

政策能力評估研究*

張世賢**

一、前言

(一) 研究背景

能力的研究已成為當今公共政策研究的顯學。其所用的名詞有：政府能力、行政能力、治理能力、制度能力、政策能力。早期理論界與實務界著重在政府的能力。尤其，聯合國著重在各國政府應該有政府能力，以處理本國自己內部的問題，以免擴張成為國際問題，需要聯合國到處救火。聯合國認為國際問題的解決，應該從釜底抽薪，提升各個國家的政府能力，處理國內問題，像種族衝突問題、難民問題、災害問題、環境衛生問題、污染問題、經濟危機問題等等，就不會衍生為國際問題。由於“治理（governance）”最近取代了“政府（government）”，處理公共問題並不只是依賴政府的公權力，也可以採用市場機制、網際網路、社區主義、公民精神來處理公共事務。因此理論界與實務界所專注的議題，就從政府能力轉換到治理能力。各種治理的方式均可用來解決公共問題。可是，公權力仍不可免。因此，對治理能力的探討又回過頭來，探討與公權力有關的行政能力¹、制度能力、政策能力。其中，尤以政策能力為最重要。

本文探討澳門的政策能力，公共政策的具體內容是提高政府管治能力的主要關鍵。任何一個政府，在民意高漲之下，對政府要求極高，均可能被指責：有某些部門缺乏強而有力的政策工具能力，且對民意的回應不夠快，成為市民怨聲載道的根源。本文在此背景之下，探討澳門政策能力。

* 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。

** 中國文化大學行政管理系教授

1. Ali Farazmand, “Building Administrative Capacity for Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century,” *Public Administration Review*, 2009, 70(6): 1007-1020.

（二）研究目的

澳門特區行政長官崔世安2010年3月16日下午發表他就職以來的首份施政報告。他以“協調發展，和諧共進”的理念，全力實現特區政府施政目標。²崔世安當天在澳門特區立法會發表2010年財政年度施政報告。報告內容涵蓋行政法務、經濟財政、區域合作、公共安全、社會文化、運輸工務以及廉政等領域的施政方針。³本文以政策能力的評估觀點，探討其施政目標、施政方針與施政工具，以作為百尺竿頭、更進一步的貢獻。

（三）研究方法

本文採用文獻研究法，以澳門特區行政長官崔世安2010年3月16日下午發表他就職以來的首份施政報告，為分析的基礎，經由政策工具有關的論述⁴，加以整理、耙梳、分析與評論。

（四）名詞界定

1. 政策能力，指政策能夠處理公共問題，達成公共利益或公共目標的能力。

2. 政策工具，指政策設計人員所考量如何運用適當的政策手段，達成政策目標，使得產出方案的效益最大，成本最小；此政策手段即為政策工具（張世賢，2009：292）。

3. 政策工具的特質為：（1）政策工具是政策設計與政策執行間的聯結，唯有透過工具之使用，才能執行政策以達成目標。（2）政策

2. 崔世安，澳門特區行政長官崔世安2010年財政年度施政報告，www.gov.cn，2010/6/4 下載。

3. 同上。

4. Schneider A. & Helen Ingram, "Policy Design: Elements, Premises and Strategies," In Policy Theory and Policy Evaluation, edited by Stuart Nagel. New York: Greenwood Press, 1990.

McDonnell, L. M. & R. F. Elmore, "Getting The Job Done: Alternative Policy Instruments," in Education Policy Implementation, edited by Allain R. Odden. Albany, NY: State University of New York Press, 1991, pág.167-183.

