

基本法對社團功能定位的科學性

婁勝華*

作為澳門的憲制性法律，《澳門基本法》對社團組織在澳門社會生活中的地位與功能的規範是其他地區類似法律中所不多見的。在這部法律中，包含了多條與社團組織相關的條文，尤其是社團參與社會管治的條文。可以說，正是《澳門基本法》奠定了社團組織在澳門社會的地位與功能，並在實踐中加以貫徹與運用。

一、《澳門基本法》對社團功能定位所作的規範

檢視管治回歸後澳門特別行政區的憲制性法律依據《澳門基本法》，就不難發現，其中多條與社團組織相關的條文規範了從保障居民結社自由權利到社團繼續發揮在經濟、文化與社會服務領域的作用等內容。具體涉及了下列幾個方面：

一是明確結社自由作為澳門居民的基本權利之一而必須切實予以保障(第 27 條)。

二是繼續發揮社團參與社會協調與管理的功能。例如，在處理勞資關係方面，明確“澳門特別行政區設立由政府、僱主團體、僱員團體的代表組成的諮詢性的協調組織”(第 115 條)。

三是保障社團在澳門經濟、文化和社會事務領域的功能可以得以延續。例如，在教育領域，社會團體“可依法舉辦各種教育事業”(第 121 條)，社團開辦的學校同樣“有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由”(第 122 條)；在衛生領域，社會團體“可

依法提供各種醫療衛生服務”(第 123 條)；在體育領域，“民間體育團體可依法繼續存在和發展”(第 127 條)；在專業領域，“澳門特別行政區政府根據有關規定承認在澳門特別行政區成立以前已被承認的專業和專業團體，並可根據社會發展需要，經諮詢有關方面的意見，承認新的專業和專業團體”(第 129 條)；在社會服務領域，“澳門特別行政區的社會服務團體，在不抵觸法律的情況下，可以自行決定其服務方式”(第 131 條)。

四是明確特區政府繼續提供社團發展空間並向社團輸入資源。“澳門特別行政區政府根據需要和可能逐步改善原在澳門實行的對教育、科學、技術、文化、體育、康樂、醫療衛生、社會福利、社會工作等方面的民間組織的資助政策”(第 132 條)。

五是規範澳門社團的對外聯繫。在與內地社團關係方面，“澳門特別行政區的教育、科學、技術、文化、新聞、出版、體育、康樂、專業、醫療衛生、勞工、婦女、青年、歸僑、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織同全國其他地區相應的團體和組織的關係，以互不隸屬、互不干涉、互相尊重的原則為基礎”(第 133 條)；“澳門特別行政區的教育、科學、技術、文化、新聞、出版、體育、康樂、專業、醫療衛生、勞工、婦女、青年、歸僑、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織可同世界各國、各地區及國際的有關團體和組織保持和發展關係，各該團體和組織可根據需要冠用‘中國澳門’的名義，參與有關活動”(第 134 條)。

六是保障宗教團體(組織)自主與特別規範政治性

* 澳門理工學院公共行政高等學校教授

團體(組織)的某些行為。保護宗教信仰自由,宗教組織的內部事務不受干預,不干預澳門的宗教組織與澳門以外地區的宗教組織保持與發展關係。“宗教組織可依法開辦宗教院校和其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。宗教組織開辦的學校可以繼續提供宗教教育,包括開設宗教課程”,“宗教組織依法享有財產的取得、使用、處置、繼承以及接受捐獻的權利”(第128條)。與宗教性組織不同,政治性組織或團體的對外關係規範較為嚴格。“禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫”,“禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動”(第23條)。2008年,特區政府制定的《維護國家安全法》對條文中的“聯繫”作出進一步的規範。

由上可見,《澳門基本法》對保障結社自由、延續與發揮社團功能、社團外部關係等方面都有明確規範,實際上,上述內容均整理自《澳門基本法》直接包含“社團”字樣的具體條文。然而,更重要的是,《澳門基本法》就澳門特別行政區政治體制與管治架構的規範條文,雖未必直接規範社團選舉行為,卻包含了對澳門社團特殊治理價值的重視與運用。

