

# “一國兩制”下澳門社團演進之憲政解析

姬朝遠\*

為社會提供利益和諧互動平台，培育及傳播憲政精神、凝聚社會核心價值、礪練管理人才、促進依法行政，澳門社團在“一國兩制”偉大實踐中發揮着重要作用。

同時，隨着澳門經濟社會的巨大變遷，澳門社團面臨着時代轉型和演進問題：社團密度的增加導致社會利益碎片化加劇，利益整合功能日漸消解，最終導致“幫派”林立，不僅不能整合社會利益，發現公共意志，而且導致新社會矛盾和對立；部分社團擬政黨化功能的發展，導致社團本身的公益性質大打折扣，甚至違背社團既定宗旨，造成“掛羊頭賣狗肉”的現象，極易導致社團社會誠信度的降低；許多社團的運作機制和成員的法治素質尚存在較大的改進和提升空間，對澳門社會的法治進程沒有彰顯出應有的作用。

本文試以西方憲政理論的視角，對澳門社團轉型中存在的問題進行剖析，為澳門社團的進路作出理論上的探討。

## 一、澳門“一國兩制”實踐與憲政路向

“一國兩制”在澳門實踐的第一個十年：社會繁榮穩定，民眾安居樂業。但是，“一國兩制”實踐最終的成功尚面臨更長時間、更多問題的考驗。“亞洲金融風暴”、“全球經濟危機”警示我們：“一國兩制”的未來實踐註定要經歷我們目前所無法準確預測的許多問題。

然而，一個社會的發展，問題的出現並不可怕，因為社會本身的演進就是一個不斷出現問題、解決問題的複雜過程。關鍵是需要一套較為穩定而成熟的體制和機制，避免因新問題出現導致社會衝突加劇、無法穩定，甚至危及人的生命、自由與安全。數千年來，

政權無序更迭、社會劇變往往以巨大的人權災難為代價，如伊拉克、南斯拉夫等國所發生的一切就足以說明。

數百年來，憲政在西方資本主義國家百年來的社會秩序和經濟建設中發揮着重要的作用。世界各國憲法或憲法性文本中所體現出來的人權原則、權力分立與制約原則、人民主權原則、司法獨立原則、法的統治原則為人類社會應對各種問題和挑戰提供了重要的價值觀和方法論。

如果說回歸前的澳門社會，面臨的重要任務是實現澳門的順利回歸，重在“一國”的話，回歸後的更大考驗應該是如何貫徹“兩制”問題。融入西方發達的資本主義市場體系，跟進西方發達資本主義國家的發展步伐應該是未來澳門資本主義制度發展的基本定位。因此，澳門社會必須吸收和借鑒西方發達國家的經驗，立足自身條件，務實探索。而憲政正是西方政治、經濟、社會等方面實踐的一個重要成果。

## 二、澳門社團之憲政意義

中國長達兩千餘年的封建歷程中，結社自由一直處於被官方禁絕的狀態。得益於西方憲政的影響，澳門社團才有了與中國內地社團不同的發展軌跡。從澳門社團的歷史和現實中，我們可以歸結出澳門社團對澳門憲政的積極意義。

### (一) 整合社會利益，促進權利與權力互動

提供“公共產品”是現代政府的首要職能。公權力不再是專制者的“私有物”，而是“公共利益”的集合、“社會契約”的結果。權力因權利而存在，權利依權力而保障。面對經濟和科技發展帶來的多元訴

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

求，面對不斷升級的利益衝突，政府有限的公共資源、怎樣才能最大限度地滿足社會多元訴求？最有效的途徑就是權力與權利的良性互動，社團正是實現這種需要的產物。

行為主義理論認為，單個的個體在處理與政府關係時，有兩種行為模式可供選擇——不組織和組織。在與政府交往中，個體總是處於相對弱勢地位。如果缺乏有效的組織，個體獲取生存資訊的成本高昂，利益表達受阻，甚至會因為資訊不完全而導致社會緊張與對抗。因此，個體必然趨向選擇組織。<sup>1</sup>

