

澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门人文社会科学研究文选

The Selection of Studies
in Humanities and Social Sciences of Macau

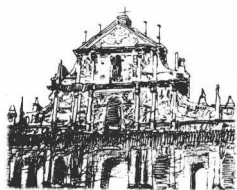
行政卷

ADMINISTRATION

娄胜华 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门人文社会科学研究文选

The Selection of Studies
in Humanities and Social Sciences of Macau

行政卷

ADMINISTRATION

娄胜华/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

澳门人文社会科学研究文选·行政卷/娄胜华主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2009. 12
(澳门研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1124 - 8

I. 澳… II. 娄… III. ①人文科学-文集②社会科学-文集
③行政管理-政治体制改革-澳门市-文集 IV. C53 D676.59-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 187739 号

· 澳门研究丛书 ·

澳门人文社会科学研究文选·行政卷

主 编 / 娄胜华

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目负责 / 祝得彬

责任编辑 / 刘 娟 王晓卿

责任校对 / 单远举 高建春

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京德彩汇智文化有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 42.25

字 数 / 821 千字

版 次 / 2009 年 12 月第 1 版

印 次 / 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1124 - 8

定 价 / 99.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

出版说明

一、2004 年，澳门基金会推动、组织了首届澳门人文社会科学研究优秀成果评奖活动；2006 年底，又主办了首届澳门人文社会科学大会。这两项活动，均得到澳门内外人文社会科学学者的广泛支持，为进一步推动澳门人文社会科学的发展创造了良好的条件。

二、在此背景下，澳门基金会决定编辑一套丛书，对过去 1/4 世纪的澳门研究学术成果进行系统地梳理和总结。2007 年初，澳门基金会邀请了一批专家学者，围绕《澳门人文社会科学研究文选》的编辑工作展开了讨论和论证，并取得共识。

三、为了扩大与深化澳门人文社会科学研究的传播和影响，2009 年中，澳门基金会与社会科学文献出版社达成多项图书出版合作计划，其中《文选》系列成为首批合作出版书目，全国发行。

四、《文选》分政治卷、行政卷、基本法卷、法律卷、社会卷、文化艺术卷、历史卷、教育卷、文学卷、经济卷、语言翻译卷和综合卷共 12 卷，每卷一册或多册。

五、文章选取标准为：①原则上主要在已发表的学术论文中选取；②文章研究的范围以澳门为主体；③作者以澳门人为主；④所选文章需具有较高水平，在发表当时具有一定代表性；⑤文章的发表语言以中文为主，外语发表的暂时不收，由外文译成中文的可适当挑选。

六、文章的收集年限由各卷主编决定，但以 20 世纪 80 年代以来至编辑时出版、发表在期刊内的论文为主。

七、由于未能联系到作者而无法解决版权问题，主编选出的某些文章未能收入。

八、由于整套丛书原预计在 2007 年底前出版，最新发表之论文未能收入。待这套丛书出齐后，希望每两年不分学科再出一卷，以同样的标准收录最新的研究成果。

实践导向与问题切入：澳门公共行政研究检视 (前言)

姜胜华*

与其他学科研究的骤冷骤热不同，自 1980 年代以来，澳门公共行政始终受到包括学界在内的社会各界的热切关注。各种不同形式的研讨会、座谈会等公共性研究活动络绎不绝，以论文与研究报告为主的多种研究成果陆续面世，不同专题领域或同一专题的不同学术论争时起时伏……公共性探讨与个性化研究共同推动了澳门公共行政研究的长足进步，从观点归纳、特点概括、存在问题以及未来发展等方面，综合评介 1980 年代以来澳门公共行政研究的学术概貌。

—

虽然自 1980 年代以来澳门公共行政研究涉及的领域比较广泛，但是，表现在时段上，以 1999 年 12 月 20 日特别行政区政府成立为界，之前的研究集中于政府体制、宏观架构、公务员本地化、市政制度、公共财政、行政双语等方面；之后的研究则超越了原有主题，朝着多元化方向发展，尤其是行政改革、政府规模、公务员制度等方面的讨论较为热烈，一些新议题，如电子政府建设、危机管理等也逐渐得到学者的关注。

