

澳門政治發展的遞嬗：以 2013 澳門立法會選舉為例

Macao's Gradual Changes in Political Development:
Legislative Assembly Election 2013 as An Example

董致麟 (Tung, Chih-Lin)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士候選人
澳門研究中心執行秘書

摘 要

澳門近年來包含行政長官的選舉人人數、立法會議員的組成名額等，都在澳門社會中引發是否改變的呼聲。澳門特別行政區政府在 2011 年開始，針對 2013 年的立法會選舉、2014 年的行政長官選舉，要求「全國人大」修法進行變革。而 2013 年 9 月舉行的澳門立法會選舉也在這樣的背景下展開。

但另一方面，澳門快速的經濟發展得利於博彩專營權以及大陸自由行的開放，這也讓澳門社會結構產生了翻天覆地的變化，傳統社團的優勢不再，取而代之的是商界的力量，其中也包含了澳門龍頭產業博彩業的代表。而在此次立法會的選舉中，商界結合同鄉會的力量可說大獲全勝，但社會上對此結果卻非常訝異，甚至有論者認為澳門人是「講金不講心」。而傳統民主派以宣傳民主理念為代表的「新澳門學社」也遭到了挫敗，反而是也被歸類於民主派但是以代表中產階級以及公務員的新希望獲得勝利，這在在顯示澳門社會正在改變之中。

本文將解析此次澳門立法會選舉中澳門政治版圖的遞嬗，並從直選、間選、委任三個澳門立法會組成的方式分析澳門現在政治勢力的分合，並提出澳門未來可能出現的政治問題，提供臺澳兩地學界作為參考。

關鍵詞：澳門、經濟成長、政治發展、立法會選舉

壹、前言

澳門近年來因為經濟快速發展、人民所得大幅提高，過往包含行政長官的選舉人人數、立法會議員的組成名額等，都在澳門社會中引發是否改變的呼聲，因而澳門特別行政區（簡稱澳門特區）政府在 2011 年開始，針對 2013 年的立法會選舉、2014 年的行政長官選舉，進行了要求大陸「全國人大」修法在內的「政改五部曲」。¹而「全國人大常委會」於 2011 年 12 月 31 日通過《關於澳門特別行政區基本法附件一第七條和附件二第三條的解釋》，²和 2012 年 2 月 29 日通過《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定》。³依據此兩項「全國人大常委會」的決議，澳門政府展開澳門特區行政長官以及增加立法會議員席次的改革，並進行吸收澳門各界民意的諮詢工作。2012 年 8 月 31 日，澳門特區政府政策研究室表示，行政長官和立法會產生辦法的修法程序已全部順利完成。《立法會選舉法》法案規定，2013 年立法會產生辦法，直、間選各增加 2 個議席，委任議席不變；而《行政長官選舉法》法案規定，行政長官選舉委員會由目前的 300 人增至 400 人。⁴

貳、2013 年澳門立法會選舉

第五屆澳門立法會選舉的結果在 2013 年 9 月 16 日的凌晨出爐，選舉的結果令所有澳門民眾及觀察家意外，具有福建社團背景的現任立法會議員陳明金率領的政團「民聯協進會」（簡稱「民聯」）取得破天荒的 3 個席次，這是澳門「回歸」大陸以來首度有政團能夠在單屆囊括 3 個直選議席，甚至有輿論認為

¹ 全國人大常委會副秘書長，香港、澳門基本法委員會主任喬曉陽表示：首要有諮詢，聽取澳門居民的主流意見，歸納後向人大常委會報告；人大常委會將根據澳門經濟情況和基本法的規定決定，同意修改的話就是第二步；第三步則由特區政府向立法會提交法案，經過全體議員三分之二通過；第四步則需行政長官同意法案；第五步則是上報人大常委會批准或備案，行政長官的修改方案要批准，立法會的修改方案則要備案，這就是完整的「五部曲」。請見喬曉陽，「喬曉陽：政改啟動五部曲」（2011 年 11 月 23 日），2013 年 10 月 23 日下載，《澳門日報》，<http://mpaper.org/Story.aspx?ID=230849>。

² 「人大常委會關於澳門特別行政區基本法附件一第七條和附件二第三條解釋」（2011 年 12 月 31 日），2013 年 10 月 23 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/31/c_111348781.htm。

³ 「全國人大常委會第二十五次會議通過澳門特區 2013 年立法會和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定」（2012 年 2 月 29 日），2013 年 10 月 30 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/gangao/2012-02/29/c_111586359.htm。

⁴ 「澳門政制發展的重要一步」（2012 年 8 月 31 日），2013 年 10 月 10 日下載，《新華網》，<http://hm.people.com.cn/n/2012/0831/c42272-18885170.html>。

「是多年來立法會選舉的奇跡」。⁵

澳門立法會選舉採取直選、薦選與委任三種方式組成，直選是以名單制實行，每組政團可以提名至多 13 席，選民每人 1 票的方式投給政團，後再依「改良式的漢狄法」，⁶ 分配席次。此一設計就是希望不要讓某個政團囊括過多的席次，以平衡澳門內部的各種利益；薦選部分則是由社團功能組別推薦候選人，再由社團內部投票確認當選人；最後是特區行政長官再選後委任 7 位議員進入立法會。

「民聯」此次大勝，除代表商界的勢力在立法會中多占 1 席外，也代表在澳門福建人的勢力又更加成長，已有論者認為，這樣的結果可能會使澳門出現新的族群問題，⁷ 以下就此次立法會選舉結果作出分析。

