

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

特區政府社會福利
政策的評估

香港市民的觀點

王卓祺
周健林
王家英

香港
亞太
研究所



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

特區政府社會福利政策的評估
香港市民的觀點

王卓祺
周健林
王家英

香港中文大學
香港亞太研究所

特區政府社會福利政策的評估

香港市民的觀點

作者簡介

王卓祺教授為香港中文大學社會工作學系教授。

周健林教授為香港中文大學社會科學院院長、社會工作學系講座教授。

王家英博士為香港中文大學香港亞太研究所研究統籌員。

鳴謝

本研究為香港中文大學 Direct Grant for Research 所資助；我們特別感謝研究助理陳慧燕小姐在研究過程中提供的種種幫助。

© 王卓祺 周健林 王家英 2001

ISBN 962-441-118-2

版權所有 不准翻印

引言

社會福利的涵義是什麼？James Midgley（1997）為我們提供了精確的概念架構。從狹義的角度看，它是指政府或慈善團體為窮人提供的社會救濟；就最廣義的角度而言，它是人類社會的美滿狀況。Midgley 認為，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的時候，便可達到廣義的社會福利狀況（王卓祺、王家英，1998：6-7；王家英等，1998：3-4；Wong and Wong, 1999:2-3）。

第二次大戰後的一、二十年是西方福利國家的黃金時期（Esping-Andersen, 1996）。T. H. Marshall（1950）所提出的「社會公民」（social citizenship）的概念，為西方福利國家提供了有力的支持。戰後的福利國家制度確實提升了不少市民（尤其是勞工階層）的生活質素。然而，七十年代的全球經濟衰退打破了人們對福利國家的共識。嚴重的失業、貧窮等問題令人們對社會福利的需求增加，導致福利國家出現財政困難（Midgley, 1997）。至此，社會福利不再被視為造福社會的投資、公民的權利；相反，其沉重的公眾負擔，開始受到強大的挑戰（George and Miller, 1994; Clarke and Newman, 1997）。

二十世紀七十年代以來，新自由主義學者如 F. A. Hayek、M. Friedman 等對福利國家的批評最為激烈。新自由主義以傳

2 特區政府社會福利政策的評估

統自由經濟為基調，認為社會福利干預市場運作，限制了個人的自由。因此，社會福利只應給予沒有能力照顧自己、真正有需要的人，如老人、傷殘人士。新自由主義者提議一連串措施來減低國家的社會福利負擔，包括削減社會福利開支、將社會福利服務私營化等（Golding and Middleton, 1982; Murray, 1984; Taylor-Gooby, 1985; Katz, 1993; Morris, 1993）。這種發展導致社會福利向狹義涵義傾斜，國家的角色被理解為在提供必需的社會福利及基本社會建設（如以法律保障市場的公平運作）外，應該盡量減少干預經濟及社會的運作。

除了新自由主義影響西方福利國家的社會福利政策外，新管理主義（New Managerialism）亦漸抬頭。前者強調市場力量，而後者則重視成本效益。結果，政府一方面提倡自由經濟、自力更生；另一方面又利用商業管理模式（如講求生產力和效率等）來取代傳統的公共部門管理模式。這些帶有強烈商業管理味道的概念，旨在提高經濟競爭力，其出現逐漸取代了原有的社會和經濟權利等政治理念（Clarke and Newman, 1997; Lee, 2000）。更重要的是，政府的福利決策逐漸傾向於只講求社會福利的狹義涵義，如停留於對貧困人士的救濟及調低福利水平，較忽略社會福利對社會融和及對經濟發展的積極作用。

至於香港的經驗又是怎樣的呢？一直以來，香港並不是一個西方式的福利國家，政府實行的是剩餘性社會福利哲學（李翊駿，1997：1；Chiu et al., 1998）。值得注視的是，本地研究亦發現，香港市民的社會福利取向與政府大致吻合（Wong, 1997）。然而，政府仍會為市民提供基本的社會福利服務及社會保障，如自一九七一年成立的綜合社會保障援助計劃（簡稱綜援，一九九三年七月一日前為公共援助計劃），以及各項為老弱傷殘而設的服務等。事實上，正如 James O'Connor（1973）指出，為大眾提供基本的社會福利是政府的其中一項主要功能，否則政府的認受性（legitimacy）便有可能受到挑

戰。更值得注意的是，無論是回歸前或後，香港政府並非一個民選的政府，政府的認受性必須依賴它的政策和施政表現。特別是香港社會相當開放自由，民意在政府的決策過程中便顯得異常重要。理論上，民意應該是政策制定的基礎，同時亦反映市民對政府政策的支持程度。

一九九七年主權回歸令不少香港人對特區政府抱有期望。市民最初的著眼點多放於北京中央政府會否履行「一國兩制」，給予香港高度自治，實踐港人治港的理念（Wong, 1999）。雖然回歸四年多以來，確實發生了一些有關「一國兩制」實踐的爭議，但香港人面對的挑戰和困難，主要還是來自香港內部（Lee, 1999）。

回歸後不久，香港便深受亞洲金融風暴所引致的經濟低迷的打擊；再加上人口老化，香港的社會福利受到壓力是不言而喻。事實上，自九十年代中開始，政府的社會福利開支便不斷上升。有鑒於此，回歸之後，政府逐步推出多項社會福利改革的措施。這些改革措施一方面突顯政治轉變的現實，另一方面亦展現出政府解決問題的決心。有關的改革措施包括改善老人服務，削減綜援，以及推行「自力更生」、「一筆過撥款」（lump-sum grant）政策及社會福利投標承包制度等。就如西方國家一樣，政府在這些改革中，引入了新自由主義和新管理主義元素，強調市場力量、個人的努力和成本效益。

研究目的

究竟上述的新政策是否獲得市民的支持？其背後的社會福利觀念是否與市民一致？市民對政府社會福利施政又如何評價？為了解香港市民對特區政府社會福利政策的評價，我們於二零零一年六月五日至七日，以隨機抽樣方式進行了一項電話民意調查，成功訪問了 1,001 位 18 歲或以上的香港成年居

民。¹ 具體而言，這次調查詢問了市民對下列問題的看法：貧窮及綜援上升的成因、綜援制度、強制性公積金、高齡津貼、強制性失業保險制度、社會福利財政投入、社會福利的管理改革措施、整體社會福利政策和政府社會福利施政的表現。調查亦探討了市民所持的社會福利理念。

本文旨在系統地整理和分析是次調查的結果，並將受訪者個人社會及經濟背景的變項，如年齡、教育程度、就業狀況、職業、收入及主觀社會階層定位，以卡方測試（chi-square test）進行交互分析（cross-tabulation analysis），² 審視有關的關係，藉此瞭解不同背景的市民對特區政府的社會福利政策是否存在差異的看法，以及是否懷有不同的社會福利理念。

貧窮及綜援個案上升的成因

設立社會救濟以解決貧窮問題是社會福利的重要功能，因此市民對貧窮問題的成因與他們對社會福利制度的看法有直接的關係。新自由主義認為貧窮問題是由於過份寬容的社會福利制度導致個人的懶惰和對制度的依賴。市民的看法又是怎樣呢？

我們的調查結果顯示（見表一），有 59.8% 受訪者認為香港的貧窮問題是由社會因素造成，只有 14.2% 認為是個人因素，22.6% 則將問題同時歸咎於社會及個人因素。這個結果與我們在一九九七年及一九九八年所得到的調查結果基本一致（王卓祺、王家英，1998：10-11）。交互分析顯示，只有職業類別及社會階層組別在統計上呈現顯著關係，即專業人士以及中上層受訪者較傾向認為貧窮是個人因素所造成的（見表二）。原因可能是這類人士對個人努力改變生活的看法較有信心，故而有這種傾向。

表一：對貧窮及綜援上升成因的看法（%）

	個人因素	社會因素	兩者都是	不知道	(N)
貧窮	14.2	59.8	22.6	3.4	(1001)
	社會經濟因素	綜援制度過份寬鬆	兩者都是	兩者都不是	
綜援上升	53.0	36.4	6.3	1.2	3.1 (1001)

