

論香港區域諮詢制度之發展及其政經功能

饒美蛟（前嶺南大學副校長兼香港商學研究所所長）¹

楊偉文（香港樹仁大學經濟及金融學系助理教授）²

引言

政治穩定對經濟發展有著不可或缺的重要性。縱觀世界各國的發展，政治相對穩定的地區一般均獲得較高的經濟發展。香港在過去 50 年的經濟發展中，除了天時（歐美經濟轉型，國際資金流入）、地利（背靠中國，形成重要的政治和經濟據點）和人和（大量高質人口流入，並以香港作為根據地建設家園）的因素外，還有一個不太受人注意的重要因素，這就是在東南亞地區中，香港的政治環境能長期相對穩定，並成為亞太區首選投資地區之一。這個穩定的政治環境，實有賴一套多元和權力互相制衡的管治制度。或許有人會認為，香港的政治行政結構架床疊屋，特別是諮詢制度的多元化、區域化和分散化有點令人眼花撩亂。但這個區域諮詢制度卻為過去的港英政府在管治上帶來了一定的成效，它配合了強而有力的行政系統和透過英資財團的參與，發展出一套「積極不干預」的施政原則，奠定了自由經濟的典範。

本文將回顧自 1946 年「楊慕琦計劃」（Young's Plan）的出爐及其後來的流產失敗，到兩個市政局的解散和區議會職能擴大的歷史過程，嘗試分析當中的發展和轉變及其產生的政經功能。究竟一個沒有完全民主制度的地方，怎樣發展成為一個經濟蓬勃的資本主義社會？這是我們要思考的問題。

香港政制發展與諮詢制度的歷史沿革

第二次世界大戰後，香港再次被英國佔據，成立港英軍政府。1946 年 5 月，原任港督楊慕琦（Mark Young）復職，恢復文人政府。同年 8 月，「楊慕琦計劃」³提出，其主要內容是倡議成立一個有三分之二直選議員的市議會（Municipal Council⁴）來取代 1935 年成立的市政局⁵。該計劃在徵求民意時，受到各界的好評與支持，1952 年 5 月英國內閣通過有關計劃。但同年 10 月英國宣布擱置有關計劃和收回有關決定⁶，「楊慕琦計劃」於是胎死腹中。其後，1966 年市政局發表的《市政局未來範圍及工作特設委員會報告書》、狄堅信（W. V. Dickinson）工作小組的《香港地方行政制度工作小組委員會報告書》（亦稱「狄堅信報告書」（Dickinson Report））及 1969 年市政局修訂後的《市政局地方行政改革報告書》等有關「地方政府」的政制改革建議均先後被否決。這是戰後第一階段的香港政制發展（1946 - 1967），其特點是透過行政局、立法局、市政局等組織吸納上層精英來管治當時的香港。

1967年的暴動事件，令港英政府在管治政策上有了改變。就有關暴亂事件，當時的港英政府發表了一份調查委員會報告書，其中指出兩點重要的經驗，一是政府與基層市民矛盾很大，隔閡很深，必須改善雙方的溝通；二是政府應更有效率提供優質社會服務，以滿足市民大眾的需要。港英政府遂於1968年設立了「民政主任制度」，透過行政管理權直接延伸到基層居民中，以減少政府與民眾間的隔膜和矛盾。自此，「民政署計劃」正式開始推行，政務總署、港九政務署、新界政務署、政務處、地區管理委員會、大廈業主立案法團、互助委員會等類似的組織，由此基礎上發展出來，政府也藉「民政署計劃」逐步加強對新界地方行政的管理⁷。

1971年，港督麥理浩（Crawford Murray MacLehose）上任，同年8月發表了《市政局將來組織、工作及財政白皮書》。白皮書有兩點是值得注意的：一是政府給予市政局擁有財政自主權，藉此全面加強對社會服務的改善；二是對過去有關地方行政的討論作出否定性的總結，鼓勵市民可透過各類諮詢機構參與地方事務，無需一個權力龐大的「市議會」。隨後，各式各樣的諮詢委員會紛紛湧現，是香港政體中一個特色。1973年，麥建時顧問報告《政府組織：擴展服務的新結構》出籠，把現代管理理論應用於政府行政機構，強化中央行政能力和有效運用資源配合政策的實施，並於1974年成立廉政公署。其後，港英政府幾乎每年都有局部調整，而麥建時顧問報告所奠定的管理原則和組織基本架構更長期沿用。這是第二階段的香港政制發展（1968-1978），其特點是加強民眾溝通、積極改善民生，同時又加強政府中央權力，改善政府的行政效率，取得了相當穩定的政治環境，而經濟也得到了高速的發展。

