

完善澳門政府跨部門事務統籌協調機制的思考

婁勝華*

政府組織結構是按照專業化分工原則建構起來的官僚體制（又稱科層制），因此，每個部門一般具有應對其負責的專業領域事務的功能，而政府需要處理的社會事務紛繁複雜，有時卻並非屬單一政府部門功能領域內的事務，而是涉及兩個或兩個以上的政府部門的功能領域，因此，需要兩個或兩個以上政府部門共同應對處理，由此，就產生了政府應對跨部門事務的統籌協作問題。而各國政府普遍建立的是科層制組織架構，都面臨着跨部門事務的統籌協調議題。面對跨部門事務統籌協調議題，各國政府建立了多元化應對機制。在澳門，特區政府同樣設立了應對跨部門事務的統籌協調機制。那麼，該機制的現狀、成效與問題何在，以及如何完善與改進，則是本文探討的議題。

一、中西方國家建立跨部門統籌協作機制的實踐

由於現代社會事務的複雜性與多樣性，對於政府來說，必須常態化面對需要處理的跨部門事務。因此，無論是西方國家，還是中國內地，都建立了跨部門統籌協作機制。

（一）西方國家建立的跨部門統籌協作機制

西方國家跨部門統籌協作機制的設計是根據所涉事務的複雜程度、重要程度、緊急程度以及可利用的資源情況而採用不同機制，有部際委員會、混合委員會、協調小組等，可以說，西方國家的跨部門統籌協作機制形式多樣，大致可分常設機制與非常設機制兩類。

* 澳門理工學院人文及社會科學高等學校教授。

1. 常設機制

在許多西方國家，最重要的跨部門事務協調常設機制是內閣會議。一般說來，內閣會議可以協調重大的跨部門事務，由內閣總理或首相主持，通過會議對跨部門事務作出決策，由相關事務所涉及的政府部門進行落實處理。

其次是專門機構。¹ 一是部際委員會。如法國中央政府的部際委員會是跨部門設置的常設委員會。部際委員會通過政令形式組成，一般由總理主持，由部長、國務秘書等高級官員參加，委員會的決定必須經部長會議批准方能生效。法國的部際委員會包括空間部際委員會、部際情報委員會、核安全部際委員會、國際合作發展部際委員會等。如，法國國際合作發展部際委員會（CICID）由國家總理擔任主席，成員包括所有與發展援助有關的部長，主要負責協調和引導各部門的官方發展援助政策和目標。二是任務型專門性協調機構。對於一些難以由單一部門獨立完成的工作，一些國家採取成立任務型協調機構整合多部門資源加以應對。有些設為首腦直屬機構，如俄羅斯由總統直屬的協調機構有總統委員會、聯邦安全會議、聯邦國防會議、總統直屬人權委員會等。也有將專門性協調機構直接設在最高執行機關內，與其他部門形成序列。如捷克中央政府中，與一般政府部門並列設置的有十幾個專門性協調機構，包括國家安全委員會、人權委員會、人力資源開發委員會、可持續發展委員會等。還有設於政府部門內部的協調機構，如澳大利亞設於教育、科學和培訓部內設機構中的總理科學、工程和創新理事會和科學技術協調委員會。又如，作為日本內閣官房的輔助機構的中央防災會議，其主要職責是負責抗災救災工作，制訂防災救災規劃，災害的緊急應對，審議有關防災的重要事宜等，其主席為首相，委員由公共機關首長、學者、防災大臣及相關大臣擔任。該機構設立後，就災害對策事務實現了統一領導，從而有效地應對災害危機，開展抗災救災工作。三是利用現有政府部門，賦予其處理部門間協調工作。如英國中央政府的許多跨部門協調工作是由財政部負責，財政部通過財政控制方式處理跨部門事務，從而達到部門之間政策協調的效果。

¹ 周望：“中國‘小組’政治研究”，南開大學碩士學位論文，2009年，第26-34頁。

2. 非常設機制

非常設機制主要是針對突發性與臨時性事務。這些突發性與臨時性事務往往是常設的政府部門難以獨自應對的，需要通過設立非常設性臨時機構加以處理，因此，非常設機制是政府常設性部門的一種必要的補充機制。一般來說，非常設的臨時機構設置是以法律或行政命令為依據的，權力職能與組織結構相應地也由設置其的法律或命令規範。一旦非常設性機構的任務完成，組織也就撤銷了。就組織形式而言，可以分為三類：² 一是設置於政府首腦直屬機構中。如，在美國、俄國、法國等總統制或總統—內閣混合制國家，一些處理臨時性事務的跨部門機構直接設於政府首腦直屬機構中。在法國，總理直屬機構是協助總理處理某一專門工作而臨時設立的，由總理直接領導，主要包括重大自然災害研究和預防委員會、中央公共服務成本和效益調查委員會、國土整治和區域行動評議會、國家不動產和建築委員會及中央新興城市工作小組等。二是設於最高執行機關下的臨時性機構。如英國內閣委員會中設立數目不等的解決特殊問題的臨時委員會，如國民衛生委員會、糧食供應委員會、住房問題委員會等。這些臨時委員會成員多數由內閣成員擔任，也邀請一些專家參加，委員會屬於內閣的諮詢機關，職責是就某些重要的跨部門事務進行分析研究，提供方案供內閣討論決定。三是設立由部領導的臨時機構。如，澳大利亞設立為數眾多的法定機構承擔一些政府交辦的特別事務，這些法定機構屬於臨時性組織，一般由部長領導，其地位等同於部內的司、局，機構成員由政府委任，其中的一些成員屬於兼職。

