生局等，都存在互相推諉的跡象，容易使一些公務人員奉行“多一事不如少一事”的作風，工作效率不高，民眾意見較大。

（四）官員的代任制的修訂和完善有待驗證

代任問題其實早在澳葡時代已存在，當時主要是為了保障葡人官員利益獨



享所設計出來的一種制度，只是那時的代任期短、為數不多，故不受注意。澳門回歸後，特區政府為銜接且適應工作的需要，沿用了代任制度。原《澳門領導及主管人員通則》（法令第八五/八九/M號）第八條規定，領導及主管官職得以代任制度方式擔任的兩個要件：一是因原據位人終止職務而引致職位之出缺；二是有關據位人不在或因故不能視事。而確定代任有三種方式：一是司長及副司長官職之代任，由總督以批示方式確定；二是其餘官職（澳葡政府時期指廳長、處長、組長、科長，特區政府時期指局長、廳長、處長。基本法已經規定不設科），由司長以批示確定；三是市政廳官職，由市政執行委員會之決議確定（這一方式目前已不存在）。回歸後，澳門公職部門出現了相對較多的以代任制度執行領導及主管職務的公職人員，有的代任時間長達9年多並導致代代局長、代代廳長等連鎖問題，引起社會甚至議員的關注。當中主要問題有：代任人由原據位人委任，代任人幫其守住位子，可一代若干年，若原據位人高處職位不續時，仍可回到原所據位置上。這種代任制的長期化固化了利益結構，影響了代任人員的積極性。

特區政府於2009年7月，透過立法會修訂通過的第15/ 2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》，已基本回應了上述的問題，體現了特區政府對民意的重視。然而，由於舊的代任制度所產生的問題仍受到社會的高度關注，因此，新法律的執行效果仍有待進一步驗證和監察。

（五）官員問責與廉政建設任重道遠

自2004年起，特區政府每年施政報告中均提到要加快問責機制的建設；特區政府2009年修訂通過的《領導及主管人員通則的基本規定》（以下簡稱《規定》），在第四章“責任及權利”部分對領導及主管人員的問責問題做了專門的規定，把“加強問責”訂為改革的主要目標，其手段則為：一、調職；



澳門特區政府公共行政改革研究報告

二、訂定領導人員的“工作表現評審”制度；三、“過冷河”制度；四、行政長官可對不稱職的領導人員公開告誡；五、訂定在三年或五年內禁止失職者出任領導或主管的情況。同時，《規定》的第十九、二十、二十一條對領導及主管應承擔的民事及刑事法律責任、紀律及財政責任、領導人員的特定責任也有具體說明。然而，“上述五種‘加強問責’的手段，特別是當中的前三種，對達至行政問責的改革目標似乎沒有明顯的效力”。^①

作為第一種手段，“職務調動”條文（見第十二條）的主要內容，只說明了領導及主管人員在定期委任期內“可隨時被調往其他部門、實體或組織附屬單位，以臨時代理的方式執行與其職務狀況相符的其他職務”，這種屬於“平調”的職務調動，與“問責”沒有關係，在操作上甚至可以用於出色的領導及主管人員。

作為第二種手段，根據《規定》第四條第一款的表述，將來無論是內部選拔還是有外來者的聘任，法理上都要滿足《規定》文本第四條第二款和第三款的要求，也就是要具有“公民品德、工作經驗和專業能力”的人員以及“顯示有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信”，可是，至目前為止，特區政府的公職人員的評核制度中，並沒有所謂的“公民品德”、“個人品格”及“顯示有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信”的評核標準，至低限度現任官員的委任及其將會出現的續任中，也沒有公開列明會考慮上述要求。因此，必須對此進行量化，訂定具體可操作性的考核標準。

^① 《有防範腐敗目標，無防止腐敗手段——評 領導及主管人員通則 法案的聘用和選拔機制》，澳門公民力量，2008。



再者，特區政府已有行政問責但缺乏高官的政治問責。目前，《規定》界定的問責對象只涉及領導及主管人員，即局長、副局長、廳長、處長、科長，不包括司級高官，只有行政問責而沒有政治問責。其結果可能是，澳門司長級高官如出了問題，將容易令市民產生難以實行合理的問責的印象；另一方面，行政長官受到高官的牽連，為此要負連帶責任，承受著巨大的社會壓力。問題的根本，在於澳門沒有建立自己的高官問責制。因為，沒有職責分明的問責模式，一切行政過錯造成的怨憤，就只會累積在行政長官身上，從而引發市民對特區政府的整體不信任。

（六）諮詢機制有待進一步完善

目前，特區政府的不少司、局級部門都有不同種類的諮詢委員會。據不完全統計，在澳門這個小社會，政府諮詢組織已超過四十個，主要有婦女事務諮詢委員會、公共行政改革諮詢委員會、統計諮詢委員會、文化諮詢委員會、交通諮詢委員會、漁業諮詢委員會、澳門舊區重整諮詢委員會、土地發展諮詢小組等。這些諮詢組織儘管在聯絡社會各階層、溝通民意方面發揮了積極作用，但也存在一些有待改進的問題：一是成員跨界別的重疊較多，大部份成員是政府官員和社團領袖，少有普羅市民代表；二是委任過程和委任原則不太透明；三是決策過程和委員議決取向較為保密，委員間的利益和角色衝突，社會並不完全知情；四是尚未完善績效評估制度。

基於這些原因，有市民質疑他們是否有高度的智慧和充分的能力在各個不同性質的委員會中發揮功能^①。部份市民甚至把諮詢委員會比作是“政治花

① 《大眾報》，第1版，2005年12月27日；《澳門日報》，第A6版，2005年12月25日。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

瓶”，是一種榮譽和地位的象徵。由於未能有效地發揮它們的功能，為政府決策提出重要的建議，使得政府決策過程難以保證充分傾聽各方民意，難以達至科學決策。從長遠看，這種較偏重於徵詢社團代表意見的政府諮詢模式，需要進一步改革創新。

此外，公民參與的公共諮詢模式雖然邁出了堅實的一步，但還應不斷總結經驗，加以推廣，特別是應在機制、程序、途徑和諮詢結果的反饋等方面作進一步的完善。同時，為提升諮詢的成效，建議在諮詢過程中加強對諮詢對象的技術和專業輔導，以實現公民參與諮詢的制度和可持續發展。



第二部分 澳門特區政府公共行政改革的對策建議

一、澳門特區政府公共行政改革的環境分析

1999年澳門回歸至今，特區政府運作已經9年有餘，取得了前所未有的經濟發展成就，但目前正處在一個重要的歷史轉折時期。這種既有成績和優勢、又有困難和挑戰的歷史背景，正是澳門啟動新一輪公共行政改革的因由所在。本報告採用SWOT分析法，對特區政府行政改革面臨的行政生態環境進行全景分析。

(一) 特區政府公共行政改革所處的內部環境

1. 優勢因素 (Strength)

- (1) 穩定、平和的政治文化。澳門地域狹小，社會結構較為單一，中國傳統文化保留良好，一直以來有愛國愛澳的政治傳統；加之澳門《基本法》為澳門政治發展設定了“行政主導”的制度框架，這些因素保證了澳門社會的穩定。由此塑造了澳門穩定、平和的政治文化，使得澳門人有極大的寬容度，即使政府在施政上存有不足，也很容易為社會寬容對待。這種政治文化上的優勢，減少了澳門公共行政改革的阻力。
- (2) 寬裕雄厚的政府財力。在一定意義上，公共行政改革是利益調整的過程，需要有充足的財力做保障。澳門回歸十年來，政府財政收入持續增長，從1999年的168.07億澳門元增加到2007年的



澳門特區政府公共行政改革研究報告

345.49億澳門元，9年間增長了兩倍多，平均每年增長近20%。^①
寬裕雄厚的政府財力，為推進特區政府的公共行政改革奠定了堅實的物質基礎。

- (3) 年輕的政治行政體系。公務員本地化後，澳門的政治系統和公共行政體系已經步入良性運轉軌道。澳門特區政府的公務員隊伍是一支年輕的、有活力的隊伍，如此年輕的政治行政體系，有利於避免官僚病和舊的官場陋習，有利於公共行政改革的推進。

2. 特區政府公共行政改革的劣勢因素 (Weakness)

- (1) 政府能力有待提升。《2007年中國城市競爭力藍皮書》顯示，在政府管理方面，總體上澳門的政府管理競爭力較好，在全國排在第六位，但特區政府的服務能力只排第二十八位、政府規劃能力排三十四位、政府規劃能力排第五十四位^②。這說明，澳門政府尚存在管理視野和管理能力上的不足，特別是經濟發展後社會民生問題突出，政府能力受到挑戰，必須通過改革得以加強。
- (2) 政府職能及架構有待理順。特區政府目前的政府職能定位不夠明晰，仍存在政府橫向職能部門之間職責交叉、政府與市場、政府與社會之間職能交雜問題。同時，政府宏觀架構設置的內在缺陷日益顯現，一些實體機構和議事機構的設置也不甚合理、科學，導致影響行政效率。

① 根據澳門特別行政區政府統計暨調查局《統計年鑒1999》和《統計年鑒2007》相關資料整理而得。

② 倪鵬飛：《2007年中國城市競爭力藍皮書》，社會科學文獻出版社，2008年。



- (3) 公共政策上的短視和搖擺性。澳門回歸以來，經濟飛速發展，社會急劇轉型，利益不斷分化，這對政府的公共政策能力提出了挑戰。但由於特區政府執政時間不長，經驗不足，使得公共政策的科學性、公正性和社會認受度不夠，欠缺長遠規劃和可持續性。
- (4) 政治文化上的缺陷與陋習。澳門是一個穩定、平和的社會，這是其政治文化上的優勢。但澳門由於地方小，人與人之間人緣關係密切，是一個典型的“熟人社會”，關係政治、小圈子文化比較濃厚。這種政治文化上的缺陷與陋病，與現代官僚體制所宣導的理性非人格化管理格格不入，使得等距離管理的理念較難在澳門實施。

(二) 特區政府公共行政改革面臨的外部環境

1. 機遇因素 (Opportunity)

- (1) 粵、港、澳相互間制度學習。香港、澳門相繼回歸祖國後，成為一個國家之內的地方政府，與廣東的各方面關係日益密切。在粵、港、澳合作與交流過程中，相互間的制度學習為澳門吸收借鑒香港、內地行政改革與政府創新經驗提供了難得的平臺。
- (2) 國家宣導和諧社會與科學發展的治理理念，中央政府重視發展政治文明和民主政治。澳門經濟歷時十年的黃金發展後，民生問題突出，城市發展和社會治理也問題較多，因此，建設澳門的和諧社會、實踐澳門的科學發展、完善澳門的民主政治也正是特區政府的當務之急。這些均為深化澳門的公共行政改革提供了難得的機遇。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

(3) 珠三角區域一體化的廣度與深度日益加深。2009年初，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》作為一項國家戰略高調出台，其中從“推進重大基礎設施對接、加強產業合作、共建優質生活圈、創新合作方式”等方面，專門論及如何推進與港澳更緊密合作。這標誌著粵、港、澳合作已經由早期的“淺表一體化”向“深度一體化”轉變。區域合作環境的這種變化，無疑對澳門特區政府的經濟社會發展提供了難得的機遇，同時也對政府改革提出了更多的要求。

2. 挑戰因素 (Threat)

(1) 周邊區域競爭的壓力。澳門在未來發展中將受到三個層面的競爭：全球博彩城市的競爭，東南亞城市的競爭，珠江三角洲周邊城市的競爭。周邊的巨大競爭壓力，加之自身土地、人力和天然資源的貧乏，制約著澳門經濟社會的可持續發展。但新加坡、瑞士、香港等微型經濟體的發展經驗表明，通過與時俱進的制度建設和制度創新，提升公共部門的制度競爭力，可以化劣勢為優勢，創造驚人奇跡。由此看，澳門要衝破周邊競爭的壓力，公共行政的持續改革是必由之路。

(2) 市民的民主政治訴求日益高漲。民主政治是人類社會發展的潮流和規律，發展和完善澳門的民主政治也是大勢所趨。澳葡政府時期，社會問題叢生，但由於社會主要聚焦於民族矛盾，市民沒有途徑申訴和表達，社會矛盾較為隱性化。但澳門回歸後，市民已經當家作主，因而政治民主訴求日益高漲，社會矛盾更為凸顯。同時，香港、臺灣的民主政治實踐，也直接或間接影響到澳門社



會，要求澳門作出適時的公共行政改革。

- (3) 世界金融危機帶來的衝擊。澳門雖然是一個微型經濟體，但卻是一個完全對外開放的經濟體系，因此，世界金融危機對澳門產生了不小的衝擊，特別是由此引發的就業、收入、社會保障等民生問題，特區政府必須直面解決。而公共行政改革，是有效解決這些問題的重要途徑之一。
- (4) 跨國博彩公司對公共部門的影響。一是跨國博彩公司進駐澳門後，特區政府面臨在“一國兩制”情況下，如何轉變角色、強化監管職能的問題。二是跨國博彩企業高管高額年薪對公務員群體的誘惑問題。據不完全統計，有某家博彩公司就擁有上百個月薪5萬元以上的管理人員。它們的管理理念、薪酬待遇和激勵機制，對特區政府及其公務員管理帶來不小衝擊，必須在公共行政領域適時做出應變調整。
- (5) 社會泛政治化不利於政府施政。近年來特別是2006年歐文龍案發生以後，澳門的政民關係一度緊張，社會曾出現集體非理性的病態現象，在某些社會人群流行“不罵政府是狗熊，狂罵政府是英雄”的泛政治文化。某些政治勢力甚至開始不問原因、不顧後果地對特區政府窮追猛打，以便等候時機的到來，藉以累積政治資本。

綜上所述，澳門公共行政改革面臨的內外環境因素中，優勢因素和機遇因素已經不佔上峰，劣勢因素和挑戰因素累積較多，形勢頗為嚴峻。這說明澳門公共行政體系必須進一步改革，以建設一個更廉潔、更公正、更透明、更具回應性、更民主的人本政府。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

表2 澳門特區政府公共行政改革環境的SWOT分析

內 部 環 境	優勢 (S)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 穩定平和的政治文化，減少了公共行政改革的阻力。 2. 寬裕雄厚的政府財力，奠定了公共行政改革的物質基礎。 3. 年輕的政治行政體系，避免了不少官僚病和舊的官場陋習。
	劣勢 (W)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府服務、規劃、創新等能力偏弱。 2. 政府職能及架構有待理順。 3. 公共政策上的短視和搖擺性。 4. 小圈子文化比較濃厚，難以實行等距離管理。
外 部 環 境	機遇 (O)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 粵、港、澳相互間制度學習，有利於澳門借鑒內地經驗。 2. 國家宣導和諧社會與科學發展的治理理念，中央重視發展政治文明和民主政治。 3. 珠三角區域一體化的廣度與深度日益加深。
	挑戰 (T)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 三個層面周邊區域競爭的壓力。 2. 市民日益強烈的民主政治訴求。 3. 世界金融危機的帶來的衝擊。 4. 跨國博彩公司對公共部門的影響。 5. 社會泛政治化不利於政府施政。

