

回歸以來澳門政治生態的基本特點與發展趨勢

馮邦彥、何曉靜*

政治生態是指市民社會與政治國家日益分離之後，政治系統各要素之間的結合狀態及其發展趨勢。本文在探討回歸以來澳門政治生態基本特點的基礎上，着重分析了回歸十年來特別是 2006 年“歐文龍案”暴露以來，澳門政治生態出現的一些新趨勢：特區政府的施政越來越受到立法會的制衡和監察；政治力量日趨多元化，中產階級逐漸崛起。為此，特提出改善澳門政治生態的幾點建議，包括：要重視改善和強化特區政府的施政，加強立法會的監督職能；推動傳統社團的改革和轉型，加快參政議政人才的培養；重視中產階級、知識分子、公務員及土生葡人等族群的政治訴求；不斷提高公民意識，創造條件發展民主政治。

一、當前澳門政治生態的基本特點

政治生態是指市民社會與政治國家日益分離之後，政治系統各要素之間的結合狀態及其發展趨勢，包括政治系統自身組織結構各部分之間以及政治系統與其環境的相互關係和表現出的政治現象。基於生態學分析方法，可將生態化的政治體系分為三個層級，即政治體系內生態、政治—社會生態、政治—社會—自然生態。根據這一體系，回歸以來澳門政治生態的基本特點是：

（一）“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的憲政地位

憲法和法律是政治、經濟、文化制度的載體與保障，因此，現代法治的首要涵義就是憲法之治。¹ 澳門向來都不是一個政治實體，而僅是一個行政實體，是中華人民共和國的重要組成部分。“一國兩制”是

中國對傳統政制模式的制度創新，回歸之後澳門更是實現了主權和治權的統一。而《澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）以法律形式確認了澳門實施“一國兩制”、“澳人治澳”的憲政地位。

需要強調的是，澳門特區與中央政府之間不是聯邦制分權關係，澳門的高度自治權力來自全國人大的授予，本身並不擁有授權以外的其他權力。但同時，澳門在中央監督下享有高度自治的立法權限以及有別於內地人大的備案和生效的立法監督權力，並且立法會享有特殊的批准權、監督權和彈劾權，立法會議員必須由澳門特區永久性居民擔任，這些都充分體現了“澳人治澳”的原則。因此，澳門的憲政地位和政制模式既維護了國家的主權的統一和領土的完整，又充分體現了“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的方針政策。

（二）“行政主導”的權力配置和運行機制

行政主導(executive-led)，是指行政首腦成為政治權力的中心，行政權相對於立法權和司法權而言居於主導地位，它具有決策及時、講求效率的優點。² 正如有學者所指出：“澳門和香港特別行政區，作為我國享有高度自治權，直轄於中央人民政府的地方行政區域，不是政治實體，不能採用西方的‘三權分立’制、總統制或內閣制，在‘一國兩制’下的特區也不宜採用內地實行的人民代表大會制，而只能依據它們的實際情況，構建新型的行政主導、司法獨立，行政與立法相互制約又相互配合的體制。”³ 在《基本法》的框架下，澳門實施行政主導政制的主要特點是：

第一，在行政方面，特區行政長官居於各項權利之首，可行使立法創意權、政策制定權及行政命令頒佈權；在任命政府主要官員，委任部分立法會議員，任命法官、檢察官和行政委員時享有人事任命權，且

* 前者為暨南大學經濟學院教授、博導，後者為暨南大學經濟學院碩士研究生

無需得到立法會同意，由此引發的爭議也不能訴諸司法程序；具有法案簽署權，事關全域的重大事項及行政決策都須經行政長官簽署方可實施。政府機關在行政長官領導下開展工作，且必須執行行政長官作出的決定。

第二，在行政與立法方面，確立行政主導、立法監督的政治體制。特區立法會的權力行使在一定程度上受到行政權的制約，如部分議員要由行政長官任命，行政長官若認為須簽署的立法會法案不符合澳門整體利益則有權發回立法會重議，也有權因拒絕立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府財政預算案而解散立法會。

基本法通過借鑒代議制民主制的權利制衡原則，建立起行政權與立法權相互制約的良性監督機制，以避免長期為澳門人所詬病的“一權獨大”及貪污腐敗現象。

第三，在行政與司法方面，司法相對獨立。特區法院獨立行使審判權，審判只服從法律不受任何干涉，也不向包括中央機關及行政長官在內的任何個人或者機構負責。通過審判行政案件實現司法行政監督，並通過違憲審查對立法權形成一定的監督。

