

政治發展的釋義與 對香港的思索

• 關信基

各位：

我今天的講題是「政治發展的釋義，對香港的思索」，主題是「立仁的政治發展」，意指由「以民為本」當中被動的人，到建立「人之所以為人」的人。立仁所指的，不是「人民」的「人」，而是「仁義道德」的「仁」。它由兩個或以上的人構成，目的是摸索一種比較立體的人與人的政治關係，以及有水準的倫理秩序。我希望發展一套有關立仁的政治思想，儘管我目前的想法仍未完全成熟。

今天的課分為兩大部分。首先，我會談談政治學裏有關政治發展的理論。消化這些理論後，我會在第二部提出我對香港問題的一些思索。

在理論上，有關政治發展的研究可分成兩大類，一類注意組織形態的變化，另一類則強調價值取向的變化。這兩種進路並非截然二分，毫不相關，而是互為影響的。

我先談組織形態和結構方面的理解。50年代至60年代上半葉，政治學中最流行的理論是結構功能主義。它的傳統是帕森斯 (Talcott Parsons) 的系統理論^①，再結合行為主義的觀點。它的基本想法是：任何一個系統，包括政治系統，如果要繼續存在和發展，便必須滿足一定的功能；而要滿足這些功能，便一定要有相應的組織來實現它。當年的政治學大師阿爾蒙德 (Gabriel Almond) 和鮑威爾 (G. Bingham Powell) 便利用結構功能主義，在比較政治學方面開創新的研究，比較不同國家政治發展的軌迹^②。他們當年主要強調三個組織變化的過程：「結構分化」、「文化的俗世化」，以及「子系統的自主」。

結構分化是指隨着社會、經濟、政治變得愈來愈複雜，系統須要扮演的功能便愈來愈專業化，因此需要專門的組織來承擔專業化後的功能。以

「立仁的政治發展」，意指由「以民為本」當中被動的人，到建立「人之所以為人」的人。我希望發展一套有關立仁的政治思想，目的是摸索一種比較立體的人與人的政治關係，以及有水準的倫理秩序。儘管我目前的想法仍未完全成熟。

* 本文是香港中文大學政治與行政學系系主任關信基教授在今年4月22日，臨退休前給學生上的最後一課的演講稿。關教授1973年加入中文大學，三十三年來春風化雨，桃李滿天下。演講當天，中文大學聯合書院C1大講堂擠滿學生及校友，聽眾更數度起立向關教授致敬，場面感人。

香港的結構分化，在世界上應是數一數二的。但對於如何整合已經分化和專業化的結構，繼而形成統一的政治共識和政治意志，並去追求一套大家都認同的發展方向，香港卻是付之闕如。我們傾向用理性去建立管治的合法性。但單靠理性並不能保證社會能夠凝聚起來，關愛才是社會凝聚的動力所在。

香港為例，反貪污的功能最初是由皇家警察負責，但成果並不顯著。社會環境變得複雜後，便出現獨立於官僚架構以外的「廉政公署」。這是結構分化的一個例子。

文化的俗世化則指政權的合法性基礎，由以前建基於「出世」的觀念，轉化為當今「俗世」的社會觀念；從神授的觀念，轉變成國家、人民的主權觀念。但我們要留意，文化俗世化的概念並不適用於香港。

子系統的自主是指：在一個大系統裏，有很多次要系統。這些次要系統要達成專業分工的話，便須有獨立自主的能力，產生權力制衡的作用。例如香港的法庭作為整個政治系統裏的子系統，便必須獨立自主；申訴專員公署為了成為有效監察官僚系統錯失的組織，亦須進行結構分化，獨立自主於其他官僚架構之外。

但學術界經過長時間辯論後，大家開始發覺結構功能主義有問題。它的缺點之一是過度強調分化和制度化。亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 在其1968年的著作中便提到，他非常讚賞蘇聯的管治能力和組織結構，能令她從落後國家迅速轉變成超級強國，同時又能夠維持超級穩定^③。但進入70年代後，蘇聯的問題便逐漸顯露出來。當年有學者便認為，蘇聯已經過份制度化，不能適應新時代的需要。

