

代序

「積極不干預主義」一詞由1980年港英年代的財政司夏鼎基爵士(Sir Philip Haddon-Cave)所創。六十年代郭伯偉爵士(Sir John Cowperthwaite)長期擔任香港財政司(1961–1971)，他可說是二戰後香港經濟發展的主要奠基人之一。郭伯偉的經濟哲學思想與十八世紀盛行的英國「經濟自由主義」(economic liberalism)創導者阿當·斯密(Adam Smith)和約翰·彌爾(John S. Mill)一脈相傳，這學派主張「自由放任」(*laissez-faire*)，因此在郭氏主政香港財經事務的年代，港英政府對香港的經濟事務基本上是採取自由放任的態度，認為應完全由市場來決定經濟的發展和走向。香港經濟確在五十與六十年代取得了飛躍式的發展，西方傳媒和經濟評論界亦把香港的「經濟奇跡」歸功於經濟自由主義的推行，把香港稱之為「約翰·彌爾之地」(“J. S. Mill’s Land”)。到了夏鼎基接掌香港財政司(1971–1981)，香港的經濟比五十、六十年代遠為複雜，夏氏認為香港政府對經濟的順利運行有一定的特殊責任，但他認為經濟仍應以市場為主導(「大市場」)，政府只有在市場失靈或企業不願做但又不得不做的情況下才介入經濟(即「小政府」或「最小干預」政策)，這便是他主張

的「積極不干預」(“positive non-intervention”)政策。夏氏所說的「積極」其實是一個形容詞，即「積極性不干預」。後來很多人(包括若干學者和媒體評論人士)把這詞語誤解為「積極地不干預」，「積極」二字從形容詞變成了副詞，把「積極不干預」等同「自由放任」，因而引起了很多的誤解，以為政府甚麼事都不做。到了彭勵治爵士(Sir John Bremridge)出任財政司時(1981–1986)，他甚至說，「自由放任」對香港而言是一個「恥辱性的詞語」。到了麥高樂(Hamish Macleod)擔任財政司(1991–1995)，他宣佈放棄使用「積極不干預」一詞，主要是此詞語引起對香港經濟哲學思想的長期誤解。儘管如此，「積極不干預」還是持續在討論時出現。

早在1980年代中，筆者首次在報上發表文章討論「積極不干預主義」(文章題為〈正確認識積極不干預主義〉，《明報》，1986年4月17日)，隨後又陸續在《明報》、《華僑日報》及《星島日報》等報章發表了多篇討論相關問題的文章，而「積極不干預主義」一詞在香港亦逐漸廣為人知。2007年，香港《經濟導報》創刊六十周年，筆者應邀在該雜誌六十周年紀念的特刊發表一篇對「積極不干預主義」總結性的文章(題為〈「積極不干預主義」：一個持久被誤解的經濟哲學〉，《經濟導報六十周年紀念特刊》[1947–2007]，頁153–155)，對有關課題作了一次總結性的討論。

過去，學界討論「積極不干預」主要集中在經濟學層面，對於其他學科層面如政治、社會、哲學、文化等方面則較少涉及。最近筆者很高興得悉，澳門理工學院公共行政系的黃兆輝博士對有關課題下了很大的工夫，他借助大量的一手資料，全面探討諸多洋儒和中國通對積極不干預的理解，並進行了深入的剖析，寫成了這本題為《積極不干預：港英政府的中國通》的專書。這本專著學術含量

高，有原創性。這是筆者第一次讀到經濟學以外的學科對「積極不干預」所作的全面的闡釋，可說是一本相當難得的著作。全書文筆流暢，適合不同類別的人士（包括專家學者、大學生和研究生）閱讀或參考。黃博士的專著出版在即，徵序於我，謹綴數語，是為序。

