

“十二五”国家重点图书

中国社会学会社会福利专业委员会第一套专著

社会福利思想与制度丛书

丛书主编◎景天魁 彭华民

中国社会科学院学部委员 全国政协委员 景天魁

中国社会科学院拉丁美洲研究所所长 郑秉文

南京大学社会学学院副院长 中国社会福利委常务副理事长 彭华民

南开大学社会学系教授 南开大学高等教育研究所所长 王处辉

香港中文大学社会工作学系教授 香港亚太研究所副所长 王卓祺

英国伦敦经济学院社会政策系Teaching fellow 李秉勤

联
袂
出
版

王卓祺 主编

东亚国家和地区 福利制度

全球化、文化与政府角色



中国社会出版社

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

“十二五”国家重点图书

中国社会学学会社会福利专业委员会第一套专著

社会福利思想与制度丛书

丛书主编◎景天魁 彭华民

王卓祺 主编

东亚国家和地区 福利制度

全球化、文化与政府角色



中国社会出版社

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

东亚国家和地区福利制度:全球化、文化与政府角色 / 王卓祺主编. - 北京:
中国社会出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3617 - 4

I. ①东… II. ①王… III. ①福利制度 - 研究 - 东亚

IV. ①D731.07

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 134638 号

书 名:东亚国家和地区福利制度:全球化、文化与政府角色

主 编:王卓祺

责任编辑:向 飞

出版发行:中国社会出版社 **邮政编码:**100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号

电话:编辑部:(010)66016392

销售部:(010)66026806 (010)66030260

(010)66020531 (010)66060275

网 址:www. shebs. com. cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1 / 16

印 张:20. 75

字 数:380 千字

版 次:2011 年 8 月第 1 版

印 次:2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价:38.00 元

总序：迈向普遍福利时代

经济增长、科学技术进步，最终要为绝大多数人而不是只为少数人增进福利。而以往的各种经济的、技术的乃至社会的进步都未能很好地实现这一目的。几百年来，资本主义创造了如此巨大的物质财富，可是贫富差距的鸿沟却越来越深；第二次世界大战结束 60 多年来，世界经济获得了突飞猛进的增长，而富国与穷国的对立却越来越严重；新技术革命取得了辉煌的成就，全球化浪潮带来了巨大的商机，可是财富却越来越向富裕国家集中。凡此种种，证明人类尽管在如何创造财富方面表现得很聪明，但在如何分配和享有财富方面却至今未能开辟出一条现实的合理途径。世界在走向富裕的同时，能不能也走向公正？一个不公正的世界对大多数人来说有什么意义？到哪里去寻找发展和公正的结合点？

当前，全球性金融危机更引起了人们对这一问题的深入思考。美国是世界上最大的发达国家，但这一次却把全世界拖进了灾难之中。美国确是很富有，但它却是发达国家中贫富差距最大的国家，它拥有最多的富豪，但也有最多的贫困人口。美国人口普查局有关收入、贫困率和医疗保险覆盖率的年度报告表明，2007 年美国有约 3730 万人生活在贫困之中，超过人口总数的 12%。^① 美国农业部 2007 年 11 月发表的家庭食物安全报告称，大约 3550 万美国人在食物方面缺乏保障。^② 其实，金融危机的根源是社会危机，而社会危机并非自今日始。还在 20 世纪 90 年代初，由联邦储备委员会做的一项研究就发现，美国占人口

① 罗恩·谢勒：“人口普查局年度报告显示：美国中产阶级和贫困人口双增长”，《基督教科学箴言报》2008 年 8 月 27 日（《参考消息》2008 年 8 月 28 日）。

② 帕特里克·琼森：“饥饿问题挑战美国”，《基督教科学箴言报》2007 年 12 月 11 日，“美国 3550 万人食不果腹，每年数十万残疾人领不到社保金”（《参考消息》2007 年 12 月 12 日）。



总量1%的上层人口的净财富超过占总人口90%的下层人口的净财富!^① 如所周知,这次危机是由次贷危机引发的,有人就把原因归之为金融监管不力,可是,这么多穷人买不起住房,贷款买房还不了贷,即使加强了金融监管,也难以消除其背后的原因。

