

從有限參與到全面制度化參與：澳門社團政治的發展

婁勝華*

一、社團、政黨與社團政治的概念

眾所周知，政黨政治是當今世界普遍的政治模式。與政黨政治相比，社團政治則是特殊的政治模式。故而，社團政治是相對於政黨政治而言的。它是指一個社會中因缺乏政黨而由社團行使政黨的政治功能，並代替政黨作為政治參與的工具，公民需要通過社團實現其政治權利與政治利益，並參與社會政治事務而形成的一種政治運作模式。

就產生時間而言，政黨較社團年輕。作為政治活動專業化的產物，現代意義上的政黨組織是隨着選舉政治而發展起來的，因為有選舉，就需要參選工具，由此政黨組織便發展起來，成為選舉活動的參選工具。發展到如今，政黨制度與議會制度、選舉制度已經被視為現代代議制民主的基礎部件。在政黨、選舉與議會三者之間，政黨承擔主體性角色，它既是議會活動的主體，也是選舉參與的工具。一般認為，沒有政黨的參與，選舉無法進行，議會也難以運轉，甚至連有序政府也是無法想像的。¹可見，在現代社會中，政黨作為參政工具的重要功能。

與政黨不同，社團被認為是典型的非政府組織。在組織屬性上，不同於政治組織的政黨，社團是一種社會組織，具有社會公益性特徵。在組織設立的目的方面，與政黨為實現政治利益、獲取政治權力不同，社團主要是為了向其成員或非成員提供社會服務的組織。從活動領域看，與政黨主要在政治領域活動不同，社團多活躍於文化、社

* 澳門理工學院教授。

1. William Crotty, 'Notes on the Study of Political Parties in the Third World', *American Review of Politics*, Vol.14, 1993, p.665.

會及福利等非政治領域。在組織內部成員關係上，與政黨組織的科層化及成員關係緊密化不同，社團組織內部成員之間關係平等，成員與組織之間的關係也較為鬆散。在組織化程度上，與政黨組織嚴密且高度組織化不同，社團組織化程度相對較弱。在與政治權力關係方面，與政黨直接掌握或間接監督政治權力不同，社團與政權之間聯繫具有間接性。可見，社團與政黨之間雖然都以組織形式出現，卻存在着較大差異。具體可參見表1所示。

表1 社團與政黨之組織差異

	社團	政黨
組織性質	社會組織	政治組織
組織目的	提供社會服務、聯誼等	實現政治利益與獲取政治權力
活動領域	社會、文化、福利等非政治領域	政治領域
組織內部關係	平等、鬆散	科層、緊密
組織化程度	弱	強
與政治權力關係	間接	直接

資料來源：自製。

實際上，比較社團與政黨之異同，除了組織差異外，最重要的區別在於社團與政黨組織的功能不同。政黨作為以取得與維護政權以實現其階層利益為主要目的的政治組織，在利益聚合、利益表達與利益代表、政策倡導、選舉參與、人才培養與精英錄用、社會動員以及監督政府等方面具有較強的功能。而社團的功能強項表現在社會領域而非政治領域，包括社會服務、社會協商、社會團結與社會和諧等方面。具體可參見表2所示。

表2 社團與政黨功能異同比較

功能	社團	政黨
社會服務	強	弱
社會團結與和諧	強	弱

功能	社團	政黨
利益聚合與表達	弱	強
社會動員	弱	強
政策規劃	弱	強
人才培養與精英錄用	弱	強
選舉參與	弱	強
執掌政權或監督政府	弱	強

資料來源：自製。

可見，社團與政黨在基本功能方面存在着很大差別。社團功能的集中表現是社會服務，而政黨功能的集中表現卻是政治參與，尤其是選舉參與。

然而，與其他地區不同的是，在澳門，雖然自1976年以來就存在立法會選舉，但是，參選工具卻不是政黨而是社團。由於長期以來，澳門缺乏作為政治組織的政黨，作為非政治組織的社團，在澳門卻承擔着政黨的諸多功能，除了參加選舉外，社團還發展出利益聚合、利益表達與利益代表、政策倡導、人才培養、社會動員以及監督政府等方面的功能。實際上，社團已成為政黨化組織，並由此導致社團“擬政黨化”現象的出現。因此，澳門的政治形態也被稱作為社團政治，而非政黨政治。

