

挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析

婁勝華*

長期以來，在素有“社團社會”之稱的澳門，民間社團組織作為澳門社會運轉的基礎性組織，始終扮演著超出一般NGO功能範圍的社會政治等多元化角色，發育出“擬政府化”與“擬政黨化”等自屬性功能特質。回歸之後，隨著政治條件與社會環境的劇變，澳門社團發展迎來了千載難逢的機遇，同時也面臨著前所未有的挑戰，因此，反思社團定位、推動社團變革已經成為新形勢下社團發展不可回避的新課題。

一、數豐量碩與分佈廣泛：回歸後的社團發展

社團在澳門有著悠久的歷史，經過長期發展，至1999年回歸之前，澳門有社團1722個。進入21世紀，隨著特區的建立，澳門社團發展進入新的歷史階段，與回歸前相比，社團發展也出現了新的態勢。

（一）在社團數量上，資料顯示，至2012年末，澳門共有註冊社團5585個，其中，回歸後的13年間，新增註冊社團3683個，佔現有社團總數的65.9%，按時間計算，平均每1.29天即成立一個社團。換句話說，現存社團中超過六成以上是回歸後新成立的，即新成立社團竟超過了以往百多年間全部社團存量之和，發展之快令人訝異，以“井噴”形容之，實不為過。增長的峰值出現於2006年，當年新註冊社團682個，較上一年淨增24.7%。具體參見表1與圖1所示。

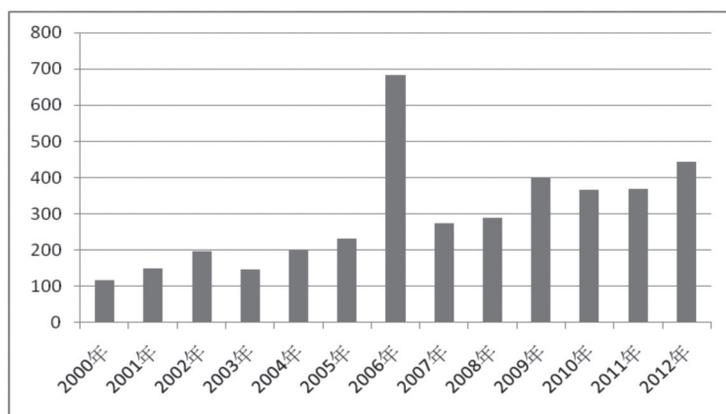
* 澳門理工學院公共行政學教授兼課程主任。

表1 回歸以來澳門社團發展逐年增長統計

年份	當年新增 社團	累積社團數	成長率 (%)	社團密度 (‰)
至1999年累計	—	1722	—	4.01
2000年	117	1839	+6.8	4.26
2001年	149	1988	+8.1	4.55
2002年	196	2184	+9.9	4.96
2003年	146	2330	+6.7	5.22
2004年	200	2530	+8.6	5.47
2005年	232	2762	+9.2	5.70
2006年	682	3444	+24.7	6.71
2007年	275	3719	+8.0	6.91
2008年	290	4009	+7.8	7.99
2009年	398	4407	+9.9	8.13
2010年	366	4773	+8.3	8.64
2011年	369	5142	+7.7	9.22
2012年	443	5585	+8.6	9.68

資料來源：澳門特區身份證明局社團登記資料及《澳門特區公報》

圖1 回歸以來澳門社團發展趨勢



從表1及圖1不難看出，回歸後澳門社團高速增長的趨勢。雖然從發展軌跡看，亦曾一度放緩，尤其是2006年之後。其原因之一是2008年，特區政府重新修訂了《選民登記法》、《行政長官選舉法》與

《立法會選舉法》，其中一項重要修改是廢除原來的社團成立3年即可作法人選民登記的規定，引入“3+4”的方式（即社團成立滿3年才可以申請界別確認，確認界別後滿4年方可申請法人選民登記），從而提高了社團成為法人選民資格的門檻。此一修訂對熾熱的結社之風發揮了一定的降溫效應。然而，總體增長態勢並未因選舉法修訂而中斷，2009年後再度重拾上升軌道，而且越是臨近或適逢立法會選舉年，結社熱情越加高漲，結社數量明顯高於其他年份。可見，選舉依然是推動澳門社團高速成長的重要動力因素。此外，結社迅猛還受到經濟快速發展、政府部門可輸入民間組織的資源豐沛，以及公民教育水準提升等動力因素的影響。

（二）在社團密度上，以2012年末的5585個社團及57.67萬人口計，澳門社團密度約為97個/萬人，即每103人即擁有一個社團，數量之多與密度之高，已經可以與許多號稱公民社會發達的西方國家相媲美。資料顯示，至2004年底，法國NGO密度為110.5個/萬人、美國NGO密度為51.8個/萬人、日本NGO密度為97.2個/萬人，新加坡達到14.5個/萬人。作為發展中國家的巴西則為13個/萬人，阿根廷超過25個/萬人¹，而中國僅為3.28個/萬人。可見，與這些國家（地區）相比，澳門的社團密度相對較高，不但超過發展中國家，甚至超於作為發達國家的美國。需要說明的是，計算澳門社團密度時，在社團方面，並未計入成立卻未登記的社團，在人口方面，並未剔除居住人口中的外地勞工。如果以全部社團而非登記社團、以實際澳門居民數而非全部居住人口計算，澳門的社團密度，將會更高，甚至可能超過法國，位列可比較國家或地區之首。

