

“提昇公共管治能力二零一三兩岸 四地學術研討會”紀要

龐欣新*

由澳門特區政府行政公職局、澳門大學、澳門區域公共管理研究學會主辦，福建省公務員局及台灣世新大學協辦“提昇公共管治能力2013兩岸四地學術研討會”於2013年10月9日舉行，來自中國內地、香港、澳門、臺灣兩岸四地共五十多位專家學者及澳門百餘名公務員參加了此次研討會，與會專家學者在此次會議上圍繞著“區域合作”、“澳門管治”、“公共管治”以及“績效評估”等進行了熱烈的討論與交流，為提昇公共管治能力建言獻策，會議取得了豐碩的成果。

研討會的開幕儀式於10月9日上午在澳門大學國際圖書館舉行，行政公職局朱偉幹局長、澳門大學何順文副校長、澳門區域公共管理研究學會陳瑞蓮榮譽會長、福建省公務員局退休辦公室盧征宇主任、世新大學行政管理系葉一璋主任以及澳門大學當代中國社會科學研究中心劉伯龍主任出席研討會開幕典禮。

朱偉幹局長在致詞中表示，澳門特區近年急速發展，經濟及社會環境不斷變化，市民的訴求及社會問題日漸趨複雜化、多元化。為了保持澳門的持續穩健發展，讓市民安居樂業，澳門特區政府一直以來均秉持“以人為本”的施政理念，以創新思維及積極聽取民意的態度，努力打造成為服務型、責任型及陽光的政府。澳門特區政府自成立而來，以務實的政策思維，推行各項行政改革工作，當中包括優化政府內部運作，全面提升行政管理體制和完善公務員隊伍的建設等，致力提高政府的運作水平，為澳門市民提供更完善的服務。與此同時，澳門特區政府為了深化行政體制改革的目標，在2013年的施政方針中，提出了建立政府績效治理制度，從而在制度上進一步提升政

* 澳門區域公共管理研究學會理事長；澳門大學社會科學及人文學院政府與行政學系博士資格“候選人”。

府施政能力，以及推進成為高效的服務型政府。他認為是次研討會舉辦的目的除了為打造一個高水準的學術交流平臺，讓來自兩岸四地的專家學者及與會者能總結公共行政理論成果與實踐創新的經驗外，亦希望通過研討問題，交流不同的觀點，共同為推進構建現代服務型政府，建立績效評估制度等不同領域的議題，獻計獻策，為促進澳門經濟社會繁榮和可持續發展作出貢獻。他相信透過此次研討會，可為澳門特區政府提升決策執行及管治能力等方面帶來極大啟發作用。

在研討會上，來自兩岸四地的九位專家學者進行了主題發言，包括：台灣政治大學詹中原教授、華南師範大學行政管理系主任楊愛平副教授、復旦大學國際關係與公共事務學院竺乾威教授、台灣世新大學徐仁輝教授、澳門大學當代中國社會科學研究中心劉伯龍教授、台灣世新大學行政管理系主任葉一璋副教授、蘇州大學地方政府研究所所長沈榮華教授、香港中文大學政治與行政學系曹景鈞副教授、復旦大學國際關係與公共事務學院公共行政系唐亞林教授分別就行政倫理與文化、區域合作、公共服務、政府服務創新、橫琴開發、網路資訊評判標準、跨部門政務協同、腐敗控制以及政府運作進行了詳盡的分析，引發台下多位嘉賓學者及公務員的積極參與和討論。

台灣政治大學詹中原教授認為行政倫理在近十幾年來成為炙手可熱的議題，與現今全球環境息息相關。貪腐、賄賂、黑金等負面的不倫理行為在各國不斷的上演，迫使各國政府開始更重視行政倫理的議題。他指出要根本的解決貪腐的情形就必須先從公務人員的倫理價值觀開始培養起。而推動改革之前必須先瞭解自身國家的行政倫理現況，做為研擬改革方案基本架構和依據所在。他分別從制度面、組織面、個人面三個面向來切入分析台灣行政倫理的發展和現況。從整體的觀點來看臺灣行政倫理的發展和現況，可以看出在傳統體制下強調的價值觀外又逐漸的加入各國所重視的倫理價值觀，配合自身的環境系絡做調整，逐步發展出自己的一套體系，且同時注重制度、組織、個人三個面向發展，致力建立完善的行政倫理體系。