二、回歸前的有限度參與

通常情況下，社團是不直接與政治權力發生關係的，而澳門民間社團功能的“擬政黨化”現象，同樣是因為在回歸前的澳葡殖民體制治理結構中，上層政治權力並非源自於澳門社會內部，而是源自管治國的葡萄牙中央政府，殖民體制下政治參與通道的非民主化設計，嚴重壓縮了政黨在澳門產生的空間。即使是始自於1970年代中期的漸進性的有限政治開放，仍然是以利益界別內的社團為參與載體來設計的，並成為澳門政治參與的初始路徑，影響了其後澳門政治實踐的發展，形成事實上的路徑依賴（path dependence）。由是，當民眾利益

需要綜合與表達時，當政治參與和政治社會化需要工具性的技術手段時，“政黨缺位”所形成的功能真空產生替代性需求，於是，澳門民間社團的功能逐漸衍生出部份應由政黨承擔的功能，此即澳門民間社團功能的“擬政黨化”之由來。

在回歸前，澳門社團的“擬政黨化”功能主要表現如下：

（一）利益綜合與利益表達功能

社團的利益綜合功能，是指社團對所屬會員及其所代表的部份社會成員的利益、意見、願望與要求進行綜合、提煉，經過一定程序轉變為社團集體性的政策主張。社團的利益表達功能，是指社團將所屬會員及其所代表的部份社會成員的利益、願望、意見轉化而成的政策主張通過一定渠道表達出來，其中最重要的表達方式是對政府決策施加影響，促使公共政策最大程度地容納本社團的利益主張。

社團的利益表達方式體現為被動表達與主動表達，被動表達是政府在政策制定過程中向社團作出的諮詢，是自上而下的過程；主動表達則是社團直接參與公共政策的制定，是自下而上的過程。無論是被動參與還是主動參與，社團在公眾與政府之間充當了中介角色。個人化利益經過社團渠道綜合成組織化利益表達出來，同時，社團通過參與（主動或被動）公共政策的制定與執行而成為政治社會化的場所。

澳葡時期的澳門華人社團雖然因為缺乏取得政治權力通道而無法成為政府體制的組成部份，但是並非完全不關心政策的制定，而是通過多種形式對政策形成施加一定的影響。如，各社團利用傳媒，透過演講、座談、請願、集會、遊行、示威等方式，向澳葡當局表達意見、要求，對政府施加壓力與影響，謀求對公共政策的倡議與監督。澳門許多公共政策以及法律法規吸納滲入了各相關社團的意見與要求。澳門工會聯合總會促成了包括《勞資關係法》在內的一系列保障工人權益的立法措施。在1970年代之前，工會以爭取與個別企業或行業簽訂勞資協約的方式保障工人權益。進入1980年代以後，工聯開始向政府倡議勞工立法。1981年底，工聯負責人晤訪澳葡政府社會事務政務司，要求訂立保障工人權益法例。1982年2月，工聯總會第19屆會員代表大會作出決議，促請政府訂立保障工人職業生活、工人安全生產與工傷賠償等方面的法例。在工聯與各業會員的努力下，澳門政

府於當年10月頒佈《工業場所勞工安全與衛生總章程》，1984年訂立《勞資關係法》，對涉及工人的多項基本保障作出規定。

（二）參加選舉等政治參與活動

澳門民間社團的社會（政治）事務參與可以分為制度化參與和非制度化參與，以制度化參與為主。制度化參與就是透過澳門政府開放的體制內渠道參與社會政治事務活動，非制度化參與則是通過採取社會行動等體制外方式參與社會政治事務。制度化參與與非制度化參與是社團參與方式的不同選擇，結合社團所參與的社會政治事務活動內容，澳門社團社會政治事務的參與在下列幾個方面有較為集中的表現。

1. 參加各類諮詢機構。以間接選舉方式產生部份諮詢會成員是1976年澳門政治發展的重要成果——《澳門組織章程》的規定。該章程規定，諮詢會有權對總督許可權內或總督提交討論的一般行政事務發表意見。諮詢會由10名委員組成，其中委任5名、選任5名。委任中除3名官守外，餘由總督在“社會上被公認為有功績及聲譽的市民中任命”。選任中除2名市政議會成員外，另3位以間選方式在社會利益團體（分為僱主利益，勞工利益及專業、慈善、文化、教育和體育利益三個選舉團）中選出。

與綜合性諮詢機構——諮詢會不同，澳門政府的政策性諮詢機構屬於專業性諮詢機構，職責在於就政府有關範圍內的重大決策提供情報與諮詢意見，以便政府決策的參考。而專業類政策諮詢機構中，大量吸納各專業領域內具代表性社團的代表加入其中。可見，專業類政策性諮詢機構的設立擴大了澳門各民間社團社會政治事務的參與範圍與程度，便於政府作出的決策兼顧與平衡社會不同階層的利益。

