

澳門人的民主價值取向 ——對澳門民主政治發展的啟示

余振*

甚麼是民主？在澳門人的眼中，怎樣才算是一個民主政府呢？自1919年的五四運動以來，中國的知識分子就一直嚮往追求西方式的民主，經過1989年的“六四事件”的衝擊，在香港和澳門幾乎每一社會階層的人都要求和希望1997或1999年後實行民主政制。不過，筆者與澳門大學兩位同事於1991年進行一項入戶訪問調查結果顯示，澳門人的民主觀念與西方的觀念並不一樣，當被問及怎樣才算是一個民主政府，最多人回答的是一個“聽取民意、照顧市民利益”的政府¹。第二個最多人選擇的答案是一個給予其人民言論自由的政府。最少人選擇的答案(3%的被訪者)是一個“按三權分立原則組成”的政府。而且，只有不足一成的被訪者認識到一個民主政府應是由人民選出來的。這個被普遍認為是西方民主政制不可或缺的要素——民選政府，似乎並未在澳門市民中獲得應有的重視。另一方面，竟然有接近四成的被訪者不知民主為何物，回答不出一項民主政制的要素。

正如著名政治學家羅拔特·道爾(Robert Dahl)所指出²，時下全世界所有國家都以民主或民主政治為風尚(包括社會主義國家亦舉出“社會主義式的民主”的旗號)，但部分由於民主的理念源遠流長，幾千年前已經發源於古羅馬城邦，再經後世不斷的修改和實踐，所以對民主政治的定義莫衷一是，並存在不同的民主政制模式³。西方的自由民主(liberal democracy)理念一般包含三個主要原則：經自由選舉產生政治代表、權力制衡和可以自由議政和參政。一些政治學家認為民主的核心原則是“人民當家作主”(rule of the people)⁴。但怎樣落實“人民當家作主”，就牽涉到民主政制的運作尤其是決策的程序和實質內容。西方學者提出的

*香港浸會大學導師

1. 見余振、劉伯龍、吳德榮著，《澳門華人政治文化》(澳門：澳門基金會，1993年12月)，第36-37頁。

2. Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven and London: Yale University Press, 1989), p. 2.

3. 見David Held, *Models of Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1987)。

4. Michael Saward, “Democratic Theory and Indices of Democratization”, in David Beetham(ed.), *Defining and Measuring Democracy* (London / Thousand Oaks / New Delhi: Sage Publications, 1994), p. 6.

“回應規律”（responsive rule）定義強調政府的行為應以民意為依歸⁵。換言之，當代西方的民主觀念除了強調民主的手段和程序外，亦同時注重民主政治的內涵和結果。根據我們於90年代初進行的調查顯示，澳門市民較注重民主的結果，而相對忽略了民主的手段和程序。

到90年代最後的一年及澳門“九九”回歸中國之前夕，澳門人對民主政治的了解有沒有發生變化呢？根據《澳門基本法》，未來澳門特別行政區將實行“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”，澳門人有沒有作好心理上的準備，有沒有能力落實基本法所賦予的政治權利呢？

理論框架

為了進一步了解澳門人的政治心理素質，尤其是對民主政制的認知，筆者於1999年1月間進行一項電話訪問調查。在理論框架上，為了加強調查結果的可比較性，我們採取了台灣大學胡佛教授對政治體系中的權力規範和關係的概念⁶。胡佛教授於70和80年代，致力於台灣政治文化的實證研究。他一方面接受美國政治學家阿爾蒙德（Gabriel A. Almond）和弗巴（Sidney Verba）所發展的有關政治文化的理論架構⁷，如運用政治系統的理論作為架構的基礎，以及採用文化人類學的心理取向以界定文化等；另一方面又別闢蹊徑，認為政治文化的理論架構，應以權力的心理取向為中心概念。根據胡佛，一個政治體系中的權力關係結構和取向可分為下面五類⁸：

一、平等權取向：作為政治體系的組成分子，相互之間，在每一個政治層級，應相對地處於怎樣的權力：平等，還是不平等？這是平等權與特權之間的選擇。

二、參政權取向：如組成權威機構的特殊權力身份者“為民所舉”，而所行使的決策與執行權力復“為民所有”，則這些機構所設定的特殊身份及所行使的特殊強制權力，不過來自權力所有者，即人民的授與或委託。這樣的權力關係重點在“主權在民”，表現在成員的行為上則是政治權力或參政權的行使。

