

澳門特區公共行政改革：進展與不足

婁勝華*

政府是社會治理的主體。政府的結構與行為決定着一個地區公共治理的狀況與水平。回歸以來，澳門社會各項事業取得了前所未有的進步。經濟快速發展，民生顯著改善，社會治安良好，文教事業進步，社會和諧穩定，一系列成果無疑是在特區政府的領導下取得的，彰顯了特區政府依法施政與擔當作為的工作實績，也從一個側面反映了特區政府不斷推進行政改革的成果。

一、特區公共行政改革取得的進展

回顧特區政府成立以來公共行政的改革與發展，可以說，歷屆政府都始終重視與強調行政改革的重要性，引入中外行政改革的實踐經驗，推出形式多樣的改革措施，致力合理化政府架構，簡化行政程序，規範行政行為，完善公務人員制度，公共行政改革取得了重要進展。

（一）重組政府架構

眾所周知，澳門特區政府架構是在澳葡時代政府架構基礎上按照《澳門基本法》的要求重新構建的，因此，特區政府成立之初即較大幅度地重整政府架構，主要調整包括：一是將原政務司改為司，原七司改為五司，並調整各司轄機構。二是保安領域，新成立了警察總局，轄司法警察局與治安警察局；新設立了海關。三是成立新的行政監察機構。在原反貪污暨反行政違法高級專員公署基礎上，成立廉政公署；重組原審計法院，成立審計署。四是將原來的司署機構（二級司）改稱局級機構。五是將原澳門市政廳與海島市

* 澳門理工學院教授。

政廳兩個市政機構改為臨時澳門市政廳與臨時海島市政廳，並於 2001 年合併兩個臨時市政機構，改為民政總署。通過對原澳葡政府架構的調整、重組及新成立一些政府機構從而建立了特區政府架構。

其次，自特區政府架構組成至今，其部門經歷了有增有減的微調過程。一是適應政府職能不斷擴大的需要，以專業化原則而增設的新機構。例如，為保護環境而成立的環保局；為籌建輕軌而成立的運建辦（2019 年的因輕軌公司成立而撤銷）；為法律改革而成立的法改局（2016 年與法務局合併）；為保護個人私隱而成立的個人資料保護辦公室；為制訂重大政策而成立的政策研究室（2018 年與原特首辦區域合作小組合併成立政策研究和區域發展局）等。還有一些屬拆分或重組而形成的，如電信局（從郵政局拆分，2017 年再度合併成郵電局）、交通局（從民署等部門拆分重組）、公關外事禮賓辦（從特首辦拆分）、人力資源辦公室（由勞工局拆分，2017 年再度併入勞工局）等。2015 年，第三屆特區政府組成後，實行精兵簡政原則，開始了兩階段的政府架構重組工作，至今已撤銷了 7 個部門及實體，重組了 33 個部門或實體。2015 年至 2019 年，重組了 15 個、撤銷了 3 個及設立 2 個諮詢組織。2019 年，撤銷了民政總署，設立市政署。而第二階段的政府架構重組現仍進行中。

（二）提升服務質素

特區政府成立後，引入新公共管理理論與實踐，面向公眾推進服務創新，致力推進服務型政府建設。一是引進服務承諾計劃。要求政府所有提供對外服務的部門都必須推行“服務承諾”計劃。至 2007 年 9 月，特區政府 44 個部門共推行了對外服務承諾 454 項。二是市民滿意度評估計劃。2001 年澳門特區政府制定了“市民滿意度”評估問卷，並在部份政府部門試用。2003 年開始實施市民滿意度評估計劃。至 2007 年 9 月，共有 25 個政府部門推行了有關評估。

針對上述兩項計劃，特區政府在 2007 年 2 月成立了“公共服務評審委員會”，建立服務承諾計劃認可制度。2019 年，重新公佈《公共服務及組織績效評審制度》，同時將“公共服務評審委員會”改組為“公共服務及組

織績效評審委員會”，負責評審政府公共部門及實體的組織績效，研究改善公共部門及實體素質、效率及績效的措施，尤其是服務承諾計劃及績效評審制度。並在績效評審的基礎上，設立“政府服務優質”，表彰績效優異的公共部門。三是 ISO 國際品質管理認證。2001 年，澳門特區政府身份證明局率先取得了 ISO9001（2000）質量管理體系證書。至 2007 年 9 月，有 10 個政府部門合共 60 個附屬單位考取了 ISO 認證。

