



香港亞太研究所

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director : Yeung Yue-man, PhD(*Chic.*), Professor of Geography
Associate Director : Lau Siu-kai, PhD(*Minn.*), Professor of Sociology

HK\$30.00
ISBN 962-441-086-0

香港社會福利狀況評估

自求多福心態面臨挑戰

王卓祺
王家英

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies
The Chinese University of Hong Kong
Shatin, New Territories
Hong Kong

香港社會福利狀況評估

自求多福心態面臨挑戰

王卓祺

王家英

香港中文大學

香港亞太研究所

作者簡介

王卓祺博士為香港中文大學社會工作學系副教授。

王家英博士為香港中文大學香港亞太研究所研究統籌員。

香港社會福利狀況評估

自求多福心態面臨挑戰

引言

有關社會福利的討論，往往引起辯論的不是社會整體福利水平，而是誰負責的問題。政府及社會不同階層對後者都十分敏感，大家都不希望把社會福利的擔子負起來，或者說，負擔超過「應該」的部分。然而，所謂社會福利的責任問題，其實是一個十分具爭議性的議題。舉例說，家庭暴力曾經被一般中國人認為屬於家庭範圍的事情，但隨著社會的發展，人權延展到家庭內的不同個體。這些原來被視為「個人事務」的領域已經被廣泛接納為「公眾事項」了。因此，社會福利所以有所爭議，就是「社會」一詞的界定是隨著時間、空間而改變的。

社會福利的責任分配固然重要，但是整體社會福利的變動卻可以幫助我們了解社會、經濟及政治發展如何影響社會的福利水平。從它們的相互關係，我們可以認識到社會的發展狀況：經濟發展製造的財富如何用於改善市民的生活、那些社群被忽視了、政府如何回應社會問題及滿足社會需要等。從這些思路來看，香港社會福利狀況的研究便饒有意義。

根據聯合國人文發展報告顯示，一九九四年的香港經濟水平原本可以位列於「人文發展指數」全球第四位，然而它

© 王卓祺 王家英 1998

ISBN 962-441-086-0

版權所有 不准翻印

的社會發展指標卻把它拖低至第二十二位。¹ 我們容或不完全同意聯合國發展計劃署的指數計算方法，但上述的經濟發展與社會發展的巨大差異顯示了香港社會福利受制於經濟（制度及政府政策）的情況。在談到社會福利與經濟的關係上，我們要十分小心，因為兩者的相互影響往往有著價值的成分。這正如上文提及的，是誰的責任問題。

當社會福利一旦涉及主觀判斷，便開始意味不能純粹從制度來解釋它的狀況了。舉例說，經過亞洲金融風暴的衝擊，香港的失業問題突然之間便被推高至十分嚴重的程度（稍後本文將有所論及）。雖然如此，具體的失業率卻只是被西方已發展國家認為近乎全民就業的 3.5% 而已（一九九八年四月政府公佈數據）。這簡單比較便顯示出主觀評估與客觀現實之間的有趣關係。

深入地看，香港的社會福利狀況有一項重要的特點，便是缺乏社會保險機制。香港還沒有失業保險，退休保險也是即將實施的強制性公積金計劃。這兩種社會保險的狀況與香港經濟發展水平顯然並不匹配。雖然不少批評認為強制性公積金計劃無法解決最不能自助的低收入人士的退休需要，但它起碼快將實施了。然而，在此失業問題被視為十分嚴重的時候，失業保險仍然未被提上社會議程上；即是說，它仍然不可算是一項「公眾事項」。

從上述的簡單例子中，我們知道主觀評估社會福利是富有爭議性的，但是這種主觀評估仍然回應了客觀制度或客觀現實。缺乏了這種主客觀的相互關係，我們會以為主觀評估或價值判斷是驅動社會發展的主要動力。

本文章的討論重點認為整體社會福利水平的主觀評估可以反映社會現實變動的趨勢。我們提及香港經濟水平與社會

福利發展明顯的差距是有著主觀評估或價值判斷的成分，假如市民普遍認為社會福利的某個水平是合適的，是因應某種社會及政治條件；那麼，主觀社會指標應可顯示出來。同樣道理，若它有所轉變，這可能是（一）反映社會條件的變化；或（二）價值取向的變化。我們的目的並不在於研究香港社會福利的變化原因，而在於描述它的延續及變化方向，這有助我們展望香港社會福利制度的發展方向。我們這個取向原因十分清楚，香港正經歷基本的政治及經濟轉變。政治上是一九九七年七月一日起它便成為中國的特別行政區；經濟上，香港亦同時面臨二次大戰後重未有過的經濟衝擊：亞洲金融風暴。這兩者都可能影響公眾的主觀評估。

香港社會福利狀況背後的政治及經濟條件

雖然香港擁有高速經濟發展，在社會福利方面卻常為本地學者及專家所詬病，他們大多認為香港社會過於強調經濟增長而忽略了社會均衡發展，特別是對於「社會弱勢」社群的照顧及關懷。² 從客觀指標來看，香港經濟高速發展下反映貧富差距的堅尼係數（Gini Coefficient）有明顯而持續的惡化跡象。例如一九七六年它是 0.43，一九八六年已上升至 0.453，再在一九九六年最近一次人口統計達至 0.518 的水平。³ 這個數字的貧富差距係數比很多發展中國家亦有所不同。

儘管香港社會福利的發展為專家及學者所詬病，但這並不一定會產生足夠改變的動力。蓋因這種經濟及社會不均衡狀況，可能被大眾主觀地認為是無法改變的「事實」，或者是「合理」的「現實」。前者牽涉改變的能力問題，而後者

則論及應否改變的層次。香港主權在「九七」的轉變是否增加市民改變現狀的能力；「應否改變」的層次是否受到經濟壓力（亞洲金融風暴）而有所改變。由於「九七」主權更替並未有在民主政治制度帶來什麼進展（特區首長由四百人的選舉團產生）。我們看待這個政治因素應從特區政府本身施政期望的角度來考慮。明顯地，新的特區政府在董建華領導之下是希望有所作為，而有別於舊的殖民地政府。故此，產生政府的方式並不與政府施政取向相關。例如最早發展福利國家主要項目（社會保障制度）是十九世紀普魯士首相俾斯麥政府，它是希望透過福利改革更有效控制勞工運動，以免影響君主獨裁政權的合法性。⁴ 特區政府成立後高調的推動房屋、教育及老人福利三項社會福利的發展也可以作為一種政治轉變在政策層次的體驗。⁵

