

○ 汪永成 著

双重转型：

“九七”以来香港的 行政改革与发展

○ 社会科学文献出版社

深圳市社会科学“九五”规划课题

深圳大学科研著作出版基金资助项目

双 重 转 型：

“九七”以来香港的行政改革与发展

汪永成 著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

双重转型：“九七”以来香港的行政改革与发展 / 汪永成著. —北京：社会科学文献出版社，2002. 8

ISBN 7-80149-738-4

I. 双… II. 汪… III. 行政管理—政治体制改革—香港 IV. D625.658

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 031237 号

双 重 转 型：

“九七”以来香港的行政改革与发展



著 者：汪永成

责任编辑：宋月华

责任校对：杨蔚琴

责任印制：同 非

出版发行：社会科学文献出版社

北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732

网址：<http://www.ssdph.com.cn>

经 销：新华书店总店北京发行所

排 版：东远先行彩色图文中心

印 刷：北京四季青印刷厂

开 本：850 × 1168 毫米 1/32 开

印 张：11.75

字 数：279 千字

版 次：2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-738-4/D · 123 定价：25.00 元

版权所有 翻印必究

深圳大学中国经济特区研究中心文库

深圳大学中国经济特区 研究中心文库编辑委员会

主 任	曹龙骢				
副主任	苏东斌				
编 委	曹龙骢	苏东斌	黄卫平	董立坤	
	郁龙余	莫世祥	袁易明		

前 言

世界银行行长詹姆斯·D. 沃尔芬森在 1997 年世界发展报告《变革世界中的政府》的序言中指出：“历史反复地表明，良好的政府不是一个奢侈品，而是非常必须的。没有一个有效的政府，经济和社会的可持续发展都是不可能的。”^① 为了提高政府的能力和有效性，全球范围内出现了行政改革浪潮，对国内外的行政改革研究也因之成为 20 世纪 80 年代以来中国政治学、行政学研究中的最强音。香港政府的效率历来为世界所称道，也是许多国家政府学习的典范，许多人进行过研究。本书是对 1997 年主权回归中国以来香港的行政改革与发展的一项初步探讨。

为什么使用“行政改革与发展”这样一个概念呢？本人认为，对 1997 年主权回归中国以后香港公共行政领域的变革进行研究，有必要对行政改革和行政发展进行区分。从行政生态学的角度看，行政系统与行政环境总是存在着物质、能量和信息的交换，有着“输入—转换—输出”的关系。行政环境和行政系统之

^① 世界银行：《变革世界中的政府》，前言，中国财政经济出版社，1997。

间的这种相互作用，决定了行政系统必定是作为过程存在而展开的，决定了行政系统的动态性，换言之，决定了行政系统发展变迁的客观必然性。正是从行政系统与行政环境相互作用的角度，我们可以把行政发展定义为：行政系统随着社会经济、文化、政治等行政环境的变化，改革与创新行政体制、组织、结构、文化、职能等行政系统的一方面或几方面，以扩大行政能量，提高行政效率，使行政系统形成从低级到高级、由简单到复杂、从低级有序向高级有序前进、上升的过程^①。

显然，行政改革与行政发展密切关联，但两者是不同的概念：行政发展包涵着更为积极、更为丰富的内容。如果行政发展是目的，则行政改革是实现行政发展的手段和途径之一；如果行政改革只是对行政系统“存量”进行变革的话，行政发展则包含着创新和高级化的涵义，意味着“增量”的产生；如果说行政改革只侧重于部分体制和制度上的调整以提高行政效率的话，行政发展在重视行政效率提高的同时，更强调行政宗旨的更新、行政能量的提升在内的综合的积极向上的变迁。从这个意义上讲，人类社会从渔猎经济时代的原始民主行政到畜牧经济时代的神权迷信行政；从农业经济时代的宗法习惯行政到农商经济时代的专制刑罚行政；从工业经济时代的民主法制行政到金融经济时代的科学服务行政，这每一次的转型，都是一次具有划时代意义的行政发展。当然，行政发展和行政改革都是为了保持与行政环境的动态平衡，对许多国家而言（如中国），在现实的意义上，要推动行政发展主要是对既有行政系统格局的改革，发展问题的实质亦即改革问题。但从学术角度讲，用行政改革概念代替行政发展概念，显然是不妥的。

