

跨域服務： 澳門社團灣區服務實踐及其治理創新*

婁勝華

[摘要] 近年來,澳門一些社團前往粵港澳大灣區設立社會服務機構,面向跨境生活的澳門居民提供社會服務,這些服務機構具有跨境性、嵌入性與網絡性特徵。其提供的社會服務主要包括移植服務與特別服務。在服務模式上,多數延伸澳門服務方式至內地,以自辦形式提供服務。同時,引入合作提供方式、代理服務及線上服務方式。跨境服務實踐突破了行政區域服務的限制,彌補了服務縫隙,實現了多主體之間合作,重構了在地服務關係網絡,一定程度上實現了治理創新。實踐表明,澳門主要社團以其非政府性及親民性、靈活性可以成為跨域治理的有效中介與平台。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 澳門社團 跨域服務 治理創新

[中圖分類號] C912.2 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2023) 01 - 0039 - 12

自古以來,澳門居民與珠三角鄰近地區往來密切。相對於鄰近的內地地區,澳門的人口密度高,居住空間較為逼仄,生活成本不菲。而澳門居民結構中,老年人口的比例越來越高,統計顯示,2020 年底澳門總人口為 683,100 人,其中,65 歲及以上的老年人口佔 12.9%。也就是說,澳門已進入老年化社會。因此,一直以來,一些在澳門無需工作的老年居民會選擇前往鄰近的內地地區居住養老。而隨着 2019 年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》與 2021 年《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的頒布,澳門與內地關係越來越密切,一些澳門居民即使需要在澳門工作同樣會選擇前往珠海、中山等地居住,過着“雙城”生活。特別是與澳門一水之隔的橫琴深合區更是成為澳門居民生活的“後花園”。此外,也有不少澳門青年選擇離開澳門前往粵港澳大灣區創業或就業。據統計,至 2021 年 4 月,持有珠海居住證的澳門居民約有七至八萬人。至 2021 年 2 月底,澳門居民在珠海市參加居民養老保險 11,213 人,參加居民醫療保險 18,418 人,參加職工基本養老保險 6,663 人,參加職工基本醫療保險 7,950 人,已經享受養老待遇並按月領取養老金 1,023 人。^①其中,至 2022 年上半年,已有 8,906 名澳門居民在橫琴辦理了居住證。購置物業 9,100 多套,逾 74,000 人次澳門人在橫琴就醫。^②在 2020 年,每天大約有 800 名以上的澳門居民頻繁往返於澳門和橫琴。^③越來越多澳門

* 本文係澳門基金會資助課題“澳門社會治理案例研究”(批准文號:1875/DC/2022)的階段性成果。

居民在橫琴“安家”。

對於跨境生活的澳門居民來說,由於脫離了居住澳門時原有的社會聯繫與社會服務體系,因此,必然產生與現居住地社會之間的聯繫以及融入當地的需求。然而,居住在內地的澳門居民遭遇的最大挑戰就是由於兩地的法律和生活習慣不盡相同,他們需要了解 and 適應內地的法律制度以及生活環境與社會服務,而內地卻未能充分地回應作為“外來者”的澳門居民的實際需求,況且內地的社會服務體系與澳門並不相同,居住在內地的澳門居民服務需求未必全部納入內地社會服務供給體系內,因此,在服務需求與供給之間存在未能無縫對接的狀況。而澳門特區政府在鼓勵本地居民融入灣區(指粵港澳大灣區的廣東地區)時,即使願意向居住於內地的澳門居民提供公共服務,卻囿於行政組織的地域性特徵而自身無法自動延伸服務到灣區。然而,作為民間組織的澳門社團在澳門已是大量公共服務的具體承擔者與提供者,對於現在居住在灣區、過去生活在澳門的居民來說,屬於非常熟悉的身邊組織,也是在澳門時獲取社會服務的基本渠道。因此,由澳門民間社團前往灣區開辦機構向生活在灣區內的澳門居民提供服務,則既可以有效地成為特區政府與生活在灣區的澳門居民之間的服務輸送與連結,也可以對接灣區生活的澳門居民社會服務需求,甚至成為灣區生活的澳門居民與當地機構聯繫的中介與橋樑,還可以通過將相關服務向灣區本地居民延伸而將澳門社會治理、社會工作及社會服務方式轉介到內地,從而影響與優化內地相關領域的工作。

一、跨域服務的主體及組織設置

自 2018 年起,澳門一些主要社團開始進入粵港澳大灣區設點服務。截至 2021 年底,澳門有 4 家代表性社團進入大灣區設立辦事處或綜合服務中心,提供不同類型的社會服務。

(一)澳門街坊總會廣東辦事處

澳門街坊總會是 1983 年 12 月由全澳廿多個區域性街坊會和居民聯誼會聯合成立的基層社團組織,經過近 40 年的發展,現由 4 個分區辦事處、28 個基層坊會、30 多個服務機構、50 多個大廈業主會聯繫會員和社區組織組成。開辦的社會服務機構包括 2 所學校、3 間托兒所、30 多個不同類型的服務中心、數間學生自修室及 3 間診療所等,形成了一個涵蓋全澳、頗具規模的社會服務網絡。

