

對澳門區域組織結構的思考

潘冠瑾*

澳門回歸8周年後，“澳人治澳、高度自治”使得澳門民眾對民主的需求日益增強，不斷尋求政治制度的改進。現有的部分改革方案中提到要在澳門設立分區直選市政機構，認為可以為澳門帶來民主和民生，同時，特區政府也在設立分區服務機構的同時提出要建設分區諮詢網路系統。二者都牽涉到對特區區域組織結構的變動，何者能更有效促進澳門社會的和諧健康發展則需要結合澳門的歷史社會背景進行比較分析。

一、形同質異：港、澳不同的治理模式

目前有關方面所提出的政制改革方案中的市政機構部分基本上是在澳門運作香港的政治制度中區域組織的模式，由於從地理面積上，澳門只是香港的1/40，而在人口數量方面，澳門也只是香港的8%，因此，澳門特區僅須設立一個由分區直選產生的類似香港區議會的市政議會組織，而無須設立眾多區議會，認為這種安排比較切合港澳各自的特色。

根據現有制度設計者的說明，對澳門政治制度的這部分設計，在一定程度上是按照數學比例判斷做出的。但社會是一個有機的系統，整體的發展是組成這個系統不同部分相互作用和協調的結果，而不是簡單地進行機械的加減乘除。

不可否認港澳有著極其相近的文化和歷史傳統，更具有極其相似的殖民經歷，而且殖民時期實行的政治制度中很多部分也較為接近，

* 中國人民大學國際關係學院博士研究生

但是並不意味著二者在後殖民時期的政治制度上走向完全一致的道路。因為澳門就是澳門，澳門不是香港，也沒有必要變成香港。

實際上，一個地區所採取的政治制度應根據自身的社會文化背景和不同階段發展的現實需要來建構，而不是僅僅考慮地域的面積和人口。

香港目前採取的這種區域組織治理方式是根據香港的社會和歷史背景而設立的。因為殖民政府時期，港英政府缺乏與基層民眾的溝通，對香港的統治需要通過區域組織將自身的力量延伸到民間基層。但是澳葡政府卻是通過街坊會等社團來實現與民間溝通的。

這需要追溯到英葡兩國殖民統治模式的差異。雖然從表面的政治制度設計來看，港英政府和澳葡政府並沒有很大的差異，都是總督主導下，三權分工，同時在立法會吸收一定華人參加。但二個殖民政府的治理模式卻有著一些關鍵的差異。

港英政府是持一種較為積極態度投入對香港的治理，因此香港的社會建設主要是由政府來承擔，當時是由市政局來承擔的¹；同時歷史上，在民政事務總署未成立之前，港英政府的官、民之間並沒有適當溝通途徑，以致產生如六七暴動。因此，港英政府主要是通過草尖民主——公務員本地化實現“行政吸納民主”和草根民主——設立眾多諮詢組織的實現與基層民眾溝通相結合的方式保持社會的穩定發展。所以六七暴動後，港英政府在1968年5月成立民政處(District Office)及開始推行民政主任(District Officer)制度、已被廢除的市政局和區域市政局以及1982年成立的區議會等，這些區域組織就是港英政府與香港市民之間的溝通渠道。而在現實中，香港的行政區劃也必須要設置區一級機構組織來更好的組織社會生活。

澳葡政府對澳門卻一直是無為而治。因此澳門政府在社會服務方面並沒有投入太多，華人社會基本上是依靠社會(主要是社團)自身的人力、物力和財力來實現社會服務方面的正常運作。因此市政機構在

1. 本澳學者曾論述過香港市政機構與澳門市政機構性質上的重大差異，前者不像後者是一個自治機構，該內容詳細分析請見吳志良《澳門的市政傳統、制度及其發展——兼談香港的經驗》，《澳門政治與社會》，澳門成人教育協會，2000年。

這方面功能並不顯著。與此同時，由於民間社團由自身的這種服務功能成為法團，澳葡政府與基層民眾的溝通主要是依賴於以社團來進行的，因此在效果上，澳門的社團特別是其中的街坊會而不是市政機構承擔了與香港區域組織相同的功能。

