

中央與特區政治遊戲規則

劉兆佳

前言

2009年，我在《港澳研究》發表了一篇題目為「回歸後香港的新政治遊戲規則與特區的管治」的文章。¹我在文章中特意指出，香港在回歸中國後雖有十年之久，但一套香港各方政治勢力願意遵循的政治遊戲規則，無論是正式的或非正式的，均尚未確立。相反，圍繞遊戲規則的爭論卻無日無之，對中央與特區關係、特區的管治、行政立法關係和政治穩定都造成了負面的影響，更為全面和準確落實「一國兩制」和實施《基本法》設置障礙。

文章發表以後，有關香港政治遊戲規則的爭議不但沒有平息迹象，反而因為冒起新的、更為激進的政治勢力而更加熾烈。一些新的政治勢力鼓吹各類「本土分離主義」，連國家對香港的主權乃至「一國兩制」的方針也提出質疑。過去幾年來，為了確保「一國兩制」和《基本法》全面和準確貫徹，中央改變

1. 見2009年《港澳研究》春季號，頁1-35。該文後收錄在劉兆佳（2013:112-59）。

了過去的「不干預」態度，大力向港人講述「一國兩制」的初心，並通過認真行使中央在「一國兩制」下的權力，來釐清和確立香港的政治遊戲規則，務求讓其符合《基本法》的立法原意，從而將香港政治的運作納入「一國兩制」的正當軌道上。中央在這方面的積極工作剛開展不久，雖然取得一定成效，但前路仍然漫長。無可避免的是，中央「撥亂反正」的工作在香港必然會引發反對勢力的抗爭與反撲，但為維護國家和香港的根本利益、確保「一國兩制」的運作能夠達到其核心戰略目標，我相信中央仍會「排除萬難」，讓香港的政治遊戲規則得以「定於一尊」。

圍繞政治遊戲規則的爭議

回歸以來，有關香港政治遊戲規則的爭議涉及眾多範疇。比較突出和重要、與政治制度有關的例子包括：中央在「一國兩制」下的權力、中央與香港行政長官（特首）和主要官員的關係、中央與立法機關的關係、中央與司法機關的關係、香港行政機關和立法機關的關係、立法會的組成和運作、特首和立法會的產生辦法等。一些具體的例子有：中央擁有哪些權力、特首和主要官員如何體現對中央負責、全國人民代表大會常務委員會（人大常委會）如何審查香港立法會通過的法律、香港終審法院在什麼情況下需要提請人大常委會解釋《基本法》、立法會議事規則的一些內容是否符合《基本法》、鼓吹「香港獨立」的人有否參與立法會選舉的資格等。²

-
2. 當然，一些具爭議性的、非制度性的遊戲規則在香港的政治生活中也非常重要，比如政治人物的道德規範、政治行為所應受到的約制、政治主張可否衝擊國家對港主權、暴力言行的界限等。不過，由於本文的焦點放在制度性的遊戲規則上，那些東西不會在探討之列。

相對於很多其他地方的「憲制性」文件，香港的《基本法》已是頗為詳盡和具體。《基本法》中有關香港政治體制的條文理應足以建構一套香港回歸後「無可爭辯」的政治遊戲規則。為什麼圍繞政治遊戲規則的爭議甚至政治鬥爭還是連綿不斷呢？在我看來，主要原因有幾個。最重要的，是香港強橫的反對勢力始終不能完全接受香港回歸那個由中國共產黨建立的中華人民共和國的事實，刻意從香港乃「獨立政治實體」的角度來詮釋「一國兩制」和《基本法》、漠視國家的安全和根本利益、高舉人權和自由、壓縮中央的權力、擴大香港特區的權力、否定特首的政治認受性、不斷以各種手段削弱特區政府的管治、擴大立法會的權力，以及不停提出盡快按照西方標準實現特首和立法會的普選等。所以，反對派不願意接受《基本法》規定的政治遊戲規則，並試圖另定一套遊戲規則作為其政治鬥爭策略的核心部分。第二，儘管《基本法》已是一份頗詳盡的「憲制性」文件，但其條文終歸是原則性的表述，可以容許一定程度的不同解讀。第三，回歸以來，就算中央認為香港的政治遊戲規則出現偏離《基本法》的情況，除非迫不得已，為避免政治紛爭，中央也寧願以「息事寧人」、「不了了之」的態度處理。第四，作為負有落實「一國兩制」重任的香港特首長期處於弱勢，而且動輒得咎，因而缺乏政治勇氣去設法匡正政治遊戲規則偏離《基本法》的情況。

回歸以來，圍繞政治遊戲規則的爭論無日無之，導致連綿不斷的政治鬥爭、政局不穩、社會分化和特區政府管治困難。有關政治遊戲規則的爭論近年來更有惡化的趨勢，主要表現在香港湧現一些要求「港獨」、「自決」、「第二次香港前途談判」、「本土分離主義」、「勇武抗爭」、「無底線抗爭」等主張，在年輕人當中的影響尤大。這些政治主張和行動倡議從根本上不承認中國對香港的主權，也不接受香港是中國不可分離的部分。它們不僅是爭取對反對派更有利的政治遊戲規則，而是全

憲制發展

蔣型嘉、Gonzalo Villalta Puig

前言

2017年是《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（《基本法》）實施20周年。同樣，「一國兩制」這一憲法原則也施行了20年。《基本法》是「一國兩制」的法律具化。因此，對於「一國兩制」的成功與失敗的任何法律評價，《基本法》都是一個不可或缺的話題。

《基本法》是一部中華人民共和國法律；它給香港建立了一套全新的憲法秩序。一般而言，20年對於憲法壽命來說是個很短的時間，短到不足以判斷憲法的長久生命力。但20年足夠讓人們發現一個憲法體系的欠缺。20年裏，《基本法》面臨過無數大大小小的挑戰。這些都是憲法秩序建立過程中的「成長煩惱」。

* 作者感謝程龍和陳盛蘭的幫助和支持。

在《基本法》面臨的所有挑戰中凸顯着這樣一個主題：如何處理好香港特別行政區政府（特區政府）和中國中央政府（中央政府）之間的關係。「兩制」之間不時會發生衝突。例如，2014年的「佔中」活動針對的是全國人民代表大會常務委員會（人大常委會）關於香港行政長官選舉改革的「831決議」。2003年的大型抗議抵制了特區政府針對《基本法》第二十三條制定的立法草案，阻止了特區政府履行「自行立法禁止」某些威脅國家安全行為的義務。由於該抗議，時至今日，香港還在沿用殖民時代留下的國家安全法律（《刑事罪行條例》，第I部、第II部）。

因此，學者探明「一國兩制」的運行狀況的必由之路，是研究特區政府與中央政府之間的關係。而了解兩地政府之間的關係就必須研究《基本法》。《基本法》最大的價值之一是建立了一套關於兩地政府關係的法律框架。從理論層面看，《基本法》把這重要的關係納入了法治框架。可惜，在過去的20年裏，有關中央和特區關係的法律問題沒有得到充分的學術關注；這一研究領域沒有實現應有的發展。出現該問題的最根本原因，是香港和中國內地的司法體系沒有形成具有建設性的互動，沒能產生足夠的判例來促使法律界對涉及《基本法》中中央和特區關係的問題得到深入和全面的理解。

本文將研究有關特區政府和中央政府關係的法律制度、揭示其中存在的問題及其成因，並提出解決該問題的辦法。首先，本文將介紹《基本法》第一百五十八條、人大常委會對《基本法》的解釋權，以及《基本法》對香港法院和人大常委會之間關係的釐定。其次，本文將通過人大常委會兩次解釋《基本法》的例子，闡明《基本法》解釋缺乏數量和質量的問題，及其給香港憲法體系留下的巨大空缺。本文認為，該問題的出現，歸咎於香港終審法院部分判決未能有效嚴格維護《基本法》的立法精神。最後，本文將強調香港法院和人大常委會之間進行對

話的重要性，建議要改變某些現存的思想定式，並且提倡香港法院和人大常委會「真誠互動」。

人大常委會解釋《基本法》的不足

《基本法》第一百五十八條的背景

對人大常委會角色的了解是釐清《基本法》設計的中央和特區關係的先決條件。《基本法》第一百五十八條第一款闡明：「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。」換言之，《基本法》乃至香港憲法體系的全部解釋權歸屬於人大常委會。但在實際操作中，為了香港能夠「實行高度自治」以及履行「獨立的司法權」（《基本法》第二條），人大常委會並不希望針對所有《基本法》條款行使解釋權。《基本法》第一百五十八條第三款規定：

香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如香港特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由香港特別行政區終審法院請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。

可見，由人大常委會單獨解釋的《基本法》條款僅限於兩個領域：其一，中央人民政府管理的事務，比如國防和外交；其二，關於中央和香港特區關係的條款，即本文所關注的領域。如果想在這兩個領域裏得到權威的解釋，人大釋法是唯一的渠道。

從1997到2017年，人大常委會對《基本法》只做過五次解釋，每一次解釋涵蓋的內容也窄。第一次釋法（1999年）針

公民社會與社會創新

陳健民、阮耀啟

前言

公民社會 (civil society) 的主要功能是為弱勢群體提供服務、監督政府和倡議政策與社會轉變；不同的功能令服務性與倡議性的公民社會組織與政府處於不同的關係。前者一直被香港政府視為公共服務的夥伴，後者卻經常與政府處於對立位置。本章先綜述公民社會在回歸前後的發展，特別討論倡議性團體 (advocacy group) 關注的議題，再討論服務領域近年出現的社會創新 (social innovation)，最後分析兩者的關係。

公民社會

回歸前的公民社會

如果公民社會是指人民自發組織的民間社會 (self-organization of society)，香港早在 1850 年代已有這樣的社會空間。地區的街坊組織、廟宇、更練、華商組織、會館等，都發揮着商人及居民自治互助的功能。而東華醫院 (1872 年落

成)和保良局(1878年成立)等慈善組織的成立,標誌着華人社團已超越了街坊鄰里以廟宇為集會及活動中心的傳統組織形式,打破了血緣、地緣和業緣組織的局限(余繩武、劉存寬,1994:407-12)。不少天主教及基督教團體亦於二十世紀初在香港推動社會服務,當中包括香港中華基督教青年會、香港基督教女青年會和救世軍等。二次大戰後,特別是中華人民共和國的成立,引至大量人口從中國內地移居香港,政府無法應付各種需求,志願團體便如雨後春筍般成立,為難民提供各種服務。1966和1967年暴動以後,政府對社會服務的資助進一步增加,社會服務團體和其他民間組織構成在政府與企業以外,一個龐大的「第三部門」(The Third Sector)。

但將公民社會視為「人民自發組織的民間社會」,其實未能充分掌握公民社會的核心。按此定義,我們可以說傳統中國由於實行村民自治(通過士紳及家族組織的協作),早已出現公民社會;但這顯然與西方理解的公民社會格格不入(Huang, 1993)。原因是公民社會的概念與西方自由主義緊密相扣,視個人的自由為圭臬,政府不能任意侵犯公民的權利。由於單獨的個人難以對抗國家機器,必須組成獨立於政府的社團來制衡國家的權力。因此,如果缺乏權利意識,單是由互助、救濟、宗教組織所形成的社會結構,只能是一個「民間社會」,而非「公民社會」。

由此觀之,香港要到1970年代,當「壓力團體」(pressure group)(亦即倡議性團體)和隨之而來的社會運動湧現後,才是公民社會的開端。當時像「保釣運動」、「中文運動」,甚至「反貪污、捉葛柏」運動,是由戰後出生的第二代知識青年所帶動,帶有民族主義和反殖意識。但更多的壓力團體(包括香港教育專業人員協會(教協)、香港社區組織協會及香港基督教工業委員會等)是環繞民生和權益問題而組織社會行動,包括「文憑教師薪酬事件」、「艇戶事件」等。直到1980年代,

更多團體相繼成立並組成聯盟，就房屋、公共事業加價等民生問題向政府施壓。

但公民社會在 1980 年代最重要的發展，是因應香港前途問題而催生了一批論政團體（如太平山學會、匯點等）。有別於以往的壓力團體，他們都是由一些律師、醫生、教授等專業人士所組成，主要關心人權、法治、港人民主治港等問題。1980 年代中，港英政府推動地方行政，開始「去殖民地化」的工程。一些壓力團體決定參與區議會和市政局選舉，各種地區民生關注組乘勢而起，引發了公民社會與政治社會邊界問題的爭論（譬如馮檢基參選遭到他所屬的香港公共房屋政策評議會批評）。壓力團體更積極回應政治形勢，組成聯盟爭取「八八直選」，結果政府在 1991 年開始實行立法局部分議席直選。伴隨着直選的發展，民主黨於 1994 年成立，其創黨核心成員不少是公民社會的領袖，包括司徒華（教協）、楊森（匯點）、張炳良（匯點）、劉千石（香港基督教工業委員會）、何俊仁（太平山學會）等（呂大樂、陳健民，2001；陳健民，2009）。

由此可見，香港的慈善和社會服務組織經歷了開埠近百年的發展，已開拓出一個廣闊的社會空間或第三部門，成為政府的服務夥伴。及至 1970 年代，隨着壓力團體的發展，公民社會已漸具雛型；到了 1980、1990 年代，公民社會積極介入政治，關注香港前途問題，投入各級議會選舉，希望實現港人民主治港。

回歸後的公民社會

回歸後，公民社會一方面繼續為弱勢群體提供社會服務，另一方面積極投入保育、爭取民主和建立本土認同等倡議性工作。2006 至 2007 年期間，政府遷拆天星、皇后碼頭引發本土保育組織「本土行動」的年輕人（包括朱凱迪、陳景輝）以身攔阻推土機；時任發展局局長林鄭月娥親赴皇后碼頭出席論壇，

核心價值

張妙清、鄭宏泰、尹寶珊

前言

中西薈萃、古今兼融是香港的特色與優勢。傳統中國以孝悌忠信為人之四德，修身有成始能齊家，禮義廉恥乃國之四維，「四維不張，國乃滅亡」，儒家教義在於盡性成德，「齊」則基於同心。英國政府於 2011 年確立民主、法治、個人自由、對不同信仰和信念的尊重及包容為「基本英國價值」，將之納入公立和資助中小學課程（HM Government, 2011; Department for Education, 2014）。「四德四維」與「基本英國價值」可算是傳統中國與現代英國的核心價值，對香港人應具有深遠的影響。

核心價值具有團結社會、主導其發展方向的功能，理應表達社會的共識，然而，哪些才是香港的核心價值一直言人人殊，近年的爭辯尤為激烈。一個不爭的事實是，回歸前，香港在長達一個半世紀的殖民時期和發展過程中，對社會穩定、經濟發展和自由市場的重視，一直居壓倒性的位置：政府堅守「小政

* 本文部分內容曾載於張妙清、鄭宏泰、尹寶珊（2015）和鄭宏泰、張妙清、尹寶珊（2014）。

府，大市場」管治原則，尊之為成功的基石；民眾則被諺稱為埋首賺錢、政治冷感的「經濟動物」。社會對此多甘之如飴，沒太多異議；香港回歸的關鍵目標，便是確保安定與繁榮，普羅大眾繼續安享相對豐裕、穩定、自由的生活。

