

“提昇公共管治能力2014兩岸四地學術研討會”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的“提昇公共管治能力2014兩岸四地學術研討會”於2014年9月17日舉行，來自中國內地、香港、澳門、臺灣兩岸四地共三十多位專家學者及澳門多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“澳門公共行政”、“區域合作”、“績效管理”以及“公共管理的理論與實踐”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9月17日上午在澳門大學新校區舉行，行政公職局朱偉幹局長、澳門大學趙偉校長、澳門區域公共管理研究學會陳瑞蓮榮譽會長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，特區政府成立至今近15年，一直以整體提升政府運作效能及服務水準為目標，鼓勵公務員參加學術交流活動，期待公務人員可從會議中瞭解公共行政發展趨勢，啟發新思維，持續完善特區政府的管理和提升管治能力，協助打造高效的服務型政府，為澳門市民提供更完善的服務，保持澳門的持續發展。舉辦是次研討會，目的除打造高水準的學術交流平臺，讓來自兩岸四地的學者分享研究成果和實踐經驗外，還希望通過研討問題、交流觀點，讓本澳公務人員參與其中，為共建高效服務型政府、建立績效評估制度等不同領域的議題出謀獻策。

在研討會上，來自兩岸四地的四位專家學者進行了主題發言，包括：臺灣台北大學張世賢教授、澳門大學劉伯龍教授、華南師範大學

* 澳門大學社會科學學院公共行政博士資格候選人，澳門區域公共管理研究學會理事長。

楊愛平教授以及臺灣台北大學莫永榮教授分別就澳門區域合作的發展策略、澳門公務員規模研究、澳門特區政府規模和行政機關員額評鑑進行了詳盡的分析，引發台下多位嘉賓學者及公務員的積極參與和討論。

台灣臺北大學張世賢教授認為澳門的經濟增長和持續發展需要一個區域作為其腹地，輻射其經濟，延伸其產業，拓展其空間，包括廣東珠海（包括香洲區橫琴鎮）、中山市、江門市、深圳、香港等。澳門特區政府積極與鄰近地區發展更緊密的合作關係，加強與區域間的溝通。他從“城市區域”的觀點來分析，城市區域指“由中心都市與鄰近縣市共同建設成為一區域經濟體，彼此之間建立產業聚落、就業人力，公共生活機能優劣互補的空間夥伴關係，透過擴大基盤，消弭疆界的跨域治理，創造空間資源整合綜效”。他認為區域合作的發展策略分為：1. 營造共同願景、2. 釐清共同目標、3. 開放資源共用、4. 暢通溝通協調、5. 釐清權利、義務、責任等，均展現出澳門特區政府管治能力的提升，以及推動區域行政合作的成果。

澳門大學劉伯龍教授認為現時澳門公務員急增，由2001年的1.7萬增加至2013年的2.9萬。目前本澳公務員人數的增加並沒有提高政府的效率，議員批評五花八門的部門增設導致公務員規模不斷膨脹。這樣，使政府架構變得臃腫，猶如“架床疊屋”，各部門職能重疊。他覺得比較值得鼓勵的是，在2013年的施政報告中表示已啟動政府架構重整的研究，包括對民政總署等部門進行重組和精簡人手的工作，可見政府已洞悉到部門職能重疊導致公務員規模不斷膨脹。他採用經濟成長階段理論闡釋政府職能擴展及公務員規模膨脹的原因，通過定量研究（橫向和縱向比較）評估本澳公務員規模的膨脹情況是否嚴重。他建議，使各部門能夠各司其職，提升政府的績效。

華南師範大學楊愛平教授認為回歸以來，澳門特區政府規模擴張問題一直是一個備受關注和爭議的話題。批評的意見認為，澳門特區政府規模過度膨脹乃至出現了所謂官場“帕金森”現象。他認為，理解和評估澳門特區政府規模是一個特殊而複雜的問題，不能以簡單的人員規模來做絕對的比較，應該綜合考量以下幾個維度關係：一是公務員意涵的不同對政府規模技術統計的影響。二是政府規模的結構性

