

西班牙加泰羅尼亞地區青年政策的制定給澳門的啟示

陳震宇*

一、引言

青年問題成為澳門特別行政區第二任行政長官選舉和第三屆立法會選舉競選活動時其中一個政策關注點。在行政長官選舉競選活動進行期間，有青年團體呼籲特區政府要制訂全面的青年政策，而唯一候選人何厚鏞先生也承認，有需要培養社會的接班人，以及需要改變過往“無方向、被動式”的青年政策¹。在他當選後發表的首份施政報告中，更明確指出青年是未來澳門社會的棟樑，特區政府承諾提供更多的空間和機會，給有潛質的青年獲得領導才能的鍛煉²。青年政策的制定是“辨別青年的需要和憂慮的必要機制，以及鼓勵青年在更大程度上參與今天和明天的社會建構的途徑。”³更重要的是，它是政府“對青年全面發展和融入社會其他部分作出政治意願和承擔的宣示。”⁴有效的青年政策可幫助社會整體認識和認知年青人的特有需要、潛能，以及他們所面對的困難，因此，青年政策具有“鼓勵所有與青年男女的需要和利益相關的部門及組織採取行動的框架”的整體目的。⁵

本文透過介紹西班牙加泰羅尼亞地區青年政策制定過程，來嘗試探討澳門在這方面要注意的問題。筆者之所以選擇加泰羅尼亞，是因

* 英國倫敦大學東方及非洲研究學院公共政策及管理碩士。

1. 見2004年8月23日《澳門日報》。

2. 何厚鏞《二零零五年財政年度施政報告》，2004年。

3. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: *Youth Policy Formulation Manual*, 1999.

4. Commonwealth Youth Programme Asia Centre: *Regional Policy Consultation Statement*, 1992. 摘自前引書。

5. Commonwealth Youth Programme: *Youth Policy 2000 Handbook*, 2000. 摘自前引書。

為該地區和澳門相似，比西班牙其他地方享有較大程度的自治權。⁶同時，也擁有本身的文化特色⁷，以及由於面臨地中海和與法國接壤等地緣因素而使該地區傳統上比較富裕。另一方面，在1981到1996年期間，加泰羅尼亞介乎15至29歲的人口都保持在20%以上，是歐洲年青人口比例最高的地區之一。⁸因此，青年政策便長期成為歷屆加泰羅尼亞自治政府（Generalitat，下稱“自治政府”）的議題。對澳門更形重要的是，加泰羅尼亞擁有一套較有系統和成熟的青年政策制定模式，以及執行和評估機制，因此能為澳門提供一個良好的範例，以及一個較高的起點，來探索符合澳門發展和需要的青年政策制定方向。而加泰羅尼亞的青年人對於需要特別為他們而制定的政策所持的立場，也值得我們留意，並提供加以思考的空間：

作為年輕的公民，我們需要特定的政策來保持我們本身的特性。政策要特定的，是因為一個人是在他年青的時候接受最基礎的教育和培訓，也是在這個時候，開始勾劃出屬於自己的人生大計。一個人是在他年青的時候首次遇到進入就業市場和尋找能力可以負擔的住所棲身等問題。政策要特定的，是因為一個人在他年青的時候，開始養成保障健康所必要的預防性習慣，開始注意到自己為民族社群的一員，以及開始形成作為一個活躍的和積極參與的公民的準繩。

因此，青年政策不應只局限於回應個別問題和需求，即它不應只提供照顧。青年政策必須要經過協調，及以公民當中，由於

6. 與其他具有不同文化特徵的西班牙地區（如巴斯克、加利西亞、安達盧西亞和那瓦爾）一樣，加泰羅尼亞自治社區擁有“特別制度”。具有“特別制度”身份的地區，享有比具有“普通制度”的地區更高的自治權。具有“普通制度”的地區，一般是卡斯蒂利亞的少數社區或特別地區（例如埃斯特雷和馬德里）。見 Garcia: *Multidimensional Decentralization in Spain: Variable Geometry Decentralization, from International Review of Administrative Sciences*, 64(4), 1998, pp. 663-680.

7. 加泰羅尼亞獨特的文化因其本身語言——加泰羅尼亞語在境內廣泛運用（甚至是唯一語言）而得以鞏固。

8. General Secretariat for Youth, Department of the Presidency, Generalitat de Catalunya: *National Youth Plan of Catalonia: Young People 2010*, 2004, pp. 94-95

他們的年齡關係，而處於特有的社會文化情況的一個整體部分為對象(重點為筆者所加)⁹。

二、加泰羅尼亞青年政策制定模式

加泰羅尼亞自治社區在青年事務上享有“專屬管轄權”(exclusives)¹⁰。而自治社區的憲制性文件《自治章程》(L'Estatut d'Autonomia)規定，在行使專屬管轄權的時候，“自治政府被賦予立法權、規範權、以及延伸至調查範疇之行政權¹¹。”換言之，加泰羅尼亞在青年事務上享有完全的自治權，因而在青年政策的制定上不受中央政府的干預。自佛朗哥獨裁政權結束，西班牙恢復民主¹²以來，民主參與和集體性活動都得到當局的鼓勵。因此，民主參與、集體主義、以及社會和政治共識便成為了加泰羅尼亞青年政策制定模式的特色¹³。而青年政策制定過程中的主要參與者則包括非政府青年組織、政黨、議會和自治政府。值得注意的是，非政府青年組織是透過一個跨組織的非政府實體——加泰羅尼亞全國¹⁴青年議會(Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, 簡稱CNJC)來參與青年政策制定過程的。

9. Consell Nacional de la Joventut de Catalunya: *Salient Points on Youth Policy of the National Youth Council of Catalonia*, 1999, p. 71.

10. 加泰羅尼亞自治政府把“專屬管轄權”定義為：“賦予並保留於該實體內獨有及絕對的管轄權，並排除其他任何實體享有對同一事項的管轄權。”見加泰羅尼亞自治政府網頁 <http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/cat/generalitat/generalitat/competencies/exclusives.jsp>.

11. 前引網頁。

12. 加泰羅尼亞的自治政府於1977年恢復運作。

13. General Secretariat for Youth, Department of the Presidency, Generalitat de Catalunya: *National Youth Plan of Catalonia: Young People 2010*, 2004, p. 14.

14. 由於加泰羅尼亞擁有本身的語言、歷史、文化、制度和傳統，很多當地人都把自己視作一個民族。縱使是西班牙領土的一部分，加泰羅尼亞人仍慣常把當地視為自己的國家，因而使用“Nacional”(全國)一詞來反映這個意志。另一方面值得注意的是，完全脫離西班牙獨立並非加泰羅尼亞社會的主流思想。統計顯示，加泰羅尼亞的青年當中有36%認為自己“既是加泰羅尼亞人，又是西班牙人”，與大多數加泰羅尼亞人的想法一致。筆者認為，這可能與馬德里(中央)及巴塞羅那(地方)之間的財政關係有關。本注釋引用的統計數字見 General Secretariat for Youth, Department of the Presidency, Generalitat de Catalunya: *National Youth Plan of Catalonia: Young People 2010*, 2004, p. 129.