至於經濟方面的轉變，我們看到亞洲金融風暴不單展現出它的嚴重性和在這衝擊下香港經濟結構轉型的艱辛，還有它帶來的訊息：香港經濟高速增長極可能面臨終結。而且七十年代以來，歐美的「福利國家危機」討論一直都是建基於缺乏經濟發展所產生的福利紅利（growth dividend）的前提下。⁶ 然而，香港所經歷的現象並不在於經濟增長產生福利紅利的問題，而是它孕育著「自求多福」的自助意識型態（self-reliance ideology）。在殖民地政權下，市民對政府施政所產生的無能感（不能為之而非不冀望為之），只有求助於經濟發展帶來的自我改善的機會。⁷ 假如經濟增長被理解為愈趨艱難，市民自求多福的心態是否會有所轉變？

一直以來，香港市民在政治無能及經濟成長孕育的自求多福心態在主觀社會指標的研究都有所提及。劉兆佳及關信基在一九八六年進行的調查便發現，五成半的被訪者或多或

少地認為對於不確定的因素，他們可以做的是盡量適應，只有接近四成是持相反意見。黃紹倫在一九八八年的香港社會指標調查中便發現香港人的「難民心態」是自助式的傾向個人自主的心態，重視個人專業上的進取、儲蓄、教育及對政府較少依賴。⁸ 王卓祺在一九九三年的社會指標調查亦發現，絕大部分被訪者認為政府有責任提供社會福利（如醫療、老人等），但是他們對政府卻不存太大期望及依賴。⁹

儘管香港學者的研究指出香港市民自求多福、不依賴政府的心態是持續的，但基於社會外在條件的轉變，「能否」及「應否」維持這種心態便很值得我們深入探索。正如劉兆佳及關信基在總結一九八五及八六年的兩項社會調查時亦表示，香港中國人的無助感及對個人努力的強大信念是基於過往的經驗和對殖民地政府的容忍，它們是隨時受到環境改變的影響。¹⁰

社會福利的概念架構

對於香港的社會福利狀況，香港學者近年也多有討論和研究，但對此概念所蘊涵的複雜意義卻甚少深究。而且，有關的討論或研究大多專注於社會福利的個別層面或項目，如貧窮、教育、醫療、房屋、老人福利、退休保障、生活品質等進行探討，少有較全面地、系統地對整體社會福利的概念進行研究及評估。¹¹ 我們在一九九七年十月便基於這個原因，進行了一次電話問卷調查。目的是嘗試從香港公民的角度，並採用西方學者有關社會福利較全面的概念架構，有系統地探索他們對當前社會福利狀況的看法，以及他們的個人社會經濟背景對有關看法的影響。我們其後就有關調查結果出版了一份研究報告。¹²

由於公眾是社會福利的服務對象，他們對社會福利的評估應該是有關問題的一個極重要的角度，也是如何發展和改善社會福利不可或缺的角度。西方的研究顯示，公眾對社會福利的態度及其背後的價值取向往往與社會福利及其服務十分吻合。¹³ 因此，我們可以假設公眾對社會福利及服務的態度與政府施政的認受性有重要關係。基於這些考慮，我們在不同時間及空間進行相同性質的研究，當可加深對社會福利狀況的認識及瞭解其變化之處。我們第二次進行電話調查是在一九九八年四月七日至九日進行，¹⁴ 文中所引用的數據，均直接來自該兩次調查結果。眾所周知，這半年的時間正值亞洲金融風暴不斷困擾香港經濟及社會，亦是特區第一任行政長官董建華初試其施政的首年之內。雖然董「特首」於一九九七年七月一日正式成為特區首長，但他的首份施政報告於一九九七年十月八日才正式在臨時立法會會議上發表出來，我們在這期間進行首次的調查，正是把第一次調查的發現作為基點，而與第二次調查作比較，還試圖探索我們所用的西方社會福利概念架構是否一個穩定的分析系統，以幫助我們理解香港社會福利狀況及其如何因應社會及政治條件轉變。

如首次的研究一樣，我們繼續沿用 James Midgley 有關社會福利的概念架構。他認為社會福利是一個定義含混不清的概念，儘管這概念很早就已出現。從最廣義的角度看，它代表人類社會的美滿狀況；但從最狹義的角度而言，它僅指政府或慈善團體為窮人提供的社會救濟。¹⁵

Midgley 的概念架構不僅包含了狹義的社會救濟角度，而且能夠為廣義的角度建立比較精確及可供操作的定義。他認為社會福利是人類社會美滿存在的一種狀態或條件，當社會

問題受到控制，人類社會需要得到滿足，社會流動機會得到最大保障，這種狀況或條件就會出現。¹⁶ 在研究社會福利的文獻中常用平等作為衡量個人及社會群體的存在狀況。但平等顯然是有其缺陷的，如福利狀況的平等亦可以是在一個低於基本生存需要的標準下達到的。因此，滿足基本需要（如飢餓）及經濟學者 A. Sen 提及的能力（capability）的提升（透過知識、教育、訓練），應較能顯示社會福利的狀況。¹⁷ 而能力的提升是可以透過社會流動作為操作化的定義。

換言之，社會問題是否受到控制，社會需要是否得到滿足，和社會流動機會是否得到保障是探索及量度社會福利水平的三個核心層面。顯然，Midgley 的概念架構是較為合適的，尤其是對香港而言。這是因香港社會基於政治及經濟條件而產生的自助意識型態是較重視社會機會的保障。因此，缺乏了社會流動的角度，對評估香港社會福利便不能有完善及系統性的理解。由於不同社會的社會福利狀況是可以基於這三個層面的水平而有所差異，同樣道理，同一社會若處於不同時期的社會福利狀況或條件的水平，亦可以基於社會及政治條件的轉變而有所增加或減少。由於有兩次調查的數據，我們便可以描述兩個時間的相關數據的轉變，並藉此探索此轉變的含義。

社會問題的控制

社會問題如貧窮、貧富差距、失業及社會治安都是顯示社會福利狀況的重要指標。貧窮、貧富差距及失業此三個指標都是近年來香港學者及專家經常進行研究及分析的社會問題。¹⁸ 至於社會治安則比較少受到關注，這可能與香港治安狀況大致上還算理想有關。不過，涵括這指標亦有必要，因

