

澳門社會政策過程研究：以“照顧者津貼先導計劃”為個案

胡杰容*

人口的老齡化和高齡化使得長期照顧的壓力劇增，照顧者津貼制度成為支援家庭照顧者的重要社會福利制度。¹ 2020 年 11 月，澳門頒行了“照顧者津貼先導計劃”，標誌着政府在家庭照顧領域的責任承擔大大加強。這一社會福利制度的建立過程吸引了公眾、議員和社團的廣泛參與，政府與各方行動者展開了持續的博弈，可以成為研究澳門社會政策變遷的典型示例。本研究將以“照顧者津貼先導計劃”為個案，從制度與行動關係論的角度，分析公眾、議員和社團等持份者如何影響政策議程設置和政策決策，最終推動政策變遷。概言之，本研究試圖通過展現各政治行動者的互動如何型塑澳門社會福利政策制定的過程，及其這種微觀的互動如何與宏觀制度環境發生連接，進而剖析澳門社會福利制度變遷的動力機制。

一、行動與制度關係論的視角

對社會福利制度變遷的研究可以將社會福利制度作為因變量，探討各種不同因素如何推動社會福利制度的建立與發展。圍繞這一研究旨趣，勾畫一幅包含結構、制度、行動者、權力各要素的理論群落，這些理論往往強調不同的要

* 澳門城市大學創新社會工作系助理教授。

¹ 黃晨熹、汪靜、王語：“長者親屬照顧者支持政策的國際經驗與國內實踐”，《華東師範大學學報》（哲學社會科學版）2019 年第 3 期，第 154 頁。

素，形成了理論視角之間的兩兩對壘。^{2 3} 其中，社會中心論把各種社會集團如工人階級、婦女群體等作為社會福利制度的締造者。斯考克波（Skocpol）分析了 1920 年代“進步運動”中，美國婦女團體如何通過集體行動促進了保護母親和士兵的母權主義福利制度的建立。⁴ 在權力資源理論中，柯皮（Korpi）提出，社會階級是社會變革的主要行動者，政府不是中立的決策者，不會內在地滿足工人的需要；因此，權力的博弈平衡對福利國家的表現形態具有決定性的影響。⁵ 社會中心論的視角更多凸顯社會集團的作用，著重分析社會集團作為政策行動者對社會政策的影響。與之相對，國家中心論在解釋社會福利政策變遷時，聚焦於政府結構和政治體制，將其作為社會福利制度變遷的制度化環境，強調制度環境的先在性和制約性。這種理論視角認為，國家相對於社會具有一定的自主性，政府組織及其結構特徵對社會政策變遷具有決定性影響。⁶ 因此，社會福利制度分析應該以政治結構為中心，重視國家能力和政府結構在制度演進中的作用與影響。⁷

由此可見，關於社會福利制度變遷的這些理論強調不同的要素，社會中心論更多重視社會集團及其互動對政策變遷的影響，聚焦於政策行動者的分析。國家中心論強調政府結構和政治體制的作用，秉承制度主義視角。而這種“要麼結構、要麼行動者”的偏頗無法概括現實的福利制度變遷過程，因為社會福利政策既不完全是政府一手締造的，也不完全是由社會集團推動的，而是在一定的制度環境中，各方行動者的互動中建構的。“社會科學並無必要在兩個極端之間進行選擇，因為社會現實既包括行動也包括結構，以及由二者相互作用所產生的歷史，而這些社會現實的材料存在於關係之中”。⁸ 因此，本研究將

² Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990, pp. 19-21.

³ 劉軍強：“社會政策發展的動力：20 世紀 60 年代以來的理論發展述評”，《社會學研究》2010 年第 4 期。

⁴ Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Boston: Harvard University Press, 1995.

⁵ Walter Korpi, “Social Policy and Distribution Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework”. *West European Politics*, vol. 3, 1980, pp. 296-316.

⁶ Theda Skocpol, “State Formation and Social Policy in the United States”. *American Behavioral Scientists*, 35(4/5), 1992, pp. 559-585.

