

提升特區政府管治能力研究

婁勝華*

自2005年以來，學術界與實務界有關提升澳門特區政府管治能力的研究成果逐漸增多，此梳理該專題的研究主題與內容，並就研究現狀與特徵作一綜合介紹。

一、何謂政府的管治能力？

政府管治能力（Governance Capacity）有狹義和廣義之分。廣義的管治能力是一種綜合管治能力，是指隨着公共行政生態的環境變遷，政府必須在提升自身的治理能力的同時，發展出其他的配套能力，比如社會建設中的社會治理能力、區域一體化下的區域合作能力、風險社會中的公共危機管理能力等。新時期澳門特區政府的綜合管治能力主要包括政府治理能力、社會治理能力、經濟調適能力、區際協作能力和中央政策的選擇性代理能力。¹ 狹義的管治能力是指政府治理能力，即政府公共行政系統在職能界定、組織架構、公務員制度、公共決策、行政監督等方面的治理水準與治理效率，是政府從事社會公共事務治理時自身必備的基本能力。有學者曾經把狹義的政府管治能力約定為四方面：一是國家或地區的政治領導能力；二是政府管理社會和經濟發展的能力；三是政府制定和執行公共政策的能力；四是能否建立起一個成熟的公民社會。²

對於政府能力，可以從範圍、程度、類型與構成等多元視角進行研究分析。在政府能力範圍上，有大小之分；在程度上，有強弱之分。而從類型或結構上分析政府能力，政府能力往往表現為由各種單

* 澳門理工學院教授。

1. 林瑞光：“澳門特區政府的綜合管治能力的思考”，《澳門公共行政雜誌》2009年第4期（總第86期）。
2. 劉伯龍：“澳門加強公共管治的思考和建議”，《澳門發展策略研究中心成立十周年專輯》，澳門，澳門發展策略研究中心，2007年，第16-19頁。

項性能力綜合而成的能力群。從政府作用客體或目標看，政府能力包括資源汲取能力、利益協調能力、社會調控與強制能力、公共服務能力等；其中，政府核心能力為社會管治能力與公共服務能力。從與政府達成目標運用的政策工具之間關係來劃分，政府能力主要包括政策問題預測與確認能力、政策規劃與制訂能力、政策執行能力、政策評價與監督能力、政策反饋與回應能力等。政府的管治能力也可以分為外部的社會治理能力與內部的自我管理能力的。政府的社會治理能力包括社會動員、社會管理、社會服務與社會平衡能力，可以進一步將之劃分為“發動”與“減壓”兩大能力。³那麼，政府能力是如何獲得的呢？從途徑上看，可以藉由增加資源、建立行政機構、招募與培訓人員、公民參與等途徑獲取，也可以通過調整政府職能、引入電子政務等方式加以強化。而政府能力正是通過政府組織結構的安排與人員、資源配備來獲得的，其中，政府組織架構是政府能力獲取的基礎。⁴

也有認為，政府管治能力中最重要的能力包括執行或執法能力、決策能力、應變能力與創新能力。而影響政府施政能力的因素則包括官員或公務員的素質、行政架構與法律或法規。⁵

楊愛平在評估澳門特區政府治理能力的現狀時將特區政府治理能力區分為服務型政府能力、法治型政府能力、責任型政府能力、陽光型政府能力與有為政府能力五個方面。⁶

二、特區政府面臨的管治難題

（一）澳門特區的新發展定位

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》對澳門的發展定位是“一中心一平台一基地”建設，新的定位對特區政府的管治能力提出新的要求，

-
3. 婁勝華：“‘回歸效應’遞減下的政府能力建設”，《澳門日報》2009年11月25日，第F02版。
 4. 婁勝華：“政府能力建設與行政架構改革”，《澳門研究》2015年第3期。
 5. 《澳門研究》編輯部：“‘走向回歸十年的澳門’系列活動之二——‘環境巨變與管治能力提升’座談會紀要”，《澳門研究》2008年第4期。
 6. 楊愛平：“澳門特區政府治理能力的現狀與發展路向”，《港澳研究》2014年第3期。

尤其是澳門參與“一帶一路”與粵港澳大灣區建設，要求特區政府開發出較強的區際合作能力。⁷

（二）管治模式的轉型

澳葡時期，政府採取“無為而治”的管治策略。到了20世紀80、90年代的過渡期甚至出現“夕陽政府”心態，對澳門社會公共事務基本放任不管。殖民管治時期維持一種“弱政府—強社會”管治模式。

