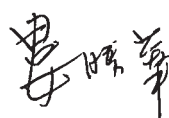


# 回歸後澳門社團發展 與社會角色的嬗變



## 一 背景：回歸前的澳門社團

澳門素有「社團社會」的稱號，一直以來社團在社會中發揮着重要作用。澳門社團源遠流長，其存在的歷史與本地社會史一樣久遠。從神緣組織的廟宇到世俗性慈善組織，從職業性社團到知識性社團，各種形式的社團都在澳門社團史上存在過。實際上，不同類型與形式的社團是因應社會需要的產物，而各種各樣的社團也在澳門歷史上發揮了無法代替的功能。

在澳門社團起源階段，民間宗教信仰組織是其主要形態。隨着社會對慈善公益的需求日增，包括宗教性與世俗性慈善社團在內的公益性民間結社活動在十六至十九世紀興起，成為一種重要的社團組織形式。進入十九世紀之後，澳門的經濟地位與經濟結構發生變化，長期以來支撐葡萄牙商人進行轉口貿易的特惠條件逐漸喪失，華商力量起而取代葡商，成為澳門經濟的主體。澳門華商作為具有特殊群體利益的階層，需要找到一種有效的方式來保護和促進共同利益，創建工商社團尤其是會館組織於是成為一種重要方式。

具有行會性質的會館組織所對應的經濟基礎屬於工場手工業生產階段。而隨着十九世紀末、二十世紀初澳門經濟中現代性因素的增長，近代企業在澳門陸續出現和發展，原有具行會性質的會館組織已難以適應社會需求，由此會館組織出現分化，原來由僱主與僱員共同組成的行會組織逐漸為代表僱主階層的商會組織與代表勞工階層的工會組織所替代。1913年，標誌着澳門工商界樞紐組織的澳門商會（後更名為「澳門中華總商會」）正式成立。1920年，澳門教育界的知識團體中華教育會成立。至二十世紀50年代初，隨着新中國的創立，一批政治上傾向親中的社團在澳門成立。1950年，澳門工會聯合總會（工聯總會）、澳門婦女聯合總會（婦聯總會）、澳門中華學生聯合總會等社團組織陸續創建。至此，澳門主要的功能性代表社團多告成立。

眾所周知，回歸前澳門由葡萄牙管治，實行的是間接治理，即由葡萄牙掌管的澳葡政府未能深入到社會中下層的治理，也極少向社會提供包括基礎教育等在內的公共服務，因此，中下層社會治理主要通過社團尤其是功能性代表社團，作為中介實行社會自治，使得社團出現「擬政府化」與「擬政黨化」功能。所謂「擬政府化」，即社團向社會提供類似政府供給的公共物品與公共服務，維護社團整合與社會團結，傳遞政府政策與承擔社會價值，甚至代為提供身份證明。而所謂「擬政黨化」，即社團像政黨那樣發揮參與選舉、維護利益及參加公共政策諮詢等功能。回歸後，隨着治理主體的轉變與經濟社會的變遷，澳門的社團發展也開始了新的歷程。

## 二 回歸後社團發展歷程：兩個階段的不同特徵

回歸二十年來，澳門社團的發展可以2008年選舉法修訂為界，分為前後兩個階段。

第一階段為1999至2008年，社團發展開始進入加速期。回歸後，澳門的政治環境發生轉變。特區實行「一國兩制」、「澳人治澳」與高度自治的方針，澳門居民也從過去的被管治者變成了真實的政治主體，開始進行自我管理。同時，按照《澳門特別行政區基本法》的規定，社團成為特區政府管理社會的重要參與者，開始深度參與特區政府社會事務的管理，由此激發了廣大居民自由結社的風氣。而特區政府制訂的《立法會選舉法》與《行政長官選舉法》都為社團參選設計了路徑，結社參選遂成為推動社團成立的重要動力之一。同時，回歸後特區政府財政收入迅猛增長為其向社團輸出資源創造了有利條件。可見，正是上述政治環境的改變及有利條件的形成推動澳門社團發展進入加速期。

根據表1，澳門特區成立後新增的社團數量從回歸初年的每年100多個，到2004年突破至200個，再到2006年達到創紀錄的682個，截至2008年的九年間共成立了2,287個社團，年均增長14.8%。而2006年新成立社團數量創出新的紀錄，是因為當時的選舉法規定，參加立法會間接選舉與行政長官選舉委員會成員選舉的社團法人，在註冊三年後經確認登記才能成為不同界別的法人選民參加選舉，而2009年則是澳門特區第三屆立法會選舉年，故而某些想參加第三屆特區立法會間接選舉的居民必須趕及在選舉前三年註冊社團，從而在2006年催生出大量社團。