⁷ 彼得·埃文斯等：《找回國家》，北京，三聯書店，2009 年，第 2-60 頁。

⁸ 布迪厄、華康德：《實踐與反思——反思社會學導引》，北京，中央編譯出版社，1998 年，第 15-17 頁。

從行動與制度關係論的視角出發，以澳門照顧者津貼制度為個案，考察各方行動者之間的互動如何型塑了社會福利政策變遷的過程與結果，而這種微觀的互動如何與相關的制度發生聯結。

二、個案基本情况

2015 年 6 月 23 日，一段女兒掌摑坐輪椅母親的視頻在網絡空間迅速傳播開來。《市民日報》、《澳門日報》等本地媒體也紛紛跟蹤報道。在具有優良的敬老孝老文化傳統的澳門，這種有悖常理的事件引起了社會公眾的廣泛關注和熱烈討論。最初，居民紛紛譴責施虐女子不孝。但調查發現，施虐女子常年全心全意照顧中風的母親、智障的弟弟和年邁的父親，掌摑母親只是因為實在無力承擔巨大的照顧壓力而情緒崩潰。⁹

事件發生後，政府部門立即做出回應。社會工作局的工作人員展開現場調查和專業介入，為有關個案及家庭提供適切的支援。同時，一些社會團體和立法會議員呼籲並強烈要求建立照顧者津貼制度，以舒緩長期照顧的家庭壓力。在這樣的背景下，特區政府在 2016 年頒行的《養老保障機制及 2016 至 2025 年長者服務十年行動計劃》中明確提出“研究設立護老者津貼，支持家庭照顧”。同年，在《2016 至 2025 年康復服務十年規劃》中也提出“研究設立照顧者津貼，支持家庭照顧”。

響應社會的要求和議員的呼籲，2018 年政府提前開啓照顧者津貼可行性研究工作。但政策變遷過程往往不是一帆風順的。2019 年 2 月，政府強調為家庭照顧者提供的既有政策措施如多元資訊和支援服務更為有效，2019 年 5 月，《照顧者津貼制度可行性研究報告》提出，“推行照顧者津貼制度的時機尚未成熟”。這一結果激起了居民的相當不滿，相關的社會團體紛紛要求政府積極設立前置條件，以早日建立照顧者津貼制度。一些議員提出書面或口頭質詢，呼籲照顧者津貼制度先行先試，並要求政府落實制度建設的具體時間表。2019 年 8 月，行政當局承諾試行照顧者津貼。2020 年 11 月，政府正式頒行“照顧者津貼先導計劃”。

⁹ 詳見“照顧壓力恐釀悲劇政府民間應增支援”，《市民日報》2015 年 6 月 23 日，第 P01 版。“女打母卷宗交檢院，稱女兒孝順疑壓力爆煲所致不追究”，《澳門日報》2015 年 6 月 23 日，第 P01 版。

政策過程是具有一定利益、資源、價值立場的不同行動者圍繞某一政策議題，表達其利益訴求和政策主張的政治過程。照顧者津貼制度建立過程充斥着公眾、議員、社團與政府的博弈、妥協與協商，各方行動者圍繞長期照顧的家庭負擔問題及其解決方案展開了來來回回的角力，其中經歷了多個回合的角逐。第一個回合是在“掌摑事件”發生後，公眾、媒體、社團和議員將問題界定為長期照顧的家庭壓力，並紛紛要求更新政策思路、建立照顧者津貼制度，政府才將照顧者津貼制度建設列入政府議程。這是政策過程中的第一個高潮。第二個回合包含着政府與各方行動者的多輪互動，首先公眾、社團、議員的強烈要求建立照顧者津貼制度，政府提前開展政策規劃，委托香港大學開展照顧者津貼制度可行性研究。而當照顧者津貼制度可行性研究報告宣稱時機不成熟時，公眾、社團、議員積極倡導建立試行方案。多名議員利用質詢權，明確提出照顧者津貼制度先行先試的政策倡議。面對社會公眾籲求、議員質詢和社會團體表達，政府決定實施照顧者津貼制度試行方案。這是政策過程中社會與政府博弈最激烈的階段。緊接着在政策合法化階段，議員們繼續提出質詢，要求政府公佈試行方案的內容與進展，督促政府加快工作進度，最終政府正式頒行了“照顧者津貼先導計劃”。