一、直選部分

此次澳門立法會直選異常激烈，20 組別 145 名候選人爭選 14 個直選議席。最終以 151,881 票，55.02% 的投票率完成此次立法會的選舉。此次選舉比起 2009 年的選舉投票率 59.91% 下降 4.89%，但投票總人數則增加 2,875 票。⁸ 而 14 名新一屆直選議員，年紀最小的只有 28 歲，且是女性。⁹ 但有趣的是，即便此次直選因為增加 2 個直選席次而激烈，但對於此次選舉，有論者認為除了陳明金的「民聯」主打議題有創新，加上有效固票外，其他組別在議題能力創新能力有待加強，均只專注如何在社團、組織固票，這也是導致投票率下降的原因。故有論者將此次選舉稱為：「一場沒有議題、只有固票比賽的選戰」。¹⁰

⁵ 博言，「今屆立法會選舉暴奇跡亦影響深遠」（2013 年 9 月 25 日），2013 年 10 月 20 日下載，《新華澳報》（澳門），<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=73128>。

⁶ 1899 年，比利時採用了當地數學家 Victor d' Hondt 設計的漢狄法，率先在選舉中實行比例代表制，漢狄法也因此成了比例代表制的始祖。在漢狄法下，候選人須自行組合成參選名單，選民則只能投票選擇其中一組，每份參選名單排名第一的候選人，便可獲分配該組總得選票的全部，第二候選人則獲一半，第三獲三分之一，第四獲四分之一，餘此類推。但在澳門的所謂「改良漢狄法」下，做法便有所不同，每份參選名單排名第一的候選人，可獲分配該組全部總得票，第二候選人則獲一半，這與前述原本的漢狄法無異，關鍵分別是在在第三、第四，以及後面的參選人。在改良漢狄法下，第三卻只獲四分之一，第四則是八分之一，餘此類推。因此一張名單要贏得第三或往後的議席，可謂十分困難，因此也說是一個用來限制大政團發展的制度。請見蔡子強，「最大餘額法 vs. 改良漢狄法」（2013 年 9 月 19 日），2013 年 10 月 9 日下載，《明報》（香港），<http://news.sina.com.hk/news/20130919/-6-3070163/1.html>。

⁷ 「學者憂社會分裂同鄉派大勝啟示」（2013 年 9 月 21 日），2013 年 10 月 25 日下載，《澳門正報》（澳門），<http://www.chengpou.com.mo/news/2013/9/21/41565.html>。

⁸ 「澳門立法會選舉」，2013 年 10 月 22 日下載，《澳門特別行政區政府》，http://www2.eal.gov.mo/2009/media/finalResult/Rpt_01.jpg、<http://www.eal.gov.mo/pdf/2013/final/FinalRptD-01.pdf>。

⁹ 博言，「今屆立法會選舉暴奇跡亦影響深遠」。

¹⁰ 洪耀南，「澳門選舉：一場沒有議題、只有固票比賽的選戰」（2013 年 9 月 18 日），2013 年 10 月 6 日下載，《新頭殼》，http://newtalk.tw/blog_read.php?oid=19146。

(一) 商界

此次當選的 14 席、9 個政團中，有 6 席、4 個政團具有商人背景。¹¹ 尤其是具福建商人背景的陳明金率領的「民聯」一舉奪下 3 席，更是澳門「回歸」以來首見，「澳粵同盟」也比上屆多出 1 席，甚至是落選頭「澳發新聯盟」的黃昇雄也僅以 15 票差距落敗，這都顯示商界在澳門政治界中流砥柱的角色。¹² 而此次選舉，商界更結合同鄉會的力量，「同鄉會」是個純粹的鄉里聯絡感情、交流家鄉往事近況的民間聯誼性團體。即使生活在異地的同鄉們，可能只期待簡單的鄉族式精神慰藉，然而同鄉會與政商的特殊關係以及其催化的情感連結，已經使其變成一個半政治性團體，其政治意義及力量足以左右選戰。以往，富有的商人們，必然會加入同鄉會，用財力招攬鄉親、支援鄉親，廣辦餐宴與家鄉一日遊活動，過節又必派送禮物。日常生活中對鄉里格外體貼的關顧，久而久之，強化了地緣鄉族的「情感連結」，形成一個忠誠的巨大同鄉群體。故同鄉會對於政商來說，早已成為籠絡人心的關鍵場所，行以同鄉聯誼為名，招兵買馬為實的行為。¹³ 事實上，現在很多同鄉會也接受非同鄉的會員申請，因為經濟發展與社會結構的改變，「原鄉」的定義日漸模糊。

此次選舉中，輿論對於有同鄉會背景的候選人在競選的過程中是否遊走法律灰色地帶，存在兩種看法。支持者認為以同鄉會名義派發禮物及「通貨膨脹金」，或以個人名義開設平價超市服務持有會員證的澳門居民，屬關愛同鄉的正常表現；反對者則認為此為利用同鄉會名義進行賄選行為。¹⁴ 因此，在選舉的過

¹¹ 包括民聯、澳粵同盟、革新盟、澳發新聯盟；當選人包括陳明金、施家倫、麥瑞權、鄭安庭、陳美儀、梁安琪等。其中民聯的宋碧琪是以法律專業的背景當選，雖然民聯是以福建籍商人為主力，但其要被歸納為商人則較為勉強。

