

澳門公共政策諮詢中公眾參與的困境及對策分析

冷鐵助*

任何一個國家或地區政府在進行公共政策的規劃及決策時都必須重視社會公眾的意見，而且必須要將社會公眾的意見融入政策的制定及執行過程之中，確保公共政策的質量，以提高政府施政的認受性、合理性。¹ 而要將社會公眾意見完整地加以收集並合理地融入到公共決策中，建立一套行之有效的諮詢機制便顯得尤為必要和重要。澳門特區政府自成立以來，十分重視民意的聽取，歷年的施政報告中，幾乎每年都會提及完善政府諮詢機制，推動公眾對公共事務的民主參與，目的就在於要將公眾的意見納入公共政策的制定過程。2010年，第三任行政長官崔世安於施政報告中更是明確指出，要“推進公眾諮詢的制度化，提升公眾諮詢的成效，在政府與公眾的雙向溝通中真正能夠吸納民意”。鑒此，就澳門公共政策諮詢的現狀進行分析，尤其對公眾參與的困境進行剖析，並有針對性地加以完善，這對於特區政府打造“陽光政府”，推行科學決策無疑具有非常重要的現實意義。

一、公共政策制定中公眾參與的價值

公共政策諮詢作為公眾參與的一種重要形式，要充分發揮其作用，首先必須要對公眾參與政府公共決策的價值或意義有一個正確的認識。解決了認識問題，才有可能在行動上對公眾參與公共決策予以應有的重視並加以落實，否則的話，所謂重視公共決策中的公眾參與只會是僅僅停留在口號上，無法體現在具體的行動上。

公共決策中的公眾參與，又稱公共決策中的公民參與、公共參與等，是指公眾直接參與到政府制定公共政策的過程中，充分表達自己的意見，形成合意，對公共決策產生積極而有效的影響。公眾參與到政府

的公共政策制定過程，既是民主政治建設的基本要求，也是政府科學決策、民主決策的客觀需要。從政府公共決策的實踐來看，公眾參與公共決策的價值及意義主要體現在以下幾個方面：

（一）公眾參與是政府公共政策整個運行過程的基礎

首先，公眾或公眾團體是公共政策制定的信息來源。² 任何一項公共政策的實際需求總是來自社會的實際需要，代表公眾實際利益和要求的政策也總是從社會上首先萌發。其次，公眾也是公共政策執行中的重要主體之一，公共政策的執行需要施政者與影響對象之間的密切合作。此外，任何一項政策又必須回到社會中被檢驗，沒有現實的需要和檢驗，公共政策的優劣是無法判斷的。因此，公共政策的整個運行過程包括政策的制定、執行及評估等，都離不開公眾的參與，也必然要求公眾的參與。

（二）公眾參與有利於實現政府公共決策的公共利益價值取向

政府公共決策，其本質上就是公共利益和價值的權威性分配，因而公共利益是政府公共決策的本質所在和制定依據。³ 政府公共決策是否能夠獲得社會公眾的認同，關鍵也就在於制定時的公共利益價值取向，即政策的制定要最大限度地體現公共利益。所謂公共利益，是指具有社會分享性的、為人們生存、享受和發展所需的資源和條件。但是，現實生活中，政策制定人員並非個個都是道德完善、一心為公的，政府部門在制定公共政策時，不能排除其利用便利條件來謀取本部門利益最大化，或者服從於某些個體和利益集團的尋租活動，從而導致公共政策的目標取向背離公共利益。要避免這種情形的發生，最好的辦法莫

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

過於在政策制定過程中引入公眾參與。因為公眾參與公共決策時，其基本動機都是為了維護和擴大自身的利益，在參與公共決策的過程中，他們必然要求政府的公共政策是為了解決社會公共問題、實現公共利益，並通過“權利分享、權力監督和博弈制衡”等市場機制來實現和保證公共決策的公共利益取向。具體來講，公眾參與使公共政策的制定過程透明化，公眾獲得了更多的知情權，對政府公共政策制定權力的運行監督更加有效，各種權錢交易和尋租行為就會減少；公眾通過合法的途徑普遍參與公共政策的制定，有益於形成各種利益力量和利益集團之間的博弈制衡局面，促使政府在決策過程中不得不考慮多方面的利益訴求，形成代表公共利益的公共政策，避免個別利益集團用非法形式對政策制定施加單方面影響從而扭曲公共政策的公共利益價值取向。