孟德斯鳩認為：所謂國家之團結乃是含糊之物：實乃和諧之聯合，據此，所有派系，即使他們看似對立，仍能為社會之公益而協力，正如音樂中些許不諧之音卻能夠和諧於整體……。正如宇宙中部分通過其行動與反動而永恆地聯結。<sup>2</sup>

伯克認為：只有在一個團體裏，人與人聯合在一起，他們才能很容易、很快速地傳播任何有關邪惡陰謀的警報。團體在政治上，對徹底履行我們的公共義務是完全必要的。<sup>3</sup>

社會團體是民眾自發組織的相同利益聯合體，正是社團的產生和功能的發揮，才使社會多元化的利益得到有機整合，避免利益衝突產生的社會無序和政府與社會的緊張關係，體現了人們之間因社會分工而產生的有機連帶關係；才使相同利益群體的產生，不同利益群體之間的有機協調，便利政府發現社會之公共利益以及在不同利益之間做好利益衡量，使整個社會資源在政府、社團、個人之間合理分配、權利與權力走向和諧。以澳門三大華人社團為例：鏡湖醫院慈善會、同善堂、澳門中華總商會是澳門社會歷史上享有威望和地位的社團，歷來承擔着代表華人社會向澳葡政府進行聯絡、交涉，斡旋社會矛盾，以及救災、慈善等社會義務，為澳門社會發展，做出了重大貢獻。<sup>4</sup>

## （二）傳播憲政精神，培育法治意識

為了說明澳門社團的憲政意義，我們首先將澳門歷史最為悠久的三大華人社團之一的鏡湖醫院慈善會章程之“宗旨”和“組織架構”的有關規定引述如下：

### 1. 宗旨

興辦慈善事業，提供醫療服務，開展教育事業，造福居民。

### 2. 組織架構及其權限

#### （1）代表大會

本會最高權力機構為代表大會。其職權如下：

制定或修改會章；通過本會正、副主席及理事會、監事會成員；審議理事會及監事會之工作報告。

#### （2）理事會

本會執行機構為理事會，理事會成員經代表大會通過產生。……理事會職權如下：

執行代表大會之決議；計劃發展會務；領導本會附屬各機構；對各專責委員會及校董會的建議作出決定；籌募經費；每年向本會最高會務委員會提交工作報告和建議，每三年向代表大會提交工作報告。

#### （3）監事會

本會監察機構為監事會，產生辦法與理事會相同。……監事會職權如下：監察理事會執行代表大會之決議；對內審計，定期審查賬目；列席理事會議或常務理事會議；對有關年報及賬目制定意見書，每年呈交本會最高會務委員會，每三年呈交代表大會。

從數以千計的澳門社團章程中，我們可以分析出明顯的憲政精神：自由之人權、管理之民主、權力之分立與制約精神。其宗旨中總是體現出了強烈的人權觀念、其組織架構總是體現分權精神、其內在機制體現出了民主與法治精神。

據此，我們可以說，數以千計的社團構成了澳門社會傳導憲政理念的首要環節。

## （三）凝聚核心價值，達成發展目標

核心價值是一個自治體必須具備的精神內核，也是全社會的奮鬥目標。自由、民主、平等、博愛等構成了現代西方社會價值體系。例如，《美國憲法》序言指出：“我們美利堅合眾國的人民，為了組織一個更完善的聯邦，樹立正義，保障國內的安寧，建立共同的國防，增進全民福利和確保我們自己及我們後代能安享自由帶來的幸福，乃為美利堅合眾國制定和確立這一部憲法。”<sup>5</sup>《法國憲法》序言指出：“法國人民莊嚴宣告，他們熱愛 1789 年的《人和公民的權利宣言》所規定的，並由 1946 年憲法序言所確認和補充的人權和國家主權的原則。根據這些原則和人民自由決定的原則，共和國對那些表明願意同共和國結合的海外領地提供以自由、平等、博愛的共同理想為基礎的，並且為其民主發展而設計的新體制。”

澳門特別行政區保持自己原有的生活方式和資本主義制度不變，實施“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，其基本的價值追求是甚麼？依據澳門加入的國際條約、基本法、自行立法，我們可以歸納出澳門社會的核心價值同樣是自由、民主、平等、博愛。但是，這只是理論上的抽象，社會核心價值必須植根