工具是一項系統性的思考設計，必須針對政策目標與政策結果間的因果關係予以衡量。（3）政策工具是社會的產物。政策工具因不同的社會，而有不同的選用。例如古代所用的嚴刑峻罰，現代社會極少能用。因此，改用誘因勸導的政策工具。（4）政策工具須透過標的人口來完成。因此，政策工具的選擇必須配合標的人口的特性。⁵

二、施政目標

澳門特區行政長官崔世安2010年3月16日在特區立法會發表2010年財政年度施政報告。以“協調發展，和諧共進”的理念，全力實現特區政府施政目標。⁶

特區政府在公民參與和專家論證相結合的基礎上，大力倡導和推行科學決策；強化廉政建設，加強資訊溝通，推廣政務公開，打造新時代的陽光政府。特區政府不斷提高政府管治能力，並與社會各界形成緊密互動和合作的夥伴關係；促進經濟發展，積極改善民生，加強區域合作，拓展創新機會，循序發展民主，弘揚社會正氣，致力化解矛盾，實現經濟、社會與居民生活質量的共同進步，協調發展。⁷

澳門特區行政長官崔世安認為：新一屆特區政府將在過往10年所打下的堅實基礎上，積極籌劃未來。特區政府義無反顧地堅持“以人為本”，改善民生、聽取民意、廉潔奉公、務實施政，以廣大市民的切身利益為依歸，致力推動澳門社會的持續進步，促進經濟與社會、政府與民間、支柱產業與其他產業、人與自然的協調發展，和諧共進，確保特區長期穩定繁榮。⁸

澳門政府的“以人為本”，與“新公共服務”的人文主義相同。新公共服務標榜具人文主義的組織形態，組織成員間為關懷、熱誠、

5. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第292頁。

6. 見註2。

7. 見註2。

8. 見註2。

開放、信任與真誠地溝通。因此，組織內的平等、公正與公正等概念才有可能被討論與彰顯。⁹

三、施政方針

澳門特區行政長官崔世安當天（2010.3.16）在澳門特區立法會發表2010年財政年度施政報告。報告內容涵蓋行政法務、經濟財政、區域合作、公共安全、社會文化、運輸工務以及廉政等領域的施政方針。¹⁰

（一）法務行政

在行政法務方面，崔世安在報告中表示，將把推動“科學決策”和建設“陽光政府”作為改革的主導方向，特別是健全官員問責制，嚴格要求各級官員履行所承擔的責任，還加大法制建設力度，完善特區法律體系，並且加強本地法律人才的培養，構建法律人才梯隊。¹¹

（二）經濟財政

在經濟領域，特區政府在未來一段時間裏仍會對國際金融危機保持高度的警惕性，“保民生，保就業，照顧弱勢社群，維持金融體系穩定”，並適時推出公共工程，適當擴大公共投資，鼓勵私人投資，促進經濟復甦和平穩發展。¹²

特區政府統計暨普查局發佈的最新數據顯示，澳門本地生產總值已在2009年第三季度實現同比增長8.2%，結束此前連續3個季度經濟負增長的局面。此外，2009年11月至2010年1月特區失業率也維持在3%的低位，較上一期（2009年10月至12月）下降0.1個百分點。¹³

9. Denhardt, R. and J. V. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, expanded ed. New York: M.E. Sharpe, 2007, pág.38-39.

10. 見註2。

11. 見註2。

12. 見註2。

13. 見註2。

政府審慎評估財政狀況後，在2010年繼續實施現金分享計劃，向本地永久性和非永久性居民分別發放6000澳門元和3600澳門元，金額與2009財政年度相同。¹⁴

對於澳門重要產業博彩業，澳門特區政府繼續加強對這一產業各方面的調控與管理，繼續嚴格控制娛樂場所和相關設施的數目。¹⁵

（三）區域合作

在區域合作方面，崔世安說，特區政府會配合《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》的落實，重點在基礎設施和交通對接、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》先行先試和服務業合作、橫琴新區開發等方面加強粵港澳區域合作。¹⁶

（四）公共安全

在公共安全方面，澳門正成為一個高度開放性的國際旅遊城市，經濟開放程度越來越高的同時，外來人口也急劇增加，治安環境也越趨複雜，為此，本地的相關部門有必要加強執法人員的培訓，充實裝備。¹⁷

