

從救濟到公益：澳門慈善發展觀察

婁勝華*

中西交融、新舊共存是澳門的城市特色，同樣也可以視作為澳門慈善業的基本色調。在澳門，慈善業伴隨著治權移轉與城市發展而不斷變化，從前殖民時代以救濟為主到回歸後公益服務主導的新發展，可謂歷久而彌新。然而，面對慈善環境的改變，尤其是博彩經營權開放後澳門經濟飛躍式增長導致政府收入暴增，從而極大地提升了政府自身的“慈善”能力，而回歸後作為落實“澳人治澳”、高度自治原則而成立的特區政府樂意回應市民的民生需求，於是，政府直接供給“慈善”對民間慈善救濟產生了某種抑制或擠出效應，正因此，在一定程度上可以說澳門慈善救濟的黃金時期已經過去，而民間慈善組織正在迎接一個公益服務的新時代。

一、慈善環境劇變：政治轉型與財富急增

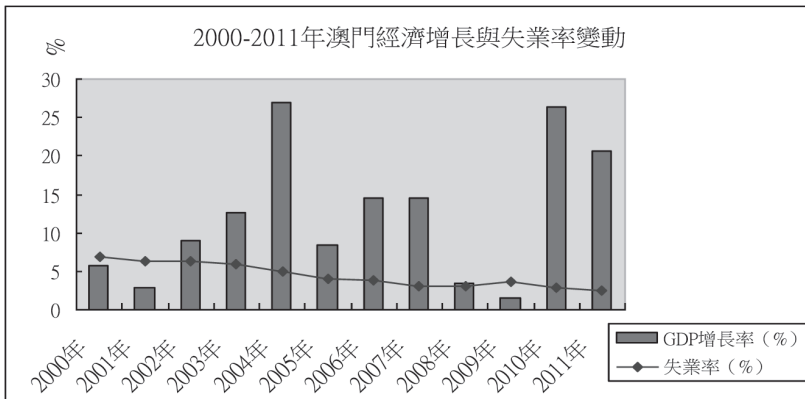
作為移民城市，澳門歷史上接納了來自中國內地與其他國家（地區）的移民，其中，多數移民具有難民特徵，所以，澳門一度被稱為“難民社會”。大批脫離原居地的移民（尤其是難民）進入澳門後，對社會救濟及民間慈善產生了強烈的需求，從而催生了大量的民間慈善救濟團體。在至今仍然活躍的慈善團體中，西式慈善組織仁慈堂成立於1569年，延綿400餘年，而華人慈善組織鏡湖醫院及同善堂分別成立於1871年與1892年，同樣屬於“百年老店”。可以說，慈善團體在澳門有著悠久的歷史，並承擔起重要的社會賑濟功能。

然而，自1999年澳門特區成立，尤其是2002年博彩經營權有限開放以來，澳門的慈善環境發生了巨大的變化。首先，作為按照“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治原則而成立的特區政府，其性質發生了迥異於前朝的變化。它不再是一個外來的殖民政府，作為由本地

* 澳門理工學院公共行政學教授兼課程主任。

居民組成的政府不可能像外來政權那樣無視社會訴求，實際上，特區政府自成立以來，非常樂意回應本地居民的民生訴求，尤其是弱勢群體的需求。與此同時，居民的身份也發生了轉變，其與政府之間的關係不再是單純的管治與被管治關係，而是作為政治主體，享有《澳門基本法》保障的基本權利，政府有責任回應與保障居民權利的落實，況且居民與政府溝通的語言障礙¹已經消除，因此，居民在遇到了民生問題時，不再像過去那樣更多地選擇向民間慈善組織求助，而是直接求助於政府部門。其次，2002年特區政府實行博彩經營權分散化改革，在中央政府的大力支持下，內地推出赴港澳“自由行”政策，從而刺激澳門經濟出現跳躍性發展，本地生產總值（GDP）連年大幅度增長。與此同時，失業率由回歸初期的6.8%（2000年）迅速下降到2.5%（2011年），基本實現了全民就業（參見圖1）。

圖1 2000-2011年澳門經濟增長與失業率下降情況



經濟發展加上全民就業，推動澳門居民人均GDP與收入中位數都出現較大幅度上升（參見表1）。2006年人均GDP更超過香港，至2011年達到531,723元（澳門元，下同），位居亞洲前列。就業人口月收入中位數從1999年的4,920元躍升至10,000元，其中，本地就業居民收入中位數為12,000元。

1. 在澳葡時代，居民需要以葡語與政府溝通，而華人居民大多不諳葡語。

表1 澳門居民人均GDP與收入中位數統計（澳門元）

年 份	人均GDP	收入中位數
1999年	117,055	4,920
2000年	119,420	4,822
2001年	120,063	4,658
2002年	127,935	4,672
2003年	142,314	4,801
2004年	179,478	5,167
2005年	197,673	5,773
2006年	232,725	6,701
2007年	278,648	7,800
2008年	307,861	8,000
2009年	317,557	8,500
2010年	421,312	9,000
2011年	531,723	10,000

資料來源：澳門特區政府統計暨普查局統計資料。

可以說，澳門社會經濟面貌已經發生了迥異於回歸前的根本性變化，一個財富豐裕的時代已經來臨。經濟發展、機會充裕與財富增加，一方面降低了社會成員陷入貧困的機率，另一方面保證了政府擁有充裕的財力實施民生政策，特別是加大援助社會弱勢群體的投入強度。

