



**新民黨
《政府架構重組建議書》**

背景

1. 自香港回歸後，政府需肩負起更多繁重工作，包括與中央保持緊密溝通，應對國家重點事務，及加強粵港經濟合作。香港特區政府需參與國家規劃，並把握國家發展機遇，拓展香港優勢。與此同時，全球經濟受到資訊科技的急速發展帶動，出現重大結構性轉變。而中國經濟的高速增長，亦為香港帶來新挑戰。香港特區政府必須重組架構，才不致落後於政治、社會及經濟環境的新形勢。
2. 現時特區政府架構在不同領域上承受沉重壓力，當中包括—
 - a) 政務司司長的政策範疇太廣。
 - b) 商務及經濟發展局職責過多。
 - c) 土地和房屋政策分由發展局和運輸及房屋局負責，並不明智。
 - d) 科技發展不受重視及缺乏足夠支持。
3. 從過去 14 年的經驗看來，政府必須加強跨部門協調，才能有效鞏固支柱產業、發展優勢產業及參與國家規劃，以及制定長遠人口政策及規劃人力發展，以應付長遠需求。
4. 有見及此，新民黨於 2011 年 6 月 24 日發表「政府架構改組建議書」，在我們的建議中，政府架構將包括四位 D9 級或以上的司長和局長，以及十三位政策局局長。政務司司長、財政司司長、經濟發展局局長及人力發展局局長，將直接向行政長官匯報，並透過加強跨部門協調，提升管治效能。

行政摘要

5. 政府有必要設立 D9 級的人力發展局局長，負責制定香港長遠的人口政策和發展人力資源。人力發展局局長直接向行政長官匯報，並監管下列部門：教育局和勞工福利及退休保障局。
6. 政府有必要設立 D9 級的經濟發展局局長，負責推動科技創新和抓緊全球經濟發展機遇。經濟發展局局長直接向行政長官匯報，並監管下列部門：商務及經濟局和創新及科技局。
7. 目前商務及經濟發展局職責過多，應將當中有關推動創新、科技及創意產業的部分劃分出來，成立新的創新及科技局。創新及科技局應由有科技知識及企業經驗的人才領導，並由擁有相關知識及經驗的副局長及其他專家協助。
8. 至於現時由商務及經濟發展局負責處理的商務、貿易、工業及旅遊業的職責，則應組成商務及經濟局管理。民航及航運應從運輸及房屋局剔出，並回復過往做法，轉交由商務及經濟局轄下管理。

9. 土地、房屋及發展的職責亦應回復過往做法，一併交予土地房屋及發展局，由同一個部門管理。
10. 財政司司長則繼續領導財經事務及庫務局、土地房屋及發展局和運輸及工務局。財政司司長將專注加強金融創新、鞏固香港作為國際金融中心的地位及發展成為人民幣離岸中心。
11. 為了領導創新科技政策的制定和實施，行政長官應仿效美國、芬蘭、荷蘭、台灣及深圳的做法，擔任科技發展委員會主席。委員會由經濟發展局局長擔任副主席，成員包括創新及科技局局長。
12. 行政長官應成立經濟發展委員會，以制定一套長遠經濟發展策略。委員會由財政司司長及經濟發展局局長分別擔任副主席，成員包括政府以外的傑出經濟學家及商界領袖。
13. 行政長官辦公室應設有人口政策及人力發展委員會，負責監察長遠人口政策的制定，並透過規劃香港的人力發展及吸引專才，來解決人口老化及人才不足的問題。委員會由政務司司長及人力發展局局長分別擔任副主席。
14. 行政長官應主持土地發展及房屋政策委員會，制定長遠房屋政策。委員會由財政司司長擔任副主席，成員包括土地房屋及發展局局長。