（三）在社團結構上，如果從社團會員與功能兩個特徵指標入手進行分類，形式多樣的澳門社團可以劃分為工商類、工會類、專業類、教育類、文化類、學術類、慈善類、社區類、鄉族類、聯誼類、體育類、宗教類、政治類及其它類，共計13個類別。事實上，就澳門社團的形式而言，既有單一型的，也有複合型的；既有行業性社團，

1. 丁開傑：“從第三部門到社會企業：中國的實踐”，載《透視社會企業：中國與英國的經驗》，北京，英國文化協會（The British Council），2007年，第77頁。

也有跨行業社團；既有互益性或共益性社團，也有純公益性社團；既有歷史悠久的傳統型社團，也有新近崛起的現代型社團；多數社團屬華人組織，但也有為數不少的非華人社團組織，如土生葡人社團，以及許多菲律賓等南亞裔族群社團……可以說，澳門社團類型非常齊全，領域分佈極其廣泛。

表2 社團分類統計及其結構變動（個，%）

序號	類別	1999.12.31之前		2000.1.1-2012.12.31		結構變動 (+、-%)
		數量	結構	數量	結構	
1	工商類	91	5.3	378	9.8	+4.5
2	工會類	99	5.7	143	3.7	-2.0
3	專業類	62	3.6	172	4.5	+0.9
4	教育類	46	2.7	149	3.9	+1.2
5	文化類	241	14.0	706	18.3	+4.3
6	學術類	78	4.5	485	12.5	+8.0
7	慈善類	65	3.8	131	3.4	-0.4
8	社區類	85	4.9	148	3.8	-1.1
9	鄉族類	115	6.7	177	4.6	-2.1
10	聯誼類	107	6.2	419	10.8	+4.6
11	體育類	460	26.7	759	19.6	-7.1
12	宗教類	209	12.1	132	3.4	-8.7
13	政治類	7	0.4	37	1.0	+0.6
14	其它	57	3.3	27	0.7	-2.6
總數		1722	100.0	3863	100.00	0.0

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》分類統計表2 顯示回歸後澳門社團的類型結構所發生的變化

1. 是數量頗豐的趣緣性社團佔據著絕對比重

在回歸以來新成立的社團中，佔據著前兩位的分別是體育類社團與文化類社團，其中，體育類社團為759個，文化類社團為706個，所佔全部社團的比重分別達到19.6%與18.3%，二者之和為37.9%。如果再加上419個（10.8%）聯誼類社團，此三類社團所佔全部社團的比

重就高達47.7%，也就是說，新成立社團中接近一半是具有聯誼性質的。

2. 是專業、學術兩類社團比重不斷擴容

與1999年前相比，該兩類社團比例均有不同程度的增大，尤其是學術類社團從1999年前的4.5%發展到12.5%，淨升8%，上升幅度位居首位。在專業類社團方面，現有172個，較回歸前，數量上增加了110個，比重也有所上升。

3. 是工商類、工會類社團的獨大格局受到沖擊

回歸以來，工商領域新成立了378個商會組織，所佔全部社團的比重從1999年的5.3%上升到2012年的9.8%，上升了4.5%。其中，以地域性商會與行業性商會居多。地域性商會中，主要是適應回歸後澳門對外合作（尤其是作為葡語國家經貿合作平臺）及其與內地區域合作的需要，而成立的工商服務性社團，例如，莫三比克等葡語國家在澳門設立的商業服務中心，以及澳門吉林經貿促進會、贛澳經濟貿易促進會等。行業性商會中，主要以新興產業與某些解除壟斷的產業新成立的商會組織，例如，陸續出現的澳門會展產業聯合商會、澳門中醫藥產業協會等行業性工商社團。此外，博彩業、殯儀業等行業壟斷經營局面解除後，由於經營主體由獨家變為多家後，需要成立行業性商會組織進行行業協調，澳門博彩商會、澳門殯儀業商會就是在此一背景下而成立的。新工商社團的成立並越來越多地選擇游離於中華總商會之外，無疑會部分削弱中華總商會作為工商領域代表性社團的功能性。

與此相類似，在雇員界，回歸以來，大量獨立於工聯之外的新工會組織陸續出現，例如，澳門博彩建築業聯合自由工會、澳門職工民心協進會、澳門職工聯盟、澳門鋼筋紮鐵工程工會、工人自救會等。這些獨立於“工聯”之外的新工會組織日見蓬勃，且自甘於體制外邊緣地位，與工聯總會屬下的工會團體有意拉開距離，“劃清界限”，並採用較為激烈的抗爭方式與當局“對話”，及展開對工聯的抵制與沖擊行動。

