

澳門特區行政改革十五年成效分析

龐欣新*

澳門回歸近十五年來，特區政府治下的澳門，經濟社會面貌發生了歷史的巨變：經濟發展從隨波逐流到舉世矚目；社會治安從人心惶惶到安居樂業；民生與社會福利從自力更生到豐衣足食；區域與國際競爭力從邊陲小鎮到國際都市。毋庸置疑，這些成就的取得與回歸以來澳門特區政府對澳葡時期公共行政的卓有成效改革息息相關。自1999年澳門回歸以來，歷屆特區政府一直非常重視澳門公共行政改革與發展工作。在歷次的財政年度施政報告中，前任特首何厚鏞及現任特首崔世安先生均專列章節，重點闡述特區政府對行政理念、公職法律制度、服務型政府、公職人員管理、廉政建設、政策諮詢、決策科學化與民主化等範疇的改革策略。正是這些卓有成效的公共行政改革，洗滌了回歸前澳葡政府的“夕陽心態”，重塑了積極有為的公共行政精神，進而最大限度減少了SARS危機與全球金融風暴對本澳社會帶來的巨大衝擊，開創了澳門經濟社會發展的嶄新局面。十五年來，特區政府對澳門公共行政系統進行了循序漸進的諸多改革，取得了“看得見摸得著”的實實在在進步。為此，系統總結和理性評估近年來澳門公共行政的成效具有重要的現實意義和政策價值。

一、澳門特區政府的行政法律制度改革

（一）政府職能與政府架構的改革

針對澳葡政府在政府職能與架構方面存在的“大政府，小社會”問題，特區政府做了以下改革：一是廢除了中央行政與地方行政的雙重疊加管理體制，整合了原來兩個市政廳與中央機構之間存在的管理層次繁多、職能交叉問題。二是改革重組了政府宏觀架構，將原澳葡

* 澳門大學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。

政府時期的7個司級機構調整為5個，由此減少了政府規模。三是合併或重組了職能交叉繁多的中層機構，提升了行政效率。比如，特區政府的員警部門重組。四是完善政府職能與行政架構的橫向配置，解決對政府監督不力的問題。

（二）公職法律制度改革

澳葡時期的公職制度存在諸多問題與不足，乃至落後的因素，比如招聘制度不嚴謹，領導與主管人員學歷規定不嚴格，各部門分散招聘公務員導致出現不公平現象等。特區政府對此的改革主要有：一是修訂或制訂了一系列配套的法律文件，實現公職管理法制化。二是正式推行中央招聘制度，革除分散招聘制度的各種弊端。三是修改了職程晉升制度，保障編制內外人員均有晉升空間。

（三）公共行政工作人員管理制度改革

一是針對澳葡政府時期公務員評核制度存在的評核等級較少、考核過程不透明、考核主體過分信賴領導及主管、考核結果欠拉開檔次、對公職人員起不到應有激勵作用等問題，特區政府推出了新評核制度，無論在評核項目的衡量等級標準、評核程序、評核方法，還是評核結果的等級規定、評核結果救濟規定上均有進步。二是推行公職人員公積金退休制度，打破了澳葡政府時期實行的“鐵飯碗”式的傳統退休制度，也解決了公職人員退休保障“雙軌制”的弊端，有利於節省行政成本，減輕政府財政負擔。三是公務員培訓由回歸前側重於雙語普及化和招聘本地化的方向，轉向注重專業技術能力和職業倫理、領導能力的培訓，培訓內容、形式和方法均做了諸多調整與改革。

總而言之，澳葡政府時期政府溝通與協調存在三大問題：一是由於語言與資訊傳播溝通不暢，澳葡政府的上下級之間以及政府與市民間溝通不順。二是各政務司之間缺乏統籌協調的有效機制，7個政務司儼然成為7個“小政府”。三是政府職能部門之間由於分工不合理、職能重疊，導致溝通協調困難。回歸後，特區政府間協調與溝通已大

有改觀：一是公務員本地化和中文官語化後，特區政府上下層級間或政府與社會間的溝通變得暢順了。二是政府整體的協調性較以往增強了。三是特區政府因應市民訴求相繼成立了“一站式”跨部門協調小組，在溝通協調解決市民實際問題方面起到了重要作用。如樓宇滲漏水聯合處理中心。

