

# 澳門社團研究的途徑及拓展

婁勝華

---

**[提要]** 以全球範圍內結社革命興起為背景，以澳門回歸為動力，社團研究迅速成為近年來澳門學術研究中深受關注的課題之一。縱觀社團研究的既有文獻，研究主要循兩條途徑展開，一條是外部途徑，側重於發掘社團的外部功能，尤其是社團在社會治理中的價值。其中，社團的“擬政府化”與“擬政黨化”功能表述乃集中表現。另一條則是內部途徑，即關注社團發展定位、組織管理、資源運用、內部成員關係與能力建設等議題。當下，澳門社團研究正從外部途徑轉向內部途徑。然而，事實上，澳門社團研究的深度拓展，必須強調內、外部兩條途徑的研究共存並進，且在此基礎上，發展出多元而非單一視角。

**[關鍵詞]** 社團研究 外部途徑 內部途徑 澳門

**[中圖分類號]** D67.659 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874-1824(2013)04-0155-05

---

澳門有悠久的社團發展史，然而，澳門社團研究的歷史則並不長久，甚至可以說起步很晚。原因其實不難理解，一方面，即使是在世界範圍內，結社革命的興起及其所引起的學術關注，也只是上個世紀80年代之後的新事物。實際上，遲至1990年代，美國約翰—霍普金斯大學的賽拉蒙（Lester M. Salamon）教授根據其領導的研究小組對非政府組織在多個國家發展狀況的研究，正式提出一個由NPO（非營利組織）或NGO（非政府組織）所發動的全球性的“社會團體革命（Global Associational Revolution）” 正方興未艾的結論，並預言“社團革命”對即將到來的21世紀所具有的意義，也許如同民族國家的興起對20世紀所具有的意義一樣重大。<sup>①</sup>另一方面，1999年之前的澳門，作為一個並不發達的殖民地，其所受到的學術關注原本已相當稀疏，況且還習染了較多的政治色彩，其中，最為明顯的事實是研究澳門往往以主權或外部視角切入，單一的學術話語與狹窄的主題關注，甚至湮滅了澳門研究應有的自主性。因此，儘管幾百年來，作為民間組織的社團在參與澳門社會治理方面事實昭然，能量非凡，卻並未真正進入澳門學術研究的視野，更沒能成為焦點性學術議題。

社團組織逐漸引起關注應該是澳門回歸已經成為確定目標之後，當人們開始討論如何管治回歸後的澳門社會時，社團就成為一個無法避開的話題。檢視管治回歸後澳門特區的憲制性法律依

據《澳門基本法》，就不難發現，與同類法律相比，其極為少見地包含了多條與社團組織相關的條文。除了保障結社自由作為澳門居民的基本權利之一外，還就社團參與社會管治、社團在教育文化、體育娛樂、醫療衛生、專業學術、社會服務等廣泛領域提供服務、社團的對外聯繫，以及政府社團資助等內容作出明確規範。<sup>②</sup>《澳門基本法》明確澳門社團的地位及功能，顯示出作為憲制性法律的基本法對澳門治理傳統的尊重。而事實上，基本法建構的澳門特區政制，強調行政主導，同時，又不希望引入西方式政黨制度，由此，澳門社團獨特的治理價值就自然而然地得到重視與發掘。

似乎是循著基本法之思路，進入後過渡時期乃至回歸之後，在澳門社團研究中，重視挖掘社團治理價值，進而與治理模式相勾連，側重探究社團在澳門社會治理中的角色以及由此而形成的獨特治理模式，已經成為澳門社團研究的基本途徑之一。從社團研究的角度看，可以將之視作外部切入的研究途徑。外部視角的社團研究已經取得了相當不俗的成果。引入法團主義理論分析澳門社團（尤其是功能性代表社團）的治理價值，進而提出以吸納與選擇功能性代表社團作為政府賦權對象與溝通社會民眾之仲介，政府運用社團合法性認可、物質性資源與非物質的選擇性獎勵等直接手段與間接方式逐漸將民間社團導入“政府—功能性代表社團—（次級功能性社團）—基層社團”的層級化結構，形成縱向層級化的“蛛網式”關係網絡。利用這種層級化社團關係網絡，政府能夠間接地將治理權力通過功能性社團的代理與仲介而伸展到基層社區。可見，在缺乏正式民主制度條件下，功能性代表社團可以成為社會成員進行利益表達與政府進行間接社會治理的非正規社會制度體系。這種非正規社會制度體系就是回歸前存在於澳門顯性殖民主義體制內的潛性法團主義結構，正是依靠法團主義結構來稀釋、緩和與消彌因澳葡政府的非法性治理權力所引發的社會對立、緊張與衝突，從而實現澳葡殖民政府對民間社會的間接治理以及社會治理秩序化運行。<sup>③</sup>這種建立在政府與功能性代表社團合作基礎上的法團主義治理結構已經成為澳門社會治理的制度遺產，換句話說，對於澳門回歸後的特區政府與社會來說，長期形成的制度遺產完全可以成為構築澳門社會治理新模式的制度性資源。<sup>④</sup>至於澳門社會和諧之成因同樣可以引入社會資本理論藉由展示社團外部功能而得到合理詮釋。<sup>⑤</sup>