表 1 “照顧者津貼先導計劃” 政策過程¹⁰

時間	階段	行動者	行動	政府	行動
2001-2015.6	隱蔽議程	新澳門學社	呼籲提供照顧者津貼		沒有回應
		社會服務團體	倡導護老者津貼		
2015.6.23-2016.10	問題界定	公眾	掌摑事件關注與議論	社工局	跟進個案 延續舊政策
		媒體	公開報道		

¹⁰ 詳見“新澳門學社促制定政策促進婦權”，《華僑報》2001年3月8日，P05版。“社服人員倡完善長者家居照顧日間護理”，《市民日報》2011年7月7日，P04版。“照顧壓力恐釀悲劇政府民間應增支援”，《市民日報》2015年6月23日，第P01版。“疑被虐打長者入住護老院”，《新華澳報》2015年6月23日，第P01版。“虐老案冰山一角速訂長者法加強配套”，《市民日報》2015年6月25日，第P04版。“你是別人的好鄰居嗎？”《澳門時報》2015年7月2日，第P01版。見“關於照顧者津貼可行性研究的工作進展與及後的跟進安排”，參見<https://www.gov.mo/zh-hans/news/229955/>。“研究指推照顧者津貼時機未成熟”，《市民日報》2019年5月29日，第P01版。“社工局積極創設條件推進照顧者津貼”，《新華澳報》2019年8月9日。參見澳門社會工作局官網——議員質詢：<https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2015-2019/deputados>。“社局：照顧者津貼明年先行先試”，《澳門日報》2019年9月12日。

時間	階段	行動者	行動	政府	行動
	議程建立	社團	密切關注與呼籲建議		研究設立護老者津貼和照顧者津貼
		議員	口頭與書面質詢		
2017.1-2019.5	方案規劃	議員	質詢，要求政府回應	社工局	開展可行性研究
		議員	質詢，跟進研究進展		
2019.5.29-8.20	方案選擇			社工局	可行性報告指出條件不成熟
		社團	表達與建言	特首、 社文司	創建條件、先行先試
		議員	質詢與倡議		
2019.9-2020.11	合法化	社團	呼籲儘快推行與跟進	社工局	公佈“先導計劃”
		議員	促行、監督政府		

三、政策議程設置的過程

政策議程設置是政策過程中至關重要的階段。不同的社會問題之間存在激烈的競爭，那些能够吸引、維持政策制定者關注的問題才能上升到政策議程。在“照顧者津貼先導計劃”政策議程設置過程中，公眾的參與、社團的關注和議員的質詢推動了問題的界定，把家庭照顧壓力從潛在的問題轉變為公開的議題，促進政府的重視，引發了政府議程的設置。

（一）政策問題的界定

問題界定是政策制定的起點，對議程設置具有重要的影響。¹¹ 如果問題界定沒有發生顯著的變化，那麼議題在政策議程中上升的可能性就比較小。一種客觀存在的情境被確立為社會問題，要經過有關人士察覺並引起社會的廣泛關注，這是一個社會建構過程。¹² 如何把社會問題界定為需要通過社會福利政策來解決的問題，也離不開行動者的建構。

¹¹ Neil Gilbert & Paul Terrell, *The Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allan and Beacon, 2002, pp. 274-275.

¹² Howard Saul Becker, *Social Problems: A Modern Approach*. New York: John Wiley and Sons, 1966, pp. 12-13.

問題界定包括“問題認知”和“目標確定”。首先要確定社會現象反映了一個甚麼問題，問題如何演變、問題的性質、嚴重程度，在此基礎上，才能確定行動目標。“掌摑事件”到底暴露了甚麼問題？是家庭照顧者的責任與孝心問題，還是對家庭照顧政策支援不足的問題？如果是前者，則需要加強家庭照顧責任和孝道觀念，如果是後者，則需要通過社會福利政策支持家庭照顧者。顯然，問題界定不同，所導向的問題解決方案也不同。因此，爭奪問題界定的主導權和話語權至關重要。在“掌摑事件”發生後，主張政策變遷的各方行動者積極參加政策問題的界定，將問題界定為長期照顧的家庭困境，並歸因為政策支援不足的問題。

