

澳門的社團文化與公共政策

辜麗霞*

作為中西文化交匯點的一個小城，人口只有476,000人，土地面積只有27.3平方公里的澳門，社團數目竟達2,700個，平均每180個人便組成一個社團，這種現狀確實為外人所不容易理解的。要從一個小城邁向發展為一個成熟的國際城市的目標，需要政府和社會各方的共同努力。社團是社會各方力量凝聚的結晶體，對於建設澳門一直以來都發揮著十分重要的作用。然而，曾有人認為某些傳統社團在澳葡政府與特區政府時期所發揮的作用與力度存在很大的差距，並出現新興社團與傳統社團互相競爭的局面。所謂傳統社團與新興社團是一個相對的概念，都是與其產生及發展的歷史背景有關，不應存在褒貶之意。值得我們探討的是對於一個社會的建設和發展，社團的角色是甚麼？在公共管理領域，社團與政府應該存在怎麼樣的關係？在公共政策的過程中(包括構建、分析、執行及評價四個階段)社團應該發揮的作用是什麼？只要我們有一個清晰的答案，社團便不難決定自己的定位，而政府也能更好地與這些合作夥伴協調，務求發揮雙方在公共管理中的最大力量。

一、澳門社團蓬勃發展的歷史背景¹

葡萄牙人入據後的澳門，可以說是一個華洋共處分治、二元混合制的社會管理結構。隨著居澳葡人自治機關議事會的成立，在其自治權逐漸膨脹的情況下，不但與中國政府甚至與葡萄牙政府，時起衝突。直到1849年葡人亞馬留擔任澳督(João Ferreira do Amaral)，葡萄牙便開始在澳門實行殖民管治。然而，由於語言文化、風俗習慣的隔

* 北京大學政府管理學院行政管理專業博士研究生。

1. 參見婁勝華“澳門法團主義體制的建構”，載《澳門公共行政雜誌》，2005年總第64期。澳門發展策略研究中心《澳門社團現狀與前瞻》，2000年11月，第5-6頁。

閱，澳葡殖民當局無法對華人事務實行有效的直接管治，便轉而尋求通過找華人社會的代理人來維持其“間接方式”的管治，在澳葡行政體制中，設立華人參與的正式渠道。儘管華人社群的參與屬於被動性，只限於少數的華人精英，但始終是華人利益表達的重要途徑。立法會的選舉，無論是間接選舉或是直接選舉，候選人都必須要有社團背景。同時，政府吸納體制外之精英參與事務，都是以利益界別來分配名額。因此，社會精英要擠身於政體，必須通過成為社團領袖來實現。這樣，社團尤其是利益界別內的功能性代表團體，便幾乎成為社會精英進入體制內的唯一的制度化選擇。再者，澳葡政府受命於葡萄牙政府，在以葡國利益為依歸的前提下，維持一個超小型政府的管治規模及委派官員的流動性是最合乎殖民者的需要。這種“軟殖民體制”便須依靠民間的力量去填補一些管治上的空白，社團組織便有很大的生存空間。

直到1976年《澳門組織章程》頒佈後，隨著華人政治權利開始得到一定保障，澳葡政府的結社法律同樣由“預防制”向“追懲制”轉變，大大有利於社團的建立。由於語言溝通的障礙及政府部門官僚化，華人社會的司法糾紛都取向於通過體制外即華人社團來排解。這便使得社團的社會地位日漸提升。較早期的社團，諸如澳門商會（即中華總商會）、教育會（即中華教育會）、澳門工會聯合總會、澳門婦女聯合會等等，這些今天被稱為傳統社團的功能性社團在20世紀50年代前相繼成立。進入70年代中期，澳門立法會、諮詢會與政府內政策性諮詢組織按利益界別分配名額、以團體代表身份入選的辦法，以及過渡期內涉及到澳門回歸的諮詢、籌組都是以利益界別安排人選的方式，便進一步促成澳門代表性團體的功能分化。社團數目的增長有如雨後春筍，新興社團也一一出現。

