

略論澳門社會資本的作用與局限

何曼盈*

一、引言

澳門向來以社團數目眾多、活動頻繁著稱，其門類多樣，幾個傳統社團還承擔着重要的社會服務功能。中央政府、特區政府均重視社團在傳達利益、聯繫群眾、團結社會等方面的作用¹，負責社會服務的社團也有肩負溝通上下、團結各界等任務的自覺。²

各“愛國愛澳”社團被認為在聯繫群眾、代表和傳達各界別和各階層的利益方面發揮着重要作用，是政府和民間溝通的渠道，有利澳門的繁榮穩定。然而，有關社會資本的研究表明，團體活動所產生的社會資本並不一定導致利益整合、社會和諧。社團可以將利益一致、志趣接近的人團結在一起，但不同社團之間可能壁壘分明，甚至存在矛盾、導致紛爭，不利社會團結。下文試以社會資本的角度切入，結合澳門社團實際活動和社會生態，指出澳門社團在團結群眾、整合社會利益的方面存在一些局限。

二、社會資本跨越作用的局限性

(一) 社會資本的凝聚與跨越

帕特南(Robert D. Putnam)研究意大利 1970 年以來民主狀況後，提出社會資本的概念，社會資本包括互惠的規範和公民參與的網絡，鄰里組織、合唱隊、合作社、體育俱樂部等組織為參與者提供了密切橫向互動的機會，編織成社會網絡，網絡越密，其中的公民就越有可能為了共同的利益而達成合作，更有可能

克服集體行動的困境，制度更容易建立起來，也有助於解決公共資源的使用困境，甚至促進經濟發展。³ 後來他進一步提出了凝聚(bonding)和跨越(bridging)這一對概念，他認為，凝聚有助於加強特定的互惠原則和成員之間的團結，跨越則作用於與外部世界的連接，能產生更廣泛的互惠規則，打破不同團體成員之間的隔離。但是，他也承認，凝聚性社會資本作為一種社會學意義上的超級強力膠，它一方面創造一種內部的忠誠感，但另一方面可能會導致成員對外界的敵意，因此，其負面作用比較普遍。⁴

何明修研究台灣高雄麒麟山保育運動後指出，社會資本存在局限性，參與保育運動的中產階級非常努力，但始終得不到當地山區居民的支持，前者的社會資本缺乏跨越的作用，無法吸納後者的存在。他認為，單獨憑藉結社活動，平等、寬容與信任是不會自然而然地出現，結社活動也會產生極度不平等的政治關係。⁵ 過分強調“公民參與網絡”掩蓋了各公民社會團體之間實際存在的並常常是尖銳的衝突，尤其在缺乏政治解決方案的情況下，這種衝突可能會爆發為公民的混亂和暴力行為。⁶

(二) 社會資本的局限——在保守與激進之間

不同社團之間的社會資本無法實現跨越作用的例子，在社團活動頻繁的澳門很容易找到，這裏敘述其中一個比例突出的例子：同樣宣稱代表工人和基層利益的社團：澳門工會聯合總會(工聯)和幾個草根工會之間的矛盾。在賭權開放政府促使澳門博彩業高速發展之下，一些本地工人認為傳統工人社團(主要是

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

指工聯)未能及時維護他們受損的權益,自組社團⁷批評政府施政、爭取工人權益,因此他們的成立本來就有與工聯針鋒相對的意味。他們放棄受傳統社團庇護並轉達意見的模式,而是採取較為激烈的手段如舉辦遊行示威抗議活動以表達訴求,常常在“五·一”國際勞動節前後、“十·一”中華人民共和國國慶日前後舉辦遊行示威活動。雖然其主要訴求一般包括保障工人權益、打擊黑工、興建公屋等關乎工人權益保障和基層市民利益的議題,但這些活動從來得不到同樣爭取工人權益的工聯和其他重視基層市民的傳統社團的參與,也得不到他們的支持。2007年6月由幾個草根社團⁸發起的“五·一”遊行,由於“路綫之爭”爆發警民衝突,事後被傳統社團形成統一陣綫予以猛烈抨擊。譴責遊行人士的傳統社團和舉辦、參與遊行的社團及其領導之間,由組織活動所產生的社會資本顯然無法實現跨越的作用。

在2012年的立法會選舉中前夕,一個熱衷於街頭抗議活動的草根工會“澳門民生權益促進會”人士在街頭舉起標語,指責幾個傳統社團向政府申請大額資助⁹,指當時在任的工聯議員關翠杏、李從正反對現金分享,抗議工聯支持公屋加價等。受到此團體指責的工聯議員關翠杏表示受到中傷,特別召開新聞發佈會,反駁團體的指責,並表示考慮作出法律行動、尋求司法機關處理。¹⁰由此看來,澳門重視工人、基層市民利益的傳統社團和新興激進社團之間存在無法彌合的分歧,甚至出現矛盾,社會資本無法在立場不同的社團之間達成跨越的功能。