更有甚者,美国为了维持自己的高消费,还大举借债。华尔街有一个显示美国国债总额的时钟,2008年年底美国欠的国债总额接近10.2万亿美元(10.2兆美元),平均每个家庭分担的债务总额达到14万美元。作为世界巨富的美国,向全世界借债,那么世界的情况又是怎样的?世界银行表示,2005年发展中国家有14亿人口日收入不足1.25美元。此前,世界银行曾称2004年时有10亿人口生活在日收入1美元的贫困线以下。^② 世界最富有的10%的人口,控制着世界上85%的财富。由也许6000人、7000人或8000人组成的“超级阶层”,拥有比地球上其他阶层大得多的权力。^③ 世界经济秩序如此不合理,难怪美国华尔街的金融海啸顷刻间就能席卷全球。

像美国这样的富裕国家,在国内,有那么多人连基本生活都维持不住,那么多人根本没有偿还银行贷款的能力;在国外,欠下10.2万多亿美元的国债,靠花世界人民的钱维持国内的高消费。国内不公平和国际不公平所致的社会失衡达到如此程度,如果不闹危机,那才是咄咄怪事。按照现有这条路,那个跑在最前头的国家,率先陷入了危机,说明这条路有问题。那么多国家都跟着跑,它们注定也面临危险。危险在哪里?危险不只是危机本身,而是在陷入危机之前所确立的那套理念和目标、认可的世界经济结构和规则。正是这些理念、目标、结构和规则,引导和制约着人们不论在经济、政治、技术等方面怎么努力向前,都难以躲避危机,而且不论跑得快跑得慢,都在导致少数人、少数国家越来越富,多数人、多数国家越来越穷,世界越来越不公正、不公平、不合理。

2009年度的达沃斯世界经济论坛的主题是“重塑危机后的世界”,世界各国不仅要采取更加积极有效的措施摆脱历史罕见的全球金融危机,更要推动建立公正、公平、合理、健康的世界经济新秩序,找到符合全人类福祉的全球治理

① Gilbert Dennis and Joseph A. Kahl. 1992. *The American Class Structure: A New Synthesis*. 4th ed. Belmont, Calif: Wadsworth. 转引自戴维·波普诺,李强,等,译. 社会学(第十版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999.

② 路透社华盛顿2008年8月26日电:“全球贫困人口知多少”(《参考消息》2008年8月28日)。

③ 吴妍敏:“‘超级阶层’全球约8000人”,《南方日报》2008年4月8日。

之道。把过去那种只有少数人、少数国家才能享有的福利,变为所有人、所有国家都能享有的福利。所以,让人类真正迈向普遍福利的时代,是摆脱金融危机、经济危机、社会危机的根本途径,是全球治理之目的和方向。

那么,为什么经济增长那么多,科学技术发展那么快,世界却没有变得更公平、更合理呢?政治家们、经济学家们都从自己的视角去研究,而从社会发展和社会福利的角度,有一些不可回避的问题是必须回答的,社会学家、社会福利和社会政策专家也应该发出自己的声音。

正如研究金融危机,不能只就金融谈金融、就经济论经济一样,在社会学、社会福利和社会政策研究中,尽管曾经对贫困、贫富差距、社会保障和社会福利等问题作过大量研究,但同样不能就贫困谈贫困、就福利论福利。我们的视野要更加开阔:不仅要了解今天,还要了解昨天,了解历史;不仅要观察中国,还要观察世界。例如,所谓福利国家的困境并不在于国内的财政困难,而在于越来越贫富悬殊的世界难以支持少数国家的高福利、高消费。只有走向更加公正、公平、合理、健康的世界,才能真正从根本上摆脱这场名为金融危机的信念危机、信心危机、结构危机和体制危机。

