



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

新秩序

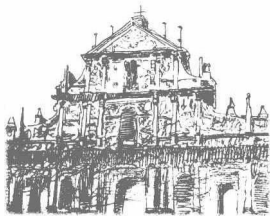
澳门社会治理研究

New Order: A Study on Social Governance of Macau

姜胜华 潘冠瑾 林媛/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

新秩序

澳门社会治理研究

New Order: A Study on Social Governance of Macau

娄胜华 潘冠瑾 林媛/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

新秩序：澳门社会治理研究/娄胜华，潘冠瑾，林媛著．—北京：社会科学文献出版社，2009.12

(澳门研究丛书)

ISBN 978-7-5097-1173-6

I. 新… II. ①娄… ②潘… ③林… III. 社会管理-研究-澳门 IV. D676.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 199722 号

· 澳门研究丛书 ·

新秩序：澳门社会治理研究

著 者 / 娄胜华 潘冠瑾 林 媛

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目负责人 / 祝得彬

责任编辑 / 段其刚 刘 娟

责任校对 / 单远举

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 14 字数 / 233 千字

版 次 / 2009 年 12 月第 1 版

印 次 / 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-1173-6

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

序 言

—

长久以来，澳门默默地伫立在祖国南海之滨，为纷扰的世界保留着一片宁静的净土和天空。熙来攘往的世人几乎忘却了她昔日的荣光，即使号称最不甘趋炎附势的学术界，除开在中葡有关澳门主权与治权争议的某些时期，也难得向她投去关注的眼神。直到 20 世纪 80 年代澳门前途摆上政治议程，国内外的目光才再度投往澳门。1999 年澳门回归的庆贺声，更加吸引了世人的眼光，将澳门细细打量。然而，当庆回归的锣鼓声消停、舞狮队解散之时，澳门不免留给人们一个想象空间：未来，澳门究竟会变成什么样？

迎着回归初期的困难与挑战，还有万众期待的目光，澳门特区政府在施政实践中学习与成长。一方面，“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治的实施与推进，经济民生、社会文化出现前所未有的变化，治安靖，游人织，经济升，百姓富……一派繁华市井景象；另一方面，庞大的资本、膨胀的欲望和蜕变的人性，销蚀着城市昔日的恬静，在喧哗与躁动中，受影响的不仅是淳朴民风，还有管治者的威信，产业单一、资源短绌、交通挤迫、价值扭曲……发展付出了不菲的成本与代价。

巨大的历史进步，有目共睹；沉重的社会代价，不能罔顾。无论是澳门特区建设的直接参与者，还是关注澳门进步与发展的思考者，总结特区成立以来社会治理的经验得失，梳理特区社会治理原则，归纳特区社会治理模式，对于正处于以全球化为背景展开现代转型的澳门社会来说，无疑是迫切而必要的。值此回归十周年及政府交替之际，更是总结过去、启示未来的适当时刻。

《新秩序：澳门社会治理研究》（下称《新秩序》）的出版，可谓正当其时。该书运用治理理论，全面检讨特区成立以来社会治理的进展与绩效，直面社会治理的问题与挑战，深入分析澳门社会治理的传统与优势，以国际



视野，融本土情怀，提出了具有针对性的社会治理之策，并探索性地设计了澳门美好社会秩序的治理蓝图。

二

应当说，治理理论的兴起是晚近的事，但是，作为实践形态的“治理”，在澳门却具有一定的历史基础。长期以来，澳门被视为“莲花宝地”，在历史的风浪中处变不惊。数丰量硕的社团，源远流长的自治，和而不同的文化……构成了澳门社会治理的重要元素，形成了独特的治理传统与结构，较为契合当代治理理论倡导的国家与社会合作治理所需的组织基础与经验条件。

