

澳門公共服務質量及優化機制展望

張聞鑠* 鄭益奮**

【摘要】本文以澳門特區政府公職人員績效評核制度為研究對象，結合新公共管理、目標管理及 PDCA 循環理論，通過文獻回顧，系統梳理自 2004 年以來澳門績效管理的發展歷程與評核制度的設計特點，並剖析其適配現代公共管理的實踐邏輯與優化空間。研究發現，該制度雖已構建“法律 + 行政法規 + 配套政策”的完備框架，且流程設計契合 PDCA 循環，但在運行中仍面臨三大挑戰：一是被評核人對組織目標認知不足，個人工作與部門戰略之間缺乏有效鏈接；二是評核過程形式化，評分結果呈現“普遍高分”現象，影響評核區分度與激勵功能；三是評核結果與培訓體系脫節，未形成能力提升閉環。針對上述問題，本文提出“制度—運作”雙層優化路徑。在制度層面，建議深化“分層分類”指標體系，推行“梯度分布”與“行為證據”相結合的評分機制，並強化組織績效與個人評核的聯動；在運作層面，強調提升評核溝通質量，提升被評核人參與度，並借助“公務通”等數字平台推動評核數據與培訓系統的互聯互通。最終，本文旨在推動績效評核從合規性考核向戰略性人才開發轉型，為提升澳門公共服務專業化水準與政府治理效能提供理論參照與實踐指引。

【關鍵詞】澳門政府，績效管理，人員評核，新公共管理，目標管理，PDCA 循環

Perspectivas sobre a qualidade do serviço público de Macau e os mecanismos de optimização

Zhang Wenshuo Yin Yifen

Resumo: Com o desenvolvimento da sociedade e o reforço da capacidade de governação, surgem novas oportunidades e desafios no domínio do serviço público. Sendo uma região com estatuto internacional próprio e com as vantagens de regimes inovadores, é crucial para Macau melhorar a qualidade do seu serviço público para atender às solicitações do público. Através da conjugação da documentação bibliográfica e teórica, este artigo aborda a situação actual da qualidade do serviço público em Macau, bem como identifica os problemas existentes e as solicitações do público. Na perspectiva da macro-estrutura de governança,

* 澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士研究生。

** 澳門理工大學社會經濟與公共政策研究所所長，副教授，博士生導師。

este artigo propõe um mecanismo de interacção tripartida que envolva o Governo, as associações e os cidadãos, bem como apresenta sugestões específicas para a optimização da qualidade do serviço público em Macau.

Palavras-chave: Macau, Serviço público, Optimização da qualidade, Mecanismo de interacção, Participação pública

一、引言

澳門特別行政區自回歸以來，在中央政府的支持下經濟快速發展，治理能力顯著提升，致力於陽光政府的建設。隨著社會進步與居民需求的多樣化發展，公眾對特區政府的服務進程愈發關心。特區政府對公共服務領域進行了一系列探索，進一步提升公共服務質量。同時，澳門公共服務也面臨著問題與困境，公眾需求的變化對公共服務提出新的訴求，澳門特區政府應關注公共服務中存在的問題，回應公眾訴求，尋求公共服務優化機制，推動公共服務質量優化與提升。

二、澳門公共服務質量相關文獻梳理

在對澳門地區公共服務相關文獻進行梳理時，筆者關注澳門不同領域的公共服務現狀，也著重了解澳門特區非政府組織——社團的相關研究、更關注公共服務中的公眾參與。筆者以澳門不同領域的公共服務、澳門地區社團參與和公眾參與為重點進行梳理。

在澳門地區不同領域的公共服務研究中，有學者基於 GIS 數據分析澳門地區基礎設施對公共服務提供的影響¹；有學者關注澳門多元參與主體，並以社區

¹ 陳鑫桐（2023）。 “新型城鎮化背景下城市更新公共服務設施配置研究——以澳門為例” 。《新型城鎮化》 ，（06），104-107。

公共服務為重點，提出公共服務的機制，促進社區治理發展，並提出澳門公共服務多元治理經驗²；有研究基於大數據對港澳公共服務進行探析，了解自行車等與交通相關的公共服務機制，促進社區治理發展，並提出澳門公共服務多元治理經驗關的問題³；也有研究以人口數據為樣本，探究澳門醫療方面的公共服務⁴；也有學者提出澳門學前教育公共服務方面的見解⁵；也有基於對比港澳台公共服務的相關文獻，通過紮根理論分析港澳台公共服務的提供與評估體系。⁶

在交通領域的公共服務探討中，有學者基於澳門公共巴士進行論述，提出提升巴士服務滿意度的建議。⁷ 可以看出，基於澳門地區公共服務的研究已初見成效，關於公共服務各個領域的研究也都有探索，但是缺少較為整合的研究和基於不同組織與公眾的機制研究。

澳門的社團研究是公共服務相關研究的重點，作為澳門非政府組織，澳門社團孕育出本地特色，通過組織和群體的形式促進澳門公共服務質量提升。有學者基於政府改革與社團治理進行總體探析，對澳門特區政府改革提出建議，並對社團治理提出見解，主要關注澳門特區政府改革的基本路徑、改革朝向及社團治理文化、體制等⁸；學者婁勝華基於澳門的公共治理，探究澳門社團在各個方面參與治理取得的成效，總結其中存在的問題並提出建議。⁹ 除此之外，