綜援是香港社會保障制度的核心成份，因此瞭解市民對綜援個案逐年上升的態度，可反映出他們對現行社會保障制度的看法，以及與整體社會福利制度之間的關係。舉例說，若綜援的審批過於寬鬆，這究竟是出自申請標準的問題還是執行者的錯失，便應加以檢討；若不是審批問題，而是社會經濟結構轉型造成更多市民處於官方界定的貧窮線之下，綜援制度本身便起著社會福利政策保障功能。這亦即是說，香港的社會福利制度能有效地應付嚴峻的社會和經濟挑戰。

在一九九八年的綜援檢討報告中（社會福利署，1998），政府很關注領取綜援個案逐年上升的問題，並強調制度過份寬鬆造成依賴和濫用的可能性。根據我們的調查結果，過半數受訪者（53%）將綜援個案逐年上升歸因於社會經濟因素，認為是由於綜援制度過份寬鬆的則有 36.4%（見表一）。交互分析顯示，教育程度較高和在職的受訪者較多將綜援個案上升歸因於社會經濟因素（見表二）。

簡言之，多數市民將貧窮問題歸因於社會因素，對近年綜援領取人數上升原因亦多傾向認為由社會經濟因素所造成。這些看法與新自由主義將社會問題作個人化解釋明顯相互扞格。

表二：不同社經背景受訪者對貧窮及綜援上升成因的看法 (%)

	年齡			教育			職業	
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業
貧窮成因								
個人因素	20.2	18.5	16.5	16.8	20.4	16.3	24.8	16.6
社會因素	79.8	81.5	83.5	83.2	79.6	83.7	75.2	83.4
(N)	(247)	(357)	(121)	(107)	(445)	(178)	(157)	(283)
χ^2	0.769			1.788			4.353*	
綜援上升成因								
社會經濟因素	60.1	61.8	50.3	48.3	55.0	74.6	68.4	60.2
綜援制度寬鬆	39.9	38.2	49.7	51.7	45.0	25.4	31.6	39.8
(N)	(296)	(435)	(143)	(118)	(540)	(224)	(206)	(339)
χ^2	5.995			31.567***			3.772	

* p < 0.05 ; ** p < 0.01 ; *** p < 0.001 。

對綜援制度的看法

綜援制度旨在為貧困人士解決基本生活需要，究竟香港市民如何看這個基本生活保障制度呢？

對綜援金額的看法，近半數受訪者（49.9%）認為綜援金額適中，認為過高的只有 12.7%，而認為過低的有 19.2%（見表三）。卡方測試顯示，30 歲或以上、中學或以上教育程度、學生及主婦、非專業人士、月入一萬或以上等組別人士較傾向認為綜援金額適中（見表四）。值得注意的是，認為綜援金額適中的不止是教育程度較高和收入較豐等非潛在受惠者，連失業等潛在受惠者亦有這種看法。

	就業狀況			家庭收入			主觀社會階層			
	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
	19.4	13.3	19.7	20.2	12.0	17.9	21.9	15.2	22.7	24.0
	80.6	86.7	80.3	79.8	88.0	82.1	78.1	84.8	77.3	76.0
(N)	(448)	(60)	(61)	(163)	(92)	(379)	(155)	(369)	(300)	(50)
χ^2	1.470			3.894			6.959*			
	63.0	59.7	50.0	51.0	60.4	57.6	64.4	57.1	61.5	58.7
	37.0	40.3	50.0	49.0	39.6	42.4	35.6	42.9	38.5	41.3
(N)	(554)	(67)	(60)	(202)	(101)	(453)	(202)	(441)	(364)	(63)
χ^2	11.043*			2.658			1.598			

此外，有 24.2% 受訪者誤以為綜援個案之中失業人士最多（見表三），事實上最多的是老人個案（約五成多，而失業個案約佔一成左右）。這種印象反映民意取向並不一定是基於事實的準確判斷。無論如何，卡方測試顯示，年齡較長的組別（51 歲或以上）較多認為老人領取綜援最多，亦是最少誤判的組別（見表四）。

對於有批評指政府在綜援改革的舉動中傳播「綜援養懶人」的訊息，醜化窮人，調查顯示市民大致認同政府改革綜援的多種做法，使它不會被濫用及符合港人的工作倫理觀念。有 83.1% 受訪者同意/非常同意政府增撥資源以防止濫用、詐騙綜援，表示不同意/非常不同意的只有 12.9%（見表三）。另

表三：對綜援制度的看法 (%)

綜援金額	適高		適中		適低		不知道	(N)
	老人	傷殘	單親家庭	低收入	失業			
12.7	49.9	19.2	18.2	(1000)				
24.1	6.5	16.1	8.9	24.2	(1001)			
非常不同意	不同意	非常同意						
0.7	12.2	69.8	4.0	(999)				
增撥資源防止濫用、詐騙綜援	非常不同意	不同意	非常同意					
1.0	7.5	71.9	15.0	(1001)				
規定有能力的人盡量求職，才能繼續領取綜援	非常不同意	不同意	非常同意					
1.9	22.1	64.1	6.0	(997)				
規定有能力的人，要接受再培訓才能繼續領取綜援	非常不同意	不同意	非常同意					
1.7	43.4	37.5	14.2	(1001)				
很多領取綜援的人是不值得幫助	完全不可以	不可以	可以	完全可以				
1.4	28.8	60.2	8.4	(997)				
幫助真正有需要的人	不會	可能會	一定會					
44.0	41.4	10.8	3.7	(999)				
如經濟有困難，會否領取綜援								

外，有 86.9% 受訪者同意／非常同意政府規定有能力工作而又領取綜援的人盡量求職才能繼續領取綜援，不同意／非常不同意的只有 8.5%。亦有 70% 的受訪者同意／非常同意規定有工作能力而又領取綜援的人接受再培訓方可繼續領取綜援，不同意／非常不同意的只有 24%（見表三）。卡方測試顯示，年齡、教育程度、就業狀況、職業、收入以及主觀社會階層定位這六項個人背景因素並沒有影響受訪者對綜援改革的態度（表四）。

香港的綜援制度建立了嚴格的經濟審查（收入及資產）及社會審查（家庭支援能力）程序。因此，被社會福利署查出的詐騙數字歷來微不足道。但是，新聞媒介對部分領取綜援人士的報道卻經常出現不少負面的訊息。究竟民意對綜援作為幫助貧困人士的制度有否懷疑呢？在我們的調查中，有 45.1% 的受訪者不同意／非常不同意很多領取綜援的人是不值得幫助的看法，但亦有 40.8% 的受訪者持相反的看法。後者的比例頗高，反映市民對領取綜援人士的偏見有一定的普遍性。我們較難將這普遍性完全定為意識形態的偏見，它或有一定的客觀基礎（Social Welfare Department, 1998）。這可能是工資下調導致部分領取綜援家庭的綜援金額高於低工資家庭而引起不滿，又或是政府審查機制出了問題。

交互分析結果顯示，低學歷（小學或以下）、退休人士及非專業人士較多認同很多領取綜援的人是不值得幫助的看法。理論上，這些組別人士較有機會領取綜援及接觸領取綜援人士，他們較多存有對領取綜援人士的「偏見」值得注意，亦值得未來進一步研究。從另一角度看，教育程度高（包括專業人士）較少存有這種看法，背後可能反映他們較可以抽離現實，並從宏觀的角度來理解這一問題。

儘管部分市民對綜援制度存有負面的看法，但它作為一個最後的安全網的功能是否得到市民的認同呢？從表三可以看

表四：不同社經背景受訪者對綜援制度的看法 (%)

