

澳門社團助推協同治理的模式及策略 ——基於澳門學聯SWOT發展策略分析

劉嘉翀 楊忻睿 林啟鏘

摘要：協同治理是政府與社團之間互動的有效合作治理模式，澳門社團作為協同治理的重要參與載體，有效地整合社會資源，以最大化滿足民眾多樣化的社會需求，在“一國兩制”成功實踐中發揮着重要角色。其中，澳門學聯是以青年學生為主要服務對象，在滿足青年學生成長發展需求、引領青年參與社會等方面發揮重要作用。本文以“需求回應”及“價值創造”為核心的協同治理為研究框架，回顧政府助推協同治理演變的階段過程；並以SWOT分析法剖析澳門學聯內部與外部環境因素，提出協同治理發展策略分析論述，為推進政府與社團關係良性互動提供政策啟示。

關鍵詞：協同治理 社團 青年學生 需求回應 價值創造

The Model and Strategies of Collaborative Governance Promoted by Macao's Associations: A SWOT Analysis of the Development Strategies of the General Association of Chinese Students of Macao (AECM)

LAO Ka Chong¹, YANG Xinrui², LIN Qiqiang³

(1 Faculty of Humanities and Social Sciences, Macao Polytechnic University;

2 Faculty of Social Science, University of Macau;

3 Faculty of Social Science, University of Macau)

Abstract: Collaborative governance is an effective cooperative governance model that facilitates interaction between the government and associations. In Macao, associations play a vital role in collaborative governance by effectively integrating social resources to maximize the satisfaction of diverse social needs. They have been instrumental in the successful practice of “one country, two systems”. Among these associations, the General Association of Chinese Students of Macao (AECM) primarily serves young students, significantly contributing to their growth and developmental needs and encouraging their participation in society. This paper uses a research framework centered on “demand response” and “value creation” to review the stages of the government's promotion of collaborative governance. It employs a SWOT analysis to examine the internal and external factors affecting the AECM and discusses strategies for the development of collaborative governance, providing policy insights for fostering positive interactions between the government and associations.

Keywords: collaborative governance, associations, young students, demand response, value creation

收稿日期：2024年9月15日

作者簡介：劉嘉翀，澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士研究生；楊忻睿，澳門大學公共行政哲學博士研究生；林啟鏘，澳門大學公共行政碩士，澳門中華學生聯合總會時政分析員

一、引言

長期以來，澳門素有“社團社會”之稱，一直以來社團扮演着政府與民間溝通的橋梁角色，作為愛國愛澳的中堅力量，更是確保“一國兩制”事業在澳門行穩致遠的關鍵。青年是國家的未來、民族的希望，也是澳門的未來和希望。青年工作關乎他們成長成才，亦關乎國家進步與民族復興。國家主席習近平曾指出，保證“一國兩制”事業後繼有人，就要加強青少年的教育培養。要高度重視和關心愛護青年一代，為他們成長、成才、成功創造良好條件。¹ 厚植家國情懷有利於青年人習慣於更廣泛地關愛他人，有利於強化對國家和民族的擔當意識，有利於將實現個人價值與社會價值做到協調統一。² 青年的價值取向決定了未來整個社會的價值取向。³ 澳門“一國兩制”成功實踐，要做好愛國愛澳力量的發展工作，注重和加強愛國者治澳青年人才培養的關鍵所在。⁴ 特區政府一向重視青年人才的培育工作，在頒佈及推行《澳門青年政策（2021-2030）》文本中提及，支持青年社團發展，發揮社團在青年參與社會的引領作用。反映了特區政府肯定社團所開展的工作。青年社團凝聚與引領青年積極參與社會的活動，同時也發揮了文化價值傳承的功能。⁵ 其中，澳門中華學生聯合總會（簡稱“澳門學聯”）作為澳門最大規模的青年學生組織，致力為青年學生建立與政府溝通和對話的平台。通過政府與社團之間的協同治理，可以充分發揮澳門社團在推進自律自治、促進社會和諧穩定、形成社會認同等方面的作用，從而提高社會建設和社會管理的效果。青年學生工作面臨新形勢、新挑戰下。本文試圖闡釋政府和社團之間的互動關係，如何通過協同治理模式，切實服務青年需求、引領青年思想、凝聚青年力量，以實現協同治理模式提供策略選擇路徑。

二、政府與社團合作的理論基礎

“協同治理”這一概念最早被闡釋為“一種特定的公私協同方式”。⁶ 自20世紀90年代以來，西方發達國家已廣泛應用協同合作，為單一制國家提供了新的理論視角。協同治理倡導多元治理主體，是當前國家治理體系和治理能力現代化建設中的重要一環，具有協調各方的重要作用。協同治理提供了一種多元主體參與共治的路徑與機制，符合基本公共服務體系對回應需求與有效供給的功能預

