

# 社聯政策報 Policy Bulletin

2008年11月 第五期

## 香港需要一個 公民社會政策嗎？

# 目錄

## 編者的話

## 焦點

建立香港公民社會政策的重點議程

## 專題訪問

香港是否需要一個公民社會政策？－

訪問港大公民社會與治理研究中心主任陳祖為教授

## 分析與觀點

香港需要怎樣的「民－官」互動? ..... 林輝、岑家輝@Roundtable

全面發展公民社會政策－讀「從諮詢到公民參與－優化香港政府決策及管治之道」報告後的反思 ..... 黃健偉

Engage, 抑或 not engage? ..... 王慧麟教授

公民社會導向的「新政治」 ..... 張炳良教授

## 國際比較及統計

## 社聯政策報 Policy Bulletin

### 編者的話

「香港是否需要一個公民社會政策？」這是涉及香港長遠社會發展的一個重要命題，因為回歸十年來，港人的公民參與意識高漲，市民對於政府的政策制訂及政策推行成效，比以往更為關注、參與的訴求亦更為明顯。相對而言，政府的管治及施政，卻面臨前所未見的挑戰，公民及公民團體對政府提出猛烈的質詢及質疑，但政府卻沒有任何有效的政策和措施，善用公民社會的智慧及力量，合力推動社會發展。

2003年七一遊行之後，問責官員以至特首董建華下台，不少人認為所有管治問題就能解，發展至今，政府在管治和施政方面的老問題，仍然普遍存在，充份凸顯有關的管治問題，乃深層次的制度問題。若不盡快探討政府與公民社會在制度上的關係，上述的問題將會困擾香港社會發展。今期政策報，以「香港是否需要一個公民社會政策？」為題加以探討。

首先，我們請來本地著名公民社會學者陳祖為教授，為我們對上述議題作基本的定義，即為何要討論公民社會政策及何謂公民社會政策。陳教授指出理論上公民社會政策的四大要素，但對於香港是否有條件建立這種政策，陳教授一方面寄予期望，一方面又觀察到一些根本性的限制，其中主要包括政府的意願、公民社會意願及內部的一些阻力。

就政府的意願方面，Roundtable的林輝及岑家輝以政府的公眾參與政策，探討民、官之互動機制，如何從殖民時代的諮詢制度，走到現在這個十字路口：政府應如何面對多元、動員能力強、但尚未有途徑參與政策制定的公民社會團體。

從智經研究中心發表的研究報告出發，黃健偉假設政府有意願，從報告建議的公眾參與機制，探討落實的可行性，當中探討了一些公民社會內部組織與政府的公眾參與機制如何協調的具體問題。

接著王慧麟就開始探討公民社會如何處理在香港現實政治對立中的一個核心矛盾：參與建制還是抗拒建制。

從上述各種懷疑和矛盾中，張炳良教授把公民社會政策的論討，放在一個管治的論述中，認為政府應該採取進取的公民社會政策。張教授更提出要發展「政府在社會」、「社會植根性」，與公民社會共同承擔社會的管治。

各篇文章雖然各有立論，討論重點亦不盡相同，但卻充份印証陳祖為教授的對現時香港是否有成熟條件制定一套完善的公民社會政策的見解：政府意願不足，公民社會亦未有足份準備，但有關的政策討論及準備工作，必須由現時開始。陳教授提出，現在應該提出一個「發展性政策藍圖」，讓政府和公民社會作出充份準備，慢慢發展出一套合乎香港社會發展的公民社會政策。

## 社聯政策報 Policy Bulletin

### 焦點：建立香港公民社會政策的重點議程

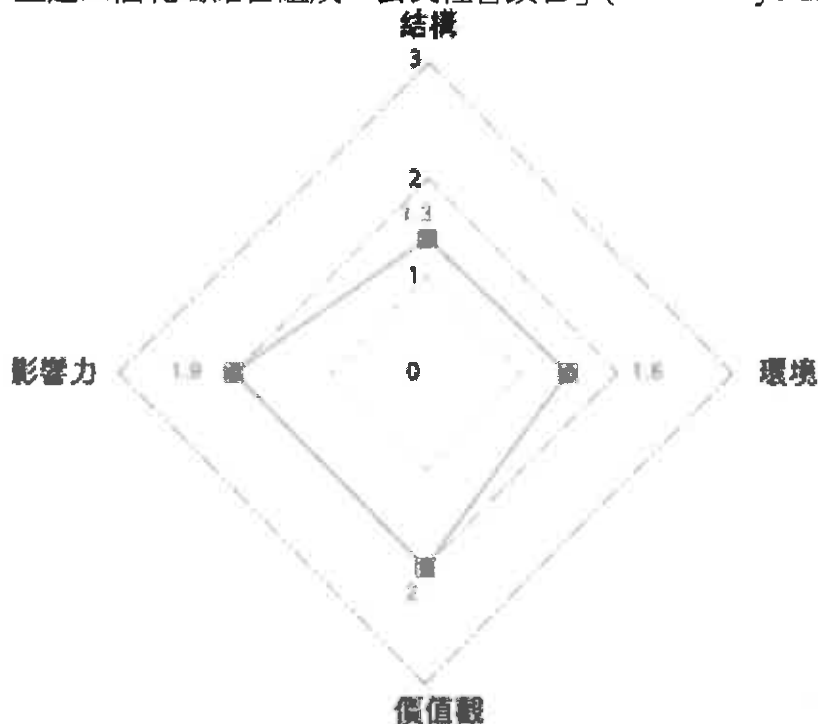
社會人士普遍認為，香港的公民社會在回歸後日趨活躍，在監察政府和政策倡議上扮演更積極的角色。若我們採納一個廣義的角度去界定「公民社會」為市民自發組織或參加的非官方、非牟利團體或活動，則可見香港的公民社會團體（以往多稱之為志願團體）早於戰後已經萌芽，並在六、七十年代開始推動社會改革。經過這些年來的發展，香港公民社會已經建立了一定的基礎。雖然香港的公民社會團體堅持其社會價值和理想，在反映社會意見、評論政策、設定社會議程等範圍不斷作出努力，可是公民社會團體所能發揮的影響力仍受限制。

#### 香港公民社會發展的現況評檢

香港社會服務聯會於2006年公布的「公民社會指數」研究報告分析指出，香港的公民社會具備了充份的活力但卻組織鬆散。而智經研究中心一項關於公眾參與的研究亦顯示，現時政府的公眾諮詢模式已經無法全面掌握社會不同階層的意見，建議在政策制訂過程中建立一個公民參與架構及守則。由此兩個報告的結果可見，要提昇公民社會的能力需要更完善的架構和制度，訂立公民社會政策可能是其中一個可行的方案。審視香港公民社會的現況，並與海外的公民社會比較，或有助了解公民社會政策是否切合需要。

社聯的「香港公民社會指數」透過四個範疇(dimensions)探討公民社會，包括「結構」、「環境」、「價值觀」以及「影響力」，按照研究報告結果，香港公民社會雖然充滿動力，然而結構鬆散。

上述四個範疇結合組成「公民社會鑽石」(Civil Society Diamond)



香港公民社會的優勢在於：

- 熱衷推動「平等」的價值觀

- 積極回應社會需要、扶助弱勢社群、提供服務
- 香港的經濟、政治環境、法律制度、政府與公民社會關係可算理想

概括而言，香港公民社會(包括公民社會團體)存在下列各項弱點：

### 1. 公民社會結構鬆散

- 資源匱乏(包括人力、財政、技術與基礎建設等)
- 較少聯會組織、支援系統、溝通平台不多，所以團體之間聯繫不足
- 組織架構與透明度皆有待完善

### 2. 公民社會的角色定位、影響力

- 市民的公民活動及義務工作參與率不足、捐款金額比率也欠理想
- 因應組織性質與關注事項各異，公民社會團體參與政策制定的程度參差不齊
- 部分服務團體在財政上倚賴政府資助，偏重提供直接服務，在政策方面的影響力受到限制
- 欠缺一套有關非牟利或慈善團體的合時法規

## 香港公民社會的優勢與弱點

香港公民社會強項：「價值觀」及「影響力」

「價值觀」是香港公民社會表現最突出的部分(2分)，公民社會對推廣重要社會價值不遺餘力，在倡議非暴力、包容、扶貧、兩性平等以至可持續發展環境各方面均有不錯的表現。對比其他已發展國家，香港的得分略遜於意大利、德國、南韓和台灣等國家／地區，主要原因相信是後者的公民社會在推動民主方面比香港更投入，而且民主發展亦比香港成熟(南韓與台灣更因其歷史背景而較著重民主發展)。雖然公民社會貪污舞弊情況罕見，但其透明度卻有待進一步改善。