² 高金環（2019）。 “澳門多元主體參與社區公共服務的經驗與挑戰” 。《陝西行政學院學報》，33（2），76-81。

³ 曹文鶯、趙瑩、林坤燕、張榮顯（2018）。 “基於大數據的公共服務研究：對海峽兩岸暨香港、澳門公共自行車的新聞報道的內容分析” 。《新媒體與社會》，（01），239-263。

⁴ 林德欽、葛梅、林曉曼（2018）。 “人口擴張是否降低人均醫療基本公共服務水平——以澳門為例” 。《吉林工商學院學報》，34（2），28-33。

⁵ 何珍（2017）。 “澳門學前教育公共服務：概況、特點與啟示” 。《科教導刊（上旬刊）》，10，5-6。

⁶ 汪曲（2016）。 “耦合視域下政府公共服務的評估體系與質素模型——香港、澳門、台灣多案例的紮根理論分析” 。《暨南學報（哲學社會科學版）》，38（5），44-58+130。

⁷ 葉仁傑、吳珍妮、趙書彤（2016）。 “提升澳門公共巴士服務的研究” 。《重慶與世界（學術版）》，33（3），1-12。

⁸ 鄭益奮（2020）。《澳門特區政府改革與社團治理》。北京：社會科學文獻出版社。141-150。

⁹ 婁勝華（2009）。 “合作主義與澳門公民社會的發展” 。《學術研究》，（12），54-58+159。

他在《成長與轉變：回歸以來澳門社團的發展》一文中，對澳門社團發展與治理進行系統總結與概括¹⁰；也有學者對澳門社團的監督問題提出見解。¹¹

在澳門公民參與治理中，學者婁勝華提出公民參與中合作主義的導向，以社團為依託闡述公民參與公共治理。¹² 澳門的社團研究在公共服務及公共治理方面佔有一席之地，而公眾參與的研究主要以社團研究為依託，筆者通過對澳門各領域公共服務相關研究進行梳理，亦了解澳門重要的社會組織——社團在公共服務中的重要作用，為後文的研究提供文獻支持，並為澳門公共服務的優化機制提供資料支撐。

三、澳門公共服務質量保障現行措施

(一) 基於不同部門的公眾滿意度

澳門各個公共部門承擔的公共服務種類繁多。長期以來，澳門特區政府一直致力於建設服務型政府，並在制度、政策、具體方針上逐漸完善。為了配合澳門特區政府構建服務型政府的大政方針，澳門各個公共部門紛紛響應，通過公眾滿意度的形式進行自我服務的測量，並為本部門以後的工作做出總結和展望。筆者通過查看澳門 47 個部門的服務滿意度，了解澳門公共服務滿意度調查的現狀。澳門不同公共部門的滿意度調查主要基於下表。（表 1）

澳門特區政府在收集市民對公共服務的滿意度時，各個部門根據指引，進行“使用者滿意度調查”，最後通過滿意度報告的形式呈現給公眾，市民可以通過澳門各個公共服務部門的官方網站進行查閱。

特區政府各個公共部門一直致力於提升公共服務質量。公共部門處理各項建議、投訴的主要目的是希望及時處理與市民息息相關的公共服務問題，滿足市民的需求，希望通過分析服務使用者的意見，令公共部門採取適當的措施，不斷改善部門運作，提高服務素質。各公共服務部門經過長足努力，公眾滿意度顯著提升，現階段各部門公眾服務滿意度總體顯示為滿意。

¹⁰ 婁勝華（2016）。 “成長與轉變：回歸以來澳門社團的發展” 。《港澳研究》，（4），78-90+94。

¹¹ 李燕萍（2014）。 “對澳門社團監督問題的思考” 。《當代港澳研究》，（2），88-101。

¹² 婁勝華（2009）。 “合作主義與澳門公民社會的發展” 。《學術研究》，（12），54-58+159。

表1 澳門公共服務調查表的指標呈現

序號	第一指標（一級指標）	第二指標（二級指標）
1	人員服務	服務主動性
		服務態度
2	環境及配套設備	方便程度
		場所硬件及配套
		場所支援措施
3	程序手續	服務效率
		手續便捷度
4	服務資訊	資訊的便捷度
		資訊的準確性
		資訊的詳實性
5	服務保證	服務承諾全面性
		服務承諾指標滿意度
6	電子服務	電子服務易用性
		電子服務安全性
		電子服務覆蓋度
7	績效信息	信息內容的足夠度
		信息發放的渠道
8	服務整合	跨部門程序優化

來源：根據澳門不同部門滿意度調查表資料整理。

（二）澳門服務承諾認可制度

“服務承諾”是政府部門對市民提供服務過程中所做的具體保證，旨在提高服務質量，增強市民對政府的信任，是提升政府部門服務質量的手段之一。通過明確的服務承諾標準，可以向市民展示本部門對服務的重視，也可以規範提供服務過程中的時間標準和達標標準。