（五）社會文化

在澳門的社會文化方面，澳門特區政府按照高等教育多元發展的方針，繼續支持本地各院校發展。澳門特區政府與廣東省政府通力合作，推進澳門大學橫琴校區的建設計劃。¹⁸

（六）運輸工務

在運輸工務領域，以建設宜居城市為目標，在未來的新填海區內，建設更多公共房屋以及市政基礎設施，並加快落實在2012年達成

14. 見註2。

15. 見註2。

16. 見註2。

17. 見註2。

18. 見註2。

分階段興建並落成1.9萬個公共房屋單位目標，以提升澳門居民的綜合生活質量。¹⁹

（七）廉政審計

在廉政和審計方面，配合廉政公署在2010年監察範圍擴展至私營機構，調整廉署的組織架構，增加工作人員和配備。同時，政府審計方面也提高效率和透明度，共同構建“陽光政府”。²⁰

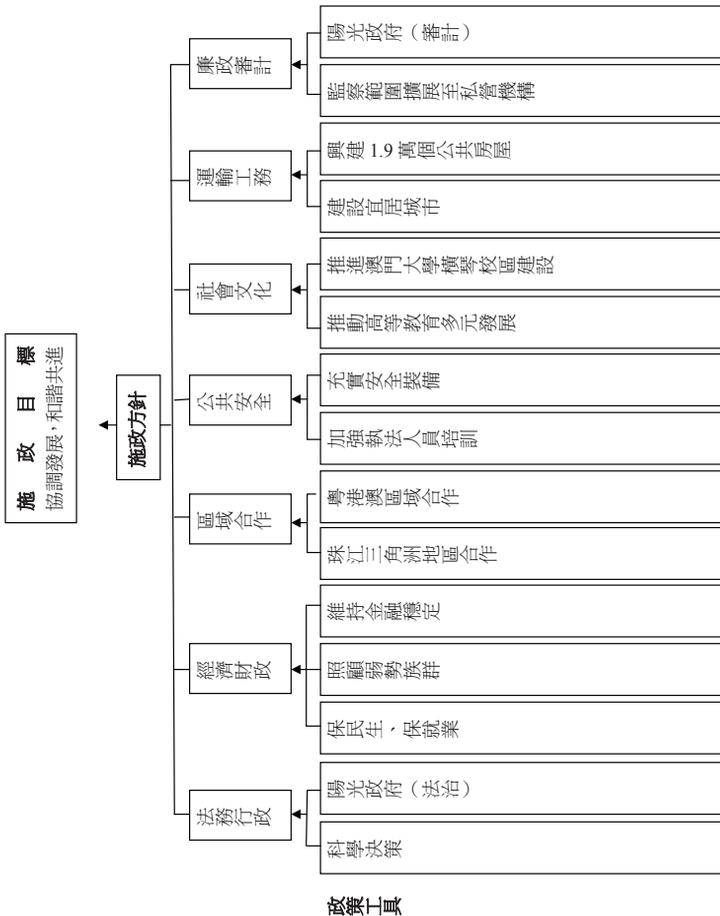


圖1：2010年澳門政府施政目標、方針、工具圖
資料整理自：崔世安：《2010年財政年度施政報告》，www.gov.cn

19. 見註2。

20. 見註2。

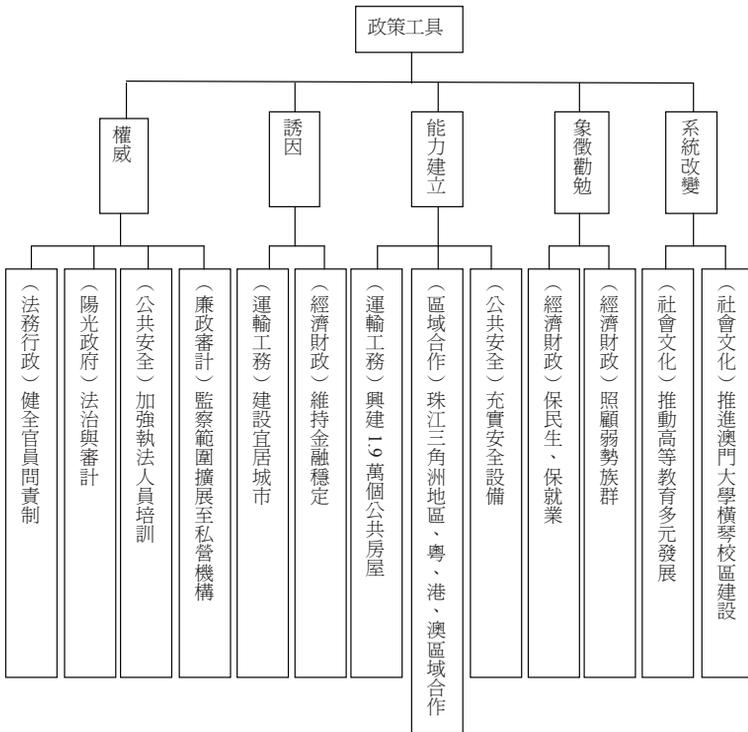


圖2：2010年澳門政府政策工具

資料：整理自：崔世安，《2010年財政年度施政報告》2010，www.gov.cn

四、政策工具類別

探討施政的目標、施政的方針，再來就要探討政策工具。政策工具的類別，歸納如下：²¹

(一) 權威

利用權威，制定法規，要求民眾配合其政策目標，不配合者即處以刑罰，或剝奪其權益，或不予核准。刑罰是剝奪人們的自由權、財

21. Schneider A. & Helen Ingram, "Policy Design: Elements, Premises and Strategies," *In Policy Theory and Policy Evaluation*, edited by Stuart Nagel. New York: Greenwood Press, 1990.

McDonnell, L. M. & R. F. Elmore, "Getting The Job Done: Alternative Policy Instruments," in *Education Policy Implementation*, edited by Allain R. Odden. Albany, NY: State University of New York Press, 1991, pág.167-183.

