

“社会企业”与“食物银行”：澳门特区的社会管理创新刍议

叶桂平

【提要】伴随着经济的飞速发展，社会管理体制绝不能产生任何滞后。随着经济社会各领域发生深刻地变化，由政府高度主导的社会管理模式亦需要与时俱进地创新。作为国家特别行政区之一的澳门，近年来在经济上取得长足发展、政府公共财政收入颇为理想的情况下，不断探索“以民为本”的社会管理模式，努力辅助弱势社群，解决社会问题，持续营造良好的社会环境，促进社会和谐。澳门特区近年来推出的“社会企业”和“食物银行”，是澳门政府现阶段社会管理的着力举措，体现出澳门特区的社会管理体制创新的特点。

【关键词】社会企业 食物银行 澳门 社会管理创新

〔中图分类号〕C913.7 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2012)03-0012-06

一、前言

近年来，与内地一样，澳门特区在经济上取得长足发展、政府公共财政收入颇为理想的情况下，不断探索“以民为本”的社会管理模式，努力辅助弱势社群，解决社会问题，持续营造良好的社会环境，促进社会和谐。

澳门特区的经济结构比较单一，尽管整体经济已逐渐摆脱国际金融危机的冲击呈现复苏之态，但受不确定的外围因素影响，通货膨胀压力加剧、人力资源供求矛盾、中小企业竞争压力增大等问题仍较为显著。

“社会企业”和“食物银行”作为澳门特区政府扶助弱势群体，促进社会就业的政策措施，于2009年开始启动。时任澳门特区政府行政长官何厚铨先生在当年施政报告中强调，政府将拨出充足资源，透过与民间非牟利社团的合作，

设立旨在协助弱势社群、有效调控人力资源、规模较大的“社会企业”，协助因经济危机而导致失业的人士，解决就业问题，保持就业竞争力。^①随后，考虑到当时在澳门经济体系中，制造业受到的影响相对较大，因此配合特区政府的相关政策，澳门三十位制造业工商界人士自发设立“澳门社会企业有限公司”，并冀望通过就业培训和转介来实际解决社会的就业问题。^②

而“食物银行”（全称为“短期食物补助计划”），于2009年7月中被正式推行。主要目的

^① 何厚铨：《中华人民共和国澳门特别行政区政府二零零九年财政年度报告》，载于《何厚铨行政长官施政报告汇编（2000~2009）》，澳门理工学院一国两制研究中心2009年版，第249页。

^② 澳门社会企业有限公司网页，http://www.mse.com.mo/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=72&lang=zh，2012年1月5日。

是为面对突发性入不敷支的贫困人士，提供个人或家庭的短期性食物补助服务。整项服务的申请、审批及食物发放工作，刚开始由澳门特区政府社会工作局统一处理，并在试运行近两年后，邀请澳门非营利社会服务机构承办此项计划。2011年9月21日，澳门特区政府社会工作局与澳门明爱正式签署《短期食物补助服务》合作协议，取名为“明粮坊”，并于同月26日正式投入运作，为期2年。此次，特区政府预算2年投放澳门币1千万元，初步估计可为6000人次提供援助，食物包括主食和副食，主食为米、麦片、通心粉及面，副食包括有不同种类的罐头及饼干。如此，由政府提供资源，民间团体负责日常运作方式，协助一些边缘的非援助家庭解决燃眉之急的新型“食物银行”，逐步开始发挥作用。

二、澳门特区“社会企业”与“食物银行”政策的基本特征

（一）澳门特区的“社会企业”政策

1. “社会企业”的起源

通过研读相关文献，可知社会企业（social enterprise）的概念，源于三十多年前的英国，最早是为解决例如失业和弱势受歧视等社会问题的办法。早在2002年，英国政府就出台了第一部社会企业战略，2006年，英国政府就把社会企业定义为：拥有基本的社会目标而不是以最大化股东和所有者的利益为动机的企业，所获得的利润都再投入到社会或企业之中。至今，在英国有大约55000个社会企业，他们合共的营业额达270亿英镑，以及有助国家经济80亿元英镑以上，占年均的国民生产总值近1%。^①

由于各国和地区陆续开设，并且在企业功能上进行不断地改良，因此截至目前，对于“社会企业”来说并无统一的定义。概括而言，社会企业就是其投资主要用于企业本身或者社会。与一般其他私有企业不同的是，它不只是为了股东或者企业的拥有者谋取最大的利润而运作。当前，社会企业可提供社会所需的服务（如长者支持服务）或产品，为弱势社群创造就业和培训机会、

