

淺議澳門特區民間社團的利益偏好

何曼盈*

一、問題的提出

澳門有着悠久的結社傳統，大量民間組織頻繁地活動。澳門特區歷屆立法會議員有幾大傳統社團的成員，分別循直選、間選、委任方式獲得立法會議席，澳門政府各級部門的諮詢組織中，也為各大社團安排了代表席位。作為民間社團的關鍵人物，各大傳統社團的負責人理應與居民有大量接觸，能理解所屬領域的社會面貌，瞭解居民的心態，因此堪當特區的民意代表，並作為民意代表參與到立法事務和行政事務當中，貢獻來自民間的智慧和真知。然而，政府近年來就具體政策向社團徵集意見後，根據諮詢結果而制定的方針政策受到社會公眾質疑的情況，時有發生。2014年，更有參與人數眾多的遊行抗議事件發生，遭到抗議的政府方案曾在諮詢階段獲得了社團的意見，在立法會一般性審議中也得到了社團領袖的支持。因此，在傳統社團代表性漸失的認識之上，由於2014年遊行事件的發生，有學者提出了“錯位代表”的概念。

澳門特區2012年政制發展諮詢期間，針對新增的立法會席位及其界別分配，各大社團紛紛發表了書面意見，是各大社團對其組織定位和組織利益認識的具體表露。本文便試圖在這個特定的時空環境中，透過分析各大社團的具體意見中所表露的立場，探討他們的偏好、利益與代表。

二、政制發展與民情民意

(一) 一次影響深遠的政制發展

《澳門基本法》附件一規定，2009年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員2/3多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。《澳門基本法》附件二規定，2009年及以後澳門特別行政區立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員2/3多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。

行政長官崔世安在2011年11月15日發表的施政報告中，提出將根據《澳門基本法》的規定，積極而審慎地處理澳門特別行政區政治體制發展問題。“基於2013年第五屆立法會選舉、2014年第四任行政長官選舉的日漸接近，特區政府決定，把處理《澳門基本法》附件一和附件二規定的行政長官和立法會產生辦法是否修改的問題，作為明年施政的一項重要內容。”¹“特區政府將嚴格按照《澳

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師

門基本法》的規定，堅持從澳門實際情況出發，在繼續廣泛聽取社會各界意見和以往工作的基礎上，就2013年第五屆立法會和2014年第四任行政長官的產生辦法是否修改以及如何修改的問題，提出處理方案，在此過程中，將根據實際需要進行諮詢。”²

為了明確立法會附件一和附件二的修改程序，行政長官於2011年11月17日致函吳邦國委員長，提出“考慮到澳門基本法附件一和附件二有關修改兩個產生辦法的規定與香港基本法的有關規定大體相同，而全國人大常委會曾經對香港基本法附件一第七條和附件二第三條作出解釋，明確修改兩個產生辦法的程序，因此，對澳門基本法附件一第七條和附件二第三條的規定是否需要作出解釋，謹請全國人大常委會酌定。”委員長會議認為，由全國人大常委會對《澳門基本法》附件一和附件二有關條款作出解釋，是必要和適當的。為此，委員長會議提出了《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋(草案)》。

2011年12月31日第十一屆全國人大常委會第24次會議通過了上述《解釋》，明確了行政長官和立法會產生辦法修改程序的步驟，也即“五步曲”：(1)行政長官向全國人大常委會提出報告；(2)全國人大常委會對是否需要修改作出決定；(3)特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的法案，並經立法會全體議員三分之二多數通過；(4)立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的法案須經行政長官同意；(5)行政長官將有關法案報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案。

(二) 尊重民情民意的演練

為了廣泛地徵集居民對澳門特區政制發展的意見，澳門特區政府舉辦了兩輪大型諮詢活動，分別在五步曲的第一步和第三步開展前廣泛徵求民意。第一階段的諮詢活動在2012年1月4-18日，期間共舉行了8場座談會，其中7場以不同界別團體為對象，包括政界、行政長官選舉委員會委員、工商金融界、勞工界、社會服務界、教育界、文化界、專業界、體育界、傳媒界、公務員團體，以及政府諮詢組織的成員等，並有一場公眾座談會，居民也可以網頁或郵寄等方式提供意見。第二階段的諮詢活動，是在首階段收集意見的基礎上，政府製作並公佈《政制發展諮詢文件》，在2012年3月10日至2012年4月23日間收集意見，居民可透過網頁、傳真、郵寄等辦法提交意見。諮詢期間，政府舉辦了10場諮詢會，其中7場面向公務員團體、立法會議員、各界別社團等人員，3場是向所有居民開放的公眾諮詢會，在一個多月的諮詢期內，共收到165,247份意見書。

