

政府治理與新時期澳門社會保障的發展

陳慧丹*

社會保障制度和政策在社會發展和社會秩序中發揮重要的安全防衛功能，有利於社會整合和社會和諧。¹ 回歸後，社會保障成為了澳門特區政府的施政熱點，也是居民普遍關注的民生問題。澳門特區已成立 15 年，經濟發展迅猛，社會和諧穩定，政府不遺餘力地推動各項社會民生福利政策，促進居民福祉，提升居民生活素質，但同時仍然面臨着許多複雜的社會問題。在面對貧富差距擴大、社會公平正義訴求、人口和家庭結構變遷趨勢，以及合理有效運用財政資源等問題面前，特區政府創新思維，提出建立社會保障長效機制，與時俱進地合理完善和規劃社會保障體系，可以預期特區政府將面對一系列嶄新課題，因而政府有需要更新治理觀念，調整治理模式，合理運用新治理技術和治理工具。本文將探討政府如何提升其在社會保障中的治理能力，從而完善社會保障制度，應對社會風險，解決社會問題，保持社會穩定。

一、治理與社會保障改革

(一) 治理理論要點

20 世紀 90 年代，治理一詞經常在公共行政理論中出現。治理理論是在公民社會不斷成長、社會組織快速壯大、福利國家管理危機和市場失靈的背景中被提出，其對傳統公共行政進行反思和批判，檢討並重新探索能夠有效解決各方政治訴求和適應複雜社會環境的政府管理模式。治理理論的創始人之一羅澤瑙認為，治理是一系列活動領域裏的管理機制，所涉管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家強制力來實現。² 全球治理委員會提出治理有四個特徵：①治理是一個過程，並非一套規章制度或一個活動；②治理以協調為基礎而不是控制；③治理同時涉及公、私

部門；④治理並不只是一種正式制度，而是持續的互動作用。³ 斯托克將各種治理概念梳理為五種觀點：①政府為公共管理的主體之一，不論公共或私營機構只要獲得公眾認可，就可能成為不同層面上的權力中心。②在化解社會和經濟問題的過程中存在的界綫和責任趨於模糊，承認非牟利組織或志願組織等第三部門解決問題的重要性，並將更多的責任轉移至非政府組織。③各個社會公共組織之間存在着權力依賴關係，這些組織各自都沒有獨自解決一切問題的資源和能力，必須互相依賴以交換資源、談判協商，交換的結果取決於各個參與者的資源，也取決於互相協商的遊戲規則以及進行交換的環境。④自主自治的行為者網絡連接着各種政策群體。⑤重新界定政府的作用範圍及其方式，政府的能力和責任不單純在政府下命令或運用其權威，而新型公共行政應着重於運用新的政策工具來構建/解構與協調、施加影響或規定取向、整合與管理等方面。⁴ 可見，治理追求一種新的管治方式，引導人們重新理解政府的性質，其本質在於統治機制不再依靠政府的權威或制裁，轉變為強調政府與社會、公民之間的互動合作。⁵ 可以看到，合作、協商、伙伴關係、共同目標等是關鍵詞⁶，目的旨在建立政府與公民之間的信任關係。

治理理論對傳統公共行政造成了一定的挑戰，而這些觀念正使政府改變其管治思維和管理方式，更加關注與社會的互動。當然，治理理論也存在不少批判和質疑，包括自主網絡式管理體系的治理機制是否優於或能夠取代市場與政府機制⁷；建基於合作和談判基礎的目標訂定過程有時並不可靠，有可能導致治理失敗；如何處理合作與競爭、開放與封閉、可治理性與靈活性、責任與效率等各種機制內部之間的緊張關係等。⁸