擴張與總體規模擴張的關係。三是基數（歷史）規模與總體（現實）規模變化的關係。四是澳門的特殊政治地位與政府規模的關係。

台灣臺北大學莫永榮教授認為近年來政府面臨預算縮減趨勢，但民眾要求政府提供服務的質與量卻日益增加趨勢下，臺灣公部門雖早已進行“員額評鑑”（headcount assessment）之實務操作，但相關議題研究受到學術界關注，則在中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法）通過後，將員額評鑑制度落實於法制之中。亦即期望在政府部門之中運用評鑑方式，建立組織、業務與人力等面向的聯結關係，達成公務人力配置與運用彈性化的目標。他以臺灣公部門中之行政院所屬中央機關作為分析對象。並運用文獻分析法、參與觀察法及歷史、法律研究途徑，從員額評鑑意涵及其相關理論探討為開端，進而分析在總員額法施行前、後之員額評鑑方式及重點，以及觀察行政機關首次全面員額評鑑執行方式及其成效。他研究發現，從臺灣推動行政機關員額評鑑實施經驗，提供未來在策略思考上調整之參考建議，包括：（1）總員額法定期評鑑週期允宜思考調整；（2）員額評鑑構面之分析項目可思考增修；（3）員額評鑑採實地評鑑時，其運作方式及時間配置允宜調整；（4）員額評鑑資訊蒐集範圍增加未來性分析項目。期望從歸納臺灣經驗出發，在審酌文官系絡環境差異性，規劃員額評鑑法制及政策之策略性思考，有參採啟發之用。

除主題發言外，出席了此次會議的兩岸四地三十多位專家學者共發表了逾三十篇論文。與會者圍繞“澳門公共行政”、“區域合作”、“績效管理”以及“公共管理的理論與實踐”四方面分別進行了研討。

鄧達榮認為在澳門特別行政區的現行法律制度中，與政府採購有關的法規明確訂明政府採購的適用範圍，其中一個重要因素是必須作出開支的，否則不能把行政當局取得財貨和服務、或展開公共工程等項目視為政府採購項目。與政府採購有關的開支制度是受經第30/89/M號法令修訂的第122/84/M號法令規範，相對經第28/2009號行政法規修訂的第6/2006號行政法規制訂的《公共財政管理制度》來說，前者為後者的特別法律規定。鑒於後者僅為公共財政的法律制度，在常規的財政管理和運作中尚有其他法律規範予以完備或補充，如預算規範、

財務安排等等使開支得以依照法律框架和秩序執行。鑒於澳門特別行政區採購活動引致的開支受到數部法規在不同層面和方面規範，當中部分與開支有關的條款所規範的內容互相矛盾，故令法律規定在適用上出現競合的情況。他具體地指出相關的法律規定及其競合，讓法律執行者在適用該等法律規定時加以留意，且讓立法者在日後法律改革時把有關競合情況理順，令到法律確立之定義、概念和執行性規定達到互相一致和呼應。

鄺錦鈞認為澳門特別行政區政府於2008年推出一次性的“現金分享政策”，向全澳市民派發現金，不論階層或經濟背景，目前是紓緩市民的經濟困難。當2007年年底提出這項政策時，澳門以致環球經濟尚未出現危機，澳門的經濟亦因賭權開放而急速發展，通貨膨脹亦不是處於高位。因此，這政策被認為和當時一些政治事件引發的管治問題有關。他認為，現金分享政策是用來平息市民不滿情緒的權宜之策，惟這原屬一次性的短期政策卻變成難以取消的長期政策，實在是始料不及。

鄧益奮認為澳門政府績效管理制度的提出，源於行政改革、官員問責及提升政府執行力的內在要求，是當前特區政府主動進行行政改革的主要措施。他比對了一般政府績效管理制度與澳門政府績效管理制度的動因和價值，梳理澳門政府績效管理制度的特色動因，並指出澳門政府未來政府績效管理制度的主要發展方向。

