

# 新加坡、香港、台湾和南朝鲜 社会保障规定的比较分析\*

[香港] 周永新 著

赵鸣善 译、沈佩容 校

## 引 言

新加坡、香港、台湾和南朝鲜是亚洲工业增长最快的国家和地区。它们的经济和工业成就给人如此深刻的印象，以致被称为“亚洲四小龙”。对它们这方面的成就已进行了研究并作了报导。但迄今为止，注意力一直集中于他们工业化的经验，很少提供有关它们社会保障的规定，而西方则将社会保障视作工业化过程的主要组成部分。本文的任务：首先是介绍在四个国家和地区社会保障的发展；第二是辨别它们现行规定的异同；第三是介绍对不同制度的发展有影响的各种可变因素；第四是论述社会保障制度对四个国家和地区的全面经济和工业发展的关系；第五是分析不同社会保障制度所起的社会和经济方面的作用。

为了完成上述任务，本文必须不仅限于介绍那里现行的社会保障制度的情况。下文将采取宽广的角度进行考察并涉及一般认为与社会保障发展有直接关系的各个方面。这些方面是：制度问题如它们的社会、经济和政治特点、家庭结构的模式，对社会保障的需求和最主要的它们的全面发展目标和战略。

但是应当指出：这里丝毫不认为，本文研究的四个国家和地区会学习西方工业化国家的经验，或是认为在上世纪末影响社会保障发展的诸因素，对今天将有同样的影响。再者，这四个国家和地区在工业方面都是新秀，而且它们的文化完全不同于西方工业化国家的。大家看到，满足人们的需要，既使采用同样的方法，也可能具有不同的意义，其意义只有在各自国家或地区的条件下才能领会到。

## 社会保障的发展

正象其他工业化国家一样，这四个国家和地区在开始工业化以前很久就有了救济和援助等措施。其中大多数传统上属于慈善机构所为，他们的工作不是基于直系的亲密关系就是基于宗教的感情，不像在西方，在过去10年左右的时间里，只有某些作用是由政府部分地代劳的。以香港为例，1971年当局实行了现金公共援助方案，以保证贫困居民的最低生活标准；可是新加坡的类似计划一直是只留作对贫困者援助的最后手段。台湾和南朝鲜没有施行统一的公共援助方案，只有贫困、患病、老年和残疾、以及遭受自然灾害和不幸的人们，才有资

\* 本文译自国防社会保障协会出版的《国际社会保障评论》(1976年)。

格领取救济或其他形式的资助。

因此，尽管这四个国家和地区的工业化，已经达到比较高的程度，但除香港外并不是所有的居民都能得到基本生活标准的保证。在四个国家和地区，公共援助的发展方面值得注意的其他特点是：首先，尽管由于工业化出现了极端贫困和比较富足并存的局面，但人们对维持最低生活的保证的要求并不强烈。部分原因是由于尚存的一些慈善机构提供救济所产生的缓冲作用，部分也由于老百姓缺少这种概念，即政府应当是社会服务的提供者。其次，在四个国家和地区中，虽然公共援助丝毫不能被视为是够用的，但至今仍在实施，香港称之为社会保障制度的“重要支柱”，其重要性在不久的将来也未必会降低。

除了公共援助外，四个国家和地区中，唯一发展比较全面的社会保障制度的是台湾。不过，应该记住，今天的台湾当局一度统治过全中国，关于建立社会保险方案的意见，起初是在第二次世界大战前作为向人民提供基本生活的政治姿态加以考虑的。因此，1950年台湾当局就开始实行劳动保险方案，那时，其工业发展仅仅处于起步阶段。方案最初实行时，仅仅复盖少数的职业，但以后其规模和范围都扩大了。新加坡在四个国家和地区中是第二个以中央福利基金会的形式，实行交纳保险费的社会保障方案的国家。实施之初，新加坡尚在英国统治之下，因此，这项决定主要是按照在其他英国殖民地所采取的类似行动而作出的。虽然它本意是作为一种政治姿态，但如今，基金会已成为政府的重要手段。开始时，仅为单一的老年救助方案，后来扩展到使其成员能够购置住宅；近几年，通过拥有新加坡公共汽车有限公司的股份，可得到较便宜的交通工具；还为会员支付住院费，享受人寿保险，并可积累他们的职业福利。总之，在新加坡，中央福利基金会已经成长为“羽毛丰满”的社会保障方案，就其雇主和雇员各付25%相当高的保险费率来看，无疑，它是亚洲最主要的社会保障措施之一。

