



澳門大學

社會科學及人文學院

政府與行政學系

公共行政碩士學位課程

澳門特區政府的政策過程研究——
以文化遺產政策為例

**The Policy Process Studies in Macau SAR Government:
A Case Study of the Cultural Heritage Policy in Macau**

學生姓名：譚志廣

學生編號：M-A7-6425-1

指導老師：余永逸博士

此論文之提交是用以部份滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求

2009 年 11 月

聲明

本人，譚志廣，僅此聲明，除去在文中清楚標明出處之部份外，全文均是本人原創之作。並且在此之前，不論部份或全部，並未用於滿足本校或非本校之任何學位或學歷的論文或報告之內。

學生姓名：

日期：2009 年 11 月 30 日



摘要

澳門的文化遺產保護政策已經走過了半個世紀。葡國管治澳門的文化遺產政策由澳葡政府主導，是「由上而下」政策執行模式。澳門特別行政區成立後，澳門的文化遺產保護政策沿用澳葡政府的模式，多數政策直接推出社會執行，並沒有顧及社會環境的轉變，原有的制度不能發揮效用。澳門於2005 年成功申報世界文化遺產後，如何更好地保護及利用文化遺產，成為了社會的新議題。隨著澳門社會的發展，土地利用、經濟發展與文化遺產保護之間相互衝突，引起下環街市事件、藍屋仔事件、東望洋燈塔事件及望廈兵營事件等令社會關注的文化遺產保護議題。本文從政策過程理論分析上述四件文化遺產爭議事件，發現不同的力量影響下環街市事件、藍屋仔事件及東望洋燈塔事件的政策過程，形成衝突，特區政府沒有及時處理，民意得不到有效吸納，政策過程受到干預，形成政治模型的政策過程，反映出過往的政策決策制度不能滿足社會變遷及環境的變化，必須及時調整政策制度。最後，特區政府在望廈兵營事件中調整其決策制度，因幸運的緣故，避免了社會的衝突，仍是政治的政策過程，仍未是理性的政策過程。此外，特區政府評估文化遺產保護政策後，修改文化遺產保護法律，以法律的形式解決政策過程中出現的問題，使文化遺產政策上的決策制度走向規範化。由此可以看

出特區政府原有的政策過程不能符合社會的轉變，特區政府必須為政策決策進行調整，使政策過程由政治模型走向理性模型。



目錄

聲明	.....	1
摘要	.....	2
目錄	.....	4
表目錄	.....	7
圖目錄	.....	8
第一章 緒論	.....	1
第一節 研究動機	.....	1
第二節 研究目的及問題	.....	2
第三節 研究方法及限制	.....	3
第四節 研究流程及章節安排	.....	5
第二章 文獻回顧	.....	7
第一節 公共政策	.....	7
第二節 政策問題確定	.....	15
第三節 政策規劃與合法化	.....	19
第四節 政策執行	.....	24
第五節 政策評估	.....	29
第六節 政策過程中的政治因素	.....	32

第七節	小結.....	44
第三章	澳門文化遺產政策.....	48
第一節	世界文化遺產.....	48
第二節	葡國管治澳門的文化遺產保護政策.....	52
第三節	中國對澳門恢復行使主權後的文化遺產保護政策.....	62
第四節	小結.....	74
第四章	下環街市事件.....	78
第一節	事件回顧.....	78
第二節	事件分析.....	82
第三節	小結.....	92
第五章	藍屋仔事件.....	97
第一節	事件回顧.....	97
第二節	事件分析.....	100
第三節	小結.....	110
第六章	東望洋燈塔事件.....	115
第一節	事件回顧.....	116
第二節	事件分析.....	124
第三節	小結.....	151
第七章	望廈兵營事件.....	160

第一節	事件回顧.....	160
第二節	事件分析.....	163
第三節	小結.....	169
第八章	文化遺產保護政策評估分析.....	173
第一節	政策評估.....	173
第二節	特區政府的政策過程轉變.....	181
第三節	文化遺產保護法的修訂.....	187
第四節	小結.....	191
第九章	總結.....	193
第一節	研究結果.....	195
第二節	對特區政府政策制定的啟示.....	203
第三節	續後研究建議.....	207
參考文獻	.....	209
一、	中文部份.....	209
二、	英文部份.....	234
三、	網頁.....	238
四、	訪談.....	241
謝誌	.....	243

表目錄

表 1：本研究被訪談者名單.....	4
表 2：政策過程分析框架.....	11
表 3：Paul J. May 的政策議程制定模型.....	18
表 4：下環街市事件的各個政策階段主要參與者.....	94
表 5：2006 年 6 月份社會關注拆卸藍屋仔的報章標題.....	104
表 6：藍屋仔事件的各個政策階段主要參與者.....	112
表 7：東望洋燈塔事件的各個政策階段主要參與者.....	152
表 8：望廈兵營事件的各個政策階段主要參與者.....	171
表 9：特區政府在各件事件政策階段的行為態度.....	182

圖目錄

圖 1：階段的政策過程圖.....	9
圖 2：政策過程流程圖.....	15
圖 3：政治模式的政策過程流程模擬圖.....	38
圖 4：拆建前的下環街市.....	79
圖 5：重建後的下環街市市政綜合大樓.....	82
圖 6：下環街市事件的各個政策階段流程.....	93
圖 7：藍屋仔.....	98
圖 8：藍屋仔事件的各個政策階段流程.....	111
圖 9：東望洋燈塔.....	116
圖 10：由東方拱門望向 133 至 138 地段興建高樓後東望洋燈塔景觀 （模擬構想圖）.....	120
圖 11：由東望洋燈塔望向 133 至 138 地段未興建高樓的景觀（模擬 構想圖）.....	120
圖 12：由東望洋燈塔望向 133 至 138 地段興建高樓後的景觀（模擬 構想圖）.....	121
圖 13：興建中的中聯辦新大樓.....	121
圖 14：興建中 134 地段超高樓被削矮一半.....	124
圖 15：東望洋燈塔事件的各個政策階段流程.....	152

圖 16：望廈兵營.....	161
圖 17：平整後的望廈兵營成為臨時停車場.....	162
圖 18：望廈兵營事件的各個政策階段流程.....	171

