

## 澳門社會治理結構的合作主義導向論析

婁勝華

澳門理工學院公共行政學課程副教授

### 摘要

相對於其他地區，在某種意義上，形成於澳葡時代的澳門社會治理結構呈現出明顯的合作主義特徵與導向。具體表現在社會治理的社團組織基礎及其功能化分佈、合作主導的政府與社團關係、社會整合以社團為中心、共同體本位的社會價值理念等方面。對澳門治理結構的未來發展，從合作主義視角觀察，首先，應以指導與監督、合作與仲裁來定位政府角色；其次，通過創設組織活動載體、改變資源輸入方式等措施，形成並鼓勵民間社團與政府的制度化聯繫與表達。在此基礎上，綜合運用法律、經濟、行政等多種手段，引導與調節現有社團結構，創設不同層次的組織載體與社會協商對話制度體系，推動合作主義治理結構的良性運轉。

[關鍵詞] 合作主義、民間社團、社會治理、澳門

一

作為一種治理制度的理論概括，合作主義（Corporatism）<sup>1</sup>是在 1970 年代末由施密特（P. C. Schmitter）完成的。它的價值主張是社會本位，而不是個人本位。它反對個人至上，但不反對資本主義的私人財產制度，它將私有產權與私人的其他權利分開處理。它的目標是追求社會穩定和有權威的秩序。合作主義為實現其所主張的目標而設計的途徑是尋找一種適合社會權利分配和運作的結構體系來限制無序衝突的制度安排，建立政府與社會功能組織間常規性互動體系。“合作主義，作為一個利益代表系統，是一個特指的觀念、模式或制度安排類型。它的作用，是將公民社會中的組織化利益聯合到國家的決策結構中”<sup>2</sup>；“這個利益代表系統由一些組織化的功能單位構成，它們被組合進一個有明確責任（義務）的、數量限定的、非競爭性的、有層級秩序的、功能分化的結構安排之中。它得到國家的認可（如果不是由國家建立的話），並被授予本領域內的絕對代表地位。作為交換，它們在需求表達、領袖選擇、組織支援等方面受到國家的相對控制”<sup>3</sup>。合作主義治理制度的基本內涵包括：(1) 特別重視“穩定—整合”，即如何將社會衝突轉化為秩序。研究如何將分散利益“組織化”為團體利益，並傳遞到體制內，關注“仲介(intermediation)”角色與“協調（regulation）”手段。(2) 在功能區域內形成政府承認的壟斷性地位團體，其代表作用與執行作用是融合的，集結了“管制（控制）”與“政治（利益表達）”雙重功能，既集聚、表達成員利益，又有責任協調自己的組織，使其符合公共機構（政府）的要求。(3) 代表性團體與政府之間互相賦權（empowerment），建立常規協商關係，也即社會組織與政府之間存在有目的的交換。政府賦予代表性團體一定的公共政策諮詢權（常見的表現形式是討價還價）以及物質性或象徵性資源，作為交換，代表性團體必須說服其成員與政府合作推進政策的有效實施。(4) 團體為社會成員確立新的“位置”體系——“集體身份”。集體保護了個體交易的安全和預期穩定，降低了資訊成本，為個體行動者提供了資源、機會和位勢，組織和集體是社會成員的身份體制（membership）。(5) 通過合約體系建立社會均衡，先是個別社團間的合約，再是國家與社團代表之間的合約，從而達成廣泛的社會合約。(6) 政治過程的重心是功能團體（行業組織化的利益代表，最常見的對話者是雇主聯盟、同業公會、工會及職業團體）與政府的關係，而不是多元主義的利益團體與議會關係，它反

映的是一種制度化聯繫，而不是一種競爭性關係，以國家（政府）主導的分層代表制而不是多數競爭制為基礎，形成合理的協調社會衝突的公共體制，使社會從廣泛激烈的團體衝突中解脫出來，克服社會轉型期出現的多重社會危機。