「影響力」(1.9分)亦是香港公民社會表現較好的部份，公民社會在回應社會需要，以及鼓勵弱勢社群維護自己權益(特別是邊緣社群的需要)頗見成效；此外，在反映社會意見、教育市民、設定社會議程等範圍亦有不俗表現。不過，公民社會在促進商界問責方面成效不彰，公民社會團體對於社會政策及公共財政的影響，亦因應組織性質與關注事項各異。部分已發展國家(例如德國、意大利及南韓等)的公民社會比香港更能發展「影響力」，因為她們在建立市民組織集體行動的能力以及在監察政府和影響政策方面比香港突出。

香港公民社會弱項：「結構」及「環境」

「結構」是香港公民社會鑽石四個範疇中最弱的一環，只有1.3分，屬於不合格分數。

事實上，在組織的層面，香港較少有公民社會的聯會組織或支援機制，所以公民社會的結構較為鬆散。過去幾年，基於亞洲金融風暴與政府削資，公民社會團體的財政、人力、科技及基礎建設等方面都受到不少壓力，資源頗為匱乏。在參與層面，公民社會活動、義務工作以至集體社會行動的市民參與比例都不高，個人慈善捐獻金額亦未如理想。若以荷蘭作為「結構」範疇方面的成功例子(得分為2.1分)，可見充足的聯會組織、強大的支援系統和國際網絡，加上資源配合、市民積極參與是建構公民社會組織性的重要元素。

香港公民社會的「環境」只有1.6分，顯示該範疇有待進一步改善。

雖然香港具備發展公民社會的某些基本環境因素 - 穩定的經濟、政治環境、法律制度 - 但這些

條件仍不能促進其發展。參看其他國際例子可知，公民社會環境較理想的地方(例如荷蘭、北愛爾蘭、德國及台灣)一般都有已發展的民主政制，市民的自由和權利受到法律保障，而且政府與公民社會之間維持正面的關係。現時，香港市民的自由尚未得到全面的保障，而且民主發展步伐緩慢，對於公民社會的長遠發展造成一定的障礙。另外，市民間的互信程度不足、公益精神不足、商界對公民社會缺乏支持、傳媒出現自我審查等，這些因素亦不利於公民社會的發展。

整體而言，香港公民社會可說充滿動力，然而結構鬆散。後者可以從不完美的組織架構、以及團體之間缺乏溝通反映出來。至於公民社會的動力，在於其努力不懈，回應社會需要，以及鼓勵弱勢社群維護自己權益，更就此取得不同程度的成果。此外，公民社會在推廣重要社會價值方面亦不遺餘力。

### 公民社會政策：四個核心問題

「強」與「弱」並無絕對，如果把香港公民社會的強項和弱點，放在香港社會發展的遠景看，強項如果沒有得到適當的發掘和運用，亦可能構成對社會整體發展的衝擊。

#### 問題一：政策意願

整體而言，香港公民社會努力不懈回應社會需要和推廣重要社會價值，取得不同程度的成果。不過現時政府對於公民社會的力量，沒有很正面的態度，很多時認為公民團體「制造事端」、「不切實際」等等。公民社會的這些倡議工作，對社會產生甚麼效果，視乎政府深層次的政治意願。政府現時是否有這樣的一種意願，去發展與公民社會的關係呢？以政府現時對公民社會的取態而言，一個公民社會政策能否真的誘導公民社會的潛在能力，對香港社會發展作出貢獻？

#### 問題二：自強意識

公民社會是否應只停滯在堅守社會價值的「道德高地」之上，在公民社會的整體結構和政策環境建設是否應該認真思考一下呢？要想香港的公民社會得到持續發展，並使其能夠更深入、更積極地參與政策及社會發展，難以單靠公民社會本身的努力，有利公民社會政策環境，亦可能同樣重要。

#### 問題三：政策目標

如何確保公民社會政策能保持公民社會的既有強項，並補足它們的不足呢？

一個公民社會政策，有可能營造有利公民社會發展的環境，亦有可能增強政府的監控(例如透過控制申請撥款資助的機制、註冊資格等)，使公民團體淪為橡皮圖章或政治工具。從正面看，公民社會政策理論上可以通過以下各方面去彌補香港公民的弱點及完善其優點：

- 制定發展目標及方向
- 訂立法律框架及監管機制
- 建立組織網絡
- 建立有系統的規劃和資源分配機制
- 清楚界定政府和公民團體的角色和關係
- 提供相關支援及培訓

但從現實角度看，政策的目標與執行對於公民社會有深遠的影響，當中其實還有一些大前提需要細仔的考慮。公民社會的特色在於其自發性及靈活性，在香港的現實政治環境中，過度的規管會否令公民團體無所適從，甚至望而卻步呢？政府如何制訂和執行相關政策才不至使政策變成它的監控工具？

#### 問題四：監察

在沒有民主政治的香港，制訂一個公民社會政策是否合適？事實上，香港的自由和民主並未得到全面的發展，市民對政府的監管仍受到一定的限制，在這種情況下，制定公民社會政策又應

否單純透過法律或政治途徑處理呢？香港市民能否有效監察政府的行動，使這樣的一個政策更有利公民社會發展呢？當中的細節仍有待逐一探討，方能釋除各持份者的疑慮。

## 社聯政策報 Policy Bulletin

### 香港是否需要一個公民社會政策？

- 訪問港大公民社會與治理研究中心主任陳祖為教授  
訪問整理：黃健偉

問：香港是否需要一個公民社會政策：為何這是一個重要議題呢？

答：在董建華管治的年代，政府施政出現很多管治問題，社會不同人士都不斷表達各種訴求。當時華盛頓郵報(Washington Post)更以示威之都(City of Protest)來形容香港的情況。香港的公民及其意識開始抬頭，2003年七一遊行後，情況更為明顯，亦是從那個時候開始，公民社會(Civil Society)這個名詞開始流行。當時的公民社會團體，無論是它們關注的議題，還是它們對議題關注的深度，都與以前不同。可是，當時的特区政府，在面對這種新的社會政治環境時，仍然以為可以以一些舊思維和方法，去處理公民社會和它們的訴求。所謂舊的思維和方法，不外是把公民社會按其議題歸類到不同的界別，然後再逐一處理。其後發現當時的公民社會提出來的議題，並非以往的界別框架可以把它們歸類，公民社會對議題的認識，亦超乎政府的想像，政府某些人士開始覺得不能以以往的手法來應付它們。從政府的管治角度，他們非常關注應該如何認識公民社會（包括它們的價值取向、立場、觀點等等）、如何應付或處理公民社會、如何有效吸納它們的意見以提升管治水平和認受、及如何讓公民社會參與政策制定等。

另一方面，公民社會雖然提出很多新議題，而且展示很大的能力參與有深度的討論，在社會上的聲音亦非常響亮，但很多時顯得比較雜亂。對公民社會而言，很明顯它們期望有更大的空間、更深入地參與政策制定，但它們如何組織自己、如何有效提出自己的觀點、主張、以及解決問題的方法，也是它們需要面對的課題。面對這種處境，以現時的政策框架及行政程序而言，根本難以滿足兩者的期望，一個公民社會的政策能否有效地滿足雙方的期望，以致促進社會整體發展，是一個必須慎重思考的命題(Problematic)。政府和公民社會雙方必須要面對這樣的一個命題，認真思考彼此之間的關係。

問：何謂公民社會政策？

答：一個公民社會政策，是政府有系統地界定其將如何與公民社會交往，以達到某一些目的，這些目的，不單是政府一己的目的，而是關乎香港社會發展的目的。參照西方民主國家的經驗，一個公民社會的政策，當中必須包括四大元素：

1. 一套有關公民社會的完整法律，其中須包括：

- 甲、界定何謂公民社會和公民社會團體
- 乙、按定義界定公民社會團體或參與人士的合法權利和義務
- 丙、它們應該怎樣獲得這些權利和實踐這些義務

這裏必須強調的是，我們不一定要假設這樣的一套法律，是用來「監控」公民社會，我們應該從公民社會的問責性來看它的作用，因為公民要支持某些團體，實踐某些會發展理想，也必須要對這些團體增加瞭解。法律要求公民社會團體披露資料、制定獨立核數報告等，是合乎公民社會的基本價值取向的。當然，也不排除在某些情況下，這些法律亦有可能淪為政府的監控工具。我們要爭取的，肯定不是一套監控工具。

2. 政府和公民團體的協議，設定協作、協商及對話機制。當中包括雙方所秉持的價值觀、原則、理念等等，有些可能是大家不盡相同的，應該要互相尊重，有些是大家共同相信的，也應該訂定，作為促進日後對話和參與的一些共同基礎。



