

民間社團、制度資源與澳門政治發展

婁勝華*

政治學把探尋與設計最美好的政治制度作為該學科古老且恒久不衰的中心議題。長期以來，在政治學視野裏，政府（國家）始終佔據着核心地位，而政府之外的政治行動單位遭遇長久的忽視，它們很難進入政治學研究視野。直到20世紀，隨着政治行為主義的興起，政治學家們超越傳統政治學以國家或政府為中心的狹隘分析範疇，開始把眼光投向政府之外的政治行動單位。作為行為主義代表性人物之一的大衛·伊斯頓（David Easton）用政治系統來分析現代複雜的政治生活與政治現象，從而將過去被認為外在於國家政治制度結構的政黨、利益集團、大眾傳媒，甚至家庭、學校、教會、工會組織等納入政治分析的視野之中。由此，民間非政府組織與政府之外的其他政治單位一起開始受到政治學的重視。之後，無論在多元主義理論，抑或在國家—社會關係理論中，非政府組織都取得了與國家（政府）幾乎同等重要的分析價值。冷戰的結束和全球化、民主化浪潮進一步推動並彰顯了民間組織作為政治實踐者的優越功能，也引起了政治研究者的學術關注與理論傾斜。在後行為主義政治學中，以市民社會理論與第三部門理論為代表，對民間組織的政治價值進行了持續深入的發掘，而善治（good governance）理論同樣把民間組織視為構成公民社會的主導性力量而加以珍視。事實上，民間組織從邊緣化到中心化的過程，正是政治理論在追尋政治實踐發展過程中不斷調整學術焦距的結果，因此，該過程也反映了人類社會政治發展的基本邏輯。對於澳門來說，縱然它經歷了非同尋常的獨特政治歷程，但是，在思索它的政治發展與政治未來時，同樣需要用人類政治文明發展的寬闊視野去分析反思它的歷史制度遺產與設計規劃它的未來政治路向。

* 澳門理工學院公共行政高等學校副教授。

作為澳門特殊社會生態的產物，民間社團在澳門具有悠久的歷史，然而，真正意義上的澳門民間社團本土化、多元化、自主化的高速發展卻是從20世紀70年代中期開始的。從澳門民間社團發展的動力考察，自1970年代中期以來，澳門經濟發展越過波動期進入大幅躍升期，¹經濟增長的速度、結構與方式出現前所未有的轉變，經濟發展引起社會人口及就業結構、社會收入水平、社會生活方式乃至社會心理需求等多方面的變革，經濟增長與社會發展，特別是澳門順利回歸的預期與實現，共同推動澳門社團的數量劇增與結構分化。此將澳門生產總值(GDP)規模、人口、社團數量與社團密度列表如下。

表1：20世紀80年代以來澳門經濟、人口與社團發展
(億澳門元、人)

年份	本地生產總值		人口		社團		社團密度 (‰)
	產值	+、-%	人數	+、-%	累積數	+、-%	
A	B	C	D	E	F	G	F/D
1982	71.6	-	261,713	-	370	-	1.41
1983	85.7	+19.7	276,911	+5.8	397	+7.3	1.43
1984	106.5	+24.3	288,774	+4.3	452	+13.9	1.57
1985	109.5	+2.8	290,633	+0.6	488	+8.0	1.68
1986	124.7	+13.9	301,480	+3.7	542	+11.1	1.80
1987	160.3	+28.5	312,207	+3.6	595	+9.8	1.91
1988	187.2	+16.8	319,786	+2.4	656	+10.3	2.05
1989	220.6	+17.8	330,410	+3.3	701	+6.9	2.12
1990	261.8	+18.7	339,510	+2.8	768	+9.6	2.26
1991	303.3	+15.9	363,782	+7.1	841	+9.5	2.31
1992	395.2	+30.3	377,983	+3.9	929	+10.5	2.46
1993	451.9	+14.3	389,984	+3.2	1027	+10.5	2.63

