



余振編

澳門政治與公共政策初探

澳門大學中文公共行政課程部份學生論文集

伍成昌・莫榮添・鄭玉羣・葉志強・蔡志雄

吳紹嘉・許志國・陳日鴻・陳國光



澳門基金會
出版

澳門論叢特刊

澳門政治與公共政策初探

—澳門大學中文公共行政課程

澳門基金會出版

一九九四年十月

吳志良 主編

澳門論叢 特刊

澳門政治與公共政策初探

—— 澳門大學中文公共行政課程部份學生論文集

編 者：余 振

執行編輯：呂平義

封面設計：蔡志雄

出 版：澳門基金會

排 版：新藝電腦植字排版公司

印 刷：澳門華輝印刷有限公司

發 行：澳門文化廣場有限公司

定 價：澳門幣55元

ISBN - 972 - 8147- 08 - 2

《作者簡介》

- | | |
|-----|----------------|
| 伍成昌 | 澳門政府衛生司助理技術員 |
| 莫榮添 | 澳門市政廳助理技術員 |
| 鄭玉群 | 澳門政府衛生司助理技術員 |
| 葉志強 | 澳門政府旅遊司助理技術員 |
| 蔡志雄 | 澳門市政廳設計師 |
| 吳紹嘉 | 澳門政府衛生司助理技術員 |
| 許志國 | 澳門政府財政司高級資訊技術員 |
| 陳日鴻 | 澳門海島市政廳助理技術員 |
| 陳國光 | 澳門政府身份證明司文員 |

主編者言

澳門有意識地引起大眾關注的系統學術研究起步較晚。隨着六、七十年代的經濟發展和八十年代政治、文化、社會發生的劇變，尤其是《中葡聯合聲明》的簽訂以及《澳門特別行政區基本法》的起草和頒布，澳門和外地許多學者以及澳門居民，對澳門的歷史和現實的許多問題進行了討論，在政治、法律、經濟、文化、藝術、歷史、社會和民生方面的研究取得了相當的成果。

澳門進入過渡期後，官方和民間的出版事業有質和量的飛躍，但較偏重歷史、文學和藝術，有關政治、法律、經濟、社會的研究和探索的文章仍然零散，專著屈指可數，為研究澳門的學者帶來不便，影響了研究的深入和長足進展。因此，有必要將這方面的研究成果加以整理和總結。編輯出版《澳門論叢》的構思由此產生。

雖然是整理總結，《澳門論叢》對歷史並不偏重，僅作借鑑。立足現在，放眼未來，建設澳門是我們的目標。我們一如既往，本着“思考澳門、研究澳門、推廣澳門”的原則，對澳門和外地學者有關澳門的個人專著和專題論文進行蒐集，以期推動和促進澳門問題研究的縱深發展，為關心澳門的人士提供一個可以觀察的窗口，為澳門居民更好地認識和了解澳門這座微型博物館創造條件，並為思索澳門問題的學者提供可以參考的材料，擴大視野和思路。

當然，萬里之行始于足下。我們的工作僅僅是零的起點，雖經努力，仍會存在許多不足之處，這一點，尚祈諒解。

借此機會，我們感謝本會信託委員馬萬祺博士為《澳門論叢》題字并提供部分贊助，感謝諸位作者和編者的大力協助，沒有他們的支持和信任，《澳門論叢》便不可能面世。我們更期望讀者提出批評和建議，使這套叢書更趨完善。

吳志良
一九九三年十二月

序

1988 年澳門政府成功收購東亞大學，銳意發展澳門的高等教育，以適應本澳急速的經濟發展和人才需求。翌年，爲了配合澳門過渡期政權的順利移交，成立澳門首間法律學院，以葡文授課；並於同年成立夜間公共行政四年制學士課程，以中文授課，主要目的爲培訓本地行政人才。編者適逢其會，參與籌組成立夜間公共行政課程事宜，負責招生及編排有關課程。

1991 年東亞大學易名澳門大學，兩年後首屆夜間公共行政課程畢業生產生，共 34 名。今年已是該課程第二屆畢業生，人數略多於去年，共 38 名。爲了加強學生對實際政治情況和公共政策的瞭解和分析能力，第四年的課程要求每一位應屆畢業生呈交一份畢業論文。論文大都論述澳門、香港與鄰近地區的政經情況及公共政策。當然，學生還在求學其間，理論水平有限，亦缺乏寫作經驗，有很多還是初次嘗試寫學術論文，所以我們不宜對他們過於苛求。