為它是社會穩定的重要基礎。這系列有關社會問題的控制的指標詳見表一。

一直以來，貧窮問題都引起社會關注。但是，香港卻缺乏貧窮線的應用，故此，貧窮人口的計算都以墮入政府提供的救濟網個案數目作標準。目前的數字約二十萬戶，而「綜合社會保障援助計劃」（即社會救濟，簡稱「綜援」）的受助者大多是一、二人家庭的老人（約佔總數六至七成）。若以香港住戶總數的百分比（約 7%）計算，有關的比例相對地小；若以總人口來計算，這比例可能更小。故之，這些官方貧窮界定的數據經常受到挑戰。¹⁹ 若以主觀社會指標來推測香港貧窮情況，一九九三年王卓祺進行的研究發現，有 8.9% 被訪者認為香港貧窮人口低於一成，而分別有二成三及二成的被訪者認為香港貧窮比率是成半至三成及三成至五成。²⁰ 假若貧窮問題被認為大規模存在，我們不難推測這兩次調查的被訪者會認為這社會問題十分嚴重的。我們一九九八年的調查發現，有 66.4% 的被訪者認為香港的貧窮問題嚴重或非常嚴重，這個百分率較半年前第一次調查增加 5.5%，認為不嚴重或非常不嚴重的被訪者只有 26.9%，比半年前少了 4.7%（見表一）。經統計檢定（卡方測試的顯著度少於 0.05，下同），低收入及公屋居民較多認為香港貧窮問題嚴重。

貧窮問題的存在並不一定表示貧富差距嚴重。不論貧窮是用一個絕對或相對的標準來界定，只要政府的社會救濟水平或市民的收入能夠超越這一個標準，貧窮便可以解決。但是，貧富差距卻是指社會資源不平等的分配結果。因此，社會救濟或工資收入的改善並不一定意味著收窄貧富差距。香港的貧富差距的擴大（見上文談及的堅尼係數）是與經濟結構轉型（走向金融及服務取向的第三產業）有密切關係。同

表一：對現時社會問題嚴重程度的評估（%）

	非常 不嚴重	不嚴重	嚴重	非常 嚴重	不知道/ 好難講
貧窮及貧富差距					
貧窮					
1997	0.5	31.1	53.2	7.7	7.5
1998	1.1	25.8	55.3	11.1	6.7
貧富差距					
1997	1.2	15.0	62.1	15.9	5.9
1998	1.2	11.8	60.7	20.9	5.4
失業					
失業					
1997	1.5	31.6	48.9	9.6	8.5
1998	1.2	10.1	51.8	34.7	2.2
失業保障的足夠性¹					
1997	0.4	14.8	60.6	11.4	12.8
1998	0.9	11.6	60.5	16.3	10.7
失業對家庭造成經濟威脅²					
1997	2.8	50.3	33.7	12.8	0.4
1998	1.4	45.3	31.8	20.6	0.9
治安					
整體罪案					
1997	0.6	56.3	33.5	3.6	6.0
1998	0.6	57.0	33.7	3.8	4.9
居住社區罪案					
1997	2.4	78.9	13.4	1.4	3.9
1998	3.0	77.7	14.1	0.9	4.3

註：樣本數：1997 = 1,015；1998 = 1,001。

1. 答案依次為：非常足夠、足夠、不足夠、非常不足夠。

2. 答案依次為：一定不會、不會、會、一定會。

時，它亦與政府忽視這一社會問題有關。蓋因政府恐防過分改善社會救濟的水平會引致依賴政府福利的心態。²¹ 在這種經濟及政府社會福利政策背景之下，香港貧富差距日趨擴大並不應值得奇怪。一九九八年的調查顯示，81.6% 的被訪者認為貧富差距嚴重或非常嚴重，只有 13.0% 認為非常不嚴重或不嚴重（見表一）。這次結果與半年前並沒有明顯分別。經統計檢定，所有被訪者，不論年齡、收入、專業或非專業、教育、公屋或私人樓宇住戶，均認為香港貧富差距嚴重。

若貧窮或貧富差距被理解為個人因素構成的，只是個人不努力自助的結果，那麼，這兩種社會問題的嚴重性並不一定構成值得關注及需要解決的公眾事項。我們一九九八年的調查發現 59.7% 被訪者認為香港貧窮問題主要是社會因素構成，只有 13.5% 被訪者認為是個人因素，而認為兩者無分軒輊的有 22.2%。這個樣式的答案與半年前基本上是沒有改變的（見表二）。若我們比較下一九八六年劉兆佳及關信基進行的社會調查，對貧窮問題成因此概念的轉變便顯得十分明顯。當年的被訪者有差不多的比率認為貧窮成因分別是個人因素及社會因素構成的：前者是 31.4%，而後者是 34.7%。²² 雖然該次距今十多年的調查的問法稍有不同，但對於社會及個人做成貧窮的成因顯然是與現今的被訪者有極大的樣式轉變。

在我們第二次調查期間，香港正承受著亞洲金融風暴的強烈衝擊，而其中一項嚴重影響民生的結果是失業趨升。政府統計數字顯示，一九九八年一至三月的失業率為 3.5%，創下二十八個月以來的最高紀錄。²³ 但是，正如上文提及，始於七十年代，戰後高速經濟增長使香港社會將全民就業認為理所當然。我們比較一下同時期（一九九八年四月）西方工業國平均失業率均高於香港，英國及瑞典均為 6.4%，澳大利

表二：對造成香港貧窮問題的主要因素的看法（%）

	個人因素	社會因素	兩者一樣多	不知道/好難講	拒絕回答	(N)
1997	14.9	59.4	20.8	4.6	0.3	(1,015)
1998	13.5	59.7	22.2	4.2	0.4	(1,001)

亞 7.2%，德國 11.4%，法國 12%，與香港較為接近的分別為美國（4.3%）及瑞士（4.2%）。²⁴

從這些比較我們可以看到，對失業的評估是從客觀經驗構成的。香港人較少面臨失業的威脅，當失業壓力增加自然引起不安。除此之外，我們亦不能諱言失業保險制度的缺乏可能亦是一個引起市民不安的因素。香港的福利機制是透過社會機會（市場力量）解決個人生活需要，因而有自求多福的心態。因此，失業保險制度久久未能成為「公眾事項」。在這個背景之下，一九九八年調查的被訪者認為失業問題非常嚴重或嚴重達 86.5%，比半年前多了 28.0%；至於認為非常不嚴重或不嚴重則由 33.1% 減至 11.3%，少了 21.8%（見表一）。在一九九七年最後一季，在亞洲金融風暴的負面影響還未完全顯露下，香港的失業率是介乎 2.4% 至 2.5%。²⁵ 經統計檢定，年齡大、學歷低、非專業、收入低及公屋居民較感覺問題嚴重的。至於認為失業率保障不足夠或足夠的被訪者則由一九九七年十月份的 72.0% 增至一九九八年四月的 76.8%，增幅有 4.8%；認為足夠或非常足夠的被訪者則由去年的 15.2% 減至今年的 12.5%，減少了 2.7%。經統計檢定，收入低及公屋居民較多認為不足夠。認為失業對家庭會或一

