

香港現時的公共行政問題許多都是集中在社會領域，有些更屬於複雜的結構性問題。結構性社會問題（例如貧富懸殊問題），並不能用短期化、「拍腦袋」式的政策來解決。

要解決社會結構性問題就需要重新思考及調整治理方式。面對逐漸累積的結構性問題，落實與推行精細化管理，不斷提升社會管治水平，提高公共政策來解決社會問題就必須注意公共政策的針對性及有效性，其前提是可以精準地診斷出社會問題的根源。

精細化公共行政管理是以科學管理為基礎，利用管理流程、管理技術和體制等的操作，從而做到服務優質與效率提升的管理效果。具針對性及差別化的政策設計和科學的精細化管理是公共行政的目標，也是特區政府應該努力的方向。

我們不禁要問，過去特區政府做了甚麼來提高特區的行政效能和加強市民對於政府的信任。答案是回歸後這方面實在做得不夠多。特區政府的施政理念與廣大市民的期望仍有一定的距離。特區政府推出了許多新的政策，不過總予人不夠深思熟慮和粗疏的感覺（例如要求拿生果金要進行資產評估）。有時推出的公共社會政策也欠缺「全局」的概念。

特區政府的施政效益及效率有待提高，而社會政策的精細化是必由之路。

香港特區政府在制定政策時，已有加入民主的元素（例如舉辦諮詢、說明會等），不過從民主化決策必須適應「凡生活受到某項決策影響的人，就應該參與那些決策的制定過程」的內在需求（註：科恩《論民主》，商務印書館，1988年1月，第132頁），公共政策的諮詢流程有必要進行調整及優化。要體現公共社會政策的精細化，可以從以下幾方面做起：

一、管理流程的無縫化。在公共行政管理實踐中，流程再造（**process reengineering**）被視為能夠有效地提升效率，本身是一種控制手段。目的在於使行為不偏離目標。管理流程的合理化是實現精細化管理的基本內涵。

二、行政管理體制的協同化。特區政府是以科層制為基礎。科層制是以層級化控制與垂直型管理為主。垂直型層級制有時會出現部門之間的分割而出現所謂的「碎片化政府」（**fragmental government**）。最近，申訴專員黎年先生以市民投訴一條通往康文署遊樂場的行人路地陷，結果慘成六個部門的「人球」，轉介四個月仍未有部門承認責任。申訴專員公署批評這種「各家自掃門前雪」的作法。這反映了政府部門缺乏共識，出現推卸責任的情況。傳統的科層制政府對跨部門事務總是有心無力。因此，建立協調運作與整體統一的公共行政管理體制是政府管理精細化的前提條件。有政治學家提出了全面政府（**holistic government**）來應對政府科層「各

自為政」的情況。

三、政策設計的精細化。公共政策是政府治理社會問題的重要管理工具。科學的公共政策是調節社會利益關係、實現社會正義公平的基本手段。因應社會發展，社會需求愈來愈趨向個性化及多元化。因此，全面地回應不同社會群體的多元化訴求，就需要制定更加精細而非「碎片化」的公共政策。

特區政府有必要增強公共政策的針對性、組合性與配套性，社會公共政策不能夠瞄準目標，不能夠打得準、打得響，就是失敗。

• 新論壇地區事務主任 中西區區議員 **陳財喜** •