

探討澳門政治參與模式的調整

林媛*

澳門特區自成立伊始，在“一國兩制”原則和《基本法》的指導下，一直堅持行政主導體制，社會的整體發展相對平穩。在賭權開放後的短短幾年時間裡，隨著外資的大量湧入與經濟的跳躍式增長，澳門面對著從半開放到全面開放、從低度競爭到高度競爭、從傳統到現代的不斷邁進，更伴隨著來自全球化的衝擊，以及周邊區域環境變動帶來的加速演進。種種改變，既為澳門的發展帶來契機和動力，同時也改變了社會內部的利益分配格局，激化了社會矛盾。

隨著社會大環境與政治生態的改變，一直以來民風保守，一般民眾對於政治較為冷漠的現象也在改變，澳門市民對政治的關注與政治參與的熱情近年來日益顯著。市民更重視自己所享有的話語權，有更強烈的參政議政的願望。本文通過分析近年來澳門出現的一些現象或趨勢，探討澳門政治參與模式的調整方向。

一、政府治理面臨的挑戰

隨著經濟與社會的快速發展，西方社會的民主與自由意識、中國意識、本土意識交織，推動社會上的政治思潮與政治力量日趨多元化。尤其是博彩業開放以來，社會環境發生了深刻的變化，不僅出現了分配失衡、收入分化等社會問題，也使得過往行之有效的治理手段跟不上社會變化的步伐，政府的管治面臨著挑戰。

在權力架構方面，行政、立法、司法三者關係出現新變化。2006年發生了《非法工作規章》、《公共地方總規章》等多個行政法規法律效力問題而產生的訴訟風波，促使政府推出了《立法法》，試圖通

* 澳門科技大學博士

過對法律和行政法規的界定，釐清行政與立法之間的關係。特區要解決的法律與行政法規之間的關係問題，實際是一個憲制問題。雖然澳門特區的憲制基礎已經通過《基本法》創設了條件，但隨著近年社會經濟的快速發展變化，使得法律滯後、法律不健全的現象日益顯現，而制訂法律週期長、程序複雜，也是長期存在的一個問題。相對而言，行政法規的產生則較能適應形勢的發展，因此，政府傾向於制定相關的政府政策、行政法規來解決問題的作法日漸增多，造成部分政策法規與原有法律條文中的衝突不可避免。加上行政機關提交法案時因溝通、程序、時間等問題，也可能會與立法機關產生某種爭議。為了避免“行政主導”演變為“行政霸權”，避免立法、行政與司法等權力機構之間的爭論，通過法案的形式劃分立法會的立法權界限的考慮是可取的。目前，《關於法律和行政法規的規定》在立法會得到一般性通過，但議員們也提出法案的解釋過於含糊、缺少諮詢等意見，尚需進一步的修訂。該法的宗旨主要是為了解決各種法律形式之間的立法權限劃分問題，但不論是在立法理論上，還是在立法實踐中，法律和行政法規的立法權限劃分問題未必能通過該法案得到根本性解決。

在社會治理方面，面臨著社團內部的分化。過往，澳門社會內部的治理基礎是根深蒂固的社團組織，依賴社團與社會內部各階層的聯繫，進行正式或非正式地溝通與協商。近年來，社團之間的關係因應與政府關係的變化而出現新的調整趨勢，過往通過“愛國愛澳”的功能性代表性社團得以實現穩定社會治理的機制不再發揮完全的功效，一些邊緣性社團在不同政治勢力的支持下，逐漸走上台前。

回歸前，澳葡政府與不同階層代表社團之間的關係是親疏有別。原有的功能性社團與邊緣社團之間一直處於競爭與合作的關係。當爭取政府或社會資源時，社團間必然存在一定的競爭。但在應對共同危機的時候，則往往會凝聚成一個核心社團叢體，成立聯合性社團組織的形式。¹但回歸後，各階層代表與不同利益團體支持的社團大多與政府保持一定聯繫。社團在爭取政府資源的時候，之間的競爭關係更

