

探索澳門的未來改革方向

——基於對《澳門特區十年發展進步大型民意調查報告》的分析

謝四德*

一、前言

2009年6月16日，澳門理工學院一國兩制研究中心發佈了一份《澳門特區十年發展進步大型民意調查報告》，下簡稱《報告》。《報告》公佈以後，引起社會廣泛關注與討論。傳媒的焦點更集中在現任行政長官何厚鏵過去十年施政的評分，而忽略了《報告》調查的其他方面，有必要將視線扭轉過來。

其實，《報告》中真正涉及現任行政長官的調查很少，更多的是涉及政府管治、經濟、民生與“一國兩制”。無可否認，焦點放在現任行政長官的評分上，會產生一定的影響，但相信影響是短暫的。歷史發展一再證明，社會的發展不以個人意志為轉移的，而是以社會大眾的意志為轉移的。因此，對於一份調查《報告》來講，其深遠的影響應當揭示澳門當前民意的取向，讓執政者較準確地判斷、掌握民意，以便推行改革，實踐“以民為本”施政理念。

基於此，本文嘗試從《報告》的調查結果，找出真正的民意並分析民意的走向，目的是探索澳門未來改革方向。希望藉此能夠為《報告》多增加一個關注點，增加多一點影響。

二、“民意”的解讀

1. 民意的由來

民意作為一個概念在中國出現很早，莊子曾說：“上法圓天以順三光，下法方地以順四時，中和民意以安四鄉。”¹ 18世紀的法國，盧梭首次提出了公眾意見(opinion publique)的概念。在英語系國家，公眾意見(public opinion)一詞出現於1781年，這是據《牛津英語大辭典》介紹的英文最早出處。

2. 甚麼叫民意？

不同的人對“民意”有不同的解讀。1799年，著名思想家盧梭在“社會輿論的最公約數”意義上使用過“民意”。德國哲學家加爾夫(Christian Garve)給民意的定義是：“民意，是一個國家的大多數公民，每

人反省或實際了解某件事所得到的判斷後，許多人的公識。”² 1937年，社會心理學家雅爾保(Floyd H. Allport)在《民意季刊》創刊號上發表《邁向民意科學》一文認為，民意是個人可隨時表達自己的意見，或被要求表達自己的意見，來贊成或反對具有普遍重要性的特定狀況、人、計劃等，表現出人數、強度和穩定率的比率。清華大學劉建明教授認為，“民意又稱民心、公意、公共輿論、公論……民意只能由人民自己來說明，通過民意測驗取得確鑿的數據即70%以上的人數意向量才能認定。”³

3. 民意的特點

有關民意的特點，美國學者詹姆斯·M·伯恩斯等人認為：“民意並不是一個堅實的整體，而是一些觀點、態度的松散而複雜的結合，它具有不穩定性、流動性、強烈性、潛在性、約致性或兩極分化的性質，而這些都受人們對於意見，對於他們自己的突出性感覺如何的密切影響。”⁴

三、民意調查

根據清華大學劉建明教授對民意的解釋，民意只能由人民自己來說明，通過民意測驗取得確鑿的數據即70%以上的人數意向量才能認定。在《報告》中，民意達到或超過70%的，且有代表性的和研究意義的，筆者認為，有以下兩項。

(一) 最滿意“一國兩制”

《報告》中的調查結果顯示，市民普遍滿意“一國兩制”在澳門的實施。例如，《報告》中的Q12：請問您認為“一國兩制”在澳門的實踐成功嗎？在接受訪問的1,099人中，認為成功的佔829人，認為非常成功的佔63人，兩方面加起來佔整體人數81.84%。⁵這一定程度上可以說明市民普遍滿意“一國兩制”在澳門的實施。

大部分居民滿意“一國兩制”，並非一種純政治角度的認同，而是一項真正民意的表現。過去10年，在“一國兩制”、高度自治下，澳門經濟高速增長，

* 華南師範大學政治經濟系博士研究生

居民收入增加、消費上升、生活水平明顯提高。所以，居民滿意“一國兩制”是居民親身感受的表現，也是居民對“一國兩制”的高度肯定。在《報告》中的Q14調查顯示，在接受訪問的1,094人中，有714人認為是滿意中央政府對澳政策，有63人認為是非常滿意的，兩方面加起來有777人，佔71.03%。⁶正如《報告》所分析，澳門回歸10年，中央政府實行“一國兩制”態度堅決，領導人言行一致，對澳門特區繁榮穩定發展和特區居民基本福祉的關心無微不至，受到澳門居民充分肯定。⁷

