

社會科學研究報告

澳門市民福利意識形態之研究

賴偉良、許毓濤、鄭子傑、關志輝

593.6

595.6

澳門理工學院、公共行政高等學校、社會工作學課程

澳門市民福利意識形態之研究
A Study on Welfare Ideologies of Macao's Citizens

賴偉良、許毓濤、鄭子傑、關志輝
Dicky W. L. Lai, Samuel Y. Hui, T. K. Cheng, Samson C. F. Kwan

6 . 2002

澳門理工學院
公共行政高等學校
社會工作學課程
Macao Polytechnic Institute
School of Public Administration
Social Work Program

書名：澳門市民福利意識形態之研究
作者：賴偉良、許毓濤、鄭子傑、關志輝
出版：澳門理工學院公共行政高等學校社會工作學課程
出版日期：二零零二年六月
版次：第一版
國際書號：ISBN 99937-33-26-1

作者簡介

賴偉良先生為澳門理工學院公共行政高等學校客座副教授
許毓濤先生為澳門理工學院公共行政高等學校客座副教授、社會工作學課程系主任

鄭子傑先生為澳門理工學院公共行政高等學校客座副教授
關志輝先生為澳門理工學院公共行政高等學校客座副教授

鳴謝

澳門理工學院科研委員會

李節球先生（研究助理）

蘇志群女士（研究助理）

【澳門市民福利意識形態之研究】

摘 要

本研究的主要目標是探討澳門市民的福利意識形態，方法是採用電話問卷調查，最後成功訪問了 557 位澳門市民，了解她/他們在七方面有關社會福利的基本觀點：社會價值觀、對經濟制度的偏好、對社會問題之理解、對社會福利的基本態度、政府福利經費的承擔角色、私人體系的福利角色和分配社會福利的原則。結果顯示，普遍澳門市民支持平等是發展社會福利的核心觀念，同時認同集體主義和個人主義的福利觀點；她/他們認為澳門適合奉行資本主義制度，經濟政策應比社會政策處於優先位置；而且相信失業問題主要是由社會因素所導致，故認為政府有責任為每一位失業者提供協助。此外，普遍市民確認政府的福利角色及責任，同時認同全民性及選擇性的提供方式，而支持向較富裕的人士收回福利服務的成本。但是，龐大規模的福利體制卻得不到普遍的接受。還有，僱主的福利責任亦得到多數市民的支持。因此，本研究結論澳門市民的福利意識形態，是類近由 George 及 Wilding 所提出之中間路線，而混合福利主義及務實主義在她/他們中得到普遍的認同。

【 A Study on Welfare Ideologies of Macao's Citizens 】

Abstract

The study is primarily aimed at exploring the welfare ideologies of Macao's citizens. Telephone survey was employed and there was finally a sum of 557 successful respondents. The analytical framework consists of seven core dimensions of welfare ideology: social values adhered, preference for economic system, understanding about social problem, and basic attitudes towards social welfare, government's financial responsibility, role of private sector and operating principle of welfare provision. It is found that a majority of Macao's people support ideas of social equality, individualism and collectivism in the development of social welfare. They believe that capitalism is a suitable economic system for Macao and agree with the dominant role of economic policy over welfare policy. They tend to regard social factors as the main determinant of unemployment problem and support the government's role in assisting the unemployed. Furthermore, there is a general agreement that government has the primary role in providing social welfare universally and guaranteeing the basic needs of all members in the society. Universal and selective mode of welfare provision is both echoed by a majority of the people. They also favor cost-recovery measures on welfare provision for the well off service recipients. However, most people show reluctance to an extensive scale of welfare system since it is regarded as a threat to self-help spirit. At the same time, they agree with the vital role of employers in providing welfare for their employees. It is concluded that welfare ideology of Macao's citizens can be classified as the Middle Way suggested by George & Wilding. They seem to share the ideas of mixed economy of welfare and pragmatism.