社會持續發展，加上殖民統治結束後，按《基本法》落實「一國兩制」、「港人治港」，促使政治空間逐步開放，社會的核心價值，或說發展的方向與目標，乃呈現可觀的變化，甚至衍生棘手的社會問題，包括不同世代、政見、階層的社群因價值取向分歧而陷入紛爭，呈現社會內耗，情況令人擔憂。

本文旨在運用全港性隨機抽樣民意調查所得，¹ 透過 Inglehart 的價值變遷理論角度，勾勒香港回歸 20 年來的核心價值變遷，繼而梳理最近數年民眾對核心價值的取捨，從而掌握哪些才是香港價值的核心，為社會的持續發展提供重要參考。

社會發展與價值觀念的凝聚

什麼是核心價值？簡單而言，這包括了核心和價值兩個部分。所謂核心，是指最重要、最基本，甚至不能被取代之意；而所謂價值，則是指屬於正面的，或是令人期許，並會決定個人或社會行為模式和生活偏好的持久信念 (Rokeach, 1973)。

在任何社會，價值觀可以是多種多樣、層出不窮，但若加上核心二字，則應限於最重要、最珍惜，甚至是不可或缺的部分。因此，數目不應太多，以免失去焦點。功能學派提出的共識價值 (consensus values) (Parsons, 1952)，即那些獲得社會不同階層大多數人認同和支持，並作為維持秩序與促進發展基石的價值，可說是異曲同工的概念。

1. 所有調查均由香港亞太研究所（及其前身）策劃及執行，詳見本文附錄。

價值觀雖具有一定的持久性，但並非恆久不變，而是會因應實際情況而發生變化。Inglehart 就此曾進行大規模的跨地域實徵研究，他提出的價值變遷理論雖不乏批評，但仍具有難出其右的學術影響力 (Haller, 2002:139)。Inglehart (1977) 受 Maslow 的需求階序理論啟發，認為一個人的需求有價值優先次序，他以匱乏和社教化兩項假設為支柱，² 申論在持續富裕與安定的社會，當現代化到達報酬遞減之際，便會接上可被稱為後現代化的發展軌迹，社會價值觀從物質主義往後物質主義轉移，而文化價值觀的轉型，主要循世代的更替來完成。

簡單而言，若在成長時期曾經歷政局不安、物資匱乏，甚至生活無以為繼、安全受到威脅，成年後會較強調物質主義，即較重視經濟的成果和物欲的滿足；若成長於社會穩定、經濟繁榮、衣食無缺的環境，成年後會較傾向後物質主義，即雖不會刻意貶低物質的重要性，但更重視如自我表達、自主、自由、多樣化、生活質素、民主社會等價值。³

Inglehart (1990) 舉出具體例子，指成長於二戰或之前的世代，與成長於二戰結束後的「嬰兒潮」世代很不一樣，後者物質資源雖仍缺乏，但經濟已逐步復蘇，社會提供了很多發展機會。到了 1970、80 年代，物資豐盛、社會安定、教育普及、科技日新月異，這一代成員的人生目標、價值觀與世界觀，又

-
2. 匱乏假設認為個人的價值取向反映所處的社經環境，相對而言，較易得的事物會被賦予較低的主觀價值，因此，於繁盛的時期，民眾會較不強調物質主義 (materialism) 和較傾向後物質主義 (postmaterialism)；反之亦然。社教化假設則認為成年人的基本價值觀是在成長的階段形成，成年後不容易有顯著的變化，因此不一定反映當下的社經環境。
 3. 與此同時，我們亦須留意，隨個人閱歷的增加，以及工作、家庭、婚姻和社會角色在不同時期的轉變，價值取向亦會發生變化。

特區政府民望調查

趙永佳、沈國祥、葉天生

前言

回歸前後，部分香港人擔憂原有的香港核心價值和生活方式或會遭到侵蝕，對政治發展、政府施政等問題也日益關心。而民意調查（民調）作為一種客觀、科學、能迅速反映即時民意走勢的工具，正起着監察政府施政的作用。近數十年來，以電話進行調查的理論和技術愈趨成熟，電腦輔助電話訪問系統（Computer-assisted Telephone Interviewing System, CATI）的出現，更讓自動化的電腦設備可以進行電話號碼分配、題目管理、監聽錄音、數據運算和訪問員管理等工作，令電話調查效率更高、成本更低、數據質量更有保證，並使這種訪問形式更普及，各種電話調查機構因而在香港如雨後春筍般相繼出現。

對於傳媒來說，政府民望調查是民眾較關心的議題，且電話調查樣本少則數百，多則一千或以上，其結果似較訪問專家學者、政黨政客更具說服力，故大都樂意報道。可是，回歸以後，董建華、曾蔭權和梁振英三位行政長官（特首）領導的數屆政府，民望基本上都出現高開低走的情況，市民評價每況愈

下，這難免為施政帶來壓力，也引起政府高層的關注。一些親政府的建制派人士，更質疑政府民望電話調查的可信性，因而產生一些有關民望調查的風波，造成社會的廣泛討論。

本文旨在討論回歸後特區政府民望電話調查的概況，先探討政府民望調查的作用，並簡介回歸後在大專院校進行電話民調的幾個學術單位，然後以香港中文大學（中大）香港亞太研究所（亞太所）電話調查研究室的電話調查數據庫資料為基礎，概述 1997 年後市民對政府滿意度評價的起落，以及對三位特首評分的升降，以勾劃回歸後政府民望的變化。此外，本文亦會討論回歸後有關政府民望調查的一些主要爭議，如 2000 年的路祥安事件、2014 年對梁振英的評分爭議，以及電話調查面對的一個實質性問題，即家居電話覆蓋率的下降。

政府民望調查的作用

政府民望調查大致可分為兩類，一類是針對政府施政績效的評價，如對整體政府施政的滿意度、支持度，另一類是針對個別政府首長的評價，如對特首、司長、局長表現的滿意度、支持度，這兩類調查都能反映政府在市民心目中的認受性，是政府施政其中一種最客觀、科學和即時的參考資料。研究人員若對調查數據作進一步的分析，可發掘更多有助政府施政的參考數據，如對受訪者的社經背景作分析，便可知道什麼性別、年齡、教育程度、政治傾向、社會階層等不同特徵的受訪者對政府最感滿意或支持，哪種背景特徵的人最不滿或反對政府，讓政府能更好地調適政策，以爭取更多民眾的信任。如長時間就政府民望作定期的追蹤調查，更可分析其起落變化，了解政府民望在某一段時間內的發展趨勢。民望高企的政府，施政能事半功倍，反之則行事常舉步維艱，故此，民望調查能為執政者提供莫大參考，幫助政府檢討施政得失（王石番，1995；張四明，2000；王家英、尹寶珊，2008）。

民望調查一方面可作為執政者施政的參考，另一方面則起着監察政府的作用。在一個資訊開放、言論自由的社會，政府民望是一般民眾關心的議題，傳媒通常都樂意報道相關的調查結果，有時甚至將之編排於顯要位置。民望調查經傳媒廣泛報道後，往往能引起大眾的關注和討論，對政府產生輿論壓力，起着監察執政者的作用。若政府民望低迷，或民望數據日走下坡，執政者自當知所警惕。故此，在一個民主開放的社會，除了選舉投票、直接公投外，政府民望調查也是一種直接通過反映民意來監察政府的有效工具（王石番，1995; Barrett, 1995）。

此外，民望調查也是一種市民發表對政府看法的途徑，可讓大眾抒發對政府的不滿，間接起着舒緩不滿情緒的作用。若沒有民望調查，政府對於群眾不滿的強弱程度和民憤在社會上的普遍性，便或較難精確評估和掌握。政府民望調查的出現，讓政府能及早預防民怨的大規模爆發，對維持社會穩定也起一定作用（鍾庭耀，1997; 李立峯，2000）。

對個人來說，政府民望調查為普通市民提供客觀的數據，讓他們把自己對政府的看法態度和社會大眾作出比對，了解自己的立場是屬於社會的主流，還是屬於個別的少數（Warren, 2001）。此外，民望調查產生以前，政府民望高低通常都由社會權貴精英評估和判斷，民望調查出現之後，群眾的民意才能得以具體印證，這亦間接提高了普羅百姓意見的重要性。

主要的大專院校電話民調機構

香港的電話民調起步較遲，自1991年立法局首次直選後始蓬勃發展（鍾庭耀，1997），除民間團體、政黨及市場調查機構有進行民調外，大專院校轄下的研究部門在電話民調的領域中，一直佔據主導位置。

要數香港大專院校的電話調查先驅，不得不提香港大學（港大）社會科學院副院長白景崇（John Bacon-Shone），他曾自行

香港與內地的融合進程

鄭宏泰、尹寶珊

前言

回顧歷史，香港與中國內地長期維持雙向往來、密不可分的關係，在 1950 至 1970 年代末，雙方關係一度陷於低谷，近四分之一世紀後，才在改革開放的政策下逐步恢復民間交往及經貿聯繫。回歸後，在「一國兩制」安排下，香港在維持資本主義制度與生活方式不變的同時，亦與內地加速融合以回應主權回歸，並為本土經濟注入更大動力。

然而，在「中國崛起」的形勢下，香港較內地的相對優勢快速逆轉。回歸前，香港社經發展領先內地，運用各種資源推動內地改革開放，乃香港人的驕傲。回歸後，內地經濟騰飛，香港的綜合競爭力不再一枝獨秀，經濟相對值顯著下降，與此

* 本文承蒙入境事務處和政府統計處提供內地學生來港讀書與工作，以及內地孕婦在港生產嬰兒的內部資料，謹此致謝。

同時，隨着內地資金和旅客湧入，香港經濟對內地的依賴則日益加大。¹

香港與內地加強融合，更激起眾多意料之外的社會矛盾和憤懣，引發連串針對內地旅客、捍衛本土權益的抗爭行動，政治信任流失、本土主義冒起，不但揭露「主權回歸心難歸」的問題，年輕一代的「港獨」傾向，²更備受關注。

能簡單呈現兩地融合勢頭與轉變的，莫如兩地人民往來的數據。本文將從人流的角度，首先簡述殖民歷史對兩地關係的影響，其次是運用官方統計，勾勒回歸 20 年來香港與內地的交往概況（統稱「內地行」與「香港行」），其三是根據民調所得，³簡述民眾對香港人回內地、內地人來香港和兩地強化關係的觀感、與內地人的接觸經驗和印象轉變，以及對相關政策的取向，從而探討在兩地雙向往來的融合進程中，激發社會矛盾的線索。

由合而分：殖民歷史的影響

香港被侵佔為殖民地之前，隸屬廣東省，四方人民往來自如。英國佔領香港及闢為自由港，原着眼於內地的資源和市場。因此，香港開埠首百年，與內地沒有設下清晰的邊界和關卡，兩地人民往來無間。事實上，由於香港缺乏天然資源，不能自

-
1. 如在 1990 年，香港本地生產總值（GDP）約是內地 GDP 的 25%，2014 年已劇減至約 2%（大公網，2014）。內地投資佔香港外商直接投資總額，則從 1990 年代末約一成，增至 2012 年接近四成（*The Economist*, 2015）。
 2. 如香港大學學生會學苑（2016）發表《香港青年時代宣言》，提出「香港成為受聯合國認可的獨立主權國家」的訴求。
 3. 所有調查均為全港性隨機抽樣調查，由香港中文大學香港亞太研究所策劃及執行，詳見本文附錄。

給自足，門戶開放、自由市場是發展的基石，與內地因而一直保持緊密的社經關係。

1950年，聯合國對中國實施貿易禁運，不但形成資本主義和共產主義陣營的冷戰格局，亦將香港與內地關係推入「非常態時期」，民間交往陷於斷絕，商貿活動戛然而止。兩地的發展軌迹自此分道揚鑣，繼而引發香港社會的深層次轉變：其一，兩地各自建立樊籬，嚴禁非法跨越，藉以分清「敵我」。港英政府推出身分證制度，強化出入境管制，內地的民族國家發展和政治文化變遷，亦未有直接衝擊香港，因而孕育一種以殖民疆界為基礎的本土認同，原有的中國人認同則逐漸淡化。其二，香港經濟迅速轉型，生活水平和西化程度不斷提高，人權意識和法治秩序逐步建立，這與改革開放前的內地形成強烈對比，因而鞏固香港人的本土認同和相對優越感。其三，港英政府推行連串行政安排，令兩地人民的區別日益分明，如1972年實施《入境條例》，令居港滿七年者享有永久性居民身分的權利；1980年取消「抵壘政策」，令本地出生人口成為主流；回歸問題出現後引進代議政制，令本土認同具有「民主抗共」的色彩等（鄭宏泰、尹寶珊，2014；尹寶珊、鄭宏泰，2016）。

1978年，內地推行改革開放政策，兩地貿易和交往接觸在互惠互利下不斷增加。香港再次成為連結中外的主要管道，生產線亦大舉北移。然而，當時的「開放」只是讓香港居民進出內地，內地居民鮮能進出香港；兩地交往形成「單向」格局。

1984年，中英簽署《關於香港問題的聯合聲明》，確定香港主權於1997年交還中國，中國容許香港在「一國兩制」框架下落實「港人治港」、高度自治，以維持資本主義制度與生活方式50年不變。此安排即維持「非常態時期」香港與內地「保持距離」，而非恢復到冷戰前的「來去自如」狀態。

進入回歸過渡期後，香港捲起人才及資本外流潮，內地政經環境亦出現調整，令兩地經貿投資及人民往來一度放緩。但

涉外關係

沈旭暉、陳偉信

在回歸後的 20 年間，香港除在經濟、民生及管治均經歷巨變，在涉外關係的層面，亦經歷不少意義深遠的改變。

香港涉外關係的背景

在主權移交後，香港涉外事務存在不少灰色地帶。儘管在「一國兩制」的框架下，《基本法》訂明香港能處理的涉外事務範圍及相關要求，但在國際政治層面，外交關係 (diplomatic relations) 和涉外關係 (external relations) 從來沒有清晰的界線。一般而言，外交關係泛指由國家行使主權的對外行為，例如加入聯合國及宣戰等；涉外關係主要泛指非主權實體對外的行為。但就香港的情況來看，以上兩種定義均不能完全解釋香港涉外關係的現況，並且不少個案體現出兩個定義中的灰色地帶。

就香港涉外關係的理論基礎而言，次國家外交或次國家政府外交的基本含義是次國家政府進行的、旨在影響各種國際行為者及其國際互動關係活動的總稱。「城市外交：理論爭辯與實踐特點」一文將城市外交定義為「城市配合國家總體外交，在中央政府的授權和政策指導下參與國際交往的活動」（熊焯、王婕，2013:14）。

在香港，其涉外關係的授權來自《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（《基本法》），範圍及執行主要在《基本法》第七章列出，例如「香港特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。」（第一百五十一條）；「對以國家為單位參加的、同香港特別行政區有關的、適當領域的國際組織和國際會議，香港特別行政區政府可派遣代表作為中華人民共和國代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身份參加，並以『中國香港』的名義發表意見。」（第一百五十二條）

