

## 第一章 序言：香港—後殖民時期的基層政治空間

香港，吾人可以稱它是一座「城市」或「都市」。但在不同的面向上又不單純只是一個城市；從中華人民共和國<sup>1</sup>的政府層級來看，香港是一個「特別行政區」，英文寫做「The Hong Kong Special Administrative Region」，與省、直轄市等同為一級。但香港過往 100 年多以來的歷史發展下，它不僅僅是個「地區」或「地方」，毫無疑問的，它也是個「都市」、是座「城市」，是號稱「東亞四小龍」的經濟體。

「區議會」，作為《中華人民共和國香港特別行政區基本法》<sup>2</sup>法定最基層的區域組織，在香港的基層政治設計當中是重要的一環。在殖民政府時期，1982 年的政治改革當中開起了香港地方政治部份普選的先端，成為香港殖民政府體制中，擴大政治參與、具有選舉基礎的主要管道。此外，在 1997 年主權移轉給中國，歷經了市政局和區域市政局被「殺局」之後，區議會的英文從“District Board”改名為“District Council”。自 2000 年迄今，區議會和區議員成為目前香港在政治制度上所僅存的地方基層民意代表與機關。

更重要的是；基層在地的歷史共同記憶，乃是市民、社區居民或街坊鄰里彼此之間在地認同的基礎，也是社群（community）之間有所差異的元素之一<sup>3</sup>。而地方基層居民對於地方事物的關心甚至參與，是一個地方、基層或社區凝聚它們的地方意識的主要來源之一<sup>4</sup>。而現今在香港的正式政治制度設計中，區議會和區議員是殘存的民選代表；區議會是香港政制基層組織當中，約有 75% 的代表，是香港登記選民透過直接投票選舉出來的基層民意代表組織<sup>5</sup>。所以不管未來香港的政治發展如何演變，現今區議會的存在和演變都將有著它在香港政治發展過程中的地位。

本章先從有關於「地方」的意義開始著手，將「地方」和「基層」的概念作一釐清；以「基層」一詞來說，可以有階級意涵、上下科層意涵，但也可以是中央和地方的府際關係意涵，或是用以說明草根性的地方關係或文化。因此，先透過對於「地方」意涵的理解，進而討論香港的「基層政治」的「空間」概念。

之後，再進一步來說明空間社會理論學者 Henri Lefebvre 對於空間的三元（Triad）<sup>6</sup>概念、Edward W. Soja 對於城市空間提出三種向度的概念，透過這些社會學和空間地理

---

<sup>1</sup> 為行文方便，後文再提到皆簡稱為「中國」；因為中國的政府體系基本上分為國家政府系統和共產黨系統，如果要指稱「中國共產黨」，則以「中共」一詞作為簡稱。

<sup>2</sup> 後文一律簡稱《香港基本法》或《基本法》。

<sup>3</sup> 龍應台，**龍應台的香港筆記@沙灣徑 25 號**，七版（香港：天地圖書，2007 年 10 月），頁 25。

<sup>4</sup> 楊泰順，「憲政困局與國家認同—形似獨立的兩個糾結議題」，**臺灣民主季刊**，第 2 卷，第 3 期（2005 年 9 月），頁 22-23。

<sup>5</sup> Loh, Christine and Civic Exchange, **Getting Heard: A Handbook for Hong Kong Citizens** (HK: Hong Kong University Press, 2002), pp.19-20.

<sup>6</sup> 更準確的來說，Triad 並非指三者各自並立，而是「三位一體（a union of three）」的鐵三角概念，意近「trinity」。譬如說用在樂理上，triad 指三和弦的意思，既是合弦，故著眼的是它融合之後的表示，而非

學對於空間的討論，將目前基層政治的主體－區議會，在解殖前後的香港當中做出定位，以有助於研究進行過程中，在意義和脈絡的詮釋上，對於「香港基層政治」意涵，提供一個質性研究者所需要的本體與認識論之理解。

## 一、地方與基層

「地方 (place)」，可以讓我們作為認識世界的起點，所謂「萬物各在其位，各安其位 (A Place for everything and everything in its place)」<sup>7</sup>。在人文地理學 (Human Geography) 中，「地方」被當作是一種主要的研究對象來看待；如 Cresswell 認為「地方」建構在三個基礎面向上：區位 (location)、場所 (locale) 和地方感覺 (sense of place)<sup>8</sup>。事實上「地方」的概念在我們一般日常生活當中，就已經存在每個人的周遭。譬如說「你想不想順道來我這邊 (來我這裡)？」這句話中隱含的「地方 (這邊、這裡)」，有著所有權 (ownership) 或是個人與特定區位、建築之間的一種相關連性。「地方」也可以是集體想像之下所建構出來的共同回憶、共享的生活溝通方式。「地方」這個字看起來簡單，但它之所以重要，原因在於「地方」是我們生活與存在的經驗事實體現，變成是社會意義和空間相互建構的主要產物，換句話說，沒有「地方」的社會是很難以想像的<sup>9</sup>。從一個房間、一棟房子、一處河堤公園、一座城市、城鎮乃至於國家等等<sup>10</sup>。所以，「地方」的界定，本研究基本上從「透過某種方式被賦予意義的區位」，來理解「地方 (place)」的概念。

法國學者 Paul Claval 所主張的 “pays” 也是類似的概念，不過 Claval 把 “pays” 用在理解小尺度的區域當中<sup>11</sup>；“pays” 原用於指涉具有特殊自然景觀的區域與生活在當地居民的一種呈現，進而反映出對於特定區域內的集體歸屬感和共同空間的認同，“pays” 不僅具有實體空間上的共同呈現，也是一種集體共享文化的代名詞。再者，在這種小尺度的 “pays” 區域分析上，Claval 提到的不單是基於自然條件、經濟生產活動的區域，對於區域發展過程中的文化脈絡，如形成的社會網絡、區域的行政管理結構等

---

各自為政的意義。附代一提，香港傳統黑社會三和會的英文名，也採用了 Triad 一字，在此表過不提。

<sup>7</sup> Cresswell, Tim, *Place: a short introduction* (MA: Blackwell Publishing, 2004), p.2, 11.

