

社團模式抑或公眾模式？——成本效益視角下的政策諮詢選擇

區耀榮*

一、引言

政策諮詢是特區政府推動決策科學化和民主化不可或缺的環節。澳門作為典型的社團社會，一直以來，社團在政策諮詢過程中都處於重要的位置。回歸後，特區政府根據《基本法》在不同政策領域設立了數十個諮詢組織（數目由回歸前的 15 個大幅增加至 2021 年的 36 個），並委任社會各界人士、專家學者等作為成員，為政策制定提供一定的民意基礎。然而，隨着社會經濟環境的轉變，市民利益訴求日益多元，這種以社團、界別代表為主的諮詢模式的問題也逐步浮現，尤其反映在一些政策領域未能有效吸納民間聲音，造成政策制定或執行受阻。為了完善民意表達機制、落實科學決策，在 2011 年特區政府制訂了《公共政策諮詢規範性指引》，規定各公共部門在制定重大政策¹ 和相關項目及措施前，都要展開面向市民的公共政策諮詢。

然而，近年《公共政策諮詢規範性指引》的執行亦產生了不少問題，其中一個備受公眾關注是“諮詢疲勞”的問題，因為過去不少公共部門經常在同一時間推出多項政策諮詢項目，令市民感到難以消化，削弱了他們參與的積極性。特區政府在 2020 年施政報告中提出要“完善諮詢機制及其組織體系，提升社會參與度和政策諮詢成效”。筆者認為在特區政府財政、人力資源有限的情況下，要有效提升政策諮詢成效，必須要因應政策特點採取合適的諮詢模式，避免諮詢過多或諮詢不足的情況，確保諮詢工作符合成本效益原則。

* 澳門公務人員聯合總會青年委員會副主任、管理學博士。

¹ 按第 224/2011 號行政長官批示《公共政策諮詢規範性指引》，“重大政策”包括與本澳社會發展方向及規劃、全體或大部份公眾相關，以及列入澳門特別行政區政府施政方針中的重點政策。

為此，本文提出一個值得探討的研究問題：澳門現時的兩種政策諮詢模式，即以社團、業界代表為主導的諮詢模式（本文稱之為“社團模式”）和面向市民大眾的諮詢模式（本文稱之為“公眾模式”），各有優劣，究竟在甚麼情況下應採取“社團模式”，在甚麼條件下應執行“公眾模式”？當中要考慮甚麼因素，才能達到以較低成本吸納具代表性民意的諮詢目的？基於現有文獻未能為上述問題提供針對性的解決方案，因此本文會從民主的基本概念入手，並闡述兩大民主理念與澳門兩種諮詢模式的關係，以及它們的優缺點，最後會從政策成本效益的角度建立一個分析框架，為特區政府的諮詢模式選擇提供理論指導。

二、現有研究回顧及不足

回顧近年文獻，不少學者曾對澳門的政策諮詢問題進行研究，詳細地指出了澳門公眾諮詢或社團諮詢模式的成因、存在的問題及改善建議。例如，婁勝華就澳門公眾諮詢的範圍、方式與文本作出了深入的分析及改進建議，以及分析了澳門社團參政的歷史淵源及其在政策過程中的角色演變。² 潘冠瑾論述了以諮詢組織為主的社團參政模式存在着代表性不足、公眾參與互動不夠等問題。³ 冷鐵勛亦認為公共政策諮詢中公眾參與元素不足，建議加強公眾諮詢的制度化建設。⁴ 楊鳴宇分析了澳門社團諮詢模式成效漸降的因由，並建議以公眾諮詢作為替代模式來適應社會發展的新變化。⁵ 鄺益奮指出了澳門公眾諮詢在實踐發展中突顯出統籌不夠、過度諮詢、資料不足、偏離民意等弊端及相關改良方向。⁶ 姚堅從開放政府的視角探討了港澳公眾諮

² 婁勝華：“澳門公共政策的公眾諮詢：範圍方式與文本”，《國家行政學院學報》2010年第1期，第42-46頁；婁勝華：“挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析”，《澳門公共行政雜誌》2013年第2期，第245-263頁。

³ 潘冠瑾：“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”，《澳門公共行政雜誌》2010年第3期，第577-597頁。

⁴ 冷鐵勛：“澳門公共政策諮詢中公眾參與的困境及對策分析”，《一國兩制研究》第7期，2011年，第58-64頁。

⁵ 楊鳴宇：“澳門公共政策諮詢模式的比較與探討”，《廣東社會科學》2014年第4期，第91-97頁。

⁶ 鄺益奮：“澳門公眾諮詢：實踐發展與制度審視”，載於吳志良、郝雨凡：《澳門經濟社會發展報告（2016~2017）》，2017年，社會科學文獻出版社，第55-70頁。