（一）加泰羅尼亞自治政府

在加泰羅尼亞自治政府的架構內，負責青年事務的部門是隸屬自治政府主席部的青年事務總秘書處 (*Secretaria General de la Joventut del Department de Presidència*)。青年事務總秘書處是於1992年，從原青年事務總處重組，並總結過往加泰羅尼亞青年服務署 (*Institut Catalán de Serveis a la Joventut*) 作為商業機構為青年提供文化與康樂服務的經驗而設置的。

青年事務總秘書處主要負責制定和建議青年政策方針，並根據自治政府所核准的方針，草擬並執行相關的行動計劃和項目、協調和監督由主席部本身、自治政府各部門及加泰羅尼亞各公共機構所執行的青年事務項目、活動與服務。此外，青年事務總秘書處還經營加泰羅尼亞青年旅遊股份有限公司 (*Turisme Juvenil de Catalunya SA, TUJUCA*)，負責加泰羅尼亞境內青年旅館和青年旅遊辦事處網絡的市場推廣工作¹⁵。

另外，自治政府於1998年還設置加泰羅尼亞青年觀察站 (*Observatori Català de la Joventut*)，目的是在於理解加泰羅尼亞青年的現狀，並對由行政當局所執行的現有青年政策和活動，以及社會上有關青年事務的問題，提供指導和作出配合。透過轄下的青年文獻中心，加泰羅尼亞青年觀察站特別負責統籌、發表並編輯各類與青年問題有關的研究、統計和報告。另外，還舉辦會議、研討會和辯論、管理青年統計數據庫、以及培訓專事青年問題研究的人員。觀察站尚設有顧問委員會 (*Counsell Assessor*)，邀請不同公共機構和青年組織的代表，和青年問題專家及專業人士成為委員¹⁶。

由此可見，自治政府制訂青年政策方針、根據加泰羅尼亞全國青年議會的报告和文件，以及自治政府行政會議的決議，負責草擬並執行青年計劃和行動計劃。透過對提供文化、康樂與旅遊服務的商業營

15. 見 <http://www.eurit.it/Eurplace/orga/catalun/gensec.html>.

16. 見自治政府網頁：<http://www6.gencat.net/joventut/catala/sgj/observatori/cassessor.htm>，以及 *Counsell Nacional de la Joventut de Catalunya: El CNJC a l'Observatori Català de Joventut, in Debat Juvenil*, 2000, 第63期。

運，自治政府明顯希望藉此補從庫房收入，並強化屬下各青年旅館和青年旅遊辦事處在旅遊和款待業中的競爭力。因此就青年政策而言，自治政府扮演著發起者和執行者的雙重角色。

（二）加泰羅尼亞全國青年議會

在西班牙於1976年恢復民主，加泰羅尼亞自治政府1977年恢復運作後，加泰羅尼亞全國青年議會經過反覆建議，終於1980年成立。目前，有83所實體為該青年議會成員，之間分為三類。第一類是全權實體成員 (*entitats membres de ple dret*)，包括教育機構、學生會和工會、文化與交流組織、政治組織和專門的社會組織。這些組織必須擁有超過300名會員，方能申請成為成員。第二類是聯繫實體成員 (*entitats membres adherides*)，包括青年援助機構和地方青年議會。最後一類是合作實體 (*entitats colaboradores*)，包括與青年事務有直接聯繫的組織或參與“青年結社運動” (*Moviment Associatiu Juvenil*)¹⁷的自願組織。另外，加泰羅尼亞全國青年議會的組織法律為14/1985號和24/1998號法律 (*Leis*)，所授予的性質為“公共權利實體，並賦予本身法律人格及為達至其目的之完全身份。”¹⁸最後，議會可要求自治政府主席部的青年事務總秘書處提供必要的資料，使之能適當運作¹⁹。這樣，議會與自治政府之間便產生了關係。

加泰羅尼亞全國青年議會的目標和功能有：

◆ 使青年在決策過程中得到更好的參與，並促成有關方面採取影響青年的措施，以提升青年福祉的改善；

17. 簡單來說，“青年結社運動”應是“令加泰羅尼亞的民主得以顯著改善的一系列行動”的代表。見 *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya: III Carta de la Joventut Catalana — El programa polític del moviment associatiu juvenil*, 2004, p.59.

18. 加泰羅尼亞文的原文是：“...una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i amb plena capacitat per complir els seus fins”。見 *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya: Estatuts del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, 2001.

19. *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya: Estatuts del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, 2001.

- ◆ 強化青年結社運動和青年民主參與；
- ◆ 成為青年與當局的橋樑，以便全面改善青年的狀況；
- ◆ 就青年和兒童問題向自治政府各部門機構提供意見；
- ◆ 在青年組織的要求下，與加泰羅尼亞行政當局溝通；
- ◆ 加強與青年組織的關係；
- ◆ 推廣在國際活動中的青年參與；
- ◆ 就與青年相關的事務制定詳細的報告。²⁰

與大部分在澳門的社團結構相似，加泰羅尼亞全國青年議會設有會員大會和秘書、由一名主席（或理事長）和一名副主席（或副理事長）領導的執行委員會（或理事會）、以及秘書處。加泰羅尼亞青年議會的主要經費來源包括實體成員繳納的會費、自治政府的捐贈、其他公共實體、私人和私人實體的資助、以及從議會本身的資產和組織活動所得的收入²¹。

加泰羅尼亞全國青年議會的法律人格，以及其目標和功能使之能發揮自治政府和青年組織之間的槓桿功能，尤其是作為自治政府和青年組織之間建立和保持溝通的中介者的特有角色，以及作為自治政府的顧問，就青年和兒童政策發表意見。另一方面，雖然加泰羅尼亞全國青年議會由於在代表青年組織與自治政府溝通時需要在被要求下進行，因而在一定程度上其角色顯得較為被動，但作為一個非政府的青年議會，或者作為一個獨立於行政當局的青年議會，加泰羅尼亞全國青年議會在貼近青年組織，聆聽他們的需求和利益時，則具較佳的優勢。更重要的是，由於議會要“成為鞏固、培養、訓練和保護青年組織的工具²²”，因此也使青年議會能成為加泰羅尼亞的青年組織匯聚一堂，爭取權益的一個平台。透過法律和章程保證與自治政府的特殊關

20. Consell Nacional de la Joventut de Catalunya: Internet homepage, <http://www.cnjc.net/cat/consell/objectius.html>, 2004 及筆者與 Rovira S 的私人通信。

21. 見 19。

22. Vallory i Subirà E: Creure's el Projecte del CNJC, 載於 *Debat Jovenil*, 2000, 第 61 期。

係，青年組織能影響青年政策的制定。由於自治政府，特別是主席部的青年事務秘書處有義務向青年議會提供資料，自治政府因此需要接受公眾的監督，從而增加在執行青年政策和提供服務的透明度和問責性。同時，加泰羅尼亞全國青年議會從不否定其作為凝聚共識的一個焦點。這個焦點，可以從在成員的多元性（即社會共識）和青年議會被公認為“對青年事務具公信力的發言人”²³的事實反映出來。加泰羅尼亞全國青年議會自成立以來，也不斷發表了與加泰羅尼亞青年政策有關的文件（稍後將會詳述）。這些文件在促成青年政策的最終制定，實在具有顯著和深長的意義。

（三）政黨

加泰羅尼亞全國青年議會的其中一個功能為“在青年組織的要求下，與加泰羅尼亞行政當局溝通”。換言之，青年議會當初的設計是作為當有需要時，要求與自治政府進行正式溝通的青年組織的被動代表。由此推斷，青年議會最初是並無預設任何政治立場的。然而值得注意的是，由於青年政治組織是加泰羅尼亞全國青年議會的主要成員，而這些組織實際上是政黨的青年分支，政黨因此能影響到青年議會的立場取向。最後，由於立法是執行青年政策的其中一個後果，政黨在立法議會中所佔的席位比例，也反過來對與青年有關的法案能獲得通過與否產生決定性的效果。

現加泰羅尼亞議會為第七屆議會，有5個政黨或政黨聯盟，共8個政黨在議會中佔有議席。在這些政黨當中，匯點和同盟（*Convergència i Unió*，簡稱CiU）和人民黨（*Partit Popular*，簡稱PP）傳統上採取右翼立場，而其他政黨則採取左翼的立場，因此左翼政黨在加泰羅尼亞的議會中佔主導地位（見附錄一）。這些政黨都有各自的青年分支，全部都是加泰羅尼亞全國青年議會的成員。這些青年分支，不但具有透過容許青年參與來處理青年問題的功能，也具備培養未來領袖和議會議員的平台作用。透過參與加泰羅尼亞全國青年議會，這些分支的青年

