

# 行政法務範疇 2008 年施政方針引介講話

行政法務司司長 陳麗敏

2007 年 11 月 19 日（星期一） 下午三時 立法會會議廳

尊敬的立法會主席，

各位議員：

午安！現在本人謹向立法會介紹行政法務範疇 2008 年施政方針的重點，並對近 8 年來的工作作概要的回顧。

## 行政法務範疇近 8 年來工作總結

特區政府秉持“以人為本”、“依法施政”及“與時並進”的施政理念，以維護本澳社會及公務人員團隊的穩定及公共利益為前提，採取分階段、分層次及以點帶面的方式開展工作，致力為市民提供優質的公共服務。

我們首先以公務人員培訓為軸心，改變人員的思維及服務態度，提倡公僕精神，全面提升公務人員的素質。

為整體提升基本業務技能、管理水平、施政能力、團隊精神、加強道德倫理與廉政教化等，全面培訓領導及主管人員，以及為全體公務人員舉辦了近 300 個不同類型的課程，約 6 萬 3 千人次參加。已展開了籌設“公務人員培訓中心”的研究計劃，為完善整體規劃提供專業分析，逐步形成全方位的培訓系統。

結合現代化服務模式及創新科技，引入“服務承諾”，由初期只有 8 個部門至現在已有 44 個部門合共 454 項對外服務推行。設立由公務員及社會人士組成的“公共服務評審委員會”，制訂了評審準則，對服務質素及責任提出更高的要求，並進行有效監督。此外，已有 25 個部門推行“市民滿意度評估計劃”，結合其他服務調查，形成了較具規模及系統化的服務評估機制。

為建立和發展以顧客為導向的服務文化，減省市民來回不同部門的時間，優化部門程序及內部管理、提高行政效率，逐步提供把行政手續集中辦理的“一站式”服務。至今已有 11 個部門提供合共 32 項“一站式”服務，包括不動產買賣服務，設立“民政總署綜合服務中心”，把民署 30 多個不同辦公地點共 108 項對外服務，集中在同一地點及櫃檯辦理，為“一站式”服務的深化打下基礎，獲得社會的認同及市民歡迎。

在不斷檢討及改善運作的基礎上，深入調查及分析不同區份居民的訴求，為提供市民切實需要的服務，我們提出了由單一部門擴展至跨部門合作的“地點分區化，服務集中化”的“市民服務中心”，除簡化了相關部門的手續程序外，更轉變了部門之間各自為政與互不信任的舊有思維，打破彼此隔膜，建立衷誠合作、互補互助的行政服務文化。

公共服務形態亦由單向被動轉變為雙向主動，走入群眾及社區，着重提供更為細緻貼心的個人化服務，包括在換領智能身份證工作上推出了電話及網上預約，以及主動派員到社團、機構、學校及老人院等集中辦證，大大提升了換證的效率。

按照《基本法》的規定，我們設立了審計署、海關及警察總局。同時配合不同領域的施政需要，因應新的服務需求，增設 24 個部門，重組 32 個部門，從整體上理順各部門的職能及調整架構，優化行政運作。

各級公務人員不斷追求進步，發揮凝聚力及團隊精神，爭取引入科學化及先進的國際管理模式。身份證明局於 2001 年成功考取 ISO 9001 品質管理系統，及後擴至資訊安全管理系統認證的 ISO 27001，而民政總署管理委員會及其運輸事務處亦於今年成為首個成功考取 ISO 14001 環境管理系統國際認證的公共部門，把環保理念滲入日常工作細節，積極推動節約能源，淨化四周環境，高效運用公共資源。到現在已有 61 個部門附屬單位考取了 ISO 國際認證，標誌着特區公共行政管理已達到國際水平，提升了公務人員的責任意識、工作效率及服務質素。