¹² 雖然說商人在以賭業為主的澳門占有龐大勢力並不奇怪，但第五屆立法會選舉的點票結果公布後，也有若干網友對「建制派」實力尤其是商人團體所獲議席的增加，而滋生某種情緒，甚至認為澳門特區將是「商人治澳」，表示社會上也出現了不以為然的態度。請見永逸，「沉默大多數才是代表著澳門的主流民意」（2013 年 9 月 18 日），2013 年 10 月 12 日下載，《新華澳報》（澳門），<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=72919>。

¹³ 大波，「同鄉會與選舉」（2013 年 10 月 6 日），2013 年 10 月 10 日下載，《論盡媒體》，<http://aamacau.com/2013/10/06/%E5%90%8C%E9%84%89%E6%9C%83%E8%88%87%E9%81%B8%E8%88%89/>。

¹⁴ 例如受到質疑的江門同鄉會副會長陳溥森解釋，該會近兩三年的會員人數由兩萬多增至 4.5 萬人，為讓新會員加深對領導層的認識，故將領導層肖像印在盒上，他認為絕對無問題。他強調抗通脹禮品包是恆常會務之一，強調會方成立 11 年來，從未間斷向會員派發各種福利。請見「民主派轟麥瑞權偷步宣傳」（2013 年 8 月 6 日），2013 年 10 月 15 日下載，《新報》，<http://www.hkdailynews.com.hk/macau.php?id=293224>；「賄選定義未與時俱進加劇選舉混亂」（2013 年 9 月 4 日），2013 年 10 月 15 日下載，《市民日報》，<http://www.shimindaily.net/v1/news/macau/%E8%B3%84%E9%81%B8%E5%AE%9A%E7%BE%A9%E6%9C%AA%E8%88%87%E6%99%82%E4%BF%B1%E9%80%B2%E5%8A%A0%E5%8A%87%E9%81%B8%E8%88%89%E6%B7%B7%E4%BA%82/>。

程中，具有商界與同鄉會背景的候選人利用同鄉會的名義舉辦活動，從選民的角度來說，這樣的服務當然非常受用，但若從選舉的層面來說，則讓人有遊走法律邊緣的感覺。話雖如此，但商界與同鄉會的結合確實起了很大的作用，商界的財力以及同鄉會的會員人數，讓這些具有商界與同鄉會背景的候選人更具有當選的希望。

（二）傳統社團

所謂傳統社團主要指的是在澳葡時代即已存在的華人社團，例如中華總商會、澳門街坊會聯合總會、澳門婦女會聯合總會、澳門工會聯合總會、鏡湖慈善會等。以往這些社團扮演著澳葡政府與華人間的中介角色，因為澳葡政府使用葡文為官方語言，和政府打交道都必須要懂得葡文，所以傳統社團提供了華人居民這樣的協助，例如身分證明、稅務、進出口管制等，都需要傳統社團代為向警察機關申請，獲得所謂「人情紙」（政府部門發出的批准文書）。另一方面，傳統社團還可以出具大陸政府認可的身分證明文件，例如中華總商會曾被授權為澳門華人運棺柩回大陸安葬出具證明書，以利出入拱北海關；澳門街坊福利會，義務替回鄉掃墓的同胞領取掃墓證等。¹⁵

因此，傳統社團在澳門是具有基層支持，但隨著澳門「回歸」、經濟的飛速成長，越來越多新近移居澳門的人士，傳統社團在澳門的影響力日漸式微，因為過往它們扮演的角色已逐漸弱化，從 2009 年以及 2013 年兩次的選舉中可以看出，代表傳統社團的同心（工聯）以及群力（街總）的得票呈現萎縮狀態，這和上述傳統社團功能逐步弱化有關。¹⁶ 此外，傳統製造業大量萎縮，傳統社團的「人力資源」大減。而選舉使資方和勞方的傳統緊張關係有所緩和，員工眾多的本地大型企業，成為勞資雙方因選舉而結成的利益共同體，從而削弱了傳統社團和企業員工的聯繫。¹⁷

從此次選舉的過程來看，「工聯」的選舉策略可說是以不變應萬變，除了上屆議員李從正未能獲得提名外，基本上「工聯」認為以上屆得票第一關翠幸議員的實力，一定可以輕鬆取得 2 席，故在選舉策略上顯得保守，使本屆由原來

¹⁵ 余振、婁勝華、陳卓華，澳門華人政治文化縱向研究（香港：三聯書店，2011 年），頁 233。

¹⁶ 兩次的選舉傳統社團分別得了 35142、27775 票，各取得了三個席次。「澳門立法會選舉」，2013 年 10 月 22 日下載，《澳門特別行政區政府》，http://www.eal.gov.mo/zh_tw/introduction.html。

¹⁷ 李炳時，「傳統社團如何再起步？」（2013 年 10 月 14 日），2013 年 10 月 22 日下載，《訊報》（澳門），<http://www.sonpou.com.mo/>。

2 席痛失 1 席，票數由 21,098 票急降至 11,961 票，減幅高達 43%。¹⁸ 輿論對其敗選原因的討論都大同小異，認為是多方因素綜合而成。近因是被抹黑反對政府現金分享的政策、政府資助運用受質疑等，令形象受損失分。加之選舉策略失算，社會上疑似賄選行為泛濫，立法會認受性下降。外因是經濟相對穩定，勞動力結構、工種改變，為民眾受損權益發聲或服務對象減少。另因對手不斷壯大，社會風氣蛻變，長期社服敵不過全方位福利，鐵票生鏽變心。內因則離不開機構「年紀大機器壞」，行事作風態度、內部運作及人員接班跟不上時代發展，培養及吸引不到新血等。¹⁹ 反觀代表另一傳統社團「街總」的群力，雖然仍然必須面對傳統社團的共同困境，但這次「街總」整合了「婦聯」的力量，也在選前之夜的危機，從抹黑到簡訊動員處理，讓選票從上屆 14,044 票微幅增加 15,816 票成功把「婦聯」的黃潔貞推上席次。²⁰