第一階段的政改諮詢主要就以下兩個問題諮詢意見：(1)2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法是否需要修改？(2)如需修改，應該堅持甚麼原則？怎樣修改？為了就以上兩個問題諮詢民間意見，第一輪諮詢期間政府共收到2,692份意見。就“是否需要修改”的問題，絕大多數意見認同有必要對2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法作出適當修改，同時，立法會維持直選、間選和委任三種產生方式，行政長官維持由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出並由中央人民政府任命產生辦法。就“怎樣修改”的問題，在立法會選舉方面，多數意見認為應以等額方式適當增加立法會直接選舉及間接選舉產生的議席，而委任議會名額不變，而在行政長官選舉方面，多數意見認為應適當增加行政長官選舉委員會委員的名額。³

2012年2月29日，全國人大常委會通過了《關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法有關問題的決定》，決定了行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會產生的

規定維持不變，第三屆及以後各屆立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成的規定維持不變。在此前提下，2013年澳門特區立法會產生辦法和2014年澳門特區行政長官產生辦法，可按基本法的規定作出適當修改。

在“兩個不變”的前提下，澳門特區政府為政制發展的第三步做準備工作——進行公開諮詢，此即政制發展的第二輪諮詢，於2012年3月10日至4月23日期間進行。澳門特區政府根據“兩個不變”的原則並在第一輪諮詢結果的基礎上，發佈了《政制發展諮詢文件——關於修改2013年立法會產生辦法、2014年行政長官產生辦法及本地區選舉法相關規定的建議》，在諮詢文件中，列出了兩個在第一輪諮詢中獲得較多人支持的方案，作為修改兩個產生辦法時可考慮的方向。具體修改建議的內容是：行政長官選委會委員人數增加100人，即從原本規定的300人增至400人，立法會選舉方面，建議一是直選和間選議員各增加2人，建議二是直選和間選議員各增加1人，同時委任議員人數不變。在兩個方案之中，建議一獲大量居民支持，逐漸成為澳門政制發展諮詢期間的“主流意見”。

三、對澳門各大社團政制發展意見的分析

(一) 本文對政制發展意見的分析範圍

2012年政制發展是澳門特區“一國兩制”實踐的一件大事，澳門特區政府動用了大量資源進行大規模的意見收集工作。尤其是第二輪的意見收集階段，澳門特區政府開展了大規模政制發展宣傳和諮詢工作，派遣相關官員到各社區宣傳及聽取市民意見，各個民間社團也分別舉行座談會、講座，使特區廣大居民瞭解政制發展的重大意義所在及修改建議的內容，收集居民意見，並廣泛凝聚共識。在45天的諮詢期內，澳門特區政府共收到各類意見和建議達165,247份。由於第二階段諮詢的提交意見程序中未設身份審查的機制，而且資料的內容過於分散，本文所分析的素材並非這十幾萬份意見，而是基於諮詢期間報紙媒體的報導內容。

筆者利用的資料是政制發展第二輪諮詢期間在《澳門日報》上刊登的民間社團就政制發展方案所發表的意見，在《澳門日報》上的報導，其意見主體是確定的，是該民間團體就政制發展方案對外發佈的統一的意見。在諮詢期內各民間社團舉辦了多場座談會、講座，各自發表了對政制方案的建議。筆者摘錄了一些本地影響力較大的社團對政制發展方向所表達的建議，具體內容見表1。

(二) 社會各界意見的分歧與共識

從表1中各大社團就政制發展方案所提交的意見可以看出，各領域的社團都相當重視自己所屬範疇的利益，在其具體意見中均含有對自身所代表的領域、行業、階層利益的提倡，尋求將來的行政長官選委會和立法會中增強所屬範疇的勢力。

