



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

管理学类 Management

香港特区公共 管理模式研究

陈瑞莲 汪永成 著

图书馆



中国社会科学出版社

香港特区公共管理 模式研究

陈瑞莲 汪永成 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

香港特区公共管理模式研究 / 陈瑞莲, 汪永成著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 5

(教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7345 - 9

I. 香… II. ①陈…②汪… III. 公共管理 - 研究 - 香港
IV. D627. 658

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166555 号

责任编辑 丁玉灵

责任校对 曲 宁

封面设计 杨立新

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 5 月第 1 版 印 次 2009 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 23.5 插 页 2

字 数 395 千字

定 价 42.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

历史和现实都证明，高质量的公共生活是高质量的人类生活的重要基础，而高质量的公共管理是高质量的公共生活的重要保障。在人们追求高质量的公共管理的实践过程中，由于历史、文化、社会等环境的不同，不同的国家和地区形成了各具特色的公共管理模式。本课题是对中国香港特别行政区（以下简称香港特区）公共管理模式的一项研究。

一 研究香港特区公共管理模式的意义

香港自古就是中国的领土，曾经被英国殖民管治。1997 年回归以后，香港成为中华人民共和国实行“一国两制”的特别行政区，其公共管理模式就不仅仅是资本主义世界公共管理体系的一个组成部分，更是当代中国公共管理体系的一个重要而独特的有机组成部分。随着香港与内地交流的不断频繁，公共管理主体之间合作互动也不断加深。只有将香港特区的公共管理模式及其改革视为当代中国公共管理体制及其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公共管理模式的多样性。这也是新的历史条件下中国公共管理学界义不容辞的使命。

随着中国加入 WTO 和更广更深地融入经济全球化进程，研究香港特区的公共管理对中国内地具有直接的意义。因为，在全球化的行政环境下，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，公共管理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。

更为重要的是，香港还是整个中国公共管理现代化的一个重要实验室。香港学者金耀基先生指出：“香港真正的意义，对于华人世界，特别是对大陆的华人社会来说，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互相影响，已出现一个现代化的文明新秩序，但仍与中国的传统不能分割。”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，也不必是香港的现代化道路，但香港的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 金教授的分析主要是从文化角度而言的，但毫无疑问也适用于公共管理。众所周知，公共管理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。公共管理现代化，不管如何界定，其基本的含义必然包括公共管理的理性化、法治化和高效化。中国的公共管理现代化必然要立足于本国文化，但又与国际社会接轨，吸收西方先进经验。而香港特区的公共管理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，公共管理具有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、多元化等。同时，它又保留了许多中国传统文化精华，实现了中西管理文化的交流、共存、和谐和互补。因此，香港不仅具有独特的公共管理模式，是一个公共管理现代化的成功典范，更是整个华人社会公共管理现代化的重要的实验室。它的经验、成就甚至目前面临的某些问题都具有非常长远、宏观的意义。

二 本书的结构安排

公共管理是“公共管理主体为了解决公共问题，实现公共利益，运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动”。^② 众所周知，与传统的公共行政、行政管理相比，公共管理最主要的特征是公共事务治理主体的扩展——公共管理的主体不仅包括具有核心作用的政府，也包括非政府的其他部门，特别是第三部门。因此，本书在研究香港公共管理模式的具体内容时，将政府公共管理和非政府公共管理分别进行研究，但是将政府公共管理作为重点。

在公共管理模式的具体分析中，本书试图包括以下几个方面：

^① 金耀基：《香港与二十一世纪中国文化》，载《明报月刊》1997年1月号。

^② 王乐夫：《论公共管理的社会性内涵及其他》，载《政治学研究》2001年第3期。

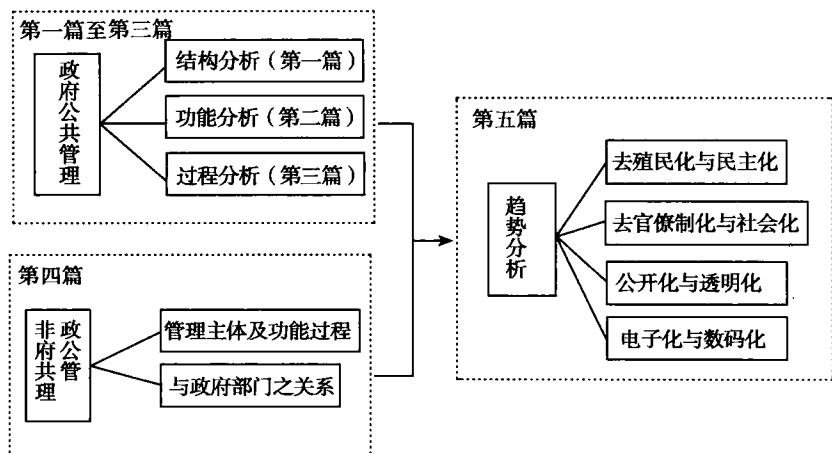
一是结构分析。即分析公共管理体制，特别是政府行政体制。在第一篇的三章中，本书具体分析了香港特区政府公共管理体制的主要构成要件及构成要件之间的互动关系，也分析了特区政府成立以来发生在体制层面的改革发展。在第四篇中，对香港特区非政府公共管理主体及其与政府的互动机制进行了分析。