詢中信息收發和公眾參與的理論邏輯和實踐意義。⁷ 然而，現存有關政策諮詢的研究比較偏向於對某一諮詢模式的分析和評價，欠缺對社團諮詢和公眾諮詢兩者的理念、方式及優缺點作系統的比較，以及從成本效益的視角，利用這兩種模式的差異互補特點，就諮詢過多或諮詢不足的問題提出針對性的解決方案。本文旨在填補此研究缺口（Research Gap）。

三、民主理念：直接民主和間接民主

政策諮詢最主要的目的就是要瞭解廣大市民對政策議題的意見或看法，以讓決策者制定符合最大多數人利益的政策，因此，政策諮詢是讓民意決定政策內容的重要手段，是民主化決策的基本組成部份。我們要探討諮詢模式，必需要瞭解其背後相關的民主理念。

“民主”一詞的起源，可以追溯到古代的希臘語言。它的古希臘文是 *Demokratia*，由“*Demos*”和“*Kratos*”組成，對應其英文 *Democracy* 中的“*Demos*”和“*Cracy*”，在希臘語中，“*Demos*”是指“人民”，“*Kratos*”，則是指“權力”或“統治”。兩個詞合併在一起的意思就是由人民進行管治，所以民主制度，直接來說，就是人民當家作主的制度。⁸ 然而，實行民主並非只有一種形式，事實上，歷史經驗證明不同的民主國家或地區都存在着不同的民主制度，即使在同一國家或地區，針對不同的政策議題，也會存在不同的民主決策方式。由於不同國家或地區民主制度的差異與當地本身的歷史文化、社會發展背景有着密切的關係，所以要判斷一項政策所採取的民主決策方式是否合適，需要連同該項政策相關的社會經濟狀況一併作出分析，對政策諮詢方式的適切性判斷也一樣。

雖然各地的民主制度或方式有一定的差異，但大致上來說，我們可以將民主歸納為兩大類，一種是直接民主（*Direct Democracy*），另一種是間接民主（*Indirect Democracy*）。直接民主，又稱古典民主（*Classical Democracy*）或大眾民主（*Popular Democracy*）是人民透過直接參與方式管理自己的公共事務，不需要通過中介或代表，即“由人民治理的政府”（*Government by*

⁷ 姚堅：“開放政府與港澳地區的公眾諮詢”，《國家行政學院學報》2017年第3期，第27-31頁。

⁸ Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction*. Palgrave Macmillan, p. 221.

People)，這種方式可以切實地體現大眾的意願和授權，是民主的最原始、最直接的形式。⁹ 法國著名哲學家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）是直接民主的倡議者。他認為“公意”（General Will）是主權的體現、是國家行為的最根本的依據，它需要國家共同體的全體成員（即全體人民）以直接參與協商方式來形成、並體現為全體一致或多數人同意的決議，¹⁰ 人民服從這一決議就是實現了真正的自由；相反一旦人民被他人代表、沒有參與在決策過程之中，就無法形成“公意”並會失去實現自由的機會。¹¹ 因此，在直接民主制度中，統治者和被統治者實際上是同一群人，民主就是社會全體成員就着公共事務進行協商決策、並服從有關決策結果的一種管治方式。

古希臘雅典被視為人類歷史上最早推行直接民主的地方，當時雅典城邦的公民能夠直接參與公民大會，討論城邦大事，還可通過輪流或抽籤的形式參加由 500 人組成的行政機構管理城邦各種公共事務。當時，雅典民主的奠基人、著名領袖伯里克利（Pericles）認為雅典的制度之所以被稱為民主政治，是因為“政權在全體公民手中，而不是在少數人手中”，一語道出了直接民主所提倡的全民參與管治的核心價值。¹² 雖然直接民主的制度看起來十分理想和公平，但實際上，要真正落實直接民主是十分困難，因為它需要滿足以下幾大條件：（1）國家的人口要很少，以便舉行會議，以及公民之間相互熟悉；（2）公民的地位和財產要高度平等，否則權利上和權威上的平等便無法長期維持；（3）要有極其淳樸的風尚，以免發生種種繁雜的事務和棘手的爭論；（4）公民有節儉風氣，不奢侈，以免出現腐敗；（5）公民要有良好的德行使民主制度得以持續。¹³ 顯然，這些條件在現實中是很難完全滿足的。即使在古代雅典，在其約 30 萬的人口當中，亦只有大概 3 萬名被視為有文化、美德和社會地位的男性公民才有資格參與議會投票（女性、奴隸等人則被排除在外）。難怪盧梭自己也慨嘆：“如果有一種神明的

⁹ Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction*. Palgrave Macmillan, p. 223.

