

澳門特別行政區十年之 回顧與展望：經濟與政治的視角

吳志良* 林媛**

一、前言

“一國兩制”的構想使澳門和平回歸祖國，實現了從殖民地到特別行政區的本質轉變。回歸後，澳門人當家作主，安居樂業，對國家和特區的認同感與日俱增。隨著國家經濟實力的增強，經過十年的努力，澳門的發展前景日益明朗，在經濟、政治、社會、文化等方方面面取得了令人矚目的成就。

總結澳門過去十年的發展，最耀眼的成就可以歸結為經濟的騰飛帶動了居民生活水平的提升。在經濟方面，特別是在2002年賭權開放後的短短幾年時間裏，澳門擺脫了回歸前後幾年的負增長，國內生產總值（GDP）、人均國內生產總值（Real GDP per capita）、收入中位數、財政收入等指標均呈現跳躍式遞增，反映出經濟一派繁榮昌盛的局面。由於旅遊博彩業的蓬勃發展，澳門的經濟增長進入了一個新的歷史時期，也促使澳門加快尋求經濟長期繁榮穩定發展的道路。伴隨著全球經濟一體化的浪潮和祖國突飛猛進的發展，區域合作、特別是粵港澳合作為澳門的經濟發展帶來了新的機遇與挑戰，在穩固博彩業作為龍頭產業的基礎上，經濟適度多元化成為當務之急。

隨著外資的大量湧入與經濟的快速增長，推動著澳門這個昔日的寧靜小城，面對從半開放到全面開放、從低度競爭到高度競爭、從傳統到現代的不斷邁進。經濟的快速增長，引起了社會、政治生態的改變，澳門社會超乎預期的急速轉型引發的不平衡態勢在一定程度上激化了社會矛盾，刺激了澳門居民對政治的關注與政治參與的訴求，澳門的政治發展模式也出現了一些新的變化。從整體看，呈現出重視通

* 澳門基金會行政委員會委員，博士生導師。

** 澳門科技大學博士。

過諮詢機制強化政府與民間社會的溝通、民眾政治參與多元化日趨興起、民間社團日益發揮社會自治作用等特徵。與此同時，特區政府在促進經濟穩步發展的同時，也更加注重提升市民政治參與的權利，注重聽取市民的聲音，鼓勵民主參與，促進適度民主發展，以達致政府與民間更好地互動和社會整體的平衡發展。

借澳門特區成立十周年之際，回顧與反思澳門過往走過的道路，比照借鑒其他地區的經驗，有助於澳門更好地面對未來發展的挑戰。本文重點回顧澳門特區過往十年在經濟與政治方面取得的成就與存在的一些問題，並嘗試提出對經濟適度多元化與循序漸進民主政治發展的一些思考。

二、繁華背後的隱憂——對澳門經濟發展的思考

回歸前幾年，澳門經濟一度陷入停滯狀態，連續4年出現負增長。有鑒於此，澳門特區政府在回歸初期提出了“固本培元，穩健發展”的施政方針，把握住了發展的機遇，奠定了追求穩定、和諧發展的步調。之後，特區政府又審時度勢地制定了“以旅遊博彩業為龍頭，以服務業為主體，其他行業協調發展”的產業政策，引入適度開放與競爭的新政策，吸引了大量海外資金參與開拓澳門博彩旅遊市場。

經濟的繁榮，體現在亮麗的經濟數據上。從宏觀經濟指標分析，澳門過往幾年在推動經濟穩步發展和改善就業等方面的成效顯著。政府通過一系列經濟發展措施，使特區很快出現了新的經濟增長週期，經濟實力不斷強化。經初步估算，1999年至2008年的實質年度複合增幅就超過13%，2008年的本地生產總值，估計已相當於1999年總值的3倍多。其中，2004年的實質增長率更達到27.3%，創出歷史新高。同時，2006年澳門人均生產總值更超過鄰埠香港，達到227,721澳門元/人，在亞洲國家與地區中，僅次於日本。此後兩年，人均生產總值不斷攀升，2008年達到313,091澳門元/人，居亞洲第一位。本地生產總值處於較高水平，顯示澳門的經濟實力轉向雄厚。

從博彩產業的經濟指標分析，博彩業在澳門經濟中扮演著越來越重要的角色。自2002年起博彩業開放政策實施，到2006年底博彩收入已經超過了賭城拉斯維加斯，位居全球第一位。在生產總值方面，

博彩收益總額在 2008年達1,071億澳門元（參見表1）。博彩收益在 1999年至2008年期間對澳門實質國內生產總值（GDP）的貢獻情況顯示，博彩收益對澳門實質國內生產總值（GDP）的增長平均貢獻了 11個百分點，而同期澳門實質國內生產總值（GDP）的升幅則平均為 12.0%，可見博彩業開放對澳門經濟的發展起著舉足輕重的作用。與此同時，在博彩業及其相關行業的帶動下，創造了大量的就業職位。就業人口從1999年底的約20萬人上升至2008年年底的33萬人，在短短 10年間共創造了接近13萬個職位。失業率雖然曾在2000年攀上歷史高點，但近年來持續下跌，幾乎接近全民就業的水平。從國內生產總值（GDP）、人均國內生產總值、博彩總收益和失業率等數據，都顯示出澳門經濟在過去幾年的發展態勢良好，澳門在博彩業方面取得的成績，成為全球經濟的一個神話。

**表1 博彩收益對實質國內生產總值（GDP）的貢獻
（1999-2008年）**

年份	實質 GDP 總值 (百萬澳門元)	實質 GDP 變動率 (%)	博彩收益 (百萬澳門元)	博彩收益 變動率 (%)	博彩收益對實 質 GDP 的貢獻 (百分點)
1999	45,757	-2.4	14,198	-10.5	-3.6
2000	48,386	5.7	17,513	23.3	7.2
2001	49,784	2.9	19,878	13.5	4.9
2002	54,819	10.1	23,180	16.6	6.6
2003	62,584	14.2	29,893	29.0	12.2
2004	79,682	27.3	43,003	43.9	20.9
2005	85,194	6.9	46,303	7.7	4.1
2006	99,245	16.5	56,181	21.3	11.6
2007	124,321	25.3	81,800	45.6	25.8
2008	140,749	13.2	107,066	30.9	20.3

