

從社團社會到公民社會：憲政視角下的澳門治理發展

張 強*

回歸 15 年來，澳門特區經濟迅速發展，居民生活水平不斷提高，但同時澳門特區存在的主要問題在於治理體系與治理能力的欠缺，尤其居民反響強烈的是，社會與政府的配合和監督。同時，在新的歷史背景下，粵港澳合作已成為促進澳門經濟發展、社會轉型的重要手段。為了回應居民訴求，促進區域合作，特區應當促進治理體系與治理能力的現代化，其中主體的多元化是推動現代化的重要途徑，推進公民社會的建立因此顯得頗為重要。澳門是否存在公民社會，現階段應當注意甚麼問題，未來對於區域化合作又有何作用，值得深入思考。

一、社團社會的歷史成因

社團文化是澳門社會一道亮麗的“風景綫”，截至 2014 年 3 月，在只有約 60 萬人口的小城中就存在着超過 6,000 個大大小小的社團，平均 100 人就有 1 個社團。¹ 不得不說，這種濃厚的社團文化擁有廣泛的社會影響，同時又有深刻的歷史傳統，故有外國學者稱澳門的公民社會歷史悠久。² 然而，在當下的社會討論中，常常聽到有學者或居民對澳門社會存在的種種問題歸結於澳門公民社會的不立或不盛。為甚麼同時存在兩種不同的聲音？這需要首先從歷史中找尋原因。

自 1553 年葡萄牙商人登陸澳門後，澳門的歷史就被改寫，成為一個東西方文化交融的獨特城市。澳門社團社會之名，具有其歷史的必然性。雖然葡萄牙殖民管治澳門地區有上百年的歷史，但是澳門居民中始終是華人佔據了絕大多數，不過由於葡萄牙自身管理制度的設計，在澳葡政府中葡萄牙派來的殖民者以及當地的土生葡人又佔據了絕大多數。葡文作為當時

惟一的正式語文，在華人居民中的掌握程度卻很低，這導致澳葡政府與居民無法進行直接的溝通交流。在社會管理服務的層面上，當局與華人居民就產生了矛盾。同時，隨着大量內地移民的移入，華人居民對於社會管理服務又有了更高的要求，無論是對災害的預防與善後，還是對教育的需求和渴望等等大量民生事務都需要得到及時的處理和解決，這時，社團應運而生，以解決本地居民，尤其是華人居民的民生問題。對於這種尋求幫助與保護的加入社團的形式，有學者稱之為庇護主義，即“既不同於政府組織那樣以強制為特徵，也不同於市場組織那樣以平等對價為特徵，它是一種自願的非強制性關係，是互惠的卻未必完全平等的關係”，“具有較高社會經濟地位的人使用自己的影響力和資源向社會經濟地位較低的被庇護者提供保護和利益，被庇護者向庇護者提供一般性支援和幫助作為回報”。³

1569 年仁慈堂成立，它提供綜合性慈善公益服務，包括收養棄嬰、寡婦，設立廉租房與經濟食堂，醫療與教育等。到了 20 世紀，澳門社團進入了一個高速發展的時期。隨着社會發展，出於不同的需求，設立了多種社團，包括澳門中華總商會、澳門教育會、街坊會、大廈業主聯誼會等等，都起到了社區服務、糾紛調解、權益維護、社會動員、身份證明、自我管理等多重功能⁴，很大程度上彌補了澳葡政府缺位的情形。因此，無論是從澳門社團數量之眾的角度看，還是從澳門社團功能發揮之質的角度看，社團在澳門都具有舉足輕重的地位。其中對社會管理服務的巨大需求以及當局管治的缺位的這對矛盾造就了澳門社團社會的發展與興盛。

