

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

宋恩榮 原載於《明報》2024年10月17日

文章摘要：回顧董建華改革得失，論徙木立信與危機管理，強調訂藍圖、聚焦戰線、傳遞清晰信號，方能克服阻力，並指改革需長期耐性，走得遠。

本文見報之日，施政報告已於星期三發表。不過因筆者需在星期二交稿，是以無法評價施政報告中有關改革的篇章。幸好本文目的並非爭取即時評論的 soundbite，而是用較高層次及較宏觀角度，從古今中外的改革經驗探討改革成敗規律，從而尋找香港克服改革阻力的途徑及辦法。

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（刊2024年9月5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（刊2024年9月26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），與今天環境有不少相似之處。他當年提出的多項改革，正正是今天香港需要推行的改革。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)；成立高層次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、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 億元成立創新及科技基金、成立創新科技署等。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、加強師資培訓等。

從廿多年後的今天來看，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着力最多，可是兩者現時依然是香港痛點。董的改革未竟全功，他本人卻「腳痛」下台，應驗了「改革者沒有好下場」的歷史宿命。廿多年前董建華開始的改革，現屆以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。首先要制定改革藍圖及路線圖以分清輕重緩急，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、9·11 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匆匆上陣，忽略了改革會遇上強大阻力，特別是改革戰線太長、涵蓋領域太多，以致四面樹敵。

取信於民是改革成功的重要條件。如果改革者取得社會精英及民眾的信任，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民眾信任。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，照到哪裏哪裏亮；共產黨的政策像月亮，初一十五不一樣。」

信號理論：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，改革者仍可通過「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，商鞅是通過履行一個「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「苟利國家生死以，豈因禍福避趨之」（林則徐詩句）；朱鎔基「不管前面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」是個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，是以能夠成為傳遞改革者決心的清晰信號。

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

改革往往不能一蹴即至，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」計劃為例，當時香港物業價格因亞洲金融風暴打擊而大挫，建屋計劃明顯要修改，政府需向市民傳遞如何修改計劃的清晰信號，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），董接受無綫電視專訪，被問及會否修訂「八萬五」目標時，他首次明言：「從九八年就再沒有提過『八萬五』這個字眼，你說還存不存在？」無論董當年是因為舉棋不定或面子放不下去而拖延表態，這種「不提及等同不存在」的施政態度明顯是不負責任，對政府信用損害極大。

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，到後來經濟復蘇需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，後來考慮到前線人手不足，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「打倒昨日的我」，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戶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。遺憾的是政府面對危機舉棋不定、取態模稜兩可，未對民眾傳達清晰信號。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「策略發展委員會」討論及制訂長遠發展策略、發展高科技的大型基建（科學園、數碼港、應科院）和各種基金，以及教育領域的多種改革（通識科目除外）。

土地房屋及創新科技的改革雖然廿多年都無明顯突破，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，恐怕要十多廿年後才見分曉。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。

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董事外，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。



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

