

# 從細節做起：澳門民主政制發展路向分析

李燕萍\*

## 一、引言

對於澳門特別行政區而言，2012 年最重要的關鍵詞之一應該是——政制發展。自從行政長官崔世安在 2011-2012 年度的施政報告中正式提出政制發展問題，政府與社會各界均以極大的熱情投入到澳門民主政制發展的研究和討論之中。這個過程激發了人們對甚麼是民主、何謂民主政制、如何推進澳門民主政制發展等問題的關注和研討。從目前的情況來看，討論基本上集中於《澳門基本法》附件一和附件二是否需要修改、如何修改等問題，也就是澳門特別行政區的行政長官和立法會的產生辦法是否需要修改，如何增強民主性的問題。從政府組織的諮詢活動中收集到的意見顯示，“絕大多數居民認為應當對兩個產生辦法進行適當修改”，並提出了不同的修改意見。<sup>1</sup> 2012 年 2 月 29 日第十一屆全國人大常委會作出了《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定》，對前述問題作出了原則性規定，並將引導相關的澳門本地立法的內容與發展方向。《決定》在一定程度上化解了人們對中央政府態度的揣測和澳門政制發展方向的迷思，但是卻未必完全消弭了人們對發展民主政制的困惑和不確定感。為此，本文對民主意蘊進行梳理，指出民主可從多個層面進行分析解讀，在人類的政治思想史中已經形成了多種多樣的民主理論。在政治體制領域，對於民主政制的考量不僅僅是選舉制度一項指標，儘管它是民主最重要的核心因子。發展澳門民主政制應當從多處細節入手，包括增加行政民主性、完善立法會監督制度、提升公民民主能力、明確選舉制度的發展方向等方面。只有不斷完善各項制度規範，引導民眾熟悉民主運行方式，理性處理民主激情和偏頗可能引發的各種社會問題，才有可能真正實現民主善治的社會治理模式。

## 二、當代民主理論的多重意蘊

民主是甚麼？這是探討民主政制無法迴避的問題，讓我們先從民主的詞義開始。民主這個詞在中文裏很早就出現了，如“天惟時求民主，乃大降顯休命於成湯，刑殄有夏。（《書·多方》）”這裏民主的意思是指“民之主”，也就是“君王”，和現在使用的民主含義完全相反。我們現在使用的“民主”一詞對應於英文中的 Democracy，來源於古希臘文 demokratia。這個詞由兩部分組成：“demos”意指“人民”，“kratia”的原意是“力量”或“權力”，後被用來代表“政府”與“統治”。合在一起就是指由人民“當家作主”的政府或統治。更準確的說，由全體人民(而不是他們選出的代表)平等地、無差別地參與決策和進行管理，這是民主最原始、最簡單的含義。<sup>2</sup> 顯然，對於民主的理解，僅僅停留在字面含義是不夠，如果秉持一種更為寬容的態度，會發現更多不同的描述與分析。事實上，人們通常是從政治體制，或者政治結構的民主性的角度來理解民主內涵。目前，主要有以下幾種民主思想和理論：

第一，直接民主理論。這是一種從民主的本義出發追求理想化的純粹民主思想，無論從理論上還是從實踐上看都一直有着不可忽視的影響。純粹民主理論強調人民享有主權的完整性、行使權力的直接性、人民對政治的廣泛參與和自治，以及多數統治和權力的絕對性。不同的純粹民主論者或各有側重，但對民主的追求始終不會放棄這些基本主張。

推行民主，特別是直接民主，是人們熱切追求的目標。從邏輯上講，直接民主必須要滿足至少五個前提條件才能行得通<sup>3</sup>：第一，公民的利益相差不大。如果貧富差距較大，社會矛盾尖銳，社會成員根本無法通過談判取得一致意見，幾乎沒有實行直接民主的可能性。

