

論港澳政商關係

黃湛利 著



澳門學者同盟



澳門學者文庫之二

論港澳政商關係

黃湛利 著

澳門學者同盟出版

論港澳政商關係

作 者：黃湛利

編 輯：鄧安琪、容凱旋

出 版：澳門學者同盟

出版日期：2007 年 4 月

印 刷：嘉華印刷公司

規 格：155 毫米 X230 毫米

印 量：1000 本

定 價：澳門幣 120 元

ISBN 978-99937-897-2-7

澳門學者文庫編委會

楊允中(召集人)、吳志良、劉本立、駱偉建、
楊秀玲、鄧思平、鄭國強、王志石、郝雨凡



作者簡介：黃湛利1956年生於香港，中學肄業於皇仁書院。香港中文大學政治行政學學士、碩士，北京大學法學士，香港大學政治行政學博士。曾在澳門大學、香港理工學院及香港樹仁學院任教，現任澳門科技大學行政與管理學院助理教授。研究領域包括公私部門人力資源管理、公用事業、商界社團及公營企業等。

序言

楊允中

20世紀末葉，在中國土地上，在東方地平線上出現兩個實行“一國兩制”的特別行政區，這是世界上首次出現在一個統一國家內實行另外一種社會制度，即保持原有資本主義制度的地方行政區域，這是政治體制的創新與突破，它的開拓意義與創新意義是不言而喻的。由於兩個特別行政區產生於原有的社會基礎，同時也鑑於原有的制度、體制基本上適用於港澳社會環境，因此，對兩個特區的認識與瞭解，觀察與評估既要基於“一國兩制”方針政策和基本法原則性規定，又要密切地從港澳兩地的區情出發。

香港、澳門地方雖小，但都是世界重要商埠和文化交流中心，兩地回歸中國以來，經濟發展更甚於從前。今天，香港已躋身全球最大的金融中心之一，與紐約、倫敦鼎足而立。澳門的博彩業獲利額亦已超越拉斯維加斯，成為世界最大的“賭城”。兩地一向奉行自由放任市場政策，政府絕少插足經濟，一切經濟活動都操之於企業家手中，可以說，港澳是比世界一般資本主義國家更資本主義的經濟體系，是社會自由度和開放度最高的地區。在這兩個經濟如此特殊的地方，研究商人、商界如何影響政府或其相反，不但是應有之義，恐怕也具有世界性的價值與啓迪，這類研究涉及社會學、法學、經濟學、政治學、心理學、國際關係學等諸多基礎學科，跨度較大、難度不低。但是有關香港、澳門兩地政商關係的專門論述，特別是回歸以後的情況，迄今並不多見。黃湛利博士的這本學術專著剛好在某種程度上填補了這個學術空白，這是一個大膽嘗試，也是一項較為成功的探索，可謂是洞燭先機，是具有一定開拓性意義成果。

港澳兩地在政商關係上的爭拗甚多，有關“官商勾結”的傳言、說法不絕於耳。無疑，港澳兩地政府傳統實行的低稅、少福利和對工

資、價格絕少管制等自由放任市場政策，先天上已給人一種親商，予商人、商界優勢／特權的印象。但本書提出政府親商並不等於官商勾結；商人優勢／特權也不等於商界優勢／特權，並援引理論，指出前者屬財團控制的金錢力量的取向，後者則屬社團主義的取向。當政府由財團控制時，個別商人便會取得優勢／特權，從而滋生官商勾結。在本書中，作者列舉了大量事例，初步證實現階段港澳兩地官商勾結、利益輸送問題，不能講不存在，歐文龍便是突出一例。但整體評估，這仍然是個別與局部性問題，儘管兩地制度、機制上尚存很大有待完善的空間。

特別行政區作為一種新興地方政權形式，存在已有 10 年歷史了。這 10 年是“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治成功實踐的 10 年，也是兩地居民愛國愛港、愛國愛澳意識更形強烈、當家做主的主人翁意識進一步提升的 10 年。人們不難看到，“一國兩制”本身既是新型政治體制設計，又是巨大的優勢和保障，憑藉日益增強的國際競爭力，兩個特別行政區必將如日中天，進一步全面展示其強大生命力。兩地所展現的商界優勢是整體性、界別性，而不是個人性、由財團控制的。這些論證對澄清當前有關爭議大有幫助，相信廣大讀者亦可從中得到啓發，作出公正判斷。

