

從民意看 香港的社會與政治

王家英 尹寶珊



香港中文大學香港亞太研究所

從民意看香港的社會與政治

王家英 尹寶珊

香港中文大學
香港亞太研究所

2008

香港亞太研究所・研究叢刊第七十三號

從民意看香港的社會與政治

Hong Kong Society and Politics in Public Opinion

作 者：王家英、尹寶珊

出 版：香港中文大學香港亞太研究所

地 址：香港沙田香港中文大學

印 刷：傳真廣告印刷公司

版 次：二零零八年三月第一版

國際書號：ISBN 978-962-441-573-5

© 香港中文大學 2008

版權所有 不准翻印

從民意看香港的社會與政治

序言

對現代社會來說，民意的重要性，幾乎不言而喻。不符民意的政策，難以推行；違反民意的政府，無法維持，至少無法長期維持。

這不是說古代社會不重視民意，中國二千年前就有民本思想，有「民猶水也，可以載舟，可以覆舟」的觀念。但這往往從統治需要的角度考慮，掌權者體恤民意，如果不是出於慈悲，或者收買民心，就是希望消除叛逆，鞏固政權；臣民特別是士人講求民意，目的主要也是令君上有所收斂，施政不要過分暴戾。從性質、目的、方法而言，古代政治說的民意和現代社會追求的民意，基本上沒有甚麼共通處。當然，由於不必事事受民意制肘，古代政治從「民可以樂成，不可以慮始」的角度出發，明智的執政者也能夠為子民帶來重大的好處，長遠的幸福；現代社會貨力為己，私利先行，於是，斤斤計較民意的政策，有流於短視和只能顧及眼前利益的危險，這可說是現代政治未能好好解決的問題。

民意在香港，表現出來的又是一種相當特別的面貌。

香港的民主政制二十多年來一直發展，但執政者至今還不是經由普選產生，也不需要取得政黨支持，因此，就體制而言，民意對於政府最多只具有參考作用，而不是最後根據。但正由於不是經過以民意為最後根據的普選產生，也沒有可靠的政黨作為後援，政府在制訂和推行政策時，往往希望表現得符

合民意，以便得到充分支持，這就令到政府幾乎不得不時刻關注民意動向。經由普選產生的政府，由於具備無可置疑的合法性，可以推行一些短期而言拂逆民意的政策措施，但合法性不是如此鞏固，民意基礎不是如此堅實的香港政府，只能在施政過程中謀求加強社會支持，因而不得不格外重視民意。這種獨特的情況，由董建華的辭職下台，和曾蔭權的當選以至施政，相當清楚地反映出來。

於是，如何令民意有效地表達，如何以民意影響政府施政，成為香港社會普遍關心的問題；民意調查，相應地得到前所未有的重視，不但政府賴之以形成和決定政策，媒體和各種社會力量亦以之爭取或擴大影響。目前香港的局面，也許可以用「普選未到，民意先行」形容之。

民意雖然得到如此重視，但要對之作充分瞭解，亦不容易，在方法上涉及種種問題。西方的社會科學近幾十年來進行了很多嘗試，逐漸形成不少切實可行的方法，令到貌似錯綜複雜、混亂無序的民意，可以相對清晰地呈現出來。香港近年的各種民意調查，多數參考西方社會科學界的成果，再根據本地的實際情況作出調整，從而為政府和民間提供可靠和有用的參考。

本書就是在以上背景之下撰寫，通過近年完成的幾個主要民意調查，呈現學術研究在民意調查方面的近貌，同時運用調查所得數據，探討香港社會政治變化的脈絡。

本書得以出版，得到不少機構和朋友的幫助，我們特別要感謝香港政府大學教育資助委員會屬下的研究資助局資助1995至2006年的香港社會指標調查（研究計劃項目編號：CUHK2/93H、HKU394/96H、POLYU5185/98H、CUHK4331/00H、HKU7255/03H和POLYU5411/05H），政府統計處為歷次入戶調查抽選居住單位樣本，劉兆佳教授無間的鼓勵和支持，香港亞太研究所資助大部分的電話調查，以及沈國祥、姚傳禮、葉天生、陳韻晴、梁月蓮、莫錦華和司徒美華等同事在各方面的協助。最後，眾多市民撥冗接受訪問，在此謹誌謝忱。

