

澳門民主政制發展的地方特質

鄧益奮*

回歸以來，在澳門居民的共同努力和中央政府的大力支持下，澳門取得了舉世矚目的發展成就，這個成績的取得來之不易。澳門推行政制發展的目的之一，在於更好地捍衛和鞏固這些發展成就。如果無視澳門本地的實際情況，過急地追求超過本地區實際承受力的政制發展模式，必定存在社會動盪和經濟倒退的危險。因此，源於澳門人對回歸以來發展成就的彌足珍惜，源於澳門社會包容和諧的社會文化，澳門對於政制發展的立場是嚴肅而謹慎的。總體而言，澳門在尋求自身政制發展道路的過程中，特別注重嚴格按照基本法的規定，注重凝聚社會廣泛共識，注重從澳門自身實際情況出發，從而形成具澳門自身特色的民主政制發展道路。

一、澳門不存在“雙普選”問題

眾所周知，和《香港基本法》不同，《澳門基本法》沒有規定行政長官和立法會的選舉最終要達到普選的目標。因此，澳門的政制應該往甚麼方向發展，澳門是不是存在行政長官和立法會的雙普選問題，在理論界以及實際工作者存在一定的歧見。直到 2012 年初，這個一直以來備受爭議的問題有了一個較為權威的說法和結論。全國人大常委會副秘書長喬曉陽認為，澳門的行政長官選舉並不排除有普選的可能性，而澳門立法會的選舉則不存在普選的問題。“行政長官‘通過選舉或協商產生’，並未排除將來澳門選擇普選行政長官的制度，所以行政長官普選的問題是明確的。立法會選舉方面，基本法已排除了立法會全體議員由普選產生的辦法，無論怎樣修改立法會產生辦法，均受基本法第 68 條第二款限制，即不能規定立法會全體議員由普選產生”¹。也就是說，在《澳門

基本法》規定下，澳門行政長官選舉有普選的可能性，而立法會的選舉則沒有普選的可能性。至此，澳門並不存在雙普選問題，這已經有了一個明確的結論。

從喬曉陽的講話中不難發現，在基本法的規定下，澳門行政長官可能實現普選，立法會則不可能實現普選，因此澳門不像香港那樣可以實現雙普選的政制發展目標。可見，澳門政制發展目標的特色在於，行政長官的普選只是澳門政制發展的可能目標而不是必然目標，立法會選舉則排除普選的可能性。這種特色可以總結為“‘單普選’為可能目標”，說明澳門政制發展的目標存在一定的不明朗性。

首先，由於《澳門基本法》沒有明確規定澳門政制發展目標，澳門政制發展目標的確定首先需要符合基本法的規定，得到中央政府的認可。符合基本法的規定，始終是澳門政制發展要堅持的核心原則。在確立澳門政制發展目標的過程中，也需要緊緊圍繞這個原則，不能在基本法之外設立一個與之相違背的政制發展目標，比如不能確立法會普選的目標等等。同時，從程序上看，如果 2013 年之後的立法會產生辦法和 2014 年之後的行政長官產生辦法要做調整的話，也一樣需要經過“五步曲”的程序，確保中央在澳門特區政制發展中的主導權和決定權。

其次，澳門需要從自身實際情況出發確立澳門政制發展目標。有些政制發展模式在其他地區或者是很理想的一種模式，可是不一定能夠適應澳門的情況。因此，澳門不能簡單模仿鄰近地區的做法，而是需要從自身的經濟發展、歷史淵源、文化傳統、社會環境等各方面的實際情況來制訂自身的政制發展模式，從自身的實際情況出發確立一個與澳門地方特色相吻合的政制發展目標。

* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所客座副教授

最後，澳門社會各界應通過各方充分的溝通和對話，找出最大的公約數，確定政制發展的目標，確保政制發展目標能夠包容澳門社會各階層各界別的利益。在凝聚社會對政制發展目標共識的過程中，政府的作用尤為突出。政府需充分調動各個階層為政制發展表達意見的積極性，又不能忽略各個社會界別和階層的訴求，最終謀求政府和全社會各階層對政治發展目標的廣泛共識。