23. Illa O: *XIII Assemblea: cap a una plataforma socialment transformadora*, 載於 *Debat Juvenil*, 2001, 第65期。

成員獲得政治領導才能的鍛煉；而政黨可透過控制青年議會的執行機關的機會來主導青年政策的制定過程，但又因為青年議會始終是一個非政府的機構，所以無需承擔政治責任。另一方面，作為非政府機構，也有利於不同政黨之間可以在非正式的環境條件下交換意見，從而使到在青年政策制定的過程中形成共識（見附錄二）。

雖然加泰羅尼亞全國青年議會的組織設計有利於政黨之間在青年政策制定上更易達成共識，政黨的影響也會帶來不利的效果。例如，青年議會在1997年曾經爆發過不同政黨間的權力衝突（*Il·lites partidistes pel poder*），幾乎令青年議會從此“永遠消失”²⁴。而加泰羅尼亞全國青年議會前主席巴雅萊爾（Eduard Vallaroy）認為，這個經驗繼續成為確保“青年議會平衡的其中一個威脅”²⁵，尤其是由於政黨能控制自治政府，而青年議會與自治政府之間又存在特殊的關係：

他警告政治組織必須對自己在青年議會上的身份加以警惕，因為青年議會是一套為了促進一個既不會任由政治行動氾濫，又不會任由經濟利益主宰的社會的專門工具。每當青年議會都被政黨視為達至其目的的工具，而不是與其他青年團體會面的地方時，“參與”就成為了受害者²⁶。

巴雅萊爾進一步提出他對團體如何面對政黨政治的見解，認為由於團體本身也會捍衛個別的社會模式，因而也要作出政治選擇，但青年組織同時必須要認識到青年議會中的所有成員都是平等的，而青年議會獨立於行政當局以外並不代表青年議會和自治政府之間要產生“系統性對抗”。相反，青年議會可以對自治政府處理青年事務的方法提供支持或者表達“具建設性的批評”²⁷。另一方面，政黨可以透過不同與青年政策有關的各種委員會來影響議會，例如青年狀況研究委員會（*Comissió d'Estudi sobre la Situació de la Joventut*）。

24. 見 23。

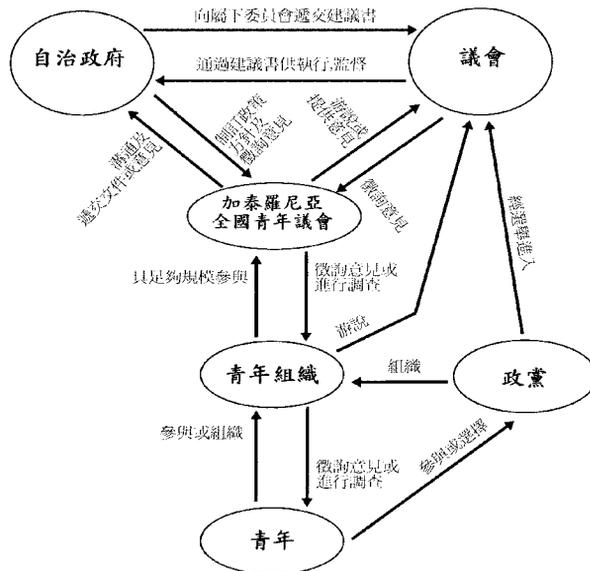
25. 前引書。

26. 前引書。

27. 前引書。

在青年政策制定過程中，加泰羅尼亞各方所扮演的角色可以透過以下的概要圖來說明。需要注意的是，這個概要圖並不完整，只能籠統地描述情況，而且因為各方的關係網絡在現實中更要複雜。例如商人可以透過捐贈來影響政黨的政綱，自治政府也資助青年組織去提供福利服務和舉辦活動等，從而引伸出問責性等問題。但從概要圖中可以看到，加泰羅尼亞全國青年議會毫無疑問成為了自治政府、議會和青年組織之間的平台。青年組織也不一定要透過青年議會向自治政府表達意見，也可以直接通過遊說議會來進行。這個途徑對於那些規模不足以成為加泰羅尼亞全國青年議會成員的青年組織來說，是十分有用和有效的。而整個青年政策制定模式鼓勵青年結社，背後的原因是加泰羅尼亞有63.3%的青年並無參與任何團體²⁸，而這種情況被認為創設條件鼓勵民主參與的一個障礙：

圖一：加泰羅尼亞青年政策制定模式概要圖



28. General Secretariat for Youth, Department of the Presidency, Generalitat de Catalunya: National Youth Plan of Catalonia: *Young People 2010*, 2004, p. 130.

三、有關青年政策的主要文件

透過利用作為自治政府和青年組織之間的中介者的角色，加泰羅尼亞全國青年委員會也根據法律所賦予的權限，準備並發表與青年事務和問題相關的報告。近年來，加泰羅尼亞全國青年議會發表了多份對青年政策產生積極影響的文件，包括《加泰羅尼亞青年約章》(Carta de la Joventut Catalana)和《青年政策要點》(Línies de Política Juvenil)。其中《青年政策要點》促成了自治政府青年事務總秘書處強化《加泰羅尼亞全國青年計劃》(Pla Nacional de Joventut de Catalunya)的內容，並於2003年發表《青年政策行動計劃》(Pla d'Actuació de les Polítiques de Joventut)。《加泰羅尼亞全國青年計劃》和《青年政策行動計劃》可以說是政府對青年事務作出長期、成文的承擔的最終產物。

(一)《青年政策要點》

《青年政策要點》在1998年12月在加泰羅尼亞青年議會的工作會議上發起，並於1999年1月獲得通過。隨後，各議會政黨黨團於2000年向加泰羅尼亞議會提出具有政治約束力，但沒有法律約束力的“特別動議”，對於《要點》的內容表示支持，並促請自治政府於同年在草擬全國青年計劃供通過時，應考慮《要點》的內容。

《青年政策要點》分為兩部分。第一部分名為《我們需要的社會》，就教育、參與性民主、就業、住房、衛生、環境、國族認同²⁹、文化與語言、以及加泰羅尼亞在全球範圍內達至人權保障的貢獻提出詳細的行動建議。第二部分《給全國青年計劃建言》，則提出了五項作為真正的青年政策的最基本條件：

- ◆ 青年政策應促進青年邁向成熟，並確保他們擁有最大幅度的機會，去自由決定他們個別的人生計劃；
- ◆ 青年政策的執行需要“一套(地方政府)部門和(自治政府)機構之間的完整合作框架”；

29. 見14。

◆ 青年政策並非關於解決個別問題或提供照顧，而是關於“接受年青人的決定，並為他們的主動精神提供方向和協助”；

◆ 年青人必須能足以影響決策過程，並具備足夠能力去強化公民的參與性質；

◆ 青年政策必須要在加泰羅尼亞境內均衡地執行。³⁰

加泰羅尼亞全國青年議會草擬《要點》的目的，在於“提高人們對（青年組織的）憂慮、本意和願望的認識，使到公共當局能承擔責任，並將之解決。”³¹長遠來說，《要點》的目的是希望當局能草擬一份能為“工作方式（和）認受性（帶來）轉變”的青年計劃。所以，《要點》可以在草擬青年計劃時作為參考，以決定青年政策的總方向，以及從方向中決定有關行動，並能“有計劃、有協調和在廣泛範圍內”執行。同時，在有足夠財政支持為前提下，“在執行時整合不同機構”³²。

（二）《加泰羅尼亞全國青年計劃》

《加泰羅尼亞全國青年計劃》的發表，象徵著加泰羅尼亞地區，甚至歐洲的青年政策的制定步進新的層次。自治政府的青年事務總秘書處在加泰羅尼亞青年觀察站的協助，並經聽取青年和加泰羅尼亞全國青年議會的意見後，負責設計並協調這項《計劃》。該《計劃》的技術統籌由一個管理委員會負責，成員包括自治政府、市政協會和聯合會、以及加泰羅尼亞全國青年議會的代表。此外，還設有諮詢委員會，成員包括專家和代表，就《計劃》的各項行動方案提供意見。因此，《計劃》是來自不同崗位的各方人士共同努力的成果，也反映出各方就青年問題和加泰羅尼亞未來青年政策的方向的高度共識。原則上，所有由自治政府、地方當局和各組織、團體、資助機構提出的青年項目，都以《計劃》作為參考的框架。³³

30. Consell Nacional de la Joventut de Catalunya: *Salient Points on Youth Policy of the National Youth Council of Catalonia*, 1999, p. 88.