備註：1. 博彩收益為博彩服務出口的生產總值。

2. 實質 GDP 及博彩收益是以支出法並按2002年的不變價格估算的數值。

3. 博彩收益對實質 GDP 的貢獻是等於博彩收益的年度變動淨值除以上年度的 GDP總值的結果。

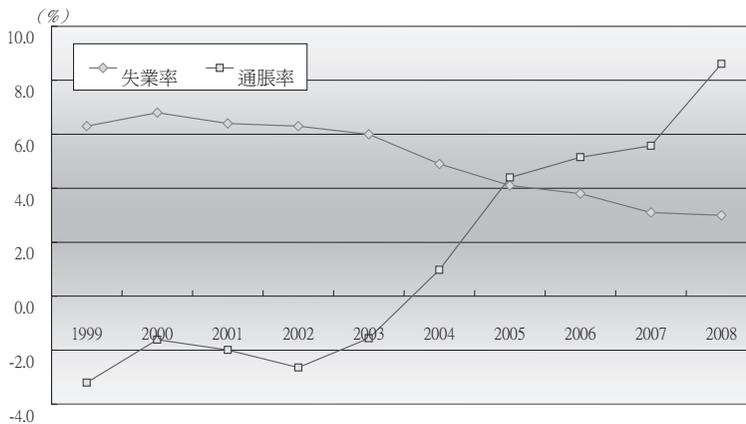
資料來源：澳門統計暨普查局。

表2 澳門人均國內生產總值、收入中位數、
失業率與通脹率變動情況

年份	人均GDP (千澳門元)	每月收入中位數 (澳門元)	失業率 (%)	通脹率 (%)
1998	116.9	5,050	4.6	-
1999	110.7	4,920	6.4	-3.2
2000	113.7	4,822	6.8	-1.6
2001	114.5	4,658	6.4	-2.0
2002	125.1	4,672	6.3	-2.6
2003	142.8	4,801	6.0	-1.6
2004	180.0	5,167	4.9	1.0
2005	193.6	5,773	4.1	4.4
2006	227.7	6,701	3.8	5.2
2007	284.3	7,800	3.1	5.6
2008	313.1	8,000	3.0	8.6

資料來源：統計暨普查局。

圖1 澳門失業率與通脹率的變動趨勢，
1999-2008年



資料來源：統計暨普查局。

經濟快速增長的繁華背後，也存在著值得關注的隱憂。一是博彩業的高速發展形成了新的社會收入分化，貧富差距的問題仍然值得關注。二是在博彩業健康發展的同時，如何開拓經濟多元化的道路。

宏觀經濟指標可以衡量經濟表現，收入指標則反映居民是否真正從經濟發展中受惠。如果僅僅以總量指標來測量澳門博彩業產出與國內生產總值（GDP）的增長，並不能反映事實的全貌。從本地生產總值來計算澳門人均產出，可以推導出澳門人的富裕狀況和生活水平有所提升。但觀察和分析澳門居民的收入情況，不能簡單地將人均國內生產總值作為依據，還應該看到扣除博彩業產出以後的人均收入，也要分析通貨膨脹帶來的壓力，關注由此帶來對貧富差距的影響，關注低收入與社會弱勢群體的生活狀況。

從行業收入分析，博彩業員工的收入遠高於就業人口的收入中位數，比製造業員工收入高出3-4倍。實際上，進入博彩業的人才能獲得較高收入的狀況一直存在，但近年來由於博彩行業與其他行業的收入差距越拉越大，在這種比較差異下，導致其他行業的從業人員感覺不到能夠明顯地從經濟發展中受益。

表3 按行業統計每月工作收入中位數

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
製造業	2,758	2,834	2,983	3,101	3,140	4,000	4,000
水電及氣體生產供應業	12,648	11,010	11,546	12,969	13,417	14,100	15000
建築業	4,145	4,593	4,967	5,922	7,521	8,500	10,000
批發及零售業	4,430	4,355	4,550	4,888	5,576	6,000	7,000
酒店及飲食業	4,054	4,074	4,272	4,468	4,885	5,500	6,100
運輸通訊及倉儲業	5,851	5,802	5,958	6,455	6,924	7,800	8,500
金融業	7,923	8,588	8,159	8,691	8,825	9,800	11,000
不動產及工商服務業	3,731	3,700	3,712	4,198	4,675	5,500	5,600
公共行政及社保事務	13,745	14,019	13,895	14,521	14,793	14900	18,000
文娛博彩及其它服務業	5,965	6,466	7,088	7,837	9,537	11,600	12,000

資料來源：統計暨普查局。

從通貨膨脹資料分析，1999年至2003年的5年間，澳門經濟一直處於通縮狀態，這一狀態到2004年才出現逆轉。隨著經濟的快速增長，澳門消費物價指數開始迅速上漲，通脹率逐年快速攀升。2007年，受居民收入增加、內地物價上漲、人民幣升值及國際能源價格攀升等因素影響，2008年澳門通貨膨脹壓力不斷加大，通脹率達到8.6%。

