

# 澳門社團組織的法律制度分析： 歷史與現實

婁勝華\*

在澳門，儘管人們通常將八月九日第2/99/M號法律《結社權規範》<sup>1</sup>視作為專門規範社團組織的法律，然而，倘若你嘗試尋找簡單明瞭的言語對澳門民間社團的法律政策予以概括描述的話，多半仍會感到困難而失望。事實上，民間社團作為結社權的具體體現與實踐，其經歷了漫長發展歷程，相應地，對其進行保障與規範的法律也呈現出顯見的發展性特徵。同時，民間社團活動涉域的豐富多樣性導致任何用單一化法律政策對其進行完全調整與規範的設想多少顯出某種不切實際的荒謬色彩。澳門民間社團的法律政策同樣體現了社團法律政策發展性與多層次性的共同特徵。

## 一

社團法律的實質是國家(政府)對公民結社自由權利的認知及其法律行動。那麼，可以推斷，歸屬於居民基本政治權利範疇的結社自由自然與政治環境及管治權力的變遷密切相關。而澳門的社團法律尤其明顯地反映了政治環境與管治權力變遷的深刻影響。當然，倘若就此而將澳門社團法律政策區分為回歸前與回歸後兩個時期，則不免失之簡單。事實上，單純從法律的制訂與生效角度看，澳門現行社團相關法律多數是在回歸之前的過渡時期法律本地化過程中完成並發生效力的。因此，考察澳門社團法律制度的變革既要追溯它在澳葡時代的變

---

\* 澳門理工學院公共行政高等學校副教授。

1. 在澳門，通常稱其為“社團法”。

化，更無法回避回歸因素的巨大影響。綜括分析，澳門社團法律制度<sup>2</sup>的演變具有雙重過程相互交織的特徵，即社團法律的制定與實施經歷了從葡萄牙化到本地化的過程；對待公民的結社權利與結社活動經歷了限制→認可→保障的過程。

### （一）在完全葡萄牙化階段，澳門的結社活動受到嚴格的法律限制

眾所周知，澳門成為葡萄牙殖民地後，澳門法制經歷過統一同化與特別處理的不同階段。所謂“統一同化”，是指“殖民地同樣適用宗主國所施行的法例”，“特別體現於對殖民地的專門立法職能均集中於中央機關身上”；而“特別處理制度在於主張存有一種海外屬地本身的政治行政制度，對地方機關給予特定的立法自主權和較大的行政自主權”。<sup>3</sup>正因此，在澳葡時代，雖然澳門政府針對本地區社團的專門性立法遲至1976年才出現，但是，此前澳門地區並非完全沒有結社規範，而是執行由葡萄牙制定並延伸至澳門適用的社團法律規範。那麼，作為宗主國的葡萄牙當時實行怎樣的社團法律，哪些社團法律被延伸至澳門適用呢？

在葡萄牙社團法律制度演變過程中，“薩拉查體制”佔有重要的歷史章節。1926年，葡萄牙發生推翻1910年共和國政體的軍事政變。1928年，時為科英布拉大學經濟學與財政學教員的薩拉查(Oliveira Salazar)受邀出任新政府的財政部長兼殖民地部長，1932年7月被任命為總理。執政後的薩拉查開始構建一個“新國家體制”。1933年通過的

---

2. 需要說明的是，由於在歷史上澳門所具有的特殊政治地理環境與管治背景，澳門華人社團曾經經歷過“僑團化”的階段，其遵奉中國政府制定的社團管理規章（如中華民國政府時期頒行的《海外僑民團體備案規程》），往往同一個社團既向澳葡政府備案，又向中國政府備案，於是，形成了澳門社團合法性的“雙重認可制度”。具體情況可參見拙著《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》（廣東人民出版社2004年版）第二章所述。本文考察的是澳門地區正式社團法律制度。

3. 蕭偉華著、沈振耀等譯《澳門憲法歷史研究資料（1820-1974）》，澳門，法律翻譯辦公室、澳門法律公共行政翻譯學會，1997年，第15頁。

新憲法以“中央集權的勞資協會主義共和國”來描述薩拉查的“新國家”。1933年9月新政府頒佈法令，規定在葡萄牙建立三種類型的勞資協會組織：國民職工會（工人與職員參加）、同業公會（企業主與商人參加）和三個職業協會（醫師協會、律師協會、工程師協會）。全國所有能自立的國民（國家職員、自由職業者和農民外）都有義務參加其中的一個組織。勞資協會制度規定，農民的利益由一種稱為“人民之家”的勞資協會組織保護，這個組織聯合從僱農到地主的所有“務農者”，只有有土地的農民才必須加入“人民之家”。在漁業中心，建立了一種稱為“漁民之家”的勞資協會組織，由漁船主或船長領導。除“國民職工會”、“人民之家”、“漁民之家”外，還有企業主、商人、土地所有者參加的各種各樣的同業公會、聯合會、戎塔(junta，議會、委員會、評議會)。可見，薩拉查時期葡萄牙結社法律遵奉典型的“預防制”，公民結社權受到嚴格限制。

薩拉查時期葡萄牙加強對各殖民地的控制。在1933年11月15日頒發的“葡萄牙殖民地帝國組織章程”中，不但將稱為“省”的殖民地重新改回原稱，而且取消了殖民地人民過去享有的有限自治權利。在結社規範上，葡萄牙規範社團的法律被延伸至各殖民地適用，澳門自然也不例外。根據規定，凡從葡萄牙延伸至澳門適用的法律通常由殖民地部（後改稱“海外部”）通過部令頒佈引介，並於《澳門憲報》上刊登，方可在澳門生效。在1976年之前，可查的“刊憲”社團法律有三份，它們分別是1935年5月21日第1901號法律、1954年5月20日第39660號法令及1955年5月18日第40166號法令，分別經由1936年6月4日第8126號、1954年6月1日第14911號及1956年10月8日第15989號部令頒佈實施。在三份社團法律文件中，第一份（1935年5月21日第1901號法律）是禁止秘密社團的法律，第二份（1954年5月20日第39660號法令）是規範結社活動的主要法律，第三份（1955年5月18日第40166號法令）是對第二份法律的有關條款作出補充，加重處罰違反法令者。它們的主要內容<sup>4</sup>包括：（1）禁止成立秘密社團，擅自成立的秘密社團一經發現，立即解散，並

---

4. 分別見澳門政府公報，1935年第28期，975-977頁；1954年第26期264-365頁；1956年第43期第996頁。

對其領導人與會員處以包括判刑與驅逐出境在內的嚴厲懲罰；(2) 公民可以建立無秘密性質、無政治危害性、不影響第三者的社團組織，但所有社團的章程、領導人、成員與地址等資料必須上報政府有關部門，並須得到批准；(3) 凡是未向當局呈報章程或章程未獲批准者，一律宣佈為非法組織；(4) 政府對社團內部管理可以進行干涉，享有監督權。社團內部選舉產生的領導需要得到政府有關部門的批准，如果政府不滿意，可不予承認，或免職，另委派一個行政委員會負責管理，可無限期地擔當領導。社團財政須接受政府監督。(5) 凡違犯上述社團法令者，被認為是針對國家內部安全的犯罪，以“危害國家安全罪”論處。

## (二) 在特別處理與自主立法階段，澳門市民的結社權得到法律確認

1974年4月25日，在葡國首都里斯本發生的一場軍事政變中，統治葡萄牙長達40年之久的薩拉查獨裁政體宣告完結。葡萄牙國內政權更迭在澳門激起了迴響，並導致“四·二五”革命參加者、富有自由民主理想的李安道(José Eduardo Martinho Garcia Leandro)取代嘉樂庇(José Manuel de Sousa Faro Nobre de Carvalho)成為澳門第122屆總督。李安道上任後，在澳門施行民主化取向的政治改革，1976年2月憲制性文件《澳門組織章程》生效。《澳門組織章程》規定，《葡萄牙共和國憲法》的“權利、自由及保障”內容亦適用於澳門。按照葡萄牙憲法規定，公民有自由結社權，無須取得任何許可，但其社團不得宣揚暴力，社團宗旨亦不能與法律相抵觸。各社團可為其宗旨而自由進行活動，公共當局不得干涉。<sup>5</sup>不久，澳門政府頒行三月二十三日第3/76/M號法令——《自由集會結社法》。該法明文規定，“實施有關社團行政管制”的1935年5月21日第1901號法律、1954年5月20日第39660號法令及1955年5月18日第40166號法令，“已失去引用的效力”。非但如此，當時葡萄牙本土有關社團的法律、法令，如主要規定政黨、工會與僱主團體等組織原則及其制度的1974年11月7日第595/74號法令、1975年4月30日第

