

澳門法團主義體制的建構

婁勝華*

作為中西交流的重要節點，澳門具有悠久的華葡共居史。至1849年，澳門更是陷入葡萄牙的直接管治之下。一群外來管治者究竟如何維持其在澳門的統治地位，並設法使澳門歷經危機仍保持秩序？澳葡當局在長期管治澳門的實踐中，怎樣處理澳門華人社團的存在與發展？華人社團與澳葡管治體制的關係如何？探討這些問題構成了從社團視角分析澳葡政府與民間社會關係的基本內容。

澳門開埠之後，其社會運行與管治體制隨中葡影響的強弱與內部力量的消長而幾經流變，逐漸形成一種既相異於中國也不類同於葡萄牙的獨特治理模式。其基本特徵：

（一）二元混合制的社會管理結構，即華洋共處分治。¹葡萄牙人入據澳門之後，對於中國政府，即產生一個如何管理這批外來新居民的問題？類似問題在中國歷史上早已出現。中國具有悠久的對外交往史，日益頻繁的中外貿易文化交流，使中國境內開始出現主要由商賈、僧侶、留學生組成的外族聚居區。早在14世紀中葉時，最大的兩個外族人居留地就分別在中國南方的繁華商埠——廣州和泉州形成。對於外族人居留地，“中國人的政策是讓聚居在一地的外國人享有某種類型的自治，與此同時保留其中國人最高權威的地位。外國人只要遵守秩序，與中國人和平相處，便可獲

* 南京大學博士

1. 有關論述參見吳志良《澳門政制》（澳門，澳門基金會，1995年）、《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》（澳門，澳門成人教育學會，1998年）和《澳門百科全書》（北京，中國大百科全書出版社，1999年）等。

准使用他們自己的法律，按照他們自己的風俗習慣辦事”。²這種令外人“自治”的管理制度就是“蕃坊”制。同樣，對於越來越多地聚集於澳門的葡萄牙人，中國政府沿用了類似於“蕃坊”的管理制度。³首先，在居住地域上使葡人與華人相互分隔，對於葡人社群，“建城設官而縣治之”。澳門早期的葡人居住地，四周築有城牆，每條街留有街門。“所有在此沒有固定住處的中國人，晚上都要離開城區，不僅城牆幾座大門緊閉，而且各街的門也關起來。1697年，作出一項決定，除了那些名字已經在議事會登記外，其他中國人不得留在這裏……1749年，在中國官員的同意之下，議事會規定僅70名木工和泥瓦匠、10名屠夫、4名鐵匠和100名苦力，可以留住城裏，而且不准他們在此定居……也不准出售房屋給中國人”。⁴其次，頒佈和重申專門性的行政規條。如1608年香山知縣蔡善繼制定《制澳十則》，1614年廣東海道副使俞安性勒石《澳夷禁約五事》，1744年澳門同知印光任訂《管理澳夷章程七條》等。再次，委任葡官，間接確認葡人內部“自治”。居澳葡人於1583年成立澳門議事會作為內部自治機關，該機構頑強延續了200餘年。同年，明朝地方政府授予澳門議事局民政長官職銜，稱“夷目”，後稱“督理濠鏡事務西洋理事官”，代理明廷管理澳門事務。澳門議事會成立後得到了來自葡萄牙中央政府的政治認可，採行葡萄牙中世紀的市政模式，對居澳葡人來說，其兼有利益代表的政治功能和日常管理的行政司法功能，舉凡葡人內部的民事糾紛、治安保衛、稅收財政、市政建設乃至對外聯絡交涉等職權悉歸議事會處理。議事會作為居澳葡人的利益代表機關，在保衛與擴大其自治職權上，非但與中國政府，而且與葡萄牙政府，時起衝突。與此同時，明清政府對澳門華人社群，推行完全不同於間接管治葡人社區的直接治理。明朝政府在澳門設立了一整套管理機構，同時，禁止中國人到葡萄牙人居住區進行貿易及居住。在華人聚居村落設立保甲里甲制度，實行大體類同於內地居民的管理模式。

2. 張天澤著，姚楠等譯，《中葡早期通商史》，香港，中華書局，1988年，第6頁。

3. 有關澳門議事會與“蕃坊”制的討論，可參見費成康《澳門四百年》（上海，上海人民出版社，1988年），吳志良《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，張海鵬《居澳葡人“雙重效忠”說平義》（《近代史研究》1999年6月），金國平、吳志良《鏡海飄渺》（澳門，澳門成人教育學會，2001年），湯開建《澳門開埠初期史研究》（中華書局，1999年）。

4. [瑞典]龍思泰（Anders Ljungstedt）著，吳義雄等譯《早期澳門史》，上海，東方出版社，1997年，第71-72頁。

澳門華葡社群共處分治的格局，一直延續到1849年，其間雖然葡人社區內出現權力從議事會向澳葡總督的轉移，但共處分治的格局沒有受到根本性影響。隨著1849年葡督亞馬留(João Ferreira do Amaral)將中國駐澳官員逐出澳門，澳門的管治權完全落入葡萄牙殖民者手中，葡萄牙開始在澳門實行殖民統治。殖民統治，雖然本質上是相同的，但在具體的管治方式上，卻存在著相當的差異性。大致有“直接統治”與“間接統治”兩種方式，雖然葡萄牙當局不遺餘力地蠶食自治機關議事會的權力，削弱議事會的權威，強化葡萄牙在澳管治代表——總督的權力，委派葡國管治人才把持澳門政府的高級職位，試圖建立高度集權的“直接統治”，但是，葡萄牙當局的努力只是取得了部份效果——解散重組後的議事會失去了原先掌管的大部份權力，只保留了有限的市政管理權，“總督主導”的政制模式因此得以確立。雖然華人社區在1849年後被納入到澳葡當局的管治之下，但是受語言文化、風俗習慣等諸多差異的阻隔，澳葡殖民當局對華人事務直接管治的努力遭受挫折，迫使澳葡政府轉而尋求新的方式來實現對華人事務的管理。

