

# 市场、威权和儒家主义的结合

## ——简述香港福利体制的特征

雷杰

(中山大学社会学与社会工作系, 广东 广州 510275)

**摘要：**本文的目的是从总体上去概括香港福利体制的特征，从而指示出香港福利体制对内地的借鉴作用。

本文通过回顾前沿的英文文献，首先认为“福利国家”概念是应该被“福利体制”所取代。接着，利用福利体制理论所蕴涵的评估维度（福利多元、福利后果和历史发展）来对香港进行分析。本文指出尽管存在一些“普惠型主义”的社会项目，威权主义和片面的儒家主义的结合使到香港福利体制过分依赖市场和家庭，导致不能落实社会权利以及改善社会的两极分化。因此，在 CEPA 更紧密合作的背景下，内地需要根据香港福利体制的特征汲取经验，做到“去劣取精”，这样才能真正地促进社会管理创新。

**关键词：**福利国家；香港福利体制；市场；威权主义；儒家主义

**中图分类号：**C916      **文献标识码：**A

### 一、背景

2003年，中港双方签署了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(简称 CEPA)。CEPA 的确立，原意是为了更进一步促进内地与香港之间的贸易与投资的发展。然而，2007年和 2008 年的 CEPA “补充协议四”和“补充协议五”令人眼前一亮，提出了两地将在社会服务范畴里进一步合作。两个补充协议的具体承诺是允许香港服务提供者在广东省以独资民办非企业的形式举办老人或者残疾人的福利机构。2010 年签订的《粤港合作框架协议》指出，广东需要为这些香港背景的社会福利机构提供与内地民办社会福利机构同等的政策。可以看出，粤港两地正在积极尝试，在为老年人和残疾人提供托养、康复等服务的同时，也在探索香港服务提供者在粤举办福利机构的发展模式和管理经验。

除了社会福利机构之外,社会服务的另一组成部分——社会工作人才——更依赖香港的经验和支 持。根据深圳社工协会的统计,截至2011年11月30日,香港督导共为深圳社工提供了26563次个人督导、9693次小组督导、953次专业培训;组织社工前去香港参观学习达1274.5小时;开展各类社工交流活动162次,直接培养指导深圳的初级督导、见习督导、督导助理等各层级本土督导人才220余人<sup>[1]</sup>。据广东省民政厅透露,截止2011年10月底,广东各社工机构共聘请130多名的香港督导。例如,深圳于2008、2009和2010年相继投入700多万、1000多万和900多万元的资金聘请香港督导。另外,为了吸纳更多的香港社工人才北上,广东省甚至打算先行先试,通过对香港社工进行国情培训的方式来认证资格,取消香港社工考取内地资格证的要求<sup>[2]</sup>。

事实上,内地与香港在社会服务(社会福利机构和社会工作人才发展)上的合作仅仅是一个开端;内地正在计划全面学习香港社会政策的各个领域。例如,广州市提出:“学习借鉴香港先进经验,推进社会管理改革先行先试”,重点在“增强政府社会管理和公共服务职能、增强社区服务和管理网络、增强社会组织服务社会功能等领域先行先试,力求在社会福利、社会救助、医疗卫生、社区建设、社区矫正、养老服务、残疾人服务、政府购买服务、发展社会组织、加强社工和志愿者队伍建设等方面取得突破,促进社会事业蓬勃发展,保障市民享有各种基本权益,维护社会和谐稳定,为建设‘首善之区’打下坚实基础”<sup>[3]</sup>。由此可见,香港社会政策——如社会服务、社会保障、医疗等方面的理念和经验将会对内地(特别是广东)发挥着重大的影响作用。

在这样的背景下,以下的研究问题就显得特别重要:既然我们要学习香港先进的社会管理经验,那么究竟它的社会政策有什么特点呢?在现行文献中,一方面内地学者对香港社会政策的研究大都停留在对某一具体政策及其制度的描述,例如缓解贫困的综合社会保障援助制度<sup>[4]</sup>、老年人的社会福利模式<sup>[5]</sup>、残障群体的社会支持等<sup>[6-8]</sup>。尽管这些研究都能详尽地向内地介绍香港具体的社会政策,甚至还进行两地的比较,但是它们的目的并不是从整体上去概括香港社会政策的特点,特别是建立在已有的英文文献的成果。另一方面,内地学者关于CEPA的研究大都集中在服务贸易<sup>[9-10]</sup>、法律及其效力<sup>[11]</sup>、大珠三角的区域发展<sup>[12]</sup>以及高等教育的制度化合作等领域<sup>[13]</sup>。因此,CEPA时代下如何使到两地社会政策的融合是一个亟待研究的题目。

为了从总体上去概括香港社会政策的特点以及提出香港社会政策对内地的借鉴意义,本文通过回顾前沿的英文文献,作出以下的行文安排:首先要介绍“福利国家”概念是如何因

东亚具体的社会情况而受到严重的质疑，从而被“福利体制”概念所取代。接着，利用福利体制理论所蕴涵的评估维度来对香港进行分析，从而得出香港福利体制的特点。最后，根据香港福利体制的这些特点，本文尝试就CEPA背景下，两地日后在社会政策方面的合作和学习提出自己的见解。

总的来说，本文的研究意义在于：通过整合一个理论框架，从总体上归纳出香港福利体制的特点，从而为日后的CEPA合作以及内地的社会管理创新提供理论根据以及政策方向。

## 二、 种族中心建构的“福利国家”

“福利国家”在中文的表述中，总会在前面加上“西方”两个字。之所以把“福利国家”和“西方”联系起来，原因是人们通常对“福利国家”有两个迷思：第一，只有“西方”发达国家才能够大幅度地对福利的进行投入；第二，“西方福利国家”的高投入会导致国民高水平的福利状态（well-being），也就是有着良好的福利后果。针对第一个迷思，即使西方学者也曾经在很长的一段时间内把“福利支出”当作为“福利国家”的标志<sup>[14]</sup>。表一列举出一些国家或地区从1960到2001年的社会支出占国内生产总值的比例；这个比例代表着这些国家或地区的政府通过税收把经济成果转化为社会福利的能力。通过比较可知，日本的数据一直与美国和爱尔兰相仿，甚至从1999年（15.1%）开始就已经超越这两个国家。

