



空匙餵飼：

英治時代社區建設之殖民性

著——金佩瑋 香港大學比較文學系講師

香港社會文化系列

主編：張少強、陳嘉銘、梁啟智

空匙餵飼：英治時代社區建設之殖民性

作者：金佩璋

《香港社會文化研究系列》專門提供以中文寫作的新近香港研究。運作宗旨堅持學術研究不應疏離研究對象，本土文化探討要跟生活世界緊密對話，務求以中文書寫香港研究，讓文獻得以延續，藉此激發香港有更敏銳的本土自覺及更豐富的想像力，並因應香港自身的特性創造新穎的知識及適時的學術研究。

香港當代歷史縱橫交錯，多重內外力量糾纏，中國崛起，格局起變；跨國資本主義，統攝全球；都市想像，追求不斷發展；新媒體盛行，打開公共資訊空間；英治時期的殖民遺業，仍在背後影響局面；源自冷戰結構的中港對立，繼續衝擊中華歷史文化認同；一直都在內部拉扯的張力，有民眾的不同價值實踐及生活取向、民間社會對政治支配的集體抗衡，以及各式各樣的新舊社會運動。研究香港，既要重新檢視特有的社會文化軌跡，也要敏銳回應當下這個波譎雲詭的後九七局勢，特別是當中「本土」、「殖民」、「國族」、「資本」及「全球化」等因素如何在這個華人城市相互接疊，拉扯及撞擊。可惜，在香港的學術制度之下，「用英文寫作」，「國際期刊出版」，「有社會科學引文索引(SSCI)」，已屬凌駕其他學術追求的成規。香港研究往往喪失了學院體制的正式認同。這就急需在學院體制內外重新開拓香港研究應有的空間，為香港本土出版自身所需要的中文學術文獻。由2002年起，一眾香港學者本著熱誠及興趣，攜手合作，透過籌辦兩年一屆的《香港文化與社會研討會》迎難而行，定期發表專門研究香港的學術著作，並把著作輯錄成書。整體來說，我們結集的論文主要有以下的特點：

- 1) 發掘研究香港的新主題及新議案；
- 2) 引入或提出新的理論、概念、以及研究方法來探討香港；
- 3) 提供跨學科的研究視野及多角度分析；
- 4) 強調人文，學術知識與大眾生活的連繫；
- 5) 拆解香港社會的不同迷思；
- 6) 剖析港人的混雜身分認同；
- 7) 檢視廣泛的社會文化課題，從閒常層面到包含重大背景的本土現象；
- 8) 介入香港當前現況，對中國重申香港主權進行切要記述；
- 9) 重繪香港的殖民經驗及冷戰故事；
- 10) 述評現有學術論述的得失，追求香港研究的自身反省。

為求出版更快、更廣、有更即時的流通，我們在2012年，《香港文化與社會研討會》迎來第一個十年的時刻，決定增設這個網站刊載大會所得並經嚴謹編審的完整論文，透過電子管道與其他學者及大眾交流，期望能夠帶來更多的香港社會文化反思，可得更廣泛的回響及支持。

jcMotion，一個由中大新傳學院師生、校友共同打造的電子出版平台。我們利用新媒介，向社會大眾傳播緊貼時代的資訊與思潮。鼓勵多元創意，同時重視學術的嚴謹性。透過電子化的學術論文、創意讀物及講座內容，jcMotion致力拓展傳播領域，連結學術與社會，探索溝通的可能性。

如有查詢，請電郵至 jcmotion@cuhk.edu.hk

jcMotion出版工作論文和專題著作，作者保留權利，將此作品通過其他渠道，如學術期刊、書籍等，以印刷或電子格式出版。

Copyright © 2016 金佩瑋. All rights reserved.

文獻引用：

金佩瑋。2016。「空匙餵飼：英治時代社區建設之殖民性」。
張少強、陳嘉銘、梁啟智（主編）。《香港社會文化系列》。取自
<http://jcmotion.com.cuhk.edu.hk>

目錄

前言

社區的建成

民政系統中的社區建設

政制發展與地方行政

空匙餵飼

後語：知識營養充權

參考書目

前言

2014年底，香港發生了歷時79天，名為「雨傘運動」的公民抗命運動¹。這場由「和平佔中」啟始²，終以特區政府提出的政改方案被立法會否決作結的行動沒能達至預期效果：真普選訴求未能成事，中國反而更加高調介入特區事務，打壓學術自由、限制言論空間、以至社會日益撕裂。然而，由於不少雨傘人（佔領者）在佔領區經歷了難忘的社區生活³，深明社區建設的重要性；結果，不少「傘兵」決定轉移陣地，散落社區⁴。當中有人參選區議會、有人決定紮根社區深

1 由於在衝突中，大群示威者經常擺出「雨傘陣」合力抵擋警方胡椒噴霧。外國傳媒遂將是次事件稱為「雨傘革命」；然而，不少參與者不認為佔領行動是「革命」，遂稱之為「雨傘運動」。又由於在佔領之前一週，大學生發起了以黃絲帶為記的罷課行動，被視為佔領的最後導火線。結果，「黃雨傘」跟黃絲帶一同成為了整場運動的標誌。

2 「和平佔中」全名為「讓愛與和平佔領中環」，肇始於香港大學法律系教授戴耀廷在一篇文章《公民抗命的最大殺傷力武器》中，提出以「佔領中環」為手段，爭取在香港落實真普選。這個想法得到中文大學社會學系的陳健民教授、社運牧師朱耀明，以及一大群民主派支持者的響應。然而，和平佔中一直缺乏具體執行計劃，直到罷課最後一天，即佔領爆發前的午夜，學運領袖試圖進入金鐘政府總部而遭拘捕，示威者齊集政總門外不肯散去，戴教授才認為時機已到，提早宣布「佔領中環，正式啟動」。不過，此舉被學生領袖視為「騎劫」，而「佔中」到底有沒有發生，仍存爭論。

3 在佔領中「暫借」回來的79天，雨傘人自覺要好好管理自己的「領土」（佔領區）。他們不但著重地方清潔，還在原為高速公路的佔領區建設了便民通道、自修室等。16.9%的參與者表示他們曾在三個佔領區範圍協助清潔、回收以及社區建設的工作。（「雨傘運動參與者調查」）在沒有統一公權力監督之下，雨傘人以「自律」和「利他」的互助精神，維持了佔領區的安穩。這次自發性的社建經驗，令他們相信改變，打造「另一個世界是可能的」（another world is possible）。

4 在雨傘運動後期，參與者同意以散落社區為撤退後的策略。由於「傘」與「散」在粵語中讀音相同，這些參與者便以「傘落社區」為行動名稱。「傘落社區」原為一個以「落區」為宗旨的雨傘團體，取漢語中「雨傘」（umbrella）和「降落傘」（parachute）的「傘」作為重義字，有「雨傘運動降落社區」的意味。故傘後不久，有意出戰區議會選舉的雨傘人，便被稱為「傘兵」（umbrella soldier 而不是 paratrooper）。

耕、有人要向社區宣傳自己的政治理念。一時之間，本土的政治能量都在受挫之後，投射到社區，寄望社區可以成為新的陣地，孕育新的能量。

然而，社區是什麼？這是任何對社區有想法或想「落區」的人必須好好瞭解的課題。過去，部分社運人士和知識分子對社區往往有一些刻板印象，例如，社區的居民多是草根階層，相對貧窮、保守、內向而馴順，但他們屬於傳統的載體，頗為純情/ 無知卻又同時掌握「民間智慧」(King, 2015:5)。但這是真相的全部嗎？自我2003年參選灣仔區議會「落區」開始，短短四年議員生涯，讓我深深感受社區的複雜性；最深的領悟是，社區從來不同質，亦非渾然天成，而是透過不同的社區建設過程而形成的。

社區的建成

1970年代初，在一份關於觀塘的研究中，金耀基和陳膺強曾嘗試定義何謂「社區」。他們認為：「社區的特性並不在於自給自足；它是大整體的一部份。然而，相對於大整體，社區在地理和社會心理的方面，又有若干分別：它有一個可供識別的地理範圍，一個內部的社交網絡，以及身份認同」（King & Chan, 1972: 31)⁵。即是說，社區很難在完全沒有「外緣」協助和交流下自然地存在和維持。

社區的確可能因著特定的條件而形成。例如，貧困社區的居民需要在生活上互助互諒才能生存，因而建立了較緊密的鄰里關係；喜帖行業因著「聚落原則」（靠著成行成市來取得叢聚優勢）而在灣仔利東街形成所謂「喜帖街」。但隨機性的、零散自存的「關係網絡」要成為具自覺性的「社區」，「社區建設」（社建）的工作實為關鍵一環。例如，當年灣仔利東街抗爭中強調「社區網絡」，說的固然是街坊經年積累的關係網絡，但若沒有市區重建這個迫在眉睫、令大家團結起來面對的