進入特區時代，澳門在高度自治環境下進入一個經濟社會發展突飛猛進的年代，由此誘發出一系列新的社會公共問題，諸如社會民生、經濟發展、區域合作等。顯然，要解決如此複雜尖銳的公共問題，昔日的“弱政府—強社會”管治模式已經無法勝任，因此，構建澳門特色的“強政府—強社會”管治模式，已是歷史的選擇和時代的訴求。⁸

（三）“博彩新政”引發經濟社會秩序的重大變革以及深層次社會問題

回歸以來，特別是2002年“博彩新政”實施後，高速發展的博彩業對澳門經濟社會的發展帶來巨大影響，引發經濟與社會秩序的急劇變革以及深層次社會問題。⁹

一是賭權開放與經濟發展的適度多元問題。賭權開放後，博彩業發展“一枝獨秀”。中央政府要求澳門實現“經濟適度多元發展”。因此，解決澳門賭業獨大與經濟發展的適度多元問題將是特區政府面臨的長期任務。

7. 楊愛平：“多元政府國際關係與澳門特區政府的能力開發探析”，《澳門公共行政雜誌》2009年第3期（總第85期）。

8. 楊愛平：“後回歸時代澳門特區政府的綜合管治能力”，《中山大學學報》2009年第5期。

9. 婁勝華：“博彩業高速發展的社會影響與政府管理的轉變”，《澳門公共行政雜誌》2007年第2期（總第76期）。

二是博彩業負外部性加劇與社會成本的控制問題。澳門博彩業發展的社會成本與負外部性表現，如有組織犯罪、毒品、色情、洗黑錢、高利貸等問題，在澳門不同程度地存在着。如何減輕博彩業的“負外部性”、控制博彩急劇增長帶來的社會成本，是特區政府必須解決的又一個現實問題。

三是社會結構的變化與新社會群體的體制化問題。回歸以來，澳門成為一個高度流動的社會，外勞增加速度驚人。由於外勞群體長期生活在澳門的管治體制之外，屬於邊緣化群體。因此，如何加強對外勞的管理與服務，即如何令現有體制設計考慮到龐大外勞群體的存在，將是一個棘手的公共管理問題。

四是收入分化與分配失衡問題。博彩業的飛速發展帶來澳門人均GDP大幅增長，然而，其他行業或一般社會成員不但很難較快地從博彩業繁榮中受惠，甚至因通脹等因素而導致實際生活水準下降。

五是民生問題的結構性與深層次性。伴隨澳門經濟的飛速發展和社會的急劇轉型，各種深層次的社會問題也凸顯出來。例如，“結構性失業”問題與房屋結構不合理問題。還有一些深層次問題與矛盾，如美資賭場發展與澳門經濟安全及國家安全的矛盾，保護“澳門歷史城區”與城市發展建設的矛盾，老居民與新移民的矛盾等。對於肩負社會管治主責的政府來說，面對與解決結構性社會問題需要思考與調整治理方式。

（四）台港地區政治生態的傳染效應

近年來，台港澳地區的政治生態顯露出一種吊詭現象，很多在台灣率先發生的政治亂象，後來陸續在香港爆發，甚至就連一向以政治平穩、社會平和著稱的澳門，也出現了一連串極為相似的政治紛爭事件。其主要表現是各類“佔領”運動和社會抗爭運動此起彼伏，社會民粹化問題嚴重。¹⁰

10. 楊愛平：“澳門特區政府治理能力的現狀與發展路向”，《港澳研究》2014年第3期。

（五）政府施政的威信和公信力遭受衝擊

“歐文龍巨貪案”嚴重衝擊了市民對政府的信任，某種程度上可以看作為民衆與政府關係的一個轉捩點。2014年，又發生規模浩大的“5·25”反離補事件，對特區政府的整體形象又造成了二次打擊。

三、特區政府治理能力的現狀評估

在澳門回歸五周年之際，國家主席胡錦濤希望“澳門特區政府要以人為本，不斷提高管治水平。”2005年10月，第二屆特區政府發表《2005-2006年度施政報告》開篇就提出“實踐‘以民為本’的施政理念，提升管治能力、創建和諧社會、全面發展經濟。”2014年，崔世安發表“同心致遠 共享繁榮”的參選政綱，將“善治”列為政綱的四大篇章之一。2016年，特區政府發表五年規劃（2016—2020），對“善治”的描繪有了更為具體的制度依託和設想。政府的重視推動了學界對相關問題的研究。