華南師範大學行政管理系主任楊愛平副教授認為澳門是一個微型城市經濟體，開展對外區域合作是破解其內部可持續發展問題的軸心。相較於澳葡時期而言，回歸十餘年來，澳門特區政府的區域合作

取得了前所未有的成效。但從全球化和區域一體化的大勢所趨來看，澳門的區域合作事業要有新的更大的突破，必須提升其區域合作的整體能力。他從區域合作的戰略定位、組織建設、領域拓展、對象選擇、府際關係治理等幾個層面，分析了提升澳門特區政府區域合作能力的路徑選擇問題。他指出，目前，澳門特區政府沒有專門的內設機構來負責區域協作問題，有關區域協作的事項多分散在不同部門，無法形成合力，因此，他建議必須整合目前分散在很多部門中的區域經濟合作職能，統一成立一個規格較高、職能固定的區域合作機構，專責處理澳門特區政府所面對的區域合作事務。

復旦大學國際關係與公共事務學院竺乾威教授指出英國2012年的《文官制度改革計劃》把文官的公共服務能力建設作為最重要的改革優先選項之一。為了應對公共服務的企業化運作趨勢和信息技術的發展，這一能力建設著力提升文官的四種能力：領導與管理變革；商業能力與行為；有效提供項目和計劃以及重新設計服務和服務的數字化提供。英國是世界上最早建立文官制度的國家，其經驗做法對我國在公共服務中加強重視人的價值，採取不同的方式對公務員進行培養，改進評估體系，降低公共部門運行成本，確保公共服務的高效率和高質量具有一定的借鑒意義。

台灣世新大學徐仁輝教授認為在知識經濟的時代，創新是持續成長的必要條件。台灣政府為全面提升政府服務品質，透過行政院服務品質獎來相互競賽，建立標竿學習機制，樹立政府服務典範。實施迄今共五屆，參賽機構近千個，各機關積極參與，獲獎單位更是極大的榮譽。該獎項已成為激勵台灣各級政府競相努力於創新政府服務內涵與提升政府服務品質的重要機制，徐教授透過介紹與檢討該獎項的內容、評審過程、獲獎個案以及產生效果等，以作為政府鼓勵創新服務的制度設計參考。他指出政府服務的創新可以透過多元管道予以擴散，讓民眾充分了解與利用，更讓其他機關仿效，以達到獎項設置的目的。有關服務品質獎評選過程之部分瑕疵，如獲獎率低、初審淘汰率高、書面資料與口頭報告過於制式化等，仍有改進的空間。

澳門大學當代中國社會科學研究中心劉伯龍教授認為橫琴具備著探索粵港澳合作新模式示範區無可比擬的優勢，其中，澳門大學新校

區的落地便是最具代表性的一例。橫琴新區作為繼上海浦東新區、天津濱海新區之後，第三個由國務院批准通過的國家級新區，橫琴新區將以合作、創新和服務為主題，逐步建設成為帶動珠三角、服務港澳、率先發展的“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區。同時他也指出在橫琴島開發的問題上，雖然粵澳雙方已經互利互惠的政策合作框架，但由於合作尚在初級階段，有很多深層次的問題仍需要粵澳官方和民間組織共同研究、解決問題，特別是在澳門車輛進出橫琴島的保險安排，以及如何在珠澳合作中共同合力維持橫琴島原有的生態環境，在橫琴島建成珠澳共用的高水平郊野公園和濕地公園。