由於各個社會不同的政治文化和歷史傳統，使得控制權力在政府和社會組織間存在差異，根據政府與社會力量對比差異，合作主義分為兩種不同形態：“國家合作主義”和“社會合作主義”。“國家合作主義”結構的主導力量在國家而不在社會，反映的是自上而下的組織關係，國家對社會組織佔據絕對主導地位，社團受政府控制；“社會合作主義”結構代表自下而上的組織關係，國家與社會組織是平等合作，社團充分自治。兩種合作主義形態的共同點是都強調“合作”的重要性，不同於多元主義模式下利益團體的競爭與衝突。

合作主義關注的是社會不同利益如何得到有序的集中、表達與協調，用各方同意的方式（合約）進入體制，以便使決策過程可以常規性地吸收與滿足社會訴求，將社會衝突降低在可整合的範圍內。正是出於將社會利益的集結和傳輸結構置於核心關懷的考慮，合作主義制度設計之目的在於建立一種制度化的利益集合秩序來化解社會群體間的結構性衝突。因此，“利益協調”(interests intermediation)就成為合作主義中心概念。而作為一種制度化的結構，合作主義同樣可以被視為一個包含不同治理層次的制度系統，它可以是宏觀層次的與傳統的“區域一個人代表制”為基礎的議會政治相異的以“國家—職能團體制”為基礎的治理模式，如奧地利、瑞典等國，也可以是中、微觀層次的政府具體政策部門與行業性代表團體的合作協商機制。而表現在中、微觀層次的公共政策制訂與實施過程中的合作協商機制可以說廣泛存在於各個國家（地區），即使是一些被視為傳統的自由民主國家（如英、美）也或多或少地借鑒合作主義來處理公共政策問題，並逐漸發展成為一種利益調節系統與公共政策的制訂與實施機制，從而有效地促進了“經濟問題的非政治化”，以及社會政治穩定。

在治理績效上，合作主義同樣具有不俗表現。以典型合作主義模式的瑞典為例，由於執政的社會民主黨長期奉行社會合作主義，故而，雖然瑞典是世界上勞工組織力量最為強大的國家之一，但是，與其他歐洲國家相比，瑞典也是工人罷工次數最少的國家之一。相反，在歐洲，較少采行合作主義的法國卻罷工連連、工潮頻仍。而瑞典出現的“一強一少”（勞工組織強與工人罷工少）現象被認為應歸功於社會合作主義。合作主義的治理績效進一步增強了它的示範意義，推動了

其實踐範圍的全球性擴展。在當今世界，不僅發達國家，如德國、奧地利、瑞典等，奉行合作主義體制，而且許多後發展國家（地區），如巴西、阿根廷、墨西哥、新加坡、坦桑尼亞、尼日利亞等，也積極採納合作主義治理體制。

合作主義的勃興，除了得益于深厚的理論基礎與顯著的實踐績效之外，還與戰後各國經濟不斷發展與社會結構變遷導致的公民權責（citizenship）迅速擴展趨勢有關。公民權利，尤其是公民責任的提出，影響並衝擊了長期流行於西方國家的個人與社會相對立、個人自由優先於社會利益的價值信條，導致社會認同與個體依賴結構趨於集中化，從而促進了公共權威與公民權益的直接聯繫。可以說，合作主義治理體制正好契合了上述發展趨勢的需要。因此，它的興起與發展並非一時之偶然，而是蘊涵著深刻的理論傳統與時代精神的。

## 二

與其他任何地區一樣，澳門社會的運轉離不開某種治理體制。社會治理體制是不同社會主體之間互動與博弈的規範，它反映的是治理權力關係，集中體現在政府如何處理與社會的關係上。實際上，從澳門的治理結構看，它既非極權主義或威權主義，亦非自由主義或多元主義，而政府與社會互動關係卻反映出明顯的合作主義制度導向，具體表現在社會治理的社團組織基礎及其功能化分佈、合作主導的政府與社團關係、社會整合以社團為中心、共同體本位的社會價值理念等合作主義的特定構成方面。

