

# 為提升公共管治能力建言——“提升公共管治能力二零一一兩岸四地學術研討會”紀要

林瑞光\*

由澳門大學社會科學及人文學院當代中國社會科學研究中心、澳門特別行政區政府行政暨公職局、臺灣世新大學，以及澳門區域公共管理研究學會合辦的“提升公共管治能力二零一一兩岸四地學術研討會”於2011年9月7日在澳門大學舉行。來自中國內地、香港、澳門、臺灣兩岸四地共六十餘位學者及澳門百餘名公務員參加了此次研討會並圍繞陽光政府與公共政策、中國公共行政、澳門公共行政、人事管理、行政倫理、公共治理、區域合作等多個議題進行了深入的交流與探討，為提升公共管治能力建言獻策，會議取得了很好的成效。

是次研討會於2011年9月7日上午在澳門大學圖書館STDM演講廳舉行了隆重的開幕典禮，行政法務司司長陳麗敏、行政暨公職局局長朱偉幹、澳門大學校長趙偉、澳門大學當代中國社會科學研究中心主任劉伯龍、臺灣世新大學管理學院院長徐仁輝，以及澳門區域公共管理研究學會監事長梁錦文出席開幕典禮並擔任主禮嘉賓。

行政法務司司長陳麗敏在致詞中表示，隨著全球化的發展，各國政府及地方的合作與聯繫越發頻繁緊密，對公共管治的內涵、發展和實踐均提出新的要求。政府管治如何配合時代發展的需要，怎樣提升公共服務的能力與質素，成為各國政府共同關注的課題和努力的方向。澳門邁向國際化城市不能固步自封，必須加強與其他國家及地區的聯繫、交流和合作，發揮自身優勢，學習別人的先進管理模式和經驗，才能保持競爭力，在合作中創造共贏。澳門特區近年經濟急速發展，居民的訴求及社會問題逾漸複雜多樣，政府亦清楚認識到澳門特

---

\* 中山大學公共行政學博士。

續穩健發展，讓市民安居樂業，必須秉持“以人為本”的施政理念，以創新思維和負責任的態度，積極聽取民意，提倡科學決策，培養一支專業、廉潔的公職人員隊伍，努力打造服務型、責任型的陽光政府。她強調，特區政府將在現有的工作經驗基礎上，進一步深化各項行政改革措施，包括優化公眾諮詢機制、推動政務公開、加強廉政建設及官員問責機制等，務求革新政府管治，建立廉潔高效的施政團隊，改善民生，全面提升市民大眾的綜合生活素質，使得特區可持續發展和穩定繁榮。她希望通過專家學者的交流加深彼此對國家最新發展形勢、政治制度、國情國策等方面的瞭解，並以此為提高公職人員管理技巧與專業水準。澳門的公職人員應該進一步瞭解內地社會經濟發展情況，增強對中央政府“一國兩制”、“澳人治澳”方針政策的理解，提高依法施政能力，從而更好地為特區政府服務。

澳門大學校長趙偉表示，今次研討會的主題是深入探討和比較研究兩岸四地公共人事管理制度，提高澳門在公共人事制度方面的管理水平，促進澳門在人事制度方面的改革措施。希望通過是次研討會，能為澳門的可持續發展奠定良好基礎。他指出，一流的大學必須結合完善軟、硬體的教育系統，澳大亦先後著力優化其本科教育，首設榮譽學院，成立國家重點實驗室，引入住宿式書院，以及制訂專業、通識、研習及社群教育的四位一體創新教育模式，全面努力向建成“五個一流”的目標進發。澳大還通過推進新校區建設優化硬體的設置，希望日後在新校園能舉辦更多大型和國際化的研討會，打造最佳的學術環境，務求建設一個具有濃厚學術氣息的新校園，為澳門的高等教育取得更豐盛的成果。