（三）公眾參與有助於促進政府公共決策的科學性

一方面，公眾參與有助於政策問題的及時發現和確認。政策問題的發現和確認是制定政策過程的第一步，同時也是關鍵的一步。對政府來說，在複雜的社會問題中發現和確認一項政策問題並非易事，其中難度最大的莫過於發現並確認政策問題時所必需的充分準確的信息，因為信息在傳遞的過程中由於種種主客觀原因很容易失真。要有效改善這種狀況，強化政府公共決策中的公眾參與是一種很好的選擇。由於政策的需求信息來自於社會公眾的需要，代表公眾實際利益和需求的政策總是首先從民間社會萌發。公眾最瞭解情況，傳達的信息最廣泛、最真實，公眾參與可以使有關社會問題加快提交政府並使之進入正式議程，從而使政策問題得到確認。另一方面，公眾參與有助於避免決策失誤。一般來講，一項科學的公共決策應該具備四個要素：決策意圖、決策帶來的好處、決策風險以及應對風險的措施。實踐中，決策部門容易偏重決策意圖和優點，對決策風險和應對措施則往往着墨較少，有的甚至一帶而過，結果可能導致決策失誤，給社會帶來巨大的經濟損失。更有甚者，決策主體利用機制上的缺陷，與某些利益集團進行勾結而作出錯誤的決策，嚴重損害社會公共利益。要避免決策失誤，就離不開充分的民主討論和評估。尤其是那些關係到社會公共利益的重大公共決策，在頒佈前一定要慎之又慎，不僅決策部門要科學審議，社會公眾也有必要對政策的科學性和可行性進行充分的論證，防止政府決策失誤。如果缺乏了公眾的參與，政府的重大公共

決策必然是不透明的，不透明的決策又必然會增大決策失誤的機率。因此，凡是涉及社會公共利益的重大公共決策，更加需要公眾的參與，要讓社會各種力量進行協調，形成互動，並提出不同的政策方案以供政府選擇。可以說，公眾參與越充分，就越有助於減少決策過程中的政策信息失真和扭曲，越能幫助政府快速、理性地做出決策，從而盡可能地保證決策的科學性。

（四）公眾參與有助於推動政府公共決策的順利實施

公眾參與政府公共決策，不僅可以加深他們對政策制定意圖的理解，而且會增加他們配合政策實施的自覺性。公眾參與提高了公共政策的社會認可度，公眾親自參與的公共政策容易得到公眾的廣泛認同和支持，使政策在執行中不會遭遇到普遍的抵制。從社會心理上分析，公眾參與公共決策，滿足了社會公眾參政議政的心理需要，增強了他們的政治參與意識和參與能力，可以使政府公共決策更容易被社會公眾所認可和接受。公眾參與使社會公眾對政府的信任感大大增強，從而以積極、正面的態度推動政策的順利實施。這在客觀上對於提高政府的執政能力，促進社會的和諧公正是有積極意義的。

（五）公眾參與有助於社會矛盾的緩和與化解

隨着社會經濟的不斷發展，利益格局處於不斷調整之中，利益的多元化也日益明顯。政府每推出一項公共政策時，對不同人群的影響是不同的，人們從政策中獲益的多少及程度也是存在差異的。因此，每當一項公共政策推出時，必將引起全社會的廣泛關注，人們爭相從不同的角度去解讀，並發表自己的意見。這些意見不可能相同，有些甚至可能完全相反。對這些意見處理不好的話，不僅難以制定出有民意基礎的政策，而且可能造成社會的分化，加深矛盾的尖銳度。要避免這種情形的發生，就離不開政策制定中的公眾參與。通過公眾的參與，一方面可以給政府提供更為全面的信息，幫助政府有效地決策，另一方面，政府可通過公眾參與，向參與的公眾尤其是持反對意見的公眾多做解釋說明工作。只要雙方坦誠相待，充分溝通，注意聽取並吸納對方的合理意見，總能找到平衡利益的解決方法，從而緩和直到化解雙方的矛盾。

