

# 《澳門新視角》 第五期

總編輯：邱庭彪

副總編輯：龐川

贊助：澳門基金會

出版者：澳門青年研究協會

電話：(853)2852 6255

傳真：(853)2852 6937

電郵：macaumyra@gmail.com

網址：www.myra.org.mo

創刊日期：2007.11

出版日期：2009.10

封面設計：劉新宇

印刷：嘉華印刷公司

發行數量：800本

定價：非賣品/Not-for-sale

## 編輯的話

本期《澳門新視角》刊登的文章，以分析澳門立法會直選的文章為主軸，從宏觀規律到微觀操作策略，再到個別組別的成敗，分析立法會選舉各參選組別的得失原因、票源組合、民調的準確性及宣傳策略，以及關於將來澳門行政架構的探討等。

本期文章的特色是發揮了澳門青年研究協會成員的專業特長。在新一屆立法會選舉結束後，研究協會立即組織了各位會員供稿，在很短的時間內，收集了數篇關於立法會選舉的探討性論文。

這幾篇文章不單以社會的角度及民調方式分析選舉結果。分析文章的各位筆者還從專業、理性的技術層面總結過去、提供反思，探討澳門民主選舉的規律和走向。

這正反映出澳門青年研究協會會員們對社會的使命感，積極為社會服務的精神，他們把這種年輕人的心情反映到《澳門新視角》這個良好的思想交流平台上，把專業理性聲音傳遞給澳門社會各界。

本刊在此也竭誠歡迎澳門各界朋友踴躍投稿，加入他們的行列，利用《澳門新視角》這個良好的思想交流平台，積極發揮出年輕人的特色，為建設和諧社會出一份力。

《澳門新視角》總編輯：邱庭彪

2009年10月

# 目 錄

編輯的話 .....	邱庭彪
第四屆澳門立法會直接選舉的分析 .....	平 心 1
民調在選舉中的作用分析	
——結合澳門第四屆立法會選舉民調的相關討論 .....	龐 川 7
2009 澳門第四屆立法會直接選舉淺析 .....	李 略 10
回歸以來立法會直選結果的趨勢分析 .....	婁勝華 19
淺談第四屆立法會直接選舉的競選文宣策略 .....	黃永曦 23
橫豎看“群力” .....	建 言 29
對當前澳門司局級架構改革的建議 .....	羅景文 34
《澳門新視角》徵稿啟事 .....	49

# 第四屆澳門立法會直接選舉的分析

平 心

## 一、第四屆立法會與第三屆立法會選舉 的選民組成與參選組別的比較

(一) 至 2008 年 12 月 31 日與 2005 年 5 月 28 日的自然人選民變化情況

### 1. 人數

至 2008 年 12 月 31 日登記的選民增加到 249,886 人，與 2005 年 5 月 28 日對比已登記的選民，增加了 29,233 人，其中仍然是北區的人口增加得最多。

各區增加選民按順序是：

花地瑪堂區（即北區，以基層選民為主的選區）增加了 15,862 人，至 2008 年 12 月 31 日登記的選民人數為 105,804 人；其次是聖老撾佐堂（西南區，以基層選民為主的選區）增加了 8,500 人，至 2008 年 12 月 31 日登記的選民人數為 32,141 人；而氹仔這一個新區亦增加了 2,680 人，至 2008 年 12 月 31 日登記的選民人數為 15,829 人。

其餘的為：望德堂區（傳統的中產區）增加了 2,381 人，至 2008 年 12 月 31 日登記的選民人數為 19,391 人；大堂區（傳統的中產區）增加了 1,137 人，至 2008 年 12 月 31 日登記的選民人數為 16,617 人；聖安多尼堂（傳統的中產區）減少了 1,401 人，至 2008 年 12 月 31 日登記的選民人數為 58,781 人；路環減少了 20 人，至 2008 年 12 月 31 日登記的選民人數為 1,229 人；其他選區共增加 94 人。

### 2. 年齡

至 2008 年 12 月 31 日已登記選民，依增加的順序為：

17 歲的一組有 2,452 人<sup>1</sup>；加上 18 至 24 歲的一組有 28,230 人，比 2008 年 6 月 1 日前增加 16,409 人；

45 至 54 歲的一組有 73,230 人，比 2008 年 6 月 1 日前增加 4,391 人；

35 至 44 歲的一組有 45,330 人，比 2008 年 6 月 1 日前增加 3,582 人；

25 至 34 歲的一組有 34,677 人，比 2008 年 6 月 1 日前增加 2,925 人；

55 至 64 歲的一組有 38,429 人，比 2008 年 6 月 1 日前增加 2,060 人；

65 至 74 歲的一組有 27,538 人，比 2008 年 6 月 1 日前增加 923 人。

如以年齡組別分析：

17 至 24 歲的一組有 28,230 人，雖然是比 2008 年 6 月 1 日前增加 16,409

<sup>1</sup> 但在 2009 年 9 月 20 日滿 18 齡才有投票資格。

人，由於他們大部份是因年齡達標而登記成為選民，而且大部分是在校學生，所以多基於師長的推動而登記成為選民，在投票當日是否會投票是一個大問題。

45至54歲的一組有73,230人，比2008年6月1日前增加4,391人，加上其餘的組別只有12,958人，最具吸引力，因為這一群體增加的原因不是因年齡達標而登記成為選民，且是基於某一些原因而推動，從不登記到成為選民，這一組是最不能忽視的一組，本人相信這一組的投票率應極高。但很遺憾，由於是不記名投票，不能記錄選民資料，為此不能印證本人的說法。

## (二) 2009年第四屆立法會選舉主要候選組別簡介

本屆共有17個直選組別向選舉管理委員會提交參選意願，但其中一組（民生民主聯合力量）因提名人數不足而不獲確認。是次選舉共有16個參選組別，123名候選人，在組別數目和候選人數目都比上屆選舉略為下降。

學社，分兩組參選，其目的是希望有1加1等於4的效應，他們由上次選舉的班底分拆出兩組，一組由多屆立法議員吳國昌，加上資深會員理事長陳偉智領軍，而另一組由上屆立法會議員區錦新領軍，加上年青的大學生組成，他們都是以提倡民主、監督政府施政為政綱；

同心，由多屆的立法會議員關翠杏及上屆間選議員李從正領軍，加上全屬勞工背景的成員組成選舉組別，以關注勞工權益，維護工人權益監督政府施政而出選；

民聯，由上屆立法會議員陳明金及吳在權兩位商人領軍，加上法律背景為主的組成選舉組別，以關注民生、監督政府、破舊立新、希望突破福建鄉親背境的而出選；

群力，沒有議員參加連任競選，由沒有中、小及微企背景的中資銀行經理何潤生及愛國學校校長陳虹分別代表街坊總會及婦聯會出選，他們的政綱與其他的民生組別沒有多大的分別；

澳粵同盟，因馮志強轉為間選，由2005年時的選舉搭檔麥瑞權繼續參加直選麥瑞權，強調鄉親背景，他們的政綱與其他的民生組別沒有多大的分別；

新希望，以公務員為基礎的上屆立法會議員高天賜領軍，希望突破公務員，特別是“衛生局、民政總署及保安部隊”的票源，走向社會；

澳發，以澳博董事梁安琪、及有福建鄉親背景的黄昇雄領軍，他們的政綱與其他的民生組別沒有多大的分別；

改革創新，以陳美儀領軍，正如口號中（承先啟後、改革創新）很明顯她是代替其夫第3屆立法會議員周錦輝出戰立法會，他們的政綱與其他的民生組別沒有多大的分別，充其量是多了環保一項；

另外，還有異軍突起的公民監察，由大學教授及傳媒工作者的林玉鳳

領軍，以爭氣為口號。倡導同力建設，由商人賴初偉及關偉霖領軍，他們的政綱與其他的民生組別沒有多大的分別。

由於受到歐案的影響，各個組別的政綱都是針對監督政府施政的不良及不公方面而提出，但大部份的政綱只停留於口號式，在第4屆立法會中，多無實際及具體的工作建議。他們大多只關注吸引選票，而提出對民生有影響的政綱，大部分都忘記了立法會的主要工作是立法，及完善立法配套工作。因本人認為在立法工作做好後，議員們才能好好監督政府依法施政，如無法可依，那麼以甚麼法律依據進行監督政府依法施政？但是，從沒有組別在政綱中質疑執行當局沒有搞好對立法會的提案工作，是立法會工作緩慢及不到位的主因。

## 二、第四屆立法會選舉結果之我見

第四屆立法會選舉結果，尋求連任而成功的議員有：新澳門學社的吳國昌及區錦新、民聯的陳明金及吳在權、同心的關翠杏及上屆間選議員李從正、澳發的梁安琪、新希望的高天賜；

四位新的議員有：何潤生（代替退下火線的梁慶庭）、麥瑞權（代替馮志強轉為間選而參加直選）、陳偉智、陳美儀（因夫周錦輝不再參選，由其代替）。

整個直選只有小許政治板塊改變，增加了學社的陳偉智，減少婦聯會代表陳虹的影響是存在的，但其象徵意義大於實際。因為在立法會中相對於愛國愛澳力量，這一票的影響是極少的。但這反映出了傳統愛國愛澳的力量已經重整，接下來的議會及下一屆的選舉工作需要進行調整，甚至需要修改法律以利愛國愛澳力量在下一屆選舉中獲勝。

### （一）組織票與中產票對選舉的影響

接下來分析澳門選票的構成，除了新澳門學社的吳國昌及區錦新不是以組織票打勝外，其他的都是以組織票打勝的，所以組織票是這次選舉的起關鍵性作用。

#### 1.組織票

##### （1）同鄉會的鄉親票

民聯以祖籍福建的同鄉會、澳粵同盟以祖籍江門為首的五邑一帶為首的廣東同鄉會、澳發以祖籍為福建的同鄉會，這三組利用這些組織票為基礎去參加這一次選舉；

##### （2）社團票

以一些長期有活動的社團的組織能力最強，這一些組織票是每一組別都會爭取的，但各個組別可以用到的只有是長期資助或支持的社團。假如，只在選舉期間才出現支持及資助工作的組別，難以發揮社團票的作用。

同心，在這一塊是做到最到位的社團，他們的支持是老、中、青都有，

而且不斷有新人加入。

同是以社團組織票為主的群力，出現了各屬下社團的組織票在開始不支持的情況，後來需要很大的動員能力，才能成功團結他們，這一局面的出現需要進行深入地分析和思考。

新希望，為最成功利用公務員社團票的組別。

### (3)公司票

因博彩業擁有龐大員工，所以成為多個組別的爭取對象，特別是以博彩業老板為首的組別，他們在選舉日要求所有員工在下班後，必須跟隨公司的集體行動到選舉站投票。另外，還有中資及各大商業集團都為各組別的爭取的對象。但其實員工的投票意向不一定是跟隨雇主的，主要還是看雇主的平日的表現。

### 2.中產票

中產是指一些既不富有，亦不是基層的選民，假如減去上述的組織票，中產類選民數量其實並不多，但澳門的中產不一定指知識份子，他們很大部分是中、小、微企的主人及其雇員。

### 3.兩者的投票取態

中產票大多是不能分享經濟發展成果的居民，他們在回歸後對政府的施政失望，而形成了一股反政府的情緒，在平常時間，他們大多不作聲，社會上很多人不會感到他們存在的重要性，因為他們既不接受政府的援助，亦不接受社團的支援，他們是在社會上默不作聲的一群，他們有一定資產，生活不會有困難，但他們深感政府的傾斜發展經濟模式，令他們沒有發展的機會，甚至於減少了他們生存空間，所以在選舉時，他們往往把對政府不滿的情感反映到選票上。

而組織票往往是受到利益的影響，不會是自己的感性及理性之選擇，當然這些利益可能是以往作出的捐贈，日積月累而成的，亦有給予他們希望的利益，這些選票是比較容易大規模流動，造成了許多組織票沒有成為最先利益給予者的囊中物。本人認為組織票最主要看利益的給予者的給予態度。但注意，這一些組織票是兵家必爭之地，任何一組缺了這一組票，都是難於獲勝的。

## (二) 對選舉結果的分析

### 1.愛國愛澳組別仍然占主導地位成因

從整個大盤而言，愛國愛澳組別仍然佔有了主導地位，主因是在澳門愛國愛澳力量仍然很強大，而且中央政府是控制了澳門的經濟命脈，相信這一種力量仍然會長期存在澳門。

但是，愛國愛澳組別已經開始改變了策略，由從前盲目支持特區政府施政，甚至於凡是不符合政府政策方向的說法做法，都被他們說成是反對特區政府、破壞特區政府管治威信的說法做法，而改向特區政府施壓，發

出質詢，甚至於公開反對政府，以爭取更多的民意，以方便將來的選舉工作。

但大家要留意這些轉變不能過火，否則會在社會上形成一股泛民之風，當政治利益不能妥善分配後，最後出現反對派聯盟，成為中央及特區政府在澳門施政的障礙。

本人建議，要多利用本身的資源教育選民，如何選擇為中央，為特區及自己服務的議員，這才是他們之福。

## 2.反對派或泛反對派組別席位有所突破成因

這次反對派或泛反對派組別席位有所突破成因，是愛國團體的組織各自為政，大家不以整體的形勢考慮選舉策略的結果。傳統的愛國愛澳組別以老大哥的身份出現，使許多的遊離票，投向反對或泛反對派組別，結果造成了反對派或泛反對派組別席位有所突破。

### (三) 選舉結果對澳門政治生態的變化和影響

#### 1.對立法會立法工作的影響

由於有間選及委任之議員，在 29 席的議員中有 4 席是反對派，在投票方面不會有起決定性的作用，按現時基本法第 74 條的規定，沒有特首的支持，他們連提案權亦沒有，所以法案通過的主導權不會失去的。

#### 2.對特區政府施政的影響

相對於何厚鏵時代來說，崔世安在各種因素的影響下，政府的施政會較為困難，4 席反對派，會對政府的工作批評得越來越激烈，其目的是爭取下一屆選舉的資本，這樣對政府不依法施政及政策的不落實起非常巨大的監督及負面影響。

上述的本人亦分析過，假如傳統的愛國愛澳議員，為爭取選票而加入猛烈批准政府施政的行列，其後果是非常嚴重，對今後特區政府施政會帶來非常大的管治危機。

### (四) 傳統愛國愛澳組別不保四席的原因及影響

1.平常基層工作做得不到位，忘記了選舉是整個團體的工作，不應只是總會的工作。

2.不能及早選定接班人，造成內部競爭，增加了內耗，人心不一。

3.由於上因，總動員工作做得太晚，使人心浮動。

將來他們的工作將非常困難，本人認為，政府為了保政績<sup>1</sup>，將來不會投放太多的資源給個別社團，使他們受益或得到福利。所以，如何有策略地發動廣大的群眾，是這 4 年中需要重新思考和部署的工作。

---

<sup>1</sup>作為政府要兼顧公私營的競爭力，既照顧工商界的利益，亦要澳門長期發展，再要惠及傳統社團，同時又不能打破公務員的飯碗，是非常困難的。

同時，不要過分高估自己的協調投票能力，因為，協調是需付出不正常代價的，最後的結局是難以維護公平、公正的依法施政。

### 三、對今後工作的建議

#### 1. 傳統愛國愛澳組別與其他愛國愛澳組別存在的問題及需要解決的問題

由於在選舉期內，執法機構的執法不力及民間傳媒的影響，傳統愛國愛澳組別與其他愛國愛澳組別存在了許多的大小磨擦，希望在現屆立法會及現屆、來屆的政府，把選舉引起的磨擦而導致的壞影響消除，不要把壞影響深化，破壞澳門的和諧社會的建設。

