

香港公共行政與政策



香港公共行政與政策

張炳良著

廣角鏡出版社有限公司

書名：香港公共行政與政策

編著：張炳良

出版：廣角鏡出版社有限公司

Wide Angle Press Ltd.

香港灣仔莊士敦道195-197號八樓 電話：5-753877

圖文傳真機：(852) 5-8381079

195-197, Johnston Rd., 7/F. Wanchai, Hong Kong.

Fax：(852) 5-8381079

發行：華風書局有限公司

香港灣仔莊士敦道195-197號七樓 電話：5-749495

承印：友利印刷有限公司

版次：1988年11月初版

定價：港幣50元

書號：ISBN 962-226-287-2

序

這本合集輯錄了我在過去兩年間在香港主要報刊先後發表的一些關於行政管理和政府角色的文章。文章撰寫時，主要是針對當時受到爭論或關注的問題作出分析和回應。儘管談及的問題中，某些已有新的發展（如小販政策及旅行社問題），但文中的分析架構和考慮觀點，基本上仍是恰當的，故我認為有輯錄下來的價值。另外一些問題（如公務員制度、獨立管理局和私營化等），則至今仍是香港政府行政管理發展上的重要課題，直接影響過渡期內以至1997年後政府施政的模式，輯錄下來希望可以對不斷轉變中的行政方式和政策趨勢提供一個瞭解的基礎。

行政體制的改革，固然有體制內存在的種種因素，但同時受到體制所處的外在環境的影響；從這個角度來看，九七前途帶來的政治及社會衝擊，是探討香港政府行政變革所不能忽視的。無論是公務員制度方面的發展還是政府高層管理架構的改變，以及近期較受注意的成立獨立管理局和把部份政府事務「私營化」的趨向，都應結合行將來臨的重大憲制改變來考慮。「行政」和「政治」本來就是兩個互相影響滲透、互相依存發展的範疇，在結構上如是，在日常運作上也如是。這點也是我透過有關文章嘗試突出之處。

本書文章分作四個部份，第一部份的文章主要探討公務員體制與政制發展的關係，特別是1997年香港成為特別行政區對原來建基於殖民地統治體制的公務員制度和高級公務員角色所帶來的衝擊。第二部份的文章重點討論一些關係公務員利益的人事問題——如退休長俸、薪酬、本地化等。這等問題在過去二、三年間都曾是公務員員方與官

方爭喋不休的事項。第三部份的文章集中評論近期港府管理架構和行政運作上的一些新發展，並對於由於政制爭論而引發的政制民主化與行政效率的問題提出筆者的見解。第四部份的文章主要透過具體的政策事例去審視政府近期的角色轉變，有關轉變雖然可以追溯至港府本身的施政哲學的演變，但更重要的是受到外在社會經濟環境和政治形勢的變化而驅使。一個值得重視的現象是在諸多政策問題上，政府充份表現出在「干預」和「不干預」之間的猶疑不定，既定的積極不干預主義哲學往往不能有效面對社會上呈現的矛盾和「危機」處境，而在1997年前過渡期內殖民地政府由於處於嚴重的政治合法性危機，却又限制了其可作干預的能力。政府在過渡期內如何回應上述環境所提出的挑戰，將會具體地反映於其角色和組織策略的調整。在這個意義上，分析政府在個別政策上的表現可以提供追尋調整軌跡的有用線索。

我在1974年大學畢業後，一直在政府工作，直至1986年才轉往城市理工學院公共及社會行政學系執教，雖然有一定的行政管理的實務經驗，個人亦有從事公共行政學方面的理論探索，但是在學術研究來說，我只是一個「半途出家」的人，學理掌握還是比較淺薄的，所寫的分析文章不能說是什麼很有系統的理論發揮，是事實和現象的鋪陳推理多於學術的整理和創新。文章中存在理論分析上的瑕疵，是無可避免的，希望有識之士能多多提點指正。

本書由於屬於合集，題材可能比較鬆散，且不夠全面，但希望仍可向讀者提供一個有一定連貫性從多方面去檢視本港行政發展的架構。文章因為成於不同時期，在不同報章雜誌發表，對象有一定差別，故學術性嚴謹程度和內容長短亦不一，這個缺點尤希讀者見諒。