（三）優化行政程序

在簡化行政程序方面，一是引入“一站式”服務模式。澳門特區政府 2002 年開始試行“一站式”服務模式，由相關部門在同一地點集中辦理同類事項，首先在登記及公證、申領失業救濟金、投資等服務中實行，並推廣到飲食發牌等服務。2004 年，民政總署為配合“一站式”服務設立了綜合服務中心。至 2007 年 9 月，有 10 個部門推行了“一站式”服務。2007 年 11 月首個“市民服務中心”正式啓用。市民服務中心發展“一站式”服務，不同政府部門通過“行政服務協定”將各部門提供的服務，以協定方式授權其他部門，整合不同範疇的政府服務。此外，特區政府完成了修改規範飲食及飲料場所發牌制度的行政法規，設立恆常的聯合審批委員會，以加快發牌時間，並修改了發出臨時牌照的要件，讓申請者能盡快營業。

二是推進公共服務電子化。加強電子政府建設，發展智慧政務，簡化與重塑行政流程，是特區政府推進行政發展的重要著力點。特區政府成立“電子政府工作小組”，協調政府部門電子化的發展。2005 年，特區政府制定了“電子政務發展綱要（2005-2009）”，並開展了“e-Macao 電子政務合作計劃”。按照《2015 年-2019 年澳門特別行政區電子政務整體規劃》的部署，繼 2016 及 2017 年完成首階段 45 項跨部門行政准照／牌照審批服務的優化後，2018 年完成 10 項涉及車輛上的廣告准照、持續進修發展計劃和藥劑師專業註冊及核發准照等服務的跨部門程序的優化，使優化跨部門服務的項目數增至 55 項，全程電子化服務項目達到 70 項。各公共部門已累計有 160 多項公共服務實現不同程度的電子化。2018 年推出新的政府入口網站，統一個人帳戶。目前，平台已集中了身份證明局、財政局、法務局、交通事務局、社會保障基金與市政署等部門提供的服務。網上服務擴展到包括物業登

記證明、商業登記證明、個人資料證明書等申請服務，以及居民身份證、旅行證件、刑事記錄證明書的申辦等服務事項。增設多功能自助服務機，並增加其服務功能。至 2019 年 10 月，澳門的 45 個地點有 71 台多功能自助服務機，可以提供涉及 10 個部門的 33 項自助服務，包括行政費用的繳納、電子健康紀錄互通、電子醫療券系統及繳納任意性制度供款等。市政署推出“市政在線”與“市政設施 EasyGo”應用程序，方便市民諮詢與投訴，以及獲取前往市政設施的位置及路線資訊。在發展電子政府對外服務功能的同時，“公務人員管理及服務平台”也得到優化，至 2019 年底，有超過 80 個部門通過平台處理有關公務人員年假、缺勤與工作時間等內部人事管理工作。¹

（四）增強居民治理參與

回歸後，為了促進公眾的政策參與，充分聽取公眾意見，特區政府於 2011 年制訂了《公共政策諮詢規範性指引》，規定凡特區重大政策與列入施政報告的“政策項目及措施”均須向公眾諮詢，讓公眾或關係人能有效參與，確保民意能夠納入特區政府的施政之中。為此，該指引詳細規定了諮詢應遵循的原則、諮詢的過程、意見收集與資料準備、諮詢對象、諮詢時間與形式、諮詢文本的設計、諮詢的協調與統籌、諮詢總結報告等內容。此後，特區政府制訂的重要公共政策均按照“諮詢指引”的規定面向公眾進行諮詢，從而擴闊了公眾參與公共政策制訂的渠道。除了直接的公眾諮詢外，特區政府還按照不同的政策領域設立了為數眾多的政策諮詢委員會。政策諮詢委員會的成員中，除了政府官員外，多數成員是社團代表與社會人士。雖然社會對於政策諮詢委員會的成效有所疑問，但是，不同政策諮詢委員會在政府制訂相關政策時發揮了一定的政策諮詢作用，反映了居民的意見。為了使政策諮詢委員會更好地吸納民意，特區政府於 2014 年推出新措施，即限制諮詢委員會成員任職年限與任職的數量。“所有諮詢組織每屆任期為兩至三年，社會人士成員可連任兩至三屆，但最長不超過六年，最多可同時出任三個諮詢組織”。² 該措施不但有利於完善諮詢組織成員的代表性，而且有利於諮詢組織發揮培養社會治理人才的平台作用。2008 年，特區政府成

¹ 《2019 年財政年度政府工作總結》，澳門特區政府，2019 年 11 月 12 日。

² 《2015 年財政年度施政報告》，澳門特區政府，2014 年 11 月。

立北區、中區和離島區三個分區社區服務諮詢委員會，吸納社區人士（尤其是年青人士）出任不同的社區服務諮詢委員會，就所在區域事務提供諮詢意見。截至 2018 年底，特區政府共設有政策諮詢組織 47 個，基本覆蓋了所有重要的政策領域。