31. 前引書，第 83 頁。

32. 前引書，第 84-85 頁。

33. General Secretariat for Youth, Department of the Presidency, Generalitat de Catalunya: *National Youth Plan of Catalonia: Young People 2010*, 2004, p. 44.

《加泰羅尼亞全國青年計劃》的整體設計也有意與更大範圍的歐洲青年政策整合，特別是與列出歐洲在2000到2010年綜合青年規劃的《歐洲青年政策白皮書》(White Book on Youth Policy in Europe)整合。《加泰羅尼亞全國青年計劃》中關於教育、就業、社會保護、積極參與以及平等機會的部分與歐洲青年政策相呼應，因而提供條件以發展出“一套能讓青年為他們的未來和他們的群體負責，確保他們能理解他們在整個社會所扮演的角色的全球性青年政策。”³⁴

從制定到執行，《計劃》的整個過程分為四個部分。第一和第二部分，即動員和定義，是催生社會與政治共識的階段；而第三部分，即部署和執行，是各行動方案的執行階段；到第四部分，即鞏固和進一步規劃，是《計劃》的檢討階段：

表一：《加泰羅尼亞全國青年計劃》社會和政治共識凝聚階段的工作內容³⁵

動員	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 組成《全國青年計劃》協調團隊 ◆ 研究歐洲各地現有青年計劃 ◆ 加泰羅尼亞全國青年議會、公民社會、區域和地方當局以及自治政府各部門參與
定義	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 決定《全國青年計劃》的範圍 ◆ 決定執行計劃的互聯性、區域性和雙向性 ◆ 訂定組織計劃，使《全國青年計劃》整個過程能持續在參與各方的議事日程當中 ◆ 辨別各項可包括至《全國青年計劃》中的青年政策 ◆ 訂定各種可於《計劃》內各領域衍生的專門服務

表二：《加泰羅尼亞全國青年計劃》執行和評估階段的工作內容³⁶

部署和執行	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 決定目標和行動的優先次序 ◆ 設置跨部門和跨機構工作小組 ◆ 把《全國青年計劃》包括至跨部門工作計劃中
-------	---

34. 前引書，第20頁。

35. 轉載自前引書第40頁。

36. 轉載自前引書第40頁。

部署和執行	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 草擬區域青年計劃 ◆ 2010青年論壇 ◆ 2001年預算 ◆ 監察參與、引介、進度、成本、執行、平衡、實際效益和達至目標的情況
鞏固和進一步規劃	<ul style="list-style-type: none"> ◆《全國青年計劃》戰略評估 ◆《全國青年計劃》操作評估 ◆分享經驗 ◆更新《計劃》

《加泰羅尼亞全國青年計劃》在6個範疇中的25個行動方面，共訂立了117個目標。《計劃》的整體目標包括：

- 一、 增進加泰羅尼亞青年的見識；
- 二、 強化年青人的自主性；
- 三、 強調並加強青年在加泰羅尼亞的建設的參與；
- 四、 確保機會向青年開放³⁷。

而6個範疇的核心目標則列表如下：

表三：《加泰羅尼亞全國青年計劃》的戰略目標³⁸

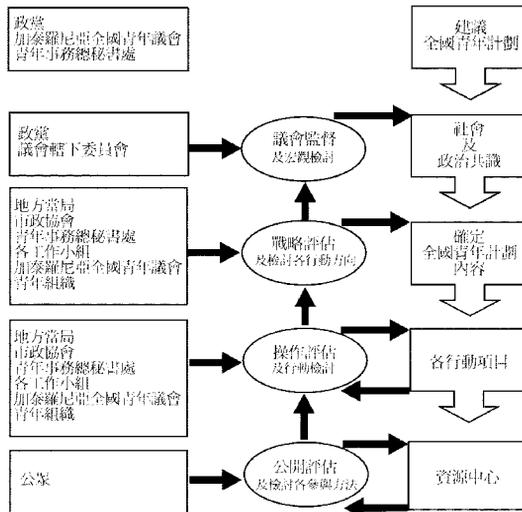
範疇	核心目標
教育及文化政策	個人能得到綜合發展
就業政策	以“職業”作為達至個人的自主和成為完全公民的重要元素之一
住房政策	以“家”作為達至個人的自主和成為完全公民的重要元素之一
衛生推廣政策	培養健康文化
民主參與	由公民採取主動
均衡發展及社會團結政策	以“多樣性”作為豐富和關注境內均衡發展和社會團結的泉源

37. 前引書，第54頁。

38. 前引書，第23頁。

《計劃》的評估分為4個階段，並與《計劃》整個過程中的建議、凝聚共識、定義和行動階段平衡實施。不同的人士和組織均在不同的評估階段獲得參與。值得注意的是，公眾可以在行動方案執行後，透過一個統一集中所有青年政策的資源和經驗的中心參與評估，而這個中心也應有利於公眾使用，以便《計劃》能獲持續評估³⁹。《計劃》最後傾向以設計網頁方式作為設置該中心的途徑。該中心原計劃名為“Xarx@joves2010”⁴⁰（“青年網絡2010”），但到實行時只被稱作“資源中心”（Centre de Recursos）。這個加泰羅尼亞文的網站（位址：www6.gencat.net/pnjcat）上載了《全國青年計劃》的全文、在青年政策執行期間良好範例展示，還特設“青年論壇”（Fòrums Joves）專欄，透過在加泰羅尼亞各地舉辦論壇來討論《計劃》的情況。網站還有與青年相關的諮詢文件和統計數據等輔助材料，與加泰羅尼亞、西班牙其他自治社區⁴¹、歐洲及世界各地其他青年組織、論壇和相關機構的網頁鏈接，以及進一步聯絡的資料⁴²。《計劃》的評估過程，可由以下概要圖總結之：

圖二：《加泰羅尼亞全國青年計劃》之評估方法⁴³



39. 前引書，第 47 頁。

40. 前引書，第 47 頁。留意該書提供的網址（www.pnjcat.net）未能被登入。

41. 鏈結其他自治社區網頁的用意與 6 有密切關係。

42. 見 <http://www6.gencat.net/pnj>。

43. 轉載自 the General Secretariat for Youth, Department of the Presidency, Generalitat de Catalunya: *National Youth Plan of Catalonia: Young People 2010*, 2004, p. 50，並作刪節。

《加泰羅尼亞全國青年計劃》的整個規劃、執行和評估過程不但反映了各政黨、加泰羅尼亞全國青年議會和自治政府對青年長遠戰略規劃的承擔，還有對青年結社運動的支持；而背後的哲學是“如果我們不建構一個網絡，如果我們不訂下共同行動的範圍，還有如果我們不同心協力的話，我們便不可能面對未來冒起的各類重要挑戰。”⁴⁴包括加泰羅尼亞全國青年議會成員在內的各青年組織因此獲得較多的機會，去參與《計劃》的各項過程。而個人只能透過使用資源中心，以及透過向媒體或其他實體投書等其他渠道來表達他們對這些問題的意見。因此，如果個人希望能全面參與《計劃》的各項過程，便要透過參與青年組織和團體來實現。由此可見，加泰羅尼亞青年政策的制定、執行和評估較傾向於集體主義。

