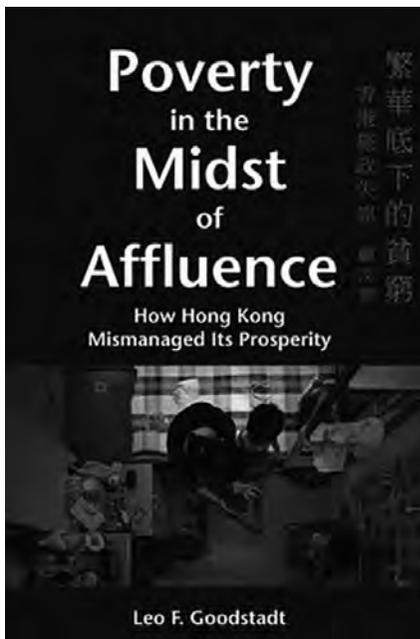


# 香港的新貧階層及其制度性根源

——評 Leo F. Goodstadt, *Poverty in the Midst of Affluence: How Hong Kong Mismanaged Its Prosperity*

• 嚴 飛



Leo F. Goodstadt, *Poverty in the Midst of Affluence: How Hong Kong Mismanaged Its Prosperity* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2013).

香港一直擁有兩面。作為世界上最富有的城市之一，任何人想要在香港找尋國際化的特質，真可謂

易如反掌。維港兩岸象徵金融中心的建築地標，大型購物商場內數不盡的歐美日名牌，金鐘、中環行色匆匆的金融精英，香港這座城市從內到外都散發着它獨一無二的國際氣息。但在繁榮背後，卻是香港貧富差距愈發擴大的黑暗面。那些隱藏在光鮮的商場和摩天大樓背後的，是成片的籠屋、唐樓和超過100萬生活在貧窮線以下的居民。當精英階層享受經濟蓬勃發展的豐裕成果時，低收入家庭、老人、傷殘人士、長期病患者和新移民的生活水平卻一直在下降，無法得到應得的醫療保障和社會服務。

香港弱勢社群的無援處境引起了顧汝德(Leo F. Goodstadt)的關注，這位曾於1989至1997年間擔任港英政府中央政策組首席顧問的政府智囊，對於香港的政經發展不僅有着長期的觀察，也有着多次參與宏觀政策諮詢和制訂的第一手經歷。在《繁華底下的貧窮：香港施政失誤》(*Poverty in the Midst of Affluence: How Hong Kong Mis-*

香港弱勢社群的無援處境引起了顧汝德的關注。在《繁華底下的貧窮》一書中，作者從醫療、教育、社會服務、房屋等四大方面入手，對香港日益湧現的新貧階層及其根源進行了詳實的分析。

作者指出香港的貧窮問題，既不是經濟危機的產物，也不是個人因為不努力、不勤奮陷入水深火熱之中，而是港英和特區政府一系列政策失誤，以及主動迎合商界利益的畸形發展導向、不願承擔社會福利所導致的惡果。

*managed Its Prosperity*，引用只註頁碼)一書中，作者使用香港政府檔案處的公開文件，包括政府報告、官員講話稿件、會議及研討會記錄、統計檔案等資料，從醫療、教育、社會服務、房屋等四大方面入手，對香港日益湧現的新貧階層及其根源進行了詳實的分析。作者一針見血地指出，香港的貧窮問題，既不是經濟危機的產物，也不是個人因為不努力、不勤奮陷入水深火熱之中，而是港英和特區政府一系列政策失誤，以及主動迎合商界利益的畸形發展導向、不願承擔社會福利所導致的惡果。

## 一 兩極化的社會

按照傳統的觀點，居民生活素質和經濟發展是呈正相關關係。西方經濟學中有「滴流經濟」(trickle-down economics)一說，經常被歐美等國提倡整體經濟增長的政客採用，其邏輯正是「香港經濟好，香港人的生活必定得到改善」的道理，認為只要整體經濟發展良好，經濟資源增多，就好比河流的水源多了一樣，自自然然會流入所有支流，使經濟的增長惠及社會每一階層和每一個人。然而事實上，「滴流經濟」只是個一廂情願的假設。在香港和不少歐美國家，整體經濟增長帶來的並非是整體生活素質的改善，而只是令一小撮人變得更加富有、更多超級富豪湧現，而絕大部分人卻由於分配的不平均，生活素質並未得以改善，甚至有愈發惡劣的趨勢<sup>①</sup>。