此外，當我們過度強調結構分化的時候，便可能忽略了分工後的整合，令政治意志更難形成。香港的結構分化，在世界上應是數一數二的。但對於如何整合已經分化和專業化的結構，繼而形成統一的政治共識和政治意志，並去追求一套大家都認同的發展方向，香港卻是付之闕如。

過份強調政治文化的俗世化的一個弱點，在於如果我們拋棄了「神授」

這些超越性源頭後，我們會傾向用理性去建立管治的合法性。但理性的方法，是否便能夠加強社會的凝聚力，並促進人與人之間的融洽呢？我認為，單靠理性並不能保證社會能夠凝聚起來，關愛才是社會凝聚的動力所在。

儘管結構功能主義過份強調組織結構的作用，但它並沒有完全忽略文化價值方面的取向。它背後其實隱藏了「(管治)能力」、「(政治)穩定」等價值取向。這是了解政治發展的另一個切入點。

在60、70年代，文化價值取向的政治發展理論慢慢成形，很多學者開始強調目標和價值的重要性，並開始修正對結構的過度重視。1971年，賓德 (Leonard Binder) 和白魯恂 (Lucian W. Pye) 就政治發展的危機和發展次序，寫了一部經典著作^④。他們開創了「發展綜合體」的概念，指出發展並非為了一個單一的目的，而是為了多種價值。

他們提出三個價值指標去衡量一個社會的政治發展成熟與否。在這三個價值中，有兩個並不算新。其中一個是「(結構)分化」，指透過專業化的組織結構，去處理日益複雜的社會經濟問題；另一個是「(管治)能力」，亦即我剛才提及的結構功能主義隱含的價值，賓德和白魯恂也正式提出這點作為其中的主要價值。第三個價值則比較創新，他們稱為「平等」。平等觀念所強調的，是所有人皆應遵守普世皆準的法律、廣泛的政治參與，以及對個人成就的尊重。這三個價值作為政治發展優先的選項，背後隱藏了很重要的思想，就是價值的衝突。

在另一本強調文化價值對政治發展的重要性著作中，白魯恂說：「政治發展觸及到人們對於政治的信念和感受的核心，因此，政治發展必

然深受一個社會的政治文化特質所影響。」^⑥他的意思是，如果我們要尋求政治發展，而又不從文化發展入手的話，我們可能會事倍功半。但政治文化裏重要的議題是甚麼？這便回到剛才提及的價值衝突。我們該怎樣了解價值之間的關係？當它們不是調和互補的話，那應該如何解決？白魯恂提出了四個重要的價值的衝突，並以對立的形式表達出來：第一是信任和不信任，第二是自由和強制，第三是平等和科層（由上而下的管治），第四是認同的視野是不斷擴大，還是收縮於狹窄的社群之中。他的原話是“widening horizon of identity or parochialism”，也即我們的認同，是只局限於我們的家庭和學校等狹窄的範圍，還是能夠一步步擴展到城鄉、部落、國家，像歐盟般大範圍的區域，甚至地球村？以上四個價值對比構成政治文化的主題。它們用對立的形式來表達，即表示政治裏最困難的東西，莫過於價值的衝突，而非關於組織結構的衝突。

文化價值的發展觀，把我們的討論引領到有關發展目的的爭論：到底我們的共同生活，要追求甚麼樣的社會理想；要怎樣才能共同生活得快樂幸福？在香港，九七之後一個很大的爭論，便是關於政治發展價值的問題。由最初問究竟希望香港發展成為一個怎樣的都市（例如政治城市抑或經濟城市？），到2004年有關核心價值的爭論，其實都是有關香港發展目標的爭論。