二、公共行政服務的改進

回歸後，特區政府對公共服務提供的制度和機制進行了大刀闊斧的改革。而這些實實在在的改革，在回歸前的澳葡政府時期幾乎是空白的，甚至是不敢想像的。

（一）力推服務承諾計劃與認可制度

特區政府以循序漸進的方式推進服務承諾計劃，由最初只有8個部門推行，發展至所有提供對外服務的42個公共部門均已推行；同時，推出了服務承諾計劃認可制度，目前有42個部門的460項對外服務通過覆審以確認認可，推行服務承諾的項目為64.4%。這項制度的推出，一方面改善了政府內部管理，提高了工作效率；另一方面提升了服務質素，提高了公眾對政府的滿意度。

（二）發展電子政務與一站式服務

為配合社會發展及改革的需要，回歸以來特區政府以“由淺入深”的漸進式策略推動電子政務發展，從整體規劃、資訊基礎建設、管理電子化及服務電子化等方面入手，透過電子科技的應用，提升行政運作效率及公共服務質素。同時，努力構建跨部門整合的“一站式”服務，設立“分區市民服務中心”，在北區設立“政府綜合服務大樓”，還設立了具有中央性、內部監督功能和快速回應能力的一站式“政府資訊中心”，以回應社會訴求及配合建設“陽光政府”的施政目標。

（三）ISO國際認證管理成效顯著

澳門特別行政區政府成立以來，大力推動公共部門因應本身的業務特性，適時引入ISO及其他國際標準管理，以完善政府內部行政管理、工作效率，藉以提升服務質素，並對公務人員的責任意識發揮正面的促進作用。同時，藉著考取認證的過程，能夠將公共部門的服務水準與國際標準接軌，達致國際認可的專業水準，使“陽光政府，科學決策”的施政理念更能有效地落實。迄今，共有11個公共部門，因應其業務特性考取了不同的國際認證，包括：ISO 9001：2008品質管理認證、ISO 14001：2004環境管理認證、ISO 27001：2005資訊安全管理認證、ISO 10002：2004顧客滿意——組織內部投訴處理認證、ISO/IEC 17025：2005實驗室認證、OHSAS 18000：2007職業安全健康管理認證。

（四）實行市民對公共服務滿意度的評估

澳門特區政府吸收了當代新公共管理運動中“顧客滿意”的嶄新理念，逐步推行了“市民滿意度”評估，這對增強政府部門的工作壓力和動力，提升公共服務品質起到了重要作用。於2014年本人作了一項“公共服務市民滿意度調查問卷”，結果表明，澳門30歲以上市民總體上對回歸以來特區政府提供的公共服務感到滿意，標準差較小，均值代表性較高。尤其是市民對於“服務便利”和“設施流程”這些服務硬體方面，評價較高，但對於“服務承諾”和“服務態度”的評價均值稍低，變動性也略大。在受訪的34個對象（機構或個人）中，90%以上受訪者均認為，回歸前澳葡政府辦事官僚、效率低下、程序繁瑣、極不方便，但回歸後特區政府在前線服務中的辦事態度、辦事效率、辦事透明度、工作流程、硬體設施等方面，均有切切實實的改進與提升。

（五）完善了建議、投訴和異議處理機制

為持續提高服務質素和行政效率、妥善處理市民的投訴和意見，在2000年，行政法務司透過第13/2000號行政法務司司長批示，要求所

有部門都必須指定人員負責優化行政程序的工作，並對收到的各項建議、投訴和異議的處理，進行分析及提交報告。而有效地處理建議、投訴及異議產生了以下作用：市民通過直接途徑與部門接觸，加強溝通；堵塞漏洞，防止問題重覆發生；澄清事實，避免產生誤解；讓立案人獲悉處理的進度及結果，增強對部門的認受性；提供反饋資訊予部門，以在策略規劃、資源分配、程序優化、培訓發展等範疇決策時作為參考。為使各公共部門及實體積極回應接到的建議、投訴及異議，從而完善部門的整體運作及服務素質，行政公職局為此還專門建立了《建議、投訴和異議的處理機制》的專題網頁，以便各公共部門及實體參考網頁內相關機制的運作模式，建立有效的處理機制。