(一) 行政改革与发展

1. 行政改革的环境与基础

行政生态学认为，行政系统作为社会子系统之一，必须维持与其存在环

* 澳门理工学院公共行政高等学校副教授、公共行政课程主任。



境之间的动态平衡。因此，行政改革研究者多以分析行政环境变化入手来考察公共行政改革之缘由。

对于澳门行政环境的变迁，有论文从推动澳门行政改革的直接动因角度考察，将之归结为全球行政改革浪潮与澳门内部对公共行政与公共服务扩张的需求。具体表现为政府角色的根本性改变、经济发展、区域竞争加剧与西方国家行政改革的波轮效应。^①也有学者^②从宏观国际背景、中观区域环境与微观内部结构三个层次展开分析。宏观层次的主要因素为全球化、数字化与国际公共安全；中观层次的主要因素是澳门周边国家与地区的变化，最为直接的影响因素是澳门与珠三角地区的联系与互动趋势的强化；微观层次则涉及澳门的资源、产业、文化以及澳葡政府的行政遗产等因素。虽然研究者多注意到并指出上述不同层次的行政环境变化应成为行政改革的起点与前提，但是，未能对行政环境的改变对于澳门行政改革的利弊进行分析。

在澳门，行政改革具有广泛的社会共识。澳葡政府的行政被认为代表了无所作为、封闭落后的行政模式，社会各界都以为，公共行政需要进行改革，就连公务员也无法抗拒，此乃澳门有别于香港之处，也是澳门公共行政改革得以顺利展开的有利条件。此外，澳门特别行政区首两届行政长官何厚铨的个人魅力与高度的社会认同度对澳门公共行政改革的展开也较为有利。^③

2. 行政改革的策略与路径

在特别行政区时期，行政改革奉行“以民为本、服务市民”的改革宗旨，固本培元、稳健发展、循序渐进而非“跃进”式突变的改革方式，政府主导、有“破”有“立”的制度创新，与时俱进、与国际接轨、体制内

① 姜胜华等：《公共行政改革的世界趋势与澳门面临的挑战》，载张保民等编《亚洲地区的行政改革》，澳门，澳门理工学院，2003，第308~313页。

② 郑天祥等：《澳门特区政府行政改革：环境、特点及其思考》，载余振等编《双城记Ⅱ——回归后港澳的政治、经济及社会发展》，澳门，澳门社会科学学会，2003，第133~145页。

③ Bill K. P. Chou, "Public Sector Reform in Macau after the Handover", in *China Perspectives*, No. 52, April, 2004, pp. 56-63.



与体制外协同并进的改革思路。^①特别行政区政府推行先易后难的渐进式行政改革策略，既可以最大限度地降低行政改革的阻力，也有利于实施以提高效率、增强服务为重点的施政措施，从而赢得民心支持。^②

《澳门政府规模与服务质素的研究报告》虽然把重新检定各政府部门职能、控制公务员人数的增长作为公共行政改革的重要一步，可同时亦认为，现时精减公务员人数的时机未必成熟，因此，澳门公共行政体系的改革应以优化服务为急务。^③

从介绍奥斯本与普拉斯特里克（Osborne and Plastrik）概括的行政改革五项策略^④，即核心策略、结果策略、消费者策略、控制策略、文化策略入手，具体考察澳门行政改革策略，分析虽有待深入，也不失为一种尝试。^⑤同时，对于澳门政府局部范围内实行的公共服务民营化改革策略，有论文透过澳门社会福利供给现状与具体案例^⑥分析，提出“官资民营”与“官办民营”是澳门社会服务民营化的主要模式，并把竞争机制的引入视为推进民营化完善的关键所在。

与局限于就事论事的研究不同，以开阔的视野观照澳门公共行政改革的研究^⑦认为，厘清政府、社会、市场三者间权责分工与良性互动关系更加

-
- ① 郑天祥等：《澳门特区政府行政改革：环境、特点及其思考》，载余振等编《双城记Ⅱ——回归后港澳的政治、经济及社会发展》，澳门，澳门社会科学学会，2003，第133～145页；杨爱平：《简论澳门特区政府行政改革》，载《广东行政学院学报》2003年第3期，第31～35页；陈瑞莲：《澳门特区行政改革：特色与路向》，载《中国行政管理》2004年第1期，第48～52页；周潭等：《现代政府改革理念与澳门公共行政改革》，载《江苏行政学院学报》2005年第1期，第90～95页。
- ② 李略：《固本培元、循序渐进——澳门公共行政改革刍议》，载《澳门理工学报》总第16期，2004年第4期，第37～44页。
- ③ 澳门发展策略研究中心：《澳门政府规模与服务质素的研究报告》，澳门，澳门发展策略研究中心，2003，第67页。
- ④ D. Osborne & P. Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Reading, Mass: Addison Wesley, 1997.
- ⑤ 林明基：《澳门公共行政改革的挑战和策略》，载《行政》杂志总第68期，2005年6月，第413～430页。
- ⑥ 两个社会服务民营化的案例分别为“独居长者支援服务”民营化与工联承包“九澳老人院”。张鸿禧：《澳门社会服务民营化研究》，载《澳门公共行政研究》，澳门，澳门公共行政管理学会，2004，第297～345页。
- ⑦ 吴志良：《社会、市场与政府的互动：行政改革路径的选择》，载《澳门2003》，澳门，澳门基金会，2003年5月。



