

澳門政府對社團的資助：現狀、問題與對策

唐純林

摘要：澳門是一個社團社會。由於歷史的原因，澳門政府部門給予社團大量的資助。目前，澳門對社團的資助呈現資助部門多、資助額度大、對澳門社團文化影響深遠等特點，但也存在透明度低、公平性受到質疑、公共部門之間協調不足等問題。這導致澳門社團的封閉化、空殼化與去會員化，也增加了公帑浪費與腐敗的潛在風險、弱化了政府對公眾訴求的回應。在此基礎上，本文提出了依法行政以加強政府對資助社團的管理、檢視現有政策以進一步完善政策法規、加強信息化建設以打造特區社團資助一體化平台等建議。

關鍵詞：政府 社團 資助

Macao Government's Funding to Civil Associations: Status, Problems and Solutions

TANG Chunlin

(School of Business, Macao University of Science and Technology)

Abstract: Macao is a society of civil associations. For historical reasons, the Macao government has been providing a huge funding for civil associations. At present, the characteristics of the provision of funding by the Macao government to civil associations include fundings from many departments, large amounts, and a profound influence on the civil association culture of Macao. This has led to the closed, hollowing out and de-memberization of Macao civil associations, increased the potential risk of waste of public funds and corruption, and weakened the government's response to public demands. On this basis, this paper puts forward some suggestions, such as law-based government administration and strengthening the government's management of the funding about civil associations, reviewing the existing policies to further improve the policies and regulations, and construction information management platform about funding to civil associations in the Macao SAR.

Keywords: government, civil associations, funding

收稿日期：2019年12月5日

作者簡介：唐純林，澳門科技大學商學院2018級公共行政管理課程碩士研究生、澳門社團發展促進會秘書長

澳門是一個社團社會。在澳門，社團不僅歷史悠久——1569年，來自葡萄牙的賈尼勞主教就創立了仁慈堂這一帶有社團性質的慈善機構，迄今已有400餘年；而且數量龐大——據筆者2019年12月11日查詢澳門印務局官網（www.io.gov.mo），澳門的社團總量已達到9,535個，若以2019年第四季度總人口數67.96萬人為基數，則每千人擁有近14個社團。

政府給予社團大量的資助，是澳門社團最大的特點之一。這在很大程度上源自歐洲大陸社團與政府的合作傳統。中世紀以來，社團（最典型的是行會，英文稱“guild”）力量在歐洲迅速崛起，其合法性往往以“特許狀”的形式得到認可，在某種意義上，這種“特許狀”就是當權者或土地所有者與社團建立同盟的契約¹，根據特許狀，社團獲得許可與特權（比如自治與徵稅的權利），同時要對土地所有者盡相關義務（主要是繳納貨幣與商品）。隨着歐洲步入資本主義社會，所謂的“特許狀”被取消，但政府與社團的合作文化則一直保留，在今天，這被稱為“法團主義”。葡萄牙人在獲得澳門居留權之後，也迅速將這一歐洲傳統帶到澳門。根據湯開建教授考證，澳門仁慈堂成立不久，即獲得當地葡人自治機構（澳門議事會）資助，而且“從澳門議事會海外貿易的稅款中提取一部分利潤，是澳門仁慈堂資金的一個極為重要和穩定的來源。”² 1871年，澳門首個華人慈善組織鏡湖醫院³成立，其成立之初就得到了類似資助的政策支援，方式是低於市價，“以每年一元租賃醫院土地”⁴。

20世紀80年代以來，新公共管理運動的興起，則為政府資助社團進一步提供了理論支持。“新公共管理”學說認為，政府的作用是“掌舵而不是劃槳”，主張政府以購買服務的形式，依靠社團等非營利組織來提供公共物品。而此時又恰逢澳門回歸前夕，澳葡政府給了一些葡人社團大量的資助，很多葡人社團短短幾年就獲得幾百萬至幾千萬的收入⁵，使政府對社團的資助達到回歸前的極致。

一、澳門政府對社團資助的現狀

澳門回歸後，特區政府基本上延續了原澳葡政府對社團的資助政策，但對華人社團與葡人社團的資金分配更加公平。伴隨着回歸以來澳門的經濟飛躍，特區政府無論是在資助面的廣度，還是資金撥給的額度方面，又實現進一步躍升，形成了獨特的澳門社團資助文化。