最新發展

15. 鑑於候任行政長官辦公室提出的政府架構重組方案與我們去年發表的建議相近，因此新民黨原則上支持其方案。然而，梁先生提出的方案中，並未有採納我們建議書中的重點建議，即兩位 D9 級局長應直接向行政長官匯報的建議。
16. 新民黨對通過有關方案的迫切性亦有所保留。我們認為方案中加設兩名副司長的建議涉及重大的公眾利益，在審議有關方案時必須符合程序公義，我們並擔憂於第四屆立法會餘下任期內通過如此複雜的方案是否可行。
17. 因此我們認為候任行政長官辦公室有責任向社會各界清楚交待相關理據，以釋除公眾對有關方案的疑慮。

*詳細建議請參閱建議書全文

2012 年 5 月

政府架構重組 建議書全文

問題

1. 政府架構自 1970 年代初由麥肯錫公司檢討過後，一直未有作出任何重大檢討或修改。然而隨着民主急速發展，公眾對政府表現的期望提高，加上香港經濟面臨截然不同的競爭環境，特區政府架構在眾多領域承受沉重壓力。政府架構應及時作出修改，使香港特區政府得以應對政治、社會及經濟的新形勢。

背景

2. 麥肯錫公司於 1970 年代初大致確立了現時香港特區政府的基本架構，即由港督／行政長官及三位高級司長（政務司司長、財政司司長和律政司司長）領導政府。政務司司長負責統籌有關經濟、金融及法律議題以外的所有政策事項。政務司司長及財政司司長分別管理不同部門及決策局。
3. 過去，政務司司長擔任政務司司長委員會主席，處理所有政策事項。曾蔭權任職政務司司長期間，委員會改名為政策委員會。許仕仁任職政務司司長時，善於調解及解難，例如在 2005 年，協調在香港舉行的世貿第六次部長級會議的主辦細節。至於現任政務司司長出身私營機構，難以確定其調解及解難能力。無論如何，由於其政策範疇太廣，新肩負職責太多（見第 6、12 和 13 段），故任何人士亦難以勝任政務司司長一職。
4. 自 1970 年代初由麥肯錫公司檢討過後，政府曾在不同地方進行改組。例如在 1980 年代，當時的布政司夏鼎基爵士將土地行政從新界民政署劃分出來，成立地政總署。他亦將被認為過大的工商署分拆成三個部門（即貿易、工業及海關），同時引入跨職系員工調任計劃，由政務主任取代工商署首長級人員。這次改組除了回應架構重組的實際需要外，當中亦有對權力重新分配的考慮。
5. 實際上，自中英雙方於 1980 年代就香港前途談判開始，由於香港政府專注於「香港前途」的問題上，所以未有進一步思考回歸後香港政府的理想架構。而且「一國兩制」前所未見，當時政府亦難以預計新形勢對特區政府管治的實際影響。

論點

6. 1997 年後，香港回歸使特區政府肩負起更多繁重工作，例如要與中央維持緊密對話，應對國家重點事務（如地震救災、實施德育及國民教育），加

深與廣東省的經濟合作。香港特區政府需參與國家規劃，並且藉國家發展機遇拓展香港優勢。再者，全球經濟受資訊科技的急速發展帶動，出現重大轉變。中國的經濟增長亦為香港帶來新挑戰。因此，香港特區政府必須進行架構重組，才不致落後於政治、社會及經濟環境的新形勢。

