

創新社會治理 踐行善治之路

澳門發展策略研究中心成立十六週年
專題研討會

發言彙編



澳門發展策略研究中心



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

贊助出版

創新社會治理 踐行善治之路

澳門發展策略研究中心成立十六週年
專題研討會

發言彙編



澳門發展策略研究中心



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

贊助出版



創新社會治理 踐行善治之路

——澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會

發言彙編

出版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印刷：城市印刷廠有限公司

版次：二零一四年四月（第一版）

印數：1500本

定價：澳門元60元正

I S B N : 978-99937-41-28-2

版權所有 翻印必究

創新社會治理 踐行善治之路

——澳門發展策略研究中心成立十六週年

專題研討會 發言彙編

目錄

歡迎辭

歡迎辭

——澳門發展策略研究中心副會長 蕭志偉先生

1

專題演講

建設國家治理體系 提升國家治理能力

——國家行政學院 許耀桐教授

3

國家治理思路與廣東探索

——廣東省委黨校決策諮詢研究中心主任 林盛根教授

11

提升管治能力的必要——從香港經驗談起

——香港特別行政區行政會議成員 / 一國兩制研究中心總裁 張志剛先生

22

關於澳門治理的幾點思考

——澳門發展策略研究中心會長 梁維特先生

27

互動交流

互動討論環節摘錄

35

編者語

編者語

47

創新社會治理 踐行善治之路

——澳門發展策略研究中心成立十六週年

專題研討會 發言彙編

歡迎辭

澳門發展策略研究中心 蕭志偉副會長

各位來賓：

首先謹讓我代表澳門發展策略研究中心，歡迎各位出席本中心的會慶研討會。對各位在假日撥出寶貴時間蒞臨，尤其對來自北京、廣東、香港的嘉賓專程來澳參與活動並發表高見，表示由衷的感謝。

本中心成立至今已踏入第十七個年頭，我們一直秉承創會宗旨，堅持以理性客觀、兼容持平的理念，開展澳門發展策略的深層研究，在特區政府、中央駐澳機構、社會各界的大力支持下，會務工作稍有寸進；未來的日子，我們將繼續加強與區內、區外團體和機構的合作，透過持續的深入社會調研、辦好“齊為澳門動腦筋”大型座談會、優化時政沙龍成效、積極構建學習型社團等工作，在不斷自我提升的同時，為推動特區的穩定發展，為特區正確核心價值的構建而發揮應有的作用。

如各位所知，我們中心在比較早的時候，就和大家一起在堅持“共建共享”的前提下，共同關注“治理”的問題，我們曾於2007年舉辦主題為“多元互動，共建共享”的“齊為澳門動腦筋”座談活動，邀請政治學者俞可平先生來澳就“政府創新”問題作專題演講；2009年，藉特區成立十周年，聯同北京大學港澳研究中心合辦“走向善治之路”專題演講會；2010年，以“科學參與、邁向善治”作為“齊為澳門動腦筋”活動的會議主題，



各界友好和專家學者所提出過的觀點，讓本中心和本人獲益良多。今天，我們在中央明確提出要進一步提升國家治理能力的時候，榮幸地邀請到京、粵、港的知名專家，聯同本中心會長，與我們分享有關國家、地區治理的觀點和經驗，相信將會為澳門特區更好實現“善治”而拓展視野，啟迪思路。

各位來賓，國家主席習近平先生於澳門回歸前夕接見述職的行政長官崔世安先生，在充分肯定行政長官和特區政府施政工作的同時，要求特區政府和澳門社會各界繼續努力，居安思危，在近年較快速發展的基礎上求實創新，解決好發展過程中日益顯現的矛盾和問題，共同探索澳門經濟適度多元發展之路，繼續改善優化澳門的經濟發展結構，實現澳門持續發展。

作為澳門的民間研究機構，我們必定繼續全力配合特區依法施政，並將與政府和民間研究力量、與社團組織和有志之士，加強互動互補，以提出更高質素的策略和建言；同時，我們也將積極關注大中華和國際社會的發展，共同深化國家觀念、拓寬國際視野，促進特區和自身的不斷進步。

