



澳門大學  
社會科學及人文學院  
公共行政碩士學位

# 澳門社會保障基金制度的制定探討

學生姓名：莫錫堯 Mok Sek Io

學生編號：M-A4-6421-9

指導老師：蔡幸強博士

此論文之提交是用以部分滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求

二零零九年十二月

## 聲 明

本人莫錫堯，僅此聲明，除去在文中清楚標明出處之部份外，全文均是本人原創之作。並且在此之前，不論部分或全部，並未用於滿足本校或非本校之任何學位或學歷的論文或報告之內。

學生簽名：

日期：



## 目錄

摘要 .....	1
第一章 前言 .....	3
第一節 問題意識 .....	5
第二節 若干重要概念詞匯的定義解釋 .....	8
第三節 研究的範圍與對象 .....	12
第四節 論文架構與章節安排 .....	13
第二章 西方福利國家理論與亞洲地區推行社會福利政策之研究 .....	16
第一節 西方福利國家危機影響着社會福利制度的形式 .....	16
第二節 回顧新左派與新右派對西方福利國家思想之不同描述 .....	16
第三節 亞洲地區推行社會福利政策研究結果之啟發 .....	20
第四節 從東亞三地對引發研究澳門社會保障基金制度建立的啟示 .....	39
第三章 澳門社會保障基金制度推行的實況與其問題的出現 .....	43
第一節 澳門社會保障基金制度之建立和運作 .....	43
第二節 澳門社會保障基金之財政支出簡況及其問題. 錯誤! 尚未定義書籤。 .....	46
第三節 澳門社會保障基金之財政收入簡況及其問題 .....	61
第四節 從“西方福利國家”意識形態以分析基金運作和援助方式的取向 .....	67
第四章 澳門社會保障基金制度制定因素分析 .....	71
第一節 被殖民統治影響下前澳葡政府的施政 .....	71
第二節 前澳葡政府統治時期的民主發展 .....	78
第三節 澳門的公共財政收入受惠於經濟發展 .....	83
第四節 民間利益社團的興起與衝突協調下的結果 .....	90
第五節 四項因素互動下影響着澳門“社會保障基金制度”的制定 .....	104
第五章 結論與啟示 .....	106
參考書目 .....	115

## 摘要

濟貧救困的工作在西方國家工業化進展前由“家庭”及“教會”來承擔，但自工業革命後，資本主義經濟活動的週期性和市場競爭的激烈性，令經濟危機頻現和失業問題日益嚴重，貧困人口也隨之急劇增加。英、美等西方先進工業國家為了解決社會出現的矛盾，採取了一系列國家干預的政策，同時因經歷二次世界大戰後經濟重建，國家與社會已明確負起了保障公民福利權利和提供必要福利義務的責任，也奠定了當代社會福利制度的基礎。而西方福利國家(welfare state)的建立，使得政府擴大和成為了社會福利的直接供給者，並逐步建立起新的社會福利型態及價值導向，故在 1950 至 1970 年代時期可被稱謂是西方福利國家的鼎盛期。然而，在進入 1970 年代以後，“高增長、高福利、高稅收”的問題卻逐漸顯現，令西方工業化福利國家的經濟出現一落千丈的局面，原有“高福利”的公共開支和預算加重了政府的財政赤字；而高社會福利水平，對政府形成“福利依賴”，削弱勞動者個人的進取心和責任感；同時因經濟增長放緩導致失業率加劇，令國家的稅收減少，進一步加大了公共財政的負擔，故各國已不得不對其公共福利的開支及預算上進行縮減措施，也隨之興起對福利國家危機的討論議題。

進入 1990 年代，部分東亞國家/地區卻有別與西方工業各國的情況，他們在公共福利體系的發展上呈現了擴張現象，因而引起眾多經濟學者的廣泛關注。在眾多學者之中，Mishra Ramesh 以南韓<sup>1</sup>、台灣及新加坡三個東亞新興工業國作為研究對象，他的分析結果發現南韓與台灣的社會保障制度是隨着經濟起飛和國內民主的發展進程有逐步擴張趨勢，而新加坡的社會保障制度則早在於 1960 年被英國殖民統治期間而被建立起來。綜合 Ramesh 對三地的歸納研究結果，發現

---

(1) 本研究論文所稱的“南韓”，即一般所指的南韓(South Korea)；為求行文一致，故本研究將一律使用“南韓”一詞。

三地的社會保障制度建立於四項重要且同時期發生的互動因素，包括：(1)殖民地主義；(2)國家經濟的發展；(3)國內民主的發展；(4)國內社會團體組織提供政策推行的穩定因素。

根據 Ramesh 所提出的上述四點同時期發生的互動因素，引發起本研究論文對前澳葡時代於 1989 年制定“社會保障基金制度”涉及的歷史原因帶來一些重要啟示。“殖民地主義”令人聯想起 1974 年葡國民主革命後新執政的民主政府領導人為光榮撤出四百多年殖民統治澳門之前所作之準備；而“國家經濟發展”，尤其因博彩業帶來的稅收為澳門政府庫房提供充裕的財政收入，對 1989 年開始實施的“社會保障基金制度”提供了一個客觀且有利條件，不僅使前澳葡政府可順利推行社會保障，且資方亦可為此受惠於無需增加生產成本和降低利潤而可能出現反抗壓力；而“內部政治環境”（即民主化）卻深刻地影響着澳門社會福利制度的具體運作，因政治體制改革與開放讓民間社會上泛起傳統華人民間社團及新興“民生派”民間社團兩派人士參與澳門社會政事；最後是本地區內部政治環境的發展特色，因澳門社會各階層長期受傳統華人民間社團（包括勞、資雙方協調）的控制與支配，無疑泛起對政府的決策模式起着關係密切和協調因素。

本研究論文透過由 Ramesh 提出的四點重要互動因素作為是次研究的出發點，以針對深入分析和解構澳門社會保障基金制度建立的誘因。此外，從研究過程中，還發現兩個新結論：首先是本土資本家願接受一個“象徵式”強制供款制度在澳實施，目的為換取政府對“輸入外勞政策”的制定，顯示澳門“社會保障基金制度”的制定是依附政府經濟政策模式所進行，且是勞資雙方相互妥協下的政治產物；其次，除供款制度被批評為“象徵式”外，從保障水平不足的分析結果發現澳門以“象徵式且混合型”的福利國家意識形態實施“社會保障基金”。