即便如此，在引入西方理论研究澳门社会治理时，仍然需要特别注意治理理论对解释与建构澳门社会独特治理模式的适应性。比较澳门与西方社会在治理条件上存在的关键性差异之一，是社会参与的主动性，因此，探索澳门社会治理就需要深入分析澳门社会特殊的运作机理及其治理因素间的因果关系。

《新秩序》一书概括与总结了澳门社会治理资源与制度传统，主要包括双层二元治理结构及其缝隙效应、由社团政治与精英共识构成的社会合作主义治理体制以及地方自治的市政传统等方面内容。同时《新秩序》一书指出，自赌权开放后，澳门经济高速增长引起社会结构分化，不断出现的新社会群体处于体制外生存的边缘化状态；社会政治势力的分化与新政治力量日益兴起；社会文化变迁与主流价值的重塑及其认同等，给澳门原有社会治理模式造成很大困扰。因此，消除治理困境与追寻善治秩序是澳门社会治理实践发展必须面对的现实课题。

建设善治秩序是《新秩序》一书关注的重点。善治秩序的获得与维持，需要政府发挥主导作用，也需要其他治理主体的参与，更需要政府及各社会参与主体之间的协商和合作。就此，《新秩序》一书鲜明地提出了构建政府主导—多元参与的合作型治理体制之主张。其基本框架包括六大要点：一是以市场建设为重点扩大市场化取向的改革；二是以权利平等为重点推进政治结构改革；三是以能力建设为重点推进政府管理变革；四是以引导社团变革为重点培育公民社会；五是以设立区域性咨询机制为契机形成社会协商与合

作网络；六是以多元参与、和谐发展为核心培育社会资本。同时，因应回归后社会力量的新变化，《新秩序》特别提出，需要预防外部政治势力干扰与影响澳门社会治理。

当然，一个良好社会治理模式的形成和顺畅运作并非一蹴而就，建设过程亦非一帆风顺，而是需要持续性建构与应对重重挑战的。《新秩序》一书根据不同主体对社会治理的参与程度，规划了参与式合作型治理体制在澳门建构的阶段：第一阶段意在实现初级参与，着重于政府改革与公民训练；第二阶段推进实质参与，主要进行治理网络与组织设置；第三阶段则是制度化参与的形成，社会主体间由此实现合作互动。与此同时，《新秩序》一书亦强调在建构过程中，应注意到民众参与动力的缺乏及其培育、政府改革力度的把握及其调适、治理权力分散的困境及其化解、治理责任分担的障碍及其排除等都可能影响善治模式的建立。

三

从目前已有的研究看，尽管回归后社会各界关注澳门的社会治理问题，但是，相关研究仍处于零散的不系统状态，研究多侧重单一的社会治理主体（如政府或社团），缺乏社会整体治理体系和制度的系统研究，《新秩序》的出版一定程度上填补了已有研究的空白。该项研究不仅因其实践关怀而具有强烈的现实意义，而且因其学理关注而具有较高的学术价值。在研究方法上，较之于运用单一描述的研究成果，该书以分析与论证见长，充分利用翔实的数据作支撑，多渠道收集材料来佐证澳门社会治理的经验得失，除文字说明外，配备形式多样的图表以增强说理性与阅读性。

当然，澳门社会治理体系的探索与成熟的治理模式的形成，是一个长期而浩繁的工程，况且澳门特区成立时间尚短，所留下的治理实践不够丰富，澳门社会转型正在进行之中，远未结束。虽然《新秩序》一书通过理论推导结合其他地区治理经验，指出了未来澳门社会治理方向以及可能出现的机遇与挑战，但是，现实社会变化万端，并非理论的简单注释，澳门社会治理的具体进程必然受到各种内外因素的综合影响，治理模式也是不断调适的，因此，《新秩序》一书所作出的实证性分析与尝试性设计，同样需要不断得到实践检验与丰富完善。因此，从某种意义上讲，《新秩序》一书涉及的内