（五）加大施政透明度

2010 年，第三屆特區政府提出建設“陽光政府”，自此，特區政府不斷加大施政透明度，努力使政務安排公開化與透明化。一是設立了政府發言人辦公室，各機構設立發言人。為方便市民、民間社團和社會傳播媒介瞭解政府的資訊，提高施政透明度，特區政府於 2010 年設立直轄於行政長官的政府發言人辦公室以及政府發言人與助理發言人，統一發佈特區政府的政策與措施，促進政府與傳媒及市民之間溝通的有效性和客觀性。二是“陽光法案”的頒行。2013 年，特區政府重新制訂了《公職人員財產及利益申報法律制度》。該法擴大了申報對象，要求特區政府部門副局級或等同於副局長以上的官員、行政會議成員、立法會議員、司法官、主要官員及行政長官均須向終審法院申報財產及利益，並予以公開。申報的範圍擴大到申報者本人及配偶或有事實婚姻關係者在海外和澳門的不動產、商業企業或工業場所、股份、出資或其他資本參與，以及在任何非營利組織擔任的職務。與以前的制度相比，新法律對官員財產及利益申報後可以給予公眾公開查閱的規定，被認為是落實“陽光政府”理念的重要舉措。此外，行政長官為加強與立法的溝通以及透過立法會促進社會瞭解政府施政，將原本一年一度行政長官赴立法會作施政報告增加至一年三次赴立法會，除了一次作施政報告外，增加了兩次回答立法會議員的問題機會。同時，行政長官及各司司長辦公室均設立了網站，發佈施政資訊，網站內設置了與市民直接溝通的窗口，接受居民施政意見與建議。運輸工務司還上載各部門所有金額超過 1000 萬元的公共工程和超過 100 萬元服務的專項資料，予公眾查閱。為了推動政府資訊開放，政府網站完成及推出“資料開放服務平台”。

（六）強化政策制訂能力

在澳葡時代，總督是由里斯本委派的，執行葡國中央的施政安排，故而，政府自身的政策制訂能力較弱。回歸後，特區實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，因此，建設特區與管理特區都需要特區政府具有較強的政策制訂能力。為此，特區政府於 2006 年在前一年成立的綜合生活素質研究中心的基礎上設立可持續發展策略研究中心，輔助政府制訂可持續發展的策略和公共政策，確保經濟、社會和環境目標之間的協調發展，研究制訂可持續發展中長期計劃模式，全面貫徹未來發展的目標和策略方針。2010 年，特區政府成立政策研究室。其職責是開展澳門特區經濟和社會發展的調研；對經濟和社會的結構性問題進行分析；以民意、民願為基礎，制訂公共政策、施政計劃及方針，向行政長官提供資料準備及意見諮詢；展開中長期的前景研究等。2018 年，政府政策研究室與行政長官辦公室屬下“內地工作小組”合併，成立直轄行政長官的政策研究和區域發展局。該局的職責是為行政長官決策、政府施政、澳門特區在國家戰略中的作用、合作與發展提供科學理論及資訊支援；統籌落實重大政策執行的規劃和協調，以及促進政策執行和區域發展的其他工作。可見，從可持續發展策略研究中心到政策研究室再到政策研究和區域發展局，特區政府宏觀政策研究與制訂機構逐步完善，由此可見特區政府注重提升其公共政策制訂能力。

除了政府宏觀政策研究機構外，一些較為重要的局級機構內部也設立了部門研究機構。例如，行政公職局內部設立的公共行政研究中心；法務局內部設立的法制研究及立法統籌廳；房屋局內部設立的研究廳；社會工作局內部設立的研究及規劃廳；勞工事務局內部設立的研究及資訊廳等。這些局級機構內部設立的研究單位為自身施政範疇內的政策提供研究分析及草擬制訂工作。此外，特區政府還以外判研究或合作研究方式充分利用與高等院校及社會智庫組織等社會研究力量，收集民情及政策資料，協助特區政府制訂公共政策，致力推進公共政策制訂的民主化與科學化。

（七）完善公職制度

回歸後，特區政府致力完善健全公職制度並使之體系化，先後修訂與制訂了多項公職法律制度。

一是制訂新的公務人員評核制度。2004 年，先後制訂公佈了《公共行政工作人員工作表現評核原則》與《公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》，規定特區公務人員自 2005 年起實施新的工作表現評核制度。同時配套出台《公務人員工作表現的獎賞制度》，在評核的基礎上，對工作表現優異者給予表揚，並以工作假期或獎金作為獎勵。

二是建立統一的公積金制度。特區政府 2007 年制訂《公務人員公積金制度》。新制度針對過往不同任用方式的公務人員退休後待遇不同的狀況，規定了按照公務人員的服務年限可以享受的退休待遇，統一了新入職公務人員的退休保障，消除了原本公務人員內部退休待遇上的二元差別，促進了公務人員退休待遇的統一性與公平性。

