

面對挑戰

台灣與香港之比較

主編—楊文山 尹寶珊

附錄 主觀貧富差距的迴歸係數(Ordinary Least Squares)

	模型 1	模型 2
香港	-.289*** (.013)	-.215*** (.028)
年份	.014** (.003)	.023*** (.004)
香港×年份		-.020** (.006)
截距	3.555	3.523
Adjusted R ²	.048	.049
N	10,384	10,384

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

香港「發展型」社會模式的終結和
社會政策的發展

施維恩 王卓祺
香港中文大學社會工作學系

本文認為，香港的社會政策發展正處於分岔口。雖然香港政府似乎堅持以發展經濟為目標，但民主和社會發展的訴求亦不容忽視，因為繁榮的經濟已培育出強勢的公民社會。目前的形勢為香港政府提供了一個良機，不但可透過發展社會政策，增加管治威信，而且可透過包容性的社會福利，促進社會和諧。香港亞太研究所於2010年的實證調查顯示，香港市民認為社會和諧是社會發展的主要方向，其次就是經濟發展和民主自由。選擇社會和諧作為社會發展的主要目標的受訪者，在爭取個人利益或公眾利益的態度上，都傾向各讓一步，求同存異。本文的結論是，在制定社會政策的過程中，必須考慮社會和諧這個關鍵的因素。

關鍵詞：「發展型」社會模式、社會政策發展、社會和諧、香港

Demise of the Developmental State

Angela W. Y. Shik

Department of Social Work, The Chinese University of Hong Kong

Chack Kie Wong

Department of Social Work, The Chinese University of Hong Kong

This paper argues that Hong Kong is now at a crossroads in its journey of social-policy development. Although economic development still seems to be the Hong Kong government's unwavering objective, the demand for democracy and social development can no longer be ignored because of a strong civil society fostered by economic success. The current state of affairs provides a window of opportunity for the Hong Kong government to strengthen its legitimacy through the development of social policy and to promote social harmony through inclusivity in social welfare. Findings from the present empirical survey conducted by the Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies (HKIAPS) in 2010 demonstrate that Hong Kong people identified social harmony as the main direction for social development, closely followed by economic development and freedom and democracy. Respondents who chose social harmony as the main goal of social development were more likely to take a step back and find common ground when fighting for their own rights or the rights of society. This paper concludes that these findings reflect the crucial importance of taking social harmony into consideration in the social-policy development process.

Keywords: developmental state model, social policy development, social harmony, Hong Kong

前言

香港的社會政策發展正面臨重大考驗。貧富懸殊問題惡化，加上民主訴求日趨激烈，社會亟需要有效的社會政策以促進社會和諧和防止社會動盪。自 1966 年和 1967 年發生暴動之後，香港的殖民統治者在沒有民主參與的情況下推行社會政策以確保社會安定(Scott 1989)。Scott (1989)進一步指出，1970 年代實施用作鞏固教育、衛生、公共住屋以及社會福利的社會政策，可能是增強政府管治威信的最重要措施。儘管這些政策在福利方面大見其效，但我們不應將此舉解讀為香港意圖發展成「福利型」的社會模式，因為香港的相關政策取向一直以經濟發展為先，即較傾向於「發展型」社會模式的理念。

根據 Johnson (1982) 的解述，發展型社會是由以經濟增長為先的政府成員和國家官僚組成的聯盟。從本質上，發展型社會是政治權力和專業經濟知識的聯合，從而提供發展型社會重要的變革力量(Weiss 2000)。Leftwich (1995) 指出了授予發展型社會變革力量或能力的關鍵因素，當中包括擁有相對自主性和決心的發展菁英、強大實幹且獨立的經濟官僚、服從性強的弱勢公民社會、對非國有的經濟權益的有效管理，以及控制公民權利的擴張同時保持合法性的能力和持續提供發展型社會的成效。基本而言，一個成功的發展型社會依賴於沒有自治權、不能挑戰發展菁英的弱勢社會(Leftwich 1995: 405)。

然而諷刺的是，發展型社會的成功卻可能為自己埋下衰落的伏筆，因為當一個國家逐漸達成經濟增長，社會便傾向由服從性強的弱勢聯盟而演變成一個公民主導的社會，而發展菁英必須讓位給新的自治體制和公眾利益(Barro 1997; Lijphart 1999)。

本文認為香港現在正處於社會政策發展的分岔口。一方面，經濟發展似乎仍是香港政府的堅定目標，而社會發展並非優先處理的政策

議程。另一方面，繁榮的經濟培育出強勢的公民社會，民主和社會發展的需求均不容忽視。香港政府應否繼續被動地回應公民社會的需求，讓社會主導社會政策的發展方向，還是該採取更主動的角色去引導社會政策的發展方向？當前形勢為香港政府提供了一個機會，使其可以透過社會政策發展加強其管治威信，發展包容性的社會福利，促進社會和諧。

本文首先探討東亞發展型國家的情況，分析南韓、台灣和新加坡政府如何運用社會政策（尤其是指用來發展包容性福利的政策）以加強其管治威信和治理權力。本文接著描述由一群立場堅定的發展菁英管轄的殖民時代香港之發展形態，了解當時政府如何管治相對服從性比較強的弱勢公民社會。其後，本文提出當時政府採取的社會政策措施主要是用於維持勞動力穩定及盡量提升生產力，然而香港在 1980 和 1990 年代期間曾經歷了經濟繁榮期，公民的服從性相對減弱，而對個人權利和社會權利提出更多要求。這些進展是香港的發展型社會行將結束的先兆，因為到了這個後殖民時代，從前不受質疑的發展菁英亦不得不向公眾利益和日益增加的民主需求稍作讓步。