事實上，在一些學者的分析中，在最近幾年香港已經明顯出現了「M型社會貧富懸殊」和「中產向下流」的社會轉型特徵<sup>②</sup>。「M型社會」語出日本經濟戰略專家大前研一，是近年來描述貧富懸殊這一社會現象的新名詞，在其著作《M型社會：中產階級消失的危機與商機》中有詳細描述。香港的家庭收入結構呈M型發展，「M」的左邊是指低下層收入人士，右邊是指高收入人士，兩者人數會愈來愈多，中間的中產人士則減少，大多數更流入中低階層<sup>③</sup>。而「下流社會」一語則源自日本社會觀察家三浦展的著作《下流社會：新社會階級的出現》一書。所謂「下流」，是指社會中的中產階層因對現有經濟生活狀況的滿足而喪失往上流動(即「上流」)的進取心，從而在不自覺中往下分化，形成社會中佔據多數的「下流階層」<sup>④</sup>。當中產階級逐漸消失，年輕世代(30至35歲)源源不斷地選擇加入「下流」中的社會，社會階層出現「上流」與「下流」的兩極化現象，就會滋生和積累社會怨氣，從而危及社會的長遠健康發展。

根據香港政府統計處的〈2011人口普查主題性報告：香港的住戶收入分布〉顯示，自1997年回歸以來，香港收入最低及最高的住戶數目雙雙增加，中等收入住戶比例卻逐年萎縮，家庭收入差距顯著走向兩極化。調查顯示，全港每月家庭總收入高於6萬元的住戶比例，由1996年的6.9%顯著增至2011年的12.2%，達28.75萬戶；月入4,000元以下的住戶比例由回歸前的6.7%增至9.1%，達21.4萬戶。

而月收入1萬至4萬元之間的所謂中產家庭住戶，卻由61.2%跌到了52.8%<sup>⑤</sup>。

從基尼系數 (Gini coefficient，按原本住戶每月收入計算) 來看，香港已經由1981年的0.451增加至2011年的0.537 (頁73)。雖然由於香港的人口調查缺乏社會流動性方面的資料，並不可得出貧者愈貧的結論，但香港的貧者愈多卻是事實。根據香港政府的官方定義，貧窮人口指生活於低收入住戶的人口，而低收入住戶指按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶。2012年按住戶人數劃分入息中位數一半的數額為：一人家庭：3,600元；二人家庭：7,700元；三人家庭：11,500元；四人家庭：14,300元；五人家庭：14,800元；六人或以上家庭：15,800元。根據這一標準，2012年香港的低收入住戶為541,000戶，貧困人口達131萬之多 (綜援、高齡津貼和學生資助等各項政策介入前)，貧窮率為19.6%，是自2001年以來的第二高數字。居於貧窮線下的住戶中，有102,700戶為領取政府綜援住戶，餘下的300,300個非綜援住戶，按其經濟狀況分類，失業住戶為11,300戶、在職住戶為143,500戶，以及145,500戶非從事經濟活動住戶。如果再進一步按照年齡組別劃分，香港每3個六十歲以上的長者中就有1個處於貧窮線之下；十八歲以下的兒童中，則每5個就有1個處於貧窮線之下<sup>⑥</sup>。

有學者認為，上述現象反映新一代貧窮階層出現，但真正一貧如

洗者佔香港人口的百分比其實極低，即使在貧窮線以下的131萬人或其中一半之數，也未必陷於赤貧境地。「與其說香港正面臨貧窮問題，不如將之形容為『瀕窮』(near poverty) 問題更為貼切。」<sup>⑦</sup>這一論斷強調香港經濟發展和整體生活素質要優於其他國家或者地區，但卻大大忽略了貧困家庭所遭遇到的諸多困境。

