

華人地區 發展經驗 與中國前途



華人地區
發展經驗
與中國前途

版權
所有
翻印
必究

國立政治大學 中文叢書系列第84冊
國際關係研究中心
華人地區發展經驗與中國前途

主編者：邢國強

著者：金耀基 李沛良 黃維樑 翟文伯

蔡文輝 涂肇慶 徐本欽 陳福

麥留芳 魏維賢 鄭竹園 劉平鄰

傅偉勳 葛永光 于宗先 蕭新煌

李亦園 王松茂 席時昶

發行者：張京育

出版者：國立政治大學國際關係研究中心

臺北市木柵區萬壽路六四號

劃撥帳號：九三九四九二一（六線）

國際關係研究中心

印刷者：海王印刷廠有限公司

中和市中正路八〇〇號

二二三一三二七—九

初版：中華民國七十七年七月

精裝本：實售新臺幣二四〇元（郵資另加）
美金一〇〇元

序 言

歷史的演進使華人遍布世界。截至民國七十四年底爲止，除了中國大陸就有接近十一億人口外，海外華人（包括歸化的華僑，他們的子女，和居住在海外的華人）總計有兩千八百一十二萬餘人，其中旅居亞洲人數將近兩千五百三十萬人，約占百分之九十，美洲約一百九十五萬餘人，歐洲五十八萬餘人，大洋洲廿一萬餘人，非洲七萬餘人。我們可以說，有陽光照耀的地方，就有華人居住。海外華人在各地區急速變化的環境中，勤勞奮發，積極努力，開拓出一片廣闊的天地，並保存了固有優良的中華文化傳統，維繫華人社會的倫理與情感。這些經驗，值得珍惜。因而，海內外學者能有機會滙聚智慧，深入探討各地華人的發展經驗與未來動向，確是一項具有意義的盛舉。

基於上述觀點，本中心爰於民國七十六年十二月廿四日至廿六日，在臺北舉辦「現代華人地區發展經驗與中國前途問題研討會」，邀請海內外學者五十一人參加會議。惟限於實際困難，我們無法在一次會議中深入探討各個華人地區的發展，而只能選擇了五個地區來進行比較研究。它們分別是海峽兩岸的中國大陸與臺灣復興基地，亞洲的香港和新加坡，以及北美地區的美國。由各該地區與會學者提出論文十八篇（計中華民國五篇、香港三篇、新加坡四篇、北美三篇，並由北美地區的學者就中國大陸地區的

發展，提出論文三篇）。以上五個地區的情勢和發展，均有很大的差別。如美國是多元民主國家，其經濟與文化發展雖都屬於世界的前列，但是華人所占比例不到百分之一，而他們積極參與當地的公共事務，也是最近二、三十年之事。香港華人創造了少數戰後的經濟奇蹟之一，然而他們還在英國殖民地政府統治之下。新加坡是一個新興獨立的國家，政府行政效能高，經濟發展快速，其中有四分之三以上的人口是華人，其餘為馬來人、印度人等族裔。中華民國臺灣復興基地的各方面發展，政府扮演了主導的角色，雖然政府的角色在逐漸減少之中，但它的快速經濟成長，政治安定與制度化，以及近年來民主化的發展，也是令人注目的。至於中國大陸則自成一類。因為那兒居住的華人占全球百分之九十三以上，他們却生活在堅持極權主義的共產制度下，三十餘年來的特點是政治上運動迭起，經濟上多次反覆，文化上缺少容忍。在今天來說，是五個地區中最為貧窮落後者。

茲將所提論文，彙輯成冊，謹供各界參考，並為之序。

國立政治大學
國際關係研究中心 主任 張京育謹識

中華民國七十七年五月

目錄

序	I
---	---

香港地區

金耀基：香港政治之特性及其民主之展望	一
李沛良：在急速社會變化中香港華人的應變策略	二七
黃維樑：近十年來香港文化的蓬勃多元發展	五一

北美地區

翟文伯：美國華裔之政治發展	九一
蔡文輝：目前美國華人社會地位與華人專業者之生活	九七
涂肇慶：華裔美人之社會經濟地位：現狀與未來	一一九

華人地區發展經驗與中國前途

二

新加坡地區

徐本欽：新加坡政治領導層與繼承問題·····	一五五
陳福：華人在新加坡經濟發展中的角色·····	一七三
麥留芳：社會控制與社會發展：新加坡模式·····	一八七
魏維賢：新加坡文化發展經驗·····	二一三