從監測貧富差距的基尼系數分析，根據澳門特區政府統計暨普查局公佈的2002/2003年《住戶收支調查》顯示，澳門的基尼系數為0.44，分別較1998/1999年錄得的0.43及1993/1994年的0.41為高，說明回歸初期的貧富差距略有升高的跡象。最近幾年，這一現象才漸有改變。根據最新的2007/2008年《住戶收支調查》，結果顯示基尼系數為0.38，創下新低。根據聯合國的定義，有關數據水平表示收入差距相對合理。同時，調查亦顯示低收入的住戶數目不斷減少，從一個側面反映當經濟經過幾年的快速發展，低收入市民才能受惠於經濟增長的成果而使收入略有增加。由此看來，特區政府開放博彩穩定經濟的政策取得了成效，雖然通貨膨脹與部分行業間的收入差距仍然值得關注，但數據顯示澳門的貧富差距問題在回歸後並沒有惡化，而且略有改善。

雖然因博彩稅收的增長而令政府的庫房充裕，但社會財富分配與擴散效應短時間內很難達到社會期望的水平。在一段時期內，部分低收入市民和社會弱勢群體可能因通脹等因素而感到生活的壓力，直覺上是未見其利，反見其害。因此，當人們迷戀於漂亮的宏觀指標的同時，也必須清醒地意識到繁榮背後的不公平現象，以及社會貧富不均與機會不等。也必須意識到，如果社會分配繼續失衡、貧富差距依然拉大，將增加部分居民不滿與怨氣。

另一方面，分析博彩業稅收佔政府財政收入比例的資料，從表4不難觀察到，該指標由1999年的44.0%快速增長到2008年的77.5%，從產業結構上分析，呈現出澳門博彩業一業獨大的狀態。眾所周知，博彩旅遊業是容易受外界影響的產業，這種過分依靠博彩、靠旅遊、靠內地市場的經濟模式存在很多隱憂。結合澳門的自身特點，尋求適度多元的發展道路，是特區政府近年來積極進行探索的工作。在2007年的施政報告中，提出“經濟適度多元化，有助於優化產業結構、促進經

濟安全，也有利於增加就業選擇和機會，是特區可持續發展的必由之路，亦是政府和業界不懈努力的方向。”¹

表4 博彩稅佔公共財政收入的比重，1999-2008年（百萬澳門元）

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
公共財政總收入 (不包括政府自治機構)	9,859.0	8,815.9	9,814.8	11,084.3	14,120.2	19,344.9	22,768.7	27,163.4	40,694.1	51,076.7
博彩直接稅 (不包括其他合約承擔)	4,335.7	5,467.8	6,133.3	7,639.4	10,178.4	14,740.0	16,561.9	19,788.9	29,340.7	39,563.7
比重 (%)	44.0%	62.0%	62.5%	68.9%	72.1%	76.2%	72.7%	72.9%	72.1%	77.5%

資料來源：財政局。

2007年國家頒佈的“十一五”規劃第一次對澳門未來五年的經濟發展提出了兩條重要的指導思想，一是支持澳門發展旅遊等服務業，二是促進澳門經濟適度多元發展。“十一五”規劃作為國家未來五年經濟社會發展的施政大綱，對澳門經濟的發展，提出如此明晰、如此明確的路向把握，而且開宗明義地為經濟指明了變革的方向。2008年底國務院頒佈了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》，將澳門定位為世界旅遊休閒中心，也指出要通過加強區域合作，為澳門的可持續發展奠定基礎。當然，由於澳門本身的狹窄的市場、微型的經濟規模和資源的制約，經濟適度多元化是一項長遠目標，不可能在短短幾年間達到。

“多元化理論”最早是一個微觀的概念，起初用於企業經營管理中。在隨後的幾十年中，西方學者從產業組織理論和戰略管理論兩個方面展開了關於企業多元化經營與績效之間的關係的研究，並發現凡是向多種領域擴展同時又緊靠老本行的企業，績效總是最好；其次是向相關領域擴展的企業；經營五花八門行業的公司是最不成功的。²把企業經營多元化提高到宏觀層面上就形成了對產業發展多元化的研

1. 請參閱《行政長官2007年施政報告全文》，<http://www.gov.mo/egi/Portal/rkw/public/view/area.jsp?id=21>。
2. 胡問鳴、甯宣熙：《多元化經營理論研究》，2006年10月27日，http://www.chinafm.org/Opinion/specview_102_37_21038.html。

究，對於經濟適度多元的模式，學術界和專業人士都提出了一些值得參考的意見與想法。

徐雅民教授曾撰文指出“對澳門來說，實現產業結構合理化首先要保持和突出旅遊博彩業的龍頭老大地位。因它既是澳門經濟中最有優勢的產業，又是舉足輕重、關係全局、貢獻最大的產業，還是澳門近幾年主要經濟增長動力。所以澳門旅遊博彩業的地位必須突顯及把它變得強大，並在保持龍頭產業重要地位的前提下，將其他產業，包括服務業、製造業等作必要的適度發展。要關注其他產業發展的原因是考慮到過份單一的結構必然會缺乏彈性，顯得脆弱，從而風險太高乃至威脅著整體經濟安全。尤其是以旅遊博彩業為龍頭的澳門經濟，對外依賴性極強，一旦受到外部不利因素的影響就有可能打斷正常的發展進程。另一方面，澳門也要注意到產業的協調發展。所謂協調發展是指各類產業在保持合理比例的情況下，實現各部門均衡發展，從而最大限度地發揮產業結構的協調效應。這主要體現在：既能充分發揮旅遊博彩業此龍頭產業對澳門經濟的拉動作用，又能不斷加大服務業等對龍頭產業的支持，且也不致因其他產業的發展而導致結構性磨擦。這樣結構合理化的優越性便充分體現。”還指出，澳門產業政策是“政府應當通過間接誘導、直接干預、制度變遷和法律規制這四大手段，著力強化作為龍頭產業的旅遊博彩業，大力改善其發展和營運的整體環境，支援為其服務的相關產業的發展。”³