在開幕典禮後的主題發言環節，來自兩岸四地的五位專家學者——香港中文大學政治與行政學系曹景鈞教授、復旦大學國際關係與公共事務學院竺乾威教授、中國人事科學研究院公務員管理研究室梁玉萍教授、臺灣世新大學管理學院徐仁輝教授，以及澳門大學當代中國社會科學研究中心主任劉伯龍教授進行了主題發言。來自四地的學者、澳門公務員團體代表以及澳門大學師生到場旁聽並就主題發言的相關內容與講者進行了交流。

## 一、“一國兩制”下的反貪腐：以香港及澳門為例

香港中文大學政治與行政學系的曹景均教授從比較學的角度來討論香港及澳門的反貪腐問題。港澳的相同點是都毗鄰廣東，生活習慣相似，具有較高的經濟水準。然而根據著名的國際反貪腐組織國際透明（Transparency International）公佈，香港在2010年的清廉指數為8.4分，在全球排名第13位，在亞洲則排名第2位僅次於新加坡，而澳門則只有5.0分僅排第46位。其他指標進一步證明這種差異，並顯示香港做得較為優勝。曹教授認為港澳兩地既然有這麼多相同之處，如何解釋這結果之差異？隨後他從港澳的基本情況、反貪機構情況、反貪機構接受案件數量與類型、與政府及私人機構有關的貪污舉報數量等方面進行了資料的羅列與比較分析。

港澳的比較主要是在以下幾個方面的差異：反貪歷程；政治決心；社會監督；市民支援；反貪機構的努力；其他（審計署，申訴專員公署）。香港反貪的成功經驗有一是制度上的確立，二是健全的司法制度，三是廣大市民的支援。而另一方面，澳門則面臨經濟急速發展，經濟及社會環境不斷變化；權力或薪酬不平均；土地法的漏洞等貪腐問題的成因。曹教授認為，澳門已經發展成為一個世界級的博彩中心，而在同一時間卻缺乏政府政策來處理這迅速的變化和應付其後果及對官僚體制的影響。相反，香港隨著將其生產線及生意轉移到珠江三角洲，已與南中國整合。更重要的是反貪腐機構，香港的廉政公署（ICAC）及澳門的廉政公署（CCAC）由於人事、制度安排及採取的策略不同而表現各異。

## 二、中國公務員制度改革：回顧與展望

復旦大學國際關係與公共事務學院竺乾威教授認為，改革開放以來，中國幹部體制的改革經歷了一個從革命性集團到現代官僚制的轉型。經濟體制的巨大變革和原有政治體制的相對穩定使得中國的幹部體制呈現了一種新舊體制共存的雙重特徵，這是一種具有中國特色的官僚制度。向現代官僚制的進一步轉型有賴於市場經濟的進展以及在此基礎上的政治體制改革。他從以下四個方面進行了深入的探討：

首先，經濟體制的改革召喚現代官僚制的建立。在新中國建立後，戰爭時期形成的一套管理幹部的方式自然被沿襲了下來，此外，還引進了作為中國當時學習榜樣的蘇聯的一套幹部管理體制。幹部體制的這些特徵在中國社會進入一個以經濟建設為中心的改革開放的時代已經變得非常落伍。主要表現在由於缺乏一套有效的管理制度，使得整個幹部隊伍呈現的是一種年紀偏大和文化水平偏低的狀況。因此，在改革初期，改革幹部制度的問題就被提上了議程。1980年，鄧小平強調幹部制度的改革，認為“關鍵是健全幹部的選舉、招考、任免、考核、彈劾、輪換制度、對各級領導幹部職務的任期，以及離休、退休，要按照不同情況，做出適當的、明確的規定。”鄧小平的話暗含了中國的幹部體制的向現代官僚制度的轉型。

其次，向現代官僚制的努力——公務員制度的建立。1987年中國共產黨的第13大提出，“進行幹部人事制度的改革，就是要對國家幹部進行合理分解，改革集中統一管理的現狀，建立科學的分類管理體制，改變用黨政幹部的單一模式管理所有人員的現狀，形成各具特色的管理制度，改變缺乏民主法制的現狀，實現幹部人事的依法管理和公開監督。”並首次提出在中國建立公務員制度。1993年頒佈的《國家公務員管理暫行條例》在幹部制度向現代官僚制的轉變中具有里程碑式的意義，新的管理制度在相當程度上展示了現代官僚制的一些特徵。它標誌著中國公務員制度的建立，也標誌著從幹部體制向現代官僚體制的一個巨大轉型。基本上形成了有總法規到單項法規再到實施細則，在立法層次上由高到低，覆蓋中央和地方的比較完整且有機聯繫的公務員制度法規體現。