（一）資助部門多

澳門向社團提供資助的公共部門眾多。據澳門審計署對澳門特別行政區所有的公共部門及基金

¹ [美] 湯普遜：《中世紀晚期歐洲經濟社會史》，徐家玲等譯，北京：商務印書館，2011年，第667頁。

² 湯開建：《天朝異化之角：16-19世紀西洋文明在澳門》（上卷），廣州：暨南大學出版社，2016年，第327頁。

³ 該組織雖然名稱為醫院，但在澳門是公認的社團，該會於1942年辦理社團立案手續時，註冊名為“鏡湖醫院慈善會”。參見婁勝華：《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245頁。

⁴ 黃雁鴻：《澳葡政府對華人慈善社團的管理政策》，《行政》2010年第2期，第363-374頁。

⁵ 郭小東：《澳門財政研究》，廣州：廣東經濟出版社，2002年，第255頁。

組織⁶2001年的資助活動進行審計後，發佈《衡工量值式審計報告：公共部門向社團發放財政資助的研究》指出：2001年，澳門共有39個公共部門發放過財政資助（發放對象包括個人、社團及其他實體）⁷，佔當年公共部門總數（73個）的53.4%。

這一數據近年來有一定增長。據澳門特區政府《2019年財政年度施政報告》的政府預算，列入預算的公共部門有101個，有53個部門在《澳門特別行政區公報》公佈過資助名單（全部或部分）。這些公開的資料表明，其中至少有40個部門涉及對社團的資助。

（二）資助額度大

據前述澳門審計署的報告，2001年度整個特區政府發放財政資助總額為11.4億餘（澳門元，下同），為特區政府當年總開支（151.9億餘元）的7.6%⁸。政府資助的這些資金，有近27.2%（即3.1億元）由社團獲得（參見表1）。另據統計，2001年底，澳門共有社團1,983個⁹，也就是說，平均每個社團可獲得資助15.6萬元。值得注意的是，當時澳門經濟剛從回歸前連續數年的負增長中復甦。隨着回歸後澳門經濟的持續繁榮，這一數字已經有了成倍的增長。

表1 2001年澳門公共部門資助實體分佈表

序號	資助對象	比例
1	個人	25.8%
2	教育機構	44.6%
3	公共行政部門	1.4%
4	商業機構	1.0%
5	慈善社會服務團體	19.8%
6	其他社團	7.4%

資料來源：澳門特別行政區審計署《衡工量值式審計報告：公共部門向社團發放財政資助的研究》

目前，澳門最大的資助部門為澳門基金會，該基金會最大的一項資金來源是“澳門特區娛樂場幸運博彩專營承批公司及轉批給公司毛收入1.6%的撥款”，2014年該部門的年度資助已超過10億，達到1,229,097,075.39元（參見圖1），考慮到這其中絕大部分資助對象是社團¹⁰，可以認為，從2014年起，澳門各類社團從澳門基金會獲得的資助就已達10億以上，2019年澳門基金會批給的資助超過24億。大概可以估計，澳門基金會2019年批給社團的資助可能超過20億。

其他公共部門擁有的資源也很豐富。據媒體報導，澳門社會文化司司長辦公室2016年的預算為1.8億元，其中有1.1億用作社團資助¹¹，為該辦公室總預算的六成。

⁶ 具體包括協助行政長官及主要官員履行職責的實體（如司長辦公室等）、所有行政部門（如署、局、基金等）和兩所大學（根據全文，指的是澳門大學和旅遊學院）。參見《衡工量值式審計報告：公共部門向社團發放財政資助的研究》，澳門：澳門特別行政區審計署，2003年，第6頁。

⁷ 《衡工量值式審計報告：公共部門向社團發放財政資助的研究》，第7、3頁。

⁸ 《衡工量值式審計報告：公共部門向社團發放財政資助的研究》，第12頁。

⁹ 婁勝華：《民間社團、制度資源與澳門政治發展》，《行政》2005年第3期，第861-870頁。

¹⁰ 澳門審計署還對2010年1月至7月澳門基金會的資助進行了審計，據該署發佈的《衡工量值式審計報告：澳門基金會對社團資助發放》，這7個月發放的資金中，有98.93%撥給了社團。參見《衡工量值式審計報告：澳門基金會對社團的資助發放》，第1頁。