本文是奠基於香港亞太研究所在 2008 和 2010 年的兩項實證調查，結果顯示香港市民認為社會和諧是社會發展的主要方向，其次就是經濟發展和民主自由。選擇了社會和諧作為社會發展的主要目標的受訪者中，在對爭取個人利益或公眾利益的態度上都更傾向各讓一步，求同存異。本文的結論是這些調查結果反映了在社會政策的制定過程中，必須考慮社會和諧這個極重要的因素。調查結果也反映為了盡量減少社會衝突，政府在制定社會政策時需積極主動探尋共同點，而不是被動地回應公民的訴求。

東亞發展型政府

學者從分析東亞發展型社會的經驗中發現，導致發展型社會結束的兩個主要因素包括民主和經濟全球化(Pang 2000)。民主意味著政治權力的均衡，隨著發展型社會的成功，富裕的經濟很容易衍生出有主見的公民社會。因此，在發展型社會中，政府就難以長久地維持相對的獨立性。另一方面，在經濟全球化之下，本地資本家不再依賴國家增加財政補貼，因為他們能夠取得低息貸款，不必然是國家經濟發展的策略夥伴。發展型國家不得不採取較少干預的立場並且轉變為利用市場動力去作出自我監管，因此資本家在經濟決策上變得更有影響力。在東亞地區的發展型社會，如台灣、南韓和日本政府，最終都失去了控制經濟和社會的權力。新加坡可算是此定律的唯一例外。

Pereira (2008)指出新加坡成功維持發展型社會模式的兩個重要原因。其一，新加坡政府專門與跨國資本家合作，因而有效管理金融全球化的進度，也因為如此，國內資本家未能發展成一個自主強大、能挑戰發展菁英權威性的社會力量。其二，基於有效的管治，新加坡政府成功地塑造一個服從性較強的公民社會，因而能有效地管理民主化的進程。新加坡的工人階級能共享發展型國家的經濟成果，而工會則受國家的嚴密監管。換言之，經濟富裕並沒有帶來自治性強的中產階級，而國家仍能緊握社會運作。Pereira (2008)更指出，一個強大和有效的發展型社會可以透過一系列思想和經濟策略，建立一群忠心的勞動階層，從而有效地消除工人階級對抗國家的局面。其中一項策略就是發展社會福利以促進經濟增長(Tang 2000)。

以新加坡的房屋政策為例，房屋從來不是新加坡政府面對的問題，因為超過八成的新加坡公民均向政府購買公寓。然而，如果沒有以資產為本的社會政策，這種福利政策會增加國家福利開支的負擔

(Sherraden et al. 1995)。例如新加坡政府大規模實施中央公積金(Central Provident Fund)方案，公民必須將部分收入存入自己的中央公積金戶口。中央公積金戶口的儲蓄則可以用來支付各類社會服務，包括住屋和醫療等。理論上，新加坡政府協助公民儲蓄換取他們所需要的社會服務。新加坡的房屋擁有率高，很大程度證明了這種以資產為本的社會政策是有效的(McCarthy 2002; Sherraden et al. 1995)。

與新加坡持續的發展主義相反，東亞其他發展型社會（如南韓和台灣）則難以逃脫權力下放的命運。與新加坡資產為本的社會政策相比之下，東亞的福利發展可被視為福利發展主義，亦即在發展型社會的框架下發展社會福利。福利發展主義是指勞動力人口的教育和健康各方面都受政府干預和政策管理，藉以強化政府的管治威信，同時安撫勞動人口(Aspalter 2006; Kwon 2002; Tang 2000)。因此為了鞏固管治團隊的管治威信，福利的目標傾向針對與發展菁英關係密切的群體，制定以國家經濟增長為本的公共和社會政策。而民主化進程便是能令這些針對性福利政策轉變為包容性福利政策的渠道之一(Ahn and Lee 2005; Croissant 2004; Back 2005; Hill and Hwang 2005; Hort and Kuhnle 2000; Kwon 2002; Yasuhiro 2005)。

至於南韓的情況，Minns (2001)指出了南韓政府如何透過強勁的發展政策加強各階級的力量，成功將國家工業化，以及這些階級力量卻向政府提出各種訴求，干擾了國家的自主權，最終迫使國家結束發展政策。在民主化的進程下，南韓的全民健康保險政策便反映了民衆如何透過長期鬥爭，成功爭取南韓政府實施包容性的保險政策(Kwon 2002)。南韓在 1977 年推出針對五百名員工以上的大型企業的國民健康保險制度，彰顯了抗他性的發展型福利特色，在 1978 年這個保險制度擴展至公共部門的工人和私立學校教師。這項國民健康保險制度雖然在 1987 年迅速擴大至覆蓋 51.1%的人口，但農民和自僱人士還是被排除在外(Kwon 2002)。直到 1988 年總統大選，民主憲法下的競選才

