

# 從2009—2013年的社會運動看回歸後澳門公民社會的發展

蔡永君\*

## 一、前言

澳門素有“社團社會”的稱號，各式各類的大小社團數目接近5,500個<sup>1</sup>，部分社團並發揮利益表達和參政的功能。<sup>2</sup>然而，除了一般的制度化參與途徑外，自回歸後新興的社團和組織較傾向透過社會運動表達其利益取向和訴求，社會運動發生的頻率有所增加，規模也有所擴大，其特徵與變化的趨勢將預示着澳門未來公民社會發展的端倪，值得進一步的探討和分析。

## 二、2009—2013年澳門社會運動的回顧

社會運動可被界定為“有意識的、有組織的集體活動，旨在通過非制度化的方式引發或阻止社會秩序的大規模變遷”。<sup>3</sup>而圖海納（Touraine）則從更寬泛的角度定義社會運動，認為“社會運動乃是反抗傳統、壓制和偏見的集體意願（的表達）和解放力量。它並不是劇烈的事件；它永存於社會之中。”<sup>4</sup>由於回歸前澳門社會利益的表達主要透過社團作代理人，而社團也傾向透過制度化的途徑向行政當局反映意見或施加壓力，因此，社會運動的研究在過去並未受到太大

---

\* 中國人民大學法學（中外政治制度）博士。現職澳門基金會研究所高級技術員，研究方向為澳門政治和精英研究。

1. 澳門特別行政區政府印務局，<http://cn.io.gov.mo/BO/StatsC1.aspx>

2. 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。

3. J. Wilson, *Introduction to Social Movement New York: Basic Books*, 1973, pp.5.

4. Alain Touraine, *The Voice and the Eye: an Analysis of Social Movements Cambridge: Cambridge University Press*, 1981, pp. 29.

的關注。事實上，著名社會學者大衛·波普諾（David Popenoe）便指出：“現代社會最為顯著的特徵之一，是為了促進社會和文化的變遷，今天的人們更願意進行集體的、有目的的行動。伴隨而來的最重要方式之一就是社會運動。”雖然澳門的社會運動並未達致如西方成熟民主國家/地區的規模又或旨在引起社會變遷的目的，但其具有的非制度性、反傳統性、集體性特徵實際上也可蓋涵為社會運動的一個層面，當中，以遊行活動為最典型的其中一種社會運動表現。

回歸初期由於經濟環境仍未復蘇，失業率處於較高的水平（2000—2003年總體失業率在6%或以上<sup>5</sup>），失業人數超過13,000人，並主要集中在建造業，但隨着博彩專營權開放競爭與及中央政府推出“自由行”和給予CEPA政策措施的利好條件下，澳門經濟進入跳躍式的發展軌跡，單以人均本地生產總值計算在2000—2008年間便上升1.6倍<sup>6</sup>，雖然2008年底爆發的金融海嘯對澳門的經濟構成一定的衝擊，但其後本土經濟很快便重拾升軌，僅2008—2012年5年間，澳門人均本地生產總值已上升1倍，人均本地居民總收入也上升九成<sup>7</sup>，在這同時，澳門的社會運動也隨着社會經濟環境的變遷而有所調整，展現了與過往不同的趨勢和變化。

自2009年，規模較大的遊行接近20起，參與人數的規模由約400至3,000人，而每年的五·一勞動節、十·一國慶日、十二·二十回歸紀念日已為遊行的指定日子，當中以五·一遊行的規模較大。雖然隨着特區政府推出多項紓解民困和惠民的措施以擴大經濟成果分享的覆蓋面而可能使2009至2011年參與遊行的人數稍降，但在2012和2013年兩年，參與人數再次上升，次數也更為頻繁，當中，由博彩從業員社團發起的“反對莊荷外僱大遊行”的規模為近年之最，較2007年的五·一遊行人數更多，約3,000人參與。