二、澳門社團的作用和社團文化²

澳門現時有2,700個社團，代表著社會不同階層和行業，基本可分為政治、經濟、公益、勞工、文化、宗教、教育、衛生、體育、街

2. 參見澳門發展策略研究中心《澳門社團現狀與前瞻》，2000年11月，第7-12頁，以及第40-54頁包括余振、劉藝良、文峰的文章。

坊會、同鄉會、宗親會等界別。澳門的社團無論在政治性公共事務、經濟性公共事務和社會性公共事務方面都作出了很大的貢獻。在政治性公共事務方面，澳門的華人社團在對國家和民族的認同上是一致的。愛國和愛澳是澳門社團的基本特色。自新中國成立，澳門出現許多親中國的愛國社團。1966年“一二·三”事件後，國民黨勢力撤離澳門，澳門社團政治分歧宣告結束，為愛國愛澳開創了新局面。在反對澳葡政府的殖民統治方面，這些華人社團作出了相當的建樹，澳門中華總商會確實代表華人給予澳葡政府很多壓力。隨著落實1987年簽署的中葡聯合聲明，澳門社會積極參與了《澳門基本法》起草、諮詢、澳門特別行政區的籌備工作，為落實一國兩制、澳人治澳做了大量的民眾工作。此外，一些社團負責人是立法會直選或間選議員、官委議員，也有一些負責人成為特區政府行政會成員及主要官員，又或成為市政議會的議員。此外，無論是工商界別、教育界別、勞工界別的社團都為政府發揮協調的橋樑作用，使社會得以和諧穩定。

在經濟性公共事務方面，澳門社團為政府提供了諮詢功能，如澳門中華總商會、澳門建築置業商會、澳門廠商聯會、澳門出入口商會等。其他團體如澳門中華教育會，向政府提供教育方面的意見，澳門工會聯合總會協調勞資關係，保障工人的權益。在社會服務方面，如同善堂的濟貧服務，對澳門社會有很大的貢獻。澳門婦女聯合會、澳門明愛、工會聯合總會及街坊會都提供很多社區服務，包括辦托兒所、學校、老人院、青少年及受虐婦女的院舍等。社團成為多元服務的承擔者，能夠發揮到政府所起不到的作用，對推動社會服務、文教、體育事業的普及和發展建樹良多。社會工作局的2004年度報告中也反映出不少社會服務是依靠非牟利的社會團體承擔的。

百花齊放、多元價值觀的尊重，可以說是澳門社團的一大特色。華人社團和土生葡人社團和平共處，各自保持和發揚自身的文化。不同宗教、不同教派和諧共存。儘管澳門的社團為澳門社會作出了很大的貢獻，但面對今天特區經濟發展的形勢，澳門的社團文化也存在著調整的空間。有學者認為傳統社團家長制的管理模式較為流行，是一言堂的格局，出現社團官僚化，容易出現小圈子文化。社團負責人重

疊，有一定社會地位的人會被邀出任多個社團的負責人，容易出現“共識文化”。同時，這些人往往沒有時間參與社團的管理工作，發揮社團應有的作用。因此，在一些具規模的社團，有識之士未必能一展才華。澳門的社團較多缺乏科學管理人才。此外，更有人認為一些傳統社團在澳門回歸後已沉寂下來，沒有發揮在澳葡政府時期作為壓力團體的積極作用。對於這些意見，每個社團是否需要對其定位、宗旨、運作模式作出調整，應該如何調整，是因應本身的情況而定。但只要明白在公共管理中及公共政策過程中，社團應當扮演的角色，便不難各自作出對策。

三、公共管理：從政府本位到社會本位

公共管理是由政府、非政府公共組織和民眾所組成的管理體系，共同管理社會公共事務的活動。這裡的非政府公共組織是指那些“不以營利為目的”的公益性組織。社會公共事務應該包括政治性公共事務、經濟性公共事務和社會性公共事務。有學者認為公共管理十分需要引進治理理論，其精髓就是“參與、互動、合作、服務”八個字。公共管理可以看成為“共同管理社會公共事務的活動”，並大致分為“政府管理”與“社會治理(包括政府治理)”兩個階段。公共管理應該追求和諧的社會利益。