	年齡			教育			職業		就業狀況				家庭收入			主觀社會階層		
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
綜援金額																		
過高	16.5	15.6	12.5	22.6	15.7	11.1	11.4	17.4	15.5	10.9	28.6	12.9	16.5	15.6	12.5	14.7	15.9	19.7
適中	51.5	65.3	60.8	49.1	63.9	60.8	58.7	61.0	59.8	60.9	48.2	69.4	51.5	65.3	60.8	60.9	62.2	55.7
過低	32.0	19.1	26.7	28.3	20.3	28.1	29.9	21.6	24.7	28.1	23.2	17.7	32.0	19.1	26.7	24.4	21.9	24.6
(N)	(276)	(397)	(130)	(106)	(502)	(199)	(184)	(310)	(502)	(64)	(56)	(186)	(97)	(418)	(176)	(402)	(333)	(61)
χ^2	25.569***			14.278**			6.047*		15.121*				10.620*			1.753		
數目最多的個案																		
老人	33.1	25.1	39.8	28.3	30.0	31.0	28.8	29.0	29.2	34.9	34.0	29.3	32.3	30.4	27.8	29.8	31.0	25.9
傷殘	6.6	7.7	15.5	14.1	8.3	5.4	8.2	9.4	9.0	3.2	10.0	7.5	11.8	6.6	9.7	8.7	7.4	7.4
單親家庭	15.0	25.6	15.5	19.2	22.1	16.3	17.9	18.4	18.4	30.2	18.0	23.0	19.4	18.2	22.7	21.9	18.1	25.9
低收入	12.5	10.5	8.7	10.1	10.1	14.3	12.5	11.6	11.8	4.8	6.0	12.6	9.7	12.2	11.4	12.0	10.7	9.3
失業	32.8	31.2	20.4	28.3	29.5	33.0	32.6	31.6	31.6	27.0	32.0	27.6	26.9	32.6	28.4	27.7	32.8	31.5
(N)	(287)	(391)	(103)	(99)	(484)	(203)	(184)	(310)	(500)	(63)	(50)	(174)	(93)	(411)	(176)	(393)	(326)	(54)
χ^2	30.720***			11.821			0.314		13.212				6.682			4.864		
增撥資源防止濫用、詐騙綜援																		
不同意	11.8	13.9	16.0	16.3	12.1	15.0	13.7	13.2	13.7	12.2	13.7	12.6	16.1	12.6	13.9	13.3	13.7	12.3
同意	88.2	86.1	84.0	83.7	87.9	85.0	86.3	86.8	86.3	87.8	86.3	87.4	83.9	87.4	86.1	86.7	86.3	87.7
(N)	(306)	(468)	(163)	(135)	(569)	(240)	(211)	(356)	(576)	(74)	(73)	(223)	(118)	(486)	(208)	(487)	(379)	(65)
χ^2	1.680			2.290			0.034		0.286				1.094			0.101		
規定有能力的人盡量求職，才能繼續領取綜援																		
不同意	9.2	8.4	10.9	13.7	8.2	7.7	6.3	9.3	8.1	14.7	8.1	10.0	12.1	9.2	6.7	10.7	6.6	9.2
同意	90.8	91.6	89.1	86.3	91.8	92.3	93.7	90.7	91.9	85.3	91.9	90.0	87.9	90.8	93.3	89.3	93.4	90.8
(N)	(303)	(464)	(165)	(131)	(573)	(233)	(207)	(354)	(571)	(75)	(74)	(221)	(116)	(478)	(208)	(477)	(381)	(65)
χ^2	0.929			4.543			1.606		3.866				2.672			4.474		

表四：不同社經背景受訪者對綜援制度的看法（續）

	年齡			教育			職業		就業狀況				家庭收入			主觀社會階層		
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
規定有能力的人，要接受再培訓才能繼續領取綜援																		
不同意	28.9	24.7	21.9	30.2	23.1	28.6	27.4	23.3	25.4	33.8	17.6	25.1	32.1	25.6	22.4	27.1	23.7	16.9
同意	71.1	75.3	78.1	69.8	76.9	71.4	72.6	76.7	74.6	66.2	82.4	74.9	67.9	74.4	77.6	72.9	76.3	83.1
(N)	(301)	(461)	(155)	(126)	(562)	(234)	(208)	(352)	(568)	(71)	(68)	(219)	(112)	(473)	(205)	(472)	(372)	(65)
χ^2	2.999			4.309			1.183		4.815				3.580			3.752		
很多領取綜援的人是不值得幫助																		
不同意	52.4	55.0	45.7	38.7	48.9	68.7	67.6	47.9	55.4	58.0	40.3	46.7	50.5	51.5	57.3	51.2	55.2	46.7
同意	47.6	45.0	54.3	61.3	51.1	31.3	32.4	52.1	44.6	42.0	59.7	53.3	49.5	48.5	42.7	48.8	44.8	53.3
(N)	(275)	(422)	(140)	(119)	(513)	(211)	(188)	(313)	(511)	(69)	(37)	(199)	(109)	(427)	(192)	(432)	(344)	(60)
χ^2	3.624			34.027***			18.308***		9.174*				2.072			2.161		
幫助真正有需要的人																		
不可以	40.7	31.6	20.5	32.0	34.5	28.8	31.7	36.2	34.4	33.3	24.3	30.8	33.3	33.6	30.5	33.3	33.7	30.2
可以	59.3	68.4	79.5	68.0	65.5	71.2	68.3	63.8	65.6	66.7	75.7	69.2	66.7	66.4	69.5	66.7	66.3	69.8
(N)	(290)	(446)	(156)	(125)	(554)	(219)	(199)	(345)	(552)	(72)	(70)	(208)	(111)	(461)	(197)	(456)	(365)	(63)
χ^2	19.200***			2.359			1.167		3.359				0.647			0.306		
如經濟有困難，會否領取綜援																		
不會	52.8	43.0	41.3	39.4	48.6	43.5	44.2	47.3	46.2	48.6	36.8	47.5	38.3	44.7	51.0	43.4	46.3	63.2
可能會/會	42.7	45.1	37.5	39.4	42.8	45.1	46.5	42.3	43.6	35.1	35.3	46.1	39.1	45.7	40.5	42.9	46.1	27.9
一定會	4.5	11.9	21.3	21.3	8.6	11.4	9.3	10.4	10.2	16.2	27.9	6.4	22.6	9.7	8.6	13.7	7.6	8.8
(N)	(309)	(472)	(160)	(127)	(582)	(237)	(215)	(364)	(589)	(74)	(68)	(219)	(115)	(486)	(210)	(482)	(382)	(68)
χ^2	33.626***			18.327**			0.995		28.075***				19.902**			17.130**		

* p < 0.05 ; ** p < 0.01 ; *** p < 0.001 。

到，61.4% 受訪者表示綜援制度是可以／完全可以幫助真正有需要的人，表示不可以／完全不可以的亦有 30.2%。根據交互分析（見表四），只有年齡越大的受訪者越覺得綜援可以幫助真正有需要的人。這可能是年長者有較大機會成為被救濟者，因為他們大多喪失工作能力。事實上，在香港的綜援個案中，有五至六成屬 60 歲或以上的高齡人士。

至於如果遇有經濟困難或失業市民會否領取綜援呢？調查結果顯示（表三），回答「可能會」及「一定會」的受訪者超過一半，合共有 52.2%，表示不會的有 44%。深入分析前項數據，表示「可能會」的有 41.4%，而表示「一定會」的有 10.8%，這反映出遇有經濟困難時實際「一定會」領取綜援的市民只有約一成，而另外約四成只是傾向視綜援為必要時可能考慮的選擇而已。不過，有關數據還是顯示，自一九七一年開始成立的綜援制度，在心理上已經被市民視為可以依賴的最後安全網。過去市民多視綜援是為絕少數貧困人士而設，與一般人無緣。如今我們的調查竟發現有過半數市民表示當遇有經濟困難或失業的時候，會考慮申請這一項社會福利，這一方面透露出他們對當前經濟景況的悲觀看法，另一方面也多少反映他們對經濟困難或失業可能發生在他們身上的擔憂。無論如何，從正面的角度看，綜援作為社會保障以應付個人不可遇測風險的功能，也於此表露無遺。

交互分析顯示（見表四），選擇「一定會」的受訪者以年齡較大、教育程度較低、退休人士、收入較低及自定為社會下層的組別較多，考慮到他們均屬社會弱勢群體，有關的傾向應並不難理解。