三是改革職程制度。2009 年，特區政府修訂公佈了《公務人員職程制度》。職程制度的新修訂以增加職級及職階為重點，目的在於解決公務人員過快達到職程頂點以及解決處於職程頂點人員的工作動力問題。新修訂的職程延長了公務人員職業生涯的晉升前景，有助於提升公務人員的工作動力。

四是統一合同聘任方式。2015 年，特區政府制訂了《公共部門勞動合同制度》，將編制外合同與散位合同合併為行政任用合同，保留個人勞動合同，從而某種程度上統一了公務人員聘任方式，有利於消除政府內部公務人員的“同工不同酬”問題。

五是改革入職招聘制度。針對過往公務人員部門招聘中容易產生的“裙帶”與人情因素等不公平狀況，特區政府於 2011 年制訂《公務人員的招聘、甄選和晉級培訓》，在公務人員入職方式上，引入中央統一招聘制度。然而，在實踐過程中，中央招聘制度雖然部份解決了入職的公平性問題，卻因為人力資源錯配及招聘時間長而引致社會垢病。故而，2016 年，再次修改該制度，引進統一管理的招聘制度，實行兩階段考試，分別由行政公職局負責綜合能力評估考試，而由用人部門負責專業或職務能力評估，並縮短開考與甄選時間，從而實現入職招聘上的公平公正。

六是調整公務人員福利待遇與保障其權益。公務人員津貼是其薪酬的重要補充。2011年，特區政府修訂《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》，對公務人員的三項福利津貼制度作出整體調整，以薪點代替原來的固定金額，從而使之可以隨薪點金額的增加而增加。其次，2010年通過《因執行公共職務的司法援助》，對公務人員因執行公共職務而作出的行為或發生的事實而處於被起訴的訴訟程序給予司法援助。司法援助以豁免訴訟費用及預付金與支付在法院的代理費用的形式作出，從而免除了公務人員正當地執行公務時的後顧之憂。再次，2017年，特區政府制訂頒佈了《公務人員投訴處理的管理制度》，設立統一的公務人員投訴處理管理委員會，接受投訴並跟進處理結果，保障公務人員的適當權利。

七是訂定官員問責制度。為加強官員的管理與規範官員問責，2009年，特區政府頒佈了《領導及主管人員通則的基本規定》與《領導及主管人員通則的補充規定》；2010年，又出台《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》以及《主要官員通則》、《主要官員守則》。上述規範構建了官員的政治、行政、紀律與道德責任，為規範官員行為與官員問責提供了基本的法律框架。

應該說，經過回歸以來特區政府在公職制度方面的不斷建構與增補，澳門的公職制度在招聘、評核、晉升、職程、培訓、薪酬、退休等方面已經基本形成較為完整的法律體系。

（八）制訂施政規劃

衆所周知，奉行“一國兩制”的澳門是實行資本主義的地區，而資本主義強調市場主導，因此，實行資本主義制度的國家與地區較少像社會主義國家與地區那樣制訂經濟與社會發展規劃。然而，回歸以來，尤其是第四屆特區政府組成後，重視以規劃引導經濟社會發展，於2016年9月制定發佈《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020）》。規劃分四個篇章，從宜居城市、民生福祉、經濟多元、區域合作與善治等幾個方面描述了澳門五年發展的七大目標，以及為達成目標而選擇的八大發展戰略。規劃制定後，為保證得到落實，還設立檢查、評估、調整及引進第三方評估的機制。之後，於

2019 年發佈了規劃實施的中期評估報告，並在國家《粵港澳大灣區建設規劃綱要》發佈後對五年規劃的內容進行了調整。作為澳門歷史上首份五年規劃，其制定、頒佈與實施標誌着特區治理走向系統化、民主化與精細化的軌道。其本身也是一個新的嘗試。以發展規劃來指導施政工作，實際上是政府借用結果導向的目標管理方式，通過制定明確的目標，以及持續的對實踐過程的監察與績效評估，從而改善政府管理效能，達成目標。

