二零零七年十一月 | 第四期會訊

國家行政学院香港同学会 NSAHKAA

行事有度　社會和諧穩定
政令開明　國家昌盛繁榮

P01 『社會資本』公開講座

P09 專訪　香港特別行政區民航處處長
羅崇文太平紳士

P11「國家行政學院香港同學會」
第四期國情研習班

P13 九月二十八日國慶聯歡晚會

名譽職銜

名譽贊助人：
香港特別行政區行政長官
曾蔭權先生

名譽會長：
中央駐港聯絡辦公室
周俊明副主任

名譽會長：
國家行政學院副院長
韓康教授

名譽會長：
公務員事務局
俞宗怡局長

名譽顧問：
中央駐港聯絡辦公室社工部
張鐵夫部長

名譽顧問：
國務院港澳事務辦公室
聯絡司
華建司長

名譽顧問：
中華全國總工會職工交流
中心
李鐵橋秘書長

義務核數師：
英國特許會計師、香港執業
會計師
何偉志先生

通訊地址：九龍尖沙咀柯士甸道118號業廣商業大廈四樓
網址：www.nsahkaa.org

『社會資本』公開講座

「社會資本」的定義，不同的學者各有不同的演繹。可以指人與人之間互信的程度、鄰舍間的聯繫、社區網絡的建立、社會的凝聚能力、助人與奉獻的精神等等。香港在這方面的定義，也未有共識。因此，同學會與香港政府社會工作主任協會首度合作，於五月十六日晚上假灣仔溫莎公爵社會服務大廈舉行《社會資本》的公開講座。特別請來哈佛大學肯尼地政府學院畢業生何靜瑩女士主講，介紹社會資本的精髓，探討如何在社群組織和社區活動中實踐出來，使其更能事半功倍地達到建設社區、促進和諧等社會發展的目標。

當晚約有一百名來自不同界別的專業人士參與，會上座無虛席，討論氣氛非常熱烈！可見有關社會資本的討論將成為香港未來發展的重要話題之一。

首先，由同學會副主席劉信通先生致歡迎詞。他清楚地表達了同學會希望與其他公務員團體合作的立場。而嘉賓民政事務局常任秘書長林鄭月娥女士亦於三十分鐘的致詞中分享了她在任社會福利署署長期間，如何推動社會企業，以增加社會資本。例如於二零零一年成立社區投資共享基金，使用了改變價值觀、擴闊網絡和創造機會的策略，透過伙伴關係，結合官、商、民三方的力量，創造機會，幫助被視為弱勢的年青人提升動機，擴闊視野，加強人際網絡，共設社會資本。並協助非政府組織發揮其在社區層面的作用，推動以社區為本的福利與服務支援。林太亦重申，民政事務局將會繼續推動社會資本在社區的發展。

會上亦有幸邀請到前保安局局長葉劉淑儀女士分享她對香港民主發展及推行社會資本的意見，令當晚的講座生色不少。

講座在一片熱烈的討論氣氛下圓滿結束。大家均有意猶未盡的感覺，因此，講者何靜瑩女士於講座後仍留步與觀眾繼續討論。由於當晚的活動獲一致好評，有不少觀眾表示非常享受參與類似的活動，盼望在不久的將來，正如劉信通副主席所言，同學會能與其他公務員團體合作，為大家另覓新話題，再次舉辦相關的講座，延續同學會「共同學習，集思廣益」的精神！

陳霞莉 — 應用社會學學士、創傷心理學碩士、第五期同學。

國家行政學院香港同學會副主席劉信通醫生致辭

林鄭月娥秘書長、何靜塋會長、各位嘉賓：

因為兩位主席都想讓對方出來致詞，所以協商之下就派我出來致詞。

我首先代表國家行政學院香港同學會及政府社會工作主任協會對大家的來臨表示歡迎。

國家行政學院香港同學會創立只是一年多，如一個成長的小朋友需要不斷去吸收知識充實自己和參與活動去鍛練自己。今次我們找來「政府社會工作主任協會」合作一齊舉辦講座，希望能夠透過聯繫和交流，彼此了解，增進友誼，及一同推動社會資本的廣泛討論。

「政府社會工作主任協會」是社會福利署員工的組織，在1979年成立，現有會員約250人，遍佈香港。會員全部都是社會工作者。由於工作關係，他們對加強社會網絡，構建互信、互惠互利的關係，這些和「社會資本」有關的概念，並不陌生。