* 澳門大學法學院博士研究生

二、公民社會的概念與澳門公民社會的背景

(一) 何謂公民社會

對於澳門的社團社會是否已然發展為成熟的公民社會，首先需要瞭解公民社會的基礎概念。在古代西方，公民社會有從野蠻走向文明的意思，典型的如亞里士多德指其為自由和平等的公民在一個合法界定的法律體系之下結成的倫理——政治共同體，只有在這種共同體中人們才有可能過上最美好的生活。公民享有參加政治共同體各種活動的基本權利，當然上述權利者只限於少數人，不包括奴隸、婦女、外邦人等等。⁵

發展到現代，公民社會的概念逐漸演變為與政治國家的分離，即國家與社會的二元劃分的出現。黑格爾認為這是由私人生活領域及其外部保障構成的整體，具體的、特殊的個人構成了公民社會及其活動的基本要素，自治性團體構成了另一個要素，構成公民社會及其活動的主要內容，倫理精神的欠缺及強制力的建立保障了公民社會的運行。⁶

在當代，公民社會理論有了新的發展，從國家—社會的二元論發展為國家—社會—經濟的三元論，認為經濟組織成為一個獨立的部門，公民社會應當理解為獨立於國家機關和市場結構的公共領域，台灣學者認為公民社會是“經濟體制與國家機關之間的社會互動領域。主要是由親密團體、社團(自動結社者)、社會運動，以及各種形式的公共溝通所組成。”⁷

(二) 公民社會的特徵

上述關於公民社會的概念不盡相同，但無論是二元論還是三元論，上述概念所體現的核心特徵是有共性的。第一，從作用上講，公民社會的興起一方面是為了促進公民參與公共事務，致力於國家治理的改善，推進國家民主、自由、平等價值的實現，另一方面則為了更好地維護公民個人權利，保障個人利益與公共利益的平衡。

第二，是公民與國家之間關係變化。在舊有的理論體系下，國家與臣民的關係主要講求的是國家對臣民的統治，臣民對國家的服從；而在公民社會的體系下，強調了公民社會與傳統的國家政治社會的相對分離，講求公民與國家的互動關係。而這裏需要強調的是，過往有些學者強調國家與社會是對立的，即公民社會應當是對國家政府的制約，他們的利益是相互衝突的，國家權力的膨脹與公民個人權利的維護是不能同時進行的。然而，無論是二元論還是三元論的劃

分，國家與社會是不能截然分開的，兩者依然是息息相關的。國家制約社會過多，會造成公民更多的反抗，而社會制約國家過多，則會造成國家秩序的混亂，誠如亞里士多德所指，過上最美好的生活，只講對立，不講統一，並非公民社會的作用所在。

第三，是公民自身權利意識的增強。公民社會中，公民需要有獨立性，需要公民的個人領域以及民間的公共領域，需要有對權利的認識和追求，這樣才能夠參與到其中，共同溝通交流，作出自己的判斷。國家也需要保障公民權利，確保公民社會的發展。

第四，是公民社會需要志願性的社團，他們有共同利益或信仰，非政府組織的一種共同體。因為“公民社會存在的意義在於建基在社會群體的共同利益基礎上，又超越私人社會的局限，以其有組織的社會共同體和社會運動來集中和表達社會的共同意志和共同利益，使私域中的訴求擴展為公共訴求”。⁸

第五，是公民社會對秩序的追求。黑格爾提到倫理精神的欠缺需要國家強制力保障，如若沒有對秩序的維護，單純說公民個人權利的保護，那麼將是一場災難。

(三) 公民社會的類型

以上指出的是公民社會應有的特徵，表明公民社會存在所需要的一些基本的構成要件，但是對於公民社會的具體情形，又會因發展程度的不同，展現出不同的公民社會模型。有學者對公民社會進行了類型的區別。第一種是最基本意義的公民社會，即當存在不受國家力量支配的公民團體時，公民社會表現為自願、自發參與志願或非政府和非營利組織。第二種是較嚴格意義上的公民社會，當出現不受國家支配的公民團體，社會完全可以自我建設和自我協調時，這才是公民社會，除表現為追求個人權益的實現外，也以平等、多樣性的組織活動和合作促進社會自治。第三種是對第二種的補充，即當這些民間團體能夠有效的影響國家政策的方向時，這就是真正的公民社會，表現於參與公共事務或政策的制定，實現先進的價值和理念，並監督和制約政府。⁹