在顧汝德看來，根據收入指標劃分貧窮線有助於界定貧窮人口，但貧窮並不僅僅只是缺錢，還包括因無法得到應有的社會支持、社會尊重而受到物質和精神上的壓迫 (頁21)。今天，香港的窮人生活在一個富裕及有能力滿足所有人基本需要的社會中，但他們在教育、醫療、房屋和社會服務四個方面都遭受歧視性對待，因此他們被作者界定為「新貧」(New Poor)。具體來說，新貧包括失業者、低薪工人、殘疾人士、長期病患者、欠缺足夠教育機會的兒童、怕被標籤而不領取綜援的長者、收入足夠但未能應付昂貴藥物的人士、在惡劣環境居住的家庭等 (頁17-18、215-16)。

## 二 政策失誤而非政策失靈

根據顧汝德的分析，香港新貧階層的產生，來自於政府三方面的政策失誤：

第一，政府一直固守新自由主義的「剩餘福利」觀念，強調「大社會、小政府」，但同時又不清楚界定「大社會」的社會福利觀，過度

香港的窮人生活在一個富裕及有能力滿足所有人基本需要的社會中，但他們在教育、醫療、房屋和社會服務四個方面都遭受歧視性對待，因此他們被作者界定為「新貧」。

雖然香港經濟保持繁榮，但是政府卻不願意在社會服務項目上主動進行投資。政府官員長期以來都固執地認為，增加社會服務開支的舉措將不利於香港經濟的增長。

迷信私有化，寄希望於將公共服務外判以改善服務素質。在過去的十五至二十年間，香港政府取消了很多以前免費提供或高額補貼的公共服務項目，轉而依賴於市場力量，尋求私營企業接管。在港府看來，經過市場調節的私有企業，可以更加靈活有效且付出較小的成本運作公共服務（頁35）。但結果卻恰恰相反，政府採納商界的思維模式發展社會福利，不僅促使政商關係過於緊密乃至形成利益同謀<sup>⑧</sup>，也同時導致公正、公平、公義的社會價值體系被強調競爭、效率、產能和利潤優先的市場標準所取代（頁49）。這裏，顧汝德引用美國經濟史學家海爾布隆納（Robert Heilbroner）的論述，明確指出：「在經濟活動由市場統治的社會裏，社會/政府成為富人殷勤的僕人，而在窮人的需求面前卻淪為旁觀的聾子。」（頁21）

第二，雖然香港經濟保持繁榮，但是政府卻不願意在社會服務項目上主動進行投資。政府官員長期以來都固執地認為，增加社會服務開支的舉措將不利於香港經濟的增長。換言之，在貧困階層身上花錢是一種對於經濟發展無法帶來增益的資源浪費。2005年，香港行政長官曾蔭權就曾表示：「政府永遠不能試圖用自身的資源幫助窮人，因為這注定是徒勞無功的，就像把沙子倒進大海來填海造地一樣。」（頁152）

第三，香港政府緊控社會服務開支是否因為財政赤字而迫不得已做出的選擇？在亞洲金融風暴時期，首任行政長官董建華認為香港必須推行緊縮經濟政策，只有嚴控政府開支及公共投資，才能夠完成

資產泡沫爆破後的痛苦調整，重拾香港的競爭力。但事實卻是，香港政府擁有足夠的預算儲備和現金，即便身處金融危機這樣的逆境之中，也可以維持正常的福利開支及房屋基建等公共投資。2000年，香港的預算盈餘足以負擔22個月的政府支出；2013年，香港的預算盈餘能夠覆蓋23個月的支出（頁22-23）。

在預算儲備總額一直增加、銀行體系穩健的背景之下，政府依舊採取審慎理財的態度嚴格控制公共支出，盲目地守着巨額儲備不用，任由公立醫療素質惡化，貧窮家庭居住環境持續惡劣，學校教育愈發走向市場化和精英主義，長期病患者、殘疾人士等弱勢社群難以獲得有效的社會服務和發展機會。統計資料顯示，教育經費支出佔香港本地生產總值（GDP）的比重由1997/98財政年的3.5%上升到2003/04年的4.6%，隨後又在2009/10年下降到3.6%；醫療衛生支出佔GDP的比重從1997/98年的2.1%上升到2003/04年的2.8%，繼而跌落到2009/10年的2.4%；社會福利支出佔GDP的比重也遵循相同的模式，從1997/98年的1.6%上升到2003/04年的2.7%，在2009/10年又下降到2.5%；住房支出佔香港GDP的比重則由1997/98年的1.8%下降到2009/10年的1.1%，降幅十分明顯<sup>⑨</sup>。