¹⁰ 雖然多數決是民主決策的重要體現，但對於多數決的原則，盧梭本身也有保留，因為他認為有時候多數人的意見不一定代表“公意”。對此，盧梭區分出“公意”和“眾意”：“公意只著眼於公共的利益，而眾意則著眼於私人的利益，眾意只是個別意志的總和。”詳見盧梭，何兆武譯：《社會契約論》，北京，商務印書館，2006年，第36頁。

¹¹ 盧梭，何兆武譯：《社會契約論》，北京，商務印書館，2006年，第24頁。

¹² 陳炳輝：“當代參與式民主理論的復興”，《廈門大學學報（哲學社會科學版）》，2008年第6期，第13-18頁。

¹³ 盧梭，何兆武譯：《社會契約論》，北京，商務印書館，2006年，第84-85頁。

人民，他們便可以用民主制來治理。但那樣一種十全十美的政府是不適於人類的”；“就民主制這個名詞的嚴格意義而言，真正的民主制從來就不曾有過，而且永遠也不會有。”¹⁴

撇除人性善惡，從運作上看，直接民主制度最大的問題是成本巨大，使之難以持續，正如盧梭所言：“我們不能想像人民無休無止地開大會來討論公共事務”。¹⁵ 因此，盧梭並非認為所有公共事務都要採取直接民主的方式進行管理，只有立法的主權層次上，他才主張直接民主，而在政府的執行層次上，他是主張代議民主（**Representative Democracy**）。¹⁶ 的確，在人口規模較大的國家，公民參與決策與決策效率之間難免會出現衝突，公民參與和決策效率之間需要尋求一個合適的平衡。對此，一些哲學家便提倡代議民主，由少數的人民代表進行管治，作為實踐民主的另一種可行方式。英國著名哲學家密爾（**John Stuart Mill**）就是代議民主的倡議者，他認為：“在面積和人口超過一個小市鎮的社會裡，除了公共事務的某些極重要的部份，所有人親自參加公共事務是不可能的，從而就可以得出結論說，一個完善的政府理想類型一定是代議制政府了。”¹⁷

代議民主（亦稱間接民主）起源於英國，其標誌性事件是在 13 世紀英格蘭議會的形成，當時議會參與者有貴族、教士、騎士和市民的代表，議會有決定徵稅、頒佈法律等權利。在 19 世紀資產階級推翻封建君主專制統治的過程中，代議民主制度逐漸形成、發展和完善，並成為現今世界各國普遍實行的民主制度。代議民主是指人民不用直接參與，只要授權其代表便可行使權力，參與管理公共事務，制定和執行具民意基礎的法律和政策，其體現的是“為人民服務的政府”（**Government for People**），¹⁸ 正如密爾給代議制民主的定義：“國家的主權權力屬於全體人民或公民，人民通過自己的代表或公民投票行使這種權力。”¹⁹

¹⁴ 盧梭，何兆武譯：《社會契約論》，北京，商務印書館，2006 年，第 85 頁。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 談火生：“‘直接民主’抑或‘代議民主’？——盧梭民主理論初探”，《政治思想史》2012 年第 3 期，第 18-42 頁。

¹⁷ 密爾：《代議制政府》，北京，商務印書館，2008 年，第 55 頁。

¹⁸ Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction*. Palgrave Macmillan, pp. 224-225.

