

香港區議會與社區發展之研究^{*}

張峻豪^{**}

- 一、前言
- 二、社區發展的理論內涵與香港社區
- 三、香港區議會與社區工作
- 四、結論

本文從制度規範和運作的比較，進行香港區議會與社區發展之研究，並輔以訪談資料釐清區議會在香港基層政治運作的定位。本文企圖論證，對於區議會之存在，不應僅由法律層面進行理解，區議員雖不具實權，但政治實務面的各個面向，交織成區議會在香港基層民主運作當中的意涵。另外，在社區權力和公權力的競合關係中，香港的社區發展常是由許多細微層面出發，區議會的存在，伴隨民眾情感走向，以及香港人民對政府之態度，使得基層人民如何參與、為何參與，不但成為社區發展的核心課題，也是香港未來民主發展的重要關鍵。

* 本文為東海大學「全球環境暨永續社會發展」研究計畫（GREnS）的部分研究成果，感謝本刊兩位匿名審查人的各項寶貴建議。在港期間，作者也特別感謝台北論壇基金會「政策創新研究獎勵」所提供之經費補助，以及麥業成議員、孫海峰先生、張剛嘉先生與研究助理孫瑩蓓小姐等人的協助。當然，本文文責由作者自負。

**東海大學政治系副教授。E-mail: chunhao@thu.edu.tw

投稿日期：2013年12月13日；接受刊登日期：2014年03月02日。

東吳政治學報/2014/第三十二卷第一期/頁53-97。

關鍵詞：香港、區議會、區議員、社區發展、基層民主

一、前言

香港為中國大陸特別行政區，自 1997 年回歸以來，有關其政治體制的轉變，以及所進行的各項政治改革，始終都是學界或實務界關注之主題。在一國兩制政策實施下，香港的「特別行政區政府」（簡稱特區政府）性質，成為當前論述香港政治發展的重要基礎，而受到制約的政治制度運作內涵，更是理解香港民主政治實施不可缺少之論點。

香港作為地區性政府，從港英政府時期開始，便是一以「行政主導」為特徵的政治體制（王英津，2009：204）；另外，再加上香港回歸後政府體制與機關的各項變革，以及立法會取代過去僅為諮詢機關等背景因素，使得研究者對香港政治的關注往往集中在特區政府之行政與立法體制。相較於香港地方制度及其運作，由於上層政治體制的主導角色，導致論者常出於「地方組織受行政控制」的觀點，將之視為區域性建制，而對港英政府時期便成立的市政局（Urban Council）、區域市政局（Regional Council），或者區議會（District Council）之討論，便聚焦在行政協調、諮詢，或反應地方民情予中央等任務性質，並成為論述香港基層政治的首要觀點。

香港市政局於 1935 年成立，乃處理地區性事務的政策諮詢機構；區域市政局創設於 1985 年，負責管轄市政局管轄範圍之外的新界地區，主要為市民提供文康市政服務。在此兩機關的成員組成中，都包含了香港行政長官所委任之議員及民選議員，且同時承擔代議與諮詢的性質，然而，考量其中所存在的複雜政治關係，以及職能和政府可能重疊而導致決策不協調等問題（王英津，2009：178-179），

在回歸中國大陸後，香港特區政府即於 1999 年 12 月按照「提供市政服務（重組）條例」，撤銷了市政局與區域市政局，改由相應的政府機構來承擔。依此，自 2000 年 1 月 1 日起，區議會成香港唯一的區域組織，並從 District Board 的英文名稱改為 District Council，藉以凸顯其代表性地位（郭展璋，2009：1），當然，這更相形強化了區議會在香港基層政治運作之重要性（鄭宇碩，2000）。

從歷史演進上看，區議會之成立可溯自 1982 年港英政府所實施的「地方行政計畫」。按該計畫，港英政府於全港 18 個行政區成立了區議會及地區管理委員會，¹ 旨在協助政府於地區提供的服務與設施、對地區問題提出回應，並鼓勵市民參與社區事務（陳曙峰，2012：121）。當時，區議會設置之目的主要有三：一是加強區內的行政協調，二是回應市民要求、改善區內居民環境；三是提供更多機會，擴大居民參與。另外，也由於港英政府將區議會納入了代議制度改造計畫，使區議會更兼具行政組織與基層代議組織的雙重性質（王英津；2009：181-182）。至回歸後，香港特區政府的架構大致上亦繼承了殖民政府時期的體制（郭展璋，2009：10），「中華人民共和國香港特別行政區基本法」（簡稱基本法），在第 97 條、98 條，原則性地界定區議會為非政權性區域組織，² 並在 1999 年 3 月由立法會通過「區議會條例」，以具體化組織、職能等規定，使

-
1. 分別為：香港島 4 區：中西區區議會、灣仔區議會、東區區議會、南區區議會；九龍 5 區：油尖旺區議會、深水埗區議會、九龍城區議會、黃大仙區議會、觀塘區議會；新界 9 區：葵青區議會、荃灣區議會、沙田區議會、西貢區議會、大埔區議會、北區區議會、元朗區議會、屯門區議會、離島區議會。有關各區議會的概況介紹，可參閱香港區議會（2014）。
 2. 區議會依照香港基本法第 97 條的規定而組成，即「香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其它事務的諮詢，或提供文化、康樂、環境衛生等服務。」

區議會正式於法律地位上發揮諮詢功能，並就有關區內事務或全港民生議題進行討論、諮詢和反映民意（元朗區議會，2011：18）。而由於從 2000 年成為唯一的區域組織，並獲更多資源與職能，造成區議會在市政服務、區內環境改善，以及社區活動等事項上，可謂同時扮演著執行者、諮詢者、代言者等多重角色。

從法制面來看，區議會作為香港政治體制的一部分，是以地區諮詢組織所展現，同時執行上級特區政府之政策，並受選民付託而有表達地方利益之責。不過，也因為區議會是「非政權性機關」，無實質制訂法律權及預算權，使得區議會在取代市政局、區域市政局之後的十餘年時間，依然難有明顯的權力提升，甚至因此常被認為是「權限不足」或「效能不彰」的基層組織（周帆、周和，2008：88）。不過，由政治面的角度觀察，區議會的民選性質，使之具備地方民意基礎，因此，有關其在政府政策制訂與預算編列的影響力，或者地方動員之能力似又難被否定；特別是，從近年區議會的地方代表性逐漸受到強調、區議員愈加積極於社區建設推動等情形看來，其在地方基層之角色，不但仍有可能牽動民眾對公共事務的參與程度，也會影響著基層民主在香港未來的發展；尤甚者，推展至中港關係的層面，香港人民在回歸後對中共政權未止歇的質疑或抗爭，更使區議會作為地區性組織並承辦上級事項的功能也可能受到牽動，凡此些政治因素，都凸顯出區議會在香港政治體制中的研究價值。

故爾，本文認為，對於區議會，並非僅由制度規範或體制定位便能理解；此外，也由於區議會的職能內涵，在定位上與地方組織概念不同；與上級政府之關係，亦非中央與地方關係能解釋；再者，區議會的「議會」性質，又與民主政治下的國會定義未盡相符；基於這些因素，都使得超越制度規範之「應然面」，並藉由政治運作

的「實然面」以重新理解、重新評估區議會之定位，成爲一個可以思考的方向。職是之故，本文便進一步主張，從區議會的政治面切入，透過社區居民與區議員的連結，以及區議員推動社區工作等面向之分析，將能結合香港的社區發展與香港的政治發展，而從中確認香港區議會在基層民主扮演之角色。更重要地，本文亦認爲，由於政治變遷造成香港公民身份的「再挑戰」與「再界定」（谷淑美、潘毅，2003：118-119），使得社區更能代表香港公民社會實踐的重要基礎，故當香港政府一方面透過社區發揚公民精神，另一方面擴展社區建設以號召民眾時，區議員在其中或整合、或動員，或凝結基層民眾對上級政府的支持或反對，都相當程度賦予了區議會更多元的職能定位，並可能超越制度框架的限制，凡此，更顯示出對於區議員的政治行動有深入探究之必須。

承此研究背景，本文於下將先由社區發展的理論探討出發，藉以理解區議會作爲香港社區組織的意義爲何；再者，本文便以區議員爲核心，透過深度訪談法，由不同身份的民選議員、基層民眾，以及政黨代表之調查，將社區工作實務的觀察分由「區議員與基層民眾」、「區議員與政府」、「區議員與議會運作」三個面向，分別探究議員社區服務、議員與民眾的生活連結、議會溝通機制、議員策略行動、集會協商、主席權力等特徵，藉此理解區議會在香港社區發展扮演之角色，並從中進一步評析其透過議會性質、政治權力，與地方影響力之展現，所帶來對上層政治之牽動，以及基層民主形塑之意義爲何。本文最後將論證，區議會不但未有式微之現象，在民選組織的意義下，議員的行動、政黨的力量、政府的施惠等因素，都加強其在香港政治發展之定位，而其間所建構社區發展的多元性，正是重新評估區議會職能的重要視野。

二、社區發展的理論內涵與香港社區

社區一詞來自西方，是由common的概念而來，指稱「共同體」或者一群人的「聯盟基礎」（陳欽春，2000：186）。社區在字面上具備結合性之意涵，因此，「固定的區域」或「特定的人群」等界定，便成為社區原始概念。基此，論者普遍認為，社區的定義至少包含三種層面（徐震，1995：32-33）：地域的：指社區為地理界限的人口集團、體系的：指社區為互相關聯的社會體系，以及行動的概念：指社區為基層自治的行動單位。從這個角度來看，自港英政府時期將香港劃分為18個地方區域，使區議會至今均為地方行政的一環，加以區議員的選區劃分乃來自於區域中的地方地名或街道名，³更增添了地方居民在地理空間的想像，故由「地域的」層面建構香港社區之意義，是相當重要的出發點。