第一,作為《澳門基本法》組成部分的附件一、附件二是分別規範澳門特區行政長官與立法會產生辦法的法律文件。無疑,行政長官與立法會是澳門特區政治體制中最重要的兩個政治機構。實際上,行政長官與立法會的產生都離不開社團。行政長官是由一個具廣泛代表性的選舉委員會選出,而選舉委員會委員則由“各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委員會委員”。同樣,立法會間接選舉議員也是通過各界別內社團法人選民選舉產生的。《澳門基本法》還要求特區制訂具體選舉法律以規範各界別社團法人選舉行政長官選舉委員會委員及立法會間選議員選舉。

第二,行政機關作為澳門特別行政區的主要管治機構,負責制定與執行政策,為便於行政機關廣泛聽取與收集社會各界意見,《澳門基本法》規定,“澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織”(第66條)。對於諮詢組織如何組成,雖然《澳門基本法》沒有作出詳細規定,但是,按照一直以來的實踐,

諮詢組織的部分成員是社團推選的代表。也就是說,行政機關通過社團代表吸納社會意見,進行施政。

可以說,若沒有社團參與,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別行政區管治提供了法律基礎。

二、社團在澳門社會的歷史作用

應該說,無論是《香港基本法》,還是《中葡聯合聲明》,甚至《澳門組織章程》,都沒有像《澳門基本法》那樣,對社團在社會中的地位與作用作出如此多的規範。實際上,通過法律形式全面規範社團在澳門社會的地位與作用,是對長期以來社團在澳門社會的地位與功能的全面肯定及延續。

長久以來,社團在澳門社會中發揮了“擬政府化”與“擬政黨化”的功能。所謂“擬政府化”是指在澳葡時代,由於政府在提供公共服務與社會管治方面的缺位,而導致作為民間組織的社團承擔了本應由政府承擔的公共物品與公共服務的供給以及社會管理的職責,具體地說,一是公共物品與公共服務的供給。同善堂、鏡湖醫院慈善會等社團所提供的慈善、賑濟、醫療服務,中華教育會、工聯、中華總商會、同善堂、鏡湖醫院慈善會等社團所提供的免費或低收費的基礎教育服務,街總、工聯、婦聯等社團提供的社區服務、托兒服務、家庭服務、老人服務、臨屋服務等多項社會服務……甚至澳門華人民間社團的公共物品供給涉及到築路、淡水供應、垃圾處理等純公共物品的範疇。可以說,無論是基礎教育,還是醫療服務以及其他社會服務,社團舉辦的學校、醫療機構等都向居民提供着基本的供給。二是社會管理與社區自治。調解社會糾紛、協調社會矛盾等社會管理工作是許多澳門民間社團的一個重要的社會功能。一般認為,勞資矛盾是社會關係中長期存在且較難協調的。然而,在澳門,並沒有發生過全面的劇烈的勞資衝突與對立,原因就在於澳門的工會團體與工商社團之間保持了長久的協作關係。至於社團內部會員之間的糾

紛協調更是經常性的。作為以居民作為會員的街坊會更是經常性參與到排解居民會員的家庭糾紛、租務糾紛等之中。應該說，街坊會跟進協調的糾紛範圍十分廣泛。其中，在澳葡時代，較為困難是拆除木屋與舊樓重建而引起的糾紛與矛盾。由於相關法例不全時常出現產權界定、房屋立契、搬遷補償、租務糾紛等問題，每遇此類問題，居民首先不是尋求政府部門或司法機構，而是會向街坊會投訴、諮詢，於是，街坊會便介入其中，加以調解。即使是澳葡政府，在實施公共建設過程中需要與居民進行協商時，同樣會借重於街坊會的力量。

