

澳門特別行政區

2007-2009 年度公共行政改革路線圖



路線圖摘要

公共行政改革的目標與理念

公共行政改革的目標是在促進澳門社會整體可持續發展的前提下，創設一個良好的制度環境，不斷提高各級公務人員的業務技能、管理水平及承擔意識，弘揚廉潔風氣，依法及高效運用公共資源，準確體現民意，從而強化特區政府的整體施政能力，提供高質素的服務，促進市民綜合生活素質的全面提升，建立和諧、穩定、進步的社會，確保“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治在澳門成功落實。

特區政府對公共行政改革的基本理念是改革不僅局限於政府內部的完善，亦應針對社會迫切的問題，以宏觀、整體的視野，把改革層面輻射至社會各個環節，彼此緊密結合，層層緊扣，構成完整的規劃藍圖。個人、社團及政府（公務人員）作為社會的組成單元，是改革事業的推動者亦是受惠者，彼此關係密切，唇齒相依，擁有上述的共同目標。因此，通過互相合作、共同承擔，建立起夥伴合作關係，將令改革發揮更大作用，共享變革帶來的成果。

特區成立後推行公共行政改革的進程

澳門特區成立初期，鑑於公共行政改革對本澳的持續發展影響深遠，特區政府以穩健務實的方式作出了部署。在始終以市民利益為最優先考慮、確保整體社會和政府穩定運作的前提下，採取“由上而下，以點帶面”的策略，重點對中高層人員進行管理技巧培訓，加強全體人員的公僕理念，力求從根本上調整思維以配合改革。同時，逐步引入先進的服務及管理模式；對滯後的法規制度進行改善工作，為長遠的深層次改革打下基礎。

隨着本澳踏入快速發展的時期，社會內部出現急劇轉變，衍生出各種各樣新的問題及挑戰。關乎到本澳全體市民的迫切需要，公共行政改革本身亦需要按照客觀發展規律，因時制宜，與時並進，把原來既定的部署，作出更快更大的推進。與此同時，要認真檢討過去的缺點與不足，找出問題的核心和根源，切實剷除阻礙發展的絆腳石。注入新思維、新元素，把改革的重點重新定位，藉以爭取短期內切實回應社會、市民及政府內部的強烈訴求與期望。

公共行政改革路線圖的特點及重點

基於上述種種形勢變化，特區政府提出跨年度的公共行政改革路線圖。路線圖具有“整體性、連貫性、延續性”的特點，涉及社會的主要層面，以“科學化、制度化、人性化”為改革的主導原則，勾劃出具前瞻性的長遠規劃及願景，為本澳下一階段的改革建設事業，標誌其新的起點及隨後的發展步驟與路向。通過循序漸進推出一連串新的重大政策，力求在短期內達到質量換代的目的，長遠則徹底突破固有框框，實現根本性及結構性的變革，展現施政新風。

改革主要環繞兩個方面：(1) 完善政府內部管理（公務人員、架構職能、公共資源及流程的管理）(2) 設立高層次的公共行政改革中央統籌、以及多層次的諮詢與評估機制。對於一些關乎社會的迫切問題（如交通、住屋、城市建設、人力資源、社會保障、公務人員管理等），通過上述兩個方面的改革，配合整體的法制建設計劃，包括推出一系列到位的法規及制度，在市民、社團及政府（全體公務人員）的共同努力下，相信會有助短期內得到一定程度的改善。而隨後亦必須持續不斷地努力，透過行政改革及法制建設計劃的深化，使問題得以有效地解決。

路線圖內涉及根本性及結構性改革的重大政策包括：

1. 政府內部管理

- 1.1. 全力確保各級公務人員廉潔奉公、依法施政、盡忠職守，通過長期的教化工作，提升守法意識。強化廉政的制度化建設，簡化行政手續流程，提高施政透明度，完善公共資源的監管監督機制，消除滋生貪污違法及腐敗行為的因素。依法嚴懲“以權謀私、貪污腐敗”的人員，絕不姑息，以儆效尤，樹立正風。
- 1.2. 根本性改變及更新全體公務人員的思維，樹立“以人為本、為民服務、勇於承擔”的公僕精神及行政文化。提高對品格操守的要求，嚴格要求正確運用職權，為過失承擔責任，接受社會監督，向市民負責，全面提升整體質素及施政能力，建立一支廉潔、高效的公務人員隊伍。
- 1.3. 從規、進、管、退四方面，全面革新公職法律制度及公務人員管理機制，提出中央招聘、職程修訂、合同制度、人員調動、官員問責、問題調解、福利待遇、離職計劃等一系列方案，為公務人員職業生涯的規劃及前景提供良好的條件；促進公務人員團隊的新陳代謝及激發人員的活力。
- 1.4. 啟動對澳門特區政治架構、政府宏觀及微觀組織的研究，更科學及合理地配置職權職能，理順分工，增強跨部門的協調機能，解決“政出多門、各自為政”，提升執政團隊的施政績效。