根據「區議會條例」規定，區議會法定職權有兩項，首先是「就以下項目向政府提供意見」：1、影響地方行政區人士的福利的事宜；2、有關的地方行政區內的公共設施及服務的提供和使用；3、政府為有關的地方行政區制訂的計劃是否足夠及施行的先後次序；4、為進行地區公共工程和舉辦社區活動而撥給有關的地方行政區的公帑的運用。其次，則為「在就有關目的獲得撥款的情況下，承擔」：1、區內的環境改善事務；2、區內的康樂及文化活動促進事務；3、區內的社區活動。由此，可見區議會的職權行使範圍，是按地方行政區所界定，亦即，區議會所代表之「基層」，便是以行政區劃為主

3. 區議會的民選席次（地方選區）是採取「單一選區相對多數制」的方式來產生民選區議員；每個區議會行政區劃裡面劃分為數個單一選區，原則上以17,000人為選區劃分的基礎。

體，並由此界定基層民眾的公共事務參與，以及推動社區工作的基礎。

另一方面，同樣應強調的是，受到英國殖民影響，香港政治發展類似英國民主發展背景，在地方代表之內涵上，乃是不和明確的地域觀念相結合。在英國，「議會至上」的理念，與專業法定代表，而非實質的地方代表有關（楊泰順，2000）；國會議員的選舉，在過去歷史發展中，不但政黨並不是全以地域為提名首要考量，選民投票也是按其居住地而非「戶籍」進行之，使得不受地方利益牽絆之議會代表，成為英國憲政傳統之重要角色。相似地，香港民眾亦無戶籍，且在投票時需透過「登記」，並以實質居住區（唯一的或主要的居所）為原則而進行（胡弘弘、劉永剛，2007：42）。香港民眾並無根深蒂固之地區概念；特別是，作為殖民統治的對象，不但英國政府未有積極意願在香港推動代議制（范振汝，2006：92），香港人民的身份，長期以來更主要是在統治者與被統治者的區別所建構，而缺乏對西方式民主之想像（劉紹麟，2005：154）。在港英政府時期，即是由於面對到 60 年代中期的群眾騷亂加劇以及人口急速增長，英國政府才開始推動「社會融合」（social inclusion）與「社區建設」（community building）兩項工作，藉以宣揚「香港是我家」的新公民觀念（谷淑美、潘毅，2003：121-122），而社區在其中便成政府「由上而下」推動各項公共服務與福利措施的重要單元。

在英國殖民時期，基層政治體制的主要功能，乃是源於基層諮詢、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、地方政府等概。因此，社區在香港之存在，除了社區組織不是由民間自發建立所呈現，更難藉由西方社區主義

(communitarianism) 的概念而理解。⁴ 在回歸後，雖然中國政府將香港定位在一個與直轄市同級的地方政府，形式上宣稱香港享有「高度自治」，但「港人治港」的精神依然同樣來自於北京政府之授權，並非香港特區政府或人民固有權利。⁵ 如同中共領導層所強調，北京政府對於香港特區政府所授予之權限幅度決定了後者的實際自治權限範圍，不存在所謂的「剩餘權利」問題，香港制度更是不能從西方照搬（許文英，2009：152）；循此，香港的社區工作在區議會推動下，不但展現出由上而下的控制，社區所能凸顯的自主性與民眾參與，更是受限於上層政府調控，並透過區議會的職能行使以建構之。

在此意義下，區議會作為社區組織的具體展現，是以地理區域中不同單元共同組成。從歷史進程來看，社區發展之起源本即與社區組織不可分；社區組織不但原為社會工作的方法之一，且是由歐美國家的濟貧改革所演進。1951年，聯合國經社理事會（U.N. Economic and Social Council）通過議案，企圖運用社區組織工作中的社區福利中心（Community Welfare Center）作為推動全球經濟社會建設的基本途徑；1952年，聯合國進一步成立社區組織與發展小組（U.N. Unit on Community Organization and Development），另於1954年改名為聯合國社會局社區發展組（Section of Community Development U.N. Bureau of Social Affairs），全力在亞洲、非洲、中東與南美洲等鄉村經濟落後地區推動社會改造運動（徐震，2004：

4. 英國對於香港這塊殖民地在其最後的殖民統治時期主要所考量的，無非是如何穩住港英殖民政府在香港最後統治時期的正當合法性權威，以及解決在主權移交的過渡階段香港社會所引發的「合法性危機」問題，以繼續維持英國在香港的利益（許文英，2009：146）。

5. 對此，可進一步參閱黃江天（2004）、蕭蔚雲（2003）。

23-24)。而正因為社區組織傳統上作為社區發展之主體，並與濟貧等社會建設相關，故在社區發展實際運作中，社區組織往往也成為國家施政的重要中介對象（broker organization），在國家所規劃之整體建設藍圖中，成為推動社區現代化的下層單位。不過，由於政府在社區政策推動中可能逐漸增強其積極性，並使社區發展產生「象徵性參與」等批評（羅秀華，2004：150），而與社區意識的凝聚與社區情誼建立之目標相去甚遠，⁶ 故社區研究者在當前也多認為，社區組織作為促進社區居民參與及促進社區永續發展之重要中介團體，理應扮演變遷媒介（change medium）之角色，使得因政治侍從或制度運作等困境而難發揮凝聚社區意識功能等問題，必須被檢討與反省（林明禎，2011：138-140）。

再者，隨著近代政府治理的事務越趨複雜，當前國家治理功能已逐漸向外：例如民間、社區組織；向下：例如地方化、基層化移轉，形成了多數論者所認為的「多層次治理」（multi-governance）架構。而在此新的治理架構中，中央地方關係在「地方分權」（decentralization）與「權力下放」（deconcentration）之時代潮流中，已然創造了更為豐富、多元的治理架構，基層民主的實施亦被鑲嵌（embedded）在愈加廣泛的制度框架中（Lowndes and Leach, 2004: 561-64），而治理如何「有效」，便經常成為目前研究者間重要關注的議題。在此當中，由於社區作為最基層的組織，故如何突破過去與中央政府上下指揮或對立的關係，便成為各國政府在推動地方政治改革的重要對象。

具體而言，在思潮遞嬗的影響下，社區概念轉變首先帶來之反

6. 基此，也如徐震（1995：6）將「社區意識」定義為居住於某一地區的人對這個地區及其鄰人有一種心理上的認同與融合，故又稱為「社區情誼」（community feeling）。

思，便是將社區逐漸朝向彈性化的界定。由於「地區等於社區」的思維，極可能使社區作為政府施政的單元，而無助於居民建構對社區的認同，以及促進居民對社區的關懷、投入或參與；另外，也因為社區相關議題的界定，仍多侷限在地理界線之劃分，而實際上社區生活、社區行動等面向經常是跨越地理界線而存在，社區內部的居民或組織更是與外界頻繁互動；因此，結合外在系絡之考量，將社區視為更廣泛的生活圈、區域性聯合體，或者按照事務旨趣（interest）而結合之跨社區聯盟（林明禎，2011：158），皆逐漸成為加強「社區能力」（community capacity）應思考的重要內涵。⁷

另外，為避免社區發展成為執行政府施政的單元，並提升其自主性與居民參與度，政府角色功能之調整也成社區發展在新時代的重要課題。過去，政府所扮演的「委託」、「給經費」或「監督」等功能，主要原因便在於國家在社區政策上的不明確或不穩定，甚至理念深化之不足；故爾，在當前重新建構上下層級關係，並找尋社區新意的討論中，社區發展更進一步成為提升基層民眾參與政府施政，並且理解政府施政方向的關鍵。這樣的潮流，如同 2004 年 3 月簽訂的「歐洲社區發展宣言」（Europe-wide manifesto for community development）前言所提出：「社區發展是強化公民社會的一種方法，藉由許多重要程度不同的社區行動，提出對於社會、經濟及環境政策發展的觀點。社區發展目的在尋求地方社區的培力（empowerment），可以用地理範圍來界定的社區，也可以是以利益或認同為基礎的社區，更可能是針對特定議題或政策鼓勵下所成立的社區組織。透

7. 所謂社區能力，意指存在一個特定社區內的人力資本、組織資源、及社會資本的互動，可用於解決集體問題，以及改善或維繫社區福祉之手段，透過非正式的社會過程或由個人、組織，或存於其間的社會網絡，以及社區為其一部份之更大體系之有組織的方式來運作。循此，廣義來看，社區能力所指除了有形的物理環境，也指涉無形的意識或價值，而同時顯示個人、組織或社會網絡之內涵（黃源協等，2009：95）。

過社區發展可以藉著增強人民的能力，以成就許多的積極公民（active citizens）。」（吳明儒，2009：38-40），便可理解，在當前國際趨勢下，社區發展除了地緣社區之推動外，使不居住於特定地理空間範圍之社區成員亦有機會參與不同區位的社區發展過程，或者藉由議題合作以推動社區工作並建構社區意識，都是深化社區發展意義，並擴大社區定義的重要指標。

以此觀點來看香港之情形，在 18 個區議會中，由於皆是來自不同區域的區議員聯合集會，故此運作模式無形中也加強了社區工作整合與溝通之機會。有關社區內部之議題，例如房價問題、拆遷問題、環境生態等，不但多是跨越地區而存在，並且是從事社區工作者投入之重要議題（周湘斌，2007：3）；因此，以事務推動為內涵的社區發展概念，造成地理意義之外，也應成為理解香港社區發展之重要面向，並形塑社區在「體系」及「行動」面之意義。特別是，在市政局與區域市政局取消後，區議會作為香港立法會之外唯一的基層民選組織，區議會在政府與民間的媒介性質，更因其代表性意義超越了制度框架限制，而使社區發展在居民實質參與下加強了社區的行動性。香港區議會成員分為「直選議員」、「委任議員」與「當然議員」三類別，且除委任議員外，直選議員以及香港新界獨有的當然議員（係由各民選村代表推選的「鄉事委員會」主席擔任之），在地方上皆具民意基礎，可能經常性、積極性地參與地方事務推動，而牽動著基層民眾的意識凝聚和展現，此與區議會在法律定位上單純作為諮詢組織有顯著不同。雖然處在受上級政府控制的定位，但民選區議員做為第一線面對基層民眾的角色、辦事處鄰近居民住宅、社區居民人數或許不多、選民對陳情事項的期待感，以及對陳情事項追蹤態度積極等原因，均有可能導致區議員在協助民眾陳情或施壓政府的過程中，反而會存在著主動性，並因此影響政府施政，而逐步體現了「社區參與」、「社區行動」以致於「社區