為服務居住大灣區的澳門居民,2018 年,街坊總會於中山市設立了辦事處,其後升格為廣東辦事處。目前,街坊總會廣東辦事處下轄三個機構,即廣東辦事處中山站、拱北站、橫琴站及橫琴綜合服務中心。其中,2018 年 11 月 30 日正式運營的廣東辦事處中山站是街坊總會首個在內地開設的聯絡服務點。2019 年 11 月,街坊總會與橫琴管委會合作,在橫琴開設了集社區家庭服務、養老服務、志願服務、社工培訓於一體的首間綜合服務中心,開創澳門在大灣區與當地政府合作設立社會服務機構之先河。目前,街總在橫琴的服務中心已擴展為 4 個,從小橫琴社區拓展為合作區四大社區全覆蓋,中心工作人員也從 10 餘名增長到 30 餘名。而拱北站則是 2020 年 12 月 18 日由珠海拱北街道茂盛社區以購買服務方式引進澳門街坊總會,街坊總會廣東辦事處以設立拱北服務點方式開展服務。

目前,街坊總會設在內地機構的職責及服務內容包括聯繫在中山、珠海市養老、創業、工作及學習的澳門居民,向其提供資訊及諮詢服務,組織支持網絡,開展社會服務,將澳門的社會服務經驗與做法引入內地,促進澳門與內地之間的社會服務合作。

(二)澳門工聯總會廣東辦事處

澳門工會聯合總會(簡稱工聯總會)成立於 1950 年初,是由當時的 12 個職業工會共同發起聯

合組成的。經過 70 餘年的發展,現在的工聯總會已有 72 個直屬會員,包括建造業、製造業、服務業、商業僱員、交通運輸業、幸運博彩業、文職人員和公務員等 8 個系統工會。因應職工需要,工聯總會開辦各類社會服務,並在北區、中區及離島設立辦事處。目前屬下共有 40 多個涵蓋教育、醫療、老人、青年、幼兒、文化、體育、社區、職業培訓和轉介等服務機構和活動場所。

為服務生活在大灣區的澳門居民,2018 年 9 月,澳門工聯總會在廣東省總工會和珠海市總工會支持下,在珠海市設立了澳門工聯廣東辦事處。該辦事處是澳門首家合法進駐廣東省的境外非政府組織代表機構。辦事處致力為在當地生活的澳門居民提供生活、法律、工作、投資、教育等各方面的諮詢以及各種應急性援助,以減低澳門居民在內地生活的不便,助力澳門居民融入灣區發展。

(三)澳門婦聯總會廣東辦事處

澳門婦女聯合總會(簡稱婦聯總會)成立於 1950 年,屬不牟利婦女組織。經過多年發展,目前,澳門婦聯總會轄下有托兒所、婦聯學校、家庭服務中心、婦女庇護中心——婦聯勵苑、親子探索館等機構,可以提供家庭服務、青年服務、頤康服務、長者服務、醫療及心理治療等服務。

2019 年,澳門婦聯總會與廣州、深圳和珠海市婦聯達成了粵港澳大灣區婦女組織第一階段合作項目。2020 年 12 月,澳門婦聯總會廣東辦事處暨琴澳親子活動中心在橫琴啟用。琴澳親子活動中心位於橫琴下村黨群服務中心內,既是橫琴粵澳深度合作區管理機構正式掛牌運作後的首批民生項目之一,也是澳門婦聯總會廣東辦事處在內地首個承接運營服務的項目,致力於為兩地兒童全面發展提供豐富、多元、高品質的社會服務。^④

(四)民建聯民眾慈善會廣東辦事處

民眾建澳聯盟(下稱“民建聯”)成立於 2008 年 5 月 1 日。目前,民建聯下設八個分區服務處、民眾醫療中心、民眾頤青中心、家庭支援服務中心等服務平台,在社區醫療服務、扶困、康樂、長者及青年事務等方面開展工作。民眾慈善會作為民建聯的屬會創立於 2011 年,主要為遭遇緊急困難的澳門居民解決燃眉之急。2020 年,民建聯轄下的民眾慈善會在廣東珠海設立首個辦事處,為生活在廣東省的澳門居民提供社會民生、政府資訊查詢、個案求助等各項服務。

上述四個赴灣區設立辦事處的社團都是澳門的代表性社團,適應澳門回歸祖國後融入內地發展及大量澳門居民前赴內地尤其是粵港澳大灣區居住生活的需要,陸續前往內地設立跟蹤居民服務的辦事處,就近服務於澳門居民以及其他當地居民。

從機構設置方式看,對於內地來說,儘管澳門已經回歸祖國,可是在管理上仍被視作境外,因此,適用於《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》進行登記、管理、監督與開展相應活動的規範。一般在廣東省公安廳登記備案,由內地對口的各相關部門作為業務主管部門,如工聯總會廣東辦事處由廣東省總工會作為業務主管單位,婦聯總會廣東辦事處由廣東省婦女聯合會作為業務主管單位,街坊總會廣東辦事處由廣東省民政廳作為業務主管單位。各辦事處的具體事務仍由澳門相關社團負責,包括人員派出、資金籌集、活動設計、運營管理等。辦事處開設的服務點一般設在當地社區的黨群服務中心內。由此可見,澳門社團設於內地的服務機構是接受多重領導與管理的。其組織機構與對外聯繫具有跨境性、嵌入性與網絡性特徵。

二、跨域服務的內涵及模式

由澳門主要社團設於廣東的辦事處提供的社會服務主要分為兩個部分,即基本服務與特別服務。基本服務是以辦事處的母社團在澳門提供的社會服務為樣板,屬於移植性服務,包括綜合性家