此外，《基本法》第二章第十三條訂明香港處理涉外事務自主權的範圍：「中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務」，並「在香港設立機構處理外交事務」，而「中央人民政府授權香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務」。

正如筆者於其他文章指出，香港的非官方涉外關係甚具研究價值，某些個案所產生的影響甚至比官方為大。所以，本章除探討由政府主導的涉外事務的同時，亦會分析不同時期的非官方個案及其影響。本章以三個不同特首的管治期：董建華政府時期（1997年7月1日至2005年3月11日），曾蔭權政府時期（2005年6月21日至2012年6月30日）及梁振英政府時期（2012年7月1日至今）為界，分析各個時期不同的香港涉外關係個案。

董建華政府時期

作為主權移交後的首屆政府，董建華必須確保管治的順利交接，同時，他須要為香港在「一國兩制」的框架下找到新的定位，並找出中央政府所容許的自治程度。在任內，董建華嘗

試為港台關係訂立制度，亦參與美國為首的反恐合作。總括而言，不少在他任內的涉外事務的性質都是「由上而下」。

港台關係的演變

董建華時代的港台關係凸顯出香港涉外關係的灰色地帶。雖然中央政府並沒有把兩岸關係定性為外交關係，港台關係也不是單純的涉外關係。在 1997 至 2002 年間，董建華委任葉國華作為他的對台關係特別顧問，並且使用其香港政策研究所作為「白手套」處理有關事務。其後雖然葉國華被免去職務，其原有職能卻被納入政制事務局。雖然負責單位有所改變，但台灣官方代表在香港仍然受到一定的限制，例如那些台灣官方所任命的機構，在香港在名義上必須登記為「旅行社」才能活動。同時，特區政府亦在沒有合理原因下，禁止台灣政治人物以一般市民的身分入境。以旅行社為登記的台灣官方機構，是否受到外交保護是外交難題，也因而顯示港台關係在外交事務和涉外事務的模糊界線。

參與美國主導的反恐協定

2002 年，董建華政府在任內通過了一項甚具爭議性的《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》。該條例旨在切斷恐怖組織的資金來源，以顯示中國將嚴格遵守聯合國安理會第 1373 號決議。該條例授權香港政府凍結任何與恐怖主義有關的資金，並視資助有關組織為刑事罪行（香港特別行政區政府，2012）。雖然香港並沒有獨立的軍事力量，但其國際金融中心的地位卻是美國反恐戰的重要戰線。美國和香港同屬亞洲太平洋經濟合作組織（APEC）的成員，而該組織早在 2001 年於上海舉行的第九次領導人非正式會議通過《亞太經合組織領導人反恐聲明》，同意加強在地區上的合作及提高貿易安全保障（中華人民共和國外交部，2001）。

全球化語境下的中國情、中國心

趙志裕

前言

香港回歸前，在流行文化中曾出現一種民族主義，它奠基於源遠流長的民族歷史、同宗同種的同胞情誼、刻骨難忘的民族苦難、國家中興的未來想像。在回歸前夕，對一些年輕人來說，承認自己是中國人，就要以中華文化為榮，對中國的發展有承擔，視中國為吾國，待所有中國人為吾民。

回歸後十年，中國民富國強，更多香港人認為自己是中國人，似乎香港人與內地人可以從此過着快樂的生活。

幸福的童話在 2008 年開始變調。更多香港人，特別是年輕人，不願意承認自己是中國人、不忍心看到香港的核心價值被侵蝕、拒絕讓香港「赤化」，少數人更主張香港建立獨立城邦。內地與香港關係緊張，在香港的親中派與親港派針鋒相對、社會撕裂。

社會撕裂，其原因是香港人善變？還是某些人在 2008 年前後做了些製造矛盾的事情？還是在全球化進程中，中國的崛起，香港前途的迷霧，親中權貴弘揚中國文化的熱忱，觸動了部分

香港人捍衛本土核心價值的決心，因而覺得中國人、中國事可畏、可惡、可恨？

香港已被撕裂，這裂縫還可以修復嗎？

特區建立前流行曲中表達的民族主義

雖不曾看見長江美，
夢裏常神遊長江水，
雖不曾聽見黃河壯，
澎湃洶湧在夢裏。

……

古老的東方有一群人，
他們全都是龍的傳人。

……

黑眼睛黑頭髮黃皮膚，
永永遠遠是龍的傳人。
百年前寧靜的一個夜，
巨變前夕的深夜裏，
槍炮聲敲碎了寧靜夜，
四面楚歌是姑息的劍。
多少年炮聲仍隆隆，
多少年又是多少年，
巨龍巨龍你擦亮眼，
永永遠遠地擦亮眼。

1978年12月16日，台灣作曲家侯德健譜寫了《龍的傳人》，一曲風行。數年後中英就香港前途開始會談。

《龍的傳人》的幾個中心思想，在後來流行於香港的民族歌曲中重複出現，表達了香港回歸前民族主義的內容。這些內容包括：以中國山河為象徵的歷史長流延綿不絕；以黑瞳黑髮

為象徵的種族同源血濃於水；以槍聲炮響為象徵的民族苦難刻骨銘心；與河山大地長期分隔的遊子相思；還有對睡龍漸醒國勢日隆的期盼。

在那個年代，多數香港年輕人也曾聽過，也曾哼過「萬里長城永不倒，千里黃河水滔滔……衝開血路，揮手上吧！要致力國家中興；豈讓國土再遭踐踏，這睡獅漸已醒」（葉振棠《大俠霍元甲》）、「望向中國國土，此際浩氣在騰，誓要將我苦難化為悲憤」（汪明荃《勇敢的中國人》）、「河山只在我夢縈，祖國已多年未親近，可是不管怎樣也改變不了，我的中國心……我的祖先早已把我的一切，烙上中國印，長江、長城、黃山、黃河，在我心中重千斤。無論何時，無論何地，心中一樣親……就算生在他鄉，也改變不了，我的中國心」（張明敏《我的中國心》）、「儒家的傳統思想，帶領我們的腳步。八年艱苦的抗戰，證實我堅毅的民族……我不管生在哪裏，我是中國人；無論死在何處，誓做中國魂」（張明敏《我是中國人》）。

1997年7月1日，香港被納入中華人民共和國。那天，劉德華為回歸盛典獻唱了一曲《中國人》，用新瓶盛舊酒，把醞釀已久的民族主義內容灌入新詞裏，其內容與在《龍的傳人》推銷的民族主義：形與貌，略相似：

五千年的風和雨啊，藏了多少夢，
黃色的臉，黑色的眼，不變是笑容。
八千里山川河嶽，像是一首歌，
不論你來自何方，將去向何處。
一樣的淚，一樣的痛，
曾經的苦難，我們留在心中。
一樣的血，一樣的種，
未來還有夢，我們一起開拓。
手牽着手，不分你我，昂首向前走，
讓世界知道我們都是中國人。

經濟發展

宋恩榮

前言

歷史發展往往出人意表；在回歸前，國際社會對香港前途有不少顧慮，《財富》(*Fortune*)雜誌更在1995年6月以「香港之死」(*The Death of Hong Kong*)作為封面主題，斷言香港一定崩潰。然而在1992年鄧小平南巡之後，中國經濟飛躍發展，內地對香港服務業的需求激增，香港經濟進入黃金時代。1997年，香港處理約六成的中國外貿，是全球最繁忙的貨櫃港（政府統計處，歷年；Sung, 2006:156–58）。

隨着香港和中國經濟的迅速發展，早年因九七回歸困擾而外移的港人亦大量回流。在1996和1997兩年間，淨移入的香港永久性居民高達19萬人（Sung, 1999:156），香港的私人住宅樓宇售價指數亦在1997年一年間急升40.3%（政府統計處，1998a:120）。然而，就在香港7月1日回歸後的一天，泰銖被迫貶值，揭開亞洲金融風暴的序幕，香港經濟從此進入長達六年的困難時期。到了2003年下半年，因為《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)和「自由行」的實施，才

步上持久的復蘇，失業率也從 2003 年中 8.8% 的高峰穩步下降，在 2007 年底回復充分就業的水平（3.1%）。2008 年底的全球金融風暴後，香港經濟曾步入短暫衰退，失業率一度上升，不過因為自由行和中國經濟蓬勃發展的支撐，香港經濟迅速復蘇，在 2011 年再度回復充分就業的水平，經濟迄今維持溫和的增長（政府統計處，2017c, 2017d）。

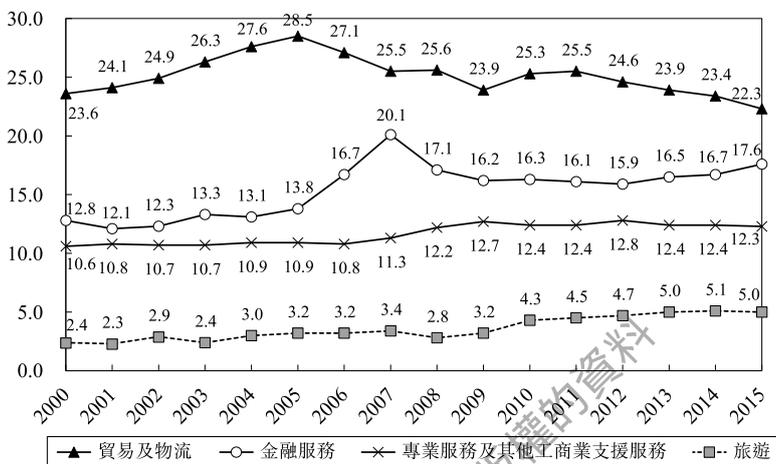
在 2014 至 2015 年間，香港接待旅客的能力達到飽和。香港居民和內地旅客出現零星衝突，旅客增長停滯和內地經濟增長放緩，香港本地生產總值（GDP）的實質增長率，也由 2013 年的 3.1% 放緩至 2016 年的 1.9%（政府統計處，2017c）。在經濟停滯的同時，香港經濟和社會的深層矛盾亦不斷加劇，香港所得分配兩極分化，物業價格飛漲，年輕畢業生實質工資下降，經濟結構單一，缺乏新的增長點（新論壇，2015）。社會不滿情緒高漲，加上政改爭議和內耗，令不少人對前景失去信心，移民海外再次成為香港人的話題。

香港經濟結構轉變

香港經濟以服務業為主，服務業佔 GDP 九成以上。香港政府一直着重發展四個主要服務行業：即貿易及物流、金融服務、專業服務及其他工商業支援服務，以及旅遊。圖 1 及圖 2 依次顯示這四個主要行業佔 GDP 及總就業人數的百分比。在 2015 年，貿易及物流業為最大行業，佔 GDP 22.3%，佔總就業人數 19.8%。按 GDP 而言，金融服務業排行第二，佔 17.6%；不過金融服務業並非勞動力密集，佔總就業人數只有 6.5%。專業服務業排行第三，佔 GDP 12.3%，佔總就業人數 13.8%。旅遊業排行 GDP 的榜尾，只佔 5.0%，不過旅遊業較為勞動力密集，佔總就業人數達 7.0%。

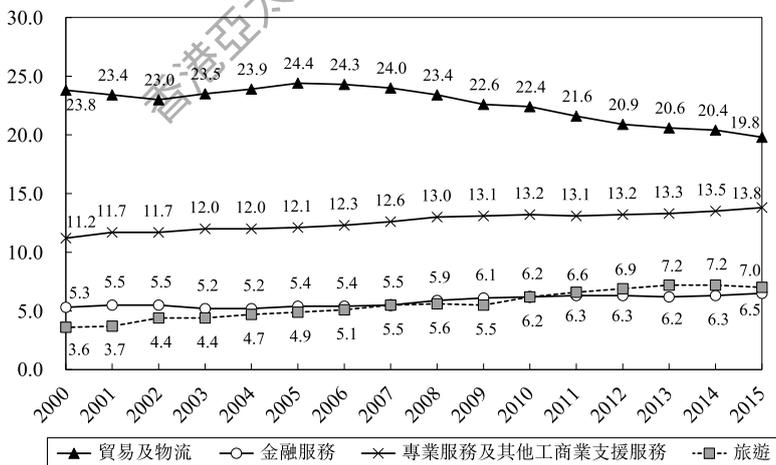
在 1980、1990 年代，香港的製造業大規模轉移到內地，通過「前店後廠」的模式，利用內地的廉價勞工建立「世界工廠」，

圖 1：四個主要服務行業佔本地生產總值的百分比，2000-2015 (%)



資料來源：政府統計處 (2017a)。

圖 2：四個主要服務行業佔總就業人數的百分比，2000-2015 (%)



資料來源：政府統計處 (2017a)。

產業政策

羅祥國

前言

2015年5月，中國社會科學院發表《中國城市競爭力報告》，香港在連續12年領居首位後首次被深圳超越，退居第二。報告表明，香港的核心優勢正逐步減退，創新及技術領域弱勢已經凸顯。在珠江三角洲（珠三角）快速發展的同時，香港經濟未能重新調整結構，香港競爭力的可持續性令人懷疑。報告對香港的評語為「守成有餘，創新不足」（倪鵬飛等，2015: 346–52）。

在整體經濟發展表現方面，2001至2010年間香港每年平均實質增長率僅約4%，2011至2015年再下跌至約3%（政府統計處，2017a:22, 26）。儘管自1997年以來，各屆政府頒布多項產業政策，但香港經濟表現近年已下滑至增長不足3%，

* 本文的主要觀點，於《香港新產業政策的理論與實踐》一書（羅祥國，2014）中已有論述；本文就近年的各項新發展和相關觀點作重新整理，給關心香港產業政策的讀者參考和指正。

持續大幅反彈不易。事實上，香港政府「長遠財政計劃工作小組」於2014年發布的報告顯示，香港未來30年的平均每年實質本地生產總值增長率將僅為2.8%（財經事務及庫務局，2014:ix）。該估計數字已充分考慮影響香港未來經濟發展的諸多因素，包括全球經濟狀況、內地與香港融合、經濟結構調整、生產力變化、外來移民及人口老化等。

自1997年以來，歷屆政府都成立一些高層次的委員會，為香港制定新的經濟及產業政策。例如1998年董建華設立的「創新科技委員會」和2000年設立的「創新科技署」；2008年曾蔭權組建「經濟機遇委員會」；2013年梁振英成立「經濟發展委員會」和「金融發展局」，以及在2015年成立的「創新及科技局」。該等政策均與回歸前英國政府所採納的「積極不干預」政策，形成鮮明對比。

產業政策是指政府主動運用資源和政策，以嘗試調整本地經濟的產業結構，促進整體經濟和社會發展；其必須有理論和實證的科學研究作為基礎，明白香港的優勢和局限、了解地區的競爭形勢，以及建立持續學習和調整機制。我們必須明白：新產業政策是一個尋找的過程，及以十年計的經濟策略，短期成效不彰，實乃常態；我們要有堅實的政策研究基礎作起點，制定合理可行的目標，並以持續的資源作支援，以求在多變的全球環境中尋找突破。