① 汪永成：《社会转型时期中国行政发展的动力系统分析》，《行政论坛》1997年第5期。

对香港来说,1997年主权回归以后,它从一个英国殖民管治的地区变成了中华人民共和国的一个特别行政区,行政系统的各个层面发生了巨大变化,这种变化远不能用“行政改革”解释,有些内容只有用“行政发展”的框架才能恰当描述。基于此,本书的标题是《双重转型:“九七”以来香港的行政改革与发展》。

二

那么,“九七”后的香港行政改革和发展的总体趋势是什么呢?我认为是在实现双重转型:一是从工业经济时代的“官僚制政府范式”走向知识经济时代的“企业化政府范式”;二是从英国人的殖民管治走向“一国两制”条件下中国香港人的高度自治。前者我概括为“去官僚制化”(de-bureaucratization)^①趋势,后者为“去殖民化”趋势。

“官僚制”(bureaucracy)指的是一种组织和体制,尤其是指20世纪20年代由马克斯·韦伯提出的“官僚制理论模型”。根据这种理论模型建立起来的政府行政体系应当体现出这样几个方面的原则:第一,固定的官员管辖权原则。即在政府中,每个官员有固定的职责,在职责和职权范围内有权发布命令。第二,机构等级制度和多层权力机构原则。即在政府中,有一个严格规定的上下等级体制,高级机构对低级机构进行监督和管理。第三,机构的管理建立在书面文件的基础之上。政府中的各项活动都有说

^① 英语中的前缀“de”有四种意思:一是表示离开、离去;二是表示完全;三是表示否定、倒转;四是表示减少、降低。“去官僚制化”(de-bureaucratization)并不意味着对传统官僚体制政府范式的彻底否定,而是表示对其弊端的否定、减少和降低之意,“化”在此表示这是一个过程,而不是结果或目标。

明书并要按照文件的规定进行。第四，机构中的官员由于专业化而能够充分地发挥自己的工作能力。第五，机构中工作的各级官员，只要能胜任工作，则应保证终身雇佣，能领取固定薪金和养老保障金，使官员的收入具有高度的安全性并得到社会的尊重，使担任公职成为人们追求的职业。拥有这些原则的行政组织就可以形成行政层次结构分明、规章制度严格、职权职责明确、各级官员称职的行政管理体系，“它优于其他形式之点是其准确性、稳定性、严格的纪律性和可靠性”，“能够取得最高的效率……完全可以正式地应用于各种行政管理工作”^①。按照这种理论模型发展起来的政府模式被学者称为“官僚主义体制政府”或“官僚制范式政府”。

但是，20世纪70年代以来，工业经济时代建立起来的官僚制范式政府遇到了前所未有的挑战和危机。戴维·奥斯本和特德·盖布勒以美国为例，从行政环境变迁的角度对此做了深刻分析。他们认为，官僚主义体制政府是在变迁速度步子更慢的社会里、在少数人掌握信息的等级时代、在一个以体力劳动为主而不是以脑力劳动为主的社会、在大众化市场时代等行政环境中发展起来的，而在今天，这种范式政府赖以存在和发展的基础都荡然无存：“我们生活在一个变化令人吃惊的时代。我们生活在全球性市场的时代，我们的各种经济组织受到巨大的竞争压力。我们生活在一个信息社会里，普通老百姓取得信息的速度几乎同他们的领导一样快。我们生活在一个以知识为基础的经济中……我们生活在微型化市场的时代，顾客们习惯于高质量和广泛的选择机会。”^② 总之，