澳門特區政府通過服務承諾的方式，不僅可以提高市民對政府服務的信任感，還可以促進部門進行自我監督，這在一定程度上顯示了現階段澳門特區政府的公共服務質量正在朝向更加透明公正的方向邁進，也反映了特區政府重視與市民的良性互動。

首先，可以提高服務的效率。通過服務承諾認可制度，明確服務的標準與時限，使服務流程更加清晰。同時，通過行政系統內部自我監督與公眾的外部監督，提高服務效率。其次，“服務承諾認可制度”可以有效提高服務人員的個人素質，通過服務承諾標準，可以間接約束服務人員的個人行為，提高服務人員個人素質，更好地服務市民大眾。最後，推動公民與政府部門的良性互動，通過“服務承諾認可制度”不僅可以對服務計劃進行及時的評判，鑒定其服務過程是否達到標準，具有即時性、互動性等特點。

（三）澳門公共服務中的投訴處理機制

澳門特區不同服務部門也注重服務的反饋，各部門通過意見箱、投訴欄等形式，收集不同公共服務的意見反饋，市民不僅可以通過電話進行投訴，也可以在官網或 APP 進行投訴。

在意見反饋後會接收到相關部門負責人員的聯繫，處理或採納相關投訴和建議。各部門會通過年度方式呈現一定階段內接收的建議、投訴和異議情況，並以表格的方式進行處理。

（四）國際標準化組織 ISO 國際認證

ISO 全稱為 International Organization for Standardization，意為國際標準化組織，是一個全球性的非政府組織，致力於制定各種標準，以促進國際貿易並提升產品和服務的質量、安全性和效率。其致力於制定各種標準並應用於公共管理和服务之中，對服務質量的提升、服務效率的提高具有積極影響。澳門特別行政區政府多個部門和服務考取了 ISO 國際認證，現今階段涉及 12 個相關部門。（表 2）

表2 澳門特別行政區部分考取ISO國際認證的公共部門及相關信息

序號	部門	認證類別	首次審核日期
1	海事及水務局	ISO9001:2015	2000年12月
2	身份證明局	ISO9001:2015	2001年5月
		ISO27001:2013	2007年3月
		ISO10002:2018	2009年3月
3	澳門基金會	ISO9001:2015	2002年2月
4	澳門理工大學	ISO9001:2015	2003年5月
		ISO/IEC20000- 1:2018	2015年11月
5	衛生局	ISO9001:2015	2003年5月
		ISO/IEC17025:2017	2005年12月
		ISO 15189:2012	2018年2月

來源：澳門特別行政區政府優化公共服務專題網頁（<https://www.caspdo.gov.mo/progress.html>）

ISO 品質標準具有一些列標準，其在公共服務中體現出預先準備、過程監督、後續反饋等特點，其品質標準要求預先計劃服務流程，制定具體的服務標準和服務承諾。在公共服務提供過程中要求進行及時性、優質性等監督；在服務完成後，會進行公眾反饋調查，以達到持續跟進和提升服務質量的目的。

四、澳門居民對公共服務質量的評價與訴求

前文筆者主要通過二手資料對澳門特區政府在公共服務中的現行舉措進行整理分析。本節筆者通過訪談、參與觀察等一手資料，探尋澳門公眾對公共服務的評價，了解公共服務中存在的問題與公眾訴求。

筆者在2025年3月到8月期間，通過以下兩種方式收集一手資料。第一，對筆者熟識的澳門朋友及其推薦的朋友進行訪談，訪談採取線下與線上兩種方

式進行，每個訪談對象訪談時間為 30 至 60 分鐘，採取匿名形式進行記錄。筆者主要訪談澳門居民，了解澳門公共服務的變化發展、明晰澳門居民訴求並聽取們的建議。本方式調查對象更具有針對性，總計訪談不同年齡與職業的澳門居民 15 人。

第二、通過參與觀察的方式，每月選取兩個上午、兩個下午（上午十點到十二點半，下午兩點半到五點）在澳門體育局、運動醫學中心、三盞燈、紅街市、澳門理工大學等地進行調研。通過參與觀察，深入瞭解公共服務的過程，調查公眾在公共服務過程中的及時反饋資訊，並積極與調研對象互動交流。通過此方法可以更大範圍的瞭解不同年齡、職業的澳門居民在公共服務過程中的體驗。

筆者通過訪談逐字稿進行篩選，剔除與研究相關性較小的內容，最終選用 12 人作為樣本進行編碼（表 3），後文以 A01 至 A12 表示。一手資料作為二手資料的補充，通過訪談、參與觀察等方式與文本分析進行數據互動與檢驗，可以運用不同的質性研究方法，形成三角檢驗。

表3 澳門公共服務訪談居民表

組別	編號	性別	年齡	備註
澳門居民	A01	男	28	不同職業的居民或退休人員
	A02	女	35	
	A03	男	42	
	A04	女	65	
	A05	男	30	
	A06	女	48	
	A07	男	55	
	A08	女	33	
	A09	男	67	
	A10	女	40	
	A11	男	38	
	A12	男	57	

(一) 澳門公共服務質量的發展變化

隨著澳門經濟和社會的發展，公共服務方式也隨著時代發展逐步改進，由原來較為強硬的服務方式轉變為以互動為基礎的服務方式，通過訪談澳門居民，關注他們對澳門公共服務發展變化的感受，從澳門居民視角分析澳門公共服務的發展變化。對澳門居民訪談文本進行編碼，將原始語料進行概念化信息處理，明晰主題方向。（表 4）

