

五年規劃的善治架構評議

鄧益奮*

澳門回歸祖國十六餘年之際，澳門特區政府在2016年4月26日發布了《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）草案文本》（以下簡稱《草案文本》），公開向澳門社會各界收集各方面的意見和建議。《草案文本》闡述了未來五年澳門特區的發展願景、發展目標及發展戰略，並進行了民生發展規劃、經濟發展規劃及政府發展規劃。

這是一份未來五年特區政府如何建設世界旅遊休閒中心的規劃，也是涵蓋民生、經濟、社會、文化、政治等在內的澳門整體發展規劃。規劃從“完善諮詢機制，推進科學決策”、“實施精兵簡政，提升政府執行力”、“促進政府績效治理，優化公共服務”、“推進法治政府和法治社會建設”等四個方面來致力提升政府施政能力及水平，反映出特區政府實現善治的理念及基本思路，即致力於提升政府的決策力、執行力和服務力，在政府不斷完善自身管理內部事務管理的基礎上，更加注重政府和社會及公民的協商合作，互動溝通，優勢互補，最終實現政府和社會及公民的良性合作及共同治理。

一、推進科學決策，提升決策力

（一）從“多謀”角度來提升決策力

五年規劃中，關於決策力的提升基於“多謀”的角度進行討論，主要從三個層面展開，一是多層次的對話交流機制，二是關於諮詢組織的改革，三是支持大學研究機構等智庫的建設。

第一，在建立溝通渠道和對話交流機制上，五年規劃更加注重聽取民意和把握民意，特別突出聽取年輕人意見的重要性。五年規劃

* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所。

十分關注新媒體的發展，明確提到“新媒體的發展，為政府資訊實時發布、政策清晰解說、與居民交流互動及廣泛收集意見等方面帶來便利”。為此，五年規劃提出相應的對策“要在鞏固現有諮詢互動平臺的基礎上，研究建立網上資訊平臺，以擴大年輕人參政議政的渠道”。

第二，在諮詢組織的改革方面，五年規劃提到要支持年輕人進入諮詢組織，“爭取讓更多青年人加入諮詢組織”。諮詢組織是澳門吸納社會意見和民意的重要渠道。一直以來，澳門年輕人進入諮詢委員會的機會較少，意味着依靠諮詢委員會的渠道很難聽取很多年輕人的聲音。雖然政府與民間社會有多元化的溝通渠道，包括直接向政府傳遞信件、公眾諮詢會、社團傳遞、媒體傳遞等渠道，但諮詢組織的渠道往往更為直接和有效。由此，不少社會意見批評諮詢組織成為少數人向政府表達意見的平臺，“來來回回那班人”，很多諮詢組織的成員同時兼任多個諮詢組織，而且沒有任期的限制。源於這種弊端，特區政府在2015年施政報告中提到了諮詢委員會成員不能超過兩至三屆（最長不超過六年）及同時不能任職多於三個諮詢組織的規定。此次的“爭取讓更多青年人”加入諮詢組織，是諮詢組織改革設想的進一步深化和推動，顯示了政府聽取多元意見的立場，也表明了政府對青年人意見的充分重視。

第三，五年規劃提到，支持大學和研究機構建立智庫，開展綜合性與專業性諮詢，拓寬聽取專家學者專業意見的渠道。眾所周知，智庫建設是科學決策的一個重要依托途徑。如何吸納專業意見，如何判斷各個備選方案的利弊得失，都需要借助於各類智庫提供各種分析建議加以參考，避免“拍腦袋”決策。第三屆特區政府在2009年上任以來，就特別注重科學決策的施政理念，並把建立體制內政策研究力量作為一項科學決策的重要舉措。但專家智庫的建構不僅需要借助於體制內力量，而且需要借助於體制外力量。此次五年規劃明確提出“支持大學、研究機構建立智庫”，體現了特區政府智庫建設體系化、系統化的決心。

（二）決策力的提升不僅要依靠“多謀”，也要依靠“善斷”