最後，要在此特別感謝廣角鏡出版社的李國強先生，本書得以順利出版，有賴其支持和大力協助。出版社的張婷婷小姐和王愛玲小姐在本書出版製作上出力不少，亦謹此致謝。

張炳良

1988年10月序於香港

本書簡介

本書所輯文章，分作四個部份。第一部份主要探討公務員體制與政制發展的關係，特別針對九七年後香港公務員的憲制角色問題。第二部份評論一些關乎公務員利益的人事問題——如長俸、薪酬、本地化等。第三部份評論近期香港政府管理架構和行政運作上的一些新發展（包括成立獨立管理局、布政司署改組等），並且就由於政制爭論所引起的政治民主化與行政效率之間的關係提出作者的見解。第四部份的文章主要透過對具體政策事例的評述去審視香港政府近年的角色轉變，並分析一些由於現存政策哲學限制下所產生的施政困難問題。

作者透過一系列評論近期本港政府行政管理和政策方面發展的文章，嘗試突出社會政治環境的變遷對政府管理架構、公務員體制和行政運作模式的衝擊與影響。

作者簡介

張炳良，1974年畢業於香港大學，主修社會學與經濟學，1983年獲英國亞斯頓大學 (University of Aston) 公共管理學碩士。現任香港城市理工學院公共及社會行政學系高級講師。在1974年至1986年間，曾服務於香港政府，先後在多個政府部門和廉政公署從事行政管理工作。

張先生專研公共行政與政治發展、和公務員制度問題，經常在《明報月刊》、《廣角鏡月刊》、《信報》及《大公報》等發表文章。他有關香港新中產階級的文章收錄於《階級分析與香港》一書（青文書屋、1988年9月）。

張先生活躍於社會活動，是本港主要政治團體“滙點”的副主席。他亦是香港社會科學研究會的委員。

目 錄

序.....	i
第一部份 公務員體系與政制	
文官制度與政治運作	
——西方經驗對香港的啟示.....	3
香港高級公務員未來政治角色的探討.....	16
九七後的主要官員.....	33
主要官員的界定問題.....	37
公務員憲制角色模糊不清.....	41
第二部份 公務員人事問題	
誰是新長俸制度的受惠者？	
——總評新公務員長俸制度的影響.....	49
公務員薪酬爭論的關鍵所在.....	57
公務員的本地化.....	61
如何面對公務員流失問題.....	63
第三部份 行政架構與運作	
論港府上層管理結構的檢討.....	69
政府行政架構改組的影響.....	75
港府設管理局的現實考慮與政治意義.....	80
民主與效率.....	93
政府運作效率的評估.....	96
預算案模式邁向「產出導向」.....	98
第四部份 從具體政策看政府角色	
從政治發展角度看香港社會政策的前景.....	105
從政治看中央公積金.....	116

港府處理危機失當的根本原因.....	126
小販牌照何不公開競投？.....	133
欲管還放的旅遊業政策.....	137
地車收附加費反映重重問題.....	141
「私營化」的問題.....	145

第一部份

公務員體系與政制

文官制度與政治運作

——西方經驗對香港的啓示

政治運作的核心是政府。「政府」的概念狹義上指行政決策機構，例如「內閣」，所以有所謂政府倒台的說法；廣義上政府包括一切行政部門的人員，即所謂「永久的政府」，他們不隨執政的政府的更換而更換，屬專職的治理人員-即文官。文官是一個通稱，它實際包括高層的專職官僚、專家、以至技術員、文員、雜務員等。在英國有所謂工業文官（industrial civil service）與非工業文官（non-industrial civil service）之分。在討論文官在政府的角色時，一般是指高級文官（senior civil service），因他們與決策機構關係至為密切，對施政及政策制定影響也最大。

文官制度的產生與發展

西方國家的文官制度是到十九世紀中才逐漸建立的。之前實行由執政者「個人贍餉」或是選舉政治中獲勝執政之政黨把官職分贈黨人的「政黨分贍」（如美國）的方式，這種恩贈式制度和當時西方國家的政府功能主要是保衛性和統治性很有關係，統治性強調維護掌權集團或黨派的利益，故任用本集團黨派的分子對鞏固權力最為可靠。另一方

面，政府事務簡單，美國的安德魯·杰克遜總統曾誇說：「政府工作極之簡單，任何理智正常者皆可勝任。」

十九世紀，西方大國隨着工業革命之完成，其社會經濟迅速發展。社會化大生產方式促使政府管理社會事務的功能急劇增加，又由於社會裏對政府之要求和期望普遍提高，原有的官員體制因為存在着結構性的無效率、缺人才、貪污營私等弊端，已不能追上客觀社會環境發展的需要。隨着時代變遷，政府需要越來越多的專門人才，這樣就為人治的官吏制度過渡至以法治為基礎的文官制度造就條件。

