

新世紀論壇就政府管治意見摘要

——加強制定政策能量

2005年1月14日

1. 現行政治體制的主要問題：

- ◆ 在港英年代，政府主要以行政吸納的手法，透過各級諮詢架構聽取各界的聲音。但在現今的香港社會已愈趨複雜、公民意識也大為提升，單靠這種手法已難以發揮作用。雖然香港有各級的諮詢委員會，但這些組織只有制度，但沒有實質權力和責任，不能協助政府向民間社會推銷政策，意見未能充份從下而上地反映，凝聚民間力量，令政府往往是單打獨鬥。更重要的是浪費了一群人才，不少中產專業人士的意見未獲重視。因此，政府應該與公民社會重新建立更緊密關係，將民間和政府的意見透過制度化的渠道進行互動，最終達至共識，將不同力量組織起來落實政策。
- ◆ 特區政府一直欠缺科學化決策機制，民間組織和政黨的政策研究能力也相當有限，導至一些新的政策帶來意想不到的反響；無疾而終和不連貫的情況屢見不爽(例如「八萬五」房屋政策、母語教育政策，以至近期的西九龍文娛藝術區發展模式等)。這不只影響施政效果，也影響到特區政府威信。因此，政府必須強化政府和民間的公共政策研究水平，引領社會進入理性討論和決策。
- ◆ 問責局長欠缺本身的班子，難以兼顧研究、溝通、決策和推銷政策的繁重工作。為加強各政策局的相互協調、管理，以及回應各種意見和問題的能力，各問責官員必須加強本身的班子。這不單有助加強行政和立法機關的協調，而且有助培育政治人才。同時，公務員政治中立的身份必須釐清，好讓他們安心協助政府落實各項工作。

2. 現行政治體制的改善建議

2.1 諮詢及法定機構的角色

諮詢架構除擔當吸納社會各界意見的作用外，亦具有培育政治人才的作用。政府在 2003 年 4 月發表了「公營架構內的諮詢及法定組織——角色及職能檢討」諮詢文件，可惜一直未見跟進。2003 年，政府亦承諾多吸納中產意見，也遲遲未見落實具體措施。

2.11 新加坡給香港的啓示

香港並非缺乏專家、也不缺乏方案。關鍵是在回歸後政府未建立一個有系統的辯論機制和科學決策過程，以致社會上不同利益集團各說各話，不同的立場和動機卻沒有組織起來，作為全盤考慮的基礎。

新加坡在察覺到經濟轉型正關乎新加坡的生存與發展之後，2002 年 10 月，當時的總理吳作棟正式委任一個由副總理李顯龍為首的「經濟檢討委員會」，再下設多個工作個小組，捲入數以百計專業人士和各階層有識人士，從多個範疇例如就如何加強新加坡作為本地區內在醫療服務、教育、金融、創意工業、法律服務、稅制等方面的地位作檢討，尋求突破之道。這二百多人可以說是調動了新加坡的靈魂人物和精英。

事實上，香港亦正正是需要一個類似的安排。在政治上而言，這有利於建立香港社會一種共渡時艱、休戚與共的共識。在實效而言，由於香港問題的複雜、已非公務員系統再加少數問責局長所能駕馭。特區政府必須明白，這是一種凝聚社會共識、引入理性討論，並展示政府領導能力的機會。

2.12 具體建議

新論壇早在 2001 年已多次提出，政府應改善諮詢架構的運作，建議包括：

- ◆ 確保各級諮詢架構能吸納各黨派、有關專業及社區人士代表；
- ◆ 在部分高層次的諮詢委員會，例如安老事務委員會、青年事務委員會和婦女事務委員會等，增加由團體推選的委員數目，並包括相關的立法會事務委員會主席，加強委員的代表性和責任感；
- ◆ 由政策局的局長辦公室兼任這些委員會的秘書處，全面提高這些委員會在決策過程中的作用；
- ◆ 為確保諮詢架構成員，政府應設立每人擔任諮詢架構成員的數目上限，一方面避免個別人士因職務過多而影響表現，另一方面可促使政府吸納更多人才；
- ◆ 公布考勤記錄，包括各諮詢架構舉行會議的數目，以及各成員的出席率，對於出席率低於一定水平者，將不獲再委任；
- ◆ 各級官員應充份重視從諮詢架構所吸納的意見，並給供充份的時間予成員作討論及研究；
- ◆ 在政策制訂過程當中，政府應該更廣泛諮詢公眾、專家學者、有關界別的意見，讓社會對政策有充分的討論和了解，凝聚社會共識，讓政策的推行更有效和順暢，也確保政策具有足夠的民意基礎。