澳門經濟學會撰寫的《澳門產業結構優化與適度多元化研究》報告指出，“適度多元”強調了在專業化的前提下循序漸進地推動多元化，以免對優勢產業造成干擾，增加經濟發展成本。多元化的方向首先應該推動優勢產業鏈的延伸，也就是“垂直多元發展”，新興產業必須是原有優勢產業的補充或發展，以充分發揮經濟體原有的優勢，並在保持產業國際競爭力的同時亦為經濟長遠發展注入新動力。因此，“適度多元”絕不是全面多元化，不是將社會有限資源分散至大量行業，以致經濟成本增加並引致降低經濟效率。⁴

3. 徐雅民：《談本澳優化產業結構》，《澳門日報》2003年12月21日，A11。

4. 澳門經濟學會：《澳門產業結構優化與適度多元化研究》，澳門：澳門經濟學會，2006年，第45頁。

澳門大學當代中國社會科學研究中心編寫的《澳門經濟多元化——理論和政策研究》一書中提出，“澳門經濟多元化的實現首先有賴於發展觀念上的更新。政府要盡快為澳門找到一個新的經濟增長點，找到一個既與博彩旅遊業高度相關又能對其發揮平衡作用、既能自我良性運轉又具有國際吸引力、既能背靠中國內地又能面向國際市場的‘朝陽產業’。此外，面對日益激烈的全球化和區域化競爭，實現珠澳兩地深度整合是澳門實現經濟多元化的唯一出路。”⁵

澳門經濟適度多元的研究不是一個新的課題，在政府內部、學術界、商界一直都有討論，但一直沒有定論。綜合各種意見，澳門經濟產業結構調整的適度多元化應在垂直多元的基礎上發展橫向多元。一方面主要圍繞旅遊博彩業展開，拓展產業鏈條，也就是說，博彩業本身要向多元化靠近，將博彩只作為休閒娛樂活動的一個組成，增加豐富且具有較高文化娛樂性質的新內容。從這個角度分析，拉斯維加斯模式的確提供了澳門可資借鑒和學習的經驗。另一方面，澳門整體經濟更要走向多元化，順應區域合作的熱潮，培植與發展適宜周邊城市共同參與、互利共贏的產業。適度多元化要防止“一業過大”帶來的對某一行業的過度依賴，也要考慮如何在一定的限度之內，培植優勢產業，盡量避免優勢產業得不到相應的經濟資源，扼殺經濟活力的情況產生。在全球金融危機的影響下，本澳博彩相關活動增長放緩，為產業結構的調整帶來了契機。政府可通過將更多的資源培植有潛力的產業，希望能為澳門未來的經濟增長開拓出更多有生命力的新元素。

三、多元政治參與的探索—— 對澳門政治發展模式的思考

澳門特區自成立以來，在“一國兩制”原則和《基本法》的指導下，一直堅持行政主導體制，社會的整體發展相對平穩。回歸十年來，隨著經濟社會進步與民主發展，澳門的民主參與在廣度、深度與效度方面顯現出日趨豐富與擴大的趨勢。在參與廣度方面，近年來澳門政治參與在範圍、形式及參與數量都有擴大和增長的趨勢，可以從

5. 劉伯龍、郝雨凡、何偉雄等著：《澳門經濟多元化——理論和政策研究》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第3-4頁。

選舉活動、諮詢機制的調整以及社會運動的蓬勃發展等現象中得到體現。在參與深度方面，澳門市民對參與事務的瞭解程度有所提升，能得到較充分的資訊對稱。由於時事論壇、個人網誌及討論平台的活躍，補充了傳統大眾媒介的及時性與互動性，使普通市民知情權和發言權得到了保障。在參與效度方面，目前適度的公民政治參與對政治發展產生了一定的正面作用，主要表現為對政府的滿意度、政府對公民回應度等方面不斷提升。

近年來，隨著澳門經濟、政治、社會、文化等因素的變化，澳門的政治發展也呈現了多元化政治參與的努力。一方面，政府重視循序漸進的選舉制度和諮詢機制對推動民主發展的作用，有序地鼓勵了競爭性選舉和層級式諮詢組織對政治人才的培養，重視通過諮詢機制強化政府與民間社會的溝通。另一方面，民間社團蓬勃發展，民眾的政治參與熱情日益提高，通過歷次立法會選舉中登記選民與參與投票的人數增加，通過近年來日見頻繁的社會活動，都體現出政治參與的日益多元化與複雜化。

（一）循序漸進地發展民主

選舉、競爭性政黨和代議制議會往往被視作民主的標誌。與其他地區一樣，政治民主化也是澳門特區政治改革的基本議題。就一般理論而言，一個區分民主與非民主的政治系統的標誌是競爭性選舉，競爭性選舉令公民有機會通過對政策制定者的選擇來表明各自的立場。

具體到澳門特區，根據《澳門基本法》，澳門的選舉參與包括對澳門特別行政區行政長官的選舉和立法會的選舉。《澳門基本法》規定，行政長官是由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出，並由中央人民政府任命。立法會的組成包括直選議席、間選議席與委任議席。按照《澳門基本法》，行政長官與立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。《澳門基本法》還規定，立法會的議席數量與選舉議席的比例都保持逐漸增長的趨勢（參見表5）。通過《澳門基本法》規定特區的選舉制度，遵循著循序漸進推動民主發展的精神。

表5 澳門特別行政區立法會第1-3屆議員組成

	第一屆	第二屆	第三屆
直接選舉的議員	8名	10名	12名
間接選舉的議員	8名	10名	10名
委任議員	7名	7名	7名
議員總數	23名	27名	29名

資料來源：《澳門基本法》附件二的有關規定；《全國人民代表大會關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》。