<sup>8</sup> 區位 (location)，有指定、給定、劃定特定範圍的意思；場所 (locale)，指事情發生的場所、現場；地方性 (Sense of place) 就是對於一個地方的感覺，可以個人認同歸屬，亦可是集體記憶的建構，見 Cresswell, Tim, *Place: a short introduction*, p.7.

<sup>9</sup> Cresswell, Tim, *Place: a short introduction*, pp.1-14, 31-32, 100.

<sup>10</sup> 在現代的世界當中，「虛擬資訊空間」中的地方、或是以「性別」做為尺度來區劃地方，也都被視為是「地方」的意涵之一；詳見 Bennett, Tony eds., *New Keywords: a revised vocabulary of culture and society* (MA: Blackwell Publishing, 2005), pp.256-258. 關於對於城市在地文化認同建構的批判，如龍應台舉台北和香港做例子，認為城市歷史所保留下的的建築、老街、車站、港口、古蹟等等，都是會形成在地文化認同情感的一部份，參見龍應台，*龍應台的香港筆記@沙灣徑 25 號*，七版 (香港：天地圖書，2007 年)，頁 40-49、85。

<sup>11</sup> 「pays」原是法文，在 Claval 著作的英文版中提到，因作者認為在英文詞彙當中缺乏可以貼切表達他的意思的字詞，故仍然保留下這個法文辭彙。

等，也都可以作為瞭解“pays”的面向<sup>12</sup>。

至於“Local”，一般也習慣翻譯成「地方」。但“Local”的概念則往往隱含了相對於「全球（global）」、「中央（central）」等等的意涵。換句話說，一旦今天吾人使用了“Local”作為「地方」的用語時，著重與強調的是「地方（local）」在「層級（level）」概念上的相對意涵；譬如說在「全球」的尺度之下，「東北亞」、「東南亞」、「歐洲」可以是「地方」；在一個國家內的府際關係之中，「地方」可以指稱一個相對於國家、中央政府之下的地方政府單位，也就是「國家所轄定的特定地理區劃」。所以在這裡的「地方（local）」，是作為一種相對存在的辭彙<sup>13</sup>。所以，以區議會為主的「基層政治」研究，其概念和意涵是貼近「local politic」，而不採用如金耀基的「草根階層（grassroots level）」<sup>14</sup>或鄭宇碩的「基層（grassroots）」<sup>15</sup>組織等在概念上比較適合用「草根」來理解的辭彙<sup>16</sup>。

對於基層政治（local politics），本研究採用這種“pays”與“local place”的概念來作為一個台灣研究者在面對香港基層政治這個研究主體，在本體論、知識論上第一步的理解。在下一段緊接著用「空間（space）」概念的角度來深入說明，我們將可以發現到，空間地理學者們所謂「第三空間」概念的觀點，和上述 Claval 所闡釋的小尺度地方“pays”的概念，建立在互動建構的形成脈絡當中，是非常類似的。

這樣的發展過程與脈絡的存在，正如 Cresswell 書中提到來自批判文化地理學者（Critical cultural geographers）的論點：「地方（place）不僅是社會過程發展所形成的產物，『地方』一旦被建立，就會變成是各種主宰支配、壓抑和剝削關係的創造、維持與轉型之工具」<sup>17</sup>；同樣的論點，英國公共行政學者 Gerry Stoker 認為如果從「治理（governance）」的角度出發，最後在地方社區上會形成一種具領導性的壟斷網絡<sup>18</sup>。

所以，從這些看待「地方」、「空間」的角度，正是讓我們進入香港獨特的基層政治空間的研究基礎。Cresswell 對於「地方」的概念可以提醒我們在看待基層政治的時候，可以注意到政治人物如何的透過政治領域（political territory）的創造來促進存在於基層

<sup>12</sup> Claval, Pual, *An Introduction to Regional Geography* (MA: Black Publishers, 1998), p.1-5；薛雅惠，「法國地理學大師 Claval 的區域概念」，*社會科教育研究*，第 7 期（2002 年 12 月），頁 27-38。

<sup>13</sup> 呂育誠，*地方政府管理—結構與功能的分析*（台北：元照出版，2001 年），頁 5-6；Lo, Shiu-Hing, “Democratization without Decentralization: local government in Hong Kong,” *Journal of Contemporary China*, Vol.8, no.21(July 1999), pp.297-300.

<sup>14</sup> King, Yeo-chi Ambrose, “Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass roots level,” *Asian Survey*, Vol.15, no.5(May 1975), pp.431-437.

<sup>15</sup> 鄭宇碩，「香港基層組織對其民主進程的影響」，*遠景基金會季刊*，第 1 卷第 3 期（2000 年 7 月），頁 141-170

<sup>16</sup> 譬如說在鄭宇碩的文章中，將 grassroots 的討論將非政府組織、非營利組織、地方私人團體和自發性的社運團體組織也包含在內，所以筆者認為用「草根」來代表「grassroots」，而區議會著眼的是它在正式政治制度當中的地方基層的層級地位，故將「地方」、「基層」的概念用「place」、「local」來作一理解。

<sup>17</sup> Cresswell, Tim, *Place: a short introduction*, p.29.

<sup>18</sup> Stoker, Gerry, “Governance as theory: five propositions,” *International Social Science Journal*, vol.50, issue.155(March 1998), p.23.