二零零七丁亥年於濠江

自序

政府與商界是當今資本主義世界兩大重要組成部分，研究二者相互關係自然是社會科學一個重點課題。香港、澳門都是高度商業化社會，商人具有舉足輕重地位，這方面的研究更是必然所需。不過，引起我寫本書的動機並不止此。我在大學畢業後便投入商界，曾在跨國大公司任職，也曾自我創業，在商海浮沉。有這方面的經歷，在我重回大學唸研究院時，不其然便想起應把我大學本科所學及我的商界經驗結合起來，作為我的學術研究題目。果然，我所撰寫的法學士畢業論文，政治行政學碩士、博士論文，都與政商二者有關。在學術刊物發表的論文，亦多圍繞這個範疇立論。可以說政商關係是我多年以來形成的主要學術興趣，至今沒有改變。

興趣而外，我寫本書也有實際目的，就是要為當前港澳社會上鬧得沸沸揚揚的幾個社會爭論熱點，通過嚴謹學術論證，提出我的見解，俾能促進爭論得到澄清。一個是港澳兩地是否存在“官商勾結”問題，另一個是有關“積極不干預政策”或自由市場方針的存廢問題。這兩個問題都經常見諸報端，亦是兩地一些社會人士及從政人物經常宣之於口的事情。本書希冀能夠為這些問題找出可供選擇的答案。

本書是我多年思考的結晶，為了展現其學術深度，亦在理論建構上嘗試作出努力，而這往往是學術研究的最高要求，也是我寫本書的另一動機。例如本書企圖在港澳諮詢委員會制度及在“半公半私部門”概念上創製一些構想，其實際價值如何，有待學術先進和廣大讀者予以鑑定指正。

本書在出版過程中得到不少人的幫助。我首先要感謝澳門學者同盟為我出版此書，我更要感謝澳門大學校長高級顧問兼澳門研究中心代主任、《澳門研究》主編楊允中教授為本書作序，使本書生色不少。

本書出版前曾徵求多位學者、專家意見，他們是荷蘭萊頓大學漢學院教授及 *China Information* 主編吳德榮博士、加拿大滑鐵盧大學政

治學系教授盧兆興博士、澳門大學政府與行政學系教授林明基博士、蔡幸強博士、和澳門科技大學行政與管理學院教授黃貴海博士、龐川博士，我對他們的不吝指正深表謝意。

我還要對澳門學者同盟的鄧安琪小姐、容凱旋小姐表示感謝，她們為本書的出版付出了辛勤的勞動。最後，我要感謝我的妻子葉香玲女士，她是前香港教育學院講師，對本書亦提供有益意見，沒有她的包容與忍耐，本書是難以順利完成的。

黃湛利

2006年12月

澳門科技大學
行政與管理學院

緒論

政府與企業/市場是社會的兩大重要部門，其相互的活動及關係均會產生深遠的政治、經濟及社會影響，政商關係作為學術題目，就是研究政府與由企業組成的商界的一切關係。¹ 中文“商”字有廣、狹義之分。廣義的“商”包括第一產業(農、林、牧、漁業，採礦業)、第二產業(製造業)及第三產業(金融、物流、旅遊、通訊、貿易、批發、零售等服務業)。狹義的“商”是相對工業而言，專指貿易、批發、零售等行業。“政商關係”的“商”，即商界，當然是採取寬的定義，泛指從事第一、二、三產業的所有企業和個人。

在學術界，專門研究政商關係的著作並不多見。較為傳統的方法是研究政府的經濟角色，例如在經濟上政府是：①推動者(promoter)；②管制者(regulator)；③消費者(consumer)；④生產者(producer)；⑤徵稅者(tax collector)；⑥補貼者(subsidizer)；⑦股東(shareholder)。²

又或政府的經濟角色是：①主辦及推動經濟活動；②經濟規劃及管理；③資源分配；④保持經濟穩定；⑤物資採購；⑥管制—放鬆管制(deregulation)及加強管制；⑦公私營部門協作及聯合經營；⑧徵稅。

對政商關係作出理論探討的較著名作品有錫斯文(John Zysman)的《政府、市場及增長：金融體系與工業轉變的政治》、戴臣(Kenneth Dyson)的《西歐的國家傳統》、韋克斯(Stephen Wilks)和韋特(Maurice Wright)的《比較政府與勞資關係：西歐、美國與日本》及堪森斯坦(Peter J. Katzenstein)的《權力與多數之間：先進工業國家的經濟外交政策》。格蘭特(Wyn Grant)的《英國商界與政治》及韋頓包爾(Murray L. Weidenbaum)的《商界、政府與社會大眾》則著重資料、描述性的研究。³

