

# 提升澳門特區政府的政策執行能力\*

鄧益奮\*\*

新一屆特區政府以“傳承創新、共建和諧”為核心的施政理念，致力於推進經濟適度多元、提升居民生活質素，創新政府管治體制，建立一個更加富強、穩定、和諧的新特區。2010年3月份的施政報告中，特區政府又以“協調發展，和諧共進”作為今年乃至未來幾年的施政方向，受到市民的廣泛認同。然而，就如坊間有輿論所指出的一樣，施政藍圖描繪得再好是一回事，最重要的是政府能逐步落實相關政策。

這就帶出了“政策執行能力”或者說“政府執行力”的問題。回歸十年以來，好的施政構想未能落實，是困擾澳門特區政府的主要難題。事實上，有些市民並不關心特區政府的施政報告，很大程度上就是因為以往的經驗告訴他們，施政報告所提到的政策主張和抱負，很多都難以兌現和落實。最近，在落實“雙層社保”中所發生的“儲蓄名單事件”，把長期在澳而沒有出境記錄的長者排除在中央公積金受益名單者之外，再次反映出特區政府執行能力極待提升的內在問題。

## 一、問題的提出：“儲蓄名單事件” 反映政府執行力不高

雙層式社會保障是澳門特區政府檢討原有的社會保障體系，借鑒境外相關地區的經驗，回應社會訴求而提出的一項具澳門特色的社會保障制度體系，由社會保障基金提供基本的保障，中央非強制公積金提升較寬裕的保障，為澳門居民提供兩個層面的社會保障和養老保障。應該說，儘管雙層社會保障仍然存在一些爭議，比如對不同收入水準的市民依舊實行同一的供款比率，比如第二層的中央公積金對僱

\* 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。

\*\* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所客座副教授

主的責任沒有清晰釐定等，但其基本取向受到社會高度的肯定，也就是擴大社會保障的覆蓋面，提升了社會保障的保障水準。特別是行政長官崔世安在去年競選期間所提到的“全力支持無養老金和援助金的雙無老人”納入社會保障基金的範圍，更是受到坊間的歡迎。畢竟，一直以來，本澳養老金的覆蓋率不到40%，是澳門社會保障和養老保障的發展的瓶頸。

雙層社保從2007年11月推出諮詢文本的時候，就受到社會的高度重視。落實雙層社保的構想，也成為澳門人安居樂業的一項重要依託。在普遍實行剩餘式社會政策模式的東亞地區，雙層社保的“較寬裕”以及政府優先承擔的姿態，讓澳門人擁有了比香港人有過之而無不及的社會福利。然而，正當澳門人為自己澳門人身份所享有的福利而感到歡欣鼓舞的時候，社保資格認定上的疏漏卻給了當頭一棒，在澳門居住了幾十年的長者由於長年沒有出境的原因被誤認為是沒有長居在澳門而不被納入中央公積金的收益者名單。表面上看，這種工作錯漏是由於特區政府相關職能部門之間溝通不夠而造成的，其內在反映的是特區政府政策執行能力不高的問題。

## 二、政策執行：不該疏忽的環節

在西方國家，政策執行長期以來是一個被忽略的環節，學界和從政者都把主要精力放在政策制定能否協調各方利益、能否促進經濟發展或社會穩定的方面，沒有考慮到政策執行的問題。直到20世紀70年代，人們慢慢才發現，其實很多政策本身並沒有問題，而是政策執行出現了扭曲、疏漏或偏差，造成了政策結果和政策意圖之間的偏離。由此，從19世紀70年代以來，西方國家公共行政學界興起了一場重視政策執行研究的“執行運動”，政策執行問題由此受到廣泛的關注。

綜合國內外學者關於公共政策執行的研究，基本上從四個方面來解釋政策執行力不高的原因。首先，政策制定本身科學化和民主化程度的不足肯定會影響到政策執行的過程，因為政策制定如果沒有完成科學論證和利益整合的使命，那麼在政策執行中就或者會出現違背事物發展規律、脫離現實的弊端，或者會導致各方利益爭執不休，使政

