

# 論澳門特區社會政策的發展

高炳坤\*

## 前言

現實中，社會政策及服務傳輸的發展與社會問題的消極面與積極面息息相關。社會問題的消極面是指如何解決貧窮及其衍生的問題，積極面則是指如何促進社會發展，二者相輔相成、互為因果。從積極面看，社會發展目標與福利概念的變化緊密相連，但又以深入認識消極面的貧窮及其他社會問題為基礎。從歷史的角度看，福利的概念由最初代表物質富裕的程度，逐漸發展到多維度的生活素質，不僅包含福利的經濟內涵和客觀生活條件，還包含了諸如健康、社會關係、自然環境品質等影響人們生活條件的非經濟要素以及人對生活條件的感覺和評價等主觀因素。相應地，社會發展目標也從經濟增長率進而轉變為和諧社會，再到包括自然、社會、政治、經濟以及個人等多維度的可持續發展。<sup>1</sup>至於社會政策則從慈善工作、提供福利服務與社會保護，擴大到更加關注增強生計能力和資產累積，從而消除貧困，進而抵制社會排斥和促進人權發展，以至保護人民賴以生存的自然資源。<sup>2</sup>

澳門特區成立後，社會政策也是沿著類似的軌跡發展。博彩業的發展在帶動經濟急速發展的同時，也引發了一系列的社會問題，如貧富懸殊、賭博、青少年以及房屋等問題。針對該等社會問題，特區政府提出了可持續發展、提升市民生活素質、建構和諧社會及發展協商民主等戰略目標，也推行了生活素質評估，以此引導整體社會政策的發展，逐步形成了發展型社會政策。特別是在第二屆任期，特區政府

---

\* 中國人民大學行政管理學系博士研究生

1. 周長城：《全面小康：生活質量與測量——國際視野下的生活質量指標》，社會科學文獻出版社，2003年，第24頁。
2. 安東尼·哈爾，詹姆斯·梅志里：《發展型社會政策》，社會科學文獻出版社，2006年，第12頁。

推行了一系列社會政策改革措施，包括把免費教育先擴至幼童教育後延至高中教育；推出社區就業輔助計劃；更注重家庭與青少年服務的融合；設立社會援助標準；增加經濟房屋的提供；提出多層社會保障制度的諮詢文件及推動社會企業發展的方向。這些改革措施取得一定的成效，其中反映貧窮差距的堅尼系數由最高的0.45回落至0.37。因此，深入認識支撐有關政策的模式和理論基礎將有助於特區政府提高社會政策的改革的前瞻性，更好地作出政策規劃和相關的社會互動。

## 一、發展型社會政策的構成

發展型社會政策以吉登斯的“第三條道路”社會政治治理框架為基礎，以森的可行能力為取向並且包含了米哲利的社會發展主義。其強調通過對話重建社會政策各主體的責任、共同促進人的能力提升、從制度上融合社會與經濟的發展。<sup>3</sup>特區政府自第二屆任期開始，結合可持續發展目標和各種社會訴求，在原有生產主義的基礎上，以可行能力為取向，逐步形成了一套由教育、家庭、就業以及社會保障組成的發展型社會政策。

吉登斯提出的“第三條道路”社會政治治理框架以建設生活政治及修復社會團結為目標，即在一個開放的和全球化的世界中提高生活素質，復興個人和社會對他人的責任感，並有選擇地保留或者重塑傳統。<sup>4</sup>森及努斯鮑姆的可行能力取向把人的自由、正義等重要價值與發展相結合，強調投資人的能力及對社會與政策的參與，為吉登斯的思想方向及生活素質的評估提供了一個評估框架。而米哲利的社會發展主義作為一種新制度主義則從實踐上結合吉登斯提出的“第三條道路”與森的可行能力取向，通過制度將人類福利的提高融入到經濟發展的過程中，把經濟發展和社會發展聯繫起來，關注社區、社會以及

