

整體政府下的政策執行：澳門青年政策實施分析*

譚兆華** 婁勝華***

【摘要】在澳門青年政策實施過程中，跨部門小組密切配合，落實各項行動計劃，取得了一定效果。然而，面對日益複雜的社會情況，《澳門青年政策（2021-2030）》及各項行動計劃，需要強有力的統籌協調，藉以糾正部門各自為政的制度性缺陷及碎片化治理問題，實現整體協調治理。而從整體治理視角看，澳門青年政策目標是創造一個促進青年成長需求的新範式，其應該包括“內部協調機制”和“內外協作夥伴關係”。前者推動政府部門內部協調機制完善，整合資源，形成合力。後者則支持和鼓勵政府部門與各種非政府機構之間建立合作夥伴關係。

【關鍵詞】 青年政策 整體政府 內部協調 夥伴關係 澳門

A abordagem de governação holística na execução de políticas: uma análise sobre a implementação da política de juventude de Macau

Tam Sio Wa Lou Shenghua

Resumo: No processo de implementação da política de juventude de Macau, os grupos interdepartamentais não só estreitam a colaboração para materializar os diversos planos de acção, como também logram alguns resultados. Ainda assim, face ao contexto social cada vez mais complexo, a Política de Juventude de Macau (2020-2030) e todos os planos de acção relevantes requerem uma forte planificação e coordenação, para que se possa corrigir os problemas de gestão relativos à fragilidade e fragmentação institucional que decorrem da actuação isolada dos serviços, assim como concretizar, globalmente, a gestão de coordenação. Partindo, porém, de uma perspectiva holística de gestão, convém referir que a política de juventude de Macau tem como meta a criação de um novo paradigma, que além fomentar a capacidade de atender às necessidades associadas ao crescimento dos jovens, deve contemplar o “mecanismo de coordenação interna” e a “parceria de coordenação interna e externa”. O primeiro promove o aperfeiçoamento do mecanismo de coordenação interna nos serviços públicos, mas também facilita a integração de recursos e criação de sinergias. O

* 本文系澳門基金會資助課題《澳門社會領域公共政策研究》（批准文號：0726/DGAF/2024）的階段性成果。

** 澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士生

*** 澳門理工大學人文及社會科學學院教授

segundo apoia e incentiva o estabelecimento de parcerias entre serviços públicos e diversas organizações não governamentais.

Palavras-chave: Política de juventude, Governação holística, Coordenação interna, Parceria, Macau

回歸 25 年來，在中央政府的支持下，澳門經濟快速發展，各項事業取得全面進步。而青年是社會的未來，為促進澳門青年成長，一直以來，澳門特區政府始終將扶助與培育青年作為施政工作重點之一。因此，從青年發展及需要出發，使澳門青年能更好地把握《粵港澳大灣區發展規劃綱要》及橫琴粵澳深度合作區建設帶來的機遇，為青年自身發展做好生涯規劃，全面激發青年潛能，是澳門特區政府青年政策研究的重要課題。

然而，澳門青年政策執行涉及跨部門協作，而政府管理的碎片化加劇了政策執行的協調成本，一定程度上影響了澳門青年政策的執行效果。因此，特區政府在公共政策執行過程中需要引入內外部協作方式以增強政策執行的效果。本文以澳門青年政策執行為例對此展開分析。

一、澳門青年政策的背景與現況

澳門現時負責制定及執行青年政策的政府部門為教育及青年發展局。教育及青年發展局成立於 2021 年 2 月，由原高等教育局及教育暨青年局合併而成。根據第 40/2020 號行政法規的規定，教育及青年發展局為一個具行政自治權的公共部門，與青年工作相關的職責包括執行青年政策，鼓勵並發展有助於文化推廣及青年和諧融入社會的培育工作；推動、鼓勵及支援給予青年及其組織的保護、資訊、教育及協助，以及發展與其他國家或地區青年組織的合作；推動及支持澳門特區青年與外地青年的交流活動；在與教育及青年發展局有關的教育及青年政策、措施及活動方面，確保及協調與傳媒及公眾之間的關係；為在教育及青年發展局內運作的委員會提供技術及行政輔助。¹

