

澳門社團 參政 問題研究

(專題研究報告)

麥瑞權、丘海雄 等著

596.4



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版



01477083



定價：澳門幣50元

ISBN 978-99965-2-074-7



9 789996 520747

D676.596.4
20142

港台書

“一國兩制”文庫 No. 35

澳門社團參政問題研究 (專題研究報告)

麥瑞權、丘海雄 等著



澳門理工學院一國兩制研究中心 敬贈

Com os Cumprimentos do

Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas, IPM

With Compliments of

One Country Two Systems Research Center, MPI

澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門社團參政問題研究(專題研究報告)

作 者：麥瑞權、丘海雄 等著

責任編輯：庄真真、謝四德

封面設計：力高廣告策劃有限公司

電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo

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：15.5cmx22cm

版 次：2013年10月第一版

印 數：1,000本

定 價：澳門幣50元

ISBN 978-99965-2-074-7

版權所有，翻印必究

課題負責人：

麥瑞權 澳門特別行政區立法會議員、澳粵發展創思中心理事長

課題組成員：

丘海雄 中山大學珠三角改革發展研究院副院長、中山大學社會發展研究所所長、中山大學社會學與人類學院社會學系教授

陳健民 香港中文大學社會學系副教授、香港中文大學公民社會研究中心主任

朱健剛 中山大學人類學系教授、中山大學公民與社會研究中心主任

聶華英 澳門江門青年會會長

李思睿 中山大學人類學碩士研究生

編審：

楊允中 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

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

許昌 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

目 錄

第一章 導論	2
一、獨特的澳門現實及研究緣由	2
二、研究主題及文獻綜述	4
三、研究方法和過程	8
四、研究的意義和價值	11
第二章 社團社會理論綜述	13
一、法團主義	13
二、善治主義	14
三、新制度主義	16
四、團體衝突理論	18
五、香港的社團參政經驗	20
六、社會團體評估體系的經驗	21
第三章 澳門的政治體制格局	26
一、澳門的行政制度	26
二、澳門的立法機關	30
三、澳門的選舉制度	32
四、澳門的社團社會	37
第四章 澳門的社團參政	48
一、澳門的社團格局	48
二、建制內社團的參政情況	51
三、建制外社團的參政情況	53
四、中間型社團的參政情況	55
五、合作與共識	57
六、矛盾與衝突	61

第五章 澳門精英對社團參政的認知	63
一、社團參政功能的強化和利益導向	63
二、政治社會化程度低，社會精英不成熟	65
三、青年團體增加，公民意識增強.....	66
四、從社團社會到公民社會	68
第六章 澳門民眾對社團參政的認知	70
一、單變量統計結果	75
二、交互分類統計結果	84
第七章 結論與建議	104
一、結論	104
二、建議	107

內容提要

本報告對新制度主義、法團主義、參政制度和澳門社團參政問題研究的國內外理論文獻、案例和經驗進行梳理；以新制度主義為分析框架，以法團主義為視角，探究在社會、經濟、政治和文化等環境條件變化下為何沒有導致制度安排發生實質性改變；通過定性和定量調查，描述制度需求、制度現狀和存在的問題；並與香港現有的制度安排和制度效果進行比較，探討這些問題的成因以及對策。

本報告分析了澳門的政治格局、澳門的社團參政，根據社團參政情況，將澳門社團分為建制內社團、中間型社團和建制外社團三種類型加以分析，同時結合澳門精英、澳門民眾對於社團參政的認知，綜合考量澳門社團參政情況和參政制度。

通過調查和分析，本報告認為，澳門社團參政正經歷一個轉型階段，大體有如下變化：第一，澳門仍然是社團社會，社團在澳門政治、經濟和社會生活中仍然發揮重要作用，社團社會仍然會繼續延續和存在；第二，社團社會正在處於一個重要的轉型之中，主要表現在社團的數量劇增，社團參政功能加強、服務功能有所減弱，社團呈現出功利化和精英化的趨勢，社團出現分化趨勢，建制內外的社團逐漸出現較為明顯的分野；第三，民眾支持深化政制體制改革，支持循序漸進的變革，擴大民主進程。

基於澳門是一個社團社會的現實，同時，澳門民主化政治訴求比較強烈，本研究建議選舉制度應作出相應調整：一是選舉向社團開放，增加社團政治參與的機會；二是增加直選議席，滿足民眾日益強烈的民主化訴求；三是加強社團參政能力的評估。

