

# 優化就業、完善社保與 構建和諧社會

吳偉強\*

就業及社會保障是社會穩定的基石，亦是特區政府2007年的施政重點，對構建和諧社會非常重要。因此，筆者嘗試對這方面作出較為完整和概括的探討，首先提出對和諧社會的認識，繼而分析澳門社會的實況，點出在澳門構建和諧社會的困難，最後分析現階段澳門在就業及社會保障領域的具體問題及其對策。

## 一、和諧社會建設

### (一) 引言

人類有明顯的群居習性，正常人不會離群獨居，總希望與其他人保持和諧友好的關係，人與人、國與國以至種族之間都想和平共處，共同發展，改善民生，齊享和諧美好的世界。

人類除了竭盡全力保持世界和平之外，還須與自然界維持和諧的關係，做到天人合一的境界。可惜，現今全球暖化，環境污染非常嚴重，自然災害時有發生，部分原因其實由人類一手造成，不少人或國家為了短期利益，或是出於無知，往往對自然界造成了極大的破壞，如無休止的斬伐林木、濫殺野生動物、大量排污等都對大自然正常的生態循環造成極大的破壞，對人類可持續發展構成極大的危害。

自從胡錦濤主席提出建設和諧社會的構想後，全中國都非常重視，公認是一項非常必要和適時的主張，對中國以至全世界都具有長久而深遠的意義，值得全中國以至國際社會重視。

---

\* 澳門社會保障學會副理事長

## （二）和諧社會的根基

一個社會之能夠發展，具有足夠的動力及能量向目標邁進，必然要有全社會認同的核心價值。社會能否和諧的前提，建基於人民是否具備良好的素質，假如大部分人只單單追求私利，罔顧公益，為了一己之私損害別人的利益也毫不在乎，更甚者強搶別人的財物，那麼這個社會那有和諧的可能。和諧社會的基石必須建基於和平、公正和友愛之上。人類必須熱愛和平，擁護和平，反對強佔、侵略和戰爭，在和平的基礎上，人類還須堅持公正，不偏不倚，不能因種族、性別、貧富、關係而有所偏幫。強者憑藉實力取勝，自然天公地道，但卻有義務幫助弱者，富者有義務幫助窮人，關懷友愛，不分老少，不分種族，在和平、公正及友愛的基礎下，共同生活，共同發展，才能為和諧社會的構建打下扎實穩固的根基。

## （三）和諧社會的條件

要檢驗一個社會是否和諧，我認為必須符合以下的條件，方可以稱得上是一個和諧的社會：

- 民主法治：一個社會沒有民主，即是人民不能當家作主，政府就較難有足夠的認受性，很難符合人民的期望，其所推行的政策很多時就不會捍衛大多數人的利益，在這種情況下，人與人、人與政府的關係就必然緊張和對立，社會豈能和諧？是以和諧社會必然是一個真正民主的社會。另外，法治亦是一個必然的要素，法治是保障社會公平的根基，法律必須人人遵守，違反法律就必須受到應得的制裁，法律面前，人人平等，無人可以不守法律，享有特權，因為特權只會制造更多的不平等，社會又怎能和諧？

- 尊重團結：互相尊重是人與人之間相處最起碼的要求，尊重是接受和理解別人的觀點和感受，但不代表一定要同意別人的看法，但必須承認別人有不同意見的權利，因此人與人之間要盡力求同存異，互諒互讓，共同發展，尊重的前提是包容，不能因種族、文化、地域、習慣及政見不同而互相排斥，甚至互相攻擊，破壞和諧。不過，

尊重只是最起碼的要求，在互相尊重的前提下，人民仍須不斷凝聚共識，逐漸形式社會的核心價值，進行擁護核心價值。只有這樣，人民才有團結的基礎。只有人民團結起來，就能避免社會分化。社會才有和諧的希望。

- 市場競爭：和諧並不反對競爭，反對的是不公平競爭，惡性競爭及弱肉強食。在公平的規則下，人與人之間通過競爭機制才能各展所長，有效提高市場效率，發揮人類最大的潛能，生產更多更好和更便宜的物品，這樣人類才會進步，經濟才會繁榮，社會才會更美好和諧。

