

澳門服務型政府建設：經驗與展望

鄧益奮* 劉家裕**

【摘要】服務型政府是我國在 21 世紀初以來公共行政改革的重要目標，有著服務公眾、公民本位等豐富內涵。服務型政府的代表性理論基礎主要有主張公眾作為居民的新公共行政理論、主張公眾作為顧客的新公共管理理論、重申“公民本位”的新公共服務理論以及主張公眾作為合作夥伴的治理和合供理論。澳門回歸 25 年以來，服務型政府建設歷經提升公僕服務意識、促進服務功能改革和部門架構改革的一體化、依托科學決策和陽光政府為突破口建立政府績效制度、依托精兵簡政優化治理機制、推動“一戶通”數字政府的五個發展階段，建成了澳門特色的服務型政府。澳門建設服務型政府的主要經驗，體現在以民為本聽取回應民意、推行服務承諾認可制度、實施政府部門滿意度調查、搭建電子平台提升公共服務便利度。澳門建立高效、有為的服務型政府，應該從簡化行政程序、完善授權制度、檢討政府與市場關係、優化政府與社會關係等方面進行突破。

【關鍵詞】服務型政府 公民本位 服務承諾許可 政府績效制度

A construção de um Governo orientado para servir em Macau: Experiências e perspectivas

Yin Yifen Lao Ka U

Resumo: O Governo orientado para servir constitui, desde o início do século XXI, uma meta importante de reforma da administração pública nacional, caracterizando-se por uma riqueza de conteúdos como o de servir o público e o de foco no cidadão. Entre as bases teóricas representativas do Governo orientado para servir, existem, principalmente, a nova teoria da administração pública que enfatiza o público enquanto residente, a nova teoria da gestão pública que enfatiza o público enquanto cliente, a nova teoria da prestação de serviços públicos que reitera o “foco no cidadão” e ainda a teoria de gestão e facilitação conjunta que enfatiza o público enquanto parceiro de cooperação. Ao longo dos 25 anos da transferência da soberania de Macau, a criação de um Governo orientado para servir adaptado às características de Macau passou por cinco fases de desenvolvimento, nomeadamente o reforço da consciência de servir dos trabalhadores da Administração Pública, a promoção de integração da reforma

* 澳門理工大學社會經濟與公共政策研究所所長，副教授，博士生導師。

** 澳門理工大學公共政策博士學位課程博士研究生。

funcional dos serviços prestados com a da estrutura organizacional, a criação do regime de gestão do desempenho do Governo com base na tomada de decisão científica e tendo como ponto de partida a transparência governativa, bem como a optimização do mecanismo de gestão e a promoção do governo digital por meio de “Conta Única”, tendo por base o princípio de racionalização de quadros e simplificação administrativa, culminando na configuração de um governo orientado para servir com as características de Macau. As principais experiências registadas por Macau na construção de um Governo orientado para servir, reflectem-se em focar no cidadão, auscultar e reagir à opinião pública, no lançamento do Regime de reconhecimento da carta de qualidade, na implementação do inquérito ao grau de satisfação dos serviços públicos e na criação da plataforma electrónica para aumentar a conveniência dos serviços públicos prestados. A criação, em Macau, de um governo altamente eficiente, promissor e orientado para servir deve começar, entre outros aspectos, pela simplificação dos procedimentos administrativos, pelo aperfeiçoamento do regime de delegação de poderes, pela avaliação da relação entre governo e mercado, mas também pela melhoria da relação entre o governo e a sociedade civil.

