

# 香港和新加坡的決策經驗及其對澳門的啟示

楊愛平\*、羅鑫武\*\*

行政長官崔世安在其首份年度施政報告中提出了“陽光政府”的嶄新施政理念。眾所周知，“陽光政府”理念內涵豐富，外延廣闊，涵蓋廉政建設、官員問責、公共決策、政務公開、公共財政體制、法務改革等諸多方面。其中，公共決策是一項社會價值的權威性分配活動，涉及社會基本公義和方方面面利益，因此，如何進行科學、民主決策，構建澳門特區的陽光決策體系，這是建設一個陽光政府的核心任務。澳門與香港、新加坡一樣，地處東南亞，同屬城市型政體；而且，三個城市均是文化多元但又以華人文化為主的微型政治經濟體。因此，相較於情況迥異的歐美發達國家而言，研究香港和新加坡政府構建陽光決策體系的經驗，對澳門特區政府建設陽光決策體系有著更為直接的借鑒意義。

基於上述，本文擬採用比較行政學的研究方法，引入陽光決策體系的“三P”分析框架，即決策過程中的公共參與（Participation）、程序化（Procedure）的正當過程和可預測性（Prediction）作為三個衡量維度<sup>1</sup>，首先對香港與新加坡政府的陽光決策體系進行分析；而後，對澳門特區政府決策體系存在的問題做歸納梳理；最後，在借鑒吸收香港、新加坡政府構建陽光決策體系的經驗基礎上，提出完善澳門特區政府陽光決策體系的政策建議。本文所指的陽光決策體系的“三P”分析框架，是較早由美國著名的政策分析學者斯圖亞特·內格爾（Stuart S. Nagel）提出來的，公共參與指由普通公眾、目標群體

\* 華南師範大學公共管理學院行政管理系系主任。

\*\* 華南師範大學公共管理學院碩士研究生。

1. Nagel, Stuart S. *Conflicting Evaluations of Policy Studies*, in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds) *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1990, Pp.121-130.

和其他相關的利益團體作出決策；可預測性表示公共決策的制定是科學的，其他人通過同一標準也能作出類似的決策；程序的正當過程或程序公正意味著決策的制定與執行是公平、公正的，那些受到了不公正對待的人有求助於其他申訴渠道的權利。

## 一、香港的“互動調適型”陽光決策體系

1997年回歸祖國後，香港特區政府實行的是由行政長官和行政會議領導的管治體制和代議政制架構。在“一國兩制”的制度環境下，香港實行“港人治港，高度自治”原則，香港人擁有了當家作主的政治權利，提出了參與政府決策、監督政府施政的訴求。因此，相較於港英政府時期，特區政府與民間社會的良性互動和理性博弈不斷增強。也正是在這樣一種宏觀的決策環境下，香港特區形成了所謂的“互動調適型”陽光決策體系（見下圖1）。這種決策體系強調決策的執行者和決策的利益相關者相互調適彼此之間的利益，得到決策的相互調適部分，最後反饋到決策的制定者上，從而制定科學、民主的決策。它較好地體現了陽光決策的“三P”原則。

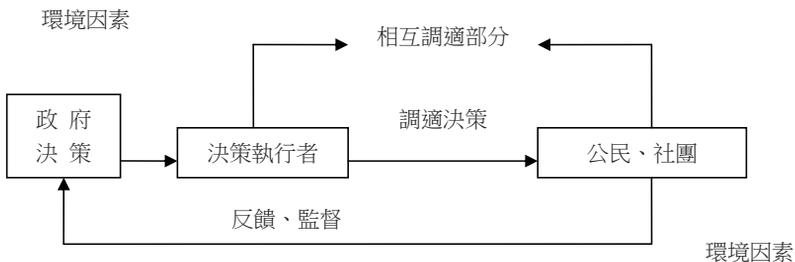


圖1 香港特區政府的“互動調適型”決策模式

### （一）香港特區政府決策的公共參與

一是公民參與公共服務的監督與評估。20世紀90年代，英國興起了“顧客導向”的公共服務改革運動。在此背景下，港督彭定康也在香港政府機關引進了以英國“公民憲章”為藍本的“服務承諾”改革