5. 趙占全主編《澳門市民的權利、自由及保障》(認識澳門法律叢書之五)，澳門，法律翻譯辦公室，1998年，第76頁。

215/75號法令等，均未再延伸至澳門適用。因此，《自由集會結社法》的頒佈可以視作為當代澳門居民結社自由得到確認的重要標誌之一。其時，《自由集會結社法》與《葡萄牙共和國憲法》第46條、《葡萄牙民法典》有關條款、澳門政府第62/83/M號法令等法律法令一起構成澳門社團的法律框架。該社團法律框架摒棄了過去對居民結社的限制性規定，使自由結社權成為澳門公民所享有的一項不受政府或任何組織與個人限制與干涉的基本權利。

按照上述法律規定，凡年齡在18歲以上，具有公民權的公民，無須事先取得許可，只要其活動不違背法律或公德，均可自由行使集會結社權。對於個人結社自由，法律保護的不僅是積極自由，即公民有權在沒有限制和強迫的情況下自由結社或加入社團，而且對公民結社的消極自由同樣予以保護，即不結社的自由，也就是說，公民有權不加入或退出某個社團，任何公共當局或機構或個人都不得以任何方式強迫他人加入任何性質的社團或以任何手段強制他人留在社團內。《自由集會結社法》明確“對於以前為限制集會結社自由及其正常發展而要求的行政許可，實有廢除之必要”。<sup>6</sup>該法廢除“限制結社自由的行政許可”的規定，確立對從事非法活動、違背公共道德、擾亂紀律部隊的社團進行事後追懲的原則。可見，《自由集會結社法》的頒佈，不但意味著澳門居民取得了比較完全的自由結社權，同時也標誌著澳門結社法律精神實現了從“限制與許可”向“確認與保障”的轉變，相應地，社團組織設立形式也從原來的“預防制”向“追懲制”（或者說從“許可制”向“備案制”）轉變。

### （三）在法律本地化之後，澳門居民的結社自由獲得充分的法律保障

1993年3月31日，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》頒佈。之後，澳門開始了以《基本法》為依據的“法律本地化”進程，有關社團的法律亦須作出修改與調整。1999年8月，澳門政府頒行八月九日第2/99/M號法律（《結社權規範》），確立保障與規範澳門居民結社權利的一

<sup>6</sup> 澳門政府公報第16期，1976年4月17日，第522頁。

般法律制度以及政治社團的特定法律制度。該法保持了原有法律(三月二十三日第3/76/M號法令)對結社自由保障與尊重的一致精神,並在內容、概念、文字等方面“為了使法規與1999年12月19日後生效的法律體系有更佳銜接,引進多項修改”。<sup>7</sup>具體地說,(1)在一般結社權保護方面,一是擴大了範圍,如取消原法律對18歲以下人士參與一般社團須特別准許的規定;二是因應現實變化作出適當調整與修訂,如社團登記機關由身份證明司代替前民政廳等。(2)在社團活動與內部管理方面,落實自決原則,如對社團章程僅作了必須的基本要求,而未作詳細規範。(3)在特別結社權保護<sup>8</sup>方面,單列“政治社團”(原法稱“公民社團”)專章,對居民政治結社權作出特別保障。雖然原法律列有“公民社團”的條款,但是新法非但將政治社團專列一章,而且引入原法所沒有的一些“創新條款”,如對政治社團的組織原則提出了基本要求,即透明、民主組織與民主管理,顯然,一般社團則無此規定。該法之所以對“政治社團”進行特別規範,其立法原意,“欲透過結社的方式以保障(澳門居民)基本的政治參與權利”,因為“這類結社自由無疑是最重要和最有價值的”。<sup>9</sup>從上述三個方面可以看出,相對於三月二十三日第3/76/M號法令(《自由集會結社法》)而言,八月九日第2/99/M號法律(《結社權規範》)並非僅限於語言、文字或個別概念的修訂,而是對澳門居民結社權利保障作出了具有實質性意義的規範與擴充。正如立法會“憲法權利自由及保障事務委員會”在其《意見書》中所言,該法是“對於第3/76/M號法令的不斷更新與現代化”,“因此,讚揚這個有朝氣、有想像力、和勇敢的立法態度不算過分”。<sup>10</sup>

7.《規範基本權利的法律彙編之結社權》,澳門,澳門特別行政區立法會,2001年,第24頁。

8.在該法律(《結社權規範》)的最初草案(澳葡政府第五屆立法會羅拔度、劉焯華議員提出的草案與第六屆立法會吳國昌議員提出的草案)中,另一個被認為與“政治社團”同樣具“創新”之處的是將“工會團體”列專章訂出特別保護制度,但是在“憲法權利自由及保障委員會”的審議過程中,認為“工會自由”應“以專門法規規範”。所以,委員會提出的取代文本(草案)將之刪除。

9.《規範基本權利的法律彙編之結社權》,澳門,澳門特別行政區立法會,2001年,第23頁。

10.《規範基本權利的法律彙編之結社權》,澳門,澳門特別行政區立法會,2001年,第23、28頁。

隨著相關法律的本地化陸續完成，至1999年12月20日澳門回歸之後，澳門特區社團法律體系基本形成，主要由《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》、《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）、《民法典》有關條款以及與社團相關的行政性規章（如批示）等構成。

## 二

社團法律制度是由一系列保障與規範公民結社權利以及社團組織之性質、地位、權利與義務等活動規則的法律所組成的框架體系。一般說來，與社團相關的法律可以從結構與層次兩個方面進行區分。在結構上，社團法律可劃分為規範社團本身及其內部法律關係的法律與規範社團外部法律關係的法律。在層次上，社團法律可以劃分為（1）保障與規範公民結社權，並提供社團存在之合法性基礎的憲制性法律，（2）規範社團的主體制度、財產權制度和治理形式的一般性法律（有些國家或地區體現在《民法》等法律中，也有些國家或地區以專門性社團法律規範之），（3）依照憲制性法律與一般性法律而制定的有關社團的具體管理性行政法規或規章。此外，在法律形式上，還可以有專門性社團法律與相關性社團法律的不同形式。具體到澳門特區，其現行社團法律體現出多層次性與多形式性的特徵。在其社團法律基本框架的法律構成中，既有規範結社權的專門法律（俗稱“社團法”），也有包含社團相關條款的一般性法律，甚至還有具法律效力的行政性批示<sup>11</sup>，即使是關於結社權的憲制性法律同樣包含著不同的層次。

### （一）公民結社自由與權利保障的憲制性法律

結社權是公民應享有的基本權利之一，同時，它也是公民的一項政治權利。作為一項基本的公民權利，它要求公民個人可以不經許可

11. 在澳葡政府時期，總督制訂的規章，以訓令（portaria）與批示（despacho）形式公佈實施，具有法律效力。其中，一些批示在澳門回歸後仍然有效，如有關公共機構對社團資助政策的第54/GM/97號批示。

建立組織或是不被強制性地加入某個組織的權利得到尊重與保護；作為一項政治權利，它要求公民個人通過自己組建的團體主張其政治利益的權利得到尊重與保護。無疑，對公民結社權的確認與保護屬於憲法範疇，也只有在公民結社自由與權利得到保護的基礎上，社團合法性才具有基本的法律保證。如前所述，雖然結社活動在澳門的存在已然久遠，但是，結社行為與自由權利相互聯繫並發展成為市民基本權利得到法律的確認與保護還是二十世紀七、八十年代以來的事實。期間，澳門更經歷了從殖民體制向特區政制的政治轉變。因此，在澳門，保障與規範公民結社自由權利的憲制性法律構成顯得更為豐富與複雜。涉及的法律主要有《中華人民共和國憲法》<sup>12</sup>、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》以及一些國際法（國際公約）。此外，《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）、《選民登記法》（第12/2000號法律）、《澳門特別行政區立法會選舉法》（第3/2001號法律）等法律或特別規範或少量涉及公民結社自由與權利方面的內容。

