

吸纳与合作

非政府组织与中国社会管理



Absorption and Cooperation:

NGOs and Social Management in China

陈华/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

吸纳与合作

非政府组织与中国社会管理

Absorption and Cooperation:
NGOs and Social Management in China

陈 华/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

吸纳与合作: 非政府组织与中国社会管理/陈华著. —北京:
社会科学文献出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1874 - 2

I. ①吸… II. ①陈… III. ①社会团体 - 社会管理 - 研究 -
中国 IV. ①C232②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 203103 号

吸纳与合作

——非政府组织与中国社会管理

著 者 / 陈 华

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 董根兴

责任编辑 / 郑 嫵

责任校对 / 马 剑

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 13 字数 / 224 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版 印次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1874 - 2

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

序

中国在 30 多年的改革开放中，执政党、政府和知识界逐步认识到了构建和管理社会领域的重要性。在一个已经出现深度社会分化的政治经济文化系统中，如何构建合理、有效的社会管理模式，已经成为实践操作和理论研究中的重大问题。

在西方社会科学和管理科学中，尚缺少与“社会管理”完全对应的词语，与社会管理相近的词语主要有社会秩序、社会规制等，而这些词语都无法单独完整地表达中国语境下社会管理的内涵。从这个意义上讲，中国社会管理的内涵可谓深远，范围可谓宏大，它犹如一个多棱柱，具有丰富多样的侧面。在这样一个“乱花渐欲迷人眼”的学术生态中，作者颇具独创性地选取了社会组织这样一个特别需要给予学术关注的侧面。作者强调，这是由于社会组织在社会管理中的特殊性所致，其特殊性在于，社会组织在社会管理中“客体主体化”的趋势日趋明显。从而，以社会组织主要是非政府组织作为观察中国社会管理的切入点，把社会组织（非政府组织）与社会管理巧妙地联系起来，从社会组织的视角探讨当前社会管理模式的重构问题，该选题显示了浓郁的学术价值和作者贯穿于理性研究中强烈的现实关怀。

美国著名的政治学者莱斯利·李普森（Leslie Lipson）曾经说

过，“不探究过去，就不能准确地把握现在，更无法描绘未来的行动过程。”现实的政治固然意蕴着对未来理想的诉求，却同样无法避免接受历史逻辑的修剪。本书以社会组织作为观察和分析的中轴，通过翔实缜密的资料，为我们展开了一幅中国社会管理模式的历史轴卷。作者在中西方历史文明的比较中清晰地展示出中国社会管理的特性，即：西方文明的核心是“契约”，西方历史上往往呈现因分裂而竞争，因竞争而契约的现象，充溢着公平交易与合作的精神；而中华文明的关键词则是“稳定”和“统一”；而中国历史上尽管朝代更叠生生不息，有一点总是不变，即权力总是资源配置的终极决定者，是纵向的权力而不是横向的契约成为中国社会的主要资源配置方法，这种自上而下的权力结构在数千年的发展逐步完成了对社会的控制和异化。在这两种存在较大差异的文明背景中，社会管理特性同样形态各异。由此，作者认为，中国传统的社会管理是大一统与社会自主性兼具，这两种看似矛盾的特性却很奇特地交织在一起。然而，权力结构与社会结构的不平衡发展却使中国现实的社会管理呈现出“控制—吸纳—协作”的复杂、多重性特征。

政治学和行政学研究从来回避制度构想，几乎是从古希腊哲学家伊壁鸠鲁（Epicurus）开始，讨论行为与制度设计，寻找一种至善的统治方式，始终占据着政治学的核心地位，成为政治学研究永恒不衰的核心主题。政治理论的创造者和实践者总是要面对人类的一些共同的基本问题，在对这些基本问题的探索和实践过程中，形成了形式多样的权力配置方式和社会治理模式。本书并不仅仅止于对历史的简单叙事和现实的描述，而是在充分展示了社会管理精彩纷呈的历史和现实之后，将结论奠基基于可靠的资料和细致的分析基础上，对未来社会管理模式的重构进行了有深度的学术想象。本书进一步提出要在控制与自治下构建一种有张力的平衡机制，即有效的合作机制。值得特别提及的是，作者强调，构建有效合作的社会管理模式不仅仅止于技术及程序上的完美，对于当前中国来说，