與此同時，近年參與遊行的群體較過往多元化，從回歸初期局限於基層失業工人和爭取內地超齡子女來澳的家庭，至2007年伊始青年

---

5. 澳門特別行政區政府統計暨普查局，<http://www/dsec.gov.mo>

6. 澳門特別行政區政府統計暨普查局，<http://www/dsec.gov.mo>

7. 澳門特別行政區政府統計暨普查局，<http://www/dsec.gov.mo>

人已成為參與社會運動的主力群體之一，而近年教師、社工、醫生和記者等的專業人士也因應當時的社會熱點議題而在遊行隊伍之列。

遊行的主題和訴求方面，主要與民生和就業議題相關，“打擊黑工、削減外勞”基本是每次遊行的訴求之一。同時，近年樓價節節上升，雖然人均本地居民總收入在2009—2012年上升83%，但同期住宅物業每平方米成交價則上升147%<sup>8</sup>，遠遠高於收入水平的升幅，因此，壓抑樓價，加快和增建公共房屋也成為了近年遊行的主要訴求。事實上，根據澳門理工學院“一國兩制”研究中心在2012年11月和2013年5月所作的民意調查顯示，“加快經屋建設，認真調控樓市”是市民對今後澳門經濟社會發展的最大期許。<sup>9</sup>

另一方面，有別於回歸前又或回歸初期遊行的訴求集中在民生與就業，近年社會運動的主題趨向多元化，涉及的主題包括政制發展、社會文化、社區環境、新聞自由、法律法規、動物保護等。與此同時，值得關注的是，2013年的遊行中出現以單一主題為目的之趨勢，包括由社會議題促成的“反對外地生專才留澳工作”；“反對莊荷輸入外僱”，由新的法律法規實行而誘發的“反對房地產中介業務法部分條例”的遊行，也有由關懷動物權益而衍生的“爭取訂立保護動物法”遊行。

最後，在主要發起團體方面，近年也趨向由新興勞工社團和民主民生社團主導而演化為各類社團並舉發起，包括新興青年團體和關注社區利益的地區性社團，與此同時，透過網路組織發起的社會運動也逐漸盛行，另較為突出的是2013年分別主要由地產從業員及博彩從業員參與的兩次遊行均沒有明確的組織社團。（具體2009—2013年大規模遊行情況比較見表1）。

8. 澳門特別行政區政府統計暨普查局，<http://www/dsec.gov.mo>

9. 見“‘一國兩制’綜合指標民意調查報告IV”，《一國兩制研究》，第15期，2013年，第132—147頁；“‘一國兩制’綜合指標民意調查報告V”，《一國兩制研究》，第17期，2013年，第99—115頁。

表1 2009—2013年大規模遊行情況比較

時間	事件	主題/訴求	參與人士	規模	主要發起團體
2009.5.1	五一遊行	反對商人治澳、官商勾結；打擊黑工、削減外勞；加快興建公共房屋；促特區政府勿再開“空頭支票”	草根階層	400人	新興勞工社團和民主民生社團
2009.12.20	回歸日遊行	杜絕胡亂批地；反貪腐；加快興建公共房屋；保障民生；反對特權政治，爭取民主政制；2019年普選特首	基層民眾為主，並包括爭取內地超齡子女來澳人士、大中學生	1,000人	民主民生社團
2010.5.1	五一遊行	嚴打黑工、削減外勞；落實公屋政策；不滿樓價高企；關注青年就業及晉升前景不明；抗衡“河蟹”文化；關注政府前線醫生士氣極度低落；公平處理澳門市民內地子女來澳問題	基層民眾為主體，同時包括政府醫生、青年人	1,500人	新興勞工和民主民生社團，另有部分是透過網路而組織參與
2010.12.20	回歸日遊行	要求政府推動民主政制；處理物價、樓價高漲；“抗河蟹、爭公義”；抗議政府漠視民意（反對於黑沙環高密度住宅區內興建美沙酮中心）	分佈相對平均，除中壯年基層市民外，包括黑沙環區居民、青年人、長者	1,200人	新興勞工和民主民生社團、青年團體

時間	事件	主題/訴求	參與人士	規模	主要發起團體
2011.5.1	五一遊行	保障工人權益，削減外勞和打擊黑工；儘快制訂通過私校教師職程框架，改革教育制度；興建公屋、增建車位；爭取內地子女來澳團聚的權益；輕軌改回原計劃沿海路線；解決“紗紙契”及灰燼堆填區污染	分佈相對平均，除中壯年基層市民外，還包括青年、教師、社工、新口岸和九澳區居民	2,300人	新興勞工社團、地區性社團，另有部分是透過網路而組織參與
2011.10.1	十一遊行	要求開放蔬果及肉類市場；加快興建公共房屋；加強壓抑樓市及通脹；提高施政透明度、處理未受惠來澳團聚的超齡子女、關注部分路環房屋日久失修問題	中壯年基層市民，包括爭取內地超齡子女來澳人士和離島區居民	480人	新興勞工社團、地區性社團
2011.12.20	回歸日遊行	爭取2013年立法會直選議席過半數；批准超齡子女來澳；擔心新聞自由受鉗制、反對網上“惡搞”刑事化	爭取內地超齡子女來澳人士、記者、網民	360人	民主民生社團
2012.5.1	五一遊行	保障本地人就業；壓抑通脹；增建公屋；增加立法會直選議席；保護龍環葡韻旁的白鷺林	分佈相對平均，包括基層工人、爭取內地超齡子女來澳人士、青年	1,400人	新興勞工社團、青年組織