2. 政策的統籌、諮詢及評估機制

以建立高層次的公共行政改革中央統籌架構作為路線圖的起點及切入點。根據政策過程的問題確認、政策制定、決策、執行及評估五個組成環節，把中央統籌架構劃分為諮詢層、決策層、執行層，藉此擴大市民、社團的參與和吸納社會精英，強化諮詢機制，增強決策和執行的中央統籌功能。

通過諮詢、決策、執行及評估過程的緊密循環互動，在政策的制定和執行過程中，主動做好吸納民意、發佈訊息、解釋政策的工作，增強社會監督及提高施政透明度，擴大民意共識基礎，充分體現民間的智慧及積極性。

時刻保持高度的敏感度及警覺性，提高政治認知，深入掌握最新民情及科學理據，讓政策貼近民意，避免施政的隨機性及隨意性，減少因與社會溝通不足、考慮不周而造成的施政失誤或“走樣”。反覆對政策措施向公眾予以解釋、評估及改善，增強與市民及社團的良性互動，爭取社會及大部份市民的認同與支持，確保施政的權威性及認受性，達至提升管治水平的目標。

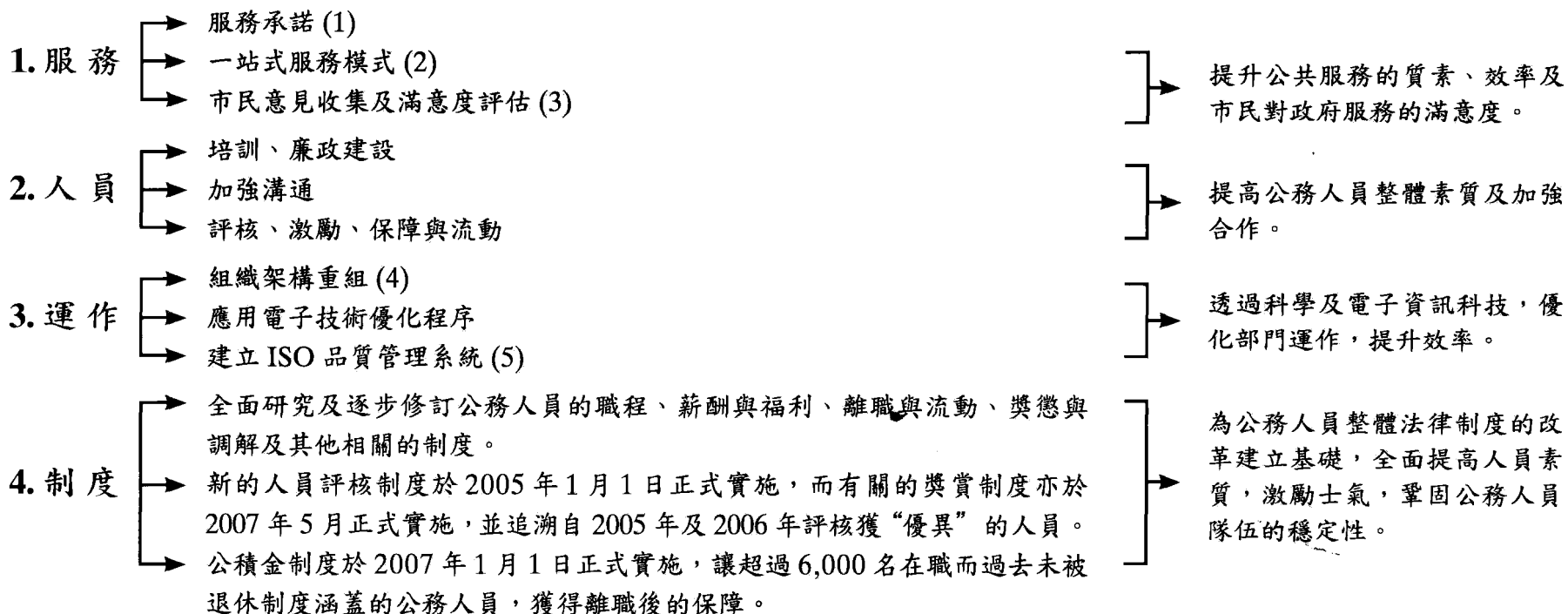
路線圖公佈後，全體公務人員要對公共行政改革的內涵作出認真的思考，作出全面的配合。同時，對於市民、社團或傳媒就有關政策措施及法規制度的討論及所提出的建設性建議，集思廣益，精益求精，務求在實踐過程中不斷完善。

