

# 香港民主公民的發展與公民教育

賴柏生

## 引言

現代公民的討論，公民民主參與的權利是討論的熱點，民主公民(註 1)是重要的課題。自一九八零年初開始，伴隨九七問題的出現，香港社會逐漸開放和民主化。香港的政治轉變，提供公民民主發展有利的基礎條件。八五年和九六年的《香港學校公民教育指引》，清楚指出民主是香港市民生活重要的組成部分，學校公民教育應該因應香港的社會情況，提倡符合香港發展需要的民主價值和理念，培育學生的民主意識、指導他們民主實踐的學習。本文嘗試透過剖析香港九七回歸前後的政治和社會轉變，探討其中民主公民的發展，並檢視其與學校公民教育的關係。

## 香港公民發展與教育：民主化的公民

九七年前的香港是英國的殖民地，香港市民是英國屬土的被管治民，只有少數香港市民獲取英國全公民的身份和地位。英國管治時期的香港，尤其第二次世界大戰後，大多數華人居民或多或少存有「借來的地方」和「借來的時間」的難民心態。他們採取現實的態度和實效的觀點看待英國(香港)護照的申領和英國(香港)公民的身份，不輕言放棄中國人的民族身份，亦未敢奢望獲取跟 Marshall (1950) 提倡與本土英國人相等的公民權益和福利。香港居民對現代公民的理解，簡單而片面。雖然他們沒有完全明白殖民地被管治民的應有公民權利和義務，但是他們大都守法履行公民的基本責任。他們相信政治和社會等權利來自殖民地政府的恩賜，只有少部分人相信他們的公民權利是天賦而不可剝奪的。他們認為民主是遙不可及的事情，政治只是少數管治和經濟精英階層的特權，普羅香港市民的公民和政治地位，如 Saha (2000) 描述殖民地的管治，是次等和非民主的。八十年代初期，香港政治出現重大轉變，九七問題及中英外交談判促使香港市民醒覺民主的重要，間接加速香港民主的發展。香港市民的公民地位朝向現代公民的方向發展，逐漸走向民主化，公民的民主成分開始受到重視。他們普遍認為，民主制度是保障香港高度自治和社會生活方式不變的政治基礎，確保香港社會的

繁榮和安定。八四年草簽的《中英聯合聲明》及九零年擬成的《香港特別行政區基本法》，確認香港主權回歸後，民主制度會是香港特區的基礎政治體制。中國政府爲了確保香港回歸後的穩定和發展，訂定「一國兩制」、「港人治港」爲國家的基本政策，容許香港市民發展西方的自由民主。民主公民屬於未來香港特區政府致力拓展的現代公民的核心範疇之一，香港市民享有高度的自治，立法和行政最終會由全民選舉(註 2)產生。

香港社會在回歸前的各方面轉變，爲民主公民發展提供有利的條件和有用的準備。在政制方面，未來特區政府的成立，行政長官會由香港市民通過有限度的民主選舉產生。一小步的改革，打破百多年來香港管治長官的委任制度，象徵一大步的民主自治的突破性發展。在社會方面，公民社會(註 3)迅速發展和市民日趨活躍的公共參與，展現民主公民的紮實成長。在教育方面，八五年和九六年的《學校公民教育指引》，清楚指出學校需要肩負教育年青一代認識民主的價值，和了解代議政府的運作。九六年的《指引》除了提供現代公民的民主理念框架外，內文還詳細列出現代公民的民主特質及其相關元素：人性尊嚴、個人獨特性、理性、創造力、平等、自由、守望相助、開明態度、多元化、自省、自律、容忍、民主、公義、公民權利與義務、參與及批判能力、移情共感、共同意志和關心民眾等 (香港課程發展議會，1996，頁 10-17)。

