

從民主的理論和制度 看澳門基本法*

張保民**

二次大戰以來，世界各地人民要求民主的呼聲，響徹雲霄而且歷久不衰，也沒有一個國家的政府敢忽視這一趨勢。但是民主制度（democracy）是不是人類放諸四海皆準、流傳萬世皆真的最佳選擇和終極理想？若從政治理論的角度來看，實際上數千年來皆無定論。現代民主國家的發源地——英國——的著名首相邱吉爾，便針對民主制度「一人一票、多數取勝」的基本原則，有所公開批評。他說：「多數人未必是對的，多數人往往是錯的」。這是因為任何人類團體中，先知先覺或高瞻遠矚的人，總是少數或極少數。大多數人所代表的只可能是平庸和短視。因此，根據多數人決定的民主制度，便有其固有的缺陷了。

事實上，多數人不僅缺乏知識及遠見，而且通常沒有時間和興趣全心關注團體內的事務。如果有位本領超群、才華出眾的人，可以為群眾解決問題，創造幸福，大家也會十分樂意地聽命於他或他們，並授之以全權辦事。這又是人性中固有的「英雄崇拜」心理。這也是何以古今中外歷史之中，聖君明主雖然往往集權專制，但卻始終受到百姓熱烈擁戴的根本原因。時至今日，各種「大眾偶像」仍然不斷湧現而且風靡人群的客觀事實，皆不過是這一「英雄崇拜」心理的延續罷了。因此，針對民主的理論，首先便有「少數領導」和「多數統治」孰優孰劣的根本爭議，而且兩

* 本文發表於2002年3月28日「澳門基本法的發展」研討會。

** 澳門理工學院客座教授

千五百年來不得定論。換言之，民主或集權，原本就涉及價值判斷，即信之則為優，不信則為劣。到底，民主實施的時期在人類文明史中，只佔極短的數百年。及至今日，全球一百九十國中，也只有五分之一的國家實施西方式的民主。

但時代潮流，浩浩蕩蕩，大有順之者昌、逆之者亡的趨勢。任何社會或團體，縱有真知灼見、深謀遠慮之領袖，但若凡事漠視多數人的意見，又可能出現決策曲高和寡、不切實際，甚至不受擁護，終致窒礙難行的後果和問題。所以領導人又需多少代表「民意」，並經過民主選舉產生，而且定期接受檢驗，以求整個團體或社會的和諧及穩定。難怪邱吉爾又感嘆道：「民主是人類所發明最壞的制度，但迄今卻還找不到更好的制度可以有效取代之。」不論如何，民主和集權、平庸和智慧、個人和團體、私利和公益之間的固有矛盾，還是無法獲得滿意的解決方案。

然而，即使實施民主制度，又會有另一個兩難之境出現，即是由人民直接選舉領袖人物，甚至直接決定社會國家大政方針，抑或僅由少數較有智慧或較成熟的團體或代表人，間接推舉出領導班子，或代表人民進行議事。前者也就是所謂的「直接民主」，也即是最原始也最理想的民主，因為它最能體現人民完全當家作主的原則。只不過這種民主實際上只能在小國寡民之邦，才能有效實現。在今日廣土眾民的國度，只可能實施後一種的「間接民主」，即由人民先選出一批民意代表，代為審議國家大政，行使民權。這也就是所謂的「代議民主」。但不論是直接民主或間接民主，又各有其弊病。直接民主的問題在於平庸的多數人，缺乏判斷能力，且情緒上易受誤導，因此選舉結果及決策品質皆趨向不理想，很難符合社會國家的真正或長遠利益。間接民主之弊則在於往往不能保證「代議士」本身，是否可以始終不斷地真正代表民意或認真恪盡職守，但人民又無法隨時撤換之，這也可能造成誤國害民的負面效果。

其實，「代議民主」或「間接民主」是否真正的民主，在理論上也有爭議。因為到底全民的旨意，不能和區區數百人的民意代表劃上等號。而且選舉不是年年月月舉行。人民選出來的代議士，在每兩次選舉之間的三五年期間，往往是根據自己的智慧或偏見行事，而非事事徵詢選民的意見，所以實際上已有越俎代庖的效果。所以法國著名的思想家盧梭便說過：1140 「民意是不可代表的」，因為擁有權若不包括使用權，等於是名存實亡。他