計劃，其目的是建立有效的監察制度和政府服務績效指標，以便民衆能向政府反映意見，評估政府公共服務。早在回歸前的1995年，香港政府就推出了“服務市民”的計劃，充分體現了香港政府向市民交代、量入為出、有效管理、改善服務、培養服務的精神。<sup>2</sup> 通過引入公民參與公共服務的監督與評估活動，一定程度上提高了政府決策的透明化。

二是重組市政服務架構，鼓勵市民積極參與政府決策。1999年12月，香港特區政府通過《提供市政服務（重組）條例》，成立行政諮詢組織，提出“行政吸納政治”的模式。其目的是當政府的決策尤其是重大決策，涉及的專業領域廣，面對的關係複雜，自身獲取資訊有限時，透過諮詢機構，把社會中的精英吸納收進政府的決策體系中，以便集思廣益。這種模式在溝通政府與市民的關係，緩和社會矛盾，為政府宣傳、解釋政策，減少不滿情緒和推行阻力，實現公眾參與公共事務，輔助政府制定及推行政策方面起著積極作用。<sup>3</sup>

三是董建華統治下的香港特區政府依據《基本法》頒佈了《公開資料守則》，堅持“服務市民”、“向市民交代”原則。為保障這些理念的貫徹實施，香港特區政府建設了完善的制度，主要有：

1. 服務承諾制度，就此成立“使用者委員會”和“顧客聯絡小組”，建立一種全新的制度讓市民瞭解政府的公共決策；
2. 政務公開諮詢制度，市民可以在網路上及時瞭解政府的決策，並方便快捷地提出意見，加強政府決策的透明度；
3. 公開資訊制度，政府根據《公開資料守則》，規定政府決策應公開的範圍、程序以及公開資訊的權利救濟，若市民認為某部門的決策沒有按《公開資料守則》的規定公開，可以向有關申訴部門投訴；
4. 電話諮詢中心制度，政府利用先進的科技手段，為市民參與決策提供由訓練有素的負責人回覆市民的疑問；

2. 顏海娜：《論制定香港政府資訊公開法》，蘭州，《蘭州學刊》，2003年第5期。

3. 汪永成：《雙重轉型：“九七”以來香港的行政改革與發展》，北京，社會科學文獻出版社，2002年，第109頁。

5. 新聞媒體參與制度，香港特區政府主動利用大眾傳播媒介，如報紙、雜誌、廣播電視等，向市民宣傳政府的決策，激勵市民參與政府的決策。

## （二）基於“行政三分”的決策流程

香港回歸後，為實現“去殖民化”和“去官僚化”趨勢，特區政府調整和重組了行政組織架構，把政府總部所有行政部門自上而下地劃分為相對獨立的三個層次，即：政策層、政策或資源管理層和行政執行層（又稱服務傳送機構）。同時，在借鑒英國的“決策、執行、監督”改革經驗基礎上，推行了具備香港特色的“行政三分”陽光決策流程（見下圖2），很好地實現了決策、執行與監督既相對獨立又相互制約的目的。

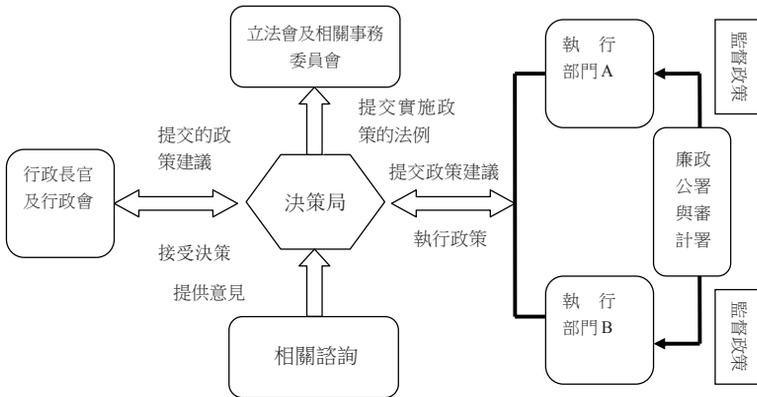


圖2 香港特區政府公共政策制定及執行流程圖

首先，為了保證政府決策的合法化，香港特區政府規定決策的主體在審查、通過、批准、簽署和頒佈政策時，必須遵守法定的許可權和程序。這個基本程序是：

1. 行政執行層根據經濟社會發展變化的需要，向相關決策局提出政策議題或提出政策建議；同時，相關諮詢委員會也針對執行機構提出的政策議題，提出自身的參謀諮詢意見，供決策局和特區政府決策參考。