這次《報告》的調查結果，其中揭露出一項重要民意——有81.84%的受訪居民認同“一國兩制”。

(二) 最不滿“歐文龍事件”

《報告》中的調查結果顯示，不少居民對特區政府過去十年施政有些不太滿意。《報告》中的Q5調查顯示，在受訪1099人中，有789人不滿意歐文龍事件，佔全部的71.79%；有473人不滿行政效率低下，佔全部的43.04%；有392人不滿官僚文化，佔全部的35.67%；有370人不滿監督缺位，佔全部的33.67%；有365人不滿漠視民意，佔全部的33.21%；有320人不滿反應措施滯後，佔全部的29.12%；有292人不滿言行不一，威信不足，佔全部的26.57%。⁸可見，大多數居民最不滿的是“歐文龍事件”。正如《報告》所分析，居民對“歐文龍事件”及其犯罪手法之猖狂及步及款項之巨，使特區政府蒙受重大損失之餘，更嚴重損害澳門特區聲譽，堪稱特區政府10年施政歷程中最大污點。⁹

這是《報告》調查其中一項最為矚目的民意——有71.79%的受訪居民不滿意發生“歐文龍事件”。

四、民意取向

由上可見，《報告》揭示了兩項極為重要的民意，一是滿意“一國兩制”；二是不滿“歐文龍事件”。接下來，本文在這兩項民意基礎上，繼續分析澳門的民意取向。這兩項民意是否意味着未來的民意取向？

(一) “一國兩制”是民意基礎，不是民意取向

上述可見，有81.84%受訪居民滿意“一國兩制”，它的確產生了一種民意，但是否意味着它就是未來的民意取向呢？筆者認為，有81.84%的受訪居民認同“一國兩制”，在眾多項的調查中滿意度是最高的，但它不會是澳門未來的民意取向，而是一種民意基礎。

根據美國學者詹姆斯·M·伯恩斯分析，民意並不是一個堅實的整體，而是一些觀點、態度的松散而複雜的結合，它具有不穩定性、流動性、強烈性、潛在性、約致性或兩極分化的性質。可見，民意具有流動性的特點，既然有流動性，就必然有取向。事實上，

有81.84%受訪居民滿意“一國兩制”是真正的民意，這不容置疑。但它不具有詹姆斯對民意分析的一般性特點，如不穩定性等，所以，它不存在變動與取向問題。

第一，穩定性。根據1999年，回歸前的一項調查，當時有76.6%受訪居民對“一國兩制”有信心。¹⁰經過10年，有81.84%受訪居民滿意“一國兩制”。10年前的信心十足，10年後變得高度滿意，且滿意度大於信心度，證明這是一個從無到有、趨向鞏固的發展過程，並經得起時間的檢驗。其穩定性主要表現在對“一國兩制”的高度認同，對中央政府10年來堅定不移地貫徹“一國兩制”的充分肯定。

第二，民意沒有兩極分化的性質。10前，有76.6%受訪居民對“一國兩制”有信心，10年後，有81.84%受訪居民滿意“一國兩制”，民意不但沒有減少，反而增加了4%，這說明居民對“一國兩制”沒有兩極分化的看法，十年來如一日。

由“穩定性”和“兩極分化的性質”來看，81.84%受訪居民滿意“一國兩制”是一項民意基礎，不是一項民意取向。這與詹姆斯分析的民意特點並不矛盾，因為詹姆斯所指的民意特點是唯心的，而澳門居民滿意“一國兩制”則是唯物的。

(二) 民意取向——“澳人治澳”