## 1. 公民結社自由權利的保障。

結社自由包括積極自由與消極自由，即個人結社自由與不結社自由兩個方面。同時，結社自由也包括個人結社的自由與社團本身的自由。社團自由，指社團有權自行組織與管理，自由開展活動。上述有關結社自由的精神與價值在澳門現行憲制性法律與政治性法律中得到完整地體現。《中華人民共和國憲法》第35條規定，中華人民共和國公民有言論、出版、集會結社、遊行、示威的自由。<sup>13</sup>根據中華人民共和國憲法，由全國人民代表大會制定的澳門特別行政區基本法第二十七條規定：“澳門居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由”。<sup>14</sup>除了憲法

12. 雖然《中華人民共和國憲法》並未列入《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件三“在澳門特別行政區實施的全國性法律”之中，但是，在中國，《中華人民共和國憲法》具有最高法律效力，《澳門特別行政區基本法》是以《中華人民共和國憲法》為依據制定的。同時，澳門居民也是中華人民共和國公民，《中華人民共和國憲法》中有關“公民基本權利”的保護條款其效力應同樣適用於澳門。

13. 《中華人民共和國憲法》，北京，外文出版社，1999年，第94頁。

14. 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，澳門，法務局編印，第8頁。

與基本法的明確規定外，結社自由也是一些適用於澳門的國際公約之重要內容。《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights, 1948)第20條規定，人人有權享有和平集會和結社的自由；任何人不得迫使他人隸屬於某一團體。將《世界人權宣言》條約化的《公民權利和政治權利國際公約》(International Convention on Political and Civil Rights, 1966)第22條規定，人人有權享受與他人結社的自由，包括組織和參加工會以保護其利益的權利。《經濟、社會與文化權利國際公約》和國際勞工公約對參加工會組織的自由與權利作出相應規定。由於澳門加入了有關國際公約，因此，有義務促進結社自由的實現。

為了使澳門居民的結社權得到切實的法律保障，除了上述對結社自由作出原則性規定的法律外，澳門立法機關遵循“(結社)自由是民主法治國家原則上中所固有的，其基本規則是在沒有公共權力干預下自主和自由地進行內部組織”的精神，專門制定了《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)，從而使“結社權享有一項受高度保障的特別保護制度”。<sup>15</sup>對於個人結社自由，該法第二條第一款明確“任何人有權自由地毋需取得任何許可而結社”，第四條規定“任何人不得被迫加入或以任何方式脅迫留在屬任何性質的社團”，“任何人，即使是公共當局，強迫或脅迫任何人加入或脫離社團，處刑法典第三百四十七條規定之刑罰”。<sup>16</sup>對於社團自由，該法第三條明確，社團實行自決原則，“社團可依其宗旨而自由進行活動，公共當局不得干涉，且不得將社團解散或中止其活動”。實際上，確立了社團相對於政府(公共當局)的存在空間與界限。如果社團活動超越其合法活動的範疇，影響甚至侵犯了政府的職能或私人的自由，裁判者不是政府，而是作為第三方的司法機關——法院，即須“經法院作出裁判”。<sup>17</sup>社團自由還具體體現在社團章程自主制定(社團章程無須經過行政當局的通過或核准)、社團領導

15.《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第22-23頁。

16.《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第7-8頁。《澳門刑法典》第347條是關於濫用權力的規定，如果濫用權力將受到三年的刑罰又或者罰款。

17.《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第7頁。

機關自主產生(社團領導機關無須經行政當局任命或受其控制)、社團管理自主進行(社團的行動無須行政當局核准)等方面。

由此可見，對於澳門居民來說，其結社自由與權利，無論是個人結社的積極自由與消極自由，還是社團本身的自由，都得到了全面、完整、明確的法律保障。

## 2. 結社自由的一般限制與特別限制。

自由總是相對的，不是絕對的。世界上不存在無限度的絕對自由。結社自由也是有限度的，它理應受到公共利益與他人利益的限制。結社自由的限制包括一般限制與特別限制。

結社自由的一般限制是指對社團宗旨及其活動等作出必要的法律限制。如，在澳門，“社團不得以推行暴力為宗旨或違反刑法又或抵觸公共秩序”。對於“倘真正宗旨不合法或與成立文件或在章程明確指出的宗旨不相符者”與“倘是以不法方式或擾亂保安部隊紀律的方式有系統地貫徹其宗旨者”，經“普通管轄法院的裁定”，<sup>18</sup>該社團消滅。至於政治社團，法律明確規定其“應受透明原則、民主組織和民主管理原則，以及全體成員參加原則管制”。《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第二十三條還規定，“禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫”。<sup>19</sup>相反，基本法第一百三十四條規定：“澳門特別行政區的教育、科學、技術、文化、新聞、出版、體育、康樂、專業、醫療衛生、勞工、婦女、青年、歸僑、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織可同世界各國、各地區及國際的有關團體和組織保持和發展關係，各該團體和組織可根據需要冠用‘中國澳門’的名義，參與有關活動”。<sup>20</sup>

結社自由的特別限制，即社團禁止。在類型上，澳門法律明文規定，“不許成立武裝社團，或軍事性、軍事化或准軍事社團，以及種族

18.《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第7、9頁。

19.《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，澳門，法務局編印，第6頁。

20.《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，澳門，法務局編印，第30頁。

主義組織”。<sup>21</sup>同樣，黑社會組織也在禁止之列。至於特定身份人員的結社禁止問題，如《國際人權公約》允許可以合法地禁止警察與軍人結社，以及有些地區禁止公務員結社的做法，澳門法律並未作出明確的禁止性規定。而非澳門居民在澳門的結社自由，除了明令禁止外國政治性社團在澳門存在（《澳門基本法》第二十三條規定，“禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動”）外，未有特別的法律限制。

## （二）規範社團法律地位及其內部法律關係的一般性法律規範

憲制性法律有關結社自由的規定是社團合法性的前提與基礎，但不是社團法律制度的全部內容。社團法律地位的取得及其內部法律關係尚須一般性法律進行規範，雖然不同的國家或地區適用法律不盡相同，但大都體現在民法、經濟法或特別法中。澳門的情形略顯複雜，乃肇因於其特殊的法律結構。作為具有憲制性色彩的澳門基本法，並非僅僅確認澳門居民結社自由基本原則，其經濟、文化和社會事務等章節還有多處涉及社團的法律條文，其中有些條文涉及社團法律地位等細節性內容。而作為居民結社權特別保障法律制度的《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）既有原則性規定，也有規範社團內部治理的具體性內容。即便如此，該法並非涵蓋社團法律關係的全部內容，它必須與相關法律相互配合、相互支援，共同構成規範社團法律地位及其內部治理的法律體系。在澳門，該相關法律主要是《民法典》。《民法典》詳細地規定了社團設立的要素與程序、社團內部治理關係，同時，還強調了對結社自由權的維護。

### 1. 社團法律地位的取得。

按照結社自由的原則，社團的設立並不需要經過特別的法律許可。也就是說，未經登記的社團也是合法的。是否登記，社團擁有選

---

21.《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第7頁。

擇的權利。但是，未經登記的社團不具備法律人格，沒有獨立的法人地位，就不能成為承擔責任與義務的法律主體。因此，多數社團會選擇經過一定的法律程序取得法人資格。澳門社團法律地位的取得是由《民法典》規範的。按照《民法典》規定，法人的設立須具備兩個基本要素，即產生與構成的基礎與法律對該基礎的認可。前者是事實要素，後者是法律要素。認可是事實實體轉化為法律實體的法律依據。<sup>22</sup>同樣，社團法人地位的取得亦須具備上述兩個要素。具體地說，事實要素包括意思與目的、人及財產、組織等要件。法律要素，即對事實要素的“認可”。“認可”分為“規範性認可”（直接認可）與“特許性認可”（間接認可）。規範性認可，無須由有許可權機構作出事先審查及批准，只要符合法律規定，就可以成立。澳門社團法人資格的取得正是遵循規範性認可方式。而特許性認可則須由政府有關機構發出成立許可，方可取得法人資格。在澳門，基金會的設立循此認可方式。<sup>23</sup>