2. 參選立法會與市政議會。從1976年起，華人社團的政治參與逐漸擴大。1976年《澳門組織章程》頒佈後的第一屆立法會由17名議員組成，其中5名由總督在當地社會上具有功績及聲譽的居民中任命，6名以直接和普遍選舉產生，6名以間接選舉產生。立法會部份議員可以經選舉產生的法律條款開啟了澳門華人民間社團參選立法會的帷幕。之後，通過對《澳門組織章程》的修改，立法會議員的直選與間選的比例得以擴大。多數當選的立法會議員具有社團背景。在1976年、

1980年兩屆立法會の間接選舉中，中華總商會、廠商會與出口商會以及同善堂值理會分別推選代表參加經濟利益團體與慈善團體の間接選舉，4名代表成功當選為第一、二屆澳門立法會議員。從1984年第三屆立法會起，屬於現有社團背景的華人議員躍居主導地位。事實上，澳門主要華人社團自1984年參加第三屆立法會直選開始，逐漸將推派代表、成立組織、動員力量競選立法會議員作為一項重要的政治參與活動。澳門工會聯合總會在1984年第三屆立法會直選中，與土生葡人組成“聯合提名委員會”參加選舉，結果“工聯”副理事長劉焯華順利當選為澳門立法會議員。成立於1983年的澳門街坊會聯合總會推派理事長劉光普參加1988年第四屆澳門立法會選舉，劉直選獲勝，成為立法會議員。1990年《澳門組織章程》修改，立法會議席由17個增加到23個，並於次年舉行立法會議員補選。“街總”與“中總”青委組成“群力促進會”參加直選，“街總”推派的候選人梁慶庭與有“中總”背景的高開賢成功補選為立法會議員。

1988年澳葡政府頒佈《市政法律制度》（1988年10月3日，第24/88/M號法律），法律規定澳門地區設兩個市政區—澳門市政區與海島市政區，每個市政區有兩個管理機關—市政議會與市政執行委員會（即“市政廳”），其中組成市政議會的議員以選舉方式產生。澳門市政議會設議員13名，直選、間選和委任方式產生的議員分別為5名、5名與3名。海島市政議會設議員9名，直選、間選和委任方式產生的議員各為3名。部份市政議員產生方式採行有限民主的制度後，澳門社區類團體以及從事社會服務的民間社團積極投入市政議員的選舉活動。澳門工會聯合總會、澳門街坊會聯合總會、澳門婦女聯合會，甚至新興社團新澳門學社也派代表參選市政議員。如此，與立法會一樣，市政議會的多數議員具有社團背景。

3. 參與社會行動。社會行動²是指個人或群體訴諸於公開行動來表達對社會（政治）事務或政府政策方面的不同意見，以期引起大眾傳媒和公眾社會的關注，並藉此影響社會事務政策作出有利於確認其主張與利益的變化。社會行動的方式有溫和式與激烈式，溫和方式包

2. 參見吳國昌：《民主派》，香港，青文書屋，1990年，第181頁；莫榮添：“從社會行動看港澳兩地的政治發展”，載余振主編：《澳門政治與公共政策初探》，澳門，澳門基金會，1994年。

括公開信、記者招待會、請願、集會、遊行、示威等；激烈方式包括佔據、罷工、絕食等。澳門民間社團參與社會行動有主動參與，也有被動參與，有時充當社會行動的發起者與組織者，有時是行動發生後協助化解糾紛承擔居間調停者的角色。據對1988年1月1日至1989年2月28日澳門發生的社會行動統計，在65宗行動中，發生在澳門半島北區的社會行動佔35宗，而街坊會則積極地介入幾乎每一宗北區社會行動，扮演“勸解者和社會控制者的角色”。³

回歸前，尤其是在1976年《自由集會結社法》頒佈以前，澳門實行預審制結社制度。根據預審制結社法律規定，澳門禁止成立秘密社團，公民結社必須獲得政府的批准，政府可以監督社團內部活動，未獲得批准的社團組織為非法組織，違反結社法的行為將以“危害國家安全罪”論處。在此背景下，澳葡政府利用結社批准權，批准成立相關社團，扶持特定社團的發展，監督社團的內部運作，取締衝擊管治秩序的社團，以有效管治為根本原則引導澳門社團的發展，並推進由特許成立、具壟斷性且受政府控制的有限社會團體與政府全力合作為導向的法團主義社會管治體制。故此，能夠特許成立並參與管治的社團都屬功能性代表團體，其數量相當有限。除了參政社團數量有限外，居民通過社團參與選舉也是有限度的。即使是1976年通過了《自由集會結社法》並設立了立法會選舉，但是，由於其時選民僅限於葡籍居民，直到1984年才開放給華籍居民參選，因此，居民通過社團的參政渠道也較為有限。況且，澳葡總督是由葡萄牙中央政府委任而非在當地選舉產生的。因此，回歸前的社團政治參與屬於有限度參與。

