

論構建澳門和諧社會的若干問題 ——從基本法的視角談社會和諧

駱偉建*

依法治澳是中央政府、特區政府和澳門居民的共同意願。依法首先是依基本法，因為基本法是澳門特別行政區最重要和最主要的法律。當今，特區政府提出要建立和諧社會，自然離不開基本法。那麼，基本法在建立和諧社會中的角色是甚麼呢？它能發揮的作用有哪些呢？是值得我們思考的。借《澳門基本法》頒佈13周年之際，從基本法的視角，談一點看法。本文只是希望經過探討，為解決問題確立所需的觀念，尋找一個途徑，而不是一個具體的解決方案。

一、澳門在構建和諧 社會中必須面對和處理的幾個關係

一個社會由於存在各種不同階層的人群，各種各樣的社團，不同性質的公共機構，以及政治、經濟、文化等制度，構成了錯綜複雜的關係。所以，社會要和諧，就要處理協調好各種關係。當社會中的某一種重要的關係出現衝突和紛爭，和諧就會被破壞。正如人的身體，某一個重要器官出現問題，身體失去平衡，人就要生病。

雖然，基本法不是包羅萬象的法律，在制定基本法時，也沒有明確提出和諧社會的口號。但是，不等於基本法與此無關。相反，基本法調整的社會關係，確確實實是構建澳門和諧社會時，萬萬不能忽視的那些最重要和最主要的一些社會關係。根據本人對基本法的認識和理解，主要有三方面的關係。

* 澳門大學法學院教授。

（一）中央與特區的關係

中央與特區的關係是影響澳門社會和諧的極其重要的外部因素。在制定基本法時，引起大家的高度重視，原因十分簡單。中央與特區關係處理不當，例如互不信任，中央不支持特區，特區與中央搞對抗，事事衝突，時時磨擦，勢必施政不暢，社會動盪。那麼，實行“一國兩制”所要達到的兩個基本目標，即國家統一，特區穩定發展就不可能實現。因此，基本法對處理中央與特區的關係給予了高度重視，明確界定了雙方關係的性質，以及雙方的權力與責任，確立了處理雙方關係的規範準則，以避免權責不清，引起矛盾。

雖然，基本法對中央與特區的關係作出了規範。但是，基本法在實施過程中，要順利處理這一關係並非易事，不時會出現新的問題。這絕對不是無中生有。觀察近幾年來的情況，確有引發思考的問題，最主要的計有，中央在一國原則下行使權力的時候，一方面，特區和居民如何對待和處理中央的參與權，參與的範圍，參與的渠道和參與的方法，而另一方面，中央在制定政策時，又如何考慮特區的實際情況及居民的具體想法呢？同樣，特區在行使自治權時，一方面，作為國家的一個地區和地方政府，在國家建設中如何定位，扮演甚麼角色，發揮甚麼功能，而另一方面，又如何與內地合作，共同發展呢？在上述關係的發展中，至少在鄰近地區存在一種不健康的傾向，可以發現一個現象，在一部分人的思想中，對中央的參與抱有懷疑、抵觸的情緒，對特區在國家中的角色，熱衷於政治作用，所謂民主示範，抱怨中央不聽民意，挑起了中央與特區部分市民之間的緊張關係，影響了雙方的和諧。對此，我們是否應引以為鑒呢？

目前，要建立中央與特區的和諧關係，就要解決好三個方面的問題。

第一，確立互相信任的關係。長久、穩定的信任不可能是單方面的，必須是互相的。中央信任特區和市民，授予特區高度自治，“港人治港”，“澳人治澳”，但一些人卻不信任中央，就連基本法明確規定的特區法律義務，例如自行立法維護國家安全，保障國家統一的規定都不想履行，甚至反對。按照他們的邏輯，中央政府並不是按他們認同

的價值觀念和程序產生出來的，中央政府不具備他們認同的合法性，維護國家安全，就是維護他們不認同的政府，接受中央的領導，就是屈服專制，豈不違背他們的價值觀了嗎？對他們而言，只有國家接受他們的價值觀，改變制度，他們才有可能執政。這種違背“一國兩制”的對抗思維，破壞了互相信任的基礎。怎麼能使中央放心把執政權交給他們？相信他們會真正維護國家的統一？會接受中央政府的領導？當然不可能。因此，在言論和行動上，應該多做有利於增進互相信任的事，才是解決一切問題的正途。