近期在公共管理研究中，我國一些學者提出了公共管理的五個模式³：1. 政府管理的集權化模式；2. 政府管理的民主化模式；3. 政府管理的社會化模式；4. 社會治理的自主化模式；5. 社會治理的多中心模式。前三種模式是以政府為本位，而民眾和非政府公共組織是依附於政府，是父子關係；後兩種模式是兄弟關係，以社會為本位，政府、民眾和非政府組織平等合作。這五種模式的特點見表1：

3. 參見陳慶雲、鄺益奮、曾軍榮、劉小康“公共管理理論研究：概念、視角與模式”載《中國行政管理》，2005年第3期總第237期。

表1：公共管理的理念、階段與模式⁴

| | 理念 | 階段 | 模式 | 角色維度 | 關係維度 |
|------|----|------------|-------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 公共管理 | | 從政府本位到社會本位 | 集權化模式 | 全能政府獨攬社會公共事務管理 | 政府壟斷公共權力，非政府公共組織、民眾完全依附於政府 |
| | | | 民主化模式 | 政府主動放權，民眾參與政治性公共事務和少量社會性公共事務 | 政府鼓勵社會參與管理，公民意識覺醒，非政府公共組織逐漸成長，但缺乏自主性 |
| | | | 社會化模式 | 政府是公共管理的主角，非政府公共組織、民眾作為配角依附性地參與 | 政府與非政府公共組織、民眾構成以政府為中心的制度化分工協作關係 |
| | | 社會治理 | 自主化模式 | 非政府公共組織、民眾要求還權，主動參與公共管理，政府仍起主導作用 | 非政府公共組織、民眾擺脫對政府的依附性，逐步成為獨立主體 |
| | | | 多中心模式 | 政府組織、非政府公共組織、民眾成為社會治理的多中心 | 政府組織、非政府公共組織與民眾各盡其能，各司其職，形成合作夥伴關係 |

(一) 政府管理的集權化模式

政府是在社會公共事務的唯一管理主體，基本包攬了社會公共事務全部的管理權，社會湮沒於全能政府的概念之中。政府單向、自上而下地統治和控制社會，公共管理的公共性很大程度上由政府界定。非政府公共組織數量極少，且對政府具有強烈的依附性；公民也較缺乏自主意識，依賴政府作為資源的來源。

4. 陳慶雲、鄧益奮、曾軍榮、劉小康“公共管理理念的跨越：從政府本位到社會本位”，載《中國行政管理》，2005年第4期總第238期。

（二）政府管理的民主化模式

政府管理的目的在於解決民眾共同關注的社會問題。政府吸納民眾參與公共事務的管理，並關注其反饋。公民的自主意識有較大的醒覺，對政府的依附性減弱。政府主動地向社會放權，非政府公共組織有一定的參與空間，但其對公共事務的管理能力仍處於培育階段。

（三）政府管理的社會化模式

政府再也無法獨自承擔對日趨複雜的社會公共事務的管理，政府主動向非政府公共組織、民眾分權，並與它們形成制度化的、以政府為單一中心的分工協作關係。政府仍然是公共管理的主導者，民眾參與的廣度和深度加強。

（四）社會治理的自主化模式

要強調的是，政府也是社會的一部份，所以“社會治理”自然要包括政府對社會的治理。政府與非政府組織的不對等關係已被打破，隨著社會力量的日益強大，自主性及組織能力不斷提高，民眾和非政府公共組織逐步擺脫對政府的依附，成為社會公共事務管理中完全獨立的主體。