① 马克斯·韦伯：《社会与经济组织的理论》，张永桃主编《行政管理学》，第88页，南京大学出版社，1989。

② 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府》，第16页，上海译文出版社，1996。

在新的条件下，传统的官僚制范式政府的一些先天性缺陷和后天的不适应之处开始突出起来：循规蹈矩；扼杀行政人员的个性、灵活性、创造性和主动性；刻板僵化；部门林立；职能交叉；目的和手段颠倒……官僚制范式政府与行政环境的不适应性使西方国家和地区的行政改革浪潮成为一种必然。学术界对这一改革运动的称呼是不尽相同的，许多人称之为建立“企业化政府”，也有人谓之为“政府再造”、公共行政的“范式转换”、走向“后官僚制”或“非官僚化”，也有学者对这一改革建立企业化政府的目标提出尖锐批评，但有一点应该是大家同意的——改革的对象是特定的——工业经济时代建立起来的韦伯式的“官僚模型”政府或者说“官僚制范式政府”^①，改革的总体趋势是对官僚制范式政府弊端的改造。基于这一点，我们可以用“去官僚制化”表述改革的主要内容和趋势。香港作为实行资本主义政治—经济—文化制度的地区，自然也加入到这一改革洪流之中，成为“去官僚制化”改革运动的组成部分。应该说，“去官僚制化”的进程在1989年港英政府发表《公营部门改革》以后就已经开始了，但1997年主权回归以后的香港行政改革与发展中，这一趋势得到进一步的延续。

1997年后香港行政改革与发展的另一个趋势是“去殖民化”趋势。这一趋势意味着在“一国两制”的条件下，香港的中国人摆脱了被外国人掌控自己命运的历史，以主人的身份治理香港并加强对国家的认同。一位香江女作家曾把香港称做“浮城”，意指这是一个无根的城市。确实，经过150年被英国侵占和殖民管治的岁月，殖民主义的统治策略从教育层面（重视英语轻视中

① 这两种观点分别见张尚仁：《当代行政改革趋势析论》，《华南师范大学学报》（社会科学版）1998年第5期；宁骚：《行政改革与行政范式》，《新视野》1998年第3期。

文)展开,注重科技上的实用性,而尽可能把被统治者的历史和文化根源矮化,许多香港人对“祖国”的概念和中国文化的认同淡化了,正如回归前香港政府公务员办公室里悬挂的香港地图一样,深圳河以北的部分是一片空白,没有任何关于内地的图像。从这个角度看,“去殖民化”趋势的实质也是香港的“中国化”(当然不是“内地化”或者“社会主义化”)过程。

同样需要指出的是,香港的“去殖民化”趋势并非在1997年7月1日后才开始。第二次世界大战以后,殖民体制因许多殖民地和半殖民地的独立而走向崩溃。面对这种情势,英国政府及其港英政府不得不对其在香港的统治方式加以调整。以公务员制度为例,1946年港督宣布,政府的每一个招募机构都向本地人开放。从此,华人公务员的比例逐年增高,1952年本地公务员已占公务员总数的95.56%,1962年为96.74%,1981年为97.85%。1984年中英联合声明签署以后,香港进入过渡期,“去殖民化”趋势有所加强。但是,1997年前这一趋势是被动进行的,是在不损害英国在香港的殖民利益的前提下进行的,进度缓慢,力度有限。我们还是以公务员为例说明。回归以前的香港公务员制度,从整体上来说,海外(主要是英国)公务员拥有以下优越之处:一是位尊权重。在负有决策重任的香港政务官中本地人所占的比例一直较小,而且职位越高,华人越少。例如,在1981年的高级公务员中,华人一般分布在公众事物、医疗卫生、教育、房屋、税务等职能部门中,而在警务、政务、立法、司法等所谓“政治敏感”部门,本地人均占不到20%。二是待遇优厚。一名海外公务员的薪金及津贴相当于两个半同等学历及资格的本地公务员的薪金。三是升迁迅速。获聘的外籍雇员一到香港就可被任命为政务官,但华人政务官往往是从公务员系统中逐步提升。本地公务员通常文化程度较高,但升迁速度却较慢。因此,1997年前后的“去殖民化”是不可同日而语的。只有在

“一国两制”、港人治港、高度自治的新环境下，香港的中国人才以主人的角色掌握自己的命运，真正从政府体制、宗旨、使命、职能、机制、符号、价值、文化等各个层面荡涤一百多年来殖民管治的痕迹，加强对祖国的了解和认同。

对以上趋势，全书力图运用行政生态学的方法，从行政系统与行政环境互动的角度进行分析。主要内容包括：双重转型的历史背景、动力与必然性、主要层面——行政职能、行政体制、行政组织、行政宗旨、行政程序、人事行政、政府生产力、行政公开以及今后的路向。

三

目前，行政改革与发展也是中国内地上层建筑领域变革的重要内容。研究香港特区的行政改革与发展无疑有助于为内地的行政改革提供启发和借鉴。但是，对1997年以后的内地行政学研究来讲，其价值远远不只在这一层面，应该超越问题本身，从更广阔、更深远的视野去体认和发掘香港行政改革研究的意义。

