

# 香港政府在资本主义化城市发展中的角色<sup>\*</sup>

徐 永 德

内容提要:西方城市社会学中有经典的“芝加哥学派”与“新马克思主义学派”之争论。前者认为城市的发展取决于“自然”或“生态力量”;后者则认为资本主义社会中的政府,扮演了积极干预角色,营造了有利的政治、经济及社会环境,有利于资本主义的城市化发展。作者根据自己亲身生活在香港的经历,目睹了香港的社会变化,并引用不同学者的研究成果,论证“新马克思主义学派”有关城市化发展的理论更能解释香港城市化过程,即:香港城市化是由于港英殖民地政府积极介入的结果,而非纯粹由市场的“无形之手”“自然地”影响香港,使其成为亚洲“四小龙”之一。

香港被喻为亚洲“四小龙”之一,是亚洲的金融经贸中心,诺贝尔经济学奖得主福列文(Friedman)称香港为资本主义发展最彻底的社会(Friedman, 1980),它的经济成就跟资本主义自由经济市场紧密相连。然而,这个现代化城市的发展是否如西方城市学的“芝加哥学派”所述的,是由自由市场中的“自由力量”(Natural force)所促成的?还是另一学派“新马克思主义学派”所言,是有赖于具有资本主义本质的政府的积极介入?本文将采纳近代城市社会学理论,分析香港这个资本主义化城市的发展历程。

## 一、西方城市社会学理论的启示

西方的城市社会学的发展,源于欧洲大陆的社会学家对乡村转化为城市的研究。本世纪30年代,美国的“芝加哥学派”<sup>①</sup>将其发扬光大,成为城市社会学中的“经典”,其主要观点是:城市发展是一个自然的生态体系的生长、繁衍过程,一些自然的力量主宰它的发展方向、步伐和形式。一个城市的兴亡、城市的内部结构、活动的分布,在一个自由市场的环境下,基本上是自然而然地发展的,不为一些既定的势力所阻挠、影响。可是,这种市场力量为终极因素的观点,在70年代受到另一学说的冲击。以卡斯图(Castells)为首的“新马克思主义学派”于70年代开始在欧洲产生影响,他们指出资本主义社会中的政府在城市发展过程中发挥了主导作用。<sup>②</sup>

其实,在近代马克思学说中,政府(或国家机器)在资本主义社会中的作用和角色,历来是一个备受关注的问题。其中,普兰塞斯(Poulantzas)和美历班(Miliband)的观点很具代表性。美历班提出了“工具论”,认为,资本主义社会中的政府,大多由资本家或其代表所组成,形成一

\* 作者谨向刘梦表示谢意,感谢她在本文草拟过程中提供了宝贵意见。

① 经典的芝加哥学派,可以推L. Wirth为鼻祖,继有R. Park, E. Burgess, C. Fisher, A. Hawley等人,派内又再细分不同的支流,不一而足。可参考Schwab, W. A. (1992) *The Sociology of Cities*. New York: Prentice Hall.

② 新马克思主义学派可以说以M. Castells为代表,其主要著作有1977年的 *The Urban Questions*, 1983年的 *The City and the Grassroots*. London: Edward Arnold, 1978年的 *City, Class and Power*, 其他学者有D. Harvey, A. Scott等。

个“统治阶层”，因此，政府只是资本家达到统治目的的工具而已。另一方面，普兰塞斯认为资本主义政府已在结构和制度上与资本主义经济的运作紧密地联系在一起，因此，它对维持资本主义社会整体运作，早已奠定了“结构性”的基础。以上两个学者的理论虽然在侧重点方面有所不同，但其共同点是在资本主义社会中，政府根本上是为了维持资本积累的过程从而维护资本家的利益。