對強制性公積金保障能力的看法

籌備已久的強制性公積金終於在二零零零年底推行，為香港市民提供首個在職人士的強制性供款的退休保障計劃。然

而，我們在調查卻發現，只有大約 26.3% 受訪者認為它能夠／非常能夠保障退休後的生活，認為不能夠／非常不能夠的卻高達 59.7%（見表五）。此外，表六的交互分析結果顯示，教育程度較低及介乎 31 至 50 歲的受訪者較多傾向認為強制性公積金不能夠保障退休後的生活。這些數據清楚指出，僅是強制性公積金未必能保障退休後的生活，其他制度如綜援（對於低收入人士及非供款者）及額外的退休保險等應是必需的補充。

表五：對強制性公積金、高齡津貼及強制性失業保險制度的看法（%）

	非常不能夠	不能夠	能夠	非常能夠	不知道	(N)		
強制性公積金能保障退休生活	7.2	52.5	26.0	0.3	14.0	(995)		
高齡津貼不需入息審查	非常不同意	不同意	同意	非常同意				
	0.2	12.0	68.5	17.2	2.0	(998)		
設立強制性失業保險制度	非常不同意	不同意	同意	非常同意				
	4.5	33.8	47.1	4.2	10.3	(999)		
強制性失業保險供款應佔月薪比重	1%	2%	3%	4%	5%	≥6%		
	13.1	9.8	15.1	3.1	39.1	8.0	11.7	(511)

表六：不同社經背景受訪者對強制性公積金、高齡津貼及強制性失業保險制度的態度 (%)

	年齡			教育			職業	
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業
強制性公積金能保障退休生活								
不能夠	62.0	74.8	67.9	77.6	69.6	64.5	69.1	72.4
能夠	38.0	25.2	32.1	22.4	30.4	35.5	30.9	27.6
(N)	(287)	(425)	(134)	(116)	(516)	(220)	(194)	(323)
χ^2	13.382**			6.105*			0.672	
高齡津貼不需入息審查								
不同意	19.8	9.5	7.6	6.5	12.9	15.3	11.0	12.6
同意	80.2	90.5	92.4	93.5	87.1	84.7	89.0	87.4
(N)	(308)	(476)	(171)	(139)	(587)	(235)	(210)	(366)
χ^2	22.877***			6.381*			0.330	
設立強制性失業保險制度								
不同意	40.7	46.1	34.8	38.8	41.2	46.9	48.8	47.9
同意	59.3	53.9	65.2	61.2	58.8	53.1	51.2	52.1
(N)	(297)	(445)	(138)	(103)	(554)	(228)	(211)	(338)
χ^2	6.057*			2.803			0.041	

* p < 0.05 ; ** p < 0.01 ; *** p < 0.001 。

	就業狀況				家庭收入			主觀社會階層		
	在職	失業	退休	學生/ 主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/ 中下層	中層	中上層/ 上層
強制性公積金能保障退休生活										
不能夠	71.3	70.0	56.5	68.5	70.0	72.0	66.5	72.2	64.8	74.2
能夠	28.7	30.0	43.5	31.5	30.0	28.0	33.5	27.8	35.2	25.8
(N)	(526)	(70)	(62)	(197)	(100)	(439)	(194)	(431)	(349)	(62)
χ^2	5.870				1.942			5.731		
高齡津貼不需入息審查										
不同意	11.9	22.4	3.8	14.3	9.1	13.8	10.0	12.3	12.9	13.6
同意	88.1	77.6	96.2	85.7	90.9	86.2	90.0	87.7	87.1	86.4
(N)	(586)	(76)	(79)	(224)	(121)	(491)	(210)	(495)	(387)	(66)
χ^2	12.911**				3.295			0.131		
設立強制性失業保險制度										
不同意	48.4	30.3	23.3	35.6	42.4	40.9	44.2	43.5	39.6	50.7
同意	51.6	69.7	76.7	64.4	57.6	59.1	55.8	56.5	60.4	49.3
(N)	(558)	(66)	(60)	(202)	(92)	(467)	(206)	(437)	(366)	(67)
χ^2	24.845***				0.638			3.279		

對高齡津貼、設立強制性失業保險制度的看法

雖然政府每年用於俗稱「生果金」的高齡津貼的開支高達 30 至 40 億港元，但我們的調查結果顯示（見表五），85.7% 受訪者同意／非常同意保留對 70 歲以上長者領取高齡津貼不用入息審查的政策，不同意／非常不同意的只有 12.2%。從交互分析結果看到，年齡較大、教育程度較低及退休人士較傾向支持現有政策（見表六）。這些數據表明，政府若改變該政策的申請條件，將遇上龐大的阻力，尤其是來自受惠者。因此，除非有其他誘因或制度的轉變，如實施全民養老保障計劃，否則並不容易改變市民這種取態。

至於政府未有政策取向的勞資雙方強制性供款的失業保險制度，我們的假設題亦得到超過一半受訪者（51.3%）的支持，不同意／非常不同意的有 38.3%（見表五）。當中，年齡較大和已退休的受訪者對這構思的支持度較為強烈（見表六）。調查結果亦顯示（見表五），同意成立該制度的受訪者之中，有 39.1% 願意每月供款百分之五的薪金，之後由多至寡的順序是百分之三（15.1%）、百分之一（13.1%）、百分之二（9.8%）、百分之六或以上（8%）及百分之四（3.1%）。

有鑒於受訪者所選擇的供款百分比並不低，可見社會大眾對成立勞資雙方強制性供款失業保險的意願的確存在。但從另一角度來看，一般國家的僱員供款額只介乎百分之一至二之間，我們的調查錄得的偏高百分比，可能與受訪者在缺乏充足資訊下作出回應有關。換言之，在這議題上，香港社會未必有深刻的認識。況且，在當前經濟低迷下，除非由政府暫時負責代勞資雙方供款以換取保險機制的成立，否則阻力必大。但考慮到政府目前財赤纏身，不大可能作此沉重承擔，因此我們可以推論失業保險制度還未到推行的適當時機。

對社會福利財政投入的看法

如前所說，我們的調查顯示有八成多人贊同政府增撥資源以防止濫用、詐騙綜援，又有四成多人認為很多領取綜援的人是不值得幫助。照常理推論，香港的社會救濟金額應該是足夠的。然而，我們的調查卻發現有 60.8% 受訪者認為政府為經濟有困難、不能照顧自己的人所提供的社會救濟是不足夠／非常不足夠的，認為足夠／非常足夠的只有 30.8%（見表七）。這可能與問題所用的對象例子是老年人及傷殘人士一類的所謂「值得幫助」的窮人有關。不過，當我們再追問政府的社會福利開支是否足夠時，結果仍以不足夠者為多：有 48% 受訪者表示政府的社會福利開支是不足夠／非常不足夠，而有 35.6% 認為足夠／非常足夠（見表七）。這樣看來，市民對社會福利開支，尤其是對「值得幫助」的窮人的社會救濟，仍然有所期望。

根據交互分析，年齡較輕、失業及主觀社會階層定位較低的受訪者較傾向認為政府為經濟有困難、不能照顧自己的人所提供的社會救濟是不足夠的。另外，年齡越輕的人則越傾向認為政府的社會福利開支不足夠（見表八）。

對社會福利外判及競投方式的看法

將社會福利外判或私營化以增加政府福利的成本效益是新管理主義的主張。不同意這些措施的人士則指政府的目的是減低財政負擔、推卸責任，結果只會損害服務質素和承包服務者提供的僱員待遇。究竟民情的傾向又如何呢？

我們的調查發現，大部分受訪者（68.9%）不同意／非常不同意政府將社會福利服務工作外判，同意／非常同意的只有 23.5%（見表七）。交互分析顯示，在職人士和收入較高的受訪者在統計上也較反對政府將社會福利服務工作外判（見表

八)。對於新推行的社會福利服務投標方式，有一半受訪者（50.1%）不同意／非常不同意政府讓私營機構與非牟利機構競爭投標承包社會福利服務，而同意／非常同意的佔 40.6%（見表七）。此外，有 44.8% 的受訪者認為「價低者得」方式批出社會福利服務能夠減低政府開支，促進成本效益，但同時亦有 42.1% 受訪者認為此舉會降低社會福利服務質素（見表七）。值得強調的是，這問題顯示的可能只是受訪者對「價低者得」的功能取向，未必反映他們對有關政策的支持態度。若從調查所得看，市民對新管理主義的一些措施是以反對為主的。還有，交互分析透露，沒有一項個人背景因素與外判及服務競投兩項措施呈統計上的顯著關係（見表八）。