2. 決策局進行利益整合和意見綜合，把執行局和諮詢委員會的決策議題及政策建議提交到最高決策層，由行政長官及行政會來集體審議。

3. 如果最高決策層接受了決策局的政策建議和政策方案，則再由決策局提交實施政策的法例到立法會及相關事務委員會，通過立法會來審查政策的合法性。

其次，政策上升為實施的法例後，交由政策的相關執行局具體去推行。這些政策執行局只管執行，講求效率，不參與政策的制定。

再次，所有的政策行為和政策執行績效均要接受廉政公署和審計署的監督和約束。與此同時，香港特區政府還建立了健全高官問責制，透過政治問責的程序實現政府的陽光決策、透明施政。

### （三）中央統籌的政策制定機制確保決策的科學化

為促進公共決策的科學化、民主化，確保特區政府決策的可預測性，香港在行政長官之下設立了特區政府中央政策組，其主要職能是向特區行政長官、政務司司長和財政司司長就不同政策範疇提供意見。中央政策組建立廣泛的社會網路，在提供政策建議前，會諮詢各界專家、學者，特別是聽取非全職顧問的意見。中央政策組約每兩星期舉行一次非全職顧問會議，就不同的政治、社會和經濟課題進行討論，所得意見將向特區政府最高層官員反映。

中央政策組採用項目組的方式運作，其行政架構精簡靈活，編制包括首席顧問、副首席顧問、顧問、高級研究主任、研究主任等全職核心人員及支援的工作人員。首席顧問、顧問和研究人員以合約方式聘用，背景各異，從多角度探討問題、進行研究和提出意見。此外，還有近四十名來自不同界別的非全職顧問，各自有本身職業，而接受中央政策組諮詢。

中央政策組的最主要工作包括：從事政策研究、編寫每年的施政報告、瞭解分析社情民意、擔任粵港發展策略研究小組工作、以及為策略發展委員會提供秘書處支援。此外，中央政策組以多種形式鼓勵社會上對公共政策的討論和研究，包括舉辦公開論壇，討論社會關注的課題，廣邀各地專家和學者出席，與本地公務員、專家、學者、社會人士和有關範疇的前線工作人員交流心得與經驗。

由此可知，通過設立中央政策組，香港特區政府實現了公共政策制定中的中央統籌和協調，也使得政府的政策制定更加開放、透明和公開，大大提高了公共政策的公信力和社會認受度。

## 二、新加坡的“精英主義型”陽光決策體系

作為一個城市國家，新加坡能夠在短短四十多年時間裏取得舉世矚目的經濟社會發展成就，這與其威權體制下的精英主義決策模式密切相關。不過，新加坡經驗也表明，精英主義決策模式的成敗要取決於政治精英對公民參與的價值偏好。就如亨廷頓指出：“在任何社會中，政治精英對政治參與的態度可能是影響該社會參與性質的一個最具有決定性的因素。動員參與只有當政治精英們竭力推進民衆參與時才會出現。而自動參與也只有當政治精英們鼓勵、允許、無力或不願壓制時，才會以不太高的代價出現。”<sup>4</sup> 雖然精英主義的公共決策模式反映的主要是政治精英的價值偏好，採取自上而下為主的決策方式，以期獲得和保持權力，然而現代精英們也承認，在決策時必須關注公眾的利益，盡最大的可能宣傳更廣泛的政治參與，採納公眾的意見，使公共決策不違背公眾的利益願望。新加坡的精英主義決策模式（見下圖3）表現的也正如此：一方面它以政府的權威性為主導，另一方面又注重公眾對政府決策的利益訴求。