7. 當中包括——

- a) **現時政務司司長的政策範疇太廣。**除了監督九個決策局外，政務司司長還需要積極加強粵港經濟合作、帶領西九文化區發展、監督關愛基金運作等。眾多艱巨工作令政務司司長難以應付其他燃眉之急的問題，例如貧窮問題、福利規劃、土地房屋、教育及人口政策。政務司司長亦需要解決跨部門之間的爭議。單憑政務司司長一人，實難以應付眾多職責。
- b) **現時商務及經濟發展局職責過多。**職責範圍包括以往資訊科技及廣播局、工商及科技局及經濟局的政策，事務涵蓋檢討港台、制定競爭法、管理旅遊及物流業等，而公眾對政府規管旅遊業的期望與日俱增。科技業界一直指政府忽略科技發展，而香港亦未有像其他城市一樣，成立科技局以制定清晰科技政策。劉吳惠蘭局長辭職後，香港特區政府面臨缺乏局長接班人問題，亦突顯領導商務及經濟發展局的任務非常艱巨。
- c) **土地和房屋政策職責由發展局和運輸及房屋局攤分，實屬不明智決定。**房屋事務並不適合由運輸局處理，而航運及民航事務則被經濟學者定為貿易服務，素來由經濟局（而非運輸及房屋局）處理。國泰航空與航運業界曾投訴運輸及房屋局未有給予足夠重視。航運界亦曾要求成立獨立部門，專責處理航運事務，以加強香港作為航運中心的地位。
- d) **科技發展不受重視及缺乏足夠支持。**
 - (i) 香港政府秉承自由放任政策及積極不干預的哲學傳統。在1960及1970年代，財政司郭伯偉爵士及夏鼎基爵士廣泛宣傳這種哲學，作為香港的指導思想。這既是慎重的經濟選擇，亦是務實的政治考量，正適合戰後香港的情況。當時，香港貿易發展蓬勃，政府只需維持自由市場運作，根本不必干預市場。儘管韓戰引發貿易禁運，香港卻成功轉移發展輕工業，且成效顯著。多年來，香港在紡織服裝、鞋、鐘錶及玩具製造業中排名第一。隨著中國改革開放，市場逼使香港的低增值製造業務北上。因此，政府無需干預，一直對支持科技發展抱懷疑態度，亦不確定科技政策在政府架構中的位置。
 - (ii) 1970年代後期，政府採納經濟多元化諮詢委員會的建議，決定興建工業邨及科學園，以擴大工業基礎。工業邨建成後，令原先未能設在多層建築物內的製造業務，得以留在香港。科學園則受台灣的科學園啟發而興建，雖然期待已久，但成效未有被廣泛報道。
 - (iii) 香港回歸後，行政長官董建華深知香港必須加快轉化成知識型經濟。他將發展資訊及通訊科技的責任交予資訊科技及廣播局。在

1998 年的施政報告中，董建華宣布成立創新科技委員會，成員由著名院士組成，並由加州大學伯克萊分校校長田長霖教授擔任主席。田教授在 1998 年 9 月發表了一份報告，內容陳述對啟動創新科技發展的建議。但不久，田教授被診斷出患上癌症，其後離世。董先生亦計劃透過數碼港項目，吸引跨國企業投資科技發展。然而，風景明媚的鋼線灣並非推動資訊及通訊科技項目的合適地方。隨著亞洲金融風暴及與電訊盈科進行土地交易所引起的政治爭議，致令項目出師不利。數碼港成為科技發展失敗的代名詞。自此，董建華政府沒有再嘗試促進香港的科技發展。

- (iv) 董建華在第二屆任期內，將科技發展職責轉交工商及科技局。但在曾蔭權上任後，可能由於個人對科技缺乏興趣，他將通訊及科技事務交由商務及經濟發展局處理，更把「科技」從決策局名稱中除去。由此可見，行政長官對科技事務感到抗拒，令科技發展受到打擊。儘管科技業界的反對聲音不斷，行政長官仍拒絕作出任何表示。