1. 婁勝華“澳門法團主義體制的特徵”，載《澳門公共行政雜誌》，第65期：第672頁。

加激烈，而且對於資源向某些大社團的嚴重傾斜，造成一些邊緣性社團的不滿。由於政治形勢已經從過往的外來壓力演變為內部矛盾，代表不同階級或團體的社團之間的不和諧關係逐步成為社會分化的潛在導火線。原本某些問題可以通過內部的磋商或協調解決，但現在卻缺少協調的機制，使得內部矛盾逐步外化，從近幾年遊行中社團的不同表現可見一斑。以2007年的“五·一”遊行為例，雖然代表性社團，如“工聯”等已經表明不參加，當天的遊行主力主要是一些以建築、清潔等行業為主的社會底層民眾。當“五·一”遊行演變為騷亂後，“愛國愛澳”的社團紛紛發表聲明，表明態度。顯示部分社團之間的政治立場分化，合作關係逐漸瓦解，競爭已經從資源競爭延伸到政治競爭。

在維護行政權力的機制方面，政府尚未有形成完善的充分吸納民意的系統，面對著民情無法上達的困境。根據《澳門基本法》第66條規定：“澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織。”在回歸之初，特區政府不僅保留了回歸之前成立的十多個諮詢機構，為加強政策的公信力，在不同的範疇陸續也成立了一些諮詢機構。雖然諮詢機構在吸納專業意見、傳達政策要領、反映社會共識等方面作出了一定的工作，但社會上一直針對諮詢機構的工作流於形式，被納入諮詢體系內的成員數量有限且代表性不足，未能發揮較理想的功效提出了批評。行政長官在2006年《施政報告》中提出，要建立具民主諮詢網絡和相對自主決策權的分區民生服務體系，以及全面檢討政府現行的諮詢機制。可以看出行政長官希望適度推進政治民主化並通過完善諮詢體系增強認受性而做出的有益嘗試，但至今尚未有完整的政策出台，成效亦未見顯現。

與此同時，年輕人的政治參與高漲，知識份子與年輕的中產階層逐步形成追求民主發展的主要推動力。由於近年來澳門經濟的飛速發展，外資公司的大量湧入，具有大專學歷的人數也在急速增長，一批年輕高收入的中產階級快速形成，受西方民主意識與臨近地區民主發展步伐的影響，具有較強烈的民主追求。由於政府之前一直籠罩在不清廉的陰影下，嚴重威脅了市民對政府的信心，這批年輕的中產階級可能會成為未來民主發展的動力或不穩定的因素。從目前不斷湧現的社區論壇與大量的個人網誌（BLOG），關注政府與政治的議題，佔

了相當大的比重，反映出年輕人對政治的關注度不斷提高。如何設置有效的渠道，吸納民情民意，變得尤為重要。

從理論上分析，直接導致政治不穩定的因素有許多，如政治腐敗的大量存在、社會財富的分配不公、強烈的社會期望受挫、新舊政治文化的衝突以及政治參與渠道的缺乏。政治參與渠道必須與社會成員日益增長的政治參與需求相呼應，但政治參與渠道的相對不足，又是任何社會都存在的社會政治問題。當政治參與渠道不健全時，社會成員就會產生“挫折感”、“壓抑感”，對社會政治體制和制度產生不滿，可能會通過不合法、不正當的方式參與政治，給社會的政治穩定帶來破壞。

亨廷頓運用下列三個公式說明社會挫折感與參與渠道相對狹窄如何影響社會政治穩定：

(1) 社會動員/經濟發展=社會挫折感；

(2) 社會挫折感/社會流動機會=政治參與；

(3) 政治參與/政治制度化=政治不穩定。²

亨廷頓對這些公式的內涵和關係是這樣說明的。第一個公式，社會動員和經濟發展都是現代化過程中所造成的必然結果，但兩者具有不同的社會功能；社會動員往往會提高人們的期望；而經濟發展則會提高社會滿足人們期望的能力。但是一般地說，社會動員往往比經濟發展的速度更快。這樣“需求的形成”與“需求的滿足”之間就會形成一個差距，這種差距使人們產生一種“社會挫折感”。第二個公式，如果社會成員存在著縱向和橫向流動的機會和可能，這種“社會挫折感”也許會得到緩解。否則，它就會促使人們通過政治參與向政治體系施加壓力。第三個公式，如果在這種政治參與迅速擴大的同時，該社會的政治制度化水準未相應提高，就會產生不穩定和造成政治動亂。在上述幾種關係中，政治參與同政治制度化的比例是產生政治不穩定的最直接、最關鍵的因素，一旦比例失調，就會產生政治動亂。