5 原文「A community is not characterized by self-sufficiency; it is part of the larger whole. However, a community has a relative separateness from the larger whole in physical and socio-psychological aspect: it has a recognizable geographical area, an internal network of social communications and a sense of identity」。

議題，以及聖雅各福群會、灣仔區議會和專業人士與居民的協作，單靠重建區街坊的「關係網絡」，未必能如此迅速地把社區整合，並建立影響深遠的行動和話語。

換句話說，社區可以受到不同力量所作的有意無意干預而重新劃定其地理邊界，改變其人口組成和社會心理，甚或建立新的身分和認同感。這些力量可以包括地方政府（民政處和區議會）、社會服務機構、政治組織、公民團體、城市發展、士紳化衝擊（如市區重建或地鐵延線），以至各個方面的城市管理（如政府部門和公用事業等）。

就以「綠公仔燈延長兩秒」一事為例⁶。這是一個政黨為市民「成功爭取」運輸署改善社區設施，聲稱「保障街坊過路安全」的社區建設項目。然而，這種只需市民依賴政黨或議員的施恩式 (patronizing) 社建，或所謂的「蛇齋餅糶」式收編政治，也許會為這些政黨或議員帶來一些選票，但絕對無法為社區充權/ 培力 (empowerment)，甚至培養歸屬感，因為市民在整件事的討論和決策過程中並無角色，難以建立身分認同。

不過，施恩式社建並不是唯一的社建模式。社工系統中的社區發展 (community development 簡稱 CD)，就強調社建要以充權，或協助社區自強為目的。如以2009年灣仔保育項目「We嘩藍屋」為例，它與施恩式社建剛好相反，由一開始

6 2003年，民建聯成員嚴國強在區議會選舉前展示了一張路邊橫額，上面寫著「成功爭取綠公仔燈延長兩秒保障街坊過路安全」。網民一直誤會嚴為區議員，其實他在2003年及2007年分別在油尖旺和元朗區參與，但俱落敗。

就採取知識為本和民主參與的策略，讓藍屋居民在整個討論過程中扮演重要角色，達至多方充權的效果，並培養了一群自主性相當高的街坊，最終成功做到以「留屋留人」的方式進行保育⁷。好像這樣一種由下而上的民間規劃，可稱為充權式，或培力式社建。

香港社區發展一直受到不同社建力量予取予携，其目的、方法及追求的效果均有不同。可以說，社區是各方社建勢力之間的相互鬥爭、協作、勾結、強迫、反抗和談判的產物 (King, 2015: 51)。不同力量帶著何種目的來建設社區，對社區主體性的建立及其維持，在在都有關鍵影響。

就此，本文嘗試從香港的民政發展和地方政制改革兩方面著手，考掘施恩式社建演化的歷史系譜，從而了解香港社區建設如何由民間主導變成官方操控，本應與之「殊途」的地方行政又如何由相對賦權的「楊慕琦計劃」，最後「同歸」成為諮詢性的區議會，並進一步對社區施行「空匙餵飼」的隱密策略，把社區建設和地方行政框限在收編、矮化、施恩，而不是賦權的模式裡。引申所致，這種去權的社建設計，在「一國兩制」的無縫過渡之下，更被後九七的新殖民管治挪用，淪為買票動員的「蛇齋餅糶政治」。本文先由民政系統說起。

7 「We嘩藍屋」詳細內容，可參看發展局「活化歷史建築伙伴計劃」網頁 https://www.heritage.gov.hk/tc/rhbt/ProgressResult2_Blue_House_Cluster.htm

民政系統中的社區建設

「社區建設」(community building) 一詞首次見於官方歷史，是在1976年的施政報告⁸。當時，港督麥理浩宣佈，他要「建立一個不會製造這種 [壞] 元素的社會，一個能互相守望和共同承擔責任的社會」⁹。在他口中所講的「壞元素」，是指「三合會和黑幫的邪惡影響」，以及當時的貪污情況。他相信：「陌生人居住在同一座擠擁的多層大廈中生活的特殊困難……能透過由居民自己選擇、運作良好的互助委員會，以及輕易就能找到政府部門去提供忠告和幫助[這兩方面]來克服」¹⁰。因此，政府「必須主動計劃、組織並鼓勵建設我們的社區及其與政府溝通的渠道」(香港立法局，1976)。

8 1976年的施政報告並無中譯本，從現存的唯一線索「社區建立政策委員會」的名字推斷，當時 community building 的中譯理應就是「社區建立」。在實施地方行政之前，社區建設一詞極少出現，而「建立」的用法，在1980年代後的民政處/區議會文獻中基本上從沒見過。

9 原文「build a society which does not produce such [bad] elements, a society in which there is mutual care and responsibility」。

10 原文「the special difficulty of how strangers can be brought together to live in densely populated high-rise buildings...can best be overcome by well-run and active Mutual Aid Committees selected by the residents themselves and with means of easy contact with the Government departments that can advise and assist them」。

香港的社區建設政策

如果抽空了歷史語境去看，政府投放資源進行社區建設，絕對不是一件壞事。但耐人尋味的是，麥理浩早在1973年業已成立互助委員會（互委會）。為了組織市民參與「清潔香港運動」和「撲滅暴力罪行運動」，政府在1972年業已成立10個民政區委員會和74個分區委員會（分區會），協助推動成立互委會。每個分區會均獲分配一名兼職社區組織者，由1973年6月開始工作，以成立1,000個互委會為目標。結果，在同年年底，全港（市區）已能超出原定目標，總共成立了1,217個互委會（So, 1975）¹¹。即是說，在1976年10月之前，十個市區民政處所統領的三層架構——「民政區委員會 — 分區委員會 — 互助委員會」——已經暢順運作，為什麼過了三年，麥理浩還要提出以互委會為骨幹的社建政策？

要回答這個問題，首先要明白麥理浩的三層架構所代表的社區建設，意味政府對社區開展了什麼新的監控。要理解這種新監控，就需回到歷史語境，即1976年社建成為官方政策以前，民間自發的社區建設，然後再審視和比對麥理浩的社建政策，才會明白那究竟是怎樣一回事。

11 互委會計劃推出後一年，互委會數目增至1,575個（So, 1975: 21-22），到了1982年，更增至3,724個（Kuan, Lau & Ho, 1983: 2）。但隨著市區不斷重建，單幢樓宇減少，互委會的數字一直下跌。根據民政署網頁，截至2015年6月30日，共有1,816個互助委員會遍布全港各區（民政事務總署，2016）。

慈善互助傳統：民間自發的社區建設

廣義來看，香港的社區建設工程，從19世紀中葉已見開始。在開埠頭50年，殖民政府未諳華人事務，故採用「分而治之」的間接管治方針。第二任港督戴維斯(John Francis Davis)在1844確立地保制度，實行以華制華；但此舉同時「助長」了華人自助互助的慈善傳統，讓一班華人頭目，或稱「街坊」的中層精英崛起¹²。自1850年代開始，街坊開始建設華人社區，主要的陣地包括文武廟、南北行、東華醫院、保良局。這群華人精英游走在大清帝國和大英帝國之間，左右逢源、極盡風光，直到1894年鼠疫暴露了東華醫院的不濟，政府和西方醫學才有整治東華醫院的藉口，連帶街坊系統的「軟權力」¹³，也一併整治(Sinn, 1986:12-13)。順帶一提，長達29年的鼠疫困擾，令政府決心整頓香港的衛生基建，以及毫不忌諱地高調干預市民的日常生活。華人社區最初對此極力反抗，是經過了政府漫長的社建過程之後，華人社區才終於開始接受，更慢慢變成主動配合。那麼，麥理浩以「清潔香港運動」來推行社區建設，可以說和早期殖民政府以公眾衛生為由來建設/馴服華人社區是一脈相承的。

12 地保制度在1861年被取消，陳偉群認為是因為它「太成功」，以至華人社區也悄悄地建立了有自己頭目的平行架構(Chan, 1991: 71)。

13 軟權力(soft power) 在本文中，是指非政制性的非正規權力。地保制度被取消以後，尤其在戰前，除了極少數的華人精英獲委任到立法局之外，街坊領袖都沒有被賦予正式的權力；然而，政府會容讓他們在法律上的灰色地帶裡進行低度自治。他們被看成管治者與民間的橋樑，政府官員會出席他們的喜慶場合和邀請他們協辦和出席官方喜慶活動，如港督園游會；亦會在重大事情上「諮詢」他們，給足「面子」。他們亦不時獲政府推薦受勳。1960-70年代初，街坊首長三次訪學於英國。1965年，街坊首長甚至有機會與英女王會面(King, 2015: 97)。

