

\*\*\*\*\*

# 香港社區發展實況

Angela Diao 著  
張華葆譯

\*\*\*\*\*

## 前言

民國七十五年九月，於印尼萬隆市召開之亞洲社區發展會議，由亞洲十餘國之基督教、天主教大學分別派遣代表前往參加。譯者代表中華民國出席，報告有關中華民國社區發展活動之現況。筆者將分別翻譯香港、韓國、印尼、菲律賓等四國代表發表之論文。第一篇是香港嶺南書院高級講師安祺娜趙（Angela Diao）撰寫的論文。趙博士因事未能親自出席，會議中由人代為宣讀論文，而提出討論。

香港社區發展工作隸屬於香港政府之下，由市區及新界行政部（CNTA）、社會福利部（SWD）、警政署之社區關係局及貪污防制委員會分別負責。雖然絕大多數香港社區發展工作是由政府機構籌劃實施，然而非政府性機構，例如教會及社區居民自動自發籌劃者亦不乏。以下我們將分別討論香港之各項社區發展計畫及其主持機構。

## 一、市區及新界行政部（CNTA）

在二次世界大戰之前，香港無所謂社區發展工作。自二次世界大戰之後，香港政府乃在其中國人事務部社會福利局之下，設立社區發展處，以激勵社區人民自動自發、守望相助之行爲。香港舊有之街坊會等組織，目的亦在於籌劃社區居民互助合作、濟貧拯災的工作。一九四九年，香港政府設立社會發展處，旨在輔助街坊會等社區人民團體，達成其守望相助之目的。

一九六〇年代中葉，由於中共文化大革命而帶來香港社會騷動現象，改變了香港政府對於社區活動之態度。香港政府認為一九六〇年代之騷動，主要出

自於政府與民間缺乏溝通。爲了彌補這一項缺陷，香港政府乃在香港及九龍市區之內，設立十所行政區，每區內設市區行政官（City District Officer），其主要職務在於宣導政府政策，並同時向政府反映民情。行政官透過各種公共傳播，向人民解釋政府之政策，並轉呈中央政府有關地方民情輿論之情報，更鼓舞社區居民從事社區工作，以解決社區內各種地方性的問題。除此之外，市區行政官更必須詮釋社區居民之需求，以期下清上達，幫助地方人民團體解決問題，更徵召居民參與各種社區活動。

在徵召居民方面，市區行政官每月召開市區會議，邀請社區領導人物及青年才俊參與。在社區發展會議中，共同商討社區建設、文化、體育、休閒及互助合作性的工作。

香港政府設立市區行政官之主要目的，在於轉變殖民政府之行政措施爲地方居民之社區活動。自一九七〇年代開始，香港政府積極從事社區發展工作。市區行政官署一方面是香港政府社區發展之執行機構，同時也是政府控制社區居民之手段及工具。透過市區行政官署，香港政府更得以吸取地方菁英分子，參與各種社區發展工作，增進社區人士對於社區認同心理，更轉變地方菁英分子之精力及注意力於非政治性活動。

市區行政官署（CDO）之職務與新界地方事務所（District Office（DO））之功能相當。新界地方事務所早在一八九九年，當香港政府向滿清租借新界時開始設立。地方事務所兼具行政及政治功能，一則管理地區內有關使用土地之事宜，爲地方人士謀福利，同時向香港政府提供有關地方情況之消息，自從香港政府設立市區行政官之後，新界地方事務所之功能亦略有更改，必須兼顧新界社區發展工作。一九八〇年之後，香港政府改編原有之內政部（Department of Home Affairs）爲市區及新界行政部（CNTA）：後者同時掌管市區及新界地方事務。

## 二、互助會 [Mutual-Aid Committee (MAC)]

互助會是香港政府與民間之主要聯繫機構，源自於一九七二年，香港政府發動社區清潔運動，將香港島及九龍市區劃分為七十四個行動單位，每一單位地區設立地區執行委員會，由當地居民領袖，地方政府、警察、社會福利及管理房屋之官員組織而成。成立之初，香港地方人士反應熱烈。

一九七三年，有鑑於香港犯罪問題日益嚴重，乃緣一九七二年社區清潔運動之先例，由內政部授權地方行政官，在每一行政區內，設立市區委員會。更在市區委員會下之每一街巷，每一公寓大樓，設立互助會 (MAC)，互助會施行之初，功效彰顯，政府乃改之為永久性社區組織，並擴充及於新界地區 (Kuan et al, 1983)。