時間	事件	主題/訴求	參與人士	規模	主要發起團體
2012.10.1	十一遊行	集中在儘快重開公屋申請和增建公屋及加大力度調控私樓市場；另包括增加明年現金分享計劃金額；反對日本將釣魚島“國有化”	中壯年基層市民、爭取內地超齡子女來澳人士、九澳區居民	1,900人	新興勞工社團
2012.12.20	回歸日遊行	全面開放公屋申請；在填海新城實施澳人澳地；打破物價壟斷；實現民主政制；承認紗紙契；反對《家暴法》剔除同性同居條文	主要為中壯年基層市民和九澳區居民，另有部分博彩從業員和青年人	1,100人	新興勞工社團、民主民生社團、地區性社團
2012.12.23	關注動物遊行	儘快訂立保護動物法	大部分為飼養寵物人士	1,300人	愛護動物組織
2013.5.1	五一遊行	新城填海區保留大部分土地興建公屋；實現2019年雙普選；批准超齡子女來澳；公平選舉	分佈相對平均，包括基層工人、爭取內地超齡子女來澳人士、青年人	2,000人	新興勞工社團、青年組織
2013.6.17	關注動物遊行	儘快訂立保護動物法	大部分為飼養寵物人士	1,000人	愛護動物組織
2013.7.1	《房地產中介業務法》遊行	不滿新的《房地產中介業務法》的部分條例，要求取消“放盤紙”和“睇樓紙”，並容許原址經營	地產從業員	800人	沒有社團組織牽頭

時間	事件	主題/訴求	參與人士	規模	主要發起團體
2013.8.11	保飯碗大遊行	撤銷“外地生專才留澳工作”提議	以博彩業前線人員為主	400人	新興勞工社團、青年組織、博彩從業員社團
2013.10.2	十一遊行	反對博彩業輸入外勞；要求政府保障居民收看电视權利	博彩從業員和基層工人為主	1,400人	新興勞工社團，博彩從業員的遊行沒有社團組織牽頭
2013.10.10	反對莊荷外僱大遊行	立法禁止博企僱用外地人士任職莊荷和監場主任；嚴守每年只會增加賭枱數量3%；實施娛樂場所全面禁煙；重新審視《聘用外地僱員法》	博彩從業員，當中較大部分為莊荷	3,000人	博彩從業員社團
2013.12.20	回歸日遊行	落實高官問責；爭取普選；改善博彩業員工待遇；保障本地人就業及反對外勞氾濫	分佈相對平均，主要為基層工人和青年人	530人	民主民生社團

注：參與人數的數字為警方估算。

資料來源：整理自相關新聞報導。

### 三、近年澳門社會運動的特徵與 公民社會發展的互動

從前部分對澳門近年社會運動的描述，可見近年澳門社會運動具有以下的轉變和特徵，並對公民社會的發展帶來不可低估的影響。

公民社會一般可被定義為兩種類型，政治學意義上的公民社會強調保護公民權利和公民政治參與的民間組織和機構；而社會學意義上

的公民社會則強調其“中間性”，意指其是介於國家和家庭、企業之間的中間領域。<sup>10</sup>柯亨（Jean L. Cohen）和阿拉托和（Andrew Arato）指出：“公民社會是介於經濟和國家之間的社會相互作用的領域，由私人領域（特別是家庭）、團體的領域（特別是自願性的團體）、社會運動及大眾溝通形式組成，其功能已不再是一個單純經濟的或政治的，而是含有經濟與政治因素在內的廣義文化再生產功能。”<sup>11</sup>