姬朝遠認為隨著澳門的經濟社會的開放性發展，澳門與珠海之間的融合不斷深化。在交通設施、教育設施、醫療設施方面與珠三角鄰近區域加強合作是澳門給付行政的一個著力點。

陳建新從不少研究發現會展業不單為地區帶來商機及經濟效益，與此同時亦能促進周邊配套的建設步伐、人才等發展、文化交流以提升城市的知名度。近年來，澳門特區政府致力推動經濟適度多元化，而會展業的發展無疑是其中關鍵的一環，為澳門的經濟發展創造新機遇。世界級旅遊休閒中心及區域商貿服務平臺已經成為澳門的發展定位，來配合澳門適度多元化經濟的發展目標。但是澳門博彩業發展興旺卻影響到澳門其他行業發展，例如土地和人力資源的成本大幅上

升，特別是人才可看成澳門未來產業發展的一大動力，所以近年特區政府也大力推動人才發展，已經不單是從外地輸入；同時澳門的會展業發展也受到鄰近地區挑戰——廣州和香港。所以他便嘗試透過瞭解有關澳門會展業及勞動市場的發展概況，並以廣州發展會展業的經驗作為借鑒，就著人資在會展業的發展就澳門會展業與人力資源的發展提出三點建議：產業定位、專業發展、區域合作。

蕭揚輝指出澳、台兩地紡織製衣工業在上世紀70年代至80年代中期創造出口創匯黃金期，可是在90年代後期國際貿易保護主義進入衰退期。面臨巨變，兩地紡織製衣企業致力進行產業轉型及技術升級，兩地政府先後在2010年及2013年成立文創基金，時裝業發展跨文創業務綜效，並從改革零散的時裝設計產業結構，擴展至發掘新興市場和競爭優勢。配合澳門特區政府產業多元化的政策理念，他擬將澳門及台灣兩地發展時裝產業政策上進行多方面比較及分析，尤其是相似的歷史文化氛圍、經營環境、人才條件及產業結構等方面，尤其是在台灣政府在構建未來人才庫及政策配套的方面，發現憑證提昇“網絡協力”，台灣成功將當地時裝推出國際市場，建立台灣品牌及文創產業園區的軟實力，培訓多元結合跨域設計人才輩出，相關的政績有助未來澳門特區政府深化文創產業及設計人才培育方面的政策延續，並研究如何組織本澳的時裝設計產業的“隨需人才庫”，減少時裝業人才供需不確定性，與創新管理及吸引回流澳門的時裝設計人才。

任敏認為流域問題的複雜性使得只依靠政府的治理日益捉襟見肘。近年來，在流域的治理當中也日益呈現出政府與其他非政府組織聯合治理的趨勢，政府組織、非政府組織、企業以及公眾之間的協作治理已經成為一個重要的現實議題。紅楓湖作為貴陽市的重要飲用水源，在被污染後，貴陽市政府及相關部門高度重視其治理問題，迅速採取措施對其進行治理。除政府組織外，非政府組織、紅楓湖流域附近的村民也參與到治理中，在紅楓湖流域的治理過程中已呈現協作性治理的跡象。經過幾年的努力，紅楓湖流域的協作治理已取得一定成效，但仍然有很多問題，因此，紅楓湖流域協作性治理的現狀如何、存在怎樣的困境以及怎樣突破困境等成為核心議題。她從協作性治理的理論出發，圍繞初始環境、制度設計、領導角色和協作過程四個維