表4 澳門公共服務發展變化編碼表（基於澳門居民訪談資料整理）

主題方向	概念化信息	原始語料
服務效率	辦事速度提升 流程簡化與協同	比以前快多了 不用排那麼久 辦事更順暢，等待時間減少 手續簡化，不需要跑多個部門 線上線下銜接更快
信息公開	資訊獲取便利 政策公開化	政府網站清晰 訊息更容易找到 政策更新更頻繁，透明度高了 資料查詢不再那麼複雜 公告內容更完整
服務態度	工作態度改善 服務理念轉變	服務人員態度比以前好 員工更有禮貌，處理事情更積極 客服態度明顯改善 會耐心解釋流程 少了官僚作風
電子政務	移動端便利 數字功能拓展	可以用手機App辦事 線上辦理比以前方便多了 數字化讓我們節省了很多時間 政務App功能越來越齊全 24小時都能處理，不受時間限制
公民參與	意見反饋增多 參與機制逐步完善	開始聽我們意見 意見反饋的渠道越來越多 我們的建議會被考慮，政府逐漸重視 有時候會邀請我們參與討論會 問卷調查更多，但需要更有回應

來源：作者自製

在同澳門居民交談的過程中，筆者可以感受到他們對於澳門公共服務發展所給予的肯定。澳門特別行政區一直都致力於提升公共服務的要求與水準，不同的行政部門每年都會通過滿意度調查來反映本年度居民的意見與建議，同時會對服務項目進行修改與改進。通過與澳門民眾交流，澳門公共服務變化的方面逐漸明晰化。

首先，公共服務效率有所提升。雖然澳門公共服務的項目逐年增多，但是政府辦事的速度比之前有所提高。同時，各個部門逐漸分工協作，並簡化現場辦理的流程，為澳門居民提供更多便利。（“以前去辦事經常要跑好幾趟，現在去一次就可辦理的差不多，好像他們現在實行服務承諾，如果太慢會不符合要求。” A03 “現在都是提前進行預約，到了場地可以直接進行辦理，不用像以前一樣現場排號。” A05）

第二，公共服務信息更加公開化和透明化。隨著澳門特區政府各個局官方網站的不斷更新，公眾獲取資訊更加便利。同時，各個行政部門將滿意度報告進行公開化處理，接受公眾的建議。（“現在想要預約場地更加方便，在官網也可以找到。我喜歡運動，平時會經常關注體育局的網站。” A06）

第三，澳門公職人員的服務態度有所提升，這不僅表現在他們工作態度的改變，也體現出政府服務理念正逐步轉變。傳統的公共行政認公民為服務的對象，行政人員為服務的主動方，地位並不平等，從而逐步官僚化。而現在這種情況正逐步向雙方互動轉變，換言之，公民權力逐步提升，逐步與政府形成良好的互動合作關係。

第四，電子政務正蓬勃發展。澳門特區政府在推出一戶通應用程式後，不斷對其進行更新，每隔一段時間便會更新出更多電子服務。移動端的便利化與數字功能的擴展，使得澳門居民公共服務更加電子化和便利化。（“以前換駕照這些都要親臨部門辦理，現在通過一戶通就可以進行提交資料。” A07）

第五，政府更加關注公民參與。澳門特區政府通過意見反饋機制逐步完善公民參與，意見反饋的渠道逐漸增多。居民可以通過 APP、官網進行投訴或提出建議。（“我有時候會在上面提出點自己的看法，他們也會回復我。” A01）

(二) 澳門居民關注公共服務的具體問題

通過與訪談對象交流，了解澳門居民關注的公共服務的具體問題。包括澳門地區住房、交通、數字化服務等方面。如，在澳門房屋方面，公眾主要關注以下問題。首先，低收入群體與高昂房價的矛盾。雖然澳門房屋政策的資助力度大，但是低收入群體仍然難以預付高昂的費用。其次，居民購房觀念的轉變及。在長期高額房價的壓力下，部分澳門居民特別是年輕群體選擇租房而非購房。最後，房屋回收的問題。筆者通過調研得知，居民中對公共房屋購買產生疑慮的另一個方面是公共房屋的回收問題，以經濟房屋最為突出。

在澳門道路交通方面，居民主要關注以下問題：第一，人員服務質素問題，筆者曾和一位長者一起在晚上等待澳門巴士，但是我們在揮手多次後，該公交車仍然熟視無睹並與我二人擦肩而過。第二，大型賽事造成堵車問題，澳門特區政府通過舉辦大型賽事活動推動旅遊事業的發展，但是在面積狹小的澳門地區，舉辦賽事會嚴重影響道路交通，並產生噪音等影響。第三，交通事故頻發。澳門每年有遊客千萬人次，引發交通需求的上升，人多車多使得交通事故多發，據資料顯示，2024 年交通意外 15,510 起，這其中包含行人交通規範和汽車交通規範的共同問題。第四，城市規劃問題。據一些澳門居民反映，澳門長年累月都會存在“正在維修”的道路，特別是在一些交通擁堵的路面，道路維修可能會造成交通疏通不暢，引發交通事故的發生。

