

澳門特區民主政治的未來走向

黃啟樂*

澳門回歸祖國已滿五周年。五年來，澳門特別行政區的經濟發展迅猛，社會進步神速，“蓮花之地保持了攸關重要的穩定、革新、開放和進取，不斷克服發展過程中的各種困難，充滿活力和希望”。¹隨著經濟發展和社會進步，民主政治建設也是成果顯著，對此，全國政協委員、澳門街總理事長姚鴻明先生有精闢的概括：“‘一國兩制’、‘澳人治澳’得到全面落實，澳門居民參政議政熱情高漲、管道暢通，當家作主、主人翁意識倍增”。²展望未來，澳門特區民主政治將如何進一步發展？在發展的過程中將會出現些甚麼問題？怎樣看待和處理這些問題？筆者試圖以特區民主政治建設現狀為依據，遵循民主政治建設的一般規律，對此作一粗淺的分析。

一、澳門特區民主政治建設的現狀

民主的本質是人民當家作主，民主政治的本意就是人民的統治，也就是人民作為主人，對如何治理國家、如何管理社會等重大問題具有最終決定權，這個最終決定權通過選舉權、監督權和參政議政權等具體權利體現出來。這些權利就是民主權利，又稱作政治權利。在民主憲政的條件下，民眾的政治權利的實現一般通過兩個途徑：一是通過法制建設，以法律來保障權利的實現；二是通過民主政治建設，即由民選的合法政府與民眾之間形成互動，通過關注民生、吸收民意、開發民智、依靠民力四個環節來實現民眾的政治權利。第二個途徑的意義並不亞於第一個途徑，因為這個途徑能夠使民眾對政治權利由形式上的享有變為事實上的享有。

* 廣東行政學院教授。

1. 何厚鏞《澳門特別行政區政府二零零五年財政年度施政報告》。

2. 黃鴻斌、孫宇挺《澳人參政議政當家作主》，《澳門日報》2004年12月17日特稿。

民生是民主的基礎。因為人民當家作主，首先得解決生存問題。當民眾還在為溫飽而奔波、為安全而焦慮時，是根本無法享受其民主權利的；同時，民眾也首先是以能否給他們帶來好生活、能否保障他們的安全為標準來評判政治集團的政綱，來選擇施政者的。可以說，民眾的生存問題就是施政者面臨的最大的政治問題，也是關乎政局穩定和社會發展的重大問題。而解決民生問題的根本措施就是發展經濟，如果沒有經濟的發展，民主就失去了根基，民主政治就容易變成空頭政治。因此，民主政治建設首先要求施政者關注民生，保障民眾的生存權。

民意是民主的表達。因為人民當家作主，就必然要求施政者按照人民的意志或意願處理政務和管理社會公共事務，而人民意志的表達方式，就是民眾對影響自身生存和發展的環境，對政務的處理和社會管理，提出或發表自己的看法和意見，就是對自己合法權利的行使和實現提出正當的要求。如果民眾不能夠自由地表達自己的意願和政治訴求，民主就無從體現，民主政治就容易變成虛幻政治。因此，民主政治建設要求施政者廣泛吸收民意，以防止施政的方針、措施與人民的意志背道而馳。

民智是民主的內涵。因為人民當家作主，就是民眾以主人翁的身份，圍繞共同的目標貢獻自己的智慧；就是民眾為改造生存環境、創造美好生活齊齊出主意、想辦法，獻計獻策。為自己的事而發揮自己的聰明才智，是人民當家作主的內涵。離開了民眾的智慧，民主就會成為少數人的專利，民主政治就容易變成寡頭政治。因此，民主政治建設要求施政者開發民智，充分發揮民眾的聰明才智。

民力是民主的後盾。因為人民當家作主，就是要通過民眾的參政議政、參與國家政務和社會公共事務的管理，最終要實現整個社會的自我約束，自我管理，“自己的事情自己辦”。另外還要利用民眾的力量對公共權力實施監督，防止其濫用。缺少了民力的支撐，民主就是脆弱的，民主政治就容易變成極權政治。因此，民主政治建設必須依靠民眾的力量來治理國家，管理社會，監督權力。

回歸五年來，澳門特區政府正是抓住了上述四個環節，以經濟發展為重頭戲，帶動、促進民主政治建設，使特區各方面發展呈現一派新氣象。

在關注民生方面，特區政府利用和發揮區位優勢，找準突破口，周密籌劃，穩步推進，使經濟持續快速增長，本地生產總值實質增長率由1999年的-0.3%發展到2004年的20%，五年平均增長率達到9%；季度失業率由最高時的7.1%降至2004年的4.2%，就業不足率由2000年的3%降至2004年的1.6%。³市道百業興旺，居民安居樂業，由此而激發了民眾的政治熱情。

