

從「50年不變」到「識變、應變、求變」（下）： 克服改革阻力的途徑及辦法

摘要：本文為集中探討如何克服改革阻力並推動改革成功。以董建華特首為例，回顧其在政制、公務員體制、土地房屋、創新科技與教育等多方面的大刀闊斧改革，指出其改革未竟全功，並非方向錯誤，而是受制於「改革幼稚病」、缺乏清晰改革藍圖與路線圖，以及未能妥善處理轉折期的危機管理。作者說明改革者必須透過清晰而有力的行動與訊號取信於民，才能凝聚改革支持。總結指出，改革本質上是一項漫長而艱難的系統工程，成功與否需以十年、二十年計，但只要善用歷史經驗、正視阻力、建立清晰方向並持續推進，香港仍有可能走出「改革者沒有好下場」的宿命，在「第二次回歸」中實現長遠發展。

作者簡介

宋恩榮教授

宋教授是經濟學者，現任香港中文大學之滬港發展研究所副所長、經濟研究中心副所長、經濟系客座教授、眾多國際經濟學報的編委成員。他曾獲頒中國經濟學領域最高榮譽獎項之一的孫冶方經濟學獎（2008）及張培剛發展經濟學優秀成果獎（2009）。研究專長為國際貿易與經濟發展及中、港、台三地之投資及貿易。他擁有明尼蘇達州立大學經濟學哲學博士學位和香港大學經濟學學士學位。

宋教授亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除擔任未來經濟學院高級顧問外，亦是民智行動設計智庫董事、全國港澳研究會會員、中山大學自貿區綜合研究院專家諮詢委員會委員、香港政策研究所名譽高級研究員、紫荊研究院名譽高級研究員和香港文化協進智庫學術顧問。



從「50年不變」到「識變、應變、求變」（下篇）： 克服改革阻力的途徑及辦法

原載於《明報》

日期：2024年10月27日

本文是「從『50年不變』到『識變、應變、求變』」系列三部曲的最後一部。本系列第一部（轉載於2024年9月10日）分析了改革的背景，說明香港社會精英及大眾過去長期以「50年不變」的價值觀及標準衡量新發展，結果是助長了社會的惰性，香港發展由是失速甚至停滯。第二部（轉載於2024年9月27日）分析了改革為何總會面對難以克服的阻力；為何許多對大眾有益的改革，往往因特殊利益的小眾團體反對而胎死腹中。第三部則深入探討克服改革阻力的途徑及辦法。香港歷任特首中，首任特首董建華是最接近改革型的特首。他當時面對的政治困難（如何實踐史無前例的一國兩制及應付層出不窮的經濟危機），與今日環境有許多相似之處。他當年提出的多項改革，正正是香港今天需要推行的改革。其成敗經驗值得我們重視。

董建華－改革型特首的悲歌

董建華的改革涵蓋領域十分廣闊，包括推行主要官員問責制，加強政制問責性；推動公務員體制改革，提高行政效率（大削公務員編制、以公積金取代長俸、減薪等）；成立高階的策略發展委員會訂立長遠發展策略，並把香港定位為「亞洲首要國際都會」，取代過往殖民政府無長遠目標及策略的放任自流；推行土地房屋改革（特別是「八萬五」政策），應對樓價高及上樓難的「深層矛盾」。



此外，他更大力發展高科技，希望香港能擺脫長期過度依賴傳統產業（金融、貿易、旅遊）的困局，措施包括建立科學園區、數碼港、香港應用科技研究院等大型科研基建；同時成立由美國加州大學柏克萊分校前校長田長霖帶領的創新科技委員會，規劃創科發展藍圖，措施包括撥款 50 億元科技成立。最後，董建華在教育改革方面也動了大手術，措施包括加強幼兒教學、改革中小學（轉全日制、實行 6 年中學教育、打破傳統文理分科、推行校本管理）、大學「三改四」、建立副學士課程、加強教師培訓等。

從 20 多年後的今天來看，在歷任特首中，董建華在土地房屋及創新科技兩方面的改革著力最多，可是兩者現時依然是香港痛點。董的改革未竟全功，他自己卻「腳痛」下台，應驗了「改革者沒有好下場」的歷史宿命。20 多年前董建華開始的改革，現任至下屆政府能否完成，仍是未知之數。正因為改革道路漫長曲折，我們更要小心汲取古今中外改革經驗。

成功改革需多個條件。首先要製定改革藍圖及路線圖以分辨輕重緩急，能夠集中火力，避免戰線太長而四面樹敵。

改革幼稚病

董的改革未竟全功，除了他志大才疏、副手陳方安生背後拖拉、時運欠佳（遇上亞洲金融風暴、911 恐襲、SARS）外，主要是受「改革幼稚病」拖累，未有事先制定改革藍圖及路線圖便以上陣，忽略了改革會遇上強大阻力，特別是覆蓋賽線太多樹。

取信於民是改革成功的重要條件。如果改革者取得社會菁英及民眾的信任，改革便事半功倍。民眾是否信任改革者，主要視乎政府過去表現，往績不佳的政府自然難以取得人民信任。例如在中國大陸改革開放初期，當時民間從《東方紅》歌詞改編的「順口溜」，清楚表達了群眾對改革的懷疑：「共產黨像太陽，照到哪裡哪裡亮；共產黨的政策像月亮，初一十五不一樣。」



從社會心理角度而言，失敗者容易被同情，成功者卻容易招引嫉妒。從政治機制運作而言，「現狀」（無論是否合理）已經存在；要改變現狀，不但要有一大堆理由，更要累積足夠的政治動力。況且輸家會上街抗議，贏家一般不會高調支持改革，以免招惹妒忌，只會「悶聲發大財」。是以社會心理和政治機制同樣會著重輸家的「失」，多於贏家的「得」。