回顧澳門青年政策的發展，經歷了從青年政策融合於教育政策到專門制訂青年政策的歷程。應該說，澳葡時代實行“無為而治”施政取向，未有制訂專門性青年政策，而僅是在教育政策中有少量涉及青年發展的措

¹ 第 40/2020 號行政法規《教育及青年發展局的組織及運作》。

施。澳門的青年政策起始於特區時代，回歸後的頭十年，仍然維持青年政策融入教育政策之中，直至 2011 年，為明確澳門非高等教育十年發展的方向和提高政策的協調性，澳門特區政府頒佈了《非高等教育發展十年規劃（2011-2020）》。在《非高等教育發展十年規劃（2011-2020）》的基礎下，澳門特區政府把規劃青年全人發展列為 2012 年施政重點工作之一。

2013 年 12 月，澳門首份青年政策《澳門青年政策（2012-2020）》正式公佈，同時公佈了以政策內容為基礎制定的青年政策行動計劃。按政策的執行年期，《澳門青年政策（2012-2020）》於 2020 年完成。期間，隨著國家“一帶一路”倡議、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》等重大發展策略的提出，澳門被賦予建設“世界旅遊休閒中心”、“中國與葡語國家商貿合作服務平台”、“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”等發展定位，面對世界格局的變化、區域融合的加速與多元產業的推進，如何培養澳門青年的家國情懷與責任擔當意識，拓寬青年國際視野，提高青年綜合素質與競爭力，協助青年融入區域合作及社會參與，成為澳門青年工作的時代課題。為此，2020 年 11 月至 12 月，特區政府展開了《澳門青年政策（2021-2030）》諮詢文本公眾諮詢，為接下來 10 年的青年事務進行工作規劃。最終，《澳門青年政策（2021-2030）》於 2021 年 6 月正式公佈，同時還公佈了相關的 400 多項行動計劃。²

為有效落實青年政策，同時回應社會對政策公佈後政府如何協調各部門之間的青年事務相關行動及權責爭議的質疑，澳門特區政府於 2014 年專責成立了青年政策跨部門跟進小組。³ 小組設跨部門協調機制，屬跨施政範疇的跟進小組。初始，小組涵蓋了行政法務範疇、經濟財政範疇、保安範疇和社會文化範疇的 12 個政府局級部門。小組由教育暨青年局（現教育及青年發展局）局長或其代表為協調員，成員包括社會文化司司長辦公室代表、法務局代表、民政總署（現市政署）代表、經濟局（現經濟及科技發展局）代表、勞工事務局代表、保安協調辦公室（現警察總局）代表、衛生局代表、文化局代表、社會工作局代表、體育發展局（現體育局）代表、高等教育輔助辦公室（現已合併至教育及青年發展局）代表。為擴大小組成員及工作範疇，2019 年新增了行政長官辦公室代表和環境保護局代

² 參見澳門特區政府教育及青年發展局《澳門青年政策》網頁
<https://www.dsedj.gov.mo/youthpolicy/news.html>。

³ 《〈澳門青年政策〉行動計劃 2017-2020》，參見澳門特區政府教育及青年發展局網頁
<https://www.dsedj.gov.mo/youthpolicy/action/actionplan.pdf>。

表為小組成員⁴，涵蓋的施政工作範疇增加了運輸工務範疇。跨部門跟進小組的職責包括配合青年政策的方向，協調各政府部門之間的青年事務工作，豐富青年工作的計劃內容，以更有效地促進青年全面發展和回應社會各界對跨部門協作的期望。

青年政策的行動計劃涉及多個方面，非單一權限部門就可以落實執行的。回顧 2013 年《澳門青年政策（2012-2020）》公佈時，青年政策行動計劃提出了 20 個工作項目約 60 項工作內容，全部內容均由教青局規劃、落實、執行以及評估。隨著青年政策跨部門跟進小組的設立，不斷豐富青年政策行動計劃的工作項目，2018 年已由原約 60 項增至 270 多項工作內容，其中加入了青年政策跨部門跟進小組中各政府部門的青年事務計劃。及後，於 2019 年再次更新青年政策行動計劃，工作內容由當時 270 多項，再次增加至 356 項工作內容。⁵