（六）有助於培養、增強公民意識

公民意識是公民對於公民角色及其價值理想的自

覺反映，它集中體現了公民對於社會政治系統以及各種政治問題的態度、傾向、情感和價值觀。在結構上，公民意識包括了公民的主體意識、權利意識和參與意識。其中，公民的主體意識和權利意識是公民的參與意識存在的邏輯前提。個人一旦明白自己作為公民的政治地位及其權利，就會外化為自覺的參與活動，對公共政策的制定試圖產生影響。反過來，個人的參與活動，又會有助於公民意識的培養和增強。即使個人參與沒有達到其預定的目的，也不能說參與是沒有意義的。因為在民主政治條件下，公眾的參與本身就是一種價值，它可以喚醒個人的權利意識和民主意識，可以培養個人的公共合作精神，可以增進公眾的政治認同，可以使個人學會適應公共生活，提高參與的技巧，積累參與的經驗，發展參與的能力。⁴

二、澳門公共政策諮詢中公眾參與的困境

澳門特區政府成立後，在制定公共政策尤其是比較重大的公共政策時，為保證決策的民意基礎，做了許多相關的諮詢工作，也取得了一些成效。不過，諮詢工作中公眾的參與仍面臨不少的困境，以致在一定程度上影響了諮詢的效果，進而又影響到公眾的參與。概括起來，公共政策諮詢中公眾參與面臨的困境主要體現在以下幾個方面：

（一）缺乏制度規範，影響諮詢意見的質量

政策諮詢要充分發揮作用的話，首先是政府開展政策諮詢活動要規範化，要就諮詢活動的範圍界定、諮詢活動應遵循的原則以及諮詢活動的準備、推行和總結等制定相應的規範性文件，以指引並約束政府部門的政策諮詢活動。特區政府自成立以來，開展的政策諮詢活動並不少，但卻未有制訂專門的規範公共政策諮詢的規範性文件。目前，特區政府開始着手解決這一問題，開展了《公共政策諮詢規範化指引》的諮詢、制訂工作。一旦政府的政策諮詢活動有章可循，就能為公眾的參與提供極大的便利，而且能確保公眾的參與也能做到規範有序。否則的話，不同的政府部門在向公眾進行諮詢時做法各異，沒有一套統一遵循的共同準則，公眾參與時首先要花不少時間和精力去瞭解和適應諮詢的相關程序性等事項，這不僅不利於公眾對諮詢內容的深入瞭解，而且會影響公眾發表意見的真實性和完整性，進而影響諮詢意見的質量。

（二）缺乏規劃統籌，影響諮詢活動的成效

政策諮詢要有序開展的話，首先是政府要做好規劃工作。政府在制定公共政策時，首要的任務就是要決定是否需要公眾的參與，因為並非任何公共政策的制定都一定要公眾的廣泛參與。即使需要公眾的參與，那也有一個參與程度、範圍和方式的問題。⁵ 在澳門，由於沒有專門統一的規範，政府的政策諮詢活動缺乏短、中、長期的整體規劃。不僅如此，政府各部門或組織在推行政策諮詢時，也只是在其組織職權範圍內，因應政策項目的特點及需要，各自進行諮詢工作，缺乏統籌協調機制，結果形成諮詢項目分佈不均。有時多項諮詢重疊進行，甚至內容也有所重疊，令公眾感到“諮詢疲勞”，參與的意願大減，甚至打消參與的念頭，這無疑會影響諮詢工作的成效。