產權，甚至生命權。因此須以法律公告周知，讓民眾有所依循，並且要以國家權威做後盾，才可以貫徹。強調利用刑罰、權威、法律來掌控民眾與機關的行動，以獲得機關與民眾的配合；其政策工具的合法性、合理性、合情性，以及政策本身是否得到人民的認同、與標的人口的願意配合，攸關政策執行的成敗至鉅。在執行體系中，行政人員處於層級節制的結構之中，故必須對機關予以順服，如覺得有所不妥時，應盡速向上反應。當權威者宣示命令時，所有人員皆須順服，違反者將處以懲罰。若政策無法達成目標時，則設計者應虛心反省檢討改進，加重其罰則，或減輕之。²²

澳門政府權威的政策工具：1. 法務行政健全官員問責制。健全官員問責制是指：嚴格要求各級官員履行所承擔的責任，還加大法制建設力度，完善特區法律體系，並且加強本地法律人才的培養，構建法律人才梯隊。²³2. 另一個權威的政策工具是陽光政府（審計），配合廉政公署在2010年監察範圍擴展至私營機構，調整廉署的組織架構，增加工作人員和配備。同時，政府審計方面也提高效率 and 透明度，共同構建“陽光政府”。²⁴3. 再次為公共安全，加強執法人員培訓，以貫徹法規的執行率，澳門正成為一個高度開放性的國際旅遊城市，經濟開放程度越來越高的同時，外來人口也急劇增加，治安環境也越趨複雜，為此，本地的相關部門有必要加強執法人員的培訓，充實裝備。²⁵

（二）誘因

強調政策工具應具備足夠的經濟誘因，來激勵標的人口改變一己的行為。例如廠商購置污水處理設備可享有稅賦上的優待，即是一種提供廠商努力改善污染的誘因工具。誘因的設計在：提供機關與標的人口可見的報酬，可以促成政策的順服。報酬的激勵，包括稅賦減免、扣抵、補助等。此類型的設計建立在個人會因自我利益而行動，

22. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第292頁。

23. 見註2。

24. 見註2。

25. 見註2。

並追求對自己有利事物的假定之上。與其他類型的設計一樣，誘因設計亦非完美無缺，依賴誘因，也不一定能達到預期的政策效果，因為許多的機關和個人並不全然因為可見到經濟上的誘因而行動。此外，當機關沒有政策執行的知識與能力時，再多的誘因設計也無法達成政策的目標。²⁶

