

公民參與

社會政策的基石

莫泰基 著



中 華 書 局

公 民 參 與



社 會 政 策 的 基 石

莫泰基 著

中 華 書 局

□ 責任編輯：羅國洪

公民參與：社會政策的基石

□

著者

莫泰基

□

出版／發行

中華書局(香港)有限公司

香港九龍馬坑涌道5B 2樓

□

印刷

藝光印刷有限公司

香港仔黃竹坑48號

聯合工業大廈八及十五樓

□

版次

1995年11月初版

© 1995 中華書局(香港)有限公司

□

國際書號：ISBN 962 231 861 4

王 序

當今，公民參與作為民主政治的一個範疇已被廣泛接受，尤其在理論層面上，似乎吸收公眾參與各種與他們有關的活動及決策已不成問題。然而，實踐上，其中還有許多障礙與約束。

公民對社會政策的參與是一個複雜的過程。這不僅因為社會政策的制定是一個過程，而且參與也是一個由多種因素影響的活動。就前者而言，它包括對社會政策所要解決問題及其背景的認識，對政治過程的了解，對政策資源配置及其運行的預見，也包括對政策運行後果的預測與評估等。這些部分是緊密相聯的，缺乏對它們之中任何一部分的了解都會影響對社會政策的參與。對後者來說，對社會政策的參與是受參與者對資訊的掌握程度、理解程度，對政策目標實現的可能性及途徑的清晰認知，及對新政策所帶來的利益重新分配而引發的衝突的預知，還有對解決這些衝突的可能途徑的知曉等因素的影響。具備上述條件的社會政策參與將是有效的。因為社會政策具有某種特質：它主要不以參與本身為目的，而以政策運行的實際結果為目標，即參與之優劣要以是否有利於制定合理的社會

政策和達致政策目標為準繩。

這似乎給平民參與社會政策豎起一道道障礙，因為平民在上述許多方面並不十分具備條件。因而，似乎他們的參與常常被認為是“徒添麻煩”和無效。客觀地說，不能排除上述情況的存在，即由於平民對某些政策背景、政治過程及政策運行之複雜後果的不甚了解，參與行動常顯得“笨拙”，參與效率低微以至“無效”。這也使得制定社會政策的“法定”人士（或階層）可以名正言順地去拒絕平民參與，或者將平民參與當作“花瓶”。

認真地說，公民參與是社會政策的精髓。這是因為，任何社會政策都是涉及廣大民眾的，特別是社會的弱勢群體，社會政策應是以保護他們的起碼利益為目的。捨此，社會政策的效果就無從談起。其次，民眾也是社會政策運行的主體，社會政策的執行常常需要施政者與影響對象之間的密切合作。如果後者是被動的、消極的，那麼政策的後果（效果）會大打折扣或成本大增。其三，由於上述原因，民眾參與社會政策的制定過程就顯得十分必要。這不但可以加深他們對政策意義的理解，而且會使他們知道政策何以如此，而不是另外一種形態。這顯然會增加他們配合政策運行的自覺性，對提高政策效率的意義也是不言而喻的。其四，這又要求公眾對社會政策出台背景、約束條件的了解，沒有這種了解，他們在參與制定政策時就可能充滿疑惑，或是任人擺佈，或是常常以對立者的角色出現。這樣，從社會政策的效果來看，我們可以發現公民參與的重要性。甚至我們可以得出結論：既然社會政策是為

民眾的或社會弱勢群體的，那麼沒有他們的參與何以成為社會政策？

着實說來，公眾參與社會政策不但同一個社會的福利哲學有關，也同其民主傳統有關。一個社會要不要對其公眾、特別是弱者提供福利性幫助？為甚麼要提供這些幫助？應該在多大程度上提供這些幫助？怎樣去提供這些福利？由誰來確定這些福利的質與量？由誰來推進福利提供過程並進行評估？這些在不同社會可能是很有差別的。在傳統社會，政策參與對公眾來說是一種奢侈品，他們很多時是被排除在外的。在中國，“民可使由之，不可使知之”成為千代古訓。在這種情況下，民眾的參與充其量經過君臣的私訪來實現，而這又是以官方懼怕“水可覆舟”之後果而採取的預應措施。現代社會是民主的社會，但民主程度特別在社會政策範圍內尚存有許多問題。這些問題阻礙着社會政策的制定與執行，影響着其實際效果。

莫泰基先生在其《公民參與：社會政策的基石》一書中詳細介紹了公民參與的理念及功能，並以青年服務、城市發展、退休保障等為例詳析了香港的公民參與過程及經驗。此外，書中還介紹了公民參與的方法，指出了在公民參與中的衝突和爭議。該書對各派理論的介紹是公允的，評價也相當中肯，是一項認真的研究。這對中國內地開展此類研究和推進公眾參與具有明顯的啟發和積極的推進作用。書中在評介、分析的基礎上也陳述了作者自己的看法，反映一個學者和積極的現實主義者的坦誠。