有利于探寻行政改革的路径,进而提出澳门行政改革不会是简单的市场选择,也不会是纯粹的社会选择,而是由政府引导、市场导向的社会选择,改革的路径应该是综合性、全方位的,并应长远规划。在现阶段,应尽可能地对政府职能、组织以及相关法律进行局部调整,并与未来总体规划相互呼应与配合,待时机成熟时标本兼治,创建一个符合澳门发展需要且具创新能力的公共行政。

3. 行政改革的障碍

虽然自1980年代以来澳门公共行政改革议题始终未曾搁置,但是,影响行政改革深入发展的因素一直存在,主要包括:一是法律滞后;二是双语人才缺乏;三是特别行政区成立后确定的优先解决经济问题与维持社会稳定的施政策略。^①其中,在阻碍澳门公共行政改革向前发展的因素中,消极保守的公务员文化是核心阻力。^②

《澳门政府规模与服务质素的研究报告》整理调查问卷,有79.3%的受访者认为改革的阻力来自公务员本身的固有意识形态,故而该报告强调应把公务人员的培训确定为行政改革的优先项目。^③

4. 行政改革的深化方向

对既存问题的诊断往往被诸多研究者视为澳门公共行政改革的研究起点,从而循此途径确定进一步改革的深化方向。以公正与效率相结合作为公共行政评估价值基础的研究^④认为,澳门公共行政既存问题可以分为两种类型——“继承性缺陷”与“趋势性问题”。前者包括整体性问题、自足性问题、结构性问题、适应性问题与参与性问题;而“全能化趋势”与“内地化趋势”则属于后者。因此,澳门公共行政的改革应以解决行政体制的参与性、政府组织的整体性与自足性(封闭性)、行政法律制度的适应性为重点,并警惕政府职能的全能化与行政体系的内地化趋向,改

① Bill K. P. Chou, "Public Sector Reform in Macau after the Handover", in *China Perspectives*, No. 52, April, 2004, pp. 56-63.

② 林明基:《澳门公共行政改革的挑战和策略》,载《行政》杂志总第68期,2005年6月,第413-430页。

③ 澳门发展策略研究中心:《澳门政府规模与服务质素的研究报告》,澳门,澳门发展策略研究中心,2003,第71页。

④ 娄胜华:《澳门公共行政存在的问题刍议》,载《澳门研究》第16期,2003年2月,第51-58页。



革取向应选择“以扩大参与为基础，以提高效率为导向”，针对既存问题的累积性特征，选择渐进式的增量改革而非激进式的存量改革为路径。^①也有研究^②认为，深化澳门特别行政区行政改革的基本路向，一是树立“权变的”和“可持续的”行政改革观；二是重塑澳门的公共行政精神和公共行政文化，确立和践行民主行政、服务行政、责任行政、高效行政、透明行政、廉洁行政等基本价值理念；三是打造澳门特别行政区政府独特的国际竞争力；四是建立健全“次区域化”视野下的政府全面合作的制度安排。

行政分权与放权被认为是行政改革议题中应有之义。由于政策制定权的高度集中，导致上层机关不堪重负，而下级坐等指令现象的出现，如何通过权力下放，令下级机构与低级公务员的积极性与灵活性得以发挥，是特别行政区公共行政深入改革需要解决的问题。对于现有的行政改革未能实现行政权力的下放，反而是行政权力的上移，虽有不少研究者表示不满，但也有人^③认为确有其合理的一面，原因在于现时法律的滞后，在过时的法律环境下实行分权可能导致更为严重的腐败与滥权。因此，要对澳门的法律体制和组织文化进行改善，届时，再实行分权性行政改革。