由70年代中葉到80年代，研究政治發展的文獻，均認為發展的目標是最重要的。香港經過多年爭論，未曾有結論和共識。最近中央開始想幫忙，把香港納入「十一五」的計劃中，

或許是希望香港知所醒覺，繼續我們夢想的尋求吧。

亨廷頓在1987年和韋納 (Myron Weiner) 合編的《了解政治發展》(*Understanding Political Development*) 一書中提到，在不同時空，人民對政治發展有不同的追求^⑦。這引申出兩個不同的推論。第一是衝突論，認為目標與目標之間必然有衝突；第二則認為目標與目標之間是互補的。衝突論者認為，目標衝突需要一套方法去解決。例如在第一個時期先發展某個目標，在下一個時期則發展另一個目標。另一種方法，則是透過政策的戰略性安排，調和似乎衝突的目標，例如在追求成長之餘也兼顧分配的經濟模式 (growth with distribution)。

無可否認，我們從傳媒看到的政治現實是衝突多於合作。但我們很少會了解到政治合作或衝突背後的價值判斷。在學術上，當今有很多關於發展中價值先後次序的爭論。達爾 (Robert Dahl) 曾經說過，我們應該先發展容忍政治競爭和政治反對的文化。這方面成熟後，才去發展普遍性的政治參與^⑧。賓德和白魯恂則提到政治發展的危機，他們認為應該先解決政治認同的問題，然後才解決政治參與的問題會比較好^⑨。

但我們應該怎樣評估發展的價值？怎樣的發展取向較為可取？回答這些問題，我們需要標準。我們不能認為所有變化都是發展。如果「發展」這個詞語隱含了進步的意思，那我們必須先有一個評斷進步的標準。不同人對這個標準一定有不同理解，但卻都預設了「為誰發展」這個問題。而我則認為，為了人的發展，是所有政治發展的最重要標準。

發展的進步觀必須定位於人的尊

當今有很多關於發展中價值先後次序的爭論。達爾說過，我們應該先發展容忍政治競爭和政治反對的文化。這方面成熟後，才去發展普遍性的政治參與。賓德和白魯恂則提到政治發展的危機，他們認為應該先解決政治認同的問題，然後才解決政治參與的問題會比較好。

我對自由民主的發展的看法是，在自由保障個人自主的同時，確認彼此之間的自主和尊嚴的平等是非常重要的。這種對自主權和尊嚴平等的承認要能夠突破社會疆界才是政治發展的巔峰。換言之，大家對生命共同體的建構及認同，會逐漸從家庭開始不停擴大；在這種不斷擴大的推移中，「個人」對「別人」的自主權和尊嚴的承認，最終變成普世的思想與實踐。

嚴的保障。政治牽涉眾人的公共生活，要大家在集體生活中活得有尊嚴，便必須有高尚的倫理準則，而政治發展則是這些準則的實現。功能的專業化及結構的分化，縱然提高了執政者的管治能力，卻未必保證大家活得有尊嚴。一個獨裁者或許擁有強大的管治能力，卻只會帶來更多的生靈塗炭。我認為，人的價值的位階提昇，才是政治發展的最終之義。

這裏可以順帶一提，80年代末和90年代初有關歷史終結的討論，以及由物質主義到後物質主義的文化轉向的思潮梗概。福山 (Francis Fukuyama) 在1992年出版了《歷史的終結及最後一人》(*The End of History and the Last Man*)^⑩，這本書是他在《國家利益》(*National Interests*) 期刊發表的一篇文章的擴充。他在該篇文章中說，過去十多年見到第二和第三波的民主發展，自由和民主似乎已經打敗了世界上有史以來所曾存在過的其他意識形態和政府制度。因此，自由民主成了普世的政治價值，政治的歷史到此應該無法再發展下去。在這樣的意義底下，歷史已經終結了。歷史終結的主要含義是甚麼呢？它首要的問題是，我們是否要把人類歷史看成一完整的歷史，而這歷史又是有其自身的發展形態？答案若是肯定的話，我們便可解釋，為甚麼在二十世紀，世界上的政體逐漸趨向自由民主。這個趨勢，福山認為有兩個主要原因。第一個是經濟方面的。由於資本主義席捲全球，帶來經濟生活的富足；第二個則是人類對承認 (recognition) 的追求。人跟動物不同之處，在於人類為了生存以外，亦需要其他人的承認。當人發展到一定階段，便會爭取承認 (the struggle for recognition)。承認不是物