三、優化政策諮詢制度

（一）政策諮詢的廣度和深度今非昔比

回歸前，澳葡政府成立了少數幾個諮詢組織開展所謂的政府諮詢。但當時的諮詢存在諸多缺陷：首先，澳葡當局實行的諮詢主要基於“行政吸納政治”的考量，實質是殖民政府拿來充當門面的一種擺設，這些諮詢並未真正扮演起聯繫政府與民眾之間橋樑的角色。其次，這些諮詢組織數量有限，主要有澳門幾大社團參與，因此，當時的政府諮詢變相成為“諮詢社團”乃至諮詢社團領袖個人，其意見代表的廣泛性嚴重不足。再次，回歸前的政府諮詢隨意性很大，到底哪些問題需要諮詢、應該怎樣開展諮詢、諮詢的管道和流程是甚麼，這些均沒有一個規範化和可操作性的指引。回歸後，政策諮詢的廣度和深度發生重要變化：一是特區政府擴充了諮詢組織的數量，構建了多層次、立體式政策諮詢體系。二是特區政府對諮詢組織進行規模和功能的重整，改革各種諮詢機構和諮詢委員會。三是特區政府於2010年制定《公共政策諮詢規範性指引》，實現了公共諮詢的規範化和制度化。四是公眾諮詢的形式和機制多樣化。

（二）政策制定由專斷走向民主科學

回歸前，澳葡政府實行的是總督專權型政策制定體制。在這種體制下，總督和政務司是澳門政治生活和決策活動的中心，通常一項決

策由總督或政務司做出以後，再由各司級部門負責具體執行。這種決策模式造成許多弊端，往往許多“小事”均由最高層做出決定，除導致最高層負擔過重外，也容易因不瞭解情況而造成決策偏差和失誤。回歸以後，特區政府的政策制定機制逐步由以往的總督專權機制向科學化和民主化發展，並愈發具有制度依託和制度保障。首先，兩任特首均重視政策制定時發揚民主、廣泛聽取和吸納政府內外的各種聲音與意見；其次，特區政府日益重視建立健全體制內研究力量來保障政府決策的科學性與前瞻性，尤其是2011年正式組建規格更高、權威性更強、力量更雄厚的官方研究機構——澳門特區政府政策研究室。第三，在完善體制內研究力量的基礎上，特區政府非常注重整合各類智庫組織的研究力量，保持政府智庫和民間、高校智庫的親密合作。

（三）政策宣導從無到有發展有序

回歸前澳葡政府實行高高在上的殖民管治，因此，澳葡當局制定的政策無需向市民和社會宣導、解釋。更主要的是，由於官民之間在溝通方面存在語言障礙、文化價值觀的差異，以及訊息交流障礙，即使澳葡政府有心要做政策宣導，那也難以付諸實施。回歸以後，澳門實行“澳人治澳，高度自治”，特區政府完全具備了開展政策宣導的客觀條件。更關鍵的是，特區政府針對澳葡時期的制度漏洞，逐步建立健全了政策宣導機制。目前，新聞局和政府發言人辦公室是特區政府行使政策宣導功能的兩大機構，均直接隸屬於行政長官，並在其指導下運作。發言人辦公室與新聞局之間是相互配合與協調的關係。

（四）政策監督與評估逐步建立

回歸前葡澳政府是一個外來政府，政府施政與民間認受方面存在很大脫節。由於感受不到來自民間尤其是市民的各種訴求與壓力，因此，政府無需也缺乏有效的回饋機制來檢驗、核實某項決策執行的情況。同時，一項決策的執行、落實的品質與效率，也缺乏有效的回饋管道。回歸以後，特區政府根據現實需要，正在逐步建立和強化多管道的政策監督與評估機制：一是實現議員對政府政策辯論和質詢的常

態化。二是加大了立法會對特區公共行政機構政策執行的監督。三是強化了特區政府審計署和廉政公署對澳門直接行政或間接行政部門的政策評估。四是特區政府“公共行政改革諮詢委員會”下設了“政策研究與評估小組”，透過社會諮詢意見的收集及研究與評估的互動配合，為政策制訂及政策執行效果進行研究與評估，向特區政府提供專業意見。