上述臨時性機構在其負責的任務完成後由立法機關或行政首長予以撤銷或改組，也有些國家對臨時性機構採用“日落立法”方式處理，即臨時機構規定的期限一到就自動撤銷。當然，也不排除有些臨時性機構隨着其所擔負的職能日常化而經過一定程序變成常設性機構。如，美國貿易代表辦公室就是由臨時機構變成總統直屬的常設機構的。

（二）中國內地的“小組”機制

中國內地社會治理過程中，創造了一些具有中國特色的原創性治理機制、技術與工具，其中，以“小組”形式出現的議事協調機構，既能應對

² 周望：“中國‘小組’政治研究”，南開大學碩士學位論文，2009年，第36-39頁。

某個階段的重點任務或重大改革措施，又能有效地應對與處理各種跨部門事務。這些機構的名稱有領導小組、協調小組、工作小組、專項小組、委員會、指揮部、聯席會議等，可以統稱其為“小組”統籌機制。

在中國內地，小組機制起源於 1950 年代，發展定型於改革開放之後。2013 年 11 月，中央全面深化改革領導小組成立並在第一次會議上決定成立六個專項小組，標誌着小組機制被賦予新的歷史使命。之後，又新組建了一批高層次的領導小組。可以說，小組機制已成為中國內地應對重大問題及跨部門事務的重要組織模式。

內地的“小組”機制在組織與運行上具有以下特點：

一是數量眾多。現在，內地的不同黨政層級都普遍設立“小組”機制。僅國務院系統在改革之前有 80 多個小組，改革後縮減為 40 多個。還有，省級、市級、縣級都相應地設有數量不等的各種“小組”機制。全國究竟有多少“小組”組織，現尚無詳細統計。

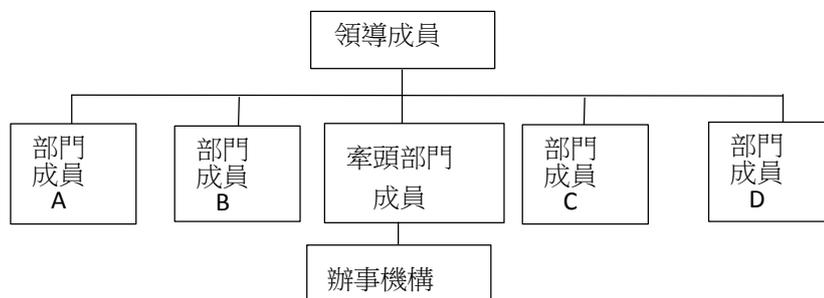
二是結構簡單精幹：合議制機構+辦事機構。小組機制多數是雙層次結構，即合議制機關—辦事機構。小組本身屬於合議制機構，其領導（或牽頭人）由不同層級黨政領導班子成員（正職、副職或常委）擔任，成員包括與處理事務相涉的部門領導組成，小組常以會議方式決策，以分工負責方式落實會議決策。小組一般不單獨設置獨立性的實體辦事機構，其下設作為執行機構的辦公室，辦公室多設於與處理事務關係最為密切的牽頭部門內，主任由牽頭部門負責人擔任。有些小組執行機構還與牽頭部門內部職能機構或部門合署辦公，相應的聯絡溝通落實工作也由部門內部人員承擔。由於屬長期工作，所以，有些部門設有相關人員編制崗位，以及經費預算。³

三是功能目標明確，具綜合性統籌功能與實踐效能。作為統籌機制的小組一般具有統籌某項政策制訂輔助、執行與監督的綜合性功能。在政策制訂上，小組機制雖然不具有直接決策的功能，但是具有政策調研與輔助的功能，有的領導小組設有專家組，圍繞相關事務進行理論研究與政策調研。其主要功能是保證與督促政策的落實，承擔跨部門事務的組織協調，有時派督

³ 周望：“大國治理中的領導小組：一項治理機制的演化與精化”，《中共天津市委黨校學報》2019 年第 5 期。

查組進行政策落實的巡查工作。如國務院扶貧開發領導小組，每年派出督查組分批前往中西部扶貧省、區、市進行脫貧實地督查工作。但是，設置小組機制的主要功能是統籌跨部門事務。特別是應對跨部門、跨領域、跨地域事務的處理，例如，人口普查、扶貧救災、防汛抗旱等。其運作機制為：佈置任務—分工落實。由於目標明確，統籌決議有力，執行到位，所以，小組機制在應對跨部門事務時表現出較高的效能。

圖 1 中國內地“小組”機制結構⁴



四是設置靈活方便，不需要人大批准。一般說來，政府機構的設置需要得到權力機構的批准。如，國務院機構的設置要得到全國人大的批准，而省級以下政府的部門機構設置不但要得到同級人大的批准，而且還要得到上級政府部門的批准。然而，小組機制因其屬於臨時性非常設機構，故而一般由黨政機構以文件形式直接設置，不進入黨政組織機構序列名錄之中。

五是權威資源聚集，高位推動，能力強大。小組機制一般有黨政主要領導主持或牽頭，少數甚至由正職領導主持，但多數由分管副職擔任負責人，與“分管型副職模式”形成配合，⁵ 因此，借助於高層級領導的權力，具備了足夠的權力權威基礎，其地位一般高於同級的職能部門，同時，也聚集了相關職能部門的人力、資金資源，其能夠迅速擴大資源整合的範圍，調動多方力量共同應對，具有強有力的社會資源整合和動員能力。

