

積極的福利與城市生活

區穎霜

引言

自我的知識框架中出現“城邦”這一辭彙以來，澳門這塊生育我養育我的土地就給了我很多關於城邦的遐想。這裡依海而建，中西文明最早在此接觸碰撞，曾被學者冠以“商人共和國”的美名，合適的地理規模，宜人的氣候，活躍的社團氛圍，古樸溫情的街道和建築，儘管近兩年來偶爾感覺到人口密度的壓力，但總的說來，仍然稱得上是一座非常舒適的城市。

這座城市的福利程度之高可謂是小有聲譽，比如即將實行的 15 年免費教育、學生和 65 歲以上老人的免費醫療以及其他一些失業救濟措施，尤其是這幾年來隨著祖國大陸的經濟騰飛，以博彩業和旅遊業為支柱的澳門經濟也飛速發展，相應地，澳門居民也享受到了來自政府全面而細緻的福利待遇。自然，本人也成為其中的受益者。然而，一種未雨綢繆的擔憂始終存於我心，這主要源自於對西方許多高福利國家之福利改革著作的關注和閱讀，儘管對這類前沿性話題的瞭解仍處於一知半解的狀態，但並不妨礙它成為思考澳門福利問題的刺激源。

為什麼要探討福利問題

大到一個國家小到一個城市，最終能否實現可持續發展，其決定因素是多方面的，比如交通、人口、能源、環境。相對來說，福利產品的提供機制及其後果是影響最為深遠的因素，更是眾多政府改革的癥結所在。在過去的很長一段時間裡，歐洲的政治活動中出現了“超越左與右”的聲音，而針對福利制度之積弊的改革方案成為重中之重。不管是左派的施羅德還是右派的貝魯斯科尼，無一不在福利問題上傾注心血以求政治生涯延續，遺憾的是兩者都以失敗告終。澳門的福利制度仍處於創建時期，如何給這個條件特殊而經濟資源豐厚的地方建立一套具激勵精神的福利制度，吸收歐洲在這方面的經驗教訓從而為城市的可持續發展創造條件，乃當務之急。這一判斷的形成基於以下考慮：

一、澳門的情況：每個社會都基於其獨特的社會傳承和歷史契機而形成了獨特的福利產品供給模式，澳門因為歷史上長期存在的二元治理結構而導致了“政府缺位”以及社團的“擬政府化”功能。¹所謂“擬政府化”功能，是指澳門很多民間

¹ 關於這一問題的詳細論述可參考婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，廣東人民出版社，2004 年

社團都是因為社會對公共產品的現實需求應運而生，久而久之便行成了在政府社會職能空缺的地方由社團填補的局面，仁慈善、同善堂、鏡湖醫院慈善會，街總、工聯、婦聯，他們的身影已經成為澳門人生活中的一部份。因此，斷言“民間社團是澳門福利事業的中堅力量”毫不為過。當然不應忽視的是，80年代以後的澳葡政府以及回歸後的特區政府也開始大規模地進入社會福利領域，並支援民間社團發展社會化服務，從而逐漸形成了政府與民間在福利產品的供給模式上共同合作相互彌補的格局。而今，澳門特區政府由於政治經濟能力的雙重加強使其越來越呈現出在福利提供領域全面承擔的勢頭。

澳門正站在福利的起跑線上，擁有充足的財政後盾與充沛的活力，這是澳門的優勢所在。然而，我們選擇甚麼方式起跑，我們前進的方向在哪里，我們如何才能使福利的效應最大化，總而言之，我們如何才能最好地發揮時代所給予的財政優勢，這都是遠未得到重視的問題。

二、“福利病”的指責：瑞典、芬蘭、德國、英國，環視歐洲，一場廣泛而深刻的福利改革早已發生，旨在使國家能夠適當減輕福利供給的財政負擔從而實現可持續發展。對於澳門來說，西歐很多高福利國家的經驗可謂是前車之鑒。一想到福利國家，便想到了福利病，與其花費力氣批評這種思維定勢，不如謹慎對待這其中的道理。