---

3. 徐道穩：社會發展與發展型社會政策，《深圳大學學報》，第3期，2006年，第39-40頁。

4. 尚慶飛、宋書琴：從積極福利到社會投資型國家—吉登斯福利國家概念初探，淮陰師範學院學報，第28卷，2006年，第30-31頁；安東尼·吉登斯：《第三條道路—社會民主主義的復興》，北京大學出版社，2003年，第121頁。

更廣闊的社會進步和社會結構，並強調重建各主體的責任以及不同制度或機構在社會發展和不斷增強人的能力方面所起的作用。<sup>5</sup>社會發展主義反對制度性福利將經濟和社會政策割裂開來，並把社會政策作為經濟政策的附屬品。社會發展主義認為社會福利並非只因為利他主義和應有權利而提供，實現發展目標也是一個重要原因，所以經濟政策和社會政策必須相互結合，只有把社會福利的消費性與生產性相結合，通過社會投資提升人力資本，幫助福利使用者參與生產性的經濟活動，國家才能實現可持續發展。<sup>6</sup>

事實上，很多經濟政策，無論在目標上還是在操作上，都難以和社會政策分開。從發展目標上看，作為社會目標的消滅貧困與作為經濟目標的經濟收入增長根本不能分離。在實踐中，社會政策與經濟政策都存在著內在聯繫，如公共服務支出既屬於社會政策的範圍，也屬於經濟政策的範疇；社會保障及家庭政策本身屬於社會政策範疇，但社會保障及家庭的收入問題均涉及到公共開支及整體預算，這就屬於經濟政策的範疇；勞動力市場政策、有關最低工資和就業保障的法律制度、政府監管問題都同時涉及社會政策及經濟政策的範疇。發展型社會政策通過把經濟增長、社會發展以及提高人民生活水平等目標整合在一個宏觀發展的架構內，將再分配與很多傳統的經濟手段結合起來，從而改變再分配這種單一機制，其手段包括人力資本的投資、勞工政策（如最低工資政策）、促進就業的政策（如小額信貸和公共財政政策、甚至稅收政策）。只要改變社會政策的思維，並將改變及把目標從微觀領域拓展到中觀制度和宏觀社會結構領域，同時通過一定的對話與協商，便可與經濟政策整合。<sup>7</sup>

---

5. Midgley, J.(2003), *Assets in the Context of Welfare Theory: A Developmentalist Interpretation*, Working Paper No. 03-10, Center for Social Development of Washington University, pp.8-10.

6. 鄧廣良、劉洲鴻：《社會發展主義》，見王卓祺、鄧廣良、魏雁濱編：《兩岸三地社會政策——理論與實務》，香港中文大學出版社，2007，第133-137頁。

7. 張秀蘭、徐月賓，《發展型社會政策及其對我們的啟示》，見楊團、張秀蘭編：《當代社會政策研究II——“第二屆社會政策國際論壇”文集》，中國勞動社會保障出版社，2007年，第150-151頁；Malcolm Payne：《現代社會工作理論》，華東理工大學出版社，2005年，221-222頁。

其中，在微觀領域上，要把社會政策的目標從對個人的福利服務轉變為通過提升個人能力、減少不公和歧視來實現機會的公平。同時，要通過提高特殊群體的參與度來增強個人的參與能力。在中觀領域上，要把社會政策促進群體公平的目標納入制度建設。在宏觀上，要完善利益群體之間的整合與協調機制，促進社會政策與經濟政策的主體參與、對話及矛盾解決。對話非常重要，對話“可以成為提高共同理解 and 自我理解的手段。對他人的理解可以更好地帶來對自我或自己的文化的更深刻的理解，相應帶來了更深入的彼此理解。”通過對話可對國家在政治、經濟及社會方面的角色、公民的權利和義務、以及不同制度或機構間的合作重新定位，也可以建立國家與公民之間的關係與信任，以此解決福利國家中政府與社會、市場間的不協調問題、以及人類事務中的暴力問題。<sup>8</sup>