### 三 被邊緣化的新貧階層

香港政府的這些政策失誤是如何深度影響新貧階層的？在書中，顧汝德所使用的一個關鍵指標，就

是觀察弱勢社群在房屋、社會服務、醫療和教育四個維度上所接受的公共服務的情況和趨勢。

### (一) 房屋

房屋是生活素質的決定因素。香港寸金尺土、地少人多，住房歷來是困擾香港人的大問題。十九世紀的學者王韜在〈香港略論〉一文中，就曾用「小如蝸舍、密若蜂房」八個字，形容當時香港華人的住房狀況<sup>⑩</sup>。1984年12月，中英兩國就香港的主權問題簽署《聯合聲明》，限制香港每年土地供應不得多於五十公頃。有限的土地資源使樓價不斷攀升，從1985至1994年，房價以平均每年23%的速度遞增。1997年亞洲金融風暴爆發，香港地產業受到重創，大量業主變成負資產。為了挽救樓市和地產商，2002年，香港政府決定退出房地產市場，之後一直到2011年，房價平均每年增幅達19%之多，而同期的通脹率只有2%（頁101-103）。在這三十年中，實力雄厚的地產商逐漸壟斷市場，地產業也成為香港經濟發展的重要支柱，形成了所謂的「地產霸權」<sup>⑪</sup>。

香港政府與地產寡頭的關係也變得十分緊密，不僅房屋政策向地產商傾斜，而且主動把土地控制權讓給地產界。顧汝德指出，港府房屋政策制訂的最大失誤，不是將住房界定為市民對家的需求，而是將房屋看做資本市場的財富、價值和價格（頁103）。

一個典型的例子是董建華政府的八萬五建屋計劃及其後續影響。

1997年，董建華提出每年供應不少於85,000個住宅單位，幫助居民完成安居的心願，但伴隨着金融風暴的衝擊，香港樓價一落千丈。之後香港政府停止原有的居屋項目，決定除了向非常有需要的居民提供居所外，停止供應居屋，將住屋建設交由私人發展商承擔，因為私人發展商能夠更加高效地完成這一任務。此後，新的房屋供應減少了60%。1998年，香港擁有約30,000個新建公屋單位；而到2011年，這個數量下降到11,000個。反之，私營房屋的價格上升了近60%（頁37-38、90-91）。

另一個案例是2000年政府宣稱擁有1,000幅土地庫存，可以用來興建730,000個公屋單位。地產商游說政府變賣其中的38幅土地以供私營房屋發展，這些地皮可以為政府帶來468.3億元的財政收入，相當於當年財政預算盈餘的27%。政府也相信私人市場才是處理住屋需要的理想力量。其結果是，不受控制的私人市場造就大量難以負擔高額樓價和租金的家庭（頁96-97）。

### (二) 社會服務

1970至1980年代，香港社會服務開始朝專業化方向發展，吸收了一批高學歷且關懷社會的社會工作者，以爭取更公義的社會為服務目標。但是這種趨勢在1990年代逐漸消滅，政府開始推行新的公共管理模式，終止按需要撥款的政策，轉為向受資助的社會服務機構推行一筆過撥款，加強競爭和控制成本。從2000到2003年，為了節

顧汝德指出港府房屋政策制訂的最大失誤，不是將住房界定為市民對家的需求，而是將房屋看做資本市場的財富、價值和價格。一個典型的例子是董建華政府的八萬五建屋計劃及其後續影響。

政府在計算綜援標準的時候，是用綜援住戶入息中位數跟總體個人入息中位數比較（兩者相若），而非跟高得多的總體住戶入息中位數比較，才造成「領綜援較工作好」的錯覺。

省政府開支，港府提供給社會福利署和非政府組織(NGO)的資助減少了9%。與此同時，政府在社會福利領域引入公司經理人制度，而擯棄專業社工作為機構領導，其結果就是經理人按照企業模式進行管理，追逐市場利益、減少公司開支成為社會服務機構的主旨。在商業邏輯運作之下，社工為了爭取外間資源，不得不減少時間幫助弱勢社群（頁154-55）。

