

澳門特區民間社團現狀淺析

何曼盈*

一、澳門特別行政區成立後社團數字持續增長

1999年12月20日澳門特別行政區成立當天，澳門有社團有1,739個¹，這個數字在回歸初期的澳門而言，已經足以引起學界重視。²澳門特別行政區成立後，社團數目不斷增加，2005年的澳門社團數字為約2,762個，2010年增至4,773個，2015年增至7,132個³，最近資料顯示，2018年8月澳門社團數字已經達到了9,000個。⁴澳門學者趙向陽曾指出，從回歸初年到2017年，社團的增速是平均每年增加365個，每天增多一個，其增幅之大、增速之快令人矚目。⁵澳門的社團數量從8,000個增至9,000個，只用了不到10個月的時間。⁶從回歸以來的統計數據可以看出，澳門社團總量從1999年底至2018年8月，增加了418%，以“井噴”二字形容也不為過。⁷

在悠長的歷史之中，澳門居民素有結社的傳統。在澳門回歸前的過渡期裏，傳統左派社團在澳門平穩過渡、順利回歸扮演關鍵角色，因而形成社團社會的路徑依賴⁸，這個說法一定程度上可以解釋社團數字的增加，但在社團數字激增4倍多的事實面前，應該還存在其他因素。1999年澳門特別行政區成立，“一國兩制”下的澳門進入了一個全新的時代之中，在這個全新的時代中，過去的傳統未必都可以延續，結社行為這一項傳統之所以在實行“一國兩制”下的澳門呈現出別樣生機，比回歸前更加蓬勃，必然是在這個時代之中有支持結社行為的結構性原因。有學者嘗試從政治系統的層面認識澳門社團在回歸後的體制現狀，潘冠瑾指出，澳門回歸之後，新生的特區政府對社團採取引導和利用的態度，社團也轉向支持政府並與之合作，另外，以澳門基金會及一些政府部門基金來以金錢支持、資助各類型社團開展活動。⁹下文試圖分析澳門制度建設中與社團活動相關的各個方面，以瞭解社團數字不斷增長的原因。

二、社團數量增長的原因分析

(一) 登記成立社團的手續簡便

澳門居民的結社權受到《澳門基本法》和第2/99/M號法律《結社權規範》的保障，《結社權規範》第2條規定，任何人有權自由地、毋需取得任何許可而結社，但其社團不得以推行暴力為宗旨或違反刑法又或抵觸公共秩序。目前澳門特別行政區成立一個社團的手續簡單，申請成立一個社團需要兩

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師

位具有行為能力的澳門居民，經身份證明局審核社團名稱是否和現有社團重覆，獲發“名稱可予採用證明書”後，擬定社團章程，到公證署作登記，由印務局在《澳門特別行政區政府公報》上刊登組織章程，組織章程需於檢察院存檔。

在澳門，申請成立社團的手續簡便、門檻不高、費用低廉¹⁰，並且沒有限制每人可以成立、參與的社團數量，是澳門社團大量增長的背景因素。

（二）社團可以登記成為法人選民參與選舉

按照《澳門基本法》和《行政長官選舉法》、《立法會選舉法》所規定的制度，社團若符合選民登記法的要求，可以成為法人選民，參與行政長官選舉和立法會間接選舉。澳門行政長官選舉委員會中的第一界別、第二界別各分組及第三界別中的勞工界和社會服務界，其選委會委員由該界別或界別分組中的具有投票資格的法人選舉產生，即行政長官的提名與選舉是由各界別社團間接行使的¹¹，社團作為法人選民是開展行政長官選舉活動的基礎。在立法會間接選舉中，法人選民是基本參與單位，選舉資格和投票資格均由已確認為相關界別的法人選民所享有。

相對於一般以自然人為選民基礎的選舉制度，以法人選民為基礎的行政長官選舉和立法會選舉制度成為了澳門社團數量增長的最大推動力。在以符合條件的自然人作為選民擁有一票的選舉制度中，選民主要由地區內的成年人所組成，一個地區內的選民總人數在一定時間內是穩定的，各政治力量獲取選票的辦法是推出有吸引力的候選人，提出對目標選民有利的政綱，以稅收制度、經濟發展目標、產業政策、政治理想來拉攏選民，以求選民對自己執政方針的認可，在選舉時投下給自己的一票。然而，在以法人選民為選舉單位的制度中，法人選民的總量卻是不受限制的，各利益界別在爭奪席位時，要做的並不是在選民中拉票，而是為自己“造票”，成立具有明確界別範疇而名稱各異的社團，在一定年限內持續舉辦活動，以符合登記成為法人選民身份的條件，在選舉時期便可以擁有更多選票。