互助會最初設立之目的在於防範犯罪窺盜，推行鄰里守望互助、安全巡哨，並負責社區清潔整齊工作。然而，多年來，互助會在這些工作方面，功效不彰，反而是在社區文化及休閒活動方面頗有成就。

互助會直屬香港政府管轄。在政府認可之下，互助會之設立無需登記或特別執照，然而如果政府不滿某互助會之活動，可隨時取消其合法社團之地位。一九七六年，安洲 (Un-Chau) 之互助會，因其活動不合政府規定而被解散。由此可見，香港政府設立地方社區組織之主要目的，在於宣導政府政策。任何時候，當地方組織之宗旨、活動與政府政策相違背時，或是威脅到政府之權力時，隨時可以被政府解散 (Mines, 1977)。

近年來，數以千計之互助會先後成立。然而自始至終，互助會祇是香港政府執行、宣導政策之地方機構及工具，並不構成獨立自主之地方自治單位，所以互助會在推行政府政策方面有所成就，而在社區發展工作方面，則無建樹。

## 三、地方自治局 [District Board (DB)]

由於香港市區行政局、新界地方事務所 (CNTA)，及互助會等都祇是政府執行及宣導政策之工具，未能真正代表民意，未能發揮社區人民組織之功能，民情無由上達。同時，香港市區行政局及新界地方事務所之官員官階甚低，

缺乏經驗，無法代表地方居民，轉呈中央政府，無法影響中央政府決策。而且行政局及事務所之官員都是由中央政府指派，非由地方居民選舉，因此，無法構成地方民意代表。

地方自治局 (DO) 之設立在於取代地區委員會之功能，全香港共設立十八處。地方自治局之職責包括：

- (1) 權衡當地居民之需求，為社區籌劃、擬訂政策；
- (2) 向香港政府提供有關地方行政建議，並向中央政府反映民情；
- (3) 從事社區心理建設工作；
- (4) 鼓勵人民參與社區發展工作，推動社區青年活動；
- (5) 幫助社區人士解決問題；
- (6) 為選民喉舌、耳目。

一九八二年，香港舉行其有史以來第一次全民選舉，為十八處地方自治局選出五十六位代表，由於地方自治局代表由居民推選，所以不再是香港政府執行政策之工具，而是地方自治工作之領導者。自一九八二年之後，地方人士對於社區事務之興趣逐日增長，然而至目前為止，居民仍未能廣泛參與社區活動。

## 四、社會福利部 (SWD)

一九五八年，香港政府改編政府組織，設立社會福利部。自一九六〇年代始，社會福利部之主要功能在於經營社區中心，以及輔助私營社區發展計畫。自一九六〇年至一九八四年之間，社會福利部所管轄之社區中心包括：

- (1) 兩萬人以上社區之十八處社區大會堂；
- (2) 五萬人以上之國民住宅區之十四處社區中心；
- (3) 十萬人以上住宅區之十一處社區中心。

這些社區服務中心是由社會工作人員主持負責，提供社區居民各種服務，例如育幼院、殘障及孤老院等。另外，又舉辦各種業餘學習班，以及各種文化、康樂活動。

香港社區中心最初設立對象是以貧民區為主，為貧民服務，並邀請社區青

年參與活動。然而社區中心活動之決策是由中央政府擬定。自一九八五年始，改轄香港市區及新界行政部管理之後，社區中心之職責，亦由原有之社會服務性質，改變為推行政府政策之工具。

## 五、負責青年及社區活動之社會工作組織

一九七四年，香港社會福利部為推行社區青年工作，乃在每一地方行政區內設立官員，負責籌劃社區青少年活動，同時與地方政府合作，共同推行其他社區工作。

## 六、鄰里社區發展計畫 (NLCDP)

香港之鄰里社區發展計畫是由私立福利機構推行，而由社會福利部統籌管理，其主要對象為市區內貧民社區，目的在於幫助後者整頓社區環境，提昇社區居民生活素質，由政府出資，改善貧戶之浴室、廚房設備等等。

以牛頭角之鄰里社區發展計畫為例。該計畫負責人首先調查社區居民之需求，經查證，社區清潔、安全、交通、家庭生活及鄰里關係為主要社區問題。乃由鄰里社區發展機構推動各項改善工作，喚起政府之注意及協助，最後能够有所建樹。值得注意的是，鄰里社區發展計畫是由社區居民，自動自發地發掘社區問題，然後請求政府協助改善。這項計畫真正發揮了社區發展工作之精神。以往，這些社區之居民也曾一再向市區行政局申請援助，而未得到正面積極之效果。因此，這些社區之人士，對政府之市區行政機構，缺乏好感及信心。