政府對弱勢群體的援助可分為制度性援助與臨時性援助兩種方式。制度性援助方面，實行全職低收入受雇人士的經濟補貼制度，作為全職雇員的本地居民如每月收入不足4,400元，可向政府申請收入補貼差額。實行最低維生指數制度與三類弱勢家庭² 援助制度。自2012年起，上述兩項制度受惠群體的發放金額均得以調升。最低維生指數，一人家團由3,000元調升至3,200元，二人家團由5,210元調升至5,920元，餘皆類推。三類弱勢家庭的援助金亦獲調升，其中，學習活動補助（就讀幼稚園者每人150元、就讀中學者每人300元、就讀大

2. 所謂三類弱勢家庭是指單親家庭、殘疾人士家庭與長期病患者家庭。

學者每人450元)、殘疾補助(在澳門無親屬的獨居者800元、在澳有親屬者者600元)升幅均為50%，護理補助(在澳無親屬的獨居者600元，在澳有親屬者400元)升幅一倍。臨時性援助方面，因應通貨膨脹對貧困家庭的影響程度更大的情況，特區政府不時以特別津貼等形式援助生活困難群體。如，2012年將困難家庭的援助金多發放一次；向三類弱勢家庭發放特別補助和特別生活津貼；豁免社屋住戶全年租金；將原本到期的合資格社屋輪候家庭臨時住屋補貼計劃延長一年。該項計劃規定，1-2人家庭每月獲發補助1,250元，3人或以上家庭每月獲發補助1,900元。

實際上，弱勢群體不僅可以有特別的援助政策，還可以享受面向全體居民的普惠性福利政策。例如，現金分享、稅費減免及各種補貼等。自2008年起，特區政府連續幾年實行現金分享計劃，直接向居民派發現金。2008年，永久性居民獲發5,000元，非永久性居民獲發3,000元。到2011與2012年，分別增加到7,000元與4,200元。在稅費減免方面，特區政府推出多項稅務寬免政策，包括職業稅、房屋稅等。此外，特區政府出臺惠及全體居民的多項補貼政策，例如，2012年每個住宅單位的電費補貼由原來的150元/月提升到180元/月。在實施15年免費教育的基礎上，為鼓勵居民持續進修，每位合資格的居民3年內獲發持續進修津貼5,000元。在讀學生每年獲發1,500-2,000元不等的書簿津貼。

政府主動承擔擴大居民社會福利供給的責任，不斷加大惠民政策投入，尤其是對弱勢群體予以持續的高強度額外援助，從正面講，有利於減少貧困人口，促進社會經濟發展成果的共用。然而，對於民間慈善組織來說，卻產生了多重影響。從理論上講，政府福利支出的大幅增加有可能對民間慈善組織的生存空間產生部分抑制，即所謂的“替代效應”或“擠出效應”。比如，民間慈善的救濟對象持續減少。據統計，目前澳門失業人口僅幾千人，領取政府援助金、居住在政府社屋的家庭也不過6,000多戶，約佔全澳總人口約5%。與此同時，政府慈善性支出的增加同樣可能產生“溢出效應”，使得慈善團體更容易獲得慈善資源，豐沛的政府資源輸入民間慈善機構，從而改變了長期以來慈善資源不足的窘境。然而，從反面看，卻也確實降低

了慈善機構的募款意欲與能力。再如，澳門經濟的快速發展在製造巨額社會財富從而間接增加慈善組織獲取資源的機會，而同時卻導致人力資源緊張與競爭，民間慈善機構人才流失嚴重，一定程度上阻礙了慈善服務素質的不斷提升。

可以說，回歸後慈善環境的改變為澳門慈善業的發展帶來了機遇，也形成了前所未有的新挑戰。因應新的慈善環境，慈善組織及其提供的慈善服務也發生相應的變化。

二、資源輸入與制度刺激：慈善公益組織發展的新動力

澳門素有“社團社會”之稱，以社團數量多、密度大而聞名。在眾多社團中，慈善團體以其源遠流長、精英彙聚、地位顯要而著稱。作為澳門的社團類型之一，慈善團體的數量及所佔全部社團的比例並不突出，很難與趣緣性團體等相比，然而，其發展卻較為平穩。由表2不難看出，截至2011年底，澳門有慈善類社團172個，佔全部社團總數的3.3%。如果以回歸（1999年12月）作為時間界線的話，無論是回歸前，還是回歸後，慈善類社團所佔全部社團的比重變化並不明顯。回歸前，慈善社團65個，佔3.77%；回歸後的12年間，慈善增加107個，佔3.13%，與回歸前相比，下降了0.64%。相比較其他類別社團，慈善社團在所有類別中屬變動最為輕微的一類，與其他類型社團的“蓬勃”形成一定程度的反差。

表2 社團類型及慈善團體的結構變動情況

分 類	1999.12.31之前		2000.1.1-2011.12.31		結構變動 (+、-%)
	數量	結構 (%)	數量	結構 (%)	
1. 工商類	91	5.28	322	9.42	+4.14
2. 工會類	99	5.75	131	3.83	-1.92
3. 專業類	62	3.60	150	4.39	+0.79
4. 教育類	46	2.67	139	4.06	+1.39
5. 文化類	241	14.00	612	17.89	+3.89