能力」建構等社區發展之內涵。

綜合來看，區議會作為香港的地區性組織、區議員作為香港民眾的地區代表，在實質內涵上，區議會的地域概念，雖是直接與政府統治有關，然透過前述觀點，若僅以此理解香港基層政治實踐的單元，將產生相當程度落差。由於在行政主導的體制中，當前香港政府面對社會環境變遷，除已逐步展開行政組織關係的重建與調整（朱世海，2012），民選議員與社區居民、政府及議會運作實質所共同賦予的社區發展意義，都相較於從區議會乃「上承下效」以解釋香港基層政治，更有其實質意義。因此，如同當前論者已逐漸開始由「地方政府」或「自治體」的概念重新詮釋區議會（Man, 2011: 2），或是認為香港同時存在「不具有完整民主體制，但卻有高度發展的公民社會」等觀點（Ma, 2008: 158），更顯示在看待香港政治制度時，無法忽略社會力量與行動在政府控制過程中同時存在的內涵。因此，本文便主張，區議會的體系定位，以及在基層建構的行動意義，應成為地理定義之社區外，同樣重要、甚至更為重要的面向。

隨著區議會的資源增加，自 2008 當屆區議會成立後，香港 18 個區議會實行職能提升計劃，除了區議會參與管理部份地方文康公共設施（如公立圖書館、游泳池）的功能，也增加港府給予區議會在「社區參與活動」和「地區小型工程」的年度預算撥款，讓區議會有更多的資源去參與地區事務的發展與建設（郭展瑋，2009：99），更大大提升區議員在基層的影響力。再加上，每個區議會的主席和副主席都是該區地區管理委員會的成員，地區管理委員會由同區的民政事務專員擔任主席，負責協調該區各個政府部門，如房屋、交通、衛生和教育等工作，並向區議會匯報，可謂其推動社區發展的權力更為增強，也深化其與社區居民之連結。2011 年 11 月 6 日，香港舉辦了回歸後第四屆區議員選舉，投票率達百分之 41.9（見表一），並在參選人數上創下新高，或可說明與制度變革有其相關性。

表一 香港區議會選舉的參選人數與投票率*

年份 / 屆次	民選議席數	有效候選人 參選數	投票率
1982-1985 (第二屆港九)	56	174	51.3%
1982-1985 (第二屆新界)	76	229	35.5%
1985-1988 (第三屆)	237	501	37.5%
1988-1991 (第四屆)	264	493	30.3%
1991-1994 (第五屆)	274	467	32.5%
1994-1997 (第六屆)	346	757	35.8%
2000-2003 (第一屆)	390	798	35.8%
2004-2007 (第二屆)	400	837	44.1%
2008-2011 (第三屆)	405	907	38.8%
2012- (第四屆)	412	915	41.9%

資料來源：郭展瑋（2009：75）、香港特區政府選舉事務處（2013），加以作者更新整理。

*說明

- 1：區議會的屆次分為港英政府與回歸中國大陸後兩個時期，其中，港英政府時期第一屆區議會為過渡性質，無民選議員，分為：官守議員（如政務專員、政府部門代表）、委任議員（社會專業人士）、當然議員（市政局議員、鄉事委員會主席）三者，故不列入本表。
- 2：1982年第二屆區議會的選舉，新界和港九兩地分別是於3月和9月舉行，故本文在投票率部分將之分開計算。
- 3：2000年1月1日特區政府的第一屆區議會始正式運作，在此之前的臨時區議會議員皆為政府委任，故不列入本表。⁸

8. 關於臨時區議會組織的部分，可進一步參閱范振汝（2006: 53-56）。

另外，具體來說，自回歸後，1999 年當屆區議員的委任議員為 102 名，至今已減少至 68 名，民選議員從 390 席增加為 412 席（羅永祥、陳志輝，2002；香港區議會，2012），也顯示出區議員在諮詢組織的法律定位之外有明顯變遷的可能性，如下表所示：

表二 香港區議會的議員身份與人數

年份 / 屆次	民選	委任	當然	總席次
1982-1985（第二屆）	132	391	57	490
1985-1988（第三屆）	237	132	57	426
1988-1991（第四屆）	264	141	57	462
1991-1994（第五屆）	274	149	27	441
1994-1997（第六屆）	346	0	27	373
1997-1999（臨時區議會）	0	468	0	468
2000-2003（第一屆）	390	102	27	519
2004-2007（第二屆）	400	102	27	529
2008-2011（第三屆）	405	102	27	534
2012-（第四屆）	412	68	27	507

資料來源：郭展瑋（2009：73）、香港特區政府選舉事務處（2013），加以作者更新整理。

藉由社區發展的理論探討，本文認為，社區由傳統概念到當前的思考，反應出了由社區本身及政府定位之再建構，將是社區發展達成強健公民社會，並形塑基層治理能量之關鍵。另一方面，政府在愈形複雜的治理過程中，強健社區發展之內涵，並創造居民參與

實益，使社區有能力累積社會資本，更是政府在各項治理議題能否順利推動之關鍵。於此意義上，社區作為施政的基層單位，成為政府調整上、下層級關係的重要緣由，在社區單元中，由於社區居民所關注者，主要是以與其生活相關之議題為主，故政府施政必須體察此間，使社區居民理解各項事務之重要性，則社區發展之成果亦會是政府推動施政的重要參照。職是之故，香港的社區工作在區議會推動下，社區意識之凝聚，也將成為區議會有能力向政府施壓的重要因素，故上級政府為推動施政，區議會的功能發揮絕非僅止於「形式諮詢」便能理解。

於上、下關係重新建構之過程中，區議會在法律定位上作為上層諮詢組織，也同樣可能會因為配合政府施政而使地方代表性被忽視，這是無法否定的面向；另外，區議會的職能增加，不僅社區居民意識的提升，政府由上而下的調控，也同樣可藉由政黨在其中的力量，反更加強政府對基層之掌握與控制。不過，正因為這樣的現象存在，區議員在其中相較過往更有力量動員基層民眾，或相應產生更有策略的推動社區工作方式，亦同樣是不可否定的事實，而此些面向，自當影響香港的基層民主實踐，使香港的社區發展與政治發展存在緊密連結。因此，本文進一步認為，區議會身處基層民眾與上級政府之間，則區議員和民眾的連結、和政府的互動，以及議會內部的實質運作方式，便是探究其職能定位的基礎，而區議會如何有效發揮職能，以回應其代表性意義，更成為在制度規範外理解區議會運作實質的重要內容。

如本節所強調，社區發展之理論發展以社區組織為起點，已逐步演變為由下而上參與、社區自主行動、社區能力建構等多元意義。香港區議會作為推動社區工作的主體組織，在工作過程中，有關區

議員的選民服務、與政府的交涉、以及聯合集會協商而達成任務，都是理解社區工作內涵的重要環節。在此間，香港區議會除了具備諮詢組織的制度地位，有關選舉機制及相應建構與民眾的日常連結，亦牽動社區居民對公共事務的參與內容；另外，區議員與政府的溝通以及達成選民託付的行動方式，則塑造了社區行動的意義；至於議會集會力量與議會主席之角色，更是與社區能力之體現相關。職此，本文以下將進行區議員推動社區工作的觀察，以之為核心剖析香港的社區參與、社區行動與社區能力，期以貼近香港社區發展之意義，並從中理解與香港政治發展的相關性。

三、香港區議會與社區工作

隨著制度改革、社會變遷，香港區議會在民選意義更具實質的背景下，區議員推動社區工作與實踐，賦予香港社區發展豐富意義。除地域性意義外，結合前段落討論，本文認為，在體系的概念建構上，區議會作為政府與居民的橋樑，其地方諮詢組織的定位更在政治網絡建構過程中，經由議會運作、政治動員過程，塑造其在社會體系中的定位。另外，在行動概念上，區議會作為凝聚社區意識的重要組織，則區議員與政府的互動，更經由策略性行動方式、政黨力量，創造基層政治運作之動能；凡此，都使香港的社區發展與基層民主實踐存在高度連結。而結合社區發展的多元意義，本文於下便將「區議員與基層民眾」、「區議員與政府」、「區議員與議會運作」三個面向，操作為社區服務、生活連結、溝通機制、策略行動、集會協商、主席角色等八個內容進行訪談問題建構與資料分析基礎，如下所示：

表三 區議會與社區發展的相關性

	社區工作的內容	社區發展的指標
區議員與基層民眾	社區服務、生活連結	社區參與
區議員與政府	策略行動、溝通機制	社區行動
區議員與議會運作	集會協商、主席角色	社區能力

資料來源：作者自製。

本文以區議員與基層民眾的訪談資料為基礎（訪談名單如表四），藉由區議員工作內容及議會運作模式，整合性地探究影響香港社區發展以及基層政治運作之重要面向；此外，本文也兼及不同身份、不同黨籍之區議員，期以進一步理解政黨力量及議員與政府的連結，究竟如何影響著香港的社區發展。