二、直選和間選相結合

當今世界大多數國家都把選舉當成實現民主的一種重要途徑。作為選舉發展路上的不同方式，直接選舉與間接選舉對民主政治的發展都起到了積極的作用。一般來說，直接選舉指一個公職人員或一個代表機構由選民按選區直接投票選舉產生的選舉方式，間接選舉指的是公職人員不是由選民直接選舉產生，而是由一個廣大選舉產生的選民團體選舉產生的選舉方式。² 換言之，在直接選舉的方式下，選民直接選舉代表或領導人，而在間接選舉的方式下，首先由選民選舉代表，然後由選民代表，最後再由代表選舉產生選舉領導人。

直接選舉和間接選舉都是民主選舉的形式。間接選舉好還是直接選舉好，需要看其是否適合某個國家或地區的實際情況。事實上，直接選舉和間接選舉各有利弊，不能直觀地認為直選就體現民主，間選就不體現民主。一般來說，直接選舉有利於提升民眾的政治參與素質和參與熱情，有利於加強選民同代表及政府的關係，也有利於民眾加強對政府的監督。在民主政治的實踐中，人們逐漸發現，直接選舉制度固然能比較好地體現居民的意願，但直接民主本身有比如成本較高、效率較低、消耗較大等內在缺點；相比之下，間接選舉制的操作難度較低，有較強的現實性和可行性，有防範和對抗多數暴政的機制。當然，間接選舉制在修正直接選舉制的同時也帶來了新的問題，在人民與代表的委託代理關係中，可能出現代理人對委託人意願的背離，出現委託人權益的失真、偏差和流失。

澳門的民主選舉制度，既有直接選舉的形式，也有間接選舉民主形式。澳門立法會的直選議員採取的是直接選舉的形式，而目前澳門行政長官選舉和間選議員的選舉則是採用間接選舉的形式。從澳門特區的民主實踐看，直選議員和間選議員都是由澳門居民選舉產生的，都代表澳門居民進行對政府施政的監督和

配合，兩者都是代議制民主的表現形式，都被賦有代表公民進行參政的性質。直選產生的議員固然是體現民主的一種重要形式，但通過界別選舉產生界別代表進入立法會本質上也是民主的一種表現。就本質來看，直接選舉產生的議員和間接選舉產生的議員一樣，他們不僅代表相關的選民和團體，而且代表所有的澳門選民履行應盡的責任。

直選和間選相結合的制度設計，是由澳門特殊的歷史和區情所決定的。首先，間選制度的設計在一定程度上充分體現了澳門社團政治的特色，反映出民間社團在澳門經濟、社會、政治中的重要角色。澳門立法會的間接選舉制度是《澳門基本法》框架下的基本制度，也是澳門特定歷史條件下形成的一種選舉模式。簡單來講，澳門立法會間選制度的基本特徵在於，由不同功能界別的社團代表選出議席來代表不同功能界別的聲音，以此來補充直接選舉的不足，讓立法會能傾聽多元意見。“間選這種民主方式與長期以來所形成的澳門社團文化是相適應的；強調澳門的政制發展一定要從澳門社會的實際情況出發，不能盲目地以香港為例，就是要尊重澳門的歷史，包括尊重澳門的社團文化歷史。”³ 從這個意義上看，間選制度與澳門的社團政治是捆綁在一起的，否定澳門的間選制度，相當於否定澳門社團政治的客觀實際，是無視澳門作為社團社會這一歷史和事實的看法。

另一方面，間選的民主機制有利於選出有經驗、有智慧、有學識的人進入立法會。間選以“職業代表”和“行業代表”作為衡量標準，有利於有專業素養和行業精英進入立法會，有利於進一步提升立法會的整體素質和專業立法水準。換言之，直選制度並不能確保選出有專業素養和立法智慧的人進入立法會，人民選出的代表也不一定就是有智慧、有專業素養的。這種缺欠在一定程度上可以通過間選制度的界別代表進行彌補，讓有專業素養的人成為立法會的議員。從澳門政制的歷史發展歷程來看，間選形式的選舉制度對澳門社會發展產生了積極的推動作用，滋養了一批德才兼備、積極為相關階層和澳門居民請命的議員。因此，澳門立法會的間選制度有着內在的智慧和機理，它的建立使立法會更符合專業立法的要求。

總之，澳門選擇甚麼樣的民主選舉制度，並不取決於直接選舉制度或間接選舉制度在理論上有多麼優越，而是取決於直接選舉制度或間接選舉制度是否符合或滿足澳門政制發展實踐的需要。從目前澳門的實際情況出發，直接選舉制度和間接選舉制度都有其

