

轉捩點上
總結過去
開創未來

香港經驗

文化傳承與
制度創新

香港大學亞洲研究中心
商務印書館 聯合出版

香港經驗

文化傳承與
制度創新

香港大學亞洲研究中心
商務印書館 聯合出版

張炳良 香港教育學院校長

戴耀廷 香港大學法律學院副教授

梁定邦 香港執業資深大律師

曾澍基 香港浸會大學經濟系教授

黃紹倫 香港大學亞洲研究中心主任

呂大樂 香港大學社會學系教授

梁秉鈞 香港嶺南大學中文系比較文學講座教授

吳俊雄 香港大學社會學系副教授

香港經驗：文化傳承與制度創新

作者：張炳良 戴耀廷 梁定邦 曾澍基
黃紹倫 呂大樂 梁秉鈞 吳俊雄

責任編輯：冼懿穎

封面設計：張 毅

出版：香港大學亞洲研究中心

香港薄扶林道香港大學鄧志昂樓

<http://www.hku.hk/cas/>

商務印書館(香港)有限公司

香港筲箕灣耀興道3號東匯廣場8樓

<http://www.commercialpress.com.hk>

發行：香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路36號中華商務印刷大廈3字樓

印刷：陽光印刷製本廠有限公司

香港柴灣安業街3號新藝工業大廈(6字)樓G及H座

版次：2009年7月第1版第1次印刷

© 2009 商務印書館(香港)有限公司

ISBN 978 962 07 6421 9

Printed in Hong Kong

版權所有 不得翻印

非典管治

——行政主導的重新詮釋

張炳良

傳承：香港“例外”的特質，如何演變成她的成功經驗？

創新：在新政治生態下，政府和公民需進行甚麼

“適者生存”的訓練？

例外主義

香港的管治傳統與經驗乃例外主義的典範。在沒有明確管治藍圖的殖民體制下，香港進入“現代”社會，步向經濟奇蹟，更被譽為“自由經濟”的模範；於回歸後亦是中國首個特別行政區，成為“一個國家、兩種制度”這全世界獨一無二的憲制的試點。當然，這說法不是指香港四海昇平——繁榮背後，同樣存在社會問題；順利過渡，亦不代表管治及民主化過程一帆風順。不過無可否認的是，香港的“中式”社會、經濟奇蹟及局部民主化的過渡經驗，讓她成為英國的“非典型殖民地”；而承襲自殖民時代的英式司法制度、公共行政模式及港英時代的管治手腕，亦使香港偶然地成為中國土地上一個與別不同的區域。

身處於兩個大國之間的歷史偶然，使香港的管治充滿“例外”；其經濟奇蹟及社會發展，使中、英、以至香港社會於回歸過渡期時，斷定這些“例外”就是成功因素，並力求保存當時的政治體制、經濟政策以至社會制度和狀況。《基本法》便在這歷史背景下產生：以“小憲法”的模式，永久保留香港於殖民時代所建立的管治文明，把“例外”延續下去。

當時各方想不到的是，這良好的意願，竟成為香港於回歸後體制改革的矛盾。回歸十一年後的香港社會，明顯與1990年全國人民代表大會通過《基本法》時的香港社會不同：公民社會日趨成熟、公民權的訴求日益多元、民主訴求亦經回歸後的管治問題及“七一”的演練而變得深入人心。更重要的變數，是中國的崛起使跨境往來變得越來越深化，所帶來的社會變化亦是《基本法》制定時始料不及的。

制度或可被“冰封”，但社會及趨勢卻不會因此不變。這“變與不變”的張力——力求保持不變的《基本法》，碰上變遷中的香港社會、國情和世界大勢，主導了香港回歸後的管治發展，同時亦是管治

問題的主要來源：民主化的進程、行政立法關係的衝突、政府與公民社會及地區網絡的磨合（例如要求下放行政權力給地區議會、改革地區行政架構）等，莫不觸動《基本法》中的管治框架，起了“變與不變”的管治張力。