社團成立的門檻低，加上經營一個社團有成為法人選民、獲得選票的機會，使在澳門特別行政區社團史上可以發現，每逢選舉年或接近選舉年，結社之風明顯高漲。¹² 2008年，澳門特區政府對選舉相關法律進行了一次修訂，引入“三加四”方式，社團成立滿3年才可申請界別確認，確認滿4年後才可申請登記成為法人選民，而在此之前，社團成立滿3年便可以申請界別認成為法人選民。據婁勝華的統計和分析，在2008年之前，便出現了兩次結社行為的高峰，一次在2002年，另一次在2006年，分別對應兩次在3年後舉行的立法會選舉，即2005年和2009年澳門特別行政區立法會選舉。

由此可見，由於行政長官選舉和立法會間接選舉制度的設計是以法人選民為基礎，而法人選民又是可以按照一定的法律程序人為增加的。有志於參與澳門政治選舉的人士致力於成立更多的社團，申請登記成為法人選民，以便為所屬利益增加政治資本乃至於質實的選票，是社團數字持續增長的重要原因。

（三）澳門基金會以金錢資助社團運作

一個社團或組織成立之後，需要財力和人力以支撐其運作和開展活動，澳門基金會對社團開展活動提供資助。在澳門特區政府依法施政的要求下，澳門基金會的資助項目都需要在《澳門特別行政區政府公報》刊登，公開予大眾知悉，加之媒體的報導，容易使人有澳門基金會對有志於開展社團活動的人士提供金錢資助的印象，於是遵從並不複雜的手續登記社團，以便向澳門基金會申請資助從事自

己感興趣的事務。由於澳門基金會對於批給資助有清晰指引，在謹慎運用澳門特區政府公帑的原則下必須嚴格審核資助申請，那麼，新成立的社團由於缺乏運作經驗或者提出的項目缺乏重大意義時，其申請可能會被拒絕。這些後來申請不到經費的社團可能便成為不運作的空殼社團，繼續存在，在一定程度上導致了澳門社團數的虛增。

澳門基金會的資助制度對一些不具營利能力卻具重大意義的項目提供金錢資助，對澳門民間保育和宏揚本地文化的助力及促進澳門產業多元化起着一定的作用，其潛在的社會再分配和利益平衡意義也是不可忽略的，然而，其審核和發放資助的標準並不透明，一直為各界所詬病。澳門的泛民主派人士多次在公開場合或利用媒體對澳門基金會的資助制度作出抨擊，雖然澳門基金會多次強調在審批資助時始終以市民的福祉、澳門的長遠利益作考慮。¹³ 但由於澳門基金會審批過程不透明，社團活動的賬目也不公開，目前市民尚無實質有效的辦法監察基金會的公帑運用。

另外，2012年審計署對澳門基金會在2010年1月至2011年7月期間，向社團發放的財政資助進行審查，在審計報告中提到，“發現部分資助個案的申請社團具有相同的登記會址，而會長或理事長亦由相同的人士擔任……上述情況令該等社團變相獲得了年每多於一次的資助發放……這種情況涉及13個社團的申請。”就審計署審計過程的發現看來，相同人士登記多個社團，並向澳門基金會申請資助以支持其社團經費的狀況，是存在的。

翻查澳門法人選民資料及澳門基金會資助名單可以發現，很多法人選民都能成為澳門資金會的資助對象，因此，成立一個社團，以公帑維持其運作，最後還能為自己帶來選票，對有志於政治參與的人而言吸引力相當大。於是，成為法人選民的遠期願景、由巨額博彩稅收所支持的澳門基金會資助制度二者共同構成了建立社團的現實誘因，在2018年，65萬人口¹⁴的澳門特別行政區擁有超過9,000個社團，數字看來龐大，但也不令人意外。

三、對社團數字增長的不同意見

按婁勝華的統計，2012-2015年新增社團總數分別為443、427、542、578個¹⁵，為相關部門帶來一定的工作量，2017年，澳門身份證明局需要擴組增編，在政府所列舉的數據之中，其中一條便是社團激增至約8,000個¹⁶，社團數字的不斷增長為政府行政工作帶來了一定的負擔。面對社團數字顯著上升的現狀，目前大致上存在三種觀點。

