

從《施政報告》看澳門管治模式變化

張少鵬*

一、前言

施米特(Philippe C. Schmitter)在 1974 年的時候對法團主義作出了定義，它是以一個系統性的利益表達形式，有限度地容許利益表達，其特點在於不具有競爭性、科層式、類同於一種壟斷式的團體。¹ 在這一種體系之下，與道爾(Robert A. Dahl)所說的多元競爭、多頭政治的形式具有衝突。但是，作為一種政治的意識形態，法團主義創造民主仍是有可能的。只需具有完善的機制，亦能令社會正常運行，並且取得實際成效。不論法團主義或是多元主義，只需具有更優化的制度，亦能奉行民主。

法團主義與多元主義的分別，根據張靜的看法，公民社會在法團主義中的表現亦是積極的。² 法團主義與多元主義都具有公民社會，只是其定義不一，都有創造民主的可能。多元主義民主樣式在香港的公共空間中明顯地表現出來。事實上，對政府施政的不信任必然導致政局的不穩。而這種一面倒式的民主形式未必能真正真正為社會帶來發展，帶給市民合適的生活。

若社會為“企業”，讓這一企業發展的是員工的努力。然而，決策者不可能是所有員工。當然，員工的意見必需被決策者聆聽。但是，不同的聲音自企業中發出，決策者不可能完全聆聽，因此一種意見表達的中介便形成。問題在於，此種中介是由決策者主導形成，還是由員工自身組成。多元主義下，員工可就不同看法組織不同團體，然而，在數目龐大的團體中，整合的重要性便展現出來。由此，法團主義的整合作用便應用於此情況。百分百的民主是不可能的，其準則亦不見得是全球通用。當然，普世價值必須受到重視，在不違背地區道德價值的情況之下，施行其適用之民主制式，造就其政治哲學傳統。這樣，管治

合法性才得以確保及延續。

道爾一直相信政治生活來自個人與團體之間爭取自治的過程。換言之，多元主義的出現本身便面臨着挑戰。在多元主義下的競爭中產生出統治者及被統治者，競爭是永不停息的。³ 而且，其強度只有增強沒有減弱的趨勢。社會所面臨的是一種不停息的對抗。然而，在政治管治的鬥爭之中，失敗一方永遠不會罷休，因此，各種各樣的對抗，包括一連串抹黑等等事情亦都隨之浮現。在缺乏制度主義的情況下，即使是一個政治多元的形式，均未能為社會帶來進步。社會契約論表明，人生於自由，但其自由亦需由枷鎖所固定。人類為了在社會上生存，須接受社會共識下的“契約”進行社會行為。因此，多元主義實質上是必須在制度的規範下進行。而法團主義正好是此兩者之結合。因此，有理由相信，在富有中介文化的澳門政治環境下，法團主義表現了澳門的社會傳統。

二、法團主義在澳門的萌芽與發展

法團主義在澳門的萌芽，是長久以來中國對於親屬關係，重視家庭及葡萄牙的威權統治之下所產生。而且，澳門作為葡萄牙的前殖民地，其政治制度亦以葡萄牙宗主國的模式所運行。在澳之葡萄牙政府具有悠久的法團主義背景，主要是以天主教為和諧統一的宗旨所運行國家之事務。⁴ 由此，澳門社團的興起不是單純的由於澳葡政府“無為而治”所產生。當然，此原因亦有其實義。但，若然政府施政中不包含法團主義的施政行為，社團作為輔助政府的施政工具是不可能實現。因此，澳門社團文化，或澳門法團主義的興起可歸納於前葡萄牙宗主國的悠久施政方式。當然，澳門社團的興起還有賴於數起事件的發

* 澳門大學傳播系研究助理

生，包括1966年之“一二·三”事件及1974年葡萄牙的“石竹花革命”。

然而，在回歸以後，傳統社團在社會的地位變化及其政治意義在經濟急速發展下出現莫大的挑戰。傳統的法團主義受到回歸以後從《澳門組織章程》轉至《澳門基本法》的憲制上對社會個人及團體定義的變化。比如，在1976年所推行的第3/76/M號法令(亦稱自由結社法)，適逢當時澳門經濟受惠於內地“文化大革命”之後鄧小平改革開放政策，澳門社團的發展不論在質，或在量上都有所提升。