管治張力的出現，不代表香港從前的“例外”已經不合時宜。過渡期時各方為求“保持不變”的良好意願，孕育了“力求不變”的管治制度，結果卻窒礙了香港社會因就本身的發展形勢、國情及世界大勢作出變遷，繼續發揮其“例外”特質的空間。未來的管治之道，在於尋求發展一套能讓香港適應變化、承受風險、作出變革的管治制度，讓香港的“例外”為中國的崛起及本身的發展發揮積極意義。

孕育於殖民地體制的現代化管治文明

英國治下的香港，不是一個典型的英國殖民地，而是“非典”殖民地。翻開英國的殖民史，香港於英殖後期的現代性便顯得與別不同：相對其他殖民者（例如法國），英國的殖民管理以間接管治為主軸，較少要求被殖民者融入自身的文化和發展，更遑論刻意把殖民地現代化。不過，香港這塊“借來的時間、借來的地方”的荒土，經歷150年殖民地統治經營，卻建成一個自由開放、法治嚴明、極具現代性的華洋共匯之國際金融中心。香港的繁榮先進，是與其19世紀式的典型英國殖民地專權統治體制並存的，其例外之處是有自由法治，但民主化卻顯得較局部和進展緩慢。

香港的現代性，主要體現於以下社會發展：

一、英式管治制度

百多年的殖民地管治，使香港發展出一套講求程序理性的英式管治制度：以累積案例作為法律主要詮釋的普通法體系、於殖民地後

期漸趨完善的獨立司法體系；以培訓行政機關管理精英團隊為目的的英式文官系統，及後成為港英時期“行政主導”的骨幹（當時的“行政主導”頗大程度乃是公務員主導，與現時在政治委任制度下的行政長官主導並不相同）；強調過程理性（due process）的公共行政規矩等。此外，港英政府亦嘗試以諮詢式決策吸納本地精英（“行政吸納政治”，金耀基語）、與顯赫商家（無論是英資大行、本地豪門或後來的華資企業）保持密切關係（諸如委任與機構關係密切的人進入行政、立法兩局及其他諮議機構），以充實其政治能量。港英管治專制，但漸趨開明，並有法可依。

後來隨着社會形勢改變及回應不同時期對港英政權的挑戰，殖民地政府便在英式管治制度的基礎上，進一步發展了不同的行政架構和管治手腕。因應六七暴動後的社會形勢，港英當局銳意加強與華人社會的聯繫，並希望以改善社會福祉作為贏取其管治認受性的基礎，是故自 1960 年代末以來推動了一系列的社會改革，希望把精英吸納的系統推廣為局部社區吸納的橋樑：把華民政務司一職（Secretary for Chinese Affairs）改為民政司（Secretary for Home Affairs），並在地區設立民政主任（City District Officer，其後升格為政務專員），以拉近政府和坊間社會的關係；於 1974 年成立廉政公署，打擊貪污，捉拿當年因貪污激起民怨的英籍警官葛柏，建立清廉管治，改善形象；開始推行公務員本地化與現代化，擴大招募華人政務官。

除了回應社會的不滿，部分的管治舉措則是基於英國的發展形勢，有的亦是為了部署英國撤出及香港回歸。港英於上世紀 80 年代初引進區議會、強化諮詢政治，及整合主要部門於地區的辦事處組成地區管理委員會，一定程度上是跟從英國本土的地方政府改革和下放權力潮流（decentralization）有關；而 80 年後期引入代議政制，則與香港前途問題塵埃落定、回歸成了既定事實不無關係（配合英國的非殖化部署）。到了 90 年代，政府進一步發展“代議政制”，提供市

民參政渠道；開放政府，增加施政透明度，及提供行政申訴渠道。此外，推行公營部門改革提升效率、服務導向；並引入人權法案、私隱保護、平等機會保障。其中，公營部門改革亦和英國自戴卓爾夫人上台後推行公營部門私有化，及由此產生的新公共管理主義改革思潮有關，至於增加施政透明、建立服務型政府等，亦與香港社會日趨開放息息相關。總而言之，政府乃由傳統殖民地精英統治，邁向現代化文官主導之諮詢吸納式管治，以行政改革達致政治革新之目的。