定會做成嚴重經濟威脅的被訪者亦與回答失業保障問題有類似的變動：有 52.4% 的被訪者認為一定會或會，比去年的 46.5% 被訪者增加了 5.9%，至於一定不會或不會的被訪者則由去年的 53.1% 減至今年的 46.7%，減幅達 6.4%。經統計檢定，年齡大、學歷低、非專業、收入低及公屋居民較為感覺經濟威脅。

失業保障及失業做成家庭經濟威脅的變化沒有失業問題那樣嚴重是可以理解的。前兩者是恆常的社會條件，自然比失業問題較少受到外在條件的影響。香港失業保障不足夠是一個制度性問題，而家庭收入的穩定性及其儲蓄亦構成其對失業做成經濟威脅有較強應變能力。對香港失業問題的反應，我們明顯看到市民的主觀評估比對貧窮及貧富差距來得敏感，亦更為負面，尤其是對失業問題的主觀評估。

治安對社會福利狀況有極大影響，缺乏人身安全保障，其他社會福利條件均極難達致。因此，對罪案問題的控制與貧窮、貧富差距及失業問題的控制是同等重要的。現代社會投入資源控制罪案可以理解為應付不平等的執法成本。²⁶ 香港用於保安的政府財政開支一直以來都是超越社會福利服務（包括社會保障）的總開支，例如一九九七至九八年的預計是二百二十六億港元，而社會福利服務只有約二百億元。²⁷ 後者已包括近年「綜援」因老人貧窮化及失業者領取「綜援」大幅增加這兩個因素。

儘管香港近年貧富差距擴大及失業率上升，但兩次調查的被訪者並不認為香港整體罪案問題較諸上述其他三項社會問題嚴重。一九九八年四月有 37.5% 被訪者認為這問題嚴重或非常嚴重，回答非常不嚴重或不嚴重的有 57.6%，這組數據與一九九七年十月的調查相較並沒有什麼變化。當時，37.1%

的被訪者認為整體罪案問題嚴重或非常嚴重，而 56.9% 被訪者認為非常不嚴重或不嚴重（見表一）。經統計檢定，低學歷、非專業、收入低及公屋居民較多認為這社會問題嚴重。

從社會問題受到控制的比較角度來看，香港的治安是相對地好的，但兩次調查均有超過三成被訪者認為整體罪案問題嚴重或非常嚴重，這亦算是值得令人憂慮。相對而言，被訪者認為所居住地區的罪案問題則較不嚴重。一九九八年有 80.7% 的被訪者認為他們所住地區的罪案問題非常不嚴重或不嚴重，而只有 15% 持相反意見。這組數字與半年前相若（分別為 81.3% 及 14.8%）。經統計檢定，低學歷、低入息及非專業的被訪者較多認為嚴重。

整體而言，大部分被訪者憂慮貧窮問題、貧富差距、失業問題、失業保障。被訪者對失業做成家庭嚴重威脅的反應則一半一半，沒有其他四項社會問題這樣大比例的擔憂。至於治安方面，大部分的被訪者都認為不大嚴重，尤其是他們所住地區而言。比較亞洲金融風暴前後，明顯惡化的主觀社會指標最突出的是失業問題的嚴重性，其他出現輕微惡化的（假設 5% 變化，超過 3% 的誤差。）是貧窮問題、失業保障及失業做成家庭嚴重經濟威脅。

社會需要的滿足

社會問題的控制是從負面量度社會福利狀況，因而我們需要轉向正面的社會福利層面，即社會需要的滿足，這方面可以說是有關政府政策投入的結果。不過，影響社會需要滿足不完全是政府政策，家庭及市場這兩個社會及經濟制度亦扮演同樣重要的角色。因此，在這部分，我們首先探索政府提供的社會福利，再跟著觀察個人層面的社會需要滿足程

度；這兩者之間的關係可以透過瞭解被訪者用何種途徑解決其個人生活需要的滿足來把握。

在政府社會福利的提供，我們選取五項指標：老人福利、公共房屋、公共醫療、綜援金及教育機會。它們代表最重要的政府福利的政策投入。表三可以勾劃出一個主觀評估社會福利政府投入的一個模式。首先我們看看被訪者認為不足夠的一個主觀指標，在一九九八年的調查，有 64.7% 被訪者認為老人福利非常不足夠或不足夠，而持相反意見的只有 25.1%。這與半年前的調查結果幾乎相同（分別是 63.1% 及 25.5%）。年紀輕的及學歷高的被訪者較多認為不足夠。

認為公共房屋非常不足夠或不足夠的被訪者有 62.1%，持相反意見則只有 32.0%；這組數據與半年前有明顯差別，它們分別是 74.7% 及 19.8%。這表示認為不足夠的被訪者減少了 12.6%。經統計檢定，年齡輕及年齡大、低學歷、低收入及非專業的被訪者較多感覺不足夠。

另外兩項指標，被訪者的評估則較為分歧。在一九九八年的調查中，認為公共醫療非常不足夠或不足夠的被訪者有 44.5%，而稍多的被訪者（50.5%）認為足夠或非常足夠，個人背景沒有產生顯著的分別。半年前的數據亦有類似的樣式，它們分別為 44.4% 及 51.7%。認為政府提供的綜援金非常不足夠或不足夠的被訪者有 42.7%，持相反意見的有 32.4%，這比半年前的調查有些微改善（它們分別是 48.0% 及 27.3%），即是說，少了 5.3% 的被訪者認為綜援金不足夠。經統計檢定，年齡輕的被訪者較多認為不足夠。

最後的一個主觀指標是教育機會，這方面被訪者只有小部分認為非常不足夠或不足夠，一九九八年的數字是 18.4%，而持相反意見的卻有 77.4%。這種反應一方面與其他四項政府社會福利評估不同，另一方面亦比半年前有些微的改變，認

表三：對政府層面福利提供足夠程度的評估（%）

	非常 不足夠	不足夠	足夠	非常 足夠	不知道/ 好難講	拒絕 回答
老人福利						
1997	5.7	57.4	25.1	0.4	11.3	0.0
1998	9.6	55.1	24.1	1.0	10.2	0.0
公共房屋						
1997	8.1	66.6	19.4	0.4	5.4	0.1
1998	6.7	55.4	31.1	0.9	5.9	0.0
公共醫療設施 及服務						
1997	3.1	41.3	50.7	1.0	3.9	0.0
1998	4.2	40.3	49.7	0.8	5.1	0.0
綜援						
1997	3.6	44.4	26.0	1.3	24.6	0.0
1998	3.7	39.0	28.7	3.7	24.9	0.1
教育機會						
1997	0.9	22.7	69.7	2.7	4.1	0.0
1998	0.5	17.9	70.6	6.8	4.2	0.0