台灣世新大學行政管理系主任葉一璋副教授認為公務領導能力所涵蓋的層面，除了常被提及的執行力、溝通協調力、危機處理與衝突解決能力之外，文官的知識領導能力在變遷的公共治理環境中，更是不可或缺。知識領導可以讓知識管理更為落實和更具成效，並攸關組織的生存與發展。他從高階文官的公務領導出發，來探討何種“知識領導”的型態與方式較符合公務員的偏好，一來引發公務員的學習意願，發展多元能力所需要的“先備知識”，以促進個人自我或專業面向的發展；二來提升公務員在處理公務資訊與知識的正確性或是可信度，使得公共服務的遞送能確實反映民眾期望。

蘇州大學地方政府研究所所長沈榮華教授認為，當下，政府治理“碎片化”制約著我國地方政府體制改革的進展，主要表現為部門分割、條塊分割、地方分割。構建“整體政府”是破解“碎片化”的根本之道。行政服務中心運行機制是我國構建整體政府模型的試驗場與突破口。行政服務中心通過整合機制、信任機制、激勵機制和協調機制的修繕，以跨職能的團隊合作、專案合作代替舊體制下的“碎片化”結構，並形成整體政府的“聯合岬”。以此推開，從行政服務中心機制創新到政府體制改革，將有助於推動整體政府框架下的跨部門政務協同，從而實現黨的十八大要求的“建設職能科學、結構優化、廉潔高效、人民滿意的服務型政府”的目標。

香港中文大學政治與行政學系曹景鈞副教授使用一些主觀和客觀的標準，如國際透明（Transparency International）的排名、世界銀

行的數據，以及其他地區性調查數據作為指標，指出香港特區、澳門特區、中國內地和台灣在打擊腐敗方面的表現各不相同。這四個在大中華的地區有著許多共同點，如共有的中國文化、傳統和類似的語言等。特別是，香港特區已於1980年代開始將其製造和生產線移至珠三角與中國南部整合。隨著2003年實施的CEPA（內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排），香港進一步成為為內地人士在旅遊、醫療服務、奢侈品等商品和服務的首席供應商。在1999年葡萄牙統治結束後，澳門特別行政區亦遵循了類似的趨勢，重視博彩業和旅遊業。對於中國內地而言，在過去三十年裏有卓越和顯著的經濟轉型，其中最顯著的是由中央及計劃經濟成功轉型進至市場經濟。中國在2002年加入世界貿易組織（WTO），使其能夠全面參與全球化的潮流。至於台灣，近期和平與穩定已成為海峽兩岸的主要議程，見證著跨越海峽越來越多的遊客、學生、文化交流、貿易、投資和其他經濟活動。台灣與大陸在2010年簽署的兩岸經濟合作框架協議（ECFA），進一步標誌著海峽兩岸關係的強度和重要性。他透過對香港特別行政區的廉政公署（ICAC）、澳門特別行政區的廉政公署（CCAC）、中國共產黨中央紀律檢查委員會（PCDC）和台灣法務部廉政署與調查局（MJIB）的機構分析，以解釋這四個地區在打擊腐敗的差異現象。

復旦大學國際關係與公共事務學院公共行政系唐亞林教授從綜合角度分析現代政府運作方式，主要包括行政服務、管制政策與運作項目三大方式。在當代中國，應該以運作項目和管制政策的評估和清理作為推進現代政府運作方式改革的突破口。他認為，首先，我國必須要在現時科層制、集權體制的制度框架下向科層制、網絡化治理與民主化治理相結合的模式改變。其次，治理範式的轉型意味著治理體系從傳統的工具主義價值取向向人本主義價值取向的轉型，重新恢復作為主體的人以及作為行動者在治理中的地位和作用，進而實現制度與人的有機結合之目標。最後，在既有制度框架強約束背景下走中國特色的技術優化制度的發展之路。

除主題發言外，出席了此次會議的兩岸四地五十多位專家學者共發表了四十多篇論文。與會者圍繞“區域合作”、“澳門管治”、“公共管治”以及“績效評估”四方面分別進行了研討。