中的「地方」？換言之，從基層這個「地方」所衍生出來的政治認同、政治文化和公共政策等等，就是不同的行為者在「基層」這個「地方」場域之中要去創造或爭取的<sup>19</sup>。這也就是為什麼要以香港地方基層政治組織－區議會，做為研究目標的原因。

## 二、空間與基層

「空間 (space)」，傳統來說往往容易被人們以二元化約的觀點來看待；如自然科學家或建築工程師會將空間視為一客觀唯物 (objective materialism) 的物質空間 (physical space)；又如早期的當代哲學從主觀唯心 (subjective idealism) 的角度來探索思維的空間 (mental space)。法國空間理論學家 Henri Lefebvre 便認為用這樣的角度來定位「空間」是一種化約 (reductionism) 之下的雙重假象 (double illusion)，所以他在上述的兩種空間觀之外，應該進一步來理解，人類生活的空間應該是在物質與思考的互動當中，人類社會所生產與構建出來的「社會空間 (social space)」。

Lefebvre 將空間分成三個向度，彼此之間是「三位一體」而非各自分立；首先是「空間的實踐 (spatial practice)」，所指的是我們可以透過人類的感官所感受、知覺的空間 (perceived space)，換句話說就是客觀認知下的物質空間。其次是「空間的再現 (representations of space)」，這裡所指的空間是經過概念化之後被構思出來的空間 (conceived space)，換句話說，用後現代主義的角度來解構，不同領域都會有它自己所建構、表現出來的「代表特徵」。譬如說物理學家的空間表徵、政府官員或行政官僚的空間「代表特徵」，不同領域的人透過各自領域所分享的語言、文字和符號，構成了不同空間的「代表特徵」，也構成了空間裡面的意識型態、權力關係乃至於秩序 (order) 等等。最後則是「再現的空間 (representational spaces)」，這將焦點放在參與者，也就是空間的使用者 (user) 或居民 (inhabitant) 在互動過程中所建構出來的空間，按 Lefebvre 的說法就是社會裡的生活 (Social life)。「再現的空間」和「空間的再現」有什麼不同呢？簡單的說，前者比後者更強調與社會基層 (underground) 互動建構的過程和產出。舉例來說，從「再現的空間」之角度出發，吾人會將焦點置於正式制度與非正式制度互動之下所存在、進行和發展的香港基層政治，而非僅僅是正式制度所代表的基層政治意義<sup>20</sup>。據此本體論與知識論，在下一章有關研究途徑 (research approach) 的採用上，新制度主義下的歷史制度論和社會學制度論在處理香港基層政治制度、非正式制度、文化等面向上分別作為引導研究和詮釋資料的途徑。在研究方法 (research method) 的運用上，以田野調查的參與、訪談的方式為主軸，進入基層政治的空間場域，來獲取描繪基層政治樣貌，以及處理相關問題的資料。

---

<sup>19</sup> Cresswell, Tim, *Place: a short introduction*, p.11-12, 18, 140, 142-143；另外亦可參考薛雅惠，「法國地理學大師 Claval 的區域概念」，頁 27-30。

<sup>20</sup> 關於 Lefebvre 的提出空間概念，參見 Lefebvre, Henri, *The produce of space* (MA: Blackwell Publishing, 1991), pp.33-36.

再舉另外一位空間地理學家 Edward W. Soja 所提到「**第三空間 (thirdspace)**」<sup>21</sup>，可以更讓我們進一步來體認到建構或描述這樣再現的空間，其所內含的政治本質 (acknowledgement of the political nature)<sup>22</sup>。在 Soja 的第一空間 (firstspace) 和第二空間 (secondspace) 概念中，前者指客觀感受中，在空間裡所存在的事物 (things in space)；後者則指向主觀建構之下，關於空間的思考 (thoughts about space)。而**第三空間，是一種生活的空間 (lived space)**，同時存在著現實與想像、真實和虛擬，以及個體所建構的存在和集體的經驗與代表。換句話說，空間是物質和符號的共同產出，物質的空間與不同的計劃、政策、知識份子和基層草根等互動過程與合作，就會產生出不一樣的城市、空間差異甚至是社會中的不平等<sup>23</sup>。

打開全球地圖在東亞的位置，香港位於南中國海的珠江口、伶仃洋；香港特別行政區分為新界<sup>24</sup>、九龍、香港島和諸多離島；香港新界北部鄰接著廣東省深圳經濟特區，這是物質世界中，地理意義上的第一空間。香港的殖民政府、官僚制度、城市規劃、回歸中國之後基本法架構下的政治、經濟、社會制度，這是被不同的行為者（港英政府、中國政府、香港不同世代的市民、香港不同角色的基層市民、傳媒、官僚和議員等等）建構出來的第二空間。

而本研究要處理的區議會，也就是對於要討論基層政治的本體做理解，就是先以對第一、第二空間概念理解為基礎。進一步假定：解殖後香港的基層政治，是在一種社會生活的互動過程中所產生的獨特意義，如 Lefebvre 的再現的社會空間、Soja 的第三空間。透過 Manuel Castells 的角度來看；基層政治在地方空間 (space of places) 的尺度當中，存在於空間裡面的行為者隨著自己所扮演的角色<sup>25</sup>，將一起共同的生產出屬於香港基層政治的意義<sup>26</sup>。而這樣的意義，本研究認為應該會衍生、進化乃至超出於原先制度設計所賦予的任務；不管是基層政治具體行為的改變，或是基層行為者對於基層政治空間演化的期待等等，都是對於香港基層的研究過程中，將一一觀察、接觸、互動和理解。

對於空間的討論，主要是為了掌握和釐清研究在進行的開端與過程中，並非採取水平、單向和線性的因果解釋與事先分類清楚的項目<sup>27</sup>。透過第三空間這種概念的引導，

<sup>21</sup> Soja 在書中是將「Third」和「Space」兩字組為一字「Thirdspace」。

<sup>22</sup> Saukko, Paula, *Doing Research in Culture Studies* (London: SAGE Publications, 2003), p.164.

<sup>23</sup> Soja, Edward W., *Postmetropolis: Critical studies of cities and regions* (MA: Blackwell Publishing, 2000), pp.10-12; Paula Saukko, *Doing Research in Culture Studies*, pp.164-166.