分類	1999.12.31之前		2000.1.1-2011.12.31		結構變動 (+、-%)
	數量	結構 (%)	數量	結構 (%)	
6. 學術類	78	4.53	425	12.43	+7.90
7. 慈善類	65	3.77	107	3.13	-0.64
8. 社區類	85	4.94	141	4.12	-0.82
9. 鄉族類	115	6.68	156	4.56	-2.12
10. 聯誼類	107	6.21	363	10.61	+4.40
11. 體育類	460	26.71	691	20.20	-6.51
12. 宗教類	209	12.14	123	3.60	-8.54
13. 政治類	7	0.41	33	0.97	+0.56
14. 其它	57	3.31	27	0.79	-2.52
總數	1,722	100.00	3,420	100.00	0.00

資料來源：根據澳門身份證明局社團登記資料及《澳門特區公報》分類統計。

與慈善社團發展的穩定性相比，影響慈善社團發展的動力卻發生了新的變化。如果說回歸前慈善社團的發展是由需求拉動的話，那麼，回歸後澳門慈善社團的發展卻是由供給為主導而推動的。回歸前，尤其是進入後過渡期之前，澳門社會經濟處於低度發展期，加上作為管治者的澳葡政府未有切實承擔公共物品的供給責任，因此，民眾（尤其是華人社群）對民間慈善需求較為殷切，從而為民間慈善社團的產生與發展創造了足夠的動力。正是慈善需求的始終存在導致慈善類社團沒有像某些其他類別社團那樣成立時轟轟烈烈卻往往曇花一現、難以持續，而是可以平穩發展。

進入特區時期，雖然慈善需求仍然存在，但是，如前所述，經濟發展帶來的財富效應加上特區政府不斷推出民生政策回應居民慈善性訴求，從而部分吸收了居民的慈善性訴求。更為重要的變化是慈善訴求對象的改變，民眾慈善性訴求由民間慈善社團轉向特區政府。然而，特區政府並不可能在短期內建設慈善供給管道與設施，倘若如此則勢必對民間慈善團體的慈善供給產生衝擊。於是，政府採取了通過向慈善團體輸入資源服務居民從而間接回應居民訴求。在此新的制度

安排下，現有的慈善團體開始改變資源取得方式，從過去主要依靠自籌或向服務者收費的收入模式轉向由政府資助或直接買單，從而使慈善團體的資源更有保障、服務更趨穩定，避免了現有慈善團體可能因為資源缺乏而面臨生存威脅。與此同時，政府對慈善團體的資源輸入一定程度上產生了鼓勵慈善團體產生的社會效應。正是因為成立慈善社團可以取得政府資助，客觀上刺激了社會人士成立新慈善社團的意欲。

除了政府慈善資源輸入的動力因素外，另一個推動澳門慈善團體發展的動力是選舉制度的特別設置。按照澳門選舉制度（包括行政長官選舉與立法會選舉）的規定，慈善界（社會服務界）作為間接選舉中的一個界別分組可以通過將慈善社團登記成法人選民參加立法會議員選舉，以及行政長官選舉委員會委員的選舉。該項特別的制度安排導致某些有心參政者往往選擇通過成立慈善團體的途徑進入特區政治系統。

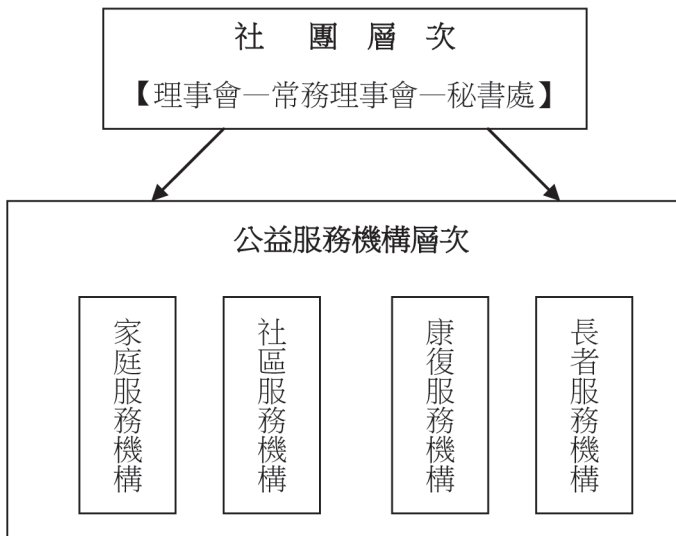
可以說，正是上述兩大動力因素部分抵銷了回歸後居民財富增長對慈善需求減弱以及政府慈善資源高強度的社會投放對慈善團體的衝擊，從而保障了慈善團體仍然能夠維持輕微下降的發展態勢。