在立法會議席方面，大部分意見贊同直選和間選各增加2席，然而，就新增的2個間選席位的具體界別安排上，則出現了分歧：各大社團都希望新增的議席可以分配到自己所屬界別。婦聯希望增加社會服務界議席和婦女代表，中華教育會希望教育界可單獨佔有一席，醫療人員希望醫護界能擁有一個議席，體育總會希望間選議席增加體育界代表。

在行政長官選委會的組成改動上，大部分意見贊成行政長官選委會人數需要增加，具體增加 100 名委員的建議也獲得較廣泛的認同，而在這 100 名委員的所屬界別的分配上，也出現了與立法會議席分配相似的分歧：各社團都希望新增的委員名額分配到自己所屬的範疇。新青協希望創造條件讓青年人參與，商會希望更多的席位數分配予工商、金融界，博彩從業員協會希望設立旅遊博彩界別，街總建議增加勞工、社會服務和專業界別。

表 1 政制發展第二階段諮詢期間各民間社團對政制發展方案的意見摘錄

日期	社團名稱/範疇	對新增間選議席的意見	對新增行政長官選委會委員名額的意見
3月10日	婦女聯合總會	增加2席，其中社會服務界增加1席，教育界增加1席；希望增加婦女代表	-
3月12日	中華新青年協會	間選制度應創造條件，讓青年人及中產階層參與到兩個選舉中	-
3月25日	中華教育會	新增議席應全部放在社會服務、文化、教育及體育界，教育界單獨佔有1席	-
3月28日	福建三商會*	-	增加100人，工商、金融界增加30人
3月29日	澳門工程師學會	選增加4席，新增的4席中至少有1席由工程建築專業擔任	增加100人，其中專業界別中工程建築界至少佔25%
4月4日	三個地區工商會#	增加2席，其中應有中小商戶代表	-
4月6日	出入口商會	-	不降低工商、金融界在選委會中的比例
4月8日	公職教育協會	間選增加2席，都分配於社會服務、文化、教育及體育界，且教育界不少於1席	-
4月12日	金融界社團^	間選增加2席	增加100人，並增加金融界名額
4月13日	眾社會服務團體	間選增加2席，社會服務界佔1席	增加100人
4月14日	醫療人員協會	醫護界有1個議席	醫護界擴大參與
4月16日	體育總會聯合會	間選增加2席，增加體育界代表	增加100人
4月17日	博彩從業員協會	增加旅遊博彩界別的議席	增加旅遊博彩的界別
4月19日	印尼歸僑協會	-	增加100名選委，考慮增加歸僑和青年階層的名額
4月24日	工會聯合總會	間選增加2席，專業界增加1席，社會服務及教育增加1席	-
4月24日	中華總商會	專業界增加1席；社文教體增加1席	-
4月24日	街坊會聯合總會	專業界、社會服務和教育界要有代表	適當增加勞工、社會服務和專業界等界別代表

資料來源：作者自行整理

註：*包括澳門福建總商會、澳門福建工商聯合會及澳門福建青年商會

#包括澳門離島工商業聯合會、澳門中區南區工商聯合會、澳門北區工商聯合會

^包括澳門銀行公會、澳門保險公會、澳門兌換業公會、澳門保險業中介人協會、澳門保險專業中介人聯會、澳門財資市場公會、澳門金融從業員協會

四、各大社團的利益團體屬性及代表性

(一) 民間社團的利益團體屬性

利益集團在個人非常關切的議題上為人們參與政治活動提供了直接、集中、沒有摻雜其他因素的方式。各大社團通過在政制發展方案諮詢期間，正是作為利益集團參與到諮詢工作之中，他們紛紛以發表意見的方式，團結自身成員，力求爭取自身利益的最大化。在政制發展諮詢活動中，各社團支持政制發展方案的主要內容，同時盡力為自己所屬界別爭取行政長官選委會選委名額和立法會間接選舉的議席分配，希望為自己爭取更多政治利益。

第二輪諮詢工作結束後，進入政制發展“五步曲”的第五步，澳門特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的法案，此法案需得到全體議員 2/3 多數贊成，始能通過。由於各大傳統社團在立法會中擁有議員身份，他們在諮詢期間的意見分歧，到了立法會審議的階段，仍然持續，因而出現了澳門特區立法會成立以來最驚險的一次表決。