饒美蛟 謹識

前香港中文大學管理學系講座教授
前嶺南大學副校長，現為榮休講座教授

2017年6月5日

中文大學出版社：具有版權的資料

自序

自從1997年主權回歸中國之後，香港以「港人治港」的姿態出現，但管治效果每況愈下，所以惹起了不少國內外大學、出版社和智庫機構的關注，吸引了許多人開始研究香港問題，也出版了不少有關論文和書籍。¹可是，這些論文和書籍至今仍未能解釋清楚，與特區政府相比，港英政府治理效果較佳的深層原因，或洋人官員較受市民愛戴的客觀因素，多年來解釋香港輝煌日子的「獅子山下精神」、「積極不干預」、「小政府大市場」等概念，若不是無法再次複製，就是太過籠統抽象，令人不明所以，無從具體實施，概念流於「信不信由你」的狀況，對提升特區政府的管治水平毫無幫助，甚至反過來把前人的心血付諸流水，這實在可惜。因此我們有需要搞清楚，港英政府究竟是按甚麼準則來施政的？有甚麼比較高明的

¹ 葉健民在〈香港研究已死，真的嗎？〉一文中指出：「過去十年間（2005–2014）以香港為題的社會科學、歷史、法律、教育和地理的博士論文共有282篇。再看20年前的情況，在1985年至1994年期間，同一範疇的博士論文卻只有23篇。再看學術成果，簡單看看專門出版有關香港專著的香港大學出版社多年來的目錄，同樣發現上述領域的出版刊物數目，1985年至1994年間便只有32本，而2005年至2014年間卻有181本。」引述來自《端傳媒》，2015年12月14日。

招數，可以更有效解決社會矛盾？背後是否有一套完整的管治理念或體系，是港英官員從不說出口的為官之道？這是一片鮮人為知的領域，當中存在許多未解的謎團。現有專著若不是說港英官員如何能幹，便是認為港英政府有何精明，因為資料多從訪問退休高官而來，他們自然不會說自己壞話，也因為數據多來自對港英政府的滿意度調查，政策受惠者當然一面倒讚口不絕，結果令觀點浮於口述歷史層面，或屬於大眾一般意見。這些研究成果不是不好，也不是不夠真實，奈何缺乏結構性和連結性的前因後果，看不到事實背後的真相，令人沒法窺探港英官員的處事理念，不能找出港英政府的管治招數。所以筆者在本書深度分析大量歷史中的實例，希望找出當年港英政府的施政邏輯和行政倫理。

過去近二十年間，香港的政治生態迅速改變，特區政府對前朝事物嗤之以鼻，例如冷落歷史檔案館，令資料規模小得可憐，令筆者費盡心機，也找不到港英政府決策過程的記錄，惟有被迫遠赴英國的國家檔案館，當千辛萬苦到達倫敦Richmond火車站，疲累等候直達檔案館的R68巴士的時候，慨嘆發生在香港本土的舊事，竟然要坐十多個小時飛機、火車和巴士，才能找到原件。這就好像中國的超級國寶文物，卻要在大英博物館才可以看到。²不過，大英博物館的許多中國文物，除了是在晚清時代從中國搶走之外，頗多是從文物販子買回來的。而且文物吸引了大量遊客，為英國賺取可觀的入場費，英國當然不願把它們退還給中國。相反，英國國家檔案館的香港歷史資料，卻是對外國人開放的，只是特區政府一直不

² 作者當時到英國國家檔案館，並不全是為了本書而搜集資料，也為了另外一個項目。

去索取或購買（其實很多都是免費的），直至近年才從英國弄來一小批香港歷史檔案，從2015年4月30日起供公眾閱讀。故此，希望特區政府從此急起直追，不要像過往般冷待香港的歷史資料，因為沒有把以往的決策過程仔細記錄好，特區政府便無法對治理方法去燕存菁，不能把寶貴的管治文化遺產傳承，香港便難以繼往開來。

事實上，開埠百多年來，香港經歷過無數的挫折與風浪，港英官員累積了豐富的人生經驗和生活智慧，學懂了許多有用的規劃方法和管治招數，令嚴重的社會問題也可迎刃而解，屢次遇上重大的危機卻能化險為夷，開埠後在顛簸的路途上，香港社會不斷成長，並迅速成為世界有名的國際金融貿易中心。許多學者稱之為「香港奇跡」。³可是，人們對「香港奇跡」一向充滿誤解，因為剖析以前香港的成功之道，當中最關鍵的，當然是港英官員究竟如何決策和執行任務。但一般人總會假設港督或輔政司署（或後來的布政司署）非常有才幹，懂得把問題思索清楚，按部就班認真處理就是，甚至誤會決策者來自英國的最高領導班子，或是通過「軍情五處」（MI5）保安審查的華人高官，他們都是跟從英國的一套方式辦事。如果你也這樣理所當然地假設，那就永遠不會明白港英時代的成功之道，因為才幹是後果而不是原因，而且港英政府從來都自成一格，更經常與英國上司意見不合。