今晚有機會同他們合作，既可增加我地會員的知識，又可有機會給我地跟不同的機構交流，非常難得，因為兩個機構的合作永遠在溝通、協商、運作上帶來鍛練的機會。到呢一剎那，呢個合作經驗都是非常愉快。今後，同學會希望和更多公務員團體在平等、共同創造、共同分享的原則下加強合作。我地沒有知識、答案俾到大家，但是，我地希望創造一個合適的環境同大家一同學習、分享、思考最新的國情及世界公共行政最新的概念及推行情況，從而在凝聚社會力量，建設和諧社會方面，作出貢獻。

所以，今晚我地將探討一個現今非常熱門的公共行政課題，而且邀請了一個對題目有深入研究的講者，又有在公務員心中有一個聰明形象的林鄭月娥常任秘書長致詞，內容豐富。

最後，我想分享我在倫敦大學醫學院第一年生物化學實驗習作簿第一頁唯一寫上的一句話，Confucius says "learning without thinking is useless, thinking without learning is dangerous." 中文原文是，孔子曰：「學而不思則罔，思而不學則殆」。

多謝大家！

社會資本的實踐

China Nexus 會長：何靜瑩

哈佛大學肯尼地政府學院碩士

一談及有關改善香港管治的問題，許多人就會想到政治制度及政府行政管理的範疇，更有不少香港人只著眼於是否有雙普選，或把「管治」簡單地等同為「立法」和「法律管制」。另一方面，許多人認為「發展是硬道理」，因為經濟發展必能創造就業，稅收可以用來扶貧和解決民生，社會自然就變得祥和。

良好管治的「首要條件」究竟是先來自民主政治制度，還是經濟發展，抑或建基於穩固的公民參與傳統的社會建設？在學界仍然是一個激烈的辯論。

哈佛大學肯尼地政府學院教授羅伯特．普特南（Robert Putnam）提出一個近年來備受重視的見解：民主政治制度不一定能夠確保良好管治，因為民主能否成功落實，取決於社會有沒有穩固的公民參與（civic engagement）傳統；而健全的公民參與，建基於社會網絡、互惠互利的規範、社會互信等的社會建設就是「社會資本」。他在意大利和美國（還有不少學者和機構在其他民主國家）的多年研究顯示出，社會資本與良好管治有著緊密的直接關係。

* * * * *

中國農村的研究

只有二十來歲的美籍華人哈佛大學博士生Lily Tsai，來到中國江西省，考察農村的管治質素，與經濟水平及政治體制有何關係。她大為驚訝的是：A村嚴重缺乏基本的公共設施如道路、水電、公眾設備的建設及維修，但鄰近的B村，雖然在經濟、地理，以至政治條件都與A村相似，但政府卻能把村路、水道都修建得極之到位。

她在福建省也有如此意想不到的發現：一般人都會認為，既然廈門市轄下的農村比起中部地區如江西省的A和B村富裕得多，村級民主選舉推行得又較為完善，而中央的行政指令也得到較嚴謹的落實，福建村民大致上應能享受更好的公共設施及服務。

但福建的農村之間的管治，其差異程度，竟與江西的情況相近：在Y村裏，官員會提供掃街及垃圾回收服務，還把鋪蓋街道後剩下來的混凝土，興建一個籃球場。Y村民如江西的B村民般能夠享有相當好的公共設施和服務。但鄰近的X村政府雖不缺資金，但官員在過去幾年裏唯一的公共建設，並不是村路、水渠、公園，而是一座特大的政府辦公樓。亦即是說，位於富裕的沿海地區X村的公共設施及服務條件，比較貧窮的中部地區A村的情況，竟然沒有多大分別。

為什麼經濟水平及政治條件相同的村鎮，其政府的管治能力卻有那麼大的差異？為什麼一些貧窮地區的官員會比富裕地區的官員更能善用公共財政、更加有責任感（accountability）？