一直以來，特區政府、中央駐澳辦、外交公署對本中心的工作都大力支持，各位領導、各位顧問、各界友好、各大傳媒對我們關懷鼓勵，我謹藉此機會，代表中心向大家致以衷心的感謝！並藉2014年來臨之際，祝願各位新年進步！身體健康！家庭幸福！

我的講話完了，謝謝各位。

建設國家治理體系 提升國家治理能力*

國家行政學院 許耀桐教授

女士們、先生們、各位來賓，大家下午好。我非常榮幸地受到邀請，在澳門發展策略研究中心成立十六週年的研討會中發言。我今天發言的題目為“建設國家治理體系 提升國家治理能力”。

大家都知道，剛閉幕的十八屆三中全會高度重視治理問題。大家看到，今天發策中心所印給我們的資料中也提及“完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化”作為國家的總目標這個主要提法。

治理——三中全會最亮點

“治理問題”是中共十八屆三中全會中最大的亮點。“治理”一詞在《決定》中是出現頻率很高的詞，共被提及24次。由此可知，治理對於國家來說非常重要。今天下午主要圍繞三方面作討論：

一、國家治理的興起和體系結構；

二、現存弊端和治理的模式轉換；

* 許耀桐教授在“創新社會治理，踐行善治之路——澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會”上的發言“建設國家治理體系 提升國家治理能力”，經澳門發展策略研究中心秘書處整理並經許耀桐教授確認。



三、國家改革和治理能力的提升。

治理的興起與發展

大家知道，治理在國外也很流行。早在上世紀八九十年代西方就開始討論治理問題。他們認為，治理是一系列的活動，是一個過程；治理過程在於協調，而不是控制。在“協調”中，可以有政府，也可以沒有政府。

雖然“治理”一詞在上世紀八九十年代才開始出現，但從人類社會的歷史來看，治理早有來源。在古代氏族社會和近代市民社會，都能看到治理的因素。在原始社會，人人平等，大家一起商量事情。以美洲易洛魁人為例，每當有事情，大家都會聚在一齊，男男女女一齊討論，共同作出決定。近代以來出現的市民社會，即今天我們稱之為公民社會，公民自發組織商會等會社，並以會並社為單位處理公共事務。

“治理”在當代的興起有四大背景。第一、經濟全球化帶動世界許多不同類型的國際性組織興起。第二、隨工業和經濟社會的發展，出現了私人企業等生產經營性組織和學校、社團等公共社會組織。第三、資訊技術的快速發展，改變過去社會那種“交通基本靠走，通訊基本靠吼”的封閉性狀態。第四、民主的發展，引起了公民更多的共同參與。

從管理方式來看，治理的發展也經過了若干階段。第一階段是國家管制，國家處於最高的地位，國家的決定市民都必需服從。這種管制方法民眾不喜歡，於是進入第二階段，即是國家管理。“管理”是指國家不再是一言

堂，民眾可以發聲、提出自己的意見，國家也改變官僚體制，以服務大眾為目標，著重改善效率；但管理制度下最後執行者還是國家，由國家掌舵。但人民還是希望能夠親自做決定，不再由國家單一決定所有事務，於是進入第三階段國家治理。治理提出了許多觀點：一、治理來自政府，但不限於政府；二、責任不限於政府，社會、公共部門與私人部門都要承擔；三、權力不限於政府，各公共機構權力互相依賴；四、權威不限於政府，參與者形成自主網絡自治權威；五、能力不限於政府，大家都有能力。

治理與管理的不同有三方面：一、主體不同，“管理”自身就是一個主體，“治理”的主體是多元、多中心，治理過程中的參加者都是一個主體。二、權力來源不同，“管理”的權力雖然也是來自人民，但是經過人民授權一個機關，人民就與權力脫節、沒有關係了；但治理的權力來自人民，人民還擁有親自掌權授權的能力。三、運作不同，“管理”是從上到下、單向的，由上面發命令一層層往下，塔形的結構；但“治理”是扁平化結構，權力的流動更多在水平面上流動，而且是多方向的。

治理的體系結構

治理體系的系統結構分五大系統：政治權力系統、社會組織系統、市場經濟系統、憲法法律系統、思想文化系統。治理體系中的這五大系統，都是很龐大的系統，實際上內部存在許多子系統，如政治權力系統內部包括執政黨、政府、人大、政協等；社會組織系統包括工會、共青團、婦聯、社區組織等等。每個治理系統又包括四大層次：第一、治理組織機構和人員；第