換句話說，關於公民社會除了是否存在的問題上，同時還有一個發展到何種程度的問題，絕非簡單的判斷其有無。從澳門社團社會的歷史來看，澳門已大量存在不受政府支配的公民團體，公民能夠自願、自發地參與這些非政府和非營利組織，他們保護居民共同的個人利益，甚至可以進行自我建設和自我協調，例如上文所指的社團社會所起到的社區服務、糾

紛調解、權益維護、社會動員、身份證明、自我管理等多重功能，因此從這個角度衡量，澳門的社團社會已經符合了公民社會第一種和第二種類型的的要求。但是對於更高層次，即第三種層次的公民社會，澳門原有的社團社會並沒有承擔起這樣大的作用，因此，當下所討論的澳門公民社會的爭論多糾結於此。為了特區治理體系能夠更加現代化，澳門公民社會有必要進一步向前發展，以便有利於“一國兩制”、“澳門治澳”、高度自治以及行政主導的順利運行。

三、澳門公民社會發展面臨的問題與挑戰

為了能夠推進澳門特區治理體系現代化，推進澳門公民社會向更高層次發展，對於現狀的剖析頗有必要，尤其是澳門公民社會發展所遇到的問題。

（一）社團“擬政黨化”，破壞公民社會的獨立自主性

在澳門，社團有兩種分類，一是法人社團，二是政治社團。前者注重公益性、社會管理和服務，而後者的意圖則是專設承擔相關政治功能的結社組織，包括參與選舉，提出施政及管理上的建議、意見及大綱，參加管理機關的活動及市政機關的活動，批評公共行政的活動，促進公民、政治教育及活動。政治社團同時有嚴苛的限制，包括其最低須由 200 名常居澳門而且完全享有政治權利及公民權利、年齡超過 18 歲的居民簽署的聲明作出，1 人不得同時參加 1 個以上的政治社團，政治社團應當遵循透明原則等等。

但在現實中，澳門政治社團卻未如規範中活躍，仍然停留在規範的層次。同時，澳門特區立法會議員的選舉中，需要通過社團的形式參與，在沒有政治社團出現的情況下，其他本身應以公益性為準則的社團參與到政治權力的爭奪中，這樣使得社團不再簡單的是為公益服務，而是變相承擔了其他國家和地區政黨的職能。有學者歸納出由此產生的三種主要後果：一是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；二是社團宗旨與行為的差異不利於社會誠信度的提升；三是難以促成政治性社團的合理分化。¹⁰

而從前文關於公民社會概念的角度而言，社團“擬政黨化”的現象是對公民社會赤裸裸的鞭撻，因為公民社會強調社團的志願性。換言之，在公民社會的前提下，社團等自治組織應當是高度獨立自主，其

存在應當與國家政府等政治權力相分離。在第三種公民社會的類型中，所強調的民間社團對政府政策制定的影響，並非說社團積極參與政治權力的爭奪而影響政策的制定，它所希望的是透過對政府的監督、制約來實現。因此，當社團拋棄原有的獨立與自主，不僅不與政治社會相分離，反而更主動貼近，將非常不利於公民社會的進一步發展。

雖然社團“擬政黨化”，對政治權力進行爭奪，有助於澳門特區民主的發展，但卻與公民社會的目標相背離。因此，澳門特區應當及時糾正，通過對法人社團與政治社團二者的區分，激活澳門政治社團條款的運作¹¹，明確二者各自的功能與屬性，在澳門特區沒有政黨的情況下，既能做到服務社會，又能做到民主競爭，為澳門社團的轉型做好準備工作。