英国社会学家桑德斯(Saunders)进一步分析了资本主义社会的政府的具体功能：(一)维持私营部门的生产和资本积累——通过提供资本家因不能赢利而不予生产的项目，如基础设施建设；通过城市规划与都市重建开发城市土地利用；通过投资教育开发人力资源；通过公务工程提高市场需求。(二)劳动力再造——通过向劳动者提供物质与文化方面的生活条件。(三)维持社会安定——通过军队与警察的控制；通过提供社会福利来安抚民怨；通过教育、公民参与的机制等来加强其政权的信任性。(P.Saunders, 1977)。

综上所述，卡斯图(1978)指出，资本主义社会的政府是从结构和实践两个层面来影响城市发展的。结构方面包括宪制结构和政府组织；实践方面则牵涉政府在促进资本主义经济中“生产—消费—流通”三方面的运作。在生产方面，政府能直接介入促进生产(如上所述提供基础设施建设)或间接协助(如税务或财政上优惠、补助等)。在消费方面，政府提供“集体消费”项目如房屋、医疗福利等，以减低资本家工资方面的压力，为资本家提供“社会工资”。在流通方面，政府在运输系统与信息科技方面的介入也支援资本主义市场经济的整体运作。

## 二、香港政府的资本主义本质

代表英国利益的香港殖民地政府，并非自19世纪末便已开始带有资本主义性质，因为香港本身的经济发展到本世纪五六十年代才正式步入工业化资本主义化阶段。英国本土的历史文献表明，1842年英国以武力夺取香港作为割让地，后来又将九龙和新界作为租借地，主要目的是要在中国这个巨大市场的南端建立一个桥头堡。因此，香港政府从其建立初期，其目的就是协助英商从事对中国的贸易，可以说，它的本质基本上是帝国主义为主的。

### 1. 结构上与资本主义运作紧密联系

到了50年代末期，朝鲜战争导致美国等对中国实行禁运，加上大量人口从大陆涌入香港，这些都为香港提供了资金和劳动力，刺激了香港的工业化发展，正是从这时起，港英殖民地政府才逐渐肩负起它的“资本主义化”的角色。

首先，从结构层面看，港英殖民地政府在宪制上赋予行政首长即港督以垄断性或专制性的行政权力。虽然港督在行使他的权力时，需要参考两个直属他领导之下，并由他任命的咨询组织——“行政局”和“立法局”的意见，但他也可不理睬这两个机构的意见，例如，他如不在立法局通过的法例上签署，该法案便无效。至于这两个咨询架构的内部成员组成方面，其实也是绝对反映和维护资本家的利益的。香港本地的学者分别在70年代和80年代对该两个组织的人事背景进行了分析，结果表明，这两个组织的成员大多来自香港的工商和金融界(Davis, S. N. G., 1977, Leung, B. K. P., 1990)。

另一方面，在法制架构方面，港英政府也通过推行源自西方自由资本主义的普通法系统，保障私有财产权，其中，最关键的是推行一套由港英政府垄断的土地契约制度，规定所有香港

的土地归政府拥有,政府可通过公开的“拍卖”式合约批地的方式,以长期租约的形式赋予私人发展商(资本家)对土地暂时拥有使用权。这种土地制度对香港的经济的发展起了极其重要的作用。一来可让港英政府通过“卖地”获取大量资金。本地学者的研究显示,卖地的受益向来是构成港英政府库房收入的重要内容。根据李思名、余赴礼的估计,1981年卖地的收入竟占港府库房收入的38.6%。另外,Stanley的研究显示,1988/1989年度该比例仍占9.3%。可见卖地的收益的确起了重要作用(李思名、余赴礼,1987;Staley °S °R,1994)。此外,通过这种土地政策,港英政府可以控制土地的供应,加上它对土地利用的规划和管理,便可影响香港的工商业发展。这一套土地政策还得到港英政府制订的一系列法律的支持,例如“城市规划条例”、“官地收回条例”、“建筑物条例”等。“城市规划条例”管制各种不同的土地用途,“官地收回条例”赋予政府可以“公众利益”为由,强行终止原来发售的土地契约,将有关土地收回由政府使用。“建筑物条例”则监管建筑物的规格、使用用途、安全标准等。这些条例都在不同的方面影响工商业的发展。

