

1

這份工做好了嗎？ 評價曾蔭權政府的表現

鄭宇碩

香港城市大學政治科學講座教授

為甚麼選擇曾蔭權？

當董建華組織特區第一屆政府時，城中政治耳語流傳董不願意任用曾蔭權、黎慶寧和林煥光三人，不過中央領導層考慮到穩定大局的需要，勸喻董建華接納原先港英政府全套班子。對曾蔭權不滿的傳統親中陣營人士在曾接任特首時仍不忘指出，彭定康港督離任之際，循例推薦陳方安生及曾蔭權封爵，前者辭謝而後者接受，顯示前者對日後更上一層樓還有憧憬。¹

1999年，政務司陳方安生任滿要退休，傳統親中陣營不少人士彈冠相慶，政圈中人以為孫明揚會接任政務司，不過據傳中央負責港澳事務的領導人對董建華駕馭大局能力信心不足，特意挽留陳方安生扶助董建華。但是這項安排效果欠佳，董陳不和的消息傳遍香港社會；中央領導人公開要求陳方安生「更好地」支持董建華的工作更成為這小道消息的最佳註腳。到2001年陳方安生退休，曾蔭權得到中央和董建華的支持接任。

1. 1995年7月港府布政司陳方安生曾秘密訪問北京。

面對「廿三條立法」的挑戰，中央領導層力挺董建華，²然而危機過後，董的表現仍然不濟，結果2005年3月被迫以「腳痛」為由請辭，由曾蔭權接任。不過全國人大常委認為接掌董建華餘下的任期是曾的第一任，只能再連任一屆，故此曾蔭權執掌香港政權的年期只有7年，不是12年。

曾蔭權在2007年競選連任的口號是「我會做好呢份工」，論者認為這恰切地反映曾的心態。既然以做工的心態出任特首，自然唯上命是從，不能寄望有甚麼抱負、承擔，為香港市民謀幸福，爭權利。

曾蔭權頗有「打工仔」的忠誠。服務港英政府時，對傳統親中陣營人士毫不客氣，以致他們對曾的印象一直不好，但這種忠誠為他贏得財政司的高位。到董建華任內，雖然起初董建華打算排除他，但他之後取得董的信任，以致他能接替陳方安生出任政務司。

據傳國務院港澳辦主任廖暉是曾蔭權最重要的支持者，雖然香港傳統親中人士對曾沒有好感，但顯然特區政府成立後，曾成功地贏得中央大員的信任。至此，不能不佩服曾「做好呢份工」，贏得上司信任的本領；同時也看到中央官員對特區政府人事安排的龐大影響力。

中央領導層在80年代的過渡時期，原本打算與港英政府共同培養特區政府的治港人才。不過「天安門事件」後，彭定康抵港接任港督，推動政改；中方震怒，決定「另起爐灶」，與港英政府的合作告吹。³雙方合作培養治港人才最初是以高層公務員為主；後來與彭定康政府翻臉，當然不能接受彭定康提拔的港英官員，「另起爐灶」的目標轉移到商界領袖，結果看中董建華。董建華的不濟，使中央選擇的目標重返公務員隊伍，因為中央重視高層公務員管治的經驗和能力，曾蔭權遂得以脫穎而出。

2. 參閱Joseph Y. S. Cheng, "Introduction: Causes and Implications of the July 1 Protest Rally in Hong Kong," in *The July 1 Protest Rally: Interpreting a Historic Event*, ed. Joseph Y. S. Cheng (Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2005).

3. 參閱盧子健，〈由直通車到另起爐灶〉，《九七過渡：香港的挑戰》，鄭宇碩、盧兆興編（香港：中文大學出版社，1997年），頁37-46。

圖1.1 曾蔭權2007年競選連任時的口號是「我會做好呢份工」，有論者認為這反映了曾蔭權以做工的心態出任特首。



曾蔭權的管治哲學

曾蔭權接任特首時，香港經濟已經從SARS肆虐時的谷底回升，因而他沒有甚麼「救市」的壓力。到2004年年底，本港失業率從前一年8.6%的高峰逐步回落至6.7%，當時就業人數達到330萬人的歷史高位。嚴重影響中產階層的「負資產」個案亦自高峰期的超過10萬戶下降至2009年9月的2.5萬戶，反映房地產價格的回升。⁴

曾蔭權的施政理念可見諸他的第一份施政報告。⁵他表示「特區政府的當前要務，是提升管治能力、創建和諧社會和全方位發展經濟」。在2003、2004年多次數十萬人的大規模示威遊行和「廿三條立法」擱置後，曾蔭權強調「特別留意貫徹法治的原則」：「會以民為本施政，力求貼近民意，符合民情」。