自身的優勢和價值，因此澳門堅持採用直接民主和間接民主相結合的民主政制發展道路。

三、均衡參與為基本價值

直選和間選的區別主要在於直選代表和間選代表的代表對象的側重點不同：直選議員體現的是代表社會多數人的利益，而間選體現的是代表社會各界別利益。換言之，直選議員體現的是多數人原則，而間選體現的是各界別均衡參與的原則。多數人原則固然是民主精神的一大象徵，但均衡參與的原則也是民主制度的核心追求。

澳門實行間選制度的背後，體現的是澳門政治制度中對均衡參與原則的堅持和尊重。“間選議員的存在有助於各階層和界別的均衡參與，保證了對澳門社會有重要意義的團體和界別確定在立法會議席中的存在……保證這些界別的代表有法定的管道進入立法會，不受直選和其他產生方法的左右，是確保特區立法會代表性、認受性的重要因素。”⁴從根本上看，社會是一個各階層和界別相互依存的整體，如果只是注重取得選票強勢集團的多數人的利益而忽視其他階層的利益，必定會引起少數階層的對抗和不滿，最終也會產生不利於社會穩定和和諧發展的因素。當然，澳門直選制度的設計體現了對小團體的照顧，比例代表制的制度價值之在於確保各個界別能均衡參與，但直選的結果最終往往無法完全達到均衡參與的結果，均衡參與的價值需要由間選機制進一步來加以實現。直選議員和間選議員的區別主要在於，直選議員主要代表社會多數人的意志，而間選議員則主要代表社會各界別的意志。換言之，直選議員體現的是多數原則，而間選體現的是均衡參與的原則。而多數原則和均衡參與原則，都是民主制度的核心精神。

在澳門立法會的選舉中，由於採用了比例代表制的選舉制度，依靠直接選舉當選的議員並不一定得到多數澳門居民的認同，有些直選議員的當選原因更多是因為其參選組團在居民中的聲望與信譽，而有些直選議員則可能獲得較少的票數就當選。因此，有些依靠直接選舉當選的議員不一定能代表民意而只代表少數人的利益。另一方面，直接選舉的選舉方式確保了符合社會多數人意願和利益的人進入立法會，但在直選體制下，在社會屬於邊緣和相對少數的人卻無法進入立法會。

因此，直選雖然是代表民意的重要管道，卻不是代表民意的惟一管道，直選制度是民主選舉的一種重要制度，但這種制度不是完美無缺的而是需要改進的。直選制度內在的缺陷表明了，需要有相應的機制設立來保證非強勢群體的人群有代表進入立法會為他們進行利益表達。澳門立法會的間選制度正是這樣一個機制，它有利於促進社會各階層和界別利益要求的平等表達，又有助於充分地整合社會各階層、各界別的利益和意見，通過社會各階層、各界別的均衡參與，實現兼顧社會各階層利益的目的。

均衡參與的價值，體現了對社會利益的平衡作用，即平衡強勢群體與弱勢群體之間先天的不平衡、不對等和不公平，使社會各群體能充分表達利益訴求，分享社會經濟發展成果，維護公平正義。“在民主社會中，各個人、各個群體的利益被推定是平等的，誰也沒有權力替他人作決定。因而，民主社會必須借助公開的政治過程，協調不同群體的利益，確定公眾利益，為政府的活動確定目標。”⁵因此，在民主社會中，任何社會個人和群體的利益都不應該被忽視和遺忘。均衡參與的確立使得各個社會階層的利益表達都有了暢通無阻的表達管道，為社會各階層利益的平衡確立了紮實的制度平台，從而有利於各個階層和集團利益的和諧共處，也可以更為有效地杜絕政府為強勢群體利益俘虜而忽視弱勢群體利益的“失衡”狀態。

歸根到底，間選制度的核心目的和價值在於“均衡參與”，在於防範有些界別利益和意志被忽略的危險，確保通過各方相互包容、商討和妥協而達成多元利益共存。“間選”平衡各階層、各職業權利的性質體現民主政治的核心內涵，“間選”均衡參與的特點、保障各方參與的機制是人們試圖通過各方相互包容、商討和妥協而達成多元利益共存的另一番民主願景。在這個意義上看，增加間選名額，可以拓展了各階層和界別共同參與的空間，使立法會能更大限度地成為各階層共同協商的良好平台，匯集各界別的集體智慧，同時更為公平公正地進行各階層的利益整合，從而最終確定最為符合民意和公共利益的政策。