於人們的內心世界，得到社會的廣泛認同，外化於人們的行為，從而變為社會和諧演進的內在動力。然而，一個社會的共識是一個漫長的歷史過程，在這個過程中，人類面臨愚昧無知、宗教、文化、族群等社會衝突、專制與威權因素的影響。

欲使澳門社會盡快凝聚核心價值，社團就是一個重要渠道。形形色色的社團宗旨給人們提供了價值認同的選項。例如，鏡湖醫院慈善會宗旨：興辦慈善事業，提供醫療服務，開展教育事業，造福居民。澳門同善堂宗旨：同心濟世、善氣迎人。再如，澳門中華總商會宗旨：擁護“一國兩制”，團結工商界，堅持愛祖國、愛澳門，維護工商界正當權益，做好工商服務工作，促進與外地之商業聯繫，為澳門特別行政區的社會安定、經濟繁榮而努力。

通過社團，向人們展示社團這一社會團體的理念和思想，從而對社會倫理的形成起到最為便捷的啓迪。社團可以聯合起認同其宗旨的人們，通過組織運作，促成社會核心價值的形成與普及。從而為澳門未來的發展奠定一個永恆的目標追求。

#### （四）礪煉管理人才，推升自治能力

憲政實踐表明，社會對政治人物、公務人員有嚴格的要求：無論自身的履歷如何豐富、知識如何淵博、謀略如何高明，最終都要接受社會實踐的檢驗和民眾的實時監督，正所謂“事實勝於雄辯”。

鑒於澳門近代以來特殊的歷史發展軌跡，大量的年輕人投入博彩業，歷史上“黑社會”猖獗、“黃賭毒”泛濫，社會衝突頻發，管理人才匱乏。

“一國兩制”、“澳人治澳”，高度自治，需要更多的、代代相繼的政治精英，擔綱澳門社會，造福社會民眾、確保繁榮穩定。培養政治精英需要社會平台，需要社會礪煉過程。依靠澳門社團這種利益共同體，遵照章程和法律，通過民主參與、自我服務、自我管理，培育和鍛煉社會發展亟需的各種管理人才，從而為“澳人治澳”提供源源不斷的人力資源。

#### （五）強化民主參與，促進依法施政

《澳門基本法》是根據中國單一制國家結構傳統和澳門區情而做出的憲政設計。

為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，設立澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在

澳門實行社會主義的制度和政策。並通過《澳門基本法》設定了澳門“行政主導”之政治體制，相對於立法權、司法權而言，行政權居於主導地位。

雖然，現代政治對權力的三分法已經為世所確認，但由於權力性質不同、無論如何設計，總統制、半總統制還是議會制、委員會制、民主集中制，都無法精確地保證三種權力的絕對均衡，針對較為突出的權力，發揮社會團體的監督職能，是權力制衡的最好補充。

發揮澳門社團的民主參與作用，強化對權力的監督，對於權力的運作非常重要。回歸以來，澳門社團通過各種途徑對政府提出建議和批評，促進了澳門政府依法施政。澳門每年的“五·一”、“十·一”大遊行，社團通過組織遊行示威的方式，提出“反貪腐”、“保民生”、“打擊非法外勞”、“保就業”等民主訴求，有力地促進了澳門政府依法施政。

### 三、澳門社團的問題

回顧澳門社團的作用，可以說，數百年來，通過民眾結社自由的立法保障，澳門社團跟進西方發達國家的憲政步伐，在澳門社會的歷史演進中發揮了重要的角色。同時，必須看到，由於種種原因，澳門社團的發育仍然存在一些問題，嚴重影響了社團功能的正常發揮。

#### （一）社團數量猛增導致社會利益“碎片化”，對利益整合構成威脅

隨着現代科技與經濟的發展，社會需求的日益膨脹，社會分化加劇，利益呈“碎片化”發展，同一個人有着多種需求，不同時間、不同地點、不同處境，會有不同的需求，社會需求之網縱橫交錯、立體發展。截止2010年6月，澳門特區政府入口網站公佈章程的社團就有3,341個。澳門社團的膨脹是澳門社會之利益急劇分化的必然產物。同時，社團數目的膨脹又使得利益縱橫交織，顯得更加凌亂。