## 二、澳門特區社會發展 目標的變化與綜合生活素質評估

隨著特區對貧窮概念認知的加深，第二屆任期開始時，政府在總結第一屆任期中的社會問題和社會福利發展趨勢時指出，“發展經濟的根本目的，就是要逐步提高市民的生活質量”，特區的社會發展目標發生了巨大的變化，從經濟增長向提升居民綜合生活素質轉變，再向可持續發展、和諧社會及發展協商民主等整合性的社會發展戰略目標轉變。配合提升居民綜合生活素質的目標，開展了由客觀與主觀及個人與社會指標組成的生活素質評估。

為了輔助政府構思政策和措施，提高特區居民的綜合生活素質，特區政府於2005年特別設立了綜合生活素質研究中心，負責收集、分析及整理關於澳門特別行政區居民綜合生活素質的代表性數據，並建議採取周密的措施，使經濟增長配合生活素質的提高和持續發展。<sup>9</sup>其

---

8. 彭華民、宋祥秀：《嵌入社會框架的社會福利模式》：理論與政策反思，《社會》，第26卷，2006年，第144頁；安東尼·吉登斯：《超越左與右——激進政治的未來》，社會科學文獻出版社，2003年，第14-18頁。

9. 2005年2月25日第30/2005號行政長官批示。

後，考慮到綜合生活素質所反映的人類社會生活條件的動態性，而且與可持續發展進程所隱含的經濟、社會和環境條件互動及相互影響，特區政府於2006年把綜合生活素質研究中心改組為可持續發展策略研究中心，並把中心的使命改為輔助政府制訂可持續發展的策略和公共政策，確保經濟、社會和環境目標之間的協調，逐步改善澳門特別行政區居民的生活素質。中心的工作範圍也從提升本地生活素質擴展至與泛珠三角地區政府合作，對有關經濟、社會、文化、環境和基建安排等區域合作問題研究。<sup>10</sup>中心的成立和改組，標誌著澳門特區政府社會目標的轉變。

事實上，一個國家或地區的社會發展目標和生活素質內涵是與其面對的社會問題及民眾對福利的理解緊密相連的，澳門也不例外。澳門面對的社會問題其實就是貧窮及其衍生的問題，只是形式各不相同，它可以與貧窮概念的發展聯繫起來。福利或生活素質內涵的發展也是與貧窮概念互相緊扣的。如果就貧窮是一種個人客觀狀態的匱乏，即缺乏收入或精神生活，福利或生活素質則表現為物質的富裕程度及對生活的滿意度。相對於貧窮是一種社會評價，即不同人之間收入的不平等、資源的可及性與能力的缺乏和剝奪感，福利或生活素質也朝客觀與主觀綜合評價方向發展，即以綜合資源與能力、主觀幸福感<sup>11</sup>以及心理幸福感<sup>12</sup>等內容來評價生活素質的高低。從目前來看，貧

10. 2006年5月4日第128/2006號行政長官批示。

11. 迪納(Diener)認為主觀幸福感分為三個層次四個領域，其中處於最高層次的就是整體主觀幸福感，它反映了對人們生活的整體評價。次高層次包括積極情感、消極情感、一般生活滿意度(整體生活評價)和具體領域生活滿意度(具體領域滿意感)。引自苗元江，龔繼峰：《超越主觀幸福感》，《內蒙古師範大學學報》，第36卷第5期，2007年，第6頁。

12. Ryff認為幸福是客觀的，不以自己主觀意志轉移的自我完善、自我實現、自我成就，是自我潛能的完美實現，強調人的潛能實現。心理幸福感的概念模型是人的心理機能的良好狀態，是人的潛能的充分實現。Ryff於1989年提出六維度心理幸福感模型：  
 (1) 自我接受，對自我持有一種積極態度；承認並接受自我多方面的品質，包括好的和壞的方面；對過去生活持積極態度；(2) 機能自主，具有自我決定和獨立性，能抵制要求自己以某種方式思考或行動的社會壓力、由自我內部調節行為、用個人標準評價自己；(3) 生活目的，生活有目標，並有一種方向感；感覺現在和過去的生活有意義；持有給予生活以目的的信念；有生活的目標和方向；(4) 人格成長，有一種繼續發展的感覺；看到自我在成長和擴展；敢於嘗試新鮮經驗；有實現自己潛力的感覺；不時看到自己和自己行為的進步，更多反映自己知識和效率變化；(5) 積

