

# 市政建設、政治機會與澳門鄰避抗議

姜姍姍\*

回歸以來，因居民反對在居所附近興建厭惡性公共設施而引發的鄰避抗議在澳門頻發。這一經濟發展與城市建設的伴生現象，成為回歸後澳門社會的一個主要衝突源頭。根據數據搜集，1999-2014年間澳門鄰避抗議事件共有30起。本文的主要任務，是在摘錄整理30起事件信息的基礎上，勾勒出澳門鄰避抗議的總體面貌和基本特徵，並對鄰避抗議興起的市政建設背景和政治機會原因做一探討。

## 一、鄰避抗議及其特徵

由公共或商用設施選址問題引發的鄰避抗議，在很多國家和地區的經濟騰飛過程中都曾有過多發期，構成城市衝突一種特殊而重要的表現形式。<sup>1</sup>

在既有文獻中，鄰避抗議沒有一個被廣泛引用的權威定義，但它所指的內容卻是很明確的，即居民們反對某些設施落址居所附近的現象，這些設施或是政府主導的公共設施，或是企業性質的建設項目，其共同特點是具有某種風險和厭惡性。綜合學者們的研究，鄰避抗議具有以下主要特徵。（1）它是一種權利取向的單議題行動，目標單一、具體、明確，旨在將鄰避設施趕出居所範圍，行動中偶爾伴有議題拓展，但主要是出於抗議策略的考慮；（2）訴求上看，鄰避抗議多指向查理斯·梯利所謂的反應性訴求（reactive claim），而非以爭奪社會資源為目標的競爭性訴求（competitive claim），或者主張獲得新權利的主動性訴求（proactive claim）；<sup>2</sup>（3）它具有地緣性，發生在

\* 澳門大學社會科學學院哲學博士（公共行政專業）。

1. 何艷玲：“‘中國式’鄰避衝突：基於事件的分析”，《開放時代》2009年12月，第102-114頁。
2. Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addisonwely. pp. 143-151.轉引自高旺：“‘群體性事件’：抗爭政治學的視角”，《二十一世紀雙月刊》2011年6月號總第125期，第115-123頁。

相對狹小的特定區域，並以該區域的居民為主要抗議者；（4）行動具有高動員性，居民們的相對剝奪感較高，參與抗議的利益趨同和心理驅動較強，同時以鄰里關係為基礎的社會網絡為行動提供了便利，因此動員性較強；（5）行動具有低持續性，參與抗議的居民通常因事而聚，事過而散，依托先在的關係網絡，少有固化的行動組織，較難形成持續行動。本文正是在上述意義上，定義澳門的鄰避抗議並收錄相關案例。

根據搜集的資料，鄰避抗議在澳門回歸前少有發生，即便是像垃圾焚化中心、污水處理廠、機場等典型的鄰避設施，也因當時選址興建時周圍人煙稀少與語言文化的限制，少有針對澳葡政府的抗議活動。但在1990年前後，因前二十年經濟起飛留下的居住環境問題，曾促發過社會討論與反對行動的小高潮，與鄰避抗議有相似之處。由工業發展、人口膨脹、民居與工廠混雜累積的垃圾、污水、廢氣、塵土、噪音等問題，八十年代末已經到了讓澳門市民“不可容忍”的地步。<sup>3</sup> 環境污染問題所引發的不僅是報紙上頻繁的口誅筆伐，還有受污染居民參與的集體抗議行動。有數據顯示，1988年初至1989年2月底，澳門共發生了65宗社會行動，其中35%發生在北區，而環境污染問題是引發行動的一個主要原因。<sup>4</sup>

在因居住環境而起的抗議行動中，有三個事件報章記載較多，從中亦能看出回歸前澳門鄰避抗議的一些特徵，分別是台山派安混凝土環境污染、祐漢杏花新村噪音污染和筷子基勞校中學噪音污染。第一，從發生源頭上看，因工廠大廈與民居樓房毗鄰而出現的噪音與空氣污染，成為當時引發鄰避衝突的主要源頭。第二、從抗議方式上看，那些受到工廠噪音和廢氣污染的居民們採取的反對行動較為溫和，向社團及議員尋求幫助是他們的主要方式，偶爾會以報紙公開信表達意見和心聲，但較少直接向政府相關部門反映情況，也少有出現聯署簽名、請願集會、遊行示威、召開記者會等回歸後鄰避抗議中的較高衝突性行為。第三、從介入主體看，傳統社團往往比澳葡政府更加關鍵，他們能夠快速地把受害居民和涉事公司聚在一起，協商解決

3. “整治北區環境污染之法”，《華僑報》，1992年6月8日，第二版。

4. 吳國昌：《民主派》，香港，青文書屋，1990年，第181-193頁。

問題的辦法，扮演了“居間調停者的角色”<sup>5</sup>或者說“勸解者和社會控制者的角色”<sup>6</sup>。

## 二、市政建設、政治機會對鄰避抗議的影響

如果說回歸前鄰避抗議在澳門是一種偶發現象，那麼在回歸後，這一情況發生了明顯變化。居民們因反對鄰避設施選址而發起的抗議行動趨於頻繁，反對的設施類型更加多樣，抗議手段逐漸超出過去的常用範圍，呈現出自主、多元、衝突的面向。回歸後澳門經濟發展、城市建設的推進與政治機會的開放，從總體上刺激了鄰避抗議的興起。