香港作為一個國際大都會，如倫敦、紐約等一樣，以服務業為主體服務全國和地區，但貧富懸殊情況嚴重，部分低收入市民生活艱苦，政府必須制定有效的產業政策，以提供改善社會民生的資源。香港政府自回歸後，繼續推行不少「通用性」的產業政策，如加強高等教育和職業教育、促進各行業的公平競爭、鼓勵中小企使用資訊科技、提供低息貸款及其他資助給中小企、促進創業精神、推動各行業提升生產力等。這些「通用性」的產業政策，都是國際普遍採用的產業轉型和提升政策，

增加個人和企業的生產力和適應力，政策爭議性不大，但對個別政策的具體成效，則應該作出評估和跟進。

回歸後的新產業政策

香港政府自回歸後，董建華政府提出了四大支柱產業的理念，包括金融、貿易及物流、專業服務和旅遊，並推出了「特殊性」的產業政策，推動四大支柱產業持續發展。這也是完全符合 Porter 的「產業集群」理論，政府在推動有「核心能力」的「產業集群」持續發展，是有一定的重要領導角色（主要是爭取北京在政策上的支持、改善行業的諮詢架構、拓展業務網絡和提供基建）（Porter, 1990; Porter, 1998; Rodríguez-Clare, 2007）。因此，這些持續推動四大支柱產業的新產業政策，其爭議也不大。問題是資源投得太多或太少、回報是高或是低的爭論。

這四大支柱產業中，近年大致有穩健的發展；其中旅遊業在「自由行」政策下，相關行業都有快速增長；而在貿易方面，近年面對全球經濟不景和鄰近海港的競爭，香港的競爭力受到挑戰（表 1）。

除了支援香港的支柱產業外，香港回歸以來的新產業政策，以推動和資助一些特定的新產業為主導；政府在決策時，無論是以經濟增長、出口、就業或稅收等經濟貢獻為指標，一般並沒有明確和具體的目標。這些沒有量化經濟指標的新產業政策，社會和立法會並不容易監察其成效；政府制定這些政策的嚴謹性亦容易受質疑，既得利益者的影響力更不容忽視。

在亞洲金融風暴爆發之前，董建華作為第一任特區首長，在其第一份（1997 年）施政報告中已訂立一些新產業政策的目標，要使香港成為產品發明中心和國際中醫中藥中心。董建華在其第二份（1998 年）施政報告中，依據由田長霖出任主席的創新科技委員會提交的報告，更訂下使香港成為華南以

金融業發展

莊太量

前言

自 1842 年《南京條約》簽訂後，香港開始作為一個更獨立的發展單位，面對更多的機遇與挑戰。從經濟發展角度看，第二次世界大戰結束前，香港以其獨特的自然地理條件，以及自由港的免稅優勢，成功確立了遠東重要轉口貿易港地位，此時的金融業等其他香港經濟組成部分，皆依託轉口貿易而發展。二戰後，尤其是冷戰拉開序幕以來，西方實施對華禁運，嚴重打擊了香港的轉口貿易，迫使香港經濟向工業化轉型，並不斷向着多元化的方向發展。1970 年代內地改革開放的政策，又為香港經濟發展帶來新的機遇。1970 年代末期，香港正式成為亞太地區國際金融中心。

時至今日，金融服務業一直是香港的支柱產業，提供了近 25 萬份高增值職位（政府統計處，2017）。在 Z/Yen Group 2017 年 3 月公布的第 21 期全球金融中心指數中，香港位列第四（Z/Yen Group and China Development Institute, 2017:4）。根據國際結算銀行的外匯與衍生工具市場成交額調查，截至 2016

年4月，香港外匯交易量總額為全球第四；如果連同場外利率衍生工具計算，香港的日均交易金額達5,463億美元（香港金融管理局, 2016b）。

香港作為全球金融中心和最自由的經濟體之一，其金融發展經驗與教訓有重要借鑒價值，本文將對九七回歸後香港的金融發展進行重點回顧。

香港金融管理局及香港金融發展局

香港政府先後成立香港金融管理局（金管局）和香港金融發展局（金發局），以規範和引導香港金融業的發展。金管局於1993年4月1日成立，由外匯基金管理局與銀行業監理處合併而成。其主要職能是在聯繫匯率制度框架內，維持港元匯價穩定，以及貨幣制度與金融體系的健全。香港沒有中央銀行，但部分中央銀行的功能由金管局承擔。作為銀行監管機構，金管局是流動資金的提供者，承擔最後貸款者的角色，而支持這一角色的後盾即為外匯基金（香港金融管理局, 1996:63-65）。

金發局於2013年1月17日成立，負責促進香港金融業的發展，發掘香港及海外的機遇等，以鞏固和提升香港作為國際金融中心的地位。其職能與金管局及香港貿易發展局不同，金發局以私人擔保有限公司形式註冊，是香港政府的金融智庫和諮詢核心，已成立政策研究、內地機遇、拓新業務、市場推廣和人力資源五個小組，研究金融業的個別範疇，以及推動相關發展，並提供金融人才培育訓練（香港金融發展局, 2017）。

銀行業

香港銀行業發展歷史悠久，及至1980年代，銀行業體系已逐漸成熟和規範。1981年，香港銀行公會成立，提高了持牌銀行的地位。1983年起正式實施存款機構三級制，即把銀行業機

構分為持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司。三級存款機構按不同的規定營運，只有持牌銀行和有限制牌照銀行才可稱為銀行，從而穩固了持牌銀行的主導地位，亦強化了利率協定的約束力，使政府能有效利用利率控制貨幣供應和穩定金融體系。如今，香港是全球銀行機構密度最高的城市之一。截至2016年底，香港共有156家持牌銀行、22家有限制牌照銀行和17家接受存款公司。全球百大銀行中，約有70家在香港營運業務（香港貿易發展局，2017b）。

由於匯率浮動及貨幣管理缺失帶來的信貸膨脹，港元資產價格大幅上漲，吸引了資本流入，帶來1981年地產高潮，香港樓市被炒至非常不合理的高位。1981年末，利率提高、港元貶值，以及中英關於香港回歸問題談判的爭執等，使得股市、樓市迅速崩盤，之前銀行業對房地產貸款過度放寬，更導致流動資金短缺，最終釀成金融危機。1983至1986年銀行風潮期間，銀行面臨擠提壓力，多家銀行相繼倒閉、被政府接管，如恒隆銀行、海外信託銀行。1986年通過新的《銀行業條例》，以修補銀行風潮暴露出的銀行監管漏洞，亦成功克服1991年因國際商業信貸銀行倒閉出現的擠提現象，及其導致的銀行危機。回歸後，在1998年亞洲金融危機時期，香港股市、房地產皆受到嚴重牽連，銀行業雖受到打擊和出現部分虧損，整體仍實現了盈利（香港金融管理局，1999）。2001年，實施了30多年的香港銀行業利率協議正式全面撤銷，香港從銀行業存款利率管制時代，進入了真正由市場資金供求決定利率的時期（香港金融管理局，2001）。

中國內地銀行亦逐漸在香港取得發展並確立重要地位。內地四大銀行中的三家先後進入香港開展業務。1992年，中國銀行香港分行向香港政府提出發鈔申請，並於1994年5月首次發行港幣，成為三家港幣發鈔銀行之一（中國銀行，2008）。回歸後，中國銀行（香港）有限公司於2001年10月1日由原中

創科發展與全球競爭

黃錦輝

前言

回歸初期香港特區政府曾提出「亞洲曼克頓」計劃，並建議把香港發展成為區內資訊科技的樞紐，但這一切只是曇花一現，輾轉 20 年後特區政府已再沒有重提這概念。香港的創新及科技（創科）發展問題出在哪？未來又可以怎樣往前走呢？本文利用《2016–2017 年全球競爭力報告》（World Economic Forum, 2016）作參考，針對香港在創新、科技及市場發展的現況進行分析。

本文內容結構如下：第二節概述全球競爭力指數（Global Competitiveness Index），並列出香港在各競爭力支柱（pillar）指標的評分，反映香港在創科的弱點；第三節回顧香港過往 20 年在這方面的發展歷程；在第四節中，本文利用部分支柱指標來比較香港與中國內地的優勢和劣勢，繼而提出香港如何運用自身的「軟實力」優勢在內地市場發展；最後，第五節總結本文的論點。

知己知彼，防全球競爭力持續下滑

總部位於瑞士日內瓦的世界經濟論壇（World Economic Forum）是一個國際性非牟利組織，致力推動商業、政治、學術及其他界別領袖協作，合力制定全球、地區及各行業的議程，從而改善世界現況。世界經濟論壇每年就不同的議題進行全球性調研工作（包括全球競爭力、全球議程展望、全球性別差距等）。

全球競爭力指數由世界經濟論壇在 2004 年推出。競爭力是指決定一個國家生產力水準的政策、制度和因素的集合。全球競爭力指數由基礎條件（Basic Requirements）、效率推進（Efficiency Enhancers）、創新與成熟性（Innovation and Sophistication Factors）三大因素決定，三大因素又被具體化為 12 項支柱指標來衡量一國綜合競爭力的狀況。競爭力指數的總分，就是這些指標的綜合評分。12 項支柱指標包括：

（1）制度（Institutions）、（2）基礎設施（Infrastructure）、（3）宏觀經濟環境（Macroeconomic Environment）、（4）衛生與初等教育（Health and Primary Education）、（5）高等教育和培訓（Higher Education and Training）、（6）商品市場效率（Goods Market Efficiency）、（7）勞動力市場效率（Labor Market Efficiency）、（8）金融市場發展水平（Financial Market Development）、（9）技術就緒度（Technological Readiness）、（10）市場規模（Market Size）、（11）商業成熟度（Business Sophistication）及（12）創新（Innovation）。

世界經濟論壇於 2016 年 9 月 28 日公布《2016–2017 年全球競爭力報告》（以下簡稱《報告》），香港的排名吸引本地傳媒關注。在全球 138 個經濟體中，香港排行第九，比 2015–16 年度下跌了兩位，而亞洲區排名榜上三甲位置與上年度維持不變，排名分別為新加坡（全球第二位）、日本（第八位）及香港（第九位）（World Economic Forum, 2016:xiii）。

表 1：香港在世界經濟論壇全球競爭力支柱指標的排名

支柱指標	2015–16	2016–17
1 制度	8	9
2 基礎設施	1	1
3 宏觀經濟環境	16	9
4 衛生與初等教育	29	26
5 高等教育和培訓	13	14
6 商品市場效率	2	2
7 勞動力市場效率	3	3
8 金融市場發展水平	3	4
9 技術就緒度	8	5
10 市場規模	32	33
11 商業成熟度	16	17
12 創新	27	27

資料來源：World Economic Forum (2015:194, 2016:196)。

香港連續五年躋身於排名榜首十名之內，而且在評分機制的 12 項支柱指標中成績驕人（表 1）。世界經濟論壇對香港的年度表現推崇備至，在《報告》中指出（World Economic Forum, 2016:196）：

一、香港有五項支柱指標位列世界前五名及七項首十名之內，總排名第九位實至名歸。

二、香港在「基礎設施」支柱指標連續七年獨佔鰲頭，反映香港交通四通八達、基建服務質素一流。

三、香港在「金融市場發展水平」支柱指標排行全球第四，反映金融市場效率高、先進、可靠及穩定，是全球最開放的市場之一。

城市建設與可持續發展

伍美琴

前言：可持續發展的「亞洲國際都會」？

在「一國兩制」安排下，香港回歸中國已 20 載。早在回歸初年，時任行政長官董建華便正式提出「可持續發展」的概念，又以打造香港成為「亞洲國際都會」為發展目標。今天香港特別行政區算是一個可持續發展的國際都會嗎？香港的城市建設除了推動經濟繁榮外，還是實現社會公義和環境可持續性的手段嗎？

1997 年秋，新成立的特區政府進行了首個以可持續發展為題的「二十一世紀可持續發展研究」。2001 年，政府按照研究成果，成立直轄於政務司司長的持續發展組，負責統籌各政府部門在可持續發展方面的工作。2000 年，規劃署（2000:21）提出香港版本的可持續發展定義：「在社會大眾和政府群策群力下，均衡滿足現今一代和子孫後代在社會、經濟、環境和資源

* 這項工作得到香港特別行政區研究資助局的資助（編號 CUHK447713 和 CUHK14408314）。作者在此鳴謝研究助理麥文峰先生在研究過程中提供的協助。

方面的需要，從而令香港在本地、國家及國際層面上，同時達致經濟繁榮、社會進步及環境優美。」政府更制定了可持續發展的指導性準則，供政府部門作大型項目或政策的內部評估，並在 2003 年成立可持續發展委員會。2005 年，可持續發展委員會（2005）發表了香港第一份可持續發展策略，就固體廢物管理、可再生能源及都市生活空間訂立目標、指引和行動綱領。2007 年公布的《香港 2030》規劃策略更首次以可持續發展為香港規劃的主導原則（香港特別行政區政府，2007）。近年，政府亦先後就氣候變化、資源循環和能源可持續使用等議題，提出一系列願景和行動目標。

1999 年，香港行政長官把香港定位為「亞洲國際都會」。特區政府除加強對外的經濟發展，爭取繼續成為全球最具競爭力的城市外，更積極與內地各層級政府和部門建立聯合委員會或工作組，就經濟合作、跨境交通、鐵路、可持續發展、空氣質素等議題進行合作。特區政府亦繼續通過大型項目的建設，例如推廣「鐵路加物業」的城市開發模式；以市區重建局取代土地發展公司來加速市區的更新；在回歸初年經濟低迷時，加速引入如迪士尼樂園、數碼港和科學園等投資項目，藉以穩定經濟，同時加強特區的「亞洲國際都會」地位。

當特區政府大展拳腳、推動城市建設的時候，其發展模式卻不斷受到成長中的公民社會質疑。早年有維港填海、西九龍文化區、皇后碼頭拆卸、利東街重建計劃的抗爭，以至近年的新界東北發展區、郊野公園／綠化帶發展的爭議等，都反映行政當局與活躍公民社會在意識形態上的差異愈來愈大，讓人覺得政府似乎偏重成為「亞洲國際都會」多於「可持續發展」。適逢聯合國住房和城市可持續發展大會（人居大會）剛通過了《新城市議程：為所有人建設可持續城市和人類住區基多宣言》（聯合國，2016），為評價特區政府 20 年來的城市建設提供一個適時、合宜和有效的框架。讓我們首先概述《新城市議程》

的內容，再以其核心原則回顧香港過去 20 年的城市發展，評估其可持續性，以展望將來。

《新城市議程》：城市建設需要範式轉移

2016 年，聯合國在厄瓜多爾的基多舉行了 20 年一度的人居大會，多國元首、政府首腦、部長、高級代表、議員、民間社會、土著人民、私營部門、學者和專業人員等一同通過了《新城市議程》，提出建設包容、安全、有韌性的可持續城市的具體行動（1, 9 條）。它針對全球城市的失衡發展模式，導致貧窮、生物多樣性的喪失與氣候變化等問題，提出城市建設、經營、管理範式轉移的迫切需要（15, 63 條）。它明確指出可持續發展的城市包涵三大原則：不讓任何一個人掉隊；確保可持續和包容型的城市經濟；和確保環境可持續性（14 條）。而跨層級政府和跨部門的有效管治亦不可或缺。