對管理改革的信心

與私營化一脈相承而又較宏觀的另一個新管理主義觀念，是透過改善部門管理來提高服務的成本效益。對於此觀念，市民又是否有信心呢？我們的調查結果顯示，近六成受訪者（58.1%）同意／非常同意政府這種措施可以改善香港的社會福利，不同意／非常不同意的只有三成半（34.3%）（見表七）。

根據交互分析（見表八），30 歲或以下及 51 歲或以上、教育程度較低、退休和學生／主婦、非專業、收入較低及自稱屬下層及中下社會階層的組別人士，即所謂傳統的弱勢社群，均較傾向認為透過部門管理的改革可以改善香港的社會福利。由於這些組別的人士有較多親身體驗前線的社會福利服務，上述傾向或多或少反映出從傳統弱勢社群的角度看，香港政府作為服務的提供者的確存在了嚴重的問題。這未必是實情，但用者的主觀感受和評價相對負面則是事實。從房屋署員工反對屋宇管理私營化的眾多行動並未能得到市民的認同看，若社會福

表七：對社會福利財政投入、外判、競投方式及管理改革的看法（%）

	非常不足夠	不足夠	足夠	非常足夠	不知道	(N)
社會救濟	5.6	55.2	29.7	1.1	8.4	(1001)
社會福利開支	3.2	44.8	34.5	1.1	16.3	(979)
社會福利外判	7.0	61.9	23.1	0.4	7.5	(985)
競投社會福利	5.5	44.6	38.8	1.8	9.3	(988)
以「價低者得」批出社會福利	可減低開支，促進成本效益		可減低開支，但降低服務質素			
	44.8		42.1		13.1	(992)
部門管理可改善社會福利	1.2	33.1	53.3	4.8	7.6	(979)

利部門本身推行相關的管理改革，即推行新管理主義，相信亦應得到多數市民尤其是其服務使用者的認同。

不過，必須指出的是，有關管理改革問題的研究迄今仍以描述性為主，缺乏對問題背後成因的探索。這應是今後研究的一個重要方向。

表八：不同社經背景受訪者對社會福利財政投入、外判、競投方式及管理改革的看法 (%)

	年齡			教育			職業		就業狀況			家庭收入			主觀社會階層			
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
社會救濟																		
不足夠	68.3	68.9	54.8	67.7	67.3	62.8	69.3	68.6	68.7	72.1	54.2	62.3	69.0	65.8	66.5	68.2	66.7	51.6
足夠	31.7	31.1	45.2	32.3	32.7	37.2	30.7	31.4	31.3	27.9	45.8	37.7	31.0	34.2	33.5	31.8	33.3	48.4
(N)	(290)	(450)	(155)	(127)	(541)	(231)	(205)	(341)	(556)	(68)	(72)	(207)	(113)	(462)	(197)	(462)	(363)	(62)
χ^2	10.962*			1.628			0.025		8.665*			0.424			6.746*			
社會福利開支																		
不足夠	64.2	57.3	44.3	55.2	59.3	54.2	59.8	59.9	60.0	55.6	48.2	54.7	59.4	57.1	58.4	58.2	59.5	50.0
足夠	35.8	42.7	55.7	44.8	40.7	45.8	40.2	40.1	40.0	44.4	51.8	45.3	40.6	42.9	41.6	41.8	40.5	50.0
(N)	(271)	(412)	(122)	(105)	(501)	(203)	(189)	(307)	(500)	(63)	(56)	(192)	(96)	(424)	(178)	(409)	(333)	(58)
χ^2	13.750**			1.782			0.974		3.973			0.216			1.817			
社會福利外判																		
不同意	71.2	76.4	75.0	70.8	73.8	77.2	76.4	78.4	77.8	67.6	63.6	71.0	71.2	73.3	82.4	74.0	74.0	79.4
同意	28.8	23.6	25.0	29.2	26.2	22.8	23.6	21.6	22.2	32.4	36.4	29.0	28.8	26.7	17.6	26.0	26.0	20.6
(N)	(295)	(454)	(148)	(120)	(553)	(228)	(203)	(343)	(554)	(74)	(66)	(210)	(111)	(465)	(199)	(462)	(365)	(63)
χ^2	2.614			1.830			0.315		10.478*			7.406*			0.884			
競投社會福利																		
不同意	50.5	56.2	60.3	60.3	55.5	51.1	56.7	52.7	54.5	57.1	61.7	54.0	58.5	55.4	52.3	56.9	54.0	48.4
同意	49.5	43.8	39.7	39.7	44.5	48.9	43.3	47.3	45.5	42.9	38.3	46.0	41.5	44.6	47.7	43.1	46.0	51.6
(N)	(297)	(443)	(141)	(116)	(548)	(221)	(203)	(338)	(547)	(70)	(60)	(211)	(106)	(460)	(199)	(445)	(365)	(64)
χ^2	4.274			2.725			0.812		1.347			1.160			1.887			

表八：不同社經背景受訪者對社會福利財政投入、外判、競投方式及管理改革的看法（續）

	年齡			教育			職業	
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業
以「價低者得」批出社會福利								
促進成本效益	49.0	50.6	60.5	55.3	52.2	49.1	54.6	48.6
降低服務質素	51.0	49.4	39.5	44.7	47.8	50.9	45.4	51.4
(N)	(298)	(427)	(119)	(103)	(529)	(218)	(196)	(333)
χ^2	4.753			1.191			1.744	
部門管理可改善社會福利								
不同意	37.3	40.8	25.0	17.9	35.9	49.8	50.2	37.2
同意	62.7	59.1	75.0	82.1	64.1	50.2	49.8	62.8
(N)	(292)	(446)	(152)	(123)	(546)	(227)	(207)	(344)
χ^2	12.181**			35.489**			9.004**	

* p < 0.05 ; ** p < 0.01 ; *** p < 0.001 。

對政府施政表現的評價

究竟政府近年所推行的改革措施能否改善它的施政表現呢？我們就此選擇了六項相關指標來作出測試，包括：現時是否推行改革的適當時機、政府做得最好的社會福利項目、政府解決貧窮問題的表現、政府解決貧富差距問題的表現、應優先處理的社會問題和失業問題是否嚴重。

調查結果顯示，超過 56.3% 受訪者認同現時是一個推行改革的適當／非常適當時機，認為不適當／非常不適當的只有

	就業狀況			家庭收入			主觀社會階層			
	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
	50.8	54.0	58.5	51.2	55.7	49.2	51.8	51.7	51.3	56.5
	49.2	46.0	41.5	48.8	44.3	50.8	48.2	48.3	48.7	43.5
(N)	(537)	(63)	(53)	(201)	(88)	(455)	(197)	(422)	(357)	(62)
χ^2	1.284			1.358			0.582			
	41.7	34.3	17.1	32.0	30.3	34.6	44.9	32.5	41.3	47.5
	58.3	65.7	82.9	68.0	69.7	65.4	55.1	67.5	58.7	52.5
(N)	(559)	(70)	(70)	(200)	(109)	(460)	(205)	(458)	(366)	(61)
χ^2	19.454**			8.742*			9.644**			

32.2%（見表九）。在解決貧窮問題、收窄貧富差距、改善失業問題及老人福利四個項目中，有 46.1% 受訪者認為政府在老人福利上做得最好，其次是改善失業問題（12%）（見表九）。值得注意的是，分別只有 3.2% 及 2.6% 受訪者認為政府解決貧窮問題及收窄貧富差距做得最好。另外，分別有 66.5% 及 75.5% 的受訪者不滿意／非常不滿意政府在解決貧窮及貧富差距問題的表現（見表九）。