¹ 習近平：《貫徹一國兩制明天更美好——在澳門回歸十五周年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職禮典禮上的講話》，2014年12月20日，https://www.gov.cn/xinwen/2014-12/20/content_2794531.htm，2024年9月10日訪問。

² 楊耕：《青年人厚植家國情懷的精神要義》，2022年7月26日，<https://china.chinadaily.com.cn/a/202207/26/WS62dfc4a0a3101c3ee7ae0e9f.html>，2024年9月10日訪問。

³ 習近平：《青年要自覺踐行社會主義核心價值觀——在北京大學師生座談會上的講話》，2014年5月4日，https://www.gov.cn/xinwen/2014-05/05/content_2671258.htm?ivk_sa=1024320u，2024年9月10日訪問。

⁴ 冷鐵勛：《愛國愛澳與年輕一代的培養使用》，2018年3月21日，http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=2059，2024年9月10日訪問。

⁵ 婁勝華：《澳門青年社團文化傳承功能及其社會影響力的思考》，《廣東青年研究》2021年第4期，第111-120頁。

⁶ Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J., “Public-Private Collaboration,” *Oxford handbook of public policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 496-525.

期。⁷ 與政府之間建立起一種互動合作的關係，形成協同治理的社會治理模式。⁸ 政府與社團協同合作的形式表現有兩個方面：一是政府與社團提供地方性、社會性公共服務；二是政府與社團協同解決地方性、社會性公共問題。通過政府與社團搭建溝通平台，進而優化公共政策的制定和執行。⁹

協同治理為政府與社團合作提供了理論基礎，以滿足社會的需求為中心，在解決公共物品和公共服務均等化和有效供給方面發揮着重要的作用。¹⁰ 內地學者吳春梅和莊永琪認為“協同理論與治理理論的耦合以及協同治理理論的演進有其獨特的價值”。¹¹ 協同治理的關鍵是要形成共同的價值取向並相互認同。共同的價值取向是各主體統一目標、協同配合的核心要義，是超越合作、更富自覺性的行動指導思想。對共同價值的認可必須基於主體平等性和權威性，進而尊重不同主體的利益訴求，尋求建立一致的利益目標，實現合作共贏。¹²

由於供給主體和需求主體多元的特點，其利益需求難以達成一致，需要協調各主體利益關係，形成共同的價值認同，保障各自利益共同參與治理過程，進而達成促成雙方發展目的。協同治理模式推動了社團的成長發展，也對社團參與協同治理產生了現實需求；社團的成長發展促使社會治理主體日趨多元化，為協同治理提供了現實可行性；通過政府與社團的協同治理，可以充分發揮社團在推進自律自治、促進社會和諧穩定、形成社會認同等方面的作用，從而提高社會建設和社會管理的效果。本研究試圖以澳門學聯的田野觀察分析，描述政府和社團通過相互作用而獲得共同價值的演變過程。¹³

三、澳門學聯與政府協同治理的分析框架

政府與社團合作的協同治理模式是現代公共管理的重要組成部分，一方面，政府工作的起點是關注公眾需求的合理性並滿足公眾需求，根本目的是確保公共利益的增進和公平分配。¹⁴ 另一方面，社團作為政府和社會之間的重要利益中介，既要發揮代表性作用把公眾需求向上反饋給政府，也要保持和政府的合作主義導向關係，協助推進公共政策的實施¹⁵，以及公共利益的增進，起到“上傳下達”的作用。因此，本文將從“回應需求”和“創造價值”兩個方面分析澳門學聯和政府的協同治理模式。

⁷ 馬雪松：《回應需求與有效供給：基本公共文化服務體系建設的制度分析》，《湖北社會科學》2013年第10期，第35-38頁。

⁸ 鄭巧、肖文濤：《協同治理：服務型政府的治道邏輯》，《中國行政管理》2008年第7期，第48-53頁。

⁹ 賴先進：《論政府跨部門協同治理》，北京：北京大學出版社，2015年。

¹⁰ 羅興鵬、張向前：《基於協同治理的我國政府與社會組織的策略演化與路徑》，《科技與經濟》2016年第2期，第106-110頁。

¹¹ 吳春梅、莊永琪：《協同治理：關鍵變數、影響因素及實現途徑》，《理論探索》2013年第3期，第73-77頁。

¹² 張崇龍、王忠波、王忠瑞、蔣雪濤：《新發展階段我國青少年體育健康教育協同治理研究》，《瀋陽體育學院學報》2023年第4期，第31-37頁。

¹³ 蘇曦凌：《政府與社會組織的協同進化：一種不同於公民社會和法團主義的中國敘事》，《湘潭大學學報（哲學社會科學版）》2020年第2期，第15-21頁。

¹⁴ 潘冠瑾、林媛、婁勝華：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第24頁。

¹⁵ 婁勝華：《社會合作主義與澳門治理模式的選擇》，《國家治理現代化研究》2017年，第283-298+363頁。

在回應需求模式下，澳門學聯與政府的協同治理工作更多是基於學生自身的需要，例如學生個人的身體、心理健康成長、生涯發展需要等。澳門學聯在日常服務群體的過程中深入了解學生想法，了解他們的服務需要，再撰寫貼合學生需求的服務或活動計劃書向政府申請開展活動所需要的資源，或者通過提交意見書、發佈新聞稿的方式向政府傳遞學生群體的想法和需求，由政府出台相應的政策和措施。