<sup>24</sup> 港英時期一開始新界指九龍北端的界限線（現在的界限街）以北到深圳河以南的部份，而現在的九龍則包含了獅子山以南的九龍半島部份。從區議會的行政區劃來看，新界包含了離島區在內，尚含屯門區、元朗區、北區、大埔區、沙田區、西貢區、荃灣區、葵青區共 9 個區。在立法會的選區劃分上，則分為新界東和新界西兩區。

<sup>25</sup> Castells, Manuel, *The rise of the network society*, 2<sup>nd</sup> edition (MA: Blackwell, 2000), pp.408-409, 453-459.

<sup>26</sup> 城市，作為一個後殖民主義下的研究議程設定來說，後殖民城市本身就具有其吸引力。因為殖民宗主國在進入殖民地的時候，所建立的、所優先佔據的往往就是城市，就像是港九市區一帶。而殖民統治過程對於在地文化的混血、混合所影響的建築、制度、社會等等，都可成為後殖民下探討的主題。見石之瑜，*社會科學知識新論：文化研究立場十評*（台北：臺大出版中心，2005 年），頁 66-67。

<sup>27</sup> Saukko, Paula, *Doing Research in Culture Studies*, pp.166-167.

在研究方法上自然的將會選擇採用田野調查的方式，與研究目標來進行互動與認知，讓研究者與被研究者互動詮釋過程來回應想要探討的問題。也因為香港是一個解殖剛滿十一年（1997-2008）的地方；從後殖民主義批判的角度來看，讓在地居民成為研究的主體並且讓他們盡可能的「敘說」屬於他們自己的基層故事，這正是身為局外人、台灣人的研究者來說，對於香港的觀察也好、社會科學研究也罷，筆者希望自己所能持有的一個基本態度。

### 三、問題意識：在後殖民「治理性」之中的基層政治

香港學者鄭宇碩認為，多數討論香港基層組織或利益團體的研究，都以來自西方民主體制下所產生的理論做為分析的基礎。他認為這樣的理論是有助於瞭解和分析問題，但還是需要經過調整才能適用於發展中的香港政治<sup>28</sup>。而本文認為，如果明明知道理論的基礎，是建立在西方民主體制下所誕生的分析理論，仍硬要套用在不具有類似政治過程或演化經驗的地方，不免有削足適履的疑慮<sup>29</sup>。所以如果我們能從後殖民文化學家 Partha Chatterjee 提供的一個與公民社會（civil society）有所不同的概念，應該可以讓吾人用更適切的角度來瞭解擁有殖民經驗的地方。

在 Chatterjee 論述當中提到，現今所謂的民主制度、公民社會、人民主權（popular sovereignty）等，都是在現代資本主義所提供的過程裡，在這樣的歷史背景當中所進化衍生的「現代資本主義民主制度（modern capitalist democracy）」<sup>30</sup>。而這種西方式的民主制度所提供的「國家型式（the formal structure of the state）」，乃基於國族、民族認同或自決運動、財產權的自主，透過憲法和法律的規定與保障，將國家中的個人均視為權利平等的公民<sup>31</sup>，在公領域和私領域之間存在公民社會，而國家、個人、社會之間的互動就在之中產生，甚至將國家以外的空間領域都納入公民社會的概念當中。

但 Chatterjee 認為這樣的說法並不能準確的來描述解殖後的印度；縱使我們今天主張公民權利平等、民主政治、公民社會的參與治理等等的討論，但在實存的現實世界當中，所謂公民社會的概念對印度的底層居民是一種微弱的想像概念<sup>32</sup>。而對於香港來說，香港雖然在英國殖民的統治之下，成為了一個高度資本主義的地方，但香港居民在政治上的權力、權利，或是對這些政治事物（things of politics）的想像，有著先天上的

---

<sup>28</sup> 鄭宇碩，「香港基層組織對其民主進程的影響」，*遠景基金會季刊*，第 1 卷第 3 期（2007 年 7 月），頁 167。

<sup>29</sup> 港大的講座教授李歐梵就認為在香港的文化研究的問題之一在於運用了大量的西方理論而不求甚解，甚至是奉為圭臬；見李歐梵，「遊牧精神」，潘國靈，*城市學 2—香港文化研究*（香港：Kubrick Published，2007 年），頁 8。筆者認為西方理論不是不能用，而是在於選用的合不合適，任何理論都有它背後在本體論、知識論和方法論上的基礎。

<sup>30</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world* (NY: Columbia University Press, 2004), pp.3-5, 27.

<sup>31</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*, pp.29, 31, 38-39.

<sup>32</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*, p.38.

制約。如受訪者 D005 的看法：

「你們在台灣，投票歷史比我們長。我們香港一般像我這樣 education 的，一般會習慣投票，因為我們在大學的時候都是投票的。但是以前，大部份沒有經過大學教育的那一代，他們對於投票是沒有什麼興趣的。但是他們對於『投訴』，這興趣是很大的。因為我覺得我不投，但可以去那個區議員那裡投訴吧。所以很多人覺得，投票不投票，不會影響我投訴的權力。35%，32%的投票率，對他們來講是無意思的。因為最後都還是會有區議員的，不論是有多少人選，都是會有一個，只要有一個渠道通的話，我就可以投訴」<sup>33</sup>。

基於殖民主義本身的多樣性，香港在英國的殖民地分類上，與以「拓居」為目標的北美、紐澳，和以「經濟資源」為目的如印度等，這些英屬殖民地的性質不同<sup>34</sup>。香港一開始是被當成一個「海上基地」，是作為與中國大陸的一個「連接窗口」。此外，香港在解殖的過程，並未經歷如英屬殖民地印度那樣主權獨立、民族國家建構的抗爭過程。香港主權的決定過程中，一方面是由殖民國（英國）將移轉至另外一個主權國（中國），香港本身並非成為脫離殖民統治的獨立政權，而是脫離殖民統治的依附性地方特別行政區。另一方面，香港居民在主權改變的談判過程中並沒有特別激烈的抗爭活動。所以香港的解殖，說是主權的回歸，但在某個角度上來看，回歸後的特區政府架構在很多的方面都承襲自殖民政府<sup>35</sup>。