註：樣本數：1997 = 1,015；1998 = 1,001。

為是不足夠的被訪者減少了 5.2%。經統計檢定，年齡大、學歷低、收入低及公屋住戶較多認為不足夠。

被訪者對政府提供的五項社會福利反應最好是教育，其次是公共醫療，而對其餘三項（老人福利、公共房屋及綜援金）均感不足。在兩次調查之間有明顯改善的是公共房屋，這可能與政府推行新的房屋政策有關。²⁸

社會需要的滿足是社會福利最重要的量度指標，而社會需要引起爭論是由於一旦界定為「公眾事項」的範疇，政府便有責任為市民提供福利。因此，個人層面的生活滿足並不一定來自政府提供的社會福利，它們亦可能由個人或家庭透過自助和互助達致，或從市場購買的。由於這個原因，社會需要與個人的生活需要兩者並不一定等同的，後者可以包括一些非政府提供的福利。在這方面，我們參考了 Doyal 及 Gough 有關人類需要的中介指標（intermediate needs）及 Townsend 有關貧窮及匱乏的研究。²⁹ 我們採用的八項主觀指標應可代表全面的個人生活需要，而它們亦與政府提供的社會福利有著相互關係，例如個人健康與公共醫療有關係，居住滿意程度亦與政府公共房屋福利有關係。

這八個指標遍及香港市民的經濟（收入）、工作及人身安全、生活知識、人際關係、健康、居住環境、日常食用等，應可以涵概現代社會人類生存的基本需要（見表四）。結果發現，82.3% 的被訪者認為他們的收入是穩定或非常穩定的，相反的只有 16.1%；這與半年前基本上沒有變化，它們分別是 84.7% 及 14.6%。經統計檢定，年齡大、非專業、低收入及低學歷的被訪者較多自覺收入不穩定。

至於工作環境，有 81.7% 被訪者認為安全或非常安全，而只有 15.4% 持相反意見；這半年期間的變化亦不大，半年前的數據分別是 84.5% 及 11.3%。經統計檢定，年齡大、學歷低、非專業、低收入及公屋居民較多覺得工作環境不安全。

顯然，治安及人身保障足夠性比工作環境安全性稍差。有 61.5% 被訪者認為現時香港的治安及人身保障足夠或非常足夠，而持相反意見的亦有 30.0%。這與上一次調查基本上沒有變化，它們分別是 62.8% 及 30.0%。經統計檢定，低學

表四：個人層面的生活滿足（%）

	滿足程度				不知道/ 好難講	拒絕 回答	(N)
	非常低	低	高	非常高			
個人收入的穩定 ¹							
1997	0.5	14.1	80.7	4.0	0.7	0.0	(569)
1998	0.5	15.6	77.3	5.0	1.6	0.0	(578)
工作環境的安全 ²							
1997	0.2	11.1	81.0	3.5	4.2	0.0	(569)
1998	2.1	13.3	73.9	7.8	2.8	0.2	(578)
治安及人身保障 ³							
1997	0.5	29.5	61.9	0.9	7.1	0.2	(1,015)
1998	0.5	29.5	60.7	0.8	8.5	0.0	(1,001)
生活知識的足夠 ³							
1997	0.7	29.5	65.0	0.9	3.4	0.5	(1,015)
1998	0.7	26.4	66.4	1.5	4.7	0.3	(1,001)
人際關係狀況 ⁴							
1997	0.0	8.6	82.1	3.2	5.6	0.6	(1,015)
1998	0.3	6.7	83.1	4.3	5.1	0.5	(1,001)
健康受到適當照顧 ⁵							
1997	3.3	14.3	56.8	18.3	6.4	0.9	(1,015)
1998	2.7	17.7	70.3	2.6	5.9	0.8	(1,001)
居住地方的滿意 ⁶							
1997	1.2	21.5	72.3	2.6	1.7	0.8	(1,015)
1998	1.8	17.4	75.5	2.8	1.5	1.0	(1,001)
一日三餐的豐富 ⁷							
1997	0.3	26.3	63.3	1.7	7.3	1.1	(1,015)
1998	0.8	22.3	67.7	2.9	5.2	1.1	(1,001)

註：1. 答案依次是：非常不穩定、不穩定、穩定、非常穩定。

2. 答案依次是：非常不安全、不安全、安全、非常安全。

3. 答案依次是：非常不足夠、不足夠、足夠、非常足夠。

4. 答案依次是：非常不好、不好、好、非常好。

5. 答案依次是：完全沒有、沒有、有、完全有。

6. 答案依次是：非常不滿意、不滿意、滿意、非常滿意。

7. 答案依次是：非常不豐富、不豐富、豐富、非常豐富。

歷、非專業、低收入及公屋居民較多認為治安及人身保障不足夠。

被訪者之中，有 67.9% 認為他們應付日常生活的知識足夠或非常足夠，只有 27.1% 認為不足夠或非常不足夠。這些意見與半年前十分相似，它們分別是 65.9% 及 30.2%。經統計檢定，年齡大、低學歷、低收入、非專業及公屋居民較多認為應付日常生活的知識不足夠。

至於人際關係，有 87.4% 被訪者自覺是好或非常好，回答不好或非常不好的只有 7.0%；這與半年前的情況亦十分相似，當時被訪者的意見分別是 85.3% 及 8.6%。低學歷、非專業、低收入及公屋居民較多自認人際關係不好。

至於健康需要方面，有 72.9% 被訪者認為他們的健康有或完全有受到適當照顧，至於認為沒有或完全沒有的有 20.4%；半年前的意見分別是 75.1% 及 17.6%，亦可算相差不遠。經統計檢定，年齡大及低學歷的被訪者較多覺得健康沒有受到適當照顧。

對居住地方的需要，有 78.3% 被訪者認為滿意或非常滿意，持相反意見的只有 19.2%；相較於半年前的調查，被訪者的意見分別是 74.9% 及 22.7%，差別也不大。經統計檢定，低學歷的被訪者較多不滿意其居住地方。

最後是有關食用方面，有 70.6% 的被訪者認為一日三餐豐富或非常豐富，只有 23.1% 被訪者認為不豐富；半年前的調查意見分別是 65.0% 及 26.6%。與半年前比較，認為豐富或非常豐富的被訪者多了 5.6%。年齡大、低學歷、非專業、低收入、公屋居民身分的被訪者，經統計檢定，是較多不滿意日常食用的。

