

《 公共行政改革路線圖 》 總結及執行情況報告

（報告文本已上載於政府入口網站：www.gov.mo）

澳門特別行政區政府

二零零九年十二月

《公共行政改革路線圖》總結及執行情況報告

本澳近年迅速發展，市民需求日益增加，同時出現不少新的及複雜的社會問題。特區政府總結經驗，勇於承擔，在貫徹“以人為本”理念及配合總體施政方針下，結合理論與實踐並以前瞻視野，於2007年6月提出《公共行政改革路線圖》，緊扣社會的發展脈搏，適時回應市民的訴求，把改革作出更快更大的推進。

《公共行政改革路線圖》自2007年6月公佈後，在中央統籌機制的協調下，所有範疇部門積極配合，有序推進和完成各項工作。

《路線圖》的落實，為特區的持續改革提供了良好的基礎、方向及願景。過去兩年的改革工作，是特區自回歸後所確立的施政目標及理念的延續。這是各公共部門、全體公務人員及社會大眾積極投入和不斷共同努力的成果。“公共行政改革諮詢委員會”、“公共行政改革統籌委員會”、“法律改革諮詢委員會”等組織積極及有效地發揮了各自的職能，相互配合及共同推進，亦是重要的成功因素。

《路線圖》的改革方向主要環繞兩個方面：(1)完善政策過程，加強政府與社會的互動及吸納民意；(2)強化政府內部管理，提升政府的施政水平與回應能力。通過這兩方面的推進，結合法制建設計劃，目標是促進本澳的可持續發展，提升市民的綜合生活素質。

《路線圖》公佈後，整個特區政府一直付出最大努力，並以負責任態度，有序地推進各項工作。到目前，《路線圖》已推行了兩年多，成效超過預期目標。為了讓公眾進一步了解其落實情況，繼去年 7 月公佈《路線圖》執行一年的報告後，特區政府把資料作出系統整理，擬訂了這份執行報告，並向社會公佈。

一、總體成果

34 個行政改革項目已完成 33 項及已展開 1 項。33 項完成的項目中包括 120 個子項目及 32 項屬持續性工作。另外，亦完成了 4 項《路線圖》行政規劃以外的項目（詳見表一、表二）。

38 項法改項目已完成 25 項及已展開 13 項。25 項完成的項目中包括 72 個子項目及 10 項屬持續性工作。另外，亦完成了 42 項《路線圖》法改規劃以外的項目（詳見表三、表四）。

建立了集諮詢、決策及執行功能的三層中央統籌架構，由“公共行政改革諮詢委員會”、“公共行政改革統籌委員會”及各部門的“公共行政改革工作小組”組成，成為推進《路線圖》的核心機制，發揮了有效的統籌及監察落實各項工作的功能。

公共行政改革關係到整個政府的革新，涉及跨部門和跨範疇工作。《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。

二、行政改革的成效

特區政府堅持“以人為本”的施政理念，摒棄以往的官僚制度，致力推動提供優質及負責任的服務，整體而言，本澳的公共行政與回歸前比較，有了相當大的進步及改善。

經過歸納，行政改革的重點工作及成效主要反映在以下四個方面：

（一）貫徹“以人為本”，優化公共服務網絡

為貫徹“以人為本”的施政理念，特區政府以“持續改善”、“貼心為民”為原則，按市民需求及社會發展的變化，不斷優化公共服務網絡。繼 2004 年成立的“民政總署綜合服務中心”後，推進“一站式”服務，於 2007 年及 2008 年設立北區及離島區的“市民服務中心”及“政府資訊中心”，進一步完善跨部門服務及接待諮詢工作。而設於人口眾多的北區、集合所有對外服務部門的“政府綜合服務大樓”，將於今年 12 月中正式啟用，提供民政、社會福利、政府資訊、投資及稅務等服務，並採用視像電話系統等電子政務工具，為市民辦理手續。服務大樓有助跨部門協作，精簡程序，提升效率及公務人員的服務水平，把“一站式”服務提升至更高層次，讓市民享用更為優質及便利的服務。

另外，為了對政府服務進行系統化的監管及國際標準管理，通過“市民滿意度調查”、“服務承諾認可制度”及“ISO 國際管理標準認證”，構成了一套較為完整的服務評估管理機制。其中，

所有提供服務的 42 個部門已通過了服務承諾認可，達到所要求的服務標準。政府部門不斷追求進步，10 個部門共 63 個附屬單位成功考取達到國際管理水平的 ISO 認證，提升了公務人員的責任意識，加強工作效率及服務質素，當中身份證明局考取了“資訊安全管理系統認證”、民政總署及印務局更考取了“環境管理系統認證”，把環保理念滲入日常工作細節，樹立承擔社會責任的榜樣。

