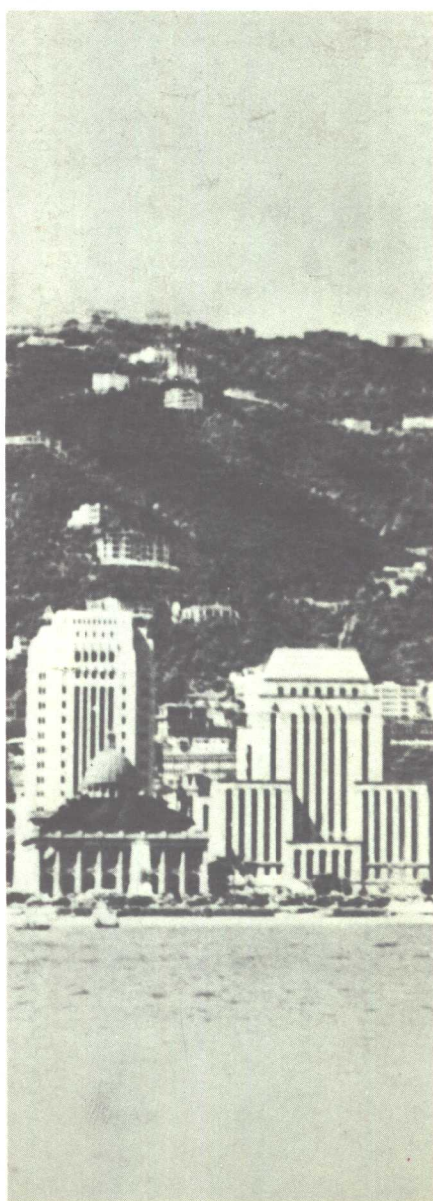
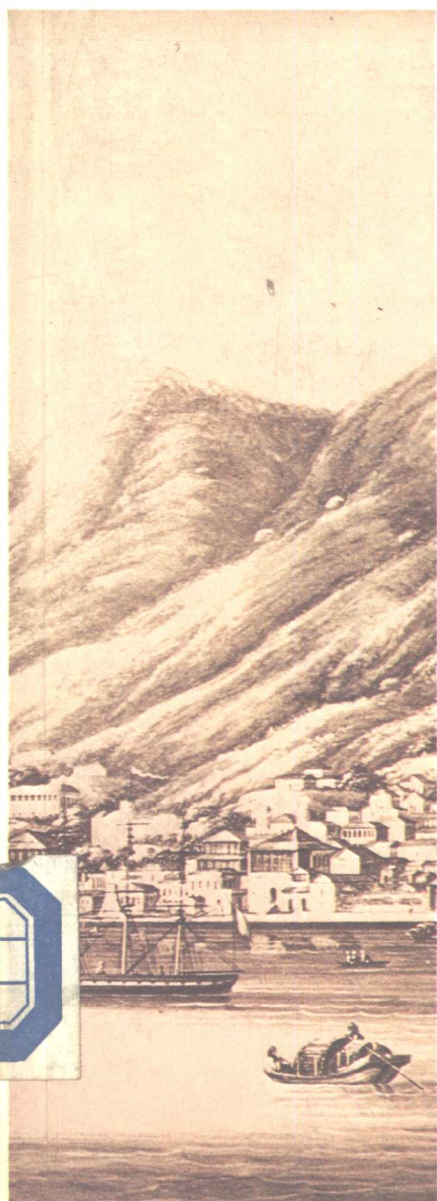


香港之發展經驗

邢慕寰 金耀基 合編



香港之發展經驗

邢慕寰 金耀基 合編



中文大學出版社

編者序

一九八二年二月初，李卓敏博士偕夫人在香港渡過一個十分愉快的夏曆新年。中文大學社會科學院的幾位同仁事後才知道，這一次舊年除夕正好是李博士的七秩誕辰。我們隨即商談用甚麼方式表示慶賀之意，當時欣然決議贈送李博士一份「秀才人情」。這就是這本「文集」的由來。

當時大家約定，這本「文集」的文章都用中文撰寫。參加「文集」的朋友本來都很忙，很難抽出時間撰寫原定研究計劃以外的文章，此所以這本「文集」何以遲了很久才能問世。

不過這本「文集」所包含的「秀才人情」，主要是想表達我們這一批朋友對李博士的「去後思」。我們不止敬佩他創辦中文大學的辛勞與遠見，更特別感念他當年大力提倡、支持社會科學研究的苦心。

談到中文大學的創辦，使我們想起一九六三年決定與大學結成三位一體的三間成員書院——即新亞書院、崇基學院，及聯合書院。這三間書院的歷史，與中文大學的歷史在根本上不可分割。簡而言之，它們都是在一九五〇年代先後開辦，而開辦的人則多半是一九四九年前後由於中國大陸政局劇變而南來香港的知名學者，或具有辦學經驗的教育專家。李卓敏博士本人也時常提起，這些先驅者的貢獻，奠定了一九六三年中大建校以後發揚光大的基礎。