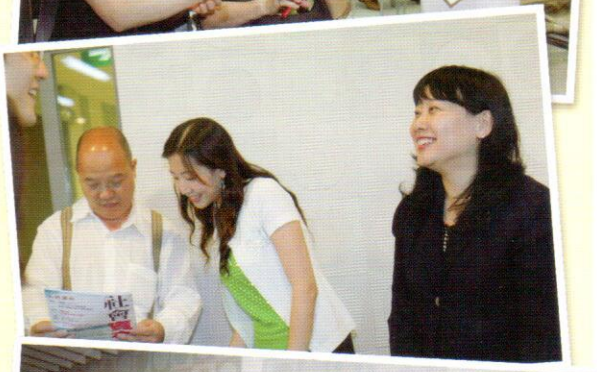
民間組織居功至偉

要解答這些問題，Lily Tsai來到中國推行了廣泛的定量及定性調查。她用了二十個月的時間，在河北省、山西省、福建省及江西省（以反映中國的南北地區、沿海與內陸地區的經濟政治文化差異），考察了三百一十六條村，訪問了接近一千名村民及村領導人。她根據當地公共設施和服務質素（如道路、學校、水電、衞生、村公共財政、縣村關系、村民主機制、社區機關），作為量度村政府的管治水平及責任感。

她發現社會團體的存在 — 並非經濟水平及政治體制 — 才是決定官員管治質素之關鍵所在。她到訪過的三百多個農村之中，公共設施及服務較健全的地方（如B村及Y村），都能找到不少發揮著社區凝聚力和道德權威的民間團體（特別是宗教及宗族團體）的存在。至於其他管治水平較差的地方（如A村及X村），則都缺乏這些社群。

換言之，社會團體能夠成為一種非官方的問責機構。縱使中央政令、民主選舉、問責機制或其他官方機構不能有效地推動官員施政積極以人為本，但村裏的非官方機構，如廟宇、教會、宗族、或社群，卻能令當地官員自願對公眾問責。

為什麼呢？因為這些社群在村裏所發揮的道德威信，在社區中形成潛規則及道德規範，使官員在這種社會壓力下，感到有義務提供村民所期望的公共設施和服務。



社會主義新農村

一個社會並不因其經濟富裕而變得穩健；反之，經濟富裕來自一個穩健的社會結構。Lily Tsai的研究成果，對於還屬於過渡體制的中國，及決心構建社會主義新農村的領導人來說，顯出重大的啟示。縱使國家難以監督地方官員的問責，民主選舉尚待成熟，致使人們不一定能夠分享經濟發展的成果；但擁有道德權威的民間團體，卻能對官員及公民構成了一種無形的問責機制，增強他們的公共責任感，強化地方政府的表現和管治能力。

這個研究建基於「社會資本」的理論。社會資本理論家提出公民社會及社群可以提高社會網絡及社會凝聚力，產生了有益社會的互信、互惠互利的規範，即經濟學家所說的「界外利益」，從而改善政府的管治能力。Lily Tsai不但證明社會資本理論可應用在中國農村社會裏，還進一步提出了一個帶有「中國特色」的條件：民間團體所產生的道德權威及道德責任（不僅是西方社會資本理論家強調的互信和合作），是提高中國村級政府管治能力的關鍵因素。

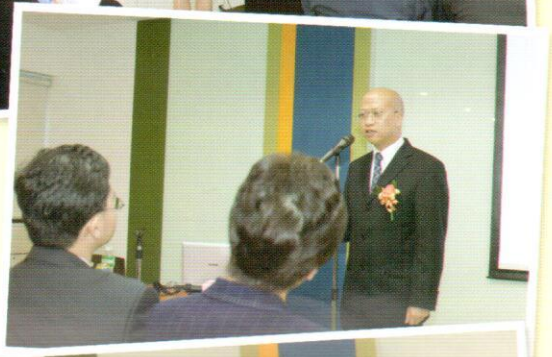
* * * * *

熬過去與向前邁進

近年不少人在研究和引用「社會資本」的概念，不過，卻很少人從兩個重要層面分析社會資本：bonding（緊密型）和 bridging（跨越型）。

透過以情相交製造緊密型社會資本，可以加深團體的內在關係，營造人與人之間的情感和互相信任。故此，普特南同樣重視閑娛活動的保齡球隊、賞花觀鳥會等非政治性團體對建造社會資本的重要角色。參與政黨和工會也好、在公園下棋聊天也好，人們可以增進情感。在宏觀的社會管治層面，各種bonding活動可累積為互信、人脈網路、道德規範，培育出深層的公民參與。

普特南教授認為近年的美國社會分化加深，公民參與下降，人與人、種族與種族之間日漸疏離，原因是人們對參與社群的意欲下降，取而代之的個人活動增多了。生動一點來說，現代人愈來愈喜歡獨個兒打機、獨自打保齡（即他的書名《Bowling Alone》）；寧願獨自看電視轉播球賽，都不願與其他人下場打球。



