

澳門政策諮詢網絡構建與優化——基於政策網絡理論視角

王雪飛* 李略**

一、引言

戴維·伊斯頓 (David Easton) 認為“公共政策是對社會的價值進行權威性的分配”，¹ 政府按照一定的價值標準對社會資源作權威的分配。公共政策能否獲得社會公眾的認同，關鍵在於政策的制定是否最大限度地體現公共利益。因此，民主化決策必須遵循“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”這一基本原則。² 而要達至這個目標，需要在政策制定過程中展開相關的諮詢工作，包括引入公眾的參與，以體現其應有的話語權。讓公眾參與政策制定，並在此過程中表達自身利益訴求，是保障公共政策有效執行的基礎。如果失去了公眾的參與和賦權，政策執行將受阻或出現偏差，無法進行有效的實施。作為政策過程中民意吸納的重要環節，政策諮詢是決策科學化和民主化的治理體現。

澳門特區政府從成立之日起就充分認識到，公眾參與公共決策本身既是“澳人治澳”的重要內容和基本要求，也是政府科學決策、民主決策的客觀需要。特區政府十分重視民意的聽取，歷年的施政報告中，幾乎每年都會提及完善政府諮詢機制，推動公眾對公共事務的民主參與，目的就在於要將公眾的意見納入公共政策的制定過程。2020年，第五任行政長官賀一誠於施政報告中明確指出，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，

* 澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士研究生。

** 澳門理工大學人文及社會科學學院教授、公共行政課程主任、公共政策博士生導師。

¹ 大衛·伊斯頓：《政治生活的系統分析》，王浦劬譯，北京，華夏出版社，1999年，第28頁。

² 科恩：《論民主》，北京，商務印書館，1988年，第132頁。

充分發揮社團在特區治理中的作用。”³ 實際上，特區政府自成立以來，一直致力於推進公共政策諮詢體制機制建設，在檢討和改革諮詢機制，逐步完善諮詢方法、措施及過程等方面均獲得了顯著的效果，澳門的公共政策決策民主化進程取得階段性的進步，為特區政府科學施政和成功落實“一國兩制”方針創造了條件。鑒此，回顧澳門公共政策諮詢的實踐舉措，尤其對存在的問題進行剖析，並有針對性地加以完善，這對於特區政府打造“陽光政府”，推行科學決策具有重要的現實意義。

回顧近年文獻，關於澳門的政策諮詢問題，不少學者都有過較為深刻、系統和全面的論述及分析。例如，黃湛利系統地總結了澳門諮詢機構的層次、功能及人員構成情況。⁴ 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，為澳門政策諮詢機制的運行及優化進行了探索。⁵ 潘冠瑾從“結構—功能”的視角對諮詢制度進行了反思評判。⁶ 冷鐵勛論述了澳門公共政策諮詢中公民參與的價值、困境及對策。⁷ 楊鳴宇通過分析具體案例比較社團諮詢模式和公眾諮詢模式優缺點並提出公共決策模式改進的設想。⁸ 鄞益奮審視了澳門公眾諮詢實踐發展並提出完善《公共政策諮詢規範性指引》的路徑建議。⁹ 區耀榮從成本效益視角對政策諮詢模式選擇進行了探討。¹⁰ 然而，現有大部份研究仍主要是就諮詢層面來討論諮詢機制，或從參與式民主角度分析問題。本文基於政策網絡理論視角，嘗試闡述政策諮詢網絡參與主體及結構，建立一個分析框架，並進一步提出構建與優化途徑。

³ 《澳門特別行政區 2020 年財政年度施政報告》，2020 年 4 月 20 日，參見澳門特別行政區政府入口網站 <https://www.gov.mo>。

⁴ 黃湛利：“論澳門政府的諮詢機構”，《澳門研究》，2005 年第 4 期，第 44-49 頁。

⁵ 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：“1980-2018 年澳門政策諮詢機制的運行及優化”，吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2019-2020）》，北京，社會科學文獻出版社，2021 年，第 74-99 頁。

⁶ 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。

⁷ 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 1 月，第 58-64 頁。

⁸ 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。

⁹ 鄞益奮：“澳門公眾諮詢：實踐發展與制度審視”，吳志良、郝雨凡主編：《澳門經濟社會發展報告（2016-2017）》，北京，社會科學文獻出版社，2017 年，第 55-70 頁。

¹⁰ 區耀榮：“社團模式抑或公眾模式？——成本效益視角下的政策諮詢選擇”，《澳門公共行政雜誌》，2021 年第 4 期。

二、分析工具：政策網絡理論

政策網絡是將網絡理論引入公共政策領域，分析政策過程中政策主體相互關係的一種解釋途徑和研究方法。隨着全球化、資訊化的發展，人類社會面臨的社會問題和公共問題日趨複雜，使得傳統意義上依靠政府機構單獨治理的舊範式已經行不通，跨組織、跨地區甚至跨國界的多中心治理理念和實踐應運而生。於是，政策網絡作為一種強大的分析工具，被引入政治學與公共行政學，用來分析政府機構和利益集團及宏觀層面上的國家和社會之間的複雜關係，在歐美發達國家已成為現代公共政策研究領域的主流話語與分析範式。