我们来看看机构建设方面的情况,港英政府建立了一套严密的公务员系统,以保证港英政府的政策得以推行,便于港英政府扮演“资本主义政府”的角色。在英国统治香港的百多年间,只是在最后的十多年才推出有限度的民主化政制,其余大部分时间都推行“行政主导”的管治方式。香港的多位学者均不约而同地指出,港英政府通过它的“政务官阶层”垄断了政府的统治权力(Miners. N. J, 1975)。这些高级的公务员,往往以代表公众利益的身份,加上他们掌握了管理的信息,并拥有法定的权力及庞大的公务员队伍和资源,俨然成为“技术官僚”,或如社会学大师韦伯(Weber)的追随者所冠称的“城市经理”。香港公务员队伍由1993年的10.5万人增加到1997年的18万人,而港府成为香港最大的雇主。当然,英国传统的“通才式”文官系统,必须得到专业人士的帮助,才可更有效地管理一个日趋复杂的资本主义城市。为此,港府也不忘设立不少用来采纳专业意见的官方或非官方的咨询机构,例如,“城市规划委员会”、“交通咨询委员会”、“房屋委员会”,一些带有半官方性质的商业机构“土地发展公司”(主要推动市区重建计划)等。这样一来,就补充了公务员本身的不足,也可增添一些“近乎”民主的咨询渠道,让非官方人士也有机会参与政策的制订。

除了以上在实质的组织与架构上反映出港英政府带有资本主义化的性质外,本港学者何国良根据近代新马克思主义学者如奥夫(Offe)和积素(Jessop)的观点,指出港英政府本身的生存,已经是“结构性”地与资本主义的发展紧密地联系在一起了。例如,上述港府通过卖地收益以支付它的庞大的经费开支(因为政府要用它来维持低税率以降低资本家的生产成本)。另外,它作为一个殖民政府缺乏来自民间的认同,必须以高姿态强力介入社会的经济和民生领域,以控制社会的发展,挽回人民对它的“信任”(Ho, Kwong-leung, 1989)。

## 2. 政府施政有利于资本主义运作

上述就“结构性”层面分析港英政府肩负“资本主义政府”角色的背景因素,下面,我们将从“实践”的角度分析它在不同范畴——生产、消费、流通——的介入,如何维护资本主义的运作。

### 资本主义生产

首先,在生产领域,港英政府向来都是“双管齐下”地对资本主义生产发挥促进、辅助、管理和控制的作用。在促进资本主义生产方面,港英政府在保证生产资料供应上发挥了重大作用。在土地的供应上,如上所述,它作为香港唯一的垄断性“大地主”,可以通过卖地或批约形式控

制供应,也可通过调节供应土地的数量,间接控制土地的价格,亦由此影响楼宇(工商业及住宅用途)的价格和租金。在土地供应上,港府用移山填海的方式扩大香港的土地空间,又用收回官地的方式清拆五六十年代人口激增而出现的木屋区,以腾出市区工商业用地作工厂和商业楼宇的兴建。另外,港府也直接介入辅助工商业的发展,通过开发“新市镇”,提供“廉租屋”等措施,将大量市区人口以半自愿的方式迁移至市郊,创造新的工商业开发区,用优惠的条款批地给一些特殊的工业,设立“工业村”,以鼓励高科技的工业生产。

当然,港府也会因经济发展的步伐做出相应的调控,而非任由市场机制的“无形之手”自由发展。例如,在二次大战后,由于人口激增、楼宇供应短缺,私人楼宇租金暴升,港府便推行租金管制,以缓减民怨。又如,90年代私人房地产的投机风气盛行,楼价直升,令市民无力购置私人楼宇,更有非法经营出现,故港府也不得不实施管制炒买活动,干预失控的市场运作。