有關香港、澳門兩地政商關係的專門論述，特別是回歸以後的情況，並未有作品出現，包括零篇論文。本書可算是為填補這個學術空白的一個嘗試。

至 2007 年，港澳兩地分別回歸中國都已超過 5 年，董建華當了 8 年香港特首而自動請辭，曾蔭權特首接手後已競選連任成功，澳門特首何厚鏵已進入他第二個任期的第三年，在這個時候，我們覺得是適當時機對兩地回歸後的政商關係作一回顧總結。雖然本書研究的時期是港澳回歸後的政商關係，但大家都知道，兩地原有的政治行政體制及資本主義制度都被盡量保留下來，就是所謂的“換一面旗幟，換一個總督/行政長官”就行了。由於兩地各方面的體制與回歸前有著很大的延續性，爲了釐清脈絡，本書在個別章節還是要從回歸前的歷史說起。例如在第二章：“商界與經濟危機或問題處理及經濟調整”，由於經濟危機/問題處理的手法是承襲自回歸前，爲了使讀者有一全貌的認識，我們將港澳兩地自戰後至今發生的經濟危機或問題都一一作出介紹。

同樣，在第五章：“自由市場政策與工商業支援體系”，我們也有一節先闡述香港積極不干預政策的由來，即該政策在回歸前的歷史發展，然後才帶出本章的研究主題，回歸後港澳兩地自由市場方針的延續、存廢問題。

本書分爲六章，每一章研討港澳政商關係一個重要方面。第一、二章深入研究分析政府與商界的互動關係，包括企業和業界參與政府決策過程的模式及如何與政府一道處理經濟危機/問題、進行經濟調整。第三章研討政府與商界社團及大企業，提出商界還是商人優勢/特權問題。第四章從第一部門，即“政”的部分，及第二部門，即“商”的部分，的傳統研究方式抽開，重點探討介乎第一部門與第二部門之間的所謂“半公半私”部門的政商關係。前面這四章都是從“政”與“商”兩方面的研究立論，在第五章裏，我們只探討分析“政”的一個重要方面，即港澳兩地政府奉行的自由市場政策及在該政策下，政府所建立的工商業支援體系或架構。

爲了比較，本書將香港、澳門兩地政商關係放在同一結構框架內討論，每章先寫香港，然後再以同樣的子題目及分節討論澳門的情況。我們將在書末第六章“結論”中將兩地政商關係作詳細比較。

爲了提高本書的學術性及分析深度，我們對每章的討論題目都放

在一個理論及分析架構中去研究。例如在第一至第三章中，本書摘取了學術界已有的社團主義理論、多元主義理論及我們自己創製的諮詢理論，作為概念工具，去構築每章的分析架構。

在構築分析架構時，我們也嘗試努力作出理論建構(theory building)。例如諮詢委員會制度的一個說法是行政吸納政治。在本書裏，我們以一個全新角度去審視這個制度，並提升至與社團主義、多元主義相提並論，是參與政府決策過程的一種模式，也是“制度保護及適應”以及維持經濟秩序的重要機制之一。此外，我們也在第四章裏提出“半公半私部門”的新概念、新理論。

本書的研究全基於原始資料，以加強分析的原創性，包括報章報導、政府機構、商會及企業相關網頁、行政長官施政報告、相關法律法例、公司年報、商會刊物、政府文件及各種小冊子等。對每一章所討論的題目，我們都盡量將相關資料搜集齊全，以免有所遺漏，影響我們的分析。在第四、五章，本書採用內容分析法(content analysis)對港澳公用事業的法律法例及兩地行政長官施政報告作出重點研究，然後提出我們的見解。

“港澳政商關係”這一課題，特別是在今天的香港，對某些社會人士可能是一個充滿情緒色彩及高度具爭議性的題目；不少人對商界、商人都有一些抗拒情結，認為“逢商必奸”，而政府則與財團沆瀣一氣，搞“官商勾結”。本書將嚴守學術研究的客觀中立立場，以不偏不倚的態度去探討港澳政商關係的方方面面，找出事實的真相。

註釋：

- ¹ 參見 Stephen Wilks and Maurice Wright (eds.), *Comparative Government Industry Relations: Western Europe, The United States, and Japan* (Oxford: Clarendon, 1987), p. 1.
- ² 例如，參見 J. Denis Derbyshire, *An Introduction to Public Administration* (London: McGraw-Hill, 1984); David G. Lethbridge (ed.), *Government and Industry Relationships* (Oxford: Pergamon, 1976).
- ³ John Zysman, *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca & London: Cornell University Press, 1983); Kenneth Dyson, *The State Tradition in Western Europe* (Oxford: Martin Robertson, 1980); Stephen Wilks and Maurice Wright (eds.), *Comparative Government Industry Relations: Western Europe, The United States, and Japan*; Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978); Wyn Grant, *Business and Politics in Britain* (London: Macmillan, 1987); Murray L. Weidenbaum, *Business, Government and the Public*, 3rd edition (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1986).