二、治理過程的參與者；第三、治理制度，特別是法律制度；第四、人的思想理念。以生態治理為例子，過去如果我們採用生態管理方式即由國家成立機關，由上到下達指令辦事就行了。但若採用生態治理就包括四層次，一、國家機構官員即是負責環境保護有關部門，如國家環保部等；二、過程參與者即是參與環保的其他各組織，如學校、公司、企業等；三、治理制度即是有關的政策法規；四、彼此之間的理念和信任關係。

現存弊端與模式轉變

接著，我要分析國家在實現治理過程中存在哪些弊端以及如何實現模式轉變的問題。我們先探討現存的弊端：一、受傳統體制的影響。過去實行的計劃經濟存在的巨大問題是，政府過度集權、機構膨脹和人員腫脹，影響運作效率。雖然中國已經進行改革轉型，但是這種歷史留下的問題至今仍有較大影響。二、政府職能轉變沒到位。過去政府管了許多不該管、管不了、也管不好的事，有些該管的事情卻沒有管理好，存在著越位、錯位、缺位的情形。三、法治法規還未健全。改革開放三十多年來，國家進步快速，國家法律四千多部，地方立了八千多部，加總達一萬二千部，儘管如此，國家法律法規還沒有完善，還要加快法制建設的步伐。四、治理手段仍然陳舊僵化。目前治理手段仍習慣於頒布政策、下達命令、進行監察等，基本上還都是過去管理的方式手段。要改變這些現象、習慣，還需要一段時間。

對於這些現存的弊端，我們需要改變國家治理模式。模式轉變也分四個方面：一、從官本位到以人為本的轉變。要把人民放在第一位，而不是官

創新社會治理 踐行善治之路

——澳門發展策略研究中心成立十六週年

專題研討會 發言彙編

員處處想著如何升官發財。這第一條是最重要的根本轉變，也是我們這幾年來一直所強調的。二、從全能主義到有限政府的轉變。過去搞計劃經濟，國家就像保姆，甚麼事情都包來管理，但結果包不好。我們認為政府的職能應該有限，只有有限的職能，政府才能把事情做好。其他的事情則交給市場、社會、公共組織來處理。三、從人治政府到法治政府的轉變。過去政府管理不講法律制度。過去也有一些法律，但放在一邊，實際上都是按照領導人的想法、思路去走，這叫做人治。人治政府存在一個很大的問題，過去鄧小平批評過，也許領導人今天的想法、做法很好，但到了明後天人的想法會改變的，一旦改變了可能會造出許多問題。還有，這個領導人更換後我們無法確保新來的領導還依然按照原來的做。相反，法治政府則不管換成張三李四，都能依靠法律規範不走樣。四、從封閉自守到開放參與的轉變。過去政府各部門機構都給人一種神秘的印象，怎麼運行都不知道，所以一定要破除封閉自守的狀況，一定要開放，鼓勵民眾參與。

改革與治理能力的提升

要實現弊端的克服和模式的轉換，國家一方面需在各方面進行改革，另一方面要提升治理能力。我們先討論改革方面，第一個、也是最大的改革是黨的改革。三中全會中提出執政黨要更好的進行制度的改革，中國共產黨作為國家最大的黨、領導黨，過去共產黨喜歡管理許多具體的事務；但現在應該從這些具體的事務中解脫出來，主要進行政策研究、發揮自身的優勢，為國家提出發展前進的方向、目標，通過共產黨先鋒模範的作用帶領大家，讓黨真正成為領導黨。而不是像過去那樣盡幹一些瑣碎的事情。