- 公平分配：市場經濟不一定能夠保證收入及財富得到較公平的分配，一個貧富懸殊的社會一定不是和諧的社會，因此社會要和諧共處，收入分配就不能差距太大，或社會缺乏機制進行合適的二次分配。

- 安居樂業：社會進步及經濟繁榮的最終目的是提高人民的福祉，人最起碼的要求是安居樂業，和諧社會不應是一個口號、一個概念或一種關係，而應該是生活素質的提高，所以和諧社會最起碼的物質層次是安居樂業。

- 老有所養：和諧社會要保證老有所養，社會要有機制保證每個人在年青時奮鬥一番之後，不論其貢獻多少，都應當有權利享受安穩豐盛的晚年，社會保障制度在這方面應可發揮積極的作用。

## 二、建設和諧社會的困難

建設和諧社會需要一個很長的過程，甚至不止一代人的努力。澳門自99回歸後，經濟發展迅速是不爭的事實，但社會發展就存在很多問題，說明經濟發展不會保證社會和諧。在發展的過程當中，澳門社會面對很多的社會問題。本文只點出3個建設和諧社會所面對的具體困難，並簡述如下：

- 管治水平方面：和諧社會的建設，政府必須承擔很大的責任，無論是民主社會的構建，法律法規的完善，市場營商環境的優化，適時優質的教育制度，完善的就業政策，公平的居屋政策以至社會保障

政策等等。一個管治水平高的政府，必能制訂合適的政策，由一班高素質又幹練的公務員執行，只有這樣，這個政府的管治水平才有逐步提高的可能，社會才有希望變得愈來愈美好和諧。綜觀國際及本地各界對澳門政府的評價，只能達到中等水平，尤其是管治能力有待提高，今年的“五一遊行”演變為警民沖突，警員開槍引來外界批評，警方的應變能力受到質疑。事實上，示威遊行折射出很多社會問題，如黑工存在、物價暴漲、交通擁塞及污染嚴重，很多人的生活素質不升反降，並未因經濟增長而得到提升。另一方面，受賭博風氣影響，部分青少年無心向學，對社會缺乏承擔，人與人之間的關係已日漸疏離，昔日小城人情味濃厚的民風已蕩然無存，社會風氣日趨功利。

· 市民素質方面：一個社會能否達致和諧，除考驗政府的管治能力外，還有賴市民素質的提升。很可惜，不少澳門居民的素質仍未到位。青少年方面，社會並未向他們提供很多上位的機會，他們亦未給與社會很大的信心。自從2002年賭權開放後，無疑就業機會大增，但職位始終都是賭場莊荷居多，管理或專業的職位始終有限，或者沒澳門人的份，部分青少年受博彩業高薪吸引，寧願放棄學業投身莊荷工作，他們經年累月接觸賭博，耳濡目染之下很易養成僥倖心理，喪失刻苦奮鬥的意識，可以想像，長久下去，澳門以後人才將漸趨枯竭，真正人才也可能離開澳門，情況令人不無憂慮。另一方面，一項調查結果顯示，青少年亦似乎缺乏社會承擔意識，對社會的發展，甚至個人的前途，竟說成是政府及別人的責任。這種心態的形成值得反省和研究。至於成年人，或多或少表現出只求好處而不願付出的，誠然，經濟增長和社會財富增加，為市民帶來很多憧憬，希望從中得到利益是善良和合理的期望，但總不能不努力不付出，就可以改善生活甚至致富，很遺憾，現時真的存在這類人士。

· 法律和制度方面：良好的法律是保障公平的基礎，澳門的法律源自葡萄牙的大陸法，具完善的體系，捍衛充足的人權和公正的思想，但澳門沿用的法律，很多已很陳舊，部分跟不上社會發展的需要，如最近討論的熱點—勞工法，已有十多年沒有全面的修訂，很多方面已不合時宜，而且發現不少執行的困難及漏洞。另外，澳門現時已輸入很多外地僱員，但現時仍未有系統規管外僱的法律，大量的外