## 二

回歸之後，當同屬特別行政區的香港在管治上遭遇困境時，和諧的澳門社會及其管治越發引起社會興趣與學術熱情。觀察往往從澳、港兩個城市型社會的相異性因素開始，結果很快就會注意到大致相同的政治制度形態運作過程中出現的差異性效果，分析其原因，固然可作多元歸屬，但是，社團政治與政黨政治（香港的政黨雖冠以政黨之名，準確地說，應為準政黨組織）<sup>⑥</sup>還是很快被認定為形成差異的重要原因。於是，討論與比較社團政治與政黨政治的長短優劣也成為其中一個不時為人所提及的議題。

在一個政黨政治遍行世界的全球化時代，社團政治似乎就是一個異數，因此，有人先驗地斷言，社團政治就是一種落後的政治形態，在澳門，其正在走向終結。<sup>⑦</sup>儘管沒有認真考察澳門社團政治的實際政治效果而得出來的結論未免太過冒然與倉促，然而，澳門社團政治在維持社會政治相對和諧的同時，也確實產生了一些不可忽視的問題，比如，對政府行為監督乏力、政治人才培養不濟、社會管治政策水平欠佳等。這些問題的出現即使不能全由社團負責，而與社團政治的高度相關性倒也是不爭之事實。

事實上，縱然在種族衝突、利益糾葛、信仰難寬容的喧囂世界裡，和諧顯得尤為可貴，可是，當和諧變成公然的利益輸送而得不到遏制時，人們仍無可避免地開始對如此之“和諧社會”發生合理懷疑，“河蟹社會”的調侃概念被創造出來就是表現之一。由此，探索如何彌補與矯正社團政治缺陷的議題被提了出來。與此同時，回歸後社會急驟變化引發的新矛盾層出不窮，獨立於工聯的新工會組織<sup>⑧</sup>不斷湧現，教育水平遠勝上輩的部分新生代們也不願意乖巧地順從傳統權威，無論是新工會團體，還是激進的新生代們，似乎越來越成為抗爭性街頭運動的主角，他們選擇激進方式表達訴求及不滿，對現存秩序發起一次又一次的挑戰。

面對嶄新的社會環境與分化的利益結構，以功能性代表團體為利益表達機制的法團主義治理體制雖未必威力盡失，卻也靈性不再，於是，有嘗試引入現代主義或後現代主義、消費主義、新自由主義、多元主義、團體博弈及公民社會等理論重新闡釋與建構澳門的社會現況及治理模式。<sup>⑨</sup>與此同時，在社團之外尋找與培育新治理主體也未停步。然而，舉目四顧，澳門卻並無政黨或其他政治組織臨盆的跡象。