嚴雙伍認為，在背靠祖國和得益於對外事務權的授權保留及擴充下，澳門特區政府以“遠交近融”作為長期發展戰略，有利促進經濟高速騰飛和社會平穩發展，並加速澳門特區社會的國際化進程，使得對外關係和對外交往能力不斷增強。儘管澳門經濟規模不大，但外向度仍保持較高水準，在區域性經濟中佔有重要地位，是中國兩個國際貿易自由港之一，並且是連接內地和拉丁語系及葡語系及葡語國家市場的重要平臺。此外，打造澳門成為“世界旅遊休閒中心”，亦有利於促進粵澳區域合作，並在有效利用澳門優質資源的基礎上，推動廣東省產業升級發展，特別是為珠江口西岸地區的改革發展注入新鮮活力和強大動力。文中以澳門定位於“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”、“世界旅遊休閒中心”為切入點，在區域合作的視角下，就澳門打造“一中心，一平臺”對粵澳合作的影響進行深入探討。

曾令發認為，當前我國既處於發展的重要戰略時期，又處於社會矛盾凸顯期，社會管理任務艱巨繁重，而社會組織在社會管理中可以充當重要角色。珠三角處於改革前沿，大力推動社會組織發展，降低社會組織准入門框，設立社會組織培育基地，構建樞紐型社會組織，規範對社會組織的管理。儘管如此，政府部門對社會組織在社會管理領域的作用認識還不足，資金投入不夠，監管的措施不得當，以及社會組織在發展過程中出現目標替代，功能異化等風險。對於珠三角而言，還需要進一步從港澳社會組織發展過程中吸取經驗，推動社會組織發展。

蔡嵐指出，合作治理是近年西方國家出現的旨在解決區域公共問題的一種新治理形式。現有研究把影響合作治理的積極因素納入到一個分析框架，以此來探尋促進合作走向成功的條件因素。長株潭公交一體化是我國國情下解決區域公共問題的有益探索。長株潭兩次公交一體化的對比表明，西方合作治理框架中的影響因素對分析我國區域公共問題具有一定的契合性。同時案例表明，還應該把政治權威納入合作治理影響因素的考量範圍。

劉熹明探討澳門財政儲備之現況及其制度化之需要及相關問題。他指出，在建立財政儲備制度之同時，政府需要改善預算案編制及運作之問題。如何優化及強化預算案——財政儲備之關係亦是文章研究內容一部分。

顏海娜介紹了平衡計分卡在西方國家公共部門中的運用狀況，集中闡述了美國夏特洛市和亞特蘭大市如何根據公共部門的背景和特點對平衡計分卡進行適應性調整，並在基礎上探討了西方國家運用平衡計分卡的經驗對澳門特區建設政府績效治理制度的啟示。她認為，儘管西方國家在公共部門引入平衡計分卡的過程中遭遇一系列的困難和挑戰，但平衡計分卡能夠作為一個戰略管理、績效管理、組織溝通以及公共問責的工具，被創造性地運用於公共部門，以滿足公民越來越高的績效期待以及問責要求。澳門特區政府可以考慮把平衡計分卡引進政府，為政府的績效管理提供戰略框架。通過平衡計分卡來改進和完善特區政府的內部運行機制，減少跨部門間的磨擦，並重新塑造特區政府的組織文化，革除“行政不作為”的組織風氣。

張淵菘指出，顧客滿意度為近年來經常受到國內外企業或政府機關所重視的議題。行政機關自1980年代中期受到新公共管理思潮導入顧客導向以來，民眾對於公務人員的服務滿意度均會影響民眾對於政府的信心與支持度。警察機關不斷要求員警受理報案時應表現良好的服務態度以提供優質的服務品質。然而影響犯罪被害人對於警察受理報案服務滿意度的實證研究仍相當缺乏，因此他旨在探討被害人對於警察受理報案服務滿意度的影響因素。