在目前的選舉規定下，市民可以直接投票參與的選舉就是立法會直選議席的選舉。立法會選舉制度規定，直接選舉的議員是在澳門特別行政區獨一選區內，按比例代表制，以多候選人名單方式選出，每一選民只能對名單投出獨一票。澳門選舉中的“社團效應”一直比較強大，在直接選舉中，候選人提名權只能由政治社團或提名委員會來行使。提名委員會實際運作中多由社團支撐，也需要依靠社團作後盾，籌備競選與輔選活動。因而可以說，選舉的基礎性工作是必須依託社團來開展的。間接選舉的議員是透過僱主利益、勞工利益、專業利益、社文化教體利益等四個選舉組別，以代表相關社會利益為宗旨，且已按照《選民登記法》作出登記的社團及組織組成。因此，沒有社團的參與就無法參與直接選舉或間接選舉，為社團發揮政治功效提供了契機。而直選議席的增加，也吸引了更多的社團或政治性團體參與。這種以社團為依託的參政方式有效地保證了政治參與的秩序，使得參與社團活動成為進入政治建制內的主要渠道。

從參選團體的代表性看，在直接選舉中已經出現了代表不同利益集團的政治派別，並從各自團體切身利益出發提出訴求，拉攏選民，爭取選票。目前澳門的政治力量大致可以劃分為五個派別，即基層或草根派（工聯、街坊會等）、工商派（中華總商會、廠商會等）、博彩派、民主派與鄉族派。五派政治力量雖然並不是勢均力敵，卻大致維持著“五派共存”的格局。此外，還有值得關注的兩股“新力量”：一是溫和公民派，代表中產階層，以論政團體形式出現；二是激進民粹派，代表基層弱勢群體，以自由工會與街頭運動形式示人。⁶

6. 婁勝華：《非政黨選舉的政治圖景：澳門0九立法會選舉分析》，《中國評論》月刊，2009年9月號。

市民積極參與選舉的熱情顯示出澳門普通居民的參政議政的意識不斷提高。在間接選舉中，法人選民登記的數量在2001年至2009年的三次選舉中直線上升，由625個增加到923個（參見表7）。在直接選舉中，在2001和2005年的立法會選舉中參與投票的人數不斷上升，2005年的選民登記人數為220,653人，比2001年的159,813，增加了6萬多人。在剛剛結束的2009年第四屆立法會選舉中，選民人數又大幅增加，截止2008年12月31日已登記的選民人數為248,708人⁷，增加了接近3萬人。

表6 立法會直選議席參選組別與候選人數的增加

年份	參選組別	候選人數
2001	15	96
2005	18	215
2009	16	123

資料來源：2001與2005年的資料參見《努力提高選舉質素，穩健推進民主發展》諮詢文本。
2009年資料參見澳門特別行政區立法會選舉網站，www.eal.gov.mo

表7 2001年與2005年選民登記、直接選舉中投票人數

	2001年	2005年	2009
自然人	159,813	220,653	248,708
法人	625	905	923
投票選民	83,644	128,830	149,006
投票率	52.34%	58.39%	59.91%

資料來源：2001與2005年的資料參見《努力提高選舉質素，穩健推進民主發展》諮詢文本。
2009年直接選舉各區域的結果參見《立法會選舉各投票區域的結果》
http://www.eal.gov.mo/2009/media/finalResult/Rpt_01.jpg。
2009年法人選民資料參見《法人選民登記統計簡報》
<http://www.re.gov.mo/files/statistics/20090113Statistics11Tc.pdf>。

7. 自然人選民登記統計簡報登記的選民登記人數為249,886，但選舉結果的統計根據《各投票區域的結果顯示》，選民人數最終按248,708計算。請參見<http://www.re.gov.mo/files/statistics/20090113Statistics2Tc.pdf>。

隨著選舉制度的不斷修訂與調整，通過選舉推動民主化的發展呈現出循序漸進逐步擴展的趨勢。例如，議席規模由回歸初期的23席增加到29席，直選議席由8席增加到12席，間選議席由8席增加到10席，呈現出選舉制度中民主成份的擴大與議員代表性的增強。這些漸進式的改革措施在回應社會要求增加直接選舉等訴求的同時，也有效地規避了在澳門目前發展狀況下不適合引入激進改革增加社會動盪的風險，兼顧了推動民主發展與保證社會穩定之間的關係。隨著市民政治熱情的高漲，近兩次直選議席選舉中的競爭性不斷提升，也有助於催生新的政治團體和培養本地的政治人才。這種通過社團培養參政的接班人方式，使社團能夠通過正式的政治溝通機制發揮聯繫社會的作用，令民眾能夠參與政府的決策與管理，也使得澳門暫時沒有發展政黨政治的可能，保持著更適合本地政治生態的政治參與模式。

（二）逐步完善的諮詢機制

直接民主、間接民主和參與民主被認為是三種主要的民主發展模式。參與民主（participatory democracy）⁸ 中的諮詢民主在澳門有一定的歷史傳統並存在著繼續擴大發展的空間。根據《澳門基本法》第66條規定：“澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織。”特區政府不僅保留了回歸之前成立的10多個諮詢機構，回歸後，為加

8. 參與民主”強調一種自發自願的參與，而不是被動捲入，更不是被迫參與。在這個意義上，參與式民主包括了社區民主或草根民主（grassroots democracy）、諮詢民主（consultative democracy）、審議民主（deliberate democracy）等新型的民主參與模式。

草根民主這種民主觀與“自治”概念有密切的關係，它希望公民在公共生活中更多地掌握自己的命運，在公共決策中體現自己的作用。因此，要體現個體公民在民主中的作用，公民集體就要足夠小，基層社區就比較好地符合這種定義。因此，所謂草根民主，也就是在基層社區實行的公民自我治理的民主，它包括鄉村民主、城區民主、單位民主等形式。

諮詢民主強調決策過程要廣泛聽取利益相關人、決策實施者、相關領域的專家以及感興趣的公民等方面的意見。這些參與者可以對決策發揮影響，但不是決策者。原則上，決策者可以採納他們的意見，也可以不採納他們的意見。所以，這種民主的應用比較廣泛，無論是威權政體，還是代議政體，無論是立法系統，還是行政系統，都可以採用諮詢型民主，一來可以擴大參與面，二來可以提高決策品質。諮詢型民主在現實中的表現形式有民意測驗、座談會、聽證會等。