地僱員輸入，令本地的僱員和外地的僱員關係變得疏離和緊張，很多時難以和諧共處。社會保障方面，成立於1993年沿用了十多年的社會保障制度依然毫無變動，低供款低保障的模式沒有絲毫改善之處，美其名社會保障制度，實際上是政府財政支持的社會福利制度，有形式而無實質。事實上，澳門的法律和制度不少已不合時宜，執行起來非常困難或是根本沒有執行，但法改緩慢，配合不到社會經濟的急速發展。

### 三、良好就業政策促進社會和諧

構建和諧社會需要多方面的配合，其中最重要的是人的素質。我們的社會極需要提高人民的素質，最基本的方法是從頭做起，要為青少年提供良好的學校教育和家庭教育，社會提倡正義及鼓勵公益，為重新塑造新一代的優秀中華文化奠定穩固的基礎。因此，和諧社會絕非僅有好就業及社會保障就能實現，但就業情況差又缺乏社會保障的話，社會就很難達致和諧。

良好就業包括營造優良的營商環境、適時又具前瞻性的就業政策及公平合理的勞動法規。就業情況理想的社會，人際關係容易達到和諧，澳門在這方面有其經驗與教訓。在1999年回歸之前，澳門的經濟一片蕭條，失業率高達6.3%，市民收入水平每況愈下，回歸後，澳門政府理順治安，經濟逐漸得到恢復，但失業率仍高居不下，2000年達到6.8%的高峰，尤以建築業工人的失業情況最為嚴重，抗議示威不時出現，直至2002年賭權開放後，經濟急速發展，2003年下半年起，中國大陸實施“自由行”政策，澳門經濟急速增長，創造了大量的工作職位，尤其是賭業及建築業最為顯著，至2007年8月，失業率下降至3.0%，貼近全民就業的理想境界，不單解決了失業問題，更出現人力資源不足的情況，必須要從外地輸入勞工。工資方面，由於工人短缺，工資節節上升，工作收入中位數由1999年的4900多元升至2007年第二季的7700多元。就業情況改善，社會問題較易解決，澳門政府在優化市場營商環境及促進就業方面的政策大體上是成功和有效的。不過，良好就業不單止是增加就業和提升工資，更須解決深層次的就業關係，合理地收窄收入差距，優化就業政策及勞動法規等，令絕大部

分的就業人士都能享受經濟增長所帶來的益處，在這方面，澳門政府似有不足之處，於是突顯了很多社會問題：如人力資源的培訓和優化外地僱員的輸入及管理，外地僱員與本地僱員的利益沖突，勞動法規的完善和更新等，“五一遊行”的發生，反映了這些問題的尖銳性和嚴重性。另外，工業安全亦是一個很重要的問題，近年來澳門建築業非常興旺，建築業其實是一個危險性較高的行業，建築工人的安全意識非常重要，但由於澳門建築工人不足，內地輸入的建築工人的安全意識又相對較低，加上不時加班加點，工人休息時間不足，精神難以集中，在這種情況下，很容易造成工傷，事實上，澳門近年重大工傷事件增多，對受害者及其家人造成很大的傷害，不利社會和諧。

#### 四、社會保障制度促進社會和諧

除就業外，社會保障制度亦在很大程度上促進社會和諧，主要表現在以下幾點：

· 社會保障促進社會穩定：這是社會保障最基本的功能，我們生活的基本需要，如衣食住行必須解決，人生每一階段，即生老病死亦必須面對，很多時以個人一己之力，不能完滿解決上述所有問題，但通過社會保障制度，如就業保障、醫療保障、工傷保障、養老保障等，全民就有基本的保障，我們可以安心工作，努力打拼，去除後顧之憂，盡力提高生活水平。另外，社會保障制度有二次分配的功能，通過社會保障制度，有需要的人就可以得到幫助，渡過難關。所以，一個社會的社會保障制度若運作得良好，社會一定會更加穩定，人際關係一定會更加和諧。