二、澳門特區政府公共行政改革的政策建議

綜觀古今中外，公共行政改革是維繫一個國家或地區政府良性運轉的永



恆話題，只有通過持續的改革，才能實現公共管理的制度創新，滿足社會的現實訴求，推動社會的長足進步。但公共行政改革是一項社會系統工程，涉及公共行政領域方方面面，不可能畢其功於一役。因此，在堅持“增量改革”的基本宗旨下，特區政府公共行政體系首先要改和必須要改的問題主要是以下幾方面。

（一）革新公共行政文化

這裏所指的公共行政文化的革新，並不是一般廣泛意義上的行政文化革新，而是著重於：澳門社會各界如何科學、理性地認識政府在社會公共事務管理中的角色扮演、職能界分和方向定位。

1. 特區政府應是“有限政府”而不是“全能政府”

市場經濟下的政府首先是一個“有所為又有所不為”的政府，即一個有限政府而不是全能政府，其主要職責在於提供社會普遍訴求的公共物品和基本公共服務。澳門是一個歷史悠久的自由市場經濟體，回歸後雖然實行“一國兩制”，但其自由競爭的市場經濟本質沒變，因此，特區政府恪守有限政府而不是全能政府的根本宗旨應是題中之義。回歸初期，由於各方面“百廢待興”，特區政府在特定階段扮演一個強勢政府的角色，以洗刷澳葡政府時期那種無為而治的“夕陽政府”的罵名，這是可以理解和接受的。但是，不能由此形成一種路徑依賴，甚至衍變為一個全能政府，讓社會覺得特區政府已是“無所不能，無所不管，甚麼問題都是政府的職責所在”。比如，政府有時為爭光芒而與社團搶做社區服務，一些部門和官員為謀私利而向市場尋租，都是典型的政社不分、政企不分的現象，屬於市場經濟環境下政府職能“越位”問題。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

2. 特區政府應是“有效政府”而不是“規模越小越好的政府”

好的政府必須是一個有限政府，但又不僅僅是一個有限政府或規模越小越好的政府。隨著社會的發展和環境的變遷，一個能真正解決社會問題、滿足社會訴求的有效政府，已經成為各個國家和地區政府的共識，這一點，對於特區政府來說也不例外。特別是，澳門雖然是一個自由開放的市場經濟，但它又是一個“不完全資本主義”環境下的市場經濟，因而需要政府扮演更重要的角色。回歸以來，不少市民一方面要求特區政府做得更多，另一方面又要求政府是一個小政府，規模越小越好，甚至有不少社會團體認為特區政府仍然是一個機構臃腫、疊床架屋的大政府。但先前的一項研究表明，與其他國家和地區相比，澳門政府規模並非很大，但亦不算很小；工作效率總體合格，但仍存在不少提高的空間^①。本課題組所進行的問卷調查也顯示，42.59%的被訪市民認為，特區政府對“一些應該管的事沒有管好”（見圖3）；53.26%的被訪問市民認為，特區政府目前的公務員規模適中，16.40%的市民認為不太足夠，分別只有10.57%、2.27%的市民回答比較多、非常多（見圖4）。這些說明，特區政府目前在規模上較為適中，但在效能上出了問題，還不完全是一個有效政府。因此，特區政府今後的準確定位應該是：構建一個有效政府，該管的要管好，不該管的堅決不管；要強化的職能必須強化，要弱化的職能必須弱化。

^① 澳門發展策略研究中心：《澳門政府規模與服務素質研究報告》，2003年，第18頁。

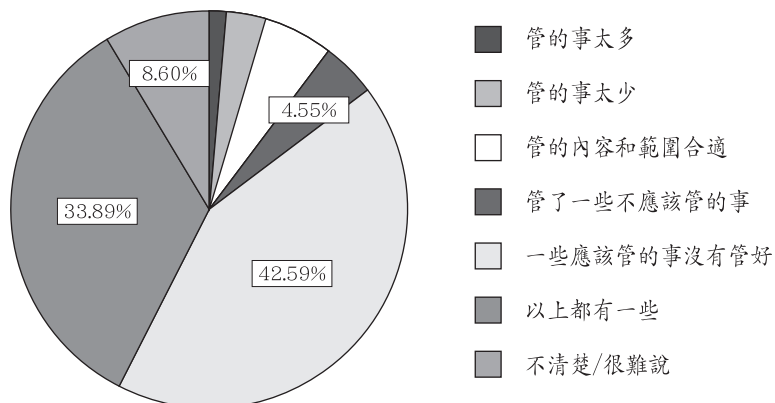


圖3 特區政府的職能定位調查結果

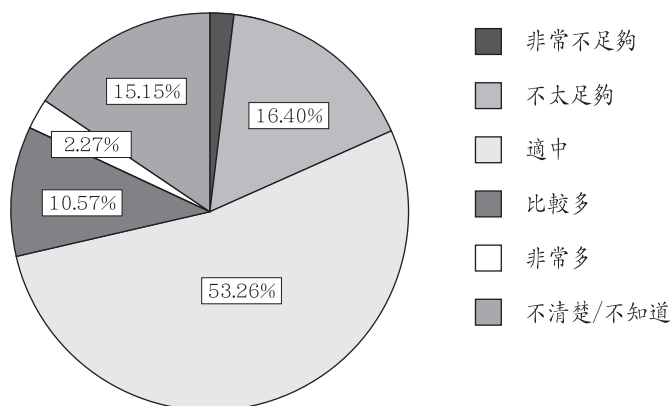


圖4 特區政府的公務員規模調查結果

3. 特區政府應由“發展型政府”向“服務型政府”轉型

發展型政府，主要是指發展中國家或新興工業化國家在向現代工業社會轉變過程中，以推動經濟發展為主要目標，以長期擔當經濟發展的主體力量為主要方式，以經濟增長作為政治合法性主要來源的政府模式。歷史上東亞的日本、韓國、臺灣等新興工業化國家和地區，以及東南亞一些國家在經濟騰飛時期就是這種政府模式；改革開放後我國內地政府堅持“以經濟建設為中心”的



澳門特區政府公共行政改革研究報告

高速發展模式也是一種發展型政府模式。而服務型政府，是指能夠公正、透明、高效地為公眾和全社會提供優質公共產品和服務的政府，是一個以公民為中心的政府、法治政府、責任政府和民主參與的政府。由於發展型政府重經濟輕民生、重管制輕服務，因此，當經濟發展到一定階段、社會民生問題愈發凸顯時，必須轉變為服務型政府。我國內地政府近年來大力宣導科學發展觀、建設和諧社會就是政府模式轉型的最好範例。

澳門回歸十年來，借助迅猛發展的博彩業，GDP和財稅收入成倍增長，經濟發展總量發生了翻天覆地的變化。但與此同時，澳門也出現了上述發展型政府的相同問題：經濟高速發展但民生問題相對突出，經濟建設成就喜人但社會建設有所滯後。因此，作為澳門社會價值的權威性分配機構，未來的特區政府也必須因勢利導，實現從過往十年的發展型政府向今後的服務型政府的角色轉型。通過政府模式的制度轉型，更新施政理念，轉變施政目標，切實發揮政府在建設和諧澳門、改善民生問題中的主導性作用。

4. 特區政府應是決策、執行、監督職能“行政三分”的政府

所謂“行政三分制”，是指將政府的行政管理職能分為決策、執行和監督三方面，使三者相輔相成、相互制約、相互協調，從而構建既相互分立制約，又協調高效運轉的行政機制。“行政三分制”是當代歐美發達國家打破傳統“部門行政”格局，進行政府再造的核心舉措，其目的是將分權與制衡機制注入現代行政體系。近年來，香港政府學習英國經驗推行“行政三分制”後，政府系統內部的官僚主義、尋租腐敗、行政權力衝突等問題大為減少。祖國內地也在大力推行決策、執行、監督“行政三分”的改革，中央在十七大報告中就明確提出要“建立健全決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制”；廣東的深圳、順德率先實行黨委、政府層面及政府內設機



構層面的“決策權、執行權、監督權”相互分離又相互協調的改革，引起社會廣泛關注。

但澳門特區政府及其工作部門，目前掌管著人權、事權、物權、財權，集決策權、執行權、監督權於一身。在這種自我決策、執行、監督的封閉式權力構架下，決策權和執行權重疊，監督與決策和執行難以區分，不僅直接影響工作效率，而且無法形成權力相互制約機制。因此，應該借鑒國內外經驗，通過嚴密設計，科學分解政府職能，將決策權、執行權、監督權分歸互不隸屬的不同部門，並制定相應的程序使之相互牽制、相互協調配合，以提高工作績效。具體而言，在權力配置上應按照“決策機構只有決策權，而沒有執行權；執行機構只有執行權，而沒有決策權；監督機構單獨設置”的原則，科學、合理地將決策權、執行權、監督權分開，做到“集體行使決策權，分散行使執行權，獨立行使監督權”。

5. 澳門社會事務管理應是公共治理而不是政府壟斷的管理

公共治理而不是政府壟斷管理是當代社會公共事務管理的基本邏輯。澳葡政府時期，社會公共事務的管理是政府主導乃至政府壟斷的模式，民眾及其他社會主體難有參與的機會和途徑。回歸以來，澳門的政治生態發生了重要變化，社會公共事務管理的政府壟斷模式也有所改觀。隨著澳門公民社會逐步成長，輿論資訊日益發達，澳門的社會公共事務管理，更應該實現由政府壟斷的管理向多元的公共治理轉變（見圖5）。其基本要義是：

（1）實現治理權力多中心化，即構建一個以公共部門為核心，包括公共部門、私人部門、市民大眾、新聞媒體和諮詢機構的多元權力主體，共同參與澳門社會公共事務的合作治理，以打破政府一元壟斷的權力格局；



澳門特區政府公共行政改革研究報告

(2) 實現澳門公共事務治理機制的多元化，即不僅要有傳統的科層制社會治理機制，還要有市場機制、協商機制、自組織參與機制和監督機制等多種機制；

(3) 實現權力運行向度的雙向化，既要有自上而下的權力指揮，又要有自下而上的協商回饋，以此改變行政體系內部上、中、下層間缺乏連結點、中低層管理人員完全是政策代理人或被動執行者角色的局面。

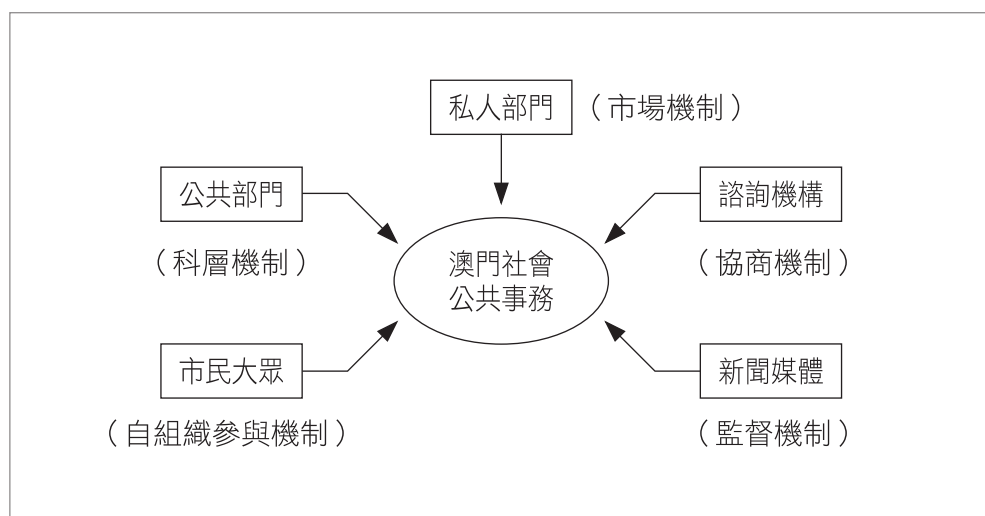


圖5 澳門社會公共事務公共治理的簡明示意圖

(二) 建設責任廉潔政府

新一屆政府和未來特首責任重大，面對要改革的問題很多，但當務之急是如何建設一個品格健康的責任廉潔政府，以此提升政府管治威信，重塑政府公信力。本課題組認為，建立健全官員問責制度、公共資源的陽光分配制度和公共廉政機制，是澳門構建一個品格健康的責任廉潔政府的三根支柱。



1. 建立健全官員問責制度

- (1) 建立高官（政治）問責制。可考慮沿襲目前的司級機構建制，推行司長負責制。行政長官可以從公務員體制之內、或從外界物色合適的人選擔任司長，司長將按照一套新的薪金制度和服務條件受聘，並以合約訂明權利及責任；他們各自負責由行政長官指定的政策範疇，統領所轄部門的工作，制定政策、解釋政策、為政策作推介，爭取立法會和市民大眾的支持，並且為其政策的成敗直接向行政長官負責。

構建高官問責制的好處在於：一方面，可以為行政長官分憂，也可以為絕大多數公務員（高官除外）找到庇護傘，令他們更集中精力和時間處理行政事務。因為在這個制度下，行政長官可從具體的行政事務和社會紛爭中解脫出來，專責處理涉及澳門長遠發展、宏觀決策和全域謀劃等事宜；而各施政領域的具體問題，由有關的領導與主管級人員向有關的政務官員負責；各施政領域的政策取向問題和因技術問題產生的政治後果，應該由領域內有權決策的政務官員承擔。另一方面，行政長官和各司司長都是政治委任，承擔政治責任，這有利於在社會廣羅人才。也就是說，特區政府的司長可以是、也可以不是職業公務員，但必須政治問責，在失職或表現欠佳時，承擔相應的責任。

- (2) 完善「過冷河」制度。一方面，“過冷河”對象的確定應有既定規程。特區政府目前還沒有就司級官員以至行政長官的離職安排進行立法，政府可以將“離職公務員就業申請諮詢委員會”的職權進行通盤的思考，像對於領導級官員的“過冷河”申請，委員



澳門特區政府公共行政改革研究報告

會可具決定權；而涉及司級主要官員及行政長官的離職，包括其離職後各項福利及規定的檢討修訂工作，也可由該委員會建議，並提交中央政府批示或備案。另一方面，新的“過冷河”制度沒有設計利益補償和權益救濟制度，這對符合資格而必須遵守“過冷河”制度的官員似乎不太合理。實際上，“過冷河”一方面是對社會有交代，但另一方面也要考慮到對官員的合理補償。因此，“過冷河”要體現“以人為本”，因為官員也是一個正常的社會人。