目 錄

中文摘要.....	I
英文摘要.....	II
第一章 研究問題及目標.....	1
第二章 概念定義及分析架構.....	4
第三章 研究設計.....	11
第四章 分析結果（一）：受訪者個人資料.....	14
第五章 分析結果（二）：福利意識形態指標.....	17
第六章 分析結果（三）：相關系數分析.....	36
第七章 總結.....	41
第八章 討論及建議.....	45
參考文獻.....	50
附件（一） 問卷樣本.....	52

研究問題及目標

問題背景

社會政策的發展與社會價值觀或福利意識形態是關係密切的。有學者認為社會政策其實反映出社會、政府及制度的主流觀念（Levy, 1983）。有學者指出社會價值觀是控制著社會制度及社會政策之發展（Gil, 1990）。Finbow（1993）界定出三類的意識形態：公眾意識形態（public ideology）、中央意識形態（central ideology）及主流意識形態（popular ideology），而這三類意識形態在公共政策的制定過程裡，分別扮演著不同之影響角色。至於社會價值觀和福利意識形態之分別，Karger & Stoesz（1998）認為福利意識形態是由各社會價值觀有系統地組合而成。

在美國，一些學者相信公眾的價值觀和意識形態，一直以來都是塑造著當地社會政策的特色，例如 Morris（1979）認為其中一項決定美國社會政策特色的重要因素，就是當地五項基本的社會觀念及規範，包括「信奉私營體系及市場」、「支持工作的道德重要性」、「強調政府的援助只應給予不能自助者」等。Dobelstein（1999）指出家庭和宗教價值觀在影響美國福利政策的發展上，其實是扮演了主要角色。根據 Lassey, Lassey & Jinks（1997）的分析，美國至今仍然推行以私營保險為主導的醫療保健體制，當中「個人獨立和自助」（individual independence and self-reliance）的社會觀念是其中一項重要的決定因素。

澳門自一九九九年回歸祖國後，特區政府在各社會政策範疇都計劃進行改革工作，而在去年所發表的「澳門衛生體制的研究與評估報告書」便是明顯的例子。而且，為了配合澳門不斷湧現的社會需要，各政策範疇的改革工作是絡繹不絕。當特區政府推行一套新的政策時，如果能夠配合市民的期望，新政

策當然會得到公眾的認同，最終亦會加強政府施政的認受性。相反，新政策的實施便會遇到不少的阻力。如果政府能對市民的政策期望有一定程度的掌握，這便會令政策規劃的工作更加順利，而所制定出的政策方案亦會更配合市民的需要。所以，探討有關澳門市民福利意識形態的工作，應該是一項十分有政策參考價值的研究。

由於福利意識形態是影響社會政策發展的一項重要因素，因此無論在西方及華人社會，過去均有推行這課題的研究。香港與澳門都是華人社會，兩地在政治結構、經濟體系及社會文化都有很多類同之處，所以香港有關這課題之研究是較為具參考價值。在探討香港市民的福利觀念課題上，根據一九八八年的香港社會發展指標（Indicators of Social Development）研究數據，當時有五成多的受訪者認為「福利只應提供予有需要人士」，而「視福利為權利者」則只有百分之四十七的受訪人士；而普遍受訪者認為僱主在福利的提供上應有更大之參與（Lee, 1991）。到了一九九三年，同一項研究則從三方面去分析香港市民的福利態度（welfare attitudes）：「公共福利的含意」、「提供福利的責任」和「福利的融資途徑」。這項研究的結果顯示，普遍受訪者都持「剩餘性福利意識形態」（residual welfare ideology），認為福利只應集中提供予「值得同情的貧乏者」（deserving poor）。而且，香港政府的公共福利政策可說是公眾福利取向的反照，兩者是有很高程度的類同（Wong, 1995）。

在福利意識形態的概念中，個人主義（individualism）及集體主義（collectivism）是兩個對立之核心概念。Tam & Yeung（1994）嘗試採用這兩個概念，探討香港公眾對社會福利之觀感。他們的研究結果顯示，香港公眾是稍為傾向支持集體主義式的福利提供，其結論是香港市民普遍持「勉強性集體主義的福利取向」（reluctant collectivist approach to social welfare），即社會福利的提供應是政府、家庭及個人的共同責任。

