



澳门丛书

GANGAO ZHENGFU ZIXUN
WEIYUANHUI ZHIDU

港澳政府咨询 委员会制度

◎黄湛利 / 著

广东省出版集团
广东人民出版社



澳门丛书

GANGAO ZHENGFU ZIXUN
WEIYUANHUI ZHIDU

港澳政府咨询 委员会制度

◎黄湛利 / 著

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

港澳政府咨询委员会制度/黄湛利著.

—广州: 广东人民出版社, 2009. 12

(澳门丛书)

ISBN 978—7—218—06418—5

I. 港… II. 黄… III. ①地方政府—咨询机构—研究—香港②地方政府—咨询机构—研究—澳门
IV. D625. 658 D625. 659

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 183967 号

责任编辑	柏 峰 张贤明
封面设计	方楚涓
责任技编	周 杰 黎碧霞
出版发行	广东人民出版社 (地址: 广州市大沙头四马路 10 号)
印 刷	广州伟龙制版印刷有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	18.5
插 页	2
字 数	260 千
版 次	2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978—7—218—06418—5
定 价	36.00 元

如果发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020—83795749)联系调换。

【出版社网址:<http://www.gdpqh.com> 电子邮箱:sales@gdpqh.com】

序 言

《港澳政府咨询委员会制度》是一项颇有现实意义的研究成果。这部著作的特点是：时评性——社会上时有讨论和评论声音，但似乎简单否定占上风，有待澄清；创新性——除了由来已久的“行政吸纳政治”的说法外，少有人对它作过全面、严谨的分析，所以在学术上留下一个亟须填补的空白；实务性——它是港澳两地公共行政管理体制的重要支柱之一，但迄今尚无人对其运行现状，特别是如何完善作出过系统论证，以达向当局建言献策的效果。所以，本书的完成，无疑具有不容否认的现实意义。

本书内容充实，体例完备，可以看出作者花了不少心思。第一部分是总论，先介绍港澳政府咨询委员会概况，包括其源起，随之作出详尽的理论分析，然后在五大实务范畴，即架构、人员组成、职权、会议与监察，详细阐释港澳两个特别行政区政府咨询委员会制度的实际运作。第二部分是分论，依作者提出的分类框架，从港澳咨询委员会中挑出 15 个作进一步个案分析。理论与实践结合，宏观论证与微观分析兼备，给读者以相当周延完整的印象，同时也给出了深入观察的结论。

现代咨询制度是政府与社会全面沟通的一条纽带，也是施政民本化的一条途径。本书意欲对港澳政府咨询委员会制度作出全新的理论阐释，以全新视角去审视这个存在多时的制度，从理论上探讨其运作模式，它与政治参与、社经秩序、公共治理及二元政治的关系。观点新颖大胆，有力地驳斥了时人的一些看法，对港澳政府咨询委员会制度作出了较为务实恰当的评价。



价。作者的学术创新精神及勇气是值得欣赏和鼓励的。

建立实行“一国两制”的特别行政区，是中国宪政发展的一大创举。在港澳两个特别行政区，原有的咨询委员会制度根据基本法得以保留不变并不断完善。因此，对两地咨询委员会制度的关注与监督也应规范化、常态化。本书的一大特色，也是一大优点，就是将香港、澳门的相关制度进行直接比较、分析。其结果是使我们进一步看到两地咨询委员会制度的共同优势和各自不足，而作者在此基础上提出的若干建议不但新鲜，也比较切实可行，操作性甚高，可作当局的参考。总之，港澳两个行政特区依法施政都分别取得初步的、阶段性的成果，相信通过类似的深入思考及务实判断，可使包括咨询委员会在内的制度完善更上层楼。

杨允中

2009年

（作者系澳门“一国两制”研究中心主任）



自序

香港、澳门政府咨询委员会已存在多时，社会不时亦有讨论，但对之进行专门、全面论述的学术研究至今阙如，本书是填补这个空白的尝试。港澳政界、学术界和社会上至今仍有人抨击甚至否定港澳政府的咨询委员会制度，其实，坚持这种对立的判断大可不必。本书将运用大量理论，包括笔者本人的分析，为咨询委员会制度正本清源，作出“平反”。