其实,港府的土地政策是与它的房屋政策有着紧密的联系,这牵涉到它在资本主义经济中的“消费”环节的角色。除了“土地”这种生产资料外,港府还在“资金”和“人力”两方面尽力给予资本主义生产大力支持。首先,在税制方面实行低税政策,吸引外资及本地商人的投资,又对资金的出入不予严格管理,使投资者容易将资金灵活调动,这当然也令政府付出了忍受经济不稳定的代价,但这确实为香港成为“投资者的天堂”奠定了基础。为此,港府的金融政策亦在相当程度上保证香港的经济稳定,例如,在汇率方面的控制,对银行及股市的监管等,虽然也不免受到个别金融机构的倒闭、银行挤兑,甚至受到世界性或地区性经济力量的冲击,但基本上仍能平衡地渡过历次金融危机,并逐渐加强政府对金融市场的调节和监控能力,力保香港作为地区性甚至世界性金融中心的地位。

在“人力”方面,涉及港府的劳工及教育政策,前者属于生产的范畴,而教育则视为社会服务领域,在新马克思学派看来是属于“消费”范畴。我们先来分析一下港府的劳工政策,港府的一位前任财政司官员有句形容港府的劳工政策名言,叫“积极不干预”,意思是:政府对保障劳工权益方面未尽全力,通过立法不周,执法不严,尽量让资本家雇主制订苛刻的工作条件聘用劳工,在雇主违反劳工法例时,司法部门由于罚则宽松而不能对失责的雇主作出相应的惩处,纵容雇主对劳工的剥削。例如,无理解雇,克扣工资,甚至不顾工作安全,造成工人伤亡等。另一方面,在限制工会运动方面,却故意压制工会的发展。这当然也涉及港英政府有鉴于香港与中国政治的密切关系,过去曾有相当蓬勃的工会历史,再加上因所谓“国共分歧”而引起的本地工会之间的矛盾等,而对本地工会采取高度戒备的政策。诚然,香港的经济结构,基本上以中小型企业为主,加上工会之间的派系分离及工人流动性低,这些因素都减低工人的集体谈判的能力。整体来说,作为生产基本要素的“劳工”,在客观环境中,港府的选择性介入措施,可以说是有助于资本主义经济发展的。

#### 资本主义消费

在任何的生产模式中,生产与消费都是“一个银币的两面”,是相辅相成的。故此,港府在促进辅助资本主义生产的同时,也顾及到市民在消费上的需求。在这里,以卡斯图为主倡人之一的马克思城市社会学家,便提出了资本主义社会中的政府提供“集体消费”的理论。这理论也很能反映港英政府在扮演资本主义政府角色的现实,这尤其反映在它大力推行公共房屋政策、教育、医疗及社会福利等“社会服务”方面。事实上,自60年代香港工业化发展起步至

1966年及1967年两次暴动<sup>①</sup>，揭示出社会矛盾的激化，港府便在70年代初开始承担提供社会服务的积极角色，正如当时的港督麦理浩所说，支撑着香港稳定繁荣的“四大支柱”，正是房屋、教育、医疗和福利这些社会服务。具体来说，房屋是港府一项影响深远的社会政策，同时也是一项辅助性的经济政策。如上所述，港府在土地及房地产方面发展的角色，向来是扮演极其重要的“杠杆”作用。一方面它透过控制土地的供应来影响房地产的供应价格，另一方面，它利用提供公营房屋来调节社会整体对房屋的需求。70年代开始，港府为了开发新的发展区，同时减低旧市区的拥挤的情况，腾出空间提供经济活动，便推行“新市镇”计划，在新界区大量兴建公营房屋，这为新开发区提供劳动力与消费力，也减轻了雇主提高工资给工人购买和租住私人楼宇的压力。正如一位学者祈高金(Kwitko)指出，真正推动港府提供公共房屋的动力并非房屋的真正消费者，而只是资本主义经济(结构性)要求(Kwitko, L, 1988)。本地学者的研究显示：公共房屋的供应，确实是扮演了代资本主义提供“社会工资”的角色，正如李思名、余赴礼指出：1971年及1982年的“基尼系数”(用以反映社会贫富差距)分别是0.4054和0.4075，但在考虑公屋方面的因素后，两者分别降为0.3939和0.3655，这显示港府在公屋供应方面成功地缓和了社会上因财富不均而出现的矛盾。