從小組體制的實踐效果看，小組機制有利於政令統一，有效地暢通了部門之間的資訊溝通，打破了部門之間的資訊阻塞，克服了部門本位主義的局

⁴ 周望：“中國‘小組’政治組織模式分析”，《南京社會科學》2010年第2期。

⁵ 李利平：“中外副職設置模式的比較研究”，《中國黨政幹部論壇》2008年第4期。

限，直接指令有利於減少資訊失真度，使政策執行指令傳遞迅速，有效地填補上常規組織的功能縫隙與職責空白，有利於集中權威與資源，在應對重大事務及跨部門事務過程中，發揮了積極有效的作用。它是對正規組織體制的補充與強化，而不是替代。但是，現實中，因為小組設置較為容易，缺乏具體的法律規定與制度安排，一般以黨委或政府紅頭文件形式設置，導致數量較多，而過多的小組也侵蝕了原來職能部門應有的職能，一定程度上顛倒了其與正式組織之間的關係，由補充輔助關係變成替代或領導關係，從而被稱為“小組治國”。同時，黨政領導因擔任的小組領導職務太多，難以應付繁重的協調工作，會議太多，精力分散。同時，小組機制游離於現行的行政監督機制之外，不利於對其進行監督。此外，小組的行政主體資格未能法定化，導致行政對象尋求行政救濟困難，不利於行政相對人維護自身合法權益。所以，對於小組設置需要的前提條件、存續期限、運行規則應加以明確，而小組的運行應該更加透明。

可見，針對跨部門事務，中西方國家設立不同的處理機制。在西方國家，應對跨部門事務的機構可分為常設機構與非常設機構兩種類型。而在中國內地，則獨創出具有中國特色的“小組”機制作為議事協調機制，並成為具原創性的治理機制。應該說，中西方跨部門應對機制都對澳門完善跨部門應對機制具有啟示與借鑒價值。

二、澳門跨部門事務應對機制的現狀：類型、成效及問題

與其他地區相同，澳門特區政府同樣面對着多樣化的跨部門事務，為此，政府建立起不同形式的跨部門事務應對機制。特區政府究竟設立了多少個跨部門事務統籌機構，並未見有政府的官方統計。故而，在此以例舉方式進行概括性敘述。

（一）澳門跨部門事務應對機構的基本形式

在特區政府設立的跨部門事務統籌機構中，除了由行政長官直接主持各司長參加的政務會議作為協調與處理涉及到全澳性或跨域性重大跨部門事務的日常性機構外，其他跨部門應對與處理機制主要包括下列四種形式。

1. 由法律規定設立或由行政長官主持的跨部門事務協調機構

由法律規定設立或由行政長官主持的跨部門事務協調機構，在設立依據上，可以分為三類：

第一類，一些涉及重大事務及跨部門事務應對機制的設立直接由規範相關事務的法律或行政法規規定。這裡的法律或行政法規是指由立法會制訂的法律或由行政長官制訂頒佈的行政法規，不包括行政命令、行政長官及主要官員批示等法律形式。如，民防架構。民防是應對突發性公共事件的，需要全社會共同合作應對與統一指揮及協調。因此，民防事務是由《民防法律制度》⁶ 規範。《民防法律制度》第 10 條規定，民防組織體系是由（一）行政長官；（二）聯合行動指揮官；（三）保安部隊及保安部門；（四）在民防方面具特別權限或技術且經行政長官指定的公共及私人實體。其中，民防架構是由第（三）、（四）項實體組成。目前，民防架構設於警察總局內，聯合行動指揮官是由警察總局局長擔任。⁷ 架構由 2 個行動中心、9 個軍事化部隊及治安部門、14 個政府部門以及 7 個私營機構組成。又如，立法會選舉管理委員會。立法會選舉是涉及全澳性的跨部門事務，作為負責立法會選舉事務管理的機構，立法會選舉管理委員會是由《澳門特別行政區立法會選舉制度》第三章規範的。按照立法會選舉制度的規定，立法會選舉管理委員會由一名主席及至少五名委員組成。其成員由行政長官委任。管理委員會屬於非常設機構，其於選舉總核算後 210 日內解散。而作為選管會秘書處的行政公職局選舉技術輔助處則是常設機構。最近一次的 2019 年立法會間接選舉補選的選管會成員如下：主席由中級法院法官唐曉峰擔任，委員包括檢察院黎裕豪主任檢察官、市政署主席戴祖義、行政公職局局長高炳坤、財政局局長容光亮、新聞局局長陳致平。再如，澳門特區維護國家安全委員會。該委員會是按照第 22/2018 號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》而設立，機構的性質是“協助行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務進行決策並負責執行統籌工作的機關”。機構由行政長官擔任主席，成員包括行政法務司司長、保安司司長（副主席）、警察總局局長、行

⁶ 第 11/2020 號法律《民防法律制度》，《澳門特別行政區公報》2020 年第 33 期，第 4552-4563 頁。

⁷ 2020 年 9 月 15 日起，按照新通過的法律，聯合行動指揮官由保安司司長擔任，由員警總局局長輔助。

政長官辦公室主任、保安司司長辦公室主任、法務局局長、司法警察局局長、行政長官辦公室一名顧問、保安司司長辦公室一名顧問。⁸ 還有根據第 13/2019 號法律《網絡安全法》第 6、7 條規定而以第 35/2019 號行政法規設立的網絡安全委員會。委員會由行政長官擔任主席，成員包括保安司司長（副主席）、政府其他司長、行政長官辦公室主任、個人資料保護辦公室主任、預警及應急中心各組成實體的最高負責人以及指定的市政署、郵電局、經濟局、金管局等監管實體的負責人，委員會秘書由司法警察局局長擔任。保安司司長辦公室向委員會提供行政及技術支援的方式。⁹