社團設立的具體程序<sup>24</sup>：首先由創立者訂定一個包括若干必備內容的章程，章程必須經過公證（章程修改同樣須公證），公證後的章程或經修改的章程須在《澳門政府公報》刊登，並將副本送交檢察院審閱，如其章程或組織與法律或公共道德相抵觸，檢察官可宣告撤銷該社團。辦妥公證的社團章程由公證員寄交身份證明局進行登記，身份證明局待該章程刊登“政府公報”後進行登記，並將登記記錄編號通知有關社團。

## 2. 社團內部治理的法律規定。

社團作為與政治國家相對應的民間社會範疇，其遵循的是自治原則。在澳門，《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）第三條明確規定，社團內部事務實行自決原則，不受公共權力的干預。但是，作為

22. 米也天《澳門民商法》，北京，中國政法大學出版社，1996年，第96頁。

23. 陳海帆《澳門的居留制度及身份識別制度》，澳門，澳門基金會，1997年，第84-85頁。

24. 陳海帆《澳門的居留制度及身份識別制度》，澳門，澳門基金會，1997年，第85-86頁。該書雖然出版於《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）頒佈之前，但是，澳門社團設立程序並未因該法而改變。

承擔權利與義務的法人，社團內部治理結構及其行為必須符合有關法律要求。對此，《民法典》等作出了相關的法律規定。

### (1) 社團內部治理結構。

社團法人機關是其實現社團設立目的、開展各項活動、進行內部管理的基本載體。社團內部治理結構是指社團法人機關及其相互之間構成的職能與許可權關係。一般說來，社團法人機關分法定機關與非法定機關。法定機關是指依照法律規定必須設置的法人機關。非法定機關則是法律未作規定，由法人章程規定設立的機關。按照《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)、《民法典》的有關規定，<sup>25</sup>澳門社團的法定機關主要有社團會員大會、行政管理機關和監事會。

社團會員大會是社團法人的最高意思機關和決議機關，由社團全體會員組成。其職權廣泛，既有“專屬權力”，如“社團各機關成員之解任、資產負債表之通過、章程之修改、社團之消滅，以及社團針對行政機關成員在執行職務時所作出之事實而向該等成員提起訴訟時所需之許可，必屬大會之許可權”，又有“剩餘權力”，如“凡法律或章程並未規定屬社團其他機關職責範圍之事宜，大會均有許可權作出決議”。<sup>26</sup>至於會員大會的召集和運作、社員表決權、決議方式與效力等，也有明確法律規定。雖然會員大會是社團最高決議機關，但是它並非執行機關或者代表機關，其決議交由執行機關執行，其本身也不能代表社團法人對外進行法律行為。

社團行政管理機關，是社團法人的執行機關與對外代表機關，通常稱理事會。其成員由社員大會以選舉或其他甄選方式產生，並對社員大會負責，其許可權由法律與社團章程具體規定，執行法人事務，對外代表法人。議事與決策，採合議制。

---

25. 分別見《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第8頁；《澳門民法典》，北京，中國政法大學出版社，1999年，第36頁。

26. 《澳門民法典》第一百五十九條，北京，中國政法大學出版社，1999年，第39頁。

監事會是法人的監察機關。在一些國家(地區)屬於非法定機關，而澳門有關法律則明確規定社團法人必須設立監事會。監事會職能在於對社團行政管理機關的決策與執行進行監督，一般由會員大會選擇產生，對會員大會負責，原則上沒有代表社團法人的權利。其許可權，除監督社團行政管理機關之運作外，還包括財產查核、編制監察活動年度報告等。

上述社團機關分別行使決議權、執行權與監督權，履行各自職能，相互配合，相互制衡，促使社團運作與管理得以持續進行，形成社團內部治理結構。

## (2) 社團法人的社員。

社員是社團法人設立與存在的前提與基礎。公民可以通過設立社團或加入已設立的社團而成為社團成員。社團成員同時擁有雙重身份與權利。作為公民，其擁有選擇入社與退社的自由；作為社員，因其社員資格而享有權利與承擔義務。前者由法律賦予與保障，後者由社團章程規定。《民法典》第一百五十六條規定，“章程亦得在法律規定之範圍內，詳細列明社員之權利與義務，社員之加入、退出及除名之條件”。<sup>27</sup>社員資格可以因為社員死亡、社團法人終止，以及退社與開除而喪失。社員資格並非財產權，具有與社員本身不可分割的性質，故此，不得轉讓，不得繼承。社員因其社員資格而享有的權利，稱社員權。社員權包括共益權和非共益權。具體地說，該項權利包括出席社員總會和表決的權利、請求或者自行召集社員總會的權利、請求宣告社員總會不當決議無效的權利等，以及個人根據社團章程享受社團設備等權利。社員的義務主要是出資義務，出資義務一般由社團章程規定。<sup>28</sup>此外，社員一旦成為社團法人機關的據位人，則必須履行由《民法典》等法律規定的社團“法人機關據位人之義務及責任”。

27. 《澳門民法典》第一百五十九條，北京，中國政法大學出版社，1999年，第39頁。

28. 吳書松等，“境外社團及其管理”，載《社會學》(滬)2001年第2期，第29-37頁。

### (3) 社團法人<sup>29</sup>的財產。

對於社團來說，社員與財產是其設立的基礎要素。正因此，澳門法律規定，社團處於無償還能力狀況構成社團消滅的情況之一。按照社團自決原則，財產自治應屬社團自治的範疇，也就是說，社團或其成員對社團財產擁有完全的佔有、使用、受益和處分權。《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)第十二條規定，“社團得自由地以無償或有償方式對為達到其目的所必需的動產或不動產進行取得、轉讓和設定負擔”。<sup>30</sup>因此，社團財產之取得以及社團法人消滅後財產處理方式等，除法律有特別規定外，是由社團設立文件與社團章程作出規定，而不是法律規定。但是，社團財產與私人財產畢竟存在一定的差別，社團財產的公共性要求對其處分上設置一定的限制，特別是接受公共機構資助的社團。因此，澳門法律對社團財產的限制表現在兩個方面：一是在社團財產運行的公開性上，《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)第十九條“帳目的公佈”規定：“社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何其他資助，金額高於總督所訂者，須每年將帳目於其通過翌月公佈”，“公佈應刊登於本地區註冊的其中一份報章上”。<sup>31</sup>二是在社團財產的歸屬上，《民法典》第一百五十三條“法人消滅後之財產歸屬”規定，對於“無規定或無特別法”的社團財產，“則法院應檢察院、清算人、任一社員或利害關係人之聲請，須下令將財產給予另一法人或澳門地區，並確保盡量實現該已消滅之法人之宗旨”。<sup>32</sup>

### (三) 規範社團外部關係的法律規範

社團外部關係涵蓋甚廣，以關係性質分，有政治關係、經濟關係等；以社會部門分，有與市場(營利組織)關係，與政府關係等。其

29. 此節針對社團法人而言，實際上，《民法典》也對“無法律人格之社團及特別委員會”的財產責任與歸屬作出了法律規定。見《澳門民法典》第三章，北京：中國政法大學出版社，1999年，第48-50頁。

30. 《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第10頁。

31. 《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第11-12頁。

32. 《澳門民法典》第一百五十三條，北京，中國政法大學出版社，1999年，第38頁。

中，最為重要的是政府（包括立法機關、行政機關等）與社團之間的關係。在傳統政治學意義上，由社團所構成的民間社會，是相對獨立於政府組織的治理範疇。但是，作為民間社會的社團組織在其運作過程中必然與作為社會公共權力主體的政府發生關係，同樣，政府在運用公共權力進行社會管理時必然遭遇如何處理與民間社會主體的社團之間關係，因此，調整與規範政府與社團之間法律秩序是社團與政府雙方共同的需要。從澳門的現實情況看，社團不僅與行政部門合作提供公共物品以及參與社會管理，而且還廣泛參與澳門社會政治事務。換句話說，澳門社會政治事務以及社會管理需要社團參與，而社團運行與發展需要政府支援，它們之間相互合作，形成社會法團主義治理體制。<sup>33</sup>而澳門有關法律為此提供了法律框架。

