

“先破後立”
澳門公共行政改革研究



澳門發展策略研究中心
Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau



澳門基金會 贊助出版
FUNDAÇÃO MACAU

課題組編輯委員會

課題總監：蕭志偉

課題督導：戴華浩

審稿組：余雨生、龐啓富、楊日科

課題組成員

組長：陳志峰

成員：葉偉強、朱英嘉、梁子豪、何福祥、楊紫薇

前言

實現善政政府、責任政府、廉潔政府是歷屆公共行政的改革目標，善治是公共行政改革與管理的全新模式，是構建服務型政府最為理想的途徑。善治的基本特徵在於這是政府和公共生活的管理模式，也是促使公共利益最大化的一個過程。澳門公共行政改革分為三階段，第一階段為“以民為本、固本培元”，堅持循序漸進地推動公共行政改革。此一階段在於構建公共行政管理隊伍，使經濟及社會秩序持續發展。根據社會需求調整政府架構，結合公共行政整合，建立並對澳葡時期的部門架構問題進行改革。另一方面，通過健全法制，針對回歸前規章及法律混亂問題，進一步通過行政法規的制定，並成立廉政公署，強化審計制度等措施，使公共行政管理依法可循。第二階段則是依循第一階段基礎上，探索澳門特色的公共行政改革：針對社會及經濟需求，通過組織改革、職能及功能問題，持續通過制度化建設推動公共行政改革現代化。第三階段的公共行政改革，在原有的架構上以深入推進公共行政改革為依歸，推進治理體制和治理能力現代化，並在全領域展開各項改革。

現任行政長官賀一誠在競選時，將“公共行政改革”放在參選政綱首位，在首份施政報告中，有很多談及公共行政改革問題的篇幅。2020年11月16日，行政長官在立法會發表題為“強基固本，迎難而進”的《二〇二一年財政年度施政報告》，其中提到：“有序推進公共行政改革”，意味在原有基礎上持續推進公共行政改革是推動澳門前進的動力。面對社會經濟發展需求，公共行政改革是新時代澳門未來的發展戰略，從而建立高質素的公務員隊伍，健全公務員制度是實踐“一國兩制”行穩致遠的重要道路。

國家主席習近平在視察澳門時提出的“堅持與時俱進，進一步提升特別行政區治理水平。推進公共行政等制度改革，提高政府管治效能，促進治理體系和治理能力現代化”等內容道出澳門特區政府公共行政改革的“內涵”。¹ 這個內涵意味着，面臨澳門“一國兩制”步入深水區，澳門站在“十四五”時期交匯點上，對澳門意義重大，影響深遠。“十四五”將賦予澳門更大的支持，澳門也將迎來更多的發展機遇，在此機遇期，如何把握“十四五”以及融入國家發展大局，使澳門發揮更大的作用力，是未來澳門公共行政改革必須要思考的問題。基於此，課題組在 2009 年《澳門特區政府公共行政改革研究報告》以及《一國兩制成功實踐的澳門經驗——澳門公共行政改革的歷史進程與主要舉措》基礎上，進一步對第五屆澳門特別行政區政府公共行政改革進行較大幅度的探討。最後，結合澳門公共行政改革進程提出問題，並進一步針對本屆特區政府公共行政改革提出對策及建議。

研究目的

澳門公共行政改革的要求是隨着社會以及民生問題相伴而生，市民對政府施政有更高的要求，也促使政府行政改革需要有更多行政手段，快速響應市民訴求，滿足市民期待，改進公務員風貌是政府施政要點。但是，公共改革困難的問題仍然停留在行政層次改革，行政改革難以和政治改革互為結合，導致機構改革難以彰顯，使其組織改革落入“精簡—膨脹—再精簡—再膨脹”的循環中。綜觀多數的國家，機構改革在某些

1 《習近平在慶祝澳門回歸祖國 20 周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話（全文）》，新華網，刊登日期：2019 年 12 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/gaogao/2019-12/20/c_1125371345.htm。

層面上是利益平衡的結果，導致改革力度多數不如預期，這也是澳門必須謹慎防範的問題。澳門回歸至今，公共行政改革進程緩慢，影響澳門經濟功能發揮，儘管澳門回歸以來，公共行政積極開展各項改革，其成效也逐漸顯現。澳門公共行政改革難點在於歷史制度所遺留的問題，配合經濟及社會需求發展，主要研究目的如下：

1. 了解近十年來公共行政改革施政問題及評價；
2. 綜合論述當前公共行政改革面臨的問題及挑戰；
3. 探討當前公共行政改革重點：改革既定目標與行政效率之關係提出政策及改革方式；
4. 針對澳門公共行政改革的發展及挑戰提出對策及建議；

本研究將站在新格局面向下，結合全球以及我國發展新格局，確保澳門發展行穩致遠。澳門公共行政改革建設從逐步探索到全面，伴隨法治建設、創新政府建設及廉潔政府建設不斷加深，服務型政府理論更加成熟，公共行政改革是廣泛的社會共識，如同行政長官賀一誠在《二〇二一年施政重點》指出，推進公共行政改革，持續推動行政改革法治建設、提高特區治理水平，以電子政務作為切入點，推動數字政府建設，提高行政效能，檢討其體制、公共基金職能和法律、法規的完善，促進簡政放權，檢討公務員的調動及配置、完善其職能、健全培訓機制是澳門公共行政改革的發展重點。¹ 綜觀政府所談及的重整公共部門架構，本研究將基於以上改革重點進行研析。

1 《二〇二一年財政年度施政報告》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，第 28-29 頁。

目錄

前言	I
第一部分	
近年來澳門特區政府公共行政改革的現狀	1
第二部分	
澳門公共行政改革發展面臨的主要問題	9
第三部分	
澳門公共行政改革還在道路上	27
第四部分	
結論	43
第五部分	
研究建議	49



近年來澳門特區政府
公共行政改革的現狀

特區政府施政因無法適應社會發展，2007年澳門公共行政改革路線主要是為了解決澳葡法制問題，建立“問責制”。在實現治理本土化基礎上，着重公共行政組織、職能、功能等改革。公共行政服務的出發點在於為民服務，滿足市民對“服務型”政府的需求，為減少部門間職能交錯和許可權衝突，簡化公務手續、建立高效服務政府是特區政府的長遠目標。澳門特區政府對龐大行政體系的部門調整任務是巨大的。近年來，澳門特區政府通過法律及法令梳理，回應社會需求。

一、近年澳門特區政府推進公共行政改革發展

澳門特區政府通過法律及法令釐清，並結合澳門特區所需進行相關改革：（一）重整行政架構以及法律適用性，2011年開始對1976年至1999年12月共2,123項的法律和法令進行進一步研究、確定、修訂或廢止，經過清理後，明確其中712項仍然生效。另外，為有效回應行政管理需求，推動跨部門合作，提高政策執行力，引入績效管理制度，增加政府電子化項目，完善一站式服務，優化公共服務流程，全力提升公共行政效率。（二）因應區域合作、旅遊危機、公共衛生，建立一個由行政長官領導的危機處理統籌機制，進行統一指揮和協調，採取應對危機所必須的各項緊急措施，確保能夠第一時間掌握突發事件的情況。（三）繼續完善組織架構，積極吸納政治人才：2010年至2019年期間，澳門特區政府先後合併法律改革辦公室及國際法事務辦公室，調整文化局和體育局的組織及運作，優化社工局職能，將社保基金劃入社會文化司，把退休基金會歸行政法務司管理，完成了對行政法務及社會文化範疇內逾15個部門進行組織調整與職能重組。（四）持續優化問責制度，規範主要領導官員的道德、政治、法律、行政行為。進一步優化、修訂《公務人員職程制度》，整併人員組別以達至合理分配職務及規範公職人員總體規

模；修訂《公務人員招聘、甄選及晉級培訓》，優化中央招聘的程序以提升開考效率。修訂《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》，設立專責薪酬調整評議會，完成公務人員分級調整制度研究。¹（五）為推進澳門發展行穩致遠，並掌握澳門未來發揮澳門優勢，主動對接“十四五”規劃，增進對電子政務部門及跨部門合作：1. 澳門特區政府通過培訓機制，強化並提升政府部門服務水平。2. 行政公職局已建立人力資本，提升政策規劃、強化執行力為培訓目標，以加強國情、綜合能力，建設愛國愛澳人才隊伍，讓公務人員工作得以更好發揮。（六）加強法治建設。澳門公共行政改革的具體規劃是澳人治澳，更是保持活力的重要保證。從歷年的公共行政改革方向來看，行政長官持續實現管理本地化，增強組織結構、職能、功能及服務品質優化，以公共行政管理實現公共治理現代化。

綜上所有公共行政改革，澳門居民對《公共服務及組織績效評審制度》的服務評價中，以“人員服務”和“程序手續”的滿意度評分均相對較高，這顯示隨着政府服務居民的意識增強，服務型政府以及公職人員質素優化也獲得社會的正面評價。

二、強化諮詢能力，擴大公民參與

澳門特區政府通過擴大公民參與，開展公眾諮詢，強化與社會對話渠道。以往，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發揮聯絡社會各階層的作用，回歸以來這些諮詢組織繼續保留並進一步完善各種政府諮詢組織的同時，政府亦致力開展了公眾諮詢工作，力

1 簡浩賢，《回歸以來澳門特區公共行政改革回顧與展望》，《嶺南學刊》第1期，2021年，第21-27頁。

圖推進公民積極參與社會事務，培育、推動本澳公民社會建設。

面對社會及經濟發展變化，這幾年，當中許多諮詢委員會多與區域合作發展攸關，其中包括中葡平台、“一帶一路”以及粵港澳大灣區相關部門，另外，為推動公共行政改革，亦設置許多與公共行政改革專責工作小組以及反腐等工作。長期以來，這些公共行政小組多為專家、學者及社會人士所組成，推展公眾諮詢，提升居民參與，有利於政府接納多元渠道的不同意見。政府通過社團進行諮詢，直接和居民形成了公眾諮詢工作，也增強了居民參與社會活動的契機。當前，政府已經開展了許多吸收公共參與的諮詢工作。公民參與的協商決策和社會諮詢是實現政府民主化及科學化決策的重要途徑。提升市民參議權，營造公民參政議政氛圍，可提升市民參政議政的積極性，也可增強市民對特區政府的信任。由於社會及經濟發展迅速，社會與政府之間存在的社會文化關係，政府組織改造必須在社會、經濟等因素進行綜合觀察並與社會廣泛溝通。