¹¹ 《譚司：社團資助資料將公開》，載於《澳門日報》，2015年12月5日，第B01版。

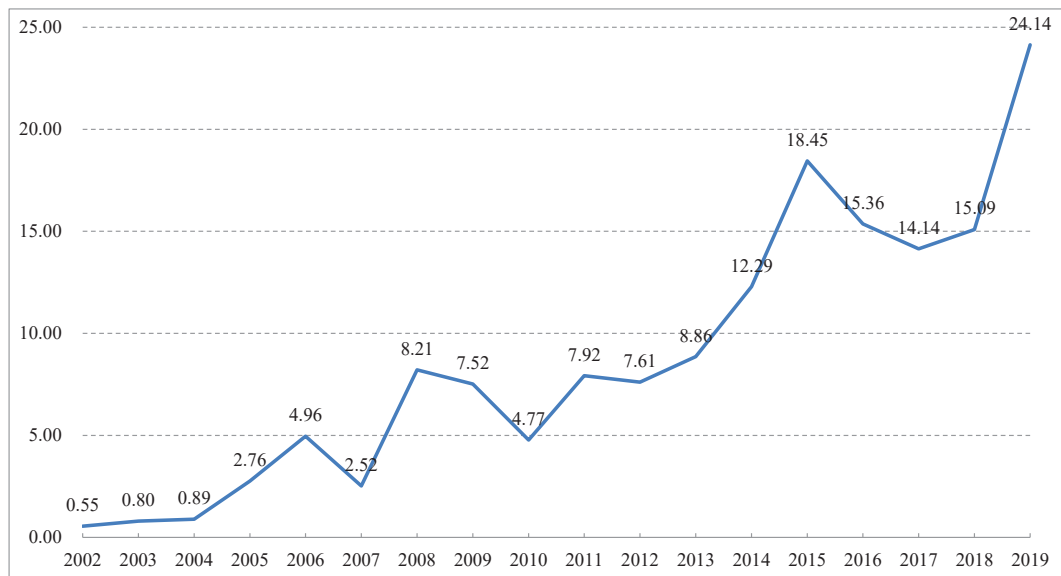


圖1 澳門基金會歷年批給資助統計（單位：億澳門元）

資源來源：據澳門特別行政區公報的資料整理，數據以四捨五入保留到百萬位

（三）資助對社團文化的形成影響深遠

美國社會學家奧爾特曼與切默斯（Altman & Chemers）指出：“文化出現在物和物質環境中。”¹² 如果說澳門存在獨特的社團文化，政府的資助政策毫無疑問是影響澳門社團文化的重要因素。

以社團的會費收繳為例。會費是社團經費最常見、最重要的經費來源之一，美國學者薩拉蒙（L. M. Salamon）對全球範圍內22個國家進行了非營利組織的資料進行統計分析，發現其中59%國家（的非營利組織）以會費為主要經費來源。¹³ 而從整體來看，澳門的社團普遍會費收入較少，在收入結構中無足輕重。

影響會費收入最基本的因素是會員數量與會費標準（如果會員數較多的話，還包括會費收繳率）。會員數方面，有研究認為，澳門的社團普遍規模小，會員數一般“從三五人到幾十人”¹⁴。會費標準方面，澳門的社團會費標準整體偏低，據筆者統計，2018年，獲得澳門基金會資助金額在百萬元以上的社團有81個，其中有17個在官網公佈了會費標準，以一般會員（或“普通會員”）計，年會費在100元及以下的社團有9個，佔總數的52.9%，年會費在1,000元以上的社團僅3個，佔17.6%（見表2）。這些社團的資料具有一定的典型性。由此可以估計，澳門社團的會費收入應該普遍較低。而據筆者對澳門社團的接觸、瞭解，澳門不收會費的社團亦為數不少。

所以，澳門社團的收入中，會費是比例極小的部分——這與國際慣例有較大差異，可能是澳門社團文化獨有的特色。

¹² [美] 奧爾特曼、切默斯：《文化與環境》，北京：東方出版社，1991年，第6頁。

¹³ Salamon, L. M. & Sokolowski, S. W., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector (Volume 2)*. Bloomfield: Kumarian Press, 2004.