迫使所有候選人聆聽被國民健康保險制度排斥的公民的不滿，包括當選的總統盧泰愚在內的所有候選人都承諾擴大醫療保險範圍至全民健康保險。即使在全民健康保險普及後，南韓的醫療制度仍然是分散的，因為政府在全民健康保險的制度下設立了不同的資金，而這些資金從收取供款到報銷治療費用都是獨立管理的。在 1998 年，金大中政府最後決定將所有基金合併到全民健康保險計劃中(Kwon 2002)。自此以後，低收入者的保險費較以前少，而高收入者則需支付較高的保險費。

同樣地，台灣的中國國民黨在 1950 年代採取了工業化策略以鞏固政治權力(Tang 2000)。為了進一步加強執政黨在台灣管治威信，國民黨銳意動用資源提高人民的生活水平，特別為公務員、軍人、教師和勞工等特定選民提供福利服務(Tang 2000)。在民主進步黨（民進黨）於 1986 年成立之前，國民黨的獨裁統治從未受到質疑。國民黨成功的經濟政策獲廣泛民意支持，因此在 1996 年的總統選舉最終都能險勝(Chu 1998)。然而，民進黨的成立標誌著台灣民主化進程的開始，從此社會福利被視為贏取人民支持的工具。

在競爭激烈的民主化選舉中，無論是國民黨還是民進黨都作出社會福利的政策承諾(Aspalter 2002, 2006; Ku 2002; Wong 2005)。擴展老年收入保障（非發展型社會開支計劃）就是策略之一。在 1990 年代，各黨的地方政府首長開始處理老人貧窮問題，並承諾一旦當選就會在當選縣市建立普及的老年收入保障計劃，目的是改善老年收入保障制度只涵蓋私營部門僱員、公務員、學校教師的不足。即使是民選的國民黨主席李登輝，亦於 1997 年贊成將老年保障範圍擴展到低收入老人和農民的理念。老人年金於 2002 年由當年執政的民進黨陳水扁於第一任總統任期內（2000-2004 年）推出。隨著 2008 年台灣實施國民年金法，國民黨重奪政權，台灣成功進入全民老年收入保障的新時代。

民主化進程雖然是一個有效的方法，不但為南韓帶來全民醫療保險，也為台灣帶來全民老年收入保障，不過，社會政策的發展方向隨

之從國家主導轉為社會主導。換言之，這些社會政策的出現有效削弱國家的發展政策及其相對的自主權。

殖民時代和發展型政策

香港近似東亞其他發展型社會，以發展型的社會模式帶來經濟繁榮。殖民地時代的香港(1842-1997)對經濟發展採取自由放任的態度，強調市場對經濟增長的重要性。在港督麥理浩掌權之前，政府幾乎毫不關心社會政策，尤其是社會福利的發展。儘管英國政府外交和聯邦事務部起草的《香港規劃書》(Hong Kong Planning Paper)提出大規模的社會改革建議，麥理浩似乎也是一個「不情願的改革者」(Yep and Lui 2010)。社會政策的實施深得民心，視經濟發展為主要目標的菁英也因此鞏固了政治權力。

作為一個強大的殖民政府，香港有四「不」特點：不負責任的政府、不自治、不具代表性的立法機關、不民主的制度(Wesley-Smith and Chen 1988)。這些特點，加上重視經濟發展，都與發展型社會模式非常吻合。港督和行政立法兩局的成員組成了確保經濟發展優先的發展菁英團隊。當時香港財政司夏鼎基爵士提出的「積極不干預政策」，反映他堅守自由市場的理念和儘量縮小公共部門規模的立場(Haddon-Cave 1984)。至於經濟不干預是否反映了自由放任為主的政策，這點還是有待商榷，不過毫無疑問，發展型的菁英確保了大型銀行和大型貿易公司等「頂尖的發展型機構」的發展不受干預(Deyo 1989)。

在社會政策的制定方面，不干預政策在 1970 年代以前最為明顯，主要用作支持經濟發展的一種方法。這與儒家思想中家庭有照顧成員義務的思想一致(Walker and Wong 2005)。因此，在港督麥理浩提出社會政策改革之前，照顧老幼都是家庭的責任。無力照顧自己的貧窮家庭，由志願機構照顧他們的需要。這些機構只提供基本社會服務，特

別是在醫療保健、房屋、教育等範疇。這種不干預政策在 1966 年至 1967 年的暴動後才有所改變，當時的港督麥理浩推出一系列社會改革，藉此撫慰經歷動盪的民衆，並重建港人的信心。鄧廣良(Tang 2010)把這些改革稱為 1970 年代的「大爆炸」型擴展，因為這些改革不但規模大，而且是事後作出的被動反應。

麥理浩主要社會政策的貢獻是鞏固「四大支柱」：教育、衛生、公共房屋以及社會福利(Jones 1990)，這些政策也是當今香港社會福利政策的支柱。由於教育是經濟發展的工具之一，教育政策是第一個受到政府關注的社會政策(Tang 2000)。免費小學教育於 1971 年推行，其後在 1978 年拓展至初中，成為一共九年的免費教育。醫療是另一個早期受關注的政策範疇，1964 年《香港醫療服務的發展》白皮書公布的調查結果中，有一半的受訪者無法支付公立診所的收費，有六成沒有能力支付公立醫院的收費。有鑑於此，香港政府建立一個低成本的公共醫療服務機構，形成了 1960 年代中期的全民醫療體系的基本結構雛型。此政策雖然帶來低成本的全民醫療保險福利，但背後的經濟動機大於社會動機，只是為为了提高勞動生產率和促進經濟增長(Wong 2008)。