#### 2. 反對派及泛民的團結工作

特區政府不單要應付經濟發展及民生問題，還要與中央步伐一致應對外來的勢力。這就首先要做好內部團結工作，把一切可以團結的力量都團結好。在面對外來勢力時，特別需要反對派及泛民的支持，或至少要令他們保持中立，為此對他們團結工作要增加技巧性，不要採用非友即敵的政策，將他們排斥在可團結範圍之內。

# 民調在選舉中的作用分析

## —結合澳門第四屆立法會選舉民調的相關討論

龐川<sup>1</sup>

澳門第四屆立法會直選議員的選舉已經順利結束。本人參與了澳門青年研究協會組織的選舉前五次電話民調。現就這五次民調的一些結果，分析一下民調在選舉中的相關作用。

### 一、為什麼需要民調

不管是在選前還是選後，澳門媒體上鮮見關於立法會議員直選的民調結果。這種現象並不表示澳門的各個機構沒有進行民調，相反，許多機構都在做內部民調，只是沒有公佈而已。

在選舉中，民調究竟起到什麼樣的作用？這是我們做民調的人必須首先回答的問題。民調是爲了預測結果，還是爲了發現問題進而有助於實現期望的結果？作爲一個中立的民調機構，當然是爲了向各方（包括民衆和候選人）提供當時的結果預測，但作爲一名學者，個人更傾向於後者，因爲這樣似乎更具有“技術含量”，更具有挑戰性。

其實，關於民調作用的討論，可以更進一步歸結到這樣的問題：民調是再現民意，還是建構民意？未經發佈的民調結果，應該主要是再現民意。而通過媒體向各方發佈的民調結果，不管是有意還是無意，都會起到不同程度的建構民意的作用。從這個意義上來說，本人參與的這五次選前民調，沒有能充分發揮其建構民意的作用。

### 二、民調結果的誤差與解釋

民調結果的發佈，具有相當的挑戰性和風險性。發佈民調結果，一旦結果不夠準確（似乎“不準確”是常態），就會冒著失去公信力的風險。但不公佈民調結果，就無法首先建立起公信力。這個死循環需要有相當的魄力去打開。

如果這五次民調我們選擇公佈調查結果，結果會是怎樣？首先從名次角度來看。最後當選的8個組別基本上也是我們的調查中最領先的組別，只是名次上有所差異，例如，我們調查中的第一名關翠杏組最後也是第一名，我們調查中的第二名吳國昌組最後是第三名，而我們調查中第三名陳明金組最後得票位居第二名。

但是從得票率來看，我們的調查有較大的誤差。理論上，我們民調的

---

<sup>1</sup> 龐川博士，澳門青年研究協會副理事長，澳門科技大學行政與管理學院副院長、副教授。

誤差應該在 3% 左右（置信水平 95%），但在前三名中，只有陳明金組的民調得票率和實際得票率相仿，誤差在 1% 以內，而關翠杏組的誤差超過 8%（民調 22.27%，實際 14.15%），吳國昌組的誤差更是超過 10%（民調 21.09%，實際 11.01%）。這種得票率的誤差也直接導致了對於具體當選人的判斷誤差。

出現以上誤差的直接原因，我們認為主要有兩個：一是澳門選民絕大多數不願意清楚表達自己的投票意向。初期的民調，在願意接受訪問的受訪者中，只有 5% 左右的受訪者願意明確說出自己的投票意向。雖然在後期民調中我們改變了提問方式，比例有所提高，但也始終徘徊在 10% 左右。也就是說，每次民調我們成功地訪問到的 1,000 多位選民中，多者有百餘位明確表達投票意向，少者只有四、五十位明確表達投票意向，導致實際的有效樣本數太低，誤差也就隨之增大。特別是高得票率的組別，在較小的樣本中，其眾多的支持者更容易被訪問到，因而容易造成其得票率被放大的情況，而實際低得票率組別在我們的民調中則顯得更低，產生了類似“馬太效應”的現象。二是受訪者即便明確表達了投票意向，但可能是通過高知名度的組別來掩飾自己的真實投票意向。本人在選後曾經與多位朋友在非正式的情況下瞭解其投票意向，他們都說“投給了吳國昌”來掩飾自己的真實投票情況。這在我們的民調中也應該是很有可能出現的。再細一點分析，我們民調機構的知名度、訪問員的溝通能力、問卷的設計等多方面因素都可能帶來一些誤差。

由此來看，如果我們這次選擇公佈民調結果，對民調機構本身的公信力來說，應該是減分作用大於加分作用。在每次調查中明確表達投票意向的受訪者人數不能達到 1,000 人左右時，選擇公佈民調結果的風險太大。

### 三、未來的工作

澳門是一個人情小社會，人與人之間很容易就建立起聯繫。因此，在澳門形成了一種特殊的人情選舉文化，從而受訪者也更傾向於不明確表達自己的投票意向，這給民調的可靠性帶來了難以克服的障礙。短期內要從改變選民文化的角度來提高民調的可靠性，本人持不樂觀的態度。

未來要解決民衆低回應率的問題，個人認為應該從建立具有公信力的民調機構的角度去做工作。選前各種機構通過電話訪問的方式進行頻密的民調，而澳門只有 9 萬餘個家庭電話，非常容易出現不同機構訪問同一個電話的情形，造成民衆的抵觸心理而拒絕訪問。而且，民衆傾向於把民調機構歸為特定的利益團體（實際情況也是如此），所以也容易產生不信任感。所以，缺乏具有公信力的民調機構是澳門民衆不願清楚表達自己投票意向的原因之一。

我們無法限制其他機構的民調，但可以通過建立一個非商業性的民意

調查機構，經常發佈一些與民生熱點問題有關的民意調查數據，加強宣傳力度，逐漸建立知名度和公信力，讓民衆在今後遇到類似密集民意調查時，自主選擇接受我們的調查，排斥其他非權威性的調查。未來民調工作的突破口也許就在這裡。

最後，我想引用美國著名民調專家約翰·佐格比的話來作為結束：

“我當然離不開民調。專職政治人物和政治觀察人士顯然也離不開民調。民調具有揭示政治群體最深層的想法、感受、偏見、價值觀和習性的重要功能。所有這些年的經驗讓我懂得，雖然美國人作為個體可能表現得認識片面、漠不關心、或者完全錯誤，但美國人作為一個整體一向相當知情，在民調以及最終投票時幾乎不會有偏差。”

我相信，澳門人民作為一個整體也具有一樣的智慧——當然，這需要我們有好的民調和民調機構去發掘和表達出來。

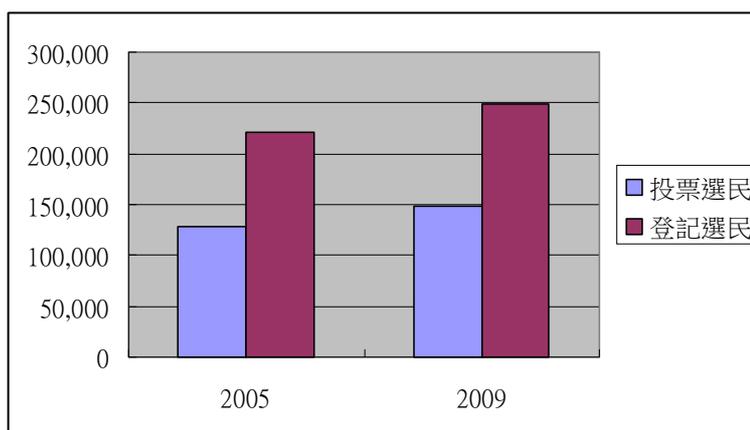
# 2009 澳門第四屆立法會直接選舉淺析

李略<sup>1</sup>

2009 年澳門第四屆立法會的直接選舉雖然經歷了廢票的死而復生和生而復死的戲劇性變化，但總體過程還算順利，最後的結果也經終審法院判決確定，當選議員也都已走馬上任。這裡筆者不揣淺陋，從一個旁觀者的角度，初步分析一下選舉的結果。由於筆者對澳門瞭解尚淺，而澳門地方雖小，卻是深不可測。我的分析一定錯漏難免，就當是拋磚引玉吧，還望各位方家不吝指正。

## 一、選民持續增長、投票率輕微上升

登記選民增加近一成三、投票率輕微增加 1.5 個百分點。2009 年澳門立法會選舉與 2005 年立法會選舉相比，這次選舉登記選民由 22 萬增加 2 萬 8 到近 25 萬，增長了 12.71%，投票選民也有 12 萬 8 增加 2 萬到近 15 萬，增長了 15.66%。參見下圖：



圖一：2005 和 2009 澳門立法會選舉投票選民和登記選民柱狀圖

投票率就由 58.39% 增加到 59.91%，輕微增加 1.53 個百分點。參見下表：

表一：2005 與 2009 年澳門立法會登記選民與投票率對比

	2005	2009	05 到 09 的增長	05 到 09 增長的百分比
投票選民	128,830	149,006	20,176	15.66%
登記選民	220,653	248,708	28,055	12.71%
投票率	58.39%	59.91%	1.53%	

值得注意的是，廢票增加較多，由 2005 年的 2.54% 增加到 2009 年的

<sup>1</sup> 李略博士，澳門青年研究協會副理事長，澳門理工學院公共行政高等學校副教授。電子郵件：[lli@ipm.edu.mo](mailto:lli@ipm.edu.mo)

4.36%，增加了近 2 個百分點，出現了近六千五百張發票，幾乎比 2005 年增加了一倍。這也許與宣傳不力有關。參見下表：

表二：2005 與 2009 年澳門立法會有效票對比

	2005 票數	2005 百分比	2009 票數	2009 百分比
有效票	124,898	96.95%	141,797	95.16%
空白票	660	0.51%	711	0.48%
廢票	3,272	2.54%	6,498	4.36%

## 二、五大勢力板塊相對穩定、當選的全新面孔不多

澳門立法會選舉中的政治板塊分佈，基本是相對穩定的，考察最近幾年的選舉，可以發現主要有五大板塊：傳統板塊、民主板塊、鄉族板塊、博彩板塊和土生及公務員板塊。所有的議席都從這五個陣營中產生。2009 年的選舉也不例外，參見下表：

表三：2005 與 2009 年五大勢力板塊得票率對比

	五大勢力板塊	2005 得票率	2009 得票率	09 與 05 得票率的變化	當選議席數
傳統板塊	第 12 組)同心協進會： 關翠杏、李從正	22.89%	24.78%	1.89%	3
	第 13 組)群力促進會： 何潤生、陳虹				
民主板塊	第 4 組)民主昌澳門： 吳國昌、陳偉智	18.81%	19.35%	0.54%	3
	第 15 組)民主新澳門： 區錦新、周庭希				
鄉族板塊	第 7 組)澳門民聯協進會： 陳明金、吳在權	23.40%	19.30%	-4.10%	3
	第 1 組)澳粵同盟： 麥瑞權、葉蘊妮				
博彩板塊	第 10 組)澳門發展新連盟： 梁安琪、黃昇雄	14.19%	15.48%	1.29%	2
	第 5 組)改革創新聯盟： 陳美儀、胡錦漢				
土生及 公務員板塊	第 2 組)新希望： 高天賜、姍桃絲	8.70%	9.74%	1.04%	1
	第 14 組)齊聲建澳門： 黃偉麟、高智睿				

2009年選舉中，至少13個組別是與2005年一樣或有密切關係。而取得議席的九個組別都是從2005年選舉中取得議席的組別中或繼承而來，或分拆而來，並沒有新的組別取得突破。

從議席上來看，唯一的變化是吳國昌組別由於分拆成兩組，配票又相對成功，所以成功取得三個議席，從而把2005年排名最後的群力的一個議席給擠了下去，其他議席完全沒有變化。表明澳門直選議席的分配格局相當穩定。

從勢力板塊的得票率來看，傳統板塊的同心和群力，2009年得票率達到24.78%，比2005年的22.89%增加了近2個百分點。

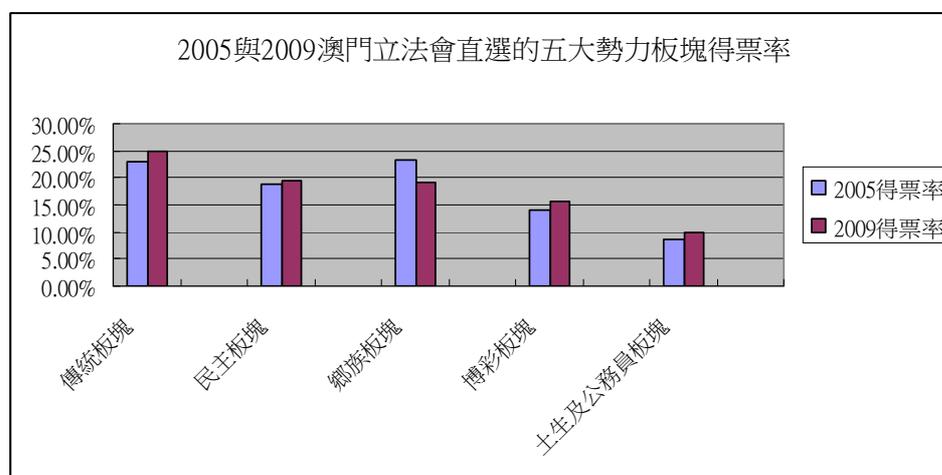
主要民主板塊的吳國昌和區錦新得票率為19.35%，比2005年的18.81%增加了0.54個百分點。

以陳明金和麥瑞權為首的福建和江門鄉族板塊，得票率為19.30%，比2005年的23.40%大幅下降了4.1個百分點。

以梁安琪和陳美儀為首的博彩板塊，得票率為15.48%，比2005年的14.19%增加了1.29個百分點。

以高天賜等為首的土生和公務員板塊，得票率為9.74%，比2005年的8.70%，增加了1.04個百分點。

用柱狀圖可以看得更為直接。參見下圖：



圖二：2005與2009澳門立法會直選的五大勢力板塊得票率

從圖上可以看出，2009年與2005年的變化不是很大，五大板塊基本維持在：傳統板塊25%、民主板塊20%、鄉族板塊20%、博彩板塊15%和土生及公務員板塊10%，其餘較小的板塊加起來占10%。

當選的議員中，雖然第一次進入立法會的新人有4位，占三分之一，但全新的面孔並不多，這些人大多在過去參與過立法會的選舉。比如陳偉智一直是吳國昌組別的第三位候選人，何潤生在2005年就作為群力的第十號候選人出戰，麥瑞權也在2005年作為馮志強組別的第四候選人，只有陳美儀是第一次參選，算是徹底的新人，但她又是以周錦輝太太的身份接棒，

似乎有“代夫出征”的意味。

### 三、個組別得票率分析：福建板塊下降最大

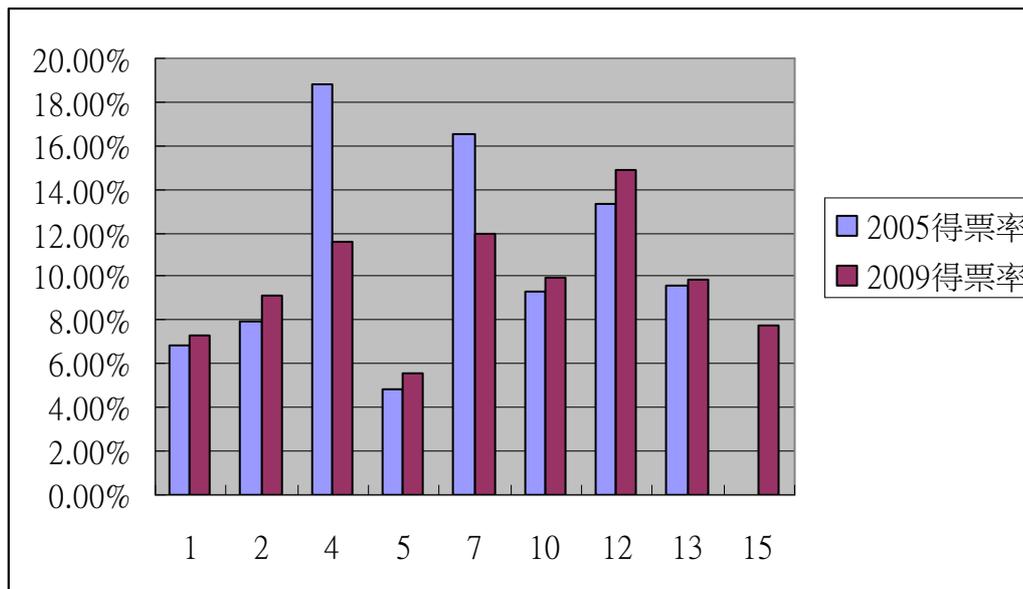
從主要組別得票的情況來看，2009年的選舉與2005年差別不算太大。其中差別最大的表面上看是吳國昌組別，下降7.23個百分點，但其實是由於他們分拆成兩組，如果算上歐錦新組別的得票率，他們反而輕微增加了0.54個百分點。