（一）數量豐碩且功能分化的民間社團。至 2006 年 10 月，澳門正式註冊的民間社團達 3370 個，數量之多與密度之大，縱然是發達國家（地區）也無法比擬。雖說民間社團的存在構成了合作主義治理體制的組織基礎，但是，民間社團的數量多寡並非是合作主義治理體制的必要條件，相反，民間社團的蓬勃發展往往被視為多元主義治理形態的標誌性現象之一。合作主義治理體制所依賴的組織基礎是功能化社團，而不是一般性社團。而澳門民間社團不同於其他地區社團的一個重要特徵正是它的功能化與層級化分佈態勢。社團的功能化分佈是指基於社會分工基礎上的社團活動領域與社團功能發揮的集中化與專業化趨勢，而社團的層級化分佈則是指不同功能領域內的社團地位存在差異，基層社團與核心社團並存，而核心社團逐漸發展成為代表性功能團體。在澳門，社團活動的界別化較為明顯，而且不同界別內陸續形成代表性功能團體，如工商界的中華總商會、勞工

界的工聯、教育界的中華教育會等。此類代表性功能社團雖然並非由政府直接組織成立，但是，同樣可以成為合作主義治理體制的組織基礎。

(二) 以合作為主導的社團與政府關係。當民間社會組織化力量的社團被視為締造公民社會的基石時，往往因其可能阻止政府力量入侵民間社會而易於被視作政府的對立物獲得推崇。雖然澳門民間社團與政府之間既有合作也有對抗，但是，從歷史長程觀察，合作關係居於主導地位。儘管在澳門由社團支援、組織或領導的社會行動時有發生，有時甚至訴諸於街頭抗爭形式，但是大部分時間內社團與政府之間處於非對抗的合作狀態，通過合作而不是對立來維持澳門的治理格局。社團與政府間合作是通過互相賦權 (empowerment) 方式來實現的。政府賦予代表性社團某些權力資源，如，在不同時期，某些重要社團可以為出口商品簽發產地來源證明，代征職業稅，代辦無證勞工登記及發給臨時居留證等等。政府對代表性社團權力資源的讓渡，使得代表性社團轉變成管理性組織，約束與管理功能區域內的社團成員與社會事務。反過來說，它也是民間社會對政府的間接賦權方式。如，商會、教育會等代表性社團通過居中轉介使得政府頒行的政策得以社會化，政府的政策從而得到社會成員的遵循。事實上，回顧歷史，澳門民間社團與澳門政府的合作領域與水平存在一個逐漸擴大與提升的過程。早期合作以慈善性社會服務為主，隨著民間社團的法團化，合作逐漸從經濟社會領域擴展到政治領域，代表性社團參與社會管理，並成為公共政策的諮詢性參與者，至 1970 年代中期後，一些代表性社團的代表直接進入澳門立法會、市政議會等政治機關，分享部分政策動議權與社會治理權。就合作的領域與水平以及社團主觀意願而言，經歷了從被動到主動、從消極到積極、從零星具體事務合作到寬領域全面合作的轉變。隨著政府與社團合作範圍的擴大、程度提高，政府逐漸為合作創設制度性框架，事實上，政府與代表性社團的制度化合作構成了澳門法團主義體制的基本內容。

(三) 以社團為中心展開社會整合。澳門是民族、階級、文化等多種異質性因素彙聚的社會。各種異質性因素的存在易於引發多元複合性社會矛盾與衝突，往往導致社會陷入無序與動盪的困境。因此，對於異質性社會而言，倘若缺乏化解矛盾協調紛爭的社會整合機制，就難以預防社會斷裂與社會失序。社會整合包括市場整合、法律整合、行政整合、中間組織整合等多種形式。殖民主義或獨裁主義體制普遍選擇以政府為中心展開社會整合，政府通常會不遺餘力地建立以行