三、回歸後的全面性制度化參與⁴

回歸後，社團活動中，除了過往的社會服務、聯誼等外，明顯增強了與政治性相關的活動及功能。特別是通過《澳門基本法》，使社團作為特區政治活動不可或缺的參與者地位得到確立，若無社團參

3. 吳國昌：《民主派》，香港，青文書屋，1990年，第181-193頁。

4. 婁勝華：“成長與轉變：回歸以來澳門社團的發展”，載《港澳研究》2016年第4期。

與，作為澳門主要管治機關的行政長官與立法會無從產生，行政機關（政府）施政也缺乏民意基礎，事實上，《澳門基本法》直接或間接地為社團參與澳門特區管治提供了法律基礎。隨着回歸後規範社團在澳門政治地位的《澳門基本法》的貫徹與實施，社團的“擬政黨化”功能卻得到進一步強化。因為隨着回歸後政治的發展需要政黨性組織參與的領域與事務越來越多，從立法會選舉到公共政策諮詢，無不需要具政治性組織的參與，同時，特區政府的施政同樣需要得到政治力量的支持，因此，在澳門尚無政黨組織的情況下，社團組織的政黨性功能得以強化。可以說，回歸後，澳門社團的政治地位得到進一步的法律確認，社團參政活動得以增強，離開了社團，澳門政治、社會的運轉是難以想像的。

（一）參選等政治活動的增加

與回歸前相比，社團參與的選舉雖然少了市政機構的選舉，但是，行政長官的選舉卻是通過界別社團法人選舉產生的選舉委員會而進行的。行政長官選舉委員會分四大界別，在前三個界別中，除了宗教界別分組外，都是通過社團選舉產生的，也就是說，行政長官選舉委員會的絕大部份成員（400名選委中有344位）是由各界別內社團（法人選民）選舉產生的，而界別選委的提名與投票均由獲確認界別社團領導成員中的代表行使的，因此，沒有社團的參與就無法產生選委，更不用說行政長官候選人的提名與選舉了。所以說，行政長官的提名與選舉是由各界別社團（法人選民）間接行使的。

而在立法會選舉中，從選民登記、提名到競選動員，幾乎每一個環節都有社團的參與。在選民登記方面，無論是自然人選民，還是法人選民，都需要登記後才能參加選舉。而兩類選民登記都需要社團的參與。在自然人選民登記方面，特區成立後，重新修訂生效的選民登記法，擴大了選民登記中的社團參與，將原本僅由公民社團與提名委員會可以參與選民登記擴大為各類社團均可參與，規定各類社團都可以協助選民登記的宣傳工作。實踐中，由社團直接組織、動員與協助市民進行選民登記較為常見。在法人選民登記方面，所謂法人選民就

是取得選民登記資格的社團組織。與社團在自然人選民登記過程中發揮的宣傳、協助作用不同，法人選民登記的就是社團本身。

在選舉提名方面，間接選舉中，社團法人經確認登記為相關利益界別的法人選民，參加間接選舉，通過社團領導層或管理層的代表，享有選舉權與被選舉權，行使提名權與投票權。直接選舉的候選人提名同樣需要社團的參與。由一個或數個社團（聯合）組成“提名委員會”，提出候選人名單參加直選，已成為直選候選人提名的基本實踐模式。實際上，所有參選的候選人無一例外地均具社團背景。

在競選動員方面，直接選舉中，競選動員實際上是由社團來承擔的，社團組織通過提名委員會提名候選人並獲確認後，即參與組織候選人的競選與動員活動，包括經費籌措、政綱推介、組織集會，甚至張貼海報、電話勸票等。競選期間，社團組織的政綱宣傳會、印製的宣傳品、刊發於媒體的宣傳廣告……等活動，層出不窮。可以說，在競選活動過程中，從擬定政綱、籌措經費、推介候選人到選民動員、勸票、拉票，每一個環節都離不開社團的參與。

參加選舉原本是政黨的最主要功能，由於澳門沒有政黨組織存在，社團代替政黨而出現的“擬政黨化”現象，在回歸後，社團的政黨化功能得到了強化。

（二）政策倡議與政策諮詢功能的增強

回歸後，社團明顯加強了政策倡議與政策諮詢的功能。各主要社團都紛紛成立政策研究部門。例如，工聯成立政策研究暨資訊部，街總成立政策研究室，婦聯成立政策研究室，中華總商會成立策略研究委員會等。此外，還有為數眾多的以論政議政為主要活動的論政性社團成立。同時，一些重要的政策也是由社團倡議的。例如，在勞工政策方面，為了落實保障本地僱員優先就業原則，荷官與職業司機不輸入外勞的政策就是由工會組織提出，並為特區政府採納。經工聯長期爭取的多項勞動權益立法修法取得新進展，如物管、清潔兩工種最低工資制度獲立法會通過，於2016年1月1日實施。《工作意外及職業病損害的彌補制度》新規定在2015年8月底實施，使僱員在惡劣天氣上下