所以實際上，得票率變化最大的是陳明金組別，下降了4.57個百分點，其餘各組的變化都在2個百分點以內。其中關翠杏組別成績最好，增加了1.59個百分點，並且成為“票后”；其次是高天賜組別，增加了1.11個百分點；後邊依次是陳美儀組別、梁安琪組別、麥瑞權組別和何潤生組別等。

參見下圖：

表4：2005-2009立法會選舉各組得票率變化

組別	2005 得票率	2009 得票率	09與05 得票率 的變化	當選 議席數
第1組) 澳粵同盟：麥瑞權、葉蘊妮	6.83%	7.30%	0.47%	
第2組) 新希望：高天賜、姍桃絲	7.99%	9.10%	1.11%	1
第3組) 同力建設聯盟：賴初偉、關偉霖		3.80%	3.80%	
第4組) 民主昌澳門：吳國昌、陳偉智	18.81%	11.58%	-7.23%	2
第5組) 改革創新聯盟：陳美儀、胡錦漢	4.87%	5.54%	0.67%	1
第6組) 公民監察：林玉鳳、尉東君	2.45%	3.76%	1.31%	
第7組) 澳門民聯協進會：陳明金、吳在權	16.57%	12.00%	-4.57%	2
第8組) 社會公義：原錦成、黃淑芬		1.15%	1.15%	
第9組) 民主起動：伍錫堯、利建潤	0.52%	0.80%	0.28%	
第10組) 澳門發展新連盟：梁安琪、黃昇雄	9.32%	9.94%	0.62%	1
第11組) 社會民主陣線：李漫洲、鄧國良	0.37%	0.18%	-0.19%	
第12組) 同心協進會：關翠杏、李從正	13.29%	14.88%	1.59%	2
第13組) 群力促進會：何潤生、陳虹	9.60%	9.90%	0.30%	1
第14組) 齊聲建澳門：黃偉麟、高智睿	0.71%	0.64%	-0.07%	
第15組) 民主新澳門：區錦新、周庭希		7.77%	7.77%	1
第16組) 親民愛群協會：潘志明、梁金泉	2.36%	1.65%	-0.71%	



圖三：2005 和 2009 澳門立法會選舉主要組別得票率變化圖

值得一提的是林玉鳳組別，比上一屆背景相近的余惠鶯組別增加了 1.31 個百分點。

得票率下降的組別除了吳國昌組別和陳明金組別之外，只有潘志明組別下降了 0.71 個百分點，李漫洲組別下降了 0.19 個百分點，黃偉麟組別下降了 0.07 個百分點。

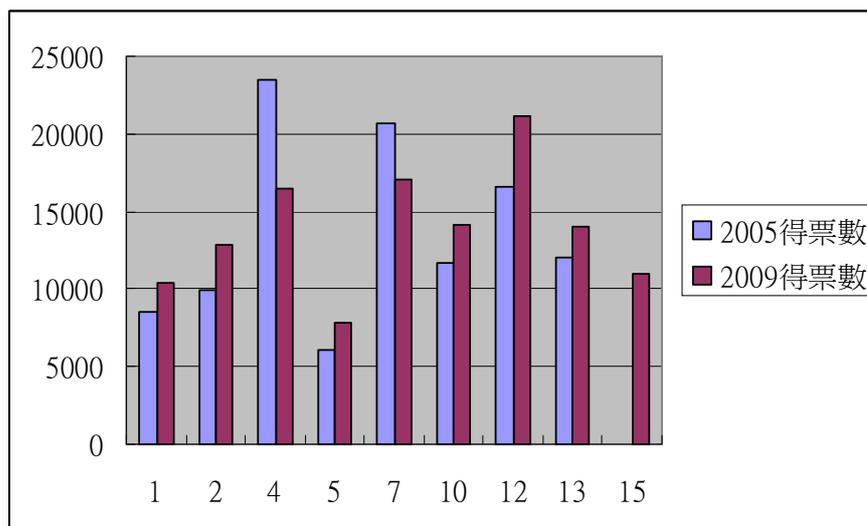
因此，由於這次只有 16 個組別參選，少於上屆的 18 個組別，有當選議席的各組中，除了吳國昌由於拆分得票率下降外，只有陳明金組別得票率下降，其他各組都有所上升。可惜，群力得票率增加的不多，導致排名第二的陳虹沒有當選。

如果從得票數來看，大多數組別實際得票數比 2005 年都有所增加，只有三個組別得票數下降：陳明金組別、潘志明組別和李漫洲組別。

主要組別除了吳國昌和陳明金之外，都增加了近 2,000 票。吳國昌雖然減少了 7,065 張票，但區錦新組別得了 11,024 張票，綜合而言，增加了 3,959 張選票。各組中仍以關翠杏組別增加票數最多，達到 4,502 張；其次是民主派的 3,959 張；第三是高天賜組別的 2,934 張；第四是群力的 2,055 張，第五是梁安琪的 2,457 張，第六是麥瑞權的 1,819 張，最後是陳美儀的 1,776 張。其中群力雖然增加了 2,055 張票，但除二之後，仍不及陳美儀組別增加的 1,776 張票。

林玉鳳組別雖然沒有取得議席，但選票比上一屆的近似背景的余惠鶯組別增加了 2,271 張，成績顯著，看來以中產階級知識分子理性監察為口號還是有一定的號召力。

主要組別中選票真正減少的，只有陳明金組別，減少了 3,687 張選票。參見下圖：



圖四：2005 和 2009 澳門立法會選舉主要組別得票數變化圖

其他組別選票減少的，有第 16 組) 親民愛群協會：潘志明、梁金泉，減少了 609 張，減幅達 20.69%，看來民生票的號召力明顯下降；另一個就是第 11 組) 社會民主陣線：李漫洲、鄧國良，減少了 201 票，減幅達 43.98%，說明草根激進民主也不容易取得選票，參見下表：

表五：2005 及 2009 各組別得票數變化

組別	2005 得票數	2009 得票數	09 與 05 得票數的變化	當選議席數
第 1 組) 澳粵同盟：麥瑞權、葉蘊妮	8,529	10,348	1,819	21.33%
第 2 組) 新希望：高天賜、姍桃絲	9,974	12,908	2,934	29.42%
第 3 組) 同力建設聯盟：賴初偉、關偉霖		5,389	5,389	
第 4 組) 民主昌澳門：吳國昌、陳偉智	23,489	16,424	-7,065	-30.08%
第 5 組) 改革創新聯盟：陳美儀、胡錦漢	6,081	7,857	1,776	29.21%
第 6 組) 公民監察：林玉鳳、尉東君	3,058	5,329	2,271	74.26%
第 7 組) 澳門民聯協進會：陳明金、吳在權	20,701	17,014	-3,687	-17.81%
第 8 組) 社會公義：原錦成、黃淑芬		1,627	1,627	
第 9 組) 民主起動：伍錫堯、利建潤	655	1,141	486	74.20%
第 10 組) 澳門發展新連盟：梁安琪、黃昇雄	11,642	14,099	2,457	21.10%
第 11 組) 社會民主陣線：李漫洲、鄧國良	457	256	-201	-43.98%
第 12 組) 同心協進會：關翠杏、李從正	16,596	21,098	4,502	27.13%
第 13 組) 群力促進會：何潤生、陳虹	11,989	14,044	2,055	17.14%
第 14 組) 齊聲建澳門：黃偉麟、高智睿	892	905	13	1.46%
第 15 組) 民主新澳門：區錦新、周庭希		11,024	11,024	
第 16 組) 親民愛群協會：潘志明、梁金泉	2,943	2,334	-609	-20.69%

#### 四、兩個組別的異軍突起

值得注意到是，兩個組別異軍突起。以第六組公民監察為代表的中產知識分子得票 5,329 張，占 3.76%，比 2005 年的傳統陣營新力量的新青協的 2.45%，增加了 1.31 個百分點，增加了 2,000 多票。

第三組的同力，得票 5,389 張，比第六組公民監察還多了 60 票，得票率站 3.80%，雖然都沒有贏得議席，但顯示了相當的實力。

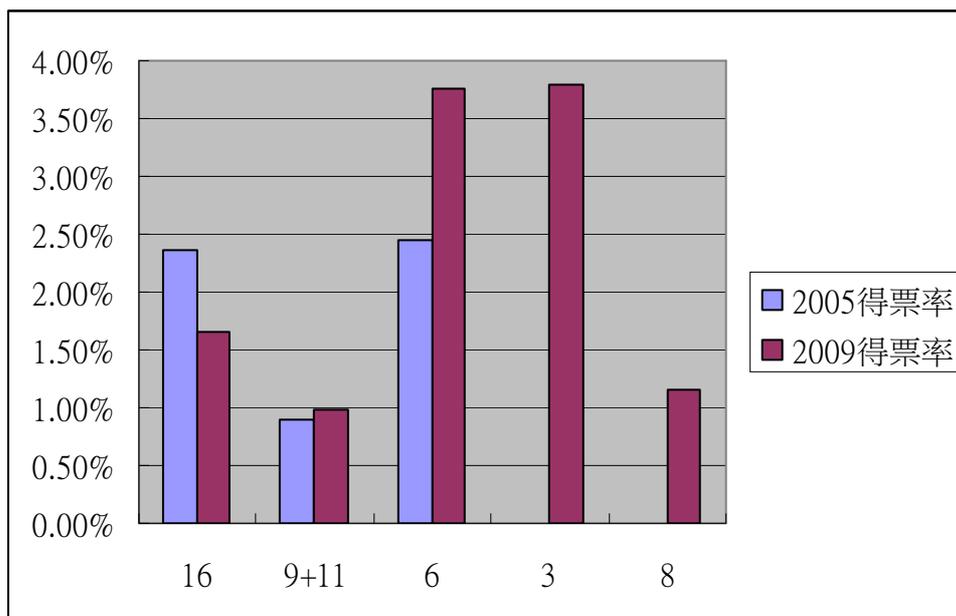
其他較小的板塊，變化不大，如以利劍潤和李漫洲為代表的草根激進民主板塊得票 0.98%，比 2005 年的 0.89% 增加了 0.09 個百分點。其中，第九組民主啟動，得票數增加了近 500 張，比 2005 年大幅上升近七成五，顯然澳門也有一些抗議票，但只有 1,141 票；而第 11 組，社會民主陣線，得票數下降了幾乎一半，只得了 256 票，比登記參選時選民簽名支持的還少，似乎暗示了基層激進民主在澳門也需要明星效應，而且整體上仍是難以獲得社會廣泛的認同。

以潘志明為首的民生板塊得票為 1.65%，比 2005 年的 2.36% 下降了 0.71 個百分點，減少了 600 多張票，是除了陳明金組別外，另一個得票數下降得最多的組別。

參見下表：

表六：2005 及 2009 次要勢力板塊得票率變化

	次要勢力板塊	2005 得票率	2009 得票率	09 與 05 得 票率的變 化	當選議席數
民生派	第 16 組) 親民愛群協會： 潘志明、梁金泉	2.36%	1.65%	-0.71%	
基層激進 民主派	第 9 組) 民主起動： 伍錫堯、利建潤	0.89%	0.98%	0.09%	
	第 11 組) 社會民主陣線： 李漫洲、鄧國良				
	第 6 組) 公民監察： 林玉鳳、尉東君	2.45%	3.76%	1.31%	
	第 3 組) 同力建設聯盟： 賴初偉、關偉霖		3.80%		
	第 8 組) 社會公義： 原錦成、黃淑芬		1.15%		



圖五：2005 和 2009 澳門立法會選舉次要組別得票率變化圖

## 五、小結

### (一) 在現有制度安排及選舉文化下，五大板塊各有優勢

從 2005 年到 2009 年，選舉的主要勢力基本穩定，傳統板塊 25%、民主板塊 20%、鄉族板塊 20%、博彩板塊 15% 和土生及公務員板塊 10%，其餘較小的板塊加起來占 10%。

深入分析五大板塊，我們可以發現其各有優勢：傳統板塊有深厚的基層基礎和廣闊的政府資源做支持，民主板塊有強有力的政綱做號召，鄉族板塊有鄉土觀念和經濟實惠做吸引，博彩板塊有強大的經濟實力做後盾。

### (二) 批評政府為競選議員加分、將有更多議員勇於批評政府

從同心的“票后”，到吳區的分拆成功，可以看出勇於反映基層聲音和批評政府，確實為議員帶來較高的得票率。而街總損失一個議席，也可以看作是從反面證明了這一點。未來議員們為了連任成功，將更加勇於批評政府。

### (三) 鄉族氣息濃厚、注重日常經營，但內部整合是難題

從陳明金組別和麥瑞權組別的成功，可以看出，澳門作為一個移民城市，許多選民依然非常看重鄉親關係。而這些鄉親關係更由於日常的刻意經營加以強化，在可見的未來依然是一個舉足輕重的力量。

陳明金組別這次減少了 3600 多票，也可以看出鄉族板塊也有自身的危機，最大的難題是怎樣進行內部整合，防止分裂。

### (四) 理性監督大有可為、基層激進難被認同、民生派漸被邊緣化

從第六組公民監察的 5000 多票可以看出，以理性參政、監督政府為號召的中產階層知識分子，利用新型動員手法，還是有一定的號召力，假以

時日可能是大有可為的。

從民主啟動的 1,000 多票，以及社民陣的 200 多票可以看出，澳門的社會心態和香港還有很大的不同，基層的激進民主短期內很難得到社會的認同。

從親民愛群協會的 2,000 多票（比 2005 年減少 600 多票），可以看出，所謂的民主民生派，既沒有強有力的政綱做號召、也沒有鄉族觀念和經濟實惠做吸引，更沒有博彩公司的經濟實力，也缺乏傳統板塊的基層基礎和政府資源，已經逐漸被邊緣化。

總之，如果維持現有的制度安排及選舉文化，估計短期內大體上可以維持五大板塊分享立法會直選議席的這種局面。但這種均衡也是不穩定的、暫時的，只是在現有條件下的穩定。隨著澳門社會經濟文化的不斷發展和進步，選民的素質不斷提升，廉潔選舉的要求越來越嚴格，如果任何一方的優勢有所削弱或無法發揮的話，這種暫時均衡的局面就會被打破。這次第六組公民監察的 5,000 多票，雖然還不足以撼動大局，但顯示出澳門選民對理性監督政府的認同和新型動員手法的肯定。未來會否從這個方向取得突破，值得期待。

