

# 澳門居民政治參與及其完善途徑

鄧益奮\*

近年來，澳門的公民意識不斷覺醒，公民社會逐步成長，公民參與得到了較大的發展。在這種背景下，澳門社會各個階層廣泛地參與到包括政治選舉、政策諮詢在內的各項政治和政府活動，積極介入澳門公共事務和政治事務的管理，提升了澳門居民的政治參與意識，鍛煉了澳門居民的政治參與能力。儘管如此，澳門居民政治參與仍然存在一定的完善空間，需要進一步強化澳門居民健康的政治參與意識、拓展多元化的政治參與渠道、完善居民政治參與制度和機制，穩步推進“一國兩制”、“澳人治澳”事業的發展。

## 一、居民政治參與及其在民主政治中的價值

居民政治參與是現代西方政治學中的一個基本概念和重要概念，是居民通過一定的方式和渠道試圖影響政治過程的、公共政策和公共生活的行為和活動。

“政治參與是指公民自願通過各種合法方式參與到政治生活，並影響政治體系構成、運行方式、運行規則和政策過程的行為”。<sup>1</sup> 關於居民政治參與，國內外政治學界有很多經典性的界定。例如，美國知名政治學家薩繆爾·亨廷頓和J·納爾遜從政治參與主體、政治參與客體、政治參與目的和政治參與影響四個方面對政治參與進行界定，認為：“第一，政治參與主體應是普通公民；第二，政治參與是實際的政治活動；第三，政治參與的目的是為了對政府施加影響；第四，政治參與對活動結果並不關注”。<sup>2</sup> 在格林斯坦和波爾斯比的《政治學手冊精選》一書中，對政治參與的定義主要是從政治參與目的進行界定，認為政治參與的目的在於“影響政府決策的行為”或者“企圖影響社會價值的權威性分配”。<sup>3</sup> 國內學者王浦劬則從政

治參與主體、內容、法定關係、外延和目標五個方面對政治參與進行界定，認為“政治參與主體是普通公民；參與內容是公民對於共同利益的主張行為；政治參與的法定關係是公民對於公共權力的政治權利、義務和責任關係；政治參與局限於以合法手段影響政府的活動，而不包括非法行為；政治參與目標是包括所有直接間接同政府活動相關的政治生活。”<sup>4</sup>

從居民政治參與的實踐看，居民政治參與的基本要素主要有三個方面：一是參與的主體，二是參與的領域，三是參與的渠道。其中，居民政治參與的主體是擁有參與需求的公民，既包括作為個體的公民，也包括由個體公民組成的各種社會組織和民間組織；居民政治參與的領域是居民可以合法參與政治的公共領域，其特徵是公共利益和公共理性的存在；居民政治參與的渠道是公民可以通過社會存在的各種渠道來影響公共政策和公共生活。在政治實踐中，居民政治參與的表現形式多種多樣，最主要的表現形式有：自由表達政治意見或意向、自主作出政治決定或決策以及自願選擇政治行為和政治權力代表。<sup>5</sup> 這表明了，居民政治參與是一種具體的行為，而不是政治認知和政治態度，居民政治參與的目的不止是影響政治決策，而且包括影響政策執行、政策評估以及政策修正等一系列政治過程、政府過程和公共治理過程。

應該承認，隸屬於公民參與的範疇，居民參與具有公民參與內在的弊端。比如，很難確定公民大眾的真正意願（認為一般公民沒有空餘時間去關注或去認識政策問題；那些有時間和興趣的，未必有足夠的專業知識去理解；很多沒有參與組織的公民都是較為沉默、被動，對社會上的政策很少有自己的獨立見解；故此，非常困難去確立公民意願）；市民意見被認為是短視的（一般公民的意見常被指為只求眼前利益，急功近利，不能容忍遲延；而且多屬狹隘的利益，而忽視

\* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授

社會全局性的發展；有些更屬不負責任的言論，只是信口開河而已；公民參與效率低、耗時和昂貴；公民參與會導致社會不滿及不安。<sup>6</sup> 儘管如此，從民主政治的民主性要求來看，居民政治參與是實現民主政治和社會善治的必要條件，是民主政治的基本要素。政治參與的概念涵蓋民主概念中“參與”和“競爭”兩個主要元素，因此，沒有居民政治參與，就沒有民主政治。只有通過居民的政治參與，民主政治才能真正運轉起來。如果沒有居民政治參與，公眾就很難影響公共政策的制定，也就很難制約和監督受公眾委託進行治理的公共權力。對此，俞可平在論述民主政治的基本要素時指出：“每個公民都有參與政治的機會和條件；國家鼓勵而不是禁止公民的積極參與，包括競爭式的政治參與。從這個意義上說，民主政治是一種競爭式的參與政治”。<sup>7</sup> 台灣有學者更是把居民政治參與和民主政治直接捆綁起來，認為西方民主政治的發展歷程就是居民政治參與項目的增多和居民政治權力享有人數的提的過程，“西方民主政治的演化，實際上沿着兩種方式進行。其中一種方式是，‘政治參與之權利項目’的逐漸增加，例如選舉權、請願權、訴願權、擔任公職權及結社權等的逐一添增。另一種方式則是，分享‘政治參與權利之人數’的逐步增多，例如選舉權歷史，便是漸漸取消經濟條件、教育程度、種族及性別等限制，從而使得具有選舉權的人數逐步提高，終至成為全體公民所共用的一個過程”。<sup>8</sup> 在這個意義上講，民主政治是有着廣泛居民政治參與的政治。如果沒有居民的政治參與，就不會有真正意義上的民主政治。

## 二、澳門居民政治參與的發展

《澳門基本法》賦予了澳門居民享有政治參與的基本權利。《澳門基本法》第26條規定，澳門特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。第27條規定，澳門居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。可見，在《澳門基本法》的制度框架下，澳門居民可以通過政治參與來選擇政治領袖，可以通過政治參與來表達自身的利益訴求和對政府施政的意見建議，確保澳門特區政府的各項施政措施以民意為依歸。

澳門回歸祖國以前，澳門的公民參與始終處於一種不太發達的狀態。由於歷史原因，特別是和鄰近的

香港地區比較，澳門華人參與政治事務空間狹小，澳門居民曾被形容為“政治冷感”，澳門居民的政治參與的熱情相對不高。普通的市民特別是中下層的民眾較少介入到社會公共事務的管理之中。在許多澳門民眾看來，公民參與、公眾參與是少數精英的參與，形成了澳門市民的“參與冷感”和“政治冷感”。

澳門回歸後，隨着“澳人治澳”地位的確立，澳門居民的公民意識開始覺醒，澳門居民的政治參與空間不斷得到釋放，澳門的社團組織增多，澳門居民積極主動謀求與政府對話溝通，政治參與水平得到了明顯的改觀。澳門居民政治參與水平的提高首先表現居民在立法會直接選舉的參與方面。下表說明了從2001、2005到2009年立法會選舉中，澳門選民投票人數和投票率的持續升高趨勢。

表1 第二、三、四屆澳門立法會直接選舉基本情況

項目	年份		
	2001	2005	2009
投票選民(人)	83,644	128,830	149,006
投票率	52.34%	58.39%	59.91%

資料來源：澳門立法會選舉網站：<http://www.eal.gov.mo/election/public/eal/html.jsf>，2013年6月25日。

從表1可見，2009年澳門立法會直接選舉的投票選民的人數為149,006，比2005年立法會直接選舉投票選民的人數128,830人增加了逾2萬人，而2005年立法會直接選舉的選民登記人數比2001年的83,644增加了將近4萬人；2009年立法會直接選舉的投票率達59.9%，而2005年立法會直接選舉的投票率達58.39%，2001年立法會選舉的投票率則為52.34%。可見，從投票選民人數和投票這兩個指標看，從2001年、2005年到2009年居民政治參與澳門立法會直接選舉的發展趨勢是逐年上升。