面對因結社參選而推動的社團超常增長，特區政府於2008年修訂選舉法時，將原來社團成立三年可確認成為法人選民的規定延長，在獲確認相關界別後至少再滿四年，才可登記成為法人選民，即社團成立七年後方可有選舉權。該次法律修訂較為有力地緩和了社團超常增長的勢頭。

與此同時，以往以福建同鄉組織作為參選載體的澳門福建籍人士於2008年成立民眾建澳聯盟，以圖吸引與團結更多社區居民的支持。該社團的宗旨除

表1 回歸以來澳門社團發展與人口增長統計

年份	社團			人口		社團密度 (‰)
	當年新增 社團	社團總量	+、-%	人數 (千人)	+、-%	
至1999年 累計	-	1,722	-	429.6	+1.0	4.01
2000年	117	1,839	+6.8	431.5	+0.4	4.26
2001年	149	1,988	+8.1	436.3	+1.1	4.55
2002年	196	2,184	+9.9	440.5	+1.0	4.96
2003年	146	2,330	+6.7	446.7	+1.4	5.22
2004年	200	2,530	+8.6	462.6	+3.6	5.47
2005年	232	2,762	+9.2	484.3	+4.7	5.70
2006年	682	3,444	+24.7	513.4	+6.0	6.71
2007年	275	3,719	+8.0	538.1	+4.8	6.91
2008年	290	4,009	+7.8	543.1	+0.9	7.99
2009年	398	4,407	+9.9	533.3	-1.8	8.13
2010年	366	4,773	+8.3	540.6	+1.4	8.64
2011年	369	5,142	+7.7	557.4	+3.1	9.22
2012年	443	5,585	+8.6	582.0	+4.4	9.68
2013年	427	6,012	+7.6	607.5	+4.4	9.90
2014年	542	6,554	+9.0	636.2	+4.7	10.30
2015年	578	7,132	+8.8	646.8	+1.7	11.03
2016年	531	7,663	+7.4	644.9	-0.3	11.90
2017年	566	8,229	+7.4	653.1	+1.3	12.60
2018年	637	8,866	+7.7	667.4	+2.2	13.30

資料來源：澳門特區政府身份證明局社團登記資料及《澳門特別行政區公報》。回歸前社團數字由特區政府身份證明局提供，回歸後社團數字由筆者自行統計。

了「發展壯大愛國愛澳力量」、擁護澳門《基本法》、支持特區政府依法施政、廣泛團結澳門各界同胞外，也舉辦各類研討活動，發掘和開創新視點，開辦各類社會服務和公益事業<sup>①</sup>，故而有力地提升了同鄉組織的參選動員能力，並激發了2002年已成立的澳門江門同鄉會的參選熱情；兩個同鄉組織分別以「澳門民聯協進會」與「澳粵同盟」的名義參與2009年第四屆立法會直選，均取得較好成績，由此開啟了地域性同鄉組織參加選舉並能夠穩定地取得議席的新局面。

第二階段為2009年至現在，社團步入持續發展期。從發展速度來看，2008年選舉法的修訂使得澳門社團的強勁發展趨勢轉向緩和，之後每年新成立的社團數量維持7%至9%的增長速度。這一階段社團類型逐漸走向多樣化，並出現不少新型社團，組織方式和成立目的均與傳統社團有所區別。

首先，各類別青年社團快速增長是此階段社團發展的特徵之一，它們重視青年交流、青年創業、青年關懷等課題。與其他類型社團的成立方式不同，青年結社方式出現了非傳統化的變化。「90後」、「00後」是網絡一代，他們相互之間的溝通多是依託網絡虛擬平台與社交媒體，結社方式往往是先從互聯網虛擬群組開始，然後再將群組轉化成現實社團，像2010年登記為社團的澳門青年動力原本是一個青年網民群體，之後註冊為實體性社團。

其次，權益性社團發展蓬勃。回歸後，隨着居民政治地位的轉變以及教育水平的提升，居民權利意識蘇醒，表現在結社上就是權益性社團的較快增長。不同階層與群體的權益性社團紛紛成立，如澳門本地工人權益會（2001〔登記年份，下同〕）、澳門市民維護合法權益聯合會（2009）、澳門公民權益促進會（2014）、新澳門博彩員工權益會（2015）等。直接主張與維護弱勢群體權益的社團有澳門視障人士權益促進會（2011）、澳門病人權益促進會（2016）等；還有維護業主與居民權益的大廈業主會與黑沙鄉事委員會（2006）等；維護性工作者權益的紫藤婦女協會（2006）；維護外地勞工或同鄉權益的俾度莉關注印尼移工組織（2010）、國際外地菲律賓勞工（澳門）支援協會（2014）、澳門越南同鄉互助會（2014）等；主張與強調綠色環保與生態環境保護的世界綠色發展組織（2010）、綠色未來（2012）等。