要清楚了解這些方面，我們要把英國和香港分為兩個政治實體，因為英國當局發覺港英政府不一定服從祖家的指令，所以不時

³ 鄭德良著：《香港奇跡：經濟成就的文化動力》（香港：商務印書館，1993）；劉潤和、高添強著：《香港走過的道路》（香港：三聯書店，2012）；王于漸著：《香港奇跡已經幻滅？》（香港：中華書局，2013）。

諷刺香港是個「共和國」(republic)。因此，我們須要知道：誰在英國對香港最有話事權？誰是港英政府的決策者？後者為何不聽前者的吩咐？不聽的通常是甚麼方面？他們的政治立場和個人價值觀是甚麼？從何而來？是這些主觀因素，還是客觀的社會問題或環境現實所致？主觀原因的話，他們有甚麼政治意識形態和個人道德觀念？例如保守主義、自由主義還是其他政治哲學？義務論、後果論還是德行論的道德觀念？不同的政治意識形態和個人道德觀念，令他們分別用甚麼態度對待社會的各個階層？客觀原因的話，即是說就算他們的政治意識形態和個人道德觀念一致，也可能會因為英國上司身在倫敦，而未能像港英官員般緊貼中國社會脈搏和了解市民訴求，反過來也可能會因為港英政府遠離祖家，所以沒有政黨選票和國家利益的負擔。無論如何，在前線的殖民地官員面對甚麼客觀環境，令他們萌生與祖家上司不同的想法？有何辦法抗令？又或者有否採取中間路線？例如陽奉陰違？又或合作互補，既依靠自己力量又不放棄與英國當局合作？總而言之，究竟締造殖民香港長期繁榮穩定的竅門是甚麼？筆者按照上述的一連串問題，在大量的實例中尋找端倪，發覺大部分的答案都十分相似。

對於上述問題，熟悉中國近代歷史的人都知道，以前港英高層就有一群被稱為「中國通」的英籍洋人，他們對中國文化和中國人的性格十分了解，數目在英國的外交部和殖民地部最多，又以會說中文的駐華領事官員和港英政府官學生最有代表性。他們不但能擔任英國政府的中國事務顧問，為上司詮釋華人的風俗習慣之外，也擅長分析中國的社會形勢，從微觀民生到宏觀大局，都能作出比較正確的判斷，所以在十九世紀中後期開始漸露頭角，進入二十世紀後也越來越多中國通被委任為殖民地首長，例如1902年因有調兵

遭將經驗、又懂中國官話而被委任成為威海衛專員的駱克 (James Stewart Lockhart)，1912年因在辛亥革命後能盡快摸清中國底蘊而被委任為港督的梅含理 (Francis Henry May)，1925年因最能凝聚華人來解決省港大罷工而被委任為港督的金文泰 (Cecil Clementi)，1947年因有重建斐濟經驗有助香港戰後復蘇、又善與華人打交道而被委任為港督的葛量洪 (Alexander Herder Grantham)；當然，還有不能不提1971年基辛格秘密訪問北京、中美開始建交後，英國迅速委任對華外交經驗豐富的麥理浩 (Crawford Murray MacLehose) 出任香港總督。由於中國通的數量之多和官職之高，在十九世紀後期已經開始支配港英政府的決策，所以他們的政治意識形態和個人價值觀念是否與他們的英國上司相似就顯得非常重要，他們是否比英國當局更緊貼華人社會脈搏和了解本地訴求就變得非常關鍵，例如葛量洪和柏立基就時常提出與英國上司不同的意見，甚至被埋怨沒有顧及英國政黨選票或國家利益。