以“一國兩制”、“澳人治澳”和行政主導為特點構築起來的澳門政治體系內生態，較好地協調了澳門社會與中央，澳門行政與立法、司法，澳門居民與特區政府之間的關係；同時使澳門可以通過漸進式改革的方式不斷完善政治內體系的組織結構、提升行政水平，並通過權力的相互制衡保證這一核心生態層次得以互動並保持平衡，為整個澳門政治生態體系的平衡和優化發展奠定了堅實基礎。

（三）社團政治：公民參政、議政的主要途徑

澳門在澳葡管治時期形成了華人和葡人共處分制的雙層二元複合社會結構。澳門特殊的社會結構和歷史文化背景使社團成為一種特殊形態的社會組織，正如有學者所指出：“其功能超出了局限於民間社會與第三部門範疇的一般社團功能，兼有部分政府職能，出現了社團功能‘擬政府化’現象”。⁴而社團組織帶動的澳門異常活躍的非政府社會活動及志願性市民活動，使得社團全面滲透於澳門的經濟、政治、文化等各個領域，並成為澳門社會的一個標誌性特徵。回歸後，澳門雖然已經轉變為“澳人治澳”的一元社會，但澳門及其社團的特殊社會歷史背景使得社團繼續在澳門的政治生態中發揮重要且積極的作用，使澳門向新型的一元雙層政治生態結構體系轉變。社團政

治在澳門政治生態中的地位與作用，主要表現如下：

第一，彌補政府缺位，緩解社會矛盾。長期以來作為外來管治者的澳葡政府棄守澳門華人社會公共物品與準公共物品供給的職責，因而澳門許多社團都致力於向社會提供某種公共物品或者準公共物品。其中有大量社團提供慈善服務以及其他生活互助的社會服務，澳門華人民間社團的服務還涉及築路、淡水供應、垃圾處理等純公共物品範疇。同時，澳門是一個滙聚眾多民族、階級以及文化價值觀的小城，政府的缺位極易造成社會的動蕩。但澳門社團的積極作用在彌補公共品供給不足的同時還有效地緩解了社會矛盾，是澳門長期以來能夠和諧穩定發展的基石。為數眾多的民間社團所創造的積極社會資本促進了種群團結和社會信任，有效地整合和動員了不同階層的利益訴求和價值觀，大大減輕了當局的壓力並緩和了社會矛盾。草根階層社團澳門街坊會積極參與排解居民會員的家庭和經濟糾紛。

第二，搭建民間與政府溝通的橋樑。澳葡時期澳門缺乏政黨政治的生存條件，民眾缺乏與政府溝通以及表達利益訴求的渠道。澳門華人的部分利益需求可通過社團得到滿足，但不同華人社團的各自的或共同的整體利益卻需要得到澳葡政府的支持和政策保障。因此，社團就成為滙集成員意見和願望並代表成員向政府表達利益訴求，並爭取得到政府對本社團利益和政策主張最大限度的支持和保障，同時也部分承擔代表政府向會員及其聯繫的部分社會成員解釋公共政策的功能。⁵而自《中葡聯合聲明》簽署以來，澳門社團更是充分發揮愛國愛澳精神，積極參與到“澳人治澳”中，除了繼續發揮表達民間利益訴求功能，更積極為澳門發展獻計獻策，發揮社會監督作用。成為了民間與政府溝通的橋樑。

第三，整合社會力量，傳承愛國愛澳文化。澳門是一個多元複雜的異質型社會，澳葡當局也極度缺乏社會整合與動員的行動。但為數眾多的民間社團卻通過社區自治、息訟彌爭以及調節內部會員糾紛等方式創造了積極社會資本，促進了種群團結與社會信任，釋放出了極大的社會整合和社會動員能力。並且，澳門華人向來都有強烈的愛國愛澳熱忱，澳門社團也以華人社團為主。華人社團通過興辦學校及舉辦形式多樣具有中國特色的民間活動傳承中華傳統文化。在抗日戰爭時期積極動員社會力量組成各界救災會；在回歸前夕積極組織動員社會力量參與到籌備工作之中，尤其是在起草、宣傳《基本法》，調動民眾參與“澳人治澳”方面做了大量工作；而回歸以來與祖國的聯繫