（三）公眾意見的收集整理缺乏公開性，影響公眾對諮詢的信任度

由於公共政策的制定關乎普羅大眾的切身利益，公眾參與有關的諮詢活動一般都會廣開言路，暢所欲言。由於受自身條件和諮詢問題所涉專業等限制，公眾所表達意見的內容可能不盡規範或專業，負責諮詢的政府部門在收集到這些意見進行整理歸納時，既要做到原汁原味，又要做到符合規範、專業的要求。這就要求政府部門一方面在開展諮詢前一定要做好前期準備工作，將需要諮詢的問題找準、找全，並設計好，尤其對有關的重點問題要特別標示，並加以說明；另一方面要組織精通專業的人士認真歸納和總結公眾提出的意見，分門別類地加以整理，盡可能地將公眾所提問題中的關鍵性內容客觀地反映出來。不僅如此，負責諮詢的政府部門最好能將整理出的意見形成書面材料，以適當的形式加以公開，這既是滿足參與諮詢的公眾知情權的需要，也是確保諮詢結果能夠盡量貼近民意的需要。否則的話，政府在制定政策時進行諮詢的結果因整理諮詢意見不客觀、不全面而不符合民意時，會給人有“假諮詢”的印象，影響公眾對諮詢的信任度。

（四）缺乏利益綜合和協調機制，影響諮詢結果的認同度

公眾參與政策諮詢的直接動力來源於其關注自身的利益。參與的公眾由於各自的物質生活條件及知識、文化等各方面的差異，其利益是不盡相同的，呈現出多元化的格局，這其中便不乏可能處於對立狀態的利益訴求。對於他們所表達出來的利益訴求，政府

在制定政策時不可能全部採納，必然會有所取捨。如何進行取捨？這便要求負責諮詢的政府部門要有一套準則和機制去進行綜合和協調。具體來說，就是要建立一套規則，拓寬利益表達的渠道，為各種利益群體搭建表達意願、主張訴求的平台，形成政策諮詢中的博弈，讓各種利益群體充分表達自己的意見，通過利益博弈，實現利益平衡，最終形成大家或大多數人可以接受的方案。澳門目前由於沒有對政策諮詢的統一規範，對於政策諮詢中如何綜合和協調公眾的利益訴求還缺乏規定，這在一定程度上會影響諮詢結果的認同度。因為不同的利益訴求沒有經過充分的表達和碰撞的話，很難去判斷哪一種意見就是主流民意或大多數的意見。同時，僅有公眾意見表達平台而缺乏對這種表達如何予以考慮甚至在決策中採納的機制，會導致公眾參與所發表的意見對決策結果難以甚至不能產生機制性的影響⁶，而這又勢必會影響到公眾對政策諮詢的看法和態度，降低公眾對諮詢作用的認同度。

(五) 缺乏回應機制，削弱政策諮詢的溝通作用

公眾參與政策諮詢活動，最希望的當然是他所反映的問題或主張被政府採納，因此，每一個參與政策諮詢的公眾最關心的問題便是他所提的意見是否引起了政府的重視？是否被政府採納了？如果沒有採納，理由是甚麼？對於這些問題，負責政府諮詢工作的部門有必要及時主動作出回應，並通過適當的方式將回應的內容加以公佈。尤其對於那些沒有採納的意見，政府部門更有必要進行解釋和說明，甚至有時候有必要與提出意見的公眾進行個別接觸，專門進行解釋和說明工作。目前，澳門的政策諮詢工作仍未建立起這樣的回應機制。政策諮詢中的上述回應工作做與不做，效果差別很大。政府做了上述這些回應工作，參與的公眾起碼會覺得政府是真正在諮詢民意，即便意見未被採納，也可能會被政府的這種真誠態度所感染，並有可能會站在政府的角度去理解甚至支持政府的決策，這樣，政策諮詢的溝通作用就得到了充分的發揮。相反，如果政府沒有做這些回應工作，參與的公眾也不知道其所反映的意見是否進入了政府決策考慮的範圍，在其意見沒有得到政府採納的情況下，他們很容易地認為政府根本就沒有真正在向他們進行諮詢，只是在走形式而已，由此會導致他們以後可能不再參與諮詢。鑒此，對公眾意見處理情況的回應機制決不是可有可無的，它直接關係到公眾瞭解諮詢進展以及他們參與諮詢的成效，也事關政策諮詢溝通作用的有效發揮。