那么，这是否意味着“福利国家”不一定是“西方”发达国家的专利呢？还有，香港的比例一直都是最低的，但是香港并不是和全部的“西方福利国家”没有可比性。例如在2001年，香港（11.7%）跟爱尔兰（13.8%）和美国（14.8%）的差距并不如跟澳大利亚（18.0%）、经济合作与发展组织（21.9%）以及挪威（23.9%）那么明显。那么，为什么香港就不能像爱尔兰和美国一样被认为是“福利国家”呢？由此可见，把“福利支出”当作为“福利国家”的标志其实是一个不精准的定义，因为在实际中并不能找到一个显著并且永恒的门槛标准，来区分“福利国家”与“非福利国家”。

至于第二个迷思，“西方福利国家”的高投入是否会导致良好的福利后果呢？联合国开发计划署公布的《2011年人类发展指数》表明，东亚国家或地区花费了较低的福利支出，却能在教育、医疗和生活标准方面达到可与“西方福利国家”相比较的后果。例如，日本（12）、

香港（13）、韩国（15）、新加坡（26）的排名仅次于德国（9）、瑞典（10）和瑞士（11），而且都比英国（28）要高<sup>[16]</sup>。由此可见，福利开支并不与福利后果成正比关系。也就是说，一个国家或地区较高的福利开支是不代表它拥有较高的福利状态，从而使到这个国家或地区够资格成为“福利国家”。

表 1：“经济合作与发展组织”成员国和香港的社会支出占国内生产总值的比例（%）<sup>[15]</sup>

	1960	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
澳大利亚	10.2	17.8	18.0	17.7	17.8	17.5	18.6	18.0
爱尔兰	11.7	19.4	18.2	16.8	15.6	14.2	13.6	13.8
日本	—	13.5	13.7	13.8	14.5	15.1	16.1	16.9
挪威	11.7	26.0	24.9	24.1	25.7	25.8	23.0	23.9
美国	10.9	15.5	15.3	14.9	14.5	14.2	14.2	14.8
经济合作与 发展组织	13.1	22.5	22.7	22.3	21.9	21.9	21.6	21.9
香港		8.3	8.7	9.0	11.3	12.5	12.0	11.7

通过破除以上两个的迷思，我们就可以知道从“量”（福利开支）上去定义“福利国家”是有严重缺陷的。那么“福利国家”可以从“质”上去定义吗？Briggs 曾经对“福利国家”作出这样的经典定义：

福利国家是这样的一个国家，它有意地运用组织的权力（通过政治和行政），努力地在至少三个方向上去修正市场力量的运作。第一，不管他们的工作或财产的市场价值，保证个人和家庭的最低收入；第二，使个人和家庭能够面对一定的“社会意外”（如疾病、衰老和失业），减少不安全的程度；第三，确保所有的公民在没有身份或阶级的区隔下，能够获得一些在某种程度上公认的社会服务的现行最好的标准<sup>[17]</sup>。

从这个定义可以看出，“福利国家”概念包含三种特征：第一，福利供给是“福利国家”

的主要角色，例如对疾病、衰老和失业的保护；第二，最低收入保障是“福利国家”的责任；第三，每一个公民都能有资格获得和他人一样的社会服务，也就是普惠型主义（universalism）的福利。但是，现实中的“西方福利国家”并不是都符合这些特征的。

第一，国家的角色是可以多样，福利的提供者并不一定只有国家。Esping-Andersen 的经典研究已经发现，大部分西方资本主义国家在福利中的主要角色并不是“供给”。在以美国为代表的自由主义体制中，国家是当个人和市场都失败后才进行介入，因此是“边缘的”；在以德国为代表的保守主义体制中，国家是鼓励家庭、职业团体、教会进行福利供给，因此是“辅助的”。另外，在现实的西方国家中，福利供给的途径可以是多元化的。自由主义体制是以市场为主要途径；保守主义体制是以家庭、行业协会、教会为主要途径<sup>[18]</sup>。

第二，个人和家庭的最低收入并不完全由国家保障，还取决于个人的责任。例如从二十世纪 90 年代起，英美两国开始执行“工作福利”政策（workfare）。即使符合入息条件，贫困人群还需要表现出寻找工作的意向，例如投递简历申请和面试；甚至被要求从事公益劳动才能够继续领取社会救济金。美国前总统克林顿甚至于 1996 年签署法令，要求领取社会救济 TANF<sup>①</sup>的时限不能超过五年<sup>[19]</sup>，希望借此来刺激领取者为个人负责，“积极”寻找工作，从而减少领取救助金的人数。

第三，并不是每个“西方福利国家”都建立起普惠型主义的福利。英国的医疗系统 NHS<sup>②</sup>是普惠主义的典范；任何一个英国公民甚至外国人士在居留一定时期后只需支付少量的处方费，就能获取医疗服务和药物。然而，美国的医疗系统却是以商业保险为主，政府补贴为辅。1.63 亿 65 岁以下的人通过雇佣关系获得了医疗保险；另有 1800 万人在保险市场上自行购买了医疗保险。在另一端，政府为 4400 万人老年人和残疾人以及 6100 万的贫穷人口提供医疗照顾制度（Medicare）和医疗补助制度（Medicaid）。然而，目前尚有占美国人口 15%、4600 万左右的人缺乏医疗保障。即使最近的奥巴马医疗改革法案，也只是资助其中 3600 万人购买医疗保险<sup>[20]</sup>。很显然，这种以个人工作、收入支付能力为基础的医疗系统，是与以公民身份（citizenship）为资格的普惠主义背道而驰。