再次，舊體制的共存：中國特色的官僚制度。儘管建立現代的官僚制體現了經濟改革的要求，但是，與大規模的經濟體制的改革相比，中國的政治體制改革顯得比較滯後。這使得原有的舊體制和運行方式在相當程度上頑強地在阻礙著向現代官僚制的進一步轉型，這一點在進入21世紀之後表現得更加明顯。所有這些形成了中國特色的官僚制度。這一制度的核心是黨法共治、以黨為核心的管理制度。這一制度既有現代官僚制的某些特徵，又有原先幹部體制的若干特徵。這種雙重的特徵表現了轉型的艱難。

最後，轉型的困難：未來的展望。官僚制今天儘管在西方遭到了批評，但與工業社會相吻合的官僚制對一個步入工業化進程的中國社會來說，其整體的優勢顯然還要超越它的劣勢，因為官僚制強調的理性在中國還是比較缺乏的。中國的幹部制度看來還是要經歷現代官僚制的過程。這一狀況顯然導致了向現代官僚體制轉型的困難。因此，這裏首先涉及的一個問題是以黨治國還是以法治國，或黨法同治。表現在官僚的管理上，是以黨治官還是以法治官？能否作到黨法同治？

竺教授最後總結，在共產黨的領導地位不能被動搖的情況下，共產黨怎樣以一種有效的方式逐步地最終走向法治而不是黨治，這是一個值得需要考慮的問題。在公務員管理的問題上表現為是黨直接管還是黨通過法律來管。這樣的一個過程也就是一個加強憲政的過程。就公務員的管理來說，憲政的過程也就是一個走向以法管理的過程，而這一點是現代官僚制必須具備的一個特徵。這一點在未來的發展首先取決於政治體制的改革，這一改革的一個重要方面就是改革共產黨的領導方式。能否向法治轉型並最終建立起一個現代的官僚體制，還有待於政治體制的進一步改革。

### 三、中國公務員考錄制度發展及前瞻

中國人事科學研究院的梁玉萍教授認為，經過近三十年的發展，中國公務員考錄制度逐步走向完善，為公共部門人事管理實現法治化和科學化提供了重要的制度保障，也促進了中國公共管理的效能化、民主化、正義化和法治化。在實踐中進一步推進規範化與科學化是中國公務員考錄制度亟待完善的方面。中國公務員考錄制度未來發展必須堅持基本的導向，在動態調適中推進制度創新將是中國公務員考錄制度未來發展的基本路徑。她從以下四個方面進行了深入地探討：

首先，從初步探索到調整完善：中國公務員考錄制度的發展歷程。作為公共部門一項基本的人事管理制度，中國公務員考錄制度的發展是中國公共管理改革的有機組成，因而其發展歷程必然受到中國公共管理改革的制約，同時也從一個方面彰顯了中國公共管理改革的價值取向。

其次，新價值理念的注入：中國公務員考錄制度實施取得重要成效。中國公務員考錄制度從探索到完善，始終突出考錄的競爭性和公開性，錄用公務員貫徹公開、平等、競爭、擇優的原則。中國公務員考錄制度的原則，既體現了現代公共管理的新價值理念，更將這些新的價值理念注入了公共部門人事管理的實踐中，為推進中國公共管理改革整體目標的實現發揮了積極作用，產生了重要成效。主要表現在：（一）平等參與理念的注入，推進了公共管理導向民主化。（二）競爭擇優理念的注入，推進了公共管理過程效能化。（三）制度規範理念的注入，推進了公共管理方式法治化。（四）公開公正理念的注入，推進了公共管理目標正義化。