《電子文件及電子簽名》法律及有關的指引，為電子政務的發展創設了法制基礎，各政府部門已逐步採取電子文件收發模式，積極推動行政管理及運作無紙化。

服務及運作質素提升並漸上軌道的同時，我們展開了對公職體制的改革，從基礎做起，對規範招聘合同人員提出了更明確指引，於 2003 年落實公務人員納稅制度，2005 年實施以更科學及客觀評定工作績效的新評核制度，以及設立“評核獎勵制度”等。

2007 年 1 月 1 日起實施“公務人員公積金制度”，增強了公務人員退休或離職後的生活保障，對整支隊伍的穩定起着重要作用。

關係到大部份編制內及合同人員整個公職生涯及良好發展前景的“一般職程制度”及“特別職程制度”，其修訂工作亦已展開，而規範有關官員的問責、代任、離職後擔任私人職務及其管理制度的《領導及主管人員通則》修訂草案亦已基本完成。

為增強人性化管理及推動關懷，發揚團隊精神及使命感，不斷推行加強上下溝通的措施；快速處理人員的投訴，與廉政公署充份合作，協助人員清楚認識自身的權利與義務。“公務人員網站”於今年 3 月推出，提供多元化資訊，成為各人員分享交流、互動學習及舒減壓力的平台。

訂定 2002 至 2004 年度共 179 項的“短、中期法規草擬／修訂計劃”，並完成了 154 項，其中 80 項屬計劃內，而因應實際情況的變化及社會發展需要，完成了 74 項屬計劃外的項目。經過檢討這計劃的進行，調整幅度較大，主要因為訂定計劃時缺乏統籌、協調及預計能力。

因應對過去法改工作的總結、檢討及研究，我們在推動法制建設方面，不斷摸索並確定了方向。法改中央機制的“法律改革辦公室”和“法律改革諮詢委員會”，專責特區重大法典和主要法規的草擬修訂和諮詢工作。結合內、外力量，強化跨部門的中央統籌協調，讓各執法部門的有關人員由法規草擬的起始階段，即參與工作，提升法規的執行成效。

根據法律人員資料庫，設立法律草擬工作小組，引入由資深和具豐富經驗的法律專家負責“帶教”培訓，讓受訓人員直接參與整個立法過程，為加快提升其立法技巧及水平達到一定的成效。至今年 10 月，“法律及司法培訓中心”共開辦 158 項法律培訓活動，參與受訓人員達 9,761 人次，其中包括 16 名司法官、169 名司法文員、230 名實習律師，使法律人員的培訓向着專業化、規範化和系統化方向推進。

透過修改《司法組織綱要法》和《民事訴訟法典》，於 2005 年設立小額錢債法庭，增加輕微案件的特別訴訟形式，簡化程序快速處理小額索償案件。

於今年 10 月開始實施的《道路交通法》取代了沿用多年的《道路法典》，提高對危險駕駛的處罰，把醉酒駕駛刑事化，保障行人及駕駛者的道路安全。特區政府在制定法案時，引入相關機制，將原屬司法機關處理的部分輕微違反行為轉化成行政違法行為，簡化相關程序，減輕法院的工作壓力。

而《違法青少年教育監管制度》，引入了不同國家和地區成功矯治制度的新措施，更有效地引導和協助誤入歧途的青少年改過自新，重投社會，對社會健康發展影響深遠。（“警方警誡”、“司法訓誡”、“社會服務令”及“入住短期宿舍”）同時，亦推動了跨部門的衷誠合作，提升有關執法人員的專業水平，以及擴展政府與民間團體合作的機制，包括“勵青中心”已投入服務，成為違法青少年重新適應新生活的重要設施。

在中央政府的大力支持下，我們已基本完成與內地就民商事方面的司法協助安排，包括《相互委託送達司法文書和調取證據》、《相互認可與執行民商事案件判決》及《相互認可和執行仲裁裁決》。與香港特區亦簽署了《移交被判刑人的安排》，至今已有 78 名在澳門服刑的港人正式申請返港服刑。與葡萄牙共和國簽署了《法律及司法協助協定》、與歐洲共同體簽署了《接收沒有居留許可的人的協定》，以及與瑞士聯邦委員會簽署了《接收未經許可逗留的人的協定》。