故而，從選舉得結果來看，傳統社團與上次在席次取得相同的 3 席，但在得票上卻少了七千多票，這代表傳統社團的票源正在委縮，但此次選舉中，傳統社團似乎還沒有意識到這個問題，所以在選前是以取得 4 席為目標。經過此次選舉，傳統社團的政治版圖可能就此定型，未來在澳門經濟、政治環境沒有重大改變的情況下，傳統社團不易擴張政治版圖。所以，傳統社團除了要加強原有的服務之外，更要轉型為真正的在地化社團，「街坊總會」更應該在社區服務上著力，「工聯」也應在爭取工人利益上更加盡心。例如澳門社會對於住房問題、外地勞工問題的關注程度很高，傳統社團可以選擇與自己社團屬性相近的議題作為主打議題，搶下在此議題上的發言、代表權，如此便能維繫住與是民間的連結。

（三）泛民主派

以此次澳門立法會選舉參選的政團來看，以高天賜為首代表中產及公務員的「新希望」，與以區錦新、吳國昌為代表的「新澳門學社」都可以將之歸類為「泛民主派」。「新澳門學社」在選舉中痛失 1 席，現任議員陳偉智意外落選，但「新希望」則多取得 1 席，歸其原因，則可從選舉策略與外部形勢來分析。

¹⁸ 「澳門立法會選舉」，2013 年 10 月 22 日下載，〈澳門特別行政區政府〉，http://www.eal.gov.mo/zh_tw/introduction.html。

¹⁹ 甄慶悅，「誰動了同心的乳酪？」，澳門日報（澳門），2013 年 10 月 3 日，第 B05 版。

²⁰ 洪耀南，「澳門選舉：一場沒有議題、只有固票比賽的選戰」（2013 年 9 月 18 日），2013 年 10 月 30 日下載，〈新頭殼〉，http://newtalk.tw/blog_read.php?oid=19146。

首先，選舉策略方面，選前「新澳門學社」認為此次首投族的年輕人將會成為左右選情的關鍵因素，故希望以「坐 3 望 4 爭 5」，或最少維持上屆 3 席為目標，認為增加了近三萬名新選民，其中多數是接受了新式教育的年青人，只要能吸納其中相當部分選票，就可達成目標。實際上，投票當日可見，中老年選民連群結隊前往投票，反而年青選民稀稀疏疏，證明寄望於「首投族」的判斷完全錯誤。他們可能沒有想到，新增加選民，不單是 4 年來符合年齡要求的新選民，更多可能是從大陸內地移居澳門的新選民，由於經濟等方面的因素，他們更樂於支持鄉族社團組別。因此，即使有所謂的「首投族」，不必然會投票給「民主派」。就此，選戰「總操盤手」的「冷凍選情」策略是成功的，由於「冷凍選情」激不起火花，就激發不起「憤怒青年」選民的投票熱情。²¹

其次，在外部因素方面，此次選舉與上屆的外部環境已有改變，上屆選舉「歐文龍案」以及「五一大遊行」成為選舉重要的議題，也嚴重衝擊政府的形象與信任，故對站在政府對立面的「新澳門學社」占有優勢。但此屆則缺乏此類議題，加上經濟情況轉趨穩定，以及政府每年的現金分享，澳門居民對於政府的怨懟已不像上次選舉沈重。吳國昌議員便在承認敗選時提出：「完全符合政治經濟學理論中，有關經濟整體水平越好，反對派得到的支持就越少的理論。」²²「新澳門學社」另一位當選議員區錦新說，本屆流失約四千票，可能是由於澳門經濟繁榮，居民怨氣不大，有利「建制派」。²³反觀「泛民主派」的另一政團「新希望」以落實高官問責制作為主要政見，而高天賜議員在擔任立法會議員時揭發「墓地門」事件，讓民署管委會主席譚偉文、副主席李偉農被起訴，也讓他獲得了不少澳門居民的支持。²⁴所以此次選舉中，高天賜的得票從上屆的 12,908 票成長到 13,119 票，雖然在票數上成長有限，但得利於低得票率，故而

²¹ 永逸，「冷凍選情策略奏效令新學社丟失議席」（2013 年 9 月 17 日），2013 年 10 月 3 日下載，《新華澳報》（澳門），<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=72892>。

²² 小花，「民主為何沒有戰勝歸來」（2013 年 9 月 27 日），2013 年 10 月 14 日下載，《論盡媒體》，<http://aamacau.com/2013/09/27/overcome-democratic/>。

²³ 蔡元貴，馬志剛，林社炳，「立會選戰福建幫江門幫大勝澳門賭場勢力版圖改寫」（2013 年 9 月 17 日），2013 年 10 月 22 日下載，《蘋果日報》（香港），<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20130917/18426532>。