## 七、社會行動 (Social Action)

社會行動，指由人民羣體發動之遊行、示威、散發傳單等行動，以期引起政府及社會人士之注意，以謀解決人民羣體之問題。以往香港曾發生多次社會行動，多數屬於溫和、無組織、臨時性的聚集行動，效果不甚顯著 (Leung, 1984; Yu, 1974)。由於這些行動對於香港政府多採取敵視態度，具有挑戰性，因此不為任何政府社區發展機構支持。

一九七〇年代，由於香港政府頒布違章建築法令，部分違章建築之貧戶，

發起社會行動，遊行示威，向政府請願，最後得到政府之諒解，准予重建居留。

近一、二年來，香港人民發動大規模遊行，向中共政府請願，請其撤消在香港附近建設核能發電廠的計畫。參與者多達百萬人以上。

近幾年中，香港婦女界亦一再發動遊行等社會行動，以爭取婦權。香港婦委會 (Hong Kong Council of Women) 曾發動遊行，向香港政府請願，為受虐待之家庭主婦設立避難所，安置離家出走的主婦。香港另一婦女組織，香港婦聯會 (Hong Kong Federation of Women) 亦以遊行、散發傳單等方式，向政府、社會申訴家庭婦女之問題，並要求對受虐待之家庭主婦予以支援。不論是反中共核能發電廠，或是申訴家庭主婦的問題，這些遊行、請願的活動都是出自於民衆自動自發的社會行動。參與者既然是自動自發的老百姓，其領導人物也產生於百姓互動之間。

## 八、對於香港社區發展之批判

社區發展計畫，具有兩種不同實施模式。一種是由上而下，由中央政府擬訂社區發展計畫，交由地方政府及社區居民施行。另一種是由下而上，由社區人民自行設計社區發展計畫，而由政府輔導協助辦理。香港之社區發展計畫，自始至終，都是以中央政府為主體。而香港政府亦明白宣示，香港社區發展計畫之宗旨在於促進人民之社會意識及社會之和諧團結，而並非為了促發社區居民自動自發的行動。

「社區發展」之概念亦同時具有四種不同意義：

- (1) 作為一種「過程」(Process) 來看，社區發展，不論是由上而下，或是由下而上，不論是由少數領導階層，或是衆多社區人士決定其目標，其主要意義仍在於發動社區人力資源，為社區解決問題。從這一觀點來看，社區發展首重人民之參與及互助合作。
- (2) 作為一種手段來看，社區發展之主要意義是使用者用以達成目的之工具，不論使用者是中央政府或是社區居民。
- (3) 作為一項計畫 (Programme) 來看，社區發展具有許多個別性的目標

，例如：民衆健康、社區環境衛生、修路、築橋、休閒設備、文化、康樂活動等等，都有待實施、完成。

(4)作為一項「社會行動」來看，則強調社區發展之政治意識，以及社區人民之心態。

香港社區發展工作，主要目的在於達成各種任務。所以自始至終，都祇是由上而下，宣導政府政策之手段，完成政府使命之計畫。當前香港社區發展工作，應朝向「由下而上」之方向進展。然而在現階段中，仍必須以政府主持之各種社區發展計畫為主體。似近幾年發生之反中共核能廠及香港婦女會發動之社會行動，亦值得提倡。因為久而久之，這些活動將會逐漸塑造居民自動參與社會行動之意願，逐漸改變社區發展工作之性質，使之成為居民自動自發的社區活動。

在都市社區中心及社區發展一書中，李奇 (Riches, 1980) 分析社區中心之設立對香港社區發展之貢獻。李奇認為香港社區中心的各種活動並不符合真正社區發展之標準，缺乏居民自動自發的精神。其次，香港的社區中心亦缺乏資源及權力，無法完成社區發展功能。在住宅區所設立之衆多社區中心，原則上，其服務對象是廣大的人民羣體，然而事實上，其服務對象則侷限於極少數人士。第三、李奇認為在非民主社會中，無法建立真正自動自發的社區發展計畫及行動。第四、香港社區中心之功能受政府決定，而非取決於社區居民之意願。

