

夯實良政，實現善治

鄧益奮*

一、引言

2014 年的澳門特別行政區第四任行政長官選舉，被視為一次在澳門選舉史上有示範意義的選舉。這次選舉體現了參選人和市民良好溝通以及社會高度關注政綱兩個很重要的理性選舉的特點。在某種意義上看，這次選舉可以成為澳門規範化選舉的模版，其理性選舉和溝通選舉的特性非常突出，突破原來澳門選舉過於注重人情化和熟人關係的弊端，這對推動澳門選舉的理性化和規範化上會有一定的貢獻。

首先，參選人和選委及選民之間進行了良好的互動和溝通。參選人不僅十分重視和選委的交流，還通過下區、公聽會等形式集中瞭解民情民意。競選活動期間，崔世安出席了 33 場活動，其中包括 13 場與社會各界座談及兩場公聽會，聽取社會訴求和建議。另外，競選辦共收到居民及社團交來的建議書及問卷調查約 92,000 份，極大地促進了市民和候選人之間的理解和溝通。

其次，在這次選舉中，參選人和市民都比以往更為關心和重視政綱的內容和規劃。這體現了一種理性選舉的文化，即根據政綱的內容來決定選票去向。在理性選擇學派看來，理性的選民就像市場上的買家一樣，手中的選票就像市場中的貨幣，用來購買政治家和參選人的政策方案。這種選舉和投票邏輯明顯不同於依據個人關係的親疏來決定選票趨向的人情化選舉。人情化選舉是基於選民情感而非基於候選人的政綱政策而做出的投票選擇，是非理性的選擇。由此，此次選舉高度重視政綱，能夠促進基於政綱而非人情的理性選舉文化的產生。

正是在理性選舉的氛圍下，“同心致遠，共享繁榮”的參選政綱在整個選舉宣傳期受到了社會各界的廣泛關注和深層剖析。筆者主要集中於政綱中“善

治篇”的行政改革設想作出解讀。筆者認為，實現“善治”的基礎是夯實“良政”。如何達成“良政”？政綱吸取了以往行政改革系統性和重點性不足的教訓，回歸到行政改革既有的“機構”、“人員”、“職能”的固有主題，突出了“精兵簡政”和“理順職能”的改革重點，勾劃出從“夯實良政以實現善治”的改革藍圖。

二、歷史教訓： 行政改革的系統性和重點性不足

行政改革是一個系統的工程。一般來講，從管理技能的改革、體制的改革以及文化的改革三個層面，需要從表層推進到深層，才可以更好地完成行政改革。從澳門行政改革過去的歷史來看，主要是 ISO9000 服務承諾計劃、一站式服務、電子政府計劃、流程再造，也有關於公務員制度的改革，但總體看，行政文化的深層變革沒有進行，導致系統性不足。另一方面，一直以來，澳門的行政改革缺乏重點，比如行政改革路線圖開出了政府與公眾關係以及政府內部管理改革兩條主綫，但是對於行政改革的固有核心主題機構改革、職能改革卻沒有重點提及，改革綫索太多，有鬍子眉毛一把抓的嫌疑。誠然，之前的行政改革也注意到政府在職能和機構的一些問題，並採取了一定的措施。但只是局部調整，沒有從根本上解決政府職能部門權責關係理順的問題。

從回歸開始，澳門特區政府就一直非常重視展開行政改革以提升政府的管治能力。澳門行政改革的內容非常全面，從服務素質的提升、公職人員制度的改革到從部門職能的整合、諮詢制度的改革等等，廣泛地涵蓋了政府內部管理改革和理順政府與公眾關係

* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授、港澳與內地合作發展協同創新中心研究人員

兩個層面的內容。

從時間發展次序來看，在政府績效管理制度提出之前，澳門的行政改革可以大致劃分為三個階段：第一階段是從回歸後到 2007 年公共行政改革路線圖提出以前。這一時期的行政改革的內容包括提出行政服務承諾計劃、推行一站式服務、電子政府，同時也包括減少行政程序、提升行政效率等一系列改革措施；第二階段主要是 2007 年提出的行政改革路線圖，從 2007 年到 2009 年，這一時期的行政改革分內部管理的改革和政策過程的改革兩大主綫，對公職人員制度、廉政制度、公共會計、政府採購制度、流程再造、機構重組、電子政府以及諮詢制度等範疇進行了全面的探索；第三階段主要是第三屆特區政府成立以後進行的科學決策和陽光政府的改革，主要是試圖通過強化政策諮詢的科學化和提升施政透明度來實現政府治理的不斷完善和改進。

雖然經過三個階段的行政改革後，澳門的行政改革取得了一定的成績，比如政府的服務素質比回歸前有所提升，公職法律制度有了一定的改善。對此，特區政府在《〈公共行政改革路線圖〉總結及執行情況報告》的文件中也明確指出，“《路線圖》的成效除反映在強化了改革的中央統籌，提升了公共服務水平，加強了政府內部管理，以至完成一系列政策法規外，更為關鍵的是有助建立着重團隊精神的優良組織文化，增強溝通關懷，打破部門之間的各自為政，為日後持續的改革建立了穩固基礎。公務人員透過《路線圖》的落實，在推進工作的同時，提升了施政執行能力及管理決策水平”¹。