¹⁹ 密爾：《代議制政府》，北京，商務印書館，2008 年，第 68 頁。

間接民主的倡議者認為由人民透過代表來管理公共事務不但無損民主的價值，而且能更有效地制定符合民意的政策，正如密爾那句名言：“人民應該是主人，但他們必須聘用比他們更能幹的僕人。”那些為人民服務的代表一般是有領導能力的社會精英，他們是透過競爭性的選舉來產生，以體現人民的授權，因此，現今以選舉為基礎的代議民主亦被稱為競爭性精英民主（Competitive Elite Democracy）。²⁰ “精英治國”的理念源於古希臘哲學家柏拉圖（Plato）的思想，他認為理想的國家政體應該是由智者——他眼中的哲學王（Philosopher King）來管治的君主政體或貴族政體，因為只有少數精英能掌握治國的技能，讓他們管理國家是最合適的；相反，民主是危險的，因為多數人並不具備政治的素質，權力過於分散會使國家運轉效率大大降低，²¹ 嚴重的更可能產生多數人的暴政（Tyranny）。熊彼特（Joseph Schumpeter）是將精英主義和民主理論相結合的代表學者，他認為由於社會不可能對所有人的共同福利以至實現方案達成共識，因此由人民直接管治是不現實的；人民的真正任務是透過競爭性的選舉推選出民意代表，制定和執行多數人意志的政策，因此民主的意思並非由人民管治自己，而是他們以選票授權少數政治家去管治自己，民主政治就是政治家政治。²² 他認為無論在資本主義社會還是社會主義社會，只要存在優秀品質的政治階層、訓練有素的官僚體系，以及相互包容、妥協的民主氛圍，那麼以選舉為基礎的代議民主仍然是管治運作上最有效率的方式。²³

總的來說，間接民主和直接民主制度的共同目的都是要讓人民行使將民意轉化為國家法律和政策的權力，實現人民當家作主的理念，而兩者之間最大的區別在於民意的轉化能否透過“代表”來實現。在瞭解上述兩大民主理念後，我們便可分析澳門政策諮詢的兩大模式——社團模式和公眾模式的特徵、合理性及其優缺點。

²⁰ 大衛·赫爾德，燕繼榮譯：《民主的模式》，北京，中央編譯出版社，1998年，第5頁。

²¹ 王焱：“精英治理的合理性分析：成本、效率與秩序的優勢”，《理論界》第8期，2013年，第15-18頁。

²² 陳炳輝：“競爭性選舉與民主——熊彼特的民主理論新析”，《江淮論壇》第5期，2013年，第72-79頁。

²³ 同上。

四、民主諮詢：社團模式與公眾模式

不同的政策諮詢模式隱含着不同的民主價值。澳門的兩大政策諮詢模式——社團模式和公眾模式背後反映的正是間接民主和直接民主兩種截然不同的價值取向。

在社團模式下，特區政府會視政策相關的社會團體代表（如領導層成員、發言人等人士）為民意代表，透過諮詢他們來收集市民大眾的意見。由於社團代替了市民參與公共事務，所以社團模式所展現的是間接民主價值。在澳門，社團諮詢模式的形成是有其歷史淵源的。回歸前，澳門是葡萄牙的殖民地，但由於澳門是一個多種族、多文化、多社會勢力的異質型社會，澳葡政府並沒有對澳門進行全面直接的管治，只在政治領域實行直接控制，在社會、經濟、民生等其他領域則採取間接管治的手段，即透過尋找華人社區的代理人來實現對社區的間接控制，以維持基本程度的社會整合。²⁴ 另一方面，對於被管治的華人社群來說，他們也有需要尋求利益訴求的表達和溝通渠道，以確保政府政策能保障其自身利益。在此政治環境下，各類功能性社團便逐漸在各行各業發展起來，社團作為群眾利益訴求的表達渠道和政府實行間接管治的工具的雙重角色，構成了澳門社會治理體系的重要組成部份。²⁵

回歸後，在“一國兩制、澳人治澳”的基本方針下，特區政府的管治方式從間接轉向直接，最明顯的體現是在 2002 年撤銷兩個臨時市政局，並將之合併重組成立民政總署，以管理社會民生事務。然而，在政策諮詢層面，依靠社團的諮詢模式卻一直得到維持並獲得進一步加強。在回歸後二十年間，特區政府根據《基本法》在不同政策領域設立了數十個諮詢組織，數目由回歸前的 15 個大幅增加至 45 個（其後於 2021 年調整至 36 個），並委任社會各界人士、專家學者等作為成員，以加強對民意的吸納、完善政策制定。

在社團社會，社團領導作為社團成員推選出來的精英，掌握着社團內部的各種訴求，並能夠作出系統的疏理和整合，向政府提出反映其社團成員核

²⁴ 婁勝華、潘冠瑾、林媛：《新秩序：澳門社會治理研究》，社會科學文獻出版社，2009 年，第 24-25 頁。

²⁵ 同上。

心利益的意見。因此，政府通過諮詢社團代表可以更有效率和精準地吸納社會大眾的意見，並轉化為相關的法律或政策，有效回應市民訴求。

雖然社團諮詢模式在維繫特區政府民主決策方面發揮着重要的作用，但隨着社會經濟環境的轉變，這種諮詢模式的成效亦日漸開始受到社會質疑。主要原因是：一方面，隨着社團發展、規模不斷擴大，部份社團的內部行政出現了層級化、家長化、封閉性、服務能力停滯等官僚組織的弊端，令社團失去了原有的凝聚力，社團成員開始流失、參與度大幅下降；另一方面，回歸後澳門經濟的急速發展，社會利益關係格局亦出現了新的轉變，原有的社團很難再籠統地代表廣泛利益，社團代表性開始下降，加上在一國兩制、澳人治澳的體制下，市民與政府之間的語言屏障消失，市民開始傾向直接向政府反映意見，而非透過社團。²⁶