卡贊斯坦（P. Katzenstein）最早提出“政策網絡”一詞，認為資本主義國家並不會將強制力強加給非國家行動者，反之會尋求其合作並建立一個相互依賴關係。政策網絡概念起源於美國，茁壯成長於英國、德國等歐洲國家，而後又逐漸在美國引發回應性研究。大體而言，羅威（T. Lowi）、黑克羅（H. Hecl）等美國學者對政策網絡理論的研究基本定位在微觀層次，強調政策過程中人際之間的互動。在英國，羅茨（R. A. W. Rhodes）、史密斯（M. Smith）與馬什（D. Marsh）等政策網絡學者將政策網絡理論研究層面定位在中觀層次，著重分析（次級）部門之間的結構關係對政策後果的影響。與英美學者研究傳統不同，德國、荷蘭學者如梅因茨（R. Mayntz）、克利金（E. Klijn）和基克特（W. J. Kickert）等人將政策網絡的研究提升到宏觀層面，以考察國家與公民社會之間的關係，視政策網絡為一種新的國家治理方式。¹¹ 其中，政策網絡研究集大成者羅茨（R. A. W. Rhodes）在該理論奠基人本森（J. K. Benson）觀點的基礎上將政策網絡定義為“一群或複雜的組織因資源依賴而彼此結盟，又因資源依賴結構的斷裂而相互區別”，¹² 把政策網絡概念理論化和操作化，使之成為指導分析政策制定和政策執行的有效理論工具。羅茨從政府間關係視角出發，將政策網絡結構分為五種類型，分別是政策共同體、專業網絡、府際網絡、生產者網絡、議題網絡。這些網絡結構類型，按照整合程度、穩定性以及成員資格限制性為區分，依次排成一個連續體，不同的網絡結構呈現不同的網絡特徵。

¹¹ 胡偉、石凱：“理解公共政策：‘政策網絡’的途徑”，《上海交通大學學報》（哲學社會科學版），2006年第4期，第17-24頁。

¹² R. A. W. Rhodes, David Marsh, “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, Vol. 21(1992), p. 182.

比如，政策共同體在一端，它的結構特徵是組織穩定、資格限制嚴格、內部有縱向的權力等級關係等特徵。議題網絡則處於另一端，其結構特徵是成員資格開放、組織不穩定、縱向的權力等級和權力支配很少。總體上看，這些網絡結構特徵表現為“相互關聯性”和“一致性”兩個變量。網絡主體之間互動的頻率和強度表現為相互關聯性；政策網絡中行動者對政策目標的認同程度體現出它們的一致性，¹³ 具體見表 1。

表 1 政策網絡類型及特徵

網絡類型	網絡特徵
政策共同體 (Policy community)	穩定、垂直的相互依賴關係，對成員資格要求嚴格，有限的水準整合，主要表達中央與地方政府利益。
專業網絡 (Professional network)	穩定、垂直的相互依賴關係，對成員資格要求嚴格，有限的水準整合，主要表達職業人員利益。
府際網絡 (Intergovernmental network)	有限的成員，有限的垂直依賴關係，廣泛的水準整合，主要表達地方政府利益。
生產者網絡 (Producer network)	動態的、有限的垂直依賴成員關係，表達生產者利益。
議題網絡 (Issue network)	不穩定的關係，成員眾多，有限的垂直相互依賴關係。

資料來源：R. A. W. Rhodes, David Marsh, “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, Vol. 21(1992), p. 182。

總的來說，理解政策網絡的基本元素是行動者、鏈條和邊界。一般來說，政策網絡的主要行動者是相對穩定的，可以是公共的，也可以是私人的。鏈條指的是行動者聯繫的紐帶和溝通的管道，各種資訊、專業知識和其它政策資源

¹³ 蔣碩亮：“政策網絡路徑：西方公共政策分析的新範式”，《政治學研究》，2010年第6期，第100-107頁。

都可以通過鏈條進行交換。政策網絡的規模和邊界並不是由正式的制度所決定的，而是行動者對功能及結構認知的結果。¹⁴

之後，政策網絡理論不斷深化發展。西方政策網絡研究主要有基於資源依賴的政策網絡、基於共同價值的政策網絡和基於共用話語的政策網絡三種研究路徑。¹⁵ 國內也有學者基於政策網絡理論工具開展了大量中國本土政策議題研究。政策網絡理論的出現豐富了政治學和公共行政學的內容，為其發展開闢了一條新的研究途徑，對於深入理解公共政策以及政府與社會關係具有重要理論價值和現實意義。