在吸收民意方面，特區政府廣開言路，採取多管道、多角度的方式收集居民的意見，如在行政改革過程中，設立公共行政觀察站，由下設的各個專題小組按專題收集社會公眾的意見。特區政府認真對待市民的投訴，把市民的投訴作為政府制訂有關政策的重要考慮因素及改善服務質素的基礎。⁴由於政府重視吸收民意，市民踴躍提出批評意見，僅2004年截至9月底，49個公共部門共收到16,345宗投訴。⁵

在開發民智方面，特區政府善於利用社團作為市民民主訓練的基地，通過支援社團開展有利於貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”方針的政治活動和公益活動，使市民得到更多的民主訓練機會，政治素質和參政水準不斷提高。市民就特區各方面建設紛紛提出合理化建議，僅2004年截至9月底，就向特區政府提出建議2441宗，異議288宗。⁶

在依靠民力方面，特區政府不僅自覺地把自己的施政活動置於市民的監督之下，而且充分相信市民並善於依靠市民的力量推進各方面事業。各部門在落實施政方針時，緊緊依靠市民，發動市民廣泛參與。如司警提出“警力有限，民力無窮”，要在整個警務過程中爭取居民協助，有效預防犯罪；⁷教育暨青年局組織“社區青年工作隊”，創新服務模式，開展青年教育工作；⁸社會工作局組織護老者支援小組，為有需要的長者提供短期的日間照顧服務；⁹如此等等。

3. 澳門特區政府《經濟財政領域施政方針政策》。

4. 澳門特區政府《行政法務領域施政方針政策》。

5. 澳門特區政府《行政法務領域施政方針政策》。

6. 澳門特區政府《行政法務領域施政方針政策》。

7. 《警民關係趨改善》，《澳門日報》2005年3月16日特稿。

8. 澳門特區政府《社會文化領域施政方針政策》。

9. 澳門特區政府《社會文化領域施政方針政策》。

通過上述四方面的努力，特區政府贏得了廣大市民的支持和支持，新一屆政府得以順利產生，充滿信心地步入第二個施政期。可以說，澳門特區的民主政治建設，完全是在《基本法》的指引下並按照《基本法》的規定，遵循民主政治建設的規律，循序漸進地穩步、健康發展的。

二、特區民主政治建設所處的階段及其發展趨勢

民主政治建設是一個系統工程，在這項工程建設的進程中，關注民生、吸收民意、開發民智、依靠民力四個環節不僅是同步進行、相互促進，而且是相輔相成、缺一不可的。

不關注民生，民眾的政治熱情將被生活艱辛的重壓而冰釋，無意關注地區和社會公共事業的發展並疏於提出意見或建議，其智慧的發揮也會僅限於個人生計的範圍而無緣造福社會，民力亦將因爭取個人和家庭的溫飽而耗盡，難有餘力為社會作貢獻。

不吸收民意，施政者將因對民眾困苦情狀及其生存要求不瞭解而無從幫扶，經濟和社會發展將會由於目的變得模糊而失去恒久動力，民眾的政治熱情和積極性亦會受到極大的挫傷，並會因施政者的冷漠而產生憤怒，拒絕貢獻自己的智慧和能力。

不開發民智，僅靠施政者的智慧容易陷入“黔驢技窮”的困境，經濟和社會各項事業的發展將屢屢受挫，民生亦得不到有效保障，民眾參政議政的品質和水準也無以提高，向政府提出批評和意見容易異變為洩憤攻訐，從而導致政府與民眾關係的惡性循環，民力也會因為只有單純體力而無智力遂變得難以依靠。

不依靠民力，施政者將變成孤家寡人，雖有宏圖大略卻力不從心，經濟和社會發展計劃、方案難以落實，民生問題重重積疊，民眾或會因無機會參與社會改造的實踐，逐漸懈怠而變得崇尚空談，民智之樹亦會因之而枯萎。

從上面的分析中，我們可以看到，民主政治建設的四個環節不能孤立脫節，必須同步展開。然而，民主政治建設是一個漫長的過程，

在這個過程中的不同階段，各個環節的權重是有差別的，換言之，四個環節在民主政治發展的不同階段有不同的側重點，隨著民主政治建設的發展，側重點從關注民生向依靠民力依次遞進轉移。這一點可以從澳門回歸五年來特區民主政治發展的過程中得到證實。