在這種轉變下，社團作為市民與政府之間的溝通橋樑角色有所減弱，至少在一些政策議題上，不少市民開始尋求社團以外更多的意見表達渠道，要求特區政府改革政策諮詢機制的聲音不斷增加。為了滿足公眾對公共事務參與的訴求，落實科學、民主決策，特區政府在 2011 年制定了《公共政策諮詢規範性指引》，規定各公共部門及實體在推行重大政策或措施時，必須展開面向市民的政策諮詢，並且要按照一定的程序規範來進行。

在公眾模式下，政府的主要諮詢對象不再是社團代表，而是普羅市民，因為在一些政策議題上，社團難以充份掌握市民大眾的想法，故必須直接向市民收集政策相關的意見，以便制定符合大多數市民利益的政策。公眾模式所展現的是直接民主提倡的全民參與理念。

自 2011 年《公共政策諮詢規範性指引》實施後十年間，特區政府一共展開了 90 項政策諮詢，平均每年 9 項。其中，在 2015 年，政策諮詢數目更高達 14 項。²⁷ 可見，面向市民的諮詢已成為了特區政府在政策制定過程

²⁶ 婁勝華：“挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析”，《澳門公共行政雜誌》2013 年第 2 期，第 245-263 頁。

²⁷ 數據截至 2021 年 6 月，取自澳門特別行政區政府入口網站：https://www.gov.mo/zh-hant/about-government/policy-consultation/policy-consultation-list/?category_id=&entity_id=&consultation_year=&report_published=1

中吸納民意的一個重要環節。相對社團模式而言，公眾模式可讓市民直接向政府反映政策意見，有助政府收集更多原始、真實的民意信息，減少因小圈子的社團諮詢而可能出現的信息遺漏和信息失真情況。然而，公眾模式也有其不足之處，主要是由於諮詢對象數目龐大，它所採取的諮詢方法比較多元化，包括各類民意調查、落區探訪、公眾諮詢會、公眾論壇，互聯網討論平台等，因此，民意的收集、處理分析等過程所需的時間亦頗為冗長，由開展諮詢到結果公佈往往需時一年半載，諮詢效率較低。過去更由於政府經常在同一時期進行多項政策諮詢，令市民一時之間難以消化，出現“諮詢疲勞”的弊病，大大降低了公眾對諮詢的參與度。

總括而言，公眾模式和社團模式各有其優缺點（見表 1）。公眾模式強調了諮詢的公平性，讓每位市民都有機會參與其中、表達意見，但由於人數眾多、意見零散，令諮詢效率大大降低；相反，社團模式集中諮詢社團代表，大大提升了諮詢效率和議題討論的深度，但代價是不少社會意見容易被遺漏和忽略，阻礙了一般市民參政議政的機會。

既然上述兩種諮詢模式各有優劣，在政策資源有限的前提下，對政策制定者而言，一個必需思考的問題是：政策諮詢何時應用社團模式，何時該用公眾模式？相關資源的投入應如何分配？要回答這個問題，我們需要回到“政策諮詢就是要有效率地收集代表性民意”²⁸ 這個根本目的上思考。也就是說，民意特點與政策諮詢模式選擇息息相關，倘若民意欠缺代表性，那麼即使社團模式如何高效率，諮詢結果也難以達到預期成效；相反，假如民意具代表性，那麼花費大量資源和時間去展開公眾諮詢，某程度上亦屬浪費資源的行為。由於民意並非一成不變，對於不同的政策議題，市民會有不同的看法，民意的差距可以很大，而背後往往與政策涉及的利益分配有重要關係，因此，在進行政策諮詢前，有必要分析政策議題背後的利益關係，才能選擇適合的諮詢模式，以較低成本獲取具代表性的民意。