表一：2010—2022 年澳門特區政府成立的諮詢委員會

年	成立目的及社會背景	機構名稱
2010—2014 年期間	針對澳門產業及市場及社會需求成立相關諮詢單位。	博彩委員會（2010 年）、會展業發展委員會（2010 年）、公共房屋事務委員會（2010 年）、交通諮詢委員會（2011 年）、公職司法援助委員會（2011 年）、財政儲備監察委員會（2011 年）、旅遊發展委員會（2011 年）、教學人員專業委員會（2012 年）、公務人員薪酬評議會（2012 年）、存款保障基金諮詢委員會（2012 年）、司法援助委員會（2012 年）、城市規劃委員會（2013 年）、醫務委員會（2013 年）、人才發展委員會（2014 年）、文化遺產委員會（2014 年）
2015—2016 年期間	澳門特區成立的相關機構以國家給予的定位作為未來研究主體，受 2014 年澳門反離補運動影響，社會推動行政改革與民主聲浪下，特區政府希望通過改革提升社會對政府改革信心。	建設世界旅遊休閒中心委員會（2015 年）、懲教基金（2015 年）、建築、工程及城市規劃專業委員會（2015 年）、法律改革諮詢委員會（2015 年）、中國與葡語國家商貿合作服務平台發展委員會（2016 年）、凍結制度協調委員會（2016 年）、司法暨紀律委員會（2016 年）、都市更新委員會（2016 年）、澳門格蘭披治大賽車組織委員會（2016 年）、婦女及兒童事務委員會（2016 年）
2017 年	2017 年在“一帶一路”大戰略下，本澳成立“一帶一路”委員會。另一方面，澳門受到天鵝風災肆虐，社會改革聲浪不斷，特區政府除了建立公共改革部門，亦設立災害及公共行政觀察站。	“一帶一路”建設工作委員會（2017 年）、海域管理及發展統籌委員會（2017 年）、檢討重大災害應變機制暨跟進改善委員會（2017 年）、公共行政改革諮詢委員會（2017 年）、公務人員投訴處理管理委員會（2017 年）、醫療事故鑑定委員會（2017 年）
2018 年	跟進粵港澳大灣區融合及澳門城市發展先前的準備。	澳門特別行政區維護國家安全委員會（2018 年）、建設粵港澳大灣區工作委員會（2018 年）、高等教育委員會（2018 年）、市政署市政諮詢委員會（2018 年）

2019年	2019年，澳門特區政府以完善民生政策措施作為發展，2019年所成立的政府組織圍繞在網絡安全、社會安全等組織為主。	澳門特別行政區保安部隊及保安部門紀律監察委員會（2019年）、網絡安全委員會（2019年）、社會工作者專業委員會（2019年）
2020年	維護澳門會計行業持續健康發展。	會計師專業委員會（2020年）
2021年	助力國家建設及參與粵港澳大灣區建設短、中、長期總體規劃與部署。	融入國家發展委員會（2021年）、醫療專業委員會（2021年）、文化發展諮詢委員會（2021年）

資料來源：參考澳門特別行政區公共行政政府架構，課研組自行整理。

加強法治建設，繼續深化“一國兩制”在澳門的實踐，完善特區政府的法律體系，創造良好的法制和司法環境，強化法治政府和法治社會的建設。這幾年澳門公共行政改革逐步取得進展，尤其隨着公共行政體制法治觀念強化，逐步建立起的法治觀念已經成為特區的治理核心。近年來政府轉為與社會、市場積極溝通，更加關注政務公開，對政府內部管理及政策過程進行重點優化，深化法制建設，堅持依法施政，以更廣泛和主動的方式參與政治實踐。

綜合來說，特區政府提出的公共行政改革重點以及提出的改革方案為公共行政改革拉開了序幕，從微觀與宏觀的角度來看，每一項公共行政改革都存在多個深層次問題，也牽涉未來公共領域能夠發揮作用性的關鍵。未來幾年深化政府機構改革、政府職能轉化、加快依法施政、建立公共服務政府，同時要實踐善治政府、服務政府及連結政府，使公共行政改革成效得以彰顯，最後達到施政為民的目標。大體而言，居民對

第三屆及第四屆澳門特區政府既有政策評價平均維持在 65% 以上，¹ 在公共行政改革上，居民對《公共服務及組織績效評審制度》的服務評價中，在各項調查中“人員服務”和“程序手續”滿意度評分均相對較高。但是，居民對“電子服務”滿意度評分均相對較低。² 這顯示公共服務存在高效化的完善空間。逐步擴大電子服務的範圍，簡化服務手續，提高服務效率，也將是本屆（第五屆）特區政府公共行政改革的要點。

1 《你會點樣評價回歸以來中央政府對澳門既政策？》，香港民意研究所，<https://www.pori.hk/pop-poll/macau-survey/policy-evaluation.html>。

2 《行政公職局 2019 年滿意度調查結果》，行政公職局，https://www.safp.gov.mo/wcmpro/groups/public/@safp/@ext/@web/documents/web/wcm_073958.pdf。



澳門公共行政改革發展
面臨的主要問題

澳門回歸祖國以來，貫徹國家的“澳人自澳，高度自治”原則，依照澳門《基本法》組建起以澳門人為核心群體的澳門特別行政區政府，依法自行管理澳門。但長久以來，澳門的政治體制承襲澳葡時代，相關法律、制度接連影響行政部門的設置及職能配置，許多體制上的深層次問題隨着社會經濟日益發展而更為凸顯。面對外來變化及全球經濟壓力，政府功能性、結構性及組織性調整，澳門特區政府需要通過政府體制調整，提升區域競爭力，從而面對種種挑戰。

由於機構設置重疊、職責不清、各部門各自為政、協調難、公部門組織缺少激勵和活力進而影響工作等因素，對社會資源或社會發展造成負面影響。澳門特區政府行政效率不如預期，一個原因來自法律，另一個重要因素來自內部組織複雜且過度追求制度化，增加的跨部門溝通成本高，組織和人力資源都以法律規定，難以因應社會及市場需求作出及時反應。面對市民需求與日俱增，以及面對外在環境快速變化等，澳門公共行政改革已經是“箭在弦上”。澳門公共行政改革程序舊有的法律、體制，也受到組織風氣及社會風氣影響，澳門回歸二十多年來，特別在經濟發展、自由行開放以後，一些社會深層次問題也逐步顯現出來，交通、房價、人口等問題已是社會期盼改革的重要議題。許多陳舊的法律、制度或多或少都阻礙社會及經濟發展進步。這幾年網路快速發展，市民對政府公共行政改革的殷殷期盼更甚過往。澳門公共行政改革呼聲已久，綜觀全世界，居民對改革公共行政管理的期待，不僅是社會與經濟考量，更多是對政治及行政改革的期待，研究澳門公共行政改革對社會發展、實現澳門與社會健康發展具有重要的意義。

一、政府職能仍持續理順中

制度架構仍需規範，部門溝通需要加強，政府部門除了設置重疊、職責不清外，公共行政體系突出的問題包括：政府職能尚未理順，制度架構仍需規範，尤其政府部門合併必須從組織改革、制度調整中做起。

多數國家的公部門改革以及整併都是流於形式上的裁併，並非系統式的整合。故此，整併後的職責需要通過法律、制度予以調整，並且理順上下關係。澳葡時代的政府職能重疊問題在回歸後延續下來，這是澳門公共行政改革最為突出的問題。由於政府部門關係及職能較難理順，導致職能交叉、政府與市場、政府與社會職能混雜問題突出。近年公共行政改革不如預期，其原因來自法律滯後，更多的原因與組織內部複雜與僵化攸關。目前政府組織已經超出合理的幅度，每一次為因應新的問題，便在通過設立一個專責小組以及機關負責某項業務，在司的層級下又分局、廳、處三個層級，並設立眾多機關。¹ 而當組織越來越龐大，也導致公共事務的流程冗長，因此經歷層層關卡間接造成效率低下以及居民的不便。儘管電子政務及運用大數據的治理模式能夠提升政府效率，但要提高政府效能，建議仍需從政府組織數量、功能、層級、功能及未來社會和市場需求綜合規劃，以符合未來澳門所需。

從我國內地的行政改革經驗來看，“精簡機構”將會導致管理崗位被嚴格控制在一個基數內，改革後的機構編制、領導職位和管理崗位也會大幅度減少，但綜合來說，“精簡機構”是公共行政改革中最難做到的。精簡機構須全盤考量組織內部人力、資訊、財政、業務。從上述內容來

1 面臨越來越多的需求，政府通過設立或者擴編越來越多的負責單位，也就因此導致公部門形成的循環為：因需求建立單位，當組織過於龐大再進行整併或裁併。

看，澳門公共行政部門類型較多，職能界定模糊不清，或者部分政務又因業務切割過於清晰，導致缺乏統籌運作進而產生架構重疊，引致行政運行不順暢。

二、政府職能重組、整併未達預期之成效

政府職能重組、整併的原有概念是避免職能重疊，減輕執政成本，通過職能統籌，將相近職能和管理相近的業務做一個合併，藉此達到職能、效率提升之目的。改革目的在於減員增效，轉變政府職能。2015年至2019年期間，澳門特區政府以組織改革、調整、重組、劃入進行職能管理。為了適應社會發展，政府職能不斷擴大，並以專業原則新增機構，例如：2016年重組法務局，就是為法律改革而成立的法改局；2018年與原行政長官辦公室區域合作小組合併成立政策研究和區域發展局；2019年，撤銷了民政總署，設立市政署。2015年至2022年間第五屆特區政府通過部門及職能重組，2015年至2022年政府部門職能重組歷程如表二。另外，公共行政改革除了有增有減的過程，澳門特區政府近年輔以電子政務發展，以多元參與的服務形式，第五屆特區政府組成後，實行“精兵簡政”原則，繼續展開由第三屆政府的政府架構重組工作，第三屆特區政府撤銷了7個部門及實體，重組33個部門或實體¹。對於不同的部門機構進行撤銷合併，目的是要進行部門功能性的整合，以運用大數據打造數字政府，通過規範部門職能及架構重組工作，以解決公共部門數目過多及職能重疊的問題。

1 《二〇一九年財政年度政府工作總結》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，第36頁。

表二：2015 至 2022 年澳門特區政府職能重組、整併

年份	內容
2015 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完成法務部門的重組工作，合併法務局和法律改革及國際法事務局，因應法務局的重組，把少年感化及社會重返的職能，按政策關聯性撥入社會工作局和澳門監獄； 2. 將人力資源辦公室納入勞工事務局； 3. 撤銷澳門格蘭披治大賽車委員會，把其職能和工作納入體育發展局； 4. 撤銷燃料安全委員會，由消防局承擔其職能和工作。
2016 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完成人力資源辦公室與勞工事務局的合併； 2. 重組消防局及撤銷燃料安全委員會； 3. 撤銷保安協調辦公室並將其職能整合至警察總局的重組方案提交立法會； 4. 高等教育輔助辦公室的架構重組。
2017 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重組交通諮詢委員會、城市規劃委員會、環境諮詢委員會及公共房屋委員會等 4 個諮詢組織； 2. 撤銷物流業發展委員會及漁業諮詢委員會 2 個諮詢組織。 3. 整合郵政局及電信管理局的職能，合併為郵電局；
2018 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完成澳門保安部隊事務局、治安警察局、司法警察局、海事及水務局、高等教育輔助辦公室等部門的重組，進一步理順職能設置； 2. 設立醫學專科學院，完善特區醫療衛生體制，促進本地專科醫療的發展。
2019 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協助教育暨青年局、禮賓公關外事辦公室、法律及司法培訓中心、金融情報辦公室、文化產業基金及旅遊發展委員會等進行重組。
2020 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 將政府發言人辦公室職能併入新聞局； 2. 將政府總部輔助部門與禮賓公關外事辦公室合併為政府總部事務局； 3. 將經濟局與科學技術發展基金、澳門電貿股份有限公司合併為經濟及科技發展局。
2021 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府發言人辦公室職能併入新聞局； 2. 旅遊危機處理辦公室職能併入旅遊局； 3. 能源業發展辦公室職能併入環境保護局； 4. 合併政府總部輔助部門和禮賓公關外事辦公室為政府總部事務局； 5. 合併高等教育局和教育暨青年局為教育及青年發展局。