在歐洲國家中，葡萄牙是踏上海外探險與征服擴張殖民歷程的“先驅者”，也是第一個近代世界殖民帝國的創建者，從15世紀起，在並不太長的時間內，葡萄牙人迅速建立起橫跨亞非拉的龐大殖民帝國。在超大空間規模的殖民活動中，葡萄牙人積累了管治海外殖民地居民的豐富經驗。他們懂得如何在不同種族、不同文化、不同區域的殖民地實行相互區別的管治方式，雖然源自於宗主國的法律基本上是統一的。正如牛津大學政治學者A·F·麥登所說的那樣，“殖民統治的主要特徵與距離有關：宗主國的意圖總是被距離所減弱，獨裁者的權力也受到減弱。選擇權在殖民統治中總是受到限制。殖民地政府不論是專制政體還是有限君主政體，都是母國的投射。實際出現的多數情況是殖民者依據自然承自其母國的法制而在殖民地建立其自己的變異政體或替代性政府。所有殖民地中，母國的慣例在方便時會被要求採用，但不便時，會被斷然拒絕。”⁵事實上，殖民主義本質上的一致性，並沒有妨礙由於被殖民地的內部特質不同所導致的殖民類型多樣化。殖民主義，無論是統治方式，還是統治內容，並非一成不變，

5. [英]戴維·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137頁。

形式劃一，它同樣隨著時代環境的變化、力量強弱的轉移以及社會內部結構變動而調整和發展出多種多樣的形式，法國對越南實行直接統治，而英國在印度推行間接統治。⁶那麼，葡萄牙在澳門選擇何種管治方式呢？

長期從事東南亞殖民主義史研究的梁志明教授⁷認為，如果說葡萄牙在非洲和巴西相當順利地沿用了歐洲的封建制度，而在包括東南亞在內的亞洲地區，葡萄牙既不能搬用也不能改造，而更多地是適應亞洲社會。為了節省行政費用和人力，他們一般並不直接向當地統治者挑戰，也樂意學習當地行之有效的統治制度，讓當地居民選擇自己的首領進行管理。事實正是如此，葡萄牙人於1511年佔領馬六甲後，實行了一種新的管治制度從而成功地實現了對多種族地區的控制，這就是“甲必丹制”⁸。所謂“甲必丹”，即由當地爪哇人、泰米爾人和華人推薦出來的本族首領。甲必丹對本族人擁有民事和刑事裁判權，但受盤陀訶羅⁹節制。其中華僑鄭芳楊(1572-1617)被葡萄牙任命為首任甲必丹，葡人稱Tin Kap，即“鄭甲”的對音¹⁰。葡萄牙人實行的“甲必丹制”，後來被荷蘭人沿用。1641年，荷蘭人從葡萄牙人手中奪取馬六甲後，先後委任李君常、曾其祿、陳永陽等六人為甲必丹。甲必丹及其公館的主要任務是代替殖民政府徵稅，宣傳及監督有關政府法令的執行，監督市場，維持社會治安，辦理戶籍登記等。此外，也舉辦各種公益福利事業，如興辦孤老寡幼的福利院、救濟院、孤兒院；設立義墳、處理貧僑喪葬；興力義學；調解糾紛等。

對於葡萄牙人來說，1849年之後在澳門實行何種管治方式，並非隨心所欲，而是取決於澳門的社會特質。與傳統中國的“總體性社會”不同，澳門不是一個政治、經濟、文化三個中心高度重疊的社會，而是一個多種族、多文化、多種社會勢力相互作用的異質型社會，不同族群之間具有長久的分治傳統。按照亨廷頓的觀點，“假如在一個社會中，其成員都屬於同一社會勢力，那麼衝突就可以通過社會勢力的組織結構而得到限制和解

6. [美]勞倫斯·邁耶（Lawrence C. Mayer）等著，羅飛等譯《比較政治學——變化世界中的國家與理論》，北京，華夏出版社，2001年，第357頁。

7. 梁志明主編《殖民主義史·東南亞卷》，北京，北京大學出版社，1999年，第64-68頁。

8. 有關論述參見華僑革命史編委會《華僑革命史》，台北，正中書局，1981年，第77頁；

吳鳳斌主編《東南亞華僑通史》，福州，福建人民出版社，1993年，第759-760頁。

9. 盤陀訶羅是葡萄牙任命的管理其他亞洲國家僑民的官員。

384 10. 宋哲美《馬來西亞華僑史》，香港，中華文化事業公司，1964年，第57頁。

決。這樣，就無需另建特殊的政治制度了。”¹¹而澳門卻是一個社會成員分屬於不同社會勢力的異質性社會，異質性社會需要“特殊的制度”來建立、維繫和提高政治共同體水平。澳門以華人佔絕對優勢的族群結構和毗連中國大陸的地理位置，使處於衰落狀態的葡萄牙無法僅僅依靠暴力手段建立直接的殖民統治，而只能選擇“間接方式”，通過尋找華人社會的代理人（或經紀人，broker）來維持一種低度的社會政治整合。因此，葡萄牙人在1849年之後，並沒有採取旨在消滅種族界限、厲行文化融合的激烈行動，而是盡力利用傳統社會治理資源中的自治因素實現對華人社區的鬆散型間接控制。澳門管治結構的下層民間社會華葡社群共處分治的格局沒有根本性變化，改變的不過是上層官方政治結構——管治者從中國政府轉變為葡萄牙政府。