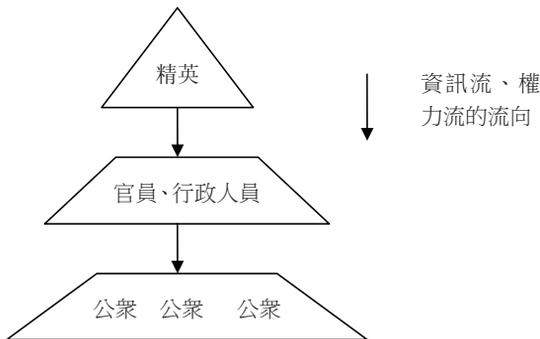


圖3 新加坡的精英主義決策模式<sup>5</sup>

4. [美] 塞繆爾·亨廷頓、瓊·納爾遜：《難以抉擇》，北京：華夏出版社，1998年，第30頁。  
5. 朱志宏：《公共政策》，臺北：三民書局，1992年，第44頁。

## （一）法團主義的制度化公共參與

如上圖所示，新加坡內閣精英們在制定公共決策時，先以自上而下的方式通過中層官員或行政人員讓普通公眾瞭解政府的決策意圖，接著通過設立對應的渠道和制度聽取公眾的心聲，讓公眾有合法、合理、有效的途徑向政府反饋決策意見，進而促使政府修改並完善決策，最後由總理內閣精英們決定最終的決策。這是一種法團主義的制度化公共參與模式。

一方面，新加坡政府建立健全了諸多政府主導的民間社會組織，使公民能夠在政策制定過程中有序參與。以新加坡立國前就成立的人民協會（People's Association）為例，該協會在促進種族和諧和加強社會凝聚力、加強政府和人民之間的雙向溝通方面，起到了橋樑的重要作用。一是向民眾解釋、說明政府制定政策的原因和政策將給民眾帶來的利益，幫助民眾瞭解政府政策及執行情況，以爭取民眾對政府政策意圖的理解、認同、信任和支援。比如，隨著生活水平的提高，很多居民有條件購買小汽車，但新加坡國土面積小，不允許擁有太多的小汽車。因此，政府制定了提高進口稅限制小汽車的政策，人民協會也及時與民眾溝通，收到了良好的效果。二是搜集民眾對政府政策的反映和態度，瞭解民眾的意見和要求，為政府完善政策，改進政府行為提供資訊。

為實現上述功能，人民協會建立了一系列的組織機構，其中最主要的是“三會一院”，即公民諮詢委員會、民眾聯絡所（俱樂部）管理委員會、居民委員會和國家社區領袖學院。<sup>6</sup>

1. 公民諮詢委員會（Citizens' Consultative Committees）。新加坡共有80多個選區，每一個選區都有一個公民諮詢委員會，委員會的職責有三，其中之一是作為政府與民眾之間的溝通渠道向政府傳遞民眾的需求和問題，向民眾告知政府的活動和政策。主持委員會工作的社區領袖們定期挨家挨戶訪問居民，聽取他們的意見和建議，解釋政

---

6. 王亞群：《人民協會——連接新加坡政府與人民的橋樑》，北京，《當代亞太》，1998年第5期。

府的政策，教導居民正視面對的問題，使居民感到社區領袖們就在他們的身邊他們的意見和建議得到了重視，從而建立起對政府的信任和信心。

2. 民衆聯絡所（俱樂部）管理委員會（Community Centre/Club Management Committees）。目前，每個選區至少有一個管理委員會。委員會的職責是為人民協會管理民衆聯絡所。民衆聯絡所是人民協會組織活動、聯絡民衆的場所和陣地。1990年7月以來，許多規模大的、現代化的民衆聯絡所已經更名為民衆俱樂部。民衆俱樂部為大家提供了更好的設備和更多的服務項目。通過民衆聯絡所和俱樂部，人民協會促進新加坡人參與文化、教育、娛樂、體育等運動。通過這些活動，增加人與人之間的相互交流，消除種族之間的矛盾和隔閡，培養社會的凝聚力。