在數字化公共服務方面，主要存在此類問題：第一，公共服務的便捷化與老年人使用困難的矛盾。“一戶通”等便捷程式的推動增加了公共服務的效率，也滿足了澳門居民更便捷高效的辦事需求。但是，隨著老齡化問題的加劇，老年人使用智能軟件的困境日益凸顯。在澳門各公共部門服務滿意度報告中，諸如“簡化辦理手續”、“簡化電子報名流程”、“老年人不會使用”等字眼尤其繁多，而具有此類需求的大多數是年齡偏大的老年人。第二，網絡詐騙為青少年提出驚醒。隨著信息的發展和互聯網的進步，為公共服務提供了更便利的電子環境，但是也為青少年等缺乏經驗的年輕人帶來風險。近幾年，澳門網絡詐騙，電信詐騙等層出不窮，有報道顯示，澳門在校大學生和青少年人是上當受騙的主要人群。

(三) 澳門居民對公共服務質量的訴求

儘管許多澳門居民對公共服務的改善表示肯定，但仍有部分居民提出訴求。隨著新時期技術的發展，公共服務的效率逐漸提高，但機遇存在的同時也面臨著挑戰。還存在諸如老年人群體對電子服務使用困難、部分公共服務流於表面工作、政策落實與政策執行不足等問題（見表 5）。

通過整理訪談語料，總結出澳門居民在公共服務中表現出的困難與訴求表現在。第一，制度設計與執行的落差。雖然澳門公共服務表現出協同處理的改善，但是由於各個部門之間存在溝通不及時、處理不完備等問題，加上澳門本身的行政架構展現出層層遞進的權力職責劃分，使得一些簡單的事務需要層層上報，間接削弱了行政效率。同時，各個部門之間協同合作關係缺乏具體的法律文本支撐，導致部門合作關係流於表面，出現互相推卸責任的情況。

表5 澳門公共服務面臨的挑戰（基於澳門居民訪談資料整理）

主題方向	概念化信息	原始語料
制度設計與執行落差	行政分割 流程繁瑣	流程複雜 不同部門各自一套
技術創新與群體差異	技術門檻 服務碎片化	老人不會用App 電子服務難用 有App但還要去窗口
公眾參與與實質回應	渠道形式化 缺乏回應	投訴後沒人回覆 投訴後石沉大海
政策傳播與執行效果	資訊滯後 落實不足	資訊更新不及時 政策好，但落地太慢
服務態度與居民體驗	表面禮貌 效率拖延	有時被敷衍 表面上態度好，辦事還是拖

資料來源：作者自製

第二，技術創新與群體差異的矛盾化。雖然電子政務蓬勃發展，但通過走訪調研，部分老年群體對電子化服務持有否定態度。（“對於我們來說太複雜

了，根本搞不懂怎麼操作，有時候還會死機。” A09) 多數老年人對電子化服務表現出操作不易的觀點，他們中的一些人更傾向於到現場進行辦理，但是由於現在網絡的便捷，逐步減少現場辦理人員，使得老年人的訴求得不到及時處理。

第三，公眾參與與實際回應的落差。一些民眾表示，部分行政部門的投訴渠道形式化，缺乏及時的回應，即使有回復也不會處理實際問題。

第四，政策傳播與執行效果存在差異。有居民反映，雖然政策傳播越來越迅速，但實際執行效果卻存在差異。如澳門輕軌線路，雖然現今階段部分已經修建完成或正在修建，但在線路規劃及修建的具體過程中仍存在滯後性等特點，有待進一步完善。

第五，服務態度的轉變與居民實際體驗的反差。部分居民表示，雖然有些公職人員態度很好，但是並不會快速處理所需辦理的事務。（“表面上態度好，辦事還是拖，有時候要來好幾次。” A12）

本節筆者通過訪談法了解到公眾對澳門公共服務發生變化的感知過程，同時明晰澳門居民在公共服務中遇到的問題，了解公眾訴求。通過一手資料與其他資料互相驗證的方式，使內容更加豐富。

五、澳門公共服務質量優化機制展望與建議

前文對澳門公共服務的現狀與問題進行梳理，本節筆者首先結合相關理論討論公共服務質量內涵的演變過程；其次討論澳門公共服務中政府、社團、公民的角色嬗變與機制重建；最後結合前文提出的問題，提出澳門公共服務質量優化的具體建議。

(一) 公共服務質量內涵的演變

從相關理論發展來看，公共服務經歷了動態發展的過程，公共服務質量的內涵也逐漸演變。筆者結合傳統公共行政、新公共管理、新公共服務等理論，探討公共服務質量的內涵演變過程，為澳門公共服務質量優化提供參考（表6）

傳統公共行政核心理念強調以官僚制為基礎的行政執行。1887年美國學者威爾遜發表《行政之研究》提出政治行政二分法，標誌著公共行政學誕生。¹³將國家管理分為政治和行政兩個領域，行政應當保持價值中立。傳統公共行政顯示出權力集中、等級化的結構，通過設立嚴格的規章制度進行控制和管理，行政效率是這一時期的追求，強調效率第一，這一階段公共服務質量內涵表現為合法性、程序性與穩定性。政府於社會組織、公民之間的互動較少，公民大多情況下只是被動接受公共服務。