¹⁴ 郭小東：《澳門財政研究》，第251頁。

綜上，澳門政府對社團的資助已經是澳門社團生態至關重要的一環。以大量的資助為依託，澳門政府成功地動員社團力量，實現其政策目標。比如，澳門2016年啟動的“千人計劃”（即每年組織1,000名澳門青年學生赴內地各省市開展學習交流活動），其中半數活動就是以澳門基金會制定的活動框架為基礎，由社團策劃、申請及執行的。¹⁵

表2 澳門部分社團一般會員年會費統計

年會費標準（元）	相應社團個數	比例
100元（含）以下	9	52.9%
100-1,000元（含）	5	29.4%
1,000-6,000元（含）	3	17.6%
總計	17	100%

註：本表統計的是2018年獲得澳門基金會資助在百萬元以上且在官網能找到會費標準的社團，共17個

二、澳門政府資助存在的問題

政府大量資助社團，為澳門社團提供了良好的資源環境，也進一步帶動了澳門社團的蓬勃發展。回歸20年來，澳門社團數量翻了兩番有餘，這顯然與政府的社團資助政策密切相關。但是，隨着澳門對社團資助的繁榮，存在的問題也進一步凸顯。

（一）透明度低

透明是社會對公共資金使用的普遍要求。國際貨幣基金組織將財政透明度界定為：公共財政報告的清晰度、可靠性、頻度、及時性和相關性以及政府的財政決策過程對公眾的開放性。¹⁶ 也就是說，透明度的核心是信息公開，同時還要求相關信息有助於公眾準確判斷公共資金使用的合理性。

目前，社會對澳門公共部門資助透明度的關注，主要體現在兩個方面。一是資助本身的透明度。包括資助的原則與程序，資助給誰，為甚麼資助，這些最基本的信息公開都做得非常不夠。比如：（1）本文前面提到，目前有53個部門在《澳門特別行政區公報》公佈過資助名單，至少有40個部門涉及對社團的資助，但這些部門大多數僅公佈了部分信息而非完全信息。（2）據筆者統計，截至2019年8月，僅11個公共部門在《澳門特別行政區政府公報》上公佈了公共財政資助的“批給（或發放）規章”。（3）至於資助原因，則更加不清晰，立法會議員區錦新在立法會直接批評某些公共部門的資助“竟然毫無發放資助標準”¹⁷。二是資助資金使用的透明度。民眾主要關心這些資金是如何使用的，是否存在浪費，是否合理。目前，這類信息幾乎沒有任何的公佈。

（二）公平性受到質疑

公平很多時候是作為一個心理學概念存在，它具有主觀性。如果從這個角度考察，可以發現，澳門社會關於“公共部門的資助缺乏公平”的認識廣泛存在。

雖然澳門公共部門對社團的資助已經到了派錢的程度，而且部分大社團動輒獲得數千萬元的資

¹⁵ 該計劃分為“中學組”和“公開組”，中學組的活動一般由學校組織，公開組的活動一般由社團組織。

¹⁶ International Monetary Fund, *Fiscal Transparency Initiative: Integration of Natural Resource Management Issues*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2019.

¹⁷ 區錦新議員在立法會的發言，參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第IV-79期，第18頁。

助，但依然有些弱勢社團難以獲得政府的資源支持。據澳門立法會的資料，某社團於2007年為舉辦活動，向多個部門申請資助，但均未獲批准¹⁸，這甚至成為2008年澳門立法會的質詢議題，多名議員指責公共部門的資助是“大社團就大資助，弱勢社團就少資助，甚至不資助”¹⁹。

澳門特區政府是從原澳葡政府過渡而來，深受其影響，而“在澳葡統治時代，政府的社團政策有嚴重的偏向性”²⁰。澳門的回歸雖然打破了華人社團與葡人社團待遇的不平等，但親疏有別的資助方式似乎一直延續。

（三）公共部門之間協調不足

澳門向社團提供資助的公共部門非常多，法律也允許社團同時向多個部門尋求資助，並獲得資助。這本是一項合理的政策設計，但執行中也導致很多問題，主要原因是公共部門之間協調不足。

根據澳門社團籌資的現狀，重複資助在一定程度上是合適的。因為澳門社團的資金來源以政府資助為主，而無論從法律規定還是批給現狀來看，單個部門的資助都不是按預算總額撥給，而是會打一個折扣²¹，因此，要獲得舉辦活動的足夠資金，社團勢必會向多個部門尋求資助。