時移勢易，戰前的街坊系統步入沒落，可是到了戰後，中層精英卻被殖民政府重新動員，發展成為街坊會運動。由於第二十一任港督葛量洪(Alexander Grantham)反對給湧港難民提供大規模紓困措施，政府鼓勵成立街坊福利會，讓民間自己處理這個由華人同胞帶來的「人口問題」(problem of people) (Mark, 2007:1149)。結果，戰後的街坊會儼如政府縮影，替政府承擔了大量福利、教育、醫療，甚至文娛康樂的工作。街坊首長也多樂意充當官民橋樑，並以之為攀上權力階梯的途徑。但政府對待街坊會的態度，總是外弛內張，並不完全信任，需要時興之、不需要時廢之。原因之一：街坊會雖然一直受政府在幕後嚴密監控，但在不同層面均有政府監控不了的獨立運作，既然「主權」不在政府，始終防民之心不可無。但更重要的原因其實在於，過往行之有效的殖民管治到了1960年代中，已因局勢起變而開始面臨沉重的改革壓力。

市區民政主任計劃

1964年上任的第二十四任港督戴麟趾(David Trench)是一位改革派港督。他認為在坊間，若然只有警察或部門職員代表政府，這是不對的，他希望殖民政府和本地華人之間的溝通渠道，能夠追上時代和更有效率(Tsang, 1988: 79-80)。但他的想法受到有「街坊會之父」之稱的華民政務司麥道軻(John Crichton McDouall)極力反對。直到1966年麥道軻退休之後，發生了反對天星小輪加價引起的「九龍騷亂」，才為戴麟趾推動社區改革排除了阻力。

與十年前的雙十暴動，以及一年後的左派暴動不同，1966年的騷亂並無境外政治勢力在背後操作、沒有組織，純粹是一次民怨大爆發，而且參與騷亂的，基本上都是青少年人。這件事為港府響起了警號，僅在一個月內便成立了有史以來第一個獨立調查委員會，力求深入了解騷亂成因。委員會在當年年底發表了長達167頁的報告書（英文版），把暴動的背景和細節、有關人士的作供、各方意見紛陳闡述，並針對多方面的社會現狀，作出詳盡分析和提供建議。報告書勸喻政府必須儘快改善民生，勿再火上添油。它列舉了八方面的「易燃因素」：1) 缺乏歸屬感、2) 政府對華人的傲慢、3) 貧富懸殊、4) 惡劣工作環境、5) 擠迫家居又缺乏休憩空間、6) 教育供求落差、7) 缺乏社區精神，以及8) 青年人的特別問題。在此之上，《報告書》認為政府與市民欠缺溝通，雙方存在極大落差，是整個事件的最大關鍵。因此，報告書特別建議政府要建立「責任公民意識」(responsible citizenship)，及令年青人對香港建立歸屬感。

姑勿論《報告書》是否完全反映了真實情況，政府的反應異常迅速。雖然途中因要應付六七左派暴動而延遲了一年¹⁴，但政府在1968年1月便把市區民政主任計劃提交立法局，並立刻開展招募工作。政府雖無直言此項計劃是要落實《報告書》的建議，但民政主任乃屬政治任命，正正就是要針對報告書建議的工作而設計。1970年代，灣仔民政主任黃張綠萍曾在區報《灣仔民政》中撰文，向市民闡述「民政主任的政治工作」：

14 有另一說法是左派暴動成了政府改革的助燃器。(Smart and Lui 2009)

「香港政府對民政主任的訓示內稱民政主任為一個政治性官員，政治性官員的意義可以用民政主任三種主要任務來解釋，第一，民政主任只有很少的行政權力，但卻擔任各政府機關的統籌和聯繫角色。第二，民政主任是一個政府官員，能代表政府發言。第三，民政主任亦為市民的喉舌。」(黃張綠萍，1974)

細心分析民政主任的職位在政府裡的工作編配，就會發現那是一項弔詭的設計。民政主任既要「令『政府』這個難以捉摸之物有在地的宣示 (a local manifestation of that elusive creature 'the government')」，但又不是權威發言人。他們的工作只是向市民解釋政府政策、交代政府的難處、進行「一般理性的對話」和轉介合理投訴。他們並無法定權力，故亦無權限，因此，他們的「行動範圍」毋須界定和規限，他們可以處理任何議題，在任何範圍行動。此外，他們還需要同時以內部身分和第三者的視野來審視政府部門 (look at 'departmental organizations from outside them and yet within the Government') (SCA, 1968)。

結果，民政主任計劃就其職權來說，幾近只有擔當政府與市民間的橋樑這一點是清晰的。那麼，除了主事者都是公務員之外，民政處和街坊會有何分別？事實上，民政主任計劃推出不久，就遇到街坊會的強烈反彈。不但街坊首長與民政主任在公開場合發生衝突，港九各區街坊會研究委員會主席甚至在扶輪社致辭時譴責民政主任計劃，指它複製街坊會，破壞了官民之間的信任(Wong, 1972: 225)。

起初，民政主任的工作，是接管現存的政府公眾諮詢服務，在最繁忙的街道上設立「店舖」（即今日的民政處諮詢中心），收集區內資料，建立人際網絡，並為區內政治、經濟及社會各方面情況撰寫每週政治報告《街談巷議》，上報中央。然後，民政主任開始進行各項組織社區的實驗，例如，1968年成立了一個類近區議會的「香港中區市民聯絡服務會」，1969年在灣仔成立了「民政區各社團聯會敬老會」。

不過，在1972年以前，民政主任的工作主要都是在處理地區事務和縮窄政府與市民間的鴻溝。真正的轉捩點始於麥理浩的「清潔香港運動」，政府終以社區參與作為「新」方法來處理舊問題（呂大樂、呂青湖，2012:126-127）。為了推行這些群眾運動，麥理浩把民政主任計劃推上一層樓。他在民政處之下成立上文說過的三層架構，揀選和培植自己的社區領袖，取代原來民間自發的街坊會，卻用類近街坊會的運作邏輯，直接建立官方操控的社區。

舞台社區

那麼，由官方一手培植的新生代街坊是如何被揀選出來的？一些前民政專員曾與我分享他們委任分區委員的經驗¹⁵：他們物色的對象，多是一些經常活躍於社區，談吐又得體的人，但這些人必不能與政府處於對立狀態；太批判或不能融入既有的架構文化的人皆不會在考慮之列。有一位前民政專員坦言：

¹⁵ 民政專員曾多次改換稱呼，除了特定時期的稱呼外，本文在一般描述時一律使用現時「民政專員」的稱呼。

「我不會委任麻煩友，或那些只著眼自己利益和找政治好處的自私鬼。我通常找在職的專業人士，而絕不會找全職政客。你要知道，區議員是民選的，他們不會幫助民政專員；但分區會是民政處的產物，安全係數非常高，他們是會幫助專員的。這非常重要，作為伙伴，我當然要找一些會支持我的保險人物」。

在我當區議員的經驗中，被揀選參與這個「社區」的街坊領袖大多彬彬有禮、以和為貴、平易近人。他們經常強調自己「很中意玩」。為了玩，他們願意出錢出力支持社區活動和服務；他們甚至形容自己是「玩社區」。然而，他們「玩」得很認真，也規矩；例如，他們敬重權威，相信長幼有序，很少會為意識形態或信念而爭論，除非權力和資源受到威脅。前灣仔區議會主席黃英琦就曾把他們形容為「舞台社區」（2007: 85），原因是這些社區領袖經常站在舞台上剪綵、頒贈紀念品和拍照；他們亦以身作則，在台上以不同形式向一般市民灌輸和諧的信息。

多年來，舞台社區發展出自己的常識和運作邏輯。要在無盡的權力鬥爭和蜚短流長之中生存，身處其中的人就要懂得適當時候站在適當位置、說適當的話，但對於敏感的事情卻一概「不知道」和「唔記得」，在權力面前表現「安全」，並永遠緊記只有民政專員才是推薦受勳名單的人。

社區建設內容

麥理浩在1976年推出社建政策之後，政府又在中央層面，成立了由民政司率領，屬跨部門性質的「社區建立政策委員會」（Community Building Policy Committee）¹⁶。這個委員會的職能則包括：