社區自治是澳門民間社團重要的社會整合功能之一。在澳門民間社團中，社區自治功能集中體現在草根階層組織(grassroots organizations)上。作為社區類社團，澳門街坊會的街區工作包括：①社區服務。回歸前，街坊總會直接開辦 15 個服務中心和 1 所中小學，推動各區街坊會開辦 14 個服務中心、2 間醫療所、7 個自修室和 1 所小學，服務領域涉及家庭、老人、青少年、幼兒、醫療和教育等，形成一個初具規模的社區服務網。②社區發展。協助木屋居民搬遷，爭取合理補償與優先安置。為解決低收入家庭“居有所屋”，發動和組織居民評議、請願，促請政府關注，修訂有關經濟房屋、社會房屋法規。發動大廈居民成立組織(業主會或管委會)，團結合作，化解紛爭，維護權益。動員與依靠社區力量，挖掘社區資源，改善營商環境，推動社區經濟發展，謀求社區自救與經濟振興。③社區教育。開展城市清潔、交通安全、消防環保等宣傳活動，提供有關法律法規政策諮詢，推動社區照顧與社區關懷，推展公民教育與培訓社區領袖。④社區參與。街坊總會設立社會事務委員會，下設交通、治安、衛生、市政、環保、公共事業等多個關注小組，反映居民意願，鼓勵居民參與。街坊會的社區工作強化了居民之間的社區聯繫與團結，培育了社區居民的歸屬感，促進了澳門的社區自治與社區整合。可以說，澳門街坊會在正式的強制性的行政整合與法律性整合之外提供了一種非正式性非強制性的社區整合機制。

所謂社團的“擬政黨化”，是指作為非政治組織的社團，在澳門卻承擔着作為政治組織的政黨的諸多

功能，包括利益代表、政策諮詢、精英輸出等，其中，最顯著的政治功能就是參加選舉，社團成為政黨化組織，由此導致社團“擬政黨化”現象的出現。

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，同樣是因為在澳葡殖民體制的治理結構中，上層政治權力並非源自於澳門社會內部，而是源自於管治國的葡萄牙中央政府，殖民體制下政治參與渠道的非民主化設計，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)。於是，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”(或可謂“不在場”)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分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。

澳門社團的“擬政黨化”功能主要表現：一是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分社會成員的利益、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分社會成員的利益、願望、意見轉化而成的政策主張通過一定管道表達出來，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。無論是被动參與還是主動參與，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(主動或被动)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渠道而無法成為政府體制的組成部分，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，工聯負責人唔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，工聯總會第十九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。

二是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。制度化參與和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分諮詢會成員是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，諮詢會有權對總督權限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，其餘由總督在“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況與諮詢意見，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。立法會部分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年頭兩屆立法會的間接選舉中，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的間接選舉，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。部分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有社團背景。

(3) 參與社會行動。社會行動¹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%，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”。²

正是因為回歸前社團在澳門社會中承擔了“擬政府化”與“擬政黨化”的功能，導致為澳門特別行政區而制訂的《澳門基本法》規範了回歸後澳門社團繼續發揮多方面的作用。

三、回歸後社團功能的調整與變化

然而，回歸以來，澳門社團的“擬政府化”功能卻處於調整與變化狀態，因為特區政府作為“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針的實踐者，在政府財政收入充裕的條件下，樂於回應社會民眾的民生要求，加大了公共物品與公共服務的供給範圍與供給強度，因此，原來由社團自籌資源向居民提供服務轉變為由政府向社團輸入資源通過社團向社會提供服

務的新模式，由此導致社團的“擬政府化”功能與方式出現轉變。一些社團借着政府資源從滿足社會需要出發，繼續不斷擴展其社會服務的功能。

(一) 社會服務的擴展與“擬政府化”功能的變化

一直以來，澳門社團向社會提供領域廣泛、類型眾多的社會服務。回歸後，社團社會服務朝向綜合化與專業化發展的趨勢更加明顯。

1. 綜合性社會服務

一些大型社團提供的社會服務具有綜合性特徵，主要包括家庭服務、幼兒服務、長者服務、康復服務與社區服務等方面。例如，鏡湖醫院慈善會與同善堂屬於澳門華人創辦的兩個歷史悠久的慈善社團，各自管理着多個公益性社會服務機構，包括規模宏大的醫療機構——鏡湖醫院、同善堂診所與藥局，以及教育服務機構等。

