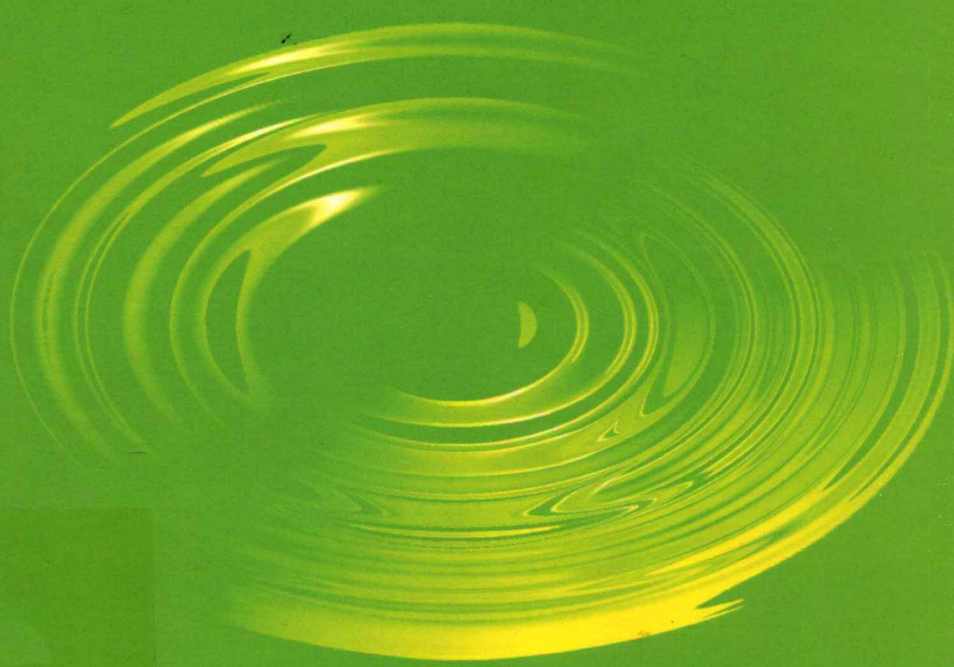


澳門研究系列叢書之七

澳門社會福利發展：特點與趨勢

Development of Macau Social Welfare System:
Characteristics and Tendency



澳門大學澳門研究中心



澳門研究系列叢書之七

澳門社會福利發展：特點與趨勢
Development of Macau Social Welfare
System: Characteristics and Tendency

澳門大學澳門研究中心出版

澳門社會福利發展：特點與趨勢

Development of Macau Social Welfare System: Characteristics and Tendency

主 編：楊允中

編 輯：鄧安琪、容凱旋、蔡永君、連信森

封面設計：周碧姬

出 版：澳門大學澳門研究中心

印 刷：華輝印刷有限公司

規 格：148 X 210 mm

出版日期：2006 年 5 月

印 量：1000 本

定 價：澳門幣 80 元

ISBN 99937-26-79-6

目 錄

澳門社會福利發展：特點與趨勢 (序)	姚偉彬	1
--------------------------	-----	---

I、現代社會福利保障的基本原則、特點與發展趨勢

構建社會保障和社會救助相整合的社會福利制度

—— 大陸社會福利制度發展前瞻	夏學鑾	4
香港社會福利的演變對澳門社會福利發展的啟示	周永新	18
香港的“以工代賑”計劃：東南亞社會福利 發展的新方向？	鄧廣良	26
健全的社會保障與健全的保障意識	楊允中	55
社會轉型與社會和諧 —— 探討社會和諧的又一視角	劉祖雲	64
台灣的人口轉型暨其社會政策意涵	陳小紅	71
論構建和諧社會的基本利益均衡模型	朱文忠、賈海濤	98

II、澳門社會福利制度現狀評述

構建服務質素持續改進機制，提升社會福利服務

表現成效	葉炳權	112
澳門社會保障制度回顧與前瞻 —— 建立多層次的 社會保障	鄧玉華	121
澳門社會援助狀況及趨勢分析	譚 兵	137
簡析澳門社團與社會福利活動的關係	石滄金	148
澳門：儒家的福利國？ —— 福利體制、公民權利的反思	梁啟賢	153