並曾語帶譏諷地說：「英國人民只有在投票的一剎那，是國家的主人翁。選舉過後便成了統治階級的奴隸。」此話之中不無真理。但如果人民多屬平庸短視之輩，又不容易操控自己推選出來的領袖或代議士，則何不乾脆讓才德兼備之人，全權掌管國家事務，反而更為理想又方便？！所以古希臘哲人柏拉圖又有應由「哲王」統治國家的論點。由此看來，民主豈非只是一種理想而已？！它和集權之間的差距，也遠比我們想像中的為小了。

單就以上民主理論的爭議和困擾而言，澳門基本法的設計，可稱是一大突破。因為它兼顧了民主和集權、平等和智慧、民意和公益、自由和紀律等兩類相反的要求。另一方面，它又融合了直接民主和間接民主之優點，因而大幅縮小了兩種制度的流弊。首先，特區的行政長官雖由澳門產生，但須經一個間接推選的程序，而且最後需獲中央政府的批准和正式任命。而中間的推選團體的成員，也非特區居民所決定，可以由中央政府通過徵詢、協調、選拔之方式而產生。這又保證了其應有的知識水平和政治素養。此外，澳門特區的立法機構——立法會，也兼顧到民主和集權的兩個層面，所以有部分委任議員的設計，以確保立法會不致任意遭民意擺佈，乃至隨波逐流。但非委任部分議員，又通過直接和間接兩種選舉方式產生，因而同時照顧到澳門社會中間階層的意願，以及全體居民希望民主參與的要求，從而體現了民主制度的原則和精神。

再者，基本法對澳門民主的未來發展，又採取了積極的態度，即逐漸擴大居民直選議員的數目和比例，甚至容許自二〇〇九年開起，開放特區行政長官乃至全體立法會議員由澳門居民直接推選產生的可能性。此一漸進式的民主制度，又完全符合了作為葡萄牙殖民地長達四百年之久、從無民主經驗的澳門的歷史背景和客觀環境，從而保證了澳門的平穩過渡和安定進步。

二

換一個角度，也深一層看，當今世界各國的民主制度，基本上可以分成英國的議會制和美國的總統制。其他國家的民主機制也多是在此兩典範的基礎上改進而成的。但眾所周知的是，不論是議會制或總統制，又各有其優缺點。議會制的優點主要有二：一是行政首長及內閣由資深議員兼

任，不是直選產生，因而保證了他們的行政水平。二是行政、立法兩權合一，通常沒有政府內部的紛爭問題，因而方便大刀闊斧地推動各種政策。總統制的主要優點也有二：一是行政首長由全民直選產生，直接對人民負責，充份體現了民主的精神。二是行政、立法、司法三權完全分立，因而在制度上保障了權力不致集中於少數人或少數機構的手裡，從而較易維護全民的個人自由及民主制度的延續。

但以上兩種制度同樣皆有其明顯的缺陷。議會制的問題，性質傾向於兩極化。一黨獨大時容易製造專權甚至獨裁的政府；多黨林立時，則形成倒閣頻頻、政情不穩的局面，故必須依靠健全的兩黨制才能同時有效保障效率和民主。總統制雖然不需依賴兩黨制，但缺點在於三權容易產生矛盾和對立，尤其是對無能或失職的行政首長，難以迅速有效地加以處理，必須等待四至六年一次的全國大選才能更換。

從此角度來看，澳門特區基本法的鮮明特色，便是兼容了總統制和議會制的優點，從而大幅度避免了它們的缺憾，因此可以說是在現有民主政治的理論和實踐方面，作出了新的貢獻和突破。

首先，總統制的特色是三權分立、相互制衡，即人事及權力方面界線清晰，但在運作上又相互牽制。議會制的特色是行政、立法兩權在人事及權力上合二為一，且議會至上，甚至可以主導司法。就此而言，特區行政長官由獨立的選舉委員會推選，立法會部分議員由代表功能團體的澳門居民間接推選，部分由百姓直選，可以說是和行政長官的代表性截然區分開來，符合總統制的原則。但小部分議員由行政長官委任，又有議會制的色彩，使行政首長和議會可以保持一定程度的良好互動關係，不致出現彼此嚴重對立的現象。司法機關在總統制是由總統提名，議會同意後任命，且任命後為終身制，非經議會彈劾，不得免職。根據基本法，特區各級法院的法官是由澳門本地司法界人士組成的獨立委員會推薦，再由行政長官任命，但一經任命，行政長官必須根據法官特別組成的審議庭或由立法會組成的審議委員會之建議，才可免職。終審法院院長的任免，更須報請人大常委會備案。這一設計也完全符合了總統制的三權分立原則。