除了鏡湖醫院與同善堂兩個歷時百年之久的社團之外，在世俗性社團組織中，街坊總會、工聯與婦聯總會在發展公益社會服務方面較為進取。街坊總會(1984年成立)是目前澳門非牟利社團中設置社會服務機構最多的，其提供的公益性社會服務涉及長者服務、社區服務與青少年服務等多個領域，相對應的公益服務機構分別發展到長者中心 7 個、社區中心 14 個，青年中心 9 個，共計 30 個機構。作為僱員利益團體，工聯(1950年成立)從成立起就將慈善公益社會服務納入其活動範疇，目前已成為澳門提供綜合性社會服務的主要團體之一，服務範圍涵蓋醫療、就業、老人、青少年、社區、康復、技能培訓等，服務機構超過 30 個。

與街坊總會及工聯相比，婦聯總會(1950年成立)提供的社會公益服務相對集中在婦兒及家庭領域，主要機構有婦聯家庭服務中心、勵苑、單親網絡互助服務、托兒所等。母親會(1959年成立)同樣較為關注幼兒及長者，現時屬下的服務機構有托兒所、安老院、護理院以及頤康中心，分別提供幼兒及長者服務。

澳門明愛提供的社會服務包括：①安老服務，現有安老院舍 4 間，長者中心 5 間，另有家居護養服務。②康復服務，現有聖類斯公撒格之家、創明坊等

服務單位9間，還提供康復巴士服務、傷殘人士駕駛訓練服務、生活用品供應站服務。③家庭及兒童服務，包括提供綜合性家庭及兒童服務的泉仁樂家庭綜合服務中心，為婦女培養技能的春暉源，以澳門受虐待、迫害、迫遷等不公平對待的婦女為服務對象的嶄居庭，以及明愛托兒所。還有面向本地與內地貧苦家庭學生的助養計劃。④教育服務，包括提供從幼稚園到中學教育服務的明愛幼稚園、庇道中學，提供特殊教育的明愛學校，以及澳門社工學院—高志慈社會研究中心。⑤青少年及社區服務。包括照顧與輔導邊緣青少年的青暉舍、提供社區就業輔導的協力社、接納露宿者的駿居庭、為澳門居民提供電話情緒疏導服務的生命熱線等。此外，還有明糧坊短期食物補助服務、外地勞工服務，以及收集善長捐贈的物品作義賣的福攸坊等。

2. 專業性社會服務

醫療與教育是澳門社團提供的社會服務中較為專業的。在基礎教育方面，澳門的許多中小學校都是由社團主辦的，它們提供了從幼稚園到高中的全程基礎教育服務。例如，澳門鏡湖醫院慈善會主辦的鏡平學校(中學部、小學部、幼稚園)；同善堂主辦的同善堂中學、同善堂小學、同善堂中學附屬幼稚園、同善堂中學附屬成人教育部；街坊總會主辦的澳門坊眾學校(中學部、小學部、幼稚園)；工聯主辦的勞工子弟學校(中學部、小學部、幼稚園)，以及工聯職業技術學校、業餘進修中心。這些教育機構提供的都是面向社會開放的專業化基礎教育與職業教育。

在醫療方面，鏡湖醫院慈善會除了提供教育等社會服務外，越來越專注於醫療服務的供給，其轄下的鏡湖醫院更發展成為澳門本地最重要的非牟利醫療服務機構，與政府公立醫院(仁伯爵綜合醫院)一起承擔向澳門居民供給醫療服務的職責，其專業化水平亦顯著提升。

除了上述醫療與教育類專業化社會服務外，近年還湧現出不少面向特殊服務群體提供服務的社團及機構，如，澳門弱智人士服務協會面向智障者的啟能中心及啟康中心等；澳門弱智人士家長協進會面向重度智障者的曉光中心；澳門利民會主辦的面向精神康復者的望廈之家及旭日中心；澳門聾人協會面向聽障

