

目 錄

序一 以比較優勢賦能香港現代化（北京大學林毅夫教授）	/ 1
序二 以公共利益為本的公共政策和導論（香港教育大學李子建教授）	/ 6
前言及鳴謝 推動公共利益宜心無旁騖專心為政	/ 8

● 理論篇

第一章 政府有責任推行惠民的公共政策	/ 14
第二章 怎樣才算好的公共政策？	/ 19
第三章 大政治要擁抱 小政治要中立	/ 25
第四章 有效管治要權威 不要威權	/ 29
第五章 什麼才算進步？我們最渴求的是怎樣的進步？	/ 33
第六章 我們對人性應有的認知	/ 38
第七章 善治靠什麼？中西政體不同的比較	/ 43
第八章 良心媒體須肩負推進社會文明的使命	/ 48
第九章 制度和文化	/ 52
第十章 我們要怎樣的宗教自由	/ 57

● 宏觀政策篇

第十一章 如何應對香港的財赤（上）	/ 62
第十二章 如何應對香港的財赤（下）	/ 66

第十三章 財赤下的稅制檢討 / 71

第十四章 聯繫匯率應適時無縫改與一籃子貨幣掛鈎 / 75

● 產業政策篇

第十五章 產業政策的理論和手段（上）：香港製造業曾憑市場力量登峰 / 82

第十六章 產業政策的理論和手段（中）：要怎樣的基建 / 87

第十七章 產業政策的理論和手段（下）：補貼產業行得通嗎？ / 92

● 環保政策篇

第十八章 庇古理論和高斯理論的對錯 / 98

第十九章 環境資源徵費的設計 / 102

● 房屋政策篇

第二十章 額外印花稅對民生和經濟有害無益 / 108

第二十一章 公共房屋政策何去何從？ / 111

第二十二章 我們對樓價應有的認識 / 116

第二十三章 售樓配額 可煞停蛛網效應 / 120

● 教育政策篇

第二十四章 培育「BRIGHT」學生與博雅教育 / 126

第二十五章 公開試當然不是「超重要」 / 130

第二十六章 生命教育的核心在 LIFE 即「愛智毅行」 / 134

第二十七章 教育離不開操練和測試，但要改變價值文化 / 139

● 醫療政策篇

第二十八章 公營醫療服務宜「加價封頂」（上） / 146

第二十九章 公營醫療服務宜「加價封頂」（中） / 150

第三十章 公營醫療服務宜「加價封頂」（下） / 154

第三十一章 公私營醫療和醫療保險應擔當的角色 / 158

● 運輸政策篇

第三十二章 網約車可加快合法化（上） / 164

第三十三章 網約車可加快合法化（中） / 168

第三十四章 網約車可加快合法化（下） / 172

第三十五章 網約車合法化和道路收費分析 / 177

● 勞工政策篇

第三十六章 從順人性的角度 看工業和職業安全政策 / 182

第三十七章 如何設計可持續性的全民退休方案 / 186

第三十八章 社會應為全民提供基本工作機會 / 190

● 法律改革篇

第三十九章 法律設計應以公共利益為本 / 196

第 四十 章 對法律改革的一些建議 / 201

第 四十一 章 如何應對 LBGTQ+ 和同性伴侶問題 / 206

● 結語篇

第 四十二 章 香港公共政策要認真向新加坡學習 / 212

第 四十三 章 中國經濟前景秀麗的原因 / 217

第 四十四 章 總結語 / 222

● 參考文獻 / 226

序一

以比較優勢賦能香港現代化

何灝生教授是我的同齡人，上世紀八十年代他從加拿大多倫多大學獲經濟學博士學位後返港任教於香港中文大學，我從芝加哥大學經濟系獲博士學位後回到北京大學任教以後，我們便成為相互切磋、彼此勉勵的摯友。如今何教授新作《公共政策和公共利益導論》即將出版，邀我作序，我欣然答應，願從近些年我倡導的新結構經濟學理論，談談這部著作的價值與貢獻。