譬如說，在殖民政府時期，香港的最高領導人（港督）並非是由香港居民或他們的代議士所推選出來的；行政、立法和司法等系統都是掌握在英國的手中；港督與行政官僚，和英商資本家是利益上的共同體<sup>36</sup>。雖然經過歷史的發展漸漸的有華人資本家、知識菁英份子透過「吸納政治」的過程進入港英政府的體系中，但所謂的基層、底層的一般居民仍然是被排除在這個過程之外的，因此西方式主權在民的民主當然對殖民時期的基層居民是一種微乎其微的想像<sup>37</sup>。

到了 1997 年主權回歸中國之後，中國將香港特區定位在一個與省、直轄市同級的

<sup>33</sup> 訪談編號 D005，底線部份是筆者為強調所加。

<sup>34</sup> 見 Rothermund, Dietmar 著，**殖民統治的結束：1947 年 8 月 15 日，德里**（台北：麥田出版，2000 年），頁 253-256。

<sup>35</sup> 見 1984 年 12 月 19 日中國和英國所簽署的《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明（簡稱《中英聯合聲明》）》之中就有提到類似如回歸前後的相關制度不變的說明，如「香港特別行政區享有行政管理權、立法權和獨立的司法權和終審權。在回歸前的法律基本不變」、「回歸前香港的社會、經濟制度不變；生活方式不變」等。詳見「《中英聯合聲明及其實施情況》，香港政制及內地事務局網站，<http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/joint2.htm>，瀏覽日期：2008 年 6 月 15 日。

<sup>36</sup> 用簡單的話講，在殖民地的統治思考下想，如何殖民政府不向殖民母國的商人利益傾斜，那麼要經營這塊殖民地的動機也就很薄弱了，特別是香港並非以一個海外資源提供地，而是對中國開放的口岸這樣的角度來說，只要香港地區沒有大規模的社會動亂，港英政府也沒有什麼理由不多幫商人想一想而忽略基層居民的未來。

<sup>37</sup> 詳細的討論可見劉紹麟，**香港的殖民地幽靈：從殖民地經驗看今天的香港處境**（香港：進一步多媒體有限公司，2005 年），頁 154-158。

地方政府，但比照這些一級地方政府來說，又相對的「高度自治」，具有相當多的自主權。《香港基本法》第 2 條明載香港特別行政區享有包含行政管理權、立法權、獨立司法權和終審權在內的「高度自治」<sup>38</sup>。筆者認為，這個「高度自治」的概念，不能僅從字面上的意義來理解，而是要將特別行政區放到中國政府「層級」的概念當中，才能正確瞭解「高度自治」的意義。

「香港特區」的高度自治是以《中國憲法》為授權的母體，換句話說，以「單一制」為主體的中國政府制度架構，香港的「高度自治權」不管是在法律或實務上，受到中國政府制約與限制因素<sup>39</sup>，從《香港基本法》開始草擬之初便逐漸的成形<sup>40</sup>，再加上香港的解殖並非是讓香港成為一個擁有獨立主權的政體（regime）的過程，而是比較傾向是僅把宗主國從英國換成中華人民共和國，並且將多數於殖民時期的政治制度保留下來，這樣有異於其他如印度等英屬殖民地的解殖主權獨立的過程，用最簡單的話來說，「高度自治」的香港特區是相對於其他中國一級地方政府的府際關係的展現，而非是相對於中國中央政府的概念。換言之，作為中國單一體制下的一個地方政府，香港特區有著與「其他」地區相比而言還要多的自治權，但在《中國憲法》的制約之下，自治權就無法任意地無限上綱到接近西方政治理論和實際中，地方分權或地方政府等等的意涵<sup>41</sup>。

作為中華人民共和國的地方特區政府，香港特區政府本身就受到來自中央政府的高度制約。所以今天香港特區政府的次級行政區劃、或者說基層政治的發展，本質上來說它就不同於如吾人在台灣談地方自治、地方政府等的觀念。比較精準的來說，本文認為現在香港的基層政治，是基於一種承襲自殖民時期的地方諮詢制度，所發展出來於現在特區政制下的一種地方行政運作的互動架構。

1997 年之後的香港，許多的制度仍然是承襲著港英時期的架構；香港也不是一個以民主為政制的主體的區域政體，至少不符西方民主定義下的民主標準；如權力受到限

<sup>38</sup> 另外可見《中華人民共和國憲法（後文簡稱《中國憲法》）》第 30、31 條關於特別行政區的立意與目的。

<sup>39</sup> 從實務經驗來說，以人大常委會解釋基本法的案例（1999 年有關居留權案的釋法、2004 年雙普選案的釋法、2005 年有關特區行政長官任期的釋法）來看，中國人大、人大常委會所代表的《中國憲法》對於香港特區高度自治的制約性作用，毫無疑問扮演著決定性影響力的角色；有關人大三次對於基本法釋法的討論，可見黃江天，**香港基本法的法律解釋研究**（香港：三聯書局，2004 年）；郭展璋，「香港民主化之研究：以 2005 年香港特首補選任期釋法為例」，發表於 2005 年台灣政治學會年會暨學術研討會（台北：台灣政治學會、政大政治學研究所主辦，2005 年 12 月 10-11 日）。

<sup>40</sup> 除此之外，《基本法》的制定過程與中英談判的過程均缺乏香港居民的集體複決，或是透過直選代表等具有「人民主權」意義的方式來追認同意有關香港的未來。