中國大陸地區

鄭竹園：中國大陸經濟發展經驗·····	二二三
劉平鄰：中國大陸社會變遷趨勢·····	二六三
傅偉勳：大陸學者的文化再探討評析·····	三〇一

中華民國臺灣地區

葛永光：民主化與臺灣的政治發展·····	三二五
于宗先：臺灣經濟發展經驗之啓示·····	三四七
蕭新煌：臺灣社會的發展經驗：從殖民主義到資本主義·····	三七五
李亦園：臺灣光復以來文化發展的經驗與評估·····	四〇三
王松茂：中華民國科技發展之演進與展望·····	四三七
席時昶：中華民國科技發展之演進與展望·····	四三七

香港政治之特性及其民主之展望（提要）

金耀基

香港今日是一世界級的大城市；近三十年來，在經濟上獲得巨大發展，與南韓、臺灣、新加坡並譽為亞洲四小龍，成為所謂「新興工業社會」的佼佼者。作為一新興的工業社會，香港在經濟上有其特殊的性格，而香港之最異於其他新興工業社會者是它的政治。本文即企圖分析、闡釋香港政治之特性及其民主之展望。

香港政治之特性與它之為英國殖民地的歷史事實不可分開。作為一殖民地，香港具有政治的依賴性。這個依賴性在一定程度上塑造了香港的政治性格。香港的依賴性並不因「九七」後主權之更易而改變，即「九七」非殖民化後，香港並非為一獨立的政治體，而將成為「中華人民共和國」的「行政特區」。香港將無可避免地與「中國」形成一種新的依賴關係。今後香港在這個新依賴關係中，如何在政治上定位與香港的民主發展有密切關係。

在「九七」問題發生之前，香港基本上是一經濟導向的行政市，或行政管治的經濟都會。英國從未刻意在香港推行民主政治，英國在香港建構的是一個脫胎於十九世紀維多利亞時代的政府體制。這個體制以行政為核心。對社會經濟採「積極的不干預主義」，其負責的對象是西敏寺，不是香港的市民，但這

個體制在「政治產出」的功能（為法治的秩序與自由，行政的效率，基礎市政的建設等）上，使市民對它產生廣泛的認同與支持，而政府通過系統性的諮詢制，特別是主動地把社會經濟上的精英吸納到行政決定結構中，構成了香港體制統治「合法性」的重要基礎。此外，這個體制之得以圓滑運作與香港長期來的「雙元社會」的性格有關。「雙元社會」指一個英國人社會、一個中國人社會。後者是香港人口的主體，但絕大多數的中國人都屬於「非政治層」的。政治與社會的互動關係甚低，社會對體制沒有產生「政治投入」的壓力。

但香港的體制在近二十年中已自覺與不覺地轉化。由於經濟之發展，政府功能的擴張（特別是福利政策及公屋計劃），國際性格的增強（今日香港已成為世界性的金融中心），「雙元社會」的殖民地性格已急速減退，中國人社會則逐漸「政治化」。八十年代以來，更由於「九七」問題出現後，英國在非殖民化政策下推動代議政制，以及中共「港人治港」的號召，香港社會的政治化為之加速，並激起了日益增加的民主改革的要求。在這個「政治化」的過程裏，出現了香港前未之有的政治異識的現象，對政治整合產生新挑戰。不論如何，在「九七」之前的十年中，香港政治體制的變革將以民主轉化為主軸，但香港政治的依賴性格，對香港民主發展必不可免地有其重要的制限性。

香港政治之特性及其民主之展望

金耀基

一

近三十年來，香港在工業化與現代化上取得了迅速的發展，是所謂「新興的工業社會」中的佼佼者。一九八五年，香港人平均國民所得達六二八二美元。在產業結構上，三五・六％的勞動力投入在製造業上，五四・四％的勞動力從事商業及其他服務性行業，祇有一・八％的勞動力從事農業。如純從勞動力分佈言，香港且已具有「後工業期社會」(post-industrial society)的性格(註一)。而自七十年代之後，香港在金融體系方面，且呈顯急速國際化的趨向，寢寢成為世界金融中心之一。香港經濟上的成就，與南韓、臺灣、新加坡並譽為亞洲四小龍。這個奇蹟式經濟的秘訣，自為研究經濟發展與現代化學者所感興趣。(註二)香港的經濟素來被視為是自由放任經濟的典型。經濟的問題一任經濟市場來

註一：一般學者認為百分之五十或以上的勞動力投入到服務性行業時，便可界定為「後工業社會」，參 Eleanor Sheldon & Wilbert Moore, eds., *Indications of Social Change* (N. Y.: Russell Sage Foundation, 1968), p. 13.