因此，在不少的情形下“公民社會”的發展也就與非政府組織、非盈利組織的獨立性、活躍性、社會影響性等劃上等號。在澳門，民間組織的發展相當蓬勃，然而，有社會調查顯示，雖然有近三成受訪者現有參與社團，指出本澳居民對社團參與率高於預期，但近5成受訪者只是每半年或一年參與社團活動一次，參與頻率偏低。再者，參與社團的居民比較重視從參與社團獲得的“精神價值”，如交友、生活經驗、自我瞭解和減壓等，9成有參與社團的居民認同參與社團可以認識更多朋友，而6成3則認同參與社團可以自我增值<sup>12</sup>，可見大部分的居民參與社團的原因具較強自利性質，與公民社會概念預期的公民參與（對公共生活的投入）存在一定的距離，也傾向遠離政治生活的範疇。

事實上，“公民社會”的概念相對抽象，往往需要落實到現實生活才感受到它的存在，而在“公民社會”的理論體系中，不少學者都直接將“社會運動”作為公民社會重要的結構要素之一，他們認為社會運動是公民社會生存和擴張的力量，“把反叛現實社會和實現理想社會的希望寄於此。”<sup>13</sup>透過參與社會運動，大眾能在法律的保障下維護自身的合法權利，並在具備基本的權利意識之外，關注公共事務的發展。

- 
10. 俞可平、王穎：“公民社會的興起與政府善治”，《中國改革》，第6期，2001年，第38頁。
  11. Cohen, J.L., A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: The MIT Press, 1992, p.IX, 轉引自何增科：“市民社會概念的歷史演變”，《中國社會科學》，第5期，1994年，第79頁。
  12. 俞可平、王穎：“公民社會的興起與政府善治”，《中國改革》，第6期，2001年，第38頁。
  13. “團體調查發現居民參與社團頻率偏低”，《濠江日報》2012年5月23日，B04頁。何增科：“公民社會與第三部門”，北京，社會科學文獻出版社，2000年，第5頁。

治權回歸標示澳門居民的政治身份發生轉變，由原來的被管治者轉變為擁有選舉權與被選舉權且能夠直接參與政治生活的主體，過去因“二元分治”的關係而促使華人社團成為利益申訴與表達的主導作用有所減弱，儘管社團仍然是澳門社會治理體制的重要組成部分，從社會成員利益表達可選擇的渠道看，社團現在僅僅是其中之一，而不再是唯一。<sup>14</sup>因此，可見回歸後社會運動的頻率趨增，大眾採取直接的表達方式以爭取當局的注意，而近年社會運動的發生也由回歸初期集中在“五·一”、“十·一”和回歸紀念日，漸漸演化為不定期由社會事件或社區議題所促成。另一方面，社會運動的規模也穩步增大，回歸前較大規模且引起社會相當關注的遊行，其參與人數僅為百多人，回歸後主要由新興勞工社團和民主民生團體發起的社會運動，部分參與人數達2,000人以上，具倍數的增長，而近年的社會運動規模總體保持平穩增長，基本在1,000人或以上，最多達3,000人，這顯示從頻次的密度和參與人數的廣度來看市民大眾較過往更多選擇以社會運動的方式表達訴求。

然而，值得注意的是，社會運動的強度沒有隨着社會運動頻率的增加而加強。回歸後2000、2006、2007和2010年的勞動節遊行均發生衝突或暴力行為，遊行規模的擴大也伴隨着示威者與警方矛盾的劇化和抵抗情緒的升溫，但2011—2013年的大規模遊行活動基本是和平舉行和結束，雖然當中也曾因如路線問題和警方處理手法而導致遊行人士與警方的對峙，然則總體沒有引起嚴重衝突或暴力行為，社會運動的參與者傾向以較理性、克制的態度表達意向，符合公民社會強調的民主與法治價值觀。<sup>15</sup>

同時，另一較突出的轉變是隨着社會運動的參與者與訴求越見多元化，主導組織的群體結構也較過往自由化和多樣化。回歸初期社會運動的參與者多為基層的失業工人，針對生計不保而訴諸社會運

---

14. 婁勝華：“合作主義與澳門公民社會的發展”，《學術研究》，第12期，2009年，第56頁。

15. 公民社會的價值觀可包括“人本主義”、“多元主義”、“公開性與開放性”、“信任與參與”和“民主與法治”，詳見黨秀雲：“公民社會與和諧社會的構建”，《北京行政學院學報》，第5期，2005年，第22—25頁。