所谓“福利国家”理论、“福利社会”理论、“福利资本主义理论”等等的最大局限是:只以占世界人口零头的少数富国为关照范围和实践基础,它们的视野未能“普遍”到占世界人口大多数的不发达国家,甚至未能顾及富裕国家内部的广大贫困人口。那样的“福利”其实另一面就是“失利”,就是贫困,就是灾祸,不是什么真正的福利。“福利”这个概念的真正含义是普遍享有而非少数人独享的利益。所以,让人类真正迈向普遍福利的时代,是社会学、社会福利和社会政策研究的崇高目的和历史使命。

所谓“普遍福利”,是一个“大福利”概念,它是面向所有社会成员的多方面福利需求的,其中包括:就业保障、生活保障、安全保障、养老福利、健康福利、教育福利、住房福利等。我们以往熟悉的是“小福利”即特殊群体享有的福利:老年人福利、儿童福利、残疾人福利、妇女福利、贫困救助、优抚安置等。从特殊福利转变为普遍福利,不仅概念不同,制度、机制和原则等等也不尽相同。例如,普遍福利并不否认差别,不限于单向的惠予。特别是普遍福利和经济发展之间要保持协调、均衡的关系,普遍福利不是经济发展的负担,而是保证和促进经济持续健康发展的不竭动力。很显然,这里有大量新问题需要给出科学的回答,而回答这些问题正是社会学、社会福利和社会政策研究义不容辞的任务。



我们这套丛书是在全世界都在努力走出金融危机的时候推出的,虽然我们并不奢望能对此有多大贡献,但是,福利总是一个与人类的理想、与人们的追求紧密相联系的概念,福利研究总是一个渗透着价值关怀的研究领域,我们虽然拿不出什么锦囊妙计,但还是应该为人们思考这些问题提供一些可资参考的东西。为此,本丛书试图以中西、古今的广阔视野,邀集国内外这一领域卓有建树的专家,为读者提供有关中外社会福利思想和制度的比较全面系统的论述,如果能对读者朋友们有所助益,那将不胜欣慰之至。

该丛书是中国社会学会社会福利专业委员会推出的第一套专著,权作“开山之作”,以此庆贺专业委员会的成立。它的组织和出版,首先要感谢执行主编彭华民教授,编写这套丛书的动议是她首先提出来的;各本著作的主编或主笔肯于把他们的重要研究成果贡献给这套丛书,令我甚为感动。中国社会出版社特别是向飞主任等对丛书的编辑和出版给予了大力支持,谨致衷心的感谢!

景天魁

2010年10月于北京昌运宫

绪论：东亚福利模式、优势及特征

王卓祺

近十多年来,在比较社会政策的范围尽管有不少研究东亚福利制度的文献,但多以英文发表。对于华人社会的读者来说,一本既有理论又有实践经验的中文专著是需要的。本书是承接较早时笔者与同事编的《两岸三地社会政策——理论与实务》(王卓祺、邓广良、魏雁滨,2007)的另一本比较社会政策的中文专著。本书的作者主要是来自两岸四地(台湾、香港、中国内地和澳门)的学者。他们大部分曾经在海外大学进修,并在大学任职。可以说这本专著的作者既掌握西方福利理论,又对东亚文化及背景有相当的认识。编者十分荣幸地得到他们的热心支持,在繁忙的工作之中抽出宝贵时间为这本专著撰稿。

这本专著分三个部分,即福利理论、主题性比较及个案研究。值得一提的是在福利理论的选取上,编者偏重于前瞻性而适合东亚情况的福利理论,如社会发展理论、资产累积、社会质量及社会和谐,但并未完全放弃传统的福利理论,例如唯一的社会公民权便可以反映社会政策的公平、平等、权利等传统概念。福利理论部分包括五章,这部分作者较有系统地阐释彼等归结的理论;然而,其余两部分的文章亦重理论与具体社会政策的结合,并有不少理论探索是呼应理论部分的。

这本专著是探索东亚福利制度在全球化的背景下,各地政府如何响应社会转变中的需要,而其中文化因素也是须考虑的。即是说,这是对福利制度与经济因素(全球化)及文化的互动关系的探索。当然,我们并不能排除政治因素(如制度及政策执行)的作用。由于福利制度的设计涉及政府介入,因此政府的福利角色更显得重要。而且,政府介入福利并不一定基于福利相关议题的考虑,它可能从国家或社会整体发展着眼,尤其是福利与经济的关系,以至于福利政策对政治的影响。因此,东亚福利制度所讨论的议题可以从宏观的国家发展策略高度如部分作者讨论发展型国家,以至福利的社会稳定功能如社会救助的微观层次。