表6 相關理論與公共服務質量內涵變化表

理論	核心理念	主要特征	實施方式	公共服務質量內涵
傳統 公共 行政	強調官僚制、行政執行。 關注行政效率和穩定性。	依賴等級化的官僚結構，權力集中，公民參與較少。關注過程的規範性與程序化。	政府通過設立嚴格的規章制度與層級管理，實施控制和命令式管理。	公共服務過程關注合法性、程序性與穩定性。
新公 共管 理	引入市場機制與效率優化。 強調結果導向與服務質量。	強調效率和成本控制。服務質量與顧客滿意，重視績效評估和責任制。	政府通過外包、公私合作和績效評估等手段，推行市場化的服務交付。	公共服務過程關注效率、績效與顧客導向。
新公 共服 務	強調民主、參與和公共利益。 政府應為公民服務而非管理公民。	關注公民的參與和公共利益。強調政府與市民之間的互動與合作。	通過公眾諮詢、社區參與、民主治理等方式，推動公民在決策中的積極角色。	公共服務過程關注公平性、參與性與公共價值的創造。

20世紀90年代的新公共管理運動將公民視為顧客，強調起催化作用的政府，掌舵而不是劃槳，將決策與執行分開；引入市場機制，強調結果導向，並通過目標設定和績效評估等方式提升公共部門效能；同時也強調從等級制到參與和協作，注重市場化的運行，打破公共服務的壟斷性，實現公共服務提供者多元發展。¹⁴新公共管理在一定程度上解決了官僚制導致的服務僵化，規章複雜等問題，給政府部門諸如“企業家精神”，強調授權而不是服務，滿足“顧

¹³ Wilson, W. (1887). "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

¹⁴ Larry D. Terry. (1998). "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement". *Public Administration Review*, 58 (3), 194-200.

客”的需要。這一階段公共服務質量內涵表現為效率、績效與顧客導向，強調“企業家政府”的理念。

新公共服務理論是登哈特夫婦在 2000 年提出。在傳統公共行政、新公共管理的基礎上，更加注重公民參與，回應新公共管理中將公民視為“顧客”的弊端。指出服務於公民而不是顧客，重視公民權勝過重視企業家精神的觀點，也提出要政府要服務，而不是單純的掌舵，政府工作人員應該服務於公民而不是顧客。¹⁵ 這一階段公共服務質量的內涵關注公平性、參與性與公共價值的創造，更加關注公民參與。

(二) 政府、公民、社團的角色嬗變

前文結合相關理論探討了公共服務質量內涵的演變過程，在此過程中政府和公民的角色也逐漸變化。（表 7）公共服務的方式及質量優化需要隨著時代的發展逐步改進。

表7 不同階段政府和公民角色嬗變

階段	政府角色	公民角色
第一階段	作為行政執行者，實施政府政策和法律。	服務政策的接受者
第二階段	作為服務提供者，通過競爭與市場手段提供服務。	顧客，重視需求與滿意度
第三階段	作為公共利益的倡導者，促進公民參與和社會福利。	參與決策與互動的主體之一

來源：作者自製

結合前文相關理論，政府角色在不同階段也逐步轉變，由公共服務的直接執行者、提供者逐步轉變為與公民互動的服務者身份。與此同時，公民角色也發生轉變，由第一階段的服務政策被動接受者到參與互動者。澳門特區政府通過部門服務滿意度、服務承諾認可制度等，不斷提高行政人員服務水平。當前

¹⁵ Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt. (2000). “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.

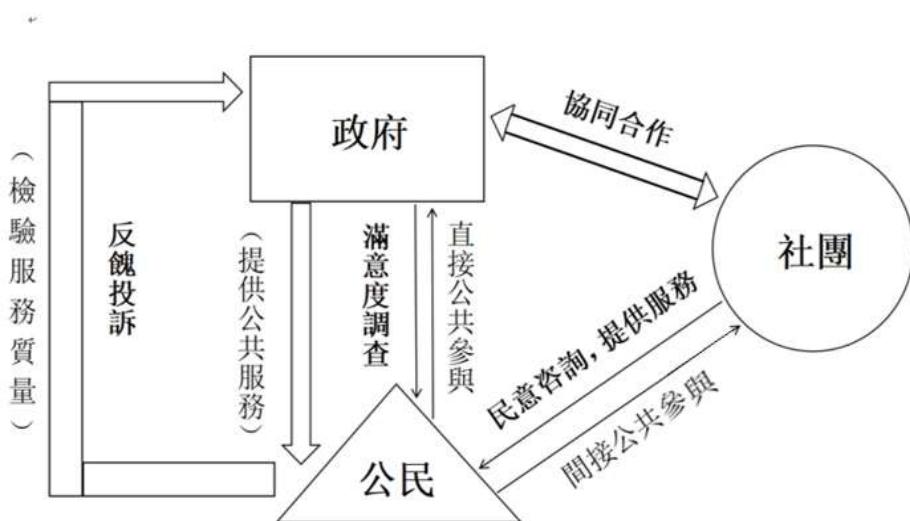
階段正處於向公共服務質量提升的關鍵時期，應更加關注公民訴求，並重視社會組織的參與。