同樣，麥理浩時代的公共房屋政策也有雄厚的經濟基礎。1960 年代的文化大革命前夕，中國大陸的移民和難民大量湧入香港，迫使政府重新考慮公共房屋政策，以安置「寮屋區」的居民。1972 年，麥理浩宣布了一項為 180 萬公民提供房屋的十年計劃；1973 年，成立法定機構房屋委員會，負責為政府規劃、建設和管理所有公共房屋計劃(Wong 2008)。「廉租屋」確保工業生產所需的廉價勞工得到穩定的供應，同時提供不錯的經濟環境，在其他因素保持不變的情況下，令工人沒有藉口要求更高的工資(Castells et al. 1990; Wong 2008)。

麥理浩時代的社會福利政策發展包括 1971 年推出的社會援助計劃，以及 1973 年實施全民養老及傷殘津貼。1965 年的社會福利白皮書反映了這些福利政策促使人們先尋求來自家庭的援助，維護了儒家

家族思想和孝道傳統，若家庭支援不足，才會依靠社會福利的救助 (Chiu and Wong 2005; Tang 2000)。這些福利政策旨在為窮人和老人紓困，但未能構成一個能同時照顧富裕者的全面社會保障計劃(Wong 2008)。雖然這些福利政策都是促成完整社會保障援助計劃的積極措施，但其實只是針對不斷轉變的社會需求的應急之計，經濟發展仍然是主要目標。

香港殖民政府選擇實施剩餘福利模型，而不是採用英國的福利國家模式，原因只有一個：經濟發展大於一切。在自由放任經濟的掩飾下，社會政策被用作支持經濟發展和促進市場增長的策略工具。

1980 和 1990 年代初，香港大多數人都受惠於發展型社會經濟的成功。然而，隨著發展型社會的模式日漸成熟，香港人不再唯唯諾諾，而是開始發聲表達自己的意見，特別是有關民主的事項，從而削弱發展型菁英的勢力。1995 年第一個也是唯一完全由選舉產生的立法會，證實了港人對民主的訴求。

後殖民時代和發展型社會的終結

1997 年 7 月 1 日，香港主權回歸中華人民共和國，展開香港的後殖民時代。雖然毫無疑問的，經濟增長仍是政府的優先政策，但公民社會已不再軟弱，也不再甘於順從，因此發展型菁英難以抑制公民權利。此外，1997 年亞洲經濟危機導致後殖民時代的香港經濟衰退，令政府不再繼續只重視經濟發展。

儘管發展型社會終結的跡象明顯，鄧廣良(Tang 2000)仍然認為在行政長官董建華的領導下，後殖民的香港仍是朝發展主義的方向邁進。他進一步認為，新成立的香港特別行政區(Special Administrative Region)朝著的方向是反福利主義，並視快速經濟增長為社會發展的重點。他認為公屋私有化和發展代替全民醫療供款式的醫療制度，等於

社會福利有計劃地、有系統地退化的跡象。這些私有化的措施顯示，香港可能過渡到資本投資社會，其特點是政府政策以積累資本為主導 (Tang 2000)。

然而，從後殖民時代的社會政策發展來看，沒有跡象顯示後殖民政府要減少提供福利。實際上，社會政策被用作平息內亂和加強執政菁英權力的方法。例如，董建華倡議增建八萬五千間房屋以解決房屋問題，儘管最後因房地產商強烈反對而終止，卻印證了後殖民政府在福利方面的承諾。王卓祺(Wong 2008)則認為香港是一個新自由主義的福利社會，公共服務和福利是嚴格根據個人的經濟狀況補助，只為不幸的人服務，但同時由於對經濟增長有利，香港也提供了全民醫療和教育。迄今為止，在民主化進程的背景下，加上社會經濟的改變，香港人對社會服務和福利的需求日增。

「綜合社會保障援助（綜援）計劃」以及「社會保障津貼」作為福利政策的推出，支持這個新自由主義的福利社會模式的理論。綜援計劃旨在根據市民的經濟狀況，補助財政上無法養活自己的市民；社會保障津貼則是為老人和嚴重殘障人士提供每月定額的津貼。在房屋政策方面，儘管 2002 年「居者有其屋計劃」被撤，政府仍為低收入家庭和個人提供租住公屋。在醫療政策方面，香港一直維持全民醫療體系，並於 2008 年推出長者醫療券試驗計劃，資助七十歲或以上的長者使用私營基層醫療服務。在教育政策方面，香港在 2007 年推出學前教育學券計劃，資助綜援受助人的子女的學前教育；此外，在 2009 年，政府把九年免費基礎教育延長至十二年，涵蓋小學和中學教育。

總體而言，後殖民香港制定的社會政策符合政府對福利政策的承諾，尤其針對窮人、殘障人士和老人的福利。儘管香港在後殖民時代的頭八年來經濟低迷，但特區政府仍然致力發展社會政策(Wong 2008)。社會政策的發展似乎證明香港的發展型社會模式的終結：社會政策獲得政治的支持，或至少發揮了除支持經濟發展以外的功能。