由此可见，并不是每个西方国家都能完全符合“福利国家”概念。更讽刺的是，即使符合“福利国家”概念也未必能够被承认为“福利国家”。以香港为例。自二十世纪 70 年后，香港就建立起与英国 NHS 相似的公立医院制度；推行九年甚至十二年的免费教育；大量兴

<sup>①</sup> TANF 是 Temporary Assistance for Needed Families 的简称。

<sup>②</sup> NHS 是 National Health Service 的简称

建公共保障性住房；具备保障低收入人群生活标准的综合援助制度；政府还资助非营利机构承担社会工作服务。这些制度大致上都吻合“福利国家”在“质”方面的定义，那么为什么香港不能被成为“福利国家”呢？换句话说，“福利国家”的本质究竟是什么？

Walker 和 Wong 承认,东亚国家和地区的福利模式与“西方福利国家”有很多相似的地方；它们不能纳入到“福利国家”的原因是：“福利国家”从本质上是一个“种族中心的构建”（ethnocentric construction）。这些“福利国家”的唯一共同点仅在于它们都是“经济合作与发展组织”的成员国，制度上都拥有资本主义市场经济和西方议会式民主。这是为什么同样具有较低的福利支出的日本能够一直作为亚洲的代表而进入“福利国家”的分析。另外一个例子就是当韩国建立了民主制度、加入了“经济合作与发展组织”后也可以获得了“福利国家”的一席之地<sup>[21]</sup>。

综上所述，“福利国家”无论从“量”还是“质”上的定义都具有不足之处，其外延只包括那些具有西式民主或市场机制的社会。像香港这样缺乏议会民主的地区，即使具备与“福利国家”概念相符合的特征，仍会犹如种族歧视般地被西方学者所忽略。因此，理论上需要寻找一种新的视角，容纳不同的福利模式，而不是简单地以中西方划分。下文介绍的“福利体制”理论就是一个可行的解决方法。

### 三、 发达资本主义的福利体制

上文已经论证过即使在“福利国家”内部，具体的福利模式也是有很大的差异。福利体制理论的创新之处在于用三个维度对发达资本主义的国家进行分类。为了与“福利国家”概念相区别，Esping-Andersen 启用“体制”（regime）这一术语，并定义为：“一种体制是用来指示这样一个事实：一系列法律和组织的特征系统地交织在国家和经济之间的关系中<sup>[18]p2</sup>。”通过这样的定义，福利体制理论就否定了“国家一定在福利供给中占主导地位”这一看法，并容许了其它参与者的存在。

Esping-Andersen 接着提出了福利体制理论应该包涵三个维度。第一个维度是探讨福利多元（welfare mix）：国家、市场和家庭在福利供给中的关系。Esping-Andersen 指出这三元提供者的关系是一个“体制”的基础：“体制是指福利产品如何在国家、市场和家庭之间

分配的方式<sup>[18]p73</sup>”。在福利多元的框架之下，Esping-Andersen认为第二个维度是要评估其产生的福利后果（welfare outcomes）。福利后果可以从两个方面来显示：一是社会权利。它是以“去商品化”（de-commodification）为指标，表示“当一个人可以不依靠市场来维持生计的程度”。第二个福利后果是分层化（stratification），探讨社会权利和社会阶层之间的关系，研究“社会政策是怎样促进分层系统<sup>[18]p22-23</sup>”。

在日后的著作里面，Esping-Andersen对第二个维度中的社会权利进行修改。对于采用“去商品化”作为社会权利的指标，他当初的逻辑在于：如果一个人能够不靠市场获取福利，那么这个人必定是依靠国家福利。讽刺的是，Esping-Andersen恰恰忽略了自己提出的福利多元中的“家庭”。一个社会具有较高的“去商品化”程度并不意味着国家履行相对高的福利责任，而有可能是家庭（特别女性）承担起了福利供给<sup>[22]</sup>。因此，Esping-Andersen后来加多一个社会权利的指标——“去家庭化”。它指“这样的一些政策，既能减轻个人对家庭的依赖；又能使个人独立于家庭或夫妻的互惠从而最大化地掌握经济资源<sup>[23]p45</sup>”。

第三个维度是通过深描体制的历史发展，来解释各种体制之间的差异。根据西方发达资本主义国家的发展经验，Esping-Andersen把体制差异的原因归结于议会中权力结构的“路径依赖”（path dependency）。这包括三个因素：阶级动员的本质（特别是工人阶级），阶级-政治的结盟和体制制度化的历史影响。简单来讲，单纯用工人阶级运动这个因素并不能完全解释社会权利在各种体制之间的差异；更为重要的是要看在历史发展的过程中，工人阶级和其它阶层在议会中的结盟情况。另外，这个阶级-政治结盟不但一直被该体制的福利后果（去商品化和阶层化）所强化，而且这个阶级-政治结盟反过来会通过其在议会中的主导作用来不断地巩固原来的福利体制<sup>[18]p29</sup>。所以，每个福利体制对外既可以保持一定的自我特色，对内又可以路径依赖的方式保持相对的稳定。

根据福利多元、福利后果（去商品化、去家庭化和分层化）、历史发展这三个维度，Esping-Andersen把发达资本主义世界划分为三种不同的福利体制（见表2）：自由主义（liberal）、保守主义（conservative）和社会民主（social democratic）。由于自由主义体制的去商品化程度最低，严重依赖于市场，因此创造了“社会二元主义”（social dualism）：依靠补缺型的公共福利和依靠私人或职业保险的两个阶层。与之相反，社会民主体制通过排斥私人供给，实行普惠型的福利金和服务来达到高程度的社会（性别）平等。保守主义体制则提倡工作单位、家庭和教堂的供给，而国家则通过辅助而不是再分配的方式来保持阶层、身份和性别的区隔。