(六) 缺乏評估監督機制，影響諮詢工作的經驗總結及提升

政府諮詢活動的成效如何，直接關係到政府決策的科學性和民主性。凡是諮詢活動開展得有成效，制定出的政策就越能貼近和反映民意，越能得到順利實施。反之，諮詢活動沒有取得預定的成效，會嚴重影響決策的質量，進而會影響到政策的實施。因此，不同國家或地區都務求完善政策諮詢的整個過程，以提高諮詢的成效。而要達到完善政策諮詢的整個過程，其中一個好的辦法就是對每次所舉行的諮詢活動事後進行評估和總結，找出成功的經驗，以便作為日後的參與，同時也要找出做得不好的地方，以便作為日後的改進和完善。在進行評估和總結的時候，主要的參考依據就是諮詢的對象是否具有廣泛性和針對性、諮詢的時間是具有充足性、意見的收集和整理是否具有完整性和客觀性、不同意見的討論和博弈是否具有充分性、制訂出的政策是否具有認同等等。評估工作不僅是一種總結和提高，同時也是對諮詢工作的一種監督。有了評估機制，諮詢工作就得考慮成效如何，這本身對從事諮詢工作的政府部門及其工作人員就是一種要求和監督。

(七) 公眾參與的被動性，影響政策諮詢涵蓋面

澳門的人口以中國人為主，而中國傳統文化的深層結構追求“安身立命”、“天下太平”。中國人比較重視根據血緣關係所形成的“家族”或“宗族”觀念，並以此為生活中心，對於超出此範圍以外的政治或公共事務向來敬而遠之。國人常秉持“莫管他人瓦上霜”的自保心理，缺乏“公共性”的價值追求，對於公共事務的參與，普通大眾的興趣仍然有限，有的甚至缺乏這樣的興趣。雖然與內地相比，澳門居民對公共事務的參與意識要好得多，但作為國人的澳門民眾還是會或多或少地受到中國傳統文化中自我封閉觀念的影響，對公共事務的參與表現出一定的被動性。他們參與公共事務並非完全出於自願或自覺，而是受到他人或外力的勸說、動員甚至引誘等，真正出於自主意識參與公共事務的居民比例還不是很高，這在一定程度上使得參與政策諮詢的公眾在人數上有限，從而影響了政策諮詢的涵蓋面。

(八) 公眾參與的功利性，增加政策諮詢的難度

公眾基於對自身利益的關注而參與公共政策的諮詢活動，這本身無可厚非。不過，對利益的關心在調動了公眾參與政策諮詢的熱情同時，也使公眾意見的

收集整理工作複雜化，尤其是當參與的公眾對私利過度追求時，各種利益訴求可能發生矛盾甚至尖銳對立，這無疑會增加政策諮詢的難度。⁷ 政府在諮詢過程中如何把握民意基礎，並確定哪種意見是主流或多數意見會顯得比較艱難。因為公共決策不可能甚麼意見都會採納，而是應當綜合考慮各方面的因素，將整體利益與個體或局部利益、長遠利益與短期或眼前利益結合起來，而參與的公眾可能更多考慮的是自身利益、眼前利益。更為嚴重的是，現實生活中的公眾參與，代表不同利益訴求的力量不盡平衡，其中，弱勢群體的聲音和利益容易被忽視。這就要求政府在進行政策諮詢時要確保公共決策的公共利益價值取向。

三、公眾參與視角下 公共政策諮詢機制的完善

澳門特區政府自成立以來，進行過不少公共政策的諮詢活動，取得過一些成效，也積累了一些經驗。當然，其中也有一些問題存在，主要體現在公眾參與的積極性、廣泛性以及諮詢活動的成效上有時還不能令人滿意。從公眾參與視角加緊完善公共政策諮詢機制，以便全面、準確瞭解社會問題及訴求，把握社情，促進政府與社會公眾進行良性互動與溝通，藉此制訂切實可行的政策並貫徹執行，從而實現科學決策、民主決策，推動社會和公眾共同發展，是澳門目前一項緊迫而艱巨的任務。針對澳門公共政策諮詢中所面臨的上述困境，當前主要應做好以下幾個方面的工作：