在履行國際義務方面，我們提交了 47 份公約適澳的意見書及公約執行情況的報告，跟進“關於國際合作防止恐怖主義行為”的聯合國安理會決議〔第 1373 (2001)〕，及按“打擊清洗黑錢財務行動特別組織”（FATA）的建議制訂了法律、指引及設立了金融情報辦公室，使澳門特區在相關事務上與國際接軌。

現時，已有 94 個國家或地區給予澳門特區護照免簽或落地簽證待遇，提升了澳門特區在國際上的地位，以及為居民外出提供了方便。另外，亦大力宣傳持特區護照的本澳居民在外國享有中國領事館提供領事保護的權利和服務。

民政民生工作隨着諮詢工作深度及廣度的提升，以及諮詢形式的多樣化，逐步與社會形成了良好的雙向溝通機制，結合睦鄰互助的教育推廣，為居民提供更佳的服務、社區環境及豐富的餘暇生活。

建立了與國家相關對口部門有效快速的訊息互通機制及緊急事故應變措施的協調，成功擊退孔雀石綠及禽流感的威脅。於 2002 年設立了“跨部門工作小組”，有效地預防及控制“登革熱”的發生，並開展了大規模的城市清潔運動，清理近 3,000 個衛生黑點的超過三萬噸垃圾，與市民共同建立清潔健康的城市。

主席，各位議員，

特區政府成立至今，有賴社會各界及立法會的大力支持、配合和監督，促使我們的工作在不斷檢討中取得一定成效。在立法會的全力配合下，至今年 11 月，已通過及頒佈了 101 項法律，有助特區政府依法行政，促進社會發展。

澳門回歸以來，本地社會經歷了由低潮急轉至高速發展的變遷。過去行之有效的改革措施未能適時調整，政府的運作機制及人員效率追不上步伐，改革的成效始終與市民的普遍期望存在差距。公共部門政治觸覺普遍不足，諮詢工作的深度及廣度，以及政策統籌和協調仍須強化。

公共行政改革是一個永無休止、複雜動態的發展過程。為了快速回應社會的迫切需求，特區政府總結過去多年改革經驗，認真檢討過往不足，切合本澳最新的發展趨勢，借鑑其他地方經驗，於今年 6 月公佈了《澳門特別行政區 2007-2009 年度公共行政改革路線圖》，為下一階段公共行政及法律改革，以“科學化、制度化、人性化”訂出需積極推進的一系列改革項目。

## 2008 年施政工作計劃

主席，各位議員，

2008 年行政法務範疇將在過往的工作基礎上，緊密配合特區政府的整體施政部署，強化《路線圖》的統籌，全力落實一系列改革項目，回應社會及市民的訴求。

### 行政領域

特區政府明年重點將會在加強整體性諮詢的同時，強化分區在民意諮詢、意見收集方面的功能，擴大社會的參與。政府將籌組以社會人士為主體，分區“市民服務中心”和政府有關部門人員參與其中的“分區社區服務諮詢委員會”，使兩者以既獨立又有機結合的方式運作，增進相互間的緊密配合和互動，將公共服務與民意諮詢融合，更有效發揮諮詢功能，並為年青才俊的成長提供有效平台。通個這個機制的落實及推動，增加政府與社區的直接聯繫，結合更有效率的跨部門協作，打破部門之間的界限，直接在社區層面解決市民各種不同訴求。

配合上述諮詢委員會的運作及相互協調的基礎上，擴闊民政總署“社區座談會”的溝通層面，加入其他政府部門的參與，加強與各社團的聯繫，提升在政策推廣、居民意見反映事務上的雙向交流。