1. 需要說明的是，澳門經濟進入1990年代中期後曾經一度衰退。特區政府成立後，通過明確經濟發展定位與賭權開放等一系列舉措，推動澳門經濟重新駛上高速發展軌道。

年份	本地生產總值		人口		社團		社團密度 (‰)
	產值	+、-%	人數	+、-%	累積數	+、-%	
1994	501.1	+10.9	403,570	+3.5	1126	+9.6	2.79
1995	553.3	+10.4	415,030	+2.8	1218	+8.2	2.93
1996	552.9	-0.7	415,172	+0.1	1393	+14.4	3.36
1997	558.9	+1.1	419,417	+1.0	1482	+6.4	3.53
1998	519.0	-7.1	425,190	+1.3	1580	+6.6	3.72
1999	490.2	-5.5	429,632	+1.0	1724	+9.1	4.01
2000	497.4	+1.5	431,506	+0.4	1837	+6.6	4.26
2001	498.0	+0.1	436,686	+1.2	1983	+7.9	4.54

資料來源：澳門統計暨普查司（局）：《澳門及其人口演變五百年》（古萬年、戴麗敏）、《本地生產總值估計修正1982—1998》、《統計年鑒2001》；澳門身份證明局社團登記資料。

表列資料顯示了20世紀80年代以來澳門經濟規模(GDP)、人口與社團的發展在總體走勢上體現出同步性與一致性，經濟增長的“黃金時代”，也是社團發展的“黃金時代”。經濟規模(GDP)、人口與社團之間以“因果鏈”表達的關聯方式表現為，經濟增長吸引移民入澳帶動了人口增加與社會分化，社會分化促動的權益與需求多元化導致結社運動蓬勃發展。從20世紀80年代以來，澳門民間社團的自主性多元化發展在總量、結構、密度、趨勢上表現出諸多特徵。

(一) 社團總量上，呈幾何級跳躍式增長。在已註冊社團²中，20世紀最後20年新註冊社團1445個，佔全部社團總數1983個的72.9%。從增長速度看，1980年代新註冊社團422個，10年內新立社團超過之前所有註冊社團數的52.3%。在1980年代高增長基數上，1990年代增長速度更是史無前例，10年內新註冊1023個社團，較1980年代增長了142.4%，年均遞增14.2%。如果以工作日折算，也就是說，澳門政府身份證明司（局）每兩個半工作日就要辦理一個新社團的註冊登記手續。對該時期社團發展，以5年為一個時間單位，表示如下。

2. 本文以澳門特區身份證明局、澳門基金會提供的截止2001年澳門社團登記資料作為分析依據。

表 2：20 世紀 70 年代以來澳門社團的發展

時間段	數量	比重 (%)	+、- %
1979年之前	277	14.0	-
1980-1984	173	8.7	-
1985-1989	249	12.6	+43.9
1990-1994	425	21.4	+70.7
1995-1999	598	30.1	+40.7
2000-2001	261	13.2	-
合計	1983	100.0	-

資料來源：澳門特區身份證明局、澳門基金會。

(二) 社團結構上，知識社團與政治社團比重增大。以1980-2001年期間註冊社團比較此前註冊社團的結構變化，在可作對比的9類社團中，比重增加的類別依次是社會、文化、學術(科學)、教育、工商、政治6大類，比重下降的類別依次為體育、慈善、宗教3大類。值得注意的是，政治類社團是1980年代以後新出現的類別。文化團體、學術(科學)團體和社會類的專業協會團體在1980年代之前的漫長歲月裏雖已出現，但為數甚微，從1980年代開始到20世紀末，文化、學術(科學)和專業協會三類社團快速發展，在全部社團中的比重明顯增大。

(三) 發展動力上，外部動力式微與內部動力主導。雖然澳門社團發展過程中始終受到內部與外部雙重動力的作用，但是自1970年代中期以來，來自外部的影響明顯減弱，大陸新一代領導人鄧小平放棄了毛澤東時代的政治浪漫主義行為，從過去發動國內階級鬥爭與支援世界革命轉向務實靈活的改革開放與現代化建設，更加注重於國內改革事務與經濟發展。與此同時，澳門內部本土性動力成長為推動澳門社團發展的主導性力量。其具體表現在：經濟起飛帶動的產業結構變革，大型基礎設施建設推進的都市化進程，新移民機械性劇增與中產階級成長推動的社會結構兩極化，有限政治開放促進的政治參與發展，澳門政府的自由結社政策與過渡期的來臨等等。

(四) 發展趨勢上，明顯的多元化與漸顯的國際化。外部影響的減弱與內部動力的增強，導致澳門社團發展出現多元化趨勢。一是社團組建動因與目標性質的多元化。與以往社團組建的單一性集中性動因