### 三

社團之外的政治組織尚未出現，奢談其發育與成長亦於現實治理無益，更重要的是，澳門的政治生活不可能停頓，由此，當社團飽受社會哀怒與批判之時，社團研究的視角已經開始發生轉移，即從過去重視社團外部功能轉向如何通過加強社團自身建設來提升社團的能力。社團能力建設的提出開放了澳門社團研究的新途徑，即內部研究途徑。其實，就社團對澳門社會的深刻影響力而言，沒有社團的善治，就沒有澳門社會的善治。然而，遺憾的是，一直以來，儘管澳門社團數量眾多、地位尊崇，可是，社團內部管理及提升社團能力的研究卻屢遭忽視，與之相關的文獻更是難得一見。無論如何，這種狀況是與社團所承擔的廣泛功能極其不相匹配的。很難設想，承擔社會治理重任的組織卻可以長期忽視自身管理與能力發展。實際上，盡管社團的作用得到了廣泛的社會認可，但是，回歸後，社團所擔負的廣泛功能對社團能力提出了嚴峻挑戰。社會成員需求的高級化與社團專業化服務能力不足構成落差，社團成員流失、凝聚力下降與作為政治參與主導性組織的高代表性與高動員性要求形成落差，社團人才斷層及培育功能弱化與作為管治人才輸送主渠道的地位形成落差……因此，針對社團所面臨的成員流失，代表性降低，以及內部管理民主化、制度化、開放度與透明度有待提高等諸多問題，加強社團能力建設與開發已經成為事關澳門社團本身健康發展以及未來澳門社會持續穩定發展的重要議題。<sup>⑩</sup>

社團內部途徑的研究雖然剛剛起步，而未來研究的前景與空間卻是無比廣闊。從反思既往研究的角度看，過去籠統地談論社團治理功能，卻並未區分不同類型社團的社會治理功能存在的巨大差異。儘管社會資本理論認為，哪怕是封閉的會員互益型社團及釣魚協會之類的趣緣性組織都有強弱不等的治理功能，<sup>⑪</sup>但是，那畢竟是相當間接的，更無法與具“擬政黨化”、“擬政府化”功能的代表性社團<sup>⑫</sup>同日而語。實際上，澳門社團中，具直接社會治理功能者為數非眾，主要由利益集團及政黨化社團構成。可見，對於社團研究來說，類型研究是基礎性的、必不可少的。

如果說分類研究還不能真正深入到社團自身或社團內部的話，那麼，社團戰略規劃與定位問題無疑是關係到社團能否持續健康發展的重要議題。然而，至今為止，在澳門，同樣未見有深入細緻的研究。與社團分類及社團定位研究相聯繫的另一個重要議題是社團的內部治理結構，雖然

澳門社團在取得法人資格之前必須訂立章程，並按照章程設立包括理事會、監事會等在內的社團法人治理結構，然而，在實際運作過程中，社團的治理結構卻並不完善，存在形式化傾向，尤其是未能建立嚴格的任期制度，社團領導層與執行層的產生及更替未符合制度化與民主化要求，因此，需要研究如何完善與優化社團內部治理結構，實現社團民主管理與民主監督的真實化問題。

相對於社團研究者來說，社團管理者更加關注社團資源的籌集與運用，尤其是財政資源與人力資源。募款機制的設計與人力資源（包括全職員工與志願者）的開發已經不單單是社團管理技術的組成部分，而是提升到社團戰略層次。而社團的宣傳營銷、活動項目的策劃組織、產品與服務的設計供給等方面都屬於社團能力建設的範疇，關係到社團核心競爭力與優勢所在。至於飽受社會垢病的社團內部監督與透明度，更是澳門社團自身建設不容回避的問題。

在社團關係研究方面，過往研究往往較多地關注社團與政府以及社團與社團之間的外部性聯繫，而對社團內部的成員之間、普通成員與領導層之間的關係缺乏深入揭示。如果對照社團章程，社團成員之間無疑是平等的關係，然而，實際社團生活中卻要複雜得多，研究社團成員關係甚至可以藉此衍生出澳門社團文化或社團行為偏好的研究專題。

#### 四

當然，啟動社團研究的內部途徑並不意味否定社團研究的外部途徑，事實上，社團研究的內、外部兩條途徑並非涇渭分明、完全隔絕的，而是可以轉化的。例如，前面提到的社團與政府關係一般被視為社團外部途徑研究的經典課題，其實，就此專題來說，同樣也是可以轉化為社團自身研究的。眾所周知，政府資助社團（政府購買服務是另外一個說法）是現代社會的慣常現象，但是，對於獲取政府資源輸入的社團來說，如何才能保持其自身獨立性，並且還能夠不受支配地自主監督政府？實際上，思考此一問題需要界定社團的利益邊界，或者，換句話說，也可以視為社團自主性研究。