政性整合為主導的縱向垂直型社會控制體系。在澳門，社團的叢生與分化改變了澳門社會權力配置格局，並進一步導致澳門社會整合以社團為中心展開。在社會治理與控制結構中，社會成員不再是直接面對政府的個人，也就是說，從“政府—個人”轉變為“政府—社團—個人”。個人身份不再是單個的，而是團體的。各種社團向其成員提供“庇護”，社會成員以社團為契約對象，而不是以政府為契約對象。同樣，對於政府來說，加入社團的個人更能夠增強自身角色認知，不加入社團的社會成員才是社會秩序的潛在威脅力量。因此，澳葡政府選擇社團作為賦權對象，而不是單個的社會成員。來自政府與社會成員的共同賦權，導致澳門民間社團成為社會整合中心。在澳門，社團承擔的社會整合涉域廣泛，個人的、家庭的、群體的、官民之間的……不同層次的社會矛盾與衝突可以由相應層次的民間社團協調與排解。社團內部會員之間的糾紛通常可以在社團內得到協調，相同利益群體內不同利益主體間矛盾可以由功能區域內社團間相互協調或由功能區域內上位社團協調與裁判，不同社會利益群體之間的糾紛（如勞資糾紛等）可以由功能區域內代表性社團進行調解，事實上，澳門工商界代表社團與勞工界代表社團之間保持著悠久的合作關係。同樣，不同性質的社會不穩定根源可以由相應社團去化解。根源於貧困與災害的，有慈善性社團去化解；根源于現代化的，由現代性社團（如行業性協會等）去化解；根源于社區發展的，由社區類社團（如街坊會）去化解；根源於合法性的，由代表性利益團體去化解。可見，澳門社團的功能性分佈與層級化結構構成了一個獨立的非正式非官方的社會整合與社會控制網路，並成為澳門居民實際生活中不可替代的協調社會利益與社會衝突的社會整合機制。從這個意義上說，民間社團的存在和活動彌補了政府能力的結構性缺陷，促進了政府的能力建設（capacity building）。調節利益衝突，緩和社會矛盾，化解社會危機，保持社會多樣性發展，且不對社會秩序構成威脅，這些成果的取得彰顯了澳門以民間社團為中心展開社會整合的法團主義體制績效。

（四）以和諧合作為取向的文化價值支撐。作為中西文化的交匯點，同時也是移民社會的澳門，雖然其文化顯現出移民文化共同的多元性與相容性特徵，然而，若據此而認為多元與個人取向即澳門本位文化價值觀則不免偏頗。事實上，來自於西方的移植型文化與中國文化在澳門的相互交流與相互影響並沒有改變中國文化在澳門居於主流地位的格局。中國的傳統文化發軔於鄉土社會，以家庭（族）、宗族、村落等共同體為本位，以等級、權威、秩序、穩定、和諧等為核

心觀念，其集體性取向的本位觀與以個人為本位的西方文化存在顯著差異。在政治文化層面，占社會多數的澳門民眾崇尚的是儒家政治文化。而儒家政治文化恰是由少數社會精英胸懷的救世主義與多數民眾尊奉的庇護主義相輔相承的混合體。普通民眾，在政治意識與政治態度上，自主意識與參政意識較為薄弱，而權威意識與服從意識相對更為濃厚。在日常政治生活中，他們更多的是渴望得到“明君”與“清官”的保護，主張通過與政府的合作而不是衝突的方式來維護自身利益。可以說，以珍視秩序、和諧、合作等價值理念為主導的儒家政治文化是合作主義豐沃的文化土壤。而澳葡管治時代遺存的以實用、理性、契約為特徵的制度文化，同樣與社會合作主義的價值理念相一致。實際上，縱然是實行資本主義制度，可是，以個人為本位的文化在澳門從來沒有形成廣泛社會認同。

如前所述，因為不同社會的力量構成、文化傳統等方面存在差異，合作主義實踐形態並非完全一致毫無差別，而是各有特色。“澳門化”合作主義體制的建構反映了合作導向下的社團與政府關係，體現了以社團為中心展開的社會整合，其生成選擇了社會自組織主導的路徑，並得到了以團體認同為本位的文化價值支撐。它不是在一個完整的民族國家而是在一個管治區域內進行的長期建構。由此可見，“澳門化”合作主義體制不屬於國家型合作主義，而屬於區域型合作主義；不屬於強制型合作主義，而屬於引導型合作主義。它是一種區別於典型的國家合作主義體制的次級類型，即引導型的區域性社會合作主義治理體制。