三、澳門政策諮詢網絡類型及結構特徵

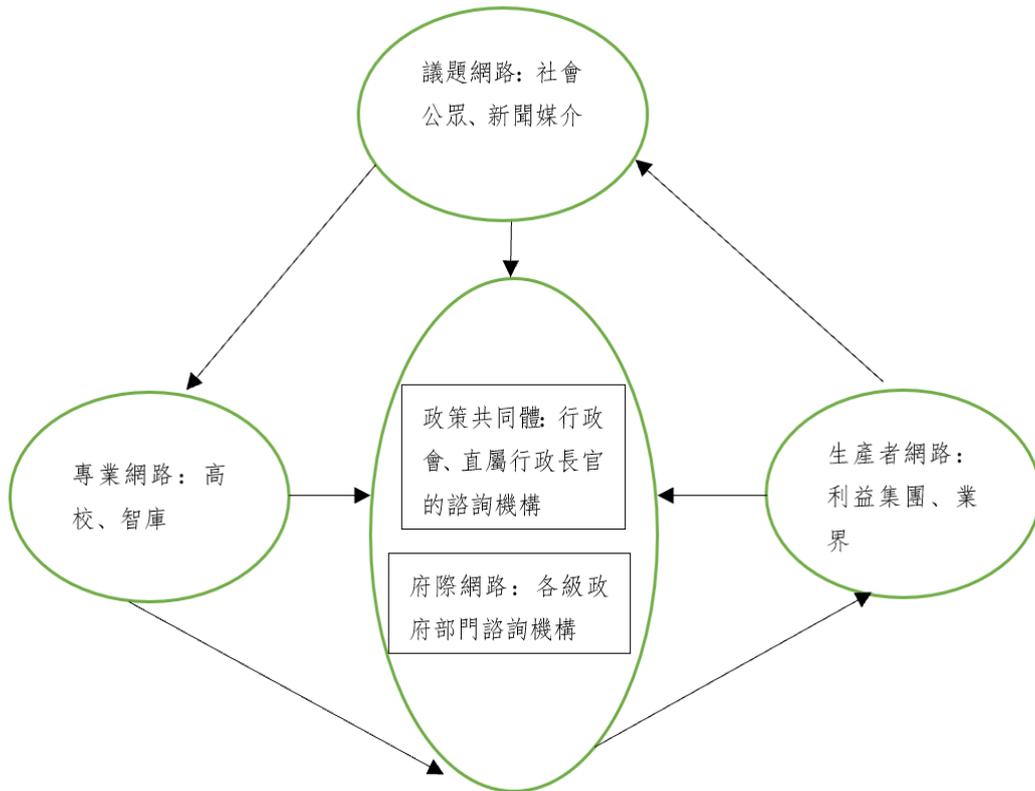
政策諮詢網絡是政策活動中社會網絡的構成部份，其主要功能是為政府做政策決策時提供知識聚集和利益訴求的參考依據。澳門回歸後，經過二十多年的實踐探索，特區政府通過制定相關法律、增設諮詢機構、規範諮詢流程，基本建立了一套具有可操作性的諮詢機制，取得了一定的諮詢效果，但是各諮詢機構之間缺少必要的協調、合作和貫通。因此，應在現有的政策諮詢的基礎上，構建政策諮詢網絡並為其有效運行設計一些主要機制，從而把陽光政府下的科學決策理念轉化為治澳施政的有效實踐。

結合羅茨的政策網絡理論模型，按照結構屬性、聯結強度及開放程度，澳門政策諮詢參與主體包括五大群體，分別是：居於核心地位的政策共同體，包括行政會、直屬於行政長官的諮詢機構；次核心地位的府際網絡，包括司級、政府自治部門中連同本部門行政管理委員會一同運作的諮詢委員會以及基層社區服務諮詢委員會；專業網絡，包括高校、各種智庫、研究機構及相應的專家學者；生產者網絡，主要包括政策關聯的行業利益集團及業界；議題網絡主要是由社會公眾、新聞媒介構成，構成了一個複雜的政策諮詢網絡，詳見圖 1。

¹⁴ 胡偉、石凱：“理解公共政策：‘政策網絡’的途徑”，《上海交通大學學報》（哲學社會科學版），2006年第4期，第17-24頁。

¹⁵ 范世煒：“試析西方政策網路理論的三種研究視角”，《政治學研究》，2013年第4期，第87-100頁。

圖 1 澳門政策諮詢網絡結構圖



資料來源：作者自製。

下面對五個網絡的具體構成、資源優勢、利益訴求進行詳細分析，並探討其在整個政策諮詢網絡中的職能。

（一）政策共同體

政策共同體由行政會和直屬於行政長官的諮詢機構組成，其網絡成員數量較少且進入門檻較高，成員彼此互動穩定，在政策諮詢中發揮主導作用。根據《澳門基本法》設立的行政會，是協助行政長官決策的機構。其職能是在行政長官作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會等事項前發表意見，屬於最高層次的諮詢機關。直屬於行政長官的諮詢機構一般由行政長官擔任主席，並由行政長官監督，如科技委員會、經濟發展委員會等。政策共同體層面諮詢參與主體構成以政府官員、社團領袖為主，負責對關係澳門整體發展重大規劃提出建議，佔有豐富的政策資源，屬於精英諮詢模式。以科技