四、循序漸進為基本原則

一直以來，澳門推進政制發展的基本原則是，在基本法的規定下，從澳門實際情況出發，循序漸進地推動澳門民主政制的發展。這個原則和立場，應該值

得充分肯定。這是一條走可持續的政制發展之路。這是因為，政治發展需要遵循增量改革、走可持續發展的道路，需要走漸進式的、積極穩妥的發展民主之路。如果發展過於急速，就可能引發難以意料的社會變故。

澳門對“循序漸進”原則的遵守，集中體現在對民主路徑和普選道路的理性分析上。不少澳門居民認為，民主與普選不能打等號，民主並不只有普選一種實現形式，而過早推進普選的實現存在極大的社會風險。

首先，民主有多種表現形式，並不只有普選一種實現形式。民主是人類社會的基本價值觀，民主價值觀的基本內涵在於，人人享有平等的政治權利，國家根據人民的意志，為最大多數的人謀求利益。然而，民主是一個多面體，人們對民主的理解也不盡相同，在民主理論的譜系中充滿了諸如選舉民主、協商民主、精英民主、大眾民主等各種民主理論的分歧。其中，直接民主和間接民主的分野更是集中體現了民主制度內在的困境和矛盾，直接民主固然能比較好地體現居民的意願，但直接民主本身有比如成本較高、效率較低、消耗較大等內在缺點，有引發多數暴政的危險；間接民主制的操作難度較低，有較強的現實性和可行性，有防範和對抗多數暴政的機制，卻可能出現代理人對委託人意願的背離。因此，民主並不只有普選的表現形式。實現甚麼樣的民主，需要與地區的實際相切合，視實際情況釐定民主的發展階段，確定民主的發展形式和發展目標。如果不從各地的實際情況出發，不客觀評估民主發展的前提條件，民主發展就會存在內在的風險。

另一方面，普選不是萬靈藥，普選需要經濟、文化和法治等很多內在的條件，過急推動普選會造成社

會動盪。普選不是無所不能的。從政治學的視野看，普選的功能和價值主要體現在兩個方面，一是普選的功能最重要在於為執政者提供合法性基礎，二是普選內涵的政治平等和政治參與的價值⁶。在實踐中，普選在內涵上的“普及”和“平等”的價值受到一定的限制，導致普選的理想與現實之間的巨大落差。從操作層面上看，普選對社會經濟、居民的參政意識、居民的參政能力、政治團體成熟程度、法治化程度等有着非常高的要求。如果在條件不具備的條件下強行推動普選，結果只能是社會陷入動盪和不穩定的狀態。這是因為，在不具備相應條件下推進普選，參選團體和參選人往往只顧在選舉中獲勝而不顧及社會公眾利益，最終的“普選”帶來的“民主”，有可能造成少數人濫用公共權力、整體社會利益受損的結果。因此，普選雖然能夠推進民主社會的發展，但卻容易引發社會不穩定，激化社會矛盾。東南亞國家過急推動普選導致政治不穩定的慘痛經驗已經充分證明了這一點。

五、結論

澳門社會對政制發展模式的評判基準，建立在制度是否符合澳門實際情況，是否能維持澳門社會穩定和諧方面，而不是盲目地跟隨其他地區的民主發展步伐和模式。走可持續發展的澳門政制發展道路，積極穩妥地推進政治體制改革，關鍵在於從本地區實際出發，不能簡單模仿其他國家地區的經驗，體現澳門政制發展在目標、內容、價值、節奏等方面的地方特質。

註釋：

- ¹ 喬曉陽：《全國人大常委會決定遵循的原則——在澳門社會各界人士座談會上的講話》，載於澳門特區政府網站：http://www3.cdm.gov.mo/c/document_library/get_file?uuid=d361c063-17d6-4613-8fce-e8bcd50c4a5a&groupId=10457，2012年3月23日。
- ² 潘小娟、張辰龍：《當代西方政治學新詞典》，長春：吉林人民出版社，2001年，第35頁。
- ³ 趙國強：《關於澳門政制發展的幾點看法》，載於《澳門日報》，2012年3月28日，第E12版。
- ⁴ 許昌：《論間選制度設計的意義和功能》，載於《澳門日報》，2012年年4月18日，第F02版。
- ⁵ 秋風：《人大需要職業政治家》，載於騰訊網：<http://news.qq.com/a/20080304/006990.htm>，2012年4月18日。
- ⁶ 程潔：《地方普選的憲制基礎研究》，載於《清華法治論衡》，2009年第1期，第188-210頁。