窮更表現為社會脈絡所造成的社會排斥<sup>13</sup>，生活素質的內容則增加了社會和諧、可持續發展及社會幸福感<sup>14</sup>等內容。

澳門特區的综合生活素質概念的界定參照了歐盟的生活素質內涵，既重視客觀的生活條件；也重視民眾心目中的社會素質以及個人的主觀幸福感、期望和信念。<sup>15</sup>其中，在主觀方面，通過量度個人對生活經驗的感受和取向，即量度澳門居民生活領域的各個方面，包括對子女關係、配偶關係、父母關係、兄弟姊妹關係、朋友關係、同事關係、家庭生活、親戚關係、身體健康狀況、精神健康狀況、日常消遣、家庭環境、工作狀況、家庭經濟狀況、教育程度的滿意度及相對剝奪感，瞭解居民對個人生活狀況的主觀看法，以及民眾對澳門社會素質的觀感。社會素質主要包括民眾對社會發展目標的取向、對社會現況的滿意程度、對社會問題與貧窮差距的嚴重程度評估，對社會階段的流動及社會整體發展趨勢的評估。<sup>16</sup>此外，除了量度個人的幸福

---

極關係，與他人有溫暖、滿意和信任的關係；關心他人的幸福；有強烈的感情感染和親密感；懂得人際關係的給予和獲得；（6）環境控制，有能掌握環境事務的感覺、能控制複雜的外界活動、對環境提供的機會能有效利用、能選擇和創造適合個人需要和價值的關係。引自苗元江、龔繼峰，《超越主觀幸福感》，《內蒙古師範大學學報》，第36卷第5期，2007年，第8頁。

13. 孫代堯、郭永忠：《澳門貧窮人士生活狀況及援助研究報告》，社會工作局，2006年，第4頁。
14. 社會幸福感源自社會學理論中個體和社會的統一思想，更關注個體對社會的貢獻和融合。Keyes發展出多維度的社會幸福感：（1）社會整合，指個體相信自己屬於某一團體並且和其他成員一起分享團體的共同利益；（2）社會貢獻，指個體對社會貢獻的自我感覺，個人是重要的社會成員，給世界創造價值的信念等；（3）社會和諧，指對社會充滿興趣並且認為社會是可以理解和預測的；（4）社會認同，積極看待和接受他人；（5）社會實現，指對社會發展和社會潛力的信心。引自苗元江、龔繼峰：《超越主觀幸福感》，《內蒙古師範大學學報》，第36卷第5期，（2007年），第9頁。
15. 尹寶珊、王家英、羅榮健，社會素質，見黃紹倫、楊汝萬、尹寶珊、鄭宏泰編：《澳門社會實錄——從指標研究看生活素質》，香港中文大學香港亞太研究所，（2007年），第35頁。
16. 澳門特別行政區政府可持續發展策略研究中心：《澳門綜合生活素質客觀指標體系》，2008年，第11頁。尹寶珊、王家英、羅榮健，社會素質，見黃紹倫、楊汝萬、尹寶珊、鄭宏泰編：《澳門社會實錄——從指標研究看生活素質》，香港中文大學香港亞太研究所，2007年，第35頁。