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

第二，公民在種族、語言、宗教等方面具有高度的同質性。如果彼此之間無法溝通，顯然無法實行直接民主。第三，公民的總數不能太大。那麼上限是多少呢？有學者研究認為，大概六萬人是上限，否則就找不到開會的地方，即使有地方開會，彼此也沒辦法討論。第四，公民具有表達自己利益、意願、偏好的能力，能夠聚集在一起決定法律和政策，否則很可能被別有用心的人利用。第五，政體必須獨立自主，在政治、經濟、軍事上獨立於外部勢力的干涉，否則，民眾無法自己做主。顯然，現代社會要實行直接民主確實是太不容易了，當一個國家的規模越來越大時，採用直接民主的方式，開全體公民大會將會變得非常困難。

第二，代議民主理論。代議民主又稱為間接民主，或簡單多數民主制。簡單地說，代議民主就是通過使用選舉權、代表的委任和免職以及議會來迫使統治者反映人民的利益。第一位將“代表”與“民主”聯繫起來，組成新詞“代議民主”的人大概是美國國父之一漢密爾頓，他在1774年首次使用了這個詞。麥迪遜則把漢密爾頓稱為“代議民主”的體制叫做“共和政體”。著名的民主理論家熊彼特認為“民主不是、也不能意味着任何明顯意義上的‘人民的統治’，民主僅僅意味着人民有機會接受或拒絕將統治他們的人，但由於人民也可以用完全不民主的方式來決定誰做領導人，我們必須再加上另一個標準以收窄我們對民主的定義，即候選人自由競爭人民的選票。”<sup>4</sup> 換言之，在熊彼特的眼中，民主就是“一些個人通過競爭人民選票來獲得(公共)決策權的制度安排。”<sup>4</sup> 由此，代議民主不再是參與式民主，人民直接、廣泛參與國家管理的理念被放棄，參與變成了一種間歇性行動，每隔四年或五年選舉時參與一下，其他時間就沒有人民甚麼事情了。此外，在直接民主中根本不需要中間媒介，但在代議民主中需要政黨充當利益整合的中介。選舉成為代議民主中最重要內容，有沒有競爭性的選舉成為判斷一個政體是否民主的最重要甚至惟一標準，至於人民是否真正能當家作主則顯得並不重要了。

第三，協商(共識)民主理論。協商(共識)民主是作為對代議民主模式一種修正而出現的。20世紀後期西方學術界開始關注的新領域，協商民主理論源自並超越了自由民主理論，它強調在多元社會現實的背景下，通過普通的公民參與，就決策和立法達成共識。核心要素是協商與共識，協商民主有助於矯正自由主義的不足，同時也有助於不同層面的政治共同體的政治實踐。(協商)共識民主雖然也承認多數人的統治優於少數人的統

治，但僅僅把多數原則視為最低限度的要求，它的核心在於讓盡可能多的人參與到政府中來，努力使多數的規模最大化，而不是滿足於獲得做出決策所需的狹隘多數，是一種以包容、交易和妥協為總體特徵的民主形態。美國著名的政治哲學家羅爾斯認為，從16世紀以來，西方世界再也沒有統一的宗教、倫理信仰，現代社會的基本事實是各種信念價值繽紛多彩。在這種多元主義基礎上建立的社會若想確保體系穩定，就必須找到各種整全性信念重疊部分的主張，或是各種信念都可以接受的共識。羅爾斯稱之為“重疊共識”，這種共識在自由民主社會中是存在的——就是“政治上的正義概念”，包括人人擁有平等的公民自由、機會均等、相互尊重、經濟互利、尊重公共理性等。<sup>5</sup> 羅爾斯強調“重疊共識”並不是一般民主社會的“妥協”，因為“妥協”是一方必須放棄某些堅持，以他方對自己另一些主張的接納，“重疊共識”則是各方就其理念涵蓋的範圍內，尋找可以同時被所有人接受的部分作為共同協議的內容，因而是雙贏式結局。德國著名的法哲學家哈貝馬斯認真而詳細地規定了協商民主的過程。哈貝馬斯指出，在判斷正義問題時，“我們努力尋求一種公平的解決辦法，而這樣的解決辦法必須得到所有參與者(以及相關者)深思熟慮的贊同。只有在互相承認的對等條件下，通過非強制性的對話，我們才能獲得這樣的贊成。”他認為，“商議和決策過程必須以這樣的方式進行：話語和商討的作用猶如一個過濾裝置，只有那些有助於形成決策的話題和意見才能夠通過‘篩選’”。在協商(共識)民主中，“相對於各自的自我解釋和世界觀，每一方都參照一個共同接受的道德視角，在話語的均衡狀態(和互相學習)的條件下，這種道德視角要求各種視角不斷地消解自己的中心地位。”<sup>6</sup>

