

重建責任政府以走出“空轉”困局

李芝蘭*

引言

香港近年面臨內地城市愈來愈激烈的挑戰，中國社會科學院發表的《2011年中國城市競爭力藍皮書》就指出，香港雖然在綜合競爭力連續6年蟬聯全國第一，但由於長期以來經濟轉型速度緩慢、創新能力不足，欠缺完善長遠規劃^[1]，與內地主要城市的差距正進一步縮窄。面對內地城市急速發展，香港不少市民都心急如焚，一方面深覺後有追兵，然而環顧香港社會每當討論未來路向時，卻往往以吵吵鬧鬧為主，不了了之告終，陷入了“空談”、“空轉”的困局，導致上述領域的發展多年來停滯不前。

針對空轉出現的論述有很多，當中比較主流的看法是將問題歸因香港不合理的政治制度，令香港缺少一個享有人民充分授權的責

*李芝蘭，香港城市大學公共及社會行政學系教授。

任政府 (responsible government)。學術界關於“責任政府”的討論由來已久，暫難以用單一準則判斷^[2]，美國芝加哥大學教授 Herman Finer 早在上世紀 30 年代便提出，若要政府向市民負責，就必先從憲政制度入手，建立民主的選舉及獨立的司法監察制度，以約束領導行政機關的政治精英^[3]。

抱持這個觀點看香港，由於香港特區政府並非經由民主普選產生，施政便不需要顧及普遍市民的意見，因此政策容易向小圈子傾斜從而失誤連連；亦由於政府缺乏廣泛的認受性，難以凝聚社會共識來制訂長遠策略，社會內不同意見只能長期在建制外“發酵”，“空轉”由是而生，要突破困局，就必須大幅度改革現行的政治制度。然而可惜的是這種對責任政府的論述，應用到香港的政治現實時卻面對很大的局限。因為當大部分香港人（包括筆者）提出以雙普選作為突破口來改革特區政制，進而改善政府施政的時候，根據中央的規劃，香港最快也要到 2017 年才可落實普選行政長官；2020 年才可落實普選立法會。香港市民在爭取政治制度突破的同時，未來 5 年間難道還要無能為力地繼續“空轉”嗎？難道在面對貧富懸殊、通脹升溫、樓價飛漲、產業空洞化等諸多的問題時，香港人仍只能徒嘆無可奈何嗎？究竟香港特區政府可以怎樣在政治制度框架未出現突破以前，重新豎立“責任政府”的管治呢？

借用德國政治學家 Carl J. Friedrich 的說法，建立責任政府其實並不單靠、亦不可能只單靠制度的制衡，同樣重要的是政策制訂者的道德意志以及專業判斷的能力^[4]。隨著社會迅速發展，內外局勢瞬息萬變，除了要建立定期的民主選舉機制以挑選政治精英外，在應付日益複雜及多元的問題時，整個決策及行政團隊（包括公務

員) 日常如何運轉作出決策其實十分重要。本文以下的篇幅將透過這個視覺，提出建構“責任政府”不單關乎結構性的制度設計，還要審視身處在這個制度之內的參與者。到底管治者是否具有適當的道德承擔和公共管治能力？他們與社會各階層之間的互動，究竟是正在推動社會進步，令道路越走越寬，還是將矛盾擴大令道路越走越窄？

空轉是惡性互動的怪圈

香港自回歸後出現的“空轉”其實只是一種表徵，其深層原因是管治者與市民間出現了一種惡性互動。自特區政府在97年成立，由於首任行政長官董建華主政初期的施政失誤，特別是8萬5政策被指是推倒樓市的元兇後，政府做事往往顯得畏首畏尾，再未有因應新的社會形勢而反省政府的角色和調整政策。每當市民對種種社會問題提出責難時，政府很多時仍以殖民地時代備受稱頌的“大市場、小政府”和“審慎理財”等原則來為其“無所作為”做託詞，解說何以不能介入推動改變，這一切看在市民眼中，卻只能是特區政府因循卸責的表現。

管治階層面對的責難亦並不全部來自市民，早前財政司司長曾俊華的財政預算案，便是在多個政黨聯手要求下而讓步派錢的，但派錢決策後，批評曾司長的卻有增無減，從官員角度來看，總覺得左右做人難，經過日積月累地捱罵後，更會偏向選擇少做少錯，不做不錯。因此在如今的政局氛圍下，政府團隊出現所謂“等收工”的心態，以至出現種種以往難以想像的初級技術性失誤，雖不能接受，卻不難理解。