再者，國際性社團明顯增加。隨着澳門致力建設中葡商貿平台與中國提倡「一帶一路」戰略，澳門的對外聯繫與交往逐漸加強，國際性社團逐漸得到發展，其中牽涉工商、慈善等眾多類別，主要有兩種形式：一是在澳門成立的提倡國際交流與聯繫的社團，如中葡文化商貿促進協會（2014）、澳門一帶一路高等教育交流協會（2016）、澳門中葡企業家聯合會（2018）等。二是取得國際性社團會員資格的澳門本地社團或者國際性組織在澳門設立的分支機構。這一階段新成立的有國際警察協會澳門分會（2010）、世界不動產聯盟中國澳門分會（2010）、樂施會澳門分會（2012）、亞太旅遊協會澳門分會（2017）等；而澳門中華新青年協會（2003）則通過加入亞洲志願服務發展協會（NVDA），使青年義工得以參加國際社會的公益志願服務。

### 三 回歸以來澳門社團組織的數量與結構

#### （一）社團總量驟增與密度上升

隨着澳門特區的建立，澳門社團發展進入新的歷史階段，也出現了新的發展態勢。

在社團數量上，表1顯示，至2018年末，澳門註冊社團共有8,866個，回歸後新增註冊社團7,144個，佔現有社團總數的80.6%，按時間計算，平均每0.97天即成立一個社團。換句話說，回歸後新成立的社團遠超回歸前百多

年間社團數量之和，發展之快令人訝異，以井噴形容之，實不為過。增長的峰值出現於2006年，社團總量較上一年增長了24.7%。

回歸之後，社團組織是澳門居民參與政治的一個重要工具，社團的高速發展反映了澳門居民參政熱情的高漲，結社參政成為一種風尚。即使特區政府在2008年修訂選舉法時延長了社團成為法人選民資格的年限，可是熾熱的結社之風也僅是稍受影響，此後數年社團總量每年增長均超過7%。可以說，結社參政仍然頗為盛行，選舉依然是推動澳門社團高速成長的重要動力。此外，結社增長迅猛還受到經濟快速發展、政府部門向民間組織輸出豐沛資源，以及公民教育水平提升等動因的影響。

在社團密度上，以2018年末的8,866個社團及66.74萬人口計，澳門社團密度約為133個/萬人，即每75人即有一個社團，數量之多與密度之高，已經可以與許多號稱公民社會發達的西方國家相媲美。資料顯示，至2004年底，法國非政府組織(NGO)密度為110.5個/萬人、美國為51.8個/萬人、日本為97.2個/萬人，新加坡達到14.5個/萬人。作為發展中國家的巴西則為13個/萬人，阿根廷超過25個/萬人，而中國內地僅為3.28個/萬人<sup>②</sup>。可見，與這些國家(地區)相比，澳門的社團密度不但超過發展中國家，甚至超過作為發達國家的美、法等國。

## (二) 新型社團興起與社團結構變化

在社團結構上，如果從社團會員與功能兩個特徵指標入手進行分類，根據表2，形式多樣的澳門社團可劃分為工商類、工會類、專業類等十四個類別。事實上，就現今澳門社團的形式而言，既有歷史悠久的傳統社團，也有新近崛起的新型社團；既有單一型的，也有複合型的；既有行業性社團，也有跨行業社團；既有互益性或共益性社團，也有純粹的公益性社團；多數社團屬華人組織，但也有為數不少的非華人社團組織。可以說，澳門社團類型眾多，領域分布廣泛。

表2顯示了回歸後澳門社團的類型結構所發生的變化。比較回歸前與回歸後澳門社團結構的變動情況，可以看出結構比重增加較大的有學術類、文化類、工商類、聯誼類與教育類；而結構比重減少較明顯的是宗教類、體育類、工會類與社區類。本文限於篇幅，難以綜述所有類別社團的變化，此處略提三個值得注意的社團發展趨勢：

第一，學術類社團迅速增長，佔社團總量比重從回歸前的4.5%升至2018年的11.2%。隨着澳門經濟發展與社會整體教育水平的提升，各行各業的專業人士愈來愈多，而更為複雜的社會所面臨的社會問題需要社團提供專業化解決方案，故而各種學術類社團增長較快。