《新城市議程》直接挑戰自工業革命以來的城市發展模式，提出「消除一切形式和表現的貧困」的必要性（14a 條）。「不讓任何一個人掉隊」——這不但需要消滅極端貧困，更要確保每一個人的基本需求得到滿足，和人人享有平等的權利去使用安全和多元化的空間設施（13 條），以達到身、心、靈的健康。這個原則對城市建設具重要的指導作用。《新城市議程》強調房屋與社區緊密的空間關係，能預防和解決眾多社會問題（97, 112 條）。因此，各級政府應該實施多樣化的房屋政策以滿足人民的需要（33, 107 條），例如發展共同住房、社區土地信託、集體土地保有權等創新的住房機制，以供應不同類型的房屋和改善住房的環境（35, 46, 53, 107 條）。房屋與社區發展密不可分，社區要提供足夠、可負擔的社區設施、公共服務和安全的居住環境，以防止社會排斥和隔離（32, 103, 108, 109 條）。城市設施的設計更應顧及文化、種族、性別、年齡的需要和特點，促進居民在使用設施時的交流和融合（37, 67, 100, 119, 124

城市競爭力

沈建法、紀緯紋

前言

自 1997 年回歸以來，香港特區在這 20 年間經歷了經濟和社會發展等多方面的重大變化和挑戰。當中既有成功渡過的，也有待尋獲出路的。本文試圖通過分析香港在主要城市競爭力指數排名的歷年變化，回顧特區 20 年來發展的歷程。香港作為一個高度國際化的城市和全球經貿的主要持份者之一，無可避免地參與全球和地區層面的競爭和比較。通過與其他地區和城市的比較，可以有效了解香港城市競爭力的現狀和可改善的領域，並顯示香港在全球和地區市場環境變化中的強弱機危。

香港的競爭力

競爭力的定義

競爭力的普及並且應用到城市和國家層面，與 1970 年代開始的新一輪經濟全球化和城市管治的演變不無關係。在經濟全球化和區域化發展下，城市在全球經濟活動中的主導作用和重要性得以提升，並且出現倫敦、紐約和東京等一系列全球城市。

而得益於權力下放，一般的運作模式亦由管理城市向經營城市轉變。在爭奪全球流動資金、人才和話語權當中，漸漸產生出經濟體之間比較的概念；不少國家和城市也以藉着提升競爭力，推動經濟持續增長和提升生活質量為重要目標。不同的城市競爭力指數成為重要指標。

不同機構和學者對國家和城市競爭力賦予不同的定義，如本文所討論的三個競爭力指數便各有定義。瑞士洛桑國際管理發展學院（International Institute for Management Development, IMD）認為競爭力是一個持續為企業創造價值和為人民創造繁榮的環境。¹ 世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）看競爭力為一套決定一國生產力水平的制度、政策和因素。² 中國社會科學院的倪鵬飛認為，城市競爭力是藉着具優勢的基礎並加以應用下，為人民創造福利的能力。³

1. IMD (2015:502) 對競爭力的定義原文為：“A field of economic knowledge, which analyses the facts and policies that shape the ability of a nation to create and maintain an environment that sustains more value creation for its enterprises and more prosperity for its people.” 簡短定義則為：“How a nation manages the totality of its resources and competencies to increase the prosperity of its people.”
2. WEF (2007:3) 對競爭力的定義原文為：“competitiveness as the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country.”
3. 倪鵬飛等 (2016:590) 對城市競爭力的定義原文為：「城市競爭力是城市在競爭和發展過程中，憑借以自身要素與環境為基礎所形成的外部經濟優勢與內部組織效率，不斷吸引、控制、轉化資源及佔領、控制市場，更多、更高效、更快地創造價值，獲取經濟租金，從而不斷為其居民提供福利的能力。」

從上述三個定義可得出以下共識。首先，競爭力就是財富的持續創造。其次，創造財富的主體是企業（包含個人在內）。創造財富活動在一個城市、區域或國家內發生，從而累積成為當地的財富。所以，通過合適政策，創造環境，吸引企業和人才進行生產、創造財富，提升企業競爭力，才能提升經濟體的競爭力。然而，學術界對競爭力的認識和相關統計方法，隨時間發生了變化。簡單來說，過去多以絕對的經濟指標作為標準，往往將城市經濟競爭力等同城市競爭力。但城市作為一個開放和多元系統，社會和環境等領域卻被忽略，甚至成為爭取高經濟競爭力下的代價。不少學者力圖修正統計方法以解決此偏差。如 Jiang 及 Shen (2010) 從可持續發展角度提出一套四層指標系統，綜合城市在經濟、社會和環境三方面的相對競爭力，得出城市整體競爭力排名。在此基礎上，Shen 及 Yang (2014) 進一步豐富此系統的內容，收納了城市在對外聯繫度的競爭力，務求更全面評估城市的整體競爭力。

主要競爭力指數和香港的排名

本節將介紹三個主要的競爭力指數，並討論香港在該三個指數中排名的變化。首兩個指數是比較世界不同經濟體的競爭力，第三個則是比較中國城市的競爭力。該注意的是，由於統計方法、變量數目、權重 (weighting) 等要素的巨大差異，香港在三個指數中的排名是不能直接作出比較。就算是同一指數，由於研究單位對指數持續作出優化，包括修訂統計方法、更改成分指數和權重等，在時間軸上作出比較，也不一定具有嚴謹學術意義。

香港作為國際金融中心，社會十分重視競爭力的排名和變化。如 Jessop 及 Sum (2000) 便研究香港作為一個企業型城市，如何為了提升城市競爭力而制定相適應的發展戰略。從絕對角度看，香港競爭力的起伏是受到自身條件的影響。如滕光進、

勞資關係

敖恆宇

前言

在四分之一世紀前，我曾寫過一篇名為「轉變中的香港勞資關係」的文章，當時作出了以下的描述：「香港的勞資關係有下列的特徵：工業安寧（industrial peace），意即勞資糾紛不多且不嚴重；勞資關係的制度化程度低，集體議價並不普遍；工運疲弱，工會長期分化，取向各異……以上的特徵，實際上是互相關連，同為香港特殊的政治、經濟及社會環境下，通過僱主、僱員及政府三方互動而產生的。」（敖恆宇，1993:243）

若以今天的情況看，上述觀察未免粗略及過時。但有一點卻錯不了，就是香港獨特的政治、經濟及社會條件對勞資關係的演變所起的重要作用。自九七回歸以來，香港社會在不同領域都發生巨大變化，無論是政府管治、內地與香港關係、經濟發展、勞動力市場、人口趨勢、社會結構，以至民意取向等，都跟從前有明顯的差別。要了解目前的勞資關係狀況，我想還是要先留意這些轉變。

香港中文大學的同事幫了我一個大忙，他們在本書的其他

章節，對近 20 年來香港社會變化作出了深入而專業的分析，因此我可以避免「班門弄斧」，只需在本章集中討論與勞工和就業相關的論題。當然，對於若干影響勞資關係變化的外在因素，我還是會探討當中的情況及其後果。

由於篇幅所限，我在本章嘗試作出三方面的分析：首先勾勒當前香港勞資關係的狀況和若干現象，以及其背後的重要成因；接着討論在過去 20 年來一些勞資雙方共同關注的事件和爭議，當中包括大型工潮、退休保障制度、最低工資及標準工時的立法等；最後是展望未來，指出若干趨勢對日後勞資關係發展的影響。

功利交易

有不少人認為勞資關係涉及利益矛盾，僱主和僱員各自為了取得最大的好處而進行博弈。身處在「零和遊戲」（zero-sum game）中，勞資衝突似乎無可避免。為了在競爭中主導形勢，勞資雙方都會運用權力，例如資方會加強對員工的監督和控制（control），確立本身無可挑戰的管治權（prerogative）；而勞方則會集結分散的力量，以增強集體議價能力（collective bargaining power）。從這個角度來看，雙方實力的多寡及權力的運用，便成為了勞資關係形態的主要決定因素。

若從另一角度來看，勞資關係的本質關乎相互交換（mutual exchange），即僱員在勞動力市場內以個人的時間、勞力或腦力，換取僱主所提供的薪酬及回報。當僱傭雙方訂立合約時，一般會着眼於工作要求、聘用條件、權力及責任等內容，而雙方都會衡量這宗交易是否公平和合理。

以此為基礎，學者進一步探討不同的交換形式及其結果，特別是對勞資互動的影響（Blau, 1964）。第一種形式是「經濟交換」（economic exchange）關係，意思是指僱員用努力及工作表現，換取僱主給予的金錢報酬及實際利益，而這種交換通

常是直接和短暫的，例如一位營業代表努力地接洽生意，目的是賺取更多公司承諾的額外獎金。第二種形式是「社會交換」(social exchange) 關係，當中涉及雙方在心理及情感上的付出。簡言之，公司著意為員工提供工作上所需的資源及支援，以及對他們關心、鼓勵和讚賞，滿足他們在人際關係、心理及情緒各方面的需要，僱員因此感恩圖報，對公司產生信任及歸屬感，願意長期效力及付出額外的勞力和時間。從上觀之，僱傭雙方既可「講金」，同時亦可「講心」，問題是當某一種的交換形式被過度凸顯，又或是交換過程並不公道，因此失去平衡，將會帶來負面的影響。

老一輩的香港人，認為好僱主要有「人情味」，僱員要信任公司，而公司亦要信任員工，正正顯示「社會交換」關係在從前的重要性。然而，時移世易，「經濟交換」關係早已成為勞資關係的主調，特別是近 20 年來經濟及就業市場上的若干轉變，令香港僱主及僱員變得更短視和功利，「就業能力」、「市場價值」及「等價交換」等概念常常掛在他們的口邊，反映勞工被視為一種交易商品，在勞動力市場內買賣便利，不需付上感情和道德責任。

自九七回歸以來，香港經歷了數次的經濟下滑，包括亞洲金融風暴、「科網股」爆破、「非典」危機及環球金融風暴等所帶來的經濟衝擊，以致出現了一些減薪及裁員潮。不少僱員在非常時期內，就業信心及職位保障下跌（《經濟日報》，2009），事後他們覺得追求長期而穩定的僱傭關係不切實際，反而認為把握機會「轉工跳槽」及「搵快錢」方為上策。

企業措施

從僱主的角度看，不單面對上述的經濟波動，市場競爭隨着全球化的趨勢變得更為劇烈，加上經營成本不斷上升，中小企業尤覺得生意難做。在這境況下，本地公司開始採用若干管

公營房屋

鄒經宇、李響

前言

香港在經受第二次世界大戰的破壞後，許多市民無家可歸，在接下來的一段時間內受社會因素影響，內地居民大量湧入，進一步加劇香港住房的緊張與壓力，簡陋寮屋成為不少居民棲身之所，樓宇質量及周遭環境亦十分惡劣。隨着製造業和手工業等勞動密集型產業的興起，香港於 1970 年代至回歸以來，社會經濟和城市發展在多方面取得矚目成就，也經歷巨大變化。這一時期，人口和城市化水平保持着快速增長，土地和自然資源的稀缺性日益顯現，土地價格不斷上漲，城市密度不斷提升，居住環境開始退化。也正因此，高地價、高房價、住房緊缺壓力和資源短缺持續成為影響住房發展的重要社會議題。香港是世界最具代表性的超高密度城市之一，在高強度、高密度、土地混合利用，以及軌道沿線開發（Transit Oriented

* 本文撰寫受到香港中文大學社會科學院直接資助項目「既有高密度住房發展對香港熱島效應的影響」研究計劃支持。

Development) 的發展模式之下，政府提出不同建屋和購屋政策，住房需求經由有效的城市運輸及土地利用體系得到紓緩。

在經濟全球化的大背景下，香港作為全球最自由的經濟體之一，人口和資金的流動非常迅速。同時，香港作為一個國際化大都市，上世紀又經歷了殖民統治，文化的多元性是其不可忽視的重要社會特徵之一。以住宅為單位的各個社區，成為香港多元文化的重要和直接載體。社區的內部環境及社區間的環境差異，也是香港貧富差距和社會隔離等問題的真實寫照。此外，香港已經步入快速老齡化時期，許多與人口老齡化相關的社會環境問題亟待改善。住宅和社區的適老性及在地養老成為重要的社會問題，需要有效方案來促進適老性社會的構建。

在這些挑戰下，香港住房發展依然得以有序進行，並在不過度消耗土地和自然資源的前提下，推行高效合理的建屋計劃，同時維持相對舒適的住房環境（趙進，2010）。這得益於香港立足在實際的資源條件基礎上，建立土地儲備制度，整合都市規劃和住房政策，及推行相關輔助管理措施，共同致力於人居環境的改善，滿足不同年齡層的住房需求和促進社區關懷。

因房價問題更多受宏觀經濟政策和市場環境的影響，為有效梳理香港在住房發展方面的經驗與成就，本文主要從規劃、設計、營建、政策和配套服務的角度，探討香港政府公營房屋政策及「居者有其屋計劃」（居屋計劃），如何應對不同年齡層和社會階層的居住需求。

建立以人為本的住房保障體系 以應對不同的居住需求

1950年代，香港面臨巨大的住房緊缺壓力，香港的住房保障系統在此背景下誕生。在社會熱心人士的努力下，非牟利性的香港房屋協會（房協）於1948年成立，為市民解決住房問題（香港房屋協會，2016）。但在市場和社會的多重阻力下，

僅靠民間力量很難完全承擔發展住房的重擔，亟需政府力量的介入，來為中低收入階層提供住房保障和支持（代懋、李若沖，2016）。為推動大規模興建公營房屋，香港房屋委員會（房委會）於1973年成立，負責建屋計劃和策略的制定，由房屋署負責執行（香港房屋委員會，2017c, 2017d）。此專職公營房屋發展機構的出現，令香港住房保障體系的運行逐漸走上正軌。

房協與房委會在香港住房保障體系下具有不同的工作重點和面向不同人群。房委會作為政府機構，如今依舊致力於為低收入及特殊人群解決住屋需要，負責公營房屋的規劃與管理等。房協作為非政府機構，則主要扮演私人市場及政府之間的橋樑，依靠自身財政資源與政府合作並行的方式，發展可負擔房屋業務，如發展夾心階層住屋、為政府推行各項貸款計劃，以及協助私人舊樓業主管理和維修樓宇等。

多樣化房屋政策廣泛覆蓋不同社會階層， 並鼓勵市民攀登社會階梯

在經歷了40年發展和探索，香港政府不斷推出順應不同時期社會狀況和市民需求的住屋政策，如1976年正式推行的居屋計劃、自1998年以來公布的長遠房屋策略，以及1990年代由房協負責推行的「夾心階層住屋計劃」等。在此發展歷程下，政府建立了階梯式的公營房屋政策，以覆蓋多樣化的層次群體，兼顧社會資源的平均分配，和實現市民的安居願望。截至2016年，約有44.9%的香港市民居住在公營房屋（政府統計處，2017:83），為香港社會的長期穩定奠定基礎。

