

# 香港的社会政策

保罗·惠廷

侯雅文

陶黎宝华

主编

中国社会科学出版社



# 香港的社会政策

保罗·惠廷

侯雅文 主 编

陶黎宝华

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

香港的社会政策/保罗·惠廷等主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2001.12

ISBN 7-5004-3251-8

I. 香… II. 惠… III. 社会政策-香港  
IV. D676.583.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 085609 号

责任编辑 王半牧 官京蕾  
责任校对 郭 娟  
封面设计 章新语  
技术编辑 张汉林

---

|      |                                                               |     |                    |
|------|---------------------------------------------------------------|-----|--------------------|
| 出版发行 | 中国社会科学出版社                                                     |     |                    |
| 社 址  | 北京鼓楼西大街甲 158 号                                                | 邮 编 | 100720             |
| 电 话  | 010-84029453                                                  | 传 真 | 010-64030272       |
| 网 址  | <a href="http://www.csspw.com.cn">http://www.csspw.com.cn</a> |     |                    |
| 经 销  | 新华书店                                                          |     |                    |
| 印 刷  | 北京奥隆印刷厂                                                       | 装 订 | 三河鑫鑫装订厂            |
| 版 次  | 2001 年 12 月第 1 版                                              | 印 次 | 2001 年 12 月第 1 次印刷 |
| 开 本  | 大 32 开                                                        |     |                    |
| 印 张  | 6.75                                                          |     |                    |
| 字 数  | 176 千字                                                        | 印 数 | 1-1000 册           |
| 定 价  | 20.00 元                                                       |     |                    |

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 主编：

**保罗·惠廷** 英国曼彻斯特大学社会政策教授，香港城市大学公共及社会行政学系客座教授。

**侯雅文** 香港城市大学公共及社会行政学系副教授

**陶黎宝华** 香港城市大学公共及社会行政学系副教授，前香港城市大学人文及社会科学学院院长。

## 作者简介

- 白尔杉 香港城市大学公共及社会行政学系副教授  
陈浩文 香港城市大学公共及社会行政学系副教授  
拉宾·戈尔德 新西兰奥塔格大学预防及社会医学系医疗政策讲师  
侯雅文 香港城市大学公共及社会行政学系副教授  
高天明 香港城市大学公共及社会行政学系大学讲师（截至1999年）  
刘国裕 香港城市大学公共及社会行政学系副教授  
李霭雯 香港城市大学公共及社会行政学系助理教授  
梁燕红 香港城市大学公共及社会行政学系副教授  
麦法新 香港城市大学公共及社会行政学系客座教授  
莫家豪 香港城市大学公共及社会行政学系副教授  
弗洛妮卡·皮尔森 香港大学社会工作及社会行政学系教授  
陶黎宝华 香港城市大学公共及社会行政学系副教授  
保罗·惠廷 英国曼彻斯特大学社会政策教授，香港城市大学公共及社会行政学系客座教授  
叶毅明 香港城市大学公共及社会行政学系助理教授

## 前 言

近年来,香港研究社会福利的有关著述不断增多,惟独缺乏全面探讨香港当前的社会政策,以审视香港社会政策策略之成败得失。本书则旨在填补这方面的缺漏。

香港社会政策状况对有兴趣于研讨社会政策的人士展现了一系列重要的问题。为何香港的社会政策会发展成或是停滞于目前的境地?何以香港政府在积极干预房屋市场的同时却未有提供退休保障和失业救济?社会福利发展缓慢是否由于香港欠缺民主?近期香港的民主化会否催迫政府作出更大的承担?在香港这个富裕而又瞬息万变的社会中,现时的补救式社会政策取向是否仍然合适?香港突出的经济成就亦令人联想到现时的经济成就是否由于过去一直采用一个低水平的公共开支而换取得来?

不少政府都对香港的社会政策感兴趣。经济发展,一直被视为是社会福祉增长的主要动力。香港政府往往对那些被认为有利经济发展的社会政策项目作出最大的投资。香港所取得的经济成就是否能为传统福利国家模式提供另一条出路?全心全意地追求经济的发展是否促进社会福利发展的最好途径?怎样的社会政策才有助经济的发展?