第一章 導論

一、獨特的澳門現實及研究緣由

（一）澳門社團構成新研究對象

澳門特別行政區包括澳門半島、氹仔島和路環島，總面積為29.9平方公里。¹澳門特別行政區是中國領土的一部分，位於中國大陸東南部沿海，珠江三角洲入口，澳門以經濟繁榮的珠江三角洲及物產豐富的西江中下游為腹地，與香港、廣州兩個大城市及珠海、深圳兩個經濟特區為鄰，形成了極具優良地理位置的漁港。另外，澳門在東亞的地理位置也獨具優勢，處於東南亞與東北亞航路的中轉港口，東北離東京約2800公里，西南距新加坡2600公里，東南至馬尼拉只有1200公里，這種優越的地理位置奠定了澳門在16、17世紀東西方貿易重鎮的地位。²

根據統計數據顯示，截止2012年12月31日的澳門人口估計為582,000人，其中15-64歲的成年人口佔80.8%，0-14歲的少年兒童人口佔11.6%，65歲及以上的老年人口佔7.7%。³

澳門在正式回歸之前，一直處於澳葡政府的管轄之下，逐漸形成了一種具有較為獨特形態的社會結構。以出賣勞力為主體的澳門華人底層群體，一直以來都處於澳葡政府的殖民統治之下，受到當局對於自身發展的種種限制。因此，澳門華人群體很難與統治政府建立起友好關係，絕大多數的華人都生活在殖民管治體制之外，選擇通過結社或者依託於社團組織來表達自身的訴求和意願，進而與政府實現間接性的溝通。澳門社會也就形成了政府與民間的明顯分層，華人群體與在澳葡人群體也形成了不同的聚集圈，婁勝華把這種特殊的社會結構稱之為“雙層二元複合社會結構”。“雙層”是指政府與民間兩個層次，“二元”是指華人與葡人兩個不同的社區單元。在這種社會結構下，社會成員與社會組織之間形成了委託與庇護的關係，社會成員依賴於社會團體，而社會團體也成為社會成員庇護和表達意願的組織。⁴

1999年12月20日，澳門正式回歸，成立澳門特別行政區，澳門的政

治生態環境亦隨之發生變化。首先，社會成員與政府之間的關係發生了變化，從外來的殖民政府轉變為具有自治權的特區政府；其次，澳門居民的身份也發生了變化，從過去的被殖民統治的對象轉變為真實的政治主體。這種政治生態環境的變化，也即意味着原有的雙層二元複合社會結構受到衝擊——社會成員與政府的關係不再是過去的殖民統治與被統治的關係，而轉變為行政服務與接受者的關係。過去的抵抗和消極關係已沒有了存在的基礎，這也暗示着一直作為社會成員庇護者和代言人的社會團體組織也正在發生變化。

在經濟上，在回歸之後，澳門作為特別行政區都保有經貿的自由，中央政府又有CEPA等經濟政策的支持，2011年澳門被納入國家的“十二五”規劃中，全力打造澳門成為“世界旅遊休閒中心”。但回歸之後，澳門自身內部的經濟結果也相應做出了轉變，服務業尤其是博彩旅遊業的發展，帶來了澳門經濟的新飛躍，這種經濟的發展進一步推動了澳門社會結構的分化和重新整合。澳門經濟發展水平較高，但產業相對單一。

澳門是一個傳統社團社會，回歸後特別是近年社團又有進一步擴充，至2012年據悉總數已逾5000個。澳門社團數量多，影響大，對澳門特別行政區政治、經濟、文化等各領域都有直接或間接、或明或暗的影響。

（二）研究緣由

本研究以澳門作為研究點，以澳門社團為研究對象，基於澳門在歷史發展中形成自身獨特的政治、經濟、社會和文化形態而形成的澳門獨特的社團社會。

19世紀中葉，葡萄牙人開始在澳門實施殖民統治，但殖民政府對社會的干預程度比較低，一直處於“無為而治”的狀態。在強烈的民族主義凝聚力和社會自治的需求下，澳門社團不斷誕生、發展和壯大，在社會、經濟和政治發展中都有着舉足輕重的地位和作用，成就了一個獨特的社團社會，從此這種澳門獨特的社團社會發展也不斷地促成澳門獨特的政治、經濟、社會和文化結構。澳門的社團社會既是從澳門獨特的生態環境中培育出來的產物，同時，它也影響和推動着澳門社會的發展，

