

澳門特區公民社會內涵探析

何曼盈*

一、問題的提出

在 2008 年，有澳門學者指出按照通行的衡量標準，社團密度高的地方應有發育程度高的公民社會，澳門社團社會的表現卻是非政府組織繁多、社團密度高而公民社會成熟度較低，存在社團繁榮而公民社會不成熟的悖論，認為這是一個吊詭的現象¹，當時澳門的社團總數是 3,878 個。到了 2018 年中，澳門的社團已經達到了 9,000 個²，是 10 年前的兩倍有餘，面對不斷增長的社團數字和發展中的社會形勢，現在是一個適當的時候，回顧上述社團與公民社會之間關係的問題。

“一國兩制”方針在澳門成功落實將滿 20 年，澳門特區擁有《澳門基本法》的全面保障，同時作為中國改革開放的參與者、受益者、貢獻者。澳門的社會結構得以持續優化，並保持了社團社會的特點：社團數量多、活動頻繁，上述對澳門的社團生態分析，有關澳門公民社會生態的討論，仍然顯得十分重要、值得關注。

美國學者帕特南在 20 世紀 90 年代出版的《使民主運轉起來》一書，讚揚社會組織和密集的團體互動培育出公民性強的民間社會，得出社會資本有利於民主的結論。³ 在這個語境中，我們觀察澳門的社團生態並描述澳門的社會現狀時，便需要回應兩個層面的問題。首先是公民社會的性質問題，在現有研究中，已經逐漸不再將公民社會視為一個天然正確的政治概念，而是辯證地將不同形式的公民社會、公民行為、集體行動及其對總體地區穩定的影響有所區分，這些研究有助於我們更清楚地認識澳門社團活動的面貌。第二，在西方的研究成果中，公民社會之所以備受推崇，是因為公民社會可以幫助地區的民主建立和鞏固，那麼，在《澳門基本法》所規定的政治體制和民主目標中，如何處理澳門總體穩定的政治發展方針和公民社會之間的關係，也很值得探討。

二、公民社會概念的總體分析

（一）公民社會作為一個中性的概念

首先，應該將公民社會視為一個中性的概念。各國的社團活動表明，存在大量公民性強的社團，也存在大量公民性弱的社團，要實事求是地必須面對民間力量可能具有破壞性的現象。⁴ 隨着對公民社會的研究逐漸深入，學界也越來越不能避免要將諸如 3K 黨，黑手黨等有違公民性、違反秩序的民

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師

間團體納入到視野之中，從團結強度來講，這些團體內部人際關係甚至比作為分析典型公民性社會團體更加緊密。⁵ 在納粹黨崛起之前，德國魏瑪共和國時期曾有過一段公民社會十分蓬勃的時期，但它卻促成了後來反民主的效果。⁶ 在亞洲國家也有近似現象，日本的奧姆真理教、很多伊斯蘭極端組織也屬於獨立於政府、自發的組織力量。⁷ 若將“有暴力傾向”的組織從公民社會概念中剔除，公民社會便是一個不完整的概念，它擁有了不證自明的“好”，這對我們分析現實中的澳門社團活動現狀並無助益。

（二）澳門存在不同形式的社團活動

澳門社團的種族繁多、活動形式也較多，我們要實事求是地認識這些名目繁雜、組織性質不一的民間社團。澳門特區立法會共有 14 個直接選舉議席，由合資格的澳門居民通過一人一票直接選舉產生，是目前澳門政治場域和社會場域最重要的交集。在近年的立法會選舉的宣傳和投票階段，是各社團支持的政治團體、政治人物頻繁活動的時期，而這些活動的性質不一。比如，在 2009 年、2013 年和 2017 年的澳門特別行政區立法會選舉的參選隊伍中，有參選人在傳媒的報導中被隱晦地指稱為“有社團背景”⁸。一些在澳門有多年生活經驗的居民對這些參選人士的背景作出過討論，此類社團的活動的領域和活動方式，以及其作為社團在增進成員公民性上如何表現，都值得關注。

2009 年，澳門廉政公署在立法會選舉前夕摧毀了一個涉及賄選的團伙，相關報導指出，廉政公署人員搜查的地點與有社團背景的參選人士所處組別的辦公室重合。⁹ 此外，2013 年，澳門特別行政區廉政公署也偵破了一宗賄選案件，據廉政公署披露的資料，涉案嫌疑人中有身為社團職員的人士。¹⁰