目錄

序言	楊允中	VI
自序		VIII
緒論		X
第一章 商界與政府決策過程		1
一、香港		1
(一) 社團主義模式		1
(二) 直選或多元主義模式		12
(三) 委任或諮詢模式		14
二、澳門		24
(一) 社團主義模式		24
(二) 直選或多元主義模式		28
(三) 委任或諮詢模式		30
三、小結		40
第二章 商界與經濟危機或問題處理及經濟調整		47
一、理論及分析架構		47
二、香港		50
(一) 宏觀經濟危機或問題處理		50
(二) 微觀經濟危機處理		75
三、澳門		87
(一) 宏觀經濟問題處理		87
(二) 微觀經濟危機處理		93
四、小結		96

第三章 政府與商界社團及大企業	106
一、政府與商界社團	106
(一) 香港總商會	107
(二) 香港中華總商會	108
(三) 香港中華廠商聯合會	109
(四) 香港工業總會	110
(五) 澳門中華總商會	112
(六) 澳門廠商聯合會	113
二、政府與大企業	116
(一) 香港	116
(二) 澳門	138
三、小結	144
 第四章 半公半私部門的政商關係	151
一、香港	151
(一) 私營化與半公半私部門	151
(二) 半公半私部門的政商關係：公共公司範型	157
(三) 半公半私部門的政商關係：專營權範型	164
(四) 半公半私部門的政商關係：牌照範型	176
(五) 半公半私部門的政商關係：授權建造及操作範型	179
(六) 半公半私部門的政商關係：協議合約範型	184
(七) 香港公用事業各監管範型所展現的政商關係比較	185
(八) 香港公用事業監管制度評析	188
二、澳門	193
(一) 私營化在澳門	193
(二) 澳門半公半私部門	194
(三) 半公半私部門的政商關係：專營權範型	196
(四) 半公半私部門的政商關係：牌照範型	199
三、小結	202

第五章 自由市場政策與工商業支援體系	208
一、香港	208
(一) 積極不干預政策的由來	208
(二) 自由市場政策	210
(三) 工商業支援體系	215
(四) 經濟轉型問題	218
二、澳門	222
(一) 自由市場政策在澳門	222
(二) 工商業支援體系	224
三、小結	227
 第六章 結論	 230
 參考書目	 235

第一章 商界與政府決策過程

在正式、制度化層次，我們提出，香港及澳門企業／商界參與政府決策過程有三種模式：社團主義模式(corporatist mode)、直選或多元主義模式(pluralist mode)及委任或諮詢模式(consultative mode)，構成一個三維範型。前二種模式分別代表政府與功能／生產者社團，及政治／意見社團間的政策互動；委任或諮詢模式則是政府與商界精英在個人層面上的政策互動。以下是我們對港澳政商關係所作的一個三維範型分析。

一、香港

(一) 社團主義模式

根據史米特(Philippe C. Schmitter)，社團主義(corporatism)，又被譯作“法團主義”、“共責主義”，的定義是：“作為一種利益代表機制，社團主義是指其構成單元被組織成為有限的數個利益單一的、強制性的、不帶競爭性的、具上下層級關係的、及功能分工化的社團類別；這些社團被國家(政府)承認或許可成立(若不是被創立)，並被賦與在其所屬類別獨家代表地位，以換取國家對其領導人揀選及要求與支持的確定上的一些控制。”¹ 這是比較傾向威權主義的說法，另一位作者，確臣(Alan Cawson)則用較為自由主義的字眼說：“社團主義是一個特定的社會-政治過程。在這個過程裏，在功能利益上具獨家代表地位的組織／社團通過國家／政府授權，參與國家／政府機構在公共政策產出上的政治互動，這種互動結合了利益代表性及政策執行。”²

這裏或本書所講的社團是指“一些團體，其身份是由它們的會員在社會及經濟領域所扮演的功能界定，”³ 這些團體因着社會的經濟及社會分工而成立，如工、商業社團，工會，福利界社團，醫療界社