綜上，作為一種政治觀念，民主理論已經極大地擴張了其最初的意蘊——簡單的多數決定的直接民主形態，儘管直接民主仍然是一種值得我們期待的民主政治形式。現代國家在經過了大規模的人口增長與國土擴大之後，確實很難再回到“小國寡民”的年代。面對變化了自然環境和社會經濟條件，人們沒有閑暇哀歎直接民主時代的凋零，只能重新振作勇氣探索新的民主治理模式。代議民主制突破了人口規模對直接民主模式的限制，極大地適應了現代社會實行的自由主義經濟條件、重視個人自由獨立的文化心理、以及社會專業化分工明顯的客觀趨勢，成為了民主發展的重要內容。但是，代議民主可能存在的“多數暴政”、“未必真實的多數”等現象，促使着人們不斷的探索民主制度發展與完善。協商(共識)民主作為對

代議民主制度的修正，試圖在保留代議民主制度基本功能的基礎上，獲得更廣範圍內的民眾共識，以期實現即合理又有效的民主制度。

### 三、從細節做起：澳門民主政制的發展方式

如前所述，民主理論發展到現代已經不再是簡單的直接民主形式所能涵蓋，隨着國家規模的擴張，民主的政治理念需要通過一整套的系統工程來實行，而實行民主的關鍵就是要處理好國家權力與公民權利的關係，既要有效地控制國家權力的合法行使，又要保障公民權利和利益。民主政制體現在具體的制度安排中，制度的完善和民主化同樣是發展民主政制的方法。對於澳門特別行政區而言，回歸後的澳門政制是根據基本法規定，遵循民主原則發展起來的。十餘年來，澳門社會的政治、經濟條件得到了發展，社會情況發生了變化，民主政制的成長也不是一蹴而就的事情，需要隨着社會的變化而不斷調適，以期用最匹配的方式適應着變化了社會生活。因而，澳門的民主政制發展應當從制度完善入手，從細節做起，真正使民主成為澳門居民的一種生活方式。

第一，增強公共行政的民主性。民主行政理論是美國著名的政治學與行政學理論家奧斯特羅姆創立的。他在對美國聯邦體制研究的基礎上，提出公共行政範式必須從官僚行政轉向民主行政，在公共政策與行政中貫徹民主治理與多元共治。在民主行政理論中，公共利益的實現和公民多樣化的需求處於決定性地位，但是，甚麼是公共利益、甚麼是公民需求絕不是依靠官僚系統的主觀臆測來決定，而是通過公民的制度化表達來體現。公民不僅能夠有效表達意願，而且可以積極參與公共事務的治理和績效評價。在任何政府中，多中心的權力結構設計、多樣化的治理結構、切實可行的民主參與制度，是增進人類福祉的必要條件。<sup>7</sup> 由此觀之，澳門特區的行政民主性可以從以下兩個方面着手：①行政組織系統的多中心運行。從現有的行政結構來看，澳門既有直接行政、又有間接行政，以及相對獨立的公法人制度，具有行政組織多中心運行的可能性。但是，值得討論的是澳門的行政授權制度，按照現行做法，無論直接行政還是間接行政，甚至公法人機關，其職能職權除了部分來源於法律的授權之外，大部分職權都來自於上級部門或監督實體的授權。這種授權制度沿襲自葡治時代，其目的是方便總督的集權管理，顯然不利於行政民主化發