2. 構建公共資源的陽光分配制度

伴隨澳門博彩經濟的飛速發展，澳門的財政收入連年大幅增長；與此同時，由於大興土木，澳門的土地、工運、建築等行業尋租空間陡然增加。於是，政府錢多了，老百姓都望著政府；政府的公共工程和投資項目多了，老百姓也盯著政府。當前，澳門市民雖然在生活上有所改善，但總覺得社會公義還有所欠缺。其中的一個重要原因就在於，特區政府在處理財政、土地、工程等社會公共資源的分配問題上，無論在實體正義還是程序正義方面都有值得改進與完善的地方。為此，建議做如下改革：

- (1) 建立協商民主基礎上的公平的利益分配模式。在澳門目前的政治民主格局下，利益分配還殘留有“家長制”模式下的人治色彩。從公共治理的協商民主發展趨勢看，特區政府應該逐步建立澳門特色的公平利益分配模式。這種利益分配模式，必須解決好以下幾個問題：一是如何打破帶有壟斷性質的原有的利益分配模式，構建體現各個階層的政治與經濟利益的、合理的公共分配模式，從而使澳門社會各階層都能分享到澳門改革發展的成果；二是如



何在中青年和年長一輩之間進行利益分配，如何讓第二梯隊覺得大有希望而不是“報澳無門”。建議通過“城市公共論壇”等機制，讓年輕人有機會發表真知灼見，給新生力量以成長的土壤；三是如何在公務員群體與社會其他階層間進行公平的利益分配。

- (2) 加快土地拍賣制度的改革。在澳門這個彈丸之地，土地價值龐大，是澳門最重要的公共資源。歐文龍案的發生，既有他個人尋租貪腐的主觀原因，但其中一個更重要的原因在於，澳門現有的土地拍賣制度存在不少缺陷，土地拍賣程序不夠透明，存在一定的暗箱操作空間。按照澳門《土地法》規定，土地應儘量公開拍賣，但如有特殊原因，可以經特首批准不公開拍賣。其結果是，澳門回歸以來，公開拍賣土地次數較少。由於不公開拍賣和低價批地並不違法，這就人為製造了較大的尋租可能。在現有制度下，政府部門批給工程，標書都經過運輸工務司長審批，但規則不夠透明；另外，還有因為“實際需要”工程採取直接批給不公開招標的情況。因此，學習香港和發達國家與地區的經驗，採用透明度高的土地拍賣制度，將會大幅度提高特區政府的廉潔分數^①。為確保土地這一公共資源的分配正義，重塑澳門廉潔政府形象，必須對澳門公有土地拍賣制度進行與時俱進的改革。另外，對已批給土地一段法定的日期，仍未依合約發展者，應該依法收回，而非讓其等候時機。

- (3) 建立嚴格的公共工程追加預算的法律監督機制。澳門目前的法律

^① 劉伯龍：《澳門加強公共管治的思考和建議》，載《澳門發展策略研究中心成立十周年專輯》，第16-19頁。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

容許公共工程可以在開工後追加預算，容易造成政府的公帑浪費。其結果是，建設商常常以較低價格接到工程，在工程中標後隨意追加預算。但在目前的體制下，澳門政府動用公帑，立法會監管難度較大。為此，建議一方面要建立公共工程提前報備的許可制度，另一方面要加強預算資金使用的透明度。

- (4) 進一步完善澳門基金會的再分配功能。自2001年起，澳門基金會在資助澳門社會公益事業發展方面投入了巨資，取得了很大成績，但由於澳門基金會在面對資助對象多元化、社會績級評估不易量化的現實情況下，在資助對象、資助金額、資助程序、資助績效評價等方面，容易令社會產生透明度不足，評核標準不清晰的印象，引致社會上常有批評與質疑的聲音。為更好發揮澳門基金會在公共資金領域的分配功能，建議加強其制度建設，完善其分配機制，給予澳門各界一個更加公正透明、程序正義的形象。

3. 加強公共廉政機制建設

- (1) 完善廉政公署的監督效能。一是通過立法和合理的制度建設，擴大廉政公署的法定權力。二是加強反腐法制建設。比如，配合聯合國提出的《財產申報公約》，澳門可考慮制定《公務員收入法》；又如，澳門目前的土地拍賣和公共工程採購制度漏洞較多，建議從法律法規上加以修改，堵塞腐敗尋租空間。三是進一步強化廉政公署督辦案件的執行能力和執行效率。
- (2) 完善審計監督的功能，提升審計機構的權威性。澳葡政府時期設有審計法院，其功能優勢在於進行事前和事後監督，如公務員招



聘和公共工程開標要經審計法院事前審核，審計法院可以行使否決權。但目前的審計署已經沒有事前監督功能，對於人事方面的信用問題和經濟領域的腐敗問題，審計署無法做到防微杜漸。同時，審計署的事後監督功能也有待強化。因此，對於如何保留審計法院的制度功能問題，建議新一屆政府慎重考慮。當中，建議研究把審計法院有關人事、財政方面的事前監督功能，分別歸併到行政暨公職局、審計署。

而在確保被審計部門/機構依法享有解釋和上訴權的同時，更要強調審計機構的權威性，建議研究確立審計報告的法定效力，規定被審計部門/機構及其官員，必須接受和執行審計報告的改善意見和建議，以強化審計部門的監督功能。

- (3) 發揮媒體和網絡監督力量。在經濟快速發展、社會急劇轉型的國家或地區，由於法治不太昌明，加之受制於既得利益集團的干擾，體制內反腐途徑往往阻力重重，效果大打折扣。因此，它們紛紛借助於媒體和網絡這種體制外力量來打擊貪腐，比如中國內地、印度就是其中的代表。媒體和網絡這種社會“第四權力”監督可以發揮巨大的乘數效應。近年來祖國內地很多腐敗案件的敗露和告破，均得益於媒體和網絡監督的力量。為此，建議澳門新一屆政府拓寬反腐管道，充分利用澳門自由開放的媒體和網絡資源，加強對政府公共行政的監督。

(三) 釐定整合政府職能

這項工作主要涉及政府職能的外移、增加、強化和歸併四個方面。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

1. 政府職能外移：公共服務職能的民營化和社會化

當代發達國家公共行政改革經驗表明，通過在公共行政機構外部引入競爭機制，推行公共服務職能的民營化和社會化，使政府部門與私營機構、第三部門相互競爭，這樣既可以使政府部門有危機感，又可以轉移和削減政府的大量職能，構建有限政府。公共服務職能民營化，是指借助合同外包的方式，把政府提供基本公共服務的工作交給私營機構去做，這樣可以節省金錢、提升效率；公共服務職能社會化，是指政府和社會團體建立夥伴合作關係，通過與社會團體合辦甚至由社會團體全權負責的方式，提供社區性公共服務，如社會福利、老人照顧、社區衛生、康體娛樂等，這樣可以充分調動社會資源，節省政府財政開支。

澳門特區政府應當借鑒國際公共行政改革的經驗，推進澳門公共服務職能的民營化和社會化進程。在澳門這樣一個微型城市，由於實行“一國兩制”，國防和外交等純公共服務已由中央政府提供，因此，除法治秩序、公共治安、社會保障、博彩監管等基本公共服務外，其他公共服務大多屬於社區性公共服務，相當部份可以通過外判和社會企業化手段，交給市場和社會機構來提供。當然，必須注意，政府職能退出部分公共服務市場並不意味著政府就可以不負責任了；相反，多年來外國公共服務民營化的實踐經驗表明，政府雖然不直接組織公共服務的生產，但必須肩負起監管外包合同有效履行的責任。

2. 政府職能增加：新增急需職能

- (1) 區域合作職能。據前所述，澳門是一個資源貧乏、內部市場狹小的微型經濟體，在未來發展中將受到三個層面的區域競爭的壓力，即：珠江三角洲周邊城市的競爭、東南亞城市的競爭、全球



博彩城市的競爭。因此，澳門的經濟社會要獲得可持續發展，唯一的途徑就是眼光在外，走區域合作之路。2009年初，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》正式頒佈；同年1月，國家副主席習近平在視察澳門時，也特別提出澳門要加快與珠三角的融合，推進粵澳合作共同開發珠海橫琴島^①。但目前在特區政府內部，尚未有專業負責區域合作的職能機構，有關區域合作的職能只是分散於不同的部門，沒完全形成合力。

- (2) 政策執行督辦職能。公共行政包涵“政”和“行”兩個不可分割部分。所謂政，就是政策、政令；行，就是執行、踐行。公共行政最終目的在於“行”而不是“政”^②。卓越的公共行政必定是有令必行、政令暢通，而不是陽奉陰違、執行不力。概言之，公共行政必須講政策（政府）執行力。但是，有社會輿論指出，特區政府施政系統長期存在三套“頻道”，行政長官的每年施政報告是一條頻道，各司長的各自領域施政方針是另一條頻道，到具體部門執行時出現第三條頻道。意指政府工作中時常存在“不合拍”的各自為政現象，致使政府領導班子宣導的團隊精神往往停留於一句口號。這其實反映的是特區政府的政策執行力不強的問題。其中的原因可能很多，但特區政府缺乏對政策有效執行的督辦職能卻是關鍵因素。由於對特首的施政理念和施政綱領缺少政策執行前的輿論宣傳，導致各個部門各自為政，只是喊口號，沒有政策執行的動力；也由於對特首的施政理念和施政綱領缺少政

① 《習近平在澳門特別行政區政府歡迎晚宴上的講話》，《澳門日報》，09-01-10。

② 國內著名行政學家夏書章教授一貫宣導要正確認識公共行政中“行”與“政”的關係。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

策執行結果的回饋和績效評估，因此各部門對施政報告可看可不看，形成不了政策執行的壓力。

3. 政府職能強化：重點加強五方面職能

隨著公共行政環境的變化，新一屆政府必須重點強化以下五方面職能：

- (1) 博彩監管職能。澳葡政府時期，由於一賭獨大，政府與博彩業經營集團的關係是一種較為簡單的合約關係，澳葡政府比較容易對博彩業進行監管。但“賭權”開放後，原有的制度秩序和遊戲規則被打破，這給特區政府的博彩監管職能提出了嚴峻的挑戰。因此，隨著博彩經濟的不斷發展，特區政府必須強化職能，充實機構，以主動求變的思維來思考如何加強對博彩行業的監管問題。
- (2) 公務員統籌管理職能。現代的公務員及公職人員的管理程式與標準必須客觀化和標準化，要因才而用、選賢以能、知人善任，以客觀的標準而不因政治的因素、私人因素來選拔各類人才。這就需要有一個專業而集權的公務員統籌管理機構，負責諸如公務員集中招聘、控制公務員總數、推行有效和細緻的人員表現評核、人力資源資訊管理等等。為讓行政暨公職局能更有效地發揮這些職能，進一步強化行政暨公職局對澳門公務員的統籌管理職能，把各部門分散的人員招聘權力和程序集中於行政暨公職局，使招聘人員的品質和公務員的總量統一控制；同時，須由行政暨公職局推行有效細緻的人員表現評核，開展上司評核、自我評核與同級人員互評並行的制度，務求對每個公務員表現的特點分別掌握，以便政府有需要時按人事管理的原則作出調動。



(3) 公共財政職能。回歸十年來，由於澳門經濟快速發展，本地生產總值和政府財政收入均有較大的增長，然而，經濟增長速度與澳人分享成果的期望之間存在較大落差，因此，社會不滿聲音增多。

針對這種情況，特區政府應加快由發展型政府向公共服務型政府轉變的步伐，把政府施政的目標和重點從“如何更快增加政府收入”轉向“如何確保政府財政收入增長，與更好分配政府收入並重”的方面，同時，投入更多的精力和財力於澳門的社會民生和百姓福祉領域。這實際上要求特區政府不斷強化自身的公共財政職能，一方面要維持財政收入，另一方面要還富於民，制訂一些“中長期”方案，讓居民可以分享到經濟發展的成果。建議新政府今後應繼續加大援助弱勢社群、保障居民就業、健全社保體系、深化醫療改革等社會民生領域的財政資金投入。

(4) 城市規劃與建設職能。澳門是一個中西文化融合、國際化程度較高的旅遊城市，旅客數字與居民人口近年都以較快速度增長，對於地少人多的澳門已構成了較大的壓力，制定一個系統而科學的城市規劃對澳門十分必要^①。但由於澳門經濟社會急劇發展過程中，舊城區改造不易，新的填海造地缺乏長遠規劃，賭場建設遍地開花，城市功能分區略顯零亂，粗放發展、浪費土地比較嚴重。因此，澳門居民對城市規劃的滿意度很低。根據我們的調查，有超過一半的居民對澳門城市規劃的滿意度在50分以下；有

① 楊允中：《澳門現代化進程與城市規劃》，澳門大學澳門研究中心，2007年。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

31.32%的居民的滿意度介於60—70分之間；80—100分以上的滿意度所佔比重極小^①。於是，在澳門這個寸金尺土的城市，強化政府的城市規劃與建設職能，時不宜遲。

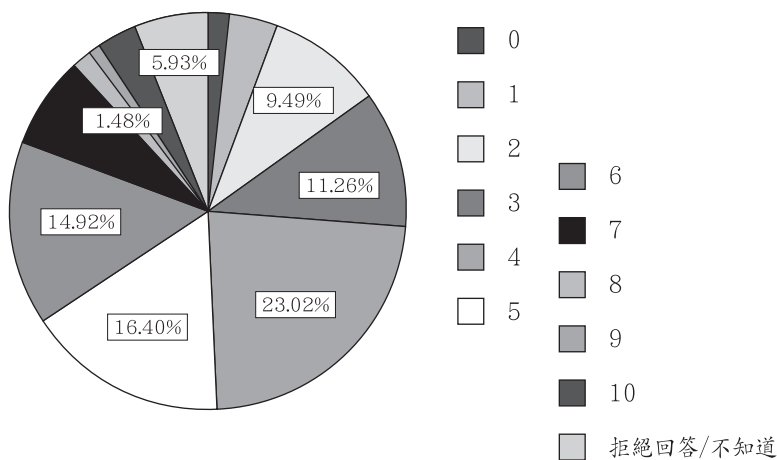


圖6 市民對澳門城市規劃的滿意度

- (5) 文化與會展職能。為配合澳門經濟發展適度多元化的政策目標，新政府應強化文化保護與文化發展職能，以及新興的會展職能。一方面，要保護好澳門中西合璧的深厚文化遺產，發掘澳門的文化資源，立足澳門的文化特色大力發展文化產業，提升具澳門特色的中華文化國際競爭力；另一方面，政府需要推出持續培育會展業成長的系列策略，包括提供政策支持、設立培育會展業的發展戰略基金、成立專門的會展業主管部門、完善行業發展的相關法律法規制度等，以此打造澳門會展品牌。

此外，特區政府還應循序漸進地做好職能歸併工作，以減少政府部門間職能交叉、職權不清等問題。近年來，中央政府和內地一

① 圖中最低0分：代表「完全不滿意」，最高10分代表「完全滿意」。



些地方政府大力推進“大部制”改革，就是著力解決政府部門職責不清問題的有益嘗試。建議特區政府學習借鑒內地做法，對社會普遍反映問題比較突出的職能交叉部門，比如民政總署與文化局、體育局、教育局、土地工務運輸局等之間的職能交叉問題，適時進行清理歸併。

