

舊區重建、社區建設與社會發展

吳志良*

澳門特別行政區成立以來，經過五年的固本培元，政治、社會穩定，經濟繁榮，取得了令人矚目的成績，從而進入了一個全新的歷史發展時期。特區政府在開展第二階段施政之際，也比以前擁有更好的政治、社會和財政條件來處理、解決一些深層次的矛盾和問題，進行結構性的改革，逐步細化地理順社會關係，盡量減少發展的不確定因素，以更好迎接未來的挑戰。

澳門居民在特區初創時期的摸索和實踐過程中，對社會發展的訴求亦有了更加清晰的認識和表達，對未來願景有了更加廣泛的共識，對解決一些拖延已久的結構性深層次問題也有了更加迫切的期望和更大的信心。

何厚鏵先生在競選第二任行政長官時，提出“同建優質社會，共創美好明天”的政治綱領，希望以此進一步團結和凝集社會各界的力量，全面提高澳門居民的綜合生活素質和特區的綜合實力，將澳門引領進一個新的紀元。其中之一項重要工作，便是舊區重建。他在解釋政綱的時候，更加將舊區重建提升到落實“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的高度，足見這個問題的複雜性和重要性。

一

眾所周知，舊區重建是任何城市現代化不得不面對的一個問題，也是一個非常複雜的難題，不僅要妥善處理舊區原有商戶和居民錯綜複雜的經濟利益，還需要照顧他們千絲萬縷的感情因素，若有差錯，很可能引起社會的不穩定。因此，特區政府沒有在百廢待興的回歸之際依當時的一些呼聲馬上去展開重建工程，而是爭取時間對相關問題

* 歷史學博士，澳門公共行政管理學會會長，澳門科技大學行政與管理學院客座教授

進行認真研究和充分論證，並致力創造良好的社會環境來配合，以增加成功的機會。

如今，舊區重建勢在必行。社會各界已經意識到，這關係到居民的生活素質，關係到澳門的形象，關係到城市的總體規劃及其區域功能配置，關係到澳門的長治久安和長遠進步：

其一，隨著博彩業的開放以及CEPA和自由行政策的推行，年來遊客激增，零售業、餐飲業大為起色，但有些商業區域仍然未能真正受惠，而且有些區域的營商和居住環境有惡化之勢，如果不盡快整治，不僅可能引發潛在社會矛盾的激化，還可能威脅澳門的公共衛生和居民的健康：

其二，小城的旅遊景點和消閒地方不多且可拓展空間有限，需要更多、更分散的地域去吸引和消化日益增加的遊客，以確保旅遊業和整體經濟的健康、可持續發展，而舊區改造可以快速提供這樣的空間：

其三，要提高綜合生活素質，其中一個重要指標便是澳門的不同區域必須比較均衡地發展，令不同階層的人士都能夠受惠，這樣才能營造社會整體欣欣向榮的局面，才能建設一個真正的優質社會。

因此，無論從舊區的商戶和居民的利益出發，還是從社會整體的可持續發展來考慮，政府都需要將舊區重建擺上議事日程。而且，目前已具有比較成熟的政治、社會、財政和技術條件來進行這項工作。

澳門城市現代化的進程十分急促，大概只有二十年的時間。在不到四分之一世紀的時間裏，一個數百年歷史的古城面貌發生了快速而驚人的變化，北區、新口岸、氹仔、路環相繼興起，而北區部份區域以及原來繁盛的商業區如荷蘭園、高士德、新馬路等區域的營商和居住環境則每況愈下，更遑論內港一帶了。有些街區的盛衰十分急促，起落之快，令人眼花瞭亂，原居民感到無奈，老居民感到可惜，遊客則感到面目全非。

由於澳門歷史上是一個移民城市，特別經過七十年代末開始的移民的大量進入，人口中大約有一半不在本地出生，直至九十年代初，澳門居民的本土意識尚不很強，在許多人心中，“家”的概念還停留在

對故鄉的回憶中：我是廣東人、我是福建人、他是北方人這類語言經常可以聽到。和大多數第一代移民那樣，澳門通常被視為寓居地。對這些新移民來說，卻可能還沒有意識到、甚至不知道某些街區曾經繁榮過。