導論

對於政策的研究和制訂，明智的決策者都會知道，必須就四項要素作出全面而均衡的考慮，即專家意見、政策文件分析、宏觀的社會政治環境和民意（Brown, 1985; Henry, 1989）。只要對這四項要素的任何一項考慮不足，均很可能影響政策推行的成效，甚至造成政策的挫敗。在上述四項要素中，對民意的評估和掌握，又相對地更形重要，原因是人民是政策的受眾，無論一項政策在構思上如何理性完美，若不符公眾的期待，它終不免窒礙難行，隨時面對人民處處杯葛抵制的命運。

本書輯錄了近年我倆合著的八篇論文，主題均以民意調查數據為基礎，從不同角度分析香港的社會和政治，故直接將書題為《從民意看香港的社會與政治》。已故的美國民意研究權威學者Key（1961:8）曾略帶誇張地說，捕捉民意有如盼望緊緊地擁抱聖靈。現代社會瞬息萬變，要精確地捕捉民意確實並不容易，但政府的統治認受性畢竟主要建立在民意的基礎之上。故此，無論民意如何難以捕捉，仍然吸引了無數的決策者和社會科學家的強烈興趣。本書的八篇論文，可視為我倆嘗試擁抱「民意聖靈」的一次經驗結集，效果如何，就留給讀者評說。

首章根據1999年底進行的一項電話民意調查結果，探討香港的族群認同狀況。回歸之初，香港的族群認同現象同時存在於三個互為交錯的層面：（一）基於香港和內地政治長期區隔的現實，香港人認同和中國人認同是香港市民兩種重要且相互

競爭的身分認同。香港市民不僅對這種身分的選擇並無太大困難，而且香港人認同者又持續高出中國人認同者兩成以上，顯示香港人的本土主義仍然強烈，未有因九七回歸中國的現實而大幅減退。（二）基於地域空間對塑造族群認同的重要性，香港市民在省籍/地域層面也呈現出不同的省籍/地域認同。但由於香港市民大多是來自廣東省的移民或是這些移民的後裔，他們絕大多數的省籍認同均以廣東省為主，儘管在廣東省籍以下，同時存在了複雜分歧的次級地域認同現象。（三）在完全自由選擇的自我族群認同上，香港市民也展現出複雜多端的族群認同面貌，包括以香港本土為對象的認同（如香港人、新界人）、以廣東地區為對象的認同（如廣東人、潮州人）、以中國其他地區為對象的認同（如福建人、上海人、台灣人）、以非特定地區為對象的認同（如客家人、中國人），以及沒有任何清晰族群認同的非族群化現象。在特色上，香港的族群認同也展現出如下兩點獨特的面貌：（一）自我族群認同的疆界相對模糊，差別意識並不明顯。（二）前述三個層面的族群認同之間，存在了顯著的相關性，反映出香港市民族群認同構成的背後，政治、地域和文化因素交纏互結，複雜多端。還須補充的是，內地新移民並不在香港市民的自我族群認同之列，但卻是他們加諸於特定群體的族群標籤，這固然突顯出內地新移民在香港引發的社會問題日趨嚴重，對內地新移民的族群標籤化，更有可能加速他們的「族群化」，標籤的作用有可能化幻成真。

第二章追蹤1988至2006年間市民對社會問題認知的演變，包括他們對社會問題的不確定感、嚴重程度評估，以及對最嚴重和最需要盡快解決的社會問題的看法。過去十多年間，市民對過半數社會問題的不確定感均呈下降的趨勢，這也許反映他們對有關的社會狀況加深了關注和瞭解。此外，市民對不同社會問題具有迥異的不確定感，從其級序而言，歷年的變化不大，一般以貪污、社會福利和教育居榜首，以治安、交通和環境污染等問題居榜末。不過，社會邊際性較高的群體（如女