1. 香港行政改革与发展已经是当代中国行政改革的一个有机组成部分

1997年7月1日以后，香港成为中华人民共和国实行“一国两制”的一个特别行政区，其行政改革就不仅仅是资本主义世界“重塑政府”改革的一部分，更是当代中国行政改革的一部分。如前所述，香港地区的公共行政正发生着“去官僚制化”和“去殖民化”的“双重转型”。对前一种转型，一般人认为它是美国、英国、新西兰等西方国家改革的翻版，没有特殊的地方而不予重视。对后一种转型，人们基本上还没有意识到，但随着香港与内地交流的不断频繁，“两制”之间互动的不断加深，这一问题将越来越重要。只有将香港地区的行政改革与发展视为当代中

国行政改革与发展的有机组成部分，才能使后者的研究具有完整性，也才能体现当代中国行政改革与发展的多样性。这也是“九七”后中国公共管理学界义不容辞的使命和应该有的视角。

2. 香港的行政改革与发展对中国内地的行政发展具有特殊的借鉴意义

首先，随着中国加入 WTO 和更广更深地融入经济全球化进程，中国公共管理的一个重要转变就是要按照国际通行规则办事，行政系统的许多方面将面临着与国际接轨的问题。在这一方面，香港特区的经验和价值无疑是独特的。其次，香港特区行政改革与其他资本主义国家和地区相比，有其特殊性，表现在公共理财、服务承诺、营运基金等许多方面，但最大的区别不在于这些改革的具体内容，而是在改革的动力方面。英美国家行政改革发生的动因主要是财政危机、管理危机等，而中国香港政府不存在现实的财政危机（相反她有充裕的财政储备），其行政效率在世界上也是被效仿的榜样。即便如此，中国香港政府还是进行了持续的主动变革。一般认为，任何行政改革都是对政府面对的某种危机的回应，但香港特区的改革却不是被动的“危机一回应”式改革，而是一种主动的、与时俱进的前瞻性的精益求精型改革。对于将面临日趋复杂化、动态化和多元化行政环境的内地政府来讲，学习和借鉴其他国家和地区操作性的“治标”措施无疑是重要的，但学习香港特区政府这种主动进取的“治本”性的行政理念则更重要。

3. 香港特区行政改革与发展是中国行政现代化的一个重要实验室

金耀基先生曾经分析到：“香港真正的意义，对于华人世界，特别是对内地的华人社会来说，不是它狭义的经济影响，而是它在现代化上所累积的具有示范性的成就，香港所建立的是一个中国人的现代文明社会。在香港，中国文化依然存在，但已转化，

中国文化与西方文化，传统价值与现代价值在这里交光互影，已出现一个现代化的文明新秩序，但却与中国的传统不能分割。香港作为一个中国人的现代文明社会，它对华人世界，特别是大陆的华人社会，才真正显示它的意义与价值。”的确，“香港成功的经验不只是经济发展，香港成功的经验应该是它的全面现代化经验。在‘一国两制’的架构下，中国的现代化道路不会是也不必是香港特区的现代化道路，但香港特区全面的现代化经验却是中国在建构现代文明秩序探索过程中值得参考借鉴的”^①。以上的分析主要是从文化角度而言的，毫无疑问的是，香港特区的经验对中国的行政现代化当然也有参考价值。

行政现代化不仅是中国实现现代化的条件，也是现代化的基本目标之一。行政现代化，不管如何界定，其基本的涵义必然包括行政的理性化、法治化和高效化。中国的行政现代化必然要立足本国文化，但又与国际社会接轨，吸收西方先进管理经验。而香港特区的行政现代化正是建立在这样的基础之上的：在这个中国人、中国文化占主导地位的社会，政府管理具有了似乎只存在于西方社会的现代性特征——高度的法治信仰，对公共服务的敬业精神，理性、高效、廉洁、专业化、透明度、公平性等，同时，它又保留了许多中国传统文化的精华，实现了中西行政文化的交流、共存、和谐和互补。从这一意义上讲，香港特区不仅是一个行政现代化的成功典范，更是整个华人社会行政现代化的一个重要的实验室，它的经验教训都具有非常长远的意义。