²⁴ 2010 年 8 月，傳媒披露檢察院正調查一宗涉及行政法務司司長陳麗敏懷疑濫用職權，批出十幅永久墓地的案件，是為「墓地門」事件。社會嘩然，但至今仍未解決，疑點多。請見，「墓地門來龍去脈」（2013 年 6 月 5 日），2013 年 10 月 22 日下載，《澳門日報》，<http://news.qoos.com/%E5%A2%93%E5%9C%B0%E9%96%80%E4%BE%86%E9%BE%8D%E5%8E%BB%E8%84%88-1468123.html>。

第二候選人梁榮仔因而當選。²⁵

二、間選部分

間選最初是在 1974 年澳葡時代的《澳門組織章程》中設立，其目的在於平衡澳門各界的勢力，由不同功能界別的社團代表選出議席來代表不同功能界別的聲音，以補充直接選舉的不足，讓立法會能傾聽多元意見，因此，間選制度的設計在一定程度上充分體現澳門社團政治的特色，反映出民間社團在澳門經濟、社會、政治中的重要角色。間選制度的核心目的和價值在於「均衡參與」，防範有些界別利益和意志被忽略的危險，確保通過各方相互包容、商討和妥協而達成多元利益共存。²⁶

與 2009 年第四屆立法會議員選舉相比，此次間選新增的兩個議席分別落入專業界別，以及從社會服務、文化、教育及體育界分拆出來的社會服務及教育界別。本次選舉只有 5 個間選組別被接納，12 位間選候選人數目與相應界別議席相等。因此，這次被確定的 12 位間選候選人篤定當選為第五屆立法會議員，但由於選舉法修改，有關間選候選名單內的候選人仍需投票。²⁷

當選候選人有代表工商、金融界的 4 名現任間選及委任議員賀一誠、高開賢、鄭志強及崔世平（澳門僱主利益聯會）；代表勞工界有現任間選議員林香生及新人李靜儀（僱員團體聯合）；代表專業界有現任兩間選議員崔世昌、歐安利以及兒科醫生陳亦立（澳門專業利益聯會）；社會服務教育界別則由本職為副校長兼中華教育會的理事長陳虹代表（社會服務教育促進會）；現任間選議員張立群及陳澤武兩名商人則繼續代表文化及體育界（優裕文康聯合會）；陳亦立及陳虹均為議會新人。本屆的間接選舉共有 719 法人，即符合資格的社團，共有 15,818 社團代表可以比一般選民多一票選出間選議員。根據現行法律，每個資格的社團必須已在身分證明局登記，且獲確認屬於相關界別至少滿 4 年及取得

²⁵ 「澳門立法會選舉」，2013 年 10 月 22 日下載，《澳門特別行政區政府》，http://www.eal.gov.mo/zh_tw/introduction.html。

²⁶ 勤益奮，「不能簡單否定立法會的間選制度」（2012 年 3 月 11 日），2013 年 9 月 22 日下載，《澳門月刊》，http://amyk3388.blog.hexun.com.tw/74290886_d.html。

²⁷ 與前屆不同的是，新的間選制度回應了社會認為應適當增加法人選民投票人數的普遍訴求，投票人人數增加一倍，即法人選民的投票人數由原來的 11 人增加至最多 22 人，加強了民主參與成份，保證了候選人具有必要的界別代表性和認受性；取消「自動當選」機制，體現選舉的完整性，提高當選議員的認受性。同時，提名門檻由 25% 降低至 20%，即提名委員會只須由該選舉組別被登載於選舉日期公布日前最後一個已完成展示的選民登記冊的法人總數的 20% 組成。請見「澳門立法會選舉」，2013 年 10 月 22 日下載，《澳門特別行政區政府》，http://www.eal.gov.mo/zh_tw/introduction.html。

法律人格至少滿 7 年；每個法人享有最多 22 票投票權。但現行法律沒有規定社團如何產生其 22 名代表行使投票權。²⁸

從上述對的敘述來看，澳門間選制度的設計是為了平衡立法會內部的勢力，也讓立法會能夠容納更多不同的聲音，提高代表性。但從此次選舉的結果來看，間選的議員已是同額競選，雖然還有投票的形式，但基本上毫無競爭。²⁹而從當選的名單來看，12 席的間選議員中竟然出現至少 7 位商界的代表，僅有工會聯合會背景的林香生、李靜儀、執業律師也是土生葡人的歐安利、中華教育會的陳虹、醫護界的陳亦立不具有商界的背景。所以，間選的名單中商人背景的議員依然占據多數，這已違背當初設立間選制度的原意，即擴大立法會組成的代表性。

三、委任部分

澳門立法會中有一特別的組成部分，就是行政長官所委任的 7 席立法會議員。當初設立此官委議席的原意在於 1984 年前，能夠參與澳門立法會選舉的人數不多，大多都是葡人或土生葡人，符合條件的華人不多，³⁰所以澳門總督為了吸納華人代表參加立法會，故以委任的方式為之。但「回歸」後，此制度設計的原意已不在，官委議席變成行政長官平衡立法會內各方勢力的手段。往好的方面說，行政長官可以依據直選及間選的結果委任議席，讓立法會變成真正代表各方勢力所在；但從壞的方面來看，行政長官掌握了超過 21% 席次的決定權，實實在在的讓應該是代表民意的立法會成了行政長官的「立法局」。

2013 年 10 月 7 日，在澳門立法會直接選舉結束後近一個月，澳門行政長

²⁸ 常榮，「間選—毫無選擇可言的『選擇』」（2013 年 10 月 6 日），2013 年 10 月 29 日下載，《論盡媒體》，<http://aamacau.com/2013/10/06/%E9%96%93%E9%81%B8%E6%AF%AB%E7%84%A1%E9%81%B8%E6%93%87%E5%8F%AF%E8%A8%80%E7%9A%84%E9%81%B8%E6%93%87/>。