### 1. 社會政治事務與社團參與。

從一般意義上說，社團之不同於政黨，乃在於二者與社會政治權力聯繫方式的差異。作為政治意志表達手段，政黨是以取得政治統治權（執政權）為目的；而社團顯然更側重於成員利益的表達與訴求，一般不以取得執政權為目的。但是，基於澳門社會政治生態的特殊性，長期以來，政治生活中“政黨缺位”導致社團出現“擬政黨化”功能。因此，參與社會政治事務成為澳門社團功能之一。《結社權規範》、《選民登記法》、《澳門特別行政區立法會選舉法》等法律均有相關條款涉及於此。《結社權規範》獨設第二章“政治社團”<sup>34</sup>，將“主要為協助行使公民權利及政治權利以及參加政治活動有具長期性質的組織”定義為“政治社團”，並為之規定了“參加選舉”、“提出施政及管理上的建議、意見及大綱”等職責，以及設立的條件、內部組織等。相應地，選舉及選民

33. 參見拙著《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。

34. “政治社團”名稱是由澳葡政府時期的“公民社團”轉變而來。該類團體出自於澳葡政府1976年第3/76/M號法令（《自由集會結社法》），但是，從實際情況看，至1999年《結社權規範》討論時，已登記為“公民社團”的僅有5個，且資料長期沒有更新。參見《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第59-61頁。

登記法例也對之作出規範。需要說明的是，從選舉法等法例上看，由於該類團體的功能並不專屬，因此，其在澳門現實政治中幾乎沒有發生影響。相對於影響幾無的“政治社團”而言，一些功能性代表團體在澳門現實政治生活中顯得十分活躍。因為無論是行政長官的產生，還是立法會的產生，其有關法律事實上為社團參與設置了制度性參與渠道。《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定，行政長官是“由一個具有廣泛代表性的選舉委員會”選舉產生，該選舉委員會的組成，除當然代表外，是以界別為基礎劃分代表名額的。而在《澳門特別行政區立法會的產生辦法》所規定的立法會議員結構中，間接選舉的設計是以不同利益界別社團為基礎的。因此，《選民登記法》第二十八條對社團法人選民的登記作出規定，“凡屬代表獲確認的社會利益的社團或組織，只要其已取得法律人格至少三年，並已在身份證明局登記，均得為間接選舉而作選民登記”。第二十八、三十一條對社團所代表的社會利益界別之確認作出了詳細規定。<sup>35</sup>《澳門特別行政區立法會選舉法》相應地規定了間接選舉產生的議員名額分配、提名方式等。實際上，對於澳門社團來說，除了直接參與立法會間接選舉外，同樣會參與立法會直接選舉議員的競逐。《澳門特別行政區立法會選舉法》規定，參加直接選舉的候選人名單須由政治社團或具300-500名選民成員所組成的“提名委員會”<sup>36</sup>提出，而從該法律條文執行實踐看，政治社團之缺位與“提名委員會”鮮有無社團背景乃其兩個特點。由此，無論是間接選舉抑或是直接選舉，均少不了社團的參與。從一定意義上說，此乃澳門政治獨具社團政治之特色與魅力之法源。

## 2. 政策諮詢、社會管理與社團參與。

澳門特殊的歷史發展進程與社會生態培育與造就了龐大的社團組織群體的存在，進而形成社團與政府合作，並參與政策制定、社會公共產品與公共服務的提供、社會管理等諸方面活動的傳統。澳門特別

35.《選舉法例》，澳門，行政暨公職局，2001年，第94-95頁。

36.《澳門立法會選舉法》規定，參加直接選舉的候選人名單可由“政治社團”或“提名委員會”提出，事實上，基於前述政治社團在澳門的實況，從特區政府成立以來的立法會選舉情況看，直接選舉的候選人名單尚未出現由政治團體提出的事實。

行政區成立後，該傳統得以延續，並獲相應的法律保障。在基本法律層面，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第一百二十一條規定，社會團體“可依法舉辦各種教育事業”；第一百二十三條規定，社會團體“可依法提供各種醫療衛生服務”；第一百二十七條規定，“澳門特別行政區政府自行制定體育政策。民間體育團體可依法繼續存在和發展”；第一百二十八條規定，“宗教組織可依法開辦宗教院校和其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。宗教組織開辦的學校可以繼續提供宗教教育，包括開設宗教課程”；第一百三十一條規定：“澳門特別行政區的社會服務團體，在不抵觸法律的情況下，可以自行決定其服務方式”。<sup>37</sup>因此，特區政府在文化教育、醫療衛生、社會服務、體育運動等公共管理與服務領域得到了社團的廣泛合作與參與。在公共政策制定方面，政府通過設立眾多諮詢性機構，並注意吸收相應社會利益界別社團的參與，從而提高公共政策的有效性，減少盲目性。如，依照第6/1999號、第11/2001號等行政法規而成立的經濟委員會，其職責是就澳門特區經濟發展方針發表意見，在其成員中，包括了經濟利益團體的代表；依照第59/97/M號法令、第6/1999號行政法規而設立運作的社會協調常設委員會，其職責是就澳門特區社會勞動政策發表意見（尤其就該政策內有關工資、勞動制度、促進就業、社會保障等方面發表意見），其組成規定，包括三名代表澳門僱主組織的領導層人員和三名代表澳門勞工組織的領導層人員。依照第11/91/M號法律、第15/92/M號法令、第6/1999號行政法規成立運作的教育委員會，其職責是對教育制度改革方面的教育政策問題提意見、建議和解決方法，其組成中包含行政長官聽取委員會意見後委任的最多十四個教育社團的主席或代表；按照第52/86/M號法令、第6/1999號行政法規運作的社會工作委員會，其職責是就社會工作的總體性計劃與指導性計劃等發出意見，其成員包括母親會主席、“街總”主席、“工聯”主席。依第97/2000號行政長官批示、第25/2001號行政法規而設立的旅遊發展輔助委員會，其職責是對旅遊業發展的有關問題提供協助與建議，其成員包括澳門酒店協會代表、澳門旅業商會代表、澳門營業汽車工商聯誼會代表、澳門飲食業聯合商會代表、澳門旅遊商會代表、澳門旅業

37.《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，澳門，法務局編印，第28-30頁。

職工會代表、澳門旅遊零售服務業總商會代表。依第8/90/M號法令、第6/1999號行政法規設立運作的交通諮詢委員會，其職責是負責對行政長官所交來的關於陸上運輸及交通道路秩序的所有事項作出意見。其成員包括澳門營業汽車工商聯誼會、澳門教車業商會、澳門汽車機器業職工會、澳門計程車司機職工會、澳門建築師協會、澳門工程師協會、澳門建築置業商會、澳門中華總商會、澳門廠商聯合會之代表。類似的諮詢機構還有體育委員會、青年事務委員會、文化諮詢委員會等。

出於廣泛參與政治選舉、政策諮詢與社會服務的需要，一些功能領域內的代表性社團設置了相應的組織機構承擔上述功能，甚至出現多個立法會議員辦事處與社團辦事機構並設的現象。自然，社團廣泛的社會參與需要資源支撐，而政府資源的制度性輸入構成社團與政府合作的重要環節，其同樣需要法律規範。

### 3. 社團稅收優惠、政府資源輸入及其監督。

社團若要維持運作或擴展活動須與離不開資源。對於社團來說，其財政資源來源無非是內部自籌或外部資助，而在社團資源份額中，來自政府的資助佔有日益重要的地位。政府對社團的資助一般分為直接與間接兩種方式。直接資助表現為物質性資源（資金或設施等）的直接投入，間接資助則表現為（1）政府向社團購買服務（往往以合同形式），（2）給予社團稅收優惠地位。由於社團具非營利性質，且從事公益事業，因此，給予社團稅收優惠地位已成為國際慣例。在澳門，社團稅收優惠資格の確認適用於統一法律、統一條件，且優惠範圍廣泛。按照八月十二日第11/96/M號法律<sup>38</sup>的規定，以社會總體利益為宗旨，且與本地區行政當局合作推動社會一般利益的社團或財團（基金會）可被為宣告為行政公益法人。公益社團以及會員互益性社團中其宗旨明顯在促進社會一般利益活動的均可被宣告為行政公益法人。其中，以慈善或人道、醫院援助、對幼兒或老年人的輔助、教育、文

