

後疫情時代香港的管治效能建設

閻 小 駿

冷戰的結束，對思想史而言是有劃時代影響的重大事件。它使國際社會得以從半個多世紀意識形態紛爭的泥潭中脫身出來，停止「我是你非」、漫無目的的路線爭吵，而轉而思考那些對實現人類共同福祉更直接相關的實際議題。如何在後意識形態時代，建設良好的政府管治效能，便是冷戰後國際學界積極探討的這些新的實際議題之一。

在舊有的意識形態論述中，對政府的描述通常是負面的，其共識是政府能力應當受限。美國時任總統列根（Ronald Reagan）於1981年就職演說中的名言，「政府並非問題的解決之道，政府本身才是問題所在」，是新保守主義者政治改革的宣言書。之後，列根主義、戴卓爾主義與皮諾切特軍政府治下智利的經濟自由化改革，用政策實踐構造了一個崇尚政府愈小愈好、市場愈大愈好、監管愈少愈好、國家能力愈有限愈好的時代與主流論述。過去十餘年間，全球金融危機和民粹思潮的風起雲湧，為這一主流論述指導下西方的集體「治理失效」寫下註腳。

但即便是在新保守主義甚囂塵上的時代，與之相反的思想

探索也從未止息。早在 20 世紀 60 年代，美國政治學者即指出，對廣大發展中國家和地區而言，政府權威首先需得「建立」起來，然後才談得上如何對其進行「限制」。亞洲新興經濟體的發展奇蹟，更證明了具有高度管治效能的政府，有助經濟騰飛、產業成長及提高人民生活水平。

2004 年，曾在東蘇劇變後預言西方體制會戰勝一切、歷史亦將隨之終結的美國史丹福大學學者福山（Francis Fukuyama）出版專著警告說，「虛弱、能力不足或形同虛設的政府」勢將引發嚴重社會政治問題甚至國際危機。最近 20 年，愈來愈多發展中國家開始學習亞洲的經驗，認識到政府效能建設對於國家發展的重要意義。「桃李不言，下自成蹊」，理念之爭終究虛幻，實踐才是最好的老師。

第五波疫情顯露特區結構性不足

政府管治效能建設，具有自身的多面性與辯證法，並非可以一蹴而就的事。於現代社會，傳統型小政府在面對重大自然或社會危機時所表現出的行動遲緩、指揮不力和協調不足等問題，往往引起社會對政府管治效能的關注，這是必須予以回應的呼聲。在管治效能建設方面，政府需認真辨別來自社會的聲音，並結合實際情況審慎判斷。對的堅持，錯的改正，既不僵化保守，也不隨波逐流。

政府管治中需要權衡的側面眾多，對同一問題，隨着時空條件變換，每個側面所具權重亦非恒定，需因時因地制宜。政

府效能不足，結果是政策議程失衡、執行脫力、督責失效、目標落空，既存問題久拖不決，新生問題又紛至沓來。但政府能力使用過當，又有成為「保母型政府」(nanny state)之虞。在管治效能建設問題上，須持中守一，方可循於正道。

今年農曆春節以來，在應對第五波疫情過程中，本港政府管治效能也經受了一場全面考試。截至目前，香港每日新增確診數字已從峰值回落，穩控疫情初見成效，這是中央大力支援和幫助的成果，也體現了特區政府在管治方面所具有的好基礎。本港在抗擊疫情過程中形成的很多好經驗，如「抗原篩查、核酸診斷」等行之有效的措施，已經並將繼續對國家完善防疫措施發揮積極影響。

但在這個過程中，特別是老人和殘疾院舍遭受的慘重損失，也顯露出特區在政府管治效能方面，仍存在歷史遺留下來的一些結構性不足，亟需在後疫情時代予以彌補與提高。今年1月，習近平主席出席世界經濟論壇視頻會議時指出，要善於「在危機中育新機、於變局中開新局」，「共創後疫情時代美好世界」。筆者以為，這亦是在後疫情時代加快政府管治效能建設的行動指南。

一國兩制下管治效能建設 6 個「可」

在「一國兩制」條件下進行政府管治效能建設，並無前例可供遵循，宜有完整清晰、具針對性的目標體系。筆者試將其歸納為 6 個「可」字，即議程可行、執行可見、服務可達、形

象可親、應急可靠、效果可測。

議程可行，是指政府對於中央政令、本地實際及民情民意有準確了解與掌握；對政策議程設置、措施階段部署、工作先後優次，做到謀劃在先、綜合審慎、科學可行、合乎情理。另一面，也應着力構建穩定的政策話語論述，不能見步行步、含糊其辭，甚至左右支絀、朝令夕改，令社會無所適從。

執行可見，則指政府培養紮實的工作作風。政策一經制定，就要坐言起行、通力協作，用「釘釘子」的精神抓落實。另一方面，亦要求提高管治「能見度」，政府及時與社會進行信息同步工作，令普通市民了解政策推進的階段成果、感受社會環境的次第優化，及體會公共服務的逐步改進。

形象可親，是指政府真正做到以市民為中心，開闢多種渠道，加強溝通技巧，借助現代化技術力量，以可親、可愛、可敬的方式，走入街市、民居、屋邨、漁船，與市民大眾真誠對話，真正拜市民為師，尊重民眾的首創精神，適應社會的表達方式，構建可親可信的管治形象。

服務可達——要求政府聚焦基層市民需求，使政府提供的公共服務資源充足、佈點均衡、流程順暢、指引明確、易於獲得。政府服務有所側重，公共資源向基層、底層市民群體傾斜，以實現政府服務在全域範圍內跨階層的可達性。

應急可靠——要求政府居安思危，多做預案，做好各方面儲備，着力防範「黑天鵝」和「灰犀牛」事件爆發的風險。在出

現緊急狀況時，特區首長應保持領導體系穩健，各部門首長靠前指揮、做好諸部門協同，力爭陣形不混亂、動作不走樣、人員靠得住，從而給予社會穩定感，以利於全域盡快恢復正常。

效果可測，就是政府的管治效果應能夠在主觀和客觀兩個層面上進行評價、量度和考核，建立健全政府施策的準確反饋機制。

筆者以為，以上六方面大略可勾勒出在後疫情時代，一個高效能的現代化服務型政府應該達到的標準。

需全社會參與也需良好輿論環境

加快特區政府的管治效能建設，發揮現有優勢，彌補潛在不足，是共創後疫情時代美好香港的前提與基礎，既需全社會共同參與，也需要良好的輿論環境。《淮南子·兵略訓》中說「千人同心，則得千人之力；萬人異心，則無一人之用」，此語有大智慧在。當前香港疫情防控形勢仍嚴峻複雜，「針大的窟窿漏過斗大的風」，必須慎之又慎。相信只要大家一起支持特區政府擔負主體責任，在中央支持和幫助下慎選措施、周密實施，香港就一定能夠盡快走出疫情陰霾，在全國率先恢復正常的工作生活秩序及對內對外交往，開啟特區管治效能建設的新篇章，實現中央放心、市民滿意、國際社會認可的後疫情時代「三贏」管治局面。

（載於 2022 年 4 月 4 日明報 B5 版）