在 2012 年之前，立法會間選議席原有的分配方式是：僱主利益 4 席，勞工利益 2 席，專業利益 2 席，慈善、文化、教育及體育利益 2 席。2012 年 8 月 29 日，立法會就政府提出的修改行政長官和立法會產生辦法的法案進行細則性審議，法案內容對新增的間接選舉議席的分配是：專業利益增加 1 席，變成 3 席；慈善、文化、教育及體育利益拆分成兩組，社會服務及教育佔 1 席，文化及體育佔 2 席。也就是說，新增的 2 個間選席位中，1 個分配予專業界別，1 個分配予文化、體育界別，對這樣的分配方式，有個別議員表示不贊同。此法案在立法會表決期間，關翠杏(工聯副理事長)、何少金(中華教育會會長)、何潤生(街總副理事長)、陳美儀(澳門善明會主席)幾位議員表示，支持“+2+2”方案，但不滿“社、文、教、體”的分拆方式，以及新增間選議席分配，他們認為此分配方式對社服、教育界不夠重視，於是，陳美儀議員投了反對票，一直積極維護政制發展主流方案的關翠杏議員也投了棄權票。在幾位議員反對和棄權之下，立法會主席劉焯華罕有投票表決，修訂後的《立法會選舉法》始以剛好足夠的票數通過。⁴

(二) 民間社團聚焦內部利益的傾向

2014 年由於“離補法”在民間引起爭議，引起萬人上街的遊行示威活動，婁勝華認為這個情況揭示了議會與民意之間存在很大落差，澳門有議員本身有幾重身份，容易出現錯位代表的情況。⁵筆者認為，判斷主要是就立法會直選議員的代表性而作出的，在間接選舉領域，各大社團的代表性相當準確。根據本文就 2012 年政制發展期間各大社團對於新增間選議席、行政長官選委名額的爭奪情況看來，其利益代表定位比較精準，各大社團均堅守自己的陣地，主張新增議席應該分配到自己所屬的領域。

在美國的政治實踐中，兩黨制的長期盛行使得政黨為了贏得選舉，必須建立具有一定廣泛性的聯盟，吸引大量站在中間立場上的人，和構成該黨意識核心的人一起，共同前進，因此，政黨在本質上是追求選票最大化的；相反地，利益團體追求的是政策最大化，他們的視角狹窄而集中，使他們能更好地吸引成員，有些利益集團致力於範圍廣泛的政策，但典型的利益集團僅僅關注少數與之密切相關的議題。⁶各大民間社團在諮詢期間，其表現更接近利益團體，而不是政黨，這是由間接選舉的制度設計決定的。在 2012 年政制發展諮詢期間，若各大社團希望在日後の間接選舉中獲得更多席位、取

得更大優勢，需要在當時施加足夠的輿論壓力，以圖影響制度所規定的席位分配。從這個角度看來，一些社團在近年來對某幾項重要法案、政策的民意判斷不夠準確，可能並不是由於錯位代表所導致，而恰恰是因為他們的代表精準，過度聚焦於內部利益以及核心成員的意見，使他們對於來自外部、不同陣營的意見，掌握得不夠充分。當然，隨着澳門的樓價和物價上升，人口流動頻繁，澳門居民幾乎全民就業，居民與社團的聯繫日漸鬆散，一些社團與社區的關係也趨於疏遠，使社團日常的民意收集工作難以開展。比如街坊會對社區居民的影響力，便正在日漸縮小。⁷

民間社團的利益偏好在不同的場景下有不同的表現，婁勝華提出的“錯位代表”概念便是在立法會直接選舉的場景中運用的。他指出，在選舉時，僱員把票投給僱主⁸，而在議員行使代表身份期間，有時候則顯得未能及時掌握和反映民意。⁹ 在本文所分析的 2012 年的政制諮詢過程的時空場景中，各大傳統社團的活動與在立法會選戰中所循的政治脈絡是不同的，直接選舉中各政治力量需要吸納更多選票，需要各個社會階層人士的認同；在間接選舉中，各政治力量則更傾向於強調和展示自身利益的重要性，以圖使制度趨向對自己有利的方向轉變。就這方面看來，參與直接選舉的政治力量，更接近西方政治學界的政黨的做法，力圖吸引中間選民、吸引來自不同階層人的選票；參與間接選舉的政治力量，尤其是在間接選舉制度建設過程中的政治力量，更聚焦於內部利益並容易忽略其他利益。參與直接選舉和間接選舉的常常是相同的團體，形成了這些民間團體在政治舞台上的多面性和複雜性。