強政策的公信力成立了更多的諮詢機構。從具體的職能運作分析，澳門政府的諮詢機構大部分都只承擔諮詢職能，就其功能範疇內的事務向特區政府提出意見或作出建議。從人員構成與產生方式分析，這些諮詢機構組成大多包括了政府官員、專業人士、社會人士或社會團體代表。從制度本身看，此一設計是符合澳門社會現實的。

2006年特區政府施政報告提出“在基本法的指引下，有策略、有步驟地促進民主政治的發展，首先實現現有條件下的民主因素最大化，並用機制民主促進體制民主，從機制民主培養出初步的民主生態，最終實現全面的體制民主化。我們將於明年全面檢討政府現行的諮詢機制，革新、優化既有諮詢組織的功能，同時建立一個面向各個層面、各個階層的，具有廣泛的民意代表性和充分專業權威性的全新諮詢機制，對民意進行全面的吸納和提煉，使民意更為集中，從而有利於政府政策準確反映社會發展的實際狀況，有利於政府的施政得以進一步改善。”⁹全新諮詢機制的構建與具民主諮詢網路的民生服務體系的構思，從理論上，彌補了澳門民主政治發展一直存在的缺憾。

從2006年開始，政府展開了一系列諮詢機構重整的工作。行政法務司司長陳麗敏2006年7月27日在立法會回覆議員質詢中¹⁰，指出政府已初步形成構建“民主諮詢網絡”的基本思路和做法。其中，包括提高諮詢機制的層次，即由行政會委員主動落區，深入基層、社區和社團，廣泛接觸居民，充分瞭解社情民意；並在此過程中，說明政府政策、解釋疑慮。為使居民意見直達政府高層，當局將定期舉行或根據需要隨時舉行由行政長官、行政會委員和各司司長組成的政府高層會議，及時瞭解和處理社會關注的重大問題。這種模式將極大地減少訊息傳遞層次，加速訊息傳遞速度，從而保證其真實性和完整性，為政府決策提供重要的依據。政府還會全面檢討現行諮詢架構，即以新思維、新理念重新思考諮詢組織的角色、設置、組織和成員，使其能

9. 請參閱《行政長官2006年施政報告全文》，<http://www.gov.mo/egi/Portal/rkw/public/view/area.jsp?id=21>。

10. 《民主諮詢網絡逐步建立當局不擬設區議會制度》，載《新華澳報》，2006年7月28日，第1版。

適應社會生態的變化、經濟形勢的發展以及政府職能的調整。首先，將加強諮詢組織的實際功能，切實起到廣納民間智慧的作用。其次，將合併職責有所重迭的諮詢組織，形成統一架構，提高諮詢質素。另外，政府將對現有的28個諮詢組織作分析，並逐步提出調整方案。

對於區域性民主諮詢機構的設立，行政長官何厚鏵先生在2007年8月9日立法會的答問大會上透露，行政會已有專責小組與相關部門配合，計劃在澳門半島及離島設定幾個以社區服務中心為核心，透過民間與政府充分合作，擴大政府的諮詢體制。同時，充分利用這幾個“點”，透過跨部門協作解決地區的民生問題。他希望計劃在落實推動後，不單在不同社區發揮收集民意的覆蓋作用，讓不同的訴求及意見及時表達，並盡量在地區層面直接解決，不用走入中央官僚體制，浪費效率甚至解決不了問題。行政長官還指出，特區政府決心強化不同社區的諮詢組織及民生服務，把行政工作“街區化”。¹¹這是政府關於民主諮詢網絡的最新解讀，但能否達到彌補基層諮詢機制不足，吸納基層群眾與邊緣性社團的聲音，其成效尚待觀察。

經過特區政府一系列的工作與努力，特區政府目前基本形成了由各級諮詢組織構成的五層架構體系。第一層次或最高層次的諮詢機關是行政會。第二層次是直屬行政長官的諮詢機構，由行政長官擔任主席，接受行政長官監督。第三層次是隸屬於各司級政府部門，並由相應行政範疇內的司長擔任主席。第四個層次是政府自治部門中連同行政委員會一起運作的諮詢機構。第五個層次是透過深入拓展社區化的民生服務，通過在合共四區（澳門設三個區，離島設一個區）設立市民服務中心與分區社區服務諮詢委員會，強化中央與分區在民意諮詢、收集的相結合。政府將籌組以社會人士為主體，分區“市民服務中心”負責人員參與其中的“分區社區服務諮詢委員會”，並使之與分區“市民服務中心”緊密有機結合，更有效地發揮諮詢功能，並為年青才俊的成長提供有效平台。¹²

11. 《當局設點擴諮詢網絡，廣納民意強化民生服務行政工作街區化》，《澳門日報》2007年8月10日，B08。

12. 《特首冀青年成員推進社區建設》，《澳門日報》2009年2月11日，A01。

表8 澳門諮詢機構的層級

高層	第一層次	行政會
	第二層次	直屬行政長官的諮詢機構
中層	第三層次	隸屬於各司級政府部門的諮詢機構
	第四個層次	政府自治部門中連同行政委員會運作的諮詢機構
基層	第五個層次	分區社區服務諮詢委員會

資料來源：根據文獻整理

過往輿論一直批評澳門的諮詢機構是“來來去去這班人”，政府的委任集中在少數人身上，導致代表性和公信力不足，使諮詢機構的功能大打折扣。諮詢機構已經逐步改進，根據其功能有針對性地選擇政府官員、社團代表、專業人士與市民代表，除活躍的功能性代表社團外，也關注邊緣性社團的聲音。從培養公民政治參與和促進政治發展的角度出發，吸納理性的反對派、民主派、青年學者、中產專業人士、普通市民代表、社區精英等，有助於加強民意的代表性。