這裏，我們引用薩托利對政黨數目與利益關係的分析，試圖對澳門社團膨脹導致的利益紛爭做出參照性說明：

“政黨的數目的確很重要。首先，政黨的數目直接表明——儘管是大體上——一個政治體制的一個重要特色：政治權力在多大程度上是碎片化的或統一的，分散的或者集中的。同樣，我們只要知道有多少

個政黨，就能覺察政黨“互動流(interaction streams)”的可能數目。正如崗納爾·肖布羅姆指出，(根據數學上的組合原理)2 個政黨只有一個循環互動流，3 個政黨允許有 3 個互動流，4 個政黨有 6 個互動流，……7 個政黨有 21 個活動流。互動流的數量與政黨數目之間的數學公式可以表述為：

$$N=Cn2=n(n-1)/2$$

其中，N 代表互動流數量，n 代表政黨數量，2 代表一個互動流中的政黨參與數。

由於這些可能的互動流發生在選舉、議會和政府多層次上，這顯然表明，政黨的數目越大，(這有重要意義)，系統就越是錯綜複雜。例如，從選民的立場來看，不同的綱領之間進行雙向比較，8 個政黨可以進行 28 對比較，9 個政黨則有 36 對比較，10 個政黨則有 45 對比較。另外，政黨競爭和對立的戰術似乎和政黨數量有關；這反過來對執政聯盟的形成和運作有重要的影響。”<sup>6</sup>

澳門社團的發展狀況，確實給社團的利益整合功能帶來危險。在地域狹小、人口稠密的澳門，就是同一個性質的社團都有很多，利益不但沒有整合，而且分化更加明顯。就是一種性質的社團，也呈分散態勢。例如，截至 2009 年 12 月 31 日，法人型的體育社團就達 316 個。社團的膨脹導致社會利益由社會個體的“碎片化”走向社團的“碎片化”，造成多元利益的發散式發展。社團數量無序膨脹就是一個信號，它使得社團反而變為社會多元利益碎片化加劇的助推器和新載體。

政府有限的公共資源合理分配，不可能滿足難以計數的社會訴求，必須有一套科學的利益整合機制，凝聚公共意志，引導公共資源的公正和高效運轉。社團數量的膨脹導致利益“碎片化”確實給政府治理帶來潛在的危險。

## (二) 社團“擬政黨化”運作導致兩者“功能性”紊亂

由於澳門社會政黨缺位，法人社團參與政治選舉，因此，有學者認為法人社團的一個重要功能就是“擬政黨化”運作。<sup>7</sup>

關於社團與政黨的區別，一般認為：政黨以獲得政治權力為目標，社團則是民眾的一種利益集團，具有社會公益性質，不以撈取政治權力為目標。“所謂政黨，就是代表某一階級、階層或集團的利益，為奪取政權和鞏固政權而進行活動的政治組織。包括三個方面的含義：政黨是階級的政治組織；政黨是有組織、

有綱領的政治組織、政黨是以取得、爭取和維護政權為主要目的的政治組織。”<sup>8</sup>

與社團相比，政黨有其獨特的功能：代表、培養和錄用精英、制定目標、利益表達和聚合、社會化和動員、組建政府。<sup>9</sup>

據此，澳門法人社團擬政黨化功能的發揮，可以彌補澳門民主政治進程中政黨的缺位，但是，對於澳門憲政的演進卻帶來了負面的影響：

第一，混淆了社團與政黨的界限，使社團難以擺脫對權力的覬覦，從而對社團的自我管理和服務造成障礙。有關研究資料表明，有很大一部分法人社團主要表現在政治選舉活動，成員的日常參與並不積極。通過查閱社團章程，我們發現數以千計的社團宗旨是“公益性”的。社團之“公益”功能與“政黨”功能存在一定距離，一個是面向社會的一種民間服務，一個是面向權力的強烈追求。通過結社，加入社會組織，參與社會組織活動實現自我管理、自我教育、自我服務，而社團“擬政黨”功能的發揮，使得社團衝破自治的界限，目光投向政治競爭對手和政府權力，從而違背自由之本來意蘊。