目 錄

路線圖摘要	I
一、特區成立至今已推行的改革措施	1
二、現時正面對的主要挑戰	2
三、總結近年改革經驗及研究分析，從理論及實踐層面，提出跨年度落實改革項目的路線圖	3
四、改革的突破策略	11
五、針對改革及迫切社會問題而推出的法制建設計劃	14
六、2007 年至 2009 年公共行政改革的執行目標	19
七、公共行政改革路線圖的突破點及起點	21
八、2007 年至 2009 年澳門特別行政區公共行政改革路線圖	23

一、特區成立至今已推行的改革措施

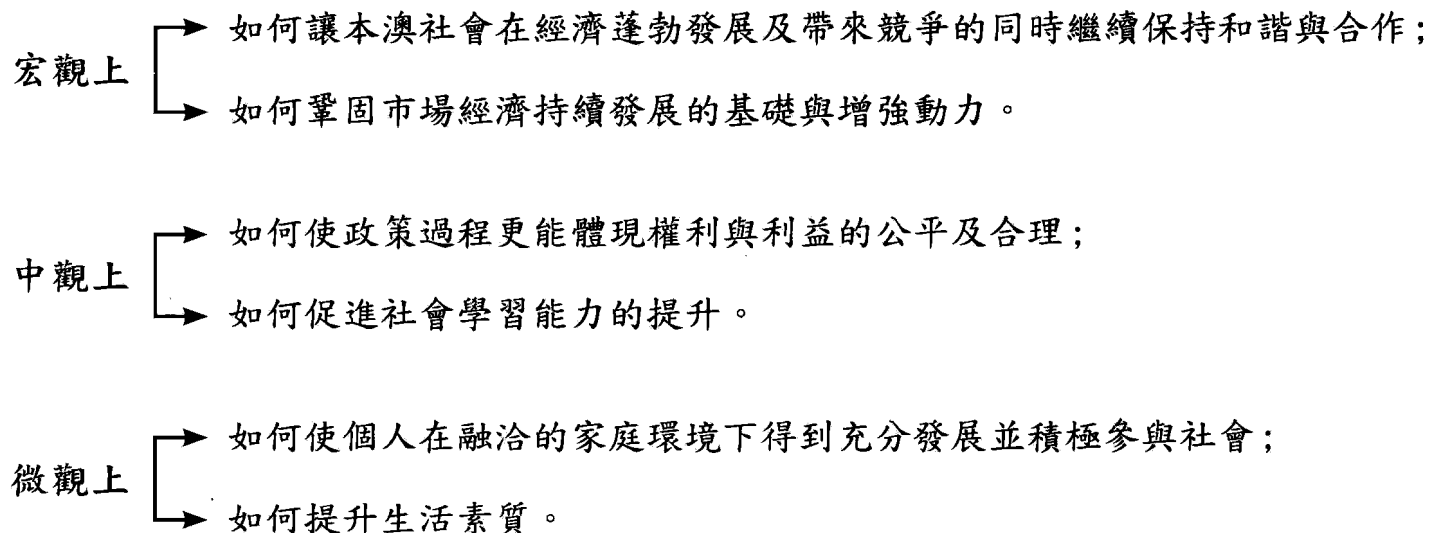
澳門特別行政區成立後，為配合社會發展的需要，特區政府秉持“以人為本”的施政理念，同時為回應急需解決的問題，在對外公共服務及政府內部管理（人員、運作及制度）兩個層面，不斷推出公共行政改革措施：



