

学习研究香港丛书

香港的公共服务

本书主编：傅小随 李永清

香港的城市管理

香港的法制建设

香港的公用事业

香港的文化产业

香港的产业发展



丛书主编：汪开国 杨朝仁

海天出版社

海天出版社

香港

*Hongk*的*ng*

公共服务

本书主编：傅小随 李永清



图书在版编目 (CIP) 数据

学习研究香港丛书 / 汪开国、杨朝仁主编. —深圳:
海天出版社, 2004. 9 (2007. 6 修订再版)
(香港的公共服务 / 傅小随、李永清主编)
ISBN 978-7-80697-289-2

I. 学… II. 汪、杨、傅、李… III. 香港—研究—
公共服务 IV. D676. 58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093538 号

海天出版社出版发行
(深圳市彩田南路海天综合大厦 518033)
<http://www.htph.com.cn>
责任编辑: 杨五三 (Tel: 0755-83460342)
封面设计: 贺云帆 责任技编: 钟愉琼

深圳市线艺形象设计有限公司设计 Tel: 0755-83220115

深圳市建融印刷包装有限公司印刷 海天出版社经销

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

2007 年 6 月第 1 次修订 2007 年 6 月第 2 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 25.125

字数: 300 千字 印数: 2001-5000 册

总定价: 288.00 元 (共 6 册, 48.00 元 / 册)

海天版图书版权所有, 侵权必究。
海天版图书凡有印装质量问题, 请随时向承印厂调换。



再版总序

今年是香港回归祖国10周年，为了庆祝这个历史性的时刻，我们对2004年出版的这套丛书进行了再版。

香港位于祖国南部，珠江入海口东岸，陆地与深圳相连，隔海与澳门、珠海相望。香港土地面积1104平方公里，2006年人口685.7万人。

160年前，香港还是一个小渔村，160年后，香港已成为繁华的国际化大都市。1997年香港回归祖国，成功实践了“一国两制”，有强大的祖国作为后盾，回归10年来，香港的发展更显勃勃生机。2006年香港本地生产总值14723亿港元，人均本地生产总值214710港元。香港以其强大的经济实力和优越的环境，成为全球贸易中心、金融中心、商业中心和通讯中心。以进出口货物价值计算，香港是世界第10大贸易实体；以吞吐量计算，香港港口是全球最繁忙的集装箱港；以乘客量和国际货物处理量计算，香港机场是世界最繁忙的机场之一；以对外银行交易量计算，香港是世界第12大银行中心；以成交额计算，香港是世界第7大外汇交易市场；以资本市值计算，香港的股票市场是亚洲第3大市场。



香港之所以成为国际化城市，与其优越的地理位置有关。香港位于通往祖国内地的有利位置，成为世界与中国联系的一个重要“中转站”，香港位于南海主航道，是连接北美洲与欧洲的“桥梁”。香港之所以成为国际化城市，更与其经济政策和优越的投资环境有关。香港充分利用其天然良港的优势，通过转口贸易带动制造业和现代服务业。香港是世界公认的最佳投资地区之一，香港具有方便营商的环境、法制体制、自由贸易制度、自由流通的资讯、公平开放的竞争环境、发展完备的金融网络、一流的运输及通讯基建网络、先进的支援服务以及高教育水平的劳动人口和高效进取的企业家。香港还有庞大的财政储备和外汇储备，有可自由兑换并且稳定的货币以及低税率的简单税制。

香港的地理位置和人口结构决定香港与内地的关系是“天然”的。1997年香港回归祖国后，这种关系进一步加深。2003年6月29日在香港签署的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)，标志着内地与香港的经贸关系达到一个新的层次。香港与内地的贸易额从1997年的1431亿美元增加到2006年的3012亿美元，占香港外贸的百分比从36%增加到46%。香港也是内地的直接投资者，2006年香港在内地的投资达202.3亿美元，占内地实际使用外资金额的32%。

深圳作为与香港唯一陆地相连的城市，与香港的关系更为紧密。2006年经过一线口岸（深圳—香港）出入境人数达1.67亿



人次，单日最多达80万人次。在入境人数中，港澳同胞占90%以上。经过深圳出入境人数占广东省出入境人数的93%，占全国出入境人数的50%。深、港两地经济的融合已非常紧密。香港资金占深圳实际利用外资总额的60%以上。