婁勝華總結了社團在數目及質量上發展的三個原因：第3/76/M號法令的實施，經濟的發展，原葡萄牙宗主國威權統治的結束及改革開放政策的實施。⁵在澳門回歸中國大陸並實行《澳門基本法》後，其所賦與的結社自由對比在澳葡時期的《澳門組織章程》有過之而無不及。在澳門回歸前本地生產總值連續4年負增長，然而，在澳葡政府旗幟落下後，澳門的經濟增長卻以平均每年超達兩位數字急升。自澳門回歸以後，經濟的增長伴隨着結社數字的上升。在2006年社團成立的數字便顯得矚目，有多達682個新團體。現在，澳門的社團數目已突破6,000個。而且，社會上新興的以抗議示威為主要目的的社會運動組織(social movement organization)以新姿態出現在澳門的政治空間之中⁶，回歸後的抗議活動萌生了社會運動並引起政府對民間的注意。因此，社會運動在回歸後接連不斷。由此，2006年的社團數字的顯著上升亦加速了社會運動在澳門萌芽和發展。有理由相信，澳門社會將經歷一種前所未有的公共空間的政治角力。

三、社團是特區政府依法施政的重要依托

回歸後特區政府在施政報告中對社團的重視略有下降，而對政府部門之間關係的重視有所上升，其原因與政府近年持續增加公務員的數字有關。由此，可以看出政府欲求以另一種方式提高其管治的合法性。傳統社團一直以來都是政府的施政工具，而且，其地位在澳門一直不容忽視。再者，在回歸以後，澳門特區在“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的憲制性保護下，澳門市民結社的權利較以往澳葡政府時有明顯的進步。而且，在研究中亦發現，特區政府施政報告中提及中央政府的次數有明顯上升，對內地與澳門在經濟、政治、民生上的協作在政府的立場上

展現了碩大的重視。港珠澳大橋、二十四小時通關、一小時生活圈等等已發展及正在研究中的議題明顯看見政府的表態是以內地為首，其緊密程度不容忽視。現時坊間所討論的外地生留澳工作問題，相信亦是以內地、澳門更融洽的大前提為發展方向。

然而，民間的反對聲音亦不容忽視。現時澳門有6,000個社團，其整合顯得十分重要，否則，政府將忙於應付個人的意見訴求而阻礙了行政上的效率，故理應從源頭瞭解並改善可能出現的反對情況。因此，需要團體整合社會各界的意見，但不否定自澳葡以來以團體為中介的手法吸收民間意見所形成的意見表達方式，個人表達的機制仍有存在的需要，但若有團體整合意見，將有利政府施政。多元主義崇尚之競爭形式，未必能夠令社會和諧發展，社會的發展應根據當地的文化、經濟、民生的表現，若硬推美國式民主制度只會淪為基馬爾主義之輩，無視當地承傳下來的文化、宗教等傳統，把其他國外成功的形式硬推硬銷將非常危險。現實中的民主表現能以不同的形式出現，例如廣義的共識民主與法團主義亦可並存⁷，不一定只有多元主義方能成為現代民主的基石。現時社會對於民主的認識並不深，應深化對公民意識的教育，增加市民對社會的歸屬感。

以法團主義所形成的民主，有利於社會的和諧發展。這亦切合了政府一再強調的和諧社會，雖然多元主義在西方國家一直被視為民主形成的基石，但實際上，由於文化、種族上的差異，並不見得能夠完全把西方國家的做法完全套入東方國家。而在實踐上，非西方國家一旦實行典型民主，所面臨的阻力比西方國家嚴峻得多。明末清初的西學東漸，甚至主張全盤西化在今天來看便顯得不切實際了。

對於實行“一國兩制”的澳門來說，軍事及外交事務直接由中央政府管理，而特區又可以在中央授權下開展某些對外事務。因此，作為“一國兩制”下的一個“試驗點”，其任務並不是單單地依重經濟增長的鼎盛，政制實施亦必須有其獨特之處。“一國兩制”的初衷正如鄧小平在1984年的初步構想：“我們相信，在小範圍內容許資本主義存在，更有利於發展社會主義。”⁸“一國兩制”本身並不認同內地社會主義對港澳台的政制形式作出干預，而且在經濟奉行資本主義的澳門，其政制形式亦應有其自主性。正如《澳門基本法》中所賦予“澳人治澳”、高度自治，並不表明澳門的政制形式同中國大陸的對立，更確切來說，澳門、香港是政制自主，高度自治的“實驗場”，能夠有效地為中國大陸政制改革帶來啟示，但