班途中的安全獲得保障。⁵ 延長婦女分娩假期的政策倡議是由婦聯總會與工聯提出，並納入到新《勞動關係法》之中。

社會保障是工聯、婦聯及街總等社團一直關注的政策議題。工聯、街總要求政府應向社會保障基金增撥儲備，擴大社保受惠面，儘快落實非強制性公積金制度，完善非僱員的居民可以自願參與的機制，並推動政府逐步建立強制性中央公積金制度，爭取長遠解決各業職工年老退休保障問題。雙層社保制度是婦聯一直向當局建議的方案，為過去長期未能入網的人士，提供登記及追補供款的機制。為實現全民受保，引入非強制公積金制度，構建兩層式社會保障，進一步完善社會養老保障。

預防與制止家庭暴力也是婦聯長期跟進的政策議題。2008年，婦女聯合總會負責人一行拜訪社會工作局，遞交家庭暴力立法建議書，期望特區政府從立法層面加強對家庭暴力受虐者的保障。婦聯總會通過對多個國家和地區有關家庭暴力立法研究，特別是鄰近的香港及台灣地區的家暴立法規定的認識瞭解，提出了應清晰界定“家暴”和“保護對象”概念、引入與強化執行“民事保護令”制度、簡化法院程序、強調警察處理家暴的權能、引進監督探視子女制度、設置家暴施虐者輔導及治療制度、建立完備的宣傳教育防治網絡、加強家庭暴力法案涉及到的跨部門合作等重要建議。⁶

因應居民對政府制訂房屋政策的意見，街總建議，政府應重新開放公共房屋的申請，藉以瞭解社會對公共房屋的實際需求，制訂切合社會需求的公共房屋興建計劃；為社會房屋申請者訂定輪候年期目標；改革公共房屋競投排序方式，避免不符合資格者在輪候冊中佔用社會資源；增撥土地資源作興建公共房屋備用，及制訂長遠的公共房屋發展規劃。此外，街總亦建議改組房屋局，使其成為一個負責統籌、規劃、興建、分配和管理公共房屋事宜的問責制部門。⁷

5. “訂最低工資 工會提案 鄭仲錫：立法維權新進展”，載《澳門日報》2015年12月11日，A14版。

6. “婦聯家暴立法建議呈社局”，《澳門日報》2008年12月24日，B06版。

7. “街總倡改革公屋競投方式”，《澳門日報》2009年4月21日，B07版。

其他政策議題，如寵物立法等，都是政府回應不同社團提出的立法要求而展開立法程序的。

至於政策諮詢，政府展開的幾乎所有各類政策立法都會邀請相關社團參與諮詢。實際上，澳門社團已取得政府制訂政策的主要諮詢對象之地位。

（三）發揮人才培養與輸送的功能

在澳門，社團承擔着政治人才的培養與輸送功能。在功能性代表社團內擔任領導職務往往被視作為社會身份認同與社會精英的標誌與象徵。實際上，回歸後經由社團任職而轉入政治機構者並不少見，因此，社團已成為向管治隊伍輸送精英的重要途徑。

在現任議員中，絕大部份都有社團背景。間接選舉議員本來就是由社團法人選舉產生的，他們全部具有社團職務。直接選舉則是通過社團組成提名委員會提名而成為候選人進而當選的，同樣都具有一定的社團職務。即使是委任議員也大都具有一定的社團身份。除了立法會議員，在特區行政會中，其成員中社會人士也以來自社團的居多。

澳門特區政府設有不同層次的政策諮詢機構。在諮詢機構中，雖然其成員數量不等，有的諮詢機構成員較多，有的則較少，但是，各諮詢機構的人員構成可分為兩類，即官方成員與非官方成員。非官方成員包括社會人士與社團代表。其中，社團代表幾乎成為各類政府諮詢委員會的不可或缺的成員。以青年事務委員會為例，其組成⁸中，除了政府部門外，還包括由委員會主席委任青年、教育、經濟、文化及社會互助範疇等最多15個社團或機構的領導人或其代表。也就是說，在總共34名委員中，社團領導人或代表有15名，佔了接近一半。其它各類諮詢委員會的組成大同小異，社團領導人或代表均佔有很大比例。可見，社團是向政府諮詢機構輸送人才的重要渠道。