展，變相削弱了多中心行政組織可能具有的活力與民主性質。②切實可行的公眾參與和諮詢議政制度。目前，特區政府的各級機構中設置有名目繁多的諮詢委員會。但是，這些委員會或者定位不清，或者流於形式，對實際改善施政與制定政策時提供貼近民意的幫助不大。這種諮詢形式同樣源於回歸前澳葡政府的諮詢議政模式，不過當時的諮詢制度很大程度上是澳門華人社會抗衡澳葡政府管治的一種方式，消極抵抗有餘民主參與不足。因此，探索符合澳門實際、能夠提升民眾民主參與的諮詢議政制度仍然是澳門民主政制有待發展之處。

第二，完善立法會監督制度。在操作層面，民主和法治一樣是一種“他律”，也就是人民在選拔官員過程中對政府的一種直接決定與控制。其中，立法會監督是人民通過選舉產生的代表行使法定監督權的重要方式。事實上，現代議會制度就是民眾與王權的鬥爭過程中彼此不斷分權形成的，因而，議會對行政活動的監督是其重要職能之一。行使監督權可以採用不同的形式，主要包括議會成員對其他部門官員的質詢、聽證、調查與彈劾。在這幾種形式中，以質詢、聽證和調查最為常見，以彈劾效果最為顯著、社會影響最大。在穩定的民主體制下，議會監督一般通過前三種形式就能解決問題，它們通常能通過對行政官員施加壓力以端正其行為。《澳門基本法》第 71 條明確賦予澳門立法會各項職權，其中就包括有質詢、聽證、調查、彈劾等各項監督權力。回歸十餘年來，澳門立法會雖然堅持履行各項職能，但是仍然出現了“立法行政配合有餘，監督不足”的社會輿論。有議員認為，議會監督工作存在困難，主要是因為政府在行政處理上欠缺透明度，甚至採取迴避態度，令議會監督困難。可見，完善立法會監督職能仍然是澳門民主法治需要面對的課題。通過本地立法制定更多細緻的監督法律，是立法會較好履行監督職能的保障，例如《行政監督法》、《預算決算監督法》等。

第三，提升公民民主能力。談到民主能力問題，會讓人們產生一種不忿的情緒，認為民主是人類天生就有的情緒，不需要學習，討論民主能力是拖延民主到來的藉口與託辭。在一個人數相對有限，公共事務相對簡單的社會中，前述觀點也許有一定道理，人們可以在有限的人數中自然地實踐民主。但是，現代社會的民主政制已經發展成爲一個複雜的系統工程，姑且不論選區劃分、投票規則這些頗具技術性的問題並非人人皆明，就是立法機關、行政機關、司法機關、政黨制度、議會制、總統制等這些看似熟悉的詞匯，

其背後也蘊含着各種可能影響民主素質的元素，有待人們慧眼識別揀選。因此，民主能力的訓練是追求民主社會的現代人類無法迴避的課題。著名的民主理論家科恩曾經說過“不能充分認識民主的智力條件常常是民主政府鑄成災難性錯誤的根源。”<sup>8</sup> 一般而言，公民的民主能力包括以下幾個方面：①合作習慣和公共精神。民主國家的公民樂於以妥協解決分歧，但是，妥協不是無條件投降，而是將社會的各個組成部分從思想上、感情上、實際上調動起來的一種方式，賦予民主內容。②互信互惠、溫和妥協、諒解寬容的品性。民主社會需要人們超越狹隘的自我，逐步認識到合作互助的必要，養成不走極端、妥協包容的習慣。③與人交往共事的交流技能。民主社會是一個講話的社會，人們通過交流與對話溝通思想、明確分歧、達成妥協。因此，培養交流思想的技巧是民主國家公民應視為自己必須完成的一項不容鬆懈的要求。反之，這些習慣與技巧又強化了人們參與政治的積極性和能力，增強了政治效果和競爭意識。對於公民社會正在發展中的澳門而言，這些民主能力同樣是不可或缺，需要人們花功夫、有毅力的去實踐和體會。