澳門法律沒有禁止重複資助，只是規定了申請者對相關信息進行說明的責任。據澳門總督第54/GM/97號批示（後經第293/2018號行政長官批示修改），“倘活動的政府主管部門多於一個，主辦者可選擇其認為較適合者，向該部門請求財政資助，請求中須指出為同一目的而接觸過的其他實體。”

但多個部門同時資助一個社團或一項社團活動時，卻似乎協調不足，以至於導致新的無序。根據澳門審計署對澳門基金會2011年資助的審計，某社團向澳門基金會申請資助24,005,800元，聲稱向其他機構同時申請30,000元。結果，澳門基金會批給其資金18,000,000元，其他機構資助6,806,435元，社團活動本身的收入4,032,322.55元，減去開支，節餘4,977,152.94元。²² 一個社團舉辦活動，在政府的資助下，可以實現數百萬的“利潤”，這顯然偏離了資助政策的初衷。

三、現行資助政策對澳門社團與社會的影響

（一）對社團的影響

1. 社團的封閉化

澳門是自由港，但社會相對封閉，並且在社團領域有着較為明顯的體現。只要置身於澳門社團環境，就能真切的感受到這種封閉特徵。澳門理工學院婁勝華教授長期關注、研究社團，他多次提到過澳門社團的封閉性。²³

¹⁸ 陳明金議員在立法會的發言，參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第III-88期，第15頁。

¹⁹ 吳在權議員在立法會的發言，參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第III-90期，第6頁。

²⁰ 《澳門社團現狀與前瞻》，澳門：澳門發展策略研究中心，2000年，第22頁。

²¹ 《衡工量值式審計報告：澳門基金會對社團的資助發放》，第9頁。

²² 《衡工量值式審計報告：澳門基金會對社團的資助發放》，第9頁。

²³ 婁勝華：《挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析》，《行政》2013年第2期，第245-263頁。何苗、歐段、蘇翊君等：《婁勝華作客歷文院，暢談澳門社團的發展現狀及未來趨勢》，2019年4月24日，<https://leader.hunnu.edu.cn/info/10503/111642.htm>，2019年11月8日訪問。

以新會員的吸納為例，澳門的社團就顯得比其他地區的社團封閉很多。會員是社團合法性的基礎，亦是社團重要的資源源泉。一般來說，大部分社團都有積極吸納新會員的傾向。但澳門的社團大都缺乏吸納新會員的積極性，表現在：（1）很多社團缺乏對自身的宣傳（比如沒有建立官方網站），而宣傳顯然是吸納會員的基礎；（2）部分社團對於入會申請的回應也不積極，筆者曾嘗試申請加入多個社團，但僅被少數幾個社團接納。

另外，從最簡單的邏輯來看，如果社團的會費較低，往往更能動員人們入會，但正如很多學者所觀察到的，一方面澳門社團的會費標準較低，另一方面澳門社團的會員數往往很少。這在某種程度也反映了澳門社團的封閉性。

澳門社團的這種封閉性，顯然受到政府資助政策的影響。由於政府提供了社團最基礎的資源，社團沒有發展會員的壓力，不用收會費也能發展得很好，久而久之，容易形成封閉的小圈子。

2. 社團的空殼化

在澳門，成立社團幾乎不受限制，而且成本很低，加上社團可以成為申請、使用公帑的重要平台，這顯然會激勵民眾成立社團以尋求公共部門的資助，已有很多資料可以反映這一問題。據澳門審計署對澳門基金會資助的審計，發現在具有相同會址及相同會長或理事長的情況下，使用不同社團名義而獲得資助批給的現象²⁴多次出現。而據媒體報導，澳門有一位澳門居民創立大大小小的社團近三十個，用同一辦公地址，他也由此被稱為“社團先生”。

可以這樣理解，現有資助政策極有可能激勵了某些專為獲得資助而成立的社團。這些社團，無論是會址還是主要構成人員均相同，本質是“空殼”。這也可能導致澳門社團的虛假繁榮。

3. 社團的去會員化

社團本質上是會員實現共同目標的工具，會員是社團合法性、代表性的來源，因此社團必須以服務會員為第一要務。從傳統來看，這樣的結構依託於財產權，並非常穩定。因為會員以相對平等的方式向社團繳納會費，在社團內享受基本平等的權利，因此社團必須代表會員的共同意願。