《澳門青年政策（2021-2030）》的行動計劃與之前的首份青年政策規劃不同，新一期的青年政策以每年更新的方式梳理各部門的青年工作計劃，再整合並每年公佈。在《澳門青年政策（2021-2030）》頒佈的同時，也公佈了 2021 年的青年政策行動計劃，由過去 2019 年只包括青年政策跨部門跟進小組中各政府部門，擴展至 22 個公共部門及高等院校的青年事務工作，共 405 項工作內容。而翌年亦公佈了 2022 年的行動計劃，仍然涵蓋 22 個公共部門及高等院校，共同推出 393 項青年工作。⁶ 2025 年公佈的行動計劃涵蓋五司 21 個部門及高等院校，共同推出 433 項青年工作，其政策方向與目標包括五個方面：傳承愛國愛澳，增強家國情懷；錘鍊品德修養，提升身心素質；增強綜合能力，促進全面發展；共建和睦氛圍，營造包容社會；提升社會參與，融入國家發展。⁷

由於澳門特區的青年政策涉及多個政府部門，若僅按權限部門的職能來制定、推行及檢視工作，是不能有效地落實政策，更不能全面回應青年的需要，培育全人發展的青年。故此，跨部門合作能更好地發揮各職能部門的協同效應，同時能掌握及相互分享青年資訊。跨部門小組通過定期會議、資源分享、項目協作等形式，確立各相關政府部門的合作關係，協調

⁴ 同上。

⁵ 同上。

⁶ 《澳門青年政策（2021-2030）行動計劃》，參見澳門特區政府教育及青年發展局網頁 <https://www.dsedj.gov.mo/youthpolicy/actionplan.html>。

⁷ 同上

不同部門的工作，以解決青年政策及行動計劃在落實執行時會牽涉到的跨部門工作困難。

二、現時科層制度下澳門青年政策碎片化

以 2024 年公佈的《澳門青年政策（2021-2030）》行動計劃為例，419 項工作內容中，包含了共 21 個公共部門及高等院校的青年事務工作。有關部門主要分 3 大類別，分別為包括行政長官辦公室及社會文化司司長辦公室的青年政策跨部門跟進小組中 11 個行動部門、保安司司長辦公室協調的其範疇內的 7 個公共部門以及由教育及青年發展局協調的 3 所公立高等院校。

青年政策跨部門跟進小組現由 13 個公共部門組成，但行動計劃只包括其中 11 個行動部門。其中未於計劃中包括的部門為行政長官辦公室及社會文化司司長辦公室。行政長官辦公室是為行政長官履行職責並直接提供技術及其他方面輔助的部門，而社會文化司司長辦公室則是 11 個行動部門中 5 個部門（包括教育及青年發展局、衛生局、文化局、社會工作局及體育局）的直屬上級指導單位。至於其餘 6 個部門，分別為從屬於行政法務司的法務局及市政署、從屬於經濟財政司的經濟及科技發展局及勞工事務局、從屬於保安司的警察總局，以及從屬於運輸工務司的環境保護局。

（一）科層管理制度

科層制度下的政府管理，是一種傳統的領導管理方式。科層制度的管理模式是設不同的層級，每一層級向上級負責，而各層級設一定數量的橫向部門。各級別的職權性質相似，但是，領導的權限及工作範圍會按層級的降低而越變越小。⁸

《澳門青年政策（2021-2030）》明顯是以現特區政府的科層管理模式設計政策執行的，同時，青年政策規劃、執行以至監督也均是由同一部門負責。根據《澳門青年政策（2021-2030）》文本中的推行及檢視機制，由教育及青年發展局協調青年政策跨部門跟進小組的交流合作平台運作，同時協調青年政策跨部門跟進小組，在青年事務委員會、相關政府部門、教育機構、青年社團和民間社會服務機構相互配合及支援下，共同推動及落