（二）有限的社會政治參與和典型的精英共識。

在嚴格意義上說，殖民統治的物件是沒有公民權的，殖民政府一般不允許對政府決策施加影響的普遍公民活動的存在。但是，出於管治的需要，殖民當局必須最低限度地向其管治物件傳遞其統治權力的滲透與影響而預設通道。同時，被管治物件即使在生存意義上也具有特殊的利益，同樣需要尋找表達途徑。於是，共同的需要促使殖民治理下有限參與的存在並且朝向制度化方向建構。與制度化參與相對應，殖民管治下非制度化參與的典型方式就是暴力參與。暴力參與通常出現在殖民社會內部經濟現代化或民族主義意識形態因素影響下社會成員參與意識的膨脹速度和流量遠遠超過了體制內利益吸收的進度和程度從而引起參與爆炸（participation explosion）。澳門歷史上兩種參與都曾經出現，但暴力參與不佔主導地位。事實上，澳葡行政體制中，華人參與的正式渠道雖經變遷卻始終存在。

澳葡政府架構內專門性處理華人事務的機構源自於澳門議事會內的檢察長一職。據《澳門記略》記載：“理事官（檢察長）有一曰‘庫官’，掌本澳蕃舶稅課、兵餉、財庫出入之數，修理城台街道，每年通澳僉舉誠樸殷富一人為之。蕃書二名，皆唐人。凡郡邑下牒於理事官，理事官用呈稟上之

11. [美]塞繆爾·亨廷頓著、王冠華等譯《變化社會中的政治秩序》，北京，三聯書店，1989年，第9-10頁。

郡邑，字遵漢字，有蕃字小印，融火漆烙於日字下，緘口亦如之”¹²。可見，檢察長¹³在澳門議事會中不僅擔負行政和司法職責，同時承擔與中國地方政府的聯絡與溝通、協調澳門華人與葡人之間關係的職責，並於1584年獲得香山縣政府的授權。中國地方政府對澳政策措施，通過檢察長傳達澳門葡人執行。檢察長一職要求由懂雙語的人士擔任，起碼由掌握雙語的華人秘書協助其工作。檢察長職能的重大調整是1846年亞馬留出任澳門總督後進行的。1847年，總督頒令將檢察長職能中有關華人事務納入政府秘書處，檢察長只在市政事務方面對議事會負責。1849年亞馬留趕走中國駐澳辦事機構後，檢察長成為事實上專責澳門華人事務的機構。1852年，總督頒令制定章程，規定除檢察長外，只有總督可過問澳門華人事務。1865年，檢察長脫離議事會，直接向葡萄牙中央政府負責，其所屬機構成為華務檢察官署。華務檢察官署負責華人刑事和民事糾紛調解和審判，內設華務科與司法行政科。華務科負責翻譯，1885年獨立，協助其他公共部門處理與華人關係。司法行政科成為一個初級法院。檢察官署內設一個由12位華人組成的委員會，負責向檢察長解釋華人風俗習慣。司法行政科還負責管理華人居民委員會。1894年，華務檢察官署被取締。

進入20世紀後，澳門政府架構內處理華人事務的專設機構¹⁴：20年代，設“華人訴訟所”；40年代，設“華務專理局”，與民政總局平行；50-60年代，“華務專理局”降為民政總局內設機構——“華務科”；1976年，“華務科”升格成為民政廳的平行機關——“華務廳”；1981-1991年，設“華務司”，為一級司，隸屬於行政政務司。之後，隨著澳門後過渡期的來臨，具有殖民色彩的政府內“華人事務專設機構”終於從澳門的視野中消失。

政府行政機構是執行機關，其執行所依據的政策來源於政治機關，影響政策制定的政治活動是參與的實質，政治機關的民意水平反映民間社會的參與程度。澳葡當局的政治性組織為華人利益的表達預留了吸納管道。澳葡政府內華人事務專設機構的地位變化和澳葡政治機關內華人參與的法

12. 中國第一歷史檔案館、澳門基金會、暨南大學古籍研究所合編《明清時期澳門問題檔案文獻彙編》（六），北京，人民出版社，1999年，第299頁。

13. 參見黃漢強、吳志良主編《澳門總覽》（第二版），澳門，澳門基金會，1996年，第56-57頁。

14. 參見吳志良、陳欣欣《澳門政治社會研究》，澳門，澳門成人教育學會，2000年，第77-99頁。

例演變，¹⁵體現出：(1)政治體系向華人社群開放參與的階段性與有限性。階段性表現，在相當長的時間內，佔澳門人口95%以上的華人作為被管治物件而排除在澳門政治之外。因而華人參與政治的過程呈現出從完全排除在外到個別性吸納、從有限的小規模參與到全體華人取得公民權的漸進性特徵。在整個過程中，以1976年《澳門組織章程》頒佈為界標，之前，屬個別性參與；之後，華人政治參與步伐加快。有限性的表現，一是參與人數有限，在1976年之前，只是個別代表；二是代表產生的方式受限，大都是由總督委任，華人社群缺乏選擇權，屬被動型參與；三是參與程度有限，受總督主導制的限制，即使加入到立法或諮詢機關的華人議員(成員)也只能就某些事項提出諮詢意見，華人社群的利益難以得到準確的完全表達。(2)政治系統有限開放華人參與的消極性與被動性。澳葡政治體系對華人參與的開放，既不是澳葡政府的主動選擇，同樣也不是澳門社會內部華人民主運動的產物，主要受外部環境變化的影響。其中影響至深的是1974年4月25日葡國發生的“鮮花革命”與1988年1月15日《中葡聯合聲明》的生效。前者導致《澳門組織章程》的制訂，為華人政治參與準備了法律基礎；後者導致過渡期的來臨和因此而激發的華人參政意識醒覺。而在《澳門組織章程》之前，即使華人民間社會曾產生過增加華人代表的呼聲，但一直未有回應。如，1957年白覺理(Pedro Correia de Barros)總督任內，有提案在政務委員會內增設一名華籍非官守議員，但此議案在政務委員會經三次討論而擱置¹⁶。而澳門華人社會雖然在澳門發動過幾次對澳葡當局的抗爭運動，其中不乏取得“勝利之舉”，如1966年的“一二·三”抗爭事件，即便如此，運動並沒有導致華人政治參與的實質性進展，起碼在華人參與政治體系的代表數量上沒有得到“勝利”體現。相反，華人社會對1974年葡國發生的“四·二五”革命抱有的冷漠態度與澳門葡人社會的反應形成強烈反差。“澳門遠離葡萄牙的政治生活，對普通華人居民來說，‘四·二五’革命是不可理喻的。然而，對華人特殊階層和澳門普通葡人而言，‘四·二五革命’不僅是難於理解，還近乎荒謬。”¹⁷確如所言，華人富商對民主並無特別要求，對主權也不怎麼熱心，在政府革新上，他們傾注的是技術性