擴大使用科技及制定「工業」政策的經濟案例

8. 在資訊及通訊科技革命改變世界經濟體系前，自由放任政策一直在香港運作良好。雖然香港透過聚集無形的人力資本創造財富，使經濟佔盡優勢，但缺乏創新科技的焦點，也沒有廣義的「工業」政策，因此導致下列的不良經濟後果：
- a) 過份依賴房地產及內地流動資金／旅遊業作為主要的增長動力，令經濟結構狹窄。毫無疑問，香港的國際金融中心地位非常寶貴。然而，雖然金融服務佔本地生產總值的 16%，但僱員數目只佔整體勞動人口的 6%。香港的貿易相關服務，包括航運、進出口、跨境運輸及物流，正面對珠三角城市的激烈競爭。結果，1997 年後香港失業率上升，工作機會減少，尤以年輕一輩為甚。財富漸集中於地產界，土地價格飆升，導致民怨日深，中小企經營困難。香港的堅尼系數（堅尼系數介乎於 0 至 1 之間；0 是指絕對平等，1 是指最極端的貧富差距），在發達經濟體中數值最高。
- b) 香港競爭力正減退，代表如果香港不提高現時的做事標準，未來港人生活水平將愈來愈低。許多競爭力研究都能證實這現象。世界經濟論壇發表的全球競爭力報告，將香港競爭力排在全球第 11 位。相比之下，新加坡排在第 3 位。雖然香港在「基本條件」及「效率提升」兩方面有良好表現，但在「高等教育及培訓」及「創新」領域，與新加坡相距甚遠。中國社會科學院最近發表的競爭力研究，亦發現香港與其他中國城

市的競爭優勢正收窄，原因在於香港不重視創新及缺乏工業／創新政策。

9. 將創新及科技發展列為香港經濟策略重點，並不代表要雄心壯志，將既有一切推倒重來。香港受高勞動成本及土地資源所限，無必要追求建造新型飛機、矽晶圓代工或生物科技等高科技產業。這些高科技產業要求極高昂的前期投資，亦須等待長時間才可能得到回報，而且研究並沒有十足把握。可是，要維持香港競爭力及擴闊經濟結構，從而增加就業機會，香港不能不跟隨全球趨勢，同時抓緊科技發展機會來創造財富。
10. 「挑選優勝者」的做法一直備受爭議且充滿風險。但事實上，雖然特區政府沒有闡明其「挑選優勝者」的理由或提出新經濟思想，但在瞬息萬變的競爭環境下，香港已接受這項做法。特區政府過往選了迪士尼主題公園和數碼港，可算是錯誤的選擇。有人認為，香港的抉擇並不在於應否挑選優勝者（正如不少國家／城市的做法），而是如何精明地正確挑選優勝者。
11. 香港挑選的優勝者，須符合香港的比較及競爭優勢。例如，香港鄰近全球最有活力的新興經濟體、法治精神、貼近世界各地的商業管理模式和專業水平、開放、高透明度、國際化的環境及港人跨文化的素質。雖然香港未有研發很多新科技，但香港在運用科技上非常熟練。完善的專業服務，使香港在科技應用上具備充裕的專業知識。香港與內地城市合作時，亦在資訊及通訊科技應用層面上及作為中國內地與其他國家之間的科技轉移的中間人時，擁有絕對優勢。

新政治環境

12. 我們正逐步邁向完全民主政體。普選臨近，政黨政治加速發展。政府須撥出更多時間，表現出政治領導才能，列出清晰的政策目標和議程。政府必須能夠制定願景，為市民帶來希望，激發他們的想像力。特區政府在立法會及地區上缺乏自己的政黨基礎，故必須更努力在下亞厘畢道（或將來的添馬艦政府總部）以外建立地區網絡，才可密切留意公眾情緒和與市民連繫。政府必須有足夠的政治資源，以遊說持不同政見的政黨合作。局長們需花時間與立法會合作來達致共識，並爭取他們的支持。毫無疑問，局長的政治工作會比現時更多。所有公務員出身的局長，都未曾經歷選舉洗禮，亦沒有接受過政治溝通的專業訓練。他們大多曾因缺乏政治經驗及訓練而失言。
13. 政府沒有執政黨支持，需要建立執政聯盟。行政長官、政務司司長、財政司司長與其他局長，應每月與建制派議員舉行會議，嘗試定出共同議程，同時增進雙方理解、尊重和包容。會議應由行政長官或政務司司長主持。局長們若要提出重大議題，必須先向議員解釋其提案。議員是市民代表，