（四）調整重組政府架構

公共機構改革絕不是機構的簡單精簡，而應該根據政府職能變化和社會發展的實際需要，該調整的調整，該合併的合併，該精簡的精簡，該加強的加強。總的原則是看機構改革符不符合、適不適應澳門經濟社會高速發展的方向。

1. 局級機構的改革

根據前述“行政三分”的政府治理理念，對特區政府的中層機構即局級部門進行決策與執行職能相對分離、相互制約的改革，其中一個考慮是澳門局級部門的作用和定位。根據《澳門基本法》，澳門的行政架構是司、局、廳、處。五位司級官員屬政策官員已是毫無疑問，但五十多名局級官員若定位為政策官員顯得太多，也不具操作性；若全定位為執行官員也不合適。因此，重新劃分一級局和二級局的職能，一級局負責政策制定，二級局負責政策協調和執行管理，這將有利於清晰界定局級部門的作用和定位。

另一方面，這也是施政目標的實質要求。按澳門現有的機制，局級部門有一級局和二級局之分，兩者的分別主要在於其人員編制的多寡，但在實際操作上，一級局和二級局的職務差距基本不大。故可考慮強化一級局政策制定的職能和權力，二級局則作為政策協調和執行管理，以提升其施政水準。比對香



澳門特區政府公共行政改革研究報告

港特區政府，其行政架構是三司十二局，其中十二個局級部門屬政策局，三司統管的定位也非常清晰。因此，儘快開展司、局級職能的重新檢討和釐定的研究，有其現實需要。

2. 機構合併

如果僅從地理面積和人口規模作橫向比較，澳門特區政府大體相當於內地一個大城市下轄的區級政府單位，目前，在內地大城市的區級政府，一般內設20-30個局級單位。但由於澳門是一個特別行政區，政治地位特殊，政治規格高，因此，特區政府內設的中層機構（局級機構）相對多一些，這是合乎情理的。然而，澳門目前有60個局級機構，還有十幾個相當於局級單位的臨時性辦公機構，加總起來就有七、八十個局級機構。如果從社會公共事務治理的常規技術設計來看，這種機構設置又明顯偏多了。所以，進行機構的有機整合顯得非常必要。課題組建議：

(1) 社會文化司中，教育暨青年局與高等教育輔助辦公室，職能類同甚至有交叉，為減少行政成本，建議合併；

(2) 關於民政總署的機構去留問題，我們認為可以有兩種改革思路：

一是保留民政總署隸屬行政法務司的機構設置，但必須嚴格區分其與社會文化司下轄的衛生局、教育暨青年局、文化局、體育發展局等機構的職能界分。比如，前者主要負責與社區居民密切相關的具體性、執行性事務，如群眾的康體、娛樂、文化活動；後者專門負責政策性、專業性強的事務，如涉及教育、文化、體育、衛生等領域的長遠規劃、政策制定和行業標準等。在這個改革思路中，民政總署不是一級政府，它是聯繫上級政府和基層民



眾的紐帶和橋樑。這個改革，基本保留了原來的人員班底，有利於社會穩定。

二是仿照香港特區政府和內地政府的機構設置思路，撤銷民政總署和社會工作局的機構建制，重新組建一個民政事務局，隸屬於行政法務司或社會文化司，把原來民政總署的部分職能和社會工作局的全部職能移交到民政事務局，民政總署剩餘的職能則分別歸併到衛生、教育、體育、交通等職能部門，相應的管理人員也調撥到這些部門中。這個改革，基本釐清了民政總署與社會工作局，以及民政總署與衛生、教育、體育、交通等部門之間的職能交叉、職權不清的問題，長遠來看利大於弊，但由於涉及機構重組和人員分流，阻力較大。

3. 機構 / 職能增加

設立區域合作局。配合區域合作新的發展形勢，建議借鑒內地政府架構的經驗，成立一個職能明晰的主管區域合作的機構，如“區域合作局”或“區域協作局”等，專責協調處理澳門特區政府所面對的區域合作事務，以整合目前分散在很多部門中的區域合作職能。

此外，隨着澳門經濟的迅速發展和社會形勢的急劇變化，對特區政府原有的五個司級機構的宏觀架構問題，澳門各界也提出了不同的看法。雖意見各一，但比較主流的看法是：應該因應社會發展日益複雜化和公共事務管理更加專業化的實際要求，在適當時機考慮分拆原有的司級機構設置，或者整合原有的司級機構職能，新設相應的司級機構。課題組認為，要否進行司級機構改革以及如何進行司級機構改革，新政府確有必要作為一個重要課題來加以慎重研究。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

（五）深化公職制度改革

公務員群體是特區政府依法施政的基本力量，未來的特區政府不僅應以“以人為本”的精神向市民提供公共服務，同時也應堅持“以人為本”的原則推進公務員制度改革。通過這個改革，關注他們的職業尊嚴，鼓勵和引導他們工作的積極性和創造性，從整體上提升公務員群體的士氣。

1. 進入機制（入職制度）改革

公務員的“進口”環節是整個公務員制度的核心，其完善與否事關公務員制度的公平與民主。公務員進入機制改革，關鍵在於減少人為因素，實現公務員選拔的制度化。改革的建議有：一是整合現有人力資源管理系統，組建專責的公務員管理機構，強化現有公共人力資源的統籌管理職能。鑒於領導及主管人員在人力資源管理中的重要性，可設立領導及主管人員敘用委員會，以監督和指導領導及主管人員的工作。二是儘快推行中央統一聘用機制。過去幾年來，行政長官在每年的施政報告都有要求擴展和完善中央統一招聘機制，我們建議，應儘快推行，並可考慮嘗試上延至較高層的管理人員。三是逐步推行主管級官員競爭上崗制度。為保證公共服務素質，可考慮借鑒廣東等內地政府的經驗，嘗試實行主管級官員競爭上崗制度，以取代現有的履歷審查制度。

2. 晉升制度改革

一是實行以功績為基礎，輔以年資晉升。目前世界各國實行的晉升制度，大致可分四種類型：年資晉升制、考試晉升制、功績晉升制和越級晉升制。由於每種制度各有優缺點，所以世界上幾乎沒有一個國家實行單一的晉升制度。而澳門現行的公務員制度，主要實行的是年資晉升制和考試晉升制，一些公務員要麼熬年資，要麼進修考文憑。這容易導致他們只重年資與文憑，而不注重



實際能力的提高和工作業績的傾向。特別是，它還讓一些文憑不高、但有豐富工作經驗的公務員少了晉升的機會。因此，應借鑒功績制的優點，以工作業績和貢獻大小作為晉升的標準，必要時可以破格晉升，對公務員可以起到激勵作用。二是統一實行晉升晉階考試制。澳門現行的聘用晉升制度採用的是編制外與編制內雙軌並存的體制，在現實操作中，編制外人員因缺乏職業穩定性，易產生短期行為，而編制內人員則由於職業穩定而缺乏進取心。為克服這種傾向，建議雙軌並一，以考試晉升制和功績晉升制相結合的方式，決定晉升晉階。改變只憑年資和評核結果而無須考試便能晉階的方式，規定晉升時需在考核工作業績的基礎上，同時需要通過業務知識考試。

3. 公務員交流輪崗制度的建立

輪崗是當代公務員管理的一項重要制度，對於強化對公務員的監督，增強機關活力；促進政府機關勤政廉政建設，及時發現和防止腐敗產生了積極作用；同時，輪崗對於打破封閉的“人際生態圈”，加強政府內部以及政府部門之間的溝通、協調也有很大的幫助。

我國內地政府較早就推行了公務員輪崗交流制度。一九九六年，當時的國家人事部根據《國家公務員暫行條例》制定了《國家公務員職位輪換（輪崗）暫行辦法》。據統計，僅2007年一年中國共有十四點五萬名公務員進行了輪崗，中央國家機關輪崗人數達到三點五萬人，領導職位和“熱點”崗位實行的有計劃輪崗，有效促進了國家公務員隊伍的勤政廉政建設，加強了政府部門之間的溝通協調^①。

而在澳門目前的政府系統和公務員隊伍中，人際關係壁壘森嚴、部門各自

^① 《推行公務員輪崗制度，防止腐敗滋生》，新華社，2008-08-20。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

為政、競爭激勵機制不足的問題較突出，為此，建議特區政府參考內地經驗，研究建立健全公務員輪崗交流制度。特別需要指出，為逐步解決司級政府之間各自為政的問題，輪崗範圍不能僅限於政府某一部門內，政府部門與部門之間也應有相互輪崗。

（六）完善決策諮詢機制

現代社會是一個公共治理的社會，政府政策科學與否及至推行是否成功，關鍵是能否獲得廣大市民和公務員群體的配合與支持。這就需要特區政府心系全局，著眼未來，構建一個科學、民主的決策機制和健全參謀諮詢機制。

1. 完善特區政府的決策諮詢機構

在當代社會，由於知識的爆炸性增長、風險的不可控性、公共危機的頻繁發生，以及民眾公民權益的覺醒、民生訴求的增加，這就需要政府當政者加強政策研究的力量，提升政策研究的水準，確保政府政策制定的科學性、系統性和前瞻性，提升政府的政策制定能力，確保政策的可操作性。

目前，歐美發達國家政府普遍設有政府首腦的核心智囊機構，我國中央有“中央政策研究室”、“國務院發展研究中心”等、香港特區政府有“中央政策組”這樣一些中央智庫，在輔助政府決策的民主化、科學化方面起到了至關重要的作用。

對於第三任行政長官候任人提出新一屆澳門特區政府將完善政府建制內部的政策研究機構，設立高層智庫，社會予以相當高的評價，我們亦對其期望甚大。建議政府在設立上述高層智庫時，需要設定專職政策研究人員的編制，擴大專職研究人員的隊伍。同時，加強高校、民間政策研究機構與政府智囊機構



間的交流和合作，力求從多角度、全方位的視角為政府政策制定提供多種政策方案，實現政府決策的科學化。

2. 加強司級機構內部決策智囊力量建設

就決策性質而言，公共行政機構內部作出的決策屬於“官僚決策”，這是一種自上而下進行的集權型、封閉性決策，往往帶有其內在的缺陷。因此，政府機構尤其是那些中、高層政府機構一般會設立相應的決策智囊部門，輔助領導決策，減少決策失誤。比如，我國的國務院作為國家最高的行政機關，內部就設有國務院發展研究中心、國務院研究室、國務院參事室等決策智囊機構；國務院下屬的各部（委）、地方省級政府及其下屬的廳（局）部門也相應設立各類研究院（所），以輔助政府決策與科學施政。

在澳門特區政府的現行司級機構中，尚未建立實體性決策智囊部門。然而，隨著澳門社會公共事務日益多樣化和複雜化，也使得各個司在各自的決策範疇內變得更加忙碌、決策更具風險。因此，建議借鑒國外或內地政府的經驗，在司級機構內部設立常設性的研究機構，比如研究院、研究中心、研究所等，專門為司長提供更專業、更精細、更有針對性的決策諮詢意見。

3. 完善中下層公務員參與決策的機制

要解決司級部門與局級部門之間因溝通不良引致頻道不同，以及政府官員與公職人員溝通不良引致士氣低落的問題，關鍵之一在於完善中下層公務員參與決策的機制，以激發他們的使命感與成就感。建議改變目前的集權制決策模式，嘗試集權與分權有機結合的決策模式。

集權制決策是指決策權力集中在上級政府或行政首長手中，上級政府或



澳門特區政府公共行政改革研究報告

行政首長把持決策、指揮、監督的權力，下級處於服從命令聽從指揮的被動地位，一切行政行為要按照上級政府或行政首長的決策指令來行動，自主權很少。分權制決策是指上級行政機關或行政首長給予下級充分的自主權，下級可以獨自進行決策和管理，上級不予干涉的行政決策模式。比較而言，前者效率較高、利於決策政令暢通，但容易專斷獨裁、扼殺下級的積極性和工作士氣；後者比較民主、利於調動下級的積極性和主動性。

因此，應吸收集權制決策模式和分權制決策模式的各自優點，建立一種適度集權下的分權決策模式。具體來說，一方面要保持司長和主要決策局的戰略決策權，另一方面又要注意分權和適當授權給局、廳、處等政府部門，讓他們提出符合實際、貼近部門工作範疇的決策方案或建議。如此，才能讓中、下層公務員參與到決策過程中來，增強他們對工作的使命感和責任感。

4. 建立和完善新聞發言人制度

運轉有效的政府新聞發言人制度，對於實現政府決策的科學化與民主化、融通政民關係起著非常重要的作用。所謂新聞發言人制度，是政府通過新聞發言人向傳媒，並通過傳媒向公眾介紹政府的政策，通報某個事件的真實情況，說明就某個事件、某個問題政府所持的立場和採取的措施，並回答傳媒提問的一種制度。它要就公共政策、公共服務、政府決策等所有與公眾利益直接相關的問題，以及公眾感興趣的其他社會性問題提供一種接受公眾公開諮詢、質詢和問責的制度安排。在資訊社會和網絡時代，建立和完善新聞發言人制度勢在必行，這既是為了保證媒體和公眾的知情權，也促進了政府工作的透明度。政府越是及時準確地向社會和公眾通報重要資訊，公眾知道瞭解得越深入，政府獲得的支持度就越高。同時，健全的新聞發言人制度，還能夠幫助政府在行政過程中掌握主動，有效防範危機或應對危機。



在祖國內地，政府設立的新聞發言人制度主要有三個層次的構架：國務院新聞辦公室、中央各部委、省級人民政府的新聞發言人。而實際中新聞發言人制度目前已從國家部委推廣到地方區級政府部門^①。這充分說明，新聞發言人制度在傳遞政府決策資訊、告知公眾真實資訊、防範和化解公共危機等方面，起到了舉足輕重的作用，因而受到各級政府的高度重視。反觀澳門澳門特區政府施政十年的經驗教訓，由於沒有建立回應性政府下的新聞發言人制度，客觀、及時向市民解疑釋惑，這使得政府決策和相關政務資訊不太公開、透明，社會上經常流行“小道消息”，歐案發生後甚至一度出現以訛傳訛的局面。

為改變上述局面，建議如下：

- (1) 在特區政府的新聞局及其他司級機構內分別設立新聞發言人這個專門職位，增設若干編制，從而把新聞發言人工作做得更好、更專業化、更職業化，增強新聞發言人的權威性、責任感。新聞局下設的新聞發言人主要發佈特區政府的綜合資訊，司級機構下設的新聞發言人側重發佈各自職能領域和決策範疇中的專門資訊。
- (2) 加強對新聞發言人的培訓和對外交流，提高新聞發言人的基本素質和要求。比如，通過“請進來”的方式，邀請國務院新聞辦公室為澳門特區政府舉辦新聞發言人培訓班；採取“走出去”的形