儘管市民並不滿意政府解決社會問題的表現，尤其是貧窮及貧富差距問題，但是大部分的受訪者並不認為這兩項社會問

題是需要優先處理的事項，反而有 65.1% 受訪者視失業問題為應優先處理項目，認為貧窮問題及收窄貧富差距應為優先處理的項目分別只有 9.3% 及 9.2%，比老人福利的 13.2% 更少（見表九）。事實上，高達 82% 的受訪者認為香港失業問題嚴重／非常嚴重，認為不嚴重／非常不嚴重的只有 12.9%（見表九）。這一方面反映出香港市民對就業前景的強烈憂慮，另一方面也透露出他們對工作作為其存在價值的重視。當然，這並不否定貧窮及貧富差距問題的嚴重性，但嚴重並不等於迫切。這亦說明了一項顯淺的道理，政策之間的取捨除了其影響面外，還要考慮其迫切性，如此才能定出政策的優先次序。

交互分析顯示（見表十），30 歲或以下和 51 歲或以上的受訪者較認為政府在提供老人福利方面做得最好。另外，年齡越輕的受訪者越傾向不滿政府在解決貧窮問題和貧富差距的表現；而年齡 30 歲或以下的受訪者則比其他組別人士較多認為貧富差距是應優先處理的社會問題，這可能與年輕人較不滿現實及對社會不公反應較大有關。在教育程度方面，教育程度越低的受訪者越傾向認為失業問題嚴重，這多少反映了他們是知識型經濟和經濟不景的最大受害者。在就業背景而言，失業人士較認為政府在老人福利方面做得最好；較不滿政府在解決貧窮和貧富差距問題的表現；以及較傾向認為失業問題嚴重。而在職的受訪者則較認為失業問題為應優先處理的社會問題。在收入方面，月入四萬或以下的受訪者較認為失業問題嚴重。在主觀社會階層方面，自我定位為社會中下層／下層和中層的受訪者較自我定位為社會中上層／上層的受訪者傾向不滿政府在解決貧窮問題和貧富差距的表現，亦較傾向認為失業問題嚴重。這大概與這兩個組別人士在近年香港經濟衰退中首當其衝的生活經驗有直接關係。

表九：對政府施政表現的評價（%）

	非常不 適當	不適當	適當	非常 適當	不知道	(N)	
推行改革的 時機	1.1	31.1	53.0	3.3	11.6	(978)	
做得最好的 福利項目	貧窮 問題	貧富 差距	失業 問題	老人 福利	全部 都好	全都 不好	(998)
	3.2	2.6	12.0	46.1	0.9	27.5	7.7
解決貧窮問題 的表現	非常不 滿意	不滿意	滿意	非常 滿意			
	9.2	57.3	25.2	1.0	7.3	(1001)	
解決貧富差距 問題的表現	非常不 滿意	不滿意	滿意	非常 滿意			
	13.1	62.4	16.0	0.3	8.2	(1001)	
應優先處理的 社會問題	貧窮 問題	貧富 差距	失業 問題	老人 福利			
	9.3	9.2	65.1	13.2	3.2	(1000)	
失業問題	非常不 嚴重	不嚴重	嚴重	非常 嚴重			
	0.6	12.3	63.6	18.4	5.0	(998)	

表十：不同社經背景受訪者對政府施政表現的評價 (%)

	年齡			教育			職業		就業狀況				家庭收入			主觀社會階層		
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
推行改革的時機																		
不適當	37.6	37.5	30.4	35.2	35.4	39.8	36.8	37.7	37.5	40.3	20.4	36.0	38.3	38.1	31.1	39.1	33.2	34.4
適當	62.4	62.5	69.6	64.8	64.6	60.2	63.2	62.3	62.5	59.7	79.6	64.0	61.7	61.9	68.9	60.9	66.8	65.6
(N)	(287)	(429)	(135)	(105)	(531)	(221)	(204)	(326)	(538)	(67)	(54)	(200)	(94)	(452)	(196)	(435)	(352)	(61)
χ^2	2.543			1.397			0.050		6.757				3.036			2.973		
做得最好的福利項目																		
貧窮問題	2.6	5.6	7.5	8.2	5.0	3.1	0.7	4.8	3.5	6.1	13.3	5.5	9.4	4.5	5.0	4.3	4.9	8.3
貧富差距	7.2	2.5	1.9	2.7	4.3	4.4	4.3	3.5	3.7	4.1	0.0	6.1	3.1	4.2	5.0	3.3	5.2	4.2
失業問題	16.6	21.1	17.9	26.0	17.3	20.0	18.8	16.5	17.1	12.2	13.3	27.0	14.1	21.7	15.8	19.2	17.2	27.1
老人福利	73.6	70.9	72.6	63.0	73.4	72.5	76.1	75.3	75.7	77.6	73.3	61.3	73.4	69.7	74.1	73.2	72.7	60.4
(N)	(235)	(285)	(106)	(73)	(398)	(160)	(138)	(231)	(374)	(49)	(45)	(163)	(64)	(337)	(139)	(302)	(267)	(48)
χ^2	14.749*			6.547			4.799		23.527**				5.989			5.710		
解決貧窮問題的表現																		
不滿意	77.9	72.9	57.1	72.9	71.7	70.7	72.9	74.4	73.6	77.8	54.9	70.4	72.4	73.4	71.9	75.0	70.8	58.5
滿意	22.1	27.1	42.9	27.1	28.3	29.3	27.1	25.6	26.4	22.2	45.1	29.6	27.6	26.6	28.1	25.0	29.2	41.5
(N)	(299)	(454)	(154)	(129)	(555)	(229)	(207)	(347)	(560)	(72)	(71)	(213)	(116)	(466)	(203)	(468)	(367)	(65)
χ^2	22.195***			0.188			0.132		12.296**				0.169			8.256*		
解決貧富差距問題的表現																		
不滿意	85.7	84.8	67.3	79.0	83.3	80.6	82.6	86.5	84.9	88.6	69.6	76.7	79.1	84.5	83.3	83.6	83.2	69.8
滿意	14.3	15.2	32.7	21.0	16.7	19.4	17.4	13.5	15.1	11.4	30.4	23.3	20.9	15.5	16.7	16.4	16.8	30.2
(N)	(294)	(453)	(150)	(124)	(545)	(232)	(207)	(340)	(556)	(70)	(69)	(210)	(110)	(464)	(204)	(464)	(363)	(63)
χ^2	27.137***			1.674			1.506		16.539**				1.870			7.508*		

表十：不同社經背景受訪者對政府施政表現的評價（續）

	年齡			教育			職業	
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業
應優先處理的社會問題								
貧窮問題	9.3	8.6	11.3	12.2	8.1	10.9	8.0	8.9
貧富差距	16.4	5.9	6.3	7.6	8.1	13.4	10.8	9.1
失業問題	64.0	72.2	60.4	64.1	70.9	60.7	66.0	70.6
老人福利	10.3	13.3	22.0	16.0	12.9	15.1	15.1	11.4
(N)	(311)	(475)	(159)	(131)	(581)	(239)	(212)	(361)
χ^2	38.935***			12.247			2.384	
失業問題								
不嚴重	14.9	12.1	15.6	7.5	12.8	19.7	17.6	13.5
嚴重	85.1	87.9	84.4	92.5	87.2	80.3	82.4	86.5
(N)	(296)	(470)	(160)	(134)	(570)	(228)	(205)	(356)
χ^2	1.828			11.796**			1.699	

* p < 0.05 ; ** p < 0.01 ; *** p < 0.001 。

市民的社會福利理念

最後，我們的調查亦探討了市民的一些相關的社會福利理念，包括他們對最能夠解決個人需要的方法、對政府的社會福利責任及是否願意多納稅以提供更多的社會福利等問題的看法。

我們的調查發現（見表十一），70.3% 受訪者仍認為靠自己努力最能解決個人生活需要，認為透過家庭成員幫助的有11.3%，認為透過政府提供福利的則只有不足一成（8.6%）。

	就業狀況			家庭收入			主觀社會階層			
	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
	8.6	11.8	12.7	9.7	13.9	7.8	9.9	8.5	11.1	5.9
	9.6	13.2	5.6	8.8	5.2	10.0	8.5	10.2	9.0	8.8
	69.0	67.1	54.9	66.8	60.9	70.1	66.7	67.4	67.8	61.8
	12.7	7.9	26.8	14.6	20.0	12.1	15.0	13.9	12.1	23.5
(N)	(581)	(76)	(71)	(226)	(115)	(489)	(213)	(481)	(388)	(68)
χ^2	17.006*			12.134			8.567			
	15.1	3.9	16.7	12.4	11.9	11.6	21.9	10.8	13.8	35.5
	84.9	96.1	83.3	87.6	88.1	88.4	78.1	89.2	86.2	64.5
(N)	(569)	(77)	(72)	(217)	(118)	(475)	(201)	(482)	(376)	(62)
χ^2	8.053*			12.939**			28.354***			