表 2: 发达资本主义世界的三种福利体制(p85)<sup>[23]</sup>

	自由主义	社会民主	保守主义
家庭	边缘	边缘	中心
市场	中心	边缘	边缘
国家	边缘	中心	辅助
团结的关键点	市场	国家	家庭
团结的关键模式	个人的	普惠的	亲缘/合作主义/国家主义
去商品化的程度	最低	最高	高(仅对养家糊口者)
模型例子	美国	瑞典	德国、意大利

总的来说, Esping-Andersen 的福利体制理论的长处在于弥补了传统“福利国家”理论的不足。第一个维度“福利多元”的提出使到学术分析更贴近实际情况, 它承认西方国家在福利供给中其实是可处于非中心的地位(“边缘”或“辅助”)。换句话说, 提供福利的主要责任有可能落在市场和家庭上。第二个维度不再把“福利支出”等同于“福利后果”。这是因为, 福利后果是要研究社会权利的落实情况及其对社会阶层化的影响。这实际上就暗含着对市场和家庭的福利供给的批判性思考。第三个维度指明路径依赖的解释作用, 要求对某个福利体制进行历史的考察, 尤其议会民主里面的政治角力与整个体制的相互影响。

#### 四、香港的福利体制



Esping-Andersen 的福利体制概念以及三维度的理论框架为研究香港的福利模式提供了可行的一个方向。例如,第一个维度“福利多元”就十分适合用来解释香港的福利开支较低的问题;第二个维度“福利后果”也使到学术分析彻底放弃对福利支出的沉迷,使香港和西方国家能够有机会在平等的条件下进行比较。但是, Esping-Andersen 三维度的理论框架仍然需要进一步修改,才能适合香港的情况。下文将会从四个方面进行讨论,包括:前设、福利多元、福利后果和历史发展。

### (一) 前设

从上文可知,发达资本主义的三种福利体制主要还是针对“经济合作与发展组织”的成员国进行分析。那么,这三种福利体制是否能够同样适用于东亚国家或地区的福利模式呢? Holiday 对这个问题提出重要的见解。他认为在 Esping-Andersen 所讨论的三种福利体制中,它们的社会政策已经独立(自由主义和保守主义体制)甚至驾驭经济政策(社会民主体制)。然而,东亚国家或地区的社会政策却严格地从属、受制于“经济发展”这条至高无上的原则。根据这个本质的区别,东亚应当归为第四个世界——“生产主义”(productivist)福利体制<sup>[24]</sup>。

“生产主义”福利体制自提出之后,得到英文文献的广泛肯定,并且常用来指代东亚的福利模式<sup>[25]</sup>。然而,这个名称仍然过于笼统,不能够显示出每个具体国家或地区的特点来。因此,下文要继续改进 Esping-Andersen 的福利体制理论的三个维度,使之适合香港的情况,从而最后得出香港福利体制的特点。

### (二) 福利多元

第一个维度“福利多元”是十分适合用来解释香港政府福利供给较低的问题。一直以来,无论港英政府还是特别行政区政府都反对增加福利支出,害怕提高税收之后会影响经济竞争力。所以香港政府会鼓励人们先在市场和家庭中寻找支持,当市场和家庭都失败后的时候才转向社会救助<sup>[26]</sup>。另外,尽管香港政府不重视福利供给,但并不代表它会撒手不管福利供给。相反,香港政府会运用“规管”的手段去调控私人途径去进行提供<sup>[27]</sup>。始于 2000 年的香港强制性公积金就是这样一个例子。这个退休保障制度不存在再分配的作用,强制的是雇主和雇员对个人退休金账户进行一定的供款,日后的退休金从个人退休金账户支取。另外,这些供款不由公营机构进行投资,而是在政府的规管和监督下交给金融行业进行托管和增值。这样设计的初衷是为了既防止坏账的出现,又可达到繁荣金融市场、促进就业的目的

[28]。通过在“福利多元”上将香港福利体制和发达资本主义的三种体制比较可知，市场和家庭分别是自由主义和保守主义体制中最主要的福利提供者（见表 2）；然而在香港的福利体制中，家庭和市场却同时成为最主要的福利提供者。

### （三）福利后果

前文已经分析过，第二个维度“福利后果”可以从社会权利（去商品化和去家庭化）和分层化两方面来显示。由于香港的福利体制在“福利多元”中十分重视市场和家庭，因此可以预测它们的社会保障制度在“去商品化”和“去家庭化”的程度是十分之低。1977年的政府绿皮书已经表明，社会保障制度是用来“帮助那些最不能自助的人”，即失去工作能力和家庭支持的老人、残疾人或穷人<sup>[29]</sup>。此外，综合社会保障援助制度在实施的过程中营造出各种障碍来给申请者贴上“耻辱”的标签，例如申请程序过分繁缛、工作人员恶劣的态度、过低的保障标准等<sup>[30]</sup>。这些障碍形成的后果是贫困群体过分依赖市场和家庭；非到迫不得已都不愿意使用政府救助。

在Esping-Andersen的经典著作中，对“去商品化”的检验是通过比较收入维持的社会保障制度，如养老金和社会救助<sup>[18]</sup>。因此，能否因为香港的社会保障制度处于较低的支出就判断“香港没有社会福利”呢？恰恰相反，东亚国家或地区的福利体制一般都设有全民性的教育、医疗和住房等社会项目（social programs），并且还会通过资助非营利机构来举办社会服务。例如，香港为全体公民提供免费的医疗服务。据统计，在二十世纪90年代期间，92%的住院床位由公立医院提供；并且超过90%的费用由政府支付。在房屋政策上，超过一半的居民是租住公屋或者通过政府资助购买居屋。香港政府同时也为大学生的学杂费提供补助和低息贷款<sup>[31]</sup>。难道这些社会项目就不属于广义的“福利”里面吗？