3. 居民委員會（Residents' Committees）。新加坡的居民委員會始建於1978年，現在，每個組屋區（public housing estates）都建有居民委員會，全國共有400多所。居民委員會組織多樣性的活動，促進鄰里和睦和種族和諧。這些活動包括挨戶訪問、同樓共往聯歡會、樂齡人士（老年人）聚餐會、防止犯罪展覽、講習班，等等。同樓共往聯歡會是居民委員會定期開展的一項活動。居民委員會平凡的、持之以恆的工作改善了居民的生活環境，增強了居民的社區意識，為新加坡社會的穩定作出了貢獻。

4. 國家社區領袖學院（National Community Leadership Institute）。學院成立於1964年，培訓對象是人民協會的職員和自願服務於社區工作的社區領袖，是人民協會的培訓署，是新加坡社區人才的搖籃。學院開設了實用性很強的課程，學員學習不必自己交費，政府為每名學員支付每日110新元的培訓費用，並免費提供膳食，以回報社區領袖的志願服務和獻身精神。

另一方面，新加坡政府不斷完善了公共參與的制度化途徑，把公共參與上升到法律與制度層面，依法保證公眾參與政府的決策。例如，早在李光耀政府時期的1987年，新加坡便發起“全國議事日程”，規定政府的重大決策要邀請公眾參與。又如，吳作棟於2001

年底提出了構建“人民行動論壇”的設想，人民行動論壇主要由20名人民行動黨議員、9名官委議員、2名反對黨議員和1名非選區議員等32名組成政府決策“獻議團”，規定“獻議團”議員應廣泛收取民間意見，政府的決策在國會進行表決時，若決策不能廣泛代表群眾的利益，議員可以投反對票。再如，新加坡政府還設立“新加坡開放中心”，目標是使新加坡有個“更透明及公開向人民交代一切”的政治制度。<sup>7</sup>

## （二）決策程序的制度化程度高

新加坡一方面經濟高度發展，另一方面以政府決策的正當性與官員的廉潔高效獲得世界各國的普遍讚譽。這在很大程度上得益於新加坡政府的這種精英主義決策模式，它一方面使政府決策具有威權作用，易於實施，另一方面又具程序的正當性、合法性。對此，吳作棟曾自豪地說：“我們這一套有系統的自我更新程序確實不尋常，我相信是新加坡獨有的。”<sup>8</sup> 新加坡政府決策的程序化建設具有兩個鮮明的特點：

一是決策的制度化，通過法律將決策程序固定化，不隨著領導人的變更而產生根本的變化，只在方式上加以調整，目標是使決策制度更完善。自建國以後，新加坡政府為了保持政府執政的合法性，一直把加強政府決策的程序化建設作為人民行動黨的核心要務。因為，新加坡領導人非常清楚，人民行動黨所依賴的這種精英主義、能人決策的模式，是一把雙刃劍：一方面，新加坡政府決策通常由多個部長及政府部門提出，非官方議員法案甚為罕見。因此，政府的決策很容易上升為國家意志，並通過自上而下的流程使政府決策具有正當性。但另一方面，行動黨又是佔國會多數議席的執政黨，因此，為了防止行動黨獨攬政府決策的局面而導致決策程序的正當性被扭曲，新加坡政府組成內閣，內閣總理由黨的秘書長擔任，副總理和部長則多由黨的

7. 孫景峰：《新加坡人民行動黨執政形態研究》，北京，人民出版社，2005年，第299頁、第268頁。

8. 張錫鎮：《現代東南亞政治》，南寧，廣西人民出版社，1994年，第179頁。

中央執行委員會委員（也是國會議員）或行動黨其他議員擔任，通過內閣監督政府的決策，促使政府必須以程序的正當性為準則制定決策。

二是自上而下的決策模式有利於防止官員的腐敗行為對決策程序正當性的扭曲。很多學者在總結新加坡經驗時均認為，沒有公開透明就沒有廉政，政府暗箱操作是腐敗之源。新加坡之父李光耀也認為，新加坡的生存，全靠政府部長和高級官員的廉潔和效率。<sup>9</sup>為了保證決策程序的正當性，新加坡政府把廉政作為威權政府的重要執政理念。如早在1960年，新加坡政府就修改了殖民時期的《預防腐敗法》，形成《反貪污法》這樣一部完備而又可行的法律，並成立了直屬總理署的反貪調查局，其宗旨是採取一切可能的措施減少官員腐敗的機會，如採取高薪養廉的措施，提高國民教育水平等，而對於腐敗行為一律嚴懲。