4. 是鄉族類、慈善類等傳統形式社團有所萎縮

宗親會、同鄉會等鄉族類社團是澳門最為古老的社團形式，而向孤寡鰥獨及殘疾人士等弱勢或特殊群體提供救濟的慈善會或福利會等社團組織在澳門同樣有著悠久的歷史。然而，與現代性社團不斷擴張的情形相反，這些傳統形式社團的比重呈現出逐漸下降的趨勢。鄉族類社團現有292個，其中，回歸後新成立了177個，所佔比重從1999年的6.7%下降至2012年的4.6%。慈善類社團現有196個，其中，回歸後新成立131個，比重也從3.8%微降至3.4%，均有所萎縮。

5. 是青年社團不斷湧現，論政性社團方興未艾

回歸以來，青年社團成為澳門蓬勃結社潮中的一股新力量。青年社團數目不斷增長，青年結社形式多樣，價值取向多元，活動內容與活動方式不斷創新。從青年社團的數量看，至2012年底，在教育暨青年局登記的青年社團共有144個，與有統計資料的2005年相比，增長了近三成。其中，獨立登記、具法人資格的青年社團62個，與2005年相比，增長近一倍；而作為一般社團附屬組織的青年部（青年委員會）有66個。

青年社團發展過程中，最為引人注目的是結社方式的非傳統化。受資訊技術便利化與生活化影響，青年一代，尤其是八十後、九十後，都是伴隨著網絡成長起來的，他們依託互聯網提供的各種虛擬平臺與交流工具（如Facebook等）進行聯絡及交流。於是，青年網路虛擬社團越來越多地湧現。值得關注的是，在澳門，虛擬社團開始轉化為現實社團，從而導致結社方式出現新的變化。例如，青年動力（Macao Youth Dynamics），原本是青年網民利用Facebook等建立的“青年遊行隊伍”群組，後成為實體社團，實現從網路虛擬群組到現實社團的轉變。

回歸後，論政性社團開始在澳門出現，並很快成為居民政策參與的重要平臺。目前澳門並無政黨或準政黨性組織，方興未艾的論政性團體可以看作是政治社團的雛形或變體，尤其表現在政策參與或倡導、施政監督及人才培養等方面。論政性社團主要以青年、中產階層

或專業人士為其成員主體或活動對象。其生成有兩條途徑：一是由原有社團轉變或者將其原有的論政性功能部分轉移出來單獨另組的論政性社團。其中，新澳門學社屬於前者，而街坊總會與工聯總會分別於近年成立的“群力智庫”（2010）與“聚賢同心”（2011）則屬於後者。另一條途徑是完全新成立的論政社團，也就是說，與現有社團並無特定關係，具獨立性質。例如，成立於2008年的澳門公民力量（MACAO CIVIC POWER），及2010年成立的澳門三十行動聯盟。

6. 是社團的社區化與國際化

回歸以來，社區類社團的發展主要表現在兩個方面：一個是在新填海生活區成立新坊會組織；另一個是大廈組織的大量出現。相比起來，後者居於主導地位。近年來，隨著越來越多大廈因樓齡漸高，維修問題日益殷切，加上居民權益意識的增強，因此，大廈組織發展較前加快，成為社區類社團的重要結社形式。

與社區化並行不停的另一個新趨勢是社團的國際化。澳門社團國際化是雙向的，既有國際性NGO組織在澳門設立分支性機構，也有澳門本地社團取得國際性社團的會員資格，而最為常見的是，一些澳門本地社團活動領域與服務對象的境外化與國際化。在國際性非政府機構於澳門設立的分支機構中，除了較早設立的世界宣明會澳門分會（1993）、澳門明愛（1971）、澳門扶輪社（1945）等外，回歸後新設的包括總部設在紐約的美亞友好協會澳門分會（2009）、國際警察協會澳門分會（2010）、作為“建築無國界”國際組織澳門分會的“建築無國界-澳門”（2012）等。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，從而成為為澳門志工提供國際志願服務的平臺。無論是國際性社團澳門分支組織，還是本地社團，在活動領域與服務對象上，與過往相比，均出現較為明顯的境外化或國際化趨向。

總體看來，回歸後，澳門社團“類型眾多、分佈廣泛”的基本格局得到維持，與此同時，不斷湧現的新社團導致社團類型更加多樣化。

(四) 在社團功能上，無論是社團的內部功能，還是外部功能，回歸後都出現了一些新變化。在回歸前，因其時作為移民社會的澳門由外來殖民者管治，遷居澳門的新移民在脫離了傳統的血緣關係庇護後，面對著完全陌生的政治社會環境，需要尋找一個新的庇護組織，於是，社團（尤其是鄉族類社團）便發育出庇護主義功能。²因此，社團的內部關係表現出社團與成員之間的庇護與被庇護關係。在社團外部關係方面，社團與政府之間，構成以合作為主導的關係形態，一方面，殖民政府在公共物品供給等方面的缺位，需要民間社團去填補，於是，澳門社團逐漸發育出“擬政府化”的功能。同樣，自1970年代中期起，政治機構的部分職位引入選舉方式產生，而澳門沒有政黨，而是以社團作為參選工具，由此逐漸發展出“擬政黨化”功能。³實際上，澳門的社會整合是以社團為中心而展開的。