性、年長者）對社會問題有較高的不確定感，是不大準確的社會塑型，此等群體具有較高的不確定感，主要是源於他們在其他社經條件上的短絀。另一方面，市民一直具有頗高的「社會問題感」，其中以女性、教育程度較高者和香港出生者尤甚。在過去十多年，市民認為出現明顯惡化的社會問題是就業和老人問題，而有明顯改善的則是交通、治安、房屋和青少年問題。調查亦發現，歷年來，市民對甚麼是最嚴重和最需要盡快解決的社會問題缺乏明顯的共識，處於最嚴重社會問題級序首位的問題亦屢有變動。

第三章根據一項分四次進行的電話民意調查，查察香港市民的主觀社會階層認同，並從不同社會階層認同者對政府重大社會政策的態度，分析他們之間的矛盾分化。就數據看，香港市民的社會階層認同十分清晰，而由此顯現的社會階層結構也頗為穩定，主要包含約佔一成人口以下的社會上層、約佔七成人口的中產階層，以及約佔兩成人口的社會下層。此外，市民的主觀社會階層認同與其客觀社經位置大致吻合，反映出有關的主觀社會階層認同結構具有相當的客觀依據。就對重大社會政策的態度而言，不同社會階層認同者確實存在著不同程度的矛盾分化。在房屋政策上，社會下層和中層認同者大多認為政府應繼續增加房屋開支，但社會上層認同者則持相反意見。在醫療衛生政策上，大多數社會上層認同者贊成增加政府醫療服務收費，但大多數社會下層認同者則持相反意見；此外，大多數社會上層認同者並不擔心將來的個人醫療保障，但其他兩個社會階層卻頗為擔心，當中尤以社會下層認同者為甚。在教育政策上，不同社會階層雖存在一些看法差異，但彼此之間並無嚴重的矛盾對立。在社會福利政策上，社會下層認同者較強烈地認為政府的社會福利開支不足夠，和較希望多付稅以增加社會福利，而社會上層認同者則較傾向持相反的意見。如果社會政策是政府緩和社會階層矛盾的重要工具，上述的結果顯示，香港特區政府在這方面的工作並不十分成功，不僅市民對四大社會政策中的其中三項表現出不同程度的不滿，不同的社會階

層，尤其是社會下層和社會上層之間，在很多政策理念和政策措施上更明顯存在著頗為嚴重的矛盾對立。

第四章根據一項2006年進行的全港性住戶調查資料，並借用西方學術界較常運用的量度方式，探討當前香港市民對社會福利的態度、社會階級分化狀況，以及不同社會階級對福利主義的認同是否存在顯著的差異。研究結果顯示：（一）在對政府介入提供社會福利服務方面，香港市民的期待頗為強烈，與號稱西方福利主義典範的瑞典十分接近。（二）在具體社會福利承擔方面，香港市民卻頗為猶疑，不僅對政府增加以公帑支付社會福利服務有不同程度的保留，而且大多不認同以徵稅的方式解決社會福利服務和社會保障的融資問題，這現象與瑞典的經驗相去甚遠。若將此發現與上點結合，可見香港市民對福利主義的態度明顯存在著高期待低承擔的矛盾，沒有瑞典的經驗那麼統一。（三）香港市民對政府介入提供社會福利服務的高期待基本上是跨階級的，也就是不同階級對有關期待差異不大。至於對社會福利的承擔，特別是對政府增加以公帑支付社會福利服務的態度，弱勢階級大體上還是較優勢階級正面的，但在以徵稅方式解決社會福利和社會保障的融資問題上，不同階級的態度差異並不清晰。簡言之，在現階段而言，香港市民社會福利觀的階級差異並不嚴重，與許多西方福利主義社會的經驗大相逕庭。