其中智庫組織成為發展較快的社團類型。2011年，聚賢同心協會與群力智庫中心先後成立。這兩個組織分別依附於工聯總會與澳門街坊會聯合總會

表2 社團分類統計及其結構變動

序號	類別	1999.12.31 之前		2000.1.1-2018.12.31		結構變動 (+、-%)
		數量(個)	佔社團總 量比重(%)	數量(個)	佔社團總 量比重(%)	
1	工商類	91	5.3	731	10.2	+4.9
2	工會類	99	5.7	194	2.7	-3.0
3	專業類	62	3.6	334	4.7	+1.1
4	教育類	46	2.7	385	5.4	+2.7
5	文化類	241	14.0	1,391	19.5	+5.5
6	學術類	78	4.5	804	11.2	+6.7
7	慈善類	65	3.8	299	4.2	+0.4
8	社區類	85	4.9	192	2.7	-2.2
9	鄉族類	115	6.7	413	5.8	-0.9
10	聯誼類	107	6.2	780	10.9	+4.7
11	體育類	460	26.7	1,316	18.4	-8.3
12	宗教類	209	12.1	214	3.0	-9.1
13	政治類	7	0.4	64	0.9	+0.5
14	其他	57	3.3	27	0.4	-2.9
總數		1,722	100.0	7,144	100.0	0.0

資料來源：澳門特區政府身份證明局社團登記資料及《澳門特別行政區公報》分類統計。回歸前社團數字由特區政府身份證明局提供，回歸後社團數字由筆者自行統計。

(街坊總會)而成立，可以說是傳統社團應對社會挑戰而成立的新型社團。聚賢同心協會在其章程中提及：「以促進澳門基本法的全面貫徹落實、研究澳門社會狀況、反映社情民意、維護居民權益、伸張社會公義、鼓勵社會參與、監督政府施政、推動澳門可持續發展為宗旨。」<sup>③</sup>群力智庫中心也在其章程中闡述類似宗旨：「團結本澳熱心關注社會、積極為居民服務的人士；群策群力，匯集民智，參政議政，推動澳門社會公平正義、居民安居樂業；促進『一國兩制』方針和澳門基本法的全面貫徹落實。」<sup>④</sup>實際上，從這兩個智庫組織的宗旨可以看出，工聯總會與街坊總會這兩個傳統的社會服務社團將原本的政策研究與倡導功能轉移至專業化的智庫組織，後者同時也成為培養與輸送參政人才的重要平台。2017年，在澳門大型社團婦聯總會的支持下，共建好家園協會成立；2018年，民眾建澳聯盟成立民聯智庫，同樣屬於會員眾多的大型社團所支持的智庫組織。

如果說上述智庫組織是依附於原有社團並將原有社團的部分功能轉移出來的話，那麼還有一些智庫組織完全是新成立的，如社會研究智庫(2013)、澳門青年智庫(2015)、眾智智庫(2017)、思路智庫(2017)等，它們旨在向特區政府提供民間不同視角、不同領域的施政建議。以思路智庫為例，該智庫成立後即利用研討會、座談會、課題研究等方式開展活動。2018年，該會完成〈澳門經濟適度多元發展和勞動力的需求供給研究〉課題研究報告，報告從

人才培養、外僱政策、人力資本結構與創新能力、年輕人的就業傾向等方面展開研究並向特區政府提出相關建議。

第二，教育類社團有所增長，佔社團總量比重從回歸前的2.7%升至2018年的5.4%。特區政府在2011年施政報告中提出「教育興澳」，推行「人才興澳」戰略，促進高等教育的發展，向居民發放持續教育經費，推動終身學習，並在2013年提出協助青年創業計劃。故而，與青年教育及成長相關的社團組織快速增加，其中涉及國情、歷史文化、藝術、環保、科技、健康、安全教育等方面，如國情教育（澳門）協會（2009）、澳門歷史教育學會（2005）、澳門藝術教育學會（2006）、澳門環保教育學會（2011）、澳門青年安全教育交流協會（2018）等。