第二，中央要積極支援和配合特區施政。“一國兩制”的優勢，就是有一個統一的國家，它既是支援特區施政的後盾，也是特區發展的後方。中央政府要贏得特區和市民的信任，就要真正讓特區和市民感覺到國家對他們的關懷，當他們遇有困難需要幫助時，就應該協助，當他們需要與內地合作時，就要適當的兼顧和照顧。這方面還有很多事可以做。事實已經充分證明，當中央與特區建立了更緊密經貿關係時，贏得了特區和市民的普遍贊同，改變了曾經在歷史上存在的，對內地經濟發展有偏見的看法，體會到了“一國”在經濟上的好處。只要中央堅持不懈地努力，“一國”的優勢和好處，一定會給特區居民帶來真正實惠。

第三，特區要與中央同心同德，不能離心離德。過去經常說，港澳的回歸，不僅是法律上、事實上中央恢復行使主權，更重要的是港澳居民的人心回歸。特區政府成立以來，中央政府以事實證明，誠心誠意地執行“一國兩制”，絲毫沒有因為“一國”了，而從特區獲取財政、稅收等方面的利益。客觀公正地說，中央政府沒有運用權力為內地謀取利益。相反，為特區發展帶來了好處。中央政府維護國家的統一，目的不是要從特區拿甚麼利益。鄧小平先生早就說過，如果中國把四個現代化建設能否實現放在香港是否繁榮上，那麼這個決策本身是不正確的¹。所以，中央最需要特區和居民與國家同心同德，共同建設和發展國家。只有特區居民與國家同心同德，才談得上互惠互利地發展。離心離德，危及國家統一，也妨礙國家發展。同心同德是基

1. 鄧小平：《論一國兩制》，三聯書店（香港）有限公司出版，第3頁。

礎，共同繁榮結碩果。特區政府應該配合中央政府，多做人心回歸的工作，尤其是青少年，增強他們的中華民族自尊心，愛國心，提升國家認同水平，持之以恆，必有實效。作為澳門居民中的中國公民，應該為擁有愛國之心而自豪，公民有一顆愛國心是正常的，正像一個正常的人有一顆仁愛的心一樣。心心相印是建立互相信任的基礎。

（二）特區內部行政與立法的和諧關係

和諧社會的標誌之一，就是社會政治是否和諧，而和諧的政治是社會穩定的基礎，基本法對此給予高度重視。

基本法設計特區政治體制的原則之一，就是要建立一個穩定的政治制度。為達此目標，確立了以行政長官為核心的行政主導的體制，既賦予行政長官和行政機關充分的職權，也給了立法機關必要的監督職能。

行政與立法在現實政治體制運作過程中，如何處理相互之間的關係呢？處在這一關係中的各方有不同的感受，社會上也存在不同的看法。當政府推行政策，受制過多，感覺到的是缺乏管治的威信，市民會責怪政府無能。當立法機關監督無結果，感覺會是配角，市民也會嘲笑橡皮圖章。所以，拉近各方的看法，解決實際的問題，需要多方面着手。

第一，擺正行政和立法兩者的位置。特區的行政與立法的關係，是在行政主導框架下的關係，不能離開行政主導這個前提，也不能否定行政主導的地位。如果試圖用立法主導來取代理行政主導，將立法對行政的制衡與監督，演變成爭取誰主導的問題，偏離正常的關係，不可避免會破壞行政與立法之間的和諧關係。當然，行政機關也不能因為有主導地位，就排斥立法監督。所以，尊重各自的職權，對處理兩者的關係至關重要。政府必須對立法負責的事項，就不能避開或繞開立法會，不屬於立法會監督的事項，立法就不要包攬或干預行政。行政和立法的越位越權是產生兩者矛盾的根源，所以，在磨合的過程中，應該逐步地明確劃分界限。雖然基本法有原則性的規定，但在實