2. [美]亨廷頓·撒母耳著《變革社會中的政治秩序》，北京京華出版社，2000年，第70頁。

依據上述公式分析澳門的現狀，有助於理解澳門近年來政治不穩定的內因。近幾年澳門經濟的飛速發展是不爭的事實，但隨之產生的是廣大市民深感未能分享到經濟成果的失落心理。這種社會挫折的心理，沒能被社會流動機會舒緩，反而，澳門目前的社會流動機會並不足夠。根據2007年《澳門居民綜合生活素質調查》結果顯示，受訪者傾向認為現時一般市民提升社會階層流動的機會不足，主觀社會階層認同愈低者愈持悲觀的看法。³導致了社會基層市民期望通過政治參與向政府施加壓力。

政治參與是實現民主政治的核心因素。通過政治參與，公民可以對政治精英實施某種程度的影響，使政府的各種行為以民意為依歸。但不適度的政治參與有時還可能引起“政治衰退”，造成政治動盪。目前，在政治發展的訴求中，也對政府不斷提高執政能力提出了新的要求。“五一遊行”鳴槍事件、《道路交通安全法》遊行事件等等，反映出政府在執政廉潔、施政透明與危機處理等方面都有待提高。政府執政能力的不足，變相刺激了民眾政治參與的熱情。近三年來，以底層勞工團體為首而舉辦的遊行每年並不止兩三次，主要的訴求都是針對民生政策及對政府貪腐的不滿，使社會彌漫了政治不穩定的因素。

表1 2006-2008年澳門發生的示威遊行活動的不完全統計

年度	時間	組織機構	主要訴求
2008	5月1日	市民自發組織	反貪腐、壓通脹、除黑工、保民生
	4月14日	澳門工人民生力量聯合工會籌委會	輸入外勞政策、道路交通安全法、高通脹、高樓價、高屋租等問題
2007	12月18日	澳門民生協進會	反貪腐、削減外勞及反對《道路交通安全法》
	10月1日	澳門博彩、建築業聯合自由工會	反貪腐、延緩執行道路交通惡法，要求政府打擊黑工
		澳門職工聯盟及澳門三行民益會	保障基層市民就業權利，打擊黑工與反貪腐

3. 請參考由特區政府可持續發展策略研究中心公佈的《澳門居民綜合生活素質調查》，www.ceeds.gov.mo。

年度	時間	組織機構	主要訴求
2007	5月1日	六個勞工團體主辦，包括澳門建築工人、對澳門政府不滿的民主派人士及爭取澳門居留權的家長	反黑工、削外勞、反貪腐、保民生
2006	12月21日	澳門職工民心協進會及模板專業工會	加強打擊黑工力度、反對濫輸外勞、將領取養老金發放年齡下降至60歲、07年推行高中免費教育、打擊貪腐、內地子女來澳團聚等種種訴求
	5月1日	澳門民生協進會、澳門職工民心協進會、澳門職工聯盟、澳門清潔員職工會、澳門三行工友互助會等團體聯合發起	驅除黑工，削減外勞

二、政治參與模式的調整

依據亨廷頓的公式，完善政治參與應是解決特區政府當前困境的一種思路。通過諮詢機制的完善形成社會協商與合作網絡，推動多元的民主參與渠道，鼓勵市民適度參與政治和社會活動，督促政府改善施政，從而推動社會變革與公民社會的良性發展。

（一）完善諮詢機制

從具體的職能運作分析，澳門政府的諮詢機構大部分只承擔諮詢職能，就其功能範疇內的事務向特區政府提出意見或作出建議。政府要推行經濟、金融、工商業、公共行政、民政、科技、文化教育、醫療衛生、能源、交通運輸等各方面的新政策之前，為了取得社會的認同，往往會在事前組織諮詢活動或召開常設性諮詢機構的諮詢會議，以便搜集民意。從人員構成與產生方式分析，這些諮詢機構組成包括政府官員、專業人士、社會人士或社會團體代表。