Palavras-chave: Governo orientado para servir Foco no cidadão, Licença da carta de qualidade, Regime de gestão do desempenho do governo

習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 25 周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話，對澳門“一國兩制”事業高質量發展提出了四點希望，一是著力推動經濟適度多元，二是著力提升特別行政區治理效能，三是著力打造更高水準對外開放平台，四是著力維護社會祥和穩定。在第三點希望中，習主席提出了“建設高效、有為的服務型政府”。“高效、有為的服務型政府”，為澳門特區服務型政府建設指明了新的發展方向。本文梳理服務型政府的概念及相關理論，回歸以來澳門服務型政府建設的發展歷程和發展經驗，並就澳門未來如何建設高效、有為的服務型政府提出了幾點建議。

一、服務型政府的內涵及理論

我國早在 21 世紀初期就提出服務型政府的概念。2002 年，南京、重慶等地方政府提出建設服務型政府的目標，並在實踐中率先推行。後來，中央政府文件採納了服務型政府的表述，從而帶動學術界關於服務型政府內涵的熱烈討論。

關於服務型政府的內涵，代表性的學者有張康之、謝慶奎、劉熙瑞、燕繼榮，等等。劉熙瑞指出，服務型政府是在公民本位、社會本位理念指導下在整個社會民主秩序的框架下，通過法定程序，按照公民意志組建起來以為公民服務為宗旨實現著服務職能並承擔著服務責任的政府。¹ 謝慶奎提到，服務型政府是民主政府、有限政府、法治政府、責任政府、績效政府。這是服務型政府的形態，也是服務型政府的目標，更是成熟的市場經濟體制發展的必然要求。² 張康之認為，服務型政府是與“管理型政府”對應起來的，它既不是近代早期的自由放任型政府職能模式，也不是 20 世紀的干預型政府職能模式，而是一種引導型的政府職能模式。³ 燕繼榮認為，公共服務型政府中，以面向大眾服務為政府定位，以公共部門、私人部門和第三部門為治理主體，以協商、契約和參與為治理方式，以有限政府為管理權限，以自上而下和自下而上的扁平結構為組織結構。⁴ 綜合各代表性學者關於服務型政府的界定，不難看出，服務型政府是以居民需求為導向的政府，服務主體是以政府為核心的多元主體，服務對象是居民和社會，服務方式是公開透明、協商參與。

服務型政府的理論主要有新公共管理理論、新公共行政、新公共服務理論、治理及合供理論，等等。

首先是主張公眾作為居民、社會公平的新公共行政理論。以伍德羅·威爾遜和馬克斯·韋伯為代表傳統公共行政理論，主張有效、經濟、協調地管理各種公共服務。新公共行政在傳統公共行政的目標上面添加了社會公平。正如新公共行政理論的代表人物喬治·弗雷德里克森所指出的那樣，傳統和古典的公共行政不外乎試圖回答下列問題：我們怎樣才能利用可用的資源提供更多或更好的服務（效率）？我們怎樣才能在節省支出的同時保持我們的服務更多或更好的服務呢（經濟）？而新公共行政要添加這樣一個問題：這種服務增進了社會公平嗎？⁵ 在新公共行政理論中，社會公平的價值強調政府服務的平等，強調對公民需求的回應。與此同時，新公共行政理論尤其重視公民參與。這是成熟的當代的公民參與，在兩個關鍵方面不同於傳統的公民參與。首先，傳統公民參與僅被視為參與民選機構的

¹ 劉熙瑞（2002）。“服務型政府——經濟全球化背景下中國政府改革的目標選擇”。《中國行政管理》，7，5-7。

² 謝慶奎（2005）。“服務型政府建設的基本途徑：政府創新”。《北京大學學報(哲學社會科學版)》，1，126-132。

³ 張康之（2006）。“把握服務型政府研究的理論方向”。《人民論壇》，5，11-13。

⁴ 燕繼榮（2006）。“對服務型政府改革的思考”。《國家行政學院學報》，2，21-24。

⁵ 弗雷德里克森（2011）。《新公共行政》。北京：中國人民大學出版社。17。

政策制定，而新公共行政所強調的公民參與則側重於公民對政策實施和管理的直接參與。其次，新公共行政強調的公民參與擴大了相關公民的定義，將低收入公民也包括在內。⁶ 由此，在新公共行政的理論視野中，服務型政府在為公眾提供服務的過程中，應該特別關注公民參與的話語權和影響力，與公眾分享在公共服務和產品供給的權力，確保公民參與在公共服務提供中參與決策過程和政策過程。