第三，職業社團中商會組織（工商類社團）的發展較工會組織（工會類社團）快。工商類組織在全部社團組織中的比重由回歸前的5.3%增長到2018年的10.2%，工會類組織則由5.7%下降到2.7%。澳門回歸後，特區政府致力推動經濟多元化發展，工商各業各展其長，加上經濟對外聯繫面的拓展及利益分散化，儘管目前澳門中華總商會仍然處於商會之首，但並未影響到各種工商類組織大量出現，例如陸續成立的不同產業或同業組織、新興產業促進組織、中國內地各省市與國際性商會組織、跨區域商會組織、青年商會組織等，如澳門文化產業促進會（2007）、澳門廣西總商會（2008）、澳門廣西桂林商會（2008）、泛珠三角華商商會（2014）、澳門廣西青年商會（2008）、澳門青年商會（2018）。而回歸後原先的一些壟斷行業（如博彩業、殯儀業等）因實行分散化經營改革，經營主體隨之變得零散，出現了由不同經營主體成立多個同業商會組織的情況。與此同時，作為僱員團體的工會組織雖然也出現分散化，各種自由工會組織在工聯總會之外不斷出現，但由於僱員利益較為一致，加上作為建制社團的工聯總會力量強大，故而雖呈下降趨勢，但在社團總量中仍佔有一定的比重。

隨着回歸後澳門政治轉變、經濟發展與社會變遷，澳門社團取得空前發展，雖然類型眾多、分布廣泛的基本格局得到維持，但是社團結構和類型也發生了變化，新型社團（如學術類、教育類、工商類）不斷出現，而傳統社團（如工會類、宗教類）佔社團總量的比重則有所減少，不斷湧現的新型社團導致社團類型更加多樣化。

## 四 回歸以來澳門社團社會角色的嬗變

### （一）社會服務的擴展與「擬政府化」功能的轉變

回歸後澳門社團的社會角色出現了一些新變化。在回歸前，澳門由外來殖民者管治，遷居澳門的新移民在脫離了傳統的血緣關係庇護後，面對着完

全陌生的政治社會環境，需要尋找一個新的庇護組織，於是社團（尤其是鄉族類社團）開始發展出庇護主義的功能：「回歸前的澳門民間社團領導者多為聲望卓著的華人社會領袖……其與普通社團成員構成了自願而非平等的庇護關係，社團的治理體制與方法也顯現出權威管理的色彩。」<sup>⑥</sup>因此，社團的內部關係表現為社團與成員之間的庇護與被庇護關係。在社團外部關係方面，社團與政府之間構成以合作為主導的關係形態：澳葡政府在公共物品供給等方面缺位，需要民間社團去填補，社團遂逐漸發育出「擬政府化」的功能。

然而，回歸以來澳門社團的「擬政府化」功能有所變化，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大眾的民生訴求，加大了公共物品與公共服務的供給範圍與強度，所以社團為居民提供服務的資源，從原來的社團自籌轉變為由政府向社團購買服務的新模式。對於居民來說，由於接受社團提供的社會服務等於間接受政府服務，因此居民加入社團的目的不再是過往為了得到庇護與感恩，而是希望取得一種平等的成員關係；而對於社團來說，由於可以獲得較為充足的政府資源而不需要再像以往那樣向社會尋求，因此能夠以更高的質量與更多元化的方式向成員提供社會服務，導致社團的「擬政府化」功能與方式出現轉變，一些社團藉着政府資源從滿足社會需要出發，不斷擴展其社會服務的功能。

一直以來，澳門社團向社會大眾提供的社會服務領域廣泛，類型眾多。回歸後，社會服務朝向綜合化、專業化與國際化發展的趨勢更加明顯。

### 1、綜合化

綜合性公益社會服務包括長者服務、康復服務、幼兒服務、家庭服務與社區服務等。例如，澳門兩個歷史悠久的慈善社團仁慈堂與同善堂，各自管理着多個公益性社會服務機構，包括安老院、盲人重建中心、診所與藥局、教育機構等。此外，澳門明愛、街坊總會、工聯總會與婦聯總會在發展公益社會服務方面頗見成效。以2007年落成的澳門街坊總會社區服務大樓為例，大樓按照適應多元服務需求進行設計，一、二樓是為長者提供服務的頤駿中心；三樓是樂駿中心，透過外展推廣家庭生活教育、對單親家庭提供支援服務、開展青少年服務和再就業培訓等；五、六樓是藝駿中心，鼓勵青少年參與文康體育活動，促進全面發展。

### 2、專業化

教育與醫療是澳門民間社團提供的社會服務中較為專業的領域。在基礎教育的供給方面，澳門社團主辦的中小學校佔據較大比例，提供從學前教育到高中的全程基礎教育。澳門鏡湖醫院慈善會（又名「鏡湖慈善會」）、同善堂、中華總商會、街坊總會、婦聯總會、工聯總會均主辦學校，面向社會提



供專業化基礎教育與職業教育。在醫療方面，鏡湖慈善會開展醫療服務的供給，其轄下的專業性非牟利醫療服務機構鏡湖醫院已發展成為與政府公立醫院（山頂醫院）一起承擔澳門居民醫療服務的重要供給者。