15. 有關20世紀澳門政治組織內華人參與的法例演變，可以參見吳志良著《澳門政制》(澳門基金會，1995年)一書中的有關內容。

16. 丁中江總撰《澳門華僑志》，台北，華僑志編撰委員會，1964年，第174頁。

17. Jorge Morbey, Macau 1999: O Desafio da Transição, p.57, Lisboa, Edição do Autor, 1990; 轉引自吳志良《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，第290頁。

關注，而不是政治性關注。他們希望政府提高行政效率，保持社會穩定和秩序，而不希望“四·二五”革命影響到澳門的政治秩序。當葡萄牙新政權保持了嘉樂庇(José Manuel de Sousa Faro Nobre de Carvalho)總督職位的消息傳到澳門後，華人領袖何賢立即表示歡迎，認為總督留任是值得本澳居民高興的事。¹⁸最後，應澳門葡人激進派請求，參與葡萄牙本土“四·二五”革命的少校軍官李安道(José Eduardo Martinho Garcia Leandro)取代嘉樂庇出任第122屆澳門總督，並著手制訂《澳門組織章程》。(3)政治結構吸納華人參與的團體性與秩序性。在個別性吸納階段，華人代表由總督委任，榮膺資格是“有功績及聲譽的居民”，大多為華人社團領袖所壟斷。至於間接選舉，乃至直接選舉的立法會議員，如果沒有社團背景，連候選人的資格也難以得到，更遑論當選出任。以社會利益界別團體為依託的吸納方式有效地保證了政治參與的秩序性，也就是說，即使是有限的華人參與，也是有利於利益表達的組織化社團方式，而不利於利益表達的多元化的個人方式。

中央集權下的總督主導制與民間社會的政治參與低度化導致澳門政府決策模式選擇趨向精英共識，只有少數土生葡人和華人精英參與澳門政府有限事項的決策。從政府之外精英進入政體的正式渠道分析，不論何種產生方式，都以利益界別來分配代表名額，而不是以選區比例分配，因此，少數華人精英進入政體的輸送渠道只能是功能性代表社團，即使是一位成功人士，也只能選擇先加入社團成為社團領袖，再進入澳葡政體內參與決策，由此，社團，尤其是利益界別內的功能性代表團體，成為社會精英進入體制內的傳送帶，由社團進入體制的“社團—政體”路徑幾乎成為唯一的制度化選擇。

(三) 權力來源的外向性與中上層官員的流動性。

澳門歷史上從未成為一個獨立的政治實體，而是或為中國或為葡萄牙管治下的地方性行政單位。在1849年之前，澳門存在著多個權力中心，中、葡、澳不同的利益主體形成對澳門地區的交叉重複的混合管治。作為葡人社區自治政權的澳門議事會與葡萄牙中央政權派駐澳門的代表(“兵頭”、總督和大法官)為爭奪澳門的管治權糾紛不已。1793年，葡國女王瑪

388 18. 吳志良《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，第290-291頁。

麗亞一世頒發《王室制誥》，強化總督權威，削弱議事會權力，澳門總督、議事會和大法官三位一體的“三駕馬車”體制走向解體。1844年，澳門脫離果阿，與帝汶、蘇祿合併為一個海外省。隨著1845年議事會的被迫解散與1849年澳門淪為葡國殖民地，總督主導制終於在澳門形成。

總督主導制的形成結束了澳門政治權力多元化所造成的內部權力紛爭，可同時也開始了一種新的不穩定。澳門成為葡萄牙的殖民地後，澳門政府的權力來源完全不同於議事會，不是來源於澳門居民，而是來源於管治國的葡萄牙中央，因而，必然受到葡萄牙國內政局的影響。1910年葡萄牙結束君主統治確立共和政體後，葡國政局動蕩不安，政府更為頻繁。1919年換了4個政府，1920年換了9個政府，1921年換了5個政府，1925年換了5個政府並發生了3起軍事政變事件。1910-1926年共換了8個總統，44個政府，發生過24次政變。葡萄牙中央政府的頻繁更為影響到澳門的政局穩定。一是治理澳門的法律法令多變。從1917年到1976年，在不到60年的時間裏，葡萄牙中央就先後頒發與核准8個有關澳門的組織法例，導致澳門政治行政組織變動不居。二是澳門政府官員流動性大。長久以來，葡萄牙對龐大的海外殖民帝國管治相當混亂與低效。殖民官吏的任命沒有固定的法律可循，高級職位經常成為國內服務後的一種獎賞。1910年議會制的共和體制建立後，葡萄牙國內輪流上台的政客們把澳門政府職位作為政治競選中對自己有功之人的酬謝，分別委派他們的親信來管治澳門。此就20世紀上半葉澳門總督、市政廳主席、港務局局長三個重要職位的平均任職時間逐一測算如表1所示。

表1 20世紀上半葉澳門主要官員任職時間

	總督	澳門市政廳主席	澳門港務局局長
人數（含署任）	41	30	36
平均任職時間（天/任）	445	608	507

資料來源：據施白蒂（Beatriz Basto da Silva）著，金國平譯《澳門編年史（1900-1949）》，澳門，澳門基金會，第313-330頁所附資料測算。

表2顯示，在1900-1950年間，澳門總督的平均任職時間僅為一年零二個月；港務局長的平均任職時間較總督長，亦僅為一年零四個多月；市政廳主席一職是三者中平均任職時間最長的，也不過為一年零八個月。澳門 389