⁸ 馬克斯·韋伯（2020）。《經濟與社會》第二卷上冊，閻克文譯。上海：上海人民出版社。1321-1330。

實青年政策”⁹。

在青年政策推行過程中，扮演監督角色的是青年事務委員會，而擔當監督者的青年事務委員會則由社會文化司司長作為主席。青年事務委員會收集到關於青年政策的意見及建議，需體現在青年事務委員會的會議報告中。然而，在青年政策推行機制中也指出“青年事務委員會依法就青年政策的推行和評估向社會文化司司長提供輔助”¹⁰。青年事務委員會設立的主要目的是協助澳門特區政府擬訂青年政策，負責向具青年事務施政領域行使職權的社會文化司司長提供輔助及意見。而青年事務委員會的成員包括主席（社會文化司司長）、副主席（教育及青年發展局局長）、不同政府部門的主要負責官員，以及由社會文化司司長委任的社團委員及個人委員。¹¹

此外，在《澳門青年政策（2021-2030）》2024年行動計劃中，保安司司長辦公室已明確地獨立成項，明顯劃分由保安司司長辦公室負責領導澳門青年政策其中一個板塊的青年事務工作。行動計劃中由保安司司長辦公室協調其範疇下的7個公共部門，包括澳門海關、治安警察局、司法警察局、消防局、懲教管理局、保安部隊事務局、保安部隊高等學校，同時包括青年政策跨部門跟進小組中從屬於保安司的警察總局。在《澳門青年政策（2021-2030）》2024年行動計劃中的21個公共部門及高等院校，保安司已負責協調其中8個公共部門。對比起具青年事務施政領域行使職權的社會文化司，即使包括了由教育及青年發展局協調的3所公立高等院校，社會文化司也僅負責領導其中的8個由《澳門青年政策（2021-2030）》行動計劃涉及的公共部門及高等院校。

由此可見，現時澳門的青年政策以科層方式，由上而下作管理。《澳門青年政策（2021-2030）》其中兩大板塊的行動計劃分別由社會文化司司長辦公室和保安司司長辦公室主管或協調。故此，不管下屬局級部門的數量多少，按現時澳門特區政府層級體系，資源主要掌握在上級政府部門手中，是由上而下，由司級單位以層級命令下達的方式與下屬局級部門互動。科層的管理方式，司級單位為上級政策制定部門，而局級的事務部門為執行單位。在科層管理制度下，政府是整項政策的負責者、規劃者、執行者

⁹ 教育及青年發展局：《澳門青年政策》，參見澳門特區政府教育及青年發展局網頁 <https://www.dsedj.gov.mo/youthpolicy/policy2130.html>。

¹⁰ 同上。

¹¹ 參見青年事務委員會資訊網 <https://www.dsedj.gov.mo/ricj/index.html>。

及評估者。科層控制下，面對社會不斷變化而日益複雜的環境，往往出現下級執行單位難以向上反應實際執行情況的缺點¹²，可見，《澳門青年政策（2021-2030）》行動計劃較為缺乏彈性。而且，實踐中，由同一部門承擔著政策制訂、執行與監督的職能，是不利於政策在執行中發現政策問題的。

（二）碎片化治理

碎片化治理是指各個政府部門在按各自職能開展公共服務或應對同一公共問題時，各部門獲賦予的職權以及所擁有的資源在功能上出現重迭，各部門之間欠缺有效的協調機制，因此，所提供的公共服務出現分割的狀況。¹³ 2024 年公佈的《澳門青年政策（2021-2030）》行動計劃 419 個工作內容中包含了 21 個公共部門及高等院校的青年事務工作。從有關部門主要的 3 大類別來看，這種碎片化管理表現為：

首先，協調機構很難協調其上級部門。在青年政策的協調機制中，值得關注的是，青年政策跨部門跟進小組的協調工作是由教育及青年發展局負責，但是，成員之一的社會文化司司長辦公室則為教育及青年發展局的直屬上級指導單位。也就是說，澳門青年政策中擔任協調角色的教育及青年發展局是由社會文化司直接管轄，而負責開展實際工作及跨部門溝通機制的教育及青年發展局是很難協調作為青年政策跨部門跟進小組成員的司級單位輔助部門——社會文化司司長辦公室。