然而，回歸以來，澳門社團的“擬政府化”功能弱化，因為特區政府作為“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針的實踐者，在政府財政收入充裕的條件下，樂於回應社會民眾的民生訴求，加大了公共物品與公共服務的供給範圍與供給強度，因此，原來由社團自籌資源向居民提供服務轉變為由政府向社團輸入資源通過社團向社會提供服務的新模式，甚至部分原由社團供給的服務被政府直接服務所取代，從而弱化了社團的“擬政府化”功能。與此同時，社團的“擬政黨化”功能卻得到進一步強化。因為隨著回歸後政治的發展需要政黨性組織參與的領域與事務越來越多，從立法會選舉到公共政策諮詢，無不需要具政治性組織的參與，同時，特區政府的施政同樣需要得到政治力量的支援，因此，在澳門尚無政黨組織的情況下，社團組織，特別是那些具功能性的代表社團，其政黨性功能得以強化。可以說，回歸後，澳門社團的政治地位得到進一步的法律確認，即通過《澳門基本法》的設計，社團已成為特區政治活動不可或缺的參與者，離開了社團，澳門政治、社會的運轉是難以想像的。

2. 婁勝華：《庇護主義與澳門社團文化》（三），載《澳門日報》，2009年4月27日。

3. 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》第四章，廣州，廣東人民出版社，2004年。

除此之外，在澳門，社團還承擔著政治人才的培養功能。在功能性代表社團內擔任領導職務往往被視作為社會身份認同與社會精英的標誌與象徵。實際上，回歸後經由社團任職而轉入政治機構者並不少見，因此，社團已成為向管治隊伍輸送精英的重要途徑。

在澳門，儘管社團的作用得到了廣泛的社會認可，但是，也應該看到，回歸後，社團所擔負的廣泛功能對社團能力提出嚴峻挑戰。社會成員需求的高級化與社團專業化服務能力不足構成落差，社團成員流失、凝聚力下降與作為政治參與主導性組織的高代表性與高動員性要求形成落差，社團人才斷層及培育功能弱化與作為管治人才輸送主管道的地位形成落差……因此，加強社團能力建設與開發已經成為事關澳門社團本身健康發展以及未來澳門社會持續穩定發展的重要議題。

二、社團自身發展面臨的挑戰與問題

對於回歸後澳門社團自身發展面臨的挑戰與問題，可以從社團內部與社團外部兩個方面來分析。實際上，社團外部環境的劇變，不可能不影響到澳門社團的發展，所以，社團自身面臨的挑戰與問題，其實也是與社會環境變化息息相關的。

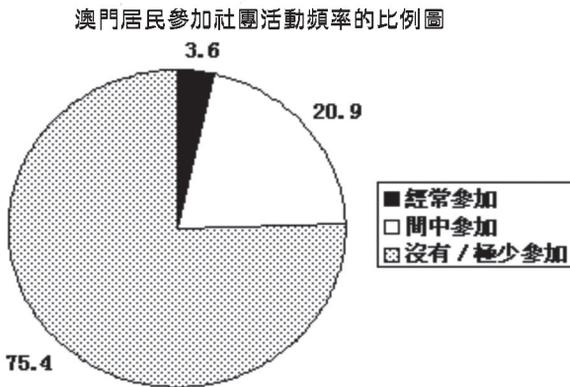
說到非營利組織自身面臨的問題，對於管理者來說，往往就是資源不足、經費困難、人手不夠、場地缺乏等許多具體而實際的問題。無可否認，這些具體問題確實困擾著社團管理者。但是，在澳門，由於社團具有參與社會治理的政治性功能，因此，既面臨著一般非營利組織的常見問題，同時，又遇到了一般非營利組織所沒有的問題。這也是澳門社團複雜性與特殊性的體現。

（一）社團成員流失，代表性急劇下降

社團法人的特徵就是以社員為存在基礎，這是其與以基金為基礎的財團法人之重要區別。在長期的發展過程中，澳門社團之所以能夠發育出參與社會管治的功能，其中重要原因就在於社團擁有眾多會