官员问责制也被许多研究^④视为澳门行政改革的方向之一。如果部门间、上下级间的权责关系未能厘清，权力下放就无从谈起，即使权责划清、适当放权，若欠缺问责机制，同样也是枉然。因此，官员问责，包括财政问责，应为澳门行政改革之急务。

至于公共财政是澳门行政改革未有深入触及的领域，由于约占政府财政总预算 15% 的财政自治机构未能真正纳入政府年度财政预算之中，现有的财

① 娄胜华：《澳门公共行政存在的问题刍议》，载《澳门研究》第 16 期，2003 年 2 月，第 51 ~ 58 页。

② 郑天祥等：《澳门特区政府行政改革：环境、特点及其思考》，载余振等编《双城记Ⅱ——回归后港澳的政治、经济及社会发展》，澳门，澳门社会科学学会，2003，第 133 ~ 145 页；杨爱平：《简论澳门特区政府的行政改革》，载《广东行政学院学报》2003 年第 3 期，第 31 ~ 35 页；陈瑞莲：《澳门特区行政改革：特色与路向》，载《中国行政管理》2004 年第 1 期，第 48 ~ 52 页。

③ 林明基：《澳门公共行政改革的挑战和策略》，载《行政》杂志总第 68 期，2005 年 6 月，第 413 ~ 430 页。

④ 澳门发展策略研究中心：《澳门政府规模与服务质素的研究报告》，澳门，澳门发展策略研究中心，2003，第 66 ~ 67 页。



政预算可谓不完全预算,财政自治机构的经费运用难以得到切实监督。^①因此,相关研究大多主张财政自治机构的预算执行程序清晰化,使政府部门适用统一的会计标准,加强财政与审计部门对公共部门预算执行及其经费运用的监督。

(二) 政府职能与政府规模

在澳门行政改革相关议题中,政府部门的职能重叠可以说最受诟病,它直接导致多头管理与行政程序重复等问题。虽然自1980年代以来,尤其是回归之后,特别行政区政府不断推动政府部门的重组,并推出了具有现代行政理念的“一站式”服务等措施,但是,政府职能重叠问题并未得到根本解决。2002年,行政暨公职局一项《关于政府部门和实体职能重叠的初步研究》认为,特别行政区政府中涉及职能重叠、交叉、相近的政府部门有42个,涉及的事项共51项;其中一些部门,尤其是民政总署、治安警察局、土地工务运输局、文化局、教育暨青年局、港务局等相互之间所涉及的职能重叠、交叉、相近的程度较高,均涉及六项以上的职能。^②现别行政特区府职能较前未曾缩减反而扩张,如2001年将原具自治性质的临时澳门市政局与临时海岛市政局合并,成立了新的政府部门——民政总署。同时,政府部门重组对促进行政效率的改善收效并不明显,“一站式”服务虽有利于行政审批手续的简化,但行政审批事项并未因此而有所减少。^③

虽然政府职能模式的“小政府取向”已成为公共行政改革的主流意见,可是从澳门产业政策与经济发展定位入手探讨政府职能,仍有人主张^④澳门需要一个大政府,理由在于:①澳门的多数产业难以成市,形成自然垄断,经营上需要政府的参与;②澳门产业结构单一,主导产业对其他产业的拉

① Bill K. P. Chou, “Public Sector Reform in Macau after the Handover”, in *China Perspectives*, No. 52, April, 2004, pp. 56–63.

② 杨爱平:《简论澳门特区政府的行政改革》,载《广东行政学院学报》2003年第3期,第31~35页。

③ Bill K. P. Chou, “Public Sector Reform in Macau after the Handover”, in *China Perspectives*, No. 52, April, 2004, pp. 56–63.

④ 王五一:《提出一个讨论:澳门需要一个小政府还是大政府》,载《澳门理工学报》总第11期,2003年第2期,第30~35页。



动缺乏市场管道，产业联系需要政府的媒介；③澳门的企业组织形式以中小企业为主，缺乏抵御风浪的能力，需要政府的辅助和保护；④澳门经济对外依存度高，政府的资讯辅助工作必不可少；⑤澳门的企业经营水准与形象关系到作为旅游城市的澳门整体形象，要求政府从整体利益出发进行约束与管理；⑥澳门城市规模小，企业与市场必须服从于城市的整体规划；⑦应对博彩业的国际竞争，需要政府协调，以统一的竞争主体进入国际博彩市场。