在書中，顧汝德點名批評了現任政務司司長林鄭月娥，指責她過於迷信私人市場力量可以解決社會福利需求。2001年，林鄭月娥出任社會福利署署長。上任後，她提出社會福利的目標是增加消費者的選擇，就好比遊客可選擇三星級或者五星級酒店那樣，最重要是物有所值（頁156）。她甚至提出「花在社會福利上的每一分錢都是其他政策領域的損失」，而引進私營資本，反而可以提供更經濟有效的公共服務（頁155）。顧汝德指出，這種商界主導的模式罔顧福利民生需要，譬如在護老服務方面，許多老人等到死也進不了護理安老院（頁156-57）。

顧汝德又用了整整一章討論綜合社會保障援助(綜援)制度。「六七暴動」之後，當時港英政府認為勞工問題是動亂原因，為了維持社會穩定，於是在1971年推出公共援助計劃，即綜援的前身（頁127-28）。1998年，政府面對經濟衰退，急需削減開支，於是向福利制度下手，改革綜援，削減綜援金額約5%。根據統計數字顯示，2012年，有73,000人有經濟需要而沒有申領

綜援，其中有44,700人聲稱不願意申領（頁178）。在六十歲以上老人這一群體中，從1999到2011年，領取綜援的比例一直徘徊在15%上下，2011年只有13.5%的老人領取綜援（頁173），而這些長者和退休人士的工資收入中位數每月只有2,000元，遠遠低於未退休人士11,000元這個數額（頁179）。為甚麼有這麼多貧困人士特別是長者不願意領取政府援助？在顧汝德看來，因為負面標籤已深入社會，領取綜援者往往被視為懶惰的貧困階層，不願意通過個體的勤奮去改善生活而只知一味依賴於政府。但事實上，政府在計算綜援標準的時候，是用綜援住戶入息中位數跟總體個人入息中位數比較（兩者相若），而非跟高得多的總體住戶入息中位數比較，才造成「領綜援較工作好」的錯覺。前者在2012年的數字為13,000元，而後者則為21,000元（頁174-76）。

### （三）醫療

因為政府在公營服務中尋求私人資本的力量，有醫療需求的人士被迫流向私人商業市場，進一步加劇了社會分層，令弱勢群體淪為次等公民，有違公義與平等的基本價值。以香港的安老服務為例，有經濟能力進入私營安老院的長者，除了不需要輪候資助安老院外，還可以選擇更優質、高消費的私營安老院；而無經濟能力者，只能長時間輪候資助安老院的空缺，或入住次等的私營安老院。在2007至2011年間，輪候長者院舍平均時間為兩至

三年，有22,950人在輪候期間死亡（頁157）。在2007至2012年間，輪候嚴重弱智人士宿舍時間維持約七年（82至83個月），同期輪候嚴重殘疾人士護理院時間雖然由40個月減至31個月，但絕對數字仍然超過兩年半（頁158）。

與此同時，政府在醫療開支上的投入也大幅縮減。1999年面對金融危機，董建華的應對之策是耗資7.8億元興建數碼港，試圖將香港放置在全球IT產業鏈的版圖之中以挽救香港經濟。同一年，香港醫管局卻只獲得2.2億元的資助，用於藥品研製和醫療設備的更新和添置，這一支援遠遠難以滿足本地病人日益增長的醫療需求（頁45）。從2000到2010年十年間，醫管局轄下醫院的牀位數目削減了8%（頁145）。如果患了重病，患者需要承擔全額或者部分醫療費用才能享用到以前免費的醫療服務。面對人口老化、老年貧窮的現象愈來愈嚴重，加上醫療通脹和醫護人手不足，未來港府在醫療開支的負擔也會愈來愈大。