無論是公眾、媒體，還是社團、議員，他們一致的認為，“掌摑事件”暴露的社會問題和爆發的深層原因是長期照顧的家庭壓力過大和政策支持的不足。公眾對家庭照顧者的態度也由最初的指責轉變為理解與同情。媒體也迅速轉變報道主題，關注長期照顧的家庭壓力和解決措施。例如《市民日報》以題為《照顧壓力恐釀悲劇政府民間應增支援》，表達對本地照顧者支援服務嚴重不足的關注。《澳門時報》直指家庭照顧者的壓力與困境，提出加速制定相關法案，以幫助護老者。一些議員從人口結構的老齡化與少子化、安老院舍床位供給不足的角度，直指澳門長期照顧的家庭壓力問題。例如議員 MR、ZT、HR、HJ、CH 在書面質詢中指出澳門安老院舍供給不足、家庭照顧者包括護老者壓力過大，容易引發家庭悲劇，要求政府為長期照顧者包括護老者提供津貼。¹³

從這個過程可以看出，雖然社會福利政策的功能是解決社會問題，但是社會問題並非自然形成，社會病理只是為問題界定提供了客觀現實基礎，一種客觀存在的情境被確立為社會問題，離不開政策行動者的主觀界定。正是公眾、媒體、社團和議員一致地將“掌摑事件”暴露的問題界定為長期照顧的家庭壓力問題，確定為需要通過社會福利政策來解決的政策問題，這一議題才會引起政府的關注，繼而引發政府議程的設置。

¹³ 參見澳門社會工作局官網——議員質詢：<https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2015deputados>。

（二）從隱蔽議程到政策議程

1. 隱蔽議程的存在

照顧者津貼議題在澳門社會較早被提及見於 2001 年。當時新澳門學社從促進婦女權益的角度要求政府考慮設立“照顧者津貼制度”，為照顧家庭成員而放棄職業的女性提供法定津貼。¹⁴ 2011 年《長者權益保障綱要法》框架諮詢會上，社會服務機構主張建立照顧者津貼制度以支持長者居家安老。¹⁵ 除了這兩次外，在長達十五年的時間裏這一議題鮮有見諸報端。

雖然一些社團早已關注到照顧者壓力問題，因為當時呼籲和要求的影響範圍和強度相對有限，這一議題在公眾視野中遭到削弱或隱匿，只能存在於隱蔽議程中。這表明即使家庭照顧壓力問題對政策變遷具有潛在激發性，但如果沒有足夠的力量推動公眾和社會的廣泛關注，這一議題也只能存在於隱蔽議程之中。在一定意義上，社會問題不會自動地進入政策議程，要經過持份者的察覺，並通過問題的過濾和篩選才能進入政策議程。

2. 政策議程的設置

家庭照顧壓力問題從藏匿於隱蔽議程到進入政治議程，這一變化的轉折點發生在 2015 年 6 月 23 日發生的“掌摑事件”後。這一事件將隱藏着的長期照顧家庭壓力問題直接暴露在公眾和政府面前，並引起了廣泛關注和熱烈討論，演變成一個焦點事件。焦點事件被認為是突然發生、非同尋常、決策者和公眾普遍知曉的、可以合理確定為對特定地區或者特定群體具有危害性或者顯示將來具有潛在危害性的事件。¹⁶ 在政策過程中，焦點事件把例行的日常問題轉化成一種普遍的、消極的公眾反應及其要求變化的政治壓力，成為政策議程設置的觸發機制。¹⁷ 在一定意義上，借助焦點事件提供的因果敘事，公眾、議員和社團採取共同行動，推動了政策議程的設置。

¹⁴ “新澳門學社促制定政策”，《華僑報》2001 年 3 月 8 日，P05 版。

¹⁵ “社服人員倡完善長者家居照顧日間護理”，《市民日報》2011 年 7 月 7 日，P04 版。

¹⁶ Thomas A. Birkland, “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting”. *Journal of Public Policy*, 18(1), 1998, pp. 55-74.