第五章檢視主要官員問責制推行首兩年的成效，及其對香港政治發展的影響。從民意的角度看，問責制推行初期，成效乏善足陳，失誤連連，並最終成為2003年爆發的「七一」遊行的重要導火線之一，對特區政府和特首造成前所未有的重創。深入分析，造成問責制推行初期失效的深層原因包括：有關制度欠缺內部凝聚力，管治團隊內部分化嚴重；特首董建華欠缺強而有力的政治手腕；新制度構思並未認真處理有效吸納民意的途徑；以及北京的保守政治立場使新制度存在嚴重政治局限。至於問責制的推行及其失誤對香港政治的影響，是深遠和多方面的，主要有：新制度首次標示主要官員必須向民意問

責，使民意在香港未來政治發展和政府的政策制訂中扮演愈來愈重要的角色；問責制的失效嚴重打擊董氏的管治威信，使香港變得愈來愈難管治；董氏威信的大幅弱化，令他更難促進其管治團隊的內部團結；市民對問責制的失望，使他們愈來愈多地投入民主運動；香港因問責制的失效和其他原因而引發的政治危機，已嚴重損害香港社會對「一國兩制」的信心；為了化解香港的政治危機，「七一」遊行後北京全力透過政治和經濟的手段，一方面穩住董氏政權，另一方面安撫香港惶惑不安的民心。由於問責制的挫折重新喚醒了香港近年相當低沉的民主運動，這必然與北京全力政經挺董所象徵的「京人治港」產生某種不易調協的對立和緊張，成為牽動香港未來政治發展的主軸和重要變數。在這場政治角力的過程中，問責制能否自我優化和完善，真正發揮問責安民的效果，自然也會起著關鍵而微妙的平衡或催化作用。

第六章分析前特首董建華在「七一」遊行爆發前後其管治合法性的發展。2003年的「七一」遊行可以說是香港市民對回歸首六年經濟持續惡化、特區政府出現連串政策和行政失誤、董建華政治上屢犯錯誤、政治立場過於偏向北京，以及問責制推行失敗等問題長期累積不滿的一次總爆發，而矛頭最終直指董氏的「辦事能力」——領導失誤和管治無方。「七一」遊行的其中一個重要訴求，就是要董氏下台。然而，由於董氏非普選產生，「七一」遊行引發的政治風暴，衝擊的不僅是董氏的管治合法性，更同時是香港的「一國兩制」實踐。在「七一」遊行之後，市民對董建華政府的信心跌至谷底，表示有信心的受訪者只有幾個百分點，而表示信心不大的則高達七成以上。此外，「七一」遊行也喚醒了香港近年來相當低沉的民主運動。「七一」遊行其中一個重要的政治口號是還政於民。經過「七一」遊行之後，香港民主運動的發展已有點沛然莫之能禦的氣勢，但也會因此而加劇香港社會與特區政府及北京政府之間的矛盾摩擦，成為香港的「一國兩制」實踐的另一個重大變數。要挽回其近乎破產的管治合法性，董氏唯一的選擇就是盡快針

對民怨所在推出重點的紓緩措施和政策，包括盡快重組管治團隊，重建市民對他及其管治團隊的信心和信任；以及推出有效方案以振興經濟和回應「七一」遊行後市民響徹入雲的民主訴求。

第七章根據一項分別於1997、2001和2007年進行的縱貫性電話民意調查資料，探討回歸後香港市民的香港人和中國人身分認同的延續與變化。回歸後，在香港市民的集體認同中，香港人和中國人身分認同仍然具有重要的地位和意義，不僅區隔清晰，而且具有很高的穩定性和延續性。此外，相較於回歸之初，2007年香港人身分認同者的比例，仍超出中國人身分認同者一成半以上，回歸十年亦沒有異乎尋常的改變，反映出九七回歸所意味的香港和內地的主權統一，迄今仍未嚴重衝擊到香港市民的身分認同結構。然而，在回歸後香港市民的香港人和中國人身分認同展現出很高的穩定性和延續性的背後，一些與這兩項身分認同存在密切關係的香港和內地相互定位的指標，卻靜靜地發生微妙的變化。這些變化包括：香港市民對「雙普選」訴求的溫和化；對參與幫助內地社經發展的積極性減弱；對香港本土利益的重視下降；對內地民主自由狀況的不滿有所紓緩；對加強民族教育、增加內地與香港學生之間的交流活動，和全面在學校推廣掛國旗和唱國歌的重視上升；以及認為國家民族利益優於個人自由人權的比例增加等。除了對參與內地社經發展的積極性減弱的一項外，上述的變化均間接地有利於香港市民接納內地，又或直接地有助他們的中國人身分認同之培育及發展。由於身分認同很大程度源於社會成員彼此間對共同體的「想像」，當回歸後香港與內地之間的政治樊籬正式打破，兩地的互動日趨頻繁，香港市民對內地漸有好感，長此以往，這些發展，勢必使他們重新「想像」中國內地和香港本土的關係，本章的研究結果正印證了這一發展方向。至於這樣的「重新想像」最終會否導致他們的香港人和中國人身分認同出現結構性的變化，應是未來研究的觀察重點。