庭服務、長者服務、青少年服務、社區服務以及個案輔導等；而特別服務則是根據居住於內地的澳門居民特殊需求而增加的服務，包括法律諮詢、轉介服務等。

(一) 移植性服務

1. 開展綜合性社會服務

一些設於內地的澳門社團辦事處面向生活在內地的澳門居民及部分內地居民提供包括家庭、婦幼、長者、康復、文康、社區等多元化綜合性社會服務。例如，澳門街坊總會將澳門成熟的長者服務、社區服務、親子和家庭服務、青年服務四大業務板塊“複製”到橫琴，於2019年11月8日與橫琴管委會合作，設立了橫琴綜合服務中心（下稱“街總橫琴中心”）。該中心設有耆趣室、兒童遊樂室、玩具圖書館、多功能活動室及輔導室等，主要通過康復訓練、認知訓練、戶外活動及個案輔導等，結合先進的設備及新穎的服務手法，讓橫琴的居民體驗到多元的社會服務，為解決“一老一小”照顧難題提供“澳門方案”。^⑤其在青少年服務方面，開展“星期六玩什麼”、琴澳青年互訪計劃、新技能GET、主題講座 & 工作坊、個案輔導/小組輔導等。截至2022年2月底，街總橫琴中心運營28個月，共為琴澳兩地居民19萬餘人次提供服務，舉辦活動2,200餘場，其服務對象涵蓋各年齡層的橫琴居民，包括澳門及內地居民。^⑥

2. 提供專業性社會服務

社工專業在澳門起步早、資格認證門檻高、持續進修培訓要求嚴。澳門街坊總會是一家紮根澳門通過專業社工幫扶等方式為街坊鄰里排憂解難的社會服務團體，是澳門擁有較多專業社工的社團。澳門街坊總會在橫琴設立綜合服務中心後，即向該中心派駐了多位專業社工。不過，澳門首批社工前赴內地服務時，卻遇到境外社工專業人士在內地執業資格認證問題。不久，珠海市出台《港澳專業社會工作從業人員在珠海市執業規定（試行）》。按照該規定，港澳社工通過申請登記和執業備案，即可在珠海市從事社會工作專業服務。執業資格問題解決後，澳門籍社工被派往內地服務的人數不斷上升，截至2022年2月底，街坊總會的7名澳門社工以認證和備案相結合的方式在橫琴執業，開展心理輔導或康復治療的居民個案近600宗。澳門社工透過專業技能開展工作，其中具有代表性的是透過個案工作進行干預與心理輔導，以及針對不同社區及服務對象，制訂具針對性的專業服務方案。實際上，是借鑒澳門經驗、結合兩地優勢，發揮社工專業力量，探索橫琴合作區養老制度的創新，使之成為養老服務示範社區。

3. 提供志願服務

街總橫琴中心發動澳門居民參與當地社會治理，實現共治共享，成功組建全國首支由澳門居民組成的“志願警察”隊伍。街總小橫琴居家養老服務站開展“文明養犬齊倡議，和諧社區共建立”義工宣傳活動，組織義工通過入戶及攤位兩種方式，對社區內養狗的居民進行“一對一”文明養犬宣傳教育，並邀請他們在文明養犬倡議書上簽字。荷塘居家養老服務站開展“義耆更有力量”長者志願者活動。

(二) 特別服務

1. 疫情防控服務

2020年初突然出現的新冠疫情為澳珠兩地生活的居民帶來諸多不便。從疫情防控出發，設於內地的澳門社團服務機構及時溝通當地管理機關，便利澳門居民辦理相關手續。例如，2021年4月，按照珠海市相關規定，豁免隔離的澳門居民到珠海後，須主動前往居住的社區現場報備出入境及在粵的活動情況。很多居住橫琴的澳門居民因白天在澳門上班，很難配合要求，到社區居委會現

場報備。街總橫琴中心積極向橫琴居委會反映，並開發了一款微信打卡報備小程序，澳門居民只要第一次到社區居委會現場報備，之後都可以通過微信小程序進行遠端報備，得到了社區居委會的認可。該項措施共協助居住在橫琴的 1,100 餘名澳門居民進行社區報備，充分發揮了琴澳融合的橋樑作用。^⑦

從 2020 年初開始，受新冠疫情影響，工聯廣東辦事處收到不少涉及防疫政策及醫療衛生方面的線上諮詢及求助，為此，工聯廣東辦事處及時主動了解與配合兩地政府的防疫政策，協助宣傳有關資訊。通過向相關部門反映協調解決市民需求的同時，替受疫情影響的澳門居民做情緒輔導工作，幫助他們擺脫困擾。為解決疫情期間在內地居住的澳門居民口罩需求問題，工聯廣東辦事處在 2020 年 4 月底舉辦了口罩派發活動，向澳門居民免費派發口罩。^⑧

2. 協調及法律服務

澳門居民前往內地置業、居住與生活，對內地的相關法律不夠熟悉，難免產生一些疑問與糾紛。對此，澳門社團設於內地的服務機構提供協調與法律協助，扮演協調及協助者角色。對於澳門居民生活中面臨的居住社區物業管理糾紛，街總橫琴中心作為溝通平台，積極呼籲居委會、物業管理公司、開發商、業主代表等各方相關人士及單位舉行會談，共同協商、解決及跟進社區問題。聯合社區居委會與社區澳門業主代表建立定期會議機制，每月召開一次會議，聽取澳門業主的訴求，協調解決業主與物業之間的矛盾，讓更多業主知悉問題處理進度及情況。^⑨

此外，隨着大灣區建設、琴澳融合等國家戰略的推進，澳門工聯總會廣東辦事處協助在內地生活的澳門居民解決生活和投資上遇到的疑難問題。比如，聯合珠海市總工會舉辦“珠澳律師日”與“送法上社區”活動，進入澳門居民聚集社區，向居民提供免費法律諮詢服務，無論內地還是澳門的法律問題，都可以向法律服務團隊諮詢，至今為數百人提供免費專業法律諮詢服務。針對澳門居民對內地法律諮詢的需求，2019 年工聯廣東辦事處組織其法律顧問與珠海市總工會的志願服務律師合作成立了“珠澳法律諮詢服務團隊”，由兩地接近 100 位資深律師組成，為在內地居住的澳門居民提供免費法律諮詢服務。^⑩