註二：見金耀基，「東亞經濟發展的一個文化詮釋：論香港出現的『理論傳統主義』」，聯合月刊，第七六期，一九八七年十一月，頁八六—九一。

解決，只有經濟市場機能失效的地方，政府才加以干預。前財政司夏鼎基爵士所謂的「積極不干預主義」(positive non-interventionism)正概括地說明了香港長期以來政府對經濟的觀點。(註三)香港這個「積極不干預主義」與亞洲其他三小龍的經濟哲學完全異趣，蓋一般新興工業社會的政府對於經濟發展自始扮演了「大力推動」(big push)的干預與保護的角色。

香港的經濟固然有其特殊的性格，香港的政治與一般新興工業社會更是迥然有別。香港政治的特殊性格與她之為一殖民地的歷史事實是不可分開的。香港的殖民地的「依附性」固將在一九九七年結束，但它的政治的「依附性」却並不會因而消失。事實上，「九七」之後，它將因成為「中華人民共和國」的一個「特別行政區」而呈顯新的依附關係。香港的「依附性」在很大程度上決定了它的政治性格，特別將型塑其民主發展的面目。

二

香港島以及部份的九龍半島的土地是滿清政府在一八四二年的南京條約和一八六〇年的北京條約割讓給英國的。之後，在一八九八年的條約中又將九龍半島界限街以北及新界的土地租讓給英國，為期九十九年，即租約到一九九七年滿期。

自十九世紀四十年代起，在香港（指香港島，九龍半島及新界）開始受英國的統治，英國在香港所

註三：儘管香港自七十年代之後，政府對經濟的干預日漸擴大，但這並沒有根本上改變其「積極不干預主義」的精神。這方面的討論可參宋恩榮：「香港的經濟和財政政策」，見鄭宇頌等著，八十年代香港轉型期的社會，香港大學出版，一九八一年，頁七七—九八。

採取的是維多利亞時代的殖民體制，近百年來，這個體制在憲政式結構上未有基本性的更替。（註四）當五十年代共產黨人在香港的北方建立起一個以馬列主義爲名的革命政府時，香港這個「殖民體制的古董」看起來確是格格不入的「時代錯誤」（anachronism），但奇怪的是，這個「殖民體制的古董」却安然避過了革命的風暴。祇有在一九六七年遭到來自大陸文化大革命影響下邊緣性的衝擊，一直到八十年代初期，因「九七」問題的出現，這個殖民地體制才激起真正改革的變動與論爭。的確，香港這個十九世紀的「殖民體制」能經歷近百年的種種外在內在的挑戰而屹然不墮，不能不說是現代世界政治史上的「奇蹟」。其實，撇開外在的因素不說，香港這個政治體制之所以有如此的生存力，應歸因於它不時在古老的憲政結構中注入了時代的精神，使它能保持制度的適應力。

在英國的憲政結構下，香港是一個英國的屬地，港督代表英皇統治香港。港督是香港政府的權力中心，是政府的領袖，他祇對英皇負責。從嚴格的法律觀點說，港督可以，如果他願意的話，照自己的意志來統理香港，而毋須理會市民的想法。在香港的「憲章」中設有立法局（Legislative Council）與行政局（Executive Council）。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，立法局通過的法案必須港督首肯才能成爲法律。行政局與立法局都是港督的諮詢機構，行政局不是英國的上議院，而立法局也非英國的下議院，不是民意的機構。香港的政治體制，從來就無意於「民主政治」的建立，真正統理香港的是以港督爲首的一部巨大的行政機器，即香港的公務員制度。公務員系統中最高級的官員，如布政司（Chief

註四：見黃宏發，「極限內的抉擇——論香港政制的改革」，明報月刊，一九八〇年十一月號。

Secretary)·財政司 (Financial Secretary)·律政司 (Attorney General) 和民政司 (Secretary for Home Affairs) 都是行政局與立法局的「官守議員」中的「當然議員」。