第二，社團宗旨與行為的差異不利於社會誠信度的提升。在參加政治選舉的社團中，絕大部分社團宗旨，明確自己的非營利性和公益性，而且，迄今為止，沒有一個社團登記為政治性社團。與之形成鮮明對比的是：大量的公益性社團參與政治選舉。這樣的運作現狀給人以“張冠李戴”、“掛羊頭賣狗肉”之印象，對成員乃至對社會誠信的培養都是不利的。

第三，難以促成政治性社團的合理分化。近代政黨是在資本主義發展到一定程度，資產階級經濟力量和政治影響不斷提高的條件下產生的。作為繼續實行資本主義制度的澳門社會是否需要組建政黨？如果不能組建政黨，政治利益的整合與互動機制何以建立？這是澳門民主政治進程中必須回答的問題。

自從資產階級革命成功以來，政治已經日益脫離專制和威權的窠臼，發展成爲一門科學。政治活動需要較爲專業的社團作爲自身的載體，以便更有效地運作，從而部分社團政治性分化也就不足爲奇。“政治是知識，政治家應當是智德兼備的專家……。讓那些不懂治國之道的吹牛政客來治理城邦是很危險的，就像一個沒有必要知識的人卻被任命去駕駛一條船或帶領一支軍隊，他只會給那些他所不願毀滅的人帶來毀滅，同時使他自己蒙受羞辱和痛苦。”<sup>10</sup>

澳門社團“擬政黨化”功能的發揮與其規避“政治社團”之稱號形成了一個矛盾。如果大量社團不能

正視“政黨”運作對於澳門民主政治之意義，澳門政治性社團的分化和政治人才的培養將會遇到障礙。

### （三）社會劇變導致社團面臨新的時代轉向

回歸後的澳門，“華洋二分”的社會結構被打破，澳門特別行政區政府依法施政，積極強化與民眾的聯繫與溝通。與昔日比，直接民主形式日漸深入人心，開放的世界，市場經濟的擴展，澳門國際化程度的提升，使以團體利益保護為目標、封閉運作的傳統社團功能受到了極大的挑戰。

同時，由於社團之選擇自願性和社會組織性，社團文化方興未艾，數量日益膨脹，一人參與多個社團，同一性質的社團多頭設立。社團數量的變化彰顯着澳門這個國際都市多元包容之開放心態。

社會利益急劇分化的情勢下，團體利益如何整合？如何防止利益的過度分化導致的社團林立、“幫派”林立、對抗突起？直接民主日益擴大的形勢下，社團的利益整合和利益表達功能如何完善？澳門社團，面臨從傳統到現代的憲政轉向。

## 四、澳門社團演進之憲政向度的建議

澳門社團承擔着重要的憲政功能，整合社會利益，促進權利與權力互動；傳播憲政精神，培育法治意識；促進價值認同，達成社會目標；礪練管理人才，推升自治能力；強化民主參與，促進依法施政。

同時，澳門的回歸，澳門經濟社會的時代變遷使得澳門社團面臨着從傳統到現代的轉型問題：社團數量猛增加劇社會利益的“碎片化”，對利益整合構成威脅。社團“擬政黨化”運作亟需政治社團分化；經濟社會的劇變使澳門社團面臨從傳統到現代的時代轉向。

十年來，絕大多數澳門社團高舉“愛國愛澳”旗幟，積極配合政府，務實踐行“一國兩制”，在澳門的憲政進程中發揮了重要作用。針對澳門社團面臨的轉型，應該圍繞有利於澳門長治久安這個目標，運用憲政原理，從立法、行政、社會法治意識三個層面進行剖析，為澳門社團提供可循之憲政維度。