8. 第12/2002號行政法規（2002年6月10日《澳門特別行政區公報》）與第6/2012號行政法規（2012年2月20日《澳門特別行政區公報》）。

此外，在全國人大澳區代表、全國政協及內地各省（市）的澳區政協委員、青聯委員、婦女委員、海聯會成員中，來自澳門各類社團的領導人或代表佔據較大比例。

可以說，社團成為培養與輸送澳門政治機構人才及澳人在內地政治、群團機構任職人才的重要平台與渠道。

（四）從事權益保障活動

回歸後，社團加強會員權益保障工作，尤其是一些職業性社團。如，婦聯成立了婦女權益部；工聯成立權益委員會，並將維權與服務作為其兩個工作重點。在維權方面，回歸以來，工聯主要在就業保障方面作出了一些努力。⁹ 例如，在2000年，適時承辦文化班緩解失業問題。通過失業大學生教導其他失業者的方式，紓緩不少失業者及其家庭的經濟困難，提升了失業人士的文化水平，並穩定社會環境。2003年，成功處理澳娛勞資糾紛。考慮到該事件對8000名職工及其家庭所可能帶來的衝擊，工聯總會透過積極介入、參與斡旋。最後與勞工局、澳博、娛職簽署四方諒解備忘錄，平衡勞資雙方的憂慮，穩定了員工的職位，並改變依靠茶錢作收入主要來源的模式，保證轉職員工收入，避免引發社會震盪。於2008至2009年間，為減輕金融海嘯影響本澳就業，發動博企員工簽名行動，積極斡旋博企以無薪假代替大規模裁員，成功保住數千博彩從業員的職位和飯碗，並致力協調處理博彩企業放無薪假的糾紛。為減少失業，積極推動政府推行在崗培訓計劃、低收入補貼計劃等。

公務員團體也圍繞着如何維護公務人員權益展開工作，他們藉着約見特區政府官員的機會，向特區政府建議保障公務人員的權益措施。例如，2013年7月4日，公務華員職工會新一屆領導層到政府總部與特首崔世安會面，提出改善基層公務人員生活、復建公務員宿舍等五點建議。理事長張國然指起薪點為110及150的基層公務員生活壓力沉重，部份職位面臨無人入行和流動性高等問題，冀政府向這批基層

9. “回顧工運盡顯團結”，載《澳門日報》2013年1月18日，B05版。

公務員每月發放額外的生活津貼。行政長官其後透過新聞稿稱，關注到基層公務人員的壓力，會參考公務人員薪酬評議會及公務員團體的建議，考慮在津貼、居住方面支持基層公務人員。¹⁰

作為教育團體，中華教育會關心教師的權益保障，積極推動政府訂立《非高等教育私立學校教學人員制度框架》（簡稱《私框》）。¹¹教育會認為，《私框》並非只談教學人員的薪酬福利的一個法案，更重要的是透過一個公認的制度，為教師創設合理的工作條件，保障教師隊伍的穩定性，吸引更多具素質的新血進入教育界。該會認為，《私框》立法只是第一步，先以法理保障穩定教師隊伍，為教師創設合理的條件，例如解放教師原來沉重的工作量，參考國際標準，規範不同教學階段的上課節數，規定每週工作一般為36小時，讓老師可以騰出更多時間輔導學生，也可以進行更有效的專業發展培訓，形成良性的教育循環。《私框》亦規範教學人員的評核制度和專業發展要求，都是提升教師專業性的有效方式。教育會期望立法會能夠充分理解教育界的所思所想，從速完成《私框》的立法程序。2012年2月29日立法會通過了《非高等教育私立學校教學人員制度框架》法案。

由此可見，回歸後，社團在參加選舉、維權、政策倡導與諮詢、培養與輸送政治人才等方面較為進取，反映出社團政治性功能的拓展與增強，說明回歸後社會管治等政治事務對社團組織作為載體參與需求的提升。與回歸前相比，回歸後社團的政治地位得到法律確認，社團全面開始參與特區管治，社團原有的“擬政黨化”功能得到進一步深化與發展。