---

38.《澳門特別行政區法律彙編》，北京，中國社會科學出版社，2000年，第2413-2414頁。

化、康樂及體育、科學及技術研究為目標的團體或基金於成立後隨即被宣告為行政公益法人；其他團體或基金，須經三年實際活動後方能獲宣告為行政公益法人。該法第十條規定，社團或財團一旦獲宣佈為行政公益法人，便享有法律規定的稅務及手續費的免除以及其他優惠，尤其是(1)印花稅，(2)物業稅，(3)營業稅，(4)為履行其目的所必需而以有償方式取得的不動產的登記稅，(5)訴訟費及法院費用，(6)公證署及登記局的手續費，以及免費在《政府公報》上公佈有關通則的修改之優惠。相應地，該法第十一條對獲宣佈為行政公益法人的社團或財團要求“按法律規定提出年報告及過去的營運賬目”、“向有許可權的官方實體提供所要求的資料”、“在能力範圍內遵照其性質與行政當局合作”等，作為平衡其權利的義務與政府之監管。

澳門政府部門對社團直接資助是通過八月二十六日第54/GM/97號批示(俗稱“民間社團財政資助政策”)以及各政府部門制訂的資助相關範疇內民間社團的行政性規章來規範的。八月二十六日第54/GM/97號批示<sup>39</sup>指出，“對政府部門直接參與範圍以外所發展的活動給予財政資助，應列為施政方針之重大目標，目的在實現民間社會的計劃，鼓勵民間社會創立事業的能力和公民參與”。該批示確認的政府財政資助對象為“以發展公益活動為宗旨、依法成立的不牟利私人機構”，也就是說，非營利的社團法人“可享有財政資助”。批示將政府部門財政資助方式分為偶發性資助與常規性資助，偶發性資助是對社團舉辦的偶發性活動的財政補助；經常性資助則“可用於確保私人機構的運作”，但僅“在例外情況下”。然而，該批示訂明“對某一類型活動(青年、體育、文化、社會、援助等)有專屬權限之部門，可制訂特別規則作為本批示所訂一般規定之補充，以便在其範圍內發出財政資助”。依此，各相關政府部門經本身組織章程或特別法規被賦予發放財政資助的職能，政府資源向非營利性社團投入財政資助的強度因此而得以提高。

39. 見澳門特別行政區審計署《公共部門向社團發放財政資助的研究》，澳門，澳門特別行政區審計署，2003年，第56-58頁。此批示取代一九八六年八月九日第三十二期《政府公報》刊登之八月七日第5/86號聯合批示，是針對第5/86號聯合批示所訂立的“撥給有關津貼應遵守的一般規則”而進行“必須更新和明確”。換句話說，在1986年澳葡政府已就財政資助的發放訂定了撥給一般規則。

政府的經常性資助也隨之成為許多民間社團的基本資金源，一些非營利性社會服務機構更得到來自政府部門的投資性開支，如設施設備、物料讓與以及技術輔助等。此種資助往往以政府部門與受助機構簽訂“合作協議”形式達成。<sup>40</sup>

同樣，相關法律也規定了社團接受政府財政資助的監督。在過程上，除了資助審批所作的程序監督外，事後監督還包括“受資助活動舉行後三十天內，受資助者應向主管部門提交簡單報告，匯報活動的舉行並詳細說明所獲津貼的運用”，“倘撥給的津貼未在相關活動中用罄，應就餘款的運用提出建議，並須得到發出津貼部門的核准”。此外，八月二十六日第54/GM/97號批示、《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）第十九條還分別對資助活動的主、客體——政府與社團——特別設置了以公開透明為原則的外部監督形式，即發出資助的政府“部門及自治基金組織應於一月、四月、七月及十月在《政府公報》刊登過去一季的資助名單，指出受資助者及撥給之金額”；<sup>41</sup>“社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何其他資助，金額高於總督所訂者，須每年將賬目於其通過後翌月公佈”，“公佈應刊登於本地區註冊的其中一份報章上”。<sup>42</sup>近年，特區政府更加強化對公共部門向社團機構發放財政資助的監督，於2002年引入審計督察。澳門特別行政區審計署於2003年發表了《公共部門向社團發放財政資助的研究》審計報告，“研究及分析公共部門對於財政資助的處理、發放及監管”，<sup>43</sup>並提出了多項批評與建議。

相對於數豐量碩的澳門社團法律而言，儘管一篇論文無法盡述其詳，然而上述從層次角度來梳理澳門社團法律的嘗試，應該說，還是

---

40. 鄧玉華《澳門社會福利服務機構管理研究報告》，澳門，澳門社會工作人員協進會，2004年，第154-158頁。

41. 澳門特別行政區審計署《公共部門向社團發放財政資助的研究》，澳門，澳門特別行政區審計署，2003年，第57頁。

42. 《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第11-12頁。

43. 澳門特別行政區審計署《公共部門向社團發放財政資助的研究》，澳門，澳門特別行政區審計署，2003年，第3頁。

大致實現了勾勒澳門社團法律基本框架與體系的意圖。就此，結合澳門社團法律實踐，還可以進一步對其特點展開分析。

(一)在發展階段上，澳門社團法律制度經過從葡萄牙化到本地化的轉變，逐漸趨於成熟，基本實現了社團法律的現代化。在結社自由的法律保障上，如果依照對結社自由的立法理念以及保障與否、保障程度作標準而將社團發展區分為“不完全結社自由與自願社團的存在”、“結社自由理念的確立與自由社團的形成與發展”、“結社自由的國際化與人權化”、“全球化社團革命”等不同階段的話，<sup>44</sup>那麼，在澳門現行法律體系下，結社與自由實現了相互結合，結社的積極自由與消極自由得到全面保護，結社自由人權化，公民結社自由化，社團活動法律化，加之社團法律體系化等因素，可以說，澳門社團法律制度基本實現了現代化，而且在社團法律現代化進程上，具有起步晚、進展快的特點，其因乃在於澳門社會內外部政治環境的改變與衝擊。

(二)在法律結構上，澳門社團法律體現出層次多、形式異且能夠互補與完善，基本形成框架化與體系化。澳門社團法律的立法過程經歷了不同階段，立法主體也發生根本變化，部分法律之間難免存在某種衝突，但是，總體地看，社團法律形式的多樣化並沒有影響法律結構的層次化與體系化建設。法律形式上，澳門社團法律，有憲制性法律，也有一般性法律；有專門性特別法律，也有在其他主體法律中涉及社團條款的；有法律、法令，也有行政性批示……儘管形式各異，社團相關法律卻仍可區分出基本層次與功能：一是保障公民結社自由與權利的憲制性法律，它為社團合法性提供基礎，主要有《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》以及一些國際法（國際公約）、《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）等。二是規範社團法律地位及其內部法律關係的一般性法律規範，主要有《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）、《民法典》等。三是規範社團外部關係的法律規範，主要有規範社團參與政治事務的《結社權規範》（八月九日第2/99/M號法律）、《選民登記法》、《澳門特別行政區立法會選舉法》，規範社團參與政策諮詢與社會管理的《中華人民共和國澳門特別行政區

44. 王名、劉培峰等《民間組織通論》，北京，時事出版社，2004年，第60-62頁。

基本法》有關條款以及有關行政組織的行政性法規，規範社團稅收優惠地位、政府資源輸入及其監督的八月十二日第11/96/M號法律、八月二十六日第54/GM/97號批示以及各政府部門制訂的資助相關範疇內民間社團的行政性規章。上述法律提供了從結社自由的保障到社團內、外部關係的調整乃至促進社團及非營利事業發展等多方面的法律秩序與規範，基本構築起澳門社團法律的框架與體系。

