



姚 瀛 志

壹、導言

澳門近年在亞洲地區可算發展神速，人口近二十年快速增長，每年以接近 4% 的幅度增加，土地面積由 19 世紀的 10.28 平方公里，擴展至今 28.2 平方公里，住有約 51.3 萬人，當中不少為短期的勞動人口。人口密度每平方公里超過 1 萬 8 千人居住，為世界人口密度最高地區之一。（註 1）

這個整體人口不多，但居住人口密度高的澳門，其福利制度與一般先進地區大同小異，社會中同樣存在政府機構及非營利團體為有需要人士提供社會福利協助。由於社會服務組織工作性質的特殊性，每個組織均有其宗旨與理念，因此部分服務經費獲得政府資助，但組織本身仍需經常地進行募捐工作，以

解決維持機構運作經費問題。

澳門現時並未立法監管各社會福利團體進行募捐所得的資金的用途及處理方式，它靠組織管理者的自主及自律監管所得的款項，而且不是由管理澳門社會福利事務的社工局管轄。本文嘗試以澳門社會的特性進行探索澳門社會福利組織的募捐模式以及政府的管治方式。

貳、澳門人口與社會福利情況

從澳門的發展歷史看出，澳門在 20 世紀，人口經歷了五個大幅度增長的時期：(1) 1920 至 1924 年期間，由於中國政府不能控制全國的秩序，導致大批華裔人士遷入澳門；(2) 1939 至 1945 年期間，第二次世界大戰爆發，中國國情危殆致使大量人口暫時從中國遷入澳門；(3) 1960 至 1970 年期間，中國文化

大革命出現，引致中國人口遷往澳門；加上此時期澳門開始工業化發展，亦吸引了不少世界各地華裔人口的遷入；還有碰上東南亞國家的排華政策的實施，也有大量華裔人士從東南亞遷入澳門；(4) 1980 至 1990 年期間，澳門經濟發展已有一定成效，加上中國實行開放政策，導致人口從中國遷入澳門；(5) 2003 至 2006 年期間，澳門開放賭權，吸引大批博彩企業在澳投資，在大量勞動力的需求下，人口急速增長，增長的人口主要是香港的專業人士及中國內地的勞動者。（見表一）

黃漢強、程惕潔（2005）「新來澳定居之內地移民論析」中指出流動人口強的地區，居民的互助會經過一個同化過程，這個過程都離不開競爭、衝突和調適。在這期間，社會福利組織在協助政府減輕社會衝突與矛盾占了一個重要的角色，澳門社工局近年對志願服務組織的資助亦不斷提高引證了這一點。以 2004 年至 2006 年為例，偶發性撥款由數百萬元急增至二千多萬元，可見政府對社會服務的重視。

表一：歷年澳門人口變動

單位：人

年份	人口數目	年份	人口數目
1910	74,866	1984	375,500
1920	83,894	1985	408,500
1924	193,175	1986	426,400
1927	157,175	1987	434,300
1936	120,000	1988	443,500
1937	164,528	1989	324,395
1938	141,945	1990	332,827
1939	245,194	1991	355,693
1940	400,000	1992	380,900
1941	375,000	1993	395,304
1945	150,000	1994	410,500
1950	187,772	1996	414,128
1960	169,299	1997	422,000
1962	270,000	2001	435,235

年份	人口數目	年份	人口數目
1970	248,636	2002	441,637
1980	268,300	2003	448,498
1981	295,300	2004	465,333
1982	321,500	2005	約 484,000
1983	342,700	2006	513,427

註：資料由筆者自行編製。

根據澳門政府所發布的資料顯示，在 2007 年 5 月，澳門共有 258 個社團註冊為社會服務類別（註 2），它們可向有關人士提供社會福利協助。而澳門大部分社會福利服務工作由澳門社工局統籌，根據社團特性及服務宗旨，社工局向有關團體提供資助，在活動與行政管理上進行監管工作，以確保有關團體所提供的服務切合社會需求。