（二）社團參與率低，居民、社團與政治社會的關係不清

澳門特區關於法人社團的成立條件十分寬鬆，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《澳門特別行政區公報》及當地一份報紙，並將有關組織及章程連同刊登章程的《澳門特別行政區公報》呈交政府備案後，依所收收據即可取得法人資格。因此，澳門的社團數量呈現急增的狀態，目前已超越 6,000 個。而根據 2009 年澳門特區政府可持續發展策略研究中心所做的《澳門居民綜合生活素質調查報告》顯示，2005 年有 81.2% 的澳門居民表示沒有或很少參與社團活動，2009 年則有 74.3% 澳門居民表示沒有或很少參與社團活動。¹² 這個比例顯示參與社團活動有下降趨勢，這樣就出現了一個問題，一方面澳門有為數眾多的社團，另一方面澳門居民卻又大部分不參與社團，形成了一個非常鮮明的反差。

其中的原因也應當從澳門社團社會產生的原因入手。上文指出，澳門社團社會出現的重要原因在於對社會管理服務的巨大需求以及當局管治的缺位的這對矛盾。但回歸以來，經濟迅速發展，根據世界銀行的數據顯示，2013 年澳門特區 GDP 已達 51,753,094,764 美元¹³，屬於高收入國家(地區)水平；同時，醫療衛生條件等極大提高，居民平均壽命已達 80 歲。¹⁴ 無論是在特區政府的有效治理，還是在居民生活條件方面都有了很大改善，社團賴以生存發展的原有社會條件已有所改變，居民已沒有那麼強烈的被庇護的需求，參與率下降也就不足為奇，社團原先的中介地位已發生改變，居民沒有那麼需要通過社團與政府進行利益表

達。有學者指出，在官僚化的法團主義模式下，政府無法從與社團的合作中獲得公民社會的真正支持和正當性來源，社會也會在政府面前患上“虛弱症”。¹⁵ 從公民社會的概念與特徵中可看出，公民社會與政治社會要有所分離，不能將二者統歸在一起，否則公民社會將無法發揮功效。但另一方面分離不代表對立，公民社會與政治社會並非零和博弈，否則二者任一方為零都會帶來秩序的不穩定，因此在某種程度上以帕累托最優為導向，以社團為主體的公民社會促成政府與居民之間的“黏合劑”，這才應是以社團為主體的公民社會的地位所在。

為了維護公民社會的地位，就應當保證社團的民主性，增強社團的民主治理，提升社團的獨立自主性，充分發揮“黏合劑”作用，鼓勵居民的廣泛參與。目前澳門社會存在諸如澳門半島輕軌的設計路線、的士“釣魚執法”的施行等爭議，而這些爭議多是居民對自身利益維護的結果，欠缺一個意見統合的過程。社團的存在應當為此發揮積極的作用，搭建溝通平台，充分協商，有利於政府的政策制定。

另外，目前澳門社會存在社團資助資金混亂的現象，甚至出現社團詐取政府資助的刑事案件¹⁶，表明社團內部民主治理還有待加強，政府對社團資助的審批與監督不夠，都不利於澳門社團的發展，更不利於居民的積極參與。有鑒於此，有必要進一步規範政府的資助與監管制度，規範社團的設立與治理制度，及時清除不運作和不合法運作的社團。

（三）公民社會中個人權利義務關係不清，法治意識淡薄

回歸以來，在“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針政策指引以及《澳門基本法》的規範下，居民享有多項參與公共事務的權利，為居民參與公民社會奠定了深厚的法治基礎。《澳門基本法》第25條規定了澳門居民的平等權，保證澳門居民在法律面前一律平等，第26條規定了澳門永久性居民的選舉權和被選舉權，第27條規定了澳門居民的言論、新聞、出版的自由、以及結社、集會、遊行、示威、組織和參加工會、罷工的權利和自由，第28條規定了澳門居民的人身自由，第32條規定了澳門居民的通訊自由和通訊秘密權，第34條規定了澳門居民的信仰自由，第35條規定了澳門居民的職業和工作自由等等。這一系列關於居民權利的規範充分保障了公民社會的建立，也為特區治理體系現代化提供良好動力。居民可以此發揮民主議政的功能。但是，這並不