### （一）市政建設與公共空間

回歸後不久，澳門經濟的龍頭產業博彩業便在2002年引入競爭機制，博彩經營權一分為三，長達85年的獨家壟斷經營歸入塵土。作為回歸後最重要的經濟變革措施，開放賭權不僅使博彩業本身脫胎換骨，還迅速盤活了澳門經濟的整體面貌。<sup>7</sup>澳門總體GDP、人均GDP、收入中位數、財政盈餘等數據均大幅攀升，各種指標排名也不斷刷新，例如它是博彩業總收入超過美國拉斯維加斯的世界第一賭城（2006）、人均GDP位居榜首的亞洲首富（2007）和超越瑞士的全球第四富裕地區（2013）、通關人次超過深圳羅湖的中國第一大陸路口岸（2011），等等。經濟騰飛和社會財富增加，帶動了澳門小城面貌的大變遷。一方面，各種博彩建築拔地而起，把澳門塑造成為一個光陸離奇的奢華之都。賭場數目從賭權開放前11間增至35間，集中在澳門半島的新口岸區和兩個離島交接的路氹城，使曾經的空曠偏僻之地在短短十餘年間全然改觀。高聳的博彩建築不僅從視覺上重新勾勒了

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221頁。

6. 吳國昌：《民主派》，香港，青文書屋，1990年，第181-193頁。

7. 賭權開放，是指博彩公司由一家變多家、博彩市場由壟斷變競爭的博彩經濟體制的改革。詳見王五一：“澳門博彩業發展”，載於郝雨凡、吳志良主編：《澳門藍皮書 2008-2009》，北京，社會科學文獻出版社，2009年，第40-61頁。

城市的天際線，還從心理上影響着外來遊客對澳門城市形象的認知，甚至是本地居民的價值觀與文化認知。<sup>8</sup>

另一方面，各種市政建設陸續展開，整個澳門彷彿一個大型工地。在宏觀層面，以服務整個社會為主的西灣大橋、輕軌交通、道路網絡、體育場館等大型基礎設施陸續動工。<sup>9</sup>在微觀層面，服務特定片區各類民生設施，例如垃圾房、停車場、菜市場、休憩區、綠化區等，也不斷被拆除、重建或移址。在何厚鏵先生擔任澳門第二任行政長官伊始，微觀層面的社區市政建設就被視為“份量極重的任務”。<sup>10</sup>初期政府主要以跨部門統籌方式開展舊區工作，後相繼成立舊區重整諮詢委員會（2005）和街道美化跨部門工作小組（2008），在試點先行的基礎上陸續推出各個舊區的分區優化整治方案，大面積開展舊區市政優化。<sup>11</sup>可見，在回歸後博彩業大發展的刺激下，澳門的商業工程與市政項目齊頭並進，呈現出大規模、大體量與高速度態勢，推動城市建設進入一個新階段。<sup>12</sup>

城市建設必然牽涉到調整土地用途和公共空間，進而影響着人們對集體利益的看法。回歸至2013年底，澳門土地面積僅從24平方公里增至30平方公里，總人口卻從44萬大幅增至61萬。人口密度堪稱世界之最，達每平方公里2萬人，在開發最早且人居最為聚集的澳門半島，多個舊區每平方公里更達10萬人超高密度。與擁有廣闊腹地的內地城市不同，在地小擁擠、新舊城市元素並重的澳門展開大體量商業開發和市政建設，土地需求壓力可想而知，不僅博彩企業和房地產商

- 
8. 李展鵬：“城市天空與城市文化：澳門天際線的空間意義”，《澳門公共行政雜誌》2007年6月總第76期，第409-414頁。
  9. 關於澳門城市規劃的情況，參見邢榮發：“近期澳門的城市規劃概況”，載於郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2011-2012）》，北京，社會科學文獻出版社，2012年，第296-309頁。唐曉晴、陳嘉敏：“澳門《城市規劃法》及相關法規的立法動態”，載於郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2012-2013）》，北京，社會科學文獻出版社，2013年，第39-51頁。
  10. 澳門特別行政區《二零零五年財政年度施政報告》，載於澳門特別行政區政府入口網。
  11. 這些方案包括《氹仔舊城區優化計劃概念2009》、《荷蘭園優化方案2009》、《新橋區整治方案初步構思》、《內港區整治方案初步構思》、《世遺核心區（大三巴）整體規劃》、《路環舊市區詳細建設規劃》等。
  12. 袁壯兵：“澳門城市空間形態演變及其影響因素分析”，《城市規劃》2011年第9期，第26-32頁。

要地，交通基建和社區設施也要地。澳門增加土地供應的方式通常有三種，一是重新分配現有土地的功能用途，如重整舊區與清理閒置地塊；二是透過區域合作拓展腹地，如澳門租用珠海橫琴島1.09平方公里土地以建設澳門大學新校區，以及與廣東省共同發展橫琴島上5平方公里的粵澳合作產業園區；三是向中央申請填海造地，如2009年11月國家正式批覆同意澳門填海造地3.6平方公里以建設新城區。<sup>13</sup>

在這三種土地供應方式中，與居民們當下生活關係最大的是第一種，它基本是見縫插針似的在既有土地上進行空間的重新規劃與設施的更新佈局，必將對人們習以為常的生活格局與居住環境造成影響，最低程度可能帶來噪音、交通、衛生、社區舒適度等問題，情況複雜時還將涉及產權、補償、成本分擔、個人安全感等一系列問題。<sup>14</sup> 這些潛藏在市政建設中的對社區環境的未知影響，刺激一種基於空間的權利意識在日漸富裕的澳門社會逐漸形成。在回歸後新的發展時期，社區空間成為定義集體利益的一個新因素。