公民社會作為一個完整的概念，我們要慎重反思社會團體活動可能具有的不同性質。在密集的社會團體、頻繁的社團活動中有可能產生具公民性的、有利於團體的效果，但是也有可能隱含不規則的、不進步的因素。公民社會應該是一個中性的概念，它很有可能幫助提高居民的公民性，從而提高人民的政治滿意度和生活水平，但它也可能存在非民主的、違反公平原則的因素，其運行不符合公民性原則。

（三）公民社會概念中的動員與民主

在過往的研究中，公民社會很大程度上是由於其具有促進民主的力量而受到提倡，可以說，強調公民社會的正面價值，幾乎等於強調公民社會對民主的正面促進作用。大量的公民團體活動可產生信任和合作關係，帕特南稱之為社會資本，能幫助促進民主政治的建立和鞏固，這是公民社會受到提倡和讚揚的重要因素。民主理論家 Larry Diamond 認為有活力的公民社會能夠以各種方式協助民主的發展、深化和鞏固，因此公民社會對於民主具有深厚意義。¹¹ 公民社會鍛鍊了人的公民性，從而有利當地的推行民主政治，是公民社會最可貴之處。在此基礎上分析澳門的社團生態，我們需要注意兩點，第一是公民社會的力量會以大規模社會事件的方式展現，第二是公民社會作為一個西方概念，其政治目標——民主政治自然也是以歐美等國在實踐的西方民主為藍本。

三、公民社會與民間動員力量

社會動員是公民社會對民主的其中一項正面促進作用，活躍的公民活動中可以產生動員力量，以對抗威權政府和霸權統治。有利於推進民主的公民社會團體，必須努力在國家和政府之外，保留相對自主和獨立的一席之地，有能力通過集體行動來“自我保衛”¹²。O'Donnell & Schmitter 在他對於一些獨裁向民主轉型的政體的研究中指出，復興的公民社會有助於將獨裁和民主的轉型繼續向前推進。¹³ Scott Mainwaring 指出一個政體向民主轉型的過程中，如果沒有抗爭的政治自由化，最終未必能促進民主，成功的民主轉型通常都會經歷來自社會上激進和溫和力量發動政變的要脅——來自體制的鎮壓，兩者多次交替發生，這樣的一連串興衰循環。¹⁴

在澳門，有關公民社會的討論也是由始自受到觸目的大眾街頭抗議行動。自 2007 年五一遊行以來，以遊行示威為主要形式的街頭社會運動趨於頻繁，澳門公民社會開始成熟的說法興起。¹⁵ 此後幾年間，澳門反對派社團、泛民主派人士定期每年舉行遊行示威活動，其參與人數和關注度都較低，直至“反離保”遊行事件，其參與人數和訴求一致性展現了公民社會的力量。2014 年 5 月 25 日，針對即將交由立法會細則性審議的《候任、現任及離任行政長官及主要官員的保障制度》法律草案，發生了近一萬人參與的遊行示威事件，是回歸後參與人數最多的一次遊行示威活動。在遊行結束後，組織者再次號召居民在兩天後即 5 月 27 日包圍立法會，再次表達對法案的不滿，當日則有近 7,000 人到達特區立法會外參與靜坐活動，其中有在下班後前往參加的上班族，也有放學後前往參與的中學生，由參與人群和遊行實況引起的熱潮席捲了社交網站。《離保法案》成為了澳門特區政府成立以來首次向立法會要求撤回即將進行細則性審議的法案，綿延三天的“反離保”運動是澳門公民社會成功動員、迫使政府更改既定政策的一項標誌性事件。直至本文寫作時，特區政府未再有就離保事宜進行開展立法諮詢工作，在 2019 年的施政報告中也未見有離保制度立法計劃，相信在第四屆政府的任期內不會就離保立法事宜開展實際工作。

2007 年的“五一遊行”中發生過暴力衝突，2014 年的反離保遊行則是參與人數眾多而秩序良好、和平理性，全程沒有發生任何肢體碰撞，因此，不同於 2007 年的遊行過程中發生滋擾行為而受到抨擊，2014 年的反離保遊行被視為是民意的理性表達，遊行人士的訴求也獲得接納。