不過，首兩屆的畢業生絕大部份是現職公務員。他們大都有數年或以上的工作經驗，思想成熟，對本地區的政治和公共決策環境十分瞭解。他們的論文可能學術水平不高，但是都言之有物，對公共事務有一定的見解和個人意見。

本畢業論文集所收集的 9 篇文章，都是有關澳門的政治現況或對澳門政府公共政策的評估。應該指出，本書所收集的文章並不一定是公共行政課程學生中最好或最具代表性的論文，文章水平亦參差。論文作者都是首二兩屆夜間公共行政課程的畢業生，其論文由編者直接指導，當然，澳大公共行政課程主任蕭揚輝博士對學生的指導，更是功不可沒。他們通過調查訪問，以第一手可靠資料論述本地區政情或公共政策，雖然限於學養，有時評論未免欠

缺全面或有所偏頗，但是亦足以成爲一家之言，可讀性頗高。對一般讀者，尤其是關心澳門政治、政府運作的讀者，可以幫助他們更加瞭解過渡期的澳門。

希望通過本書的出版，能增加澳門市民對澳門公共事務的關注，同心同力，促進澳門的平穩過渡。另一方面，正如由各同學所寫的“跋”所言，本書的出版，可作爲他們四年學習的一個總結。必須指出，爲了增強文章的可讀性及限於篇幅，部份論文曾作大量刪改，尤其是有關理論模式部份，與原文頗有出入。

爲了幫助讀者對本書論文有一概括的認識及幫助讀者選讀一些他們感到有興趣的文章，以下對本書所收集的論文作一扼要的介紹。

伍成昌同學在其《澳門的政黨政治和民主發展的局限》中，引用亨廷頓(Samuel Huntington)的建制理論來解釋澳門的民主發展。文章指出，由於立法會選舉制度的建立，打開了民間參與政治的大門，其後選舉權的擴大，導致華人在立法會內所擁有的議席超越葡人，以及新興社團的興起，對固有的傳統社團和土生葡人政治勢力做成極大的衝擊，標誌着澳門民主化朝向多元化發展。文章並指出澳門的民主發展不能與香港民主發展相提並論。主要由於香港的中產階級勢力強大、政治意識高，盡力爲香港的利益和前途爭取；相對來說，澳門中產階級正在萌芽階段，市民政治意識低，所以並未如香港社會般對前途深切憂慮，或對未來政制發生激烈爭論。

另一方面，莫榮添同學從社會行動的角度比較港澳兩地的政治發展。社會行動有兩種主要社會功能：其一是社會行動本身作爲一個運動過程，可以提高市民對社會問題或矛盾的思考能力；其二，社會行動作爲一種策略，可以發揮市民權力，改變不合理或不公平的政府政策。論文比較香港和澳門近年持續不斷的反對輸入勞工的社會行動。莫同學訪問了港澳兩地工運人物，以翔實的資

料，客觀全面的分析兩個個案的異同，及其所反映出的兩地實際的政治情況。作者指出，香港的政治發展已到達一個多元化的階段，而澳門由於單一傳統勢力仍然佔壓倒性的優勢，其它的社會勢力則較少，所以澳門政治多元化的發展，祇在一個萌芽起步的階段。

鄭玉群同學《澳門的政治參與：1992年立法會選舉個案分析》，通過用電話調查方式，成功地訪問了430名選民。論文分別從選民對立法會選舉的認知、情感和評價取向，以1992年立法會選舉為個案，探討和分析澳門選民的政治參與行為。作者並再進一步分析一些相關的變數，如被訪者年齡、教育程度、性別等，對選民投票行為的影響。最後，論文指出，從澳門選民的過往政治參與取向與行為來說，澳門的民主前途是樂觀的。

葉志強《澳門行政權與立法權之間的制衡》根據《澳門組織章程》，列出行政權和立法權的權限及相互之間的制衡關係。論文主要從立法的角度，對立法會所通過的法律作一概括性的統計分析，並選取一些較重要和具爭議性的法律作個案研究，藉以闡釋立法會在制衡及監督政府方面所起的作用。作者指出，相互制衡須有平等權限作為支持，但是，澳門的政治體制基本上是“行政主導”，行政權明顯凌駕於立法權之上，故難有甚麼制衡可言。作者並指出，根據《基本法》，未來澳門特區亦將是“行政主導”的政制模式，故行政、立法相互制衡將難以實現。