四、社團參政的政治效果：澳門的實踐

長期以來，澳門實行社團參政而非政黨政治，在實踐中，社團政治展現出具體的政治效果，包括正面效果與負面效果兩個方面。

10. “昨晤崔世安提五建議 華員會倡增基層公僕津貼”，載《澳門日報》2013年7月5日，B02版。

11. “訪十九會員學校 唔千教師達共識 教育會促私框儘早立法”，載《澳門日報》2011年7月18日，C01版。

（一）社團參政形成和諧型政治而非對抗型政治

一般說來，政黨及其活動是以取得執政權為目標，因此，政黨有其鮮明的意識形態以及宗旨與政綱，並以此作為吸引社會成員加入或支持的主要依據。由於意識形態的差異，加上為了取得執政權的需要，政黨參與選舉時常常以不遺餘力地攻擊對手為手段爭取當選，其具有天然地存在以敵與友的二分法來區隔社會之偏好，此一偏好經由你死我活的選舉競爭而得到放大，故而，越是競爭激烈的政黨選舉，出現社會撕裂與動盪的選舉負效應之可能性越高。所以，凡實行政黨政治的地區，尤其是發展中地區（國家），因為選舉而容易形成社會撕裂與族群對立對抗的情形，非常容易造成社會政局不穩，甚至失序與動盪的“選舉後遺症”。儘管當選政黨在當選後會呼籲結束對抗，但是，從鞏固執政權防止在野黨上台的立場出發，很難真正實現社會和解。而作為在野黨，又是以監督執政黨並時時謀將執政黨拉下台而由自身執政，故而未必願意響應執政黨的和解號召。因此，政黨政治的常態就是對立與對抗，而非和解與合作，因為政黨政治本質上屬於競爭性政治。

與政黨具有鮮明的意識形態不同，社團一般並無強烈的政治意識，成立社團的目的並非是為了取得執政權，而是提供社會服務，促進社會和諧的，即便是利益團體也只是試圖利用政治工具來影響政府的公共政策而已，社團的政黨性功能只是作為一種附加性功能而存在的。從選舉參與角度出現的澳門社團“擬政黨化”現象，揭示的是社團作為參與選舉的工具，其與政黨功能的相似性，而非同質性。社團參選時，儘管為了自己所代表的群體利益而提出自身的政治訴求，但是，出於爭取得到更多選民支持的需要，更重要的是，不是為了取得執政權，故而會關注與維護整體社會利益的。因此，參政社團之間雖有利益與政策差異，卻甚少有激烈的政治性衝突。因此，由社團參政的政治效果自然不同於政黨政治，社團參政很少會形成社會撕裂與族群對抗，而是社會和諧與政治穩定，因為社團政治本質上是一種非競爭型政治。

(二) 社團參政形成社會政治力量的均衡性分佈

與實行政黨選舉地區的政治力量極化配置相比，在政治力量的分佈上，澳門呈現出完全不同的形態。以回歸後歷屆立法會選舉為例，由於民意代表機關的選舉反映的是社會中不同政治力量之間的競逐與對比，通過考察選票及其在各參選組別之間的分佈，以及由此而產生的議席配置，可以有效地分析社會政治力量格局變化。

**表3 立法會直選各政治力量得票及議席變動情況
(2005-2017)**

政治力量	第三屆 (2005)			第四屆 (2009)			第五屆 (2013)			第六屆 (2017)		
	選票		議席	選票		議席	選票		議席	選票		議席
	得票	%		得票	%		得票	%		得票	%	
傳統基層社團	30559	24.5	4	35142	24.8	3	27775	19.0	3	38532	22.3	4
泛民主派	32093	25.7	2	31179	22.0	3	28050	19.1	2	32895	19.1	3
鄉族派	29230	23.4	3	27362	19.3	3	42677	29.1	5	43501	25.2	4
工商博彩	18644	14.9	2	27345	19.3	2	27171	18.5	2	21764	12.6	1
土生及公職人員	10866	8.7	1	15440	10.9	1	13130	9.0	2	15881	9.2	1
中產	3506	2.8	-	5329	3.7	-	7715	5.3	-	17656	10.2	1
其他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2399	1.4	-
有效票	124898	100.0	12	141797	100.0	12	146518	100.0	14	172628	100.0	14
總投票數	128830	-	-	149006	-	-	151881	-	-	174872	-	-

資料來源：根據歷屆選舉統計資料自製。

分析表3統計資料，可以觀察到從第三屆（2005年）到第六屆（2017年）期間六大政治板塊之間的互動及變化趨勢。從各政治力量得票情況看，由第三屆（2005年）時的“工商博彩”、“傳統基層社團”、“泛民主派”、“鄉族勢力”、“土生及公務員力量”的“一大三中一小”發展到第六屆（2017年）時隨着中產階層的崛起壯大而出現“三大三小”格局，呈現出明顯的多元發展趨勢。在得票與