這種氛圍帶來的後果就是政府為免遭受責難，愈來愈不想面對公眾，政策亦因而愈來愈脫離民情。以上的圖像歸納起來便是這樣的一個動態怪圈：社會問題惡化→市民不滿政府施政→政府不願聽/不想理→政策愈背離實況→市民不滿升溫罵得更凶→政府愈再退縮→政策就更差→社會問題進一步惡化。正正由於政府與市民都身處在這個怪圈漩渦之中，因此使本已欠缺政治授權的薄弱互信基礎，進一步受挫。因此無怪乎近年任何關於社會長遠發展的討論，只要出現不同意見，政府大都撤回而不再深究，擴濶稅基改革如是、醫療改革如是、退休保障討論亦如是。

重塑政府的積極角色

要走出這個怪圈，特區政府必須主動踏出第一步，重塑積極的領導角色。香港大部分公眾，相信仍然認同政府管治及公務員團隊在日常工作中，保持著廉潔及高效率的傳統優勢^[5]。不過，決策層的領導及道德意志卻備受詬病，最近的建築物僭建風波，市民除了不滿部分高官涉嫌“知法犯法”外，更重要的是質疑他們對市民欠缺一份“同理心”及責任感，因為當這些住在過千呎住宅的高官，都要以僭建方式來增加個人生活空間的時候，他們卻沒有在房屋政策上積極考慮過怎樣幫助數以萬計困居於數十呎斗室之內的位於社會最底層的市民。

要弄清楚的是，政府在社會資源投放及調配上擁有最大的能力，因此身處政府最高決策階層的人絕對不能貪圖得過且過，但求不出亂子，現任及意欲晉身執政角色的政治領袖都著實具有一種不可推卸的道德責任，擲地有聲地告訴香港人，你的管治理念到底是

甚麼（那怕是無為而治）？你想怎樣帶領這個城市？只有當決策者清楚知道自己想怎樣做，並提出具體方案策略來完成目標，市民才會相信你的領導，這亦是構建責任政府以及與市民重建互信的第一步。

特區政府管治者自回歸後曾經多次表明要“要所作為”，甚至不下一次表明已放棄郭伯偉、夏鼎基年代的“積極不干預政策”^[6]，可是大眾的判斷卻認為政府只選擇性地放棄了“積極”，但就留下“不干預”和“不做事”，當中明顯的例子之一，就是政府對於貧富懸殊的回應策略，最基本的取態仍是認為只要待經濟日後更加繁榮了，如今尚未分享到繁榮成果的各個階層自然便會得益。

可惜這個想當然已經證實失效，經濟資料清楚顯示，香港經濟的“餅”做大了之後，成果並非人人都可以分享。以當年價計，本港在2010年的國民生產總值高達17,430億港元，比起10年前的13,710億，增加了27.1%。如果說社會分配機制是行之有效的話，那麼整體社會人士的生活質素都應該是有所提升（縱然上升的速度及幅度不一），但統計處的調查（表1）卻顯示截至今年第1季，當最高收入一群家庭比例（表1第六組）在過去10年增加了5.2個百分點的同時，月入少於1萬元的家庭（表1第一組）卻高達25.7%，只僅僅減少了0.9個百分點，收入不平均的情況顯然拉寬了。更值得注意的是，統計處是以名義收入（nominal income）作統計，若計及過去10年香港的綜合物價指數已由94.9升至今年4月的105.6的話，這些低收入家庭的實質收入（real income）其實是減少了的，收入不均的程度比表1顯示的還要嚴重。

表 1 家庭住戶入息比較

組別	(\$)	2001 年 第 4 季	2011 年 第 1 季	變動 (百分點)
1.	<9, 999	26.6%	25.7%	-0.9
2.	10, 000 - 19, 99	29.7%	25%	-4.7
3.	20, 000 - 29, 999	18.1%	17%	-1.1
4.	30, 000 - 39, 999	10%	10.7%	+0.7
5.	40, 000 - 49, 999	5.4%	6.2%	+0.8
6.	50, 000 >	10.2%	15.4%	+5.2%