五、小結

本文分析了各主要社團在 2012 年政制發展諮詢期間的立場和意見，以探討他們的利益與代表性。本文的主要發現是，各大社團非常忠誠地捍衛自己的利益，在贊同澳門特區政府建議方案的大方向、堅定支持澳門政制向前發展之餘，盡全力爭取新增議席能分配到自身所屬的範疇。

由特定的個人集合而成的社會集團處於個人與整個社會之間，其所處地位對個人與整個社會起媒介作用，社會集團以社會關係為基礎，並包含着社會關係，社會集團的活動，也是以調整該集團在社會需求中的利害關係為目的。¹⁰ 中國人的結社行為，傳統上便是具有利益導向的。各大民間社團的這種利益集團屬性，使他們在為制定法律和政策提供意見時，容易囿於自身的利益定位和認知偏見，過分關注自身所處的社會關係位置的利益，並未足夠考慮處於其他社會關係的人的利益。

針對這種情況，澳門特區政府可以考慮就重大的社會議題，委託相對獨立的民間機構、專業組織組成委員會展開民意調查。¹¹ 現代的民意調查技術已經相當成熟，利用現有資訊和通信技術，有很多低成本、高效度的民意收集方法。在傳統社區連結逐漸解體的同時，是資訊科技、社交媒體、社交軟件的興起和智能電話的普及，政府與居民個人接觸並詢問意見，比以往更為方便快捷、準確有效。澳門特區政府應盡快落實建立一個具公信力的調查機構，為每一個居民提供一個需驗證的提交意見的渠道，在日常施政中就有爭議的政府政策，尤其是民生政策，開展民意調查和諮詢工作。

2017 年 5 月，全國人大常委會張德江委員長視察澳門並表示“要關注和及時反應各界群眾的訴求，幫助特別行政區政府防範和化解社會矛盾，穩妥處理好熱點敏感問題，全力維護澳門社會和諧穩定。”¹² 坐擁龐大財政盈餘的澳門特區政府，在解決澳門發展狀態下的社會矛盾時，擁有隨時可調動的豐厚資源，理應掌握着主動權。澳門特區政府需要加強問題意識，開發可信度高的民意調查手段，

全面地掌握社情民意，勤於研究，敏於應變，善用財政資源，使澳門的發展成果可以滿足居民對美好生活的嚮往，維持澳門總體繁榮穩定的良好局面。

註釋：

- ¹ 崔世安：《2012年財政年度施政報告》，2011年11月15日，第29頁。
- ² 同上註，第29-30頁。
- ³ 《政制發展首階段聽取意見完成整理 行政長官已向全國人大常委會提交報告》，載於澳門新聞局網站：<https://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=59171&PageLang=C>，2019年5月3日訪問。
- ⁴ 《兩選舉法細則通過 社教議席驚險過關 政制發展本地立法完成》，載於《澳門日報》，2012年8月30日，第A02版。此外，在這次表決中，吳國昌、區錦新、高天賜三位議員也投了反對票；陳明金、吳在權投了棄權票。
- ⁵ 《認立會否決兩輕軌辯論動議違民意 學者：偏重商界議員監督力弱》，載於《澳門日報》，2015年2月20日，第A03版。
- ⁶ 杰弗里·M·貝瑞、克萊德·威爾科克斯：《利益集團社會》（第5版），王明進譯，北京：中國人民大學出版社，2012年，第93頁。
- ⁷ 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131頁。
- ⁸ 婁勝華：《錯位代表性及其根源分析——以澳門特區第五屆立法會選舉為中心》，載於《當代港澳研究》（第12輯），2013年第3期（總第40期），第110-118頁。
- ⁹ 同註5。
- ¹⁰ 陳寶良：《中國的社與會》，北京：人民大學出版社，2011年，第93頁。
- ¹¹ 龐嘉穎：《一國兩制與澳門治理民主化》，北京：社會科學文獻出版社，2013年，第129頁。
- ¹² 《張德江：中央全力以赴支持澳門發展》，載於《文匯快訊》，2017年5月9日。