慈善類社團提供的新服務更多地表現在應對社會出現的新問題及相關對象，如吸毒者、性工作者、問題賭徒等。面對濫用毒品問題，多個專業性公益慈善組織提供戒毒康復服務，其中包括澳門基督教新生命團契康復中心、聖士提反會應許之家。而紫藤組織作為維護性工作者權益的社團，也已經在澳門提供外展服務。隨着澳門博彩業的繁榮，問題賭徒逐漸增加，相應地，一些推廣負責任博彩及提供問題賭徒矯治服務的社區公益社團如逸安社得以成立。

為了協助澳門新移民盡快適應澳門的生活環境及融入社區生活，街坊總會開辦了新來澳人士服務部，提供就業、語言學習、心理等輔導服務。澳門明愛也開辦面向外地勞工的服務，以協助大量外地勞工適應澳門生活，同時減少本地居民對外勞的負面情緒，達致社區共融及無歧視的目標。

### 3、國際化

隨着澳門經濟發展與豐裕型社會的到來，澳門本地慈善救濟對象愈來愈少，一些民間社團開始在境外尋找服務對象，特別是中國內地。災害救助是澳門社團向內地提供的較常見的服務。澳門社團的境外服務對象並不局限於內地，還延伸至南亞、非洲等地區，如全球宣明會澳門分會主辦「澳門饑饉」籌款活動，幫助東非災民脫離飢餓困境。可以說，隨着境外服務的增加，參與國際性公益服務活動已經成為澳門社團愈來愈常見的活動內容。

由上可見，回歸以來，澳門社團的「擬政府化」功能出現轉變，在服務資源取得上，出現從自籌資源到獲取政府財政資源的轉變；在服務方式上，更加注重提供多元化與專業化服務；在服務範疇與對象上，在繼續供給傳統服務的同時，注重解決新的社會問題以及推動服務對象的境外化。

## （二）參政活動的增強與「擬政黨化」功能的強化

自1970年代中期起，澳葡政府政治機構的部分職位引入了選舉方式，由於澳門沒有政黨，故社團作為參選工具，逐漸發展出「擬政黨化」的功能<sup>⑥</sup>。

回歸後，社團扮演的社會角色中，除了過往的提供社會服務、作為聯誼平台外，明顯增強了與政治相關的活動及功能。由於澳門《基本法》明確了社團在澳門的政治地位，隨着《基本法》的貫徹與實施和回歸後澳門政治的發展，社團的「擬政黨化」功能得到進一步強化，從立法會選舉到公共政策諮詢，無不需要社團的參與，而特區政府的施政同樣需要得到政治力量的支

持，因此，在澳門尚無正式的政黨組織的情況下，社團組織，特別是那些具功能性的代表社團的「擬政黨化」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，通過《基本法》的設計，社團已成為特區政治活動不可或缺的參與者，離開了社團，澳門政治、社會要正常運轉是難以想像的。

### 1、增加參選等政治活動

澳門特區成立以來，無論行政長官選舉還是立法會選舉，都離不開社團參與。首先，行政長官是通過選舉委員會選舉產生的，而400人組成的行政長官選舉委員會中，344位選委成員均通過各界別內的社團法人選舉產生，而行政長官候選人的提名以及選舉均由選委會成員投票進行。因此，沒有社團的參與，行政長官無從產生。

其次，立法會選舉的直接選舉與間接選舉均由社團參與。在立法會選舉中，從選民登記、候選人名單產生、經費籌募到競選動員，社團參與了幾乎所有環節。

在選民登記方面，按照特區成立後重新修訂的《選民登記法》，各類社團均可協助市民進行選民登記。較為常見的實踐程序是，市民進行直接選舉的自然人選民登記，均由社團進行組織、動員與協助；而間接選舉的選民登記，則是由社團組織登記取得法人選民資格。

選舉提名方面，在直接選舉中，一般由一個或多個社團召集其成員組成提名委員會，提名立法會直選候選人名單。在間接選舉中，候選人需取得相關利益界別中不低於20%的社團法人選民提名。無論直接選舉還是間接選舉，所有參選的候選人都是由社團提名的。

競選動員方面，在直接選舉中，當社團通過提名委員會提名的候選人名單獲得選舉管理委員會確認後，籌措選舉經費、組織選舉集會、提出競選政綱等競選動員活動隨即開始。競選期間，政綱發布與宣傳、宣傳品的印製與散發、宣傳廣告的發布，甚至張貼海報、電話拉票等活動，無不由社團包辦。與直接選舉相同，間接選舉的競選雖然不算熱烈，但候選人活動同樣由界別內的社團組織參與。可以說，在競選活動過程中，每一個環節都離不開社團。