- (1) 服務承諾：截至 2006 年底 44 個部門共推行 515 項，其中對外 452 項 / 對內 63 項。
- (2) 一站式服務：截至 2006 年底 10 個部門共推行 26 項。
- (3) 滿意度評估：截至 2006 年底 25 個部門推行有關評估。
- (4) 設立了審計署、廉政公署、警察總局、海關、民政總署，以及重組了 37 個部門等。
- (5) ISO 品質管理系統：截至 2006 年底 10 個部門共 55 個附屬單位推行了 ISO 品質管理系統。

二、現時正面對的主要挑戰

隨着社會經濟急速發展，社會對政府服務的訴求大大增加，新的服務需求不斷出現，而且引發了一系列的民生及經濟問題，使回歸後正不斷改革並已漸現成效的公共行政，又面臨新的挑戰，尤其是：



同時，一些制度及法律已不能適應環境的急劇轉變，政府內部管理機制、人員素質及思維亦跟不上時代發展步伐，深層次問題仍未根本解決。

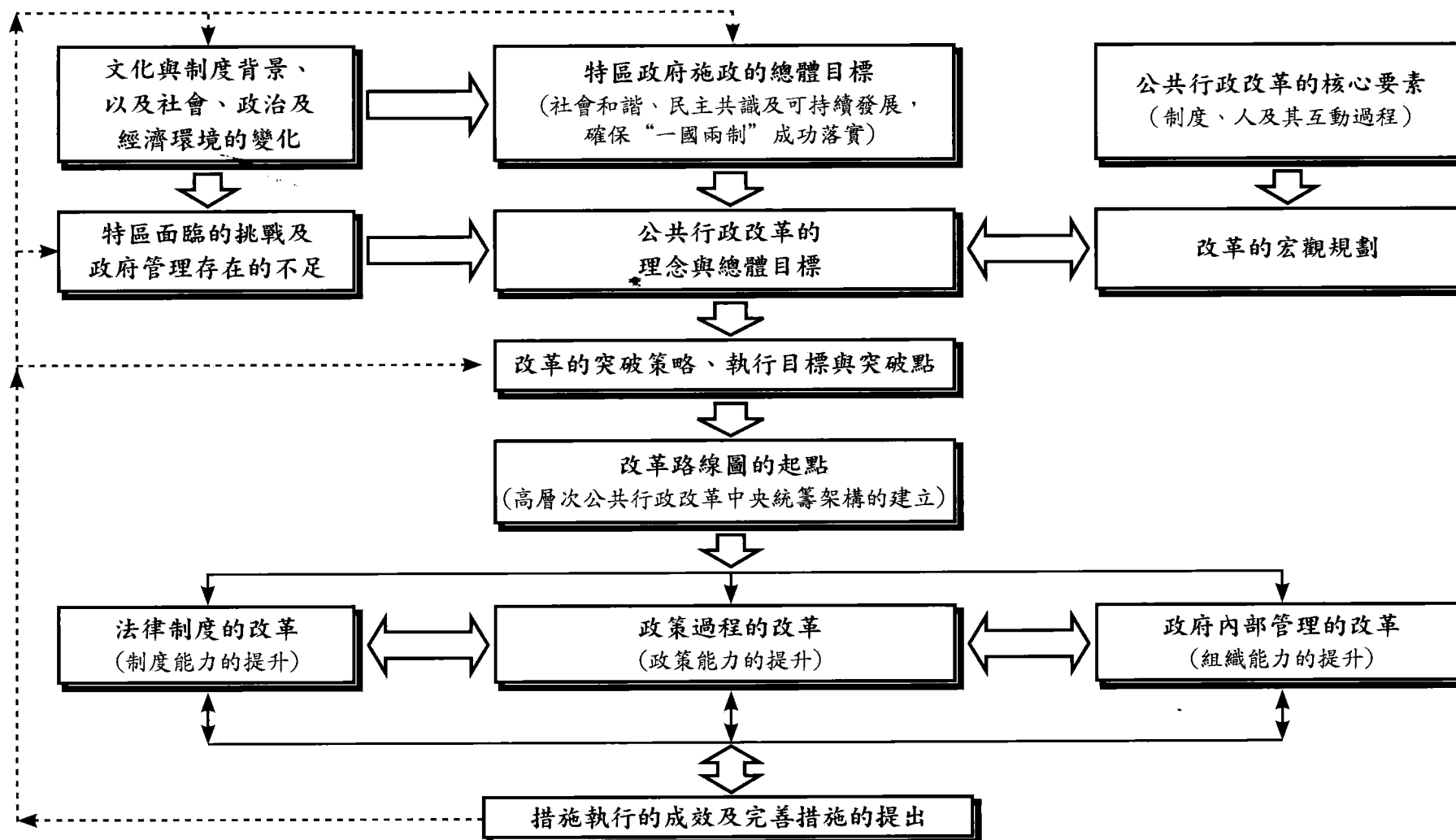
為此，政府有必要先作出承擔，付出最大的決心及勇氣，作出根本性及結構性的改革更新，讓社會和經濟協調發展，以配合特區政府提出的可持續發展戰略政策，提升全體市民的綜合生活素質。