三、慈善組織的結構：雙層二元

澳門民間慈善組織經歷漫長發展過程逐漸形成目前雙層二元的組織結構。

慈善組織的雙層二元結構有兩層含義。首先，在層次結構上，澳門民間慈善組織分為兩個層次，一個層次是社團層次，往往以社團法人形式存在；另一個層次是由社團管轄的慈善公益機構，通常在取得政府相關部門的牌照（准照）後運作。前一個層次屬於管理機構，負責籌集慈善款項、招募員工及義工。由於澳門慈善社團往往相容慈善功能以外的社會功能，甚至包括參加選舉的政治功能，因此，較多地與政府及社會各界接觸與聯繫。而後一個層次屬於運作機構，即具體提供慈善性服務的機構，功能較為單一或專業化。參看圖2所示。

圖2 澳門慈善公益組織的結構示意圖



資料來源：自繪。

以澳門街坊總會為例，作為綜合服務團體的街坊總會開辦有30個公益服務機構，如頤康中心、家庭服務社區中心、清潔外展隊、青年服務隊等，提供涉及長者服務、社區服務與青少年服務等廣泛的慈善性服務。從組織結構看，各服務機構歸街坊總會的理事會（常務理事會）管理，其與理事會構成兩個層級，即社團層級的街坊總會及其管轄下的專責提供慈善性服務的運作機構（中心、隊、所等）。

街坊總會作為澳門的巨型社團之一，其結構並非特別。其實，澳門的慈善社團與慈善服務機構的雙層次基本上是大同小異的。即使是規模較小的慈善社團（法人）與慈善機構之間也很少是完全合一的。

其次，從民間慈善團體主辦者來看，大致可以劃分為兩類，一類是宗教機構主辦的，另一類則是非宗教的世俗性社團。

宗教慈善是澳門慈善業的重要源頭之一，至今依然是澳門民間慈善業的基本組成部分。澳門作為天主教東傳的重要基地，有著“天主聖名之城”稱號。1576年，天主教澳門教區成立，是為遠東第一個天主教教區。而在此之前的1569年，天主教耶穌會士也是後來澳門教區

第一任主教的賈耐勞（D. Belchior Carniero Leitão）在澳門創辦慈善機構——仁慈堂（Santa Casa da Misericórdia），從事面向貧民、窮弱孤寡及兒童的救濟性慈善服務，陸續開辦了貧民醫院、麻瘋病院、育嬰堂及婦女收容院等機構。仁慈堂歷經400餘年，其慈善救濟活動延續至今。除仁慈堂外，天主教還陸續開辦了多個慈善機構，提供醫療、教育、家庭關愛等多種慈善公益服務。其中，澳門明愛（Caritas de Macau）³ 是最重要的天主教慈善機構，其前身為1950年代初由陸毅神父（Fr. Luis Ruiz Suarez）創立的利瑪竇社會服務中心（Centro Social Mateus Ricci）。1971年，利瑪竇社會服務中心成為澳門天主教教區屬下機構，並加入“國際明愛”（Caritas Internationalis），易名“澳門明愛”。此後其服務範圍日益擴大，目前提供安老服務、復康服務、教育服務、家庭及幼兒服務、青少年及社區服務、弱能人士教育服務、傷殘人士駕駛訓練、輔導熱線、露宿者宿舍、社會重返服務、勞工服務、暫居服務等多元化慈善公益社會服務。

除了天主教外，基督教同樣開辦了多個慈善服務機構。基督教主辦的慈善機構及服務中，較為人知的有基督教會宣道堂（1950年）開展的社會救濟服務，基督教聯會（1990年）開展的醫療、教育及社區老人服務，循道衛理會澳門堂（1989年）提供的單親家庭服務，聖公會澳門服務處（1997年）提供的青少年服務及義工訓練，基督教青年會（1994年）面向青少年提供的藥物濫用預防與教育，澳門青年挑戰福音中心（1981年）開展的福音戒毒服務。

此外，佛教團體及其它宗教團體也提供不同形式的慈善性服務，如佛教青年中心（1991年）組織佛青義工團提供志願者服務。

至2011年，澳門的宗教慈善公益機構發展到68個，佔全部機構的34.7%。宗教慈善公益機構可以提供包括家庭服務、兒童服務、長者服務、復康服務、防治藥物依賴服務、社區服務等多領域的社會慈善公益服務，尤其是在戒毒服務與短期食物補貼（食物銀行）服務上。具體可參見表3所示。

3. 參見澳門明愛網頁，<http://www.caritas.org.mo>

表3 澳門慈善及社會服務機構概況（2011年）

類 型		按是否營利分			按主辦者分			機構 總數	
		公營	非營利		營利	政府	民間非 宗教		宗教
			資助	非資助					
一、家庭 服務類	社會工作中心	6				6			6
	家庭服務中心		11				5	6	11
	臨時收容中心		3	1			1	3	4
	輔導服務機構	1	1			1		1	2
	新來澳人士服務		1				1		1
	單親網路互助服務		5				3	2	5
	災民中心	1				1			1
	小 計	8	21	1		8	10	12	30
二、兒童 服務類	托兒所		27	4	2		23	10	33
	兒童及青年院舍		9					9	9
	社區青年工作隊		3				1	2	3
	青少年及家庭綜合 服務		1					1	1
	小 計		40	4	2		24	22	46
三、長者 服務類	安老院舍		9	1	9		13	6	19
	家居照顧及支援服 務		5				3	2	5
	獨居長者服務		5				3	2	5
	長者日間中心	1	9			1	7	2	10
	耆康中心	1	23			1	18	5	24
	平安通呼援服務		1				1		1
	小 計	2	52	1	9	2	45	17	64
四、復康 服務類	康復院舍		5				1	4	5
	日間中心		9				9		9
	庇護工廠		2				1	1	2
	職訓中心		4				4		4
	康復綜合服務		1				1		1
	教育中心		2				2		2
	康復巴士服務		2				1	1	2
	評估中心	1				1			1
小 計	1	25			1	19	6	26	