3. 合作守則、內容、以至項目。這涉及一些運作上的原則和內容。有很多社會或社區的工作、服務，往往不是由政府直接推行的，當中必然涉及政府如何邀請公民社會團體協助推行，於是必須要訂定一些雙方合作的形式（是政府委託進行項目、資助關係、合夥、還是何種形式的關係）。過往，這個部份一直由政府主導，甚至全權控制；但想理做法，應該是雙方在互相尊重之下協商出來的，才可以得到大家的認同。
4. 政策如何扶助公民社會團體。這涉及幾方面：首先是資源，無論政府自己資助、撥款，還是以政策誘導某些基金的成立，或是提供配對資金(matching grant)，政策應該說明政府如何在資源上提供協助。其次是能力提升，包括各方面與公民社會團體運作的核心能力培訓等。這些扶助，必須公平、公開，不能親疏有別，向某些團體傾斜，並最好由一個獨立的非政府機構負責這些工作。政策的扶持，其中亦包括如何促進不同類型公民團體的發展，作為政府，某些團體即使是長期挑戰政府的管治，但它們的生存必須受政策和法例的保護，公共資源亦應在同一套透明度高的制度下，為不同的團體提供機會。

港大協助智經進行的有關公民參與的研究中，提出四大項建議，均與有利公民參與的條件有關，內容與剛才說公民社會政策的內容，部份是有重疊的。公民社會政策雖然不一定與公民參與政策有直接關係，但更多協助公民社會發展的政策，對公民參與會有正面的影響。

問：由政府制定公民社會政策是否引狼入室？

答：先不談香港的政治環境，一個公民社會政策，本身是中性的：要求一套法律、一份協議、一些運作守則、及一些政策扶持，理性上沒有問題。當然，一套法律，它可以是一條惡法，如果是惡法(Bad Law)，不如就不要法律。

在香港這個環境而言，首先要關注的，可能不是公民社會政策是否會變成監控公民社會的工具，而是政府有沒有意欲去制定公民社會的政策。如果按照剛才我對有關公民社會政策內容來分析，就我個人的觀察所得，政府暫時沒有這個意願要制定一套法律，也沒有意願與公民社會發展一份協定。如果它有這個意願，市民亦有理由擔心這個政策會否造成對公民社會的監控和箝制，不過，我沒有水晶球，很難預測。一直以來，政府對公民社會都採取不信任的態度，部份官員甚至採取敵視的態度，即使不是視公民社會如洪水猛獸，亦只會以消極的兵來將擋方法處理。至於合作守則，有關細節是從協議而來，如果沒有協議或協議不理想，合作守則無從說起。反而，就扶助公民社會方面，政府曾經有一點點的意願，提升公民社會團體的能力。政府在社福界推行的整筆撥款制度，是順應世界潮流，本欲讓團體有更大的能力、更高的自主去履行其服務公眾的理想和計劃，承擔更多政府的職能。政府亦希望團體有能力在管治、管理、問責等方面，可以做到某種的水平。如果團體最終能夠做到自己有能力籌款、自己有能力推廣宣傳，其實都是一個很好的發展方向。所以最初社署曾經組織一些工作坊／訓練，準備這些團體面對新的環境。只是到落實政策的時候，出了各種問題，以致團體的能力未提升就已經遭受各種衝擊。

考慮到香港的實際環境，我同意現時未必是合適的時候，由政府制定一個公民社會政策，但這樣的一個政策命題，必須要提出；因為在這個政策產生之前，政府和公民社會在各方面都要有所準備。政府方面，當然須要更大的接納公民社會對社會發展的積極意義，公民社會其實亦須要以開放和積極的態度，面對其自身的某些不足。如果將來的政策，要涉及對公民社會及他們的活動內容下定義，那公民社會自身總不能不開始把自己能力，如管治、問責、公開透明度、自律等等，作進一步提升，若現時不起步，一旦政府要制定政策的時候，有關這些定義的話語權便會落在政府手中。公民社會團體如果不作準備，對自己的長遠生存亦有不利影響。例如籌款，除了一些知名的大機構外，其實中小型的機構正處於一種困難的情況，界內如果不提高透明度，向外界提供更多資訊，市民不會隨便捐助，這將直接影響公民社會團體達成社會目標的可能性。社會審計(Social Auditing)是其中一種方法，去增加透明度，讓公眾更了解公民社會團體

的工作和成效。

當然，公民社會亦需要重新思考自己的核心功能及如何讓公眾了解他們的工作和目標。西方公民社會的學者，歸納出一些公民社會的核心功能：

1. 表述、確立、鞏固一些社會價值
2. 促進志願參與和互助，而非只依靠政府、專業
3. 服務提供，解決社會問題
4. 社會創新，包括創業、領袖、倡議的工作等，站在社會最前線，領導社會發展。

公民社會如果側重於上述某一方面，都會有問題，例如，如果一個團體只著重服務提供，則容易變成政府的行政伸延，如果側重於倡議，則可能只懂抗爭而不能提出有效解決問題的方法。

其實，香港市民或輿論對非政府機構可算是友善，仍覺得它們都是「做好事」。但如果有個別機構出問題，因為沒有任何行業規則、資訊公開守則、或類似的審計制度，以客觀地建立它們的公信力、問責性和透明度，隨時整個業界都會受牽連，屆時公民社會的信用就會受質疑；這種事件，外國亦有發生，例如聯合募捐(United Way)出了問題，整個公民社會界別都受到質疑，政府亦有更大條道理規管公民社會。所以，即使政府不制訂公民社會政策，公民社會團體其實亦應該思考有關行業問責的機制。

問：除了政府外，政黨、立法會議員對促進公民社會發展有何角色？

答：就政黨／立法會議員而言，它們與公民社會無論在理論上或是實際上，兩者既互相依存，又互相競爭。互相依存，因為大家都需要對方的一些力量、知識、網絡等。互相競爭，是因為大家都對對方有一點顧忌，公民社會擔心它們倡議的議題被「騎劫」或扭曲，與議員合作會很小心；議員亦擔心公民社會太搶鏡，以致令他們無法被公眾感受到他們的為民請命角色。這種張力，很難避免。如果需要改變，可能是在某些對話機制方面著手，例如現時立法會的聽証會，讓人感覺像很形式化地進行，聽証時間太短，與公民團體／市民討論不足，不利公民參與政策制訂，也削弱立法會凸顯自己作為民間與政府對話的平台。西方民主社會的議會，都開始意識到這些問題，並由議會策動一個公民社會參與的平台，讓公民與政府對話，這是值得香港的立法會參考學習的。

問：那香港是否需要一個公民社會政策呢？

答：充份考慮現時的情況，我認為最理想的做法，是制訂一個「發展性」政策藍圖。意思是政府應該按照一個路線圖，由今天開始研究、理解、思考如何與公民社會合作，讓公民社會更多及更有建設性地參與，並定下於一段時間過後制定公民社會政策。期間，不單政府要認真研究、思考和理解公民社會，公民社會自身亦應按藍圖，積極準備自己，提升自己的能力及其在公眾心目中的公信力。如果十年後，香港有普選，香港的公民社會更加需要壯大，不能原地踏步，故這個「發展性」藍圖，有助引導政府和公民社會雙方朝一個積極的方向，發展一套適合香港的公民社會政策，推動香港社會整體發展。

## 社聯政策報 Policy Bulletin

### 香港需要怎樣的「民-官」互動？

林輝、岑家輝@Roundtable

#### 一、香港諮詢制度的困窘

隨著香港民主進程在八十年代初發展，香港政府設立了多個諮詢民意的機關。政府設立諮詢委員會的原意，是希望透過委員會就特定範疇和事宜，持續向政府提供資料和專業意見，提升管治質素。可惜，在回歸十一年來，本地的行政、立法架構發展，並未能全面回應及反映社會及經濟的急速轉變。當中一個重要的問題，便是部分政府成立的諮詢委員會中，委任的成員未能全面反映社會各界所持的意見及利益。雖然政府已經盡量委任來自不同背景的人士，但是政府在委任成員的時候，仍然面對以下的問題：一個關於諮詢組織的成員組成問題。

當委員背景多元化時，委員會自然會讓激進以及保守的成員共存，但成員組合太廣泛，政府便會擔心個別成員缺乏共同語言及共同的知識基礎，難以協調不同的意見與利益。此外，如果要委員背景多元化，將意味政府必須委任那些經常作出尖刻批評的人士進入委員會。由於成員的觀點有著頗大的差異，爭拗不斷、相持不下的情況往往出現。在這種情況下，政府為了避免耽誤籌劃的進度，便會減少委任較偏激的人士任諮詢組織成員<sup>1</sup>。不過，這樣的做法，難免招致公眾批評，認為政府未能充份體恤民意，令市民懷疑香港的諮詢制度是否名存實亡。