表四 深度訪談名單

代號	訪談對象	身份與背景	訪談時間
D-1	區議員	民選議員（民主黨）	2012/09/19 2012/09/21
D-2	區議員	民選議員（民主黨）	2012/09/21 2012/10/03
D-3	區議員、 區議會主席	民選議員、立法會議員（民建聯）	2012/09/14
D-4	區議員	當然議員、鄉事委員會主席（獨立）	2012/09/13
D-5	區議員	民選議員（獨立）	2012/09/17
L-1	立法會議員	人民力量	2012/09/10
L-2	區議員	民選議員、參選立法會選舉（民主黨）	2012/09/16
L-3	區議員	民選議員、參選立法會選舉（民主陣線）	2012/09/07
R-1	社區居民	餐廳業	2012/09/02
R-2	社區居民	建築業	2012/09/01
R-3	社區居民	貿易業	2012/09/03
R-4	社區居民	學生	2012/09/20
R-5	社區居民	服務業	2012/09/25

資料來源：作者自製。

(一) 區議員與基層民眾

按照區議會條例，區議會作為地方諮詢組織，於當前最主要的兩項功能，便在於向政府反應基層意見，以及按照政府撥款以推動基層工作。在與政府的互動關係中，區議員同時為特區政府的諮詢對象，有著受上級指導或控制的可能，又因為同時面對地區選民，存在著必須反應地方意見的責任，這使得區議員如何取得行動上的平衡，直接影響社區工作之推動。

事實上，相較於採取比例代表制，並以大選區產生的立法會議員，區議員對地方的理解以及和選民的關係自然較為直接，長期下來，區議員更有可能因此累積了與基層民眾互動的多元性，這是必須理解的第一個面向。如同所訪談的議員指出：

我們這邊（服務處）就在社區裡的一樓，居民常都喜歡來我們這邊聊天，或者就直接坐在服務處裡，過一會才自己離開。其實，他們也不一定知道區議員到底做些什麼，凡是社區裡面發生的大大小小事情，他們都會來和我說，我固定時間安排與居民見面，民眾來的頻率也很高，一年大概可以建檔 2500 個服務案件，其中九成以上都會成功解決。所以，服務好會口耳相傳，自己第一線面對的不只是自己選區的民眾，選區以外的也會服務（D-1-1）。

由此可知，在基層民眾的界定與圖像認知當中，社區工作之內容與生活事務乃相結合，居民不一定瞭解社區的界線範圍在哪，但對於願意服務，且服務具體的區議員，往往會成為反應社區事務的重要對象。而有關生活事務，也因與區議員的距離接近，信任程度漸深，故經常在公共事務之外，其它有關各項細微事項，包含情緒問題、情感問題、家庭問題等這些不一定屬於區議員職權範圍的事務，都成為社區工作的重要內容。故爾，在與選民生活連結這個面向上，便如同受訪的區議員所提：

我感覺我們也像社工，有位老婆婆家裡電視看不到，到我這裡哭了好久，我安慰他，幫他找人去修理；有媽媽在家裡和老公吵架，我也要安慰他；這是重要的選民服務，因為選民認為重要，我也必須認為重要。其實，區議員沒有什麼權力，頂多是說說自己的意見和提供諮詢，但選民還是會來找，我們每一天都是選舉，都要處理類似問題（D-2-1）。求助的、問候的、探望的、情感交流的，都是選民服務。

議員就是社會工作者，會見選民、心情諮商、法律顧問的角色都很重要。我們就像街坊保長，政府提供資源來服務居民，我們也可以主動透過不同組織，例如婦女組織，或者如巴士的問題就找運輸處或巴士公司反應反應，或者自己申請經費來服務居民。（L-2-1）

由此可知，區議員的諮詢功能，在法律規定事項外更成為「生活諮詢者」，而這樣的情感連結，亦形成區議員和地方民眾之間的關係建立，重點往往不是「能否」解決問題，而在於是否確實「理解」居民感受和需求，並為其尋求出口，藉此創造與選民之間的信任感，及連任之可能，這是香港基層民主運作的重要特色。如同一項由香港民主研究組織（National Democratic Institute for International Affairs, NDI）所進行之社區調查所顯示：不但社區中的年輕選民（18-29 歲）認為區議員應該要真正與該地方選區結合、土生土長，不應「空降」選區，30 歲以上的選民更認為：「區議員為生活領域做點事，如衛生、交通、稅務，好過只搞政治。」（NDI, 2006:9-10）。⁹ 從這個角度來理解，可以再進一步討論的便是，當區議員面對的陳情案更為增加之情況，又無實質立法或預算權時，究竟如何完成選民的付託，以發揮其代表性的功能？特別是，身為區議員，在許多

9. 另一方面，這項調查也指出，大多數的選民同樣認為：「我不知議員們在做什麼，也不知我可以叫議員做什麼」；「沒有黨決心解決問題，議員只是各自在爭取政治籌碼，根本沒有可行方案」（NDI, 2006: 10）。

公共事務上，即便不是選民主動關心，但若能號召選民重視，形塑民意向政府施壓，也同樣應成為民意代表的重要任務。舉例來說，環境保育的問題是生活重要議題，但當環保議題涉及到政府重大開發時，香港政府卻可能透過官僚體制使民眾參與被排除在外，或使反對開發的一方處於不利之地位（湯京平，2000：26-27），於此時，區議員無論是主動作為號召民眾的角色，或者接受陳情而放大民意壓力，都有著使開發單位終止或暫停開發的機會。一位受訪區議員指出：

我們區議員是在第一線面對人民，人民對生活關心，但有時不知道要如何關心。為什麼香港人面對重大事情會喜歡上街頭抗議，那就是因為有無力感，所以只能上街。這時候，我們可以推動他使他發表意見，例如利用網路社群宣傳他們地區認同，提升他們對公共事務的興趣。此外，透過網路社群、甚至媒體、電台等方式，將地區事務放大，會給政府很大的壓力。我之前處理一片濕地要被地產公司開發的事情，就是利用這些方法成功終止開發。（D-2-2）

此外，在選民服務中，區議員與基層民眾的互動，為了盡力回應民眾需求，或者說是要表現選區服務的積極性，區議員往往更需要大量的「策略」以達成目標，如受訪的區議員在服務型態之面向上所表示：

我們自己提案到區議會，很可能政府官員的代表會否定，因為他們不敢承諾。所以，透過非正式運作方式處理陳情案，遠比經由區議會達成目標來得更為有效，例如，用個案記錄的方式，然後直接將個案傳真至市政府，透過累積大量個案資料給政府官員壓力，會是有效的方法。另外，又因為議員提案到市議會是給政府看，並由政府接受民眾的要求，所以像是政府施恩惠給人民，而非由議員主動解決人民問題，所以，議員要成功爭取的關鍵，在於提案給政府單位，政府單位再提出到市議會，那麼就連反對議案的政黨都不會太有意見了。（D-1-2）

從區議員的表達中可見，在面對地方民眾請託時，「議題性」的公共事務成爲區議員推動社區工作之主要內容，不限地域、不限政府單位，甚至也不限職權範圍，這與本文先前提及的「事務旨趣」型社區概念十分相近。另外，在此類服務過程中，議員基於代表性力量之發揮或選票考量，還會號召民眾或帶領民眾面對政府的施政作爲，使地方社區需求成爲政府施政參照，而具行動上之意義。雖然，這樣的行動與具體的社區參與乃由下而上形塑政府政策仍有段距離，但由於區議會作爲居民與政府的橋樑，其服務型態使政府在推動地區工作上必須結合議員之策略或者區議會的運作形式，形塑更多元的參與內涵，故本文以下將再就此兩項議題分析之。

(二) 區議員與政府

在香港地方行政區域中，區議會雖是唯一的地區性民選組織，但除此之外，特區政府爲了推動地區事務，各部門的官員代表，如來自民政、社會、文康、運輸和衛生等相關部門的代表，亦組成「地區管理委員會」（District Management Committee），以作爲政府在 18 個分區的派駐機構。¹⁰ 其主要職責在於協調政府各部門在地區內的工作，並進行監察，確保政府對區內需求可迅速反應（周帆、周

10. 除此以外，香港政府在地方亦設有「分區委員會」（Functions of an Area Committee），但並非如地區管理委員會是按照 18 個分區各一個委員會而成立，據統計，2008 年全年便有 70 個分區委員會，本文因此對於區議員和政府的互動關係討論，便不以「地區管理委員會」為主。另外，更重要的原因也在於，地區管理委員會的性質比分區委員會更「正式部門」化，不但是一正式的官方委員會，進行地政執行的協調，2002 年 3 月之後，區議會內各別事務委員會的正副主席，亦得被邀請席分區委員會專員擔任。因此，和區議會的關係更加密切。有關這方面的討論，詳可見郭展璋（2009：67-70）。

和，2008：89），因此，即使地區管理委員會和區議會並沒有上下隸屬的關係，但區議會作為政府諮詢組織，在地方上最直接地應是與地區管理委員會之代表互動，而直接顯現其諮詢組織的樣態，此正可作為理解區議員與政府互動這個面向的分析基礎。

地區管理委員會的運作重點在於政策的執行與落實，而承接前段對於區議員行事策略的討論，事實上，區議員在選民服務的過程中，因為經常可能略過區議會部分而直接向政府徵詢意見，故地區管理委員會的政府代表也很有機會成為區議員在地方服務的重要合作者。這樣的策略「結盟」情況，便如同受訪議員指出：

以我們這個區來說，我們這邊的政府部門代表比其它區更多，地區事務很多是由政府自己推動和處理的。政府的代表在這邊也很積極推動事務，因為政府很重視對我們這一區的控制，所以，這些代表和我們區議員保持良好關係很重要，因為是互相幫忙。其實，政府和人民直接溝通最有效，而這方面就是透過區議員來完成，他們需要區議員讓他們知道人民要什麼，他們做出效果給政府看也可以提昇自己的地位。例如，香港存在許多房屋僭建（加蓋）的問題，地方的地政處代表就需要議員來幫他們向居民溝通，不然會有許多衝突發生。當然，在與政府代表保持良好關係的過程中，區議員也能因為這些代表在結合了議員需求之後向議會提案，而能藉此彰顯自己的服務成效，這是很重要的策略（D-1-3）。