澳門居民政治參與水平的提高還集中表現在，根據澳門青年聯合會2011-2012年“澳門青年參與社團及政治活動現況調查”表明，近40%的青年通過社團參與政治活動，反映社團在澳門青年參與政治中扮演橋樑角色。該調查還顯示逾60%的受訪青年已登記為選民，反映青年普遍重視公民權利。除了選舉參與的觀念有所強化外，澳門青年政治意識的崛起還體現在積極投入公共政策討論、維護自身利益上。此外，部分青年社團還不時就其他各項公共政策議題進行民意調查和討論，更有青年群體與其他群體發起遊行，就多樣化的綜合性議題表達自身的意見。<sup>9</sup>

澳門居民政治參與意識的提升，也表現在澳門居民積極參與澳門特區政府的公共政策諮詢活動以及

積極向政府表達利益訴求。近年來，澳門居民廣泛參與到特區政府相繼推出包括公共房屋制度、雙層式社會保障制度、登記及公證法律制度、房地產仲介制度、教學人員制度框架、刑事歸責年齡、修訂三個選舉法律、公共交通、文物保護法、世遺保護法、樓宇管理相關制度的政策諮詢活動中。2010年發生的“輕軌經倫敦街”事件更是表明了，澳門的居民參與並不是少數人的參與，普通的居民在城市規劃、交通等領域已經顯示出參與社會公共事務的積極性和主動性。在“輕軌經倫敦街”事件中，四十多名新口岸填海區倫敦街、波爾圖街居民代表到相關的政府部門反映意見，提出更改輕軌路綫走向的訴求。他們認為，輕軌營運帶來的噪音、空氣污染將破壞倫敦街一帶的環境，反對輕軌以高架方式穿越文化中心經倫敦街的路綫安排，希望與政府建立理性的溝通機制，取得平衡發展。這反映了，澳門的居民參與意識已經日益普及，特別是在面對一些與居民利益相關的社區性公共事務面前，居民一改之前“被動參與”的姿態，主動積極地謀求與政府的溝通對話，瞭解政府的設想和解釋，施加對政府公共政策的影響力。

### 三、澳門居民政治參與的完善途徑

隨着社會公共事務管理的日益複雜化，單獨依靠政府已經無法有效管理好各式各樣的社會公共事務。在這種背景下，世界各國政府普遍提倡僅由政府來管理“單中心管理模式”走向政府和社會、公民合作管理的“多中心治理模式”。而如何避免“多中心”治理模式成為“無中心治理模式”的關鍵在於，政府與社會需要實現良性的互動，互相對話溝通，消除分歧，達成妥協和信任。在這種過程中，政府施政透明度的提升和居民參與是兩個非常關鍵的環節，是政府與居民能否達成溝通對話合作的決定因素。從公共治理的視角看，澳門居民政治參與雖然取得了一定的成就，但仍然存在諸如公民參與的制度化 and 規範化不夠，成效不高等許多需要完善的空間。因此，需要從強化居民健康的政治參與意識、拓展多元化的政治參與渠道以及完善居民政治參與的制度和機制等三個方面來推進澳門居民政治參與的發展。

#### (一) 強化健康的政治參與意識

樹立和強化健康的政治參與意識是提升澳門居民政治參與的基礎和方向。如果居民政治參與意識的是

非理性的、無序的、自利導向的，那麼即使有多元的暢通的參政渠道，即便有良好的公民參與制度和機制，也難以最終形成一種積極向上的、良性發展的政治參與文化。

眾所周知，政治參與是公民在政治過程中自願、合法表達自己的思想和利益，以影響國家政治決策和國家行為的活動，它是現代民主和政治現代化的核心特徵，是憲法賦予公民的基本權利。政治參與在不同的國家和地區有不同的發展階段和發展程度。在發達國家和地區，公民有序的政治參與已經內化成公民生活不可分離的一部分，成為公民的一種生活方式和思維方式；在民主欠發達地區，公民政治參與的程度就相對較低，居民政治參與意識冷漠、不自覺。因此，提升居民政治參與意識的首要環節，就是要培育參與型的政治文化，不斷提高公民教育水平和公民素質，培育良好的、健康的居民政治參與意識，促使居民自覺地參與到政治生活、維護自己權利與義務當中。