#### 二、香港的公民組織能否有效地運作？

香港各公民組織的聲音雖然此起彼落，不過公民社會仍然難以融入建制裏面——政府對公民組織，仍舊停留在前者“諮詢”後者的階段，使公民組織未能在政策制定上作出有效的變更。當中原因包括政府與公民組織雙方對彼此的印象欠佳，因此未能達成互信。所以公民社會的聲音雖然已經透過不同的途徑發表出來，政府有否吸納及考慮、甚至認真聆聽各界的意見，大眾仍然有所保留。由於現時政府還沒有設立一個良好的渠道去吸取各界的意見，各公民組織的聲音未能有效地傳達至政府機關。有見及此，公民社會團體往往要透過示威、遊行與其他偏激的社會行動，才能成功地營造足夠的社會壓力<sup>2</sup>，把訊息有效地傳達至政府。公民社會組織原本的概念是要鼓吹「社會參與」(social participation)——提供一種渠道讓市民在制訂政策過程中提出意見，作出批評及建議，為社會提供一個監察政府以及向政府提出意見的平台，促進社會進步。不過就香港的情況而言，公民社會受政制環境的束縛，尚未能夠百分之百地實行以上的功能。

另外，由於各公民組織都有著獨立的宗旨，不同組織向政府反映的意見亦有著某程度上的差別。故此，政府對各組織的觀點，態度亦有所不同，這現象漸漸被外間評為“親疏有別”——分化了各公民社會組織間的連繫，削弱了公民社會的充權(empowerment)能力。當中的矛盾，在於與政府“疏離”的組織，大都是一直與政府管治理念相佐的組織，因此外界便會認為政府只是吸納與自己管治理念一致的進諫，而忽略了其他組織的聲音。而在“親疏有別”的陰霾下，與政府較“疏離”的團體相對於“親”政府組織，更缺乏與政府議價的能(bargaining power)、資源、及匯聚社會壓力。

在香港這種「權威性管治」(authoritarianism)的情況下<sup>3</sup>，香港公民社會的力量往往未能透過政府傳統的(conventional)諮詢制度，把民意帶到政府政策制定的過程中(agenda-setting)。故此，公民組織要透過非傳統的(unconventional)社會參與的途徑(如：示威、遊行、司法覆核)來提升與政府議價的能力，更需要匯聚社會對某項政府政策的壓力，試圖推翻政策制定過程及政府管治的合法性(legitimacy)。這些耳熟能詳的「社會參與」模式，確實是過去幾年主導著公民社會的發展。可是，這是未來公民組織應走的路嗎？究竟香港是否需要所謂的「公民社會政策」來帶領其發展？我們嘗試從智經研究中心及香港大學公民社會與治理研究中心(下稱「智經」及「中心」)共

同發表一份名為「從諮詢到公民參與-優化香港政府決策及管治之道」的研究報告探討「公民社會」的出路。

### 三、如何改善現時的諮詢制度

在「智經」與「中心」共同發表的報告中，建議政府制定一系列公民參與公共政策制訂過程的政策，其建議如下：

#### 建議1：

就制定政策的過程，建立一個公民參與架構。有關架構應包含下列元素：

- a. 強制推行公民參與的規定。任何向行政會議提交的政策建議，必須夾附對相關公民參與過程及成效的評估；
- b. 制定一套公民參與守則，讓所有參與決策的部門及機構有所依循。有關守則須列明推行公民參與的標準程序與表現指引；
- c. 有關政府部門向行政長官、行政會議及立法會提交推行公民參與的年度表現報告；
- d. 在行政長官辦公室或政務司司長辦公室之下設立秘書處，監察公民參與架構的運作情況。

這個建議強制了政府必須參考市民的提議。由於在政策建議上不單需要囊括公民組織提交的意見，更要對公民組織提議作出成效的評估，這樣政府必須認真地考慮公民組織建議的可行性以及指出建議中的利與弊。在這種情況下，政府不得不從多元角度透徹地諮詢公民意見。雖然這樣的作法比較費時，並且有機會拖延政策制定的進度，不過就能夠鼓勵公民組織及市民進行理性及具深度的政策討論和分析，使公民社會與政府建立高層次及有質素的互動，擴大政策的合法性及認受性。

#### 建議2：

採取措施，加強政府推行公民參與的能力。政府應該採取下列各項措施以提升推行公民參與的能力：

- a. 為公務員提供有關公民參與的培訓，具體內容包括推行方法、技巧與途徑、以及相關的海外經驗；
- b. 借調公務員到公民社會團體工作一段時間；
- c. 讓政務主任級別官員多吸收地區工作經驗；
- d. 投入更多資源，協助所有參與制訂政策的部門、機構與諮詢組織進行政策研究。

事實上，公民社會內都曾經提出類似的建議。若然能增加公務員和公民社會組織的接觸，雙方不但能互相吸取經驗，而且能透過日常的接觸，讓公民組織與政府部門的人士增強對對方的理解。此建議的關鍵，在於政府必須把公務員分配到各種公民組織中，在沒有“親疏有別”之嫌下，讓公務員能夠吸取支持政府以反政府的聲音。而把政務主任級別官員調派到參與地區事務時，可以讓官員貼身接觸地區事務，了解大眾日常的需要。這樣強制的做法便能增加政府與市民溝通的橋梁，以及更有效地促進公民在建制上的參與。

### 四、結論

其實，推動公民社會與政府互動的核心價值，應該是政府能夠持真誠及開放態度吸納民意、擴大政府施政的認受性，而這些都是公民參與賴以成功的關鍵。因此，政府應該在政策構思的開始階段，便引進公眾參與，並以開放、真誠的態度，與公民組織及市民進行理性討論，制定長遠合乎社會利益及讓大眾能接受的政策。不然任何政府的諮詢組織及諮詢程序，只會令社會各界投以猜疑的眼光，激化社會內部矛盾，令政府繼續背上“親疏有別”之罪名。

1 智經研究中心，2007，「從諮詢到公民參與-優化香港政府決策及管治之道」，二零零七年七月十三日。

2 同上，頁三十。

So, Alvin Y., 2002, "Social protests, legitimacy crisis, and the impetus toward soft authoritarianism in the Hong Kong SAR", in Lau Siu-kai (ed.), "The first Tung Chee-hwa administration: the first five years of the Hong Kong Special Administration Region", The Chinese University Hong Kong, p399-418.

## 社聯政策報 Policy Bulletin

### 全面發展公民社會政策 讀「從諮詢到公民參與—優化香港政府決策及管治之道」報告後的反思 黃健偉 社聯總研究主任

智經研究中心委託香港大學公民社會與治理研究中心進行的「從諮詢到公民參與—優化香港政府決策及管治之道」研究報告於去年發表後，筆者把這個報告的觀察，與同年五月，香港大學、香港理工大學、香港中文大學及香港社會服務聯會公布【公民社會指數】研究報告對照，發現香港現在極需要一個全面的公民社會政策。

根據社聯的報告，香港公民社會有活力但組織鬆散，它的活力見於其對價值及理想的堅持、對政策勇於挑戰、能引導政策討論及對社會需要的敏銳觸覺，而組織鬆散則見於公民社會之間的常設連繫不多、聯會組織或平台不足、提升公民社會能力的機構不足等。

按照這兩個報告的觀察和分析，如果政府對公民社會沒有態度上和政策上的轉變，光是一個有活力的公民社會就已足夠令政府疲於奔命；一個能力不足卻很有活力的公民社會，持份者會不斷地對政府政策提出挑戰而不能提出可行的政策方案建議，政府和公民社會在政策上只可能流於各自表述立場；加上這個公民社會又缺乏組織，則在可見的將來，整個香港社會將會停留在政府與不同團體、不同陣營的吵吵鬧鬧當中。為香港長遠的社會發展著想，制訂一個全面的公民社會政策，實在刻不容緩。

智經的報告向政府提出多項建議，以建立一個更有效的公民參與制度，包括：

1. 就制定政策的過程，建立一個公民參與架構
2. 採取措施，加強政府推行公民參與的能力
3. 採取措施提升公民社會的能力，使其在政府推行公民參與過程中發揮具效率及負責任的夥伴角色
4. 政府與公民社會商討及訂定協議，其形式類似英國的Compact(1998)以及加拿大的Accord(2001)協議，以建立有效的夥伴關係。