除了綜合性的五年規劃外，特區政府各部門還制訂了不同行業的發展規劃。例如，在非高等教育領域，特區政府於 2011 年頒佈了《非高等教育發展十年規劃（2011-2020）》，以確定非高等教育的十年發展方向和目標以及相應的保障措施，並於 2016 年完成了中期評估。為了謀劃與前瞻 2020 年後非高等教育的發展，現已開展下一輪教育規劃的研製工作，預計將於 2021 年頒佈下一階段教育規劃。在青年培養領域，特區政府一直重視培育青年的全人發展，2012 年，制訂《澳門青年政策（2012-2020）》，規劃推動澳門青年社會參與、提高身心素質、營造關愛氛圍和促進社會流動，培育志存高遠、德才兼備、身心健康、權責兼顧、勇於承擔和積極參與社會的年青一代。在長者服務與康復服務領域，為應對人口老齡化為澳門社會帶來的挑戰，以及更好地支持殘疾人士康復和融入社會，特區政府分別於 2016 年 4 月和 10 月，先後公佈了《2016 至 2025 年長者服務十年行動計劃》與《2016 至 2025 年康復服務十年規劃》的正式文本，並設立了由社會文化司司長領導，以及多個公共部門組成的“養老保障機制跨部門策導小組”和“康復服務十年規劃跨部門策導小組”，負責推行和落實兩項計劃措施。“長者服務十年計劃”包括 4 大範疇及 14 個次範疇合共 420 多項短中長期措施。“康復服務十年規劃”涵蓋 13 個服務範疇，採取約 350 項行動方案，分短期（2016-2017）、中期（2018-2020）和長期（2021-2025）三個階段推行，以便系統推進康復服務的持續發展，締造平等、共融的社會。

在公共房屋領域，政府於 2012 年制訂了《公共房屋發展策略（2011-2020）》，提出了包括建立公共房屋土地儲備制度及新城規劃預留未來公共房屋用地、研究設立公共房屋發展基金等 13 項澳門公共房屋的政策及措施建議，目的是更好地協助有實際需要的家庭解決住屋問題，協調房地產市場健康發展。在環境保護領域，特區政府於 2011 年制訂了《澳門環境保護概

念性規劃構想（2010-2020）》，為規劃澳門十年環境保護工作的開展奠定了制度基礎。在防災減災領域，2019年10月，特區政府編制了《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019-2028年）》，規劃以基礎設施防災減災、應急管理體系等9個領域為重點，確定了37項約束性和期望性指標，以全面反映未來10年澳門防災減災與應急能力建設成效，提高澳門防災減災和應對各類突發事件的能力。

上述一系列不同領域發展規劃的制訂與公佈，為相關領域的施政規劃了藍圖與目標，有力地促進了不同領域的工作開展，為澳門的“一國兩制”實踐與社會治理現代化作出了有益的探索。

（九）提升危機處理能力

回歸後，澳門屢遭台風等自然災害與非典等疫情的衝擊，因此，特區政府以不斷完善危機處理機制與持續提升危機處理應變能力加以應對。

一是成立緊急應變小組處理非典型肺炎疫情。2003年，特區成立不久就遇到了非典疫情危機，面對危機，特區政府吸取鄰近地區的經驗，3月29日，行政長官批示成立澳門非典型肺炎跨部門緊急應變小組，由社會文化司司長統籌指揮衛生局、社會工作局、消防局、教青暨青年局、民政總署和新聞局等部門的工作。4月13日，在離島設立4個隔離營和一個康復區。4月28日，發佈第109/2003號行政長官批示《預防或消除可能危及或損害個人或集體健康的因素或情況的措施》，要求入境者實行健康申報，啟動民防架構、實行一些例外性措施等。5月10日，當發現第一例病案後，立即實施一系列應變措施，包括第一時間向媒體通報情況，啟動非典型肺炎跨部門應變小組，開通10條熱線電話，啟用設於離島的隔離營，隔離接觸過患者的醫護人員等，應變系統發揮了有效作用。由於在預警提示、預防及控制、快速回應、跨部門協調等方面表現出色，使澳門在非典型肺炎疫情防禦和控制方面取得較佳的成果。

二是不斷完善民防系統。民防是澳門特區所有公共部門和私營機構及全體市民共同行動，旨在預防因發生嚴重意外、災害或災難而導致的集體危

險，減低其後果，並在發生上述事件時，保護和拯救處於危險狀態的人和財產。澳門的民防政策於澳葡時代已設有，回歸後，特區政府通過制定《民防總計劃》、《澳門特別行政區-突發公共事件之警報系統》等，逐步完善民防機制。目前，澳門的民防架構由 2 個行動中心（民防行動中心與離島區行動中心）、9 個軍事化部隊及治安部門（警察總局、海關、消防局、民航局等）、14 個政府部門（仁伯爵綜合醫院、交通事務局、教育暨青年局、地球物理暨氣象局、旅遊局、新聞局、社會工作局、房屋局、市政署、衛生局等）、7 個私營機構（澳門電力股份有限公司、澳門電訊有限公司、西灣大橋管理公司、澳門紅十字會、鏡湖醫院、澳門自來水有限公司、澳門廣播電視股份有限公司）組成。在民防範圍內的緊急預防狀態、拯救狀態、災害或災難狀態中，聽令於聯合行動指揮官，警察總局局長行使聯合行動指揮官的權限。根據《民防總計劃》規定，民防行動中心按命令全面啟動，然而，當發出第三級橙色或以上風暴潮警告時，民防行動中心即時全面啟動；當發出八號風球，民防行動中心需於兩小時前全面啟動。由 2017 年 5 月 23 日開始，民防行動中心實行 24 小時基本運作，其運作由軍事化部隊及治安部門人員執行。