本书的第一章,我们旨在提供关于香港政治、经济和社会结构的基本背景资料。其余六个章节,则由不同的专家详细分析香港各个主要的社会政策,包括卫生、房屋、教育、社会保障、社区照顾、交通和劳工保障。在最后一章中,我们会尝试对香港政府在提供社会福利的成就和哪些环节仍需改善作出评价。

## 2 香港的社会政策

由于本书写作于 1996 年末,故本书的研究侧重于现在和过去,这一点是难以避免的。本书正式出版之时,香港已经不再是英国的殖民地,而是中华人民共和国的一个特别行政区。然而,我们希望在中英协议规定香港将享有高度自治的情况下,香港现有的社会政策得以巩固和继续发展。

## 鸣 谢

我们感谢香港城市大学人文及社会科学学院对我们翻译此书的资助,此项资助使我们得以支付在翻译此书时必要的翻译和印刷费用,本书编者及作者特此致意。

# 目 录

|                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| <b>第一章:了解香港</b> .....     | 保罗·惠廷 侯雅文 陶黎宝华(1) |
| 引言 .....                  | (1)               |
| 了解香港的经济 .....             | (1)               |
| 香港的经济发展 .....             | (1)               |
| 香港经济的性质 .....             | (3)               |
| 政府的经济哲学 .....             | (4)               |
| 香港经济发展蓬勃的原因 .....         | (5)               |
| 香港的就业 .....               | (7)               |
| 公共开支 .....                | (8)               |
| 经济价值 .....                | (9)               |
| 了解香港政治 .....              | (11)              |
| 香港的政府体制 .....             | (11)              |
| 政治文化 .....                | (16)              |
| 了解香港的社会和文化结构 .....        | (18)              |
| 香港的社会结构 .....             | (18)              |
| 社会价值 .....                | (19)              |
| 结论 .....                  | (24)              |
| <br><b>第二章:医疗卫生</b> ..... | 拉宾·戈尔德(28)        |
| 引言 .....                  | (28)              |
| 政府的干预及香港医疗服务的发展 .....     | (29)              |
| 早期(1841~1940) .....       | (29)              |
| 战后年代(1940~现在) .....       | (32)              |

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 现时香港医疗服务的情况 .....             | (36) |
| 政府医疗服务提供的特点 .....             | (36) |
| 医疗卫生的结果 .....                 | (39) |
| 传统中医 .....                    | (40) |
| 对政府干预的讨论和现存的困境 .....          | (41) |
| 医疗体系的组织 .....                 | (41) |
| 医疗卫生服务融资 .....                | (43) |
| “政策”问题 .....                  | (44) |
| 结论 .....                      | (46) |
| <br>                          |      |
| <b>第三章:房屋</b> ..... 叶毅明 刘国裕   | (50) |
| 引言 .....                      | (50) |
| 香港房屋问题的特点 .....               | (50) |
| 政府介入房屋发展 .....                | (52) |
| 最低限度的政府干预阶段(1954 年以前) .....   | (52) |
| 政府临时直接干预阶段(1954 ~ 1972) ..... | (53) |
| 房屋计划的调整阶段(1972 ~ 1987) .....  | (53) |
| 自置居所为主策略(1988 ~ ) .....       | (54) |
| 当前情况 .....                    | (55) |
| 房屋需求 .....                    | (56) |
| 生活条件 .....                    | (56) |
| 购买力 .....                     | (57) |
| 当前的辩论及其困境 .....               | (58) |
| 过分干预私人房地产业 .....              | (58) |
| 偏重于自置物业的房屋政策 .....            | (59) |
| 房屋津贴的合理分配 .....               | (60) |
| 房屋政策对香港的重要性 .....             | (61) |
| 政府干预 .....                    | (62) |
| 对经济发展的贡献 .....                | (63) |

|                          |             |
|--------------------------|-------------|
| 社会再分配 .....              | (64)        |
| 社会稳定 .....               | (64)        |
| 结论 .....                 | (66)        |
| <b>第四章:教育</b> .....      | 陈浩文 梁燕红(70) |
| 引言 .....                 | (70)        |
| 政治、经济和社会环境 .....         | (70)        |
| 当前教育服务的提供 .....          | (72)        |
| 当前教育的争论和困境 .....         | (75)        |
| 决策程序的特点 .....            | (75)        |
| 教育质素的改善 .....            | (76)        |
| 考试主导制度和课程的政治控制 .....     | (77)        |
| 平等和机会 .....              | (80)        |
| 结论:迈向'97 过渡和未来的挑战 .....  | (84)        |
| <b>第五章:贫穷和社会保障</b> ..... | 白尔彬 麦法新(89) |
| 引言 .....                 | (89)        |
| 社会援助 .....               | (90)        |
| 背景 .....                 | (90)        |
| 综合社会保障援助计划(简称“综援”) ..... | (94)        |
| 社会援助和社会变迁 .....          | (97)        |
| 综援的援助水平 .....            | (98)        |
| 老龄化的社会 .....             | (101)       |
| 老年人的家庭照顾 .....           | (103)       |
| 香港的退休金制度 .....           | (105)       |
| 争论和困境 .....              | (105)       |
| 目前形势 .....               | (109)       |
| 福利提供的哲学 .....            | (110)       |
| 覆盖范围 .....               | (110)       |