(三) 社會資本的局限——在私利與公益之間

不少社團是為着特殊的經濟性的利益或聯繫特定人群而成立的,如行業團體、商會、專業團體、同鄉會等,由於利益一致,他們容易在團體內部形成很強的凝聚力,社會資本的凝聚功能很容易實現,團體內部非常團結,但過分聚焦於團體利益,會忽略團體外部的利益,可能不利於社會利益整合。“利益團體不為己謀,又如何能稱之為利益團體?因此,不能幻想這些壟斷政策決定權的團體,會以社會整體發展為主,而減輕對社會的危害。”¹¹針對利益團體影響政策決策的研究便發現,利益團體可能只顧自己的利

益,而忽略或損害了其他團體或人民之利益,例如在日本的米價問題審議會中,只聽到提高米價的聲音,卻不聞消費者反對的聲音,米價偏高對廣大消費者造成重大負擔。¹²

在澳門,一宗法院在2014年對兩名醫生在一次醫療行為中的過失傷害作出的判決受到報紙引述¹³,其後醫務團體在報章刊登多份聲明,引起輿論反彈。這些由醫科校友會、醫學會、醫生協會等醫務界社團刊登的聲明,表達了醫務界對判決的困惑、遺憾和震驚,力陳該判決為執業醫生帶來的沉重打擊。醫務團體從醫學角度對案件作出專業陳述,在他們的言論自由範圍內,也有助於大眾增加醫學知識,然而,他們卻忽略了與醫生相對(而非敵對)的利益——病患的感受,因而遭到了普遍的不滿、不信任。¹⁴在網絡言論中、電台節目的聽眾時段中,醫務團體公開指點司法判決的做法遭到許多質疑,更有市民在網上籌集費用,在報章購買廣告版面,針鋒相對地指責醫務團體的聲明是蔑視判決、製造特權、漠視市民健康等。在這一個例子中,社會資本的確發揮了跨越作用,但只局限在利益和目標一致的社團之間,使多個醫務界社團願意聯合發表聲明,而輿論的反彈、市民普遍的不滿,則說明了社會資本的跨越作用有着明顯局限,未遍及整個社會,社會資本的作用未達到促進社會和諧的效果。

三、從團體利益到社會公益 ——平等的政治過程

(一) 處於國家和個人之間的中間組織

由《澳門基本法》和一系列法律所確立的澳門的政治制度重視和利用了結社的傳統,重視社會團體團結群眾、表達利益的作用。澳門行政長官選舉和立法會間接選舉的基礎都是法人選民,而這些選民主要是社團。回歸前的澳門,由於左派傳統社團勢力主導了民間社會,形成了“半個解放區”的局面,華人社團領袖透過間接選舉、總督委任等方式得以參與諮詢和立法工作,繼續發揚“愛國愛澳”社團的光榮傳統被視為最有利於貫徹國家利益、維持平穩過渡、保障澳

門居民的制度設計。這些受到眾望的“愛國愛澳”社團中有工聯、街總等“超級社團”，也有大量為着特殊利益、經濟利益而成立的商會、鄉族聯誼會、體育會、行業組織等。那些為着特殊的、經濟性的利益成立的行業、專業團體雖然有着促進澳門經濟、社會發展，維護和諧穩定的宗旨，但其開展活動的首要目的不離其私的本質。由於資源是稀缺的，在很多情況下，一種利益的增進會導致與之相對的利益受損，使不同團體之間的社會資本無法實現跨越；而在另一些情況下，不同群體利益之間不是簡單的零和博弈，而是更為複雜的關係，比如上述醫務團體希望增加保障、減少規管、免除刑責，雖然不直接減少其他人的利益，但卻不符合市民大眾的期望，因此社會資本也無法實現跨越。

醫務界社團認為，醫生作為一個維持經濟運作、社會可持續發展必不可少的行業，必須有一個良性的執業環境，否則人人懼於刑責，不敢從醫，醫療界後繼無人，經濟和社會便無法運轉了，由此將行業私利推及社會公益——醫生執業環境受到保障，居民的就醫權益才有保障，社會的和諧才有保障，然而，這一個推論邏輯顯然不為居民所接受。於此，出現一個理論上的難題，我們長期以來強調行業利益、界別利益，更設立不同界別的社團來爭取特定利益，並且認為藉此可以團結群眾、推進公益，但卻不知不覺地模糊了或者無視了公和私之間的界綫——團體的私利如何上升成為公益？

