

# 以諮詢制度為例討論澳門特區公共政策決策的民主化改革\*

潘冠瑾\*\*

戴維·伊斯頓 (David Easton) 認為“公共政策是對全社會的價值作權威性分配”，政府按照一定的價值標準對社會資源作權威的分配。由於從政策過程來看，公共政策包括問題的認定、政策的規劃、政策合法化、政策執行、政策評估、政策終結等一系列動態環節。因此，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”的內在要求。<sup>1</sup>

澳門特區成立後，澳門的公共政策在決策民主化方面逐步取得了階段性的進步。一方面，特區政府改革當地原有的諮詢制度，增加諮詢層次及組織數目，形成政策諮詢網絡，局級官員開始落區出席公開論壇和說明會，從而吸納社會意見及力量，提升施政水平。另一方面，特區亦推出了新聞發言人制度，並進行各種民意調查等等，收集市民意見。這些改革都使澳門特區的公共政策決策的民主化有了一定程度的提高。但民衆卻反映自身對政府的影響力依舊有限，並表示政府並未能在政策中貫徹民意，也因此產生了一系列的官民矛盾。在此背景下，回顧特區政策決策民主化的過程並審視現有政策過程中在此方面的可提升空間對於進一步提升澳門特區政府的管治能力具有一定的現實意義。

回歸後，在特區為公共政策決策過程民主化所進行眾多的改革中，新聞發言人制度及民意調查等其他一些新興方式仍處於起步階

---

\* 本論文為2010年國家社科基金資助專案“澳門社團的治理功能及其對大陸的啓示”(編號10CZZ033)的階段性成果，並曾於2010年7月2日“提升公共管治能力二零一零年兩岸四地學術研討會”上發表。

\*\* 杭州行政學院講師，澳門大學博士後研究生。

1. 科恩：《論民主》，商務印書館，1988年，第132頁。

段，有待進一步發展成熟。相對而言，諮詢制度在回歸前就已成形，不僅歷史悠久，而且在整個決策過程中所佔比重亦最大，對決策的影響也最重要，因此，本文將集中論述回歸後特區政府對諮詢機制的改革，並以此為基礎討論回歸後澳門特區政府在公共政策決策民主化改革的利弊。

關於澳門現有的諮詢機制，無論是政界人士或是專家學者都有過較為深刻、系統和全面的論述及分析。鑒於現有大部分研究仍主要是就諮詢層面來討論諮詢機制，本文則將視野擴展到整個政治系統，並希望從“結構-功能”的視角來評判這一制度。從現有諮詢體系的問題可以得知，民主化只能部分改善澳門特區政府政策決策過程中所遭遇的問題，但要解決現有決策體系中的問題一方面需要更為科學的技術和程序，另一方面則需糾正整個決策體系中不同結構和功能之間的錯位。

在此，筆者首先簡要回顧澳門諮詢制度的歷史發展，其次，簡略概括澳門特區成立以後在諮詢制度方面的措施和成效。之後，分析現有諮詢制度中所需要注意的環節及其可以提升的空間。

由於，澳門的政治發展是澳門社會的大事，“澳人治澳”意味著澳門社會自己要決定的事。作為非本土成長的學人，主要是提供一點外人的意見和觀點，給澳門的政府和市民做參考，與此同時，有關的認識和分析若存在一些誤讀，也請予以糾正。

## 一、澳門諮詢制度的歷史回顧

### （一）澳門民眾對於“民主”獨特的理解

在進入對澳門特區公共政策決策民主化的回顧和分析之前，首先有必要就本文中的“民主”的涵義做單獨的討論。美國著名政治學家羅伯特·達爾（Robert Dahl）曾指出，民主或民主政治成為時下全世界所有國家風靡一時的詞語，但不僅學術界對民主政治的定義莫衷一

是，在現實中亦並存不同的民主模式。<sup>2</sup>這是因為，社會背景的差異使得民主在世界各地的實踐呈現出不同類型。現實的經驗帶動理論認識的發展，所以，古往今來，不同學者對民主的解讀是多種多樣的。香港大學民意研究計劃主任鍾庭耀在比較港澳民調資料中就曾指出“澳門地區的文化歷史、經濟結構、管治方式、以至民情狀況，都與香港差別很大。因此，要比較兩地民調數位的差異，須要十分小心。不過，若以澳門地區在不同時間錄得的數位互相比較，參考價值便會相應提高。”<sup>3</sup>在此，需要先引入澳門民衆對於“民主”獨特的理解。

表1 澳門民衆對民主政府的理解（%）

年份	1991	1999	2001	2006		2007
聽取民意，照顧市民利益	30.0	26.0	37.8	58.4	肯諮詢民意的政府	30.2
政府由人民選出來	9.6	32.3	9.1	26.7	由人民選出的政府	25.9
不知道/無意見	39.6	34.5	21.0	16.8	不知道	10.5
人民有言論自由	21.2	22.9	11.9	27.8		
廉潔公正的政府	8.1	10.9	10.6	32.1		
按法律辦事的政府	4.8	3.4	1.1	10.4		
行政效率高的政府	4.8	0.9	0.2	15.8		
按三權分立原則組成的政府	3.0	1.7	0.9	9.7		
決策透明度高的政府	-	10.0	8.9			
一個負責任的政府	-	2.9	0.6			

2. 學界對民主模式的分類主要遵循理論和制度兩條脈絡。其中，大衛·赫爾德的《民主的模式》一書對民主理論與實踐做了綱領性的總結，清晰勾勒了有關民主理論的發展綫索（[美]大衛·赫爾德（David Held）《民主的模式》中央編譯出版社，1998年）。而利普哈特（Arend LijPhart）的《民主的模式：36個國家的政府形式和政府績效》一書則主要考察了1945—1996年期間的36個民主國家，將它們置於一幅二維的民主“概念圖”之中，對不同國家的政治制度進行比較，其結論是共識民主的效果比多數民主更好。（[美]阿倫·利普哈特：《民主的模式：36個國家的政府形式和政府績效》，北京大學出版社，2006年。）