澳門特區成立伊始，在一種嶄新的政治制度和政治體制下，民主政治建設處在初始階段。特區政府面臨舊制度、舊體制遺留下來的諸多難題中，首先必須解決的就是重建適合新制度、新體制的經濟基礎，通過經濟的復興滿足民眾生存和發展的需要，以此取得民眾對新政權(政府)的認同，取得施政的合法性。這時對於特區政府來說，解決民生問題就是重中之重，必須用大部分精力去關注民生，讓市民感覺到生活在新制度、新體制下確實比舊制度、舊體制好。因此，特區政府適時提出了“固本培元，穩健發展”的戰略，一方面，改善投資環境，加促經濟復蘇，另一方面，充分利用福利資源，回應市民實際需要，妥善處理來澳人士定居問題，確保居民整體生活質素。¹⁰可以說，這時特區民主政治建設的重點是關注民生，其他環節都緊緊圍繞著改善民生的主題來展開。為了盡快發展經濟，改善民生，特區政府加強與民間的溝通，確保公眾的言論自由和知情權，認真聽取市民的意見和建議，藉此發現問題並及時作出有利而可行的調整。¹¹

隨著經濟走上良性發展的軌道，民生問題的初步解決，澳門特區的民主政治建設就步入逐漸提速的階段。這個階段中，市民的政治參與的熱情隨著生活的改善而逐步高漲，參政議政的要求日趨強烈。他們對進一步改善民生提出越來越多和越來越高的要求，並且越來越超越個人和小家庭的範圍關注社會的發展，關注與自己的生產生活息息相關的環境和公共事業。據政府統計資料顯示，回歸後市民所提的建議、投訴和異議個案數目逐年增加，2001年有12,048宗，2002年有16,006宗，至2003年增加至24,576宗。2004年截至9月底，49個公共部門共收到16,345宗投訴、2,441宗建議及288宗異議。¹²這種形勢要求施政者必須開闢更多的管道，採取更多的方式，方便民眾參政議政。也

10. 何厚鏞《澳門特別行政區政府二零零零年財政年度施政報告》。

11. 何厚鏞《澳門特別行政區政府二零零零年財政年度施政報告》。

12. 澳門特區政府《社會文化領域施政方針政策》。

正是在這種形勢下，特區政府明確提出在新一屆政府的施政期內，“政府的民生服務，將更加明確地指向提升市民綜合生活素質的目標。我們的理念，是民生建設和民主建設並重，政府服務和官民合作並重，物質生活環境和精神生活環境並重，短期民生事務和長期民生事務並重，公共支援意到力到和社會本身自主自強並重”。¹³可以說，這時特區民主政治建設的重點，已由原來的關注民生擴大到關注民生與吸收民意並重。

縱覽五年來澳門民主政治建設的狀況，我們已不難把握其發展的未來走向：

第一，在今後一個很長的時期內，進一步拓寬市民參政議政的管道，完善民意表達機制，政府通過對市民意見要求的積極回應，激勵更多市民為改善自己的生存環境，為“一國兩制”、“澳人治澳”方針的進一步貫徹落實，為澳門的持續繁榮興旺提出意見或建議。這是澳門民主政治發展的必然。

第二，當民眾當家作主的主人翁意識進一步增強，參政議政的熱情進一步持續高漲，民眾的政治熱情與政治素質之間的反差就會凸現出來。一方面，民眾熱切希望政府（施政者）更多地聽取和吸納自己的意見或建議，另一方面，政府（施政者）希望民眾對經濟發展、政府治理和社會管理提出更多有水準、有價值的建議，但如果民眾的政治素質及其參政議政能力和水準不高，那麼這兩方面的願望都無法實現。這時，提升民眾參政議政的能力、水準和品質就被擺上民主政治建設的日程。過去對市民素質提升的分散、零星培訓就必須向系統、集中的培訓過渡。澳門特區民主政治建設的重點也就要隨之轉到吸收民意與開發民智並重。

第三，民眾的政治素質和參政議政能力得到大幅度提升後，澳門民主政治建設就開始逐步向社會自我約束、自我管理的階段發展。在這個階段裏，市民的主人翁精神和政治智慧得到充分發揮，他們不僅對特區的治理和社會公共事務的管理提出高品質的建議，而且有著直

13. 何厚鏞《澳門特別行政區政府二零零五年財政年度施政報告》。

接參與治理或管理的強烈願望；許多原來由政府承擔的職能逐漸轉移到社會團體、民間組織，由這些團體和組織團結和組織市民承擔各種社會公共事務的管理，實現市民與政府的共治。這是民主政治建設的高級階段，這一階段民主政治建設的重點就轉到開發民智與依靠民力並重。

