



澳門大學
社會科學及人文學院
公共行政碩士學位

從統治到管治——

澳門社會變遷與公共管理研究

學生姓名： 高岸聲

學生編號： M-A7-6405-4

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

二零一零年六月

摘要

20世紀90年代以來，“管治”(Governance，或稱“治理”)在政治學、公共行政學和管理學理論中逐漸被受關注，並且成爲一種流行的話語或詞匯。管治理論以其宏觀性和寬廣的涵蓋面，能幫助人們從更大的範圍和更高的視角來觀察和思考政府公共管治及其體制的運作方式。

在管治理論中所提出的不限於政府的公共事務、多元共治、權力互相依賴、自治網絡及新式的管理方法，能有效解決因現代社會急速發展所產生的問題，同時可彌補由於政府失靈及市場失靈所產生的缺失，因此研究發現在現今社會變遷的影響下，世界各地的公共管理模式正從“統治”逐漸走向“管治”。

澳門在回歸後，無論在經濟或社會發展等多方面都起了很大變化，包括經濟急速增長、公民社會發展、受到國際關注等。但在發展期間，澳門面臨著市民的訴求增多，同時政府未能很好地解決眾多社會問題，這都是澳門管治興起的原因，促成澳門的公共管理模式從統治到管治過渡。

本文將會假定澳門在回歸前是實行統治模式，但在社會訴求增多，並需要更好地解決社會問題的情況下，澳門的公共管理模式需要從統治向管治方向作出調整。而本文將會根據格里·斯托克(Gerry Stoker)的五個管治論點作爲分析框架，研究澳門在回歸後從統治到管治的轉變狀況。

不過在推行管治同時，還需要有各種現代成熟社會的因素作支持，方能達致良好管治或“善治”。而西方成熟的管治體制，是經過了三四百年的積累，才能

先後發育起來，所以管治的形成並不是一日而蹴的。而澳門的經驗亦是如此，雖然經過了十年的社會變遷及制度調整，但政治環境及公民多元表達方面均未能達到成熟社會的發展標準，因此影響到管治的推行並形成障礙。所以現今的澳門只屬於從統治向管治方面轉變的初始起步階段，同時只是緩慢前進。

總結發現，澳門現時只實行了有限度的管治，與真正的管治理論有一定落差，不過還足夠應付現今的社會需要。但面對著未來社會變化及發展，還是需要適時調整或預早準備好應對措施，積極推進管治，為應付將來社會對多元管治的需求作好準備。



目 錄

第 1 章 諸論.....	- 1 -
1.1 研究背景	- 1 -
1.2 研究目的	- 2 -
1.3 研究範圍	- 3 -
1.4 研究方法	- 3 -
1.5 文章結構	- 4 -
第 2 章 文獻綜述及理論架構	- 6 -
2.1 管治的定義及特性.....	- 6 -
2.1.1 管治的定義.....	- 6 -
2.1.2 管治的特性.....	- 9 -
2.2 從統治到管治.....	- 15 -
2.2.1 社會變遷對公共管理模式的影響	- 16 -
2.2.2 統治與管治的區別	- 19 -
2.2.3 管治作為分析框架	- 20 -
2.3 管治的興起	- 24 -
2.3.1 全球化及全球問題的出現.....	- 25 -
2.3.2 政府失靈和市場失靈	- 27 -
2.3.3 公民社會的發展.....	- 29 -
2.3.4 傳媒及信息技術的發展.....	- 32 -
2.4 管治的障礙	- 33 -
2.4.1 未成熟的公民社會	- 34 -
2.4.2 政府對管治的響應	- 37 -
2.4.3 社會福利對管治的影響	- 39 -
2.5 小結.....	- 40 -

第 3 章 澳門社會產生變化.....	- 42 -
3.1 政府失靈及市場失靈.....	- 42 -
3.1.1 澳門的政府失靈.....	- 43 -
3.1.2 澳門的市場失靈.....	- 46 -
3.2 澳門公民社會的發展.....	- 49 -
3.2.1 澳門社團發展的趨勢.....	- 51 -
3.2.2 澳門的中產階級發展.....	- 55 -
3.2.3 澳門近年的社會運動.....	- 57 -
3.3 全球化及澳門的對外聯繫.....	- 61 -
3.3.1 澳門的對外聯繫.....	- 62 -
3.3.2 澳門與國際性組織.....	- 64 -
3.4 澳門的傳播媒體發展.....	- 67 -
3.4.1 大眾傳媒的壯大及監督.....	- 67 -
3.4.2 網絡媒體的作用.....	- 70 -
3.5 小結.....	- 71 -
第 4 章 澳門從統治到管治.....	- 73 -
4.1 不限於政府管理的公共事務.....	- 74 -
4.1.1 政府更好地吸納民意.....	- 75 -
4.1.2 澳門社團所發揮的作用.....	- 80 -
4.1.3 對公民社會的重視.....	- 83 -
4.2 社會服務及社會責任.....	- 85 -
4.2.1 博彩企業所承擔的社會責任.....	- 86 -
4.2.2 社會福利的民營化.....	- 89 -
4.2.3 澳門的社會企業.....	- 91 -
4.3 多元實體的權力或利益互相依存.....	- 93 -
4.3.1 政府與企業之間的利益關係.....	- 94 -

4.3.2	社團與政府之間的權力關係.....	- 97 -
4.3.3	企業與社團之間的協作關係.....	- 100 -
4.4	政策網絡在澳門逐漸形成.....	- 102 -
4.4.1	政府主導的政策.....	- 104 -
4.4.2	專業性的政策制定.....	- 107 -
4.4.3	公眾主導的政策.....	- 111 -
4.5	澳門的管治制度與形式.....	- 114 -
4.5.1	澳門的公眾參與形式.....	- 115 -
4.5.2	澳門的政策諮詢組織.....	- 119 -
4.5.3	澳門在行政改革中的創新.....	- 123 -
4.6	小結.....	- 125 -
第 5 章	澳門推行管治的障礙.....	- 127 -
5.1	澳門的政治環境.....	- 128 -
5.1.1	政府的主導性.....	- 129 -
5.1.2	政治參與的小圈子文化.....	- 131 -
5.1.3	公眾參與制度的問題.....	- 134 -
5.2	澳門公民社會的現況.....	- 137 -
5.2.1	媒體的監督力不足.....	- 138 -
5.2.2	公民社會自主性弱.....	- 141 -
5.2.3	民間社會的動員能力.....	- 144 -
5.3	社會環境所產生的管治障礙.....	- 147 -
5.3.1	非傳統意見的制約.....	- 148 -
5.3.2	社會參與度的困境.....	- 151 -
5.4	小結.....	- 154 -
第 6 章	總結及建議.....	- 156 -
6.1	綜合分析.....	- 156 -

6.1.1	澳門的政治特性與形式.....	- 157 -
6.1.2	澳門正從統治走向管治.....	- 160 -
6.1.3	澳門的社會變化及發展需求.....	- 163 -
6.2	建議.....	- 165 -
6.2.1	革新公共行政或管治文化.....	- 166 -
6.2.2	完善諮詢及公眾參與制度.....	- 167 -
6.2.3	鼓勵公民積極參與.....	- 169 -
6.3	總結.....	- 170 -
參考文獻.....		- 172 -
書籍.....		- 172 -
期刊.....		- 172 -
網頁.....		- 174 -
新聞.....		- 177 -