其次，《澳門青年政策（2021-2030）》負責開展行動計劃的青年政策跨部門跟進小組，各公共部門各自有一定範疇的管轄權，而各公共部門直屬於不同的司級官員，容易出現溝通困難和出現碎片化治理的困境。眾多權力平行的公共部門，相互間沒有任何隸屬關係，按各自部門的職能或等級制的官僚方式開展工作，或是使一項完整的公共服務出現切割分塊的碎片化情況。

再次，由保安司司長辦公室協調其範疇下的 7 個公共部門，以及包括青年政策跨部門跟進小組中的警察總局，保安司範疇下青年事務的工作已明確地獨立分項管理，直接由保安司司長辦公室協調，並對從屬的單位有著由上而下工作開展的指導權。保安司司長辦公室為司級輔助單位，也不

¹² 孫本初、鐘京佑（2005）。“治理理論之初探——政府、市場與社會治理架構”。《公共行政學報》，16，107-135。

¹³ 唐興盛（2014）。“政府‘碎片化’：問題、根源與治理路徑”。《北京行政學院學報》，5，52-56。

屬於青年政策跨部門跟進小組中的成員，故由其統籌的青年事務工作行動計劃在策劃、組織及開展時，均沒有需要及沒有規範要與青年政策跨部門跟進小組成員作協調，可見，青年政策跨部門跟進小組所設立的政府部門間的協調機制未能完全發揮總體協調的作用。

最後，在《澳門青年政策（2021-2030）》2024年行動計劃中最後一組持份者為由教育及青年發展局協調的3所公立高等院校，包括澳門大學、澳門理工大學及澳門旅遊大學。以法律及行政法規規範的3所公立高等院校有各自的運作章程及制度，而3所院校均為公權法人，享有制訂章程、學術、教學、行政、財政、財產、紀律等自主權。青年政策跨部門跟進小組中並沒有公立高等院校成員，而負責協調的教育及青年發展局，根據《教育及青年發展局的組織及運作》行政法規，職責只是“推動高等教育及研究範疇的多元化”及“推動及支持高等教育學生的流動”¹⁴，對於公立高等院校所規劃及開展的工作，包括青年事務工作，是沒有任何制約或監管的權力。

因此，在《澳門青年政策（2021-2030）》2024年行動計劃中教育及青年發展局如何發揮協調作用並開展青年事務範疇相關工作的角色功能需更清晰及明確。而現時層級管理體制下由社會文化司和保安司主管的青年政策相關行動計劃中，教育及青年發展局更沒有清晰的委託-代理關係，在沒有一個明確的治理核心權力單位下，青年政策無法落實歸責、監管及作績效的評估。

除了因參與部門的層次與權限劃分而形成的碎片化之外，澳門青年政策的執行還因參與部門的目標難以一致而導致的協調溝通不足問題。雖然青年政策跨部門跟進小組成立之始已有非常清晰的工作目標，肩負培育澳門青年成長成才的使命，以跨政府部門的協同力量，持續及有序地推進澳門特區政府各施政領域的青年事務工作，期望能有效地提升澳門總體青年工作的協調及成效。但是，各部門在開展青年事務工作時的目標並不相同，而各部門之間的溝通及協調亦顯不足。各部門在澳門青年政策的總體上雖有統一的目標方向，但每個職能不同的部門在開展青年事務工作時的側重點卻有所不同。以《澳門青年政策（2021-2030）》2024年行動計劃中“增強綜合能力，促進全面發展”為例，按照此政策目標，各部門會推出青年實習或見習計劃。除了澳門大學、澳門理工大學及澳門旅遊大學3間高等