容及其阐述的观点或许不过是社会各界就此问题展开探讨的基础。

理论来源于实践，实践是不会停息的。如果说《新秩序》一书是对回归以来澳门社会治理所作的阶段性总结，那么，我本人希望《新秩序》的作者今后能够一如既往地跟踪研究，更希望借此书的出版将更多的人引入到澳门社会治理的实践与思考之中，正如该书所强调的那样：参与是治理的要义，而善治是从参与开始的。

吴志良

2009年6月3日

目 录



第一章 导论：治理理论的兴起与发展	001
一 传统政府管理危机及其反思	001
二 治理理论的内容诠释及其价值主张	003
三 治理理论的价值及其局限	006
第二章 澳门社会转型与和谐社会建设构想	008
一 澳门社会转型与复杂化社会的来临	008
二 “和谐澳门”建设目标的提出	014
第三章 澳门社会治理的制度资源与治理现状	024
一 澳门社会的治理资源与制度传统	024
二 回归后社会治理结构的调整及其治理绩效	028
三 澳门社会转型的加速及其治理困窘	047
第四章 参与式合作型治理新体制的提出	064
一 澳门社会治道变革的需求与新治理模式的提出	064
二 澳门社会治道变革的制度前提：行政主导的特区政制	069



第五章 参与式合作型治理体制的框架重点	087
一 以要素市场建设为重点深化市场化取向改革	087
二 以权利平等为重点推进政治结构改革	093
三 以能力建设为重点推进政府管理变革	107
四 以引导社团变革为重点培育公民社会	115
五 以咨询机制建设为契机形成社会协商与合作网络	120
六 以多元参与、和谐发展为核心培育社会资本	135
第六章 参与式合作型治理体制的建构阶段	143
一 政府改革与公民训练：初级参与的实现	145
二 治理网络与组织设置：实质参与的推进	158
三 社会主体间的合作互动：制度化参与的形成	168
第七章 建设参与式合作型治理体制的问题与对策	176
一 民众参与动力的缺乏及其培育	176
二 政府改革力度的把握及其调适	180
三 治理权力分散的困境及其化解	180
四 治理责任分担的障碍及其排除	182
五 外部政治势力的干扰及其预防	183
第八章 结语：超越自负与追求变革	185
主要参考文献	192
后 记	娄胜华 / 201

CONTENTS



Chapter 1	Introduction: The Prosperity and Development of Governance Principles	/ 001
1.1	Traditional Crisis Management of Government and Its Reflection	/ 001
1.2	The Content Interpretation and Its Value Proposition of Governance Principles	/ 003
1.3	The Value and Its Constraint of Governance Principles	/ 006
Chapter 2	Macau Social Transformation and the Blueprint of Harmonious Society	/ 008
2.1	Social Transformation of Macau Society and the Advent of Complexity	/ 008
2.2	The Proposed Goal for Harmonious Society of Macau	/ 014
Chapter 3	The System Resources of Macau Social Governance and Analysis of the Current Practice	/ 024
3.1	The Governance Resources and the System Tradition of Macau Society	/ 024
3.2	The Social Governance Structure after Reunification: Adjustment and Its Performance	/ 028
		001



3.3	The Speed-Up Transformation of Macau Society and Its Governance Difficulties	/ 047
Chapter 4	The Cooperative Participatory Governance System and Its' Foundation	/ 064
4.1	The Needs for Changes of Macau Social Governance and The New Proposed Model	/ 064
4.2	The Prerequisite of Social Governance Reform of Macau System: The Executive-Led Political System	/ 069
Chapter 5	The Basic Framework and Focal Points of the Cooperative Participatory Governance	/ 087
5.1	To Focus on Key Elements of the Market Constructing for Expanding the Market-Oriented Reform	/ 087
5.2	To Focus on Equal Rights for Promoting Political Structural Reform	/ 093
5.3	To Focus on Capacity-Build for Promoting the Government Management Reform	/ 107
5.4	To Guide the Organizational Change for Nurturing the Civil Society	/ 115
5.5	To Set Up Consultation System for Establishing Social Network of Cooperation	/ 120
5.6	To Focus on Participation and Harmony for Fostering and Nurturing Social Capital	/ 135
Chapter 6	The Set-up Stage of the Cooperative Participatory Governance System	/ 143
6.1	Government Reform and Citizenship Training: The Step of "Initial Participation"	/ 145
6.2	Governance Network and Organisations Set Up: The Advancement of "Real Participation"	/ 158