众所周知,东亚国家(韩国、日本、中国内地、新加坡)及地区(台湾、香港及澳门三个华人社会),除日本外,其余都是后进经济发展体系。在20世纪60~90年代,韩国、台湾地区、香港地区及新加坡四个新兴工业地区的出口导向经济策略,继日本之后取得惊人成就;它们被称为亚洲“四小龙”。其实,英文字义形容韩国、台湾地区、香港地区及新加坡的统称是“四小虎”(four little tigers),但中文翻译却用了“四小龙”,可能当时还有未苏醒的亚洲巨龙——中国内地的原因。就地理位置而言,新加坡位于东南亚,但由于有亚洲“四小龙”的分类在前,在东亚研究中便将它归类为东亚的一部分。时至今日,由于中国的崛起,东亚福利的研究不可能不包括中国内地。另外,本书还包括自1999年成为中国两个特别行政区之一的澳门。澳门特区由于面积、人口及经济体积小,一直较受忽视。但澳门特区的福利成就不可小觑(见下文)。

本书用福利制度而非社会福利体制或福利国家这一概念讨论问题。其一,福利一词泛指福利,涵盖社会福利、家庭福利、企业福利及公共福利的范畴,而非狭窄的理解“福利”为给予穷人的救济;当然狭义理解福利是带有贬义的。因此福利制度是涵盖国家与公民社会之间的社会资源及照顾(在人口老龄化的今天,照顾责任谁属愈加重要)的责任分配问题,而不只是社会福利或公共福利范畴而已。

其二,福利制度是指分配社会资源的制度化安排,主要有关福利及照顾待遇的责任及权利分配。福利制度最重要的是理解制度这个概念——它是指以规则及条例规范个体及集体行为的一种社会结构。而制度的规则及条例背后蕴藏着社会价值,它是否有效视其认许及处罚符合或违反规则及条例的能力。但是,本书的一些作者亦有的用福利体制或体系分析福利制度。体制或体系英文是 regime,与制度(institution)不同在于体制分析是从政治经济学分析制度安排的路径依附现象(path dependency)。最具开创性研究福利体制/体系的当然是艾斯平·安德森(Esping-Andersen, 1990)提出的社会权利、社会分层和劳动力之去商品化程度的福利体制(见李健正一章)。

其三,本书不用福利国家而取福利制度,因为大部分东亚政府都对福利国家一词怀有敌意(周翠雯、余伟锦);在这个地区,福利国家一词似乎是依赖福利、拖累经济发展的代名词。但是,韩国是一个例外;韩国已逐渐从“生产性福利”发展到包容性的福利国家(陈芬苓、吴明儒)。对于韩国来说,福利国家是国家发展的一个组成部分。

不存在整体的东亚福利模式或体制

虽然本书并没有专章探讨东亚福利制是属于何种类型,但不少作者亦分别在他们的文章(施世骏、吴明儒、陈芬苓、古允文、李健正及赖伟良)中重点讨论了东亚福利制度受发展型国家模式影响的情况。所谓发展型国家(developmental state),是指政府或官僚有意识将经济发展视为优先,同时利用国家力量(经济及社会政策)提升经济生产力及竞争力。发展型国家的重要假设是国家相对独立,即独立于经济及社会力量,而以国家的整体利益推动国家力量发展经济及满足民生需要。因此,有意识履行国家使命的政府官僚或政治领袖是相对独立的政治力量,没有私利,可以抵抗来自资本的诱惑(例如贪污腐化)或来自社会的民粹诉求(例如经济发展及民主政治引发的民众期望)。当然在不同时空,理论与现实距离程度不同。