（二）完善政策諮詢機制，貼近民意回應訴求

因應發展的需要，特區政府致力完善現行的政策諮詢機制，使制訂政策時更為科學及貼近民意，使政策措施更為適時及到位，切合社會的實際需要。作為政府與市民溝通的橋樑，並結合分區“市民服務中心”及跨部門的協作，於 2008 年設立了北區、中區及離島區“社區服務諮詢委員會”，從多方位、多角度了解市民訴求，積極反映並討論區內市民關心的議題，直接在社區層面解決民政民生問題。委員會吸納了一批活躍社區工作的年青人士，注入活力，為年青才俊的成長提供有效平台。

“社區座談會”擴展至更多不同範疇政府部門的領導主管與社團及社區市民直接接觸，提升了諮詢工作的深度及廣度，有助開展及訂定更切合市民需要的服務。而“民政總署每月公開例會”亦已成為政府、社團及社區組織之間的常規聯絡溝通機制，進行了良好及緊密的互動交流。

（三）提升公務人員質素，強化政府內部管理監督

重點增強公務人員培訓，提升各級人員質素，確保廉潔奉公及依法施政，強化政府內部管理監督，是為市民提供優質服務的重要保證。

《路線圖》公佈後，從人員的規、進、管、退四方面，繼續深化改革，完成修改一般職程及特別職程制度，而保安範疇特別職程及護士職程亦已修訂。新職程制度於 2009 年 8 月實施，增加了職級及職階，解決職程頂點問題，引入內部晉升機制，並逐漸統一編制內及合同人員的權利和義務，延長人員的職業生涯，提供更佳的發展前景，有助激勵士氣，提升工作積極性，全情投入為市民服務。

在健全官員管理制度方面，《領導及主管人員通則的基本規定》於 2009 年 8 月生效，加強問責及明確獎懲，設立了領導人員離職後擔任私人職務的“過冷河”機制，更好配合《聯合國反腐敗公約》的要求。同時解決了長期代任問題，引入工作表現評審及調動機制，並調整薪酬待遇。而《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》法案亦於行政會完成討論，並已於 2009 年 12 月 2 日正式送立法會審議；法案建議對行政長官及主要官員離任後從事私人業務作出必要的限制，並對違例者予以處罰。

配合《領導及主管人員通則的基本規定》的實施及增強廉政道德建設，設立了直屬行政長官的“公共行政道德操守委員會”，對領導終止職務後從事私人業務的申請，進行分析及編製意見書，並訂定拒絕的原則及標準，以及輔助行政長官在公共行

政範疇內貫徹及鞏固有關透明度及廉潔的文化。同時就公務人員的行為，發出提議、意見及指引。

在強化內部管理的制度建設方面，2009年完成了《公共財政管理制度》的修改。積極檢討及完善採購制度，2008年試行“取得資產、勞務及工程開支指引”，2009年10月推行“公共工程諮詢標系統化制度”。透過有關制度的完善，有利廉政建設及配合審計工作。

（四）推進民政民生工作，提升市民生活質素

藉交通事務局、環境保護局及運輸基建辦公室等的設立，理順城市建設及環境保護等職能。完成“下環街市綜合大樓”的興建，在大樓內設立停車場及活動中心，改善該區泊車及康體等社區設施，優化居住環境，提升市民的生活質素。

在落實《路線圖》的同時，還根據社會發展變化及實際情況需要，提升協調及應變能力。因應各類重大及突發事件，包括食品安全、自然災害、環球金融危機、H1N1流感爆發等，積極組織及協調各有關部門，成立相應的跨部門協調機制，例如“食品安全統籌小組”、“流感應變協調中心”等，給予市民在生活、健康及食用方面的保障。此外，經過多年與香港特別行政區政府協商爭取，由2009年12月10日起，持永久性居民身份證的澳門市民前往香港將免除填報入境申報表，往來兩地將更為便利。

三、法制建設的成效

經過兩年多的努力，法制建設工作取得了一定的成效，下面從四個方面簡略介紹《路線圖》法改工作的情況：

（一）履行憲政責任

在《路線圖》規劃及已頒佈的法規中，不少對特區社會的發展具有重要的意義，並產生了深遠的影響。其中，為落實《基本法》第 23 條而制定的《維護國家安全法》是《基本法》對特區提出的憲政責任和任務。

《國安法》於今年 2 月 25 日獲立法會通過及於今年 3 月 3 日實施後，特區政府認真履行在立法諮詢時所作的承諾，結合《基本法》的相關規定，立即展開了對執法人員的專業培訓，包括所有部門的領導和前線執法人員，讓執法人員對法律精神和內容有準確的把握。同時，相關部門亦透過舉辦講解會、座談會，以及電子傳媒、報章等多樣形式宣傳法律的內容，深入淺出地向市民推廣相關的法律資訊。