在西方，傳媒被視為“三權分立”之外的第四權力體系，對政府施政負起監督的作用。蔡志雄同學選擇《澳門中文報紙對政府施政的監督》這個題目，作為他的畢業論文。蔡同學比較本澳中文報紙對《道路法典》及《教育綱要法》的報導和評論，發現報紙的報導主要是描述性，而評論則多刊載民間團體，包括傳統社團和新興社團的言論，報紙本身的評論則很少。作者指出，中文報紙的報導，對政府構成巨大的輿論壓力，如《教綱法》在教育界的強大壓力下，三易其稿，最後在立法會通過的文本已是“面目全非”。可見，澳門

中文報紙的中介作用是不容忽視的。

吳紹嘉同學的《澳門土生葡人在過渡期之社會地位及去留的選擇》，以問卷調查方式，探討土生葡人對過渡期有關問題的態度取向，如《基本法》對土生葡人的保障和照顧，及公務員納入葡編制的政策措施等。文章並對土生葡人族群的組成、文化特徵、社會地位作一扼要描述，對一般讀者瞭解澳門土生葡人這一特殊的歷史產物有很大的幫助。

在財政司任職的許志國同學對澳門過去十年來(1983 - 1992)的公共支出和收入演變趨勢作一頗有深度的分析。文章用準確的數據，很有說服力的指出澳門政府在過渡期的財政政策過度遵守“量入為出”的原則，務求收支平衡，而忽略了以公共支出作為社會資源公平分配的手段，及沒有預留適當的財政儲備給未來的特區政府。

陳日鴻同學的《澳門政府建築行業安全政策分析》主要分為四部份。首部份集中介紹有關工業安全的概念，及從理論的角度探討導致工作事故的原因。第二部份着重於描述澳門建築行業的工業安全現狀，有關的安全法例以及負責執行法例的機制。第三部份根據有關的資料和調查所得，探討在建築安全條例之下，建築行業安全政策所遇到的問題。最後，作者並對上述問題提出解決的方法，如建議勞工司嚴格執行法例，建立一套完善的稽查程序，擴大對工業安全的立法範圍，加強對工業安全的教育和宣傳，擴大安全督導員的權限，增加勞工賠償金額，及成立工業安全委員會等。

在身份證明司工作的陳國光同學，以他的專業知識，在《澳門身份證明司服務質素的評估》一文中，先扼要的介紹身份證明司的組織和運作，然後詳細說明各種證件及護照的性質和申請手續。最後，作者對身份證明司的服務質素作一客觀的評估並給予中肯的建議。無容置疑，這篇文章對一般澳門市民瞭解各樣繁複的換證手續有很大的幫助。

不用說,這本書所收集的9篇文章,水平不一,錯漏亦在所難免。希望藉此拋磚引玉,期各方學者專家和關心澳門前途的讀者多加指正。

最後,本書的出版獲澳門基金會吳志良及馮少榮兩先生的大力支持,在此謹致謝意。

余 振

一九九四年十月

編者簡介

余振，原籍廣東開平，1946年出生。1970年畢業於加拿大多倫多大學政治系，76年獲美國夏威夷大學博士學位，主修國際政治。曾在美國馬里蘭大學、加拿大卡加利大學和日本國際基督教大學任教。於1987年始，任澳門大學政府與公共行政學教授。

曾於國際學術期刊發表有關亞洲包括中國、日本、香港和澳門政治論文30餘篇。中文著作有1993年6月由香港廣角鏡出版的《澳門：超越九九》，和1993年12月由澳門基金會出版的《澳門華人政治文化》。

澳門論叢

- 東西方文化交流（特刊）
- 澳門政治及公共政策初探（特刊）
- 澳門華人政治文化
- 澳門縱談
- 澳門與澳門基本法
- 基本法九九講
- 澳門經濟四百年
- 澳門與多織協議
- 澳門總督與立法會
- 澳門的視野
- 中外學者論澳門歷史
- 澳門經濟述評
- 澳門教育——自由與抉擇
- 過渡期的澳門

目 錄

主編者言	吳志良	
序.....	余 振	I
澳門的政黨政治和民主發展的局限.....	伍成昌	1
從社會行動看港澳兩地的政治發展.....	莫榮添	40
澳門的政治參與：		
一九九二年立法會選舉個案分析.....	鄭玉群	63
澳門行政權與立法權之間的制衡.....	葉志強	84
澳門中文報紙對政府施政的監督.....	蔡志雄	111
澳門土生葡人在過渡期之社會地位及 去留的選擇.....	吳紹嘉	139
澳門的公共支出和收入演變分析(1983 - 1992).....	許志國	165
澳門政府建築行業安全政策分析.....	陳日鴻	193
澳門身份證明司服務質素的評估.....	陳國光	227
跋.....	伍成昌等	247