踐中還是有需要釐清一些關係，例如，制定法律與制定行政法規的範圍，以及政府法案與議員法案的範圍等。

第二，明確界定行政與立法之間的兩重關係。行政與立法不僅是互相監督的關係，也是互相合作的關係，兩者之間不能偏廢。定位不準，差之千里。監督是一個方面，合作是另一個方面。行政與立法關係不是一面，而是兩面。用兩面的觀點處理行政與立法關係，才是科學的方法。千萬不能只要一個，不要另一個，或者只強調一個方面，忽視另一個方面。政府不能為堅持而堅持，立法會也不能為反對而反對。政府要自覺地接受監督，爭取立法的合作，立法要理性地監督，加強對行政的合作。既有監督又有合作，才是正常的關係。它應該貫串於政府制定政策，由立法機關用法律形式規範，然後再由政府執行，立法對政府的政策和工作監督的整個過程。

第三，政府面對立法監督，應該表現出主動和誠意，不應該是被動和應付。主動就是將政府的重大政策，事關特區整體利益，居民普遍關心的事項，與立法會溝通，讓立法會參與其中，共同推動施政，而不是消極應對。誠意就是向立法會推薦、解釋政策，答覆質詢，不是走過場，言之有物，言之有理，消除立法會的疑慮，增進理解，不是增加抱怨。立法會在行使監督職能時，應該表現出合作和善意，不是對抗和刁難。合作是表示監督的出發點和歸宿是幫助政府出謀劃策，糾正政策或工作中存在的問題，改善施政，雙方是為一個共同的目標。善意的精神是與政府為善，不是為難政府，吹毛求疵，在全面考慮政府的主觀願望，客觀工作的情況下，實事求是地批評、指出政府的不足。總之，最終達到政府改進施政，立法會也認同政府施政的圓滿結果。

(三) 特區政府與居民的和諧關係（包括特區各階層的和諧關係）

對於政府與居民之間的關係，一個是社會公共事務的管理者，一個是社會公共事務的參與者和被管理者，形成了權力與權利的關係。政府在運用權力的時候，必須尊重和維護居民的權利，居民在行使權

利的時候，也必須履行服從政府的義務。兩者如果對立和衝突，政府管制失序，居民反抗加劇，則社會無安寧，基本法在居民的基本權利和義務的規定中體現了上述精神。

在政府與居民的關係中，就現實情況而言，關注的焦點主要集中在效率和公正兩個方面。一方面是政府如何有效管理，提供高質素的服務，為居民安居樂業創造良好的環境。另一方面是政府如何維護社會的公平公正，提供平等的機會，合理的分配資源和利益，讓居民對社會有歸屬感。當然在這一方面，包含了要求平衡社會不同界別，不同階層之間的利益。

為了要實現效率與公正，政府要注意如下三點：

第一，政府必須依法施政。有效管理，高效服務，應該是在合乎法律條件下實現。有效管理不意味可以不擇手段，不講程序，或者侵犯居民權利，濫用權力。只有在合法的情況下，才能贏得居民的支持和服從。高效服務，也不是任意地遷就居民的每一項要求，放棄政府的責任，必須在合法合理情況下解決居民的需求。

第二，政府應該吸引居民參與社會的管理。從政策的制定到政策的執行，最後對政策結果的評價，均應在居民參與、監督、理解和支持下進行，使政府的想法與居民的訴求融為一體。政府領導，居民配合，各施其責，共同分享成果。

第三，政府發揮公正人的角色，從社會整體利益出發，勇於解決社會各界關注的，不同利益之間的矛盾，尤其是在各利害關係方不能達成共識時，影響到社會整體發展，政府不能回避矛盾，應該履行責任，平衡利益，解決矛盾。防止矛盾激化，影響社會和諧。

二、構建和諧社會需要具備理性的觀念

要妥善地處理以上幾個關係時，必須進一步提倡和確立一些理性的觀念。

（一）和而不同，多元包容

社會存有不同聲音和不同利益是正常的，產生矛盾也是不可避免。關鍵是如何面對和相處。對此，無非有兩種方法：一種是將之視為水火不相容，採用排斥和消滅的方法解決問題，另一種是和而不同，多元包容。它的要求是：第一，求大同，存小異，只要雙方有一個共同的利益，在這一前提下，可以有其他不同利益的存在。第二，互相包容，和平相處，在不危及大同的情況下，平等競爭。中國傳統文化主張和而不同，多元包容，是有其道理。我們試想，沒有這種哲學思辨，難道會有“一國兩制”嗎？兩種不同的社會制度，在許多人的眼裏是你死我活的關係，在“一國兩制”下卻能和平共處，互相尊重，從而既維護了“一國”的原則，又保留了兩制的存在和發展，取得雙贏，充分說明這種觀念的優越性。