而在創造價值模式下，澳門學聯與政府的協同治理工作更多是考慮到公共利益或者社會發展的需要，例如學生的愛國愛澳教育工作，人文關懷意識、社會責任感的培養等，這些工作對於學生群體同樣重要，但通常而言學生較少有主動性地對這些服務產生需求，而對政府來說是培養未來建設社會人才的必備素質。澳門學聯會依據相關政策文件如《澳門青年政策（2021-2030）》設計符合公共價值的項目，由政府提供資源，澳門學聯進行服務的供給，或者協助政府開展的項目，利用自身平台資源調動青年學生群體參與，在他們獲取到公共服務的同時也促進了項目公共價值的最大化。

为了更好地衡量不同項目中澳門學聯與政府協同治理的進程，本文參考學者楊寶等的觀點將協同過程劃分為“目標聚合”、“過程貫通”、“協同共贏”三個環節¹⁶，並依據澳門學聯與政府的實際協同過程對三個環節的定義做出一定修正：在目標聚合階段，澳門學聯與政府圍繞回應青年學生實際需求或者公共利益的達成進行協商，爭取或已經初步達成共識，暫時沒有開展實質性的服務供給；在過程貫通階段，澳門學聯與政府已經就某一個項目達成共識，並開始向青年學生群體提供服務，以滿足服務群體需求或實現公共利益；在協同共贏階段，澳門學聯與政府就某一個項目已經取得成效，達成最初協商時共識的目標，形成社團、政府、市民“三贏”的局面，並成為恆常性項目持續向學生群體提供服務。綜上所述，本文將從“兩模式，三階段”兩個維度闡述澳門學聯與政府的協同治理模式。

四、澳門學聯與政府協同治理的田野觀察

本文選取澳門學聯作為田野觀察的對象。一方面，澳門學聯成立於1950年，無論是在殖民時期還是在回歸後，都在愛國主義事業以及服務澳門青年學生上持續建設，尤其是在回歸後，隨着特區政府更加重視澳門青年人才的培養，澳門學聯與政府的互動更為頻繁，協同治理模式存在“時間跨度長，治理內容廣”的特點。另一方面，澳門學聯作為本澳最大規模的青年學生組織，會員已超過17,000人，與澳門、內地的學校及學生會保持緊密聯繫與合作，在服務青年學生範疇上具有充分的代表性。

近年來，澳門學聯與政府的協同治理內容主要圍繞《澳門青年政策（2021-2030）》（下稱《青年政策》）展開，這是由於特區政府在制定《青年政策》的過程中，展開了為期一個月的公眾諮詢，聽取了百多個相關機構及團體對新一輪青年政策的意見及期望¹⁷，澳門學聯在其中也收集整理青年學生意見向政府遞交建議書，政策內容充分涵蓋了青年學生群體的需求，同時，文本中也結合

¹⁶ 楊寶、劉俊鈺：《社會組織“助推”協同治理的模式及策略——基於案例比較的擴展性分析》，《學習與實踐》2023年第4期，第111-120頁。

¹⁷ 澳門教育及青年發展局：《澳門青年政策（2021-2030）》，2020年11月11日，<https://www.dsedj.gov.mo/youthpolicy/policy2130.html>，2024年9月10日訪問。

澳門未來發展戰略對培養青年人才路徑提出新的要求和規劃，體現出上文協同治理中“回應需求”和“創造價值”兩大模式。因此，本章節將以“兩模式，三階段”來圍繞《青年政策》的五大政策目標，闡述澳門學聯與政府的協同治理模式。

（一）澳門學聯培養青年學生的路徑方式

1. 弘揚愛國愛澳，堅守核心價值

“愛國愛澳”一直是澳門學聯的核心價值觀，每年澳門學聯都有融合歷史時間節點，組織各類徵文、直播觀看會等多場愛國愛澳主題活動，如2021年因應中國共產黨成立100周年，舉辦“百年黨慶”徵文比賽。2023年是《基本法》頒布30周年，澳門學聯牽頭組織10個青年團體舉辦“紀念澳門基本法頒佈30周年座談會”。此外，學聯持續推出各類文史相關活動，如2022年首創“醒着的歷史”——三行詩比賽，讓青年學生用文筆發揮創意精神，弘揚中華文化。此外，澳門學聯透過舉辦主題多元、形式豐富的赴外交流學習活動，鼓勵學生走出澳門，感受祖國高速發展。2023年澳門學聯共組織20個交流團，帶領本澳學子走進橫琴、上海、北京、哈爾濱等內地省市區。其中澳門中學生航天科普夏令營、我的祖國——京港澳學生交流營等交流團已與多地單位合作舉辦數屆，在學生群體中享有盛名，為多地青少年學生提供一個恆常穩定的交流平台，讓學生對祖國的國情國策、歷史文化、航天科技等有更深入的了解，增強學生的國家認同感和歸屬感。