四、澳門特區政府公共行政總體成效評估

（一）回歸後的澳門公共行政：政府初步實現了四個轉型

一是管制型政府向服務型政府轉型。回歸前，澳葡政府的施政理念完全是向宗主國而不是澳門、向葡國中央政府而非本澳市民負責的官本位文化；施政目的在於如何管控好本澳市民，而非提供充足的公共產品與公共服務；施政方式是自上而下的單向度強制推行，因此，澳葡政府屬於典型的管制型政府模式。回歸以來，特區政府的施政理念是以人為本、民生為重，施政目的是最大程度地為市民服務，施政方式強調政府與市民間雙向互動的回應性文化，因此，特區政府帶有明顯的服務型政府的特點。

二是無為政府向有為政府轉型。澳門回歸前尤其進入後過渡期，澳葡政府的施政心態是一種碌碌無為、自私自利的“夕陽政府”心態，官員表現出懶政和貪婪的特點，比如當時沸沸揚揚的兩個“二十八”億問題、澳葡政府不設財政儲備制度反而亂花錢問題、返原津貼擬由澳門財政支付問題等。回歸以後，特區政府戰勝了2003年的SARS危機，有效抵禦了2008年世界經濟危機對澳門的巨大衝擊，經濟得到高速發展，人民安居樂業，社會總體和諧穩定，澳門區域與國際競爭力顯著提升。兩相對比，回歸前後無為政府向有為政府轉型的特點也非常鮮明。

三是人治政府向法治政府轉型。之所以說澳葡政府是一種人治政府，首先是因為澳督向葡萄牙政府負責，因此所有法律與公務員制度的設計完全圍繞有利於管治為中心去設計。其次，澳門當局行使權力時更多是依靠華人文化圈的“關係”而非紙上的法律。第

三，回歸前，澳葡政府表面上很注重法定程序，但實際上行使權力時人治更多凌駕於法治，“飲咖啡文化”極為盛行。特區政府向法治政府的轉變表現在：一是不僅特首的權力是有限的，特區政府所有官員的權力也都受法律約束。二是回歸以來，特區政府修訂和制定了大量法律法規，確保了政府行使的權力依法依規。三是特區政府公務員團隊帶頭依法行政，從未再出現過回歸前那種找中介人辦事的“飲咖啡文化”。

四是“暗箱”政府向陽光政府轉型。回歸前的澳葡政府一直採取保守、封閉的管治模式，帶有暗箱操作的特點，在決策、用人、政府預算等重要領域，政府不能保障公民的知情權、參與權和監督權。回歸以後，特區政府逐步重視公共決策的民主性和科學化問題，愈發注重政府預算公開和構建公共財政管理制度的工作，大力推行中央招聘機制，持續推行政務資訊公開。同時，第三屆特區政府明確提出並踐行了“陽光政府”的施政理念，表明特區政府建立健全陽光政府的決心更大，方向更加明確。

（二）值得回應的幾個社會話題

一是所謂政府規模“膨脹”問題。對特區政府規模的評價是一個非常複雜的問題，不能單憑簡單的絕對數字的對比。應綜合考量以下幾方面關係：其一，必須注意到公務員意涵的不同對政府規模統計的影響。其二，政府規模的結構性擴張與總體規模擴張的關係。其三，基數（歷史）規模與總體（現實）規模變化的關係。其四，澳門的特殊政治地位與政府規模的關係。其五，香港政府與澳門政府規模比較的關係。總之，回歸以來，澳門政府規模尤其是公務人員規模的確存在增長的趨勢，然而其增長主要是源自澳門內外客觀需要而導致的結構性增長；無論從歷史對比還是與香港的橫向對比來看，澳門特區政府規模的增長並非無序、混亂的增長，而是表現出較為穩定的上漲。評價澳門政府規模是否膨脹的問題，不能僅憑某些個案或職能範疇存在的問題來草下結論，更不能因此就說特區政府存在普遍的官場“帕金森”現象。