但在三權的運作方面，基本法又採納了總統制和議會制的優點，從而避免了總統制中的行政、立法各有代表性，互不相干的缺點。首先，立法會通過的議案及法案，須經行政長官的簽署和公佈，才能生效。行政長官

如認為立法會通過的法案不符合澳門的整體利益，可在九十日內發回立法會審議。除非立法會再以三分之二絕大多數通過原案，否則便告否決。這是行政權對立法權的監督和牽制。立法會若再次通過法案，在總統制國家，將自動生效成為法律。但基本法在此又賦予行政長官另一次拒絕簽署的機會，並解散立法會，重新改選議員。這又是議會制中的行政首長的權力了。這一設計可以進一步保證了立法會的立法或議事水平，不致影響到特區的整體利益。

行政長官雖有固定任期，但也並非可以任憑己意、獨斷專行。在解散立法會之前，行政長官須徵詢行政會的意見。這個行政會等於是他的內閣，而且可以包括部分立法會成員。此外，行政長官在其一任任期內，只能解散立法會一次，這又大幅限制了行政長官濫用權力的機會。事實上，行政長官如有嚴重違法或瀆職行為，立法會經三分之一成員動議，二分之一成員通過後，可以委任終審法院組成一個獨立的調查委員會進行調查。根據調查結果，如果立法會三分之二多數通過認為有足夠證據，可以提出彈劾案，報請中央政府將行政長官免職。這一設計不僅符合了總統制和議會制中對行政首長的類似牽制，而且還引進司法權的效能，因而又大幅降低了兩制中議會濫權的可能性。

再者，立法會成員也享有總統制和議會制皆有的「言論免責權」和「人身保護權」，即他們在立法會會議上的發言和表決，不受法律追究。而且除現行犯外，非經立法會許可，不受逮捕。此二權利，完全符合世界民主國家的普遍潮流。但立法會成員又不可以只享其名而隨便缺席。基本法規定，連續五次或不連續十五次不出席會議，而又無合理解釋並得到主席同意之議員，可經立法會決議後，立即喪失其議員資格。這一設計則為絕大多數國家所無，不僅減少了立法會因人數不足而流會或難以議事的機會，而且對所有議員而言，又有一種正面的監管和督促的作用，以免他們有負人民之所托，而誤特區大事。

總之，單就行政、立法、司法三權之關係及運作而言，澳門基本法因為汲取了總統制和議會制的優點，所以可以在沒有成熟政黨制的客觀環境下，同時保障了特區的民主和法治、效率和穩定，這是難得的成果。澳門回歸兩年以來，特區政府的實際經驗，也證明了基本法的積極功能和固有價值。

三

基於以上分析，展望特區基本法和澳門政制的未來發展，筆者不得有以下的看法或結論。首先，民主的理論本身具有難以補救的缺憾，絕對不是治理人類團體乃至社會、國家的萬靈丹，不應盲目追求其徹底實現。事實上，最有效的人類組織形式——軍隊，便是最不民主也即是最中央集權的組織。所有的私人企業機構——尤其是業績卓著的成功範例，包括西方國家的許多龐大跨國企業，也都是高度的中央集權管理模式。這些客觀事實已足以證明民主制度的極大缺憾。因此，適度及適時的中央集權和宏觀調控，依然有其固有的價值和長期的功能，不可言廢。換言之，澳門政制未來的發展，在理論上便不應盲目走上全面民主化的道路。

其次，即使人人贊同民主的理論，在制度上，直接選舉和間接選舉仍各有其利弊，應該繼續相互搭配，不宜任意偏廢，以收相互為補之效。事實上，英國式議會制所產生的政權領導班子，一向被認為明顯具有較高的專業水平和行政經驗，也因而較易維護決策的品質和穩定性，便是托間接選舉之福。我們若稍審視亞非拉美國家的直選制度，便更發現往往是過程混亂、所選非才，甚至財團掌控、黑道干預，造成腥風血雨、社會動蕩的局面。就此而言，澳門特區的政制，到底應否繼續朝直接民主、全民直選領袖班子的方向前進，也值得深思熟慮。澳門原來是個彈丸之地，可以比較容易地實現直接民主，但澳門的人口卻也不算少，而且比許多正式的國家還多。何況作為中國的一部分和東西文化交流的重要窗口和交匯點，澳門還扮演了更重要的角色，不能任聽特區一地之民意，主宰內政和外務。