二是功能分析。即分析公共管理主体的职能，特别是政府职能。在第二篇两章中，本书对特区政府职能的法律框定、历史变迁、实际运作和主要特点进行了全面分析；在第四篇的第九章，还分析了非政府公共管理主体（法定公营机构和第三部门）的职能及其特点。

三是过程分析。即分析公共管理职能的实现过程，特别是政府过程。在第三篇中，本书全面分析了香港特区政府公共管理过程的三个核心环节——决策、执行和监督，探讨了每个环节的特点、存在问题及改进方向；在第四篇中，研究了法定公营机构和第三部门实现职能的内部运作情况。

四是趋势分析。即分析公共管理模式的发展趋势。在第五篇中，本书将政府公共管理和非政府公共管理整合起来，从总体上前瞻性地分析了香港特区公共管理发展的总体趋势和演变方向，如民主化、公开化、社会化和电子化等。

各篇的关系图示如下：



三 本书的研究方法

在本书的研究中，我们比较重视以下研究方法的运用。

一是文本分析研究法。根据当代法国著名哲学家保罗·利科的理解，所谓文本就是通过书写固定下来的任何话语。在研究过程中，本书比较全面地分析解读香港公共管理方面官方权威的文本，特别是《基本法》、回归以来行政长官的历年《施政报告》和财政司司长的财政预算案等。

二是历史比较分析法。在分析香港特区的公共管理模式时，本书不仅注重将所研究的问题放到特定历史条件下加以分析，也比较注重对研究对象历史发展脉络的探讨，以期理解这一公共管理模式的特殊历史背景、现实特点和演变方向。

三是个案实证研究。无论是在公共管理的决策、执行、监督的过程中，还是在趋势研究中，本书都比较重视通过比较全面的个案分析来说明问题。这也是对文本分析研究法的一个有益补充。

目 录

第一篇 香港特区政府公共管理体制及其改革

第一章 香港特区政府的公共管理体制	(3)
第一节 回归前香港的政府公共管理体制	(3)
一 回归前香港政府公共管理体制的构成	(3)
二 港英政府公共管理主体之间的关系	(9)
三 回归前香港政府公共管理体制的主要特点	(11)
第二节 《基本法》对香港特区政府公共管理体制的设计	(14)
一 香港特区政府公共管理体制的主要构件	(14)
二 特区政府公共管理主体之间的关系	(19)
三 回归前后香港政府公共管理体制的变化	(22)
第三节 特区政府公共管理体制的基本特征	(23)
一 一国主权下的高度自治性	(24)
二 逐步提高的民主性	(25)
三 相对弱化的行政主导性	(26)
四 实质强化了司法独立性	(27)
五 行政层级的单一性	(28)
第四节 特区政府公共管理体制的运作	(28)
一 中央政府与香港特区政府关系方面	(28)
二 行政与立法关系方面	(34)
三 行政系统内部的运作	(36)
四 政府与政党关系方面	(37)
五 政府与社会的关系方面	(38)
六 行政与司法关系方面	(38)

第二章 香港特区行政组织系统与咨询系统的改革	(39)
第一节 特区行政组织系统的调整	(39)
一 1999 年底的行政组织系统调整:市政服务架构的 重组	(39)
二 2000 年的行政组织系统调整:工商局架构的改组	(45)
三 2002 年的行政组织系统调整:政策局的合并	(47)
第二节 特区行政咨询系统的改革	(47)
一 特区行政咨询制度的改革	(47)
二 特区行政咨询系统的发展	(50)
第三节 区域咨询组织——区议会功能的加强	(55)
一 特区政府加强区议会角色和功能的背景	(55)
二 2001 年以来特区政府加强区议会角色的措施	(56)
第三章 香港特区公务员制度的改革与高官问责制的 推行	(59)
第一节 特区公务员制度的改革	(59)
一 回归以前香港公务员制度的基本特点	(59)
二 特区公务员制度改革的背景	(61)
三 特区公务员制度改革的具体内容	(65)
四 特区公务员制度改革取得的进展	(76)
五 对特区公务员制度改革的几点评价	(81)
第二节 特区政府高官问责制的推行	(86)
一 特区政府实施高官问责制的动因	(87)
二 特区政府高官问责制的主要内容与目标	(90)
三 实施高官问责制的意义与成效	(92)
四 高官问责制存在的问题及进一步发展的路向	(94)