代表居民可以違反義務、違反法律。《澳門基本法》除了規定澳門居民享有的廣泛權利外，第44條規定澳門居民和在澳門的其他人有遵守澳門特別行政區實行的法律的義務，如此才能做到權利與義務相統一。龍應台說，“沒有共同的核心價值，公民社會便無從提及”。¹⁷ 澳門的核心價值之一應當是法治，沒有對法治的尊重，何來公民社會的積極作用，結果只能是動搖澳門特區存在的基石。民主程序運作本身也會產生預算的超支，並會成為自身的利維坦怪獸。¹⁸

例如之前有個別社團在澳門社會中開展所謂“民間公投”活動，本質就是民意調查活動，然而卻冠以“公投”字眼吸引各界眼球。實際上，無論是公民召集、議會公投、行政公投還是應各州政府要求，各國關於公投都有明確的法律規定。一國究竟是否可以公投、由誰提出舉行公投的關鍵在於該國法律的規定。如《意大利憲法》第138條規定，修憲及憲法法案經國會兩院審議後通過，國會兩院審議須各自於3個月期間連續完成，並經兩院過半數投票通過。所通過的法案即為法律，但仍須經由人民投票完成；《俄羅斯憲法》第84條及2004年6月28日公民投票法規定，一般性議題由200萬市民發起，並由總統決定，法定人數為50%選民，具有強制性的效力；1999年東帝汶在由聯合國的主持下舉行了一次公投，決定其獨立與否。因此，澳門特區是否可以“公投”，取決於法律規定。不但在《中華人民共和國憲法》中並未規定，而且在《澳門基本法》及澳門其他法律規範中也找尋不到關於“公投”或“居民投票”的規定，即憲法、《澳門基本法》及法律中均沒有授予任何團體和個人有權發動“公投”或“居民投票”，澳門特區因此不能舉行各種形式的“公投”或“居民投票”。

因此，對於守法的義務，不能因為行使權利而選擇性適用。有學者對於居民權利和義務的關係提出了精闢的概括，即秉持公共利益與個人利益的平衡觀、權利和義務的統一觀、法律制度與法律意識的互動觀，強調對公共利益與個人利益的平衡，權利與權利之間的關聯統一，義務的先行以及法律制度與法律意識的互相依存、互相促進。¹⁹ 落實在澳門的公民社會發展中，也應當體現對公共利益的維護，對義務的遵守，對法律的敬畏。在實行“一國兩制”政策與基本法的特別行政區內，公民社會的發展和一切活動不能逾越法治的鴻溝。作為民主監督政府依法施政的公民社會，其本身也應當依法活動、依法監督。未來應當進一步樹立法治的權威，對於違法行為及時制止並追究責任，維護特區良好的環境，這對於公民社會的成

長與評價，具有極大的影響作用。²⁰

四、公民社會建設認知的全面提升

服務社會與民主議政是澳門公民社會的傳統作用。在全球化的今天，應思考的一個問題是澳門公民社會在域外中的作用，尤其是在粵港澳合作中的巨大潛力。“一國兩制”下，港澳與內地實行不同的社會制度，港澳憑藉中央政府的支持大力發展各自的優勢產業，但同時亦需與內地進行合作，攜手發展。有學者指出，在全球化的條件下，權力出現多元化社會化的趨勢，同時，權利主體也出現了多元化的格局，全球化創造了全球公民的角色，並推動全球公民社會的誕生。²¹ 雖然粵港澳並非國際社會，但這個理論的意義值得借鑒。正因為三地實行不同的制度，政府治理本身存在一些瓶頸，而公民社會作為政府治理的有機補充，能夠在合作方面起到配合與推動的積極作用。