最後一章根據回歸後進行的兩次電話民意調查結果，探

討過去近十年香港市民對「一國兩制」實踐的態度和變化。回歸之初，香港市民對特區政府的各項施政表現多感到不滿，但到了2006年，情況已有顯著的改善，當中改善最多的首推經濟表現。兩次調查都顯示，香港市民對特區政府的廉政工作和司法的公正性持續地相當滿意，但對立法會和行政會議的表現則感到不太理想，對特首和特區政府整體表現的滿意程度則先低後高。此外，香港市民對香港經濟前景的期望同樣出現先低後揚的情況，這應與2003年第三季香港的經濟環境開始漸趨穩定有關。另一方面，回歸之初香港市民對中國政府處理內地民主政治發展的表現頗為不滿，但到了2006年時已有不少的改善。至於他們對中國政府處理內地經濟發展的表現和處理香港事務的表現，兩次調查都發現有不錯的滿意程度，尤其是處理內地經濟發展表現的滿意程度，2006年更出現進一步上升。與此同時，兩次調查亦透露，香港市民對中國主要領導人的表現一直相當肯定，當中又以胡溫新領導層較為突出，而且他們對中國政府的整體表現持續地感到頗為滿意，對它的信任也較回歸之初顯著上升。同樣地，香港市民對中國的政治前景和經濟前景持續保持樂觀的看法，而二者中又以對經濟前景的樂觀情緒較為強烈。值得注意的是，儘管市民近年對特區政府和中央政府的總體表現評價均較回歸之初為佳，但他們對「一國兩制」有否得到落實，並不如回歸之初那麼正面。迴歸分析發現，影響市民對「一國兩制」總體評價的因素主要是政治的。因此，要強化市民對「一國兩制」實踐的信心，純經濟手段並不足夠，回歸政治層面才能對症下藥。一方面特區政府應更好地平衡內地與香港的關係，並致力促進香港的民主政治發展；另一方面，中國政府在處理香港事務上也應更自覺地維持「兩制」的並行不悖，盡量減少可能干預香港內部運作的行為。總言之，只要能對症下藥，針對上述各種因素妥善化解處理，自然會令市民對「一國兩制」實踐生出更大的信心。

圖表一覽表

表

1.1	香港人/中國人認同的演變趨勢，1985-1999	5
1.2	個人社經背景與香港人/中國人認同的對數迴歸 分析，1999	6
1.3	省籍/地域認同，1999	8
1.4	個人社經背景與省籍認同的對數迴歸分析，1999	9
1.5	自我族群認同，1999	11
1.6	個人社經背景與族群認同的對數迴歸分析，1999	13
1.7	生活習慣或思想觀念異於一般香港市民的族群， 1999	15
1.8	生活水平差於一般香港市民的族群，1999	16
1.9	政治影響力低於一般香港市民的族群，1999	16
1.10	香港人/中國人認同與省籍認同的關係，1999	18
1.11	香港人/中國人認同與自我族群認同的關係，1999	19
1.12	省籍認同與自我族群認同的關係，1999	19
2.1	對社會問題的不確定感，1988-2006	26