¹⁴ 第40/2020號行政法規《教育及青年發展局的組織及運作》。

院校推出為院校學生而設的實習或見習計劃外，勞工事務局推出“澳門青年到福建新大陸科技集團見習計劃”、“職出前程實習計劃 2024”、“澳門青年到內地企業參訪活動”、“澳門青年電子競技專項實習計劃”；教育及青年發展局推出“‘職·創’學習營—粵港澳大灣區篇”、“澳門大專學生內地實習計劃”、“‘志願成真’職前實踐體驗計劃”；文化局推出“與夢飛翔”培訓及實習計劃，文化局與教育及青年發展局合作推出“故宮博物院青年實習計劃”；社會工作局推出“文化特攻培訓及實習計劃”。¹⁵ 2024 年 7 個公共部門及高等院校均以青年或大專學生為對象共推出 16 項實習或見習計劃，而部分計劃的實習或見習內容或對象相同或十分相近。整體的實習或見習項目的資源投入、宣傳推廣以至最終的成效是應該通過跨部門協作作更好的互動及協調的。

三、從整體政府視角優化澳門青年政策

現今民主社會是一個權力分散化、相互監督制約的時代，面對日益複雜且專業的公共問題，沒有一個部門或團體能獨自單靠自身力量和資源去處理。要處理複雜的公共問題，解決方法必定需要涉及不同領域及不同主體，故此結合不同政府部門和社會組織共同解決問題，應對現時公共政策所面對挑戰，是政府應積極思考的方向。

整體政府的概念，是指在政策形成的過程中，政府部門不可只由單一部門獨斷，而必須和其他部門共同決策，包括與非政府或非行政單位協同合作，分享政策的制定權，共同協商處理公共政策問題。整體政府理論是基於政府部門之間的相互合作，以市民的需求作為服務導向，為市民提供整合而非碎片化的公共服務。各相關政府部門及單位在制定及執行政策時，設立協調機制，能減少政策推行部門與其他單位或社會組織之間的矛盾和衝突，更有效地達到政策推行所設定的目標。

整體政府的概念打破傳統政府專業分工的邊界，減少部門各自為政的情況，是提供公共服務的一種新方式。¹⁶ 由英國學者佩里·希克斯首倡的整體政府理念是一種廣受注目的政府革新理念。因應各國政府的情況，澳大

¹⁵ 澳門青年政策（2021-2030）行動計劃》，參見澳門特區政府教育及青年發展局網頁 <https://www.dsedj.gov.mo/youthpolicy/actionplan.html>。

¹⁶ 曾維和（2008）。“當代西方‘整體政府’改革：組織創新及方法”。《上海交通大學學報（哲學版）》，5，20-27。

利亞、加拿大等國家都陸續以整體政府理論為基礎，開展及推行一系列的改革。而中國內地亦有以整體政府理論為基礎的公共政策學術研究，如基於整體政府理論探討京津冀區域執法的協同機制¹⁷，以及以整體政府理論視角研究大學生就業政策¹⁸等。

《澳門青年政策（2021-2030）》行動計劃的設計模式存在各政府部門按其職權分割的問題，各自為政開展工作項目或提供服務，不能全面貼切青年需求作為澳門特區政府開展青年事務工作綱要的目標。因此，推動更多單位之間的協調與合作，應該是澳門特區政府更好開展落實青年政策方向之一。而不斷豐富青年政策行動計劃的工作內容，並加入了青年政策跨部門跟進小組中各成員部門的工作項目，毫無疑問是澳門特區政府重視青年全面發展、關注跨部門工作協同以及回應青年成長需求的表現。但是，澳門社會發展迅速，青年成長及發展的多元需求是不可能僅由青年政策跨部門跟進小組中 10 多個成員部門便能滿足。故而，需要積極探索以整體政府理念推進青年政策行動計劃的改革設計，從頂層設計上打破行動計劃中所出現的各政府部門職能因專業分工而帶來的碎片化服務及工作模式。

為更好地推進政策的落實，需要統籌各政府部門可運用的項目、資源以及力量以綜合協調政策各方面的宣導及工作開展。以整體政府理論的視角，研究把青年政策行動計劃中政府部門之間政務合作，分類為整體政府內部協同模式。而政策亦應研究促進澳門青年事務的多元發展，將促使學術部門、社會團體/非牟利組織等攜手合作視為整體政府內外協作模式。依據工作目標設定，體現政府“內部”和“內外”的合作模式。