為確保資源的公平和有效使用，香港政府嚴格控制公共租住房屋（公屋）的申請資格，採取輪候制，根據人均收入及資產限額，進行全面資格審查。公屋申請者按資格主要分為一般家庭、優先配屋計劃和非長者一人申請，以為不同情況的家庭或個人提供相適應的配屋優待。成功的公屋申請者均可獲租金

生活質素

黃洪、張引、鄧敏如

前言

過去十多年，香港在社會、經濟、文化、環境等方面都發生了不少變化。市民對於本港「生活質素」的評價與相關的生活體驗密不可分。在理論層面，「生活質素」（quality of life）是一個廣義的概念。「生活」（life）既包括物質生活（material life），也包括非物質生活；而「質素」（quality）則體現為一種評價，其改善或變差一方面受政治、社會、經濟、文化、環境等客觀因素影響，同時亦會因應個人的主觀感受而變化。世界衛生組織把生活質素定義為「個人在所生活的文化和價值體系中，對自己在生活中所處的地位的感知。這種感知與個人的目標、期望、標準及所關心的事物有關」（World Health Organization, 1997:1）。簡而言之，生活質素對個人而言是指市民對其生活中各個範疇的滿意程度；而從社會角度看，生活質素是反映一個國家或地區的發展和人民福祉的綜合評價。

香港中文大學香港亞太研究所生活質素研究中心（2017）一直致力研究本港生活質素，希望藉此提升社會對香港生活質

素的關注。「中大香港生活質素指數」自 2002 年起，持續量度及追蹤香港生活質素的相關指標。目前，中大香港生活質素指數由五大範疇組成，分別為健康、社會、文化及休閒、經濟和環境，包涵了 23 項指標。其中 18 項指標為「客觀指標」，是透過分析統計數據，了解社會的狀況及變化；其餘五項為「主觀指標」，是透過電話調查了解市民對自己和社會現況的感受及想法（表 1）。指標的選擇是基於代表性、可量度性，以及對港人生活質素的重要性等準則。生活質素研究中心的研究團隊會根據社會的新近發展情況，適時對該指數的構成和計算方法進行調整。

縱觀 2002 至 2015 共 14 年間的中大香港生活質素指數綜合指數，¹ 香港的整體生活質素呈「M」型趨勢發展：2002 至 2007 年呈上升態勢，2008 年明顯下滑，2009 年回升，自 2010 年起又逐步下滑（圖 1）。

為了解香港民生大事與市民生活質素之關係，本文將透過中大香港生活質素指數中的系列數據，勾勒出香港生活質素的發展概況。此外，我們透過回顧過去十多年各重大政治、經濟及民生議題，探討香港市民的生活質素變化。

生活質素的分類發展狀況

如圖 1 所示，香港整體生活質素在過去 14 年呈「M」型發展，先升後跌。指數值在 2007 年達峰值（108.30）後開始呈現

-
1. 為配合長期觀測和比較，中大香港生活質素指數以 2002 年作為基準年，將該年度的原始數據經標準化後訂定為 100。往後指標數值愈高，表示該指標表現愈佳。如某年的指數高於 100，表示該年香港人的整體生活質素較 2002 年佳；如指數小於 100，則代表該年的整體生活質素比 2002 年差；如某年的指數同為 100，則反映該年的生活質素與 2002 年相若。

表 1：中大香港生活質素指數的 23 個指標組成

範疇	指標
健康	出生時平均預期壽命(年)
	醫療公共開支佔本地生產總值的百分比
	平均住院日數(人均日數)
	壓力指數*
	生活滿意程度指數*
社會	言論自由指數*
	報紙批評指數
	政府表現指數*
	整體罪案率(按每千名人口計算)
	教育公共開支佔本地生產總值的百分比
文化及休閒	學士學位課程適齡入讀率(百分比)
	文化節目觀眾指數(按每千名人口計算)
	康體活動參與指數(按每千名人口計算)
經濟	海外出遊指數(人均次數)
	置業負擔比率
	實質租金指數
	失業率(百分比)
	經濟現況指數*
環境	實質工資指數
	空氣質素指數
	水質指數
	噪音指數(按每千名人口計算)
	都市固體廢物循環再造率(百分比)

資料來源：* 主觀指標，原始數據來自電話調查。

報紙批評指數是根據香港六份主要報章內容分析所得。
其餘指數是根據政府或有關機構提供的資料計算。

教育改革

侯傑泰

回歸 20 年來，教育可資討論的議題甚多，本文集中回顧一些重大教育改革，檢討不足，並思考往前邁進的方向。

兩個影響深遠的改革報告

在這 20 年中，教育統籌委員會在 2000 及 2003 年發表的兩份報告，可說是最全面及影響最深遠的教育檢討。

教育統籌委員會於 2000 年前後，建議並進行的香港教育制度改革，所動員全社會不同小組的百多人，均是各專責範圍的專家、學者或前線翹楚，是全民專業討論教育經典之作。

這次檢討從二十一世紀教育目標開始，帶出改革幼兒教育、九年基礎教育、高中教育、高等教育及持續教育的願景。報告書亦大致定下多個重要具體改革框架，包括小一入學、中一派位等。

教育統籌委員會對改革高中的取向也是明確的，並成立專責小組，深入研究高中三年學制的可行性及具體時間表，最終

* 本文部分統計數字由教育局學校教育統計組提供，謹表謝意。

《高中學制檢討報告》在三年後（2003年）出爐，簡稱三三四學制改革。

經過漫長的準備，包括中學老師的再培訓、大學課程改革（三年轉四年）等。學校在2009年第一次教授新高中課程，2012年首屆新高中學生畢業，而第一屆大學新四年制本科學生則在2016年畢業。

三三四學制改革的出現有其必然性，也有偶然性（侯傑泰，2005d）。縱觀亞洲及其他很多地方，當時也在進行重大教育檢討及改革。香港主導改革的委員及官員（例如羅范椒芬）既有遠見亦願意承擔（侯傑泰，2006a, 2006b）。

政府資源有限，大、中、小學均以互相體諒精神，承受改革的經費壓力及可能損失，羅范椒芬亦可能「軟硬兼施」地推銷。雖然改革永遠有盲點及執行上的不足，但總的來說，三三四學制改革可說是近20年來對教育界牽連最廣泛及成功執行的改革。

在十多年後的今天，教育界對很多大小教育政策已難找到共識，遑論獲得公眾支持。難怪近年教育界再無足夠能量，去作任何較大規模的規劃或改革。少做少錯，每天應付眾多家長、老師、校長的投訴，以及互相矛盾的建議和指責，已耗盡官員們的精力。

基本統計

中、小、幼學生及老師人數

回顧過去20年（表1），顯而易見，小學在2000年前後時，每級人數超過8萬，其後漸降至2012年略多於5萬，近年則回升一點至5.5萬。

基本上，幼稚園與中學人數的變動趨勢，與小學相同，只是波幅高峰及下降時間，與小學相差數年發生而矣。

小學老師中，學位教師在1997年只佔27%，到2009年已

超越 90%，到 2015 年已近全部老師（97%）均有學位。中學老師在 20 年前已有 82% 具學位，至 2009 年已差不多（97%）全具學位。

數據顯示，回歸初期，教育佔政府總開支有較大比率，三三四學制全面落實後，教育佔政府總開支下降。

小班教學

小班教學廣受大眾歡迎無容置疑，但在運用相同資源上，究竟是削減教師每星期的課擔（教學節數）、每班人數，還是作其他選擇，最能提升教學效能呢？這是教育界頗具爭議的課題（侯傑泰，2000a, 2002b, 2004a, 2005a, 2005b, 2012a, 2012b, 2013c）。

無論如何，曾蔭權在行政長官選舉中承諾，並在 2009 年由小一開始，在官津學校分階段實施小班。

由表 1 可見，小學在 2009 年以前，每班人數約 33 人，其後漸降至 2015 年的 27 人。同期中學每班人數（初高中合併），則從 37.4 人降至 28.7 人。

回歸後的師生比，在小學由 1 : 22.8，增多教師至 1 : 14.1，也即是平均教導每位學生的教師人數增加達 61.7% ($22.8 / 14.1 = 161.7\%$)，在計算有多少百分比是用於減少班中學生人數時，不同假設及基數，所得結果略有不同。若所有教師都受聘於課堂教學，單要減少班中學生人數，便需多聘 23.0% 老師 ($33.2 / 27.0 = 123.0\%$)；也即是這些年來 37.3% ($23.0\% / 61.7\%$) 所增加的老師用於小班。若以增加老師後的狀況 ($1 + 61.7\%$) 去推算用於小班的額外老師 [$(1 + 61.7\%) / (1 + 23.0\%) \times 23.0\% = 30.2\%$]，那麼這些年來 48.9% ($30.2\% / 61.7\%$) 所增加的老師用於小班。若假設部分所增聘的老師從不或部分時間不從事課堂教學，上述 48.9% 應該是偏高估計。簡單來說，不計算其他經費可用於聘請額外非全職老師等，這 20 年來，教育局

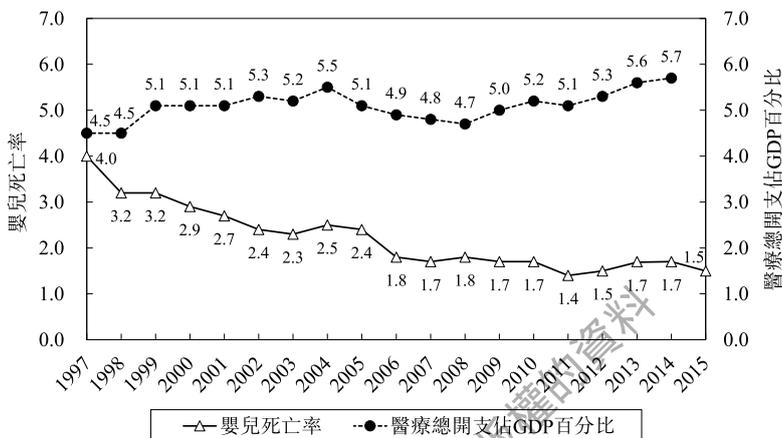
醫療體系

熊志添、馮康、楊永強

前言

香港特區成立至今 20 年，在醫療領域內見證了多項實質改善。1997 至 2015 年間，嬰兒死亡率從每千名登記活產嬰兒有 4.0 名夭折下降到只有 1.5 名，而男性和女性出生時平均預期壽命，亦由 77.2 歲和 83.2 歲分別增至 81.4 歲和 87.3 歲（政府統計處，2017a, 2017b:FB13–FB14）。與此同時，醫療總開支相繼增加（圖 1）。醫院管理局（醫管局）自 1990 年成立後，為醫療體系帶來新氣象，紓緩眾多曾被引為垢病的問題，如病房擠迫、滿布帆布床和員工士氣低落等，還有新設施的落成（附錄 1）。但成立醫管局前公營醫院面對的挑戰和壓力，今天依然存在，例如醫療開支不斷上漲、市民期望日益提高、服務需求持續增加。而帆布床消失後，今天病房仍然擠迫，員工士氣也是有起有落。往後香港的醫療體制是要繼續轉型，或要作出根本上的改變，才可建立可持續的系統，為市民提供優質醫療服務呢？要明白箇中玄機，還是先從面對的挑戰說起。

圖 1：嬰兒死亡率與醫療總開支佔本地生產總值百分比的轉變，1997–2015



資料來源：政府統計處（2017b:FB13–FB14）；食物及衛生局（2017:表 1.1）。

醫療體系的挑戰

人口結構和流行病學改變帶來的疾病負擔

醫療科技的進步，公共衛生、居住環境和社會經濟的改善，以及教育的普及，都有助提升市民的健康水平。現在香港面對的醫療壓力，部分來自人口增長、人口老化，及慢性病如血壓高、糖尿病的增加。檢視主要死亡原因，可讓我們領略流行病學的改變和醫學的進步。

對比 50 年前，慢性病佔死亡人數比例大幅提升。雖然每年的總死亡個案上升，但年齡標準化的總死亡率自 1981 年至今仍節節下降（政府統計處，歷年；Census and Statistics Department, various years；衛生署衛生防護中心，2017b, 2017c）。若死亡率不變，人口增長會令總死亡人數上升；但醫療服務改善卻會令年齡標準化死亡率下降。1997 年後的數字顯示，20 年來，

惡性腫瘤、心臟病、肺炎和腦血管病這四種病仍高踞死因榜首，但位置則起了微妙變化。1997 年的首四位是惡性腫瘤（佔 32.3%）、心臟病（佔 15.0%）、肺炎（佔 12.8%）和腦血管病（佔 9.4%）（政府統計處，1998:230）；肺炎佔的比重明顯在上升，從以往浮沉於三、四位間，躍升至 2012 年迄今的第二位（政府統計處，歷年）。除腦血管病外，其餘的每年死亡個案亦在上升；但除肺炎外，醫學進步都把另外三種病的年齡標準化死亡率降低，而心臟病和腦血管病的下降幅度較大（衛生署衛生防護中心，2017b, 2017c）。肺炎在沒患上能致命疾病的病人裏是常見死因，比重增加除反映另外兩種病的死亡率下降外，也間接反映人口老化。

除人均壽命和慢性病發病增加會加重疾病負擔外，有些以前認定的絕症，今天已有控制方案，例如愛滋病的雞尾酒療法可將癥狀控制得很好；另外就是癌症。科技進步為癌症帶來早期檢測方法，而基因研究發現，癌症的出現與基因變異有關，標靶治療可攻擊個別變異，控制癥狀，改變主要癌症患者的預期壽命，使個別癌症像「慢性病」般得以控制。雖然整體癌症的年齡標準化發病率未見上升，但隨着人口結構改變，每年癌症發病個案仍上升（醫院管理局香港癌症資料統計中心，2016）。

傳染病亦為人類帶來新挑戰。當傳統疫症如霍亂、天花、麻疹、結核病等相繼受控後，新傳染性疾病正伺機襲擊人類，例如 1997 年出現的 H5N1 禽流感（18 宗確診個案中有 6 人死亡），2003 年的嚴重急性呼吸系統綜合症（SARS）（1,755 宗確診個案中有 299 人死亡）（醫院管理局，2005a:21；食物環境衛生署食物安全中心，2012），以及 2009 年的人類豬型流感。這些不同類型的流感時刻警惕我們，對預防感染工作絕不可鬆懈，更要找出新病毒或變異品種，研究有效控制病毒蔓延的方法。微生物學家的角色因而顯得更重要。自 SARS 後，各感染