然而，当香港经济由六七十年代的制造业为主逐渐转变为以商业金融业为主的形态时，港府又改变它在土地房屋的政策方向，逐渐为私人房地产奠定基础。例如，1977—1978年间推出“居者有其屋”计划，鼓励市民置业而减少租住公共房屋，到了80年代，政府更有意无意地纵容私人房地产市场的炽热发展推动市民购置私人楼宇，直接刺激房地产按揭业务的飞速发展，推高房地产股票的市场价值，使整个香港的经济活动在不同程度与房地产的发展联系在一起。例如，根据史大利(Staley, 1994)的估计，香港股票市场中的45%资产、香港整体投资资金的60%及整个银行体系借贷的40%，均是与房地产有关的。这足以证明房地产在香港经济中举足轻重的角色。这也是港府高度重视有关房屋政策的核心原因。例如，港府在推动它的有限度民主化过程中，容许地区议会与中央立法机关有选举议席，但却不曾放松对管理房屋问题的“房屋委员会”之委任制度。又如，在港府高层设有“土地政策委员会”，由政府高层的公务员——布政司出任主席，另外，如“城市规划委员会”、“土地发展公司”、“房屋协会”等(后两者虽为独立法定机构)，亦必定有港府高层官员(如财政司、规划环境地政司)的席位，让港府可以从各方面协调、操纵房屋土地的发展(徐永德, 1996)。这也反映了房屋在资本主义经济中作为人民生活必需消费，而同时又作为一种可供买卖图利商品的双重性质。正是这种特殊性，又加上香港地少人多及特殊的经济历史背景，造成了港府巧妙地利用它来达到促进资本主义发展的目的。

除了房屋之外，港府亦在另外三方面向市民提供“集体消费”，以达到“劳动力再造”的效果。在教育方面，虽然港府在开埠初期不大关注发展公立学校，但当香港的经济形态走向资本主义世界体系(capitalist world system, Wallerstein)中的“制造业中心”时，港府不得不肩负起劳动力培训的责任，以保证劳工素质。例如在1971年开始提供6年免费小学教育，1978年推广9年免费中学教育，到了80年代，大量扩充大专招生名额。此外，港府还推行职业进修、工业学院、学徒训练、职业再培训等计划，以提高劳工素质保证不同岗位的人力供应。这些为资本

① 1966年香港发生了因渡海小轮加价而引发的“九龙暴动”，1967年因一间工厂解雇工人诱发劳资纠纷，其后更由于香港的“左派”工会发动的“反英抗暴”的群众运动，而出现大规模的暴乱。两者都反映了香港潜在的“官民矛盾”。

家提供了劳力供应方面的帮助。

在医疗和社会福利方面，港府也通过颇为广泛的医院及诊所网，为香港市民提供收费低廉的普及医疗服务，降低了因疾病或工业意外而损耗劳动力。港府也通过社会保障制度为失业者提供经济援助，然而却强调维持一个颇低水平的援助，以免降低受助人士重新工作的积极性。在其它方面，又资助社会上很多宗教或志愿团体以提供各式各样的个人、家庭以致老人、伤残康复等社会福利。所有这些目的都是为了减轻香港市民在香港经历社会、经济与政治转变过程中所承受的压力，以加强港英政府作为殖民地政府的“认可性”。这些间接帮助保证了资本主义在一个相对稳定的社会环境中的发展。

#### 资本主义流通

在生产与消费两个领域之外，港英政府还在“流通”这个范畴，为资本主义经济运作提供辅助的功能。“流通”包括“硬件”的交通运输和“软件”的信息通讯。港府在修建道路交通网、集体运输系统，以及在国际间争取通商通航等方面，均为资本家做出很大的贡献，为货物的流通提供了优良的客观环境。例如，集装箱运输方面，香港每年处理的数量已达到世界首位。虽然，港府过去在信息科技的发展方面稍为逊色，但它一直贯彻着对通讯媒介的较为宽松的政策，容许出版、言论、通讯等方面的自由，这也间接促进了商贸的发展。尤其近 20 年香港大力发展金融服务，急需处理大量信息，在这方面港府也采取了必要的措施，从而促进了香港向资本主义经济体制的演变。