（一）抓緊制訂《公共政策諮詢規範性指引》， 從制度上規範政策諮詢活動

“制度化”是澳門當前公眾參與機制建設的突出問題。能否實現公眾對公共政策諮詢的有效參與，制度是關鍵，如果沒有可操作性的程序支持，所謂的參與作用有限，甚至可能只會浮於表面。遺憾的是，時至今日，澳門並沒有專門規範公共政策諮詢的指引性文件，以致形成特區政府各項的諮詢工作模式、內容各不相同，影響了諮詢工作的成效。針對這一現狀，特區政府已着手開始制訂《公共政策諮詢規範性指引》的工作，目前已完成了有關諮詢意見的收集。根據公開的諮詢文件看，未來的《公共政策諮詢規範性指引》在內容上還是比較全面的，主要包括了以下幾個部分：公共政策諮詢的標的及適用條件；公共政策諮詢的規劃及統籌；公共政策諮詢的前期準備；公共政策

諮詢的公開推行；公共政策諮詢的回饋總結；回饋資料的用途及個人資料的保護等。有了規範性文件的指引，將來特區政府各部門在進行政策諮詢時將有章可循，一方面，政府部門在進行公共政策諮詢時必須嚴格按照指引的要求去做，另一方面，公眾也可從中獲取更多有關政策諮詢方面的知識和規定，這既規範了政策諮詢活動，又便利了公眾的參與。

（二）建立公共政策諮詢的統籌機制，保障各項 諮詢工作的有序推進

誠如政府發佈的諮詢文件指出，為了有效統籌及協調特區政府公共政策諮詢項目的推行及其時序安排，並合理分配資源的運用，有必要設一專責組織，與行政長官辦公室及各司司長辦公室緊密合作，從整體角度對公共行政諮詢的推行作統一的統籌及跟進。從目前的情況來看，剛成立的政策研究室應該是擔任公共政策諮詢統籌機制的理想選擇，因為政策研究室本來就是為了實現政府民主決策、科學決策和高效決策而設立的，加上其直屬行政長官的機構屬性和地位，讓其擔負決策諮詢的統籌職能是自然不過的事情。

（三）完善參與合作型文化建設機制，塑造良好的 公民形象

政策諮詢要取得良好的成效，離不開公眾的主動積極和有序參與，更離不開公民與政府之間的相互合作。為此，要大力在社會上營造及完善參與合作型文化的建設。一方面，政府要塑造參與合作型政治文化氛圍，鼓勵公眾積極參與政策諮詢活動，摒棄“裝飾性”的公眾參與。必要時，可以考慮設立有關的獎勵基金，對凡積極參與諮詢活動並對政策制訂有所突出貢獻者予以褒獎。另一方面，政府要加大教育投入，加強對居民的民主意識、權利意識、法律意識和責任意識等公民意識的教育和培養，提高居民的參與能力。⁸ 此外，居民也要積極樹立勇氣和信心，鍛煉自己的參與技能，充分行使自己的民主權利。對與自己利益直接相關的公共政策諮詢要積極參與，對與自己利益間接相關的諮詢活動也要積極參與，並獻計獻策。總之，政府與公眾共同努力構建一個相互信任和支持的參與合作型的和諧社會，這本身就是開展公共政策諮詢的應有之義。⁹

（四）完善公眾的意見表達機制建設，為公眾參與 提供便利條件

一方面，政府部門要適時提供與諮詢相關的政策

資訊給社會公眾，以便公眾有準備地參與諮詢。另一方面，政府部門要不斷拓寬公眾參與的渠道，增加參與的有效形式，並充分利用新科技，不斷創新參與形式，提高公眾參與的興趣和能力，保證公眾參與的數量和質量。誠如諮詢文件所講，要綜合應用多元方式的運用，包括講解會、座談會、研討會、小冊子、互聯網、多媒體及其他有助社會公眾參與的方式。同時，還可因應環境及資源條件的許可，採用其他互動形式，如遊戲活動、落區探訪、民意調查、電台與電視台節目、市民論壇等。有時候甚至可以考慮讓不同意見的公眾分成正反兩方進行辯論與台下公眾問答相結合的形式來展開政策諮詢活動。總之，只要有需要和必要，都可因時因地制宜地開展形式多樣的諮詢活動，以便最廣泛和深入地收集民意。