社會政策中的公民參與充滿着理想與現實的衝突。實

踐將充分展現這一過程。而理想只能在解決現實衝突的過程中才能實現。我相信《公民參與：社會政策的基石》一書的出版將有助這理想的實現。

王思斌
北京大學社會學系
教授及系主任

自序

隨着教育水平的提高、資訊的發達和生活的複雜化，公民較以往有能力對公共事務發表意見。在世界各地，公民參與一般社會事務已成發展的趨勢。就算是一些教育水平不高、經濟不太好的公民，他們也漸漸不再沉默，勇於針對切身問題，向政府官員反映不滿。這種趨勢，在香港尤為顯著。

事實上，公民積極參與社會事務，甚至參與社會政策的制訂，對整體社會發展有很大的裨益。世界各地有不少例子說明公民的參與，不但提出很多建設性的意見，而且可以使參與者增強自信心，增加解決問題的能力，又可以發掘更多的地區資源，改善政府各項服務；若能參與社會政策的制訂，更有助加強公民對政府的信任，較易獲取公民對政府政策的支持，使政策更易推行。相類似的情況，香港也有不少的例子，如婦女團體推動男女平等、勞工團體爭取基本法條例的制訂、老人團體爭取退休保障的政策、赤貧人士爭取公共援助的改革等等。

筆者也有機會接觸一般市民團體的參與活動，親身體會到公民的潛力和能幹，並且在參與過程中，與參加者一

起成長。漸漸感覺，作為推動社會整體發展的社會政策，公民的參與是不可或缺的。公民參與可以為社會政策提供有用的看法，提供民意的基礎；在社會政策的決策過程，公民參與可以進行各種討論和作出政策方向的抉擇；在政策的實踐時，公民可以協助推行及評估。為了進一步從學術研究來探討這一個重要的決策過程，筆者嘗試綜合世界各地的資料，加上本地的實證研究，連同一些經歷過的公民參與案例，大膽理出一些脈絡，為未來社會政策的制訂，建議公民參與的方向。

由於筆者閱歷尚淺，本書的討論只能說是基本的勾畫，還有待社會人士和學者參與探討及批評。因為歸根究柢，公民參與的研究、分析、應用、實踐、評估和推廣，本身是一個社會政策性的論題，最後也是應該由大多數的公民來參與探討和決定的。

這本書的完成，首先要感謝孫立亞先生、隋玉杰小姐、鄒學銀先生和朱麗英小姐等協助翻譯及校對的工作。在出版方面，中華書局各工作人員，特別是編輯羅國洪先生，做了很多細緻的工作和作出支持，令此書得以早日面世，在此特別衷心致謝。最後，本書得以完成，實有賴香港很多基層人士和工作者在過去多年來參與社會政策過程中所作出的心思和貢獻，筆者才能加以整理和收錄，特此向他們致敬！

推薦者言

公民參與是一個開明、成熟、尊重民意的社會不能或缺的元素，同時亦是民主發展進程中，一項重要的基礎。

隨着社會的開放和市民對政府問責意識的提高，近年香港市民在參與社會政策的制訂方面，較過去有顯著的進步；對監察和改善政府的施政與服務，產生積極的作用。

莫泰基博士的這部著作，詳細而有系統地闡釋有關公民參與的學術理念、其在本港的發展歷程，以至未來發展路向的展望；當中列舉實例，鋪陳分析，甚具參考價值。我相信，每一個關心香港和社會政策發展的人士，都值得細閱，尤其對香港年青一代，更是提供公民教育的良好素材。

王菀鳴

香港青年協會總幹事

現代社會愈趨複雜，單靠議會民主，難以確保各種政策真正反映民衆的需要，公民參與乃成為重要的課題。它保障官僚制度不會喪失“人類面貌”，無權者的聲音不致湮沒無聞；它亦可以推動民主的廣化及深化。

莫泰基兄這本新書，就公民參與的理據和歷史發展作出了系統的整理，並把分析落實於具體的範疇如青年服務、教

育、城市發展，以至退休保障等，內容十分豐富。尤為難得的是，他不避爭議，還以客觀細緻的態度來討論各方的正反意見。關心此一課題的讀者，從中應有很多得着。

曾樹基

香港浸會大學經濟系副教授

曾幾何時，在香港“公民參與”只局限於富人或專業人士。六十及七十年代的自下而上及此起彼伏的群眾運動打破了這個傳統，而港府亦開始注意吸納更多中下層的代表進入政制。但是，經過八十及九十年代一輪改革後，我們仍要探討何謂真真正正的“公民參與”，如何落實中下層市民的積極性，使社會政策不會一面倒。本書的面世可算是及時，難能可貴的是作者以親身經歷寫下有關個案，顯示理論與實踐的有機結合，甚有啟發性。最後，本書還能將我們的視野擴至亞洲層面及廿一世紀，關心社會運動的人士實不容錯過！