第二是主張公眾作為顧客、“重塑政府”的新公共管理理論。將公眾視為政府顧客是 20 世紀 90 年代新公共管理運動的核心理念。新公共管理運動的重點是通過讓政府引入更多的市場競爭來提高政府績效，建議政府將公眾視為顧客，並致力於構建“顧客驅動型政府”。新公共管理理論又被稱之為新管理主義，內在地涵蓋公共選擇理論、委託代理理論以及交易成本經濟學的理論，涵蓋定量（分析）管理、政治管理、自由管理和市場管理等四種途徑。⁷ 將公眾作為顧客的服務型構建思路中，側重與通過人員培訓和資源調配來在與公眾的頻繁互動過程中瞭解和滿足不同公眾的需求，從而提供高質量的公共服務。

第三是重申“公民本位”的新公共服務理論。新公共服務理論的產生，主要是源自於對新公共管理運動的不滿和質疑，提出政府的角色不是掌舵而是服務。新公共服務理論的代表人物登哈特夫婦在 2000 年提出了新公共服務的七項原則：（1）服務而不是掌舵，公務員的重要作用是幫助公民表達和滿足他們的共同利益，而不是試圖控制或引導社會朝著新的方向發展。（2）公共利益是目標而不是副產品。公共行政人員必須為建立集體、共用的公共利益觀念做出貢獻，創造共同利益和共同責任。（3）戰略性思考，民主行動。通過集體努力和協作過程，可以最有效、最負責任地實現滿足公眾需求的政策和計劃。（4）為公民服務，而不是為顧客服務。公共利益源於關於共同價值觀的對話，而不是個人自身利益的聚合。因此，公務員不僅要回應“客戶”的需求，還要注重與公民建立信任和合作關係。（5）問責制並不簡單。公務員應該比市場更關注；他們還應該關注成文法和憲法、社區價值觀、政治規範、職業標準和公民利益。（6）重視人，而不僅僅是生產力。如果公共組織在尊重所有人的基礎上通過協作和共同領導的過程運作，從長遠來看更有可能取得成功。（7）重視公民身份和公

⁶ John Clayton Thomas. (2013). “Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management”. *Public Administration Review*, 73(6), 786-796.

⁷ Larry D. Terry. (1998). “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement”. *Public Administration Review*, 58 (3), 194-200.

共服務，而不是企業家精神。致力於為社會做出有意義貢獻的公務員和公民，而不是企業家式的政府官員，更能促進公共利益。⁸ 總而言之，新公共服務理論再次回到新公共行政的基本立場，突出公眾的公民身份，將全體公眾的需求作為公共服務的依歸，強調公共服務提供的責任性和公平性，呼籲實現公民的公共利益和共同利益，而不是實現局部的、個人的顧客利益。

最後是主張公眾作為合作夥伴的治理和合供理論。治理理論和合供（Coproduction）理論的核心觀點是，政府不能作為公共服務的唯一提供者，公共事務的治理應該通過政府、非政府組織、公眾形成網路狀的合作關係來進行。合供理論中，公民被認為是可以而且確實通過參與公共項目的執行對政策產生重要影響。也就是說，公眾“共同生產”公共服務、合作生產公共服務，公民參與服務交付往往對項目的成功至關重要。合供理論將公民在公共服務供給中的夥伴關係分為三種類型，一是公民提供援助，比如公民幫忙垃圾分類；政府機構和公眾互動，以建立對公共問題的共同理解，並分配彼此的角色幫助解決問題；政府部門和公眾之間期望和行為的相互調整。⁹ 治理和合供理論對公共服務供給中公眾作為夥伴關係的強調，表明隨著公共事務管理的複雜化程度的提高，政府在公共服務的供給中，需要公眾的說明，由此提升公眾的合作意願和合作能力，對公共服務品質的提升就非常重要，同時也能更好滿足公眾的需求。

二、回歸以來澳門服務型政府建設的發展歷程

回歸以來，澳門特區政府便不斷進行公共行政改革，堅持以民為本，建立服務市民的服務型政府。可以說，每屆特區政府建設服務型政府的重點都有所不同，形成澳門特區政府建設服務型政府的五個發展階段。

第一階段：提升公僕服務意識，提高效率，滿足居民訴求

回歸之初，在 2000 年到 2004 年之間，澳門特區政府建設服務型政府的側重點主要從強化公僕觀念和提升服務質量兩個方面進行努力。一是強化公僕觀念，澳門回歸祖國之後，特區政府意識到要全面貫徹“澳人治

⁸ Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt. (2000). “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.