因此建基於澳門社會背景上的社團社會是研究澳門社會發展問題中的重要議題。

回歸以後，隨着澳門的社會變遷和經濟轉型，社團社會發生了一些變化：社團碎片化、服務功能弱化和代表功能變異等問題日趨顯現，近年來一些社會行動動搖了澳門社會一直以來“超穩定”的狀態，對整個社會運作形成了一定的壓力，這表明目前的制度安排與澳門的社會經濟發展現狀存在着一定程度的不相協調。因此，對現階段社團進行一次系統的梳理、研究，推導出一些帶規律性認識，實屬必要。

二、研究主題及文獻綜述

（一）研究主題

為解答上述疑問，在研究中細分為以下幾個重點問題：

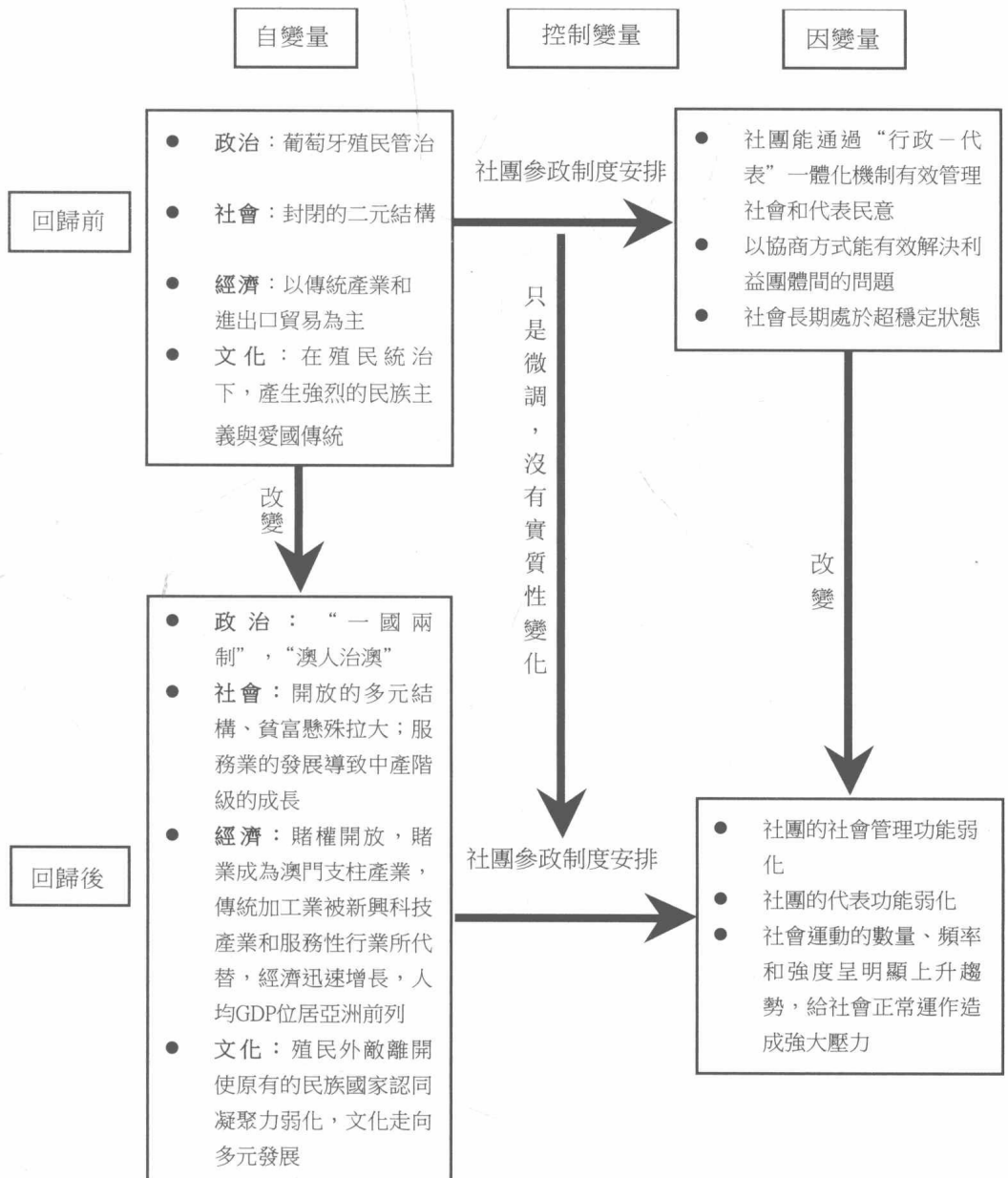
1. 澳門回歸以後社會、經濟、政治和文化等制度環境條件發生巨大改變，為何社團參政制度沒有發生根本性改變？
2. 在制度環境條件發生巨大改變而社團參政制度沒有發生實質性變化的情況下，其制度效果發生了甚麼變化？
3. 制度效果存在甚麼問題？問題的成因是甚麼？