我們特別提起這一段故事，是要指出中文大學由一九五〇年代的孕育以至一九六〇年代以後的孳長茁壯過程，與過去三十年間香港一般社會經濟的發展幾乎是同步調。一九四九年前後移居香港的人士，其中知名學者和教育專家在實際上僅佔極少數的少數，比較佔多數的是挾資本與技術經驗而來的企業家及其他從業人員，而佔大多數的則是刻苦耐勞的勞動者。現在大家都知道，這些人已經用他們的智慧和汗滴替香港寫下了一部輝煌的經濟發展史。在經濟發展的過程中，社會各方面必然發生相應的變化；而香港政府在政策上也順應着這個發展的趨勢，因而更使香港社會經濟朝着現代化的方向邁進。這一個社會之發展經驗很值得有系統地寫出來以供參考和借鏡。

本書編者感覺非常幸運，雖然我們事先完全沒有着意安排各位撰稿人要寫哪些方面的文章，但是收到的文稿，除了一兩篇專門性質的討論以外，大都自成體系，正好刻劃出過去三十年間香港社會經濟發展的主要（雖然不甚完全的）輪廓。

編者武斷決定將本集裏的論文分成如下三篇：

第一篇——特殊政治制度下的行政演進

第二篇——自由開放的經濟成長

編者序

第三篇——都市化與社會文化變遷

關於各篇內的論文排列順序，編者採取一個原則：凡是涉及層面較廣的論文，都排列較前；凡是較為專門的論文，則排列較後。希望撰寫論文的朋友們都能同意這樣的編排。

邢慕寰 金耀基

目 錄

編 者 序.....	v
------------	---

第一篇：特殊政治制度下的行政演進

行政吸納政治：香港的政治模式.....	金耀基	3
均衡社會與就業：新市鎮的發展行政.....	關信基	21

第二篇：自由開放的經濟成長

香港國民所得與社會會計：一九五〇—一九八〇.....	邢慕寰、賀賢平	43
香港的貿易結構與經濟成長.....	林聰標	75
海外投資對香港造業的貢獻.....	莫 凱	95
香港通貨膨脹的成因，一九七五—一九七九.....	何炳基	113
香港電力尖峯需求的計量分析.....	周文林	129
香港婦女對子女需求之經濟分析.....	王于漸	143

第三篇：都市化與社會文化變遷

工業都市環境下之中國家庭形態：香港的個案研究.....	劉兆佳	157
香港之工業化與家庭結構.....	黃暉明	173
香港生育率下降的一些社會因素.....	吳白弢	193
中醫藥傳統在香港的發展和應用.....	李沛良	207
香港華人社會的子女養育.....	王崧興	231
香港青少年犯罪問題的探討.....	吳夢珍	239
香港貧窮線的訂定——香港低收入家庭生活調查報告.....	周永新	249
中譯明尼蘇達多向性格測量表在香港應用的相等性的確定.....	張妙清	269

第一篇

特殊政治制度下的行政演進

行政吸納政治：香港的政治模式

金耀基

一、前言

香港在過去三十年中，由一個英國遠東的轉運港轉變為一個五百餘萬人口、具有世界意義的「城市國家」。論面積，不過四百平方英里，而絕無自然資源可言，但今天，香港不止已成為世界第一級的商業和工業城市，且已成為僅次於倫敦、紐約的世界金融中心。香港奇蹟式的經濟成就幾乎是一不可思議的「謎」，這很自然地吸引了經濟學者尋根問由的興趣（註一）。本文則企圖對香港這個城市國家的政治，予以剖析，特別是對它有高度的、持續的「政治安定」的現象作一系統性的詮解。嚴格地說，香港經濟的成長，無法純由經濟的理論或因素加以解釋。事實上，經濟的成長與香港的政治，特別是「政治的安定」具有關鍵性的關係（註二）。誠然，要理解像香港這樣的社會的經濟性格，「政治經濟學」（即在政治體系中經濟的運作）之觀點的掌握毋寧是必要的。有一點必須指出，政治固然受經濟的影響，但政治卻不是經濟的附屬體（Epiphenomenon），而在理論與經驗上，香港的政治系統在一定程度上是有外在於經濟的自主性的。事實上，香港政治與香港經濟是互相影響、互相型塑其性格的。不容說的，香港政治也受到經濟以外因素的模鑄，而呈現一特有的性格；這個特有的性格，我稱之為「行政吸納政治」（Administrative Absorption of Politics）的模式；而此一模式對於香港政治的安定具有極重要的作用。本文之中心課題即在分析剖解「行政吸納政治」的模式。