三、自由權取向：相對於權威機構的權力作用來說，成員個人的各種活動應否具有自主的範圍，不受權威機構的干涉？換句話說：權威機構相對於成員的活動，而在權力的行使上應否也具有某種範圍，不能超越？這些問題所牽涉到的權力關係乃成為個人自由權的選擇。

四、多元政治取向：此是以組成政治體系中的成員組織的社團（包括政黨）相對於權威機構，應否具有自主活動的範圍，所產生的權力關係。由此牽涉到的則是社會自由權，或多元政治與極權之間的選擇。

5. 同上，第13頁。

6. 胡佛著，《政治文化與政治生活》（台北：三民書局，1998年1月），第80－82頁。

7. Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963)。

8. 同註6。下面有關五類權力關係的描述，基本上是採用胡佛教授的觀點。

五、制衡權取向：在決策及執行的過程中，各權威機構在權力的行使上，應否分立制衡？如司法應否獨立？立法權應否制衡行政權？軍隊及文官體系應否政治中立？這些問題都牽涉到制衡權，或分權與集權之間的選擇。

研究方法

筆者於1999年1月進行一項電話問卷調查，用隨機抽樣的方法，我們的調查員成功訪問了496名澳門成年居民，成功率達60%。我們的調查樣本頗有代表性：性別、年齡、教育程度的分配比例都與實際澳門人口的比例相近。但60歲以上老年人的比例略為偏低，主要是因為老年人的聽覺衰退，聽不清楚電話訪問員提出的問題，所以很多老年人都沒法完成長達20分鐘的電話訪問⁹。我們的樣本並包括各行各業及不同社會階層、工資收入的人士。總的來說，我們的調查樣本頗有代表性，調查結果的可信性很高。

民主政治價值取向的量表

我們參考了胡佛教授對五項權力價值取向的量表¹⁰，設計了適合澳門特殊政治環境的民主政治價值取向量表，共得11題，計：平等權取向2題、參政權取向3題、自由權取向2題、多元政治取向2題、制衡權取向2題。各題內容如下（問題是：您同意以下的說法嗎？）：

一、平等權取向

1. 澳門的立法會議員，最好由有錢人出任。
2. 無論怎麼說，女人仍以不參加政治為佳。

二、參政權取向

1. 為了避免選舉的麻煩，澳門特區首長不如由中央政府直接委任。
2. 政府所做的事都是為我們好，所以我們應該服從政府。
3. 一般小市民不適宜參加政治活動。

三、自由權取向

1. 對付嚴重的罪犯，政府應立即處罰，不必等法院審判。
2. 如果對解決澳門社會問題有太多不同的意見，澳門的社會就會很亂。

9. 有關民主政治價值取向的問題，只是今次電話調查的一部分，其餘的問題涉及澳門人的政治參與及政治評價、情感等態度取向

10. 同註6，第105頁。

四、多元政治取向

1. 在澳門這個小地方，如果社會團體太多，就會影響澳門的社會秩序。
2. 如果澳門好像香港那麼多政黨，澳門的政治就會很混亂。

五、制衡權取向

1. 如果政府經常受到立法會議員的質詢和牽制，就會影響政府的運作和效率。
2. 對一件嚴重影響澳門治安的案件，法官在審案時，應接受政府行政當局的意見。

被訪者對上述的說法可回答很同意、同意、中立 / 無意見、不同意、很不同意。“同意”或“很同意”為消極取向，顯示出被訪者的民主意識偏低；“不同意”或“很不同意”為積極取向，顯示出被訪者有較高的民主意識。

調查結果

我們首先問被訪者：“你認為怎樣才算是一個民主政府？”我們採用開放式的問題，被訪者可自由提出他們對民主政治的看法。我們的調查顯示，澳門市民對民主政治理念的理解，與1991年的調查相比，有明顯的變化。最多人認同的民主政治要素是政府必須是由人民選出來的，其次才是一個“聽取民意、照顧市民利益”和一個保障人民言論自由的政府。澳門人對民選政府的重視是令人驚喜的，並且對澳門未來政治發展有深遠的影響。可能的解釋是，經歷過90年代三次立法會（1991、1992和1996年）和市攻議會的選舉，澳門人認識到選舉的重要意義，形成了一種新的選舉文化。