应当说，政府规模始终是澳门行政改革研究的焦点问题之一。在回归之前，已有论文研究澳门官冗问题，并指出政府机构重组、领导层人员的频繁更换与中葡翻译需求是公务员人数急剧增加的三个主要原因。^①回归后，有关澳门政府规模的研究成果迭出。通常采用的测量政府规模的指标有二：①政府公务人员与总人口及就业人数的比例；②政府支出和消费占本地生产总值（GDP）的比重。饶有兴味的是，虽然不同研究运用的测量指标基本相同，但是结论却不尽一致。有人认为澳门政府规模较大，甚或是超大；也有人认为，澳门政府规模属于中型偏大，并存在不断扩大的趋势。不过，甚少有人认为澳门政府规模偏小或适中的。随着回归后受博彩经营权分散化改革的刺激而来的经济超常规发展，指责政府规模偏大的声音转弱，支持增加政府人手的舆论却不时出现。

对于澳门政府的最优规模，有研究^②通过具体计算认为，澳门政府消费占GDP的最优比例（最优支出规模）为6.73%。以2003年为例，其时政府消费规模占GDP为9.06%，可见，政府规模过大，政府消费支出对澳门经济增长的贡献率为负。因此，政府应当适当降低消费支出。不过，该研究未能在此结论基础上，深入分析政府支出结构的合理性及其调整方向。另有研究^③从分析澳门财政预算来探讨公共行政人力资源，虽然其预设的某些前提（如“潜在的财政赤字危机”与“澳门劳动力供应充裕”）业已发生变化，但是出于控制公务人员开支在政府经常开支中所占比例的考虑，提出中央招聘、工作流程简化、拓宽自然流失管道、改变雇用方式、设立

① 张卓夫：《澳门官冗问题的成因、发展和影响》，载《澳门研究》第2期，1994年9月。

② 傅桂娥：《澳门政府的最优规模》，载《澳门研究》第32期，2006年2月，第48～53页。

③ 黄传发：《从澳门财政预算探讨公共行政人力资源之发展》，载《澳门公共行政研究》，澳门，澳门公共行政管理学会，2004，第1～59页。



公积金制度等控制人员数量的方法,以及专注核心业务等缩减政府规模之措施,仍不乏参考价值。

以比较途径研究政府规模属一种常用方法,有研究^①从澳门政府规模的纵向自身对比和横向国际对比中,得出“澳门政府规模属于中型偏大,并存在不断扩大趋势”的结论,具体原因在于澳葡政府对行政机构实行持续的“加法”式专业化配置与外生性公职制度的软约束设计。因此,政府规模的适度化不能只就规模来规划,而应该从清晰定位政府职能入手,通过调整组织架构、优化人员结构、健全法律约束机制,从而建构起符合澳门实际需要的适度政府规模,促进政府能力和行政效率的“双提升”。

《澳门政府规模与服务质素研究报告》的研究结论是“若以公务人员的数目论,澳门政府虽未至于是‘大政府’规模,但无论是比对邻近新兴国家的经验,抑或是顺应国际公共行政发展大势,澳门公务员的总量、政府的规模都存在控制的需要”,具体地说,“1997年底的公务员数目,应是控制政府规模扩张的一个指标”。^②至于如何控制政府规模,该报告提出了检讨政府与市场的角色分配,采取适当的私有化措施,以及选择适当时机推出自愿离职及提前退休计划等方案。

针对政府规模研究中常用的比较法之缺陷,有人尝试^③引入运筹学中多目标线性规划方法分析澳门特别行政区政府规模,并建立相应的数学模型与电脑类比系统,然而,其有效性如何尚须验证。

(三) 行政权力与组织架构

在回归之前,有论文^④从法律层面详细探讨了澳门地区的行政授权问题,对授权的形式、性质以及授权行为的原则等给予了逐项分析。按照《澳门组织章程》,在回归之前,各政务司需要得到总督授权方可行使相关领域行政事务的管理权,因此有观点认为,在严格意义上,其时澳门有总