¹⁷ 拉雷·N·格羅斯頓：《公共政策的制定——程序和原理》，重慶，重慶出版社，2001 年，第 23 頁。

首先，公眾的廣泛關注。“掌摑事件”發生後，公眾迅速將關注的焦點放在長期照顧的家庭壓力及其政策支持的不足方面。顯然，隨着澳門社會人口老齡化進程不斷加快，而家庭照顧功能逐漸衰退，非正式照顧資源嚴重不足，亟須政府通過社會福利政策緩解家庭照顧的壓力。當“掌摑事件”發生時，公眾充分關注長期照顧的家庭壓力和困境，迫切期待政府建立照顧者津貼制度。媒體也代表公眾踴躍發聲，相關報道頻頻見諸報端。媒體報道的語調包含着對長期照顧問題的評價和對某些政策措施的熱情支持，調動了公眾對解決這一社會問題政策措施的傾向，為議程設置提供了政治氣候。

其次，社會團體的積極呼籲。社團是推動政府議程設置的重要力量。“掌摑事件”發生後，澳門家暴受害人互助會、護老者協會、街坊總會、婦聯都通過不同途徑表達對長期照顧家庭壓力的關注。有的社團還召開內部會議展開討論，並借助媒體發聲，表達對長期照顧問題的關注，積極主張建立照顧者津貼制度。

最後，議員的質詢。事件發生後，一些議員立即做出反應，充分履行議員的職責和義務，借助立法制度賦予的質詢權，針對家庭長期照顧壓力及其解決方案向政府提出書面或口頭質詢。例如 2015 年 6 月 23 日，立法會議員 MR 直接引用該案件向政府提出質詢，要求行政當局跟進，並更新政策思維。同時，作為澳門具有相當影響的社團婦聯代表立法會議員 HJ 從護老者的需求出發，要求政府加強支援護老者，舒緩護老者壓力。¹⁸ 2015 年 7 月 13 日，議員 MR 又援引臨近地區因為照顧者壓力引發的家庭悲劇，向政府提出舒緩護老者壓力、支援護老者的政策措施。從議員質詢報告看，他們要求通過制度建設解決問題。

公眾的關注、社團的呼籲、議員的質詢對政府形成了一股強大的壓力，作為責任政府，必須對社會和議員的呼籲與要求做出適當的回應。2016 年，特區政府在“長者服務十年行動計劃”和“康復服務十年規劃”中明確提出建立照顧者津貼制度，並計劃於 2018-2020 年間，開展照顧者津貼制度的可行性研究。這標誌着在各方力量的共同推動下，照顧者津貼制度問題成為政策議程中的重要議題。

¹⁸ 參見澳門社會工作局官網——議員質詢：<https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2015deputados>。

（三）政策議程設置的特點

從政策議程設置的過程看，照顧者津貼制度進入政府議程是公眾的關注、社團的呼籲、議員的質詢共同推動的結果。當“掌摑事件”發生後，政府開始只是對涉事案主進行跟進、評估和支援，採取一種個別化的解決策略。在一定的意義上，並沒有充分的證據表明最初政府即打算將照顧者津貼制度建設提上政府議程。因為政府的回應似乎沒有達到社會公眾的預期和要求，一些社團紛紛展開表達和呼籲，一些議員紛紛提出書面質詢或進行口頭質詢，要求政府通過制度建設緩解長期照顧的家庭壓力問題。由此可見，政策議程的設置是政府在相關行動者的表達和籲求下做出的回應行動。

政策議程是根據各項任務的輕重緩急而安排的制定社會政策的計劃，可分為公眾議程和政府議程。政策問題進入政策議程的途徑和方式不同，政策議程設置模式也不同。從公眾議程和政府議程之間的關係看，照顧者津貼問題進入政府議程是一種自下而上的政策議程設置模式。“掌摑事件”發生後，公眾的關注和媒體的報道使得家庭照顧壓力問題從家庭私領域進入公眾領域，不僅擴大了問題影響的範圍，而且推動了隱蔽議程的公開化；社團的呼籲和議員的質詢進一步推動政府議程的建立。根據問題的提出者是公眾還是政府和公眾支持程度的高低，議程設置模式可以分為外部推動、內部推動、加強民意、動員四種類型。¹⁹ 建立照顧者津貼制度是由公眾提出的，並得到了公眾的廣泛支持，顯然這一政策議程設置屬外部推動模式。

四、政策倡導與決策過程

政策倡導是政策支持者聯盟推動政策變遷的重要方式，是政策行動者動員各類資源、通過各種策略，提出具體的政策解決方案和理念，影響政策決策的活動。在政策過程中，隨着政治次系統的擴展，更多的持份者作為政策行動者參加進來，他們共享價值觀念、利益立場、問題意識，形成了政策倡導者聯盟，針對某一政策問題展開統一協調的行動。²⁰ 從照顧者津貼制度確立的政策過程

¹⁹ Peter J. May, “Reconsidering Policy Design: Policies and Publics”. *Journal of Public Policy*, 11(2), 1991, pp. 187-206.