然而，如何在財政上持續支持社會服務，問題仍未解決。王卓祺(Wong 2008)指出了一個重要的事實，即是除了強制性公積金（強積金）和公屋（尤其是居者有其屋計劃），幾乎所有非供款的社會服務和福利均是全由政府資助。然而，社會服務的收費處於較低水平，尤其是公共醫療服務，難以支付成本。此外，強積金計劃基本上是一個沒有跨階級或跨代再分配功能的個人儲蓄計劃(Asher and Newman 2001)。另一個重要的因素是香港非常狹窄的課稅基礎，例如在2005-2006財政年度，3.4萬名員工中只有1.2萬人支付薪俸稅(Financial Services and the Treasury Bureau 2006)。換言之，大多數使用社會服務的人都沒有在財政上支持福利制度的可持續性。縱使如此，使用社會服務的人和廣大市民還是一致認為，政府有責任資助社會服務(Wong 2008)。因此，當發生爭議，例如誰有權使用社會服務，或社會服務的水平受到質疑，社會衝突可能一觸即發。

香港社會政策發展去向

殖民地時期的香港採用了發展型社會模式，成功促進了經濟增長和發展。然而，當只有少數特權階層享受經濟發展的成果，社會各階級之間的關係並不和諧，經濟增長也可能帶來社會衝突。此外，當公民社會認為政府未能解決他們的需求，認為政府將經濟發展放在福利政策之前，很可能發生社會動盪。

為了解社會現況，以便促進社會政策的發展，香港亞太研究所在2006年開始進行兩年一度的香港市民對社會和諧的態度意見調查。每一項電話調查訪問了約一千名18歲或以上的香港居民。迄今進行的每一項調查的回應率接近五成。

2010年的調查發現，大部分受訪者(60.4%)同意社會和諧是社會發展的主要方向，其次是經濟發展(21.8%)和自由民主(17.8%)。比較2008

年和2010年的調查結果，資料出現重要的變化趨勢，包括選擇自由和民主的受訪者增加了6.4%，選擇經濟發展的受訪者減少了4.8%（見表1）。雖然研究結果反映輿論重點慢慢從經濟增長轉向民主化，社會和諧仍然是社會發展的首要重點。這項發現亦顯示，儘管最新一次（2010年）的結果顯示，較多香港市民認為自由和民主非常重要，但主流民意仍然認為在民主化的進程中，社會衝突應減至最低，因為社會和諧仍然是社會發展的最重要目標。換言之，香港政府不能繼續被動地回應公民社會的訴求，建立社會政策發展型的方向，因為社會不同的聲音可能要求不同的社會政策，從而可能導致社會衝突。

根據2010年受訪者對爭取權益的看法的資料（見表2），14.8%的受訪者認為在爭取個人權益時，要堅持原則而不應該退讓，而80.3%的人認為大家應該各讓一步，求同存異。受訪者被問及關於爭取社會公眾權益的看法時，趨勢也是相似的：22.9%認為在爭取公眾權益時應該堅持原則，不應該退讓；70.1%則認為應該各讓一步，求同存異。這些結果顯示，不管是個人權益或者社會公眾權益，在爭取權益的過程中，港人趨向求同存異。這些調查結果反映香港市民爭取自己的權益時，傾向於避免衝突和求同存異。

比較受訪者對爭取權益的態度和對社會發展目標的看法（見表3），我們發現選擇社會和諧為社會發展目標的受訪者，在爭取個人權益時最有可能採取各讓一步、求同存異的方式(90.4%)；選擇經濟發展的受訪者中則有88.6%會選擇上述方式；而選擇民主和自由的受訪者中則有62.4%會選擇上述方式。當受訪者被問及關於爭取公眾權益時的看法時，趨勢是相似的：選擇社會和諧作為社會發展目標的受訪者中，83.1%在爭取個人權益時最有可能採取各讓一步以求同存異；選擇經濟發展的受訪者中有79%會選擇上述方式；選擇民主和自由的受訪者中有45.8%。這些調查結果反映了選擇民主和自由作為社會發展目標的受訪者在爭取個人和社會公共權益時，尋求共同點的可能性最小。

表 1 受訪者對社會發展方向的選擇(%)

	2008 年	2010 年
民主自由	11.4	17.8
經濟發展	26.6	21.8
社會和諧	62.0	60.4
N	974	978
χ^2	18.543***	

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

表 2 受訪者對爭取權益的看法：2010 年(%)

	個人權益	公眾權益
要堅持原則，不應該退讓	14.8	22.9
大家應該各讓一步，求同存異	80.3	70.1
其他：兩者皆不是／視乎爭取的是甚麼	1.2	1.5
不知道／好難講	3.7	5.5
總計	1,005	1,005

表 3 爭取權益態度與對社會發展目標的看法(%)

	民主和自由	經濟發展	社會和諧
爭取個人權益			
堅持原則不應該退讓	37.6	11.4	9.6
各讓一步求同存異	62.4	88.6	90.4
n	170	201	560
χ^2	82.316***		
爭取社會公眾權益			
堅持原則不應該退讓	54.2	21.0	16.9
各讓一步求同存異	45.8	79.0	83.1
n	166	195	550
χ^2	97.415***		