但總體而言，澳門行政改革的成效不高，得不到社會公眾的認可。不少社會意見認為，行政法務領域的改革進步不大，政府行政改革大大滯後於經濟社會的發展。其中，政府機構人員膨脹的問題、政出多門的問題尤其受社會和市民的質疑。政府規模越來越大、人員越來越多的問題始終困擾着政府施政，部門職能重疊的問題也沒有得到根本性的改觀。究其原因，政府之前推出的改革面太多而沒有重點，導致行政改革面面俱到而沒有辦法對某個重點和領域進行突破，這就需要特區政府有重點、有步驟、有程序地加以推進。

三、回歸“機構”、“人員”的固有主題

公共行政的能力和制度對一個國家和地區的發

展起着非常關鍵的作用，另一方面是之前澳門的行政改革成效不高，有必要加大力度進行強化和完善，因此，將行政改革作為下一屆的施政重心應該受到肯定，如果政府管治能力跟不上經濟社會的發展，必定影響整體社會發展的步伐。尤其是澳門的行政改革滯後已經引起很多的不滿，政府需要加大力度改革公共行政，提高行政效率和服務品質，從而提升公眾對於政府的信任。然而，達成公共事務的“善治”，必先要求實現政府管理的“良政”。

良政更多是指政府內部管理的優化，善治則更加強調政府對社會公共事務管理的優化，後者的主體更為開放和外延。善治的前提是良政，也就是政府需要把自身管理好了，才能更好地管理好社會。所以，我們這次看到政綱中既有講善治，講優化政府與社會的溝通的問題，也把相當的重心放在善政方面，比如強調精兵簡政、減少職能重疊、簡化行政程序。只有善政做好了，善治才有一個紮實的基礎，脫離了良政去談善治是不現實的。反過來，良政的最終目標是為了善治，也就是把社會公共事務管理管好，提高人民生活素質，提升市民幸福指數。

此次政綱中對於“良政”的闡釋，回歸到了行政改革機構和人員的基本主題，也抓住了當前困擾澳門公共行政的核心問題。政綱兩次提到了“精兵簡政”，這其實就是一個機構和人員精簡的問題。不可否認，機構臃腫、官民比例較高確實是澳門當前行政改革面臨的最大問題。回歸至今，澳門公務人員的數量由 18,000 人增加到當前的 30,000 人，增加的幅度近 2/3。同時，新成立的諮詢機構和項目組的數量增長過多，成為社會詬病政府公共行政的最大問題。由此，政綱提出了“精兵簡政”的改革基調和方向，是對於特區政府內部深層次問題的檢討，也體現了對民意的回應。

精簡機構，降低成本，避免機構臃腫，是行政改革最為核心的主題。雖然經過新公共管理運動的洗禮後，各國政府當前普遍接受“結果導向”的管理文化，較為看重公共行政的管理結果和效果，但成本問題也是衡量政府管理的一個基本視野。因此，精簡機構，從編制和預算方面加以控制政府規模，不能再隨意增加機構設置和人員編制，形成瘦身的政府而不是臃腫的政府，是各國行政改革的基本共識。

回歸行政改革固有主題的改革思路，有助於從源頭上改變原有改革“重心不穩”的弊端。如前所述，澳門之前公共行政改革成效不高的原因可歸結為“四個缺乏”：缺精細、缺重點、缺系統、缺根基。

首先，之前澳門的行政改革較為宏觀，缺乏很多的精細化制度和措施對應和支撐，改革顯得粗糙而不夠深入和細緻；其次，之前的行政改革缺乏重點，行政改革內容的涵蓋政府內部和政府社會關係兩個方面的範疇，無法突出改革的重點，也就使得改革有些面面俱到，無法集中精力進行改革攻堅；第三，之前的行政改革缺乏系統性和層次性，沒有明確指出各項改革措施和各個改革層面之間的內在邏輯關係，各項改革措施應該先改甚麼、後改甚麼的先後順序沒有梳理清楚，導致改革出現齊頭並進、各自作戰的情況，無法形成各項改革各就各位、分工合作以推進整體改革進程的效果；最後，之前的行政改革缺乏紮實的基礎和根基，對機構、人員最為核心的行政改革的基礎沒有做好的前提下去推進改革，容易使改革重心不穩。而如果能夠回歸到行政改革的固有主題和基礎之後，改革的系統性和根基性方面有了較大的改觀，那麼預期的行政改革成效就有希望實現質的突破。