#### （四）教育

在教育領域，香港政府也是通過引入市場化的競爭環境藉以提升教育素質，但結果卻是精英學校一方面收取高昂學費，一方面獲得大量公帑資助；而普通學校則愈發難以獲得足夠的教育資源。有經濟能力的中上階層可以將孩子送到私立國際學校接受西式教育，而貧困家庭和低收入家庭的孩子則只能流向一般的公立學校或者職業學校。這

種強化社會分層的做法阻礙了社會流動，與港府「融合教育」的目標背道而馳。

1991年，政府推行香港教育資助計劃（直資計劃），目標是促進優質的私立學校發展，為學生提供非官立中學及資助學校以外的更多選擇。至2012年，有84所學校接受計劃資助，資助金額達到3,400多萬元，這一計劃滿足了中上階層讓孩子接受更好教育的願望，卻同時也將貧困家庭和低收入家庭的孩子拒之門外（頁151）。1991年，來自香港貧困家庭和收入居於前10%的家庭的子女入讀大學的比例基本相同。至2011年，貧困家庭中只有13%的人讀過大學，而在收入居於前10%的家庭中，則有48%的人讀過大學。同年，有360,000學生需要接受政府補助以滿足他們的教育需求（頁150）。從2008至2012年，殘疾兒童等待早期介入學前教育服務的時間也顯著延長了50%。在2012年，這一群體中有44%的殘疾兒童無法享受這一服務（頁159）。

#### 四 貧困問題的制度性根源

一個值得注意的現象是，儘管香港政府的諸多政策失誤導致新貧階層的出現，但香港貧困社群並未有爆發對於政府的不信任，關於社會福利的抗議運動也十分鮮見（頁79），這和最近幾年香港因為政治議題而激增的街頭社會運動形成鮮明的對比。根據2010年的一份調查顯示，在月收入低於5,000元的

儘管香港政府的諸多政策失誤導致新貧階層出現，但貧困社群並未有爆發對於政府的不信任，關於社會福利的抗議運動也十分鮮見。香港的貧困人士更傾向於將貧窮問題歸結為個體的原因，而非政府決策上的結構性失誤。

顧汝德指出，香港政治生態長期以來一直都是一種「禮貌政治」。香港社會成熟、自律，民眾務實、溫和。香港民眾的這種善意就更加要求政府在社會福利議題上將政策的重心集中於貧困社群身上，給予他們平等的社會支援。

低收入人士中，有36%的人認為政府政策公平（頁76）。也有學者發現，香港的貧困人士更傾向於將貧窮問題歸結為個體的原因，而非政府決策上的結構性失誤，也因此對於社會不公有着更大的包容<sup>⑩</sup>。

對此，顧汝德指出，香港政治生態長期以來一直都是一種「禮貌政治」（polite politics）（頁71）。香港社會成熟、自律，民眾務實、溫和，並且當政府推出各種惠民政策時，就會受到市民的尊重（頁19）。儘管輿論媒體對政府指責不斷，政府官員也經常爆出醜聞，但整體而言，香港社會傾向於相信政府和官員。作者認為香港民眾的這種善意就更加要求政府在社會福利議題上做出正確的決策，將政策的重心集中於貧困社群身上，給予他們平等的社會支援，根據他們的需要提供相應的公共服務，而非通過競爭性市場規定貧困人士可以負擔得起甚麼樣的服務（頁221）。

顧汝德將香港的貧困問題歸結為政府的施政失誤和過度偏袒商界利益，而非經濟結構轉型或者個體的原因，這樣的觀察是中肯的。但我們不禁要問，如果說某一屆政府或者某一位政府官員出現施政失誤，是來自於該屆政府和該名官員對於經濟形勢的誤判，那麼為甚麼香港自回歸之後的三屆政府都連續出現政策上的失誤？都紛紛和商界同謀，將政策規劃的重心偏向於商界利益而非貧困社群？這背後是否又蘊含着更深層次的制度性誘因？畢竟，任何一項政策的制訂或者延續，都脫離不開其所嵌入的制度運作邏輯。