社會福利：以兒童照顧服務為例

馬麗莊、夏麗麗

前言

中國恢復對香港行使主權已進入第 20 年，香港社會經歷諸多變化。政治方面，「一國兩制」體系下的香港高度自治，法制不斷完善，是全球最安全自由的城市之一。然而，後過渡期的民主化訴求和政治爭論轉趨激烈，諸多社會矛盾因此衍生。經濟方面，本地生產總值（GDP）從 1996 年的 1,597.17 億美元增長至 2015 年的 3,092.35 億美元，幾乎翻了一番（93.6%）；人均 GDP 則從 1996 年的 2.48 萬美元提升至 2015 年的 4.23 萬美元，比原來提高 70.6%（世界銀行，2017），人民生活水平普遍提高。

然而，自由市場下的經濟發展紅利並未平等惠及社會各階層，香港逐漸成為世界上貧富懸殊最嚴重的城市之一；自 1980 年代開始，香港的堅尼系數不斷上升，從 1981 年的 0.451 上升至 1996 年的 0.518，於 2016 年更高達 0.539（財政司司長辦公室，2012:81；政府統計處，2017a:7），直迫聯合國訂定的 0.6 危險線。兩次金融危機（1997 年亞洲金融危機和 2008 年全球金融危機）對香港社會打擊沉重，帶來失業、貧窮、離婚率攀升

及流離失所等問題；尤其近五年經濟增長緩慢，GDP 增長率（約 3%）不及通貨膨脹率（約 4%）（世界銀行，2017），上述社會問題更加突出和嚴重。製造業大規模北遷內地後的香港，日漸步入以知識經濟和服務業為主的後工業化階段，產業結構上倚重地產、金融和服務業，並以創新科技及文化創意產業為方向（孫軍，2016）。知識經濟對個人的知識、專業技能和靈活度有更高要求，一方面吸引大量專業人才，另一方面也使年長或低學歷的人不單容易失業，且其工資亦有下降趨勢，各階層收入差距擴大（梁祖彬，2007:37）。樂施會（2016）的《香港貧窮狀況報告（2011–2015 年）》顯示，這五年間香港貧窮率不降反升，2015 年全港最富裕 10% 住戶每月入息中位數是最貧窮 10% 住戶的約 29 倍，香港貧窮家庭數目高達 46 萬，貧窮人口為 1,154,800 人，貧窮率達 18.7%，在職貧窮、兒童貧窮和長者貧窮都頗為嚴重。

過去 20 年，香港人口結構的變化也讓以上問題更顯複雜和嚴峻。一方面，香港整體人口持續增長，¹ 人均預期壽命也不斷提高。² 但另一方面，總和生育率持續低於 1.3，其中 2001 至 2006 年期間更低於 1，至 2007 年才開始回升至如今的 1.2 左右，但仍屬世界低水平（政府統計處，2015:47, 2017c）。香港社會 15 歲以下人口不斷減少，而老年人口則持續快速增加。³ 預期

-
1. 香港人口由 1996 年中的 6,435,500 人增長至 2016 年中的 7,336,600 人（政府統計處，2017b）。
 2. 2015 年香港人出生時平均預期壽命兩性分別高達 81.4 歲（男）和 87.3 歲（女）（政府統計處，2017c），居世界之首。
 3. 過去三次人口普查（2001、2006 和 2011 年）顯示，老年人口從 2001 年的 74.7 萬人增加至 2011 年的 94.1 萬人，年均增長率為 2.34%，遠超過總人口的 0.53% 年均增長率（政府統計處，2013a:16）。

人口老齡化將延續且加速，根據基線人口推算，65歲及以上長者的比例將由2014年的15%，顯著上升至2024年的22%，及在2034年進一步上升至28%，直至2064年的33%（政府統計處，2015:6）。隨着人口結構的急劇轉變及老化，香港將面臨諸如勞動力短缺、更加嚴重的貧富差距及長者貧窮、社會照顧負擔沉重等問題，威脅經濟和社會的可持續發展，政府及社會各界須思考應對策略，和籌劃長遠的社會福利發展方案。

傳統中國社會，家庭或家族承擔包括養老、育兒、教育、醫療、生活消費等幾乎所有福利功能；與儒家文化相適應的家族系統及對家庭內部成員的角色和義務，為這樣的福利功能提供基礎（羅紅光，2013）。然而，隨着工業化、現代化及全球化的推進，現今經濟形態與活動及兩性分工都與早期工業社會不同，家庭形態業已發生巨大變遷。過去25年間，香港家庭的形態變化有七大特徵，包括小家庭化、核心家庭化、不婚率上升、離婚率急增、少子化、單親家庭數目增加，以及單人住戶和獨居長者增加（尹寶珊、羅榮健，2015:17-25）。這些變化對家庭資源、家庭功能，以及家庭成員關係均構成重大影響，削弱其福利提供功能。現代家庭再難獨力承擔兒童照顧和老弱贍養，家庭成員間的相互支持也嚴重減弱。

應對以上社會問題，奉行自由市場經濟的特區政府延續港英政府時期的「積極不干預」方針，同時受限於低稅率的制度架構和平衡財政的規定，政府在社會政策和社會福利方面採取「小政府，大市場」立場，對不斷增長的福利依賴充滿憂慮，以經濟政策主導社會政策，認為經濟增長是解決福利問題的最有效方法，政府於其中發揮「推動」和「補救」功能（梁祖彬，2007; Wilding, 2007）。過去20年，香港社會福利投入總量雖見增加（由1996-97年的168.6億港元增至2016-17年的645.5億港元）（政府統計處，1997:255; 香港特別行政區政府，2017:814），但建基於1970至1990年代三份福利白皮書

不婚與離婚

丁國輝

前言

香港經濟發展在短短數十年間，經歷了多個階段的變化。1960、1970年代是香港工業化的鼎盛時期，製造業在高峰期佔整體就業人口近半。¹工業化使香港從一個貧窮的移民城市變身為現代都會。Milton Friedman 曾稱讚說，香港的經濟體系是全球最自由的，高度的資本主義取向成就了它的經濟奇迹（Friedman and Friedman, 1980）。自由經濟要求政府對經濟活動保持最低程度的干預，個人的生活所需由市場供求來決定。換句話說，這是一個「自求多福」的社會，政府除了為低下階層提供廉價房屋以外，其他方面的支援極其有限。市場一方面為個人帶來機遇，但經濟波動同時可以造成極大的不確定性。香港和其他亞洲城市都是發展的後來者，在很短時間內完成工業化過程。在倉促的發展過程中，往往沒有足夠的配套應對市

1. 1971年的數字為47.0%（政府統計處，2008:27）。

場波動，傳統家庭正好發揮保護作用，分散個人面對的風險（Chang, 1999）。

西方社會的經驗說明，工業化與現代化對傳統家庭的衝擊巨大，有些學者更擔心家庭的功能會因此日漸式微（Popenoe, 1993）。可是，1970年代的研究顯示，香港家庭在工業化期間的角色不單沒有被邊緣化，反而產生催化經濟發展的作用。Salaff（1981）認為這時期的香港家庭具向心形態（centripetal family），每一個人都願意竭盡所能為家庭作出貢獻，把家庭的需要放在個人利益之上。透過集中資源，家庭可以發揮安全網的角色。Lau（1982）同時指出，因為缺乏社會保障，香港人利用傳統的家庭價值，發展一種以功利為主的家本位（utilitarianistic familism）取向，強調親屬間在經濟上互助的義務。這種對傳統價值的務實處理方式，令家庭價值能夠在工業化的過程中，仍然保留着核心地位。

1970年代以後香港經濟開始轉型，同樣地在很短時間內把經濟活動的重心轉移到服務業、商業和金融業。到了1990年代，香港毫無疑問是亞洲的金融中心、國際大都會。也在這個時刻，香港脫離殖民地的身分回歸中國。回歸後的香港仍然強調自由經濟，從1995至2017年，香港每年均被The Heritage Foundation（2017）評為世界上最自由的經濟體系。雖然如此，作為一個成熟的經濟體，高度市場化所帶來的後果跟從前的不一樣。回歸以來，香港社會具備更有效的配套，控制市場經濟對個人產生的風險。個人除了可以通過市場購買生活所需外，還可以利用它來控制意外、危疾、失業等不可預知的風險，又或從財務機構籌募所需資金。政府的不干預政策也是相對的，面對從下而上的政治壓力，社會保障涵蓋的幅度和深度都增加了。換句話說，個人不需要像從前那般依賴家庭和親屬關係。

自1960年代開始，個人主義在西方社會快速蔓延，對婚姻和家庭生活造成巨大影響（Bellah et al., 1985; Cherlin 2004;

Amato, 2009)。香港自回歸以後，持續的經濟發展與市場化鼓勵個人主義的傾向。從個人的觀點出發，婚姻的最終目的在於滿足自己的需要，因此不應為維繫婚姻而勉強自己作出犧牲。也因為這樣，傳統的婚姻觀念與規範就變得不那麼重要甚或不相干（Beck and Beck-Gernsheim, 1995）。更重要的是，婚姻不是人生的必然經歷，單身與同居都是可接受的另類選擇。即使選擇結婚，婚姻關係也不是一生一世的，離異比維持不愉快婚姻來得更合理。這些發展趨勢對婚姻制度構成一定的壓力。為此，本文將集中討論回歸後不婚與離婚的發展趨勢。

不婚與離婚

婚嫁在傳統社會是人生必經階段，沒有婚姻就不能生兒育女。在傳統的觀念裏，傳宗接代是一種責任。繼後香燈的意義在於延續對祖先的供奉，是孝道的最基本條件，「不孝有三，無後為大」就是這個意思。因此，婚嫁的目的在於生育下一代，嫁娶雙方有沒有感情、喜不喜歡對方並不重要。出嫁對女性尤為要緊，未婚和離異的女性在去世後，不會有祖先牌位，因沒人供奉而成為無主孤魂。因此，「男大當婚，女大當嫁」是必然的事情。傳統婚姻都是由父母作主，由媒人從旁協助。因為婚嫁配對的重點在於門當戶對，標準比較客觀、明確，配對並不困難。

現代婚姻的目的與生育漸漸割離，配對講求雙方情投意合，主觀的感覺成為不可或缺的基本要求，外人很難參與其中。因此之故，約會便成為婚嫁前的一個準備階段。Levine 等（1995:561）就愛情於婚姻的重要性對大學生做了一個比較研究。他們提出一個假設性的問題：「如果對方具備你（妳）所希望的一切條件，但你（妳）對她（他）並無愛意，你（妳）會跟她（他）結婚嗎？」結果顯示，77.6% 的香港受訪者說不，表明愛情是共同生活的先決條件。這個比例接近英國（83.6%）

女性地位

蔡玉萍、張妙清

前言

香港女性的地位自二次世界大戰後得到明顯改善 (Cheung, 1997; Cheung and Holroyd, 2009)，坊間甚至有很多人覺得現在的香港女性比男性有更大權力及影響，但實情又是否如此？2013年，在香港中文大學性別研究中心及婦女基金會 (The Women's Foundation) 的支持下，我們編製了《她者：香港女性的現況與挑戰》一書。此書從多個層次分析性別統計資料，就過去十多年香港女性地位進行具性別敏感度的回顧及評估。此書的11個章節涵蓋香港婦女及女童最迫切的問題：教育、經濟、貧窮、健康、針對女性的暴力、家庭、領導地位、媒體形象、新來港和少數族裔女性的處境、女童及兩性平等機制。在這篇回顧文章中，我們會以此書的分析及結論為藍本，回顧過去香港就女性權益所作出的政策工作，進而概述目前香港女性的情

* 本文部分統計數字由政府統計處提供，謹此致謝。

況，及後討論需要處理的主要挑戰，以期改善女性的地位及達到兩性平等。

首先，在以下這章節，我們會回顧香港近年關於女性地位改革最主要的政策工作，並介紹《消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW）及《北京行動綱要》（Beijing Platform for Action, BPFA）的背景（聯合國，1979, 1995）。

《消除對婦女一切形式歧視公約》在香港

聯合國 CEDAW 由英國殖民地政府於 1996 年 10 月（即香港回歸中國前不足一年）引入香港。有關香港特別行政區實施 CEDAW 的第一次報告，已於 1998 年納入中國的第三次和第四次合併定期報告並呈交聯合國，有關審議於 1999 年 1/2 月在聯合國消除對婦女歧視委員會（CEDAW 委員會）進行。

香港政府於《香港特別行政區根據消除對婦女一切形式歧視公約第 18 條提交的第一次報告》匯報其主要成果，包括 1995 年《性別歧視條例》和 1997 年《家庭崗位歧視條例》的制定，以及 1996 年平等機會委員會（平機會）的成立（香港特別行政區政府，1998）。一方面，CEDAW 委員會讚揚香港致力提升女性地位；另一方面，委員會提出建議，香港政府應「設立一個高級別中央機構，擁有適當權力和資源，擬訂、協調以婦女為重點的政策和長期戰略，以確保《公約》的有效執行」（聯合國，1999:28）。這項建議是促使婦女事務委員會（婦委會）最終於 2001 年 1 月成立的動力之一。

香港政府就 CEDAW 提交的第二次報告（香港特別行政區政府，2004），於 2004 年納入中國的第五次和第六次合併定期報告並提交聯合國，有關審議於 2006 年 8 月在 CEDAW 委員會進行。此項報告的重點之一，是婦委會成功採取三管齊下的策

略——性別觀點主流化、女性充權及公眾教育，促進女性進步。在呈交此項報告期間，家庭暴力是一個備受關注的問題，該報告陳述香港政府對家庭暴力實行「零容忍」的原則，並陳述其相關措施。保護女性不受暴力侵害亦是 CEDAW 委員會提出的主要關注問題之一，委員會向香港政府提出四大建議，包括：

- （一）加強努力打擊對婦女的暴力行為；
- （二）增強婦女利用司法的能力，改善對司法、執法、醫護和社工人員的相關培訓；
- （三）重建強姦受害者危機中心；
- （四）撥出足夠資源來打擊暴力侵害婦女行為，並在下次定期報告中說明預算撥款情況。

此外，委員會敦促政府採取暫行特別措施，以增加女性在政治方面的人數（聯合國，2006:7）。

香港政府於 2012 年呈交第三次 CEDAW 報告（香港特別行政區政府，2012），並納入中國的第七次和第八次合併定期報告且提交聯合國，有關審議於 2014 年 10 月在 CEDAW 委員會進行。委員會的報告建議，香港政府要提高婦委會的地位，提供財政和人力資源，使其更有效提高香港女性的地位。委員會促請香港政府修訂懲治性犯罪的法規，加強對兒童和智障人士的保護。對於女性參與就業市場，委員會敦促香港的產假時間和國際標準一致，同時提倡採用彈性工作安排和陪產假，以鼓勵男性平等地擔負照料子女的責任（聯合國，2014:11, 13）。

《北京行動綱要》的重要性

國際評估工具為評估締約國提升女性地位工作的成果及落差提供框架及標準。根據 CEDAW 的責任，締約國政府須每四年呈交有關執行公約的進度定期報告。1995 年 9 月北京第四次婦女問題世界會議所採納的 BPFA，載列在 12 個促進婦女進步的重大關切領域下的戰略行動（聯合國，1996:17-18）。當時屬於英國代表團的香港殖民政府代表團是 BPFA 的簽署方之一。儘管並非強制性，特區政府在 BPFA 於 2000 年獲施行時已