資料來源：整理自《綜合住戶統計調查（按季統計報告）》2001年10月至12月，頁88。《綜合住戶統計調查（按季統計報告）》2011年1月至3月，頁88。

在過往，每當社會談及這些難以向上流動的階層時，往往都是指較低學歷兼年紀偏大的，但這個情況近幾年已有所改變。嶺南大學何樂生教授的調查發現，60年代及70年代出生的青年，起薪點儘管較低，數年後工資就明顯提升，相反80後的一群起薪點較高，但工作數年後的報酬往往停滯不前。⁽⁷⁾而隨著香港房價在金融海嘯後全面急升，擁有資產以及沒有資產的人，財富變化就更加明顯⁽⁸⁾。

隨著香港工業北移，香港社會藍領階層以至年輕人的出路愈來愈窄，其實早在97年亞洲金融風暴，樓市、股市泡沫爆破後已引起討論，當年董建華亦提出過數碼港、矽港、鮮花港、中醫港、服裝中心等等的建議，可惜全在缺乏具體政策配套下成為空中樓閣。

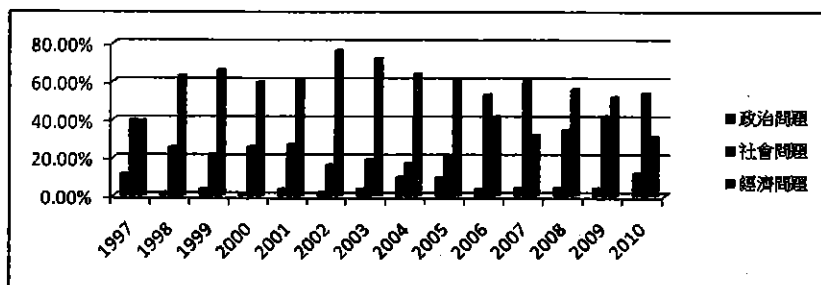
而由曾蔭權在09年提議的振興六項優勢產業計劃，亦被指為雷聲大雨點小。香港中華廠商會認為六項優勢產業是由經機會“急就章”討論出來，事前沒有諮詢過業界意見，無經過科學論證，概念模糊，政府事後亦沒有責成或設立專門的職能機構落實執行計劃。^[9]財政司司長曾俊華亦承認，統計處只曾在09年調查過6大產業佔香港國民生產總值約8%^[10]，至於這兩年來計劃的推行效果，就再沒有跟進。^[11]

香港經濟轉型十多年來成效不彰，與特區政府過份簡單理解“大市場、小政府”的理念不無關係。我們當然珍惜香港自由市場下各行各業公平競爭、百花齊放的優勢，事實上香港在這方面的發展近年並不樂觀，部分行業壟斷半壟斷情況已經形成。但政府和市場的關係從來便不是對立的，在不同的發展階段，或面對不同的市場和具體情況，政府負有培育、管理、協助、調節、監管和仲裁等多種功能和角色，政府能否因應具體情況的變化而適時調整和做好不同角色，往往是癥結所在。舉例而言，預計今年底完成規劃，明年啟動的深圳“前海深港現代服務業合作開發區”（下稱前海計劃），計畫的核心是深圳期待學習香港的制度優勢來推動新一輪的經濟發展，作為港方代表的特區政府，抱著一種“配合”的被動心態去看深圳有甚麼需要“協助互補”。我們要反省的是，香港這個被視為參考物件的是否應該採取一個更主動的做法，特區政府積極與各業界開展討論探索在前海發展包括社會服務業（家傭管理、社工）、醫療合作、教育服務（大、中、小學）等的可能性，以前海計劃作為香港開拓內地新市場的試驗場，做到港深雙贏發展。這當然亦有賴工商各界的努力，但若然港府抱著可做可不做的被動心態，將又再一次錯失機會。

調整施政的策略

表2 清楚顯示，目前的社會氛圍與過去已大大不同，香港市民的政治意識日漸高漲，對政府的期望亦更高，刻下的市民已不再如以往般只關心自己的經濟環境，亦關注政治及社會事務。

表2 港人最關心什麼問題 (1997 - 2010)



資料來源：香港大學民意研究計劃：<http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/mostcon/mconq88/poll/datatables.html>