綜合上述八項指標看，不難發現，大部分被訪者對於個人層面的生活需要尚算滿意，但感到不滿意也不少，尤其是

在日常生活知識、居住地方、治安及人身保障，及日常食用方面。與亞洲金融風暴前的比較，只有一日三餐的滿意程度有半成的增加，這顯示個人生活需要的表現是十分穩定的，短期的（兩次調查相距半年）經濟波動並未對生活需要構成顯著的影響。但若從個人需要與社會福利兩組指標的表現來看，政府提供強差人意的福利並未完全反映在個人需要的滿足上。這中間便有一個人類需要滿足途徑的多元性問題。政府提供福利滿足社會需要只是香港市民滿足其生活需要的一個途徑。由此看來，在社會需要滿足的層面，政府與社會是兩個有一定距離的體系，兩者之間不可算有太多的重疊。

若從統計上看，社會經濟背景相異的被訪者在社會福利及個人生活需要的滿足上是有顯著的差異。比較而言，年齡大、低學歷、低收入、非專業、公屋居民等較多不滿意政府提供的社會福利及感覺個人生活需要較為不足。這表示自助的意識型態或「自求多福」心態，在現實意義上，並不適用於所有市民。因而，我們參考表五有關最能解決個人生活需要的因素時，便發覺被訪者的意見模式是有兩種不同的理解。有 70.6% 被訪者認為靠自己努力最能解決個人生活需要，另外有 18.6% 認為是靠家庭成員間的幫助，只有 4.7% 認為是政府提供福利。這即是說，達到九成半被訪者認同個人及家庭是滿足需要的有效辦法，不依賴社會福利的心態是清楚不過的。我們可以說，市民對社會福利及社會需要的界定是狹窄的，主要是為不能自助者而設的。我們亦可以說，被訪者是從個人所能控制的條件來理解「自求多福」心態是較為恰當的。

若從較大的社會現況的變化來理解這種心態，它亦有轉變的條件。第一，條件較差的社會背景是構成社會福利及個人需要較難滿足的原因，這不是個人自求多福便可改變。第

表五：最能夠解決個人生活需要的因素，1998（%）

靠自己努力	70.6
家庭成員間的幫助	18.6
政府提供的福利	4.7
全部都是	3.9
全部都不是	0.2
不知道/好難講	1.4
拒絕回答	0.6
(N)	(1,001)

二，對構成社會問題，我們用貧窮成因的看法，是轉向社會性而非個人性，這亦是削弱自助意識型態的外在條件。第三，亞洲金融風暴的影響時日尚淺，市民個人努力（如儲蓄）及家庭互助網絡所起的紓緩作用還是存在（對個人生活需要滿足普遍沒有負面影響），但若外在經濟條件（如失業及貧富差距）持續變壞，有關的作用無可避免地會面臨壓力。第四，特區政府若干施政被市民認為產生成效（公屋及教育）會在制度安排上催生期望政府干預的動力。

社會流動機會

社會流動假設了社會分層，而其間是有流動機會。高低程度的流動機會是會影響社會的穩定性。若社會分層成果是個人努力構成，分層結果便會較易被認同。因此，社會不平等並不一定帶動社會階層之間的對抗。但是，社會流動是有一定的條件性，在社會福利範疇，如足夠的教育機會，以及

市民獲得應付日常生活的知識及能力，才可以造就社會流動的機會。

在一九九八年的調查中，我們首先詢問被訪者自我的階層定位。結果顯示，有 21.1% 認為自己是屬於下層，31.8% 屬於中下層，中層的有 37.0%，認為自己屬於中上層的只有 6.6%；這個結果與半年前的調查相若。明顯地，絕大部分的被訪者都認定自己屬於下層、中下層及中層；兩次調查的結果幾乎一樣：分別是 89.9%（九八年）及 93.3%（九七年）。認定自己屬於中上層或上層只屬極少數。若將下層及中下層兩個組別加起來，則被訪者自認屬於中下層的分別為 52.9%（九八年）及 57.9%（九七年）（見表六）。換言之，自認中下層的被訪者遠遠超過其他階層的總和。這與近年香港貧富懸殊不斷惡化（如堅尼係數所顯示）的客觀現實相互呼應。經統計檢定，年齡大、低學歷、非專業、低收入及公屋居民的被訪者較多自覺屬於中下階層。

面對著這樣一個高度分層的社會，被訪者認為香港社會向上爬的機會是足夠或非常足夠的有 36.3%，認為不足夠或非常不足夠的有 52.9%；半年前分別為 40.2% 及 45.6%，即認為不足夠或非常不足夠的被訪者多了 7.3%。低學歷、低收入、非專業及公屋居民較多認為向上爬的機會不足夠（見表七）。

我們在一九九八年的調查增加了一條問題，要求被訪者比較現今及五年前香港社會向上爬的機會，68.5% 的被訪者認為是少些，一樣的有 12.8%，多些的只有 11.0%，7.7% 回答不知道。經統計檢定，自覺屬於中下層的被訪者較多認為向上爬的機會不足夠。

綜合來說，在市民的主觀認知中，香港社會並不開放。我們可以說，這樣的主觀評估是值得憂慮的，因為大部分的

表六：個人自我社會階層定位（%）

	下層	中下層	中層	中上層	上層	不知道/ 好難講	(N)
1997	23.5	34.4	35.4	3.9	0.3	2.5	(1,014)
1998	21.1	31.8	37.0	6.6	0.3	3.2	(1,001)

表七：對現時香港社會流動機會的評估（%）

	非常 不足夠	不足夠	足夠	非常 足夠	不知道/ 好難講	(N)
1997	2.6	43.0	39.4	0.8	14.3	(1,015)
1998	4.8	48.1	35.8	0.5	10.9	(1,001)

市民自認屬於中下層。同時，值得我們注視的是，市民對社會流動的看法是在教育機會明顯改善的背景下產生的。從主觀因素來看，純粹透過教育機會的改善並不能完全解決社會流動機會惡化的問題。

結論及討論

本文採用 Midgley 有關社會福利的概念架構，將社會福利理解為由三個層面共同構成。當社會問題受到控制，社會需要得到滿足及社會流動得到保障，社會福利的狀況或條件便會出現。我們透過兩次的電話調查方法，有系統的探討了香港市民對香港社會福利狀況的主觀評估。