新結構經濟學的理論創新源於對中國及其他發展中經濟體經濟發展成敗經驗的總結，新結構經濟學認為任何國家或地區經濟持續高質量發展的核心邏輯，在於遵循「有效市場」與「有為政府」協同作用的原則，讓創新驅動產業升級、催生新質生產力，在提升收入水平的同時不斷完善分配機制，最終實現各地經濟社會發展的良性循環。香港作為我國人均收入水平最高的地區，在以高水平推進中國式現代化的進程中，這一邏輯更成為破解發展難題、錨定前進方向的關鍵。香港既要立足自身獨特優勢找準定位，又要在物質文明與精神文明協調發展、人與自然和諧共生中實現共同富裕，更要以前述為紐帶，為內地與全球的繁榮和平貢獻力量。而何灝生教授的《公共政策和公共利益導論》，正是對這一實踐路徑的深度探索與系統回應，為香港政府及社會各界提

前言及鳴謝

推動公共利益宜心無旁騖專心為政

早於 2010 年筆者偕嶺南大學政治系同事所編的、由英國 Edward Elgar 出版的，題為《亞洲的公共管治和票箱民主的局限性》（*Public Governance in Asia and the Limits of Electoral Democracy*）的專書，旨在引用亞洲各國的經驗，印證票箱民主和多黨政治對一個國家的有效管治並不理想，反而由一個按能力和人格篩選出來的領導班子專心為政更能服務國家、服務人民。

在第一章，Brian Bridges 和我指出：政治制度優劣必須科學檢驗求證，切忌意識形態先行。政治制度優劣必須按是否更能服務國民，而非按既定意識形態定的所謂「民主標準」，來認定制度的孰優孰劣。同時，由於人性具普遍性，不論文化背景如何，基於人性的傾向和弱點具普遍性，只要我們放下有色眼鏡虛心探討，我們就可以發現：能夠有效運作，真正服務國民和有利人民福祉的制度，只能靠有心有力的、愛智兼備、堅毅踐行的領導班子。

2004 年，中國共產黨全國代表大會和中華人民共和國全國人民代表大會分別把江澤民早於 2000 年提出的「三個代表」重要思想寫入了《中國共產黨章程》和《中華人民共和國憲法》。這「三個代表」重要思想提出中國共產黨必須：

- 始終代表中國先進社會生產力的發展要求；
- 始終代表中國先進文化的前進方向；
- 始終代表中國最廣大人民的根本利益。

這「三個代表」，簡而言之，就是提出：我國的執政班子必須提升國家的生產力、必須堅持人文關懷和必須促進公共利益。

其實，每一個國家的執政班子，難道不都應該促進生產力、堅持人文關懷和促進公共利益嗎？

這「三個代表」重要思想寫入共產黨黨章和國家憲法具有重大意義。它凸顯了中國共產黨並不屬於任何黨員或任何個別群體。所有黨員都不過是這「三個代表」的執行人代理人。如果背離了這「三個代表」，任何人就再不配做中國共產黨人！任何中國共產黨人，不管高層低層，都不能任意妄為，而只能全心全意為這「三個代表」効力。因此，上至中國的國家領導，下至普通黨員，都不能以權謀私，濫用職權。基於這「三個代表」，立法、司法和行政這三個部門，都要追隨「三個代表」，心無旁騖在中國共產黨的領導下行使職權。

西方國家的政治學者經常提出權力必須制衡。這是對的。對政府權力的制衡，正是世界公義工程（World Justice Project）的法治指數所涵蓋的六個範圍之一。然而，西方政治學者多假設選舉和多黨競爭是制衡政府必不可少的手段。由於中國沒有政黨輪替，也沒有定期的選舉決定執政黨誰屬，中國向來在「政府限權」或「對政府權力制衡」方面評分甚低。但其實在制衡政府權力方

面，中國有自己的一套辦法，並行之有效。正因如此，中國在政府清廉度的評分相當高，亦明顯高於行西式民主的印度。中國在民事和刑事公義也有很好的表現。

自習近平主席當上中國最高領導人以來，打擊官員濫權的行動十分積極，多年來成績昭著。事實上，改革開放以來，中國管治水平不斷提高。中國共產黨中央紀律檢查委員會和中華人民共和國國家監察委員會，對任何貪腐和其他濫權的公職人員都一律查辦。中國也設實名舉報渠道，讓受怨屈的國民申訴。此外，中國的法庭經常處理國民對政府部門的訴訟。根據最新的權威報告，光是 2025 年法院以判決方式結案的一審行政案件中，判決行政機關敗訴個案達 25,099 件。

