

澳門特區民主發展前景研究 ——以選舉制度為視角 (專題研究報告)

林園丁、張德榮等 著



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

“一國兩制”文庫 No. 13

澳門特區民主發展前景研究
——以選舉制度為視角
(專題研究報告)

林園丁、張德榮等 著

澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門特區民主發展前景研究

——以選舉制度為視角(專題研究報告)

作 者：林園丁、張德榮、容錦龍、陳冠群

責任編輯：何曼盈

電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo

封面設計：蔣詠珊

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：城市印刷廠有限公司

規 格：15.5cm×22cm

版 次：2010年12月第一版

印 數：1,000本

定 價：澳門幣50元

ISBN 978-99965-2-005-1

版權所有，翻印必究

課題負責人：

林園丁 澳門特別行政區民政總署首席顧問高級技術員

成員：

張德榮 澳門特別行政區行政暨公職局顧問翻譯員，澳門大學法學院訪問講師

容錦龍 澳門特別行政區民政總署技術員

陳冠群 華南理工大學澳門校友會代會長

編審：

楊允中 澳門理工學院一國兩制研究中心主任，教授級研究員

王 禹 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

冷鐵勛 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

李燕萍 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

目 錄

前言	1
第一章 民主與民主發展	
一、民主的產生及內涵	3
二、現代主要國家的民主歷程	8
三、中國民主發展概述	15
四、中華文化與中國特色的民主對澳門的影響	22
第二章 澳門的民主發展歷程	
一、葡治時期澳門的選舉和政治參與制度	30
二、回歸後澳門的選舉制度和政治參與的發展	44
第三章 澳門社團與澳門的民主發展	
一、澳門社團的發展歷史與作用	56
二、回歸後澳門社團的民主功能及其局限	58
三、社團與政黨	62
第四章 澳門諮詢組織與監督機制	
一、澳門的諮詢組織	65
二、澳門的監督制度	67
第五章 《維護國家安全法》的制定與澳門的民主發展	
一、國家與愛國主義	76
二、《維護國家安全法》立法過程中的民主問題	78

三、《維護國家安全法》與澳門民主發展的關係	80
-----------------------------	----

第六章 澳門民主發展的前景展望及其路徑

一、澳門民主發展的前景展望	83
---------------------	----

二、提升澳門居民的政治素質，培養政治人才	85
----------------------------	----

三、改革諮詢系統	87
----------------	----

四、提升澳門居民的政治參與度	90
----------------------	----

結語	102
----------	-----

後記	106
----------	-----

前 言

澳門回歸祖國11年來，由於認真貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的方針政策，社會繁榮穩定，尤其是經濟發展和民生改善方面取得了有目共睹的成績。在經濟發展的同時，民主政治發展也需要隨之進步，這是社會發展的經驗與規律，澳門亦不例外。隨着經濟發展，適時適當地推動民主進程，使之與社會的整體發展同步，是構建澳門和諧社會，並保持社會可持續發展不可或缺的前提條件。

澳門作為中華人民共和國的一個特別行政區，是根據《中華人民共和國憲法》設立的。為保障國家對澳門的基本方針政策的實施，中華人民共和國全國人民代表大會特制定了《澳門特別行政區基本法》，規定澳門特別行政區實行的制度。根據《澳門特別行政區基本法》的規定，澳門特別行政區的制度和政策均以《澳門特別行政區基本法》的規定為依據，有關澳門民主發展的制度和政策同樣不能例外。因此，澳門的民主發展進程必須要符合《澳門特別行政區基本法》的規定，並在《澳門特別行政區基本法》的法律框架內按照澳門的實際情況循序漸進有序推進。基於以上的原則，認真回顧澳門近年來民主發展的歷程，總結已經取得的經驗，分析其中還存在的問題，探求一條適合澳門本身情況的民主發展之路，對澳門民主發展的前景進行研究思考，在澳門特別行政進入第二個十年發展期之後就顯得尤為必要。