(五) 制訂意見收集整理及公開的規則，保證諮詢結果盡量貼近民意

公共政策諮詢結果要準確、全面地反映公眾的意見，首先就必須做到參與諮詢的公眾有代表性和廣泛性。為此，政府部門在進行政策諮詢時必須確保與所要制訂的政策相關的社會公眾，尤其是相關利害關係人，或將受影響的群體參與到諮詢活動中來。在這一基礎上，還要廣泛徵求其他公眾或社團組織特別是專業性的社團組織等單位的意見。此外，對收集到的意見，要有一套規則去加以分類和整理、歸納，以方便決策者清楚瞭解社會公眾關注的焦點是甚麼？公眾意見中的多數或主流意見是甚麼？這些意見與政府的諮詢文本差距在哪裏等。不僅如此，對整理後的綜合材料，還要通過適當的方式向社會公眾公開，確保公眾在諮詢活動中反映出的意見能夠在綜合材料中體現出來。

(六) 構建公眾諮詢與專家、社團諮詢相結合的機制，提高決策的科學成分

在大多數情況下，由公眾中的個體匯集而成的公眾的意見，能夠反映他們的真實需要和利益取向。但是，現代社會是一個複雜的系統，公眾的意見和態度有時很容易受到其他因素的影響和誤導，加之公眾參與的功利性及參與個體素質的參差各異，有時候大多數人所認同和接受的方案並不一定就是最佳和最好的方案，是否符合理性和科學專業的需要同樣重要，尤其是具有重大深遠的公共決策更是如此。因為公眾參與公共決策不僅是一種民主政治價值問題，同時又是民主技術問題。政府決策行為兼具科學管理和民主政

治的雙重屬性，政府必須在決策的科學性與民主性之間妥善地加以協調和平衡。如果絕對肯定地認為多數人的意見一定是正確和科學的話，就很有可能產生“多數人的暴政”，這決不是真正意義上的民主。¹⁰因此，政府在進行政策諮詢時，對通過向公眾諮詢所獲得的結果，一定要結合專家諮詢和社團諮詢的結果一起進行綜合分析，以科學務實的態度去判斷和決策。這就要求政府建立公共政策的公眾諮詢與專家諮詢、社團諮詢相結合的機制，充分發揮公眾、專家和社團各自的優勢，最大限度地提高決策中的科學成分。

(七) 建立諮詢結果處理回應機制，增加政府公共決策的透明度

政府對諮詢所獲取的結果是否真正重視？決策時是否充分予以考慮？相信這是每一個參與諮詢的公眾非常關心的問題。要使參與的公眾認為政府是真諮詢，而不是走走形式而已的假諮詢，建立諮詢結果處理的回應機制就顯得十分重要和必要。澳門特區政府成立以來，雖進行了不少公共政策諮詢，但卻沒有建立起諮詢結果處理的回應機制，以致在有關的政策制定並公佈後，有市民甚至立法議員都懷疑政府是“假諮詢”，還是諮詢的調查研究質量出現問題。出現這種狀況，缺乏諮詢結果處理的回應機制是重要因素之一。假如將諮詢結果及其處理情況予以公開，是諮詢工作不到位以致未能反映民意還是諮詢的調查研究報告出了偏差，人們通過公開的材料一看就一目了然。此外，由於缺乏諮詢結果處理回應機制，弱化了人們對公共政策諮詢的態度，尤其是那些意見未能得到採納的市民，可能會失去對公共政策諮詢的信心，因為他覺得說了也白說，政府還是你說你的意見，我訂我的政策。長此以往的話，政策諮詢也就徒具形式了。如果政府對此進行了回應，說明決策時為甚麼沒有採納諮詢中提出的有關意見，有關的人員在獲悉政府的回應後，起碼他會覺得政府是真正重視他所提的意見，並在決策時注意到了有關意見。此時，意見的採納與否實際上已變得並不是十分重要的了，重要的是公眾參與的價值已體現出來了，意見未被採納的公眾往後還會繼續積極參與其他的政策諮詢活動。因此，建立諮詢結果處理的回應機制，不僅是一個增加政府決策透明度的問題，還事關市民對政策諮詢的認識和取捨問題，事關一個國家或地區的民主政治建設和發展的問題。