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

這些發現還反映，如果香港政府允許民主化進程引導社會政策的發展方向，由於選擇民主和自由作為社會發展目標的市民最不可能各讓一步以求同存異，香港政府面臨的社會衝突可能上升。

當受訪者為影響社會和諧的因素排序時，在 2006 年、2008 年和 2010 年貧富懸殊都排在第一位，而選擇的受訪者人數更逐年遞增（見表 4）。市民與大財團矛盾也連續三年排名高位，在 2006 年和 2008 年排名第二，在 2010 年排名第三。研究結果明確警示，除非政府拉近貧富的差距，並制定社會政策解決市民和大財團之間的矛盾，否則難以維護社會和諧。此外，更多人認為政治紛爭是影響社會和諧的因素，反映政府和港人在有關政策發展方向上意見分歧。

總括而言，研究結果反映香港人極重視社會和諧作為社會發展的目標，而且在爭取個人和社會權益時，大多數人願意各讓一步以求同存異。此外，2010 年的最新民意調查結果清楚反映，貧富懸殊是影響社會和諧的主因，政治紛爭排名第二，市民與大財團矛盾排名第三。

這些發現為香港的社會政策發展方向提供了多項建議。首先，由於貧富懸殊一直被視為影響社會和諧的主因，當務之急是推行解決貧富懸殊的社會政策。同時，2008 年和 2010 年的調查結果顯示，選擇

表 4 受訪者評估影響社會和諧的因素的次序變化

	2006 年		2008 年			2010 年		
	平均值	排列	平均值	排列	較上次+/-	平均值	排列	較上次+/-
貧富懸殊	3.71	1	3.77	1	+0.06	3.84	1	+0.07
政治紛爭	3.50	3	3.29	5	-0.21	3.75	2	+0.46
市民與大財團矛盾	3.51	2	3.50	2	-0.01	3.67	3	+0.17
官民矛盾	3.21	6	3.18	7	-0.03	3.62	4	+0.44
社會缺乏包容	3.24	5	3.33	4	+0.09	3.40	5	+0.07
家庭糾紛	3.30	4	3.42	3	+0.12	3.39	6	-0.03
僱傭矛盾	3.20	7	3.24	6	+0.04	3.15	7	-0.09

註：分數的尺度為 1 至 5，1 = 完全不嚴重、2 = 不嚴重、3 = 一半半、4 = 嚴重、5 = 非常嚴重。

民主和自由作為社會發展的主要目標的人數增加，選擇社會和諧的人數則減少。此外，比起選擇社會和諧作為社會發展的主要目標的市民，選擇民主和自由的市民採取退後一步以求同存異的可能性較低。因此，如果未能透過社會政策的制定解決貧富懸殊，很可能會出現社會衝突。

其次，政治紛爭在影響社會和諧的因素之中仍然排名很高，顯示香港政府和市民的意見有明顯的分歧。換言之，香港政府正在失去管治威信，政府和市民之間的裂痕正在擴大。新加坡的經驗顯示，恢復政府管治威信的方法之一是主動積極發展社會政策，透過普及福利滿足全體公民的需要，而非被動地回應公民提出的訴求。

結論

香港是否正邁向發展型社會模式的終結，進入新自由主義的福利型模式，即是要經濟發展讓步予社會福利發展？還是香港堅決把經濟發展放在首位，堅持發展型社會的模式？無論如何，目前的情況已為香港政府提供了不少機會，可以透過積極主動發展社會政策，提高政府的管治威信。可以肯定的是，隨著香港過去幾十年的經濟成就，市民已不再唯唯諾諾，所以香港的社會政策必須兼顧經濟發展和民主自由的需要，同時也要維持社會的和諧。

從南韓和台灣等東亞發展型社會可見，當發展型社會模式邁向終結時，必會帶來包容性的福利政策，如南韓的全民醫療保險和台灣的全民老年收入保障。這些例子中的包容性社會福利是民主化進程的結果，社會政策不是由國家推行，而是由公民運動發動的。相比之下，新加坡制定資產為本的社會政策（如中央公積金），透過有效管理社會的階級關係而一直維持強大的發展型社會模式。新加坡政府積極實施社會政策以鞏固政府的管治威信，並促進和諧的社會階級關係。

香港是否會像新加坡那樣，堅持發展型社會模式，還是像南韓和

台灣那樣，讓發展型社會模式自行邁向終結？無論如何，可以肯定的是，社會政策不可只為了支持經濟發展。跟其他東亞的發展型國家一樣，香港政府也須顧及民間對社會政策的需要。香港的社會政策發展是否會跟隨南韓和台灣的步伐，要透過民間運動、社會不安，才能制定包容性的福利政策？還是政府會把握這個機會，趁大多數港人仍重視社會和諧、願意求同存異的時機，積極主動發展以資產為本的社會政策，可以促進階級關係的和諧，並鞏固政府的管治威信？答案尚待分曉。