但澳門現有的社團資助政策在很大程度上打破了原有相對穩定的結構，由於社團只需要處理好與少數公共部門的關係，就足以獲得運作資源，因此社團有明顯的去會員化傾向，表現在：（1）往往缺少發展會員的積極性，甚至對會員加入設定很多限制條件；（2）由於使用的是政府資金，很多澳門社團的服務對象往往以“是否澳門居民”為標準，而不是以“是否會員”為標準。因此有學者注意到，澳門的社團“成員流失，代表性急劇下降”²⁵。這也成為澳門社團繁榮景象下的巨大問題。

（二）對社會的影響

1. 增加了公帑浪費的危險

公共資金浪費風險主要有以下方面：

一是由於社團活動形式與流程管理不到位形成的浪費，包括：（1）舉辦一些缺乏實質內容的活

²⁴ 《衡工量值式審計報告：澳門基金會對社團的資助發放》，第17頁。

²⁵ 婁勝華：《挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析》，第245-263頁。

動，因為“拿的是公家錢，爭相訂酒席”，“製造極大的浪費”²⁶；（2）使用過程中的大手大腳，使原本可以用較少成本舉辦的活動預算大幅增長，比如，有議員質疑部分社團舉辦各類會議選用的場地過於豪華，承擔與會者的一切費用²⁷；（3）舉辦的活動不符合會員需求與社會需求。

二是由於資助過剩，可能造成浪費。包括：（1）無跟進措施或無法收回，使多餘的資助成為社團財產，這從公共資金使用角度來審視，顯然屬於浪費；（2）要求社團將資助公帑中未使用的餘款退回公共部門，同時給予過多資助。由於理性人的自利傾向，這一定程度上會激勵社團在公帑使用中的浪費甚至腐敗。

2. 缺乏對公眾訴求的回應

澳門的社團，尤其是華人社團，原本是回應民從需求而出現的。在澳葡政府管治時期，政府對華人事務關注較少，因此早期的澳門社團具有很強的群眾基礎（雖然在治理機制上可能並不民主），很大程度上能回應民眾的需求。

但政府大額而廣泛的資助，正在改變這種狀況。澳門第四屆立法會議員馮志強認為：“有時候社團的意見，社團領導意見不見得就是主流的民意，事實上很多是狹隘的社團意見。”²⁸ 這一說法說明，澳門精英階層也注意到，目前澳門的社團越來越難以代表會員，更不用說作為紐帶代表民意。另外，2007年澳門曾有社團組織勞動節遊行，後又有60多個社團登報反對這個遊行。但人們注意到，關於此次事件，有會員在網絡表示，這些社團沒有權利代表會員登報作相關聲明。²⁹

3. 腐敗的潛在風險增加

高額的公帑加上封閉的環境，無疑是滋生腐敗的溫床。回歸以來，關於社團腐敗的問題一直受到廣泛關注，不論是澳門立法會的會議，還是澳門廉政公署的年度報告，都多次提到這一問題。

腐敗包括兩個方面：一是公共部門的腐敗，目前缺乏相關案例，但已有多名議員在澳門立法會指公共部門的資助為“黑箱”³⁰，這說明資助過程具有較大的腐敗風險。二是社團在使用資金中的腐敗。這方面的案例較多，比如《2012澳門廉政公署工作報告》“反貪工作”部分列舉了25個案例，其中3個涉及社團及社團管理的機構，《2014澳門廉政公署工作報告》“反貪工作”部分列舉10個案例，其中2個涉及社團。而2018年澳門廉署的報告則明確指出澳門“涉及詐騙政府公帑資助的案件有快速滋長的苗頭”³¹。

四、關於澳門政府完善社團資助政策的建議

（一）依法行政，加強對政府資助社團的管理

從行政法學的角度來看，依法行政是政府執法的基本原則；從政策學的角度來看，“政策執行

²⁶ 區錦新議員在立法會的發言，參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第II-107期，第7頁。

²⁷ 陳明金議員在立法會的發言，參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第IV-52期，第3頁。

²⁸ 參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第IV-15期，第26頁。

²⁹ 何苗、歐段、蘇翊君等：《婁勝華作客歷文院，暢談澳門社團的發展現狀及未來趨勢》。

³⁰ 區錦新議員在立法會的發言，參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第IV-77期，第10頁。