2. 維護身心健康，線上線下聯動服務

澳門學聯高度關注學生身心健康，以線上與線下相結合的方式提供豐富多彩的活動，持續培養學生運動健康的生活習慣，增強學生對心理健康的認識。線上活動方面，在疫情期間，為充分掌握疫下學生心理健康狀況，澳門學聯以線上形式向近2,000名學生開展問卷調查，為政府部門、家長提供數據和建議。同時，在《形TV》線上平台增設每月“心事頻道”互動活動，收集學生面臨的各種煩惱和情緒困擾，並將有關問題及時反饋給有關部門。《形 TV》作為學聯官方影攝播放平台，亦於2021年獲特區政府青年活動獎。線下活動方面，疫後各類線下活動亦馬上復常，一方面，作為學聯品牌活動之一，全澳學生環山跑比賽在2023年創下近十年參與人數新高，共842人參與。鼓勵學生強健體魄。另一方面，入校講座作為澳門學聯服務團隊重點工作之一，三年來共舉行約550場講座，共超過46,000人次參與。其中設有情緒調節、校園欺凌等心理健康主題，深受學生歡迎。

3. 助力生涯發展，規劃實踐雙軌推動

近年，澳門學聯持續在校園內普及生涯規劃的概念，各項服務均以關注學生需要為核心，致力為學生打造生涯規劃鏈。生涯發展方面，入校講座除了上述心理健康主題外，還設有認識職業、升大選科等生涯規劃主題。另外，升大學科專業諮詢會作為澳門學聯生涯規劃的品牌活動已舉辦超過10年，為學生提供與相關領域專家交流的機會，有助其在未來的學習和職業生涯中做出更好的決策。實踐平台方面，學生對提高自身競爭力有更大需求的時代，澳門學聯貫徹“學生服務學生”的理念，讓學生組成籌委會參與籌劃澳門學生中文硬筆書法比賽、中銀Smart Kids之“暢想無限”攝影故事比賽等大型活動，為全澳學生提供學習、交流、比賽的平台的同时，亦在實踐的過程中充分鍛煉自身能力，為學生未來發展奠定更堅實的基礎。

4. 培養人文關懷，實現自我價值

澳門學聯鼓勵學生走進社區，關懷基層弱勢，在參與社區服務過程中追求自我價值的實現，促進和平包容的社會氛圍。針對性活動方面，為配合政府防疫工作，澳門學聯組織逾100名青年，承擔信和醫療中心核酸站搭建及運作，以身體力行貫徹習近平主席“七一”重要講話精神。恆常性活動方面，澳門學聯之友活動委員會作為聯繫本澳各校學生的平台，2021年開始組織成員以“有感而發，探索之旅”之名接觸不同社群，藉此對澳門的弱勢社群有一定的認識。另一方面，委員會年度項目“*Yes Program*”亦於2021年提出以志願服務工作為核心目標、以為社會提供正能量為活動宗旨，開展手工坊、義工體驗等活動。

5. 維護學生權益，引領青年參與社會

澳門學聯關懷學生需要，透過持續收集及整理學生意見維護學生權益。同時，亦帶領學生參與時事討論、組織學生與政府部門對話，發揮自身橋樑作用，為社會培育領袖人才。調查研究方面，澳門學聯就多個學生相關議題傳遞青年學生聲音。其中，2021年，澳門學聯開展“澳門中學生性知識掌握程度問卷調查”，共1,030人填寫問卷。又舉辦2場焦點訪談，了解學生議題想法，最終提出多項具體建議。發聲渠道方面，澳門學聯時事關注委員會作為鼓勵學生參與社會，培養青年學生議政人才的平台，透過以小組為單位開展日常活動，如拍攝短視頻、組織辯論賽、社區調研、赴外考察等。過去三年，時委會合共舉辦82場活動，服務256人次。

(二) 澳門學聯助推協同治理的發展策略

澳門社團在現代社會治理中發揮着重要的作用，而青年社團作為社團的主要組成部分。青年社團是以青少年為主體或主要服務對象，在滿足青年成長發展需求、聯系服務引導青年、促進引領青年參與社會治理等方面發揮重要作用的社會組織。¹⁸ 綜上可見，澳門學聯在圍繞《青年政策》五大政策目標上助推特區政府協同治理，並在近年取得不俗成效。根據本文上文對於“兩模式，三階段”的定義，結合田野觀察的結果，進一步將澳門學聯與政府的協同治理內容劃分為多個階段。