不表示澳門和香港是“獨立”於中國的政治實體。

現時澳門的政制表現，最大弊病在於缺乏施政哲學。政策施行沒有理論支撐，是能造就被動的政府表現，即使在公務員數字迫近 3 萬人的今天⁹，亦未能夠為特區政府治理澳門帶來更高的威信。而且，越來越多反對聲音透過網絡的力量滲入民間。在此等情況下，若然政府的施政哲學未能定性，只會導致施政朝令夕改。治理的合法性的確因受到民間反對力量的對抗而受損，然而，一個政府統一的行事作風甚為重要。而且，經濟的發展絕不代表令市民的生活滿足，政制與經濟發展的平衡點若然未能好好掌握，只會導致民間對發展的抗拒，最終只會導致社會走向多元競爭，形成一種謾罵不斷且不具有效率的社會運行方式。

特區政府在 2014 年的施政報告中，對於有關政府內部關係的數字一直上升，對於行政改革及人員編制方面相當重視。政制改革這一論調長久以來在施政報告中佔有不少的份額，當然，若從不同角度來評論政治得失可有相差甚遠的答案。但可以肯定的是，在施政報告中明確指明政制改革的重要性，足見政府的重視。而且，在人員編制及政府組織架構的擴大帶來了管治力度的增大。

在澳門法團主義的傳統之下亦具有多元主義有關結社自由的特徵，但其分別在於澳門政府對於大部分團體都有一個恆常的贊助。傳統社團具有很大的社會資本，政府在短期內難以把社團對社會的影響力削減。¹⁰ 因此，使用傳統社團在回歸初期被認為是管治澳門的一種行之有效的策略，以“政府為主，社團為輔”的施政理念在回歸初期已被認定為令澳門的管治以和諧、平穩發展的重要基石。¹¹ 本文發現政府 2000 年施政報告中對社團關係內容的提及達至 22%。然而，在往後數年的施政報告中，對社團的提及遞減，但在 2007 及 2008 年施政報告當中出現了第二及第三高峰的情況。原因可能是由於 2006 及 2007 年發生了兩起大型示威遊行，政府提高了對社團的關注度。

四、回溯 2007 年“五·一”遊行的成因

在 2006 及 2007 年先後兩度發起的“五·一”遊行令政府的管治威信下降，尤以 2007 年的示威遊行甚為激烈，引致那場示威遊行有四個原因。

第一，新殖民主義的出現及其反發展主義浪潮的

興起。澳門現時博彩業的騰起與發達，與 2002 年開放博彩業至全球競爭有莫大關係。在澳門博彩業中佔有不少份額的美資公司勢力擴張的情況下，已經可以看出新殖民主義的興起。新殖民主義導致本土的抗拒是不難理解的，美資公司所擁有的員工數量令本土的消費及生活模式出現了變化。在面對外來的影響，澳門市民漸漸感覺到原有的東西被磨化及整合，出現了一種抗爭性反應，並引發了一種反社會的心態，最終導致了反對發展的浪潮。¹²

第二，隨“歐文龍案”出現的反政府聲浪。2006 年 12 月歐文龍因涉及巨額貪污及非法金融操作而被捕，使特區政府的管治權威再次遭受到挑戰。

第三，博彩業的資本壓倒性地佔領澳門的經濟命脈。以博彩業為首的單一經濟結構在 2007 年便已佔有了澳門財政收入的 60%。¹³ 簡而言之，澳門已經不可能沒有博彩業，這已經成為了澳門經濟發展的命脈。再者，在博彩業帶來的發展當中，市場已麻木地被掌控着。在欠缺多元稅基下，政府在與博彩公司的交涉中已明顯變得無力，惟有言聽計從，政府施政舉步維艱。

第四，新興的社會運動團體嶄露頭角。在 2000 年時此種類型的團體已興起，其主要用途只在進行社會運動時出現。¹⁴ 然而，基於 2006 及 2007 年的“五·一”遊行，可以看出其活動頻率上升，助長及鼓勵了市民對社會運動的參與。

在這四種因素的帶動下，不難看出施政報告中有關對社團關係的偏向，尤其是 2000 年後的第二及第三高峰。每當政府遭受政治威信挑戰，其主要措施為重視社團合作從而提升政府合法性。而且，每當政府合法性得以穩固，特區政府在施政報告中對社團的提及便會下降。由此，可以確定社團作為政府施政的一大支持者，體現了法團主義中視團體為管治合法性及維持社會穩定的重要一環，與多元主義中所表現的政府及團體之間的鬥爭明顯不同。當然，在此所提及的社團是傳統上支持政府施政的團體，對於新興團體而言，獲取其支持度仍具相當的困難。

五、結語

法團主義在澳門的形成源自於澳門華人以家庭為單位的特性，及在鴉片戰爭後葡萄牙對澳門的威權統治，當然，由前殖民主國以其固有統治模式影響着澳門長達 150 年不應忽視。回歸以後部分民眾以社