⁹ Gordon P. Whitaker. (1980). “Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery”. *Public Administration Review*, 40 (3), 240-246.

澳”的基本原則，因此特別重視在全體公務人員中強化服務特區、服務市民的公僕觀念。二是推出“一站式”服務和“服務承諾”等提升公共服務的機制，借此提高效率、與民方便，回應居民訴求。

第二階段：促進服務功能改革和部門架構改革的一體化

2005 年到 2009 年，特區政府意識到在公共行政改革中取得了一定成績，改善了服務態度和質量，但依然需要進一步深化行政改革。2005 年開始，特區政府全力促進行政改革由工作執行層面轉到決策過程層面，由對外服務層面，深入到內部管理層。特區政府一方面注重優化公共服務，在鞏固集中化的中央服務的同時，發展分散式的社區服務；另一方面，政府通過結構改革發展跨部門、跨範疇的一站式綜合服務，推進跨部門合作來進一步提升公共服務質量。2009 年，特區政府將分區“市民服務中心”整合成“政府綜合服務大樓”及“政府資訊中心”，是這一階段跨部門合作改革最為顯現的階段性成果。

第三階段：以科學決策和陽光政府為突破口，建立政府績效制度

2010 年到 2014 年，特區政府繼續深化公共行政改革。特區政府尤其突出充分聽取社情民意的重要性，致力建立陽光政府，全面提升施政透明度；另一方面，政府成立專職政府智庫，優化公眾諮詢模式，推動公共政策的科學化和民主化，逐步確立科學公開、聽取民意的決策模式。

2013 年，澳門特區政府初步建立政府績效治理制度，把部門的執行力和執行效果、對既定政策是否有具體且有效的行動回應、政策是否達到目標，作為評估績效的重要指標。具體而言，特區政府實施了政策執行情況季度報告制度，啟動了領導官員績效評審制度，努力提高公共行政績效。

第四階段：精兵簡政，優化治理機制，實現社會善治

2015 年到 2019 年，特區政府回應社會訴求，將行政改革重心定位在檢討政府機構職能重疊，簡化行政程序及實現人員精幹方面，進而達成施政為民的服務理念，提升政府施政能力和公共服務。其中，優化多項與經濟民生相關的跨部門程序，增加全程電子化的項目，完善“一站式服務”，為居民提供更加優質便捷的公共服務，不斷完善和提高治理體系和治理能力，是特區政府施政的重點。在這個階段，特區政府推出了首個五年發展規劃。為更好落實首個五年發展規劃，特區政府加強了部門聯合工作會議，

提高政府跨部門協同執行五年發展規劃的效能。與此同時，政府引入了第三方評估機制，從社會和民意的角度對五年規劃的落實情況進行以專業和中立的評估。

第五階段：推動“一戶通”數字政府，建設“廉潔、高效、公正、便民、便商”的現代服務型政府。

2020年至2024年，特區政府按照建設“廉潔、高效、公正、便民、便商”的現代服務型政府的目標，進一步推進公共行政改革。這個階段的特色是以推動電子政務作為公共行政改革的切入點，推動“數字政府”建設，提高行政效能。在推動“數字政府”建設中，特區政府開展了電子政務相關法律法規的修訂工作，擴展便民便商電子服務。“一戶通”持續優化面向不同群體的個人化服務，推出了“出生一件事”、“結婚一件事”等“一件事”的集成化服務，實現了澳門電子公共服務的創新。