感及對社會現況的取向與觀感外，也量度個人參與社會的程度，瞭解社會凝聚力的大小。

客觀方面則建基於北歐傳統的福利概念和森（Sen）的“能力”概念。北歐的福利概念認為，“個人對資源的支配，以控制和有意識地管理其生活條件”的程度決定個人生活素質的高低。其中的“資源”除了包括收入、資產、教育、知識、社會關係和社會網絡之外，也包括了個人生活的外部環境。因為個人生活的外部環境決定了個人對資源的利用和個人活動的範圍。森的“能力”概念與北歐傳統的福利概念非常接近，都是認為個人能積極地、有意識地通過一定的手段按照自己的偏好主導自己的生活，不同的只是，北歐的福利概念中的手段是個人支配資源的條件或人們滿足需求的能力，而森的能力概念更廣。<sup>17</sup>森認為生活是各種“行為與狀態”的組合，而生活質量是依據獲得有價值的功能性活動的能力來進行評估的。一個人的能力反映了這個人能夠獲得的功能性活動的可選擇性的組合，以及從該組合中選擇的一個集合。其中，“可行能力”是一個外延很廣的概念，代表了個人狀態的各個部分，特別是個人在過一種生活時成功地做或成為的各種事物，也表示值得人們去追求的多種多樣的事情或狀態，有些功能性活動是最基本的，如得到足夠的營養、保持健康等等，其他的功能性活動則可能更為複雜，如獲得自尊或具有社會整合性等。至於個體賦予這些不同的功能性活動的價值權重取決於各種因素，包括個人的特性和社會的安排，可能會有很大的差異。<sup>18</sup>澳門特區根據這兩個概念制定了一系列的測量內容，包括人口結構、自然環境與建構環境、經濟、健康與醫療、教育學習與信息取得、就業、房屋、家庭、公共安全、文化與休閒、兩性平等，以此跟進瞭解市民的綜合生活素質情況，並採取應對的措施。

---

17. 周長城：《全面小康：生活質量與測量——國際視野下的生活質量指標》，社會科學文獻出版社，2003年，第25頁；羅伯特·埃里克森，《對不平等的描述：瑞典的福利研究法》，見阿馬蒂亞·森，瑪莎·努斯鮑姆主編：《生活質量》，社會科學文獻出版社，2008年，第81-83頁。

18. 阿馬蒂亞·森，能力與福祉，見阿馬蒂亞·森，瑪莎·努斯鮑姆主編：《生活質量》，社會科學文獻出版社，2008年，第36-39頁。

## 澳門特區綜合生活素質客觀指標

指標領域	發展方向
人口結構	配合社會在滿足人手和對外競爭的需求，以及自然環境對人口增長的承認能力。
自然環境與建構環境	減輕都市擴張及社會經濟發展對居民健康、文物古蹟，以及自然環境的負面影響。
經濟	持續成長，使全體居民均能分享發展成果。
健康與醫療	保障和促進居民健康，達成“全民健康”的目標。
教育、學習與信息取得	發展終身教育體系，建構“學習型社會”，透過不斷的進修和學習，發展個人潛能，從而增強個人及社會的競爭力。
就業	維持高度和穩定的就業率，居民享有更大的就業機會。
房屋	確保居民安居，改善家居環境。
家庭	維持家庭的穩定，健全家庭功能，預防並協助家庭解決家庭成員的問題。
公共安全	保障民眾的生命和財產安全，建立有效的公共安全應急機制。
文化與休閒	提供多樣化和居民容易利用的文化與休閒設施，提升民眾的文化素質，充實閒暇時間。
兩性平等	促進兩性平等和增加婦女競爭能力。

### 三、澳門特區發展型社會政策的形成

特區政府成立初期的社會政策承襲了澳葡時期的社會政策模式，偏向促進式“生產主義”模式，表現為（一）社會政策從屬於經濟政

策；（二）低程度實現社會權；（三）社會政策未能減低社會分層化；（四）政府信奉以自由市場為主導的經濟制度（五）政府致力於維持有限度的干預；（六）政府、私人團體、市場及家庭在提供福利方面扮演不同的角色。<sup>19</sup>然而，面對經濟急速發展後導致的各種社會問題，政府思維發生了變化，特別是第二屆政府所提出的施政方向已完全表現出施政理念的轉變，也反映出特區政府對風險的性質和福利雙重性的認識。