二、東亞奇蹟的經濟成就

英治下的香港，於 80 年代躍升為亞洲四小龍發達經濟的一員。南韓、台灣與新加坡採取的乃典型的國家主導經濟發展模式，在國家資本、國企及產業政策配合下打造出高速的增長，構成 90 年代世界銀行所推崇的“東亞奇蹟”。香港走的卻是“小政府”和“積極不干預主義”之路，大致依賴市場與私企，沒有甚麼工業化策略或產業政策，卻能同樣創造出一個經濟奇蹟來，成為自由放任主義者所供奉的典範。

當然，70 年代財政司夏鼎基提出的“積極不干預”，實指“積極性”地去演繹不干預主義——平時避免干擾市場運作，但當出現社會嚴重亂子時（例如銀行擠提或倒閉），政府亦必須出手恢復社會正常運作，為政府引入干預提供了政策倫理的依據。

上述香港殖民史的現代性，體現了一個“例外”：以行政改革達致政治革新之目的。

縱觀世界各地的政治及社會革新，政治願景和改革理念皆不可或缺：無論是向右走（自 70 年代末興起的新右派改革）、向左傾（金融海嘯讓全球資本市場失序，引發世界各地要求加強公權力對市場的介入）、第三條路（由社會學家紀登斯〔Anthony Giddens〕提出要超越左右分野、體現生活政治——Life Politics 的政治之道），很大程度

上皆由政治理念的革新主導公共行政改革的具體措施。

不過，香港殖民地時期的政治及社會革新，可謂是“行政主導”：一、社會政策的調整及發展，大都是基於港英政府為求以行政手段解決務實問題（例如 50 年代的石硤尾大火催生了公共房屋的雛型；70 年代的福利政策以至廉政公署的成立，亦跟 60 年代的社會騷動及英方事後對香港形勢的研判關係密切。時至今天仍被奉為金科玉律的聯繫匯率制度，也是 80 年代初港英當局應付港元危機的權宜產物，而非由施政理念主導的金融改革，即“innovation by default”而非“by design”）。二、政策的推行及公共服務的改革主要由財政盈餘導引（fiscally driven），而非由強烈的政治藍圖及理念主導。即使港英的管治其後由傳統殖民地精英統治，邁向現代化文官主導之諮詢吸納式管治，主因亦是以行政手段回應日漸開放的社會、多於受民主及去殖思潮啟迪而推行政治革新。

姑勿論原動力為何，港英殖民時期的香港確實出現“東亞奇蹟”——社會步向現代文明、經濟日益繁榮，並同時維持低稅制及不錯的福利政策（當然，這跟地產相關項目的庫房收入豐厚有關）。這對照改革開放初期仍處於落後形勢的中國大陸，以至英國本身，香港這“例外”的確難能可貴；前者希望借鑑香港的發展經驗（已故領導人鄧小平曾說要多建幾個“香港”），後者則希望這來之不易的“例外”，於回歸後能得以保持，以見證英治之成就。

在這背景下，1984 年中英聯合聲明及其後的《基本法》，便是企圖把香港的例外主義在回歸中國主權後延續下去，維持香港 80 年代的發展與管治模式，包括行政主導的政治體制（實質上乃公務員執政）、低稅制政府、積極不干預主義的經濟發展思維；以及由財政盈餘導引的政策與公共服務改革。“行政主導”與“積極不干預”哲學被視為這個成功典範銅幣之兩面，這可謂港式的“現代化管治文明”，並構成“香港”的制度遺產。其後在過渡期內，隨着管治體制的逐步

改革及社會大勢的起伏變遷，民間也慢慢醞釀了港式的管治“核心價值”：自由、民主、法治、廉政、開放、透明、問責、公共參與，諮詢等；公務員制度則強調公平、公正、公開、政治中立。