^① 從1983年外交部首設新聞發言人制度算起，此項制度在國內從嘗試到推行已歷時20餘年。該制度在國內各級政府機構推開主要是在SARS之後，以2003年為時間節點，該制度已在中央政府各部委和各省區、市落地，部分地級市亦已效仿跟進。廣東對新聞發言人制度的認識和動作都比較早。1993年，廣東省就開始在“兩會”期間向境內外記者發佈新聞。1999年，廣東省政府明確以“廣東省人民政府新聞辦公室情況介紹會”的形式，定期向境內外媒體發佈廣東社會經濟發展最新資訊，成為中國最早正式建立新聞發言人制度的省份之一。



澳門特區政府公共行政改革研究報告

式，組織相關人員到香港、新加坡或內地政府的新聞發言人機構考察學習，交流心得。

5. 完善各類政府諮詢組織

美國不僅是世界上較早開展政府諮詢工作，也是政府諮詢組織制度化建設較成功的國家。下面以美國的聯邦諮詢委員會為參照系，對如何完善澳門政府的各類諮詢委員會提出幾點建議^①：

- (1) 制定《澳門特別行政區政府諮詢委員會法》和《澳門特別行政區政府資訊公開法》，提升政府諮詢及政府諮詢委員會的法制基礎。美國的政府諮詢制度之所以發達完善，關鍵是有堅實的法制基礎，這就是1972年10月6日美國國會制定的《聯邦諮詢委員會法》。該法規定：諮詢委員會的會議公開原則適用《陽光下的政府法》的標準，諮詢委員會的文檔公開原則適用《情報自由法》的標準。該法共15條，對該法的適用範圍、諮詢委員會的設立、活動原則、監督等方面作了明確的規定。但目前澳門的政府諮詢委員會缺乏這種制度基礎，也就難以落實政府諮詢的真正意圖。
- (2) 政策諮詢委員會角色的強化。提升政策效能，不能只靠建構諮詢機構，更重要的是政府部門有沒有在政策制定過程中真正吸納這些諮詢組織的意見和建議。建議提升各類諮詢組織的地位，強化其決策諮詢的角色，改變其“政治花瓶”的形象。通過這個角色轉換，使它們成為政策的倡議者，從而能使政府的政策議程設置

^① 朱向東、姚淑芹：《美國的政府諮詢制度》，《中國改革報》，07-02-05。



發展到自下而上的過程，政府部門可以根據諮詢委員會的建議而設計政策內容。

(3) 加強對諮詢委員會的立體監督，增加諮詢委員會的工作透明度。

美國的諮詢委員會受行政機關首長、聯邦總務行政局、總統和國會的監督。相應地，澳門的各種政府諮詢委員會，也應加強立體監督。

一是諮詢委員會要受其設立的行政機關的監督，機關首長應經常檢查本機關設立的諮詢委員會是否得到充分利用，是否有繼續存在的必要，並制定指導原則和管理原則，適用於本機關設立的諮詢委員會。

二是增加諮詢委員會的工作透明度。建議每年特首及各司進行施政報告或施政方針介紹時，都需要對上一財政年度內各諮詢委員會的活動和變更情況，作總結和檢視，並形成機制，以增加各委員會的工作透明度。

5. 建立健全公民參與協商決策的社區諮詢機制

在公民社會日益成熟、協商民主廣受推崇的今天，公民參與的協商決策和社區諮詢機制已成為政府實現決策民主化和科學化的重要途徑。從這個意義上講，特區政府應該努力營造公民參政議政的良好氛圍，提升澳門市民參政議政的積極性，以增強市民對特區政府的信任。當中，尤需不斷改進現有的社會諮詢模式，完善公民參與協商決策的社區諮詢機制。具體而言，在諮詢形式、諮詢機制、諮詢程序和諮詢途徑上不斷完善：



澳門特區政府公共行政改革研究報告

- (1) 諮詢形式上的完善。目前，政府雖已開展了吸收公民參與的公共諮詢工作，但其實仍由政府部門自上而下直接推行，而來自民間自下而上諮詢或政府與民間雙向合作諮詢的形式較少。因此，政府部門必須進一步提升對諮詢的認知和相關技巧，大力改進對諮詢意見的返饋處理，強化互動效果，形成真正的公民參與。
- (2) 諮詢機制的完善。雖然，目前行政暨公職局轄下已設有“公眾服務暨諮詢中心”，專門接受市民對各政府部門行政手續的查詢，同時轉介市民對政府的投訴和建議，但考慮到現時澳門市民更願意直接向特首辦反映意見和訴求的現實，建議可借鑒內地政府設立信訪工作部門的做法。在特首辦下設一個信訪工作部門，專門負責處理澳門市民的來信、來訪和電郵業務，讓市民有更多利益申訴和監督政府的途徑。
- (3) 諮詢程序的改革，建議參照內地的市長/區長接待日制度以及近年來基層政府嘗試的民主肯談會，通過行政首長公開與普羅大眾的直接面談、交流，瞭解市民的實際訴求，發現政府工作的缺失，從而改良和修正既有的公共決策。在市長/區長接待日制度方面，廣州的經驗值得學習；而基層政府與民眾的民主肯談，則以浙江溫嶺市的鄉鎮民主肯談會為代表，特區政府可以參觀學習。
- (4) 諮詢途徑的完善。第一，建議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，鼓勵和推動官員，及社會人士以實名在網上與網民直接互動溝通方式的逐步形成，亦可考慮以上述信訪部門作試點，讓市民的意見、建議、指責、訴求等，能有直接的回應。透過官民直接



溝通互動管道的建立、表達政府重視民意的誠意及善意，從而拉近官民間的距離。此外，更可顯示官員的自信心。而在這個互動過程中，亦可檢視澳門公民意識和公民素質的提升程度，以作為澳門公民社會的其中一個測度指標。



編
後
語



編後語

公共行政體系的不斷優化和與時俱進，既是特區政府的自我要求，亦是世界發展大勢，更是社會大眾的殷切期望。因應澳門社會經濟各方面的較快速發展，我們需要一個高效和高質量的施政團隊，在民生福祉、經濟發展和社會秩序等領域，為市民提供適當的服務。回歸十年來，特區政府在處理大量複雜的內外部事務的同時，始終把公共行政改革作為施政的重點內容之一，不斷推出革新措施，促進行政效率和政府服務質素的進一步提升和改善，取得了一定的成效。然而，面對全球化所帶來的國際競爭壓力，以及澳門社會發展的內部需求，特區政府如何能更高效、更優質地治理社會，實現科學施政，將是澳門社會健康持續發展的重要一環。

根據我們的觀察，特區政府亦長期就上述課題進行科學的研究，並透過一系列的措施，以推進澳門公共行政體系的現代化。然而，從民間角度，較全面地、直接地匯聚民間的意見，相信可以成為有意義的互補。為此，本中心早於2002年初，已開始籌劃有關澳門公共行政現代化的課題研究，並成立了專項課題小組，就澳門政府規模、公共服務質量和人員素質等方面，進行了較深入的調查和探討，並於2003年7月，發表了首份相關課題的研究成果。

誠然，公共行政改革所涉及的研究範圍廣闊而縱深，需要討論的議題眾多，且是動態發展的，因此，我們這項課題的研究，亦具持續性和階段性。而過去幾年，我們亦因應澳門整體發展需要和社會關注熱點，就這項課題的不同議題，分別提出了我們的意見和建議。



2008年初，在澳門踏入回歸九周年之際，我們和廣東省部份長期關注澳門政治和公共行政發展的專家學者，有感回歸十年是一個重要的歷史時刻，是我們系統地總結過去，以科學地展望未來的重要契機，為此，聯合組成了粵澳課題組，就“澳門政治發展”課題開展研究。經過一年多的努力，這項課題的其中一個子課題——澳門特區政府公共行政改革研究，成果初成。

本研究報告期望透過對回歸十年來，澳門公共行政改革的成就與問題，進行較深入的回顧與總結，並在此基礎上，借鑑和吸取其他國家／地區政府的實踐經驗，為推動澳門公共行政體系的持續完善和不斷進步，提出符合澳門長遠發展需要的改善意見和建議。

如上所述，澳門政治發展和公共行政改革課題所涉領域既寬且深，是項研究報告只是局部性和階段性的，我們期望在不久的將來，會就這項課題開展動態的跟進研究。同時，受研究水平和時間所限，本報告亦當存在許多不足和謬誤之處，有待各位專家學者和各位友好的不吝指正。



附
錄

國內外公共行政改革及其對澳門的啟示



一、英美及周邊國家和地區公共行政改革的實踐探索

(一) 英國的公共行政改革

英國是當代西方國家中公共行政改革的先驅，該國的行政改革經驗廣為其他國家仿效。要了解英國的公共行政改革，先要了解二次大戰後英國政壇的一些主要變化及其對公共行政的影響。19世紀和20世紀初葉，國家主要功能在於規管國內市場和負責治安和國防。一戰後，國家管理的事務越來越多，例如房屋、教育、醫療衛生和社會保障等。二戰時，英國人民受盡艱苦，但仍然對國家保持樂觀和希望；6年的全民戰爭和全民政府把國家團結起來。戰爭期間，一切由政府主導、分配。這些成功經驗促使保守黨亦轉而接受計劃經濟和福利社會。英國的行政架構基本上符合韋伯（Max Weber）意義上的官僚制（Bureaucracy），這些組織依循層次分明的架構，依據成文規則辦事。這種韋伯式的官僚架構長於部門和委員會方式的運作，但未能因應時勢改變和發揮創作性。公務員偏向於依章辦事。官僚架構逐漸遠離韋伯倡議的有效率和權力的施政機構，而成為一個貶義詞，只為行政上的方便，而不顧及有效率去解決民生問題和關心國民是否滿意。

1979年撒切爾夫人（Margaret Hilda Thatcher）領導保守黨贏得大選。此後保守黨執政18年，公共行政改革由此拉開序幕。在1979年的保守黨競選宣言中，撒切爾夫人大聲疾呼政府體制已變得龐大，個人自由空間縮小，誓言要糾正這種不平衡。英國保守黨的新右翼政治思想崇尚個人主義，個人自由，個人選擇和容忍社會有不平均現象。這和凱恩斯的福利國家價值觀，如集體主義、社會權利和社會平等是格格不入。右傾的柴契爾夫人銳意打破戰後英國政治共識的悶局，國家要從以往“無所不管”的範疇撤退。撒切爾政權對英國政治的影響有多方面：挑戰國有主義，鼓勵私營經濟，縮減政費，管理主義與



起，社會階級分歧日趨嚴重，削弱地方政府權力，鼓吹公私混合式的福利經濟和公民權利。簡而言之，政府應該“管”而不“理”。

針對公營部門過分龐大這一弊端，撒切爾政府推行翻天覆地的改革。電訊、煤氣、電力、水務和公共交通等國營企業紛紛出售，所得收入足以在經濟不景氣時支持減稅。即使有些服務依然保留國營，但機構和員工都要面對競爭文化的衝擊。在公營部門，傳統的公共行政（public administration）被新興的公共管理（public management）取而代之。這並不是簡單的文字遊戲，而是切實反映兩門不同意識型態和價值觀的管理模式。政府業務由單向民主議會問責轉而兼向經濟數字問責。一向享有終身職業保障的公營部門員工不再視鐵飯碗為必然。政府改革地方政府主要有幾方面：公私合營，引入競爭，權力重新分配，用者自付，強化市民的選擇和引入私營企業的管理模式。

雖然撒切爾夫人聲稱要改革英國政治和公共部門架構，但並沒有一個藍圖或全面的戰略計劃。所謂的撒切爾主義，只不是後人為她的政治思想和政策加上的標籤。綜觀新右翼政策可以包括宏觀，中觀和微觀各方面的目標。宏觀方面是要攪活英國經濟，改善經濟效率，為經濟發展創造條件，“摧毀社會主義”和重拾英國在世界的政治地位。改善經濟效率是最重要的目標。凱恩斯（John Maynard Keynes）的創造需求經濟學和政府的制主義被揚棄。新右翼的經濟思想是引入貨幣主義，供應經濟和開放市場；要清除所謂“依賴文化”，減少國家管理的事務，創造活潑的“企業文化”和走向一個開放，自由的市場經濟。

中期目的是讓私營企業重新注入活力，增強英國經濟的競爭力和加強企業自行管理的自由度。要私營企業有活力，就要減少國營企業和增加市場的競爭。英國的企業一定要有競爭能力，才能和國內外的外國公司爭一日長短。要



加強企業自行管理的自由度，就要削弱工會在集體談判和參與企業運作的權力，好使私營企業和公營機構的管理人員有更大的權力和自主權來決定企業運作。管理人員要迅速回應市場需求，員工就要更具彈性和提高生產力。這樣，企業就可以更有效率和有競爭力，帶動經濟增長。在公營機構，管理專才代替以往的專業人士，確保善用資源，以符合政府的政策目標。

微觀方面，保守黨政府要增強消費者的選擇權利，把個人從“依賴文化”中釋放出來，鼓勵個人盡自己的責任來照顧自己和家庭。

這些目的就是保守黨政府的經濟和社會政策的核心思想：限制國家的權力，釋放個人自由，鼓勵市場機會和私營企業。保守黨意圖把英國的經濟和社會環境永久地改變過來。

雖然保守黨沒有一套完整的方案來推動他們的新右翼思想，但他們仍然採取了一系列行之有效的措施來實施改革。

第一，將公共行政改革牢固地建立在“績效”的基礎上。如果把英國的各項改革措施比作珍珠的話，那麼串連這些珍珠的就是績效。沒有績效，政府的市場化、合同化和社會化改革就不能有效展開和進行。

首先，雷納評審（Rayner Scrutiny Programme）是經濟與效率評審。撒切爾夫人於1979年甫一上臺，就任命雷納爵士為首相的效率顧問，並在內閣辦公廳設立了一個效率小組，負責行政改革的調研和推行工作，其目的是提高行政組織的經濟和效率水準。其次，部長執行資訊系統是績效管理系統。部長資訊系統是英國公共行政改革承前啟後的一個重大事件。其實施包括三個步驟：（1）每一科的負責人向部長交一份工作陳述，提出績效示標用以測定具體工作成績；（2）部長審核各科的工作陳述，主要是就目標、具體指標、資源、



績效示標等與各科討論，達成共識。（3）協議的執行階段。它既是目標管理系統，又是績效評估和管理系統。績效是部長管理系統的重要組成部分，也是其直接目的。再次，財務管理新方案的關鍵在於績效評估。該方案的獨特之處在於績效評估，這既表現在績效是財務管理新方案的目的，又表現在績效是該方案的主要特徵，還表現在績效在財務管理改革中的具體運用。再次，“下一步行動”以效果為本。這個方案的最大特色同樣在於效果。這不僅表現在績效是評審活動的目的，也表現在績效是評審活動發現的問題，績效是行政改革改革的基本原則，還表現在績效是設立執行機構的預期效益。最後，公民憲章運動也是以注重品質著稱的。1991年，是任首相梅傑（John Major）發起公民憲章運動，以滿足公民對公共服務的合法需求。公民憲章運動首先提出品質績效，這標誌著英國的公共行政改革由此發生了從經濟、效率到品質和公共服務的側重點的轉移。