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中國人民大學法學院博士研究生

(二) 治理與社會保障改革

社會保障是政府治理中的重要面向。20世紀70年代福利國家模式出現了困境，治理理論在社會保障改革中逐漸受到重視，它主要重新探索社會保障的管理模式和供給主體問題，即如何處理政府與市場、政府與社會、政府與公民之間的關係，以促進各方良性互動，追求社會和經濟平衡發展。英國戴卓爾夫人新自由主義式社會福利改革模式曾風靡全世界，所主張的國家不應介入經濟活動的思維全面反映到社會保障改革中，如不斷縮小政府規模、大幅縮減公共開支、盡可能市場化、更強調個人責任等等，當然不能否認這對社會保障制度改革的貢獻，但“小政府、大市場”實際上曾成為一種迷思，根本目的只不過是為了削減政府在社會保障中開支的措詞。⁹ 布萊爾政府的社會保障政策方向修正為不應削弱政府為社會成員提供社會保障的責任而絕對地強調個人責任。¹⁰ 歐洲福利國家也進行反思和改革，推出一系列如控制社會保障支出、提倡費用分攤的基金制和鼓勵私人儲蓄、更靈活的就業政策和協調勞資關係等措施，最主要的目的是促進就業和經濟成長，同時兼顧社會正義。¹¹ 如荷蘭、丹麥在削減社會保障預算同時將社會保障改革和勞動政策及整體經濟政策改革結合起來，達到既增強經濟競爭力又能維持完善的社會保障制度以促進社會團結的目的，當中國家治理能力發揮了重要作用。德國曾經因未能提升國家治理水平，對於“社會國”的憲法要求爭議而未能凝聚社會改革共識，及來自社會力量的阻力而使改革困難重重，但自2003年“2010議程”銳意進行政經制度和勞動市場改革，加強個人責任，推進一系列如改革失業救濟和推行再就業、降低健康保險費率、逐步延長退休年齡、增強家庭政策等措施並獲得了成效，並成為其他國家的改革楷模。¹² 日本在面對經濟低迷和人口老齡化嚴峻的情況下作出了社會保障理念和政策選擇的轉變，提出了建設“有活力的福利社會”，建立強調個人自立自助、重視政府、企業、家庭和個人共同參與和提倡社會連帶責任感的新型福利社會模式。¹³ 上述各國的經驗表明社會保障改革沒有統一的路徑，也沒有“最佳辦法”，其社會保障發展是根據自身發展的社會體制和規範、制度形成所立足的理論和原則而有各自的歷史發展邏輯，而且對於社會保障涵義和國家/政府、市場在社會保障提供上的責任角色也有不同的理解¹⁴。因而，對於別國或地區的有益經驗可以參考但不宜照搬，不足之處需要審慎提防，只有結合自身的社會制度才能正確詮釋應有的改革之路。

先進國家或地區的社會保障發展經驗告訴我們一些改革規律。首先，對社會保障的治理觀念有別於傳統角度，即以往認為社會保障政策可能為市場經濟帶來不良影響轉變為使其成為市場經濟發展的積極因素之一，如提倡個人責任、事先積極防範代替事後補救、增加就業激勵等等。第二，改革目的不在於政府、市場或其他社會力量哪個佔的份額較大，而是關注政府與市場、各種社會力量的責任邊界(雖然是模糊的)以及彼此如何妥協和合作的重要性。¹⁵ 第三，社會保障改革往往需要與其他政策配套，如人口政策、勞動政策等，視其為整個社會經濟發展的一部分。第四，無論如何改革，毋容置疑的是政府在維護公民權利、社會資源分配和促進社會公平正義等方面不可缺位，因為社會正義和公平是社會保障制度如何轉型都始終需要堅守的核心理念。

目前在人口老化加劇和人口平均壽命延長、家庭結構變遷以及歷次金融危機後經濟成長緩慢的情勢下，對社會保障制度改革提出了更高要求，各國或各地區政府對於社會保障的重新檢視和改革發展仍然是治理中面臨的重大課題。在社會保障治理的課題上，需要實事求是地探索“政府與市場之外的自主治理”的可能性¹⁶，如何把政府的干預控制在適當範圍之內，主動促成社會多方參與¹⁷，為社會保障發展開闢新路徑，既不會造成政府潛在的財務負擔又滿足人們對社會保障的需求，既能實現公平又確保效率。而這種多方參與意味着形成一個能獲得政府法律政策和財政資源支持、有效運用市場化策略增進社會財富和就業機會、培育和激發公民社會連帶和互助互濟精神的治理新格局。¹⁸

二、澳門特區政府涉社會保障發展的施政理念發展

澳門特區政府相當重視社會保障的制度建設與完善，在特區發展的不同時期，政府都因應當時的經濟發展和實際情況、當時主導的社會保障理念及社會環境轉變而調整發展策略，回應廣大居民新的期望和日益多樣化的訴求。

(一) 1999-2004年：政府主力經濟復甦，延續原有的社會保障制度

回歸前，澳門經濟已連續多年負增長，百廢待興，失業率達6.3%，特區政府務實地提出了“固本

培元，穩健發展”的施政目標，以促成經濟復甦和促進就業為最重要的任務。因此，回歸初期特區政府着重確保回歸前的社會保障制度平穩過渡，以維持社會安定和補救居民生計為指導理念，優先援助失業和就業有困難人士、長者、殘疾人士、新移民、邊緣青年等特殊對象，採取了很多紓解民困的短期扶助措施，審慎利用有限的公共資源，並未做長遠性和整體性的社會保障規劃，這是特區政府回歸初期在社會保障政策方面的顯著特點。