（三）《青年政策行動計劃》

《青年政策行動計劃》是一份根據《加泰羅尼亞全國青年計劃》的原則所制定的後續文件，詳細列出36個與青年相關的行動方案，以期達至兩個目標：協助青年脫離對父母的依賴(emancipation)以及參與。這些方案又細分為多個主題，並於2004到2007年期間實行。《行動計劃》的要點列表於附錄三。

《行動計劃》適用於自治政府所有部門，並由青年事務總秘書處負責協調。而《行動計劃》的制定是由青年政策跨部門委員會(Commissió Interdepartamental de les Polítiques de Joventut)、各跨部門工作委員會和小組(Commissió i Grups de Treball Interdepartamentals)以及青年政策諮詢委員會(Counsell Assessor de les Polítiques de Joventut)共同協調。而青年政策的部署工作則由區域工作小組(Grups de Treball Territorial)和青年政策諮詢委員會負責協調。另外，青年參與則由加泰羅尼亞全國青年議會、青年服務台(Taules Joves)和青年政策諮詢委員會負責協調⁴⁵。就青年政策的執行而言，自治政府不同部門間之協調、加泰羅尼亞不同機構間之協調和鼓勵青年參與這三個工作原則，與《加泰羅尼亞全國青年計劃》的要求相呼應。

44. 前引書，第19頁。

45. 前引書。

（四）《加泰羅尼亞青年約章》：對青年政策發展和執行的反饋

《加泰羅尼亞青年約章》是分別在1977、1998和2002年舉行的加泰羅尼亞青年大會的宣言。1977年的約章促使了加泰羅尼亞全國青年議會的成立，而1988年的約章則提醒了當時在制定專門的青年政策方面還處於起步階段的自治政府在設計青年政策時，要回應青年的實際需要，並呼籲制定全國青年計劃⁴⁶。《約章》的基本作用是“更新青年的訴求……並對青年基本的政治態度和青年結社運動的定義給予修訂。”⁴⁷從整體上說，《加泰羅尼亞青年約章》就加泰羅尼亞青年政策的發展和執行，以及對自治政府和議會所設置的各種監督和檢討機制提供反饋。

第三份《約章》是在《全國青年計劃》公佈後兩年草擬的，重點則放在青年結社運動和參與、青年政策以及在全球化時代達至和平的國際團結。《約章》指出了在發展青年政策時不同部門和領域都出現了“缺乏政治能力、資源和權力”，以及“不同部門之間（缺乏）協調，特別是在核心政策方面”和“橫向政策”。青年政策的應用效率則受到文化、教育和健康上的差距的制約。此外，批評了就業和住房這兩項亟待加泰羅尼亞解決的青年問題，缺乏“核心政策”。至於《全國青年計劃》，《約章》認為能保證“青年政策的穩定性和優先性”。參與加泰羅尼亞青年大會的人士同時希望能見到“透過不同機構協作而產生的綜合性青年政策，以及針對公民的概念和處理與青年的身份、自主、與不平等和排斥抗爭的執行策略。”權利、更多和更有效的參與，創新和決定性的方法，以及創造社會性學習（social learning），經驗和商討的機會成為了未來制定青年政策的方向。此外，《約章》還促請議會的青年狀況研究委員會應轉變為一個“為青年政策和為設計、推廣和評估《全國青年計劃》的工作空間”，從而確保加泰羅尼亞青年政策的進化和落實過程得到議會的有效監督⁴⁸。

46. *Counsell Nacional de la Joventut de Catalunya: III Carta de la Joventut Catalana—El programa polític del moviment associatiu juvenil*, 2004, p. 57

47. 前引書。

48. 前引書，第66-68頁。

四、給澳門帶來的啟示

澳門與加泰羅尼亞的共同點是同樣擁有相當數量的青年組織，或者在社團裏設有青年分支或“青年委員會”。顯然，加泰羅尼亞的自治政府、政黨，甚至青年組織本身，都善於利用青年組織(或青年組織自身)活躍和極具承擔的長處，透過設置一個跨組織和非政府的實體，即加泰羅尼亞全國青年議會，把它們團結起來，並制定出一系列長遠的、成文的青年政策文件和後續行動與項目。而這些政策、行動和項目的設計，又以可持續性為考量，使之不受到因選舉而令政黨在自治政府和議會中的主導權出現輪替的影響。因此，加泰羅尼亞的個案研究，給澳門在青年政策制定的領域中兩個值得思考的地方，一個是政府與非政府的青年諮詢機構的選擇；另一個是如何把教育暨青年局(下稱“教青局”)委託澳門大學建立的澳門青年指標體系推向更高的層次。

(一) 小議青年諮詢機構主導權的歸屬

除了教青局轄下的青年廳負責青年政策的執行、為學校的體育和課餘活動以及青年組織提供技術支援和培訓外⁴⁹，早在1988年，已在當時的澳門行政當局架構內設立專門負責青年事務的諮詢機構，即青年委員會(Conselho da Juventude)。到了2002年，澳門特別行政區政府把青年委員會改組為青年事務委員會(Conselho de Juventude)，以跟隨社會發展步伐。由此可見，歷屆青年諮詢機構在澳門青年政策的制定中都一直扮演着較嚴肅的角色。

由於第二屆特區政府承諾要培養未來社會的接班人，澳門青年政策的制定無可避免要提升至更高的層次，當中社會各部分需要更有效的協調，以利兌現承諾和達到此終極目標。就青年諮詢機構在青年政策制定過程中的角色的問題而言，有兩個方面需要注意，一個是究竟由誰來主導青年諮詢機構：是政府，還是青年組織？另一個問題是政府青年事務委員會未來的方向。在未探討這兩個問題前，首先需要回

49. 第81/92/M號法令第18、19及20條。

顧一下青年委員會和青年事務委員會的功能，以便勾劃出這兩個方面所處的語境。

1. 青年委員會及青年事務委員會的回顧

自從青年委員會於1988年組成以來，隨著有關法令和行政法規的修改，其性質和目的也逐步得到擴張。當青年委員會最初成立時，所獲賦予的地位是(重點為筆者所加)“一個諮詢機構，目的為向總督就擬訂青年政策，確保行政當局所推廣及施行的各項計劃、措施和工作的銜接提供意見⁵⁰。”到了1992年，青年委員會的角色變得更加明確，成為“一個諮詢機構，目的為協助總督擬定青年政策以及透過青年組織的積極參與，確保行政當局所推廣及施行的有關計劃、措施和工作的銜接⁵¹。”青年委員會的角色因而變為協助總督制定青年政策，而並非單純向總督提供意見。此外，在青年政策的執行階段，青年組織的參與也得到確認。青年委員會在青年政策的制定和執行過程當中所扮演的角色因而邁進了一步。當青年委員會在2002年重組成為青年事務委員會後，其諮詢機構的性質沒有改變，但改為隸屬於在青年範疇行使職權的司長的諮詢機構。根據目前特區政府的架構，負責行使青年範疇的司長為社會文化司司長。而青年事務委員會的宗旨，則是“在訂定青年政策和評估有關政策的實施方面向司長提供輔助⁵²。”

至於青年委員會和青年事務委員會的權限也經歷過幾次轉變。在新成立的時候，青年委員會的權限包括了對青年政策的基本目標、由行政當局開展或共同參與開展的青年政策的年度計劃，及其優先次序的訂定，以及認為有需要交予委員會知悉及討論的有關青年政策的其他事項，提出意見⁵³。1992年的改組完成後，青年委員會大致上保留原有權限，但也增加了對行政當局認為應交予委員會審議的有關青年政策的法規草案提供意見及建議。除此之外，改組後的青年委員會也具有通過本身規程的權限⁵⁴。