第一種觀點認為社團是自由結社的產物，社團數量多不是問題，回歸後的社團數字增長是經濟成長和社會發展的自然結果，反對為成立社團增加限制，前直選議員關翠杏持有這種觀點。¹⁷

第二種觀點認為社團的增長耗費了社會的資源，不能產生團結社會的作用，甚至起反作用。澳門基金會主席吳志良曾指出：“社團數目和社團活動項目的過度擴張，可能導致社會組織的原子化以及令其資源大量重複和浪費，難以彰顯社會公平和效益，無助於公民社會的構建和發展，甚至可以失去結社的本意。”¹⁸ 婁勝華認為現時規範社團不足，建議改2人成團為30人成為團，提高成團門檻。

第三種觀點認為，很多社團是為了參與選舉而成立的，要限制社團可以從修改選舉相關法律着手。社團數目的虛增及內在亂象並身未必造成甚麼問題，真正的問題出現在社團被結合進選舉制度中以及現行選舉法的粗糙規定，基於這樣的分析，需要修改選民登記和選舉法律的內容，以彰顯法人選

民的代表性。¹⁹ 立法會直選議員區錦新也認為，長遠而言應該考慮修改選舉法。²⁰

綜合近年來學界的觀點，較多贊成後兩種意見。趙向陽在 2017 年指出，社團數字龐大，但是結構失調，而且存在大量社團具有同質性卻未能形成有機關聯，有必要改良社團生態。²¹ 社團越來越多，而且同一領域、社團名稱接近的社團也越來越多，從表面上看社團並不能成功地團結同一領域的人，社團實際上成為了爭取政治資本的場域。成立社團的低門檻實際上為社團飆增提供了條件，種種現象已經引起相關部門的重視。此外，社團作為法人選民參與行政長官和立法會選舉但其代表性成疑²²，社團對其成員庇護性質的消失、社團之間逐漸形成一種競爭性的合作關係等現象。²³ 過往澳門作為一個“社團社會”，社團代表各界、利益整合、凝聚共識的作用顯著減弱的趨勢，一些人持有提高社團成立門檻以控制新生社團數量，以及更嚴格規範法人選民的成員構成，以起確保社團及法人選民的代表性之效的觀點。

四、對限制社團數字措施的初步分析

(一) 社團數字未必降低，而政治性更濃

目前，簡單的程序性手續是社團急劇增加的因素之一，因此，提高成立社團的門檻便成為了遏止社團激增趨勢最簡單的辦法。然而，簡單地提高社團門檻未必可以有效降低社團數字，原因是藉成立社團以增加其政治資本的政商精英，仍然有意願、有能力付出成立和運作社團的成本，而不能以成立社團獲取實質利益的普通居民則受到影響，而後者很可能不是過往社團激增的主力。

“社團如雨後春筍般急增，意見多認為是政策導致，包括社團入門門檻低、政府資助社團‘鬆手’，及與立法會間選“操盤”相關。”²⁴ 過往社團激增的一個重要的原因便是將行政長官選舉和立法會間選嫁接在社團之上，成立社團成為政商精英增加其政治資本的實際途徑。若僅僅修改社團規範，以提高社團成立門檻，或對法人選民構成的更嚴格規定，而現有的社團金錢資助、行政長官選舉和立法會間選制度不變，則政商精英成立社團的誘因仍然存在。成立社團的成本即使增加，擁有大量的經濟、政治、社會資本的政商精英仍然支付得起新增的成本，而對無利可圖的普通居民而言則可以降低他們成立社團的意欲。

有着《澳門基本法》第 27 條對結社自由的保障，即使未登記作為社團，一群個人定期共同進行合法活動、出於特定目的集合起來聚會、學習、發展興趣，只要不抵觸法律、不妨害他人，政府不能隨便地取締他們的活動。若成立社團的門檻提高、行政手續變得繁瑣，上述人群很可能選擇繼續定期聚會而不註冊社團。因此，簡單的提高成立社團門檻，未必可以降低新增社團數，更有可能的情況是：政商人士繼續以各種名目成立和運作社團以自制選票，而普通居民出於業緣、學緣、趣緣、鄉緣的結社行為則有所減少。

這樣的轉變，等於直接促使澳門社團社會場域轉化為政治場域，從過往“政黨缺位”的、似是而非的社會組織，變成實質的政治性組織。以上改變對於澳門特別行區的“一國兩制”實踐和政治文化發展而言，將是極為深刻的。