第二次世界大战后,东亚地区在一穷二白的经济基础上以经济优先为整体社会的发展目标;发展型国家的好处是透过资源剥削与积累进行快速的工业化(施世骏),但牺牲的是社会发展,尤其是社会的困难群体。因此,东亚地区在迈向民主化的过程中,从经济优先转为重视社会发展;而体现在福利制度方面是加强社会保障制度的力度及扩大包容性或普及性的福利项目——韩国和台湾地区的例子最明显(陈芬苓、古允文)。但台湾民进党及国民党在政治民主化过程中扩大福利并不是一帆风顺的,古允文提出台湾地区国民政府是否在财政限制之中,重返经济优先的福利政策的问题,值得大家深思。而这个问题背后突出的结构因素——是经济全球化对个别经济体系间接造成的财政压力。

经济全球化与福利制度的关系表现在两个名词——熊彼特式的工作福利国家(Schumpeter workfare state)及生产型福利国家(productivist welfare state)(古允文、施世骏、陈芬苓、李健正)。如果发展型国家是战后东亚地区利用国家力量追赶发达国家的手段,那么,熊彼特式的工作福利国家及生产型福利国家则是东亚福利制度回应经济全球化的方法。两者都强调工作及经济生产的重要性,并置福利为依附、从属于经济的位置。无论工作福利国家及生产型福利国家,都是经济优先,即表示经济政策主导社会政策。但李健正提出新加坡利用资产为本政策,平衡经济与社会发展的发展型社会福利或发展主义(develop-



mentalism)的经济便与发展型国家的概念有所不同。发展型社会福利,亦称社会发展理论(邓广良、梅志里),李健正描述了新加坡的福利制度背后的社会政策概念及具体设计,提供了与西方福利国家重视再分配的不同路向。

尽管有不少文献将东亚福利归类,但这些努力是徒劳的。我们不要说东亚国家及地区宏观福利体系的差异,例如重视社会保险的日本、台湾地区及韩国便与重视强制储蓄而拥有资产保障的新加坡有所不同。若加入香港地区,尽管它社会保险制度落后,但却拥有全民健康服务、免费基础教育及近一半公民住在公共出租房屋或政府售卖的“居者有其屋”。再加上社会救助制度,香港地区没有公民由于经济理由,未能得到收入、医疗、居住及教育等基本的生活保障。从这角度看,香港地区已经是一个名副其实的福利地区(Wong,2008)。但它显然在社会保险制度设计上交了白卷——与日本、台湾地区及韩国的福利制度设计完全不同,香港地区没有退休保险、失业保险及医疗保险。如果我们加入中国内地及澳门特区,一个东亚福利整体归类便很容易出现不少漏洞。这也是Holliday(2005)及Kwon(2005)等学者要把亚洲福利制度再细分的原因。如果再聚焦在个别政策的跨地区比较,东亚福利作为单一模式或体系归类也挺复杂,例如王永慈讨论台湾地区、韩国、香港地区与新加坡四个东亚国家和地区的社会救助之中的积极促进政策,她便认为不可以用单一模式归类,即是说,并不存在东亚国家和地区有整体一致的福利模式或体系。

东亚福利优势及特征

基于上述的讨论,一个较符合现实的方法是罗列一些东亚福利制度的特色,作为与西方社会福利模式的比较。但是熟悉西方福利制度的人,都会知道欧洲与美国是有区别的。美国一直被喻为是落后的福利国家(Wilensky,1975)或具有较低去商品化程度(decommodification),即生活所需并不要依靠出卖劳动力作为商品而获得,而是公民应得的权利的“自由式福利国家”(Esping-Andersen,1990)。因此,我们参考欧盟是较为稳当的做法。表1是参考沃加(Walker,2009)的分类比较两个地域的福利模式。整体而言,东亚福利制度比欧盟较为依赖家庭及市场提供福利,但欧盟中的南欧,如西班牙及葡萄牙,家庭及市场两者较其他欧盟国家扮演远为重要的角色;当然北欧的社会民主式福利国家如丹麦、挪威则十分重视个人获得生活保障的权利,而较少依靠家庭及市

场。这个依靠福利部门满足生活需要,如退休养老、失业、医疗等保障,自然反映在公共开支上。根据获加的估计,欧盟的社会开支占国民生产总值是介乎17~34个百分点,而东亚是5~15个百分点。