3. 香港大學民意網站：《今日發放澳門特首何厚鏞及特區政府的最新民望數字》，<http://hkupop.hku.hk/>，2007年5月4日查閱。

年份	1991	1999	2001	2006		2007
一個尊重人權的政府	-	2.0	0.6			
一個為人民服務的政府	-	-	11.2		像父親一樣對待人民的政府	10.0
一個接受人民批評的政府	-	-	4.1		人民要甚麼給甚麼的政府	2.1
其他	13.3	18.0	9.8	8.1	能夠帶領市民的政府	21.3

資料來源：1991、1999、2006年的材料來自余振、呂國民：《大眾政治文化》，載於黃紹倫等編：《澳門社會實錄——從指標研究看生活素質》，香港中文大學香港亞太研究所。2001年資料來源於余振：“回歸後澳門的大眾政治文化”，《澳門2002》，澳門基金會，2002年，2007年資料來源於《澳門居民綜合生活素質現狀調查（2007）中期報告》，澳門可持續發展策略研究中心網站，<http://www.ceeds.gov.mo>。由於可多選，因此每次調查百分比合計不為100%。

總體而言，西方的自由民主（Liberal Democracy）理念一般包括三個主要原則：經自由選舉產生政治代表、權力制衡和可以自由議政和參政。但不同於西方社會，澳門民衆對民主政府有著獨特的理解，他們並不注重民主政府由選舉產生以及三權分立的組成原則，而認為民主政府的關鍵在於對民衆利益的照顧。

根據表1所示，在1991年的一項調查中，當被問及怎樣才算是一個民主政府，最多回答的是一個“聽取民意、照顧市民利益”的政府，其次是一個“給予其人民言論自由”的政府，最少人選擇一個“按三權分立原則組成”的政府。此外，只有9.6%的被訪者認識到一個民主政府應是由人民選出來的，接近40%的被訪者甚至不知民主為何物，回答不出一項民主政制的要素。<sup>4</sup>

因此，澳門華人判斷民主的首要標準是“聽取民意，照顧市民利益”，換言之，華人的政治文化強調民主的最終目的——成為一個“好政府”——而忽略了產生民主的手段或過程。

澳門民衆對“民主”的這種獨特理解一方面是源於政治文化中重視民主中為民做主的部分，澳門華人更關心政府施政的表現，而不太關

4. 見余振、劉伯龍、吳德榮著：《澳門華人政治文化》，澳門基金會，1993年，第37頁。

心或忽略民主體制的組成和架構。另一方面，則需追究到殖民時期澳門社會特殊的社會結構所造成的利益表達模式和聚合模式。

## （二）澳門諮詢文化的產生

雖然澳門長期處於葡萄牙人的管轄之下，但是澳門社會的秩序一直是通過中葡兩個社群的相互協商來維持的。對此，葡萄牙政治學者簡能思（Vitalino Canas）曾做如此分析：“澳門的制度建基於一種社會協約，或者已有數世紀之久，它劃定了中國當局及葡國當局的正確位置。以這個協約為基礎，不斷地創立起建立共識的非正式機制（一如諮詢會或眾多的正式諮詢委員會所體現出般，它們尋求成為正式諮詢的“場所”，但同人們所期望的有所出入）。”<sup>5</sup>

長期以來，澳門當地的傳統社團主要在社會救助、安老撫老、社會福利方面擔當澳葡政府的部分社會功能，最初並沒有介入政府的決策和諮詢。但自1970年代起，一些傳統社團代表和少數華人精英以不同方式晉升政府建制制度架構，開始涉足政府決策和諮詢層面。澳葡政府在很多政策和法律制定之前，開始更多諮詢華人的意見。Endacott把香港政治稱為“諮詢性政府”，他指出：“在政府作任何重要的決定之前，有關的意見是經常地受到諮詢的。……有些時候，……還會徵求社會公眾的意見。”<sup>6</sup>這一判斷也可用於澳門。澳葡政府通常是組成各種委員會進行諮詢，參與這些委員會的主要是社團精英人士。

5. 簡能思（Vitalino Canas）：《政治學研究初階》，澳門大學法學院，1997年，中文版引言，第7頁。

6. 金耀基也認為香港“行政吸納政治”的另一個途徑是“諮詢”，“諮詢”雖未抓住香港的政治本質，但承認其在香港政治中的重要作用。“香港行政還有一個極為特殊的制度設計：即幾乎所有的政府部門，都設有諮詢性的機構，……這些委員會的目的是使各個行政單位能廣泛地經常地接觸社會各界的人士及他們的意見，以使政府的決定盡可能地符合公眾的意願和利益。……香港行政這個諮詢性的制度設計，使政府對社會的意向有更敏銳的反應，因而常能化解許多潛在的衝突，同時，也使政府不至孤傲地脫離社會，形成一個閉鎖的集團。”金耀基：《中國政治與文化》，牛津大學出版社，1997年，第37頁。

諮詢機構，一直是近現代澳門公共行政中的一個設置。1976年《澳門組織章程》使澳門獲得更大程度的自治，諮詢機構在1980年代開始如雨後春筍般得到設置和發展，其組織、運作和人員的構成，為澳門諮詢機構的“制度文化”帶來極為深遠的影響。<sup>7</sup>

澳葡政府建制中最高層級諮詢會是一個連同立法會一起會同總督運作的機構“諮詢會”，從第一屆起就有華人代表出任委員。諮詢會由總督或其代替人主持，有10名委員——5名由選舉產生，5名由總督在“社會上被公認為有功績及聲譽的市民中任命”。在5名選舉產生的委員中，2位由兩個市政議會在其成員中選出，<sup>8</sup>另外3位由社會利益代表分成僱主利益、勞工利益以及專業、慈善、文化、教育和體育利益三個選舉團按立法會間接選舉方式選出。<sup>9</sup>選任委員和委任委員同時都設有等額的候補委員。按照《澳門組織章程》規定，諮詢會委員會享有與立法議員同等的特權和機制，政府的很多重要決策、法規、總督必須聽取諮詢會的意見。<sup>10</sup>“雖然諮詢會的意見沒有約束力，但從其組織到許可權來看，總督的重要決策和決定都希望能在諮詢會中討論並尋求共識，避免重大決策的錯誤和爭議。”<sup>11</sup>華人在諮詢會中的人數比例逐屆增大，並逐漸佔了大比數。