（五）社會治理的多中心模式

這種包括政府對社會治理的模式，完全實現了政府管理的超越，非政府公共組織和公民成為獨立的公共管理主體，與政府共同構成了多中心網絡式社會治理結構。這是一種理論意義上的公共管理，三類主體各司其職、各盡其能。

要由政府管理階段過渡到社會治理階段，公民意識必須提升，民眾參與必定要發展成熟，並要以主人翁的姿態去治理社會。社團參與是公眾參與的主要方式，儘管公眾參與的形式是多元化，但選舉只是幾年一次，公眾行使權利後也不能肯定政治人物是否會履行承諾。對於一個普通平民而言，參與政黨活動可能是十分遙遠的事，它可能只

是一個精英或富裕社群的遊戲。個人的力量畢竟是微不足道的。同時，正如美國學者奧爾森指出，一個集團範圍內，集團收益是公共性的，即集團中的每一個成員都能共同且均等地分享而不管他是否為之付出了成本⁵。因此，社團在公共管理中發揮十分重要的作用，應擔當積極的建設者及真誠的服務者的角色。

四、公共政策的本質與政府利益

公共政策的本質就是“政府對社會實行權威性的利益分配。”⁶無論從廣義上還是狹義上理解，在從政府為本位的公共管理中，制定政策的主體是政府，它是以公共權力要求政策對象接受與執行合法的政策。公共政策本身並不是資源，但政策實施後會使一部份人的利益增加，而使另一部份人的利益受損。因此，政策起著對社會有關成員分配和調整所得利益的功能。然而，政府是以甚麼準則來處理各種利益關係之間的矛盾？作為利益分配主體的政府，是否大公無私地只以公共利益作為前提來行事？再者，甚麼是公共利益？它與社會利益與私人利益有何關係？是否存在政府利益？

有學者給利益下了這樣的一個定義：“利益是人們為了生存、享受和發展所需要的資源和條件。”⁷這個定義可涵蓋三個方面：物質利益、政治利益和精神利益。公共利益是具有社會分享性。⁸在公共利益的體系中，存在著多種形式，可以以層次、領域、自願性分享、強制性分享來區分。社會分享性的“社會”具有層次性，例如國家層面的公共利益、澳門特區的公共利益、黑沙環社區的公共利益。國家利益是公共利益的最高形式。公共管理實現的應是以公共利益為核心的社會利益最大化，而社會利益則包括具有社會分享性的公共利益、組織分

5. 參見[美]曼瑟爾·奧爾森《集體行動的邏輯》，上海三聯書店，1995出版。

6. 陳慶雲《公共政策分析》，中國經濟出版社，1996年版，第5頁。

7. 陳慶雲、鄧益奮“論公共管理研究中的利益分析”，載《中國行政管理》，2005年第5期總第239期，第35頁。

8. 參見陳慶雲、鄧益奮、曾軍榮“論公共管理中的公共利益”，載《中國行政管理》，2005年第7期總第241期。

享性的共同利益和私人獨享性的個人利益。⁹當然，在追求公共利益的同時，公共管理應體現對私人利益的關懷，合理補償受損的組織和個人。只有確定“公共優先，兼顧私人”原則，才能促成公共利益、共同利益和私人利益三者之間的整合與和諧。

從分析公共政策的本質，不得不承認政府利益的存在。¹⁰這裡所指的政府利益並無褒貶之意，只是實事求是地分析，從而又從另一個角度認識社團與政府的應然關係。政府利益也是一種共同利益，是政府及其成員，作為公共管理主體在根本上所需維護和增進的人民利益，以及為實現組織和個人的生存和發展、有效履行職責所需的資源和條件。人民利益，是政府利益的核心。這裡所指的人民利益是包括處於核心地位的公共利益、組織或集團的共同利益和私人獨享的個人利益。在政府組織利益和個人利益的方面，同樣可至少劃分為基本利益和角色利益兩個層面。任何政府組織的基本利益又或政府官員的基本利益是大致相同，而各部門和官員的角色利益會因應部門的職能或官員的職責而有差別。