那麼公民社會在區域化合作中能夠發揮甚麼作用？有學者在分析全球公民社會時認為，非政府組織是

全球公民社會的最重要環節，並通過其參與決策，致力於不同國家的社會改革與服務，共同分享和傳遞重要的資訊，也透過影響網絡，說服或迫使政府改變立場和政策。²² 以澳門為例，粵澳合作可藉公民社會的力量，一方面透過社團合作，傳遞資訊，進一步鞏固和發展公益性活動，做好社會服務的工作，如在填海造地的環保工作上的溝通與交流，保障工程的互利性，在教育資源與經驗的傳授方面的溝通與交流，促進三地之間教育水平的提升；另一方面，澳門的社團可先行一步，與廣東政府開展如公私合作夥伴關係(PPP)的新嘗試。澳門當前面臨住房、醫療等重要民生問題，在澳門本身土地資源貧瘠的現狀下，澳門社團不妨與內地政府合作，以社團出資、政府出地的方式，發展專門提供於澳門居民使用的房地產與醫療資源。不僅緩解了澳門民生問題，而且也有利於內地社會的發展，符合中央對特區堅強後盾的作用。因此，澳門公民社會的未來發展可以區域化合作中的角色與作用為指向，為居民創造更大的便利。總之，公民社會建設在澳門還有很長的路要走，當前相關認知的提升則是一項急需突破的認知。

註釋：

- 1 《社團急增破六千大關》，載於《澳門日報》，2014年3月12日，第A02版。
- 2 [澳]傑弗里·C·岡恩：《澳門史》，秦傳安譯，北京：中央編譯出版社，2009年，第55-69頁。
- 3 余振、婁勝華、陳卓華：《澳門華人政治文化縱向研究》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2011年，第229頁。
- 4 婁勝華、潘冠瑾、趙琳琳：《自治與他治：澳門的行政、司法與社團(1553-1999)》，北京：社會科學文獻出版社，2013年，第351-375頁。
- 5 何增科：《公民社會與民主治理》，北京：中央編譯出版社，2007年，第3-4頁。
- 6 同上註，第7-9頁。
- 7 彭堅汶等編著：《憲政民主與公民社會》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2008年，第113頁。
- 8 郭道暉：《公民權與全球公民社會的構建》，載於《社會科學》，2006年第6期，第112-119頁。
- 9 黃靜波：《澳門公民社會發展因素分析研究》，澳門：澳門大學公共行政專業碩士學位論文，2008年，第23頁。
- 10 姬朝遠：《“一國兩制”下澳門社團演進之憲政分析》，載於《“一國兩制”研究》，2010年第5期，第93頁。
- 11 葉海波：《澳門社團政治的法律規範：回顧與展望》，載於《2014年兩岸四地法治發展青年論壇論文集》，2014年9月27日。
- 12 同註3，第227-228頁。
- 13 數據來源於世界銀行網站：<http://data.worldbank.org.cn/country/macao-sar-china>。
- 14 同上註。
- 15 張元元：《澳門法治化治理中的角色分析》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第230-231頁。
- 16 《社團理事長涉騙104萬》，載於《澳門日報》，2014年9月26日，第A02版。
- 17 龍應台：《請用文明說服我》，香港：香港次文化有限公司，2006年，第14頁。轉引自黃靜波：《澳門公民社會的未來

發展探討》，載於楊允中主編：《“陽光政府與公民社會建設”學術研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第235頁。

¹⁸ James M. Buchanan：《自由的界限：在無政府與利維坦之間》，顧肅譯，台北：聯經出版事業公司，2002年，第247頁。

¹⁹ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第207-213頁。

²⁰ 郝志東教授研究認為，公民社會的評價指數包括結構、環境、影響、價值四個方面，其中環境因素首先就在於法律環境，因此維護特區的法律環境對於公民社會的進一步發展有着極大的積極作用。見郝志東：《公民社會指數介紹：兼論澳門公民社會》，載於郝志東主編：《公民社會：中國大陸與港澳台》，新加坡：新加坡世界科技出版公司，2013年，第363-375頁。

²¹ 同註8。

²² 鍾京佑：《全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點》，載於《政治科學論叢》，第18期，第23-52頁。