在此，尤其需要提及的是，實際上，市政議會最初在澳門並沒有地位，直到1988年葡萄牙政府決心對之改革，賦予其更多的權力與地位，但這種改革的動力源於使中國在中葡政權交接時接手一個空心政權。²因此，雖然在1988年對市政廳進行改革後，市政廳在社會服務和建設功能有了一定程度的提高，但是這種功效很快就因澳葡政府在1990年代自身規模的擴大而再次縮減。而市政機構在民主表達和溝通方面的作用也是極其有限的。也許如今希望改制以重提市政機構者，更多的還是停留在澳葡政府時期市政選舉的規範，如果仔細回顧當時的歷史，雖然當時市政議會的選舉和運作的確十分規範，但不可忘卻的是，當時的市政議會的作用也受到各種局限：首先，議員選舉是有限的選舉，存在著直選、間選和委任三種形式的議員；同時，雖然市政議員有代表參與到立法會和政務委員會中，但一般情況下還是諮詢作用居多。而且由於當時的各種局限，華人很少參與其中。

因此，澳門原有的市政機構與香港區域組織的在各自原有社會治理中所起的作用卻是截然不同的。香港保留區域組織是在保留原先治理模式的基礎上進行了一定程度的修訂，即便如此，香港也對自身的行政架構做了改革，在2000年，香港政府進行區域組織改革，改變原先三層區域結構，取消原有的市政局及區域市政局。而澳門則需要按照自身原有的治理組織基礎實現變革。

二、如果按照香港的模式，澳門是否能夠走向善治？

同時現在的改制者也期望通過民眾對市政機構的參與以民主推動民生，但是從效果上看，市政議會的設立並不必然實現以民主帶動民生的結果。根據有關學者的論述，1990年代澳門的市政議會能取得比

2. 該內容詳細分析請見吳志良《澳門的市政傳統、制度及其發展——兼談香港的經驗》，載《澳門政治社會研究》，澳門成人教育學會，2000年。

較好的治理成果更多的是由於財政狀況的改善，而不能完全歸因於民主選舉的效應。³

現有改制派的設想，是設立分區直選市政機構，有利於推動市民參與區內事務，培養市民的歸屬感和守望相助精神，並確保政府能迅速對地區的問題及需要作出回應。

從這一論述可見，建立市政機構的必要性體現在兩方面：推進民主和改進民生。

那麼分區直接選舉是否必然帶來民主？

由於澳門特殊的歷史社會文化背景，在該階段就大力提倡選舉不得不考慮有可能存在著種種事與願違為的隱患。

（一）後進選舉社會遭遇先進選舉技術

民主顯然已經是世界的大勢所趨，但形式的民主並不必然帶來實質的民主，後進選舉社會在推進民主選舉中必然要小心應對先進選舉技術帶來的挑戰。

選舉在西方有著悠久的歷史，在其過程中不斷積累了各種技術規則，發展至今已達到一個比較成熟的階段，當前的選舉越來越趨向於一種技術主義，即無論是選舉規則的制定、候選綱領的設計、競選口號的推介、各種助選方式等等無一不是遵循著一定的技術指導，但在此過程中西方也不斷改進自身的法律來規制技術在選舉中的活動空間，防止以此對選舉結果的非民主影響。而普遍意義上的民主選舉在澳門的起步比較晚，不僅大大晚於西方民主國的大部分地區，也晚於香港；這種民主選舉的後進不僅意味著澳門民眾在選舉經驗方面的不足，也意味著相應配套的法律規制的缺位。在已過去的三屆立法會選舉中，澳門特區顯然已經初步遭遇到這一問題帶來的衝擊。因此，當現代西方民主先進國的各種選舉技術被運用到或有可能被運用到澳門社會時，對選舉結果的影響將難以衡量。進行市政機構選舉，必然要相