除開諮詢會這個一般性諮詢機構，澳葡政府幾乎在每個施政範疇都設立一個專業性諮詢性質的委員會，如教育委員會、交通諮詢委員會、青年委員會、經濟委員會、社會協調常設委員會等等。這些委員

7. 騏進：《諮詢機構是“政治花瓶”？》，載《澳門日報》，2006年11月9日。

8. 第51/91/M號法令第2條。

9. 《澳門組織章程》第13/90/M號法令第44條及第51/91/M號法令第3條。1990年修改《澳門組織章程》前，委任成員中設3名官守委員，分別由1位政務司、助理總檢察長和財政司長擔任；社會利益代表亦只分兩個界別——道德、文化及福利團體（1名）和經濟利益團體（2名）。新的諮詢會選舉法對此作出修正，並將經濟利益團體分為僱主和勞工利益團體。見吳志良：《澳門政制》，澳門基金會，1995年，第92頁。

10. 諮詢會有權對總督許可權內或總督提交討論的一般行政事務發表意見，對下列事項，總督必須聽取諮詢會的意見：1）總督提交立法會的法律提案；2）總督將頒佈的法令草案；3）執行本地區現行法例之具體規章；4）對本地區經濟、社會、財政及行政政策總方針的訂定；5）為了公共利益，依法拒絕嚴重不適宜內部或國際秩序的本國人或外國人入境或驅逐其出境，但當事人有權向葡萄牙總統提出上訴；6）法律規定的其他事宜。吳志良：《澳門政制》，澳門基金會，1995年，第90-91頁。

11. 《澳門百科全書》，澳門基金會，2005年，第444頁。

會的成員包括相關的政府部門官員和一些社會知名人士（有華人）出任，一些重要社團（大部分是華人傳統社團）的代表也是當然的委員。這些民間團體的代表作為溝通政府與市民之間的橋樑，在委員會中可以對政府的施政政策和措施、法律草案等等提出情況、意見和建議，在一定程度上能夠把民意帶到諮詢委員會中，使得政府制定出來的政策或措施有所貼近實際情況，也避免政府推出政策或法令時引起民間強烈反對。此外，對各種重要的政治事件，前澳葡政府都會與關鍵的社團進行會見以徵詢其意見。比如，1984年3月，護督斐迪遜約見街坊總會的正、副理事長和秘書長商談澳門立法會選舉及選民登記有關工作，而1986年葡國總統代表團就澳督人選事項接見街總代表和工聯代表諮詢意見。<sup>12</sup>

### （三）三權分立與社團政治利益表達系統的差異

除諮詢制度外，澳葡政府還通過選舉和媒體等途徑來實現政治系統的有限開放。不過，雖然1976年之後，《澳門組織章程》改革了立法會，並賦予其立法功能，但總體而言，從法理依據、人員構成、立法效果和議員功能等方面對澳門立法會進行的各項分析都揭示出該時期澳門的代議制欠缺了實質的代表性。<sup>13</sup> 因此，當時的澳門人普遍缺乏對選舉的興趣、認識以及重視。<sup>14</sup>

- 
12. 《澳門街坊會聯合總會成立二十周年紀念冊：1983-2003》，澳門街坊會聯合總會，2004年，第109頁；《工聯總會成立40周年紀念特刊》，出版者未詳，1990年，第49頁。
  13. 有關這時期議員各方面特徵的詳細數據統計和分析請參見潘冠瑾：《強社團體制：澳門社團的起源和自治功能的行使（1976-1984）》，《澳門研究》第54期，澳門，2009年10月。
  14. 根據香港大學社會科學學院下屬的香港大學民意研究計劃中有關澳門1992年立法會選舉和1993市政議會選舉的調查結果，相關資料明確顯示出澳門人不僅對選舉的政治認知非常低，而且也並不十分關心或留意選舉。參見鍾庭耀：《1992及1993澳門直接選舉研究》，《澳門研究》，1993年9月，第28-33頁。這些資料都來自香港大學社會科學學院下屬的香港大學民意研究計劃“澳門研究系列”，<http://hkupop.hku.hk/>，該計劃自1992年起開始在澳門進行實地研究，瞭解澳門的民情發展，以選舉研究及民意測驗為主要專案，所有調查研究均由民意研究計劃獨立進行，雖然部分調查有機構贊助，或與團體合作，但具有一定客觀性，也不會受到任何政府、機構或團體影響。

由此，以社團作為民意代表提供意見就成為澳葡殖民政府制定公共政策的主要吸納民意的的方法。由於應《中葡聯合聲明》的簽署，法律本地化、中文官方化和司法本地化成為過渡期的三大首要任務，也因此產生了一些與“三化”進程有關的諮詢機構。在1980至1999年期間，行政當局共新設了24個諮詢機構，其中有14個過渡至特區成立，其餘皆被撤銷。

**表2 三權分立與社團政治利益表達系統的差異**

		三權分立政治	澳門社團政治
利益表達系統的主體		政黨、利益集團	社團
利益表達的方式	主要方式	選舉	諮詢、協商等
	次要方式	游說、諮詢、社會運動等	選舉

資料來源：作者自撰

由於根據《中國人民共和國澳門特別行政區基本法》（簡稱“基本法”）第66條：澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織。因此，在澳門特別行政區的行政架構中，雖然不再設置諮詢會，但卻設置了行政會。<sup>15</sup> 此外還建立了不少諮詢委員會。從特區政府成立後，至2009年9月，政府設立了17個諮詢組織，分三個區設立“社區服務諮詢委員會”等，全面而常規地與民衆溝通，一方面宣傳和解釋政策，也能更廣泛地聽取意見，以利政策推行。<sup>16</sup> 在此背景下，這一諮詢模式在回歸後得到延續和進一步改進。