這些建議若能夠實行，當然對在決策過程中引入公民參與有莫大的幫助；不過，這些建議與全面的公民社會政策，仍然有一段距離。一個全面的公民社會政策，筆者認為公民參與必須：(1) 建立在一個為廣泛市民認同的政策定位及目標上；(2) 以達致最廣泛引發社會不同持份者之間的有效溝通為策略。

#### 清楚界定公民參與的目標與策略

智經的報告，其定位主要是為政府構想一個以提高管治認受性為目標而加強公民參與的制度，如果政府沒有足夠的良好意願，容易會變成以“制度化公民參與”為方法，重新包裝早年香港政府的政治吸納技倆。在新包裝下，政府吸納的不僅是低代表性社會精英，而要轉向吸納更有廣泛代表性的公民社會持份者。然而，在現時香港普遍對社會發展有高度期望、香港人對香港社會有歸屬感的這樣一個政治文化背景之下，很難想像公民會認同以提高政府管治認受或權威作為目標，相反；他們是以香港整體社會發展為目標，實際參與討論、設計及制定政策方案，及表達對不同政策方案的意見。

對於“公民參與主流化”(Mainstreaming Civic Engagement)這樣的一個策略目標肯定不夠全面，因為它未必能夠達致廣泛引發社會不同持份者之間的有效溝通。由於報告的定位所限，它只討論了公民社會如何參與政府政策的制訂過程，強調的只是公民社會與政府之間的溝通或溝通制度問

題，較少著重討論公民社會除了參與政府設立的渠道外，還有甚麼角色可以扮演？而政府又可以怎樣協助公民社會更有效的扮演這些角色？換言之，這個策略欠缺政府對公民社會本身發展的取態；政府是要利用／甚至刻意製造公民社會的結構弱點和矛盾，還是要協助公民社會提升其內部的溝通？

有效的公民參與制度，在設計推行的策略時，應清楚明白公民參與政府的決策過程，只是公民參與的一個部份；即使那是一個很重要的部份，它也不能與其他公民參與部份分割。政府的制度成功與否，仍然在於其政策和措施，如何能廣泛引發社會不同持份者之間的有效溝通，當中不但包括它如何加強與公民社會溝通，更重要的是如何促進（而不是阻止）公民社會之間的有效溝通和信任。政府需要建立的制度，應該是一個又能促進官民有效溝通又能促進公民社會持份者之間的溝通，因為後者並非一個單一的個體。正如報告指出，公民社會中有所謂傾向願意尋求共識而作出一些妥協的，也有一些希望堅持固有立場而不作任何妥協的，公民社會內部的溝通、角力、意見整合和部署、各持份者之間的有效溝通，對政府與民溝通是否有效，起著不可或缺的作用。現時政府的決策往往缺乏民意基礎，這是人盡皆知的事；不過，即使有時民意在政府一方，最後政府得到的往往是“慘勝”，為甚麼呢？這正因為政府只重視“民意在己”這一結果，忽略民意在民間的建立過程；政府得到的民意支持，往往只是數字上的民意結果，透過媒體報導或學術調查所得的意見；這種民意是仍然處於未經過解釋、討論、游說、角力、妥協、整合等過程的、沒有社會基礎的民意。真正有社會基礎的民意，不是攏統的市民或輿論聲音歸納，而是政府與公民社會內部有不同團體（或個人）及公民社會團體與團體之間，經過互相游說、爭持和尋求共識的過程而尋求的一種社會共識。換言之，政府決策要建基於民意，那是基本要求；但香港發展至今天，這種民意必須建立在一種實質的社會基礎上，這個社會基礎，就是著名社會學者Robert Putnam所說的社會資本，也是公民社會指數顯示香港最薄弱的、最需要建立和發展的公民社會結構。（註：Putnam所指的社會資本，其實大致是指個人與團體之間、團體與團體之間的關係，這些關係，正是公民社會指數所指的公民社會結構）報告雖然經常以公民社會一詞作概括性分析，但肯定認同公民社會當中的多樣和多變性，關鍵在於政府能否充份考慮和認同公民社會的多樣和多變性，作出全面的政策配合。

香港政府對公民社會的發展，一直都是沒有政策的，亦不覺得需要有這麼的一個政策。早年香港政府仍能與一些公民社會團體保持良好的合作夥伴關係，但近年政府對大部份公民社會團體基本是採取不信任態度，公民社會所建立的、有能力建立和加強的社會資本，多被視為對政府管治的挑戰，筆者從幾方面觀察到政府對公民社會的不信任：(1)對一些有能力整合民間意見、提升公民社會團體能力、發揮平台作用的中介團體的支持不斷減少；(2)在推行一些政策和措施時，往往因為著眼於有利政府管治和縮減開支，忽略政策對公民社會凝聚力的蠶食，因而犧牲了一些來之不易的社會資本；(3)對一些以政策倡議、幫助弱勢社群發聲的基層或中介團體或工作項目，政府的態度更趨保守，忽略不同團體、不同層次和不同手法的政策倡議，對整個公民社會生態及對政府與公民社會有效溝通產生的不同社會政治作用。

### 發掘公民社會的社會政治作用

其實，即使政府的用意，只是短視地把重點放在為公民社會提供在建制內的參與渠道，但如果政府能仔細和客觀分析，不難發現這種思維與它要解決的管治和政策認受性的目標，存在著很多的矛盾，有待解決。這裏舉一個例子說明：智經的報告第xxviii頁指出，要全面“研究公民參與，必須從兩個層面入手，包括在諮詢委員會內部進行的「委員會參與」(committee engagement)，及透過諮詢委員會對外進行的，開放予普羅大眾的「公眾參與」(public engagement)。”第xxxv頁又指出，“...委員會參與的精神在於積極討論並尋求共識，而非無止境的爭拗與衝突。諮詢組織要取得成效，其成員必須態度開放、文明理性、願意聆聽、認真對待他人意見、願意縮窄分歧並尋求共識等。對於那些激進派或堅持對抗態度的人士，透過公眾參與方式讓他們發聲，並與不同意見者交流激盪以競逐公眾認同，相信是更有效的處理方法。公開辯論的過程更有助凝聚出社會的主流意見。”這裏明顯沒有處理的問題是：如果參與委員會的意見與公眾的意見出現不協調的時候，任何擴大參與基礎的公民參與制度，對政府的決策和管

治都只會事倍功半、甚至徒勞無功。

這裏涉及參與政府委員會和參與公開辯論的持份者之間能否有效溝通的問題。首先，委員以個人新身份給予政府的意見，而非以團體代表身份參與，大大削弱了委員在公民參與溝通過程的積極功能。以專家學者身份被邀請進入委員會的個人，對委員會的討論絕對是不可或缺的，但專家學者沒有實質的民眾基礎，這是不爭的事實，他們或許能掌握主流民意，但他們與公民社會的持份者及市民沒有正規及恆常的溝通對話機制，帶來一個上情不能下達的問題。其次，現時的委員會，會議議程完全由政府主導，說明委員即使覺得有重要的社會議題須要在委員會內討論，亦沒有這樣的權利，這是一個下情不能上達的問題。專家學者參與委員會的工作時感受到的上情下達問題，對一些來公民社會業界但只能以個人身份參與的委員，或許會有類似的無奈。他們部份或工作於現有的聯會或平台，可是這些聯會或平台被政府近年的政策和措施所削弱，致使其代表性及其與基層團體持份者的對話基礎和溝通／斡旋的能力被削減；亦正因為其代表性不足，政府對其意見相對亦不會太重視，形成參與委員會的委員有時在無奈的情況下，索性採取較激進的方法，放棄委員會而參與公眾論壇和運動。

在整個參與過程中，由於委員會的意見既不能往下有效溝通，進一步整合民意，民間關注的議題、提出的政策方案及意見又不能往上傳達，致使現時的公民參與只是表面的姿態。智經報告中的建議，一方面是把公民社會參與更加制度化，另一方面又能加強公民社會團體的能力，這無疑是很好的建議，值得政府參考。不過，政府的能力和公民社會能力分別都提升，不一定就等於問題解決，參與委員會公民社會代表如果不能與公民社會的其他持份者有效溝通，問題將繼續存在。委員能否與公民社會的其他持份者溝通，並不單純是、也不應被視作為委員個人能力和意願問題，政府的政策是否能夠促進這些溝通，仍然非常關鍵。如果沒有全面的公民社會政策，超越表面化的官、民溝通，政府的公民參與制度只是徒勞。相反，謀求促進公民社會內部的社會資本建立，從基層組織一層一層往上組織、協調和整合意見，更多地發揮不同公民社會持份者的特色、組織和溝通的專長，才是政府的出路，也是長遠香港社會發展的出路。