一九九七年，香港回歸，特區政府向外申明，竭盡所能，把香港發展成爲一個現代和國際的大都會，未來特區公民會是具有參與和貢獻精神的多層向公民(註 4)(Cogan & Derricott, 1997)，關心地區事務的同時，亦是具有民族主義和愛國主義情操的中國公民，及具有守望相助、友善博愛和積極參與國際社會的世界公民。學校公民教育是提高青少年學生的公民能力(註 5)，重點是強調民主參與和增強國民意識。特區政府冀望他們接受教育後，能夠懂得分辨和平衡個人自由與法制、權利和義務、以及個人利益與社會利益；熱愛祖國和香港，能肩負起對家庭、社會、國家和世界的責任 (董建華，國際論壇，1997，頁 2)。大部分香港市民都認同特區政府的公民教育路向，民眾支持反映在二零零零年《教育制度改革》的目標上：

“邁向廿一世紀的香港教育，應培育未來年青一代能熱愛國家，亦能同時具備國際視野，並能體會不同文化的優點，樂於在不同的文化環境中學習、工作和生活，願意爲社會的繁榮、進步、自由和民主不斷努力，爲國家和世界的前途作出貢獻。” (教統會，2000)

## 香港民主公民發展的分析：優勢與局限

### 公民社會與政府的互動關係

香港的社會制度和運作，類似西方現代社會的模式，公民理念的哲學基礎接近 Kella (1991) 國家公民主義(註 6)的理解。但是回歸後的香港，公民的基礎理念出現明顯的變化，傾向 Smith (1991) 宗族公民模式(註 7)的解釋。換言之，香港居民的中國公民的身份主要根據血緣，種族等因素判定，香港特區的華人居民可以自動成為中國公民。Arcodia (2000) 研究東方的公民觀念與現代公民的關係，指出東方集體主義的社會觀點對民主公民的發展有其積極的一面，認為東方社會主張的民族團結和集體主義的公民理念，能夠有效避免出現西方自由主義社會感到頭痛的問題，如公民重權利、輕義務，和消極的社會參與等。Arcodia 相信儒家思想能夠教育人民重視社會權利的獲取與義務的承擔，懂得如何平衡甚或消除個人與社會的利益衝突。簡而言之，儒家的家國思想和以國為先的價值觀念，有利現代民主公民的正面發展。

主動公民(註 8)是民主社會公民發展的主要方向，能夠提升民主公民的主動性和積極性。民主政府的主要功能是提供合理和合法的環境，讓社會不同組別人士參與有關的政治、社會和公共事務活動。政府需要尊重和肯定公民社會的參與性活動，居中擔當中性或是中介性的角色。Sandercock (1998) 和 Sassen (1996) 相信現今大都會城市的公民，擁有同等的機會參與爭取最大城市空間的權利(註 9)，但是公民的公共參與充滿競爭性和爭取性，他們實際的得取，取決於政治爭取的成果。Lefebvre (1996) 觀察世界各地發達城市的公民活動後，提出警告，民主公民的新自由主義(註 10)傾向，不利民主公民的健康發展，認為個人主義和膨脹的公民權利，最終會發展成為精英階層的霸權控制(註 11)。

回歸後的香港，公民社會的政治活動日益頻繁和擴大，公民的民主參與和自由權利受到充分的法律保障，香港市民的公民權利日有改善，民主公民穩實發展。可是，政府與公民社會的現實關係非如想像般簡單，特區政府的行為很多時候超越新馬克思主義所描述的中介者的角色(註 12)，而是扮演積極主動的引導者角色，形成政府官僚管治的意識型態和霸權操控，影響公民社會的發展，加深組群分殊政治(註 13)的複雜性，直接或間接幫助受照顧組群攫取較大的公共空間，有壓抑民主公民權利行使之嫌。特區政府最為人垢病的是主動引請中央政府解釋特區《基本法》以解決中國內地人來港的居港權問題，被指自動放棄香港特區的高度自治，剝奪香港市民的公民自主權，嚴重影響「一國兩制」和「港人高度自治」的政治運作。特區政府的舉動，扭曲公民社會的正常發展，令社會組群之間

的利益爭奪轉向與特區政府管治階層的鬥爭，結果出現一方面政府要忙於應付無日無之的社會索求和民眾的抗議，應接不暇；另一方面公民公共參與的增加，其自主權利卻反而受到削減，民主公民出現吊詭的發展，主動公民的政治爭取跌回 Marshall (1950) 福利主義的被動公民(註 14)的窩臼，民主公民的發展，得不償失。