更重要的可能是对公共精神的期待，包括传统公共精神的弘扬和现代公共精神的重建等，这一点我很认同。

如果说“治理就是选择”在某种程度上是正确的，那么，在对同样问题不断探索和实践基础上提供尽可能丰富多样的替代性选择方案就不仅是可能的，而且是必要的。从这个意义上来说，本书的出版同样无疑为人们提供一个思考的文本，而且论著阐述的设想本身也是可供选择的治理思路之一。

总而言之，本书视角独特，研究路径清晰，运用方法得当；资料挖掘深入，分析缜密周详，并在细致深入分析基础上形成了诸多新颖的观点，反映了作者扎实的理论功底和较强的学术研究能力。然而，学无止境，希望陈华以此为起点，在今后的研究工作中取得更为丰硕的成果。

严 强

2010 年 11 月

目 录

第一章 绪论	1
一 问题的提出	1
二 相关概念的界定	6
三 国内外相关研究和文献综述	12
四 研究思路和研究方法	28
第二章 合作秩序与社会管理：一种分析框架	32
一 社会管理基本理论的历史梳理	32
二 合作秩序与社会管理	54
三 社会管理合作秩序达成的制度设计和制度选择	66
第三章 中国社会管理模式变迁的历史和现实审视	81
一 中国历史上的一元统摄传统与基层社会 自主性的共存	81
二 改革开放前中国的“总体性社会”特征和社会管理 “行政性整合”的日趋强化	86
三 近年来我国社会管理模式的总体特征：“控制— 吸纳—协作”模式	93
第四章 中国社会管理的核心困境及原因探析	111
一 中国社会管理模式的核心困境：有效合作 治理机制的缺失	111

二 中国社会管理中有效合作机制缺失的现实 考察维度之一——资源依赖的视角·····	113
三 中国社会管理体制中有效合作机制缺失的 分析维度之二——组织自主性分析·····	135
四 中国社会管理体制中有效合作机制缺失的 分析维度之三——非政府组织公共责任分析·····	138
五 我国历史上公共领域保证权责对等机制的 长期缺失·····	154
第五章 比较与行动视野中的合作秩序建构·····	157
一 从政府层面看，各国在达成合作秩序方面主要是 构建了一些制度化的合作机制·····	157
二 从非政府组织层面来看，达成合作秩序的主要 做法是围绕非政府组织的公共责任问题构建 如下几种机制·····	161
第六章 中国“合作型”社会管理模式的构建——理念及 演进路径·····	181
一 转型期中国社会管理的理念：超越自治与控制 张力的合作·····	181
二 转型期中国“合作型”社会管理模式的路径构想 之一：释放和拓展非政府组织的自主性空间·····	184
三 转型期中国“合作型”社会管理模式的路径构想 之二：构建非政府组织责任机制·····	196
第七章 结语·····	232
主要参考文献·····	238
后记·····	251

第一章

绪 论

一 问题的提出

“双重转型”的社会特征以及公共问题的日益增加和相互依赖导致我国的社会管理难度不断加大。“双重转型”是指我国既处在从传统社会向现代社会转型的现代化过程，又处在从计划经济向市场经济转轨的过程中。在这种特别的双重转型过程中，我国社会的显著特征是社会公共问题的大量增加以及诸多问题之间彼此相依、盘根错节。这是因为，处于 21 世纪的后发国家的现代化，由于国际国内环境的颠覆性变化，其任务和特性与发达国家的早期现代化完全不可同日而语。按照阿尔蒙德和鲍威尔的看法：“早期现代化国家的政治发展大致经历了在时间和空间上有所交错的三个阶段，即专制时代、民主时代和福利时代达一个世纪。”^①虽然这三个阶段之间具有连续性，不能完全割裂，但大体来说，它们分别承担并完成了各自的一项主要任务。第一个阶段的主要任务是国家建设与政治整合，即对“稳定”和“秩序”价值的追求；第二个阶段的