2022 年	<ol style="list-style-type: none">1. 撤銷澳門駐葡萄牙旅遊推廣暨諮詢中心，將職能併入澳門駐里斯本經濟貿易辦事處；2. 增設藥物監督管理局，負責執行與藥物監督及管理有關的政策和工作；3. 完善博彩監察協調局的組織架構及運作，以應對博彩業監管模式的轉變及促進博彩業健康發展；4. 強化警察總局相關職權及架構，以配合特區政府智慧警務發展及加強民防的需要。
--------	---

資料來源：2015—2022 年財政年度施政報告，課研組自行整理。

在組織職能重組、整併後，許多問題仍然無法解決，尤其保安司和社會文化司部門交叉問題較為嚴重，一是職能重組問題，二是這些職能都是以服務市民為主，作為服務型政府，在龐雜的部門整合中，除了需要在組織內部協調，也需要相對應的措施，包括權力結構和運行機制，才能提高治理效率以及服務品質。公共行政改革可能牽動政治體制，若體制改革缺乏政治體制及法律作為支持，重整政府組織架構難以確立。伴隨居民對公共服務要求的期待及專業性不斷增加，無法即時解決問題或者應對風險，便會形成期望落差問題，可能亟需要考量由某一個單位專管，在機構組織上或下設立部門專管。隨着資訊、科技日趨成熟，各國政府通過電子政務輔助政府公共管理，但社會對於政府公共行政改革的期望既講求效率，也講求公共行政的效能。落實“精兵簡政”，推動行政架構調整，持續提升行政效率，促進公職制度改革是手段也是目標，公共行政改革是整體性的整合，也是澳門融入粵港澳大灣區、融入國家發展為前提的基礎。

三、“精兵簡政”的成效尚未顯現

澳門自回歸後，特區政府希望回應市民對提供社會服務的訴求，故

而不斷擴充政府職能，隨着政府職能的不斷加大，機構與人員也越來越多。因此，精簡機構與人員必須從釐定政府職能開始。回歸後特區政府卻擴展了不少服務性職能。澳門回歸時期的公務人員數量為 18,000 人，截至 2021 年 9 月 30 日，澳門特別行政區政府現職的公務人員數目為 34,895 人¹。公務員的人數及增幅最多在 2015 年，其增幅為 4.44%，然後逐年往下遞減。按政府各司及其他機構劃分來看，公務員以保安司人數最多，其次為社會文化司，第三為行政法務司。公務人員的開支從 2017 年的 200 億增加至 2021 年的 274 億，增幅 39%，約佔政府總開支 28%，若只計經常性開支（744 億），更是佔 36%。²

澳門特區政府成立以來，行政體制凸顯全能政府的特徵，回歸至今，在基本法下，特區政府按照國家法律，制定相關政策，通過稅收和預算，運用地方資源，促進經濟和社會進步，特別在衛生、醫療和社會保障業務等發展上，澳門特區政府體現“全能型政府”的特徵。為配合社會及經濟發展，政府職能膨脹、社會組織功能萎縮，政府職能結構不合理，政府部門具備公有制和多種形式身份的客觀存在，提高了政府組織運行的難度。這幾年澳門特區政府積極推動“精兵簡政”工作，通過部門重新整合期望達到人力及業務整合目的，但在澳門經濟及社會發展需求下，澳門特區政府因應各種需求成立部門，而又因社會需求關係合併部門或者撤銷部門。而部門合併後與合併前業務提升多少效率？節省多少公帑？或許也是居民關心的其中一個議題。“精兵簡政”目的在於降低成本，是行政改革最為核心的主題，也是避免政府機構因人力資源浪費的重要關鍵。澳門特區政府公共行政改革主要以政府職能重組、整併作為改革思

1 《澳門特別行政區政府二零二二財政年度施政報告》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2021/11/2022_policy_c.pdf。

2 《澳門特別行政區財政預算二零二一財政年度》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，<https://www.dsf.gov.mo/download/ORCG/ORDEM2021.pdf>。

維進行嘗試，因應歷史及社會發展需求，部門合併、人資融合成為挑戰，社會對於公共行政改革期待在完善民生、經濟與社會深層次問題上，公共行政效率與經濟發展之間成為巨大羈絆。

為落實澳門政府公共行政改革效率，以提升澳門政府的執政能力，前任的澳門特區政府以“精簡”、“效能”為原則，通過改革、裁撤不適應的政府部門，通過統籌，按照職能進行行政管理資源優化。但就公共行政改革來看，由於原有的政府組織人數已不在少數，配合外在環境變化以及社會與經濟發展的多項需求，新進人數再加上原有的員額使政府組織陷入開銷支出增長之趨勢，也使組織結構調整容易落入“精簡 - 膨脹 - 再精簡 - 再膨脹”的循環當中。

由於澳門特區政府職能重組、整併業務歸納似乎未能達到社會期待，例如：回歸以來因應社會經濟發展設立的組織機構的專業化，原意為了推動某些業務功能，但政府部門屬於科層官僚體制，不同政府部門管理不同事物，在缺乏核心的整合性架構下，每一個官僚體制間形成業務上的壁壘分明，再加上政府多採取“一事一機構”方式設置機構，導致機構設置過度專業化，由此帶來兩個問題：一是政府組織越設越多，政府機構臃腫與規模龐大，部門分割與政府碎片化問題也更為凸顯。¹澳門特區政府的公共行政改革大多借用西方以及我國經驗進行管理以及改革，但澳門與中國內地及西方的社會文化不同，再加上受法律及制度影響，職務功能整合以及政府組織改造通常會受到行政長官的治理理念所影響，階段和目標不同導致改革較難延續。在行政主導下，雖然許多政務容易推行，但是政府機關的行政關係以及職責交叉問題仍然存在，部門

1 婁勝華，《澳門特區公共行政改革：進展與不足》，《行政》第三十三卷，總第一百二十七期，2020年，第1-17頁。

協調機制問題存在，執行層面通常遇到部門權值交叉問題，因而導致辦事效率有限等問題。澳門公共行政改革緩慢，除了上述問題，公共行政改革的壓力往往與難以深究的政府運作體系相關，導致行政改革及相關配套措施難以彰顯，面對改革困境，澳門特區政府“精兵簡政”並參照我國大部分改革經驗，免不了落入另一種政府改革來跳脫機構精簡膨脹及再膨脹的循環當中。但是隨着市場經濟制度深化、為滿足社會及區域發展需求，在結構方面，凸顯政府內部組織設計過多、衍生職能交叉嚴重等問題。

四、公務員招聘問題

澳門特區成立後聘用公務人員是沿用澳葡政府舊有的“1989 招聘制度”。2009 年 8 月 3 日公佈第 14/2009 號法律，於第十一條明確了招聘及甄選程序是實行中央管理，相關招聘制度於 2011 年 9 月正式生效。“2011 招聘制度”由生效、立法會跟進、直至被廢止，之後由第二種制度即“2016 招聘制度”取而代之。¹ 長期以來，澳門特區政府招聘制度及管理開考問題是被社會詬病的核心問題之一，如：2012 年至 2016 年進行六次開考，多層分配方式使分配程序繁複且各種因素影響，導致各階段的分配程序時間冗長；抽籤分配的模式上亦出現了未有顧及用人部門需要以及投考人意願的情況。² 另一個因素在於部分的開考並沒有進行合作開考，間接影響政府資源的投放過高等問題。這個制度問題在於公務員職位由各部門自行招聘，屬於分散型管理模式，導致執行面存在招聘成本

1 《審計署公佈〈公務人員的招聘及甄選制度〉衡工量值式審計報告》，澳門特別行政區審計署，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/298785/>。

2 《衡工量值式審計報告：公務人員的招聘及甄選制度》，澳門特別行政區審計署，2019 年 8 月，<https://www.ca.gov.mo/files/PA4119cn.pdf>。

高、人員聘任標準不一，也造成社會對招聘問題存在許多意見。¹

表三 中央招聘制度存在問題

特點	存在問題
局部推行	中央招聘制度並非在所有的職程都推行，而是僅在高級技術員和技術輔導員兩個職程實施。
抽籤分配	為確保公平公正的選拔程序，中央招聘制度採取抽籤式的安排，部門考生都沒有選擇權，“部門不能選人、報考者亦不能選部門”。
週期過長	中央招聘效率低下，週期過長。

資料來源：鄧益奮：《澳門特區公務人員招聘的制度變革》²

特區政府於 2016 年 5 月正式通過了新的公務人員招聘、甄選及晉級培訓制度。新制度重新設計統一招聘的考試模式，優化招聘方式，建立規範、公平、公正、公開的招聘程序；同時，完善晉級培訓程序，提高晉級培訓制度的靈活性、可操作性和實效性，並引入第三方評價機制，完善績效評審制度，與之前實施的《澳門特別行政區主要官員通則》、《主要官員問責制度》、《公共行政人員工作表現評核制度》等相關制度相結合。但是，由於政府缺乏整體規劃及改革，導致改革存在塊塊、條條的雜碎變化現象，導致改革成效與居民期待產生落差。

新法生效後，開展了三次綜合能力評估開考，並形成恆常的開考機制。招聘制度目前仍在完善中，重點包括：1. 加快整體招聘進度；2. 節

1 劉業健，《澳門特區公務員中央招聘制度簡析》，《行政》，第 26 卷，第 1 期，2013 年，第 13-24 頁。

2 鄧益奮，《澳門特區公務人員招聘的制度變革》，《港澳研究》，第 2 期，2017 年，第 85-93 頁，第 96 頁。

省開考成本及增加效益；3. 優化典試委員會工作；4. 更好地規劃開考。¹ 但是，改革後的制度仍然出現問題，“2016 招聘制度”依舊出現資源投放過高，出席率低等問題，公職局對考試日期進行調整，並允許報考人多選，導致高級技術員職程專業考試超過十萬人報名，但報考資格超過一半不符合，造成部門處理資格投放資源上的浪費。² 為解決中央招聘制度存在的問題，統一管理制度應運而生。³ 綜合所述，進行法律修訂、改善招聘時間、減少資源浪費是改革重點工作，針對招聘問題，澳門行政法務司也根據公職招聘問題提出改善和完善之責，⁴ 採取檢討授權制度及官員問責機制，明確各級官員的權限及責任；檢討公職招聘制度，優化開考流程，提升招聘效率，確保公務人員招聘制度的公平、公正。