就具體提升管治能力，曾蔭權沒有很多板斧。雖然提出要「協助各局及部門減省人手和促進效率」，但又說「要研究開設新的非公務員職位（如局長助理）的可行性，藉此探討現行政治委任制度的進一步發展」。

曾蔭權過去較為出色的表現是期望管理，他申明「最重要的不是措施的多寡，而是有多少措施可以成功實行」。他的施政重點清楚是「全方位發展經濟」，奉行「大市場、小政府」的原則，實行「市場主導、政府促進」的方針。儘管曾蔭權在財政司任內大力支持數碼港、迪士尼樂園等計劃，其後在政務司任內也積極推動西九文化區的大計，但他似乎想避免董建華曾在經濟領域大有作為的形象。

董建華執政初期，以陳方安生為首的公務員隊伍，並不熱衷與內地加強經濟合作，廣東當局尤其不滿。到曾蔭權接任，香港大眾已充分明白加強與

4. 參閱董建華在2005年1月12日發表的最後一份施政報告：《合力發展經濟，共建和諧社會》；內容及評論見翌日本港各大報章。

5. 參閱曾蔭權在2005年10月12日發表的第一份施政報告：《強政勵治，福為民開》；內容及評論見翌日本港各大報章。

內地經濟合作的重要性。《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》自是中國領導層的大禮，旨在促進香港經濟發展，消弭市民的不滿，維持社會穩定。

曾蔭權政府的其中一項新猷，就是在政制事務局內設立內地事務聯絡辦公室，協調香港與內地的地區合作事宜，並統籌駐北京辦事處和駐粵經濟貿易辦事處與內地有關當局的聯絡工作。2006年內地「十一五」經濟規劃公佈，首次提到香港，曾隨即在當年9月組織峰會作為一個討論平台，讓香港能充分利用內地商機來推動發展。其後廣東省倡議「九加二」（南方九省加港澳）的泛珠江三角洲經濟合作計劃，香港也積極響應。

當然，內地的五年規劃公佈後才討論怎樣去配合，早失先機。就內地的「十二五」規劃，曾蔭權政府儘早學習內地其他各省政府，努力向中央政府進行游說工作，爭取對香港有利的政策，特別是人民幣業務方面。中央領導層為了維持香港的政治穩定，在經濟政策層面對香港多有照顧。問題是香港作為一個發達的經濟體，不但對內地經濟現代化的貢獻日趨減少，近年還要向中央政府伸手爭取種種優惠，實在是一種倒退。香港市民在內地或在外國與內地同胞討論香港問題時，對方經常會提到要多照顧香港，香港市民聽到難免感到慚愧。

雖然當年曾蔭權政府相當積極與廣東合作，但好時機已過，今天廣東銳意吸引跨國大企業的投資，藉此引進高新技術，先進管理以及開拓海外市場。雖然不會不歡迎來自香港的投資，不過其重要性已大為遜色，廣東當局表示它不缺投資資金。

廣東不少領導人認為特區政府「前倨後恭」，回歸之初，廣東主動爭取香港的合作，但後者反應冷淡，現在競爭力下降才轉頭找廣東合作，對方自然熱情不高。至於泛珠三角的經濟合作，其他省份有不同的盤算，反應不算積極，會議開了不少，進展卻不大。

財經界看特區政府的施政理念，最重要的是政府干預的程度。保守的財經界人士服膺「供應學派」的信條，認為政府只要提供優良的營商環境，培育人才，保證基建能配合發展需求就夠了；他們反對政府選擇性地支持特定的優勢產業。

在2009年的施政報告中，曾蔭權重點地討論支持六項優勢產業的發展。⁶ 特區政府提出的政策扶持，的確是打破慣例，開創先河，對今後政府的經濟政策，有甚麼重大影響，尚待觀察；但特區政府手上並沒有有力的機制去支援優勢產業的發展，有關企業批評政府缺乏配套措施，市民亦認為政府「得個講字」。

反觀日本與其他亞洲三小龍政府，對推動戰略性產業的發展有龐大的資源作支援，故能得心應手。⁷ 它們對內地的銀行、金融系統，有很大的影響力，足以引導優惠信貸流向戰略產業；它們也有國營企業或數額可觀的投資基金，可以直接參與戰略產業的發展。

即使從管治哲學的角度而言，市民雖同意特區政府引導優勢產業發展，曾蔭權政府卻予人考慮粗疏，好大喜功的印象。首先談好大喜功，政府一下子推動六項優勢產業，實在力不從心，缺乏規模經濟的效應。例如教育產業，特首只能預留兩幅市區土地，提供約4,000個學額，大專學界絕大多數的意見認為這是九牛一毛，不足以推動教育產業作為一個服務輸出產業。