如上所述，在提升決策力方面，五年規劃主要就利用新媒體與公民更好溝通、完善諮詢組織制度以及支持智庫等問題進行了闡述。然

而，在解决了做好各類諮詢及整合好各類諮詢的基礎上，科學決策及決策力的提升最為關鍵的問題是要處理好“多謀”與“善斷”的關係，單獨依靠“多謀”沒有辦法實現科學決策，只有將“多謀”和“善斷”很好地結合起來，才能真正實現科學決策，否則就可能犯“議而不決”的錯誤，也可能導致公共政策左右搖擺，動搖不定。

經過多年的努力，特區政府在諮詢體系科學化方面比如公眾諮詢、社團諮詢及專家諮詢已經作出了多方面的努力與改革，儘管還存在一定的問題，但在“多謀”的層面上，已經有了明顯的進步。現比較而言，在“善斷”的層面，特區政府顯得被動，缺乏對政策的主導性和引導性。這本質上也是一個政府如何聽取民意的問題。當前，澳門特區政府在聽取民意上已經有了多元的、暢通的渠道，既能夠直接表達、也可以通過社團表達，還可以通過進入諮詢組織等機制來表達，可以說，居民表達訴求和意見是多元的、暢通無阻的，政府收集名義的渠道也是多種多樣的。然而，問題在於，多元化的民意意味着分散化的民意。在民意表達渠道多元化的基礎上，特區政府需要有統一的管理機制，來更好地整合民意、分析民意和判斷民意。否則，政府就可能分不清主流的、真實的民意，也可能難以分辨合理的民意和不合理的民意，甚至有可能受民意左右，走向民粹主義，從而失去公共政策應有的導向和引導的功能。

理想的情形是，政府能夠引導民意，達成政府與民間意見相互溝通，理解並化解分歧，達成共識。然而，在複雜的公共管理現實中，民意與政府的意見不一定是一致的。政府在聽取民意的過程中，往往處於一個兩難的境地，或者被認為是操縱民意，或者被認為對民意沒有導向的作用，聽之任之。近年來，為了避免居民覺得政府的立場和政策早就決定好了，聽取民意只是形式化、走過場，澳門特區政府在政策諮詢的時候一直在宣揚“政府無既定立場”的理念，顯示政府是在聽取意見之後才會去做政策決定，表達政府充分尊重民意和聽取民意的誠意和姿態，樹立政府聽取民意的良好形象。可是，“政府無既定立場”講得多了，反而容易讓人懷疑政府自身沒有做相應的政策準備工作，讓人覺得政府是能力不夠的，而且可能產生民粹主義主導政策走向的後果。

總而言之，科學決策不僅要求多謀、也要求善斷。政府不能議而不決，耽誤決策時機，也不能人云亦云，而是應該起到引導性的作用，和社會共同思考問題，走出“無既定立場”的思維。這個方面五年規劃的草案沒有涉及，但在政府管理和公共政策的實踐中需要逐漸形成“多謀”和“善斷”兩條腿走路實現科學決策的理念。相比較而言，“善斷”是特區政府的短板，應該加強政府的決斷能力和導引能力。從某種程度上講，政府存在的意義就是要分析民意、整合民意和引導民意，如果一切都是民意決定，那麼政府作為全社會管理者和導向者的角色就會受到質疑，政府的能力也會受到公眾的否定，這反過來對政府的公信力會產生不好的、負面的影響。

二、實施精兵簡政，提升執行力

在提升執行力方面，主要從人員制度的全面檢討、簡化程序以及跨部門合作等問題進行討論，冀求通過人員能力和素質的提升，行政程序的簡化以及進行跨部門合作的理順等方面，進一步提升行政效率，提高政府執行力。這些方面的問題基本上抓住了問題的核心和重點，相對於之前零散化的行政改革是一個進步，提出了較為清晰的改革思路。然而，為了更好地實現精兵簡政，需要從整體上把握澳門公務員制度的定位及深層次的問題，消除特區政府倘有的冗員以及減少跨部門合作的濫用，才能為提升執行力奠定更好的基礎和根基。