在目標聚合階段的治理工作上，由於澳門回歸以來社會經濟不斷發展，環境的變化使人才培養的方向和重心不斷調整，因此，儘管長久以來政府與澳門學聯保持着緊密的聯繫，但在青年學生工作的一些新領域上仍在協商能滿足學生需求或創造相應價值的行動方案。例如。在回應需求方面，儘管有一定數量的澳門大專學生對發展或進修自身專業存在需求，但澳門學聯本身擁有的高等教育資源非常有限，難以提供相對應的專業服務，此部分工作由本澳高等院校進行推動更具可行性；而在拓寬青年學生國際視野上，澳門學聯在今年的架構中成立社會事務部部門，旨在拓寬青年學生視野，提升其競爭力，相關工作正在進行協商籌備，因此亦處於摸索階段。在創造價值方面，儘管澳門學聯持續維護學生權益，與《青年政策》中保障不同階層群體青年有平等發展機會的政策方向一致，但目前暫未發現在教育機制上有存在明顯不平等現象，因此仍屬於目標聚合階段。而在整合青年義工資源上，雖然在疫情等特殊時間點澳門學聯能快速組織青年義工資源為社會提供服務，但在日常工作中仍待建立一個平台有效整合和維護義工資源。

¹⁸ 李頌、韓轟：《新時代青年社會參與感涵育：邏輯起點及實踐路徑》，《中國青年社會科學》2020年第5期，第97-102頁。

表1 澳門學聯助推協同治理的模式

社會協同治理的階段	需求回應模式	價值創造模式
目標聚合階段	全面發展 • 促進專業成長，培養不同領域人才 • 拓寬青年國際視野與發展路徑	和睦社會 • 保障不同階層群體青年有平等發展機會 社會參與 • 整合青年義工資源
過程貫通階段	身心素質 • 樹立守法意識，預防減少違法行為 全面發展 • 提供對外交流、實習、就學、就業和創業等支援	愛國愛澳 • 了解、尊重及維護憲法和基本法 • 正確理解澳門和國家發展定位 和睦社會 • 培養同理心，加強扶助弱勢意識
協同共贏階段	身心素質 • 培養運動習慣，增強體質健康 • 拓展多元興趣，豐富課餘生活 • 培養心理健康和品德素養 全面發展 • 深化生涯規劃，拓發展空間	愛國愛澳 • 加強對國家發展、歷史文化了解 和睦社會 • 建立不同青年群體的交流與溝通平台 社會參與 • 加強雙向溝通，了解青年想法 • 豐富社會參與渠道，提升議政論政能力

在過程貫通階段的治理工作上，主要呈現出“政府為主，社團為輔”的現象，即該類工作或服務主要由政府進行或提供，澳門學聯全力配合政府工作充當輔助角色。在回應需求方面，特區政府會針對增強青年學生守法意識推出“減罪小先鋒”等活動，澳門學聯則利用自身平台優勢進行宣傳調動青年學生參與，此外也會利用社交平台普及各類防罪知識，配合政府相關工作；而在提供對外交流、實習、就學、就業和創業等支援上，主體工作為政府推出的各類實習計劃、就業招聘會、創業政策等。而澳門學聯的工作同樣側重於宣傳和招募，確保盡可能多的青年學生群體能得到政府提供的服務。在創造價值方面，澳門學聯在特殊時間節點不定期地圍繞“一國兩制”、《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》舉辦座談會、講座等活動，在澳門愛國主義教育方面具有相當影響力。澳門學聯的理監事也積極活躍在全國、各省市、自治區青聯和特區政府諮詢組織當中，站在青年學生角度積極為政府工作進言獻策。如澳門學聯的會員大會主席現為廣東省青聯委員、澳門特區政府社區服務諮詢委員會委員，理事長為澳門特區政府青年事務委員會委員（候補），秘書長現為遼寧省青聯委員、澳門特區政府禁毒委員會委員，監事長現為教育委員會委員等。通過諮詢組織的定期會議，能即時了解特區政府各項工作的開展情況，以及需要各社團共同討論、提供意見和協助開展的地方，通過充分互動更好協助政府進行施政。澳門學聯也積極發揮在澳門擁有廣泛學生基礎的優勢，就特區政府較為重視的政策與澳門大學合作開展學術調查研究，如“澳門中學生性與心理健康問卷調查”、“澳門青少年煙草流行問卷調查”等，了解政策實施情況的同時，也為政府完善政策提供更切實的意見和建議。