(二) 2005-2010 年：社會保障制度創新，提高居民綜合生活素質

自賭權開放後，經濟持續向好，社會財富累積加速，特區政府在《2005 年財政年度施政報告》中提到“經濟發展的根本目的，就是要逐步提高市民的生活質量，促進市民的全面發展”¹⁹，表明特區政府已關注到急劇社會變遷下所衍生的如貧富差距日益擴大等各類複雜社會問題的化解，以及居民對分享經濟發展成果的各種訴求。特區政府特別提出有責任在財政收入理想的情況下體現社會公平正義，強調居民福利和經濟發展同步增長，提升居民綜合生活素質，強化社會福利建設，在社會保障制度、社會救濟和福利服務逐步加大開拓和發展力度。²⁰顯然，特區政府更新了對社會保障的施政思維，從回歸初期消極的社會援助思路轉變為積極全面考量社會保障事業的完善，強調政府、社會及個人的權利與責任相對的倫理原則，營塑預防與扶助並重的理念，建立政府與私營機構、民間社會之間合作伙伴的新型關係，開拓社會資源，實現多元化的福利供給體系，以科學地、前膽地進行各項政策調整和制度改革，建立全面有效的社會安全網。

(三) 2011 年至今：着眼社會保障長遠發展，積極增進民生福祉

在澳門經濟輝煌發展的表面下一些深層次問題如經濟增長與公共服務水平不足、社會公平與貧富差距擴大等矛盾，逐漸顯現並需要特區政府加大力度解決。第三屆特區政府從“協調發展，和諧共進”、“增進民生福祉，立足長遠發展”等施政理念出發，提出持續合理關注和改善民生工程對構建和諧社會的重要性。更為重要的是，特區政府深刻認識到發揮《澳門基本法》對居民社會福利的保障作用，承擔起逐步提高居民的生活素質和提升整個社會的公共福利水平的責任和義務。新時期下合理分配社會財富，維護

和提高居民福祉，關顧弱勢群體處境將是特區政府的突出任務。在總結回歸 10 年社會保障的施政經驗基礎上，特區政府提出了建設社會保障長效機制，確保機制的規範性、長期性、穩健性和可預期性；以多支柱、多層次的社會保障架構，維護和保障經濟發展所創造和積累的社會財富的公平分配；有意平衡居民在社會保障中的權利和義務，兼顧短期分享和長期規劃，重視資源投入和效益等各種關係，為澳門社會保障制度的可持續發展奠定基礎。

澳門回歸 15 年來社會和經濟形勢經歷了翻天覆地的變化，催生了新的社會問題和社會風險、新興的政治力量和多樣的社會訴求，特區政府在社會保障領域的施政也相應作出了回應。從社會保障在回歸初期蕭條的經濟環境下為社會秩序穩定和經濟復甦服務，到社會財富逐漸累積而提出居民福利和經濟發展同步增長，縮小貧富差距，並提升整體居民綜合生活素質，再到以權利的嶄新視角提出建設長效機制，維護和保障社會財富的公平分配，可以看出，特區政府的施政在對社會經濟形勢變遷的認知中對社會保障不斷作出思考，認真設計和建構相應的制度和政策。

三、治理理念下的社會保障發展思路

特區政府在《2013 年財政年度施政報告》中首次提出建立長效機制，對社會保險、社會援助和福利服務提出相應的發展願景，從而可持續地運營社會保障制度，為居民提供各項社會福利項目，使居民得到經濟保障，共享社會發展成果，此舉為新時期特區政府全盤規劃社會保障制度掀開了新的一頁。澳門已回歸 15 年，究竟需要一個甚麼樣的社會保障制度是新時期新形勢下特區政府必須認真思考和探索而且付諸實踐的問題。

(一) 加快推進雙層式社會保障制度的建設

特區政府對社會保障的不斷完善無疑為化解居民在經濟急劇發展帶來的社會風險作出了重要作用。自回歸以來，特區政府在社會保障基金的組織設置(由原來經濟財政司管轄轉由社會文化司管轄)、有計劃地將保障範圍覆蓋全澳居民、日漸健全社會保障項目並提升給付水平、推行非強制性中央公積金的雙層式社會保障制度等方面作了重要改革，使澳門社會保障初具規模與水平。在第一層社會保障制度中仍需對社會保險功能重新認定，協調政府、企業與個人的