策執行過程陷入利益各方之間的討價還價中。其次，執行機構之間的職能配置不清、職能交叉、部門利益等問題使政策執行主體難以明確。第三，執行部門被管得太死，沒有足夠的權力和積極性來更好地完成政策執行。最後，很多政策最終要社會團體幫助政府解決，政府與社會團體、第三部門之間的關係是否融洽也直接影響到政策執行的結果和成效。

以上幾個方面的內容可以用來作為分析澳門政策執行的基本架構。首先，澳門政策制定在科學化和民主化方面依舊處於一個較為初級的階段，實現政策制定的科學化和民主化是提升政府執行力的基礎。其次，雖然回歸以來澳門特區政府比較重視跨部門合作的問題，成立了一些跨部門工作小組，但“分割化的政府”、“部門化的政府”的現象在一定程度上依然存在。第三，特區政府的管治體制是一種較為典型的官僚制和科層制，下級部門事無鉅細都要向上級部門和主管層層上報，上級部門管得太多、太死，制約了下級部門的積極性和能動性。最後，特區政府與社團有比較緊密的合作關係，然而仍然需要進一步探索如何讓社團成為政府更好的幫手。因此，全面提升特區政府的政策執行能力，可考慮從以下四個方面作重點的策略應對。

### 三、推進政策制定的科學化和民主化

在政策科學的發展軌跡中可以看到，“執行與決策兩分”的劃界被實踐證明是行不通的，在公共政策的實踐中，政策制定和政策執行互相影響，不可分離。其實，政策執行過程中也需要政策制定，也需要相關的執行部門根據具體的情境做一個決定。因此，政策執行部門在執行既定的法律和政策的時候也要講究科學決策。就此來講，科學決策不僅是特區政府要實現的使命，也是各級政府部門要完成的任務。因為，任何既定的法律和政策都是靜態的，行動中的公共行政在面臨複雜而多變的社會訴求的時候，就往往賦予了執行機構一定的自由裁量權。這樣，任何執行部門都需要借助相關的專家論證、集體討論、聽取民意之後作出決定，以更好地完成政策執行。在這方面，我們欣喜地看到第三屆特區政府對於“科學決策”和“陽光政府”的重

視，這將為特區政府政策科學化和民主化水準的提高創造了一種前所未有的歷史機遇，也為政府政策執行能力的提升奠定了一個良好的基礎要件。

具體來講，當前特區政府提升政策民主化水準需要重點優化立法行政關係，並著實完善政策諮詢制度。首先，優化立法行政關係。促進立法行政的溝通和合作，改善立法行政的配合關係。這是矛盾的主要方面，也是當前完善澳門立法行政關係的重點。立法會對於行政機關的配合，雖然強調以行政長官為主，但體現的是立法會與行政機關的互相配合。一方面，配合要以行政長官為主；另一方面，要講究立法行政的雙向合作、雙向溝通，而不是立法會對行政機關單方面的配合。這要求立法會和行政機關從對居民負責的態度出發，以公共利益為軸心，優勢互補，各盡所能，互相理解，互相信任。這種合作關係可能是一種資源和權力不對等的合作，但絕對不是一種依附性的合作，它追求的是合作雙方的平等對話。在完善配合關係的基礎上，立法會不能放棄自身的監督和制約功能。實際上，監督和制約功能如果正確處理，可以反過來強化政府與立法會的合作關係。鼓勵立法會在基本法的範疇內合法地適度地擴權，用足用好基本法賦予的權力，充分發揮對政府的監督功能，保證特區政府履行公共責任，實現廉潔政府。

其次，完善諮詢制度，防止公眾諮詢形式化。在公眾諮詢的活動中，既要避免公眾諮詢的意見不被吸納，也要防止對公眾的意見完全聽之任之。要避免落入“公眾諮詢的意見是甚麼，政府的政策就是甚麼”的陷阱。公眾諮詢的意見不同於政府的政策產出，政府需要對公眾諮詢的意見作出審慎的分析後決策和負責，政府要在與公眾的溝通互動中出臺制度和政策，保證政策的科學性和民主性。