三是設立危機處理應對機制。2012 年 11 月，特區政府成立由行政長官擔任主席的突發事件應對委員會。專門負責應對突然發生且造成或可能造成嚴重危害澳門社會的自然災害、事故災難、公共衛生事件和澳門社會安全事件，全面協調、指揮和監督各澳門政府部門採取緊急處理措施，包括評估突發事件的風險與影響、制訂應急方案、協調調配資源、發佈資訊等事務。委員會成員包括行政長官辦公室主任（秘書長）、新聞局局長、法務局局長、治安警察局局長、消防局局長、衛生局局長、社會工作局局長及土地工務運輸局局長。

四是“天鴿”風災後檢討完善災害應變機制。2017 年 8 月，澳門遭受嚴重的“天鴿”風災，對居民生命與財產造成重大損失。風災發生後，特區政府設立“檢討重大災害應變機制暨跟進改善委員會”，邀請國家減災委員會多個範疇的專家前來澳門協助完善澳門重大災害應變總體計劃。專家組於當年 9 月 27 日公佈《國家減災委協助澳門“天鴿”颱風災害評估專家組的工作報告》，在此基礎上，由清華大學公共安全研究院等機構聯合編制

了《澳門“天鴿”颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制的建議》終期總結報告。根據報告的建議，特區政府有序推動相關工作，開始修訂《民防綱要法》，擬設預防應對災害事故的專責部門——民防及應急協調局，建設應急指揮應用平台，編制《澳門防災減災中長期規劃（2019-2018）》等。此外，應急預案體系、重要的基礎設施工程、公共安全教育等工作也相繼展開。保安領域在民防應變及救災統籌方面擬訂了具針對性的短、中、長期 11 項 35 點的工作計劃，包括增加完善基礎設施、增添救災應急設備、強化民防統籌機制、暢通訊息發放渠道、推動智慧警務、建立危機訊息管理系統等方面。博彩監督暨協調局也與六間博企高層管理人員成立了重大事故緊急聯絡機制。

可見，回歸後，特區政府通過制定《民防總計劃》及專項應急預案、完善民防系統架構、設立突發事件應對委員會等措施，不斷加強危機應對與風險管理機制建構，從而使特區政府的危機處理能力得到提升，2018 年成功應對颱風“山竹”的襲擊就是一個例證。

（十）強化區域合作能力

澳門地域空間狹小，人口稠密，雖然經濟繁榮，卻在產業上是一業獨大，因此，無論是居民生活空間的拓展，還是產業多元的發展，都離不開區域合作。有及於此，特區政府著力強化區域合作能力，把握合作機遇，建立合作機制，不斷取得合作成效。

在與粵澳及粵港澳合作方面，³ 2001 年粵澳建立“粵澳高層會晤制度”。2003 年 12 月，升級為“粵澳合作聯席會議制度”。之後，每年召開的粵澳合作會議就不同事項進行討論與安排。2011 年，澳門與廣東省政府在北京簽署《粵澳合作框架協議》，該協議的簽署標誌着兩地合作上升到國家層面。協議將粵澳的合作全方位地拓展到經濟、社會、民生、文化及基建等領域。2019 年，粵澳合作聯席會議簽署了《關於促進橫琴支持澳門經濟適度多元發展 加快建設大灣區澳珠極點的合作備忘錄》。雙方共識以“規則對接、共建共管、合作共贏”為原則，在粵澳合作產業園內，以澳門為主導，推進

³ “澳未來發展區合是必由之路”，《澳門日報》2019 年 8 月 7 日，第 A02 版。

以科技創新為核心的粵澳特別合作區建設，是粵澳合作的一個新突破。在粵澳、粵港與港澳合作的基礎上，國家推出粵港澳大灣區建設規劃，深化港澳融入國家發展的進程。2017年7月1日，國家發改委與粵、港、澳三地政府在香港共同簽署《深化粵港澳合作，推進大灣區建設框架協議》。國家主席習近平見證了協議的簽署。協議明確提出“大灣區建設”的國家戰略構想，初步明確了澳門在大灣區建設中的定位和作用。協議的簽署是粵澳合作深化發展的一個標誌。2019年初，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》正式發佈。“規劃綱要”將澳門定位為粵港澳大灣區的中心城市之一、文化交流合作基地、科技走廊支撐點等角色。為更好統籌澳門參與大灣區的建設，特區政府於2018年成立了“建設粵港澳大灣區工作委員會”。委員會負責統籌澳門參與粵港澳大灣區建設的短、中、長期的總體設計和工作部署，制定年度工作方案及監督其落實等事項。委員會由行政長官擔任主席，五司司長及相關部門領導為其成員。委員會成立後，特區政府主動把《澳門特區五年發展規劃(2016-2020)》及年度施政工作對接《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，更有針對性地參與灣區建設。