3. 該內容詳細分析請見吳志良：《澳門的市政傳統、制度及其發展——兼談香港的經驗》，載《澳門政治社會研究》，澳門成人教育學會，2000年。

應衡量。進行擴大基層民眾的參與面(改制派主張由澳門特別行政區永久性居民，按下列分區一人一票直接選舉產生)，因此更容易導致一些問題的發生。

有時候民主形式的建設並不必然意味著公民社會崛起，實質公民素質的培養更為緊要。尤其在澳門這種後進選舉社會中，公民素質的培育成為有效抵抗選舉技術濫用的關鍵之一。雖然時至今日，澳門民眾的公民素質在整體上有了很大的提高，但目前的各種統計和調查也表明澳人自身的公民責任感還有待提高；同時文化程度也大大影響著公民的政治態度和政治判斷能力。這些都是澳門特區需要首先面對的問題。選舉和遊行固然是對民眾實施公民教育的渠道之一，但相較於這些短暫的週期性行動，長期持續和規律的教育才更有效。

雖然澳門地區較早就存在著民主選舉的形式，但卻是葡萄牙人自治中遵循西方傳統的結果，直到1980年代，華人(也就是澳門社會的大部分)也一直沒有大規模地真正參與其中，因此這一矛盾沒有顯現出來。但當民主選舉成為大勢所趨時，這一矛盾對社會產生影響的規模效應就必須被考慮到。尤其是按目前的選區劃分，文化程度和社會身份較低的成員被聚集在特定的區域，傳統的各種組織叢生，更容易在選舉中引發一些問題。

(二) 民主形式與民主效果之間的距離

在被作為這一政制模本的香港，已採取的區議會制度，卻並沒有像設想的那樣在民主和民生方面有了翻天覆地的變化，這可歸為兩方面原因。

香港區議會的行政區劃並沒有跟上時代潮流，因此無法滿足民眾的需求。

香港區議會自身的權力並不如西方議會那麼完全。雖然是香港議會制度的一部分，香港區議會卻並不具有現代議會最重要的兩項權力：立法和審批政府公共開支的權力。由於沒有實質的權力，多數情況下，香港區議會只能讓議員發表意見，成為討論多於成效的“口水會”。雖然當時政府承諾向區議會增撥資源、增加其職責，以鼓勵市民參與地區公共事務。不過，很多議員普遍認為政府未有實現承諾，讓區議會承繼兩個市政局原有的權力。

而在澳門，原有的二級政府本身就沒有必要，澳葡政府不同部門之間本來就存在的較為嚴重的功能交叉，而原有的兩個市政廳的職責與澳門政府有關部門的職責重疊更加劇了這一問題，導致相互衝突、扯皮和行政管理效率低下。

因此澳門特區在成立後改革原有市政議會，將其中在文化、康樂、環境衛生等部分市政服務的行政責任歸於現有的民政總署，這是一種根本性質的“脫胎換骨”的改革，從一定的政權性機構和自治機關演變為一種諮詢性、服務性的機構。符合了《基本法》該條款中“非政權性”的要求，同時又實現了提供市政服務的功能。

而改制派的設計中，除了提出設立分區直選的市議會外，還有兩方面內容作為落實民主諮詢網絡和相對自主決策權的分區民生服務體系的核心環節。

一方面，在各分區內設立市政分區管理委員會，由特區政府在各分區設置專員作為協調人，結合市政議會成員及有關區內民生事務的政府部門代表，共同商討分區事務，協調分區內各項公共服務和設施的提供，另一方面，由各分區民眾選舉的代表在政府的分區服務中心接受民眾諮詢，同時實現與政府機構的溝通和投訴，以此實現民主促民生的目標。

按照此方案實施，也存在不少問題，這是因為前一部分制度設計仿效了香港設立的地區管理委員會。只是，香港並沒有像澳門那樣計劃建立分區服務中心，因此需要由地區管理委員會來協調地區層面的行政；但是澳門政府作為分區服務中心的直接設立者，可以通過分區服務中心直接回應社會民眾的需求，同時分區服務中心提供的是跨部門、跨範疇的一站式綜合服務，若再通過市政管理委員會來協調各政府部門，反而顯得有些多此一舉。