特區政府可以從諮詢功能的分化入手，著眼於專家諮詢和公眾諮詢的建設。一方面，完善諮詢機構的專業化，以專業化為核心價值改革諮詢機構，提高諮詢機構的專業化水準。另一方面，成立一個統一管理公眾諮詢的機構，規範公眾諮詢的公眾意見處理方式，加大公眾諮詢的透明度。

在這個過程中，首當其衝的問題是對當前諮詢機構的定位問題。作為一個體制內的諮詢組織，希望其滲透社會力量，成為社會多元利益表達的一個機構，似乎不太現實。如果說諮詢機構需要在專業價值和民主價值之間選擇一個定位的話，那麼諮詢機構的專業化應該是更為可行的發展方向。在這種情況下，可以剝離掉諮詢機構以前所承擔的社會代表的功能，讓專業價值成為其核心的以甚至是唯一的價值，專業性程度是選擇其成員的核心標準，致力於實現公共政策的科學化。

與此同時，組建一個統一組織管理公眾諮詢的機構，由其實現公共政策的民主化。這個機構與當前屬於各個行政機關的地位不同，它可以相對超脫於行政機構，其機構屬性可以定位於類似於新加坡民間處理組一樣的法定機構。它是介於政府與社會之間的一個中立機構，它的地位不同於當前的諮詢機構，它不屬於政府，可以更好地實現其作為政府與社會的中介功能，搭建聯繫政府與社會的溝通橋梁。

在提升公共政策的科學化方面，要致力於依靠制度化、程序化的規則來決策，而不是簡單依靠個人的主觀偏好、情感判斷來決策。科學決策不止於一種理念，而是需要有切實的制度加以保障。從當前澳門的實際來看，科學決策的實現主要體現在專家諮詢制度的建立和完善上。專家諮詢制度冀望於澳門的各類智庫的建設，包括政府的、高效的和民間的智庫。新一屆特區政府承諾建立政府體制內部的智庫，並且改變原來智庫專職研究人員不足的缺陷，表示會增加專職的研究人員。因此，未來特區政府專家諮詢制度的一個重要方面，在於整合現有的各類智庫建設，保持政府智庫和民間和高效智庫的親密合作。

首先，政府可以考慮在政府智庫中建立兼職研究人員制度。臨近地區政府研究機構中，除了專職人員以外，一般都需要配有兼職研究人員，政府可以經常向他們諮詢政策意見。例如，香港的中央政策研究組就有60位兼職研究人員，提供一個較大的專家諮詢隊伍。專家的諮詢中，需要注意的是要根據政策領域的具體特點選擇多角度、跨學科的多個專家給與意見建議，避免政策的出台局限於單個學科和單個專家的視野，同時需要運用包括頭腦風暴法等在内的各種現代決策方法，使得各個專家的意見能夠形成匿名性的交流和互動，最大程度上尋求一個全面和深思熟慮的專家意見。

其次，需要推行和規範政府決策諮詢合同制度。特區政府面臨從經濟發展、社會民生到公共行政、區域合作的大量研究任務，單獨依靠政府智庫的研究人員是無法完成的，一部分課題仍然是需要通過公開招標的方式外交給相關的研究團隊來進行。為此，政府需要對原有的課題合同外交制度進行檢討和完善，加強對課題品質的跟進和評估，確保課題的品質。

最後，需要確定哪些政策問題需要召開專家的座談會，那些需要召開論證會，那些需要開聽證會。這是因為，不同形式的諮詢的功能是有所差別的，必須根據不同政策問題的性質加以確定，同時從法律程序上加以規範。“通常，論證會是專家進行論證，論證結果反映專家的專業技術意見，比較偏重於科學化；而聽證會體現了多方參與意見的特點，聽證結果反映的是不同利益群體的呼聲，呼聲的大小往往取決於利益群體數量的多寡，比較偏重於民主化”。<sup>1</sup>

#### 四、理清部門間關係，促進跨部門合作

職能改革是當前澳門特區政府公共行政改革的重要內容，政府必須優化職能配置，加強跨部門協調，採取有力措施消除“政出多門、各自為政”的現象，理順民政總署的職能是特區政府公共行政改革的關鍵。