根據表1，比較1991、1999、2006、2007年有關“澳門民衆對民主政府的理解”的調查結果<sup>17</sup>，可以明確看到，在1999年對澳門民衆

15. 澳門特別行政區行政會是協助行政長官決策的機構。其委員由行政長官從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。行政會委員的人數為7至11人。行政長官認為必要時可邀請有關人士列席行政會會議。行政會由行政長官主持。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會前，須徵詢行政會的意見。

16. 《重溝通納民意利施政》，載《澳門日報》，2009年11月23日。

17. 由於這幾次調查是由不同研究機構進行的，每次的答案選項不同，在此僅比較關鍵的相同選項之比例。



政治文化的調查中，民選政府是民主政治要素之首，“聽取民意、照顧市民利益”和“保障人民言論自由”排在其後。因此，社會背景的這種變化使澳門的社團積極發展自身的參政功能。雖然該時期澳門民衆對“代表”的“制度”合法性重視程度提高，但在此需要特別強調的是，該時期澳門民衆對“選舉”合法性的認可的提升只是相對於回歸前。較之於同時期“代表”的“過程”合法性，民衆從“制度”合法性角度來衡量“代表”的比例依舊偏低。<sup>18</sup> 在2001年的調查中，“聽取民意、照顧市民利益”重新成為被訪者首選的民主理念，而“民選政府”和“言論自由”相對被忽略了<sup>19</sup>，可見，澳門民衆依舊更為重視通過諮詢進行的利益表達。

## 二、回歸後特區諮詢體系的發展與完善

正是在此社會背景下，澳門特區政府成立後，逐漸意識到政治決策中接收民意的重要性，澳門的公共政策決策在民主化方面逐步取得階段性的進步。

雖然，當前特區政府在各方面仍然存在有待改進的地方，但不可否認的是，回歸至今，特區政府決策逐漸走向科學化和民主化。政府為誠心誠意聽取居民的意見，檢討和革新諮詢機制，逐步完善諮詢方法、措施及過程。主要對現有諮詢組織進行規模重整和功能重整、全面擴大諮詢組織的成員數量和提升質素、革新諮詢工作的形態和方法。

在觀念上，特區政府充分意識到公眾參與是公共政策民主化的核心要求，近年來一直在積極倡導社會參與政府的決策諮詢與監督之中。2006年度的施政報告特別提出要鼓勵傳媒和議政人士的參與，將

18. 在此，“代表”的“過程”合法性是指華人社團系統注重以各種制度和非制度的渠道通過協商進行利益表達的方式被澳門社會認可的程度。與之相對，“代表”的“制度”合法性程度是指西式民主社會直接採取制度規定的渠道進行利益表達的方式被澳門社會認可的程度。

19. 余振：《回歸後澳門的大眾政治文化》，載《澳門2002》，澳門基金會，2002年，<http://www.macaudata.com/macauweb/book269/>。

公共行政置於居民和輿論更加有效、更具實效的監督之中，以此來減少政策偏差和操作失誤。2007年度施政報告進一步提出了要完善社會諮詢制度，致力於通過對諮詢組織的規模重整和功能重構來完善政府的諮詢機制，讓社會不同階層的人在諮詢組織內有利益表達的聲音。2008年度政府施政報告更是明確指出，政府將繼續以民意諮詢為杠杆，加倍推動公眾對公共事務的民主參與。這些變化，由抽象的理念倡導到具體的措施，使得公眾參與在諮詢制度中逐步具體化和明朗化。

## （一）優化組織成員的構成

政府主要通過擴大化、年輕化和專業化在各個諮詢組織中逐步吸納不同社會背景的成員。現有各諮詢組織的成員從先前集中於個別社團精英擴大到吸納社會各界精英，從集中於老一代精英轉變為新老結合，並逐步在各個委員會中吸納各界別專業人士及學者以聆聽、接納業界反映的意見。<sup>20</sup> 由此產生的諮詢組織具有極大的包容性。成員的來源從傳統社團拓展到新興社團，從體制內社團到體制外社團<sup>21</sup>，並吸納了少數或新興社會階層的代表，甚至包括來自基層市民和弱勢社群，以便真實反映當前民生領域的問題。

## （二）組織層級設置改革

通過增加層級設置、降低諮詢層面、逐步形成橫向與縱向交錯的諮詢網絡。特區政府在重組原有諮詢組織的同時，按政策的特性及過程的需要，增加諮詢層次及組織數目，建構政策諮詢網絡。

2000年市政機構不再存續後，民政總署開設兩處“市民接待諮詢中心”及諮詢委員會，之後陸陸續續成立了各個領域的專門諮詢委員

---

20. 比如“法改會”和“法諮會”兩份名單的成員，基本上都具有法律專業知識，其中還有人擁有法學博士學位。其中一些人還是現職律師或大學法學教授。《法諮會成員名單一時之選惟仍有遺珠之憾》，載《新華澳報》，2005年4月7日。

21. 例如特區政府剛公佈新一任青年事務委員會中就有作為民主力量的新澳門學社成員及曾上街遊行老師。《青委會吹入新風 政府開放一突破》，載《華僑報》，2010年6月28日。

會，幾乎每個專業領域都有相應的諮詢委員會。至2009年底，特區政府發揮公共政策諮詢功能的諮詢組織共有36個，現有諮詢機構主要可以分為兩類，一是行政長官下面的諮詢機構，二是各司司長下面的諮詢機構。

同時，根據2008年施政報告中所提出的分區諮詢與中央諮詢雙層配合的設想，政府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，專門設立三個分區社區服務諮詢委員會使諮詢體制直接觸及社會基層。在社區層面解決市民的各種訴求，加強政府與社區、個人的直接聯繫。

除了進行一系列制度化的完善工作外，特區政府還構建多渠道的諮詢環境，成立了“政府資訊中心”，統一了政府資訊的發放及民意的收集。同時，政府考慮革新諮詢機制時提出執政團隊以至行政會成員參與其中，讓市民的意見可透過機制有效傳達至政府最高層。<sup>22</sup>