澳門政府的誘因政策工具為：1. 運輸工務，建設宜居城市。以宜居城市為誘因。在未來的新填海區內，建設更多公共房屋以及市政基礎設施，並加快落實在2012年達成分階段興建並落成1.9萬個公共房屋單位目標，以提升澳門居民的綜合生活質量。²⁷2. 經濟財政維持金融穩定，以金融穩定為誘因，解決公共事務。特區政府在未來一段時間裏仍會對國際金融危機保持高度的警惕性，“保民生，保就業，照顧弱勢社群，維持金融體系穩定”，並適時推出公共工程，適當擴大公共投資，鼓勵私人投資，促進經濟復蘇和平穩發展。²⁸

（三）能力建立

能力建立分兩方面，一方面提升標的人口配合政策的能力；另一方面提升執行貫徹政策的能力。就第一方面言，政府機關或政策制定者協助民眾建立自我管理的能力，一則可以減輕政府的負擔，同時也可使民眾有參與公共事務的機會。例如環境污染管制的相關規定，透過民眾“知的權利”的設計，加強民眾環保的知識與資訊。便能強化民眾的監督污染的能力與提升自我管理的能力。在第二方面，政府給予執行人員充分的人力、物力、財力、設備、技術、資訊、知識、權威、溝通協調等的支持與協助，便可增加執行人員的執行力。在許多政策設計中，“能力建構”是一種常見的政策工具。能力建構的設計假定只要政府給予所需的資源與機會，則行政人員與標的人口自然會採取一致的順服行動。資源的提供則包括教育訓練、工具提供、技術協助、與資金援助等。資源與機會的提供固然重要，惟許多的研究顯

26. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第292頁。

27. 見註2。

28. 見註2。

示，能力建構的設計並無法保證政策目標能自動達成，因為意願不高或鬥志低落。此外，政治人物常因選票考量，常將標的人口予以擴大，使得一些原未規劃在內的人員亦享有政策利益，增加政策資源的負擔，也是能力建立的限制因素之一。²⁹

澳門政府能力的政策工具有：1. 運輸工務，興建公共房舍，澳門居民有相當水準的公共房舍，才有充分的時間與心情參與公共事務。澳門政府在未來的新填海區內，建設更多公共房屋以及市政基礎設施，並加快落實在2012年達成分階段興建並落成1.9萬個公共房屋單位目標，以提升澳門居民的綜合生活質量。³⁰ 2. 區域合作，澳門政府在珠江三角洲地區、粵、港、澳進行區域合作，提升公共建設的能力。特區政府會配合《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》的落實，重點在基礎設施和交通對接、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》先行先試和服務業合作、橫琴新區開發等方面加強粵港澳區域合作。³¹ 3. 充實公共安全設備，以提升公共安全治理的能力。澳門正成為一個高度開放性的國際旅遊城市，經濟開放程度越來越高的同時，外來人口也急劇增加，治安環境也越趨複雜，為此，本地的相關部門有必要加強執法人員的培訓，充實裝備。³²

（四）象徵與勸勉

政策工具也可透過象徵符號的運用與勸勉來改變或提升民眾的內心認知，藉以強化民眾的配合。例如公開表揚優良廠商或頒發獎章等，皆屬一種有效的政策工具。象徵符號的督促主要是透過改變個人的認知、態度與價值的方式，促成政策所欲的行為的實現。例如某些政策必須喚起個人的正義感，從而設計一些可以改變個人認知的活動，以達成政策設計的目標。象徵符號的督促設計也有其限制，因為社會的價值是多元的，不同團體的成員與不同的機關各自擁有不同的