澳門社會和廣大市民能夠凝聚社會共識並促使法律順利通過和生效，同時熱心參與法律的宣傳教育活動，充分體現了本澳社會“愛國愛澳”，以國家利益為重，堅定維護國家安全、穩定的決心和情懷，增強了國家觀念，亦是一次有效的《基本法》宣傳推廣和愛國主義教育。

於去年再次對《選民登記法》、《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》進行了修改，為確保第三任行政長官和第四屆立法會選舉做好充分的法律準備。法律修改後，引入了多項新的打擊賄選等不法行為的機制和措施。經過實踐證明，法律的修改成效得到了很好的體現，有效地確保選舉工作按公平、公正、公開和廉潔的原則順利舉行。

制定《關於訂定內部規範的法律制度》，以明確法律和行政法規的定義，理順了兩者之間的關係。

上述多項法律的制定和實施，進一步健全了《基本法》框架下的法律制度。

（二）配合國際法的發展趨勢，不斷完善澳門特區的法律體系

為配合國際法的發展趨勢，遵守和履行特區的國際義務，特區政府制定了《預防及遏止私營部門賄賂》、《打擊販賣人口犯罪》、《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》（毒品法）等重要法律，補充完善澳門的法律制度，有效打擊、預防犯罪行為。

作為中華人民共和國的組成部分，澳門特區須適用全國適用的國防、外交類國際法文書，同時基於《基本法》的規定，特區也可以根據自己的需要請求適用其他的國際公約。在這方面，特區政府公佈了 113 份聯合國安理會的決議，以及 200 項多邊條約和 82 項雙邊協議，當中包括：

- 《聯合國反腐敗公約》
- 《保護臭氧層維也納公約》
- 《上海合作組織成員國政府間教育合作協定》
- 《國際衛生條例》
- 《取締教育歧視公約》
- 《禁止販賣人口及取締意圖營利使人賣淫公約》
- 《世界版權公約》
- 《保護世界文化和自然遺產公約》
- 《強迫勞動公約》
- 《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》
- 《建立海關合作理事會的公約》
- 《〈聯合國氣候變化框架公約〉京都議定書》等等。

回歸十年來，澳門特區作為中國政府代表團的成員，參與了多項國際公約的審議工作，包括：

- 《消除一切形式種族歧視公約》
- 《經濟、社會及文化權利國際公約》
- 《消除對婦女一切形式歧視公約》
- 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》
- 《兒童權利公約》
- 《聯合國人權理事會“國別審查報告”》，等。

透過向聯合國人權審議機構提交履約報告，答覆詢問等工作，對澳門特區促進人權保護，加強執法力度，完善法律制度，都起到了良性互動的作用。

（三）配合社會發展，優先制定有關經濟和民生方面的法規

在《路線圖》規劃的時間內，已頒佈的法規基本涵蓋特區事務中的政治體制、經濟民生、社會保障、治安、教育、交通運輸、城市建設、舊區重整、環境保護、房屋及物業管理、以及配合國際公約適澳等多個方面。有關經濟和民生的法規，則一直是特區政府法改工作關注的重點，尤其：

先後兩次修改《商法典》，以完善和回應澳門特區經濟發展新的商業需求，提升企業營運的靈活性、擴大公司的自主權、容許應用現代資訊科技和完善公司監管方面的規範；

制定《勞動關係法》，使之符合社會和經濟發展的需要，針對不同行業的特性，採取更靈活的方法保障勞資權益，完善原有“勞資關係法律制度”的不足之處，平衡勞資雙方的利益；

制定《聘用外地僱員法》，將更好地規範聘用外地僱員的原則，保障本地工人的權益；

修改《工作意外及職業病保險法律制度》，調整本澳各個經濟行業員工的工作意外及職業病保險的賠償限額，回應生活水平的上升；

修改《職業稅規章》和《所得補充稅規章》，藉此擴闊稅階，使職業稅更符合累進稅的特徵，除下調稅率外，免稅額亦有所提高，尤其提高年長者及傷殘人士的免稅額；

修改《印花稅繳稅總表》，援助有意購買房屋的基層居民，將200萬元房價以下的樓宇買賣印花稅稅率由百分之三減至百分之一；

兩次制定《批准澳門特別行政區政府承擔債務》，藉此政府透過向中小企提供信用保證，推出扶助澳門中小企業的各项措施，其中包括推行“中小企業信用保證計劃”和“中小企業專項信用保證計劃”；