由此，澳門特區政府透過不同政策層次及不同範疇的政策諮詢組織間的相互聯繫及互動，形成政策諮詢網絡，從而吸納社會意見及力量，提升政策水平。

### （三）諮詢內容多樣化

政府開始對多項涉及民生領域的重大政策進行公開諮詢，把關注層面由政府內部管理，擴展至社會不同領域的政策事項，加大對整體問題的研究及政策評估的角色，務求從更廣闊的層次及更宏觀的視野，集思廣益，廣納民意與智慧，切實解決社會的迫切問題。

### （四）整合不同的諮詢途徑實現分類諮詢

現時政府在諮詢政策及採納意見時主要通過由政府組織及民間參與之事務委員會、透過傳統社團如街坊會、同鄉會、婦聯及工聯等諮詢其會員、公開向公眾諮詢這三種方式對社會各界進行諮詢。在此過

---

22. 《全民強積金目前不考慮》，載《正報》，2005年11月17日。

程中，通過落區出席公開論壇和說明會，舉辦公聽會，進行各種民意調查等等途徑收集市民意見。由此，會議式諮詢不再是唯一的諮詢途徑，如電話熱線、電郵、函件等，也成為接收公眾意見的不同途徑。政府各部門採取各種具體方式對於不同類型和界別的市民進行有針對性的諮詢。例如舊區重整諮詢委員會展開“點對點·面對面舊區諮詢活動”，與基層社團合作，深入社區，聽取居民意見。<sup>23</sup>

以上這些措施都使得澳門特區的公共政策民主化程度有所提高。政府通過努力去聆聽民意、察納民意，讓下情全面上傳，以提升市民作為現代公民的政治積極性和政治效能感。表3中比較了回歸前後澳門社會對當地政治制度的自豪感，澳門民眾對回歸後政治制度的自豪感大幅上升。

表3 澳門社會對其政治制度感到自豪或驕傲的調查

	會 (%)	不會 (%)	不知道/無意見 (%)	樣本數 (人)
政治制度				
1991	21.1	41.2	37.6	663
2006	40.7	36.6	22.7	546

資料來源：余振、呂國民：《大眾政治文化》，黃紹倫等編：《澳門社會實錄——從指標研究看生活素質》，香港中文大學香港亞太研究所，第304頁。

雖然特區政府在諮詢方面的整體工作表現比以前積極，成立的諮詢組織不斷增加、諮詢會越來越多、向社會拋出的諮詢方案增加，但諮詢的效果並未能與所進行的改革實現同步增長。諮詢中所涉及的問題也未能得到相應的解決。近年的調查結果也顯示，澳門民眾的內在和外在政治效能感只屬強差人意，市民依舊感覺到自身對政府的有限影響力。市民對澳門的民主現況的滿意程度只屬中規中矩，有兩成半受訪者對澳門的民主現狀感到滿意，四成七的滿意程度為一般，而不

23. 《50舊區諮委來自官民利廣徵意見》，載《市民日報》，2007年11月2日。

滿意的則有兩成二。<sup>24</sup> 這表明，市民與政府的關係依舊疏離，甚至有時候存在質疑，澳門公共政策的民主化還有待提高。而這一提高則有待於對現有政策過程中所使用途徑、技術甚至整個政治結構的重新檢視。

### 三、現有諮詢制度的問題及其發展方向

由於民衆對諮詢非常重視，並認為現有諮詢的渠道仍不充分<sup>25</sup>，而政府亦在此基礎上開闢了越來越多的諮詢委員會，但效果不僅不顯著，在某些方面似乎呈現出適得其反的效果，這是否反映出政府回應市民訴求不力？一直以來，各公共部門就法案及政策等開展不少諮詢工作，但社會對政府的諮詢工作有不少意見，質疑政府是否假諮詢、沒有聽取居民意見等。在綜合分析回歸後澳門政府各部門進行的諮詢情況後，筆者認為，除了政府對諮詢制度的態度外，澳門現有諮詢體系的民主化效果主要受到兩方面因素的影響，一是技術性問題；二是體制性問題。

#### （一）技術性問題

##### 1. 代表性：代表的選擇與代表單位的選擇

民意（public opinion），是特定社會系統中公民對社會的總的評價、態度以及對特定社會事件、人物所表達的意見和看法的集合。由於民意很抽象，諮詢中民意代表的選擇就很重要。

24. 四成四受訪者同意自己對政府政策沒有影響力，認為影響力一般的有一成四，不同意自己沒有影響力的則有三成九。四成受訪者同意政府在乎自己的意見，認為不在乎的有兩成，認為不在乎的也有三成四。《澳門居民綜合生活素質現狀調查（2007）中期報告》，澳門可持續發展策略研究中心網站，<http://www.ceeds.gov.mo>。由於可多選，因此每次調查百分比合計不為100%。

25. 《澳門居民綜合生活素質現狀調查（2007）中期報告》，澳門可持續發展策略研究中心網站，<http://www.ceeds.gov.mo>。該報告中對落實公眾諮詢的評價，有52.8%受訪者指政府諮詢公眾不足，另有33%是評為一般，僅只有13.1%認為政府在決策過程中作出足夠諮詢。

關於代表的選擇，目前社會各界已經有很多建議，包括(1)強調增加成員的數目以擴大成員的代表範圍；(2)強化人員替換改變民間代表長期出任的情況。(3)強調年青化：吸納一批有理想、有才華、有創意的年輕一代加入，為解決各種社會問題提供新思維和新角度。(4)強調突破現有主導社團的成員範圍。(5)強調個別界別成員在特定諮詢委員會中的利益回避。(6)強調代表產生的方式，如建議通過選舉產生代表。<sup>26</sup>