29. 張世賢：《公共政策分析》，台北：五南，2009年，第293至294頁。

30. 見註2。

31. 見註2。

32. 見註2。

價值觀念，如何設計出一致支持的符號，殊屬不易，設計不當有時可能會造成價值的衝突，反而造成不同利益團體間的紛爭和衝突的深化。³³

澳門政府象徵勸勉的政策工具有：1. 標榜經濟財政的保民生、保就業。特區政府在未來一段時間裏仍會對國際金融危機保持高度的警惕性，“保民生，保就業，照顧弱勢社群，維持金融體系穩定”。³⁴ 2. 標榜經濟財政照顧弱勢族群。澳門政府在審慎評估財政狀況後，於2010年繼續實施現金分享計劃，向本地永久性和非永久性居民分別發放6000澳門元和3600澳門元，金額與2009財政年度相同。³⁵

（五）學習

強調政策工具應增強政策制定者與民眾間彼此學習的機會，以利於政策品質的提升並強化政府對民眾的回應能力。以全民健保政策為例，公聽會、說明會等工具的應用，對於彼此了解的增進皆有所助益。學習是“放手做”的，只要人們有選擇政策工具的能力與誘因，就能經由學習獲得政策相關知識、能力和經驗。此項設計對於政策目的與目標採取開放的態度，只標示廣泛的目標，而由下層單位自行決定行動方案。當目標、工具本身的影響力處於不確定的狀態時，學習的工具正可以顯現出其適用性。然而必須注意的是，政府機關可能濫用學習的名義，反而使得政策學習的美意大打折扣。³⁶

澳門政府的政策學習工具，在施政報告中並沒有明顯具體提出來。而實際上在舉行各種的政策說明會、施政報告記者會、研討會等等都在進行有關澳門政策“協調發展，和諧共進”理念的普及，以及促進政府人員、民眾、專家學者的相互學習。

（六）系統改變

政策設計可透過對個人、組織、企業的適當引入，以改變公部門的服務系統。設計者不應再強調所謂“萬能政府”的觀念，而應引入

33. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第294頁。

34. 見註2。

35. 見註2。

36. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第294頁。

私營部門的活力去替代政府的許多活動。例如國營事業民營化，政府業務外包委辦、公私合夥協力經營、政府機關的公法人化等，均是系統改變的具體例子。

工具的選擇必須合乎整體系絡的要求，否則決策者極易受傳統、直覺、意識型態或是個人的熟悉度等因素的影響，造成決策者在政策工具選擇上的錯誤。政策設計對於政策工具的選用，不只限於一種，可依實際狀況，選用多種，相互搭配。³⁷

澳門政府的系統改變政策工具有：1. 社會文化的推動高等教育多元發展。澳門特區政府按照高等教育多元發展的方針，繼續支持本地各院校發展。³⁸2. 社會文化的推進澳門大學橫琴校區建設。澳門特區政府與廣東省政府通力合作，推進澳門大學橫琴校區的建設計劃。³⁹

五、政策工具的選擇

澳門政府為甚麼選擇這些政策工具，以增進其政策能力？政策工具的選擇，歸納各學者(Peters, et. al.)⁴⁰的意見如下：

(一) 配合政策系絡的生態

澳門政府政策工具的選擇要配合澳門的生態。政策工具的選擇受到政策所存在的環境系絡的限制。政策工具的選擇不能超過環境系絡的限制，否則行不通。政策系統，大的指整個社會的大環境系統，稱系統系絡；小的指政策工具相關的政府部門，稱組織系絡。以下分別討論系統系絡與組織系絡二種生態。⁴¹

37. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第295頁。

38. 見註2。

39. 見註2。

40. B.Guy Peters & Van Nispen, Frans K. M. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham. UK: Edward Elgar, 1998.

41. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第295頁。

1. 系統系絡(the system context)：

系統系絡所產生的影響，通常是比較宏觀的。在比較公共政策的研究中，大部分的研究皆在探討傳統或舊有制度對於政策制訂與工具選擇的影響。在某些國家執行成效良好的政策工具，不保證也可以在其它國家中順利進行。德國與北歐國家對於刑罰性的政策工具較易接受，主要是這些國家有此政治文化傳統。而如英、美，則不然。此外，基於語言、宗教、地域所造成分裂或多元的社會，有較偏愛不觸及族群分裂敏感神經的政策工具的傾向。在分裂社會中政府所採取的制裁挑撥族群意識的刑罰式政策工具，往往較整合性或融合性較高的社會為多等等，皆屬於瞭解系統如何影響政策工具選擇的例子。⁴²

2. 組織的系絡(the organizational context)：

除了上述社會系統系絡的影響外，公共部門的組織特性亦會影響工具的認定和選擇。不同的組織與不同的社會一樣，有其不同的文化與價值體系。此外，組織在不同的成長階段，各有不同的價值體系與特性，此種體系與特性無可避免將反映在政策工具的選擇上。當組織處於形成、發展與擴張的時期，通常偏愛誘因型的政策工具。例如：美國的“新政”(New Deal)、“大社會”(Great Society)方案，以及一般現金補助政策；相反地，當政府處於財政困難之際，則較傾向選擇花費較少的政策工具。最後，政策基金會、研究單位、利益團體、智庫等政策社群在選擇政策工具的過程中，皆具有不同的影響力。如何取得共識，達成一致的工具選擇，顯然是政策設計的一大挑戰。⁴³澳門政府政策工具的選擇，自然受到澳門政府行政機關體制的影響。

(二) 配合政策實施對象

澳門政府政策的選擇要針對政策所實施的澳門居民的特性。政策工具的選擇，隨其實施對象而異。對於潔身自愛者，施以勸勉型的政

42. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第295至296頁。

43. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第296頁。

策工具便可奏效；而對於斤斤計較者，便施以誘因型的政策工具；而對於頑劣者，只得施之以刑罰型的政策工具。⁴⁴

（三）配合政策工具的屬性

澳門政府的政策工具選擇要配合政策工具的屬性。任何政策工具至少都有下列屬性。⁴⁵而這些屬性皆影響了政策工具的選用：

1. 需用資源：

任何政策工具都需用資源。資源包括經費、人力資源成本、政策工具操作費用等。簡單的政策工具，其操作費用較低；反之，複雜的政策工具，則其操作費用較高。有些政策工具要花較多的費用，有些則花較少的費用。政策所須的資源可以總括以需要多少費用來表示。政府的財力富裕時，較可能選用“需用資源較多”的政策工具，而政府經費較短促時，只能選用“需用資源較少”的政策工具。由於工具的選擇對於政策執行的績效有密切的關係。因此政策選擇應考量資源的投入程度與政策績效關係問題。⁴⁶

2. 達到標的：

任何政策工具都要達到施用的標的。如同射箭要射中靶心一般。有些政策工具可以精準地達到施用的標的，有些則較差。精準性可由精確度和選擇性表現。通常政策工具的精確度愈高，工具設計的成本和複雜性也愈高。政策工具內部項目的選擇性較少時，其精準性亦較低。就如同“傻瓜相機”，不用調校焦距、光圈、距離，但是其照相的效果就是比較差。有些政策工具易於修正其精準性，有些則不易。有些政策工具易於適用於不同的執行機關，有些則否。政策工具易於精準地達到標的的，就不需要政府強制的介入。例如明朝末年，皇室

44. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第296頁。

45. S.H. Linder & B.G. Peter. “The Study of Policy Instruments”, *Policy Currents*, 1992, 2(2):1-4.

46. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第297頁。

財政困難，皇帝要皇親國戚基於愛國心，勇於捐助，效果甚低。最後，皇帝只得橫下心，強力攤派。⁴⁷

3. 限制權益：

任何政策工具都與對人民權益限制有關，亦即工具的強制性。有些政策工具強制性高，有些則強制性低。例如，採用公權力、政府權威的政策工具，其強制性高；採用誘因、市場機制的政策工具，其強制性低。在民主社會，決策者會將強制性視為工具選擇的標準，即在其他條件都相同的情形下，一般決策者會傾向選擇強制性較少的政策工具。面臨政策工具的強制性，設計人員應盡量不採用強制性的政策工具。如果非採用不可，應盡量降低其強制性程度。⁴⁸