議席上，雖然各政治板塊所獲選票與議席互有消長，甚至出現第五屆（2013年）鄉族勢力增長迅猛，卻基本延續了多元均衡分佈格局。

可以相信，儘管隨着澳門經濟社會的發展，社會新群體、新階層將會不斷崛起，政治力量的分佈格局同樣會出現調整，然而，只要社團政治形態得以延續，由社團參與的選舉結果仍將延續各種政治力量非對立非極化配置狀態，在不成熟政黨選舉環境下所常見的政治力量對立極化配置而導致的政治爭執，乃至社會動盪是有可能避免的。可見，在澳門，因社團參選而出現了政治力量分佈越來越多元與均衡的趨勢，頻發於政黨選舉環境下的社會政治力量對抗與極化配置的局面從未出現，究其因，乃在於社團政治與政黨政治存在着本質性差別。

（三）社團參政形成社會政策能力弱化

政黨作為以取得執政權為目標的政治組織，往往具有較強的政策研究、政策制訂與政策倡導能力，因為政策是實現政治利益的工具，所以，作為執政黨，其施政是以實現其政策主張。而作為在野黨，則不斷向政府提出其政策訴求。可以說，政策能力是作為政治組織的政黨優先發展的基本能力之一。無論是執政黨，還是在野黨，一般都會在其內部設立政策調查與研究部門，派具才幹的人員進行政策研究，並不斷向政府與社會倡導其政策主張，以影響政府制訂有利於己方的公共政策，從而實現其政治利益。

然而，與政黨不同，作為社會組織的社團主要活動在社會領域，以提供社會服務、培育社會資本、促進社會和諧為其功能取向。其主要能力表現在向社會成員提供社會服務方面。因此，在其內部機構設置上，除了少數利益團體外，大多數社團很少設立政策調查與研究部門，更沒有系統的涉及全社會各領域的政策研究與政策主張，一般僅就涉及本身社團所從事的社會服務領域內相關政策發表見解，也沒有強烈意願提出政策倡導或影響政府制訂公共政策。所以，與政黨政治相比，社團參政的社會，在政策制訂方面相對較弱，即使是政府，由於缺乏強有力的民間政策主張與政策方案，政府的政策規劃與政策制訂能力也相應地得不到提升。澳門社會的政策規劃與制訂能力較弱是與社團參政而非政黨參政存在一定關聯的。

（四）社團參政形成政治人才培養乏力

政黨出於執政的需要，一般都會不遺餘力地培養政治人才。執政黨不用說會重視人才培養，因為執掌政權、發佈政策、管理社會、提供服務無不需要政黨人才的擔當。實際上，即使是作為在野黨，其同樣重視人才培養，一方面，通過人才振興本身黨務，另一方面，一旦成為執政黨，為了組織政府，黨內人才隨時可以轉換成政府的公共管理人才。所以，一些國家或地區，在執政黨的政府內閣之外，在野黨還要組織“影子內閣”，其目的就是為了隨時可以為執政服務的。從培養的途徑與方法看，政黨人才培養與訓練可以利用內部的政策調查與研究途徑培養懂政策會管理的人才，也可以利用政黨候選人歷經選舉、競選辯論、公共政策的論述與倡導等多種方式培養出任政治職位的人才。由於政黨具有較強的政治人才培養能力，所以，實現政黨政治的地區，其政治人才相對較為充裕。

相對而言，社團因其設立並無取得執政權的目標，平時活動又多以社會服務為主，所以，一般不重視政治人才的培養，而更多地是培養社會服務專業人才。其內部因未有政策調查與研究機構而無法培養政策人才，其參選往往並不像政黨那樣需要經過層層黨內競選而推舉候選人，而是內部協商方式產生，故而難以培養出歷經選舉考驗面向基層民眾的政治人才。因此，實行社團政治的地區往往缺乏政治人才。澳門的政治人才培養乏力以致影響了社會管治水平，是與實行社團政治密切相關的。

五、結語

眾所周知，社團與政黨在性質、活動領域與功能取向上存在着很大差別。社團作為社會組織，其主要活動在社會領域，以提供社會服務、培育社會資本、促進社會和諧為其功能取向，而政黨則是一種政治組織，利益代表、政策倡議與精英輸送乃其職志，因此，主要活動在政治領域，以取得政權為核心目標。然而，澳門沒有政黨，是社團而不是政黨全面地參與了利益維護與代表、選舉、政策諮詢、人才培養、監督政府等政治活動。可以說，社團完全承擔了其它地區政黨的

政治功能，出現了其它地區極為罕見的社團“擬政黨化”功能。從社團參政過程看，經歷了有限參與到全面制度化參與。而從政治效果看，社團參政在政治力量分佈形態上表現出完全不同於政黨選舉的非對立、非極化狀況。如果說政黨政治是一種競爭型政治的話，那麼，澳門的社團政治卻顯現出非競爭型政治的特徵。