不過，應該指出，澳門人對民主政治的了解仍然不夠全面和欠缺深度。跟90年代初的調查結果一樣，很少澳門人認識到行政、立法、司法三權分立和互相制衡對民主政制運作的重要性。澳門市民似乎傾向接受由《澳門基本法》制定的以行政為主導的政治制度。

澳門市民對五類權力規範的取向，有積極的亦有消極的取向，清楚展示出澳門人對民主政治的了解不夠全面和欠缺深度。表1顯示，如果以50%為分水嶺，在11項的權力規範指標，有8項呈現積極取向（即對所列題目表示“不同意”或“很不同意”的比例超過50%），3項呈現中立或消極的取向（即表示“不同意”或“很不同意”的比例少於50%）。但對五類權力的整體取向（即有關指標的平均數），則只有平等權和參政權呈現較高的積極取向（超過60%），自由權、多元政治和制衡權的積極取向都低於50%。

我們的調查結果顯示，澳門市民較為關注民主政治運作中的平等和參政權利，尤其是前者，這可能是受到西方人權觀念及婦女解放運動、提倡女權的影響。但我國傳統文化也具有某些平等權的取向，如對種族、宗教少加歧視，在教育上“有教無類”及在仕途上“布衣卿相”的傳統。這對平等權取向的高度共識，應有助力。

而傳統的“天視自我民視”的民本觀念，也可能有助於參政權共識的形成¹¹。但最重要的，還是澳門人本身的民主實踐經驗，尤其是經過90年代數次立法會和市政議會的選舉，澳門市民逐漸形成一種有本地特色的選舉文化，普遍接受民主政治的平等及參與權。

五類權力規範的積極取向*（百分比）

表 1

一、平等權取向

- | | |
|-----------------------|------|
| 1. 澳門的立法會議員，最好由有錢人出任。 | 79.6 |
| 2. 無論怎麼說，女人仍以不參加政治為佳。 | 84.2 |

二、參政權取向

- | | |
|---------------------------------|------|
| 1. 為了避免選舉的麻煩，澳門特區首長不如由中央政府直接委任。 | 62.7 |
| 2. 政府所做的事都是為我們好，所以我們應該服從政府。 | 73.3 |
| 3. 一般小市民不適宜參加政治活動。 | 61.4 |

三、自由權取向

- | | |
|-----------------------------------|------|
| 1. 對付嚴重的罪犯，政府應立即處罰，不必等法院審判。 | 54.9 |
| 2. 如果對解決澳門社會問題有太多不同的意見，澳門的社會就會很亂。 | 38.7 |

四、多元政治取向

- | | |
|-----------------------------------|------|
| 1. 在澳門這個小地方，如果社會團體太多，就會影響澳門的社會秩序。 | 51.1 |
| 2. 如果澳門好像香港那麼多政黨，澳門的政治就會很混亂。 | 45.1 |

五、制衡權取向

- | | |
|--|------|
| 1. 如果政府經常受到立法會議員的質詢和牽制，就會影響政府的運作和效率。 | 55.1 |
| 2. 對一件嚴重影響澳門治安的案件，法官在審案時，應接受政府行政當局的意見。 | 32.2 |

* 即對所列說法表示“不同意”或“很不同意”的被訪者比例。

11. 同上，第87頁。

遺憾的是，澳門人普遍對個人自由權、社會自由權（或多元政治）和制衡權，尤其是後者，認識不足。表1顯示，只有38.7%的被訪者表示不同意或很不同意“如果對解決澳門社會問題有太多不同意見，澳門社會就會很亂”這個說法；同時間，也只有45.1%的被訪者反對“如果澳門好像香港那麼多政黨，澳門的政治就會很亂。”看來傳統文化對“亂”的恐懼感仍然深深的影響着澳門市民，而中國方面和本地的親中傳統社團刻意強調“平穩過度”，加上社會治安惡劣，也有助於形成澳門人普遍怕“亂”的心態。這種對社會上不同意見和對政黨政治的抗拒心理，很不利於澳門政治的健康發展。