從澳門特區現在運作中的諮詢機構的層級分析，因為諮詢機構依照設立的法律依據和隸屬關係不同，可以劃分為四個層次：第一層次

或最高層次的諮詢機關是行政會。第二層次是直屬行政長官的諮詢機構，由行政長官擔任主席，接受行政長官監督。第三層次是隸屬於各司級政府部門，並由響應行政範疇內的司長擔任主席。第四個層次是政府自治部門中連同行政委員會一起運作的諮詢機構。⁴

特區政府一直致力推廣的諮詢機制在一定程度上拉近了政府與市民的距離，但由於多數諮詢組織的民意代表性不充分或功能局限，使諮詢的效果多流於形式反而成為制肘。檢討現行的諮詢機制確有必要，一方面要對現有的諮詢組織進行調整，另一方面要完善諮詢體系。政府完善諮詢體系的主旨，並非否定現有諮詢組織的作用，而是建立一個可讓民意直達政府上層的機制，優化政府與民間互動。例如民政事務方面的諮詢機構，由澳葡時期民選議員參與組成的市政議會，到2001年改成行政長官委任的民政總署諮詢委員會，變化就相當大。居民不能再選出自己的民意代表進入市政機構，致使原本一定程度發揮了區域性諮詢功能的諮詢組織在澳門消失。澳門政府也認識到民政總署諮詢機制有其局限性，由於居民反映問題多樣，涉及面也可能非常廣泛，並非任何問題均能由民政總署層面直接解決。一旦接到涉及跨部門或上級部門許可權的意見或投訴時，問題往往會進入政府官僚系統漩渦中，逐層推進，導致問題複雜化，延誤處理。因此，需要完善諮詢體系的考慮是可把民意直達政府高層的全新系統。該機制除有廣泛民意代表和專業人士外，更將要求政府代表直接參與，收集意見，協助行政長官制訂政策。

行政長官何厚鏵先生在《2008年施政報告》中提出“政府將繼續以民意諮詢為槓桿，加倍推動公眾對公共事務的民主參與。經過一年來的充分醞釀，政府決定，在加強整體性諮詢的同時，強化中央與分區在民意諮詢、收集相結合。政府將籌組以社會人士為主體，分區市民服務中心負責人員參與其中的分區社區服務諮詢委員會，並使之與分區市民服務中心緊密有機結合，更有效地發揮諮詢功能，並為年青才俊的成長提供有效平台。政府將進一步發揮社團的中介功能，並使之與諮詢組織的強化、直接諮詢的開展，作出配合和互補。”

4. 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”，載《澳門研究》，第32期，第42頁。

完善諮詢體系的構建與具民主諮詢網路的民生服務體系的構思，從理論上彌補了澳門民主政治發展一直存在的缺憾。在澳葡政府無為管治的時代，民間社團的存在彌補了殖民政府的結構性缺陷，促進了政府的能力建設。但享有高度自治權的特區政府成立後，政府有能力在推動特區的政治和經濟發展的同時，將一些應由政府掌握但之前由社團承擔的責任收回，治理手段的調整在所難免。在新的管治模式下，社團仍有參與調節利益衝突、緩和社會矛盾、化解社會危機等功能，但由於社團的原子化現象與政治利益的紛爭，直接或間接影響了對社會不同聲音的有效傳遞。在這種情況下，政府強化自身與社會直接聯繫的渠道，在目前政府形勢日趨複雜的情況下，是非常重要的。

表2 建構中的澳門諮詢體系

高層	第一層次	行政會
	第二層次	直屬行政長官的諮詢機構
中層	第三層次	隸屬於各司級政府部門的諮詢機構
	第四個層次	政府自治部門中連同行政委員會運作的諮詢機構
基層	第五個層次	分區社區服務諮詢委員會（擬議中）

不容置疑，隨著民主化的推進，諮詢制度是維護和鞏固行政權力的有效手段。通過吸納民意和各利益集團的代表，使行政機構既能直接了解來自社會不同階層與不同利益團體的聲音，也有助於形成自己的政治與政策的擁護者。政府與民間社會之間有過長期合作管理社會公共事務的經驗，因此採用協商與合作的方式實施社會治理，仍是有利於社會的穩定和治理的績效的手段。在這個過程中，完善諮詢機制的作用及其重要性不言而喻。