綜合現有實踐經驗而言，雖然基於組織數量的增加，各諮詢組織的成員數量確實有所擴大，但其組成方面卻少見有新的成分突破。同時，亦不是吸收傳統社團內外的新人就足以擴大社會的代表層面，而更需關注所選擇出任代表職位者是否具備足夠的責任感和發揮自身的專業能力，因此，就社會身份而言，有的民意代表的確具有特定的代表性，但就其自身能力而言，卻並不一定懂得恰當的表達所代表的民意。與此同時，由於一些綜合性政策的諮詢及諮詢委員會並不能排斥特定界別參與其中，所以並不能僅僅通過委員會成員的社會身份來界定其代表性，關鍵是要建立相應利益回避制度。

與此同時，代表單位的選擇也提上日程。現有諮委會有三種類型，主要的構成方式不同，組成結構主要有三大塊，一是來自相關部門的法定官方委員，二是指定民間組織和社團的代表，三是個人身份人士。因此，雖然政府設立了各種形式的諮詢組織，但普通人很少參與到政府的政策諮詢活動之中。公眾直接參與的效果其實並不理想，依然處於比較低的一個水準。由於各個委員會之民間代表職位大部份都由傳統社團及其關連之人士出任。但原有傳統社團一統天下的格局不再，不僅新興社團業已興起，更重要的是存在部分游離在社團外部的個體市民。根據可持續發展研究中心2007年關於澳門特別行政區居民政治參與情況的調查，8成3受訪者表示在過去一年沒有/很少參與任何社會或宗教團體的活動。因此，多名學者都已建議，澳門政府應該在處理重大議題時，包括政制改革的問題，都要提供多種渠道公開諮詢澳門市民，不應單靠社團領袖傳達意見。

---

26. 吳國昌提出澳門特別行政區政府現行諮詢機制應當引入功能直選制度和均衡參與原則。《吳促推行中層政制改革 讓民參與決策諮詢機制》，載《新華澳報》，2005年12月20日。

## 2. 委員會的組織及運作方式

委員會的組織和運作方式，主要有以下方面：

(1) 各委員會成員的交叉密度過高：委員代表身份重疊過於密集，成員組成來源狹窄，部分委員更身兼多個委員會職務<sup>27</sup>，影響到委員提供諮詢的深度和精力。

(2) 在工作方式方面：由於開會頻率太過稀疏，對政策制定的影響缺乏固定的制度性持續聯繫。有些諮詢機構大約每三個月召開一次會議，也有些諮詢機構規定每年只召開兩次、或每年只召開一次。雖然除了常規會議之外，絕大部分的諮詢機構也保留召開特別會議的空間，可以在主席主動，或者在委員建議下由主席決定召開特別會議。<sup>28</sup>但由於各委員會的成員是由政府部門有關人員或社團人員兼職組成的，這影響到其召開會議的頻率。

(3) 在討論方式方面：雖然政府每發展相應項目即成立專責諮詢委員會，但由於細緻深刻的討論十分需時，現有諮詢多流於概念方面的探討，因此效果不彰。

(4) 從運作上分析：大部分諮詢委員會只是開會，缺少與民間和各界溝通的渠道；同時諮詢機構運作透明化程度不足，從委員的組成、會議的內容、問題的討論進度、決策的取向和考慮等都有待進一步向公眾開放。此外，大部分諮詢機構對於建議案的提交也沒有明確的規定。

## 3. 諮詢對象的關注點及能力

由於不同政策所影響到的社會層面、及參與政策所需要的專業知識存在差異，因此，民衆參與諮詢的意願和能力也隨之變化，這些都影響到各種諮詢的最終結果。由此，聽取民意的限度應綜合考慮所需

---

27. “至2009年6月7日，特區政府諮詢組織的成員共有542位元（平均每一諮詢組織約有十五位元成員），而擔任兩個或兩個以上諮詢組織委員職務的共有103人，政府致力完善諮詢工作”，《新華澳報》，2009-08-25。

28. 騏進：《諮詢機構是“政治花瓶”？》，載《澳門日報》，2006年11月9日。

諮詢問題所涉及的民衆面、該問題的專業程度以及民衆對該問題的興趣程度等多方面因素。

根據可持續發展策略研究中心2007年關於澳門特別行政區居民政治參與情況的調查，澳門市民對澳門人治理澳門的能力的評價屬一般，兩成一受訪者認為澳門人具有治理好澳門的能力，認為治理能力一般的有5成，認為治理能力不足的則有兩成。與此同時，市民對政治興趣頗低，只有一成三受訪者表示對政治有興趣，四成一的興趣屬一般，表示沒有興趣的達四成半。<sup>29</sup> 市民較偏重社會福利權利而相對輕視政治權利，亦偏重守法的義務而相對輕視參與社會服務的義務。公衆參與有內在的缺點，比如公衆參與的成本較高、具有不確定性和拖延性，公衆參與可能帶有自身比較狹隘的利益傾向，這些都決定了公衆參與在政策過程中不應該無限度地擴大。正如澳門的葡文報紙曾提及，“倘若政府所有大型投資的公共工程，甚至修補馬路的小洞都需要諮詢民意，政府的工作就會完全停頓。”<sup>30</sup>

所以，政府應根據不同政策領域及各政策問題的所涉及利益範圍及專業程度的差異來調適公衆參與的程度。在利益相關者較多的、較為容易理解的問題和領域應該鼓勵更多的公衆參與；在專業性較強、利益相關者較少的問題和領域，公衆參與的程度則相對可以減少。而對專業性、技術性較強的重大事項，要認真進行專家論證、技術諮詢、決策評估；對同群衆利益密切相關的重大事項，要實行公示、聽證等制度，擴大人民群眾的參與度。如果某些政策涉及經濟社會發展全局的重大事項又需要一定程度的專業知識，則應先對專業性比較強的內容做好專業技術的解釋，並在廣泛諮詢意見時充分進行協商和協調。

#### 4. 程序設計的科學性

除了上述所提及的涉及到諮詢主體的幾點因素有待進一步改進外，至今為止的很多諮詢結果不够理想是源於程序設計方面的欠周。

29. 《澳門居民綜合生活素質現狀調查（2007）中期報告》，澳門可持續發展策略研究中心網站，<http://www.ceeds.gov.mo>。由於可多選，因此每次調查百分比合計不為100%。