^① 阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社，1987。

任务是政治参与和法理规范，即对“自由”与“效率”价值的追求；第三个阶段的主要任务是社会福利和生活保障，即“公平”与“正义”价值的实现。事实上，这也是后发国家在21世纪的现代化进程中同样必须面对的三大问题。然而由于时过境迁，这三大任务在现代已经不可能像过去那样按部就班地依次完成并实现目标。后发国家的现代化必须同时面对这三大任务，在有限的时间内进行有效平衡并实现。正如张凤阳所说，“后发国家已经不可能像先发国家那样获得自然发展了，它们不得不同时面对这三大问题的压力，并设法在较短的时间内一并加以解决。”^① 对于后发国家，这不仅仅意味着任务的增多、事务的繁杂，更由于这三大价值和目标之间本身存在内在的不统一性（如效率与公平之间、自由与规范之间本身具有天然的矛盾），导致了社会公共问题呈极数增长的态势。

因此，社会的双重转型使得我国社会结构的复杂性、多元性以及不确定性特征越来越明显。在我国社会转型过程中，市场的力量解构了计划经济体制下“个人→集体→国家”（“→”表示服从）的价值链，打破了集体利益至上的信仰，个人价值观和个人利益从休眠状态中开始复苏，并凭借其顽强的生命力得到广泛的认同。也正如党的十七大报告指出的：“人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化。”同时，现代社会公共问题日益增多，相互依赖性加强，使得政府的“不可治理性”（ungovernability）越来越明显。所谓政府的“不可治理性”，意味着政府无法成为社会问题和公共事务的唯一治理者，需要其他主体的介入，这一点已被越来越多的人认可。

同时，风靡全球的风险社会理论也为我国的社会管理面临的困

① 张凤阳：《论先发国家的政治发展模式》，《公共管理高层论坛》2005年第1辑。

难提供了另一视角的注解。1986年,德国学者乌尔里希·贝克在其《风险社会》(*Risk Society: Towards a New Modernity*)一书中提出“风险社会理论”,首次使用“风险社会”的概念来描述当今全球化时代充满风险的社会。吉登斯区分了两种类型的风险:外部风险与被制造出来的风险。“外部风险就是来自外部的、因为传统或者自然的不变性和固定性带来的风险”,“被制造出来的风险,指的是由我们不断发展的知识对这个世界的影响所产生的风险,是指我们没有多少历史经验的情况下所产生的风险”。^①他认为传统的工业社会以及此前的社会,人们所担心的是外部风险,而在当代,被制造出来的风险取代外部风险占据主导地位,由此标志着当代社会进入风险社会。可以确认,风险社会中的风险不仅仅指自然界的各种灾难和风险,更主要的是指由人类活动所导致的风险,它是人类实践活动的产物。正如贝克所指出的:“工业社会的社会机制已经面临着历史上前所未有的一种可能性,即一项决策可能会毁灭我们人类赖以生存的这颗行星上的所有生命。仅仅这一点就足以说明,当今时代已经与我们人类历史上所经历的各个时代都有着根本的区别。”^②因此,风险社会已经不是一个能否选择的问题,而是一种事实的存在,风险社会已经成为全球化时代不可避免的境遇。风险社会的时代背景要求人类的制度和政策设计要更加审慎。