<sup>41</sup> 1997 年的主權轉手，回歸或解殖的瞬間，香港從殖民地政府變成一個中國主權下的地方政府；在制度不變還大量延續的情況下來說，香港特區政府乃至政制架構，似乎接受了以「中國」為名的再殖民主化。從《基本法》的精神來看，採用的不是「剩餘權力」、「法律保留」等的原則。換句話說，沒有規定到的特區自治事項，最終的法律詮釋權仍然被《中國憲法》，或者說全國人大暨常委會所控制。也因此在本文在前面研究回顧的時候才會認為，今天台灣部份對於香港政治甚至是民主化的研究與討論，容易地就可以發現「北京因素」的重要性。另外，就法律解釋的角度來看，「北京因素」也是理所當然地成為關鍵因素中的關鍵。有關於《香港基本法》與特區政府自治權力的討論，可參考蕭蔚雲，**論香港基本法**，頁 1-5、15-18；黃江天，**香港基本法的法律解釋研究**，頁 177-189、237-246。



制的議會（立法會），因此行政官僚有「治權」但無民意基礎，立法會議員則反之。公部門主導政策的問題，如西九龍文化區<sup>42</sup>、添馬艦問題<sup>43</sup>、H15 重建區<sup>44</sup>、2003 年因為 23 條立法的七一遊行<sup>45</sup>；政府缺乏跨部門的協調機制、忽略社會整體價值觀感、行政部門的課責性不足、僅強調效率的生產和內部競爭的政府運作等等，明顯地忽略了基層的聲音。民間壓力團體的資源落差不足，導致在制度設計上，即便號稱有各式各樣的政治「諮詢」制度，但政府與基層的落差最後只能透過各種的社會運動來反應，才有機會吸引政府的重視<sup>46</sup>。

進一步以本研究要討論的基層政治來看；在 1997 年之前，港英政府的政治層級制度約可分為三層：第一層可視為整個香港為其行為範圍的港督、行政局和立法局；第二層本文用「中層區域組織」來表示，市政局（Urban Council）和區域市政局（Regional Council）。市政局皆屬於這一層級。「市政局」所處理的是香港島、九龍半島（簡稱港九）一帶有關文康設施、街道清潔、食品衛生等等市政服務的法定組織。「區域市政局」的業務內容和市政局類似，但是職權範圍限於新界地區<sup>47</sup>；第三層也是最基層的地方組

---

<sup>42</sup> 全名為「西九龍文娛藝術區」，為董建華政府在 1998 年所開始規劃的藝術、文化和展演特區。西九文化區地點位於西九龍填海區臨海地的最南段面向維多利亞港，由廣東道伸延至西區海底隧道入口一帶，北至柯士甸道。該計劃在招標、發展方向和文化價值等問題上都受到爭議，故自 2006 年 2 月 21 日，政務司司長許仕仁於立法會宣佈由於沒有發展商承諾參與，即三個財團未能接納政府提出的修訂模式，西九龍文娛藝術區邀請發展程序結束，政府唯有放棄原有發展框架，並成立新的諮詢小組對於西九問題再進行研究，並審視核心文化項目，這也代表西九文化區正式被推倒而重新來過。可參見龍應台，**龍應台的香港筆記@沙灣徑 25 號**，頁 27-30、86-88。

<sup>43</sup> 現在香港「添馬艦」是一個地名，起源來自英國皇家海軍的一艘軍艦添馬艦（HMS Tamar），它在 1941 年的日軍侵略香港的戰事當中，被港英政府以避免落入日軍手上的理由炸沉。現在指的是香港中環金鐘一帶的填海造陸地區。特區政府有計劃將政府總部遷往添馬艦，但部份的政黨及地產商對此計劃則表示反對，認為政府應該把該地拍賣作商業用途，以增加港府的財政收入，以及有利於房地產的炒作。見龍應台，**龍應台的香港筆記@沙灣徑 25 號**，頁 76-85。

<sup>44</sup> 利東街，位於港島灣仔區，是屬於市區重建局的一個名為 H15 重建區的一條街。利東街的老建築主要建於 50、60 年代，街道特色是印刷業，以年節賀卡、結婚喜帖等為主。在政府對於 H15 重建規劃的過程中，引起了在地區民由下而上自主性的社區規劃方案上陳，很多居民為了維護在地社會網絡和共同記憶而一起努力進行的運動。見周綺薇、杜立基、李維怡編，**黃幡翻飛處—看我們的利東街**（香港：影行者，2007 年）。

<sup>45</sup> 《基本法》第 23 條規定：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫」。特區政府於 2002 年 9 月 24 日頒佈了《實施基本法第 23 條諮詢文件》，除了把現時法律進行修訂之外，就原本香港法例當中沒有關於分裂國家行為與顛覆國家罪的詳細規定，政府提案作出諮詢。因為引發了社會各界一連串的論辯，03 年的 7 月 1 號，民間人權陣線舉辦「七一遊行」，主題是「反對 23 條立法」，吸引 50 萬市民上街參與，從銅鑼灣步行到政府總部。最後迫使港府暫緩立法的程序。一般而言皆認為，這對於 03 年底的區議會選舉，和 04 年的立法會改選，民主派的席次成長有著直接的關係。見 Cheng, Joseph Y.S., "Hong Kong: Democratization at a Critical Stage," *Views & Policies*, Vol.1, no.1(Sep 2004), pp.29-30, 43-48；Cheng, Joseph Y.S., "The 2003 District Council Elections in Hong Kong," *Asian Survey*, Vol.44, issue.5(Sep/Oct 2004), pp.734, 738-739；「基本法二十三條主頁」，<http://www.article23.org.hk/>，瀏覽日期：2008 年 2 月 1 日。

<sup>46</sup> Lam, Jermain T.M., "Consolidation of Democracy in Hong Kong under Chinese Sovereignty," *Asian Affairs, an American Review*, Vol.28, no.1(March 2001), pp.20-32.