良好的、健康的居民政治參與意識包括主動參與、自覺參與、理性參與、有序參與、責任參與等基本元素，表明居民政治參與是維護社會公義的需要，是實現社會公共利益、履行社會責任的需要。居民政治參與，既是從維護個人權利的需求出發的，也是基於公民的社會責任感而進行的，作為社會中的一分子，都有選擇社會管理者、監督社會管理者，甚至是自己成為社會管理者的權利和義務。因此，居民政治參與不能有搭便車心理，不能消極參政；居民政治參與不是為了維護私人利益的參與，不是基於個人功利的參與，而是基於整合公民利益和社會利益的政治參與；居民政治參與不是為所欲為的參與，而是在既定的規則和程序所約束和規範的政治參與。惟有如此，才能確保居民政治參與的有序、和諧、理性，避免居民政治參與帶來激化社會矛盾、加劇社會衝突的情況發生。

只有在樹立和強化健康的、良好的居民政治參與意識的基礎上，居民才能不斷提升參政能力和參政素質，最終為提升居民政治參與成效確立穩健的根基。誠然，在《澳門基本法》現行框架下，澳門沒有實行政長官選舉和立法會選舉“雙普選”的制度框架，澳門立法會的議員中仍有一定比例的議員是委任產生的，這在一定程度上會挫傷一部分居民的參政積極性，滋生居民政治參與的無力感和政治疏遠感。然而，居民政治參與並不是以政治選舉為唯一渠道，除了政治選舉之外，居民有多元化的渠道參與到各項政治和政府活動當中，監督政府施政，為政府施政建言獻策。

## (二) 拓展多元化的居民政治參與渠道

居民政治參與意識的提升不僅僅是居民單方面的責任，也是澳門社會的責任。換言之，居民政治參與意識的提升不僅需要培育和強化健康的政治參與意識，而且需要借助和依託多元化的政治參與渠道的構建和拓寬。這是因為，如果缺乏足夠的、暢通的政治參與渠道，那麼居民政治參與意識的提升就失去了成長和發育的空間和平台，猶如空中樓閣。“從理論上分析，直接導致政治不穩定的因素有許多，如政治腐敗的大量存在、社會財富的分配不公、強烈的社會期望受挫、新舊政治文化的衝突以及政治參與渠道的缺乏。政治參與渠道必須與社會成員日益增長的政治參與需求相呼應，但政治參與渠道的相對不足，又是任何社會都存在的社會政治問題。當政治參與渠道不健全時，社會成員就會產生“挫折感”、“壓抑感”，對社會政治體制和制度產生不滿，可能會通過不合法、不正當的方式參與政治，給社會的政治穩定帶來破壞”。<sup>10</sup>

當前，澳門社會有了較為多元的居民政治參與渠道，有較為有序的利益表達機制，有逐步發展的公民社會。近些年，澳門社團數量發展迅速，社會自治能力得到了一定的提升，澳門居民通過各種形式參與特區政府的政策制定和執行過程，在實際的參政實踐中鍛煉參政能力，提升參政意識。市民既可以直接上街表達訴求，直接向政府有關部門遞交相關意見建議，可以通過加入社團組織來間接向政府進行利益表達，可以通過傳媒來監督政府施政。當中，澳門論壇、澳門講場等平台，更是為普通市民參政議政提供了良好的機制，為市民自由、公民討論政治議題提供了公共空間和舞台。可以說，澳門的參政渠道是多元而暢通的，這為澳門居民政治參與意識的提升提供了有利的條件和基礎。