由於回歸前後行政架構的延續性，部分公共部門職能仍然重疊，影響公共服務的效率和品質，亦成了澳門特區政府公共服務改革的難點。雖然當局多年前推出“一站式”服務，加強部門溝通及提高公共服務的效率，但實質上未能解決職能配置上交叉重疊的問題。改革思路應是重新劃分職能，在相關的政府部門之間轉移劃撥職能，實現行政架構的“結構性、功能性的徹底革新”。

與此同時，需要承認的是，在某種程度上，“部門主義”或“山頭主義”在澳門也是存在的。由於部門利益的存在，“部門主義”在

---

1. 張穎春、李國旗：《實施政府決策專家諮詢制度的問題與對策》，載《中國黨政幹部論壇》2009年第6期，第30-31頁。

任何國家和地區或多或少都是存在的。在很多國家和地區，居民接觸的並不是一個鐵板一塊的政府，而是部門化的、分割化的政府。

在澳門，“部門主義”被俗稱為“山頭主義”。特區政府內部充斥著各種性質的政府部門，從一般部門到各種自治機構、項目組，林林總總，十分複雜。這些機構的屬性界定有歷史、現實各種原因，而且有著明確的法律依據。某種程度上看，這種屬性界定也有利於政府控制成本和規模。然而，這種過於精細的機構屬性界定，卻極有可能使各個部門之間由於機構屬性的不同而自然而然形成隔膜。加上由於各個部門的人員編制和合同五花八門，滋生不同機構人員之間權利的不對等，就容易造成不同屬性部門之間相互攀比的情況。

跨部門工作小組是特區政府在面對一些需要幾個部門共同完成的任務而提出來的一個對策，協調各個政府部門之間的行動。然而，由於跨部門工作小組沒有實質性的協調權力，對各個部門不構成約束力，跨部門工作小組在推動部門合作的成效是有待商榷的。在跨部門合作的問題上，西方國家在建構“統一政府”和“協同政府”的時候，比較通行的做法是由設立一個有實質性權力的部門來進行協調，另外就是強調就是要加強溝通，培育信任。就目前澳門公共行政來講，跨部門工作小組的確可以加強和促進部門間的溝通，但長期來講需要著力培育各個部門之間的互相瞭解和信任，在這個過程中，建立一套各部門人員之間公平合理的治理體系，減少或消除部門主義，就顯得格外關鍵。

## 五、宣導“適度分權”

應該講，澳門公共行政體系還是一種典型的等級官僚體系，信奉“過程導向”和“控制導向”。眾所周知，“官僚制”是上個世紀席卷全球的行政改革運動的矛頭所向，各國政府紛紛對官僚制那套“高度集權”、“按章辦事”的僵化體系進行批判和改良，引入“分權化”的設想，提倡“結果導向”，釋放執行部門的能量，使得下級能夠迅速回應社會的需求而不需要層層上報。

回歸十年以來，在各種法律法規等充斥的“理性鐵籠”下，特區政府辦事緩慢，效率低下。就此，有評論指出，由於對原來葡國官僚體制的繼承，澳門政府行政效率在兩岸四地之間最為低下。批評者也指出，回歸以來行政改革效果不彰，行政法務工作原地踏步。然而，需要意識到的是，回歸十年以來，特區政府的行政改革並沒有觸動原來的官僚制，這就決定了在官僚制“鐵籠”框架下的改革很難有根本性的突破。在崇尚“依法施政”的澳門特區，每一步改革都要遵守相關的法律規定。在這種情況下，由於很多好的改革設想都在“鐵籠”之外，使得行政改革往往佈滿雷區，寸步難移。

在全球化的時代下，澳門如果繼續堅守官僚制的傳統治理體系，與澳門的國際城市、世界城市的定位似乎是不相對稱的。因此，特區政府可以考慮借鑒國際公共行政改革的通行做法，轉換思路，突破原有的法律規定，引入“分權化”的理念，至少把一些事務性的、例行性的事務從上到下進行分權、放權，釋放基層的能量。進一步分清權責關係，完善當前的授權機制，特別是加大各局級領導的權限，使行政首長和上級領導能夠集中精力處理重要事務，同時使領導和主管能夠有效開展公共管理的活動，提高行政管理的效率。