<sup>47</sup> 兩局職權範圍見【圖 3-1】的表示。

織，就是區議會（District Board）<sup>48</sup>。港英殖民政府的政治層級制度設計，是基於基層諮詢、菁英吸納和官民溝通等目的而設計，並非具有如西方政治理論中有關地方自治、地方政府的概念<sup>49</sup>。在 1997 之後，特區政府的管治架構大致上繼承了殖民政府時期的這一套政治架構<sup>50</sup>；如同 Chatterjee 認為許多在殖民統治時期的類別標準，都會持續過渡存在於後殖民的時期之中<sup>51</sup>。

1997 年解殖之後，依照《香港基本法》第 97 條的規定，特區政府可以設立「非政權性的區域組織」，來接受特區政府有關地區管理事務的諮詢<sup>52</sup>；另外也可以如同港英時期的「兩局」一樣，在港府授權之下來負責提供文康、環境衛生等服務，因此延續自港英時期的「兩局」、區議會和鄉議局等等區域組織，也被保留下來。不過自從 1999 年底「兩局」被正式廢止之後，區議會成爲除了新界地區的鄉議局之外，唯一地區性具有民選代表的法定區域組織。從《區議會條例》第 3、4 條來看，目前全港 18 個區議會的職權範圍劃分，被《區議會條例》稱之爲「地方行政區」。但如同前段所述，這樣的「地方行政區」僅有區域劃分之名，並無地方政府、地方自治等實質意義在裡面。從後殖民制度延續的角度來看，解殖後的香港區議會，成爲了「有民選基礎與民意代表性，但並無地方行政權之實」的法定地方地區諮詢組織。

再回到 Chatterjee 的思路當中來討論；Chatterjee 認爲，公共政策研究當中有關於「治理（governance）」這個概念的應用，在他看來是治理者（進行治理行爲的人）所運用的一系列的知識和技術。但在實際的世界（real world）當中，所謂的「民主（Democracy）」並非真的是由人民所組成和爲人民著想的政府（by and for the people）。Chatterjee 認爲，事實上應該是一種「被治理的政治（the politics of the governed）」<sup>53</sup>。換句話說，永遠有一批人，透過政府也好、稱之爲治理也罷，又或者是透過國家機器和官僚體系也好、公民社會運作的政治參與過程也罷，政治權力、工具總是被特定的少數人掌握著，全看統治者、治理者願意釋出多少和「被治者」分享，這也就是「被治理的

<sup>48</sup> 參見王泰銓，**香港基本法**（台北：三民書局，1995 年），頁 67-68；劉曼容，**港英政治制度與香港社會變遷**（香港：香港各界文化促進會，2007 年），頁 398。

<sup>49</sup> 參見羅永祥、陳志輝，**香港特別行政區施政架構**（香港：三聯書局，2002 年），頁 310。這種殖民性質的地方議會，台灣從 17 世紀由荷屬東印度公司建立的「地方議會」中，也可以得到類似的歷史經驗，也就是透過這種具有議會之名但無自治權力之實的地方組織，來聯繫或搜集殖民統治所需要的行政關係或情報。台灣一直要到日本大正時期（20 世紀初），地方行政區劃才開始強調地方政府分權、與注重地方民意的概念；可參見施雅軒，**台灣的行政區變遷**（台北：遠足文化，2003 年），頁 34-35、118-121。

<sup>50</sup> 關於香港的殖民化和再殖民化、後殖民和解殖等等的討論，可見周蕾，**寫在家國以外**（香港：牛津大學出版社，1995 年），頁 93-95；王宏志，**歷史的沉重：從香港看中國大陸的香港史論述**（香港：牛津大學出版社，2000 年），頁 45-46。

<sup>51</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*, p.37.

<sup>52</sup> 王泰銓將區議會列入港府的「行政機關」之一，見王泰銓，**香港基本法**（台北：三民書局，1995 年），頁 66-68；但本文認爲，依照《基本法》第 59 條提到一將行政機關限定在特區政府，而另外又以第 97 條明文規定了這樣的區域組織乃「非政權性」的組織。故本文採與《基本法》和基本法草委蕭蔚雲、學者劉曼容等人較接近的觀點，視區議會爲不具有西方政治理論中地方政府、地方自治上的意義，而僅先將區議會視爲「法定的地方區域組織」。

<sup>53</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*, p.4.

政治」。當然這樣的想法會與現代西方各種建立在「人民主權」的想像之上的代議式民主制度產生衝擊，但那並非本文要討論的範圍<sup>54</sup>。重點是，如果我們將這種「被治理的政治」放在解殖後的香港基層政治上，所謂的「治理」就不應該用“governance”概念來理解，Chatterjee 採用了“governmentality”<sup>55</sup>這一個辭彙。並且如同 Chatterjee 所述的，這是與「公民社會」概念所不同的「政治社會 (political society)」，這也是瞭解香港基層政治的起點之一<sup>56</sup>。

那 Chatterjee 的「政治社會」又是什麼呢？如果說「公民社會」的基本概念是建立在民族國家裡的人民主權上，將每一個公民都付予在這個社會裡的平等權利（特別是在公共領域上）。那麼，將大眾或居民 (populations) 與推行各種福利和保安政策的政府機關 (governmental agencies) 作連接，與公民社會的型式不同，Chatterjee 將這樣概念下所理解的政治領域 (domain of politics) 稱之為「政治社會 (political society)」。<sup>56</sup> Chatterjee 透過 Michel Foucault 關於治理性 (governmentality) 的討論，指出當代有權力的政體，其主要的一個特徵是某種的「國家治理性 (governmentalization of the state)」。<sup>57</sup> 這種概念的論述基於，政體取得正當性 (legitimacy) 的來源並非是公民參與國家的事務，而是去主張提供福利 (well-being) 給大眾作為政體的正當性基礎。這樣的基礎不是透過公眾參與的開放性，相反的，是一種帶有工具性質的監察網絡 (network of surveillance)，

---

<sup>54</sup> 特別一提：香港的「民間結社」是活躍的（當然也延續到 1997 之後），但具有私性社會本質的民間結社，應注意要和一般社會科學所討論的「公民社會 (civil society)」強調公共性的概念，其有所區別。換言之，如學者 Lee 的看法，二次戰後發展到 70-80 年代的香港，在經濟方面是勞力密集的出口導向、在殖民政府體制下是官僚主導的管制架構，而在社會層驗則呈現出「弱公民社會 (weak civil society)」的情況。可參見 Lee, Eliza W.Y., “Governing Post-colonial Hong Kong: Institutional Incongruity, Governance Crisis, and Authoritarianism,” *Asian Survey*, Vol.39, no.6(Nov.-Dec. 1999), pp.943-945.