香港与新加坡虽在很多方面有相似之处，但香港尚未实行交纳保险费的社会保障方案。50年代初，在英国所有的殖民地建立中央福利基金会的提案也包括香港在内，但不幸的是提案被否决了，因为当时几年之内就有百余万的难民通过边境流入香港，造成香港也局势混乱。此后，虽然当局和其他劳工团体邀请的专家们再三提出上述建议，而当局对实行交纳保险费的社会保障方案已经抱有敌对态度。代之而行的是当局在1973年对70岁及70岁以上的老年人和严重残疾者给予非经济状况调查和不交纳保险费的老年和伤残津贴。但此项津贴的数量是微不足道的，其目的是鼓励老年人和残疾人尽量留在社区，以便受到各自家庭成员的照顾。由于非经济状况调查，所以当局在津贴上花费了高昂的费用，现在它是福利预算中最费钱的项目。

南朝鲜社会保障发展的情况和其他三者相比有较大的区别。区别不仅在于提供社会保障计划的方式，而且也在于它们出台的先后次序。和其他三者相同之处是，对贫困者提供帮助的某些项目在南朝鲜早就有了。不同之处是南朝鲜政府对人民的健康给予了最大的关注，并且将政府在社会福利费的大部分用于此目的。70年代中期以来，南朝鲜有两大类医疗照顾方案得到了发展。一种是1976年实行的医疗援助项目，此项目是由政府决定给予那些收入低于一定水平的人，其人数限在总人口的10%左右，援助对象主要是孤儿、老年人和残疾人，使他们能在指定的医院和诊所接受治疗。另一种是1977年实行的对雇员及其供养亲属的医疗保险方案。在医疗照顾方面这种特殊的关注，甚至在广大的亚洲范围内，也可以说是相当独特的。其他国家中唯一有类似特点的国家可能就是日本，日本的医疗保险也具有很长的历史。

南朝鲜除医疗照顾外，1973年制定了国家福利年金制度，预定一年后执行。但因各种原因，这项提案被推迟了几次，至今尚无确切的实际执行日期。

应当指出，社会保障制度的另一个重要组成部分是工伤保险，因为它与工业化过程紧密联系着。在所研究的四个国家和地区中，无例外地，工伤补偿都是最早实施的正规社会保障方案。50年代初，新加坡、香港和台湾颁布了立法，要求雇主对受伤工人给予补偿。南朝鲜则于1956年实行了类似的保险方案。

总起来讲，四个国家和地区社会保障发展方面值得注意的是：（1）公共援助即使不是社会保障制度最主要的部分，也仍然是其基本的构成部分；（2）四个国家和地区中有两地尚待对老年人提供适当的保护；（3）实施中的社会保障有各种形式，不过社会保险似乎越益突出；（4）不能证明工业化过程是实行社会保障的主要决定因素；（5）最先实施的正规社会保障方案是对工伤的补偿，即使工业化过程仅仅处于开始阶段也是如此。

我们可对四个国家和地区的现行规定，尤其关于其相似处和不同点，进一步做些评论。第一，虽说四个国家和地区都有某种援助项目，但只有香港的公共援助方案保证领受人的基本生活，因为其津贴标准随生活费用的变动而调整。另外，也应从实际中看到香港这一计划的相对优越性，因为香港没有其他交纳保险费的方案，公共援助成了对贫困者起保护作用的第一条也是最后一条防线。第二，有关老年人的保护，四个国家和地区均未实行雇员退休金方案。新加坡的中央福利基金会和台湾的劳动保险方案对退休者均仅支付一次性的金额。香港虽实行对70岁以上的居民给予每月255港元（折合32美元）的老年津贴，但香港和南朝鲜均未实行退休方案。故可公平地得出下列结论：在四个国家和地区对老年人的保护还是相当不发达的。第三，因为尚未实行老年退休金方案，所以遇到死亡或丧失工作能力时，对遗属和供养亲属的供养也是不充分的。事实上，在这些方面四个国家和地区与其他工业化国家相比有很大的差距。第四，关于疾病和生育，主要应当指出，新加坡及香港虽然通过政府办的医院或诊所基本上提供医疗照顾，但他们一直保持由雇主个人承担全部责任的办法。在台湾，现行的劳动保险方案包括疾病、生育等风险及有关的医疗照顾。南朝鲜有关规定仅限于病人及产妇的医疗照顾。因此，除台湾外，提供疾病和生育补助的重担，一直在很大程度上，被认为是雇主个人的责任。第五，严格讲来，四个国家和地区均无失业救济金。不过新加坡和香港向剩余工人支付遣散费。第六，四个国家和地区的全部社会保障项目中，对受伤工人的补偿是最全面和最完善的。而且，虽然理论上责任仍在于雇主个人，但最普遍采用的是保险项目。另一点值得注意的是，按通则对受伤工人仅支付一次性补助，而且数量上公认是不敷用的。换言之，补助金仅仅为帮助受伤工人或其供养亲属渡过一般困难时期，而决不应被看作长期的收入保护措施。