為了提升居民政治參與意識，澳門社會應該進一步拓寬暢通的參政渠道，以此提升居民參政成就感，塑造積極主動的參政意識。基於澳門當前的實際情況，有兩個方面的參政渠道值得進一步深化和完善。一是網絡政治參與的渠道。互聯網作為人類進入信息時代的一種標誌性信息傳播方式，最廣泛程度上促進了人類社會的信息交流。政府信息化對於公眾來說，大大地滿足公眾的知情權和參與權。奈斯比特就曾科學地預見，信息時代將是參與式民主的時代。當前互聯網的普及與發展開闢了民主參與的廣闊空間。互聯網使人們可以擺脫地域疆界，自由地表達自己的意見和利益要求。“綫上參與”將成為互聯網時代政治活

動的主要方式之一。網絡的開放性使得政府部門的信息共用成為可能。公眾通過互聯網，可以掌握政府的各方面的信息，進行回饋與監督，實現與行政系統的互動和溝通。互聯網的興起，為民主參與提供了先進的技術手段，開闢了民主參與的新渠道。在互聯網的幫助下，人們還可以通過網絡論壇發表政務論談，居民可以通過電子選舉、電子投票、電子民意調查等形式加強和政府的政治溝通，互聯網的興起極大地拓展了居民政治參與的渠道。相較於制度化的渠道，網絡政治參與超越了時空的限制，突破了傳統媒體信息傳播的障礙，培養了公民獨立與平等參與的民主意識，使公民通過網絡更加廣泛、及時、便利地參與政治過程。它可以在短時間內將網絡民意聚集起來，直接傳遞給政府，傳播速度快捷，影響範圍廣泛。因此，網絡政治參與逐漸成為綫民們影響政府行為的重要方式，網絡政治參與也日益引起了人們的關注。由此，澳門居民有必要加大網絡政治參與的力度，提升網絡參政議政的成效和影響。

二是大眾傳媒參政議政的渠道。大眾傳媒的作用在現代社會中越來越突出。傳播學理論中議題設置的學說認為，大眾傳媒注意某些問題、忽略某些問題的做法本身可以影響公眾輿論——傳播媒體的功能除了傳播新聞信息和提供娛樂之外，還承擔着輿論、社會文化生活、意識形態等方面的導向作用。在實際的政治生活中，大眾傳媒利用其輿論引導的作用，充當起監督政府的身份和角色。“民主的新聞報導一個最好的功能就是使政治過程透明化。”<sup>11</sup> 在政務公開、透明行政的呼籲下，人們常常可以從報紙上看到媒介對政府內部事務的連翻報導，從而部分改變了行政管理黑箱操作的狀態。可以說，大眾傳播的發展，已達到了足以影響社會進步的程度。在美國，新聞界的報導，有時可以影響到政府行動的方向。“如果新聞界在大麻問題上大做文章，政府在處理諸如營養不良和貧困這類問題上就可能遇到困難。”<sup>12</sup> 種種跡象表明了，大眾傳媒已成為制約政府的一支強有力的外部力量。在西方，人們甚至賦予大眾傳媒“第四權力”的稱號。而傳媒的輿論監督也曾被馬克思形象地稱為“另一個法庭——社會輿論的法庭”，它是整個社會民主監督機制中不可缺少的監督形式。當前澳門的大眾傳媒在促進公共對話、監督政府方面有一定的提升空間。可以預期，在大眾傳媒公信力提升的情況下，澳門居民的政治參與意識將能得到較大的提升，可以通過大眾新聞媒體所營造出來的公共空間自由平等地討論公共議題，增強不同利益群體之間的相互理

解，減少社會衝突與矛盾，同時監督公共權力的運行，確保公共利益的實現。

### (三) 完善參政制度和機制

對於居民政治參與意識的提升，政府也有着不可推卸的責任，政府需要建立相關的法律和機制，確保公民參政的有序、合法進行。如果片面強調提高居民政治參與意識而罔顧居民政治參與制度的構建，就可能導致過度參與、無序參與、非理性參與的產生，就可能與培育健康、良好的政治參與背道而馳。