與此同時，由於政府分區服務中心人員全部為政府公務員，而非市政局職員，這意味著市政議會既沒有完全的議會權力，又缺乏相應的執行機構。這樣產生的澳門市政機構倒是比較容易步香港的區議會的後塵。

此外，不得不提的是，由於澳葡政府傳統的治理模式，很多情況下，澳門社會的公共產品並不是由政府來單一提供的，社會和政府往

往同時參與其中。雖然回歸後，由於機構改革和發展的需要，特區政府承擔了越來越多公共服務的提供，但澳門社會自身並沒有也不可能完全退出這一領域，幾大主要的社團是主要參與者，如果要說紮根於社會最深的莫過於街坊會。

雖然街坊會自身目前也存在著必須改革的問題，但如果要論及與民眾的接觸廣度和頻率、以及對民眾要求的回應程度，它比設計中的市政議會似乎更容易達到效果。下表是根據改革派對澳門市政議會選舉的分區設計做的一些資料統計。

表 1：澳門各區基本情況統計

	面積 (km ²)	百分比		人口 (萬)	百分比		街坊會 個數	街坊 社區 中心	民署 服務 站數
		所在 大區	全澳		所在 大區	全澳			
澳門半島									
北區(花地瑪堂區)	3.2	34.4	11.2	20.1	46.4	40.0	8	4	2
中區(聖安東尼堂區)	1.1	11.8	3.8	11.3	26.1	22.5	9		
南區(大堂、風順堂+望德堂)	5	53.8	17.5	11.9	27.5	23.9	7	2	1
合計	9.3	100		43.3	100		24	6	3
			32.5			86.4			
離島									
氹仔(嘉模堂區)	6.5	33.7	22.7	6.3	9.0	12.6	1	1	1
路環(聖方濟各堂區)	7.6	39.4	26.6	0.329	5.0	0.7	1		
路氹城	5.2	26.9	18.2						
合計	19.3	100		6.629	100		2	1	1
			67.5			12.3			
合計	28.6		100 ⁴	49.6329		98.7 ⁵	26	7	4

- 以上各地區資料來源與澳門特別行政區統計暨普查局《環境統計(2006)》中統計條目。http://www.dsec.gov.mo/index.asp?src=/chinese/pub/c_amb_pub.html。
- 由於在官方網站上尚未查到最近的各區域人口分佈，上述表格中各區域的人口資料來源為維基百科中各堂區介紹的相關條目<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%BE%B3%E9%97%A8&variant=zh-cn>，由於維基百科各條目的編輯是由各個讀者根據自己所掌握的材料撰寫而成，因此在資料方面存在著一些小的出入，但根據各堂口人口在全澳人口的百分比測算出當時總人口約為50.1萬人，對照澳門官方機構統計暨普查局公佈的資料，應是以2006年的人口資料為標準。

從表中可見，現有街坊會有著與各個分區面積和人口比例較為相應的分佈，因此更貼近民眾的生活。其原因有兩方面：其一，單個坊會所涉及的區域面積小，有利於降低行政的重心，實現與區域內民眾的溝通；其二，坊會是一種基於地緣而形成的組織，區域內的民眾更容易面臨相近的問題。

由於街坊會擁有自己的執行機構來為地區民眾提供服務；同時法團主義的治理模式也使街坊會有著與政府溝通的優勢，此外還可以通過自身在立法會的代表來溝通政府。

因此，無論是對民眾還是對政府，街坊會在溝通渠道的數量和質量方面都更具有優勢，回應性方面也更勝一籌。

當然，與設計中的分區市政議會相比，街坊會缺乏的是程序的民意和法定的職位，但是正由於上面論述的特徵，其成員在分區選舉中似乎更具優勢。

不能否認，隨著澳門社會經濟發展，城市建設和運作日益複雜，行政區域管理應該有層次性、等級性，才会有高效率。但在設定不同行政層次時應考慮不同層次間能否實現功能的互補，應追求作用的銜接。