4. 政治風險：

任何政策工具都有其政治風險。有些政策工具風險高，有些政策工具風險低。政策工具如果受到普遍的支持，其政治風險低；反之，不受支持，又要硬幹到底，一定怨聲四起，最後又得改弦更張。公共能見度較高的政策工具，民眾支持或反對的態度則較易表達出來，因此其政治風險較高。反之，公共能見度較低的政策工具，知道的人極少，使得支持或反對的人亦很少，其政治風險較低。政策工具的使用，如果不能預知其施用的趨勢或後果，則如盲人騎瞎馬，其政治風險極高。因此，政策工具的選用要盡量選用政治風險極低者。⁴⁹

（四）配合政策工具的使用者

澳門政府政策工具的選擇要配合政策工具的使用者。政策工具表現之良窳，通常取決於決策者對政策工具是否契合政策問題的判斷上。當新問題發生時，雖然過去證明有效的政策工具，並不保證依然

47. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第297頁。

48. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第297頁。

49. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第297至298頁。

有效，然而決策者通常會使用過去表現良好且契合問題的政策工具。每位政策決定者各有其政策工具選擇的偏好。⁵⁰

六、政策能力評估

政策能力的評估，塑本溯源，首要探討其施政目標是否妥適，在其次為施政方針與其施政目標有否明確的目標與手段的邏輯關係，而其政策工具也要與施政目標、施政方針有明確的目標與手段的邏輯關係，形成目標與手段的連續體。再其次從具體的績效言，政策工具能否確實達成政策目標、與政策環境配合，成為環境、目標與工具三者的搭配。

（一）施政目標是否妥適

澳門政府的施政目標為“協調發展，和諧共進”。目前，二十一世紀的社會，越來越是極端複雜化、極端變遷、極端不確定、以及全球化⁵¹，因此各部門、各層級、各行業很容易發生衝突、混亂。所以澳門政府的施政目標為協調發展，和諧共進是正確的。

（二）施政方針搭配施政目標

澳門政府首長崔世安2010年3月16日在澳門特區立法會發表2010年財政年度施政報告。報告內容涵蓋行政法務、經濟財政、區域合作、公共安全、社會文化、運輸工務以及廉政等領域的施政方針⁵²，能夠配合其施政目標“協調發展，和諧共進”。因為協調與和諧必須要有行政法務、經濟財政、區域合作、公共安全、社會文化、運輸工務以及廉政等配合。

50. 張世賢：《公共政策分析》，台北，五南，2009年，第298頁。

51. Ali Farazmand, “Building Administrative Capacity for Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century,” *Public Administration Review*, 2009, 70(6): 1007-1020.

52. 見註2。

（三）政策工具與施政方針、施政目標的配合

施政工具要在政策環境內涵內進行，因此政策必須要有快速回應民意的能力，政策必須要有解決問題的能力，政策必須要有預測潛在問題的能力。這一部份，澳門政府的表現，還待觀察。政策工具與施政目標、施政方針，由上述的分析，均已緊密配合。

七、結論

公共政策的具體內容是提高政府管治能力的關鍵。以澳門來說，施政目標是正確的，符合了二十一世紀的需求，二十一世紀是極度複雜性、變遷性、不確定性、以及全球化。所以施政目標“協調發展，和諧共進”是妥適的。澳門政府施政方針也配合了施政目標。施政方針有行政法務、經濟財政、區域合作、公共安全、社會文化、運輸工務以及廉政等領域，足以達成協調發展與和諧共進的理念。

至於政策工具所表現的能力，要能夠配合環境。政策工具為了要配合環境，政策必須要有快速回應民意的能力，政策必須要有解決問題的能力，政策必須要有預測潛在問題的能力。這些仍有待觀察，因為觀察時間太短，從2010年3月16日到6月30日，不足4個月。

為解決政策問題，政策工具可分為六大類：（一）權威性政策工具，（二）誘因性政策工具，（三）能力建立之政策工具，（四）象徵與勸勉性之政策工具，（五）學習性之政策工具，（六）體系改變之政策工具等。澳門政府在施政目標、施政方針均已充分呈現。