中國通時常與上司的意見不合，箇中道理其實不難明白。英國委任中國通做港督和高官，雖然是為了英方利益，但滿腹經綸的中國通卻非池中物，他們且有遠大抱負，在大是大非的問題上，往往在英國利益和遠大抱負之間，有出人意表的抉擇。香港浸會大學歷史系學者布琮任指出：「並非所有歐美專才也能與中國的官僚習性與政治生態全面揉合；未能磨合者或會選擇淡出政壇，甚至憤然離職……他們能否在另一種『帝國體制』下生存，大多取決於他們採取哪一種肆應態度。」⁴ 而中國通官員能長期生存在中國與英國之

⁴ 布琮任著：〈清季西方顧問在華的肆應——以馬士 (H. B. Morse) 在李鴻章幕府的生涯為例〉，《中正歷史學刊》(2008年12月)，頁23-48。

間，他們的做人處事態度，正是令他們能成功以社會的整體利益為前提，在中英兩國之間找到最適當的平衡。頷首低眉、謙卑恭順、不慍不怒、泰然自若，這些表情和態度是最好用來形容昔日的一群中國通，他們既有不爭輕重、尊卑貴賤的中國士人理想，也有勇敢向前、保護弱小的英國騎士精神。但遺憾的是，在這方面的專著至今仍一片空白，未能把這種管治態度說清楚。

隨著1938年廣州失守淪陷，洋人傳教士不能再北上學習中國傳統文化，港府也沒法再派洋人官學生到廣州學習中文，令中國通後繼無人，他們獨特的管治之術無以為繼。為了保留中國通的精神文化遺產，筆者從史實中搜集了大量個案，以便深入調查分析，找出當年中國通對社會的貢獻，利用管治的有關理論作為框架，把中國通出人意表的抉擇分類，最後歸納成為一套「中國通模式」，藉此填補香港管治歷史研究的空隙，探索中國通對未來管治改革的意義。令筆者意外的是，根據史實歸納出的「中國通模式」，竟然可以重新解讀「積極不干預主義」，令這個對解釋「香港奇跡」最有代表性的抽象名詞，終於可以與香港歷史和有關理論銜接。根據本書對大量案例的分析，「積極不干預主義」其實不是「非中國通」夏鼎基所謂的「權衡輕重，仔細考慮」是否干預，而是另有所指；稱得上是主義，因為它是一個經過長時間發酵和續養、有完整體系的思想 and 信念。故此，本書帶大家穿越時空，回到創造香港歷史的洋儒與（二十世紀中後期不再以洋儒自居的）中國通時代，分析他們的政治意識形態和個人道德觀念，便會明白「積極不干預主義」的來龍去脈，揭開這個長期被人誤解的信念背後的意思。

在撰寫本書期間，電視新聞傳來杜葉錫恩（1913–2015）的死訊，對失去這位對香港社會有極大貢獻的中國通，作者感到非常可

惜。杜葉錫恩與其他西方來華的傳教士一樣，苦學中文融入社區幫助窮困的華人，因為自小在工運大本營紐卡素的貧民窟長大，所以杜葉錫恩的真正信仰是「社會公義」(social justice)，就如她在1982年出版的自傳，書名叫做 *Crusade for Justice*，意指為了維護公義的社會運動。因為身在建制之外，所以杜葉錫恩沒有顧忌經常批評政府，但有兩方面值得我們格外關注：第一，她批評的不是港英政府的效率和嚴明，而是抱怨英國政府對弱勢社群的保護不足；第二，同是中國通的港英官員沒有要杜葉錫恩收聲，反而對她非常重視，每次收到她的投訴信件都積極處理。這兩方面也粗略表明兩點：第一，在建制外的中國通杜葉錫恩與在政府內的中國通官員，大家都抱擁相同的理念，就是維護社會公義；第二，不過杜葉錫恩這位中國通是在建制外的死硬傳統左派，一生守護「社會主義」的理想，而在建制內中國通的內心世界就複雜得多了。就如十九世紀在中國海關工作了幾十年的洋儒(為了方便與士大夫打交道，在二十世紀初滿清政府滅亡前，頗多中國通都自稱甚至打扮為洋儒)赫德，就用「騎馬理論」來形容自己的為官之道：為官須要像騎馬般保持平衡，甚至像冠軍騎士般擁有高超的技術。但無論如何，正所謂「食君之祿，擔君之憂」，在建制內的洋儒和中國通雖然也決意彰顯公義，但往往須要在英國利益和維護社會公義之間作出明智的選擇，這正是本書要研究清楚的核心地方。