隨著民主化的推進，諮詢機制是維護和鞏固行政權力的有效手段。雖然諮詢機制還需要不斷調整，但通過吸納民意和各利益集團的代表，為政府治理逐步形成自己的政治與政策的擁護者發揮著不容忽視的作用。政府與民間社會之間有過長期合作管理社會公共事務的經驗。因此，採用協商與合作的方式實施社會治理，有利於社會的穩定和治理的績效，在這個過程中，完善諮詢機構的作用及其重要性不言而喻。

（三）日見頻繁的社會運動

隨著澳門回歸的實現，原來的政治生態出現質的變化。在澳葡政府時期，澳門長期處於一種無政府的狀態，遙遠的宗主國委派的總督，憑藉澳門社會長期存在的合作主義潛性機制，使得通過“社團吸

納”的“共識政治”模式實現了政府對民間社會的間接管理。在澳葡政府管治時期，功能性代表社團作為社會成員進行利益表達與政府進行間接社會治理的共同選擇而成為連接政府與社會成員的中介性單位，也是澳門社會得以秩序化運行的基石。功能性社團所肩負的部分社會控制、管理職能和政治職能，使其出現“擬政府化”和“擬政黨”的現象。這種合作導向下的社團與政府關係，導致社會整合以社團為中心展開成為可能，從而在澳門逐漸建構起區域型社會合作主義機制。¹³ 回歸後政治環境和政治生態發生變化，尤其是近幾年隨著博彩業的急速發展，以往隱藏在繁榮背後的社會問題在短期內湧現出來，治理手段的調整日益急切。

新的利益關係與利益矛盾導致原來不同社團之間政治緊密合作關係的調整與分化。其主要表現：（1）特區政府成立以來，社團數量的快速增長與新生的邊緣性社團的大量出現，不斷地衝擊著原有的社團政治格局，反映出澳門政治變革引起的政治力量的分化與重組。（2）叢生於原有的社團體制之外的新興社團往往以獨立身份活動，表現出不願意與原有歸屬的代表性社團形成領導與被領導或指導與接受指導的關係，逐步以獨立的姿態走上台前。（3）由新興社團組織的社會運動日見頻繁與激烈，並得到了原有傾向民主政治的社團支持和引導。作為邊緣性的體制外社團，新興社團由於缺乏與政府進行暢順而有效的對話與溝通渠道，它們往往選擇體制外的激烈方式表達訴求或博取社會關注，其中組織包括遊行示威在內的社會運動就是達到其目的的一種直接而有效的方式。近年來發生在澳門的遊行示威、集會靜坐等社會運動，大都是由體制外的新興社團策劃組織的。2006年、2007年連續兩年的“五·一”遊行，並演變成暴力衝突的事件，同樣也是由勞工團體中獨立於工聯之外的新興工會組織的。¹⁴

而體制外的政治參與，在諮詢機制不完善與有限競爭的選舉制度約束下，作為民意表達的途徑而成為部分居民的選擇。如前所述，回

13. 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》，廣州，廣東人民出版社，2004年。

14. 婁勝華：《澳門公民社會的法團主義基質及其新變化：以民間社團為中心的考察》，《澳門研究》總42期，2007年6月，第46頁。

歸後，澳門經濟、政治與社會生態的變化，一些深層次結構性問題逐漸顯現出來，而澳門原有的政治、法律制度難以有效地回應這些問題。近年來越趨頻繁的遊行示威活動，凸現出經濟快速發展下的一些社會矛盾，促使政府在公共政策方面回應不同社會群體利益訴求的同時，還需要從治理層面調節社會關係與重構社會秩序。

歷次示威遊行在利益訴求方面的變動表明了失衡的社會結構導致的問題正處於演變過程中。首先，在示威遊行主題中，一直以“反貪腐、保民生、削外勞”為主旨，直到2007年回歸日遊行中加入“爭民主”的成分。其次，歷年遊行的訴求呈多元化趨勢。示威遊行的訴求多元混雜，參與遊行主要是表達民生訴求，次之才是民主訴求¹⁵。呼籲民主的多為主辦單位，參與民眾仍以民生訴求、廉政訴求為主調。¹⁶越到示威遊行後期訴求越多元，澳門社會運動的主要訴求從最初的勞工問題逐步多元混雜，勞工、貪污、社會民生都逐步參與其中。

從參加遊行的人員看，基層民眾和邊緣群體成為歷次活動的主力，且顯示歷次遊行成員的組成出現部分的變動，例如社工、教師之類屬於中產階級的社會群體亦開始參加到社會運動之中。在澳門最初參與人員多數是建築工，之後逐步多元化，在2007“五·一”遊行中開始部分公務員加入，到2007“十·一”遊行中首次有約50名現職教師、社工和大學教育學院學生攜帶標語、高呼口號加入遊行隊伍，到2007年回歸日遊行中，又加入了部分其他人員。

從過去幾年遊行示威的不完全統計，除了一些影響較大的示威遊行活動之外，還有不間斷地向政府部門遞交請願信、小規模地集會等等。從示威遊行的訴求分析，遊行的口號大多側重於民生問題，對追求民主政治的訴求，相對並不強烈。

15. 《千五人參與民主回歸遊行》，《澳門日報》，2007年12月21日。

16. 主辦單位高喊“一人一票選特首”、“反對小圈子選舉”、“落實雙普選”等口號。而部分接受記者訪問的遊行人士表示，他們訴求原因主要都是擔心人才大量流向博彩業和物價持續上漲等問題。《澳門日報》，2007年12月21日。