## （二）政治機會的開放

在社會財富增長、市政建設加速的背景下，政治機會的開放為澳門鄰避抗議興起提供了另一種重要的刺激。在抗爭政治研究中，“政治機會機構”（political opportunity structure）概念最早由Peter K. Eisinger於1970年代提出<sup>15</sup>，歷經八九十年代Sidney Tarrow等學者的發展，成為解釋“社會運動的出現或消失，以及運動成功與否”的主流分析工具。<sup>16</sup> 它是指促進或者阻止某一集體行動的政權與制度特徵，以及這些特徵的種種變化。<sup>17</sup> 從這一角度出發，集體抗議的產生、發

- 
13. 李展鵬：“城市空間與社區參與”，載於《澳門手冊——澳門日報五十周年特刊》，澳門，澳門日報出版，2008年，第94-123頁。
14. 吳志良：“舊區重建、社區建設與社會發展”，《澳門公共行政雜誌》2004年12月總第66期，第945-954頁。
15. Eisinger, Peter K. 1973. “The Conditions of Protest Behavior in American Cities.” *The American Political Science Review* 67:11-28.
16. McAdam, Doug. 1999. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930 - 1970*. Chicago : University of Chicago Press.p.27.
17. 查理斯·蒂利、西德尼·塔羅著、李義中譯：《抗爭政治》，南京，譯林出版社，2010年，第62頁。

展與結果，既不取決於行動者的心理怨恨，也不取決對行動者的動員程度，而與行動者所處的外部政治環境及其對政治環境的利用密切相關。學者們把政治機會區分為“一般性的政治機會”與“特定事件的政治機會”。<sup>18</sup> 同時，還強調政治機會的感知問題，認為政治機會除了是客觀存在的，更是需要被感知的，只有當行動者對其有所感知並加以利用時，機會才真正產生價值。對此有不同命名，例如政治機會的結構模型與信號模型（structural and signal model）<sup>19</sup>、制度結構與話語結構（institutional and discursive structure）<sup>20</sup>、客觀機會與主觀機會（objective and perceived opportunities）<sup>21</sup>，等等。命名雖異但核心一致，即政治機會大致可以劃分為結構與話語兩種類型。

由此視之，本文認為回歸後澳門鄰避抗議的興起，與特區政府政治機會上日漸開放的姿態有一定關係。顯而易見，是話語機會的開放。回歸後，新生的特區政府在施政理念及其話語表述上，與過去百餘年作為外來管治者的澳葡政府明顯不同。從首位行政長官何厚鏞先生開始，特區政府就向社會傳遞了明確的親民信號，“澳人治澳”、“以民為本”、“市民參與”、“言論自由和知情權”等，均是歷年施政報告中的重要詞彙。2010年以來，新任行政長官崔世安先生提出了“陽光政府”與“科學決策”兩大核心理念，與此相關的施政表述還包括廉潔透明、政務公開、信息公開、公眾諮詢等。<sup>22</sup> 這些理念與話語，經由年度施政報告和日常新聞宣傳，越來越為澳門市民所熟知，其展示的開明信號與親民風格，也會從總體上強化市民對於政治機會的主觀感知，進而降低他們在面對政策不滿時訴諸抗爭解決問題的心理成本。

18. Meyer, David S. and Debra C. Minkoff. 2004. “Conceptualizing Political Opportunity.” *Social Forces* 82:1457-1492.

19. Meyer, David S. and Debra C. Minkoff. 2004. “Conceptualizing Political Opportunity.” *Social Forces* 82:1457-1492.

20. Giugni, Marco, Doug McAdam, and Charles Tilly (eds.).1999. *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.p.228 and p.247.

21. Tarrow, Sidney G.. 2011. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge university press. pp.163-164.

22. 歷年澳門特區政府施政報告全文，參見澳門特別行政區政府入口網站<http://portal.gov.mo/web/guest/govinfo/policy-address>。

此外，政治機會的開放還體現在制度設置上，特區政治制度與結構的變化為居民發聲打開了一些機會之窗。較為重要的變化包括，一方面，政府嘗試以民生服務社區化為方向去調整民生服務模式，不僅從回歸伊始建立分區市民服務中心，還於2009年起成立多個社區服務諮詢委員會，逐步打造從行政會到直屬長官、隸屬各司、自治部門內部以至社區層級的政府諮詢體系。<sup>23</sup> 另一方面，回歸時澳門成立了一個在法律地位與資源權限上都不同以往的廉政公署，賦予其反貪與行政申訴的雙重職能。<sup>24</sup> 也就是說，澳門居民可以通過向廉署投訴的方式，要求調查政府的行政失當行為。此一投訴機制，對那些對公共服務和公共政策表示不滿的市民而言，無疑意味着一種易於操作的政治機會。

綜上，回歸以來澳門經濟的飛速發展、市政建設的擴張、政治體制中話語與結構的開放姿態、以及居民對於居住權益的重新定義，這些大環境的變化共同促發了鄰避抗議在澳門的興起。

### 三、澳門鄰避抗議的總體概況

以下將從時間分佈、空間分佈、設施類型、抗議動機、行動框架、動員結構、抗議手法、政策結果及社會輿論等方面，對回歸後澳門鄰避抗議的總體情況做一介紹。

第一、從時間分佈看，1999-2014年間澳門共出現30起鄰避抗議，平均每年約兩起，但多發期主要集中在回歸第二個五年以後，也就是澳門經濟開始高速發展、市政建設快速推進的時期。圖1顯示了每一年度處於進展中的鄰避事件數目，從中可見2010年出現的鄰避事件共12起，為歷年之最。單個抗議事件的時間跨度一般不長，隨著問題的解決，行動很快即會消散。從新聞報導可見的時間來看，澳門絕大部份