員，尤其是功能性代表社團。澳葡時代，政府所以要經由社團代表方式吸納華人精英參與政治結構，可以肯定地說，就是因為社團具有眾多會員從而具社會代表性。然而，回歸以來，隨著特區政府性質與居民政治身份的轉變，居民與政府溝通的語言障礙完全消失，溝通渠道越來越多，因此，利益與訴求的直接表達方式部分替代了原本須經由社團中介的間接表達方式，社團不再是會員及居民與溝通政府表達利益的唯一通道，作為會員實現利益訴求載體的重要性降低，由此，改變了會員與社團原來的依賴或庇護關係，社團成員開始疏離社團，隨著社團成員的流失，其庇護性與代表性功能亦隨之減弱。據2006年的澳門居民生活質素調查⁴，有8.3%的受訪者表示經常參加社團活動，23%的居民參與過社團活動。而2009年的社團參與度調查⁵顯示，75.4%表示“沒有/極少參加”社團活動，表示“經常參加”者只有3.6%。可見，居民參加社團活動頻度不高，且2009年調查數字與2006年相比，呈現下降趨勢。

圖2 澳門居民參加社團活動頻率統計



會員或居民對社團組織的疏離或直接流失導致社團代表性降低，而建基於社團基礎上的澳門社會管治模式開始出現運轉不暢甚至失靈現象，一個突出表現就是公共政策諮詢過程中，過去精英共識模式下

4. 《社團社會參與率偏低》，載《市民日報》，2006年12月23日第4版。
5. 筆者主持的《澳門居民社團認知度調查》（內部報告），2009年9月。

諮詢社團代表意見就可以決策的做法廣受質疑，越來越多的居民不接受“被社團代表”的境況。

社團代表性的另一個問題是準確代表性不足夠。在澳葡時期，由於社會利益結構以縱向為主，即構成社會中下層的華人社會與澳葡殖民管治階層之間的矛盾。以華人為其成員主體的社團之間為爭取共同利益而形成緊密合作關係，甚至出現一些跨界別、跨階層的超級社團也不為奇，社團領導層之間相互兼職與重疊現象更是十分普遍。然而，回歸後，社會利益分佈轉為橫向結構，即以雇傭關係、職業、收入等劃分出的利益界別或階層之間的利益分佈。因此，超級社團的利益代表性受到質疑，就連原本較為常見的跨利益界別社團之間領導層相互兼職現象也備受社會質疑，認為存在利益沖突，追問“到底為誰發聲”？因此，社會要求社團作為社會利益的代表必須具有更加清晰與準確的代表性，而不是模糊的或整體的代表性。

無論如何，在澳門，社團成員的流失導致社團空洞化與社團代表性減弱影響的不僅是社團自身發展，更重要的是影響到澳門社會治理的秩序化運行。

（二）社團內部治理的行政化與官僚化傾向

如果說政府的組織結構及其行為往往是以官僚制為特徵的，那麼，作為非政府組織的民間機構，其組織結構與行為理應是非官僚化的。然而，區別是相對的。實踐中，民間組織同樣可能出現行政化與官僚化傾向。主要原因在於組織環境的變化及其組織自身的適應。從組織環境看，與回歸前相比，澳門社團的政治環境發生了重大轉變，新成立的特區政府與民間社團的合作更加頻密，功能性代表團體甚至成為政府施政的管治聯盟。與此同時，政府慷慨地向社團輸入的資源，使得社團在獲得擴大與提升社會服務範圍與能力的同時，也得到了擴張其組織結構與人員的條件。觀察澳門社團的組織結構，一方面，一些功能性代表團體的組織體系越來越龐大，管理層級越來越多，管理鏈條越拉越長；另一方面，社團的治理結構越來越複雜，領導架構成員越來越多。正是由於上述兩方面原因，導致社團內部行政程序越來越繁複，效率越來越低，以致於召開一次平常性理事會也變

得不容易。況且，不少社團領導人年齡偏大，其中的一些人甚至連現代電子辦公工具也無法運用，因此，社團決策的質量與行政效率始終難以提高，社團的行政化與官僚化傾向越來越嚴重。

（三）社團內部民主化、制度化水準偏低，封閉性較強

《澳門民法典》規定，社團法人需要制定章程，並按章運作。應該說，所有的註冊社團都有其章程，然而，章程卻千篇一律，呈現出嚴重的格式化傾向。即使如此，若能按章行事，亦不失規範。而實踐中，在領導架構成員產生上，看起來，所有社團領導成員都是按章程選舉產生的，可實際上，大部分的社團領導層都是協商產生的，往往是事先擬好名單，提名後，鼓掌通過，甚至指任等，亦不鮮見。在社團決策與管理上，由於決策機構（理事會）人數眾多，加上許多社團領導身兼數職，分身無術，同時，亦有一些領導長期任職、連任多年，因此，往往就由那些長期任職者替代社團領導集體作出決策與管理，久而久之，成為變相的家長制。據2006年公佈的一項生活質素調查資料⁶顯示，在“對社團組織認知”中，40.3%受訪者“同意”或“很同意”“社團組織是少數人的玩意”。所以，即使有制度，也是不起作用的，人治取代了制度管理。社團的管理與發展依賴或寄託在一、二位領導身上，結果只能是，當領導人離開了，社團的生命也就終結了，很難健康持續發展。