由國家或者政府主導的高福利體制遭遇的批評集中在兩個方面：一是財政的積重難返；二是道德公害，即民眾對福利的過度依賴，以至於福利成了安全網或者避風港，社會的競爭意識與發展潛力遭到扼殺。如果前者是硬傷，後者則是軟傷；硬傷尚易修復，軟傷往往殺人於無形，一個社會更亦如此。歐洲整體競爭力減弱主要因為大部份的政府支出都到了福利開支上，而對高新科技開發的資助相對薄弱。在製造業上敵不過中、印等國，在高新科技產業亦開始被美國拋離。一些較具遠見的政客試圖減輕政府的福利開支以把更多資源投入到經濟增長領域上，但無可避免的是被支持者離棄而下臺的命運。這足以表明，民眾對福利的依賴如何影響著社會的發展模式和發展潛質。

“社會投資型國家”與“教育券”的啟示

英國首相布雷爾的精神導師安東尼·吉登斯於1998年出版了《第三條道路——社會民主主義的復興》一書，此書給予英國福利改革很多綱領性的建議，其中心論點是將社會福利國家改造成為“社會投資型國家”（Social investment state）從而創建一個經濟效率與社會公正都能兼顧的積極的福利社會。所謂“社會投資型國家”是指“在可能的情況下儘量在人力資本上投資，而最好不要直接提

供經濟資助。”²而發展教育和提供培訓是使勞動者機會均等的一個重要途徑。但凡旨在追求“既滿足當代人的需要，又不損害後代人滿足其需要的發展”的政府，都能夠從吉登斯的思想中有所受益，澳門也不例外，這也是可持續發展給社會目標提出的內在要求。

通俗地說，“社會投資”講的是“授人以魚”不如“授人以漁”的道理，這一旨在使福利制度現代化的改革方略包含了兩個方面的內容：

第一，福利不僅意味著社會支出，還意味著進行培訓和教育的社會投資，進而實現可持續發展；

第二，投資的方式直接影響產出的多少。在某種意義上，“形式決定內容”這一說法是成立的。

就拿筆者最關注的教育問題為例，目前政府對教育的投入存在兩種方式，一種是傳統模式，即政府直接撥款給學校，學校再自主招生；另一種是“教育券”(education voucher)模式，指政府在教育方面的資源流向由學校改為家長，政府按照每個學額的資助金額，以學券形式分發給學生家長，再由學生家長和學生決定將學券交給哪一間學校。這種模式為美國創舉，前兩年在中國浙江長興縣落地開花，³而 2006 年 10 月 11 日香港行政長官曾蔭權在其施政報告中也鄭重宣佈明年起香港幼稚園推行“學券制”計畫。

公共教育資源配置的兩種模式⁴

類別 特徵	公共教育資源的 傳統配置模式	公共教育資源的 “教育券”配置模式
資源流向	政府--學校---學生	政府---學生---學校
分配標準	教職員工人頭數量	就讀學生的人數
學校角色	學校爭取財政預算的 “分配性努力”	學校爭取學生的 “生產性努力”

儘管“教育券”制度的實施無論在美國還是中國都遇上了很多技術上的難關，儘管對教育領域應否市場化及其程度存在不同的爭論，但總的說來，社會對這一制度的評價是肯定多於否定的。理由很明白，因為它突破了傳統派錢似的資助方式。派錢是一種即往思維模式的體現，簡單而又受人歡迎，也曾是西歐很多高福利國家選舉時政黨競爭的招牌政策，但它缺少激勵性和競爭性，不僅有可能

² [英]安東尼·吉登斯：《第三條道路——社會民主主義的復興》，第 122 頁，北京大學出版社，2000 年

³ 對這一事件的介紹和分析可參考《北大教育經濟研究》2005 年 3 月刊登載的文章《對浙江長興縣“教育券”制度的調研報告》（或網路位址 <http://www.gse.pku.edu.cn/BeidaEER/pdf/050107.pdf>），作者劉小蔓。

⁴ 圖表的生成依據的是筆者對“教育券”相關資料的閱讀和理解。

達不到教育投資的效果，還有可能帶來財政的負擔，最終成為福利制度的瓶頸。另一個反例是，有報導稱，回歸後的香港特區政府在教育方面的開支一直大幅增加，現時每年超過 500 億，占政府開支四分之一。⁵為何政府官員熱心教育改革，政府花費金錢時又慷慨灑脫，卻換來怨聲載道？