第二類，一些跨部門協調機構是由法律規定並由行政長官批示成立。如，為應對新型冠狀肺炎而設立的新型冠狀病毒感染應變協調中心。該中心作為跨部門協調與處理新型冠狀肺炎的機構，雖然是由行政長官批示設立的，但其法律依據卻是第 2/2004 號法律《傳染病防治法》第 24 條第 3 款“行政長官在必要時可批准成立協調中心，以全面規劃和指導各公共及私人實體的傳染病預防、控制和治療工作”。¹⁰ 協調中心直接隸屬行政長官並由其擔任主席，社會文化司司長擔任副主席。成員包括社會文化司司長辦公室主任、衛生局局長、社會文化司司長辦公室代表、澳門海關代表、新聞局代表、市政署代表、治安警察局代表、消防局代表、警察總局代表、衛生局代表、民航局代表、海事及水務局代表、經濟局代表、博彩監察協調局代表、教育暨青年局代表、高等教育局代表、社會工作局代表、旅遊局代表、旅遊危機處理辦公室代表、消費者委員會代表。協調中心的財政、行政及後勤支援由衛生局負責。

第三類，機構由行政長官批示設立，人員由行政長官批示委任。如，澳門“一帶一路”建設工作委員會是由第 44/2017 號行政長官批示設立的，委員會的職權包括“負責統籌澳門特別行政區參與助力國家‘一帶一路’建設的短、中、長期的總體設計，並推動展開相關研究，以制定有關政策”等，

⁸ 第 22/2018 號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》，《澳門特別行政區公報》2018 年第 36 期，第 943-948 頁。

⁹ 第 13/2019 號法律《網絡安全法》，《澳門特別行政區公報》2019 年第 25 期，第 1884-1895 頁；第 35/2019 號行政法規《網絡安全委員會、網絡安全事故預警及應急中心及網絡安全監管實體》，《澳門特別行政區公報》2019 年第 47 期，第 2598-2602 頁。

¹⁰ 第 2/2004 號法律《傳染病防治法》，《澳門特別行政區公報》第一組 2004 年第 10 期，第 285-297 頁。

委員會由其行政長官擔任主席，成員包括五位司長、行政長官辦公室主任、政府發言人、行政長官辦公室代表兩名、主要官員辦公室代表各 1 名、澳門基金會代表一名、政策研究和區域發展局代表兩名、禮賓公關外事辦公室代表一名。政策研究和區域發展局向委員會提供運作所需的行政、技術及後勤支援。¹¹ 類似的機構還有以第 330/2015 號行政長官批示設立的“建設世界旅遊休閒中心委員會”，同樣由行政長官擔任委員會主席。¹² 又如，建設粵港澳大灣區工作委員會是由第 255/2018 號行政長官批示設立的。該機構的職權包括“負責統籌澳門特別行政區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，並推動展開相關研究，以制定有關政策”，委員會由行政長官擔任主席，成員包括五位司長、海關關長、行政長官辦公室主任、政府發言人、政策研究和區域發展局局長、行政長官及各主要官員辦公室代表各一人（共 6 人）、政策研究和區域發展局代表一名。委員會可設立專責工作小組。政策研究和區域發展局向委員會提供運作所需的行政、技術及後勤支援。¹³ 再如，海域管理及發展統籌委員會是通過第 57/2017 號行政長官批示設立的。按照該批示所稱，該委員會是取代 2016 年 6 月成立的由行政長官領導的跨部門內部統籌委員會而成立的。其職權包括“推動開展研究及統籌海域管理及發展的整體規劃及專項計劃的編制及執行，以制定有關政策”等，委員會由行政長官擔任主席，成員包括五位司長、海關關長、行政長官辦公室主任、助理海關關長、新聞局局長等 11 個職能機構負責人以及行政長官與各主要官員辦公室顧問各一人（共 6 人）、政策研究和區域發展局代表兩名、助理發言人。委員會可設立專責工作小組。政策研究和區域發展局向委員會提供運作所需的行政、技術及後勤支援。¹⁴

¹¹ 第 44/2017 號行政長官批示《設立“一帶一路”建設工作委員會》，《澳門特別行政區公報》2017 年第 10 期，第 222-224 頁。

¹² 第 330/2015 號行政長官批示《設立“建設世界旅遊休閒中心委員會”》，《澳門特別行政區公報》2015 年第 43 期，第 870-871 頁。

¹³ 第 255/2018 號行政長官批示《設立建設粵港澳大灣區工作委員會》，《澳門特別行政區公報》2018 年第 26 期，第 1149-1150 頁。

¹⁴ 第 57/2017 號行政長官批示《設立“海域管理及發展統籌委員會”》，《澳門特別行政區公報》2017 年第 12 期，第 243-245 頁。

2. 由行政長官批示設立並由司長主持的跨部門協調機構

此類跨部門協調機構有 2007 年設立並經第 75/2017 號行政長官批示重設的公共行政改革統籌委員會。該批示稱，設立公共行政改革統籌委員會的目的是“從政策決策的層次，統籌協調公共行政改革政策措施的落實及相關範疇的政策諮詢，以及確立執行計劃”。統籌委員會由行政法務司司長任主席，成員包括行政長官辦公室主任或其代表、各司長辦公室主任或其代表、行政公職局局長、行政公職局副局長一名。統籌委員會可透過決議設立專責小組履行其任務。統籌委員會的後勤、行政、技術及財政輔助由行政公職局確保。¹⁵ 又如，2008 年由第 265/2008 號行政長官批示設立的食物安全統籌小組。該統籌小組是在“禽流感”應變統籌小組的基礎上設立的，“以協調監管食品安全的工作”。批示規定，統籌小組由行政法務司司長協調，組成人員包括民政總署管理委員會主席、衛生局局長、經濟局局長、新聞局局長。統籌小組下設技術小組，負責日常具體工作。¹⁶ 2013 年通過《食品安全法》，食物安全統籌小組被撤銷，食品安全工作改由市政署負責。再如，分別由第 109/2016 號行政長官批示設立的養老保障機制跨部門策導小組與由第 394/2016 號行政長官批示設立的康復服務十年規劃跨部門策導小組。設立養老保障機制跨部門策導小組是取代 2012 年設立的“澳門養老保障機制跨部門研究小組”。成立策導小組的目的“旨在統籌、協調和促進澳門特別行政區養老保障機制政策目標的落實”等，策導小組由社會文化司司長擔任組長，成員包括社會工作局局長（副組長）、社會文化司司長辦公室代表、統計暨普查局局長或副局長、勞工事務局局長或副局長、衛生局局長或副局長、教育暨青年局局長或副局長、文化局局長或副局長、體育局局長或副局長、社會保障基金行政管理委員會主席或副主席、澳門理工學院長者書院校長、土地工務運輸局局長或副局長、房屋局局長或副局長、交通事務局局長或副局長。策導小組下設執行小組。策導小組運作上所需的技術、行政和財政輔助，由社會工作局承擔。¹⁷ 而設立康復服務十年規劃跨部門策導小

