

香港需要學習宏觀視野

【明報】 | 08 June 2018

香港在投入大灣區發展的問題上，不能避免要思考管治和規劃這兩個重要的課題。關於管治，這關乎制度架構。區域層次的規劃與發展，不能單打獨鬥，更不可以沒有統籌、協調。如果只憑着一個大題目任由地方政府各自發揮，那恐怕難有什麼作為。

區域發展的一大特點，是地方必須有實際上的分工合作，甚至是共同投資，跨越行政邊界所造成的障礙，很實在地合作把一個宏觀的計劃搞起來。那就是說，如果真的認真要將大灣區做好，那很難想像在交流、討論的平台之上，不設立一個能夠負責決策和具備執行力的單位，把理念付諸實行。沒有這樣的一個組織、單位的話，大灣區很容易會變為一個虛的框架，純粹給地方政府一套新的政策話語，方便推出某些措施或找個名目去「抓中央，放政策」而已。

問題是：怎樣做才可以既設立新的區域性「指揮站」的同時，又可符合香港於一國兩制「享有高度自治權」的框架內繼續運作呢？一個簡單而直接的問題就是，將來特區政府如何取得授權來參與這種跨越城市的區域合作呢？既然是區域合作，那就很難容許每一個地方只是獨立的單元。問題是這跟「高度自治」如何取得平衡？或者，即將出台的大灣區發展規劃對以上提問，早有它的答案，到公布之時，一切均已準備就緒。是否如此，不久將來自有分解。

不過，就算管治架構的問題已經處理，具體規劃怎樣操作，仍是一個需要認真思考的問題。這裏所講的「規劃」，並非指實務的方面，而是地方機構——尤其是特區政府——如何投入規劃的角色。

這聽起來好像有點莫名其妙——難道經過這麼多年，政府還會不懂「規劃」這回事嗎？首先，我們或者有需要明白，特區政府並不熟悉於區域層次上進行規劃。說它缺乏經驗，又或者說檢視過去它有關的工作及表現，的確暫時仍未有很有說服力的資料，顯示它善於跟周邊地方政府合作，能針對跨城市、地方的議題上掌握大趨勢，高瞻遠矚，對區域的大佈局有其一套發展與規劃思維。長期以來內地與香港在跨地方發展的議題上，主要是強調「聯絡」，因為「兩制」之間又的確存在（不止是行政管理上的邊界，而是涉及人口進出及其他體制上的管理及控制）一條界線，以至相當高分度的分隔很實在地表現在雙方互動的過程之中。這局限了相關經驗的累積，同時也約束了跨地方的思維。

但更大的問題在於，特區政府的運作邏輯令它不易跳出原有的框框，有效地投入大灣區的發展。作為一個「行政型政府」（*administrativestate*）的特區政府，有它長

期實踐、行之有效的一套。這既是九七前後香港政府的優點，同時也是它的不足之處。

作為優點，這個「行政型政府」處處顯示出一份「公務員式的謹慎」，很重視一視同仁，強調普遍性、一致性。由於重視行政管理，它的轉變是漸進和累積的；而事實上因為重視規範、程序，不同部門、委員會之間層層疊疊，相互牽制，想「忽然進取」，有時候談何容易。

所以，在香港，「說了算」並非常態，就算長官不乏主觀意志，但要「話變就變」，在整個系統裏難免亦經常需要妥協。而無論政府是否想強行推行某些措施，它也需要回應社會。那些回應不一定是重大修改，不過怎樣也要想想如何在形式上有個交代。對於眼前的問題，這個行政系統算是敏感的。上述種種做事作風加起來，令香港政府重視細節，辦起事來很實際。這跟內地不少城市所見到的「政績工程」、完全「無手尾」的風格，形成相當明顯的對比。

當然，我們沒有任何道理要放棄以上具備種種優點的做法，但必須有一種意識，知道凡事皆有兩面：某些很有用的做法，當應用到另一種需要、環境時，往往因為相互並不配合，而無法發揮原來的效果。香港即將投入大灣區發展，很可能立即便會遇上這個問題。過去香港所習慣的做法，是在境內規劃，而鮮有將視野放得更廣、更大。與此同時，也少有將鄰近地區的發展佈局也納入規劃的框架之內。

現在，香港需要跳出很多以前已習慣的框框，多想宏觀大題目，更要思考方向性、願景式的議題。香港人不習慣以「砌模型」當作規劃，不會視沙盤為發展藍圖，但卻需要學習擁有一種宏觀的視野，更主動地構思香港發展，更自覺超越原來的地方空間。

Website: <https://www.eduhk.hk/main/wp-content/uploads/2018/06/180608-MP-Lui-Tai-lok.pdf>