1. 訂定社區建立的整體政策和建議推行社區建立計劃的先後次序；
2. 界定各部門在社區建立中應負的責任；
3. 確保社區建立的資源得以充分善用，和各地區統籌委員會得到充足的資源以便有效地展開工作；
4. 在政府社區建立整體目標下，考慮協調各志願團體工作的最佳辦法。

委員會制訂了以社區發展和社區參與作為主線的政策文件。「社區發展」是指為民間機構提供足夠的支持、社區中心等實質設施和配套服務、向市民灌輸互助概念和責任感。「社區參與」則指透過參與社區計劃、康體活動，並支持政府發起的運動，來促進市民對社區的興趣和投入（Lam, 1994:33-34）。然而，這個委員會令人失望的地方是，其成員並沒有包括許多長期協助政府推行社建政策的社會服務界和志願人士（Lam, 1994: 40）。

¹⁶ 社區建立政策委員會的職權範圍39年來並無改變。其委員構成以現時的情況來說則包括民政事務總署署長、社會福利署署長、房屋署署長、教育署署長、警務處處長。參見 <http://www.info.gov.hk/cml/cbc/c5.htm>

此外，政府在執行社建政策時充滿戒心，甚至對遣詞用句都非常小心，避重就輕，以免引爆一些社會問題，或讓參與者有非份之想。例如，在1975年一份名為「互委會之未來」的文件中，政府開始留意到「互委會有機會成為壓力團體、互委會之間有可能組成聯會」，或太在意自己作為地區領袖的身分而「傾向於向外爭取社會地位，而不是向內了解現存問題」，要求民政處「小心照顧」（呂大樂、呂青湖，2012:132）。黃張綠萍（1974）在前述的文章亦有提及「民政主任的另一作用是引起市民對所住地區的興趣，例如暑期活動、香港節、和防災救濟等工作。在保持香港清潔和滅罪運動中，更鼓勵眾多市民指出有建設性的提議」。由此可見，官方的社建政策，是要引導市民建立一種抽離的、不具政治威脅的歸屬感；市民可以參與諮詢，提出政府想聽的意見，但不要旨望可以分享政府權力，遑論像利東街抗爭發展出來的那種「擁有」社區 (claim ownership) 的情感，並意圖透過參與改變社區。

無論如何，由民政處統領的「社區建設」作為政策也好，作為架構也好，沒多久就華麗轉身，變成「地方行政」。由1980至1982短短三年間，地區政制大興土木，政府匆匆推出地方行政綠皮書、白皮書，在十八區成立地區管理委員會和區議會；民政處易名政務處，民政主任改稱政務專員；政府過去十年栽培的社區領袖，也紛紛被委任為區議員或鼓勵參加選舉。即使我曾為局內人，今日回望當時那種關係上的轉變與牽纏，也有種難以釐清

的感覺。簡單一點說，就是從此以後，政務處統領的三層架構會少了一層（只餘分區會和互委會），但多了一個理論上平起平坐的新伙伴：區議會。區議會雖然是地方行政的產物和象徵，但它的主要任務，是給政府表達意見及分擔政務處的社區建設工作，與它的前身：民政區委員會，沒有功能上的差別，只是在運作形式上加入了民選成員。

由間接管治到全面控制

回顧了整段官方社建歷史，可以歸結，1969年全面推行市區民政主任計劃是香港管治甚至政治發展一個重要分水嶺。從這一年開始，殖民政府告別了「老式」的間接管治，轉而採用「嶄新」的管治模式。以官方的說法，是政府親自走入民間，縮短官民距離；但從民間的角度，當官員親自「落場」主導社區建設，無論有心還是無意，結果都是對社區全面控制的開端。

在此以前，殖民者從沒想過要由政府去建設社區，小如一個大會堂，也需要市民集資興建；華人居民的福祉和（並沒影響殖民者的）問題，就更加只有華人才會關心。這種間管政策的結果，是激活了市民自發建設社區的潛能，製造了一批相對自主和掌握軟權力的華人精英。不過，間管並不代表政府沒有用任何方法規訓和影響（華人）社區。最明顯是政府成立了潔淨局/市政局、訂立相關法例、進行大規模拆遷和改造，試圖改變華人社區的規劃和個人衛生習慣。即使到了戰後，政府繼續維持間管，扶

植民間自發的街坊會來協助其福利、教育等事業，製造了另一批掌握軟權力的華人精英；但街坊會的自主獨立只是表象，背後其實受著政府的嚴密監控和反覆干擾。

然而，民政主任制度改變了整個社區的生態。從此以後，社區裡的「大佬」不再是街坊首長，而是民政專員。民政專員既是欽差大臣、冤情大使，又是父母官。最初，民政專員只是帶著兩組職員（聯絡主任及文職）落區聽取民意、解釋政府政策（SCA，1968）；開始時，社區實驗是分散的，各區都有不同做法，例如，灣仔區的敬老會和中西區的聯絡會，都沒有在其他地區複製。真正的改變始於互委會的成立。在大坑坊眾福利會的六十周年特刊中，其首席副理長林荃添在「說往談今」一文中，深刻地描繪了街坊會從興盛到沒落的一段歷史，其中提到互委會對街坊會的負面影響：

「在五、六十年代，街坊會可說是顯赫一時的，不少對街坊會有貢獻的領袖都搖身一變成為社會賢達，獲得英女皇的勳章。以前每年均舉行盛大的街坊節，表揚街坊會為市民工作的成就。有好些在街坊會有名譽和地位的人士亦被推舉做街坊首長，每年都有機會參與港督園遊會，而街坊會在好些賑災工作方面也辦得有聲有色。進入七十年代，由於很多街坊會都未能切實地發揮守望相助的功能，漸漸失去原有的威望。一九七三年起，民政署大力推動多層大廈居民組織互助委員會，從此不再依賴街坊會，街坊會幾乎形同虛設」。

林荃添的觀察非常正確。民政主任「入主」社區初期，只是建立政府的人際網絡，並把原有的社區勢力整合；可能委任了一些新人成為社區領袖，但對街坊會仍沒有太大威脅。可是，到民政處透過分區會去組織群眾，成立互委會，推行清潔和滅罪運動，就等於把街坊會的群眾基礎轉移到自己腳下。再發展至「地方行政」，成立區議會，整個街坊互助傳統可說是走到了終點。至於政府為甚麼要從中層精英那裡奪權，「統領」社區？除了防範再有下一次暴動之外，背後還有更大的殖民意圖嗎？這就需要拉闊至一個更大的層面來審視，從地方政制發展去瞭解箇中奧妙。

政制發展與地方行政

劉兆佳在1982年區議會成立前夕「蓋棺定論」，批評地方行政計劃「與基層民主的理想相去甚遠」，他還認為，「地方行政的改革，是故意從地區層面啟動政治『民主化』並同步將之限制在那裡。地區人士和本地名流被鼓勵與地區官員一起，為影響地區的瑣碎決策提供意見。然而，無論是參與地區，或整體殖民地裡的實質事務，他們的決策權卻在很大程度上被否定。事實上，作為地區公眾參與的途徑，區議會是被創造出來銜接管理委員會，而非一個令管理委員會獲得合法性的決策機構。區議會的成立，將會合法化地區官員(和中央官員)的決定，並在官方計劃執行前，先為公眾作好準備，使之執行得更順暢」(Lau, 1982: 859)。

劉兆佳認為地方政制改革，是「故意從地區層面啟動政治『民主化』並同步將之限制在那裡」。這句說話，反映本地學者論政常犯的一個毛病，就是慣性只從「大政治」的高度出發，忽略基層議會在整個民主社會的角色和重要性，因此，只發展地區民主就等於沒有發展民主。不過，如果用一個另類角度解讀劉氏的批評，卻會得到更有趣的發現：殖民政府花盡心思去打造香港人的政治主體性，就是為了要框限它在某處。直接一點說，1980年代的香港政府需要一批有政治主體性的「責任公民」去支撐一些較為複雜的

殖民意圖，但這個「公民」只能有令社會安定繁榮的責任，卻不可以有自主自治的權利；因此，這主體性只能框限在「殖民地公民」（colonial citizenship）的悖論邏輯裡。劉氏所說的「同步將之限制在那裡」亦可解讀為，「地方行政」在它得到真正落實之日，就是它徹底失去生命力之時。