其實反貪腐反濫權的文化本身也是重要的制衡政府權力的力量。中紀委和中監委一直宣揚公權不得私用，推廣不敢腐、不能腐、不想腐的文化。任何貪腐的官員，不論職位多高，同樣會面對法律的制裁。正是這些原因，撇除那些容易受意識形態影響的、往往被視為權力制衡必不可少的指標外（如定期選舉國家執政人），中國在限權和官員問責方面表現，在 World Justice Project 排名都在中上（參見本書第七章「善治靠什麼？中西政體不同的比較」）。

公共政策所追求的，理所當然是公共利益。公共利益其實並不抽象，也不複雜。評估政策是否有利於公共利益，靠的無非是不偏私。這即是要採用約翰·羅爾斯（John Rawls）在其所著的《正義論》提出的思考實驗：暫時放下自己原來的身份，想像自己

可能變成社會上任何一個人，再問會不會接受所提出的政策或制度改變。例如：如果自己既有機會變成奴隸，也有機會變成奴隸主，會不會贊成奴隸制度和販賣奴隸呢？如果自己有機會變成奴隸，失去自由、失去尊嚴，任人買賣和勞役，肯定沒有人會贊同販賣奴隸和豢養奴隸合法化。因此我們可以斷定：奴隸制度和販賣奴隸違反公共利益。

引入西式民主又是否符合公共利益呢？這個問題比上一個問題複雜得多，因為票箱民主只是一種工具，本身不會對人產生利益或害處。我們放下了自己個人身份，也不能明確贊成或反對。然而，很多人會按自己的意識形態作出取捨。但公共政策和制度選擇必須科學地進行分析，並必須正視人性弱點，才能判斷票箱民主對選出賢能是高效還是低效。筆者經長期觀察和分析後，認為以選票來決定執掌大權的國家領導實在太危險。西方政體下，政客都非常短視，並容易被利益集團收買；選民也容易受宣傳和甜言蜜語及政治抹黑影響投票。不少西方政治學者經反思和觀察後，都對政黨政治和票箱民主提出質疑，其中表表者為傑森·布倫南（Jason Brennan）。布倫南兩部影響巨大的著作是《投票的倫理》（*The Ethics of Voting*）和《反民主》（*Against Democracy*），都是由普林斯頓大學出版社出版的。

個人認為中國的政體十分適合國情。我當然尊重不同國家的選擇，但鼓勵大家科學地驗證選票機制和按往績和其他條件選出執政班子的優劣。政策的取捨固然要看成本和效益；制度上的選擇更應審慎分析並加以科學驗證。大家切記人性的種種弱點，切

戒意識形態先行。

撰寫本書的契機是香港教育大學邀請本人執教一個高級公共行政及領導碩士課程中的公共政策和公共財政課程。剛巧《明報》又邀請我寫專欄，每兩星期一篇，而我一直想以中文重寫 2012 年 Routledge 出版的 *Public Policy and the Public Interest*，於是我設計了框架後便每兩週寫一章。本書獲《明報》同意轉載了《明報》論壇版多篇這系列的文章，謹誌謝意。此外本書獲北京大學林毅夫教授，以及香教育大學邀請執教該科的李子建校長賜序言，非常感謝。

最後，轉載文章多有增減修定，謹作聲明。

何灝生

香港嶺南大學潘蘇通滬港經濟政策研究所
香港教育大學應用政策研究及教育未來學院
香港中文大學香港亞太研究所

2026 年 3 月 9 日香港



理論篇

第一章

政府有責任推行惠民的公共政策

政府有提供服務、管控風險和再分配等功能。從廣義看，這些都可以稱為服務，就是為人民服務，提升人民的福祉。但從狹義看，則所謂服務就是國民享受到的教育、醫療、公共交通、供水、排污、康體設施、社區設施、天氣報告、廣播服務等。上述的三大功能，粗略地對應了 Musgrave and Musgrave 的經典《公共財政的理論和實踐》（*Public Finance: Theory and Practice*）中提到的資源配置（Allocation）、宏觀穩定（Stabilization）和再分配（Distribution）。