當然，要達到上述第二、第三階段還尚需時日，還要經過相當長的過程，但是，只要堅持《基本法》確定的方向，只要特區政府在堅持目前施政理念的基礎上與時俱進，澳門的民主政治建設就一定會不斷向新的高度攀升，最終發展到高級階段。

三、澳門民主政治建設需要解決的幾個問題

由於民主政治建設進入了以關注民生和吸收民意為重點的階段，澳門特區將會出現“百花齊放、百家爭鳴”的政治局面，因此特區政府的第二個施政期將是澳門民主政治發展的關鍵時期，如果對這種局面把握得好，能夠因勢利導，民主政治建設將向高級階段順利過渡。但若然對某些問題處理不當，則民主政治建設將走向非常態發展，並極可能被推至兩個極端：要麼出現極端自由化的無政府思潮氾濫，衝擊特區經濟和社會的正常發展，阻撓《基本法》的進一步實施；要麼出現鉗制輿論、阻塞言路，造成市民與政府的關係緊張，出現“萬馬齊喑”的悲哀結局。為此，澳門民主政治建設的過程中，必須注意解決好幾個方面的問題：

1. 在擴大市民參政管道的同時，組織市民理智地參政議政

如前所述，澳門特區政府面臨一個新的施政期，各項事業的改革、發展進入了廣納民意的階段，如何組織市民理智地參政議政，是特區政府必須解決好的重大課題。除了加強特設的社會事務委員會外，還要責成和敦促各公共部門加大向社會的開放度，設立收集民意的專門機構，以此完善和優化民意網絡，拓寬公民參政議政的管道。

未來的若干年內，將是澳門特區經濟和社會各項事業迅猛發展的時期，也是市民政治訴求的急劇高漲期和參政意識的急速膨脹期。但

由於澳葡當局統治時期市民無緣參政議政，長期壓抑、禁錮心靈的藩籬一旦解除，伴隨而來的也許是心態的浮躁和行為的衝動，需要施政者會同政治精英給以冷靜的誘導。一方面，特區政府及政府公務員要以寬容大度理解和容忍少數市民急躁、幼稚的言行，首先要讓人把話說完，耐心傾聽其意見或想法，另一方面，又要恪守原則，耐心說服，動之以情，曉之以理，通過誘導和說服把矛盾衝突化解於爆發之前。

值得注意的是，隨著特區擴大參政管道、廣納民意，澳葡管治時代潛存較深的矛盾會浮出水面，將給民主政治建設帶來不少難以回避的問題。特區政府應該在幫助市民改善民生、解決他們的實際困難的基礎上，引導市民向前看，通過經濟和社會各方面事業的發展來解決歷史遺留問題。

2. 在發展多元民主的同時，堅持“一國兩制”、“澳人治澳”的政治原則

隨著民主政治建設的深入，精英民主與多元民主將出現交融。無論是精英民主還是多元民主，都沒有從根本上否定人民的統治這個實質，只是精英民主論強調由人民來選擇政治領導人（政治精英），多元民主論強調由代表人民中不同部分的利益集團之間通過“討價還價”的方式實現人民的統治。因此，施政者要促進這兩種政治的交融，因為政府的施政必須建立在民眾自覺自願表達的基礎之上，讓市民的政治表達有所選擇、競爭和比較，才能有真正的民主。意見的多樣性或者目標衝突本身是多元政體的一個必要條件。如果在政治決定之前總是千人一腔，施政者就失去警鐘和鏡子，多元民主也就根本建立不起來。因為有不同意見才有約束，才能促使施政者冷靜、全面的思考，才能作出正確的政治決定。

但是，隨著多元政治逐步走上政治舞臺，不同政見的碰撞將會加劇，極少數對“一國兩制”構想持反對、抵觸態度者受國外和境外不健康勢力的影響，有可能借多元政治的講壇和政府廣納民意之機，向特區政府和愛國愛澳力量發難施壓，愛國愛澳力量和特區政府如何從容面對，將是一個極大的考驗。在大是大非面前，必須堅持特首何厚鏞

在2004年12月20日第二任行政長官就職演說中所強調的：“將決不放棄根本的政治原則，堅守大是大非的底線”。

3. 強化民主政治的訓練，提升市民的政治素質和參政品質

特首何厚鐸在2005年財政年度施政報告中提出的提升市民的綜合生活素質，理應包括提升他們物質生活的素質、精神生活的素質和政治生活的素質；提升居民的生活品質，理應包括提升他們的物質生活品質、精神生活品質和政治生活品質。只有這三方面素質和品質都提高了，才算得上全面發展。而在民主政治建設中，提升市民的政治素質，是提升其參政水準和品質的關鍵。