咨询委员会体现政治的包容精神，将不同背景的个人和团体纳入政策考虑范畴是使问题“非政治化”的一个重要方法，从而加强政策的支持基础和认受性。咨询委员会被视为提高公共政策制定的专业程度的重要途径，期望专家的介入能改善其质量，使特定政策取得成功。同时，咨询委员会通过联合民间人士来解决一些棘手难题，消除政府内的“部门主义”现象及确保政策能够得到通盘考虑。

本书分为两部分。第一部分是总论，将在五大范畴，即架构、人员组成、职权、会议与监察，详细阐释港澳政府咨询委员会制度的实际运作。第二部分是分论，将依我们提出的分类框架，从港澳咨询委员会中摘取 15 个进行个案分析。

在本课题研究过程中，笔者参阅了大量的咨询委员会会议记录及相关网页、网站、官方新闻稿或新闻公报等政府文件，这使相关的分析更具可靠性。

由于不少人都都不了解咨询委员会的工作，并经常提出这些机构究竟在做什么、向政府提供了什么咨询意见的疑问，本书分论部分特地搜集了大量资料，详尽介绍一些咨询委员会的近



期状况，分析其成效，希望可以增进读者的了解。

港澳两地政府至今仍然十分重视咨询委员会，着意完善其制度，加强其作用。笔者认为，如果政府能善用咨询委员会制度，对促进决策民主化、科学化和透明化，建立社会共识，促进社会稳定乃至培养治港、治澳人才，都有着无法估量的作用。

本书得以面世，首先要感谢澳门基金会及广东人民出版社的大力支持。更要感谢澳门“一国两制”研究中心主任杨允中教授为本书作序，他的序言使本书生色不少。最后，要感谢我的妻子叶香玲女士，她的包容与忍耐，使本书得以顺利完成。

黄湛利

2009年2月



目 录

序 言（杨允中）	（1）
自 序	（1）

第一部分 总 论

引 言	（2）
第一章 港澳政府咨询委员会概况	（3）
一、香港特别行政区	（4）
二、澳门特别行政区	（7）
三、咨询委员会制度的源起	（11）
第二章 港澳政府咨询委员会制度的 理论分析	（15）
一、港澳政府咨询委员会制度的运作模式	（15）
二、港澳政府咨询委员会制度与政治参与	（20）
三、港澳政府咨询委员会制度与社经秩序	（22）
四、港澳政府咨询委员会制度与公共治理	（27）
五、港澳政府咨询委员会制度与二元政治	（39）
六、对行政吸纳政治理论的批评	（42）
第三章 港澳政府咨询委员会的架构与 人员组成	（48）
一、香港特别行政区政府咨询委员会的架构	（48）





二、香港特别行政区政府咨询委员会的	
人员组成	(50)
三、澳门特别行政区政府咨询委员会的架构	(68)
四、澳门特别行政区政府咨询委员会的	
人员组成	(71)
五、小 结	(80)
第四章 港澳政府咨询委员会的职权	(83)
一、香港特别行政区政府咨询委员会的职权	(83)
二、澳门特别行政区政府咨询委员会的职权	(91)
三、小 结	(94)
第五章 港澳政府咨询委员会的会议与监察	(95)
一、香港特别行政区政府咨询委员会的会议	(95)
二、香港特别行政区政府咨询委员会的监察	(99)
三、澳门特别行政区政府咨询委员会的会议	(102)
四、澳门特别行政区政府咨询委员会的监察	(104)
五、小 结	(107)

第二部分 分 论

引 言	(110)
第六章 第一类咨询委员会	(112)
一、香港特别行政区	(112)
二、澳门特别行政区	(150)
三、小 结	(157)
第七章 第二类咨询委员会	(159)
一、香港特别行政区	(159)
二、澳门特别行政区	(174)
三、小 结	(178)

第八章 第三类咨询委员会	(179)
一、香港特别行政区	(179)
二、澳门特别行政区	(191)
三、小 结	(199)
第九章 第四类咨询委员会	(202)
一、香港特别行政区	(202)
二、澳门特别行政区	(219)
三、小 结	(224)
第十章 第五类咨询委员会	(226)
一、香港特别行政区	(226)
二、澳门特别行政区	(236)
三、小 结	(244)
结 论	(246)
附录 I 香港政府咨询委员会详细名单	(250)
附录 II 英国政府咨询委员会名单 (部分), 1978 年	(264)
附录 III 英国政府咨询委员会名单 (部分), 2005 年	(267)
附录 IV 英国布莱尔政府成立的工作小组 (Task Forces) 的人员组成	(269)
附录 V 英国布莱尔政府成立的工作小组 (Task Forces or Working Parties) 名单, 1997—2003 年	(270)
附录 VI 英国布莱尔政府成立的临时咨询 委员会 (<i>ad hoc</i> advisory groups) 名单 (部分), 1997—2003 年	(272)
参考书目	(274)