對分區“市民服務中心”的運作不斷作出評估，提高工作的主動性及應變能力。根據不同區份的實際情況，適當設立其他同類型的服務中心，並且逐步擴展及深化服務範圍和層次。發揮政府資訊中心、網上電子服務及民政領域各區服務站的功能互補，逐步構建完整的公共民生服務網絡。

透過“公共行政改革諮詢委員會”、“公共行政改革統籌委員會”及各部門執行跟進小組構成的中央統籌機制的緊密循環互動，強化諮詢成效，增強決策、執行、評估的能力，統籌各部門逐步落實《路線圖》的改革項目。

為使政策能夠準確體現民意及社會需求，增強特區政府整體施政能力，將完善不同範疇政策與法律的諮詢系統的機制和運作，就與民生息息相關的政策及法規草案作進一步諮詢，當中涉及相關重大法律、民政事務、社會保障、選舉制度、人力資源、教育、婦女事務、文物保護、城市建設、交通運輸、住屋、樓宇的買賣登記及管理、環境保護、能源、電訊科技等。

發揮網上進度監控系統的功能，利用電子資訊科技，追蹤改革項目的執行情況，收集政府部門提交的資料，即時反映執行上遇到的困難，以便及時作出部署及予以解決。

為逐步構建公民社會創造條件，將深入研究和探討，尋求一種相對集中而具統籌協調功能的方式，將現時分散於各部門的公民教育工作集中於特定的部門，有效規劃公民教育方面的資源，以收更大的成效。

繼續與廉政公署及其他相關部門合作，擬定配合《聯合國反腐敗公約》的一系列法規，向各部門作出廉潔指引，加強公共行政倫理及道德教化，要求全體公務人員尤其是中高級公務人員嚴格遵守。

加強監督中高級公務人員的操守，與廉政公署建立廉政合作機制，強化法律意識及內部監督機制。完善紀律制度，推動電子政務，提高工作透明度，主動發放訊息及進行解釋說明，讓公眾更容易及更方便了解政府的運作，接受社會的監督。

跟進及評估《違法青少年教育監管制度》的執行情況，增強宣傳教育，繼續為執法及相關工作人員提供足夠的培訓、指引及支援，讓制度發揮更大的成效，幫助違法青少年重投社會。此外，根據已完成的刑事歸責年齡研究，作進一步諮詢並提交相關草案。

根據《路線圖》的方向，從規、進、管、退四方面，健全公職法律制度。將提出適用於編制內及合同人員的“一般職程”及大部份“特別職程”制度的修訂方案，對公務人員在職程內的發展、入職、晉階等方面均作出革新，鼓勵人員繼續努力工作，在事業生涯中有更好的發展前景。明年亦將會提出有關全面檢討津貼制度的修訂方案。

已實施超過 18 年的《領導及主管人員通則》將會修訂，規範官員的權利與義務，引入調動機制，並一併解決長期代任的問題。對有關人員離職後從事私人業務設定“過冷河”制度，維護公共利益和政府的公正形象，對廉政建設起正面作用，並同時創造更好條件，適當解決現時制度上的問題。

結合人性化管理，增強溝通，關懷及激勵員工，提供足夠的輔導輔助及權益保障。逐步啟動“公務人員體檢中心”的全面運作，提供體質監察服務。建立公務人員資料庫，凝聚成政府內部的智庫，鼓勵人員積極參與改革建設，並且增強公務人員網站的溝通平台作用。

逐步建立具綜合及分析功能的“中央人事管理系統”，強化“人才評估中心”功能，支撐中央招聘、晉升、紀律及調動機制的運作，成為高度統一集中的人力資源管理體制。

對特區行政架構職能作出系統評估，提出組織架構與職能配置的建議，重點優化運輸工務範疇的行政程序，設立交通事務局及環境保護局，以及重組行政暨公職局，強化其在中央人事管理的角色，全面配合推行修訂後的公職法律制度，有效統籌管理公務人員事務。