面對這種轉變，決策者定要以更大的胸襟吸納反對意見，凝聚社會共識。特區成立後批評政府用人唯親之聲日隆，曾蔭權上臺後推行“親疏有別”的管治策略，更令政府與社會上的不同聲音愈走愈遠，亦令官員在提出政策時，往往考慮的是立法會內是否有足夠的支持通過議案，一旦掌握充分的票數，對反對聲音便往往置若罔聞。最近的例子是政制及內地事務局提出的地區直選議員補缺安排，事前完全不作公開諮詢，便急急地拿上立法會進入立法程序。這種處事手法只會令反對方案的民眾覺得，原來政府真的是站在他們的對立面，而這種嫌隙累積下來最終只令社會更加分化。

特區政府理應利用市民對社會事務的熱誠，轉化成改善特區管

治的建言，否則當大部分人長期覺得被忽略，建言就只會變作批評及謾罵。特區政府或應更多採用綠皮書和白皮書的諮詢方式，就一些社會爭議極大的問題，詳細羅列政府的取態及理據，開誠佈公地讓市民辯論，以期將惡性怪圈轉化為社會進步的動力：社會問題惡化 → 市民不滿政府施政 → 政府展現“責任政府”面對問題的決心 → 制訂具體策略與市民辯論 → 市民回饋 → 政府吸納再改善 → 落實應對措施 → 改善社會問題。

小 結

筆者與內地各界人士交流時，經常被問及一個問題：“其實香港在97年回歸後的管治制度變化不大，同樣沒有民主，那為何從前英國政府能夠管好香港，而現今將港督換成了是特首後，就走樣了呢？”這是一個非常吊詭的問題，有趣的回答可能是：“我們的政治制度的確沒有大分別，然而身處制度內的管治者與被管治者（社會各階層）的關係卻發生了微妙的變化。”

本文提出，在政制發展出現局限的情況下，要走出無效“空轉”的困局，身處管治階層的決策者們必須重新檢視自己的定位，重拾積極管治的意志，通過體現“責任”的道德承擔從而確立政府的威信。而社會大眾亦應放下“政府不代表我”的抱怨，縱然當前的行政長官選舉結果很大程度仰仗北京的“祝福”，但我們是否應以進取的態度，敦促有志者盡快向市民闡述治港理念，從而改善其意志、承擔乃至管治能力呢？而其他有意挑戰小圈子選舉的人，又是否應該拿出更好的治港建議，從而證明唯有普選才能挑選更具承擔和識見的領袖呢？

註 釋：

- [1] 中國社會科學院，《2011年中國城市競爭力藍皮書》新聞稿，北京：中國社科文獻出版社。若以香港的指數為1計算，2009年上海、北京及深圳的得分為0.822、0.817及0.797，然而及至2010年，香港得分不變，而上海、北京及深圳的得分就升至0.892、0.881及0.859，香港與3地的得分收差距分別收窄了0.07、0.064及0.062。
- [2] 關於責任政府的詳細討論，可參看筆者著作 *Towards responsible government in East Asia: Trajectories, intentions and meanings*, 2009 Routledge: Abingdon, Oxford.
- [3] 可參看 Michael Jackson, (2009) "Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate", *Journal of Management History*, Vol. 15, No. 1, pp. 66-77.
- [4] 同注 iii。
- [5] 中國社會科學院《2011年中國城市競爭力藍皮書》亦認為，香港政府的推銷、財政及服務能力都堪稱全國政府管理典範，政府綜合管理競爭力全國排名第一。
- [6] 可參看“特首棄積極不干預”，載香港《明報》，2006年9月12日。“唐英年明貶積極不干預、主張公開公正改善本港營商環境”，載香港《大公報》，2002年6月30日。
- [7] Lok-sang Ho (2010), "Read young minds with care, treat young values with respect", *China Daily*, 26 Oct 2010.
- [8] 施永青認為假設樓價在去年升了20%，一個擁有一個250萬住宅的小業主身家就多了50萬；但一個住在類似單位的租客的薪金（若）只加了1,500元，全年才增收1.8萬元，得益比有樓的人差很遠，可參看施永青(2011)，政府應否助市民置業，《am730》2011年3月23日。
- [9] 尹德勝，“港需強化經濟發展規劃”，《明報》，2010年9月16日。
- [10] 6大產業（不包括其中的公共部門部分）佔GDP的數字為：文化及創意（4.1%）、醫療（1.6%）、教育（1.1%）、創新科技（0.7%）、檢測及認證（0.3%）、環保（0.3%），數據摘錄自：http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/four_key_industries/index_tc.jsp。
- [11] 可參考曾俊華回應立法會的提問，摘錄自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/02/P201103020142.htm>。