再次，進一步推進規範化和科學化：中國公務員考錄制度亟待完善的方面。中國公務員考錄制度近三十年的發展，通過不斷地調整，逐步走上了規範化和科學化的軌道，改進了公共部門人事錄用方式，促進了公共部門管理效能的提升。同時這一制度還存在著一些問題，還不能夠完全適應中國社會發展的要求。就當前實踐而言，進一步推進規範化和科學化，是中國公務員考錄制度亟待完善的基本方面。表現在以下幾個方面：（一）進一步推進規範化，調整健全公務員考錄的法規與制度。（二）進一步推進科學化，改革完善公務員考錄的方式方法

最後，在動態調適中推進制度創新：中國公務員考錄制度的未來發展。中國公務員考試錄用制度建設作為中國公共管理改革的重要內容，與整個公共管理改革的動態性相吻合，也要在健全制度的基礎上，在動態調適過程中努力推進制度創新，完善中國的公務員考試錄用制度實際上是一個持續的創新過程。因此未來中國公務員考錄制度的發展中，不斷推進制度的創新將會是一個基本的主題。梁教授分別就以下四個方面進行了說明：

其一，中國公務員考錄制度未來發展的基本導向。中國公務員考錄制度的創新是在現有基礎上的推進和深化，更是適應未來經濟社會的發展所進行的動態調適，因此制度創新的基本要求就在於保持制度的特色和彈性，充分實現公共管理價值與社會多樣價值要求之間的協調。為此，推進中國公務員制度創新，在基本導向上應突出以下基本

方面：（一）公務員考錄制度要與公共管理模式緊密結合。（二）公務員考錄制度要保持多元價值取向的有效平衡。

其二，公務員考錄制度要明確發展階段和主導取向。現代社會的基本特徵就在於不斷的發展變化，這種社會動態特徵和相對靜態的制度設計存有潛在的矛盾，對於公務員考錄制度而言同樣如此。只有這樣才能明確制度在一個特定發展階段所要解決的問題，是制度創新符合實際需求，實現動態發展與靜態設計之間的調適性平衡。

其三，公務員考錄制度要突出特色提升制度競爭力。公務員考錄制度的發展要注重提升制度競爭力，而制度競爭力的關鍵因素在於制度的特色。中國公務員考錄的發展歷程本身就是一個不斷塑造自身制度特色的過程。未來中國公務員考錄制度發展還是必須堅持這一點，在總結自身發展經驗和借鑒國外措施基礎上，從實際出發構建中國特色的公務員考錄制度。這是公務員考錄制度競爭力的基礎，更是公務員考錄制度生命力的源泉。

其四，中國公務員考錄制度未來發展的路徑和措施。在動態調適中推進制度創新是中國公務員考錄制度未來發展的基本路徑，因此未來制度發展可以用調適、漸進和創新三個關鍵字來描述。依據這一基本路徑，推進公務員考錄制度創新應該注重以下措施：（一）提升制度建設主體的創新能力。（二）從多元目標出發，在價值整合中創新微觀操作措施。（三）擴展考錄制度的政策資源，擴大制度創新源泉。

#### 四、績效管理與組織學習

臺灣世新大學管理學院徐仁輝教授認為，優質的管理應該是以最大化個人內在動機，最小化外在控制為目標，形式的(或稱為外在的)管理與控制制度只有在要求公務員執行特定行為時才會有效。事實上，形式的管理制度反而會降低個人的內在動機，管理者必須認清外在控制對於人類行為的影響是有限的。他分別就以下兩個方面作了深入地探討：

首先，績效管理的意義與問題。績效管理是指組織的成果予以系統性整合，俾達成組織目標的管理途徑。有關績效管理制度的問題，

最嚴重的還是績效指標建立及界定的問題，另有立法部門對績效資訊的興趣高低，及行政單位執行績效管理的資源及人力問題等等。而一般政府績效管理制度常見問題亦包括：（一）因為政府多重委託關係而衍生目標設定不一致的問題；（二）公共服務績效指標無法量化的問題；（三）績效資訊片面而泛政治化及資訊來源的不同而產生不完整的問題；（四）實際執行過程中評估結果回饋的問題等。