更令人憂慮的是，澳門人對司法獨立的重要性似乎認識不足：只有32.2%的被訪者不同意或很不同意“對一件嚴重影響澳門治安的案件，法官在審案時，應接受政府行政當局的意見”；而37.3%表示同意或很同意上述說法。行政、立法、司法三權分立和互相制衡，尤其是司法獨立，是西方民主政制不可或缺的重要元素，而澳門人對制衡權缺乏高度的積極取向，很不利於澳門的民主化。

胡佛教授於1986年在台灣全省進行一項調查，經過隨機抽樣，成功訪問了1438名具公民權的台灣民眾，成功率達97.55%¹²。胡佛的調查結果顯示，80年代台灣人對平等權和參政權形成高度的積極取向共識，在比例上比現今澳門人對該兩類權力規範的積極取向度，還要高出接近20個百分點（見表2）¹³。令人感到興趣的是，跟澳門人一樣，80年代的台灣公民對自由權和多元化政治缺乏高度共識：只有55.9%和43.1%分別對自由權和多元政治採取積極取向（見表2）。但與澳門人不同的是，超過七成的台灣人對制衡權採取積極態度，這可能是因為國民黨政府在台灣實行“五權”（行政、立法、司法、考試、監察）憲法，台灣人接受了權力分立和制衡的政制。而澳門人因長期受到北京方面對西方三權分立政制的抵制及強調只有“行政主導”才適合澳門特區政府的影響，對民主政治運作中不可缺少的權力制衡缺乏應有的認識。

總的來說，由於種種原因，尤其是受到澳門的政治氛圍的影響，90年代澳門人的民主意識略遜於80年代的台灣人。事實上，我們於1991和1999年進行的調查結果都顯示，超過六成的澳門人只渴望有一個能夠改善他們生活質素的“好政府”，政府是否民主不重要。值得安慰的是，在94%的澳門人心中，民主政治是理想的政治制度，而75.2%認為澳門適合實行民主政治。部分被訪者指出民主政治是世界潮流，大勢所趨，而澳門社會漸趨多元化，很切合民主政治的實施。換言之，澳門人對民主政治的了解雖然不夠全面和欠缺深度，他們還是認同和嚮往民主政制的。

12. 同上，第107-108頁。

13. 嚴格來說，由於澳門和台灣的調查研究所採用的問題並不完全相同，將兩地的調查結果比較可能出現誤差。因此以下的比較分析只可作為參考之用，未可作為定論。

比較澳門和台灣人對五類權力規範的積極取向（百分比）

表 2

	澳門（1999）	台灣（1986）
一、平等權取向	81.9	96.6
二、參政權取向	65.8	84.1
三、自由權取向	46.8	55.9
四、多元政治取向	48.1	43.1
五、制衡權取向	43.7	74.5

背景因素

我們1991和1999年的調查結果都顯示，當代澳門女性，除了因為工作忙碌（除工作外，還要負起傳統的照顧家庭及孩子的責任），很少時間好像男人一樣，悠閒的看看報或看電視新聞報導之外，在對政治系統及政治參與的態度取向上，與男性基本上沒有分別。大多數澳門婦女對政治參與都抱有積極、肯定的態度：大部分的女性被訪者不同意“一般小市民不適宜參加政治活動”，同意一個“好市民有義務在選舉中投票”，並且認為一個人“對於認為正確的，應該據理力爭”；在對五類權力規範的態度取向上也與男性沒有顯著的分別。很明顯，澳門的女性已經不是傳統中國社會的被動的和任人支配的角色。她們希望在澳門的公共事務決策過程中，有婦女的声音和參與。

“代溝”差不多存在所有的現代社會中，尤其在一個如澳門般急速發展中的社會，更在所難免。很自然，我們有理由相信，澳門的年青人政治文化與中老年人的政治文化是有所分別的。1991年的調查結果也反映出年紀較大的人傾向於保守，並且希望維持現狀；而年青人普遍對現狀不滿，傾向於改革。年青人一般較中老年人，對當時政府的施政或政策、工作效率和公務員的工作態度，更加不滿及持批判態度。從政治發展的視角來看，年青人眼中老年人的最重要分別在他們對政治參與的態度。年青人普遍傾向於積極參與：71.4%的18-19年齡組別和62.3%的20-29年齡組別不同意或很不同意“一般小市民不適宜參加政治活動”這說法，相對來說，只有47.1%的50-59年齡組別和30.8%的60以上年齡組別不接受這種說法。