就算是北欧的欧盟国家用了34个百分点在社会开支(即福利国家的四大类开支——教育、医疗、房屋及社会保障),亦不表示一般市民会完全依靠政府。因为西方福利国家是建基于资本主义制度,因此才有去商品化的量度指标作为衡量公民的福利权利。即是说,西方福利国家是建立在资本主义的基础之上(Walker 和 Wong,1996),而这个基础是要求公民作为劳动生产者,得到市场工资,并要缴交税项以支持福利国家的再分配计划。这个情况便可以理解为东亚与欧盟的主导福利模式都以个人为首,但跟着便有所分歧,例如东亚是看重家庭及公民社会(如非政府组织及非谋利机构)以至企业(用金钱购买的私人福利),而欧盟则跟着是国家及企业。这不是说公民社会在欧盟的福利模式中没有角色,这只是程度问题,没有东亚社会的主导程度而已。举例说,荷兰便十分重视教会及非谋利机构的福利角色。但整体而言,欧盟是依靠个人,如缴交社会保险费换取的医疗照顾及退休保障之外,便是靠政府,因它们的福利制度较完善,公民依靠政府机会便大得多;但大部分人仍然要靠出卖劳动力维生——这是资本主义的经济基础。

由于去商品化的量度标准主要靠社会保障——退休、失业等收入保障,因此东亚大部分地区的去商品化程度较欧盟低,例如它们的福利待遇的工资替代率低,是由于要鼓励个人自助及家庭互助。亦由于东亚福利模式鼓励家庭及个人自助,因此,它们对贫穷的救助较低,以刺激工作意欲。如果这些东亚模式鼓励自力更生改善生活,那么,福利制度的再分配——通过税收将有钱人的财富转移于贫穷人口——效果便自然降低;对于社会不平等的效果亦较欧盟小了。

表 1 东亚与欧盟福利模式比较

扮演角色	东亚	欧盟
家庭	中—高	低—中
市场	中—高	低—中
社会开支占国民生产总值比率	5% ~ 15%	17% ~ 34%
主导福利模式	个人	个人
	家庭	国家
	公民社会	企业



(续表)

扮演角色	东亚	欧盟
	企业	
主导团结所在位置	家庭	国家
去商品化程度	低	中—高
贫穷及不平等水平	中—高	低—中

资料来源: Walker, 2009: 222。

一个重视家庭及个人自助的福利模式与重视社会平等的福利模式当然是有区别的,尤其是显示在收入转移的社会保障项目,而欧盟以去商品化的量度是以社会保障的福利待遇为主(Esping-Andersen, 1990)。故此,贫穷,一个收入不足的概念,用以来量度社会不公是有利于欧盟的福利模式而是不利于东亚福利模式的。不过,若大家把量度标准改变一下,结果可能不同。举例说,联合国人文发展指数(Human Development Index)的成分除了收入(国内生产总值的人均购买力平价)外,还有人均预期寿命及教育(识字率和小学、中学和高等教育毛入学率)另外两个指标。若以人均预期寿命而言,上文指出澳门特区福利成果不容小觑便是这个意思。表2显示最新数据估计澳门特区人均预期寿命为84.36岁,国际排名第一,但它的医疗开支占国民生产总值比率只占1.6%,而且绝大部分的医疗开支由政府提供(69.6%)。但在美国,作为超级大国而且医疗开支占国民生产总值比率达15.3%,但公共医疗开支低过一半,即是说美国钱用得最多,而且病人负担较重,但遗憾的是美国人均预期寿命却不及澳门特区,只是排名49位,人均预期寿命为78.11岁——金钱并不能完全买到长寿。因此,比较研究福利制度有趣的地方是由于差异而提出问题。例如,就医疗制度及健康体系而言,澳门特区与美国有何不同之处,而这些差异可否解释人均预期寿命的成效呢?