保护环境、利用本身赚取的利润资助其辖下的社会服务等，^②最大的功能及价值在于为残障人士、更生人士、边缘青少年等人士创造工作职位，从而协助他们融入社会，找回生活的自信。

2. “社会企业”在澳门特区的运作成效

考虑到澳门经济体系中，制造业受到的影响相对较大，于2009年底，澳门特区政府劳工事务局与澳门社会企业有限公司开展合作计划，支持并资助该公司通过就业转介及培训的方式，协助澳门居民解决就业问题。通过先行为制造业工人提供相应的协助，以求他们能尽快融入社会，保持其就业竞争力。具体的措施例如，由澳门特区政府劳工事务局与澳门社会企业有限公司合办“建筑业基础通识课程”，为失业及开工不足的建筑工人提供再培训机会，以提升他们的就业能力，学员人数至今约有400人。^③此外，为促进建筑工人就业，澳门社会企业有限公司还与澳门建筑商会合作为失业工人提供就业配对服务，有效地转介工人至相关用人单位。

另一方面，在资助开办社会企业聘用残疾人方面，澳门特区政府社会工作局以先导计划方式于2010年推出《残疾人士就业发展资助计划》，支持民间机构开办和经营以商业模式营运具社会企业性质的发展计划，藉以增加残疾人士的就业机会。按照有关计划章程，该局除了向成功申请的机构提供最多200万澳门元，以作为发展计划创业初期资本开支及最初两年营运营费用的财政资助外，还透过系列重点培训及实务借鉴的学习机会，协助民间机构增加对社会企业的认识，掌握开办和经营该类企业的能力。截至2010年11月30日，共接获3间机构递交申请。^④并且，该局

^① 《香港社会企业》研究报告，香港特区政府中央政策组网页，2009年3月16日，http://www.cpu.gov.hk/tc/research_reports.htm。

^② 香港社会企业网页，<http://www.social-enterprises.gov.hk>，2012年1月5日。

^③ 孙家雄：《回复梁安琪议员书面质询》，澳门特区立法会网页，2011年1月7日，http://www.al.gov.mo/interpelacao/04/2011/11-0070c_10-923.pdf。

^④ 《澳门特区政府斥千万助开办社会企业聘用残疾人》，人民网，2010年1月11日，<http://hm.people.com.cn/GB/42273/10741894.html>。

亦透过多种途径向社会各界和市民大众进行介绍和推广,从而提高他们对社会企业的了解及支持。

事实上,澳门特区政府在推出相关计划之前,已广泛参考邻近地区和其他国家发展社会企业的成功经验,同时深入听取本地与邻近地区的专家学者、社会企业和资助单位等相关人士及机构代表的宝贵意见。从2000年起,特区政府劳工事务局已协助多个社会服务机构,量身订造职业培训课程,以提升弱势群体的就业竞争力,譬如:澳门聋人协会、澳门聋人(成人)特殊教育协会、澳门弱智人士服务协会、澳门弱智人士家长协进会及澳门特殊奥运会等,举办的培训课程包括汽车清洁、手织机操作、花艺、宣传品及办公室实务、手工艺制作及销售技巧、餐饮服务,以及三明治制作与销售等培训课程,学员人数达数百人以上。^①

多种计划的落实均显示澳门特区政府正积极落实扶助社会企业的政策,并不断支持社会企业成长和发展。

(二) 澳门特区的“食物银行”政策

1. “食物银行”的缘起

“食物银行”的概念最早始于美国,由美国人 John Van Henzel 倡议。早在上世纪六十年代,美国已开办“食物银行”服务,帮助经济贫困及低收入人士对抗饥饿。“食物银行”的外形与超市类似,是一些非牟利机构或慈善组织向食物供货商或超级市场购入或收集大量即将到保质期但尚未过期的廉价食物,重新包装,免费送给贫穷人士。许多文献数据均显示,“食物银行”已逐步变成支撑数百万美国穷人温饱的场所。据统计,2007年每九户美国家庭,便有一户依赖食物银行。^②

许多欧美国家及澳洲均有开设食物银行服务,除济助罐头、白米、面包、熟食、饼干等干粮外,亦有的派发食物券、餐券。我国台湾地区于十多年前已有社团开设食物银行,济助弱势贫困户及育幼院、独居老人。近年更发展有流动食物银行车,巡回于各县各乡发放食物,济助有需要的低收入及贫困家庭。香港圣雅各布福群会众膳坊于2003年开始有“食物银行”服务,每天向低收入、失业及露宿者派发粮食,