6.3	Interaction and Cooperation between the Dominant Communities: The Formation of Institutionalised Participation	/ 168
Chapter 7	The Problems and Countermeasures for Setting Up a Cooperative Participatory Governance System	/ 176
7.1	The Lack in Motivation of People Participation and Its Encouragement	/ 176
7.2	The Grasp of Intensity for Government Reform and Its Amendment	/ 180
7.3	The Plight of Decentralised Governance and Its Resolution	/ 180
7.4	The Obstacles for Shared Responsibility of Governance and Its Removal	/ 182
7.5	The Interference of External Political Forces and Its Prevention	/ 183
Chapter 8	Concluding Remarks: Beyond the Self-Congratulating for Sweeping Reform	/ 185
References		/ 192
Afterword		/ 201

图表目录



表 2 - 1	澳门居民对来澳居住人口逐步增加的评价	012
表 2 - 2	澳门居民对外来人口问题的评价	013
表 2 - 3	社会公正的设定	015
表 3 - 1	澳门咨询机构的层级	031
表 3 - 2	2000 ~ 2009 年《施政报告》拟定的年度公共行政 改革措施	035
表 3 - 3	2000 ~ 2009 年《施政报告》对每年公共行政状况 的评价	041
表 3 - 4	澳门主要经济数据变动情况	045
表 3 - 5	澳门市民就自身是否会对澳门政治体系 感到自豪或骄傲的取向	047
表 3 - 6	澳门特别行政区 2006、2007 年度大规模游行情况 比较表	050
表 3 - 7	1993 ~ 2003 年澳门贫富差距变化	053
表 3 - 8	香港 2003 ~ 2007 年七一游行人员职业统计表	054
表 3 - 9	香港 2003 ~ 2007 年七一游行人员所在家庭阶 级统计表	054
表 3 - 10	澳门 2006、2007 年度游行中主要诉求比较表	058
表 3 - 11	澳门居民对于澳门社会问题严重程度的判断	062
表 4 - 1	澳门特别行政区立法会第 1 ~ 3 届议员组成	082



表 4-2	立法会直选议席参选组别与候选人数的增加	084
表 4-3	2001 年与 2005 年选民登记、直接选举中投票人数	084
表 4-4	2006 ~ 2008 年澳门发生的示威游行活动的不完全统计	085
表 5-1	1999 ~ 2006 年澳门民众对特区政府整体满意度 数据统计表	096
表 5-2	1999 ~ 2006 年澳门民众对特首满意度数据统计表	096
表 5-3	1999 ~ 2005 年澳门民众对经济、社会、 政治环境满意度数据统计表	097
表 5-4	1999 ~ 2005 年澳门民众对特区经济、社会、 政治满意度排序表	097
表 5-5	2003 ~ 2005 年澳门特区民众对施政报告的满意度	100
表 5-6	1999 ~ 2005 年澳门特区民众对施政报告的满意度 统计表	100
表 5-7	1999 ~ 2006 年澳门民众对特区政府不同方面 表现的满意度统计表	101
表 5-8	2004 ~ 2006 年澳门民众对特区不同方面评分统计表	103
表 5-9	2005 ~ 2006 年澳门民众认为该年最需要处理问题 统计表	104
表 5-10	2003 ~ 2005 年澳门民众政治认知调查统计表	106
表 5-11	特区民众对推行民主政制重要程度的看法?	106
表 5-12	回归以来澳门经济、人口与社团发展	116
表 5-13	澳门居民在过去一年中有否（没有）直接或间接 反映意见	121
表 5-14	澳门特区政府咨询机构名录	122
表 6-1	澳门选民在 2001 年和 2005 年立法会直选投票的理由	149
表 6-2	澳门民众回答 2005 年澳门特区立法会选举常识正确率表	150
表 6-3	你觉得立法会选举与你有没有关系?	150
表 6-4	你是不是登记选民	151