① 娄胜华:《澳门政府规模的实证研究》,载《学术研究》2003年第3期,第61~66页。

② 澳门发展策略研究中心:《澳门政府规模与服务质素研究报告》,澳门,澳门发展策略研究中心,2003,第62~67、99页。

③ 张毅:《对澳门政府规模的多目标线性规划分析》,载《澳门研究》第31期,2005年12月,第21~24页。

④ 简能思:《关于澳门的授权问题》,载《行政》杂志总第7期,1990年3月。



督而无政府，“政府”实质只是总督的办事机构。^① 比较而言，回归之前借基本法制定之机，特别行政区政府宏观行政架构的讨论一时成为澳门公共行政研究中的焦点话题。其中较为引人注目的讨论是，“部长制”与“准部长制”可否成为澳门特别行政区行政体制，以及围绕宏观行政架构设计而展开的“四司方案”与“七司方案”之争^②。随着1999年12月20日澳门特别行政区政府的成立，有关特区政府宏观架构的讨论尘埃落定，之后，相关研究转向政府职能厘定与部门重组等更为具体的问题。

至于如何完善与改革源自于葡治时代的政府咨询机制，是回归后澳门公共行政探讨的新热门话题之一。现有研究均肯定澳门政府咨询机制的历史作用与现实价值。值得注意的是，在澳门政府咨询机构的数量、人员与职能的描述性研究^③之外，从考察民主政治悖论与参与式民主在不同国家（地区）的实践与经验切入，将澳门政府咨询机制建设与民主政治发展相联系所进行的宏观研究^④则指出，对于澳门来说，完善政治体系内咨询机制的结构设计与推进咨询式民主的制度化建设是极具民主价值与可操作性的。政府咨询系统是政府咨询活动经由个人咨询、机构咨询而逐渐发展起来的高级形式，在现代政府体制结构中，具有其他系统不可取代的独特价值与功能，不仅被视作政府公共管理活动的现代化、民主化与科学化的标志，而且成为沟通政府与社会、连接知识与权力的有效工具。应当说，澳门政府咨询机构的建立与运作，在减少政府决策失误、促进公共政策的社会化、提高民众参与公共事务程度、增强政府合法性与管治能力等方面发挥了十分有益的功能。然而，从总体上看，澳门现有咨询机构的发展尚处于机构化阶段而不是制度化阶段，咨询机构尚未联结成网络体系，仍停留于半制

① 吴志良：《社会转型、人心思变、行政改革——试论港澳行政制度的互动》，载吴志良等《澳门政治社会研究》，澳门，澳门成人教育学会，2000，第40页。

② 吴志良：《澳门宏观行政架构的发展及其与〈基本法〉的衔接》，载《行政》杂志总第39期，1998年4月；赵向阳：《澳门宏观行政架构过渡的法律思考》，载吴志良等编《澳门1999》，澳门，澳门基金会，1999；刘伯龙：《特区政府司级官员应不少于七位》，载《澳门政策研究》总第3期，1998年12月；曹日新：《为澳门高级公务员的政治角色定位——兼论部长制是否适合澳门》，载余振等编《澳门公共行政的改革：问题与对策》，澳门，澳门公共行政管理学会，2000。

③ 黄湛利：《论澳门政府的咨询机构》，载《澳门研究》第27期，2005年4月，第44~49页。

④ 娄胜华：《令民意表达更加畅通——参与式民主与澳门政府咨询机制建设构想》，载《澳门研究》第32期，2006年2月，第37~47页。



度化或类制度化阶段。政府咨询机构在规模、结构、人员与运作等方面存在的不足,尤其是层次结构与类型结构的不完善、不配套严重束缚了咨询机构的功能发挥与拓展。因此,在功能发挥上,表现更多的是机构性功能而非制度性功能,即局限于公共政策咨询层次而未能拓展到推进民主政治建设层次。未来澳门政府咨询机制建设的重点在于如何在现有基础上推进政府咨询组织的制度化,并以此为基础,进行完善性设计,逐渐形成由政府主导的层次合理、结构完整、功能适当的社会咨询体系。

(四) 行政公职制度

行政公职制度包括公共行政工作人员的录用、考试、评核、晋升、培训、调配、薪酬、福利、退休等制度。回归前,澳门公务员本地化是过渡时期三大社会焦点问题之一,因而,与之相关的公职制度相应地受到研究者的关注。回归后,特别行政区政府确立“以民为本”的施政理念,政府人力资源管理也随之作出配合与调整,主要表现^①:在聘任制度上,减少僵化,增加弹性,加强监管;在培训上,加大力度,重新定位,明确以整体性、义务性和针对性为公务员培训的发展方向;在评核等方面,完善并顺利实施了新评核制度,增强了政府内部人员的流动性,加强了沟通与激励机制。不过,许多研究者在给予公职制度适当分析与评价的同时,也指出了其存在的问题,提出了检讨、完善与改革的建议。

