中国青年学者文库

Study on Social Welfare System in Hong Kong,Macao and Taiwan

台港澳地区社会福利体系研究

向运华○著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

台港澳地区社会福利体系研究/向运华著. —北京：社会科学文献出版社，2010.1
(中国青年学者文库)
ISBN 978-7-5097-1186-6

Ⅰ.①台… Ⅱ.①向… Ⅲ.①社会福利-研究-台湾省 ②社会福利-研究-香港 ③社会福利-研究-澳门 Ⅳ.①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 204966 号

·中国青年学者文库·
台港澳地区社会福利体系研究

著　　者／向运华

出 版 人／谢寿光
总 编 辑／邹东涛
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码／100029
网　　址／http：//www.ssap.com.cn
网站支持／(010) 59367077
责任部门／财经与管理图书事业部 (010) 59367226
电子信箱／caijingbu@ssap.cn
项目负责人／周　丽
责任编辑／明安书　王玉水
责任校对／张茂涛
责任印制／董　然　蔡　静　米　扬

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080　59367097
经　　销／各地书店
读者服务／读者服务中心 (010) 59367028
排　　版／北京步步赢图文制作中心
印　　刷／北京季蜂印刷有限公司

开　　本／787mm×1092mm　1/20
印　　张／15
字　　数／215 千字
版　　次／2010 年 1 月第 1 版
印　　次／2010 年 1 月第 1 次印刷

书　　号／ISBN 978-7-5097-1186-6
定　　价／45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换

版权所有　翻印必究

目　录

前　言 …… 1

第一章　绪论 …… 1
第一节　研究目的 …… 1
第二节　研究范围、相关领域的研究综述 …… 2

第二章　台湾社会福利制度及其改革 …… 5
第一节　台湾社会福利制度的历史变迁 …… 5
一　20 世纪 50 年代至 70 年代末期的发展情况 …… 6
二　20 世纪 80 年代的社会福利制度发展情况 …… 7
三　20 世纪 90 年代初期至今 …… 8
四　台湾地区社会福利制度演进特点 …… 10
第二节　台湾社会保障制度的体系框架 …… 14
一　社会保险 …… 15
二　社会福利 …… 23
三　社会救济 …… 26
四　社会津贴 …… 29
第三节　台湾社会保障制度改革进程 …… 29
一　国民年金保险制度改革 …… 30

二 全民健康保险民营化改革 …… 40
三 公务人员保险改革 …… 49
四 失业保险制度建立 …… 51
第四节 台湾社会保障制度的改革趋势 …… 52
一 面临的挑战和存在的问题 …… 52
二 改革的趋势 …… 58

第三章 香港社会保险及相关保障改革进程 …… 63
第一节 香港社会保障的形成和发展 …… 63
一 第一阶段：19 世纪中叶至第二次世界大战期间 …… 64
二 第二阶段：战后至 20 世纪 60 年代 …… 65
三 第三阶段：20 世纪 60 年代中期至 80 年代中期 … 66
四 第四阶段：20 世纪 80 年代中期至今…… 69
五 香港社会保障制度发展进程中的特点 …… 71
第二节 香港社会保障制度的改革进程 …… 75
一 香港社会保障制度的体系框架 …… 75
二 综合社会保障援助的改革进程 …… 77
三 住房福利的改革进程 …… 83
四 卫生医疗保障制度的改革进程 …… 88
五 残障福利的改革进程 …… 93
六 安老服务的改革进程 …… 99
七 强积金制度 …… 106
八 雇主责任制度的改革进程 …… 111
第三节 香港社会保障制度改革前景 …… 120
一 财政拨款和各项援助金额不断增长，但力图压制增长速度 …… 121
二 社会保障面不断扩大 …… 122

三 民办公助福利机构将酌量收费，以减轻政府的负担 …… 124
四 医疗保障社会化、医疗融资制度改革呼声日高 …… 124
五 进一步推广强积金制度 …… 125