類 型		按是否營利分				按主辦者分			機構 總數
		公營	非營利		營利	政府	民間非 宗教	宗教	
			資助	非資助					
五、防治 藥物依賴 服務類	戒毒康復院舍		5	1			2	4	6
	戒毒康復服務	1				1			1
	預防藥物依賴服務	2	2			2	1	1	4
	戒毒外展服務		2				1	1	2
	小 計	3	9	1		3	4	6	13
六、社區 服務類	社區中心		13	1			12	2	14
	短期食物補貼		3					3	3
	小 計		16	1			12	5	17
合 計		14	163	8	11	14	114	68	196

資料來源：根據澳門特區政府社會工作局統計資料整理。

與宗教性慈善公益機構相比，世俗性慈善機構同樣是數量眾多，服務領域廣泛。至2011年，澳門共有世俗性慈善服務機構114個，佔全部慈善服務機構的58.2%，是宗教團體及政府之外最大的慈善公益服務提供者。世俗性慈善公益機構提供的服務主要集中在家庭服務、幼兒服務、長者服務、康復服務與社區服務方面。

世俗性慈善機構的主辦者均為非牟利社團組織，其中，鏡湖醫院慈善會與同善堂屬於澳門華人創辦的兩個歷史悠久的慈善社團，各自管理著多個慈善公益機構，包括規模宏大的醫療機構——鏡湖醫院、同善堂診所與藥局，以及教育服務機構等。除了鏡湖醫院與同善堂兩個歷時百年之久的專業慈善社團之外，世俗性社團組織中，街坊總會、工聯與婦聯總會在發展慈善性公益服務方面較為進取。街坊總會（1984年）是目前澳門非牟利社團中設置慈善公益服務機構最多的，其提供的慈善公益服務涉及長者服務、社區服務與青少年服務等多個領域，相對應的公益服務機構分別有長者中心7個、社區中心14個，青年中心9個，共計30個機構。作為雇員利益團體，工聯（1950年）從成立起就將慈善公益納入活動範疇，目前已成為澳門提供綜合性慈善公益服務的主要團體之一，服務範圍涵蓋醫療、就業、老人、青少年、社區、康復、技能培訓等，服務機構30餘個。與街坊總會及工聯

相比，婦聯總會（1950年）提供的慈善公益服務相對集中在婦兒及家庭領域，主要機構有婦聯家庭服務中心、勵苑、單親網路互助服務、托兒所等。母親會（1959年）同樣較為關注幼兒及長者，現時屬下的服務機構有托兒所、安老院、護理院以及頤康中心，分別提供幼兒及長者服務。

除了上述專業性與綜合性社團外，近年還湧現出不少面向特殊服務群體提供服務的社團及機構，如，澳門弱智人士服務協會面向智障者的啟能中心及啟康中心等；澳門弱智人士家長協進會面向重度智障者的曙光中心；澳門利民會主辦的面向精神康復者的望廈之家及旭日中心；澳門聾人協會面向聽障人士的聾人服務中心；澳門扶康會面向精神病康復者的怡樂軒與面向中、重度智障人士的康盈中心以及面向弱能人士的庇護工廠（寶翠中心）等。

由上可見，澳門民間慈善機構版圖從主辦者角度可以劃分為宗教性慈善公益機構與世俗性慈善公益機構兩個部分。而在慈善組織的層次結構上則形成“社團法人（管理）——慈善公益機構（運作）”兩個層次，此即所謂的雙層二元結構。

四、慈善組織形態：多元並存

澳門雖然屬於微型城市，卻具有悠久的中外交流史。長期的中西交往及碰撞逐漸形成了社會文化巨大的包容性特徵，加上極為寬鬆的結社法律環境，從而導致慈善組織在形態上表現出多元並存的格局。其中，有年代久遠延續至今的古老團體，也有成立不久的新興組織；有本土性的，也有區域性或國際性的；有專業性的，也有綜合性的；有世俗性的，也有宗教性的；有資金型的，也有會員型的；有開放性的，也有封閉型的；有從事救濟服務的，也有從事志願服務的；有接受政府資助的，也有完全自籌資金運作的……形態多樣，不勝枚舉。

如果以慈善活動方式、會員及開放程度作分類的話，可以將目前澳門慈善公益社團區分為資金型與運作型，而運作型的慈善公益社團則又可以分為社會共益型與會員互益型兩種類型。具體可參見表4所示。

表4 2011年與1999年新成立慈善組織比較

類 型	2011年		1999年		數量增減 (+、-)	
	數量	%	數量	%		
資金支持類（基金會）	1	6.2	1	20.0	0	
共益（開 放）型	綜合服務類	10	62.5	3	60.0	7
	專業服務類	2	12.5	0	0.0	2
	志願服務類	1	6.3	0	0.0	1
	小 計	13	81.3	3	60.0	10
互益類（互助會）	2	12.5	1	20.0	1	
合 計	16	100.0	5	100.0	11	