同樣，社團研究的內、外部兩條途徑也並非是前後繼替、相互取代的關係，而是並行不悖、共同發展的。深化澳門社團研究必須內、外部兩條途徑的研究共存並進，且在此基礎上，拓展出越來越多的視角，惟此，才能真正促進社團研究的持續繁榮。以澳門公民社會研究為例，倘若離開社團而奢談公民社會建設是很荒謬的，因為在公民社會理論視野中，非政府的社團組織作為公民社會最活躍的因素與基本組成部分，其數量之多寡往往被視為觀察某地公民社會成熟程度的重要指標。然而，澳門雖社團眾多卻公民社會不彰，如何解釋這種看起來很違背國際公民社會發展規律的現象？其實，如果將澳門社團的內、外部關係結合起來進行研究，就不難發現，原來澳門社團是在以澳葡殖民管治的特殊背景中發展壯大起來的，當年來到澳門的移民們在脫離鄉居關係之後需要尋求類似具有某種庇護功能的血緣組織（如家庭與宗族）那樣的社會組織，於是，社團的存在無疑可以在一定程度上滿足移民的這種需求，給予他們某種保護，由此社團的庇護功能得到發育與強化，社團領袖與普通會員之間出現濃厚的庇護與被庇護關係，而庇護的強化意味著社團內部成員之間存在著自願的不平等，它阻礙了社團成員在社團參與過程中應該得到的公民性訓練，所以，即使澳門有數量豐沛的社團，如果社團內部庇護關係盛行的話，也並不意味著必然會導致公民社會的發育成長，反而會對公民社會的成熟形成阻攔。<sup>⑤</sup>可見，只有藉由社團研究的內、外部兩條途徑，才能真正揭示出澳門社團乃至澳門社會的某些本質。

總之，回顧澳門社團研究，並區分出內、外部兩條研究途徑，或許僅具有便於學術敘述的價

值。實際上，無論是從外部切入進行觀察，還是選擇內部途徑加以研究，無論是學界的抽象化理論思考，還是業界的具體化實踐操作，都已經表明，研究群體、研究主題、研究途徑與研究方法的多元化應該成為未來澳門社團研究不可逆轉的發展趨勢。

① Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Maryland: The Johns Hopkins University, 1999, pp. 4-5.

②《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》涉及到社團方面的條文包括第二十三條、第二十七條、第一百一十五條、第一百二十一條、第一百二十二條、第一百二十三條、第一百二十七條、第一百二十九條、第一百三十一條、第一百三十二條、第一百三十三條、第一百三十四條等。

③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年；潘冠瑾：《社團體制變遷：自治、代表與參政》，北京：社會科學文獻出版社，2010年；陳震宇：《現代澳門社會治理模式研究》，北京：社會科學文獻出版社，2011年。

④婁勝華：《社會合作主義與澳門治理模式的選擇》，澳門：《澳門理工學報》，2006年第4期。

⑤婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京：社會科學文獻出版社，2009年；聶安祥：《社會交往行為與認同——澳門社會結構探析》，廣州：廣東人民出版社，2009年。

⑥香港沒有政黨法，現有的政黨組織或者按照香港《公司條例》第32章而註冊為“有限公司”形式，又或者根據香港《社團條例》第151章而註冊為“社團組織”形式。

⑦《社團政治：死亡的開始？》，澳門：《訊報》，2012年6月22日；仇國平：《取消社團政治特權是硬

道理》，澳門：《訊報》，2012年2月10日。

⑧新工會團體偏好使用“自由”或“民生”冠名，且不愿意以屬會形式加入澳門工會聯合總會。

⑨黃兆輝：《如何做到吉登斯的反身性：澳門公共政策的角色給台灣的一點啟示》，2012年台澳政策論壇，2012年12月15日，台北：中國文化大學。劉世鼎：《澳門的新殖民主義：透視2007年五一大遊行》，《思想》第7期（2007），第55～82頁；史唯、劉世鼎：《新自由主義的主體：澳門賭場荷官調查》，《台灣社會研究季刊》，第80期（2010年），第321～366頁。

⑩婁勝華：《挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析》，《行政》，第100期（2013年）。

⑪Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

⑫參見婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，第四章，廣州：廣東人民出版社，2004年。

⑬婁勝華：《庇護主義、利益政治與澳門社團文化嬗變》，載余振等：《澳門華人政治文化縱向研究》，第七章，香港：三聯書店有限公司，2011年。

**作者簡介：**婁勝華，澳門理工學院公共行政高等學校教授，博士。

[責任編輯 劉澤生]