二、都市化與政治

社會學者對於都市化的研究已有長久的歷史，而自德國社會學巨子韋伯（Max Weber）以降，一個相當流行的見解是：西方的民主政治是與都市化不能分開的。以是，我們要了解香港的政治，首先從都市化的角度加以探討，應該是合理的。香港在

三十餘年前已有一百七十萬的人口（一九四七年的數字），它的都市化很早就開始了。

近年來，越來越多的文獻指出亞洲的都市化與西方的都市化之不同，並彰顯亞洲都市成長模式之特殊性質。大多數研究都市的學者，均以科技作為一個區別不同城市形態之戰略性的變項。誠然，大致上說，西方城市之不同於亞洲城市，乃由於前者是源於技術與工業的擴展，而後者則並不盡然。不過，必須指出，不論東方或西方的城市，都是多元功能的，很少城市是完全地以工業為主體，以及大部分的人口是從事於工業的。所以，在研究都市化時，除了科技，其他變項，如價值與權力，特別是權力，必須加以考量。當代亞洲的城市通常都是殖民政府為了政治和經濟的理由而建立或型塑的，它們很少是經由本土的都市化過程自然成長的。在這個意義下，借用雷特菲（Redfield）及辛格（Singer）的概念，香港是一異質性的城市，並且很恰當地歸屬到麥其（McGee）所描繪的「殖民城市」一類（註三）。

香港的都市特徵不易用「鄉村——都市連續性理論」（rural-urban continuum theory）加以描述。「鄉村——都市連續性理論」係導出於社會學中二分性的社會變遷的大傳統，二分性的社會變遷概念，儘管在研究上有啟發性的功能，卻只是一種類型（typology）建構，而非社會變遷的理論。更有甚者，它們可能是有文化局限性的（註四）。至於目下流行的「亞洲都市化」的概念也很難適用於香港（詳後）。我們這裏的中心興趣是都市化對政治的作用。在西方，政治社會學者常常把都市化與民主連在一起，韋伯這位城市研究的社會學先驅者就認為：城市作為一政治社區，乃是一特殊的西方現象，他以為城市是現代的「公民」概念的發源地，而「公民」的概念則是民主的源頭（註五）。此後，拉斯基（Laski）更持「組織性的民主是城市生活的產物」的觀點（註六）。當代的李普賽（Lipset）則把這個觀點進一步精緻化，他根據「國際都市研究」所收集的資料指出，比較民主的國家均是都市化程度較高的（註七）。

我們無意在此對上述韋伯以來的觀點加以詳論，但是，假如以為都市化與民主的歷史性關係在西方如此，因而推論在亞洲或第三世界的一般城市也必如此的話，那將是莫大的錯誤。那麼，亞洲及第三世界的城市又如何呢？這些城市，常常「不是有助於民主，反倒是適合政治煽動家、偏激運動以及羣衆暴動的引發」（註八）。西方城市之政治形態與第三世界所呈現者所以迥然不同，是有其複雜的歷史與社會經濟性的因素的。一個基本的事實是：第三世界城市中的人口是快速激增的，此使這些城市成為主要的社會政治轉型過程的發源地。陶易區（Deutsch）把這種過程稱為「社會游動」（social mobilization）。「社會游動」是指「原有的主要之社會的、經濟的及心理的價值叢和許諾受到腐蝕而崩解，人羣變成游動而易於接受社會化和行為的新模式」（註九）。當然，「社會游動」的現象並不只限於第三世界的城市，但是，在這類城市中卻表現得特別強烈，推究其故，乃因人衆在這類城市中，通過機器、建築、汽車、電話、大眾傳播媒介等，對於現代生活的各個面向有驟然而強烈的暴露，從而其心理

上的衝擊亦較強大。這些高度游動性的人衆，原來均在政治之外，但由於與傳統的社會糾帶或割斷或鬆解，因此，其生活之資源和憑藉與政府之政策在他們主觀感覺上或客觀結構上都關係日切，從而發展出一種希冀參與到政治系統中的傾向；要求政府來解決他們面臨的問題，遂出現政治學上的「參與爆炸」的現象（註一〇）。「政治游動」和「參與爆炸」通常在第三世界造成政治的不安，揆其原因，用亨丁頓（Huntington）的說法，大都源於急劇的社會與經濟的變遷和緩慢的政治制度之建構化所造成的「政治差距」（political gap）。這種「政治差距」的現象普遍地存在於亞洲、非洲及南美洲等地。「政治差距」在城市較之在鄉村尤大，這正是因為上述的急劇的「政治游動」多數發生在城市之故，而在城市中，不止政府的制度力有限，非政府的制度更為脆弱或無根。因此之故。「城市的不安定——顛覆、暴動和遊行等的不安——在某個程度上，是現代化不可避免的徵象」（註一一）。