50. 第103/88/M 號法令第1條。

51. 第65/92/M 號法令第1條。

52. 第12/2002 號行政法規第1條。

53. 第103/88/M 號法令第3條。

54. 第65/92/M 號法令第3條。

時至今天，青年事務委員會大致上仍然享有經1992年改組後的青年委員會的權限，但同時也新增了設立工作小組的權限，並不再享有對青年政策的年度計劃的優先次序提供意見及建議，以及通過本身規程的權限⁵⁵。青年事務委員會日常的行政、技術及財政輔助由教青局提供⁵⁶，因而令委員會實際上(尤其在財政上)需要依靠教青局。在委員會成員的組成方面，除了在1988年初設立時從指定的青年和教育組織和團體委任出成員外，成員的任命自1992年起開始更具彈性，不再從指定的團體中委出成員。而經2002年改組後的青年事務委員會成員的代表性更有所擴大，從過去只委任青年和教育團體的成員，擴大到委任包括經濟、文化和社會互助範疇在內的團體或機構代表。另一方面，直至2002年，青年委員會都設有一名秘書長⁵⁷。

以上各項帶出了歷屆青年諮詢機構在青年政策的制定和執行過程的幾個方面。首先在葡治時期，該諮詢機構的名稱是“青年委員會”，葡文的名稱是 **Conselho da Juventude**。由於在葡文文法上採用了前置詞 **de** 與定冠詞 **a** 的縮合，因而從字面上揭示青年委員會的性質是一個屬於青年的諮詢機構。因此，澳葡政府巧妙運用修辭，來反映其對青年事務的承擔。回歸以後，青年事務委員會的葡文名稱用了 **Conselho de Juventude**，當中用了葡文的前置詞 **de**，揭示了該委員會的性質是以與青年事務相關的政策領域為總議題的諮詢機構，而這個性質也在委員會的中文名稱反映出來。雖然青年諮詢機構經過1992年重組後，定位更形明確，但透過2002年對青年事務委員會定下較一般性的宗旨，而使之回復相當的彈性，有利於特區政府為了回應發展需求而決定青年事務委員會在青年政策和執行過程中應扮演的角色。而擴大青年事務委員會成員的代表範圍，也就是擴大了影響青年的各項問題的諮詢範圍，也為更快速和更有效地認清機遇和回應挑戰提供了條件。最後，葡治時期青年委員會的主席為總督，但從2002年開始則下放給社會文化司司長。綜合以上幾點以及其權限，可以說現時青年事務委員會的整體設計符合《基本法》中有關“行政主導”的原則。

55. 第12/2002號行政法規第3及7條。

56. 第12/2002號行政法規第9條。

57. 第103/88/M號法令、第65/92/M號法令、第12/2002號行政法規，各第2條。

2. 非政府青年諮詢機構的可行性

毫無疑問，在政策制定過程中容許青年參與使青年政策更能回應青年人的需要。然而，礙於長時期的殖管治，多數居民，尤其是年青人，對政治的熱情和覺悟都顯得較為冷感。近年來，澳門的學校所推行的公民教育在一定程度上提高了年青人對本身的權利和他們身邊的事情的認識。隨著回歸以後“澳人治澳”得以落實，一些較具規模的青年組織也邀請了一些社會人士進行對話，讓年青人有機會參與，並向有關人士提出問題。到最近，又邀請了一些在特定課題中甚具見地的專家和專業人士（當中未必全是年青人）舉辦“青年論壇”等研討項目，年青人同樣也有機會參與，並向出席論壇的專家學者提出問題或發表意見。因此有評論認為，在培養年青人對公共事務的認識能力建設上，已從“聽和講”的階段，提升到“談和論”的階段。也有多個青年組織表示希望籌設“青年議會”⁵⁸，希望透過這個機構，讓年青人的能力建設可以再提升到“議和行”的層次，從而達至培養年輕人政治認知的最終目標⁵⁹。無獨有偶，在行政長官選舉競選活動期間，何厚鏞先生向青年團體透露，正考慮設立一個由政府提供資源，但交由青年團體去管理的非政府機構，以提供空間給青年去管理好本身的事務，並向青年加強國民身份的認同⁶⁰。

從這兩件事可以看出，特區政府和青年組織都感到有需要設立一個非政府的機構，以發展青年的才能，以利他們將來承擔治理的重責。而在一個青年社團內成立的所謂“青年議會”，以及得到政府的明確支持而成立的非政府青年機構，對澳門社會來說都是較大膽和創新的嘗試。考慮到目前政府的青年事務委員會是一個有不同組織的代表獲委任為成員，以協助特區政府制定青年政策的機構，因此在青年社團內各自成立“青年議會”這個方式，與一般定義的青年議會所採取的方式有不同的地方。就其最大幅度的功能而言，這些“青年議會”應只能提供非正式的培訓渠道，但不失為良好的起點，以培養和優化青年人議政論政的技巧，長遠來說使年青人能獲得更充足的準備，以積極

58. 在本文發表時，已有一個最終以“表年議會大使”的方式運作。

59. 見2004年10月11日《華僑報》。

60. 見2004年8月23日《澳門日報》。

參與青年政策的制定過程。而行政長官所倡議設立的非政府青年機構，也給予了機會去評估能否把像加泰羅尼亞全國青年議會這樣的“青年議會”的功能融入該機構當中。這是因為容許青年自行管理青年事務的本身就包括要向政府的青年政策提供意見和反饋。由於多樣性，或不同組織的參與，是青年議會影響青年政策制定的關鍵構成因素，因此有需要分析澳門社團的現狀。

直到2001年，澳門共有1,983所註冊社團，並可分為工商、工會、專業、教育、文化、學術、慈善、社區、鄉族、聯誼、體育和政治共12個主要類別⁶¹。這些社團的活動範圍，從提供諸如免費或廉宜的醫療和教育、以及扶貧等社會服務，轉變至參與社會政治事務，包括參與政府的諮詢機構、參選立法會和前市政議會⁶²的直選議席，以及參與如請願等社會行動⁶³。婁勝華也同時發現，澳門各主要社團的功能已進化為“擬政府”和“擬政黨”⁶⁴。這是因為澳葡政府由於缺乏資源，加上溝通困難而基本上放棄了對華人社群提供公共與准公共物品的責任；另外社團本身也提出參選名單，角逐當初在設計上它們並無參與過意見發表的立法會直選議席⁶⁵。這些特殊的功能反過來令各主要社團所創造的資本得以強化，尤其是整合與動員社會去改善居民的權利和利益的功能，從而有效地提升澳門的治理水平。

事實上，澳門有不少的社團長期以來都特別為年青人提供一系列的服務，從教育、輔導、以至康樂活動等，而提供這些服務所積累的經驗也給回應年青人的需求創造了前提。政府當初邀請這些以年青人為對象的實體進入青年政策制定的諮詢機構，也正源於此。然而值得注意的是，目前還有相當多的社團只是名義上存在，在組織活動上從不積極，又或者無非只為達到個人或政治利益而成立社團的。另一方

61. 婁勝華《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法國主義體制解析》，廣東人民出版社，2004年，第118，138-139頁。

62. 包括市政議會在內的澳門市政機構已於2001年底被撤銷，並由與市政機構沒有直接聯繫的民政總署所取代。

63. 前引書，第176-217頁。

64. 前引書，第217-234頁。

65. 在基本法的起草階段，有關政制的設計則曾徵詢澳門主要社團的意見。

面，制度化程度不高、對個別魅力型領袖的過分依賴、組織鬆散、著重人際關係、以及民主和法治的意識薄弱等，在澳門的“社團文化”中仍然根深蒂固⁶⁶。所以：

高密度社團的存在及其活動與民主、公民意識不必然發生因果聯繫。社團的密度過高反而造成擁擠(Congestion)，促使資源分散化，影響了社團能力建構與社團活動開展。社團及其活動是民主化、運動與政治實踐的產物，只有在民主開放的政治制度之下的社團活動才能形成公民運動從而促進政治發展⁶⁷。