針對這個問題，啟蒙時期的盧梭便提出了排斥利益團體的觀點，他認為利益團體只強調少數人的權利，妨礙公意的形成：“當形成了派別的時候，形成了以犧牲大集體為代價的小集團的時候，每一個這種集團的意志對它的成員來說就成為了公意，而對國家來說則成為個別意志；這時候我們可以說，投票者的數目已經不再與人數相等，而只與集團的數目相等了……為了很好地表達公意，最重要的就是國家之內不能有派系存在，並且每個公民只能是表示自己的意見。”¹⁵ 在他的理想中，國家和個人之間沒有任何中間組織，因為那會妨礙社會公意的形成。

(二) 一個平等的政治過程

如果我們嘗試換一個角度來理解，上述社團之間社會資本無法跨越，甚至出現爭鬥的現象便顯得非常合理——他們是政治舞台上的對手。回歸後，社團成為了參與選舉的基本單位，有意參與直接選舉的政治勢力，平時也是依靠社團累積政治支持，而直接選舉議席競爭的激化，直接導致社團之間的爭鬥的激化。在2012年進行的第五屆立法會直接選舉中，工聯希望保持兩個席位，幾個激進工會也在積極爭取議席。如果我們以在很多國家的民主選舉中，尤其是直接選舉的選戰中，不同黨派之間、保守勢力與激進勢力之間，互相攻訐、抹黑，企圖從對方手上搶過選票這一常見的現象來理解，便一點也不奇怪了。社團以社團的名義在日常社會活動中累積政治資本，政治操作已經滲透進社團的日常生活，這是澳門的政治社會生態。

由此，我們便可以聯繫到西方學界十分流行、在澳門也廣受關注的市民社會理論。市民社會理論與盧梭的論述相反，重視社會中間組織，將公民自願結社視為對抗專制政制的重要民間力量。黑格爾將市民社會稱為需求體系，在這個體系裏，每個個體或團體竭盡所能地往外掠取大量的資源，以滿足體和團體本身的需求，為了獲得最大的利益，這些個體會嘗試影響公共權威、控制公共政策，進而獲得大量的公共資源，這個過程被稱為政治過程。¹⁶ 現代資本主義國家透過法律保障個人的私有財產，而個人和集團則為了這些私有財產而不斷奮鬥，在不侵犯別人的私人領域的前提下，每個人都能追求個人的權利，市民社會則是由以追求個人利益所組成的民間團體所構築而成。因此，如果我們暫時離開一貫對社團穩定功能的強調，則會發現，民間社團的私利性，而且為了私利而在公共空間中擴張、競爭，其實是市民社會論述中的核心要素。

針鋒相對的公民組織之間，如何在相互競爭的政治過程結束後，達成和諧？筆者認為，可以回到盧梭的思想中尋找靈感。盧梭心目中的理想狀態是在國家和個人之間沒有中間組織，但是他認為，如果一個社會之中確實存在社會組織，“就必須增殖它們的數目並防止它們之間的不平等”¹⁷。筆者理解，“增殖它

們的數目”並不僅僅是數量上的越多越好，其關鍵在於平等。如果非要成立派系才能參加進入政治過程，那成立和參與派系本身並不會成為個人表達意見的阻礙，也不會成為有資源、有權力的人借組織之力來增強小集團利益的工具，派系和派系之間、個人與個人可以平等地進行討論，這樣才可能形成公意。

四、小結

本文首先從社會資本的角度切入，指出社會資本的兩種作用——“凝聚”與“跨越”未必能同時發揮作用。在一個社會團體中，成員之間的同質性、頻繁的互動可以使社團成員緊密地凝聚在一起，但其社會資本未必跨越到其他團體，未必打破團體和團體之間的隔閡，觀點與立場不同的團體之間更有可能產生敵意。因此，結社活動本身並不一定自然產生團結、和諧、穩定等正面作用，也有可能產生不利於社會團結、不利於利益整合的負面作用。

結合澳門社團活動的實際情況來看，社會資本在團體之內可以發揮凝聚作用，在經濟利益和思想目標相近的團體之間可以發揮跨越作用，這種凝聚和有限

度的跨越增加了群體成員的內聚力，但有可能使成員過分專注於內部利益，而忽略了其他社會成員的利益，加劇了和其他社會利益、社會成員之間的隔離，甚至是激化了矛盾。澳門的社團廣泛地參與了本地的政治過程，隨着居民參與民主政治意識的提高，立法會直接選舉議席競爭越來越激烈，社團作為參與行政長官和立法會選舉的基本單位，不同社團之間在政治過程中的競爭不免會滲透進社團活動之中，使社團之間的矛盾更形尖銳。