### 2、增強政策倡議功能

回歸後澳門社會治理相關的政策由特區政府與社會共同制訂，因此社團的政策倡議與政策諮詢功能得到加強。社團經常應政府邀請參加各類政策立法諮詢。實際上，社團已成為政府制訂政策的主要諮詢對象。一些代表性社團內部成立了政策研究機構，例如澳門中華總商會成立策略研究委員會，工聯總會成立政策研究暨資訊部，婦聯總會與街坊總會均成立了政策研究室

等。同時，也有不少獨立於大型社團的論政社團成立，如2006年成立的澳門公民力量、2010年成立的澳門三十行動聯盟，這些社團亦以政策研究與倡議為核心活動。

在社團倡議的具體政策方面，如工聯總會提出賭場荷官與職業司機不輸入外勞，政策獲特區政府採納。一些與勞動權益相關的立法工作也是由工聯總會不斷爭取而來的，如2015年8月實施的《工作意外及職業病損害的彌補制度》新規定，保障僱員在惡劣天氣上下班途中的安全<sup>⑦</sup>。

健全社會保障制度是街坊總會、工聯總會與婦聯總會等社團關注的政策議題。要求政府擴大社保的受惠面、向社保基金增撥儲備、完善澳門非僱員居民自願參保的政策，以及推動政府建立非強制性中央公積金制度，是街坊總會與工聯總會長期致力推動的政策議題。同樣，婦聯總會一直推動建立雙層社會保障制度，並主張落實全民社保，為未能及時參保人士提供補交供款登記機制。

婦聯總會還長期跟進男士侍產假政策。2015年，婦聯總會向經濟財政司反映社會要求確立男士五天有薪侍產假的訴求。2018年，政府啟動修改《勞動關係法》，明確將男士五天有薪侍產假列入優先修訂的內容之中，並表示願意為本地僱員在產假報酬方面提供相關補貼<sup>⑧</sup>。

向政府反映居民意見、提出政策建議，被街坊總會視作參政、議政的重要手段。對於居民強烈關注的房屋政策，街坊總會建議政府制訂切合社會需求的公共房屋興建計劃、為社會房屋申請者制訂輪候年期、改革公共房屋申請排序方式等，還要求政府增撥土地資源以供興建公共房屋之用，並建議改組房屋局，「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」<sup>⑨</sup>。

### 3、發揮人才培養與輸送的功能

社團成為澳門回歸後管治人才來源的主要渠道之一，尤其是立法會議員、行政會委員與各政策諮詢機構的成員。現任立法會議員中絕大部分都有社團背景，直選議員均兼任社團職務，而間接選舉本來就是以社團法人為基礎的選舉，選舉產生的議員全部兼任社團領導職務。即使是委任議員，大部分也兼任社團職務。除立法會議員外，行政會成員也多數來自社團，一般都擔任代表性社團的領導職務。

在特區政府設立的各類政策諮詢委員會中，成員除了政府官員外，還有社團代表與社會人士，而社團代表則是重要成員。以青年事務委員會為例，其三十四名組成人員除政府官員外，還必須包括由委員會主席委任的青年、教育、經濟、文化及社會互助範疇等領域最多十五個社團或機構的領導人或其代表<sup>⑩</sup>，佔比接近一半。特區政府各類諮詢委員會人員的組成大同小異，社團代表均佔有相當比例。

#### 4、從事權益保障活動

一些職業或性別社團自回歸後開始加強會員及居民的權益保障工作。例如，婦聯總會成立了婦女權益部，關注反家暴立法進度，要求修訂性犯罪法律，提升託兒服務品質等。工聯總會將維權與服務作為其工作的兩個重點，並成立權益委員會，非常重視居民的就業保障。2003年，澳門旅遊娛樂有限公司（澳娛）出現勞資糾紛，工聯總會考慮到事件對數千名澳娛員工及其家庭可能帶來的衝擊，積極參與糾紛的斡旋工作。最後，澳娛的子公司澳門博彩控股有限公司、澳娛職工聯誼會、工聯總會與勞工局簽署了四方諒解備忘錄，穩定員工崗位，保證轉職員工收入，並改變依靠茶錢作為主要收入來源的博彩前線員工的收入模式，從而避免了社會震盪。2008至2009年間，受國際金融海嘯影響，澳門出現就業問題。工聯總會發動博彩企業員工簽名行動，積極勸說博彩企業以無薪假期代替大規模裁員，成功保住數千名博彩從業員的崗位。為減少失業，工聯總會還積極推動政府出台在崗培訓計劃、低收入補貼計劃等措施<sup>①</sup>。