臺灣行政院在93年初對於施政績效評估制度進行檢討，提出七項有待加強的問題。在政府服務需朝向顧客導向、彈性與效率的時代，績效管理與績效基礎預算制度的採行是必走的路，面對國家的生存發展，施政績效管理體系應與時俱進，參酌過去推動之經驗，學習企業推動績效管理作法與績效管理論的發展，以建構完整的績效評估制度。政府面臨的問題雖然因公共部門的多元目標與公共服務本質，無法全然克服，展望臺灣績效評估制度，除施政願景、目標及施政計劃的連結、國家競爭力與績效指標接軌、規劃及評估的回饋與績效獎金連結機制及強化機關績效評估組織與專業能力之外，徐教授認為若能激發公務員出自內心追求績效的動機，在全體公務人員主動積極、致力於業務創新，政府施政績效才能逐步顯現出來，國家競爭力才得以提升。

其次，績效管理與組織學習的關係。績效管理本身就是一個學習過程，就組織策略管理而言，組織決策者可利用過去的績效資訊進行策略評估與選擇，學習制定未來的策略目標與計劃，進而改善組織績效。就個人層面而言，績效待遇制度是一種誘因機制，對員工產生制約學習的增強行為，即工作績效良好者可以獲得更好的績效獎金報酬。由績效管理角度而言，集體學習當然比個人學習更為重要，因為透過持續性的集體學習才能提升組織長期的績效。包括單圈學習和雙圈學習。

在許多國家公共部門採行績效管理的經驗中，單圈學習常是唯一的學習方式，行政官僚只被允許尋求以更有效率的方式來達成組織目標，而非挑戰組織的價值及目標，因而可能忽視政策制定功能，因為行政官僚只針對現有目標的達成尋求改進，而不檢討既定目標與政策，將目標與政策的評估及修訂的工作留給民選官員或議員來進行，

這似乎傳承了政治與行政分立的傳統概念。雙圈學習和單圈學習不同之處，乃是此種學習可藉由以往績效資訊的評估結果來改變使用理論的價值及策略與假設。策略與假設可能與價值的改變同時發生，也可能是價值改變的結果。雙圈學習的發生是在組織成員檢測他們的任務與政策的基本假設時，發現複雜與非規劃的議題對於組織的永續經營是重要的，而非只是追求短期效率。因此雙圈學習指的是對計劃目標的存疑，並質疑計劃是否值得追求。就績效管理而言，雙圈學習乃對於基本的組織任務、目標與策略進行重新檢討。

最後，徐教授總結，政府績效管理制度所面臨的問題，雖然因公共組織目標多元與公共服務本質使然，不易全然克服；但若能塑造績效導向的組織文化並建立有效的組織學習機制，部分問題仍然可以解決。績效管理制度的維持無法只單純強調績效的測量與報告的產生，而忽視組織學習的機制。績效管理制度的推行，應建立組織學習論壇，透過有效的對話，讓公務員學習如何解讀績效資訊並使用之，同時也要注重文化性的學習，透過授權及參與方式形塑員工追求績效的團隊精神，並用行動導向的方式來學習，讓組織成為學習型組織，從實際的行動中有效的分析解釋績效資訊以改進決策，提升政府績效達成課責。

## 五、澳門公務人事制度的現狀分析

澳門大學當代中國社會科學研究中心劉伯龍教授認為，在過去的公職人員制度改革中，澳門特區政府基本採取“固本培元”的方針，以安定養生為主，激進改革為輔。但隨著2002年賭權開放後，澳門進入快速發展時期，無疑為澳門的經濟發展帶來了不少的機遇，但由於社會發展跟不上經濟發展的步伐，造成社會失衡，為公共政策帶來挑戰，社會各界對公共行政改革不再滿足於過去“漸進式”的改革方式，而期望公共行政改革應從系統性、全域性、連續性方面考慮。他先回顧了公共行政改革路線圖的執行情況，然後介紹了公共行政改革路線圖的執行情況以及對有關人事制度改革的部分進行分析和評估。