²⁹ 對此，間選議員也有不同意見，第 5 屆立法會專業界候任議員陳亦立在接受媒體訪問時指出「他在參選過程中確實感到專業界間選存在競爭，他又形容過程是理性溝通、相互理解」，另一間選議員陳虹也認為社會對間選的代表性存疑是源於對間選參選過程的不了解，她指出，中華教育會是以一人一票方式推派她參選，還需遊說 130 多個社會服務界法人選民支持。請見「陳亦立：間選存競爭 陳虹：爭取認同減少疑慮」（2013 年 10 月 9 日），2013 年 10 月 29 日下載，《澳門電臺》，<http://news.qoos.com/%E9%99%B3%E4%BA%A6%E7%AB%8B:%E9%96%93%E9%81%B8%E5%AD%98%E7%AB%B6%E7%88%AD-%E9%99%B3%E8%99%B9:%E7%88%AD%E5%8F%96%E8%AA%8D%E5%90%8C%E6%B8%9B%E5%B0%91%E7%96%91%E6%85%AE-1550739.html>。

³⁰ 例如 1976 年，當時的選舉法規定凡持葡國護照的澳門居民，無論居澳門多久，都可以登記選民；另一方面，大陸和外國籍的澳門居民分別需居留澳門至少 5 年和 7 年的時間。故 1976 年的立法會議員選舉只有 3,674 人登記作為選民，華人普遍採取觀望態度，華人社團也沒有積極參與，1980 年的情況也相若，澳門立法會成為葡國政黨政治在澳門的延伸。詳見余振、婁勝華、陳卓華，澳門華人政治文化縱向研究，頁 128。

官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條（七）項、該法附件二第一款及《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》第一款，並根據由第 11/2008 號法律修改及由第 391/2008 號行政長官批示重新公布全文，後經第 12/2012 號法律修改的第 3/2001 號法律通過的《澳門特別行政區立法會選舉法》第二條的規定，行政長官委任下列 7 名人士為澳門特區第五屆立法會委任議員：徐偉坤；唐曉晴；馬志成；黃顯輝；馮志強；劉永誠；蕭志偉。³¹

委任名單公布後，澳門社會對此意見不一，學者婁勝華認為：「第 5 屆委任議員名單中只有 1 位是首次出任議員，過多重視議員連續性和穩定性，沒有更多考慮直選和間選議員的結構，以及不再與過去一樣著重委任議員的功能性，故此出現與社會期望不一樣的現象。」³²「社會將擔憂新組成的議會討論議案時會否傾向商界，以及監督政府能力虛弱。」³²而智庫澳門發展策略研究中心理事長戴華浩表示：「7 位委任議員有其各自的專業知識和能力，並長期透過不同社團參與社會工作，對不同階層的民意都有所了解和關注，符合委任議員以服務全局和社會整體利益為依歸的準則。」³³而做出委任此 7 人的行政長官則表示：「澳門是個小社會，很多社會人士的身分是跨界別和跨領域的，例如有些專業人士服務於社會領域，但同時又參與商業活動，具多重身分。故委任議員的準則應以服務全局和社會整體利益為依歸，同時也會根據有關人士的工作經驗和能力作出考慮。」³⁴

從上述正反的評論來看，行政長官委任此 7 人的目的在於他們的專業背景，但亦不否認他們的商業背景。這也呼應了婁勝華教授的擔憂，即社會對於商界人士已在直選及間選中占了大部分比例，何以委任議席這一最後平衡立法會權力結構的方式又要委任如此多的商人？³⁵而從此次直選的過程中我們可以發現，無論是林玉鳳領軍的「公民力量」、高岸峰帶領的「超越行動」、甚至是周庭希所代表的「自由新澳門」，都顯示了澳門社會上有一群力量是希望年輕、

³¹ 「第 59/2013 號行政命令」（2013 年 10 月 7 日），2013 年 10 月 30 日下載，《澳門特別行政區政府印務局》，http://bo.io.gov.mo/bo/i/2013/41/ordem59_cn.asp。

³² 「學者指委任議員穩定大於發揮功能」，濠江日報（澳門），2013 年 10 月 8 日，第 A1 版。

³³ 「發策：官委符全局利益準則」，澳門日報（澳門），2013 年 10 月 8 日，第 A02 版。

³⁴ 「崔：委任議員以澳整體利益為準則」，正報（澳門），2013 年 10 月 7 日，第 1 版。

³⁵ 七席委任議員中除黃顯輝、唐曉晴屬法律界外，其他 5 人均出身商界。「馮志強崔世平角色互換」（2013 年 10 月 8 日），2013 年 10 月 29 日下載，《新報》（香港），<http://www.hkdailynews.com.hk/macau.php?id=301309>。

形象清新、具有專業背景的人可以進入立法會，但在他們都未能經由直選進入立法會時，委任的名單中是否也應吸納具有這樣背景的人士，也算回應選民的訴求。³⁶

參、未來澳門政治生態的可能變化

一、商界力量將會左右澳門政治生態

第五屆立法會議員人數由上屆 29 名增至 32 名，經過選舉及委任程序後，所有議員已全部確定，特點是「商味濃、新人多」，明裡已過半數議員具商界背景，暗裡關係更微妙。³⁷ 而本屆不少議員具博彩背景，包括來自澳博以及其他博彩公司。早前廉政專員曾指出，由於博彩業由專營走向開放，有需要考慮修改《選舉法》，限制博彩人士直接參與選舉，以免失衡或過於集中某些行業。這樣的情況其實早自回歸前最後一屆立法會選舉（1996 年）即已開始，未被傳統商界社團吸納的商人通過參加直選實現利益表達，特別是來自博彩業界的商人，使立法會內議員的商界背景日濃。³⁸