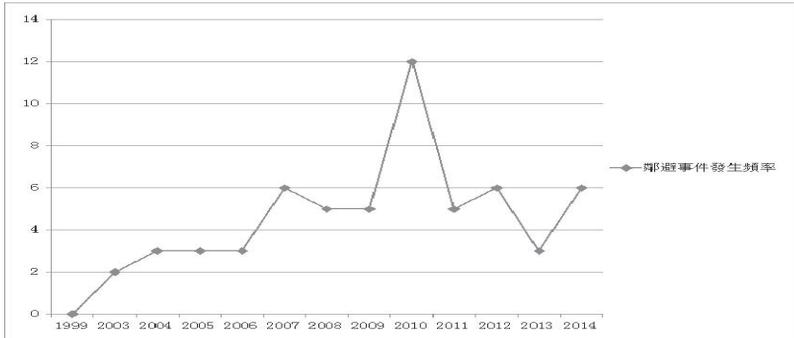
---

23. 婁勝華：“令民意表達更加暢通—參與式民主與澳門政府諮詢機制建設構想”，《澳門研究》2006年2月第32期，第42頁。

24. 澳門特別行政區第10/2000號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》，參見[http://bo.io.gov.mo/bo/i/2000/33/lei10\\_cn.asp](http://bo.io.gov.mo/bo/i/2000/33/lei10_cn.asp)。

鄰避抗議事件只持續了三個月左右，僅倫敦街輕軌路線與風順堂垃圾房事件歷時較久，以年長計算。

圖1 澳門鄰避抗議事件的年份分佈

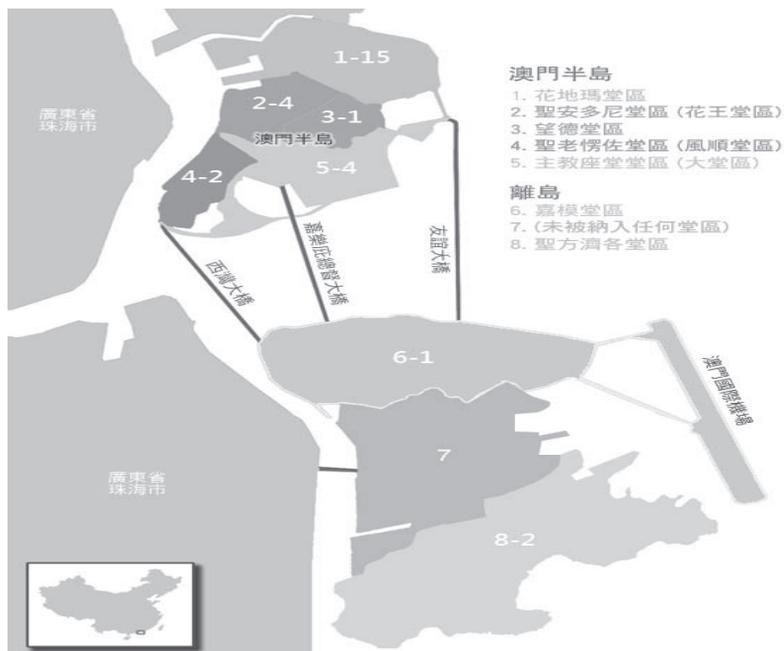


第二、從空間分佈看，圖2顯示鄰避抗議的高發區域是澳門半島花地瑪堂區，其次是一些人居歷史更為悠久的舊區如大堂區、風順堂區，而較少出現鄰避抗議的是兩個離島。堂區，是歷史上從葡萄牙引入澳門的一種城市區域劃分單位，沿用至今但不具備任何法人地位。整個澳門分為七個堂區，其中五個位於澳門半島，另外兩個分屬於氹仔島和路環島。<sup>25</sup> 花地瑪堂區，位於澳門最北而俗稱北區，在澳門半島五個堂區中面積最大，居住人口最多，人口密度最高，因生活指數較低而成為新移民入澳首選居住地，使原本就不豐裕和老化的公共設施在近十年來更顯緊張。可見，澳門鄰避抗議發生機率與設施選址區域的人口密度呈正相關性。<sup>26</sup>

25. 資料來源於澳門地圖繪製暨地籍局網站<http://www.dscc.gov.mo/>。另外，關於堂區的歷史演變，參見婁勝華、潘冠瑾、趙琳琳：《自治與他治：澳門的行政、司法與社團（1553-1999）》，北京，社會科學文獻出版社，2013年，第221-228頁。

26. Rasmussen, Thomas H. 1992. "Not in My Backyard: the Politics of Siting Prisons, Landfills, and Incinerators." *State & Local Government Review* 24:128-134.

圖2 澳門鄰避抗議事件的堂區分佈



第三、從設施類型看，環境類設施在澳門引發的鄰避抗議較多。從設施對周邊居民帶來的潛在風險主要是反映在健康還是環境上這一角度，大致可以把鄰避設施區分為社會類設施（human service facility）和環境類設施（environmental facility）。<sup>27</sup> 兩者區別在於，一方面，社會類設施之鄰避效應的空間距離短，影響範圍小，參與抗爭的居民人數也比較少，抗爭規模小。同時，時間距離幾乎為零，一旦遷離後對社區一般不會遺留任何影響。另一方面，環境類設施產生鄰避效應的原因與設施本身的負外部性有關，但社會類設施的鄰避效應主要與設施使用者有關，往往需要選在人口稠密處以落實社區化理念。<sup>28</sup> 澳門30起鄰避抗議中，只有6起是由安老院、中途宿舍、戒毒中心等以特定人群為服務對象的社會類設施所引發，餘下24起均是與物

27. Cynthia, Gordon and James M. Jasper. 1996. "Overcoming the 'NIMBY' label: Rhetorical and Organizational Links for Local Protestors." *Research in social movements, Conflict and change* 19:159-181.