楊慕琦的地方行政改革倡議

從歷史角度出發，香港首次提出要推行地方行政（district administration）的，是第二十一任港督楊慕琦。楊慕琦在1946年回到香港復任總督，第一件事就是宣佈「英國政府有意要讓領土上的居民可被賦予更大的權力和責任去管理自己的事務。其中一個實現這目標的方法，是把政府內部的一些管理職能移交至一個具有充分代表性的市議會。」¹⁷ 按楊慕琦的原有構想，這個市議會的意義在於權力下放。建議中的市議會管轄範圍廣泛，包括消防、公園及遊樂場地、汽車和娛樂場所的執照批核，以及當時所有屬於市政局的職能。在適當的時候，它還可以管理教育、社會福利、公務，以及監管公用事業，並授予特許經營權。按楊慕琦的原有構想，市議會財政獨立、具有實權，不受立法局乃至港督的管轄。他的信念是市議會需要培養港人的自治能力，甚至可把以華人為主的殖民地居民，轉化成英屬香港公民（Carroll, 2007:131）。可惜，這個可能是香港史上最好的政改方案，可說是在最壞的時機

¹⁷ 原文：「His Majesty's Government has under consideration the means by which in Hong Kong, as elsewhere in the Colonial empire, the inhabitants of the Territory can be given a fuller and more re-sponsible share in the management of their own affairs. One possible method of achieving this end would be by handing over certain functions of internal administration, hitherto exercised by the Government, to a Municipal Council constituted on a fully representative basis.」 (Co129/595/4, Governor's speech, 1 May 1946 in Steve Tsang 1988:32)

提出，支持者寥寥可數，繼任的葛量洪更相信香港接壤中國，意味本地華人永遠無法被塑造成忠誠的英國子民（同上）。「楊慕琦計劃」最後在葛量洪暨全體立法局非官守議員反對下，胎死腹中。

被遺忘的地方行政論爭

然而，即使殖民者終可在上一世紀四、五十年代延擱政制改革，香港本身急速發展，人口一日一日的膨脹、港府被迫面對著一天比一天更迫切的改革和下放權力的需要。在1966年九龍騷亂平息三星期後，戴麟趾任命了一個研究地方行政的工作小組，並於當年年底發表了《地方行政工作小組報告》(Report of the Working Party on Local Administration)。工作小組報告又名狄堅信報告，因為狄堅信為小組主席。報告內提出了多項關於設立市議會極其複雜的大膽建議¹⁸。不過，原來這份報告的精髓是在最後幾頁的「組員保留事項」。例如，委員中有人認為應該將現存市政局改組成市議會，但其他人則對大幅度的改革有所保留，理由是至今仍在重複的陳腔濫調，包括市民未成熟、華人文化跟民主格格不入、民主應循序漸進等等；使得這份報告書幾近完全白寫一趟，除確有按提議在新九龍（荃灣）設立諮詢機構之外，其餘提議都無落實。

18 工作小組參考了英、法、美三國現存的地方行政模式，認為雖然三種模式都不切合香港的情況，但擁有實質行政權的英格蘭模式最堪借鏡。報告書在第14段指出，「英格蘭模式在民眾參與、行政、權力下放和民主掌控方面，原則上都優於其他模式，並且證實行之有效，這與工作小組會的取向在重點上吻合。」因此，小組提倡未來的地方行政乃至「地方政府」，應由一個有強大民選基礎的議會主導和掌控，並負責政策的建立和執行 (should be directed and controlled by councils with a strong elected membership: also that these councils should be responsible for the execution, as well as the formulation, of policy)。不過，小組隨即指出，英國做法不能照搬到香港，建議縮減對地方政府的授權及中央政府較程度的監督和控制 (the conferment of an appropriately reduced range of power and function on local authorities...the exercise of a greater degree of supervision and control by the Central Government)

戴麟趾政府為何突然要研究重推地方行政的可能性？這可能與他早就打算革新政府有關。不過，翻閱了同期幾份官方檔案文件之後，我有另一個看法：香港政府當時曾被有十名直選議員的市政局挑戰。這份報告書有可能屬於不得不回應的一種舉動。事緣在1966年3月初，也就是在天星小輪騷亂前一個月，市政局開展了一個關於市政局未來的研究，並且在8月出版了《市政局未來範圍及工作特設委員會報告書》(Ad Hoc Report on the Future Scope and Operation of the Urban Council)。簡單來說，市政局一方重啟地方行政的討論，且認為自己最具條件轉型為「大香港市政府」，要求把自身的職能、權力和財政都作出跳躍式的提昇，還要區議會在其管轄之下，分擔它的工作。這份《報告書》擺出的姿態更幾近是要向政府逼宮：

「香港必須爭取民眾之全力合作，才能同心協力，繼續尋求全面發展。……香港如真正要成為四百萬人之永久家鄉，其居民一定要能夠在每一方面都感到他們和香港有密切的關係。……主權者有負起教育本港人民之責任，使其能在管理當地的事務上負起更重要義務，並且使其逐步有機會，根據一般民主慣例，盡一己所能為社會服務。吾人相信時至今日，如果還要闡述理由，證明需要使人民在公眾事務上獲有更大責任，簡直是阻撓進步，甚至可以說是否決人權。」(Urban Council, 1966)

換作今天，這份特設委員會報告書，定會被當權者完全封殺，或立刻採取報復行動。然而，1960年代的香港政府卻選擇了用迂迴而體面的方式，與一群叛逆的中層精英打了一場「報告書戰」。當然，我不排除這兩個緊接著彼此的研究原本是各自獨立撰寫的，但到最後都無可避免地變成針鋒相對而又相互否定對方的工具。可是，當時的市政局並無成功落實自己的改革方案，反而除了獲得更多撥款資助，以及自行聘用員工的權力之外，其他的權力幾乎可說是一點也沒有增加，部分權力(如：議事規則的決定權)更被撥歸立法局所有。

麥理浩的虛虛實實

從楊慕琦開始，環繞地方政制改革的討論一直不離兩大主題：1)政府下放權力，2)成立具行政實權和財政獨立的市議會。可是，1980年代「地方行政」落實後的區議會雖然擁有大量資源，也有選舉成分，但它卻只是一個諮詢機構，幾乎完全沒有行政權力；那麼，「成立區議會」這個市民無法作主的「民主進程」又是怎樣的一回事呢？這也許要從麥理浩上任香港總督之前的政治計算開始分析。

麥理浩在上任前，曾向英國外交部提出「治港大綱」。為了創造與中國政府談判香港前途的籌碼，麥理浩認為，英國政府「應該盡一切方法打造香港為一個達國際地位、具備高質素的教育、科技與文化，以及有高水平的工業、商業、財經設備的模範城市(a model city)，以至在它身上中國既能得益，但又因為考慮到對這

些實質利益的需要和本身國內條件之不同，而不願意把香港收回。」(FCO 40/574；引自呂大樂，2012: 154) 為了維持港人對香港的信心、興趣及忠誠，麥理浩決心要培養「責任公民」和市民的自豪感 (civic pride)，因此，他認為政府施政必須獲得市民的贊同，但又同時強調，「它是沒有得到一個選舉制度的協助而進行管治」(呂大樂，2012: 159-161)。

1974年，英國工黨政府上台，倫敦開始要求麥理浩開放立法局和委任工會成員。麥理浩對此非常抗拒，他認為「引入新的非官守議員可能會搞亂了總督在憲制底下的計算，因為以往也可於最後一刻憑著立法局內官守議員所組成的多數，而掌握有效的管治權力。」(呂大樂，2012) 結果，麥理浩用了一些避重就輕的方法，不需作出任何改變、不會驚動中國，但又能滿足倫敦的要求；那就是以「參與」替代選舉，並在1975年的施政報告中，宣佈會嘗試從互委會裡挑選「一些來自收入較低的階層的成員」成為立法局議員(同上)，務求令倫敦以為以互助委員會為根基的社建政策，是草根政治人才培訓的搖籃。1976年，麥理浩物色到熱心投入滅罪運動的九巴車務主任王霖，為了讓他安心坐在議事堂，還特意為他設立即時傳譯服務，又給他津貼聘請助理和裝身。¹⁹之後，麥理浩就在當年的施政報告中宣佈他的社區建設政策。當然，他可能還有一些行政考慮而必須將社區建設正規化；不過，自此以後，政府都無法再找到第二個王霖。

19 長者安居協會。2010。「站長•議員•博客——王霖」，《長訊》，第23期。http://www.goldenage.hk/b5/ga/ga_article.php?article_id=81。查詢日期 2012年1月5日