²⁰ Paul A. Sabatier & Hank C Jenkins-smith (Eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. CO: Westview, p. 25.

看，政策議程建立後，以社團和議員為主的政策倡導者聯盟通過與政府的博弈、協商，在政策方案的規劃與選擇、政策合法化過程中發揮了重要的作用。

首先，推動政策方案的規劃。雖然 2016 年在《長者服務十年計劃》和《康復者服務十年規劃》中，政府提出研究設立護老者津貼和照顧者津貼，但政策方案規劃啟動懸而未決。2016 年 7 月到 2018 年初，至少有 5 名議員 HR、ZT、HJ、CH、LJ 先後提交了 6 份書面質詢，從澳門人口結構老齡化的角度，結合安老院舍床位供給不足的現實，要求政府建立照顧者津貼包括護老者津貼以支持家庭照顧者。²¹ 這些議員多來自於社團，尤其是具有參政議政功能的核心社團，如街坊總會、婦聯等，他們代表居民向政府表達社會福利訴求，要求政府做出政策回應。2018 年，政府響應社會的要求，委托香港大學提前開展照顧者津貼制度可行性研究，正式開啓了政策規劃過程。此後，這些議員繼續關注康復人士和失能失智長者的照顧問題，要求政府公佈照顧者津貼制度可行性評估工作進展、落實時間，敦促政府加快政策進程。²² 由此可見，這些議員不僅在政策議程設置階段不斷向政府提出質詢，而且持續關注這一議題，積極推動政策方案規劃。

其次，阻止延緩決策。決策是政策過程中至關重要的階段，直接影響到社會問題能否得到政策回應。即使政策問題已經界定、政府議程已經建立，也可能因為不決策或者延緩決策會導致政策變遷過程被擱淺。2019 年 2 月，面對議員要求推行照顧者津貼制度的書面質詢中，政府回應指出，多元資訊和服務支援更能減輕家庭照顧的壓力，對實施照顧者津貼相關政策保持謹慎態度。²³ 同年 5 月，社會工作局依據《照顧者津貼可行性研究報告》，提出推行照顧者津貼時機尚未成熟。從決策過程看，在照顧者津貼問題已經列入政府議程後，也可能遭遇不決策或者延緩決策的風險。

政策變遷需要通過決策才能得以確認，決策過程往往充斥着各方行動者之間的博弈和較量，包括爭鬥、談判、妥協和協商。政府延緩決策的決定遭到主張政策變遷各方行動者的質疑，殘障人士及其家長、長者及其家庭、相關的社會團體和議員採取共同行動，不斷向政府表達訴求、施加壓力。例如議員 HR

²¹ 參見 <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2016deputados>; <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2017deputados>; <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2018deputados>。

²² 參見 <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2018-2019deputados>。

²³ “政府委托學術機構研照顧者津貼可行性”，《大眾報》2019 年 2 月 13 日，第 P05 版。

要求政府公佈可行性研究報告、確立照顧者津貼制度建設時間表，議員 SQ、GT 從其他地區解決家庭照顧困境的經驗出發，直指澳門長期照顧的家庭壓力問題，要求政府提供照顧者津貼。²⁴

再次，開展政策倡導。面對政府延緩決策，社團和議員提出先行先試的政策倡議。一些社會團體如護老者協會、弱智人士家長協進會等積極向政府表達政策變遷的要求，社會團體領袖利用媒體展開呼籲。殘疾人士和特教人士家長向社會工作局提出請求，希望加快推行照顧者津貼或針對特別群體“先行先試”。澳門共建好家園協會副理事長 ZH 指出，政府短期內無法實行照顧者津貼令照顧者感到失望，呼籲政府加快制度落實的日程。²⁵ 2019 年 8 月 6 日，在立法會口頭質詢大會上，CH、LY 等多名議員提出建立照顧者津貼制度具有迫切性和重要性。