在公职制度中,受责最多的是招聘制度,缺乏统一的招考入职制度,令公务员招考的公平原则与入职公务员的素质难以得到保证。因此,不同的研究成果对设立统一招考机制、推行合同聘任制、引入竞争机制,以及建立统一的公务员交流与调配机制、统筹部门间的公务员合理流动事宜等,屡有提及。其中,对于因民政总署成立而实施的个人劳动合同制度,有研究^②认为,该制度符合公务员聘任灵活化趋势,兼具控制公营部门成本的优点,故而具有存在价值。但是,在公平性与提高合约人员的工作效能上还存在不足,因此,要使个人劳动合同制度成功地引入公职法律制度之中,

① 曾庆彬:《澳门特别行政区公共行政人力资源管理变革》,载《行政》杂志总第62期,2003年12月,第1193~1203页。

② 黄健强:《个人劳动合同引入公务员聘用制度研究》,载《澳门公共行政研究》,澳门,澳门公共行政管理学会,2004,第123~157页。



关键在于制定完善的招聘法律，从公众利益出发，使个人劳动合同的规章（包括薪酬、晋升、福利等制度）具体化与规范化。《澳门政府规模与服务质素的研究报告》也提出应制定统一录用标准，规范以个人合同聘用人员的招聘方式。^①

在薪酬、福利制度方面，全面检讨澳门公务员薪酬制度的研究^②认为，现行制度的优点在于薪酬管理方便、计算简便，同时，满意的薪酬也为公务员廉洁从政创造了条件。缺点在于薪俸水准、级差以及增薪机制方面未能充分体现公平激励与按劳分配原则。对此建议改善公务员薪俸结构，增加绩效薪俸，检讨入职起薪点，设立试用期薪俸表，资历优越的新入职人员实行弹性薪酬处理办法；同时，使评核制度与薪俸管理、工作表现与薪酬奖罚相互联系、相互配合。也有研究^③建议，将福利均等分配改为等级分配，即按职务高低与服务年资长短而给予不同福利，同时，设立定期检讨机制，因应社会发展而调整。《澳门政府规模与服务质素的研究报告》则提出应尽快检讨类别与等级结构滞后于社会现实的职级制度，增强薪酬制度的激励机制，修订公务员的离职退休制度，引入统一的公积金制度。^④

在培训制度方面，一般认为，受过渡时期公务员本地化进程缓慢等因素的影响，特别行政区公务员队伍整体素质有待提高。^⑤虽然政府在提升公务人员素质与水准上投放了大量资源，但是，培训制度却需要不断优化。具体地说：一是培训欠缺针对性，缺乏提升使命感和凝聚力的培训，同时，强化业务水准的课程规划在职位要求适应性上有待改进；二是培训重权利而轻义务，也缺乏终身培训规划。^⑥

① 澳门发展策略研究中心：《澳门政府规模与服务质素的研究报告》，澳门，澳门发展策略研究中心，2003，第82页。

② 钟慧璇：《澳门公务员薪酬制度及其改革》，载《澳门研究》第15期，2002年12月。

③ 司徒英豪：《试论澳门公务员福利制度及其改革建议》，载《澳门研究》第19期，2003年12月。

④ 《澳门公务人员公积金制度》于2007年正式实施。澳门发展策略研究中心：《澳门政府规模与服务质素的研究报告》，澳门，澳门发展策略研究中心，2003，第74~78页。

⑤ 但也有人认为，从学历程度与语言认识上看，澳门公务员的知识结构是相当不俗的。曾庆彬：《澳门特区公共行政人力资源的效能提升研究》，载《人力资源开发与政策保障》，澳门，澳门大学澳门研究中心，2005，第165页。

⑥ 澳门发展策略研究中心：《澳门政府规模与服务质素的研究报告》，澳门，澳门发展策略研究中心，2003，第71~74页。



在评核制度方面,研究者对特别行政区政府成立后正式实施(2005年)的公务员新评核制度给予了充分关注,认为新评核制度的革新之处在于评核目标的清晰化、被评核人的参与、评核范围的扩大、多种评核方式的引入、评核项目的针对性以及员工申诉机制的设置等方面。

(五) 政府危机管理

在回归之前,有论文^①以介绍危机管理理论入手,从内部、外部两个方面分析了澳门面临的潜在危机,并提出了成立危机处理小组的政策建议。回归后,失业问题、赌权开放、SARS等危机性事件接踵而至,特别行政区政府面临着如何实施危机管理的考验与挑战。政府对失业人士的街头抗争虽然动用了催泪弹,但随后采取的针对失业人士的培训、减税、补助等措施纾缓了社会对立情绪。赌权分散化改革与赌牌公开招标并未引起严重的黑社会仇杀。可见,较之于澳葡政府,特别行政区政府更善于应对管理危机。