由此可见，如果沿用Esping-Andersen的研究角度，只从社会保障制度来考察香港福利体制的话，它所显示的“去商品化”或“去家庭化”的程度必然较为低下，接着似乎就会得出一个结论：香港福利体制并没有较好的“福利后果”。显然，这个结论是有悖于上文的分析。所以，只有同时考察社会保障制度（如养老金、社会救助）和社会项目（如医疗、住房、教育）在“去商品化”和“去家庭化”上的表现，才能有一个对“福利后果”较为全面的评估。总的来说，香港福利体制的“福利后果”表现出两个特点：一方面，通过鼓吹市场和家庭的支持，让人们不愿意依靠社会保障，从而使到福利支出能够尽可能地压低；另一方面，

通过兴办“普惠型主义”的社会项目，投资社会的人力资本，促进劳动力的保存和再生产。这两方面的结合，就能解释香港为何不像西方的经验，需要不断增长福利支出来保持经济增长和社会和谐<sup>[32]</sup>。

至于第二个福利后果“分层化”，香港福利体制呈两极化的特点。由于香港鼓吹依靠个人的努力来为自己的福祉“未雨绸缪”，因此长期以来并没有发展社会保险制度。直到2000年才推行了由雇员和雇主供款的强制性公积金计划。但是，这个计划不能覆盖以往没有供款的退休人士。所以当这些退休人员经济出现困难的时候只能靠综合社会保障援助制度获得政府的救助。因此，香港的福利体制并不能扭转贫富差距不断增大的趋势。香港的基尼系数从1991年的0.476一直上升到1996年的0.518，最后甚至达到2001年的0.525<sup>[33]</sup>。这样就引出一个问题：香港福利体制如何保持合法性？也就是说，民众为什么会忍受和接受一个导致如此巨大的贫富差距的福利体制呢？下文将会重点讨论这个问题。

#### （四）历史发展

前文已经介绍过，Esping-Andersen认为要解释各种体制自身的特点，必定要探讨议会中权力的结构：工人阶级动员、阶级-政治结盟和体制制度化的历史影响。然而，这个解释因素在香港的社会情景下就变得不适合实际了。迄今为止，香港并不存在西方式的议会民主制度，而且劳工团体或社会民主党一直失语于政治制度中。因此，与关注发达资本主义福利体制的议会民主不同，研究香港或东亚其它福利体制的重点应该在于：从历史的角度出发，考察威权政府（authoritarian state）自上而下的意图<sup>[34]</sup>。

以香港福利体制的历史发展为例。香港政府一直都利用社会政策来配合其对经济发展和政治稳定的意图。1966-1967年的暴动之后，为了削弱当时共产主义者的影响力以及重塑政治的合法性，港英政府将“放任自由”（laissez-fair）的意识形态变更为“积极不干预”（positive non-intervention）。这就改变了香港整个社会政策的框架。旨在舒缓贫穷的公共援助制度始于1971年；公共住房、教育、医疗和社会福利制度也随之建立，并被称为香港社会政策的四大支柱<sup>[35]</sup>。然而，香港政府在接下来的几十年时间内不断拒绝更进一步的发展，例如建立全民退休制度。其辩解的理由是害怕福利开支的增大会对经济发展和政府财政造成负担<sup>[36]</sup>。

如果说香港福利体制在历史发展上的特征是：威权政府能够随心所欲地利用福利系统来配合其发展意图；那么这就引出了下一个问题：为什么香港的民众并没有表现出什么重大的

反抗，而是“轻易地”同意这种自上而下的政策设计呢？为什么他们不会主动地争取社会权利，改变贫富悬殊的巨大差异，而是甘愿靠自身及家庭的力量来获取福利呢？现行英文文献对这个问题有两种解释，而且都是与儒家主义有关。第一种解释认为，香港福利体制的这些特征是深受儒家文化的影响。Jones是这种“文化论”解释的代表者。她认为儒家文化倡导“长幼有序”、重责任而轻权利，以及习惯于自上而下的国家统治。所以这也是为什么在“福利多元”上，东亚地区的人民会习惯性地依赖家庭和团体。反过来说，他们习惯于自求多福，甚至愿意牺牲个人的利益，去为亲属尽照顾的责任。这样导致的后果是个人不期望与政府达成社会契约，更勿论通过施压政府、制订社会政策来调节社会不平等。因此Jones宣称东亚的国家或地区可以归到同一个类型：儒家福利国家（Confucian welfare states）<sup>[37]</sup>。

这种“文化论”观点倾向于静止地、本质地解释东亚的福利文化；因此自提出后就受到强烈的质疑。事实上，大量研究已经表明儒家思想并不总是在中国人社会中占主导地位。香港的社区居民虽然仍然保留一定的家庭价值观，但是他们更向往个人权利和支持国家福利的供给<sup>[38]</sup>。同样，台湾和香港的态度调查显示，两地在家庭照顾的议题上尽管都是倾向于个人责任，但是它们都认为实际生活中的社会权利比预期上的少<sup>[39]</sup>。另外，西方的价值体系——例如维多利亚价值观、美国价值观（如新教工作伦理）、甚至英国新工党的的第三条道路——其实都与“儒家主义”在工作伦理、个人责任、家庭支持、社区互助等方面上具有相似的道德要求<sup>[40]</sup>。如果这些西方价值体系都能孕育社会权利的话，为何具有相似元素的香港价值观不可以呢？因此，不能武断地说独特的儒家文化使到香港不能发展社会权利。

由于以上的批评，现行英文文献逐渐转向第二种观点来解释香港福利体制的合法性所在。这种观点把“文化论”转变为“意识形态论”，认为是威权政府利用手上的话语权力，启动了一系列的政治意识形态来塑造民众的认同，从而辩护、维持自己对福利体制的安排<sup>[34]</sup>。这样，儒家主义与香港福利体制之间的关系就可以重新解释为：香港的威权政府有选择性地挑选某些儒家的价值观来为自身的福利体制进行合理化。