第四，明確選舉制度的發展方向。民主是通過普遍參與進行管理，代表制則有助於實現這一參與。在一個大型的民主社會中，首先需要一個公正的其目的在於充分且準確反映人民意志的代表制度。在所有的代議民主國家中，合法而公正的選舉都是體現民意的首要過程。選舉可以分為直接選舉和間接選舉，所謂直接選舉就是政策制定者直接由選民選舉產生；間接選舉就是由人民選舉的代表進一步選擇最終決策者。相對而言，直接選舉的成本雖然可能比間接選舉高，卻更為民主，對執政者構成更有效的監督。因而，就選舉制度的最終目的而言，實現直接選舉應當是澳門民主政制發展不變的目標。但是，選舉過程看似簡單，卻涉及許多複雜的細節，幾乎在任何一個環節都可能出問題。選前的造謠中傷、選舉時的弄虛作假、選舉後的錯誤計票等不一而足。這些情況即使在選舉和法治比較成熟的國家也不例外，例如，美國聯邦法院的判例中，胡亂投票、重複投票、假冒他人投票、賄賂選民、偽造選舉資格、競選工作人員知法犯法的情況比比皆是。<sup>9</sup> 這些不當選舉行為極大的損害了民主的素質，因為民主只有在合法且公正的情況下才有意義，否則任何人都有權質疑違規選舉和民主的價值何在？回歸後澳門的數次選舉活動中亦出現了各種選舉舞弊行為，在新一輪選舉即將拉開序幕之際，細緻完善現有的選舉制度，提升民主素質是澳門民主政制發展應循之道。

#### 四、對澳門民主政制最新發展的一些思考

隨着 2013 年第五屆立法會選舉、2014 年第四任行政長官選舉日漸臨近，《澳門基本法》附件一和附件二規定的行政長官和立法會產生辦法是否修改的問題成為澳門民主政制發展的焦點問題。2011 年 12 月 31 日全國人大常委會作出了《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》(以下簡稱《解釋》)，2012 年 2 月 29 日全國人大常委會作出了《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定》(以下簡稱《決定》)。這兩個法律文件可以視為澳門民主政制最新發展狀態的規範性依據，在一段時間內影響着澳門民主政制發展，對此，本文略作論述一二。

其一，《解釋》的內容主要屬於程序性規範。古語有云“凡事預則立，不預則廢”，說的是不論做甚麼事，事先有準備，就能得到成功，不然就會失敗。澳門民主政制發展過程中，之所以會出現 2013 年立法會選舉和 2014 年行政長官選舉產生辦法的修改問題，是因為基本法附件一第七條和附件二第三條分別就 2009 年及以後行政長官和立法會的產生辦法提供了修改的空間，需要得到有關權力機關的進一步明確。因此，全國人大常委會依法行使基本法解釋權，對相應條款進行了解釋，進而明確了澳門民主政制的發展步驟。基本上分為兩個問題：是否需要修改，以及如何修改。對是否需要修改的問題，澳門特別行政區行政長官應向全國人大常委會提出報告，由全國人大常委會依法根據澳門實際情況確定。對如何修改的問題，應由澳門政府向立法會提出修改法案，該法案須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准或備案。全國人大常委會通過《解釋》明晰了《澳門基本法》中有關條款的內涵，為澳門推進民主政制指明了路徑，有助於澳門發展民主政制的制度建設和保障。

其二，《決定》主要對實體內容進行了處理。根據前述《解釋》指明的路徑，行政長官於 2012 年 2 月 7 日提交了《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法是否需要修改的報告》。全國人大常委會與 2012 年 2 月 29 日作出了《決定》，提出了在“維持兩個不變”的前提下，適當修改《澳門基本法》有關條款的意見。所謂“維持兩個不變”是指，“行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生”，以及“立法會由直接選

舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成”。這就意味着在 2013 年立法會選舉和 2014 年行政長官選舉的產生辦法的設計上，澳門地區提交的修改意見應當遵循這兩個原則進行，在此基礎上逐步推進澳門的民主政治。由此，在行政長官選舉問題上，必須堅持的是具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，但是選舉委員會如何產生是可以討論的地方，是否一定需要按照目前的四個界別方式形成選舉委員會？如果能夠增強選舉委員會的民主選舉性質，將直接有助於增加行政長官選舉的認受性。在立法會選舉問題上，必須堅持的是立法會由直接選舉、間接選舉、委任的議員三部分組成，但是如何分配三部分議員名額是可以討論的地方，有待澳門居民發揮民主智慧，做出符合社會發展需求的理解和判斷。