30. 《葡報倡檢討諮詢機制》，載《澳門日報》，2007年10月23日。



(1) 政府各部分在同一時間有多份法案或政策公開諮詢<sup>31</sup>，不同的機構諮詢時不僅缺乏時間的協調，同時也缺乏內容的協調，不僅造成民衆消化資料時的困難，更容易導致不同諮詢結果之間的矛盾。

(2) 多輪諮詢導致滯後性。以新交通法為例，2005年諮詢，2007年實施，兩年時間社會變化大，使先前的諮詢失去了客觀作用。部分諮詢委員會的成立、其諮詢運作、諮詢後的意見收集整理與送呈政府決策、以及最後草擬法規法案都需要花費大量時間，由於社會瞬息萬變，諮詢與政策施行之間相隔的時間太長，令有關意見失去時效性，亦令政策失去前瞻性，因此，最初所做的諮詢效果在最後政策出臺時不僅不顯著，而且還有可能出現背離，從而引起居民的誤解和不滿。

(3) 諮詢後於決定進行。如2006年3月，土地工務運輸局在祐漢舉行七個樓區樓宇殘危部份維修工程簡介會，由於該工程的維修費先由當局墊支，在事後要收回，但對於收回的時間、方式和物件居民在事前未得到諮詢，亦不知整個計劃的具體內容，導致街坊對此的較大意見。<sup>32</sup>這造成市民認為政府內定目標然後再以諮詢加以包裝推出。

(4) 缺乏諮詢結果的反饋通報。政府雖然通過諮詢廣泛收集民意，但缺乏關於自身對民意篩選、吸收的相關說明，也缺少對諮詢設置相關的評估機制。如三盞燈圓形地改建為公園事件，官方公佈事前已作諮詢，但居民卻在工程開展前全不知情，就是因為政府未在諮詢後把諮詢結果及自身決定在執行前報給民眾。<sup>33</sup>

(5) 缺乏執行環節的民主配套。從政策過程來看，公共政策包括問題的認定、政策的規劃、政策合法化、政策執行、政策評估、政策終結等一系列動態環節，每一個環節都有其特定的意義和功能並產生一定的活動效果。美國政策學者艾利森曾指出，在實現政策目標的過程中，方案確定的功能只佔10%，而其餘的90%取決於有效的執行。

31. 《政府擬訂諮詢制度規範，理順程序避免各部門諮詢時間重疊》，載《市民日報》，2010年6月2日。

32. 《舊區重整須做好諮詢和加強透明》，載《大眾報》，2006年3月4日。

33. 《改革民意諮詢機制，增加政策制訂透明度》，載《正報》，2010年5月5日。

通過諮詢，政策制定達到民主化，但其結果的實現卻要遭受到多種因素的制約。比如，政府諮詢與民意表達之間即便在大方向上達成一致也可能存在部分細節意見的錯位，由於民衆未能參與政策執行，因此雙方之間理解的錯位就容易在最後的執行中才得以呈現。例如，2007年2月民政總署提出東北街市的兩個選址方案，分別是馬場東大馬路與友誼橋大馬路交界、以及勞動節大馬路與東北大馬路交界。有關方案經直接與區內社團及居民討論，向民署諮詢委員會諮詢，以及於當年暑假期間委托學術機構展開問卷調查，此外，還通過多次的社區座談會、每月公開例會、市民服務站、市民服務熱線及傳媒報導等多個渠道，讓市民反饋意見。但由於最初並未提及在黑沙環公園內取地，令居民誤以為在油站後面建街市。但到政府在黑沙環公園探土，居民才發現自己所渴求的街市興建地點削減了休憩空間，從而強烈反彈，且揚言寧願保留公園不要街市。

#### 四、體制性問題

除了上述種種技術性問題影響到當前特區政府諮詢體制的民主化改革效果以外，還應從諮詢在整個政治體系中的結構和功能來探究。

事實上，目前諮詢體制所面臨的困境在於其作用被政府和民間過於倚重和泛化。政府和社會往往過於強調諮詢的重要性及正面功能，但諮詢也存在衆多的負面效應，尤其是當其與現有政治體系中的其他方面相結合時就更為凸顯。

在此，首先需要強調的是，雖然諮詢制度備受政府和民衆的重視，但這一制度本身功能的發揮是存在限度的。諮詢得以進行和起作用的前提是政府已在某一政策方面形成了一定的方向。但目前，在很多通過諮詢進行討論的問題上，政府自身尚未有明確的定位，因此諮詢的進行往往成為清談。比如，曾有學者提出“我們有法改辦有諮詢委員會，卻沒有法改方向，原因在哪裏”<sup>34</sup>，“長期以來政府在相當問題上所表現的不著邊際，表現為政策上的‘唔湯唔水’，其次才是

---

34. 《法律不易取信於人，善待知識傳遞溝通》，載《訊報》，2006年10月21日。

制度結構、程序安排與資源調撥的問題。這幾點恰好也造就了法改諮詢委員會今日形同虛設的結果。”<sup>35</sup>

其次，在澳門特區現有政治體制下，諮詢體制出現了“功能超載”的困境。公共政策過程可分為政策輸入、轉化和輸出三個階段。諮詢委員會的作用在於有助於收集民間訴求，雖然規定有關的決策必定要聽取諮詢委員會的意見，但諮委會卻只是享有建議權，其意見不具約束力，更無決定和執行的權力。所以諮詢只是起到輸入民意的作用，但在澳門現有的政治體系中，這一制度還負擔起宣傳、反饋、解壓、監察功能以及部分行政執行功能，這實際上遠遠超過了其本身需要承擔的“諮詢”功能。