第四章 澳门社会保障发展及改革 …… 127
第一节 澳门社会保障的形成和发展 …… 127
一 20 世纪初期 …… 127
二 20 世纪 40～70 年代 …… 128
三 1980 年以后 …… 130
四 澳门地区社会保障制度演变的特点 …… 132
第二节 澳门社会保障制度体系内容 …… 134
一 社会保险 …… 135
二 公务员保障 …… 153
三 社会福利及服务 …… 158
第三节 澳门社会保障改革进程 …… 164
一 社会保障基金建立和发展 …… 164
二 劳工强制保险的建立和发展 …… 178
三 医疗保障制度 …… 181
四 公务员保障的发展 …… 186
五 社会福利及服务制度的建立与发展 …… 190
第四节 澳门社会保障的改革前景 …… 202
一 澳门社会保障制度存在的问题 …… 202
二 澳门社会保障制度的改革趋势 …… 207

第五章 比较及总结 …… 212
第一节 内地主要从微观层面、技术层面研究借鉴

需要全本请访问 www.ertongbook.com

台港澳地区的社会福利体系 …… 212
第二节 台、港、澳社会保障的不同经历表明，政府干预是推动社会保障发展的重要条件，政府干预的不同形式、强度和频率会带来不同效果 …… 213
第三节 社会保障体系的宏观架构受政治因素影响，反过来也会影响政治格局 …… 215
第四节 立法是社会保障规范运行的前提条件 …… 216
第五节 社会保障制度的细节设计会影响到福利的实现和福利水平的提升 …… 217
第六节 社会保障体系的应急性措施的确需要，但普遍性、常规性的制度建设尤其是精算很重要 …… 219
第七节 财政支出绩效要综合考量，多目标不能同时实现的情况下可以先实现单一目标 …… 220
第八节 应充分发挥慈善事业在社会保障体系中的重要作用 …… 220

附 录 …… 222
（台湾）公教人员保险法 …… 222
（台湾）“国民”年金法 …… 231
（台湾）全民健康保险法 …… 250
（台湾）莫拉克台风受灾农民健康保险及“国民”年金保险被保险人保险费补助办法 …… 277

参考文献 …… 279

图表目录

表2－1　台湾全民健康保险的保险对象和保险费分担比率 …… 20
表2－2　台湾“国民”年金保险的被保险人和保险费分担比率 …… 23
表2－3　台湾社会津贴项目辅助标准、领取人数、经费和主管机关 …… 29
表2－4　台湾地区65岁以上老人生活费用的主要来源…… 33
表2－5　老人经济安全的三层保障 …… 35
表2－6　台湾地区全民健保实施前各类保险投保人数及占总人口比例 …… 41
表2－7　1995～2000年台湾的健保支出与GDP增长情况 …… 46
表2－8　台湾地区历年经济成长与“国民”所得统计（1996～2006） …… 55
表2－9　社会保障水平与人均国民生产总值比较 …… 60
图3－1　香港社会保障的责任体系 …… 72
图3－2　香港社会保障制度框架 …… 76
表3－1　各种院舍的一般收费金额 …… 95

表3－2 普通高龄津贴的资产及入息限额
（自2009年2月1日起生效的限额） …… 102
表3－3 每月津贴金额…… 102
图3－3 强积金计划规管架构…… 109
图3－4 按所参加的退休计划种类划分香港就业人口…… 112
表3－4 强积金统计数字
（截至2009年10月31日） …… 113
表3－5 工伤补偿保险的最低投保额…… 114
表3－6 永久性伤残补偿金额…… 114
表3－7 死亡补偿金额…… 116
表3－8 2006/2007～2008/2009年度补偿申请
统计数字…… 117
表3－9 社会服务支出占国内生产总值（GDP）的
百分比…… 122
表3－10 香港近年社会福利相关项目支出水平 …… 123
图4－1 澳门社会保障基金组织结构图…… 136
表4－1 养老金的百分比…… 143
表4－2 社会保障基金给付项目的金额…… 148
表4－3 长期绝对无能力的损害赔偿金额…… 151
表4－4 死亡损害赔偿金额…… 152
图4－2 社会保障基金特别援助支出金额…… 168
表4－5 1999～2000年澳门失业救助金水平 …… 169
表4－6 社会保障基金各项经常性福利津贴的
受领人数目…… 172
表4－7 澳门养老金、残废金、救济金、失业津贴
金额变化表…… 173