本文發現，大部分市民擔憂各項社會問題日益嚴重，尤其是貧窮問題及貧富差距，而且多數市民認為貧窮是社會因

素做成的，亦有不少市民擔憂治安問題，但最令市民憂慮的是失業問題。受到亞洲金融風暴的衝擊，憂慮失業問題不受控制的市民大幅增加；而且多數市民認為失業會嚴重威脅家庭經濟。總體而言，香港市民十分憂慮社會問題日益嚴重。

在社會需要的滿足方面，市民對政府提供的五項主要社會福利——公共房屋、教育、老人福利、公共醫療及社會救濟（綜援），除教育及公共醫療二項外，普遍感到不足夠。不過我們亦發現，市民對公共房屋的看法有明顯改善，而對教育亦有些微改觀。至於個人生活需要的滿足方面，大部分市民對收入穩定性、工作環境安全、治安及人身保障、日常知識、人際關係狀況、個人健康、居住地方及日常食用均感滿足。但亦有少部分市民感覺不滿意，尤其是年齡大、低收入、低學歷、非專業及公屋居民等背景的被訪者。比較兩次調查，出現輕微改善的個人生活需要滿足項目只有日常食用方面，其他七項指標表現穩定。相對於政府提供的社會福利，個人生活需要滿足的指標表現是明顯地優勝。我們新增加的指標便可顯示出，香港絕大部分市民認為滿足社會需要的最有效辦法是依靠自己的努力及家庭成員間的幫助。依賴自己及家庭作為主宰生活需要滿足的「自求多福」心態是明顯不過的。

在社會流動機會保障方面，絕大部分市民都把自己定位為下層、中下層及中層，將自己定位為中上層及上層者僅屬少數。多數市民都認為香港社會向上爬的機會是不足夠，而且比以前更差，令人擔憂的是主觀定位為中下層的市民對社會流動機會更加感到不足。綜合而言，香港大部分市民，尤其是低下層，對社會流動機會的保障是不滿意的。

本文發現香港的社會福利狀況是大致上穩定的。但是，社會及政治條件的改變對社會福利的主觀體系是有影響的。

亞洲金融風暴加深市民對失業及失業做成家庭經濟威脅的擔憂，特區政府施政增加市民對公共房屋及教育的滿意。除此之外，大部分其他社會福利指標表現穩定，可以說，我們引用 Midgley 的社會福利概念架構來了解市民評估香港的社會福利狀況是合適的。

我們可以說，從這兩次的調查發現，主觀社會福利指標的轉變基本上是回應客觀社會狀況的轉變。同時，新增加的「個人生活滿足最有效辦法」的指標顯示「自求多福」的心態仍然十分普遍。這是否顯示香港正在轉變中的客觀條件並未足以牽動意識型態層面的變化？抑或是，香港社會並未能建立一套完善的社會福利制度，使市民可以有信心從政府提供的保障中得到基本社會需要的滿足？從後者的角度來看，客觀社會狀況是影響著主觀評估及社會行為的。我們從市民普遍負面評估政府所提供的社會福利便可作為旁證。

然而，客觀的社會現象，如經濟結構性轉變、高增長不再出現、特區政府爭取有為而治等，是可能對香港市民「自求多福」心態做成影響的。如果這種分析成立的話，它對政策的啓示便十分清楚。從本文的發現看，香港市民對社會需要的滿足主要是來自自我努力及家庭互助，社會福利制度可以提供的保障並不足夠。特區政府應該做的是在「自求多福」心態與依賴政府福利之間取得一個適當的平衡，例如界定某種最低的生活保障，³⁰ 使不能自助者有一個合適的生活需要保障。

本文發現在社會政策及社會福利文獻所界定的「弱勢社群」普遍較一般市民對社會問題更為擔憂，對社會福利更多不滿或負面看法，個人生活需要亦普遍較多不足或不滿。至於社會流動機會的保障亦有同樣情況出現。這即是說，對於「弱勢社群」來說，他們的社會福利狀況或條件並不可能在

缺乏政府協助的處境下獲得改善。在社會分層趨於惡化的情況下，特區政府應該加強對「弱勢社群」多層面社會福利條件的改善。值得慶幸的是，主觀社會指標對政府施政是有所反應的。我們可以推斷，在「自求多福」心態仍然佔主導的背景下，特區政府的工作成效較易突顯出來。

如果從社會分層的角度來看，改善香港社會的「弱勢社群」將有助社會和諧及穩定。一直以來，基於殖民地政治制度及香港人的難民心態，香港「英治」時期所產生的「自求多福」心態，客觀上反映出香港的社會、政治及經濟三個體系是互相保持著距離的。但是，低迷的經濟較難保障社會流動的機會，社會貧窮問題及貧富懸殊產生的不安都是營造政府介入的客觀條件。社會、政治及經濟體系增加彼此的關係便可能對市民主觀評估政府表現有所轉變。在這個轉變的背景下，特區政府主動和積極的界定其介入社會及經濟的角色，尤其在社會福利的基本保障上是重要的。缺乏了這種前瞻性，它將對香港社會的整體發展有不良的影響，亦不利社會及政治的穩定性。

註釋

1. United Nations Development Programme (1997). *Human Development Report: 1997*. New York: Oxford University Press.
2. 香港社會服務聯會（1996）。《關懷弱勢社群：社聯就一九九六年施政報告向港督提交之建議書》。香港：香港社會服務聯會； Raymond M.H. Ngan (1997). "Social Welfare," in Joseph Y.S. Cheng (ed.), *The Other Hong Kong*