當實行市政議會分區選舉時，澳門社會在區域中實際上將同時擁有三套民主和公共服務體系。但是這三套系統並非是互補的，市政議會系統在組織和功能上都多少與政府和社會兩套系統存在著部分的重疊。客觀而言，相比於其他的兩個系統，市政議會自身的作用和意義並不大，而它的加入卻容易導致多頭管理，增加了不同系統之間的溝通成本和可能的衝突，影響社會運轉的效率。此外，也許我們還要考慮到一些落實政治制度的可行性因素，尤其是民眾的參與。與1980年代現代化起步時相比，現階段的澳門是個典型的商業城市，除了部分民眾因改善自身生活狀況的需求更容易參與其中，也許能投入時間來參與選舉和議會討論的民眾並沒有想像的多，實際上，一個社會在政治上花費太高成本也並不需要。

由於市政議會的設置必然增加了整個社會的運作成本，包括是經濟成本、時間成本和組織成本。這些消耗不僅體現在單次選舉中，而且在市政議會成立後，在其運轉和實施的過程中繼續，而其所能產生的效率與效果與其被寄予的希望之間卻存在一定的差距。

整體而言，在此模式下的政治操作是一種資源重疊，必然導致政府機構、人員和財政支出的無謂膨脹和權力的重疊和衝突。

因此，對於民主的追求，不能僅僅限於形式民主的建設，更重要的是在於民主效果的取得。我們不排除選舉對於推進民主的意義，但如果政府真意欲鼓勵市民參與地區公共事務，建立市政機構也並非是唯一可行的選擇。

同時，政治制度設計並不能以民主為唯一的目標，關鍵是要保證以比較小社會代價進行改革，平穩發展，所以應盡量減少因政權機構的重大變革引起社會動蕩。

既然市政一級議會並不會對澳門特區的民主推進和民生改善起關鍵作用，澳門民主民生的前途在何方？

三、政府與社會：零和博弈還是雙贏戰略

改革派之所以有市政議會改革的提議，就是由於現有治理中的兩套服務體系並非盡善盡美。澳門應在遵循社會傳統的基礎上根據社會需要和廣大市民的願望對原有治理模式作相應的調整。但這並不意味著完全延續原有的治理方式，而是做出適當的調整。處於轉型期的澳門，本來就要經受各種現代化進程的衝擊，如果同時再實現急劇的變動，必然對社會帶來巨大震蕩。原有的治理模式不僅提供了可為利用的組織結構，同時也留下了一定的社會資本，正確地對其適時適量的變革可以有效地滿足社會的需要。

2007年起，政府開始在黑沙環設立市民服務中心，同時也在施政報告中提出要開始建設分區諮詢機制。於是有論斷認為政府的街坊會

開始出現，認為這種舉動將開始取代傳統街坊會在民間的影響力、社團政治走到盡頭。

這種論斷簡單地將政府和社會置於對立的位置，排除了政府與民間合作的可能。實際上，政府降低行政層級，延伸到地區並不必然導致與區域內原有社會力量的衝突、競爭和替代。二者的關係實際上是多種可能的博弈結果，取決於政府進入社會的意願、途徑和方式，區域社會力量的能力及反應，而不能一以概之。

（一）現狀：政府與社團的非競爭性關係

設立分區服務中心的確表明目前政府意在通過降低行政重心，實現擴大與民眾接觸面的效應，通過更貼近民眾來更有效的實現與社會的溝通。在這一過程中，政府逐步將自身力量延伸到社會中，雖然表面上看來政府更為“財大氣粗”和權威性，但並不意味著民眾會倒向政府，就目前來看，政府進駐社區並不能取代社團在社區的地位。

首先，該機構提供的服務內容並未形成與街坊會的功能競爭。

作為政府推行服務分區化、集中化試點的黑沙環市民服務中心，其職能在於為市民提供諮詢、服務申辯及領證等一站式服務。在原有民政服務的基礎上，擴展到包括提供查屋紙、自然人選民登記、公職就業登記、政府服務諮詢及售賣印務局產品等服務。