除了粵澳與粵港澳大灣區建設外，泛珠三角合作以及澳門與內地其他省市的合作也全面展開。2003年廣東省倡導泛珠三角區域合作，澳門特區積極響應，先後建立了“泛珠九加二合作”，以及包括與泛珠各省區如閩澳、川澳、桂澳及黔澳等合作機制。2004年，澳門參與的首屆泛珠三角區域合作與發展論壇舉行，迄今舉行了12屆，有效增強泛珠三角區域整體競爭能力。2003年10月，內地與澳門簽署《關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），“安排”於2004年全面實施。CEPA的簽署，使澳門的區域合作範圍從廣東省擴大到整個內地。此後，雙方陸續簽署了10個CEPA補充協議，包括貨物貿易、服務貿易、投資、經濟技術合作以及貿易投資便利化等。

在澳門與內地其他省市的合作方面，2016年與江蘇省政府簽署了合作備忘錄，在江蘇省常州市共同開發建設“蘇澳合作園區”。2018年，特區政府與上海簽署了四項涉及滬澳合作的協議。通過與蘇、滬的合作，拓展了澳門與長江經濟帶的合作。同時，特區政府也加強與京津冀地區的交流合作。其中，與北京建立了“北京·澳門合作夥伴行動”，不斷深化交流合作。

2019年4月，河北與澳門簽署雄安新區建設、經貿及中醫藥的合作備忘錄和協議，持續加強兩地多領域合作。7月，澳門與張家口市簽署了《張家口市文化廣電和旅遊局與澳門特區旅遊學院合作意向書》。此外，澳門還主動參與對貴州省從江縣的扶貧工作，特區政府統籌扶貧合作規劃，明確幫扶合作的工作安排。

2013年，國家提出“一帶一路”建設新戰略。澳門利用自身優勢和定位，按照國家所需，澳門所長，積極參與助力推動“一帶一路”建設。2017年，澳門特區成立由行政長官任主席的“一帶一路”建設工作委員會，負責統籌澳門參與助力國家“一帶一路”建設的工作。2018年12月，澳門特區政府與國家發改委簽署《關於支持澳門全面參與和助力“一帶一路”建設的安排》，將大灣區建設和“一帶一路”建設有機銜接。澳門要加強內地與“一帶一路”沿綫葡語國家的合作，使“一帶一路”戰略覆蓋面更廣，進入更多市場，共同努力把粵港澳大灣區打造成為“一帶一路”的重要支撐區。

在推進澳門作為“中國與葡語國家經貿合作平台”的建設方面，2016年，成立了由行政長官任主席的“中國與葡語國家商貿合作服務平台發展委員會”，深化“中葡中小企業商貿服務中心”、“葡語國家食品集散中心”、“中葡經貿合作會展中心”、“中國與葡語國家金融服務平台”的建設。通過“中葡合作發展基金”，協助落實在葡語國家的交通、電信等方面的投資項目。成立“中葡論壇（澳門）培訓中心”，為葡語國家培養法律、行政、旅遊、商貿人才。⁴

可見，澳門特區通過簽署合作協議、成立專責機構、建設合作機制、分解工作事項等措施，不斷提升自身的區域合作能力，發揮自身優勢與特長，努力使澳門融入國家發展戰略。

⁴ 《十年施政 行穩致遠——澳門特別行政區第三及第四屆政府施政總結》，澳門特區政府，2019年11月12日，第141-143頁。

二、澳門特區公共行政存在的不足

應該說，回歸以來，歷屆特區政府重視公共行政改革，促進公共行政的組織變革與行為改善，持續強化包括公共政策制訂、危機處理與區域合作等方面的施政能力建設，從而推動經濟社會等各項事業取得顯著進步。但是，也應該看到，特區成立以來推出的公共行政改革措施在性質上屬於技術性與工具性改革，而在行政制度上仍然延續了澳葡時代的規範與做法，因此，公共行政存在的制度性與結構性問題沒有得到根本根除，故而，公共行政改革還存在着一些不足之處。

