

# 特區政府精細化管理探討\*

婁勝華\*\*

## 一、問題的提出

回歸以來，尤其是2007年“五一遊行”後，有關社會深層次矛盾的討論日見熾熱，然而，儘管討論多時卻未見有公認一致的結論。與其他地區相比較，澳門社會矛盾即使不能講很複雜的話，起碼也是較為特殊的。就以2010年的“五一遊行”衝突事件為例，若以一般較為流行的政治社會學理論來解析，結果可能是迷茫的。眾所周知，在現代化過程中，社會政治不穩定的主要根源之一在於貧富分化，所以，有學者不但設計出測量綜合考察居民收入分配差異程度的堅尼系數（Gini Coefficient），而且普遍地以其作為衡量社會財富分配狀況、判斷及建立社會風險預警的重要指標，甚至聯合國的有關組織還作出規定，把0.4作為收入分配差距的“警戒線”。也就是說，如果堅尼系數超過0.4（準確值應為0.382），說明該地區（國家）收入分配差距過大，引發社會不穩定的可能性增加，故此，堅尼系數0.4被視作社會風險的“臨界點”。對於社會管理者來說，“0.4恐慌”已經成為一種普遍而特殊的政治心理現象。

然而，在澳門，儘管人們主觀上認定貧富分化較回歸前更為嚴重，可是，主觀印象並不能從統計資料方面得到直接的證實。統計部門公佈的調查資料表明，2007/08年澳門的堅尼系數為0.37，創下了20年來的最低值，扭轉了自1987/88年（0.39）到2002/03年（0.45）持續上升的趨勢。<sup>1</sup> 如果統計資料確然不謬的話，那麼，澳門社會財富分配狀況則處於相對合理的範圍之內，並未越過足以引發社會不安甚至動盪的“警戒線”，如此，何以會出現衝突性遊行事件，尤其令人

\* 本文於2010年7月2日“提升公共管治能力二零一零年兩岸四地學術研討會”上發表。

\*\* 澳門理工學院公共行政學課程副教授

1. “堅尼系數收窄0.08廿年新低”，《澳門日報》，2009年1月2日，A10版。

費解的是，與以前堅尼系數較高時相比，近年類似的易於引發社會不安的遊行事件何以不減反增、越加頻繁呢？

同樣，失業率也被普遍認為是測量社會穩定程度的重要參考指標。假使一個社會中失業人口眾多，且得不到應有的社會保障的話，幾乎很難避免失業者走上街頭以遊行示威方式伸張就業的權利，而持續性的街頭行動必然會衝擊到穩定的社會秩序。然而，在澳門，回歸以來，尤其是2002年賭權開放後，經濟迅速走出低迷徘徊的狀態，進入跨越式發展的新軌道，反而人力資源不足成為制約經濟持續增長的重要因素，由此，原本高企的失業率（2000年失業率為6.8%）連續下跌，至2010年首季，失業率數據為2.9%，換句話說，即已經實現了充分就業。然而，令人不解的是，何以充分就業且具較高社會保障水準的情況下，仍然會出現衝突性的遊行示威呢？

不管上述情況是否正在應驗那句“理論是灰色的”名言，從另一個角度看，作為社會管治者的政府，是否因其沉醉在“風光”的數據裏，完全漠視社會問題與民眾訴求，從而導致強烈的社會不滿呢？可以肯定，政府很難接受如此結論，且會倍感委屈。因為回歸後特區政府投放到教育、醫療與社會保障等方面的財政資源，較回歸前有著實質性增長，這是有目共睹的事實。即使在2010年“五一”遊行之前，“樂於惠民”的政府仍在“急急忙忙”地宣佈了包括“中央儲蓄金制度”在內的多項惠民措施，與此同時，勞工局、社工局等政府部門在安排與以建造業為主的失業工人代表會面後，正緊張地籌劃著為失業人士的登記及續後的培訓與救濟工作……上述一系列行政行為，通過媒體為全社會所知曉，即使被有人批評為“作秀”，可是，“作秀”到如此“賣力”的程度確也多少反映出政府部門回應社會訴求的“苦心”吧！