三、回歸以來澳門服務型政府建設的發展經驗

深化公共行政改革，建設服務型政府一直是回歸以來澳門特區政府重要的施政方向。回歸以來的前五屆特區政府，不斷理順和解決公共行政領域深層次問題，基本建成了依法履職、聽取民意、回應民意、以公民需求為導向的服務型政府。總體上看，澳門特區政府形成了自身在建設服務型政府的成功經驗和做法。

（一）以民為本，聽取民意，回應民意

“以民為本”是特區政府成立以後所倡導的施政理念，在此理念的指導下，特區政府在公共行部門中建立了一種全新的文化，一種提倡為市民服務，急市民所急，想市民所想的文化。¹⁰說到底，“以民為本”是契合服務型政府建設的行政文化，即以公民為中心、以公民為導向的文化。“以民為本”行政文化的確立，為澳門服務型政府的建設確立了基本準則。在“以民為本”施政理念的引導和要求下，特區政府公共政策制定之前，一定要聽取民意，廣泛聽取社會各界的聲音，確保在達成社會共識的前提下制定政策；特區政府積極吸納民意，積極回應公民訴求，努力提升各項民生福利水平；政府致力提升公共服務質量，以最大化便利市民為目標。

¹⁰ 女公務員協會（2005）。“以民為本、與時並進——公務員如何配合特區政府依法施政”。《行政》雜誌，18（1），95-99。

可以說，回歸以來，澳門特區政府的公共政策都是以居民需求為中心的，政府在既有資源允許的情況下，盡量滿足民意需求，共享經濟發展成果；與此同時，對於居民有不滿意的地方，政府盡力改革和完善，以此來建成為民利民、令居民滿意的政府。

（二）推行服務承諾認可制度

回歸初期，為優化澳門特別行政區各公共部門的服務，澳門特區政府便學習了現金國家和地區的經驗，在澳門特區政府各部門建立“ISO 9001:2000 品質管理系統”，推行服務承諾計劃。2007 年，澳門特區政府透過第 69/2007 號批示公佈了“服務承諾認可制度”。根據該制度的規定，澳門特別行政區政府所有推行服務承諾計劃的公共部門都要接受評審。為此，設立“公共服務評審委員會”，統一各個部門的評審服務承諾，所給予的評審評語為“合格”或“不合格”。公共服務評審委員會的職權主要為：（1）訂定各公共部門及實體素質及效率的評審準則；（2）評審各公共部門及實體的素質及效率，並定期將評審結果上報監督實體；（3）以適當的證明書認可公共部門及實體的質素和效率；（4）對提升公共部門及實體素質及效率的計劃發表意見；（5）向澳門特別行政區政府建議能激勵公共部門及實體達到更高素質、效率及績效標準的措施，等等。

2019 年，特區政府通過第 61/2019 號行政長官批示，將“公共服務評審委員會”更改為“公共服務及組織績效評審委員會”，並對“評審委員會”的職能和職權進行了擴充。第 61/2019 號行政長官批示，“評審委員會”負責評審澳門特別行政區公共部門及實體，以及協助政府研究及推行能提升各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。

通過服務承諾許可制度的建立，特區政府為公共服務素質及效率建立了切實可行的監控機制，協助公共部門持續優化服務。在澳門公共行政的實踐中，在服務承諾許可制度的指引下，有些部門建立了服務質量指標，並統計了部門接收建議、投訴和異議的情況。經過多年的發展，服務承諾認可制度已經由最初着重審視部門所建立的機制有否達致基本要求，發展到審視部門提升服務質素的有效程度。通過每兩年進行一次的覆檢，服務承諾認可制度確保公共部門為優化服務所建立的管理機制持續有效。¹¹

¹¹ 《優化公共服務背景資料》。澳門特區政府優化公共服務專題網頁，
<https://www.caspdo.gov.mo/>。

（三）實施政府部門滿意度調查

按照“服務承諾認可制度”關於收集服務對象的意見的規定，公共部門應就所推行的服務設立收集服務對象意見的機制，以掌握服務對象的意見，達致持續改善服務的目的。從實踐可見，澳門多數公共部門近年來都進行了服務滿意度調查，藉此收集市民對服務的評價，檢討服務質量，以便能提供更優質的服務。