至於地方行政方面，由麥理浩提出的改革方案在時間上，是在他訪京之後突然出現的；因此有不少說法，認為這是為了為英國撤退做好準備（Peggs, 1983；引自Lee, 1988）。這種說法是可以理解的，因為據官方檔案所顯示，由1971到1979年，麥理浩都一直在逃避實質的政制改革，亦以各種理由拒絕落實地方行政。然而，1979年發生了幾件事，全都有可能把麥理浩推到其政治生涯的邊緣。先是3月，麥理浩與鄧小平會面，知道新界續約無望，英國要準備撤出香港是遲早的事；然後是9月，市政局議員到倫敦請願，成功說服150名英國國會議員簽署改革市政局的早期動議（Early Day Motion）。結果，翌年1月，麥理浩與國務大臣商討香港地方政府的民主改革（Democratic Reform of Local Government in Hong Kong），「他們之間的共識是為免引起中國懷疑，不宜在行政局及立法局進行民主改革」，但在地方政府的層次，市政局又一定不在考慮之列。因應此項基本方針，麥理浩決定「先在新界的地區諮詢委員會注入選舉成份，並以荃灣為實驗個案」（呂大樂，2012: 183）。

或許，若麥理浩是以楊慕琦方案為藍本，要在地方層面進行政制改革，最直接的方法就是改組現有的市政局，賦予市政局在本已執行中的部分職能上能有實權²⁰。可是，市政局既有「以下犯上」的前科，又屢屢上訪倫敦告狀，麥理浩對它討厭非常。於是，市議會這條路可休矣。然後，麥理浩再次盤點他的地方架構清單，發現新界的地區諮詢委員會（District Advisory

²⁰ 在楊慕琦時代，市政局還是掌管很少的市政職能，故他想以市議會完全吸納市政局；但到1970年代，市政局的工作已基本上包含大部分楊慕琦對市議會的構思。

Boards)，只要刪除「諮詢」(Advisory)一字，即使諮詢的職能不變，也可立刻把「地區諮詢委員會」(District Advisory Boards) 變身成「區議會」(District Board)。這個徒具形式的疑似民主議會可說是兩全其美，既不會觸動中國的神經，但又能被誤讀為權力下放和民主發展。那次會議之後五個月，政府便推出了《綠皮書——香港地方行政的模式》，裡面完全沒有再提市議會和權力下放，而只是編整了當時架床疊屋的地區諮詢結構。

麥理浩將全港九新界重新劃成十八區，以新界的市鎮管理委員會（由專員及政府部門高層官員組成）為藍本，在十八區組成地區管理委員會（District Management Committee, DMC）。而市區的民政區委員會，亦與新界的地區諮詢委員會一併重整成十八區區議會。政府先在十八區成立地區管理委員會，待委員會掌握了地區事務，一切運作順暢之後，才成立區議會。即是說，當官員已為地區鋪設好若干架構和內容，再把民選區議會嵌進去。

真普選 · 假議會

最初的區議會，仍有若干數目的官守議員以及市政局議員作為當然議員。非官守議員亦只有一半民選。區議會主席由政務專員擔任，部分專員有時更要同時照顧兩個區。到1985年的新一屆區議會，主席改由非官守議員擔任，個別地區如灣仔、中西區、油麻地和旺角才終於有自己的「專用」專員。這個改變的理由很值得留

意。以灣仔的個案為例：1985年2月號的《灣仔報》曾以「本區政務專員將坐正／與中西區同不作二奶」為題，報道當時署理港九政務處長林志釗的一番話，「新一屆區議會成立後，主席一職將由非官守議員擔任，而政務專員便需經常與主席接觸，工作自然吃重，故有此調動。」（灣仔報1985.2.26，頁8）即是說，在新安排之下，由於政務專員再無一手控制議會的權力，他們的工作量不減反加，因為要「照顧」，甚至「處理」一位由民間人士擔任的區議會主席；事事需要溝通，必定會比專員自己一個人，或與其他公務員作決定需要更多時間心力。事實上，有區議會主席在每次開會前都需要與專員「對稿」，出現專員操控區議會之事，也不時聽聞。

爾後，區議會議席逐步開放，官守議員先退場，民選議席漸漸增加。香港各級議會的選舉方法也不斷在變。例如，1985年，立法局首次舉行間接選舉，其中12席交由全港所有市政局議員、新成立的區域市政局議員及全體區議員組成的「選舉團」互選產生，當中市政局和區域市政局各佔一席，區議會則佔十席。另自1989年起，每個區議會還可以推舉一名區議員出任市政局或區域市政局議員。這些「交換議員」的遊戲，原意相信是想區議員能擴闊視野，或各級議會之間結成網絡橋樑，但其「副作用」就是可令部分成員扶搖直上，擁權自重。不過，這些措施對於社區本身的充權發展的影響卻很成疑問，因為從地方行政最後落實的先後次序，足見尤其在早年，政務專員基本上是區議會的「奶媽」，而地區管理委員會就是一個「攝政團」，社區發展的定義和藍圖，在區議會成立之初，甚至之前，其實早就被政府制定和框限。

作為一個前區議員的經歷和觀察，我發現經過了三十多年的發展，區議會的基本社建方針，大體仍沿用1980年代的指引，沒有根本上的變化。例如，在1985年的灣仔區議會年報中，第一次列明了社區建設委員會的職權範圍是「向政府提供有關社區建設服務的建議，並培養市民對社區的歸屬感」；到我也曾參與其中的第二屆灣仔區議會（2004-2007），社區建設委員會的職務範圍變成「關注區內的社會問題及區內人士的不同需要；並鼓勵區內人士參與及支持政府和地區團體舉辦的社區建設活動，培養他們對社區的歸屬感」，中間變化不大。至第四屆灣仔區議會（2011-2015）社區建設委員會，似乎把之前多屆區議會發展出來的一些專責議題，如大廈管理和扶貧納入職權範疇，把職務範圍擴展至「關注區內的社會問題及區內人士的不同需要，並就相關議題進行研究；策劃及統籌社區活動，鼓勵區內人士參與及支持政府及地區團體所推行的社區參與計劃，以培養他們的社區精神及歸屬感」。細節豐富了，但仍沒有改變區議會只能處理「後巷小事」（瑣碎庶務）的本質。

特區政府成立之後，基於多項原因決定解散市政局及區域市政局。政府曾承諾把市政局若干權力下放給區議會來換取議員的支持，可惜，最後一切權力收歸中央。1999年4月提交的《提供市政服務（重組）條例草案》，就解散兩個市政局後政府所做的相關跟進；其中最重要的決定，是「將兩局現時的所有財產、權利、法律責任、職能及權力移交政府或指定的公職人員」。²¹七萬多字

21 政制及內地事務局。1999。《提供市政服務（重組）條例草案》。 <http://www.cmab.gov.hk/tc/legco/papers19990422.htm>。查詢日期 2012年1月5日

的草案中，完全沒有提及賦權予區議會。之後，政府把區議會的英文名稱由「District Board」升格為「District Council」。然而，這個「District Council」一不具council的職權，二不具council的水平；其組成和職能的先天隱疾，在2008年之後，更成為政府/建制派輕易大手操弄選舉及決議的漏洞。由楊慕琦開展的香港地方行政，至此階段，可說是徹底失敗。解散兩個市政局之後，政府不時都會談區議會改革，但都只是增加撥款，和增加一些無關痛癢的職能。

社區建設背後的殖民意圖

劉兆佳早在推行地方行政前夕就指出了這個行地方政制改革注定失敗，但我想在這裡強調，這「失敗」正正就是政府想要達到的效果。事實上，地方行政制度的設計，正是要防止它能讓地區民主充分發揮作用，這樣才不會令人生起民主妄念，遑論給市民充權（King, 2015: 211）。因此，在批評殖民政府「沒有推行民主化」之前，必須理解整個社區建設過程背後的殖民企圖，就是維持英人的專權統治。

首要緊記的是，英治時代的殖民政府是以帝國資本主義為軸心，若不是極度必須，如關乎統治地位，建設社區一定不會成為政策目標；而政策的最終目標，亦必然是要確保殖民者自身主權安全及資本可以擴張。市區民政主任計劃是誕生於一個反殖和動盪的火紅年代；1966和67連續兩年的暴動，令到政府無論如何標榜懷

柔和親民，也必定具有要直驅社區內部為其「解除武裝」的維穩任務。不過，最初的社建是較為被動的，因為沒有一個更大的政治目標，只要守著香港不亂就可以了。到了麥理浩一任，社區建設被賦予一個更大的政治目標。為了製造與中國談判的政治籌碼，殖民政府要把香港建設成一個在物質和制度上遠勝於中國，但在政治上依然由權貴掌控的香港。因此，麥理浩做的大部分事情，背後都帶有一種「極度必須」的政治動機，或殖民意圖。在新的「地方行政」制度下，區議會表面上雖由市民選出，但實際只是個安穩地置於民政處掌控下的諮詢機構；這樣的設計，既好看，又同時滿足到倫敦的無心去殖和北京的重新再殖，更可防止「真的」民主化阻礙專權統治及干擾資本主義的運作。

