

從新機場建設 看顧問專家與政策釐定的關係

周柏均

(原載《信報財經月刊》1993年7月號)

在眾多有關新機場建設的政策討論中，專家和顧問公司的數據及意見備受重視，很多時更成為決策的重要依據。直至現時為止，單單花在新機場核心計劃的工程顧問合約已是總值 20 億港元，這還未包括用於非工程顧問合約的費用，估計自 70 年代開始，港府在這方面的花費超過 10 億港元。

在香港，這種以聘請專家及顧問公司，協助港府作出重要政策決定的方式相當普遍。例如麥健氏管理顧問公司研究港府結構；澳洲顧問公司檢討本港醫院服務及國際教育顧問團檢討本港教育制度¹。有關新機場建議的顧問合約，所涉及的範圍很廣，包括發展策略、總綱研究、財務安排研究、交通接駁、地盤勘探、工程設計及管理。其中很多顧問合約都非常技術性。但整個新機場建議不是一個技術性問題，很多相關的政策決定都牽涉到價值取向及群體間的利益分配。

香港政府為甚麼會這麼依賴專家及顧問公司？原因主要是本港官僚架構的政務官絕大部份是通才者（Generalist），缺乏專業文官和部門，對港府政策進行研究和分析。況且，這種做法亦合乎經濟原則，政府不需要花費大量金錢長期僱用一大群專家，可以待有需要時才聘用，特別是涉及一些高科技和技術要求的工程專家顧問。另外，由於獨立的顧問公司不受既得利益者和其他政治因素干擾，其所提供的建議一般被認為較客觀及符合專業標準。

以上所列舉是一些港府運用專家及顧問公司的表面理由，但專家及顧問公司在政策制定過程中的角色相當複雜，其功能不單祇向政府提供數據和建議，協助政府作政策決定；而更重要的是他們在政治運作中所扮演的其他角色²，特別在傳統殖民地政權逐步撤離這段期間發揮了特別的政治功能。

¹ 詳見 Guy Benveniste, *The Politics of Expertise*, Berkeley : Glendessary Press, 1972, Chapter 3。與機場建設有關的討論，可見 Dorothy Nelkin, "The Political Impact of Technical Expertise," *Social Studies of Science*, 5 (1975), pp. 35-54。

² 有關顧問專家與教育政策關係的討論，見 Cheng Kai Ming, "Educational Policymaking in Hong Kong: The Changing Legitimacy," in *Education and Society in Hong Kong: Toward One Country and Two Systems*, ed. by Gerard A. Postiglione, Hong Kong: Hong Kong University Press, 1992, pp. 97-116.

合作化功能

顧問專家的第一種角色是對政策決定有合法化（Legitimation）的功能。殖民地式的統治本質上已缺乏認受性，港府除積極發展諮詢性政治外，還不斷借助專家及顧問公司所提供的專業意見，加強其政策決定的權威性和合理性。

政策合法化可達致不同的目的，有時是為政策提供合適的理由，有時是為不採取任何行動提供合適的理由，而有時更可用來對規劃中的政策作政治試探。港府在 75 年開始，就新機場計劃作過多次顧問研究，在 83 年決定計劃擱置，但在 89 年卻決定興建赤鱗角機場。在作出這兩個前後矛盾的決定時，政府都引用了顧問專家所提供的數據作支持。另外，政府很多時都會對新機場工程項目進行可行性研究，但這些研究通常不會否決某項工程的可行性，而祇是為政府的決定提供合適的理由。就拿政府聘請顧問公司進行的《機場鐵路可行性研究》來看，其目的不是研究機場鐵路是否可行，而是政府決定興建，然後找顧問專家來研究如何將計劃落實。

充當特別僱員

第二種角色是顧問專家可以成為統治階層的一群特別僱員。表面上，殖民地政權的影響力在後過渡期逐漸減弱，但舊有的權力中心並不會一下子便放棄固有的影響力，而會設法維持。在這段期間，統治階層可以進一步借助顧問專家的形像，設法維持對政策決定的公信力，並且可利用他們快速地決定推行各項政策。