責任，在博彩稅收連續下跌的趨勢下確保社會保障制度的財政穩健性和制度持續性，激勵企業和居民多點承擔等諸多問題予以關注。而第二層非強制性中央公積金制度將是今後特區政府建構老年經濟保障制度的主題。非強制性中央公積金制度的諮詢已於2014年6月13日結束，居民對供款比例為最低5%、設立權益歸屬比例、累積供款可攜性中不限制保留賬戶數目、維持每年可全部或部分提取供款的方式等議題都表示了支持²¹，這將成為中央公積金制度建設的民意基礎。中央公積金的落實需要加快步伐，政府以不斷提升第一層社會保障制度的養老金給付金額的手段應對人口老齡化問題並不是長久之策。中央公積金制度其中之一的作用是第一層社會保障制度的補充，它被認為是克服因為人均預期壽命增加或者將來可能的退休年齡延後所產生的給付保障不足與給付貧窮問題的應對措施之一。²² 在中央公積金制度中需着重其效率問題，成功落實與否將取決於政府的管理效能，對公積金制度的管理和規範成效，以及基金管理公司的風險管理能力。此外，也可適時探討將外地勞工納入非制性中央公積金制度的可行性，一是保障他們的工作權益，二是提供切入點探索區域退休保障的涵接方式，三是吸引外來人才。這些問題無疑是特區政府的一項巨大挑戰。

(二) 擴大社會福利資源

對於社會保障發展的討論，除了注重社會保險和現金給付機制外，還應該重視社會服務的建設。一直以來，澳門社會服務的提供已呈現出民間團體共同參與的特徵，它們彌補了政府服務的不足，即使回歸後政府對社會保障的參與日漸增強亦無損它們提供社會服務的重要性。澳門的社會服務由政府與民間團體共同支撐，兩者在服務提供上分工較為明確，政府負責宏觀政策制定、監管協調以及資源調控，而民間團體則與政府合辦或者由政府資助直接向居民提供各種服務。特區政府倡導發展以社區為本的服務，這就需要開拓更多社會福利資源，以大力推動與民間團體共同合作，構建回應力強和高效的社會服務網絡。

政府要做的工作有兩方面：一是擴大資源總量，二是提高資源效率。第一，目前服務提供主體多以正式部門為主，非正式部門如家庭成員、鄰里、義工等力量未被充分調動積極性，調查研究顯示超過六成受訪者沒有參加過義工服務，也有受訪居民不滿意義工服務狀況²³，平均年度參與義工的時數約24小時，參與程度落後於其他國家和地區。²⁴ 政府未來需要開發

和激發義工人力資源，將不同人的知識、技能和經驗集合起來共同創造社會福祉。第二，服務分散和缺乏連貫性與社區為本的服務發展理念相悖²⁵。照顧管理模式尚待開發，它主要整合由不同部門提供的服務資源，增強社會服務配套銜接，容許服務接受者的參與，持續監督與評估服務計劃，鼓勵跨專業人員合作。第三，要以社區為本，得思考民間團體與政府之間的關係。在財政支援方面，民間團體過於依賴政府從而導致自籌經費的動力和能力不足，可能影響政府與民間團體之間的伙伴關係而使民間團體的服務提供受制於政府，一旦當政府減少資助，可能影響它們提供的社會服務數量和品質。²⁶ 在提供服務與活動安排上，可能受限於財政支援，民間團體一定程度地傾向已經開辦或容易辦的服務，出現重量輕質及同質化程度較高的情況²⁷，限制了創新能力的提高。這都不利於民間團體開拓和創新社會服務。居民希望民間團體勇於成為新服務的開拓者，在老齡化、新移民、問題賭博、青少年教育等新興社會問題面前創立更具針對性和專業性的服務²⁸，主動填補政府社會服務的空白。第四，特區政府宜確立科學系統的資源分配機制，設立一套具成本效益的、與績效表現掛鈎的資源分配和評估工具，具有合理性和科學性，適度體現競爭性和激勵性，時刻督促社會團體對內部管理和供給服務作自我評估。

(三) 增進社會援助的積極功能

回歸後，雖然經濟增長快速，但仍有部分低收入人士或弱勢群體的生活未見好轉，政府已制定各種政策措施加以扶助。但是，特區政府應跳出對受援助者被動的事後補救以及單一的現金給付及特殊救助的框框。社會援助近年儘管極力擺脫負面標籤效應，提倡自強不息、自力更生的社會福利理念。但是，積極提高他們的生產力再投入勞動市場只是一方面，更深層次意義的是，透過如職業技能培訓、活躍老化(active ageing)、殘疾人社會融合等促進政策，盡可能幫助受援助者公平地參與社會生活的能力²⁹，並結合其他社會服務如醫療、住房等保障途徑³⁰，協助他們克服困難，建立信心，他們也是有能力投資於和貢獻於社會，並不會因為貧窮或弱勢而缺乏參與社會的機會。