## 回歸以來立法會直選結果的趨勢分析

婁勝華<sup>1</sup>

澳門特別行政區自 1999 年成立以來，分別於 2001 年、2005 年與 2009 年進行了三次立法會選舉。一般說來，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，而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，也就成為分析社會政治力量格局變化較為可靠的途徑。因為選民本身是可以行使政治權利的政治主體，而參與投票的選民則是其中的積極政治主體。作為確認選民自身利益代表的選票，其在各參選組別的自主配置很大程度上反映了社會政治力量的分佈格局。正是循上述思路，此對特區成立以來各屆立法會直選選票與議席進行分析，藉以觀察回歸以來澳門社會政治力量與利益格局的變化。

從特區成立迄今經歷的三屆立法會選舉，選民投票率雖然未能超過 AL1996 屆<sup>2</sup>立法會選舉的投票率，但是，總體呈現穩步上升趨勢。至 AL2009 屆立法會選舉時，投票率由 AL2001 屆的 52.34% 上升至 59.91%，升幅達到 7.6%。具體情況可參見表 1 所示。

表 1，立法會直選投票情況統計（1996-2009）

屆別	選民數	投票數			投票率 (%)	
		投票數	變動量	+、-%	投票率	+、-%
AL1996	115,543	75,093	+46,567	+163.24	64.49	+5.23
AL2001	159,813	83,644	+8,551	+11.39	52.34	-12.15
AL2005	220,653	128,830	+45,186	+54.02	58.39	+6.05
AL2009	248,708	149,006	+20,176	+15.66	59.91	+1.52

資料來源：《選舉活動綜合報告 2001》，澳門：行政暨公職局，2002 年；

<http://www.eal.gov.mo>；<http://www.re.gov.mo/re/public/index.jsf>。

說明：ALxxxx-立法會屆別（下同）。

總的投票情況無法直接用來分析不同政治力量的構成及其變化，需要進一步統計不同選舉屆別選民投票在各組別之間的具體分佈，其結果如表 2 所示。

<sup>1</sup> 澳門理工學院公共行政學課程副教授兼課程主任。

<sup>2</sup> AL1996 屆立法會選舉所錄取的高投票率，一般分析，其原因恰恰是受到“回歸效應”影響，因為按照《中葡聯合聲明》的規定，特區成立後的首屆立法會議員是由澳葡時期最後一屆立法會議員以“直通車”方式變身而來，由此激發了華人社會的參選與投票熱情。同時，社會普遍認為，AL1996 屆立法會選舉存在較嚴重的賄選行為，選民存在被超常動員的現象。上述兩大因素無疑推高了投票率。

表 2，立法會直選各政治力量得票及議席變動情況（1996-2009）

政治力量	AL 1996			AL 2001			AL 2005			AL 2009		
	選票		議席	選票		議席	選票		議席	選票		議席
	得票	%		得票	%		得票	%		得票	%	
傳統愛國社團	21,570	29.7	3	24,266	30.0	4	33,617	26.9	4	35,142	24.8	3
泛民主派	8,981	12.4	1	21,364	26.4	2	32,541	26.1	2	31,179	22.0	3
工商博彩	27,660	38.2	3	28,351	35.0	4	18,644	14.9	2	27,345	19.3	2
鄉族派	12,187	16.8	1				29,230	23.4	3	27,362	19.3	3
土生及公職人員	2,100	2.9		6,120	7.5		10,866	8.7	1	15,440	10.9	1
其他				877	1.1					5,329	3.7	
有效票	72,498	100.0	8	80,978	100.0	10	124,898	100.0	12	141,797		12
總投票數	7,593	-	-	83,644	-	-	128,830	-	-	149,006	-	-

資料來源：根據有關資料自製。

表 2 中，不同參選組別所代表的政治力量的判斷是綜合了各組別的利益背景、政綱、競選支持社團、候選人身份等因素進行的。需要說明的是，與其他地區（國家）不同，澳門立法會選舉所依託的是社團組織，而非政黨組織，因此，不能簡單地套用意識形態來劃分不同參選組別，或以左右對立形式相區隔，或以“建制-非建制”相稱謂，而是不同參選組別的利益邊界不夠清晰，存在一定程度的重疊與交叉現象，例如，代表鄉族勢力的參選組別同時亦兼有博彩工商背景，傳統愛國社團並不一定僅僅代表的是基層草根利益，而往往工商界人士亦參與其間，本屬於雇主階層的博彩商參選組別卻依靠有組織的博彩從業者（雇員）的選票……凡此等等，反映了澳門社會分化不徹底，以及作為社團社會的特殊政治生態。故而這裡有關社會政治力量的劃分具有相對性，對於具雙重或多重利益背景的參選組別，以其所代表的主要利益傾向作為分類依據。

按照上述分類設想，此將回歸以來歷屆參選組別所代表的政治力量具體分為“傳統愛國社團”（同心、群力、新青年、前瞻），“泛民主派”（民主新澳門、民主昌澳門、民主民生協會、親民、民權、職工盟、民主起動等），工商博彩（繁榮澳門同盟、社會經濟改革促進會、旅遊文化促進會、娛職聯誼會、澳門發展聯盟、同力建設聯盟等），鄉族派（民聯協進會、愛澳聯盟、澳粵同盟），土生及公務員力量（根在澳門、新希望、為澳門、齊聲建澳門等），其他（中層人士同盟、公民監察等）六大板塊。

分析表 2 資料，不難看出從 AL 2001 屆到 AL 2009 屆期間六大政治板塊的互動及其變化特徵。

### 一、基本發展趨勢表現出多元、均衡與穩定

從得票情況看，由 AL 2001 屆時的“工商博彩”、“傳統愛國社團”、“泛民主派”的“三柱擎天”發展到 AL 2009 屆時隨著“鄉族勢力”的崛起與“土生及公務員力量”的壯大而“五路並進”，外加“公民監察”等新興組別，呈現出明顯的多元發展趨勢。與此相一致，各政治板塊所獲得的選票雖然互有消長，卻越來越趨向均衡化分佈。AL 2009 屆選舉中，五大政治板塊的得票率分別為“傳統愛國社團”（24.8%）、“泛民主派”（22.0%）、“工商博彩”（19.3%）、“鄉族派”（19.3%）、“土生及公務員”（10.9%），呈現出少見的均衡狀態。此外，在基本政治力量參選的持續性方面，顯示出較為穩定的特徵，即使有所調整，多在各政治力量內部進行。

### 二、政治力量之間的變動，以博彩、鄉族與“土生及公務員”三大勢力的擴張最為引人注目

隨著博彩經營權分散化改革的實施，博彩經營者之間的激烈競爭導致博彩勢力放棄過去並不特別熱心於立法會選舉的行為習慣，轉而採取積極態度參加立法會直選，其中，尤以“澳門發展聯盟”參選 AL 2005 屆立法會選舉為典型，從而改變了該政治板塊內延續多時的“工商為主”局面，而形成“博彩為主”的新格局。其次，作為移民社會，族群利益始終是一種現實存在。基於歷史原因，出任公務員是土生社群的主要職業取向，正因此，土生社群結合公職人員組成參選組別自 AL 2005 屆起取得不俗成績，穩定地獲取並鞏固了一個議席。除土生社群外，閩、粵籍屬的參選組別直接利用同鄉會作為動員手段，取得成功，尤其是在 AL 2005 屆選舉中，以福建鄉親為票源基礎的“民聯協進會”異軍突起，一舉獲取兩個議席。正是鄉族、博彩等政治勢力的崛起，從而改變了立法會的議席結構。實際上，回歸以來，政治力量變動最大的並非社會關注的“傳統愛國社團”與“泛民主派”之間的此消彼長，作為形成於回歸之前的兩大政治力量，他們整體上保持了較為穩定的狀態，儘管“傳統愛國社團”（AL 2009）的得票比例有所減少，卻仍然排列於各種政治力量的首位（24.8%）。

### 三、各政治勢力內部互動與整合較外部更為頻繁

隨著各參選組別持續參選立法會，其利益邊界越見清晰，而試圖以模糊利益立場的機會主義來擴大選票的策略無一例外地遭遇挫折。鑒此，不同政治力量轉而在內部展開協商與整合，一方面，適應比例代表制下的改良漢狄法計票規則，強勢參選組別躊躇於組別的拆分；另一方面，非強勢組別則醞釀如何聯合以及配票，從而謀取議席。AL 2005 屆立法會選舉中，“傳統愛國社團”受到 AL 2001 屆顯著戰績的鼓勵，於“同心”、“群力”之外，新組建了“新青年”與“前瞻協進會”參選，結果遭遇挫折而退縮。

在泛民主派方面，以民主民生相號召的老資格參選組別（“友誼協進會”、“民主民生協進會”）因其中間騎牆政治態度而漸為立場鮮明的民主派（“民主新澳門”）所替代，其部分支持者（選民）亦轉投其他基層參選組別。與此同時，民主陣營的新力量不斷從原參選組別分化出來獨立參選，以致於參選 AL 2005 屆立法會的泛民主派達到 7 組之多，而“民主新澳門”自身也一直在醞釀分拆，至 AL 2009 屆，終於分拆成兩組（“民主昌澳門”、“民主新澳門”）參選。工商博彩、“土生及公務員”兩大政治勢力內部同樣存在其他政治板塊所遭遇的分化與整合兩種張力。

#### 四、新興政治力量中以激進民粹與專業中產為代表

受現行的比例代表制選舉制度對弱小團體（政黨）具鼓勵參選作用的刺激，過往幾屆立法會選舉中每有新興組別加入競選，此一趨勢實由制度引發，因此，只要制度不變，類似情況仍會延續。不過，回歸以來的歷屆選舉中新參選組別，除了原有組別分拆（分化）或更名的外，有兩種力量引人注視。一是新興工運組織參選的“職工盟”（“社民陣”）與“民主起動”，代表的是激進政治勢力，反映的是民粹主義思潮，自甘“反對派”，每以抗爭性街頭運動吸引社會注意力。從選舉結果看，雖然該勢力支持者寡，卻也已經成為一種社會存在。二是有意代表中產階層的“中層人士同盟”（AL 2001）與“公民監察”（AL 2009）。二者之間顯然沒有前繼後替的關係，儘管共同的想法都是試圖成為專業知識階層的代言人，結果都沒有取得成功。可見，此一階層尚顯孱弱，崛起需時。難怪就連滿懷民主理想的“吳區組合”也不得不無奈地以民生來“包裝”民主。

總而言之，分析回歸以來歷屆立法會直選的選票分佈與議席配置，澳門政治力量的發展呈現出多元、均衡與穩定的趨勢。然而，從政治發展角度看，隨著社會分化的加深，社會新群體、新階層會不斷湧現與崛起，政治力量的分佈格局同樣會處於不斷調整之中，並將通過參加立法會選舉而以四年為週期的循環方式加以呈現。可以相信的是，只要澳門的社團政治形態得以延續，就不會出現政黨政治競爭所特有的政治力量對立極化配置的狀態，而多元共處的格局將會得到維持。

# 淺談第四屆立法會直接選舉的競選文宣策略

黃永曦

隨著終審法院 9 月 28 日裁定第四屆立法會直接選舉中候選組別改革創新聯盟上訴得直，撤銷總核算委員會所訂的核票標準（準則性補充），投票後擾攘一時的第四屆立法會直接選舉終於塵埃落定，十二個直選議席確定各歸其主。在此，筆者就直接選舉中個別組別的競選活動及文宣策略略談自己的看法。

選舉乃是一場政治競賽，參選組別或候選人要在選戰中盡最大的努力，爭取選民的支持，以達到當選的目的。鄰近地區的選舉經驗顯示，在競選宣傳的過程當中，選民對形象訊息的喜愛程度，勝於對議題訊息的喜愛程度，因此在選戰中不論正面或負面競選訊息，選團多以候選人形象為訴求的重點所在。然而在澳門，由於地方小、人際關係密切，大部分的候選人就是市民大眾身邊的街坊鄰里，每一個人大概是個什麼樣的人，大家都知道，看起來好像文宣的重要性不是太大。但是，由於澳門政治板塊總體的格局、基本的政治力量沒有太大變化，立法會直接選舉實際上也就是兩、三席的爭奪。正因為可競爭的席次不多，加上隨著社會的發展與變化，各支“鐵票部隊”已有鬆動的趨勢，游離選民已漸增，不同參選組別就要為爭一或為保二或為搶三而每票必爭。因此，各個參選組別在選舉最後短短兩星期的宣傳期內就要絞盡腦汁，決定要提供何種選舉訊息給選民，或者呈現出候選人何種的個人特質，以此強化與說服選民對候選人形成觀感。由於這種觀感越接近選民理想的候選人就越有可能獲得選民的支持，所以，選團的選舉宣傳就必須有策略上的考量，針對個人的情況或是特殊性質進行訴求，才能事半功倍。

## 一. 競選宣傳活動的創意 vs 人海戰術

選舉的競選宣傳活動是在短時間內決勝負的零和遊戲(當選或落選)。今年澳門立法會選舉訂定的選舉經費上限接近 900 萬，比上一屆選舉多出超過一倍。根據往屆的數據顯示，各選團的競選經費由數十萬至數百萬元不等，實力相當懸殊。雖說政治選舉應以政綱、政績的質量取勝，但宣傳活動卻是一個必不可少的訊息傳播平台，因此，各選團都因應各自的財政能力、宣傳策略等舉辦各具特色的宣傳活動。在此，筆者以第六組及第七組的競選宣傳活動來談談看法：

### 1. 第六組的創意活動

首次參選的第六組公民監察是一個標榜“無背景、無財、無勢”的三無組合，在沒有足夠資源、無鐵票可恃、無組織戰可打的情況下，公民監

察團隊則另闢蹊徑，鎖定青年及中產選民為目標選民，充分發揮選團中文化創意人的才華，推出一系列的創意活動：步步爭氣、寵物嘉年華、自由波地、快閃集怨氣等符合年青一代、有中產概念的宣傳。每一場活動都有相應主題配合政綱內容，令每場的造勢活動主題鮮明，參選理念及政綱亦可清晰明瞭地傳遞出來：步步爭氣著重宣傳環保、護遺等理念，寵物嘉年華為動物爭權利，自由波地喚起青年人的集體回憶，快閃集怨氣鼓勵市民發聲，每個活動都能令人眼前一亮，原來選戰也可以這麼輕鬆、可以這麼好玩。可以說策略是成功的，而筆者認為該組最為成功的是每個活動完成以後，團隊攝製組都在最快時間內將活動精華剪輯成新的宣傳影片內容放上 YOUTUBE，而且通過 CTM 討論區、FACEBOOK 等年青人常用的網站把活動內容訊息散佈出去，這種充分應用數位媒體的手法，將活動的訊息突破時間與空間的限制，得到了最大限度的延伸，而且，影片的剪接更令活動中最激動人心或選團最想表達的政治訊息可以完美地呈現，取得了本小利大的最高宣傳效益。在此，筆者認為在爭取中產票源時，如果加入家庭概念應可更受歡迎。

## 2. 第七組的台灣經驗

如果要數本屆選舉中，辦宣傳活動最有氣勢的，那非第七組的民聯組別莫屬。9月5日凌晨議事亭前地的揭幕戰，千人綠衫軍牛刀小試，到塔石球場的造勢晚會，把整個萬人場地擠得水洩不通的盛況令人開始估測該組能否攻下三席的佳績。而這一種激情的選舉場景不禁令人聯想到台灣選舉的經驗與模式：候選人身穿繡有候選人名字的競選背心(與國民黨選舉背心的黑面紅領黃字巧合地近似)、台上是港台歌星的熱情表演、社會知名人士的站台相挺，台下是眾多支持者的激情回應、震耳欲聾的瓦斯喇叭聲。如果加上競選辦公室的大型候選人文宣看板、穿梭不停的宣傳車，候選人穿街過巷地“掃街”，握手拜票，真讓人以為身處台灣。相對於第六組的精緻型活動，第七組的大排場活動有一種先聲奪人的氣勢，展示了超強的組織和動員能力，更讓人感受到選舉的氣氛，而這種氣氛的營造需要堅強的實力，其成本效益相對第六組肯定是較低。而且更有一部分選民對於這種的選舉宣傳活動有另外的看法：包括宣傳車的聲浪可能會影響他人、眾多宣傳隊員發出無數的宣傳單張可能不夠環保等。筆者認為澳門的社會政治文化有自己內斂不張揚的特點，其他地方的成功經驗一定要結合本澳的實際情況才不會“水土不服”。當然，每個選團都有自己的目標選民，每一種宣傳活動模式的最終目的都是一致的，無論是第六組發揮的創意還是第七組展現的實力，選舉的結果才是最好證明。