對於特區政府的管治能力現狀，楊愛平通過問卷調查從五個方面進行了全面的評估與分析。¹¹

在服務型政府建設方面，澳門特區政府一直踐行“以人為本”的施政理念，持續推行服務承諾計劃與認可制度、電子政務與一站式服務、ISO國際認證管理、“顧客導向”與市民滿意度評估、行政投訴機制等，同時設立了多個分區市民服務中心，以提供更為便民、多元的公共服務。

在法治型政府建設方面，澳門特區政府通過對政府職能與宏觀架構的調整、公職人員管理制度改革、法律法規的修訂以及推行中央招聘機制等舉措，主動規範政府施政行為，實施依法行政。

11. 楊愛平：“澳門特區政府治理能力的現狀與發展路向”，《港澳研究》2014年第3期。

在責任型政府建設方面，一是出臺官員問責制度及修訂公共行政工作人員的法律規範，推動績效考核；二是推動公務員評核制度改革，自2005年開始實施公務員新評核制度。

在陽光政府建設方面，一是推進民主、科學決策，2010年制定《公共政策諮詢規範性指引》，2011年成立政策研究室；二是加強廉政制度建設，修訂了公職人員財產申報制度。

在有為政府建設方面，實施賭權開放政策，推動經濟社會發展；採取多管齊下的社會治安策略，保障社會穩定；不斷加大對民生與社會福利事業投入；因應環境變化需要和市民的多元訴求，循序漸進推動公共行政改革。

可見，相較於回歸前的澳葡政府，特區政府施政初步實現了五個方面的制度轉型，即管制型政府向服務型政府轉型、人治型政府向法治型政府轉型、官僚型政府向責任型政府轉型、暗箱型政府向陽光型政府轉型、無為型政府向有為型政府轉型。

綜合評價，其一，澳門特區政府治理能力總體上處於及格水準。調查結果顯示，服務型政府的得分均值為3.11分、法治型政府的得分均值為3.15分、責任型政府的得分均值為3.03分、陽光型政府的得分均值為2.97分、有為型政府的得分均值為3.33分，其得分均值的加權平均分值為3.12分。

其二，有為型政府的施政能力表現最好。澳門市民對特區政府的社會治安和社會福利工作較為滿意。

其三，陽光型政府治理能力的提升是重中之重。陽光型政府是得分最低的，僅得2.97分，是唯一沒有達到3分及格線的指標。政務公開、廉政建設、公共預算等二級指標分值均較低。

其四，責任型政府的治理能力亟待提升。責任型政府是得分第二低，剛過及格線的3.03分。其中，評價最低的是績效管理，得分均值僅為2.90分。

四、特區政府管治能力存在的問題

楊愛平認為，澳門特區政府目前的綜合管治能力總體上仍不夠強大，甚至在社會治理能力、經濟調適能力、區際協作能力等方面表現得比較薄弱。¹²

（一）政府治理能力總體仍然偏弱

良好的政府治理能力，也即一般意義上的“善治”，應該涵蓋政府職能的恰當定位、政府機構的合理設置、政府決策的民主化與科學化、公務員制度的有機運行、政府問責和廉潔政府建設等方面。

首先，政府職能關係含混不清。表現在：（1）政社不分問題突出。不分情由地提供一些本不應該由政府提供的服務，比如居民的康樂活動、社區文化活動等。（2）政府部門間權責與職能交叉現象普遍。如，“非法旅館”問題，由於所涉部門間職能扯皮、相互推諉而一直懸而未決。

婁勝華認為，政府的核心職能與非核心職能未有作適當區分，政府不斷成立新機構應對非核心性職能的擴大，同時，社會的複雜化要求政府增強其政策預測與規劃能力以及社會管治能力，而政府卻大幅擴大其服務性職能。即使是公共服務方面，社會對交通服務與居住服務的需求急升，而政府卻未能同步提升其交通服務與居住服務的供給能力。¹³