这本东亚福利制度的专著没有专文介绍各地的医疗卫生情况,但据赖伟良一章介绍澳门特区医疗开支小,但它却为“十多类组群提供免费的特级卫生护理服务,例如专科门诊和住院服务等。‘免费医疗’的组群包括儿童、中小學生、孕妇、长者、教师、贫困人士、癌症病人、精神病患者等,而其他的人士则需要缴付70%服务成本之医疗费用。此外,澳门特区政府亦资助一些非谋利的私人医疗机构,为民众提供免费或廉价的保健服务”。这个简单的制度设计,当然大家不要忘记还有其他医疗制度外的因素,但已传达一个信息——制度设计的重要

性。澳门特区医疗制度是免费提供最需要的组群,虽然它只有一所公立医院,但基本能够为澳门特区 50 多万人口“十多类组群提供免费的特级卫生护理服务,例如专科门诊和住院服务等”(赖伟良)。我们可以想象,就算澳门特区未能如香港地区一般实施“普及健康服务”式的医疗制度,为“十多类组群提供免费医疗”应该会有一个公共治疗过度负担(overloaded)的问题——这是所有免费或低收费及普及健康服务制度的通病。但这个制度设计的好处是可以控制供应者的开支。

我们可以用新加坡的例子再加以说明,它的人均预期寿命排于第三位,达到 81.98 岁,而且医疗开支占国民生产总值低,只有 3.3%,况且大部分由私人负责(公共医疗开支占医疗总开支的 33.1%)。这项福利成就有赖它类似香港地区的普及健康服务制度,但它比香港地区用更少的公共财政开支——新加坡有医疗储蓄账户,可以帮助病人支付住院费用和经审核的医疗保险费(李健正)。但重要的是新加坡的病人可选择在 10 家公共医院或 13 家私家医院接受服务,这些公共医疗的保护网便可以较有效地保证医疗费用不会由于供应人(医院)或中介组织(如美国的私营医疗保险集团)谋利目的而不断涨价。另外,与香港地区同时是普及健康服务制度的不同之处,新加坡要求公民储蓄购买保险,使病人有能力在公私营医院获取服务;而且,它的公共医院按病人收入水平津贴安排病床,由 80%~50% 不等;而香港地区公共医院住院费用一天只收 100 港元,是不计手术费用成本 3300 港元的 3%。因此,香港地区的公共医疗开支占医疗总开支的 55%,比新加坡的 33.1% 还高。同为普及健康服务制度,即政府为所有公民提供普及的医疗服务,但由于新加坡有保险为病人提高负担能力,而公共医院的津贴较少。因此,新加坡的医疗开支比香港地区还小。

表 2 从人均预期寿命与医疗开支的跨国地区比较及背后一些制度设计的对比分析中,可以看到欧美国家往往将注意力集中在社会政策开支的多寡及社会保障的去商品化程度,对东亚福利便不适用,而且是不全面的评估。上述的演绎说明福利效果或表现的重要性。严格来说,联合国人文指数的三个指标,收入及教育都是能力面向,而福利效果只是寿命这项指标。从面向的比较看到东亚的澳门特区、日本、新加坡和香港地区都排在前五位之内,成绩十分理想。当然,影响寿命有多种因素,而医疗及教育制度两者都十分重要,而这两项指标,东亚地区都十分重视。以医疗制度来说,制度设计重要性不言而喻。另外一个东亚福利优势及特征是新加坡首先发展的资产累积的社会政策。资产累积具



有延迟消费增强防御风险能力的作用,它与欧洲重视收入保障及再分配的模式有所不同。但这不是说资产累积的社会政策不可以有再分配作用,这要看制度设计,如对低收入社群的储蓄配对便有收入再分配作用,但受惠者却不可在今天消费而已。因此,资产累积的社会政策对应全球化经济增加的风险,有它的优势。郑丽珍及李健正两章对资产累积社会政策的理论及实践经验介绍,值得参考。值得一提的是,最早将资产累积社会政策理论化的美国学者 Michael Sherraden(1991)便是参考新加坡中央公积金经验的。

本书期望读者多些分析和比较东亚福利的特征,不需要太受西方观点影响,以致看不出本身的优势所在。福利制度的建立、发展有它的普遍性及特殊性;大部分东亚地区都是新兴经济,在参考外国经验之余,一定要植根于本土的文化及其他背景因素,才可做到平衡经济、社会及政治发展的需要。