2014 年反離保大遊行影響的不只走上街頭參與的人士，也影響了在電視機前收看新聞、通過社交網站跟進事態發展的人，很多平時不熱衷政治的人，受到街頭運動的感召而激發起參政熱情。眾多溫和、理性澳門居民的支持，以及澳門特區政府最終作出回歸後首次從立法會撤回即將表決的法案的結果，深深鼓舞了作為遊行組織者的泛民主派人士。接下來的數年，他們積極尋找新的議題，運用更成熟的街頭政治語言，組織大小遊行示威活動，企圖再次挫敗特區政府的公信力。在 2016 年 5 月，反離保大遊行將滿 2 年之際，泛民主派人士就一次有爭議的特區政府捐款行為舉辦遊行，社會影響較小。到了 2018 年 6 月初，特區政府交通事務局再就修訂《道路交通安全法》諮詢文本內容，泛民主派人士以“反對政府粗暴加價”為主要訴求，申請舉辦遊行，成功引致輿論發酵。有感於民意的壓力，交通事務局於數天後公佈將擱置法案修訂的公開諮詢，報章以“當局煞車息怒火”作標題，概括這次政府對民間動員事件的反應。出於民間對總體交通政策的不滿，該團體仍於原訂日期舉行以交通政策為主題的遊行，參與人數約為 2,500 人。¹⁶

近年來泛民主派人士多次利用不同話題舉辦遊行示威活動，雖然都不能重現 2014 年的聲勢，但

他們仍然在一次又一次的活動中累積經驗和支持者，組織能力和號召能力不斷成熟。在 2017 年的立法會選舉中，反離保大遊行的策劃者成功獲得席位，可見這種理性的街頭運動方式也受到一部分相當居民的認同。街頭政治是居民意見的一種合法表達方式，但社會運動中也容易出現比較激進的政治訴求和挑戰政府管治權威的企圖。

四、澳門特區的民主發展方向

(一) 競爭性選舉是否作為民主的標準和特徵

在公民社會有助於民主鞏固的論述的背景中，民主指的是“自由民主制”。¹⁷ 公民社會作為社團建立目標、形成平衡的場域，是以競爭性選舉為核心的民主制度的重要特徵。¹⁸ 在《澳門基本法》附件一中，有“民主”二字。民主是個好東西，澳門特區成立以後政制不斷發展向前，符合民主的基本價值，也符合民主的發展規律，這一點是毋庸置疑的，澳門特區未來的政制發展，也必定是朝着保障居民民主權利正當行使的方向進行。¹⁹ 在民主這一概念已相當為人熟悉、流行，甚至被很多人視為信仰的今天，我們需要將特區的政制發展目標置於基本法所構建的框架下，清楚辨析民主二字的內涵。

經過熊彼特和薩托利等美國政治學者的論證，是否存在競爭性選舉成為了一個政體是否符合民主的標準。²⁰ Robert Dahl 則說：我們終於認識到，民主就是必須實際地保證每個成年公民都有參與投票的權利。²¹ 歐美各國的政治實踐情況在港澳廣泛傳播，通過競爭性選舉以獲得政治職位、政府職位也成為了居民對民主政制根深蒂固的認識。

但是，特區和特區政府重要職位的選舉和任命方式，需要置於基本法的框架下來討論，並考慮到中央和特別行政區的關係。那麼，競爭性選擇是否能作為特區重要職位民主任命的惟一標準，需要深入分析。

(二) 在澳門有關民主內涵的不同觀點

在澳門，近年的社會運動所表達的訴求和新冒起的政治人物所抱有的政治理想中，均含有民主的概念，推崇競爭性選舉的代表產生方式，在他們的核心理念中，任用立法機關、市政機關人員時，增加代表產生方式的競爭性便等同於增加民主成分，然而澳門特區政府持有不完全相同的立場，近年有關澳門市政機構人員的產生方式爭議可作說明。

2019 年 1 月 1 日，澳門特區按照《澳門基本法》關於設立市政機構的規定，正式成立市政署。為了廣泛徵集民間意見，特區政府在 2017 年就設立非政權性市政機構進行公開諮詢。作為由《澳門基本法》中明文規定的重要機構，設立非政權性市政機構的相關規定及其成員的產生方式引起了較大討論，其中，就諮詢委員會產生方式的爭論，透露了特區政府和民間人士就民主的不同看法。

一種意見認為，市政機構諮詢委員會委員只有通過競爭性的選舉產生，才能代表民意。澳門立法會議員吳國昌一直主張應落實分區直選非政權性的市政機構，乃至聲稱不設民選程序的委任機制是反民主的。²² 議員蘇嘉豪指出，市政署諮詢委員會委員不經選舉產生，象徵着澳門的市政民主發展走上錯誤道路。²³ 議員區錦新指出，拒絕民選的市政署“連半點民主氣息都沒有”，排斥民選等於拒絕民主進步。²⁴