上面所陳述者，誠然是對第三世界政治都市化投下一個陰影。顯然的，第三世界的多數城市，不但沒有像西方的城市一樣，對民主產出催生作用，而且造成政治的不安。此與西方的城市型模有很大的差異。不過，我們並不因此而認為亞洲等發展地區之政治發展的模式就是西方型模的「異種」（deviant pattern）。我們的看法是：亞洲都市化不符合西方型模之現象，可以由二個同樣合理的原因加以解釋；即這可以說是因為亞洲都市化的特殊性，或者可以說這是因為西方型模本身的局限性。有一點必須指出，亞洲及其他發展中地區的城市也並非沒有積極的功能，它們在國家建構（nation-building）的過程中的確扮演了積極的角色，因為城市，作為一個變遷的中心，常能有力地瓦解或減弱人衆對傳統的一些小圈子團體的情感、忠誠及認同，從而得以發展出新的、更高層次整合性的政治社會（國家）。非常重要的一點是，要了解亞洲及發展中地區的城市政治功能，就必須掌握到部分（城市）與整體（民族社會）的關係，只有從這個關係上才能給予這類城市全面而平衡的評價，可是，這卻又不能適用到香港這個個案上。香港是一「城市國家」，她本身就是一個整體，她不是廣大的民族社會整體中的一個有機部分，也因此，香港應該被視為亞洲城市的一個特例（新加坡與香港可列為同類）。本文所特別提出研究的是：香港這個城市對政治安定問題的處理，特別是這個城市在近三十年來急劇的都市化過程中，如何肆應、消解政治整合的「危機」，而得以享有高度及持續的安定。

三、參與、共治與精英之整合

比較地說，香港作為一都市性的政治體，可說並沒有暴亂和政治衝突（註一二），她在一非常複雜的政治態勢中獲致一種平衡。非常肯定的，香港並不曾經歷第三世界

許多城市中那種程度的動亂。依我的分析，香港之所以能獲致這種政治的平衡，主要是由於一個「行政吸納政治」的過程的運作。

「行政吸納政治」是指一個過程，在這個過程中，政府把社會中精英或精英團體（elite group）所代表的政治力量，吸收進行政決策結構，因而獲致某一層次的「精英整合」（elite integration），此一過程給統治權力賦以合法性，從而，一個鬆弛但整合的政治社會得以建立起來。

香港實行的不是民主政治，事實上，英國的香港政府從未想過援用西方的民主型模，一開始，香港政府就試圖採用一個配合香港社會的特殊的政治形式。要想對香港政治的特質作精確的勾劃，決非易事。艾迪柯（Endacott）提出的「諮詢性的政府」（government by discussion）的概念是一般學者所熟知的，他說：

對香港憲章之運作的研究顯示，在政府作任何重要的決定之前，有關的意見是經常地受到諮詢的。……有些時候，……還會徵求社會公眾的意見。真的，政府運用諮詢的方式是那樣的廣泛，「諮詢性政府」一詞實足以恰切地描繪香港政治的最主要的特徵。（註一三）

艾迪柯的說法，毫無疑義，具有洞察力，並且在相當程度上是正確的，但是，我們以為「諮詢性政府」的概念仍不能抓住香港政治深層的本質；在我們看來，透過經驗現象的表層，要掌握香港政府的政治藝術和本質，「共治」（synarchy）是一個鎖鑰性的概念（註一四）。共治在本文是指由英國統治者與非英國的（絕大部分為中國人）精英共同分擔決策角色的行政體系，共治表現之於政治上的是一種精英構成的共識性政府的形式（a form of elite consensual government）。可以說，這是香港政府回應「政治整合」（political integration）問題所採取的一種可名之為「草尖式」（grass tops）的途徑（別於「草根式」（grass roots）的途徑），英國統治香港自覺地或不自覺地建立在這個共治的原則上。不錯，在香港長期的殖民歷史中，參與到統治層的非英國人的數目是頗有限的，但近三十年，特別是近十年來，由於「地方化」（localization）的政策，中國人在行政體系中的位序已逐日提高，今日，香港不止在正式的官方文件中已不用殖民地一詞，更重要的是，一個「非殖民化」的過程已深刻地展開，過去殖民地的手法已自願或不自願地慢慢收起，事實上，香港已不知不覺間變成一個國際性都會了，可是「共治」的原則和現象在本質上並沒有太多的變化。由於「共治」原則的運作，非英國人的精英，特別是中國人的精英，逐次被吸納進行政決策結構中，從而，在行政體系之外，很少有與這個體系站在對抗立場的政治人；即使有，其政治影響力也大都是微弱無力的。