（二）理論假設

本研究採取如下變量及理論假設，見圖1.1：

1. 自變量：澳門的社會、經濟、政治和文化等制度環境條件；
2. 因變量：澳門社團參政制度的效果；
3. 控制變量：澳門社團參政的制度安排。

圖 1.1 研究假設示意



（三）文獻綜述：澳門社團參政制度研究

長期以來，在澳門和內地都有一眾學者專注於澳門社團的研究，成果頗為豐碩。與澳門社團參政制度相關的研究主要包括澳門社會治理模式、社團制度變遷和社團參政制度等。

1. 澳門社會治理模式

婁勝華通過對澳葡政府管治澳門的實踐分析歸納了澳門歷史上獨特的治理模式，認為澳葡時期的政黨缺位使社團作為連接國家與社會、政府與民間的組織橋樑和利益表達、整合的組織中介，澳門社會內部的潛在法團主義管治結構表現為殖民政府與社團之間的“蜘蛛網”關係網絡，從而化解危機並形成秩序。並以這種治理資源在“一國兩制”框架下探尋新的社會治理模式。⁵

姜姍姍認為澳門是基於自身獨特的歷史發展軌迹以功能團體為政治代表單位並進而構建政治體制和治理結構。她嘗試從政治體制的代表性這個角度對回歸後澳門社會治理模式做一些探索性的解析，認為以界別團體為核心而展開的政制建設是一種典型的代表政治。⁶

潘冠瑾認為澳門的社團體制源於殖民時期澳葡政府管理和服務功能的孱弱以及實質性代議制的全權缺位，當時的社團通過“過程代表”完全替代了代議制；回歸後，社團一方面通過“法團主義”的制度安排以協商方式實施利益代表，另一方面又通過擬政黨功能參與代議制，形成一種“形式化法團”體制。⁷

2. 社團制度變遷

余振以1966年“12·3”事件和回歸為界限將澳門社團、政府和民眾三者關係的變動劃分為三個階段：第一階段(1966年以前)是“強政府弱社會”模式，僅華人社團與民眾直接互動、與政府實現間接互動，而政府與民眾之間缺乏互動；第二階段(1966-1999年)是“弱政府強社會”模式，華人社團與民眾和政府都實現直接互動，政府與民眾之間變成間接互動；第三階段(1999年至今)是“強政府強社會”模式，政府、華人社團和民眾三者之間都實現了直接互動。政府與社會各自的強弱差異導致三者互動模式的變遷。⁸

潘冠瑾以市民社會和政府的“兩分法”提出社團與政府關係的變化會帶來社團體制的變遷，她以社團的“社會自治”、“利益表達”和

“政治參與”三個功能維度測量“社團體制”，將澳門社團的發展階段劃分為三個階段：第一階段(1976-1984年)是“強社團主義”模式，澳葡政府的孱弱導致了華人社團的相對強勢，社團被迫承擔起華人社會的自治功能，並通過社團網絡形成了社會內部的代表功能，當時社團雖然出於強勢，但與政府缺乏制度性的聯繫，因此社團的政治參與功能缺失；第二階段(1984-1999年)是“類法團主義”模式，這階段政府和政治制度有了一定的發展，社團和政府之間逐漸發展均衡，社團延續了社會管理的功能，並逐步強化其自身的政治參與功能；第三階段(1999年至今)是“強法團”模式，特區政府的建立導致了社團與政府的相互“融合”，即不僅社團與政府之間的制度化聯繫加強，而且社團的活動重心從“社會自治”轉移到“政治參與”，社團逐步遠離社會領域進入政治領域，社團與社會之間的界限愈加不明確，同時政治制度化也使社團的“參政”功能得到強化，發展為一種“強法團”。⁹