關新基 (Kuan Hsin-chi, et al, 1982) 等人分析香港互助會之功能。在互助會成立之初，其目標在於防治犯罪。然而久而久之，社區居民自動參與防治犯罪者人數日減，互助會逐漸轉變成爲香港政府控制社區居民之機構。互助會主席及委員們，以及社區人士參與互助會活動之意願日益降低。社區居民認為政府控制過於嚴格，認為互助會應有較多之自主權。由於香港政府之介入，使得互助會無法達成其原有之使命。事實上，互助會變成政府與民間溝通之橋樑，成爲政府下達命令之工具。

最後，作者趙博士建議在現階段之中，香港應多從事有關社區發展理論及實務之研究，以期建立明確社區發展之目標，爲未來香港社區發展計畫奠定基

礎。【本文作者爲東海大學社會學研究所教授】

## 參考書目

Chan, Ying Lun

"District administration in promoting community participation-past and future." pp. 18-22 in *Community Development Research Book 1983 AND 1984*. Hong Kong: The Hong Kong Council of Social Service Community Development Division, 1984.

Galper, Jeffry H.

*The Politics of Social Services*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975.

Hong Kong Government

*The City District Officer Scheme*. Report by the Secretary for Chinese Affairs, Secretariats for Chinese Affairs, 24 January 1969.

Hong Kong Government

*The Five Year Plan for Social Welfare Development in Hong Kong-Review 1984*.

Hong Kong Government

*Hong Kong 1986, A Review of 1985*. Hong Kong: Government Information Services, 1986.

Jones, John F.

*Government Funding of Voluntary Social Services*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Social Research Center, 1978.

Jones, John F., K.F. Ho, B. Lo Chan, M.C. Lam & B.H. Mok

*Neighbourhood Associations in a New Town: The Mutual Aid Committees in Shatin*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Social Research Center, 1978.

Jones, John F. & Bong-ao Mok

- "Community Development in Hong Kong: A Study of Relationships." pp. 83-90 in J.F. Jones (ed.), *The Common Welfare: Hong Kong's Social Services*. Hong Kong: The Chinese University Press, 1981.
- King, Ambrose Yeo-chi  
*The Administrative Absorption of Politics in Hong Kong, with Special Emphasis on the City District Officer Scheme*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Social Research Center, 1973.
- Ko Eva Li  
 "Community Development in a colony-fact or fantasy." pp. 6-13 in *Community Development Research Book 1974*. Hong Kong: The Hong Kong Council of Social Service Community Development Committee, 1974.
- Kuan, Hsin-chi, Lau Siu-kai and Ho Kam-fai  
*Organizing Participatory Urban Services: the Mutual Aid Committees in Hong Kong*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Institute of Social Studies, 1983.
- Lau Siu-kai & Kuan Hsui-chi  
*The District Board Elections in Hong Kong*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Institute of Social Studies, 1983.
- Leung, Joe  
 "Community Development in Hong Kong: contributions towards democratization." *Community Development Journal* 21 (1): 3-10, 1986.
- Miners, N. J.  
*The Government and Politics of Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press, 1977.
- Mok, Bong-ho  
*Community Programme Evaluation*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Social Research Center, 1979.
- Rear, John.  
 "One brand of politics." pp. 55-140 in K. Kopkins (ed.), *Hong Kong the Industrial Colony*. Hong Kong: Oxford University Press, 1971.
- Riches, Graham C. P.  
*Urban Community Centers and Community Development: Hong Kong and Singapore*. Hong Kong: University of Hong Kong Center of Asian Studies, 1973.
- Piches Graham C. P.  
 "A process of Community Development: functions of community centers in Hong Kong and Singapore" pp. 221-228 in p. Hodge (ed.), *Community Problems and Social Work in Southeast Asia* Hong Kong: Hong Kong University Press, 1980.
- Sanders, I. T.  
*The Community*. New York: The Roland Press Co., 1985.
- Social Welfare Department.  
*Annual Departmental Report for the Financial year 1983-84*.
- Thomsa, David N.  
 "Research and community Work." *Community Development Journal* 15(1): 30-40, 1980.
- Yeung, Chiag-to & Lam Heung-sang  
 "Citizen participation in Upper Ngai Tau Kok Estate-a Community Development model." (In Chinese). pp. 33-34 in *Community Development Research Book 1981 and 1982*. Hong Kong: The Hong Kong Council of Social Service Community Development Division, 1982.
- Yu, Mo-lung Monica  
 "Social Work and Social Action the Hong Kong Situation." pp. 24-27 in *Community Development Research Book 1974*. Hong Kong: The Hong Kong Council of Social Services Community Development Committee, 1974.