我們有這樣的理念，制定出了“一國兩制”和基本法，我們更應該堅持這種理念來處理“一國兩制”和基本法實施過程中的問題。在中央與特區關係上，在行政與立法關係上，在特區與居民關係上，應該堅持我們之間的大同，即國家統一，特區穩定發展這一共同利益。在堅持和服從這個大同的情況下，以包容之心，處理相互之間的利益矛盾，防止謀小利捨大局。堅決放棄那種我吃掉你，你吃掉我，只顧自己，不顧他人的思維，或者只要別人尊重自己，服從自己，而不去理解他人，接受他人的習性。相信大家堅持這種理念，沒有處理不了的矛盾。更為重要的是，當我們堅守這種理念的時候，我們將養成對多元社會的一種互信的優良品格，而社會的互信正是我們之間開展溝通、協商，爭取互利、共榮的基礎。

（二）均衡參與，協商共建

既然社會是由不同方面，不同利益構成，決定社會的公共問題，應該由社會各方面參與，協商解決。參與要做到均衡，具體來說，就是要吸收各方面的代表參與決策，而不是單一方面決定。既要尊重多數，也要保護少數。在這個過程中，通過協商的方式，做到平等交流，以理服人，不是以勢壓人，全面而不是片面追求共識，自願地形

成合力，實現共同目標。這種理念也完全體現出中國傳統文化一貫主張的集思廣益的智慧。

在保障各方參與的情況下，就要良性互動，互相協商。社會的發展和進步，不能建立在各方面的無序、亂動之上。亂動、對立只能造成社會的動亂、分裂。同樣，也不能建立在單一的活動上。一方動，其他不動，消極對待，將會造成牽制和阻力。社會的正常情況應該是良性互動。均衡參與，溝通協商是良性互動的基本要素。良性互動要求各方注意聽取彼此的意見，理解對方，必要時以妥協求共識，在有進有退中前進。一句話，和諧社會有賴於全體成員的共同努力才能實現。

（三）利益平衡，互相兼顧

社會成員之間的互動是由利益驅動，通過互動，目的是尋求利益的平衡。和諧社會不可能只顧一方利益，損害另一方利益。當利益失衡，社會矛盾就產生，衝突就不可避免。所以，我們應該樹立在不同利益之間互相兼顧的觀念。平衡和兼顧意味着不可能都得到滿足，總是要取捨。甚麼情況下屬於平衡呢？就是能使社會各方可以繼續互動，不致對抗，一拍兩散。所謂兼顧，不是零和博奕遊戲，一方全勝，得到一切，一方殘敗，失去一切。應該是有所得，有所失，只是比例上的差別。

在平衡與兼顧時，由於不同的人有不同的取向，利益不同，要求不同，就要處理好兩個關係。一是，照顧小我和短期利益，激發為大我和長遠利益的動力。二是，照顧大我和長遠利益，為滿足小我奠定更好的基礎。因此，這就要求有更大的理性。對於選擇，不能不分條件，不分情況，只求大我，不計小我，也不能只講小我，放棄大我。當遇到意見紛爭和難於統一時，以大局為先，以社會整體穩定發展為準則，總之，爭取平衡，做到互利，實現共榮。一句話，和諧社會需要互信、互動、互利和共榮的理念。

三、構建和諧社會需要建立完善的制度

人們參與社會活動要堅持理性思想，同時，社會應該按照理性要求建立相應的制度。

（一）諮詢及協商渠道

諮詢是均衡參與的重要形式，協商是互動不可少的平台。實踐證明，良好的諮詢機制為理性協商及制定好的政策創造條件。澳門基本法在制定時，澳門成立了基本法諮詢委員會，發揮了積極的作用，對基本法的誕生，功不可抹。基本法在中央與特區關係上，也規定了專門諮詢機制，例如，設立澳門基本法委員會，凡全國人民代表大會常務委員會需要決定全國性法律適用特區，解釋基本法條文，修改基本法條文，均要聽取該委員會的意見。對澳門自身的事務，基本法第66條規定，政府可根據需要設立諮詢組織，可見，基本法對諮詢制度給予重視。特區政府成立以來，保留了一些原有的諮詢委員會，也設立了一些新的諮詢委員會，發揮了一定作用，但有待改善。正如政府在施政報告中提出，要檢討諮詢制度。