資料來源：根據《澳門政府公報》（1999）與《澳門特區公報》（1999、2011）統計。

從表4對澳門現有慈善公益社團進行的分類以及特區成立以來慈善公益社團類型變化不難看出，（一）資金型慈善公益組織的表現形式是基金會，其以財團法人出現，以基金作為成立條件，本身並不直接從事慈善服務或公益活動，而是以資金支援服務型慈善公益社團的運作，例如，澳門日報讀者公益基金會（1984年）。基金會資助對象並不局限於澳門本土慈善公益社團，也涉及境外慈善組織或專案。從資金型慈善組織的發展看，2011年僅有一家基金會（中華民族文化遺產保護基金會）組織成立，且為文化保護單項性基金組織，由此可見，基金會形式是所有各類慈善公益組織中最為穩定的類型。儘管回歸後澳門經濟快速發展，卻沒有大量湧現基金會組織，可能與政府公益資源大幅增加（相反政府卻成立了多項基金，如文化基金、環保基金等）進而對民間資金型慈善組織（基金會）產生一定程度的抑制效應有關。（二）共益型慈善公益組織是以提供慈善公益服務為活動內容的，有會員型的，也有非會員型的。然而，即使是會員型的，其慈善服務對象並不局限於會員本身，而是開放型的，面向全社會。澳門共益型慈善公益社團依照所提供的服務可區分為三類：其一，綜合服務類。提供多元化的產品與服務專案，例如，世俗性慈善社團街坊總會與天主教慈善團體澳門明愛等。其二，專業服務類。面向單一群體集中提供某一種產品或服務，例如，由澳門扶康會主辦的面向重度智障人士提供服務的康盈中心，又或是面向弱能人士提供職業訓練與

就業服務的寶翠中心（庇護工廠）等。其三，志願服務類。該類公益社團以提供義工（志願者）服務為主，一般並不提供某種有形產品，而是志願服務。例如，澳門社區青年義工發展協會、博青義工會、佛青義工團等。上述三類共益型（開放型）組織構成慈善公益社團的主體，在2011年，其佔各類慈善公益社團的比重超過八成。其中，綜合服務類佔六成以上。就發展趨勢而言，共益型慈善公益社團近年增加較多，2011年新增13個，比1999年增長了四倍多，其中，綜合服務類增加了7個，專業服務類與志願服務類雖數量不多，卻較1999年有突破。（三）互益類慈善社團主要是面向會員提供慈善服務的，與面向全社會的開放型慈善社團相比，具有封閉型特徵，多以福利會或同鄉會形式出現。在澳門，互益慈善團體出現較早，雖然仍然有其生存空間，但是，隨著社會發展，在慈善公益類社團中，互益類社團已不佔主導地位，比重亦日益下降。其中，有一些互益性社團開始向公益性社團轉化，如某些同鄉會也向全社會提供慈善服務，每逢年節向會員之外的弱勢人士派發錢物，甚至還有向境外提供慈善服務的。

上述有關澳門慈善公益組織的類型劃分只是相對的，實際上，提供綜合性慈善公益服務的社團大多屬於會員型的，前述之街坊總會、工聯、婦聯總會、母親會，無一不是會員型的，卻更多地面向全社會提供慈善公益服務，對於本身會員的服務更多地體現在權益保障與維護方面，而不是慈善服務，會員反而成為慈善的貢獻者，或捐錢物或提供義工服務。這種會員型開放性組織形態才是澳門慈善公益組織所常見的，甚至有些基金會也是會員型組織，卻同樣面向社會。之所以出現這種形態，是與澳門民間社團融合參政、維權、慈善、服務等多種社會政治功能分不開的。

五、慈善組織發展趨勢：公益化、國際化與專業化

儘管目前澳門慈善組織呈現出雙層二元結構以及形態多樣化的基本格局，但是，慈善組織的變化卻是無時不在的，從慈善環境的改變與慈善動力的變遷角度看，未來澳門慈善組織的數量擴容、結構調整與功能專業化的趨勢將會持續。

（一）慈善組織數量會續增，而變化主調是結構調整。

從民間慈善組織的數量看，一直以來，慈善社團維持平穩發展，未見大起大落，雖然經濟躍升與財富增加導致傳統慈善對象規模進一步縮減，但是，推動澳門民間慈善組織（包括慈善社團與慈善機構）發展的基本動力仍然存在，因此，可以說民間慈善組織數量穩定增加的態勢仍會得以延續。

與數量平穩增長相比，民間慈善組織結構的變動會更明顯。一般說來，慈善組織的供給是社會需要的產物，隨著傳統社會救濟對象的減少，救濟類慈善組織生存的空間進一步縮小，即使是現有的傳統救濟性慈善組織也面臨著轉型，或者是將救濟重點轉移到境外而非本土。以澳門著名的傳統慈善社團同善堂為例，雖然其傳統的派米施衣等純粹救濟性活動仍然存在卻漸趨式微，在其提供的慈善服務中，教育與醫療服務已經居於主體。與傳統救濟性慈善組織漸趨式微的情況相反，新興慈善類組織，尤其是公益類慈善組織，卻陸續成立並日見活躍。例如，隨著居民物質生活的改善，對於教育與環保服務方面的需求則不斷上升，因此，與教育及環保服務相關的公益類社團越來越多，一些原本並不提供教育與環保服務的慈善社團也開始提供公益性教育與環保服務，如，澳門日報讀者公益基金會撥款開辦英語、普通話培訓服務，面向青少年提供免費的雙語學習平臺。與此同時，該基金會還因應政府推行15年免費教育政策，將原來向學生發放的助學金改為文教用品津貼。澳門明愛開通慈善再生網，接受捐贈舊貨，擺上網進行拍賣，此一做法的用意在於開闢善款來源管道的同時，通過網路拍賣活動向參與者提供環保教育。