(三) 在法律實踐上，重視社團自治自律，弱化社團外部監督，構築的是社團自律基礎上的法律監督。雖然澳門社團法律體系較為健全，但並不能因此而得出澳門社團法律環境嚴酷的結論，事實上，由於澳門社團立法持“保護重於監管”之精神，因此，無論是社團法律地位的取得，還是社團行為的限制或監管制度，無不予人以寬鬆甚或留有相當法律空間之印象。從社團法律地位的取得看，澳門奉行的是登記備案制，而不是許可批准制。縱然按照西方學者的觀點，即以“是否允許非法人非營利組織的存在”<sup>45</sup>作為觀察非營利法律環境的指數之一，由此而認為，有利的法律環境不僅允許非法人(或不登記)非營利組織的存在，還提供一定程度的法律保護該類組織，澳門社團法律環境仍舊可以說是寬鬆的。因為，澳門法律不禁止未經登記的社團存在並活動，也就是說，未經登記的社團在澳門一樣是合法的，無權利能力社團同樣可以得到一定的法律保護。從社團行為的限制與監管看，來自法律的限制與監督都是用以平衡社團權利而作出的，而且，社團行為限制的主體不是政府機關，而是司法機關，換言之，一旦社團行為超越法律空間，與公民個人或其他社會主體(包括政府)構成利益糾紛或權利衝突，充當裁判者的不是政府機關，而是司法部門(如法院)。可以說，“弱監管、重自律”是澳門社團法律實踐的重要特徵之一。

(四) 在價值理念上，社會合作主義傳統所形成的實踐理性融入到澳門社團法律文化與價值假設之中。眾所周知，澳門經歷了獨特的管治歷程，在葡治澳門期間，民間社團承擔了無可替代的社會溝通與社會整合功能，從而導致政府與民間社團在互相需要的共識理性基礎上

---

45. 此為 Johns Hopkins 考察各國非營利法律環境的指數之一。Lester M. Salamon & Stefan Toepler, *The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector*, Center for Civil Society Studies Working Paper Series No.17, p.9.

建立起合作共治關係，通過合作而不是對立來維持澳門社會治理秩序。隨著民間社團與政府合作領域的擴大與合作程度的提高，早期以慈善性社會服務為主的合作逐漸向經濟、社會，乃至政治領域擴展，至1970年代中期之後，一些功能性代表社團繼參與社會管理以及成為公共政策諮詢性參與者之後，更直接進入一些政治機關，分享部分政策動議權與社會治理權。政府與民間社團的長期合作共治在形成澳門獨特的社會法團主義治理體制的同時，也培養了以多元包容、和諧共存為內容的合作主義社會傳統與思維習慣，其不可避免地影響並滲入到澳門的法律文化之中。澳門社團立法所取的“重保護，輕干預”、“重自律，輕監督”的態度，其背後蘊含的正是以民間社團為合作夥伴而非異己力量的價值假設，而這種充滿著實踐理性，且洋溢著理想主義的價值基礎，與其說是澳門社團法律制定者的文化自覺，倒不如將之視作實踐經驗更為恰如其分。

此外，與其他國家或地區社團法律比較，澳門社團法律還有一些獨特的設計。如，在有關政治選舉的法律中，詳列了多項社團參與的條款，為其他地區的類似法律所罕見。再如，《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)等法律中特設“政治社團”之制度，其本意無非期望“政治社團”日後成為影響澳門政治的一種力量，殊不知澳門政治實踐並未令立法者設計成真，澳門政治似日益踏入社團“泛政治化”之途。類似的實踐與設計相悖離的現象無疑值得探究與反思。

### 三

應當肯定，持續的社團法律建設，推動了澳門社團法律本身的框架化與體系化，使之成為澳門法律體系中較為完整的組成構件。然而，這絲毫並不意味著澳門社團法律已經無罅無隙、完美無缺。事實上，無論是澳門社團法律的內在機理，還是社團法律的外部銜接，仍然存在值得探討的問題與有待完善的空間。

#### (一) 社團法律體系與結構的系統化構成完善

既然社團法律是各種社團法律規範的總稱，那麼，不同的社團法律、法規之間就存在著相互配合與銜接的問題，包括社團法律體系內

部不同法律之間的銜接以及社團法律與其他法律之間的銜接。在澳門現行社團法律構成中，不同的法律法規在立法主體、形成時期、具體內容等方面各有差異。雖然經過法律本地化過程，澳門社團法律的完備性得到了一定程度的增強，但是，現行社團法律結構仍然有待進一步完善。基本設想包括：(1) 避免不同層次社團法律功能的重疊與交叉，促進相互間功能分化與互補。在澳門現行社團法律中，除《中華人民共和國憲法》外，列有結社自由保護條款的法律分別有《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》、《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)、《民法典》，而作為具有憲制性質的“基本法”中除了列明結社自由保障條款外卻同時寫入了多條涉及社團權利的條款，至於《結社權規範》與《民法典》規範社團設立、運行及消滅的條款有些重複。儘管它們相互之間尚未構成法律內容的實質衝突，但是對屬於大陸法系且以法律法典化為取向的澳門來說，是否必要與合理？(2) 規範公民結社權的一般性制度與特別制度分開立法，並相應地增加對特別結社的立法規範。《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)在“制定結社權一般制度”的同時規範了“政治社團的特定制度”。按照立法原意，“這類結社自由無疑是最重要和最有價值的”，“欲透過結社的方式以保障(公民)基本的政治參與權利”。<sup>46</sup>實際上，作為特別結社，政治社團在性質特徵與運行方式等方面均不同於一般社團，將之與一般結社放在同一個法律中進行規範易於引起一些理解混亂。<sup>47</sup>再從社會需要及立法效果看，自1976年三月二十三日第3/76/M號法令首次特別規範“公民社團”以後，至1999年《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)的制定，期間的事實說明該類社團在澳門未有強烈社會認同與需求，<sup>48</sup>相比而言，

46. 《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第23頁。

47. 在立法會審議時，對政治社團是否可以與其他社團一樣得到政府資助產生不同理解。詳見《規範基本權利的法律彙編之結社權》，澳門，澳門特別行政區立法會，2001年，第64-67頁。

48. 據1999年立法會審議《結社權規範》時查證，自“公民社團”入法後，澳門僅有五個以“公民社團”名義登記的記錄，且資料長期無更新。至於何以會在三月二十三日第3/76/M號法令中引入“公民社團”，可能與葡萄牙政局變化後葡國相關立法存在關聯，待考。

其他更加需要法律關注的特別結社，如工會組織<sup>49</sup>，則未有立法。因此，可考慮將規範結社權的一般制度與特別制度分開立法，分別制定政治團體（政黨）、工會組織、宗教團體等特別結社法。此外，基於大量非法人社團的存在並活動，其權利與行為同樣需要法律的保護與規範，因此，在檢討現有法律條文基礎上，制定符合實際需要的法律同樣具有現實必要性。

## （二）社團法律限制與監督的細則性內容完善

澳門社團法律秉持“合作而非對立、保護重於監督”的立法精神，因此，現行社團法律對個人結社自由與社團自治提供了足夠的法律保障，相當程度上促進了非營利社團與公益事業在澳門的蓬勃發展。然而，社團法律內容存在的偏頗易於導致法律“限制與監管”的軟弱與缺位，從而一定程度上制約了法律對威脅社會秩序的不當結社活動與不當社團行為進行制裁與引導的功能。實際上，任何法律均須兼具保護與制裁的雙重功能，必要的限制就是一種保護。即使在當今力倡結社自由的西方國家，其社團立法同樣經歷了從限制→放任→再限制的過程。與早期的限制不同，現在的限制強調的不再是對社團設立的許可限制而是對民間組織濫用優勢地位、社團歧視、成員資格、社團內部處罰等方面的限制。可見，社團法律的發展方向並不是要不要限制或置限制於自由之對立境地，而是應思考限制甚麼和如何限制問題。就澳門社團法律而言，應有的限制與監督體現在：（1）結社限制與禁止。結社自由總是與結社限制相聯繫的。結社限制一般針對的是某些特定類型的組織與某些特定身份人員的結社活動。現行澳門社團法律對武裝社團、軍事社團、種族主義組織以及以“推行暴力為宗旨或違反刑法又或抵觸公共秩序”社團<sup>50</sup>明確予以禁止。至於特定身份人員的結社未予任何限制。從國際性公約以及各國結社法律看，警察、軍人以及外