总之，将上述的各种社会保障制度作为一个整体看，明显地这些规定缺少西方工业化国家的完善性和全面性。不仅“合冒风险”的原则没有广泛地用于四个国家和地区的社会保障方案，而且沿用社会保险概念的社会保障制度也注重于雇主个人的利益。另外，同一制度中所包含的不同项目常常彼此无关，如新加坡的“中央福利基金会”和“工人的补偿方案”就是如此。有些项目事实上已比其他项目领先了许多，所以几乎不可能将这些不同的项目统一起来。

## 影响社会保障规定的因素

社会保障，应是个独立的重要的社会体制。它既受社会上其他组织的影响，也影响着其他组织。而且，今天的社会保障方式是往事的反映，所以审议促使其发展的各种因素，可以得到预测将来的线索。

虽然在四个国家和地区，社会保障制度发展的历史较短，仅仅始于第二次世界大战结束之时，但是某些历史因素在形成目前模式的过程中，起了重要作用。如：1955年新加坡所建立的中央福利基金会明显带有殖民地统治的色彩；台湾的劳动保险方案，若不是因为国民党从大陆迁台，很可能不会付诸实施。上面列举的这些历史因素事实上有其特性，但在解释某些现象时又是重要的。

每个国家有其自己的历史，但是到处可见工业化过程带来的某些共同需求，例如对受伤工人的补偿方案，尽管这些方案的完善程度因各国工业化达到的程度不同而异。但是工业化的影响在诸如老年收入保障方面就不甚明显，人们认为这些方面与雇用无直接关系。四个国家和地区，近年来才实行生育补助，其补助金水平与西方工业化国家无法相比。非生产关联的补助金排列于后是与下列看法有关的，这看法在四个国家和地区的人民中仍然占有优势，他们认为社会保障只不过是给贫困者和遇到不测风险的人们提供的一种福利。如果风险是可以预见得到（如老年）的，个人则必需对自己的幸福负责。这意味着，在那里，收入保障的概念对大多数人来说仍然陌生，“福利国家”的想法甚至受到某些人排斥，如新加坡总统认为：“新加坡必需避开福利国家综合症的一个特征，即这里的每个人都指望别人，而不是自己去更加努力工作，以承担人人所需要的服务费用”。

只要将收入保障看作是个人责任，全面的社会保障制度出台就慢。即使这些方案得以实施，也不是旨在保障收入。例如，自1955年新加坡实行中央福利基金会以来，它的经营主要是为了积累资金，而不是保护老年人。因此，经济上的考虑和方案本身维持收入的宗旨是同等重要的。有些情况下，政治因素也起重要的作用。1973年南朝鲜在没有公众要求的情况下，颁布了国民福利年金制度，它主要是政府希望满足人们的需要，可是后来推延了，宣布非常时期后仅仅因为政治原因又推迟了。

如此看来，在四个国家和地区，对社会保障发展有影响的可变因素是历史、意识形态、经济和政治等诸因素的混合体。在工业化过程中，伴之而来的是风险日益增大，而应承担的义务以及传统供应网的瓦解。这一过程在不同社会保障制度的形成中，似乎仅仅起了次要的作用。在一些情况下，传统信念和做法比之对是否引进亟需的社会保障方案而作的合理说明，实际上影响更大。

## 社会保障和发展目标

在四个国家和地区，尽管社会保障制度的范围有限，但它们仍然是各自社会的重要组成部分。它们过去和现在的发展，都与当地的全面发展目标紧密结合；实际上，它们的进展很大程度上取决于它们对达到总目标所能做出贡献的程度。由于我们所考察的四个国家和地区都在努力求得迅速工业化，而且它们的经济结构是极其外向的，所以从这个角度评价他们的社会保障制度是很自然的。