五、公務員培訓及激勵制度不夠健全

澳門公務人員培訓課程分為兩種，一是晉級培訓課程之類型（一般職業技術培訓）；二是達標式培訓課程（由行政公職局為各職程人員而設）。晉級開考目前改為由開考部門自行組成，公職局以電腦系統對晉級開考進行監督及追蹤，保障公務員晉級，配合簡政目標。

-
- 1 《行政公職局認同〈公務人員的招聘及甄選制度〉審計報告加緊推行一系列優化措施》，澳門特別行政區政府入口網站，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/298850/>。
 - 2 《公務人員的招聘及甄選制度》，澳門特別行政區審計署，2019年8月，<https://www.ca.gov.mo/files/PA4119cn.pdf>。
 - 3 第4/2017號法律修改的14/2009號法律已生效，第23/2017號行政法規亦於2017年8月生效。
 - 4 《澳門特別行政區政府行政法務範疇二零二零年度施政方針》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2020/04/1_2020SAJ_c.pdf。

(一) 推進培訓機制及目標健全

公務員人才培養機制的不足對澳門的政府管治團隊的影響是巨大的。澳門目前的人才儲備機制相對滯後於現實的需要，按照現階段澳門的晉升 / 培訓制度，澳門特區政府的領導 / 主管在不久的將來有可能出現大規模的青黃不接現象。澳門政府相當大的一部分領導、主管及骨幹人員多為回歸前（1995 - 1996 年）由澳葡政府培訓出來接任的“司長助理”、“局長助理”、“廳長助理”。根據澳門公務員的退休條件：“36 年工齡或 65 歲”或“工作滿 30 年且年齡在 55 歲以上”可申請退休，這批人在未來 10-15 年間將陸續退休。¹為解決此問題，第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》第 14 條規定，除另有規定外，在每一職程內由某一職等晉升至緊接之較高職等，取決於通過審查文件的方式進行開考及在相關職程內之原職等、提供服務之時間以及符合規定之工作表現評核，澳門政府加入了培訓作為公務人員晉級之其中一項要件。

目前澳門公務人員培養機制的問題在於：²

一是培訓機構欠缺健全機制，導致了培訓師資力量不強，影響了培訓效果。

二是培訓理論研究處於起步階段，相關法律法規及制度不完善，培訓工作合法性不強，降低了培訓執行力。

三是培訓需求評估有待進一步優化，培訓內容針對性與實用性不夠強。

四是培訓項目和課程設計不科學。

五是培訓效果評估機制不夠健全，培訓激勵性不強。

1 顏海娜，于靜，《香港政務主任制度的特點及對完善澳門公務員晉升制度的啟示》，《港澳研究》，第 2 期，2016 年，第 30-40 頁，第 94 頁。

2 澳門發展策略研究中心，《一國兩制成功實踐的澳門經驗》，2019 年 12 月，第 153-157 頁。

2020年首屆公務人員領導力培訓班的開課是一次新嘗試，行政公職局局長高炳坤明確表示，期望日後通過和培訓中心的合作，建立系統的培訓機制，為特區培養更多專業能力與管理能力兼備的人才。¹從我國內地公務員的培訓成效來看，創新的動因來自於激勵，也來自於授權和再教育，培訓需要配合澳門特區政府及粵港澳大灣區的發展戰略目標進行，培訓和績效及評核制度應納入對公務員的績效考核範圍，將培訓作為激勵公務員的重要途徑，使其獲得培訓而積極進取。針對培訓目標也要建立科學及系統化的設定，分專業及輕重緩急，使獲得培訓的成員都能實際運用成果。

（二）晉升和激勵機制的實效性有待提升

澳門行政改革方向應當朝“晉升看重能力和績效”發展，以激勵廣大公職人員努力提升自身素質，提高工作績效，奮發進取、積極有為。但單有“能者上”的晉升機制還不夠，可能也需要通過其他方式，使長踞素餐者能通過制度要求使其發揮功能，否則賢能上升無位，再精緻的晉升制度都無法落實。²因應新的變化與挑戰，澳門特區要為公務員開拓新的渠道，通過培養機制，強化持續進修理念，推進公務員進取、創新、追求卓越，既要賦予他們機會，也要提高他們的服務積極性，用好有限資源。因此在公務員的培訓及激勵措施上，需要制定相關的公共服務和責任，遵循好指標進行評價，按照公共服務標準，獎勵公共服務實踐。另一方面可以參考新加坡的模式，設置專門公共服務創新獎，在政府部門中評選最具創意意識公共服務部門，由政府提供專項資金，激勵公部門創新，並提升自身的服務效率及效能。針對公務人員培訓，一是加強公

1 《特首冀公僕建大局觀促改革》，《澳門日報》，2020年9月15日，第A02版。

2 澳門發展策略研究中心，《一國兩制成功實踐的澳門經驗》，2019年12月，第153-157頁。

務員管理、選拔、培訓考核，也要着重公務員服務態度、愛國愛社會的意識，通過薪酬制度，使其公開透明化；二是加強對高級公務員監督，防止腐敗的發生；三是在專業培訓以外，加入更多戰略管理及趨勢內容，使其提供市民更好的服務，也可促進在公共服務過程中發揮更好的作用。

（三）人才選拔機制是穩定公務團隊的核心力量

《領導及主管人員通則的補充規定》明確規定，領導及主管官職透過履歷審查，從被認定具公民品德及與應聘官職相符的學歷，以及適合擔任相關職務的專業能力和工作經驗。在實際操作中，領導及主管人員的委任基本上沒有採用過競爭性的選拔任用方式。¹傳統的選才方式有很強的主觀性，建議設立獨立委員會來提拔中階主管得力人才，當然這要考量組織文化以及可行性。人才任用及選拔是澳門社會關注的焦點，人才選任制度為組織發展的核心，若選材缺乏制度性也將可能影響公務員團隊的士氣。人才選拔機制可通過建立指標與權重挑選適合的管理人才。其觀察及考核重點：政治素養、品德素質、身體素質、專業知識、心理素養、人際交流、觀察力、判斷力、組織能力、創新能力、積極性、應變能力、學歷、負責態度等指標進行評價。構建人才培養長效機制的核心是健全人才選拔任用機制，面對社會需求，雖然任用制度可以多元，但是也要建構一套機制化的選拔任用渠道，公平且公開的透明機制將有助於通過組織內競爭而挑選出具領導力以及組織協作的人才。

1 《澳門公職法律制度（一）領導和主管官職》，印務局，<https://www.io.gov.mo/cn/entities/admpub/rec/111011>。

六、電子政務整合問題有待完善

電子政務的協調及運用是為加速政府效率以及職能轉變的一個模式，澳門特區政府於 2004 年迄今積極加強電子政務建設以實現政府流程再造。行政公職局於 2011 年重組，增加電子政務的統籌職能，於 2012 年至 2014 年期間採取針對性的改善措施，並公佈《2015 年－2019 年電子政務整體規劃》，制定了“電子政務發展架構”，進一步規劃工作項目及完成時間。《2015 年－2019 年電子政務整體規劃》確立了發展電子政務的原則，包括：（一）滿足各相關方不同需求；（二）服務與資訊安全平衡發展和整合；（三）協同各項共享資源。在建構電子政務上，構建多層次統籌及持續完善機制，提供更多跨部門電子化服務。¹2020 年澳門特區政府以建設數字政府，推動公共服務電子化提供了法律基礎，標誌着特區政府電子政務進入新階段。以需求作導向，未來將圍繞電子證明、數碼證照、數碼化接待、電子通知四大核心服務。政府強調要利用大數據來打造智慧政府，但是仍有餘案尚在推行中。社會對澳門公共行政改革效率提升的期望由來已久，澳門回歸以來面對不同時期的變化，居民對政府效率提升以及效能改善的期待，已經從現實性的需求走向複合型的現實需求，比如居民對專業性以及良好服務的期待都相對提高。儘管這幾年在電子政務的推動下，政府的效率已經有所提升，但是仍然無法回應居民的期待。長期以來，因工作作風或技術水平而無法配合其他部門及廣大市民的實際需要，致使所推出的系統和服務平台功效未如理想，使用率偏低。²電子政務的發展將會邁向新階段，各公共部門必然會面對大量的數字化開發工作。

1 《行政公職局評估及跟進〈電子政務的規劃及執行〉審計報告》，澳門特別行政區行政公職局，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/252272/>。

2 澳門發展策略研究中心，《一國兩制成功實踐的澳門經驗》，2019 年 12 月，第 158 頁。

各公共部門在發展本部門的電子政務時，缺乏通盤考量，但為了推進澳門電子政務的發展，澳門政府採取跨部門協作，以公共服務作為目標，推動智慧政務。因為公職局主導的電子政務建設在過去欠缺協調，所以延伸出使用率低的問題，近年在特區政府大力推動下，特區許多公共事務電子化已得到長足的進步及發展。公共行政改革攸關社會的政治利益平衡，也涉及效能的展現，為推動政府數字化轉型，建立管理智能現代化，結合數字政府藍圖，計劃政府應用數字科技改變公共服務提供模式，推動策略轉向以社會需求提供公共服務，通過善治及善政提高居民生活水準及市民幸福指數將是政府良治及良政的重要目標。根據公務部門的組織改革及人力資源提升是現一階段的改革目標，為避免職能交叉，可由部門統一管理，通過電子政務系統的統整，避免政出多門、多頭管理，從而提高行政效率，降低行政成本。

七、缺乏透明化是市民對公共行政問題的刻板印象

研究發現，長期以來在公共行政改革上，市民認為改革不力多與刻板印象相關。一是長期以來澳門政府被視為任人唯親，因人而設、裙帶關係與人事行政制度改革追求公平、公正、公開、規範的價值導向相悖。二是進入公職隊伍的要求、程序各不相同，公職人員考不進來聘進來的現象屢見不鮮。¹ 三是評核機制與績效審核未能接軌，無法發揮政府的治理績效。四是責任機制未完全有效落實，獎懲機制不健全，由於晉級制度死板，缺乏公平性導致改革聲浪不斷。因此在“反離補運動”後，也間接為澳門特區政府的改革聲浪推波助瀾。香港大學民意研究計劃（現香

1 陳尚龍，《嬗變與改革：澳門特區政府人事行政制度研究》，《行政》第29卷，總第113期，2016年，第5-18頁。

港民意研究所)對澳門民意調查結果,2014年,澳門居民“最想澳門變成點樣既社會呢?”首位為廉潔乾淨既社會(38.3%),其次為公平既社會(19.7%),第三為繁榮社會(17.8%)。¹2014年“反離補運動”造成社會反彈原因,其一在於法案未有公開諮詢,加上政府未向公眾解釋清楚及說明,社會存在不少誤解,使立法會的審議未能得到社會理解。另一方面,隨着澳門整體社會教育水平不斷提高,社會對政府治理透明性的期待、要求也相對更高。第三,制度變化趕不上社會及經濟變化,許多深層次問題突出,例如:貧富及房價等經濟問題難以解決,社會通過此次社會運動表達自身不滿。既然公民協商和社區諮詢是政府科學化和民主化的重要途徑,具體而言,在諮詢形式、程序及途徑上仍需不斷完善。

