



澳門大學

社會科學及人文學院

公共行政碩士學位

澳門政府諮詢組織之功能研究：

以分區社區服務諮詢委員會為個案分析

An Analysis on Consultative Organizations of Macao SAR Government:

A Case Study of Community Services Consultative Commissions

學生姓名： 溫啓源

學生編號： M-A7-6408-9

指導老師： 余永逸博士

此論文之提交是用以部分滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求

2011 年 9 月

聲 明

本人溫啓源，僅此聲明，除了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，不論部分或全部，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。

學生簽名：

溫啟源

日 期： 2011 年 9 月 21 日



摘要

澳門自博彩經營權開放後，吸引大量外來資本進駐，配合國內“自由行”政策，經濟發展取得了空前的繁榮。然而，伴隨着經濟發展所帶來的社會矛盾同樣與日俱增，本澳市民遂對當權者產生更多的政治訴求和挑戰。澳門社會終於在2007年的“五·一”遊行期間引發了嚴重的警民衝突，這為特區政府的管治敲起警號。特區政府即時推出多項福利性措施為當時的民憤降溫；然而，現實上澳門特區政府在制度、以至法律等各方面的改革仍然未能追上經濟社會發展的速度，市民對於政府制度和施政的要求仍在不斷提高。為此，澳門特區政府在制度上採取了加強“社會諮詢”作回應，以期滿足市民大眾對政策資訊開放和政治參與的訴求，積極推動諮詢政治、改善施政。

諮詢委員會作為整個諮詢制度體系的重要組成部分，諮詢組織的強化更是社會諮詢的重要項目之一。為此，特區政府新設立了以社區人士為主體的“分區社區服務諮詢委員會”，並按澳門社區的不同區情，劃分成三個（北區、中區、離島區）社區性諮詢組織。分區社區服務諮詢委員會的確立，是解決特區政府管治危機的其中一個重要嘗試，從而加強對社區事務的治理。本研究是對諮詢組織及其運作進行功能性的研究。透過對諮詢組織普遍具有的“政策”和“政治”兩項功能內涵，加以梳理和整合，從而得出四項諮詢組織的功能項目，當中包含了“諮詢功能”、“協調功能”、“正當性功能”、“培育功能”，並運用上述四項

功能項目所組成的分析框架，從而對分區社區服務諮詢委員會進行檢視及分析。

研究結果顯示，經過兩年多時間的運作，分區社區服務諮詢委員會在四個功能項目上均有所作為，特區政府施政相對取得進步；誠然，對於只運作兩年多的諮詢組織來說，其發展的道路仍存有不少改善空間。



謝誌

當電腦螢幕上的浮標走到這一頁的時候，標誌我的碩士學習旅途即將完結。隨着浮標的閃動，一幕幕在大學的回憶彷彿重現眼前。回想起初對公共行政的感覺就是很“酷”（cool）！這很可能也成為我的學習原動力，伴隨我走過愜意的大學生活。學士課程讓我略懂公共行政的皮毛、開啓批判思維的大門、亦對社會增添一分認識。在前路未明的情況下，我毅然決定踏上碩士之途。

此時此刻，由衷感激每位為我開啓思維、教授知識、指導方向的教授們。你們善意地分享智慧、每句有營養的說話讓我可以茁壯成長，定當銘記於心。尤其感謝林明基博士的提攜；感謝學士、碩士論文指導老師余永逸博士的循循善誘、悉心教導和解惑，我才有今天的學習成果。同時感謝是次論文中應邀的受訪者，他們寶貴的意見豐富和啓迪了研究。通過碩士的學習過程，讓我領悟到為一件值得做的事就應該慢慢去做，慢條斯理的思考更可能有所發現。簡單來說，求學問往往是「慢慢來，比較快」。

獨學寡聞，感謝大學裏每位同儕的支持，珍惜我們共同的回憶，願友誼細水長流。感謝一直默默支持和諒解我的家人和朋友，特別是父母和弟弟，你們可是重要的動力來源，支持我奮力向前邁進；還有妳的鼓勵和關心，每每讓我喚醒精神，繼續為我們的將來而努力。

最後，畢業不等於學習的結束，而是另一個學習階段的開端。但不論是求學問抑或開展事業，我相信快樂和“酷”都是十分重要的。

目錄

目錄.....	V
表目錄.....	VII
圖目錄.....	VIII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究目的及範圍	3
第三節 研究方法及限制.....	7
第四節 研究流程及章節組成.....	9
第二章 文獻回顧.....	11
第一節 諮詢委員會的涵義	11
第二節 諮詢組織在“政策層面”的功能	12
第三節 諮詢組織在“政治層面”的功能	24
第四節 諮詢組織之功能及指標	40
第三章 澳門特區政府應對管治危機.....	53
第一節 澳門經濟繁華背後的隱憂	53
第二節 經濟成果分配問題	55
第三節 政府管治失靈	59
第四節 政府應對之策——社會諮詢	64

第五節	小結	70
第四章	分區社區服務諮詢委員會概況.....	73
第一節	分區社區服務諮詢委員會的由來	73
第二節	分區社區服務諮詢委員會的劃分、組成及運作	75
第三節	小結	84
第五章	分區社區服務諮詢委員會組織與功能研究.....	88
第一節	諮詢功能	89
第二節	協調功能	114
第三節	正當性功能	137
第四節	培育功能	145
第五節	小結	159
第六章	總結.....	167
第一節	研究結果	169
第二節	研究建議	179
參考文獻.....		188
中文部分		188
英文部分		200
網頁部分		203

表目錄

表 1.1 本研究接受訪談者名單	8
表 2.1 政策循環五階段與實際解決問題的關係	16
表 2.2 諮詢組織在各個政策階段之功能	23
表 2.3 有關 R.A.W. Rhodes 五種政策網絡類型	28
表 2.4 諮詢組織的政治系統功能	39
表 2.5 諮詢組織功能之分析框架	52
表 3.1 博彩收益與實質國內生產總值（GDP）變動狀況	54
表 3.2 澳門人均國內生產總值、收入中位數、失業率及通脹率變動情況	56
表 3.3 按行業統計每月工作收入中位數	58
表 3.4 世界銀行對澳門 2003 年及 2008 年“管治指標”評分	62
表 3.5 澳門特別行政區政府出版的諮詢文本	65
表 4.1 分區社區服務諮詢委員會概述表	84
表 5.1 分區社區服務諮詢委員會轄下的研究專題範疇	92
表 5.2 社諮會 2009 年 1 月年至 2011 年 1 月主要對外交流活動表.....	118
表 5.3 北區社區服務諮詢委員會成員	125
表 5.4 中區社區服務諮詢委員會成員	127
表 5.5 離島區社區服務諮詢委員會成員	129

圖目錄

圖 2.1 政策循環的五個階段.....	15
圖 4.1 北區、中區、離島區三區社諮會的地區分佈.....	76
圖 4.2 分區社區服務諮詢委員會組織架構圖.....	79
圖 4.3 分區社區服務諮詢委員會與市民服務中心關係圖.....	82
圖 4.4 分區社區服務諮詢委員會平常會議情況——北區社諮會	82