訊號理論：商鞅的「徙木立信」

「往者已矣，來者可追」，無論政府往績如何糟糕，改革者仍可透過「出格」的措施或金句爭取民眾信任。古代商鞅的「徙木立信」，便是取信於民的經典之作。從經濟學的信號理論來看，商鞅是透過履行一個「無厘頭」承諾（只要把木頭從首都南門搬到北門，便可得到五十兩黃金獎賞），向民眾傳遞他「言出必行」的清晰信號，從而取信於民。同樣，賭徒「斬手指戒賭」，並非因「斬手指」與戒賭有任何邏輯關係，而是因為「斬手指」這個出格行動傳遞了賭徒立下大決心戒賭的清晰信號。

除了商鞅「徙木立信」的經典好橋，歷史上還有許多改革者取信於民的「出格」金句，清晰傳遞了執政者的改革決心而永留青史。例如王安石「天變不足畏，祖宗不足法，人言不足恤」；溫家寶「苟利國生死以，豈因禍福避趨之」（林則徐詩句）；朱鎔基「不管前方是地雷陣還是萬丈深淵，我都將勇往直前，義無反顧，鞠躬盡瘁，死而後已」，還有他更精彩的「準備了 100 口棺材，99 口留給貪官，一口留給我自己」等等。

中國改革開放總設計師鄧小平早於 1979 年，便倡議成立深圳特區推動改革。成立「經濟特區」是十分出格的大膽措施，不單因為有「走資」嫌疑，更因為「特區」容易令人聯想到近代中國喪權辱國的外國租界。正因為這個措施如此大膽及政治敏感，是以能成為傳遞改革者決心的清晰訊號。

與經濟特區比較，一國兩制下的特別行政區不單是中共歷史上的破天荒舉措，也是人類歷



史上少有的安排。香港特區的設立，對推動國家改革開放功不可沒。除了香港為國家帶來豐富資金、管理技術及新概念，史無前例的一國兩制安排更向全國及全世界傳遞了國家決心改革開放的清晰信號。這個傳遞信號的功能，在美國及其盟友企圖圍堵中國的今天，比過去更為重要；而探索香港特區在「一國」下的獨特性，充分發揮及利用香港「一制」與內地「另一制」的差別，正是「香港故事」的核心信號。

改革轉折的危機管理

改革往往無法一蹴即至，轉折在所難免；關鍵在於領導人的危機管理，能否減少轉折對改革者威信的損害。可是特區政府在面對困難時，往往忽略危機管理。

以董的「八萬五」計畫為例，當時香港物業價格因亞洲金融風暴打擊而大挫，建屋計畫明顯要修改，政府需向市民傳遞如何修改計畫的清晰信號，然而政府卻遲遲無交代。直至2000年6月29日（金融風暴發生後3年），董接受無線電視專訪，被問及會否修訂「八萬五」目標時，他首次明言：「從98年就再沒有提過『八萬五』這個字眼，你說還存不存在？」董當年是因為舉不住或不死面額不死而對政府拖延不負，不負對政府行為不存在且不具信仰不具名不負其不義，不具行為不義的行為不存在。

董的錯誤不在於提出「八萬五」計劃，而是在需要修改這計劃的情況下無向市民交代如何修改；更錯的是忽略了增闢土地需要漫長的前期工作，一旦他在經濟不景時擱置增闢土地的前期工作，到後來經濟復甦大量建屋時便無地可用。

本屆政府在垃圾徵費的一波三折也損害當局威信。垃圾徵費法案早於2021年8月由建制派主導的立法會通過，當時有壓倒性多數的37票贊成，只有1票反對。最初原定2023年底實施，後來考慮前線人手不足，押後至今年4月1日推行，不過因社會反對而再度押後至8月1日實施。可是反對聲音仍有增無減，最後政府在5月27日第三次「打倒昨天的我」，決定無限期押後。



民生無小事，垃圾徵費需要每家每戶及眾多商家改變日常行為配合當局政策，從來不容易，出現轉折在所難免。可惜的是政府面對危機舉棋不定、取態模稜兩可，未對民眾傳達清晰訊號。這個由政府推動多年、經立法會絕大多數通過的方案為何無疾而終，至今沒有清楚交代。

改革永遠在路上

推行改革是因時、因地、因人制宜的藝術，也是複雜的系統工程，古今中外改革者未竟全功的例子多不勝數。在董建華黯然下台後，雖大部分港人未必認為他是成功的特首，不過其實當年他開展的許多改革到今天仍有效運作，包括主要官員問責制、公務員體制改革（以公積金取代長俸等）、由「戰略發展委員會」討論及公務部門化的戰略、發展基金的大型基礎（科學基金會）。

土地房屋及創新科技的改革雖然 20 多年都無明顯突破，不過從舉世經驗來看，這兩個領域的改革都十分艱難：全球多數大都會的物業皆十分昂貴，年輕人難以負擔；創科則是「贏者通吃」、「一將功成萬骨枯」的遊戲，輸家眾多而贏家寥寥可數。

今天特區政府將會在土地房屋及創科方面繼續推行改革；是否成功，恐怕要 10 多 20 年後才見分曉。雖然改革道路難免漫長曲折，但古今中外改革者為我們累積了豐富經驗。只要我們小心汲取，不但可避免重複歷史宿命，更可站在前人肩膀上看得更準、走得更遠。





地址 | 九龍觀塘偉業街133號12樓RD13
Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street
Kwun Tong Kowloon

電話 | (852) 3511-6752
電郵 | info@hkfei.org.hk