其次，政府機構設置不甚合理。主要是：（1）政府宏觀組織架構有待完善。（2）中層的局級機構設置偏多。據不完全統計，澳門目前有七、八十個局級機構。（3）各類“間接行政”部門疊床架屋。（4）政策執行中的協調不暢。

12. 楊愛平：“後回歸時代澳門特區政府的綜合管治能力”，《中山大學學報》2009年第5期。

13. 婁勝華：“政府能力建設與行政架構改革”，《澳門研究》2015年第3期。

婁勝華認為，過分強調政府機構的專業化配置，甚至以“一事務一機構”的方式進行機構配置，導致政府整體性與協調性不足，形成政府結構的碎片化而非網絡化，嚴重影響了跨部門事務的有效應對。其次，政府組織與政策功能關係不明確，公共政策的制訂、執行以及監督功能的行使未有適當的組織分工，特別是局級機構往往承擔着政策制訂、執行與監督的多重功能，影響了政策功能的有效發揮。再次，諮詢組織類型層次單一，成員比例失衡，運作模式簡單，導致諮詢機構成效不彰。¹⁴

再次，公共決策的科學化與民主化程度不足。由於特區政府在制訂公共政策上有時受社會民粹主義的影響，公共政策的搖擺性和短視較為明顯，往往頭痛醫頭、腳痛醫腳，甚至有時被民粹主義牽著鼻子走。其次，中、下層公務員很難參與政策制訂。再次，政策諮詢機制流於形式。

第四，行政監督制度需要完善。歐文龍案的發生，暴露出特區政府在廉政建設方面存在制度短缺問題。目前，澳門的反腐肅貪制度建設中，仍缺少根本性的、起決定作用的制度安排。事前監督制度付闕，公共財政與公共工程的監督效果不彰。

第五，公職人事制度有待改革。回歸以後，社會反映較多的招聘機制建設、公務員統籌管理、公職人員部門間流動等問題，一直未有實質性進展。此外，還存在着公職人員數量不斷膨脹、公務人員任用方式多樣性與入職不統一、官員選拔任用缺乏明確標準和程序、績效管理制度價值未能發揮、官員問責制度實效有待加強等問題。¹⁵

第六，政治文化因素的消極影響。澳門是一個典型的“熟人社會”，關係政治、小圈子文化濃厚。這種政治文化上的缺陷與陋病，與現代官僚體制所倡導的理性非人格化管理格格不入。¹⁶

14. 婁勝華：“政府能力建設與行政架構改革”，《澳門研究》2015年第3期。

15. 陳尚龍：“嬗變與改革：澳門特區政府人事行政制度研究”，《澳門公共行政雜誌》2016年第3期（總第113期）。

16. 王軒：“政府部門間協調機制研究——對澳門特別行政區政府跨部門協調小組的考察與反思”，《廣州大學學報》（社會科學版）2017年第9期。

（二）社會治理能力亟須加強

社會治理能力就是政府在解決財富分配、住房、教育、醫療、就業、社會保障等民生問題方面的能力。政府治理能力的缺陷主要集中表現在兩方面。一方面是社會民生問題，包括財富分配、交通擁擠、房價高企、非法勞工等問題；另一方面是政府自身管理問題，如貪腐問題、法律滯後等。可見，政府的社會管理與社會服務能力尚須加強，政府自身管理能力有待提高。¹⁷

（三）經濟調適能力有待提高

回歸後，澳門博彩業的“龍頭”地位已經確立，但是，非博彩業，甚至是與博彩相關行業的發展情況未如人意。“澳門經濟多元化”似乎只是停留於“口號”階段，實質進展不大。直至目前，特區政府仍未能提出博彩業的長遠發展規劃，反映特區政府仍未能充分認識到政府在澳門經濟適度多元中的作用。

（四）區際協作能力具上升空間

隨着橫向型地方與地方關係，以及特區政府與中央政府、葡語國家間的交錯型關係的出現，迫切需要澳門特區政府開發出強大的區際協作能力。從區域經濟一體化和經濟全球化的趨勢看，澳門特區政府開發的區際協作能力具有廣闊的空間，表現在五個層次：第一層次，粵（珠）澳合作及粵港澳大灣區合作；第二層次，澳門與內地特別是泛珠三角的區域合作；第三層次，澳門與東盟的區域合作；第四層次，澳門與葡語國家、拉丁語系國家的合作；第五層次，澳門與歐盟的區域合作。目前，特區政府雖認識到加強區域合作的重要性，但是，區際協作能力卻不夠。