故而學者陳卓華指出，在行政會及立法會中，商界代表占一半以上，立法會議席中，與博彩相關的議員粗略估計有 7 席，已出現權力或代表的界別不平衡。澳門過去 10 年房價、薪資漲幅、GDP 漲幅等為例，過去 10 年房屋每平方英尺的價格漲了 7 倍，GDP 漲幅 5.5 倍，但居民收入僅上升 2.5 倍，錢只跑到有錢人的口袋裡，居民未能真正受惠經濟增長帶來的成果，反而拉大了貧富懸殊。未來商人、地產界進入立法會比例增加，權力越來越大，而《土地法》留有尾巴，政府仍可排除土地公開競標，政府掌握土地批出權和博彩專營權未來一至兩年將會洗牌下，商人治澳情況未來仍會持續。³⁹

二、關注立法會選舉中可能出現的族群議題

³⁶ 此 3 組的的票總和為 10,094 票，已超過第 14 席梁榮仔的 6559 票，反映了澳門社會對這些候選人是有期望的。「澳門立法會選舉」，2013 年 10 月 22 日下載，《澳門特別行政區政府》，<http://www.eal.gov.mo/pdf/2013/final/FinalRptD-02.pdf>。作者並不認為將委任議席作為直選落選者的政治酬庸是正確的，但既然委任議席的決定時間是在直選結果公布後，行政長官更應該從直選的結果來傾聽民意，才能發揮委任議席的最大功能。

³⁷ 甄慶悅，「新屆立法會火花更甚」，澳門日報（澳門），2013 年 10 月 16 日，第 B05 版。

³⁸ 蔡永君，「從澳門立法會的利益代表看回歸後的社會運動」，一國兩制研究（澳門），第 16 第 2 期（2013 年），頁 107。

³⁹ 「陳卓華倡限制博彩業人士參選」（2013 年 9 月 24 日），2013 年 10 月 9 日下載，《正報》（澳門），<http://www.chengpou.com.mo/news/2013/9/24/41631.html>。

澳門第五屆的立法會議員改選，以代表福建移民為主的政團「澳門民聯協進會」取得 3 個立法會議員的席位，這是澳門「回歸」以來首次有政團能在「改良式漢狄法」的計票方式下取得第 3 個議席。此外，代表廣東江門同鄉會出馬競選的政團「澳粵同盟」也取得了第 2 個議席，比起上屆，同鄉會在直選議員方面可說大有斬獲。⁴⁰ 從選舉結果來看，澳門傳統社團與民主派的得票大幅下降，傳統社團的「街總」、「工聯」，也只能保住與上屆相同的 3 個席位，民主派更在此屆痛失 1 席。因而，我們或許可以說澳門以出生地為主的同鄉會的勢力已經逐步增加，未來是否會出現如同臺灣選舉一樣的族群選舉分化策略值得觀察。

此外，除了以省籍來做為區分「我群」與「他群」之外，此次選舉的另一現象是年輕人熱烈的投入選舉。例如此次以高岸峰為首的「超越行動」、以周庭希為首的「自由新澳門」、甚至是史上最年輕的宋碧琪議員等，都是屬於年輕一代的政治新星。故而選舉前有較多評論認為，年輕的首投族有可能影響今次選舉戰局，但從選後觀察分析，相當部分年輕人對立法會選舉表現較冷漠，投票率亦較低，不少符合登記資格的年輕人，甚至沒有進行選民登記。這現象與選前一少部分具有較高政治熱誠的年輕人，持續活躍於網路社交網站的現象形成較大反差，顯示現今年輕人熱衷議政的可能只是局部表象，增強基礎教育範疇中較薄弱的公民教育內容刻不容緩。⁴¹

綜合上述分析，未來澳門的政治生態可能會走向族群化、世代化甚至是階級化的方向，除了傳統以省籍區分你我的身分認同外，年齡、階級的認同可能都會是澳門政治可能的走向。因為從此次的選舉可以看出，同鄉會的力量上升，也確實影響了選民的投票意向，無論是陳明金為首的福建籍政團或是以麥瑞權為首的廣東江門籍政團，在席次與得票上都比上屆增加。而年輕人投入選舉的熱度也逐漸上升，雖然後來未能衝出投票率，但已經顯示澳門是有一群年輕人對現狀進行反思，並希望以它們的力量改變現狀。最後，澳門近年來因為經濟高速增長，但住房、社會分配的問題依然存在，或許未來因為經濟發展造成的分配不均的問題會成為澳門社會以及政治發展的隱憂。

⁴⁰ 「澳門民聯協進會」得到 26390 票，「澳粵同盟」得到 16,251 票，「澳門民聯協進會」分別當選陳明金、施家倫、宋碧琪；「澳粵同盟」當選麥瑞權、鄭安庭。請見「2013 立會選舉總核算結果」（2013 年 9 月 24 日），2013 年 10 月 10 日下載，〈新華澳報〉（澳門），<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=73080>。