與社團內部決策與管理民主化、制度化不足密切相關的另一問題是社團的封閉性。作為社會組織的社團理應具有較高程度的開放性，如此，方能吸引會員並積極參與社團活動。相反，社團的高封閉性會直接導致社團凝聚力的下降，目前，社團遭遇的成員流失與退出，實際上，既有社會環境劇變的因素，也與社團的封閉性直接相關的。這也是何以澳門存在大量社團而公民的民主意識與政治參與意識卻並不如想像得那樣高之原因所在。

6. 《澳門居民綜合生活素質第二期研究（2006）期末報告》，澳門特區政府可持續發展策略研究中心，2006年。

（四）社團依賴性增強，籌款與動員能力下降，獨立性與自主性削弱

社團與政府關係是社團最重要的外部關係之一。但是，長期以來，尤其是回歸後，社團與政府的合作關係，變成對政府的依賴，尤其是對政府資源的依賴，造成社團籌款能力下降，以致於在增加收入與節省開支等方面的動力減弱，甚至影響到服務創新與效率提供。回歸後，政府對社團的資助強度越來越大，資助金額越來越高，政府資源佔社團收入比重越來越高，相反，社團自身募款積極性有所下降，所佔比重較低，一旦政府因財政問題而減少資助，社團提供的社會服務必然受到影響。

表3 對非營利機構資金來源的調查⁷

	認為社團資金來源重要性	
	數目	%
政府資助	42	71.2
社團本身	14	23.7
社會捐助	2	3.4
其他（含服務收費）	1	1.7

更為重要的是，對政府資源的依賴部分削弱了社團的獨立性與自主性，造成社團角色尷尬。一方面，在政黨缺位的前提下，民眾要求社團承擔起監督政府施政的功能，可是，因為社團在資源上過於依賴政府，在行使監督政府職責時，難免受到影響，由此導致居民對社團的信任度降低；另一方面，對於政府來說，資助與扶持社團是希望社團在提供公共服務的同時，協助聯絡民眾，推廣政策，然而，失去民眾信任的社團如何能與民眾進行暢順的溝通與聯絡呢？

（五）監督機制不健全，透明度較低

澳門是一個結社高度自由的地區。法律在賦予居民結社權利並切實保障的同時，並未賦予司法機構以外的政府部門對社團有監管權，

7. 鄧玉華：《澳門社會福利服務機構管理研究報告》，澳門社會工作人員協會，2004年，第118頁。

故而作為社會主體之一的社團處於弱監督狀態，也就意味著社團的監督不是依靠外部力量，而主要由社團自律。然而，實踐中，雖然社團內部大都設有財務記錄及監察制度（監督權由監事會行使），但是，監督力度不夠，透明度較低，社團除了必要的財務記錄及應資助方要求提供相關活動的開支外，很少有主動聘請專業核數師進行財務稽核，並將財務狀況定期向社會公佈，接受社會監督的。據調查，有近三成的社團機構未設有專職會計人員，更談不上財務預算和財務決策。一些社團由會計師或律師義務代賬或代理法律事務。社團透明度低導致社團的社會公信力降低，社會上不時出現質疑社團濫用資源的聲音，要求接受政府資助的社團提高資源使用效率。據一次社團認知度調查所收集的資料⁸顯示，在受訪者認為影響社團發展的因素方面，認為社團“監督唔夠”的佔近1/3（32.4%），加上認為“政府資助唔夠公平同透明”、社團“成立條件太寬鬆”者，合計比例達88.6%。可見，社團缺乏監管被看作是影響社團發展的首要因素。

至於在其他地區常見的行業自律組織（如，臺灣的公益團體自律聯盟），在澳門至今仍未有出現。也就是說，行業自律機制同樣付之闕如。總之，雖然澳門社團及其附屬機構在組織結構、規章制度上具有形式的完備性，政府也從不干涉社團內部事務，社團具有較高的自主管理與獨立運作特徵。但是，應該看到，社團正面臨著成員流失，代表性降低，以及內部管理民主化、制度化、開放度與透明度有待提高等諸多問題。

三、社團自身能力建設與持續發展分析

應該說，影響社團持續健康發展的因素很多，歸納起來，無外乎內部因素與外部條件。應該說，澳門結社法律寬鬆，政府與社會資源充裕，相比其他地區，社團發展的環境與條件較有優勢。因此，社團未來可持續發展主要取決於社團自身建設。儘管中外經驗已經表明，成功的社團需要有效的管治架構、有使命感的推動方向、穩健的財政收入與有能力的領導等，可是，澳門社團未來發展仍然需要結合澳門

8. 筆者主持的《澳門居民社團認知度調查》（內部報告），2009年9月。

社團現狀與問題，並從適應澳門社會利益化、多元化與社會成員需求提升的需要，加以思考與推動。

（一）尋找社團自身準確定位

對於社團自身發展來說，首先要明確定位。也就是說，必須清楚認識到自身存在的理由與實現的目標，知道自身優勢與不足，明白“能”與“不能”，不應該試圖去做自己“不能”的事。雖然看起來這是顯而易見的道理，可是，現實中一些社團總是存在機會主義傾向，很輕易地就從一個目標或活動轉向另一個完全不同的目標或活動。或者社團內部對共同的價值和目標缺乏清醒的認識。