跨越型的社會資本產生自一個社群連接到另一個不同領域的社群，致使資源和經驗能作跨越式的交流，促進彼此更新和進步。例如草根和扶貧機構往往傾向於埋頭苦幹，專注於提供基層服務等「份內工作」。緊密型和跨越型社會資本如能得到平衡建造的話，引入外界團體，能促進社群在資源和專業操作上的進步。

一個典型的例子，是香港非牟利機構「愛心行動（中國）」，在中國慈善發展中所扮演的 bridging 角色，使國內機構的內在能力得以提升。幸福工程在前國家主席夫人王光美女士的多年領導下，已成為國內一家相當成功的扶貧機構，把幸福帶進了幾十萬戶貧窮家庭。愛心行動（中國）協助幸福工程作內部能力的提升：一方面引進了芬蘭一家非牟利機構，為幸福工程作內部管理培訓和資本建設，一方面助其聯繫跨國企業，使企業的物資能有效地幫助中國的貧窮母親。

故此，哈佛大學另一位推動社會資本的學者 Xavier de Souza Briggs 精闢地總結了緊密型和跨越型社會資本對社群的重要性：緊密型社會資本可讓社群 get by（熬過去），而跨越型社會資本卻能讓社群 get ahead（向前邁進）。

* * * * *

社會資本作為香港的施政工具

「社會資本」本身不是一個政策或目標，而是一個「施政工具」，以達到一個管治目標構建「和諧社會」、落實「進步發展觀」。多個政策層面都可注入「社會資本」的策略，包括在城市規劃、社會福利、教育、社區發展、民政事務的範疇。我試舉幾個例子。

公共空間是促進人與人之間的接觸，亦即是建造社會資本的重要地方。故此，公園、休憩場所和設施、圖書館等，除了要達到綠化環境或提供基本公共服務的功能之外，還要有建構社會資本的功能。一個反面教材是政府在位於兩條大街交接點，興建不少三角形的迷你公園。在經濟效益所剩無幾的「布碎」地方興建「公園」，不見得有多少綠化功能，更遑論建立社會資本了（誰願意在汽車廢氣和噪音之中聊天、下棋？）。戴上一副「社會資本」的眼鏡，有助官員設計各類公共空間時，注意到工序背後的社會建設哲學。

此外，重建舊區或興建新區時，政府是否過於側重地產價值，逐漸「商場化」了香港？規劃社區，有否偏重商業功能，先劃路然後把房子放置其中？除了達到行政方便和經濟效率之外，是否增加了人與人之間的疏離感、降低了社區凝聚力，即削弱了社會資本？

最後要提出的是義工精神（volunteerism）與公民參與（良好管治）之間緊密的關係。政府要積極推動義工精神，而且要注意所支持的項目是否促進社會資本。不少香港市民都有參與義務工作的經驗，但有研究指出，香港人傾向參加即興或一次過的義工活動，很少穩定地參加同一個機構所組織的義務工作。從建構社會資本的角度來衡量，參與同一個機構的活動，可讓義工們得到較頻密的面對面接觸，從而建立網絡、互信和守望相助的規範。

(註：Lily Tsai不僅獲得哈佛大學二〇〇五年度「最佳博士論文獎」，還獲得了美國政治科學協會的「最佳實地調查獎」。劍橋大學出版社早已取得論文的出版權，書名為Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China，大家可以在Amazon.com作網上訂購。)

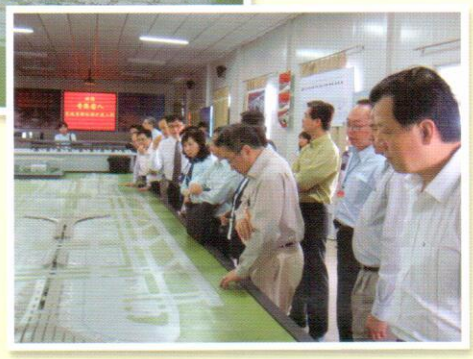
專訪 香港特別行政區民航處處長 羅崇文太平紳士

特首在連任後第一份施政報告中指出，「加強對公務員的《基本法》培訓，除了為不同職級的公務員提供針對性的訓練課程外，亦會建立一套機制跟進公務員的訓練情況，並將《基本法》列入公務員入職考試指定範圍。」香港公務員必須對國情加深認識和了解，已是大勢所趨。

