

# 澳門政府政策諮詢制度的改善研究

## 摘要

政府的政策諮詢制度，是要通過諮詢就政策或議題吸納社會意見和智慧，從而提高施政質量，它既是政府整合社會資源的方法，亦是社會參與政策過程，實現民主發展、共同管治的重要渠道。這種有關整合社會不同資源的問題，一直受到政府及社會的重視，而社會資本理論為此提供了很好的分析途徑。近二十年以來，社會資本理論及其主要內涵漸漸受到學術界、政府及商業組織的關注及討論，其研究可謂雨後春筍。簡而言之，社會資本是蘊含社會之中的一種嶄新的、無形的、混合的資本，它主要的內涵包括信任、規範及關係網絡等，有利於社會和諧、解決共同問題、實現資源整合。雖然理論本身存在一定的缺陷，但社會資本的價值仍得到肯定，認為它將是解決社會問題的另一有效途徑。從公共行政的角度看，政府如何利用社會資本的優點，優化公共行政的效益，並實現社會穩定及可持續發展的目標，將是一個重要課題。由於社會團體組織在澳門已然失色，無法發揮累積社會資本的作用，因此，政策諮詢制度便成為政府調動和整合社會資本，並將之轉化為政府施政資源的重要途徑。

在社會資源整合和轉化的過程中，政府將要面對“信任”、“集體行動”及“網絡系統化”等問題，是建設完善政策諮詢制度的關鍵所在。信任是人與人之間良性的行為期許和回應，它的建立需要適當的共同規範和制度設置，使博奕行為得到合理的滿足；“集體行動”的質量，即參與再參與等問題，取決於行動者自身思維適應，以及其對此過程的信任及滿足程度；“網絡系統化”的穩定發展，需要有效的制度化建設及共同運作規範。三者存在著緊扣的互動關係，而信任是貫穿整個

## 澳門政府政策諮詢制度的改善研究

運行系統的核心，它影響著個體參與集體行動的態度，進而影響由零散發展至系統網絡的遞進過程。而合理的制度設置及共同規範均將為信任的建立提供良好的基礎，並且能發揮一定的制約能力，防止社會資本的負面影響，確保政策諮詢制度的有效運作，讓社會資本的累積向總體層次發展。這需要認清政策諮詢制度的雙流向作用，以及意見收集、政策規劃及政策回應三大諮詢功能，並將之貫徹到整個制度設置之中，提高整合和轉化社會資源的能力，從而建立具回應性及透明化的政策諮詢制度。

然而，綜合理論及外國經驗分析，澳門現行的政策諮詢制度明顯未能滿足上述設置邏輯，主要體現在：設置上未能覆蓋所有政策範疇，更未能展現政策諮詢組織應有的功能；偏向扁平架構，無法形成具回應性的制度設置；雖然重複委任情況不如社會批評的嚴重，但未能按諮詢組織功能設置作出適當的委員配置；缺乏對組織運作及委員權責的具體規範，公開性不高，無法通過高透明度的規範和制度，建立對政策諮詢的信任，影響社會大眾的認知，妨礙諮詢功能的發揮。要解決以上問題，提升政策諮詢制度整合社會資源的能力，首先要對現行政策諮詢組織設置進行重組，建立兩層不同功能面向的制度架構，並以改組、合併、新置等方法建立全面覆蓋的政策諮詢機制，為澳門政府和社會進行政策諮詢及解釋。在理順設置後，要全面檢討有關諮詢組織及其委員在委任、運作、規範、檢討等方面的問題，作出合理的改革，配合適當的輔助措施，優化澳門現行的政策諮詢制度。通過政策諮詢制度的有效建設，鼓勵社會參與公共事務，為社會公共參與文化的建立，提供良好的發展基礎，從而提升社會資本的總量，讓政府以至整個社會能從中獲益。

關鍵詞：政策諮詢制度、社會資本、信任、集體行動、網絡系統化