青年與社會轉變

馮應謙、鄧鍵一

前言

回歸後，香港青年愈來愈成為公共討論中難以忽視的主題。主權移交初期，香港的公共討論離不開經濟衰退、「沙士」、《基本法》第二十三條立法等重大議題或事件，至 2003 年「七一遊行」成為後九七香港政治及社會的分水嶺。50 萬人大遊行後兩至三年，政府擱置《基本法》第二十三條立法、經濟重拾升軌，香港的社會及政治發展踏入第二階段，也恰好在這段時間，青年成為香港社會不得不關注的議題。

香港社會對青年的關注，源於一系列與保育相關的抗爭事件。例如 2004 至 2005 年關於清拆及重建灣仔利東街的抗爭，就有不少青年參與其中。到了 2006 年底保衛中環天星碼頭事件，成為首次以「直接行動」作為抗爭方式的保育運動，令社會極度關注年輕人的社會態度及價值觀。往後，集體抗爭事件在香港政治的角色愈來愈重，並趨向激烈，以青年為主軸的社團團體相繼成立，令公共輿論更加關注香港青年的政治面向。

儘管公共輿論對青年的關注往往跟抗爭政治密不可分，香

港中文大學香港亞太研究所青年研究中心的調查顯示，雖然有 65.7% 青年「不滿」或「十分不滿」香港政府的表現，但青年的政治參與其實並不活躍。少於三成（28.3%）青年曾經於受訪前 12 個月參與任何遊行示威或抗議活動，而曾經參與政黨或政治團體活動的，更只有 14.4%。如果綜合投票以外所有形式的線下政治參與，44.4% 受訪青年過去一年其實沒有任何政治參與（Centre for Youth Studies, 2017:ii, 18）。換言之，雖然不少較觸目的抗爭行動都有青年參與其中，但我們不能輕易地把年輕人與「政治不滿」、「激烈抗爭」等標籤及情緒劃上等號。

當然，這裏不是要否定青年近年在社會抗爭的角色，也不是要否定他們對各種政治或社會問題的不滿。然而，當我們要整理回歸後青年在香港社會的狀況，不能簡單地把年輕人當刻面對的困難，直接視為他們參與抗爭的肇因，或依賴個別關於年輕人的政治論述作為討論焦點。為了更有系統地梳理青年與社會狀況的關係，本文會以更宏觀的角度，從結構層面闡釋回歸後香港社會與青年的關係，及當中張力所在。

青年、制度、社會轉變

正如上文提到，社會之所以廣泛關注年輕人，主要源於他們積極參與各種與保育相關的抗爭行動。他們對發展主義的批判，令大家意識到香港隨着新生代成長而出現的價值轉變已經逐漸鞏固。例如馬嶽較早時觀察到，香港的政治張力，部分來自一直奉行發展主義的半威權政府，當面對後物質主義的價值轉變時，難以再透過着重經濟發展來維持管治正當性，並指這很可能是亞洲其他發展型政體即將要面對的挑戰（Ma, 2011）。及後，圍繞後物質主義，再有研究進一步刻畫價值轉變到底以什麼形式出現。例如有研究提到，儘管香港年輕人對政府的期望確有後物質轉向，他們其實對自身的物質生活、穩

定收入感到十分欠缺保障。甚至乎，他們對政府的後物質期望，部分源於他們意識到自己其實難以從經濟發展獲得好處（李立峯、鄧鍵一，2014；黃子為、趙永佳，2016）。

除了後物質主義之外，過去十多年的社會事件及各項數據都一致反映，價值轉變在青年身上已經成形，他們的價值觀、接收資訊習慣、對人生和前景的期望，都與前人大相逕庭。接下來，我們還要進一步探討過去 20 年香港青年與社會轉變的關係。這個主題涉及兩個較具體的討論問題：（一）如果參考 Inglehart (1990) 的理論，價值轉移只是構成社會轉變的背景因素，而世代交替 (generational replacement) 才是達致社會轉變的實質過程。然而，價值轉移、世代交替、社會轉變之間，其實涉及一些很具體的制度因素，影響到世代交替在多大程度上得以成為社會轉變的動力。（二）另一方面，撇除在地的制度因素，全球化及科技發展衍生的離根化，也在一定程度上令年輕人的行為模式更趨多樣，難以再被視為一個有強烈一致的群體。

綜合上述兩個討論問題，我們會借用「錯軌」(displacement)、「錯置」(dislocation)、「離根化」(disembedding) 三個概念，梳理回歸後香港青年與制度的關係，並指出香港有何制度特質構成青年與社會的張力。雖然這三個概念本身旨在描述宏觀的文化與社會環境多於青年的特定狀況，然而，它們的抽象層面，恰好兼容我們所討論青年、制度與社會轉變的關係。

錯軌與錯置是相近的概念，都是針對人口遷移產生對新來社群及原來社群的影響。錯軌着重每個個體承載的文化經驗，包括身分、記憶、歸屬等。人們因為各種原因遷移至另一地方，面對其他文化社群，從而產生各種文化反應。那可以是文化撞擊下出現的「混雜」(hybridity) 文化。又或者，面對新的環境，遷移者難免出現「離散」(diaspora)、「懷古」(nostalgia)

銀髮人生與安老政策

何靄婷、黃芷翹、馮海嵐

前言

人口老化的議題在香港已經討論了幾十年，回歸前香港已有長者福利，也討論過退休保障的議題；轉眼間回歸 20 年，香港 65 歲及以上長者從 1996 年約 63 萬名，增加到 2016 年逾 116 萬名（政府統計處，1997b:FD3, 2017a:26），預期未來人口將持續老化。高齡人士是社會中非常重要的群體，他們如何有一個好的安老生活是重要的社會議題。回歸後，政府成立了安老事務委員會，就長者政策向政府提供意見，當年施政報告提出了「老有所養、老有所屬、老有所為」的施政綱領，着重關懷高齡人士，保障他們的生活。隨着時代變遷，高齡人士對安老的期望也有所改變，除了基本的生活保障，他們的需要也非常多元化。本文將概述和檢視香港回歸 20 年來：（一）人口老化趨勢、家庭結構和觀念變化；（二）基本生活保障，以及（三）其他多元化安老期望，以說明制定相關政策和社會配套，讓高齡人士能享受「豐盛人生下半場」之重要性。

香港人口老化概況

香港自回歸以來高齡人士數字一直急速增長，1996年，65歲及以上的長者人數佔香港人口的10.1%（63萬人）（政府統計處，1997b:FD3），根據聯合國世界衛生組織（WHO）定義，香港當時已屬「高齡化社會」（ageing society）；20年後的2016年，長者比例升至15.9%（116萬人）（政府統計處，2017a:26），香港成為了「高齡社會」（aged society）；並預計在2064年，比例將躍升至33%（政府統計處，2015c:6），即每三人就有一人是長者，屆時香港將成為「超高齡社會」（super-aged society）。¹ 人口老化的現象是由壽命延長和生育率下降所產生，由於醫療科技、生活水平及環境衛生得到改善，香港人預期愈來愈長壽，2015年香港男性與女性於出生時的平均預期壽命分別為81.4歲和87.3歲（衛生署衛生防護中心，2017），已超越日本成為全球平均預期壽命最長的地方，² 這亦代表社會將會有愈來愈多高齡人士。同時，香港的生育率在過去20年大致下跌，自1997年起，有七年的總和生育率（每千名女性的活產嬰兒數目）少於1,000，直至2007年才開始逐步回升，至2014年數字升至1,234人（政府統計處，2015a:FB7）。這反映政府需制定措施，以應對將來人口老化的情況。

老化人口增長數字中，我們可以再細看「第三齡」和「第四齡」高齡人士的增幅。第三齡泛指人們退休後自由發展自己

-
1. 根據WHO的定義，65歲及以上人口為老年人，若一個地方老年人口佔總人口7%及以上，這個社會便稱為「高齡化社會」；到達14%時，這個社會稱為「高齡社會」；而當老年人口佔總人口20%以上，這個社會便稱為「超高齡社會」。
 2. 日本男性出生時平均預期壽命是80.5歲，而女性是86.8歲（WHO，2016:10）。

生活的階段，第四齡則指身體機能減弱至生活開始受限制的階段。高齡人士在不同階段都有不同需要，第三齡人士應有空間和自由選擇自己想過的生活方式，而第四齡人士需要全面的長期照顧措施。在 65 歲及以上長者中，若以 80 歲作為第三、第四齡的分界，可以看到過往 15 年第四齡人士數字增長最快，2001 年有 19.6%，2006 年上升到 23.9%，2011 年已達 28.8%，2016 年的數字是 29.3%（政府統計處，2013:15, 2017a:26），政府統計處（2015c:23）推算，2041 年，65 歲及以上長者中，將有接近四成屬 80 歲及以上的第四齡階段，可見全面的安老政策和配套措施是非常重要的。另一方面，隨着時代轉變，未來將會出現許多高學歷高齡人士，根據智經研究中心（2009:7-8）發表的彈性退休研究報告，2006 年，65 歲及以上的長者中有 7% 接受過專上教育，55-59 歲和 60-64 歲人士亦分別有 10% 和 11%，他們想要的生活方式可能各有不同，他們的需要也是非常多元化。

家庭結構

香港在過去二、三十年間，家庭結構及功能經歷了急速的變化。在中國傳統上，家庭是年長父母主要的支援來源，例如提供照顧、金錢、情感支持等，家庭結構及功能改變與人口老化的討論尤其重要。調查發現香港家庭有少子化和核心化的趨勢，根據政府統計處數據，香港家庭規模逐漸縮小，在 1996 至 2016 年間，住戶平均人數由 3.3 人下降至 2.8 人，單人住戶則由 14.9% 上升至 18.3%（政府統計處，1997a:128, 2017a:18, 77）。此外，只由夫婦組成的家庭住戶由 2001 年約 27 萬戶增至 2016 年約 39 萬戶，佔家庭住戶總數比例由 13.2% 上升至 15.5%（政府統計處，2012:FA10, 2017a:77）；同時，65 歲及以上長者獨居的比例不斷上升，由 1996 年的 11.5% 增至 2011 年的 12.7%（政府統計處，1997b:FD3, FD10, 2013:11）；長者與

社會融合與排斥

方偉晶、千一卿

前言

香港是一個國際大都會 (Chiu and Lui, 2004)，容納着從世界各地遷來的不同國籍、不同種族人群。這部分外來人口大致可分為兩類：一為來自中國內地的移民，二為少數族裔居港群體。他們是否能夠順利融入香港社會、真正成為這個城市的組成部分，一直是政府與學術界積極關心的問題。尤其香港在 1997 年 7 月 1 日回歸中國之後，一方面加深了與內地的交流，內地新移民的數量也得以增加。¹ 但因為內地與香港關係的波動、香港本身經濟結構的轉變，以及移民政策的調整，內地新移民與香港本地市民的關係不斷出現變化；另一方面，香港仍然在不斷吸引大量少數族裔人士前來工作或居住，這一群體的數量及社經特徵也值得我們的關注。基於此，本文將對 1997 年香港回歸之後進入的內地新移民及少數族裔居港人士基本情況

1. 本文中，我們將 1997 年之後進入香港的移民稱為「新移民」。

作一概述；並且，進一步分析他們在香港社會的經濟適應情況；最後，也探討香港市民對上述兩個群體的接納態度，以及態度背後的原因。

內地新移民及居港少數族裔情況概述

持單程證由內地來港的新移民

在概述內地單程證移民的基本情況之前，我們需簡單了解香港對內地移民的政策歷史變遷。二戰結束後至 1960 年代，香港經濟進入快速發展階段，港英政府出於勞工短缺的考慮，對內地移民始終保持寬鬆的政策，即不論合法或非法，均可進入香港（Lam and Liu, 1998）。但在 1960 年代與 1970 年代早期，內地接連受到大饑荒（1959 至 1961 年）和文化大革命（1966 至 1976 年）的衝擊。低迷的經濟情況和動盪的政治環境，使大量內地居民選擇移民香港（李若建，1997）。為有效控制移民數量，港英政府於 1974 年採取「抵壘政策」（Touch-base Policy），即非法入境者若能躲過香港執法人員的搜捕，順利抵達界限街以南，就可以在香港居留。

1978 年之後，內地在改革開放政策的號召下逐步放寬人口流動的限制，於是又重新出現內地遷往香港的移民潮，並且在 1980 年達到頂峰（Lam and Liu, 2002）。大量低勞動技能移民來港，對香港的勞動力市場造成負面影響，也加重政府的社會公共服務負擔，港英政府於是在 1980 年 10 月頒布「即捕即解政策」，一旦抓獲非法入境者立即遣返內地。

1980 年代初，中港政府達成協議，決定為內地移民發放設有逐日名額的單程證。自 1982 年起，該名額上限不斷提高，從每日 75 個增加至 1993 年的 105 個，再增加至 1995 年的 150 個，此後一直沿用至今（人口政策專責小組，2003:17）。這 150 個配額都是用於家庭團聚，其中 60 個指定給持居權證子女、30

個指定給長期分隔兩地（十年或以上）的配偶與隨行子女、餘下 60 個給分隔兩地少於十年的配偶與隨行子女、內地無人撫養而需要來港投靠親屬的兒童等其他類別（香港特別行政區政府，2007）。

自每日配額提升至 150 人之後，持單程證的內地移民數量也開始大幅增多。表 1 記錄了 1997 至 2015 年間的單程證移民數量及其年齡、性別分組。從中我們可以看到，香港回歸之後，每五年就會有超過 20 萬人從內地移民至香港，² 儘管他們的來港數量在 2005 年之後輕微減少，但已成為香港地區人口增長最主要的來源。除數量外，我們還可以從表中觀察到這一群體的年齡與性別特徵。在 1997–2000 年，5–14 歲小孩與 25–44 歲女性分別佔內地單程證移民總數的 31.0% 及 33.6%。由此推測，已經結婚的女性及其孩子可能是這移民群體的主要構成部分，他們的移民目的是尋求和在香港居住、工作的丈夫 / 父親團聚。而在 2001 至 2015 年間，5–14 歲小孩的比例明顯減少，從回歸初期的 31.0%，逐步減少至 2011–2015 年的 9.2%；25–44 歲女性的比例，則穩定在約 40% 左右的較高水平。值得進一步指出的是，25–34 歲的女性群體數量在 2000 年之後有所增加。尤其在 2001–2005 年，該群體佔內地單程證移民總數的 33.2%，此後則一直保持高於 20% 的比例。這情況可能和香港人口與內地人口結婚比例的增加有關。

除人口特徵外，內地單程證新移民的社經特徵也十分值得關注。2005 年，政府統計處曾展開一項對單程證新移民需求的主題性住戶統計調查，³ 相關結果如下（僅計算 15 歲及以上群

-
2. 按照每日 150 人的上限計算，每五年最多為 273,750 人。
 3. 指居港未滿七年，即 1998 至 2005 年間，持單程證來港的內地移民。