然而，到了“五一”，仍然出現三路遊行隊伍，且提出多元化訴求，更有部分遊行人士與警方發生衝突，引起社會各界的廣泛關注。遊行演變成衝突的事件以及參加者訴求的大量存在，某種程度上反映出，即使人們不懷疑此前政府回應社會訴求的誠意，且承認政府出臺了諸多惠民舉措，但在成效方面，顯然還沒有完全彰顯出來。

社會訴求與政府回應之間出現的“落差”在拷問著作為社會管治者的政府：除了懷有良善的意願外，如何進一步提高回應社會訴求的

準確性與及時性呢？或者引伸思考，政府怎樣才能做到通過制定科學的政策來實現對社會問題的有效管理呢？

## 二、結構性問題：現階段澳門社會面臨的主要問題

提高公共政策解決社會問題的針對性與有效性，其前提是能夠準確診斷出社會問題及其根源之所在。就目前澳門社會出現的問題與矛盾而言，顯然已大不同於回歸前，甚至與回歸後首個發展階段也不盡相同。回歸初期，社會突出問題集中在經濟與治安方面：經濟總量偏小，財政基礎薄弱，失業率高企，治安不靖……面對這些社會問題，特區政府一方面致力於打擊犯罪，強化治安管理，為經濟發展與社會生活構築安定的社會環境；另一方面，通過制定產業政策，開放博彩經營權，釋放受壟斷經營所局限的經濟活力。由於政策針對性強，加上中央政府適時推出“個人遊”、CEPA等措施的支持，政策效果迅速顯現，經濟步入繁榮軌道，社會治安大為好轉，一舉破解了回歸初期社會發展面臨的主要困境。特區政府因此而贏得了廣泛的讚譽與信任。

然而，就在原有社會矛盾與社會問題逐步得到解決的同時，新的社會矛盾與問題也在迅速積累，而且表現出與之前並不相同的特徵。如果說回歸初期社會矛盾主要集中在與經濟相關的問題上，屬於總量性問題，比如，經濟規模偏小、就業不足等，相應地，政策出發點在於如何將總量做大。那麼，現在的社會問題更多地集中在社會領域，屬於結構性問題，因此，相對於過去，不是簡單了，而是更加複雜了。

就以2010年“五一遊行”參加者提出的兩個主要訴求為例，首先，是就業問題。如果說回歸初期的失業是因為就業崗位不足而造成的，政府的政策是應該想辦法創造更多的就業崗位。而如今，失業並不完全是就業崗位不足，實際上，博彩經營權開放後，湧入的資本與遊客，給澳門創造了大量的就業崗位，以致於為滿足就業崗位過剩對勞動力的渴求，政府不得不批准大量的外地勞工進入澳門，以彌補本地人力資源的不足。可是，就在這樣的情況下，仍然有一定數量的本地居民因無法找到適合的工作崗位而處於失業狀態，出現所謂的“有工無人做”、“有人無工做”的現象，也就是所謂的“結構性失

業”。因此，對於特區政府來說，就不僅僅是借用解決常規性失業問題的思路，即通過增加就業崗位來應對，而是需要探索非常規性的新對策。

其次，房屋問題。同樣不是總量性問題，而是結構性問題。從總量上看，據統計，在澳門，住宅總存量約為20-21萬個單位，而全澳住戶約為16-17萬戶，戶均約1.24個單位，也就是說，理論上，平均每戶可擁有超過一個以上單位。而實際上，居民的自住房屋比例也超過了七成。如此，照說房屋價格上漲，多數人應該高興才是，因為居民擁有的房屋資產增值了，而事實並非如此，反而是怨聲四起。為何？“竄升”的房屋價格導致相當多的市民因收入增加而試圖改善居住環境的願望落空了。怎麼能不怨呢？可是，對於政府來說，面對市民要求協助解決居住問題的強烈訴求，難道僅僅是大量興建政府房屋這麼簡單嗎？從整體上看，並非全社會現有房屋總量不足，房屋價格飛漲也並非因為房屋總供應不敷總需求而引起的，其中“炒房”因素不容小視，而現實是，房屋問題與失業問題頗為類似，即“有房沒人住”、“有人沒房住”，所以，實質反映的仍然是房屋結構不合理問題。