社團是具有澳門特色的非政府組織，一直以來，社會在澳門社會發揮著重要作用。澳門社團發展具有悠久的歷史，不同的社團具有不同的功能，顯示出社團功能多樣，種類眾多等特點。筆者認為，澳門特區公共服務質量優化離不開社團，但是在社團的功能及定位上應做一些轉變，更加發揮社團組織連接政府及公民的紐帶作用。

(三) 澳門公共服務質量優化機制展望

筆者認為，澳門公共服務質量的優化需要政府、社團及公民形成良性互動，形成政府、社團、公民三方互動機制（圖1）。筆者從政府、社團、公民角度，探討澳門優化公共服務質量的宏觀治理架構。

圖1 澳門特區政府、社團、公民的三方互動合作機制



(1) 發揮澳門特區政府統籌全局的關鍵作用，致力於服務型政府的構建。

第一，社會組織與公民的參與離不開政府的統籌規劃。具體而言，特區政府應該在決策中設置專項制度，統籌社會各界進行共商共討。政府要界定在公共服務中每個環節的責任歸屬，注重與各個部門的協調配合，更全面的調動社

會各界的參與，明確其他社會組織、個人的分工要求，做到把握政策大局，推動社會公共服務事業的完善與發展。

第二，澳門特區政府應追求高效有為與服務型政府的結合。政府應該重點關注效率還是服務方面的問題是公共管理與公共行政領域一直討論的重點，事實上，高效有為與服務型政府的構建方面並不衝突。一方面，高效有為可以進一步提高公共服務的效率與服務的質量，通過績效評估、服務承諾等方式，規範政府工作人員在公共服務中的行為，關注行政效率。另一方面，服務型政府關注公民參與，了解公民訴求。澳門特區政府在高效有為、服務效率方面一直在做進一步的探索，需要更加明確高效、有為、服務這三方面的要求，將三方面內容進行結合。

(2)發揮澳門特區政府統籌全局的關鍵作用，致力於服務型政府的構建。

推動澳門“參政議政型社團”的發展，更好地發揮澳門社團連接政府於民眾的紐帶作用。第一，參政議政型社團致力於政策諮詢與吸取民意。澳門社會可以視為社團社會，特區政府的多項政策措施需要經過社團諮詢這一環節，這種通向社團進行政策諮詢的方式不僅可以優化政策制定方案，也可以通過社團來接公眾意願。

第二，社團對特區政府及相關部門進行監督。社團代表與政府層面進行交流與對接，可以促進政策更精準的施行，然後再通過社團宣傳等形式傳遞給澳門居民。同時，社團協助特區政府提供公共服務。澳門的公共服務不僅依賴於特區政府各個部門的努力，也需要社團的合作與支持。澳門社團承擔的社會服務主要包括生活性服務與社會性服務兩種。

第三，社團影響政府層面的決策工作。澳門社團作為連接政府於個人的紐帶，在一定程度上更了解公眾的需求，通過公眾的反映可以明確公共服務中存在的問題，再以團體的形式向政府呈現或匯報。這種形式區別於公民與政府的直接對接，而是通過社團提供的中介作用，使民眾可以通過社團，實現間接的公眾參與。

（3）推動公眾參與，達到澳門居民與特區政府、社團的良性互動。

第一，積極有效的公眾參與有利於豐富公共服務的新內涵，促進公共服務質量的優化完善。經過公眾參與後的公共服務可以視為是經過不同群體間系統討論和思辨後的結果呈現。澳門特區政府重視公眾參與不僅是民主實踐的體現，也可以從政策設計的起始端進行優化。

第二，通過公民參與，可以實現政府的民主目標，即盡可能滿足大多數公眾利益的決策。以澳門“小譚山事件”為例，通過公民廣泛參與，澳門市民對小譚山發展高級住宅項目進行抗議，並產生了實際影響力。

第三，公眾參與可以增強政府的公信力，通過公眾參與，可以實現澳門特區政府與公眾的直接對話，以吸取民意的形式對政策做出修正，同時也體現出政府對民眾的關心，展現出政府的擔當和有為。通過公眾參與的形式，不僅可以提高公共服務質量。實際上，在公眾參與中，形成了公眾與政府博弈的政策場域，在這個政策場域中，表現出政府對公眾的政策回應與公眾訴求之間的互動。

（四）澳門公共服務質量優化具體建議

公共服務優化機制主要基於宏觀架構治理架構方面，對政府、社團、公民進行討論。在澳門公共服務質量優化的具體方面，也有一些具體的建議，回應前文澳門公共服務中存在的問題及公眾訴求。首先，通過三級指標，質量要素等方面，提出澳門公共服務部門的質量優化的整體方案。（表 8）