第二個是政府的改革，要說的詳細一點，因為這是國家治理最核心的部分。一是職能要改變，過去政府管了許多不應該管的事情。如企業、資金等等。現在提出要“四個分開”即政資、政企、政社、政事分開；要簡政放權，市場能管的就讓市場去管理；社會能管的就讓社會去管；地方能管的就讓地方去管，這就是轉變職能、簡政放權。但政府簡政放權主要是收緊拳頭，但我們該管理好的一定要管理好，絕不允許多頭管。二是機構改革，實行大部制。三是行政審批制度改革，各級的政府現在還有很多審批的事項，目前全國從中央到地方共有1.8萬項審批事項，國務院有1,500項，李克強總理已經表示本屆政府還要減去三分之一。根據我個人理解，大概有七八百項確實需要中央審批，但目前還是比較多了一些。在改革方式上中央提出兩個“一律”，凡市場能辦到的都一律取消審批；凡地方、基層能辦到的都一律下放。我舉一個廣東的例子，去年廣州市政協曹志偉畫了一張辦准生證要走的“萬里長征路”的圖，辦這麼一個證要跑8個部門，蓋13個章，辦16道手續，經過19個工作日。根據他的分析，准生證其實只需四天就可以辦到，由此可見有多麼大的改進餘地。四是加大事業單位改革，去行政化。大陸存在一個奇怪現象，許多事業單位都有行政級別，如學校、科研院所、醫院等都相當於一定的行政級別，這個也是沒有必要的。

第三個是人大改革。推動人民代表大會更好地成為大家當家作主的地方。人大代表需多增加一些一線工人、農民、知識分子的代表，現在我們覺得官員佔的比例高一些、代表多了些。儘管全國十二屆人大代表的比例還不錯，現在一線的工人、農民、還有農民工的代表有四百多位，而十二屆人大

創新社會治理 踐行善治之路

——澳門發展策略研究中心成立十六週年

專題研討會 發言彙編

代表總共有2,987名，工人、農民、包括農民工的代表已佔到六分之一，但未來工農比例還需要提高。

第四個是政協改革。我們現在強調協商民主，三中全會中特別提及協商民主的問題，要組織專題協商、對口協商、界別協商、提案辦理協商，增加協商的密度，提高協商的成效。

第五個改革是權力體系改革。地方各部門單位要列出權力清單，讓老百姓瞭解各部門的權力，知道哪些事情應該找哪個單位、怎麼辦。

第六個是社會改革。這就是我們今天主題之一——社會治理。其實國家改革的重點在於社會治理，尤其多元化，歡迎各種社會組織參加治理。

至於國家治理能力的提升，也有五大方面：第一、黨和政府主導能力的提升。中國是發展中國家，還不達到發達國家，不能完全依照西方的方式。西方的治理是沒有政府的治理，但中國一定要有政府的參加，而且政府要有主導能力，不能被邊緣化。第二、頂層設計能力的提升。頂層設計的英文是Top-down design。它的意思就是立在最高處能宏觀觀察國家、市場和社會的全部，我們做好治理，也是這樣要立在最高處作通盤的考慮。第三、決策能力的提升。決策要科學化、民主化以及法制化。第四、各級幹部治理能力的提升。現在幹部該管理的還需要管理，但不可否認的是，幹部現在主要需要學習如何與別人對話、協商、協調，更好合作共贏，這就是治理的能力要加強。第五、社會自治能力的提升。我們更多做好社會治理工作，發揮更多社區組織的作用。



最後，做個小結，三中全會開啟了我國治理雄偉的藍圖。在政治治理，黨和政府要主導有力；在經濟治理，我們要走市場決定的道路；在社會治理，我們要有序放開，要有更多的自治和共治。

我的發言結束了，謝謝大家。

國家治理思路與廣東探索*

廣東省委黨校決策諮詢研究中心主任

林盛根教授

非常高興與榮幸今天能夠和大家一起來交流，共同來研究公共管治的一些問題。從去年到現在，我們很榮幸有個機會，通過課題研究，與發策中心一起來研究澳門的一些社會發展問題。按會議議程的安排，我想就中共十八屆三中全會提出來的關於國家治理體系建設問題，作一些基本的思考，根據自身的研究與大家進行一個交流。我主要研究政治學方向，但更側重於對政黨建設的研究，特別是中共執政黨建設的研究，下面，我就針對中共作為執政黨正在考慮的一些熱點問題和方向性問題和大家交流。

一．執政與治理

現在我們要提出一個國家治理的問題，為什麼到現在才提出這個問題？中共從1949年執政到現在六十多年中經過了很多波折，前面三十年進行社會主義革命和建設道路的探索，後面三十年進行了中國特色社會主義道路新的探索，特別是從1978年的十一屆三中全會以來到現在，這三十多年來應該說是國家經濟和社會發展上高速發展的三十年。從1978年的十一屆三中全會召開算起，中國內地的經濟總量是三千多萬億，直到去年整個國家的經濟總量是五十二萬億，從一個經濟的弱國到全世界第二大的經濟大國。