在澳門，由於社團在特定歷史時期曾經發育出“擬政府化”功能，出於承擔寬廣範疇的功能需要，於是，出現了一些超級社團，即那些跨領域、跨界別的社團，無可否認，這些社團發揮了巨大的歷史作用，時至今日仍然極有作為。然而，需要正視的是，回歸以來，社會利益分化導致民眾對社團的認識與要求發生變化，他們希望社團在提供服務方面更加專業化，而在利益代表方面，更具準確性。因此，就不難理解何以首先受到沖擊的是超級社團。因此，研究社團功能“超載”問題，實際上就是尋找社團如何重新定位。不是說過去做錯了，而是說，需要隨著社會環境的變化而尋找更加適應的發展定位。如果選擇以服務功能為主，相應地就要研究如何提高專業化服務能力。而倘若要更好地發揮政治功能的話，則需要研究如何發展利益代表、政策研究及其影響能力。可見，推動社團能力建設必須首先釐清社團定位。

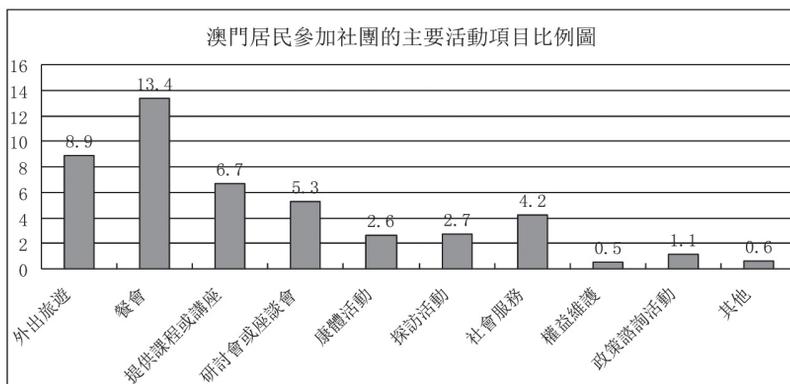
（二）提升專業化服務水準，增強社團吸引力

通常情況下，社團能力建設的重點是由社團定位決定的。社團服務與活動方向是社團能力的重要表現。目前澳門社團在提供服務與活動安排上，一定程度地存在著重量輕質及同質化程度較高的傾向。據社團參與度調查⁹資料，在社團活動中，比例最高的是“餐會”

9. 筆者主持的《澳門居民社團認知度調查》（內部報告），2009年9月。

(13.4%)，其次是“外出旅遊”(8.9%)和“提供課程或講座”(6.7%)。

圖3 澳門居民參與社團活動的調查



實際上，從有利於社團持續發展，尤其是增強社團對會員的吸引力考慮，服務品質與針對性應得到優先發展。回歸後，經濟高速發展與財富增加推動澳門快速地進入到豐裕型社會。過往在短缺型社會中常見的餐會、旅遊等活動對會員（尤其是中青年）的吸引已今非昔比，相反，專業化、多元化與個性化服務的需求上升，因此，社團服務需要轉型與更新，可以說，提高社團服務的專業化水準是未來社團能力建設的重要內容。不難設想，假如一個社團提供的服務與活動具有不可替代性，那是應該不缺乏會員的，因為凡欲滿足該需求的社會成員，就會選擇加入其中，否則，其需要就得不到滿足。因此，社團轉型與創新的出路之一就在於追求服務的專業化，講求服務品質。社團服務專業化水準的提升不僅可以增強社團對其會員的吸引力，同時，也是推進現代型第三部門成長與促進澳門公民社會不斷成熟的基礎。

（三）優化社團管理，促進社團內部民主的真實化與制度化，培養社團管理人才

人力資源從來都是社團發展的基本要素，而人才則更是其中的關鍵變量。社團要吸納會員，更要招攬人才。同樣，在澳門，一項調查

顯示，對於影響社團發展的資源因素，“缺乏人才/人力資源不足”（25.4%）被認為是排在首位的因素。¹⁰ 一些社團由於缺乏人才，很難組織具吸引力的活動與創新服務內容（項目）。也就是說，澳門社團在吸納與培養人才方面顯得更為迫切。因為自從2002年博彩經營權開放後，澳門的人力資源開始出現緊張，到如今，更是大量輸入外勞，而社團在人力資源與人才競爭方面始終處於弱勢，社團無法與政府或企業相比，可以高薪厚祿吸引人才，況且，社團作為本地社會組織，其管理人才不能像企業那樣可以經由外勞輸入渠道加以補充，惟有發掘與培養。然而，社團人才培養現況並不樂觀。至於原因，除了前述的社會整體環境外，還與社團內部的民主化程度與制度化水準不高有關。