內地不少城市，海外的大都會如杜拜等均有大學城計劃，以推動教育產業，但它們均投入相當的資源。香港與其六項優勢產業同時並舉，不如分階段每期重點發展一兩項產業；以新加坡為例，它重點發展生物科技產業，集中資源，效果也明顯。

至於考慮粗疏，是指政策研究資源不足，與其他「亞洲三小龍」相比，政府內外均沒有稍具規模

6. 參閱曾蔭權在2009年10月14日發表的施政報告：《羣策創新天》；內容及評論見翌日本港各大報章。

7. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, California Stanford University Press, 1982).

的政策研究智庫。在全球化經濟的激烈競爭下，要發展一項戰略產業，一定要有精密的研究。曾蔭權政府提出要發展六項優勢產業，尚未經歷過這樣的研究論證階段，惹來搬字過紙之譏。

要推動優勢產業，一定要考慮本港產業結構的轉型，不然本地各大財團的焦點，依然會在基建項目與房地產上。過去十多二十年，一直有談論如何利用本港的資金，與海外網絡及內地合作推動高科技產業的發展，結果至今未見任何大規模的成果。其實，現階段大型國企不缺資金，中央和各級地方政府亦有一套「走出去」的戰略，香港的優勢已沒有太大的用武之地。⁸

到了2010年的施政報告，談六項優勢產業只有短短一段，曾蔭權表示「我們今後仍會不斷關注六項優勢產業的發展」，⁹雷聲大，雨點小，反對干預經濟的工商界人士大可放心了，因為至此曾蔭權的任期已不足兩年。

2010年夏天，由於貧富越趨懸殊，媒體提出「仇富心態」的討論，因此有富商建議動用政府的財政儲備去扶貧。曾蔭權政府未有回應，這是意料中事。香港政府的財政儲備是政府與市民的驕傲，與美國和日本不同，香港政府不但沒有欠債，而且尚有豐厚的財政儲備。

不過，香港的財政儲備應該維持於甚麼水平？除了積穀防饑，應付各類金融危機衝擊之外，財政儲備還可以有甚麼用途呢？2002年3月6日，當時的財政司梁錦松在提交財政預算案時表示，港府的財政儲備應該足夠應付一年的政府開支。¹⁰

到了曾蔭權特首任內的2007至2008財政年度初期，港府的財政儲備已足夠應付19個月的政府開支。而當時的財政司唐英年在2007年2月28日的財政預算案中聲稱，特區政府的財政儲備應該維持於本地生產總值的30%–50%的水平，即足夠應付年

8. 參閱清華大學國際關係學系和清華大學經濟外交研究中心編，《中國經濟外交2008》（北京：中國經濟出版社，2008年）。

9. 參閱曾蔭權在2010年10月13日發表的施政報告：《民心我心，同舟共濟，繁榮共享》；內容及評論見翌日本港各大報章。

10. 見2002年3月7日本港各大報章。

半到兩年的政府開支。唐英年進一步表示，為了應付人口老化的負擔，政府到2030年應該尚有額外18個月政府開支的儲備。¹¹

當歐元區成立時，歐盟當局認為整個歐元區各國國債不應超越其內地生產總值的60%，歐盟當局認為這是一個可持續而安全的水平。以此推算，如果香港政府可以舉債至本地生產總值60%的水平，加上香港政府超越3,000億港元的財政儲備，香港政府可以發行債券並動用1.2萬億港元左右的鉅款。¹²

特區政府當然不會這樣做，社會上亦沒有這樣的要求。但是如果市民要求政府協助提供合理的退休保障和醫療保險時，特區政府具有上述的財政能力。

事實上，2008年當政府坐擁1,000億港元的預算盈餘時，財政司曾俊華就決定劃撥500億港元作為日後設立港府倡導的醫療保險計劃之用，即財政儲備是可以用來支持全民的社會保障之用。¹³

不過，曾蔭權任內未見政府有任何有關財政儲備的重要討論，為甚麼財政司唐英年所提的是一個合理水平，這個水平是怎樣推算而來的？如果能把一半預算盈餘撥充將來醫療保險之用，以後的預算盈餘是不是也可以劃撥呢？每年財政儲備所賺取的回報，是不是可以視為政府的財政收入用作支付政府的開支呢？政府與市民均不會反對「藏富於民」，但應怎樣具體實踐這原則呢？

11. 見2007年3月1日本港各大報章。

12. 參閱Tony Latter, *Hands On or Hands Off? The Nature and Process of Economic Policy in Hong Kong*. (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2007), 51-52.

13. 見2008年2月28日本港各大報章。

貧富差距與和諧社會

早在2001年，香港的堅尼系數已高達0.25，估計現在的水平會更高；基本上超越0.4已經值得

注意，而香港的水平與南美洲國家相若。根據本港立法會的一份資料，日本1993年的堅尼系數是0.249；台灣2000年是0.326；南韓1998年是0.316；而新加坡1998年是0.425。¹⁴

2010年9月香港大學民意研究計劃的一項民調，發現市民對政府在「改善民生」這項表現，滿意率跌至23%，是曾蔭權上任以來的低位。¹⁵當時港府正在宣傳經濟已經復蘇，估計當年經濟增長率會達5-6%。

同月樂施會發表的本港貧窮報告顯示，在職貧窮家庭持續增加，由五年多前的17.26萬戶增加至19.25萬戶，增幅達12%。報告亦顯示，20%最底層家庭的收入於過去五年半沒有增長；全港最貧窮的10%及20%的家庭每月收入中位數，分別是3,000元和6,000元。

相對而言，最富裕的10%家庭每月收入中位數，卻增加了16%至8.09萬元，是最貧窮的10%家庭的27倍，反映香港的貧富差距在這五年半不斷惡化。¹⁶

同年10月，社會服務聯會發表一項研究報告，指上半年度本港「貧窮家庭」人口達126萬，佔全港人口18.1%，數字為歷來最高。這項研究顯示上半年高收入住戶群組的每月收入中位數，從上一年的3.1萬元水平上升至3.295萬元；但低收入住戶群組的月入中位數則維持在9,000元水平不變，使貧富差距從過去四年平穩維持於3.4倍水平，在2010年上半年突然急升至3.7倍，反映貧富懸殊問題在經濟復蘇的情況下更加惡化。¹⁷

根據港府統計處的資料，2009年9月至11月與前一年同期相比，月入2.5萬元或以上的住戶數

14. 資料見Legislative Council Factsheet FS07/04-05, compiled by the Research and Library Services Division of the Legislative Council Secretariat.

15. 《明報》，2010年9月29日。

16. 同上，2010年9月20日。「在職貧窮家庭」是指家中最少有一名就業人士的住戶，而其每月收入低於全港相同人數住戶的每月收入中位數一半。

17. 同上，2010年10月4日。「貧窮家庭」的定義為收入少於或等於全港住戶收入中位數的一半，如一人家庭月入3,275元，二人家庭月入7,100元，三人家庭月入1萬元，四人家庭月入1.2萬元。

目減少；而1萬元以下組別的家庭數目卻全線增加，增幅由2.4%至9.7%不等。¹⁸

2009年8月，中文大學生活質素研究中心公佈的數據反映，香港人前一年的整體生活質素回落至接近2003年SARS肆虐時的水平，較2007年下跌3.5%，其中市民對經濟的評價和供樓能力跌幅最大，分別下降30%和33%，對政府表現的滿意度也下跌29%。¹⁹

香港市民大體上是「經濟掛帥」，相當一部分市民生活水平下降，對特首曾蔭權和特區政府的表現評價自然不高，而且呈現每況愈下的趨勢。在回歸以前，香港市民對港英政府整體評價相當不錯，比對英國政府和中央人民政府的評價高出不少，而對英國政府的評價又比對中央政府高出一些。回歸後，形勢逐漸倒轉過來，近年市民對中央政府的信任度比對特區政府的滿意度明顯為高（見表1.1）。

香港貧富差距懸殊，令人難以滿意，雖自70年代初開始，總督麥理浩就房屋和教育政策作出重要的承擔，大幅改善基層市民的生活質素，但香港政府和市民均沒有計劃推動一個「福利社會」的社會模式。最重要的是，在1997、98年的亞太金融危機以前，香港市民認為香港是一個充滿機會的地方，只要肯拼搏，不愁沒有機會。即使本身教育水平低，工作欠缺前景，但總希望子女成才，跨代脫貧也只是最近數年才開始討論。

在全球化的大勢下，香港必須轉型成為知識型經濟，而低教育、低技術水平的勞動力競爭力日漸下降，工資的差距更為拉開。由於本港經濟與內地經濟日趨整合，勞動力密集的製造業早已北移，勞動力密集的服務業隨之；內地的新移民大量提供了低教育、低技術水平的勞動力，形成上述「在職貧窮家庭」人口增加、經濟復蘇收入卻沒有增加等現象。

18. 《明報》，2010年1月20日。

19. 《明報》，2009年8月14日。

表1.1 根據民意調查反映香港市民對特首曾蔭權、特區政府和中央人民政府的評價
2005-2010（半年平均數）

民調日期	對特首曾蔭權的評價（甲）	對特區政府的滿意度（乙）		對中央政府的信任度（丙）	
	支持率	非常滿意/ 滿意	非常不滿意/ 不滿意	非常信任/ 信任	非常不信任/ 不信任
2010年7-12月	53.10%	31.30%	35.30%	41.70%	22.10%
2010年1-6月	51.40%	29%	38.70%	43.70%	30.40%
2009年7-12月	52.90%	31.70%	32%	47.90%	16%
2009年1-6月	53.90%	28%	31.20%	52.60%	15.40%
2008年7-12月	53.20%	27%	30%	53.10%	14.40%
2008年1-6月	63.50%	47.60%	31.20%	54.90%	13.40%
2007年7-12月	64.90%	51.60%	29.60%	54.40%	15.60%
2007年1-6月	66.10%	49.40%	14.10%	49.90%	15.50%
2006年7-12月	62.90%	42%	15.10%	44.60%	19.70%
2006年1-6月	67.30%	51.50%	10.90%	48.50%	18.70%
2005年7-12月	67.40%	49.20%	12.60%	46.80%	24.40%
2005年1-6月	68%	29.10%	28.80%	43.20%	24.70%

註釋：

1. 甲項問題——整體而言，你是否支持曾蔭權？其他選擇為一半一半和唔知道/好難講；這些選項並未包括入表一。
2. 乙項問題——你對特區政府表現是否滿意？其他選擇為一半一半和唔知道/好難講；這些選項並未包括入表一。
3. 丙項問題——整體而言，你是否信任北京中央政府？其他選擇為一半一半和唔知道/好難講；這些選項並未包括入表1.1。

2010年9月，一項調查顯示受訪的「第四代香港人」（生於1976年至1990年），有兩成於過去五年，經歷社會向下流動，即職業階層後退，其中以低技術、非技術工人階層向下流動比例最高，佔受影響受訪者的44%。逾半受訪者自認因學歷低而未能向上流動。

根據上述調查，受訪的「第四代香港人」認為自己未能取得上向社會流動的機會，最主要是因為「學歷低」，佔51.9%；其次是香港經濟不好，佔38.9%；認為自己不夠努力及政府政策失誤的，分別各佔33.3%。²⁰

學歷低者欠缺上向社會流動機會，學歷高者又如何？近年社會頗多討論「八十後」青年的不滿，包括被視為「社會棟樑」的大專畢業生。當然，現階段大學畢業生不再是天之驕子，他們要調節本身的期望，以免「期望過高，失望越大」。

這一兩年大學畢業生的起薪中位數大約是月薪1.1萬元，如果回家吃、住都還可以應付生活開支。問題是工作十年，薪酬很可能還是在兩萬多的水平，很難超越3、4萬。經濟好景時稍有突破，經濟不景時打回原形。不幸失業超過半年以上，就有被淘汰的危機。即使收入不錯的專業人士，也要「望樓興嘆」。2010年春，有年青夫婦在電台節目抱怨身為醫生、律師也買不起樓，曾蔭權建議他們考慮在新界西北置業，一時成為城中熱門話題。年青一代顯然對前景不樂觀。

社會分化與官商勾結

親中陣營人物普遍對曾蔭權政府的表現不滿，主要原因有二，一是拿不出辦法來解決經濟困難；二是社會不滿情緒累積，各類對立加劇。媒體發現中央領導層似乎更常讚賞澳門何厚鏵政府的表現。

20. 《明報》，2010年9月13日。該調查為香港專業及資深行政人員協會委託顧問公司在同年5月至7月進行。

親中陣營從意識型態的立場出發，並不在意要堅守「積極不干預主義」的經濟哲學。他們以中國政府為樣板，認為政府有能力作客觀調控是好事，但關鍵在要有好成績。他們擔心香港的國際競爭力逐漸走下坡，而曾蔭權政府毫無辦法扭轉頹勢。推動六項優勢產業乏力，與內地進行經濟合作成績有限，都是他們批評的焦點。

不少香港人也頗認同上述觀點，因為香港尚幸能維持法治，金融體制也算穩健，所以1997、1998年的亞太金融危機和2008、09年的國際金融海嘯對香港的打擊不算嚴重，但沒有新的拳頭產業和服務，「陰乾」成為最大的威脅。

2010年初內地出版的《中國省、域經濟競爭力發展報告（2008至2009）》，香港由2007年的第一位下降至翌年的第二位，被台灣超越，而與北京、上海等內地省市的距離拉近。中央政府批准上海於2020年成為國際金融中心的計劃，香港必須在這段期間發揮本身的領先優勢，鞏固自己的地位，不然競爭力會被削弱。但曾蔭權政府除了向中央政府要求種種經營人民幣業務的優惠政策外，不見有甚麼發憤圖強之舉。²¹

社會分化加劇自然有違建立和諧社會之道。曾蔭權任內雖然沒有出現2003、2004年的大規模示威遊行，但政府民望顯然不高。他雖表示「視民望如浮雲」，但特首辦的人力資源配置反映他其實非常重視民望。

理論上，曾蔭權在其第二任任期，既然無須考慮連任，大可大刀闊斧推動一些改革或重要政策。政改大概要中央拍板，但擴闊稅基、開徵銷售稅，提出解決長期醫療融資的方案等，都是對香港長遠發展的貢獻。但不過，曾蔭權政府一直避免處理有爭議性的大問題，其政府民望低是一個考慮因素，社會上難以凝聚共識也是重要的障礙。

難凝聚共識是因為社會分化，而社會分化是因為特區政府再不能動員市民，同心同德建設香港。

21. 《明報》，2010年3月1日。

買樓的條件大概最令中產階層氣餒。不少中產家庭傾畢生的積蓄去買一層樓，而地產商不用提供樓宇實用面積的數據，「發水樓」的情況越來越嚴重。市民往參觀示範單位，地產商居然禁止拍照和用尺來量度，如此氣焰，市民不但有所謂「仇富」心態，也開始抱怨特區政府。

「雷曼債券」事件政府監管不力引發不少示威活動。事實上，多年以來政府一直向銀行及金融機構讓步，市民購買各類保險和金融產品，有關機構沒有責任提供經紀佣金的資料。超級市場寡頭壟斷的情況，各地產集團照顧相關電訊業財團的利益，阻撓本港建立全港性的通訊網絡平台等，不但侵犯消費者的選擇權，也影響本港的長遠發展。

曾蔭權政府一直到2010年的施政報告，才表態要取締「發水樓」，要求地產商提供樓宇的實用面積，但同時又留下寬限期，聲言要與地產商取得共識，成效如何，尚待觀察。²⁴

曾蔭權政府任內，社會上有關官商勾結的批評聲浪越來越大。其中曾蔭權及一眾高官貴無旁貸的就是政府諮詢委員會成員的委任。曾蔭權任內，沿襲前任董建華政府的陋習，這批諮詢委員會的成員總是那幾百人，絕大部分是大財團的成員及與大財團有密切生意往來的專業人士。

這種情況比殖民地政府七八十年代還要倒退，首先是當時殖民地政府在較為開明的港督管治下，政府的諮詢委員會銳意包容一些反對的聲音；現在曾蔭權政府連這一點雅量也沒有。其次，殖民地政府尚守規矩，一般委員不會參加超過六個委員會，也不會在同一個委員會內服務超過六年。現在連這些規矩也不遵守了。傳媒報道有一些「公職王」，身兼數十公職，服務同一個委員會的年限也常超越六年。

更有甚者，不少大富豪的第二、三代經常獲得政府的任命，除了「高官傍大款」，與大財團拉攏

24. 見註9。

關係外，實在找不到其他理由。上述情況，令一些支持安定繁榮、希望通過服務政府回饋社會的專業人士也感到失望。

政府缺乏認受性，市民認為政府漠視其利益，政策向大財團傾斜，諮詢溝通的渠道逐漸堵塞，社會分化更趨嚴峻，曾蔭權政府的反應是不碰有爭議性的議題，自願淪為「看守政府」。

政改與香港自治權的削弱

當曾蔭權2006年競選連任特首時，就解決政改這個重大問題對記者表示「要玩鋪勁嘅」。在連任後的第一篇施政報告，他強調他有憲制責任去解決香港的政改問題。²⁵但到2010年推銷政府的政改方案時，中央政府官員和特區政府官員均表明特區政府無權處理2012年後的政制發展。

究竟特區政府甚麼時候失去處理2012年後政制發展的權力呢？中央政府何時通知特首收回這項權力呢？中央政府和曾蔭權政府均欠香港市民一個交待和解釋。

過去市民研讀基本法，所得的理解一貫是就行政長官產生辦法和立法會產生辦法，有關建議須獲立法會通過、行政長官同意，以及人大常委會批准（就行政長官產生辦法）和備案（就立法會產生辦法）。

基本法沒有規定，特區政府必須取得人大常委授權，才可以處理現屆政府任期以後政制發展的路線圖和時間表。在基本法草擬期間，市民亦未有聽過有關上述規定的討論。2012年選的特首要處理2020年立法會功能組別議席的問題時，是否又先要取得人大常委的授權呢？

25. 參閱曾蔭權在2007年10月10日發表的施政報告《施政新方向》：內容及評論見翌日本港各大報章。

特區政府發表其政改方案時，人大常委會香港特別行政區《基本法》委員會委員譚惠珠在一個電視台的論政節目中表示，香港市民「普及而平等」

的選舉權，並不是根據任何國際人權文件界定，而是由中央人民政府決定的。

上述立場，中央政府是甚麼時候作出決定的？中央政府有沒有徵詢曾蔭權政府的意見？如果有，曾蔭權政府為甚麼沒有諮詢市民，甚至沒有通知市民呢？這樣重要的決定，為甚麼用上述若不經意的方式向市民透露？

2010年5、6月，城中新聞界盛傳：一些親中法律界人士，正在就「普及而平等」的選舉權進行註釋的工作。這項工作，特區政府有否參與？特區政府應該就譚惠珠的言論向市民交待，為市民爭取參與有關討論的權利。但遺憾的是，曾蔭權政府從未有任何表示。

事實上，2010年5月24日，當中聯辦副主任李剛接見民主黨主席何俊仁等後，向記者力言中聯辦不是「第二支管治香港的隊伍」，他顯然了解香港市民對中聯辦的印象。為甚麼市民有這樣的印象呢？李剛感到有必要澄清，當然不止是因為中央黨校《學習時報》曹二寶的一篇文章。²⁶

當中聯辦官員決定接見本港一些政黨和組織討論政改問題時，他們應該考慮到是否要承擔起為全體市民傳達信息、充當橋樑的責任。如果中聯辦承擔着這樣的責任，它就要遵循開放而高度透明的原則。中央領導人亦要考慮到這些信息對特區政府、特區高度自治權的影響。曾蔭權政府明顯忽略了捍衛本港高度自治權的責任；近年越來越多有關政制的示威遊行以中聯辦為目標，正好反映市民對中聯辦的印象。

2010年6月，民主黨披露其政改方案後，中央官員、中聯辦官員，以至本地人大常委范徐麗泰、香港基本法委員會副主任委員梁愛詩等均公開表示民主黨的方案不符合人大常委的有關決定。但不到一星期，上述人等紛紛「轉軌」，民主黨的方案不但符合人大常委的決定，而且獲得高度讚譽。

26. 同見2010年5月25日本港各大報章。參閱曹二寶，〈「一國兩制」條件下的香港管治力量〉，《學習時報》，2008年1月29日。

根據中國憲法，人大常委有解釋憲法的權力，有如美國的最高法院和歐洲國家的憲法法庭，但中央官員、中聯辦官員，以至范徐麗泰和梁愛詩就民主黨改良方案前後矛盾、出爾反爾的言論卻嚴重影響了人大常委決定的嚴肅性。

香港市民所得到的印象是：只要中央領導人拍了板，有關官員就會遵照上意去解釋人大常委的決定。這樣市民所見到的就只有長官意志，沒有法治精神。

香港市民6月21日才得悉民主黨的改良方案得到認可，6月23日立法會就要進行表決。民主黨的方案與特區政府的方案有明顯的分別：後者政府有正式的諮詢文件，予公眾充分時間討論。前者市民只能透過媒體，取得一個粗略的印象。而上述官員等人早前尚向公眾表示民主黨的方案不能接受，因為違反了人大常委的有關決定。

經過中央政府的出手，成功統戰了民主黨和民協，曾蔭權政府有足夠票數否決議員的動議去延期表決，並順利通過民主黨的改良方案；但這樣一項重要的政策決定，社會要求有充裕的時間討論實屬合理；即使曾蔭權政府讓路中央政府去處理政改問題，即使他沒有政治勇氣去捍衛香港的高度自治權，起碼也要在政改的過程中堅守合理的程序。

親疏有別和延攬人才

港英政府是一個公務員政府。董建華出任特首，與當時的政務司陳方安生不和，指揮公務員隊伍有困難，因而在第二任任期之始引進「高官問責制」，希望組成自己的團隊。曾蔭權更進一步，政治任命一批副局長和政治助理，擴充本身的班底。當然，行政長官增加了大量政治酬庸的本錢，有利吸引精英階層支持政府。

理論上，「高官問責制」的貢獻在於能夠從社會上延攬人才，補充公

務員隊伍的不足；此外，有助維持公務員隊伍的政治中立。就前者而言，董建華政府固然沒法吸引有分量的商界人物加盟，到曾蔭權任內更每況愈下，「高官問責」團隊的局長級委任幾乎全部來自公務員隊伍；這樣，市民難免會問，都是這一群人，為甚麼還要搞一個「高官問責制」？

部分原因是香港尚缺乏美國的政治文化，即美國工商界的領袖人物願意投身政府服務，犧牲收入，承受政治風險。相信香港工商界領袖不會太計較收入問題，主要還是特首號召力有限，作為局長難有發揮，容易招致大量抨擊，因而裹足不前。

到曾蔭權任命副局長和政治助理，在社會上惹來更大的爭議，薪酬保密、國籍問題等反映考慮欠周，市民似乎多數對這批高薪副局長和政治助理的資歷評價頗低。經過數年的工作，他們的表現仍然未能贏得市民的認同。

值得一提的是策略發展委員會，這是董建華在1998年成立的；但曾蔭權接任之初，強調這是最重要的諮詢機構。在2005年10月他的第一份正式施政報告，曾蔭權宣稱他會大力加強策發會的人選，作為就本港長遠發展方針大計諮詢各界意見的重要平台，特別是在政策制訂的初期。策發會及其下四個委員會的秘書處設於中央政策組內，可見策發會之受重視。²⁷不過到了今天，市民卻難以感到策發會的貢獻。

在一個民主多元的政體，公務員隊伍必須維持它的中立，對各政黨一視同仁；既然有了「高官問責制」，為政府政策辯護的工作就不用公務員承擔。但曾蔭權本人聲稱「親疏有別」，多年來在區議會和其他方面，民主運動分子顯然認為未能獲得公務員隊伍一視同仁的待遇。一些常對政府坦率地提出批評而全無政黨背景的社會服務志願團體負責人及諮詢委員會的成員，就感受到「親疏有別」的待遇。

這種情況，可能對批評者產生一點阻嚇作用，但長遠下來，市民對政府就更疏離。另一

27. 參閱Tony Latter, *op. cit.*, 115-119

方面，公務員隊伍士氣普遍低落，市民對政府不滿，自然影響他們工作的熱情，政治任命的問責官員不少未能贏得公務員的尊敬和支持。頗多公務員對他們的上司經常因為輿論疲於奔命感到無奈，難以專心工作。公務員士氣低，政府表現受到影響，市民批評更多，形成惡性循環。

結論

整體而言，在曾蔭權任內，香港經濟尚能維持平穩的增長；本地經濟越來越依賴內地，而後者發展驕人，香港自然受惠。本港已經是一個成熟的經濟體，市民明白不能再期望高速的經濟增長；一般中產家庭也了解他們享有亞洲差不多最高的生活水平。在一個基本上崇尚法治，治安良好的社會，市民能安居樂業。雖然國際競爭力相對其他內地城市緩緩下降，他們仍能以香港的成就自豪。這是香港良治的基礎，曾蔭權政府雖然表現欠佳，政府的有效運作大體上維持得不錯。

但社會上的確在累積不滿，而多數市民的反應是無奈，不是憤怒。社民連的激烈政治行為只能贏得小眾的欣賞和支持，大部分市民感到厭惡。香港人的價值取向其實相當保守，他們希望大致維持現狀，緩進地改革，害怕過激的行動會破壞穩定。香港最受歡迎的政治人物都不是以革命運動領袖的形象取勝，而是以溫和的形象得人心，市民認為溫和的政客才能表達他們的心聲。²⁸

貧富越趨懸殊，上向社會流動機會減少，國際競爭力下降等在市民眼中是大趨勢，大部分市民都希望憑藉本身的努力成為例外，而一般人仍然相信努力會得到回報。在這樣的情況下，曾蔭權政府迴避有爭議性的議題可能是明智的選擇，起碼可以維持穩定，避免抗爭。

但市民無奈之餘，絕大部分亦沒有抗爭的打算。民主當然是理想的目標，但中央領導層不贊

28. 參閱 Joseph Y. S. Cheng, "Hong Kong Since Its Return to China: A Lost Decade?" in *The Hong Kong Special Administrative Region in Its First Decade*, ed. Joseph Y. S. Cheng, (Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2007), 35–47.

成，最多是遊行抗議。市民亦希望有較好的社會保障制度，但多數市民仍然不願意強制性地支付一項較豐厚的退休金和基礎性的醫療保險。

大概最感謝曾蔭權的是董建華。市民貨比貨，面對兩位無能的特首，顯然認為忠厚老實的前任較輕佻跋扈的現任可取，特別是曾蔭權「款待門」等涉嫌貪腐的新聞，更讓他的形象大打折扣。