在協同共贏階段的治理工作上，澳門學聯成為服務的實際提供者，而政府會提供開展服務所需要的資源支持學聯完成工作，具體表現為，澳門學聯評估學生需求、活動效益等要素後於活動開展的前一年向政府部門遞交活動計劃書及財政預算，申請資助於來年開展工作；或者政府就部分施政工作邀請澳門學聯及其他社團參與招標，中標後提供服務所需資源由澳門學聯向社會提供服務。一方面，開展該類工作需要與青年學生群體深入溝通交流，了解其真實想法和需求。而澳門學聯會員基礎扎實，學生參與力度強，適合由澳門學聯進行開展；另一方面，澳門學聯發展歷程長，部分服務和活動已持續進行數十年之久，擁有豐富的經驗以及良好的口碑，由澳門學聯繼續開展更具效率與效益。因此，通過高效的協同治理滿足政府、社團、社會三方所需：政府實現公共服務有效供給，實現其回應性；學聯充分發揮政府與社會之間的中介作用、青年學生群體的個人需求得到滿足的同時，自我價值得到實現。具體而言，在回應需求方面，第一，在活動籌辦上，澳門學聯的環山跑比賽、毛筆書法比賽、硬筆書法比賽等一系列增強身心素質的品牌活動已有數十年歷史，在政府及社會各界的支持下持續順利舉辦，而升大學科諮詢會等生涯規劃活動也因為多年來持續積累的升學資訊資源在學界擁有較高的認可度；第二，在需求傳達上，澳門學聯建立了較為完善的發聲平台供學生表達意見和需求，如協助學生撰寫時事新聞稿投稿至澳門各大報刊，組織學生出席參與社區座談會、各類政策公眾諮詢會，拜訪政府部門遞交施政建言書等，通過多途徑讓政府聆聽、吸收青年學生群體的意見和需求，充分發揮作為利益中介“上傳下達”的作用。在創造價值方面，前文提到的各類品牌交流團已成為澳門青年學生了解祖國的重要窗口。同時，澳門學聯轄下的學界常設活動委員會、學聯之友委員會、時事關注委員會等為青年學生搭建了恆常性的交流溝通平台與社會參與平台，每年均有過百名學生報名加入，取得良好成效。

五、澳門學聯SWOT發展策略分析

上一章節中主要以“兩模式，三階段”分析澳門學聯與政府的協作治理模式，而該模式的發展是動態的，部分協同治理的工作可能隨時間推移發展或調整到不同階段，既有可能受到政府工作重心改變、澳門學聯人力資源配置等內部環境因素的影響，也有可能受到國家政策調整、社團之間競爭等外部環境因素的影響。因此，要釐清澳門學聯與政府協同治理模式的未來發展策略，需要同時結合內部環境和外部環境因素進行分析。本章節將運用SWOT分析方法，根據澳門學聯內部的優勢和劣勢，以及外在環境的機遇與挑戰，進行相應的發展策略分析。

（一）澳門學聯SWOT分析

1. 優勢(Strengths)

在澳門學聯的優勢（Strengths）方面，首先，澳門學聯作為澳門最大規模的青年學生社團，會員基礎扎實，與青年學生群體的聯繫緊密，無論開展何種類型工作皆能有效動員目標群體參與。其次，可以看到在上一章節的分析中，澳門學聯和政府及政府在協同共贏階段的工作上均有覆蓋到《青年政策》的五大政策目標，即傳承愛國愛澳、提升身心素質、促進全面發展、共建和睦氛圍以及提升社會參與，具有“範圍全面，成效良好”的特點，既能回應青年學生的實際需求，也能創造社會發展所需要的公共價值，在協同共贏階段的項目和服務亦持續開展多年，與政府的合作趨於穩定。此

外，澳門學聯與內地多個省、市的青少年服務單位和機構長期保持緊密聯繫，為順利開展內地不同城市的交流活動奠定優勢基礎。

表2 澳門學聯SWOT分析

內部環境	優勢 (Strengths)	劣勢 (Weaknesses)
	社團文化濃厚，加上澳門學聯歷史悠久，與政府關係緊密	側重聚焦於本土工作；服務對象不均衡
外部環境	機遇 (Opportunities)	挑戰 (Threats)
	政府支持青年結社，在融入國家發展大局上有廣闊的發揮空間	社團之間存在競爭，政府資助方面有削減迹象，且運用規定更為嚴謹

2. 劣勢(Weaknesses)

在澳門學聯的劣勢 (Weaknesses) 方面，主要在於澳門學聯目前開展的大部分工作主要聚焦於本土工作，在內地開展的工作無論在活動形式（主要以參觀交流為主），還是活動數量，都需要進一步豐富和加強，如前文所述，拓展青年學生的國際視野在澳門學聯與政府的協同治理模式中僅處於目標聚合階段，仍待開展相關工作。而在服務對象上，澳門學聯的服務對象存在不均衡現象，以服務中學生為主，對小學生和大學生提供的服務和支援相對不足。觀察發現，澳門學聯約6成的服務項目是面向中學生，在培養小學生興趣愛好，為大學生提供就業創業機會和專業發展上仍然有加強的空間。

3. 機遇(Opportunities)