1982年區議會的成立，代議政制正式提上了日程表，這是香港政制發展的一個轉捩點。1979年，當麥理浩訪京，得悉中國將於1997年恢復行使香港主權後，同年12月在觀塘設立地區管理委員會⁸，試行「地方行政」的管治模式。之後，港英政府陸續發表了《香港地方行政的模式》綠皮書、《香港地方行政白皮書》，透過民間討論形成共識，為日後的政制改革鋪路。1982年，《區議會條例》生效，並進行了首次區議會選舉。1983年，香港進行了首次市政局首次分區選舉。前後大約3年時間內，香港的地方行政改革基本上完成，形成了三層諮詢架構⁹。

1984年，港督尤德（Edward Youde）發表了《代議政制在香港的進一步發展》綠皮書（簡稱「代議政制綠皮書」），開始推行港英政府上層結構的改革，即立法局引入選舉制度，以及港督在立法局職權變化，立法局主席將由議員互選產生，取代港督出任立法局主席一職的傳統。《中英聯合聲明》草簽後，同年11月，發表了《代議政制在香港的進一步發展》白皮書（簡稱「代議政制白皮書」），正式落實綠皮書的建議。1985年立法局首次引入選舉機制，並在1991年進行了首屆立法局直選，不同的政黨也開始紛紛成立。這是第三階段的香港政制發展（1979-1997），也是香港政制變化最劇烈的階段，其特點就是把政府權力下放，讓立法機構演變成權力中心，培育有自治特色的地方政府。顯然，英國希望在97年撤離後，能與香港日後新政府建立良好關係，爭取未來政經利益，這就是一般所謂「非殖民地化」的政策。

1997年7月，香港回歸祖國，香港特別行政區政府成立，特區的行政長官由選舉委員會選舉產生。基本上，特區政府的政治制度沒有太大的改變，只是就1998年立法會選舉制度進行了修改，引入「比例代表制」(proportional representation system)¹⁰。「比例代表制」令計算得票方法變得複雜，政黨也較難預測選舉結果，這反映了香港在選舉制度方面趨向技術化。這是香港政發展另一個特色。特區政府成立後，在政制改革上較大動作的有兩個，其一是政府部門精簡化，把社會服務性質的政府部門盡量私有化，及公務員編制縮減，其二是將諮詢架構重組，把80年代的三層諮詢架構改為兩層，將市政局和區域市政局解散，另外則擴大區議會的職能¹¹。這是第四階段的香港政制發展(1998 - 現在)，其特點在於中央試圖集中職能，減低議會的影響力。由於選舉制度複雜化和社會服務部門私有化，政黨向政府爭取改善民生的議題將進一步減少，政黨生態環境可能發生變化，最後，可能形成“強政府、弱議會”的格局。

香港政制發展中的政經功能

在港英政府管治時期，香港經濟之能蓬勃發展，實有賴一個長期穩定的政治環境，令外資能不斷流入，而本地資金亦有出路和發展。能達到這種效果，港英政府在政制發展的策略上有幾點值得我們注意：

第一，政經微妙的佈局。基本上，香港奉行自由市場經濟，提出「積極不干預」的施政原則和經濟策略，這都有利於經濟發展。但如何保證自由市場不會出現“大亂子”，這才是問題的關鍵。事實上，港英政府的「積極不干預」是有條件的，就是港英政府成為自由市場中遊戲規則的制訂者。具體情況是港英政府壟斷了土地拍賣和發展權，間接操控香港的房地產業；培植英資財團在香港經濟中的主導地位，間接左右香港經濟環境¹²；並透過經濟政策和立法進行調控。