²⁸ 區耀榮：“民主與效率的平衡：一個基於信息成本的諮詢組織理論”，《中國行政管理》2021 年第 3 期，第 70-75 頁。

表 1 政策諮詢的社團模式與公眾模式比較

諮詢模式	社團模式	公眾模式
民主理念	間接民主	直接民主
主要諮詢對象	社團代表	市民大眾
諮詢方法	<ul style="list-style-type: none"> ● 透過諮詢組織(委員會)收集意見 ● 拜訪社團領導 ● 與各社團代表舉行座談會、交流會等 	<ul style="list-style-type: none"> ● 開展各類民意調查 ● 落區探訪 ● 舉辦各類以市民為主的諮詢會、座談會等
優點	<ul style="list-style-type: none"> ● 意見經過一定的提煉 ● 時間成本較小、效率較高 ● 意見較少、集中、不易重覆 ● 成員的參與較為深入 	<ul style="list-style-type: none"> ● 諮詢對象範圍較廣，能收集大多數市民的意見 ● 收集的意見較為原始、更貼近真實民意 ● 促進平等參與
缺點	<ul style="list-style-type: none"> ● 諮詢對象範圍較窄，容易遺漏社會意見 ● 不利平等參與 ● 收集的意見主要是二手資料，容易出現信息損耗，偏離原始民意 	<ul style="list-style-type: none"> ● 意見較多、零散、甚至出現大量相似或重覆的意見 ● 時間成本較大、效率較低 ● 市民的參與未能深入

來源：作者自製。

五、諮詢模式選擇：基於成本效益的分析框架

政策諮詢分析有兩個基本原則要遵循，第一個是政治學者科恩（Carl Cohen）提出的民主化決策原則：“凡生活受到某項決策影響的人，都應該參與那些決策的制定過程”；²⁹ 另一個，筆者認為是比例原則：受政策影響越大的人，參與政策諮詢的程度應該越大。須知道，任何政策都有其成本和

²⁹ 科恩：《論民主》，北京，商務印書館，1988年，第12頁。

效益，而政策的成本承擔者和效益的獲得者往往屬於不同的市民群體，這些利益相關者正正是政策諮詢的主要對象。基於經濟學的理性人假設，人類的行為都是受利益最大化的目標所驅使，受政策相同影響的人，他們對政策的意見會較為一致，但這些人未必會形成集體行動，積極參與政策過程、表達意見。

根據著名經濟學家奧爾森（Mancur Olson）提出的集體行動的邏輯，民主社會往往存在一種“逆民主”的怪現象，就是多數人的意見或影響力實際上並不及少數人，主要原因是少數人的利益較集中，組織成本低，很容易便團結起來影響政策；相反，多數人會因為利益較為分散，難以協作，導致他們在政治參與上的影響力大大降低，聲音易被忽略，結果不少政策方案往往是有利於少數人、而非多數人的利益。³⁰ 有效的政策諮詢就是要扭轉這種在政治參與中多數人的意見被少數人駕馭的問題。

基於政策對不同群體的影響存在差異，由此會令市民對政策持不同的態度，並會採取不同的方式促進或阻礙政策的制定和執行。這種因政策影響作用的不同而引發人們不同的政治行為的現象，就是政策類型理論所提出的“政策決定政治”（Policies Determine Politics）論點。³¹ 由於民間的利益訴求在政策過程中能否得到有效的表達和產生影響，很大程度上是取決於利益組織化的過程，而利益組織化程度本身與政策利益的分佈狀況密切相關，因此，政策諮詢模式有必要因應政策利益的分佈特點來進行調整，以確保所有利益相關者的意見都能得到合理的反映。

對此，著名行政學者威爾遜（James Q. Wilson）根據“政策決定政治”的論點提出的政策成本和利益框架有重要的啓示。他將政策的成本和利益的分佈狀況分為集中和分散兩類，由此把政策劃分為四種類型（見表 2）：³²

³⁰ Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, pp. 62-64.

³¹ 魏姝：“政策類型理論的批判及其中國經驗研究”，《甘肅行政學院學報》2012 年第 2 期，第 27-33 頁。

³² Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New Work : Basic books, pp. 357-394.