引言

本书第一至五章是总论部分。第一章介绍港澳政府咨询委员会的概况。第二章以社会科学的一些理论，特别是近期的——也包括我们自己创制的理论，作为视角，分析港澳政府咨询委员会制度的理论意义及价值。第三至五章从五大范畴，即架构、人员组成、职权、会议与监察讨论港澳政府咨询委员会的表现和得失。这三章都有小结，将香港、澳门在每一范畴作比较。



第一章 港澳政府咨询委员会概况

《香港特别行政区基本法》(以下简称《香港基本法》)第六十五条规定:“原由行政机关设立咨询组织的制度继续保留。”《澳门特别行政区基本法》(以下简称《澳门基本法》)第六十六条规定:“澳门特别行政区行政机关可根据需要设立咨询组织。”两法中这一规定同样是以独立一条列于《行政机关》一节内,可见咨询机构——或由行政机关设立咨询组织的制度——在基本法里得到充分的肯定,亦是行政机关中的重要机构。

另外,载于《香港基本法》的,于1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过的《全国人民代表大会关于香港特别行政区第一届政府和立法会产生办法的决定》规定,香港特别行政区第一届政府推选委员会委员“全部由香港永久性居民组成,必须具有广泛代表性,成员包括全国人民代表大会香港地区代表、香港地区全国政协委员的代表、香港特别行政区成立前曾在香港行政、立法、咨询机构任职并有实际经验的人士和各阶层、界别中具有代表性的人士”。

载于《澳门基本法》的,于1993年3月31日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《全国人民代表大会关于澳门特别行政区第一届政府、立法会和司法机关产生办法的决定》亦以差不多的文字规定,澳门特别行政区第一届政府推选委员会委员“全部由澳门永久性居民组成,必须具有广泛代表性,成员包括澳门地区全国人民代表大会代表、澳门地区全国政协委员的代表、澳门特别行政区成立前曾在澳门行政、立法、咨询机构任职并有实际经验的人士和各阶层、界别中具有代表性





的人士”。这里，两个基本法更将咨询机构与行政、立法两大部门并列，可见其受重视的程度。本书将对香港、澳门政府咨询委员会制度作详细分析。

一、香港特别行政区

在香港，在中观、功能或行业层面，很多具有不同背景的市民及团体都被政府委任到各种咨询委员会。这些组织都由官员——官方成员及社会人士——非官方成员组成。据香港政府每年出版的《各公务委员会及其他名表》所载，截至2007年7月31日，已成立的各种咨询委员会共有413个（详细名单见附录I）^①，1962年有67个，1976年有142个，1990年有238个，所以是逐年增加。迄今为止，大约共有5300多名市民被委任到这些机构^②，作非官方成员。这些咨询委员会分别隶属行政长官及3司12局，向其负责；只有地区管理委员会由香港18个地区民政事务处管辖。

这些咨询组织又分为法定与非法定两大类。法定组织（共有257个）按照法律规定成立，并履行法定职责。非法定咨询组织（共有156个）由政府行政部门自行成立，行政长官或相关司局长可随时按需要改变其组织、职权及运作，亦可随时将其取消、废除或设立新的机构，因而比按照法律规定而成立的咨询组织在各方面都更富有弹性。按政府划分，这些组织有如下几类：^③

a. 咨询委员会——政府设立咨询委员会，是希望这些委员会能就特定范畴和事宜，持续向政府提供有关资料信息和专业的意见，或就政府制定政策的工作或所提供的服务，提出意见。例如青年事务委员会和文化委员会。

b. 非政府部门的公共机构——为非商业机构，负责为市民

① 附录I的香港政府咨询委员会的详细名单并不包括香港18区区议会。

② 见香港行政长官2000年《施政报告》，第121段。

③ 见《公营架构内的咨询及法定组织——角色及职能探讨》，香港政府民政事务局发出的咨询文件，2003年4月，载于香港政府网页：<http://www.gov.hk>。