2.2	個人社經背景與社會問題不確定感的對數迴歸 分析，1988	27
2.3	個人社經背景與社會問題不確定感的對數迴歸 分析，1997	28
2.4	個人社經背景與社會問題不確定感的對數迴歸 分析，2006	29
2.5	對社會問題嚴重程度的評估，1988-2006	31
2.6	社會問題嚴重程度均值的變化，1988-2006	34
2.7	個人社經背景與社會問題嚴重程度評估的迴歸 分析，1988	39
2.8	個人社經背景與社會問題嚴重程度評估的迴歸 分析，1997	40
2.9	個人社經背景與社會問題嚴重程度評估的迴歸 分析，2006	41
2.10	社會問題不確定感與嚴重感的關係，2006	44
2.11	最嚴重的社會問題，1988-2006	46
3.1	主觀社會階層認同，2001	55
3.2	不同主觀社會階層認同者的社經背景分布，2001	56
3.3	香港的公共開支，1985-2000	59
3.4	香港的基尼係數，1986-2001	59
3.5	按屋宇單位類型劃分的家庭住戶數目， 1996，2001	60
3.6	不同主觀社會階層認同者對房屋政策的態度， 2001	61
3.7	不同主觀社會階層認同者對醫療衛生政策的 態度，2001	65

3.8	不同主觀社會階層認同者對教育政策的態度， 2001	68
3.9	不同主觀社會階層認同者對社會福利政策的態度， 2001	71
4.1	對政府介入社會福利提供的態度	81
4.2	對以公帑支付社會福利服務的態度	82
4.3	對社會福利服務和社會保障融資的態度	83
4.4	階級結構	85
4.5	主觀階級認同	85
4.6	兩極階級對政府介入社會福利提供的態度差異	86
4.7	兩極階級對以公帑支付社會福利服務的態度差異	87
4.8	兩極階級對社會福利服務和社會保障融資的 態度差異	88
4.9	不同職業身分階級的政府介入程度綜合指數、 開支綜合指數和融資綜合指數	89
4.10	不同主觀階級認同的政府介入程度綜合指數、 開支綜合指數和融資綜合指數	89
4.11	政府介入程度綜合指數、開支綜合指數、融資 綜合指數的迴歸分析：職業身分階級	92
4.12	政府介入程度綜合指數、開支綜合指數、融資 綜合指數的迴歸分析：主觀階級認同	92
5.1	對問責制的評分，2002-2003	98
5.2	對主要官員表現的評分，2002-2003	99
5.3	對特首董建華表現的評分，1997-2003	100
5.4	對特區政府表現的滿意程度，1997-2003	102
5.5	最能代表自己利益的政黨，1996-2003	114

5.6	選舉時的政黨選擇，2000-2003	116
5.7	對香港落實「一國兩制、港人治港」的信心， 1999-2003	117
5.8	對中央政府的香港政策的滿意程度，1999-2003	118
6.1	對特首董建華表現的評分，1997-2003	126
6.2	對特首董建華整體表現的滿意程度，1997-2003	131
6.3	不同社經背景受訪者對特首董建華整體表現的 評分，1997-2003	133
7.1	香港人和中國人身份認同，1985-2007	154
7.2	個人社經背景與香港人/中國人身份認同的 對數迴歸分析，1997-2007	155
7.3	對香港和內地相互定位的態度，1997-2007	157
7.4	對公民教育工作項目重要性的評分，1997-2007	161
7.5	對維護個人自由人權和國家民族利益的態度， 1997-2007	163
7.6	身份認同與對兩地相互定位態度的關係， 1997-2007	164
7.7	不同身份認同者對公民教育工作項目重要性 的評分，1997-2007	167
7.8	身份認同與對維護個人自由人權和國家民族 利益的態度之關係，1997-2007	168
8.1	對特區政府各項施政的滿意程度，1998，2006	177
8.2	對特區政府及其機構或組成部分的滿意程度/ 信任程度，1998，2006	180
8.3	對香港政治與經濟前景的評估，1998，2006	182
8.4	對中國政府各項施政的滿意程度，1998，2006	184
8.5	對中國政府的滿意程度/信任程度，1998，2006	186