### （一）完善法人社團選舉資格的立法，引領社團時代轉向

《澳門基本法》對行政長官、政府主要官員、立法會議員、立法會主席、法官、法院院長、檢察長、

公務人員的任職資格做出了全面而概括的規定。

依據《澳門基本法》，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照基本法選出，由中央人民政府任命。選舉委員會由工商、金融界；文化、教育、專業等界；勞工、社會服務、宗教等界；立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人民代表、澳門地區全國政協委員的代表組成。

《澳門特別行政區立法會選舉法》設定了間接選舉立法會議員的投票資格：已取得法律人格至少3年，並已在身份證明局登記的代表有關社會利益的法人。此類社團或組織，如已按照《選民登記法》作登記，則在間接選舉中具有投票資格。由公共實體主動設立的法人或一半以上的財政收入是來自公共實體的法人，均不具投票資格。

關於法人社團的成立，依據澳門結社法律，成立社團無需事先取得許可，只需將其組織及章程刊登於《澳門政府公報》及當地一份報紙，並將有關組織及章程連同刊登章程的《澳門政府公報》呈交政府備案後，依所收收據即可取得法人資格。

從以上關於選舉的立法，我們可以看出，澳門社團的發展現狀與選舉立法缺陷存在密切聯繫。因此，建議對澳門現有的選舉立法做如下完善：

#### 1. 對法人社團資格做出數量上的限制

《德國選舉法》就規定了5%限制條款，即只有至少獲得3個直選議席或5%以上第二票得票率的政黨才能進入議會。雖然澳門沒有政黨，憲政體制與德國大相逕庭，但由此我們可以得到啓示，為了保障社團之利益整合功能，防止澳門社會利益畸形分化導致的社會“幫派”爭鬥與不安，我們可以對參與投票的法人社團，參照德國的做法和澳門關於“公民社團”的既有立法，對法人社團的投票資格做出如下規制：參與投票的法人社團，必須有500名以上在澳門有常住地址、享有政治及公民權、年齡超過18周歲的市民聯署申請，並須已辦妥選民登記。任何人不得同時參加一個以上的法人社團。

#### 2. 對間接選舉中參與投票的法人社團資格進行規制

澳門總督李安道1976年3月22日頒佈的《自由集會結社法》規定，凡屬於協助市民行使政治權力(尤其是參加選舉、訂定政府綱領、參加政府及當年行政機構的活動，批評政府的活動，推進對市民的公民教育及認識)的永久性市民組織，均列為“公民社團”，有權登記參加間接選舉。而公民社團的成立，必須有200名以上在澳門有常住地址、享有政治及公民權、

年齡超過 18 周歲的市民聯署申請，並須已辦妥選民登記。任何人不得同時參加一個以上的公民社團。<sup>11</sup>

然而，迄今為止，約 4,000 個現有社團沒有一個社團登記為公民社團。參與選舉的社團絕大多數自稱是公益性質的，但實質上，公益活動很少，只有選舉的時候，才活躍起來。而且從回歸以來的澳門歷次集會遊行中，可以看出，一些社團內部組織和自我管理能力低下，一方面推崇民主，一方面又借助於權利的行使，違背法律，禍害澳門來之不易的安定與祥和。

公民社團與民眾自由的一般結社含混不清，是導致澳門社團難以適應時代轉型的又一癥結。建議對間接選舉的投票資格做如下完善：參與間接選舉投票的社團，限於公民社團，且該社團活動中，最近 3 年內無違法記錄。

### 3. 調整間接選舉的名額，提升立法會民意代表性

關於立法會議員間接選舉，《澳門基本法》規定：第一屆立法會由 23 人組成，其中間接選舉產生議員 8 人；第二屆立法會由 27 人組成，其中間接選舉的議員 10 人；第三屆及以後各屆立法會由 29 人組成，其中：間接選舉的議員 10 人，直接選舉的委員 12 人，委任議員 7 人。