⁴¹ 「與會者倡增強青年公民教育」，澳門日報（澳門），2013 年 10 月 16 日，第 B05 版。

肆、結論

澳門社會自從 2003 年博彩專營權開放以後，經濟快速發展，社會結構也隨之改變。更多的新來澳人士，這些新移民的性質與過往來澳的移民已有不同，以往來澳的新移民多是低下階層的體力工作者，來澳後自然和傳統社團保持密切關係接受他們的服務，所以傳統社團的實力行之壯大。但博彩專營權開放後，這些新來澳人士已非體力勞工階層，反而更多的是知識分子或是投資移民，他們不需要傳統社團的協助也能在澳門立足，這些移民反而會產生群聚效應，建立各種新的社團，⁴² 這就種下了傳統社團日漸委縮的原因。

此外，在澳門經濟成長的過程中也出現分配不均、甚至是因為過多的大陸自由行旅客來澳觀光造成超出澳門城市承载力，導致降低澳門人生活的素質。因而產生包括澳門樓價高漲、公共交通系統難以負荷、甚至是政府與財團私相授受的情況，這樣的背景就帶給澳門「泛民主派」的成長養分，如前述的「墓地門」、「歐文龍」事件等，都是最好的例子。再者，商人團體始終是澳門政壇的中堅力量，此次商界結合同鄉會的力量在選舉中攻城掠地，由於澳門人口結構中有近一半不是在澳門出生，所以同鄉會在澳門本就具有一定的民眾基礎，商界與同鄉會的結合可說是如虎添翼，在此次選舉中這樣背景的當選人就有 5 席。而所謂「鄉族」的概念，可以說是身分邊界中最模糊也最不具有利益概念的區分法，所以從此次的選舉中可以看到，所謂的同鄉會，其實已經變成商界的白手套，無論是在選舉動員或是造勢活動，都可以見到同鄉會的影子。

最後，賭場勢力也有所增加，澳門是一個以賭起家甚至是維生的城市，賭場本就是澳門重要的一股勢力，本次選戰結局也凸顯博彩業勢力在議事堂的擴張。陳明金是金龍集團董事長，旗下開設多間賭場。麥瑞權團隊的第二候選人鄭安庭是博彩業投資者及餐飲業老闆。麥瑞權與鄭安庭分屬江門同鄉，傳聞渠等均獲「海王集團」支持，該集團是澳門近年正興盛的賭業集團。其他當選的賭業集團負責人，還有澳博董事梁安琪及勵駿創建集團主席周錦輝的妻子陳美儀。⁴³

⁴² 例如 2012 年成立的新公民會，該會得到廣大新移民的積極回應，現已吸納五百多名會員。他們大多學歷較高，僅碩博學歷者就占約百分之 20。在職業分布上，多 大學教師、律師、醫生等專業人士，以及在大陸擁有企業但移民澳門的商界人士。可以說，他們是一群素質高、創新能力強的澳門新公民。請見鄧旭春，「會長寄語」(2012 年 11 月 1 日)，2013 年 10 月 5 日下載，《新公民會》，<http://www.ncmacau.org/sort.asp?lan=zh-cn&skin=1&id=67>。

⁴³ 蔡元貴、馬志剛、林社炳，「立會選戰福建幫江門幫大勝澳門賭場勢力版圖改寫」(2013 年 9 月 17 日)，2013 年 10 月 30 日下載，《蘋果日報》(香港)，<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20130917/18426532>。

由上述分析可見，澳門政局目前說是利益錯綜複雜，前述商人與賭場勢力或同鄉會早已密不可分，很難劃出明確的分野，但商界確實是澳門政壇的主力。而澳門社會結構的改變造成傳統社團政治版圖的委縮，傳統社團必須力求突破此結構上的困境，而泛民主派需要更加清晰的以監督政府以及政制改革作為訴求，並提出具體的作法，帶給澳門居民明確的方向，而非空洞的口號。從此次澳門立法會選舉的過程中可以看見，澳門居民對於政治的參與實在不能以積極來形容，但澳門社會若要更加向前走，凝聚澳門居民的共識是必須的。從澳門居民的立場來說，必須要明白澳門是所有人的澳門，而非少數人的澳門，增加對政治的參與度是必要的。從社團的角度來說，增加澳門居民對其認受性是要立基在服務而非族群認同或是利益之上，理解並解決澳門居民的實際需求是當務之急。政府方面，目前澳門居民的政治參與度低很大原因在行政主導的體制下，立法會很難有效的制衡政府，這也是歷屆立法會選舉投票率皆未達六成的原因之一，所以政府應該體認增加澳門居民對政治的參與是不會阻礙政府施政，反而能夠增加政府施政的正當性。而從政制改革的角度來看，或許澳門可以考慮目前選區的劃分，可將澳門依「堂區」區分選區，⁴⁴一個或數個堂區化為一選區，將整個澳門劃作二至三個選區，如此除了可以增加議員的地方代表性外，也可使選民更能夠認定「誰是代表我」的議員，增加選民與議員的連結。從政府、社團、澳門居民的三個面向來看，各可以有各個關注焦點，若能正確聚焦，方能使澳門社會更加和諧與進步。

⁴⁴ 澳門以天主教「堂區」作為行政區劃單位，每一個堂區以其代表性教堂作為堂區名稱，現在的澳門劃分七個堂區，分別是位於澳門半島的花地瑪堂區、望德堂區、大堂區、風順堂區、聖安東尼堂區；氹仔的嘉模堂區以及路環的聖方濟各堂區。