當然，在另一方面，區議員身為政府諮詢者，這樣的策略互動，以及議員本身的利益提升，亦可能直接反應在政府透過議員而主導地區建設的部分。這也是本文先前所提，香港的社區發展受到由上而下之影響，顯現在政府會經由政黨的力量，而主導社區工作之內容。於此部分，最明確可觀察地，便是政府主導撥款所產生之影響。¹¹ 除

11. 例如，從 2012 年起，政府在施政綱領中便宣布在未來兩屆區議會會期內，將「地區小型工程計劃」（District Minor Works Programme）的撥款逐步遞增至每年 4 億元，當中

了區議會年度預算來源全依賴政府的撥款，按照區議會條例之規定，區議會的法定職權行使，也是在「獲得撥款」之前提下所進行；因此，區議員和政府的互動，更是能由撥款和預算編列的角度而理解。所以，在經費分配的溝通機制建立上，幾位區議員表示：

我們這邊的公園建設對居民來說很重要，但這些錢完全是政府所通過，我們要和中央來對抗根本沒有力量。就算區議會通過了向政府建議的提案或預算，立法會也可能反對而不立法支持。所以，如果區議員可以同時選上立法會議員，基層的聲音就可以被重視（D-3-1）。¹²

我們，2000萬以下的算是小型工程，先去排隊就有機會搶得到。社區裡的小事情比如垃圾桶、紅綠燈，政府不一定會管，民意最重要，我們因為沒有權力，在預算的爭取上，也不會管對方（其他議員）是哪個黨派（L-3-1）。

在地方上，原居民（新界）、居民可能會有利益衝突，民眾的反應和政府反應可能也不一致，所以，預算分配可能不公平，村反對、鄉反對、區反對，但政府一定要做，也沒辦法。不過，我們鄉長（鄉事委員會主席）受到請託的事情多太多，比如遇到水災，政府蓋個小水壩來擋一下，我們怎麼和民眾交代，所以我常常是自己想辦法去爭取經費來解決（D-4-1）。¹³

其實，鄉委會自己來做事，會比政府更有效率。政府如果要在鄉裡面有建設，通常會直接諮詢鄉委會，憑藉鄉委會在地方的

包括工程費用及完工後管理維修的經常性開支（香港特區政府，2012：90），足顯示政府對議會職能發揮的控制力。

12. 根據實地觀察香港立法會選舉，區議員參選立法會選舉者，多以「讓在上者瞭解基層」以及「拉近立法會與地區的關係」為主要論述。
13. 鄉事委員會是香港新界鄉事諮詢性組織，共有 27 個鄉事委員會，簡稱鄉委會，共同組成新界鄉議局。鄉事委員會每 2 年由村代表選舉產生執行委員會，並由執委會互選產生主席和副主席各一名。27 個鄉的鄉事會主席為新界各所屬行政區別區議會當然議員與鄉議局當然執行委員，副主席為鄉議局當然議員。鄉事委員會主席可成為區議會當然議員。

影響力，通常會用反對的方式來加強自己的影響力，比如要裝路燈，鄉委會透過村代表反對其中兩支的裝設，但贊同其它路燈的裝設，政府要怎麼辦？政府工程在地方的招標，經常還是得要配合基層領導者，不然鄉裡面就自己蓋了（D-1-4）。

從這些訪談內容來看，從撥款，到預算的編列、執行，以及議員的爭取和使用，都建構了社區工作和區議會的直接相關性。並且，本文也發現，隨著黨派力量的影響，以及區議會的運作模式，乃至於議員身份與行事風格，都會加強區議會的影響力，以及社區發展之動能。故爾，本文經由深入訪談，更進一步認為，雖然議員各自需求可能不盡相同，但由於區議員在議會集體開會，將行動策略、主張，以及預算爭取的需求等彰顯在集會的效果中，使之成為議員與選民、政府關係連結建立的關鍵。因此，議員與議會運作這個面向，成為探討香港社區發展內涵的另一重要因素。

（三）區議員與議會運作

香港的區議會除了大會以外，均設有委員會同區議會下設的委員會，其性質大多接近，常是名稱上面的差別。¹⁴委員會之重

14. 例如，東區區議會總共設了 6 個常設的事務委員會，分別是：「地區設施管理委員會」、「文康與社區建設服務委員會」、「交通及運輸事務委員會」、「食物、環境及衛生委員會」、「規劃、工程及房屋委員會」、「審核委員會」；1 個臨時性的「推廣奧運委員會」；2 個工作小組：「節日慶祝專責活動小組」、「宣傳區議會活動專責小組」。九龍黃大仙區區議會則設立 6 個常設委員會，分別為：「地區建議及社會服務委員會」、「地區設施管理委員會」、「交通及運輸委員會」、「財政常務及經濟事務委員會」、「房屋事務委員會」、「食物環境衛生事務委員會」；1 個臨時性的「香港躍馬迎奧運籌備委員會」；另外設 1 個工作小組：「政府及公共機構工程計劃工作小組」。元朗區區議會則設有「地區設施管理委員會」、「文康、社區服務及房屋事務委員會」、「環境改善委員會」、「財務委員會」、「城鄉規劃及發展委員會和交通及運輸委員會」、不屬委員會的「推廣本土旅遊經濟工作小組」、「元朗

要性，在於可針對委員會專屬事務進行商議和表決，包含各種工程建設和撥款補助地方團體的項目，且事後再一次經過大會追認（郭展瑋，2009：83）。¹⁵ 因此，從議會的組織來看，委員會不但是議會運作的核心，並且是各社區工作事項討論之處，以及議員集會以展現區議會職能的重要場域。不過，經由實際參與某區議會的委員會召開，事實上本文也發現，雖然區議員存在著「各自努力」的行事作風，但會議中並未有各社區不同意見衝突或者激烈討論之情形（D-5-1），當然，這或許與區議會對政府所提議案之表決並無法律上強制性有關，但更深入探討，卻又進一步看出議員的「團結性」可能更是形塑議會運作特色的重要原因。

理論上來說，區議員來自各社區，在需求不同、事務性質不同的情況下，聚會的實質意義究竟能發揮到多大，實不無疑問；再者，來自不同社區、不同黨派，以及不同身份的議員間，在面臨資源分配而可能產生衝突的情形下，區議會的召開與否反而加強彼此間對立，又更是另一項問題。然而，如同本研究前述所強調，區議員在實際作為上的策略性，或者面對上級政府在施政主導的影響，使議會在「不具實權又要發揮力量的基礎上，這些黨派問題、地區之爭，反會被「必須團結」的氛圍所取代，而越過黨派、利益，進而互相支持彼此提案，就成為重要的前提條件。為了完成選民或地區的所

建立安全社區工作小組」，以及，地區設施管理委員會下設的「元朗區社區會堂及社區中心設施管理工作小組」、「元朗區綠化計劃工作小組」或者「交通及運輸委員會」下設的「巴士服務工作小組」。詳可見香港區議會的統計資料（香港區議會，2014），或參考元朗區議會委員會會議記錄（元朗區議會，2013）。

15. 委員會的組織成員，除了區議員之外，根據《區議會條例》第 71 條的規定，區議會大會可以委任符合具有成為區選候選人資格的社會人士來擔任事務委員會的「增選委員」，且「增選委員」可以在委員會的會議中有議案的投票表決權

需，若區議會或區議員的意見與政府主張有著顯著差異，經常會遭受反對而難以執行；因此，區議員經由集會，除了表述各自所屬地區的問題及建設需求給政府外，也藉此過程形成集體壓力，放大社區的力量。根據調查，香港區議員的出席比例皆非常高，甚至，委任議員在出席及完成會議方面的參與更較民選議員來得略高。¹⁶

爲了向政府爭取更多建設經費以回應地區需要，議員間互動的團結性便直接展現在資源爭取與調配過程中，形成了議會內部運作之特色。而經由實地觀察，發現在預算或公共工程的執行上，區議會主席站在領導高度，往往又成爲其中重要角色。在議員透過正式倡議、登記形成排序方式外，不同重要性所可能產生的施作次序爭執，經常都是在議會主席主導下順利完成，而議會主席若能決定協調規則，例如按地區規模、人口重要性、價錢等因素更合理地協調不同意見，又將持續加強自身領導力。因此，在資源分配必須團結，以及順應主席協調結果完成地區建設之情形下，主席所屬政黨或者議會多數勢力將更發揮其影響，並掌握多數資源。如同區議員所表達，議會的主席是影響議會職能展現的最重要關鍵：

議會主席向政府施壓或爭取預算和我們比起來，有他的高度，如果他又是民建聯（民主建港協進聯盟），和上層的關係好，就更有力量。主要來說，小型的工程的實施，原則上會按照人口、價錢、面積等需要性的高低程度來排序，或者，預算怎麼用，這個順序可以由議員排隊，先到先拿，如果有爭議或者要搶的時候，就是議會主席來協調（L-2-2）。

議會在民建聯的主導下，可以經由主席來爭取財政預算。比如要舉辦大型活動，主席自己先去說服政府答應，讓預算可以先被保留下來。如果是小型活動，民建聯也比我們民主派議員更能先讓政府知道要辦，再由政府提案、給錢。這樣，經常就是

16. 不過，加入發言狀況的因素後，則民選議員在區議會會議上較委任及當然議員活躍。

錢都被他們拿走了、保留住了。另外，建制派也會去和鄉委會的議員來合作，藉此來使政府施政更順暢，所以，很多事情都是鄉委會說了算，我們更沒有力量（D-1-5）。

預算的安排可以先到（先登記）先贏，然後再開會確定，因為許多的工程，比如公園要放在哪邊，大家會有共識，因為做了對大家都好。不過，有一些重要的工程，因為民建聯知道資料的內情，也比我們更掌握政府施政的先後順序，主席常常都可以很有效率、很快推動他們想要的建設。像我要的預算雖然申請到，可是卻還沒動工，我也沒辦法（D-2-3）。