2003年初，深圳市初步提出建设国际化城市的战略目标。深圳建设国际化城市，必然与香港发生更紧密的经贸往来。同时，《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》逐步实施后，内地与香港的关系也将更加紧密。这都要求我们更深入地了解香港、研究香港、学习香港。正是在这种背景下，2004年我们编写了《学习研究香港丛书》。这套丛书共6册，分别是《香港的城市管理》、《香港的法制建设》、《香港的产业发展》、《香港的公共服务》、《香港的文化产业》、《香港的公用事业》。丛书从不同的方面、不同的视角，介绍香港的成功经验。丛书的主要特色是客观、真实、翔实，用大量最新的材料客观地介绍香港。2007年5月，中共广东省第十次代表大会正式提出“深圳要建成具有中国特色、中国风格、中国气派的国际化城市”的目标定位，更凸显了学习、研究、借鉴香港城市建设和城市管理经验的重要。在庆祝香港回归祖国10周年之际，为了补充最新的资料，更好地学习香港经验，我们又对丛书重新修改、补充，重新再版。

为了充分掌握第一手资料，丛书课题组先后有130多人次到香港进行实地调研，并从香港政府部门、大学、图



书馆和研究机构收集整理了大量参考资料。课题组在香港调研期间，得到香港大学、香港理工大学、香港中文大学、香港科技大学及政府部门、研究机构的大力支持，在此表示衷心感谢。书中参考引用了大量的文献资料，在此也对文献的作者表示深深的谢意。

《学习研究香港丛书》是深圳市委党校（深圳行政学院、深圳社会主义学院、深圳经济管理学院）几十位教授、博士们辛勤编撰的一套文献型作品，是国内比较全面、系统、权威介绍香港的丛书，适合于政府部门、大学、党校、研究院所等了解、研究香港。

尽管我们尽了最大努力编写修订了这套丛书，但由于掌握的资料有限以及研究水平有限，丛书仍有一些不完善的地方。我们热切期待读者的批评指正，我们将把研究香港的课题继续深入下去。

《学习研究香港丛书》编辑委员会

2007年6月修订



目 录

再版总序

第一章 香港公共服务的基本模式	1
第一节 公共服务与香港的公共服务体系	3
第二节 香港公共服务的基本模式和主要特征	6
第三节 香港的政府公共服务体系概况	16
第四节 香港的非政府公共服务体系概况	30
第五节 香港公共服务水平及对国际经济中心城市的 支撑作用	40
第二章 香港公共服务变革：几个主要催生因素	49
第一节 发达国家公共管理改革潮流	51
第二节 香港“九七”回归及其影响	64
第三节 现实问题及其挑战	77
第三章 1997 年后的香港公共服务改革	87
第一节 香港的公共服务改革历程	89
第二节 机构改革	104
第三节 制度改革	108
第四节 计划改革	120
第四章 香港政府公共服务：基本公共产品的供给	161
第一节 香港政府基本公共产品供给的基本定位	163



第二节	香港政府市场秩序监管的供给	175
第三节	香港政府环境保护中的公共产品供给	186
第五章	香港政府公共服务: 混合公共产品的供给	201
第一节	香港公共房屋的供给	203
第二节	香港政府城市公共交通的供给	214
第三节	香港政府公共产品供给的财政体制	226
第六章	香港非政府公共服务体系	235
第一节	香港民间社会工作机构及其提供的公共服务	237
第二节	香港义工组织及其提供的公共服务	269
第三节	香港的社区公共服务	280
第四节	香港的法定公营机构及其提供的公共服务	289
第七章	香港非政府公共服务领域的法律制度(一)	301
第一节	香港社团条例	303
第二节	香港社会工作法律制度	316
第八章	香港非政府公共服务领域的法律制度(二)	331
第一节	香港未成年人保护及孤寡抚恤的法律制度	333
第二节	香港申诉专员条例	345
第三节	香港法律援助条例	356
第四节	香港雇佣条例	365
第九章	香港公共服务对深圳的启示	379
第一节	深圳公共服务的现状	381
第二节	香港的公共服务对深圳的启示	386
后 记		391

HONGKONG 香港

「第一章」

香港公共服务的基本模式

HONGKONG



香港之成为重要的国际经济中心城市，与其拥有发达的公共服务体系互为因果关系。在这个土地和各种经济资源都高度稀缺的地方，自由而有序的经济、法律制度加上便捷的公共服务体系，形成了企业运营的理想场所。反过来，企业在此奇迹般的成长发展，又给经济制度和公共服务体系的不断完善提出了更高的要求 and 满足这些要求的有力支撑条件。同时，香港市民也是不断完善的公共服务体系的最大受惠者。