然而政府需要管控風險包含的內容，遠超宏觀經濟波動帶來的風險。除了經濟衰退、通脹、金融危機、貨幣危機等跟宏觀穩定有關的風險外，國家安全、交通安全、天災風險、食物安全、職業安全、罪案風險、侵權風險、疾病傷患風險、建築物安全等等，風險種類之多可說難以盡錄，但無論是國家面對的、個人面對的、企業面對的，還是不同群體面對的，說到底都跟政府有關！因為在社會中，個人的行為、企業的行為、社團的行為，乃至他們的遭遇，或多或少都會影響別人，影響社會。

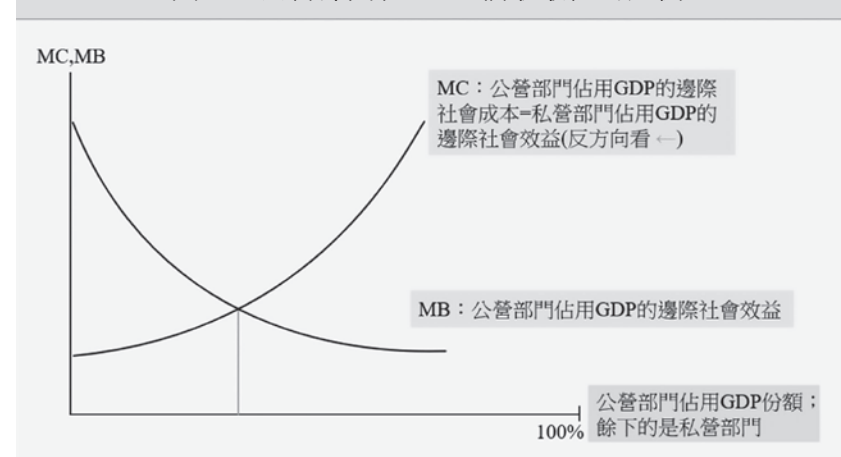
為了減低風險，政府會透過立法、規管、監管、直接提供服務等。為了減低刑事罪案維護治安，政府會提醒國民如何減低被

騙被劫的風險，也設警察、廉署、海關等執法部門去把違法者繩之於法。為了減低建築物倒塌和火災的風險，政府引入了建築物條例和消防條例。為了保障老弱傷病，政府設公立醫院、公立診所、養老院、療養院、孤兒院。由於金融機構往往涉及巨額金錢出入，乃洗黑錢和欺詐案件熱門交收的黑點，一旦出事有機會影響深遠，必須倚仗有專業的監管人才作合適的監管。

大市場、小政府？

過去，香港政府都強調香港奉行「大市場、小政府」方針施政。然而這說法並無釐定怎樣的政府規模才是「小政府」。事實上，我們根本不宜主觀地要求「小政府」，反而應經常敲問：

圖一：公營部門在 GDP 佔取最佳的比例



政府每做一件事或推行一個政策，每增佔用社會資源，帶來的效益高還是成本高？只要效益高於成本，該事便應該做，所佔用的資源雖取代了私營部門的效益，但這「機會成本」既然低過政府活動的效益，政府便應放心做好該件事／推進該政策。政府的最佳規模，應取決於公營部門的邊際效益和私營部門的邊際效益（圖一）。

肯定自由市場的作用本來是對的。自由市場運作成本低，毋須政府操心安排每人每「單位」的角色，而是靠大家「自己走位」，各自發揮自己的長處。這也是順乎人性「自我實現」的追求。正因人的本性如此，中國改革開放以來，民間創意和創業精神才突然澎湃起來，推動經濟發展。市場主導的資源分配倚靠眾多生產者和消費者的相互作用所決定，靈活而有效。我們倚靠市場，資源往往就更能物盡其用、減少浪費。