³¹ 《2018澳門廉政公署工作報告》，澳門：澳門特別行政區廉政公署，2019年，第17頁。

是政策生命過程中的關鍵環節”³²。澳門政府部門對社團資助受到多項質疑，首要原因不是無法可依，而是有法不依。比如，根據澳門第2/99/M號法律《結社權規範》第19條規定，“社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何其他資助，金額高於總督所訂者，須每年將賬目於其通過後翌月公佈”。但20年過去，無論是回歸前的總督，還是回歸後的行政長官，均沒有公佈相應金額，以至於社團經費使用的信息公開沒有關於數額標準的依據。因此，澳門要優化公共部門對社團的資助，首要的工作就是嚴格執行已制訂的法律法規。

（二）檢視現有政策，進一步完善政策法規

除了政策法規執行不到位，也應注意到，澳門現有社團資助政策法規的核心條文均制訂於回歸前。而回歸後，社團面臨的環境有了巨大的變化（比如，政府財政收入與社團數量的快速增長），這為政府的社團資助工作提出了新挑戰，也在客觀上要求澳門立法、行政部門與時俱進地完善現有政策和法律，使其更具適用性。筆者認為應以下幾方面為重點：

1. 明確政策價值取向

“在公共政策的全部活動中，所有階段和環節都是圍繞着政策價值取向展開的。”³³ 澳門的社團資助政策在價值取向上並不明確，比如政府的資助到底是面向社團還是社團活動，在政策文本與政策執行中就存在一定的衝突。從政策文本來看，政府部門的資助應該是面向社團活動的，澳門總督第54/GM/97號批示（後經第293/2018號行政長官批示修改）第1.2款規定：“財政資助應給予具體的、訂明時間的活動，但在例外情況下可用於確保私人機構的運作。”但目前財政資助和使用的範圍遠比這要廣，相關資助不僅可用於社團活動，也可用於社團的辦公設施、員工薪酬支出。³⁴ 這直接影響到公共資金的分配：如果公共財政只面向社團活動，而且得到嚴格的執行與監督，那麼相同數量的資金可以讓資助更加分散，讓更多社團獲益。因此，檢討相關的政策、法律，應從政策價值取向着手，這是政策、法規調查的基本方向。

2. 提升信息透明度

要減少社會對社團使用公共資金的質疑，最好的辦法就是讓資金的使用在陽光下運行。提升相關信息的透明度，包括兩個方面：一是公共部門資助批給的透明度，除了向社會公開資助的額度，還要公開資助的原因、程序、效果等方面的信息；二是社團使用財政資助的透明度，可以制定統一的社團會計準則，以及“社團組織運用公共政策透明度良好行為準則”等規範，使社團積極主動公開資料的同時，做到規範、全面、清晰、易懂。

3. 制定可準確衡量的標準

澳門關於資助社團的現有政策、法規，內容比較籠統，缺少細則，也會導致各方對於法律的理解不一致。比如，澳門立法會、公共部門以及公眾都認為，在資助方（合議機關）的審批中，應遵

³² 嚴強主編：《公共政策學》，北京：社會科學文獻出版社，2008年，第205頁。

³³ 嚴強主編：《公共政策學》，第71頁。

³⁴ 社會文化司司長譚俊榮對議員質詢的回應，參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第V-123期，第74頁。

循利益迴避規定。但在具體的個案中，到底哪些個體應在迴避之列，各方的認識卻有不同³⁵，以致於很多爭議最終不了了之。因此，檢討、完善相關政策法規，還要將一些有爭議的政策法規條文進一步細化，給出明確的衡量標準。

4. 建立行政問責機制

行政問責，是指對行政人員不履行、違法履行、不當履行行政職責，導致國家利益、公共利益或者公民、法人和其他組織的合法權益受到損害，或者造成不良影響的行為追究責任。³⁶ 在政府資助社團的工作中，建立行政問責機制，可以公務人員尤其是公共部門負責人行使其權力時有一種壓力感，促使其嚴肅、正確運用自己的權力，保證公帑用得其所。

(三) 加強信息化建設，打造特區社團資助的一體化平台

我們處在信息化社會，信息技術作為“第四次工業革命”，可以為政府部門提高行政能力，甚至深化行政管理體制改革提供有效的支援。澳門資助社團的公共部門多、接受資助的社團多、數額大，有效管理的難度大，有必要採用信息化手段來提升資助的管理水準。運用信息化，可以將澳門提供資助的部門與接受資助的社團整合到同一平台，不同部門可以對資助信息即時共用，從而提高資助的合理性、有效性。