與此同時，逐步廢除一些不必要的、過時的行政程序，給基層機構和人員以更大的自主權。在分權制的設計過程中，最重要的環節是落實“權力和責任相一致”、“授權不授責”的原則，從而改變當前澳門政府為公眾所詬病的“上級權大責小，而下級權小責大”的不合理現象，實現靈活型的政府，使政府能夠及時回應社會大眾的需求，同時靈活機動地處理社會各類突發事件，提高行政效率和執行效率。

## 六、優化政府與社團的夥伴關係

從國際視野看，政府的執行力的提升很大程度上寄望於政府和民間之間形成平等互動的合作關係，民間社團依據自身的優勢資源，幫助政府執行政策，實現政府的施政目標。這種合作關係的形成是基於政府和民間之間由於資源稟賦等的不同所形成的，其本質是一種“各盡所能，

各施其職”的相互依賴關係，它要求政府和民間社團各自從自身的優勢出發，確定合理的分工，共同履行好對社會公共事務的管理。

當前澳門特區的社團發達，澳門擁有3,000多個社團，是社團文化高度發達的地區之一。澳門社會也由於社團數量眾多的原因而被稱為“社團社會”。同時，與澳門社會數量繁多形成鮮明對比的是，澳門的公民社會並不發達，甚至有人認為澳門並不存在公民社會。對此悖論的解釋是，澳門社團與政府的關係過於親密，社團無法履行公民社會監督政府和約束政府的功能。

從政府政策執行的角度看，我們要關注的是政府與社團親密的關係能否有助於提升政府執行力的問題。從澳門當前的實際情況看，一方面，政府和社團的親密關係對提升政策執行能力有正面的支持作用，使得政府的政策有民間的紮實支持；另一方面，目前澳門社團在“優勢互補、各施其職”方面仍然存在較大的完善空間。例如，在社會福利服務提供方面，從回歸之初的情況看，政府和民間福利機構缺乏有效的溝通合作。“一方面，雖有溝通和合作，但未取得應有的效果，民間福利機構最瞭解市民的社會福利與社會服務需求的優勢還未被充分有效地利用，民間福利機構如何接受政府的財政資助也無章可循。另一方面，民間社團和福利機構眾多，雖然有些團體充當著協調者的角色，但從總體上看，民間社團和民間福利機構彼此獨立，各自為政地向民眾提供社會福利服務，造成了社會福利服務專案與內容的重複現象和不協調現象，從而有礙於社會福利向深層方向推進，客觀上影響了社會福利服務工作的整體效果”。<sup>2</sup>

就目前來看，澳門社團承擔社會責任、提供社會服務的能力也仍沒有很好地發揮出來。許多社團的活動過於形式化，個別社團甚至被稱之為“掛羊頭、賣狗肉”，社團的活動缺乏績效評估。在社會保障、社區服務、社會工作等公共服務和社會服務領域，社團的能量有很大的發展空間。很多社團在專業能力等方面無法給政府更多的支援，無法和政府形成強而有力的互補關係。為此，政府必須加強社團管理的工作，規範資助制度，實行社團活動的績效評估，確保社團善

---

2. 吳傳清：《澳門社會福利制度的特點、缺陷及其發展趨勢》，載《經濟前沿》1999年第9期，第28-30頁。

用政府的資源，提供優質的公共服務。由此，未來特區政府在優化政府與社團的夥伴關係方面，除了要鞏固政府與社團的親密關係外，更要突現社團在政策執行中的地位和作用，形成從政府到社團順暢的執行網路，重視培育社團的公共服務供給能力，使社團成為政府施政更好的幫手和助手。

## 七、結語

回歸十年以來，特區政府提出了很好的施政理念和施政構想，銳意實行公共行政改革，但與廣大市民的期望仍有一定的距離，特區政府的施政效率及效益仍然有待提高。提升特區政府的執行力和公信力，是未來特區政府行政改革的核心目標。新一屆特區政府，需要在既定的基礎上深化公共行政改革，在重塑公共行政的理念的同時實行公共行政的制度創新，提高特區政府的行政效能，加強公眾對於政府的信任。