按照澳門行政公職局的指引，部門一般采用十大調查因素進行部門滿意度調查，一是人員服務、二是環境、三是配套設施、四是程序手續、五是服務資訊、六是服務保證、七是電子服務、八是績效信息、九是服務整合、十是整體服務。在這十大調查因素中，又各自可以細分為不同的分項內容。調查問卷答案的標度採用 5 分制，1 分為極不滿意，2 分為不滿意，3 分為一般或可以接受，4 分為滿意及 5 分為極滿意。在部門滿意度調查中，不少政府部門還會對居民的一般意見進行分析並提出改善意見。

（四）搭建電子平台，提升公共服務便利度

第五屆特區政府竭力推動跨部門合作，打破數據壁壘，促進互聯互通，先後推出“一戶通”、“公務通”、“商社通”三個電子政務服務平台，極大地提升了公共服務的便利化程度，受到了澳門居民的廣泛好評。

其中，“一戶通”的成效尤為顯著。自 2020 年第 2/2020 號法律《電子政務》生效後，政府以“用戶導向、優化體驗、便民服務”為理念，從數據管理、服務及資訊呈現等層面來革新“一戶通”平台。2022 年，特區政府推出“一戶通”2.0 版，進一步提升平台穩定性及強調個人化需求。同時，特區政府持續擴展“一戶通”的功能和應用，將其打造為貼心便捷易用的統一服務平台。

截至 2024 年 7 月 31 日，“一戶通”用戶已超過 60 萬，是 2019 年底 4.9 萬用戶的 12 倍，覆蓋絕大多數市民及服務使用者。“一戶通”提供的服務及功能已由 2020 年《電子政務》法律生效時的 42 項增至逾 400 項，涵蓋社會福利、求職就業、交通出行、醫療衛生、教育文康、開業營商、登記證明、口岸通關等領域，服務亦延伸至私營機構的生活繳費，以及司法領域的電子化服務。¹²

¹² 鄧益奮（2024-12-2）。“特區政府治理能力穩健提升”。《澳門日報》。

四、建設高效、有為的服務型政府

推動服務型政府建設，要設法將道德驅動轉變為制度驅動形成一整套促進服務型政府轉變的有效機制。¹³ 建設澳門未來高效、有為的服務型政府，重點要從簡化行政程序、完善行政授權、檢討政府與市場關係、優化政府與社會關係四個方面進行改革和突破。

（一）簡化行政程序

澳門《行政程序法》（第 57/99/M 號法令）確立的非官僚原則和效率原則是指導行政行為的重要原則。其中，非官僚原則旨在簡化行政程序，減少官僚主義對公眾權益的負面影響，要求行政機關避免設置不必要的步驟及文件要求，確保公眾能以最低成本完成行政手續。與此同時，要保障市民對行政決策的知情權和參與權，避免“黑箱操作”；效率原則要求以最少的時間和資源達成行政目標，要求不同部門間共用資訊、協同合作，避免重複審查。近年來，在《行政程序法》非官僚原則和效率原則的指引下，澳門行政效率有了一定的提升。例如，澳門市政署簡化飲食場所牌照申請流程，通過“一站式”服務提交材料，減少重複審查；社會保障基金推出電子申請系統，大大縮減了審批時間。

雖然澳門的《行政程序法》規定了非官僚原則和效率原則，同時也規定了合法性原則、公共利益原則及保護居民權益原則。而對合法性原則及保護居民權益原則的強調，必定會形成較為繁瑣的行政程序。而之前澳門特區政府在檢討不必要行政程序方面的改革，也因為各種原因而擱置。由此，儘管近年來隨著“一站式”服務和電子政務的推行，澳門行政效率有所提升，但距離高效的服務型政府尚有較大差距。有立法議員表示，近年政府在推動電子政務方面做了大量工作，惟與居民生活及中小微企營商直接相關的行政程序，與居民期望的“簡化程序”仍有一定差距。¹⁴