從“以工代賑”政策看澳門社會福利

事業的發展	田北海、蔣超	166
-------------	--------	-----

III、人口老齡化趨勢、醫療福利供求關係及博彩業擴大開放

伴生的社會問題

博彩活動的個人福利與社會福利分析	劉世定	181
社會福利觀的歷史演變	程惕潔	197
澳門老年保障制度評述	賴偉良	207
智利養老金制度之改革分析 —— 兼論澳門 相關制度之發展	葉桂平	218
台灣 NHI 計劃對澳門醫療福利政策的啟示	陳美招	228
澳門老人福利政策的回顧與完善	鄧安琪、容凱旋	243

IV、官辦社會福利機構與民間團體新形勢下的分工與合作

社會體制改革與 NPO 發展：國際視野與中國經驗	徐永祥	263
現代社會福利中政府與民間非營利組織 角色定位探討	張廣利	274
福利發展：政府與非府福利機構的角色	魏雁濱	286
平台共創、合作安居 —— 社區鄰里共融服務	姚瀛志	297
官辦社會福利機構與民間團體新形勢下的 分工與合作	鄭敏敏	306
官民提供長者服務的職能分工與合作	李立全	312
和諧、法治與基本權益保障 (跋)	楊允中	322

序

姚偉彬*

澳門回歸六年來，特區政府認真貫徹“一國兩制”和《澳門基本法》，堅持依法施政，令社會運行穩定、經濟高速發展，各領域均呈現一片欣欣向榮的繁盛局面，使澳門特區的國際形象不斷提升，也使澳門居民的實際受益面不斷擴大。

在社會穩定，經濟增長的情勢下，澳門特別行政區政府更需加大資源投放，改善社會民生，為未來社會保障的發展定下長遠的目標及政策保障，這是關乎澳門市民綜合生活素質提升、關乎社會協調穩定、關乎依法施政成效、關乎正確實踐“一國兩制”的大問題。綜合生活素質的提升不止為了鞏固經濟發展的基礎，讓市民能分享經濟發展的成果，更重要的是通過資源合理配置，讓市民無論在教育、醫療以及社會福利等各個領域的生活素質均得到優化與平衡，實現社會和諧共融、長治久安。在未來發展的道路上，按照澳門的實際情況，通過科學的理據和分析，掌握各群體的服務需求，重新把社會福利的資源投放作出相應的調整，以及繼續加大對老人和其他弱勢群體的關懷和支持，將是特區政府必須關注的重大課題，也有助於提升全民生活素質並進而實現全面的社會進步。

澳門大學作為本澳的高等教育學府，對特區各領域的發展一直密切關注，為特區政府未來的發展作出積極的配合。因此，本校澳門研究中心特意舉辦是次學術研討會，邀請各位專家學者聚首一堂，共同就澳門社會福利的特點以及發展趨勢，進行探討交流。本人深信，藉着各位專家及學者的深入分析及論證，是次研討會定必能取得預期成果，不僅有助促進特區社會保障制度的完

* 澳門大學校長、教授

善和社會福利事業的發展，而且亦會有助於澳門學術研究層次的提升。

I、現代社會福利保障的基本原則、 特點與發展趨勢

構建社會保障和社會救助相整合的 社會福利制度 ——大陸社會福利制度發展前瞻

夏學鑾*

一、前言

構建整合的社會福利制度是減少福利發送成本的必然趨勢，是構建和諧社會的內在要求，是落實科學發展觀的具體行動，是建設中國特色社會主義的題中應有之意。構建整合的社會福利制度，一個重要任務就要清除新自由主義的非人道影響和醜惡遺產，弘揚集體主義、社區精神、社會正義和社會責任這些體現社會主義優越性的傳統話語，把精神從物質中解救出來，把福利從市場中解救出來，把民族魂魄與國家認同從鬆散化和片斷化的社會結構與國民性格中解救出來，建設民主法治、公平正義、誠信友愛、充滿活力、安定有序、人與自然和諧相處的社會。

構建社會保障和社會救助相整合的社會福利制度，是中國特色社會主義事業的題中應有之義，是構建和諧社會的內在要求，是減少福利發送成本的必然發展趨勢，是落實科學發展觀的具體行動，對於構建社會主義和諧社會具有重要的現實意義和深遠的歷史意義。今天本人主要講四個問題：①整合社會福利制度建構的必要性及其國際參考；②整合社會福利建設是社會主義事業的題中應有之義；③整合社會福利的建構理念和制度設計；④整合社會福利發送體系——社會工作專業的建設。