動，但自2006年伊始，參與者加入了屬專業人士之醫生、教師、社工等，另一向在澳門社會運動鮮有參與的公務員，以及被認為沉默一群的青年人也加入行列，而近年青年人參與社會運動的頻次和規模也有所增加和擴大，在參與者中也新增以職業劃分的記者、莊荷；以關注某一價值取向和權利的愛護動物和同性戀人士；以社區地域劃分的黑沙環、新口岸、九澳區居民等，為此，在訴求上除了針對勞工問題外，還包括反貪污腐敗、房屋和樓價、民主發展、社會表層的和諧文化（被稱為“河蟹文化”）、環境保護、社區發展、動物和兩性權益等，眾多不同的訴求出現在單一的社會運動中，展現了公民社會具有的多元主義價值取向，宣導包容尊重的社會氛圍。

回歸後社會運動的組織者中不少來自新興的勞工社團，其獨立於原有界別內的代表性社團。由於它們缺乏與政府的暢順有效溝通渠道，也缺乏在議會內的代表力量，因此往往選擇體制外的激烈表達方式以爭取社會的關注。但這些新興社團之間並沒有“串聯”，以零星、分散的個體團體活動為主<sup>16</sup>，他們之間或在部分議題上具有相似的取態而具有合作關係，但這並非牢固穩定的，而近年部分由青年群體或人士發起的社會運動主要以網路作媒介，號召志同道合的人士響應遊行的主旨和目的而參與，具有網路群體的特徵，在群體結構上則更為鬆散和自由，而從網路上的參與到付諸行動的過程也就顯示參與者自願性強的特徵，具有強烈的訴求表達意願。

回歸後澳門處於較快社會變遷的轉型時期，隨着社會生活的不斷發展，利益的種類隨之變化，當社會出現新生的利益，一旦它們足以引起許多共同支持，它們就將要求被承認。<sup>17</sup>近年部分社會運動並沒有明確的牽頭組織，或揭示隨着新生利益的出現和澳門市民對社會議題的關注，社會運動的產生將更為普及化，並不限定必須由某類社團或組織策劃引領。事實上，公民社會強調參與的公開性和開放性，過高的參與門檻將窒礙公民社會的發展，使其只限於少數人的權利。

16. 梁佳俊：“澳門公民社會發展觀察”，《行政》，第1期，2012年，第20頁。

17. 【美】詹姆斯·安修著，黎建飛譯：“美國憲法解釋與判例”，北京，中國政法大學出版社，1994年，第147—148頁。

## 四、未來發展態勢與展望

### （一）從“傳統社會運動”到“新社會運動”

自20世紀60年代開始，西方國家進入所謂的“後工業化”過程，有的學者把後工業社會出現的社會運動歸類為“新社會運動”，不同於傳統社會運動強調因工人與資本家的階級矛盾而導致，又或是衝突的核心指向政治權力或物質利益的，“新社會運動”植根於源自政治、意識形態和文化上的理念和看法，其具有的身份連結不限於階級或階層而包括更大範圍的種族、性別、價值取向等。<sup>18</sup>Michel Wieviorka（韋維爾卡）便指出，以往以工人主導的社會運動與“新社會運動”的主要差別包括：“新社會運動”的活動範圍是全球化的；社會運動的對象由過往清晰的反對資產階級轉變為對象不明晰、不固定的表徵；從社會經濟的鬥爭轉向文化的鬥爭；與政治的關係由過往基本具有政治的追求而轉向為非必然的；“新社會運動”的主體是指文化意義上形成的主體，而非社會意義，參與運動中的人們沒有組織或黨派，也不一定具特殊的社會關係。<sup>19</sup>因此，“新社會運動”包括了豐富的內涵，如和平運動；學生運動；反核運動；環保運動；爭取動物、婦女、同性戀權益等運動。它的目標並非國家制度自身，而可能是某些具體的公共政策、公共機構的行為、大眾的價值觀念等。正因如此，不少“新社會運動”的主題是個人又或是生活化的。

在澳門，其未有經歷完整的工業化過程，也未曾出現如西方國家般嚴重的階級/階層矛盾而導致傳統社會運動（例如工人運動），但在回歸初期的社會運動中確具有一些傳統社會運動的色彩，例如其主要針對基層工人的失業問題；具有一定的組織領導；也較易透過暴力衝突以引起政府的關注和重視。