## 二. 競選短片的理念闡述應簡要而精準

競選短片是一種將候選人及其政見，透過大小眾媒體的運用，向選民

傳達政治訊息，進而影響其政治取態、信念或行為的傳播過程。而根據選管會的規定，在選舉宣傳期期間，每個參選組別都可以拍攝不超過 5 分鐘的競選短片在官方指定電視台指定的時間段內播出，因此，大部分的參選組別都精心策劃及拍攝競選短片。今年，由於各參選組別都大量運用了網路媒介來補充大眾媒體的不足，因此，許多組別的競選短片其實是可以系列片來形容，務求豐富候選人在選民心中的形象及議題塑造，爭取更多的選民支持。在眾多的競選短片中，由於第五組及第六組都有傳播教育工作者作為主要候選人，因此，筆者特別留意兩組的短片，亦就此談談看法：

### 1. 第五組：改革創新

在多組的競選短片中，第五組給予筆者較深的印象。由於該組第二候選人是資深的傳播教育及廣告界工作者，除了專業的畫面處理之外，影片通過廣告語言簡短但有力地強調候選人本身理念、理想、原則或價值觀，傳遞了拉近距離、鄭重承諾的訊息，其中“我聽到、我也看到”、“我主動去接觸他們”、“我就是為你們…”拉近了與選民的距離；“全職議員”、“選我其實是選我們的團隊”、“選後繼續合作”是對選民的承諾，“一定”、“勢在必行”、“有承擔”表達了決心。而上述的承諾與決心都是為了要“改革創新”，由此亦帶出了負責任候選人及負責任選團的概念，藉以爭取選民的認同，以期獲得選票。

### 2. 第六組：爭氣

第六組屬於初次參選，因此，競選影片展現了候選人的個人特質、經歷、專業知識，藉此強化選民對候選人的認知，亦通過感性的訴求來試圖引起選民的特殊情緒反應，進而爭取選民情感代入，最後通過第一候選人的說理來尋求選民對短片中的陳述產生認同並支持。由於第六組的候選人有傳播教育的老師、有文化藝術工作者，因此，筆者對於此組的影片是有期待的，但筆者認為此組宣傳口號主打“爭氣”，然而在影片卻缺乏爭氣的闡述，而且第一候選人在提出爭氣的口號時以老師說教的方式亦值得商榷。其中在長達 90 秒的論述中，候選人強調的“改變制度”、“建立制度”只是單純憑候選人用“專業的態度將大家的意見帶進立法會”亦難以帶給選民信心。

## 三. 告急文宣的靈活運用

在台灣地區，傳統的選舉策略是：前期塑造形象，中期提出政見，末期攻擊對手，最後一兩天求救。告急文宣是選舉活動的最後一道殺手鐮。但是告急文宣有時也是一面雙刃，告急的內容更可能引起選民策略性投票，因此要靈活運用。2004 年香港立法會選舉，在香港島選區泛民主派分兩張名單參選。當時有傳民主黨名單大幅落後，於是民主黨便動員泛民主派選民集中投民主黨名單。在過度棄保效應之下，另一張名單中原本預期

當選的何秀蘭落選，但民主黨多出來的票又未足以令其名單多一人當選。2008年香港立法會選舉，社民連黃毓民一句話：「人人都告急，廁所很擠塞」雖然世俗但很形象地描述了這一現象，最終他亦證明了“要勝出選舉不需打告急牌”的壯語。由此可見，告急文宣實在需要因地制宜，不能盲目應用。

#### 1. 兩大傳統陣營告急文宣的不同效果

熟悉瞭解澳門選舉事務的人大都明白，傳統陣營支持者的選票都是在同心和群力中流動，不少選民在夫妻、兄弟或家人間已自動配票，甚至在告急階段可以策略性投票。在本屆選舉中，兩大傳統陣營在選戰最後階段都祭出告急牌。選舉的結果是同心當選兩人之餘多出 5,274 票，群力則差 835 票未能保住兩席。對此，筆者認為其中有棄保效應發生，而這棄保主要是基於心理因素，情感認同上。過去四年，關翠杏對特區政府各種施政上的缺失和決策上的不公直言不諱，「基層英雌」形象已深入基層，而群力本屆則是交棒新人，相對而言，在感情認同上，同心候選人已佔有優勢。在本屆的“白抄”抹黑事件後，關翠杏在其網上空間 facebook 發表題為“風雨總會過去、為基層打拼的信念不會動搖”的感言，選團同時借勢廣發“攻擊關姐，旨在削弱基層聲音”、“你的一票絕不能少”之類的告急單張，這樣所引起的吸票及棄保效應，可說是連同心選團都意料不到。

#### 2. 新希望組別本屆與上屆告急文宣的巧用

新希望組別上一屆高天賜以新人身份獨挑大樑，在面對為澳門的強力競爭下，該組別別出心裁地大膽提出“只差幾百票”的告急文宣，對於一個新人，選民有時就怕投了浪費票；相對而言，新人在有勝選的可能性下，選民也樂於有多個選擇，有個“新希望”，因此，上一屆高天賜就以 9,974 高票當選。當然，策略是要靈活運用，在本屆的選舉中，高天賜有了四年的議會工作，有了自己的支持者，也有了選民的情感認同，在這情況下，新希望組別打出選情危急的告急文宣，強化支持者的投票意願，成功催出了 12,908 張選票，安全奪得一席。由此可以看出，新希望組別在告急文宣的運用上成功地抓住了選舉中選民的棄保心理及情感認同，而且能夠因應不同的選戰環境作不同的操作，是一個成功的文宣策略。

### 四. 負面文宣的一刀雙刃

所謂負面文宣，指的就是候選人通過散發對對手不利的負面新聞和廣告，來降低對手政策的可信度、質疑對手的人格，令選民不再支持對方，改投自己。近年來，隨著立法會直接選舉越趨激烈，在選舉中後期已經常見一些負面或攻擊性的文宣出現。在本屆立法會選舉宣傳期的末期，陸續出現的負面文宣突出了幾個特點：

#### 1. 負面文宣形式已從單純的文字抹黑演變成影像文宣；

2. 負面文宣訊息已由一些謾罵進展至直接攻擊(政見立場、犯罪記錄、婚姻狀況);

3. 負面文宣攻勢具有策略性及連續性;

4. 負面文宣製作專業化

從廣告學而言，在廣告的記憶的效果上，負面文宣比正面文宣具有明顯的優越性。而且在攻擊策略方面，負面文宣最好是攻擊對手的政績或政見而非形象，因為形象的建立乃是長時間的積累，短期的文宣並不容易達成詆毀對手形象的效果，即使有效果，對方的選票也未必會轉移到己方。只有讓選民相信所攻擊的議題或內容為真，則選民自然會將選票投給發動負面攻擊的一方，反之，則可能出現同情被攻擊者的現象。

在本屆選舉中，最值得探討的應是十五組民主新澳門組別在選舉後期所遇到的負面文宣。正如從上文提及的特點可以看出，這些負面文宣的操作痕跡太深了，特別是對個人形象的攻擊有點讓人啼笑皆非的感覺。這種負面攻擊反為民主新澳門成功利用，塑造被打壓的形象，打出被追殺的“悲情牌”，並以“為確保區錦新能夠繼續在議會中為民請命，不讓陰謀者的奸計得逞”為告急文宣，成功催出支持者投票，最終，該組別亦取得 11,024 張選票，當選一席。當然，民主新澳門組別在選團候選人的不利證據被抖出後，快刀斬亂麻，明快勸退吳姓候選人亦體現了該組別的應急能力。

從這個選舉結果可以發現，負面廣告猶如雙面刃，不當使用也可能強化對手支持者的憂患意識，激化一些游離選民的同仇敵愾，反而成了對手的最佳助選文宣。所以在發動負面文宣攻勢時，慎選攻擊的議題或對攻擊內容提出更具公信力的佐證與論述，才能有效增加負面攻擊的效果。

當然，為了避免本澳的政治及選舉文化步台灣選舉惡性競爭的後塵，負面文宣不應成為吸票或固票的有效選擇。

## 五. 結論

選舉研究顯示，競選活動尚未正式開始之前，有 35% 的選民已經決定他們的投票對象了，但是也有將近 30% 的選民，直到選舉的最後一天都沒有決定支持對象。也就是說，在競選期間，會受到候選人、事件等諸多因素影響，而主動關心選舉資訊並理性評估的選民只有 35% 左右。選前就已經決定投票對象的 35% 選民，往往是派系、政黨或者是自我投射取向的認同者，他們是某個政黨或派系的鐵票部隊，或是其他政黨與派系的堅決反對者。至於其他的 65% 選民，理性者是藉著候選人文宣訴求以及議題的取向來進行投票抉擇；至於非理性部分，則包括社會關係（同學、同鄉、同好、同事、同宗）的拉攏、候選人的哀兵姿態、暴力脅迫、金錢的引誘或是利益團體的關說而影響投票行為。

基於此論，作為澳門的選團或政團的選舉操作大有空間，同樣，有關

方面對於選舉的研究亦應加大及深入，畢竟澳門有不同與其他地區的社會環境，豐富選舉研究成果也可推動澳門選舉文化的健康發展，建立重視文宣訴求、以議題取向為選舉主軸，選民也會透過議題的探討與政見的良窳來作為投票的參考依據，這對澳門的選舉及政治發展有相當正面的助益。

# 橫豎看“群力”

## 建言

第四屆澳門立法會選舉落下帷幕，十二個直選議席名花有主。席位基本保持原有格局不變，這在很大程度上反映了本澳各種政治勢力的選民支持度已相對穩定，利益板塊已基本確立。

與○五年相比，本屆選舉最大的變化莫過於傳統社團“群力”丟失一席，“泛民主派”陣營增加一席。

### 一、從數據看“群力”

按照本澳終審法院9月28日裁決後公布的數字，本屆“群力”得票14,044票，相比上屆的11,989票，增長了17.14%。即便扣除本屆有效票的實際增長率13.53%，淨增長也達3.61%。而“泛民主派”陣營（民主昌、民主新）兩組合併的總得票數為27,448票，相比上屆的23,489票，增長了16.85%。扣除本屆有效票的實際增長率後，淨增長3.32%。“泛民主派”陣營的得票增長率略低於“群力”。

再從兩個組別得票占總有效票的比例看，“群力”從上屆的9.60%，上升到本屆的9.90%，淨增長0.30；而“泛民主派”陣營從上屆的18.81%，上升到本屆的19.36%，淨增長0.55。“泛民主派”陣營的得票比例增長略高於“群力”。

因此，單從選舉數據來看，“群力”並沒有輸，它的各項指標都超過上屆。但在“勝者王，敗者寇”的選舉零和遊戲面前，“群力”確實輸了，它和上屆相比丟失了一票，從而成為本屆選舉最大的輸家。

選舉過後，社會層面對“群力”有種種議論，有的認為，同為愛國陣營的“同心”應該給“群力”以票源支持；有的認為，“群力”以“兩新”替代“兩老”是一個失誤，保留“一老”效果會好一些；也有的認為，“群力”的準備工作起步太晚，等等。

筆者認為，這些議論盡管有它的合理性，但大都只是從選舉的策略層面、方法層面，尋找選舉失敗問題，沒有從本質上探討更深層次的原因。

如何客觀的看待“群力”的選舉工作，冷靜的分析其基本依托體的成敗得失，理性的總結經驗教訓，遠比以成敗論英雄更有意義。

### 二、“群力”輸在四年前

通過對數據的對比分析，可以發現“群力”選戰失利的時間點，其實不是今天，而是四年前。

從本屆數據看，“泛民主派”總得票為27,448票，如果仍以一組參選，

第一候選人為 27,448 票，第二候選人為 13,605 票，第三候選人為 6,803 票。顯然，第三候選人的得票，要低於“群力”第二候選人的 7,022 票，更低於當選票 7,857 票。“泛民主派”只能占據兩席議席。

如果從上屆數據看，“泛民主派”得票為 23,489 票，而當選票只要 5,995 票。它如果分拆兩組，只要確保能有 25.53% 的票分到另一組，它就能得三席。這個分拆後當選難度甚至要小於本屆的 28.63%，也就是說“泛民主派”上屆通過分組得三席更容易。

為什麼“群力”上屆的各項指標都不如本屆，卻能保住兩席，這次反而失去一席呢？最重要的原因，是由於“泛民主派”的選舉策略作了調整，從上屆的一組分拆成兩組，從而使得票效能最大化。

因此，“群力”上屆保住兩席，確實有僥倖的成分，得益於“泛民主派”當時保守的選舉策略。如果說“群力”選戰失利，那麼從數據看它四年前就已經輸了。

天佑“群力”，上天給了“群力”四年的時間去革新圖強，重振旗鼓，壯大隊伍。然而，四年過去了，“群力”改變了嗎？

### 三、“群力”輸在哪裡？

表面看“群力”本屆的選舉數據都有明顯增長，但是任何熟悉內情的人知道，“群力”的得票增長，主要得益於臨時性的“外力附加”措施，而非其內力的增強。為了迎接本屆立法會選舉，它的選舉組別構成、支持團體、助選團隊、資源配備，和四年前相比，已今非昔比。

從選舉結果看，上屆“群力”是險勝，本屆“群力”是惜敗。但是如果按照可比原則，抽取了本屆對“群力”的附加外來因素，它還有漂亮的增長數據嗎？那麼帶給“群力”就可能是必敗。

“群力”的主要依托體是傳統社團，如果認真剖析一下這些傳統社團的情況，就不難看出“群力”選戰失利的原因所在，也可以清楚看出一些傳統社團在回歸以後面臨社會轉型時遇到的迷茫和困惑。

#### （一）和執政當局的關係起了變化。

澳門社團社會的特性是特定歷史條件下造成的。回歸前的澳門，政府管治薄弱，澳葡政府對華人社區的管理基本放棄，使之長期處於“無為而治”的狀況，這無疑給澳門社團的生存和發展拓展了空間。傳統社團為華人社群爭權益，服務基層民眾，對澳葡政府既鬥爭又利用，具有強大的社會整合與動員能力，甚至出現了某種“擬政府化”現象。澳葡時代這種“社團超重”狀態本身並非健康良性社會的必然，而是特殊歷史階段特殊政治社會條件下的非常狀態。

回歸後，澳門社會條件發生了深刻變化，一些傳統社團成為政府執政聯盟，民間社團成為“半官方組織”，支持政府施政成為支持“一國兩制，

澳人治澳”的先決條件。這些社團和政府的關係成為“一損俱損，一榮俱榮”的合伙人關係，使得社團的民間性客觀上在逐步削弱。

作為傳統社團，回歸後如何處理與特區政府的關係，是保持社團自我特性、清晰社團定位、凝聚基本群眾、提升社會認同感的關鍵問題。在支持特區政府依法施政的同時，保持社團的鮮明特性，維護基本群眾權益仍然是社團要著力關注的主要問題。