另外，在訪問區議會主席時，其也進一步具體印證了這些情形：

區議會要給政府壓力，身為主席必須領導區議會的議員們交流與調節不同需求。我們這邊的開會重點是，不同的主張可以相互攻擊和討論，但有關民生問題必須要有共識。我會考慮工程的分配先後和急迫性，如果有議員不滿意，就進入協調。每個社區的需求都不一樣，有房屋的問題、家庭問題、貧窮問題，這些細節都是市民的期望，如果議員不願協調，就是不重視民生。我的經驗是，議員都可以接受。區內的建設不只是建設而已，而是可以透過建設來凝聚社區居民的共識，比如，我們這一區有名的運動員很多，所以，為了讓居民有認同，有榮譽感，在這邊建體育館就是很重要的項目，不可以排擠。如果沒有這些認同，大家都在爭吵，我們更沒有力量（D-3-2）。

從這方面來看，議會中的政黨力量，在主席的主導地位下，更成為決定議會運作之重要因素。特別是，在香港目前 18 個區議會中，除了葵青區、深埗區以外，皆是由「建制派」掌握較多數席次，並常與獨立派議員形成議會主導力量，使區議會更可能透過政黨在其中的資源給予，成為上級政府施惠地方，進而鞏固政權的最好管道。相關統計如表五所示：¹⁷

17. 按照諸多香港政治研究文獻的分類，香港政黨主要被分為泛民主派以及親中共政權的建制派兩類。雖然，這樣的分類過於籠統，因為即使連泛民主派內部也常有意見主張不合之情形，但以民建聯與港進聯為首的建制派在回歸後於立法會屢為政府的政策護

表五 2011 香港十八區區議會（包括直選、委任、當然議員）
之政黨人數與比例

地 區	人 口	議 席	泛民主派*	建制派**	其他黨派***	獨 立
中 西 區	251519	18	4(22.22%)	6(33.33%)	0(0.00%)	8(44.44%)
灣 仔 區	152608	13	0(0.00%)	6(46.15%)	0(0.00%)	7(53.85%)
東 區	588094	43	5(11.63%)	23(53.49%)	0(0.00%)	15(34.88%)
南 區	278655	20	4(20.00%)	4(20.00%)	0(0.00%)	12(60.00%)
油尖旺區	307878	20	1(5.00%)	8(40.00%)	0(0.00%)	11(55.00%)
深水埗區	380855	24	7(29.17%)	4(16.67%)	2(8.33%)	11(45.83%)
九龍城區	377351	25	5(20.00%)	8(32.00%)	0(0.00%)	12(48.00%)
黃大仙區	420183	29	5(17.24%)	13(44.83%)	0(0.00%)	11(37.93%)
觀 塘 區	622152	40	2(5.00%)	13(32.50%)	0(0.00%)	25(62.50%)
荃 灣 區	304637	22	3(13.64%)	5(22.73%)	2(9.09%)	12(54.55%)
屯 門 區	487546	35	9(25.71%)	12(34.29%)	0(0.00%)	14(40.00%)
元 朗 區	578529	42	4(9.52%)	14(33.33%)	1(2.38%)	23(54.76%)
北 區	304134	24	1(4.17%)	14(58.33%)	1(4.17%)	8(33.33%)
大 埔 區	296853	24	3(12.50%)	9(37.50%)	3(12.50%)	9(37.50%)
西 貢 區	436627	29	6(20.69%)	14(48.28%)	0(0.00%)	9(31.03%)
沙 田 區	630273	43	7(16.28%)	22(51.16%)	2(4.65%)	12(27.91%)
葵 青 區	511167	35	14(40.00%)	9(25.71%)	0(0.00%)	12(34.29%)
離 島 區	141327	21	1(4.76%)	5(23.81%)	1(4.76%)	14(66.67%)
總 數	7070388	507	81(15.98%)	189(37.28%)	12(2.37%)	225(44.38%)

資料來源：作者自製。

航，香港各界甚至以保皇黨相稱，至少可確認其與泛民主派的區別以及親中共之色彩。而本文在深度訪談後，也認為這樣的區分大致上能符合香港目前的政黨生態描述，當然，也是為了解釋上的需要，本文按照這樣的分類將便於理解區議會政黨因素和政府部門的互動關係。

- * 泛民主派包括：民主黨、社會民主連線、人民力量、香港民主民生協進會（民協）、公民黨、新民主同盟、街坊工友服務處（街工）、前線、公民起動、泛民主派合併參選。
- ** 建制派包括：民建聯、工聯會、自由黨、新民黨、公民力量、港進聯、親建制派合併參選。
- ***當選的其他黨派議員來自：泛民區選聯盟、新界社團聯會、港九勞工社團聯會、經濟動力、富昌邨居民協會（由於其他黨派數目眾多，僅列出當選議員之黨派）

從上述資料以及訪談內容來看，我們更可進一步理解的是，藉著區議會地方政治運作過程與資源貫穿過程，作為建制派之中最大力量的「民主建港協進聯盟」（Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong）（簡稱民建聯, DAB），在香港的政治發展長期能居於重要執政地位，應和其在區議會中的主導程度也有著高度關連。根據香港長期追蹤區議員活動的「香港社區發展動力培育組織」（Community Development Initiative, CDI）統計，在建制派政黨中，民建聯不但長期較其他政黨更為活躍（社區發展動力培育，2011：12），在「兩局」取消後，區議會作為香港各政黨拓展地方關係網絡、培植新人參選，以及測試選民接受程度的唯一管道（梁玉英，2000：113），民建聯更積極參與基層的政治動員，特別是於2003年區議會選舉落敗之後更是如此（Cheng, 2010: 734）（如下表的政黨席次變化所示）（NDI, 2007：6）。¹⁸ 故爾，經由區議會與社區工作推動的考察，我們甚至可繼續從政黨政治的角度將研

18. 2011年區議會選舉中，民主建港協進聯盟總得票數為282,119，比例為23.89%，是所有參選政黨最高。

究層面擴大，並以中國大陸在香港基層影響力理解香港回歸後的政治情勢。

表六 近三屆區議員選舉主要政黨當選人數與當選比例比較

政黨聯繫	2003	2007	2011
民主建港協進聯盟	62(31.47%)	102(65.81%)	182(74.73%)
民主黨	89(77.39%)	57(51.82%)	47(35.61%)
社會民主連線	未成立	5(16.67%)	0(0.00%)
人民力量	未成立	未成立	1(1.61%)
香港民主民生協進會(民協)	25(67.57%)	17(47.22%)	15(57.69%)
公民黨	未成立	10(23.26%)	7(17.07%)
新民主同盟	未成立	未成立	8(80.00%)
街坊工友服務處(街工)	3(75.00%)	4(80.00%)	5(83.33%)
前線	5(38.46%)	3(18.75%)	整拼
公民起動	3(60.00%)	0(0.00%)	未有代表
泛民主派合併	8(100.00%)	未有代表	未有代表
泛民主派合計	133(73.08%)	96(39.67%)	83(27.21%)

資料來源：作者自製。

由於在區議會運作中，團結的黨派力量展現於高度資源分配權，而多數區議會在親共的民建聯主導下，加以金援大多由北京政

府所提供，並與其它泛民主派資源形成顯著落差（NDI, 2007：2），使得北京政府自然能藉此由上而下地深入香港基層。隨著香港對中國大陸各項事務依賴程度日益增高，這樣的情況雖逐漸產生香港民眾、大陸民眾或者大陸新移民之間的矛盾，但一位泛民主派議員也表示了：

民建聯是中共在香港的代言人，新移民在這邊因為生活條件要維持，而支持民建聯。另外，很多到大陸工作的香港人也因為會擔心經濟情況不好，而投票給民建聯，這在香港人普遍認為選舉也難以改變中共對香港的控制情形下，原本支持泛民主派各政黨的選民較不易團結，造成立法會選舉中泛民主派難以整合、票源分散，無法獲得理想席次。我們都在想，泛民主派的選民到底在哪裡？（L-2-2）。

當然，民主派各政黨在理念或路線上的不同，甚至被區分為「溫和民主派」、「激進民主派」，也是其未能展現團結力量的原因。¹⁹面對中共影響，或者新移民可能排擠香港居民福利等問題，部分民主派人士便認為，人民上街頭其實是一種宣洩反中的方式，相較於投票或參與政治，採取激進手段，將是更可行的管道。某位屬於泛民主派的人民力量（黨）立法會議員即認為：

社區裡的選民雖然比較冷漠，但因為人民力量的支持者來自弱勢的選民，而透過街頭宣傳、義工、電台的能力，我們可以動員他們。我敢說，我們的動員能力很強，從議會走到街頭，再結合議會的議員，內、外相互配合來發揮力量。地方上是有力量的，但需要政黨來帶頭，不然就是「天上強、地上弱」。其它民主派的政黨議會內外的結合很少，彼此結合在現在也有一

19. 民主派的支持者也認為：「民主派太分散，民建聯有較多資源，甚至有自己的診所；民主黨沒有資源，兩者的地區事務不能直接比較」，支持民建聯的選民也主張：「民建聯的人雖然「騎呢」（古怪），但貼近市民」、「民建聯貼近民生，多辦地區事務，令人留下好印象」。對此，可進一步參考 NDI（2006）。

定的困難，需要人民力量的努力（L-1-1）。²⁰

事實上，過去香港人民對重要公共議題的尋求救濟或發聲，經常可見其高度自主性，例如爭取回歸後的政治改革、行政首長選舉方式改革、或於 2012 年立法會選舉期間發生的「國民教育」方案調整等。對照前述幾位民主派議員的看法，其實這些作為都逐步形成香港反對勢力之特色。而透過實地觀察香港的「反國民教育運動」更可發現，²¹ 民眾、特定團體或學生，其實是相當主動地參與活動，藉由對參與者的訪談，便得知反對意見和是否去投票並不必然相關（R-3、R-4 的訪談內容）。這如同本文對香港基層民主運作之理解，民間對政治參與的冷漠，同樣無法和不關心公共議題或中共的深入影響劃上等號，這些反動，事實上可能來自於對政府的不信任、政治的無力感、社會環境的不安定性，乃至於情緒上須找到出口有關。²² 從這個面向來說，若香港的基層政治發展在中共掌控之情況下，地方民眾的聲音繼續繞過正式政治制度，甚爾直接在街頭或不同場域展現出來，則議會中的民主派議員，特別是具有實權的立法會議員，若能從地方創造民主力量，在正式機制下培養從政人才，將街頭路線與議會路線緊密結合，將會是未來香港民主發展之關