不過，「公義」(justice)一詞至今仍沒有精確和統一的定義，例如希臘哲學家柏拉圖視「公義」為社會和諧，教徒認為它是上帝的道德規範，近代思想家例如羅爾斯指出「公義」即是公平。因此，社會不同階層對同一事件是否「公義」的看法經常發生分歧，例如時任香港政務司司長林鄭月娥在2014年2月14日於立法會會議上

致辭，她重申特區政府會致力維護「行公義」這個核心價值，⁵可是今天越來越多反政府的社會運動，都是高舉維護「公義」的旗幟而行動起來，證明香港社會對林司長口中的「公義」有不同的看法。自古以來，由於「公義」沒有統一標準，所以社會通常出現矛盾，令許多人希望搞清楚「公義」的真正意思。由哈佛大學教授桑德爾 (Michael Sandel) 主講的 Justice 開放式課程的第一講，就以應否殺害一人而挽救其他五人性命，還是不殺害任何人但讓五個人死在自己眼前為題，推論哪個選擇才算是「公義」。結果不同學生有不同答案，助教沙利文 (Kathleen Sullivan) 看到桑德爾就像一個指揮家般分別指揮號角及銅管樂器的演奏」，⁶盡力把不同意見磨合，找出比較和諧的聲音。與桑德爾一樣，早期的洋儒也以西方傳統觀點看「公義」，但隨著天主教的分裂和啟蒙思想的百花齊放，洋儒對「公義」失去了焦點，沒法成為一位出色的「公義」指揮家。當不知如何是好之際，洋儒驀然從漢學中找出答案，因為他們發覺「公義」只是一個形容詞，與「美觀」、「幸福」甚至「好吃」一樣，無須執著於找出一個公認的定義，所謂見仁見智，「仁者見之謂之仁，智者見之謂之智」，⁷於是不再糾纏於判斷事情是否「公義」，改為鍛煉心志做好自己，以西方的科學精神，進行「公義」的實驗。箇中道理並

⁵ 林鄭月娥致辭的全文見《香港政府新聞網》，進入網站日期：2015年12月15日，http://www.news.gov.hk/tc/record/html/2014/02/20140214_232823.shtml。

⁶ 〈哈佛開放式課程〉，《正義：一場思辨之旅》，進入網站日期：2016年1月30日，<http://www.myoops.org/main.php?act=course&id=2258>。

⁷ 《周易·系辭上》，進入網站日期：2016年1月30日，<https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E5%91%A8%E6%98%93/%E7%B9%AB%E8%BE%AD%E4%B8%8A>。

不是一兩段文字可以說清楚，故此筆者希望利用本書對大量例子的分析，說明以往洋儒和中國通官員如何「行公義」之餘，又能被普羅大眾接受和稱許，與學術上的「公義」（或「正義」）概念比較一下，看看有何相似或矛盾之處，希望從中得到更有意義的理解，令「公義」得到更有效的實踐。