任何一項制度的建設都離不開理論的先行研究，澳門民主制度的建設與發展同樣如此。順應澳門社會民主發展的需要，澳門理工學院一國兩制研究中心適時開展並推進有關的理論研究工作，《澳門特區民主發展前景研究》便是其中的一項研究專題。當我們接受澳門理工學院一國兩制研究中心的委託，開展《澳門特區民主發展前景研究》的研究工作時，力求有所創新，並力爭符合崔世安行政長官所提倡的“承傳創新”的目標。但由於時間短且牽涉面大，加之課題組成員知識及能力所限，對有些問題的認識會存在偏差和不足。不過，通過我們的研究，若能拋

磚引玉，集眾家之長，促進對澳門民主發展之研究，並進而推動澳門民主政治的發展，則於心足矣。

本報告的論述主要是基於社會歷史的發展事實，結合現實的社會狀況，在《澳門特別行政區基本法》的框架下探討澳門的民主發展空間。經過初步的瞭解，一般的澳門居民對“政治”的瞭解不深，我們將採用容易令人明白的措詞來撰寫，希望可以令廣大居民能夠掌握“民主”的內涵，為澳門社會的繁榮穩定、可持續發展、構建和諧社會出一分力。通過本報告的研究，為澳門的民主發展進行定位，指出在構建和諧社會的同時，也可推動民主制度的穩定向前發展。報告通過從建制方面進行考量，認為透過公平、公正及公開的方式，可以促使政府的政策在高透明度、居民的高度參與下施行。同時，報告亦在提高政府的認受性方面進行考量，提出通過建立有效的民主監督機制，確保以提升澳門居民的生活素質為大前提的民主社會發展方向。

第一章 民主與民主發展

一、民主的產生及內涵

如果將民意的表達和訴求的公開化，作為民主的雛型和先導的話，民主早在原始社會、奴隸社會就有了，即是說，她是伴隨着人類社會的產生、發展而來的。

馬克思的歷史唯物辯證法，將人類的歷史按照生產資料所有制，分為原始共產主義社會、奴隸社會、封建社會、資本主義社會等幾個階段，未來將進入社會主義社會和共產主義社會。由奴隸社會至今，社會都有不同的階級或階層存在。按照社會地位，基本上可分為統治階級和被統治階級，或如今所說的管治階層和被管治階層。統治階級或管治階層在社會上屬少數，被統治階級或被管治階層則佔人口的絕大多數。其權力的來源有合理性、合法性的問題，即前者必須得到後者的認同和支持，並必受制於後者的認同和支持，他們相互之間是對立統一的關係，這種關係可以用“水能載舟，亦能覆舟”來形容。這就迫使前者在一定程度上要瞭解甚至掌握後者的意願和訴求，避免破壞了兩者間的關係，甚至破壞社會的平衡。而後者的意願和訴求，就是所謂的民意。同樣，統治階級或管治階層也並非鐵板一塊，也存在着瞭解、協調、化解其內部本身矛盾的需求。統治階級要探求上述民意和內部的需求，除了去觀察和調查研究外，最直接有效的方式就是創造一定的條件，給予一定的機會、場合及管道，讓大家來表達自己的意見、看法，以求“水能載舟”，避免“水能覆舟”情況的出現。以上是從社會結構和階級鬥爭的角度來看待民主產生的必然性。

另一方面，因為人是感知力、觀察力和思考力的，並有趨吉避凶的本能以及生存的需求，這就決定了人必然會有訴求、呼籲、欲望和行動。訴求，尤其是關於權利的訴求，即要求保護各自的權利，尤其是權利的底線——生存權，以及爭取發展的權利的訴求，不管認同與否，都

是不以人的意志為轉移的客觀存在，是社會現實。民心的向背，民間的訴求，伸張正義的呼籲，禁也禁不了，壓也壓不住，唯有讓人說話了。但“攸攸眾口，金子也會融化”，故而既要讓人說話但也要將之納入一定的規章制度內。以上是從人性的角度來看待民主產生的必然性。

“民主”就是在一個社會結構中，又或是人類群體中，少數人服從多數人意願的決定，但是少數人的意見也必須受到尊重的一個社會制度。不過，一般而言，民主主要集中着眼於一個國家的政治體制上。