(二) 新舊法人選民宜一視同仁

另一種控制社團和法人社團數字、確保法人社團代表性的思路着重成員在組織之間的不重複性。駱偉建提出，法人選民的成員不能參與其他法人選民成為會員，一個人只能登記成為一個法人選民的成員，從而使法人選民之間的成員全部具有不重複性。²⁵ 也有學者建議，可以採取“登記會員”的概念，登記會員作為專屬於某一法人社團選民的永久性居民會員。²⁶ 第一種意見要求各法人選民之間全部成員不可重複，第二種意見要求法人選民的特定成員不能與其他法人選民重複，強調的均是法人選民社團成員的不重複性。

第一，由於澳門永久性居民和選民²⁷的數字是有限的，因此，只要限制參與選舉的社團的全部成員或者部分成員不得與其他成員重複，便可以從根本上限制法人選民的數量，是一個限制有資源的人不斷登記法人選民的有效辦法。另外，可以確保社會上不同利益的比例性，某一種利益不可能無限自我復制成名稱不同而性質接近的社團而獲得過大的政治影響力，符合均衡參與的原則。然而，這個做法也可能會導致一些新情況的出現，對澳門政治參與造成深遠影響。

第二，相較於過往政商精英利用自己的資源與一些利益相關人士不斷成立社團，社員不重複性的要求可能迫使他們招收更多新成員，拉攏一些平常不熱衷於社團和政治活動的人，更頻繁地參與社團和政治活動，提高了澳門居民的政治參與度。

第三，在2014年曾經出現過一則名為“工黨”的組織申請登記政治社團的報導²⁸，至今這個政治社團活動不多，成立政治社團在澳門也並未形成風氣。根據現行結社權規範第15條規定，政治社團的登記需由200名澳門選民作為成員、任何人不得同時參加多於一個政治社團。上述修改社團和法人選民相關制度的提議，正是提高社團成員數和確保法人選民成員的不重複性，與政治社團的要求重合，因此，實際上也是使社團朝向政治組織轉變。澳門居民參政議政之風日盛，年輕一代積極行使政治權利也是客觀事實，在澳門特別行政區未來的政治文明發展進程中，是否利用現有的社團和法人選民作為政治發展的土壤，可能需要更深入的研究。

第四，若修法增加登記成為法人選民的難度，會使之後的人更難獲得法人選民資格，換言之，後來的人若想成立社團以取得法人選民資格，和現有法人選民相比，需要付出更多的時間、精力和金錢，這將使他們感到更大的參政不公平感。一些新生產業、新的社會利益也很難在短時間內取得法人選民資格，無助於優化現有法人選民結構的比例性。

若實行新的法人選民登記制度，將成立社團和登記法人選民的門檻提高，而不溯及已取得法人選民資格的社團，對於後來想參與政治的人來講，是非常不公平的。尤其對於年輕人，他們可能更加不滿意體制內的、現有的參政渠道。相比以往尤其2008年修法之前按照較簡單的規定取得法人選民資格而言，後來者需要付出更長的時間，或者只能通過加入已獲得法人選民資格的社團，等待權力傳承。因此，新法需要有溯及力，一視同仁地對待已有社團，新團用新制，舊團也用新制，這才能充分體現公平性，才能優化法人選民結構的比例性和代表性，最重要的是保障年輕一代公平參政的機會，維持總體和諧的良好大局。然而，已有的法人選民是社會利益高度集中的領域，需要社會有高度共識始能進行。

五、修改社團相關法律需要凝聚共識

提高成立社團的門檻乍看來是降低社團數字最簡單直接的辦法，但仔細分析後可以發現，在強大現實誘因驅使下，有着政治目的的社團為了可見的政治資本，仍然願意付出更高的成本成立社團，僅不帶政治目的的居民可能由於門檻提高而減少結社行為。它可能造成的結果，是一方面不能阻止社團急增的趨勢，另一方面潛在地使社團向政治性演化，民間社團有實無名地成為了行政長官選舉和立法會間接選舉的政治競爭場域。若修改法律使已登記的法人選民和後來有意參與政治的人之間出現實際上的不平等，恐怕很難獲得年輕人的認同，也違背了當初設計間接選舉制度時均衡參與的理想，容易增添不和諧因素。2014年澳門發生的“離補”遊行影響了眾多中產人士和年輕人群體，當時帶領遊行的泛民主派人物於2017年立法會直接選舉中成功獲得席位，顯示澳門居民有相當一部分人認同泛民主派的路綫，對非暴力的佔領行為並不反對。近年在台灣、香港等地發生的佔領、學生抗議事件，是年輕人參政議政熱情的表現，也在提醒着我們，需要小心處理與年輕一代參政議政權利密切相關的事項。