在風險的性質上，特區政府在2004年的施政方針就分別指出了“經濟繁榮下的生活壓力，形式有變，程度不減，各種個人危機和家庭危機，提醒我們不能滿足於亡羊補牢。政府將和民間社團一起，共商對策，播下更多預防不幸的種子。”<sup>20</sup>“未來澳門社會的整體發展素質，將由青少年的一代來體現。正如教育進步的首要因素在於師資一樣，我們要進行成年人世界的自我革新，使青少年接受正確價值觀念的引導，讓他們獲得傳統的美德，以及現代民主和科學精神的薰陶，促進他們正直和自主兼備的全面倫理成長，使他們以根本性的人格力量，自覺排拒各種有害身心的事物，減少成長過程的代價。”這反映出政府已認識到在全球化社會中，人們面臨的人為風險難以預料，為使每一個人能履行責任，政府不僅要採取適當的措施和提供必要的資源，減少風險並保護人們免受風險影響，還應從事先預防的角度培養公民解決問題的責任、意識及自我面對風險的能力，推動人的發展、增強人自身生存及自我實現的能力，並利用風險的積極面，促進社會改革。<sup>21</sup>

在福利的性質上，2004年及2005年的施政方針也指出，“發展經濟的根本目的，就是要逐步提高市民的生活質量，促進市民的全面發展；經濟的可持續發展，則需要一個團結和諧、與時並進的社會環

---

19. 賴偉良：《澳門社會政策模式》，《澳門理工學術》，2003年，第86-87頁；Holliday, I.(2000), *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, *Political Studies* 48, pp.709-711.

20. 澳門特別行政區政府：《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零五年財政年度施政報告》，2004年，第10頁。

21. 安東尼·吉登斯：《第三條道路—社會民主主義的復興》，北京大學出版社，2003年，第107頁。

境。這就說明，提高市民的生活質量，是‘以民為本’理念的體現，是澳門社會對人的關懷的回應，也是確保社會穩定和發展的客觀要求。”<sup>22</sup>“經濟建設本身就是人文建設的一部分；……人文建設本身也是經濟建設的一部分。我們必須在經濟建設中貫徹應有的人文理念，同時必須借助應有的市場工具，使人文建設更加切實可行。只有經濟建設和人文建設融合無間，社會才能擁有多層次、全方位的物質繁榮與精神繁榮，生活素質的提升才能避免令人遺憾的重大遺漏，以人為本的崇高理想才能真正地、可靠地、持久地得到落實。”<sup>23</sup>這反映出政府認識到了社會福利不僅只有消極的消費，也要有積極的生產一面，特別是在人力資本的累積對就業和經濟的促進方面。因此，社會政策必須與經濟政策相互結合。

同時，在社會政策上的公平方面，特區政府也指出“接受公共援助，是弱勢社群應享的權利。政府將堅持紓解生活困難的優先原則，增加社會保障的援助金額，同時增設長者福利金項目。和民間社團密切協同，加強精神支援，讓受助者從更多的技能訓練、社會參與和競賽活動中肯定自己，釋放潛能，重現人生的豐采。”<sup>24</sup>“必須強調的是，我們不會不顧客觀的現實和未來，盲目地推行福利主義，以令到特區的活力和發展後勁有所下降；但同時，作為一個體現市民整體利益的特區政府，我們當然會對更合理地分配發展成果的社會訴求，作出及時而適當的回應。”“更好地體現社會公平，弘揚人際關愛精神，鼓勵市民，尤其是年青一代奮發上進，提升全體澳門人素質，強化澳門的綜合競爭力。”<sup>25</sup>這恰恰反映出特區政府認為社會政策上的公平已不僅代表平等的人權及有尊嚴的物質保障，而且代表公民身份，即社會的所有成員在其生活的現實中擁有民事權利、政治權力，在公共空間中享有參與的機會並承擔相應的參與義務，以此促進個人發

---

22. 澳門特別行政區政府《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零五年財政年度施政報告》，2004年，第7-8頁。

23. 澳門特別行政區政府：《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零六年財政年度施政報告》，2005年，第26頁。

24. 同上，第10頁。

25. 同上，第10頁。

展，提高面對風險的能力，並得到真正的自由。<sup>26</sup>在這過程中，公民的自主與自我發展成為社會投資重點，而且在社會投資中，政府不再是單一的責任主體，福利開支也不再完全由政府來創造和分配，而是由政府與其他機構合作來提供，2009年施政方針提出的社會責任概念便是這個方向的反映。儘管施政方針中只提出“政府將撥出充足資源，透過與民間非牟利社團的合作，設立旨在扶助弱勢社群的、有效調控人力資源的，規模較大的‘社會企業’，致力協助大部分因經濟危機而導致失業的人士，解決就業問題，保持就業競爭力。”然而，社會企業本身的內涵就是包括政府、非營利組織及營利企業的協作及伙伴關係。