* 北京大學社會學系教授、博士生導師

二、整合社會福利制度建構的必要性及國際參考

所謂整合社會福利制度，即整合的社會福利制度，是筆者設想的由社會保障和社會救助兩者相整合的統一的新型社會福利制度，主要出於以下幾點考慮：第一，把社會保障和社會救助整合起來的動機是節省行政管理成本的考慮。因為目前在大陸，它們是由兩個行政部門即勞動和社會保障部與民政部分別管理的，兩個部門在社會福利業務上有諸多交叉重疊之處，無形之中增加了管理的成本。

譬如，歸勞動和社會保障部管理的社會保障有養老保險、醫療保險、失業保險、工傷保險、生育保險、社會福利、社會救助和個人儲蓄等內容，而歸民政部管理的業務中也有社會福利和社會救助。從傳統上說，社會福利和社會救助是由民政部主管的。如果社會保障中的社會福利和社會救助與民政工作中的社會福利和社會救助有甚麼不同，那就應該在名稱上把它們區別開來；如果完全相同，有甚麼理由要把它們分別設在兩個部門？為甚麼不能把它們整合起來，以節約行政管理的成本呢？

第二，把社會保障和社會救助整合起來的動機是構建統一的社會福利制度的考慮。國際上對社會福利和社會保障的關係基本上有兩種看法：第一，等價關係，社會福利就是社會保障，社會保障就是社會福利，如英、美等國家；第二，不等價關係，其中又分為兩種關係，一是認為社會福利大於社會保障，如瑞典、德國等國家；二是認為社會保障大於社會福利，如法國等國家，中國屬於後者。但是，在社會福利和社會保障的管理上，像中國這樣分而治之的實屬罕見。

分而治之的最大弊端不僅在於管理成本的增加，而且，更重要的，在於福利精神的減少。現實的情況是，除了民政部選舉着社會主義福利精神的旗幟外，其他部門或多或少都市場化了。在社會保障領域，這種市場化傾向表現得尤其明顯。首先，中央財政退出養老保險是福利精神的最大缺失，這種做法的後果是中央

政府權威的下降、公民社會認同的降低和以國家整體為對象的忠誠的流失，導致忠誠向度倒置；其次，養老保險社會統籌的層次過低，一般局限在縣、市級層次，受市場波動的影響很大，難以發揮其保險功能；第三，個人所負擔的比例相對過大。

第三，把社會保障和社會救助整合起來的動機還出於對新自由主義批判的考慮。不管人們承認與否，中國的經濟和福利改革，自覺或不自覺地受到新自由主義思潮的某種影響。誠如劍橋大學蘇珊妮·麥克格里高教授所言：“新自由主義像一場颶風，席捲了所有放置在它前面的無用的政治風景畫，它所造成的破壞性振憾是史無前例的。它留下的是受到嚴重損害的社會結構：兩極分化、片斷化、不平等、貧窮、不斷上升的犯罪和個人與社會的混亂，對進步力量信任的崩壞，私有化和個人化。”¹

在中國構建整合的社會福利制度，首先要清除新自由主義在中國的非人道影響和醜惡遺產，要弘揚集體主義、社區精神、社會正義、社會福利這些體現社會主義優越性的傳統話語，從物質中把精神拯救出來，從市場中把福利拯救出來，從片斷化的社會結構和國民性格中把民族魂魄和國家認同拯救出來，把它們從地方層次聚集到中央層次，使人們重建對社會主義制度的信心。我們要構建的社會福利，是體現着人文關懷和公民權利的完整社會福利制度，具有剩餘福利和制度福利的雙重功能，即既有對弱勢群體的社會救助功能，又具有作為一般公民權力體現的社會保障功能。

第四，把社會保障和社會救助整合起來的動機是發展與國際接軌的社會福利制度的考慮。儘管西方福利國家已被新自由主義的風潮腐蝕得面目全非，但是其基本架構還在，作為其概念基礎的價值理念在人們心中還沒有熄滅。因此，它依然可以作為發展中國家在構建福利制度時的參考和借鑑效法的示範。按照愛斯平·安德森，上個世紀 90 年代的福利資本主義共分三個世界，即三種類型，即 90 年代開始的自由主義體制、社會民主體制和法團—保守體制和 90 年代末的普遍主義模式、剩餘福利模式和社會保險模式，每一