向有需要人士提供食物援助,受惠人数已由当初的20人激增至过千人。^③香港政府2008年8月亦正式拨出一亿元,资助民间社团在全港五个区开展食物银行服务,向非综援的低收入家庭、失业、遇突变的家庭、露宿者及“五无”人士提供为期六星期的食物援助;全港共有十二个社福机构及教会团体设有食物银行。^④

2. 澳门“食物银行”的演变

对澳门来说,不少社会服务团体及慈善机构长期以来开办各种济助、捐助贫困人士的服务,当中亦包括捐助食物,甚有食物银行意味。但直至2004年,澳门街坊总会黑沙环小区服务中心才正式以“食物银行”的名称,向各界募捐食物,济助小区内的单亲家庭及独居长者,后来因食物来源不稳而被迫停止。2009年,澳门特区政府主动提出将开办食物银行服务,以援助低收入贫困居民解决温饱问题。

原本,澳门特区政府是希望由明爱、街总、工联及妇联等四个传统的民间社团承办,但后来因应当时本澳整体经济未如预期般疲弱,市场物价正逐步回稳,预料服务使用者将大幅减少等原因,最终“四变一”由澳门特区政府社会工作局统一处理。澳门特区政府在服务投入运作近两年后,通过积累的经验来看,为了更好地发掘一些隐性个案,还是决定将此项服务交由民办。2011年9月,通过公开招标的形式,最终由澳门明爱慈善机构得标。

澳门特区政府在财政上提供承办机构筹备阶段的启动费、筹备期内行政费、正式运作阶段每月行政费以及购置食物成本开支等四类资助。同时,承办机构可享受最多45天的时间进行筹备工作。其中,启动费上限为澳门币五十万,而每个服务地点最高可获得澳门币十万元

^① 《残障人士就业服务》,澳门特区政府劳工事务局网页,2010年12月31日, http://www.dsai.gov.mo/chinese/dpeservice/01_introduction.htm。

^② 《食物银行类似超市》,《澳门日报》2009年2月27日。

^③ 《食物银行的启示》,《文汇报》2009年4月6日。

^④ 《“全球伦理与通识教育”教材发展及教学支持计划》,香港教育学院和优质教育基金联合出版,2011年4月9日,第6页。

资助。另外，特区政府将以预先支付及实报实销的形式，给付启动费资助金额；资助行政费为澳门币十万元，但不包括已受特区政府资助的员工薪酬、食物储存费以及其他行政开支；食物开支方面，在筹备期内政府将提供八十多万元澳门币的资助，随后将按其采购食物成本以及将食物由供货商运达承办机构场所；每月行政费是指机构的租金、薪酬（不包括已受社工局资助的员工薪酬）、食物储存费以及其他行政费用等开支，每月资助金额为澳门币十万元。^①

澳门明爱承办的新一期“食物银行”，名为“明粮坊”，为期两年，共获政府资助一千万元，须为六千人次提供服务。服务的对象主要是未纳入社工局经济援助网、家庭总收入及存款、现金总额不超过当局所订上限，且除居所外未拥有其他物业的低收入人士及家庭、失业或待业、新移民、露宿者、正轮候经济援助人士及遭受突变等的澳门居民。合格人士一次最多可获批六个星期的食物补助，每周领取一次，有需要人士在首次申请的一年内可续期一次。^② 通过所设的三个主要服务站，向合格申请者提供包括主粮（如米、面、麦片等）、副粮（如罐头食品、饼干、鸡蛋、水果等）；以及对一岁或以下的婴儿提供奶粉。^③

据特区政府社会工作局的数据显示，该服务自2009年7月运作至今，曾为1005个受助家庭提供过援助，受助者约有2000多人次，其中低收入人士占54%，其次是失业者占26%，以及正轮候经济援助人士占11%，获批发的食物总量达24.4万餐次，整项服务的总支出逾澳门币150多万元，仅占一千万元拨款的15%。新一期“食物银行”计划运作近两星期就收到约800个申请，当中450个申请已获审批分发食物，每日平均收到约20至30个相关查询，效果大体比由政府部门亲自提供来得更好。^④

三、澳门的社会管理创新：开创政府与非牟利社团合作的新典范

通过分析和研究澳门特区的“社会企业”

和“食物银行”等政策举措，我们可以了解到这些政策所体现的最主要的社会管理创新之处在于：开创了政府与非牟利社团合作的新典范；引入市场机制，促进公共服务多元化发展；并作为对特殊人群的管理和服务的创新，进一步优化和丰富了基层管理和服务体系。