（五）突發災害的應對能力有待增強

2017年8月的“天鴿”風災暴露出澳門民防架構統籌協調及災害應對的一系列問題，包括粵港澳應急聯動機制有待完善，公眾溝通與

17. 婁勝華：“‘回歸效應’遞減下的政府能力建設”，《澳門日報》2009年11月25日，第F02版。

動員機制不健全，災害應對法律法規和標準不健全，以及應急預案體系不健全，災害監測預警預報等技術標準需要進一步完善等方面的問題。政府需要提升跨部門應付突發性災害的應對能力。¹⁸

（六）電子政府等治理技術需要強化

電子化與信息化是政府治理的重要技術手段。特區電子政務的發展存在着兩個問題。一是政府內部沒有形成部門間的資訊互通，也沒有完全整合部門間的流程；二是多數公共服務的電子化只是停留在諸如資訊發佈、查詢、預約、下載和列印表格等政府單向提供資訊的層面，公共服務電子化的發展成效不顯，行政效率及服務品質沒有得到實質性提高，很多市民仍然需要親臨政府部門才能辦理所需要的公共服務。¹⁹

五、進一步提升特區政府管治能力

研究者從政府的外部能力、內部能力以及影響能力的要素三個視角探討分析特區政府如何進一步提升管治能力。

視角一：提升政府的外部能力

對於提升特區政府的外部能力的研究建議如下：²⁰

（一）強化社會管治能力

從本質上看，政府的社會治理能力問題，反映的是政府如何分配公共資源和政府收入的問題。如果一個政府能公平、合理、有效地進

18. 項目組：《澳門“天鴿”颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制建議》報告，2018年3月。

19. 鄧益奮、陳慶雲：“澳門特區電子政務發展的回顧與展望”，《上海行政學院學報》2016年第6期。

20. 楊愛平：“後回歸時代澳門特區政府的綜合管治能力”，《中山大學學報》2009年第5期。

行公共資源和財富的再分配，那麼，通漲、貧富差距、住房、醫療、教育、社會保障等民生問題將會得到較好解決。目前，特區政府的社會治理能力之所以較弱，關鍵在於缺乏一套公共收入再分配的合理制度安排。因此，未來政府施政的目標和重點，應從“如何更快做大政府收入”轉向“如何更好分配政府收入”，制訂一些“中長期”分配規劃，使居民可以分享到經濟發展的成果。

（二）增強經濟調適能力

經濟適度多元化發展戰略是澳門未來發展的必由之路，為此，特區政府應該逐步增強自身的經濟調適能力。一是圍繞“世界旅遊休閒中心”的城市定位，制定和執行更合適的城市及土地發展規劃。二是制定符合澳門經濟多元化發展的博彩規模規劃。三是借鑒新加坡與中國合作建設“工業園”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，對外拓寬多元化發展的思路。

（三）提升區際協作能力

特區政府首先要加強與珠海方面的合作，探索建立“一國兩制”下第三種制度的可行性，推進橫琴島的合作開發。促進粵澳尤其是珠澳雙方官員與公務員隊伍的互動交流。其次要全面加強與珠三角九個城市的合作，實現由淺表合作向深度合作轉變。重視社會福利遷移中的政府協作管理問題，提升區域公共物品的聯合供給能力。涉及開發區域合作的長效制度安排：一是區域合作聯席會議；二是區域基礎設施規劃管理協調委員會；三是區域項目合作開發區。此外，澳門雖然已經扮演了中國與葡語國家經貿合作平台，但是，與歐洲、拉美、非洲拉丁語系國家的合作關係有待加強。

（四）加強危機管理能力

澳門應借鑒國內外先進經驗和理念，優化應急管理體系。在健全完善應急管理體制方面，健全“統一領導、綜合協調、部門聯動、分級負責、反應靈敏、運轉高效”的應急管理體制，提高保障公共安全

和處置突發事件的能力。設立民防及應急協調專責部門，承擔應急管理的常規工作，強化綜合協調職能，統籌預防與應急準備工作。建立健全應急管理機制。修訂《澳門民防綱要法》。²¹