18. Steven Buechler, "New Social Movement Theories" *The Sociological Quarterly*, Vol. 36, No.3, 1995, pp.442.

19. Michel Wieviorka, "After New Social Movement", *Social Movement Studies*, Vol. 4, No.1, 2005, pp.1-7, 轉引自王曉升：“新社會運動‘新’在何處——對20世紀70年代以來西方社會運動理論的思考”，《學術月刊》，第2期，2011年，第14—15頁。

然而，從上述澳門社會運動的特徵和趨勢來看，澳門的社會運動已傾向轉為具“新社會運動”的特質，近年參與者的來源多樣化以及訴求的跨界別化可看作為“集體認同”（collective identity）的體現。集體認同強調的是人們在觀念和情感上的“無形連結”，群體的行動是由認知、情感等傾向性連結在一起，參與的群眾與Olson和Hardin等理性分析模式中所設想凡事權衡利害的行為主體不同。<sup>20</sup>雖然現階段澳門的社會運動仍多以“保障生計”為主導議題，但在公民意識和本土歸屬感有所增強的情形下，大眾特別是中產階層和新生代對社會的關注從過往主要涉及個人利益範疇的私利擴展至更廣範圍的公共利益，並以“澳門是我家”的情感作連結紐帶，也有以一種共同身份的認同（社區居民、動物愛好者等）作為聚合的基礎。而除了透過大型的遊行作表達方式外，在一些環保或山體保護的議題上，也有通過簽名活動、行為藝術、建立網路群組等不同的方式以引起社會的重視和政府的關注，且不容忽略的是近年大眾在參與社會運動的過程中更為宣導非暴力化、理性行為的傾向。

新社會運動中不存在統一的主體，只有不同類型的、又互相交叉參與的抗議群體。<sup>21</sup>在近年澳門的社會運動中，雖然參與群體的訴求各異，但當中也存在一些共同的主題，例如可見各訴求也與社會經濟急速成長帶來的負面效應：高通脹、高房價、環境惡化等相關，又或涉足政府在公共行政和法律法規的領域。

為此，在跳躍式的經濟發展、社會利益主體多元化和本土中產階層興起的背景下，可以預期，“新社會運動”的模式將越趨在澳門社會運動的過程中佔主導的地位，也就標示着澳門的公民社會進入相對成熟的發展階段。

## （二）社會運動的“制度化”

社會運動具有“議題性”、“不規則性”的特點，但由於社會運動的發展已演變為一種恒常化的利益表達方式，這不單是西方社會的

---

20. 王冠華：“晚近西方社會運動研究”，《東嶽論叢》，第5期，2006年，第24頁。

21. 何平立：“認同感政治：西方新社會運動評述”，《探索與爭鳴》，第9期，2007年，第66頁。

普遍現象，回歸後的澳門亦然，而社會運動的“制度化”可作為有效紓導社會矛盾，強化公民社會建立的一個路徑。

社會運動的制度化可分為三個階段：首先，社會運動通過與國家或政黨的協商，允許社會運動傳播資訊、發表意見以及進行政策提議；其次，社會運動通過整合而被賦予某些執行政策的責任；最後，社會運動通過代表授權來進行決策和實施。<sup>22</sup>在澳門，社會運動的發展能否被“制度化”？讓公民不單透過參與社會運動的方式作意見表達以獲得行政當局的關注，而是能透過多樣化的渠道（包括社團作媒介、政府的諮詢活動）等制度作利益表達。事實上，近年參與社會運動的人士當中或曾循體制內的途徑反映訴求，但正如羅伯特·傑克曼（Robert W. Jackman）所言，人們採取制度外行為通常表明了兩種情況，一是他們不相信正常渠道能夠為他們追求自己的政治利益提供一個切實可行的機制，並直接聲稱那些渠道形同虛設，不具效用；二是意味着他們估計到，他們有機會獲得更高的利益，並用它來抵消增加了的非正規參與行為的成本。<sup>23</sup>在澳門，制度外行為的出現也往往獲得了社會的廣泛關注，並得到特區政府的重視。<sup>24</sup>“制度化”雖然意味社會運動失去自身運動的特徵，被吸納進入政黨或者與能夠代

---

22. Marco G. Giugni and Florence Passy, “Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation”, in Marco G. Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly, *From Contention to Democracy* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998), pp. 81-107, 轉引自丁晔：“從國家與社會運動的互動看社會運動的‘制度化’”，《國外理論動態》，第9期，2013年，第80頁。