“人是最名副其實的政治動物，不僅是一種合群的動物，而且是只有在社會中才能獨立的動物”。²⁹ 澳門的結社制度滿足了澳門居民政治參與的需要、社會交往和興趣發展的需要，澳門回歸以來社團數字的持續增長，客觀上，是社團帶來的參政機會、簡便的成立手續、豐厚的金錢支援等因素共同作用下，再加上滿足了部分居民社交、結社、聯誼需求的結果。社團數字增長是顯而易見的結果，而造成這種現象的原因是立體的、多層次的，是在澳門本地的政治、經濟、社會環境共同作用下形成的，需要將它置於澳門結社和選舉相關法律以至總體政治社會結構之中，作全方位的分析。修改結社相關法律，也將關係到澳門特別行政區全體居民結社權利和參政權利的實現，修法必須在認真總結澳門近年的民間結社和政治參與狀況的基礎上進行，務求新法可以更充分地保障居民的結社自由和政治平等，同時有效為澳門特區政府節約行政資源。

註釋：

- ¹ 趙向陽：《發展協商民主 完善治理模式》，載於楊允中、饒戈平主編：《堅守“一國兩制”實踐的正確方向——紀念〈澳門基本法〉頒佈24周年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2017年，第46-51頁。
- ² 《澳門社團現狀與前瞻》，載於澳門虛擬圖書館網站，2018年11月20日訪問。
- ³ 婁勝華：《澳門社團發展與社會政治生態變化分析》，載於吳志良、郝雨凡主編：《澳門經濟社會發展報告(2015-2016)》，北京：社會科學文獻出版社，2016年，第65-83頁。
- ⁴ 《澳基會社團申請批給增一成》，載於《澳門日報》，2018年8月31日，第A07版。
- ⁵ 同註1。
- ⁶ 《身份證明局將擴組增編》，載於《澳門日報》，2017年11月10日，第A03版。
- ⁷ 同註3。

- ⁸ 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》，廣州：廣東人民出版社，2004年，第233頁。
- ⁹ 潘冠瑾：《澳門社團體制變遷——自治、代表與參政》，北京：社會科學文獻出版社，2010年，125-130頁。
- ¹⁰ 《澳門只需繳40元，一個月內成立社團》，載於新浪新聞網，2018年11月21日訪問。
- ¹¹ 同註3。
- ¹² 《社團應該在新時期發揮好促進社會發展的作用》，載於《新華澳報》網站，2018年11月21日訪問。
- ¹³ 《澳門基金會嚴格遵守審批制度，資助項目有利澳門發展》，載於澳門基金會網站，2018年11月21日訪問。
- ¹⁴ 澳門統計暨普查局：《2018年第1季人口統計》，2018年5月。
- ¹⁵ 同註3。
- ¹⁶ 《身份證明局將擴組增編》，載於《澳門日報》，2017年11月10日，第A03版。
- ¹⁷ 《議員稱不應限結社自由》，載於《澳門日報》，2014年3月12日，第A02版。
- ¹⁸ 《澳門社團發展的一個典範》，載於《澳門日報》，2012年7月1日，第D08版。
- ¹⁹ 周挺：《澳門特區社團選舉權的分配制度研究》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第4期(總第22期)；駱偉建：《論循序漸進發展民主的條件——行政長官和立法會選舉辦法的修改》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施——紀念澳門基本法頒佈15周年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年，第57-65頁。
- ²⁰ 《社團急增破六千大關》，載於《澳門日報》，2014年3月12日，第A02版。
- ²¹ 同註1。
- ²² 周挺：《澳門特區社團選舉權的分配制度研究》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第4期(總第22期)。
- ²³ 同註3。
- ²⁴ 同註20。
- ²⁵ 駱偉建：《論循序漸進發展民主的條件——行政長官和立法會選舉辦法的修改》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施——紀念澳門基本法頒佈15周年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年，第57-65頁。
- ²⁶ 同註22。
- ²⁷ 有意見指出，法人選民的成員必須是澳門永久性居民，或者擁有立法會直接選舉選民資格的人。第一種觀點見註26；第二種觀點見鄧祖基：《按基本法修特首立會產生辦法(二)》，載於澳門基本法推廣協會網站，2018年11月21日訪問。
- ²⁸ 《四會籌組政團》，載於《澳門日報》，2014年3月7日，第C07版。
- ²⁹ 《馬克思恩格斯選集》(第二卷)，北京：人民出版社，2012年，第684頁。