對於這些問題，顧汝德並未在書中給出正面的回答，但是卻提供了一些分析線索。顧汝德指出，《香港特別行政區基本法》在條文設定上就偏重於以香港的經濟發展為第一，社會需求次於經濟發展（頁58）。在《基本法》159條規定中，有34條細則是在用來界定香港自由放任市場的經濟和商業結構，而關於社會福利的條文則普遍比較含糊和有欠具體（頁2）。在顧汝德看來，《基本法》的這些原則性規定，直接設計出了一個「沒有福利的世界」（a world without welfare）（頁70），並導致任何違背工商業利益的提案都很難在立法會獲得通過（頁59）。與此同時，香港的三任行政長官都致力於將香港的經濟發展放置於中國經濟規劃的宏大版圖之中，特別是2011年「十二五規劃」突破性地將「保持香港澳門長期繁榮穩定」單獨成章，配合中央政府的「十二五規劃」，深化內地與香港的經濟合作自然順理成章地成為香港政府工作的重中之重（頁42）。很顯然，顧汝德的潛台詞是，在香港政府制訂政策的過程中，中央政府因素的影響不容忽視。

在筆者看來，形成香港政商同謀局面的一個關鍵性動因，是管治者為了消解他們所面臨的政治原罪而刻意安排的制度性設計。九七回歸之前，港英政府在香港的管治帶有鮮明的政治原罪色彩，即作為一個外來政權，殖民地政府先天缺乏當地人民的認可，因此任何的殖民地管治都帶有政治原罪，只能通過增加被管治精英的參與和認同來達到維持良好管治的目的。特別是

在港督麥理浩 (Murray MacLehose) 時代 (1971-1982)，麥理浩決定啟動多項社會改革，通過推動香港社會的發展以確保在即將到來的中英談判這一關鍵時刻佔有更多的談判籌碼。在這樣的背景之下，港英政府開始大量吸納商界精英 (特別是地產界大亨)，並將他們視為「社會代表」去輻射更廣大的普通民眾。這種所謂「行政吸納政治」的手段，一方面可以確保本土華人的商業利益，在官商權力相互支持的基礎上得到進一步發展，另一方面也可以通過提攜商界精英，通過這些港英政府與華人社會的「中介」的運作，以達到維持良好管治的目的<sup>⑬</sup>。

九七回歸之後，香港依舊沒有擺脫原罪場域的束縛。中央政府的政治原罪源於1989年「六四事件」對香港本土政治生態所帶來的巨大衝擊，並由此促使香港出現政黨政治；近年本土民眾的政黨認同愈來愈淡薄，不信任中央政府<sup>⑭</sup>。在這樣的背景之下，為了維護香港社會的穩定，特別是增強香港民眾對中央政府的信任，消弭他們因為六四政治風波所產生的政治恐懼情緒，中央政府更加積極地、策略性地拉攏本土工商界精英、富豪家族代表，並將他們納入統戰聯盟，安排進入一些權力機構擔任職務，一方面希望藉此擴展香港的政商聯盟，使其繼續成為特區政府管治的中堅力量，續寫1980年代香港經濟飛躍的成功故事；另一方面也希望在政治層面制衡香港的民主派政黨。

從港英政府到特區政府，這種依賴商界精英以潤滑社會摩擦的制度性安排自然有其合理性，但

也衍生出諸如裙帶資本主義 (crony capitalism) 這樣的弊端<sup>⑮</sup>，致使香港政府的施政受到極大的影響，在制訂政策時常常傾斜於工商業利益。強大的壟斷階層發展到了今天，甚至出現當大企業家的利益無法得到滿足時，他們會繞過香港特區政府，直接尋求中央政府的幫助，並游說中央政府向特區政府施壓，以改變他們的政策決定<sup>⑯</sup>。

## 五 小結

綜上所述，通過顧汝德的分析，我們可以看出，香港所面臨的貧困問題、社會兩極分化，以及連帶的社會流動僵化，都和香港政府固守工商界利益的政策思維密切相關。如何保障已經被邊緣化的新貧階層的福利，又如何提升社會大眾整體向上的心氣，讓普羅民眾不再陷入會被邊緣化的擔憂之中，香港政府還需更大的施政智慧。