委員會為例，該委員會成員由行政長官、特區政府相關司長、澳門基金會行政委員會主席、科學技術發展基金行政委員會主席及澳門大學、澳門理工大學、澳門科技大學校長等擔任。¹⁶

（二）府際網絡

從構成上看，府際網絡包括司級、政府自治部門中連同本部門行政管理委員會一同運作的諮詢委員會以及基層社區服務諮詢委員會，和政策共同體相比，是政府在中觀微觀層面設立的諮詢機構，具有廣泛的水準聯結並能滲透其他網絡的能力，處於次核心地位。不同的府際網絡其參與主體、政策資源佔有上也存在着差異。如隸屬於社會文化司的青年事務委員會，提供諮詢的主體是在青年、教育、經濟、文化等領域社團機構中擔任代表的中產階級及社會人士，佔有政策資源僅次於政策共同體，具有較強的社會動員能力。而基層的三個分區社區服務諮詢委員會的參與主體則為廣大市民，委員會在市民服務中心協助下，廣納民間社會人士的智慧，以便解決社區層面的民生問題。府際網絡更關注的是政策出台後具體實施落地問題。

（三）專業網絡

專業網絡在政策諮詢網絡中發揮着重要的作用，是整個網絡體系中的重要組成部份。在人員構成上，專業網絡主要包括高校、民間智庫等一些教育研究機構、相關政策領域的專家、學者以及專業社團，如澳門發展策略研究中心、澳門經濟學會、澳門工程師學會等專業學術團體及學會。這裏需要說明的是，澳門的專業界別的社團，大多屬於職業團體，普遍缺乏強有力的專業研究的職能，例如澳門公共行政管理學會、澳門公務專業人員協會等，其實都是公務員團體，雖然對公共行政領域有所建言獻策，但並不是公共政策的專業研究性團體，因此我們將這些團體歸類為“生產者網絡”。

在佔有資源上，專業網絡成員具有豐富的專業知識和特殊話語權，能夠從理論高度和學理邏輯層面認識問題，從而從專業角度就政策制定向政府部門提供決策建議。專業網絡一方面通過相關的諮詢機構提供諮詢，另一方面則通過發表學術論文、接受媒體採訪，或者自媒體表達對於政策的理性聲音和專業判

¹⁶ 參見澳門特別行政區政府科技委員會網站 https://www.cct.org.mo/zh_tw/aboutUs.html#a3。

斷。以澳門發展策略研究中心為例，作為非盈利的民間研究機構，該中心致力於發揮民間智庫作用，多年來就澳門社會的重大問題開展了多項課題及研究，如“澳門居民素質調查”、“澳門社團現狀與前瞻”、“澳門特區政府公共行政改革研究報告”、“澳門特區政治人才問題研究”、“粵港澳大灣區城市群：澳門的角色、挑戰與策略研究報告”等。¹⁷

（四）生產者網絡

生產者網絡包括與政策關聯的行業、利益集團及業界，是直接相關利益者，具有以下基本特徵：成員數量較多但不穩定，與某一政策存在利害關係，積極表達自身的利益訴求，對政策制定起到重要作用，主要追逐自身經濟利益的最大化，網絡內部既有橫向依賴也有縱向依賴關係。澳門由於是社團社會，生產者網絡比較強大，而且有制度化的參與機制，比如參加立法會間接選舉和官方的諮詢機構等。其中比較重要的包括各行業有代表性的社團，尤其是在立法會間接選舉中有投票權的法人社團，如工商金融界的澳門中華總商會、澳門廠商會等；勞工界的澳門工會聯合總會等；社會服務界的澳門街坊會聯合總會、澳門婦女聯合總會等；專業界別的澳門管理專業協會、澳門律師公會等；教育界的澳門中華教育會等以及文化界、體育界的社團，總計有 815 個。參見下表：

表 2 法人選民登記的統計資料

界別	被登錄於 2022 年 1 月份展示法人選民登記冊的法人選民數目		
	效力被中止	註銷	維持有效
工商、金融界	2	0	109
勞工界	0	0	73
專業界	0	0	63
社會服務界	0	1	136
文化界	1	0	136
教育界	0	0	23
體育界	2	3	275
總數	5	4	815