另一種意見認為，體現民主的方式有很多種，以非競爭式選舉途徑產生的委員，也可以具有民主代表性。面對以上泛民主派人士對市政署諮詢委員會委員產生方式的質疑時，政府人員表達了對民主的不同看法——競爭式選舉未必是民主的核心要素。行政法務司司長陳海帆指出：民主的方式有多種，不一定透過選舉才是民主及吸納意見。²⁵ 行政法務司司長辦公室顧問趙向陽指出，不選舉不等於沒有民主，民主的根本目的在於公眾參與，而參與的方式有很多種。

《澳門基本法》規定了市政機構的非政權性，它不是澳門特區的政權機關，其組織屬性使其成員的產生方式有所限制，市政機構職能的執行性質決定了它不能設立選舉產生的市政議會，這是經深入研究基本法後得出的結論²⁶，目前澳門市政署諮詢委員會委任制度的設計符合基本法循序漸進發展的規定。²⁷ 本文引述支持選舉產生市政署諮委的觀點，只是為了反映澳門民間存在一種競爭式選舉即民主的看法，而持這種看法的人比較集中泛民主派人士陣營。此外，也是在這場爭議中，政府明確表明了其民主觀點——沒有競爭性選舉的政府任用程序同樣符合民主。非政權性市政機構的組織性質有其自身特點，其人員運用的政治邏輯未必適用於其他職位，但它仍然離不開對民主概念的內涵解讀問題。

五、小結：在基本法框架內推進政制發展

公民社會作為一個西方學術概念，是一個涵蓋政治、社會、經濟不同方面的概念，它以西方的公民組織為藍本，以西方的政治實踐為理想。在實行“一國兩制”的澳門特別行政區，政治制度的發展需要在《澳門基本法》的框架下進行，澳門特區的政制發展要旨便是“循序漸進地發民主”²⁸。“循序漸進”、“民主”和公民社會概念的重疊、差異所在，值得我們仔細分析。第一，公民社會強調大眾動員對促進和鞏固民主政權的意義，但在社會運動事件中也容易出現激進的民主改革思想，未必符合循序漸進的宗旨。第二，澳門的民主不是照搬、照抄外國的模式，而是一種符合澳門社會穩定、有利於處理中央與特區關係的模式，與西方民主精神和實踐之間可能存在差異。

就澳門的公民社會發育情況來看，這些年來民間的社會運動組織者逐漸累積了經驗，比以往更善於利用與大眾生活密切相關的民生事務和政策議題以鼓動居民的情緒。民生議題如樓價問題、外地勞工問題、車輛交通問題等，政府政策如離補法案、公款捐款、停車位加價等，民間運動組織者都能成功引起輿論，舉辦遊行示威活動，只是影響範圍和參與人數不一。近年來，澳門由於博彩業的蓬勃發展帶來了經濟的高速成長，但也造成了物價上漲、交通擁堵、居住成本急增、犯罪上升的現象。民生事務最受居民關注，措施不當容易影響居民的切身利益，滋生不滿情緒，並由着對政府決策的不滿，引伸到對政府構成、政府人員任命以至政治結構的質疑。特區政府必須高度重視民生政策研究，急居民之所急，為居民創造宜居、宜業的智慧城市，使本地居民在澳門居住的幸福感和歸屬感提升，避免由於個別的政策、民生規劃脫離居民的期望，引發大規模的不滿甚至示威抗議活動。

到了2019年底，實行“一國兩制”的澳門特區即將進入第三個十年，特區政府依法施政也將邁入第三個十年，擁有了二十年治與亂的經驗，不應該再是首任行政長官何厚鏞口中“細路做大人事”的特區政府。面對特區內外的各項爭議，特區政府需要平衡各方利益，始終將提升居民生活滿意度和社會福祉放在第一位，堅定居民對特別行政區制度和“澳人治澳”的信心。澳門公民社會力量日漸成熟，在遊行示威活動中雖然偶然出現過激言論甚至肢體衝突，但從中所反映的問題也是給政策制定

者的警示。中國改革開放已逾 40 年，澳門特區應用好用活中央支持澳門發展的政策措施，積極參與大灣區建設並擴大自身優勢。在此基礎上，認真研究《澳門基本法》所規定中央與特區關係、澳門政治發展目標，完善澳門特區民主制度的理論建構，引領澳門特區第三個十年的政治發展方向。