視角二：提升政府的內部能力

對於提升特區政府內部能力的研究建議如下：²²

（一）政府管理體制的整體化與協同化

特區政府在管治過程中，每遇跨部門事務處理會不時出現問題。如，社會熱議的“非法旅館”、黑工查處、反復開挖馬路現象，以及2010年4月出現的“中央儲蓄金名單”等跨部門事務處理出現的問題，反映出政府部門之間缺乏有效的制度性協調與溝通合作。因此，需要建立協調運轉與整體統一的政府管理體制。

（二）提升政策制訂能力

政策設計方面仍然存在着系統性、配套性或針對性不足等問題。比如說，連續多年發放的劃一性“現金分享計劃”，是否就是最大限度地體現了公平性呢？再比如，政府房屋政策可以為低收入階層提供居住保障，可是，誰來安排那些收入中等卻又無力通過市場置業的“夾心”階層的住房呢？因此，需要提升公共政策的制訂能力。

（三）管理流程的合理化與無縫隙化

管理流程不合理而形成的重複行政、僵化行政或引致的行政混亂與漏弊在現實政府管理活動中並不鮮見。為何在常規性行政審批中，有些個案處理得快，而有些個案處理得慢，甚至還不時出現非緊急性

21. 項目組：《澳門“天鴿”颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制建議》（報告），2018年3月。

22. 婁勝華：“特區政府精細化管理探討”，《澳門公共行政雜誌》2010年第3期（總第89期）。

審批事務的“先斬後奏”或事後追認呢？因此，需要通過管治流程的再造而達到合理化與無縫隙化。

（四）管理技術的現代化與數字化

適應未來城市發展以及城市管理的精細化要求，需要制訂“數字城市”規劃，發展城市無線網絡服務系統，在交通控制、環境監測、土地管理，甚至監測城市僭建物等細節化管理方面，廣泛運用資訊技術。借鑒外國政府在網絡問政和網絡反腐方面的經驗，充分發揮媒體和網絡監督的力量。

（五）管理責任的清晰化

受現行的行政授權制度限制，以職位為基礎的權責相統一的責任制度尚未得到完全確立，授權者與被授權者的責任關係並不清晰。因此，建立健全各級官員問責制度，首先需要建立高官（政治）問責制。

視角三：影響管治能力的因素調整

鄧益奮、楊愛平、婁勝華等對影響特區政府管治能力的因素進行了分析。

（一）倡導權力下放

鑒於特區政府權力高度集中，應引入分權理念，嘗試集權與分權有機結合。至少把一些事務性、例行性事務從上到下進行分權、放權，分權和適當授權給局、廳、處等政府部門，從而使行政長官和司級官員能夠集中精力處理重要事務，同時使領導和主管能夠有效開展公共管理活動，提高行政效率和執行效率。²³

23. 鄧益奮：“提升澳門特區政府的政策執行能力”，《澳門公共行政雜誌》2010年第3期（總第89期）。

（二）政府職能適度

政府應做到“有所為又有所不為”，提供適度的公共服務。特區政府應該謹慎處理好政府與市場、政府與社會的關係。²⁴ 要區分核心職能與非核心職能，在承擔好核心職能的同時，將非核心職能向民間社團轉移。

（三）政府架構調整

政府組織架構的科學化與合理化要求政府架構改革必須以提升政府的社會管控與公共服務能力為目標導向，在釐清政府職能基礎上，按照政府機構配置的基本原則，改革政府架構。具體設計：（1）改革政府組織與政策功能關係不明確的缺陷，強化政策制訂機構的配備，以政策制訂與執行適度分離原則重塑司、局級機構關係。（2）改革因過分強調政府機構專業化配置而造成的政府整體性與協調性不足，以專業化原則合併職能重疊及相近職能部門，以整體化原則增設跨部門協調機制。（3）以網絡化建設為目標，提高諮詢組織網絡化程度，從諮詢組織的設置、成員、運作幾個方面推進諮詢組織的革新。²⁵

（四）制定《政府資訊公開法》等新的法律

為使特區的“陽光政府”建設更為紮實有效，應制定《澳門特別行政區政府資訊公開法》，實現政府資訊公開的規範化和制度化。²⁶

同時，健全和完善政府績效治理的配套制度。完善配套法律規範，解決實際操作中到底由誰來評估、評估甚麼以及如何評估的問題。落實對主要官員既“問”又“責”的績效評核體系。²⁷ 引入中