上述可見，有71.79%受訪居民不滿發生歐文龍事件，這項民意與“一國兩制”有所不同，它具有詹姆斯對民意分析的特點——不穩定性。根據一份調查報告分析，回歸前夕，澳門居民對當地的經濟環境相當不滿，達65%；對社會環境也是不滿居多，有37%；對政治環境則可謂沒有太大。回歸一年後，澳門居民對當地社會、政治及經濟的環境的滿意程度普遍比回歸時好，滿意程度分別有56%、42%及26%。不過，從絕對數值看，居民依然對經濟情況表示不滿，有48%之多。回歸兩年後，澳門居民的相對樂觀情緒似乎有所減退，對社會、政治及經濟的環境的最新滿意程度分別是44%、36%及16%。在經濟領域，不滿者有55%，仍屬主流意見(表1)。¹¹前後對比之下，發現民意出現轉變，由回歸前不滿“經濟”轉向目前不滿“政治領域”，說明10年來，民意一直在流動、變動，具有不穩定性，有可能成為主流趨向。

有一點需要提出的，《報告》中儘管反映了有71.79%受訪居民不滿發生歐文龍事件，但它是否等於社會的主流意見？我認為有兩方面值得留意：一是《報告》調查問題的設計有限，未能有效覆蓋所有民意，把它作為主流民意，會有以偏蓋全的問題。二是不排除《報告》以外有更加高的民意出現。近年，無論是街頭示威或傳媒報導，焦點已落在黑工、外勞和高樓價問題上。因此，目前的主流民意是甚麼？很難說得清楚。

表 1 對澳門狀況的評價

整體黎講，你滿意唔滿意澳門依家嘅 XXXX？		滿意 (%)	一半半 (%)	不滿意 (%)	唔知/難講 (%)
經濟環境	調查 1999	14.5	17.7	65.2	2.6
	調查 2000	25.9	23.5	48.2	2.4
	調查 2001	15.9	26.3	55.4	2.4
社會環境	調查 1999	29.1	29.3	36.9	4.7
	調查 2000	56.4	29.6	10.5	3.4
	調查 2001	44.2	36.4	17	2.4
經濟環境	調查 1999	27.2	26.3	18.3	28.2
	調查 2000	42.1	25.9	7.1	25
	調查 2001	35.9	37.2	8.1	18.9

資料來源：鍾庭耀：《澳門回歸兩週年民情發展》，載於楊允中、吳志良主編：《澳門 2001》，澳門：澳門基金會，2002 年，第 6 頁。

具體的主流民意確實難以掌握，但大體的民意取向是可以透過觀察、分析推導出來的。從目前來看，民意四起，有不滿官員貪污、黑工、外勞、高樓價等各種訴求。但當這些訴求在一段長時間內無法逼使政府作出行動時，代表不同階層的政治活動家很可能會擱置各自訴求，求同存異，聯合一起，提出新的訴求。而新的訴求既能代表不同階層的聲音，又能合理地逼使政府順從改革的，實現“以人為本”的發展理念的，只有它——“澳人治澳”。

所以筆者認為，未來民意大體上取向必定是要求做好“澳人治澳”。這符合歷史發展、民心所向、核心價值觀的必然選擇。

1. 歷史發展的必然選擇

澳門經歷了 400 多年的澳葡殖民統治，澳門居民長期寄人籬下，幾百年，在自己的土地上，從未當過家、作過主。直到 20 世紀末，澳門回歸祖國，在“一國兩制”、高度自治下，《澳門基本法》賦予澳門“澳人治澳”、當家作主的權利。

目前，澳門內部出現發展矛盾，居民的第一反應，必定訴諸於“澳人治澳”。最簡單，居民會指責，在殖民時期，寄人籬下，澳葡政府做不好是無可奈何的事，但現在澳門已回歸，特區政府實行“澳人治澳”，當家作主，為甚麼做不好？這是最平常的反應。而居民有這種反應是正常的，也是歷史的必然選擇。