（八）建立政府公共決策問責機制，促進公眾積極參與公共政策諮詢

政府公共決策問責機制是指在政府公共決策過程中，要求決策部門和決策者權責一致，對於因決策失誤造成對公共利益和市民合法權益的損害，應依法追究責任的制度。建立政府公共決策問責機制是責任政府建設的核心和保障，它對於促進公眾參與政府公共政策諮詢同樣具有重要的意義。一方面，由於要對決策失誤承擔相應的責任，這無疑會激勵和督促決策部門和決策者重視政策制訂前的諮詢工作，積極主動地推進決策民主化進程。另一方面，在政府公共決策責任的認定、評判及追究責任過程中，公眾也同樣可以參與，通過多種途徑和形式發表意見，就如參與政策制訂的諮詢工作中參與一樣。實際上，由公眾對政府公共決策的效果作出評判是最有價值的，也是最重要的衡量標準。此外，政府公共決策問責機制當然也包括對政府部門或其工作人員在政策諮詢工作中的失誤追究責任。因此，建立政府公共決策問責機制，對政

府決策權力進行一定的監督和制約，既是保證決策公正性和科學性的前提，也是保障和推進公眾參與的重要手段。¹¹

（九）建立公共政策諮詢評估機制，不斷提升公共政策諮詢工作水平

政府進行公共政策諮詢活動的成效如何？諮詢活動所獲得的結果是否真正反映了民意？對這些問題，不僅參與的公眾會關心，進行決策的政府部門或工作人員同樣應該重視。而要獲得對這些問題的答案，政府事後對公共政策諮詢活動進行總結評估便必不可少，而且這種評估工作要形成制度化，要對政府部門及其工作人員提出評估方面的具體要求。這既是檢驗諮詢活動成效的一種重要形式，也是政府不斷提高政策諮詢工作水平的一種重要途徑。政府通過對公共政策諮詢工作進行評估，總結其中好的經驗，檢討當中做得不夠完善的地方，可作為下一次政策諮詢活動的參考。

註釋：

- ¹ 劉丹等：《法治政府：基本理念與框架》，北京：中國法制出版社，2008年，第237頁。
- ² 李功林、余洋：《我國公民參與公共政策探微》，載於《長江師範學院學報》，第2期，2009年。
- ³ 石路：《政府公共決策與公民參與》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第118頁。
- ⁴ 賈西津主編：《中國公民參與案例與模式》，北京：社會科學文獻出版社，2008年，第92頁。
- ⁵ 潘俊、羅依平：《我國公共決策中公民參與的困境分析及優化途徑》，載於《山西青年管理幹部學院學報》，第2期，2009年。
- ⁶ 蕭北庚：《行政決策聽證制度之民主性困境及突圍》，載於《廣東社會科學》，第5期，2010年。
- ⁷ 曾國平、王福波：《論公民參與視角下我國公共決策機制的完善》，載於《雲南社會科學》，第3期，2008年。
- ⁸ 郝麗：《公民參與：誤區與對策》，載於《濟南大學學報(社會科學版)》，第5期，2008年。
- ⁹ 何霜梅：《善治視野下的公民參與》，載於《中央社會主義學院學報》，第2期，2009年。
- ¹⁰ 同註3，第123頁。
- ¹¹ 李軍鵬：《責任政府與政府問責制》，北京：人民出版社，2009年，第186頁。