會運動組織挑戰既有管治模式，澳門原有的法團主義，即以傳統社團作為政治中介，避免個人直接衝擊政府的模式亦因此出現變化，開始步入以多元主義崇尚的政治鬥爭，因而需重新審視澳門公共空間意見發表的傳統手法。然而，西方的民主形式，如道爾所說的以多元主義為基礎才能發展的民主，在新的理論下，法團主義亦可造就廣義上的共識民主，這兩種以不同依歸而形成的民主形式，都應以當地長久以來的文化底蘊為基礎來作出決定。

政府對社會各個階層應有不同的應對方法。在澳門特區成立的 14 年間，政府明顯對社團關注逐漸下降，只有在民間抗議示威的時候使用社團作為政治中介，重拾民間對政府管治的威信。施政報告中對政府內部關係有明顯上升的趨勢，其原因在於公務員人數的上升，其接近 30,000 人的公務員隊伍在澳門逾 60 萬人口的小城來說不容忽視，而且，其提升人員數字的原因亦可被認為提升其管治力度。因此，在這種情況下，民間對於政府人員數字的上升必有反彈。

對於澳門特區政府與中央政府及大陸各省市的聯繫中可見，澳門是難以單靠自身的能力在國際舞台中站穩腳步，只有與中央政府合作，才能在經濟上保持上升且確保民生發展。再者，作為澳門經濟命脈的

博彩業，與內地不少省份的人員來澳參與有不可置疑的關聯。未來與中國大陸更緊密的關係是澳門發展必不可少的一環。比如，加快連接澳門及拱北、橫琴的口岸並提升其通關能力，確實執行一小時生活圈的理念，澳門大學在橫琴的校址進一步體現與內地更為緊密的關係，自由行政策不論在澳門經濟、文化及民生方面都造成一定的衝擊，未來還會商討澳門安老服務在珠海的執行等等，都確切表明澳門與內地的合作是以長遠而且以“更接近”為其原則。

值得注意的是，自回歸以後催生了新一批熱衷政治者，由他們所組成的社會運動團體漸漸地提升了市民大眾對政治的認識。同時，具有法團主義傳統的澳門政府，由於並未明確地確立施政模式，導致了在政制改革及發展中沒有理論的支撐，因而在政制的展開中沒有穩步實施，方向未明。倘若政府能夠明確認定自身施政哲學，政策的實行方能有更穩定的前進步伐。現時澳門特區政府的施政亦需切合政治環境的變化作出適當的調整，再而堅守其施政方針，切實地推行政策。只有配合政府的豐富財政資源，才能有力地推行和實施每一項經認真論證過的政策，達至長治久安、政通人和。

註釋：

¹ Schmitter, C. P. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*. Volume 36. 85-131.

² 張靜：《法團主義》，北京：中國社會科學出版社，2005年，第74頁。

³ Dahl, R. A. (1978). Pluralism Revisited. *Comparative Politics*. Volume 10, Number 2. 191-203.

⁴ Wiarda, J. W. (1977). *Corporatism and Development: the Portuguese Experience*. Amherst: University of Massachusetts Press.

⁵ 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，廣州：廣東人民出版社，2004年，第120-135頁

⁶ Ho, C. S. B. (2011). Political Culture, Social Movements, and Governability in Macao Asian Affairs. *An American Review*. Volume 38. 59-87.

⁷ Lijphart, A. and M. M. L. Crepaz (1991) Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. *British Journal of Political Science*. Volume 21, Number 2. 235-246

⁸ 《鄧小平提出“一國兩制”》，載於中國網：<http://www.china.com.cn/chinese/zta/440658.htm>，2013年7月18日

⁹ 《澳門公務員人口比1:20.2，十年後逾2000離隊》，載於《人民日報》(海外版)官方網站：<http://haiwai.people.com.cn/BIG5/n/2012/1122/c345702-17756522.html>，2013年7月7日。

¹⁰ 潘冠瑾：《澳門社團體制變遷——自治、代表與參政》，北京：社會科學文獻出版社，2010年。

- ¹¹ 莊金峰：《從澳門社團的特殊性看“一國兩制”的澳門模式》，載於《“一國兩制”研究》，第6期，2010年，第117-124頁。
- ¹² 劉世鼎：《澳門的新殖民主義：透視2007年五一大遊行》，載於《Reflexion》，2007年第7期，第55-83頁。
- ¹³ 澳門統計暨普查局：《澳門資料2010》，第17頁。
- ¹⁴ Ho, C. S. B. (2011). Political Culture, Social Movements, and Governability in Macao Asian Affairs. *An American Review*. Volume 38. 59-87.