第二篇 香港特区政府公共管理职能

第四章 香港特区政府公共管理职能的历史演进与法律分析	(101)
第一节 香港政府公共管理职能的历史演进	(101)
一 香港政府公共管理职能演进的历史	(101)
二 香港政府公共管理职能历史演进的总体分析	(107)
第二节 香港特区政府公共管理职能的	

法律文本分析	(109)
一 《基本法》关于香港特区政府公共管理职能的 主要规定	(109)
二 简要分析	(112)
第五章 香港特区政府公共管理职能的内容与特点	(115)
第一节 特区政府公共管理职能的施政报告文本分析	(115)
一 积极履行作为主权国家辖下的地方政府的职能	(117)
二 经济稳定与发展方面的职能	(121)
三 社会保障与社会福利方面	(126)
四 教育改革与发展方面	(128)
五 环境保护方面	(128)
第二节 特区政府公共管理职能的总体特点	(129)
一 特区政府公共管理职能规模(总量)方面的特点	(129)
二 特区政府公共管理职能结构方面的特点	(133)

第三篇 香港特区政府公共管理过程

第六章 香港特区政府的公共管理决策	(141)
第一节 特区政府的规划性决策	(141)
一 作为公共政策框架的施政报告的决策	(141)
二 施政纲领的决策	(144)
三 重大公共财政决策	(145)
第二节 特区政府一般性政策的决策	(146)
一 政策问题的确认	(146)
二 政策方案的设计	(148)
三 政策方案咨询与公众意见表达	(149)
四 咨询总结与意见整合	(158)
五 政策方案的合法化	(160)
第三节 特区政府政策制定过程中存在的问题及优化	(162)
一 政策制定过程存在的问题	(162)
二 优化决策程序,提升政策制定能力的对策	(163)
第七章 香港特区政府的公共管理执行	(170)
第一节 特区政府公共管理的执行机制	(170)

一	《香港公营部门改革》对政府政策执行机制的设计	(170)
二	政策制定主体和政策执行主体之间的关系	(171)
三	特区政府公共管理中的多元政策执行主体	(172)
第二节	特区政府政策执行中的目标管理	(176)
一	特区政府推行目标为本的管理程序的背景与目标	(176)
二	目标为本管理程序的方法与内容	(177)
三	目标为本管理程序的推行和评价	(181)
第三节	特区政府政策执行中的服务承诺	(182)
一	特区政府的顾客服务计划与服务承诺	(182)
二	特区公共部门服务承诺的主要内容	(183)
三	特区公共部门服务承诺计划的实施情况	(186)
第八章	香港特区政府公共管理的监督	(188)
第一节	特区政府公共管理的监督机制	(188)
一	特区政府公共管理监督的层次分析	(188)
二	外部对香港特区政府公共管理行为的监督	(189)
三	香港特区公共管理主体的内部监督	(191)
四	对香港特区政府公共管理行为的社会监督	(192)
第二节	立法监督与司法监督	(194)
一	立法会的监督	(194)
二	司法机关的监督	(195)
第三节	廉政公署的监督	(197)
一	香港廉政公署的架构与职权	(197)
二	廉政公署廉政监督职能的具体运作	(200)
第四节	审计监督	(202)
一	政府审计监督在香港的发展	(202)
二	审计监督的类型与程序	(204)
三	香港特区审计监督的特点	(208)
第五节	申诉专员的监督	(209)
一	香港申诉专员监督概述	(210)
二	申诉专员监督的类型与程序	(212)
三	申诉专员监督最新的发展动向	(216)
第六节	特区政府公共管理监督的特点	(217)
一	监督主体地位的独立性与超然性	(217)

二 法治性	(218)
三 标本兼治	(218)
四 社会监督能够被及时转化为法制监督	(219)