質的東西，而是精神上的東西，是在人與人之間的關係裏追求的。

由此便帶到有關後物質主義和文化轉移的討論。英格哈特 (Ronald Inglehart) 發現，在比較進步的西方國家裏，市民的文化觀念逐漸離開了物質方面的追求，而轉向非物質方面的追求，例如環境保護、個人成長、個性發展等精神上的價值追求。這些社會都已脫離了物質匱乏的時代，溫飽無憂，經濟生活亦有長足的進展，因此可以追求精神上的價值^⑪。

由此可以引申出我對自由民主的發展的看法。我認為，在自由保障個人自主的同時，確認彼此之間的自主和尊嚴的平等是非常重要的。再者，這種對自主權和尊嚴平等的承認要能夠突破社會疆界才是政治發展的巔峰。換言之，大家對生命共同體的建構及認同，會逐漸從家庭開始不停擴大；處理眾人之事的政治，從家族、部落／城鎮、民族、國家、區域的整合，到「世界村」這種時空的推移中，「個人」對「別人」的自主權和尊嚴的承認，最終變成普世的思想與實踐。

政治發展由是變成關於價值方面的尋求，例如自由、平等、被承認等等價值。在追求這些價值時，人與人之間的關係可能是合作，亦可能是衝突。這些關係的調適，使我們逐漸形成生命的共同體。這個共同體的範圍，由小到大，到最後是普世間人與人之間的互相承認、互相尊重，以及共同價值的追求。這便是我一個基本的政治發展觀。它一方面解決價值尋求的問題，另一方面解決政治認同和共同生活的疆界的問題。疆界愈來愈擴大的時候，表示我跟他人的社會政治關係，愈來愈普世化，最後全世界的人都是兄弟姐妹，世界大同。

這個圖像當然太理想化。回到香港當下的社會，我們見到香港經歷了戰後幾十年的拼搏，社會、經濟都已經愈來愈現代化。我們已經越過了只追求物質生活和生存的階段，政治上亦已擺脫了殖民統治的半奴隸式的枷鎖。今日我們已經進入了追求生活素質，精神價值位階提昇的時候。難道我們不應該把我們對政治發展的看法，調校一下嗎？我們現在不再是爭個你死我活，而是要爭一個新的生命共同體的時候。我們應嘗試思考，由歷史所顯示出來的香港的存在意義，到底何去何從。香港的近代史，是一部由掙扎求存，過渡到追求自主的歷史。掙扎求存的歷史，是「救生艇」、「借來的時間、借來的空間」的歷史。爭取自主的歷史，則由80年代開始，它是「一國兩制、港人治港」的歷史創造。

香港人——尤其年青的一代人——已不是殖民地式的旁觀者。謝君才所編的《我們的地方 我們的時間》^①，便表達了香港青年學者對政治價值的訴求。我們參考呂大樂的〈思想「九七前」與「後九七」香港〉這篇文章，便可以看到香港如何由一個求生存的歷史，到求被承認、求自主的歷史。回歸的時候，領導人說香港人從今以後當家作主。董建華先生在第一份施政報告也說，我們已經站起來了，要背靠祖國、面向世界，以主人翁的地位，塑造香港的未來。年青一代對香港的歸屬感也愈來愈強，權利意識在過去二十年更不斷增長，再加上《基本法》中確定的政治機會，在在加強了香港人追求承認、追求主體地位的動力。

我認為，在我剛才所說的認同視野擴張 (widening horizon of identity) 的概念之下，認同香港與愛國是一致的。香港追求承認和自主，會隨着香港人的認同擴大，使得愛國與不愛國