24. 楊愛平：“澳門特區政府治理能力的現狀與發展路向”，《港澳研究》2014年第3期。

25. 婁勝華：“政府能力建設與行政架構改革”，《澳門研究》2015年第3期。

26. 鄧益奮：“提升澳門特區政府的政策執行能力”，《澳門公共行政雜誌》2010年第3期（總第89期）。

27. 楊愛平：“澳門特區政府治理能力的現狀與發展路向”，《港澳研究》2014年第3期。

立、科學的第三方評審機制以及公眾評價機制。持續進行公職制度改革，特別是中央招聘機制、公務員部門間橫向流動等改革。²⁸

（五）管治人才的選拔與培養

從政治人才成長的動態分析看，在澳門政治人才的成長和培養問題上，整體仍處於一種順其自然的自發無序狀態。

政治人才成長的機制競爭性偏弱影響政治人才的素質磨練。在政府高級管理人才方面，由於採取定期委任制度，沒有類似內地公務員的競爭上崗和橫向輪崗，公務員的晉升更多地依賴上司的信任和提拔；參政議政的各社團，內部的民主制度建設正處於起步階段；唯一真刀真槍鍛煉政治人才的立法會選舉，也由於直選議席僅佔41%，且每隔四年才有一次圍繞直選議席的立法會選舉，使政治人才通過選舉活動提高綜合素質和得到鍛煉的機會嚴重不足。

因此，特區政府有需要考慮通過制定更完善的人才戰略，為政治人才問題的解決提供一個可持續性的、統籌兼顧的總體部署。要在政府率先建立有利於優秀人才脫穎而出、充分施展才能的選拔任用機制，多管道多層次發掘和培養人才。應建立一系列的評鑒、培訓和淘汰機制。特區政府應該考慮研究制訂一整套的公務員精英制度，通過一系列嚴密的考核選拔，形成不斷湧現精英人才的科學機制。建立公務員體系與社會人才體系的交流制度。合理設置新職位，提供人才成長的新舞臺。司長一職可以考慮設立副職或助理職位。面向全球招攬特區目前緊缺的政治智庫人才或專業技術要求較高的高級管理人才。參政社團應該通過加強自身建設，更新社團文化，改革社團組織管理模式，鼓勵和安排年輕社團骨幹參政議政，優化社團領導層梯隊結構及知識結構，建設政治人才不斷湧現的機制。²⁹

至於人才的選拔機制建設方面，有人認為，引入相關機制時，需要考慮其適用範圍。高層級管治團體宜採取考核基礎上的委任制以保

28. 陳尚龍：“嬗變與改革：澳門特區政府人事行政制度研究”，《澳門公共行政雜誌》2016年第3期（總第113期）。

29. 澳門政治人才研究小組：《澳門特區政治人才問題研究》，澳門，澳門發展策略研究中心，2009年。

持決策的一致與協調，中、低層級的管理性職位因以執行政策為使命，則可以推行以考試為中心的選拔任命制，實行先考試考核後委任的方式任用。從而在範圍與次序上使得考試選拔制與委任制各得其所且相互彌補。而在部門方面，可以先選擇某些專業性較強的職能部門（行政機構）或新成立的職能部門進行公開選拔的試點，逐漸擴展到其他部門；在職位方面，則由層級較低的處、廳級向局級擴展，局級職位中可選擇副職先行。經試行以獲得更多的實踐經驗與社會認同後再完善與推廣。³⁰

（六）加強電子政務建設

一是打破部門本位主義，實現部門間的資訊共享，避免資訊孤島，構建整體性政府。二是理順跨部門合作機制，實現跨部門資訊系統的整合。三是進一步優化行政流程，發展一體化電子政務。³¹

（七）調整與社團關係

未來特區政府應優化政府與社團的夥伴關係，發揮社團公共服務供給能力、協助政策制訂與政策社會化、溝通民眾與監督政府的獨特作用。³²

六、研究的特徵與問題

現有研究具有明顯的特徵，其表現如下：

（一）研究時段。以澳門回歸五周年之際，國家主席胡錦濤提出“澳門特區政府要以人為本，不斷提高管治水平”之後，尤其2005年特區政府提出“管治能力提升”課題之後，研究如何提升政府管治能力的成果開始出現。相關主題的研究內容也逐漸趨向多元化。

