

ASIAN STUDIES

亚洲研究



2000年12月18日出版

ASIAN STUDIES

亚洲研究

第37期

2000年12月18日出版

《亞洲研究》第三十七期目錄

第一部分：專論

一、鄭宇碩

- 《香港的基層組織對民主進程及公共政策的影響》—— 8

二、郭正林、朱強恩

- 《中共農村工作隊的組織與功能》—— 28

第二部分：《兩岸三地基層社區組織變遷與發展》學術座談會

- 一、議程及名單 —— 54

- 二、江可伯致開幕詞 —— 60

三、論文報告之一（上午上半場）

1. 鄭赤琰

- 《香港新界鄉議局的功能》—— 63

2. 孫宅巍、韓海浪

- 《現代中國社會基層組織的歷史變遷》—— 74

3. 張鴻雁

- 《中國城市社區社會結構變遷論》—— 92

四、論文報告之二（上午下半場）

1. 宋林飛

- 《我國小城鎮建設的思路與模式》—— 122

2. 陳文佑

- 《香港基層社區組織的發展研究——油尖旺區個案分析》—— 128

3. 官有垣、林辰穎

- 《台灣社區型慈善組織的社會救助功能：以嘉義縣民間慈善會為例》—— 141

五、論文報告之三（下午上半場）

1. 顧忠華

- 《台灣的社區大學與社會自治》—— 172

2. 陳莉菲

- 《簡論上海城市社區組織的發展軌跡》—— 191

3. 葉南客

- 《當代城市社區管理體制的轉型》—— 204

六、論文報告之四（下午下半場）

1. 王雲駿

- 《民國南京城市社會管理問題的歷史考察》
（1927—1937）—— 225

2. 張 衛

- 《社區參與：社區建設與發展的推動力——對鎖金村社區的個案分析》—— 246

3. 饒美蛟、楊偉文

《論香港區域諮詢制度之發展歷史及其政經功能》 260

七、綜述

畢素華《搞好社區建設 推動社會發展——「兩岸三

地基層社區組織變遷與發展座談會」綜述》 272

第一部分

專 論

香港的基層組織對民主進程 及公共政策的影響

鄭宇碩

香港城市大學政治與行政學系講座教授

壹、歷史背景

香港的殖民政府明白有效的管治有賴香港市民對它的接受。它要贏取英國輿論及議會的支持，亦要維持香港工商界和金融界對它的信心。故此後期的殖民政府感到有責任去顯示它政策的更替，都經過廣泛的諮詢。（註一）費正清教授曾以「合作共治」的概念來分析英國殖民地統治模式。（註二）「合作共治」並不是說平分權力，它只是指英國殖民地政府通常都強調吸納本地精英加入殖民政府以減輕抗拒及加強殖民政府的認受性。金耀基教授後來引伸發展成為「行政吸納」的概念。（註三）他認為自七十年代起，英國傳統的諮詢委員會制度引進香港中上層的社會精英，而這種「行政吸納」加強了殖民政府的代表性。

雖然近十年中港兩地的利益團體（中國大陸稱為群眾組織）活動均有相當發展，但兩地的領導人似乎尚不願意賦予這

類活動充分的認受性。近年江澤民主席屢次呼籲幹部們要有「全局觀念」。香港特別行政長官董建華則公開表示擔心香港「太過政治化」，部分原因正是他認為眾多政黨及壓力團體爭取它們的局部利益，激烈的論爭使得社會分化甚至兩極化。

貳、理論架構

香港從來不是一個民主政體。但港英殖民政府要向倫敦的民主政府負責，它亦跟隨英國的模式建立起一套諮詢委員會制度去輔助它的決策過程和增強它的認受性。（註四）這樣，殖民政府隱然承認社會上存在多元利益。言論、集會及結社的自由亦提供了向政府施加壓力的渠道。（在第二次世界大戰後初期，這些自由尚有一些限制。）因而香港有眾多團體代表各種經濟、社會、及文化利益。在一定程度上，它們從事政治競爭，促使政府採取行動或避免採取行動。這種競爭和活動一般都是以和平的方式進行，因為各方面均希望維持香港的安定繁榮。（註五）

由於本港的政治及經濟精英就港府的管治哲學及價值觀有強烈的共識，共責主義（Corporatism）遂提供了一個有用的分析架構。（註六）為政府所認可的利益團體在政策的制訂和執行過程中與殖民政府組成夥伴關係，而前者則取得政府承認在其所屬界別的代表地位。為政府所認可的利益團體和社會領袖逐步擴闊範疇，金耀基教授於此提出其「行政吸納的概念」。

換言之，港英殖民政府把它的社會網絡關係制度化，用官方認可的諮詢委員會和利益團體來界定社會的利益，包括基層組織所代表的利益。

在六十年代末、七十年代初，基層組織才開始為港英政府所認可並納入其諮詢範疇。其後代議政制的發展和中英聯合聲明的簽署都促進了基層組織的發展。在這篇論文，基層組織可界定為草根階層的社會組合，具有一定程度的團結和共同目標去嘗試影響政府的決策過程。（註七）