23. 【美】羅伯特·傑克曼著，歐陽景根譯：《不需要暴力的權力——民族國家的政治能力》，天津，天津人民出版社，2005年，第149頁。

24. 例如2007年的“五·一遊行”演化為自特區成立最大規模和暴力化的社會運動後，在接着8月份的答問大會上，行政長官宣佈多項民生改善的措施，包括宣佈政府自建公共房屋計劃以加快落實2012年前建成19,000個公共房屋單位的目標、設立非強制性公積金、引入外地僱員“過冷河”制度（至少半年才可轉職至另一企業）、建立社區服務中心和諮詢網路。而在11月的施政報告中則提出提升維生指數百分之二十以加強支持弱勢社群；擴大廉政公署的法定權力伸延至私人領域；針對公務人員的訴求提出新的職程制度、官員問責制等。另外，2010年中產人士加入遊行的隊伍後，當年的施政報告也首次明確提出支持中產提升競爭力的措施，提出積極研究中產階層定義及社會流動情況，營造更公平的社會環境，也針對中產階層把職業稅免稅額由95,000大幅調升至144,000元。

表運動支持者利益的公共機構結成連盟<sup>25</sup>（在澳門的語境下為行政當局），但這能讓利益的表達更傾透過協商、整合和吸納的模式，“制度化”的社會運動並不代表把民眾表達合法權益的渠道收窄或控制，而是更多地透過“制度化”或“半制度化”的模式吸納不同的聲音和意見，讓“社會運動”成為多元利益表達方式之一，而非作為“最高級別”或旨在引起社會關注的“嚴重訴求”，推動居民以理性、積極的方式參與公共事務，強化公民社會的發展，具體來說可從優化諮詢組織的架構和諮詢方式出發。

回歸後特區政府一直致力優化和革新諮詢的架構和模式，包括優化組織成員的構成、改革組織層級設置、提高諮詢內容的多樣化、整合不同的諮詢途徑實現分類諮詢等。<sup>26</sup>然則，諮詢組織的數量縱使不斷增加，但在成員組成上鮮有新的突破成份，基本仍以具傳統社團背景的人士主導，有意見認為，不是吸收傳統社團內外的新人就足以擴大社會的代表層面，而更需關注所選擇出任代表職位者是否具備足夠的責任感和發揮自身的專業能力<sup>27</sup>，而在這情形下屬體制外的代表也就難以透過制度化的媒介向行政當局表達意見或作為諮詢對象。誠然，行政長官於2014年度施政報告公佈前夕（2013年11月）曾邀請建制外社團代表（泛指“反對派”，也是澳門社會運動的主要組織者）聽取意見，吸納多元的聲音，具有良好的示範作用，但這仍屬非常規性或非制度化的模式，可考慮擴展和透過不同的渠道建立與社會運動組織者或參與者的聯繫，並在諮詢組織成員的選任上作適當考慮。

另一方面，特區政府在2011年也出台了《公共政策諮詢規範性指引》（下稱《指引》），旨在促進公眾參與公共事務，使特區政府的政策諮詢更為規範化，而根據第224 /2011號行政長官批示，《指引》

---

25. Anthony Oberschall, *Social Movements: Ideologies, Interests and Identities*, New Jersey: Transaction Publishers, pp.31.

26. 潘冠瑾：《以諮詢制度為例討論澳門特區公共政策決策的民主化改革》，《行政》，第3期，2010年，第585—589頁。

27. 潘冠瑾：《以諮詢制度為例討論澳門特區公共政策決策的民主化改革》，《行政》，第3期，2010年，第590頁。

於2011年8月生效後，作為各公共部門及實體推行公共政策諮詢時的依據。然而，2012年民政總署就設立西灣湖夜市的諮詢工作卻沒有依《指引》的原則按時公佈諮詢結果，而諮詢工作的不透明也讓市民對夜市的計劃存有多方質疑，雖然方案經過修正調整後再次作公開諮詢，但最終因居民的強烈反對而擱置。近年政府部分諮詢方案受到較大的反彈，其中的一個原因也就是部門並未有根據《指引》的原則進行諮詢，包括諮詢期過於短速、諮詢對象集中在傳統社團、諮詢文本的內容空泛、同一時期進行多項諮詢等。