間接選舉議員 10 人，佔議員總數的 34%，間接選舉對立法會成立具有重要意義。而且，間接選舉基於投票社團之組織性，與直選相比，更容易操作。因此，有必要對間接選舉議員之數量做出限制。建議間接選舉的議員數量與委任議員的數量保持相同，增加直選議員的數量。建議如下：第五屆及以後各屆立法會由 29 人組成，其中：間接選舉的議員 7 人，直接選舉的委員 15 人，委任議員 7 人。這樣，直選議員數量增至 15 人，超過總數的一半，體現民主精神，間接選舉議員數量與委任議員數量等同，體現行政權與社團力量的制衡，比較合乎憲政原理。

## (二) 發揮行政權主導作用，促進社團發展與政府治理相得益彰

從比較的眼光看，澳門特別行政區的成立建構大於傳承。要在昔日“黑社會橫行”、“黃賭毒”猖獗的澳門彈丸之地，建設一個長期繁榮穩定的國際大都會，沒有一個強有力的行政權是無法實現的。在澳門社團的時代演進中，發揮澳門行政權的主導作用，在傳承歷史的基礎上，依據憲政精神和基本法規定，對傳統偏向封閉自治的社團文化進行扶持和引導，培育出與“一國兩制”實踐相得益彰的新型的社團文化，是澳門政府的一項義務。建議如下：

### 1. 完善政府與民眾、社團溝通機制

澳門的回歸，意味着澳門新時代的開始。這個新時代是以憲政為根本特徵的。這個新時代必須貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的時代要求。要達到民主自治，必須具備完善的民意表達機制，建構權力與權利的互動機制。

鑒於回歸後，澳門社會已經擺脫“華洋二分”的治理形態，澳門居民享有基本法確認的基本權利，直接民主得到彰顯。居民可以直接向政府陳情，尋求司法救濟。此情景下，傳統社團承擔民眾與政府的橋樑作用以及司法替代功能隨着澳門民主法治進程開始消解。政府有義務聽取每一位公民的陳情與訴求，但有限的公共資源對於紛繁複雜的民眾訴求，簡直是杯水車薪，必須尋求社會組織進行利益整合。為了協調直接民主與政府資源有限的矛盾，建議：政府每月向登記為“公民社團”的社團派出調查員，傾聽意見。在此基礎上，組織社團間的主題辯論，並通過媒體，向社會公開。

### 2. 扶持社團發展，提升自我管理、自我教育、自我服務能力

如前所述，澳門雖然社團眾多，但鑒於公民社會發育較晚，社團自身的能力有待進一步提升。一個秩序良好的社會，是由政府與社會組織的互動決定的。社會成員自由參與社團，社團與政府互動，是建構和諧社會的重要途徑。扶持社團發展，提升社團之自我管理、自我教育、自我服務能力，應當成為政府的一項日常工作。特別是對於偏向於行使公民政治權利，熱衷於社會管理的社團。建議政府通過定期法治培訓、政策說明、財政資助等途徑，提升社團自身管理能力，引導社團與政府在依法施政、公共服務等領域的和諧互動。

### 3. 注重通過社團培育和選拔優秀管理人才，聽取社團對政府的建設性意見，提高民眾參與社團的主動性和積極性

美國《獨立宣言》指出：過去的一切經驗也都說明，任何苦難，只要是尚能忍受，人類都寧願容忍，而無意為了本身的權益便廢除他們久已習慣了的政府。對於社團的發展，社團自身的發展定位是一個方面，關鍵在於政府的憲政素養和具體態度。通過具體行動，認識和利用社團給憲政提供的方便之門，是政府之開明之舉。建議：通過選派政府公務人員深入社團，體驗社團生活，接受實踐之鍛煉，彰顯社團對於政府之積極作用。同時，政府要注重隨時聽取社團意見，注意選拔優秀社團領袖進入政府，參與政府管理。

### （三）確保司法獨立，引領社團演進與法治同步

有人說，澳門回歸前，沒有司法，殺人放火皆可私了。筆者無從肯定，但這至少說明了澳門過去一個歷史時期，“司法虛無主義”現象之確實存在。司法，作為社會終極救濟機制，是社會“公平與正義”的權威呵護者。一個社會沒有司法之權威，這個社會就沒有長治久安。如何樹立司法權威，社團就是一個重要環節，建議如下：