上文已介绍过，香港的福利体制自从70年代之后就没有经历太大的变化。用“意识形态论”解释，原因在于香港政府一直利用一些“花言巧语”（rhetoric）来辩护福利支出不能增长的原因。这些“花言巧语”围绕着“中国人传统的价值观”，包括以家庭中心、社区互助、孝、服从、纪律性和责任。二十世纪90年代的《跨越九十年代香港社会福利白皮书》指出，香港福利政策的制订需顾及这些一贯的价值观，例如“关怀家庭、力求上进、自力更生、互相扶持、不愿意依赖‘福利’、极重视社会秩序，以及具备灵巧机智的特性”<sup>[41]</sup>。

香港回归之后，前行政长官董建华也做出类似的评论：“我们应该发扬我们传统的美德，例如孝、人性、注重教育和勤奋。我们偏向咨询，而不是对抗” (p85)<sup>[42]</sup>。最新一份《香港社会福利的长远规划（咨询文件）》再次沿袭了以往的价值观念：“家庭应为个人的培育提供一个扶助和关怀的环境，让他们成为社会上负责人及有贡献的市民”、“应提倡个人与家庭之间互爱互助，建立社会支援网络”<sup>[43]</sup>。

## 五、结论

表 3 是对本文所讨论的福利体制理论和香港福利体制特征的一个归纳。本文通过对“福利国家”进行批判性思考，认为该概念属于“种族中心的构建”，因此不适合用来分析香港社会政策的特点。相反，Esping-Andersen 的福利体制理论解决了“福利国家”概念的不足，并有三个维度——福利多元、福利后果和历史发展——去评估香港的福利体制。本文认为，香港福利体制具有以下重要的特征：

第一，香港福利体制的最基本特征是经济政策从属于社会政策。这个特征显著地与发达资本主义的三种体制不同，因此它决定了香港福利体制能够自成一个类别。第二，在“福利多元”上，香港福利体制与自由主义体制或保守主义体制不同，它同时注重家庭和市场的福利供给。第三，欲想对香港福利体制所产生的“福利后果”有一个全面的考察，必定要先修改 Esping-Andersen 的研究方法，把社会项目和社会保障同时纳入到考察范围内。香港福利体制在这方面的独特之处在于：社会保障的“去商品化”和“去家庭化”程度非常低，但同时存在“普惠型主义”的社会项目。这样的安排使到香港福利体制有一个基本的社会保护框架，令其在人类发展指数上有优异的表现。但是，香港福利体制导致的另一个后果则是在社会分层上的贫富悬殊，而且这个差异还在不断增长中。第四，由于缺乏西方议会民主制度，“历史发展”最重要的是要考察威权政府出于怎样的经济和政治的意图来发展社会政策的。从“福利多元”、“福利后果”可知，香港福利体制都是围绕“经济发展至上”这个目的而建设，通过鼓励市场和家庭的支持，从而压低政府福利开支，减少民众对社会保障的利用。但是，香港福利体制也会投资一些促进劳动力再生产和储备人力资本的社会项目；恰恰是这些社会项目有利于经济的长期发展。在政治上，为了获得整个福利体制的合法性、征得民众的同意，威权政府有意片面地选取“自力更生”、“关怀家庭”、“服从”等儒家主义的思

想成为官方的意识形态，从而为整个福利体制的设计和维持进行辩护。

简单地说，香港福利体制的特征是存在着一个对经济发展极端崇拜的威权政府；这个威权政府结合市场主义和片面的儒家主义成为独特的意识形态。这套意识形态不断经过树立和宣传，令到民众接受香港福利体制的现状，即：极度依靠市场和家庭的福利供给、拥有一定“普惠型主义”的社会项目，但是却漠视日益增长的贫富差距。

当对香港福利体制有一个全面的了解后，本文在结尾部分也尝试提出一些香港福利体制对内地社会管理创新的借鉴意义。

第一，由于以福利支出为标志的“福利国家”概念已经失去其在理论上的有效性，内地的开展的社会管理创新不应只盯着“福利支出”的高低，而是要将重点放在评估“福利多元”下的“福利后果”。也就是说，内地的社会管理创新应该以是否能够落实社会权利、减少社会两极分化为最终依归。

表 3：福利体制的理论维度和香港福利体制特征

福利体制的理论维度			香港福利体制特征
	发达资本主义福利体制	香港福利体制	
福利多元	国家/市场/家庭	国家/市场/家庭	高度依赖市场和家庭；非常有限的政府供给
福利后果	1. 社会权利 A. 社会保障 (去商品化、去家庭化)	1. 社会权利 A. 社会保障 (去商品化、去家庭化) B. 社会项目 (去商品化、去家庭化)	1. 不以社会权利的落实为政策目标 A. 社会保障显示极低的“去商品化”和“去家庭化”的效果 B. 具备一定“普惠型主义”的社会项目
	2. 分层化	2. 分层化	不断增长的贫富悬殊

历史发展	议会民主的路径依赖	威权政府对福利系统的意图；所运用的政治意识形态进行辩护	配合经济发展的目的；市场主义和片面的儒家主义相结合
------	-----------	-----------------------------	---------------------------

第二，任何一个福利体制都是与自身具体的政治、经济制度以及历史发展紧密相连。因此当内地学习香港先进经验的时候，必定要先了解这些政策背后的理念及所植根的社会背景。否则，就会变成“只见树木，不见森林”，引入的经验极有可能是“水土不服”。例如，香港福利体制在政治意识形态上注重市场主义和片面的儒家主义相结合，这两方面的要素是否是现阶段内地所倡导的呢？2002年党的十六大报告提出“全面建设小康社会”；2007年党的十七大报告将“科学发展观”列入到中国特色社会主义理论体系，并独立一节来论述“加快以改善民生为重点的社会建设”的目标和内容。可以看出，党和政府的意识形态正在发生转变，力图平衡经济和社会发展的关系，从以往只注重市场化改革和经济发展到现在提倡社会建设。因此，以“市场至上”、“自求多福”为背后理念的香港经验，如何能够融入到内地党和政府强烈介入社会建设的背景，这是日后极有意义的研究方向。