事實上，回歸前後，不少公務員已先後到內地多家著名學府，如北大、清華等受訓及交流，有利兩地溝通。回歸後，不同組織和團體因應需求增辦，令交流機會愈益頻繁。

去年有機會到專門培訓全中國公務員的最高培訓機構 － 國家行政學院，參加香港公務員第九期國情研習班的**香港民航處處長羅崇文太平紳士**表示：「我們這一期最特別之處是18名參加者全是民航處同僚，在一星期的研習裡，除了學習中國政制、經濟、文化、十一五計劃等基礎範圍外，我們有一半時間進行與日常工作直接有關的專題探討，例如認識內地民航法規、航空交通管制系統，參觀民航機關、新機場，並與國家民航總局官員交流，這是跟其他研習班不同之處。」

別以為代表官方的教授、機關首長一定是板著臉，不苟言笑地說教式教導，羅處長分享道：「無論是講經濟的韓康教授，抑或是講政制的王振民教授，他們不但具國際視野，而且相當開放，毫無忌諱，無所不談，更是有問必答。」



說回本行，羅處長更顯得特別雀躍。

須知道，民用航空發展最能反映一個地區的經濟狀況。隨著改革逐步深化，中國民航不斷擴大對外開放，很快融入了國際民航發展的潮流，特別是在安全管理上，吸收和借鑒了國際同行的安全管理理念，採用國際通行標準，大大提高安全管理水平，實現了民航的持續快速、平穩發展。根據最新統計結果，截至2007年9月9日，中國民航實現連續安全飛行33個月零18天、870萬小時，創造了中國民航航空安全的新紀錄。

羅處長表示：「過去15年是中國民航發展最迅速的年代，無論人流、物流和貨流，都有極顯著增長。」當前，中國民航的運輸總周轉量在國際民航組織締約國的排名由改革開放之初的第37位，躍升到第2位，已成為全球第二大航空運輸系統。他續強調，「十一五計劃中，對民航發展亦有著墨，以期在未來10至20年內，把中國打造成民航強國。」

擁著如此彪炳戰績，中國在國際民航的地位亦日漸提升。設於蒙特利爾的國際民航組織，共有190個締約國，由其中36個締約國組成的理事會，是該組織的理事機構。中國在最近的國際民航組織大會上，高票連任理事國。此外，國際民航組織共有5名總監，其中中國民航總局國際合作司柳副司長獲選出任其中一名總監，專責行政及財務。可見中國在國際級的行政機關已嶄露頭角，角色舉足輕重。

儘管香港民航事業較內地起步為早，但內地已急起直追。由於空域資源有限，羅處長鼓勵中港兩地互補互惠，透過良性競爭，例如香港可提升效率、減低成本等，令整個珠三角地區的民航事業共存共進。