三、總結近年改革經驗及研究分析，從理論及實踐層面，提出跨年度落實改革項目的路線圖

1. 公共行政改革路線圖的構成及要素間的關係

- 參考不同國家及地區的經驗，以及總結澳門特區過去的改革經驗，公共行政改革既有較為穩定的核心要素，如制度、人和互動過程，又受當地文化與制度背景；不同時期社會、政治及經濟環境的變化；以及政府內部管理發展等多變的因素影響。上述種種因素的互動，使公共行政改革成為一個永無休止、複雜動態的發展過程。
- 公共行政改革的特點，促使：
 - 1) 既要從宏觀的角度，掌握各部分內容的內在關係從而作出規劃，又要清楚現存的問題與改革的基礎，從而作出突破，這樣才能真正認識公共行政改革；
 - 2) 既要考慮社會上相關人的需要及認同程度，又要考慮政府內部執行人員的情緒反應及心態變化，即變革管理所強調的變革參與及溝通過程的內容，這樣才能推動改革；
 - 3) 既要完善政府內部的管理，又要針對社會迫切的問題，以宏觀、整體的視野，把改革層面輻射至社會各個環節，促進市民、社團及政府共同承擔，建立夥伴合作關係，這樣才能達至改革的目標。
- 為達至社會和諧、民主共識及可持續發展，確保“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治在澳門成功落實，完整的公共行政改革路線圖必然是如下圖由改革理念、原則、總體目標與執行目標、宏觀規劃、突破點、起點、改革主線及發展過程的綜合體現。

路線圖的構成



2. 改革理念

2.1 思維創新，明確方向

- 消除局部、單一及不求重點的舊有思維，改以系統化、既重全局又重戰略重點、多元理性的新思維來研究、規劃及推進整個公共行政改革；
- 以系統化的思維，把內容廣泛的公共行政改革視為一個整體，借鑒外國的先進經驗並結合特區的背景，通過把整體分解為部分來加以探討分析，同時，又把各個部分、各個要素、各個方面有機地組織聯繫起來；
- 認識改革內容間的相互關係、內在聯繫及突變性，前瞻性地、清晰地把握未來的發展主線和確立共同努力的方向；
- 以多元理性思維，即融合強調經濟效益的技術理性、強調公平的法律理性、及強調溝通的社會理性，來分析當前的社會、政治及經濟等方面的問題。

2.2 緊扣問題，宏觀規劃

- 針對社會上最受關注的城市建設及與其相關的環境保護、人力資源的輸入與平衡、社會福利及社區發展，以及政府管理等問題，以宏觀長遠的視角，規劃各項為解決相互交錯問題而訂定的改革措施。