表 2 按政策成本和利益劃分的政策類型

	政策成本集中	政策成本分散
政策利益集中	第一類：如特定行業的勞工政策、最低工資政策等	第二類：如特定群體的福利政策、特定行業的支援政策等
政策利益分散	第三類：如鄰避項目、工程（如焚化爐建設）等	第四類：如消費者權益政策、城市發展規劃等

來源：作者根據 Wilson 提出的政策成本——利益分析框架製作。

第一類是成本和利益都集中的政策，即小部份市民承擔了政策成本，另一小部份市民卻獲得了政策利益。在此情況下，兩個對立的群體會產生較大的衝突，並會採取各種方式爭取有利自己的政策方案，從而形成了利益集團政治（Interest Group Politics）。這類政策的例子包括特定行業的勞工政策、最低工資政策等。以最低工資政策為例，受政策影響的主要是收入較低的基層工人，以及聘用他們的僱主，前者一般有相關的工會組織，立場是支持落實最低工資，後者也有對應的僱主協會，一般會持反對態度，雙方都會積極地為其業界爭取權益。

第二類是成本分散但利益集中的政策，即大部份市民承擔了政策成本，小部份市民卻獲得了政策利益。在此情況下，大部份市民會面臨集體行動的困境，無法組織起來對抗對由利益集中的市民組成的利益團體，故立法者往往會迎合後者的需要，提出相關政策法案，由此形成顧客型政治（Client Politics）。例子包括針對特定群體的福利政策，這些群體通常有自己的組織，推動相關政策，而大部份市民由於平均分擔的成本不大，故一般不會有太大的反對。

第三類是成本集中但利益分散的政策，即政策成本由少數人承擔，政策利益則由多數人分享。此情況下的受惠者為無組織的群眾，政策主要受到少數的成本承擔者所影響，例如一些鄰避（Not In My Back Yard, NIMBY）工程項目，最大的阻力是該區受影響的居民，而其他大多數受惠的市民一般不會積極推動政策。另外，一些環保政策亦屬此類，這些政策的規管對象往往

是少數的企業，但受益者是廣大市民，這時亦可能會出現政策企業家³³（如環保領袖），試圖凝聚廣大群眾對政策利益的關注，推動相關政策，由此形成企業型政治（Entrepreneurial Politics）。

第四類是成本和利益都分散的政策，即政策成本和利益都是由大多數人同時承擔和享受。在此情況下，所有利害關係人都是利益鬆散的群眾，很少會組織起來參與政策過程。例如消費者權益政策、城市發展規劃等，這些政策的成本都是由全體納稅人去承擔，而得益的同樣是他們，由此形成多數型政治（Majoritarian Politics）。

對於上述不同類型的政策，民意的差距各有不同，要有效率和精準地吸納諮詢對象的意見，需要選擇合適的諮詢模式組合和做好相關的資源分配。根據上文分析，對於利益和成本集中的市民，由於他們的意見會較為一致，並且傾向組織起來參與政策過程，其組織代表可以有效掌握其成員的意見，因此，面向這些市民的政策諮詢應該以社團模式為主、公眾模式為輔，將較多資源投放在諮詢其組織代表的意見上，從而有效提升諮詢工作的效率。相反，若市民的利益和成本分散，其意見亦會較為分散，欠缺組織化動力，在缺乏群眾利益代表的情況下，政策諮詢應該以公眾模式為主、社團模式為輔，將較大部份的資源投入到各類民意調查的工作中，從而讓收集的信息更貼近真實的民意，減少信息耗損。

按照上述分析邏輯，我們可得出一個基於政策成本和效益的諮詢模式選擇框架（見表 3），根據不同政策的成本利益特點，採取不同的諮詢模式組合，以提升諮詢工作的成本效益。

第一類和第四類政策的諮詢模式較容易判斷。針對第一類政策，由於其政策成本與利益都相對集中在少數的市民，無論正反雙方，其民意信息都較為集中，故其諮詢模式應以社團模式為主、公眾模式為輔。相反，對於第四類政策，由於其政策成本與利益都分散於普遍市民，在這類政策議題上，雙方都屬於無組織的群體，缺乏民意代表，故其諮詢模式應該以公眾模式為主、社團模式為輔。

³³ 政策企業家是指那些會採取多樣化的行動策略來吸引公眾對特定問題的關注、促成特定的政策方案出台的人士。定義引自：朱亞鵬：“政策過程中的政策企業家：發展與評述”，《中山大學學報：社會科學版》2012 年第 2 期，第 156-164 頁。

表 3 政策成本效益視角下的諮詢模式選擇

諮詢模式 成本、 利益分佈狀況	公眾模式為主 社團模式為輔	社團模式為主 公眾模式為輔	社團模式與 公眾模式並重
第一類： 成本集中、利益集中	---	√	---
第二類： 成本分散、利益集中	√ (利益小於成本)	√ (利益大於成本)	√ (利益成本相若)
第三類： 成本集中、利益分散	√ (利益大於成本)	√ (利益小於成本)	√ (利益成本相若)
第四類： 成本分散、利益分散	√	---	---