(一)政府職能沒有得到系統的梳理

政府機構與人員規模的多寡取決於政府的職能大小，如果政府職能範圍廣泛，則需要設立更多的機構與聘用更多的人員。因此，政府組織數量與人員規模能否減少不是取決於架構與人員本身，而是取決於政府職能。回歸後，特區政府樂於回應市民對提供社會服務的訴求，故而，不斷擴充政府職能，隨着政府職能的不斷加大，機構與人員也越來越多。因此，精減機構與人員必須從釐定政府職能開始。政府職能可以區分為核心職能與非核心職能。對於特區政府來說，其核心職能是政策規劃與社會管治職能，而回歸後特區政府卻擴展了不少服務性職能。實際上，澳門有為數眾多的社團組織，社會服務性職能完全可以交給社團組織去完成，政府只需要通過購買服務的方式向社團輸入資源而由社團向居民實際提供社會服務。可見，調整與改革政府架構，實行精兵簡政，必須首先釐清政府的職能，尤其是核心職能與非核心職能，強化與核心職能相關的機構配備，而弱化或外移其非核心職能，尤其是市場與社會組織有能力承擔的服務性職能，相應地縮減、合併或裁撤原本承擔非核心職能的機構，防止出現全能性政府。否則，很難控制政府組織與人員規模的膨脹。

(二)行政組織過度的專業化設置

現代政府部門屬於科層官僚體制，其主要特點在於組織機構的專業化設置，即不同政府部門管理不同領域的事務，由此形成較高的管理效率。同樣，澳門特區政府部門也是按照科層制原則而設置的。可是，回歸後，特區

政府一度幾乎採取“一事一機構”方式設置機構，導致機構設置過度專業化，由此帶來兩個問題：一是政府組織越設越多，政府機構臃腫與規模龐大，部門分割與政府碎片化，致使第四屆特區政府不得不推動政府架構重組，合併與減少職能重疊或相近的政府機構。二是造成政府跨部門統籌協調不足問題出現。長期以來，五司之間的協調及統籌是特區行政運作中為社會所垢病的問題。例如，非法旅館問題、掘路問題等。雖有統籌協調，但效果不盡人意。

（三）問責制度缺乏執行機制

回歸以來，社會各界對官員的問責呼聲一直存在。特區政府於 2009 年及 2010 年分別制訂頒佈了《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導及主管人員通則的補充規定》及《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》等規範。這些規範對領導與主管的政治責任、行政責任、法律責任及道德責任作了基本的規定。但是，由於缺乏具體的執行機制，除非官員觸犯法律或因行為需要承擔紀律責任，否則，很難被追究責任，尤其是政治責任。至於主要官員，特區也制訂了《主要官員通則》與《主要官員守則》，規定了主要官員應承擔的政治、民事、財政及刑事等責任。但是，由於主要官員是由中央政府任命，因此，究竟如何進行問責同樣沒有機制。

（四）治理人才缺乏相應的選拔培養機制

回歸後，特區政府在官員任用上，延續了回歸前的委任制度。雖然在官員委任上，對於被委任者的資格與履歷制訂了一些規範，但是，由於缺乏透明的選拔機制，每當有新的官員獲得委任時，社會總是質疑是如何選出來的。同時，儘管公務人員培訓工作一直在做，可是，如何培養主管與領導的機制卻未有建立，也缺乏後備官員的人才資料庫。故而，每有官職出缺，無法經由後備人員進行遞補或遴選，而是多由上級物色人選進行任命。長遠來看，特區政府應建立官員選拔與培養機制，以便能夠使德才兼備的人才配備到相應的領導崗位，從而提升政府的管治能力。

（五）葡式行政制度沒有根本改動

回歸後，特區政府在行政制度上延續了澳葡時代，實行直接行政與間接行政方式，保留了行政授權制與行政委任制等基本制度。行政授權制度規定，政府內部實行行政分治，權力集中於行政長官，自司長以下的各級官員需行使其上級授權或轉授權而來的權力，而不是職位權力。由此，強化了下級對上級的依附。在行政程序上，沿用回歸前的《行政程序法典》，而該法典的一些規定卻存在着與時代脫節的問題，如，對“一站式”或“一窗式”服務、電子政務等新行政方式沒有規範，而“默示駁回”的規定則為“行政不作為”提供方便。因此，需要研究改革葡式行政制度，重新構建在《澳門基本法》規範下的新行政制度。

三、結語

應該說，回歸以來，歷屆特區政府始終落實推進公共行政改革措施，從政府架構的重組到公職制度的完善，從行政程序的優化到服務質素的提升，從施政規劃的制訂到政策能力、公開化、危機處理能力及區域合作能力的增強，無不顯示着回歸後特區政府持續進行公共行政改革所取得的成果。然而，儘管如此，現有的改革多屬於技術性與工具性改革，公共行政在制度上仍然存在不足之處，如何在已有的改革基礎上繼續推進制度性改革則是未來公共行政改革的任務。