¹⁵ 第 75/2017 號行政長官批示《設立公共行政改革統籌委員會》，《澳門特別行政區公報》2017 年第 14 期，第 273-274 頁。

¹⁶ 第 265/2008 號行政長官批示《設立食物安全統籌小組》，《澳門特別行政區公報》2008 年第 39 期，第 975 頁。

¹⁷ 第 109/2016 號行政長官批示《設立養老保障機制跨部門策導小組》，《澳門特別行政區公報》2016 年第 17 期，第 328-330 頁。

組是取代於 2013 年設立的“康復服務十年規劃跨部門研究小組”，成立該策導小組“旨在統籌、協調和促進澳門特別行政區康復服務十年規劃政策目標的落實”等，策導小組由社會文化司司長擔任組長，成員包括社會工作局局長（副組長）、社會文化司司長辦公室代表、法務局局長或副局長、民政總署管理委員會主席或副主席、統計暨普查局局長或副局長、勞工事務局局長或副局長、衛生局局長或副局長、教育暨青年局局長或副局長、體育局局長或副局長、高等教育輔助辦公室主任或副主任、社會保障基金行政管理委員會主席或副主席、土地工務運輸局局長或副局長、房屋局局長或副局長、交通事務局局長或副局長。策導小組下設執行小組。策導小組運作上所需的技術、行政和財政輔助，由社會工作局承擔。¹⁸

3. 類似聯合執法的跨部門事務處理機構

一些涉及民生領域跨部門事務雖然由某政府部門負責，但是，執法可以得到其他政府部門的配合。如，負責非法提供住宿（俗稱“非法旅館”）執法部門是旅遊局，旅遊局在查處非法旅館的執法過程中，根據第 3/2010 號法律《禁止非法提供住宿》，可“要求警察當局提供所需協助”，“身份證明局、治安警察局、澳門貿易投資促進局及物業登記局，有義務提供被懷疑用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位所涉的相關人士的個人資料”，“為調查是否存有非法提供住宿的狀況，旅遊局可自行或聯同其他公共實體，尤其是治安警察局、土地工務運輸局、民政總署、衛生局、消防局及環境保護局，進行巡查工作”。¹⁹ 而澳門的路面工程審批涉及市政署與交通局兩個部門，屬於跨部門事務。但是，路面工程跨部門協調小組未見有公開的法律（包括行政長官或主要官員批示）作出規定。而按照規範市政署組織及運作的行政法規，路面工程的申請由市政署負責審批。第 25/2018 號行政法規《市政署的組織及運作》第 41 條第 8 款規定，市政署道路處具有“監察坑道及其他經市政署發出准照而在公共地方及公共街道進行的工程的指示標誌及圍封

¹⁸ 第 394/2016 號行政長官批示《設立康復服務十年規劃跨部門策導小組》，《澳門特別行政區公報》2016 年第 47 期，第 2906-2908 頁。

¹⁹ 第 3/2010 號法律《禁止非法提供住宿》，《澳門特別行政區公報》2010 年第 31 期，第 567-574 頁。

工作”的職權，²⁰ 因此，由市政署負責審批“申請開掘坑道以鋪設、安裝、更改及維修基本設施（如：水管、電纜、電話線或作任何其他目的）工程”。但工程開展的工期、路面的人流及交通安排則由交通事務局負責。故此，澳門路面工程涉及兩個不同政府部門。因此，該項跨部門事務應由兩個部門共同協調，主要負責協調幾家專營公司及多個政府部門進行路面工程的規劃，至於有關工程的申請最後由市政署審批。²¹ 又如，設於房屋局的樓宇滲漏水聯合處理中心。該中心雖然透過跨部門合作機制，由土地工務運輸局、市政署、衛生局、法務局及房屋局組成，但是，並未見有公開規範該中心的相關法例（包括行政長官及主要官員批示），而且處理樓宇滲漏水事務卻是房屋局的職權。第 17/2013 號行政法規《房屋局的組織及運作》第 13 條第 1 款第（17）點規定房屋局樓宇管理廳的職權包括“與其他公共機構或部門合作，解決分層建築物所有人、管理機關及分層建築物管理企業之間的糾紛，尤其是因滲漏水而產生的糾紛”。²² 因此，實際上，樓宇滲漏水事務是由房屋局統籌，其他相關部門輔助，進行聯合處理。

4. 短期或臨時性跨部門事務處理機構

為應對一些短期性或臨時性跨部門事務，特區政府設立短期性或臨時性機構加以應對。如，以第 275/2017 號行政長官批示設立的檢討重大災害應變機制暨跟進改善委員會。該機構是在澳門發生“天鴿”風災之後成立的，目的是“檢視現行危機處理機制”，“提出未來應對危機處理的整體規劃”。委員會由行政長官擔任主席，成員包括五司司長、警察總局局長、海關關長，行政長官辦公室主任兼任秘書長。委員會可設立多個專責工作小組。雖然該機構未有存續期，但是，因其任務屬短期性，相信在其任務完成後，就會停止運作。又如，由第 144/2000 號行政長官批示設立的二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室。該辦公室作為項目組性質，其目的是“組織、促進及協調所有與第四屆東亞運動會有關的工作”²³。一年半之後，該