#### 全民的公民社會政策：建立社會資本、推動社會發展

智經的報告，有很多很好的政策建議，但政府必須清楚明白，今天香港市民對公民參與需求殷切，不排除是因為他們期望以此來加強政府施政能力；但這絕對不是公民參與的終極社會目標。公民參與的社會目標，必須是為了整體社會發展，相信這亦是近年多個社會行動參與者的最原始動機。而任何推行公民參與策略，都必須能建立一個良好的政策及社會經濟環境，協助公民社會提升能力和增進公民社會內部的有效溝通，從而建立社會資本。

此外，由於有關公民社會的討論、政策及工作方法，政府一向不太理解，公民社會的社會角色，政府亦未必掌握，這對於制訂一個全面的公民社會政策或產生一定的障礙。智經報告中的建議政府與公民社會訂立協議，相當有建設性，但若政府能與公民社會持份者一同發起、研究及制訂協議，界定彼此權責，則對協議的落實更有幫助。與其到時才找公民社會協助，不如一開始便引進它們的參與。

至於具體的措施方面，只要能協助公民社會建立社會資本，輔以智經報告內的一些制度性的建議，在不久的將來，香港的政策制定和討論，應該會更有效、更開放，亦更推動政府和公眾共同為社會發展作出承擔，對香港長遠社會發展有莫大的幫助。以筆者在社福界的觀察，有三點是值得特別建議的：(1)強化現有的聯會和平台，並鼓勵成立更多的類似平台；(2)協助公民社會獲得穩定的財政收入，以支援其工作；(3)鼓勵基層團體發聲，並促進更多理性政策討論、研究和倡議的工作；(4)鼓勵公民社會在服務的創新及設計，以更合乎社會需要的方法滿足市民需要。



## 社聯政策報 Policy Bulletin

### Engage，抑或不engage? 王慧麟教授

很多論者認為，十年港人治港之後，香港隱約有了公民社會的雛型，特別是2003年7月1日五十萬人上街示威之後，公民社會成了政府的頭號敵人。但是，假如政府摧毀香港核心價值是促成公民社會的主要原因，親政府力量在2007年區議會選舉大勝，無疑對公民社會的發展打了一巴掌。究竟香港是否真的出現公民社會？假如有的話，是不是有論者誇大了公民社會的影響力呢？這引伸到另一個問題：假如一些活躍推動公民社會的民間機構（例如社福機構），接受政府資助，是不是窒礙了公民社會的發展？

公民社會在發展中國家和地區的勃興，與當時的政治體制有密切關係。在美蘇冷戰時代，東歐國家的知識分子與異見人士結合，利用文章、團體、結社、集會等方法，集結力量，不斷暴露極權政府的種種暴行，像剝洋蔥般脫掉共產政權的虛幻與謊言外衣。在一些新興民主國家如智利及阿根廷，公民社會是推動社會建設（法制、政治、治安）和反倒退的核心力量，更是捍衛社會核心價值的重要後盾。

香港可算是新興民主地區，但由於本港與上述新興民主國家的政治體制有顯著不同，令公民社會要在特區成立十年後才見輪廓。原因很多。一方面，香港政府與那些極權政權或新興民主國家相比，政治自由度比較大，司法相對獨立，而且市民對司法機關非常信任，願意接受司法機關就政治議題作出的裁決，不會動輒走上街頭，市民怨憤因此得到一定程度抒解，公民社會的發展空間變得緩慢。

另外，像公民社會這種有強烈西方民主自由思想的「舶來品」，對港人來說是可算是新興事物，正如Elaine Chan與陳祖為的研究便指出，公民社會一詞，在九七年前鮮見提及，卻在九七年至零七年之間，在報章不斷出現，而且更有增加的趨勢。兩名學者認為，特區管治不濟造成民怨，導致公民社會的興起。<sup>1</sup>

另一方面，也有人把它聯繫到社會知識水平的提高，也有人說是與本土意識有關，因為在港的移民第二、三代，已把香港當成安身立命之地，不想香港變成部分官商勾結階層的禁巒。

只是，當人們欣見公民社會的勃興時，2007年的區議會選舉中，親政府力量取得勝利，公民社會的存在似乎對反政府力量的發展沒大幫助，近期更有停滯不前的跡象。

這其實與社會上存在一種「非敵即我」的矛盾心理有關。部分倡議公民社會的人士認為，只有願意站在政權對立面的人，才算真正推動公民社會；對於提倡與政府互動的人，就被批評為妥協、被收買；對於收取政府資助作政策倡議的人，就會懷疑其收受資助的原因，質疑其組織和團體的獨立性，以至推動公民社會的誠意。由於這種心理狀態普遍存在機構上下，嚇跑了一些走中道路線的知識分子和階層，令公民社會不能像部分論者所想，成為社會的主流。

造成這種非敵即我的心理，與過往殖民地政府的「行政吸納政治」的做法，和政府資助民間機構的方式有一定關係。政府在殖民地時代最厲害的殺手鐮，就是透過公共架構和組織，把反對聲音吸納進去，在社會造成消音效應。另一方面，政府亦透過公共財政手段，掌握如社福機構的撥款大權，令領導層即使心裡不服，臉上仍要掛著笑臉迎人的樣子，接受政府「一筆過撥款」的政策。近幾年政府更有新招，就是透過一些社會政策研究撥款，分給與政府友好的大學研究中心或智庫，令掌握公民社會話語權的學者，面對學院研究撥款不足的情況下，隨時要面對生死抉擇：要不要拿政府的錢？

另外，這種矛盾心理的形成，亦與政治氣候發展有很大的關係。自九十年代初中英政爭以降，香港普遍存在一種兩極化的政治思維：泛民與親中。隨著曾蔭權政府大搞「親疏有別」，政治上刻意抬高親北京政黨和人物，更把政府推向親中陣營，加劇這種思想對立。

這種對立狀態，對民間機構很不利：其一，假如有團體在倡議政策時不夠激進，就被人狂轟，指其支持政府、為政府塗脂抹粉；其二，當其政策倡議太過虛無之時，政府沒有對此回應，這部分的研究就會被人譏為「無料到」，不切實際；其三，當政府發覺這些機構失控時，其領導自然遭到政府高層的特別照顧，輕則如當年羅范椒芬打電話給老師們「了解」情況一樣，令機構人員常常聽電話指示，重則索性換掉董事局主席，令機構的執行與管理出現矛盾，造成人事內鬥，走向衰落。

這就是現在民間機構（如社福）面對的問題：engage抑或not engage政府呢？香港政府素來總攬所有行政權力，無論是所謂一筆過撥款，抑或資助社企等措施，說到底都不是要用來推動公民社會的，只是像以往一樣，借撥款給民間機構做點事，減少社會矛盾，或「收買」反對聲音。要香港政府像西方政府一樣，透過官方撥款真心真意推動民間社會，無疑椽木求魚。

問題是，假如政府突然「良心發現」，推動第三部門，撥款發展公民社會時，民間機構就要問：我們應錢照拿，工作依舊，又砌又傾，假的當真辦，還是按過往十年的政治邏輯，以親政府損害獨立自主為由，一口拒絕呢？假如機構選擇後者的話，他們又有甚麼財政資源，憑甚麼走獨立自主的路呢？假如後者不是選項的話，又怎樣跟政府engage呢？

公民社會的壯大，不可能完全靠自己掏腰包，最重要的是調動可調動的資源，不斷壯大實力，但歸根結柢，不能單靠知識階層和本土意識等理念性的東西，更重要的仍是錢。香港社會不乏錢，也不乏窮人；不乏機構，也不乏研究；只是我們缺乏走出兩極化的勇氣，令前線人員、機構領導、研究政策人員都不斷在親政府或反政府的兩極思維之間拉扯。受政府資助的民間機構，由上至下，有沒有勇氣拋下成見，與政府玩探戈，來個假戲真做，借政府資源推動公民社會，與政府玩engagement遊戲呢？這才是眼前最重要的課題。

王慧麟為倫敦大學亞非研究學院法律系哲學博士，曾任職傳媒，現為大學教授，<<本土論述>>編輯委員會成員。

1 Chan, Elaine and Joseph Chan (2007), "The First Ten Years of the HKSAR: Civil Society Comes of Age", *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 28, no. 1, pp.77-99.