20. 人民力量作為香港泛民主派中較為激進的政黨，在 2012 年立法會選舉中取得了歷來最佳成績的三席席次。不過，在地方上，2011 年的區議會選舉，人民力量提出 62 位候選人參選，卻只有 1 席當選。詳可見 Michael Martin (2012: 6)。這使得人民力量認為地區工作的推動與耕耘，仍應是重要的努力方向。

21. 有關國民教育在香港推動之論爭，可參閱莊耀洸、郭曉忠 (2012: 62-68)。

22. 舉例來說，根據香港中文大學亞太研究機構的調查，香港人對生活品質的滿意程度分數，由 2007 年的 108.78 分至 2009 年下降至 102.19 分，而到了 2011 年，更僅有 17% 的香港民眾對政府表示滿意。

鍵。²³ 而香港區議員在社區工作的推動過程中，便是加強了這樣的力量，按本文所分析，社區發展在香港的真實情況，將逐漸走向具體而微的政治行動場域，各政黨與議員透過行動所建構的政治網絡，甚至將直接反應中港關係的樣態。

然而，藉由訪問社區民眾（R-1、R-2、R-5）以及所收集統計資料所獲致的心得，本文也必須強調，香港社區發展的另一個真實情況是，由於多數香港民眾仍以經濟發展為首要關注議題，因此不但在生活層面與政治發展有著明顯距離，也普遍不認為議員能協助改變其生活模式，²⁴ 在論者的主張中，更認為香港是一「同時存在活絡公民社會，但民主發展遲緩」之處（Ma, 2008：156）。當然，這與本文先前提及的政治不信任感有所關連，但區議會功能不彰、缺乏效率等印象，仍存在許多香港民眾心中。不過，本文也進一步認為，在特區政府已宣示要在 2016 年取消委任議員之際（香港特區政

23. 以 2012 年立法會選舉的情形來看，雖首次設有以全香港為單一選區的地方功能界別（functional constituencies），但此由參選之區議會議員共同組成的功能界別，當選席次僅佔 70 席之中的 5 席，相形按照比例代表制、跨選區選出的 35 席立法會議員，以及按照職業團體組成的 30 席「職業功能界別」來看，難以真正彰顯單一區域的聲音在立法會之中。有關此的詳細分析，可進一步參閱 Yew（2010：104-14）。

24. 在本文收集歷年香港區議會選舉平均約四成的投票率之外，尚經由訪談發現在「不去登記為選民」，甚至「登記為選民卻不去投票」的居民中，多是以區議員無法改善或解決經濟問題為主要原因，此也回應了多數研究者認為香港民眾常以經濟議題為首要考量之論述。不過，本文仍須強調，在社區居民、香港人民、以及選民的多重身份重疊下，香港人民在基層所展現的政治動能，並非僅是投票與否能夠推論，近年來，由於對北京政府或特區政府的不信任加劇，常見香港民眾參與街頭運動的積極性，並且除了政治權力爭取外，亦多以回歸後對日常生活之各項衝擊為運動主題所展現。有關此，作者訪談的多位泛民主派議員皆提及這些觀察。因此，本文也認為，香港區議會的政治功能發揮，以及和地區民眾的生活連結，便有高度機會成為動員民眾或令民眾抒發不滿情緒之連結，這個連結轉化或豐富化了香港社區發展之內涵，而可成為印證香港民主發展的基礎。

府，2013：191），區議員作為香港實踐社區發展與公民參與的重要角色，若能真正突破地理界線的社區範圍，從「事務旨趣」之觀點創造香港基層政治的內涵，並透過能力和行動之展現以形塑社區在香港的重要性，則社區發展將成香港未來政治發展之主要動能。特別是，在香港民眾愈加認為中共政府控制香港力道逐漸增強，甚至嚴重影響香港人權保障的情形下（莊耀洸、郭曉忠，2012：46-48），社區發展將成香港居民展現自主性的重要力量。²⁵ 因此，綜合前述，本文的觀點是，地方基層對政策的積極形塑與主動參與，亦即，與中央權威形成一對等狀態，則其間有關地方人民、政府組織、私部門是否能具體影響公共政策、形成有意義的集體，並發展集體能力（Sullivan et al., 2006: 489-450），更為香港基層民主實現之重要關鍵。

四、結 論

本文從區議會的性質再界定出發，首先釐清區域組織在香港的特徵，繼之則由社區發展的理論內涵，探討社區在制度規範以外的發展可能。本文透過深度訪談方法，由區議員與居民、與政府、與議會運作等三個面向，釐清區議會作為政府在基層推動政策的媒介，實際運作之樣態為何，並從中理解影響香港社區發展的各個重要變項。本文認為，經由這些主題的逐步檢視與再詮釋，不但能較為接近香港基層政治的意義，並且也才得以拼湊出香港基層民主實施的部分面貌，而應以此作為將來相關研究之參照。

25. 此調查資料可見香港社區動力培育、國家民主研究所、香港浸會大學的香港過渡研究計畫共同發表之報告（Community Development Initiative, National Democratic Institute and Hong Kong Transition Project, 2010：128）。

從社區發展的觀點來看，香港在制度規範面所顯現之社區，乃是以地理範圍為界定的社區，而在推動社區工作上，區議會作為區內組織，雖以地理界線為其法定職權，但綜合歷史發展與政治實務等因素，事實上，香港區議會在社區工作推動中又存在體系與行動之意義，這是單由制度規範無法理解的。特別是，西方當前突破地理區域以界定社區的潮流，其實在香港的社區工作推動中，也存在這樣的條件，雖然，區議員各來自不同的社區所產生，但集聚一起開會，不僅展現這樣的效果，也藉由政黨的力量串連出這些效果。事務旨趣型的社區發展意涵、政治與社會網絡的體系意義、議會行動的實質內容，均成為香港社區發展的重要機會，凡此，皆是單由區議會的法定職權難下定論之處，甚至可謂特區政府控制地域所溢出的制度結果。

因此，透過香港區議會之研究，本文發現，對於區議會的存在，不應再由法律面進行理解，區議員雖不具實權，但政治實務面的各個面向，交織成區議會在香港基層民主運作當中的意涵。另外，在社區權力和公權力的競合關係中，香港的社區發展常是由許多細微層面出發，區議會之存在，伴隨民眾情感走向，以及香港人民對政府之態度，使得基層人民如何參與、為何參與，不但成為社區發展的重要課題，也是香港未來民主發展的重要關鍵。當然，在本文分析中，有關區議員代表性、選區背景，以及政黨領袖對區議員的影響等更細微之面向，有於篇幅與訪談資料限制，是本文尚未處理的問題；不過，本文綜合多方面向與資料，提出一個合理詮釋區議會的觀點，並以社區發展的概念為貫穿，由下而上重新理解香港政治發展的內涵，乃是認為這應成為後續剖析香港民主的一個重要角度。當然，這篇文章更加期望地，是能給後續研究者一個香港區議會的意向，以及從這發現對於香港未來民主發展的想像。

參考書目

- Cheng, Joseph. 2010. "The 2003 District Council Elections in Hong Kong." *Asian Survey* 44, 5: 734-745.
- Community Development Initiative, National Democratic Institute and Hong Kong Transition Project. 2010. *Calm After the Storm? Hong Kong People Respond to Reform*. Hong Kong: Hong Kong Baptist University.
- Lowndes, Vivien and Steve Leach. 2004. "Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities." *Local Government Studies* 30, 4: 557-575.
- Ma, Ngok. 2008. "Civil Society and Democratization in Hong Kong Paradox and Duality." *Taiwan Journal of Democracy* 4, 2: 155-175.
- Man, Chan Kin. 2011. "Cleavages and Challenges in Hong Kong's Pro-democracy Camp." *Hong Kong Journal* 21: 1-7.
- Martin, Michael F. 2012. "Prospects for Democracy in Hong Kong: Results of the 2012 Elections." *United States Congressional Research Service* R42746: 1-14.
- NDI (National Democratic Institute for International Affairs). 2006. "Focus Group Research Report on Political Parties in Hong Kong." in https://www.ndi.org/files/2025_focusgroup_061506.pdf. Latest update 11 April 2014.
- NDI (National Democratic Institute for International Affairs). 2007.