“公務人員培訓中心”將於明年局部開始運作，加強培訓工作的資源及統籌功能，組建理論與實踐經驗豐富的教師隊伍，推進公共行政學術研究，鼓勵人員持續學習和自我增值，培養能幹，高素質的公務人員隊伍。

推行“服務承諾認可制度”，配合“公共服務評審委員會”，開展有關申請及評審工作，到明年底，所有已推行服務承諾的公共服務均需通過評審。

通過政府入口網站向市民提供所有政府的服務手續，包括：跨部門的一站式電子服務、電子證書、電子文件交收、互動電子表格、電子支付等；繼續完善智能卡身份證的功能；計劃於 2008 年底發出電子特區旅行證件。

## 法務領域

配合整體改革部署，加強中央統籌的力度，深化各法規項目的立項管理，適時向部門作出技術支援及協助，確保按規劃有序地擬訂列入《路線圖》的法規，包括完成《選民登記法》、《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》的修訂草案等。

繼續大力推動法律人員的實踐培訓，吸納法律專家共同參與專項草擬工作，提升本地人員的質素。

加強法規擬訂前的研究、意見收集及調研分析，在借鑒其他地方成功經驗的同時，推動社會及民間的參與。完善“澳門法律網”的“立法意見專欄”，推行獎勵計劃，吸納具建設性的意見和建議。

鼓勵專家、學者開展有關對《基本法》及澳門法律的研究，出版研究成果，為本地法律人才的發展、成長、培訓提供良好的素材和創設有利條件。

特區政府將在原有的基礎上，積極配合立法會的工作，向立法會引介法案，回覆議員的口頭或書面質詢，解釋政府政策等。

因應司法機關配合社會發展的需要，特區政府將展開《司法組織綱要法》及現行司法官培訓機制的檢討研究，進一步培養本地的法官及司法文員；對外聘法官的可行性和操作性進行評估，從內、外兩方面回應司法官人手不足的問題；加強本地中葡雙語翻譯人員的培訓；完善有關司法程序的法規，提升司法效率；研究啟動依法設立機制，聘請本地具有資格的法律專業人士，經適當培訓後，按司法機關的實際需要，擔任司法官工作的可行性。

推進與內地刑事司法協助方面的工作，繼續跟進與香港特區有關《民商事案件相互委託送達司法文書的協議》和《刑事案件的互助協議》。在中央政府的授權下，將與東帝汶展開司法合作的磋商。

## 民政領域

持續完善和深化各項檢驗檢疫措施，與鄰近地區密切聯繫，保障食品安全，完善供澳食品的質量監控及檢測工作；對批發市場、屠宰場及受監管食品場所的衛生監控嚴格把關。

深化和完善“的士”各項監管工作，對牌照的需求作及時調整。逐步治理內港一帶的渠道網絡。透過街市重建計劃，為居民提供更多的綜合社區活動。

主席，各位議員，

行政法務範疇 2008 年將會致力統籌和協調各範疇的部門，為貫徹落實《公共行政改革路線圖》的各項工作而付出最大的努力。

經歷了種種考驗及教訓，特區的施政團隊不斷檢討改進。公務人員始終需要緊守崗位，依法施政，保持士氣及使命感，與全澳市民共同承擔，攜手積極參與建設。

因應社會的急速變化和持續發展，我們必須維護澳門整體的利益及穩定發展，時刻保持高度的政治敏感度及前瞻視野，對社會的整體狀況及時作出評估和預測，充份聽取市民及專業團體的意見，了解民情民意，對改革措施作出適時的完善和調整。

最後，衷心感謝立法會、廣大市民和傳媒一直以來對我們工作的監督和鞭策，令我們的工作不斷完善。希望日後能繼續得到大家的支持，我們定必竭盡所能，致力強化特區政府的整體施政能力。為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，而履行應有的責任。

我的引介完了。

多謝主席、多謝各位議員。