最後，推動政策合法化。在政策倡導者聯盟的表達和呼籲下，政府開始考慮推“先導計劃”。²⁶ 2019 年 8 月 20 日，即將履新的行政長官在參觀澳門扶康會時積極回應試行照顧者津貼制度。²⁷ 特區政府社工局也承諾在 2019 年底推出照顧者津貼“先行先試”規劃。²⁸ 一些議員繼續跟進政策進展，以督促政府加快工作進度，儘早推出先導計劃。例如議員 HJ、CH、SQ、GT、WG 多次提出書面質詢，要求政府公佈“照顧者津貼制度先導計劃”的建立時間、計劃內容、時間表、具體進展，敦促政府加快政策實施進程。在多方行動者的推動下，“照顧者津貼先導計劃”最終於 2020 年 11 月開始實行。在一定意義上，作為一種折中方案，“先導計劃”是多方行動者之間達成的共識，體現了各方持份者之間的妥協。

概括說來，“掌櫃事件”發生後，公眾、社團、議員廣泛關注長期照顧家庭壓力與困境。面對政府採取個別化的處理策略，他們採取共同行動，將焦點事件暴露的問題界定為家庭照顧困境，積極運作焦點事件的影響向政府表達建立照顧者津貼制度的籲求。作為對各方訴求的回應，政府設置了政策議程，並

²⁴ 參見 <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2018-2019deputados>。

²⁵ “周惠儀倡落實照顧者津貼前提供支援”，《市民日報》2019 年 6 月 20 日，第 P04 版。

²⁶ “推行照顧者津貼需時長久 政府考慮推先導計劃”，《力報》2019 年 8 月 6 日，第 P01 版。

²⁷ “賀一誠參觀扶康會 照顧者津貼可試行”，《新華澳報》2019 年 8 月 20 日，第 P01 版。

²⁸ “社局：照顧者津貼明年先行先試 謹慎研究涵蓋對象聽取持份者意見”，《澳門日報》2019 年 9 月 12 日，第 P01 版。

提前啟動政策方案規劃。當政府提出準備工作不充分、政策進程可能遭遇延遲時，政策支持者聯盟積極倡導照顧者津貼試行方案。在與政府達成“先行先試”的共識後，議員繼續緊密跟進制度建設的進程。在一定意義上，議員代表了公眾的普遍利益，而社團是相關群體的利益代言人，政府頒行“照顧者津貼先導計劃”與社團的表達與呼籲、議員的質詢與倡導具有密切聯繫。

五、政策過程中微觀互動與宏觀制度的聯結

微觀機制和動態過程是制度變遷研究的重要主題，闡釋制度變遷背後的機制和過程要展現宏觀層次上制度安排與微觀層次上可觀察行為之間的聯繫。²⁹ 探究照顧者津貼制度確立的政策過程不僅要分析不同行動者之間的互動，而且要深入分析這些互動發生的制度環境，及其微觀互動與宏觀制度之間的聯結，因為制度環境不但為政策行動者展開互動提供了舞臺，而且賦予了各方行動的機會。

首先，在政府與居民的關係上，協商民主制為公眾參與照顧者津貼制度建設過程提供了制度基礎。政策過程也是政治過程。政治因素在社會福利政策過程中發揮着根本性的功能，社會福利政策往往體現了一個國家或地區的政治體制和政治底色。³⁰ 回歸後，特區政府非常注重回應居民日益增長的福利需求和社會參與訴求。協商民主制保障了居民可以通過社團組織及其代表提出政策訴求、參與政策過程，也要求政府通過社會政策的制定與實施積極回應居民的需要。³¹ 對照顧者津貼制度建設過程的分析可以發現，正是協商民主制給予了居民表達政治訴求的空間和參與社會政策決策過程的機會，同時這一制度也要求政府必須對居民的要求與表達做出積極的回應。從“照顧者津貼先導計劃”頒行的過程看，政策議程的設置、政策方案規劃與選擇，無不建立在公眾的合法參與、政府與公眾之間民主協商的基礎上。