第二，即使有了政經的巧妙安排，又如何保證能提供一個穩定的政局讓這個政經佈局產生預期作用？政局出現不穩定大概可歸納為兩個情況，一是戰爭，某程度來說可視為外在因素，不是一方可以處理；另一是內亂，在某程度上來看，這是經濟發展和階級分化的矛盾和差距¹³所產生的結果，在這一點上港英政府的政制改革產生了有效的紓緩作用。在麥理浩年代，其政改方針主要集中在改善社會服務和加強民眾溝通，透過大力改良政府行政架構，從而有效地推行各項有關社會措施。小至清潔運動、大廈管理，大至公共房屋政策、「居者有其屋」計劃、九年免費教育、專上教育發展、建立社會保障網、民政署計劃等，均有助人民的生活得到改善，並能照顧若干弱勢社群。市民則可透過教育或參加不同的諮詢架構來解決問題，令社會產生了一個階級流動的機制，使激進的社會運動得不到廣泛支持，特別是中產階級和知識份子¹⁴，而政府也能及時掌握民情，施行相對有效的政策，從而把大部份政治不穩定的因素消弭。這是香港經濟發展中表現最好的時期，也是政治環境最平穩的年代。

第三，港英政府在政制發展的另一個重要部署是諮詢機制的區域化、多元化和分散化，如三層諮詢架構、各種不同類型的諮詢委員會、政務處、地區管理委員會、互助委員會、業主立案法團等等。有不少人批評這種政治制度架床疊屋，浪費公帑。但這種諮詢制度的設計對穩定政局有幾點好處：第一，它吸納不同階層的社會人士進入不同的諮詢架構，有助平衡各方的利益，提高港英政府管治的認受性（legitimacy）；第二，它可借各方不同利益的空間，藉口進行或否決一些富爭議性的政策，即俗語所謂的“借力打力”；第三，由於諮詢架構五花八門，容易引起衝突而產生互相制衡的作用，避免形成一股強大的社會勢力，這對港英政府的管治和社會的穩定性非常重要。第四，港英政府所設立的諮詢架構，大多數沒有執行政策的實權，即使較高層次的市政局和區域市政局，也沒有一個完全聽命的執行署，過去的兩個市政局均無權任免市政總署和區域市政總署任何職員，或查閱內部機密文件。在社會事務愈趨複雜的情況下，執行署職員長期專注有關工作，而大部份議員則只屬兼職，又沒有健全的研究部門提供資訊和智囊服務，很容易構成官方資訊壟斷（monopoly of official information），被政府主導了政策方向。

總括而言，港英政府的政制發展策略主要方向是在「安定民心」，並非發展「民主自治」政府，這個方向在 80 年代之前較為明顯。港英的主要管治技巧在於透過高效率的行政部門提供較為全面的社會服務，緩和因經濟發展而引致分配不均的負面影響。此外，港英政府亦設計了一套權力互相制衡的諮詢機制藉以疏導不滿的民情、掌握民眾情緒，令政策更能對症下藥。另加上一個有階級對流機制的社會結構，減少激進的社會運動產生。在這個佈局下，港英政府即使未有推行真正的民主制度，也能穩定其管治權力，再以積極的自由經濟政策吸引外資，從而發展成經濟蓬勃的現代化都會。

對特別行政區政府現行政制發展的看法

香港回歸後，有關政制的改革並不多。但特區政府現行的施政方針和關於諮詢機制的改革，有些地方值得我們留意。

在施政方針方面，最受注目的問題是透過「私有化」的計劃逐步進行社會服務的改革，如郵政、屋苑管理、醫療、社工、水務等，這與港英政府的政策方向明顯不同。日後，這類社會服務的質素若出現問題，特區政府也再難提供直接、快捷和有效的改善和跟進，將必引致民眾對政府的不滿。更關鍵的問題是，日後有關服務的價格在私營計劃下容易上升，可能成為“通脹的陷阱”，原因是“社會服務”多是日常生活的必需品，價格彈性很低。社會服務私有化計劃或許可以減輕了政府的財政負擔，但卻可能引致日後更多施政上的困難，到這時候政府的公信力便會出現危機，這或許是過去港英政府一直保持提供大量社會服務的原因。