其他社會問題，如人口問題，難道僅僅是人口總量不足，而與人口素質結構不合理無關嗎？交通問題，難道僅僅是需要無限地拓展道路面積，而不需要考慮調整車輛結構以及居民出行方式嗎？土地問題，難道僅僅是不斷地填海以增加土地供應，而不需要考慮合理規劃土地使用結構以提高土地資源的利用效率嗎？諸如此類，不一而足。除了民生領域外，即使是經濟領域內，面臨的仍然是結構性矛盾，如產業結構的單一化與多元化問題。而結構性矛盾同樣表現在政治權力結構、社會分配結構等方面。可以說，結構性問題已經成為現實社會中的主要矛盾，需要正視並切實加以解決。

需要說明的是，強調結構性問題並不意味著社會中不存在總量性問題，而是說，相比之下，結構性問題顯得更加突出而已。

與總量性問題相比，結構性問題容易被遮蔽與被忽視，而解決結構性問題一點都不比解決總量性問題來得更加容易，某種程度上，甚至更加困難。對於肩負社會管治主責的政府來說，面對與解決結構性社會問題就需要重新思考與調治理方式。

### 三、精細化管理：推進政府治理方式的調整

應當肯定，與回歸前澳葡政府懶洋洋的“消極無為”式管治不同，特區政府成立後，積極作為，果斷決策，施政成效明顯。而在經濟好轉、財政增收後，積極回應社會訴求，增加教育、衛生、福利等領域的資源投放。然而，經濟增長促進了社會分化，使得不同社會群體間的利益差異性凸顯出來，而類似“現金分享”等普惠制政策的效力遞減，結構性社會問題的出現呼喚注重差別化與針對性的政策設計。而城市異質性因素的增加與複雜化社會的來臨，使得短期化、即興式的粗線條管理捉襟見肘，必須適時地轉向科學的精細化管理。

精細化管理是以科學管理為基礎，通過管理體制、管理流程與管理技術等的精細化設計與操作，從而達到服務優質與效率提升的管理效果。對於政府來說，實現精細化管理具體可從下列幾個方面著手推動。

#### （一）管理體制的整體化、協同化

政府組織的官僚制（科層制）設計，本身是工業社會專業化分工的產物。其中，層級化控制與垂直型管理乃其特色。垂直型層級化控制固然有利於組織內部的統一指揮，同時卻帶來了部門之間的分割與獨立，嚴重情境下會出現所謂“碎片化政府（fragmental government）”，即不同政府部門在實現目標方面缺乏共識，相互之間競爭權力而推卸責任。“碎片化政府”是無法應付跨部門事務管理的。然而，社會事務並不總是可以由單一政府部門來處理，往往涉及多個政府範疇，需要協同管理。實際上，傳統的科層制政府面對跨部門事務管理總是顯得力不從心。正因此，在21世紀公共服務改革過程中，強調制度化、經常化與有效的“跨界”合作以增進公共價值的整體性政府（holistic government）與網絡化治理（government by network）成為當代公共管理的嶄新理念。<sup>2</sup>實際上，特區政府在管治

---

2. 斯蒂芬·戈德史密斯（Stephen Goldsmith）、威廉·D·埃格斯（William D. Eggers）著：《網絡化治理：公共部門的新形態》，孫迎春譯，北京大學出版社，2008年，第2-3頁。