魏志榮認為，當前，中國政府與公眾之間的網絡政治溝通已經具備了從“運動化”走向“制度化”的條件，而制度化的方向將是發展網絡協商民主。網絡協商民主不僅可以擴展協商民主的領域和類型，而且能夠克服傳統協商實踐面臨的成本高、效率低以及平等、協商規模等問題，更為重要的是能夠實現國家與社會的直接對接，實現公共輿論與公共決策之間直接連接，從而使協商民主得到更充分的發揮。在中國發展網絡協商民主具有一定的現實基礎，但也存在著潛在風險，因此，應加強網絡協商民主制度建設、提高公眾網絡協商能力、提升政府網絡溝通能力、培養包容與妥協精神以及培育公共理性。

黃朝盟指出，許多研究發現，影響組織中工作人員表現的因素除了技術上的核心能力之外，使命感、價值觀以及忠誠度等心靈層次的條件也具有決定性的影響。公務人員不僅與一般企業成員不同，更需要在公部門職場中，具備愛或同情心、重視生命意義等精神層面的特

質。長期以來，臺灣學界及實務界對公務人員的職涯發展皆側重於核心能力之建構，但對公部門來說，重視核心能力之餘，職場精神力的議題已經具有不可規避的重要性。他的研究綜整既有文獻的成果，強調於精神“力”的效用與目的，認為職場精神力是，“組織成員基於工作意義或職場中群體生活的互動，希望藉由工作使內在生命獲得滋養，進而從‘從精神層面驅使工作者行為的力量’”。藉由紮根理論研究方法的分析，此研究所歸納出來的十一個類目，可涵蓋公務人員職場精神力的重要概念。一個具備職場精神力的公務人員在遭遇“職場困境”的脈絡時，將會自“儒家文化”良心與愛心的內在生命意義，表現對“自利的超越”。而造就如此現象的因果條件，主要包括“工作意義”、“群體”、“重要事件”對其個人的啟發。同時若公務人員能獲得“家庭支持”，或是“個人特質”能與工作性質相輔相成，或能訴諸“宗教信仰”時，將更有助於表現職場精神力，進而在公務工作上展現“盡責行為”與“經驗傳承”的結果。

王俊元指出，自1970年代後，績效管理已在公部門成為廣泛運用的治理工具。過去三十餘年來，許多文獻已概略地描繪了公部門績效管理的內涵；然而關於其外在因素的影響，例如利害關係人如何影響到績效管理等，卻仍屬少數。因此，研究主要的研究問題即在於：地方政府的利害關係人如何影響績效管理的活動？透過量化的途徑，研究針對台灣地方政府警察部門相關人員進行問卷調查。藉由文中的發現與討論，對實務界提供一些具體的政策建議。

牛軍鈺認為，單純照抄照搬西方政府績效管理方式是走不通的，我國應著力構建具有中國特色的“34567 +1”政府績效管理體系。其中，“3”是指三個導向，包括效率導向、成本導向和公民導向；“4”是指四個維度，包括以提升政府執行為主的內部績效、以建設支持為主的組織績效、以培育公信力為主要的外部績效及以優化資源利用為主的預算績效；“5”是指五大保障，包括組織保障、制度保障、技術保障、文化保障、資金保障；“6”是指六大關鍵環節，包括目標形成、指標建立、過程管理、察訪核驗、考核評價以及結果運用；“7”是指七項主要內容，包括部門的績效、下級政府績效、領導班子和公務員的績效、關鍵工作、重大項目的績效、預算績效、外部績效和決策支持。“+1”是指建立中國特色政府績效管理監察體系。

蘇元應認為，提昇政府管治能力既是當今社會的重要指導方針，亦是各政府部門之依法行政之重要議題。他透過現時生效之法制探討管治措施之利與弊，從而構建各政府部門之管治方針，完善高官問責制，構建陽光、廉潔奉公且透明之政府，與此同時，設立行政監督、高官考核與評核機制，推行瑞典的議會行政監察專員制度，使政府管治能力達至全面性。