更爲緊密，動員全澳同胞積極回應申奧、申博、載人飛船成功升天以及洪澇、地震等救災工作中，在傳承和弘揚愛國愛澳文化作出了積極貢獻。

第四，參政議政，培養和輸送政治精英。目前，澳門擁有間接選舉權的社團有 200 多個，立法會、市議會以及政府諮詢機關都向社團開放，社團可以通過界別間接選舉的途徑參政議政。並且，社團正日漸成爲培養並輸送政治精英的大本營。現在活躍在澳門政壇的不少政治社會精英大多有社團工作經驗，例如第一任行政長官何厚鏞和現任行政長官崔世安均曾在同善堂以及鏡湖醫院慈善會等多個社會團體中擔任要職。而社團更是爲每一位有潛力的青年人提供了拓寬視野和社會關係網、累積工作經驗、組織能力和管理水平以及陶冶社會服務意識和健全人格的機會，使他們能夠在社團活動中成長爲成熟的骨幹和社會精英並更好地擔當起“澳人治澳”、高度自治的重任。

回歸後“澳人治澳”憲政地位的確立進一步激發了大眾的公民意識，並且特區的法律以及行政制度使得普通民眾有了參與到立法、司法和行政體系的機會。“澳人治澳”從非正式的民間社團制度轉變爲正式的憲政制度的過程也不斷激發了澳人的公民意識，使得公民社會興起，政治文化從非參與逐漸向參與、傳統型向現代性轉變，促進了政府和公民個體之間的制度化溝通和交流以及生態互動，使得澳門的政治生態體系得以正常並不斷優化地運轉。

二、澳門政治生態的發展新趨勢

回歸以來，特別是“歐文龍案”暴露以來，澳門的政治生態出現了一些新的發展趨勢，主要有：

（一）特區政府施政受立法會制衡和監察

“歐文龍案”和“何思謙案”暴露了監督機制的薄弱，損害了政府在市民心目中的威信，引發了澳門民衆對官商勾結、利益輸送問題的關注。調查顯示對特區政府滿意的居民僅有四成，澳人對回歸後本澳言論和出版自由的自豪感甚至比 1991 年下降逾一成，且對本澳媒體一面倒支持政府表示不滿。⁶ 可以說，以 2006 年“歐文龍案”暴露爲轉捩點，回歸以來一直處於強勢的特區政府，其施政開始受到立法會及社會政團的監察和制衡。2009 年立法會選舉中，各參選團隊都將目標對準政府施政，提出了要加強對政府監察、要求政府問責、提高施政透明度等等。隨着“澳人治

澳”、高度自治發展的逐步落實，立法會的地位和功能逐漸強化，可以預期，未來五年，澳門各派政治力量都將以立法會這一政制平台展開博弈，並對特區政府的施政形成更緊密的監察和制衡。

從政治生態理論角度看，腐敗的根源在於權力運作鏈環出現了阻斷而破壞了權利運作的良性生態。良好的政治權力運作以完整的生態體系構造爲基礎，權力輸入、行使、輸出和運行結果回饋等任何一個環節的斷裂都會使政治生態惡化並產生權力腐敗和利益輸送。過渡期對行政主導的穩定性過度強調賦予了行政系統極大權力，但監督制衡機制的建設沒有及時跟上，政府施政的透明度又相對較低。缺乏制衡和監督又具有濃厚商界色彩的強勢政府在行政主導體制的庇護下難免出現濫用權力、官商勾結、貪污腐敗問題，並明顯地影響了澳門政治生態的穩定性。

（二）社團政治有轉向政團政治的趨勢

2006 年“歐文龍案”以來，令民間要加強對政府監察的呼聲高漲。其後，第三屆立法會對“立法法”五度易稿，於 2009 年 7 月 14 日通過《關於訂定內部規範的法律制度》，明確指出澳門立法會是澳門惟一的立法機關，政府制定的法規不具法律性質和效力，且法律高於法規。澳門立法會在社會輿論和政治生態中的地位進一步提高。

從 2009 年立法會選舉看，這次選舉值得重視的一個動向之一，就是不少參選團隊都提出了憲政改革的議題，提出推進民主，實行“雙普選”。16 組中至少有 8 組提及推進民主、改革憲制問題。種種動向，反映出澳門社團政治正呈現向政團政治發展的趨勢。有評論認爲：“澳門政治生態中不斷激起的波瀾表明澳門的一些人正在步香港某些爲了反對而反對的反對派的後塵，開始拋出政治議題向特區政府施壓。”⁷ 從目前的情況看，澳門社團政治開始呈現向政團政治、政黨政治轉化發展的某些跡象或苗頭。但是，政黨畢竟是代表某一特定階層市民的利益因而具備政權要求，而澳門的社團雖積極參政議政卻普遍沒有形成明確的政權要求和清晰的政綱。特區的政治生態必定是要向更民主自由的方向發展。但是民主也有優劣之分，民主政治也有爲固定多數所專有的權利、往往因強調多數而背叛法律以及任何政治統治形式都不同程度存在的對自由的侵害等局限性。近年來，官商勾結問題引起了澳門社會民意的強烈波動。在這樣的背景下社團若急速向政團和政黨政治轉變，可能會引發澳門政治原有生態失衡，對此必須保持警惕。