28. 邱大昕、羅淑霞：“鄰避與被鄰避：身心障礙機構與設施抗爭處理經驗研究”，《社會政策與社會工作學刊》2011年6月第十五卷第一期，第167-198頁。

理環境相關的設施，如加油站、停車場、垃圾房、電站、輕軌等。在設施規模上，除了輕軌是大型工程以外，大部份引發抗議的鄰避設施的建設規模都較小，且多屬公共性質，是澳門民政總署負責的小型民生項目，僅有5起涉及安老院、骨灰龕的項目屬於私人商業性質。

受到抗議政治理論的啟發，鄰避設施除了按照上述常用標準分類以外，還可以分為低調與高調兩種類型。Hanspeter Kriesi等人認為抗議目標通常涉及兩種政策類別，一種是低調政策（low-profile），另一種是高調政策（high-profile）。從資源上看，高調政策涉及大量資源問題，並對已經擁有資源的其他行動者帶來很大挑戰；從政府自主性來看，高調政策問題往往涉及多個政府部門，部門之間的相互牽制，使得任何一個部門都難有充分的自主性來改變政策。低調政策問題正好與之相反，涉及資源較少，牽涉的利益部門也比較單一。<sup>29</sup> 由此來看，澳門鄰避抗議多發生在低調鄰避設施範疇，多是一些民政總署負責的、貼近民生的小項目，例如垃圾房、菜市場、加油站，或者社會工作局負責的美沙酮中心、安老院等，像輕軌那樣建設資金龐大、所需資源巨量、利益部門交織的高調鄰避設施抗議，在眾多案例中僅此一例。

第四、從抗議動機來看，與世界各地情況類似，澳門的鄰避抗議也是一種利益驅動型行為。所謂利益，主要是指社區層面的居住權益，例如居所附近的綠地、公園、景觀、空氣、衛生、安全以及受此影響的房產價值、生活質量等具體內容。抗議的目標明確而具體，旨在趕走那些對社區環境有潛在危險的設施，維護家園權益。這個家園，指的不是抽象的大社會、大家庭，而是每一個抗議者自己的小家庭以及家庭所在的小社區。值得注意的是，雖然從動機上來說澳門鄰避抗議是出於維護自我權益，尚未發展到抽象權利的地步，但在很多事件中可以發現，居民們會以議題捆綁的方式，把狹隘的、具體的鄰避問題與宏觀的、抽象的政治社會問題綁在一起，使抗議行動具有某種理念色彩，例如他們不止一次地喊出“反對假諮詢”、“反對庸官”、“落實陽光政府”等口號。

---

29. 謝岳：《抗議政治學》，上海，上海教育出版社，2010年，第194-196頁。

第五、從行動框架來看，具體的“家園”與抽象的“權利”是澳門眾多鄰避抗議中共享的關鍵詞。要動員人們加入集體行動，尤其是那些有着宏大目標的社會運動，組織者需要創造出一些容易理解和引發共鳴的話語，提出一套診斷問題、解決問題及說服其他人參與行動的框架。一般認為，框架（frame）最早由社會學家Erving Goffman提出，後被社會運動理論家David Snow等人發展成為微觀動員研究中的核心概念。<sup>30</sup> 一個成功的動員框架兼具標註、歸因、表意三種功能，也就是告訴人們怎麼了、為甚麼以及怎麼辦。<sup>31</sup>

鄰避抗議中的動員框架可以總結為愛家框架。在這個框架中，家園威脅是抗議組織者們對鄰避問題的基本診斷，欠缺社區諮詢是產生問題的根本歸因，而鄰里合力是解決問題的總體思路，也就是說，他們以保護家園為框架來進行診斷、歸因和動員。例如，2006年澳門擬建第一個倉儲式停車場時，新橋區附近居民和商戶以對社區的空氣與噪音污染為由提出反對；<sup>32</sup> 2007年北區俾利喇街廣利大廈擬建安老院時，大廈居民認為“易引發細菌傳播和擴散危機”；<sup>33</sup> 2010年黑沙環衛生中心擬設美沙酮戒毒服務中心時，附近居民和學校家長會成員認為此舉將“引來毒販道友聚集、針筒遍地、治安惡化”<sup>34</sup>，有居民亦以親身經驗宣言“美沙酮中心就是炸彈”；<sup>35</sup> 在新口岸居民反對輕軌路線的數年抗議中，抗議組織者更是通過在社區附近張貼圖文並茂的反對海報，把輕軌行經狹窄內街各種潛在風險轉化為可視的家園威脅。

除此之外，組織者們還常常把這一愛家框架拔高一個層次，使用“陽光政府”、“科學決策”等特區政府的話語系統捍衛行動，動員鄰里，為抗議尋找合法性依據。根據觀察，澳門的鄰避抗議大多以官

30. 戴維·A·斯諾、羅伯特·D·本福特：“主框架和抗議周期”，載於艾爾東·莫里斯和卡羅爾·麥克拉吉·繆勒主編、劉能譯、秦明瑞校：《社會運動理論的前沿領域》，北京大學出版社，2002年，第152-176頁。

31. Snow, David A. and Robert Benford. 1988. “Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization”. *International Social Movement Research* 1(1):197-218.