其次，在政府與社團之間的關係上，澳門合作主義模式使得社團成為影響政策過程的重要力量。澳門具有獨特的社團文化，社團不僅發揮了社會服務功

²⁹ 周雪光、艾雲：“多重邏輯下的制度變遷：一個分析框架”，《中國社會科學》2010年第4期。

³⁰ 霍慧芬：“澳門社會福利的政治生態”，《中國行政管理》2011年第4期，第56頁。

³¹ 婁勝華、李卓航：“協商式民主與澳門社區治理實踐探索”，《港澳研究》2015年第2期，第88頁。

能，一些社團還作為居民利益的重要代言人，承擔着重要的政治功能。³² 這些社團可以協商和合作的方式進入政府過程，尤其是歷史悠久、影響力大的核心社團對政治過程獲得了優先權和代表權。例如街總、工總、婦聯作為代表性社團承接了政府的公共服務功能，還具有推選議員、政治動員、參與決策和利益表達的“擬政黨化”功能。³³ 回歸以來，社團“擬政黨化”功能強化，作為連接民眾與政府的中介，不僅發揮了社會服務、社會整合的功能，而且在參選議員、政策倡議、政策諮詢方面的政治功能得到增強。³⁴ 從照顧者津貼制度確立的過程看，社團能夠作為重要的政治行動者，在政策問題界定、政策議程設置、政策倡議和政策方案選擇中發揮重要作用，與澳門合作主義的制度模式賦予核心社團的地位和功能密切相關。

最後，從澳門政治體制中立法和行政的關係上，澳門立法制度賦予議員推動政策過程的職責和權力。澳門立法會部份議員由居民直接選舉產生，代表居民表達福利需求是獲得選票的重要保障，促進社會福利的改善往往成為議員參選的政綱和履行參選承諾的重要表現。³⁵ 另一方面，澳門行政與立法是一種相互制約關係，對政府提出施政質詢、反映各方利益訴求、監督政府是澳門立法會對行政制約和監督作用的重要體現。在這種相互配合和相互制約的關係下，政府需要高度重視議員的各項訴求表達，並答覆立法會議員的質詢。因此，澳門立法制度不僅保障而且推動了議員為維護居民福祉行使質詢權，體現在“照顧者津貼先導計劃”確立過程中，就是議員不僅有責任、也有權力向政府反映長期照顧的家庭壓力問題及其政策倡議。同時，政府也有責任及時回應議員的相關質詢。

六、結語

政府是政策供給的壟斷性權威，政策過程往往包含着不同政策行動者之間的互動。根據政府解決問題的方式和政策過程中政府與其他行動者之間的關係，政策風格分為四種類型，分別是前瞻—共識型、回應—共識型、前瞻—強

³² 劉祖雲：“澳門社團政治功能的個案研究”，《當代港澳研究》2010年第1期。

³³ 婁勝華：“合作主義與澳門公民社會的發展”，《學術研究》2009年第12期。

³⁴ 婁勝華：“成長與轉變：回歸以來澳門社團的發展”，《港澳研究》2016年第4期，第85頁。

³⁵ 霍慧芬：“澳門福利政策轉型中的政府角色”，《新視野》2011年第3期，第96頁。

制型、回應—強制型。³⁶ 從“照顧者津貼先導計劃”的推行可以看出，社會政策是公眾與社團的利益訴求、政治精英的功能表達、回應型政府的福利責任共同作用的結果，凸顯了回應—共識型的政策風格。首先，社會政策變遷過程充斥着公眾、社團、議員、政府等多方行動者的互動。社會公眾對焦點事件廣泛關注，相關社團踴躍發聲、積極表達訴求，立法會議員持續的質詢與籲求，將公眾的訴求傳達給政府，推動了政策問題的界定、政策議程的設置和政策方案的決策。其次，在政策變遷過程中，政府個別化解決與延遲決策沒有獲得社會的認可，面對公眾、社團、議員的表達和訴求，政府整合各方持份者的要求，最終達成各方行動者之間的共識性決策。最後，政策行動者之間的微觀互動對社會福利政策變遷的形塑與澳門協商民主制、合作主義的政治結構和立法制度密切相關。協商民主制度給予居民參與政策過程的廣泛空間與機會，合作主義的政治結構賦予社團利益表達和整合的重要功能，而立法對行政的制約和監督給予議員的質詢權成為代表民意、表達訴求的合法途徑。這些表明各方行動者的微觀互動對社會政策過程的型塑必須與相應的制度建立聯結，尤其是與政府結構和政治體制關聯。

³⁶ Jeremy Richardson, *Policy Style in Western Europe*. London: Allen and Unwin, 1982, p. 13.