種體制或模式後都跟着相應國家的名字，由於分類的標準或視角不同，兩次分類的結果也不盡相同。

在福利分類上最流行的、影響最大的是美國社會福利理論家威林斯基和萊鮑克斯在其《工業社會和社會福利》(1965)著作中提出的剩餘模式和制度模式分類，為現代福利國家奠定了價值理念基礎。按照威林斯基和萊鮑克斯，剩餘模式只有當正式的供應結構失靈時，它才應該介入進來；而制度模式，則把福利服務看作是現代工業社會正常的“第一線”功能。

剩餘模式以這樣一個為前提，即承認存在着個人需求能夠被妥善滿足的兩個“自然”渠道——家庭和市場經濟，這些是優先的供應結構。可是，有時，如家庭生活中斷，大蕭條發生，這些制度並不能充分地發揮其功能；或者因為個人由於年老或疾病不能利用正常的渠道。在這種情況下，依據剩餘福利理念，第三種需求滿足的機制被帶進來發揮作用，這就是社會福利結構，它被覺察為是一種剩餘的結構，主要發揮應急功能。因為當正常的社會供應結構——家庭和市場體系——正常工作的時候，它被期待要退出，讓位給正常的結構。因為其剩餘的、臨時的、替代的特徵，這種福利因此常被認為帶有“救濟”或“慈善”的污點。

社會福利的制度模式，被表述為“社會服務和制度的組織體系，被設計出來幫助個人和群體獲得滿意的生活和健康標準。其目標在個人和社會關係上，允許個人能力的完全發展，並促進其福祉與社區需要的和諧。”這種制度觀點的定義不包含污點，沒有緊急事件，沒有“異常狀態”，社會福利被接受為在現代工業社會中幫助個人實現自我的正當的、合法的功能。²

當代社會福利專家，加州大學伯克利社會福利學院米吉利教授指出，雖然威林斯基和萊鮑克斯的社會福利類型學是以美國的社會福利狀況為基礎建構出來的，但是蒂特瑪斯卻用它對不同國家的社會福利進行分類，擴大了它的應用範圍。蒂特瑪斯先前已經建構出區分普遍供應和選擇供應的模式，雖然他的普遍——選擇模式與威林斯基和萊鮑克斯的探討方法非常相似，但是蒂特瑪

斯寧願使用剩餘——制度類型學。把英國與美國比較，蒂特瑪斯認為美國偏愛剩餘模式，英國採納制度模式。他還認為，斯堪的納維亞國家也大都採納制度模式。³

中國整合的社會福利一方面要適應轉型期中國社會經濟——社會發展的水平，一方面要吸收國際社會福利發展的先進經驗，既要對正常供應渠道失靈或無法使用正常供應渠道的人作出反應，又要對廣大民眾日益增長的物質和文化需要作出反應，應該具有社會救助和社會保障的雙重功能。

三、整合社會福利建設是推進社會主義事業的 主題之一

2005年2月19日，胡錦濤主席在省部級主要領導幹部提高構建社會主義和諧社會的能力專題研討班上講話時指出：“隨着我國經濟社會的不斷發展，中國特色社會主義事業的總體佈局，更加明確地由社會主義經濟建設、政治建設、文化建設三位一體發展為社會主義經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設四位一體。”十六屆五中全會進一步把“社會主義經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設”的科學發展觀制度化、合法化，使其上升到黨的路線和指導思想的高度，這是十六屆五中全會的重大貢獻。

探討社會建設在“四位一體”中的系統定位，促進社會主義社會建設以及其他建設是社會學家和社會工作者的光榮學術使命。社會主義社會建設的核心是社會政策和社會事業建設，而社會政策和社會事業建設，歸根究底是整合社會福利制度的建設。所以說，整合社會福利制度建設是社會建設的主體工程，是社會主義事業的題中應有之意。

第一，構建整合社會福利制度，必須正確處理經濟建設和社會建設的關係，在中央財政預算中確保用於社會建設的資金增長水平與用於經濟建設的資金增長水平相適應，與國外發達國家在同等發展階段上用於社會項目上的資金相協調。在西方社會，與

高的經濟增長相伴隨着的是高的社會開支的增長。西方主要工業國家在 1960 年的社會項目開支平均佔 GDP 的 12.3%，1975 年社會項目開支增加到平均佔 GDP 的 21.9%，每年平均增長約為 6.3%，顯著高於幾個主要工業國家在 1950 年代的 4.4% 到 1960—1973 年 5.5% 的經濟增長率水平。⁴