- Report: 1997*. Hong Kong: The Chinese University Press, pp. 411-429.
3. Census and Statistics Department, Hong Kong (various years). *Hong Kong Population Census: Main Report*. Hong Kong: Government Printer.
 4. P. Flora and A.J. Heidenheimer (1982). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
 5. 見特區首長董建華先生首次施政報告，一九九七年十月八日。
 6. R. Klein (1980). "The Welfare State: A Self-inflicted Crisis," *Political Quarterly*, 51(1):24-34; Vic George and Stewart Miller (1994). *Social Policy Towards 2000: Squaring the Welfare Circle*. London: Routledge.
 7. Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi (1988). *The Ethos of the Hong Kong Chinese*. Hong Kong: The Chinese University Press.
 8. Wong Siu-lun (1992). "Prosperity and Anxiety in Hong Kong Reexamined," in Lau Siu-kai et al. (eds.), *The Development of Social Indicators Research in Chinese Societies*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, pp. 217-233.
 9. Wong Chack-kie (1995). "Welfare Attitudes: One Way of Explaining the Laggard Welfare State Phenomenon," in Lau Siu-kai et al. (eds.), *Indicators of Social Development: Hong Kong 1993*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, pp. 205-227.
 10. 見註 7，頁 68.
 11. 相關的文獻很多，請參看香港中文大學香港亞太研究所歷年出版的 *Indicators of Social Development* 和香港中文大學出版社歷年出版的 *The Other Hong Kong Report* 中的相關文章。
 12. 見王家英、王卓祺及沈國祥（1998）。《香港社會福利狀況：一個公眾的評估》。香港：香港中文大學香港亞太研究所。
 13. R.A. Cnaan, Y. Hasenfeld, A. Canna and J.A. Rafferty (1993). "Cross-cultural Comparison of Attitudes towards Welfare State Programs: Path Analysis with Log-linear Models," *Social Indicators Research*, 29:123-152; R. Coughlin (1980). *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California at Berkeley; P. Flora (1996). *Growth to Limits: The European Welfare State Since World War II*. New York: Aldine de Gruyter; N. Furniss and T. Tilton (1977). *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*. Bloomington: Indiana University Press; Y. Hasenfeld and J.A. Rafferty (1989). "The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State," *Social Forces*, 67(4):1027-1048; C. Lockhart (1989). *Gaining Ground: Tailoring Social Programs to American Values*. Berkeley: University of California Press; B. Page and R.Y. Shapiro (1983). "Effects of Public Opinion on Policy," *American Political Science Review*, 77:175-190.
 14. 是次電話調查由香港中文大學香港亞太研究所電話調查研究計劃負責籌劃及進行。此調查的抽樣方法分為兩個步驟。第一步，從最新的香港住宅電話簿（英文版）中隨機抽出 5,004 個電話號碼；為了使未刊載之住宅電話號碼也有機會被選中，我們將已抽選的電話號碼最後的兩個數字

刪去，再配上由電腦產生的隨機數字，成為是次調查的樣本。第二步，當成功接觸住戶後，再用出生日期抽取其中一名十八歲或以上的家庭成員作為訪問對象。調查於一九九八年四月七日至九日，每晚六時至十時進行。在 5,004 個電話樣本中，有 1,014 個發現線路有問題（包括長鳴、傳真機等）或非住宅電話，另外有 1,622 個無人接聽（經兩次不同時間嘗試）。最後成功接觸住戶的樣本數目為 2,368 個，當中有 943 個拒絕受訪，另外有 424 個無適當被訪者（例如外籍人士或沒有成人在家等等），最後成功訪問了 1,001 人。排除無適當被訪者，是次調查的成功回應率為 51.5%。以百分之九十五的可信限度推估，抽樣誤差約在正和負 3.0% 以內。由於香港家庭的電話安裝率高達 99.9%，整個調查樣本應有很高的代表性。

15. R. Dolgoff, D. Feldstein and L. Skolnik (1997). *Understanding Social Welfare*. New York: Longman, pp. 111-113; W.J. Heffernan (1992). *Social Welfare Policy*. London: Longman, pp. 4-8.
16. J. Midgley (1997). *Social Welfare in Global Context*. London: Sage.
17. A. Sen (1983). "Poor, Relatively Speaking," *Oxford Economic Papers*, 35:153-169.
18. 見註 11。
19. 參考香港社會服務聯會（1996）。《香港低開支住戶模式研究》；香港社會保障學會（1997）。《社會保障研究報告系列——香港貧窮率》。
20. Wong Chack-kie (1997). "Attitudes of Hong Kong Chinese to State Welfare Intervention: A Study of the Relation between

Economic Growth and Welfare State Programs," *Social Development Issues*, 19(3):62.

21. 香港學者早有論述，見 P. Hodge (1981). "The Politics of Welfare," in J. Jones (ed.), *The Common Welfare: Hong Kong's Social Services*. Hong Kong: The Chinese University Press, pp. 1-20.
22. 見註 7，頁 64-65.
23. 《明報》，1998 年 4 月 21 日，頁 A1。
24. 參考 *The Economist*, May 16, 1998, p. 120.
25. 《明報》，1998 年 5 月 19 日，頁 A3。
26. I. Gough (1996). "Social Welfare and Competitiveness," *New Political Economy*, 1(2):209-232.
27. 見香港特別行政區財政司一九九八年至九九年財政預算案附件 B。
28. 特區首長新推行的房屋政策包括未來十年每年建屋八萬五千單位及公屋居民自置居所計劃。
29. L. Doyal and I. Gough (1991). *A Theory of Human Need*. London: Macmillan; P. Townsend (1993). *The International Analysis of Poverty*. New York: Harvester and Wheatsheaf.
30. 例如設立貧窮線或「最低入息標準」。參考 J. Veit-Wilson (1998). *Setting Adequacy Standards*. Bristol: The Policy Press.

香港社會福利狀況評估

自求多福心態面臨挑戰

摘要

本文採用 James Midgley 關於社會福利的概念架構，並透過兩次電話調查，系統地探討香港市民對社會福利的評估。本文發現香港市民對社會福利的三個層面——社會問題的控制、社會需要的滿足及社會流動機會的保障，均存有不同程度的不滿。透過分析相隔半年的兩次調查結果，我們亦發現香港的主觀社會福利狀況大致上是穩定。主觀社會福利指標的變動基本上是回應客觀社會條件。大致上，香港市民對社會需要的滿足是循自我努力及家庭自助的兩種途徑。這可說是反映香港市民「自求多福」心態；但是，這種心態正面臨客觀的社會及經濟條件改變的挑戰。這情況在「弱勢社群」尤其明顯。

Assessment of Social Welfare Conditions in Hong Kong Challenges Facing the “Self-reliance for Welfare” Mentality

**Chack-kie Wong
Timothy Ka-ying Wong**

Abstract

This article employs James Midgley's conceptual framework of social welfare to systematically examine Hong Kong people's attitudes towards social welfare conditions in Hong Kong. Based on the results of two telephone surveys, the study finds that Hong Kong people showed varying degrees of dissatisfaction with the three major dimensions of social welfare in Hong Kong: the control of social problems, the fulfillment of social needs, and the maximisation of social opportunities. Despite these, the social welfare conditions in Hong Kong were rather stable between the two surveys in an interval of a half year. In general, the changes in subjective social welfare indicators corresponded to the changes in objective social conditions. It was also revealed that Hong Kong people had exhibited a “self-reliance for welfare” mentality: they believed that the best ways to satisfy one's social needs were efforts by individual self-reliance and family mutual help. However, this is increasingly challenged by the recent changes in objective social and economic conditions. It is envisaged that the vulnerable groups would be adversely affected under such a situation.