「共治」的運作有形式的和非形式的兩個面貌。在末討論共治形式的面貌之前，應該指出，香港政治體系的憲政結構是典型的殖民地模式。總督代表英皇，他是香港最高的權威並只對英女皇負責，總督是香港政府的權力中心，是政府真正的領袖，從

嚴格的法律觀點說，如果港督願意的話，他可以照自己的意志來統理香港，而毋須理會人民的想法，不過，在實際運作上，政府顯然自覺到統治權威的基礎不能純粹地建立於英國的法律上，從而，她謹慎地將權威的合法性建立於被治者的同意上。香港並沒有採取民主的形式，但卻明顯地企圖建立符合民主規範意識的一種形式。誠然，香港的「共治」未嘗不是一種尋求非英國人之同意的政治架構，不過，這種共識之建構主要是限於精英層的。

共治之「形式的」面貌，可以通過三個具有立法性質的議事機構及文官系統加以描繪。一八四三年四月五日，香港被賦予一憲章（Royal Charter）並成為英國的殖民地，憲章設有立法局（Legislative Council）和行政局（Executive Council）兩個機構。行政局的功能是議決有關香港政策的一切重要事項，但最後仍需要港督的同意。立法局的主要功能是制訂法案及控制預算，同樣的，該局通過的法案必須得到港督的首肯才能成為法律。行政、立法兩局都不是民選的機構，它們的成員包含「官守議員」及「非官守議員」兩種。就一九八二年的組成來說，行政局的成員總數是十五人：六人是「官守議員」——其中五人是「當然議員」，包括布政司（Chief Secretary）、英軍總司令（Commander British Forces）、財政司（Financial Secretary）、律政司（Attorney General）和民政司（Secretary for Home Affairs）；九人是「非官守議員」。立法局的成員總數是五十人：二十三人是「官守議員」——其中五人是「當然議員」，包括港督、布政司、財政司、律政司及民政司；二十七人是「非官守議員」。在六十五位兩局議員中，其中二十九人是中國人。兩局所有的議員，除「當然議員」外，均通過英國外交大臣的指令，由英皇或港督任命。行政、立法兩局是香港享有最高地位的政府機構，而香港社會的本地人士則通過這兩個機構參與決策並治理香港的公共事務。「官守議員」均是政府行政的首長，不論是英國人或非英國人，他們都屬於對香港有最重要影響的行政體系。至於「非官守議員」對香港政府之決策的影響究竟如何，則極難有確切的評估，不過，一般的觀察是：「在重要的問題上，他們的意見具有明顯的分量，他們所反對的是會避免發生的」，「為了尊重中國人的意見，中國的習俗是受保護的，除非中國人的非官守議員採取主動，這類法案是不大會提出來的」（註一五）。在這裏，我們所關注和感興趣的問題，不止是他們對公共政策有無影響力，更是：誰是非官守議員以及他們所代表的是甚麼？無疑地，大多數被任命的兩局議員都具有相當的才能，他們對整個社會的需要也是敏感的，但不可否認的事實是：在過去以至現在多數非官守議員都是香港的世家大族或新冒出來的社會經濟上的精英（直至最近幾年，一些專業人士也獲得委任了），他們關心香港的秩序與繁榮多於一切，並來自廣大人口中很狹窄的階層。

除了少數的例外，非官守議員大都為財富之士，這當然反映了香港之為一商業經濟城市的性格。中國人的非官守議員中，在一九六四年前，百分之九十以上是來自具

有數代顯富（established rich）的家族，他們屬於中國社會中為數極少的精英圈。六十年代中期之後，另一個新的範疇的人士，即新冒出的財富之家（new rich），漸漸也為英國政府賦予社會精英的地位，他們代表了越來越重要的工商業的力量。至於中國人以外的非官守議員，則百分之七十五以上是香港具有突出地位的經濟性機構的主持人（註一六）。值得指出的是：從香港這個殖民地的初期歷史看，英國的統治層似乎很少措意於中國人參與的問題，也即根本無「共治」的意念。雖然行政、立法兩局早在一八四四年就成立了，第一個中國人，伍廷芳博士（Ng Choy）之進入立法局卻遲至一八八〇年；這還是基於當時港督軒尼詩爵士（Sir John Pope Hennessy）的信念所致，他認為在香港，中國人多於外國人，因此中國人應該在公共事務上有發言權。但軒尼詩爵士的信念並沒有成為象徵性以外更具實質性的制度安排，一直要等到四十六年之後，即一九二六年，周壽臣爵士才被任命為第一位行政局的中國人議員。因此，我認為「行政吸納政治」的概念或運作並非出於任何人的制度設計；至少在初期並不如此。「行政吸納政治」毋寧是為了肆應香港統治合法性之問題的需要而逐漸成長的制度。一篇對香港行政、立法兩局甚有洞察力的論文指出，周壽臣之被任命為行政局的議員，決不純粹是對其個人之成就的承認，「很明顯的，這也有政治性的考慮在內；即安撫在中國的反英情緒及進一步鼓勵本地中國人對香港的忠誠。」（註一七）二次大戰之後，中國人在兩局的參與逐漸加多，這從立法局的組成來看是十分清楚的，中國人的非官守議員在議員總數中所佔的比例有逐年增高之趨勢；譬如在一九四五—一五〇年，中國人的非官守議員還不到50%，但到六〇年代已超過70%，而就一九八一—八二年的資料看，則已接近80%了。