可見，政府的投入加大了，福利的絕對數上漲了，但效果未必是成正比的，社會未必是更加滿意的。積極的福利制度應該以“社會投資”為策略取向，而“社會投資”更應該在投資方式上謹慎選擇，以最大限度地實現福利的初衷。在筆者看來，這兩方面都恰好是澳門福利在其制度取向上有所匱乏的。將要推行的 15 年免費教育以及正實行的全日制學校學生和 65 歲以上老人的免費醫療等很多類似的福利政策更傾向於恩惠而非激勵，也許在如何使福利投入取得更大的產出方面，澳門還有更好的選擇。

“教育券”給我們展現的是一個充滿前景的思路，這一思路不僅對於教育改革是有建設性的，對其他領域來說也極具價值。

如在教育投放問題上，應著重提供資源以提升學校的教學質量，可考慮“教育卷”制度及高額“獎學金”制度，放棄一刀切的十五年免費教育；

又如在醫療問題上，免費醫療亦應考慮向醫療保障制度方向改革。當前的情況是，政府一方面提供免費醫療福利，但另一方面公營醫院素質又時常受到公眾責難。所以，政府應將服務提供者交還給市場，建立醫療保險制度，由政府 and 個人各負責一部分供款。這樣一來，個人在使用醫療設施上也可享有更大的自主性；

再如應建立退休養老制度，現有的社保基金制度不足以使人過一種有尊嚴的生活，而公積金制度也是大多數澳門人未能享有的，政府應幫助大多數行業建立公積金制度。這一方面可以消化大量財政盈餘，讓全體市民可以分享博彩業所帶來的豐厚回報；另一方面可以改變市民的消費習慣以促進經濟增長。政府在財政收入預計較高的年度，投入一定比例到個人公積金戶口內，讓每位市民都分有一筆紅利，但這筆錢又是留作養老所用，同時也減輕子孫後代的財政負擔。經過幾年的積累，政府的財政儲備有所增加，政府正面臨的壓力是要再減稅，要派錢。事實上，這對澳門整體競爭力的成長並無益處，稅在經濟好的時候還是要收的，而且更應該多收一點。但財政盈餘不應只到財政儲備和公共工程開支上，財政儲備太多公眾會認為政府是守財奴，公共工程多了又會被扣上官商勾結的帽子。讓多出來的財政收入分到每位居民的養老帳戶之上，這是澳門經濟增長的紅利，也是每個市民真正的實惠。

⁵ 林本利：《學券制——香港教育的出路》，見 <http://hk.news.yahoo.com/060704/12/1psax.html>，採集時間 2006 年 11 月。

一種福利模式，一種生活方式

上下左右觀望考察了一番，話說回來仍情系澳門。隨著經濟形勢漸好，澳門人正享受著並即將更加享受著來自政府的高福利待遇。澳門的經濟結構非常特殊，這使其繁榮程度深深地依賴於周邊環境尤其是祖國大陸的發展事態，而澳門的福利水平亦受其決定。因此，當經濟好的時候，則萬事大吉，倘若經濟發展週期輪回到相對低迷階段又該何以對之呢？如果整個社會未能普遍對此有所意識的話，當問題來臨時，也許就是一場雙重危機——政府的財政危機和市民的心理危機。這種狀況被很多人批評為消極的福利所帶來的不良後果。與此相反，一種積極的福利是福利制度所應該追求的，對個人的保護和照顧不是其終極目標，它致力於培養個人對自己負責的精神和獨立的意識，並且各種社會組織和機構也在整個社會福利體系中扮演重要的角色。

高福利是一把“雙刃劍”，它可以是一個社會可持續發展的助推器，亦能成為絆腳石。其實，談教育也好，談福利也罷，都是借了它們的“殼”而指涉一種社會實現可持續發展的思維方式，很多事情不是做不到而是想不到。社會的發展往往處於一種不自覺的狀態，因而，生活於其中的人們更應該具有一種自覺的認識。一種福利模式意味一種生活方式，一種制度取向培育一種社會品格。作為一個地道道的澳門人，我最希望看到的是，世界不僅欣賞澳門美麗的旅遊資源和較高的福利水平，更讚歎這個社會中人民積極的工作和人生態度。