從許多事件的端倪便能察覺澳門社會問題,例如:澳門社會在2009年至2013年期間出現的各種各樣示威遊行的主題越來越多元,其中包含:反貪腐、保民生、削外勞等議題,而且還愈來愈多樣化,背景也涉及不同階層。²在此背景下,離補法案被民眾視為官員增加自身離職後的補償,社會產生相對剝奪感,為“反離補運動”發生埋下伏筆。公共行政改革至今的步伐及進度都步入深水區,公共行政改革的難度也逐漸暴露出來。從挑戰性來看:(一)面對區域競爭的壓力,澳門政府服務創新、規劃和政府職能皆有待梳理。(二)市民日益強烈的各項訴求以及要求行政透明度的意願(政府透明度、財政透明度、施政透明度、資訊透明度)逐步升溫。(三)澳門公共行政改革主要在處理社會及民生問題、機構臃腫、制度僵化、效率低下。澳門公共行政改革的必要邏輯在於公共特區

1 《你最想澳門變成點樣既社會呢?》,香港民意研究所,<https://www.pori.hk/pop-poll/macau-survey/society-expectation.html>。

2 蔡永君,《從澳門立法會的利益代表看回歸後的社會運動》,《一國兩制研究》,第16期,2013年,第112頁。

政府行政改革：一是回應國家總體規劃，融入國家發展的必然需求；二是引導澳門自身經濟及社會發展需求；三是順應澳門特區政府轉變職能需要。澳門公共行政改革經過二十多年發展，面對國際情勢變遷，以及社會及區域變化，在依法施政及組織文化發展下，缺乏放鬆規則及挖掘制度激勵下，不靈活的制度使改革缺乏活力。在這一階段，公共行政改革若要順利實現，就必須要使改革發揮生產力，提高經濟效率，通過職能轉變和配套措施使公共行政改革能從過去由政府機構改革轉為管理體制改革。澳門的公共行政改革核心應是圍繞未來產業及發展需求，關注民生、社會服務，要重視社會公平與公正，也要促進公共服務變革使其更具效率性。



澳門公共行政改革
還在道路上

第五屆澳門特區政府在公共行政改革上以推進部門功能性整合，把大數據、數字政府作為改革核心，以整體性、精準性為原則，明確公佈部門相關領導的權責，改革公務人員招聘流程，提升公務員培訓質素以推進法律建設，並設立公共資產監督規劃辦公室，加強對公共資本企業和自治基金的監督。行政長官賀一誠領導的特區政府上台後，公共行政改革的步伐持續加快中。本屆特區政府以電子政務作為公共行政改革切入點，推動“數字政府”建設，檢討公積金職能及各項法規作為重點檢討。另一方面，以簡政放權，檢討現行公務人員配置。推進公共行政改革，首先需要對公共部門長期存在的問題進行分析，並逐步加以解決。

第一，澳門特區政府應在改革焦點上重視政府職能、遏制部門利益，提高科學決策，提高決策力及執行力為依歸，不應該拘泥在公務員的規模及數量上。這幾年“簡政”使得政府機構淪入“簡化 - 膨脹 - 再簡化 - 再膨脹”的改革方式，就是因為一刀切再加上市場職務需求所延伸出來的怪象，因此深化政府與市場、外在環境所需的職能發展是重要的公共改革。

第二，持續推動制度變革，實現產業結構升級是政府着眼的重點。例如：澳門亟欲發展債券市場，由於澳門證券基建及法制都處於滯後狀態，再加上行政效率較低，在缺乏健全法治及行政效率下，很難吸引國際投資者投資。客觀來說，基於國家發展及澳門市場需求上，相對應配套措施及人才需求、社會資源必須以行政滲透力與各方利益協調。從治理的觀點來看，能貫穿區域，貫徹國家及市場所需才能使社會有所發展。

第三，建設服務型政府必須在根本上提高公務員隊伍積極性及主動性。把創造良好發展環境、提供優質服務、維護社會公平正義納入考核體系中，使政治堅定、奮發有為的幹部得到褒獎，讓慢作為、不作為、

亂作為的幹部受到懲戒。把社會及市場發展的難點、堵點放在改革及推進公共服務重點，通過降低辦事成本，激發公務員團隊的活力及創造力。

第四，運用負面清單作為改革目標，明確上下及分工，各參與主體履行職責、承擔責任。建議在重大議題上理順部門職能關係，由一單位統籌負責，一件事由一個部門負責，強化相關機關聯動，按照誰主管、誰監督、誰負責、誰批審，規範行政權力行使，加強監督制約機制，以行政能力改革打造良好營商環境的突破口，優化審批流程機制，助推營商環境優化。在理清與推進流程機制，推進“互聯網 - 政務服務”是有助提高公共行政效率的有利機制。

在這些需求上，公共行政改革具體措施如下：

一、建議設置的合理性和科學性

行政長官在《二〇二〇財政年度施政報告》針對公共行政改革問題提出許多變革，為推進特區良政善治的必然要求，明確指出目前特區政府面對的問題，例如：“部門設置重疊、職責不清，行政效率偏低、居民辦事難”、“公務人員招聘繁瑣、人資錯配”以及“跨部門工作難以協調、相互推諉”等，皆是政府必須要面對的深層次問題，也需要循序漸進改革。我們也要關注澳門公共行政改革不僅是因應國際趨勢、區域合作所需，政府改造涉及組織結構、文官體制、誘因機制、財政預算，對政治、經濟及社會都有深層的影響。通過組織內部調整與重組，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。澳門目前適用的法律，包括行政法律規章有許多與社會發展互為矛盾，為提高行政效率，法律的適應性必須與時俱進。職能與架構問題是現代治理中較為普遍的

問題。政府職能不清晰，政府橫向職能之間職責交叉、政府和市場、政府和社會職能職混雜問題突出。基於此觀點，課題組建議如下：

（一）不能讓一些過時的法律條款成為改革的“絆馬索”

通過推動法律制度改革，提升行政效率，以公職法為例。根據澳門《基本法》規定，在原澳葡政府組織架構基礎上調整、組織和適應化後形成的，部分公共行政機構基本上沿襲了澳葡政府時期的設置，因而未能完全與新成立的特區政府架構相協調。澳門公務員制度是一個傳統與現代相互混雜的制度。學者鄧益奮認為，雖然澳門的公務員制度已經確立了現代公務員制度的一些要素，但是仍然殘留了不少問題。另外，儘管澳門公務員制度是分職的工作，但是一種簡單的分職制度，名義上是一種職務分類，但並沒有針對崗位工作難度、責任大小進行分類，導致崗位與任職能力的匹配度不高，難以通過職位薪酬了解其工作職位與薪酬之間的價值。其次，許多技術員的入職學位條件都是學士，使得兩者標準模糊化，再加上技術分度不高，引發同工不同酬的聲浪。¹澳門公共行政組織架構和實體間存在職能交叉，導致效率以及跨部門協調受到影響。通過改革過時的法律，明確其職責，完善法律草案表決程序，增強法律法規的及時性、系統性、針對性、有效性，提高法律法規的可執行性、可操作性。

（二）梳理政府職能與重構

政府職能尚未理順，造成職能交叉以及重疊問題，行政組織或文化會影響行政效率提升。在公共部門中，每一個組織和單位都有自己的施政優先考量、專業標準，以及管理者個人領導風格、組織的工作文化，也必然會被既有觀念束縛。各司處層級，對於跨部門政策及業務之協調、

1 鄧益奮，《五年規劃的善治架構評議》，《行政》第29卷，第2期，2016年，第5-14頁。

統合，仍難脫本位主義之窠臼，缺乏跨域協調整合之能力。完善權責體系部門架構，梳理各部門的權責，通過頂層制度設計及協調，才能使各部門釐清職能界線，進而發揮運作效率。縱然，將職能相近或業務相近的部門劃分在一起統一管理，最大限度避免政府職能交叉、政出多門、多頭管理，因此該制度的重點在於促使政府部門進行有效的整合，且需要對決策、執行和監督進行分權，分立歸屬，將業務相近的部門合併或者裁減。以合理配置宏觀調控職能，使其發展為更宏觀的調控體制。從職能理順的發展來看，部門需要增加內部協調，還必須與增加進來他部門進行協調，且部門制度及規範也都要進一步推進，否則會造成行政效率低落或監管不足的問題。因此，原則上合併的部門需要重新定位與協調，強化不同部門整併後的溝通和協調。另一方面，也要注意部門上下對接發揮，才能落實“精兵簡政”之成效。此外，政府組織改革通常面臨超編問題，多數原因礙於幹部組織通常是“能上不能下，能進不能出”，再加上改革缺乏法律和制度約束，當改革通過合併或分拆，通常較難破除部門利益。因此，改革方式必須要從制度下手，由政府先擬定相關合理的配套措施。破除部門利益不是終極目標，重點應該是在理順部門間的權責交叉及衝突。

在機構合併上，持續考慮將相近的項目進行合併，必須參考職能及項目相近性，本研究的思路為讓區域發展的研究合併在同一個機構中，而與城市開發有關的職務納入同一部門。例如：“建設發展辦公室”職務在於落實大型建設項目的執行、保養、現代化及發展方面的活動，並研究、跟進及開展與大珠江三角洲區域合作相關的建設項目。在職能合併上，建議將任務及工作內容作為準則，兼顧實務以及區域發展，可將“落實的大型建設項目的執行、保養、現代化及發展方面的活動”，併入工務局；將“研究、跟進及開展與大珠江三角洲區域合作相關的建設項目”併入政發局。

考量政府職能以及需求，建議“社會保障基金”的工作對象及保障對象分開：與社會工作相關業務納入“社會工作局”，而與勞工事務相關範疇的基金及職務納入“勞工事務局”。基於社會保障以及維護社會關係和完善社會體制為核心的社會管理以及公共服務思維上，與社會福利相關的福利可與社會工作局相互合併，有利充分發揮社會資源優勢。該架構思維是參考我國內地及香港的政府架構而來：（1）由社會工作局以及勞工事務局擬定社會保障、制定部門規章，並且組織、執行和實施檢查。（2）與社會工作相關部門統籌覆蓋社會保障體制，統籌規劃社會關係和社會保障辦法。同上，與“勞工相關的社會保障基金”，如非強制中央公積金可由“勞工事務局”管理。建議由該部門下設立審計部、服務部、訊息技術服務、政策發展，由負責公積金部門根據個別勞工進行核算，並就勞工、福利政策依照優先順序處理有關政治及研究工作。這個調整將有助於將“社會保障基金”的職能分拆開來，由專門研究及協調部門統籌相關工作。