### 三

自 1999 年回歸以來，澳門社會處於史無前例的急速轉變過程之中，政治生態發生深刻變化。治理主體與政府形式從外來的高度集權的殖民政府轉變為擁有高度自治權的以行政主導為特徵的特區政府；澳門居民的政治身份從過去作為被統治與被治理的對象轉變為真實的政治主體；政府與社會關係從統治與被統治的關係轉變為服務提供者與服務接受者的關係。在政治大變革的同時，澳門經濟在外部支持（如“自由行”、CEPA 等）與內部政策調整（如博彩經營權的適度開放）的推動下，出現自 1980 年代以來的第二次飛躍。政治轉變與經濟躍升推動了澳門社會結構的分化重組，原有社會格局與秩序遭到衝擊，具有不同利益需求與價值觀念的多元社會力量陸續出現並漸次成型，社會進入新、舊秩序交替時期，同樣，也是社會矛盾與衝突的多發期。因此，有必要更好地利用社會合作主義治理

體制來容納多元利益訴求、整合多元社會力量，推動社會以較低的社會代價與社會成本順利實現社會轉型。

社會合作主義治理體制的完善，雖然並不是由政府單方面獨立完成，而是集合社會不同力量共同營造的，但是，由於該體制具有政府主導的傾向，因此，在構建社會合作主義治理體制時，政府往往充當主體設計、積極引導與主動參與的角色。

(一) 指導與監督、合作與仲裁：政府角色的明確定位。與獨裁主義或全能主義政府的無所不能以及多元主義政府的脆弱無為不同，合作主義治理體制下的政府強大而非全能，無須事必躬親，卻非無所作為。政府不直接干涉市場機制中企業獨立法人的內部事務，也不捲入社會機制中團體利益衝突，而是超脫於各種矛盾之上，充當指導與監督、合作與仲裁的角色。如此，社會群體之間或利益團體之間發生的糾紛與衝突，其矛頭通常不會直接指向政府，從而避免政府陷入各種社會矛盾的漩渦之中，可以能夠較為從容地應對與駕馭複雜局勢，維護公正公平、客觀理性的政府權威形象。例如，社會雇工階層與雇主階層時常會圍繞薪資、雇佣條件等產生矛盾與對抗，政府促請勞資雙方相互協商並營造一個對話平臺，當雙方矛盾激化時，政府以仲裁與調解人的身份出面調解，如是，既可以保持政府權威，又顯得較為公正公平。

(二) 表達與聚合、賦權與約束：功能性代表團體的法律地位。社會合作主義體制是以層級化的社團結構為基礎、以功能性代表團體為紐帶聯結而成的。因此，有必要明確功能性代表團體的法律地位，使其角色與功能得到充分體現。功能性代表團體所特有的仲介地位及其雙重功能主要應由範疇不同的兩類法律來明確：一類是規範治理區域內政治結構與政治生活的法律；另一類是規範社團關係及其行為的法律。前者賦予功能性代表團體參與治理區域內政治生活的權力、設計不同的途徑與渠道利於功能性代表團體進行通暢的利益表達；後者主要引導與調節功能領域內社團之間形成委託—代理關係，從而順利完成有序的利益聚合，並促使代表性團體可以說服功能領域內的團體成員與政府合作推進公共政策的實施、約束功能領域內社團及其成員的行為。從目前澳門已有相關法律來看，各功能領域內的代表性團體參與澳門主要政治機關的權利與地位，在《澳門基本法》以及與選舉、結社相關的法律中，雖無字面上的明確宣示，卻有實質性的內在保障，因為無論是立法會的組成，還是行政長官的產生，都離不開功能性代表

團體的參與。比較而言，在政府部門如何建立與功能性代表團體的制度化法定聯繫渠道以保障代表性團體公共政策的諮詢權，以及代表性社團如何增強與政府合作治理的法律規範方面，相對比較薄弱。可以考慮在有關公共政策制訂的法律法規中，從內容與程式兩方面來保障功能性代表團體的諮詢權，同時，在有關社團的法律中，增加體現代表性團體與政府合作治理的條款，如協助政府制定相關產品與服務的行業性標準、協助政府執行公共政策等。