簡要地說，在港督直接統領下，行政局、立法局與由公務員系統構成的「政府科層結構」(government bureaucracy) 是香港的三個最主要的統治機構。不足為奇的，長期以來，這三個機構充分地反映了殖民地的色彩，因為這三個機構幾乎是英國人所壟斷的。行政、立法二局在殖民地的初期，英國統治層根本無意於中國人的參與。早於一八四四年二局就成立了。但到一八八〇年，第一個中國人，伍廷芳 (Ng Choy) 博士才進入立法局，再過四十六年之後，要到一九二六年，第一個中國人周壽臣爵士才進入行政局。這種參與是象徵性的，但顯然也是政治性的，它的目的是「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」。(註五) 這種英人壟斷的局面到二次大戰之後才漸漸打破，就立法局的組成來看，中國的非官守議員 (unofficial members) 在一九四五至五〇年已近五〇%，到六十年代則已超出七〇%。而進入八十年代，則更接近八〇%。這一中國人參與逐步增加的事實顯示香港的英人統治層自覺到它在香港統治的「合法性」(legitimacy)，不能純粹依賴於香港憲政的法律根據上，那是統治的「法源」，是「形式的」合法性 (legality)，是重要的，但却是不足的，必須更擴及到「實質的」合法性上去，此則牽涉到衆人對香港政治體的「接受性」。香港政府在「實質的合

註五：T. C. Cheng, "Chinese Unofficial Members of the Legislative and Executive Councils in Hong Kong up to 1941," *Journal of the Royal Asiatic Society*, Hong Kong Branch, 1971, pp. 7-30.

法性」方面顯然不是不措意的，它並沒有企圖在政府的形式(forms of government)上作民主的改革，但它却在既存的政府結構中作徵集民意的努力。事實上，今日香港政府在行政結構的各個層次上設立為數超過三百個的諮詢委員會。即旨在使政策措施與社會的意願與需求不致脫節，英定國(Endacott)稱香港政府是「諮詢性的政府」(government by discussion)(註六)確是有一定經驗基礎的描述。不過，我們透過政治表象，再往深一層觀察，就可發現以英人為主體的香港政府實際上多年來透過立法、行政二局及行政機關，有系統性地把中國社會中有代表性的精英，吸收進權力決策結構；此一方面預防性地消除了社會上對政府可能對立性的力量，一方面形成了中英精英「合治」(synarchy)的形式與形象。我曾以「行政吸納政治」(administrative absorption of politics)來說明港府建立其統治合法性的途徑。(註七)的確，在一個「非政治性」的香港社會，通過「行政吸納政治」過程獲致的一個精英共識性的政府(a form of elite consensual government)，是可以有效地賦予香港這個殖民體制以合法性的。

長久以來，香港並沒有在政府之外發展出有力的政治團體或出現過全港性的政客型人物，這一事實正反面地說明了「行政吸納政治」的作用。應該再次強調的是，「行政吸納政治」祇是指精英層而言的，在七十年代之前，不但行政、立法二局的中國人「非官守議員」大都屬於經濟的上層精英，即使一般諮

註六 G. B. Endacott, *Government and People in Hong Kong 1841-1962* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1964), p. 229.

註七 J. Ambrose Y. C. King, "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level," *Asian Survey*, Vol. 15, No. 5, (May 1975), pp. 422-439.

詢委員會的成員亦大都為專業人士或小康階層，而鮮有經濟的下層市民。我們很難詳悉「非官守議員」對政策決定的作用或他們發言的內涵，但香港發佈的議事錄（Hong Kong Hansard）顯示，他們所代表的基本上限於工商界的利益，在有些情形下，政府行政機關的代表反而要為社會大眾的利益辯護。（註八）至於香港的廣泛的諮詢制度，它的功能固是不能否定的，但根據前民政署長華樂庭（John Walden）一個非正式民意調查，發現被訪問的中國年輕的專業階層認為：各類諮詢委員會委員中來自金融界、地產界、工業界的成員並未能保障廣大市民的利益。這個調查反映出來市民對諮詢制度的印象固然不必符合實情，但這一民意的反映顯示政府與市民之間存有一個「信任差距」（credibility gap）。（註九）誠然，「行政吸納政治」是走「精英的整合」，而非「精英——大眾的整合」（elite-mass integration）的道路，港府之措意於社會大眾是六十年代末期之後的事。

三

香港殖民體制的運作與香港「二元社會」的性格互為因果的關係。所謂二元社會是指一個少數的英國人社會，即是一統治的階層，與政治緊密不分；另一個是佔人口百分之九十八的中國人社會，是一被統治的階層，與政治的關係却是極少的。當英國於一八四二年佔領香港時，香港是一個極簡單的鄉村社

註八·見John Rear, "One Brand of Politics," in Keith Hopkins, ed., *Hong Kong, The Industrial Colony* (London: Oxford University Press, 1971), p. 90.