這些年來，澳門的人口結構開始穩定下來，移民的心態隨著其第二代的出生已經沒有那麼濃厚，居民安居樂業，對本土歷史文化逐漸關注和重視，特別是在政權移交的過渡期圍繞特別行政區的建立而展開的討論以及五年來對特區建設的探索和實踐，加速了居民對澳門這個共同體的感知和認同，形成了更加強烈的歸屬感和共建美好家園的堅定信念；另一方面，年輕人的思想觀念也開始改變，不再認為離島是遙遠、生活不方便的地方，紛紛搬往新區，“內移民”現象十分普遍。但是，這不等於他們割斷了對“故居”的感情聯繫。通常而言，人們非常惦記其生長的地方及其周圍的環境，對孩童和青少年時代的回憶念念不忘。

因此，無論對老居民還是新移民，舊區都不僅僅指曾經商業繁華過的街區，也不僅僅是一個地理概念，其實還包括了更深層的文化意義，即代表了某個時代的某種集體記憶和價值認同，代表着某些曾經屬於我們的東西：是家的感覺，是社區的和睦關係，是歷史文化的空間。舊區之所以能夠吸引和呼喚居民和遊客，正是因為它具有獨特歷史文化的親和力。時過境遷，舊區重建顯然不是單從外表上恢復舊貌，不是復古，而是追回一個留在我們腦海深處的夢。

為此，對“重建”這個詞需要有兩重意義的理解：一是外觀上的，器物層次的；一是歷史記憶，精神層面的。葡文以 *reabilitação*（恢復生命力）和 *reabilitação*（恢復職能）來翻譯“重建”，似乎更為傳神。“重建”傳神了，才能達到其目的。要達到目的，除開恢復舊貌或改造景觀的土木工程外，還需要注入文化元素，開展尋夢工程，即在“重建”過程中，要追溯社區原有的歷史文化軌跡，重構我們的集體記憶和文化空間，建立和鞏固我們的鄰里關係、認同感和凝聚力，提高居民的整體人文素質，並藉此加強社區建設，促進社會發展，提升綜合生活素質。也只有這樣，重建後的舊區才具有恆久的生命力，才能樹立城市鮮明的立體文化形象，才能以其獨特性吸引居民和遊客。

二

舊區重建，不能簡單地理解為古老街區的“翻新”。在許多城市的現代化過程中，非但有舊區改造不成功的經驗，還不乏新區缺乏生命力的例子。因此，舊區重建既是土木工程，又是文化工程，更是社會再造工程。換言之，是澳門進入第二階段現代化的工程。也只有在這個意義上，我們才能理解為什麼行政長官將舊區重建提升到落實“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的高度。

作為文化工程，舊區重建意味着重構我們的集體記憶和文化空間，在全球化的背景下強化澳門的本土特色和澳門人的本土意識，在經濟融合的過程中加強身份認同，更意味着在新形勢下我們對“愛國愛澳”的心領神會和“一國兩制”的全面實踐。這考驗我們對自身歷史的正確理解、對澳門社會本質及其發展規律的洞識，考驗我們挖掘和建構澳門文化精神和靈魂的智慧。

作為土木工程，舊區重建不僅考驗我們實施文化工程的仿真性及其所需的高超藝術和技巧，考驗澳門人的創新能力和想像力，更為重要的是，重建過程中涉及到產權、補償、成本分擔甚至噪音滋擾、交通堵塞的一系列問題，而重建的先後安排又涉及局部和全局、短期與長遠利益，需要官、民互動，既考驗受影響居民的諒解、合作和容忍程度及其集體觀念，也考驗政府的協調和應變能力，還可能需要修改相關的法律。一句話，這考驗“澳人治澳”、“高度自治”的綜合管理能力和水平。

由此可見，舊區重建是一個系統工程，動一髮而牽全身，觸動社會整體及其許多成員的利益，關係到政治、法律、經濟、社會諸多方面，特別是政府與社會關係的重新調整、適應、定位和良性互動。在相當程度上，舊區重建已經成為社區建設和社會發展的問題，成功與否直接影響到特別行政區的建設和進步。

在進入這個問題的討論之前，有必要簡要回顧一下澳門社區演變發展的歷史。正如前述，澳門歷史上是一個移民社會，早期社區的形成必然反映移民社會的特點。廣州暨南大學博士生嚴忠明提出了澳門城市發展的“雙核三社區模式”，“雙核”指中、葡兩個權力中心，“三