經濟學者把產品分為私家產品（private good）和公共產品（public good）。私家產品都是由付錢的消費者獨佔享用的；公共產品則惠及全民，一旦生產出來，就自然供全民共同享用。最經典的公共產品是國防。如果本國國防實力高強，別國就不敢來犯。公共產品不可能收費，所以沒有民企會生產公共產品，公共產品只能靠政府運用公權力徵稅才能支付成本。有趣的是，有一些私家產品卻都有公共產品的成分。譬如教育，本身是可以由直接享用者全付，但通常政府對教育都會給予補貼，甚至全額支付，原因是教育可以提高國民的素質，給全體國民增加自豪感；教育又可能減低醫療支出，因為教育給大家更多防病保健信息；

教育又可以增加直接受益人就業的機會，有利經濟建設，又可減少罪案。這些都有公共產品的成分。

市場機制不可能提供公共產品，其在收入分配方面所產生的結果也不理想。就以舖租為例，經營者和其僱員辛勤經營，正是舖位享高租值的原因，但是在劇烈競爭下，舖位業主往往能佔取絕大部分勞動和經營的成果。勞動者和經營者所得與舖位業主所得的，往往太不成比例。但是市場的租金是市場高效率之所憑藉，租金升高可以淘汰效率低的經營者。是以我們須倚重市場。當我們愈倚重市場決定資源分配，政府進行某程度的再分配就愈有需要。香港特區政府對低下階層提供了多種形式的分配，如公屋、綜援、廉價的甚至完全免費的醫療、免費或補助教育、交通津貼等。由於公共資源有限，為了維持財政持續性，就應該推行更精準的扶弱扶貧，否則就可能導致珍貴的資源流失到毋須協助的人士，減低了財政可持續性之餘，還會因誘發「尋租」（佔取好處）行為而降低經濟的活力。政府扶貧工作包括以物再分配（redistribution in kind）和直接把收入再分配（redistribution in money）。提供廉租公屋正是以物再分配的重要例子。

市場機制分配不公，也可能源於產品的「需求彈性」低。所謂「需求彈性」低，指當價格下跌時，需求增加不成比例，以致生產增加反而會引致價格急跌，造成收入反而下降。一般而言農產品就是這樣。政府在豐收年會買入多產的存倉，在歉收年會提倉應市。這也是政府風險管理的手法。

市場機制還有其他缺陷。資訊不完全時消費者有機會被騙；

競爭不足時供應商可能提價賺取暴利；生產時造成「公害」如污染、噪音、光污染和加劇氣候暖化等；生產商為求高盈利，也可能罔顧職業安全。這些問題都要靠政府處理。

市場機制可以失效。政府也可以失效。政府失效往往因為政府做得不好仍可能不受問責。相反，效率低的私營機構會給同行比下去，最後給市場淘汰。理論上有政黨競爭下，反對黨和輿論會敦促政府改善。但事實證明這個良好願望鮮有實現。政府高效要靠自律和自己虛心檢討。

——原載《明報》2024年12月1日

第二章

怎樣才算好的公共政策？

公共政策的目的應該只有一個，就是促進人民福祉，人民福祉就是公共利益。然而，傳統上什麼是公共利益或眾人的利益，並沒有清楚定義。由於差不多所有政策都有受惠者和受損者，怎樣衡量一個政策是否符合公共利益，很難有定論。

福利經濟學學者提出了一個「社會福利函數」(social welfare function)的構想，把所有人的利益都放進去，想像若有人利益上升，而其他沒有受損，則社會福利可視作上升；反過來若有人受損，其他人利益不變，則社會福利下跌。但若同時有人受惠又有人受損，就要把眾人的利益增減相加作實。

☀ 先要了解人民需要與公共利益內涵

惟是否眾人的「權重」(weighting)都一樣？還是窮人權重高一點，富人權重低一點？傷殘老弱者高一點，健康少壯的低一點？如何決定？況且實際上，這些學術討論根本完全無助於政策的設計。1972年諾貝爾經濟學得獎人肯尼斯·阿羅(Kenneth Arrow)以數學邏輯找出了「社會福利函數」必須符合的原則，倘若違反了，就等於自相矛盾，理論上站不住腳。但他就「社會