從港英政府到特區政府，依賴商界精英以潤滑社會摩擦的制度性安排自然有其合理性，但也衍生出諸如裙帶資本主義這樣的弊端，致使香港政府的施政受到極大的影響。

### 註釋

⑬ 這一論述的代表性著作包括 Robert H. Frank and Philip J. Cook, *The Winner-Take-All Society: Why the Few at the Top Get So Much More than the Rest of Us* (New York: Penguin Books, 1996); Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, trans. Arthur Goldhammer (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2014)。前者針對美國上流社會少數菁英寡佔社會資源的現狀，以「馬太效應」(Matthew Effect) 為核心概念，指出社會資源集中於少數金字塔菁英的貧富差距現象，不僅不會因

為民主化的發展而趨緩，反而會隨着資本主義的擴張而加劇；後者則揭露了二十一世紀資本主義貧富差距兩極分化的總趨勢，特別是頂層1%富人階層的財富份額迅速激增，並通過財產繼承的方式形成世襲資本主義。

② 嚴飛：〈貧富懸殊擴大下的M型香港〉，《金融時報》(中文版)，2012年7月18日。

③ 大前研一著，劉錦秀、江裕真譯：《M型社會：中產階級消失的危機與商機》(台北：商周出版，2006)。

④ 三浦展著，吳忠恩譯：《下流社會：新社會階級的出現》(台北：高寶國際有限公司，2006)。

⑤ 香港每五年進行一次人口普查，調查資料來源於香港政府統計處：〈2011人口普查主題性報告：香港的住戶收入分布〉(2012年6月)，www.census2011.gov.hk/pdf/household-income.pdf，頁45-47，表2.13、表2.14。1996年資料來源於香港政府統計處：〈2006中期人口統計主題性報告：香港的住戶收入分布〉(2007年6月)，www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub\_com/hs51/papers/hs510710-rpt070618-ec.pdf，頁38-39，表3.13、表3.14。

⑥ 香港政府新聞處：〈政府公布香港首條貧窮線〉(2013年9月28日)，香港政府新聞網，www.news.gov.hk/tc/categories/health/html/2013/09/20130927\_191059.shtml。

⑦ 王于漸：〈「瀕窮」邊緣：經濟機遇的紓困作用〉，《信報》，2014年2月5日。

⑧ 關於香港官商同謀的分析，參見Leo F. Goodstadt, *Uneasy Partners: The Conflict between Public Interest and Private Profit in Hong Kong* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2009); Brian C. H. Fong, "State-Society Conflicts under Hong Kong's Hybrid Regime: Governing Coalition Building and Civil Society

Challenges", *Asian Survey* 53, no. 5 (2013): 854-82。

⑨ Wong Hung, "Changes in Social Policy in Hong Kong since 1997: Old Wine in New Bottles?", in *Contemporary Hong Kong Government and Politics*, ed. Lam Wai-man, Percy Luen-tim Lui, and Wilson Wong (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2012), 281.

⑩ 王韜：〈香港略論〉，載《弢園文錄外編》(上海：上海書店出版社，2002)，卷六，頁148。

⑪ 關於香港地產霸權的成因及對城市經濟活動的影響，參見Alice Poon, *Land and the Ruling Class in Hong Kong*, 2d ed. (Hong Kong: Enrich Professional Publishing, 2010)。

⑫ Timothy K. Y. Wong, Po-san Wan, and Kenneth W. K. Law, "Public Perceptions of Income Inequality in Hong Kong: Trends, Causes and Implications", *Journal of Contemporary China* 18, no. 61 (2009): 657-73.

⑬ 嚴飛：〈殖民管治香港的要義——評《管治香港》〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，2013年6月號，頁122-29。

⑭ 嚴飛：〈香港大陸化，還是大陸民主化〉，《二十一世紀》，2011年12月號，頁15-22。

⑮ "Planet Plutocrat; Our Crony-capitalism Index", *The Economist* 410, no. 8878 (2014): 57-58.

⑯ Brian C. H. Fong, "The Partnership between the Chinese Government and Hong Kong's Capitalist Class: Implications for HKSAR Governance, 1997-2012", *The China Quarterly*, no. 217 (March 2014): 195-220.

嚴 飛 斯坦福大學亞太研究中心  
博士後