應該承認，澳人治澳在特區成立後相當長的一個時期內，只能是澳人通過精英、通過自己的代表治澳。只有經過這個時期的公民訓練和民主訓練，市民的政治素質、公民意識和參政議政能力都大大提升，才能夠真正實現名副其實的澳人治澳。

澳門居民參政議政熱情高漲、管道暢通，當家作主的主人翁意識倍增，這對於澳門的民主政治發展，對於貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”方針來說是十分有利的條件。但是，光有參政議政的強烈願望和高漲熱情是不夠的，還必須有較高的參政議政的素質、能力、本領和水準。而這些方面，在過去澳葡當局管治下是無法得到訓練和培育的。通過廣泛吸收和組織公民參與公共事務和社會事務的管理，對他們進行循序漸進的民主進行訓練和培育，提升他們參政議政的素質、能力和水準，就成為澳門特區政府及施政者必須完成的功課。

需要特別強調的是，為了保證政治精英和智囊隊伍的承前啟後、後繼有人，特區政府在新的一個施政期內，必須加強兩個方面的專門培訓：一是對政府公務員的培訓，提高他們吸納民意和為公眾服務的意識和能力。如果公務員這方面的能力低下，就會在政府與民眾之間形成溝通的障礙，甚至使政府與民眾的關係陷入惡性循環。二是對青少年公民的培訓，增強他們的民主意識和社會責任感，訓練他們民主參政和服務社會的本領，並且有意識地為他們融入社會參政議政提供機會。

另外，還必須明確，市民政治素質和參政品質的提升，既不是他們純粹的自我努力，也不是施政者的揠苗助長，而應該是施政者與市民共同努力，形成互動，才能收到明顯的效果。新一屆行政會議五名司長讓出席位供社會不同界別的精英，正是特區政府擴大政治參與範圍，讓更多公民接受參政議政訓練的明智舉措。司警以“警民互動始於你我，高效執法基於合作”、“警力有限，民力無窮”為理念的加強警民合作共同打擊犯罪，亦是訓練市民參政能力的操作性措施。

4. 扶持社團發展，架起市民與政府溝通的橋樑，擴大民主訓練的基地

在實行代議制民主的時代，澳門與其他民主國家的地區政府一樣，公民政治訴求和意見及建議的表達主要通過多層次的層層反映，才能到達施政者。其中愛國愛澳社團就是市民向政府表達意願的主管道。特區成立以來五年的實踐已經證明，澳門界別社團是公共機關和居民之間的中介者、協調者。通過對其成員的政治教育、政治動員，有助於提高公民的參政議政能力和水準，使政治參與有序化，緩解對政治系統的壓力；通過社團向政治系統輸送高素質人才，提高公共管理水準；社團具有與政府合作的豐富經驗，與特區政府的合作，有助於利益協調，維護特區政府的權威性，便於公共政策的制定。如街坊總會與各基層街坊會十分關注民生，積極推動居民參與社會事務，有很多代表出任澳門特區政府各委員會的委員。街坊總會十分重視促進市民與特區政府的溝通和聯繫，經常與特區政府有關部門就政府的社會政策、社會服務設施以及一些有關居民切身利益的問題交換意見，提出積極建議，並長期與政府合作開展社會福利服務和救災賑災工作，合作舉辦文化、康樂活動，進行有關城市清潔、治安、交通等宣傳活動，以提高市民的主人翁意識。¹⁴

為此，特區政府一方面要扶持和培育各種社團，充分發揮他們的橋樑和紐帶作用，另一方面要加強與愛國愛澳社團的溝通，協助社團對他們所聯繫的市民進行培訓，提升他們的參政議政能力和自我管理

14. 黃鴻斌、孫宇挺《澳人參政議政當家作主》，《澳門日報》2004年12月17日特稿。

能力。特區第一屆政府已經在這方面做了大量的工作，對於社團組織提供的教育、衛生等服務給予鼓勵和支援，不僅為民間團體提供的社會服務提供方便，也定期或不定期給予社會團體或組織以財政上的支援。許多政府機構都設有專門預算，資助相關的民間組織及其活動，如澳門體育發展局就經常資助各體育總會舉辦比賽和外出參加比賽。新一屆政府在這方面亦有許多新的設想和舉措，但還應在這方面有所加強並加以一一落實。

如果說，特區成立之初民主政治是自上而下的推動，那麼，今天已經轉向上下雙向構建的良性互動。我們堅信，只要確立了正確的目標，堅持正確的理念，政府與市民同心同德，不懈努力，特區的民主政治建設必定與經濟建設互相呼應，同鑄輝煌。