這種職能定位主要是提高行政效率及服務品質，所提供的公共產品雖比較原先民署的有所增加，將除民署以外其他部門的服務包納進來，從而實現整個政府的行政層面降低，但沒有超越政府原有提供的公共產品的範圍，並沒有與街坊會所提供的服務實現重複，因此不存在競爭和重複。

其次，分區服務中心雖然也以服務民眾為目的，但更多情況下是民眾根據自身需要向中心尋求服務，而街坊會卻是通過實際行動主動介入民眾生活。

第三，從表格上我們可以看到，分區服務中心的分佈既也不可能也沒必要像街坊會各坊會一樣如此基層和廣泛。

第四，分區服務中心才剛建立，而街坊會的各坊會都有著一定的歷史。這種感情聯繫使街坊會有著更豐富的社會資本，更容易深入和貼近民眾。

因此，政府並沒有優勢可以將街坊會取而代之。二者更多的是仍然處於一種互補的態勢。

(二) 可能：良性競爭下的社團調整

當然，當政府開始依靠自身力量進入社會時，必然增加了民眾與政府溝通的渠道和可能，這在一定程度上確削減了社團對民眾的吸引力。然而，雖然這種政府改革在客觀結果上與社團力量形成了一定的競爭，也並不意味著社團只是被動地等待自身合法性的逐步喪失，相反，社團具有一定主動性來延續自身的發展，目前各大社團都陸續推出改革措施，力求更貼近民眾和快速地回應民眾的需求。在這種良性競爭中，無論是政府還是社會都為了爭取民眾而不斷改進自身，從而使民眾得到更好的社會服務。

雖然街坊會更主動接近民眾、也更容易接近民眾。但也有其弱勢，不同區域的街坊會創建時間不同，一般而言，歷史悠久者比較有群眾基礎，新建立的則比較淺。

但其原有的優勢隨著時代和社會的變遷逐步被弱化。主要是社會資本的弱化。

社會資本是指“能夠通過推動協調的行動來提高社會效率的信任、網路以及與網路相聯繫的規範”。⁶

街坊會是地緣性組織，因此其所具備的社會資本是以各坊會所轄地區成員為載體的。但是1990年代後，本澳人口流動頻繁。隨著人口的遷移和外來人口的進入，街坊會原先培育的得以立足的社會力量漸漸被削減。

6. 普特南·羅伯特·D《繁榮的社群——社會資本與公共生活》，載《社會資本與社會發展》，李惠斌、楊雪冬主編，第155-156頁，社會科學文獻出版社，2000年。

表 2：澳門街坊會各坊會所屬地區和建立時間⁷

所在堂區	街坊會名稱	興起時間
花地瑪堂區	台山坊眾互助會	1956
	望廈坊眾互助會	1956
	澳門街坊福利會	1956
	青洲坊眾互助會	1956
	新橋街區坊眾互助會	1958
	馬黑祐居民聯誼會	1964
	新填海居民聯誼會	1965
	筷子基坊眾互助會	1982
聖安多尼堂	三巴門坊眾互助會	1966
	沙梨頭坊眾互助會	1966
	四坊會聯合辦事處	
	果欄六街區坊眾互助會	
	海傍、海邊街區坊眾互助會	1967
	提柯街區坊眾互助會	1967
	爐石塘坊眾互助會	1969
	十月初五街區坊眾互助會	1970左右
	草堆六街區坊眾互助會	1970左右
大堂	新馬路區坊眾互助會	1967
	新口岸區坊眾聯誼會	1995
風順堂	南灣西灣街區坊眾互助會	1950年代
	板營街區坊眾互助會	1966
	福隆區坊眾互助會	1966
	下環區坊眾互助會	1967
望德堂區	水荷雀坊眾互助會	1967
嘉模堂	氹仔坊眾聯誼會	1970左右
聖方濟各堂	路環居民聯誼會	1970左右

7. 該表格根據澳門街坊總會網站提供的資料編成。

從表中可見，最早建立的街坊會都是在舊區，但時代變遷後，很多舊區居民都搬離原住地遷往新居，很多甚至搬到氹仔，而由於舊區房價相對較低，新搬入的居民往往又是外來打工者，因此無法馬上融入社區，對本地區歸屬感都不強，因此街坊會對這部分群體的影響比較小。此外，由於近年來，本澳房價上漲，很多澳門居民選擇到珠海居住，雖然目前這部分人在數量上不具主導，但是相對而言，街坊會對這部分群體的影響力就很小。