回歸後初期的管治體制變化

在各方都希望延續香港的例外主義之下，港英殖民體制大致於回歸後被保留下來，而且透過《基本法》予以憲制保證：港英時期原有的行政體制、公務員系統、法律及決策形式大致不變，管治班子基本上亦是由港英系統過渡。不過，港英殖民體制的管治神話，於回歸後立即便備受挑戰：1997年驟然而起的亞洲金融風暴帶來嚴重的經濟衝擊與衰退，其後導致政府面對前所未有的財政壓力，使“低稅制、不錯福利”這個港英殖民地時期的“例外”面對嚴峻考驗；由經濟問題及所引起的民生問題（諸如負資產、裁員潮、福利保障等），亦讓“公務員治港”模式受到質疑。在港英時期被譽為通才管治精英的政務官，在回歸後於一連串社會問題上的表現亦經常被輿論批評，影響公務員系統在市民眼中的“效率”及“正當性”，而公務員“不敗神話”的破滅，亦為政府推行公務員體制改革及效率改革埋下伏線。

除了外部壓力外，以行政長官為首的管治團隊與公務員之間的磨合，亦為回歸初期管治問題的主軸之一，亦引發對“行政主導”概念的不同理解：是公務員系統治港、由高官階政務官主導的行政主導，還是由行政長官管治團隊領導下的行政主導？這兩股有關行政主導的交錯力量，最終導致政府於2002年推出主要官員問責制（即政治委任制度），加強特首操作官僚系統的政治能量。在行政上則進行公務員體制改革及效率改革。

總括而言，回歸初期的管治問題，可謂是一種“變與不變”的張力：《基本法》的設計，本來是為了從管治體制上保障香港於港英殖

民地時期的例外主義於回歸後得以延續，以求“不變”。但人算不如天算，回歸後香港面對着內外不同的因素，使其管治體制漸漸乏力回應社會對包容型管治（inclusive governance）的訴求及境外大趨勢所帶來的挑戰。政府推行公務員制度改革、引入政治委任制度，可算是因應上述管治問題所採取的措施，可惜這些舉措仍未能明顯改善施政效能，以回應社會“求變”的聲音。回歸前社會的主流不太接受政治委任制度，亦沒有作討論，中英政府也沒有想過這個問題，只是認為要延伸過去以行政主導的公務員制度；當時對政制的爭論，民主派和工商界的焦點也不是在這個問題上，而是在行政長官與立法會兩個選舉上。也就是說，我們的社會並沒有就推行問責制進行辯論，我們為何需要推行問責制？制度的原則為何？舊制和新制有何不同之處？亦沒有參考其他國家的做法，因此，社會去看問責制時便會出現盲點，比如認為問責制會使公務員失去權力。事實上，政治任命的官員還是得跟事務性的官員緊密合作，他們的關係是唇齒相依的。

影響香港公共管治的因素

“求變”的動力，源於下列於回歸後影響着香港公共管治的外部與內部因素：

一、大趨勢及新局勢

自 90 年代起，世界見證着全球化的影響力正全力加速——由墨西哥金融危機、亞洲金融風暴等波及整個區域的金融颶風，發展至這次源自美國的全球金融海嘯，彰彰可據的顯示全球金融體系是如何日益相互關連，直到如今“一榮俱榮、一枯俱枯”的格局。伴隨着全球化加速發展而來的，是風險社會（risk society）的擴散，使一地之禍往往會蔓延他處——美國“次按”問題及華爾街投資銀行崩盤，使全球資產市場大幅波動下滑，帶來金融海嘯；大陸食物安全問題，使亞洲

以至世界的消費者惶惶不安；過去數年全球投資者熱烈地炒賣商品及美元貶值潮，亦直接引發全球糧荒，加深落後地區的饑荒危機，香港的食品格價亦一度火速上揚，民眾叫苦連天。面對全球化不斷加速所帶來的不確定因素，特區政府能否時刻掌握趨勢？其管治體制又能否讓政府及時應變和調整政策？這些問題，大抵都在《基本法》草擬時並未有詳細探討。