（一）內部協同模式

整體政府內部協同模式可針對現時存在問題，各合作政府部門共同梳理及找出解決方案，以至工作實踐及行政層面上能體現和提升合作關係。在不調整現時政府各部門職能權限的前提下，研究如何以框架規劃和明確訂立制度，實現政府各部門開展及組織青年事務工作的整合，更新傳統既有的觀念，加強各部門的協同合作意識，統一決策方向，使政府各部門之間能更全面實現青年政策的工作總目標。整體政府內部協同模式的建立，

¹⁷ 周悅麗（2017）。“整體政府視角下的京津冀區域執法協同機制研究”。《首都師範大學學報（社會科學版）》，4，65-72。

¹⁸ 吳江、李達龍（2017）。“‘整體政府’理論視域下大學生就業政策的協同治理研究”。《江蘇高教》，11，7-10。

應以青年的實際需求為建設方向，協調現有資源從而打破現時碎片化的管理方式，有系統地整合各青年政策行動計劃中項目的功能，關注行動計劃中公共服務提供的整體目標和成效，為澳門青年提供更到位的服務。

此外，亦應考慮制度革新，針對青年政策的開展特點，創設更合適的組織類型，開拓新的跨部門網絡狀合作途徑。首先，組織設置方面，打破現時青年政策跨部門跟進小組的設置及組成限制，將跨部門跟進小組的協調從教育及青年發展局改為社會文化司主導協調的模式，因為教育及青年發展局層級較低，難以承擔協調青年政策跨部門跟進小組的運作，更無法協調其他局級部門或跨司部門的青年政策執行工作。其次，青年政策的制訂與監督適當分離，由社會文化司負責青年政策的制訂與監督，青年委員會提供青年政策的建議與諮詢，而教育及青年發展局則是承擔青年政策執行的主責部門，並擔負青年委員會秘書處職能，向青年委員會提供行政技術輔助工作。再次，將保安司司長辦公室納入青年事務委員會，承擔協調保安司範疇內的八個部門負責的青年政策工作。

同時，應思考如何整合現時政府開展青年事務工作的資源，設立適度的問責機制，推行績效管理制度。在政府各部門協同下，樹立以青年需求為主導方向，建立部門間合作互信基礎及共同承擔機制，從而令決策方向一致，形成具績效管理機制的整體政府內部協同模式。

（二）內外協作模式

網絡治理強調的是多部門及組織民主協商，非政府組織或非牟利的社會團體的部分服務具公共價值特性，因此，應受到政府的重視。整體政府內外協作模式是跨越政府內部架構，與非政府組織或社會團體的協同合作，團結不同社會組織、學術機構、私有企業、專業人士、民間代表等力量，建立互信合作的團隊及網絡。通過與不同單位的合作，政府部門不再獨有公共資源及獨佔行政決策權，把政府部門所擁有的部分資源及權力移轉給非政府組織或社會團體，發揮非政府組織或社會團體的彈性，補充政府部門在行政上的缺失，同時也可減輕治理上有機會出現的公共危機，形成網絡治理狀態。

整體政府內外協作模式的建立，不僅只包括青年政策相關的協調部門及政府單位，亦可以夥伴關係與不同社會力量築起跨界協作網絡，攜手規劃及開展行動計劃。結合政府及社會團體等治理力量，以非層級式決策及

管理模式協商制訂公共政策、處理公共問題，從而有效地反映社會的多元價值。¹⁹ 澳門特區政府的諮詢組織——青年事務委員會的成員包括了由委員會主席委任青年、教育、經濟、文化及社會互助範疇等最多 15 個社團或機構的領導人或其代表。²⁰ 此外，截至 2022 年 2 月，在教育及青年發展局青年社團資料庫中登記的青年社團有 139 個，如包括學生會、青年中心及附屬青年社團，共有 213 個團體。²¹ 可見，不管從政府政策諮詢角色上，還是於青年事務範疇職能部門中登記的青年社團，在澳門青年事務工作推動上均有重要的地位。故此，按澳門特區政府施政方向，與青年事務委員會的社團或機構成員及青年社團建立推行青年政策的共同目標，設立網絡機制，邀請各團體共同參與決策，訂立系統的執行方向，設立共同推行政策的目標及成效評估制度，而不再是全部依賴政府部門。按照平等原則，整體協作網絡內的每一位持份者都可以參與公共事務，築成緊密的網絡，每一位持份者都能共享政策推行的成果。整體政府內外協作模式可以體現在協作過程中能實現各界的平衡參與，激發各界的積極性，促進協作信任，發揮團隊的合作精神。