的爭論最終達到一致。這個一致亦可以從香港的歷史裏得到印證。有歷史以來香港就是一個充滿矛盾的地方；香港的政治實踐也夾雜了許多矛盾。香港的存在之妙，就是在夾縫裏發展出獨特的、包括多元價值的生存辦法。這個獨特的生存方式，也包括了民族主義和愛國思想。由台灣歷史學家所寫的《香港人之香港史 1841-1945》一書^②，披露了許多香港特有的民族主義的史料。在香港的近代史裏，處處見到香港人追求中華民族的理想，致力推翻封建帝制，並透過政治制度的現代化，富國強邦，爭取更大的民族幸福。剛才提及的那本香港史書，便詳細解釋了香港的知識份子，當年如何以獨特的方式和論述，對中國的維新運動作出貢獻。大家應該不會

香港的近代史，是一部由掙扎求存，過渡到追求自主的歷史。爭取自主的歷史，由80年代開始，它是「一國兩制、港人治港」的歷史創造。我認為，認同香港與愛國是一致的。香港追求承認和自主，會隨着香港人的認同擴大，使得愛國與不愛國的爭論最終達到一致。香港的存在之妙，就是在夾縫裏發展出獨特的、包括多元價值的生存辦法。



香港的法治、交通規劃、土地政策和市場管理，都成為中國現代化的重要參考。如果沒有香港作為借鑑，中國大陸在過去三十年的現代化發展可能會沒有今天那麼成功。我希望，中央政府可以讓香港先行一步，發展出一套獨特的、現代化的政治制度，使香港再次憑藉她的獨特性，為祖國的政治文明作出另一重要貢獻。

忘記國父孫中山先生那種獨特的愛國實踐。

如果沒有香港獨特的發展模式作為借鑑，中國大陸在過去三十年的現代化的追求，可能會沒有今天那麼成功。香港的法治、交通規劃、土地政策和市場管理，都成為中國現代化的重要參考。

最近中國開放了自由行之後，知識份子和非知識份子來到香港想知道的，以及希望香港不要消失的，正是香港的獨特性，特別是香港的自由和秩序。他們覺得香港和內地很不同，希望我們珍惜這些不同之處。

我個人希望，在全國層次還未能實現民主，但在地方層次可以有的現實情況下，中央政府可以讓香港先行一步，發展出一套獨特的、現代化的政治制度，使香港再次憑藉她的獨特性，為祖國的政治文明作出另一重要貢獻。國家主席胡錦濤先生昨日發表講話，他花了很多篇幅，強調多樣性的重要。他說：「一個音符不可能譜出一曲優美的樂章。」我聽後感觸良多。但願香港這個代表多樣性的音符，能夠對中國一曲優美樂章的譜奏，作出應有的貢獻！

2006年4月22日

整理：盧浩文、周保松

註釋

① Talcott Parsons, *The Social System* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1951).

② Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown & Co., 1966).

③ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

④⑤ Leonard Binder et al., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1974).

⑥ Lucian W. Pye, ed., *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), 13.

⑦ Myron Weiner and Samuel P. Huntington, eds., *Understanding Political Development: An Analytic Study* (Boston: Little, Brown & Co., 1987).

⑧ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

⑨ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992).

⑩ Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1997).

⑪ 謝君才編：《我們的地方 我們的時間》（香港：牛津大學出版社，2002）。

⑫ 蔡榮芳：《香港人之香港史 1841-1945》（香港：牛津大學出版社，2001）。

關信基 1972年獲慕尼黑大學政治學博士學位，後任教於香港中文大學政治與行政學系，並曾擔任系主任，直至2006年退休。主要研究領域是政治文化、政治參與和政治發展，特別是香港政治研究，其成果受到中外學界重視和好評。從1988年起，關教授同時擔任香港中文大學中國研究服務中心主任，該中心是研究當代中國最重要的資料和交流基地，關教授從系裏退休後仍為該中心主任。今年關教授出任新成立的香港公民黨主席，推動香港民主政制的建設。