英國一八五三年的《羅富國-屈維廉報告書》（Northcote-Trevelyn Report）一針見血地指出，當時的官員系統只吸引一批無進取心及懶惰無能的人，故此建議從大學中透過考試錄取優良者，去設立一常任專職的文官體系。不過早期強調所謂非專業原則（amateur principle），不要求文官有專業背景，其後隨着政府活動多樣化和複雜化，人們開始懷疑這原則的適用性，遂有一九六六年的《富爾頓委員會》（Fulton Committee）的全面檢討，為文官體系由「通才」（generalist）走向較為專才化（specialist），由非專業走向強調管理訓練而鋪路，至此英國文官制度踏上全面的專業主義道路。

美國的文官制度源於一八八三年的《彭德爾頓文官法》（Pendleton Act），把選舉產生的政務官員區別於常任的事務官員，後者透過公開考試擇優錄用，不受執政黨派更替影響，以保證社會之日常管理工作維持穩定，不致過分受政黨政府的週期性動盪的衝擊。

簡單來說，現代西方國家的文官制度有以下四個特點：（一）規章法治化-以法規規定文官的地位權責，文官依法行使權力、執行任務。（二）實行功績制-任人唯優，嚴格考核，論功行賞。（三）專業科學化-注重科學化管理，講求職業道德及為整體公共利益或國家利益服務的專業精神（即「人民公僕」的概念）。（四）嚴守「政治中立」-實行職務常任，只對依法產生的當日政府（government of the day）盡忠負責，不

偏袒任何政治黨派，不涉及黨爭，不從事政黨活動，如無過失不得因政治原因解職。

二次大戰後，歐美政府對國民經濟介入日深，主因是戰時政府動員國民、分配物資、調協社會各領域事務的角色，已使人民習慣政府功能之擴大；加上戰後凱恩斯派經濟學說盛行，也對政府干預及管理經濟提供了理論上的支持。

科技發展、都市化及傳媒之發達，帶來大量而複雜的交易活動，要求政府去約制和管理的壓力大增（用經濟術語來說，就是「界外效果」激增帶來的問題）。急速的經濟變遷和社會流動同時催生了對社會服務之需求，教育普及一方面吸取大量公共資源，另一方面又刺激人們追求福利和文化的服務。總之，環境因素的轉變導致國家角色和機構的擴充，也就必然使文官體系在體積、影響或權責上擴大起來。

對文官體系角色的不同理解

傳統觀念一般假定文官體系會忠實而無疑問地執行其政治主人的意願，認為當出現民主選舉制度以後，文官服從於民選政府，透過後者向人民負責，不致出現官僚壟斷^①。

踏入本世紀，不少跡象顯示文官體系在工業社會的作用日趨重要，儼然成爲一股獨立而富影響的社會政治力量。韋伯（Weber）提出「現代工業社會之演化必然帶來官僚化行政系統的發展」的論說，指出並非技術專家的政治領導人（政客）對屬下的常任官員只擁有極之有限的控制，「就目前而言，正出現官僚而非工人階級的專政」^②。

近代對於西方社會的文官體系，不同學派有不同的分析，例如：（一）多元主義論者（pluralists）認為，政府官僚系統處身於利益多元

①M. Albrow, *Bureaucracy* (London: Pall Mall, 1970) p.21.

②H. H. Gerth & C. Wright Mills, *From Max Weber* (London: R. K. P. 1957), p.50.

化的社會，備受各方勢力的壓力而作出反應，官僚本身同時亦為自己特有利益而運作。(二)精英主義論者認為，官僚系統與其他社會內大型系統構成權力的重要來源。(三)馬克思主義論者把官僚系統視作統治階級維護其壟斷利益的工具，高級文官在階級背景或是利益認同上與資產階級是一致的，傾向維持現狀^③；儘管近期一些馬克思主義理論承認官僚享有一定之相對自主性，存在獨立行動的空間。(四)集團合作主義論者（corporatists）提出，官僚系統在現代資本主義社會的決策過程中扮演主導角色。

不同的分析建基於對國家性質的不同理解^④。姑無論我們傾向於那一學派的觀點，不容置疑的是文官在政治上的角色已不止於默默的執行者了。

政治中立還是政治介入

現代的文官制度強調政治中立，但文官政治上的「中立性」不等於他們不發揮一定的政治功能。文官「超然」、「中立」只是相對於黨派和在社會上的政治爭論及政黨活動而言；惟「政治中立」要求文官忠誠地為當日政府服務，因此他們就不能不成為執政黨邁向其政治目標的工具，在這意義上，文官是無法保持政治中立的。然而，忠誠地為政府服務又要求文官一視同仁地為每一執政的政府服務，所以不是特定的政府或政黨的工具，從這角度看卻是中立的。

在實際運作上，文官體系在很多情況下足以干預政府的決定、左右其政治功能，扮演政治的角色。另一方面，作為政府內一個特殊的

③ T. B. Bottommore, *Elites and Society* (Harmondsworth: Penguin, 1966); R. Miliband, *The state in capitalist society* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1969)

④ C. Ham & M. Hill *The Policy Process in the Modern Capitalist State* (Wheatsheaf books, 1984), Ch. 2 & 3.