其三，中央與澳門民主政制發展的關係。顯然，在澳門特區的民主政制發展過程中，中央政府扮演着極其重要的角色，不僅在程序上引導，更在實體上作出決定。那麼，如何理解中央與澳門民主政制發展的關係，如何看待中央政府的各項決策行為呢？首先，毫無疑問，澳門的民主政制屬於地方民主問題，環顧世界各個國家，地方民主接受中央政府的監督是現代民主政治的應有之義。例如，《德國基本法》要求，一州的憲政秩序必須符合基於法治的民主國體，聯邦政府保障各州的憲政秩序與此政治秩序相一致。美國的聯邦主義也認為，作為聯邦的成員州並不自主或獨立，而是聯邦秩序的一部分，在某種程度上，就組成聯邦秩序的成員州而言，民主和聯邦主義原則相衝突。<sup>10</sup> 為此，世界各國紛紛發展出了符合自身特點的中央地方監督機制，共同之處是充分利用獨立的司法

機構，通過法治程序，監督地方民主政制的發展，以保障民主應有的公平與正義。其次，“一國兩制”條件下，澳門與中央的互動更多的通過某種事先機制完成。如果說許多民主國家主要通過事後的司法審查來實現中央對地方民主的監督與控制的話，“一國兩制”條件下，由於地方獲得極大的司法自治能力，被賦予了司法終審權，中央司法機關難以對地方民主展開監督，因而，事先監督機制應運而生。中央立法機關通過立法監督、中央行政機關通過行政協調、行政指導的方式與特別行政區發展着各個領域的中央地方關係。最後，澳門必須看到作為地方，民主政制離不開中央政府的支持，否則難有發展的空間。同時也有理由相信，中央政府支持澳門發展民主的信心和決心，事實上，只有中央地方共同努力，才可能找到適合澳門社會發展要求的治理模式和管治之道。

## 五、結語

在人類歷史上，民主激起了世界人民的想像，鼓舞了他們的希望。但民主並沒有外在的神奇力量，它只能依靠已有的社會條件和社會成員的智慧能力，民主的命運主要掌握在社會成員自己的手中，這既是民主的光榮，也是民主的危險。追求全面高度的民主已經成為社會共識，但是，直接選舉的實現並不必然意味着全面的民主化，直選和民主化的進程不可簡單等同起來。重要的是在細節中完善民主制度，為有效而公正的選舉創造條件，保證選舉公正是所有自由民主社會的基石，也是澳門民主政制發展的任務之一。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 見澳門特別行政區政府政制發展專題網頁：<http://www.gcs.gov.mo>。
- <sup>2</sup> 王紹光：《民主四講》，北京：三聯書店，2008年，第1-2頁。
- <sup>3</sup> 同上註，第39-40頁。
- <sup>4</sup> [美]熊彼特：《資本主義、社會主義與民主》，吳良健譯，北京：商務印書館，1999年，第395-396頁。
- <sup>5</sup> [美]羅爾斯：《正義論》，何懷宏等譯，北京：中國社會科學出版社，1988年，第45-46頁。
- <sup>6</sup> [德]哈貝馬斯：《在事實與規範之間》，童世駿譯，北京：三聯書店，2003年，第375-376頁。
- <sup>7</sup> 竺乾威主編：《公共行政理論》，上海：復旦大學出版社，2008年，第287-288頁。
- <sup>8</sup> [美]科恩：《論民主》，聶崇信、朱秀賢譯，北京：商務印書館，1988年，第158-159頁。
- <sup>9</sup> 張千帆：《選舉公正的司法保障——負面競選的審查標準》，載於《憲政時代》，第32卷，第4期，2007年。
- <sup>10</sup> 張千帆：《憲法學導論》（第二版），北京：法律出版社，2008年，第215-216頁。