四、提升政府的治理能力

長效機制顧名思義是一項有待長期堅持的制度

安排，要求特區政府在社會保障領域的施政能力必須進一步提升，需要建基於現有制度基礎、實事求是地推進，根據社會經濟條件持續地作為一項公共政策發展，並堅持法制的有效保護。為推進社會保障創新，特區政府進一步加強自身治理能力是至關重要一環。

（一）增強公共行政部門管理水平

回歸後，特區政府的管治水平穩步提升，但仍有不足。雖然特區政府領導對環境變化有比較充足的認知，但政府部門配合總體施政方針，及時和有效調整制度及政策方面似乎脫節。當然造成這種情況的原因很多，但主要有以下幾方面：①要有有效的政策制定和執行過程和結果，政府領導人和政府相關部門的意願和能力兩者缺一不可。政府高層領導有很多改革宏願，但是在執行層面由於各個政府部門對改革措施的認知不足，或者不夠重視，仍然埋首於日常事務處理中而使很多政策還停留於願景陳述；②即使相關部門可能認知到改革的必要性和重要性，但是其政策論證能力和現有政策工具不足以具體化為行動方案，或者部門間溝通不足，又或者誤判形勢而未達社會期望。③即使制定了良好的政策但因固有的“多做多錯，少做少錯，不做不錯”消極行政文化³¹而成為了政策推行的潛在阻力，得不到有效實施。政府全面提高自身包括社會經濟形勢預判能力、政策決定和執行能力、利益協調和整合能力、優質公共服務能力、維護社會公正和自我控制能力顯得十分重要。

特區政府經常提到要轉變和創新施政思維，這符合治理的要求。創新意味着管理流程更新、工作程序重新審視和組織改造等制度改革外，關鍵政府還要培養新型行政文化，因為光有精心規劃的先進制度但缺乏勇於開拓和承擔的魄力、與時俱進和創新價值觀，改革和進步的動力將會受阻。因而引進以績效為基礎的新型治理工具，提倡科學的治理手段防止形式主義和經驗主義，提高行政效率和施政效能；鼓勵公務人員有超前眼光，持續學習，提高快速有效的執行力，不能總以老方法解決新問題；以及完善的政府與社會、居民之間的互動機制，適時調整公共政策的制定及實施策略和方式。這些對於社會保障長效機制的落實非常重要。

（二）政府承擔指導和確立行為準則的責任

政府負責制定和執行法律和政策，也須重新審查和修訂不合時宜的法律法規，一些關乎社會保障的重要法律法規如長者權益綱要法、社工註冊制度、非強

制性中央公積金制度等宜加快立法步伐。在政策制定方面完善社會保障政策本身，同時也要處理好社會保障政策與總體經濟政策、人口政策、就業促進政策等聯繫。社會保障法律和政策關乎全民福利，在立法和政策制定過程中必然需要重視諮詢工作，讓居民參與到社會保障建設的討論中，相比起其他範疇的法律制定，利益表達更為多元而且情況更為複雜，這考驗特區政府的利益整合協調，以及立法和政策制定的統籌能力。

（三）提升維護和促進社會平等的能力

政府在社會保障領域的治理方式需相應作出轉變，扶持社會弱勢群體，透過各項社會保障服務和政策促進他們的社會共融仍然是新時期社會保障建設的重點，但社會新期望認為不同處境的個人、群體和社會階層的權益同樣受到維護，使居民獲得安全、平等、自由和有尊嚴的生活同樣不容忽視。這就需要制定認真長遠規劃藍圖，如何協調社會保險、社會援助和社會服務三個子系統，制定兼顧公平與效率的社會保障政策，夯實社會保障制度所需要的經濟基礎等問題，使社會達至公平正義，社會財富合理分配的狀態。

（四）確保經濟競爭力和社會保障長期實行

充足的財政資源是社會保障長效機制建立的基礎。自 2002 年特區政府決定開放賭權以來，經濟發展迅猛，政府財政稅收不斷增加，為建立健全社會保障提供了堅實的經濟基礎。但是，澳門經濟增長非常依賴博彩業，博彩稅收自 2014 年 6 月連續下跌，已敲響了經濟危機警鐘。雖然政府向社會傳達博彩業發展仍樂觀的訊息，但也有意見認為這次博彩業頹勢不同以往，已使政府難以挽回博彩業下行趨勢，發展前景嚴峻。³² 特區政府如何保持經濟長期穩定發展已成為重要議程，社會對各項政府運作和民生福利的財政資源供給出現隱患的擔心越來越明顯，在經濟景氣時政府尚且不急着思考節流問題，但需吸取各國或各地的經驗教訓，不要等到一天財政資源出現危機時才想方設法控制資源，這只會使政府陷入管治困境。因此，政府在保持樂觀態度下，也需正視情勢發展，下定決心提高管理績效和治理水平，前瞻地思考包括如何增強組織運行能力，調控博彩業發展和經濟適度多元化，進行人力資本投資，有效利用公共資源，發揮社會保障機制作為經濟發展的驅動因素之一，通過提高治理水平增強經濟實力。³³