（一）三管齊下，提升執行力

一直以來，提升執行力是特區政府行政改革的核心要義。五年規劃致力於從人員、程序和機構等三個層面來致力提升特區政府的執行力。一是人員能力的提升及公務員制度的不斷完善，主要是從公職法律制度的改革，包括中央招聘制度、晉升選拔制度及評核制度的改革等方面，建立起更加公平合理、行之有效，更加有激勵性、能提升公務員士氣的公務員制度。二是簡化行政流程和行政程序，整合同質性較高的工作程序，應用創新科技進一步簡化行政程序，為企業創造更好的營商環境，提高行政效率。三是提升跨部門合作機制的成效，通

過多層次協調機制的構建，協調部門間利益，增強部門間的互相信任和信息共享。

（二）公職法律制度應深層檢討

公職法律制度的改革，不能止於對每項制度如評核、招聘等制度的改革。公務員制度的改革是一個深刻而影響面寬、涉及面廣的系統工程，需要從宏觀體制、中觀制度及微觀機制方面進行全面考察，也要從經濟環境、社會環境、文化環境等方面進行綜合考慮。公職法律制度的改革，不是單一某項人事制度的改革，也不僅是公職法律制度的系統改革，還要結合各種制度環境進行設計，涉及利益調整和利益變動，具有相當的複雜性。

迄今為止，澳門屬於一種甚麼樣的公務員制度，並沒有研究得很透徹。總的來看，澳門的公務員制度存在四大問題。一是澳門公務員制度是一個傳統與現代相互混雜的制度。眾所周知，西方公務員制度歷經恩賜制和政黨分肥制之後最終確定功績制的公務員制度，實行職位終身、考試取人的公務員制度。依照這個參考框架來分析澳門，可以發現，澳門的公務員制度雖然已經確立了現代公務員制度的一些要素，但仍然殘留了不少恩賜制和分肥制的痕迹。這就使得澳門的公務員制度在傳統與現代之間交雜，是傳統與現代相混合的公務員制度體系。如何建構一個更加現代化、制度化的體系，糾正恩賜制、庇護制的影響，形成以功績、能力為本位的制度，這是澳門公務員制度最為基本的任務。

二是澳門公務員制度滯後於澳門經濟社會的發展。回歸以來，澳門經濟突飛猛進，社會結構及教育程度等都產生了翻天覆地的變化。然而，由於法律改革的滯後，澳門很多法律仍然沿用回歸前殖民地時期的法律，澳門公職法律也不例外。雖然回歸以來，澳門公職法律制度和公務員制度歷經多次變革，比如退休金制度變革為公積金制度，比如職程制度的修訂，比如中央招聘制度的引入等等，但主體制度仍然是原有的法律體系框架。最為明顯的一點就是，原有的高級技術員/技術員的學歷區分標準是學士學位/高等課程。隨着澳門社會教育文

化程度的提升，這一區分標準已經失靈，入職技術員職位的公務人員的學歷基本上都是學士學位。這就使得原來可以區分高級技術員和技術員兩個職程的標準已經弱化甚至消失，在實踐中造成高級技術員和技術員的區分模糊化，導致高級技術員和技術員之間的工作區分度不高，引發高級技術員和技術員“同工不同酬”的批評。因此，澳門公職法律制度的改革需要不斷借鑑西方國家的經驗以及現代國家的發展趨勢，從澳門本身的實際情況出發，改革制度中不合時宜和滯後的部份，才能更好地維繫人員士氣。

三是澳門公務員制度的有些規定過於粗糙，不够精細化。比如，原則上看，澳門的公務員體系是一種職位分類體系，但基本上是停留在職務分類的層面上，並沒有對具體工作崗位的職位責任進行具體的說明，導致崗位與任職能力的匹配度不高。澳門公務員的分類制度，名義上是一種職務分類，但只是簡單的、粗輪廓的關於高級技術員、技術員、技術輔導人員、工人之間的創造類工作、應用類工作及執行類分類的粗糙分類，沒有針對崗位工作難度、責任大小的分類，因而並無法彰顯職位分類制度同工同酬的內在價值，導致部門公務人員覺得制度不够公平公正。