3. 青年創業就業等服務

工聯廣東辦事處與珠海市總工會、橫琴新區總工會合作，在橫琴青年創業谷設立了珠澳（橫琴）職工之家，加強與內地工會在青年職工服務領域的合作，不斷拓展合作空間，為在橫琴就業創業的澳門青年提供多元優質服務。^⑪

4. 促進兩地居民交流

在與橫琴交流方面，澳門工聯廣東辦事處積極聯動廣東省總工會、珠海市總工會、香港工聯總會，先後在橫琴開設“粵港澳大灣區職工交流服務（珠海）中心”、“珠澳（橫琴）職工之家”等多個服務合作點，從 2020 年底開始每月舉辦珠澳兩地職工交流團，加深兩地職工交流和了解，以此發揮工會職工服務平台作用。在疫情防控許可的情況下，定期組織澳門居民前往內地參觀交流，辦事處 2021 年共組織 16 團約共 640 位澳門居民前往橫琴，藉此幫助更多澳門居民了解橫琴發展狀況。^⑫

街總橫琴中心通過舉辦出遊活動及文娛活動，一方面，使生活在橫琴的澳門居民與當地居民有更多互相交流、認識的機會；另一方面，組織上千名澳門居民走進橫琴及大灣區，讓更多的澳門居民了解橫琴與灣區，激發澳門居民在橫琴及灣區其他城市生活、發展的興趣。

在服務模式上，澳門社團設於內地的服務機構多數延伸澳門服務方式至內地，以自辦方式向內地居民提供服務。同時，因地制宜地引入合作服務、代理服務及線上服務方式。

(一) 自辦服務

澳門社團設於內地的服務機構多數以自辦方式向居民提供服務。2018年,工聯總會在珠海設立的廣東辦事處,其營運完全由工聯總會支持,為生活在內地的澳門居民提供多種緊急支援服務,同時還提供涉及房屋買賣、司法事務、疫情通關、內地福利等範疇的個案服務和諮詢協助,走進社區為珠澳兩地市民提供普法服務。目前,工聯廣東辦事處主要推行三類活動,包括多種聯誼活動、街站活動和“送法上社區”活動。

琴澳親子活動中心是澳門婦聯總會廣東辦事處在內地設立的首個運營家庭服務的機構。中心服務對象從初生幼兒起,涵蓋兒童、青少年、長者及家庭,通過親子教育、感官遊戲、工藝創作、戶外活動等形式,為琴澳兒童提供適宜的空間、環境和服務。琴澳親子活動中心啟用當天,就開設了“自然遊樂”、“彩虹傘傳統遊戲”、“親子曲奇裝飾”等活動,吸引來自社區近30個家庭參與。^⑬

(二) 合作服務

合作服務可以是澳門社團與當地政府部門的合作,具體表現是由澳門社團設於當地的服務機構接受地方政府部門委託以購買政府服務方式提供相關的社區服務。例如,2022年,澳門街坊總會廣東辦事處承接橫琴粵澳深度合作區民生事務局2022年小橫琴、荷塘和蓮花三個社區的社區居家養老服務,該項目由街總橫琴中心負責開展,下設小橫琴、荷塘及蓮花三個居家養老服務站。

合作服務也可以是澳門社團與內地提供服務的專業型民辦非企業單位通過簽訂協議方式進行服務提供。例如,2021年6月23日,澳門街坊總會廣東辦事處與珠海正圓養老服務有限公司在香港洲區居家智慧養老服務中心簽訂戰略合作協議,雙方將在居家養老服務、社工培訓、諮詢服務、公益活動、健康知識講座、志願服務及承接政府項目等方面建立全面合作夥伴關係,並將灣仔街道居家養老服務中心作為合作示範點。澳門街坊總會充分發揮技術、人才優勢,為正圓養老公司員工提供培訓服務,正圓養老公司為澳門籍老年人提供服務。^⑭

此外,通過向內地具體承擔服務項目的機構提供督導與培訓服務也是一種合作方式。例如,2021年2月8日,在珠海拱北養老服務中心啟動的“耆樂融融”關愛拱北高齡獨居老人公益項目。該公益項目是拱北街道黨工委、辦事處開發的,項目資金由珠海市夏灣益健名廚海鮮城捐助,服務承接機構是深圳福安養老事業發展中心。福安養老事業發展中心與澳門工聯總會簽署了珠澳養老項目督導服務協議,並對兩地的合作進行交流探討。福安養老事業發展中心邀請澳門工聯總會養老領域專家到珠海定期對中心的執行社工和項目人員進行督導服務,引澳門的社區長者服務模式入內地。^⑮

(三) 代理服務

代理服務主要指內地政府部門委託澳門社團為澳門居民辦理在內地經商或生活所需的相關行政手續。例如,基於多年的合作關係,江門市政府相關部門委託澳門江門同鄉會向澳門居民推出代辦相關手續(如工商註冊、社保等),使有意前往江門經商及居住的澳門居民足不出澳就可以辦理在江門的社保等手續,從而使澳門社團成為跨地域政府服務澳門居民的延伸。

2020年11月10日,街總分別與珠海市人力資源和社會保障局、珠海市社會保險基金管理中心簽訂兩項合作協議,藉由協議協助澳門居民可經由該會申請參加珠海社保。此前澳門居民想在內地參保,須攜帶港澳居民居住證原件到社保經辦機構、各區居委會或橫琴中國銀行窗口辦理。現時經簽署協議後委託街總及其屬下分支機構,讓居民“足不出境”即可辦理珠海市社保業務。此舉無疑為澳門居民辦理珠海社保業務提供更加優質的跨境服務。^⑯