結果，澳門的“社團文化”抵消了各主要社團所擁有的寶貴的優勢，特別是它們有效的社會整合與社會動員能力，以及它們與政府長期處於“共治”的傳統，而令澳門社會實際上是一個法團主義社會⁶⁸。因此，正如部分人所認知的一樣，澳門社會上的所有青年社團，都有培養青年關心自己的事務和社會的共同責任。只有在青年的“聽和講”與“談和論”的技巧能夠流暢地運用後，才能實在地發展他們“議和行”的技巧。因此，要培養青年的這些能力，不可能採取“速成班”的方法，也不可能只靠任何單一的青年社團就能夠辦得到，也不可能只靠在一短時期內舉辦一兩場對話或研討項目，就指望青年“議和行”的能力便可以立即得到提高。所以，由行政長官倡導的這個由特區政府提供資源的非政府青年機構應為集合不同青年組織的力量去培養青年議政論政能力，提供長遠戰略條件。由於這項能力建設是一項長期的工作，這個青年機構未必可以在現階段就具有像加泰羅尼亞青年委員會般的“青年議會”的功能。不過，如果倡議的這個機構組織和運作都良好的話，則有利於成為建構澳門的多樣性和公民社會的一個平台。因此，這個機構應該還是具有一個最終能成為在青年政策制定的過程中協助特區政府的發展目標。

66. 吳志良《社會、市場與政府的互動：行政改革路徑的選擇》，載於《澳門2003》，澳門基金會，2003年，第53-86頁。

67. 婁勝華《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，廣東人民出版社，2004年，第8頁。

68. 前引書，第295-343頁。

3. 青年事務委員會的前景

現時政府的青年委員會的整體設計，在最起碼程度上能充當特區政府與青年組織之間在青年政策的制定和評估方面的橋樑作用。在2004年8月行政長官選舉競選活動進行期間與學生和青年代表會面的時候，建議強化青年事務委員會的功能幾乎成為了與會者之間的共識⁶⁹。雖然青年事務委員會的成員有義務提出建議供委員會審議⁷⁰，但該委員會的整體設計，特別是其權限，卻似乎把委員會在協助特區政府制定青年政策的角色放在較被動的位置上。有部分青年組織甚至毫不客氣地指出，青年事務委員會缺乏透明度，令公眾對其工作的評價無從入手⁷¹。

考慮到澳門的社會現實，政府的青年事務委員會在青年政策制定的過程仍然扮演著一個重要的角色。與加泰羅尼亞的個案研究作比較，尤其是當地著重青年參與以及發表報告與研究成果，澳門的青年事務委員會的工作還有可以改善的空間，特別是加強工作小組的功能去研究和處理青年特有的問題，同時，要留意工作小組和其他部門和機構的協調。提高委員會工作的透明度也至關重要，因為這是提高澳門青年對自身事務“聽和講”、“談和論”，以及到最後“議和行”的能力建設的一部分。最後，由於培養未來社會的接班人是保證澳門可持續發展的重要任務，青年事務委員會的主席應考慮重新由行政長官接掌，使到青年政策的制定和執行能夠在各部門、機構和民間組織之間得到更好的協調。

(二) 澳門青年指標體系：實現明文的青年政策的基礎

長遠來說，青年事務委員會應當成為特區政府與青年組織之間草擬成文和公開的青年政策文件的平台。隨著最近澳門青年指標體系的建立，擺在所有和青年政策制定過程有關的群體面前的另一項任務，就是要把這套指標體系，與在一定形式上是明文的青年政策聯結起來。

69. 見2004年8月23日《澳門日報》。

70. 第12/2002號行政法規第6條。

71. 見68。

建立澳門青年指標體系的動機有以下幾個：

- 一、 體現特區政府的施政理念；
- 二、 與國際社會接軌；
- 三、 減少青少年犯罪；
- 四、 營造優質社會，改善旅遊投資環境⁷²。

而澳門青年指標體系分為10個指標方向類別，共80個指標。其中指標方向類別分別為：人口，婚姻，家庭，身心健康，教育與培訓，勞動力與就業，康體文娛(閒暇)活動，公民義務與社會參與，青年犯罪與行為偏差、價值觀、消費與生活質量，以及社會環境與青年政策⁷³。

從整體上說，如果所有指標的數據都能收集得到的話⁷⁴，澳門青年指標體系應能觀察青年的發展，並協助特區政府發表有關青年事務的“白皮書”⁷⁵。教育局目前負責落實這套指標體系的技術操作，並已發表了《澳門青年指標2004》報告，公佈了80個指標中之42項⁷⁶。從青年政策制定的角度來說，特別是從“社會環境與青年政策”類別下的各項指標來判斷⁷⁷，“觀察”似乎成為了澳門執行這套指標體系的主要課題與目的。事實上，確實也存在著基於這些觀察的經驗來制定長遠的戰略性青年事務規劃的可能性。加泰羅尼亞的經驗顯示，一套成文的青年政策文件(即《加泰羅尼亞全國青年計劃》)就具有表現出政府與社會間的共識的政治意義，以及政府對青年事務的承擔。這種承擔同時有一套所有受青年政策影響的人或任何對青年政策感興趣的人都能參與的監督和評估機制相佐，以示問責。

當然，要讓成文的青年政策得以實現，是需要一系列成熟的條件的。而事實上，加泰羅尼亞也用了12年的時間才把《加泰羅尼亞青年約章》中訂立全國青年計劃的建議加以落實。在《加泰羅尼亞全國青年計

72. 程楊潔、黃漢強《澳門青年指標體系研究》，澳門大學，2004年，第15-17頁。

73. 前引書，第182-186頁。

74. 目前有10項指標沒有相關數據，見前引書，第72頁。

75. 前引書，第75頁。

76. 教育暨青年局《澳門青年指標2004》，2004年。

劃》發表的時候，自治政府認為，有八項適當的條件決定了青年計劃的執行：

一、青年事務總秘書處直轄於自治政府主席，有利於全盤協調針對青年的行動和服務；

二、有關的財政保障得到落實，而《全國青年計劃》本身已成為多個不同的跨政府部門工作計劃的一部分，同時也成為加泰羅尼亞政府施政方針中的試驗項目之一；

三、先前實行的各種跨政府部門計劃已提供了充分的經驗，使到《全國青年計劃》能夠有效地執行；

四、在加泰羅尼亞各地，已出現青年政策的倡議行動和文件；

五、自1998年設置以來，加泰羅尼亞青年觀察站的運作漸上軌道，而該觀察站下設的青年文獻中心以及與加泰羅尼亞其他的研究中心和歐洲青年觀察站的聯繫網絡也日趨成熟；

六、在加泰羅尼亞各地，已出現區域性的青年計劃；

七、在推廣《全國青年計劃》的問題上，各方已達成了政治共識，另外也已設置了議會監督的機制；

八、加泰羅尼亞全國青年議會在青年政策的倡議和制定過程中積極參與，表現出民主參與的價值，也分擔了其應有的責任⁷⁸。

撇開上述一些不適用於澳門的因素不談，例如地方與區域的青年政策倡議和計劃，以及歐洲聯盟、中央政府、自治政府與地方當局的財政關係等，上述條件可以為落實長期的青年政策戰略規劃創設本身的條件提供一些參考，尤其是以下幾點：

一、加泰羅尼亞的經驗顯示，集中化的青年政策執行機制有利於協調工作。就澳門的情況而言，青年事務委員會主席重新由行政長官出任，可有助青年政策的制定和執行的協調工作順利開展。

77. 當中包括社會環境發展趨勢、青年政策變化、社會對青年問題的重視度、國際國內青年交流活動，以及資訊科技與青年成長。見前引書，第70頁。

78. General Secretariat for Youth, Department of the Presidency, Generalitat de Catalunya: *National Youth Plan of Catalonia: Young People 2010*, 2004, p. 19