其實，即使是典型的西方民主國家，民主制度的有效運作，也需要許多主觀客觀的搭配條件，其中尤其重要的是人民知識水平的普遍提高，加上公眾對民主制度的充分認識和相當素養。但兩者皆非短短數十年時間便可培養出來。到底英國是花了七八百年的時間，才摸索出議會式民主的道路；美國也是在沒有內憂外患的和平環境之下，經過了兩百年的實驗，才能使其總統式民主的制度開花結果。以澳門的歷史背景及社會環境而言，則可以說幾乎完全沒有實施民主政治的條件。這是主要因為澳門在長期愚民式的殖民統治結果，留下了人民知識向不普及、社會文化水平普遍低落的嚴重後遺症。根據二〇〇一年最新人口普查的結果，澳門居民至今仍有

1144 多達百分之五十以上，僅具小學甚至更低的教育水平。甚至過去的殖民時

代，澳門政府公務員中具有大學教育水平的比例，也不過十分之一左右，而且此一比例迄今無甚變化。凡此種種皆是一個落後地區的特色，根本不適宜實施任何民主制度。

澳門回歸以後，政府雖已大力普及各級教育，尤其全力拓展專上教育，但在人才之局限下，縱已作出完善規劃，也未收立竿見影之效。專上教育方面則出現明顯的浮濫現象及粗糙之弊，不僅畢業生水平低劣，而且在綜合性治國理鄉人才之培養方面，嚴重不足。尤其是社會科學基礎領域之貧乏，又使得澳門專上教育根本無法提升澳門居民對民主政治的認識及素養。由於此一趨勢難以在可以預見的未來十至二十年獲得有效匡正，澳門政治民主化的進程及速率，便更不可草率行事了，否則反將威脅到現有政制的健康運作。

再者，總統制和議會制皆是西方國家的產物，未必適用於東方社會，也不能被視為民主制度的唯一選擇，或發展民主制度的終極目標。一些非西方國度中有關兩者孰優孰劣的辯論，也無多大意義，因為它們到底各有其弊、相互為補性質。就此而言，特區基本法並無可爭議之處，因它已兼容兩制的特色，達到取長補短之效果。但須強調的是，未來仍應在此一穩固基礎上繼續改進，不宜輕易有偏向其中任一制的考量。事實上，戰後美國為日本所設計的所謂「和平憲法」，也有類似的特色。但在日本政制中，即使司法官也有任期之設計，或許仍有值得澳門效法的地方，至少可以多少匡正澳門在過渡時期中人才不足所造成的負面效應。換言之，「三權多少分立，行政立法適度結合」這一符合中庸之道的原則，仍應繼續堅持下去。

總之，澳門基本法及特區政制的設計是一傑作，也符合全體澳門居民之需要。但其未來是否應再求發展或變革，則需同時考量民主的理論及制度，以及澳門的本質及特色，循序漸進，定期檢閱和調整，不宜有一成不變的框架或模式，也不宜輕易言變。大原則是：民主和集權的平衡，地方和中央的搭配，仍是維護澳門穩定和繁榮的先決條件。即使澳門政制發展的方向不變，朝向「直接民主」演化的速度，也要仔細斟酌，並隨時代之改變而隨時加以調整。

具體而言，目前行政長官及立法會成員之產生方式，皆不宜輕易改變。基本法雖然規定二〇〇九年可以考慮直選，但為時或仍太早。應視 1145

澳門人口特色、教育水平及經濟發展之實況而斟酌延後。立法會議員之數目雖然可以逐步略增，但委任、間選及直選三類議員之性質則宜長期保留，彼此之比例也宜維持相當或不變，甚至必要時減少直選的名額，以防患諸如賭牌持有者之大財團壟斷決策過程。在此期間，特區的教育政策，尤其是專上教育，應重視「全人」的教育，也即是在中小學推廣五育之均衡發展，並強化公民教育及社會教育的內涵。在專上院校中，則應儘快補足綜合性人才的訓練，尤應增加社會科學及文史藝哲等領域的正規課程，以擴大學生的知識視野，培養他們現代公民應有的知識及素養。如此才能長期有效配合特區的政制發展和社會需求。自然，作為一種社會教育方式，立法會會議可以適當地增加對公眾的透明度，讓澳門居民可以在學習中成長，在成長中學習。