政府主要官員如此頻繁更換，難以對澳門進行有效管理，即使一個認真負責的官員，很難在如此短促的任期內掌握澳門的社情民意。此其一。其二，對於葡國派往澳門的官員而言，語言溝通障礙是難以形成對華人社群有效管理的現實制約因素。澳門是一個“語言博物館”式的袖珍城市。日常生活中，葡、漢、英三語共存並用。而在漢語中，方言諸多，除居強勢的粵語外，閩、吳方言也不弱。澳門多種語言的流通狀況見下表所示。

表2 澳門語言流通狀況

語種	使用人數	比重(%)
普通話	4955	1.27
粵方言	346082	88.39
閩方言	15975	4.08
吳方言	1575	0.40
其他方言	7352	1.88
葡語	7352	1.88
英語	3189	0.81
其他語種	5062	1.29
合計	391542	100.00

資料來源：《澳門1999》，澳門，澳門基金會，1999年，第249頁。

可見，澳門是一個以漢語為主導交流媒介的多語言流通地區。而官方正式語文演變與民間溝通主流語言之間還存在著一個漫長的錯位期。

在澳門官方語言演變歷程中，從1849年到1992年的142年間，葡文作為澳門官方語言¹⁹，其唯一性表現在凡事涉及行政、立法、司法事務一律使用葡萄牙文，如遇有中葡兩種文本的文件，在司法認定時，仍以葡文文本為準。官方語文與社會主流用語之間的脫節形成政府與民間溝通障礙。對於來自葡萄牙的殖民官員來說，語言障礙，乃至文化習俗差異，始終影響著他們對澳門民間社會的深入瞭解，如果遇上不甚勤勉的官員，在其任內連起碼的溝通都無法完成，更不用說規劃和完成長期的基本建設工程。

390 19. Boletim Oficial de Macau (《澳門憲報》) 1939年第36號，第29773號法令。

外來殖民政府的管治模式給澳門帶來的另外一個重大影響是澳葡政府行政目標的動力主要不是來源於澳門社會內部，而是深受葡萄牙政局影響。澳門政制的歷次變化，不是出於回應澳門本地社會內部需要，而是葡萄牙國內政局變化的產物。政府權力的來源決定了澳葡政府以葡國利益為指歸、以維護葡國在澳門的政治經濟利益為施政方向。按照這個原則，盡可能地保持一個作用範圍有限的小型政府是最合乎殖民需要的。澳門實行自由港和自由市場經濟政策，長期以來政府向社會提供的公共產品和服務僅限於國防、司法秩序、財產所有權等極其有限的範圍，基本不介入社會民生事務，甚至連古典自由主義所倡導的“守夜人”和“看門狗”的角色都不完全擔當，某種程度上，可以說澳葡殖民政府是一種“超小型政府”。此局面直到20世紀70、80年代，在政治、經濟雙重動力作用下，方得以迅速改變。

總之，澳葡殖民體制與傳統的殖民管治不同之處在於：(1)葡萄牙對澳門殖民統治獲取的手段不同。主要不是通過暴力佔領，而是利用中國走向衰敗與邊緣化的時機，通過哄騙與強力雙管齊下的辦法而取得；(2)葡萄牙對澳門殖民統治獲取的過程不同。由於主要不是通過戰爭佔領的方式獲取，因而經歷了“被管治者—自治—管治者”的角色轉變過程，時長達幾個世紀；(3)葡萄牙對澳門殖民統治以間接控制為主，只是在部份領域實行直接控制，如政治領域的全面壟斷。而在經濟、社會、文化、教育等領域推行間接控制。

澳葡殖民管治反映的是一個來自歐洲的小國遠距離地取得了對一個世界大國的某個微型區域行使管治權，然而苦於資源不足與力量的不等稱，其維持對一個在經濟社會、文化傳統擁有相對優勢的異族社區的殖民管治，無法簡單地移植僵硬的原始殖民統治模式——依靠暴力進行赤裸裸的野蠻掠奪和剝削，而必須作出適應性變革。事實上，澳葡殖民當局雖然追求社會穩定與秩序的施政目標，但對暴力的使用也是謹慎的。即使是已有的為數有限的暴力使用，也沒有達到其所追求的目標，相反，還可能削弱統治權威。暴力僅僅作為維持管治權力的看護工具。經濟上的無所作為，政治上的無為而治，文化教育上的放任自流，政府規模超小型化，政府官員高流動性，政府目標的單一化，間接地完成對異族社區的社會控制……對此，正如“一二·三”事件之後葡國外交部長諾格拉(Franco Nogueira)所言：“我們在澳門的管治已經觸礁和擱淺……我們不擁有主權，我們只在他

人的監督下，管理一間物業。”²⁰這種“物業公司”式的獨特殖民體制可以稱為“軟殖民體制”。“軟殖民體制”無法依靠自身力量和能力完成對一個多軌異質社會的嚴密控制，從而使政府與居民之間留下了大片管治空間或縫隙，需要一種體制外力量去填補。在澳門，這種體制外力量就是叢生的社團組織。從政府與社會關係角度分析，澳門社團組織的勃興是政府權力控制收縮所產生的“縫隙效應”。

應當說，“軟殖民體制”是澳門社團組織生成的必要條件。但僅此必要條件，還不足以導致澳門社團的蓬勃發展。社團是群體利益的組織化，而組織化方式更多地受到群體內利益聚合與分化程度的影響。

行為主義理論認為，單個的個體在處理與政府關係時，有兩種行為模式可供選擇——不組織和組織。在與政府交往中，個體總是處於相對弱勢地位。如果缺乏有效的組織，個體獲取生存資訊的成本高昂，利益表達受阻，甚至會因為資訊不完全而導致社會緊張與對抗。因此，個體必然趨向選擇組織。而組織又分為自組織與官方組織。自組織是完全的民間化結社，它能夠更加準確地聚合與傳遞所屬成員的利益。官方組織則在政府主導下創立的，勢必造成社團自主性的讓渡與合法性的喪失。選擇自組織，還是官方組織？都將受到內部組織者的能力約束與來自於外部的制度條件約束。