|                          |               |
|--------------------------|---------------|
| 结论 .....                 | (112)         |
| <b>第六章:社会关怀服务</b> .....  | 弗洛妮卡·皮尔森(115) |
| 引言 .....                 | (115)         |
| 第二次世界大战和解放后的社会关怀服务 ..... | (116)         |
| 骚动的冲击 .....              | (118)         |
| 香港政府如何及为何介入社会关怀服务 .....  | (119)         |
| 香港政府介入社会关怀服务的原因 .....    | (119)         |
| 伙伴关系? .....              | (121)         |
| 资助金 .....                | (122)         |
| 现状 .....                 | (125)         |
| 争论与困境 .....              | (129)         |
| 女性与家庭 .....              | (130)         |
| 结论 .....                 | (131)         |
| <b>第七章:交通政策</b> .....    | 高天明(135)      |
| 引言 .....                 | (135)         |
| 香港交通政策的发展 .....          | (135)         |
| 政策制定过程 .....             | (135)         |
| 交通政策的议程 .....            | (138)         |
| 交通的基础设施发展 .....          | (138)         |
| 公共交通的改善 .....            | (139)         |
| 道路使用的管理 .....            | (140)         |
| 交通政策的行政执行机构 .....        | (142)         |
| 当前交通运输的问题 .....          | (144)         |
| 交通对多数人的通达性 .....         | (144)         |
| 有关道路收费的争论 .....          | (146)         |
| 公共交通所涉及的政治 .....         | (148)         |
| 政府的角色 .....              | (151)         |

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| 结论 .....                  | (153)                 |
| <b>第八章:劳工保障 .....</b>     | <b>李霭雯(156)</b>       |
| 引言 .....                  | (156)                 |
| 劳工问题 .....                | (157)                 |
| 由雇用廉价劳动力的工厂组成的殖民地 .....   | (157)                 |
| 缺乏集体谈判 .....              | (159)                 |
| 立法干预的发展过程 .....           | (160)                 |
| 法律保障下的劳动市场 .....          | (162)                 |
| 工资 .....                  | (163)                 |
| 休息日和假期 .....              | (163)                 |
| 病假 .....                  | (163)                 |
| 产假保障 .....                | (164)                 |
| 年终红利 .....                | (164)                 |
| 雇佣合约的终止和长期服务金 .....       | (164)                 |
| 纠纷及调解 .....               | (164)                 |
| 立法干涉的局限 .....             | (167)                 |
| 政府干预的争论与困境 .....          | (168)                 |
| 法律保障对集体谈判 .....           | (168)                 |
| 缺乏罢工权利 .....              | (170)                 |
| 劳资合作的需要 .....             | (171)                 |
| 劳资利益的平衡 .....             | (171)                 |
| 竞争力的紧张 .....              | (172)                 |
| 结论 .....                  | (173)                 |
| <b>第九章:结论:为香港社会政策作一个</b>  |                       |
| <b>评价 .....</b>           | <b>保罗·惠廷 莫家豪(177)</b> |
| 引言 .....                  | (177)                 |
| 以其自身的标准来评估香港社会政策的成果 ..... | (177)                 |

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 以我们的标准看香港社会政策的成就 .....               | (183) |
| 是否存在针对个别计划的明确发展策略? .....             | (183) |
| 政府的政策明确给予最有需要人士优先权吗? .....           | (185) |
| 所提供的公共服务水平是否可以接受? .....              | (186) |
| 香港的社会政策是预防性的,前瞻性的,还是被动<br>反应的 .....  | (187) |
| 是否具有实现所期望的目标的明确政策和制度? .....          | (188) |
| 政府所提供的公共服务是否充分回应公众的关注? .....         | (189) |
| 社会发展是否随经济增长而来? .....                 | (190) |
| 香港政府是否成功处理经济转型对社会政策所带来的<br>影响? ..... | (192) |
| 是否存在着促进平等机会的明确策略? .....              | (193) |
| 香港政府是否制定明确的家庭政策? .....               | (195) |
| 公众对政府表现是否满意? .....                   | (197) |
| 是否有香港特式的社会政策? .....                  | (200) |

## 图表及表格

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 图表 1.1 各主要行业分布 .....                  | (8)   |
| 表 4.1 幼稚园类别分布 .....                   | (72)  |
| 表 4.2 中小学类别分布 .....                   | (73)  |
| 表 5.1 社会援助的支出 .....                   | (95)  |
| 表 5.2 公共援助/综合社会保障援助个案数目 .....         | (96)  |
| 表 5.3 综合社会保障援助计划类别分布 .....            | (98)  |
| 表 5.4 就业人口相对高龄人士的供养率<br>(老人供养率) ..... | (102) |
| 表 9.1 对各项社会服务的满意程度 .....              | (198) |