表4－8　2002～2007年社会保障基金财政收入演变 …… 173
表4－9　工作意外及职业病补偿变化…… 182
图4－3　澳门公务员薪酬100薪俸点的金额变化…… 188
表4－10　澳门社会工作局“最低维生指数”变化 …… 193
图4－4　澳门社会工作局经济援助总额变化图…… 193
表4－11　敬老金申领人数年龄、结构表 …… 196
表4－12　2002年三类弱势家庭特别援助 …… 197
表4－13　三类弱势家庭经济援助项目金额 …… 198
表4－14　2003年澳门居住人口年龄分布 …… 204
表4－15　社会援助项目与养老金受益人相对2003年
总人口比率 …… 205
表4－16　社会保障基金之资金来源（1998～2003） …… 207

前　言

中国的台湾、香港、澳门地区的社会福利各有特点。

台湾地区的社会保障制度发端于1950年3月实施的劳工保险制度，此后台湾引进了工业化国家的社会保障制度。在台湾，政府积极介入社会保障制度的发展，较早建立了涉及劳工、军人、公务人员的专门保险。社会保障措施的制定和实施，主要是国民党在退守台湾后，出于稳定社会、安抚日益涣散的军政人心和巩固政权的迫切需要而不得不为的。1960年代和70年代，台湾地区在涉及残疾人、儿童和家庭扶助方面的社会福利有了一定的发展，同时与工业发展相适应，提供一定程度的社会救济，并大力发展就业辅导；但是台湾地区社会保险制度发展缓慢，主要侧重于完善涉及军、公、教和劳工群体的保险，该阶段的保险制度体现为对特定阶级特权的保护，而数量众多的农民和自由职业者缺乏应有的保障。1980年代初期，台湾社会由于经济增长产生的结构性变迁以及都市化的兴起，大量人口由乡村往城市迁移，增加了居住与公共服务等需求，同时，随着产业结构从劳力密集转变成资本密集的高科技产业，加速了都市化的进程。社会与家庭结构的变迁，带来

老人、儿童、低收入户、身心障碍者、失业人口等更多的照顾需求。台湾当局为了适应当时形势，满足福利照顾、赡养照护及经济安全的保障，必然加强社会保障制度的建设。在这种背景下，台湾于1980年通过了老人福利法、社会救助法和身心障碍者保护法等3项法律，成为台湾省社会保障发展的重要标志。20世纪90年代以来，由于政党的竞争，台湾社会保障制度的发展受到更多政治因素的影响。具体而言，从20世纪80年代末期开始，台湾的社会运动开始蓬勃发展，台湾日趋民主化，政府被迫考虑建立更安全的社会体制以满足因为都市化与经济变迁所带来的福利需求，以应对来自反对党（民进党）的压力。同时，国民党在执政时期被迫大力发展社会救济以及失业、养老、医疗等各项保险，发放各种福利津贴，提高民众福利，并在此基础上整合社会保险制度，以应对各种挑战，并首次出现了普遍性津贴的概念。1994年，国民党为应对民进党的压力，开始核发中低收入老人的生活津贴，并于1995年6月开始发放老年农民福利津贴。1994年台湾省社会保障支出占政府总预算的8.9%；1995年全民健康保险实施以后，社会保障支出迅速膨胀，当年这一比例就增加到13.5%；2001年则达到18.9%，已跃居政府最大的开支项目。台湾从“重官轻民”的社会保障体系发展为重视民众的社会保障体系，从按参保对象分类、混杂不齐的社会保障体系向统一的社会保障体系过渡，体现了社会保障与台湾政治经济的互动关系。政治因素也使得各个政党不从实际出发，没有从可持续性发展的角度来构建和完善社会保障制度。民进党支持由政府社会福利扮演积极的保障功能，国民党则倾向采取社会保险及社会救助的干预模式，主张由个人、家庭和政府等共同承担起家庭照顾及老年