### （三）專家治國確保決策的可預測性和科學性

新加坡是一個典型的精英政治和專家治國的社會，政府決策不僅依賴精英能人，也非常重視戰略決策諮詢。這種專家治國的目的在於，通過技術官僚進行科學、合理的決策，為民衆提供政策上的指導。新加坡貫徹專家治國原則集中體現在兩方面：

一方面，新加坡建立了高效率、專業化的文官系統。新加坡有著極為嚴格的、制度化的人才選拔機制。政府通過公開考試、公平競爭、擇優錄用的辦法選拔政府管理人員，文官的政績受到高度重視，並成為其升遷和工資待遇的基本依據。這樣，專業人士更有可能取代政治官僚進入決策層。20世紀70年代以來，具有博士、碩士學位的專家技術管理人員幾乎壟斷了新加坡的最高領導層，新加坡的部長及高級公務員都是世界名校畢業的高學歷者。而正是因為擁有這批高素質的專業化文官隊伍，才使得新加坡政府的治國方略能一以貫之地延

---

9. 孫景峰：《新加坡人民行動黨執政形態研究》，北京，人民出版社，2005年，第299頁、第268頁。

續下來，也使得新加坡政府的公共政策總是充滿理性、公平和前瞻性特點。

另一方面，新加坡培育發展了大量戰略諮詢機構，服務於公共部門決策的科學化要求。新加坡政府本身非常精幹，只有15個部門，但新加坡最多的是戰略諮詢機構。這些戰略諮詢機構，表現在很多個層次：

1. 總統顧問理事會。總統在否決預算案或否決政府部門、主要法定機構和政聯公司重要職位的人選之前，必須徵詢總統顧問理事會的意見。總統空缺時，由顧問理事會主席代行總統職權。

2. 總理牽頭的經濟檢討委員會。該委員會由二十位政府官員和專家學者組成。定期根據國際國內形勢，對經濟發展趨勢和方向作出評估和分析。

3. 新加坡政府幾乎所有法定機構，比如經濟發展局、環境保護局、民航局等等都設有一個董事會或者董事局，這個董事會或董事局並不負責這個單位的具體事務，而只單純進行戰略研究，制定戰略決策。人員構成就是對這個領域非常熟悉的知深人士，有跨國大企業的總裁、在職或已退職的資深政府官員、專家學者等等。比如，經濟發展局除下設董事會外，還設立國際諮詢理事會和創新及創業理事會兩個議事機構，都是由知名企業總裁、資深政府官員和專家學者組成。局長及其領導下的工作人員為執行者，負責日常具體事務。如此，新加坡這些法定機構就把決策和執行兩個層次清晰的區分開來。

### 三、香港、新加坡經驗對澳門構建 陽光決策體系的啟示

#### （一）澳門特區政府現行決策體系的局限與不足

澳門回歸十年來，特區政府在堅持《澳門基本法》設定的整體決策體制框架下，通過積極的探索和持續的改革，初步建立了一套具有澳門特色、相對穩定的公共決策體系：一是依法確立了行政主導的決策體制；二是逐步構建了多層次的決策諮詢體系；三是愈發重視政策