社區”指中、葡和中葡混合社區。換言之，澳門半島初期居住區順應航海商業社會的特徵，從現在的內港一帶開始發展擴大，形成中、葡以及中葡混合區三大塊的城市佈局，並配合當時的經濟特色逐步形成產業鍊和商業區，其間建築的教堂、廟宇、官紳和商賈的大宅雖然在歷史長河中受到一定程度的毀壞，而城市的擴展和現代化也大大改變了原有的格局和面貌，但重要的建築文物在不同時期得到不同程度的修復，城市的特徵得到較完整的保存，總的脈絡至今還清晰可見。

移民社會的另一特徵，就是大量形形色色的社團組織的出現。澳門結社運動之熾熱、社團密度之高，舉世無雙。如果我們追溯歷史，不難發現澳門許多社團組織和社區一樣是自然形成的，具有共同語言（方言）、文化、習俗的人自發自願地群居，在日常生活中形成共同體，守望相助，更好地維護自己的傳統和利益。儘管在現代化過程中，早期的街區已不復往觀，但從保存下來的很多街名仍然可以看出，某些街區潛伏共同信念、興趣、職業、宗教、種族或鄉族的軌跡，以此為基礎組成的社團具有很大的凝聚力，其成員有相當強的歸屬感，而以血緣、親緣凝結的社團，其向心力更強大。

不能否認，歷史上這種社區、社團、社群的規模不大，然而，正是在小規模的社會共同體中，居民認識到社群生活對確定自我認同、保護自身利益的重要性，認識到對話、溝通、互相尊重、諒解、容忍、妥協、信任和合作對社群公共生活的重要性，並獲得了豐富而充份的自我管理經驗，從而造就了澳門的社群主義（communitarianism）傳統。由於澳門政治發展過程中長時間華洋共處分治的事實以及葡萄牙殖民統治沒有真正延伸深入華人社會的特殊性，此一傳統得到進一步的強化。雖然在城市化進程中，這種傳統無論從內容和形式上都發生了一些顯著變化，特別近三十年隨着政治、經濟和社會的開放、發展而出現了形式多樣、數目眾多的社團，但具有很強的歷史連貫性，其精神本質並沒有根本性的變異。事實上，在特區初創階段，澳門居民包容、忍耐、合作、信任的精神和自我管理的政治經驗以及社團組織作為社會穩定的中堅力量所扮演的角色，對取得“一國兩制”初步成功發揮了關鍵性的積極作用。由此推論，且我們深信，社群主義傳統的挖掘和弘揚，可以大大促進社區建設和社會發展。

三

社區建設固然是街道、交通、公園、綠化等社區設施和環境即“硬件”的完善和優化，更應注重“軟件”的輸入。但“軟件”的主要內容是什麼呢？我們認為，追尋歷史軌跡，社群主義可以成為一個很好而且十分重要的切入點。

上世紀八十年代以來，面對新自由主義的濫觴，在推崇個人自由的美國興起了一股社群主義的思潮。雖然有人認為社群主義是對個體主義的挑戰，也有人認為社群主義是對自由主義的補充，更有人指出在經濟社會越來越趨自由發展、人們越來越崇尚個人主義的東方社會，社群主義缺乏實踐意義，但無論如何，作為政治社會分析的一種理論框架，社群主義對我們仍不無可取之處。

社群主義的出發點是社群而不是個人，其價值取向着重強調公共利益而非個人權利。它與自由主義必須給予正義、公平和個人權利優先地位並強調個人自由選擇權至上的最大不同，是把社群看作是一個擁有某種共同價值、規範和目標的實體，其成員都以社群為認同和歸屬，把共同的目標視為自己的目標。換言之，社群成員在追求個人目標和實現個人價值的時候，並不強調個人優先而且照顧到社群的共同目標、價值和規範。成員基於對社群的忠誠，有時甚至願意犧牲個人的目標來促進整個社群的利益。¹

社群主義認為，社群包涵了成員之間的感情、信仰和歸屬等關係，具有很大的包容性，有學者稱之為“完全性社群”（total community），其特徵為“1) 它享有完整的生活方式，而不是為了分享利益而組合的；2) 社群的參與者的關係是一種面對面的關係；3) 社群成員彼此的利益緊密相聯，休戚與共；4) 社群是其成員自我認同的核心，社群的關係、義務、習俗、規範和傳統對成員有着決定性的意義。”²