提供服务。它们独立于政府，不属政府部门或机构，但在政府的运作上执行特定的职能。医院管理局和香港贸易发展局便是其中的例子。

c. 规管委员会——可分为三类，即注册委员会、牌照委员会和督导委员会。例如土地测量师的注册事宜由土地测量师委员会规管，酒牌局负责向酒吧、餐厅及其他处所发出酒牌，选举管理委员会负责督导和监管香港的公众选举事务。

d. 上诉委员会——负责就上诉个案作出裁决，具有半司法功能。例如香港太平洋战争纪念抚恤金上诉委员会，以及牌照上诉委员会。

e. 信托委员会——是指为指定受益人的利益或特定目的而持有和管控财产的组织。例如李宝椿慈善信托基金会。

f. 公营公司——是依法成立的商业实体，负责提供货品及服务，例如九广铁路。

g. 其他委员会——是指那些未能归入上述任何类别的委员会，例如各大学的校董会。

上述 a 类大部分是非法定组织，b-g 类大部分是法定组织（见附录 I）。这些机构的命名多种多样，大致包括如下称法：管理局、顾问局、发展局、监管局、研究局、训练局、委员会、董事会、理事会、校董会、咨议会、议会、小组（见附录 I）。不论称法如何，这些机构的最高管治或决策单位都采用“委员会”的架构，即它们的组织形式是由主席及委员组成的委员会——或称管理局、发展局等，成员——主席及委员由政府官员及民间人士组成。

各个法定及非法定组织的角色和功能不尽相同，性质各异。目前有 400 多个法定及非法定组织，当中包括 181 个咨询委员会、15 个非政府部门的公共机构、5 个公营公司、47 个规管组织、59 个上诉委员会、75 个信托基金和资助计划的咨询和管理委员会（2006 年 5 月的数字）。^①

^① 见立法会：《“完善咨询及法定组织架构”动议议案》，2006 年 5 月 10 日，载于香港政府民政事务局网页：<http://www.hab.gov.hk>。



在 223 个法定组织当中，有 46 个为咨询委员会、15 个为非政府部门的公共机构、5 个为公营公司、47 个为规管委员会和机构、52 个为上诉委员会，以及 43 个信托基金和资助计划的咨询和管理委员会（2005 年 1 月的数字）。^①

如上述，法定组织性质有别于由行政长官和司局长以行政权设立的非法定咨询组织，法定组织就是由法例成立的机构，一般具独立法人地位，有法定权利，并享有处理资源、机构管理的自主权。香港法定组织的管治委员会通常由特首委任，部分行政首领则通过专业招聘后由特首委任。

社会、政府和立法会愿意设立自主的法定组织是出于工作的需要。这些法定组织的工作包括：①依商业原则提供服务的机构，如九铁、机场，法例甚至规定此等机构必须商业运作；②推广政策并负责拨款，如艺术发展局；③负责监管并执行法例，所谓 watchdog，如廉署、平机会、申诉专员、私隐专员、证监会等。要最有效和最公正地开展以上各类工作，法定组织的专业自主加上透明度和向公众问责，是政府管治重要支柱之一。^②

在本书中，我们引用“咨询委员会”这个词语时有两种含义：一是狭义的，单指上述 a 类所说的纯咨询委员会；二是广义的，泛指上述 a-g 类所有采取“委员会”方式，由官员与非官员构成的组织，香港政府称它们为“公营架构内的咨询及法定组织”^③。在本书中，咨询委员会的这两种含义会互用。而本书所阐述的“咨询委员会制度”，当然是指后者的含义。

这些咨询委员会的成员都以个人身份（团体代表除外）及自愿性质接受委任，服务社会。香港政府民政事务局备有《中央名册资料库》，政府可随时从中挑选各界人士进入咨询委员会，任期一般为两年，大部分没有薪酬。不过，小部分具有管

① 立法会十一题：《法定机构资料》，2005 年 1 月 26 日，载于香港政府民政事务局网页：<http://www.hab.gov.hk>。

② 《信报》，2003 年 11 月 12 日。

③ 见《公营架构内的咨询及法定组织——角色及职能探讨》，香港政府民政事务局发出的咨询文件，2003 年 4 月，载于香港政府网页：<http://www.gov.hk>。