過程中，每遇跨部門事務處理亦會不時出現問題。不要說社會熱議的“非法旅館”、黑工查處等相對複雜的跨部門事務，即使是2010年4月出現的“中央儲蓄金名單”同樣反映出政府部門之間缺乏有效的制度性協調與溝通合作。可以說，建立協調運轉與整體統一的政府管理體制是實現政府管理精細化的前提條件。

## （二）政策設計的精細化

公共政策是政府治理社會問題最重要的管理工具。對於各種各樣的社會訴求與社會問題，政府正是通過制定系統化公共政策來加以回應與解決。因此，科學的公共政策是調節社會利益關係、實現社會公平正義的基本手段。然而，政府政策制定往往存在綜位取向的偏好，即在政策制定過程中，不同利益群體之間通過相互間的博弈，達成妥協而形成的政策常常反映了尋求各方“最大公約數”的結果取向。通常情況下，這樣的政策制定過程本身並無不妥，問題是在此過程中，特殊利益群體或“小眾”利益群體容易存在被忽視甚至被犧牲的可能性。而在現實中，不難看到，由政府向社會供給的公共產品總是以統一化、標準化與規格化的面目出現。可見，綜位取向的公共政策與標準化的公共產品往往難以回應特殊群體的特殊訴求，更不用個性化需求。而隨著社會發展，社會需求將越來越趨向多元化與個性化，因此，全面地回應不同社會群體的多元訴求，就需要制定更加精細化而非過於概括與籠統性的政策，增強政策的針對性，注意政策的組合性與配套性，切忌“頭痛醫頭，腳疼醫腳”式的政策。

客觀地說，回歸十年來，特區政府的政策制定在不斷改進，尤其是廣泛地推行了政策諮詢，然而，政策設計方面仍然存在著系統性、配套性或針對性不足等問題。比如說，連續三年發放的劃一性“現金分享計劃”，是否就是最大限度地體現了公平性呢？再比如，政府房屋政策可以為低收入階層提供居住保障，可是，誰來安排那些收入中等卻又無力通過市場置業的“夾心”階層的住房呢？除此之外，更何況還存在諸多急待填補的政策空白呢？比如，社會熱議的專業資格認證等，同樣應成為政策精細化的重要內容。

### （三）管理流程的合理化、無縫隙化

在新公共管理實踐中，流程再造（process reengineering）被視作能夠有效地促進政府效率提升的重要技術而得到推介。程序本身是一種控制手段，目的在於使行為不偏離目標。管理流程的合理化是實現精細化管理的基本內容。因為管理流程不合理而形成的重複行政、僵化行政或引致的行政混亂與漏弊在現實政府管理活動中並不鮮見。馬路開挖一定會引起行人不便，可是，反復開挖馬路（開挖—填埋—再開挖—再填埋）的現象似乎極為常見，而且每次開挖總是“必要的”，甚至是“迫不得已的”，有關部門照例會“誠懇”地為引起的不便“致歉”，誓言努力將影響“減到最低”。同樣，市民也不理解，為何在常規性行政審批中，有些個案處理得快，而有些個案處理得慢，甚至還不時出現非緊急性審批事務的“先斬後奏”或事後追認呢？例如，引發社會熱議的“海擎天加建”事件，為何在發展商加建工程完成數月後，才見到“刊憲”的政府相關部門批准檔呢？而類似現象並非孤例，在人事任命、土地批租等方面屢有出現。可見，儘管回歸以來特區政府不斷簡化行政手續，設立區域性市民服務中心，但是，對照精細化管理所要求的管理流程合理化和無縫隙化，行政流程在減少環節、控制時間與成本、提高效率等方面，仍然存在較大的改善空間。