目前，在澳門高等教育領域，已有一個公共平台——“澳門特別行政區政府各公共部門獎助貸學金及資助服務平台”（網址www.bolsas.gov.mo），該平台整合澳門公共部門發放的各類獎、助、貸學金及資助的信息。這既有利於市民瞭解全面資助來源，又提高了公共部門的管理效率。可以充分總結其經驗，運用於特區整體資助平台的建設。

五、結語

資金是組織運作最重要的資源之一。許多社團的發展往往為資金所累。由政府給予社團大量資助，支持其運作與發展，可以幫助社團把注意力集中於宗旨與目的的實現，同時也能把社團宗旨與政府政策目標結合起來。如果把公共支出作為一項政策工具，澳門的社團對特別行政區政策的回應是積極的。

但政府本質上是公民的政府，公民創立了政府，政府就需要為公眾服務，對公眾負責。³⁷ 這就要求政府“行為必須完全以法律為依據”³⁸、“高效、經濟及公平地組織和管理所有具有公共性質的機構”³⁹，同時增加信息透明度以保障公民的知情權、參與權和監督權。目前，澳門用於社團資助的資金額度太高，加強這些方面的工作是當前的迫切任務。

另外，人們總是關心資金的籌集，勝過關心資金的支出，正如學者普雷姆詹德（A. Premchand）

³⁵ 參見《澳門特別行政區立法會會刊（第一組）》，第V-87期。

³⁶ 參見《北京市行政問責辦法》（2011年10月1日起施行）。

³⁷ Hughes, O. E., *Public Management and Administration: An Introduction (2nd Edition)*, New York: St. Martin's Press, 1998.

³⁸ Hughes, O. E., *Public Management and Administration: An Introduction (2nd Edition)*.

³⁹ Frederickson, H. G., *The Spirit of Public Administration*, New York: John Wiley & Sons Inc., 1996.

所說：“公共支出管理一直是個有爭議的問題。與相對穩定和繁榮的時期相比，這一問題在危急時期可能更加突出。”⁴⁰ 目前，澳門政府對社團的資助，以回歸後澳門財政收入及財政儲備的大幅增長為基礎，一旦碰上較大的經濟波動，政府是否還能繼續給予社團同樣強度的資助，以及社團是否能有效籌資，也非常值得關注。

參考文獻 References：

- 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。Lou, S., *A Study on Associations in Macao in the Transitional Period: An analysis of Corporatism System in Pluralistic Society*, Guangzhou: Guangdong People's Publishing House, 2004.
- 郭小東：《澳門財政研究》，廣州：廣東經濟出版社，2002年。Guo, X., *Research on the Finance of Macau*, Guangzhou: Guangdong Economy Publishing House, 2002.
- 〔美〕湯普遜：《中世紀晚期歐洲經濟社會史》，徐家玲等譯，北京：商務印書館，2011年。Thompson, J. W., *Economic and social history of Europe in the later Middle Ages, 1300-1530*, New York: Century, 1931.
- 湯開建：《天朝異化之角：16-19世紀西洋文明在澳門》（上卷），廣州：暨南大學出版社，2016年。Tang, K., *A Touch of Alienation in the Celestial Empire Western Civilization in Macau, 16-19 Centuries (Volume 1)*, Guangzhou: Jinan University Press, 2016.
- 〔美〕奧爾特曼、切默斯：《文化與環境》，駱林生、王靜譯，北京：東方出版社，1991年。Altman, I. & Chemers, M. M., *Culture and Environment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Frederickson, H. G., *The Spirit of Public Administration*, New York: John Wiley & Sons Inc., 1996.
- Hughes, O. E., *Public Management and Administration: An Introduction (2nd Edition)*, New York: St. Martin's Press, 1998.
- Premchand, A., *Public Expenditure Management*, Washington DC: International Monetary Fund, 1993.
- Salamon, L. M. & Sokolowski, S. W., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector (Volume 2)*. Bloomfield: Kumarian Press, 2004.

⁴⁰ Premchand, A., *Public Expenditure Management*, Washington D. C.: International Monetary Fund, 1993.