政府的公共權力來源於主權者的授權，政府的合法性來自於人民的支持與擁護，所以政府是人民的代理人。作為一類特殊的組織，政府的雙重角色決定了政府利益是包括其自身利益及人民利益。由此可見，政府利益的存在具有客觀合理性。但與此同時，也不能絕對排除別個的政府組織和政府官員具有失常利益，即以權謀私所獲得的利益。

公共管理研究其中一個重要內容是如何正確處理政府的多重利益之間的關係，構建合理的政府利益。能夠認識到公共管理要達到社會利益最大化的目的、政府利益的存在及公共政策利益分配的本質，便對公眾參與公共政策的必要性毫無疑問，而利益集團的參與更是理所當然。因此，社團相對於政府而言，應該是理性的監督者及精明的合作夥伴。

9. 參見陳慶雲、劉小康、曾軍榮“論公共管理中的社會利益”，載《中國行政管理》，2005年第9期總第243期。

10. 參見陳慶雲、曾軍榮“論公共管理中的政府利益”，載《中國行政管理》，2005年第8期總第242期。

以下嘗試以四億元培訓計劃來進行利益分析。特區政府於2002年動用四億元，向未完成中學學業的失業人士、服務行業的失業人士及尚在待業的高等院校畢業生，額外提供四千個較規範和較具針對性的培訓課程名額。一方面，紓緩失業壓力，同時又提升學員的文化水平，為賭權開放後博彩業及相關服務行業所需的人力資源作準備。培訓計劃交由三所公立高等院校負責。若學員的出席率達到要求，每月可獲生活津貼二千元，待完成整個課程及考試合格，則再可獲一次過發放的特別獎勵金每月一千元。所有報讀者必須出示在勞工暨就業局（現稱勞工事務局）之求職登記，生活津貼及獎勵金則由社會保障基金負責發放。

這個計劃可以體現到個人利益、組織的共同利益、政府利益、社會分享性的公共利益。學員可以免費獲得培訓並收取生活津貼，這無疑屬於個人利益。失業待業人士的短期利益得到滿足，自然對工會組織的壓力較少，以及認為工會為他們向政府爭取到這個計劃得以實施，提升對工會的認同，視為組織的共同利益。同時，勞工暨就業局所面對的求職人士的壓力減少，而得以暫時紓緩面對這些壓力所導致的資源緊張，社會保障基金面對被指責失業救濟金過少及手續官僚這些不滿情緒的壓力也減少，兩者皆可視為政府組織利益中的角色利益。此外，政府這項舉措既可紓緩失業人士的不滿情緒，降低人們上街遊行的可能性，維持社會的穩定，也為博彩業開放、社會經濟發展在一定程度上作好人力資源的準備，亦符合公共利益的原則。社會的穩定也可提升政府的民望，視為政府整體的基本利益。然而，政府動用庫房四億元用於這個計劃，自然使另一些計劃的經費削減或動用歷年滾存，會使另一些人的利益受損，但政府在這個決策過程中必然會綜合平衡各種利益關係，把各種利益矛盾盡量控制在較小的範圍之內，以保證社會的穩定和發展。

五、社團參與與公共政策

政府是通過公共政策的實施進行公共管理。政策變革必然涉及利益的調整，在缺乏可預測性的政策變革中，公民往往會因為不能把握

政策的走向或頒佈時間而使利益受損，提高政策可預測性的主要途徑就是決策的民主化和決策過程的透明度。因此，公眾參與對公共政策的效果十分重要，政府推行公共政策必須要有一套營銷策略及程序。由於公眾對政策的背景、目標、原則、內容都有一定的瞭解，規範的公眾參與有助政府推動公共政策的實施，同時提升了政府行為的政治合法性。另一方面，在社會轉型過程中，由於公眾參與願望的急劇擴大而缺乏制度化的表達方式，而政治體系的缺陷又對此無能為力，這樣，如果公眾通過不規範的渠道來表達需求，如暴動或騷亂、個別向官員行賄等往往會引起政府的信任危機。所以說公眾參與是一把雙刃劍，制度化的參與有助於增強政府的整合能力，而非制度化的參與則極易造成社會的不穩定。