進入 1990 年代，西方工業國家主要包括西歐國家，加拿大、美國、日本、澳大利亞和新西蘭的社會福利項目一直保持在 GDP 的 20—30% 水平，其中有些國家，如比利時、丹麥、法國、荷蘭和瑞典，在社會福利項目的開支上都超過其 GDP 的 30%。只有少數國家，例如澳大利亞、希臘、日本、西班牙和美國社會福利開支低於其 GDP 的 20%，但是，沒有一個國家低於其 GDP 的 16%。⁵

中國政府在社會建設上的資金大大低於在經濟建設上的資金，這和中國的經濟發展水平和經濟增長速度遠遠不相適應有關。2001 年，上海、北京、杭州等城市人均 GDP 已達 3000 美元。2003 年中國人均 GDP 已達到 1000 美元，今年以來，上海、北京、杭州等城市人均 GDP 已超過 4000 美元。北京人均 GDP 在 2008 年將達到 6000 美元的高度，上海的人均 GDP 在 2010 年將達到 1 萬美元以上。而按照中華人民共和國財政部 2003 年財政預算，該年財政預算為 11,180.90 億元，其中教育預算為 246.17 億元，醫療衛生預算為 19.99 億元，撫恤和社會福利救助預算為 2.05 億元，社會保障補助預算為 38.41 億元，包含有福利開支的這四項總和加起來才 306.62 億元，僅佔該年財政預算的 2.7%，如果分別計算，教育預算佔整個財政預算的 2.2%，醫療預算佔千分之 1.7，社會保障補助佔千分之 3.4，而撫恤和社會福利救助只佔整個社會預算的萬分之 1.8。⁶雖然在執行過程中有的項目超過預算，如社會保障決算是預算的 3.75，有的項目低於預算，如教育決算是預算的 0.97，但是作為社會福利開支的制度預算偏低，卻是一個不爭的事實。

這些數字一方面說明中國的社會經濟發展處於嚴重不平衡的狀態，少數發達城市和多數不發達的農村形成鮮明對照；另一方面也說明中國社會福利制度的嚴重滯後。這兩個“嚴重”結合起

來，導致當前中國社會的嚴重不和諧。有人可能以中國經濟發展水平不能與發達國家相提並論為由來為中國福利制度的不發展辯解，筆者認為經濟發展水平不能成為決定福利有無的理由。以朝鮮來說，朝鮮的經濟發展水平顯然不如中國，它的人均 GDP1996 年才達到 481 美元，但朝鮮的預算福利水平卻明顯高於中國。根據聯合國開發計劃署統計資料，2003 年朝鮮繼續落實經濟調改措施，經濟保持恢復性增長，工業總產值同比增長 10%，其中電力增長 21%，完成國家預算收入計劃的 100.9%，國家預算支出計劃完成 98.2%，其中國防開支佔國家預算支出總額的 15.7%，經濟建設投入佔 23.3%，福利開支佔 40.5%。⁷

再看澳大利亞，澳大利亞是一個高福利國家，福利的種類多而齊全，主要包括：失業救濟金、退伍軍人及其家屬優撫金、殘疾人救濟金、退休金以及家庭補貼等。2000—2001 年財政預算中社會福利開支為 631.26 億澳元，佔總支出的 42%。⁸

這兩個不同發展水平的國家其福利開支均佔其財政預算的 40% 以上。所以說，社會福利制度建設不是一個經濟問題而是一個社會問題和政治問題，是一個把社會福利制度建設和社會福利立法放在甚麼位置上的政治決策問題。中國計劃經濟時代的經濟發展水平很低，但是廣大人民群眾的退休、教育、醫療、住宅等福利權利都有基本的保障。而且，早在中國宋代就有救濟窮人的“乞丐法”：“凡鰥、寡、孤獨、癯老、疾廢、貧乏不能自存應居養者，以戶絕屋居之，無則居以官屋，以戶絕財產充其費，不限月依乞丐法給米豆，不足則給以常平息錢。”並且建設“居養院、安濟坊、漏澤園”等福利設施，居養院、安濟坊專門收養老弱病殘者，而“漏澤園”則“葬死而無歸者”。⁹