表 2 东亚人均预期寿命与医疗开支比较

国家/地区	人均预期寿命(估计 2009)		医疗开支占国民生产总值比率%(2006)	公共医疗开支占医疗总开支比率%(2006)
	国际排名	年龄		
澳门特区	1	84.36	1.6	69.6
日本	3	82.12	8.1	81.3
新加坡	4	81.98	3.3	33.1
香港地区	5	81.86	5.2(2004/05)	55(2004/05)
英国	36	79.01	8.2	87.3
韩国	40	78.72	6.4	55.7
美国	49	78.11	15.3	45.8
台湾地区	51	77.96	6.1	62.5
中国内地	108	73.47	4.6	40.7

资料来源: World Health Statistics, 2009; World Health Organization, <http://www.who.int/whosis/whostat/2009/en/index.html>; CIA The World Fact Book - Life Expectancy of Birth, CIA, 2009; 香港健康数字一览, 2009 年, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/rankorder/2102rank.html> (上网日期: 2010 年 4 月 16 日)。澳门特区数据由赖伟良提供。台湾地区资料: “行政院卫生署”。

全球化与文化因素及其他

福利体系理论最重要的观点是因应阶级联盟的权力、资源动员解释不同体系的资本、劳工及国家的解决方案(Esping - Andersen, 1990); 因此, 才有路径依

附的出现。即是说,面对相同的外来因素,如经济全球化,东亚地区会因应本身的制度设计、社会价值、社会动员而有不同的回应。从这个角度看,若全球化是外在因素,文化便是内在因素了。若加上上文提及发展型国家及近年韩国及台湾地区的政治民主化因素,大家可以想象展现在眼前的东亚福利图像是多么精彩及多元。

因此,韩国及台湾地区在全球化的外来因素,理论上应该削减福利或增加熊彼特式的工作福利或生产型福利才是(王永慈),但陈芬苓及古允文分别分析两个福利制度,指出韩国偏向扩大普及性福利(陈芬苓)及台湾地区的民进党拥抱社会民主式福利国家的大梦(古允文)。当然,正如上文提及经济全球化掩盖不住政治民主化对福利的促进力量,台湾民进党及国民党两党亦受制于全球化结构的压力,它们便要受到现实的考验(古允文)。

相对于拥有共产党强有力领导的中国内地,全球化所受制的限制应该相对较少。话虽如此,熊跃根指出,中国内地鲜明的政府主导和政治决定社会的特质,政府正在逐步建立城乡的社会保障制度以回应全球化带来的不安全性。而陈泽群及彭宅文更指出在中国内地政策落实的困难之处。他们认为多项内部因素,尤其制度设计及权力结构,如户籍、工会、地方政府的财政税收利益,都使劳方处于不利的位置。即是说,全球化下的中国内地,资方、劳方及国家三方的解决方案对劳方最为不利,因而可能增加社会不稳定及引致社会矛盾上升。

吴明儒以冲突结构,类似新马克思主义观点分析政府处于资本累积与合法性权威之间的矛盾,夹杂着全球化及文化两股外在及内在力量,再加以人口家庭结构的转变及政治民主的动力,凸显东亚福利制度面对的复杂图像。

当然,东亚福利制度面对的因素不止于全球化、文化以及政治,福利制度或社会政策本身的特质都值得分析。例如莫家豪提出东亚高等教育发展与管治模式的探索。他指出全球化下“竞争政府越是卖力促进竞争,越会增强监管”。因此,东亚发展型政府并不完全服膺于新自由主义所推动的全球化,政府监管显而易见。

庄正中探索日本公共年金的发展便用了社会政策的重要概念:世代公平。他认为日本国民年金制累积的经验可供东亚其他福利制度借鉴。世代公平是否应该超越纯粹以商业保险原理的框架考虑?日本人口老化带出国民年金可持续性背后的世代公平问题将是其他东亚福利制度参考的经验。

同样,庄秀美探索日本介护保险制度面临的挑战亦是人口老化另一社会政