註釋：

- ¹ 婁勝華、潘冠瑾、林媛：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年，第 116-118 頁。
- ² 《澳基會社團申請批給增一成》，載於《澳門日報》，2018 年 8 月 31 日，第 A07 版。
- ³ 羅伯特·D·帕特南：《使民主運轉起來——現代意大利的公民傳統》，南昌：江西人民出版社，2001 年，第 197-203 頁
- ⁴ 劉瑜：《公民社會能促進民主穩固嗎——以第三波民主化國家為例》，載於《開放時代》，2017 年第 1 期，第 51-75 頁。
- ⁵ P. Kopecký and C. Muddle: *Uncivil Society?* New York: Routledge, 2003. P. 14.
- ⁶ S. Berman: *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*. World Politics, 1997, 49(3). Pp. 401-429.
- ⁷ 同註 4；王紹光：《民主四講》，北京：三聯書店，2008 年，第 120 頁。
- ⁸ 《關愛澳門強調深入社會各階層》，載於澳門廣播電視股份有限公司網站：http://www.tdm.com.mo/c_news/radio_news.php?id=190268，2019 年 1 月 4 日訪問。
- ⁹ 《澳門摧毀賄選團伙逮捕多人》，載於 BBC 中文網，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_8260000/newsid_8264200/8264233.stm，2019 年 1 月 8 日訪問。
- ¹⁰ 《澳門舉行第五屆立法會選舉，一宗涉賄選案被偵破》，載於新浪新聞中心：<http://news.sina.com.cn/c/2013-09-15/094228220466.shtml>，2019 年 1 月 4 日訪問。
- ¹¹ L. Diamond: *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1999. P. 239.
- ¹² 陳健民、蔡子強：《民主的小故事與大道理》，香港：上書局，第 86-87 頁。
- ¹³ G. O'Donnell and P. C. Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. Pp. 56-57.
- ¹⁴ S. Mainwaring: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Available at the website of Kellogg Institute for International Studies: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/130_0.pdf. Retrieved on 12th February 2019.
- ¹⁵ 同註 1，第 116-117 頁。
- ¹⁶ 《二千五人遊行反對違泊加價》，載於《澳門日報》，2018 年 6 月 17 日，第 A07 版。
- ¹⁷ G. Baker: *The Taming of the Idea of Civil Society*. In P. Burnell and P. Calvert (Eds.): *Civil Society in Democratization*. London: Frank Cass and Company Limited, 2004. Pp. 43-71.
- ¹⁸ M. E. Warren: *Civil Society and Democracy*. In M. Edwards (Ed.): *The Oxford Handbook of Civil Society*. New York: Oxford University Press, 2011. P. 378.

- ¹⁹ 白志健：《澳門民主政治循序漸進穩步發展》，載於人民網：<http://astronomy2009.people.com.cn/GB/shizheng/1025/3022864.html>，2019年1月16日訪問；駱偉建：《論循序漸進發展民主的條件——行政長官和立法會選舉辦法的修改》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施——紀念澳門基本法頒佈15周年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年，第57-65頁；鄧益奮：《澳門民主政制發展的地方特質》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第3期(總第13期)，第110-113頁。
- ²⁰ 曾毅：《政體新論：破解民主—非民主二元政體觀的迷思》，北京：中國社會科學出版社，2015年，第157頁。
- ²¹ 同上註，第181頁。
- ²² 《經激辯立法一般性通過市政署法案》，載於《市民日報》：<http://www.shimindaily.net/>，2019年1月21日訪問。
- ²³ 《市政署全委任歷史錯誤，引入民選諮委重返正途》(書面質詢)，載於澳門立法會網站：<http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2019-01/983305c34600c3cad7.pdf>，2019年1月21日訪問。
- ²⁴ 《市政署排斥民主，比四百年前議事會更不如？》，載於《訊報》，2018年8月24日，第P01版。
- ²⁵ 《立會細則通過市政署法案》，載於《澳門日報》，2018年7月31日，第B01版。
- ²⁶ 《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，載於《澳門日報》，2017年11月7日，第C12版。
- ²⁷ 《“民主倒退論”違背歷史》，載於《澳門日報》，2017年11月7日，第A02版。
- ²⁸ 王禹主編：《蕭蔚雲論港澳政治體制》，澳門：三聯出版(澳門)有限公司，2015年，第290頁。