第二是通過經濟手段來增加市場的競爭，鼓勵企業和創造營商文化。政府在1979年廢除外匯管制；其後多年間通過立法來削弱工會的勢力。政府不再堅持全民就業，任由失業率上升和市場自行釐訂薪金。在鼓勵市場和私人企業方面，政府成立地區發展局和企業發展局來鼓勵企業成長；後來更把主要的國營工業私營化。減低入息稅亦有助鼓勵個人和企業多消費，多儲蓄和多投資。

第三個手段是為公營部門減肥。這些政策包括把公營企業透過股票市場向個人和私營企業出售；餘下的公營機構亦要面對競爭。這些政策有三方面的影響：政府服務交由私人市場承辦，引進市場或半市場的競爭。出售國家財產更帶來額外收入，避免加稅就可以支付政府支出。到了1997年，已出售九十間公營企業。八十年代初，政府強迫公共採購要經過競爭性的投標程式，又把部分公共服務以合約方式外判。另一方面又削弱地方政府對規劃發展管理的權



力，鼓勵國民自行創業。這不但可以創造財富，鼓勵自助，也有助減低失業。八十年代，許多地方性的壟斷行業，例如公共交通，通訊和驗眼服務，甚至運送囚犯，都要向市場開放。

在推動以上的公共行政改革中，公務員是最受直接影響的一群，他們對改革的態度不容忽視。在1853之前，中央公共行政只是由一些小規模、各自獨立的部門扮演監管角色。公務員沒有正規的入職條件，也沒有劃一的薪酬條件。第二次世界大戰後，政府扮演的角色更加繁重，最終英國創立福利國家制度。公務員的人數和勢力更大，在國會監管之下，可以定下各種規條。配合戰後凱恩斯的經濟政策加強中央政府調控經濟的權力，中央政府的地位和公務員的勢力更顯重要。1968年發表的富爾頓報告書提出要改革公務員體制，把龐大的政府部門分拆為多個功能部門。報告書的其他建議包括有成立公務員學院，改善在職培訓和加強專業人士的權力。這些都著意在改善公務員管理的質素，來提高效率和經濟效益。雖然報告書的建議在七十年代並不受重視，但十年後再成為改革公務員體系的指導思想。1994年，政府發表《公務員體制：持續與變革》白皮書，下放更多權責予部門，鼓勵透過競爭來改善服務品質。

此後，英國歷任首相都對公共行政進行了持續的改革，至佈雷爾（Tony Blair）政府時期，主要是在公共服務改革方面貫穿了兩條原則性的價值取向，一是樹立了“服務於民”的執政理念；二是確立了“以人為本”的指導思想。具體內容如下：

一是修正保守黨政府改革路線，確定工黨政府改革新方向。從保守黨撒切爾夫人政府開始，英國推行包括公共服務改革在內的公共行政體制改革，主要通過推行純粹市場機制和合同外包形式提高公共部門的服務品質。1994年，佈雷爾接掌英國工黨，針對公共服務投入少、效率低，公眾對公共服務品質不



滿等狀況，提出新政治綱領，承諾選民將加大公共服務改革力度，以維護社會正義，提高公民生活品質。1997年工黨贏得大選，上臺伊始便提出了“更好地制定政策、更好地回應公民的需求、更好地提供公共服務”的執政理念，推行公共服務改革，主要是通過管理方式的改造來實現公共服務的“最佳價值”。

根據英國內閣辦公廳的一項分析，與工黨開始執政時相比，英國基礎教育水準明顯提高，2005年英國16歲孩子國家統一考試優秀率為56%，而1997年為45%。公共醫療服務更加便利，公民看病有了多家選擇餘地，就診、手術等候時間縮短了三分之二；英格蘭75歲以下人群心臟病、中風等疾病死亡率降低了40%，癌症死亡率減低了25%。社會治安有所好轉，偷盜犯罪率比1997年減低了35%。地方政府提供公共服務的能力得到了提高，評估表明，70%以上的地方部門表現優良。

因為持續地推進公共服務改革，工黨政府在政治上取得了一定的成功。在改革旗號下，工黨三度贏得大選，保持近10年來不敗的紀錄。公共服務改革也為英國長時間保持經濟繁榮奠定了基礎，甚至為參加科索沃、阿富汗、伊拉克等幾場戰爭創造了有利的國內政治環境，從某種程度也緩解了佈雷爾政府因參加伊拉克戰爭不利而產生的政治壓力。

二是確定“以人為本”的改革指導思想，努力實現維護社會公平正義的目標。佈雷爾政府規劃了改革的方向，以公民為中心，積極回應民眾的要求。提出了一系列的行動目標：公共醫療和教育等服務實現普及化，保證全體公民有均等機會享受這些服務，尤其關注少數民族、老年人、對社會不滿的年輕人以及有智障的殘疾人等特殊群體的需求；公共服務要高效，盡可能縮短使用者等待時間，讓納稅人的錢發揮更高效能；公共服務要品質高，讓使用者滿意；要



為公民提供參與公共服務的機會和選擇公共服務產品的餘地”。

總起來看，英國二戰以來的政治、經濟和社會背景深刻地影響著其公共行政的改革趨勢。英國作為先行者，其公共行政的改革是與這些特殊情況分不開的。

（二）美國的公共行政改革

自20世紀60年代末以來，工業化時代的官僚模式在美國的政府管理實踐中面臨一系列的危機。在美國國內，改革政府的呼聲此起彼伏，總的看來都對傳統的韋伯官僚制模式產生了懷疑，認為其難以適應現代資訊社會的挑戰，必須探索新的政府治理模式。美國政府為此進行了長期的改革，歷經幾代政府、幾十年的時間，在行政改革的道路上不斷開拓創新，並取得了顯著的成果。大體說來，當代美國公共行政改革的歷程可以細分為三個階段，在各個階段，美國政府採取了一系列的有效措施，並帶來了良好的效果，造就了更加完善的新政府。雖然每個階段的改革初衷往往不是最終的改革結果，但改革者在改革過程中不斷調整改革的目標和策略，較好地實現了最適合時代的改革結果。其結果是社會的發展推動了政府的改革，經過改革的政府又進一步促進社會的發展。

具體說來，這三個階段分別是1970-1980年的管制資本主義階段、1980-1992年的私有化改革和1992年至今的重塑政府運動。1970-1980年為管理階段，以效率和效益為目標。從美國政府本身來看，美國聯邦政府機構臃腫、制度僵化、效率低下。美國文官制度經過百餘年的積弊，逐漸形成一種“規則變得比結果更重要”的服從文化。規則勝過一切的為官理念能有效地防止濫用權力，卻不得不付出行政無效率和缺乏創造性的代價。美國前文官委員會主席



艾倫·坎貝爾說：“人們普遍認為，聯邦文官制度問題成堆，政府行政程式繁瑣，是各種問題的淵源。”因而，這一階段的改革，人們集中關注效率和效益兩個問題。解決效益的問題是革除政府中的欺詐、權力濫用和浪費等行為，效益的提高通過效率來解決。聯邦政府採取重大步驟將方案評估和全面的生產率結合於政府政策的施行過程中。1980-1992年為私有化階段，以精簡政府為目標。這一時期的改革，開始於1980年雷根當選總統以後，主要是通過更多地由私營企業提供特定政府服務的方式，提高生產率。1992年至今為重塑政府階段，以振興政府為目標，1992年出版的《重塑政府：企業家精神如何改變公共部門》成為當時全美最為著名的暢銷書，是民間要求政府改革的一種強烈聲音，標誌重塑政府運動的開始。克林頓總統建立了全國績效審查委員會。

在上述不同的階段，雖然側重點各有不同，但以下趨勢卻是共同的、一以貫之的。

其一是市場化取向。市場化取向是1980年代以來美國行政改革的主要實踐取向。1980年代以來，美國各級政府普遍面臨財政萎縮、政府信任危機等嚴峻挑戰，為了應對挑戰，美國政府進行了政府功能輸出市場化的探索，從而創造出新的政府治理模式。這一治理模式包含兩方面內容，一是政府功能定位的市場化，二是政府公共服務供給方式的市場化。前者是政府“應該做什麼”的問題，後者則是政府“應該如何做”的問題。

改革者認識到，與政府和公共部門的壟斷性不同，私營企業不得不在組織結構、管理技術和方法等方面不斷創新，以便提高生產率和服務品質，贏得更多的顧客。私營企業的革新精神和改革成果對政府和公共部門形成了改革的壓力，這就使得政府不得不在既不增加稅收又不減少服務的情況下來對政府實施市場化改革。通過改革，美國人將私營企業的有效管理方法引入到公共部門管



理中，如打破政府壟斷，採用公開競標的方式將公共服務承包出去，實行全面品質管制與目標管理、成本 - 效益分析、物質激勵等，對那些商業性的公共服務，則完全採取私營化、企業化的方法來經營管理，這使得政府的效率大大提高，為公共行政注入了許多新內容。通過市場化改革，先前的一些服務部門的收費水準明顯下降、收費種類和體系發生了重大變化，並減少了政府用於經濟性管制的行政開支。

其二是放鬆規制 (Deregulation)。美國行政改革在重新調整政府和社會關係的同時，也進行了政府內部管理的改革。1990年代以克林頓 (William Jefferson Clinton) 政府發起重塑政府為標誌，美國政府發起了以放鬆規制為取向的政府內部管理改革，其目的在於以“企業家精神”改造政府部門，鼓勵政府人員像企業家一樣充分挖掘自身創造力，大膽進行政府輸出方式的創新。作為90年代美國政府改革綱領性檔的戈爾報告 (From Red Tape to Result: Creating a Government That Works Better and Cost Less) 明確提出，放鬆規制的目的就是要“擺脫那種驅使人只對規則負責的舊體制，創立一種激勵人對結果負責的新體制”。具體說來，放鬆規制主要表現在如下三個方面：一是建立有使命感的預算制度。美國原有預算體制的明細分類會計科目既劃分得過於狹窄，又限定得過死，它不僅不鼓勵執行人員厲行節約，反而成為各機構追求預算最大化的一個制度性推動因素。為此，戈爾報告主張改革預算體制，並通過政府績效和結果法案，要求所有的聯邦機構必須就自身的活動制訂戰略計劃，並且設立評估結果的標準，試圖建立起具有使命感的預算制度。二是改變照章辦事的人事制度，發展人力資源管理戰略。20年來，美國各級政府在文官制度方面主要採取了簡化規則與程式、淡化職位分類、績效工資以及充分授權等幾種放鬆規制方式。三是改革採購體制，簡化行政程序。美國以往的《聯邦採購條例》厚達1,600頁，此外還有行政部門必須遵守的相關條例2,900餘頁，



這些使得聯邦採購體制充斥著僵化的規則與程序。1994年國會通過了《聯邦採購流程法案》，簡化了政府採購法規，這是10年內關於政府合同規則的第一次改革。採購體制的改革使得行政經理們的日子更加好過，節省了成千上百萬的美元，也使政府成為其私人合約方的良好夥伴。

其三是分權化。美國行政改革的第三個價值取向是聯邦和地方政府關係的分權化。由於1930年代的反貧困與種族問題，聯邦政府的權力得到了極大的擴充，由此出現了美國有史以來最為活躍的聯邦政府。但是，聯邦政府集權的弊端卻是顯而易見的，如加大了交易費用，導致州政府與公共服務決策權的喪失，損害了州與地方政府提取財政資源的根基。因此，放鬆對州和地方政府管制的呼聲越來越大，成為當代美國公共行政改革的重要內容。1990年代，克林頓政府在重塑政府中提出以結果為導向的政府間分權制度之構想，在繼續整頓補助放鬆規制的同時，把側重點放在注重社區自治的基礎上，直接分權社區。社區組織以市場經濟為依託，以政府資助為條件，與州和地方政府一起成為實現地方社區政策的力量，甚至比前者更能保證社會政策實現的效果，更能保證公民所需要的公共服務的品質。

其四是貫徹顧客至上的原則。美國公共行政改革確立了以顧客為導向的目標模式。1998年美國建立了“聯邦品質學院”，作為培養公務員增強“顧客服務意識”、提高服務品質的機構。克林頓政府更是大張旗鼓地強調公務員是負有責任的“企業經理和管理人員”，公眾則是提供政府稅收的“納稅人”及作為回報享受政府服務的“顧客”或“客戶”，因此，政府部門和公務員應牢固樹立顧客意識，努力為顧客提供高效、優質的服務。1993年9月，克林頓總統簽署了《設立顧客服務標準》的12862號行政命令，責令聯邦政府部門制定顧客服務標準，要求政府部門為顧客提供選擇公共服務的資源和選擇服務供給



的手段。政府及各行政機構破除行政機構本位主義和對上級機關、立法機關和利益集團負責的傳統思維定勢，確立起納稅人是顧客的思維觀念，通過社區調查、顧客問卷、顧客聯繫、顧客投訴等方式來了解不同時期、不同顧客的不同需求，並為顧客提供適合其需求的和具有可選擇性的服務。

儘管批評者認為人民可以被神傷或是公民或是主人，但並非客戶，但通過實施客戶服務計劃，美國人努力為納稅人服務的做法，確實改變了許多政府僱員思考其工作的角度，並帶來了良好的效果。對於成千上萬致力於幫助其他政府僱員完成工作的僱員來說，客戶服務計劃鼓勵他們更多地關注政策目標而不是每一個機構的狹窄利益。

為了應對正在蔓延的經濟危機，新任總統奧巴馬又作出了一系列改革承諾。一是主張積極發揮政府作用。他在就職演說中稱，“問題不是政府太大或太小，而是它是否發揮作用”，要求通過明智地發揮政府作用，恢復人民對政府的信任。奧巴馬在演說中稱，將創造就業機會、造橋鋪路、興建電力網絡和數碼線路、利用科技奇跡提高醫療品質並降低費用、大力開發新能源技術、改造中小學和高等院校以適應新時代的挑戰。由此判斷，奧巴馬可能開展二戰結束以來最大規模的投資計劃，聯邦政府將扮演重要角色。

其次，奧巴馬將加強政府對市場的監管。他在就職演說中稱“問題不在於市場的力量是善或惡”，市場雖然在創造財富和增加自由方面具有無與倫比的力量，但沒有監督時，“市場發展將失控”。這與共和黨政府對市場放任自流的主張不同。此次金融海嘯爆發後，布希政府被迫出手相救，接管華爾街大型金融機構，但是布希仍一再強調相信市場這只“無形的手”的調節作用。