中國人在立法局中參與之穩定增加反映了兩個重要的事實：它一方面反映了香港中國社會不斷增長的活力和力量；另一方面，它也反映了香港政府不斷把社會經濟的精英吸納到制度中之敏銳的回應能力。顯然地，香港的領導層並不企圖將香港建立成一個以羣眾共識為基礎的社會（mass-consensual community），不過，他們卻着意於把香港建成為一個以精英共識為骨幹的政治體（elite-consensual polity）。「精英共識」之建構的基本模式是：把社會的精英吸納進巨大的行政機體中，這是香港肆應統治合法性問題逐漸形成的制度化設計。

在行政、立法兩局之下的是市政局（Urban Council），在一九八二年以前，市政局是整個政府中唯一具有部分民選成員的機構。目前市政局共有二十四位議員：一半是民選的，一半是港督任命的，任期四年。市政局之主要職責包括維持公共衛生，管理及推動文化、娛樂事業等；一九八一—八二年的預算近十億港元。儘管在一九八二年以前市政局的選舉是市民唯一直接參與政治的機會，但市民的興趣卻極低。自一九五二年舉辦選舉以來，登記選舉的從未超過整個人口的百分之一，而真正投票的則只有登記人數的百分之三十到四十（註一八）。投票率之低落常被視為香港人缺少市民意識

所顯示的政治冷寞。香港一般市民之政治冷寞確是一不爭的事實，其原因極為複雜，其中一個理由或許可從政治文化的角度來解釋。中國傳統儒家的政治文化一般說是較傾於奧門（Almond）所謂的「臣屬文化」（subject culture）的，除文化精英外，是不鼓勵「參與文化」（participant culture）的發展的。在香港的經驗調查中證實，一般人民誠缺少對政治的積極的「自我取向」（註一九）。政治冷寞的情形無疑在改變中，但基本的政治取向仍未有重大變化。香港的中國人顯然有濃厚的家庭甚或私己化（privatization）的傾向，而鮮對公共事務有強烈的認同（註二〇），但市民對市政局選舉的冷寞反應卻有較根本的原因，這主要是因為在市民的心目中，市政局是一個「沒有牙齒」的機構。市政局儘管在香港有其一定的貢獻與作用，但它常被視為一種「沒有權力的政治」，「完全與香港的生猛經濟脫節」（註二一），此無疑減少了市民對它的興趣。種種現象顯示，香港政府並不以為香港的政治必須是羣衆參與的政治，政府最致力不懈的目標是達到最高程度的政治安定，以促進經濟的成長，而達到此一目標的重要鎖鑰則是「政治的行政化」（administerization of politics）。「政治行政化」可說是一種積極的「非政治化」（depoliticization）。假如香港政府對經濟所採的是夏鼎基爵士（Sir Philip Haddon-Cave）所謂的「積極的不干涉主義」（positive non-interventionism），那麼，香港政府對政治所採的可說是一種「消極的干涉主義」（negative interventionism），究其本質，則是通過政府的行政機器的強化與開放，提供廣泛的政治服務，以消解社會上抗衡性政治勢力的出現與成長。經濟上之「積極的不干涉主義」與政治上之「消極的干涉主義」是平行運作、相輔相成的。

四、科層政治與行政市

「政治的行政化」的概念可以使我們對香港的「科層政治」（bureaucratic politics）的本質與角色有較深入的了解。「政治的行政化」的另一面則是「行政的政治化」；也即行政系統被賦予了政治的功能，使行政系統擔承及發揮純技術性專業性之行政以外的功能，這使香港的行政與韋伯（Weber）的「科層組織」（bureaucracy）的理型有所不同（註二二）。

香港的真正的統治權是落在一個龐大的現代化的文官系統手中的。從比較的尺度來說，香港的行政體系是有很高的法治精神和專業水準的。這個行政結構相當龐大複雜，目前它有五十一個部門之多，它的人數增長速率是頗為驚人的，在一九四九年，還只有17,500人；一九五九年，增至45,000人；一九七一年，再增至81,500人；到了一九八二年，則已達139,300人之數。行政的擴張基本上來自都市化的壓力，而政府服務種類的增多與提高尤為主因（如醫務衛生處有19,000人；工務司署有19,400人；