30. 婁勝華：“從競爭中發掘管治人才”，《澳門日報》2008年12月3日。

31. 鄧益奮、陳慶雲：“澳門特區電子政務發展的回顧與展望”，《上海行政學院學報》2016年第6期。

32. 鄧益奮：“提升澳門特區政府的政策執行能力”，《澳門公共行政雜誌》2010年第3期（總第89期）。

(二) 研究主體。鑒於研究課題實證性，研究的參與者較為廣泛，並不局限於學術界。如果以機構與個人來劃分，研究機構有政府部門、大學、社團等。從個體化的研究參與者來看，澳門大學、理工學院、科技大學的公共行政學專業課任教師有所參與。一批碩、博士研究生撰寫的學位論文對相關課題也有所涉及。遺憾的是，很少有政府官員參與研究，即使是政府部門的研究報告也很少公開。從研究者分佈的地區範圍看，以澳門本土為主，也有一些內地學者參與，尤其是以廣州的中山大學、華南師大與廣州大學為多。

(三) 研究理論與方法。現有的研究中，不少以西方新公共管理理論（如公共選擇理論、政府再造理論與治理理論等）為工具，對傳統公共行政模式（如官僚制）等進行批判反思。在研究方法上，採用最多的是比較法，而且多數選擇香港、新加坡作為參照對象。

(四) 研究視角。應當看到，問題取向而非理論推演是政府能力研究的基本視角。

(五) 研究材料。研究的基本材料來源政府系統，包括行政公職局（如公共行政人力資源報告），以及特區政府歷年《施政報告》。

(六) 研究成果形式與社會效果。現有的研究成果形式，主要有研究報告、論文等。其中，課題型研究報告與研討會論文是最重要的兩種形式，尤其是研討會已經成為推動研究的重要動力。從論文發表載體看，主要有《行政》、《澳門研究》、《澳門理工學報》、《港澳研究》等學術刊物，作為大眾傳媒的報紙亦時常刊登非學術體裁的言論。

鑒於研究成果的實踐性，現有的研究成果或多或少地產生了一定的社會效果。一些改革意見，如問責制度建設、公職制度改革、諮詢制度建設、危機處理機制建設等也成為政府改革實踐。

現有研究也存在一些問題，其表現如下：

(一) 研究內容不平衡。一些重要的選題未有涉及，研究的覆蓋面有待拓寬。已有研究的選題分佈較多地受現實需求牽引，往往現實中出現了何種事件，相應地會引發對相關問題的研究。政府架構、職

能、公職制度等傳統課題研究較多，而一些較具深入研究價值的選題，如行政法律制度、行政流程與程序、公共財政及預算監督等沒有得到應有的重視。至於行政環境的變化、施政理念、管治能力提升的目標與動力，以及實現政府能力提升的前提條件（即合法性）等也少有涉及。

（二）研究深度尚待加強。雖然不少議題都有所涉及，但是研究的深度不夠，某些課題存在重複研究現象。例如，作為制約特區政府行政效率提升的重要因素，行政法律制度在回歸後改變不大，行政組織性質、行政程序、授權制度等仍然延續葡制。對於這種葡制行政制度研究少，如何進行適應性改革的研究更少。對於官員的選拔與問責制度雖然不乏研究，但是，究竟如何形成澳門特色（沒有政黨、官員委任制、政府任期明確）的制度則較少研究，而是更多地參考內地或外地的經驗提供建議。

（三）研究缺乏規劃。相對完整的研究規劃缺乏，研究者之間的學術探討與批評的氛圍尚未形成。相關研究雖有一些參與者，但基本上是各自為政，由研究者選擇不同課題開展研究，政府部門與學術單位均未能對相關課題進行研究規劃。由於缺乏完整的研究規劃與力量整合，因此，研究內容上，難免形成不均衡分佈與重複研究現象；成果形式上，缺乏真正具份量的研究著作，論文形式的成果居多。同樣，因為缺乏研究規劃，縱然不時有相關的學術研討會在澳門召開，但是，直接以澳門為論題的論文卻不多。

總之，提升特區政府管治能力的研究取得了一定的成果，也存在著不少問題。未來需要繼續保持以實踐為導向、以問題作切入的研究特色，加強弱勢領域的研究，增強研究的針對性。同時，以課題為紐帶，整合學術資源，形成凝聚不同領域研究力量的研究網絡，提高研究成效，加強研究成果的推介與運用，促進研究成果的現實應用。