<sup>55</sup> 該名詞非 Chatterjee 獨創，始自傅柯的「Gouvernementalité」，在法文中的意義包含了政治統治管理系統、統治心態、治理手段。中文有時候會翻譯成「治理」、「治理性」、「統治性」。學者鄭祖邦認為，有關於傅柯的「治理性」，不全然適合放到傳統社會學中，「國家－社會」的模式當中來理解。因為傅柯在他的《性史》導論中就提到，「權力」不是固定存在於單一點上，而是存在於來自四面八方的「關係」當中。所以「全體－單一」、「國家權力－政治個體」之間支配與反抗的權力關係，才是「治理性」討論的認識論基礎。而對於香港特區這樣一個非以民族國家為主體的基層政治的討論，用「權力關係」的概念來取代「國家－社會」，應該是會比較合適的途徑；參見鄭祖邦，「韋伯的政治社會學：對『民族國家』與『支配』的分析」，*政治與社會哲學評論*，第 16 期(2006 年 3 月)，頁 155。本文假藉這樣的概念，並以 Chatterjee 對「治理性」和他所提出的「政治社會」做一參照，筆者認為，「治理性」試圖反應的，可以是現代政府在行為上，不管這行為叫統治或叫治理，有關的心態、手段、工具和方法。如在公共行政裡談治理強調的地方參與、人民參與等等，換個角度來想，這也不是統治者為了擴大他行政或政策執行上的正當性 (legitimacy)，因而採用「治理 (governance)」概念的目的嗎？

<sup>56</sup> 當然也會有學者透過「公民社會 (civil society)」的角度來探討香港民主化的關係，甚至在筆者數次與香港的教授老師們的訪談或座談當中，也不忘提醒筆者可以從這樣的一個角度作為研究的出發點。但即便如此，像學者馬嶽他在書中也承認，像香港這樣的公民社會，乃是一個不存在於民主政體當中的特例。雖然仍然將香港視為在自由傳媒和資本經濟下的發展存有公民社會，但也同時承認這樣的公民社會對於香港的民主發展，並沒有像西方民主政治的經驗那樣發揮它的作用，這也就是本文之所以不認為用公民社會適合作為認識現香港基層政治的眼鏡之原因。有關香港公民社會與民主化的介紹，見 Ma, Ngok(馬嶽), *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society* (HK: Hong Kong University Press, 2007), pp161-162, 199-200. 但必須要強調的是，本文只是認為公民社會不適合用來作為詮釋香港「現今的」基層政治，但若將公民社會作為一個可以影響未來政治發展期待和努力的方向，則當然是樂觀其成。

將大眾的生活面向（every aspect of the life）訊息搜集起來<sup>57</sup>。

另外 Chatterjee 也提到，「治理性（governmentality）」的運作不在於公民權利的普及和平等的運作，而是依附於特定的大眾團體（population groups）的動員能力和它們所選擇的支持目標，進而影響政府政策推行<sup>58</sup>。如果以香港來講，在殖民時期，多數的時候都是資本家和政府之間的互動關係；有時候因為社會的動盪或官僚腐敗過於嚴重導致民怨，政府才被迫與它們原先極少接觸的基層做出回應<sup>59</sup>。

另外一個政治社會的特徵；從政治社會的角度來看，表達意見所存在的途徑，民眾未必不知道；受到認可的政治代表（political representatives）亦可以代表民眾的意見來發聲。但是往往只有當共同利益存在於每一個參與的行為者或代表身上的時候，所謂的「共識」才有可能出現，政府的治理性也才會有所回應。而「政治社會」的運作，Chatterjee 認為具有統治權威（governmental authority）的主體，要先置身於選舉政治（outside the ambit of electoral politics）之外，才再去聽取這些代表們的意見；如此，這樣的政治社會存在才得以運作<sup>60</sup>。從 1997 年後的香港來看，無巧不巧地貼近了 Chatterjee 的描述；具有香港特區政治權威的特區政府、行政長官（特首）甚至是中國中央政府（含具中國憲法、基本法解釋權力的人大常委會），迄今（2009 年）都還是置身於香港公民選舉制度的範疇外。這也就是為什麼本文認為 Chatterjee 關於「政治社會」和「治理性（governmentality）」的概念會比一般民主政治、公共行政之下的「公民社會」、「治理（governance）」等概念，更適合用以作為對香港基層政治研究的本體與認識基礎。

---

<sup>57</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*, p.34, 37-38; 進一步可閱讀 Foucault, Michel, "Governmentality," in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller eds., *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), pp.87-104.

<sup>58</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*, p.60.

<sup>59</sup> 如 1966-67 年天星小輪加價所引發的暴動、1967 年中國文化大革命的氣氛和當時香港工潮的騷動、1973 年總警司葛伯案等等，都對殖民政府造成了影響。如 1969 年將華民政務司改為民政司，1970 和 73 年開始設立業主立案法團和互助委員會，1974 年成立廉政公署等等，都顯示出殖民政府在民怨壓力下所做出的回應。參考羅永祥、陳志輝著，*香港特別行政區施政架構*（香港：三聯書局，2002 年），頁 310-313；關於「廉政公署（Independent Commission Against Corruption, ICAC）」，1974 年 2 月港英政府所成立直屬港督的獨立執法部門，用以打擊當時包含香港警界在內的嚴重貪腐問題，有效的重建立市民對港府的信心；詳參見黃曉陽，*廉政公署：起床！不許動！我們請你喝咖啡！*（台北：時英，2006 年）；張連興，*香港二十八總督*（北京：朝華出版社，2007 年），頁 322-324。

<sup>60</sup> Chatterjee, Partha, *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*, p.73.