資料來源：澳門特別行政區政府法人選民登記統計資料，2022 年。

¹⁷ 參見澳門發展策略研究中心網站 http://www.cpedm.org.mo/?page_id=4。

除了以上重要的社團以外，還有很多社團參與各種諮詢組織，也能對政策制定產生一定影響。

（五）議題網絡

議題網絡具有結構較為鬆散、成員複雜、數量龐大、互動頻率較低等特徵。在參與政策諮詢過程中，各行為主體參與程度參差不齊，彼此之間並沒有垂直依賴關係，只存在一定程度的水準依賴關係，很難形成統一的利益表達機制。從人員組成看，議題網絡可以分為三個部份：直接利益相關者、對議題感興趣群體以及新聞媒體。議題網絡群體可通過基層社區服務諮詢委員會、參加面向社會的公開諮詢項目或自媒體平台等途徑表達利益訴求，提出政策建議。議題網絡形成的民意通過社會輿論對政府造成壓力，促使政府調整政策內容。

澳門的議題網絡有一個成功的典型案例，就是關於 2011 年政府“西灣湖廣場興建夜市等綜合旅遊項目”公開諮詢。在第一次諮詢時，雖然收到九成以上的意見支持，大部份是生產者網絡的意見。但不足一年後，民意出現大逆轉，變成主流民意更在意環境保護和休閒地方的保留，反對在西灣湖設置夜市。面對社會壓力，政府從善如流，就項目開展了第二輪公眾諮詢。結果，政府發現，收集的民意中確實大部份是反對計劃的，於是停止了該發展項目。¹⁸

綜上所述，以上五種政策諮詢網絡參與主體有交叉性，網絡之間存在着有機聯繫，不是完全封閉獨立。只有在實際運作中相互影響互動，構成一個整體系統真正運轉起來才能發揮效用。

四、政策網絡視角下澳門政策諮詢實踐及挑戰分析

（一）政策諮詢實踐回顧

澳門社會一直有政策諮詢的傳統，早在澳葡政府時期，為增強其治理政策的合法性，澳葡政府設立了諮詢會和一些諮詢組織，從而使政府政策在一定程度上反映社會公眾的利益訴求，避免政策或法令推出時引起社會質疑或反對。

¹⁸ “旅遊項目並非多多益善 西灣湖夜市的觸礁教訓”，《新聞報》，2016 年 10 月 5 日，D 版。

回歸後，特區政府不僅保留了回歸之前成立的十多個諮詢機構，同時為加強政策的公信力，在不同施政領域也陸續成立了一些諮詢機構。總的來看，澳門回歸後，公共政策諮詢機構不斷增加，諮詢內容及諮詢途徑不斷多樣化，民主性不斷提高。

1. 增加政策諮詢機構

回歸以後，《澳門基本法》的實施，使澳門保留了回歸前政策諮詢模式。首先，設立了行政會，替代原有的諮詢委員會。行政會是特區政府最高層次的諮詢機構，由行政長官主持會議。《澳門基本法》第 56 條規定：“澳門特別行政區行政會是協助行政長官決策的機構。”行政會一方面作為決策諮詢的機構，向行政長官提供意見和建議，每一項重要決策在推行之前，都會在行政會會議內進行集體協商；另一方面，作為協調機構，行政會的委員分別來自社會各個界別，具有廣泛的代表性，能夠做好行政機關與立法會、行政機關與社會大眾的協調工作。其次，按照《澳門基本法》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”的規定，特區政府在保留回歸前設立的一些諮詢機構的同時，增設或重組了一些新的諮詢機構。目前，特區政府設有 35 個政策諮詢委員會（不含行政會），以期充分吸納社會上各方面意見，完善各類政策措施，提高整體施政水準（見表 3）。例如，特區政府及各司在制定年度施政報告前夕都會在事前組織諮詢活動或召開常設性諮詢機構的諮詢會議，徵詢其對施政的意見與建議。

2. 優化人員構成

澳門政府諮詢機構主要由三類成員組成：政府官員及非官方成員（社團代表與社會人士）。為增強其代表性，特區政府通過擴大化、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。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，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。由此產生的諮詢組織具有極大的包容性。¹⁹ 此外，為了使政策諮詢更好地吸納民意，

¹⁹ 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。

特區政府在《2015年財政年度施政報告》中推出關於限制政策諮詢委員會成員任職年限及任職數量的措施。“所有諮詢組織每屆任期為兩至三年，社會人士成員可連任兩至三屆，但最長不超過六年，最多可同時出任三個諮詢組織”。²⁰