表 6-5	你有没有打算登记做选民?	151
表 6-6	与 2001 年比, 你对今年选举投票意欲 (打算如何) 变化	151
表 6-7	你有冇 (没有) 打算在立法会选举中投票?	151
表 6-8	你决定左投边个未? (你决定投票给谁?)	151
表 6-9	你认为自己的政治取向, 系 (是) 倾向认同 边 (哪) 一种派别	151
表 6-10	你选择立法会议员, 系 (是) 视乎候选人 何种取态 (取向)?	152
表 6-11	澳门居民对政治是否感兴趣	152
表 6-12	澳门居民对社会及政治不同权利的重视程度	152
图 2-1	和谐社会进程	017
图 2-2	澳门市民关于澳门是否和谐的看法	018
图 3-1	澳门 GDP 与博彩总收益的增长 (1982 ~ 2008)	045
图 3-2	澳门失业率与通货膨胀率的变动趋势 (1999 ~ 2008)	046
图 3-3	澳门市民对于特区“澳人治澳”, 高度自治的评价	047
图 3-4	澳门市民对本地人素质偏低问题严重程度的评价	057
图 4-1	澳门市民对澳门民主状况的评价	086
图 5-1	1999 ~ 2005 年澳门民众对经济、社会、政治环境 满意度	098
图 5-2	1999 ~ 2005 年澳门民众对经济、社会、政治环境 不满意度	099
图 5-3	1999 ~ 2005 年澳门民众对经济、社会、政治环境 持“不知”态度百分比图	099
图 5-4	2004 ~ 2006 年澳门民众对澳门社会现状评分图	103
图 5-5	澳门市民对政府工作表现的评价	109
图 5-6	“行政主导”体制下公共行政改革的路径	110
图 5-7	公共行政体系和它对环境生态的适应关系	114



图 5-8 澳门市民对设立分区市民服务中心是否有助 民情上达的评价	130
图 6-1 澳门市民关于澳门人自治能力的评估	150
图 6-2 澳门市民关于自身参与社会服务与义务工作的评估	153
图 6-3 澳门市民对社会和政治义务方面的认识	154
图 6-4 不同年份澳门市民参与社团活动的频度	155
图 6-5 澳门民众参与政治团体活动的频率	156
图 6-6 澳门市民关于参与社团活动是否有助提升 公民参政意识的评估	156

List of Tables and Charts



Table 2-1	People's Evaluation of the Resident Population Gradually Increase	/ 012
Table 2-2	People's Evaluation of the Floating Population Increase	/ 013
Table 2-3	Setting up the Social Justice	/ 015
Table 3-1	The Levels of Advisory Body in Macau	/ 031
Table 3-2	The Measures of Public Administration Reform in Policy Addresses (2000–2009)	/ 035
Table 3-3	The Assessment of the Public Administration in Policy Addresses (2000–2009)	/ 041
Table 3-4	Major Economic Data of Macau	/ 045
Table 3-5	Affective Orientation Towards the Political System by Macau Residents	/ 047
Table 3-6	The Comparisons of Large Scale Demonstrations in Macau (2006–2007)	/ 050
Table 3-7	The Trends in the Gap Between Rich and Poor of Macau (1993–2003)	/ 053
Table 3-8	The Occupational Statistics for the People Who Attended the Great Marches on July 1 in Hong Kong (2003–2007)	/ 054
Table 3-9	The Social Class of the People Who Attended the Great Marches on July 1 in Hong Kong (2003–2007)	/ 054