理功能的法定组织，如机场管理局、平等机会委员会、九广铁路管理局等，则属例外，咨询委员有薪酬。政府说：“关于咨询及法定组织的主席/成员酬金/津贴，现已有一套指引，而基本原则是，非公职成员的工作属自愿性质，因此一般都是没有酬劳的（‘自愿服务’原则）。这个原则应沿用下去。”^①

所有咨询委员会均会得到政府提供秘书或其他行政支援服务，如场地提供、会议记录。一些工作量较大或较重要的委员会，政府会设立独立的秘书处，借调公务员到此工作，例如港口及航运发展局便在经济局辖下设立独立的秘书处，由一名经济局的副局长担任秘书。^②

二、澳门特别行政区

据 2008 年 12 月 31 日《澳门公共行政资讯》（见澳门特别行政区政府入口网站）所载，被澳门政府列为属于“咨询机构”的组织共有 33 个。在 1980 至 1999 年期间，行政当局共设了 24 个咨询机构，其中有 14 个过渡至特区成立，其余皆被撤销。^③针对大部分回归前已成立的咨询机构（如社会协调常设委员会、统计咨询委员会），特区政府行政长官于 1999 年 12 月 20 日，即回归当天，颁布了第 6/1999 号行政法规，重新订定其组织、职权及运作方法。回归后才成立的共有 19 个（见表 1.1）。整个咨询机构共有（包括官方成员）353 人。^④绝大部分成员的任期为两年，而且可以续期，也有一些咨询机构以存续期代替任期。^⑤

^① 见《公营架构内的咨询及法定组织——角色及职能探讨》，香港政府民政事务局发出的咨询文件，2003 年 4 月，载于香港政府网页：<http://www.gov.hk>。

^② 见罗永祥、陈志辉：《香港特别行政区施政架构》，三联书店（香港）有限公司 2002 年，第 249 页。

^③ 《澳门日报》，2006 年 11 月 2 日。

^④ 数字出自林镇升：《澳门政府咨询机构的改革》，澳门科技大学公共行政管理硕士论文，2007 年。

^⑤ 《澳门日报》，2006 年 11 月 9 日。



就法律基础而言，该等咨询机构可分为两类：一类是据某一法律而成立，例如安全委员会是根据《内部保安体系纲要法》而成立，土地委员会是根据《土地法》而成立。这些法律由澳门政府立法会制定及通过。另一类则根据行政长官自行颁布的行政法规（如文化咨询委员会、经济发展委员会）或行政长官批示（如澳门旧区重整咨询委员会、澳门医疗改革咨询委员会）而成立；或行政长官先以行政长官批示宣布成立该机构，稍后再颁布相关行政法规订定其组织、职权、运作及成立日期（如博彩委员会、跟进《商法典》的适用情况的关注委员会）。据行政性法规而成立的咨询机构，行政长官或相关司长可随时按需要改变其组织、职权及运作，亦可随时将其取消、废除或设立新的机构，因而比据立法性法规而成立的咨询机构在各方面都更富有弹性。

从其行政隶属层次而言，这些咨询机构又可分为两类：一类是直接隶属行政长官，接受其监督，如安全委员会、科技委员会、博彩委员会及经济发展委员会；另一类则分别隶属特区政府 5 个司级部门，由相关的司长监督，如教育委员会、青年事务委员会。前一类都是一些地位较为重要的、涉及全澳门事务（pan-sectoral）的、属宏观层次（macro-level）的咨询机构；后者则是一般的只牵涉部门性（sectoral）事务的、属中观层次（meso-level）的咨询机构。

这些咨询机构大部分是永久性的，但也有临时性的，如 2005 年澳门东亚运动会咨询委员会，据成立该委员会的行政法规，这个咨询机构于 2005 年澳门东亚运动会结束后的一个月撤销。

表 1.1 澳门政府现有的咨询机构

咨询机构	监督或协调	成立日期	法律基础
安全委员会	行政长官	回归前	《内部保安体系纲要法》
科技委员会	行政长官	回归前	第 16/2001 号行政法规
博彩委员会	行政长官	2001 年 10 月 29 日	第 25/2001 号行政法规
妇女事务咨询委员会	行政长官	2005 年 5 月 23 日	第 6/2005 号行政法规