社工局對澳門志願服務組織除了以定額性提供資助外，還會為其它社會服務範疇及福利社團提供偶

發性活動／服務資助。根據社工局的資料顯示，在 2006 年共有 176 間社會福利服務單位由社工局資助，以單位數字顯示，單位數目較 2004 年有所增長，但較 2005 年為低。資助金額方面則從 2002 年開始，平均每年有一千多萬至二千多萬的增長，而偶發性資助的撥款更由 2002 年的三百多萬元，急增至 2006 年的二千多萬元（見表二）。政府資助，不但反映出社會經濟狀況，同時也反映了福利組織經費來源對政府的依賴性日漸提高。

表二：澳門社會服務數字及資助情況（以下金額以百萬元計）

類別／年份	02	03	04	05	06
社會福利服務／設施總數（不包括社會互助團體及福利社團）	180 個	185 個	172 個	182 個	176 個
資助金額（包括社會互助團體）	108.9	118.5	130.8	147.5	172.8
偶發性資助總額（包括其它社會服務範疇及福利社團）	3.2	7.3	9.5	13.8	28.3

資料來源：<http://www/ias.gov.mo/>，擷取日期：31//5/2007。

參、募捐制度

澳門政府對志願服務團體的募款方式並無特定法律監管，澳葡時代的法律兼用“自然法”法則，所謂自然法是“指應當如此的法”，它的核心內容是人與生俱來的尊嚴。（註3）在這理念下，可以理解到當時政府對人民的信任與尊重，雖然在法則上澳門政府並未就募捐設定法規，監管社團募款活動，然

而，政府對民間社團的信任可見一斑。

整體而言，澳門社團的募捐模式可分四大類，包括直接向個別人士募捐、在澳門公共地方進行募捐、以個別方式在合法情況下進行營利收益活動、及向有關部門申請資助，前兩者正式公開以募捐之名，後兩者以其它名義進行。（見表三）

表三：澳門社團募捐模式

性質	有關負責部門	備註
直接向個別人士募捐 （註：不涉占用公眾地方，如以郵寄式方式或個別接觸等）	機構自行監管	若募捐活動涉及占用公共地方，需要向民署申請因收益方面涉及稅務豁免問題，故需向財政局申報
在澳門公共地方進行募捐	民政總署	因在公共地方進行貿易性質的事情
以個別方式在合法情況下進行營利收益活動	財政局	因收益方面涉及稅務豁免問題，故需向財政局申報
向有關部門申請資助	社工局、勞工事務局、教育暨青年局、澳門基金等	

一、民政總署角色

根據澳門行政法規，第 32/2001 號，民政總署之組織及運作，第 1 章第 9 條對發出行政准照範疇之權限，為履行民政總署在對活動及項目發出行政准照範疇的職責，管理

委員會的權限其中包括：

（一）根據適用的規範，向在公共街道和公共地方活動的小販、手工藝者和買賣舊貨者發出准照，並進行監察；

（二）對在公共街道或面向公共街道的廣告及宣傳品發出准照並進行

監察；

(三)根據適用法例的規定，許可其他的行爲、項目及活動的進行或發出准照，並監察是否遵守有關規定（註4）。

從上述的法規了解到福利機構在公共地方進行貿易行爲時均要向民政總署申請許可。澳門的社團募捐行爲一般在公共地方進行，它的募捐活動被視爲一般貿易行爲。由於志願服務團體在註冊社團時並未獲貿易牌照收取利益，故當組織每次向市民募捐時均要向民署申請，其有關活動由民署監管，但款項收益則由所屬團體定期向財政局申報。

二、稅務制度

由於志願服務組織所持的牌照屬慈善組織牌照，故不一定要向財政局申報有關募捐所得的利益，但若募捐所得款項較爲龐大時，組織可依其情況進行申報，根據澳門法律第 21/78/M 號 9 月 9 日，補充稅章程第 9 條，下列情況免徵所得補充稅：

- 互助團體運用其資金所得的收益；
- 被承認有法人資格的任何宗教團體或組織的收益；

• 機構、社團、團體、社會、公共組織及其他法人，除法定豁免外，其可課稅

另外依據澳門法律第 15/77/M 號 12 月 31 日營業稅章程第六條（豁免及減少）條例，地方自治機構、公益行政團體，教會機構及其組織，免費或不牟利提供救濟、慈善、衛生與教育服務者，以及公開表演、野火會、遊藝會及音樂會，其舉辦經取得有關部門的許可，且取得純收益全部供作文化、教育、慈善或救濟用途者，均可免繳營業稅。