(五) 促進政府與社會的良性互動

政策的制定、執行及其不斷修正都牽涉各種不同的利益博弈、整合和協調，而關乎全民福祉的社會保障尤甚。因此，政府需注重發揮民間團體、企業、社區以及居民個人在社會保障政策過程和社會保障服務提供的作用，並透過政府與它們的溝通協商和廣泛合作建立伙伴關係，獲得發展共識，化改革阻力為動力，共同推進社會保障的治理。溝通從來都是雙向平等的，政府不僅開放和創造更多渠道讓民間組織和居民參與，而且也要激發他們主動參與公共事務的積極性，前者在多元化和制度化方面政府已較為重視，但有效性尚待加強，後者考驗政府的社會動員能力和管治智慧，必須學習和掌握更多能夠促進民主協商和公民參與、網絡化與協同化的治理技巧。

(六) 引導和強化居民正確理解社會保障

這是建立長效機制的思想基礎。就社會保障的認知而言，因應經濟增長適當地為弱勢群體提供扶助措施，增進居民福祉是一個負責任政府的體現，但同時不能忘記和否定作為社會成員的個人仍須有主動積極追求自我幸福的個人責任。³⁴ 因此，不能將社會保障僅僅理解為政府提供的保障，社會保障事實上包含多種支持來源。在世界銀行五支柱社會保障模式中，家庭和其他社會支持也起重要作用。對社會保障的責任而言，制度健全需要耗費大量資源，況且澳門的社會保障制度尚處於建設時期，政府作為主導一方毫無疑義，但並不代表包攬所有，這一方面要求政府自我控制，另一方面需引導社會明晰政府、僱主/企業、民間團體及個人的責任。政府負責制定政策和法律並監督其執行和公共資源分配；僱主/企業需要履行社會責任，盡供款責任；民間團體辦好服務、搭建好政府與居民溝通平台；個人既是制度的使用者也是參與者，堅持權利義務觀，籌劃個人退休生活保障，積極參與社會服務的義務工作等。特區政府需以大智慧來激勵和引導各方共同參與到長效機制的建設中，防止對社會保障觀念過於片面性或出現誤解。非強制性中央公積金的諮詢就作了一次生動的社會保障觀念教育，有助深化社會保障的改革與不斷完善。

五、更新、完善執政觀

治理對於國家和澳門特區都是嶄新課題。十八大報告首次提出要“推進國家治理體系和治理能力現

代化”；國家主席習近平對澳門提出“四點希望”的第一點，就是要求“不斷提高特區依法治理能力和水平，要善於運用法治思維和法治方式進行治理努力打造勤政、廉潔、高效、公正的法治政府；要加強公職人員隊伍建設和管理”。政府治理的提升不僅僅是一套管理工具或技術的改進，而同時需要一整套治理理念或理論基礎作指導。在要求治理能力現代化同時治理理念也需要現代化，只有治理理念和治理能力同步提升，才能有效落實社會保障長效機制。政府至少需要樹立以下幾個治理觀。

①**法治觀**：發揮法治在政府治理中的重要作用，堅持在《澳門基本法》和法律範圍內辦事，政府依法行政，維護居民權益。把制度建設放在首位，各項制度要規範化程序化，制度滯後要適時修訂、制度空白要即時填補、制度漏洞要立刻堵塞，更為重要的是，法律制定後要貫徹執行。

②**服務觀**：政府角色的發展經歷了由“劃槳者”到“掌舵者”再到“服務者”的轉變。治理現代化需要建立服務型政府，保障公民權利、重視政府與社會的對話協商、追求公共利益、實現社會正義，強化公民與政府的信任和合作關係，形成為一種新型的政府治理模式。

③**民本觀**：回歸後“以民為本”是政府施政核心理念，各領域事業需要作為主人翁的澳門居民共同創建。然而，“以民為本”絕非限於政策制定的民意諮詢。不論特區政府高層領導，還是基層公務員，高高在上態度沒有益處，需認真聽取居民意見和訴求；要接受社會意見多元化的現實，不可能要求只有一種聲音，大部分批評揭短的意見是理性的，動機是為特區好，要接納並加以改善。³⁵ 對於政府自我控制方面，對公共服務、公共工程要監督到位，防範制度和人為漏洞，維護公共利益。