1. 有關社群主義的詳盡論述，請參見丹尼爾·貝爾（D. Bell）著《社群主義及其批評者》，李琨譯，北京，三聯書店、牛津大學出版社，2002年；以及俞可平〈從權利政治學到公益政治學〉，載《自由與社群》，北京，生活·讀書·新知三聯書店，1998年，第66-91頁。

2. 杰克·克里特登（Jack Crittenden）《超越個人主義：重建自由的自我》（Beyond Individualism—Reconstituting the Liberal Self），牛津大學出版社，1992年版，第132-133頁。轉引自俞可平前引文，第77頁。

對社群主義出現的背景，國內學者俞可平指出，“70年代後興起的新人權運動，或第三代人權運動，或許也為社群主義的產生提供了有利的條件。政治學家把基於個人主義原則之上的公民政治權利，稱為第一代人權，其特點是爭取個人的自由、限制政府的干預；把二戰以後由於政府的積極努力，公民所得到的經濟、社會和文化權利，稱為第二代人權，其特點是通過政府的適當干預，而使個人得到利益；第三代人權則是指70年代後興起的‘和平權’、‘發展權’和‘資源共享權’等集體地享受的權利，其特點是這些權利必須建立在社群關係之上，由一定的社群集體地共享。這種第三代人權的主體不像前二代人權那樣是個人，而是社群。”³

正是在這個背景下，社群主義“倡導擴大政治生活的範圍”，“倡導個人積極參與社會的共同生活”，“大膽地主張包括政府在內的各種政治社群應當在保護和促進公民的公共利益方面更加有所作為，甚至為了社群的普遍利益可以不惜犧牲個人的利益。”⁴

誠然，社群主義是在自由主義充份發展的基礎上出現的，而且具有其局限性，例如它強調社群利益，尤其是特殊社群的利益，而不甚關注整體社會、民族、國家的利益；它為恢復傳統道德的約束力而不傾向改革；並非所有的社群都有益於社會，某些社群網絡的過度發展，可能構成對民主制度和公眾利益的威脅，甚至導致某些權力的過度集中和社會的不寬容⁵。正是在這個意義上，人們懷疑社群主義在東方社會的可實踐性。

回看澳門，澳門文化從本質上看是一種人的文化、生活的文化，澳門的社群在整合和裂變之前，基本上可以稱為“完全性社群”。另一方面，澳門不同民族、文化、宗教和信仰的社群在歷史發展的不同時期都可以求同存異、和睦相處，並沒有掩飾其濃厚的民族主義傾向，國家認同、民族自豪感和愛國情懷也大致得以抒發，國家的利益始終得以充份體現。“不同而和，和而不同”，和諧發展，共同進步，已經

3. 俞可平前引文，第86頁。

4. 俞可平前引文，第81頁。

5. 韓震〈後自由主義的一種話語〉，前引書，第20-21頁。

成為澳門人的一種生活方式，是澳門文化留給我們的最寶貴財富，也是澳門對人類文明的最大貢獻。

的確，沒有足夠證據顯示自由主義曾經在澳門充份發展，在中華傳統文化佔主導地位而且政治、經濟一向不很發達的小規模社會裡，也缺乏這樣的土壤和條件。不過，回顧近二十年澳門社團發展史，我們不難發現，社團組織的原子化、多元化擴散及其功能擴展與分化，在某種意義上潛伏着個人主義的思潮。而這種思潮的快速擴張，已經對社群主義的傳統造成衝擊和威脅。如何在傳統的社群主義和新興的自由主義進行選擇或者取得平衡，將決定澳門社會未來發展的方向。

澳門城市發展和現代化的另一個結果，是導致社會從人格化(熟人)往非人格化社會的轉變，而且這種趨勢伴隨經濟、社會的急速開放正在加劇發展。我們不得不承認，澳門社會正處於轉型的關鍵時刻，在新形勢下，完全復原社群主義的傳統顯然已經是一件十分困難的事情。也正為這樣，在舊區重建和社區建設的過程中，更加值得我們重溫並重建澳門的社群主義傳統，並將這種傳統精神注入政治發展和社會生活之中。無論是舊區重建還是社群主義的重建，都應強調全局利益，使不同社區和社群的利益不失去平衡。即使將澳門整體看成是一個單一的共同體，在維護自身利益和價值觀、追求自身發展目標的同時，也決不能忘記了民族、國家利益。否則，共同體便失去了生存的基礎。