2.3 戰略突破，帶動整體

- 以戰略思維尋找各部分的突破點，形成有機網絡，帶動市民、社團與政府的合作，以及社會與政府的整體改革。

2.4 中央統籌，縱橫深化

- 通過高層次的公共行政改革中央統籌、以及多層次的諮詢與評估機制，推動各分散措施的有效執行及不斷完善，形成改革的協同效應，並逐步深化縱向與橫向的變革。

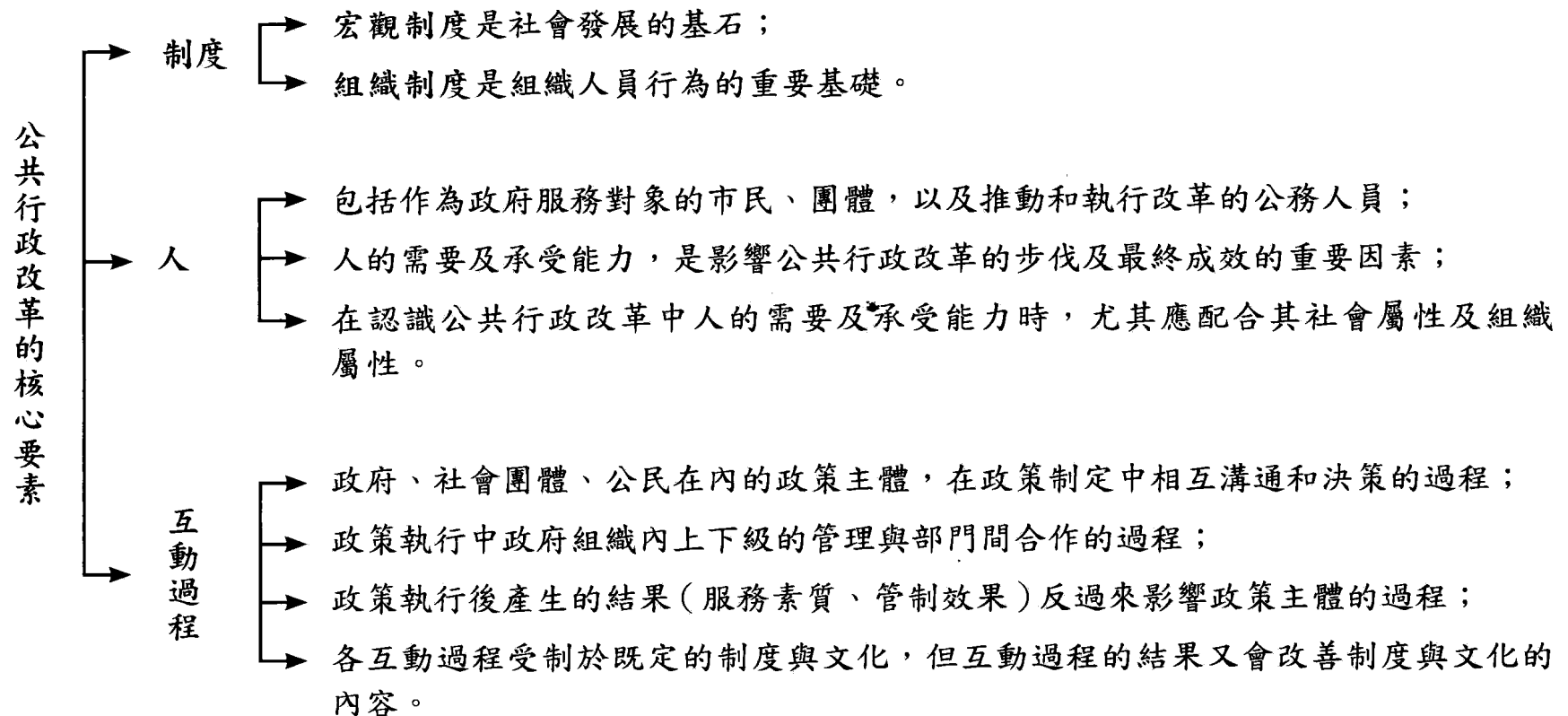
3. 改革的目標

特區政府 2007 年度施政方針明確提出，政府率先貫徹變革與承擔的精神，為達至建構和諧社會、共識民主及可持續發展，確保“一國兩制”在澳門成功落實這一目標而努力。結合公共行政改革的核心要素，特區公共行政改革的總體目標如下：

在促進澳門整體社會可持續發展的前提下，創設一個良好的制度環境，不斷提高各級公務人員的業務技能、管理水平及承擔意識，弘揚廉潔風氣，依法及高效運用公共資源，準確體現民意，從而強化特區政府的整體施政能力，提供高質素的服務，促進市民綜合生活素質的全面提升，建立和諧、穩定、進步的社會，確保“一國兩制”在澳門成功落實。

4. 改革的宏觀規劃

- 4.1 首要工作是清楚改革核心要素間的相互關係及內在聯繫，從而把握未來的發展主線及確立改革的方向；
- 4.2 改變現有的行政文化是改革的根本。行政文化是在制度約束下人與人、人與團體的互動過程中形成的，因而公共行政改革的核心要素是制度、人和團體及其之間的互動過程。