需要全本请访问 www.ertongbook.com

经济安全的责任。

香港的社会保障政策的起源是建立在维护殖民统治的基础上，必然更多地考虑经济效率，这导致了香港在殖民地时期高水平经济增长与低水准社会福利并存的情形。香港地区政府坚持不干预的政策，最初只是建立了与市场经济发展相适应的社会救济制度，其养老、医疗、失业等项目并不健全。20 世纪 60 年代中期，香港的社会福利事业发展到一个新的阶段，除了志愿机构的工作目标由提供救济服务转移到发展社区服务上来以外，最重要的是香港政府对社会福利事业的积极参与。1980 年代末期香港市民福利观念的最大变化就是不再将福利问题仅看成个人和家庭的责任，而是也看成政府和社会的责任，香港社会保障制度的发展走上了受政党政治影响的政治化道路，养老、医疗保障得到极大的发展，社会福利水平也得到很大提高。1997 年，香港回归中国，香港特别行政区政府成立后，其社会政策的主导思想仍是力求减少政府责任，加大个人的自我保障。在社会保障方面，香港特别行政区政府的一项重要举措是制定了强制性养老公积金计划，并从 2000 年 12 月 1 日开始实施。这项计划属于自我保障性的基金储存制，不具有收入再分配的功能，但毕竟是通过政府权威在构建统一的养老保险制度方面取得的突破性进展，亦是试图通过政府干预，有限度地强化收入再分配机制、保障劳工阶层权益的重要举措，从而结束了香港缺少社会养老制度而主要依赖职业福利安排退休雇员老年生活的历史。总体来说，香港地区实行自治，植根于自由市场经济之上的社会保障制度朝着维护自由竞争的方向发展是必然的。

澳门的社会福利事业可以追溯到 19 世纪中后期民间慈善

团体所举办的慈善救济活动。早期的福利事业是澳门的商绅及上层人士志愿开办的慈善事业，它也与天主教会的宗教精神有着密切关系。1930 年，澳门政府发行了慈善印花税，开始对慈善社团及机构在财政上给予支持，这是澳门当局干预社会慈善事务并推动其向社会保障发展的起始标志。在 1960 年代，由于出入境管制松散，加上内地的政治问题，及东南亚一带的排华浪潮，许多内地居民流入澳门，他们为澳门的经济发展注入动力的同时，也带来了一定的社会问题，这也促使澳门政府着手兴办不少福利服务。1980 年以后，得益于经济的发展，经过多次改革调整，澳门的社会保障项目逐渐增多，保障水平不断提高，项目体系更加完善，政府在提供社会保障方面的角色不断加重，逐渐成为社会保障的主要提供者。目前，澳门已经建立起以社会保障基金和社会工作局提供 3 类援助为主体的社会保障体系。1999 年，澳门回归中国，澳门特别行政区政府成立后，对于失业保障方面有了较大的改进，近年来，澳门人口老龄化进程加快，传统的老年保障体系存在可持续性危机，澳门特区政府于 2008 年 11 月推出了社会保障体系改革方案，旨在建立“两层式”的养老保障体系。从澳门地区社会保障制度演进过程来看，社会保障制度虽然在葡澳政府时期建立，但是其建立并不是由于殖民政府自发认识到社会保障的重要性，而是为了应对当时的社会压力。因此，澳门社会保障制度从建立之初就存在体系不健全、待遇水平低、制度不衔接的特点。针对澳门社会保障在改革进程中存在的问题，目前其改革趋势集中在以下几个方面：加大政府的投入力度；建构非强制性公积金制度；社会保障须进一步社会化；弥补现存社会保障项目的缺陷；完善社会统计资料。

近年来，台港澳地区也面临相同的问题，比如人口老龄化、失业问题以及相应的社会保障财务问题等。对于内地社会保障的发展，台港澳地区的改革历程有一定参照意义，当然主要是微观层面和技术层面的借鉴。本书旨在客观反映台港澳地区社会福利体系的发展，并未将其与内地社会保障的比较当做重点。因为，世界上所有社会福利（社会保障）模式，原本就没有哪一种是绝对的优或劣。

参加本书修改的作者包括：吴振华，卢旋，曹庆庆，毛东旭，周吴洋，许江曼，陈洋。本书是武汉大学社会保障研究中心承担的教育部项目“机关事业单位社会保障研究”（项目批准号 06JJD84009）成果之一。