第三，香港的“福利多元”有力地冲击了“福利国家”概念，作为一个实际的例子拓宽了社会政策的比较视野。然而，香港的“福利多元”是深受新自由主义的影响，目的是为了维护经济发展至上的目的。如果过分地推崇着这种做法，就很有可能造成一种后果：合理化了政府对福利责任的推卸和漠视公民的社会权利。在内地政府本身履行福利责任就不足的情况下，继续鼓吹市场和家庭对福利的供给，必定会阻碍内地民众福利状态的提高。二十世纪90年代推行的“社会福利社会化”就是这样一个政策例子，其后果只会令到有服务需要的人群因为家庭功能弱化、市场价格高企、社区组织资源缺乏、政府供给不足而没法得到满足<sup>[44]</sup>。

第四，要选择性地学习香港福利体制所造成的“福利后果”。一方面是要积极学习香港在社会项目方面的经验，明白“普惠型主义”的医疗、教育、住房是保持香港经济持续繁荣的秘诀。因此，内地欲想继续保持快速的经济增长，必须在这些社会项目上进行“投资”，而不是视作为“负担”。另一方面，要避免香港福利体制过分依赖市场和家庭的后果。以老人照顾的经验为例。香港无疑在院舍服务方面中拥有很多“人性化”的经验，但是不能忽视的是香港一直以来都因为没有长远的老人照顾政策而备受批评。迄今为止，香港仍然没有一个

覆盖全民的退休制度。即使面对日益严重的老龄化问题，香港政府仍然过分强调家庭照顾，不愿意增加对院舍的投入或者开展更多的支持家庭照顾的服务。所以，学习香港的老人照顾经验，如果缺乏深入的了解，就容易只看到技术层面的好处而忽略建设社会保障制度的重要性。

最后，在CEPA的合作中，内地可重点学习香港公民社会的经验。例如，香港的非营利组织管理对内地有很大的借鉴作用。另外，由于香港政府的角色是“规管”多于“供给”，所以香港政府如何处理和公民社会之间的关系同样值得内地学习。然而，香港奉行的“小政府、大市场”原则对公民社会有反作用。例如，政府购买社会工作机构的服务（“一笔过拨款”）是一把双刃剑：一方面，借鉴这个做法可以松绑内地非营利组织、促进公民社会的发展；另一方面，这种印有新自由主义烙印的做法已经在香港显示出负面的影响，包括服务重“量”不重“质”、忽略社会不平等、社工严重流失等。总之，内地社会管理创新在学习香港福利体制的过程中要做到的是“去劣取精”而不是不加批判地全盘接受。

#### 参考文献：

- [1] 南方都市报. 深圳向香港学习有了社工督导人才队伍[N]. 2012年3月6日 SA39版.
- [2] 文汇报. 国情培训代考试，广东抢纳港社工[N]. 2012年3月25日 A4版.
- [3] 中共广州市委广州市人民政府. 2009，关于学习借鉴香港先进经验推进社会管理改革先行先试的意見[Z]. <http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2810/201005/158660.html>  
[2012年8月9日检验有效].
- [4] 谭兵. 社会救助的理念与功效——关于香港综援制度与内地低保制度的思考[J]. 广东社会科学, 2005, (3): 137-142.
- [5] 田北海, 张晓霞. 近代以来香港老年社会福利模式转型的制度主义分析——兼论对内地福利制度改革的启示[J]. 江西社会科学, 2008, (2): 178-185.
- [6] 刘祖云, 毛小平. 香港与内地残障群体社会支持来源比较——香港与内地残障群体社会支持比较研究之一[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2010a, (4): 93-100.
- [7] 刘祖云, 毛小平. 香港与内地残障群体社会支持来源比较——香港与内地残障群体社会支持比较研究之二[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2010b, (5): 75-80.
- [8] 刘祖云, 毛小平. 香港与内地残障群体社会支持来源比较——香港与内地残障群体社会支持比较研究



- 之三[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2011, (3): 55-60.
- [9] 蔡宏波, 杨晗. CEPA 框架下内地与香港服务贸易开放评析:2004-2009[J]. 中央财经大学学报, 2011, (9): 81-86.
- [10] 于绯. CEPA 实施后粤港服务贸易合作的实证研究——基于巴拉萨模型、引力模型和购物模型[J]. 经济管理, 2009, (10): 36-41.
- [11] 杨丽艳. 试论 CEPA 运作中所涉及法律及其效力层次问题[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2006, (6): 21-26.
- [12] 左正. CEPA 框架下大珠三角都市区域的整合与发展[J]. 学术研究, 2004, (2): 52-55.
- [13] 陈昌贵, 陈文汉. CEPA 与粤港澳高等教育的制度化合作[J]. 高等教育研究, 2004, (1): 39-42.
- [14] Therborn, Göran (1983) *When, how and why does a welfare state become a welfare state?* [Z]. Paper presented at ECPR Workshop, Feiburg (March).
- [15] Wong, C.-K. Squaring the Welfare Circle in Hong Kong [J]. *Asian Survey*, (2008) 48 (2): 323-342.
- [16] UNDP (2011) Human Development Index (HDI) - 2011 Rankings [Z], <http://hdr.undp.org/en/statistics/> [2012年8月9日检验有效].
- [17] Briggs, A. (2000) The Welfare State in Historical Perspective, IN Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds). *The Welfare State: A Reader* [M], Cambridge, Polity Press, 18-31.
- [18] Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* [M], Cambridge, Polity.
- [19] Chan, C. K. (2011) Hong Kong: Workfare in the World's Freest Economy [J]. *International Journal of Social Welfare*, 20 (1): 22-32.
- [20] 魏华林, 彭晓博. 医疗保险改革的征途及其境界——奥巴马医改方案评述 [J]. 保险研究, 2010, (3): 115-121.
- [21] Walker, A. & Wong, C.-K. (2004) The Ethnocentric Construction of the Welfare State, IN Kennett, P. (Ed.) *A Handbook of Comparative Social Policy* [C], Edeard Elgar Publishing Ltd., 116-130.
- [22] Lewis, J. (1992) Gender and the Development of Welfare Regimes [J]. *Journal of European Social Policy*, 2 (3): 159-173.
- [23] Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies* [M], New York, Oxford University Press.
- [24] Holliday, I. (2000) Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia [J]. *Political Studies*, 48 (4): 706-723.