（一）社会管理创新体现了政府的职能转变

正当国内外产、官、学界正在普遍关注政府在社会管理中的职能，积极倡导建设“服务型政府”的同时，澳门特区政府开始逐步意识到自身职能必须由“管理行政”向“服务行政”转变，在贯彻科学施政的理念过程中，还必须实现管理与服务的有机结合，不断为公民、法人和其他组织提供高效优质的管理服务。

通过前述分析，无论是澳门社会企业有限公司，还是由澳门明爱承办的“明粮坊”，我们可以看到澳门特区政府已逐步明确自身的功能和角色，积极善用本地的社团社会优势，努力运用社会力量为民服务，发展社会事业和改善民生的政策取向。并且，通过运用社会组织的力量，并以其作为政府公共服务申请的平台，既创新了社会管理，又等于延长了可为市民提供服务的时间。因为澳门的社会团体的服务时间，要比特区政府的日常工作时间来得长，并且具有较好的灵活性，大大方便了广大市民的需要。

近年来，除了政府自身直接提供的服务外，澳门特区政府还逐步通过委托或购买服务等市场化途径，引导、鼓励和支持社会组织、服务行业参与公共服务提供，避免政府机构膨胀和行政成本过高。特别在公共工程、清洁、保安、公园管理、公厕管理、咪表管理、保健护理、社会工作、文化艺术、科学研究等方面，澳门特区政府更广泛推行公共服务外包，利用服务

① 《邀请非营利性社会服务机构承办短期食物补助服务章程》，澳门特别行政区政府社会工作局印制，2011年5月5日，第8~10页。

② 《明粮坊运作两周450人获批个别供货商承诺一年内不加价》，《澳门日报》2011年10月10日。

③ 《“明粮坊”设三个主要服务站由明爱接受申请及审批主要作紧急短期食物补助》，《华侨报》2011年9月22日。

④ 《食物银行——人人有饭开》，《大公报》2011年6月23日。

外包解决政府资源限制和提供公共服务效能之间的矛盾。

(二) 社会管理创新更加突出对基层公共服务的重视

如果按照传统的社会分层标准,此次的澳门社会管理创新更着眼于基层的公共服务。作为社会基层的公众,常常处于贫富悬殊的极端,缺乏自救和自助能力,相对来说,更需要政府的关心和照顾。否则,出于发展的不平衡,以及长期困窘的生活,容易形成社会不稳定因素。

此次澳门特区政府推行的“社会企业”和“食物银行”的出发点,亦是希望关顾弱势社群和基层特殊人群。由于符合条件的市民大多对“官”怀有畏惧心理,此类基层公共服务交由民间社团来营运和办理,则透过他们的社会网络,以及对基层民众一贯地常沟通、接触广和灵活性等优势,有助该类服务在小区的广泛推行。而且借助民间社团的力量,利用他们的义工力量协助运作,再加上少量的全职职员,有助节约行政成本,并可更多的资源直接投放在困难人士身上,如此将大大提高服务的效益,亦有利兑现第三届澳门特区政府“扶助弱势社群”的施政承诺。

(三) 社会管理创新凸显公共服务提供主体和方式的多元

另一方面,近期澳门特区政府社会工作局与澳门明爱的合作事例,作为政府将服务委托民间机构承办,以扩大服务网络,让更多人受惠的事例,更标志着澳门特区公共服务多元化的发展。

整体来说,社会管理体制创新最重要的还在于能否广泛吸纳社会力量参与公共服务,实现公共服务提供主体和提供方式的多元化。除了“社会企业”和“食物银行”计划外,澳门特区政府还积极鼓励更多的社会力量参与其他不同的公共服务的提供,例如:由民间社团协助收集市民的中央储蓄金登记表、为长者提供“平安钟”服务^①等,力图协助市民在服务主体选择上增加灵活性。这些一方面符合现代市场经济要求,同时也符合民主发展的要求。

(四) 社会管理创新有利构建社会网络功能
值得一提的是,“食物银行”之所以称为“银行”,远非“食物分发中心”那样简单。^②与一般银行类似,都把“交换”(Exchange)视为核心原则。秉承同样的理念,“食物银行”并不只是单向地以社会的资源向经济困难者提供粮食援助,从某一角度看,食物银行还可构建社会网络功能,可见食物银行与一般的福利计划存在不同。以近年大力发展食物银行的加拿大为例,食物银行已不再是单向援助计划,而是一项以“交换”及“发展”作为前提的协作机制。在此机制下,贫穷人士在接收粮食援助的同时,亦需要接受由营运机构作出的针对性工作安排及职业培训,而整体服务运作都主要由义工参与。这些安排可加强弱势社群与社会的接触及交流,在扩展他们社会网络的同时,亦希望能加深社会人士及受助人士的了解。^③