此外，王卓祺及王家英（1998）採用包含三個層面的社會福利概念架構：「社會問題受到控制」、「人類社會需要得到滿足」及「社會流動機會得到最大保障」，來探索香港市民對社會福利水平的主觀評價。他們的結論是絕大部分的香港市民都認為，依靠自己的努力及家庭成員間的幫助是滿足社會需要的最有效辦法，這依賴自己及家庭作為主宰生活需要的滿足，其實是一種「自求多福」的心態。他們建議香港特區政府在制定福利政策時，應在「自求多福」及「依賴政府福利」心態之間取得一個平衡，例如界定某種最低的生活保障，使社會上的不能自助者可以得到一個合適的生活保障。

研究目標

1. 探討澳門市民的福利意識形態；
2. 探討受訪者的個人因素對其福利意識形態的影響；
3. 為特區政府日後制定社會政策的路向提出建議。

概念定義及分析架構

福利意識形態的定義

本研究主要是探討澳門市民的福利意識形態，首先當然要界定福利意識形態的定義。在討論相關課題的文獻中，意識形態一詞可以從四方面作出理解：視它為一套價值觀念體系（belief system）（例如 George & Wilding, 1994），視它為一套被扭曲的意識（distorted consciousness）（例如 Mannheim, 1936），視它為一種支配的工具（domination instrument）（例如 Giddens, 1993）和視它為一個社會結構（social structure）（例如 Althusser, 1965）。由於本研究的是屬於探討性質，因此會採用一個較中性及簡單的定義：

意識形態被界定為一套思想體系，當中包括一系列系的觀念和價值觀，它是用來主導及支持個人和社會組群的行動（Seliger, 1976；Funderburk & Thobaben, 1989；Sargent, 1990；George & Wilding, 1994）。

根據上述意識形態的定義，福利意識形態應被理解為：

對社會福利制度作出規範性討論及主張之思想體系，而這思想體系是包含著一系列互相聯繫的觀念、信念及價值觀。

福利意識形態分類

在社會政策文獻中，不少學者都提出其福利意識形態的分類（Titmuss, 1974；George and Wilding, 1985；Mishra, 1977；Room, 1979；Pinker, 1979；Taylor-Gooby & Dale, 1981；Williams, 1989；George & Wilding, 1994；李明政, 1998）。各學者提出

不同的分類，當然是建基於不同的原則，所以她/他們對不同學派的思想體系，都賦予不同的名稱，而所提出的核心亦有所差別。

Richard Titmuss (1974) 的建議是其中之一套最經典的分類模式，過去數十年有不少的學術論文都採用它於社會政策的討論之上。他提出三套的社會政策模式：剩餘性福利社會政策模式 (Residual Welfare Model of Social Policy)，工業成就及表現社會政策模式 (Industrial Achievement-performance Model of Social Policy) 及制度性再分配模式 (Institutional Redistributive Model of Social Policy)。這三套社會政策模式之分別在於社會政策的目的與手段，核心的價值觀念，以及政府、市場和家庭的分工等。

Ramesh Mishra (1977) 提出三套的社會福利模式：剩餘性模式 (Residual Model)，制度性模式 (Institutional Model) 及基準性模式 (Normative Welfare)。前兩者是在資本主義社會出現，而後者則是社會主義國家的制度。這三套模式的分別在於其十一項的基本內涵：對政府介入的觀點、對「需要」作為分配原則的立場、公營服務的規模、公營服務覆蓋的人口、援助水平、公營服務開支佔生產總值的比例、對資產審查的立場、服務受眾的性質、服務受眾的地位、服務提供的取向和非政府體系的角色。

Graham Room (1979) 的分類包括：後馬克思主義社會政策模式 (Neo-Marxist Interpretation of Social Policy)、自由主義社會政策模式 (Liberal Interpretation of Social Policy) 和社會民主主義社會政策模式 (The Social Democratic Interpretation of Social Policy)。對於信奉自由主義社會政策模式的人士，Graham Room 再把她/他們分為兩個流派：市場自由主義者 (Market Liberals) 及政治自由主義者 (Political Liberals)。而這三套模式之分別在於對社會政策角色及功能的界定，對社會及經濟制度的評析和主張。