參考文獻

- Ahn, S.-H., and S.-C. Lee (2005) The Development of South Korea Welfare Regime. Pp. 165-186 in *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalization*, edited by A. Walker and C. K. Wong. Bristol: Policy Press.
- Asher, M., and D. Newman (2001) Hong Kong and Singapore: Two Approaches to the Provision of Pensions in Asia. *Journal of Pensions Management* 7 (2): 155-166.
- Aspalter, C. (2002) *Democratization and Welfare State Development in Taiwan*. Aldershot: Ashgate.
- (2006) The East Asian Welfare Model. *International Journal of Social Welfare* 15: 290-301.
- Back, S.-W. (2005) Does China Follow "the East Asian Development Model?" *Journal of Contemporary Asia* 35(4): 485-498.
- Barro, R. (1997) *Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Castells, M., L. Goh, and R. Y.-W. Kwok (1990) *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*. London: Pion.
- Chiu, S., and V. Wong (2005) Hong Kong: From Familistic to Confucian

- Welfare. Pp. 73-94 in *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalization*, edited by A. Walker and C. K. Wong. Bristol: Policy Press.
- Chu, Y. H. (1998) Labor and Democratization in South Korea and Taiwan. *Journal of Contemporary Asia* 28(2): 185-202.
- Croissant, A. (2004) Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge. *Social Policy and Administration* 38(5): 504-524.
- Deyo, F. C. (1989) *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Financial Services and the Treasury Bureau (2006) *Broadening the Tax Base, Ensuring Our Future Prosperity: Consultation Document*. Hong Kong: Government of the Hong Kong SAR.
- Haddon-Cave, P. (1984) Introduction--The Making of Some Aspects of Public Policy in Hong Kong. Pp. xii-xiii in *The Business Environment in Hong Kong*, edited by D. G. Lethbridge. Hong Kong: Oxford University Press.
- Hill, M., and Y.-S. Hwang (2005) Taiwan: What Kind of Social Policy Regime? Pp. 145-164 in *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalization*, edited by A. Walker and C. K. Wong. Bristol: Policy Press.
- Hort, S. E., and S. Kuhnle (2000) The Coming of East and South-East Welfare States. *Journal of European Social Policy* 10(2): 162-184.
- Johnson, C. A. (1982) *MTTI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- (1999) The Developmental State: Odyssey of a Concept. Pp. 32-60 in *The Developmental State*, edited by M. Woo-Cumings. Cornell, CA: Cornell University Press.
- Jones, C. (1990) *Promoting Prosperity: The Hong Kong Way of Social Policy*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Ku, Y. W. (2002) Towards a Taiwanese Welfare State: Demographic Change, Politics and Social Policy. Pp. 143-167 in *Discovering the Welfare State in East Asia*, edited by C. Aspalter. Westport: Praeger.
- Kwon, H.-J. (2002) The Korean Welfare State: Development and Reform Agenda. Pp. 63-80 in *Discovering the Welfare State in East Asia*, edited by C. Aspalter. Westport: Praeger.
- Leftwich, A. (1995) Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State. *Journal of Developmental Studies* 31(3): 400-427.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lo Cheng, S. (1990) *Public Budgeting in Hong Kong: An Incremental Decision-Making Approach*. Hong Kong: Writers' and Publishers' Cooperative.
- McCarthy, D., O. S. Mitchell, and J. Piggott (2002) Asset Rich and Cash Poor: Retirement Provision and Housing Policy in Singapore. *Journal of Pension Economics and Finance* 1 (3): 197-222.
- Minns, J. (2001) Of Miracles and Models: The Rise and Decline of the Developmental State in South Korea. *Third World Quarterly* 22(6): 1025-1043.
- Pang, E.-S. (2000) The Financial Crisis of 1997-98 and the End of the Asian Development State. *Contemporary Southeast Asia* 22(3): 570-593.
- Pereira, A. (2008) Whither the Developmental State? Explaining Singapore's Continued Developmentalism. *Third World Quarterly* 29(6): 1189-1203.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the State Welfare? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Scott, I. (1989) *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Sherraden, M., S. Nair, S. Vasoo, and N. T. Liang (1995) Social Policy Based on Assets: The Impact of Singapore's Central Provident Fund. *Asian Journal of Political Science* 3(2): 112-133.
- Tang, K. L. (2000) *Social Welfare Development in East Asia*. New York: Palgrave.
- (2010) Hong Kong's Social Welfare Development (1945-1997): Promises of a Developmental Colonial State. *Proceedings from the Sixth International Symposium and Lecture on Social Policy: Social Policy Innovation in the Era of Social Transformation*. Hangzhou, China: Zhejiang University Press.
- Walker, A., and C. K. Wong (2005) *East Asian Welfare Regimes in Transition:*

From Confucianism to Globalization. Bristol: Policy Press.

Weiss, L. (2000) Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not Normalizing. *The Pacific Review* 13(1): 21-55.

Wesley-Smith, P., and A. H. Y. Chen (1988) *The Basic Law and Hong Kong's Future*. Singapore: Butterworths.

Wong, J. (2005) Democracy, Development and Health in Taiwan. Pp. 50-72 in *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, edited by H. J. Kwon. New York: Palgrave Macmillan.

Wong, C. K. (2008) Squaring the Welfare Circle in Hong Kong: Lessons for Governance in Social Policy. *Asian Survey* 48(2): 323-342.

Yasuhiro, K. (2005) Welfare States in East Asia: Similar Conditions, Different Past and Divided Future. Paper presented at the 2nd East Asian Policy Conference of the University of Kent, U.K.

Yep, R., and T. L. Lui (2010) Revisiting the Golden Era of Maclehoose and the Dynamics of Social Reforms. *China Information* 24(3): 249-272.