度來描述紅楓湖流域協作性治理的現狀、分析其存在的困境以及提出突破困境的路徑。

邢明強指出2011年3月，國家“十二五”規劃將京津冀一體化、首都經濟圈納入區域發展總體戰略，提出了深化區域合作，促進京津冀區域經濟快速崛起，打造支撐河北科學發展的示範區等一系列措施，為京津冀區域人才合作提供了重大歷史機遇。圍繞建設經濟強省、和諧河北目標，河北省實施了包括京津冀人才合作推進工程在內的八大人才工程，打造沿海人才管理改革實驗區，積極探索人才工作體制機制創新，著力解決發展中的人才制約問題，京津冀區域人才合作取得積極進展。報告立足於河北人才隊伍現狀，著眼於京津冀區域人才合作過程中政府職能定位，通過實地查看、座談訪談、問卷調查、數據分析等形式，深入河北省11個市進行調查研究，認真總結環京津、沿渤海和冀中南地區區域人才合作的做法和經驗。找出了影響京津冀區域人才合作的主要障礙：提出充分發揮政府在區域人才合作中的職能作用的對策建議：一是要錯位發展，形成人才競爭的比較優勢。二是要以用為本，強化人才的柔性引進。三是要優化環境，加強科研載體建設。四是要提供保障，大力構建人才公共服務體系。區域人才合作是一個複雜的系統，需要京津冀三地和有關部門協同配合，更需要從不同學科、不同視角進行審視，不斷促進京津冀區域人才合作良好開展。研究成果有待在實踐中進一步檢驗，希望能夠為區域人才合作提供新視角，逐步建立起京津冀區域人才資源共用、人才結構互補工作新機制，形成統一的人才制度框架、人才市場體系。

王俊元認為近年來台灣發生食品衛生安全、環境保護及公共安全等事件，如何提升危機應變能力已成為地方政府一項重大挑戰。基於過去的研究基礎，他希望瞭解：哪些因素會影響地方政府危機應變之策略？又為了有效提升其危機應變能力，應如何發展具前瞻及參與性之策略？藉由近年來防災治水的案例，本研究期望從跨部門網絡治理之途徑試圖回答上述問題。

蔡嵐認為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。ANSELL合作治理框架認為影響區域公共問題解

決的四個因素包括起始條件、制度設計、合作過程和政府作用。長達20多年的長株潭公交一體化是中國國情下帶有合作治理色彩的典型案例。第一次公交一體化歷經3年後半途而廢，中間停頓10年，第二次又歷經10年終於成功。通過長株潭兩次公交一體化失敗和成功的對比研究，發現ANSELL合作治理框架與長株潭公交一體化的解決方式具有一定的契合性。同時案例研究表明，還應該把政治精英納入合作治理影響因素的考量範圍。正視政治精英對合作治理的影響及其發生機制，能為我國區域公共問題的解決提供更本土的因素考慮。

吳巧瑜認為在當前特定的政治生態之下，要保障澳門基本法的貫徹落實與澳門特首實施有效的管治，除了要從政制、法制、經濟發展模式等政府和市場的體制要素來進行研究之外，還要從社會層面，如民間社團的層面來挖掘其深層的體制外要素。她主要以治理理論為理論依據，透過對澳門社團功能特徵的分析，進一步探討澳門社團有效參與粵港澳區域治理的途徑與方式。

李映霞認為大量研究主張珠三角區域合作已由市場主導轉向制度主導，或政府主導的公共合作模式，同時城市——區域發展研究探索此戰略實施表現不佳的影響因素。她嘗試從微觀角度提供一個解釋框架，並以珠三角區域合作作為案例探討現有制度激勵基礎上地方官員實施區域合作的行為模式，並以此揭示在此約束條件下公共治理的配套制度。

孟華認為作為提升組織績效的一種改革嘗試，稅務系統的能級管理在實踐中不但提升了稅務人員的工作積極性，也提高了稅務部門的總體績效。但是，該項改革措施的預期激勵成效並未完全顯現出來，其根本的原因是與能級管理相匹配的薪酬分配制度設計不到位。對於此問題，學術界只是簡單地提供有關能級管理的薪酬分配制度的描述性資料，並未基於這一視角對資料展開探討與分析，進而對能級管理為何無法產生預期的激勵效果做出有力的說明。他就擬從薪酬設計的視角分析能級管理的發展瓶頸問題。他首先簡單介紹不同類型的薪酬設計基礎，進而基於對能級管理的分析找出與能級管理相適應的薪酬設計基礎，最後根據這種適當的薪酬體系的設計特色說明現有薪酬設計的缺陷，並提出改善能級管理的制度設計。