### 三、总 结

虽然香港被喻为资本主义发展得最充分的地方，也就是说，市场经济有相当富裕的自由空间发挥它的功能，但不能否认政府在它的发展过程中曾经扮演了十分重要的角色，发挥了难以替代的重要作用。港英殖民地政府从未停止过对经济发展的干预、管理、调节、控制，发挥着它的经济性的基本作用，为其宗主国英国提供商贸投资方面经济利益。当香港经济从一个单纯的转口港商埠逐渐发展成为工商业金融中心，港英政府也紧密地配合引导这个资本主义演化过程，逐步肩负起作为资本主义政府的角色。而香港经济的发展，当然也会影响到它的城市地理发展，港英政府巧妙地运用它的宪政和法律架构，再配合多方面的介入，因势利导将香港发展成为一个高度资本主义化的城市。港英政府的多层次介入角色，正好推翻了经典芝加哥学派所言城市由市场“自然”力量影响而实现资本主义化的观点，并为新马克思主义学派提出的有关资本主义化政府在其中的关键作用提供了佐证。

1997 年香港顺利回归中国，成为“特别行政区”，摆脱了它百多年来的殖民地的身份。但它的存在价值仍保留了根本的经济性，其经济结构和本质依然是资本主义性质的。为此，未来的研究重点应放在分析政权转移之后，而经济基础不变的情况下，香港城市发展将会有什么样的出路。

#### 参考文献：

徐永德，1996，“房屋政策制订过程”，刊于甘炳光、徐永德、吕大乐、叶肖萍合编《香港房屋政策论评》，香港：三联书局，第 121-140 页。

李思名、余赴礼，1987，《香港都市问题研究》，香港：商务印书馆。

- Friedman, M., 1980 *Free to Choose*, Hammondsworth, Penguin.
- P. Saunders 1977, *Urban Politics*, London; Hutchison.
- Davis S. N. G., 1977, One brand of politics rekindles Hong Kong Law Journal, 7:44-80
- Leung, B. K. P., 1990, Power and Politics; a critical analysis, in Leung B. K. P(ed.) *Social Issues in Hong Kong*, Hong Kong; Oxford University Press pp. 13-27.
- Staley, S. R., 1994, Planning Rules and Urban Economic Development; The Case of Hong Kong, Hong Kong; The Chinese University of Hong Kong Press, p. 27.
- Miners N. J., 1975, Hong Kong; a case study in political stability, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 13:26-39; Harris P. B. *Hong Kong; a Study in Bureaucratic Politics* Hong Kong; Heinemann; Mushkat M. (1982) *The Making of the Hong Kong Administrative Class* Hong Kong; Center of Asian Studies, University of Hong Kong; Castells, M. et al., (1990) *The Shek Kip Mei Syndrome*. London; Pion.
- Ho, Kwong-leung, 1989, *Political Economy of Public Housing in Hong Kong* Unpolished M. Phil. Thesis, Hong Kong; University of Hong Kong.
- Sit, V., 1982, The policy of deliberate urbanization; a case study of Hong Kong in Sit, V. & Mera, K (eds.) *Urbanization and National Development in Asia*, Hong Kong; Summerson Eastern Publisher.
- Yeh, A., 1984, Employment location and new town development in Hong Kong, in Hills, P. (ed.) *State Policy, Urbanization and the Development Process*, Hong Kong; University of Hong Kong Press.
- Kwitko, L., 1988, *Public Housing and Urban Development in Hong Kong*, Working paper No. 36 Center of Urban Studies and Urban Planning Hong Kong; University of Hong Kong.

作者系香港大学社会工作及社会行政学系讲师, 博士  
责任编辑: 王 颀