傳統社團不是執政黨，不能角色“迷失”。和特區政府的關係，應如曾蔭權說的是夥伴、拍檔，即是同盟者、是具有挑戰性的朋友。

既然是朋友，也有層次區別。傳統社團應是政府的“諍友”而非“諂友”，敢於提出建議和異議，並勇於批評，而不是只會無條件的一味支持。孔子在《論語》在指出“益者三友，損者三友，友直，友涼，友多聞，益矣。”傳統社團在處理和政府關係時，應直、涼、多聞，這樣與友與己皆有益。

傳統社團應根據自己代表的特定社會群體利益和市民的意見表達對政府施政和管治決策的看法。如果對政府事事支持、處處支持、對的支持錯也支持，甚至幫助掩飾政府的施政缺失，只會迷失自我，喪失市民的認同和支持。

## （二）市民對傳統社團的態度起了變化。

隨著公民社會的推進，不少市民認為社團提供的服務，其資源來自公帑，歸根到底是納稅人的錢。因此，之前的感恩心態在減少。相當多的年輕選民認為，你提供的服務和選舉行為是完全不同的兩回事，不應該要我用選票來回報。

這實際就提出了服務型社團和政團的分類問題，傳統社團如何轉型、改制、包裝，以適應服務和選舉的雙重要求。隨著澳門社會民主進程的推進，公民社會的完善，要求服務型社團承擔政團職責更會顯得勉為其難。

## （三）市民對當選議員的要求起了變化。

當前，全球經濟惡化，社會矛盾加劇，會微妙影響選情的導向。本次選舉得票比例增長最多的組別是“激進街頭派”（增長 74.20%），雖然其仍不成氣候，但也反映了在通貨膨脹加劇、社會心態浮躁、貧富差距擴大、勞資矛盾加劇的情況下，一部分中低階層的價值取向，說明這部分市民要求議員更多的以批判者姿態出現。

議員和政府的關係應是“支持、協助、批評、監督”，這是議員的基本職責。立法會議員如果只是“配合政府施政”，不“監督政府施政”和不“完善政府施政”，市民就不會滿意。從澳門幾屆選舉情況看，選民會較多地肯定議員的監督者角色，同時為特定界別爭取權益。這恰恰是一部分傳統社團議員的弱點所在。

#### （四）傳統社團的內部結構起了變化。

近年來一些傳統的基層社團為了充實資源、壯大隊伍，大量吸納了其它界別人士，如商界、地產界人士擔任社團要職，客觀上使社團的外延擴大、內涵變淺，界別性質更為模糊。

本來社團就是社會特定界別的代表，維護的是特定界別的權益，這是社團的基本定位所決定的。特別是基層社團面向的是中下層民眾和弱勢群體，為他們出聲，為他們爭取權益是最基本的職責。政黨不可能有“全民黨”，社團也不可能全民的社團。全民的社團就不可能去參選，去承擔政治任務。

基層社團和基層民眾是魚和水的關係，脫離了基層民眾的支持，社團就失去了生命力。傳統社團即便吸納了其它多界別人士參加，也一定要把如何掌控特定界別在社團的領導權，保持基層社團性質的鮮明性，維持為中下層民眾服務的特性貫徹始終。

回顧毛澤東領導的中國共產黨在解放戰爭時期，建立了廣泛的反對國民黨的統一戰線，最大範圍吸納了民主黨派和愛國人士參加。但在統一戰線內部，中共始終牢牢掌握著領導權，牢牢把握住“打倒蔣介石，建立新中國”的基本路線，並不受有些民主人士“分江而治”、“不追群寇”等意見的干擾。

#### （五）傳統社團的核心問題，是定位和社會認同問題

本來選舉就是一個“政治分眾市場”，即具有“分眾效應”。每個組別針對各自小眾市場的口味予以滿足，從而瓜分一部分選票。既然各自“分羹”，就一定要琢磨和應用好自己做羹的原材料。當一些傳統社團界別概念模糊，不注意維護本界別群眾的基本權益，回應社會訴求方面因內部意見分歧，反應遲鈍、乏力，就勢必脫離群眾，漸行漸遠。因此總結這些社團的情況，不是單純的選舉問題，而是社團的定位問題，是社會的認同問題。

社會認同，說得簡單一點，就是解決“我是誰、為了誰、代表誰”的問題。只有準確定位自我與社會的關係，才能增強社團自我凝聚力和社會認同感。

顯然，傳統社團在急速的社會變化中如何透過自身變革、主動承擔，在保持優良的社團文化同時，內強素質，外樹形象；在如何處理好社團、議員與政府、界別群體、社會各界關係等方面，都需要作一系列的思考和調整。

一些傳統社團欠缺長遠視野，高層缺乏如何適應回歸后社會變遷的共同認知，加上本身在組織、管理、人事以及觀念方面的滯後，使得缺乏體制內活力的病灶並未根除。傳統社團確已到了必須進行內部變革的時候了。

當前社會的競爭說到底是人才的競爭，傳統社團也不例外。社團只有

建立人才選拔、培養、晉升、淘汰、獎勵的競爭機制，才能吐故納新，廣泛吸納人才，造就社團一流的領袖團隊和骨幹隊伍。

澳門回歸以來，取得的成績和社會進步舉世認可。但當前的澳門社會絕非“鶯歌燕舞”，社會矛盾加劇同樣是不爭的事實。政府在決策、施政落實方面均出現不足；大量經濟、民生法律嚴重滯後，施政不足形成積怨，加上房地產價格飆升令大部分居民無法得益，憂慮未來；制度不完善令有人從中得益，政府未能及時處理不良苗頭，社會事件真相的訊息未能有效傳達民間。對此，傳統社團都應保持清醒的頭腦，客觀面對，認真正視。

當然，無論將來怎么改變，基層社團永遠走在第一線服務基層、支援弱勢，是天經地義，也只有為民做實事，才有出路。基層社團不可能在辦公室裡指點江山，基層社團滋生出官僚心態更不可取。

選舉文化是民眾的政治文化。民眾有民眾的智慧，有自己對事物的觀察點，往往“會說的不如會聽的”。這也是為什麼選舉中的炒作、做秀、急功近利、抹黑等手法，往往難得實效的根本原因。其實，任何社團都可以從幾年來自己的行為軌跡中，總結出得失成敗。得分點越多的，在選舉中的得票自然就多。同樣的傳統社團“同心”在以上幾個方面就相對較好，他們在本屆選舉中以最高票取勝也就不足為奇。

老子曰：“禍兮福所倚，福兮禍所伏。”華爾街也有句名言：“如果你放過每一次危機，那就太可惜了”。四年前，“群力”的險勝，未能使人頭腦清醒，以致造成今日之敗；四年後，“群力”的失利，可能會轉變成傳統社團的革新，來一番脫胎換骨的變化。

能否如此，人們拭目以待。

# 對當前澳門司局級架構改革的建議

羅景文<sup>1</sup>

## 1. 前言

對當前澳門司局級架構提出改革的建議，在於過往特區政府對行政架構的改革，往往集中在一些技術層面的較為局部的行政組織設立、重組及撤銷，例如設立交通事務局、環境保護局，重組司法警察局等等，屬於小修小補的完善。而對於較宏觀尤其是原則性的組織架構改革並沒有進行深入的探討，只是根據基本法的規定進行了若干機構的設立，例如廉政公署、民政總署等。適逢特區政府換屆，目前應是一個較好的機會從較宏觀的層面去評估及反思現行的行政架構，而此文的目的也是在此背景下對社會較為關注的司局級架構問題作出整體性的評估及完善。當然，社會對於宏觀架構的調整的聲音不止司局級架構的調整，例如對於加強對特區政府廉政及審計監督的事宜也有較強的訴求，但以緊迫性及必要性來考慮，相信司局級架構的調整更為急迫及可行。因此本文也集中關注於司局級架構調整。

事實上，對於司局級架構的調整依然是一個不小的話題，例如司長在輔助行政長官的角色、司局級權力分配、各局級內部組織設置等等，改革須關注的方面千頭萬緒，不知從何入手。本文選擇以社會關注焦點、結合政策科學的視角，從政策決策、執行、監督三方面考慮如何完善司局級的架構。目前社會比較關心司局級問題在於部門之間協調不足、決策緩慢、局級組織膨脹、機構架床疊屋等問題。因此本文選取司級的設置及運作，以及局級部門的變更作為研究核心，由於各諮詢組織作為議事機構輔助政府進行政策諮詢，因此其角色影響政府決策，從政策科學的角度，完善司局級的設置也需要考慮如何改革諮詢組織。

綜合上述，本文從宏觀及微觀層面考察的問題主要集中在三方面：1) 司級的設置及運作；2) 局級部門的變更；3) 諮詢組織的改革。

## 2. 現況分析

### 2.1 司級的設置及運作現況分析

按照第 6/1999 號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運作》及經第 1/2005 號行政法規修改的第 14/1999 號行政法規《行政長官及司長辦公室通則》的規定，目前澳門特區政府共劃分為 5 個司，分別是行政法務、經濟財政、保安、社會文化、運輸工務。各司在以下範疇行使職權。

---

<sup>1</sup>中國人民大學行政管理博士研究生，澳門青年研究協會理事。

表一：澳門特區政府各司職權

行政法務司	經濟財政司	保安司	社會文化司	運輸工務司
公共行政	財政預算	澳門的內部治安	教育	土地的整治
民政事務	工業、商業、博彩 監察及離岸業務	刑事偵查	衛生	交通管理及航 空器和港務
法律翻譯及法 律推廣	貨幣、匯兌及金融體 系，包括保險業務	出入境控制	社會工作	基礎建設及公 共工程
立法事務及司 法行政事務	公共財政管理 及稅務制度	海上交通及有 關罰則的監察	文化	運輸及通訊
社會重返	統計	民防	旅遊	環境保護
民事及刑事身 份資料	勞工及就業	監獄體系的協 調及管理	體育	經濟房屋及社 會房屋
登記及公證體系 的指導及協調	職業培訓	海關事務	青年	氣象
《公報》的製作	社會保障			
	消費者的保護			

政府架構詳見圖一，當中列出各司管轄的部門。由圖中可知行政法務司管轄 8 個部門，經濟財政司管轄 14 個部門，保安司管轄 8 個部門，社會文化司管轄 13 個部門，運輸工務司管轄 13 個部門。<sup>1</sup>

司級部門的分工固然有利專業的細分，回應行政現代化的建設需要，帶動專業化的發展，然後亦產生協調不足的問題。五司的協調及統籌問題是一個普遍存在的問題，一個社會問題可能牽涉跨司級領域，在政府部門統籌及協調不足及複雜的社會治理環境下，問題往往難以解決，例如打擊非法旅館。根據《路線圖》設立公共行政改革統籌委員會可從一個側面反映司級統籌及協調不足的問題，幸好政府已經覺察這個問題並著手解決。

<sup>1</sup> 不包括附屬於公共部門運作的基金、諮詢機構及福利會等。



這種制度運作模式可能與澳葡時代政務司的功能有關，回歸前，政務司僅是總督的秘書（左右手），大部分的決策權集中在總督手中，而特區政府只是延續這種模式。另一個可能性是澳門特區政府偏向分權的管理模式，寄希望於各局級部門具備政策決策的能力，而司長只是一個協調的角色。但現實就是回歸前公務人員、包括目前擔任司長職位的官員決策歷練較少，在回歸之後快速提拔進入中高層的管理位置，雖經 10 年磨練，然而其決策能力尚待培育加強。

正如學者婁勝華針對目前社會建議司級機構調整增至七個司級領域，甚至應增至九個時表示，這些建議只反映現象性問題，沒有說明問題的本質。現在五司範疇工作壓力重，是由制度的缺陷造成，是源於其決策和管理不分的不合理性。官員忙於處理一些事務性和程式性的工作，而非關乎重大發展的決策性工作。他建議政府內部可設督辦機關，兼決策和監督功能，加強制度建設，形成一套有效的管理機制。<sup>1</sup>

## 2.2 局級部門變更現況分析

為提高公共組織的運作效能，特區政府致力建構一個縱向專業分工，橫向協調有力的政府組織網路，避免因職能重疊所引致的架構臃腫和資源浪費。自特區政府成立以來，通過明確界定和劃分組織職能、合理地設置組織架構和人員編制，雖然只是局部優化特區政府組織架構，但已經取得一定的成效，政府運作較為順暢。局級部門的變更，自回歸至 2009 年 6 月，特區政府共有 41 個部門實體進行架構重組，共新設了 26 個部門實體；同期共撤銷/廢止 16 個部門實體<sup>2</sup>。

新設立的部門有些是根據《基本法》規定設立的，包括檢察長辦公室、終審法院院長辦公室、審計署、廉政公署、員警總局、澳門特別行政區海關及民政總署。其他包括根據特區實際需要設立的常設部門，以及因為專業性及重點開展工作專案而設立的部門。

西方公共管理理論普遍強調建設有限政府，儘量將社會可自行處理的事宜交給社會處理，即社會管理，政府只集中在最核心數個方面，例如提供公共產品及服務。然而，事與願違，受多種因素的影響，例如促進公民社會的發展、保證公共物品（服務）提供、福利主義的影響、社會快速發展等，政府實際上不斷增加其負責的社會職能，澳門也存在同樣的問題。儘管澳門屬於一個社團社會，政府有意或無意間將部分社會管理的事務與社團共同承擔，然而，必須承認這種合作關係並不成熟，政府的架構也沒有因此而縮減。另外由於政府博彩稅收較好，在財政上也沒有什麼壓力讓立

<sup>1</sup> 澳門日報，2009 年 6 月 8 日 《婁勝華：司設督辦機構管決策監督》。

<sup>2</sup> 包括部門、項目組、駐外機構、公共企業不包括附屬於公共部門運作的基金、諮詢機構及福利會等，當中一些公共部門涉及 2 次以上的重組。

法會壓縮政府的開支。而作為職能載體的公共部門，無論在數量和規模上均持續上升，導致政府的職能不斷膨脹。科層制的先天缺陷逐漸暴露，而澳葡時期遺留下來的政府組織結構本身亦存在問題，如職能、單位層級等均存在一些不合理的情況。如何儘量降低科層制所產生的架構臃腫、協調溝通不良而造成的行政效率低下等問題亟待解決。

總體來說，政府職能增加，組織膨脹成為一個事實，可見的例子如重組後房屋局的職能擴大、在主責建設的土地工務運輸局以外設立建設發展辦公室及運輸基建辦公室、在勞工事務局的原職能中分出人力資源辦公室、郵電局劃分成郵政局及電信管理局、在金融管理局之外因應履行國際反洗黑錢工作的義務需要設立金融情報辦公室、在法務局以外設立國際法事務辦公室及法律改革辦公室等等。對於上述這些組織膨脹的現象，民間頗有微言。然而，實事求是來說，回歸以來尤其是賭權開放之後，因應政府工作性質、工作量及專業化分工帶來的組織擴張無所厚非，而且目前新增的部門（如金融情報辦公室、法律改革辦公室等）為項目組，本身就是為了特定的臨時事項，按照管理的需要設立的臨時部門。但是，一般來說專案組不應該超過 3 年，而目前大部分的項目組都繼續保存下來，那麼這些事項到底屬於臨時性質還是長時間的需要呢？如何體現政府組織設置的科學性呢？若政府在此問題上定位模糊，首先會不利於政府組織的健康發展。其次也會給市民帶來疑問，他們看到的只是政府部門的不斷分裂擴張，互相扯皮，並質疑其成效。

### 2.3 諮詢組織改革現況分析

在諮詢組織領域，按照法律規定，政府可根據需要設立諮詢組織，就政府制定有關政策提供意見，但諮詢組織的意見基本上不具約束力。目前特區政府的諮詢組織共 36 個，自回歸至今，共新設立了 17 個諮詢組織<sup>1</sup>，同時，由 2007 年 6 月至今，按照《路線圖》的規劃，系統地持續展開有關諮詢組織的重組工作，分別將“經濟委員會”與“人力資源發展委員會”合併成“經濟發展委員會”、並在“博彩委員會”設立了諮詢小組，以及重組了“體育委員會”、“交通高等委員會”及“科技委員會”。