顏海娜認為2013年以來，如何進一步制定對政府部門領導及主管人員的績效評審制度，提升特區政府的施政和公共管治能力，是澳門特區政府和社會各界都非常關注的重要議題。在這方面，美國1978年《文官制度改革法》所確立的高級行政官制（SES）及其後確立的績效考評制度為澳門提供了一個很好的參考範例。在美國，高級行政官是指職務級別在GS-15級以上，肩負領導職責的公務人員。時至今日，近8000名美國高級行政官領導著超過190萬名聯邦公務員，他們的領導力對於美國聯邦政府各部門的政策執行能力以及行政效率至關重要。為此，美國政府對如何選拔、管理和激勵這些高級行政官員進行了長時間的探索，並逐步建立了一套相對完備的績效考評體系，該體系也對美國政府各聯邦機構提升自身執行力產生了深遠的影響。他通過剖析美國高級行政官績效考評體系的歷史、變遷、成就與困境，希望能為澳門特區政府構建領導官員的績效評審制度提供一定的參考與借鑒。

楊雪娟全面介紹了PART（The Program Assessment Rating Tool，PART）在美國聯邦政府財政績效專案評價中的應用狀況，包括PART產生的背景、主要內容與特點以及實施效果等，並在此基礎上探討PART對澳門特區政府財政支出績效評價的借鑒與啟示。鑒於PART在美國聯邦政府的績效預算以及專案管理中所發揮的重要作用，澳門特區政府在推進政府績效治理制度建設中可以學習和借鑒PART的制度智慧和運行經驗，逐步建立和完善財政支出績效評價制度，以提高財政資金的使用效益，強化預算資金分配與專案績效水準之間的聯繫。

何秋祥覺得人們通常認為進行培訓將提高公務員能力。因此，在世界上大部分政府機構投入大量的資金去增加公務員培訓的資源和時間。然而，研究表明，培養能提高性能是一個神話而不是現實。澳門自1999年回歸中國，提高公務員績效愈見重視。就澳門特區政府對公務員培訓投入大量的資金提出了幾個疑問，包括：培訓的目的是什麼？訓練卻帶來更好的性能？在現實中，有關績效管理的培訓是怎樣的？有一種訓練計畫，帶來更好的性能？他試圖理解和提供的初步評估，在澳門公務員實施培訓的目的和目標。

張曉嵐認為法律人才在當今的社會具有十分重要的作用。澳門的法律人才培訓正是在經濟全球化的大背景下，應澳門法律人才當地語

系化的要求，正在面對著和將要面對著諸多方面的挑戰。而澳門政府，在把握這一涉及切身發展利益的問題上，在對法律人才培訓的發展中對自身做出有效的角色定位，並在政策制定上未雨綢繆和高瞻遠矚。現今澳門地區的法律人才的多種培訓模式為澳門地區輸送了不少優秀的法律人才，在這一點上應當說是具有積極成效的。但是，在這些模式下產生的法律人才，基本的需求的滿足還要受到質疑，而這也與澳門地區經濟發達，人口綜合素質高的國際地位不相符合。在這些人才培訓的模式中所產生的困局下，其中出現的問題自澳門回歸前直至今日，都並未得到徹底有效地解決，這不得不引起各方面的極大關注。他介紹澳門法律人才的現況、培訓發展及策略，以及法律人才培訓課程。從深度訪談及文獻研究中對澳門法律人才培訓所存在之問題進行分析，發現四項問題，即缺乏法律人才培訓政策、澳門學生語言能力不足、缺乏法學教員及法律職業持續培訓制度不完善。在相關的理論分析、數據分析和對澳門地區的數位法律專家進行深度訪談之後，得出了具有現實意義的意見和建議。

林躍勤認為中國正處於一個從中等收入轉向高收入、從非市場經濟轉向市場經濟、從單一封閉型社會轉向多元開放型社會、從政府高度管治轉向政府管治與社會自治相結合的公共治理模式轉型關鍵期，各種經濟社會矛盾凸顯和尖銳化，對經濟社會穩定持續發展和公共治理提出了嚴峻挑戰。改善公共治理、實現經濟社會穩定持續發展關係到中國成功趕超和崛起。而公共治理能力提升與公共治理改善在當今語境下依然主要取決於政府創新。他通過分析當代中國公共問題蔓延和尖銳化、公共治理水準低下的事實及其根源，探討提振公共治理能力與水準的思路與途徑，以期總結出若干改善公共治理的共性規律及政策建議。