· 社會保障制度加強人民團結：社會保障的理念是合全社會之力，解決全人類生老病死的問題，富同舟共濟的色彩。社會由個人組成，個人面對的問題，當然需要個人的努力解決，但基於個人的天賦不同，能力不同，於是出現強者和弱者，但無論是強者抑或弱者，都有生存的權利，強者基於天賦，加上後天的努力和一點點的運氣，賺取更多的財富是天公地道的事，大部分人應該不會反對，但得到更多就應該為社會回饋更多，幫助弱者改善生活，共同創造更加和諧美好的

社會。不過，很多人比較被動，沒有適時主動作出回饋，於是政府會制定一些機制或法規，將社會的財富作二次分配，如稅收及各項社會福利等，其中社會保障制度是一項很好的機制，除發揮自身的功能外，也能加強人民的共濟意識，令天性自私的人類，能夠明白社會的一體性，加強國民的團結和共融。

· 社會保障保證老有所養：現時很多國家都進入老齡化社會，對中國大陸、香港及澳門而言，這個趨勢尤為嚴重，展望二三十年後，內地與港澳地區的65歲以上老人佔總人口的比例將高達四分之一或以上，這對整個社會的經濟發展及社會穩定有很大的影響，勞動力不足可能是一個問題，更重要的是老人的生存問題，單靠年青一代撫養非常危險，而且很容易出現家庭糾紛，最可靠的自然是每個老人都有養老保障，不過現時內地與港澳地區的養老保障皆有不足之處，縱使沒有溫飽問題，但缺乏尊嚴體面地過活是我們不願見到的，亦與港澳經濟高度繁榮不相稱。我們既預知不久將來會進入老齡化社會，現時就應加強和優化我們的社會保障制度，健全它的功能，令全民都得到更好的養老保障。事實上，社會保障制度就具有這個功能，應該好好發揮它，令老人不單生活無憂，不是社會的負累，而且能發揮老人的專長和力量，在晚年仍能貢獻社會。

## 五、澳門社會保障制度的完善方案

在提出社會保障制度完善方案之前，必須指出澳門社會保障制度的問題，才能對症下藥，正確改革及完善澳門的社會保障制度。

### （一）澳門社會保障先天性的缺陷

· 有名無實：上文已經指出澳門社會保障制度徒具形式，嚴格來說不是真正的社會保障制度，而是政府透過財政支持的社會福利制度，為全澳大部分的就業人士提供最基本的養老保障、工傷保障及就業保障。由於供款過低，先天就注定不可能提供合理的養老保障，否則政府要承擔太大的財政壓力，現時，澳門政府財力尚算充裕，但居安思危，由於澳門的經濟大體上靠博彩業支撐，政府絕大部分的收入

來自博彩業，若賭場收入減少甚至不穩，政府的財政收入必然大受打擊，要維持現時的社會保障制度有一定的難度。另一方面，一個有名無實的社會保障制度，表面上對澳門市民非常划算，但由於保障不足，各界人士都要求政府加強保障，於是政府往往承擔了這個責任，久而久之，僱員亦認為養老保障是政府應有之義，忘記了本身應盡的責任，僱主亦樂得將這個責任推給政府而不須付出應有的社會責任。

· 無共濟性：社會保障制度的主要理念是在公平的原則下發揮同舟共濟的精神，合全社會之力解決社會養老、工傷、醫療及就業等重大人生問題。這個制度能夠正常運作的前提是僱主僱員及政府共同承擔，共同供款，收入較多的自然供款較多，養老保障亦自然較高，同理，收入較少的人由於供款較少，將來的養老保障亦會較低，在這方面體現公平原則。另一方面，社會保障制度亦存在共濟性，良好的制度應能保證養老水平不能過低，縱使對低收入的人亦然，不能因低供款就被迫過不合理的退休生活，在這個層面分析，澳門的社會保障制度可謂全無共濟性，市民不能透過這個制度學習或體驗同舟共濟的精神，市民參與這個制度固然是受法律所強制，但不能否認的是大多數人單從個人利益方面著眼，因為供款少，將來的得益相對很大，明白此點的話，那有不參與之理？對資方來說，由於社會保障僱主供款少，並不構成負擔，只是慷政府之慨，自然不會反對。相對而言，政府可算是輸家，財政負擔自然不在話下，同時還錯失透過這個機會引導企業明白和接受社會責任的大道理。