經常與市民接觸，故局長們需多聽取議員意見。簡而言之，面對新形勢及隨之而來的職責，一眾局長的負擔經已過重。他們需要更多支援，以分擔工作量，使職責安排更為合理。

建議

14. 根據以上觀點，我們建議——

- a) 目前商務及經濟發展局職責過多，故政府應將當中有關推動創新、科技及創意產業的部分劃分出來，成立新的創新科技局。創新科技局應由有相關知識及企業經驗的人才領導，並由擁有科技知識及經驗的副局長及其他專家協助。
- b) 至於現時由商務及經濟發展局負責處理的商務、貿易、工業及旅遊業的職責，則應組成商務及經濟局管理。民航及航運應從運輸及房屋局剔出，並仿倣過往做法轉交由商務及經濟局轄下管理。
- c) 土地、房屋及發展的職責亦應仿倣過往做法，一併交予土地、房屋及發展局，由同一個部門管理。
- d) 工務與運輸職責應由運輸及工務局一併管理。
- e) 現時的勞工及福利局應改名為勞工、福利及退休保障局，以顯示制定長遠福利計劃和退休保障的重要性，並確保福利計劃和退休保障有一套穩健且可持續的政策依循。
- f) 保育、文物及香港電台事務應由民政事務局處理，此局亦應改用原名「資訊及民政事務局」。
- g) 環境局應繼續保持獨立，以顯示改善環境的重要性。
- h) 由於教育局須處理沉重職責及無數爭議性問題，教育局應繼續保持獨立。（註：英國前首相白高敦在位期間，教育職責由兩部門負責：「兒童、學校及家庭署」與「創新、大學及技能署」。長遠來說，香港提供教育服務的職責可循此重組。）
- i) 現時食物環境衛生署（食環署）職責過多，工作範圍太廣，其中包括食物安全、街道清潔，以至墳場管理。食環署應予分拆，將食物事務連同漁農事務組成食物安全署，並由食物及衛生局管轄。其餘與環境相關職責將精簡成環境衛生署，並由環境局管轄。現時漁農自然護理署（漁護

署) 的保育工作應交由民政事務署處理，即受資訊及民政事務局局長監管。而目前發展局的樹木管理工作，應重新分配予環境局負責。

- j) 為了吸引專才、處理人口老化問題，以及監督對現時強制性公積金計劃的檢討，政府有必要設立人力發展局局長一職，並將其職級列為 D9 級，負責制定香港長遠的人口政策和計劃人力需求。人力發展局局長在工作上與政務司司長緊密溝通，但直接向行政長官匯報，並同時監管下列部門：教育局及勞工、福利及退休保障局。
- k) 為領導經濟轉型、加強香港在「十二五」規劃的參與及實行（透過粵港合作及香港與其他省份和直轄市的合作）、推動創新並抓緊全球科技發展機遇，政府有必要設立經濟發展局局長一職，並將其職級列為 D9 級，肩負整體責任及加強跨局協調。經濟發展局局長在工作上與財政司司長緊密溝通，但直接向行政長官匯報，並同時監管下列部門：商務及經濟局及創新科技局。
- l) 為了領導創新科技政策的制定和實施，行政長官應仿倣芬蘭、荷蘭、台灣及深圳的做法，擔任科技委員會主席。
- m) 行政長官應成立經濟發展委員會，成員包括政府以外的傑出經濟學家及商界領袖，以制定一套長遠經濟發展策略。
- n) 行政長官辦公室應設有人口政策及人力資源委員會，負責監察長遠人口政策的制定，並透過規劃香港的人力發展及吸引專才，來解決人口老化及人才不足的問題。

2011 年 6 月

政府架構重組建議