改革的宏觀規劃：

1. 由公共行政改革的方向（總體目標）、主線（改革的核心要素）、核心要素的詳細內容及之間的內在聯繫組成；
2. 目的是為特區公共行政改革描繪出一幅全觀的圖像，以便為整體治理能力的提升定出具體的內容及執行目標；
3. 從改革的核心要素間的關係看，只有同時從政策、制度及組織三個部分作出改革或提升能力，才可避免相互牽制的問題，並產生協同效應，形成優良治理，達至和諧社會、共識民主及可持續發展的目標。

1. 政策能力

- (1) 政策過程是政府連繫社會及完善政府工作的樞紐。
- (2) 政策能力的提升重點，在於配合政策諮詢工作的系統開展及強化多元理性思維，提升政策過程的處理能力及執行效果。
- (3) 尤其注重在特有的制度與文化背景下，政府、社會團體及個人的意見反饋、評估與共識、政策決策及政策執行的互動過程。
- (4) 政策過程的改革目標：
 - 1) 提升政策的共識性及執行性，使政策更能反映社會的訴求及加強政府與社會的合作；
 - 2) 促進政府與社會的互動及雙方學習能力的提升；
 - 3) 全面提升公共服務的質素及政策效果。

2. 制度能力

請參閱第 9 頁

3. 組織能力

請參閱第 10 頁

1. 政策諮詢

政策諮詢就是意見的反饋、評估與共識，由問題的識別、意見的收集、解決方案的提出、執行效果的評估與完善、建議的提出等步驟構成動態的過程。

意見的反饋與共識主要受政策諮詢組織的設置以及相應機制的運作情況所影響，因而整個諮詢系統的完善，是提升意見反饋與共識能力的主要內容。

2. 政策決策

被視為最重要的環節，強調以科學的方法結合人性的需要，在經濟效益的技術理性與社會訴求之間取得平衡。

3. 政策執行

公共服務的提供及其對市民所產生的效果，直接影響政府與社會的關係，因而通過服務方式的創新、服務流程的整合、服務的意見反饋及電子技術的應用，不斷提升公共服務的素質，成為政策執行的主要的內容。

改革的宏觀規劃（續）

2. 制度能力

制度改革的主要目標：

1. 補充規範的不足，完善制度間的聯繫；
2. 帶動文化與思維的變革。制度改革不會自動地使文化與人的思維改變，只有配合政策過程及組織的變革，並貫徹在日常的行為中，文化與思維才能逐步改變。

宏觀制度

為提升政府治理環境與資源、基礎設施與技術、經濟、政治、社會及個人等方面能力，提供基礎的法律制度。

- 環境與資源方面，主要與防止污染及保護自然資源有關的制度；
- 基礎設施與技術方面，主要是與城市建設有關的制度，包括土地、社區重建、交通、房屋等制度；
- 經濟方面，主要是規範整體市場與行業運作的制度，如勞資關係、商業、博彩旅遊業、金融業、工業產權及產品安全等法規；
- 社會方面，包括與穩定社會有關的社會福利制度，如社會保障及醫療等；與建構和諧社會有關的公民教育及聯繫社團等；
- 個人方面，主要是有關個人發展的教育制度，尤其是促進個人成長及配合經濟發展的學校教育及職業教育制度。