這群特別的僱員，有別於現時的公務員，他們對統治階層服從性高，靈活性大，相對來說，政府科屬結構架屋疊床，通常受固有傳統和處事方式限制。同時，在後過渡期，政府科屬結構的效忠程度將會減弱，對大型建設和政策的推行會帶來一定困難。統治階層將顧問專家建構成多個「非政治性」的行政部門。專家顧問在進行研究時，可以享有很多特權；包括能夠接觸政府內部資料，可以直接與統治階層對話，及其工作不受個別部門架構的限制。這種獨特性和靈活性對新機場核心工程的研究及管理非常重要。原因是港府需要短短 5 年間完成 10 項互相關連的重大工程，傳統公務員架構的辦事方式並不一定能作出相應的配合。

在新機場工程顧問合約中，英資莫希臣公司獨得 9 份，收取顧問費接近顧問費的五成，其實莫臣公司已經成為港府工務科的一個伸延。

對政策範圍作界定

第三種角色是專家顧問對政策範圍有作出界定的功用，政治參與者對政策的界定和問題的定位往取決於社會上是否存在某些資料和數據。有了罪案數字才能討論治安問題。試想想，如果沒有國民生產總值這個數字，社會人士就很難評論和檢討經濟發展政策。統治階層祇要求顧問專家在特定的範圍內作資料搜集和研究工作，而不需考慮其他相關的因素。就如新機場核心工程中的顧問服務，大部份祇集中於技術方面的研究；而有關工程計劃對民生的影響、整體環境破壞、社會風險及資源分配等範圍，政府並沒有聘請顧問公司進行這幾方面的研究。社會人士及政治參與者由於缺乏這幾方面的資料和數據，不能對問題作清楚的界定，將會難於結合社會力量，引起公眾的關注。

由於政府規定新機場十大工程都需要進行環境影響評估研究，並且要向公眾公布結果。現時很多區議員和政治團體正利用評估研究中的噪音數據，結合社會力量，動員群眾。但事實上，政府聘請顧問專家為十大工程所作的環境評估研究，範圍相當狹窄，祇側重空氣、水質及噪音污染的評估。但有關工程對整體環境破壞並沒有作詳細的評估。

進行秘密任務

第四種角色是顧問專家可作為秘密研究的執行者。政策規劃和設計需要時間及資源，特別是一些大型計劃，孕育的時間通常會很長，期間統治階層希望盡量減低受其他政治勢力的干擾，而利用顧問專家的秘密的情況下進行是最適當的研究。統治階層更可透過顧問專家的研究，隱藏其背後真正的政策意圖。從七五年開始的多個有關新機場計劃的專業研究都是以秘密形式進行，時至今天，這些研究報告一直沒有公開，而外界根本不知道港府在作出決定時所考慮的因素是甚麼。

顧問專家在進行研究和資料搜集期間可使統治階層掌握很多政治時機，統治階層在獲得專家研究結果及數據後，可計劃在最合適的時間公布有關結果及作出政策決定。港府對新機場進行了廿多年的研究，卻選在八九年「六·四」事件後決定進行新機場興建計劃，難怪很多人認為這是一個政治考慮多於經濟考慮的政策決定。

港府現時很多有關新機場計劃的專家財政研究資料，一直沒有全面公布。港府只在不同的時間，選擇公開不同的資料，這種做法導致反對力量缺乏足夠時間、資料作出回應及進行組織工作。港府只會在逼不得已的時候，才會公開新機場計劃的重要資料，比如需要回應外界重大的挑戰或者需要向立法局提出撥款申

請。在 91 年中，有不少人質疑新機場選址是否合適，政府當時突然公布多份從未公開的港口及機場發展策略研究文件，化解外界對選址問題爭論。而最近有關青馬大橋的款要求，議員在最後一刻才知道付款的時間表。

結論

以上提到的專家顧問政治功能，對了解本港政策制定過程非常重要，因應統治階層的需要，專家顧問不但可提供合適的專業服務，還可以扮演不同的政治角色。表面上，專家顧問只是聽命於統治階層，遵從統治階層的意向服務，但權力永遠不會絕對的，由於統治階層必須依賴專家顧問，這依賴的關係亦同時賦予專家顧問一定的權力，可影響政策的決定。而最重要的是，專家顧問很容易給人一個錯覺和幻想，認為政治問題可以透過科學和技術來解決。如果過份倚賴專家顧問所提供的意見，將減低市民對參與政策討論和決定的機會。