人士的聾人服務中心；澳門扶康會面向精神病康復者的怡樂軒與面向中、重度智障人士的康盈中心以及面向弱能人士的庇護工廠(寶翠中心)等。

隨着居民物質生活的改善，對於社會教育與環保服務方面的需求則不斷上升，因此，與社會教育及環保服務相關的公益類社團越來越多，一些原本並不提供社會教育與環保服務的社團也開始提供公益性教育與環保服務。例如，澳門日報讀者公益基金會撥款開辦英語、普通話培訓服務，面向青少年提供免費的雙語學習平台。澳門明愛開通慈善再生網，接受捐贈舊貨，擺上網進行拍賣，此一做法的用意在於開闢善款來源渠道的同時，通過網路拍賣活動向參與者提供環保教育。

公益類社團的湧現更多地表現在解決新興的社會問題，例如，毒品、問題賭徒、性工作者等。面對日益嚴重的濫藥問題，多個以戒毒康復服務為主的專業性公益慈善組織成立並提供相關服務，如獲得2011年社會服務功績獎狀的澳門基督教新生命團契S.Y.(Smart Youth)部落就是一個面向有濫用藥物傾向及高危青少年傳遞減低傷害資訊及作輔導外展服務的機構，其提供的外展服務時間甚至延伸至深夜。同樣，作為維護性工作者權益的紫藤組織亦開始在澳門提供外展服務。澳門博彩業的繁榮導致問題賭徒增加，相應地，一些社區公益社團承擔起推廣負責任博彩及提供問題賭徒矯治服務，如逸安病態賭徒輔助中心。為配合澳門控煙政策，歐漢琛慈善會開設“免費戒煙門診服務”，為市民提供醫護免費評估、戒煙計劃、藥物及心理輔導等服務。面對新來澳人士的快速增加，為協助他們盡快適應澳門生活環境並融入社區生活，街坊總會特別開辦新來澳人士服務部，提供語言、就業、心理等綜合輔導服務。至於個案輔導及服務，被越來越多地引入到單親家庭服務、戒毒服務、康復服務以及青少年服務之中，在一些公益服務機構中，已經成為基本方式。

在志願服務方面，長期以來，澳門義工以志願方式提供非物質性服務，一定程度上彌補了公益組織人力資源短缺問題，志願服務也已經成為澳門公益服務不可或缺的組成部分。然而，隨着回歸後經濟發展所引起的全社會人力資源緊張，全職工作者可以抽出時

間從事義工工作的越來越少，公益組織的義工隊伍穩定性受到影響。與此同時，社會急速發展導致對志願服務的需求規模擴張。從目前澳門義工組織發展情況看，大型提供公益服務的團體都設有義工隊，與此同時，專業性義工團體也不斷湧現，如澳門愛心志願者協會、義務工作者協會、教師志願者協會、澳門志願者總會等，還有不少設在企業內的義工組織，如美高梅(MGM)、澳電(CEM)等。

(二) 社團參政活動的增強與社團“擬政黨化”功能強化

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。由於《澳門基本法》規定了社團在澳門的政治地位，隨着回歸後《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，特別是那些具功能性的代表社團，其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，即通過《澳門基本法》的設計，社團已成為特別行政區政治活動不可或缺的參與者，離開了社團，澳門政治、社會的運轉是難以想像的。

1. 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分成員(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，澳門特別行政區成立後，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。

2. 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，如物業管理、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。³ 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，擴大社保受惠層面，盡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。雙層式社保制度是婦聯一直向當局建議的方案，為過去長期未能納入保障範圍的人士，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，特別是鄰近地區的台灣、香港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、強調警員處理家暴的權能、引進監督探視子女制度、設置家暴施虐者輔導及治療制度、建立完備的宣導教育防治網路、加強家庭暴力法案涉及到的跨部門合作等重要建議。⁴

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。⁵

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。

3. 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，絕大部分都有社團背景。間接選舉本來就是由社團法人選舉產生的，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，在行政會中，其成員中社會人士也來自社團的居多。

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，其組成中⁶，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。其他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。

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。

4. 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。⁷ 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 8,000 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。在 2008-2009 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，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，他們借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行政長官崔世安會面，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，部分職位面臨無人入行和流動性高等問題，冀政府向這批基層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。⁸