“民主”是作為一個國家政治體制所追求的普世價值，並體現人民意志為主體的政治制度。民主在其發展的過程中，現在普遍被世人所接受的，是通過選舉的方式，選出代表自己意志的賢者管治國家來實現的。在這裡突顯了民主在政治制度的重要性，特別是在選舉制度的制定過程中，滿足民主政治的合法性顯得十分重要。

要推行、實現民主，不是無條件的。在推行民主的過程中，要警惕推行民主可能破壞法制、破壞國家的安寧，甚至被少數人所利用，因此，如何推行民主，以最小的政治和社會代價，取得最大的民主效益，需要政治家和民眾的智慧。現在看來，發展民主需要按照民主發展的程度、發展的水準來推行，具體說應與下列條件有關：

- ①社會的經濟制度和經濟發展的水平；
- ②地緣政治和國際環境，即國外的政治大氣候和小氣候；
- ③國家的政治文化傳統、政治人物和國民的素質。

要研究民主的發展，首先要瞭解民主的內涵，即民主是甚麼。民主，作為社會的一個要義、政治術語和政治追求，來由已久。但至今能將之說得清楚，說得明白無誤，仍然不是一件容易的事。縱觀洋洋大觀的專著，也有未能盡人意之處，皆因民主是動態的，要本地化、本國化才能落地生根、才有生命力。同時，民主還要隨着社會經濟的發展而變化，不同的民族、不同的發展階段，不同的社會階層，也有不同的演繹、理解和追求。但是，我們從人類社會發展史、國家的形成和發展史

這一角度來理解，或可能給何謂民主有一個較為恰當的說法。注意，只是說法而已。

對於民主是甚麼，說法各異。有的人認為應該實行直接民主，有人認為實行一人一票選舉執政者，選舉領導人，實行代議制政治民主等等。其實，這些都是民主的一種做法，或民主的一種表現，而不是民主之全部，更重要的是民主只是人民大眾維護其權益、推進社會進步的一種手段和目的。

我們從中外民主政治發展的歷史可以知道，民主政治其實是有選舉權或公民權的居民共治社會、或參與社會管治的公認的方式方法，或是共同管理公共事務的遊戲規則。在這裏必須指出的是，此遊戲規則一定對某些人作出限制。如奴隸主民主政治就不允許奴隸參與議政論政，不許其有選舉權。中國對刑事犯罪者有剝奪其政治權利之懲罰。所有國家對精神病患者及未成年人士也作出限制，便是例證。

辯證唯物論指出：統治者與被統治者、管理者與被管理者，是對立統一體。既有矛盾對立，也有統一協調的共同利益——社會的繁榮與穩定。社會的大動盪，社會各階級都不願見到。隨着社會的發展和民意的提升以及訴求深化，在現代資訊發達和迅速傳遞的環境下，權力幾乎無密可言，這大大促進了民主意識的成長。即是說民主是由官民共治之需求而產生的，只能由官民共治才能實現，即以人為本，科學決策，不可改變。

當然民主潮流是不可阻擋的，壓迫越大反抗越大。社會發展和事物的發展規律是平衡→不平衡→平衡，矛盾發展到一定程度，無法調和時，將以激烈的手段解決。歷史上的改朝換代已證明，越壓越反抗，最終以農民起義或革命手段來解決，以求達到新的平衡。每次改朝換代，每次新平衡的建立，都會大大推動社會進步和事物的發展。統治者或管治者，面對歷史的教訓和歷史潮流在自覺或不自覺中逐漸趨向接近民意，接受民間訴求。

民主有其普世的共同價值，民主就是人民當家作主。俞可平教授從馬克思主義的基本原理和最高命題之研究中指出，這是馬克思主義所追求的、與馬克思主義致力於實現“人的自由而全面發展”，即“全人類的解放”的最高目標完全一致。