同樣,2021年工聯廣東辦事處和珠海社保簽署合作協議,在澳門設立23個代辦點及內地1個代辦點,協助近3萬澳門居民辦理內地福利項目。工聯廣東辦事處還獲得珠海公交集團授權,協助及代辦珠海長者公交卡,將內地開放給澳門居民的福利措施,更便利地帶到澳門,實現了澳門居民在澳門就可以辦理內地的醫保等手續。^①

(四)線上服務

互聯網技術可以為實現跨越地域空間直接對接服務對象提供可能性,從而發展出以線上服務替代面對面實體服務的一種新服務形式。前述內地政府部門委託澳門社團代理的相關服務,大多採用線上與線下雙軌結合方式運行,即通過線上渠道辦理相關業務的同時,保留線下紙本服務。

為便利持珠海居住證的澳門居民辦理珠海社保業務,2021年1月20日,珠海市社會保險基金管理中心與澳門工聯總會及工商銀行分行(包括澳門、珠海、橫琴分行)舉行“協助澳門居民辦理珠海社保業務合作協定”簽署儀式,工聯總會積極聯動工銀澳門拓展內地服務項目,使澳門居民可以在澳門通過工銀“灣區帳戶通”辦理內地人民幣帳戶,滿足澳門居民線上首次參保需提交內地扣費銀行帳戶的要求。^②2021年4月5日,珠海市社會保險基金管理中心與澳門民眾建澳聯盟簽訂社保經辦合作協議。自即日起,民建聯屬下10個服務點,為符合條件的澳門居民辦理包括居民養老保險等在內的10項珠海社保業務。^③澳門居民只要關注“珠海社保”微信公眾號,完成實名註冊綁定,即可使用業務辦理、資訊查詢、資料列印和諮詢小助手等服務,涵蓋養老保險、醫療保險、社會保障卡等六個類型的61項業務。而辦理相關手續所需的紙本材料,可遞交到代理相關業務的澳門社團,無須前往珠海辦理。^④

自2021年1月與澳門社團合作提供社保服務以來,珠海社保共為澳門居民“足不出境”辦理業務5,342人次,提供諮詢服務20,002人次,澳門居民通過“珠海社保掌上辦”線上辦理其他手續11,923人次。澳門社團計劃與珠海更多單位及公營事業機構等合作,盡量做到“一部手機辦理相關服務”,也同時保留紙本服務,方便有不同需要的居民。^⑤

三、跨域服務的實踐效果

澳門社團前往內地設立服務機構面向包括澳門居民在內的住地居民提供不同社會服務,取得了一定的實踐效果。

(一)推進澳門居民融入灣區及增強家國情懷

由於對灣區城市的置業、社保、醫療、教育及社會服務等政策不甚了解,某種程度上增加了澳門居民融入灣區生活的顧慮。而在澳門生活,除了直接接受政府部門的服務外,大多數社會服務是通過身邊的社團進行的。因此,當一些原本熟悉的澳門社團前往灣區開辦服務機構提供與澳門相類似的服務時,一些澳門居民在情感上覺得親切,在遇到相關問題時,願意尋求澳門社團在內地開辦的服務機構的協助與溝通。同時,享受由澳門社團直接提供的多元服務。因此,澳門社團的跨域服務有利於落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》制訂的推進澳門融入祖國內地發展的目標,通過為居住在內地的澳門居民提供契合其需要的服務,鼓勵澳門居民融入內地生活,不斷增強澳門居民的家國情懷。

(二)連結兩地資源及提升服務水準

澳門社團跨境開辦服務機構,得到了澳門特區政府的支持,對於向居住在內地的澳門居民提供的各項服務,特區政府相關部門視同在澳門提供服務的標準進行資助,從而一定程度上保證了服務

水準與效果。與此同時，澳門社團開辦於內地的跨境服務機構得到了駐地政府與相關企業的支持。駐地政府向澳門社團服務機構免費提供場地，並購買澳門社團提供的服務，如橫琴深合區民生事務局向街總橫琴中心購買的橫琴三個社區的居家養老服務，從而在資源上保障了澳門社團服務的提供。一些內地企業也開展與澳門社團的合作，通過提供資金等方式，支持澳門社團開展養老及青少年等相關服務項目。

因此，澳門社團前往內地開辦的跨境服務機構能夠較好地連結澳門與內地兩地服務資源，從而保障服務項目的開展與服務水準的提升。同時，澳門社團具有長期向居民提供社區、家庭、養老、青少年等方面服務的實踐，形成了一整套服務的理念、規則與技術系統，這些社團前往內地設立服務機構，將澳門的服務內容與技術手段帶到內地，為生活在當地的澳門居民及本地居民提供高效、便捷、優質服務，並通過兩地的服務合作，促進內地社會服務水準的提升。

(三) 對接兩地政府的服務

隨着國家政策允許居住在內地的澳門居民辦理內地居住證，並享受當地的社保、醫保、教育等各項福利，在澳門社團的協助下，居住在珠海、中山、江門等灣區城市的澳門居民辦理了居住地的社保、醫保等手續，獲得了來自內地政府部門提供的福利及服務。與此同時，澳門特區政府制訂了《居住於內地的澳門特別行政區居民醫療保險津貼計劃》，向居住在珠海、中山、江門等灣區城市的澳門居民提供醫保津貼。按照該津貼計劃，澳門居民參加內地醫保費用分為國家補貼和個人繳費兩部分，以珠海為例，珠海市政府承擔醫保計劃中的財政補貼部分（約 590 元/年），剩下的個人繳費部分（成人 410 元/年、學生和未成年人 180 元/年）由參保人承擔，參保人可以申請政府津貼，年齡 65 歲或以上，以及具條件申請發放殘疾津貼的殘疾人士，資助金額上限為 490 澳門元；十歲或以下、中小學教育的學生的上限為 220 澳門元。居住在灣區的澳門居民通過設於當地的澳門社團服務機構向特區政府申請辦理此項醫保津貼，從而使得合資格申請特區政府醫保津貼的澳門居民，基本可以免費加入內地基本醫療保險計劃，免費享受內地醫療保障。