Robert Pinker (1979) 提出三套的社會福利模式：傳統經濟理論模式 (Classical Economic Theory)、馬克思理論模式 (Marxist Theory) 及商業性集體主義 (Mercantile Collectivism)。他的分類是建基各學派在下列各方面的見解：經濟市場及社會市場的價值觀，社會秩序、社會轉變及社會福利之關係，社會改革的策略，集體主義的觀點，政府及社會政策的角色，對人性、人類社會及人類未來發展的信念等。

Peter Taylor-Gooby & Jennifer Dale (1981) 的分類包括個人主義福利模式 (Individualism)、改革主義福利模式 (Reformism) 及結構主義福利模式 (Structuralism)。這兩位學者的分類原則，是根據各學派的哲學基礎——唯心論還是唯物論 (idealism versus materialism)、對問題根源的理解、社會改革的策略和對自由市場經濟制度的立場。

Vic George & Paul Wilding 在兩本不同的著作中，提出兩系列的福利意識形態分類。他們在較早一本的著作裡把各學派的倡導者分為反集體主義者 (Anti-collectivists)、有限度集體主義者 (Reluctant Collectivists)、費邊社會主義者 (Fabian Socialists) 及馬克思主義者 (Marxists) (George & Wilding, 1985)。到了較近期的著作，在左右政治立場的光譜中 (Left-Right Political Continuum)，他們基本上沿用上述的分類，而祇是修正了各派別的稱號。他們把反集體主義易名為新右主義 (The New Right)，有限度集體主義易名為中間路線 (The Middle Way)，費邊社會主義改稱為民主社會主義 (Democratic Socialism)，後馬克思主義 (Marxism) 則保留 (George & Wilding, 1994)。在這本著作中，他們透過三方面——對福利國家發展的理解、對福利國家制度的立場和理想社會的福利制度，去闡述各套福利意識形態之基本差別。

同樣在左右政治立場的光譜中，Fiona Williams（1989）建議更詳盡的分類方式。她認為應把各福利意識形態分為三大派別：反集體主義（Anti-Collectivism）、社會改革主義（Social Reformism）和政治經濟福利主義（Political Economy of Welfare）；而在社會改革主義的陣營裡，再可分出三條分支：非社會主義的福利集體主義（Non-socialist Welfare Collectivism）、費邊社會主義（Fabian Socialism）和基進社會行政（Radical Social Administration）。而她的分類原則是四項福利意識形態的基本內涵：政治傳統及價值觀，政府在提供福利上的角色，分配政府福利的原則和經濟政策及福利政策的理想關係。

李明政（1998）的分類包括保守的資本主義社會政策模型、革新的資本主義社會政策模型、漸進的社會主義社會政策模型和急進的社會主義社會政策模型。對於各套模型內容的基本分別，他主要從四方面作出描述：對人性、社會安排、經濟及政治的基本觀念，對「救貧」政策的觀點，對「社會安全」政策的觀點和對「迎拒福利國家」政策的立場。

綜合上述各學者的建議，福利意識形態的分類其實就是一個左右政治立場的光譜，最右端是新保守主義（或者是反集體主義、保守的資本主義社會政策模型），最左端是馬克思主義（或者是政治經濟福利主義、急進的社會主義社會政策模型），而中間偏右是中間路線（或者是非社會主義的福利集體主義、革新的資本主義社會政策模型），中間偏左則是民主社會主義（或者是費邊社會主義、基進社會行政、漸進的社會主義社會政策模型）。由於澳門一直都不是奉行社會主義制度，所以本研究所採用的福利意識形態光譜，最左端設為民主社會主義而非馬克思主義，最右端仍然保留新保守主義，中間位置則是中間路線。

量度福利意識形態取向的指標，部分源自新保守主義的觀點，部分源於民主社會主義的立場。新保守主義的基本觀點是以市場經濟代替政府對經濟及社會層面的大規模介入，以剩餘性福利制度代替大規模的福利國家制度，在公共服務制度裡引入市場機制，鼓勵私營社會服務的提供，強化自由市場的角

色，強調個人責任、家庭觀念和工作倫理等。至於民主社會主義，本研究採用其傳統福利國家主義（Welfare Statism）的立場，內容包括計劃經濟模式、國營化策略、全民性社會福利體制，削弱市場空間，強調福利權及集體責任，倡議資源再分配，追求平等及公義等。