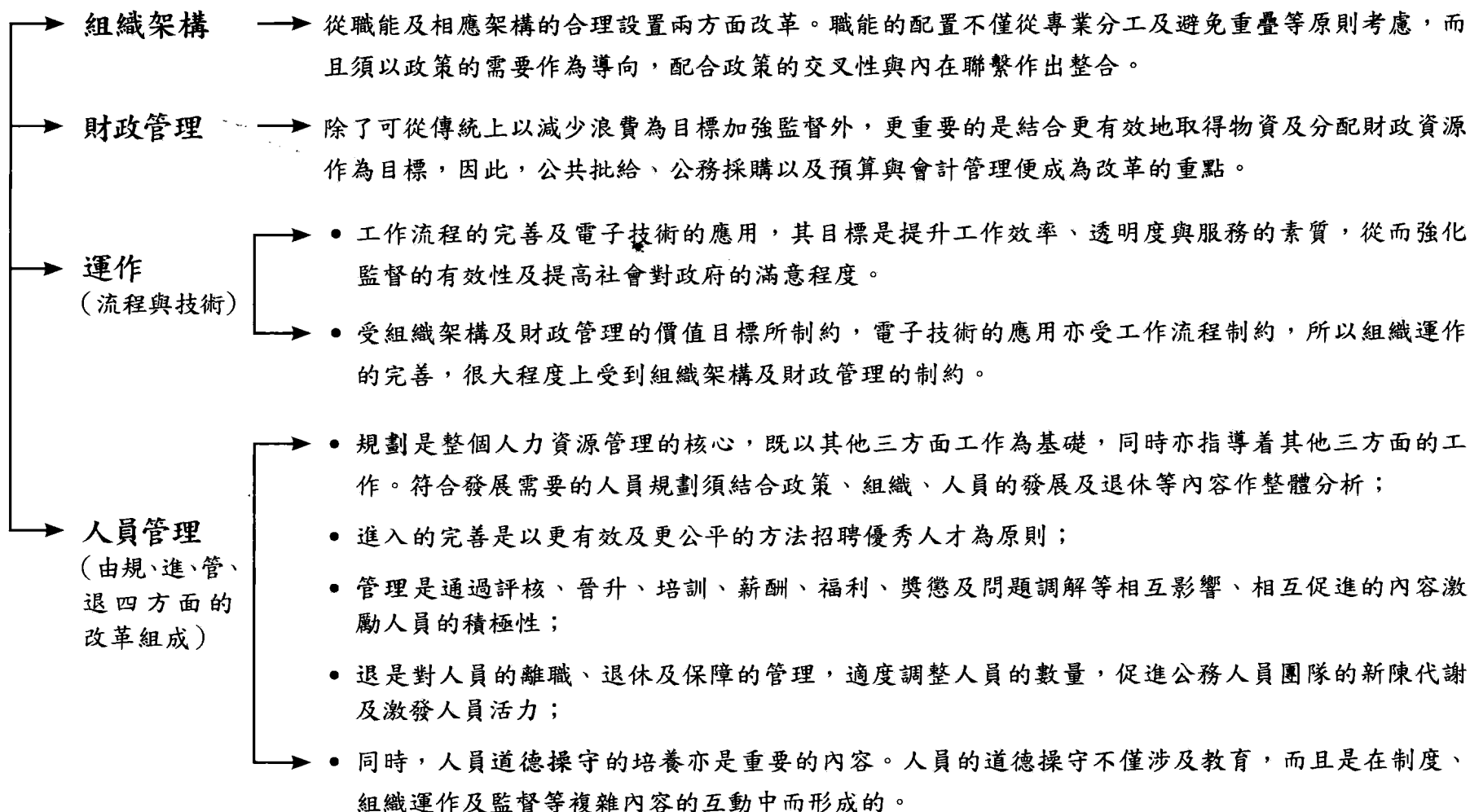
組織制度

規管整個政府及公共部門內公務人員之間或公務人員與市民之間互動的行為及技術規範。

- 政策制定與執行的規範；
- 政府組織及人員管理的法律制度；
- 程序及技術規範；
- 與政策諮詢有關的組織與運作制度；
- 與架構有關的組織設置制度；
- 與公共資源的使用及監管有關的制度：公共批給、公務採購以及預算與會計等制度；
- 與人力資源管理有關的制度：招聘、晉升、投訴與紀律處理、獎懲、評核、調解、離職、道德操守等。

改革的宏觀規劃（續）

3. 組織能力



四、改革的突破策略

在整個宏觀規劃中，以系統的思維結合社會最關注的問題，定出各部分的關鍵內容。

從近年施政報告指出的問題及社會輿論的反饋分析得出，特區最迫切需要解決的問題可分為“對外、對內、連接對外與對內”的政策過程三個部分。

理清上述三部分的內在關係後，改革的突破策略可定為：以連接政府對內部管理問題與政府以外的社會問題的政策過程作為導向，改革政策諮詢、決策及評估的機制與運作，促進社會的理性討論、建設性意見的提出，及政府與社會夥伴合作關係的建立；改革政府內部的管理，提升政府聯繫社會及政策執行的能力，從而推動有效解決迫切的社會問題。

迫切需要解決的問題

1. 對外：關乎生活素質的提升，同時影響經濟與民生方面的問題。