從行政程序的角度看，澳門行政效率較低的主要原因在行政程序上一直沿用回歸前的《行政程序法典》，並沒有做出與時俱進的改革。而《行政程序法典》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。¹⁵

¹³ 燕繼榮（2006）。“對服務型政府改革的思考”。《國家行政學院學報》，2，21-24。

¹⁴ “李良汪：簡化程序加強跨部門協作”（2024-12-24）。《市民日報》。

¹⁵ 婁勝華（2020）。“澳門特區公共行政改革：進展與不足”。《行政》雜誌，33（127），1-

因此，通過簡化行政程序來達成提高行政效率，是未來澳門建設高效服務型政府的主要路徑依托。在這個過程中，澳門特區政府要下定決心減少不必要的行政程序，並結合“一站式”服務和電子服務的推行，對跨部門政府流程進行變革，達成與澳門經濟社會發展相匹配的行政程序法律。

具體而言，澳門特區政府首先要進一步發展智慧政務，發展全流程電子政務平台，在現有一戶通的基礎上，進一步實現跨部門數據互通，形成更為整合的政務服務。其次，特區政府要着力政府流程再造，精簡冗餘程序。其中，尤其要注重跨部門合作的流程再造，將關聯事項打包處理，在牌照辦理、消防審批等議題上，實現牽頭部門協同相關部門並聯審批。第三，特區政府可成立專項小組審查現有的行政程序法，修訂或廢止有礙行政效率的條款。其中，在行政審批領域，可學習引入“負面清單”管理模式，除了法律明確禁止領域外，實行備案制而非審批制。最後，可以采取試點推進的策略，分階段試實施。可優先選擇旅游、中小企業服務等領域進行試點，循序漸進加以推廣。

（二）完善行政授權

澳門行政效率不高的原因，在於澳門的行政授權制度。行政授權制度規定下，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。¹⁶ 澳門行政授權制度下，除了造成下級依附上級、權責關係不清晰等深層次矛盾外，對澳門行政效率的提升產生較大的制約。可以認為，澳門授權制度，並非是新公共管理運動所倡導的分權型、放權型、靈活型、放鬆管制型政府的模式。本質上看，授權制度下的澳門政府是一個較為集權的政府，授權的一般是比較邊緣型的權力。因此，在授權制度下，澳門政府是較為僵化的、回應速度緩慢的政府。真正的決定權並沒有在政府中低層級，很多事項要層層上報、層層批轉，從而使得時間成本高，辦事效率低。

未來，完善行政授權，要向內地政府的“放、管、服”模式學習，將可以下沉的權力盡量下放到中低層的領導主管，簡政放權、放管結合、優化服務，在放權中把握權力的管控，最終實現服務型政府。為此，特區政府需要啟動相關的政府組織法和部門組織法的修訂，進一步明確司、局、

17。

¹⁶ 同上。

廳、處的職能關係和權責關係，改革僵化的科層體制，構建靈活型、回應型的服務型政府。

（三）檢討政府與市場的關係

關於澳門政府與市場的關係，有學者主張“在澳門，只有大政府，才有好市場”。這是因為，澳門的市場太小，而市場太小的天然缺陷在於：多數產業難以成市，形成自然壟斷，經營上需要政府的參與；產業結構簡化單一，主導產業對其他產業的拉動缺乏市場渠道，產業聯繫需要政府的媒介；企業組織形式是中小企業為主，缺乏抵禦風浪的能力，需要政府的輔助和保護；經濟的對外依存度高，企業很難依靠自身獲得必要的對外經濟信息，政府的信息輔助工作必不可少。¹⁷

澳門特區政府在 2023 年 10 月出台的《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028 年）》中則將“市場主導，政府引導”作為澳門經濟適度多元發展的基本原則之一，按照此規劃的表述，“市場主導，政府引導”的原則是：在充分發揮市場作用的同時，政府更加積極主動，展現更大作為，通過營造良好的投資營商環境，採取有效政策措施，引導、服務和推動海內外投資，促進經濟適度多元發展有較大實質進展。