因此,可以说,新的社会结构、社会形态意味着对新的秩序特征的内在要求。如果我们不能根据新的社会结构形态去捕捉新的秩序特征,社会就有可能陷入无序的震荡中去。

正因如此,在我们的社会发展战略中,“和谐社会”被确立为社会发展目标。尽管在今天,这个社会发展目标看起来还充满理想

① 安东尼·吉登斯:《失控的世界》,周红云译,江西人民出版社,2001。

② 乌尔里希·贝克:《从工业社会到风险社会》,《马克思主义与现实》2003年第3期。

主义色彩，但它对经济、社会的发展，对人们的思想以及行为模式的塑造，无疑正起着越来越明显的引导作用。从语义分析，和谐其实总是人们对一种理想的社会秩序的规定和追求。只不过基于不同的时代背景，以及人类的认知限制，在人类不同的历史发展阶段，人们设想和追求的理想秩序是不同的。在农业社会，人们可以通过对权力的绝对控制和支配而获得一种所谓稳定的秩序，或者至少在表面看来是稳定的秩序。如果在稳定的同时也带来经济和社会的繁荣，人们也可以把这种秩序描述为“和谐”的。但它并不是真正的和谐状态，而是一种建立在阶级压迫基础上的秩序，在表面上稳定的秩序背后，隐藏着的是深刻的阶级对立。到了工业社会，法治至上的原则被前所未有地放大和无限崇尚，资本主义国家根据启蒙思想家的天赋人权原则构建起了一整套严密、理性的法治框架，并在几百年的实践历程中使它得到完善，因而有了法治秩序。与法治秩序相伴的，是经济和社会的繁荣、物质生活的丰裕，这些都让人对法治秩序的优异表现刮目相看、称颂不已。尽管发端于2008年至今仍挥之不去的经济危机使得人们对西方的法治秩序提出了疑问，但不可否认的是，法治秩序仍然堪称迄今为止所有社会秩序的典范。当然，正如人无完人，法治秩序也不可避免地存在其内在缺陷，“法治秩序也是一种表面化、形式化的秩序，是通过一系列管理过程、政治过程以及控制技巧的不断刷新而实现的秩序，它在社会的层面上所造就的是‘单向度的社会’，而在人的层面上所造就的是‘单面人’（马尔库塞语）。”^①

今天，我们在社会主义的建设实践中，提出了“和谐社会”的构想。显然，这个构想并不满足于对法治秩序的向往和追求，而是包含着一种对更高形态秩序的追求。“和谐社会这个概念所包含的秩序观念意味着我们将超越以往通过强制的社会控制去获得秩序

① 张康之：《通过合作去建构社会和谐之秩序》，《华东经济管理》2009年第5期。

的一切路径，我们将在人们广泛而充分的合作行动中去创造更能使人的全面发展得以实现的秩序。所以，我们所向往的和谐社会也就是一个合作秩序。最为根本的是，它不是像法治秩序那样建立在人的形式平等基础上，而是建立在人的实质平等基础上的，是由人的平等合作而创造的秩序。”^①

与此目标相对应，如果继续沿袭过去的社会管理模式，社会管理模式与社会发展之间势必产生日益扩大的鸿沟，社会矛盾不断尖锐化，社会风险持续积累。我们面临的关键问题是，如何避免这个鸿沟不断裂变成一个巨大的社会断裂带？从这个意义上说，我国的社会管理面临着历史性的挑战，亟待社会管理体制与机制的创新。

对于社会管理体制与机制的创新，党和政府在政策层面高度重视，在持续强调的同时进行了高瞻远瞩的规划。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，要求“必须创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，在服务中实施管理，在管理中体现服务”，这正是对我国正处于发展重要战略机遇期的回应。2007年10月，胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能……重视社会组织建设与管理。”2009年3月5日第十一届全国人民代表大会第二次会议上，温家宝总理在《政府工作报告》中也提到：“积极稳妥地推进政治体制改革，发展社会主义民主政治……促进社会组织健康发展。”这些论述从不同角度强调了社会管理体制的创新以及社会组织视角的重要意义。应该说，“构建社会主义和谐社会”的理念为我国非政府组织的发展提供了新的政策资源。这不仅是指非政府组织发展是“和谐社会”建设的应有之义，进一步说，非