龐大而具較高度紀律制度化的集團，文官體系發展了其本身的集團利益和目標，對政府提出要求，因而也發揮着自己的政治功能。

關於第一點，由於文官是常任的，熟悉政府部門的行政活動和工作程序的細節，積聚豐富的事務經驗，因而無可避免地成為政務首長（如內閣部長）的密切的、幾乎是唯一的顧問和合作者。文官能利用這特殊地位對政府的政治決策施加影響，他們提出經過自己分析和選擇的建議方案，並可列舉種種理據去引導政務首長按照其意願行事。若部長對某一政策問題有己見，文官可採取各樣方法暗示部長，指出雖然其想法原則上正確，但由於行政方面的困難，付諸實施是不可能的；由於行政問題只有文官才有發言權，故此，文官能夠限制對各種政策的選擇，政府只能在限制範圍內進行選擇。同時，由於文官在理論上只屬部長的顧問，部長是政策的最後決定者並承擔決策後果（英國的部長負責制是明顯的例子），無形中為文官提供了一保護傘，使文官在缺乏制度的制約下發展自己的權力、左右政府決策，令一些人覺得：文官從幕後篡奪了政府的權力。

前英國工黨政府大臣賓恩（Tony Benn）認為文官體系有其經長期發展出來的政策觀點，他們傾向維持延續，害怕政治突變而觸動其過去有參與設計的各項政策，因而文官鼓吹共識政治（consensus politics），以它作為一切政策及施政的基礎。當文官覺得新上台的政府的政策綱領踏出共識範圍，便會設法包圍這新湧現的政治權力層，迫使政府轉回不干擾既定政策的軌道去。賓恩認為文官的干預是造成工黨政府政策失敗的主因^⑤。

一些論者卻認為，文官體系是環繞部長負責制而組織的，問題其實出在政黨及其部長往往缺乏執政的準備，不能提出明確一致的政策倡議，因此作為永久的政府，文官體系不能不顧全大局，小心行事，

^⑤G. K. Fry, *The Changing Civil Service* (London: George Allen & Unwin, 1985), p.16.

不過分偏離現行的路線，所以所謂文官緊守「共同基礎」(common ground)是形勢使然的^⑥。如是說，則文官不一定有其本集團的特有政策，其目的是影響部長，使後者領悟到在本國條件下能實現的基礎。但是，文官是否有權去這般引導政府邁向「共同基礎」是成疑問的，若果兩極化是政治生活的現實的話，則盲目追求共同基礎本身並不是一個非政治的姿態^⑦。

在描述過美國聯邦政府的官僚時，希爾斯曼(Hilsman)也指出：官僚機構和總統、國會、法院一樣，也是制定政策者。在具體問題上應用法律時，官僚機構可以決定某項法律是否予以貫徹執行，並對法律之含義作出解釋；他們制定管理人民的行政規章和政策，並在提出和草擬總統提出的方法方案、最後由國會通過為法律的一整個過程中，起着相當重大的作用^⑧。

在現代政府裏，文官除了擔任政策和法律的執行者，並作出演譯闡釋外，還有以下多項角色：政策諮詢者、政策策劃/草擬者、社會需求分析者、社會資訊搜集/闡釋者、公共資源調配者、公共服務分配/提供者、與及政府的看門員（控制民間需求和情報的進入）。上述角色都涉及利益資訊之處理和資源服務之分配，本身已構成十分政治性的成分，使文官無可避免地介入政治運作。

戰後西方科學管理理論的興起及廣泛為人接受，為文官的介入政治提供「合法」途徑。行政管理被視作科學，使非專業者（即政治家）的角色日漸削減，把政策與行政分隔，將大部分政府事務看作技術問題（因此不涉及政治紛爭），導致產生這樣的一種意識形態，使人們視技術考慮為決策的唯一基礎，而輕視一個事實—即政策是關乎政

⑥上引書，p.21.

⑦英國首相戴卓爾夫人前任高級顧問Sir John Hoskyns的意見，引自Fry前引書，p.27.

⑧R. Hilsman, *To Govern America* (New York: Harper & Row, 1979) Ch. 6.