49. 澳門工會組織的立法，既有“國際勞工公約”與“澳門基本法”之依據，也有迫切的社會需求。早在1990年代初，有立法議員提出工會法草案，其後在制定結社權法案時亦有建議條文加入工會權利部分，均未採納。2005年，《工會團體基本權利法》（草案）在澳門特別行政區第二屆立法會一般性審議中再遭否決。

50. 七月三十日第6/97/M號法律（《制定有組織犯罪法律制度》）對黑社會組織進行了定義，並予以嚴厲禁止與打擊。

國人的結社活動受到程度不同的限制，有些國家甚至對公務員結社也有一定限制。雖然澳門沒必要完全照搬國際公約或其他國家(地區)社團法律，但是，對某些特定身份人員的結社應該作出適當的限制性指引。<sup>51</sup>此外，法律還應明確社團地位平等原則，限制社團特權。(2)公益產權保護與社團財產限制。基於民間社團的非營利性與公益性特徵，政府在民間社團資源取得方面通常會給予一定優勢地位，包括政府購買服務、財政資助、稅收減免等，由此而使社團財產，特別是公益社團財產的產權具有某種公共性特徵。因此，如何保護公益產權是社團法律應該面對的一個問題。澳門現行社團法律在社團財產公開與社團財產歸屬上對社團財產作出一定限制。但是，類似的有限條款，無論在範疇上抑或程度上，尚難以給予公益產權提供法律保護。因而，有必要考慮以保護公益產權為中心重新構築有關社團財產的法律規範。一是在憲制性法律中明確列入“保護公益產權”條款，為公益產權的形成與處分提供合法性基礎；二是規範公益產權的形成。嚴格界定社團“公益法人”性質，區別對待公益性社團與互益性社團，給予公益性社團稅收優惠與公開募捐待遇，鼓勵社會捐贈，限制非營利性公益社團從事營利性活動，制定統一的政府財政資助制度；三是完善公益產權處分與歸屬的限制，透過規定程序進一步增加公益社團財產運行透明度，明確公益社團法人消滅後的財產歸屬不得由社員分取。此外，可適時考慮制定引導性行政法規，規定公益社團財產用於公益事業的比例、公益社團中領薪人員的比例、營利賬簿與非營利賬簿分設、財產投資風險等內容。(3)社團外部監督與權利救濟。現行社團法律從理想主義價值假設出發，未對偏差性社團行為以及社團內部權利衝突予以法律設定，一旦問題出現往往無法可依。雖然社團的設立與運行均設有一定的法律規範，但是，相對於社團法人地位取得而言，社團運行的法律規範較難得到遵循之保障，因為違反社團法人設立的法律可能導致社團法人地位許可的中止，而取得法人地位的社團其行為倘若違反法律規定或者社團章程則可能因為並無對應的具體法律規定其責任及處罰而只得任其存在。反過來說，如果社團權利或社員權

---

51.《澳門特別行政區基本法》禁止外國政治組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，同時，規定法官在任職期間不得在政治性團體中擔任任何職務。分別見《中華人民共和國澳門特別行政區澳門基本法》，澳門，法務局編印，第6、21頁。

利受到損害同樣可能因為缺乏相應的法律規範而無法得到救濟。如，某社團若不同意具許可權的機構或個人對該社團所屬利益界別的認定<sup>52</sup>，是否可以引入司法救濟；再如，某社員若不同意自己所屬社團對其作出的某種處罰，是否可以尋求行政救濟或司法救濟？類似情況應該有明確的法律規定。實際上，在國外，司法機關放棄長期以來不干涉被視為屬於社團自治領域事務的習慣而改行允許對某些社團行為引入司法審查已經變得越來越常見。如，對社團章程規定的處罰是否有足夠依據，處罰是否符合章程規定的程序，被處罰者是否依照法律的規定被徵求過意見等進行司法審查。另外，司法審查還包括有關社團決議是否“顯然不合理”或者是否違反善良風俗，或處罰已超出了私法範圍，且達到了僭越國家刑事權力的地步等。<sup>53</sup>當然，法律監督屬於一種高成本監督，如果在強化社團自身責任建設的基礎上配合社會監督(如建立社會投訴機制)，謹慎地引入政府監督(如賦予社團登記機關一定的行政檢查權<sup>54</sup>)，並以司法監督為終極介入手段，則可能會取得更好的組合效果。

### (三) 社團法律用語與次序等技術性完善

現行澳門社團法律大多形成於澳門回歸之前，儘管經歷了法律本地化，但是，其有待完善之處不可能因一次本地化而得到徹底解決，

52 《選民登記法》第三十一條規定，對於為間接選舉而作選民登記的社團，其所代表的社會利益界別的確認是由行政長官視不同個案經聽取“社會協調常設委員會”或“社會工作委員會”或“文化委員會”或“教育委員會”或“體育委員會”後作出。《選舉法例》，澳門：行政暨公職局，2001年，第95頁。

53 [德]卡爾·拉倫茨著，王曉曄等譯：《德國民法通論》，法律出版社，2003年，第228-232頁；[英]丹甯著，楊百揆等譯：《法律的訓誡》，法律出版社，1999年，第163-218頁。轉引自劉培峰：“歐盟國家的社團立法：一個初步的介紹”，載《環球法律評論》2004年秋季號，第292頁。

54 在澳門，社團法律設定了“社團消滅”條款，可是，法律規定社團消滅的宣告只能由社團本身或司法機關作出，而不是由政府作出。其立法本意是保護社團自治，避免政府權力介入。然而，從法律的實際效果看，由此而產生了社團“只生不死”的現象，即很少有社團被宣佈消滅了，哪怕該社團自取得法人地位後從未有過活動。如果能夠在社團監督的法律設計中賦予社團登記機關一定的檢查權，並以檢查結果為依據經司法機關裁定宣告長期不活動社團之消滅，相信會有助於上述問題的解決，進一步促進澳門民間組織的健康發展。

除了前述法律結構與內容之不足外，還存在一些與法律技術有關的問題有待探討與完善，具體包括：(1) 立法程序上，以結社法例修訂選舉法例是否妥當？《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)第二十一條規定“選舉及選民登記法例”應因應“公民社團”更名為“政治社團”而作出相應“修改”。儘管選舉權與結社權都屬於公民的基本權利範疇，二者之立法未必一定存在法律位階高低之差，但是，選舉權利的立法保障習慣上優先於結社權利的立法保障，因此，以結社法修訂選舉法在立法程序上就不一定恰當。實際上，即使因為結社法修訂必須先於選舉法修訂，也可採取分別修訂結社法與選舉法而不必要在結社法中規定選舉法修訂的情況出現。(2) 法律概念上，不同社團法律使用涵義相同的法律概念可考慮統一稱謂。《民法典》對“社團”有嚴格定義，而其他法律則對“社團”稱謂各異，或“機構”或“團體”或“實體”。如，八月十二日第11/96/M號法律稱社團法人為“私人團體”，而第54/GM/97 號批示則以“私人機構”謂之。雖然尚未因此而引起理解上的混亂，倘可以使不同社團法律運用涵義相同的法律概念時統一稱謂，則有利於消除引起歧義之可能。(3) 法律文本中，某些法律條文的邏輯次序以及表述尚可更加嚴謹及合乎理解習慣。如《結社權規範》(八月九日第2/99/M號法律)第十九條“帳目的公佈”，作為社團一般制度內容的條文，該條似應列入第一章第十二條之後，如是則更顯合理，而不是列在第三章“最後及過渡規定”。再如，該法第九條第二款e)項“倘是以不法方式或擾亂保安部隊紀律的方式有系統地貫徹其宗旨者”，難道“擾亂保安部隊紀律的方式”是合法方式嗎？類似的易於引起疑問或與理解習慣相衝突之表述似應盡量避免。

總而言之，基於社團在澳門社會中的獨特影響，尋求建立健全由保障公民結社權的憲制性法律與包括規範社團法律地位、治理制度、財產制度、監管制度等在內的一般法律與行政規章共同組成有機統一、內容配套、體系完備的社團法律制度，總結澳門社團法律實踐經驗，根據時代發展與社會進步的要求，促進現行社團法律日臻完善，既是澳門社團健康發展的現實需要，也是澳門社會和諧穩定的內在要求。