值得注意的是，社會對部分諮詢工作的成效存疑，斷定其為“假諮詢”<sup>28</sup>，主要是認為行政當局在諮詢前已有“既定方案”，公眾諮詢僅為“走過場”的模式，例如2013年由地產從業員發起的反對新的《房地產中介業務法》部分條文的遊行，以及在實施新法兩個月後也由房地產業界社團發起向行政長官的遞信行動，其原因是他們認為新法扼殺了業界的經營及生存空間，要求當局即時檢討《房地產中介業務法》及作出修訂，認為這就是“假諮詢，走過場”的惡果。<sup>29</sup>事實上，新的《房地產中介業務法》草案早於2011年2月便在行政會完成討論，規範房地產業經紀的資格和加強保障買賣雙方的利益，獲得大眾的認同，並經由法務局和房屋局主導的諮詢工作持續進行了幾年，但有關房地產團體則指部門在向業界進行諮詢的資料中均無提及“中介人輸入外勞”的內容，認為部門做法是“偏離實事求是、表裡不一”，引起強烈的反響。<sup>30</sup>雖然及後行政當局有所澄清僅為取得經紀資格而非執業資格，並舉辦多場公眾說明會以釋疑慮，但業界對新法其他條文也認為有不合理之處，最終以社會運動作利益表達。當中，業界在法案草擬期的冷淡與法案提出時的猛烈批評是否反映行政當局

28. “論壇討論義字街重整 冀商販與民署協商解決”，《大眾報》2012年3月19日，P01；“政府欠誠意諮詢做假 戲青年參議政意欲從何來”，《訊報》2012年8月31日，P06；“完善諮詢創設發聲平台推動社會參與”，《市民日報》2012年9月11日，P01；“促公開西灣湖方案環評財務表 麥瑞權質疑民署假諮詢”，《澳門日報》2012年10月30日，B06；“議員質疑諮詢指引成效 指政府架構膨脹效率低”，《新華澳報》2012年11月22日，P01。

29. “地產專業發展商會向特首辦遞信 要求撥亂反正修訂‘兩法’”，《華僑報》2013年9月11日，第13版。

30. “業界批部門假諮詢 圖蒙混過關”，《濠江日報》2011年4月15日，A08。

在立法諮詢的過程中與業界溝通出現阻梗值得進一步的探討，但這足以影響了最後法律執行的效果和讓市民對政府諮詢工作失去信心。

《公共政策諮詢規範性指引》的其中一環強調公共政策諮詢的回饋總結，這正好是建立市民大眾對政府工作信任的路徑，讓大眾得悉行政當局珍視其意見，並適當吸納以優化政策措施。但在現實的情形下，由於過往部分諮詢工作完結後並未適時作回饋總結，又或行政當局未有適當闡釋如何跟進處理諮詢的結果，使得諮詢的效果打上折扣，市民大眾對諮詢工作的參與趨於冷淡。<sup>31</sup>為此，行政當局應總結經驗，確切落實《指引》，強化市民對政策諮詢的信心。

## 五、結語

從先進工業化國家的經歷表明，面對利益群體增加的局面，唯一的處理方法便是容許存在一個強大的公民社會，而儘管這一系統（公民社會）具有一定的缺憾，但其對民主的運作是不可或缺的，而它也是協調和解決社會衝突的最佳方式。<sup>32</sup>澳門近年的社會運動出現了新的態勢和特徵，並具有“新社會運動”的影子，體現澳門邁向強化中的公民社會，而透過從諮詢組織架構和諮詢程序的優化而對社會運動的“制度化”，能使不同聲音在公共政策的制訂過程中有所吸納，讓公民參與具多元模式的可能，而非僅依靠社會運動作為利益表達和宣洩的“有效”渠道。

---

31. 例如2013年《為物業管理服務範疇中從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資》草案的諮詢，直至截止前的一周仍僅收到六份意見書，雖然最後收到共1,007份書面意見，惟參閱《為物業管理服務範疇中從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資》草案諮詢總結報告後，發現多達950份屬兩組相同的意見書，僅由不同的市民簽名。扣除“簽名”取得的意見書，實際收集的獨立意見書僅為57份。

32. Lucian W. Pye, “Civility, Social Capital, and Civil Society: Three Powerful Concepts for Explaining Asia”, *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 29, No. 4, 1999, pp.763-782.