四

在澳門政治、社會發展戰略和方向選擇這個問題上，我們認同婁勝華的研究結果⁶，認為澳門可以繼續走社會法團主義(Corporatism)⁷道路。法團主義的思想淵源，一是歐洲天主教義，強調社會和諧與統

6. 參見婁勝華《轉型時期澳門社團研究—多元社會中法團主義體制解析》，廣東人民出版社，2004年。

7. [英]戴維·米勒等著，鄧正來等譯《布萊克維爾政治學百科全書》，北京，中國政法大學出版社，1992年，第173-176頁；張靜《法團主義》，北京，中國社會科學出版社，1998年。

一(unified society)；二是民族主義，重視個體對民族利益的服從和犧牲；三是社會有機體理論，認為社會是一個整體。三者共同構成法團主義的思想傳統：提倡和諧、一致的社會秩序。法團主義的價值主張是社會本位，而不是個人本位。它反對個人至上，但不反對資本主義的私人財產制度，並將私有權與私人的其他權利分開處理。法團主義的目標是追求社會穩定和有權威的秩序，為實現其所主張的目標而設計的途徑，是尋找一種適合社會權利分配和運作的結構體系來限制無序衝突的制度安排，建立政府與社會功能組織間常規性互動體系。

法團主義在澳門的表現形式是社會法團主義或自由法團主義。與國家法團主義不同，社會法團主義的主導力量在社會而不在政府，反映的是自下而上的組織關係。在多元社會背景下，澳門民間社團在不同歷史時期成為協調社會利益和社會衝突的有效調解和整合機制，甚至彌補了政府能力的結構性缺陷，為推動社會健康和諧發展和政府能力建設以及官、民關係良性互動扮演了不可替代的積極角色。既然澳門具有良好的社群主義傳統，社會法團主義在政治、行政運作中又有可靠的成功經驗，那麼，我們沒有理由放棄這種行之有效的社會治理模式，也沒有理由不把這種模式應用到舊區重建、社區建設和社會發展中來。

當然，歷史經驗不能簡單地模仿或複製，必須適應時代的變化。法團主義是在特定的政治、社會背景下出現的，它使國家(政府)與社會關係經歷了一個“國家社會化”和“社會國家化”的雙向過程，但不可以否認的是，政府與社會組織之間在良性互動中建立了更加制度化的協商、合作關係，逐漸摸索出新的伙伴關係模式，有關各方越來越強調權利與責任的共享和分擔。值得順便一提的是，在個人與社會、個人與政府的關係上，眼下也越來越強調權利與責任的共享和分擔，強調民主與權威的平衡，強調平等與公義，強調對弱勢社群的保護，逐漸走向所謂的“第三條道路”。⁸

8. 詳見安東尼·吉登斯(Authorny Giddens)《第三條道路》，北京，北京大學出版社、三聯書店，2000年。

在澳門，隨著“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”政策的實行，社會治理環境與治理主體發生了歷史性的根本轉變，而博彩業開放引發的外部衝擊以及經濟結構調整，已經開始觸動社會結構和社會關係的變化，也必將影響到政治發展和法律、行政改革。以舊區重建為突破口，搞好社區建設，推動社會發展，不僅是政府的責任，也是社會及其成員的共同責任：政府需要更加民主、開放，有意識地通過正式和非正式渠道將更多的社團組織吸納進體制之內，進行更加制度化的磋商、協作，更加廣泛、全面、有效地聽取民意；另一方面，社團之間需要進行一定程度的整合，完善利益代表制度，以更好地代表和表達相關界別的利益和訴求，使得公共政策的制定和實施更加有效、更加符合社會發展的需要和廣大居民的利益，使得社會更加和諧、有序地發展。在這一個過程中，政府能力建設和社團能力建設將受到考驗，可以預期的是，政府依法施政和社團在法治精神下參與公共事務的能力和水平也肯定會有所提高，並最終探索出一個適應時代要求的有效的社會治理模式，為全面實現“一國兩制”創造更好的條件，奠定更牢固的基礎。