從相關的研究及台灣與香港推動社會企業的經驗來看，社會企業發展必須解決認知與認同的問題，否則將遇到很多經濟與社會價值的衝突，所以特區政府應針對相關的問題採取措施。<sup>27</sup>在認知上，有學者把社會企業的內涵和發展歸納兩點，一是非營利組織的企業化，其中可根據企業的兩大特性再分為偏社會面的社會創新及偏經濟面的營利化。前者是非營利組織應用企業方式經營，以強化本身的能力和解決非營利組織所面臨的品質與管理問題；後者則以非營利組織為基礎創造出新的社會企業組織，以營利的項目彌補傳統非營利項目所產生的財源缺口並解決財政問題。二是企業的非營利化，其中可分成偏向經濟面的企業社會責任及偏向社會面的社會合作社。前者通過介入非營利領域來塑造企業的公共形象、建立商譽以提升社會大眾對其的認識程度，追求企業的可持續發展；後者則通過非營利互助體制的设计，解決高失業、貧窮以及社會排斥等問題。<sup>28</sup>從社會企業創造的價值看，非營利組織一般只為社會目的而創造社會（包括環境）價值，

---

26. 彭華民、宋祥秀2006，嵌入社會框架的社會福利模式：理論與政策反思，《社會》，第26卷，第145-146頁。

27. 立法會秘書處，台灣的社會企業化經營活動，《資料摘要》，第5-7頁；Kuan, Yu-Yuan, Andy Kao and Marie-Claude Pelchat. (2003), *Enterprising Asian NPOs: Social Entrepreneurship in Taiwan*, [http://www.npo.org.tw/NPODev/Social%20Entrepreneurship%20in%20Taiwan\\_Research%20Paper.pdf](http://www.npo.org.tw/NPODev/Social%20Entrepreneurship%20in%20Taiwan_Research%20Paper.pdf), pp.25-49.

28. 鄭勝分2007，社會企業的概念分析，《政策研究學報》第七期，第65頁；陳金貴2002，非營利組織社會企業化經營探討，《新世紀智庫論壇》，第19期，第43-44頁。

企業一般只為營利創造經濟價值，而社會企業則在社會使命與經濟目標兩種力量的驅動下同時創社會和經濟價值。阿特洛認為，為了實現“可持續性的發展戰略”無論一般非營利組織還是營利企業，均須向中間狀態的以商業操作支持社會項目的“社會企業”或以追求社會目標促進經濟目標實現的“社會負責型”企業靠近。<sup>29</sup>在認同上，政府的推動策略適宜在明確社會企業的內涵及政府、社會與市場的關係前提下，推動整個社會對社會企業進行討論，並配合整體社會政策的需要和發展，促進非營利組織、一般企業、以至整個社會進行協商，形成澳門社會接受的戰略價值，進而採取適當的措施提供協助，帶動非營利組織與一般企業的發展。

#### 四、總結

發展與貧窮是一對相互建構的概念，特區經濟急速發展引發了不少社會問題，然而停滯不前又會產生另外一些類似的社會問題，只是表現形式不同而已。世界在不斷發展，特區作為世界的一個組成部分，唯一的選擇就是前瞻地預視問題並及早採取預防措施，而不是被動地對問題作出反應。特区的第二任政府正朝著這方向推動社會政策的改革，並逐步建立起發展型社會政策的雛型。發展型社會政策結合社會結構、人的能力發展及兩者的互動，提出了政府改革社會政策的一個比較完整的框架和一套應對的措施。特區政府將來可根據其特點，結合本身特区的社會文化環境的變化，深化有關內容，進一步推動社會政策的改革。

---

29. Alter, K. (2007), Social Enterprise Typology, Virtue Ventures LLC, <http://www.virtueventures.com/typology>, pp.13-18.