本論文亦嘗試分析戰後在殖民政府管治下，為甚麼香港沒有出現好像Charles Tilly所界定的社會運動。（註八）透過經濟增長和社會服務的改善，殖民政府成功地降低了市民的政治期望而限制了他們的政治參與。基層組織在香港的主流政治影響力十分有限：一直到八十年代初期，它們的認受性才有所改善。通常遇到廣大市民關注的事件，它們就會活躍起來；在這樣的情形下，它們很多時會以運動的組織者的姿態出現。基層組織的組織架構很簡單，力求避免科層化：全職的僱員通常要向由基層社區領袖和教會代表組成的董事會交待。由於它們有很大的伸縮性，所需資源不多，所以容易生存。它們目標很廣泛，重點在為有需要的群眾服務和提倡公義、人權、民主等。

「新多元化主義」的兩個中心環節：關於抗議的理性選擇理論和關於政治機會的政治過程理論都可以作為主題去構築以下關於香港基層組織發展的討論。（註九）它們中間組織得較好者往往為社會運動提供有力的支持。（註一〇）基層組織的發展

與港英政府嘗試吸納可以吸納的組織，以及兩者的互動關係是一個很值得探索的問題。自一九八〇年代下半期開始，因為選舉和代議政制的發展，抗議政治和選舉政治溶為一體，不少草根階層活躍分子成為各層選舉的候選人。後者甚至組織政黨去吸納一些基層組織。兩者之間有時亦出現矛盾。

根據關於政治機會的政治過程理論，政治機會的不同，塑造了香港政治參與的模式。由於法治得以維持，基本上一定程度的平等機會可以得到保證。但畢竟在不同時期，對不同的組別而言，政治機會有相當差別，而這差別對基層組織的目標、戰略和活動有重要的影響。

香港的基層組織在每一個個案都很務實地、理智地去估計它們行動的代價。它們希望集體行動在其成員和追隨者眼中會為集體帶來利益。雖然利害的權衡有其不可測性，但基層組織與港英政府在其互動關係中盡量減少事態的不可測性，彼此自我設限，避免各走極端。（註一）由於雙方都努力贏取輿論的支持，後者得以促使雙方克制。

叁、香港基層組織的發展和爭取認受性

直至八十年代初期，香港市民的政治參與依然十分有限，港英殖民政府的憲政體制未有任何重大的變動，也沒有強烈的要求去進行政治改革。基層組織在七十年代初期萌芽發展，至八十年代隨著代議政制的發展開始發揮相當的影響力。

就八十年代初以前香港市民的政治冷感有不少解釋。（註一）一種普遍的解釋就是戰後香港市民的難民心態。從第二次世界大戰以後到五十年代初期，香港大部分市民都是逃難到港，他們當然談不上對香港有歸屬感，更談不上甚麼公民意識。只要殖民政府能維持法律與秩序，解決他們的生活，就已經心滿意足了。處於一個暫時棲身之地，政治參與的要求自然不高。

語言和法律也是一個不可忽視的因素。從前香港的官方語言是英文，法律是英國的法律；要從事和平的政治鬥爭，沒法充分掌握官方的語言和法律幾乎是不可能的事。香港中下階層市民不懂英文、不懂法律，有很大的無能感。

中華人民共和國成立後，港英政府一直鎮壓中國國民黨和中國共產黨在香港的活動。殖民政府有時會運用非常權力遞解若干政治活躍分子出境。大部分香港市民不欲牽涉於香港的國共鬥爭中，亦害怕牽涉於其中會招致殖民政府的報復。

至七十年代初，一些草根階層的政治活動才開始出現。在麥理灝爵士港督任內（一九七一年至八二年），港英政府在公共房屋、教育和社會福利都作出相當承擔。而且均是影響每一個市民的施政，市民要求參與制訂政策爭取本身的利益是自然的發展。而外國教育資助的志願機構的社工及大專學界的活躍分子亦開始積極支持這類行動。

草根階層壓力團體發展的瓶頸，是市民尚未能從微觀的角度提升到宏觀的角度去爭取本身的權益。要動員市民關心、監

察港府的重大決策，肯定會遭遇到極大的困難。這主要反映當時市民所爭取的是與一己有直接關係的權益，而尚未能提升到影響政府決策的層次。

西方教會不但撥款支持這些草根階層壓力團體，而且派遣專人前來培訓本地的活躍分子。七十年代香港幾位有政治魅力的壓力團體領袖的崛起，與西方教會的栽培有莫大的關係。一九六八年成立的基督教工業委員會和七二年成立的社區組織協會就是重要的例子。（註一三）

在七十年代初期，大專學生運動開始成長，一部分學運領袖在大學唸書時及畢業後都在草根階層工作，建立了很好的聯絡網絡，在八十年代的選舉發揮很大的作用。

這些爭取權益運動和草根階層社區組織基本上接受香港的自由市場經濟，並沒有要求改革現行的經濟制度。它們希望政府多關注中下階層市民的困難，但沒有整套的福利國家的藍圖。它們亦瞭解到任何激進的意識形態在香港不可能有市場。