但是，很有趣，1999年的電話訪問結果顯示，無論在對政治的情感或評價取向上，年青人與中老年人的分別不大。中老年人與年青人一樣，都普遍對現狀不滿，對澳葡夕陽政府的施政或政策都持不滿及批判態度。更重要的是，與90年代初不同的是，中老年人跟年青人一樣，都傾向於積極參與政治。可能的解釋是，經過90年代數次的立法會和市政議會的選舉，澳門人不論年齡，都接受了新的選舉文化。對五類權力規範的態度取向上，不同年齡組別的被訪者之間也沒有顯著的分別。

很多學者都指出教育程度與政治發展的正面關係及其對政治參與所起的積極作用，我們的1991及1999年的調查研究亦支持上述的看法。很自然地，教育程度較

高的對公共和政府事務的認識較深，他們對政府的表現亦因此多持批判態度。更重要的是，教育程度較高的，在對五類權力規範的取向上更傾向於採取積極的取向：96.4%的擁有大專／大學學位的被訪者不同意或很不同意“無論怎麼說，女人仍以不參加政治為佳”，比小學或以下程度的被訪者高出20個百分點；81.88%的前者不同意或很不同意“政府所做的事都是為我們好，所以我們應該服從政府”，比後者高出30個百分點；72%的前者不同意或很不同意“對付嚴重的罪犯，政府應立即處罰，不必法院審判”，比後者高出20個百分點；64%的前者不同意或很不同意“在澳門這個小地方，如果社會團體太多，就會影響澳門的社會秩序”，比後者高出30個百分點；最後，52.4%的大專／大學畢業生不同意或很不同意“對一件嚴重影響治安的案件，法官在審案時，應接受政府行政當局的意見”，比小學或以下程度者高出30個百分點。

值得注意的是，除了對制衡權外，超過六成的受過高等教育的被訪者對平等權、參政權、自由權和多元政治都採取積極的取向，並且以20至30多個百分點的距離高出只受過小學或少於小學教育的被訪者。當教育包括成年教育日趨普及，在可見的將來，澳門人的民主政治意識一定大大的提高。唯一的隱憂是，有相當比例的受過高等教育的澳門人，似乎還未認識到權力制衡尤其是司法獨立在民主政制中的重要性。

對澳門民主政治發展的啟示

我們的調查結果顯示，在澳門這個小城，居民的政治態度取向，在很大程度上，受到當時的政治和社會氛圍的影響。90年代初，韋奇立政府剛上任，澳門市民在一片中葡友好的聲音中，對澳門政府寄予厚望。但夕陽政府由於種種的內外原因，施政表現差強人意，加上部分官員顯預無能，到90年代後期，大多數澳門人對政府的表現不滿，對政府政策多持批判的態度。未來特別行政區政府包括特區首長，由於《基本法》和時代的局限，不是經普選產生，特區政府在市民心中的認受性（legitimacy），在很大程度上要依賴施政成績。特區政府如果要提高其認受性，一切的施政或政策一定要以民意為依歸。尤其是“九九”回歸後，落實“澳人治澳”的政策，澳門人對特區政府、特首及其他主要官員期望殷切。特區政府應珍惜此難得的回歸效應，取信於民。

更重要的是，經過90年代的數次立法會和市政議會的選舉，一個新的澳門選舉文化逐漸形成；同時間，市民議政參政的風氣亦日漸普遍。特區政府應該順應民情，增加施政和決策的透明度，徵詢民意。根據《基本法》，在2009年特區第四屆立法會選舉之前，會對立法會產生辦法作檢討，特區政府應利用此歷史契機，大量增加經普選或直接選舉產生的議席比例，並取消沒有民意基礎的委任議員，向民主政治邁出一大步。

我們的調查結果顯示，在民主政制各類權力規範的積極取向上，大多數澳門人對平等權和參政權有共識，但對自由權、多元政治和制衡權缺乏共識。從有利於澳門民主政治發展的角度看，未來特區政府應在學校及對成年公民加強公民教育，灌輸正確的自由權、多元政治和制衡權的理念，增強新一代澳門人的民主意識。