(四) 促進社工人才流動

由於澳門與內地在專業技術人員的執業資格上實行不同的法律，因此，過往澳門專業技術人員前往內地執業不能夠直接被認可而需要經過考試等方式才能得到認可。而 2019 年底，街總首批 4 名澳門社工來到橫琴新區執業，標誌着珠海在粵港澳社會工作人才跨境交流合作方面邁出了實質性步伐。之後，橫琴對來自澳門的社工等專業人員資格實行備案制，由此，澳門社工在橫琴取得了執業資格。街總橫琴中心來自澳門的社工也從 4 名增加到 7 名。街總橫琴中心派自澳門的社工將澳門的社工專業服務帶到橫琴，將過往在澳門的服務經驗與橫琴當地的社會實際需求相結合，以專業的服務理念和靈活的服務項目，為澳門居民及橫琴本地居民提供專業化、針對性、精細化的社工服務，並建立起琴澳社工的長效溝通機制，有效提升兩地社工的專業素質，豐富兩地的社會服務模式，其專業的社工元素、新穎的社會服務理念及顯著的服務成效得到琴澳兩地服務對象及社會民眾的認可。^②

四、跨域服務的治理創新

澳門社團在內地設立服務機構向居住於內地的澳門居民及當地居民提供社會服務的跨域實踐表明，社團以其非政府性及親民性、靈活性可以成為跨域治理的有效中介與平台。雖然現有文獻關注到港澳社團在跨域治理中的作用，但是，研究或以個案形式^③或圍繞非實體性服務^④展開的，未有

全面透視港澳社團直接設於灣區服務機構提供實體服務推動治理創新的實踐。因此,直接觀察澳門社團設於灣區的服務機構提供社會服務而推動的治理創新,無疑更具實踐及學術價值。

(一)行政區域限制的新突破

傳統治理具有深刻的地域意識,一般是以行政區域為界限的,是在一定的行政區域內對一定的社群及其公共事務進行的管理活動。即使是討論治理的經典著作,多數仍是將治理局限在某個行政區域內不同主體之間的合作。⁵⁵然而,現代人是流動的,並不總是固定地生活在某一個地域。對於澳門居民來說,因澳門與珠海陸地相連,且多數澳門居民移自內地,與內地有着天然聯繫,加上澳門的房價及其他生活成本高於內地,因此,部分澳門居民選擇鄰近澳門的珠海、中山等內地城市居住,是較為常見的。尤其是澳門回歸後,隨着粵港澳大灣區建設與橫琴深合區規劃的提出,澳門居民前往內地工作與生活的越來越多。然而,對於當地來說,澳門居民屬於外來群體,在很長時期內,未有如當地居民一樣視為服務對象,更不用說享受當地的相關福利待遇。即使是後來按照國家相關政策,對居住在內地的港澳居民納入當地社保、醫保等的保障範圍,進行一體化服務與管理。可是,當澳門居民到內地生活,由於內地與澳門在政策法規、行政體系及辦事流程上有較大的差別,因此,遇到需要辦理行政手續或有問題要求助時,常常不清楚找什麼部門,需要進行跟蹤服務。故而,特區政府推動澳門社團前往灣區向居住在灣區內的澳門居民提供服務,使生活在灣區的澳門居民雖然離開了澳門卻依然能得到特區政府的間接關懷及社會團體的直接協助與支援。由此,突破了行政區域的限制,某種程度上實現延伸服務與跨域治理。

(二)需求導向下的服務縫隙彌補

傳統的公共服務一般是面向轄區內居民提供的,而對來自於轄區之外的移民群體服務難免不夠周延。而隨着越來越多的澳門居民前往灣區工作、居住與生活,這些脫離原居地的澳門居民來到不熟悉的環境工作與生活,需要了解與切身利益相關的政策,並得到相應的社會服務。而對於境外居民,當地相關部門未能完全將之納入服務範疇,使其一定程度上遊離於服務之外,在服務需求與服務供給方面產生差距,出現了服務縫隙,有待彌補。澳門社團前往灣區設立跨境服務機構正是基於在內地居住生活的澳門居民產生的服務需求得不到滿足。反之,需求導向也成為澳門社團設立內地服務機構的動力因素。相應地,設於內地的澳門社團服務機構提供的政策諮詢、管理溝通、糾紛處理、社區生活、家庭健康等方面的服務彌補了原先的服務縫隙,契合了居住於內地的澳門居民與部分當地居民的服務需求,填補了當地社區服務機構的服務空缺。

對於居住於內地的澳門居民來說,澳門社團設於內地的服務機構提供的服務並非建基於權力,而是建基於信任,因此,更易於被服務對象接納。較之於當地政府及服務機構更能回應生活於內地的澳門居民的服務需求。而良好的治理就是要面向服務受眾提供與輸送無縫隙服務。