四、突出理順部門職能的改革重點

長期以來，澳門社會一直詬病政府架構職能重疊、交叉，架床疊屋，導致政出多門，部門間互相扯皮、互相推諉責任。部門之間權責不清晰的問題，是困擾特區政府施政、導致行政效率不高最為主要的原因。社會上關於政府職能重疊和交叉的批評，既有關於各司內部局級部門的職能重疊，也有關於司與司之間的職能交叉。比如，社會就有意見認為，行政法務司轄下的法務局和法律改革及國際法事務局的職能雷同，工務運輸司屬下多個局級部門有需要合併，經濟財政司屬下如經濟局與貿促局之間存在部門職能交叉；也有意見建議將旅遊局由社會文化司撥歸經濟財政司管轄。

其中，最為明顯的體現是民政總署和相關政府職能部門的職能重疊。“民政總署涉足文娛康樂、衛生監督、執照發放、園林綠化、道路渠務等市政建設及公共服務，被揶揄架構臃腫、職權過大，並與多個部門職能重疊，重組民署、削權之聲不絕。”² 例如，民政總署和文化局、體育發展局、土地工務運輸局及環境保護局在公共工程管理方面就有較為明顯的職能重疊，“工務局、建設辦、民署、運建辦，都有負責交通道路建設等公共工程，事實是，行人道及部分馬路工程由民署做，工務局負責步行系統，建設辦負責隧道工程，運建辦暫負責輕軌。”³ 由此，職能重

疊部門的架構重組問題，理應是特區政府下一步行政改革的重點所在。

令人欣慰的是，參選政綱不僅回歸到行政改革的固有主題，而且突出了下一步行政改革解決職能重疊的改革重點。從此次政綱的闡述看，歸併機構，減少職能重疊，是未來澳門特區政府行政改革的重點。事實上，這屆特區政府已經花了不少精力進行職能重疊的調整，比如民政總署中關於體育、文化的職能已經剝離給體發局和文化局。2014年行政法務範疇的施政方針就明確提出深化開展民政總署、文化局、體發局有關文化、體育方面的職能調整，包括各部門的組織法規、職能調整後部門的承受能力、人事安排。2014年初，文化局局長就表示，“就文化局與民政總署的職能轉移工作，整個過程可於年內完成，預計民署屆時將有逾200人加入文化局。”⁴ 可見，政府在理順政府職能部門的工作已經進行了較為充分的準備，有了一定的改革基礎。

一般來講，政府部門職能調整的基本原則在於，合理界定和配置政府部門職能，理順職責關係，明確和強化部門責任。當前澳門特區政府部門職能重疊的問題既包含每個司底下的職能重疊，也包括司級之間的職能重疊問題，既包括既有組織法規定的職能重疊問題，又包括部門運行過程中的職能交叉問題。由此，對於澳門政府部門職能重疊的問題，應該分類進行改革。對於組織法規定的職能重疊問題，這就需要修改政府組織法，理順各部門之間的職能分工，避免法定職能的交叉；對於運行過程中的職能交叉問題，則需要建立優化的跨部門合作協調機制，共同完成任務和目標。此外，還需要遵照先易後難、先簡後繁的原則進行架構的重組工作，充分做好前期的利益協調和化解矛盾的工作，減少改革的阻力，力求有秩序、有步驟、穩妥地逐步推進。

五、行政改革的成功取決於政府堅定的決心和勇氣

行政改革是下屆特區政府施政的重點，關係到經濟社會的持續發展和公民對政府的公信力。如何鞏固和承繼當前公共行政改革的成果，深化公共行政改革，真正促使政府提高行政效率，提升管治能力，提升公民對政府的信任度，是擺在特區政府及全澳市民面前的共同課題。

經過回歸15年以來的探索和發展，第四屆特區

政府行政改革的條件不斷改良，系統性和重點性比以前有所改善。在這個基礎上，政府需要進一步探索行政改革和法律改革的關係，同時堅定信心，有破釜沉舟的決心和勇氣來推動，澳門行政改就有希望和可能取得新的進展和突破，從而促進政府管治能力的提升。

行政改革的成功不僅需有改革思路，更需要有政府良好的執行力。只有依託政府堅定的決心和毅力，才能真正推進公共行政改革按照既定的規劃去落實。對於行政改革來講，有了好的思路只是成功的開

始，改革需要政府破除既有的利益阻力，付出很大的決心和勇氣去克服重重困難才能成功。尤其是在回歸以來，澳門一直處於經濟發展的快速增長期，沒有財政危機的客觀壓力，行政改革更多的是依靠政府的自我敦促，行政改革的動力比起很多其他國家和地區而言相對不足，行政改革由於先天的動力不足而形成的改革難度也就自然增大，行政改革很容易陷入形式化和口號化的泥濘。由此，澳門公共行政改革更需要政府有強大的信心、勇氣和魄力才能取得實質性的進展和成功。

註釋：

- ¹ 澳門特區政府：《〈公共行政改革路綫圖〉總結及執行情況報告》，2009年12月。
- ² 《與多部門職能重疊，民署或拆局重組》，載於《澳門日報》，2013年11月21日，第A02頁。
- ³ 《在順境中顯魄力，推行政體制改革》，載於《市民日報》，2014年4月15日，第P02頁。
- ⁴ 《民署轉移職能，200人加入文化局》，載於《市民日報》，2014年2月27日，第P03頁。