## 民主公民與政治統合的矛盾

Huges & Stone (1999) 認為香港回歸後公民發展的理念是多層性的(註 15)。在本土層次上，公民發展強調個人積極的參與，和民主的推動；在國家層次上，公民教育重視集體主義的價值和整合，個人對國家的忠誠和熱愛，並認同中國共產黨的合法性管治。多層性的公民發展存在複雜的矛盾關係，自由分殊的個人發展成就於國家集體的權威和統合，民主發展要以國家統合為前提，政治整合高於民主社會的建造。香港特區民主公民的發展融合於對祖國的熱愛、國家的統一、社會的安定與及經濟的繁榮等追求。Huges & Stone (1999) 指出地區與國家追逐不同的公民目標，無可避免會出現磨擦和衝突，產生相互猜疑和不信任的情況，造成兩者關係緊張和誤解。香港回歸後的初期，由於特區社會跟中央政府就民主公民的發展有不同的理解，出現本土香港人追求民主社會的發展變成顛覆國家活動的指控，和特區市民質疑國家缺乏發展真正民主社會的決心。凡此種種，嚴重影響特區社會民主生活的發展，香港特區政府能否擁有消解中國公民多層性矛盾關係的能力和能耐，是創造活潑、創新和富民主性香港本土公民身份的重要元素。

特區政府冀望香港能夠成功實踐一個民主和愛國的現代公民，嘗試本土民主社會的發展與國家的政治整合雙線並行，力求平衡；但是，當兩者出現嚴重衝突的時候，政府毫不猶豫，選擇強調血緣性民族國家公民(註 16)的觀點解決紛爭，令到問題變得複雜化，引出中央政府干預特區事務的指責，激發民間圖求加強地區民主化以抗衡中央的干預，加深地區與內地之間溝通的困難。香港特區的民主公民是多層性的 (Huges & Stone, 1999)，不同於歐洲民主多重性公民(註 17)的模式 (van Gunsteren, 1996)。歐洲公民是各個獨立的權力中心將部分主權交出而成立的大歐洲公民，香港民主公民屬於中國單一政治體系(註 18)的地區公民，其民族國家公民(註 19)的觀念具有強烈血緣和統合的東方色彩，公民的民主發展被認為國家建造(註 20)的重要政治發展。香港特區民主公民的健康發展，需要加強特區與內地文化和社會方面的交流，避免因兩地制度上的差異而破壞具香港特色的公民和民主的制度。

## 民族國家與民主公民的互動

西方社會民族國家公民的理念常用於幫助建立國民對國家的忠誠和承擔，並透過民主制度的發展而鞏固國民對國家的歸屬感。Turner (2000) 發現現代大都會城市居民的陌生人化(註 21)的情況嚴重，公民的良好本質出現異化。城市民主化發展受到他向的(註 22)、無名的(註 23)、疏離的(註 24)、和脫忠誠的(註 25)社會心態和意識影響，公民民主權利的爭取，無助國家民主政治制度的健康發展，適得其反，反而助長陌生人化侵蝕民族國家公民秉持的團結、歸屬、效忠、貢獻等德性。

回歸後的香港，城市的都會化和國際化無可避免產生陌生人化的市民和市民社區冷漠感的現象，但是其負面的社會效果未有嚴重影響新成立的特區市民公共參與的熱誠，熾熱一時的離港移民潮亦已不復再。香港市民在回歸後的初期，積極投入爭取他們的社會自由和公民權利，深信在中國治轄下的特區，民主化的香港會保障他們享有的公共空間的權利(註 26)；公民的參與，主動、積極和活躍，政治的爭取透過和平、理性和合法的社會行動和公共論爭進行。香港市民雖然在地區自治的事務上，偶有與中央政府的立場和觀點出現分歧，但在國際與外交事務的層次上，他們大都認同和支持中央政府的國家政策。中央與地區的糾紛，無損香港特區市民對國家的公民義務、貢獻與承擔。再且，特區政府推行民主化的同時，亦大事鼓吹愛國和民族主義教育，力求特區公民教育平衡、兼顧民主公民與民族國家公民的發展。