在外部環境的機遇 (Opportunities) 方面，《青年政策》明確指出，將支持青年結社，發揮社團力量，引導青年社團充分發揮其引領青年發展及參與社會的作用，組織多元活動，調動不同特質青年的積極性。¹⁹ 可以看出政府對於未來青年學生社團的發展持開放和支持的態度，澳門學聯在《青年政策》的五大政策方向上有着廣闊的發展空間。去年8月，全國政協圍繞“促進港澳青年更好融入國家發展大局”舉行座談會，體現出國家對於港澳青年投身祖國發展，促進“一國兩制”的高度重視，未來內地與港澳的青年學生服務機構的合作聯繫更趨緊密。此外，內地高等院校對澳門學生的保送招生政策主要以面試的方式進行甄選，相較於內地的高考，對學生的綜合素質有着更高的要求，因此，現今學生對於參加各種類型的課外活動、提高自身綜合競爭力有更高的需求。一份研究報告顯示，在公共參與方面，青年參與各類型社團或組織活動的比率從2010年的28.1%，穩步上升至2014年的44.2%，反映出青年對社團或組織活動的參與越加積極。²⁰ 因此在未來，學生對於澳門學聯的服務需求會有增加趨勢，若能充分回應其需求，將進一步增加澳門學聯的服務成效以及社會影響力。

4. 挑戰(Threats)

在外部環境的挑戰 (Threats) 方面，澳門社會社團文化濃厚不可避免地會帶來社團之間的競爭

¹⁹ 澳門教育及青年發展局：《澳門青年政策（2021-2030）》。

²⁰ 華僑報：《調查顯示參與社團活動比率近年穩步上升 澳青年時政知識水平偏低》，2016年1月4日，https://www.cyberctm.com/zh_TW/news/detail/1133327，2024年9月10日訪問。

現象，近年澳門青年學生社團數量有明顯上升現象，不少傳統社團甚至博彩企業也開設服務青年學生的分支或部門，澳門學聯開展的不少服務和活動在社會上亦有不同社團在提供同質性的服務，澳門學聯面對的競爭環境愈加激烈。在資助方面，近年政府通過多種措施提高使用公帑的合理性，對社團的資助金額從整體上看有削減趨勢，資助規範也越來越嚴格，例如教育及青年發展局於2023年“學生及青年年度活動資助計劃”推行受資助活動的自我電子監察措施，對於資助金額達到一定數量的項目，受資助者需要在項目開始前提供具體舉行日期、時間、地點及流程，並在執行過程中進行實地巡查和拍照，監察項目實際執行情況，這對於社團如何計劃項目，以及如何克服外界因素按原計劃執行項目提出一定考驗。

(二)澳門學聯未來發展的策略選擇分析

1. SO策略(利用機會，發揮優勢)

結合澳門學聯的優勢以及外部環境的機會來看，建議澳門學聯未來可積極響應國家鼓勵澳門融入發展大局的方向，發揮現時與內地青少年服務機構的緊密聯繫優勢，加深交流合作，嘗試將學聯的部分品牌活動與內地的學生活動進行聯動，例如全澳毛筆書法比賽、中文硬筆書法比賽等在大灣區多個城市均有同類型的活動，若能以各地政府牽頭，各地的青少年服務機構跟進配合，將現有的活動合並為一個在大灣區內具規模的年度項目，既能為三地青少年提供一個相互認識、凝聚、交流、學習的機遇和平台，也能將澳門學聯的品牌活動影響力輻射至大灣區，進一步提升澳門學聯的知名度和服務優勢，同時也能與政府在“拓展多元興趣，豐富課餘生活”，以及“建立不同青年群體的交流與溝通平台”取得更好的服務成效，發揮“一國兩制”的優勢共同打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，豐富澳門學聯與政府協同治理的內容。

2. WO策略(利用機會，克服弱點)

如前文所述，澳門學聯自身的劣勢主要在於側重聚焦本土服務以及服務對象有不均衡現象，由於澳門學聯自身在促進大學生專業發展的資源有限，未來建議可強化政府與大學生群體之間的中介作用，加強與政府和高校的合作，於澳門和橫琴深合區積極開展企業考察、行業交流會等專業發展活動。另外，可充分依託內地產業發展成熟多元、高等教育實力雄厚的優勢，積極拓展以澳門大學生為對象的內地研學、考察、調研等活動，如組織學生深度參訪內地知名企業了解產業發展最新前沿，與內地高校學生合作交流共同外出考察撰寫產業發展報告等，既能豐富現有的赴內地活動形式，調和服務對象的不均衡現象，也能在目標聚合階段的治理工作上（促進專業成長）嘗試摸索出一條有效的治理路徑，有效配合政府提出的澳門“1+4”產業發展戰略。

表3 澳門學聯未來發展的策略選擇分析

策略選擇	SO策略——利用機會，發揮優勢	WO策略——利用機會，克服弱點
	加強與內地青少年服務機構合作， 擴展學聯現有品牌活動影響力	發揮中介作用， 拓展澳門大學生專業發展活動
	ST策略——利用優勢，規避威脅	WT策略——減少弱點，規避威脅
	充實會員基礎提升競爭力， 拓展政府外的資助渠道	強化調研機制， 鞏固自身影響力