雖然民主可算是大多數人熟悉的詞語，但是，在極權統治和軍事獨裁政權為自己貼上民主標記來爭取人民支持的年代裡，民主這個概念仍然被人曲解和濫用。不過，儘管如此，我們仍不應因此而否定民主的普世價值。可以說，正是在民主觀念啟迪下，從古希臘的伯利克里到現代捷克斯洛伐克的瓦茨拉夫·哈維爾，從托馬斯·傑斐遜在1776年所起草的獨立宣言到安德列·沙哈洛夫在1989年所作的最後一次演說，莫不以最發人深省、最感人的辭句，表達了人類對民主制度的追求和向往。

按照字典上的定義，民主是“人民支配的政體，最高權力屬於人民，由人民直接行使，或由經自由選舉制度產生的人民代理人行使”。用亞伯拉罕·林肯的話來說，民主是“民有、民治、民享”的政權。

自由和民主往往可以互換使用，但是，二者並非同義詞。的確，民主是關於自由的一整套觀念和原則。但是，民主也是由一整套做法和程序構成的，這些做法和程序的形成，經歷了漫長而且往往是迂迴曲折的歷史過程。簡言之，民主是自由的制度化。因此，有可能去識別立憲政體、人權、法律面前人人平等這些經過時間考驗的基本原則，而這一切，是任何一個可以名副其實地冠以民主稱號的社會所必須具備的。

民主政治分為兩大類：直接民主政治和代議制民主政治。直接民主政治制度，就是由人民直接就具體的事項作出決定，形式包括：公民議會、公民投票等。很明顯，公民議會的制度只有在人數較少時才是可行的，例如：社區組織、部落議事機構、工會的地方分部。在這些組織裡，各成員可以在一個房間裡開會討論問題，透過共識或多數表決作出決定。古代雅典是世界上第一個民主政體，它曾設法實行直接民主政治，公民大會人數很可能多達民主政治的人數的極限。在現代，實行直接民主的公民議會制度最成功的國家就是瑞士，它的村鎮人口不多，召

開公民議會比較盛行。

現代社會由於其規模和複雜性，實行直接民主政治制度的機會很微。即使在美國東北部，新英格蘭城鎮會議仍然只是一種神聖的傳說，大多數社區的人口已經發展到這樣的規模，以致不可能讓所有的居民在一個地點聚集，對影響他們生活的問題直接投票表決。地方的情況如此，在國家層面推行公民議會制度更是無可能。

故此，部分西方國家採用直接民主制度中的公民投票方式，讓人民對國家的大政方針直接作出決定，藉以使政策取向更符合民意，發揮人民當家作主的精神，增強人民對國家的向心力。當然，公民投票不是沒有缺點，例如，勞民傷財，效率低下，議題的複雜性往往使人民不知如何取捨。

今天，民主政治最常見的形式是代議制民主政治，無論對於五萬人口的城鎮還是擁有十億人口的國家來說均是如此。在這種政治制度下，公民選舉代表來作政治決策，制定法律以及實施各項有關公共利益的計劃。這些代表獲得人民授權，能夠以人民的名義作出決策，其間須深思熟慮，兼顧技術可行性和整體社會的需要，並有條不紊地商討複雜的問題，這就除需要花費時間和精力外，更需要專業知識。

怎樣選舉這些代表？方式很多，差異極大。就國家一級而言，立法議員可以由各個區域選出，每區一名代表。另一種方式是：在一種比例代表制下，每個政黨按其在全國投票總數中所佔的百分率取得議席。省一級、地方一級可以借鑒國家一級的模式，或者透過團體磋商達致共識而不是靠投票去選舉代表。無論採用甚麼方式，代議制民主中的代表都以人民的名義行使權力，他們的政治行為是要向人民負責的。

任何形式的民主制度均是公民根據多數決原則少數服從多數自由地作出政治決策，無一例外。但是，多數決並不意味着少數人的意見不受到尊重，更不意味着少數人的權利不受保護。例如，容許51%的人口以多數的名義壓迫餘下49%的人口的制度，沒有人會稱之為公平合理的制

度。在一個民主社會裡，多數決原則必須與保障人權相結合，這樣做是為了保護少數人的利益。這裡所說的少數人包括種族、宗教、政治方面佔少數的人，甚至還包括在對有爭議的法規所進行的辯論中失敗的人。少數人的權利不取決於多數人的良好願望，也不能被多數票所扼殺。少數人的權利之所以受到保護，是因為民主的法律和制度保護全體公民的權利。