## 結語

九七年主權回歸後的香港，民主公民持續發展，特區政府積極提倡結合西方自由主義的民主公民與東方集體主義(註 27)的民族國家公民的公民教育。民主公民出現分殊的發展趨向，香港市民一方面享有日益擴大的自由和民主的權利，另一方面由於國家政治統合的需要，他們活動的公共空間受到現實的約制。特區政府非常重視公民的公共義務、責任及承擔的推廣，並採取積極、主動的態度處理與公共參與有關的活動，直接或間嘗影響公民社會的政治自由的爭取，民主公民的塑造遂會變成政治霸權意識鬥爭的戰場。回歸後的香港，公民教育的主要目標是特區新公民的培育，民主公民的教育是香港新公民教育不可缺少的組成部分，民主公民的發展需要平衡兼顧公民的基本權利和義務，個人自由和社會責任，與及個人發展和對國家的貢獻。

註釋：

- 1 民主公民 (democratic citizenship)
- 2 全民選舉 (universal suffrage)
- 3 公民社會 (civil society)
- 4 多層向公民 (multidimensional citizenship)
- 5 公民能力 (civic competence)
- 6 國家公民主義 (official nationalism on citizenship)
- 7 宗族公民模式 (ethnic-genealogical model of citizenship)
- 8 主動公民 (active citizen)
- 9 城市空間的權利(right claims to urban space)
- 10 新自由主義 (neo-liberalism)
- 11 精英階層的霸權控制 (hegemonic dominance of elitist class)
- 12 中介者的角色 (mediating role)
- 13 組群分殊政治 (group-differentiated politics)
- 14 被動公民 (passive citizen)
- 15 多層性的 (multi-leveled)
- 16 血緣性民族國家公民 (ethnic nationalism)
- 17 多重性公民 (multiple citizenship)
- 18 單一政治體系 (unitary political system)
- 19 民族國家公民 (national citizenship)
- 20 國家建造 (nation building)
- 21 陌生人化(stranger)
- 22 他向的 (other-directed)
- 23 無名的 (anonymous)
- 24 疏離的 (alienated)
- 25 脫忠誠的 (disloyal)
- 26 公共空間的權利 (right to public space)
- 27 集體主義 (collectivism)

### 參考資料

香 課程發展議會 (1996)。《學校公民教育指引》。香 ； 香 教育署。

特區行政長官 (1997)。《高等教育領導人國際論壇晚宴致辭全文》。 Available:  
<http://www.info.gov.hk/cc/speech/0703cced>

教育統籌委員會（2000）。《香港教育制度教育改革建議》。香港：政府印務局。

Arcodia, C.(2000). Confucian contributions to citizenship debates, *Journal of World Education Fellowship Australia*, 102, 61-67.

Cogan, J., & Derricott, R. (Eds.) (1997). *Citizenship for the 21<sup>st</sup> century: An international perspective on education*. London: Kogan Page.

Hughes, C. & Stone, R.(1999). Nation-building and curriculum reform in Hong Kong and Taiwan. *The China Quarterly*, 160, 977-991.

Kella, J.(1991). *The Politics of nationalism and ethnicity*. NY: St. Martin's Press.

Lefebvre, H.(1996). *Writings on cities*, trans. E. Kofman & E. Lebas. Oxford: Blackwell.

Marshall, T.(1950). *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.

Saha, L. J. (2000). Political activism and civic education among Australian secondary school students. *Australian Journal of Education*, 44(2), 155-174.

Sandercock, L.(1998). *Towards cosmopolis: Planning for multicultural cities*. New York: Wiley.

Sassen, S. (1996). Cities and communities in the global economy: Rethinking our Concepts. *American Behavioural Scientist*, 39, 629-39.

Smith, A.D.(1991). *National identity*. Harmondsworth: Penguin.

Turner, B. S.(2000). Cosmopolitan virtue: Loyalty and the city. In E.F., Isin, (Ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City* (pp. 129-147). London: Routledge.

Van Gunsteren, H. (1996). Four conceptions of citizenship, In B. Van Steenberg (Ed.), *The Condition of citizenship*. London: Sage Publications.