倡導力量的建設；四是建立健全的政策執行體系；五是開始注重對政策的監督與評估。但從陽光決策體系的“三P”分析框架來看，澳門特區政府的決策體系仍存在不少缺陷與不足：

在公共參與方面，公民參政的制度環境雖有重大改變，但澳門市民整體的公共參與意識和參與能力還不高。澳門回歸後，實行“一國兩制”、“澳人治澳，高度自治”原則。因此，相較於殖民管制時期那種“寄人籬下”的處境，澳門市民成為當家作主的主人，擁有參政議政的廣泛權利。但由於受“社會法團主義”政治文化的影響，澳門目前依然是一個社團社會而非現代的公民社會，這種情況決定了澳門的公共參與雖有一定的發展，但相較於香港和新加坡那種成熟的公民社會而言，市民的整體公共參與水平尚有較大差距。澳門市民目前的公共參與更多的是借助於社團參與而非直接參與來進行。在社團參與這種間接參與模式下，公眾諮詢以社團諮詢的方式進行，因此，諮詢公眾往往變成諮詢社團領袖。再從諮詢組織成員的代表性來看，政府諮詢組織成員大多來自政府官員、社團領袖，又以工聯、街總、婦聯、中總等“管治聯盟”的代表居多，專家學者和民間代表較少，給人“來來去去那班人”的感覺。在香港，大部分的諮詢委員會都由非官員主導，澳門則相反，所有諮詢機構都由官員主導。<sup>10</sup>

在程序正當性方面，澳門特區政府目前雖有《行政程序法典》，對政府的一般行政行為作出程序規範，但在如何實現科學決策、民主決策方面，程序化和制度化程度有待提高。比如，政府的公共決策過程是一個涵蓋議程設立、政策諮詢、政策制定、政策宣導、政策執行、政策評估與監督等一系列環節的連續過程。特區政府目前尚未有一套制度化方案，對公共政策的整個流程作出制度設計、程序規範，使得澳門的公共政策制定過程經常出現“頭痛醫頭，腳痛醫腳”的問題；又如，從政策諮詢環節來看，澳門現有諮詢機構的發展尚處於機構化階段而不是制度化階段，諮詢機構尚未聯結成網路體系，仍停留於半制度化或類制度化。<sup>11</sup>這方面問題主要有：委任過程和委任原則不

10. 黃湛利：《港澳政府諮詢委員會制度》，廣州，廣東人民出版社，2009年，第80頁。

11. 婁勝華：“令民意表達更加暢通——參與式民主與澳門政府諮詢機制建設構想”，《澳門研究》2006年第2期（總第32期），第37-47頁。

太透明；諮詢組織尚未接受任何監察，對誰負責比較模糊；尚未建立利益申報制度（除了舊區重整諮詢委員會）和績效評估制度；諮詢意見接納回應制度，等等。

在可測性方面，由於沒有建立健全中央統籌的政策制定機制，特區政府決策的科學性有待提升。經過多次的調整與改革，澳門特別行政區政府可持續發展策略研究中心<sup>12</sup>和法律改革辦公室，雖已在一定程度上發揮了政策（法律）制定和協調的中央統籌功能。但是，無論從這兩個機構的自身建設，還是從中央統籌的垂直系統建設來看，均有較多局限。同時，司級機構中尚缺實體性決策智囊部門，這使得各司級單位難以對其職能範疇內的政策制定、執行和監督評估工作進行有的放矢的系統性研究和前瞻性研究。

## （二）香港、新加坡經驗對澳門構建陽光決策體系的幾點啟示

首先，政府既要重視“軟環境”塑造也要加強“硬制度”建設，創造公民參與決策的良好氛圍和條件，以提升公共參與的制度化水平和公民參與能力。

香港在英式民主法治理念和“積極不干預”的市場哲學熏陶下，公民社會得以健康發展，公民精神在香港市民中廣為流播，這為市民參與公共決策營造了非常好的社會氣氛；同時，香港特區政府依據《基本法》專門頒佈《公開資料守則》，通過完善服務承諾、政務公開諮詢、公開資訊、電話諮詢中心、新聞媒體參與等制度，保障“服務市民”、“向市民交代”這些理念的貫徹實施。新加坡政府一方面建立健全的諸多政府主導的民間社會組織，尤其是人民協會建立了“三會一院”組織體系，即公民諮詢委員會、民衆聯絡所（俱樂部）管理委員會、居民委員會和國家社區領袖學院，使公民能夠在政策制定過程中有序參與；另一方面，新加坡政府不斷完善了公共參與的制