* 林盛根教授在“創新社會治理，踐行善治之路——澳門發展策略研究中心成立十六週年專題研討會”上的發言“國家治理思路與廣東探索”，經澳門發展策略研究中心秘書處整理並經林盛根教授確認。



這個過程中充滿了探索與艱辛，在這個過程中，我們對經濟社會和改革開放的發展積累了很多經驗，不斷制定和完善了各方面制度，取得了諸多成效，而到了現在我們怎麼樣把這些以往探索的好經驗、一些好做法好經驗集合起來形成一個系統，在更加深入地推進國家經濟社會發展的層面上來考慮建設，這也是中共十八屆三中全會的一個非常重要的思考問題。

在中共十八屆三中全會通過的《關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，從總論到分論都始終貫穿著一個總的目標，許耀桐教授也提到這個目標除了要完善和發展中國特色社會主義制度，還要推進國家治理體系建設和與治理能力的現代化。在“一國兩制”的新的制度框架下，香港、澳門經過了回歸以來十幾年的發展，“一國兩制”這個制度也在不斷地完善和發展，當然也還有一些需要繼續完善和發展的地方，還有許多進一步推進的空間，所以我們大家才要坐下來探討問題。中共作為執政黨，領導了中國特色社會主義建設，能夠經歷那麼長的發展過程，能夠帶領經濟社會高速的發展，是有其非常合理的理念、科學的探索和較為成熟的經驗的。當然，在一些具體的制度上也有著不足的地方，需要進一步去跟進，那怎麼樣才能更好地進行完善發展？怎麼樣才能從以前零碎的探索到整體的探索？這是我們今後要著重思考和探索的問題。

中國共產黨是執政黨，執政黨是通過執政黨的政治活動來影響政府。作為執政黨，首先要進行角色上的一個轉變來推進各項的發展。同一而論，現在澳門在“一國兩制”的模式下，社團本身下一步怎樣發展，社團政治如何運作才能更加科學、更具有政治效果，需要不需要作一個思考？我覺得應

創新社會治理 踐行善治之路

——澳門發展策略研究中心成立十六週年

專題研討會 發言彙編

該是要去思考。應該注重思考如何使社團更具有活力，思考怎麼樣讓通過社團的活動推進政治改革和讓澳門發展上一個新的台階。要把這個問題想清楚，方向才能清楚；把問題找準了，在破解問題的方式方法上才能更站得住。所以，我們從中共作為執政黨來說，把國家治理體系改革和治理能力現代化提出來並作為一個改革的總目標寫入政黨的重要檔案，這是第一次。以往都是學者在書本上的研究，然而，今後中共領導國家經濟社會發展方面的改革，它必須邁出這一步，才能實現中共作為執政黨要的兩大歷史性的轉變。

中共作為執政黨的兩大歷史轉變是：從以前的一個革命黨轉變為一個執政黨；從一個在封閉或半封閉條件下實行社會主義計畫經濟的黨，轉變到一個在全方位開放的條件下實行社會主義市場經濟的黨。中共作為革命黨是十分成功的，從一個在建黨時期的五十多個黨員的黨到建國時期的四百九十多萬黨員的黨，建立了獨立自主的新中國。中共現在已經發展到擁有八千五百多萬黨員的黨，正在領導十三億人口進行中國特色社會主義道路的探索，經濟社會取得了高速發展。但今後如何實現更好更快地發展，是需要講求一些規律性的東西的，我們必須進一步思考怎麼把政黨的決策化作政府的思考、行為和舉措；我們不僅僅是通過八千五百萬黨員自身來努力，而是要在黨的決策下通過黨員的帶動，讓全社會共同的參與這個社會管理、社會建設才行。另外，在以往封閉條件的環境中，全世界以一種冷戰思維，不是左派就是右派，不是親美就是親蘇，而現在卻是全方位開發，全世界都在謀求和平和發展，習近平主席說美國夢和中國夢的共同點，我們需要找到共