第四篇 香港特区的非政府公共管理

第九章 香港特区非政府公共管理概述	(223)
第一节 特区法定公营机构及其提供的公共服务	(223)
一 香港特区公营架构内的法定组织	(223)
二 特区法定机构的职能、运作与管理	(226)
三 特区政府对法定机构的监督	(231)
四 特区法定公营机构的改革和发展方向	(231)
第二节 香港特区第三部门及其提供的公共服务	(233)
一 特区第三部门及其提供公共服务的历史回顾	(233)
二 特区第三部门的代表——社会服务联会简介	(235)
三 特区第三部门提供的公共服务	(238)
四 特区第三部门在香港公共管理和公共服务中的 重要性	(245)
五 香港第三部门组织的内部管理与运作	(249)
第十章 香港特区政府与第三部门的关系	(253)
第一节 香港政府与第三部门关系的历史回顾	(253)
一 第二次世界大战前:政府与民间志愿组织 相互隔离的阶段	(253)
二 第二次世界大战后:政府对民间志愿组织 关系的发展	(253)
第二节 特区政府与第三部门关系的基本内容	(255)
一 行政管理关系	(256)
二 合作伙伴关系	(258)
第三节 特区政府与第三部门关系的新发展	(262)
一 契约关系	(262)
二 行政指导关系	(270)

第五篇 香港特区公共管理的发展趋势

第十一章 香港特区公共管理的去殖民化与民主化趋势	(275)
第一节 特区公共管理的去殖民化趋势	(275)
一 特区公共管理去殖民化趋势的内涵	(275)
二 特区公共管理“去殖民化”趋势前瞻	(278)
第二节 特区公共管理的民主化趋势	(281)
一 《基本法》与特区公共管理的民主化	(281)
二 回归以来特区的民主选举及其特点	(282)
三 特区的政制改革与民主的发展	(285)
第十二章 香港特区公共管理的市场化趋势	(293)
第一节 香港公共服务市场化的历史回顾	(293)
一 回归前香港公共服务市场化的主要形式	(293)
二 《香港公营部门改革》对公共服务市场化的 规划与推动	(295)
第二节 特区政府对公共管理市场化的认识与实践	(298)
一 特区政府对公共管理市场化的认识与政策	(298)
二 特区政府成立以来公共服务市场化的进展	(300)
第三节 特区公共服务市场化的特点	(310)
一 私营机构参与公共服务的领域不断拓展	(310)
二 效率促进组为公共服务市场化改革进行了有效的 推动	(310)
三 公共服务的市场化主要采用了外判和公司化的形式	(311)
四 财政压力是政府推行公共管理市场化的直接动力	(311)
第四节 特区政府继续推进公共服务市场化需要注意的 问题	(312)
一 化解公共管理市场化改革的阻力	(312)
二 防范公共服务市场化过程中的公共风险	(315)
第十三章 香港特区公共管理的公开化趋势	(321)
第一节 特区公共管理公开化的基本理念	(321)
一 服务市民	(321)
二 以客为本	(321)

三 向市民交代	(322)
第二节 特区公共管理公开化的主要制度	(323)
一 服务承诺制度	(323)
二 政务咨询制度	(324)
三 政务信息公开制度	(325)
第三节 特区公共管理公开化的渠道与工具	(326)
一 政府主动利用传统的大众传播媒介	(327)
二 政府新闻处	(327)
三 政府网站	(328)
四 综合电话咨询中心	(330)
第四节 评价与启示	(331)
一 行政公开以树立正确的行政理念为前提	(331)
二 行政公开必须制度化、法制化	(333)
三 行政公开必须有方便灵活的程序、机制与手段	(334)
四 必须重视政府网站在行政公开过程中的革命性意义	(334)
第十四章 香港特区公共管理的电子化趋势	(336)
第一节 特区政府公共管理电子化的发展阶段	(336)
一 1998 年“数码 21 新纪元”资讯科技战略与 “公共服务电子化”计划的启动	(336)
二 2001 年“数码 21”信息科技策略与香港电子 政府的发展	(337)
三 2004 年“数码 21”信息科技策略与“持续的 电子政府计划”	(338)
四 公共管理电子化的“旗舰”项目——“公共服务 电子化”计划	(340)
第二节 特区公共管理电子化的成绩及发展路向	(341)
一 公共管理电子化的成绩	(341)
二 公共管理电子化的发展路向	(343)
第三节 特区公共管理电子化发展的经验与特点	(345)
一 政府将电子化作为公共管理创新的战略 予以重视	(345)
二 在公共管理电子化的进程中大力采用公私机构 合作模式	(347)

三 在公共管理电子化中,引入并重视客户关系管理	(348)
四 通过公共管理电子化,让政府具有“流动性”	(348)
五 特别重视将各政府部门以电子方式连接起来	(349)
六 将服务市民与服务政府自身有机结合起来	(349)
主要参考文献	(351)
后记	(356)

第 一 篇

香港特区政府公共管理体制及其改革