在諮詢機制改革方面，特區政府大刀闊斧把兩個市政局解散，擴大區議會職能，這會減少了機制中互相制衡的作用，增加了特區政府的管治壓力。

最後，特區政府與過去的港英政府一樣，其管治權的認受性均有所不足，因此透過政績來建立管治威信，實屬有其必要。否則，管治威信必每況愈下，造成管理運作上的惡性循環。如果出現「管治危機」，則對政治穩定和經濟發展造成不利。

註釋：

- ¹ 文章發表時，作者為嶺南大學副校長兼香港商學研究所所長。
- ² 文章發表時，作者為嶺南大學香港商學研究所高級研究助理。
- ³ 「楊慕琦計劃」並非偶然產物。由 1941 年香港淪陷後，英國殖民地部門成立了一個「香港計劃小組」，研究和制訂戰後香港重建計劃，並於 1945 年提交了一份備忘錄，這備忘錄成了「楊慕琦計劃」一項重要的參考文件。
- ⁴ 「municipal」一詞是有「自治」的市政府意味。
- ⁵ 市政局的職責範圍只限於當時的市區（即香港島和九龍半島），而鄉議局（1926 年成立）及其 27 個鄉事委員會則就新界事務向港英政府提供諮詢意思。
- ⁶ 1952 年 7 月，港督葛量洪（Alexander Grantham）回英述職時，當時兩局非官守議員懇請葛量洪向英政府反映不要推行「楊慕琦計劃」有關的政制改革。
- ⁷ 1973 年港英政府機構改組，在新界民政署之上設立新界政務科，加強對新界民政的管理。
- ⁸ 地區管理委員會是以民政區委員會中的官守委員為基礎擴展而成。
- ⁹ 所謂「三層諮詢架構」，即第一層的行政、立法兩局，第二層的市政局和區域市政局（1986 年成立），和第三層的區議會。
- ¹⁰ 在 1991 年的立法局首次直選是採用「雙議席雙票制」，而在 1995 年選舉中則採用了「單議席單票制」，1998 年的第一屆特區政府立法會選舉則採用「比例代表制」的「最大餘額法」（Largest Remainder Method）中的「黑爾選舉限額」（Hare Quota）。參考網址 www.geocities.com。
- ¹¹ 參考《區域組織檢討》諮詢文件，1998 年 6 月。
- ¹² 在 70 - 80 年代，英財團在香港的銀行業、航運業、保險業和通信業有很大優勢。
- ¹³ 持這種看法的學者很多，如 Samuel P. Huntington、Karl W. Deutsch、T.G. McGee、Brigitte Berger、劉兆佳等。
- ¹⁴ 劉兆佳指這現象為「功利的家庭本位主義」（utilitarian familism）的政治文化。

參考文獻

香港發展策略研究所（1998），〈還政於民，確立基層民主：香港區域組織發展方向策略研究〉，載於《區域組織檢討公眾意見匯編—甲部：書面意見》，香港特區政府，1998 年 9 月。

香港政策研究所「政策關注組」（1998），《對《區域組織檢討諮詢文件》的研究分析和意見》，1998 年 7 月。載於 www.hkpri.org.hk。

香港特區政府（1998），《區域組織檢討諮詢文件》，1998 年 6 月。

香港特區政府（1998），《香港特區政府第一屆立法會選舉：一九九八年選舉特刊》。

劉曼容（1998），《港英政府政治制度論（1841 - 1985 年）》，香港（中國）：香港文教出版企業有限公司。

鄭宇碩（1989），〈香港政治的現代化〉，載於《香港政治與選舉》（鄭宇碩、雷競璇編），香港（中國）：牛津大學出版社，1995。35 - 63 頁。

基層關注政制聯委會（1987），《香港政制發展及民主概況資料冊》，1987年4月。

魯凡之（1984），〈評香港「代議政制白皮書」〉，載於《香港前途問題論文集》（中報編輯部編），香港（中國）：中報，1985。276-85頁。

張漢德、盧子健（1984），《政制改革、何去何從》，香港（中國）：金陵出版社。

《香港》年報，各期。

參考網頁

Political Information Web of Hong Kong (www.geocities.com)

Hong Kong Policy Research Institute Ltd (www.hkpri.org.hk)