來源：作者自製。

第二和第三類政策的情況較為複雜。因為這些政策的受惠者和承擔者的組織化程度不同，故要判斷應採取社團模式主導抑或公眾模式主導的政策諮詢，需要根據政策諮詢分析的比例原則作進一步評估。比例原則強調人們參與諮詢的程度應該與其受政策影響的程度成正比，這意味着政策利益和政策成本的大小將決定政策諮詢模式的側重對象。

倘若政策的受惠者得到的利益大於政策承擔者付出的成本，那麼政策諮詢模式應該以較有利於政策受惠者反映意見的模式為主，以便有效提升其參與度；相反，當政策受惠者得到的利益小於政策承擔者付出的成本，那麼較多的政策資源應該投放於適合承擔者的諮詢模式。換言之，針對第二類成本分散、利益集中的政策，若政策受惠者的利益大於政策承擔者的成本，諮詢應以社團模式為主、公眾模式為輔；反之，則應以公眾模式為主、社團模式為輔。而針對第三類成本集中、利益分散的政策，若利益大於成本，諮詢應以公眾模式為主、社團模式為輔；反之，應以社團模式為主、公眾模式為輔。同時，也要根據利益與成本的差異，按比例地調整兩種模式的資源投入，倘若利益與成本相若，則兩種諮詢模式的資源投入理應並重。

這裏大家可能有疑問，為甚麼一項政策的成本大於其效益還要推行？的確，從理性決策角度來看，當政策的成本大於效益，理論上是不應該推

行，不過，有時候基於一些社會價值和理念，某些政策即使其成本大於效益，也有其現實價值和意義。例如，一些再分配政策，政府向富人徵稅援助窮人，即使金錢在富人手中可能會運用得更好，產生更大的社會效益，但基於分配正義原則，這些再分配政策也有其一定的合理性。³⁴

成本效益分析的另一個局限是很多時候一項政策的成本和效益是很難衡量的。倘若只是狹義地從名義上的收益和支出來評估，可能會令分析失去準確性。由於市民受政策的實質影響並非表面的支出或收入所能準確衡量，因此，有學者就建議成本效益分析應該將人們的效用或感受納入分析之中，透過各種社會科學方法去測量或評估政策對人們福祉的影響，以彌補狹義的成本效益分析的不足。³⁵ 換言之，在政策諮詢的成本效益分析中，成本除了是市民承擔的政策成本外，也應包括其帶來的效用損失或失落感，同樣，效益除了是市民獲得的政策利益外，也應涵蓋隨之而增加的效用或獲得感，這樣將有助更準確地衡量政策對市民的實際影響，從而選擇合適的諮詢模式。

六、結論：市民利益特點導向的政策諮詢

政策諮詢是特區政府落實民主決策的重要環節。在政策資源有限的情況下，如何有效地收集代表性民意，同時減少“諮詢疲勞”、提升諮詢工作的成本效益，是澳門政策諮詢面對的主要問題。為此，本文從民主的基本概念入手，分析了澳門兩大諮詢模式（社團模式和公眾模式）背後的民主價值及其優劣之處，並根據政策類型理論構建一個基於成本效益的分析框架，為特區政府的諮詢模式選擇提供理論指導。

本文認為政策諮詢模式沒有絕對的標準，因政策而異，主要取決於相關民意本身能否透過“代表”來表達。當中，市民的利益組織化程度起着關鍵的作用，因此，政策諮詢應該緊扣政策對社會經濟利益的影響，以市民利益特點為考量，從而決定相關資源的投入。對於利益分散、組織化程度低的諮

³⁴ Cass R. Sunstein (2018). *The Cost-Benefit Revolution*. The MIT Press. 引自：吳舜文：“成本效益分析之變革：從政治實務觀點探討成本與效益議題”，《公共行政學報》第 57 期，2019 年，第 137-144 頁。

³⁵ 同上。

詢對象，應重點採取公眾模式，以有效吸納多元的聲音；相反，對於利益集中、組織化程度高的諮詢對象，應側重於社團模式，以提升政策諮詢的效率。對於組織化程度不一的政策受惠者和成本承擔者，應根據政策成本和利益的差異，相應地調整兩種模式的資源投入，以最大程度平衡政策諮詢工作的民主和效率。

最後，需要強調，要做好政策諮詢規劃，提升諮詢成效，必須緊扣社會發展脈搏，從市民切身利益的角度，全面和前瞻地評估政策對市民的實際影響，當中除了客觀科學的數據分析，還要有人文關懷的感受評估，這樣才能選擇合適的諮詢模式，為政策制定提供堅實可靠的民意基礎。