此外，還包括與居民切身利益相關的“四厘補貼計劃”和“首次置業利息補貼計劃”，兩次“現金分享計劃”、“醫療券”計劃，以及最新的開立中央儲蓄制度個人帳戶，等等。

有關經濟民生法律的制定，在一定程度上配合和促進了經濟的發展。同時，亦使居民在勞動保障、社會福利和退休保障等方面得到提高，使居民的生活素質能得以逐步提升。

（四）跟進中的法案擬訂及修訂工作

特區政府一直高度重視並有序地推進社會所關注的法律完善工作，由於下述的多項法規有其立法的複雜性，特區政府對之進行了長期的研究、分析和聽取意見，故仍處於不同程度的跟進階段，但已正在加緊進行，在完成有關法案後，將提交立法會審議，與立法會通力合作進行立法。

“禁止經營非法旅館”的法案已於行政會完成討論，短期內將送交立法會審議；

《預防及控制吸煙制度》法案已於行政會完成討論，及已進一步檢視條文，聽取相關執行部門的意見，預計於本年 12 月上旬送交立法會審議；

財政預算方面，於 2006 年制訂了《公共財政管理制度》，並於 2009 年對其作出修改。另外，有關財政儲備制度規劃已完成，正在內部諮詢意見；

在《土地法》的修改方面，於 2004 年及 2007 年兩次對《批地溢價金的訂定方法》的法規進行了修訂，並設立恆常的溢價金計算的檢討機制，使溢價金的計算更貼近市場價值。於 2007 年設立了“土地發展諮詢小組”，並於 2008 年初啟動了《土地法》及其配套法例的檢討及修訂工作。目前正由專家意見組進行有關修訂之研究，爭取明年提出草案建議稿，在聽取和參考有關建議後，會正式草擬修訂《土地法》的草案，然後再徵集社會意見和建議，深化完善草案內容；

“《都市建築總章程》行政篇修訂版”於本月至明年 2 月進行諮詢；

舊區重整法律制度草案已進行了兩輪諮詢，並已完成草案初稿，現正再諮詢其他部門的意見，以進一步完善文本；

重大法典方面，《刑事訴訟法典》及《刑法典》分別於 2008 年及 2009 年透過制定單行法律的形式對之作出修改。另外，其整體修訂的工作仍繼續進行；

《商業登記法典》及《民事登記法典》的修改草案已處於最後的完善階段；

《民事訴訟法典》去年作內部諮詢後正進行分析。

四、檢討及前瞻

《路線圖》以建立中央統籌和評估架構作為起點，通過行政改革及法制建設互相配合和促進的方式，勾劃出具前瞻性的長遠規劃及願景，是“以人為本”、“可持續發展”施政理念及目標的延續。

除了制定及修訂一系列的政策及法規，提升行政績效、服務水準，以及完善法制建設外，更值得注意的是建立了良好的公共行政改革文化，為日後持續的改革建立了穩固的基礎。

總括而言，《路線圖》的落實過程中，能：

- 加強部門之間的統籌協調；
- 加強政策諮詢，廣納民意及促進參與；
- 完善公共服務網絡，為市民提供優質服務；
- 引入科學的管理及評估系統，提升施政質量。

公共行政改革是一個永無休止、複雜動態的發展過程。特區政府將按照“整體性、連貫性、延續性”的部署，原來進行中的工作在繼續進行的同時，更會積極地因應社會發展的需要，作出適當的調整。

在已有的改革基礎上，特區政府認真總結推行過程中的經驗及不足，與市民增強溝通以了解真正需要，持續推動及深化改革工作，並將一如既往地依法施政，進一步落實“以人為本”、科學決策的施政理念。重點增強法制觀念；加強制度建設；提高管治能力。

對於因缺乏宣傳而讓社會對《路線圖》認識不足甚至產生誤解，經過認真檢討及總結經驗後，特區政府將會增加渠道，提供充份訊息，適時讓社會了解執行進度，增加施政的透明度。

未來會進一步加強與市民、社團、傳媒的緊密互動及交流，期望各界能繼續提供意見，讓我們集思廣益，精益求精，為本澳未來的更好發展作出最大的努力。

附表：

表一 《公共行政改革路線圖》總結及執行情況報告—行政改革項目；

表二 《公共行政改革路線圖》總結及執行情況報告—規劃外完成的行政改革項目；

表三 《公共行政改革路線圖》總結及執行情況報告—法律改革項目；

表四 《公共行政改革路線圖》總結及執行情況報告—規劃外完成的法規項目。

如對本報告有任何查詢，請聯絡行政暨公職局行政現代化廳：

- 高炳坤廳長

（聯絡電話：8987 1088）

- 區國美高級技術員

（聯絡電話：8987 1277；電子郵件：ksao@safp.gov.mo）