32. “不要將休憩區改建停車場”，《澳門日報》，2006年4月26日，D06版。

33. “廣利業主反對建護老中心”，《澳門日報》，2007年5月23日，E11版。

34. 出自2010年12月20日回歸日遊行時，一位居民的手持標語。

35. “反對開設美沙酮中心 五百居民堵路抗議”，《正報》，2010年12月8日，第一版。

方話語作為行動依據。無論在書面的訴求文本或是在即興的媒體採訪中，“陽光政府”和“科學決策”這兩大崔世安特首上任後首份施政報告中提出的施政理念，儼然成為居民們最常掛在嘴邊的維權說法，成為他們最重要的話語資源。由於澳門在公共設施的選址依據方面缺乏具體的法律法規，居民們只能訴諸一種模糊籠統的以理維權，而非有法可依的依法維權。通過援引“陽光政府”、“科學決策”等政治話語，質疑政府相關部門的道義立場和行政能力，為抗議行動的開展提供觀念支撐。

第六、從動員結構看，既有社會網絡是澳門鄰避抗議的主導結構，這些網絡依附於先在的機構和組織中，也存在於日常生活的人際關係中，因社區形態不同而各有倚重。在原居歷史悠久的舊區，例如發生垃圾房抗議的風順堂和三盞燈，抗議更借助坊會、教會等傳統組織渠道進行，而在發展較晚的新區，例如輕軌路線爭議所在的新口岸和美沙圃抗議所在的黑沙環新填海區，朋友、鄰里、同鄉等個體化人際關係以及新型的業主會組織起到了主要動員作用。

動員，是集體行動研究中的核心問題之一。根據麥克亞當等人的研究，動員結構是指促成人們參與集體行動的正式或非正式管道，分為社會運動組織和既存社會網絡兩種類型，前者主要運用組織中的正式關係（*formal ties*）和專業技術去動員，後者是指人與人之間的非正式關係（*informal ties*）。<sup>36</sup> 許多研究發現，相比那些正式的社會運動組織，既存的社會網絡對參與行為有着深刻影響，在動員人們加入行動與招募成員方面的作用更加顯著，這些網絡存在於先在的機構和組織中，也依附在日常生活的人際關係之中。<sup>37</sup> 反觀澳門，以既存組織或者人際關係為載體的社會網絡，在澳門眾多鄰避抗議中發揮了主要

36. McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Mayer N.Zald 1996, "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes: Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements," pp.1-20 in *Comparative Perspectives on Social Movements*, edied. by Doug McAdam, John D.McCarthy and Mayer N.Zald. Cambridge University Press.

37. Snow, David A., Louis A. Zurcher, Jr., Sheldon Eklund-Olson. 1980. "Social Networks and Social Movements: A Microstructural Approach to Differential Recruitment." *American Sociological Review* 45:787-801.

動員作用。一方面，類似在黑沙環美沙酮抗議中那樣，居民們通過日常生活中形成的人際關係來相互聯絡，溝通信息，尋求資源。在開發較晚、社團組織觸角較淺的新區，個體化的人際網絡是抗議動員的主要載體。另一方面，諸如2009年三盞燈垃圾房抗議和2010年風順堂垃圾房抗議，居民們利用嵌入在社區內坊會、教會等各種既存組織中的社會網絡，為抗議動員提供動員和參與渠道。在原居歷史較久、社會團體滲透程度較高的舊區，鄰避抗議更傾向於循既有組織網絡進行。

第七、從抗議手法看，澳門居民在鄰避抗議中大多採用的是衝突程度較低的常規型手法。按照Sidney Tarrow的分類，集體行動手法分為三種基本類型：暴力型、破壞型和常規型。暴力型抗議多被資源有限的小群體採用，他們訴諸於反常規的暴力手段，同時面臨被鎮壓的危險；常規型與之相反，行動者通常訴諸現有法律、政策或其他所允許的手段，這些手段建立在被人們理解、被精英接受甚至推動的程序之上；破壞型抗議介於暴力與常規之間，有可能演變成暴力或者被常規化，但它至少能在一段時間內衝破常規，震動旁觀者，使高層精英感到困惑。<sup>38</sup> 在三種類型中，常規型抗議最具和平特點，對公共秩序的威脅較小，是公眾表達訴求的規範手段，即Charles Tilly稱所稱的運動劇碼，通常包括示威、請願、守夜、發放宣傳冊、依法遊行、媒體聲明、公開集會、成立協會等。<sup>39</sup>

通觀澳門回歸後發生的30起鄰避抗議，居民們基本沒有採取極具暴力和破壞傾向的行動，大致都維持在本地法律、文化、習俗接受的範圍內。不過，根據行動的激烈程度，可以把澳門鄰避抗議中的常規型手法細分為溫和的常規和激進的常規兩類。前者更為普遍地出現在政府推行舊區美化計劃過程中的小規模民生項目上，例如在反對建設垃圾房、停車場、菜市場、行人天橋時，居民們通常是找社區街坊組織訴苦、輔之貼標語、發傳單、收集反對簽名和刊登報刊聲明，方式

---

38. 西德尼·塔羅著、吳慶宏譯：《運動中的力量：社會運動與鬥爭政治》，南京，譯林出版社，2005年，第122-141頁。另參見王國勤：《社會網絡與集體行動：林鎮案例》，北京，中國社會科學出版社，2013年，第5-7頁。

39. 查爾斯·蒂利著、胡位鈞譯：《社會運動：1768-2004》，上海世紀出版社，2009年，第74頁。

較為溫和。而在部份發展較晚的新區，居民們面對鄰避設施的方式相對強硬，手法較為激烈，行動的自主程度更高，除了採取與舊區相同的手法以外，還發動示威遊行、遞交請願信、組織辯論會、召開記者會、進行問卷調查、甚至入稟法院和向廉政公署投訴，最典型的案例就是黑沙環新填海區美沙酮抗議和新口岸倫敦街輕軌路線抗爭。概言之，鄰避抗議在舊區較多採取溫和的常規手法，表現為一種限於鄰里範圍的街坊事件；在新區傾向於激進的常規手法，演變成為顯著性較高的社會事件。