首先，政府需要提供相應的制度和機制，用法律來規範和調節居民政治參與中不同利益群體的關係，使居民政治參與維持有序、規範、理性的局面。在居民政治參與的發展過程中，隨着網絡參政議政等新的政治參與形式和技術不斷引入，使得居民政治參與有了很多與傳統不同的規律，因此政府需要用法律制度來規範居民政治參與的內在關係和運行規則，不斷滿足和適應居民政治參與發展的多元需求，促進居民政治參與的有序健康發展。此外，政府還需要規範社團組織活動，確保居民政治參與有健康發展的組織基礎，因為規範有序的、有組織的參與才是有效而成熟、健康的政治參與。

其次，政府應該重視公民參與的訴求，主動瞭解居民的意見，引導居民合理有序參與政治事務，促使民主程序固化為居民參與民主政治的習慣，避免居民政治參與流於形式。政府可以考慮採用理論教育與實踐活動有機結合的方法，舉行各種專題講座和報告會，邀請專家學者作政策法規專題報告、參政議政專

題講座等，通過形式多樣的學習培訓活動，增強居民對政府各種政策法規的理解與把握，加強居民權利意識的培養，明確居民政治參與的權力、義務和責任關係。

最後，政府應加快、夯實陽光政府的建設。公開透明的程序和機制是居民參與政治的基礎環節，政務公開是居民政治參與的前提條件。因此，政府應該進一步為居民提供足夠的信息支持，建立健全信息回饋機制，讓居民充分瞭解相關的法律、法規與政策，縮短居民對政治過程的認知和接受過程。在居民和政府的信息溝通和回饋中，增進政府和居民的相互理解和相互信任，強化居民的政治參與熱情和意識，提升居民的政治參與成效。

## 四、結論

居民政治參與的民主意識需要一個不斷培養提高的過程，需要一個長期教化和內化的過程。居民政治參與水平的提升是全社會的責任，也是政府與公民互動的結果。澳門居民政治參與的提升，不僅需要居民自身不斷強化理性、有序、主動、自覺的健康政治參與意識，更加需要社會和政府的制度化建構和努力。因此，培育和提高澳門居民政治參與的水平，主要訴諸三個方面的途徑：一是培育和強化居民的健康政治參與意識，二是形成多元暢通的居民政治參與渠道，三是規範和完善居民政治參與的相關制度和機制。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 楊年松：《論中國改革進程中農民的政治參與和政治穩定》，載於《社會主義研究》，1998年第5期，第44-46頁。
- <sup>2</sup> [美]薩繆爾·P·亨廷頓、J·納爾遜：《難以抉擇——發展中國家的政治參與》，北京：華夏出版社，1989年，第5頁。
- <sup>3</sup> [美]格林斯坦、波爾斯比：《政治學手冊精選(下冊)》，北京：商務印書館，1996年，第29頁。
- <sup>4</sup> 王浦劬：《政治學基礎》(第二版)，北京：北京大學出版社，2006年，第166-168頁。
- <sup>5</sup> 呂耀懷：《公民的政治參與：自治與隱私》，載於《江蘇社會科學》，2012年第5期，第104-109頁。
- <sup>6</sup> 莫泰基：《公民參與：社會政策的基石》，香港：中華書局，1995年，第28-31頁。
- <sup>7</sup> 俞可平：《政治與政治學》，北京：社會科學文獻出版社，2005年，第48頁。
- <sup>8</sup> 郭秋永：《發展中國家的政治參與：S. Huntington的參與理論》，載於《人文及社會科學集刊》，第12卷第3期，2000年，第387-432頁。
- <sup>9</sup> 潘冠謹：《澳門青年的價值觀及其政治意識》，載於吳志良、郝雨凡主編：《澳門經濟社會發展報告(2012-2013)》，北京：社會科學文獻出版社，2013年，第72-94頁。

- <sup>10</sup> 林媛：《探討澳門政治參與模式的調整》，載於《行政》，第21卷第4期(總第82期)，2008年，第861-972頁。
- <sup>11</sup> 轉引自伊萊休·卡茨：《大眾傳播與參與式民主》，載於[日]豬口孝等編：《變動中的民主》，吉林：吉林人民出版社，第109頁。
- <sup>12</sup> [美]希爾斯曼：《美國是如何治理的》，北京：商務印書館，1995年，第383頁。