表 3 澳門特區政府諮詢機構一覽表

行政法務	公共行政改革諮詢委員會、公務人員薪酬評議會、退休基金會諮詢會、法律改革諮詢委員會、市政署市政諮詢委員會、北區社區服務諮詢委員會、中區社區服務諮詢委員會、離島區社區服務諮詢委員會
經濟財政	經濟發展委員會、科技委員會、財政儲備諮詢委員會、澳門金融管理局諮詢會、存款保障基金諮詢委員會、統計諮詢委員會
社會文化	會展業發展委員會、旅遊發展委員會、社會協調常設委員會、高等教育委員會、非高等教育委員會、青年事務委員會、文化發展諮詢委員會、文化遺產委員會、體育委員會、醫務委員會、精神衛生委員會、社會工作委員會、長者事務委員會、婦女及兒童事務委員會、復康事務委員會、禁毒委員會
運輸工務	都市更新委員會、城市規劃委員會、環境諮詢委員會、交通諮詢委員會、公共房屋事務委員會

資料來源：根據澳門特別行政區政府入口網站 <https://www.gov.mo/zh-hant/about-governement/apm/apm-entity-index/> 上的數據整理繪製表格。

3. 諮詢內容規範化、途徑多樣化

2011年，為加強政策諮詢統一性規範，特區政府公布了第224/2011號行政長官批示《公共政策諮詢規範性指引》，該指引設定了澳門公眾諮詢的七大原則、三大階段以及統籌協調機制，從而優化公民參與的途徑，讓社會各個成員都能夠有效參與，有利於政府將民意融入施政。²¹ 自此，特區政府公共政策諮詢進一步規範化。

為使公共政策更能反映公眾意見，特區政府開始對多項涉及民生領域的重大政策進行公開諮詢，加大對整體問題的研究及政策評估，集思廣益，廣納民

²⁰ 《澳門特別行政區2015年財政年度施政報告》，2015年3月23日，參見澳門特別行政區政府入口網站 <https://www.gov.mo>。

²¹ 鄧益奮：“澳門公眾諮詢：實踐發展與制度審視”，吳志良、郝雨凡主編：《澳門經濟社會發展報告（2016-2017）》，北京，社會科學文獻出版社，2017年，第55-70頁。

意與智慧，切實解決社會的迫切問題。以 2021 年為例，特區政府相繼開展了《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025 年）》、修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》、《工會法》、《人才引進制度》等七項法律及政策的公開諮詢。²²

此外，特區政府還整合不同的諮詢途徑以實現分類諮詢，即通過政策諮詢委員會、社團及公開向公眾諮詢等三種方式向社會各界進行諮詢，徵集市民意見。

（二）政策諮詢面臨的挑戰

澳門政府政策諮詢實踐在減少政府決策失誤、促進公共政策的社會化、提高民眾參與公共事務程度、增強政府合法性與管治能力等方面發揮了有益的功能，但與此同時政策諮詢仍面臨一些挑戰，存在統籌不足、層次類型不均衡、被動諮詢等弊端，以致在一定程度上影響了諮詢的效果，進而又影響到公眾的參與。概括起來，政策諮詢中面臨的挑戰主要體現在以下三個方面：

1. 政策共同體與府際網絡權責不清，缺乏統籌機制

在澳門政策諮詢網絡結構中，政策共同體與府際網絡分別處於核心及次核心地位，兩者正態互動對於整個網絡的良性運行發揮主導作用。為有效協調及統籌公共政策諮詢項目的推行以及合理調配資源的運用，《公共政策諮詢規範性指引》規定“由公共行政改革統籌委員會、行政長官辦公室、各司長辦公室及推行機構組成公共政策諮詢統籌機制”，²³然而在實踐中該機制卻未能完全落實，政策共同體與府際網絡權責不明確，仍存在一些政策諮詢實施部門各自為政的現象。例如，2020 年 9 月至 12 月，特區政府接連開展多個公開諮詢，包括《澳門特別行政區城市總體規劃》草案公開諮詢、《輕軌東線方案》公開諮詢、《預防和控制未成年人飲酒制度》公開諮詢及《夾心階層住房方案》公開諮詢，三個月進行四項公開諮詢，當中更包括多項重大政策以及與民生密切

²² 參見澳門特別行政區政府入口網站 <https://www.gov.mo/zh-hant/about-government/policy-consultation/>。

²³ 第 224/2011 號行政長官批示《公共政策諮詢規範性指引》，《澳門特別行政區公報》2011 年第 33 期。

相關的事項，涉及居民的切身利益。²⁴ 但是，密集性諮詢使得居民即使有意願參與，也很難在同一時間內充分消化、思考與分析，從而影響其提出有效意見。換句話說，密集性諮詢降低了政策諮詢的有效性。

2. 政策共同體府際網絡層次不均衡，專業網絡類型不夠豐富

首先，從層次上看，政策共同體與府際網絡中政策諮詢機構雖然可以劃分為高、中、低三個層次，但是數量分布不均衡，直接接近社區居民的基層諮詢機構偏少，僅有北區、中區、離島區三個分區服務諮詢委員會（見表 4）。²⁵ 這當然也與澳門地方小、人口密集有關。從類型上看，現有專業網絡中具獨立性質的民間智庫較少，多樣性缺失，研究能力也有限制。因此，以上網絡層次與類型應更加豐富化。