不同，新生社團既有出於公益性，也有出於互益性，甚至還有出於爭奪資源或提高個人聲譽(地位)而成立的。二是社團活動領域的多元化。與以往外部因素作用下社團往往以群狀形式出現不同，新生社團領域分佈極其廣泛，既有傳統的社會福利領域、教育文化領域等，也有科學學術、休閒娛樂，甚至還有環保、人權等領域。三是社團服務的對象與方式多元化。過去社團多以互益型為主，而新生社團既有封閉式的會員互益型社團，也有開放式的社會服務型社團。服務對象既有特定人群，也有跨行業、跨社區的非特定人群。服務方式既可以是物質形式，也可以是非物質形式的權益保護、技術輔助、諮詢交流等。四是社團成立要素與資源結構的多元化。與過去以經費自籌的會員型組織不同，新生社團既有基於人群集合的會員型組織，也有基於資金集合的非會員性組織，如各種基金會。社團的收入結構中，在私人資助、會費與自營收入外，公共部門的資助開始成為社團收入的重要來源。五是社團關係網絡的多元化。與以前社團以大陸為主進行外部關係網絡的建構不同，新生社團既與中國範圍內大陸、臺灣、香港建立聯繫，也與海外華人組織建立聯繫，有的還直接成為全球性組織的區域分支機構，社團發展的國際化趨勢漸顯。

(五) 社團密度上，持續增長形成的累積型社團數量，無論與人口之比，還是與面積之比，呈現加速度擴張性增長趨勢。分析觀察期內不同時間段形成的增長臺階，不難發現，從1982年到1988年的7年內澳門社團密度從1.41‰達到2.05‰，之後社團密度從2‰到3‰僅用了7年時間，從3‰到4‰用時短至3年。社團密度指數型擴張階梯的形成一定程度上反映了澳門內部現代經濟增長與社會發展驅動民間社團生成的乘數效應。與可獲取資料的國家與地區NGO密度進行橫向比較，澳門社團密度之高可謂首屈一指，就連一些發達國家也無法比擬(法國NGO密度為11.05個/萬人、美國NGO密度為5.18個/萬人、日本NGO密度為9.72個/萬人)，至於發展中國家(地區)更是望塵莫及，即使是那些被視為NGO比較活躍或是民主等級上升較快的南非(NGO密度為2.52個/萬人)、菲律賓(0.93個/萬人)等國家(地區)³同樣無可匹敵。

3. 王名等《中國社團改革——從政府選擇到社會選擇》，北京，社會科學文獻出版社，2001年，第105頁；[美]朱莉·費希爾(Julie Fisher)著，鄧國勝等譯《NGO與第三世界的政治發展》，北京，社會科學文獻出版社，2002年，第172-175頁。

二

作為不同社會群體的利益或非利益聚合體，任何民間社團必然面對兩組重要外部關係，即社團與社團之間的橫向關係，以及社團與政府之間的縱向關係。如何處理上述兩對關係，非但關係到社團分佈與結構形態，更為重要的是，不同關係模式決定社團可否參與社會治理，以及參與社會治理的程度。換言之，並非所有承擔一定社會功能的民間社團都獲得了同等程度的體制化。在澳門，就法律地位而言，任何社團都是平等的。但是，在現實社會中，社團的實際社會活動與社會影響卻千差萬別、各不相同。其中的一個重要影響因素是政府的傾向性介入改變了社團之間的地位均勢。在澳葡時代，政府對社團的影響方式主要包括：1) 社團合法性的授予。社團合法性認可權對於表達政府的社團偏好與掌控調節社團佈局具有重要工具價值。2) 物質性社團資源的供給。物質性資源，在社團的生成、維持與發展過程中，其重要性是不證自明的。在澳門社團物質性資源獲取的幾種途徑中，政府資助始終是社團經費的基本來源之一。歷史上，澳門政府對華人社團的物質性資源供給規模不等地始終存在。相應地，獲得與爭取政府資源也成為某些社團組建動因或社團活動的經常性內容。3) 直接或利用非物質性獎勵的間接方式操控社團領導人選。可見，社團合法性認可、物質性資源與非物質的選擇性獎勵 (*selective incentives*) 構成了澳門政府表達社團政策偏好、影響與支配社團發展以及調節社團生態格局的直接手段與間接方式。在政府居間作用下，澳門社團發展被逐漸導入“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。