④**惟實觀**：施政要實事求是，不誇大成就，不隱瞞錯誤，不迴避負評，不遮蔽不足。要科學施政，需要前瞻思考、反覆思考、換位思考，認清未來環境的新機遇與新挑戰，評估現實社會需要，借鑒別國管治新思維和有益經驗並結合本地情況與時俱進地調整管治策略和方式。³⁶ 只有政府務實地、持續地學習、實踐和改革，才能適應複雜多變的環境要求，才能有信心對症下藥解決問題。

⑤**創新觀**：特區政府已積累了豐富的管治經驗，但政府施政並不是靜態的，面對目前外圍經濟成長緩慢，澳門內部經濟增長與社會發展之間的矛盾，居民對政府期望年年膨脹，政府自身公信力建立等問題，

依循以往的管治思維和模式已不可能有效解決。治理給政府一個全新視角，有助探索如何加強政府、社會與居民之間協作關係、建立快速回應的危機處理機制、促進社會競爭力和維護公平正義的制度等等。

六、結語

社會保障的最終目標不僅是讓居民獲得基本生活保障，而且透過制度的妥善設計和合理安排做到社會財富有效再分配，確保和提升居民的生活質素和維護居民的權利和尊嚴。³⁷ 澳門回歸 15 年來，特區政府在社會保障治理理念方面強調以民為本，強調社會保障制度和政策對社會公平維護和居民社會權利保

障的作用，承認民間團體和居民在社會保障領域的協同作用，政府與民間團體合作拓展社會服務的空間和資源。特區政府提出建立長效機制的決心，這就要求提升政府自身治理能力，有新的施政理念和思維，具備理性的政策制定過程和有效的政策執行能力，重視與社會、居民之間的協作。從治理角度看，特區政府對於社會保障制度和政策的完善就不應僅滿足於擴充社會保障的項目內容，碎片化的制度修補，而更應根據澳門自身的經濟、社會、政治和文化背景着眼於理順社會保障體系中各子系統的協調關係，促成政府、民間團體、企業以及居民個人多方參與，力求社會保障事業與經濟發展同步均衡發展，獲得充分的人力和財力支持，全局性地、嚴謹慎重地健全整個社會保障體系，不斷提高居民的福祉。

註釋：

- ¹ 韓克慶：《社會安全網：中國的社會分層與社會福利建設》，載於《社會科學研究》，2008 年，第 115-118 頁；劉繼同：《社會福利與社會保障界定的“國際慣例”及其中國版涵義》，載於《學術界》，第 99 期，2003 年，第 57-66 頁。
- ² Rosenau J. N. and E. O. Czempeil. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 轉引自瑪麗－克勞德·斯莫茨：《治理在國際關係中的正確運用》，載於《國際社會科學(中文版)》，1992 年第 2 期，第 37-41 頁。
- ³ 瑪麗－克勞德·斯莫茨：《治理在國際關係中的正確運用》，載於《國際社會科學(中文版)》，1992 年第 2 期，第 37-41 頁。
- ⁴ 格里·斯托克：《作為理論的治理：五個論點》，載於《國際社會科學(中文版)》，1999 年第 2 期，第 19-30 頁。
- ⁵ 同上註。
- ⁶ 丁煌：《西方公共行政管理理論精要》，北京：中國人民大學出版社，2005 年，第 455 頁。
- ⁷ 張璋：《治理：公共行政的新理念》，載於《公共行政》，2000 年第 3 期。
- ⁸ 鮑勃·傑索普：《治理的興起及其失敗的風險》，載於《國際社會科學(中文版)》，1999 年第 2 期，第 31-48 頁。
- ⁹ Robert Went：《全球化——馬克思主義的觀點》，萬毓澤譯，台北：連結出版社，1996 年和 2002 年。轉引自劉惠敏：《台灣勞工退休金新制之執行與影響》，台北：國立陽明大學碩士論文，2007 年。
- ¹⁰ 丁建定：《西方國家社會保障制度史》，北京：高等教育出版社，2010 年，第 309 頁。
- ¹¹ 伯恩哈德·埃賓豪斯：《歐洲福利國家的未來在哪裏？》，楊解樸、李靖堃譯，載於《德國研究》，2008 年第 2 期。
- ¹² 呂建德：《全球化與福利改革的政治經濟學》，發表於“重返東亞：全球、區域、國家、公民”研討會，台北：東海大學社會學系、台灣社會學會、文化研究學會，2002 年 12 月 14-15 日；藍於琛：《德國與荷蘭的政治經濟改革：深度統合治理模型分析》，載於《行政暨政策學報》，第 42 期，2006 年，第 37-106 頁；鄧學修：《德國經濟在歐債危機中逆勢成長與推動“Agenda 2010”關係之探討》，載於《經濟研究》，第 13 期，2012 年，第 477-500 頁。
- ¹³ 同註 10，第 356-360 頁。
- ¹⁴ 弗朗索瓦－格扎維安·梅里安：《治理問題與現代福利國家》，載於《國際社會科學雜誌》，1999 年第 1 期；張世雄：《西方社會福利思想的四個傳承——當代西方社會救助政策思想脈絡的探索》，載於《社會政策與社會工作學刊》，第 5 卷第 1 期，2001 年；Stein Kuhnle：《從歐洲福利國家的觀點看福利國家》，載於《健康與社會》，第 1 卷第 1 期，2013 年，第 2 頁。