而市政事務署有24,100人)。儘管香港宣稱信奉自由放任的政治哲學，但它在行政上是極具積極性的，實際上，一點不誇大的說，香港是一不折不扣的「行政市」(administered city)，它是由複雜多樣的行政部門統理的政治體，我們不妨稱之為(Departmentocracy)。

嚴格來說，香港沒有或只有很少政客或政治家，這是由於香港的政治系統的性格有以致之。政治學者奧門從功能的觀點指出，任何一個政治系統不能沒有四種基本的「投入功能」(input functions)：即政治社會化與甄拔 (political socialization and recruitment)、利益之表宣 (interest articulation)、利益之滙聚 (interest aggregation) 及政治溝通 (political communication) (註二三)。由於香港在政府之外很少有政治結構 (如政黨、工會、壓力團體) 可以有效地發揮上述四種政治的「投入功能」，因此，政府的行政機構便必需擔承起政治的工作，實際上，正統的政治行政的分離在香港是有意地予以打破的。行政人 (官僚一詞有貶義，故不用)，特別是在上層的，都自覺與不自覺地扮演了政治人的角色。應予指出者，政府是香港最大的雇主。以一九八一年來說，按全港就業人數計，每十七人中有一人是公務員；如按全港人口計，每三十七人中有一人是公務員 (註二四)。這一個事實顯然有助於香港的安定，蓋政府在一定程度上發揮了吸納才能之士，並減低出現「普羅知識分子」 (intellectual proletariat) 的功能。行政機構的公職對香港的中國知識分子是開放的，這在五〇年代之後尤其如此。可以說，主要是在行政領域上，香港的「共治」原則已有具體的實踐形式。一九五二年之後，香港本地的公務員 (絕大多數是中國人) 佔整個文官系統的百分之九十五，但是，我們必須指出，「量」的數目並不能說明整個的事象。假如我們從「質」的方面加以考察，則會得到相當不同的判斷和結論。的確，自一九四六年起，行政「地方化」 (localization) 已成為正式公佈的政策，但是在實際執行上卻相當緩慢，並且很不平衡。行政地方化出現的模式是：越低層的職位地方化越快，越高層的則越慢。最明顯的證據是，在整個文官結構中，以一九七〇年為例，屬於政務職系 (administrative grade) 的英人佔64%，而本地的佔36%。(當然，這較諸一九五〇年的 2.3% 及一九六〇年的 16.27% 是有進步的。) 反之，屬於行政職系 (executive grade) 的則英人佔26.6%，本地的佔73.4%。如果就行政系統的高層組成來說，英國人仍然是佔絕大優勢的 (註二五)，因此，香港的行政所表現的共治，仍是不等邊，不等力的。

對於香港的共治的分析，必須同時考察其「非形式」的一面。共治的運作不限於直接的或在形式的層面上把政治因素吸納到行政中；它也有間接的或在非形式的層面上的吸納。

當英國於一八四二年佔領香港時，香港是一個沒有士紳的鄉村社會，但是到了十九世紀末葉，一個有活力的、以中國人爲主的都市性社會已經逐漸出現。由於中國商人的智慧和出色的組織能力，他們在英國政府統治的香港「政治體」 (polity) 外，

自自然然地在「社會」中建立起一個自主性的權力基礎。富有的中國人顯示了高度的適應能力，他們爲了彼此互助和發展的目的，不聲不響地在外國人的統治下，建立起不同種類的極具影響力的會社組織；東華三院、保良局以及街坊會都是在本地發展出來的（註二六）。這些中國人會社組織的核心人物都是有成就而具社會意識的人士，他們普遍地受到香港中國人社會的尊敬，他們在香港逐漸發展出一個「非形式的」權力體系，與香港政府的形式的權力體系並行存在。香港政府對這個現象的反應似乎是很積極的，他們充分理解到，顯要的中國人或中國人會社組織，可以在政府與社會之間擔當一個中間的、「邊界的角色」（boundary role），猶如傳統中國士紳在政府與民間所發揮的功能那樣。當然，香港政府最不願意看到的是由中國人或任何其他團體發展出與政府敵對的力量，在這方面，香港政府的回應是相當靈活而機智的，它相當有效地把中國人的精英分子吸納進體制圈內：或邀他們進入行政局、立法局；或甄拔他們進入文官系統；或頒封他們榮譽（如太平紳士、爵士等）。此外，香港行政還有一個極爲特殊的制度設計：即幾乎所有政府的部門，都設有諮詢性的機構，目前，整個政府有多至三百二十個諮詢委員會，這些委員會設立的目的，是使各個行政單位能廣泛地、經常地接觸社會各界人士及聽取他們的意見，以使政府的決定儘可能地符合公眾的意願和利益。諮詢委員會由政府人員及民間代表共同組成，通常二者的數目相等（一九八二年統計顯示，政府人員與民間代表的比率是四七對五三），委員會中，政府的行政首長都親自參與，而民間代表則從各行各業中選聘，他們的意見除專業知識外，也有某種程度上的政治代表性。整個地說，香港行政這個諮詢性的制度設計，使政府對社會的意向有更敏銳的反應，因而常能化解許多潛在的衝突，同時，也使香港政府不至孤傲地脫離社會，形成一個閉鎖的集團。誠然，以艾迪柯「諮詢性政府」的說法來描寫這個層面是非常恰當的。