學者余永逸認為，多年來特區政府成立了不少諮詢機構，也為民眾開闢很多投訴管道，但空有宣洩的管道，卻無改善的行動；正如行政部門多次被立法會議員投訴，部門視質詢如無物，敷衍回復，甚或無回復，形成強勢政府不受監督，行政嚴重失衡。這種批評聲音固然值得重視，諮詢組織在設置、成員、運作三方面的確存在不盡如人意的地方，但也未免批判過度。諮詢組織在收集民意，為政府解釋政策，為政策的決策、執行、評估提供一個很好的平台。在整個諮詢制度的建設中，諮詢組織作用功不可

<sup>1</sup> 不包括已被撤銷的澳門醫療改革諮詢委員會、人力資源發展委員會及公共行政觀察站。

沒，也是澳門協商政治的現實反映之一，體現澳門政治價值的取向。

綜合上述，鑒於諮詢組織角色及定位，其在政策過程中始終發揮著政府與社會的中介作用。司、局的改革對諮詢組織有一定的影響，主要在於其對應的領域及成員代表。一般來說，只有司、局的設置對諮詢組織直接造成影響，而諮詢組織對司、局的設置直接影響較少，諮詢組織改革對於司、局的改革關聯性不高，或者說並非重要直接的影響因素。因此本文對於司、局級的改革不涉及諮詢組織，而諮詢組織的改革主要針對諮詢組織自身的改革，改革的方向在於更好地發揮其角色及定位，進一步發揮其功能。

### 3. 澳門遇到的主要問題與挑戰

任何有意義的改革都是對現實的反應，皆是認為現實存在不如意的地方或者前瞻性地認為現況未能適應未來發展的需要而產生的。在大致對上述三個問題簡要分析後有關情況後，在提出建議前，應審視目前澳門遇到的主要問題與挑戰，以便兼顧理論的基礎及現實的需要，使改革既立足於現在也展望將來，令建議更具回應性乃至前瞻性。儘管對於司局級架構的改革並不能一攬子解決目前遇到的問題，回應挑戰，但行政架構作為政府發揮其功能的工具框架，支撐起政府運作及社會管理的進行，帶動其他元素解決問題。故此，有必要瞭解澳門目前存在的問題及未來一段時間面對的挑戰。

#### 3.1 澳門目前遇到的問題—特區內部行政改革的需要

隨著經濟發展，尤其是自賭權開放之後，澳門社會得以發展的同時，亦衍生一系列的問題。觀察 2009 年第四屆立法會各參選團隊提出的訴求，偏向集中在公共房屋<sup>1</sup>及物業管理、交通、土地批給、環境保護、勞資關係、黑工、舊區重建、教育、社會保障等經濟民生問題，再加上金融海嘯下行衍生的就業、產業多元化及中小企扶持等問題。而撇除經濟民生等市民基本訴求外，從制度方面觀察，民主政制、反貪腐、政府行政架構重疊龐大、司法制度改革等也是值得關注的問題。

#### 3.2 澳門未來 10 年面對的問題—區域合作的需要

澳門作為微型經濟體系的地區，極度依賴外部環境，尤其是鄰近地區。從發展的路徑來看，加強與外界的合作尤其是粵港澳合作成為必由之路。另一方面，經過改革開放 30 年之後，國家從整體性出發，因應珠三角地區遇到的挑戰及機遇，制定了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》(以下簡稱《規劃綱要》)，當中數次提及粵港澳合作，固然反映國家對

---

<sup>1</sup> 原則上應是房屋問題，但隨著置業投資移民政策的暫停，目前房屋政策的核心就是公共房屋，包括經濟房屋及社會房屋。

於粵港澳合作的重視，同時也是一種現實的需要。澳門值此機遇，應把握時機，以前瞻性的眼光去看待及落實粵港澳合作。粵港澳合作首選就是珠澳合作，早前兩地政府已經達成珠澳同城化“基建對接、通關便利、產業合作、服務一體”四點共識，珠澳合作取得實質性重大突破。目前在珠海橫琴建設澳門大學新校區，中央、廣東省、珠海市都給予很大的支援力度，作為一國兩制下合作的先行先試的開端，相信未來還有更多具體的合作項目。澳門要利用橫琴開發特別是建設澳大橫琴新校區的時機和切入點，明確把橫琴作為推進澳門適度多元的重要腹地。可以預見澳門將要走進區域融合，因此構建一個與之相適應的行政架構是十分有必要的。

#### 4. 探討當前澳門司局級架構改革的原則及方向

上述提及的問題及挑戰，將是澳門政府未來 10 年乃至更長的時間內施政的主要關注點。將這些關注點聯繫在一起，並按照特區政府提出的更高層次的可持續發展及建設和諧社會的要求，就構成未來一段日子澳門政府的施政藍圖，而行政架構改革也必須配合該藍圖的戰略需要。

行政架構改革是整個公共行政改革的一部分，充其量只是框架，要讓改革卓有成效，還需要框架下各種元素的配合，例如人力資源、財政物資、社會環境等的支援。因此亦決定了行政架構改革不可能一蹴而就，希望一下子解決上述的問題，不但不符合現實，而且往往由於解決一個問題而衍生另外一些問題，令改革無功而返，甚至陷入死胡同。

澳門政府的行政架構設置具有一定的歷史連續性，無論是前澳葡政府，還是現在一國兩制之下的特別行政區。無論是回歸時為實現政權的順利交接和社會的平衡過渡，還是目前建設和諧社會的需要，對原有的組織架構設置都不是採取推倒重來的做法，而是有所揚棄。所以，研究澳門政府架構的變遷，既不能割斷歷史，也不能忽視現實。需要在歷史和現實中探求解決的方案。第三任行政長官崔世安先生政綱提出的傳承創新，共建和諧就是一個有實際意義的政綱標語。傳承的是澳門成功實踐“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的經驗；承續澳門的歷史和現實積累的獨特優勢，以及形成的優良傳統。在新的歷史發展起點上，與時俱進，持續創新。

以下將回顧本澳行政架構改革的歷史，並結合學術理論，及當前中國組織架構改革的方向，探討本澳目前司局級架構改革的原則及方向。

##### 4.1 回顧本澳司局級架構改革歷史

澳門組織章程是澳門首個可自行確立本地政府組織的法律，根據其規定，總督之下設有政務司，但實際上政務司並非政府部門，僅只是總督的助手。特區政府成立之後設立的司，即主要參照政務司的設置。

澳門組織章程曾經規定設五位元政務司，後根據需要，修改澳門組織

章程，設立七位元政務司。但實際任命政務司卻是按需進行的，不同的總督可能會設置不同的政務司。伊芝迪總督時期是三位政務司，高斯達總督時期是五位政務司，文禮治總督時期由五位政務司增加到七位政務司，而韋奇立總督雖然保留七位政務司的設置，但對七位政務司的分工作了調整，分設經濟和財政，運輸和工務，司法事務，衛生和社會，行政和教育，旅遊和文化，保安事務政務司。澳葡時代，政府不作為的心態較重，故此組織設置也存在分工不合理，效率偏低的特點。

回歸後，特區政府設立五個司，將原來澳葡時期的司法和行政兩個政務司合併為行政法務司，衛生和文化兩個政務司合併為社會文化司。保留經濟財政司、工務運輸司、保安事務司，但將原司法事務政務司領導的司法員警部門、監獄部門歸入保安事務司管轄。

從澳葡時代過渡至特區政府，政務司的工作質及量都經歷天翻地覆的變化。若以當時澳葡政府的要求放在今天的司級官員身上，肯定大大的不適應。

特區政府的成立，從《澳門基本法》看有關政府架構的規定，可以看到其價值取向在於維持或提高行政運作的效率。例如

■ 精簡機構，規定特區政府設司、局、廳、處。明確規定政府的管理層級，避免層級過多，力求部門的精簡和效能。

■ 市政廳的非政權化，規定澳門特區可設立非政權性的市政機構。改變過去兩層式的政府管理模式，避免不必要的管理重疊，影響決策和效率。

從澳門行政機構演變的過程分析，為實現政府有效管理，提高行政效率，政務司組織架構的設置可以選擇以下兩個不同方向的做法。

1) 專業分工型。凡因工作量的增加和需要，按照專業分工的原則設立相應機構，澳葡時期政務司數量的增加屬於此一類型。好處是專業化、分權化。但弊病是部門之間協調困難，互相制約較多。

2) 集中型。將新增的職能儘量歸併或吸納在同類的上級部門中，採取大部門綜合性制度，如特區政府司級機構的設置屬於此一類型。好處是精簡機構，避免相互扯皮，提高效率。但是，它對司長的領導能力提出了更高的要求，以適應大量的工作需要。

從歷史去看，澳門司局級（即政務司及其管轄的部門）總體上呈現出“加法”式的專業化配置，機構（部門）越分越細，內部層級越來越多。從1974年李安道總督開始到1999年末代澳督韋奇立卸任的25年間，澳門政府的政務司由4個增加到7個，政務司屬下部門由19個增加到41個，幾乎成倍擴張。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 婁勝華，《澳門公共行政存在的問題芻議》，澳門人文社會科學研究文選，澳門基金會出版，2009年。

## 4.2 組織架構學術理論

探討行政架構改革，必須考慮：(1)管理層級，(2)管理幅度，(3)個體組成部門的方法，(4)跨部門溝通、協作與力量整合的形式。管理層級是指由於權力的逐級授權，達到減輕管理者負擔，調動下屬積極性而使組織形成若干層次。管理幅度是指一個管理者或機構直接控制的下屬人員和機構的數目。個體組成部門的是指政府如何將管理職能集合或劃分不同的部門的原則或方法。而跨部門溝通、協作與力量整合是因應組織分工與合作的需要而產生的，因為職能可作出劃分但不能避免重疊，例如一項服務可能牽涉到不同部門的職能，那麼部門的溝通及協調就顯得重要。

管理層級的多少主要受到管理幅度的影響，具體說就是兩者成反比關係。古典組織理論主張的管理幅度數目較少，通常不超過 6 個。但現代組織理論所主張的管理幅度有擴大的趨勢，可以達到 10~12 個，甚至更多。管理幅度的大小受到管理對象素質、管理者素質、工作任務性質、組織規範化程度、組織文化、技術條件、外部環境等多種因素制約。總體而言，組織管理的趨勢呈現由層次較多的金字塔型向層級較少的扁平型組織發展。<sup>1</sup>

個體組成部門的方法表現為部門劃分，即按照業務活動的相似性和邏輯關係把組織分為若干工作小組。部門劃分有四種方法：1) 按照履行職能內容；2) 按照服務物件；3) 按照地理區域；4) 按照工作流程。

分工會帶來疏離感，不利於個體全面發展和建立全局觀念，而且分工越細，協調越困難，影響效率的提高。

## 4.3 本澳司局級架構改革的方向及原則

在討論本澳行政架構改革的原則及方向前，不妨先參考中國內地在這方面的改革方向。因為澳門與內地的關係越來越密切，而中國內地在建立行政管理體制方面也逐漸走向科學及規範化。目前中國內地政府行政管理的基本定位是經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務，遵循精簡、統一、效能的改革方向，著力轉變職能、理順關係、優化結構，充分發揮市場在資源配置中的基礎性作用。致力於建立決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的體制，加大機構整合力度，探索實行職能有機統一的大部門體制，健全部門間協調配合機制。精簡和規範各類議事協調機構及其辦事機構，減少行政層次，降低行政成本，著力解決機構重疊、職責交叉、政出多門問題。試行省直管縣體制，進一步擴大縣級政府經濟社會管理許可權。積極推進鄉鎮機構改革。整合行政執法資源，建立綜合行政執法體系，減少行政執法層次，避免政出多門。

回到澳門，根據《路線圖》提出“職能合理配置，以施政目標為導向，

<sup>1</sup> 曾峻《公共管理新論-體系、價值與工具》人民出版社 2006 年 12 月，241 頁。

配合政策過程的需要，強化中央統籌，促進部門間的合作及功能互補”的要求，建議在戰略與組織重組，及職能配置兩方面對司局級架構改革設定以下原則：

一.) 戰略與組織重組

- 按社會發展和施政方針定期就部門職能的目標、有關職能所涉及工作量或服務的需求作出檢討和評估；

- 對已經完成其目標或已不合社會需要的職能，應予以撤銷；對涉及重疊或交叉的職能應予以清理、消除和歸併；

二.) 職能配置

- 在以合理的專業分工與流程關係等原則為考量下，按照政策內容的關聯性合理劃分部門職能，形成決策、執行與評估過程連貫性。逐步整合相關的職能，形成有效的政策系統。

- 把性質相同、相近或流程上密切相關的職能和工作集中在同一部門執行；

- 因應社會發展需新增的職能，應先考慮分配至現有相關的執行部門，儘量減少設置新的行政部門；

- 對必須由多個部門合作進行的職責和事務，需要明確各部門的主次關係和權責，以及設置有效的協調機制；

- 專案組或專案辦公室<sup>1</sup>的設立，其存續期一般不應超過3年。同時，除須明確與現有相關部門的主次關係和權責，清晰分工，並設置有效的協調機制外，亦須考慮到當過渡性任務完成後，其原有工作的交接安排。

## 5. 探索及比較不同改革模式

上述提及的改革的方向及原則，落實到操作層面上，有兩種不同的思路。(1) 強司，弱局；(2) 弱司，強局。之所以沒有強司，強局的模式，是因為這種模式會形成人力、財政資源的浪費，也不利於激勵人才，從而達到人才善用的目的。

目前澳門的架構情況偏向於第二種模式。因為司雖然具有決策權力，但沒有相對應的充足智囊人員配備，造成依賴於局級的研究力量，形成較弱的感覺。另一方面，由於局的設置專業化，數量較多，令人覺得組織架床疊屋，龐大無比，形成較強的感覺。儘管如此，由於局在決策上並沒有權力，實際的情況是司牢牢掌握決策的權力，局只有建議及執行的權力，客觀上不利於局級的決策能力的提升，同時決策效率較慢。

---

<sup>1</sup> 根據第 85/84/M 號法令中“法規之要點”，“機關結構之靈活性乃組織機關或重組機關架構之主要特點”及“定立規則並對新組織單位之設立加以限制，但在特殊情況下，容許設立籌設委員會或項目組”，項目組具有兩方面的作用。第一方面是為了強化政府組織設置的彈性及目標的達成。第二方面是為了避免因過渡性質的工作而導致的組織數目膨脹。

第一種模式的特點在於強化司的決策力量，讓其能力與職能相匹配。至於局級則相對弱化，偏重於政策執行方面。

兩種模式並沒有絕對的優劣，第一種情況偏重集權，可以提高司級的決策能力，其缺點是不利於局級的能力建設，形成局級減負的同時造成決策緩慢；第二種模式偏重分權，司級的壓力小。局級專業化分工較佳，配合授權，較快回應社會問題。其缺點是政策整合程度差，政策間協調較難，容易造成不同政策之間的打架現象。

綜合而言，目前澳門行政機構的主要問題是需要解決的問題不少，而政府的決策緩慢，且問責性不夠，社會要求更快地回應訴求。解決方案之一為加強司的力量，明確了司、局級的分工，由於權責統一，對於開展官員問責制也較為讓各方接受。因此本人認為目前的架構改革應以第一種模式為佳，即強司，弱局。雖然第二種模式原則上透過分工、授權可以達到相同的目的，但目前局級似乎仍未有充分的授權或未習慣授權，反而透過層層上報的形式，造成政府決策緩慢，也難以進行實質的問責。此外，第二種模式下較之第一種模式，部門之間協調更困難。