可見，在澳門特殊的產業結構下，澳門特區政府在經濟發展的作用並不能遵循西方自由經濟國家的“小政府”、“不干預”政府模式，而是要積極發展政府積極的引導作用，強化對產業的規劃、聯繫、培育，對中小企業的輔助等方面的作用，構建積極有為的政府。當然，在這個過程中，要把握好對市場干預的邊界，要在堅持發揮市場在經濟發展中主導作用的前提下，來體現政府的積極干預作用，實現政府和市場的良性互動，這是澳門建立有為服務型政府的基本註腳。

（四）優化政府和社會的關係

一直以來，澳門特區政府和社會構成了良好的合作夥伴關係，通過政府外包服務給社團組織，讓社團組織幫助政府更好提供公共服務，同時充分調動廣大澳門居民的積極性，讓居民廣泛參與到公共政策諮詢中，從而促成澳門特區的協同治理。然而，正如習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 25 周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中提到的，“激

¹⁷ 王五一（2003）。“提出一個討論：澳門需要一個小政府還是大政府”。《澳門理工學報》，2，30-35。

發社會蘊藏的巨大活力和發展潛力”，澳門社會在社會治理的活力和潛力還有待進一步激發。只有進一步釋放澳門社團和居民在社會治理中的活力潛力，才能破解當前澳門特區政府社會責任過多由政府承擔的局面，真正實現政府和社會共同擔責，優勢互補的社會善治圖景。

當前，澳門社團組織在社會治理方面的主要存在問題在於：社團政策參與形成社會政策能力弱化和社團公共治理人才培養乏力。一方面，社團主要活動在提供社會服務、培育社會資本、促進社會和諧為功能取向，其主要能力表現在提供社會服務方面。社團在政策制訂方面能力仍然相對較弱。另一方面，社團不以取得執政權為目標，平時活動又多以社會服務為主，所以一般不太重視治理人才的培養，而更著力於培養社會服務專業人才。¹⁸

優化澳門政府社會的關係，需要從政府和社會兩個方面進行制度創新和制度建設。一是政府要不斷優化激勵監督評估社會參與的機制，提升社會參與治理的成效。政府要堅持公共管理社會化的理念，激勵社團組織和居民積極參與、協助政府進行公共事務的治理，同時要著力提升社會參與公共事務治理的成效，通過數字政府建設等途徑對社會組織和公眾進行賦能機制的創新；二是社會組織和公眾要致力於形成參與社會治理的合力。在澳門社團結構不斷走向競爭多元的趨勢下，社團之間要達成更多的合作治理行為，通過社團之間的雙向奔赴，為政府公共服務的質量優化提供更社團間的服務組合和整合，從而為有為政府的構建奠定更為優質的社會基礎。

激發社會蘊藏的巨大活力和發展潛力，還要特別重視公眾對特區政府政策過程的全參與。當前，澳門特區政府已經形成了良好的公眾諮詢指引文件，建構了公眾積極參與、政府與公眾良性互動的政策諮詢機制，政府在出台政策前做了充分的資訊準備，並在政策諮詢中吸取了公眾意見，促進了澳門政策制定的民主化和科學化。未來的公眾參與，要著力拓展公眾在政策執行和政策評估的參與。一方面，要重視政策執行中的公眾參與，政府要進一步增強政策透明度和信息共享，並構建更多的線上參與平台，強化公眾能力建設，建立公眾參與的激勵機制，以及對不同群體分層分類設計差別化的參與方式。另一方面，要推進公眾參與評估政府政策，以公眾的滿意度評估，作為政府政策調整和優化的重要標準。其中，可考慮建

¹⁸ 婁勝華（2024）。“澳門社團組織的公共治理參與”。《華南師範大學學報（社會科學版）》，5，92-105。

立公眾的政策評估參與積分系統，鼓勵公眾主動積極參與政策評估。只有實現公眾對政府政策政府的全過程參與，才能超越“意見搜集”的功能，達成政府和公眾的合作共治，最終建成以公眾需求為導向的服務型政府。