在鄰避抗議手法的討論中，有兩個問題值得進一步關注，一是抗議群體內部的組織化，二是抗議群體與第三方的關係。集體行動的組織化程度與抗議結果之間的關係並無定論，有的學者認為正式組織因具有較強動員能力而易於促進抗議成功，也有研究發現非正式組織的動員和團結功能可能更好。抗議者是否成立組織，以組織化方式開展行動，與其所在的政治環境相關，例如在內地很多城市的業主鄰避維權行動中，“去組織化”是一種經常使用的策略，儘可能不去碰觸威權體制的敏感地帶。<sup>40</sup>但與內地不同，澳門的結社環境非常寬鬆，除了政治性社團規管較嚴，成立一般性社團組織是一件相當平常的事情。在這種環境中，鄰避抗議的發起者們不會刻意強調或是迴避組織問題，而是根據需要行事，成立組織與抗議結果之間也沒有顯著關係。

本文認為，澳門鄰避抗議中大致存在三種組織化層次，分別是無組織、準組織和新組織。在諸如三盞燈和風順堂的舊區垃圾房抗議中，居民們沒有成立新的組織，抗議行動吸附在既有的社區組織結構中。在黑沙環美沙酮和關閘輕軌路線抗議中，居民們自發形成了關注小組或是大聯盟。訪談時他們自稱這是“無形的組織”<sup>41</sup>，沒有在政府做登記成立手續，沒有固化的組織結構和正式的組織規則，卻具有相應的組織功能，因此這一類型可稱為準組織。最後一種比較特殊，也是澳門30起鄰避事件中唯一一例，即新口岸輕軌路線抗議。抗議過程中誕生的“澳門社區發展協會”在身份證明局進行了社團登記，在

40. 參見陳曉運：“去組織化：業主維權運動的策略——以G市反對垃圾焚燒廠建設事件為例”，《公共管理學報》2012年第九卷第2期，第67-75頁。

41. 王先生訪談錄，2015年2月8日。

政府公報刊登了社團章程，設有正式的內部結構和議事規則，輕軌後續抗議均以此社團身份進行。鄰避抗議手法從無組織、準組織到新組織的階梯層次，一定程度上反映了澳門傳統街坊社團在不同社區的發育程度。總體來看，越是在原居民聚居的舊區，街坊會的社區網絡越發成熟，居民們單獨成立抗議組織的情況就越少，而在人口相對年輕的以商人為主的新區，情況恰好相反。

抗議者與第三方的關係也值得進一步說明。學界對這一問題共識較高，大都認為抗議是一種高度間接的過程，抗議者能否借助和吸引“第三方”（third party），從外部環境中汲取支持性資源，對於促進抗議成功非常重要。<sup>42</sup> 在學者們的研究中，第三方資源通常包括大眾媒體、社會人士、體制精英、社會組織等。通關觀察和訪談，澳門鄰避抗議的成功與否也與第三方支持高度相關，政府在設施選址上的態度和政策比較容易迫於第三方的壓力而做出調整。例如在黑沙環美沙酮案例中，居民們堵塞交通，深夜靜坐，數百人遊行，吸引了大量的媒體關注，但由於缺少外在資源的支持，包括組織資源與輿論資源，美沙酮戒毒中心落址該區的計劃最終並未扭轉。相反，在新口岸倫敦街輕軌路線案例中，居民們的行動是針對輕軌走線這一涉及較多資源與利益部門的高調政策問題，抗議成功的可能性一般很小，但最終出現逆轉的重要原因是，抗議者利用了廉政公署受理市民投訴這一澳門政治制度中開放度高且易於操作的外部機會。因此，在澳門的政治社會環境中，有兩種第三方資源在決定鄰避抗議走向時比較顯著，一類是根植於社區內部的社會組織，另一類是地位相對超然的政治實體。具體來說，在大部份涉及小型民生設施的低調鄰避問題中，政府表現出對民意的敏感並相應調整選址政策，往往是由於兼具代表民意與輔助施政雙重身份的傳統社團發揮了居間影響。在針對輕軌這樣的高調鄰避問題上，傳統的社團協調機制難以發力，而一些相對獨立的公共機關比如澳門廉政公署的介入，成為影響政府決策的關鍵。

第八、從政策結果來看，澳門逾七成鄰避抗議是成功的，實現了趕走設施的預期目標。抗議成功的評價標準是多重的，可以從政策、

---

42. Lipsky, Michael. 1968. "Protest as Political Resource." *American Political Science Review* 62(4):1144-1158.

制度、文化等層次評估，也可以從預期的和非預期的、短期的和長期的、事件結果和個體影響等方面去衡量。在鄰避抗議中，居民們的直接目標是停建或者遷走相關設施，改變選址政策。以此作為抗議成敗的判斷標準，澳門30起鄰避事件中逾七成案例都在不同程度上宣告成功，細分來說，完全達到目標有19起、部份達到目標有3起、沒有達到目標有3起、結果待定的有5起。在沒有達到目標和結果待定的合共8起案例中，情況也各有不同。根據資料，有兩起屬於歷史遺留問題（黑沙環污水處理廠臭氣和路環島九澳村飛灰污染），設施建於回歸前，已投入使用數十年；有兩起項目處於前期諮詢階段（關閘和黑沙環輕軌選線問題），還未動工興建，抗議走向不確定強；有1起路環海蘭花苑安老院屬於私人而非政府計劃，儘管業主強烈反對並為此行動一年有餘，但項目在遭遇反對前已獲批動工，符合政府規定的消防、衛生、安全等條件，很難以居民抗議之由迫其停業。<sup>43</sup> 孤立來看，這些抗議的確失敗了，沒有將設施趕出社區，但如果把時間拉長來看，看似失敗的抗議也許並非毫無作用，潛藏著某種難以準確評估的長遠影響，可能體現在對後續其他鄰避抗爭的示範作用，或者對政府部門處理鄰避問題的態度方法上。