再次，奧巴馬將致力於維護納稅人的利益。他承諾將在未來的政府預算中



去除一切不必要的開支，為此，他還專門設置了白宮首席績效官，負責監督新政府的行政效率並制止行政浪費。

（三）新加坡的公共行政改革

新加坡於1965年獨立後，勵精圖治，逐漸形成了以高效、廉潔、法治為特徵的治理模式，並在經濟發展和公共管理領域緊跟世界潮流。1995年5月新加坡推出了“公共服務21計劃”，其目標是進一步改善政府公共管理，提供高素質的公共服務，提高服務效率。新加坡公共行政改革重點也集中在三個方向。一是進一步改善政府與市場關係。在這一過程中，政府並沒有放棄對經濟的強干預，但也沒有採取大規模民營化的舉措，改革的重點是政府制度的完善。新加坡政府在保持經濟政策正確的前提下，堅持把重點放在制度改革上，即機構的簡化、公務員的高效和廉政。第二個方向就是加入全球性的政府重組運動中，以保證政府及其所屬機構具備應對經濟全球化挑戰的能力。在這方面，新加坡政府引進市場機制是根據其機構特點循序漸進、不斷深化的，形式包括管理合同化，公共機構重組、企業化，乃至民營化。方向之三是為適應IT技術發展，構建電子政府並在相應的行政程序和辦事原則方面進行創新。

新加坡公共行政改革的主要成效體現在如下幾點上：一是管理合同化。即指政府確定某種公共服務項目的數量和品質標準，以契約外包或競爭招標等方式，發包給非營利機構或企業，承包方按照契約要求提供公共服務，政府方則必須承諾購買承包商提供的公共物品並檢驗其績效。管理合同化的主要目的是“政府的全部工作都應該採取某種形式的競標，以便讓私人部門也有機會投標，從而決定私人部門能否更好、成本更低地完成這些工作”。

二是法定機構重組。法定機構是新加坡公共部門的一種特殊形式，在職能



上有兩重性，一方面具有提供公共服務的運作職能，另一方面又是代表政府實施行業監管的部門；在運作上既有行政機構的公共特徵，又採用企業化機構，設立董事會，進行獨立經濟核算。在新加坡公共行政改革過程中，把法定機構重組作為一個重頭戲，並沿著職能分流、機構歸併、企業化的方向遞進。

三是非營利組織的民營化。或許任何政府都願意有足夠的可支配公共財政來用於公共物品的提供，但是政府公共支出的有限性和公共物品供給的非效率是公共物品供給不足的重要原因。薩繆爾森指出：“政府的支出能夠以兩個相當不同的方式加以縮減。第一，人們可以使他們政府活動的效率更高。他們可以杜絕貪污浪費並且要求計劃性以及較高的行政效率。第二，人們也可以改變政府的規模，通過削減政府的許多既有的職能而減小公共支出。”提高效率是在同等支出條件下增加供給的重要途徑。新加坡政府最近的一個舉措就是在公共物品或准公共物品提供時引進民營化機制，以提高公共物品提供的效率。

2001年新加坡政府完成了公共醫療機構民營化改革，將原有的公共醫療機構改組成兩個醫療保健集團。重組的目的是減少成本，提高效率，提供更優質的醫療服務，雖然打出民營化的旗號，但是最終目標卻是“不為盈利”。因此，政府對新建的兩大醫保集團實行免稅，公司也不向股東分紅。簡單地說，就是解除公司為政府及股東賺錢的壓力。如果民營化運作能夠產生盈利的話，則將盈餘用來進行科研，增加設施，改善醫療人員待遇等。這是非營利組織民營化運作中很重要，很關鍵的原則。由此可見，新加坡在考慮民營化時不是“一刀切”，而是區分對象，區別對待。公共醫療是政府應當提供的公共物品或准公共物品，將有關機構改組成彼此有競爭的兩大團，根本目的是為了引進一種競爭機制，提高效率，而不是賺錢。新加坡《聯合早報》為此特別發出社論指出：“健全的競爭不只是一要促使雙方充實和加強各自的條件，更應該反映



在人們普遍看到和感受得到的問題上，比如說，公眾等待看病、取藥的時間，是否會縮短，不論是門診與住院，是否能得到更加親切與周到的照顧。如果醫保集團有盈利，又不必交稅和發股息，除了用於本身的發展以外，是否能在收費方面讓公眾分享一些好處？” ，兩大醫保集團“ 不論在怎樣的名義與組織下，都不應忘記他們始終還是由國家的資金設立起來的公共機構，他們始終應把重點放在民間最關注的這類醫保問題上。 ”

（四）香港特區政府的公共行政改革

香港政府的效率歷來為世界所稱道，也是許多國家學習的典範。早在1980年代末期以及1990年代，香港就進行了一系列公共行政改革。首先，在1980年代，香港政府進行了一連串的公司化改革，即將原來一些以比較獨立的方式運作的政府部門改組為公司，它們以商業原則為依據，在這些機構服務的僱員不再是公務員，他們不再受公務員條例的限制，使得這些機構在提供各種服務方面更加有彈性，如九廣鐵路、輕便鐵路、地下鐵路等。

其次，重新定位政府職能。1989年3月布政署財務科發表的有關政府部門的改革報告可以說是一個里程碑。在報告中，政府基本上承認一個現實，就是政府部門不能夠作無休止的膨脹，在面對日益增加的對政府服務要求的壓力下，政府需要重新對政府部門的使命、機構設置以及資源配置等進行評估。進入90年代，政府將在各大型的基建項目中投入大量資源，而中產階級的冒起對政府提供各項的服務在數量和品質上的要求都要提高，再加上代議政制的發展，很多政府服務已受到所謂政治化的困擾。這份報告書可以被視為香港政府對其所面對的嶄新的行政環境的響應。

再次，堅持行政績效理念，即堅持在奉行節省開支及提高服務效率的大



前提下，一方面要控制經常性開支即政府管理成本的增加，另一方面要通過提高服務效率舒緩市民對政府日益增加的壓力。早在1992年，香港就在布政司辦公室成立了一個永久性的效率促進組。該組把多個政府部門的改革措施綜合而為新的管理綱領。這個做法採納傳統優點，為政府各項管理工作提供明確方向，推動政府不斷改進。該組的目標，是把權力下放給負責制訂政策及提供服務的人員，著重顧客服務，以及提高服務品質。成立效率促進組只是改革計劃中的一小部分，其他還有重新評估財務科的職能及角色；在一些既定範圍給予各部門首長官員一些自主資源調配權力；加快公營服務市民計劃，其後是落實服務表現承諾。

回歸以後，香港特區政府進行了持續的政府改革，貫穿其中的就是行政績效理念。特別是在香港1998年的施政報告中，“更具效率和講求效益的政府”這一行政改革目標成為亮點。為落實這一改革目標，特區政府提出了“資源增值計劃”，其改革思路主要是：（1）“為市民提供優質服務，就必須講求運作效率和成本效益，在維持優良工作表現的同時，也兼重控制人手增長，精簡編制”；（2）“政府有責任確保資源調撥得宜，用得其所，為市民取得最大效益”；（3）“定下目標，並要求各部門不時檢討基線開支，確保開支應用於政府要優先處理的工作”；（4）“要求各部門及公共機構在不增加資源的情況下，提供新服務或改善現有服務”。

資源增值計劃的第一階段，旨在短期提高政府績效。具體措施包括：為部門提供“整筆撥款”，使政府部門及公共機構擁有更大的自主權和靈活性去運用和管理資源；以“效率盈利”的概念分配額外資源給各部門，以獎勵他們在資源增值上取得的成效；開設“節用投資戶口”，鼓勵各局及部門厲行節約，將省下的資源部分用於推行其他資源增值的措施；嚴格控制公務員人數增長；



簡化行政程式；削減各種津貼的開支等。

在資源增值計劃的第二階段，以更為根本的改革力促公營部門不斷轉變角色，確保政府績效的持續提升。主要措施有：（1）全面檢討政府各項開支，檢討由上而下展開，以政府發表的施政方針為藍本，就公營部門動用的資源、資源運用方式、現有工作是否必須由政府直接營運等問題，進行詳細分析並提出改進建議；（2）盡可能採用營運基金等企業化管理模式，形成以公眾為導向的機制，增加相關部門競爭壓力，增進成本與效率意識，對公眾需求做出更有效的回應；（3）為公眾提供“一站式”的綜合服務，大力推行公共服務電子化計劃，省略重複的行政程序，提高服務效率，例如市民只需撥一個電話號碼，電話諮詢中心便能即時為他們解答大部分的查詢；（4）借鑒私營機構經驗，改革政府後勤服務，嘗試把後勤支援服務分開管理，甚至外包；（5）改革人事管理體制，部門首長不但可靈活地以非公務員合約條款聘用某些項目人員，而且可以自由制定招聘程序，根據所需服務的增減和服務模式的變化調整員工人數；（6）政府公佈每個部門在服務市民方面要取得的成效、現正採取的措施以及衡量成效的基準，加強服務表現的問責制度。

資源增值計劃不僅節省了政府開支和提升政府服務水準，而且使公眾對政府改進公共服務的誠意和能力更有信心。

總起來看，九七回歸後，香港特區政府的行政改革呈現出雙重轉型的特徵。一是從工業經濟時代的官僚制政府範式走向知識經濟時代的企業化政府範式。二是從英國人的殖民管理走向一國兩制條件下中國香港人的高度自治。之所以出現這種轉型，主要是因為香港回歸後，市民對公共服務的需求日益增加，對政府的期望也不斷提升。由於香港社會不斷進步，市民使用公共服務時，自然會希望能像顧客般受到尊重。此外，政府財政收入的相對減少，企業



管理改革的成功經驗也是香港行政改革的動因。

香港的公共行政改革對澳門有着十分重要的借鑒意義。一方面因為香港特區政府管理具有高度的法治信仰，對公共服務的敬業精神、理性、高效、廉潔、專業化、透明度、公平性等等。另一方面又因為它保留了許多中國傳統文化的精華，實現了傳統與現代行政文化的交流、共存、和諧和互補。因此，香港作為一個中國人的現代文明社會，它對華人世界尤其是澳門具有獨特的意義與價值。雖然澳門的公共行政改革不會是也不必是香港的模式，但香港的經驗卻是澳門特區政府在發展現代政治文明過程中值得參考借鑒的。

（五）臺灣地區的公共行政改革

臺灣地區的公共行政改革主要受到西方新公共管理理論、公共選擇理論、組織經濟學、企業管理理論和新公共服務理論的影響。主要規劃行政改革的機構是政府再造委員會，輔之行政院人事行政局和考試院官職等級委員會。臺灣的行政改革從1987年開始，經歷1988年至1993年的體制調整和1994年以後“法制”規範兩個階段。在橫向層面上，兼併並機構數量和精簡公務員人數。把公營事業民營化，減輕政府財政負擔。同時，將一些具有執行性、經營性職能的單位法人化，從而與行政機構分離，獨立承擔責任和義務。

相比於其他國家和地區而言，臺灣地區公共行政改革的一個非常重要的背景就是其政治轉型，即從威權統治轉向民主政治。改革之前，官僚機構是個龐大的組織。一度曾有八個“憲制”機構，包括“總統”、“國會”、“國安會”、“行政院”、“立法院”、“司法院”、“監察院”和“考試院”。這些機構下面有多達44個“部”。這基本上是國民黨統治大陸35個省時設立的政府組織。當國民黨到臺灣的時候，這套班子移植到了臺灣，但這還不是全



部，這是一個“國家層次”的官僚機構。臺灣還有一個省級的行政機構。省級政府有23個辦公室、廳、處和委員會負責諸如財政、建設和農業等事務。在省級政府內閣中共有大約40個首腦。這個“小內閣”在功能上與“國家”的“大內閣”是相對應的。這兩個政府在許可權和資源上爭奪激烈，這是因為“國家政府”和省級政府的管轄範圍幾乎完全重疊。表面上，國民政府代表整個中國，而省級政府代表臺灣。但國民政府到臺灣後，除了澎湖及金門、馬祖列島只歸國民政府管轄之外，它實際上的“領土許可權”與省政府是一樣的。組織機構重疊之所以能保持下來純粹是作為象徵意義。

龐大的官僚機構過去一直惹來不少批評。儘管行政改革早在1958年就提出了，但直到1996年才邁出了真正意義上的第一步。第一任民選“總統”李登輝與民進黨達成共識，決定精簡省級政府。改革後，省長與省議會不再民選。省級政府的規模和人數將大幅度減少。事實上，改革結束了兩級政府許可權重疊的局面。

2001年，由時任臺灣地區領導人親自領銜的政府改造委員會成立，負責出台改革方案。改革方案無所不包。它包括精簡機構、把制定規章的權力下放到執行機構、政府功能外包給非政府組織及商業部門、公營事業民營化、削減立法委員數目以及選舉法的修訂。改革範圍之廣超過許多其他民主化國家的公共部門改革。表面上，改革的目標是改變原有的政治分贓，使公共管理職業化、理性化與法制化。真正的目的恐怕是掃除國民黨對官僚機構的影響。

如果行政改革的難題來自對官僚機構的控制，那麼中心問題是：誰擁有最高的行政權？行政改革的焦點很快轉向對誰是最高行政長官的爭論。到底是“總統”、“行政院長”、還是選舉產生的“立法院”？人們莫衷一是。爭論還涉及如何修訂“憲法”以適應行政改革，最終這變成了一個“憲法”問題，



由此產生了無休止的爭論。這個問題影響到新政權制定和執行政策的能力。缺乏官僚機構協調機制以及對“憲法”分權缺少共識，政府內部對政策制定和執行爭論不斷。從2000年到2006年，“行政院長”和內閣換了五次。離任的“行政院長”成了效率低下與政策失敗的替罪羊。

行政機構政令不暢只是民主化過程中官僚機構的問題之一。另一個同樣充滿爭議的問題是對公務員的控制。表面上，這不應該成為一個問題。因為在臺灣存在廣泛的共識，即公務員的延續性是民主轉變的基石。新聞媒體，社會活動家，知識份子與政治精英一致認為政權更替不應改變公務員系統。很多人強調公務員系統在改革過程中管理穩定、政治中立、職業保障與專業化的重要性。在這樣的共識下，清洗是具有負面意義的。任何對官僚機構的清洗行動被認為是基於政黨狹隘的利益，會破壞公務員系統的穩定與中立。新上任的“總統”陳水扁一再呼籲要保持現有公務員系統的延續性。

公營事業民營化是臺灣民主化過程中公共部門改革的重要組成部分。鑒於很多公營事業的問題根深蒂固，恢復其活力成了臺灣的共識。這些問題包括缺乏自主性、目標衝突、缺乏激勵、虧欠連年、投資失敗、不合理的組織與金融結構、人事與採購缺乏靈活性。但同樣還有政治方面的問題，包括尋租、利益輸送與對公共資源的榨取與掠奪。很多公營事業與地方派系及黑社會有牽連，這些組織壟斷了勞動力供給、供銷及建設項目。公營事業的改革不僅影響公共部門的延續性與穩定性，同時影響社會秩序與市場秩序。