公益類慈善組織的湧現更多地表現在解決新興的社會問題，例如，毒品、問題賭徒、性工作者等。面對日益嚴重的濫藥問題，多個以戒毒康復服務為主的專業性公益慈善組織成立並提供相關服務，如獲得2011年社會服務功績獎狀的澳門基督教新生命團契S.Y（Smart Youth）部落就是一個面向有濫用藥物傾向及高危青少年傳遞減低傷害資訊及作輔導外展服務的機構，其提供的外展服務時間甚至延伸至深夜。同樣，作為維護性工作者權益的紫藤組織亦開始在澳門提供外展服務。澳門博彩業的繁榮導致問題賭徒增加，相應地，一些社區公

益社團承擔起推廣負責任博彩及提供問題賭徒矯治服務，如逸安病態賭徒輔助中心。為配合澳門控煙政策，歐漢琛慈善會開設“免費戒煙門診服務”，為市民提供醫護免費評估、戒煙計劃、藥物及心理輔導等服務。面對新來澳人士的快速增加，為協助他們盡快適應澳門生活環境並融入社區生活，街坊總會特別開辦新來澳人士服務部，提供語言、就業、心理等綜合輔導服務。

可以說，傳統救濟性慈善組織的萎縮及轉型與因應社會新問題而出現的新興公益慈善組織正在改變著慈善組織原有的結構與版圖，以內部結構調整為主調的慈善公益組織發展趨勢日見清晰。

（二）慈善組織的服務對象由境內為主轉向境內與境外並重，境外服務日趨增加。

隨著澳門本地慈善救濟對象的減少，一些民間慈善組織開始將救濟對象轉向境外，尤其是內地。與此同時，澳門與內地千絲萬縷的緊密聯繫也為民間慈善組織搜尋救濟對象等慈善資訊以及選擇與開展慈善項目提供了極大便利。尤其是以港澳人士身份在內地各省、市擔任政協、青聯會、海聯會等委員的澳門人士，通過在澳門本地成立慈善團體籌集款項到內地開展各種救濟性服務活動。其實，澳門很多民間慈善組織都程度不同地向內地提供各種不同的慈善救濟服務，而近年面向內地的慈善服務佔各慈善組織所提供服務比重更有逐漸上升趨勢，甚至有的慈善組織並未有在澳門本地開展慈善服務而其全部或大部分慈善服務都面向內地。例如，明德慈善會先後在吉林、河南、廣東等多個省份開展“生命之光”救助先天性心臟病兒童、“慈善救助圓夢大學”資助貧困大學生、以及治療白內障的“光明行”等多個慈善項目，並得到了各省慈善總會等的配合。澳門樂善行的宗旨就是“讓內地山區貧困學童得到受教育的機會”，方式是捐資興建學校與孤兒院，由其捐建的學校、孤兒院分佈在貴州、廣西、甘肅等貧困地區；又設立育才基金，向貧困邊遠山區的學童提供生活補貼，捐建學校食堂，解決學童食宿困難。澳門日報讀者公益基金會將百萬元⁴善

4. 公益金百萬行是由澳門日報讀者公益基金會發起的募款方式，在每年的12月份舉行，2011年募得善款1200萬元。

款的一半捐贈內地貧困地區發展教育事業，在基金會內部成立支持內地扶貧助學專責小組，還與清華大學持續教育學院簽署協定，為內地貧困地區開辦遠端教學站；又在貴州遵義等地中小學興建“澳門樓”（綜合教學大樓），改善當地教學條件……可以說，類似的在內地開展救濟服務活動的民間慈善組織在澳門並不鮮見。

澳門民間慈善組織的境外救濟服務對象並不局限於內地，一些國際性慈善組織在澳門的分支機構也會通過其國際網路面向國外進行慈善救濟服務。例如，全球宣明會澳門分會主辦“澳門饑饉”籌款活動，以10小時饑饉營、義賣祝福卡等方式，關注東非糧荒，籌款幫助東非災民脫離饑餓困境。2011年“澳門饑饉”活動籌得善款100餘萬元，所籌善款用作援助索馬里、肯雅及埃塞俄比亞等東非地區的糧食保障專案，營救更多東非災民。又如，由澳門扶輪社支援、扶輪青年服務團主辦的澳門親善大使活動，每年遴選出親善大使前往印度、尼泊爾、馬來西亞及蒙古等國作親善探訪活動，探訪當地社區。為了向世界各地難民提供援助，2011年9月16日，澳門明愛總幹事潘志明與熱心人士專門組織成立“難民福利會”，籌款開展國際難民的救助活動。實際上，參與國外救濟援助活動並非僅僅局限於國際性慈善機構的澳門分支機構，近年澳門本地慈善組織也積極參與國外慈善救濟服務，除了直接參與像日本311大地震等災難事件發生後的募捐與救助活動外，也參與到非洲等地的醫療、教育等慈善服務。例如，澳門樂善行透過中國扶貧基金會向非洲國家幾內亞比紹捐助醫療設備，其中包括青少年醫療服務設備。澳門心臟基金聯同澳門潮州同鄉會、澳門抗癌慈善會等多家慈善團體舉行義賣活動，將籌得的善款及捐贈品（礦泉水、速食麵、消毒藥品等）送往泰國紅十字會，協助受水災影響的泰國災民。此外，也有本地社團通過加入區域性或國際性慈善公益組織而提供國際性公益服務，例如，澳門中華新青年協會通過加入亞洲志願服務發展協會（NVDA）成為其常務會員，從而為澳門志工提供國際志願服務的平臺。