2. “當家作主”的必然選擇

歷史一再證明，人民為追求國家獨立、民族統一而不惜一切、從不放棄，目的就是為了“當家作主”。回歸前，“當家作主”是民心所向；回歸後，如何當

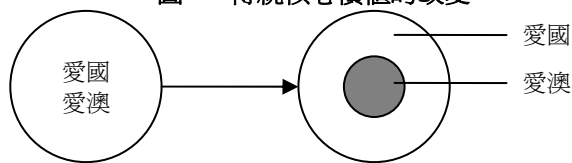
好家，作好主，更是民心所向。可是，過去 10 年，澳門並沒有做好“澳人治澳”，特區政府作為大當家，很多事情卻沒有作好主，以致社會衍生不少矛盾，如剝削、不公平等，這必然會使社會強烈要求做好“澳人治澳”。因為這不是一時的追求，而是幾百年來，一代又一代人拼搏的追求，從沒機會“當家作主”到有機會“當家作主”，再從“當家作主”到如何當好家、作好主，這必定是澳門社會永恆的追求目標。所以，過去 10 年沒有當好家、作好主，有違民心所向，必定激發更大的民心，要求做好“澳人治澳”、當家作主。

3. 核心價值的必然選擇

前一時期，許多人士關注社會核心價值的討論，其實，在特別行政區，最核心的社會價值該是“雙愛”；其次是法治意識；第三是發展觀；第四是公平競爭。¹² 事實上，過去 10 年，從中央到特區，從政府到民間，自上而下、自下而上地提倡“愛國愛澳”精神。最近，崔世安上京會見胡錦濤主席時，胡主席勉勵他弘揚“愛國愛澳”的光榮傳統，把澳門各項事業進一步向前推進，為“一國兩制”在澳門實踐譜寫新的篇章。¹³ 可見，“愛國愛澳”成為澳門傳統的核心價值觀。但隨着“歐文龍事件”發生，社會矛盾的衍生，“澳人治澳”受到挑戰，傳統的核心價值觀亦受到影響。有不少人開始關注自身問題，關注澳門的未來發展，民意焦點開始轉移到“澳人治澳”上。這不等於說澳門居民拋棄傳統核心價值觀，相反，更擁護傳統核心價值，只不過在這個基礎上，居民更多追求“愛澳”的核心價值，更加希望做好“澳人治澳”上(圖 1)。

由上三種必然的選擇來看，應該可以說明澳門民意取向大體上是要求做好“澳人治澳”。

圖 1 傳統核心價值的改變



五、未來改革方向

自古以來，無數傑出的政治家們都十分看重民意，視民意取向為改革方向，例如，鄧小平就是一位依重民意推行改革的傑出政治家，1979 推行開放改革，1997、1999 年推行的“一國兩制”，都是十分成功的例子。澳門作為中國的一個特區，在“一國兩制”、“澳人治澳”，基本法賦予高度自治的權利下，我們如何抓住民意取向，探索未來改革方向？

(一) 改革取決於民意

改革關係到人民的切身利益，因此政治領袖提出

一項改革時，必須照顧到人民的意向，否則，違背民意的改革將是徒勞無功的。從馬歇爾的需求創造供給來看，民意代表需求，改革代表供給，民意有甚麼需求？政府就提供甚麼改革。

現在來看，民意的需求很清楚，就是不滿當前“澳人治澳”績效。例如：官員貪污、監管不力、效率低下、官僚文化、漠視民意、外勞過多、黑工泛濫、樓價高企等。歸納來看，這是政府管理不力問題。

政府該提供甚麼改革呢？根據《報告》的民意調查和社會觀察所得，居民的不滿主要歸咎於政府管治失靈，該做的沒有做，不該做的想法去做，加上行政主導下，產生絕對的權力導致絕對的腐敗，“歐文龍事件”就是政府管治失靈、權力腐敗的證明。由此可見，問題都是出現政府體制上。所以，政府未來可以考慮政治改革，重點是適當“放權”。

(二) 有關政治改革的若干意見

所謂政治改革就是統治階級根據社會矛盾狀況，適應社會發展需求，依靠現有社會制度本身的力量所進行的改進政治體制、調節政治關係、完善政治功能，從而鞏固和加強其政治統治的政治過程，其實質是政治制度的自我發展和自我完善。¹⁴