3. 社團參政制度

婁勝華認為澳門與其他地區的頻繁改變選舉制度的情況不同，澳門選舉制度自確立以來，儘管不時有重新修訂或重訂，但核心內容未有重大變動，即使是已有的改變，包括回歸後的重訂，也遵循漸進與銜接原則，屬於非強制性制度變遷，選舉制度的混合性與過渡性特徵延續至今。在混合代表制中，間接選舉以利益界別團體為基礎產生議員代表，《選舉登記法》將選民分為自然人選民與法人選民，其中法人選民是為間接選舉而設。這種選舉制度強化了社團參選的功能，使社團成為了選舉活動的工具，這也是導致澳門至今沒有政黨的重要原因之一。¹⁰

在澳門，社團代替政黨參與政治。潘冠瑾以政黨的四大功能“政策制定”、“政治社會化”、“政治錄用”和“大眾整合”為指標來檢驗澳門社團在整體政治體系中的綜合表現。比較結果顯示，社團雖然不同程度地履行着這些功能，但社團自身的組織性質、目標、結構等與澳門特定的選舉制度與社會背景的結合，導致社團對這些功能的落實與政黨政治的效果相差甚遠。雖然有部分社團經過參政歷練和從政經驗的積累，逐步開始政治化，但因受社會環境的影響，這些組織短期內向政黨轉化的可能性不大。¹¹

澳門與內地學者對於澳門社團的研究無疑是全面、系統而豐富的，

他們都以相關理論、分類概念作為基礎，通過類型化的方式論述澳門社團的各個方面，尤其熱衷討論澳門社團體制在本地的產生、成長和發展以及其對於本地的意義和制度變遷的研究。但鮮見從理論出發探尋澳門社團參政制度的深層次研究。

三、研究方法和過程

（一）研究方法

本報告首先對新制度主義、法團主義、參政制度和澳門社團參政研究的國內外理論文獻、案例和經驗進行梳理；然後以新制度主義為分析框架，以法團主義為視角，探究在社會、經濟、政治和文化等環境條件的變化之下，為何沒有導致制度安排發生實質性改變，通過定性和定量調查，描述制度需求、制度現狀和存在的問題。

1. 文獻研究方法

收集和分析國內外與新制度主義、法團主義和澳門社團參政研究相關的理論、案例和經驗。

2. 定量研究方法

以電話隨機抽樣訪問澳門居民，抽樣方法為從《澳門住宅2009電話用戶名錄》及《澳門住宅2011電話用戶名錄》中隨機抽取了7,632個電話號碼，組成第一階段的電話訪問清單；對其中300個號碼的最後一位數作隨機處理，生成300個號碼，以希望涵蓋沒有登記的號碼，再隨機混進第一階段的電話號碼中，並刪除重覆號碼。最後形成7,932個電話號碼組成的預期電話號碼訪問清單。此調查中的樣本量為1,010個。