首先，從外在制度條件分析，澳葡政府在管治澳門過程中，其民間結社的制度體系有過一個從“預防制”到“追懲制”的演變過程。“預防制”，要求社團成立之前必須經過政府有關部門的嚴格審查，獲得有關部門的“許可”後方可成立；“追懲制”則認為公民在組團結社之前無需經過政府有關部門的審查，政府的管理職責在於監督社團成立之後的活動。對於社團的違法行為，進行“追懲”。澳葡政府的社團管理體制來源於管治國葡萄牙。在葡萄牙社團制度演變過程中，“薩拉查體制”佔有重要的歷史章節。1926年葡萄牙發生推翻1910年共和國政體的軍事政變，時為科英布拉大學經濟學與財政學教員的薩拉查(Oliveira Salazar)，於1928年受邀出任新政府的財政部長兼殖民部長。1932年7月被任命為總理。在薩拉查看來，“絕對的權力是可以存在的，絕對的自由是永遠沒有的”，“造就一大批社會中

392 20. 吳志良《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，第278頁。

豎比教人人識字更迫切，因為決定國家重大問題的不是人民，而是社會中堅。”²¹正是抱著這樣的治國信念，薩拉查開始在葡萄牙構建一個“新國家體制”。1933年通過的新憲法以“中央集權的勞資協會主義共和國”來描述薩拉查的“新國家”。1933年9月頒佈《勞動法》，規定在國內建立三種類型的勞資協會組織：國民職工會（工人與職員參加）、同業公會（企業主與商人參加）和三個職業協會（醫師協會、律師協會、工程師協會）。全國所有能自立的國民（國家職員、自由職業者和農民外）都有義務參加其中的一個組織。國民職工會的領導形式上由工人選舉產生，第三年改選一次，選舉產生的職工會領導需要得到勞資協會和社會福利部長的批准。如部長不滿意，可不予承認，或免職，另委派一個行政委員會負責，且無限制地擔當領導。職工會的財政受政府機關——勞動就業和社會救濟會的監督。勞資協會制度規定，農民的利益由一種稱為“人民之家”的勞資協會組織保護，這個組織聯合從雇農到地主的所有“務農者”，只有有土地的農民才必須加入“人民之家”。在漁業中心，建立了一種稱為“漁民之家”的勞資協會組織，由漁船主或船長領導。除“國民職工會”、“人民之家”、“漁民之家”外，還有企業主、商人、土地所有者參加的各種各樣的同業公會、聯合會、戎塔(junta，議會、委員會、評議會)。這些組織用來監督生產與產品的分配，“調整”工、商、農業。可見，在薩拉查的“新國家”中，不但存在著合法的社團組織，而且功能性社團還是“中央集權的勞資協會體系”的支柱性構件。為了確保勞資協會組織在國家中的作用，1954年薩拉查頒佈一項法令，責成所有的社團把自己的章程呈報當局批准，凡是未呈報章程或章程未批准者，一律宣佈為非法組織。1955年5月，政府下令，凡違犯1954年法令者，都以“危害國家安全罪”論處。可見，薩拉查時期的結社法律是典型的“預防制”。直到1974年“四·二五”革命推翻薩拉查政權後，葡萄牙的結社法律才出現實質性改變。1976年4月25日生效的《葡萄牙憲法》第46條規定：“公民有權自由結社，不需任何批准……社團得自由奉行其目標，不受任何國家主管機關的干涉，不得由國家予以解散，除依法律規定作出判決外，不得停止其活動”。依此判斷，葡萄牙結社法律體系從“預防制”轉向“追懲制”。

21. [蘇]格·尼·科洛米耶茨《葡萄牙現代史概要》，南京，江蘇人民出版社，1973年，第33頁。

在法律淵源上，作為宗主國的葡萄牙，其基本法律延伸適用於各殖民地。薩拉查時期加強對殖民地的控制。1930年7月8日，頒佈了殖民地法令。在1933年11月15日頒發的葡萄牙殖民帝國基本法中，殖民地法令的內容有所發展。不但將原來曾稱為“省”的殖民地重新改回，而且取消了殖民地人民過去享有的有限自治權利。直到1976年《澳門組織章程》頒佈後，澳門華人政治權利開始得到一定保障。因此，受葡國影響，澳葡政府的結社法律演變同樣經歷了由“預防制”向“追懲制”的轉變過程。據《澳門憲報》登載的仁濟社、同善堂等社團立案章程時公佈的“總督劄諭”，社團章程須經“輔政司畫押”，由澳門總督“與澳門公會酌議”後於“憲報”公佈生效。但“倘有違創立之意，即將准行之權銷廢”。對於社團是否按章行事，其監督權在於政務廳，《仁濟社章程》最後一款(第31款)規定，“政務廳即有委員之責，可以稽察本社之行為及各數部，並能否遵依本章程而行”。《同善堂章程》第七條附款三規定，“嗣後如有公事，邀請各股友齊集會議事宜，該值年董事須先將聚會時日報明政務廳知悉，以便政務廳前赴會所聽議”；最後一條(第24條)規定：“本堂值事每年將所進支數目，用華字開列清單，交與政務廳，以便照例而行”。²²可見，當時在澳門成立社團不見得十分容易，不但事先須多個政府部門審核批准，而且成立後有嚴格的監督管理。對於政治性社團和政治性集會，澳葡政府更是嚴加防範。中華民國成立之前，同盟會設在澳門的機關，是秘密而不公開的。1911年9月澳門華政廳發出告示，“奉澳督憲命，特行出示禁止華人集會演說關於政體事件。其有演說係事不干涉國政者，准其集演。惟仍須先到本廳領取人情。”²³1922年，澳門發生“五·二九”工人運動，澳葡政府立即頒令解散68個章程未經政府核准立案的工會組織。國內抗戰期間，“中立”的澳葡政府宣佈停止各社團的領導人選舉，各社團的每年收支預算情況均須在《政府公報》上定期公佈。1966年“一二·三”事件後，澳葡政府簽署俗稱“認罪書”的文件，封閉和驅逐“澳門工團總會”、“澳門中華自由教師聯合會”、“華僑救國會澳門辦事處”等所謂“自由社團”及其領導人。直到1974年葡萄牙“四·二五”革命，隨著葡國內政局的轉變以及《澳門組織章程》的