（二）推動多元政治參與

澳門的經濟社會正處於快速的變革階段，澳門社會發展的不平衡導致社會矛盾的日益激化。雖然澳門沒有經歷過完全的殖民社會，也沒有經過非殖民化的血腥洗禮，但由於外來管治政府一直積存下來的

低效率與公共政策的不合理，使居民有意識反抗錯誤的政策。過往的調查顯示，澳門的政治文化正從“臣屬型”過渡到“參與型”的文化，絕大多數澳門人心目中的理想政治體制是民主政治，並且認為民主政體很適合澳門。澳門大眾政治文化的轉型，說明公民的政治參與意願不斷加強，但在目前還沒能通過有效的途徑得以表達。

澳門沒有採用多元政治或高度民主化管治模式的可能。在多元政治結構下，行政長官可能喪失決策和施政的主動權，被動地被多元的利益集團牽著鼻子走；而且多元利益集團的相互競爭和分裂，也可能使社會陷入無政府狀態，而行政長官則無法有效操控局面。⁵至於高度民主化的局面，其先決條件在於行政首腦和立法機關的公開普選，與特區政府強調的行政為主導的體制下中央政府的授權與任免機制有所抵觸。參與式民主機制的構建，不僅對民主發展而言，可以彌補代議制民主的不足；而且對政府行政管理而言，也可以增強政府的合法性與管治能力，提高政府決策與管理的前瞻性與科學性，營造積極的開明政府的形象。⁶但是，參與式民主政治的推行需要具備一個重要的前提，即民眾需要普遍具有較高的公民意識、較高的文化水準和公民素質，唯有如此，民主政治才能理性地展開。

多元政治參與包括了參與主體的多元化與參與渠道的多元化。參與的主體，除了過往以社團為主，要逐步推動個人參與。政治參與的渠道包括了體制內的投票和選舉，及體制外的社會運動和示威遊行等形式。澳門唯一由選民直接投票的選舉舞台——立法會議員選舉一直以來只開放了部分的民選議席，其對民衆政治參與的引導表現出漸進性特徵。而體制外的政治參與，在諮詢機制不完善與有限競爭的選舉制度約束下，作為民意表達的途徑而成 部分居民的選擇。

目前澳門的立法會選舉制度規定，直接選舉的議員是在澳門特別行政區獨一選區內，按比例代表制，以多候選人名單方式選出，每一選民只能對名單投出獨一票。間接選舉的議員是透過僱主利益、勞工

5. 余振《澳門回歸前後的問題與對策》，澳門名流政策研究所，1999年，第65頁。

6. 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”，載《澳門研究》，第32期，第37-47頁。

利益、專業利益、慈善文化教育及體育利益等四個選舉組別，由以代表相關社會利益為宗旨，且已按照《選民登記法》作出登記的社團及組織組成。澳門選舉中的“社團效應”一直比較強大，由於澳門市民的素質普遍低下及民主意識不足，為社團發揮政治功效提供了契機。而直選議席的增加，也吸引了更多的社團或政治性團體參與。澳門沿襲葡萄牙及歐洲大陸國家普遍採用的“比例代表制”，並採用“狄漢法”計算參選組別所實得的立法會議席。1991年之前的選舉的計算方法是：每一個組別第一候選人獲該組多得的全部票數，第二候選人獲二分之一票數，第三候選人獲三分之一，餘以類推。1992年後改用新的“狄漢法”計算：第一及第二候選人所獲票數與舊計算方法一樣，第三候選人則只獲得該組所得四分之一票數，第四候選人獲八分之一，以此類推。新的計算方法不利於實力強大的參選社團，但有利於勢力微弱的參選社團，鼓勵了更多的社團參與直接選舉。這種以社團為依託的參政方式有效地保證了政治參與的秩序，使得社團成為進入政治建制內的唯一通道，而不是鼓勵多元化的個人參與。