3. ST策略(利用優勢,規避威脅)

思考以學聯自身的優勢規避外部環境的威脅，在未來的發展上需要進一步鞏固學聯的會員基礎，拓展會員數量，增強與學校間的聯繫交流，通過學校宣傳或推薦的方式多途徑吸納青年學生群體接觸到澳門學聯的服務，增強澳門學聯服務項目的可及性和覆蓋面，從規模及影響力上在競爭環境中脫穎而出。而面對資助規範愈加嚴格的挑戰，澳門學聯需充分運用多年來籌辦多類活動的經驗，順應政府對社團資金運用的改革號召，更多以自負盈虧的方式開展部分項目，同時也可以聯繫長久以來積累的社會資源，嘗試與本地企業合作，拓展政府以外的聯繫渠道，克服資金上的威脅保障協同治理模式行穩致遠。

4. WT策略(減少弱點,規避威脅)

從WT策略視角上看，考慮到澳門學聯在服務對象上存在一定不均衡現象，以及外部日趨激烈的競爭環境，未來澳門學聯應進一步強化調研機制，通過問卷調查、焦點小組訪談、一對一對話等多種方法深入了解青年學生群體，尤其是小學生和大學生群體的真實需求，加深與青年學生群體之間的聯繫，並通過研究報告、意見書等形式將調研結果向政府反饋，針對青年學生群體的新需求探討拓展青年學生工作的必要性和可行性，以加強與政府和青年學生群體的關係紐帶，鞏固自身影響力應對外部威脅。

六、結語

澳門社會在歷史發展下受經濟、政治等因素影響形成了濃厚的社團文化。早在澳葡殖民時期澳門社團在教育、慈善等社會福利領域扮演重要角色，彌補了殖民政府在這些領域管治的缺失。²¹“一二·三”事件後，社團進一步控制了澳門社會經濟、政治、文化等各項公共事務，社團的政治功能開始顯現。自澳門回歸以來，澳門社團向社會提供公共服務的重要功能不但沒有減弱，反而得到了進一步加強，經過長久以來的發展，形成了如今的“社團社會”。在社團社會的背景下，社團已經成為澳門社會治理網絡的重要組成部分，是做好青少年工作、增強青少年家國情懷、融入國家發展大局的重要平台，是發展壯大愛國愛澳力量、推進“一國兩制”事業薪火相傳的重要載體。²²

本文選取澳門中華學生聯合總會為田野觀察對象，從微觀角度研究在提供以青年學生為對象的公共服務上社團與政府的協同治理模式，將協同治理模式劃分為“目標聚合”、“過程貫通”、“協同共贏”三個環節，從回應需求和創造價值兩個方面觀察澳門學聯與政府在《澳門青年政策（2021-2030）》五個政策目標上的工作。研究發現，澳門學聯在五個政策目標上都存在與政府“協同共贏”的服務項目，與政府保持長期、穩定、高效的公共服務供給關係，以愛國愛澳為基礎，提供多元活動回應學生在身心健康、生涯規劃、全面發展等實際需求，在服務學生群體、構建和諧社會、融入國家發展上鼓勵學生積極創造價值，培養精英人才更好地投身到愛國愛澳事業中，多年來，澳

²¹ 余振：《澳門的社團文化與社團政治——兼論從社團政治過渡民主政治》，澳門：澳門發展策略研究中心，2000年，第40-43頁。

²² 中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室：《港澳青年新機遇 揚帆奮進正當時——全國政協委員建言促進港澳青年更好融入國家發展大局》，2023年9月12日，http://big5.zlb.gov.cn/2023-09/12/c_1212267359.htm，2024年9月10日訪問。

門學聯已成為澳門培養政治人才的重要搖籃，多位現任行政會委員、立法會議員等重要政治人物過往均有在澳門學聯架構內擔任要職，如今在更高的平台致力於社會發展和建設，為澳門青年發展提供更有利的環境條件，構成培養青年人才的良好閉環。

另外，社團與政府的協同治理關係可能隨着社團的發展、政府政策、社會環境等因素的影響動態改變，本文也從澳門學聯的角度出發，以SWOT分析方法分析其自身的優勢、劣勢，以及外部環境的機會與威脅，並以加強協同治理模式為目標提出未來澳門學聯四個方向的發展戰略。從宏觀視角上看，澳門學聯與政府的協同治理只是澳門社團與政府整體關係中的其中一環，在如今新公共管理理論廣泛應用的時代，政府與社會組織的協同治理在多個國家和地區都是一個有價值的研究課題，本文期望在澳門社團與政府的協同治理上有更多視角的研究與補充，為如何更好地實現公共服務供給、共同推進“一國兩制”事業行穩致遠提供更有效的治理路徑。

〔編輯：何曼盈〕