四是澳門公務員受權利文化影響太深。依據國外先進國家人員管理的經驗，公務員管理要在人本和制度之間取得平衡，不能一味以滿足公務員的訴求作為構建制度的基點。如果太過受制於公務員權利的話，那麼制度獎優罰劣的功能就很難真正發揮出來。因此，在推出新的制度變革的同時，要敢於破除原來的權利文化，權衡好管理的科學化與人本化。

總體而言，澳門公務員制度主體上是依舊是以韋伯的官僚制為表徵的工業化時代的制度設計。在後工業時代來臨之際，在其他國家和地區紛紛推行新公共管理運動以企業化管理模式改革政府之際，澳門顯得非常被動和保守，基本上還是堅持原有的過程控制導向的官僚管理模式，諸如靈活性管理、分權管理以及參與管理、解除管制的管理模式基本上沒有引入。這使得澳門的政府管理模式仍然是一種較為僵化的、不靈活的模式。未來五年，澳門特區政府在提升三個力的同時，要特別注意在完善官僚制的同時改革官僚制，一方面使得政府的

權責體系清晰化，分工合作體系更為精細，另一方面應該適應社會經濟變化加劇的局勢，充分授權，引入市場化和企業化、民主化的管理機制，才可以更好地適應時代發展的需要。

（三）精兵：控制數量與提高質量的統一

在澳門，精兵簡政的提出主要是政府回應社會對政府規模增長太快的批評，決定控制政府規模，減少行政程序，提升行政效率。當前澳門公務人員已經超過3萬人，相對於澳門60餘萬的人口數量來說，公務員數量與人口數量比是1：20，屬於政府規模過高的地區。由於澳門公務員權利文化以及保守改革文化的影響，澳門在推出精兵簡政之後，並沒有把主要精力放在“精簡”即人員數量的控制和減少上，而是主要強調“精幹”即人員質量的提升上，從而引起社會有些聲音批評政府“簡政不精兵”。

從理論上講，精兵是控制人員數量和提高人員質量的統一，兩者不可偏廢。因此，特區政府在強調提升人員能力和質量的同時，也要高度關注是否有部門存在冗員。在存在冗員的情況下，政府應該思考如何通過培訓的方式實現部門間的人員流動以解決好人事結合、人與職位匹配的問題。不能一味只是強調提升人員素質而忽略對冗員問題的檢討，只有實現數量控制、精簡以及質量提升、精幹的相互統一，才能從根本上實現精兵簡政的核心價值。

（四）慎用跨部門間合作機制

隨着公共事務管理的日益複雜，不少公共問題無法單獨依靠某個職能部門來管理和解決。由此，跨部門合作機制是現代政府公共管理一個十分重要的管理機制，是提升政府執行力諸多工具的重要組成部份。事實上，在理順部門職能、解決部門職能重疊之後，部門間合作就是提升執行力的關鍵。這裏要着重指出的是，跨部門合作機制的協調、責任、約束機制遠比單一部門管理複雜，因此跨部門合作機制要慎用。一般來說，行政效率較高的地區的經驗在於，可以用單一部門來管理和解決的都盡量避免用跨部門合作機制。也就是，跨部門合作

機制是不得已而為之的一種選擇，這事實上也正是大部制盛行的根本原因：部門內協調成本遠遠低於部門間協調成本。

基於部門性質、委任制及部門權力較大等問題，澳門的部門間關係絲毫不比其他國家或地區簡單。完善澳門部門間的合作機制，首要的是要確立一個主要牽頭、協調和負責的部門，並建立起跨部門合作的信任機制和責任機制，防止出現部門間互相卸責的情況。其次就是要體現少用跨部門合作機制的理念，儘量把跨部門合作機制用在一些危機事件管理當中而不是恒常性管理當中。