## （二）澳門社會保障改革方向

澳門社會保障制度實行了十多年，一直沒有做過全面的檢討和改進，只是間中做些小修小補，隔一段時間擴大參保範圍及微調養老金而已。在一般市民大眾的內心，社會保障制度等同政府給市民的養老福利，將它視為政府對市民養老的一項承擔，久而久之，市民就這項福利訴求愈來愈大，例如不斷要求政府增加養老金額，將養老金的年齡降低至60歲等，雖然間中亦有提及優化社會保障制度的需要，令其運作更為完善及更具可持續性，但極少提及如何承擔，哪一方承擔的

問題。2007年政府的施政方針特別提到全面檢討社會保障制度，然而直到8月仍未提出較具體的諮詢文本供市民討論。基於上文的分析，要徹底改革澳門的社會保障制度存在很大的難度，因為僱主及僱員都不願作出更大的承擔，要求政府包底亦不是長遠解決問題的好方法。現時情況其實很明顯，要求大幅調高養老金，僱主僱員及政府必須提高供款和撥款，但現時似乎沒有一方願意這樣做，因為沿用了十多年具濃厚福利性的社會保障制度令僱主僱員失去了承擔的概念和需要。故此，政府亦無意對原來的社會保障制度動大手術，要提高養老保障的話，就必須另闢蹊徑了。現時政府的想法是從現時的私營公積金過渡到由政府統籌的非強制性的公積金，經一段時間實行後檢討成效，才考慮過渡到強制性公積金制度的可能性。單純為大部分的就業者提供多一份養老保障，這種做法是政府知難行易的舉措，亦是較為可行的一種做法，因為不須花大氣力就可以補充現行社會保障制度的不足，同時又不須強行推銷強制性公積金制度，但很大部分的就業人士就未必很快享受到較佳的養老保障。另外，對於現時的中壯年就業者，就算有幸加入非強制性的公積金，因積蓄年數較短，將來的養老金額亦不足維持十、二十甚至三十年的退休生活。

縱然如此，現時政府提出改革社會保障制度是適時的，亦是負責任的表現，主要原因有三。第一，現時澳門經濟發展較快，大型外資不斷進駐，不少本地企業亦有長足的發展，由於很多企業的盈利年年上升，但人力資源相對短缺，企業為挽留員工，都願意開出較好的薪酬福利條件，公積金是其中一個吸引的選項。第二，現時澳門人口開始老化，二十年後老化的程度非常嚴重，養老的考慮已逼近眉梢，無論是個人或政府，都必須優先考慮，若處理不好，必然成為社會的大問題。第三，政府財政充裕，經過數年賭權開放，賭場收入急升，政府的賭稅亦水漲船高，財政盈餘數以百億計，為政府推行非強制性公積金提供了極佳的條件。

民間對政府提出的兩層式社會保障制度的構想大都認同，只是需要探討推行的細節，現時政府擬推出的非強制性公積金制度，仍有不少問題需要解決。第一，對大中企業而言，因大都成立了私人公積金制度，故此對政府統籌的非強制性公積金制度不會反對。但對小型公

司以至個人公司或自僱人士，要求僱主為僱員實質性供款(即薪酬的5%或以上)有一定的難度，如何利用市場或政策引導此等公司願意為僱員供款應是成功推行這個制度的關鍵，總不能因僱主反對或不願意供款就由僱員或政府代供。第二，政府如何為這個非強制性公積金制度作出承擔，現時特首只簡單作了撥款的承諾，但如何撥款？金額如何？政府扮演甚麼角色？市民大眾仍未清楚，在這方面政府必須把握好。撥款太少的話，這個制度必然無法運作；太多的話，就會重蹈現行社會保障制度的覆轍，令市民大眾無限量、無了期地依賴政府，無法重建莊敬自強及前途雙手創的意識。第三，現時制度仍只惠及就業人士，對於非就業人士，如家庭主婦及獨居老人的養老問題又如何處理？其中生活困難者不少，是否只能繼續接受社工局的公援金及生果金過活？這些問題適宜在全面檢討社會保障制度時一併考慮及解決。