可喜的是，在2001和2005年的立法會選舉中，參與投票的人數不斷上升，2005年的選民登記人數為220,653人，比2001年的159,813，增加了6萬多人，而投票的選民也增加了4萬5千多人，顯示出澳門普通居民的參政議政的意識不斷提高。從參選團體的代表性看，參選組別和候選人數顯著增加，也已經出現了代表不同利益集團的政治派別，並從各自團體切身利益出發提出訴求，拉攏選民，爭取選票。澳門人，尤其是年青一代，開始積極參與公共事務和監督政府施政。他們接受西方民主價值觀，認為在選舉中投票是公民應盡的義務。

表3 立法會直選議席參選組別與候選人數的增加

年份	參選組別	候選人數
2001	15	96
2005	18	215

資料來源：《努力提高選舉質素，穩健推進民主發展》諮詢文本。

表4 2001年與2005年選民登記、直接選舉中投票人數

	2001	2005
自然人	159,813	220,653
法人	625	905
投票選民	83,644	128,830
投票率	52.34%	58.39%

資料來源：《努力提高選舉質素，穩健推進民主發展》諮詢文本。

根據社會對民主政治發展的訴求與市民政治參與的能力，在制度層面，根據澳門《基本法》規定，考慮延續循序漸進的策略，確保立法會的議席數量與選舉議席的比例保持逐漸增長的趨勢，適時擴大行政長官選舉委員會方法，逐步擴寬體制內的政治參與渠道。

在參與主體方面，隨著民選議席開放，通過選舉必將催生不少新的政治團體，有助於培養政治精英。但由於一直以來，澳門的政治性團體分為固定組織形態與非固定組織形態。非固定組織形態的政治性團體，一般只有在選舉年的時候，才湧現出來，一旦選舉結束後，即銷聲匿跡，無法持續地對政府就民眾關心的問題與政策進行跟進，也無法持續地促進民眾週期性的參與政治活動。隨著《選舉法》對法人選民登記的要求不斷提高⁷，適當促進“非固定組織形態的政治團體”向“固定組織形態的政治團體”的轉型，使其對澳門的政治發展更具影響力。

民主政治的推行有一個重要的前提，民眾要普遍具有較高的公民意識和較高的文化水準。通過立法會選舉，社團培養參政的接班人等方式，賦予廣大市民參政議政的權力，使其能夠通過正式的政治溝通機制發揮聯繫社會的作用。政府可以通過社區座談、對話、聽證等直接方式，以及借助廣播、電視、網絡等大眾傳媒，開闢宣傳和諮詢、討論和監督的專欄節目，使公眾的意見與建議得到充分的表達與重視，令民眾能夠參與政府的決策與管理。

7. 請參閱《努力提高選舉質素，穩健推進民主發展——修改〈選民登記法〉、〈行政長官選舉法〉、〈立法會選舉法〉》諮詢文本。

三、結語

“一國兩制”、“澳人治澳”政策為澳門人提供了一個千載難逢的好機會。回歸初期，澳門的政壇比較穩定，經濟發展迅速，社會呈現一派繁榮景象。正當所有人為經濟發展帶來的成果而驚喜時，民生問題不斷加劇，亦成為推動政治參與活動的心理因素。從一些調查結果顯示，澳門人基本上已經具備了實行民主政治的心理素質。

特區政府通過設置分層的多類型諮詢組織，可以吸納不同社會主體參與其中，進行更加制度化的磋商與協作，更加廣泛、全面、有效地聽取民意，保證公共政策制定和執行效率，以及公共事務的管理質量。根據社會發展與民衆參與的現實需求進行制度創新，設計與建立民衆參與政策諮詢與監督政府的渠道與機制。參與渠道的開闢與多元化參與手段的運用，為公民多層次、多方位、多樣化地參與治理創造了條件。

政府需要更加民主、開放，有意識地通過正式和非正式的渠道將更多的社團組織吸納進體制之內；擴大體制內投票和選舉的參與渠道，引導公民進行適度的規範化正式參與，盡可能地包容與吸納廣大民衆參與其中，並藉此推動特區民主制度的完善。未來幾年是澳門特區政制改革的重要年份，2009年是行政長官選舉及立法會換屆選舉的雙選舉年，何去何從，取決於澳門社會和政治發展的態勢。而在這個過程中，民衆的積極參與是最重要的推動力量。