22.《仁濟社專行善舉及助殯葬帛金事宜章程》、《同善堂章程》(立案)，載湯開建、吳志良主編《〈澳門憲報〉中文資料輯錄(1850-1911)》，澳門，澳門基金會，第209-212頁。

23. 湯開建、吳志良主編《〈澳門憲報〉中文資料輯錄(1850-1911)》，澳門，澳門基金會，第627頁。

頒佈，1976年3月22日，澳門總督李安道簽署第3/76/M號法令(俗稱《自由集會結社法》)，宣佈“自由集會結社權是人民在群體生活中個人行動的基本保障……對於以前為限制集會結社自由及其正常發展而要求的行政許可，實有廢除之必要。”該法令規定，1935年5月21日第1901號法律、1954年5月20日第39660號法令及1955年5月18日第40166號法令，分別經由1936年6月4日第8126號、1954年6月1日第14911號及1956年10月8日第15989號法令所實施的有關社團行政管制的法令，在本地區失去其引用效力。²⁴由此，澳門居民取得了比較完全的自由集會結社權，同時也標誌著澳門結社法律實現了從“預防制”向“追懲制”的轉變。1999年8月9日，澳門政府頒行第2/99/M號法律，成為規範結社權的一般制度以及政治社團的特定制度。結社法律的“預防制”意在反映並確保政府對於民間結社的管理偏好得以實現，其內在精神在於引導民間結社走向預定的秩序化結構。顯然，葡萄牙及其殖民“屬地”——澳門的社團法規體系有利於將民間結社導向便於政府操控的秩序結構。制度決定結構。澳門的結社制度環境激勵和引導社會協作體系基石——功能性代表團體的生成。

其次，從能力條件分析，對於以體力移民為主體的澳門華人社會而言，真正具備自組織能力的人為數不多，具有較強自主意識和權利意識的人產生於工商界和知識界，這也是澳門功能性的代表團體最先在工商領域與教育領域內形成的原由。相對來說，絕大多數華人生活在澳葡殖民體制之外，他們更願意托庇於現存華人社團組織。據葡萄牙科英布拉大學社會研究中心主任蘇保榮(Boaventura de Sousa Santos)教授在澳門所作的一項研究²⁵結果表明，直到20世紀80年代前，澳葡官方制度只是為葡人和土生葡人所採用，而一般華人則採用華人社會中非正規和非官方的方式來排難解紛。澳門華人社會，在其正常的司法生活中發生的大部份糾紛，是通過該社會內部存在的非正規和非官方的解決途徑來處理，從而避免澳葡官方的介入。不是華人不願意求助於正式制度，而是存在溝通障礙。障礙之一來自於政府部門官僚化。一位街坊會理事說：“部門工作效率低又要填一大堆表格，三番五次前往這些部門，最終還是得不到幫助，浪費時間，要求市民多但答覆市民少。他們都是文化和教育水平低的市民，不能完全明白

24. Boletim Oficial de Macau (《澳門憲報》)，1976年第16號，第522-523頁。

25. 參見 Boaventura de Sousa Santos (蘇保榮)《論司法與澳門社會》，載《行政》(澳門)雜誌，1991年第3-4期，第705-725頁。

和回答表格上要求的資料。他們既浪費了時間，又得不到幫助，於是就放棄去求助”。一個典型的事例是澳門華人專有法庭²⁶的立與廢。1909年《華人風俗習慣法典》頒行後，於1917年11月，設立華人專有法庭，處理華人社會的民事、商事(破產除外)和輕微刑事案件。法庭有一位來自殖民地編制的法官，由中央政府任命，還專設一個由6位華人組成的委員會，在需要時，向法官解釋有關華人風俗習慣。委員會成員從納稅最多的華人中由法官於每年12月15日前抽籤選出，任期一年。然而，由於華人專有法庭管轄的只是低標的民案(審理案值在200—10000澳門元之間)與輕微刑案(只能判處6個月以下的感化監禁)，而處理此類糾紛華人往往不傾向法庭解決。因此，華人專有法庭成立後受理的華人案件很少。終於在1927年10月被撤消。障礙之二來自於交流媒介——語言。因為長期以來澳葡政府的官方語文是葡語，居民與官方來往文書均須葡文繕寫，否則，政府不予接受。而普通華人居民中識讀葡語者寥寥無幾，因此，如何與澳葡政府進行有效溝通成為華人居民的日常生活難題。以華人辦理身份證明為例。1957年6月，澳門政府根據葡萄牙政府第4071號令，改變華人身份證明辦法，停發“華人特別身份證”，改發與葡國國內相同的“認別身份證”。此證為出入澳門、居留澳門、在澳開設行號、經營小販商業、申領車照、申領駕駛證、領取學車證、申領槍照、學生投考、上公文書、寄收掛號信、銀行領款、郵局匯款及兌款、以至公務員領取工資等多項民事事務的合法且必須之證件。但此種證件申領，手續繁複，規定凡領取者，需交護照及澳門出生紙，而澳門大多數華僑均無護照或澳門出生紙，且表格需用葡文填寫。對於一般華僑來說，只有委託律師代為申領，但需費用300-500元。為此，華僑紛紛轉請華人社團向白覺理總督陳情，白覺理“俯順民情”，頒令簡化手續，准許華僑申領“認別身份證”無須護照或出生紙，但需覓兩名殷實證人。²⁷