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”)。⁹ 該會認為，“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，社團“擬政黨化”功能得以進一步深化與發展。

應當說，與回歸前相比，回歸後社團在澳門社會中的地位與功能有所調整，但是，由於受到了《澳門基本法》的保障，加上特區政府的重視，社團應有的地位與作用仍然得到很好的延續。

四、按照《澳門基本法》的要求，充分保障社團地位與發揮社團功能

縱觀回歸以來《澳門基本法》在澳門的實施可以看出，涉及到與社團相關的條文，應該說，總體上得到全面貫徹，但是，由於基本法只規定了一些原則性條文，有些條文則需要配套立法以進一步明確，因此，尚有以下議題值得探討。

(一) 保障結社權利，平衡社團活動的監管

《澳門基本法》第 27 條對澳門居民享有結社自由權利予以保障。而在實踐中，回歸以來，澳門居民的結社自由經由第 2/99/M 號《結社權規範》而得到切實保障，居民可以自由結社，社團成立實行登記制

而非預審制，社團的消滅或者由社團成員自決或者由司法機構宣佈，而作為社會管治者的特區政府並無被賦予權力干預居民結社，甚至連社團的管理與監督權都沒有，社團依照《澳門民法典》實行自律與自決。

然而，在現實生活中，無論是社團成立，還是成立後的活動，因為缺乏異體監管，而出現一些亂象。例如，社團的“有生無死”現象。由於澳門法律對社團成立後的監管非常寬鬆，而社團的退出機制卻很不完善，沒有設任何類似年審的制度，因此，如果一個社團成立後即使沒有活動的話，那麼，它仍然被視為是存在的。而實際上，這樣名存實亡的社團在澳門並不在少數。再如，社團成立後是否按照《澳門民法典》的規定進行運作(如會員大會與理、監事會的召開等)同樣沒有機構進行監管，也無需提交任何報告。至於社團名稱與社團成員方面，即使是一些並無屬會的社團也能稱為“總會”，而由於社團成立時對會員人數沒有要求，所以，即使僅有二、三人也可以成立一個社團，這樣的社團連理、監事會都無法成立，卻同樣擁有法律人格。此外，由於對社團活動方面缺乏監管，社團內部運作普遍存在透明度不足的狀況，甚至存在濫用籌資募款地位的情況。

因此，需要在保障居民結社權的同時，適當考慮如何平衡結社活動的監管，以免結社權的濫用。針對現在法律在社團監管上，重自律輕他律，且僅賦予司法機構的事後監管權而未賦予行政部門的監管權情況，需要明確政府部門對結社活動具有適當的監管權。自社團成立之前，就要引入政府部門的協助與監督，從社團名稱到社團登記，以及成立後社團的活動均由政府相關部門予以督導，從而確保社團活動合法與依法進行。

(二) 強化社團法人選民制度建設，促進社團代表性的提升

社團參選是澳門社團“擬政黨化”的重要表現。而無論是立法會選舉，還是行政長官選舉委員會成員的選舉，都離不開相關界別領域內的社團法人選民的參與。按照現行法律規定，社團登記成不同界別的法人選民，需要社團取得法人資格3年後，並經界

別確認後4年，才能夠獲得正式登記。可見，在確認法人選民的過程中，強調的是社團成立的時間。而實際上，作為界別內的選民，社團法人的代表性更為重要。而社團界別代表性又是與社團內會員人數密切相關的。所以，在確認社團界別的時候，就需要從社團的宗旨、活動領域與頻次，尤其是社團在相關領域內的成員等幾個方面進行考慮。只有這樣，才能將相關界別領域內的具代表性社團作為該界別的法人選民，從而使得經由界別社團法人選民產生的候選人乃至議員或行政長官選舉委員會成員具有界別的代表性。因此，需要強化社團法人選民制度的建設，促進社團在相關界別領域內代表性的提升。