第二，構建整合社會福利制度，是建設和諧社會的基本方略。當前影響社會和諧的最大障礙是社會缺乏正義，財富分配不公，兩極分化嚴重。只有構建實質性的整合社會福利制度，把老百姓的生計冷暖真正放在制度保障的高度，才能真正實現“權為民所用，利為民所謀，情為民所動”的親民路線，才是治理社會不和

諧的根本之策。

第三，構建整合社會福利制度，是樹立和貫徹以人為本的科學發展觀的需要。社會發展是一個系統工程，包括經濟發展、社會發展、政治發展、文化發展、道德發展、教育發展、科技發展、衛生發展、軍事發展和環保發展等，這些子系統構成了一個互相聯繫、互相影響的大系統。這個大系統必須做到內部過程協調、結構均衡、功能互補、系統聯動，才能達到科學發展的規範要求。所謂科學發展觀，其含義不外有四：①它是以人為本的發展。在所有發展中人是主體，離開了“以人為本”這個主體話語，它就是非人性化的，非人性化的就是非科學的；②它是系統動態平衡的發展，這裏的動態平衡包括過程的動態平衡、結構的動態平衡和功能的動態平衡，在這三個方面沒有實現動態平衡，以致於社會過程長期失調，社會結構長期失衡，社會功能長期衝突，就不能算作科學的發展；③它是以矛盾為基礎的和諧發展，和諧並不意味着沒有矛盾，和諧是多樣性的辯證統一，是矛盾的辯證統一。所謂科學發展必須是以客觀的矛盾運動為動力的發展，以和諧的運動節律為風格的發展，離開了客觀的矛盾運動與和諧的運動節律就不是科學發展；④它是以問題解決為取向的發展，科學發展觀是針對現實社會太多的非人文、非科學的發展而提出來的。它不是一句空洞的口號，也不是一件象徵擺設，更不是念在嘴上、寫在紙上的護身法寶，而是需要花大氣力進行落實的人文發展戰略。凡是真正科學的必然是真正人文的，高科技和高人文的有機整合是現代科學的本質特徵。科學發展觀應該也必然會對關乎國運民生的整合社會福利制度建設作出敏感性的反應，把它作為實現自己價值目標的關鍵工程來建設。

第四，構建整合社會福利制度，是社會主義事業的題中應有之義。社會主義事業是為人類謀福利的事業，是無產階級為了實現自己的目標而進行的社會運動、階級鬥爭和創造性勞動。列寧說：“無產階級的目的是建成社會主義，消滅社會的階級劃分，使社會全體成員成為勞動者，消滅一切剝削制度的基礎。”¹⁰ 20

世紀在共產主義運動和無產階級鬥爭的影響下，社會福利已轉化為資本主義社會的制度文明。不管是添加了催化劑也好，還是添加了凝固劑也好，無產階級在這種人類文明結晶過程中是有功勞的。除此之外，社會主義在社會福利制度文明的發展上一直處於尷尬的地位。

當無產階級取得國家政權，領導人民群眾進行社會主義建設的時候，必須牢記為人民謀福利的奮鬥宗旨。如果忘記了這個宗旨，像一些貪官污吏那樣，只顧自己作威作福，不管人民是死是活，那就意味着背叛。官員個人的背叛已經發生了，有“教育、制度和懲罰”三結合的反腐敗措施作保障，這種現象不會上升到組織的層面和行政的層面。構建整合的社會福利制度，是社會主義運動的初衷，是對無數革命先烈遺願的繼承，是社會主義事業的題中應有之義，是向社會主義價值理念的正當回歸，不是可有可無的小問題，而是關係到社會主義事業生死存亡的大問題，必須積極為之！

四、整合社會福利的建構理念和制度設計

作為一種社會設施，任何制度建設都必然包含其概念子系統、組織子系統、器具子系統和象徵子系統的建設。概念子系統決定制度存在的價值目標，組織子系統決定制度運作的執行主體，器具子系統決定制度活動的物質基礎，象徵子系統決定制度認同的文化標識。整合社會福利制度的建設也必須按照制度建設的一般規律進行，也就是說要從其概念、組織、器具和象徵四個方面着手設計和建設。

整合社會福利制度的概念系統建設，從大的方面說要重建社會保障和社會福利兩個概念，使其真正包含社會保障和社會福利兩種價值目標。前者是適用於所有公民的制度福利或普遍福利，後者是適用於弱勢群體的剩餘福利或選擇福利；前者發揮基本的保障功能，福利接受者是普通的公民，不具有人格上的污點；後