空匙餵飼

如果要用一個最合適的詞語去形容英殖年代的社區建設，那就是「空匙餵飼」。「空匙餵飼」源於意大利諺語 'He who gives fair words feeds you with an empty spoon'，用在本文語境，就是為了「維穩」，殖民者不希望市民能夠「長大」，學習獨立和批判思考、自主地解決問題。殖民者寧願費盡心思，以各種施恩式社建製造依賴，尤如使用沒有營養（empty calories）的食物餵養小孩一樣，令小孩根本沒法成長，遑論力氣大身體好志氣高。

打造弱智化殖民主體

在前九七香港，殖民者表面上對被殖民者施以懷柔政策，提供不同程度、無關痛癢的小恩小惠和政治酬庸，甚至成立看去民主的議會，但卻在政治上絕不賦權。這種「絕不賦權」不是一時一地的，而是有系統、有步驟地，務求令市民持續弱智化（dumbing down）。下文將嘗試探討對被殖民者的弱智化過程，是如何透過多方社建勢力共生和互相配合（symbiotic）的方式，軟硬兼施地建構出香港人的殖民主體性，以供帝國資本主義之用。結果，民政系統在這過程中最重

要的工作，是在日常生活的柴米油鹽等「小事」上，潛移默化地逐步瓦解社區裡能夠反抗和挑戰殖民者的力量，建立馴順主體，「自主」配合不同社建/ 殖民勢力對社區的改造和操控。

舉一個例，一位區議員曾向我慨嘆，區議會花三十多萬舉辦一個半天的「交通安全嘉年華」，都不知有甚麼成效，是否應該想些創新一點的方法呢？是的，推動交通安全，真的需要創新。在歐美一些城市，最「創新」的交通安全，莫過於禁絕汽車，讓行人和單車使用者都可以安全地使用道路。當然，這是香港政府想也不敢想的事。雖然運輸署和路政署的官員經常強調「行人優先」，但他們的作為卻恰好相反。為了確保汽車優先享有路權，政府採用了多種手段限制行人使用道路，亦鮮有給予市民更全面的交通安全知識。與此同時，官員不斷向對道路交通缺乏知識和想法的區議員和社區領袖重申他們的立場，令他們都認真地相信，限制和規訓行人使用道路，就可以達到交通安全，從而支持政府在社區大小街道旁築起越來越長、越來越厚的欄杆/ 花槽、設置要分兩次過路的交通燈，以防止行人「亂過馬路」。由此，政府便能具體實在的控制社區的行為；當行人習慣了自己的身體受到限制和規訓，社區的自由意志便漸漸消失，生活的個體更易成為可供管治之物 (governable object)。

現有的殖民研究普遍指出，殖民者常以衛生和秩序之名進行殖民控制，並稱之為衛生綜合症 (sanitary syndrome)。「道路安全」無疑屬於這種綜合症中的秩序控制部分。然而，現

有的殖民研究往往較少追問衛生綜合症如何透過反覆訓練，漸漸轉移到被殖民者身上，令被殖民者由最初的極力抗拒，慢慢變成殖民思維的載體，甚至對公共衛生、秩序和安全生起了歇斯底里的追求。這個新的殖民主體，不但能輕易接受管理主義，更對依靠由管理主義開路的新自由主義發展模式，以至主權移交後更複雜的新殖民管治，都毫無抵禦的意識和能力。上述的例子正好說明，這種轉變很大程度與官方直接主導的社區建設有很大關係：大鑼大鼓的交通嘉年華和防火滅罪清潔香港運動為社區打開大門，讓政府官員以地方行政之名直接介入社區進行規訓與懲罰，而民政系統(包括區議會)，就幫忙防範、壓抑、消解社區的反對意見，並施恩予支持者，再輔以推動空洞、矮化和虛擬的社區參與活動，做到「在官方計劃執行前，先為公眾作好準備，使之執行得更順暢」(Lau, 1982)。

結果，這種社區建設造就了社區依賴、投訴主義和不在我後院 (Not in my Backyard, NIMBY) 的自私心態。同時，一種以中產/ 都會價值為根本，支持權力、支持發展，保守反動的殖民主體性，基於此運作邏輯而形成。殖民主體性，或稱殖民性，是被殖民者即使在殖民者遠離之後，仍會「自主」地把殖民者的運作邏輯用在自己身上，遏止去殖和進行民主化；有些甚至自己扮起殖民者來，把殖民邏輯施加於其他人身上，殖民別人。這種殖民主體性造就了一個惡性循環：市民參與社區、甚至參政，大部分資源和精力其實只是被引導到官方認可的弱

智化諮詢、膚淺和形式主義的活動中打轉，或被困在繁瑣的「後巷政治」裡。區議員終日沾沾自喜地「成功爭取」一些政府本來就準備做的工作，卻永遠不懂得從根源上看待問題²²。

層層消力的地方政策設計

整個社區建設和地方行政，是一個多方去權、層層消力和弱智化的過程。在這個過程中，政府本身亦都「害人終害己」。制度本身鼓勵出來的投訴主義，經常令到政府部門癱瘓。概括來說，在沒有實權的前提之下，區議員的主要工作表現就是向政府反映民意。因此，一名區議員向政府作出了多少「投訴」就是計算他有沒有履行職責的主要準則。結果，不同政黨、議員，為了選票，事無大小、孰對孰錯，都爭相代表市民投訴政府，向前線官員施壓，以向市民施恩來證明自己「有做嘢」。可是，前線技術官員在很多事情上，都不能或不敢做決定。為免惹來麻煩，這些前線技術官員要不是對所有民間提議一律反對，就是立刻向投訴下跪，甚至不惜一切，設法防止有可能出現的市民投訴。例如，由2011年開始，康文署不斷為木棉樹「絕育」，摘掉其果實，原因就是以免棉絮紛飛，被市民投訴。2015年夏天，般含道有一棵石牆樹倒塌，路政署即時決定夜斬剩餘三棵過百年石牆老樹。相反，政府一些本來合情合理的社區計劃，如在各社區興建骨灰龕場或中途宿舍甚至環保站，也變得寸步難行。

²² 在1982-85的第一屆區議會報告中討論的議題，甚至討論內容，尤其在「清潔後巷」的部分，和廿多年後的幾乎完全沒有分別。

這種集體去權的骨牌效應，尤其出現在民政處身上。一名前民政專員就曾向我直言，政府根本不重視地方行政，「專員的工作吃力不討好，有『野心』的人通常都不想接受這項任命，因為解決不到甚麼，但要『預鑊』，沒有政績可言」。他憶述，民政專員沒有清楚的系統可令他們有所依從，「專員是D2級，職位不低，也是地區中最大的，但在地區裡的其他部門如警方、規劃、食環、運輸等（官員）職位都不在他之下；專員卻要負責統籌他們。彼此合作還可以，但他們不會跟著專員的意思去做」。不過，更重要是，出席地區管理委員會的官員，都未達到可以做決定的職級；這無疑令區政變成戲一場。

為他人作嫁衣裳

空匙餵飼、層層消力的社建政策和實踐的最壞後果，是助長了反智的民粹主義和政治操弄。我曾聽過在社工之間流傳一個說法，就是在兩次暴動之後派遣社工到社區工作，目的是為了防止「老左」（中共）的滲透，以及壓抑任何意識形態的流播。

我沒有足夠資料去證實這個說法的對錯，但有沒有「中國因素」可能還在其次。建立一個徒具外觀但內無實權的地方行政架構、推動有名無實的民主政治參與、打造一個沒有主體性的殖民主體，以及把一切議題的討論形式化、去政治化、膚淺化，本身可說是完全符合任何一個殖民政權的利益。主權移交

後，這種平庸弱智、不辨是非、意志薄弱、依賴貪婪的社區和議會，亦會繼續樂意為任何一個向其提供施恩式社建的政黨/政權效勞，而毫不介意被中共代理人騎劫和操控，成為專權政府的工具。因此，無論官方社建的原意是不是防共，它最後都變成了中共再殖大計的一部分，則是客觀事實。

羅永生認為，香港對中共的最大價值，在於「讓新主子學會香港殖民管治的全部」(Law, 2009: 175)。英殖民者設計的一個無法發揮正常功能的議會制度，正是中共的所需。因此，中共花費巨大資源和心思收編社區、奪取區議會的控制權²³，不但要繼續防止它發揮地方議會應有的功能，還要把它打造成協助特區政府施政甚至支持中共政權的工具。黃英琦透過重置皇后碼頭一場論爭，生動地記述了專權政府如何視區議會為「取得民意授權」的棋子：