# 第一章：了解香港

保罗·惠廷

侯雅文

陶黎宝华

## 引 言

这一章旨在为香港的社会政策研究设定背景，探讨香港社会和政府在各方面的基本性质；透过了解香港经济的性质促成香港显著经济成功的背后理念，这是了解前殖民地社会政策发展的关键。同时，这亦有助于了解香港的政治和行政体制、香港的社会结构和主流社会价值。

## 了解香港的经济

### 香港的经济的发展

香港除土地供应非常有限外，亦缺乏天然资源，所有的燃料和几乎所有的原材料都依靠进口。受这些天然环境所限，香港似乎不可能成为世界经济舞台上一个重要的角色。在第二次世界大战前，香港仍然是大英帝国版图上一块无足轻重的小殖民地，只能作为英国提供中国市场的港口之用。然而香港其后的经济发展却令人瞩目。第二次世界大战结束后 25 年以来，香港这个小殖民地从沉睡中醒来，依靠在海外贸易上的成功，一跃而成为兴旺的商业和金融中心。

香港的成功经验显示本港为人称道的适应时势的能力。随着

转口贸易的下降和农业在经济中失去重要性，香港经济迅速转型，新工业开始兴起。1952~1956年，由于中国大陆流入大量资金和企业家，加上具弹性的制度架构，令香港制造业得以快速增长。此外，战后全球经济的振兴，也带来了海外市场需求的快速增长，因此：为香港的产品提供了现成和有利可图的市场。

香港很快成为了廉价产品的生产地，出口到世界各地。但土地和工人工资的上升，令香港的生产成本开始上升。而日渐明显的是香港经济单单集中在制造业再也不能使它有利可图。然而，香港经济表现出了相当大的灵活性，渐渐从制造业为主转向服务性行业。

中国大陆所实行的“对外开放”政策使香港受惠于大陆廉价的土地和劳动力，许多的香港厂家移往中国南部发展。香港资本为中国南部带来大约有 300 万个职位。这正是香港在 1997 年回归中国之前，香港经济和中国的华南经济一体化进程的开始。随着制造业的北移，金融服务成了香港本土经济的支柱。1980 年，香港制造业占本地生产总值（Gross Domestic Product）最大的部分。1992 年，香港制造业的发展已经下降至第四位，金融服务和零售批发服务业则上升至第一位。1995 年，香港已是世界第四大外汇交易中心。

第二次世界大战结束后，香港的本地生产总值快速的增长。从 1950~1970 年，每年平均的经济增长为 10%。与此同时，人均生产总值达到了 6% 以上。在 80 年代，香港的经济持续增长，到了 90 年代则有所放缓。《香港：1996》年报总结了香港持续增长的成功故事，它写到“在过去的 20 年里，香港经济就其规模增长了 4 倍以上，以不变汇率计算的年均本地生产值的递增速度高于 7.5%，香港的经济发展比世界经济合作组织成员国更为出色。对比世界经济发展，香港的经济以快两倍的速度持续增长”（Hong Kong Government, 1996 年，第 48 页）。目前香港的人均生产总值亦高于英国、加拿大和澳大利亚。这是急剧而持续的经济

成长。

### 香港经济的性质

香港对海外贸易的依赖使其经济发展完全依靠三项因素：世界经济的状态、香港在国际市场上的竞争力和吸引海外投资的能力。这些特点对香港的经济政策有着重要的影响。

由于香港经济的开放性和对国际贸易的依赖性，香港经济发展被认为是：“在香港，管理经济发展的空间是有限的”（Haddon-Cave, 1984 年，第 x11 页）。因此，这样的经济发展的性质正好切合“积极不干预”的经济政策。

脆弱的香港经济对香港经济和社会政策起着重要影响。前财政司麦高乐（Hamish Macleod，任期为 1991 ~ 1995 年）亦曾对香港市民表示，需要“特别警觉香港成功背后潜在的飞逝性质”（Macleod, 1995 年，第 11 页）。由于本地的商人被视为最清楚知道如何令香港脆弱的经济得以维持，在强调本港脆弱的经济发展情况下，本港商人的利益对政府制定政策时有重大的影响。故此，任何的建议如引致工人工资的上升或威胁香港经济竞争力都受到反对，供款性的社会保险计划或通过提高税收而实行的公共开支计划，均在此列。

香港脆弱的经济情况亦令香港的金融管理格外小心翼翼。其中，香港对建立大量储备以备不时之需的信念，便是最好的例子。而这种观念对公共政策的制定有直接和长远的影响。任何旨在增加公共开支的提议都有可能导致税收的增加，而威胁到香港的竞争力，加上香港未来不明朗的假设下，任何长远承担的社会政策都会受到质疑。实际上，这些恐惧部分是真实和合理的，部分则被用于塑造一种特定的经济哲学。这些恐惧包含了强烈的意识形态因素和经济学的观点。

在脆弱的香港经济发展情况下，以发展经济政策为先的观念变得合情合理，相比之下，对于社会需要或在经济发展下所造成