註九·John Walden, "Government and Credibility Gap," *South China Morning Post*, Feb. 18, 1980.

會。到了十九世紀末葉，才漸漸形成一個以中國人爲主的都市性社會。自始香港政府對中國人的「社會」就採取積極的不干預態度。香港的社會（以下指香港的中國人社會）與香港政府爲主的「政治體」（polity）很少互動的關係。由於中國商人的智慧和組織能力，他們爲了彼此互助和發展的目的，在英國人統治下建立起不同種類的非政治性的會社組織，東華三院、保良局以及街坊會都是顯著的例子。這些會社組織的領袖皆爲社會上具有一定成就的人，他們在香港的社會發展出一個「非形式」的權力體系（更恰當地說，是身份體系），與香港「政治體」的形式的權力體系並行存在。這些社會性的組織，由於缺少真正動員羣衆的力量，對英人的統治非但不構成任何威脅，而且提供了政府無意直接擔負的一些福利性的服務。事實上，香港政府有意賦予了這些組織的領袖在「社會」與「政治體」之間的橋樑性功能，扮演一種「邊界的角色」（boundary role），當他們在社會中享有普遍的影響力或對政府作出一定的貢獻時，政府就會考慮把他們吸納進殖民體制圈內，或頒封他們以太平紳士、爵士等榮譽。

香港政府在七十年代之前，始終信奉自由放任的政治哲學，因此從不準備積極地去干預或推動社會的事務。另一方面，香港社會的中國市民，傳統地依賴家庭團體來解決本身的需求，他們不但沒有政治投入取向（input orientation），（註一〇）即使對政府的責任也祇有頗低的期待。大多數的市民認

註一〇：根據我於七十年代初期在香港一新工業區觀塘的調查，只有二二・七%的被調查者把自己看作是政治上「積極參與」者，亦即對政治有「投入」的取向，近百分之二十四的人則把自己看作是政治體系中的消極的客體，而超過六三%的人則或不知如何發揮他的政治影響力，或根本沒有興趣，見 Ambrose Y. C. King, "The Political Culture of Kwan Tong: A Chinese Community in Hong Kong," in Ambrose Y. C. King and Rance P. L. Lee, eds., *Social Life and Development in Hong Kong* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1981), pp. 147-168.

爲政府主要的責任是維持治安。(註一一)雷斯布累奇(Lethbridge)說：「他們(指中國社會領袖)之被政府甄拔，祇有在他們已經從中國的權力與影響的體系中冒出來了，且是被政府瞭解，並接受之後。一個中國人在進入立法局或行政局之前，他已經被他自己的社會考查過了。」(註一二)在戰前，中國人想進入政府以取得尊榮的地位是幾乎不可能的，因爲文官制度的大門對他們是關閉的。中國人祇有通過從事公益事務，參與福利組織，積久有名之後，才能獲得政府的承認而獲取社會地位。因此，有錢不一定就有地位，但財富却是走上尊貴的必要條件：「香港顯要的中國人之所以顯要，第一是因爲他們有財富；有了錢，一些顯赫的位置就變得可能了。這個遊戲的規則對於有社會流動量的中國人是十分清楚的。……應該指出，獲取財富在香港要比在中國本身更重要，因爲香港從來就不祇是它祖國的縮影。在社會組織上，二者是有些不同的。」(註一三)社會學者劉兆佳認爲香港政府是一個功能上「有限的政府」。

註一一：根據劉兆佳於一九七七年對香港中國居民的調查，發現五七·三%的人認爲政府主要的責任是維持社會的治安。只有一〇·五%的人把建設民主和平等的社會看作是政府優先性的任務。見 Lau Siu-Kai, *Society and Politics in Hong Kong* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1982), p. 103.

註一二：H. J. Lethbridge, "Hong Kong under Japanese Occupation: Changes in Social Structure," in I. C. Jarvie and Joseph Agassi, eds., *Hong Kong: A Society in Transition* (London: Routledge and Regan Paul, 1969), pp. 82.

註一三：同前註，頁八四—八五。