另一方面，經過一九六六、六七年騷動的教訓後，港府較為積極諮詢民意。港英政府高層官員自港督以下加強了與各階層的接觸，在不動搖其管治哲學的前提下願意作戰術性的讓步。這些變化對香港的政治文化產生相當影響：香港市民掌握他們伸訴冤情的權利，慢慢懂得利用請願、遊行、抗議行動等透過傳媒去影響輿論。

從六十年代開始，港府著手制訂勞工法例，保障勞方權益，改善勞方的工作環境。（註一四）港英政府的出發點大概是

為了應付國際輿論的壓力，在開拓國際市場的同時改善本港製造業的形象，避免予人攻擊香港企業剝削廉價勞工向外傾銷的藉口。這些勞工法例也被獨立工會視為它們努力爭取的成果。

七十年代立法局的組成也出現了顯著的改變，委任的非官守議員包括各行各業甚至各階層，其中的工會領袖、社會服務界人士、教會人士等被視為中下階層的代言人。政府戰術性的讓步和社會服務的改善作為對有組織的抗議行動的反應，自然被爭取市民權益運動和草根階層社區組織認為是它們的勝利，而這些勝利亦支持它們繼續發展。

肆、代議政制的發展與九七問題

一九八二年至八五年間，對香港前途的關注和代議政制發展的挑戰促成很多參政團體、政見團體及基層壓力團體的湧現及發展。

一九八二年的首屆區議會選舉，多位社會工作者當選區議員，成為選舉中最成功的專業組別。選舉競逐中突顯出草根階層社區組織的重要性，因為它們最有能力動員選民支持它們屬意的候選人。選舉因而為這些組織及其活躍分子提供發揮其影響力的重要機會。中產階級的政治團體為了應付選舉也要發展基層組織及與草根階層壓力團體建立合作關係。它們因此須要關注社區層面的社會事務及參與爭取市民權益運動。這樣，各類政治組織均擴闊了它們的發展空間。

同年九月的立法局選舉，採用選舉團體及功能團體的形式，（註一五）在立法局的五十六位議員中，有二十四位是由民選產生，要向選民負責而不再是向港督負責。

自中英談判香港前途問題開始，北京和港英政府都傾力爭取香港市民的支持。這競逐使殖民政府更為重視輿論。起碼直至一九八五年底為止，港英政府仍然推動代議政制的發展。它為選舉產生的政壇人物提供很多發揮的機會，吸引傳媒的注意，也為他們提供資源支持他們的工作。

較早前針對一九六六、六七年騷動而設立的市區民政處計畫，在七十年代亦大為發展，使港英政府的諮詢網絡伸展至基層，也幫助它從基層吸納精英分子進入其諮詢架構。一九七二年，各區民政處分別設立較小的分區委員會，由該區民政主任提名區內領袖出任委員。為了要和北京爭奪輿論的支持，殖民政府願意花費大量資源去加強它的基層諮詢網絡。

從一九八五年開始，中國當局開始公開建立它在香港的社區網絡並讓它發揮影響力。新華社香港分社在港島、九龍及新界設立分區辦事處。

至一九八五年底，英國政府與殖民政府接受中國政府的要求與基本法銜接，意思即是讓出政制改革的主導權予中國全國人大委任的基本法起草委員會。（註一六）港英政府隨後延至一九九一年才引進立法局直選。中英雙方的妥協導致親中的力量和香港保守的工商界攜手抗拒香港民主陣營就政制民主化的要求，而一般草根階層社區組織都是屬於民主陣營的。

八十年代政制民主化使草根階層社區組織和工會成為選舉中的重要力量，從而加強它們對政府的影響力。建制階層自要接受它們的認受性。不過，港英政府已為本港社會提供了基本的社會服務；而預期的經濟成長放緩，以及現行社會服務計畫的自然擴展，均促使港英政府重新考慮其承擔。由於香港前景不明朗，北京及各有關方面都希望維持香港對投資者的吸引力，使要求更多社會服務和收入更大幅度重新分配者更感軟弱無力。

工商界領袖對代議政制導致「免費午餐」的攻擊促使民主陣營內的壓力團體自我約束。八十年代後半期，港英政府沒有提供新的重要的社會福利計畫，民間亦沒有清晰的要求（殖民政府就中央公積金計畫沒有直接的財政負擔）。香港社會瞭解北京要求殖民政府平衡預算；而在八十年代末，港督和財政司均相繼表示希望維持公營部門的開支在本地生產總值百分之十六左右的水平。

除了上述原因，香港的傳統政治文化鼓勵市民自力更生，而過去高速的經濟成長以及對前景的憂慮都降低了市民對社會服務的要求。港英政府壓抑公營部門和社會服務的增長並未形成太大的不滿，亦未有明顯地促使市民透過政治參與的途徑來滿足他們對社會服務的要求。在代議政制發展方面，中國的立場和港英政府的退讓亦成功地壓抑了市民對民主政制的期望。到一九八八年春，基本法起草委員會的主流意見顯示未來的特別行政區政府將是一個「行政主導型」的政府。（註一七）