- [25] Gough, I. (2004) East Asia: The Limits of Productivist Regimes, IN Gough, I., Wood, G., Barrantes, A., Bevan, P., Davis, P. & Room, G. (Eds.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Development Contexts [C]*, Cambridge, Cambridge University Press, 169-201.
- [26] Chow, N. W.-S. (2003) New Economy and New Social Policy in East and Southeast Asian Compact, Mature Economies: The Case of Hong Kong [J]. *Social Policy & Administration*, 37 (4): 411-422.
- [27] Jacobs, D. (2000) Low Public Expenditures on Social Welfare: Do East Asian Countries have a Secret? [J]. *International Journal of Social Welfare*, 9 (1): 2-16.
- [28] Chan, C. K. (2003) Protecting the Aging Poor or Strengthening the Market Economy: The Case of the Hong Kong Mandatory Provident Fund [J]. *International Journal of Social Welfare*, 12 (2): 123-131.
- [29] Hong Kong Government (1977) *Help for Those Least Able to Help Themselves: A Program of Social Security Development (Green Paper) [Z]*, Hong Kong Government Printer.
- [30] Chan, C. K. (1998) Welfare Policies and the Construction of Welfare Relations in A Residual Welfare State: The Case of Hong Kong [J]. *Social Policy & Administration*, 32 (3): 278-291.
- [31] Chau, R. C. M. & Yu, S. W. K. (2005) Is Welfare UnAsian?, IN Walker, A. and Wong, C.-K. (Ed.) *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation [C]*, Bristol, The Policy Press, 21-45.
- [32] Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State [M]*, London, Hutchinson.
- [33] Census and Statistics Department (2002) *Population Census 2001 Main Report Volume I [R]*. Hong Kong, Printing Department.
- [34] Walker, A. & Wong, C.-K. (2005a) Conclusion: From Confucianism to Globalisation, IN Walker, A. & Wong, C.-K. (Eds.) *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation [C]*, Bristol, The Policy Press, 213-224.
- [35] Chan, C. K. (2011b) *Social Security Policy in Hong Kong: From British Colony to China's Special Administrative Region [M]*, Lanham, Lexington Books.
- [36] Chow, N. W.-S. (1998) The Making of Social Policy in Hong Kong: Social Welfare Development in the 1980s and 1990s, IN Goodman, R., White, G. & Kwon, H.-J. (Eds.) *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State [C]*, New York, Routledge, 159-174.
- [37] Jones, C. (1993) The Pacific Challenge: Confucian Welfare States, IN Jones, C. (Ed.) *New*

- Perspectives on the Welfare State in Europe [C]*, London, Routledge, 198-217.
- [38] Tam, T. S. K. & Yeung, S. (1994) Community Perception of Social Welfare and Its Relations to Familism, Political Alienation, and Individual Rights: the Case of Hong Kong [J]. *International Social Work*, 37 (1): 47-60.
- [39] Wong, C.-K., Wang, Y.-T. & Kaun, P.-Y. (2009) Social Citizenship Rights and the Welfare Circle Dilemma: Reflections from the Attitudinal Findings of Two Chinese Societies [J]. *Asian Social Work and Policy Review*, 3 (1): 51-62.
- [40] Walker, A. & Wong, C.-K. (2005b) Introduction: East Asian Welfare Regimes, IN Walker, A. and Wong, C.-K. (Ed.) *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation [C]*, Bristol, The Policy Press, 3-20.
- [41] 港英政府. 1991, 跨越九十年代香港社会福利白皮书 [Z]  
<http://www.swik.org.hk/SWIKPortal/DesktopDefault.aspx?tabIndex=0&tabid=50&ItemID=55>  
[2012年8月9日检验有效].
- [42] Chiu, S. & Wong, V. (2005) Hong Kong: From Familistic to Confucian Welfare, IN Walker, A. & Wong, C.-K. (Eds.) *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation [C]*, Bristol, The Policy Press, 73-93.
- [43] 香港社会福利咨询委员会. 2011, 香港社会福利的长远规划 [Z]  
[http://www.swac.org.hk/documents/SWAC%20Consultation%20Paper%20\(Chi\).pdf](http://www.swac.org.hk/documents/SWAC%20Consultation%20Paper%20(Chi).pdf) [2012年8月9日检验有效].
- [44] 罗观翠, 雷杰. “社会福利社会化”的陷阱——以广州老人院舍为例 [J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2008, (1): 25-29.

## Fusion of Market, Authoritarianism and Confucianism

### ——A Study on Hong Kong's Welfare Regime

Lei Jie

(Department of Sociology and Social Work, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong, 510275)

**Abstract:** The aim of this article is to generalise the characteristics of Hong Kong's welfare regime and provide implications to mainland China. By reviewing the literature in English, it is first argued that the concept of 'welfare state' should be replaced by 'welfare regime'. Then, three dimensions of the welfare regime theory - welfare mix, welfare outcomes and historical development - are used to analyse Hong Kong. It is pointed out that despite of some universalistic social programs existing, the combination of authoritarianism and selected Confucianism has shaped Hong Kong's welfare regime. Hong Kong's welfare regime over-relies on the market and family. Thus, it fails to actualise social rights and narrow the income gap. Therefore, against the background of CEPA, which is encouraging much closer relationship, mainland China should learn both positive and negative experiences from Hong Kong's welfare regime in order to innovate its social administration.

**Key Words:** Welfare State; Hong Kong's Welfare Regime; Market; Authoritarianism; Confucianism

**收稿日期:** 2012-08-13

**作者简介:** 雷杰 (1983-), 男, 广东广州人, 中山大学社会学与社会工作系讲师

**【责任编辑: 黄晓星】**