鄭錦鈞指出，2011年香港特別行政區政府首次推出了現金紓困計劃，向每名18歲以上的香港永久居民發放六千元現金，以冷卻市民對經濟困境和政府管治的不滿和怨氣。縱使香港特區政府開此先例，然而澳門特別行政區政府早於2008年便推行現金紓困計劃，以緩和市民的不滿和多次不滿政府管治的遊行。一開始兩地政府便抗拒推出此現金紓困政策。香港特區政府除了保持一貫的福利政策之外，只把這項現金紓困政策為一次性的政策推行；澳門政府卻把此原訂為一次性紓困政策轉變為每年實施的長期政策，另外還把一貫的福利政策擴大。他認為，這類具爭議性但可避免的政策卻仍被採納，原因是政客以其政治利益作為優先考慮的公共選擇。

林瑞光指出，回歸後，在“一國兩制”、“澳人治澳”方針下，特區政府一直十分重視特區的行政倫理價值建設。為了瞭解本澳社會對行政倫理的認知情況，他採取量化研究方法，透過問卷調查瞭解市民的行政倫理核心價值內容，以及他們對這些價值的認同情況。研究結果發現：本澳市民對各項行政倫理核心價值的認同程度都十分高（以5分為最高，平均分普遍達3分以上），當中最認同的前十項行政倫理價值包括廉潔、依法行事、負責盡職、平等、誠實、嚴守秘密、透明公開、無私公正、利益迴避、為民服務，內容大致和西方其他國家相若。與此同時，結果亦發現，年齡、收入、教育程度對市民的一些行政倫理價值（如國家忠誠、公平正義、公民參與）認同有一定程度的影響。基此，文中提出一些相應的建議，加強市民對有關行政倫理價值的瞭解和認同，當中主要包括：進一步推廣國情教育，宣傳基本法，使年青一代對國家和社會的發展有深入的認識，提升其歸屬感和認同感；積極推動市民在政策過程中的參與，促進官民互動和相互瞭解，讓社會基層市民的意見得以有效反映，從而完善有關政策的制定和執行。

李學指出，為解決進城務工農民子女接受義務教育的困境，國家制定了由流入地政府負責提供義務教育服務的公共政策，試圖建立保障進城務工就業農民子女接受義務教育的制度機制。該項研究採用案例研究的實證主義方法，採取自下而上的分析視角，剖析地方政府政策執行過程中存在的問題。研究發現政策自身的模糊性、執行方式、財政分擔體制的不合理、地方差異以及政策對象的制度性背景，制約了政策的執行效果。

吳元元認為，對於食品安全違法行為的威懾何以有效？這是破解食品安全監管困境的關鍵所在。基於繁重的執法負荷與稀缺的公共執法資源，食品安全迫切需要創新治理形式。聲譽機制創設的威懾充分慮及企業的長期收入流，借助無數消費者的“用腳投票”深入作用於企業利益結構的核心部分，因而能夠有效阻嚇企業放棄潛在的不法行為，分擔監管機構的一部分執法負荷，是一種頗有效率的社會執法。但是，聲譽罰的要義在於資訊高效流動，而現代食品行業與公眾之間的資訊鴻溝使得消費者很難自發形成強有力的聲譽機制。應當以計劃推行的食品安全信用檔案為中心，建立全程整合資訊生產—分級—披露—傳播—回饋的法律制度系統，確保企業違法資訊迅速進入公眾的認知結構，為消費者及時啟動聲譽罰奠定基礎。同時，應當以聲譽機制的適用為契機，積極探索食品安全的社會治理之道，回應執法歷史發展所蘊含的成本邏輯，實現執法優化。

田華指出，中國社會科學院政治學研究所與中國社會科學院調查資料中心合作，於2011年下半年進行了一次全國性的“中國公民政策參與”問卷調查。他在此問卷調查的基礎上，從政策態度的視角，探討中國公民的政策態度對其政策參與的影響，並試圖尋找產生中國公民政策參與現狀的原因，以進一步提升公共治理的能力。