²⁰ 第 25/2018 號行政法規《市政署的組織及運作》，《澳門特別行政區公報》2018 年第 42 期，第 1037 頁。

²¹ 《羅立文：協調路面工程的跨部門小組運作有效》，新聞局，2015 年 7 月 2 日。

²² 第 17/2013 號行政法規《房屋局的組織及運作》，《澳門特別行政區公報》2013 年第 26 期，第 560 頁。

²³ 第 144/2000 號行政長官批示《設立的二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室》，《澳門特別行政區公報》2000 年第 31 期，第 979 頁。

辦公室停止運作，職能由第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司所取代。實際上，即使不是由承擔其職責的公司取代，同樣會在其所承擔的東亞運結束後撤銷的。再如，2012年10月，澳門發生善豐花園樓宇結構受損事件，導致小業主因需要搬出善豐花園而抗議。特區政府於2013年4月30日成立由運輸工務司司長領導的善豐花園事件政府跨部門跟進小組，跨部門跟進小組由土地工務運輸局、法務局、社會工作局等部門組成，就妥善解決善豐花園事件開展工作，並為善豐花園小業主提供全面支援。由於未見有該跨部門跟進小組成立的相關法律，不能確定其存續期。但是，可以確定，由於跟進小組所要處理的是單一突發事件，隨着該突發事件的解決，跟進小組也會停止運作。

（二）現有跨部門事務處理機制的成效及問題

應該說，澳門特區政府應對不同的跨部門事務而設立了上述四類機構，在現實運作中，呈現出不同的特點及實踐效果。機構特徵方面，在設立的法律依據上，四類機構中，除了少數機構外，多數由相關法律、行政法規與行政長官批示為依據設立及運作。在設置形式上，多數屬獨立設置，並由相關部門提供行政及技術等輔助性支援工作。少數附設於某個政府部門，如聯合執法式跨部門事務機構。多數屬於常設型機構，而少數則是處理突發性或應急性事務的短期性或臨時性非常設機構。而即使是短期性或臨時性機構，也較少明確機構的存續期。在組織性質上，除了聯合執法機構外，均屬於合議制機構，其組織結構基本上“議決+執行”模式，即由統籌協調機構議決後，交由各參與部門執行。在應對對象及參與部門上，涉及的議題具有多樣性與複雜性，都是跨部門的公共性問題，而非某個政府部門職責範圍內的事務。一般與所處理的跨部門事務相關的不同政府部門都有參與其中，參與部門不局限於司級施政領域內，往往是跨司領域的部門。在運作上，依靠法律賦予的權威，實現跨部門合作主體的溝通與協商，從而達成合作目標。在統籌與協調的形式上，主要有組織協調、會議協調和領導者協調三種方式。組織協調是以議事協調機構和牽頭部門開展的協調。會議協調是以召開會議方式進行的協調，包括例行會議與臨時會議。領導者協調是由領導者參與而進行的協調。三種協調形式中，以會議協調為統籌機構進行協調的主要形式。

從澳門特區跨部門事務統籌協調機構運作的實踐效果看，如果一概以社會上所給予的無效而論，顯然是不公允的，也不符合事實。應該說，不同類型的跨部門事務統籌協調機構的實踐效果存在一定的差異性。四種類型的機構中，以第一類機構最為有效，即以法律或法規設置且由行政長官主持的統籌協調機構的運作具有明顯成效。而第二類（即由司長主持的）與第四類（即短期性或臨時性的）統籌協調機構的運作效果稍遜。而第三類機構，即聯合執法類的統籌協調機構的運作效果不彰，且社會反應較為強烈。由此，可以從不同類型的統籌協調機構的運作效果差異，結合跨部門事務的成因、協調機構設立的法律依據等，共同查找與分析現行跨部門事務處理機構存在的問題。

一是政府機構過度專業化導致跨部門事務的增加而司長職權設置卻限制其跨司協調功能。與其他地區相比，回歸後的澳門跨部門事務顯得比較多，其原因之一在於政府機構設置的過度專業化。應該說，政府組織設置的科層制原則要求其機構的專業化與職能化，而政府機構的專業化與職能化才有可能提高政府工作的效率。但是，過度專業化難免帶來政府機構的膨脹與跨部門事務。回歸後，特區政府樂於回應居民訴求，導致政府職能不斷擴大，因應政府職能擴充而需要設置新機構，而機構設置一定程度上存在過度專業化傾向，甚至達到“一事項一機構”的程度。隨着政府機構專業化水平上升，跨部門事務也相應地增加。其次，在特區政府官職序列中，司長作為政府處理不同施政領域事務的職權承擔者，其來自於行政長官的執行權限授予僅限於相關的施政領域。因此，如若沒有新的授權，其難以承擔跨司事務協調者角色，而只能協調司轄領域的事務。由此，特區政府跨司事務的協調機構多數由行政長官擔任主席。

二是需要處理的跨部門事務本身屬於結構複雜的政策議題。無論是非法旅館問題，還是路面工程及樓宇滲漏水問題，都屬於結構複雜的民生議題。尤其是非法旅館與樓宇滲漏水問題，涉及到私人空間及私人財產，屬於私法調節的範疇，而政府作為公權力機構，是否可以介入私人領域的事務，本身就是頗有爭議的問題。因此，作為結構複雜的政策議題，其涉及到較為複雜的社會關係。以非法旅館為例，既有業主與一手租客關係，又有一手租客與二手甚至二手甚至三手租客的關係，還有租客與鄰居及社區的關係，處理與規範這些私人關係，一定程度上超越了政府公權力的範疇，但是，行為本身卻又