諮詢組織的完善，一方面，要重視成員的構成，不僅要有廣泛性、代表性，廣開言路，傾聽不同聲音，也要具備一定的討論和協商的質素，起到向政府表達意見，提供建議，幫助決策的作用。另一方面，也要重視諮詢組織的協商功能，不能僅僅停留在聽取意見，介紹政府政策上，應該將諮詢過程，視作政府與居民代表之間，不同階層居民之間就公共政策協商的過程，求取共識。凡重大決策，協商在前，政策在後。唯有在組織上和功能上完善，才能發揮諮詢組織的實際作用。

（二）參政及議政渠道

除了諮詢範圍內的參與和協商外，另外一個更為重要的參與和協商渠道就是政治體制內的立法機關議員的選舉，以及其他公共機構的公職委任。

立法機關是制定法律，批准公共財政，監督政府工作的極重要的法定機構，為澳門居民所關注。議員的組成，應該有不同界別，不同階層的人士參加，體現社會的代表性與多樣性。現行澳門立法會的直接選舉、間接選舉和委任產生的渠道，是符合均衡參與，兼顧不同利益這一要求的，也有利於議員們在立法會中的良性互動。但是，立法會的具體選舉辦法，包括立法會間接選舉界別的劃分是可以進一步完善的，可以考慮在保障選舉公平性，防止利益代表的過分集中方面作出規範。

澳門有相當部分人士參與到各種不同類型，不同層次的屬於參政、議政的機構中，例如被委任為內地的政協委員、青聯委員、海外聯誼會委員等等，還有被選為全國人大代表，也有被任命為特區公共機構的領導成員。他們都發揮了一定作用，但可以做得更好。在委任方面，也可以配合建設和諧社會的要求，注意不同階層、不同界別、不同專業和年青化等因素，最廣泛地吸收社會人才，使得政通人和。

（三）權力機關之間的溝通和合作渠道

對於澳門特區行政機關和立法會之間的關係，不僅政府與立法會感覺到比較順暢，社會也普遍認為比較正常，沒有出現緊張的對立現象。這是雙方努力的結果，但並不等於沒有改進的地方。行政長官在作施政報告時，表示每年將增加到立法會介紹政策，接受議員提問的次數，說明政府有意加強與立法會的溝通，這是好的進展。

行政與立法溝通得越好，雙方的合作就會更好。基本法基於這種認識，在規定特區行政會組成人員時，規定需有政府官員和立法會議員，意圖就是希望在勾劃、草擬政策時開始溝通。經驗證明，立法與行政溝通不好，引起誤解，一方感覺不受尊重，勢必影響合作。在如何溝通方面，可以進一步探索。政府到立法會引薦政策或法案是溝通，接受質詢，答覆議員也是溝通。除目前這兩種主要的形式外，還有沒有其他的形式可以嘗試的呢？比如，某種形式的通報，讓議員清楚了解政府的想法或在法案或政策正式提交前，進行非正式的溝通等。

(四) 中央與特區之間的支持與配合渠道

中央與特區之間的支持與配合，是“一國兩制”成功的決定性因素。澳門特區成立後，社會治安迅速好轉，經濟走出低谷，緊密經貿安排，內地居民自由行等，無不是在中央對特區的支持配合下做到的。當然，澳門特區作為內地的橋樑和視窗，為國家改革開放，進入國際市場，也作出了貢獻。幾年前在澳門設立的葡語國家和地區經貿論壇，為內地與這些國家的經濟交往發揮了積極作用，貿易額不斷上升。

除此之外，還需要在其他方面及領域的合作。在一國之下，可以探討進一步互相支持配合的渠道。比如，司法協助方面的合作，基本建設方面的合作，區域經濟的合作等。當支持和配合的渠道越來越多，越來越暢通，中央與特區的關係就更加和諧。