(三) 創設組織活動載體，改變資源輸入方式，賦予部分管理權力，形成並鼓勵制度化的聯繫與表達。政府與功能性代表團體的角色定位是合作主義體制形成基礎，在此基礎上，能否成功地創設制度化聯繫機制使政府與社團各自應有的角色與功能得以發揮是推動合作主義體制建構及其運轉的關鍵所在。可以從組織、資源、人員等不同方面進行具體籌畫。

1· 設立半官方或准政府性質的諮詢與管理機構。在此類機構中，諮詢性組織應以縱向的專業性為主，管理性機構則以橫向的區域性為主。前者吸納具全澳性的功能代表團體，後者吸納地域性團體，通過縱橫交錯的諮詢與管理機構，從而將功能性代表團體與地域性主要團體及其代表人物納入到合作與調控體制之中。就目前情況而言，澳門現有政府性諮詢機構尚須在重點政策領域、人員遴選以及運作方式等方面強化對功能性代表團體的吸納，擴大重點政策領域諮詢機構的議事範圍，提高功能性代表團體的參與比例，創立類似“圓桌會議”的議事形式，使經濟發展、人力資源、社會福利等方面的公共政策真正由政府與主要功能性代表團體(如雇主團體與雇員團體)共同制訂，並切實反映澳門整體利益方向，以及兼顧不同社會利益群體的意見與立場。與諮詢性機構相比，區域性管理機構在澳門則顯得極其薄弱。由於政府性區域管理機構的缺乏，某些非全澳性社團往往因其意見不能獲得正式表達渠道而走向體制外的街頭抗爭，因此，相對來說，設置一些區域性的半政府或准政府管理機構疏解民意顯得更其迫切。可以參考新加坡的民眾聯絡所管委會、居民委員會或人民協會等形式<sup>4</sup>來設計澳門的區域性管理機構，並以之吸納社區性社團以及社區精英，填補某些功能性代表團體未能真正深入基層而形成的管理空白，強化政府與底層社會的聯繫與合作，促使政府管理性權力的下移，消除影響社會秩序的不穩定因素。

2· 以委派、交流與培訓等不同方式提升社團領袖層質素。功能性代表團體能否真正發揮其應有的聯繫政府、溝通成員的功能，一個重要的因素是其領導成

員的能力與素質。同時，維持功能性代表團體作為政府的合作對象而不是對抗主體，一個重要的因素同樣是代表性社團領袖群體的忠誠選擇與價值偏好，因此，對於重要的功能性代表團體，除了賦予其應有的法律地位以及從組織上強化其與政府的聯繫外，政府還可以通過人員的交流與培訓等方式提升功能性代表團體領袖群體的質素。一些由政府出面成立的半官方、半民間性的諮詢與管理機構一般可由政府委派人員擔任其領導職務，那些重要的功能性代表團體的領導人，雖然不宜由政府委派或任命，但是可以創設一種交流機制（例如，可原則性而非必須性地要求被任命為具政治性的政府官員須具備社團任職的背景）達到有目的地引導政府官員與代表性社團領袖相互交流任職，從而既可以預防代表性社團成為政府的對立力量，又能夠提升社團領袖素質、促進社團自身能力的增長。目前，較為成熟與可靠的方法是政府提供資源資助或激勵社團領導成員參加提升自身能力的增殖培訓。