# 社聯政策報 Policy Bulletin

## 國際比較及統計

為協助各地方量度當地公民社會的狀況，並促進當地公民社會團體的合作及發展，國際組織CIVICUS於2003年起在國際社會推動「公民社會指數」研究計劃，現有超過60個國家及地區的公民社會團體或研究機構參與。

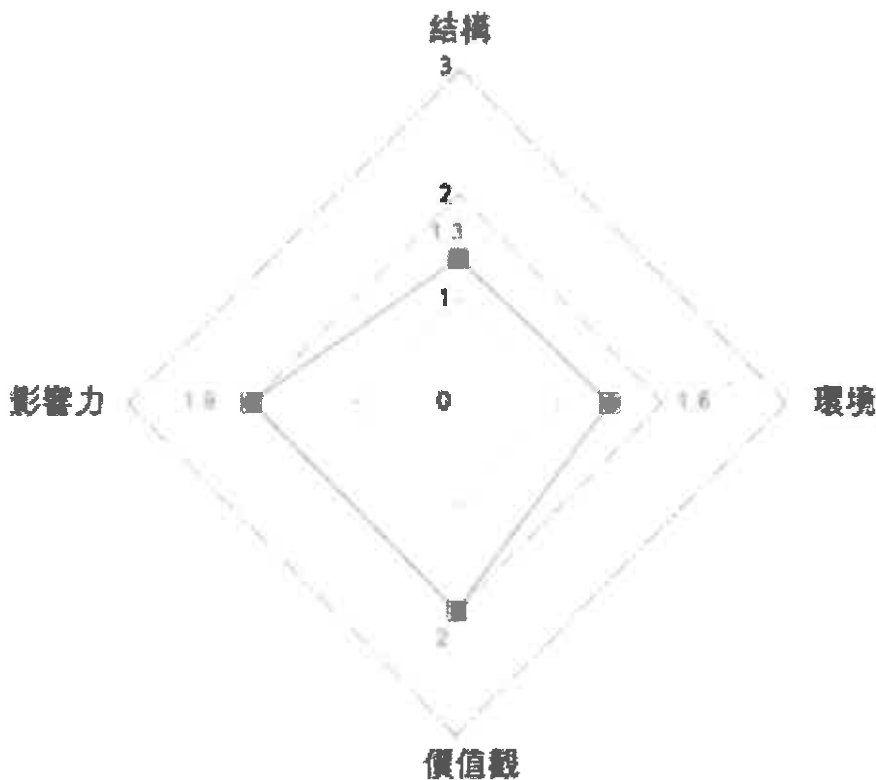
同年，作為CIVICUS成員團體的香港社會服務聯會(社聯)在香港展開了公民社會指數研究計劃，並邀請了香港大學、香港中文大學及香港理工大學的學者一起參與，合組研究隊伍。

根據CIVICUS定義，公民社會泛指「家庭、政府或市場以外，人民為相同志趣聚集聯繫的領域」。換句話說，「公民社會」是指市民自發組織或參加的非官方、非牟利團體或活動，例如康樂文化、體育、專業、勞工、社會服務、宗教、論政、人權、地區組織、互助委員會、宗親會、商會等。

公民社會指數透過四個範疇(dimensions)探討公民社會，包括結構、環境、價值以及影響：

- 「結構」涉及公民社會的內部結構；
- 「環境」就圍繞公民社會的政治、社會經濟、社會文化與法治環境等作出評估；
- 「價值」分析公民社會如何實踐與促進有利於自身成長的社會價值；
- 「影響」探討公民社會在影響政府管治與滿足社會需求方面所展現的活力。

上述四個範疇結合組成「公民社會鑽石」(Civil Society Diamond)。下圖為「香港公民社會鑽石」



### 「公民社會指數」國際比較

下表比較香港與其他八個國家／地區的公民社會指數。按聯合國人民發展指數(Human Development Index)排列，這些國家／地區和香港均屬於高發展水平。

## CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society Vol. 1 , Hong Kong 2006

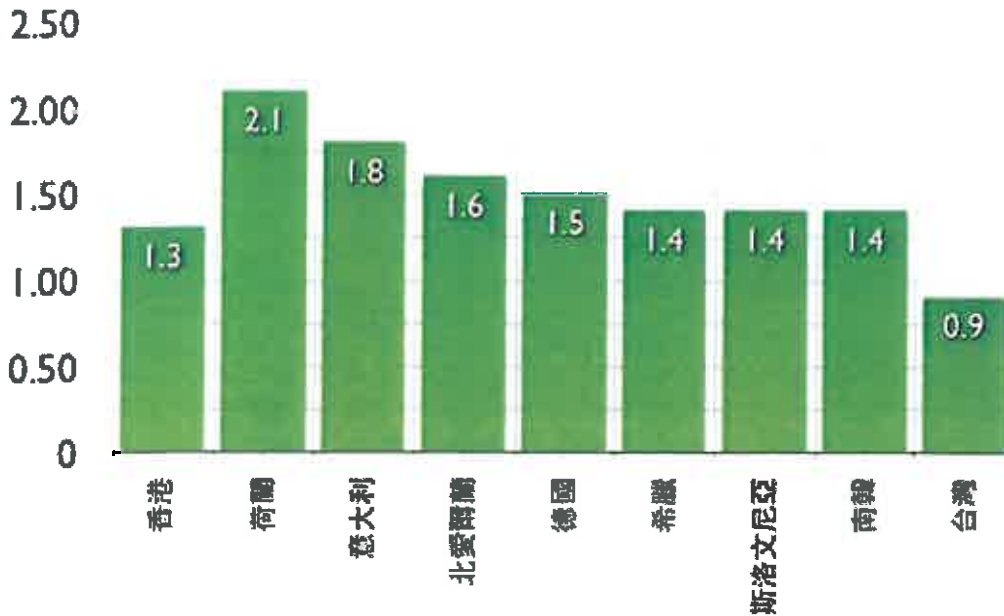
### 公民社會的結構

#### 香港的狀況：

- 「結構」是香港公民社會鑽石四個範疇中最弱的一環。只有1.3分，屬於不合格分數。
- 事實上，市民參與公民社會活動、義務工作以至參與集體社會行動的比例均比較低，而個人慈善捐獻金額(佔個人收入)的比率亦失理想。
- 在組織的層面，香港較少有公民社會的聯會組織或支援機制，所以公民社會的結構較為鬆散。
- 過去幾年，基於亞洲金融風暴與政府削資，公民社會團體的財政、人力、科技及基礎建設等方面都受到不少壓力，資源頗為匱乏。

#### 國際比較：

- 對比香港，歐洲公民社會的結構較理想，當中以荷蘭和北愛爾蘭最為顯著。
- 荷蘭和北愛爾蘭市民參與公民社會活動及作出慈善捐獻的比率都頗高。調查指出6成荷蘭市民有參與非黨派的政治活動(例如簽名運動、示威)，而61%北愛爾蘭市民最少是一個公民社會團體的成員。
- 另外，荷蘭的公民社會的組織性很高，主要因素包括充足的聯會組織、強大的支援系統和國際網絡，加上其財政、人力、科技資源充足。
- 在亞洲區，南韓、台灣的公民社會結構得分略高於香港，不過兩者同樣面對低公民活動參與率、欠缺聯會組織促進公民社會團體合作以及資訊匱乏的問題。



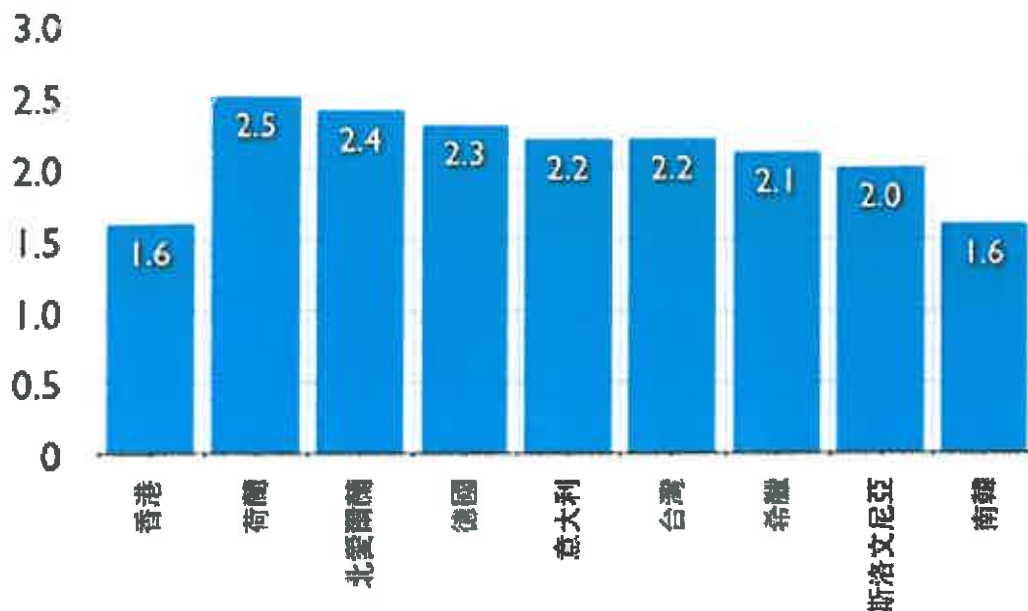
## 公民社會的環境

### 香港的狀況：

- 就「環境」範疇，有1.6分。
- 香港的社會、經濟、政治等環境對公民社會的存在及運作可說好壞參半，既不特別構成障礙，也不促進其發展。
- 香港的經濟、政治環境、法律制度、政府與公民社會關係都是有助公民社會發展的原素；
- 當中較弱的環節，市民間的互信程度較低、市民公益精神不足、商界對公民社會缺乏支持、傳媒出現自我審查等，這些因素都不利於公民社會的發展。