关于新加坡和香港，肯定不是用同情的眼光看待社会保障的。上面已经提到新加坡总统

曾说过，新加坡“必须避免福利国家综合症”，占统治地位的人民行动党一直坚持如下的观点，即“政府过多卷入社会福利，就会损害个人的工作和拔尖的积极性，损害人的尊严并使国库枯竭”。不足为奇的是，新加坡政府仅承认“国家有责任对新加坡特殊类型的老年人如贫困的、有病的或无亲属的人等提供或改善照顾”。香港当局持有类似的态度，在一篇有关社会保障发展的政策性文章中说：“当局确信，必需集中帮助那些丝毫不能照顾自己的人，意思是指那些老年人、残疾人、穷困者等脆弱的群体”。因此，香港当局一贯拒绝采用任何交纳保险费的社会保障方案，他们认为这种作法有碍于香港经济的增长。前财政大臣甚至认为：在香港，人们“喜欢实际可用收入，而不是增殖的社会工资”。总之，新加坡和香港将社会保障看成与经济发展目标相矛盾的，因此是勉强挑起的担子。

和新加坡和香港相比，台湾和南朝鲜对社会保障可说是持支持态度。台湾当局在思想上承担保障人民生活的责任，并将社会保障的规定视作达到此目的的重要手段。因此，在四个国家和地区中，台湾关于社会保障的立法最早也最全面。虽然雇主和雇员所交的实际保险费率比新加坡的中央福利基金会要低得多，但在台湾社会保障一直被视作当局的责任和经济增长的当然组成部分。南朝鲜的社会保障在发展战略中占有重要的位置。1977年南朝鲜健康和社会事务部部长曾说：“为了了解什么叫福利主义，我们必需了解福利国家的全部政策和策略，如教育、住房、就业、社区发展、智力资源、宗教文化、生活环境以及典型的社会保障方案和社会福利服务。”

但是，部长也强调在处理社会保障事务时，政府必需“提倡传统家庭制度的美德来补充社会保障和福利制度，以保持物质和精神的平衡发展”。此外，部长还认为：政府“必需慎重估量社会福利项目与经济发展之间的平衡”。简而言之，就是不能将社会保障扩大到阻碍经济发展的程度。总的来说，南朝鲜政府认为社会保障，尤其保健，是国家的责任，而且在适当的时候，有意使其扩大。

对四个国家和地区的社会保障和发展目标之间关系的上述考察，清楚地说明它们之间的相互影响。从当前情况看，台湾和南朝鲜社会保障制度进一步发展的前途似乎比新加坡和香港更光明。至少，台湾和南朝鲜没有将社会保障看成对于他们所要取得的经济成就弊大于利。

## 社会保障成绩的评估

最后一个部分，我们将对四个国家和地区社会保障的成绩进行评估，从以下几方面看：

(1) 他们设法减少贫困的程度；(2) 收入再分配所受影响的程度；(3) 对收入保护日益增长的需求满足的程度。

(1) **消灭贫困**：四个国家和地区和亚洲的其他国家相比，是较为富裕的，从整体上看，人民的生活水平较高。极端贫困几乎已绝迹，虽然救济措施，甚至专门机构照顾的形式或多或少地仍然存在着。

在新加坡，尽管政府努力为他的250万人民提供一个满意的生活环境，可是通过公共援助计划给予贫困者的津贴也只能说是很少的。由于标准严格，现在接受津贴的仅有3000人，但甚至根据政府的估计，新加坡约有12%的家庭每月收入低于500新元（合230美元）。这意味着，按照一般标准，这些人是生活在贫困线上下的。在香港，公共援助的条件较宽，故有较多的人（约有70,000人）接受津贴。另一方面，接受津贴的多是些孤独的老年人，这完全

可能是由于他们没有退休规定的结果。根据采用相对标准法确定贫困的调查,香港约有13%的家庭生活在贫困中。

在台湾和南朝鲜,衡量贫困更为困难,因为这两地约有半数的人口生活在农村。但是台湾对贫困的估计表明,几年来情况已有显著的改善,贫困者的数目从1967年总人口的54.1%下降到1976年的6.1%。下降如此之快确是惊人,不过其标准是定在仅够维持生活的水平。南朝鲜政府设置贫困线的目的是为确定哪些人有资格领取医疗补助。1981年,约有10%的人口,也就是370万人,够条件接受政府提供的医疗服务,但他们大多数是孤儿、残疾人、老人和最贫困者。

总之,四个国家和地区的公共援助和各种国家援助或志愿救助措施在为极端贫困者提供基本必需品方面已经取得某些成效。但是仍然有相当部分的人口,约占5%—15%,勉强做到收支相抵,而且他们从当局只能得到很少的援助。

**(2) 收入的再分配:**四个国家和地区的所有社会保障项目中,新加坡的中央福利基金会的资金花费最多,因为保险费率高达雇员薪金的50%。但基金会仅仅是个储蓄方案,在不同收入阶层间很少进行收入再分配。另一方面,台湾的劳动保险方案和南朝鲜的医疗保险方案,都是采用“合冒风险”的原则,故有较大的再分配作用。可是二者的保险费率与另外两者的社会保险方案相比则是很低的,他们从雇主和雇员征收的保险费率最高不超过雇员薪金总额的8%。