損害了第三者利益。如果說政府公權力可以介入的話，採取何種方式介入以及介入程度，都需要詳加斟酌。可見，就問題而言，不僅僅是一個跨部門事務，而是更多地涉及到非跨部門事務問題。因此，對於此類議題需要從理論上予以說明與論證。

三是權威不足難以統籌跨部門事務。從運作效果看，凡是由法律或行政法規規範，並由行政長官擔任主席的跨部門事務機構，其議決與執行的效果較好。而其他的跨部門事務機構運作效果稍遜。其原因就在於前者的權威足夠，無論是法律權威，還是主持人的職位權威，都足以協調所有參與部門。而聯合執法類的跨部門處理機構效果不盡人意，其中原因之一就是牽頭部門與參與部門都是同級平行機構，牽頭部門與參與部門是合作關係，而非領導關係，因此，牽頭部門在缺乏足夠的權威資源的情況下，難以統籌與協調各參與部門進行共同行動。可見，集中必要的權威資源是跨部門事務機構統籌與協調運作的基本保障。

四是設立統籌協調機構的法律基礎薄弱。澳門特區現有規範公共行政組織的法律主要有《澳門基本法》、第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》、第 6/1999 號行政法規《政府部門及實體的組織、職權及運作》以及第 85/84/M 號法令《澳門公共行政組織結構大綱》。上述有關公共行政組織的法律規範包含有對政府架構、公共機關及其附屬單位、諮詢組織、籌設委員會、項目組的規範條文，卻並無對跨部門統籌協調機構的規範內容。即使是以行政長官批示設立統籌協調機構所引用的《澳門基本法》第 50 條，同樣沒有直接賦予行政長官設立統籌協調組織職權的文字。反而，在一些單行法律中對設立統籌協調機構進行了規範。如《民防法律制度》規範了民防組織體系及其架構。立法會選舉管理委員會是由第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》規範的。為應對新型冠狀肺炎而設立的新型冠狀病毒感染應變協調中心是以第 2/2004 號法律《傳染病防治法》為其法律依據的。可見，除了單行法律規定的相關跨部門事務統籌協調機構外，其他現行跨部門統籌協調機構設立的法律基礎較為薄弱。正因為統籌協調機構的設置未有嚴格的法律規限，故此，統籌協調機構的設置一定程度上存在主觀隨意性，結果，機構越設越多，且多數未有存續期限，行政長官兼任的統籌機構主席職務也越來越多，統籌協調的工作負擔越來越沉重。

五是統籌協調機構缺乏明確的工作機制與責任監督。與正式的公共行政機構相比，規範跨部門事務統籌協調機構的法律條文較為籠統與簡單，多數未有對統籌協調機構的工作機制進行明確規範。實際上，統籌協調機構的運作一般是以會議形式進行的，但是，究竟多長時期開一次會以及會後的工作如何展開、如何落實會議內容等，未有專門的法律規定。由於未有建立制度化的運作機制，因此，一定程度上存在由領導的個人意志代替運作制度。其次，與正式有形的公共行政機構具有較為嚴格的責任監督不同，統籌協調機構因屬於以會議形式運作的軟性機構，故而工作責任與工作績效缺乏明確的監督，工作成效如何未能進行評估，更無規範的責任追究機制，因此，即使是合作參與方不夠盡力配合，也不會受到責任追究。此外，統籌協調機構內部運作的透明度較低，多數統籌協調機構甚至連網站都沒有，其內部會議幾乎都是以不公開形式舉行的，其決策與運行較為封閉，社會無從監督。

三、推動跨部門事務統籌協調機制的完善

針對澳門跨部門事務統籌協調機制存在的問題，需要創新及推動跨部門事務統籌協調機制的進一步完善，以彰顯其應有的治理效果。

（一）完善跨部門事務統籌協調機構設立的法律基礎

首先是作為日常統籌協調全域性及跨部門事務的政務會議，其在現行政府架構中並無法律地位。現行規範政府架構及公共組織的法律中，未見有對於政務會議的規範。實際上，在中西方國家，跨部門事務的首要協調機構是政府內閣。而特區政府並無類似機構。行政會是輔助行政長官決策的機構，其成員中，除特首與行政法務司司長外，並無其他政府成員，多數屬於議員及社會人士。故而，不適宜作為政府跨部門事務協調的機構。而政務會議是由特首主持，各司長參加的政府決策機關。其可以較好地承擔政府跨部門事務的協調功能。事實上，現有的許多跨部門事務正是通過政務會議的協調而得到解決的。然而，該機構在政府序列中卻無法律地位。因此，需要在規範政府架構的法律中明確其應有的法律地位。其次，現行規範政府架構與公共組織的法律並未對跨部門事務統籌協調機構作出明確的法律規範，需要在修訂《政府組織綱要法》或修訂《澳門公共行政組織結構大綱》時，將

跨部門事務統籌協調機構作為一種公共組織的類型加以明確化，對其設立、變更與撤銷作出明確的法律規範，明確相應的存續期限，並賦予行政長官的相應權限，以減少設置的主觀隨意性。