另一個新局勢，是中國的崛起和國情的急速發展。在過渡期打算保留香港的例外主義時，主要的考慮是從管治體制的設計，做到內地與香港於回歸後“井水不犯河水”（前國家主席江澤民語）。不過，如今北望神州蔚然成風，中國成為世界焦點所在，上述制定於過渡期，以分隔內地與香港為主調的管治框架，能否讓政府有效地配合國情，讓香港的例外主義於中國崛起時得到充分發揮？此外，回歸初期居港權的爭議，亦顯示出“一國”與“兩制”之間的張力，或許是被低估了。這亦是對特區管治的一大考驗。

二、社會民情的蛻變

香港回歸後旋即面對亞洲金融風暴的蹂躪，資產價格及市道的下滑，激發了社會階層矛盾與利益衝突。最經典的事例，是政府於千禧年後曾經面對龐大財政赤字。面對應以削減開支（無可避免地影響福利政策，波及基層）或增加稅收（對當時面對負資產問題的中產人士而言，是雪上加霜之舉）作為解決財政赤字的主要方法時，便在社會釀成重大分歧。此外，金融風暴亦促使社會探討如何發展其他新產業，作為推動香港經濟的新力量，相關討論亦引發政府對市場的參與應有何準則。

民眾對政府的期望日增（尤其是對經濟事務的承擔及市場運作的監管），要求日益多樣化，是對政府平衡與整合不同利益訴求之能量（決策力），及回應期盼與需求的能力（執行力）的新挑戰。另一方

面，公務員系統面對上述的局面，在回應不同“價值”的訴求時（例如“經濟效益”與“活化保育”之間便經常出現拉鋸局面），如何才能做到嚴守“行政中立”，亦殊不容易。此外，公營部門之管理文化及員工對改革之態度，亦是影響着行政體制能否就社會訴求作出改革的重要內在能量。

三、政治生態之變化

香港立法會於 1991 年引入直選議席，使民選議員與政黨日漸興起。這趨勢由後過渡期延續到回歸後，議會政治亦成為本地政治之主要舞台。本地政治力量的佈局，由殖民地年代之官商共治，演變為官僚、商界、政界（政黨、議員）與公民社會互為牽制的格局。此外，隨着社會日漸多元開放及大眾對公民權的訴求日增，政制外的政治行動也變得頻繁，諸如示威抗議、媒體輿論、司法覆核與民調政治等。另一值得留意的現象，是在數碼港、紅灣半島、西九龍文娛藝術區等涉及財團的社會爭議後，“官商勾結”的猜疑變得甚囂塵上。這猜疑加上“價值政治”的興起（例如活化保育、保護海港、集體回憶等，“香港核心價值宣言”以立足價值、超越某一階層利益的社會運動），使香港的政治互動產生了新的矛盾界面。

中央對港政策的調整

上述形勢的轉變，配以“不變”的管治體制，使回歸後特區政府的施政顯得阻力處處，亦似乎讓中央政府感到“行政主導”未能落實：前總理朱鎔基便於 2001 年表示香港特區“議而不決，決而不行”；總理溫家寶於 2005 年亦指香港仍有一些深層次矛盾與問題尚未得到根本性解決；全國人民代表大會常務委員會委員長吳邦國於 2007 年更直接指香港特區的高度自治乃中央授予，是故權在中央，特區本身沒有剩餘權力，引起了香港各界廣泛關注。