CONTENTS

Acknowledgements	I
Macau's Party Politics and the Limits of Political Development	1
Industrial Actions and Political Developments in Macau and Hong Kong	40
Macau's Political Participation: An Analysis of Voting Behavior in the 1992 Legislative Assembly Elections	63
Checks and Balances Between Executive and Legislative Powers in Macau	84
The Input of the Local Press on Government Policy	111
The Macanese Social Status and Their Attitudes Towards 1999	139
The Changes and Development of Macau's Public Revenue and Expenditure	165
An Analysis of Macau Government's Industrial Security Policy (The Construction Industry)	193
An Evaluation of Services Provided by Direcção dos Serviços de Identificação de Macau	227
Retrospect	247

澳門的政黨政治和民主發展的局限

伍成昌

澳門經過四百多年的變遷和發展，已經從一個專制落後的殖民式社會型態，轉向一個較為開明進步，政治多元化的社會型態。隨着澳門邁向現代化和都市化的路途中，經濟不斷發展，人口不斷增加，社會上所蘊藏的各種政治勢力，都各自為本身所代表的社群爭取更大的利益。澳門雖無名義上的政黨，但各種政治勢力通過有組織的活動，角逐立法會的議席，爭取更大的政治參與權，企圖對政府施政發揮更大的影響力，實際上便是政黨政治的雛形。因此，本文的第一個研究目的是要探討澳門政治勢力的分佈情況，換言之，澳門有哪些主要的政治團體？

1992年澳門立法會選舉出現了史無前例的九個組別之政治團體去角逐八個直接選舉（以下簡稱直選）議席，使人聯想起多黨制國家的民主政治。澳門政治的多元化競爭證明了民主化的存在，但澳門民主的發展情況究竟如何？是否與澳門政治團體的發展有關連？這便是本文的第二個研究目的。本文將回顧歷屆立法會選舉的某些現象和澳門民主發展的關係。

在澳門的政治勢力中，傳統社團被視為保守派系，由於是最大既得利益者，傾向於維持現狀不變；新興社團則被視為開明派系，竭力打開局面，尋求更大的政治參與權。因此，這兩股勢力雖不致於互不相容，但很多時都不可避免地出現利益衝突。本文假定新興社團的態度是支持推動澳門民主化，從而分析新興社團的活動對澳門民主化是否有幫助？究竟有何幫助？這便是本文的第三個

研究目的。

如果政治參與程度的高低是衡量民主化的一個指標，則香港的民主化程度可以說是高於澳門，因為香港市民的論政風氣比較熱烈。在香港，人們隨時可以透過報章、雜誌、電台和電視台看到或聽到有關對政治的議論。在澳門，論政的風氣比較冷淡，這當然與澳門特有的政治環境和氣候有直接關係。本文的第四個研究目的，便是要探討對澳門民主發展的各種制肘，包括中、葡兩國的關係，總督和立法會的關係，澳門現行的政制，未來澳門特別行政區的政制，傳統社團對立法會的控制等。澳門立法會的直選競爭激烈，但間接選舉（以下簡稱間選）往往祇有獨一候選名單，不符合民主發展的要求。本文亦會加以討論。

本文的研究結果可以作為澳門民主化進程的一個檢討，而一個社會的民主化程度，亦是衡量這個社會現代化程度的重要指標。一個邁向現代化的社會，由於經濟發展迅速，導致中產階級的壯大，以及要求擴大政治參與的壓力增加，因而促進民主的發展。但澳門的中產階級尚未壯大，因此澳門的民主化並非由中產階級推動，而是由參政制度的建立而帶動。本文將對此觀點加以印證。

第一節 澳門的政治團體

政治團體是指那些在政府政策制訂過程中，嘗試影響政府施政方針的團體或組織。政治團體可包括壓力團體和政黨，前者以游說為主要手段去影響政府政策的制訂；後者則以參選為主要手段去分享或獨佔政府決策權。^①

在澳門，政府的決策權雖純粹由總督擁有，但政治團體仍然可透過選舉而取得立法會的議席，然後在立法會提出動議，向總督施加壓力。