這次是筆者自2006年起，研究管治理論的第九冊書籍。因為探索越要深入，立論越要精宏，研究工作一本比一本艱深，對新書寫作乏勁之際，幸好香港城市大學的舊同事來電，告知筆者2014年11月出版的《港產紳士：治港百年的半山區上文化》有一群高級知識分子讀者，並邀約見面分享香港舊事，赴會後發現諸位高人都是對香港舊社會十分認識的資深前輩（但個別年紀可能不比我大），筆者有機會向她/他們學習。在此要多謝當中的江先生，若不是他在2015年1月把筆者拙作大力推薦給朋友，筆者也不會邀請香港浸會大學電影學院課程主任陳家樂博士，一起與江先生從2月初開始討論了五個月，會議中由江先生出題然後筆者即場作答，研究如何把港英政府的管治方式分類整理，本書的第十四、十五章的管治招數和政策範疇案例，正是在這段日子裏由筆者撰寫出來的；期間也邀請了香港廣播署前署長和香港電台前台長黃華麒先生、朱培慶先生、邵盧善先生，公務員事務局前局長王永平先生等前輩先後出席聚會，聽聽筆者介紹港英政府各種管治招數的整理資料，各位嘉賓也先後提出了很多有用的意見，實在令筆者茅塞頓開，在此衷心感謝。經過一年多的寫作之後，筆者希望本書的出版，能令江先生和陳博士覺得有參考價值，並作為有關項目的基礎資料，也希望本書在學術上有所貢獻，特別是令關心香港管治問題的朋友們覺得有用。當然，本書的所有錯漏均由筆者負責，與上述前輩和朋友無關。

筆者也在此感謝關信基教授在2015年11月20日接受我的約見，多謝他為我們一群師生以「公義」為題演講，說明何故要以「公義」為原則來制訂公共政策。我非常佩服關教授不斷為港人追求「公義」的熱誠，雖然2011年推出的《最低工資條例》已實施多年，但香港的樓價卻同時翻了一倍，通貨膨脹不消一刻間就把最低工資的效果化解於無形，證明「公義」應該被放入更多政策的考慮範圍內，起碼包括衣食住行，而不僅是扶貧政策。得到關教授的啟發，令我撰寫本書的時候，更加留意港英政府的扶貧方法，搞清楚以前中國通官員是如何維護「公義」的，結果發覺他們果然是利用各類不同的政策來相輔相成，成效相當顯著，例如麥理浩時代的堅尼系數是向下降低的，與過往二十多年不斷攀升到2016年住戶每月收入的堅尼系數0.539相比，當年麥理浩的施政實在是個了不起的成就，但原因並不只是麥理浩的公共房屋政策，而是他的許多其他政策都能彰顯「公義」，才能產生一個互補效果，不然就不會連個人每月收入的堅尼系數，也從1976年的0.411減少到1981年的0.398。⁸由此可見，社會「公義」不是一招兩式就可以成功，扶貧也不只是貧窮線的數字遊戲，而是一項複雜的「人心工程」；詳細的道理，請容我在本書的有關章節再說。

我要多謝好幾位學者對本書的內容給了不少意見，首先當然是饒美蛟榮休講座教授，他是研究「積極不干預主義」的先鋒，早在上世紀八十年代已經發表過不少評論「積極不干預主義」的文章。更難得的是，他為本書寫了序言，說明了我們需要繼續研究「積極

⁸ 數字來自政府統計處及王于漸著：〈1980年前後的教育機會〉，《信報財經新聞》，2015年4月1日。

不干預主義」的價值。還記得見面當天，饒教授不忘我校的學術認證工作，筆者不禁被他追求學術高度的態度所感染。

還有澳門理工學院的幾位同事，特別是早在1998年寫論文用大量事例否定夏鼎基對「積極不干預主義」的解釋的陳卓華副教授，他們對筆者從事香港研究的不斷支持和在封底寫了推薦語，特別是公共行政高等學校前主任、現任澳門特區政府行政法務司顧問婁勝華教授，每年為筆者的新書看稿，給予過很多寶貴的意見。隨著婁教授學而優則仕，2015年9月到澳門特區政府當官，筆者在此順道祝賀他仕途暢順。

也多謝前香港教育大學社會科學系主任兼協理副校長盧兆興教授，除了為本書封底寫了推薦語外，也邀請筆者客席主編 *Asian Education and Development Studies* 的一期特刊，讓筆者邀請外國學者把本書的一些理論，放在香港以外的地方論證，也藉此批判本書的有關觀點，令筆者收穫甚豐，實在不勝感激。

最後，還要多謝從台灣到我校擔任訪問講師的中國文化大學董致麟博士閱讀本書初稿，筆者對他提出的不少意見和建議感到萬二分感激。當然，如果此書的理論論述和資料搜集有任何不足或錯漏之處，皆由筆者一人負責，但如蒙讀者見諒，筆者必定銘感五中。