(三)多主體之間的合作創新

傳統的管理是以政府為中心而展開的,而治理不是單純依靠政府力量,而是強調在公共事務領域中政府、市場、社會、公民的多元主體共同參與,結成互動多維的合作、協商和夥伴關係。⁵⁶澳門社團設於內地的服務機構本身屬於民間組織,由其提供社會服務屬於民間社團的自主行為,而非政府行為。但是,提供服務雖然由民間組織主導,然而,通過民間組織,卻將不同社會主體聯結在一起。

首先是使兩地政府部門的服務一定程度地實現了對接集中到居住在內地的澳門居民。作為澳門居民,理應享受澳門特區政府提供的公共服務,同時,作為居住地的內地政府對於居住在轄區內的澳門居民同樣需要提供相關的社會服務。而澳門社團設於內地的服務機構可以通過承接兩地政

府的委託或代理兩地政府向居住在內地的澳門居民提供相關服務。對於澳門特區政府來說,實現了對居住在內地澳門居民的跨域服務與追蹤服務。而對內地政府來說,實現了對移民內地澳門居民的在地服務。因此,兩地政府通過澳門社團設於內地的服務機構向居住在內地的澳門居民提供服務,本身是一種新型的合作關係,實現了兩地政府服務的轉化。其次,澳門社團設於內地的服務機構通過與內地非營利服務機構建立合作關係,在服務項目、活動組織、場地提供、人員培訓等方面共同推動服務範圍的拓展與服務水準的提升。兩地非營利機構之間的直接合作現已成為澳門社團設於內地服務機構與當地服務主體之間進行合作的一種常見形式。較之於以往兩地服務主體的間接合作,在合作領域、服務技術等方面取得的實效更加明顯。再次,澳門社團設於內地的服務機構既可以接受來自政府購買服務的資金,也可以接受內地企業或公益基金會提供的公益資金並轉化為服務資源。通過資源連結,建立起與政府、企業、公益基金會之間的合作關係。此外,在設立內地服務機構的過程中,澳門社團還與內地的工會組織、婦聯組織等建立對應的合作關係。

由上可見,澳門社團在內地設立服務機構可以實現不同社會主體之間的跨域直接合作,包括兩地政府、民間非營利服務機構、公益基金會、企業以及居民等之間的合作,通過合作重構當地的服務關係網絡與廣泛的夥伴關係。

(四) 政府與居民溝通的新渠道

傳統政府管理是直接面向民眾的,公共物品與公共服務主要是由政府直接向民眾供給。在內地,雖然某種程度上社會組織也是溝通民眾與政府的橋樑之一,但是,內地政府與居民往往進行直接溝通。而社會服務機構主要是提供社會服務,且接受政府相關部門的監管。在澳門,社團作為社會治理的直接參與者,承擔了民眾與政府之間溝通聯繫的中介功能。因此,對於生活在內地的澳門居民來說,更熟悉澳門社團設於內地的服務機構,也願意通過相關機構反映意見與表達建議。例如,工聯廣東辦事處曾接到珠海某小區的澳門居民代表投訴,稱該小區非法民宿氾濫,長期帶來衛生、噪音、安全等困擾及隱患。辦事處在徵集居民意見後,整理出整頓非法民宿的提案並通過工聯的廣東省政協委員提交至廣東省政協。約半年後,廣東省就推出規範非法民宿的法規,該小區的非法民宿幾近絕跡。²⁷工聯廣東辦事處還會定期拜訪不同政府部門,構建恆常的溝通機制,為澳門居民搭建與內地政府部門的溝通平台,更好地將訴求直接向相關部門反映。可見,澳門社團設於內地社會服務機構已成為居住於內地的澳門居民與當地政府溝通的重要渠道。

(五) 服務方式的創新

傳統政府管理往往由政府直接解決社會問題,很少向社團轉介個案。然而,長期以來,澳門社會服務社團與各政府部門之間存在着清晰成熟的服務個案轉介機制。當政府部門接到相關服務個案時,就會聯繫提供該類服務的相關社團,並向其轉介個案。社團則接受政府的轉介,提供個案服務,該套機制在澳門行之有效。澳門社團設於內地的服務機構將澳門的服務個案轉介機制複製到內地,接受當地政府轉介的服務個案,取得了一定的服務效果,豐富了內地的個案服務機制。在澳門,工聯承擔了部分職業培訓與職業轉介服務,積累了豐富的經驗。工聯設於內地的服務機構嘗試舉辦相關的職業培訓與職業轉介服務,尤其是面向有意進入內地(特別是橫琴)工作的澳門居民提供相關服務,提升了接受培訓人員的職業競爭能力與就業機會,豐富了內地職業培訓與轉介的服務形式。²⁸

在專業社工服務方面,雖然內地也有社工人員,但是,長期以來,社工角色在社會中的普及度、認知度並不高,甚至有認為社工是業餘活動的組織者或志願服務者。澳門社團設於內地的服務機

構將過往在澳門的社工服務經驗與當地社會實際需求相結合,建立起兩地社工的長效溝通機制,有效提升兩地社工的專業素質,豐富兩地的社會服務模式,透過嚴謹的專業訓練和長時間的專業實踐,無論是個案服務還是專業服務等不同類型的社工工作水準都得到提升,改善了內地居民對專業社工的認識。

此外,珠海、江門等市政府社保部門委託澳門主要社團利用互聯網技術採用線上方式為有當地居住證的澳門居民辦理內地養老保險、醫療保險等業務,將線上服務拓展到境外,為線上服務增添了新對象,豐富了線上服務的內涵與形式。

結 語

澳門與內地陸地相連,許多澳門居民選擇進入相鄰的珠海、中山等地居住生活,而作為跨域生活的澳門居民,其服務需求未必完全納入內地社會服務的供給體系,因此,在服務需求與服務供給之間出現某種程度的服務縫隙。澳門主要社團前往灣區開辦服務機構,可以有效地對接灣區生活的澳門居民社會服務需求。