- “The Promise of Democratization in Hong Kong: The 2007 District Council Elections, Legislative Council By-election, and Prospects for Constitutional Reform.” in https://www.ndi.org/files/2243_hk_report_122807_0.pdf. Latest update 11 April 2014.
- Sullivan, Helen et al. 2006. “The Three Challenges of Community Leadership.” *Local Government Studies* 32, 4: 489-508.
- Yew, Chiew Ping. 2010. “Hong Kong’s Political Reform and Dilemma.” *East Asian Policy* 2, 4: 104-114.
- 王英津。2009。《港澳特區政府與政治》。台北：博揚文化。（Wang, Ying Jin. 2009. *The Governments and Politics in Hong Kong and Macau Special Administrative Regions*. Taipei: Boy Young.）
- 元朗區議會。2011。《元朗區議會工作報告：2008-2011》。香港：元朗區議會。（Yuen Long District Council. 2011. *Report of Yuen Long District Council 2008-2011*. Hong Kong: Yuen Long District Council.）
- 元朗區議會。2013。〈區議會委員會會議〉。http://www.districtcouncils.gov.hk/yl/tc/2012_2015/committee_meetings.html。2013/4/15。（Yuen Long District Council. 2013. “Committee Meeting of District Council.” in http://www.districtcouncils.gov.hk/yl/tc/2012_2015/committee_meetings.html. Latest update 15 April 2013.）
- 朱世海。2012。〈試論香港行政主導制的實施路徑創新〉。《嶺南學刊》1：5-9。（Zhu, Shi Hai. 2012. “Discussion on an Initiative Path to the Executive-Led System in Hong Kong.” *Lingnan Journal* 1: 5-9.）

- 吳明儒。2009。〈社區發展的新視野：歐洲國家經驗的學習〉。《台灣社會福利學刊》8，1：29-69。（Wu, Ming Ju. 2009. "A New Vision for Community Development: Learning from Europe's Experience." *Taiwanese Journal of Social Welfare* 8, 1: 29-69.）
- 谷淑美、潘毅。2003。〈香港公民身份的形成和蛻變：一個理論初探〉。《政治與社會哲學評論》6：115-139。（Ku, Agnes S. and Ngai Pun. 2003. "Introduction: Making Citizenship in Hong Kong." *A Journal for Philosophical Study of Publics Affairs* 6: 115-139.）
- 社區發展動力培育。2011。《2011年度區議會議員於會議中活躍度報告》。香港：社區發展動力培育。（Community Development Initiative. 2011. *A Report on the Active Participation of District Council Members in Council Meetings in 2011*. Hong Kong: Community Development Initiative.）
- 周帆、周和。2008。〈香港區議會的功能發展〉。《江蘇行政學院學報》4，40：87-91。（Zhou, Fan and He Zhou. 2008. "Development of the Function of Hong Kong Parliament." *The Journal of Jiangsu Administration Institute* 4, 40: 87-91.）
- 周湘斌。2007。〈政府與市民關係的社會工作介入——一個香港社區工作案例的後現代主義觀察〉。《北京科技大學學報（社會科學版）》23，6：1-6。（Zhou, Xiang-Bin. 2007. "The Intervention of Social Work between Government and Citizen: A Post-Modernism Observation of Community Work in HK." *Journal of University of Science And Technology Beijing (Social Sciences Edition)* 23, 6:1-6.）

- 林明禎。2011。〈中介團體：台灣社區發展運作難題與另類選擇〉。
《社會政策與社會工作學刊》15：137-166。（Lin, Ming Chen.
2011. “On the Intermediate Group: Difficulties of Community
Development in Taiwan and Its Alternative Choice.” *Social Policy
and Social Work* 15: 137-166.）
- 胡弘弘、劉永剛。2007。〈香港居民的選舉形式概覽〉。《人大研
究》7：40-44。（Hu, Hong Hong and Yong Gang Liu. 2007. “An
Overview of the Electoral Forms in Hong Kong.” *People’s
Congress Studying* 7: 40-44.）
- 范振汝。2006。《香港特別行政區的選舉制度》。香港：三聯書店。
（Fan, Zhen Ru. 2006. *The Electoral System of the Hong Kong
Special Administrative Region*. Hong Kong: Joint Publishing.）
- 香港特區政府。2012。〈香港特區政府 2011-2012 施政綱領〉。
<http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/agenda.html>。2013/4/15。
（The Government of the Hong Kong Special Administrative
Region. 2012. “The Outline of the Policies of the Government of
the Hong Kong Special Administrative Region in 2011-2012.”
in <http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/agenda.html>. Latest
update 15 April 2013.）
- 香港特區政府。2013。〈2013 施政報告：穩中求變，務實為民〉。
<http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/index.html>。2013/1/16。
（The Government of the Hong Kong Special Administrative
Region. 2013. “The 2013 Policy Report: Seek Change, Maintain
Stability, Serve the People with Pragmatism.” in [http://www.
policyaddress.gov.hk/2013/chi/index.html](http://www.
policyaddress.gov.hk/2013/chi/index.html). Latest update 16 January

2013.)

香港特區政府選舉事務處。2013。〈區議會選舉〉。http://www.eac.gov.hk/ch/distco/dce.htm。2013/07/25。(The Registration and Electoral Office of the Government of the Hong Kong Special Administrative Region. 2013. "District Councils Elections." in http://www.eac.gov.hk/ch/distco/dce.htm. Latest update 25 July 2013.)

香港區議會。2014。〈區議會網頁〉。http://www.districtcouncils.gov.hk/index_tc.html/。2014/4/1。(Hong Kong District Council. 2014." The District Council Homepage." in http://www.districtcouncils.gov.hk/index_tc.html. Latest update 1 April 2014.)

郭展瑋。2009。〈香港區議會與基層政治〉。國立政治大學國家發展研究所碩士論文。(Kuo, Chan Wei. 2009. "A Study of District Council and Local Politics in Hong Kong." Master's Thesis of National Chengchi University.)

徐震。1995。《社區與社區發展》。台北：正中。(Xu, Zhen. 1995. *Community and Community Development*. Taipei: Cheng Chung.)

徐震。2004。〈台灣社區發展與社區營造的異同—論社區工作中微視與鉅視的兩條路線〉。《社區發展季刊》107：22-31。(Xu, Zhen. 2004. "The Differences and Sameness between Community Development and Community Building in Taiwan-The Micro and Macro Perspectives on Community Work." *Community Development Journal* 107: 22-31.)

陳欽春。2000。〈社區主義在當代治理模式中的定位與展望〉。《中國行政評論》10，1：183-215。(Chen, Chin Chun. 2000. "An

Analysis of Communitarianism in the Contemporary Governance Model: Status and Prospect.” *The Chinese Public Administration Review* 10, 1: 183-215.)

陳曙峰。2012。《香港政制常識解難》。香港：商務印書館。(Chen, Chu Fung. 2012. *Understanding the Political System in Hong Kong*. Hong Kong: The Commercial Press.)

莊耀洸、郭曉忠。2012。〈香港人權發展之現況及其隱憂〉。《思與言》50, 4: 45-121。(Chong, Yiu Kwong, Hiu Chung Kwok. 2012. “Situations and Worries on Hong Kong's Human Rights Development.” *Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Science* 50, 4: 45-121.)

許文英。2009。〈中國對香港民主權利論述分析〉。《問題與研究》48, 1: 133-160。(Hsu, Wen Ying. 2009. “Analysis of PRC's Discourse on the Right to Democracy in Hong Kong.” *Wenti Yu Yanjiu* 48, 1: 133-160.)

梁玉英。2000。〈香港特區首屆區議會選舉及選後的政黨生態〉。《中國大陸研究》43, 2: 111-128。(Liang, Yu Ying. 2000. “The First District Council Election and Post-election Partisan Ecology of the Hong Kong Special Administrative Region.” *Mainland China Studies* 43, 2: 111-128.)

鄭宇碩。2000。〈香港基層組織對其民主進程的影響〉。《遠景基金會季刊》1, 3: 141-170。(Cheng, Yu-shek. 2000. “The Impact of the Grassroots Community Organizations in Hong Kong's Democratization.” *Prospect Quarterly* 1, 3: 141-170.)

湯京平。2000。〈民主行政與永續發展：比較台灣與香港環境影響

- 評估制度與運作)。《問題與研究》39, 8: 17-35。(Tang, Ching Ping. 2000. "Democratic Administration and Sustainable Development: Comparing Environmental Impact Assessments in Taiwan and Hong Kong." *Wenti Yu Yanjiu* 39, 8:17-35.)
- 黃江天。2004。《香港基本法的法律解釋研究》。香港：三聯書局。
(Huang, Jiang Tian. 2004. *Law Interpretation of Hong Kong Basic Law*. Hong Kong: San lian.)
- 黃源協等。2009。〈從社區發展到永續社區－台灣社區工作的檢視與省思〉。《台大社會工作學刊》19: 87-132。(Hwang, Yuan-Shie et al. 2009. "From "Community Development" to "Sustainable Community"--Reviewing Community Work Development in Taiwan." *NTU Social Work Review* 19: 87-132.)
- 楊泰順。2000。《被誤解的國會》。台北：時報文化。(Yang, Tai Shun. 2000. *Misunderstanding Congress*. Taipei: China Times.)
- 羅永祥、陳志輝。2002。《香港特別行政區施政架構》。香港：三聯書局。(Luo, Yong Xiang and Zhi Hui Chen. 2002. *The Political Framework of Hong Kong Special Administrative Region*. Hong Kong: San lian.)
- 劉紹麟。2005。《香港的殖民地幽靈：從殖民地經驗看今天的香港處境》。香港：守沖社。(Liu, Shaolin. 2005. *Colonial Specter in Hong Kong: Colonial Experience and Today's Hong Kong*. Hong Kong: Shouchong.)
- 羅秀華。2004。〈社區自主與政策的對話〉。《社區發展季刊》107: 146-161。(Luo, Shioh Hwa. "A Dialogue between Community Autonomy and Policy." *Community Development Journal* 107:

146-161.)

蕭蔚雲。2003。《論香港基本法》。北京：北京大學出版社。(Xiao, Wei Yun. 2003. *The Hong Kong Basic Law*. Beijing: Peking University Press.)

A Study of District Council and Community Development in Hong Kong

Chun-Hao Chang *

This paper studies the District Councils and community development in Hong Kong by comparing institutional regulations and practical operations. Interview data is included to contextualize what role the District Councils play in grassroots politics. This paper intends to prove that though District Council members do not have real power, the importance of District Councils manifest itself in other realms of political practice, which makes the District Councils a feature of grassroots democracy in Hong Kong. Also, concerning the co-opetition relation between communities and the government, District Councils play an important role in community development since they represent not only the population's feelings and attitudes toward the government, but also affect how and why local residents participate in political activities in Hong Kong. In short, the District Councils are key to understanding the future development of Hong Kong's democracy.

Keywords: Hong Kong, District Council, District Council members, community development, grassroots democracy

* Associate Professor, Department of Political Science, Tunghai University.