澳門原有的政治代表機制在傳統社團家長式庇護體制的消解之下漸漸失效，賭收下滑更可能導致前一段時間積累的矛盾爆發，在這樣的客觀形勢下，不能繼續簡單地浪漫化澳門的結社現象，要充分認識到社會資本作用的局限性。為政者需要實事求是地面對群眾，正視問題，避免過分倚賴代表性漸失的社團意見，避免社團成為既得利益或小集團鞏固自身的勢力的手段。隨着本地出生成長的青年漸漸醞釀一套本土化論述以及資訊科技的普及，澳門居民對於權利的訴求變得豐富、多元，需要一個平等、公開的政治平台，使不同的意見、多元的利益得以平等地競爭，提升社會整體福祉，抵擋住由於經濟下行所造成的風浪，維持澳門多元繁榮、穩定發展的社會大局。

註釋：

- ¹ 李剛：《偉大的實踐，壯美的前景——紀念澳門回歸祖國十五週年》，載於《澳門日報》，2014年12月18日，第A15版；《堅持行政主導原則，循序漸進推進政制發展》，載於澳門新聞局網站：http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?infoid=148480。
- ² 《吳小麗：澳社團經驗堪內地借鑒》，載於澳門街坊會聯合總會網站：<http://news.ugamm.org.mo/CN/?action-viewnews-itemid-6161>；《鄭仲錫稱工聯會致力為澳繁榮穩定作貢獻，續堅定維護勞動階層利益》，載於華僑報網站：<http://jornalvokio.com/index.php?tn=viewer&ncid=1&nid=204342&dt=20140212&lang=tw>。
- ³ 羅伯特·D·帕特南：《使民主運轉起來——現代意大利的公民傳統》，南昌：江西人民出版社，2001年，第133頁。
- ⁴ 羅伯特·D·帕特南：《獨自打保齡——美國社區的衰落與復興》，北京：北京大學出版社，2011年，第11-13頁。“凝聚”(Bonding)與“跨越”(Bridging)的翻譯則參考了何明修：《公民社會的限制——台灣環境政治中的結社藝術》，載於《台灣民主季刊》，第4卷第2期，第33-65頁。
- ⁵ 何明修：《公民社會的限制——台灣環境政治中的結社藝術》，載於《台灣民主季刊》，第4卷第2期，第33-65頁。
- ⁶ 邁克爾·W·福利、鮑勃·愛德華茲：《公民社會的悖論》，載於何增科主編：《公民社會與第三部門》，北京：社會科

學文獻出版社，2000年，第192-212頁。

- 7 這些社團大致上有：澳門博彩、建築業聯合自由工會、職工民心協進會、鋼筋扎鐵工程工會(扎鐵工會)、工人自救會、工人民生力量聯合工會、澳門民生權益促進會、民主起動等。
- 8 由澳門博彩建築業聯合自由工會、澳門職工民心協進會、澳門清潔員職工會、澳門職工聯盟、澳門物業管理職工會、澳門家庭團聚促進會主辦。
- 9 《團體否認抹黑》，載於澳門廣播電視股份有限公司網站：<http://mobile.tdm.com.mo/cn/index.php?se=inews&type=all&nid=159845&start=6420>。
- 10 《關姐重新考慮明年參選，不滿有團體誹謗抹黑》，載於《正報》，<http://www.chengpou.com.mo/news/2012/9/5/28825.html>。
- 11 Buchanan, J. M. and T. Gordon (1974). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 轉引自張世燮：《利益團體影響政府決策之研究》，載於《中國行政評論》，2000年，第9卷第3期，第23-52頁。
- 12 張世燮：《利益團體影響政府決策之研究》，載於《中國行政評論》，2000年，第9卷第3期，第23-52頁。
- 13 《兩醫生過失傷害罪成立》，載於《澳門日報》，2015年5月27日，第B03版。
- 14 在電台節目的聽眾時段中，有市民表示對醫療界失去信心，見《朱文立：聯署非向司法施壓，中院判決撤出醫患欠互信，市民期望醫療界自我檢討》，載於《市民日報》，2015年6月11日，第P01版。
- 15 盧梭：《社會契約論》，何兆武譯，北京：商務印書館，2005年，第36頁。
- 16 李丁讚：《導論：市民社會與公共領域在台灣的發展》，載於李丁讚等著：《公共領域在台灣：困境與契機》，台北：桂冠圖書股份有限公司，2004年。
- 17 同註15，第37頁。