踏入二十世紀九十年代，英國的傳統左派陣營人士，爲了重新取得政治上的支持，把她/他們原有的社會政策立場進行徹底改革，摒棄了大部分具社會主義特色的政策原則，同時接納部分新右派的政策觀點。這學派被稱爲「第三路線」（The Third Way），其政策觀點被視爲突破傳統左右派別之分野，結合兩者之精粹（賴偉良，2001）。而在上述各學者的福利意識形態分類中，都沒有提及「第三路線」。因此，在本研究的福利意識形態光譜裡，亦必須加入「第三路線」，而它的位置應放於民主社會主義及中間路線之間。

本研究的福利意識形態光譜

新保守主義 (The New Right)	中間路線 (The Middle Way)	第三路線 (The Third Way)	民主社會主義 (Democratic Socialism)
--------------------------	--------------------------	-------------------------	----------------------------------

福利意識形態結構

雖然各學者提出對福利意識形態的分類，但部分並沒有詳細討論有關福利意識形態的結構問題。她/他們所採用的分類原則，都可說是其對福利意識形態結構的理解，但她/他們卻沒有認真地綜合起來，發展出一套可用於其他研究的福利意識形態結構。當然，這是因爲她/他們的著作旨在介紹及比較各學派的基本分別，而非建構福利意識形態的基本結構。

不過，在這群學者當中，比較而言 Vic George 及 Paul Wilding, Fiona Williams 和李明政是曾對福利意識形的結構作了一些討論。Vic George 及 Paul Wilding (1994) 指出每一套福利意識形態應具有四項主要內涵：對人性、世界、政治活動及經濟活動的基本信念；對現存政治經濟體系的批判；理想社會的運作原則；締造理想社會的策略和措施。根據他們的理解，每一套福利意識形態都應由這些元素所組成。Fiona Williams (1989, p. 20) 提出四條用來把福利意識形態分類的指導性問題：政治傳統及基本價值觀是什麼？政府在提供社會福利方面應扮演什麼的角色？政府在分配社會福利時應採用什麼的原則？經濟政策及社會政策的理想關係是什麼？其實在她心目中，這四條問題正是福利意識形態的結構內容。

李明政 (1998) 更把社會政策模型的基本內涵要項分為兩方面：意識形態層面和社會政策理念層面，兩個層面都同樣由四項元素組成，它們分別為：

(甲) 意識形態層面 --

1. 對人性或人類需要的看法
2. 對社會生活環境的偏好或基本的社會價值觀
3. 對國家的性質和政府角色的看法或基本的政治觀
4. 對經濟制度的偏好或基本的經濟觀

(乙) 社會政策理念層面 --

1. 社會上應處理之社會問題的類型觀
2. 社會問題成因的詮釋
3. 國家或政府干預之社會問題的範疇與目標之看法
4. 解決社會問題應採取的基本行動原則

Vic George 及 Paul Wilding、Fiona Williams 和李明政所提出有關福利意識形態的內涵，其實正可以組合成福利意識形態的結構，換句話說是一套福利意識形態的組成元素。綜合她/他們的討論，我們可以建構出一系列福利意識形態的基本元素，這些元素是邏輯地互相連接，前後呼應，它們包括「價值觀層面」，「理解社會安排和問題層面」，「社會政策理念層面」：

(甲) 「價值觀層面」：

- 一、對一些社會價值觀之認同程度，例如自由、社會平等、社會公義、個人主義及集體主對等。

(乙) 「理解社會安排和問題層面」：

- 二、對政治及經濟制度的偏好；
- 三、對社會問題成因及對策的理解。

(丙) 「社會政策理念層面」：

- 四、對社會福利的基本態度；
- 五、對政府福利角色的立場；
- 六、對分配社會福利所採用原則的偏好；
- 七、對私人體系福利角色的立場。

因此，本研究就採用了這個福利意識形態結構作為分析架構，並從它當中訂定出 20 項指標，來量度受訪澳門市民的福利立場。（具體內容見「問卷設計」部分。）