3· 改變現行社團資源的輸入方式，以集中的可選擇的調控型輸入代替分散的均衡型輸入。政府性資源的輸入是社團持續發展與能力建設的基本動力之一。現行澳門社團的資助政策是由八月二十六日第 54/GM/97 號批示（俗稱“民間社團財政資助政策”）以及各政府部門制訂的資助相關範疇內民間社團的行政性規章來規範的。應該說，此資助政策在很大程度上促進了民間組織與民間社會的發育。但是，它與建構以層級化社團結構為基礎的社會合作主義體制的方向與要求不盡一致。其存在的問題主要是資助主體分散、資助標準不統一、資助監督較為薄弱。因此，適應合作主義治理模式的需要，現行社團資助政策有必要進行改革。基本設想是設立集中型政府資助主體代替分散型的多部門資助，選擇重點資助對象代替均衡型資助，以強化資助監督的方式介入社團管理，發揮政府資源輸入的社會治理效應。具體方案可考慮，或以政府現有的最大的經驗較為豐富的資助組織——澳門基金會來集中分散在各政府部門的資助業務，並擴大其編制，增強其資助監督功能；或新設立類似“民間組織資助與服務中心”的機構來統一分散於各政府部門的資助業務，並賦予其對受資助民間組織的管理性職能。在資助對象的選擇上，應以各功能領域內代表團體為優選。為促進各功能領域內代表性團體的形成及其地位的鞏固，甚至可以考慮實行定向、定期的資助政策，即政府在一定時期內僅認定功能領域內某個代表團體進行定向資助，至於該功能領域內的基層或其他團體的資助申請改由該領域內的代表性團體負責核批發放。在實施步驟

上，倘若上述方案難以一步到位，可考慮先制定統一清晰的資助指引，要求現有各政府部門發放的資助體現社會合作主義的原則與方向。

4·賦予功能性代表團體部分管理性權力。社會合作主義體制下的功能性社團不同於一般的 NGO 或 NPO，它既具有通常情況下 NGO 或 NPO 所具有的受政府委託或與政府合作提供社會服務的功能，又享有某些政府讓渡或法律賦予的管理性權力。例如，在社會合作主義體制下，工商領域內的代表性團體（總商會或行業商會）往往被賦予調解商業糾紛的合法權力。擁有此項權力的商會組織既可能調處功能領域內不同企業之間的經濟糾紛，也可以調解商家（企業）與顧客在消費、服務、價格等方面產生的紛爭，有的甚至被賦予具司法性質的仲裁權。由於此類糾紛解決機制具有方便快捷、程式簡單、成本低廉的優點，因而往往成為糾紛雙方解決紛爭的優先選擇，同時，也有效地節省了政府提供此類公共服務的成本（在澳門，最典型的例子莫過於不堪重負的消費者委員會與債案積存的法院）。更重要的是，從合作主義的治理角度看，此舉無疑有利於提高功能性代表社團的社會權威。在澳門，雖然一些功能性代表團體在實際生活中發揮了排解社會糾紛的功能，但是，此種功能的發揮更多地是出自於社會信任而不是法律賦予，更不用說獲得仲裁權了。因此，即使某些具功能性的代表社團也未曾出現在社會合作主義治理體制下常見的社團型仲裁機構。相應地，政府有關部門與法院的仲裁服務陷入供不應求的窘境就不足為奇了。可見，賦予功能性社團某些管理性權力並通過法律程式的修訂（如規定一定數額之下的糾紛必須先經過調解程式）令其權力得以行使，無疑會一舉多得。值得指出的是，類似的管理性權力還包括制訂行業性服務標準、技術標準，甚至違反職業倫理的紀律懲戒等內容廣泛的項目。

通過上述措施，不斷引導與調節現有社團結構，創設不同層次的組織載體與社會協商對話制度體系，推動合作主義治理結構在澳門的良性運轉。

## 注釋

---

<sup>1</sup> 又譯“法團主義”、“社團主義”、“統合主義”、“組合主義”等，具體內容可參見[英]大衛·米勒（David Miller）等編，鄧正來主編：《布萊克維爾政治學百科全書》，北京：中國政法大學出版社，1992年，第173-176頁；張靜：《法團主義》，北京：中國社會科學出版社，1998年。又或 P. C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” in *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*, edited by Fredrick B. Pike and Thomas Stritch. North Dame: University of North Dame Press, 1974; P. C. Schmitter and G. Lehmbruch

---

eds, *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1979. P. J. Williamson, *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*, Cambridge University Press, 1984.

<sup>2</sup> P. C. Schmitter and G. Lehmbruch eds, *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1979. p9.

<sup>3</sup> P. C. Schmitter and G. Lehmbruch eds, *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1979. p13.

<sup>4</sup> 李路曲：“新加坡人民行動黨的國家合作主義”，載《山西大學學報》1998年第2期，第42-46頁。