當然，關於機構改革整合或合併，新一屆政府必須加以慎重研究，考量本澳政治體制的主要發展情況，也需要考量政治性、程序性和職務性。

二、深化電子政務建設

電子化政務的目的在於實現政府組織結構和服務職能運用現代化信息技術，實現政府組織結構優化，建立一個精簡、高效率及公平的運作模式。一、政府利用電子政務管理信息、實現辦公自動化、決策科學化。二、政府部門通過與社會各界訊息共享進行服務，提高辦事效率，提高政務開展的效率。三、以需求導向為原則推進電子化內外部管理。

通過電子政務以及社會更多層次的利用，以便於領導及主管以電子化形式進行日常管理，亦能便於一般工作人員取得個人化服務，旨在提升澳門公共行政效率，也適應全社會對電子化需求的增加。電子政務展示社會通過協調和創新來應對新的挑戰和實現可持續發展目標，該機制的作用在於展現傳統服務，也展現創新服務以及危機管理的發展優勢。政府在推行科學決策上，除了更好地應用電子政務系統，實現決策科學化、精準化，並提升公共服務高效性是實踐澳門政務健康協調的有利發展。在外部應用方面，“一戶通”及“一網通辦”的服務發展對政府及居民都有相當大的貢獻。自新冠疫情發生以來，政府推出核酸檢測預約系統、澳門健康碼、抗疫援助計劃、身份證明範疇證明書、行政准照網上續期、繳納稅務及罰款，推出“電子卡包”等便民電子措施，以上措施涵蓋社會保障、醫療、教育、創業及營商、公證及登記、身份證明等領域；而電子政務在內部管理上，通過公文及卷宗管理系統的應用增加了電子公函在政府內部的流轉功能。

誠如 Weerakkody、Baire 與 Choudrie 指出，整合相關業務單位之作業流程與橫跨不同機關間的科技系統，當中所含複雜性是執行電子化跨域整合服務之主要挑戰。因此，適當技術基礎建設之提供及跨機關流程的再設計，是影響未來電子化政府發展成功與否之關鍵要素。¹ 電子政務的發展不是簡單的技術操作，電子跨域治理以及組織間的權責交錯是影響實際運行的背後意義，因此，以適度平衡組織兩造之權益，方能使政策順利推動。在此思維上有幾項影響電子政務運行關鍵因素尚待克服。

（一）法規制度面：此構面主要涉及政府部門現行制度與法規之設計，

1 Weerakkody, V., S. Baire, & J. Choudrie (2006). *E-government: The need for effective process management in the public sector*. Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences, pp. 1-9.

對於電子化跨域服務整合所造成之規範效果和限制，其中包含制度安排、法律規範、管轄權限制及隱私權保障皆是電子政務需要克服的因素。

(二)科技技術面：建構電子化跨機關服務整合所需處理包含技術系統限制、資訊流、系統成本、資訊安全、系統複雜性、系統規格、資料結構、資料交換標準、資料庫設計、電子資料交換相容性、資訊品質，及資料交換頻率等因素是電子政務發展的要點。

(三)組織運作面：組織內部或不同組織間要注意組織文化及制度限制等因素，另外，組織間對科技的接受程度、互賴性、資訊交易成本及符合組織任務也是影響電子政務發展的關鍵因素。

(四)電子政務跨機關服務整合後，可能衍生組織間政治與權益關係的調和，與議價思維也是需要關注的要點。

數字政府作為數字化轉型的“重中之重”，利用數字技術創新政府運作方式，轉變資訊公開、政府決策和公共服務的方式，解決公眾關注的熱點問題，也能提升政府的智能以及治理效率，但電子政務的跨域治理需要考量公部門的特殊性，其中包括組織文化、法律限制、制度等問題。再加上電子政務信息化處理是動態，必須要防範黑客入侵、機密訊息洩漏以及數據保存等問題，也間接呼應 Scholl 與 Klischewski 所言，影響跨組織間進行資訊整合與共享的挑戰與限制，多數不是資訊科技的問題此一主張。¹為了使各部門權責劃分明確，加強監督機制，建立行政審批“互聯網 + 政務服務”，需要採取線上及線下同時監管，通過“互聯網 + 政務服務”來簡政放權，實現市民只進一扇門，最多跑一次程序作為改革，是優化審批服務以及改革佈署的“暖心”改革。

1 Schooley, B. L., & T. A. Horan .(2007). *Towards end-to-end government performance management: Case study of interorganizational information integration in emergency medical services (EMS)*. *Government Information Quarterly*, 24, pp. 755-784.

三、建立優化跨部門合作

《二〇二〇年財政年度施政報告》重點在於按照“先破後立”的策略，以“整體性、精準性和穩妥性”為原則，加強公共行政改革頂層設計，制定整體改革規劃。改革的重點是：理順公共行政授權體制，完善政府組織法體系，以法律的形式明確政府不同層級的部門職權；加強司級機構決策和監督職能，優化部門架構設置，考慮先行整合經濟、旅遊、教育、新聞等部門；強化和改善跨部門合作機制，提升跨部門合作成效，建設有效的政務協作制度，對於跨部門的重大事項，透過行政長官與司長的政務會議協調解決。¹目前的難點是負責改革的行政法務司權能有限，難以發揮積極作用。長期以來，澳門眾多部門存在統籌溝通及橫向溝通等不足問題，導致資源浪費，更導致目標難執行。為解決橫向溝通問題，第 75/2017 號行政長官批示，設立公共行政改革統籌委員會，目的是從政策決策的層次，統籌協調公共行政改革政策措施的落實及相關範疇的政策諮詢，以及確立執行計劃。但許多深層次或根深問題，如跨部門工作難以協調、相互推諉，各部政府部門都不願“上身”的做事態度持續為人詬病。現在重擔落在行政法務司的工作上，惟問題在於行政法務司未有指揮其他司長的能力，《基本法》也未有列明其他司長屬行政法務司的下屬，導致該部門無法對其他單位進行跨部門調配，跨部門工作難以協調。執行部門缺乏權力，再加上行政改革缺乏相對措施，成效會有所侷限。

長期以來，澳門公共行政改革難點在於相關部門在配置上權責不清，缺乏清晰的職責和協商機制，導致許多問題難以統一協調，再加上各個部門間的合作缺乏統一的管理及監督，導致各部門呈現各自為政的分散

1 《二〇二〇年財政年度施政報告 一三、2020 年施政重點》，澳門特區政府入口網站，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/327857/>。

局面。大多數影響跨組織資訊整合與共享的挑戰與限制，主要是運作、組織及治理三個層面的問題，其中包括制度、環境和政策目標、權威、資源、管理、協作等問題都是組織推動政策的阻礙。

（一）深化政府督辦與執行職能

跨部門合作是公共行政改革的焦點，跨部門合作有利於帶來較好的決策及結果，跨部門合作和重整政府組織概念不同，在特定的發展目標上，需要通過“頂層設計”整合相互獨立組織以實現共同的目標，因此需要政策目標，在關切各個部門的利益及合作難點的前提下實踐跨部門合作。首先，跨部門合作是夥伴關係，每一個部門都有自身的資源，因此通過資源整合有利於讓目標發揮最大的效益。跨部門合作包括各類型的社會部門，政府間的橫向合作，也包括政府與社團間的垂直合作。在合作基礎上由行政長官作為決策機制，採用政治協議，通過相對應的政策作為平台，以該合作平台分享信息和研究進度，通過協商、妥協降低不同組織間的分歧。在跨部門的合作上，基於組織平等原則，需要讓各組織聆聽、並針對目標作出反應，使協商能夠在出現問題時，針對問題提出解決方案。另一方面，在決策過程中，政府也可通過社團向公眾開展諮詢。因此在這個機制設計上，政府間的跨部門合作需要具備執行力及組織平等性，使跨部門合作可發揮積極作用。

（二）整合政府行政執行職能

公共行政講求執行率與效率，公共行政改革中政策、政令推行以後，“執行力”是實踐及政策發展的關鍵。長期以來，公務人員在執行政策時照抄、照搬，但較少“抓落實”，當一個政策涉及多個部門，也常因缺乏政策協調、溝通導致政策不盡人意。行政執行是建設責任、法治、服務型政府的必然要求，也是展現政府協調、決策和行政管理機制的具體表現。特區政府不合拍或者各自為政的原因很多，對政策落實缺乏監督，

各部門各自為政，使得政策淪為喊口號，缺乏政策執行動力，再加上缺乏對執行決策結果及績效評估，導致施政報告形成不了政策執行壓力使得澳門發展缺乏城市競爭力。

建議通過“頂層設計”、強化組織垂直與橫向溝通組織達成共識。進行職務界定並且有機調整機構合併。一、部門之間的溝通協調需要通過橫向、縱向加以協調，在行政部門關係上，強調上下協調一致。二、明確部門職責，強化溝通及協調是解決問題的較佳途徑。三、協調者在組織中的功能之一是協調組織內外各種關係，從而促進組織目標的實現。四、明確責任和協調，確認責任，也需要明確互相協作的責任。調整重組行政架構不是簡單精簡或合併單位就能達到目標，在調整或重組政府組織架構方面，建議可以根據我國內地做法，將相近職能的部門根據市場及社會需求進行歸併。建議加深“局級機構改革”重新劃分一級局和二級局職能，一級局負責政策制定，二級局負責執行和管理，這將有利界定局級部門的定位和功能。考量職能及職務差距小，落實局級及內部分工有其現實需要。但該制度的難點在於合併部門後，理順部門關係及明確職責，使各部門各司其職容易造成實際利益上的衝突，這也導致政府存在改革動力不足問題。因此，在改革上需要更為重視全面性的行政資源和權力系統問題，尤其需要通過頂層設計完成部門間的協調，通過成立專門委員會或者部門聯誼會進行協調。因此，管理體制更仰賴“頂層部門”協調，否則在行政體制及政策執行上更容易造成卡關問題。避免部門間博弈，該制度需要明確的方案和目標，既要克服體制間的複雜性，也需要克服部門間利益問題，處理好大部門改革的通盤規劃與分步驟推進改革方案的關係。

（三）內部制度規範仍須健全

制度化是公共行政改革的必然要求，在一些部門中對於組織內部規

範似乎仍欠缺具體的監管。公共行政改革進展緩慢，是改革滯後反映，如在審計署報告指出：澳門保安部隊工作人員的出勤及其監管的時數要求仍依照該部門規範，對考勤及監管仍有改善空間。對特定職業的工作內容取決於環境、政治及社會關係，組織內部權責劃分、行動及工作需求也無法用制度一刀切，釐清業務及所屬業務複雜性，機關從管理層面上仍需一套標準。另外，審計署也發現澳廣視的常務董事的醫療福利欠明確規範等事項都需要改進。¹ 從改革角度來看，內部管理及流程是部門需要持續改善的部分，健全和完善內部控制制度是建立現代公部門制度的內在要求，也是提高組織競爭能力的重要途徑。