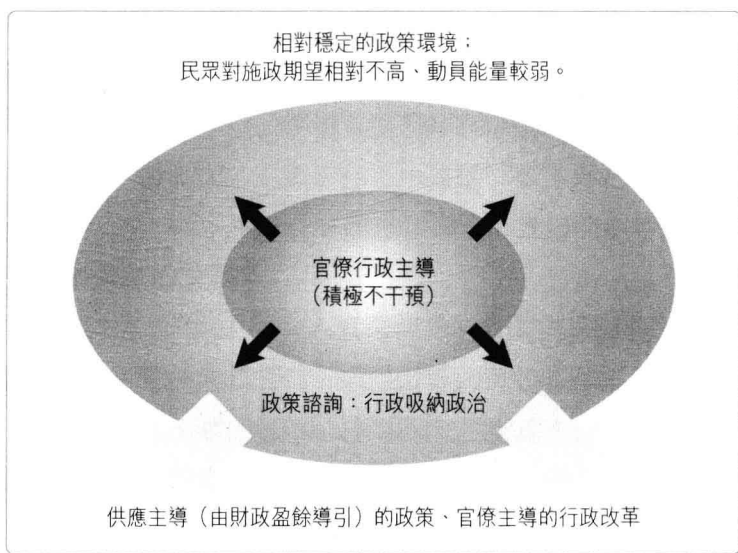
而中央對香港的直接政策調整，是始自 2003 年“七一”大遊行：目睹了香港出現 50 萬人上街抗議的震撼場面、特區政府要員相繼下台、國安條例立法被迫擱置，皆使中央意識到有必要管好香港及全面掌握港情。除了透過經濟政策“挺港”以改善社會狀況之外，中央亦銳意把“行政主導”置於中央的領導下，全面提升對香港的管治能力，並把香港問題放在全國戰略部署去考慮。

舊架構 新場景

要解構香港現在的公共管治問題，得先勾畫出香港政策的生態環境，於殖民地時期、過渡期至回歸後的轉變（並見圖 1 和圖 2）：

1. **決策者**——由政府官僚系統為主要決策者，演變為公務員官僚、政治任命官員、政黨、議員、商界、公民社會、不同利益或壓力團體，同共作為持份者的多權力核心的互動格局。在這情況下，行政權力難免步向脆弱，影響施政效力；如何理順各種政治關係，是對政府協調、統籌能力的考驗。
2. **政策制定過程**——由官僚系統主導的政策諮詢，到多權力核心互動的政治談判，亦催生“政治化”（談判、角力）的力量，使傳統式諮詢政治失效，造成建制與民間的割裂等“政策失序”的局面。既然現行政策過程吸納不了各新興持份者，政府應如何整合其與社會的關係？
3. **政策思維**——由“積極不干預”政策下政府只是當“球證”的管治思維，到“干預 vs. 不干預”的爭論。社會在怕變與求變之間徘徊的同時，政府同樣亦徘徊在不干預與干預之中。由於政府很多時仍停留在殖民地時期行政權宜式的考量，是故對政府於市場、經濟和社會的角色，以至施政理念、核心價值等願景，均未能清晰論述。即使決定干預，亦

圖 1 香港管治體制與政策環境（殖民地時期：單一權力中心）



容易顯得左搖右擺、怕動輒得咎，使其領導力存疑。

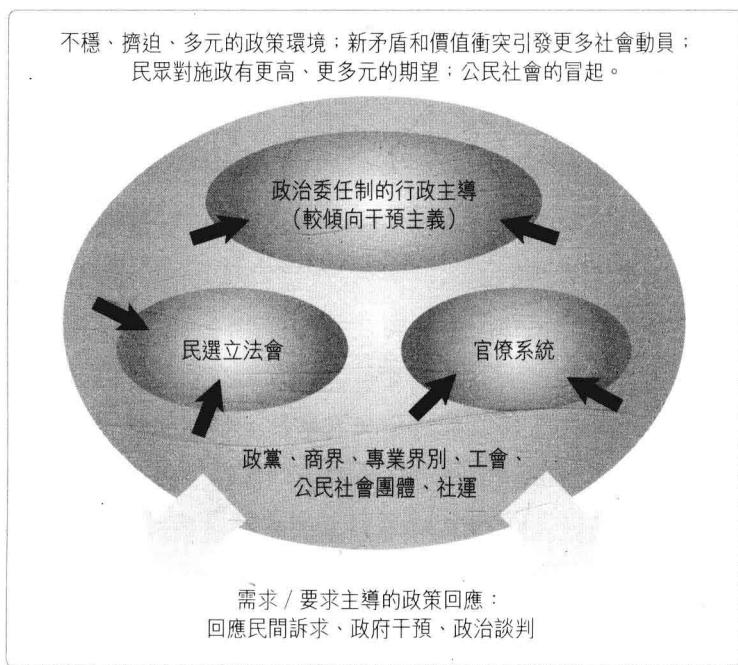
4. 政策生態環境——從以前相對有秩序，到如今充滿不穩定和擠迫。在權威性及認受性屢次面對危機時，政府應如何重建社會對它的信任與本身的權威？如何整合不同利益的訴求？