學者、作家黛安·雷維奇，為美國原教育部助理部長，在提交給波蘭一個教育研討會的論文中寫道：“當一種代議制民主政體的運作，是以限制政府權力並保證全體公民基本權利的憲法為依據時，這種政府的形式就是立憲民主政府。在這樣的社會裡，實行多數裁決，而少數人的權利則通過法律的制度化受法律保護”。¹

上述要素界定了所有現代民主政體的基本要素，不論這些民主政體在歷史、文化和經濟上有多大的差異。儘管加拿大與哥斯達黎加、法國與博茨瓦納、日本與印度作為國家存在着巨大的差異，但是，立憲政體的要素——多數決原則與保障個人權利、少數人權利及法治相結合——均可以在這些國家中找到。

二、現代主要國家的民主歷程

在公元前443-429年雅典的民主政治臻於極盛。即是說距今約2,500年前，雅典已存在並確立了民主制度。當然，這不是現代意義的全民民主制度，而是奴隸主民主政治。奴隸主內部按一定的程序和辦法，通過舉手投票方式產生最高級的官吏、法官等公職人員，“實行唯才是舉”，犯錯的受罰，不稱職的、不合格的撤換。成為西方民主的典範。²

在我們中國，由古代傳說及司馬遷的《史記》中的“黃帝本紀”等文獻記載，中國遠古的黃帝、堯、舜、禹時代的禪讓制度，實現了權力的和平交接，社會一派欣欣向榮，人民安居樂業。此種“選賢與能”締造人間樂土的做法，成為後世敬慕之楷模。由此可見，此時的中國古代

這套“選賢與能”做法，乃是民主政治的雛型，具有中國特色。

由此可以證明，民主政治並非西方國家的發明，更不是西方國家的專利。縱觀中國5,000多年的文明史，中華民族的先輩們也是深明民主之真諦的。他們將民主視為追求國泰民安的手段，用此一手段為國家的管治選賢與能，達到安邦定國。更重要的是中華文化的治國安民思想系統和倫理道德根深蒂固而周詳，如“民貴君輕，民為邦本”、“民為貴，君為輕，社稷次之”的民本思想；“君德臣道，身正國治”的治國要求，“尚賢便能，親疏並用”的用人標準，以及中庸之道的傳統哲學思想。可以說這是一套沒有民主名稱的民本管治，已成為中華民族的倫理道德標準，成為指導社會監督，評核政府及每個人尤其是當政者行為、素養的規範，將民主建立在社會和個人的道德修養上。較之西方之民主選舉，更具人文的深度和廣度。

西方式的民主選舉可以借鏡，但民主選舉、民主政治不能引發社會的不安，更不可造成社會分裂，這是前提。民主選舉、民主政治必須達到自我教育，自我提升，教化民眾，凝聚人心，提高國力，推動社會的發展。中華民族5,000年的文明史就證明，將民主建立在社會和個人的道德修養上，更具生命力，更值得去深入研究和發揚光大。走一條既借鑑西方，又結合中國國情，且符合本澳民情和《澳門特別行政區基本法》的民主之路，這樣的民主制度才能紮根於澳門，才能開花結果。

（一）英國

從公元13世紀到17世紀，英國逐步走上君主立憲制。最初，由貴族、高級教士擁有限制王權的權力，發展成後來的議會制度。議會分上議院（貴族院）和下議院（平民院）。上議院由貴族及神職人員組成，下議院由騎士及公民組成。隨着議會逐漸向資產階級和無產階級開放，最終促成了《權利法案》的簽訂和頒佈。《權利法案》的內容主要有：國王未經國會同意，不得隨意募兵、徵稅；亦不可任意廢除國會所通過的法案與法律；國會議員具有免責權。如此一來，不僅提高了國會的權力和

威望，也限制了王權的發展，有利於議會政治的發展，使英國步入民主政治。漸漸地就連一般平民及勞工開始也掌握了民主，通過民主選舉掌握國家權力，同時也造就了大批具國際視野、有才華的治國人才。