第一节 公共服务与香港的公共服务体系

由于公共服务目前还是一个没有得到严格界定的概念，人们对这一概念的使用是最近几年的事情，并且目前还不普遍，见诸于文献者也并不多。因此，为了给本书对香港公共服务体系的介绍提供一个基本的范围和座标，有必要首先对它进行一番初步的探讨，给出一个大致说明。

首先，公共服务应当主要是一个在公共管理学中使用的概念。因为它所概括的主要内容很大程度上区别于经济学所讲的服务业中的主要内容。两者之间虽有重合部分，但各自的偏重点是不一样的。区别主要在目的和范围方面。公共服务是指以给人民生活和社会运行提供公共便利、创造公共条件为出发点而推出的服务措施，而不是以赢利和直接创造新财富为主要目的提供的服务。换言之，公共服务更强调服务的终极性价值。虽然公共服务和公共产品概念的含义是重合性的，两者因此都被视为经济学概念，但这里的经济学已经是以公共部门为研究对象的公共经济学，而不是通常的福利经济学。公共经济学是用经济学方法研究公共部门管理的学科。强调这一点，就是强调公共服务从其发起者和出资提供者的角度看，即使它们最后以经营的方式提供，但也不是以赢利为主要目的。

当然，在出发点、目的性和所指范围几个方面看，公共服务与社会学的社会服务、社会工作概念具有很大的重合性。二者的主要区别在于，公共服务更侧重于从服务提供主体的组织特征、职能特



征及政策特征上进行研究,整体性、能动性更强一些。而社会学的社会服务更强调研究服务的过程、手段及效果等,对对象自在性的描述更突出一些。

其次,公共服务以凸现公共性为其标志。公共性的含义之一是非排他性和低排他性。排他性最低的公共服务是公众皆可享受的服务,在有经常性使用冲突的地方,可以用适当收费和一定强制力调解冲突,维持服务秩序,如国防、治安、公园、公共交通等。排他性稍高的公共服务采用资格限制或收费方式确定范围,如养老、高等教育等。公共性的含义之二是非竞争性和低竞争性。高度竞争性的服务不被视为公共服务,例如餐饮服务、酒店服务等。

按照这样的限定,公共服务就是由政府和其它公共部门提供,或它们指定、出资委托、政策支持、法令允许某些非公共部门提供的面向全体公众或部分特定公众的公用性、公益性服务,这些服务具有低排他性和低竞争性。尽管其中一些从政府和其它公共部门获得授权和订单,以经营方式提供公共服务的机构自身的主要目的是获得赢利,但它们的赢利幅度是受到授权者严格限制的,而授权者本身提供公共服务的惟一目的是方便公众、方便社会生活正常运行。

因此,一般意义上讲,香港的公共服务体系就是由香港特区政府及法定公营部门直接提供,或由其特许、指定、出资委托、政策支持、法令允许部分非公共部门,包括社团和市民自治组织、私营机构等面向全体公众或部分特定公众提供的非赢利或低赢利性服务。这种服务的主要目的是方便市民生活、社会运行和为经济发展创造外部环境。

具体说,香港的公共服务体系由以下主体机构构成:



- (1) 香港特别行政区政府及各司、政策局、各执行部门；
- (2) 香港立法会；
- (3) 香港司法机构；
- (4) 各法定公营机构、咨询机构、区域组织及地方行政机构、各公益性社团、社区组织、市民自治机构；
- (5) 获政府外判业务和特许经营业务的部分私营企业等。

广义的香港公共服务体系还应该包括由中央政府提供的国防、外交等内容。

由于篇幅及写作目的的原因，本书对属于政制架构本身的内容如立法会、政府、司法机构等的构成、运作，以及中央政府提供的公共服务等不进行详细罗列，而将重点放在香港政府及各公共部门、私营机构和社团组织等提供的公共服务方面，以使内容有可参考性。



第二节 香港公共服务的基本模式和主要特征

香港的公共服务体系相当健全,它不仅基本满足了香港作为重要国际经济中心城市在运行和继续发展方面对公共服务的高层次需求,而且能够不断吸取国际上公共服务改革潮流带来的新精神,使这一体系不断完善,始终保持在比较高的水平上面,给香港市民带来越来越便捷周到的公共服务。