^① 金耀基：《香港与二十一世纪中国文化》，《明报月刊》1997年1月。

目 录

前 言	1
第一章 香港经济发展的政治—行政分析	1
第一节 香港经济发展的政治因素	1
一 外部政治因素	2
二 内部政治因素	6
第二节 香港经济发展的政治—行政后果	17
一 经济发展与政治民主	18
二 经济发展与社会公平	19
三 经济发展与社会稳定	22
四 经济发展与政府合法性	25
五 经济发展与政治参与	25
六 经济发展与社会结构	27
七 香港地区经济发展对祖国内地的政治影响	28
第三节 20 世纪 70 年代以来至“九七”前的 香港行政改革	28
一 行政机构的检讨与调整	29
二 成立廉政公署, 治理政府腐败	30

三 发表《公营部门改革》，勾画行政改革战略框架	32
四 成立效率促进组，推行服务市民计划	37

第二章 行政环境的变迁与挑战 40

第一节 从殖民管治地区到中国的特别行政区	41
一 “一国两制”是一种举世无双的行政环境	41
二 “基本法”是特区政府行政的基本制度环境	44
第二节 经济全球化趋势的不断加强	47
第三节 知识经济时代的到来与资讯科技的兴起	53
一 政府的政策能否适应并促进知识经济的发展	53
二 政府能否利用资讯科技对自身进行 “技术改造”	56
第四节 西方国家的行政改革浪潮	58
一 西方国家行政改革的背景与范式	58
二 西方国家行政改革的主要内容	59
三 西方国家行政改革对香港的影响	61

第三章 行政体制的继承与创新 64

第一节 回归前香港行政体制概述	64
一 港督	65
二 行政机关	65
三 主要行政关系	69
第二节 特别行政区的行政体制	72
一 行政长官	72
二 行政机关	75
三 主要行政关系	76
第三节 关于行政体制发展的几点分析	81

一	行政体制发展的突出特点是既有传承又有创新	81
二	行政体制的发展体现了“去殖民化”特征	82
三	行政体制的发展对政府行政具有双重影响	83
四	政党的存在和发展对行政体制的影响值得关注	84
第四章 行政组织的调整与重组		89
第一节 行政组织发展的总趋势:		
	从“官僚制”到“后官僚制”	91
一	基于“掌舵”与“划桨”相对分离的 行政组织体系分层化	93
二	基于公共服务不同类型的政府服务组织多元化	94
第二节 市政服务架构的重组		96
一	市政服务架构重组的历史背景	96
二	市政服务架构重组的必要性	98
三	市政服务架构重组的具体安排	101
四	对市政服务架构重组的评价	104
第三节 行政咨询组织的加强		106
一	扬弃“咨询政治”，发挥原有咨询制度的作用	107
二	放眼未来，设立策略发展委员会	110
三	扩大咨询半径，设立国际顾问委员会	112
四	迎接咨询时代的挑战，设立创新科技委员会	115
第五章 行政职能的演进与抉择		117
第一节 香港政府职能演进的历史回顾		117
一	20 世纪 70 年代政府经济职能的变化	118
二	20 世纪 80 年代政府经济职能的新发展	120
三	20 世纪 90 年代政府经济职能的矛盾和挑战	122

第二节 回归后特区政府关于

政府职能问题的理念和认识 125

一 对处理香港与国家关系方面职能的认识 126

二 对经济社会职能的思想和认识 128

第三节 “九七”以来特区政府承担的

主要社会经济职能分析 133

一 加强基础设施建设，创造良好营商环境 133

二 对企业提供适度的支持，为其发展
提供“催化剂” 135

三 治理环境污染，建设美好家园 138

四 加强社会保障，救助弱势群体 140

五 推动教育事业的发展，促进人力资源开发 143

六 顺应知识经济要求，加大支持科学研究 147

七 特殊情境下对市场的直接干预 148

第四节 回归以来政府职能发展的总体分析 150

一 “总量”分析：“大市场、小政府”的
格局没有变 150

二 “结构”分析：社会公平、教育、环境方面的
职能呈强化趋势 152

第五节 政府职能发展过程中存在的问题与选择 155

一 社会福利职能的过分扩张是否会削弱
香港的国际竞争力 155

二 政府的消极角色能否继续适应新环境的要求 156

第六章 政府职能实现方式的社会化与市场化

——以公共物品供给职能为例 159

第一节 供给公共物品是政府的基本职能 159