虽然澳门的“食物银行”在运作的过程中略有区别,但是此项计划在设计上亦有上述考虑,如合格的市民最多只能领取六个月的食物,之后就必须要纳入特区政府的基本社会救济网络当中。如此对市民而言,增加了沟通及民主要求的渠道和便利性;对政府来说,更加完善的社会网络将有利于更有效地收集社情民意,最大限度地将会社会矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。

(五) 社会管理创新造就了社会责任感

如前所述,在澳门的“社会企业”建设进程上,由三十位建造业工商界人士自发进行的澳门社会企业有限公司的设立是具有标志性的。多年来,这三十位杰出人士大多纵横和活跃于

① 澳门特区政府社会工作局近年来逐步为老年人开办“平安钟”24小时紧急支持服务,以加强政府对独居及体弱老年人的关怀和支持。“平安钟”服务将通过固定电话网络,为澳门分散于各个城区的独居老年人及其他有需要的人士提供全年每天24小时不间断的紧急支持,同时协助他们与小区资源网络联系,增强社会关系,提高生活质量。

② 陈建新、郑汉桦:《食物“银行”构建社区网络》,《市民日报》2009年3月27日。

③ Candace Weimer. Bridging the gap from poverty to independence: What is the role of the Canadian Food Banks? Published by CANADIAN CENTRE FOR POLICY ALTERNATIVES (CCPA), January 2009, pp. 7-9.

澳门的政商两界，作为企业家，亦是政治家、社会名流、菁英阶层，对澳门的经济社会发展发挥了不小的作用。

然而，在贫富悬殊的今天，社会发展的不平衡现象依然存在。特区政府作为中间人虽然可以起到协调和平衡的作用，但是澳门社会的和谐，仍离不开社会各阶层的共同努力。在获得理想的社会既得利益的同时，处于社会的上层群体应该看到自身的社会责任感，积极协助和配合特区政府科学施政，努力协助和带领基层人群实现自足，进一步促使整个社会迈向和谐、繁荣及稳定。

四、结语

作为澳门特区政治的一大特色，民间社团在澳门发展历程中一直扮演着比较重要的角色。回归以前，源于澳葡管治的特殊背景，传统社团具有较强的利益团体功能，并作为政府与市民的沟通“平台”或“桥梁”，发挥着重要的作用。此时，澳门的传统社团已普遍具有“爱国爱澳”的传统，具有较为一致的目标，努力在为澳门市民争取诸如教育、慈善、扶贫等方面的社会福利。回归以后，随着政权的交接，澳门经济取得飞速发展的同时，澳门社团原有显得一致的目标，却

发生了很大的变化。社团参与政治的特点随着大环境的转变，亦显现出一定的变化。由于这些特点对于澳门特区社会管理将产生比较大的影响，因此现阶段开展澳门政府与社团互动，以及社会管理创新等问题的研究将具有重要意义，藉此研究能激发社会活力，促进多元共融及社会和谐因素。

总的来说，澳门的“社会企业”和“食物银行”政策，作为特区社会管理创新的措施，取得了一定的成效。作为开创政府与非牟利社团合作的新典范，政府职能转变的新体现，政府重视基层民众的新举措，公共服务提供多元化的新标志，完善社会网络功能及造就社会责任感的新作为，澳门特区的社会管理体制创新将在广大澳门市民的努力下继续向前推进和发展。未来，澳门可与内地加强交流与合作，共同探讨及研究世界其他国家或地区社会管理的先进经验，多听取社会上有关推进和完善社会管理机制创新的宝贵意见，努力建设好适应“一国两制”方针政策的社会管理体系。

本文作者：武汉大学政治与公共管理学院
博士后，中国社会科学院研究生院拉美系 2010 届博士
责任编辑：赵俊

Social Enterprises and Food Bank: A Study on Innovation of Social Management in Macao SAR

Ye Gui ping

Abstract: With the rapid development of economy, the social management system should not lag behind. Along with the profound changes in social and economic fields, social management model dominated by the government should also keep pace with the times. Macao, as one of the Special Administrative Regions of China, makes a significant progress in economic development in recent years. In spite of its satisfactory fiscal income, the government of Macao SAR continues to explore “people-oriented” way of social management, makes efforts to assist those vulnerable groups of society, solves social problems, sustains a favorable social environment, and promotes social harmony. The policy of “Social Enterprises” and “Food Bank” implemented by Macao SAR is an effective measure taken by the government of Macao SAR, and characterizes its social management innovation at the present stage.

Key words: social enterprises; food bank; Macao SAR; innovation of social management