二是所謂法律“滯後”問題。根據《澳門特別行政區公報》公佈的資訊，自澳門回歸以來的近十三年，澳門特區立法會已通過的法律總計184項（其中中文法律88項、葡文法律89項），平均每年通過的法律多於14項；而澳門特區政府已通過的行政法規總計412項（其中中文法規208項、葡文法規201項），平均每年通過的法規超過31項。應該說，這些法律法規涵蓋了澳門經濟財政、行政法務、社會文化、保安、司法等各大施政領域，尤其是解決了與澳門市民切身利益相關的一系列民生問題。從現實的工作來看，用法律銜接不夠或法律配套不足來形容上述的矛盾與挑戰可能更為準確。這主要是因為涉及這麼幾個困難：一是法律位階衝突問題；二是法律本地化的進度問題；三是從國內外立法經驗看，由於社會發展永遠是超前於法律的，因此，法律與公共行政二者不能同步也是非常正常的，並不存在有“滯後的問題”。

三是關於政府“缺乏”溝通與協調問題。應該以發展的眼光來看待。首先，回歸以來特區政府還是想了很多辦法，也做了不少工作來推動政府的溝通與協調工作。再有，為解決市民反映強烈的非法旅館、樓宇滲漏水等問題，特區政府相繼成立了“一站式”跨部門協調小組來加以解決；而特區政府一直力推的跨部門“一站式”電子政務服務，實質上也是打破部門界限與隔閡，強化溝通與協調的重要舉措。另外，澳門特區政府改變了過往保守的方式，加強了與澳港兩地政府的溝通與協調，建立起固定的資訊溝通和協調管道。當然，適應社會發展的需要，特區政府各部門尤其是司與司之間的溝通協調還要進一步加強。

（三）澳門公共行政有待完善的幾個問題

一是處理好有限服務和過度服務的關係。特區政府在建設服務型政府過程中，應該明確自己提供的是有限的公共服務而不是過度甚至無限的公共服務。

二是要重視公共服務人員自身的職業尊嚴和壓力疏導問題。在目前的政治和社會生態下，很多公務員尤其是前線公務員經常抱怨沒有職業尊嚴感，心理壓力很大。比如，一些部門甚至變成市民批評政

府、發洩怨氣的“出氣筒”；而一些部門的領導迫於壓力也要求下屬“打不還手，罵不還口”，出現了投訴和問題又喜歡責備自己的下屬，尋找“替罪羊”。

三是政策說明（宣導）過程中，既要“說”更要讓人“明”。一方面，要避免政策“說”而“不明”導致“好心沒辦成好事”。另一方面，對於政府目前辦不好或辦不到的事情，政府也應當向市民有理有據地回應和解釋，這樣資訊對稱後才能讓市民真正明白和理解政府的“苦衷”。

四是公共政策的預測與風險評估能力有待提升。對於一項政策會帶來哪些問題與弊端，隨著時間的推移該政策會釋放哪些綜合性風險，似乎預測和評估不足，而這實際是孳生澳門各種問題的重要根源。

五是政府可實施更加精細化的政策工具，不僅向澳門市民提供基本公共服務，而且也向一些弱勢社群提供差異化公共服務。比如，問卷調查的結果表明，收入和行業差異是影響市民對公共服務滿意度的重要因素，因此，針對那些收入水準較低、有“相對剝奪感”的市民，以及退休後年齡較大的市民，政府在政策資源投入和服務人性化方面，可以有改進空間。

此外，應重視從理論上探討整體性政府和職能專業化的優缺點，並據此提出“大部門制”改革和職能分散化改革這兩種政策思路在澳門的適用性方向，以進一步理順政府部門間仍存在的職責交叉、職能重疊的問題，同時也回應社會各界對構建精幹、高效政府的訴求。

五、澳門特區政府公共行政發展的策略性建議

（一）構建一個有限且有效的服務型政府

一是政府要做到“有所為又有所不為”，提供適度的公共服務。對市民提出的各種訴求要區分“公”與“私”，不能迫於市民施加的壓力而提供超越政府責任的服務，更不能服務過度。

二是堅持績效導向的政府改革，提升政府能力。回歸初期，作為“初生政府”的特區政府堅持的是“增量”改革，使得前線及表層的服務有較大進步。現在的政府過渡到“成人政府”，接下來的改革應該在“質”的方面多下功夫。未來改革應堅持績效導向的政府改革，提升政府的綜合管治能力，包括政府治理能力、社會治理能力、區際協作能力和中央政策的選擇性代理能力。

三是強化政府對公職與法律人員的統籌管理職能。將來無論司級架構會否調整，但對於公職人員的統籌管理應該納入改革的議程。同時，可考慮借鑒香港做法，統一成立律政部門，把分散在各公共行政範疇的法律人員統一由它管轄。