### 國際比較：

- 對比香港，HDI排名較高的國家在此項的得分甚為理想，大部份都有2分或以上。
- 相比其他HDI排名較高的國家，香港和南韓的公民社會環境的得分是各國中最低(比希臘、斯洛文尼亞低)。
- 「環境」得分最高的分別是荷蘭、北愛爾蘭及德國。台灣的得分僅低於德國，但比香港和南韓高出超過三分之一。
- 研究顯示，「環境」得分較高的國家一般都有已發展的民主政制和社會經濟環境，市民的自由和權利受到法律保障，而且政府與公民社會之間維持正面的關係。此外，公民社會團體的登記成立手續也相對容易，並享有若干的稅務優惠(例如台灣容許本地企業百分之十的稅前收入用作慈善捐獻)。
- 南韓的法治及經濟發展雖然為公民社會提供了的理想環境，不過當地仍設有一些法例去限制公民社會團體，以及市民的政治表達 (political expression)。南韓的商界與公民社會之間的張力亦影響到彼此的合作，即使企業公共責任(CSR)仍處於萌芽階段。



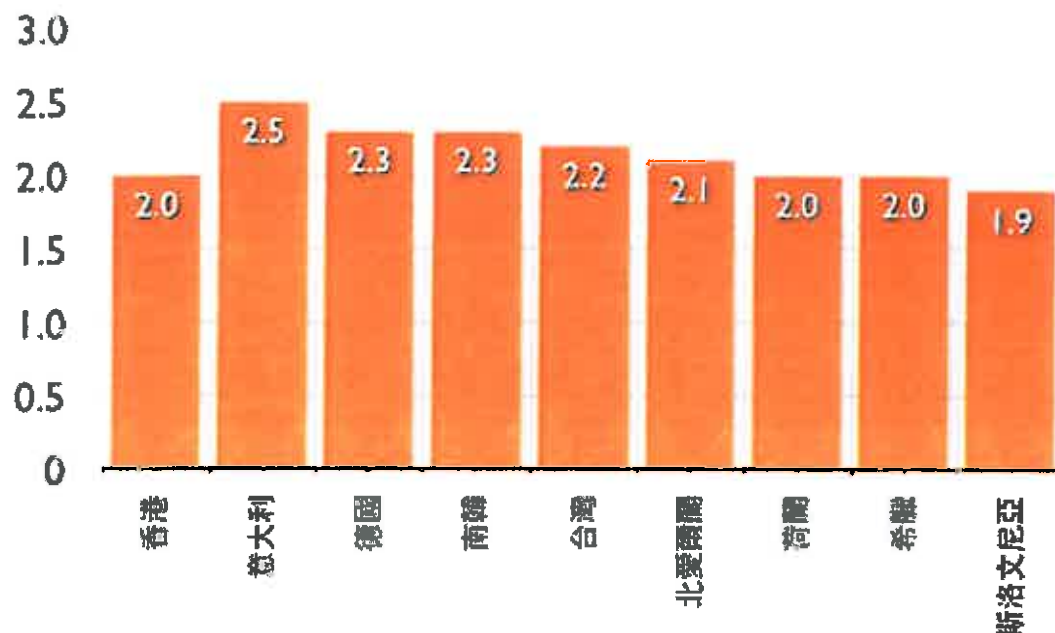
## 公民社會的價值觀

### 香港的狀況：

- 「價值觀」範疇有2分，是香港公民社會表現較突出的部分。
- 整體而言，公民社會在倡議非暴力、包容、扶貧、兩性平等以至可持續發展環境各方面均有不錯的表現。
- 雖然公民社會貪污舞弊情況罕見，但其透明度卻有待進一步改善。
- 公民社會在推動民主方面是各重要價值觀中最弱的一項。

### 國際比較：

- 各國「價值觀」的得分大多達2分或以上，顯示各國公民社會倡議非暴力、包容、扶貧、兩性平等以至可持續發展環境都作出了相當的努力。各國得分的差距不大，相信是因為因為各國的文化背景(近代西方思想)以及人權發展狀況(可見於其HDI得分)有密切關係。
- 「價值觀」得分最高的是意大利和德國，僅次的分別是南韓和台灣。
- 香港的得分略遜於意大利、德國、南韓和台灣等國家／地區，主要原因相信是後者的公民社會在推動民主方面比香港更投入(各地的民主發展均比香港成熟，而南韓與台灣更因其歷史背景所以著重民主發展)。
- 另一原因是部份國家(及南韓)比香港更積極鼓吹透明度。例如意大利National Council of Consumers and Users 過去幾年積極支持對大企業及銀行的欺詐事件作司法調查。而南韓的公民社會團體多年來亦一直監察中央和地方政府財政預算、倡議資訊自由(freedom of information)。



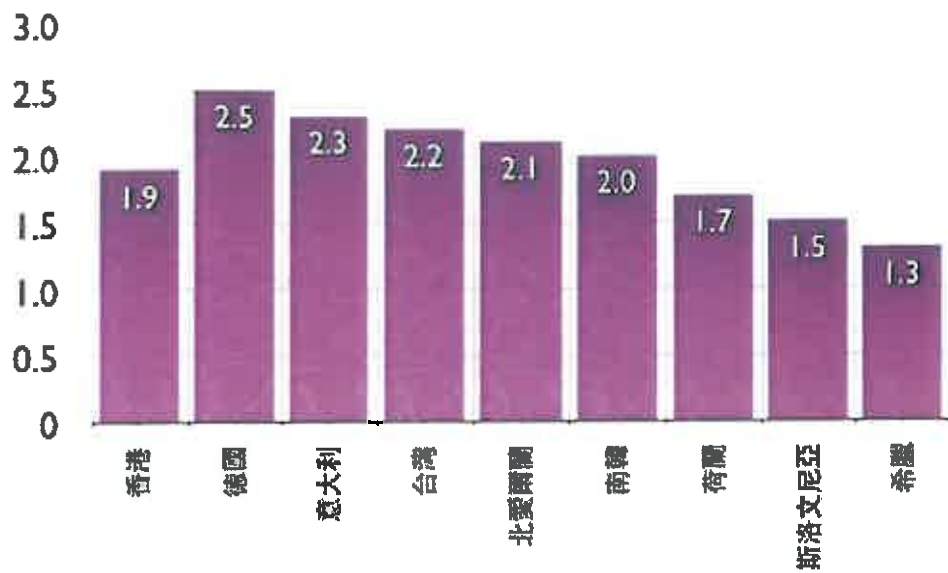
## 公民社會的影響力

### 香港的狀況：

- 「影響力」達1.9分，亦是香港公民社會表現較好的部份。
- 整體而言，香港公民社會在滿足社會需求，特別是邊緣社群的需要頗見成效；在反映社會意見、教育市民、設定社會議程等範圍亦有不俗表現。
- 不過，公民社會在促進商界問責方面成效不彰。
- 此外，公民社會團體對於社會政策及公共財政的影響，亦因應組織性質與關注事項各異，不能一概而論。社會服務團體偏重提供直接服務，而且大部份服務依賴政府支助，限制了其影響公共政策的能力。

### 國際比較：

- 「影響力」得分最高是德國、意大利及台灣。香港得分略低於南韓。
- 得分較高的國家，其公民社會團體
  - 在教育市民和扶助弱勢社群兩方面作出了相當的努力，其中德國、意大利及南韓的公民社會更積極建立市民組織集體行動的能力。
  - 在監察政府和影響政策方面扮演一定的角色(例如意大利、台灣、南韓)。





## 促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第五期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道 15 號溫莎公爵社會服務大廈 13 樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>

電郵：[policybulletin@hkcss.org.hk](mailto:policybulletin@hkcss.org.hk)

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須在轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST