

# 施政公義，社會公義，與香港政府的施政困局



香港理工大學應用社會科學系助理教授  
鍾劍華博士

## 當發展經濟作為一種托辭

一直以來，香港政府的施政都以尋求經濟發展為主要目標。這種觀念，可以說是已經深入人心。在這種狀態下，香港始終不能改變籠罩着整個社會的功利氣氛。不過，隨着社會結構的轉變，例如人口逐漸老化、經濟也再難以如七十年代般高速增长，社會上不同階層及組群的利益分化也漸趨嚴重。香港只追求經濟增長，或把經濟發展凌駕所有其他政策目標的考慮，顯然已經不合時宜了。

而且，從社會發展的角度來看，當社會還是處於普遍貧困的早期發展階段時，人心都會以改善生活為首要目標，顧不得分配是否公允，也不會追求一些其他公共生活領域的價值。但隨着整體經濟水平提升，一些以前可以妥協的標準變得越來越重要，例如環境保護、均衡發展、合理分配等等。如果社會出現了較嚴重的問題，譬如嚴重的貧富懸殊、族群間的嚴重對立等等，政府就應該重新思考其施政目標，甚或可能重新排列各個施政目標的優先次序，應對不同時代及不同社會發展階段的訴求。

不斷強調「政府的首要任務是發展經濟、改善民生」，似乎已經成為特區政府的指定動作。首先，長期形成的施政思維框框難以打破；其次，這個說法亦可用來否定政府的施政及政策制定過程需要進一步開放，成為否定政制要走向進一步民主的托辭。不能否認的是，這種說法確切反映香港最有政治話語權的工商界及一些專業精英的心態。

## 發展經濟也要強調政府的社會功能

事實上，就算以經濟掛帥，經濟學界也不單是強調追求增長，「GDP神話」早已不斷被質疑。全球化進程中過度強調經濟增長、競爭，造成嚴重的南北差異、東西差異、及不同國家內部的階級分化。國際資金的流竄嚴重衝擊了不少國家的國民產業及本土經濟結構，進一步加劇國與國之間的差距及兩極化，也令不少國家的內部貧富懸殊愈趨嚴重。幾年前，帶有強烈干預主義色彩的美籍經濟學家克魯明(Paul Krugman)獲頒授諾貝爾經濟學獎，說明了後凱恩斯主義的一些理念，再一次獲得重視。這也是對幾十年來所謂「經濟全球化」的一種反思。

如果只看經濟政策，一般來說政策目標可以分為幾方面。首先是耳熟能詳的「經濟增長」。其次是要追求貿易平衡，以保證有限的經濟及社會資源不致嚴重長期流失。其三，是要透過經濟發展，保障充分就業，讓有工作能力的人能夠參與經濟活動，得到收入，照顧家庭的其他成員。其四，是要保持價格在一定水平內的穩定，即要防止通脹水平過高，防止失控的通脹對人民生計的穩定性造成衝擊。

除了這四點外，經濟政策目標也不能不說分配。政府的操作不能離開稅收，而收了稅，便要提供服務。有甚麼事政府一定要做？誰可以得到更多？誰要付出更大？這些都是分配問題。除了是經濟考慮外，當然也不能脫離所謂規範性(Normative)的考慮了。這些規範性的考慮往往超越了純粹追求經濟增長的套路。

保持經濟增長固然重要，但以往那種不惜代價去追求經濟增長的時代已經過去。今天，更多人重視的是如何在維持適度增長的同時，可以兼顧其他社會發展目標。有不少人甚至認為，當經濟發展到了某個水平，增長已經不再是最重要的考慮，甚或應該作出某種程度上的妥協，讓社會可以有機會重拾一些因為經濟功利主義而被淡忘了的社會價值。

這一個說法並不新鮮，自由經濟理論的鼻祖阿當史密斯 (Adam Smith) 也十分重視。今天很多人擁抱自由經濟理論，把市場奉為神明，強調「小政府」要順應無形之手(invisible hand)的定位。可是，史密斯本人也十分強調經濟發展不能脫離公義與慈惠的考慮。終其一生，他有兩本主要著作：一本是幾乎人人皆知，被迷信自由經濟人士奉為經濟理論聖經的《國富論》(Wealth of Nations)。但我們也不應忽略他另一重要著作——《道德情操論》(The Theory of Moral Sentiments)，書中闡述了正義、仁慈、克己及互濟等社會道德規範概念。有人認為，這本書對西方世界的影響更為深遠，對促進人類福利提出了不少見解。

要評價政府的施政是否符合「公義」這個規範性的目標，首先要全面理解政府的施政作用。在社會生活中，每人都要放棄部份個人自由及在某些範圍內的自主，從而與其他人建立一個共同生活的基礎。因此，政府經人民某種形式的授權後(例如是選舉)被賦予公權力(authority)去管治社會。

### 政府的公權力與施政公義

這種公權力可以賦權政府在幾方面的主要工作。首先是作為公證人。透過制定法律及執法，保證社群的行為不會干犯其他人的權利和自由。其次，政府是要組織人力與其他資源，並代表社群向外交涉，以保護社群內的成員。其三，是透過組織或促進經濟活動，加上資源的調配，達到上述提及的經濟政策目標。

簡單來說，經濟學的基本邏輯就是用最少的資源，生產最多的東西或產值，得到最大程度的滿足。但經濟活動本身包含了多層的意義，生產是經濟發展的手段，生產之後的分配才能令經濟體系裏的每一個體都能夠得到滿足，這才是經濟發展之目的。

除了上述三項之外，政府的存在其實亦代表了公共道德及一個社群的共同價值。政府有責任透過其施政，處理一些取得社會共識的問題，推動社群追求共享價值，達致共同生活的理想。這可能就是推動體現阿當史密斯在《道德情操論》中所說的那些標準了。但經過了數百年，這是標準可能也在變，但其精神卻始終如一。

政府不應該只看到社會經濟發展功利的一面，其施政也應兼顧社群內的不同價值及不同訴求，讓不同個體都可以透過經濟及社會發展得到滿足。社會上每一個人的具體情況都有差異，每一個人的訴求也有不同。因此，政府的施政除了要實現上述談及的經濟目標，以及透過行使公權力來保障每一個人能夠公平而合理地分享包括經濟成果在內的資源外，也要理順人與人、人與社會之間的差異，讓每一人都有空間追求個人發展，從而實現其個人的價值與理想。

這一些考慮既涉及經濟與社會資源的發展、利用及分配；也關係到政治權利的保障、個人自由與權利的保障；也要考慮公共生活中的機會及責任攤分；最終又要以個人的滿足、選擇、取捨、追求及發展為念，要為不同的社羣及每一人提供機會與空間。

所謂「社會公義」便是要在合法、公正、公平、合理的情況下，讓上述的幾個考慮都能夠在社群生活中有效地體現出來。要為每一個獨立的政策範圍，設定具體可操作而又可以量度的公義標準，肯定是十分困難的。因此，最起碼應該嘗試做的，是先讓行使公權力的政府在體制上得到人民認受與賦權，確立它的公義角色 (System Justice)。

而政府作為社群的代表，同時是公權力的行使者，在施政上令社會公義得以實現，有著不能推卸的責任。政府的施政也必須符合公義的原則，施政大綱除了在選舉及爭取授權過程當中得到人民認受外，當遇上有重大爭議的政策議題時，需在決策過程中推動最大可能的諮詢與協商，令持有不同公義觀點的持份者，可以用合法合理的渠道表達其訴求及意見。這一種協商公義 (Deliberative Justice) 於不同類型社會也不能或缺。

一旦政府作出了決策，於施政過程中也應該堅守法律、政策、慣例及傳統，只要是涵蓋這些元素而又未被推翻的程序和準則，除非有足以說服公眾接受的理由和考慮，政府都應該盡量依循這種程序公義 (Procedural Justice)。除此之外，政府的施政也必須充分考慮公民權利、人身自由、個人權益、少數的特殊需要等等形而上的道德公義元素 (Moral Justice)。

### 香港政府的不義屬性

政府可以行使公權力，更要透過其施政以保證達到最大可能的社會公義。具體的公義標準可以因時而調整發展，但始終都是政府存在的關鍵。

香港社會過去經歷過殖民管治。很多曾經成為過殖民地的地方，因為自然資源比較豐富，殖民地的歷史便成了一頁頁關於資源掠奪與剝削的過去。這差不多是殖民主義必然會出現的後果。然而，香港情況比較獨特，由於天然資源匱乏，

商業考慮才是香港成為殖民地的主要原因之一。因此，香港長期以來都擺脫不了其經濟及功利主義掛帥的社會取向。殖民地政府無需特別強調社會公義，在社會經歷經濟發展的初始階段時，體現施政公義不是在那發展階段的主要工作。直至60年代後期之後，殖民地政府雖然改變了施政策略，也只是提出幾個主要的施政原則，包括「為最不能自助者提供支援」，及後亦提出了要「讓一般市民有機會分享經濟發展的成果」。

這些施政策略體現在具體政策上便成為了基本的勞工法例保障、為基層市民提供廉價的公共房屋、基本醫療服務、免費基礎教育，也包括各種各樣的社會福利服務及措施。

這些工作在60年代至80年代後期，可說是符合香港社會及經濟發展的需要，也滿足了公民意識漸漸萌芽的民眾訴求。不過，雖然這些服務動用的資源龐大，但距離落實施政公義仍然甚遠。以諮詢取代公平政治參與的不開放政治制度，一時之間也不至於成為太大的問題，政府也能夠把專業精英及一些社區領袖的看法帶進政策制定的過程中。不過，隨着社會結構變得複雜，人民的訴求變得多元，社會問題的性質與社會需要又變得多樣，單靠諮詢不能達致公平商議的公義原則，得出來的政策結果也未能符合程序公義的要求。政府決策及施政的正當性慢慢受到質疑。隨着社會變得多元，這一種決策及施政模式，除了難以滿足公眾的政治訴求之外，也容易出現偏差，令施政公義難以有效彰顯。不同的界別或群體的利益難以在制度中及決策過程中擺平。因此，受殖民地政治制約了的體制，便不斷受到挑戰。

1997年香港回歸，其實是一個大好機會讓這個落伍的、帶有不義屬性的政治制度進行一個提升與更新，達致所謂「轉型正義」的社會更新效果。如果可以擺脫殖民地體制的桎梏，在港人治港的框架之下，香港是有機會發展出一套合理公平的施政體制。如果，先在制度確立政治上的公義，亦有機會在施政過程中扭轉以往制度上的不公義元素。這些不義元素，包括過度重視商業利益、經濟發展掛帥、迷信精英主義、過度依賴技術官僚、矮化公民社會，以及否定公平的市民參與等等。這些都是在殖民地時代後期，制約著香港社會發展的主要問題。

可惜，在特區成立初期，因為國內那一套威權體制對政治發展抱有不切實際的戒心，特區的管治領導班子以至制度設計，都在延續商人治港、精英治港及官僚治港的舊格局。中央政府以至特區政府仍然只着眼於追求經濟發展，以為可以抵銷市民對政治發展的訴求。直到今天，雖然香港已經回歸接近20年了，政治體制實際上只是一直延續殖民地的原有模式。可是，人民的意識及公民社會已經舉步向前，再加上有「一國兩制、港人治港」這個承諾作基礎，制度的停滯不前，與公民期望及社會發展的差距不斷擴大、拉闊，社會矛盾也因而逐漸加深。

到了今天，香港特區政府及內圈的管治精英，似乎仍然認為追求財富增長是唯一且牢不可破的觀念，因而仍然經常高舉這些老掉牙的說法，意圖以此作為宰制香港人觀念的意識圖騰。因此，政府仍然不時強調，不重視再分配的低稅率及簡單稅制，繼續推崇商業精英及專業成功人士對社會的貢獻，在制度設計上賦予他們比別人更大的政治話語權，令他們在社會整體的得益分配上，得到比其他人高出很多的好處。

若從普羅大眾的角度出發，除了在政治制度上的參與權及話語權不平等外，社會經濟發展的結果與上述提及的發展——吻合——在全球化強調競爭的經濟體制下，社會迅速分化；階級及族群的利益進一步分歧；收入、財富及機會的分配比以前更不平均。一般小市民在日常生活中，很容易可以感受到社會上的種種不公不義。對於這些不公不義的處境，市民卻苦無門路提出申訴，要推動制度改變，則難如緣木求魚。

### 香港政府施政面對的兩個惡性循環

這一種處境形成了兩個惡性循環。首先，現實處境的種種不義與不公沒有渠道或政策改善處理，令市民更容易警覺到根本原因在於政治制度的不公。政治制度缺乏開放性，又未能合乎市民期望，令政府施政判斷往往未能針對市民的真正訴求。其實，當今社會資訊渠道多元、開放而且透明，可是政府不是由一個公平合理的選舉制度產生，未能透過這個過程被賦予政治認受性，政府即使清楚掌握不同社群的各項政策訴求，也沒有一個合理的政治決策平台來擺平這些訴求。每一個人、每一個社群，都可以大條道理，對決策的結果表示不服氣，認為是制度不公使然。