11

ECFA 之後的中國效應：兩岸貿易對台灣貧富差距與階級政治的影響

林宗弘

中央研究院社會學研究所

兩岸經貿關係的擴張對台灣的貧富差距與階級政治有何影響？本文運用 2010-2012 年的民意調查，研究發現在簽訂兩岸貿易協定之後的三年間，台灣的貧富差距與階級投票行為有顯著變化。在所得分配方面，經常往來中國的企業主收入顯著高於其他階級的民眾，過去三年所得持續增加，新中產階級與非技術工人之所得則持續減少。其次，相對於資方與新中產階級，農工階級較少前往中國。對兩岸經貿影響的主觀認知方面，資方與中產階級高學歷者多認為自己的家庭經濟因此獲益，但自雇者（包括農民）與勞工階級則傾向認為自己的家庭受害，並認為兩岸經貿往來會造成貧富差距擴大。最後，對兩岸貿易的主觀認知左右了民眾的政治態度，認為兩岸貿易導致貧富差距擴大者較支持泛綠，從兩岸貿易中獲得利益者則較支持泛藍。上述發現證實兩岸經貿關係的擴張在不同階級以及產業部門間的利益分配不均，導致台灣民眾貧富差距擴大，影響了各階級選民對藍綠兩黨的支持程度。

關鍵詞：階級政治、選舉行為、貿易、收入分配、兩岸關係

* 本文原名為〈兩岸貿易與台灣的階級政治〉，發表於中央研究院社會學研究所舉辦之「中國效應」在台灣小型研討會，2011 年 4 月 23 日；本文引用的理論文獻與模型與胡克威、林宗弘的論文〈愛恨 ECFA：兩岸貿易與台灣的階級政治〉類似，該文發表於「2011 台灣—香港社會學與社會意向」研討會，2011 年 3 月 11 日。本文對前幾次研討會論文最主要的修訂，來自新數據的整合與時間變量的效果。筆者感謝兩次研討會上胡克威、蕭新煌、吳乃德、吳介民、陳志柔與張茂桂等人的意見，羅傑茗與楊芷瑜等助理的協助，以及兩位匿名審查人的建議，依此進行了相當幅度的修訂，但文中錯誤一概由筆者自行負責。

CONTENTS

Preface	i
1 Are Taiwanese Conservative? An International Comparison <i>Hei-yuan Chiu</i>	1
2 Religion and Subjective Well-Being: A Comparison Between Taiwan and Hong Kong <i>Gang-Hua Fan and Hsin-Huang Michael Hsiao</i>	27
3 Beyond Socialization: School Contextual Strain and Adolescents' Self-Control <i>Nicole W. T. Cheung</i>	61
4 Changing Mate Selection and Family Values: Comparing Taiwan and Hong Kong <i>Chin-Chun Yi and Yu-Han Jao</i>	97
5 Mediating Effects of Perceived Family Functioning in the Relationship Between Parenting Stress and Parental Style Among Chinese Parents in Hong Kong <i>Joyce L. C. Ma and Lauren L. Y. Lai</i>	135
6 Sex-Role Traditionalism and Emotional Intimacy Between Marital Partners in Hong Kong <i>Kwok-fai Ting</i>	163
7 Responses to the Economic Crisis and Assessments of Government Performance: Public Opinion in Taiwan and Hong Kong in 2009 <i>Hsin-Huang Michael Hsiao and Po-san Wan</i>	179
8 Attitudes Toward China-Related Policies and Their Variation Across Generations in Taiwan <i>Chih-Jou Jay Chen and Te-Lin Yu</i>	209
9 Perceived Income Inequality and Its Political Consequences in Hong Kong and Taiwan from 2003 to 2009 <i>Kevin T. W. Wong and Jackson K. H. Yeh</i>	237
10 Demise of the Developmental State <i>Angela W. Y. Shik and Chack Kie Wong</i>	267
11 China Impacts After the ECFA: Cross-Strait Trade, Income Inequality, and Class Politics in Taiwan <i>Thung-hong Lin</i>	287
Contributors	327
Index	330

國家圖書館出版品預行編目資料

面對挑戰：臺灣與香港之比較 / 楊文山, 尹寶珊主編.
-- 初版. -- 臺北市：中研院社研所, 民 102.07
面：公分. -- (中央研究院社會學研究所專書；第 9
號)
ISBN 978-986-03-7283-0 (精裝) . --
ISBN 978-986-03-7282-3 (平裝)

1.文化 2.社會 3.比較研究 4.文集 5.臺灣
6.香港特別行政區

541.207 102012456

專書第九號

面對挑戰：台灣與香港之比較

主 編 楊文山 尹寶珊
編 輯 謝麗玲 張碩庭
出 版 者 中央研究院社會學研究所
發 行 者 中央研究院社會學研究所
台北市南港區研究院路二段 128 號
排 版 龍虎電腦排版股份有限公司
新北市中和區建一路 7 號 2 樓
印 刷 文盛彩藝事業有限公司
台北市和平西路 1 段 150 號 4 樓之 2
初 版 中華民國一〇二年七月
定 價 精裝 350 元・平裝 300 元

GPN 1010201247 ISBN 978-986-03-7283-0 (精裝)

GPN 1010201248 ISBN 978-986-03-7282-3 (平裝)