二、縱使澳門青年指標體系的技術操作將由教育局負責⁷⁹，但要注意的，雖然教育局有就青年問題進行過一系列的調查，目前的青年事務委員會和教育局都沒有一個專門的機構對澳門青年的現狀進行研究。由於社會已逐漸認識到需要更全面的青年政策，澳門因此也需要一個類似加泰羅尼亞青年觀察站的專門機構。鑒於青年指標的跟進工作由教育局負責，有關的專門研究機構應設置於教育局的架構內會較為理想，以便資源和研究能更有效地分配或協調。

三、特區政府每年發表的施政報告中有關青年政策的內容，應更為詳細，並有所加強。

四、青年政策的長遠戰略規劃，與更大範圍的澳門公共行政改革整合，並將重點放在跨部門協調與加強官員和高級公務員的問責性上。故此，任何青年政策的長遠規劃應包括一套青年組織與居民都能夠參與的監督和評估制度。

五、政府與社會之間營造共識是相當重要的，而所幸共識政治也已融入了澳門的治理文化當中。

六、青年組織必須要認識到它們存在的其中一個目的是為進一步推動澳門的民主作出貢獻，和有責任培養年青人成為社會主人翁這個未來角色。行政長官所倡議的平台，應在設計上促進不同的青年組織能匯聚一起，向年青人灌輸上述的認識。此外，青年組織可以多加利用青年指標體系，來草擬敘述澳門青年狀況的青年約章，並基於此約章，向特區政府提出建議。草擬青年約章揭示了召開集特區政府成員和青年組織於一堂的“高峰會”的必要性，以便商討青年指標調查的發現，並為後續行動達成共識。青年約章本身就是所有參與者的共識和承擔的產物，而加泰羅尼亞的經驗，更指出了青年約章有潛質成為達至長遠的戰略性明文青年政策計劃的第一步。

五、結束語

具備一個有承擔的自治政府、政黨和青年組織的網絡是西班牙加泰羅尼亞地區青年政策制定模式的一個特色。自治政府擔當了青年政

79. 程惕潔、黃漢強《澳門青年指標體系研究》，澳門大學，2004年，第79頁。

策的發起者和執行者的角色，而非政府的加泰羅尼亞全國青年議會則成為了一個集加泰羅尼亞地區青年組織於一堂，並為它們的需要和利益說話的平台。各政黨的青年分支透過積極參與這個平台的活動，來達至控制青年政策主導權的目的。無論如何，加泰羅尼亞全國青年議會發表的關於青年政策的多份文件，對推動自治政府進行長遠的青年戰略規劃，起到了有效的作用。而加泰羅尼亞人相信，透過青年政策制定模式的整體設計傾向於集體主義的精神，可為當地培育社會多元化。青年政策的制定過程中則著重各方形成共識，也揭示了加泰羅尼亞的治理，在一定程度上以社會法團主義來主導。

加泰羅尼亞的經驗給澳門在設計自己的青年政策制定模式時帶來兩個啟示：首先，澳門青年需要一套長期的能力建設工程，以全面加強他們的政治認知。行政長官所倡導的由特別行政區政府提供資源的非政府青年機構，可以透過匯集不同青年組織的力量來為年青人提供“實戰”培訓，來回應這個需求。這個機構最終應成為一個具備足夠能力去獨立地就青年政策的制定，向政府提供意見或協助；同時，政府的青年事務委員會應透過利用其工作小組加強其功能，積極研究並有效處理圍繞年青人的各項問題。其次，明文的青年政策只能在一系列的條件，例如制度設計、政治承擔和青年組織的認知等充分成熟下才能得到實現。任何長遠的青年戰略規劃都必須包括詳細的實際行動，以及必要的監督和評估機制。因此，承擔和共識成為了必須的條件。而這兩個教訓同樣是更大範圍和更長遠的社會重構 (social re-engineering) 工程的一部分。這項工程無可避免必須要回應《基本法》中所保證的“高度自治”的要求。

附錄一：第七屆加泰羅尼亞議會之組成⁸⁰

政黨/政黨聯盟	議席數
匯點和同盟 (Convergència i Unió, CiU) ⁸¹	46

80. 最近一次的議會選舉於2003年11月16日舉行，見 <http://www.parlament-cat.net/composicio/7leg.htm>。

81. 為加泰羅尼亞民主匯點及加泰羅尼亞民主同盟的跨黨派聯盟。

政黨/政黨聯盟	議席數
加泰羅尼亞社會黨 —— 公民要變革 (Partit Socialista de Catalunya — Ciutadans pel Canvi, PSC-CpC)	42
人民黨 (Partit Popular, PP)	15
加泰羅尼亞左翼共和黨 (Esquerra Republicana de Catalunya, ERC)	23
加泰羅尼亞綠黨發起團 —— 左翼異團 (Iniciativa per Catalunya Verds — Esquerra Alternativa, ICV-EA)	9
共計	135

附錄二：加泰羅尼亞主要政黨之青年分支⁸²

政黨	青年分支
加泰羅尼亞左翼共和黨	加泰羅尼亞左翼共和黨青年團 (Joventuts d'Esquerra Republicana de Catalunya)
加泰羅尼亞綠黨發起團	綠黨左翼青年團 (Joves d'Esquerra Verda)
加泰羅尼亞社會黨	加泰羅尼亞社會主義青年團 (Joventut Socialista de Catalunya)
加泰羅尼亞民主匯點	加泰羅尼亞民族主義青年團 (Joventut Nacionalistas de Catalunya)
加泰羅尼亞民主同盟	青年同盟 (Unió de Joves)
加泰羅尼亞人民黨	加泰羅尼亞人民黨新生代 (Noves Generacions del Partit Popular de Catalunya)
加泰羅尼亞基督民主同盟 (Unió de Democristians de Catalunya)	加泰羅尼亞基督民主青年同盟 (Unió de Joves Democristians de Catalunya)

82. Consell Nacional de la Joventut de Catalunya: *Salient Points on Youth Policy of the National Youth Council of Catalonia*, 1999, pp. 92-93.

附錄三：《青年政策行動計劃》要點⁸³

目標	主題	方案
脫離對父母的依賴	住房	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 住房交易市場網絡 ◆ 住房援助計劃 ◆ 為青年建房 ◆ 社會重返計劃 ◆ 借貸計劃
	就業	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 就業輔導計劃 ◆ 離校後就業適應計劃 ◆ 鼓勵自僱計劃 ◆ 青年專業認可計劃
	教育	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 綜合教育計劃 ◆ 價值觀教育 ◆ 青年培訓 ◆ 人員流動：支援和補助
	衛生	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 防止濫用藥物計劃 ◆ 情感及性教育計劃 ◆ 酒後駕駛 ◆ 心理健康計劃 ◆ 學校健康教育
	文化	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 文化創造計劃支援 ◆ 普及文化計劃
	社會團結和境內均富	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 青年與社會排斥 ◆ 非剝削關係 ◆ “積極的青年” ◆ 青年在農村發展中的角色 ◆ 可持續的人員流動 ◆ 青年動向和資訊站網絡 ◆ 地方青年政策支援
參與	對話 (Interlocució)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 青年在政策的參與

83. Secretaria General de la Joventut del Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya: *Pla d'Actuació de les Polítiques de Joventut*, 2003.

目標	主題	方案
參與	結社運動	<ul style="list-style-type: none">◆ 推廣青年結社運動◆ 青年團體支援計劃
	鼓勵參與	<ul style="list-style-type: none">◆ 參與的培訓◆ 鼓勵參與計劃
	社會團結與境內均富	<ul style="list-style-type: none">◆ 不同文化間的互聯性◆ 人員流動和國際合作◆ 鄰里計劃◆ 青年和語言