這個結果與我們以往的調查數據相近（王卓祺、王家英，1998：19），可見實際上絕大部分香港市民迄今仍奉行自力更生的生存哲學，依賴社會福利的只屬少數。交互分析顯示（見表十二），教育程度較高、在職及收入較高的人士較傾向認同個人努力最能夠解決個人需要。

另一方面，超過一半的受訪者（53.8%）認為政府只應幫助經濟能力差和無能力照顧自己的人，而認為政府有責任為所有階層的市民改善生活質素的有39.4%（見表十一）。有關數據反映香港多數市民仍然認同較狹義的社會福利觀念，亦即社

表十一：受訪者的社會福利理念 (%)

	自己 努力	家人 幫助	政府 福利	全部 都是	全都 不是	不知道	(N)
最能解決個人 需要的方法	70.3	11.3	8.6	8.1	0.4	1.3	(1001)
政府的責任	幫助無 能力者	幫助所 有市民	都贊成	都不 贊成			
	53.8	39.4	2.9	1.9	2.0	(1001)	
多納稅以提供 更多社會福利	非常不 願意	不願意	願意	非常 願意			
	4.3	38.3	47.0	0.7	9.7	(980)	

會福利只是為少數弱者而設。不過，若我們聯同前述有超過半數受訪者在經濟有困難時「可能會」或「一定會」考慮綜援一起看，這些少數弱者的覆蓋面似乎因客觀環境的改變而不斷擴大。儘管如此，有關的發展仍然未根本地改變市民原來的社會福利觀念。交互分析顯示，年齡較長（51歲或以上）的人士較不認同狹義的社會福利觀念，而傳統低下層社會經濟背景的人士（如低教育水平、失業、非專業及低收入）則較認同政府只應幫助經濟能力差和無能力照顧自己的人（見表十二）。

對於多納稅以提供更多的社會福利，有47.7%受訪者表示願意/非常願意接受，但亦有42.6%表示不願意/非常不願意（見表十一）。交互分析發現，收入越少的人士越傾向認同多納稅以增加社會福利（見表十二）。市民對於多納稅以增加社會福利的看法存在的分歧，不僅顯示此政策方向仍欠社會共識，而且也限制了政府改變政策的彈性。若再考慮到前述香港

市民較多持狹義的社會福利觀念（見表十一），期望政府大幅增加福利開支，無疑不切實際。由此觀之，若特區政府其他施政方針不變，要維持甚至進一步提升社會福利的質與量，其將採取新管理主義及採用「用者自付」原則的收費政策相信是難以避免的。

結論與討論

綜上所述，綜援的改革較明顯得到市民的支持，多數市民亦同意現時是政府推行社會福利改革的適當時機。雖然大部分市民不同意政府將社會福利工作外判，但他們卻十分贊成政府透過改革部門管理來改善社會福利。市民對失業保險抱有一定期望，儘管其成立的條件未必成熟，而他們對強制性公積金保障養老也不太信任。雖然如此，市民對綜援金額並沒有太多微言。此外，市民對政府解決貧窮、貧富差距以至改善失業等表現的評價均不高；而他們最期望能優先解決的問題是失業。若就市民所持的社會福利理念而言，他們與政府政策背後的理念是頗為吻合的，如崇尚工作倫理、認同狹義的社會福利理念，以及奉行自力更生的生存哲學等。

在上述發現之外，我們同時看到一些值得注意的轉變中的結構及制度因素。

首先，儘管香港市民的福利理念與政府的社會福利施政頗為吻合，但他們對貧窮問題及綜援個案上升的社會成因看法，與新自由主義明顯格格不入。這應不只是意識形態的矛盾，還可能對市民所奉行的自力更生哲學帶來衝擊。當個人持續不能透過自我努力解決生活需要時，再加上他們把問題成因歸咎於社會因素，必然對新自由主義的福利制度安排（如個人自助）產生壓力。理論上，市民會轉向要求政府介入；但有兩個因素可能限制這方面的發展，一方面，人的價值轉變往往是滯後於客觀環境的發展，另一方面，現存的福利制度有一定的慣性回

表十二：不同社經背景受訪者的社會福利理念 (%)

	年齡			教育			職業		就業狀況				家庭收入			主觀社會階層		
	≤30	31-50	≥51	小學或以下	中學	大專或以上	專業	非專業	在職	失業	退休	學生/主婦	一萬以下	一至四萬	四萬以上	下層/中下層	中層	中上層/上層
最能解決個人需要的方法																		
自己努力	76.5	79.8	74.8	73.2	76.1	85.5	85.1	79.8	81.8	77.8	69.0	70.8	70.8	77.2	85.7	75.5	80.3	84.4
家人幫助	14.5	11.5	12.3	15.7	13.1	10.0	7.9	10.4	9.4	12.7	14.1	20.6	14.2	12.8	8.9	13.5	11.9	9.4
政府福利	9.0	8.7	12.9	11.0	10.8	4.5	6.9	9.8	8.8	9.5	16.9	8.6	15.1	10.0	5.4	11.0	7.8	6.3
(N)	(289)	(436)	(155)	(127)	(536)	(221)	(202)	(336)	(545)	(63)	(71)	(209)	(106)	(452)	(203)	(444)	(361)	(64)
χ^2	4.018			11.690*			2.483		22.913**				11.764*			4.909		
政府的責任																		
幫助無能力者	44.3	46.0	27.9	75.8	57.6	47.8	47.3	58.0	53.7	67.1	78.6	58.6	67.6	58.1	46.3	60.0	55.5	54.0
幫助所有市民	55.7	54.0	72.1	24.2	42.4	52.2	52.7	42.0	46.3	32.9	21.4	41.4	32.4	41.9	53.7	40.0	44.5	46.0
(N)	(300)	(457)	(154)	(128)	(561)	(228)	(207)	(348)	(562)	(73)	(70)	(215)	(111)	(473)	(201)	(467)	(373)	(63)
χ^2	16.040**			26.290**			5.987*		18.848**				14.604**			2.077		
多納稅以提供更多社會福利																		
不願意	51.9	46.0	41.2	43.2	47.5	48.4	52.3	45.7	48.8	48.6	39.7	45.2	32.7	46.7	50.0	45.8	47.6	53.2
願意	48.1	54.0	58.8	56.8	52.5	51.6	47.7	54.3	51.2	51.4	60.3	54.8	67.3	53.3	50.0	54.2	52.4	46.8
(N)	(287)	(435)	(148)	(118)	(535)	(223)	(199)	(339)	(547)	(70)	(63)	(199)	(104)	(450)	(200)	(452)	(351)	(62)
χ^2	4.948			0.901			2.147		2.356				8.751*			1.274		

* p < 0.05 ; ** p < 0.01 ; *** p < 0.001 。

應方法，因此我們不能夠確定社會轉變對香港的福利制度有何重大影響。無論如何，政府面臨市民期望解決他們生活需要的壓力是與日俱增的。

雖然人的價值轉變往往滯後於客觀環境的發展，但亦有證據顯示香港人的社會價值，尤其是工作倫理，已經開始轉變。引起我們注意的是調查發現一半受訪者「可能會」或「一定會」在經濟困難時申請綜援。過去，我們一直相信很多低收入家庭由於綜援的標籤而放棄申請有關福利。這方面的發現是否表示綜援的標籤已不再起作用了，尤其是對低收入家庭而言？若然是，這是否由於經濟因素改變了他們的價值取向？又是否表示香港除了貧富懸殊的經濟及社會現實外，還顯示了中產階級與窮人可能存有價值上的差異呢？或更直接的問，是否在經濟及社會壓力下，窮人已轉向依賴社會福利，而中產階級卻仍然擁抱工作倫理的價值？這些問題都值得未來進一步探索。