香港的公共管治問題，在於儘管政體的多元化未及西方民主社會，但由於傳統（殖民地式）的官僚主導和行政吸納政治模式，已難適應現代複雜的社會環境和分散的利益與價值格局，因而對九七後的新政策生態就顯得特別不協調。這種體制與現實環境之間的張力、裂縫，甚至是矛盾交織出來的“制度錯置”，結果，不管特區政府如何用力，都會力不從心，施政依然困難重重，甚至可說是舉步維艱。

干預還是不干預？

除了施政能量漸見捉襟見肘之外，上文提及“干預 vs. 不干預”

圖 2 香港管治體制與政策環境（回歸後：多權力中心）



的政策思維矛盾，亦因社會上的“價值之爭”越演越烈而變得尖銳起來。由選舉政治和議會政治所衍生的政治交易需要、金融危機及全球化激烈競爭導致香港經濟轉型的需要，以及如何好好把握內地急速發展及經濟融合帶來的機遇等因素，都迫使政府需要介入產業促進、市場運作以至社會民生事務。政府因而需要建立本身的一套施政理念和價值願景，作為干預經濟和介入市場的依歸。

不過與此同時，政府卻又面對來自不同持份者的價值之爭——活躍的專業中產階層與官僚之間的價值衝突（包括在環境／海港保護、文物遺產、民主等方面）；社會上亦經常抱有“官商勾結”的懷疑（政府與商界的過密關係），特別在數碼港計劃、西九龍文化區及“領匯”上市等問題上。另外，政府亦要面對國家中央利益與特區

民情之間的張力所產生新的決策思維挑戰和矛盾（《基本法》第 23 條立法的爭議，就是最明顯不過的例子）——多方、多元的價值之爭，使政府在建立本身的施政理念時要考慮的因素更為複雜，當中的矛盾，亦並非繼承前殖民地時期所謂“政治中立”、非意識形態行政哲學的現行體制既定程序理性所能處理。

九七之後，社會對政府有不一樣的期望，尤其是面對全球經濟的變化，市民要求政府具有更多的能力去做多一些事情。不過，這裏存在着一個迷思，就是民眾一方面對政府抱有很高的期望，危機一現政府就要立即解決；另一方面民眾又很懼怕政府會膨脹。如果民眾希望政府去介入一些事件，政府就必須具有威信，但基於政制的問題還沒解決，我們整個社會的犬儒主義（cynical）很強，因此政府的權威性不足。2008 年金融海嘯中英國和澳洲政府高姿態介入，英國甚至把銀行半國有化，澳洲和紐西蘭對銀行存款提供百分百保障。亞洲地區以香港率先宣布為銀行存款提供百分百的擔保，隔天到新加坡。英國和澳洲政府的民望立即上升，可是香港政府的民望卻並沒有，從中可見民眾和政府的關係是很特殊的。

管治轉型的需要

在政治體制不變下，政府或許更需要依賴民意民調作為檢討施政的主要指標。這可能導致“另類民粹主義”的抬頭，讓當政者很容易變成民意的尾巴，不利於推行具政治風險的政策創新與更新。不過，民意調查的走勢，卻很大程度上為短期利益和觀感所主導；在以民意調查為主要檢討政策指標的原則下，未必有利政府推行符合長遠公眾利益、但會觸動不少既得利益者的社會改革。在社會各方面皆全面玩民意民調戰下，短期利益行為往往亦主導了政策與施政論述。結果，整個社會仍在重複上世紀 80、90 年代“怕變、拒變、不思變”的迷思，淪為承受不起風險（risk averse）的集體。