由於澳門各地區原有著不同的功能定向，街坊會最初所轄各坊會是基於地緣而成，因此各轄區內居民社會特徵的同質性就比較強，各坊會比較容易針對區域內物件的需求開展工作。但隨著近年來政府根據澳門社會發展而重新對不同地區採取新功能定向，原有的部分地區之間出現新的分化和聯合，而街坊會的組織分佈卻沒有相應進行變動，導致了現有各坊區內所居住的人員成分異質性加強，向多元化發展，由於不同物件於文化層次、社會地位、興趣愛好的差異，坊會原有單一的組織方式和服務無法滿足新的需求，影響力減弱。

街坊會對不同階層影響力有著差異。一般而言，社會地位較低者改變自身境遇的能力較弱，對街坊會的依賴性就更大些，而由於澳門在傳統上就存在著階層居住區域化的特徵，因此街坊會的影響力在某些特定區域內更大。

此外，街坊會同所有傳統社團一樣，組織方式陳舊、工作人員專業程度不高，必須變革才能跟上整體民眾對公共服務發展的需求。

因此，為了更好的實現民主和推進民生，街坊會一定要在自身的工作方式、方法和組織結構方面做必要的調整和改進。在組織和功能方面，實現與政府力量的互補。

（三）將來：互補合作的發展路徑

從促進澳門社會發展和進步的角度看，政府也不應對街坊會採取競爭或取而代之的態度，更多時候還是採取合作和引導。

其實，目前街坊會所轄的各個社區中心中有一部分就是與政府合作的結果。這是因為，使得澳門地狹人多，在這麼一個有限的區域內

實現對眾多人口的管理和服務，需要政府在機構設置上面面俱到。同時特別行政區的法定地位又決定了澳門政府系統的設置較之於一般地方政府應更為完善，因此特區政府組織結構本就負擔不小，如果再完全依靠自身組織深入到基層，更是政府的組織超負荷運轉。

對於一個小區域而言，政府更多需要通過街坊會這種社團力量來利用社會方面的人員和組織結構，這一方面降低自己的組織成本，另一方面利用了社團的社會資本，因為澳門在一定程度上還是一個熟人社會，這種社會力量相互之間的溝通不僅更容易進行，而且效率和效果都會比較好。

街坊會的重心更低，與民眾接觸的機會更多，同時因其內源型地緣性組織更容易得到民眾的支援。以工作人員的身份為例，較之於身為政府職員的服務中心人員，街坊會工作人員與地方民眾的聯繫相對更密切些。

同時，政府也沒有必要包攬所有的公共產品的供給。因為若政府提供與社團相同的公共服務，並不具有必然的優勢。因為，對某些特定的公共產品的供給，例如一定區域內的某些服務，由街坊會一類的組織來提供更為便利、有效和經濟。再者，容易導致二者職能分工的不明確，形成功能重疊、多頭投入、比較分散、資源浪費。

因此，政府在設置分區服務中心時應注意實現與原有區域內的社會力量的配合，在地理分佈和服務物件和服務內容品種，同時也要意識到，分區服務中心的設立並不必然帶來與民眾溝通距離的拉近，唯有提供社會所需服務，增加服務的主動性才能真正實現與社會互動的加強。

雖然在此只討論街坊會與政府的關係，但是對於澳門社會的其他力量而言，也有一定的借鑒意義。回歸8年後，特區政府和社會仍然還在摸索各自的定位、邊界和職能。這是一個漫長的時期，在此過程中，必然有著眾多的挫折，但為了澳門社會的發展，政府與社會之間不應是一種無謂競爭的零和博弈，而是應在考慮到有限資源的合理運用以及社會與政府職能明確分工的基礎上，尋求更好的途徑和方式以實現二者相互合作、互補，推動民主和民生的改進。