（二）對現有政府部門進行適當的合併重組以減少跨部門事務

所謂跨部門事務是必須由兩個或兩個以上的政府部門共同應對的行政事務，它是相對於政府部門而言的。雖然對於傳統官僚制來說，跨部門事務的出現是必然的。但是，如果政府部門設置的專業化程度越高，形成的跨部門事務就越多；相反，若政府部門設置扁平化與大部門化，則跨部門事務就會相應地減少。如前所述，回歸後，特區政府部門的設置出現過度專業化傾向，部門功能越分越細，機構越設越多，導致跨部門事務也相應地不斷增加。因此，要從源頭上減少跨部門事務，就需要對現行政府架構進行重組，梳理政府部門的職能，將職能相近或重疊的部門進行合併，推行大部門制。隨着政府部門的合併重組，原本由兩個或兩個以上政府部門處理的行政事務可能因為部門合併而交由一個部門處理，由此減少了跨部門事務數量並提高政府效率，緩解政府跨部門事務的統籌協調能力不足的難題。

（三）賦予跨部門統籌協調機構足夠的權威資源

無論是西方國家的部際委員會、任務型或非常設跨部門統籌協調機構，還是中國內地的“小組”機制，往往都是由較高職位者出任統籌協調機構的主持人，實際上，是集中賦予機構足夠的領導權威資源，以高位領導與權威推動協調措施的落實執行。而澳門特區許多跨部門事務統籌協調機構由行政長官擔任主席，也是出於同樣的道理。但是，聯合執法類的跨部門事務協調機構卻是由平行的同級部門牽頭，明顯地，牽頭部門的權威不足以協調其他參與部門，即使作為跨部門事務的主責部門有其法律依據，而僅僅依靠法律卻依然難以有效地協調相關事務。實際上，要使跨部門事務的參與部門實現相互之間的溝通、協調、合作，共同達成目標，必須依賴更高更多的權威資源。而在澳門，除了作為特區內最高權威者的行政長官外，即使是司長，依其現有的職權仍然難以覆蓋到跨部門的協調，需要額外授權。因為司長並非像內地省級行政區的副行政領導那樣擁有明顯高於省級行政組成

部門的職權，況且司長的職權並非法定，而是由行政長官授予其分管施政領域的執行權限。因此，如果想減輕行政長官因擔任越來越多的跨部門事務統籌協調機構領導者的職務負擔而使司長分擔其責的話，則需要提升司長地位，賦予其享有特區行政部門副職的職權。

（四）確立統籌協調機構明確的目標責任、運行監督機制

雖然跨部門事務統籌協調機構與正式政府職能機構以及諮詢機構在性質上不盡相同，但是，作為具有集中議決與分散執行功能的混合型簡單機構，跨部門事務統籌協調機構的設立，本身具有其工作目標。而在實踐中，對於跨部門統籌協調機構，並未建立起應有的目標責任，對機構的職能及目標表述較為籠統及模糊。對於目標是否完成及完成的程度等績效缺乏評估與監督。因此，需要設立恒常的檢討機制，並將其納入現行政府機構的監督體制之中。在明確跨部門事務統籌協調機構目標責任的同時，需要建立各參與部門對跨部門事務目標實現應承擔的部門具體責任，明確界定主管機構與參與機構的不同責任，消除部門利益，適當下放權力，使參與部門各司其責，分工協作，相互配合，形成合力。根據跨部門合作目標和部門承擔的目標完成情況來評判部門領導的績效。對於欠缺承擔、合作不力的部門領導應追究其責任。其次，在運行制度方面，因其以會議形式討論議決，而會議召開的最低間隔時限應有所明確，其議決事項應按常規對外公佈，令社會能夠知曉與監督。其下設的小組同樣需要建立必要的工作程序與責任機制，而不是現行的無約束鬆散化管理。

（五）加強信息技術基礎建設及培育部門間的合作文化

政府部門因專業化設置而形成的碎片化管理格局是跨部門事務的重要形成機制。而現代信息技術為政府的整體化治理提供了技術支撐。運用大數據、雲計算、互聯網等信息技術，使跨部門協同合作成為可能。現代信息技術可以跨越組織的功能邊界，實現政府部門及層級之間的整合、辦事流程及分散環節的整合以及為公眾提供一站式服務。同時，信息技術能夠實現資訊在合作部門間的快速與準確傳遞，能夠突破時間、地域對於跨部門協同的限制，參與主體可以通過互聯網隨時隨地進行跨部門溝通與磋商。不同的政府

部門可以利用信息技術實現資料收集、信息共享、聯合審批等跨部門事務。而大數據分析技術可以實現對公眾需求的準確捕獲，及時確認需要跨部門協同解決的公共問題。可見，正是建立在信息技術基礎上的電子政府建設可以將不同政府機構以網絡形式連接起來，整合不同政府部門的職能、資源與資訊，解決政府跨部門之間的交流與溝通，通過網絡實現跨部門事務的管理與服務。

除了信息技術進步為跨部門事務合作提供技術基礎外，應該說，跨部門事務合作的成功還有賴於政府部門合作文化的形成。實際上，真正意義的跨部門協同，既不是官僚組織的專業化節制，也不是法律關係，而是不同政府部門基於相互信任而採取的共同行動，是平等協商共識基礎上達成一致目標。因此，需要在政府部門之間建立共同的規則與立場，即共同合作的組織文化。事實上，只有共同合作的組織文化才能夠真正消除部門利益的影響，最大程度消除政府部門的功能邊界，實現跨部門事務的協調與合作。

總之，面對跨部門事務，特區政府設立了四種類型的統籌協調機構，包括由法律規定設立或由行政長官主持的機構、由行政長官批示設立並由司長主持的機構、類似聯合執法的機制以及臨時或短期性機構。四種類型的機制呈現出不同的實踐效果。而機構的權威不足、法律基礎薄弱、缺乏明確的工作機制與責任監督以及政策議題本身的複雜性等是影響現行跨部門統籌協調機制治理效果的因素。對此，需要從完善法律基礎、合併政府部門、賦予權威資源、確立目標責任與監督機制以及加強信息技術基礎建設及培育部門合作文化等幾個方面對現行跨部門事務統籌協調機制予以改進。