① 张康之：《通过合作去建构社会和谐之秩序》，《华东经济管理》2009年第5期。

政府组织发展不仅是“和谐社会”建设的一部分，其本身更是“和谐社会”重要的建设路径。^①

二 相关概念的界定

1. 社会、社会管理

从释义及其源流的角度考察，“社”的最初含义是指土地之神、乡村基层组织举行的各种迎神赛会、志趣相投者结合的团体和行业性团体；“会”最初是指人的聚集之地，后来也包括物的聚合，因此综合而言可以认为，“会”是“人与物的聚合”，其含义与“社”相通。而“社会”又是“社”与“会”的并称，语义与“社”、“会”相似。

从“社”、“会”和“社会”的词源演变历史来看，民间组织的源起具有比较鲜明的朝代特征，其活动内容也不一而足；总的来看，大体上包括祭祀类、宗教活动类、经济和生活互助类、志趣相投类等不同类型的组织。“社”最初是“作为一种社神崇拜与地域性的祭祀组织，自先秦出现以来，秦汉两朝犹有遗存”。^②但这种意义上的“社”到东晋南北朝时期演化成了“邑”、“邑会”、“义会”等一类带有结义性质、以造像为主要活动内容的佛社。隋唐五代以至宋朝初期私社盛行，除了主要从事佛教活动的结社，还越来越多地出现了主要从事经济和生活互助活动的结社，而且后者大多保持着春秋二社的祭灶风俗。入宋以后，“以志趣相投而结会的现象更趋普遍并有取代民间春秋二社、佛教结社之势”。^③到了明代，志趣相投者的结社成为各式各样的“社”、“会”、“社会”的主流，传统会社活动达到了历史的顶峰。清代时期，会社活动大受压制，直

① 王云骏：《和谐社会的政治承诺危机及其防范——非政府组织的视角》，《江苏行政学院学报》2009年第2期。

② 陈宝良：《中国的社与会》，浙江人民出版社，1996。

③ 陈宝良：《中国的社与会》，浙江人民出版社，1996。

到清末资产阶级维新变法运动以后才出现了一个蓬勃发展的阶段。

而中国传统观念的“社会”与西方现代意义上的“社会”的嫁接是由日本人完成的。1875年，日本的福源地一郎首次把汉语的“社会”用做英文 society 的译语，使这两个原本具有较大区别的词语互相重叠起来。在中国学术界，既保持了中国传统的“社会”的内涵，又努力寻求涵盖英语 society 一词含义的“社会”主要存在于“社会史”研究之中。这里的“社会”主要是指：以衣、食、住、行为主的社会生活，以不同身份、职业、年龄、性别为区分的社会群体，以婚姻家庭、家族、宗族、宗教和各种结社为主要内容的社会组织，以及各种社会风俗和社会文化。^①

总结“社会”词源的历史演变过程，我们可以看出，中国传统的“社会”主要由四个部分构成：一是民间组织，以祭祀类、宗教类、民间互助类、志趣类和行业类会社为主；二是各种民间组织开展的习俗化活动；三是这些民间组织在自身组织过程和开展社会活动中遵守及倡导的社会风俗和社会文化；四是县以下以家族、宗族活动为主要形式的完全由乡绅控制和支配的基层社会。

而西方理论界认为，与国家相对应的“社会”的结构性要素及其特征主要有四个：一是以市场机制和私人产权为基础、私人自主从事商品生产和交换的经济活动领域，即私人领域；二是团体成员基于共同利益或信仰而自愿结成的非政府非营利的社团组织，即志愿性社团；三是与市场经济、资本主义和资产阶级的兴起相伴而生，主要包括结社、公众舆论和具有经济和文化意义的“市镇”的“公共领域”；四是社会运动。

由此，中国和西方国家在语义上对“社会”概念的界定及其内涵的概括尽管不尽相同，但大体上都包含了一些最基本的因素，那就是民间组织及其开展的活动。从这个角度来讲，“社会管理”