(三) 規範政府對社團的資助政策，提高公共資源的運用效率

社團開展社會服務離不開資源的投入。為了更好地發揮眾多的社團組織在提供社會服務方面的傳統優勢，政府以提供資源的方式扶助社團是一條可行的途徑。回歸以來，特區政府通過多種方式向社團輸入大量的資源，從而保證了社團向居民供給社會服務。應該說，這種由政府與民間組織合作提供社會服務的方式是有利於節省社會資源的。但是，也應該看到，由於政府對社團資助政策上沒有績效考核與管理，一定程度上影響了政府資源的使用效率。因此，如何提高政府資助社團資源的使用效率，卻是值得政府與社團共同思考的問題。

正如《澳門基本法》第132條的規定，“澳門特別行政區政府根據需要和可能逐步改善原在澳門實行的對教育、科學、技術、文化、體育、康樂、醫療衛生、社會福利、社會工作等方面的民間組織的資助政策”。如何逐步改善資助政策呢？首先，改變目前由社團申請政府批核的方式，改以政府購買服務的方式向社團發放資助，以社會服務數量與質量作為發放資助的依據。其次，政府部門之間應有一個統一的資助政策，而不是各自為政。再次，引入資助績效考核制度，並建立獎懲機制，以促使社團效率最大化地使用政府資助的資源。最後，需要對現有社團進行分類分級，實行區別資助政策。

(四) 培育專業類社團並賦予其對專業資格的認可權

建立專業制度是培養專業人才的基礎工作。雖然澳門不缺乏專業類社團，可是，由於歷史的原因，澳門多數專業領域沒有建立專業認證制度，除了極個別領域外，也沒有確立由專業社團進行相關專業認證的制度。如何落實《澳門基本法》第 129 條的要求，即“澳門特別行政區政府根據有關規定承認在澳門特別行政區成立以前已被承認的專業和專業團體，並可根據社會發展需要，經諮詢有關方面的意見，承認新的專業和專業團體”。從專業自主的原則出發建立專業認證制度，就需要確立相關專業領域內社團具有認證專業資格的制度。然而，針對目前每一個專業領域都有數量不等的社團情況，需要從制度上規定每個專業領域內具有專業資格認證社團的惟一性。或者通過

專業領域內社團聯合組成可進行專業資格認證的總會，或者指定專業領域內具有該領域專業資格認證的權威性社團進行專業資格認證。至於目前由政府承擔的專業認證可逐步退出，改由專業社團進行專業資格認證與管理，以更好地貫徹基本法與之相關的條文。

總之，基於回歸前社團在澳門社會中發揮的獨特作用，《澳門基本法》從多個方面對回歸後社團的地位與作用作出規範。回歸以來，隨着《澳門基本法》的實施，儘管社團在澳門社會中的地位與功能有所調整，但是，總體上仍然延續了社團原有的基本功能。為了更好地發揮社團的特殊治理價值，有必要按照《澳門基本法》的要求，通過配套性立法使得社團的發展更加健康，從而使社團為澳門社會的“善治”作出更大的貢獻。

註釋：

- ¹ 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》，載於余振主編：《澳門政治與公共政策初探》，澳門：澳門基金會，1994 年。
- ² 吳國昌：《民主派》，香港：青文書屋，1990 年，第 181-193 頁。
- ³ 《訂最低工資，工會法提案，鄭仲錫：立法維權新進展》，載於《澳門日報》，2015 年 12 月 11 日，第 A14 版。
- ⁴ 《婦聯家暴立法建議呈社局》，載於《澳門日報》，2008 年 12 月 24 日，第 B06 版。
- ⁵ 《街總倡改革公屋競投方式》，載於《澳門日報》2009 年 4 月 21 日，第 B07 版。
- ⁶ 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》）。
- ⁷ 《回顧工運盡顯團結》，載於《澳門日報》，2013 年 1 月 18 日，第 B05 版。
- ⁸ 《昨晤崔世安提五建議，華員會倡增基層公僕津貼》，載於《澳門日報》，2013 年 7 月 5 日，第 B02 版。
- ⁹ 《訪十九會員學校，唔千教師達共識，教育會促私框盡早立法》，載於《澳門日報》，2011 年 7 月 18 日，第 C01 版。