公共政策的本質就是政府對社會實行權威性的利益分配，以達到社會利益最大化的目的。這裡指的社會利益包括具社會分享性的公共利益、組織(集團)分享性的共同利益和私人獨享性的個人利益。從公共政策的本質，可見利益集團參與政策過程是十分重要。政府需要他們的參與，而他們代表的群眾也有這個需要。但值得考量的是集團的領袖是否真正能反映集團內的民意。

維繫利益集團的元素是共同利益。對於團體成員而言，共同利益是公的，具有共享性；對於非團體成員而言，共同利益是私的，具有排他性。共同利益的形成基礎是求同存異。共同利益是成員利益的綜合，是人們在形成團體或群體後各自利益的相同部份，是團體成員協調不同利益個體之間利益的差異性的基礎上求同存異的結果。但同時，人們結成群體的目的是為了更好地實現自身利益。因此，共同利益的形成也是人們為了借“同”實現“異”，也就是借助共同利益的滿足來實現個人利益。利益團體參與政策過程是公眾參與的主要形式。體現在四個方面：¹¹ 1. 表達公眾需求，提出政策問題。2. 表達公眾偏好，提供政策方案，利益團體的政策方案相對較為周密、可行。利益團體的“利益聚合、統一表達”的功能使得政策方案不至於過份分散。3. 參與政策評估，利益團體中的眾多專家可以為政策評估提供大量有價值

11. 王玉琼“利益集團與政策決策”，載《探索》，2001.2，第63至65頁。

的信息和合理的建議。4. 影響政策實施，利益團體的支持或阻礙是公共政策能否成功的重要因素。這裡，問題的關鍵是社團的聲音是否能通過社團的負責人得以充分表達，在社團內是否存在求“同”的機制。換句話說，社團負責人是否真正代表社團的利益。

澳門社團在公共管理、公共政策過程顯得越來越重要，社團的參與需要有公民意識的醒覺，要有主人翁的心態、要有科學的管理思維。社團在公共管理範疇，是一個社會的積極建設者、真誠的服務者、對政府是理性的監督者，也是一個以社會利益為前提與政府合作的夥伴。

特區政府對社團活動素來都持開放的態度並給予支持，也明瞭世界公共管理的發展趨勢。對於重大的公共政策，諸如醫療、教育的改革，都作廣泛的諮詢。一直以來，對民間的社會服務都採取培育及支持的態度。今後，將社團參與公共管理的渠道進一步制度化，便更臻完善。現正值博彩業開放，經濟環境較好的時候，其中一項政府可以實施的居安思危的舉措，是政府投放更多的資源扶持一些有管理能力、實幹的社團。例如，提供硬件設施及服務計劃的啟動經費，培育民間對社會服務的自理能力，或相對減少對政府的依賴。此外，社團在爭取利益、資源時，應盡量尋求“做大蛋糕”的原則，即以社會利益最大化為原則，向政府出謀獻策，一方面可使所屬的利益集團受惠，而盡量不使他人的利益受損。有這種心態才能為和諧社會的建設多出一分力。

由政府管理跨越到社會治理是公共管理的發展趨勢。當然，發展的步伐取決於多方面的因素。社團要繼續穩步成長，民意基礎至為重要。只有社團領袖真正代表社團成員的聲音，才能在公共政策過程發揮作用，並對政府的施政有很大的裨益。不同的社團，面對社會和政府會選擇不同的定位。可以是積極的建設者、真誠的服務者、理性的監督者或批判者，同時，社團參與公共事務的管理應循制度化發展。只要政府和社團皆認同公共管理的長遠目標是社會治理，本著參與、互助、合作、服務的精神，以社會和諧發展為前提，則雙方可以成為有共同目標的合作夥伴，形成積極的建澳力量。