### （四）管理技術的現代化、數字化

管理技術所包涵的內容廣泛，這裏主要是指政府管理的技術手段，尤其是借助與利用現代電子技術推進精細化管理的方式。當今世界，資訊技術深刻地改變人類的生存方式與思考方式，電子化或數字化生存已經成為普遍的社會現象。與此同時，資訊技術也極大地拓展了政府社會管理的手段，為精細化管理提供了嶄新的技術條件。公共服務方面，資訊技術的運用既能夠提高市民獲得政府服務的便捷度，又可以提高政府公共服務供給的效率，使不同服務對象的需求得到盡可能的滿足。社會管理方面，採用資訊技術可以使管理資訊進行快速多向傳輸，有利於決策部門及時準確地就各類社會問題作出反應，同

時，也有利改善政府部門之間的溝通與協調。在公民參與方面，資訊技術可以促進公民的政治參與，拓寬及暢通公民與政府之間的聯繫管道，使公民與政府能夠利用同一個平臺進行平等的對話與交流，使傳統的單向式管理變成參與式共同治理。

應當肯定，回歸以來，特區政府注意利用現代資訊科技提高政府管理效率，不斷擴大電子政務應用範圍，目前政府各部門可以提供百餘項網上服務，包括網上選民登記、稅務申報、公共體育場所租賃等。然而，適應未來城市發展以及城市管理的精細化要求，需要制訂“數字城市”規劃方案，發展城市無線網絡服務系統，在交通控制、環境監測、土地管理，甚至監測城市僭建物等細節化管理方面，廣泛運用資訊技術，提升城市精細化管理水準顯得日益可能與迫切。

### （五）管理責任的清晰化

精細化管理固然離不開整體化管理體制、科學化管理決策、合理化管理流程與數字化管理技術，然而，如果缺乏管理保障機制，精細化管理的目標照樣可能落空。只有建立明確的責任制度，才能保障精細化管理的落實。

責任制度應包括責任分解、責任承擔、責任落實、責任追究等環節，每個環節都必須做到清晰而非模糊，並形成責任鏈條，藉以保障管理目標的實現。其中，首要的是明確責任主體，即管理任務及責任的承擔者，尤其是責任部門擔當領導工作的責任人。至於責任分解與落實，涉及到與管理任務相對應的責任範圍與類型，權責一致、職責平衡是責任分擔的基本原則。而處於責任制度環節末端位置的責任追究，儘管落實起來較為困難，卻惟有落實，方能顯示其重要價值。

自特區政府成立以來，社會上要求訂定行政責任制度（尤其是官員問責制）之呼聲始終不絕於耳，至2009年8月，修訂後的公職法律制度對於領導與主管人員的行政責任問題作出一定的規範。然而，受現行的行政授權制度限制，以職位為基礎的權責相統一的責任制度尚未得到完全確立，授權者與被授權者的責任關係並不清晰。雖然2010年4月特首及相關部門官員因為“中央儲蓄金”名單出錯而首度公開道

歉，然而，客觀地講，道歉行為本身可能更多地與領導者個人風格相關，而精細化管理需要的是責任制度，卻非個人自覺。

此外，在精細化管理過程中，除了上述制度、流程、技術等有形因素外，管理理念屬於無形的卻又是不可或缺的要素。與精細化管理要求相一致的管理理念只能是以服務為本位的。

#### 四、結語

總而言之，在特區發展進入新的歷史階段後，與回歸初期社會矛盾主要集中在與經濟相關的總量性問題不同，現階段的社會問題更多地集中在社會領域，屬於更加複雜的結構性問題。結構性社會問題的出現使得短期化、即興式的粗線條管理與普惠制政策之效應不彰，呼喚注重差別化與針對性的政策設計與科學的精細化管理。因此，面對逐漸累積的結構性社會問題已經上升為影響社會發展的主導性因素，特區政府需要及時地轉變治理方式，從理念、制度、決策、流程、技術等多方面落實與推行精細化管理，實現管理體制的整體化、政策設計的精細化、管理流程的合理化、管理技術的現代化與管理責任的清晰化，掌握社會治理的主動權，以更加優質的公共服務與管理效率來應對複雜化社會的來臨，不斷提升社會管治水平，推進“協調發展、和諧共進”施政目標的實現。