#### 1. 培育社團法律知識，提升社會法治意識

鑒於華人社會傳統的“厭訴心理”、澳門社團傳統中的糾紛“司法替代”功能，時代的急劇變遷使這些意識非常落伍。因此，要加強對社團的法制宣傳，通過開展法制培訓、吸收社團參加庭審活動、法律知識競賽等舉措，逐漸提升社團之法治素養。

#### 2. 行政權與立法權對司法權尊重，培育社團對司法權威的認同

過去有案例證明，有些案件，法院已經立案，司法判決尚沒有做出前，政府官員、立法會議員就對外紛紛做出評論和不恰當陳述。無論這些言論最終是否與法院判決一致，都將對司法權威造成極大傷害。若一致，便不需要司法權；若不一致，司法判決就值得懷疑。所以，司法的權威來自於權力者的憲政素質、權力之間的尊重。行政權、立法權對司法權的尊重將會對澳門社團功能的時代轉型產生潛移默化的影響。

#### 3. 以法官素質為核心，保障司法效率

與司法救濟機制比較，傳統社團救濟機制相對便捷，無需繁瑣的程序，有時甚至命案也能草草湊合，“一了百了”。因此，加強法官修養，提升司法效率，

使司法救濟比傳統社團救濟更加公平、公正，更加便利與快捷，是引導社團時代轉型的又一要略。然而，塑造司法的權威，法官的素養是重要環節。在西方社會，一名法官不僅需要包括法律知識在內的較為全面的知識素養，還要歷經多年的司法實踐，法官的身份往往是司法職業者的終生追求和莫大榮耀。社會法學研究表明，法官的知識、秉性和司法體制、社會環境等等因素，都會影響到法官的判決。澳門回歸十年來，司法機制已經得到建立並日趨完善，但由於本土法制教育滯後，法律人才缺乏，司法隊伍建設仍然任重道遠。建議明確法官的知識、職業道德、品行要求，定期派出法官到西方國家特別是大陸法系國家的司法機關觀摩和學習，提高法官的憲政素養、開闊法官的司法視野。

## 五、結語

作為澳門社會傳統與現代、西方與東方、權力與權利的重要聯繫紐帶，社團在澳門社會跟進法治全球化的歷史進程中發揮着重要作用。隨着“一國兩制”實踐的深化，澳門經濟社會的急劇變遷，澳門社團面臨着時代轉型。發揮社團對憲政的積極作用，從立法、行政、司法等環節入手，積極研討社團轉型中面臨的問題，為社團演進提供憲政導向，避免導致社會“幫派”對立、利益整合不力之社團畸形發展，是澳門未來“一國兩制”實踐中的一項重要任務。

## 註釋：

- 1 婁勝華：《澳門法團主義體制的建構》，載於《行政》，第17卷，第2期（總第64期），2004年，第381-389頁。
- 2 轉引自[意]G·薩托利：《政黨與政黨體制》，北京：商務印書館，2006年，第15頁。
- 3 同上註，第23頁。
- 4 黃漢強、吳志良主編：《澳門總覽》，北京：中國友誼出版公司，1994年，第353-354頁。
- 5 參見《美國憲法》，載於東方法眼網站：<http://www.dffy.com/faxuejieti/jd/200502/20050203215123.htm>，2010年6月17日。
- 6 同註2，第169-170頁。
- 7 《澳門社團擬政黨化功能沿用至今》，載於鳳凰網：[http://phtv.ifeng.com/program/fhdsy/200912/1225\\_1720\\_1488167.shtml](http://phtv.ifeng.com/program/fhdsy/200912/1225_1720_1488167.shtml)，2010年6月17日。
- 8 周淑真：《政黨和政黨制度比較研究》，北京：人民出版社，2001年，第19-20頁。

<sup>9</sup> [英]安德魯·海伍德：《政治學》，北京：中國人民大學出版社，2006年，第299-302頁。

<sup>10</sup> 蘇格拉底：《回憶錄》，第一卷第7章第3節，轉引自汪子嵩、范明生、陳村富、姚介厚：《希臘哲學史》，北京：人民出版社，1993年，第478-479頁。

<sup>11</sup> 同註4。