如今，英國國體採用君主國體，實行君主立憲制，國會擁有最高權力，國王是虛位國家元首“統而不治”，沒有實質的權力。行政權在內閣，行政首長為首相，設有一套廉潔高效的文官制度，配合首相進行有效管治。

1215年英國頒布的《大憲章》裏有兩條著名的條款，第一條就是國王要宣誓“向任何人施以公正，不能剝奪他人的權利”；另一條是，如果法庭沒有判決，國王也不能逮捕和剝奪他人的財產。這兩個條款表明，臣民的權利是獨立的，不是國王恩賜的，所以國王也不能剝奪它。英國的歷代君主，不斷地將《大憲章》稍加修正後繼續頒布。幾個世紀下來，《大憲章》前前後後總共頒布超過了40次。儘管在很多時候，《大憲章》並不被大多數英國人明確感知，但是，這種長期的重申和普及，卻積累起深厚的傳統力量，將契約和法制的精神，注入到英國人的思想根基。

在英國民主發展的歷史上，形成了兩大原則，一是王在議會，也就是說國王必須通過議會來進行統治；二是王在法下，也就是說法律高於國王，國王必須服從法律。可是，查理一世的做法就是把這樣的兩個原則全都給破壞了。因此，議會和國王之間的矛盾就越來越大，對立也就越來越尖銳，最終導致在1642年爆發了戰爭，而這個呢，就是近代歷史上非常著名的“英國革命”，也叫“英國內戰”。³

這是一場爭奪誰擁有國家最高權力的戰爭。在戰爭中，一位叫奧利弗·克倫威爾的議會軍將領脫穎而出，在他的帶領下，國王的軍隊被徹底擊敗，英吉利共和國成立，查理一世被俘。1649年1月30日，受刑的就是被議會宣判為“暴君、殺人犯和國家公敵”的國王查理一世，被處以斷頭的刑罰。通過幾百年王權和民權之間的抗爭，終以民權獲勝而結束，英國自此走出了中世紀，並走進了現代世界。⁴

1688年，英國人沒有像對待查理一世那樣採取暴力革命的方式，而採取了一種被後人稱為“光榮革命”的方式，來結束王權的專制。⁵

英國的君主是國家的元首，是政府的首腦，是教會的首領，又是全國武裝部隊的總司令，但是，他實際上並不直接管理國家，他必須任命一個首相，由這個首相來直接管理國家，而首相又必須從議會中多數黨的首領中產生，這就是英國的君主立憲制。君主立憲制的本質，就是依法治國，也就是誰都不能高居法律之上，誰都不能在法律之外為所欲為。

君主立憲政體在英國的確立，標誌着一個人統治一個國家的時代在這個島國永遠地結束了。英國人趕走詹姆士二世、建立君主立憲制的政體，沒有發生流血，這是它被歷史學家稱為“光榮革命”的一個根本原因。光榮革命創造了一種適合英國歷史和政治傳統的新的社會進步方式，那就是：用和平變革的方式實現社會進步。這種模式，成為它給後世留下的最獨特的遺產。

光榮革命使英國成為世界上第一個擺脫了專制的統治的國家。它採用了不流血的方法使政權更替。從此以後，英國就是在議會制度的框架之內，進行和平和漸進的制度改革，出現了一個相對寬鬆、相對自由的社會環境。

（二）美國

美國政治是以憲政為原則，也就是說憲法效力高於法律。憲法在美國人心中，簡直像聖言一般，這避免了許多爭議的發生。美國的人民主權原則是由許多制度規則所構成的。法律是由人民制定的，議員是民選的，並在人民的監督下工作。人民以推選立法人員的辦法參與立法工作，以挑選行政人員的辦法參與執法工作。可以說是人民自己治理自己，政府還要被人民監督。美國的政治，都出於人民，並用於人民。美國現採用總統制，總統是國家元首和政府首腦，並且實行分權和制衡的原則，立法、行政、司法三種權力分別由國會、總統、法院管控，三權