總的來說，通過上述這些方式，政府把社會上的精英（不純是中國人）相當有效地吸納進行政決策過程中，從而在一定程度上，擔承了上述政治體系之四種基本的「投入功能」。香港的行政相當專業化，就此點說，它是很近乎韋伯的「科層組織」（bureaucracy）的理型的，但它卻同時扮演了政治性的角色，它的政治性角色使香港的政治體與社會達到重要的溝通與結合。無可置疑的，上面所分析之「形式的」及「非形式的」行政吸納社會精英的制度結構，是導致香港安定的一個主要因素。

五、整合的危機與回應

從上文的討論中，我們可以獲致一個結論，即香港持續性的安定，與香港統治層之不斷吸納新冒出的社會精英，因而不斷改變、擴大統治精英圈的意願與能力有關，

其中最顯著的例子是：政府自六〇年代中期之後，主動地接受工業界的「新富」參與立法局，因為工業從那時起就成為香港經濟的骨幹（註二七），這無疑是「精英整合」中有效的一環。而最近幾年中，逐漸聘委專業人士之參與，亦正因香港已越來越成為一異質的多元化的都市。但我們要指出，精英整合只有在大眾政治化低的社會才是達到政治安定的有用作法；反之，一個社會如已經歷了「社會游動」的過程，則精英整合就未必是最有效的了。香港政府對此顯然在一九六六及一九六七兩次動亂之後才開始體悟。一九六六年延續數天的動亂是由天星渡輪加費所觸發的；一九六七年的一連串動亂，一般相信是由中國大陸文化大革命所激引的。這兩次動亂很快地就被控制住。很顯然的，這個事象說明香港的政治有很大的依屬性和被動性；即它極易受到外在的環境因素的影響。對於外在的環境，香港很難有所作為，但無論如何，這兩次動亂表明香港的政治平衡是相當脆弱的，不管動亂的觸媒因素的性質如何，香港社會本身也藏有潛在的結構條件，足以因觸媒因素而激發大眾的暴動行為。一九六六年之後，政府了解到由於年輕一代之進入「政治層」（political stratum），香港的政治結構已產生了變化（註二八）。

照政府的研究結果，一九六六年動亂的原因是政府與民衆間的「溝通的失敗」（註二九）。這個發現，明示的或暗示的承認一個事實，即「諮詢性政府」的結構雖然使精英與精英間溝通無礙，但卻沒有為精英與大眾間的溝通提供有效的渠道。在某個意義上說，香港目前英國人與非英國人間的「溝距」（gap）實不如精英與大眾間的「溝距」的問題之嚴重。上面提及的動亂正是香港這個快速都市化城市中的治者與被治者間缺少整合的徵象。

假如我們把六〇年代中期的動亂看做是「溝通危機」，或更確切地說，「整合危機」，也許不算錯悞，這個「整合危機」的基本造因是在政治結構上的。香港，在政府之外，很少有政治結構可以為社會大眾擔起基本的政治功能，真正具有政治性的會社組織少之又少，比較活躍的是香港革新會及香港公民協會，它們在市政局的選舉中扮演一定的角色，不過，二者都比較更關注社會經濟方面的改革問題。這些團體都很少有強勁的草根組織以作社會大眾利益的喉舌。不足驚奇的，整個來看，都市居民反而有一種通過「脫軌的政治結構」（anomic political structure）——如請願、示威、罷工、對抗等——以表宣情緒與需求的傾向，誠然，這種方式有越來越成為香港政治參與的形式（註三〇）。

精英與大眾間出現「溝距」的現象當然非香港所獨有，事實上，這在第三世界的新國家中是極之普遍的。薛爾施（Shils）認為這些新國家的政治整合，主要應在彌縫精英與大眾間的溝距上着手，他建議溝距的彌縫應依靠多方面的主動，薛爾施的答案簡單的說就是政治民主（註三一）。事實上，在一九六六年底，港督新任命的地方行政工作小組的建議亦持類似的見解，主張成立一強大的香港市議會（Hong Kong Muni-