問題還是起源於國民黨的統治。官僚集團擴展的最大特色就是公營事業的膨脹。多年來，國民黨政權中的不同權力集團通過這些壟斷事業獲取財源。除了稅收和各種費用外，壟斷租金是主要財源之一。因此，公營事業不斷增長。控制公營事業的官僚機構包括“經濟部”、“財政部”、“交通部”、“退輔



會”、省政府、台北和高雄市政府以及縣政府。公營事業覆蓋戰略性的工業領域，包括糖業、鹽業、化肥、鋼鐵、造船、機械、建築、石化、電力、銀行、保險、煙酒、通信、海運、礦業，林業、交通、港口設備和媒體。

除了直接控制戰略性工業之外，政府還間接控制了很多事業，包括政府出資的法人團體控制的企業、政府出資的法人團體與民營企業共同控制的企業、公營事業的附屬企業、或公營事業附屬企業所控制的公司。光是“經濟部”就控制20多個法人團體。每個法人團體控制很多事業。比如，台糖是“經濟部”控制的公營壟斷企業。多年來，台糖進行多樣化經營，在很多部門都有投資，包括家畜飼料、抗生素、建築業、股票、土地開發、石化以及金融投資。

大量的“國家”壟斷事業及其附屬事業的壟斷租金是不同官僚機構的穩定收入。官僚機構內部對壟斷租金的爭奪非常激烈，這也不足為奇。同時，除了極少數公營事業，大部分都是虧損的。社會對這些“官僚王國”的批評從沒有間斷過。為了做出限制官僚及其裙帶機構膨脹的姿態，政府一再強調除了少數涉及防衛與人們日常生活的公共事業之外，要盡可能把公營事業民營化。在美國的壓力下，民營化法案早於1953年便通過。經過40多年的民營化，公營事業的數量不僅沒有減少，反而大量增加。在20世紀90年代初，政府直接和間接的公營事業大約有幾百家。

民進黨在2000年執政後，在面對沒法有效控制官僚機構與“立法院”的情況下，民營化變成了一個最方便的工具。在很多民營化後的企業中，雖然“國家”於最大控股股東地位並控制著公司的管理層。但是由於當政府控股少於一半，公司在法律上就是民營的，因此公司可以逃避民選機關的公共監督。“總統”與相關部門可以在管理層自由任命個人親信、派系成員、選民以至族群支持者。民營化變成了可以躲避政治壓力與公共責任的一種手段。



除了民營化，民進黨政府積極擴大外包政府業務的範圍，把外包引申至政府服務、行政職能、公務建設等。在提高效率的幌子下，民進黨建立了自己的“親信王國”，用合同來換取紅利，繞過不聽從民進黨的官僚機構與公務員。外包蘊涵的巨大經濟利益很快被各個層級的政客與官僚機構發現。結果是新一輪的民營化高潮，包括醫院、供水、福利、報刊亭、學校食堂、垃圾收集、政府車輛運營與保養，甚至警察都在進行各種各樣的民營化。

總而言之，公共管理改革的結果變成了紅利分配。國民黨控制的壟斷事業沒有變成真正的“國家”財產，官僚機構控制的寡頭沒有在市場競爭的環境下運行，民營化變成了少數特權擁有者尋租的工具。除了少數成功的案例，研究發現民營化後公司效率與競爭力的提升是不明顯的。一些資本家更乾脆把收購來的民營化企業關閉，騰出高價值的地皮作土地開發用途。

（六）中國內地的公共行政改革

改革開放以來，中國公共行政改革30年呈現出一個過程三個階段的特點。從總體上看，公共行政改革是一個連續的、既相互銜接又不斷深化的過程；在這個連續的過程中，不同的時期公共行政改革的重點又有不同，形成了三個主要階段。第一階段公共行政改革旨在突破政治、經濟一體化的中央高度集權的體制束縛，重點是“簡政放權”；第二階段公共行政改革是為了適應計劃經濟向市場經濟體制的轉軌，重點是轉變政府職能；第三階段公共行政改革是以建設服務型政府為目標，重點是推進政府管理模式的轉變。

第一，“簡政放權”，破除中央高度集權的管理體制。改革開放前，中國在加強“黨的絕對一元化領導”的口號下，國家權力不斷集中，逐漸形成了高度集中的計劃經濟體制和政治、行政一體化的中央高度集權的一元化領導的管



理體制。與中央高度集權的管理體制相適應，形成了一種以中央權力為中心、以行政命令為主導的自上而下單向式的管理模式。這種管理體制最大的弊端是權力過於集中，黨政不分、政企不分和管理過死，使經濟和社會生活缺少活力。

針對傳統的中央高度集權的管理體制，公共行政改革從一開始就把重點確定在“簡政放權”上。20世紀70年代末到80年代末所進行的公共行政改革主要圍繞“簡政放權”這一中心展開。首先是針對政治、經濟一體化的權力高度集中的管理體制，實行“放權”改革。而要做到有效的放權，其前提是實行黨政分開、政社分開、政企分開。中央向地方下放的管理許可權主要涉及：經濟管理許可權、人事管理許可權和財政管理許可權。學術界也把這種許可權下放稱之為“放權讓利”。放權主要在三個層次進行：一是中央向地方放權，上一級政府向下一級政府放權；二是政府綜合部門向企業主管部門放權；三是政府企業主管部門向企業放權。

中國在20世紀70年代末到80年代末所進行的公共行政改革取得了明顯進展，在許多方面打破了過去政治——經濟一體化中央高度集權體制的束縛，特別是採取了一系列改革措施，對過去不合時宜的黨政關係進行了重新調整，打破了“黨的絕對一元化領導”模式。這一階段，通過中央政府向地方政府和企業逐級下放權力，從經濟利益、權力責任方面大大調動了地方政府和企業的積極性，從而極大地釋放了經濟活力和潛能，促進了經濟的發展。

第二，“轉變政府職能”，構建與社會主義市場經濟相適應的行政管理體制。從1988年新一輪國務院機構改革開始，到1990年代末的公共行政改革，中國政府在總結以往政府機構改革的經驗教訓的基礎上，明確把轉變政府職能作為公共行政改革的重點和關鍵。



這一階段改革與上一階段公共行政改革最大的不同點，就是實現了改革思路的重大轉變。這種轉變表現在：要發展生產力，提高經濟效率，搞活企業，關鍵不在於將行政權力集中在中央還是下放到地方，也不在於建立“大政府”還是“小政府”，而是要轉變政府的職能。轉變政府職能的中心任務是政企分開，把生產經營的權力真正交給企業。而要真正做到這一點，關鍵是改變過去用行政權力配置資源的方式，讓市場發揮配置資源的基礎性作用。如果配置資源不從過去由政府為主轉變為以市場為主，企業就不會根據市場的需求來組織生產，只能按照政府的指揮棒運轉，這樣，企業也無法做到自主經營，政企不分的狀況就不可能得到改變。

從公共行政改革的範圍看，這一階段的公共行政改革是將政府其他方面的改革與轉變政府職能相配套，通過配套式改革，使公共行政改革從過去的“政府機構改革”拓展為“行政管理體制改革”。即以轉變政府職能為重點，按照政企分開和精簡、統一、效能原則，合理劃分中央與地方的管理許可權，理順國務院各部門的關係，調整機構設置，精簡機構和人員，全面推行公務員制度和工資制度改革，將機構編制管理與經費預算管理、工資基金管理緊密結合起來，初步建立起一個適應社會主義市場經濟體制需要的行政管理體制。

第三，轉變政府管理模式，建設服務型政府。進入21世紀後，隨著各項改革的全面展開和不斷深入，中國的現代化建設進入了新的歷史階段，也出現了一些新矛盾和新問題。特別是隨著經濟、社會的發展和公民民主意識的提高，公共行政改革過程中的一些深層次的問題也顯現出來。面對中國經濟社會發展的階段性特徵和日益突出的新矛盾和新問題，傳統的以管制為主要特徵的行政管理模式已經無法適應新的情況了。正是在這樣的歷史條件下，中國政府根據現代化建設進入新階段的客觀要求，作出了構建社會主義和諧社會的重大戰



略抉擇。構建社會主義和諧社會的歷史任務，對公共行政改革和政府自身建設提出了新的更高要求，也為繼續深化公共行政改革指明了方向。如果說過去的市場化導向的公共行政改革的目標，注重的是與建立社會主義市場經濟體制相適應，那麼，以建立和諧社會為目標的公共行政改革，更要注重與民主政治建設相配套。與民主政治建設相配套的公共行政改革，其本質要求，就是堅持一切從人民的根本利益和現實需求出發，要以保障民權（公民的知情權、表達權、參與權和監督權）和改善民生為根本著眼點和目的。這便客觀上要求改變過去那種以“管制”為核心的行政管理模式，從根本上推進政府管理模式由以“管制”為主向以服務為主導的方向轉變。

總起來說，中國30年的公共行政改革，始終貫穿著一個內在邏輯，即行政改革經歷著政府管理從注重管制向注重服務的轉變，其基本方向是要實現政府管理從管制到服務的現代轉型，因而，中國的公共行政改革既是一場管理革命，又是政府與市場關係、政府與公民關係、國內治理與全球治理關係的深刻調整。

二、國內外公共行政改革對澳門的啟示

澳門特區政府的公共行政改革和英國、美國、新加坡和中國內地、香港與臺灣地區的行政改革顯然有著很大的差別，它們的技術基礎、市場經濟發展程度、民主發展過程中面臨的問題、改革的動力和阻力等都有很大的區別，因而兩者在具體改革措施的選擇上具有很大的不可通約性。然而，行政管理的發展有其一般規律，權力的運作亦有其普遍規律，政府與市場制度的運作在各國又有其相通的一面，公共事物的生產與供給有其共同的規律，官僚制組織有其共同的弊病，因而，上述各個國家和地區公共行政改革所堅持的方向和價值取向對澳門特區政府是有一定的借鑒作用的，從中我們可以得到一些有益的啟示：



第一，改革的目標都是要革除政府部門中存在的貪污腐敗、官僚主義、效率低下等行為，建立一個更加透明、公正、節約的法治政府、責任政府和服務型政府。雖然對腐敗的定義在不同時期有很大的不同。借用美國兩位著名的行政學教授的話來說，在過去的20年中，“世界上沒有一個這樣的國家和地區：那裏的國家對公共官僚和文官制度表示滿意。東歐、非洲、拉丁美洲和亞洲的混亂激發了政治和制度變革的痛切意識。工業化民主國家貫穿70年代和80年代的不懈改革努力，說明它們普遍意識到，政府和政府機構確實存在重大問題。”比如美國政府的一系列成功的改革體現了西方政治思想的一個重要傳統：對權力運行的不信任，要求對權力的運行進行制衡。這一思想對澳門特區政府的公共行政改革有著重要的借鑒意義。

第二，政府職能的市場化、民營化和社會化是改革的大勢所趨。雖然各國各地區在不同的時期有著不同的改革重點，但它們關注的內容、總的改革方向和改革舉措大體是一致的。就關注的內容而言，上述各國和各地區主要關注的是如何建立一個有效率、有信用的政府，因而改革的方向，就是降低社會交易費用，提高政府治理績效，促進社會經濟和文化以最佳速度發展。就改革舉措而言，大都採用了私有化、市場化；合同出租、公私合作與競爭；放鬆管制、卸載與職能優化；規模縮減或規模適度化；分權化、管理者自主權；結果為本、績效預算；經濟、效率意識；服務為本、顧客取向等管理原則和相應的管理技術，在實踐中表現出一定的超意識形態、超越國家和行政傳統、超越發展階段的普遍適用性等特徵。

第三，政府改革的方向應該是一個有效政府而不應是萬能政府。政府在社會生活中應該是“有所為又有所不為”，政府管理的核心應是圍繞社會公共事務展開，關注民生，注重社會公共服務，更加注重社會公正與公平。



第四，政府的改革應不斷推動公民參政、決策更加民主化和科學化。上述各國和各地區公共行政改革呈現不斷擴大公民參與權和知情權，增加公共事務決策透明度的趨勢。澳門特區政府在改革過程中也應不斷完善社會民主，增加公民的參與意識和參與權，讓越來越多的公民參與到政府的決策和行政過程中來，充分發揮社會團體、第三部門的作用，建立健全決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制，同時努力建立健全諮詢監督機制。

第五，公共行政改革在每一個國家和地區都是常態的，而不是例外的，因而行政改革是一個動態的演變過程，社會的可持續發展的前提是政府行為的可持續發展。上述各國和各地區都經歷了較長跨度的改革，這種漸進式地推動改革措施的落實，較為妥善地解決改革過程中新出現的各種問題，改革的效果較為明顯。

澳門有著自己特殊的區情，因而在公共行政改革中，更重要的是根據自己的區情選擇適合自身發展的公共行政改革方向和具體措施，既要立足自身區情，又要吸收他國和地區的先進經驗，只有這樣，才能保證澳門特區政府在行政改革和發展過程中少走彎路。



主要參考文獻：

1. 澳門基金會：《澳門百科全書》（修訂版），2005年。
2. 澳門基金會：《澳門史新編》，2008年。
3. 澳門發展策略研究中心：《澳門社團現狀與前瞻》，2000年。
4. 澳門發展策略研究中心：《澳門政府規模與服務素質研究報告》，2003年。
5. 澳門發展策略研究中心：《澳門發展策略研究中心成立十周年專輯》，2007年。
6. 陳瑞蓮等：《區域公共管理理論與實踐研究》，北京：中國社會科學出版社，2008年。
7. 周天勇等：《中國行政體制改革30年》，上海：格致出版社，2008年。
8. 汪玉凱等：《中國行政體制改革30年：回顧與展望》，北京：人民出版社，2008年。
9. 周志忍：《當代國外行政改革比較研究》，北京：國家行政學院出版社，1999年。
10. 左然等：《新興現代化國家行政改革研究》，北京：國家行政學院出版社，1999年。
11. 于軍：《英國地方政府行政改革研究》，北京：國家行政學院出版社，1999年。
12. 宋世明：《美國行政改革研究》，北京：國家行政學院出版社，1999年。
13. 陳世香：《新公共管理運動期間美國政府規制改革的基本內容及啟示》，《武漢大學學報》（人文科學版）2005年第1期。
14. 馬景文：《英國公共行政改革：1979年至今》，載自學學院網站，
http://www.self-learning-college.org/uk_puma/uk_puma_content.htm，2009年9月7日訪問。





“ 澳門政治發展課題 ”
子課題之一 “ 澳門特區政府公共行政改革研究 ”
課題組成員

澳門發展策略研究中心課題組

督 導：蕭志偉
協 調 員：馮家超
成 員：何海明、余永逸
余榮讓、李淑冰
尉東君、鄭錦耀

廣 東 省 課 題 組

督 導：陳瑞蓮
成 員：楊愛平、周 潭
顏昌武



澳門特區政府公共行政改革研究報告

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：二零零九年十一月（第一版）

印 數：1500本

定 價：澳門元40元正

I S B N：978-99937-41-16-9

版權所有 翻印必究