因此，志願服務組織在募捐中的收益，受上述的條例監管，一般符合情況下可獲豁免徵稅。由於款項收益涉及稅務問題，不同的組織利用稅務上的豁免條例，取用不同方法籌集善款，如自行成立獨立基金會進行各類營利收益活動，建立恒常的收入，作爲組織的經費。

三、有關部門資助

澳門社工局是主要負責社會福利服務組織的部門，但同時亦有其他政府部門以不同方式資助社團爲社區提供不同類型服務，例如：教育暨青年局資助青少年服務、勞工局資助勞工事務服務、民政總署資

助睦鄰服務等。近年部分社團的服務以多元化發展，服務除了具社會福利性質外，還包含青少年服務、勞工服務、教育工作等，由於這類服務並不由社工局負責統籌，因此社團會依服務特性向不同部門申請資助。除此之外，還有澳門基金會亦是以開放式為各社團提供資助活動的機構，任何合法的社團均可向這機構提出活動資助申請。

由於募捐活動涉及不少人力與社會資源，在人口較少的澳門，募捐活動可激發市民間的互助精神，因此社工局將公開募捐作為服務單位的活動之一，它可向當局申請偶發性資助，因此，不少組織利用募捐作為組織內的大型活動。

四、偶發性活動資助

所謂偶發性資助乃社工局對民間福利機構／社團財政資助的其中一類，目的是向有關機構／社團為了回應社區需求或運作上之需要，舉辦之非常規的活動。這些活動是經常性活動所不能涵蓋，且在其運作經費上難以承擔來舉辦者。在獲得社工局的資助下，有關組織必須向當局提交活動資料，同時進行監管的工作。

五、其它募捐模式

組織除了向政府部門申請資助外，本身為了有足夠資金維持機構的正常運作，必須進行持續的募捐工作。由於各組織宗旨與性質不同，募捐方式亦有不同。一般的募捐活動有賣旗籌款、獎券義賣籌款、或是物品義賣等。另外，亦可成立福利基金會或其它基金會，以獨立慈善團體身分為組織統一進行募捐及處理捐款事宜，活動包括直接向個別人士進行捐募；或自行經營企業作機構恒常性收入，如物業租務收益；或與海外關係密切的組織，可向海外地區組織進行募捐。

從上述介紹的募捐模式可見，澳門政府對志願服務組織的財政監管除資助範圍進行監察外，對其募捐活動的監管，以自主性及自我約束方式自行監管，呈現了融和的社會氣氛，這是由於澳門整體人口與各大城比較尤如一個大社區，組織與市民、組織與組織、組織與服務對象的關係，都受到社會規範的約束。Coleman（1990）的社會規範觀認為規範對人的互動產生作用，亦會對其他行動產生限制。這約束力往往來自社會及組織的使命，在平和的社會環境下，這種管治方式更能建立和諧氣氛。

肆、使命感與規範

社會福利服務組織的服務宗旨與期望與一般營利組織不同，它強調以專業的工作方法及使命感（sense of mission）協助受助者解決問題，非營利社會福利服務組織之所以能夠存在主要理由就是因為組織使命。

一般來說，使命感可從多個角度分析，包括個人及歷史兩個層面，個人方面是指個人對人生的責任和任務，是一種自覺的認識，換言之，它是以國家和社會為對象，是個人對國家的感情和對國家前途命運的思考，它並不同於服從，而是指全身心的投入，在這心態下，員工行為會自行約束。

從歷史角度而言，使命感指在特定的歷史時期、特定歷史條件下，個人對其所肩負歷史使命的深刻認同，並感受到完成歷史使命的意義，而產生的一種自覺地要為歷史使命付出代價的強烈主體意識。陳玉枝、林麗華（2002）則從員工與組織的角度對組織使命感認為組織使命感指個人的行為、態度是否與組織目標一致，個人與組織關係的彼此交換。陳慧棻（2005）從員工本身的角度對工作使命感定義為

人員對工作的一種心理知覺感受，工作者將工作內容視為其應該善盡的責任，並盡可能做到最好。福利組織在澳門提供社會福利服務，組織本身有著對社會高使命感及機構的特使命，因此，福利組織的員工一般而言亦較其它私營公司的員工社會責任感重，會為這意義進行自我監察。