(四) 以“整體性管理思維”取代碎片化管理模式，整體性政府改革將有利於配合政府宏觀性的改革需求

20 世紀各國政府承先啟後以“政府再造”作為公共改革目標，該管理模式就是通過工商企業管理方法（私有化、分權化、強制性競爭等）對政府組織進行改造，從而達到提高行政效率、改善公共服務品質的目的。在公共管理上，我們積極將企業家精神挪搬到公共服務治理等項目，通過企業組織模式，希望使政府結構從大型化、合理化、垂直整合等級的官僚制組織模式轉向分散化、獨立化、分權化和靈活性的組織模式。如此的碎片化管理模式有其背景及需求，但分工過細，導致組織流程破碎甚至僵化，不僅造成部門間的壁壘，也提高協調的時間成本及協調成本，即使經由部門間的整併及相關部門專業性整合，也會因受到本來組織文化及專業和組織本位主義等影響而使得部門難以發揮專業整併後的優勢。為更好運用資源，整體性政府改革（通過機構、信息資源、業務流程、服務與溝通）加以整併的組織才能達成政務協同的需求。這幾年

1 《歷年審計報告的跟進》，澳門特別行政區審計署，2020 年 1 月，<https://www.ca.gov.mo/files/PA4620cn.pdf>。

整體性的治理模式已經成為公共管理治理下的一個新風潮，過去政府施政多以服務及管理進行碎片性的思考進而導致管理、信息碎片化問題嚴重。就澳門社會運行的本質來看，整體性治理兼具澳門政治體制的發展優勢。就政治體制來看，政治和行政領導是同質，在組織及設計上組織架構容易達成一致，且通過整體性的整合也有利於政府解決問題、解決居民的需求問題。

跨部門合作與上述探討的跨部門問題相似，涉及執行決策、組織領導、法令制度、政治文化等問題，要突破這個問題需要釐清制度脈絡以及環境間脈絡、組織脈絡的關係，無法簡約切割組織、制度與環境之間關聯性。因此，在實際的問題上，澳門特區政府如果想要提供更好的服務，就需要跨部門整合資源，通過業務及法規整合，將有助於推動跨部門合作之目的。

四、公務員培訓由行政公職局跨際協調，依澳門需求，推動公務員職能優化

作為經濟體制改革和行政體制改革的結合，政府職能轉變是我國經濟體制改革和行政體制改革核心議題之一，也是推進澳門治理現代化的必然選擇。通過制度改革確保本地市民民生及就業需求的基礎下適度、有序、有條件發展，行政公職局應主動與培訓機構合作設置更實際的培訓模式，通過激勵模式提升公務人員學習。建議在原有的培訓機制上，採用線上授課模式與課堂講課方式。檢視訓練課程與公務員核心職能結合，提高訓練與工作轉移成效。對培訓對象進行訓練考核，使課程與實際需要接合，滿足人力機關需求，避免不必要課程之資源浪費。針對目前澳門特區公務員的職能推進，建議如下：

(一) 城市規劃與建設職能

社會對政府公共行政改革不足之感，來自生活上的體驗，歷年來澳門許多重大交通建設多數是一邊建一邊改（如北安碼頭、輕軌），由於缺乏統一規劃，再加上交通與城市規劃隸屬不同部門，以及過分強調政府機構的專業化配置，政府結構呈現碎片化而非網絡化，嚴重影響了跨部門事務的有效應對，也導致城市發展發生致命短板問題。例如：澳門曾經進行過多項極具水平的研究，但欠缺跟進。《關閘口岸暨周邊環境總體概念性城市設計》報告早於2012年已完成，2014年再次補充，受“天鴿”風災影響，報告才被再次提及。¹ 再加上“天鴿”風災對居民生命與財產造成重大損失，這場風災暴露出澳門民防架構統籌協調及災害應對問題，包括動員機制及災害應對法律法規和標準不健全、災害監測預警預報等技術標準需要進一步完善等問題，都影響居民對政府的觀感。伴隨社會快速變遷，推動社會走向多元化，政策制定必須考量社會發展與社會意見，針對這種情況，除了重視行政改革的內生性結構性問題，還要注意城市規劃與建設職能。澳門作為旅遊城市，城市規劃或者土地資源對澳門社會發展是重要關鍵，另外因應極端氣候變化，強化城市規劃或者城市建設職能事不宜遲。

(二) 回應國家整體規劃職能

區域協調反映政府關係的合作變化，澳門政府與粵港兩地合作，已逐步涉入深水區，未來與中央關係、與大灣區深化合作都將影響澳門未來發展。面對國際情勢變化，世界以及區域合作都需要加大建立一個新的格局，在“一中心、一平台、一基地”的功能上，澳門必須從中起到一個積極的作用，這將有利於澳門推進經濟適度多元和可持續發展，也有

1 胡玉沛，《澳門城郊總體規劃及發展策略的三個痛點》，《澳門研究》，第4期，2017年，第7頁。

助於澳門用好自身功能，發揮對內以及對外的發展優勢。澳門參與區域合作以來，從被動參與到主動介入過程中，政府行為模式也實現了政府從參與到引導者的轉型。當前，區域合作還面臨繁重的任務，區域合作需要借助區域專業和行政協作進而推動澳門與橫琴、珠海甚至與大灣區各個城市的合作。

面對區域合作，未來交流、協商以及交換意見也將越來越多，避免政策缺乏連續性，政策決策執行和監督職責都需要由政府及職能部門來落實及執行。

本澳公務員在擬訂政策，在處理本澳事務時也需要考慮區域合作及各項問題。為進一步完善澳門內部的決策諮詢機制，建議澳門特區政府可參考我國內地經驗，研究建立區域決策諮詢機制，輔助政府決策與科學施政，完善中下層公務員參與決策機制。

隨着澳門及橫琴兩地城市及經濟聯繫增強，強化與廣東省、珠海間的公共服務合作才能實現橫琴更好發展，如社會保障轉移、勞工跨境流動等，澳門未來在公共服務職能上也需更好實現整合發展。

(三) 強化產業及強化博彩監管職能

切實提高公務員執行力，提升政府施政效能，以科學規劃為引導，強化產業佈局，推動澳門產業多元升級。加強博彩業監管、加強產業規劃引領，促進產業生態平衡。從安全及市場發展來看，加強產業規劃、強化博彩監管職能，以提升對產業技術、經濟安全評估，實施產業競爭力調查和評價工程，進而提升澳門經濟安全的能力。



結論

2021年是我國“十四五”規劃開局之年，過去一年在新冠疫情影響下，澳門過往的經濟結構模式不利於澳門長遠發展，澳門產業及經濟轉型來到必須轉型的階段，面對地緣政治、配合粵港澳大灣區發展，公共行政調整不單是為了回應與周邊區域的合作，面對新業態、新技術、新模式要扣緊人才培養及市場機制相互發展，使產業及人才培養能夠形成優勢條件，支持澳門產業多元及科技創新能力的提升。面對區域及澳門未來產業發展需求，政府因應未來的市場發展需要在社會中有序地起到牽引作用。面對社會需求及國家所需，澳門已進入轉捩點。通過檢視制度及提高行政效率，使其政府協調性、職責分工明確，回應民生問題及居民生活需求，更是刻不容緩。面對全球化、高效率以及講求創新的時代，傳統科層體制必須配合政府體制及社會需求運行，通過組織外結構到內在組織文化的改造工程，以導入管理及競爭模式創造具有挑戰性與競爭力的政府體制，從而提升澳門在粵港澳大灣區的競爭力。面對國際情勢變化以及周邊國家、周邊區域所造成的競爭加劇，通過提升城市競爭力，強化政府效能，厲行節約政府行政成本及提升行政效率，再搭配澳門社團功能性與之合作，將有助政府職能提升，也有助回應居民社會服務的訴求。整體來看，公共服務領域將隨着社會發展而擴大其需求，除民生議題、環保議題、防洪及城市規劃等問題外，突發性公共安全事件的應急等議題都與公共服務領域有所關係。對於澳門未來發展以及社會需求，公共行政改革還需配套應有的制度建設，有利將政策落實、具體化，將有助於提升澳門特區的整體競爭力。

一、硬件基建部分

對內建設方面要確保法律法規完善，規則制度的對接。公部門施政必須於法有據，這對保障公務員的信心至關重要。澳門不合時宜的法律

很多，因此加快修法、立法，促進法律法規，實現和中國內地、國際規則對接才能避免公務員在執法過程中可能出現糾紛。至於公共行政授權體制及官員問責制有待完善，部分法律不適應發展的需要，這是法律質量欠佳的問題，一些法律修完再修，例如：經屋法，經屋單位的回購權都是行政改革的深層次問題。從法律層面為行政改革創造有利條件，需要考量政策公共屬性，由澳門行政長官進行主導，邀請立法、司法以及相關專家學者參與，確保專業性及適用性。

二、軟件基建部分

（一）推進問責制度，提高政府執行公信力

現行法律明確規定了各級公務人員的義務和職責，以及未能履行規範須承擔的責任。而完善問責制度是公共行政改革的重要環節，例如：濫用職權追溯期是事發後五年，但這類案件相當隱蔽，廉署調查部分案件也因失去時效無法伸張公義。澳門政府對績效制度的建立尚在進行，需要相關制度推進深層次改革，有待不同部門的問責制度相互整合才能實現準確的績效問責制度。

（二）強化管理者的課責，提升管理者掌握充分資訊能力

減少行政層次，降低行政成本，着力解決機構重疊、職責交叉、政出多門問題，實行大部門體制有利於減少管理層次，縮短議事鏈條，方便集中決策，明確行政問責。為了減少政府部門內部過多之文書作業及繁文縟節，藉由電子化單一窗口的作業方式，可以減少表格相似內容的重複填寫現象。通過重視管理者的產出與結果績效，也可以達到減少繁複的程序監督所需花費的控制成本。傳統化的政府服務模式必須按照流

程先後順序，這一種服務模式是分散化的面貌。這裡所說的行政流程以流程為中心打破部門以及職務界線，以優化目標和設計來優化各種活動。在電子政務發展後，通過網絡信息技術及行政業務的有效結合，大眾及企業能通過統一窗口實現一次性提交和辦結，以建設整體型服務構建的信息平台。除了電子政務外，有許多公共決策體系需要的是協調改革。在協同改革及運作上，在行政主導下經由核心權威協調各部門能力，能夠使中央政策不被部門主義所削弱。在公共事務及民眾需求不斷增強下，打破科層嚴格界線，需要根據現實狀況開展新的協作模式，才是處理複雜公共事務的有效途徑。

三、完善監督機制多樣化

（一）強化內部監督

審計署還通過成為一個示範機構來促進公共財政領域的善治。面對公共行政效率等問題，政府作為公共資源使用者，應該需要受到社會的監督，為防止各部門各自為政，以現代財政稅收機制約束政府職能是最直接的方式。在許多國家中正確處理預算機構與政府職能關係，也決定政府效率。從這個角度上看，民生領域同樣迫切需要以審計“倒逼改革”，讓審計成為公共資金“守門人”。通過審計，防止公共權力異化，實現公共資源配置與使用權分離，以科學嚴謹機制監督和評估政府的職能只是一項手段。在健全及科學的現代化治理模式中，績效和治理責任必須緊密結合，才能確保權責一致。