所有与特别行政区政府危机管理有关的研究无不涉及特别行政区政府应对SARS的案例分析与评论。多数持肯定意见者认为,从SARS在邻近地区暴发至疫情消退这段时期,特别行政区政府颁发行政长官指示,启动民防架构,不断向市民与社会作出指引,推广大规模清洁消毒运动等系列措施。由此可见,澳门没有染上SARS并非偶然地凭“幸运”,其成功的主要原因在于“先发制人”,在危机发展的准备阶段做到了未雨绸缪,及早防范。其他因素还包括反应迅速、多管道资讯源、预防与处理SARS举措的推出,以及政府决策果断、政令通畅、官民配合等。^②不过,也有不以为然者^③认为,特别行政区政府处理SARS危机时匆忙迎战,有些考虑不周,特别是两个传染隔离区的选址(分别位于黑沙海滩游人必经处与澳门大学学

① 正洋:《危机管理与澳门的潜在危机》,载《澳门政策研究》总第2期,1998年10月。

② 关志辉:《从抗击SARS看澳门特区政府的危机管理》,载《中国公共政策分析2004年》,北京,中国社会科学出版社,2004,第243~257页;陈欣欣:《SARS事件给澳门社会的考验》,载《公共危机与两岸四地》,香港,汇讯出版有限公司,2003,第56~72页;李略、陈欣欣:《港澳政府回应SARS的初步比较》,载《澳门理工学报》总第11期,2003年第2期,第53~58页。

③ 程惕洁:《回顾与前瞻——提高澳门应变能力的四点思考》,载《澳门理工学报》总第11期,2003年第2期,第36~45页。



生宿舍附近）不当，若有疫情蔓延，既扼杀黑沙海滨旅游区，也易引起澳门大学学生恐慌。因此，政府危机处理机制有待完善。

（六）电子政府建设

澳门电子政府建设，并非出于社会强烈呼声，而是行政现代化要求使然。虽然目前仍处于初始阶段，却已渐见雏形。除政府与公共地方的硬件配备外，网上已备有多种政府表格的下载服务，政府公共咨询、采购、申请等相关项目的电子化正在落实。但是，相对于台湾、香港地区，澳门电子政府的服务项目与覆盖范围较为狭窄，服务效率尚有提升空间。未来的发展，除注意隐私与安全外，更重要的是，必须纠正电子政府建设中重“电子”、轻“政府”的技术化观念，实现统一领导下的跨部门、跨地区政府业务处理一体化。^①

从艾尔·雷德（Alfred Ho）关于网站设计与政府模式关系^②角度具体考察^③，1997年以来澳门电子政府计划及网站建设可划分为四个发展阶段：探索阶段的公共行政资讯网建设（1997～1999年）；起始阶段的机构导向网站设计（1999～2002年）；执行阶段的跨部门综合网站（2002～2004年）；整合阶段的“用户导向”入口网站建设（2004年以后）。虽说机构导向网站代表着官僚模式，用户导向网站代表着电子政府模式，但是，仅凭网站设计并不能断定政府已经进入电子政府模式阶段，还要看政府组织对资讯的整体利用。可以肯定，澳门电子政府发展的每一阶段，都表现了政府正朝着优化服务质量的方向改变。在发展趋势上，应提倡虚拟与实践并存，建设具有澳门特别行政区特色的“数字政府”，以建设“电子政府”为主导，向建设“电子政务”（即政府组织结构的重组、业务流程的再造及促进企业和市民的参与）的方向发展，最终达到建立虚拟“数字城市”的目标。^④

① 谢静仪等：《建立澳门电子政府的政策分析》，载《澳门研究》第23期，2004年8月。

② Alfred Ho, "Tat-Kei Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative", in *Public Administration Review*, July/August, 2002, Vol. 62, No. 4, pp. 437-438.

③ 容凯旋：《澳门电子政府的发展》，载《澳门研究》第30期，2005年10月，第58～66页。

④ 蔡志龙：《澳门公共行政改革的课题之——关于建设“电子政府”或“电子政务”问题的讨论》，载《行政》杂志总第58期，2002年12月，第1105～1117页。