三、推行績效治理，提升服務力

五年規劃主要依托引入績效文化和結果導向的文化，建立與完善政府績效治理制度來提升特區政府的服務力。首先是第三方評估機構的引入及公信力、自律性建設，加強來自政府外部及社會和公眾的監督，從而使得政府的施政改革有外部的動力和壓力，有利於政府更好地改革自身，促使自身服務素質的改善。其次是官員績效評審制度和問責制度的建立。透過培訓增強各級官員的責任意識、承擔能力，煥發開拓創新精神，創造性地開展工作。最後是檢討服務承諾認可制度及優化一站式服務，引入和強化公共服務質量評價的公眾參與，不斷增加一站式服務的數量，不斷優化一站式服務，包括跨部門合作的一站式服務。

（一）公眾參與公共服務評價

五年規劃在提升服務能力的亮點之一，在於明確提出要引入和強化公共服務質量評價的公眾參與。回歸以來，特區政府一直致力提升公共服務質量，引入ISO質量國際認證以制定服務標準，成立公共服務評審委員會進行服務質量認可，進行市民滿意度評估計劃以及設立政府優質服務獎。然而，無論是公共服務評審委員會在進行服務質量認可的過程中，還是市民滿意度評估計劃的推進過程中，都沒有實質性地引入公眾參與，公眾沒有獲得對政府公共服務質量評價的核心話

語權。要改變公務人員向上級負責的單一服務意識，導入和強化服務公眾市民的意識，由對上負責轉向對外負責，就必須把公眾的滿意度當作是最高評價標準。因此，五年規劃決定強化公共服務質量評價的公眾參與，對澳門公共服務質量的提升應有分水嶺的意義，希望由此契機循序漸進，真正推動公眾參與對澳門公共服務質量的實質評價價值，進而真正體現政府與公民合作治理的善治圖景。

（二）庸官需要承擔一定責任

政府績效治理制度與官員問責制的結合，是近年來澳門特區政府建構政府績效治理制度一個重要的內容。績效問責制的要義，在於強調平庸的官員、做得不好的官員也要承擔一定的責任甚至要下臺，從而將“績效”、“做得好不好”作為官員問責的新標準。這是一項提升政府執行力和服務力的重要制度創設。這是因為，傳統上官員問責的依據和緣由有政治問責、行政問責及道德問責等各種情形，基本上都設定官員在犯了錯誤並引起一定程度的損害才需要承擔責任。也就是說，傳統上，平庸的、成績不好的、不作為的官員是不用承擔責任的。正所謂貪官要問責，而庸官是不用問責的。

然而，績效問責制的產生，改變了傳統問責制總對不作為官員不問責的狀態，強調不作為的官員一樣要承擔責任，把官員問責制推進到一個新的歷史發展階段，對政府服務力的提升產生極大的敦促作用。五年規劃中明確提到“不合格、不作為的官員要承擔一定的責任，有序建立績效評估與官員問責緊密結合的績效問責制”，正是對官員問責制發展到績效問責制的一個回應，表明特區政府對官員不作為的零容忍，這對消除特區政府尚有的不作為文化無疑是一種良好的預示。

四、結論

“善治”是行政長官崔世安2014年“同心致遠 共享繁榮”參選政綱的四大篇章之一，也是五年規劃的重要篇章。與2014年“同心致遠 共享繁榮”參選政綱相比，五年規劃關於善治圖景的描繪有了更為具

體的制度依托和設想，體現為“推進科學決策，提升決策力”、“實施精兵簡政，提升執行力”、“推行績效治理，提升服務力”等三大基本架構，可以把其稱之為五年規劃的“善治架構”。在筆者看來，三大基本架構提供了澳門特區政府邁向善治的有效途徑，比如“對諮詢體系的完善”、“公職法律制度的全面檢討”、“公眾參與對公共服務質量評價的引入”等等；與此同時，也仍然存在一些有待商榷的空間，比如“多謀”應該與“善斷”相結合、精兵簡政需要實現質量提升和數量精簡的統一、跨部門合作機制應該慎用等等。