第九、從社會輿論看，鄰避抗議現象及其行動者在澳門毫無例外也受到了輿論聲討，批評譴責之聲佔據主導，這是世界各地的共通現象。用澳門的地方語言來說，保衛家園是“不合理訴求”和“破壞社會和諧”<sup>44</sup>，保衛家園的人是“自私心態”<sup>45</sup>和“奇怪思維”。<sup>46</sup> 仔細來看，相比垃圾房、加油站等物理性質的鄰避設施（*environmental facility*），針對特殊人群使用的社會類設施（*human service facility*）的抗議更易受到澳門社會的批評，易被認為是歧視弱勢群體，典型案例即為服務老人的安老院和服務戒毒人士的美沙酮中心。翻閱這兩類抗議事件的媒體材料，會發現兩個明顯的特點。其一是道德譴責的聲

---

43. “海蘭花苑安老院工程准照即將發出 屋苑小業主重申反對立場”，《華僑報》，2009年1月31日，14版。

44. “徐偉坤慨嘆澳公民意識倒退”，《市民日報》，2011年2月1日，P02版。

45. “500名黑沙環居民示威遊行 反對設立美沙酮服務站”，《新報》，2010年12月8日。

46. “徐偉坤抨私心損公眾利益按實據批評指責是議員操守”，《澳門日報》，2010年12月4日，B05版。

音更強烈，抗議居民似乎處於道德上的劣勢。據不完全統計，直接針對海蘭花苑和廣利大廈兩宗安老院以及黑沙環美沙酮抗議的報刊評論文章多達二十篇，除此以外，還有不少人借網絡論壇和電視電台節目管道提出批評；其二是出面批評的主體更多樣，不僅一些社會組織願意以團體身份對抗議表示譴責，甚至通常微言慎行的政府官員和社會人士也願意公開發表個人評論，這在針對物理性設施的鄰避抗議中比較少見。美沙酮抗議的參與者林女士在訪談中稱：“這樣的事比垃圾房那些要敏感，社會認為我們是歧視弱勢，所以找議員或者社團幫忙，難度都要大些。”<sup>47</sup> 當事者的此番感受也印證了社會類設施與物理類設施在輿論壓力上的微妙區別。

下表試圖扼要地展示回歸以來澳門鄰避抗議的總體情況。

**表1 回歸後澳門鄰避抗議情況概覽（1999-2014）**

區域類別	舊區	舊區中的新區	新區
案例代表	三盞燈垃圾房（2009） 風順堂垃圾房（2010）	黑沙環美沙酮（2010）	新口岸輕軌路線（2010-2013）
時間分佈	共30起，平均每年兩起，2004年後進入多發期		
空間分佈	舊區案例多於新區，其中花地瑪堂區最多		
設施類型	兩種劃分標準，以環境類與低調鄰避設施為主		
抗議主體	社區居民，其中小商人與女性角色突出		
抗議動機	利益驅動型而非理念驅動型，維護社區利益		
行動框架	愛家框架，以保護家園為框架來進行診斷、歸因和動員		
動員結構	傳統的既有組織， 如基層街坊會、教會	新型的既有組織， 如有形或無形的業 主會	專門的抗議組織， 如澳門社區發展協 會
抗議手法	衝突程度較低的常規型手法，第三方的居間影響具關鍵作用		
	無組織	準組織	新組織
政策結果	完全達到目標19起，部份達到目標3起，未達到目標3起，結果待定5起		
社會輿論	批評譴責為主，針對社會類鄰避設施的抗議更易受到批評		

47. 林女士訪談錄，2015年2月9日。

## 四、小結

回歸以來，隨著社會經濟發展和市政建設推進，具有鄰避特徵的公共設施選址爭議在寸土寸金的澳門日益增多，成為特區政府一個重要的政策難題。

1999至2014年間，澳門共出現30起鄰避抗議，大部份集中在回歸第二個五年以後，多發於澳門半島的花地瑪堂區、大堂區、風順堂區等舊區，多源起於民政總署負責的小型民生項目選址，屬於低調鄰避設施範疇。在抗議過程中，小商人和女性是顯著的社區參與者，他們以保護家園為行動框架，以低衝突方式為抗議手法，以既有社會網絡為主要動員結構，形成於日常生活的人際關係與社區內外既有的組織網絡為抗議動員提供了管道。大致存在無組織、準組織和新組織三種抗議組織化層次，越在人居歷史悠久的舊區，抗議行動就越嵌入在既有的社區組織結構中，而社區開發時間越短，抗議行動的自主程度就越高，居民成立專門抗議組織的情況越明顯。

從政策結果來看，澳門30起鄰避事件逾七成在不同程度上宣告成功。易於引起政策改變的原因，是由於澳門鄰避設施多屬於低調政策問題，涉及的資源及部門相對簡單；也是因為居民們採取了內部人策略，爭取到具有政策影響優勢的協力廠商組織的支持。在大部份涉及小型民生設施的低調鄰避問題上，往往是由於兼具代表民意與輔助施政雙重身份的傳統社團發揮了民間影響。在類似輕軌路線爭議的高調鄰避問題上，一些相對獨立的公共機關比如澳門廉政公署的介入成為影響政府決策的關鍵。