遊行示威等較激烈的社會活動方式是《澳門基本法》賦予澳門居民的權利和自由，遊行示威也是民主社會的常態，但鑒於不同的政治權利，公民行使的程度和頻率不同，因而造成的社會影響也不同。比如說，言論自由權利時時刻刻在行使，但選舉的權利幾年才可以行使一次。相對而言，遊行示威的影響較大，涉及的社會問題更複雜，帶來的社會影響乃至國際形象的影響也更深遠。因此，使用這種權利的頻率及自由度，是需要審慎考慮的。政治參與是實現民主政治的核心因素。通過政治參與，公民可以對政府實施某種程度的影響，使政府的各種行為以民意為依歸。但不適度的政治參與有時還可能引起“政治衰退”，造成政治動盪。因此，政府要關注新興社團及邊緣性社團所代表的新興政治力量，通過諮詢機制等溝通手段達致吸納聲音和聽取意見的作用，避免不適度的政治參與的過激發展。

（四）多元政治參與模式的探索

在全球化與公共行政改革的推動下，治理理論強調“多中心治理”的理念，強調民間社會與非政府組織的參與。在當代“多中心治理”的精神之下，政府在整個社會中承擔著十分重要的角色，但政府不再是社會管理的唯一權力中心。非政府組織、民間社團及公民與政府一起承擔管理公共事務的責任，這些權力也得到社會的認可。在多中心治理的模式下，重視“參與、互動、合作、服務”等理念。參與式民主機制的構建，不僅對民主發展而言，可以彌補代議制民主的不足，而且對政府行政而言，也可以增強政府的合法性與管治能力，提高政府決策與管理的前瞻性與科學性，營造積極的開明政府的形象。¹⁷但是，參與式民主政治的推行需要具備一個重要的前提，即民眾需要普遍具有較高的公民意識、較高的文化水平和公民素質，唯有如此，民主政治才能理性地展開。

全球化大趨勢及治理理論的發展，對澳門未來的政治發展模式有一定的影響與借鑒意義。澳門有較好的社團基礎，民眾的民主參與意

17. 婁勝華：《令民意表達更加暢通——參與式民主與澳門政府諮詢機制建設構想》，載《澳門研究》第32期，2006年，第37-47頁。

識也在不斷提高，更重要的是政府有意識地開始借鑒嘗試一些新的治理手段。治理模式的調整，有利於澳門社團的功能轉化與公民社會的培養，有利於社會的穩定發展。

在現階段，特區政府的權威與社團的制度性合作，顯然有利於社會治理模式的轉型，推動社會進步。在澳門目前的政治氛圍下，和諧社會的實現需要依靠民間社團的共同努力來達成。澳門社會的特色在於，數量眾多的社團承擔著參與社會管理的義務，但由於公民素質的制約，又尚未形成真正的公民社會。有學者指出，回歸後，特區政府未能因應形勢的變化調整對社團的激勵性措施，導致激勵性措施只向符合行政當局立場的社團傾斜，在澳門的社團群體中造成不公平，更間接滋長了民粹主義的抬頭。因此，在深化公民社會的構建方面，政府有大量的工作需要落實，包括擴大政策網絡和服務供給者的覆蓋範圍，邀請“弱勢”團體參與政府政策制定的工作，進一步深化制度性夥伴關係，擴大關係網，全面檢討目前對社團所採取的激勵措施和制度的公平性等，使公共政策的制訂更貼近民意和社會的要求。¹⁸因此，充分利用“一國兩制”探索澳門治理模式，利用澳門過往的法團主義、社群主義等可行的制度性資源，通過改造利用，構築澳門新的社會治理模式。

澳門的治理新模式應結合自上而下的政府管治與自下而上的社會自治。一方面，通過行政主導體制下行政權的有效行使，使特區政府在治理中居於真正的主導地位，同時，要發揮立法與司法部門的監督和制衡功能。權力之間的有效制約，不是阻礙行政主導體制的維護，反而是有助於行政權力的合法擴展達致更有效的主導。另一方面，通過社團組織或市民自發來參與政治和社會活動，促進政府改善施政。有組織的社團建設性地參與政府管理過程，可以使社會資源和社會資本得到擴大，更加有利於社會的整合，治理也將變得更加有效。

18. 騏進：《拒絕民粹注意言行，深化公民社會構建》，載《澳門日報》，2007年5月30日：E3。

四、結語

在現代化過程中，不同地區的地理、人口、經濟和歷史存在巨大差異，因此，經濟與政治發展的路徑選擇與推動方式都具有自身特徵。澳門自身獨特的社會背景、歷史發展和文化理念決定了她與其他地區存在著諸多差異，正是這些差異塑造了澳門獨有的特色。

“一國兩制”、“澳人治澳”等原則的落實，為澳門提供了千載難逢的發展機會。回歸初期，澳門的政治比較穩定，經濟發展迅速，社會呈現一派繁榮景象。正當所有人為經濟發展帶來的成果而驚喜時，民生問題出現惡化，亦成為推動民眾參與政治活動的心理因素，促使政府重視治理手段的調整。這也是特區發展的必經之路。

澳門回歸十年的歷史時刻，更多人在思考著澳門未來的發展道路。未來幾年是探索澳門特區經濟與政治改革的重要時期。我們要客觀、理性地深入分析澳門自身的優勢與特色，揚長避短，為尋求澳門的和諧發展、穩定發展和可持續發展尋求未來改革的可能方向與著力點。在經濟方面，隨著《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》的逐步實施，為澳門的經濟發展提供了更廣闊的發展空間和創新的思考空間。從推動經濟適度多元入手，平衡主體經濟的穩定發展，並促進和培植相關產業的一系列工作，是需用遵循市場的規律逐步推進的。在政治方面，隨著行政長官選舉及立法會換屆選舉以及政府換屆的完成，澳門未來的發展進入一個新的階段。在這一新階段中，既需要澳門政府與政治精英的努力，也需要民間社會的積極參與。而其中，民眾的積極參與是最重要的推動力量。通過各種治理策略的調整，朝著實現社會良性運轉而努力，是特區政府和全澳市民為之共同奮鬥的目標。