上述事實表明，正式制度不能提供幫助，居民轉而求助於非正式制度，並取得成功。於是，在可供居民選擇的非正規支配社會體系中，社團成為主要的替代性制度安排。當然也會有人選擇其他非正式方式，比如黑社會，如果能夠達到目的，同樣會滅而不絕。不過，秘密社會組織在處理

26. 黃漢強、吳志良主編，《澳門總覽》(第二版)，第67頁。

396 27. 丁中江總撰《澳門華僑志》，台北，華僑志編撰委員會，1964年，第173-174頁。

私人性或民間社會內部糾紛時或許可以派上用場，而個體與政府打交道時，在缺乏其他救濟方式的前提下，加入社團成為共同體內的組織化個人，通過所屬的社團實現利益表達與權益維護，對個人而言，是最優選擇。選擇組建或加入甚麼樣的社團呢？利益相近或一致的組織最便於獲得表達效果，而那些得到政府認可和信任，在與政府溝通中能夠取得優先權的社團更容易受到親睞。如此社團組織便是建立在社會分化基礎上按利益區域劃分的具有代表性的組織體，即所謂“功能性代表團體”。功能性社團的制度框架，決非僅為個人選擇的產物，它的產生與存在使三方行為者（官方、社團、社團成員）之間達成一種正和博弈(positive game)狀態。對於澳葡政府來說，既可以降低行政管理成本，還能夠避免社會力量無序分佈而導致雙重或多重秩序。而社團領導成員通過功能性代表團體能夠獲得更多的名譽資本和關係資本，即使是社團一般成員也可以經由功能性團體進行相對通暢的自身利益表達。

澳門社團生成發展的歷程表明，在上述外部條件的引導與內在動力的作用下，澳門社團處於持續性功能分化與功能領域內代表性團體的建構之中。始創於1871年的鏡湖醫院，是由澳門華商集資興建，其功能指向恤病、濟貧、賑災。在性質上，應屬於慈善社團。可是，在相當長的時間內，鏡湖醫院兼作澳門商人集議之所。1913年，專門性華商組織——澳門商會（即中華總商會）創立，其成立之初即取得澳葡政府認可的“商事裁判權”，從而促進了中華總商會較快地成為澳門工商領域的代表性團體。而慈善性社團因其不具政治性且有益於緩和社會貧困而得到澳葡政府的格外關注，澳葡當局始終對慈善性社團給予一定物質性支援或某種榮譽性激勵，正因此，在鏡湖醫院慈善會成為澳門一間以提供非營利醫療服務為主的大型慈善社團的同時，同善堂也逐漸發展為澳門另一間以提供濟貧服務為主的綜合性慈善團體，從而在澳門慈善領域內出現了鏡湖醫院慈善會與同善堂兩個代表性社團的現象。澳門知識群體團體在19世紀末20世紀初陸續出現，隨著澳門本土新式學校教育的發展，澳門教育界於1920年成立教育會（即中華教育會）²⁸，並於1923年獲澳葡政府批准註冊。長期以來，澳門中華教育會承擔了澳葡政府教育行政部門（華視學會、教育督導處等）與各華

28. 1920年農曆八月初三，澳門中華教育會假鏡湖醫院大堂舉行成立典禮。見劉羨冰《澳門教育史》，北京，人民教育出版社，1999年，第270頁。

校之間的仲介溝通之責，由此可見，中華教育會作為澳門華人教育界的代表性團體得到了澳葡政府的認可。1950年代成立的澳門工會聯合總會、澳門婦女聯合會(初稱“澳門民主婦女聯合會”)等政治上傾向新中國的社團，因其初立時同一領域記憶體存在著政治對立團體，而不能立即成為相應功能區域內的代表性團體。直到1966年“一二·三”事件後，澳葡當局驅逐親台團體出澳門，由國民黨控制的澳門工團總會等社團被迫關閉，從而使澳門工會聯合總會成為澳門勞工界的代表性社團。澳門民主婦女聯合會成立時，澳門婦女界已有中華婦女會存在，並因其在二戰期間發動澳門婦女界籌款賑難與舉辦粥場而獲得澳葡政府的表彰。²⁹然而，進入1950年代中華婦女會因領導人等原因卻日見消沉，相反，民主婦聯日趨活躍。1958年，民主婦聯改名為澳門婦女聯合會，並發展成為澳門婦女界的代表性團體。

進入1970年代中期後，澳門立法會、諮詢會與政府內政策性諮詢組織按利益界別分配名額以團體代表身份入選的辦法，以及過渡期內關涉澳門回歸的諮詢、籌備組織實行以利益界別安排人選的方式，進一步促進了澳門社團的分化與功能性代表團體的發展，具體表現為：同一功能區域的既有代表性團體內的分化（如澳門工會聯合總會內行業性工會得到加強）與既有代表性團體之外的多元化（如在中華總商會外新增廣告商會、青年商會等）。與此同時，自1950年代陸續出現的區域性街坊組織於1983年底聯合成立澳門街坊會聯合總會，街坊總會以各社區性街坊會為組織基礎，代表和維護社區居民權益，參與澳門政治社會事務，迅速發展成為一個具有龐大組織網路與服務體系的功能性代表團體。

澳門社團分化與功能性代表團體的發展說明，在缺乏正式民主制度條件下，功能性代表社團成為社會成員進行利益表達與政府進行間接社會治理的共同選擇，作為一種特殊的制度構件，功能性代表社團已經成為澳門法團主義體制建構的組織基礎。

29. 澳督曾通過捐款、表彰等形式肯定澳門中華婦女會及其前身澳門婦女慰勞會的工作。此外，澳門中華婦女會還直接推動了澳葡當局修改、廢除《澳門華人風俗習慣法》。參見《市民日報》（澳門），1944年12月6日、1946年5月7日、1947年9月13日。