（三）政治力量日趨多元化，中產階級逐漸崛起

2009年立法會選舉中，參選的16組有7組是打起民主派或泛民主派的旗號的。值得注意的是，從第三、第四屆立法會直選投票情況看，民主派的得票率都相當穩定，維持在總投票人數的1/3左右。與上屆一樣，工商界仍然獲得5個議席，來自博彩行業的選民發揮了重要的影響力量。各利益群體，包括鄉族、土生葡人、公務員等也在選舉中發揮重要影響。值得注意的是，近年來，隨着博彩業的快速發展並“一業獨大”，博彩利益集團的參政意識以及欲望與日俱增。

這屆立法會直選中，反映政治力量日趨多元化、中產階級逐漸崛起的一個標誌是參選的候選人出現年輕化、職業多元化的趨勢，分別來自商人、公務員、學者、社工、護士、歌手等，甚至包括大學的在讀學生，並且出現了代表專業人士和中產階級的新組別。

三、對澳門建立良好政治生態的幾點建議

（一）重視強化政府施政，加強立法會監督職能

回歸以來的實踐證明，特區政府的施政狀況，與澳門的政治生態密切相關。回歸十年來，特區政府在貫徹落實“一國兩制”方針、依照基本法的規定實行“澳人治澳”、高度自治，在開放博彩經營權、推動經濟快速發展等方面，做了大量工作，取得了顯著成效。不過，政府在施政過程中也出現了一些失誤，特別是2006年“歐文龍案”曝光，暴露出監督機制的薄弱。因此，特區政府要建立健全民主科學的決策機制，提高決策水平。要穩步推進施政的法制化、規範化，不斷提高施政能力。澳門本身的法治基礎薄弱，政制以行政主導為特徵，博彩以及其他社會、政治利益集團的壓力又不斷加大。這一背景下澳門更需釐清立法會的立法權與行政法規制定權之間的界限和不同法律之間的層級關係、切實落實立法會對行政當局的質詢和監督權；確保法院和檢察院的司法獨立。以推進法治建設來保證澳門政治生態系統的分權制衡並進入組織不斷協同演進的生態互動過程。

近幾年，澳門經濟的快速發展，主要由博彩業帶動，經濟的單一化以及由此產生的風險明顯。未來如何落實產業適度多元化，是特區政府確保穩定、繁榮及持續發展的難點之一。因此，如何有效推進經濟的適度多元化，並且處理好澳門社會與利益集團之間的關係，相信將是新一屆政府馬上要面對的問題。此外，要有效解決民生問題，實現居民安居樂業，建設和諧

社會。目前，澳門社會各屆最關心的就是民生問題，包括社屋問題、黑工問題、青少年問題等等。這是下屆特區政府責無旁貸要重點解決的問題。如何安居樂業將是下屆政府的重點工作之一。

（二）推動傳統社團的改革和轉型，加快參政議政人才的培養

回歸以來，傳統社團已開始根據形勢的發展推動自身體制改革，如積極解決領導層老齡化問題，淘汰陳舊的家長式管理機制。然而，面對迅速發展的形勢，澳門的社團政治正向政團政治演變，部分傳統社團仍然未能與時俱進，甚至出現組織功能退化，基層民生工作倒退等問題。從目前的形勢看，由於立法會存在直選議席，且直選議席的數量按《基本法》規定在今後的選舉中將有所增加，這實際上已為政團政治的孕育提供了溫床。因此，要積極推動傳統社團轉型，逐步發展成為具有前瞻的政治理念、積極充沛的活力的政團，真正成為特區政府有效管治的重要基礎，成為“澳人治澳”的重要平台。

澳門回歸，政治上最大的轉變就是主權回歸政府角色的轉變。與此相適應，澳門社團的角色和功能，特別是那些在澳門政治生活中具有重要影響的傳統社團的角色和功能，也正發生變化。面對如此重大的轉變，傳統社團要有清醒的認識，要為適應這一轉變做好組織上、人才上的準備，特別是要加快組織體制的改革，引入科學管理機制。要積極引入專業的科學管理人才對社團進行科學管理；鼓勵具有新思想、新理念的青年俊傑成長，為社團注入新的活力，以適應澳門社團政治向政團政治發展的客觀現實。為提高傳統社團的參政議政能力，社團自身應通過各種途徑來加強對其成員政治意識和政治素質的培養。近年來，部分傳統社團出現領袖青黃不接的情況，政治人才出現斷層。因此，無論是出於澳門未來發展的需要，還是從社團自身發展壯大的需要，當務之急是要加快政治人才的培養。