伍向豪認為腐敗是世界各國關注的話題，在政治學理論中對貪污的分析已有論及。他以文本挖掘法嘗試分析社交媒體中有關貪污的資訊，以期瞭解社交媒體使用者對貪污問題的看法並結合相關理論進行綜合分析。

田華以天津市河東區唐家口街的“群眾訴求調處機制”為例進行實證研究。調查顯示：當地政府創建了“群眾訴求調處機制”，

並制定了相應的制度以暢通公民有序政治參與的管道。在訴求調處機制的作用下，公民有序的政治參與不但增加了居民之間的溝通和信任，提高了居民參政議政的積極性，亦促進了公民有序政治參與的良性循環。

王立毅認為中國大陸經過將近十年來的探索，地方鄉鎮黨委公推直選的展開是基層民主與黨內民主進步的重要指標。地方鄉鎮黨委“公推直選”從多方探索到公推直選的全面實施，可以說地方鄉鎮黨委公推直選已經逐步得到高層的支持與推廣。地方鄉鎮黨委公推直選當然還是要面臨著與中共中央政治局體制結構不相容與衝突的困境。地方鄉鎮黨委公推直選民主改革仍然還是需要通過中共中央給予在制度上改革支援，更需要從原有點面擴至體制層面升級等方面進行更大改革。他藉著相關“中國大陸基層地方鄉鎮黨委公推直選”探討文章之歷史研究方法，對近十年來鄉鎮黨委公推直選實踐等相關議題歸納出選舉改革的基本模式與特點，以及當前基層地方鄉鎮黨委公推直選所要面臨的問題與困境，地方鄉鎮黨委公推直選的出現不僅實現了基層民主從地方非正式組織到基層政權的過渡，同時也將基層地方鄉鎮“競爭性選舉”引入中共黨內部，更促進了共產黨內民主的深化改革。這樣有意義及劃時代的政治改革，在經過了長期試點之後究竟進展到何種地步？又要面臨著哪些問題與困境，未來基層地方鄉鎮黨委公推直選選舉改革又將朝向何處？在此希望試著提出相關的策略與建議。

張樹劍認為中國在經歷了三十幾年的高速增長後，政府一直在思考如何轉變增長方式，提高公共服務均等化水準。十八屆三中全會《公報》和《決定》在財政政策改革方面都提出非常具體且有高度的建立現代財政制度的要求。強調財政是國家治理的基礎和重要支柱。尤其在分權體制下，對地方政府的財政治理能力的分析顯得尤為重要，獲得財政自主權之後的地方政府的表現直接影響國家治理的能力，甚至於中國地方政府引導下的經濟增長方式還會影響全球的經濟和社會穩定。9月2日，中國國務院召開常務會議，專門研究了落實三中全會《公報》的要求，專題討論/部署了預算透明的問題。李克強指出，預算是公共財政的基石。改革完善預算管理，建立與實現現代化

相適應的現代財政制度，是財稅體制改革的“重頭戲”，也是政府自我革命的重要舉措。《預演算法》修改以後允許地方政府舉債，這樣的背景下研究預算透明與政府效率的關係就顯得更加重要。

黃新偉認為在處置突發性公共衛生事件中，加強政府與非政府組織的合作非常必要，但現實中兩者如何進行有效合作卻是困擾人們的一大難題。他以廣州醫患糾紛突發性事件處置為視角，分析和論證協力廠商組織在新形勢下介入處置醫患糾紛突發事件的作用和運用價值，並就其如何更好地與政府合作提出對策建議。

張鄒認為珠海市基本醫療保險普通門診統籌自2009年7月1日實施以來，與社區首診制同步推進，發揮了方便群眾就醫、減輕患者負擔、合理使用基金和強基層的積極作用。珠海市參保人社區醫療機構簽約率、就診率明顯上升，醫療費用合理。她採集2008年8月至2012年7月珠海市基本醫療保險的全部參保人的相關數據，採用間斷時間序列分析法，並利用分段回歸模型對間斷時間序列數據進行定量分析，分析實施社區首診制後，珠海市參保人對社區門診服務利用水準的變化。