上述結構是由多重關係建構起來的，其中包含三對基本關係。首先是政府與社團關係。政府的地位授予與資源輸入在社團間的不均衡分佈，導致某些社團獲得了優先權與代表權，從而打破了社團與政府之間的等距離運動，形成由不同功能區域內代表性社團組成的核心社團叢，政府與社團關係體現出“政府—核心社團叢”的緊密聯繫與“政府—(核心社團)—非核心社團”的鬆散或間接聯繫等不同層面。其次，功能區域內社團關係。在相同功能區域內的不同社團並非構成相互競爭

關係，也不是簡單的平等關係（儘管有法人上的形式平等），而是形成“核心—週邊”的層級秩序。處於核心層次的是功能區域內的代表性社團，處於週邊層次的是功能區域內的基層社團，在核心層次與週邊層次之間規模不等地存在着次級功能性社團。再次，功能性社團之間關係。功能性社團是非民主制度條件下社會不同群體利益表達與溝通的基本工具，其構成了澳門全部社團關係的組織基礎。但是，澳門社團形成功能性分化後，並不意味着功能性社團之間處於對立或隔離狀態。它們之間同樣存在聯繫，常態下相互之間的利益邊界較為清晰，各有不同的功能活動領域，在爭取政府或社會資源時，相互構成一定的競爭關係。而在特殊時期或非常狀態下，共同的利益突破相互間的功能邊界，合作關係替代競爭關係成為主導面，尤其是功能性代表團體之間為應對共同危機往往凝聚成一個核心社團叢體，並成立聯合性社團組織形式。

澳門政府與社團關係的結構正是在橫向社團關係的功能化基礎上形成以縱向層級化為主導的社團關係網絡。同時，該結構之外，還存在着一些邊緣化或體制外社團，它們通過非制度化方式保持與政府的聯繫。可見，功能性代表社團是連接政府與社會成員的仲介性社會單位，也是澳門社會秩序化運行的基石。功能性代表團體被政府與功能區域內的社會成員賦予了雙重的委託—代理權，即既有政府所賦予的資源優先權與部分社會管理的代理權，又有功能區域內社會成員利益表達（經基層社團初步綜合）與協調的代理權。功能性代表團體在社會治理中的價值在於它的仲介效應——社會成員利益的組織化而非無序化表達與政府政策社會化的低成本滲透。就是這樣，政府與民間社會之間建立起常規性的互動體系。該體系的有效運轉，使得政府實現了對民間社會的間接治理而不是直接進入。澳門政府與社會互動中出現的體制現象反映了法團主義（Corporatism）制度⁴的本質。可以說，政府居間作用的結果造成了不同民間社團的體制化程度差異，從而引導澳

4. P. C. Schmitter and G. Lehbruch (eds), *Trend Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1979; [英]大衛·米勒 (David Miller) 等《布萊克維爾政治學百科全書》，北京，中國政法大學出版社，1992年；張靜《法團主義》，北京，中國社會科學出版社，1998年。

門民間社團持續性功能分化與功能領域內代表性團體的形成，並最終在多軌異質的澳門社會中完成社會法團主義治理體制的建構。

三

澳門把殖民主義留在20世紀，從1999年12月20日起，它開始了後殖民主義時代的新航程。回首20世紀中葉以來殖民主義崩潰後的亞非拉諸國，或者移植民主制或者模仿集權制的政治實驗，無不留下痛苦的回憶與失敗的教訓。結果，多數國家(地區)走上了威權主義，少數國家(地區)至今仍然掙扎於社會動盪與無序的探索之中。它們的教訓昭示，直接民主制易於刺激長期遭受殖民統治的民眾政治參與的過度化，從而引起參與爆炸(participation explosion)，最終導致社會失序與社會危機；集權制則易於導致新政府的權力因失去民間社會制約而成為與原來殖民權力無差別的凌駕於社會之上。無論前者抑或後者，都是澳葡政府撤退之後的澳門社會應當避免的。

應當說，《基本法》確定的“一國兩制、澳人治澳、高度自治”的原則，為澳門政治發展與治理模式的探索預設了一定的制度空間，那麼，如何更好地發掘澳門民間社團資源的治理價值與利用社會法團主義體制的制度資源來推動澳門步入善治之途呢？