（三）重視中產階級、知識分子、公務員及土生葡人等族群的政治訴求

2009年立法會直選中，“澳門公民力量”第一候選人林玉鳳首次參選即獲得超過5,000張選票，令人矚目。林玉鳳以其年輕、專業的知識分子形象在選舉中嶄露頭角，被認為對年輕選民、中產階級和知識分子有吸引力。在本次選舉中，由於新增選民以年輕人為主，各參選團隊也紛紛推出年輕人選，希望爭取新

選民支持。據分析，澳門 18-24 歲的選民約有近 3 萬人，佔選民總數一成，是澳門社會重要的票源。隨着新一屆政府的上台，如何在原有愛國愛澳的基礎上，進一步促進社會各階層、各界別、各群體的團結，保持和鞏固社會和諧將是下屆政府工作的重點之一。

(四) 提高公民意識，創造條件發展民主政治

任何社會制度都需要有角色的參與才能夠付諸實踐和有效運行。而目前澳門居民尤其是青少年的公民意識仍很薄弱，長期以往澳門的政治生態將喪失優化

發展的推動力和運行基礎。而國家、政府和公民之間的良性的生態互動關係有賴於公民良好的文化素質和政治素質，並且這種素質需要國家和政府的社會承擔，需要有一個開啓民智、吸納民眾的政府。

特區政府應進一步加強對居民公民權利和義務意識的整體提升，增強施政透明度、集思廣益、增加民眾表達民意的渠道，促進澳門居民尤其是青少年形成強烈、自主的社會責任感和政治效能感，提高參政議政的參與水平才是澳門走向民主政治、並使政治生態持久、穩健和良性發展的根本。

註釋：

- ¹ 易志華、馬進保：《澳門特區的政治生態與發展態勢研究》，載於《學術研究》，第 6 期，2009 年，第 5 頁。
- ² 楊建平：《香港、澳門、新加坡行政主導比較》，載於《中國行政管理》，第 2 期，2008 年，第 118 頁。
- ³ 張維克：《論澳門特別行政區政制與香港特別行政區政制的異同》，載於《東方論壇》，第 1 期，1999 年，第 67 頁。
- ⁴ 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，第 217-218 頁。
- ⁵ 孫艷艷、寧少林、孫東川：《澳門社團在澳門和諧穩定中的地位思考》，載於《理論探索》，第 1 期，2006 年，第 131 頁。
- ⁶ 余振、呂國民：《大眾政治文化》，轉載於黃少倫、楊汝萬、尹寶珊、鄭紅泰：《澳門社會實錄：從指標研究看生活素質》，香港：香港中文大學香港亞太研究所，2007 年，第 303-305 頁。
- ⁷ 荒原青島：《澳門的政治生態急速在變》，載於《澳門月刊》網站：<http://www.macaumonthly.net/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=1195>，2008 年 6 月 3 日。

參考書目：

1. 劉京希：《政治生態論——政治發展的生態學考察》，濟南：山東大學出版社，2007 年。
2. 澳門發展策略研究中心：《“一國兩制”在澳門實施的專題研究》，澳門：澳門發展策略研究中心，1999 年。
3. 楊允中、饒戈平：《基本法與澳門特區的可持續發展——紀念〈澳門基本法〉頒佈 14 周年及〈中葡聯合聲明〉簽署 20 周年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2007 年。
4. 吳志良：《澳門政治制度沿革、現狀和展望》，澳門：澳門公共行政管理學會，1993 年。
5. 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。
6. 《澳門社團現狀與前瞻》課題小組：《澳門社團現狀與前瞻》，澳門：澳門發展策略研究中心，2000 年。
7. 澳門發展策略研究中心、北京大學中國國情研究中心：《澳門特區居民素質調查報告》，澳門：澳門發展策略研究中心，2006 年。
8. 黃少倫、楊汝萬、尹寶珊、鄭紅泰：《澳門社會實錄：從指標研究看生活素質》，香港：香港中文大學香港亞太研究所，2007 年。
9. 王五一：《賭權開放的制度反思》，澳門：澳門理工學院，2005 年。
10. 黃湛利：《論港澳政商關係》，澳門：澳門學者同盟，2007 年。