对于书中可能存在的不足，我想只有坚持进一步做好相关研究，才不辜负郑秉文、唐钧、王延中、李向阳、吕学静等各位老师的意见和期望。

第一章　绪论

第一节　研究目的

台湾、香港、澳门是中国不可分割的组成部分。跨境就医、就业、居住、养老的个案会逐渐增多，相应地会产生一些社会福利方面的问题。同时，两岸四地的居民有割不断的亲缘关系、频繁的往来交流和相同的文化传统，台港澳地区与内地的社会福利（社会保障）制度必然有一定程度的互相借鉴和影响。通过回顾台湾、香港、澳门地区社会福利制度建立、发展和改革的历程，查询相关文献和法规，对其社会福利模式、项目、特点进行比较，探究影响社会福利改革的因素，总结社会福利发展的规律，有三个方面的目的：一是作为一个组成部分，与通常研究较多的内地社会保障一起构成完整的中国社会保障研究；二是促进两岸四地的社会福利（社会保障）交流和借鉴；三是以社会福利制度为切入点分析台港澳地区的政治经济问题。

第二节　研究范围、相关领域的研究综述

本书以内地视角的台湾、香港、澳门地区社会福利制度为研究对象，包括社会保险、社会援助、福利服务等。以政府主导或介入的制度体系为主，间或涉及民间的慈善援助和社会工作。与西方国家较多采用的大“福利”概念类似，这里提到的台港澳地区的“社会福利”，与内地通常使用的“社会福利”概念是不一样的。

对台港澳地区社会福利制度的研究，差不多是伴随内地对社会福利（社会保障）认识的觉醒和改革的萌动而展开的。

《台湾社会福利制度与“台湾福利国”》（林长华，《台湾研究集刊》1993 年第 2 期）是较早比较全面总结台湾社会福利体系的文章。《东亚国家或地区养老社会保障模式比较》（郑秉文、史寒冰，《世界经济与政治》2001 年第 8 期）分析了台湾当局酝酿养老社会保障制度改革，建立以“国民年金”为基础的、包括个人储金账户制度和商业年金保险在内的三个层次的养老社会保障体系的由来。《香港与中国内地社会福利及民间组织之比较》（黎必刚，《社会工作研究》1993 年第 2 期）分析了香港与内地社会福利的异同。《后过渡期香港社会福利问题透视》（黎熙元，《港澳经济》1996 年第 3 期）考虑了回归中国对香港社会福利的影响。《香港社会福利状况及对深圳的启示》（赵志英，《特区理论与实践》1996 年第 5 期）是较早思考内地如何借鉴香港社会福利经验的文章。《从香港看内地——香港社会保障界的关注视角》（郑功成、周永新、黄黎若莲，《中国社会保障》1999 年第 1 期）介绍了香港学者

的部分社会保障观点，比如：在经济发展较好的时期建立养老保险等制度并不会导致企业生产成本的提升，反而有利于经济良性发展，在经济不景气情况下建立这种制度却可能加剧经济衰退。发展慈善事业必须首先建立起慈善事业的公信度。不同意政党竞选会造成福利膨胀的观点，因为在民主社会，任何政党的承诺都必定是审慎的，否则即使竞选获胜也会因为无法实现其承诺而下台。这些观点放到10年后的今天来看还是值得我们思考的。《试论香港社会保障模式选择的客观基础》（王继，《复旦学报：社科版》1999年第5期）认为，低税制、高收入的经济政策，低失业、高就业的社会政策，传统福利观以及中国传统文化四个方面的因素决定了香港低标准、低水平、保障范围狭窄、实施项目有限的社会保障模式的目标是鼓励市民自强、自立而不盲目依赖社会保障。《香港特区强积金的投资管理对祖国大陆养老体制改革的启示》（廖理、王兵，《世界经济》2001年第9期）较早介绍了香港实施不久的强积金制度。《福利机构的设立与慈善事业的发展——香港和内地的比较》（蒋超，《甘肃社会科学》2007年第2期）、《香港弱势群体的社会支持政策实施》（陈成文、胡彬彬，《中国软科学》2008年第1期）从民间、政府不同角度分析了香港的福利体系，认为对弱势群体的社会支持是由政府与第三部门共同推动的，需要建立一定的激励机制。《澳门社会保障政策评析》（涂晓芳，《北京航空航天大学学报：社科版》2005年第1期）介绍了澳门社会工作局的经济援助和社会保障基金，社会保障基金是第一安全网，社工局的经济援助扮演了最后安全网的角色，存在缺乏高层统一协调机制、社会保障基金蕴含着潜在的经济危机等问题。

需要全本请访问 www.ertongbook.com