表 4 澳門特區政府諮詢機構的層級

高層	第一層次	行政會
	第二層次	直屬於行政長官的諮詢機構
中層	第三層次	隸屬於各司級政府部門的諮詢機構
	第四層次	特區政府自治部門中連同本部門行政（管理）委員會運作的諮詢機構
基層	第五層次	分區（北區、中區和離島區）社區服務諮詢委員會

資料來源：婁勝華：“1980-2018 年澳門政策諮詢機制的運行及優化”，吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2019-2020）》，北京，社會科學文獻出版社，2021 年，第 82 頁。

3. 議題網絡主體話語權較弱，更多表現為被動參與

在政策諮詢網絡互動過程中，議題網絡雖然也有成功的例子，如前文提到的 2011 年的西灣湖夜市項目，以及 2016 年的龍環葡韻餐飲項目等，但相對於政策共同體、府際網絡而言仍然處於弱勢地位，缺乏利益表達的話語權和影響力。政策諮詢的啟動權及決定權均由特區政府主導，政策諮詢網絡參與主體不論是個人還是團體都在政策參與中處於被動地位。例如，現有諮詢機構的運作是在政府主導下以會議形式進行的，會議的召開與議題的確立均由政府操作，

²⁴ “李振宇促合理協調公開諮詢”，《澳門日報》，2020 年 11 月 2 日，A02 版。

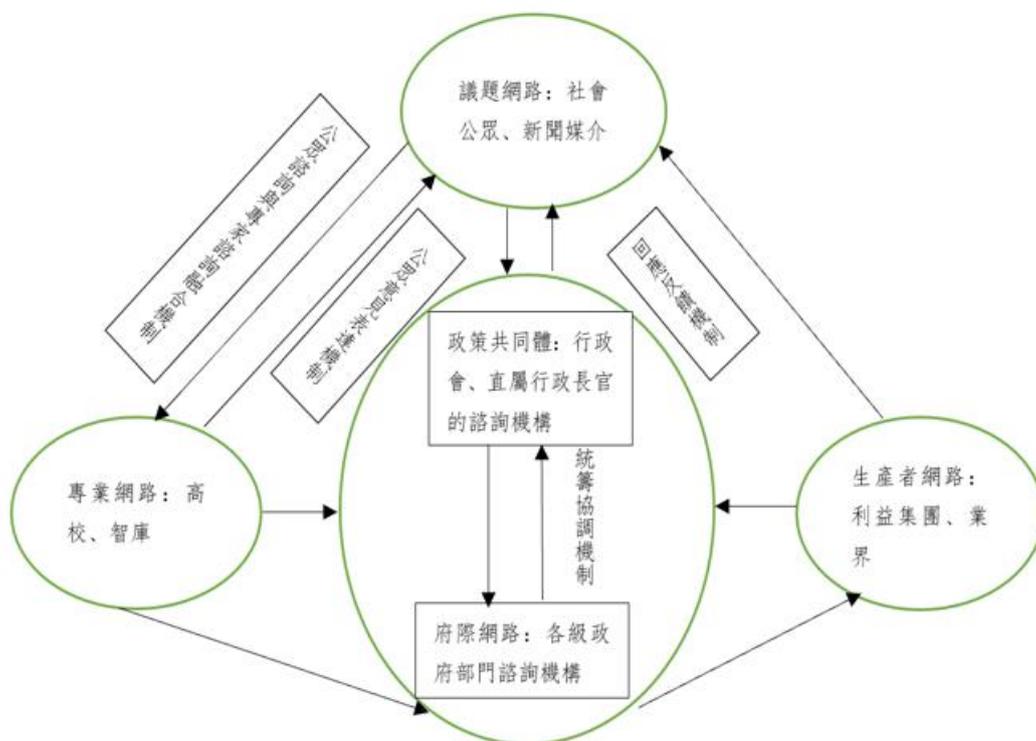
²⁵ 婁勝華：“1980-2018 年澳門政策諮詢機制的運行及優化”，吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2019-2020）》，北京，社會科學文獻出版社，2021 年，第 89 頁。

大多數諮詢機構僅是被動地提供政策諮詢意見，少有主動地進行政策創議或推動政策議程的建立。同樣，作為參與主體的公眾，只能在政策公開諮詢後參與，由此容易使政策諮詢成為走過場、過於形式化。此外，公開諮詢中存在的另一個問題是資訊提供不足，缺乏數據支撐，令社會無從討論，難給合理意見。