- 15 弗朗索瓦-格扎維安·梅里安：《治理問題與現代福利國家》，載於《國際社會科學雜誌》，1999年第1期。
- 16 毛壽龍：《公共事物的治理之道》，載於《江蘇行政學院學報》，2010年第1期。轉引自錢寧：《多方參與的社會法理創新：發展社會福利的新路徑》，載於《山東社會科學》，2014年第9期。
- 17 Bovaird, T. (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences*. 71(2). 217-218. 轉引自劉宜君、陳啟清：《國民年金政策執行之研究——福利治理的觀點》，載於《台灣社會福利學刊》，第11卷第1期，2013年，第77頁。
- 18 錢寧：《多方參與的社會法理創新：發展社會福利的新路徑》，載於《山東社會科學》，2014年第9期。
- 19 何厚鏞：《2005年財政年度施政報告》，2004年11月16日。
- 20 何厚鏞：《2007年財政年度施政報告》，2006年11月16日。
- 21 《非強制性中央公積金制度諮詢總結報告》，載於澳門社會保障基金網站：<http://www.fss.gov.mo/uploads/media/pr/opinion/chinese.pdf>，2014年12月30日。
- 22 柯木興、林建成：《漫談社會保險與個人帳戶制》，台北：洋宮印刷有限公司，2006年，第66頁。
- 23 《調查：並肩前行，服務他人》，載於工聯資訊網：<http://www.faom.org.mo/article-8916-1.html>，2015年2月16日。
- 24 《調查指澳居民少做義工》，載於《澳門日報》，2013年12月16日，第A07版。
- 25 Brodsky, J., J. Habib, M. Hirschfeld, et al. (2003). Choosing Overall LTC Strategies: a Conceptual Framework for Policy. In World Health Organization (2003). *Key Policy Issues in Long-term Care*. See the website of WHO: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241562250.pdf>.
- 26 婁勝華：《挑戰與變革：澳門社團可持續發展分析》，載於《行政》第26卷，總第100期，2013年，第245-263頁。
- 27 同上註。
- 28 婁勝華：《從救濟到公益：澳門慈善發展觀察》，載於《行政》第25卷，總第97期，2012年，第623-643頁。
- 29 張世雄：《西方社會福利思想的四個傳承——當代西方社會救助政策思想脈絡的探索》，載於《社會政策與社會工作學刊》，第5卷第1期，2001年。
- 30 周沛：《社會福利視野下的發展型社會救助體系及社會福利行政》，載於《南京大學學報》，2012年第6期，第62頁。
- 31 楊允中、李嘉曾、陳慧丹等：《澳門公共行政改革的方向與策略(專題研究報告)》，澳門：澳門學者同盟，2013年，第162頁。
- 32 李曉平：《澳門博彩業面臨局面非常嚴峻》，載於《九鼎月刊》，總第87期，第8頁。作者認為政府已難以挽回博彩業頹勢的原因有：澳門金管局要求取消賭場內珠寶店和典當行銀聯卡終端機消費、調整中國旅客持中國護照過境澳門措施、中央政府對“粵澳新通道”久拖不批、中央領導人再三強調澳門“經濟多元化”的必要性、內地也在加快博彩業開放步伐等。
- 33 Kaufmann, D. and A. Kraay (2002). *Growth without Governance*. World Bank Policy Research Working Paper (2928). 轉引自張弘、王有強：《政府治理能力與經濟增長間關係的階段性探索》，載於《經濟社會體制比較》，2013年第3期。
- 34 吳老德：《正義與福利國家概論》，台北：五南圖書出版公司，2001年，第43頁。
- 35 同註31，第4頁。
- 36 梁文松、曾玉鳳：《動態治理：新加坡政府的經驗》，北京：中信出版社，2010年，第10頁。
- 37 鄭功成：《中國社會保障改革與未來發展》，載於《中國人民大學學報》，2010年第5期，第3頁。