劉教授指出，澳門公共行政發展和改革經歷了三個階段。

第一階段是從1999年到2004年，在第一屆特區政府管治的五年裏，時任特首的何厚鏞先生在每年發表的施政報告中都體現了他的競選策略，提出“固本培元，穩健發展”的施政方針。在公共行政改革方面主要是加強公務人員的在職培訓活動，提高公務人員的整體素質；優化公共服務，推出“服務承諾”計劃、完善投訴機制、“一站式”服務模式、市民滿意度評估計畫及品質認證管理ISO9000；改進公務人員的錄用、紀律、提升、晉級和退休等認識管理制度；組織架構重組，理順部門之間的職權職責；優化行政運作，推動電子政府發展，簡化市民申請公共服務的程序及手續，設立行政現代觀察站，為行政改革評估分析及提供意見。第二階段是從2004年到2009年，特區政府在公共行政方面的改革焦點也由行政改革、工作執行層面，推進到決策過程層面，對外服務層面，深入到內部管理層面。但在這一個階段中，仍然以循序漸進的方式推行行政改革。第三階段是從2009年至今，第三屆特區政府上任以後提出了陽光政府和加強公共政策研究二項重點政策。在公務員人事管理方面，特區政府正在制定公務員中央招聘的法律和執行政策的規定，以期在2011年完成公務員中央招聘這一重要政策的制定工作。

劉教授認為《澳門特別行政區2007—2009年度公共行政改革路線圖》內容包括重組統籌架構、構建公共服務網絡、公務員培訓、公共組織架構優化、弘揚廉潔風氣、公務員制度改革和法律修改。2007年至現在已完成的公務員人事制度改革措施包括以下五個方面：一是中央統籌架構。已成立由政府代表、社會人士及專家學者組成的“公共行政改革諮詢委員會”，並組成“政策諮詢與互動小組”和“政策研究與評估小組”，負責對公共行政改革方面提供意見。同時設立由行政法務司司長任主席、各司長辦公室及主要部門代表組成的“公共行政改革統籌委員會”，負責執行及跟進改革工作。二是公務員培訓。三是組織架構重組。四是廉政建設。五是公務人員管理機制。針對公務人員的規劃、招聘、管理及退休的工作，完成了公共人力資源的調查，以及完成了有關中央招聘制度的研究。

在公務員人事制度改革方面，“路線圖”希望全面修改人事制度，以配合公務員的管理，提高公務員制度的合理性和透明度，對於這方

面的改革劉教授認為，首先，路線圖的提出符合社會需求。政府提出的公共行政改革路線圖，一方面顯示政府改革的決心，重拾社會及市民對政府的信心，另一方面如果改革成功，能為澳門的經濟帶來正面的影響。其次，改革應有優先次序。應有計劃地對《澳門公共行政工作人員通則》進行有系統的修改，而不是逐部分地修正。需要優先改革的任務是政府部門的機構設置問題，必須有通盤的考慮。改革是特區政府必須盡快推出公務員招聘實行統一管理、統一出題，統一招聘的制度。這一項已經列入2011年特區政府的施政重點。最後，在公務員培訓方面，希望特區政府建立高等公共行政培訓學校，以全面地培訓澳門公務員中的初、中、高級管理人才。

除主題發言外，來自兩岸四地的六十多位專家學者共發表了四十餘篇論文，分別圍繞著陽光政府與公共政策、中國公共行政、澳門公共行政、人事管理、行政倫理、公共治理、區域合作等多個議題進行了熱烈的討論與交流，成果頗豐。此外，本次研討會亦得到澳門特區本地公務人員的鼎力支援，部分公務人員亦發表研究文章，亦有多個公務員團體派代表出席此次研討會。各級公務人員參與了各場分組討論，與各地專家學者分享和交流公共管治方面的見解和心得，互相學習彼此的先進管理模式和經驗。是次研討會是具專業性、學術性及創見性的活動，為兩岸四地的學術研究和交流提供了良好的平臺，對促進兩岸四地學者深化對公共管理方面的研究有積極意義，亦對特區公共管理有良好的啟發作用。