五、澳門政策諮詢網絡構建優化途徑

一個好的政策諮詢網絡需要好的運行機制做保障，只有打破各個網絡邊界壁壘，彼此有機結合運轉起來，政策諮詢才會收到效果。通過優化統籌協調機制、構建公眾諮詢與專家諮詢融合機制、完善公眾意見表達機制、建立回應反饋機制等途徑加強各網絡主體間聯繫互動，形成切實運作的政策諮詢網絡，從而達到真正吸納民意，提升政策諮詢成效的目標。否則，政策諮詢網絡只能成為做表面文章的“政治花瓶”（見圖 2）。

圖 2 澳門政策諮詢網絡構建優化圖



資料來源：作者自製。

（一）明確政策共同體與府際網絡權責分工，優化統籌協調機制

特區政府應進一步優化政策諮詢的統籌協調機制，構建權責明確，分工細緻的跨部門協同機制，形成合力整體推進政策諮詢工作，如設立跨部門工作小組或賦予現有行政機構統籌公眾諮詢職能，直屬於行政長官管轄，使其在公眾諮詢問題上可直接向行政長官負責，對政府各部門的公共政策諮詢項目開展具有最終決定權，合理運用分配資源。比如決定哪些項目需要公眾諮詢，哪些項目可以豁免；統籌諮詢時間安排，避免同一時期內進行多個政策項目諮詢。

（二）加強專業網絡與議題網絡互動，構建公眾諮詢與專家諮詢融合機制

鑒於現代社會的複雜性，公眾的意見和態度難免受到外在因素的影響和誤導，加上公眾參與存在功利性及參與個體教育背景迥然有別，由此在某些情況下大多數人認可的方案未必就是最佳方案，考慮其是否符合科學性專業性同樣重要，尤其在制定重大公共決策更是如此。政府決策應兼具科學性和民主性的雙重特徵。因此，政府在進行政策諮詢時，應充分發揮澳門高等院校的研究能力和與本地聯繫密切的特長，結合公眾諮詢和專家諮詢的結果綜合進行分析，以科學務實的態度去判斷和決策。政府應構建公共政策的公眾諮詢與專家諮詢融合機制，加強專業網絡與議題網絡的有效互動，使專家學者的意見建議通過新聞媒體管道反饋給政府部門，充分發揮公眾、專家各自的優勢，最大限度地提高決策中的科學成分。

（三）加強政策共同體、府際網絡與議題網絡的溝通，完善公眾意見表達機制

首先，為增強公民參與政策諮詢的主動性，避免項目公開諮詢選擇權完全由政府主導，可以設計公民主動申請諮詢的機制，以保障公眾享有申請參與政策諮詢的權利。²⁶ 如申請人達到一定比例，政府應順應民意，就某一事項啟動公開諮詢程序；如未達到規定的比例，則由專責部門決定是否開展公眾諮詢。其次，特區政府要適時提供與諮詢相關的政策資訊給社會公眾，以便公眾有準

²⁶ 婁勝華：“1980-2018 澳門政策諮詢機制的運行及優化”，吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2019-2020）》，北京，社會科學文獻出版社，2021年，第98頁。

備地參與諮詢。此外，還要積極拓寬公眾參與的渠道，充分利用新科技，不斷創新參與形式，提高公眾參與的興趣和能力，保證公眾參與的數量和質量。特區政府應建立與公眾進行政策互動的公眾諮詢網絡平台，擴大新媒體的運用，通過網絡平台收集公眾意見，促成社會和政府的理性對話，化解衝突，達成共識。

(四) 加強政策共同體、府際網絡對議題網絡的回饋，建立回應反饋機制

政府是否對公眾意見重視，決策時是否考慮？這是參與諮詢的公眾非常關心的問題。可見，建立回應反饋機制，向公眾解釋其意見是否被採納的原因，讓公眾瞭解特區政府的處理意見及後續工作安排就顯得十分必要和重要。否則，就容易被質疑為走走形式而已的假諮詢，降低公眾對公共諮詢的信心。因此，建立諮詢回應反饋機制，不單單是一個增加政府公共決策透明度的問題，而是一個關係到國家或地區的民主政治建設和發展的問題。²⁷

六、結語

澳門特區政府自成立以來，不斷檢討、完善和發展公共政策諮詢制度，從諮詢範圍、對象、文本、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的民主參與。然而，在取得成效的同時也存在一些問題，主要體現在統籌不足、層次類型不均衡、被動諮詢等方面。

本文根據政策網絡理論構建一個分析框架，對澳門政策諮詢網絡類型及結構特徵進行分析，並提出構建優化政策諮詢網絡的途徑，為特區政府的政策諮詢活動提供理論參考。未來特區政府應全面、精準瞭解社會問題及訴求，促進政府與社會公眾進行良性互動與溝通，提升公共決策的質量，深化政府與社會公眾的相互理解，藉此制訂切實可行的政策並貫徹執行，從而實現科學決策、民主決策，推動社會和公眾共同發展。

²⁷ 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1月，第58-64頁。