在四个国家和地区,当局用于社会保障的开支只占预算的一小部分。即使在香港,包括对老年人和严重残疾人发给非经济调查津贴,每年用于社会保障的开支,一直控制在全部预算的3%以内,或国内总产值的0.5%。台湾和南朝鲜用于社会保障的开支比之超得不多,因为它只包括援助方案的开支和保险方案的行政管理费用再加上某些情况下的少量补助。无疑的,在台湾和南朝鲜保险方案支付的补助金只给予可证明为更需要者,但是由于方案的范围限于有稳定工作或较大单位工作的人,所以穷人和最贫苦的人们往往被遗漏掉。

这样,根据四个国家和地区所实施的社会保障项目的性质,特别是它们的覆盖面有限来看,所实现的收入再分配是明显地最低的。

**(3) 收入保护的需求在增长:**随着工业化在这四个国家和地区的发展,对收入保护的需求也必然要增大。新加坡和香港的工业发展比台湾和南朝鲜更快,所以其工业生产中的事故已经成为主要关心的问题。20年前还是闻所未闻的老年问题,现在在四个国家和地区,也已经成为当局必需给予关注的领域了。

近年来,四个国家和地区不再否认需要保护收入了,甚至在实现工业化和城市化最晚的南朝鲜也不例外。南朝鲜有一份报告说,社会发生的变革常常要求实施社会保障措施,如核心家庭的增加(1975年是70.6%)和三代人家庭的减少。此时此刻应该提出的问题是,传统的保护制度还能在多大程度上满足这些不断增长的要求,以及这些制度在哪些方面应该由正规的社会保障措施来补充。

四个国家和地区的情况表明,虽然像家庭等这样的社会组织正在丧失很多传统的功能,但在遇到疾病、老年和伤残等需要时,它们仍然起着重要的作用。南朝鲜1974年国家调查报告中说,半数以上的调查对象期望在退休后得到子女的供养。新加坡和香港关于老年人生活模式的研究,也确认家庭系统仍然是老年人供养的主要来源,并且在台湾也是如此。实际上,由于收入保护需要的不断增长,传统组织的保护功能是增加了而不是减少了。同时,对

正规的社会保障措施的要求在不断扩大，特别是那些无处求得家庭帮助和支援的人们。当前重要的问题是，如何使各种不同的供养来源很好地结合起来，使社会上的财力得到最有效的利用。

## 结 论

在考察了新加坡、香港、台湾和南朝鲜不同的社会保障制度以后，关于社会保障的较广泛问题可以提出几点看法：首先，尽管事实上新加坡、香港、台湾和南朝鲜是亚洲工业增长最快的国家和地区，可他们的社会保障制度仍然是相当落后而且是不发达的。第二，四个国家和地区仍然有贫困或生活水平只是仅够维持生活的情况，公共援助和应急救济仍然是减少穷人受苦的最常用的办法。第三，四个国家和地区实施的各种类型的社会保障方法，包括公共援助、雇主责任方案、中央福利基金会、社会保险和普遍退休金等，没有迹象表明，不久的将来，其中任何一种将成为占支配地位的措施。第四，在四个国家和地区，当局在社会保障方面的开支，在总预算中仅占很小的百分比；即使包括交纳保险费方案在内，社会保障措施也很少取得收入再分配的效果。第五，在四个国家和地区和社会保障项目中，老年保障是最被忽视的方面，甚至新加坡的中央福利基金会也不能保证其成员在年老后，享受充分的供养。第六，除了新加坡的中央福利基金会为国内投资积累了大量资金外，社会保障体系在四个国家和地区只能看做是收入仅敷支出的组织，不能认为它在工业化过程中起了重要的作用。有人甚至认为在四个国家和地区，工业得以迅速发展，是因为这里不像西方大多数工业化国家通常的情况那样要求雇主交纳沉重的社会保障保险费，因此更多的资金可用于投资，而不是用于再分配。

根据上述情况，在四个国家和地区，社会保障未来的发展前景似乎不像我们所期望的那样美好。障碍在于这些地方规定社会保障仅起个修补作用，从未被用作达到更崇高目标的一种手段，例如为建设一个更公平、更合理的社会。实际上，尚有待查明社会保障对有关国家和地区的全面发展所做的贡献，并且还需要努力使社会保障的概念更好地被人们了解，使更多人易于接受。

责任编辑：严立贤