建立整體政府內外協作模式，把青年政策行動計劃及主要青年事務工作整合集中在一個整體協作網絡中展開，不僅能體現青年政策的決策與實際行動計劃的執行一致性，亦可合理地整合規劃，適切地調配資源，減低過去因各個政府部門和民間單位各自規劃開展、組織鬆散而可能導致的資源成本重複。同時，設計時保留規劃彈性，與民間各方力量合作，集中資源，讓開展的項目工作效益最大化，使青年政策行動計劃更貼近青年的生活和需要，並加強行政的規管監督，整體提升青年政策行動計劃的執行效力。

在整體政府的網絡機制下，每一個持份單位都可以影響政策的結果，沒有一個持份單位獨自決定政策的最終結果。各單位相互之間的合作方式、資源整合、共識凝聚等都是變數，整個過程是動態的，但是，持份單位的積極投入意願以及正面反應，都是有利於政策目標的落實。而公共政

¹⁹ 莊文忠（2007）。“倡議型非營利組織倡議的創新策略與途徑”。《第三部門學刊》，7，115-138。

²⁰ 經第 6/2012 號行政法規修改的第 12/2002 號行政法規《規範青年事務委員會的組織、架構及運作方式》。

²¹ 參見澳門特區政府教育及青年發展局“青年社團資料庫”網頁

https://portal.dsedj.gov.mo/prognew/youth/main/youthmain/youthmain/YouthMain_viewlist_page.jsp?s_ygroup=1。

策不宜只是由上而下制定，是在廣納治理持份單位的建議後，以審議式民主的議事程序開展。現時青年政策跨部門跟進小組的設置以及行動計劃的負責單位眾多，即使只是包含政府部門，亦宜強調各持份部門的互動關係，集體決策是整體政府治理的重要部分。同時，也需積極構建及規劃適當的制度，協助眾多持份單位，特別是青年社團的加入，促進非政府組織或社會團體的意見收集，以及各推行單位的共識達成以及集體行動，改變現時依賴層級制度的管理，形成各方在合作及協調基礎上，由社會文化司主理青年事務統籌功能的青年政策合作協調機制。

四、結語

青年是社會發展的有生力量及後備梯隊，而澳門的青年政策是當前澳門青年事務發展的重要規劃和方向指標，是青年成為有為一代、成為國家和澳門未來棟樑的基礎性、戰略性綱要。《澳門青年政策（2021-2030）》在《澳門青年政策（2012-2020）》基礎上，承載著一如既往的政策理念，以“育身心，展德才；勇擔當，建未來”為政策願景，繼續推動青年全人發展、傳承愛國愛澳等重要使命，並推出相應的行動計劃，因此，落實相關政策是為澳門社會培育青年人才的關鍵。

但是，由於青年發展涉及方方面面，青年政策的跨部門合作是在澳門特區政府科層架構下開展的。從政策的行動計劃可見，雖然突破了澳門青年政策首次出台時只由教育及青年發展局一個主管部門負責，難以與其他開展青年工作的持份部門溝通的制度障礙，可是，卻未能解決科層制下的政策執行碎片化情況。因此，新一輪的澳門青年政策行動計劃，可以思考以整體政府為理論指導，完善和調整各政策持份部門的協作關係，在改變青年事務統籌部門由教育及青年發展局為社會文化司的同時，積極構建與非政府組織及社會團體的合作模式，加強協調各政府部門及非政府組織的目標一致性，攜手實現各政府部門及非政府組織的合作治理模式。