① 赵世瑜、邓庆平：《二十世纪中国社会史研究的回顾与思考》，《历史研究》2001年第6期。

的概念尽管不甚清晰,也存在不同的理解和争议,但是,对民间组织及其开展活动的管理应当是中西方社会管理不可或缺的最基本的内容,也是社会管理研究中无法忽略的重要部分。

综合上述中西方对“社会”的语义解释和界定,可以认为,中国社会管理的范围主要包括“个人、社会组织、社会舆论、社会运动”这四大部分内容。^①而在现代社会,就社会管理的这四大部分内容而言,社会组织的重要性尤显突出。正如丹尼尔·贝尔所言:“前工业社会的生活是对付自然(game against nature);工业社会的主要任务是对付制作的世界(game against fabricated nature);后工业社会的中心是服务——人的服务、职业和技术的服务,因而它的首要目标是处理人际关系(game between person)。……其中的原则是合作与互惠,而不是协调和等级。因此,后工业化社会也是一个共同体社会,其中的社会单位是团体组织,而不是个人。”^②

在我国处于从工业社会向后工业社会过渡的特定时代背景下,尽管非政府组织的发展并不如西方国家那样堪称掀起了一场轰轰烈烈的“社团革命”,但我国各种社团的发展越来越吸引眼球却不容置疑,甚至它们在许多公共领域也留下了浓墨重彩的一笔。在社会管理方面,如果非政府组织仍然没有被纳入其研究视野,或者处于其研究范围的边缘,那么我国社会管理中的种种矛盾和问题可能会陷入积重难返的境地。因此,面对这种特殊的社会转型阶段,从社会组织特别是非政府组织的视角研究我国的社会管理问题,应当说具有迫切的现实意义和鲜明的时代色彩。

2. 非政府组织

由于各国对处于政府与市场(企业)之间的制度空间的关注焦点有所不同,所以对非政府组织这样一种组织形态的叫法多种多样,例如“非营利组织”、“志愿者组织”(voluntary organization)、“慈善

① 常宗虎:《中国政府社会管理范围初探》,《中国民政》2003年第7期。

② 王国勤:《当前中国“集体行动”研究述评》,《学术界》2007年第5期。

组织”(philanthropy organization)、“免税组织”(tax-exempt sector),也有称为“独立部门”(independent sector)。美国约翰·霍普金斯大学非营利部门比较研究项目中心负责人萨拉蒙(Lester M. Salamon)认为,对于第三部门的研究就是探索建立一个概念和实证术语的过程。由此可以看出,非政府组织本身就是一种形态不容易明晰的组织,它们与政府组织和企业组织的界限区分不够明确。

综合各种不同的概念界定,可以认为:非政府组织(非营利组织)是具有稳定的组织形式和固定的成员—领导结构的、超出政府机构和私人企业而独立运作,并且发挥特定社会功能的、不以营利为目的而关注于特定的或普遍的公众、公益事业的民间团体。非营利部门比较研究项目中心的有关研究对其特征作了比较经典的概括,即组织性(formal organization),指合法注册,有成文的章程、制度及固定的组织形式和人员等;民间性(nongovernmental),又称非政府性,既不是政府及其附属机构,也不隶属于政府或受其支配;非营利性(nonprofit-distributing),指不以营利为目的,不进行利润的分配;自治性(self-governing),指拥有独立的决策和执行能力,能够进行自我管理;志愿性(voluntary),指成员的参加和资源的集中不是强制性的,而是自愿和志愿性的。在上述定义和基本特征下,非政府组织的组织形态得到了确认,使人们能够在不同社会环境下对非政府组织进行比较,也可以减少意识形态对相关研究的影响。

3. “控制—吸纳—协作”关系模式

这个关系模式是在借鉴“行政吸纳政治”理念基础上提出的。“行政吸纳政治”这一概念是金耀基在总结港英政府治理模式时归纳出来的理念。通过“行政吸纳政治”的过程,“把社会中精英或精英集团所代表的政治力量,吸收进行政决策机构,获致某一层次的‘精英整合’,通过这一过程赋予统治权力合法性,同时提高行政管理效能”。^①金耀基认为,这一过程促成了英国统治者与华人

^① 徐克恩:《香港:独特的政制架构》,中国人民大学出版社,1994。