---

12. 該機構已於2010年12月20日合併到澳門基金會。自2011年起，特區政府另成立政策研究室。

度化途徑，把公共參與上升到法律與制度層面，依法保證公眾參與政府的決策。為此，我們建議：

一方面，針對澳門社團政治發達但公民社會發育不良的問題，特區政府應大力加強公民教育和公民社會建設，促進包括市民、社會團體、精英、諮詢組織在內的各參與主體能力的提升。尤其要通過家庭教育、學校教育、社區教育等多種方式，強化對本澳市民的愛國意識、民主法治、公民道德、包容尊重、社群互動、權利義務等內涵的教育，以實現公民的政治社會化、經濟社會化、法律社會化、道德社會化，務實公民作為國家和社會基石的根基。另一方面，構建完善的制度平臺，拓寬公民參與公共事務的渠道，確保澳門市民有序參與特區政府的公共決策過程。針對澳門為微型城市政體的特點，特區政府應在社團領袖參與、立法議員參與等制度性間接參與途徑基礎上，建立更多健全的制度性直接參與途徑。它是指行政機關在行政立法、制定政策或做出行政決定過程中，通過聽證、信訪、公示、政務資訊網等途徑搜集、徵求有關政策相對人意見的活動，給政策相對人直接充分表達意見的機會，為公民提供了一個近距離廣泛參與政策過程和不同利益相關人對話、辯論的平臺。直接的制度性參與方式使政策制定所需要的資訊更加全面準確，公共政策也得以更好地反映民意，提高了政策過程的公開透明，促進了政策的公平與公正。

其次，政府要更加重視決策的程序化和制度化建設，實現公共決策的“有法可依，有章可循”。

公共決策是公共行政活動的源頭與起點，但它也是政府日常工作和行為活動中的重要組成部分，因此，公共決策活動理應像其他政府行為一樣受到法律和制度的約束。在香港，特區政府的公共決策活動嚴格遵照了“行政三分”的陽光決策流程，實現了決策、執行與監督既相對獨立又相互制約的目的。而新加坡也建立了一套系統的自我更新決策程序，做到程序的正當性、合法化；同時，新加坡政府通過法律將決策程序固定化，不隨著領導人的變更而產生根本的變化，只在方式上加以調整，實現了決策的高度制度化。香港、新加坡經驗對澳門的重要啓示是，特區政府應在既有《行政程序法典》基礎上，專門制定針對政府諮詢機制或整個公共決策的相關法案。比如，有關政府

諮詢機制的法案，可以為政府諮詢提供一套規範性指引，包括：確保平等的參與環境、完善諮詢的推行規劃、完善立法聽證諮詢的制度、規範諮詢期限、加強適時的回饋說明等，藉以建立規範的政策諮詢模式，提高政策諮詢的統籌性及成效，為特區政府科學施政提供有力支援。又如，制定一部規範政府整個公共政策流程的法案，對決策議程的設立、決策的諮詢、決策的制定、決策的宣導、決策的執行、決策的評估與監督等所有環節，進行詳細的文本解讀和法律框定，規定決策的基本原則、決策利益相關者的權利義務、決策過程的基本流程和制度設計、決策的問責和救濟等內容。

再次，加強中央統籌的政策制定機制建設，提高公共政策的可預測性。

香港在行政長官之下設立了中央政策組和策略發展委員會，向行政長官、政務司司長和財政司司長就不同政策範疇提供意見，在確保特區政府決策的可預測性，促進公共決策的科學化、民主化方面起了重要作用。而新加坡在堅持“精英治國”路線的同時，非常重視決策智囊力量的建設，培育發展了多層次的戰略諮詢機構，服務於公共部門決策的科學化要求。鑒於澳門在這方面的不足，應進一步強化中央統籌的政策制定機制建設，提高公共政策的可預測性和科學化水平。具體建議是：1. 賦予特首辦與司長辦中央統籌的政策協調功能。一方面，要在保留行政長官辦公室和司長辦公室原有的事務性職能基礎上，賦予其中央統籌的政策協調職能，以解決司與司、局與局之間因職能交叉、職能界定不清或職能缺位時產生的相互扯皮、協調不順的問題。另一方面，要在新增職能基礎上，充實行政長官辦公室和司長辦公室現有的機構編制，根據實際需要適當增加人員。2. 強化法律改革辦公室中央統籌的法律改革職能。比如，賦予其統籌規劃澳門特別行政區立法工作的職能，承擔審查各司報送法改辦的法律法規草案的監督審查職能，做好法律修訂與政策銜接的問題。