（二）塑造一個更具人文關懷的法治政府

首先，政府應該對公共行政工作人員尤其是底層和一線人員，堅持“以人為本”的一視同仁態度。建議特區政府及具體職能部門平時要多給予底層和一線工作人員人文關懷，體諒他們的難處和壓力，並嘗試構建一些心理和壓力疏導機制。

其次，政府及其工作人員在堅持依法行政和秉公辦事的同時，還應積極主動去做一些人性化的回應服務。為避免市民把政府依法行政、按規則辦事視為“僵化行政”、“死板守法”，建議一線的公共行政工作人員強化積極回應的意識，多設身處地換位思考，多體諒市民辦事的難處，多一些主動介入和關心，以此打動和俘獲市民的“心”，從而贏得市民對政府的好感。身份證明局的“精神激勵法”就值得推廣。

第三，政府要加強對市民的公民素質教育，以營造政府與市民良性互動的大環境。澳門政府可學習借鑒香港、新加坡的經驗，加強公民的素質教育，讓市民對擁有一支精英的公務員隊伍而感到自豪。

（三）建設一個引領社會發展的有為政府

一是加強民意甄別和輿論引導意識。政府要做到既能虛心聽取意見和批評，但又要善於對各種意見“去偽存真”，而不是一味被民意

牽著鼻子走，甚至被民意“綁架”。政府今後應更有針對性去甄別和分析不同利益群體的訴求和意見，在加強輿情監測的基礎上，推出更有針對性的政策。

二是健全區域合作載體，提升區際協作能力。在新的歷史時期，澳門特區政府將面臨越來越多的區域合作事務，因此，需要政府投入更多的政策和資源來落實。建議成立直屬於行政長官的“區域合作局”或“區域協作局”這類局級機構，專門負責統籌、協調和處理澳門特區政府所面對的區域合作事務，以整合目前分散在很多部門中的區域經濟合作職能。

三是秉承適度多元化發展戰略，增強經濟調適能力。制定和執行更合適的城市及土地發展規劃；制定符合澳門經濟多元化發展的博彩規模規劃，不能任由其無限發展、超負荷發展；學習借鑒新加坡與中國合作建設“蘇州工業園”、天津“中新生態城”、廣州“中新知識城”的成功經驗，設立政府基金與內地某個地區合作建設新興工業園區，以政府投資盈利的方式反補澳門居民；為解決本澳土地資源有限、發展公屋遇到瓶頸的問題，可以借區域合作拓展空間，慢慢形成“珠三角居住，澳門工作”的模式；可利用澳門“世界休閒旅遊中心”的協同效應去推介中醫藥。

（四）打造一個更具責任的陽光政府

一是要進一步完善政府問責制度。確立主要官員在道德、政治、法律及行政問責方面的具體規範及操作細則；健全對領導與主管行政問責的責任追求制度；建立部門首問問責制，同時要跟市民評價相掛鉤。

二是優化審計監督制度的功能。審計署目前缺乏足夠的事前監督功能，對於人事方面的信用問題和經濟領域的腐敗問題，審計署無法做到防微杜漸。同時，審計署的事後監督功能也有待強化。建議把澳葡時期審計法院有關人事、財政方面的事前監督功能，分別歸併到行政暨公職局、審計署。

三是加強對澳門特區政府高級公務員的施政價值觀的培訓。針對高官應加強對他們的政治正確性、責任倫理、決策思維的培訓。在培

訓方式上，更多採取向發達國家輸出培訓的方式，讓那些年紀輕、學歷高、有潛力的中高級公務員到歐美發達國家的著名大學、研究機構培訓學習。

總體而言，經過十五年的積極進取與銳意改革，澳門特區政府公共行政系統取得了“看得見摸得著”的實實在在進步，這點是澳門社會各界普遍能接受的基本共識。但任何問題均帶有兩面性，我們一方面要充分肯定回歸十五年來澳門公共行政取得的明顯進步，同時也要正視其發展中仍存在的這樣那樣的問題，並作更優化的改革。因此，理性檢討與反思公共行政發展中存在的問題與不足是必要的，凡是有助於完善公共行政系統的建設性意見乃至尖銳的批評，只要足夠理性，應該得到鼓勵與提倡。