梁寶霖

亞洲專訊資料研究中心主任

目 錄

王 序.....	王思斌 i
----------	-------

自 序.....	v
----------	---

第一部分 社會政策的基石——公民參與

第一章 公民參與的理念和發展	2
----------------------	---

一、“公民參與”的理念	3
二、“參與”的理念界定	4
三、“公民”的理念界定	8
四、公民參與的背後精神	12
五、公民參與的實例	14
六、公民參與的社會發展因素	17

第二章 公民參與的功能及其爭議	23
-----------------------	----

一、公民參與的功能淺釋	23
二、公民參與的爭議	24
三、從原則來談實證上的爭議	28
四、從學理來解釋實證上的爭議	31
五、思想形態的探討法	34

第二部分 香港社會事務的公民參與

第三章 青年服務的決策參與 44

- 一、前 言 44
- 二、青年參與中心服務決策案例 45
- 三、小 結 54

第四章 教育課程的參與式設計 58

- 一、前 言 58
- 二、課程規劃的基本活動內容 59
- 三、偏重課程內容的規劃 60
- 四、重視規劃程序及成員組合 60
- 五、參與式的課程規劃 61
- 六、課程規劃隊伍的理想組合 68
- 七、小 結 69

第五章 城市發展的規劃參與 71

- 一、前 言 71
- 二、城市規劃條例檢討 71
- 三、開放的問題 75
- 四、公平的問題 76
- 五、效率的問題 77

第六章 退休保障的政策參與 80

- 一、政策目標立法的參與 80

二、政策原則確立的參與	88
三、政策方案立法的參與	91
四、小 結	97

第三部分 公民參與的理論與實踐

第七章 公民參與的意識形態	100
一、“意識形態”的概念	100
二、意識形態模式的構築	102
三、精英主義模式	105
四、多元主義模式	109
五、馬克思主義模式	112
六、無政府主義模式	118
七、意識形態模式的研究價值	122
第八章 公民參與意識形態的實證	129
一、香港社會保障政策規劃	130
二、研究方法	132
三、研究計劃的局限	136
四、綜合結果	136
五、個別結果	137
六、進一步的分析	146
第九章 公民參與的理念與實踐	150
一、研究方法	150

二、研究方法的局限	151
三、實踐的概念化	151
四、從理念上對實踐的推斷	154
五、組織的組成分析	157
六、規劃方法的分析	160
七、協商方法的分析	169
八、結 論	172

第四部分 邁向廿一世紀的公民參與

第十章 亞洲社會政策規劃與公民參與	178
-------------------------	-----

一、前 言	178
二、從社會工作的角度說起	179
三、從亞洲發展經驗探索	181
四、亞洲社會政策規劃的反思	184

第十一章 實踐公民參與的可能性及爭議	194
--------------------------	-----

一、前 言	194
二、公民參與的方法介紹	195
三、公民參與社會政策的渠道	198
四、香港社會政策文件諮詢過程初探	201
五、公民參與在實踐上的可能爭議	205
六、反 思	208

第一部分

社會政策的基石

——公民參與

第一章 公民參與的理念和發展

第二章 公民參與的功能及其爭議

第一章

公民參與的理念和發展

公民參與是民主程序的核心概念，它提供機會讓普通老百姓與立法議員和政府官員一起參加政策的制訂，也被視為改善公共服務機構過分專業化和官僚化的一個有效途徑。

“公民參與”在社會政策發展的範疇上，顯然成為不可忽視的一環。只要稍為留意外國社會政策書籍，公民參與社會政策已經成為不可缺少的研討課題。事實上，這種情況並不為奇。早於五十及六十年代，歐美國家已逐步立法鼓勵市民參與政策討論，而時至八十年代，在醫療、教育、福利、房屋、交通及城市規劃等等的社會服務事項上，不少的諮詢架構，甚至一些地區上的行政或決策組織，都有普通市民參與⁽¹⁾。

回顧香港，公民參與社會政策事務在七十年代亦具雛形。在社會福利五年計劃的出現，已經提供了諮詢途徑給志願機構及市民參與制訂及修訂過程⁽²⁾。而在城市規劃方面，亦有皇家學會提出將規劃諮詢期增至三個月讓市民