目前,進入大灣區設立辦事處或綜合服務中心的澳門社團包括澳門街坊總會、工聯總會、婦聯總會等代表性社團。設於內地的服務機構,按照《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》進行登記、管理與監督。一般在廣東省公安廳登記備案,由內地對口的相關部門作為業務主管部門。例如,澳門工聯廣東辦事處由廣東省總工會作為其業務主管單位。各辦事處的具體事務仍由澳門相關社團負責,包括人員派出、資金籌集、活動設計、運營管理等。澳門社團設於內地的服務機構是接受多重領導與管理的。其組織機構與對外聯繫具有跨境性、嵌入性與網絡性特徵。其提供的社會服務主要分為兩個部分,即基本服務與特別服務。基本服務是以辦事處的母社團在澳門提供的社會服務為樣板,屬於移植性服務,包括綜合性家庭服務、長者服務、青少年服務、社區服務以及個案輔導等;而特別服務則是根據居住於內地的澳門居民特殊需求而增加的服務,包括法律諮詢、轉介服務等。在服務模式上,澳門社團設於內地的服務機構多數延伸澳門服務方式至內地,以自辦方式向住地居民提供服務。同時,因地制宜地引入合作提供方式、代理服務及線上服務方式。

澳門社團的跨域服務取得了較好的實踐效果,某種程度上實現了社會治理的創新。跨境服務突破了行政區域服務的限制,彌補了服務縫隙,實現了多主體之間的合作,重構了在地服務關係網絡與夥伴關係。通過跨境服務機構,有效對接起兩地政府的服務,鏈結了兩地資源,推進了澳門居民融入灣區發展。實踐表明,澳門主要社團以其非政府性、親民性、靈活性、網絡性與嵌入性可以成為跨域治理的有效中介與平台。

①⑱⑳《與民眾建澳簽訂經辦合作協議 珠社保澳辦理點增至五十四個》,澳門:《澳門日報》,2021年4月7日。

②《近九千澳人領橫琴居住證》,澳門:《澳門日報》,2022年7月16日。

③《澳門街坊總會理事長吳小麗:橫琴將成為澳門居民走向全國的起點站》,南方網,2021年9月8日。

④《婦聯廣東辦事處揭牌 琴澳親子活動中心啟用》,澳門:《濠江日報》,2021年12月8日。

⑤《澳門最大“居委會”成功紮根橫琴一周年》,澳門:《新華澳報》,2020年11月23日。

⑥《澳門人才匯聚橫琴》,北京:《經濟日報》,2022年3月28日。

⑦《攜手內地居委會便利澳人報備》,澳門:《澳門日

報》，2020年11月4日。

⑧《工聯助疫下在粵澳人紓壓解困》，澳門：《澳門日報》，2020年8月26日。

⑨《吳小麗稱街總在內地設立辦事處獲認同 未來將擴至大灣區其他城市》，澳門：《華僑報》，2021年3月29日。

⑩⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱《工聯廣東辦事處兩個半人服務澳人融入灣區》，澳門：《市民日報》，2022年5月16日。

⑩《愛國愛澳 維護職工權益 服務社會工聯廣東辦事處竭誠服務澳人》，澳門：《澳門日報》，2020年8月26日。

⑬《婦聯廣東辦事處揭牌 琴澳親子活動中心啟用》，澳門：《濠江日報》，2021年12月8日。

⑭《珠澳合作探養老新模式》，澳門：《澳門日報》，2021年6月24日。

⑮《珠澳合作 探索養老服務新模式》，澳門：《新華澳報》，2021年11月29日。

⑯《與珠簽兩協議利跨境民生 街總助申珠社保料明年實施》，澳門：《澳門日報》，2020年11月11日。

⑰《澳門人可在指定網點 便利辦珠社保十業務》，澳門：《新華澳報》，2021年1月21日。

⑱《珠海社保基金委託街總 為澳居民辦理八項社保業務》，澳門：《力報》，2021年1月27日。

⑳《澳門最大“居委會”成功紮根橫琴一周年》，澳門：《新華澳報》，2020年11月23日。

㉑姜正宇、路豔輝、祁詣曾：《澳門社會治理模式及愛國社團服務融入灣區發展的路徑探析——以澳門街

坊會聯合總會為例》，廣州：《廣州社會主義學院學報》，2022年第3期。

㉒吳巧瑜、黃穎：《第三方治理：粵港澳大灣區社會組織跨區域協作治理研究——以Y青年總會為例》，廣州：《學術研究》，2022年第3期。

㉓詹姆斯·N. 羅西瑙 (James N. Rosenau) 主編：《沒有政府的治理——世界政治中的秩序與變革》，張勝軍、劉小林等譯，南昌：江西人民出版社，2001年；R. A. W. 羅茲 (R. A. W. Rhodes)：《理解治理：政策網絡、治理、反思與問責》，丁煌等譯，北京：中國人民大學出版社，2020年；B. 蓋伊·彼得斯 (B. Guy Peters)：《政府未來的治理模式》，吳愛明等譯，北京：中國人民大學出版社，2017年；俞可平：《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社，2000年；婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京：社會科學文獻出版社，2009年。

㉔埃莉諾·奧斯特羅姆：《公共事物的治理之道：集體行動制度的演進》，余遜達等譯，上海：上海譯文出版社，2012年；詹姆斯·N. 羅西瑙 (James N. Rosenau) 主編：《沒有政府的治理——世界政治中的秩序與變革》。

作者簡介：婁勝華，澳門理工大學人文及社會科學學院教授。

[責任編輯 劉澤生]