上述情況主要以組織及個人的角度看工作使命，但亦可從員工對組織使命的影響了解組織使命。非營利組織大多關注公共利益的服務由志願人組成，其具有慈善助人，不求回報及利益的特質，在服務的特性上多具有維護社會公義、為有需要人士提供協助，提昇個人身心品質的特性。這些特殊性的發展，成為志願服務組織必不可少的工作使命，它影響組織未來走向與欲達成的理想或目標，由於這目標的達成一般是由一群具有相同理念的人所共同組成的自願性團體，這群人的共同理念，逐漸轉變為此志願性團體的使命，組織透過內部員工的教育讓組織成員認識到組織的價值觀和自身的價值，產生對工作的使命感（劉兆峰 2002）。洪清德（2004）認為使命感是工作的基本價值觀，是無形的但可影響員工學

習的動機和知識吸收能力。同樣地，員工們亦會影響組織達成使命的目的，因為一般而言加入機構的員工均持有與機構相同或認同機構的服務宗旨及使命感，這意謂著使命感在組織中存在正向的互相影響作用。在這類組織環境下的員工，他們的行為受到組織及個人影響，進行自我約束的作用（Berg and Feij2003）。澳門政府對志願服務組織的募款政策一直採用的寬鬆、尊重的方式讓團體自我監察，可引證為澳門的志願服務組織有高度的使命感和自律性，歷年至今在這制度下並未有重大違規事件，因此，此政策並無重大改變，而且亦被社會大眾所認同。

但是，目前澳門社會受到經濟快速增長的影響，社會結構更趨繁雜，福利服務支出每年遞增，正如黃漢強、程惕潔（2005）在『新來澳定居之內地移民論析』一文中提到同化過程產生衝突、調適等情況，政府對志願組織的募捐行為有否需要建立一套更完善的制度及準則，規範有關組織的募捐活動，是值得深思。

伍、新情境、新規範

2003 年澳門賭權開放，賭業投資者為澳門帶入了大量的資金，與賭博事業相關的行業蓬勃發展，強勁的經濟增長同時吸引了各地的投資者在澳門投放大量資金，期望能爭取可觀的利潤回報。隨著經濟發展而帶來的是民生開支的不斷上漲，從事非賭業相關的民眾在未受惠於經濟發展下，卻要面對生活重擔的加深，導致社會兩極化情況漸趨嚴重，高收入人士對政府存在較高水平的要求，低收入人士期望政府提供較多的援助，因此市民對政府施政及社會問題關注度亦日漸提升，如近年居民就十分關心土地批給問題，改善居民生活質素問題等。

在社會意識持續提高的情況下，市民對捐獻給志願服務組織的善款如何被運用，善款運用比例——如行政費用所占的幅度，同樣會重視。過往的募捐管理模式，並未能達至應有的透明度，使市民明確了解整個處理模式。由於現行澳門沒有一套整體的募捐法規，因此作者建議政府對慈善團體的募捐行為，進行統一的有系統性監管，制定非營利組織的募捐法規，由社工局統一負責批核及監管工作，如香港社會福利署於 2004 年 10 月公布《慈

善籌款活動最佳安排參考指引》供慈善機構自願遵守，慈善機構可靈活選擇全面或只採用部分指引，藉以衡量慈善機構舉辦籌款活動時的表現；或台灣於 2006 年 5 月 17 日制定的公益勸募條例，作有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，以促進社會公益，保障捐款人權益。在制定法規或募捐指引時，必須考慮澳門本身的情境，作出切合小社會、大社區的需要。

為尊重“自然人”的法則理念，筆者認為部分募捐及資助方式可以並存，社工局可募捐為一種活動，機構在公共地方進行收益性的行為向相關部門申請，同時亦需交由特定部門統一監管，控制募捐活動會否過多、所得的款項是否與募捐目的配合。在現行模式下更明確給與慈善組織有規可依，有法可守，令捐助者加倍信任。若募捐團體出現違反指引時，可依現行行政法規進行處罰，同時可讓社會大眾人士得知該團體的違法行為教育大眾，讓機構直接受社會監管。筆者亦認為設定募捐工作指引對志願服務團體有以下好處：