(一)以“強政府、強社會”為目標構築澳門政府與社會關係模式。政府與社會關係模式是政治發展與政治現代化理論的基本命題。G·A·阿爾蒙德(Gabriel A. Almond)認為，“政府的權力和效能，和公眾對政府影響的程度，是兩個衡量政治發展的標準”。⁵S·P·亨廷頓(S. P. Huntington)指出，政治現代化的主要內容就在於權威的合理化和參政的擴大化。⁶簡單地說，政治發展與政治現代化是指1)從國家(政府)方面看，現代化意味着國家(政府)力量的增長與政治體系能力的提高；2)從社會方面看，現代化意味着社會力量的增長，以及社會(公民)對

5. [美]G·A·阿爾蒙德(Gabriel A. Almond)《發展中的政治經濟》，載於羅榮渠主編《現代化：理論與歷史經驗的再探討》，上海，上海譯文出版社，1993年。

6. [美]S·P·亨廷頓(S. P. Huntington)著，王冠華等譯：《變化社會中的政治秩序》，北京，三聯書店，1989年。

政治體系的參與與影響的擴大。澳門回歸後，確立了以行政主導為特徵的管治體系，隨着政治關係的優化、政府架構的完善、公職人員的培訓等一系列措施次第展開，政府能力得以迅速提升。與此同時，澳門民間社會悠久的結社傳統得到延續，民間社團參與社會管理的範疇進一步擴大，政治參與功能日益增強。政府管治能力的提升與民間社團功能的完善，在推動過去澳門“弱政府、強社會”格局發生改變的同時，政府與社會關係中的理想格局——“強政府、強社會”模式初露端倪。在澳門建立以“強政府、強社會”為目標的政府與社會關係模式，既可以避免“強政府、弱社會”模式下易於出現的政府權力凌駕於社會之上導致社會（公民）處於被奴役與被支配的境況，又可以防止“弱政府、強社會”模式下易於出現的社會動盪與社會無序。同時，澳門民間社團的存量資源、社會法團主義制度遺產以及“一國兩制”“澳人治澳”高度自治的政治原則為實現上述“最優選擇”提供了難得的現實條件與歷史機遇。

（二）以協商與合作的方式處理社會關係與實施公共管理。治理（governance）理論認為，公民是社會治理的主人，治理是政府與公民社會的合作、政府與非政府組織的合作、公共機構與私人機構的合作，因此，政府不是公共事務治理的唯一主體，而是諸多主體之一。公共事務的治理過程不是政府憑藉公共權威發號施令，實行單一向度的管理，而是一種上下互動的管理過程。⁷既然如此，公共事務的管理方式就不能夠僅僅依靠強制與命令，而需要更多地採取協商與合作來完成。在澳門，政府與民間社團之間曾經有過長期合作管理社會公共事務的行為與過程，不但積累了豐富的合作經驗，而且形成了廣泛的合作網絡。如，政治事務領域內的社會協商與對話的渠道與機制，社會事務領域內的公共物品的供給參與和委託管理等。通過協商與合作而不是強制與競爭的方式實施社會治理，既有利於彌補特區政府有限的政治合法性，也有利於提高社會治理的績效，實現“善治”的本質性內涵，即“民主的治理”。

7. 俞可平主編《治理與善治》，北京，社會科學文獻出版社，2000年，第5-6頁。俞可平《增量民主與善治》，北京，社會科學文獻出版社，第161頁。

(三)以內部民主建設為重點加強民間社團的能力建設。澳門民間社團的活動領域與功能承擔，雖然存在着個體差異性，但總體上具有涉域的廣泛性與歷史的發展性兩大特徵。從涉及領域看，經濟、社會、文化、教育、體育、政治等領域都有民間社團的參與。從歷史發展來看，不同的歷史時期，不僅不同社團之間的活動與功能各不相同，即便是同一社團的活動與功能也表現出一定程度的差異性，總體走向上出現增量性擴張和替代性增長趨勢。隨着澳門回歸的實現，民間社團的政治法律環境與物質性資源保障得到持續改善，同時，民間社團的功能也面臨着調整與轉變。對於功能性代表社團來說，社團外部政治環境的改變拓寬了社團成員意見表達與政治參與的渠道，因而使代表性社團在團體成員的權益維護、利益表達與社會參與等方面面臨越來越大的壓力。過去依賴社團領袖個人魅力獲得內外部雙重賦權(empowerment)的方式難以適應外部環境的急劇變化與內部成員與日俱增的訴求，因此，社團內部民主化建設日顯迫切。實際上，民間社團的內部民主化建設，非但可以增強社團自身的利益代表性與合法性，而且可以推進吸納功能性代表團體參與的澳門政治體系的民主化與合法性建設。