在此，以婦女事務諮詢委員會為例，其法定的職責主要包括：“就促進、改善婦女的生活條件而制訂的中長期政策發表意見；就不同施政領域中有關婦女的政策及措施發表意見；建議各項須優先開展的工作，以鼓勵婦女長期全面參與社會、文化及經濟的發展，以及政治活動；透過聽取社會各界有關婦女事務的意見，加強政府與婦女之間的溝通；與同類實體交流經驗並保持接觸；通過其內部規章。”但該會成立後除了建立了多個小組、與多個政府部門交流、拜訪本澳社團、瞭解各社團開展婦女服務的情況外，還包括舉辦了一些宣傳活動，如“和諧家庭、你我共建”綜合嘉年華活動；<sup>36</sup>亦積極配合內地籌建中國婦女兒童博物館的工作等等。<sup>37</sup>

這些多餘的功能本來應該由其他的專門性機構來承擔的，但由於澳門特殊的歷史背景導致原有的行政機構分工不清，功能重疊，諮詢機構的設置更強化了這種錯位。例如，法律改革諮詢委員會及法律改革辦公室兩者的角色混淆，職能重疊，基本的分工也亂作一團，加上部分事務又由法務局插上一手，令大家輕易互相推諉工作，推卸責任。<sup>38</sup>

35. 冷峰：《再談談法改》，載《訊報》，2006年5月6日。

36. 《鄧惠蓮推崇互相包容家庭美德，婦諮委將作大型民調》，載《華僑報》，2008年3月2日。

37. 《昨舉行平常會議特首主持，婦諮委推動構建和諧家庭》，載《澳門日報》，2007年10月11日。

38. 《一事無成因由多，既得利益阻力大》，載《訊報》，2006年4月22日。

這種功能定位的模糊既存在政府設置諮委會時，同時又存在於民衆對諮詢會的認識。而諮詢功能的實現很大程度上就受這種結構錯位問題的影響。這主要反映在兩方面：

其一，政府部門對諮詢委員會的定位不清，缺乏反饋：既未對諮詢委員會就其所表達的意見進行反饋；又缺乏對自身是否以及如何採取諮詢委員會意見的情況在社會層面上進行相應的反饋。

其二，政府缺乏與諮詢委員會的固定聯繫機制，僅僅通過聯席會議、或者依靠諮詢委員會中分屬不同機構者的積極性和能力來落實實際的實踐，但缺乏相應的制度來對這些行為作體制性的保障。曾有社區諮詢委員會的委員說過社區諮詢委員會的意見只有民政總署落實較好，其他部門則較為不足，其原因就在於社諮委的總召集人同時是民政總署管委會副主席，社諮委提出的涉及民署的工作，基本上都能較快地得到回應。但涉及其他部門的訴求或建議，基本上是沒有下文，或者反應緩慢。<sup>39</sup>

所以，正是政府與諮詢會的互動效果直接影響了諮詢體制的功能得失，二者之間的角色責任劃分模糊，所以諮詢會的作用並未被社會認同。各類諮詢委員會就更接近清談會議的形式，而對實際改善施政及制定政策時能提供多層考慮和貼近民意所起到的幫助則很有限。

### 餘論：澳門諮詢制度的功能轉型與政治體制的全面改革

“澳門各類的諮詢組織在澳葡時代大興，蓋因當時澳葡政府礙於華人社會對於其政策、措施和法例經常有意見和批評。為了平息居民的民族情緒，也為了不願承擔，因此才大量設立委員會之類的諮詢組織。”<sup>40</sup> 殖民管治的社會背景下，諮詢制度的設置成為澳門華人社會抗衡澳葡政府管治的一種方式，因此追求表面上的政治正確成為首要的功能之一，與此同時，諮詢制度同時也的確起到綜合社會利益的功

39. 《何錦霞認宜通過法律予一定權力使更具民意基礎，冀能突破性改革社諮委》，載《華僑報》，2009年11月11日。

40. 《諮詢代表要加強民意基礎》，載《正報》，2008年3月15日。

能，由此，以華人傳統社團為代表單位，顧及其政治代表性就成為回歸前諮詢體制代表的選擇標準。因為社團本身就對民間利益起到很好綜合作用。但是特區政府成立後，殖民社會背景的不在，吸納民意取代“政治正確”成為諮詢制度的首要功能之一。此外，傳統愛國社團對社會覆蓋網絡的有限及其功能的限度使之無法向先前一樣依靠“政行合一”來實現社會利益的代表和綜合，因此，原有的代表組成方式就需要更新。

現行特區政府諮詢組織雖然於回歸後在原有基礎上進行了一系列的改革，但其架構和諮詢形式，仍受澳葡管治時的理念和模式的潛在影響，其整個功能的實現由此也依舊受到原有模式積弊的負面影響。

由於諮詢組織的民主化改革所反映的現狀只是澳門整個政治體系改革結果的一個部分，因此其中所折射出的問題乃是整個特區政治體系改革中共同存在的困難。曾擔任過澳門政府行政、教育暨青年事務政務司的黎祖智在2008年曾指出“澳門的公共行政過去是在完全不同的背景下建構起來的，它所遵循的理念、它的運作模式和規則與澳門特別行政區的成立以及初期運作所形成的政治行政新現實格格不入，因此，可以預期澳門特別行政區政府的首要任務就是使公共行政適應新的現實，然而，遺憾的是實際出現的情況並非如此……無論是在重新確定宏觀的行政架構方面，……所採取的措施力度太小、遲緩拖拉、零散細碎，脫離了大背景，且缺乏全局意識”。<sup>41</sup>

目前特區政府在實行科學決策、民主決策方面已開始作出探索。特區政府不斷檢討、完善和發展公共政策諮詢制度，研究其制度性框架，從諮詢範圍、主體、形式、程序等方面規範，確保政府決策的科學化和民主化，暢通民意表達的渠道，以民意諮詢為導向，推動公眾對公共事務民主參與。但根據上述分析，真正政策制定的民主化仍要靠整個政治系統整體的提升。因此，全面強化有實效的諮詢，還需要特區政府在政治體制、觀念和結構全方位的改革配套。

---

41. 《澳門公共行政之評議》，載《市民日報》2008年6月16日。