此外，一些特定行業的社團圍繞着維護其行業員工的權益展開工作。例如，澳門公職人員協會協助公務人員撤銷不合法的候命制度與周末無薪工作制度，解決合約延續問題，爭取開標競投政府房屋等。公務華員職工會向政府提出，基層公務員面臨沉重的生活壓力，部分職位無人願意入職且流動性高，希望政府向基層公務員發放額外的2,800澳門元生活津貼。其後政府回應會考慮在居住、津貼方面關照基層公務人員<sup>②</sup>。

中華教育會作為澳門關注中小學教師權益的教育團體，致力於推動特區政府制訂《非高等教育私立學校教學人員制度框架》（「私框」）。該會認為，「私框」並非只是事關薪酬福利，而是透過制度為教師創造合適的工作條件：參考國際標準，規範不同教學階段教師的課時量，規定每周工作三十六小時，減少教師沉重的工作量，使教師能夠騰出更多時間進行更有效的專業發展培訓。「私框」還規範了教學人員的評核制度和專業發展要求，有利於強化教師的專業性<sup>③</sup>。在中華教育會及其他教育團體的爭取下，「私框」於2012年2月在立法會通過。

由上可見，在特區成立後，澳門社團在選舉參與、政策諮詢與倡導、政治人才培養與輸送、權益維護等政治參與方面的豐富實踐，充分說明了特區時代澳門社團的政治地位與政治功能得到強化與拓展。

## 五 結語

回歸後，隨着澳門政治轉變、經濟發展與社會變遷，澳門社團取得空前發展。以2008年選舉法的修訂為界，可以將澳門社團的發展分為前後兩個階

段，總的趨勢是社團總量持續增長，而社團形式則多種多樣，結構分布廣泛且有所變化，新型社團不斷出現，傳統社團佔社團總量的比重則有所減少。在社團的社會角色方面，雖然回歸後社團的社會服務與政治參與兩大基本功能得到延續，但在內容與方式上卻出現轉變與創新，「擬政府化」功能有所轉變，「擬政黨化」功能得到強化。社會服務的轉變表現為資源從民間籌措改為政府提供，並轉向綜合化、專業化和國際化。而政治參與方面則表現為強化與擴展的趨勢，從參加選舉、政策諮詢到培養和輸送政治人才、維護權益到支持特區政府依法施政，澳門社團的參政活動與政治功能得以全面增強。可以預見，在現行的政治體制與社會生態下，澳門社團仍將扮演重要的社會角色，繼續發揮提供多元社會服務與承擔政黨化的政治功能。

### 註釋

- ① 〈民眾建澳聯盟章程〉，《澳門特別行政區公報——第二組》，第13期（2008年3月26日），頁2431。
- ② 丁開傑：〈從第三部門到社會企業：中國的實踐〉，載英國文化教育協會、中央編譯局比較政治與經濟研究中心編：《透視社會企業：中國與英國的經驗》（北京：英國文化教育協會，2007），頁77。
- ③ 〈聚賢同心協會章程〉，《澳門特別行政區公報——第二組》，第6期（2011年2月9日），頁1316。
- ④ 〈群力智庫中心章程〉，《澳門特別行政區公報——第二組》，第9期（2011年3月2日），頁2149。
- ⑤ 婁勝華：〈庇護主義與澳門社團文化（三）〉，《澳門日報》，2009年4月27日，E07版。
- ⑥ 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》（廣州：廣東人民出版社，2004），第四章。
- ⑦ 〈訂最低工資 工會法提案 鄭仲錫：立法維權新進展〉，《澳門日報》，2015年12月11日，A14版。
- ⑧ 〈明確五天男士侍產假 增十四日無薪產假 政府補貼產假薪酬〉，《澳門日報》，2018年5月8日，A01版。
- ⑨ 〈向政府遞信建議改組房屋局 街總倡改革公屋競投方式〉，《澳門日報》，2009年4月21日，B07版。
- ⑩ 〈第12/2002號行政法規〉，《澳門特別行政區公報——第一組》，第23期（2002年6月10日），頁681。
- ⑪ 〈回顧工運盡顯團結〉，《澳門日報》，2013年1月18日，B05版。
- ⑫ 〈昨晤崔世安提五建議 華員會倡增基層公僕津貼〉，《澳門日報》，2013年7月5日，B02版。
- ⑬ 〈訪十九會員學校 晤千教師達共識 教育會促私框盡早立法〉，《澳門日報》，2011年7月18日，C01版。