第十四期香港公務員國情研習班

2007年7月16日于國家行政學院

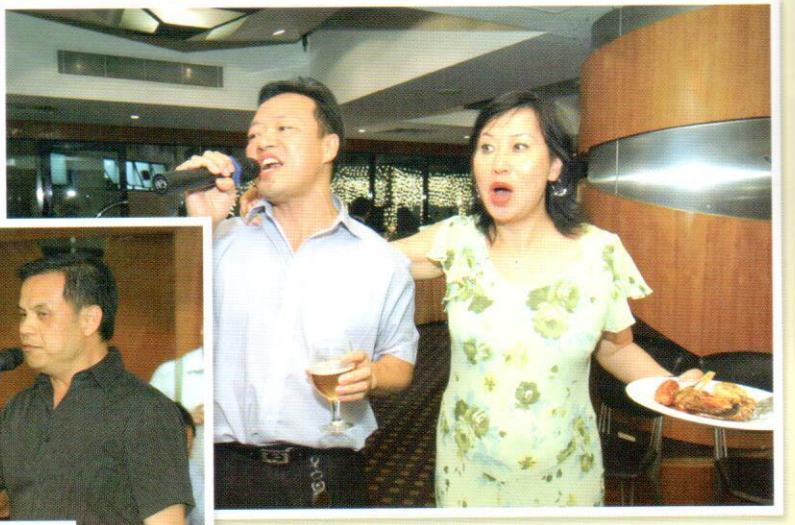
「國家行政學院香港同學會」第十四期國情研習班

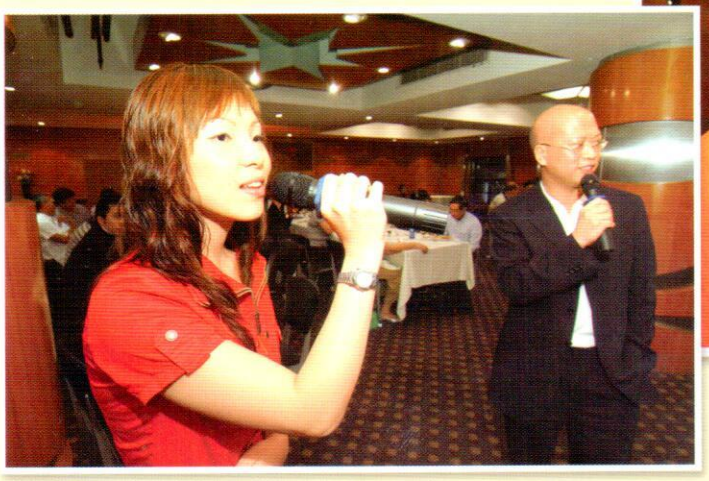
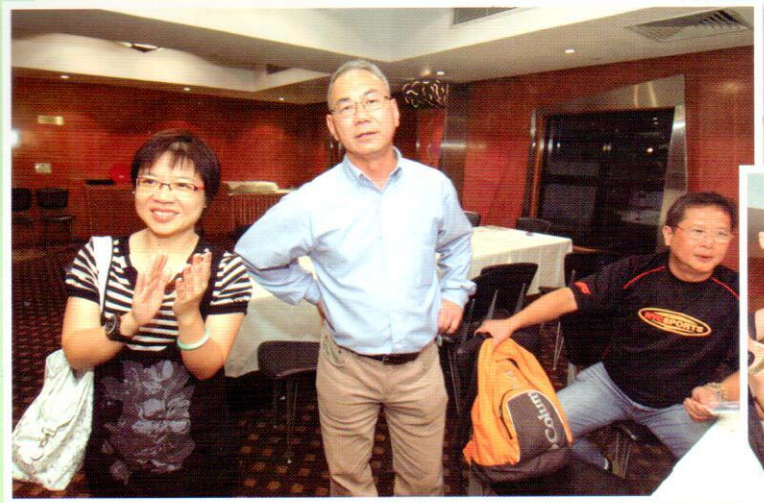
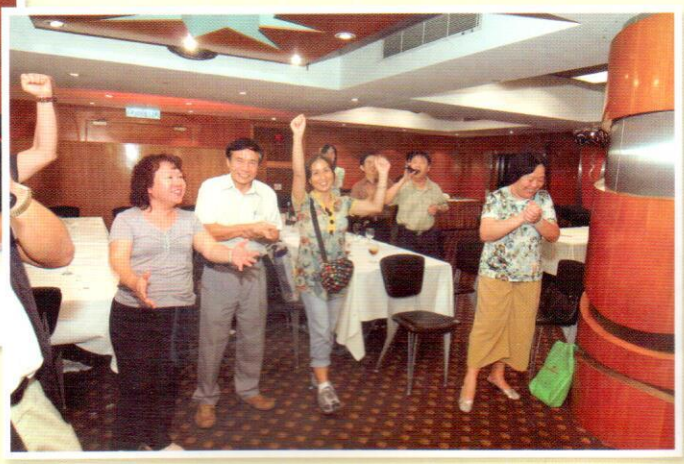
十年樹木，百年樹人。正值香港特區回歸祖國十週年之際，港人思想上對祖國的認識和瞭解才剛剛開始扎根，相信要所有港人完全擁有回歸的情懷可能還要多幾個十年，畢竟認祖歸宗是需要時間去深化。然而我們能於此時獲得這個難得的機會，在北京國家行政學院更深入地認識祖國的歷史和面對的挑戰，對我們可說是回歸祖國的里程碑。

剛到北京時天氣還帶點烟霞，到第二天，下過一場大雨後天際的藍天頓現，好天氣還持續到我們離開的時侯。在十天的時間裏還下過幾次小雨，讓我們切身體驗天氣變幻無常的北京，然而北京內陸清爽的天氣還是比香港的潮濕天氣可愛。

我們對中聯辦為了預備此次為期十天的國情研習班所付出的精神及時間深表感謝，讓三十八位來自不同政府部門的工會代表能於本年七月八日踏足北京。我曾經懷著儘管一看的心態抵達行政學院進行研習，並預計這只是一次官式的接觸，然而在緊接下來的密集式交流和那種開放和不設範圍的討論使我的疑慮一掃而空，更使我能和內地官員作近距離接觸和對他們的素質重新瞭解，並使我對回歸祖國多了一份理性上的認同。

9月28日國慶聯歡晚會





中祝慶
年周八