研究強化司級的力量，不得不提內地最近火熱的大部制改革，因為澳門的司級設置就是典型的大部制。大部制改革的倡議，可從中國共產黨十七大報告中看到，近期《規劃綱要》亦有提及，但有所側重，僅提及政府機構設置中率先探索實行職能有機統一的大部門體制，而忽略了健全部門間協調配合機制。以深圳為例，最近深圳落實大部制，根據今年7月中編委、廣東省委批准的《深圳市人民政府機構改革方案》，深圳市政府工作部門由原來的46個，減少為31個，共減少15個。可以說深圳市在機構改革中邁出了重要的一步，其中尤其值得澳門學習的是：(1) 針對社會重點熱點問題，按照職能相關性重組合併相關部門，且核減的部門數量不少；(2) 施行大部制，但人員總編制並沒有增加，只是在部門內部進行調劑；(3) 雖然核減部門不少，但目前來看，來自利益相關方的阻力不大，起碼在傳媒上未有顯現。當然澳門的情況與深圳不完全相同，並不能作簡單的模仿。

在學習大部制的同時，我們必須清楚其限制。其實大部制並非新鮮的詞彙，早如澳大利亞，遲如美國、英國已在施行大部制，但大部制並非靈丹妙藥，社會對於大部制過分關注，但對部門間的協調配合機制缺乏足夠的重視。其實，部門再大也有個邊界，超越這一邊界，職能交叉就必然出現，矛盾和扯皮也不可避免。所以，跨部門協作和大部制的改革一樣重要，甚至更為重要。

所以，應該清醒地認識到，澳門無論在司級還是局級的架構改革上，必須同時重視跨部門協作和大部制的改革。首先，由於司級的設置上已經施行大部制，所以其改革重點在於司級能力的建設及司級之間的協調；其次，在局級的設置上，目前的問題在於專業分工造成部門較多，雖然專業

性強但協調性稍弱，所以局級的改革思路在於既要探索大部制改革，也要重視跨部門協作。

## 6. 司、局級改革的建議

強司，即強化司的力量，擴大其規模，尤其是增強研究及決策力量後，改善其決策功能，那麼目前存在司級管理幅度太多就不是問題。各司能力不足的現象得以緩解，所以目前 5 司的格局相信已能達到改革的目的。既然如此，何必再劃分為更多的司呢？劃分更多的司，只會讓外界誤會增加更多的主要官員，架構更為膨脹，此外，也不利於政策的協調及統籌。容易出現政策措施之間的互相牽制和干擾。建議司級的改革應以維持目前五司的局面為佳。

若在局級施行大部制，各局的職能可能有所調整，或擴大，或合併，或撤銷。所以各司的職能也可能跟隨局級職能的調整而調整。但這種調整宜透過從下而上的改革，即先行處理局級部門的設立、重組、合併、撤銷等動作，理順局級部門職能的配置，然後根據局級部門之間的戰略性的相關性，將相關的部門集中在同一個司級部門之下。預計滿足這種設計的司級調整可能需要若干年，若以 5 年為限，即在第 4 任行政長官之後才具備初步條件。

若從另外一個角度，選擇從上而下進行改革，則需要首先確定司級職能的劃分，然後根據這種職能的劃分短時間內對局級部門進行設立、重組、合併、撤銷等動作。但是，按照目前的經驗，這種改革遇到的阻力非常大，操作也頗為複雜。阻力來源於相關利益團體及個人的阻力、法律及行政法規的配合、組織文化的差異等。簡單來說，如何安置被裁撤的局級領導就是一個相當頭疼的問題。改革並非革命，從來改革就不是一蹴而就。改革的策略應該充分考慮到澳門行政機構發展的連續性，穩定性。以下建議分三步進行有關改革。

### 6.1 第一步，充實決策及監督能力，增設副司長協助司長

建議維持目前五司的配置，為加強其決策和監督功能，設立輔助司長決策的 2 至 3 名副司長（或相當級別的領導職位），分別負責該司的領域，例如行政法務司下設立行政、法務、民政等領域的內部附屬單位，增加其專責政策研究人員的編制，充實其政策研究能力。司級的政策研究力量與輔助行政長官決策的高層智庫中心及各局級部門的政策執行研究力量相結合，從建制內宏觀、中觀、微觀三個層面內全面充實政府的政策研究力量，再配合高校及民間研究機構的力量，相信可以有效改善政策過程，為政策的決策、執行、評估及監督提供政策研究的人力資源保障。

對於這種構思，可能會令人產生以下三個質疑：

- (1) 設立副司長不符合《澳門基本法》的規定；

(2) 增加管理層級，導致資訊傳遞緩慢、決策緩慢、管理成本高等弊病；

(3) 這種設置與目前的設置一樣，只是將局搬到司內部上班。

對於第(1)點質疑，由於《澳門基本法》沒有否定該內部管理的設置方式，即不違反《澳門基本法》的規定，且屬於澳門的內部事務，所以不會違反《澳門基本法》的規定。

至於第(2)點質疑，固然有一定理由，然而與管理不到位造成的無序和混亂比較、與問責不清比較、與加重行政長官或司長負擔比較來看，兩害取其輕，本人認為在司級增加該管理層級是合適的。

對於第(3)點質疑，表面看成立，但其實並非如此。因為即使原來的局級人員轉移到司級，他的所遵照的職能、立場已經改變，其考慮問題並非以原來局級的立場出發，而是以司級的立場出發。

其實，目前局級部門裏面已經已經存在一批具備政策研究能力人才。將來隨著大部制的推行，相信會產生一批被裁撤的局級領導，如何安置他們呢？澳門除了政府部門，較大的機構就是銀行或博彩企業，極少類似內地的事業單位部門，被裁撤的這些人相信還是傾向於在政府內部的調動，而強司後需要的職位剛好可以為這些人提供一個好的去處。

至於目前司級之間的協調機制，儘管還有不完善的地方，然而也有一些行之有效的機制，例如目前公共行政改革統籌委員會的運作已經初步達到一定成效，未來應繼續維持運作並深化完善協調機制，以更快速回應社會訴求，促進政府運作效率。

## 6.2 第二步，透過局級重組形成若干決策局及執行局，權責清晰並加強政策的協調性

按照《澳門特別行政區 2007-2009 年度公共行政改革路線圖》的規劃要求，組織架構從職能及相應架構的合理設置兩方面改革。職能的配置不僅從專業分工及避免重疊等原則考慮，而且須以政策的需要作為導向，配合政策的交叉性與內在聯繫作出整合。這個要求目前乃至未來都是合適的，而改革的關鍵在於組織架構能配合政策的需要。鑒於目前局級在決策、執行及監督都需要兼顧，肩負不少職能。將來隨著司級力量的增強，局級相信不會再全面包攬兼顧政策的決策、執行及監督。因此，局級的調整是建基於司級力量的增強的情況下開展的。

建議透過兩個方面進行局級的調整：決策局及執行局。

### (1) 決策局

建議在司級未能解決或未能快速解決的領域，尤其是社會的重點、熱點問題，按照職能的相關性，透過局級的重組形成若干決策局。既賦予其職權，亦加強其問責性，並盡可能直接隸屬行政長官。

設立決策局的領域，按照目前的情況，以應對珠三角融合、制訂社會

保障政策、橫琴開發為優先，因為目前這三者呈現明顯的跨司性質且較為緊迫。例如在制訂社會保障政策方面，可研究將社會保障基金、房屋局、社會工作局的決策功能組合在一起。進行這些存量改革，應該更為注重其配套措施，避免形成反彈，並盡可能強調配套措施的公平性。包括實行官員選拔制度，加強官員問責制，例如，局長的任命可繼續由政治任命產生，副局長乃至廳長都可以採取競爭上崗等公開考試的形式選拔。

其他可以形成決策局的領域，例如政制及內地事務、會展業發展、文化及體育等等，尚未有十分的迫切性，可再認真研究後再決定。事實上目前特區政府有些做法行之有效，例如將具有專業性、有利重點工作開展的專案設立專案組，反映行政管理的實際需要，是應該維持的。但是必須明確其存續的條件，也應該定期進行檢討。故此，建議在這些領域可設立項目組，試運作後再評估效果。再例如成立協調小組，由事項涉及的部門組織在一起處理事項，解決問題的同時也不會增加新的部門。

可以預見的是，在決策局未設立之前，需要大力加強司級之間的協調性。

## (2) 執行局

執行局是在決策局以外的其他領域設立，主力的政策的執行，由於較少注重決策，相對職能有所減負。

目前，特區政府配合一站式服務的發展，正籌建政府綜合服務大樓，其運作目的是將所有的政府對外服務集中在一起。以此為基礎，逐步探索整合相關範疇服務的合併，為設立若干政策執行局提供極好的實驗場所。

其實，執行局的設置既需要按照職能的相關性進行配置，也需要顧及組織管理的需要及限制（例如管理層級及管理幅度）。針對社會上較多人認為員警部門合併的問題。本人並不完全贊同。對於保安部隊事務局與治安警察局、司法警察局內部事務職能的重疊，本人贊同進行員警部門內部行政事務等職能的合併。建議可撤銷保安部隊事務局，將其職能轉交予治安警察局及司法警察局。但不贊同將司法警察局與治安警察局合併，因為目前基於罪案類型而作出的員警部門分工確實能避免不同性質的調查工作集中在一起，有利於案件的分流及續後倘有的司法程式，避免為目前司法緩慢拖後腿。故此，目前的職能分工是合理的。當然，如果可以修改《澳門基本法》，可將目前作用不大的員警總局撤銷及賦予保安司司長相關權力，但是否可行及必要呢？

## 6.3 第三步，發展協同政府

加強組織良好運作所需其他元素的配合，尤其是司法運作、法律改革、公民社會發展等，因為其實不少社會問題並非單靠行政措施可以解決，需要取得市民的共識及理解，再加以法律等工具的穩固作出調整。較為明顯的例子包括產業發展、土地批給、房屋政策、勞資關係、舊區重建等。在

建設特區可持續發展路上，政府、企業、社團、公民應各自發揮積極的作用。越來越多的經驗表明，單靠政府不可能達到善治的目標，政府需要依靠企業、社團、公民之間的信任、合作、互動。發展協同政府是必由之路，也是加強協調性的必由之路，因為政策的協調不單只是部門的協調，更多反映出政府與社會的協調。

## 7. 諮詢組織改革的建議

澳門特區於《2007-2009 年度公共行政改革路線圖》已提出了未來諮詢組織的設置應以建構政策諮詢組織網路為發展方向，透過不同層次、不同範疇的政策諮詢組織間的相互聯繫，配合政策執行組織的互動，從而建構起特區政策諮詢組織網路。針對諮詢組織存在的問題，現階段可從諮詢組織的設置、成員、運作三方面，逐步推行特區公共政策諮詢的改革工作。

1) 在重組現有諮詢組織之同時，按政策的特性及過程的需要，增加諮詢層次及組織數目，針對可持續發展及提升市民生活質素的需要，建構政策諮詢網路。由於未來可構建政策諮詢網路的設置。構建尚未設立的房屋事務、城市建設、環境生態、社會安全、文化產業發展等系統的諮詢網路。

2) 在成員委任方面，按諮詢組織的工作特性，重訂成員委任準則，平衡成員的專業性和代表性；並按政策的發展需要，重新檢視成員組成，並增加委任成員數量，以及讓更多的年青人參與諮詢組織；另外，設立自願參與機制，包括建立有意參與公共行政改革諮詢的公務人員資料庫和社會人士參與公共行政改革的諮詢機制，鼓勵更多有意願參與諮詢工作的人士加入。

3) 完善諮詢組織的運作，加強各類支援與激勵措施；建立資料與會議公開及成員行為準則等。提升政策諮詢的積極參與。

構建特區公共政策諮詢網路，目的在於強化政府和社會的溝通能力，帶動特區的民主發展，培養管治人才和形成社會主流價值觀，保證政府能有效施政，及達致社會可持續發展的目標。

## 《澳門新視角》徵稿啟事

- 一、《澳門新視角》係澳門青年研究協會編輯出版的學術理論性刊物。
- 二、《澳門新視角》以“研究青年、研究澳門”為宗旨，推動本澳學者特別是青年學者的學術研究與交流，力求發揮學術理論服務社會的基本功能。
- 三、本刊暫定為不定期出版，內容涉及政治、法律、經濟、文化等方面的社會事宜。第五期將會爭取在 2009 年 11 月份出版。
- 四、本刊除發表本澳專家學者的有關論述外，歡迎外地專家學者惠賜有關論文，提供訊息及資料。
- 五、本刊特設“大學生習作”專欄，並安排專家對習作進行點評。
- 六、《澳門新視角》編委會成員為澳門青年研究協會全體理事。

總編輯：邱庭彪

副總編輯：龐川

編輯部設在澳門媽閣街中山新邨第三座 17/D

電話：00853-2852 6255 傳真：00853-2852 6937

電郵：[macaumyra@gmail.com](mailto:macaumyra@gmail.com)

- 七、文稿一經發表，即致薄酬（大學生習作也適當支付稿酬）。本刊有權在其他場合編輯採用。
- 八、本刊堅持學術自由原則，文責自負。所發表觀點不代表本會及編輯部意見。
- 九、本刊只接受通過電子郵件（本刊編輯部電子郵箱為 [macaumyra@gmail.com](mailto:macaumyra@gmail.com)）以文字檔傳來或寄來磁盤的稿件，手寫稿件一律不收。文稿發表與否，三個月內均通知作者。
- 十、本刊編輯部對選用文稿有權進行必要體例規範工作，倘作者有所保留，請在來稿中說明。

《澳門新視角》編輯部  
二零零九年五月

## 附：稿件體例要求

1. 文稿採用現代漢語規範標點符號，如：引號用“ ”（不用直引號「 」）；逗號用，（不用下落的逗號）；書名號用《 》，（不宜混用引號）。
2. 行高：文章題目行高 21 點，副標題行高 20 點，其他一律使用 19 點行高；標題與作者名之間、作者名與正文之間、章與章之間空一行，其他不空行。
3. 字體：中文稿採用新細明體：  
內文 :12 點；  
題目 :18 點加粗居中列印，副標題另起一行，16 點加粗居中列印；  
標題 :章節標題位於居中位置，12 點加粗居中列印。  
正文一級標題位於頁面左端，頂格放置，序號後加頓號“、”；12 點加粗列印。

### 例：一、標題內容

正文二級標題，位於頁面左端，空兩格放置，序號加小括弧，後空一格接標題內容，末尾不加標點，12 點加粗列印。例：(一) 標題內容  
第三級標題位於頁面左端，空兩格放置，序號後加“.”；後空一格接標題內容；12 點加粗列印。例：1.正文內容  
第四級以下單獨占行的標題均空兩格放置序號，後空一格接標題內容。採用(1)(2)(3)單獨序號，對分項中的小項採用①②③…的序號或數位加半括弧，括弧後不再加其他標點。

4. 英文及阿拉伯數字文稿字型用 Times New Roman。
5. 文稿內數字一律用阿拉伯數字(引用古籍例外)，五位以上數字用進位號，如 65,000；萬以上整數數字以萬、億為單位。
6. 註釋採用頁下註及西方習慣，字型大小為 10 點，並分別以 1、2、3……數字來標示；體例規範如下：

專著:(中文)作者姓名：《書名》，出版地；出版社，出版年，第? 頁。

(英文)Author,Title of Book (Place of Publication:Publisher,date), pp.?.

期刊:(中文)作者姓名：《文章題目》，載於《期刊名稱》，出版期號，出版件，第? 頁。

(英文) Author of article, “Title of article,” Journal Title,Vol.?, NO.?(year), pp.?.