2.2 建立科學化決策機制

政府的決策系統是否有一個科學化而全面分析、討論的過程，這對是否能制定出正確的政策至為重要。政府的最高決策機構是行政會議，它作出主要是政治的判斷，多於是科學性的決策。

政府現時的各政策局是負責制定政策，而中央政策組、經濟分析組、各諮詢組織、各法定及半政府組織、各大學的政策研究中心、各私營顧問公司、各私人智囊機構等，都在不同的形式和條件下，向政府提供意見。然而，這些機構的研究都存在著不同的限制。

香港政府急須在政府內、外加強政策研究工作，廣泛吸納國內及海外的研究機構的專家學者，加強政策制訂過程更科學性和知識

性，並讓公共決策過程更趨系統化。

新論壇早在 2002 年已提出，透過強化政府及民間的公共政策研究，建立一套科學決策機制，確保政府各項政府具足夠的科學理據及民意支持。具體措施包括：

2.11 加強政府研究能力

- ◆ 從速在各政治任命的主要官員轄下設立研究班子，由本港、內地及海外招聘專家、學者擔任全職或兼職研究人員
- ◆ 大幅度加強中央政策組的協調和統籌角色，多委託大學參與研究計劃，加強政策研究的科學性
- ◆ 利用公開研討會的形式，多吸納社會各界及海外專家的意見，增加與國內及海外的研究機構的交流
- ◆ 有關研究結果的透明度亦需要提高，甚至公開發表，讓社會得以廣泛關注及了解

2.12 推動民間智囊發展

政府應積極動民間智囊組織，創造有利條件，逐步促進民間智囊機構的發展，從而提高公共政策水平。其中可參考海外經驗(例如美國的 Rand Corporation)，建立一個，甚至多個，在政府以外，但是能與政府合作的獨立公共政策全職研究機構(由本地及國際專家學者組成)；資金由政府提供及尋求私營企業的捐款贊助；董事局由政府委任(但以多元化組合為宗旨)；政策研究課題和優先次序由董事局決定；研究方法、範圍和結論則由研究人員負責(董事局和政府不干預)；政府須向研究人員提供全面資料和數據上的協助(極需保密除外)；研究的質量由國際專家學者委員會作評估。研究成果全面公開給政府、政黨、學者、社會人士參考。

2.3 問責制與公務員的關係

在目前問責制下，各問責主要官員欠缺本身的班子協助處理繁重的決策及執行工作，在合作上容易與公務員體欠缺困難。另外，

目前問責官員亦欠缺默契，造成各局司長的言論出現矛盾。因為，我們作出以下建議：

- ◆ 為加強特區行政和立法機構的統籌和政策協調能力，問責官員應該擁有本身的班子，專責對外聯絡(包括立法會)、遊說、政策協調及研究工作；
- ◆ 在政策制訂期間，各問責官員有責任提出意見，供整個管治班子作出考慮。但當政府作出決策之後，官員便必須一致行動，協助政府推銷及落實政策；
- ◆ 公務員體系是香港安定繁榮的重要基石之一，故任何體制上的改革，包括政制和公務員體系改革，必須充分考慮對公務員體系的影響，避免危及政府運作，以至整個社會的穩定；
- ◆ 公務員應該保持政治中立，不受行政長官和主要官員的政治任命影響。但公務員有責任全力協助特區政府執行工作，包括落實政策，並按情況需要推銷政策。當然，公務員不應為政府的決定負上政治責任。