可以說，參與國際性慈善救濟服務活動已經成為提升澳門民間慈善組織國際化程度的有效途徑。

（三）慈善組織的融合型功能持續分化，專業服務、個案服務與志願服務增加。

如前所述，由於歷史原因，一些澳門慈善社團曾發展出融合性功能，甚至出現了“擬政府化”現象。⁵例如，鏡湖醫院慈善會作為最悠久的澳門華人慈善社團，其一度曾作為澳門華人精英的議事機構，代表華人社群與澳葡政府進行溝通與交涉。可如今，鏡湖醫院慈善會非但早就沒有了上述代表性功能，甚至連傳統的施衣派米等救濟性活動亦已退出，而是越來越專注於醫療、教育服務的供給，成為純粹的非牟利慈善社團，其中，轄下的鏡湖醫院更發展成為澳門本地最重要的非牟利醫療服務機構，與政府公立醫院（仁伯爵綜合醫院）一起承擔向澳門居民供給醫療服務的職責（參見表5），其專業化水準亦顯著提升。

表5 澳門兩大醫療機構醫務活動比較（2010年）

項目	仁伯爵綜合醫院	鏡湖醫院
病床數	549	500
入院病人數	17,228	23,661
出院病人	16,510	24,155
總門診人次	511,825	1,071,053
其中：門診	320,633	968,306
急診	191,192	102,747
外科手術	7,234	7,378

資料來源：澳門衛生局網站及鏡湖醫院慈善會網站。

表5顯示，作為民間非牟利醫療服務機構，鏡湖醫院在多項醫療服務指標上都超過政府公立醫院。就專業水準而言，鏡湖醫院擁有具先進技術水準的醫療設備及醫務人員，可以從事複雜的高端醫療手術。

5. 澳門民間社團的“擬政府化”指的是社團像政府那樣向居民提供基本公共物品。具體論述可參見拙著《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，廣州，廣東人民出版社，2004年。

與鏡湖醫院慈善會相比，澳門街坊總會、工聯等團體的融合性功能更為複雜，涉及利益維護、社會服務、政治參與等多個領域。然而，隨著社會發展導致民眾需求的高級化與個性化，街坊總會與工聯同樣面臨著如何提升公益服務的專業化水準以及個性化服務。因此，融合性功能的分化是不可避免的。街坊總會與工聯目前的做法是，一方面，逐漸將政治性功能適度分離，分別成立群力智庫（2011年）與聚賢同心（2011年）兩個論政性團體，專注於公共政策及與參政相關的事務；另一方面，通過招聘專業人員（如社工）及對現有人員進行增值性培訓，不斷提升屬下公益服務機構的專業化與個性化服務水準。可以說，類似街坊總會與工聯那樣以培訓方式提升員工專業技能的做法在以公益服務為主的慈善公益組織中較為普遍，且培訓導師的來源以香港為主。另外，赴港、台等地進行實地參訪也是較受歡迎的培訓方式。

至於個案輔導及服務，被越來越多地引入到單親家庭服務、戒毒服務、康復服務以及青少年服務之中，在一些公益服務機構中，已經成為基本方式。而在志願服務方面，長期以來，澳門義工以志願方式提供非物質性服務，一定程度上彌補了慈善公益組織人力資源短缺問題，志願服務也已經成為澳門慈善公益服務不可或缺的組成部分。然而，隨著回歸後經濟發展所引起的全社會人力資源緊張，全職工作者可以抽出時間從事義工工作的越來越少，慈善公益組織的義工隊伍穩定性受到影響。與此同時，社會急速發展導致對志願服務的需求規模擴張。為此，政府在2012年施政報告中明確表示，要增撥資源，並推出青年義工計劃，設立傑出青年義工獎項，鼓勵志願服務活動。從目前澳門義工組織發展情況看，大型提供公益服務的團體都設有義工隊，與此同時，專業性義工團體也不斷湧現，如澳門愛心志願者協會、義務工作者協會、教師志願者協會、澳門志願者總會等，還有不少設在企業內的義工組織，如美高梅（MGM）、澳電（CEM）等。

總而言之，隨著慈善公益環境的改變，澳門慈善公益組織及提供的慈善活動內容與方式同樣會發生相應的變化，而慈善組織結構的多元化與國際化、慈善服務的專業化與公益化將越來越成為未來發展的基本趨勢。