筆者認為，未來的政治改革主要政府內部管治，建議如下：

第一，廉正公署、審計署改向立法會負責。現時廉正公署、審計署直屬行政長官管理，廉正專員、審計署長都是行政長官任命。這種權屬關係，都有可都發生選擇性執法。例如，如果行政長官發生受賄時，廉署、審計會不會秉公執法？同樣，與行政長官關係密切的各級官員牽涉受賄，又會不會秉公執法？“歐文龍事件”算是前車可鑒。為避免“歐文龍事件”重蹈覆轍，廉正公署、審計署應直屬於立法會。只有改變這種權屬關係，廉正公署、審計署的執法才不會受到某人的權力而轉移，而真真正正做到秉公執法，代表社會大眾監督政府機構。如果不進行這種政治改革，政府機關內的權力腐化問題永遠得不到有效的解決。

第二，建立公務員申訴制度。現行公務員制度，存在很多不公平現象，例如同工不同酬、合同五花八門、裙帶關係嚴重，領導忌才、獎罰不公。公務員士

氣低落，直接影響行政效率。建立公務員申訴制度有助改善不公平現象，也有助改善“有上講，無下講”的官僚作風。

第三，建立高官問責制。香港第一任行政長官董建華一上台，就雷厲風行地推行高官問責制，中國今年在全國各地也推行官員問責制，澳門至今還沒有建立高官問責任，在現代政府管治下，顯得有點落後。過去 10 年，澳門高官問題凸出，其中權責問題，有權無責最受社會關注。建立高官問責制不但可以清晰官員的權責，依法施政，而且防止高官推卸責任，不敢漠視民意。另一方面，也有利於高官認真學習危機處理。

其次，選舉制度改革。主要針對行政長官、立法會的選舉制度進行改革。以行政長官選舉制度來說，應該擴大選委會的人數，由目前的 300 人擴大到 500 人，降低參選行政長官選舉門檻，由目前的 50 名提名人降到 30 名，並提高選參人的學歷要求，至少碩士畢業。以立法會選舉制度來說，應該取消行政長官委任議員，改為直接。另外，間選議員投票制度，由界別一人一票投票選出。

六、小結

正確探索未來改革方向對澳門成功實踐“一國兩制”、“澳人治澳”有根本性的影響。但如何正確探索未來改革方向？關鍵在於分析民意取向。然而，澳門是一個國際化、多元化程度高的地方，社會經歷不同，利益取向不同，必然會產生不同的意識和價值觀，較難掌握主流民意。因此，社會必須多作民意調查。澳門理工學院一國兩制研究中心今次所做的《報告》調查不但在一定程度上反映了這段時間澳門真正的民意，而且為探索澳門未來改革方向提供可供分析的數據，可謂意義重大。但為了讓社會更瞭解民意的路徑走向，這樣的《報告》應該堅持定時定候做，經過一段長時間後，必定有利於研究澳門的改革方向，對澳門的可持續發展作出更大的貢獻。這次，本文只是粗略地分析《報告》調查結果，提出一種民意與改革的關係，並結合社會觀察，指出未來改革的方向，當中有論證不嚴謹之處，僅供各界參考。

註釋：

¹ 王先謙：《莊子集注》，上海：上海書店，1987年，第86頁。

² 王來華、林竹、畢宏音：《對輿情民意和輿論三概念異同的初步辨析》，載於《新視野》，第5期，2004年，第65頁。

³ 劉建明：《社會輿論原理》，北京：華夏出版社，2002年，第122頁。

⁴ [美]詹姆斯·M·伯恩斯、傑克·W·佩爾塔森著，譚君久等校譯：《美國式民主》，北京：中國社會出版社，1993年，第340頁。

⁵ 以下民意調查的資料均來自澳門理工學院一國兩制研究中心的民意調查《澳門特區十年發展進步民意調查報告》，該報告請見本期第111-125頁。

6 同上註。

7 同上註。

8 同上註。

9 同上註。

10 鍾庭耀：《澳門回歸兩週年民情發展》，載於楊允中、吳志良主編：《澳門2001》，澳門：澳門基金會，2002年，第5頁。

11 同上註，第5-6頁。

12 楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第310頁。

13 見《成報》，2009年8月13日，第A07版。

14 劉吉發：《政治學新論》，北京：中國人民大學出版社，2008年，第89頁。