通過澳門公共服務部門滿意度的不同調查要素，逐一進行相應的質量優化，可以達到全方位、多角度的服務質量優化。

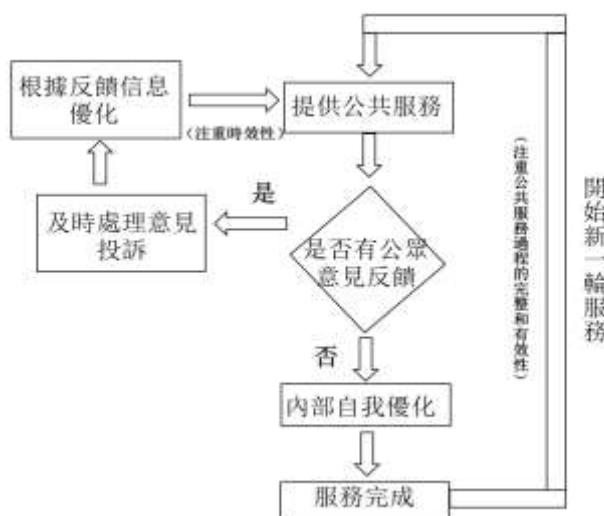
其次，優化公眾意見反饋處理機制（圖 2）。

公共服務的提供過程不僅需要各個部門內部在服務過程中找尋問題並進行自我優化，也要關注公眾的意見反饋，及時處理投訴及異議，並根據反饋意見進行反饋後的優化。根據優化後的服務流程再次對公眾提供公共服務，進行不斷地自我優化與公眾建議反饋優化的循環。

表 8 澳門公共部門公共服務優化指標及建議

服務指標	一級指標	二級指標	三級指標	質量要素	優化建議
1 服務意識優化	服務意識優化	服務態度	服務態度是否良好	全面優化政府工作人員服務意識	對服務意識低下的工作人員進行教育及懲罰
		服務主動性	服務是否主動		
2 服務工具優化	服務工具優化	數字化工具方便程度	數字化服務在公共服務中的應用程度	全面推動電子政務在公共服務中的應用	關注數字化公共服務中的人機配合、數據安全、人工智能的邊界等問題
		數字化工具安全程度	數字化服務在公共服務中的安全程度		
3 績效優化	績效優化	部門績效	各個部門績效情況	關注績效方面的問題、注重績效評估	績效評估方式及模式的探索
		個人績效	各部門內部人員績效情況		
4 時間優化	時間優化	服務承諾完成時間	公共服務完成情況與服務承諾時間的對比	注重部門公共服務的完成時間及對公眾投訴的反饋的處理時間	避免服務時間過長並對投訴、異議進行及時反饋
		服務反饋的處理時間	公民投訴的解決和反饋是否及時		
5 服務便捷度優化	服務便捷度優化	服務程序便捷度	服務流程是否簡單易行	關注公共服務中各個方面的便捷程度，尋求簡單便捷和高效的公共服務	避免流程冗雜、手續複雜引發公眾對公共服務的不滿

圖 2 澳門公共服務中公眾意見反饋的優化處理機制流程



最後，針對訪談中所發現的不同政策領域的具體問題，提出相關建議。在澳門房屋方面，第一，進一步細化房屋申請人群的分類，制定專項性措施。同時，關注年輕群體事業發展的前瞻性，可通過設置增長式的貸款的新模式，激勵更多年輕群體對房屋購買進行預算。第二，提供更多的類型的房屋類型。如通過個人情況進行劃分，將房屋類型分為單身公寓、小家庭房、大家庭房等。第三，優化公共房屋的住房環境及配套設施，並通過徵求民意的形式，規劃公共房屋周邊的環境設施，建設更多促進鄰里和諧及社會交往的場所。

在交通方面，首先繼續推動輕軌交通的線路規劃與修建。當前階段，澳門輕軌交通的覆蓋面需要逐步擴大，滿足不同區域內人們的出行，以及氹仔區與澳門區工作通勤的人。第二，增加更多規避突發情況的智能系統，將澳門巴士中增加突發情況的緊急制動系統，在遇到突發險情時，進行自動的剎車，減少因為駕駛員避讓不及時而引發的交通事故。第三，繼續推動智能交通系統“服務+”功能。澳門對智能交通系統進行更新時，可以更多關注“服務+”的功能，如增加道路實時信息，增添道路擁堵預測等。

在電子化服務使用方面，應推出專門為老年人群體設計的簡易版網頁，注重簡單直觀的操作界面，減少複雜的功能設置，並確保文字清晰、字體大而易讀，使老年人能夠體驗到電子化服務帶來的便利。同時，舉辦更多線下老人電子平台使用的培訓，推動公共服務電子化培訓課程，簡化操作使更多澳門的老年人賬務電子化的公共服務，相信未來會有更多老年人樂於使用電子化的公共服務。特區政府在推動電子政務普及化發展的同時，也應該關注網絡詐騙等案件，更加關注青少年在身心方面的問題，定期推出專門課程供青少年學習參考。對被詐騙的青少年進行心理疏導，防止其受到身心的二次損傷也至關重要。在推動人工智能及電子化政務改革的同時，應注重青少年人群的使用，明確身份認證，關注青少年資金動向，做出提前的預警。

公共服務質量是一項較大的議題，關乎公共領域的方方面面，公共服務質量是衡量政府治理能力的重要標準。澳門地區在公共服務方面做出多項嘗試，也取得一定進展，體現了特區政府追求高效有為的服務型政府的決心和擔當，但仍需致力於優化公共服務質量，探索多元服務及多方互動的服務模式，推動公共服務質量的提升。