(一)有法可依——組織上下員工可根據指引或法規辦事，在有法可依的情況下，員工較易遵守，不會導

致誤入法網。

(二)有系統——在現行的制度下只有民政總署及一些相關資助部門了解社團的募捐行為，欠缺一個明確機制，導致組織無法可依，導致可能出現不公平的現象，在有系統的架構下，可避免不必要的誤會。

(三)可控制——任何一個志願服務組織均期望獲得較多資助，進行募捐是其中一種方法，在目前情況下，讓組織自行約束並不是一個好的監管方案，因此制定明確制度，令政府相關部門易於控制，在有需要時可進行協商，便於管理。

(四)建立健康形象——若組織能依從法規所定進行募款，可給捐獻者一個信心為組織建立良好的形象。

(五)增加募捐能力——制度越清晰明確，讓捐獻者對捐獻的款項用途更了解，有助推動捐獻者的捐助意欲，為機構帶來較大的收益。

陸、總結

現行澳門對社會服務組織的募捐行為並沒有一套明確的法規監管，是在互相包容、互相協調下，各組織依其特性與能力，為組織進行募捐工作。毫無疑問，這種互信及被尊重的環境，在歌舞昇平的社

會是可行的。然而值得我們深思的是一個法治的社會，對於任何社區行為都應有法可循，有法可依。在如今，社會繁榮、穩定，大眾融洽的情況下，建立一套完整募捐法規是值得考慮，也是一個很好的立法時機。政府有關部門應從各方面進行檢討、諮詢，反覆考慮條例的優劣性。

依法治國是長治久安的保證，政府應積極考慮將募捐納入法制管理軌道。募捐活動隨意性大，較容易被不法分子鑽空子，在仍未有涉及社會糾紛的情況下，儘快制定具有操作性和現實基礎的募捐法，制定募捐人、捐贈者以及受贈人之間的權利義務關係；區分募捐的權責，讓社團管理者在募捐過程中，有明確的法律責任防範發生違法行

爲。

制度的作用視乎組織對它如何運用，善用則宜，濫用則廢。目前，澳門政府對募捐行為未有明確的監管制度，故應考慮目前與未來社會發展的需要，作出長遠計劃設計，例如，公開募捐需向有關部門申請公開募捐許可證，事後提交一份註冊會計師核證的核數報告及捐款受益團體發出的收據，以預防被人濫用，造成社會矛盾，影響和諧社會的發展。

澳門的發展應該是全面性的，因此筆者希望政府能完善各項社會制度及未雨綢繆，爲未來的社會發展打好基礎，令社會制度更有系統。

（本文作者姚瀛志現為澳門理工學院社會工作課程講師）

註 釋

註 1：資料來源：<http://www.gcs.gov.mo/>，擷取日期 27/6/2007。

註 2：資料來源：<http://cn.io.gov.mo/>，擷取日期 31/5/2007。

註 3：郭華成著（1997），澳門法律導論，澳門基金會出版，頁 10。

註 4：資料來源：<http://www.iacm.gov.mo/>，擷取日期 4/7/2007。

參考文獻

洪清德（2004）使命感，客戶網路和供應商網絡：影響我國電子資訊產業代

- 工和自品牌策略抉擇因素的探討，台灣：管理學報 21（4）：451～476。
- 郭華成著（1997）澳門法律導論，澳門基金會出版。
- 陳玉技、林麗華（2002）護理人員授能與組織使命感相關因素之探討，台灣：慈濟護理雜誌 1：4，53～64。
- 陳慧榮（2006）警察人員行政中立、工作壓力、工作使命感與工作滿足關係之研究，T&D 飛訊，第 47 期，1～20。
- 黃漢強、程惕潔（2005）新來澳定居之內地移民論析，澳門大學澳門研究中心出版。
- 劉兆峰（2002）試論使命管理，中國：山西財經大學學報 24（4）：57～59。
- Berg, P. T. v. d. and J. A. Feij (2003). "Complex Relationships Among Personality Traits, Job Characteristics, and Work Behaviors." *International Journal of Selection & Assessment* 11(4): 326-339.
- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- <http://www.gcs.gov.mo/>，擷取日期 27/6/2007。
- <http://www.ias.gov.mo/>，擷取日期：31/5/2007。
- <http://www.iacm.gov.mo/>，擷取日期 4/7/2007。
- <http://cn.io.gov.mo/>，擷取日期 31/5/2007。