一、香港公共服务的基本模式

香港健全的公共服务体系是在香港成长为国际大都市过程中逐步形成的,其中既有高度自由市场经济体制的促进因素,中国传统管理智慧的凝结,也有来自发达国家特别是英国等国公共管理体制改革的重要影响作用。这些因素的共同作用,使得香港的公共服务体系呈现较典型的中西结合、传统与现代结合的鲜明特色,构成一种独特的模式。这个模式的构成因素主要包括以下几大部分。

1. 以公共服务为主要内容的政府职能体系

香港特区的政府职能体系有一个重要特点,就是历来政治职能很少,而经济上香港政府奉行积极不干预宗旨,实行高度自由的市场经济体制,政府很少直接处理具体经济事务,因此经济职能在整个政府职能体系中所占的比重也非常小。这样一来,政府就将其主要职能配置在公共服务方面了。作为一个城市政府,城市基础设施



建设与管理、改善投资和就业环境、扶困救弱等公共服务性职能就一直是香港政府的主要职能。这一特点，我们可以从作为2002年前的原15个政策局之一的房屋局的主要职能来进行简单观察。

原房屋局的主要职能是：

定期评估房屋需求；

协调及简化房屋用地和有关基础设施的发展；

实施资助房屋计划及借款计划，协助指定入息范围内的市民自置居所；

推行各项措施，解决特别有需要人士的住房需求。

又如，作为政策执行部门之一的建筑署的主要职能是：

旅游及康乐发展：策划、设计及推行东北大屿山及康乐发展工程；

设计、建造及维修港口及海事设施，如海堤、系泊区和码头等；
处理地盘平整及填海工程；

保障斜坡安全及岩土工程，防止山泥倾泻事故；

提供岩土勘探、地质调查等顾问服务；

监管采矿、采石及爆炸品。

从上述两个代表性的决策局和执行署的职能可以看出，其职能完全定位在公共服务方面。与此相应的是，香港政府的组织机构中绝大多数都是专业公共服务部门，其组织体系是一个比较典型的公共服务型架构。而将职能体系与组织体系结合起来则可以看出，凡经济性的职能部门，例如工商局、经济局、金融管理局等，其职能设置都比较具有宏观性、原则性，属于比较“软”性的部分，其职能内容和内地名称比较接近的政府机构完全不是一回事。工商局属下部门是工业贸易署、香港海关、投资推广署和知识产权署。经济局属下部门是民航处、海事处、香港邮政和香



港天文台，全部是比较纯粹的公共服务部门，几乎完全不涉及企业和其它微观经济事务。而作为财政司下属部门的金融管理局更是一个经费并不来自政府一般收入的、并不“吃财政饭”的部门。而凡是直接从名称上看就属于公共服务性质的部门，则其职能相应都比较具体，都是属于比较“硬”性的部分，其所提供的公共服务的范围都是非常明确的。

在设计和提供公共服务职能方面，香港政府的角色定位也非常明确。一方面，政府没有为自己规定大包大揽式的全能职能，没有从财政、人力资源、服务过程以至手段等方面全面承担提供公共服务的任务，把自己定位为惟一的和万能型的公共服务机构。政府一直很明确自身的合理位置在哪里，从来不挤占社会力量提供公共服务的空间，相反却努力为他们的发展提供支持。但另一方面，政府在提供公共服务方面的主导性地位却是非常确定的，并且能够保证在市场力量不能到达的领域及时地起到拾遗补缺的作用。政府最为重要的公共服务使命：制定适宜的公共服务政策的任务总是能够得到很好地完成。

2. 开放性的公共服务决策机制和高效率的实施机制

香港特区政府公共服务政策的制定通常都是由政府各部门起草，再交由部门首长、行政会议通过，行政长官签署。法规性质的公共政策需提交立法会审议通过。除了这种一般性政策过程之外，香港公共服务政策制定过程中的重要一环是用比较确定的渠道充分吸纳市民意见，反映市民对公共服务的普遍性需求。

为此，行政长官在其 2004 年的施政报告中，强调提出了确切地掌握社情民意，以提升处理政策能力的问题。《施政报告》指出，要充分利用现有机制中的多种渠道，例如各区民政事务处、区议会、咨询组织及民间组织，形成一个遍布全社会的政治网络，并通