（二）擴大市民參與並通過立法會問責提升對政府的監督

在互聯網發展下，媒體及網民在未來將具有強勢的監督性，面對社會的監督，政府可通過議題，透過電子政務系統明確相關部門和人員的

責任，用“非人格化”的問責系統程序來嚴格驅動和監督相關工作人員的職能和權力，使所作出的每個行動都是高度透明的。審計署以及廉政公署是政府部門中最重要的監督機關，這兩個機關對政府約束力有限，監督法規制度的系統性、協調性，可操作性空間低，也導致效能受到影響，特別是對政府的重大決策、選人用人，對各機關信息收集、運用以及反饋渠道有限，導致作用力有限。問責制度相對複雜，在考量專業性及知情權的基礎上，“問責權”應該被分為可以由公眾參與的可回應性以及是否有監督力量對監管對象進行禁止與懲處，前者又可區分為資訊透明性及正當性審議兩個意涵，後者則由專職機構如立法會進行問責。澳門社會長期以來對政治議題較為冷漠，澳門的社會問責信息程度較低。社會問責的最直接表現就是由市民參與對政府的監督，而社會問責前提則需要政府將信息公開，但如果社會對行政行為及政府運作不了解、不熟悉便無法對政府進行監督。外來環境的形式多樣化以及互聯網的快速變化，都將引起居民日漸對政府監督及參與權的重視。目前，在許多國家中已經逐步開放部分如環保議題，讓當地社群直接參與監督，以提升問責效力。通過居民由下往上參與，強化地方社群在治理機制中的角色，也通過參與社區或社會事務提升社區治理品質。

四、設立“激勵機制”將政府職能轉為適應市場需求之改革

有效回應社會需求，除了調整特區政府的組織架構，也需要通過設立激勵機制。在法規下，積極回應居民需求才能提升政府公共行政改革能力。完善法規，通過獎勵機制提升公務執行效率。澳門公共行政改革效率低下問題較為複雜，但有兩個主要因素需要重視，一是有的法律制度、行政法規滯後，影響行政效率。尤其許多法律都攸關民生問題，回歸前的法律沿用至今，社會經濟面貌已產生變化。在修法前，政府部門

僅能遵循法規辦事，導致許多事務耽擱，澳門舊區的重建便是一例。儘管在部分的內容上，政府以積極態度修法，但限於法律問題使得城市發展在很大程度上受到制約。二是“依法施政”以及“不做不錯”的思維導致行政力弱化，影響公共行政效率。政府施政是通過行政管理活動進行，行政機關的工作主要是行政執行，行政執行力需要和相應獎勵掛鉤，如是鼓勵公務員既要有負責態度，又要承擔犯錯的責任。在消極思維態度下，也會降低行政執行力以及影響工作及執行效率。解決行政效率低下問題須要從制度上推進，從而對症下藥解決根本問題。



第五部分

研究建議

在共建“一帶一路”、粵港澳大灣區等國家戰略中，尤其伴隨粵澳橫琴深度合作日益深化，澳門如何用好自身優勢，如何深化中國與葡語國家商貿合作服務平台，如何將中華文化建設成為澳門“軟實力”的發展優勢，都需要仰賴政府制定高質量的發展評價指標，通過公共行政改革使其成為強而有力的發展後盾。綜上所述，強化高質量服務開展國際標準、追蹤、監督工作機制。針對產業重點建立相對應政策，按行業、社會及經濟需求分類開展公部門的公共行政改革評估工作，以提升現有的公共行政效率，促使產業升級。在公共行政制度上仍存在不足問題，持續推進公共行政改革，除了按照行政長官提出的“先破後立”原則，全面規劃、有序推進重點落實。如何在公共行政改革提升社會治理效率，實現善治目標，是未來特區政府的重要任務。

從治理目標來看，通過科學或數字治理將有助於提升公共行政效率和服務，通過信息技術推進，擴大社會參與是提高政府公信力的重要模式。但更重要的是如何在政務的推行上讓居民、讓社會有感，才能促使公共行政改革在社會發展過程中發揮良性作用。公共行政改革攸關澳門特區發展以及國家治理的實踐，提高公共行政高質量發展反映在服務的質量、公共行政效率，也包括未來澳門產業升級、開放創新、國際競爭力、生態保護以及宜居生活等各項發展。針對重點產業和企業所需環境，澳門特區政府需要構建良好的營商環境，對於科技產業所需要的市場需求如專利權、成果轉化機制、構建科研與市場所需的創新服務也都需要政府引導。當前，澳門的公共行政改革尚在立足於澳門現狀上做調整，對於澳門未來的市場需求及產業發展、政治環境、發展趨勢、市場競爭等信息或粵港澳大灣區所需的技術、人才規劃都缺乏定位，發展方向仍有待政府規劃。

面對國際情勢變化以及新冠疫情發展的不確定性，許多的不確定因

素對澳門而言是挑戰也是機遇。人才強國及強國戰略使人力資源改革不斷推進，當中也包括對公務員人才隊伍的統籌及改革，針對人才培養、人才評價都需要配合國家發展戰略，持續提升公務團隊人力資源面對內、外企業及其他部門的競爭及挑戰能力，是迫使公共行政改革的重要因素。除了統籌推進公務員參與國家事務，推進公務員對《基本法》及我國國情的培訓，幫助公務員正確認識《基本法》，增強維護國家安全意識以及增加澳門公務員前往內地培訓的機會，具體來說政府應該檢視這些機制，配合社會、區域發展及市民對公務員身份和職能期望。(一)強化澳門特區政府在區域間的競爭優勢。(二)以實現“十四五”規劃，公務員隊伍在推動施政及服務時，必須提升高品質、效率。(三)制定激勵制度及評價機制，提升“創新”思維將有助於組織間發現問題並及時調整。(四)用好粵港澳大灣區和橫琴高質量發展條件，尋求經濟發展新的增長點以及現實需求，是培育經濟發展突破口。

課題組認為，除了前文所述的行政改革，政策及制度改革也要遵循政府與社會平衡點。從公共行政改革角度來看，改革工作任重而道遠，然而這些改革，與市民的期待仍有一段距離。透過轉變政府職能，提升公務員的服務意識；重組行政架構，調整並完善內部行政部門；政府流程再造，規範行政運作；加強法治建設等工作，可從實際出發，因地制宜，不搞“一刀切”，通過理順明確權責關係，整合資源，加強監督，配套推進人事及制度改革是接下來的推動改革的行動及目標。公共行政改革難點在於每一個執法步驟都必須依據法律，每一項執法都必須符合法定程序，當行政改革與法律相衝突便將影響改革的步伐。政策及行政改革需要考慮法律及政治的約束力，遵循政府與市場，政府與社會的平衡點，在社會重視的問題上，收集改革資訊，進行局部“試錯”，從而通過漸進式改革，逐步切實轉變政府職能。澳門回歸至今，經濟快速發展，但社會對政府的批評其中較突出的問題是部分與公共行政效率不彰攸關。為

提升澳門特區政府治理效率，澳門特區政府通過整合不同部門以及組成跨部門、跨領域的專責小組，通過購買社會服務，結合電子政務降低公共服務程序和手續等措施，雖然都讓居民有感，但由於行政法律滯後，不僅影響行政效率問題，也間接使得澳門在發展過程中面臨許多障礙，居民對政府的信賴感也大打折扣。

例如，石排灣經屋業興大廈自 2013 年落成啟用起，每年冬季均是磚塊剝落重災區，在大廈糾紛處理方面，由於房屋局僅有協調、研究、建議、統籌及調解等樓宇管理職能，致使樓宇糾紛出現後，未有適當公權力部門介入並有效處理，出現一廈兩會、一廈兩管之情況。

公共行政改革除了要從體制內做起，對於居民所關心的問題，更需要花費精力與之協調及了解。對居民而言，協調、研究、建議、統籌都比不上政府改革的決心，公共行政部門中存在部門架構重疊、職能不清的部分，再加上單一問題都可能存在不同部門介入，導致社會存在公共行政改革呼聲。澳門特區政府在行政制度上延續澳葡時代，在行政程序上，沿用回歸前的《行政程序法典》，舊法典的部分內容已無法切合社會所需，如對“一站式”或“一窗式”服務、電子政務等新行政方式沒有規範，而“默示駁回”的規定則為“行政不作為”提供方便。¹因此，在澳門《基本法》規範下構建新行政制度並檢討現有法律，完善法規以及既有規範才能切實梳理公共行政架構以及程序中存在的問題。

對社會以及居民而言，政府協調、研究、調查都不如“及時”協調來更為重要。“磚塊剝落”涉及居住安全問題，在建築法規上以及樓宇保固

1 婁勝華，《澳門特區公共行政改革：進展與不足》，《行政》第 33 卷，第 12 期，2020 年第 12 期，第 1-17 頁。

期的相關法例儘快作出修訂，從而保障居民的合理權益。公共行政改革與善治相關，構建令人滿意及幸福感的政府，是“施政為民”要求，也是滿足市民需求的服務型政府目標。因應外在變化情勢，澳門改革步伐必須與時俱進。

政府機構設置過度專業化，產生兩個問題：一是部門分割與政府碎片化。二是造成政府跨部門統籌協調不足問題。多年來五司協調與統籌不盡人意，公共議題所面臨的問題複雜且多元，居民更重視政府對群體的對話及回應。對多數居民來說，許多民生問題都是積年累月存在的問題。公共行政改革的敏感度，講求的是“有感”。強調政府對公共事務的敏感性，也涉及人際關係、專業及效率問題。公共行政處於政治脈絡當中，是一種政治意涵，也是一種促使價值分配獲得認同的藝術。為避免公共利益問題因為輕忽而對政府認識產生偏差，在公共行政過程中需要建立公共對話機制，也要建立起回應以及解決問題的最佳模式。公共行政、公共管理及公共服務的相同處在於：多數的公務人員都是按法律及制度辦事，缺乏自主性以及寬容態度，再加上處理公共議題的過程通常忽略居民互動以及參與，因此在強調法治、專業及法制等價值下，居民對政府的信任度以及滿意度也會因而產生影響。

特區政府職能轉變是居民關注的焦點。澳門的公共行政改革是既複雜又難解的課題。自公共行政改革推行以來，為因應社會發展需求，澳門有自己的區情，需要視乎自身發展及需求進行調整，吸納中國內地以及其他國家和地區的先進經驗，在改革步伐上強化社會知情權與參與權，讓越來越多的市民了解決策過程，同時強化對民生議題、公共服務以及公共事務的重視。在目標上，要讓機制更為透明且公平，在社會及社團對其監督，通過健全諮詢監督機制使市民對公共行政改革有感，如此才能使公共行政改革更貼近民意與社會需求，降低溝通成本。

“先破後立”

澳門公共行政改革研究

出版：澳門發展策略研究中心

設計排版：文化公所

發行單位：澳門出版傳播中心

印刷：HAMAHA(MACAU),LIMITADA

版次：2022年11月第1版

印數：800本

定價：80.00元

ISBN 978-99937-41-48-0

DOI：10.978.9993741/480



版權所有 翻印必究