這個困局便形成了特區政府在施政上面對的第二個惡性循環。政府就算有決心處理好某個社會問題，提出了解決方案，但任何決策除了要考慮分配利益外，也需考慮到代價的分配。分配過程的公允性便很容易受到利益持份者的質疑。而且，就算有一些政策改革長遠而言是可取的，也難免會觸動既有秩序及損害了部份人士的短期利益。政府如果沒有充分的民意授權及政治權威，這些政策無論有多可取，有時都難以上馬。政府要處理管治問題，但由於難以取得「共識」，制度又沒有賦予政府正當性去抵觸「少數人的共識」或少數人利益的政治基礎，政府的施政往往舉步維艱。因此，就算政府有心體現更大程度的社會公義及施政公義，又或某一個政策方案真的帶有這種意圖和潛在效果，政策方案仍然難以落實，不義處境只會繼續維持。政府由於無法打破現有的不義，因而也會被指責為施政不義。若下屆政府提出任何改革方案，將進一步受到更大更強烈的質疑和挑戰。

這兩個惡性循環表現出來的情況，清楚顯現在行將任滿的現屆政府身上。過去五年的施政，無論是要開拓新發展區以建屋安民，到小如巴士路線改劃，都是在這兩個惡性循環中不斷打轉。

因此，今天香港社會的施政公義問題，在概念上主要分為兩方面。

首先，因為制度設計已經向某些利益群體傾斜，所以一些主要的社會民生以至分配議題都難以得到政策的足夠重視。造成的結果，是施政上的分配公義長期得不到合理的處理及正視。

其次，是制度設計缺乏公義，因而造成政策制定以致決策基礎都顯得不公義。當市民都抱持這一種意識，並且長期揮之不去、或主導了對政府的認知的情況下，政府的施政及決策過程只能繼續向商業利益傾斜，只能倚靠一群已逐漸失去政治公

信力的內圈政治人物。到了今天，這一種施政體制上的不公義已經成為香港政治爭拗的死結。

### 香港面對的施政公義議題

七、八十年代定下來的施政基礎及原則，到今天大致維持不變。政府的施政，仍然是以經濟發展及工商階層利益為優先；仍然只能以小圈子選舉選出政府領導人；仍然依賴舊的一套諮詢政治體制為政府的決策賦予認受性。但這種方式已經失去了六、七十年代的神奇功能。而政府的委任網不但沒有擴闊，還有不斷收窄的跡象，進一步削弱這種政治操作方式的政治能量。加上「AO神話」逐漸被打破，立法會與政府因制度使然而產生的裂痕與對立，也只會不斷加深。單看這個體制，已經可以評估到政府的施政難以與人為善。就算有意把問題處理好，也不足以討好不同界別，也難以平衡各方的利益。

另一方面，社會情況已經有了很大的轉變，包括日益擴大的貧富懸殊，長期處於高水平的貧窮率，人口老化嚴重，代際矛盾激化、發展步伐減慢、機會分配也越見不平等。

特別是年輕一代，面對香港的經濟發展已經不再在高速增長的起飛階段，經濟空間的膨脹受到局限，較有利的社會及經濟崗位已經被中生代佔據。年輕一代的上流機會減少、發展空間狹窄、發展任務難以成就。不論是升學就業、穩定的事業發展、置業安居、成家立室、生兒育女，每一個成長任務都必得費盡移山心力。加上政治上缺乏話語權，部分人深感制度的不公，形成了強力的自保思維及排他心態，政治取態上也走向激進化，增加了政府施政的困難，也逐漸形成了一種值得特別關注的世代矛盾意識。

如果這些矛盾不能合理地處理，只會令整個體制的不公進一步受到挑戰。反過來說，體制上的不公平，也令政府的施政難以說服公眾，更難跳出原有的框框，令整個制度的公信力持續受到質疑。可以這樣說，香港現行制度顯然是難以實踐公義的。制度造成的結構性局限，也難向人民證明它的施政的出發點是出於公義。因為施政被視為無法實踐社會公義，政府便很難有效駕馭當下的政治環境，也難以有效施政。其處境就如處於一個追逐自己尾巴的循環中，始終走不出原來的困局及怪圈。

### 結論：對新一屆政府的盼望

政府即將換屆，各界當然可以逐一檢視各個政策項目的表現，也可以檢討現屆政府在多大程度上，符合施政公義的要求和標準。各界也可以趁這個機會向新一屆政府及新特首提出各種政策主張和訴求。

最後，筆者希望政府能以謹慎小心的態度，正視及處理種種已經浮現的施政問題。可是，歸根結底，這個制度本身已經嚴重削弱政府的施政能力，更未能賦予這個政府行使公權力的道德理據，未來五年的施政仍然困難重重。筆者只能希望政府的施政公義能夠有所提升，有所改善，在最大程度上得以堅守原來底線，也希望社會公義不會與香港社會越行越遠。