如前所述，澳門社團雖然都立有章程，然而，實際社團生活中，真正依照章程通過民主方式選舉產生社團領導層的情況並不普遍，反而，社團領袖連任多年的現象卻比比皆是。由此，一方面，削弱了社團領導層的管理合法性，另一方面，收窄甚至阻礙了青年人在社團內晉升的機會與渠道，久而久之，社團成為某些人的“小圈子”，從而降低了社團對社會成員，尤其是青年人的吸引力，造成社團人才的匱乏。因此，促進社團民主的真實化，提高社團管理的制度化水準，無疑是有助於吸引與培養社團人才的。

至於社團管理方面，同樣應該與時俱進，有條件社團，尤其是社會服務團體與機構，可以引入像TQM、ISO9000等品質管制體系，試行與推廣服務承諾，增強服務對象與社會各界對社團服務的信心。

（四）增強社團的自主性與獨立性，減少依賴性

與內地社團相比，澳門社團的自主性相對較高。法律保障社團獨立運作與內部事務自主，包括領導層的產生、內部管理與運作，政府都是不能予以干預的，更不能直接安排或任命社團領導。不過，政府仍然掌握表達自身“偏好”的手段，那就是資源輸入。來自政府的大量資源為社團的生存與發展提供了必要條件，對於某些社團來說，政

10. 筆者主持的《澳門居民社團認知度調查》（內部報告），2009年9月。

府資源已經成為社團收入的主體，甚至唯一來源。因此，離開了政府資源，社團的生存困難，更加難以發展。正是這樣，造成社團對政府的依賴，而且回歸後隨著政府資源的加大投放，這種因為資源依賴而形成的合作關係由於缺乏規範的制度保障從而導致社團的自主性與獨立性受到影響。尤其是那些功能性代表社團，就面臨著一個尷尬的問題，即在得到政府大量資源挹注的同時，如何發揮監督政府的功能？

嚴格地說，社團作為社會服務的供給者與社會治理的參與者，其與政府之間的關係應是夥伴關係，而非依賴關係。因此，要改變目前的尷尬處境，需要社團與政府之間訂立服務協議，以法律形式規範雙方責任關係，劃分各自職責範圍。同時，對於社團來說，需要通過加強內部管理，形成品質與效益為本的運作機制，從而避免因政府資源使用不當或內部管理不善而導致自身行動的自主性與獨立性受限。

（五）培育社團自律意識，加強自我監督與管理制度建設

應該說，至今為止，在澳門尚未發現社團違法甚至腐敗現象，然而，第三部門從來就不是一塵不染的“淨土”，事實上，“志願失靈”問題並不鮮見，全球各地第三部門不時爆出醜聞。因此，強化對包括社團在內的第三部門的內、外部監督，倡導行業自律，已經成為NPO領域的一個基本發展趨勢。澳門當然也不例外。事實上，就社團或NPO監督而言，長期以來，澳門奉行的是弱監督，外部監督權主要交由司法機構而非行政機構行使，而司法監督是被動監督，因此，從未有主動查處社團問題。至於社會監督，包括媒體機構，卻因社團資訊的低透明度而無法監督，若非社團內訌，很難探知社團內部行為。因此，弱監督環境下，社團自律就變得非常重要。

然而，長期以來，澳門社團內部管理透明度低，社團很少主動公佈其財務狀況，令社會知曉與監督，即使偶有社團在其年報或網站上公佈收支賬目，也是粗線條的總額與大類，並無明細。對比國外某些NPO組織的網站內甚至可以查到每一筆捐款用途，實在是太過粗略了。所以，社會上不時出現質疑社團善用政府資助的聲音，就不奇怪了。可以說，社團或NPO組織未能公佈賬目，某種程度上是在回避社會監督。因此，構建社團內部監督機制，加強自律性，提高社團透

明度，不僅是回應公眾的要求，更是社團自身贏得社會公信力從而獲得可持續發展動力的基礎工程。目前情況下，單個社團可以從健全內部監控制度，主動邀請第三方（如會計師或核數師）進行賬目審計，並利用社團網站與大眾媒體公佈社團活動年報及財務報告，在此基礎上，逐漸向行業自律發展，創建全澳性行業自律聯盟，邀請社團自願加入，並定期發佈各會員之財務收支狀況，從而釋除公眾疑慮，使社會監督有據，恢復及贏得公眾對社團的長久信任。

總之，社團能力建設是一項長期性持續工作，效果並非朝夕可期，但是，面對社會環境的劇變與社團自身長期積累的問題，社團的變革與轉型已經刻不容緩，任何抗拒或延緩變革，其後果要麼是錯失機遇，發展停滯；要麼是陷入管理困境，逐漸走向衰落……當然，儘管社團能力建設主要是由社團自身去設計規劃與落實，卻同樣需要社團服務對象、政府部門、公眾等社團相關者的推動、支持與監督。