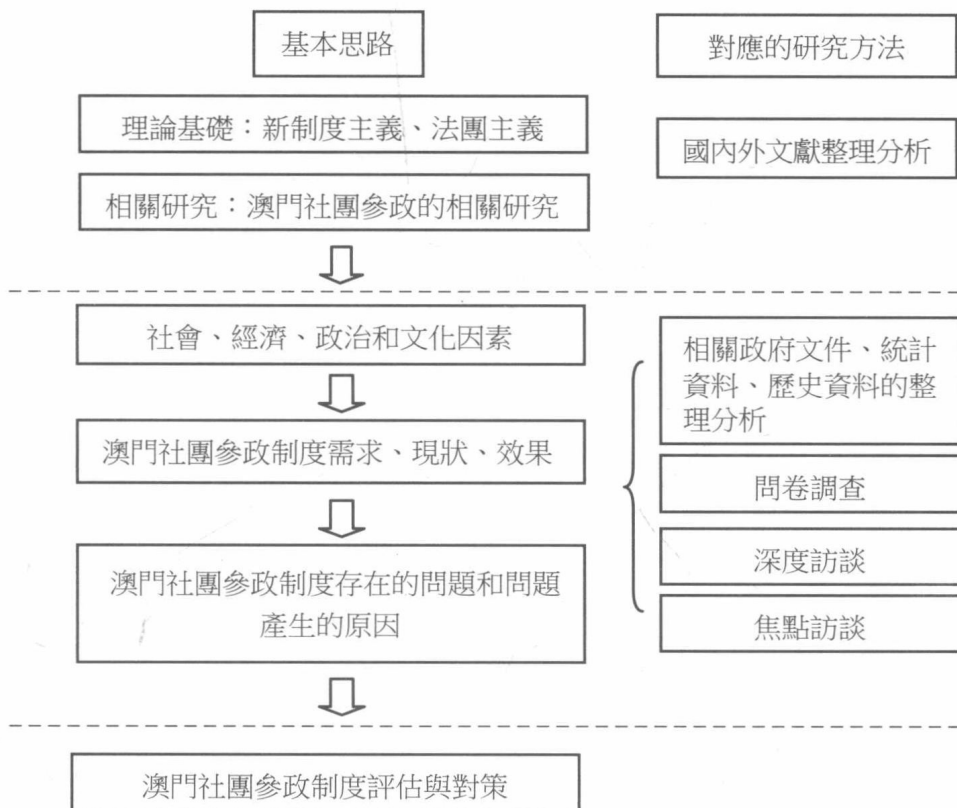
3. 定性研究方法

邀請政府相關部門官員、立法會議員、社團主要負責人進行深入訪談和焦點訪談（座談會）。

（二）研究過程

本報告研究過程如圖1.2所示：

圖1.2 研究過程示意



其中，具體研究過程分別簡述如下：

1. 文獻研究過程

首先對國內外理論文獻、案例和經驗進行梳理；然後探究在社會、經濟、政治和文化等環境條件的變化為何沒有導致制度安排發生實質性改變，通過定性和定量調查，描述制度需求、制度現狀和存在的問題，並與香港現有的制度安排和制度效果進行比較，最後探討這些問題的成因以及對策。

2. 定量研究過程

在項目申請的時候，課題組原定以社團主要負責人作為對象進行問卷調查，但後來經過評估和討論之後，課題組改為以澳門居民為對象進行電話隨機抽樣訪問。方法調整的理由是：第一，在社團負責人中實施

問卷調查難度很大，很難抽取到足夠的樣本。第二，課題組認為，澳門市民對社團和政制發展的意見對本次研究相當重要。電話訪問的抽樣與訪問具體情況：① 調查日期為2011年6月28-29日、7月2-6日晚上6-10時；② 調查對象為18歲或以上在澳門居住的臨時性或永久性澳門居民；③ 調查方式採用電話隨機抽樣訪問；④ 抽樣方法為從《澳門住宅2009電話用戶名錄》及《澳門住宅2011電話用戶名錄》中隨機抽取了7,632個電話號碼，組成第一階段的電話訪問清單；對其中300個號碼的最後一位數作隨機處理，生成300個號碼，以希望涵蓋沒有登記的號碼，再隨機混進第一階段的電話號碼中，並刪除重覆號碼。最後形成7,932個電話號碼組成的預期電話號碼訪問清單。⑤ 最後調查成功收集樣本數目1,010個。⑥ 調查執行結果(見表1.1)。⑦ 成功回應率為21.01% $[1,010 / (1,010 + 3,797)]$ ；⑧ 抽樣誤差是以1,010這個成功樣本數對母體進行推論，假設受推論的變項為二項分配時，其樣本標準差為0.0157；若設定可信度(confidence level)為95%，推論百分比變項時最大可能樣本誤差為 $\pm 3.08\%$ 以內。

表1.1 調查執行結果

項目	數量
電話號碼總數	7,932
未能成功接觸	2,904
無效電話	1,942
線路繁忙	76
沒有人接聽（包括留言信箱）	880
其他（如訪問員操作失誤、電腦失靈）	6
成功接觸	5,028
沒有合適受訪者（包括語言障礙）	167
預約合適受訪者但最後未能接上	54
拒絕回答	3,797
成功訪問	1,010

3. 定性研究過程

本報告的定性研究以深入訪談方式為主，訪談對象包括政府相關部門官員、立法會議員、社團主要負責人，旨在通過對上述人士的訪談瞭