第二，儘管綜援金額並沒有上調壓力，但面對客觀的惡劣經濟環境，在缺乏失業保險機制下，再加上強制性公積金未能有效保障養老，我們可以預計最後的社會風險管理制度——綜援——面對的財政壓力仍將是十分巨大的。特區政府宜有較長遠的計劃改善香港的社會保障制度，使它不過份由稅收負擔社會救濟。若以符合市民的社會福利觀念而言，供款性的失業保險及鼓勵有能力的市民購買養老補充保險應屬可考慮之列。

第三，儘管市民對政府將社會福利服務工作外判不存好感，但他們無疑認同對社會福利的管理進行改革，尤其是對服務使用者而言，他們的有關認同應主要建基於功能而非價值上。有鑒於市民對藉加稅來增加社會福利開支並不熱衷，我們相信日後社會福利服務管理改革（包括社會福利署本身及其資助機構）及種種私營化措施勢必成為潮流，以解決需求及期望上升與資源不足的矛盾。

注釋

1. 是次調查由香港中文大學社會科學院委托香港亞太研究所電話調查研究室進行。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 7,000 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，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，再選取其中一名 18 歲或以上家庭成員作為訪問對象。調查於二零零一年六月五日至七日，每晚上六時至十時三十分進行。在 7,000 個電話樣本中，有 166 個為未試電話，有 2,308 個線路有問題（包括長鳴、傳真機等）或非住宅電話，另外有 1,984 個無人接聽。最後成功接觸住戶的樣本數目為 2,542 個，當中有 1,125 個拒絕接受訪問，另外有 416 個沒有適合的受訪者（例如外籍人士或沒有成年人在家等），最後成功訪問了 1,001 人。排除沒有適合的受訪者，是次調查的成功回應率為 47.1%。以 95% 的可信度推估，抽樣誤差約在正和負的 3.1% 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。
2. 我們將年齡分為三個組別：30 歲或以下、31 至 50 歲、51 歲或以上；教育程度分為小學或以下、中學、大專或以上；就業狀況分為在職、失業、退休、學生／主婦；職業主要將在職人士的職業分為專業（包括行政人員、僱主、專業人士與輔助專業人士）及非專業人士（將不屬於以上職業的受訪者全部歸入此類別）；收入則將在職人士的每月收入分為一萬或以下、一萬至四萬、四萬或以上；主觀社會階層分為下層／中下層、中層、中上層／上層三類。我們亦將態度的變項整合成較小的組別，例如將「十分嚴重」與「嚴重」合併為「嚴重」。

參考書目

- 王卓祺、王家英。1998。《香港社會福利狀況評估：自求多福心態面臨挑戰》。香港：香港中文大學香港亞太研究所。
- 王家英、王卓祺、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。
- 李翊駿。1997。《近年香港社會福利政策的發展：以彭定康的施政為案例》。香港：香港中文大學香港亞太研究所。
- 社會福利署。1998。《投入社會，自力更生：綜合社會保障援助計劃檢討報告書》。香港：社會福利署。
- Chiu, Sammy, W. S. Chiu and Victor C. W. Wong. 1998. "Social Policy in Hong Kong: From British Colony to Special Administrative Region of China," *European Journal of Social Work* 1(2):231-42.
- Clarke, John and Janet Newman. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (ed.). 1996. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- George, V. and S. Miller. 1994. *Social Policy Towards 2000: Squaring the Welfare Circle*. London: Routledge.
- Golding, Peter and Sue Middleton. 1982. *Images of Welfare: Press and Public Attitudes to Poverty*. Oxford: Martin Robertson.
- Katz, Michael B. (ed.). 1993. *The "Underclass" Debate: Views from History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lee, Eliza W. Y. 1999. "Governing Post-colonial Hong Kong: Institutional Incongruity, Governance Crisis, and Authoritarianism," *Asian Survey* 39(6):940-59.
- . 2000. "The Politics of Public Sector Reform in Post-colonial Hong Kong," paper presented at the Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) Hong Kong Conference, 4-5 October.
- Marshall, T. H. (ed.). 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Midgley, James. 1997. *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks: Sage.
- Morris, Lydia. 1993. *Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship*. London: Routledge.
- Murray, Charles. 1984. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Social Welfare Department. 1998. *Support for Self-reliance Report on Review of Comprehensive Social Security Assistance Scheme*. Hong Kong: Printing Department, HKSAR Government.
- Taylor-Gooby, Peter. 1985. *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. London: Routledge.
- Wong, Chack-kie. 1997. "Attitudes of Hong Kong Chinese to State Welfare Interventions: A Study of the Relation between Economic Growth and Welfare State Programs," *Social Development Issues* 19(2/3):55-69.
- Wong, Timothy Ka-ying. 1999. "The Legitimacy Problem of the Hong Kong SAR Government: Challenge and Response," *Issues and Studies* 35(4):55-85.
- Wong, Timothy Ka-ying and Chack-kie Wong. 1999. "The Public Perception of Social Welfare in Hong Kong: Implications for Social Development," *Social Development Issues* 21(1):1-11.

特區政府社會福利政策的評估 香港市民的觀點

摘要

本文是根據一項電話調查所得的資料，系統地探討香港市民對特區政府社會福利政策的看法。我們的調查發現，綜援的改革明顯得到大多數市民的支持，多數市民亦同意現時是政府推行社會福利改革的適當時機。雖然大部分市民不同意政府將社會福利工作外判，但他們卻十分贊成政府透過改革部門管理來改善社會福利。市民對失業保險抱有期望，儘管其成立的條件並不成熟，而他們對強制性公積金保障養老也不太信任。不過，市民對綜援金額並沒有太多微言。另外，市民對政府解決貧窮、貧富差距以至改善失業等表現的評價均不高；而他們最期望優先解決的問題是失業。若就市民所持的社會福利理念而言，他們與政府政策背後的理念是頗為吻合的，例如崇尚工作倫理、認同狹義的社會福利涵義，以及奉行自力更生的生存哲學等。我們同時看到一些轉變中的因素。第一，市民的自力更生哲學正面臨衝擊，因為他們認為他們所面對的社會問題並不是他們一手做成的；部分市民，尤其是低下階層，對依靠綜援並不抗拒可能反映有關價值轉變的趨勢。第二，綜援面對的壓力越來越大，特區政府宜制定較長遠的計劃，改善香港的社會保障制度。第三，鑒於市民對加稅以增加社會福利開支並不熱衷，我們相信日後社會福利服務管理改革及私營化措施勢成潮流，以解決需求及期望上升與資源不足的矛盾。

**Assessing the Hong Kong SAR Government's
Social Welfare Policy
A Survey of Public Opinion**

Chack-kie Wong
Kenneth Kin-lam Chau
Timothy Ka-ying Wong

Abstract

Based on the findings of a telephone survey, this paper systematically explores and analyses how people in Hong Kong perceive the HKSAR government's existing social welfare policy. We find that most people support the government's reform of the "Comprehensive Social Security Assistance Scheme" (CSSA). Most of them also agree that this is an appropriate time for the government to launch welfare reform. Most people do not agree with the contracting-out of social welfare services; however, they believe that management reform can enhance social welfare. People have high hopes for the proposed unemployment insurance scheme but are unsure whether now is the right time to initiate this social security programme. They are not confident of the retirement protection offered by the "Mandatory Provident Fund." Moreover, people have a low rating of the government's performance in alleviating poverty, narrowing income inequalities and reducing unemployment. Their priority for government action remains the reduction of unemployment. The values of Hong Kong people are in line with those underpinning government social welfare policy. They endorse a strong work ethic, identify with a narrow conception of social welfare and believe in self-reliance. At the same time, we also see a few evolving factors. First, the self-reliance ethos

is under threat, because people tend to believe that the social problems they face are not of their creation. Some people, especially in the lower classes, are less reluctant to apply for poverty relief in times of financial difficulties, possibly indicating a value shift. Second, in view of the increasing pressure on the "CSSA," the government needs to consider a strategic plan for the future of Hong Kong's social security system. Third, as people are ambivalent about paying taxes for more social welfare, the use of managerial reform and privatization strategies in social welfare seem to be inevitable if the government is to square the welfare circle.