「2008年，政府否決在愛丁堡廣場原址重置皇后碼頭，決定把舊皇后碼頭搬到中環新海濱，並表示這是尊重社會的『主流民意』。當年，建築師和保育界均認為碼頭應原址重置，但在諮詢過程中，卻出現來自區議會的「壓倒性統一意向」，在18區當中有16個區議會支持皇后碼頭的搬遷。不僅這樣，各區通過的動議字眼竟非常相似：他們當然不是『心有靈犀』，只是收到同樣的指示而已。」(2011: 170)

23 參閱明報(2007)及立場新聞(2015a, 2015b, 2015c)。

時至今日，「社區建設」已超越了原先的功能。「蛇齋餅糿」成為票源保證，訴諸金權來「賣票」或「種票」更已不再是新聞。然而，中共代理人更把原有的社區建設，結合中共操控技術，繁衍出如統稱「愛字頭」的地方特工，以流氓式的滋擾製造直接的阻嚇，令本已膽小的香港人更望而生畏，不敢造次²⁴。

24 2014年佔領期間及之後，有鄰近社區的中學多次被自稱街坊的人電話投訴在學校外牆展示「我要真普選」的直幡。

後語：知識營養充權

本文收筆之時，正值2015年區議會選舉落幕。市民與候選人親歷見識中共代理人如何透過改變選區劃界、種票、剝票、組織票及建制候選人隱藏身分、魚目混珠等策略，在泛民主派得票率大升之下，仍能確保建制派奪取了超過六成議席。可以想像，施恩式社建會在建制派加緊控制社區之下變本加厲，目的是令更多人變得更蠢。然而，從另一角度看，是次選舉中，選民的態度是值得留意的：數字上，「沒有用」的區議會也吸引到47%的選民投票，即使中間包括了許多動員票，以及種票和「被投票」的個案，但從一些選區的泛民新生代（包括傘兵）只以數十，甚至十幾票敗於建制候選人，反映出傘後一年，市民的憤怒情緒和求變心態沒有淡化，而是更加熾熱；但更不容忽視的，是這些人比起12年前，2003年七一遊行推倒「廿三條」立法時，知識更為豐碩、頭腦更為清醒、眼睛更為明亮。互聯網和社交網站/ 獨立傳媒讓「純素人」的主體性和主動性有更大發揮，亦能達致相當程度的充權。

是故，香港人當務之急，是要實事求是地深入了解殖民管治技術，找出能與空匙餵飼抗衡的策略，培育抗命不認命的態

度，重視知識，鼓勵獨立和批判思考，培養風骨和正義感，甚至多些放眼海外，參照外國經驗甚至與其他城市結盟，不怕被人扣上「勾結外國勢力」帽子。同時，要更多在地的社區天天民主實踐，從小處著眼，一步一步的做起。

參考書目

- 民政事務總署。2016。《互助委員會》。http://www.had.gov.hk/tc/public_ser-vices/district_administration/mutual.htm 查詢日期 2016年5月5日。
- 《立場新聞》。2015a。「西環如何操控區選 1」(建制無間道：事無大小，第一件事搵中聯辦工作部)。https://thestandnews.com/politics/西環如何操控區選-1-建制無間道-事無大小-第一件事搵中聯辦工作部/。查詢日期 2012年12月23日。
- 《立場新聞》。2015b。「西環如何操控區選 2」(建制無間道：『組織票』把泛民打個落花流水)。https://thestandnews.com/politics/西環如何操縱區選-2-建制無間道-組織票-把泛民打個落花流水/。查詢日期 2012年12月23日。
- 《立場新聞》。2015c。「西環如何操控區選 3」(建制無間道：中聯辦嫌未夠聽話 建制派勢將換血『新香港人』上位)。https://thestandnews.com/politics/西環如何操控區選-3-建制無間道-中聯辦嫌未夠聽話-建制派勢將換血-新香港人-上位/。查詢日期 2012年12月23日。
- 呂大樂、呂清湖。2012。「矮化的公民概念：生活秩序與民間公共文化」於呂大樂，《那似曾相識的七十年代》。呂大樂。香港：中華書局。
- 李彭廣。2012。《管治香港：英國解密檔案的啟示》。香港：牛津大學。
- 《明報》。2007。「什麼人訪問什麼人：區選無間道」，11月25日。
- 林荃添。2006。「說往談今」。《大坑坊眾福利會六十周年特刊》。香港：大坑坊眾福利會。
- 長者安居協會。2010。「站長•議員•博客——王霖」，《長訊》，第23期。http://www.goldenage.hk/b5/ga/ga_article.php?article_id=81。查詢日期 2012年1月5日
- 政制及內地事務局。1999。《提供市政服務(重組)條例草案》。http://www.cmab.gov.hk/tc/legco/papers19990422.htm。查詢日期 2012年1月5日。
- 香港立法局。1976。「The Legislative Council Debates Official Report」。10月6日。
- 香港政府。《社區建立政策委員會》。http://www.info.gov.hk/cml/cbc/c5.htm。查詢日期2012年 5月1日。
- 曾銳生。2007。《管治香港：政務官與良好管治的建立》。香港：香港大學。
- 黃英琦。2007。「社區·參與：區事區辦？中環拍板？」，葉健民編。《從九七算起，公民社會的第一個十年》。香港：進一步多媒體出版社。

- 黃英琦。2011。《改革戰記：營造灣仔》。香港：思網絡。
- 黃張綠萍。1974。「民政主任的政治工作」，《灣仔民政》，第2期。
- 《灣仔報》。1985。「本區政務專員將坐正/與中西區同不作二奶」。香港：新市鎮報業http://www.had.gov.hk/tc/public_services/district_administration/mutual.htm。查詢日期 2015年6月 20日。
- Carroll, John M. 2007. *A Concise History of Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Chan, Wai Kwan. 1991. *The Making of Hong Kong Society: Three Studies of Class Formation in Early Hong Kong*. Oxford: Clarendon Press.
- Hong Kong Government. 1967. *Kowloon Disturbances 1966: Report of Commission of Inquiry*. Hong Kong: J.R. Lee, Acting Govt. Printer, Hong Kong.
- Hong Kong Government. 1967. *Working Party on Local Administration. Report of the Working Party on Local Administration*. Hong Kong: Government Printer.
- King, Ambrose Y. C. & Chan, Y. K. 1972. *A Theoretical and Operational Definition of Community: The Case of Kwun Tong*. Hong Kong: Social Research Centre, Chinese University of Hong Kong.
- King, Mary Ann Pui Wai. 2015. *Indiscernible Coloniality Versus Inarticulate Decolonization: The Dynamics of Community Building Processes in Wanchai*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Lam, Shirley Siu-ling. 1994. *The Role of Government in Community Building: Management of Community Centres and Community Halls*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Lau, Siu-kai. 1982. 'Local Administrative Reform in Hong Kong: Promises and Limitations,' *Asian Survey*, 22(9): 858-873.
- Law, Wing Sang. 2009. *Collaborative Colonial Power: The Making of the Hong Kong Chinese*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Lee, Jane Ching-yee. 1988. *The Politics of Transition in Hong Kong: Elections and the Mobilization Process, 1982-85*. Canberra: Australian National University.
- Mark, Chi-kwan. 2007. 'The "Problem of People": British Colonials, Cold War Powers, and the Chinese Refugees in Hong Kong, 1949-62,' *Modern Asian Studies*, 41(6): 1145-1181.

- SCA (Secretariat for the Chinese Affairs). 1968. *The City District Officers System in Hong Kong (A Note for the Delegation of Organising Secretaries of the People's Association of Singapore)*. Hong Kong: The Secretariat.
- Sinn, Yuk Yee, Elizabeth. 1986. *The Tung Wah Hospital 1869-1896: A Study of a Medical, Social and Political Institution in Hong Kong*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Smart, Alan and Tai-lok Lui. 2009. "Learning from Civil Unrest: State/Society Relations in Hong Kong before and after the 1967 Disturbances." *May Days in Hong Kong: Riot and Emergency in 1967*. Ed. Bickers, Robert and Ray Yep. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- So, Larry Man-yum. 1975. *The Assessment of Potential and Limitation for Community Development of District Level Associations*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Tsang, Steve. 1988. *Democracy Shelved: Great Britain, China, and Attempts at Constitutional Reform in Hong Kong, 1945-1952*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Urban Council. 1966. *Ad Hoc Committee on the Future Scope and Operation of the Urban Council, Urban Council Report on the Reform of Local Government (市政局未來範圍及工作特設委員會報告書)*. Hong Kong: Urban Council.
- Wong, Aline K. 1972. *The Kaifong Associations and the Society of Hong Kong*. Taipei: Orient Cultural Service.