

立法會教育事務委員會特別會議（公共政策研究資助計劃）
書面意見

李詠怡
香港大學政治與公共行政系教授
2013年2月21日

「公共政策研究計劃」是前特首董建華先生制訂的政策，由中央政策組（下稱中策組）委託研究資助局（下稱研資局）審批撥款申請。此計劃由2005年開始運作，至2012年為止，共資助了163項研究計劃，涉及撥款超過一億元。中策組這次突然收回「公共政策研究計劃」的撥款權，事前完全沒有諮詢各持分者。事實上，自去年十一月通知研資局有關決定，中策組至今仍未能就新的撥款安排公佈具體方案。綜合中策組已公開發表的文件和文章，其收回撥款權的理由包括幾方面：計劃的政策目的，撥款來源，和申請資格。可惜，其所提出的理據，並未能令人信服。

政策目的

中策組認為：(1) 由中策組撥款，「可望協助學者洞悉政策制訂和限制，為政府政策塑造更強大的理論基礎。」¹ (2) 由中策組制訂研究題目，令「研究項目更切合當前社會和政府的政策研究需要」。² 如果大家翻查當年的有關文件，包括2004年的施政報告，當年各報章的報導，及研究資助局各期公共政策文摘等，它們都清楚和一致的說明，「公共政策研究計劃」成立的目的，並不是為了替政府政策建立「更強大的理論基礎」，或要學者做跟政府政策「對口」的研究，或為政府當前的政策問題提供建議。事實上，政府和中策組現在已經有龐大資源去透過委託顧問做這類研究。正如曾榮光指出，「香港特區政府內的12個政策局，每年針對它們各屬的政策範疇所進行的政策研究就多不勝數，而其所支付的研究經費，就更遠超於每年2000萬之數。」³

「公共政策研究計劃」不同的地方，是希望香港能發展高學術水平的長遠政策研究；特別是在大學培養政策研究人材；為香港一些長遠發展問題提供解決辦法。只有當社會能發展並累積公共政策知識，才能打破官僚對政策知識和論述的壟斷，讓政策思維跳出政府既有的框框，讓社會能就政策問題進行高水平的，科學的，多元的討論。有了這些基礎，政府才能真正提升管治水平。

¹ 邵善波11月13日致研究資助局主席錢大康信件。

² 立法會CB(4)418/12-13(01)號文件。

³ 曾榮光，香港公共政策研究的經驗與反思（二）《明報》，2012年12月29日。

關於這點，前中央政策組（下稱中策組）首席顧問劉兆佳，亦即此計劃原來的提出者，在 2013 年一月十日于明報發表的文章，有非常精闢的闡述：

「公共政策研究計劃」的主要目標不在於在現行或既定的政府政策的基礎上提出改良的意見...，而是在於運用學者的廣闊思考空間、學術修養、理論分析及其對其他國家與社會的公共政策的認識，以新思維、新角度、新視野審視當前和長遠的社會發展與政策需要、檢討目前公共政策的理據、內容與成效、評價現行醞釀、制訂和執行政策的制度與程序。學者的專長是從宏觀、理論、歷史、策略、長遠與「批判」的視角探討與分析問題，帶動政府與官員反思既定的政策與制度和謀求改革之方，而不是為他們目前的工作提出微末的、短期的改善措施，或簡單的對現狀的改良建議。⁴

要達到上述目的，很多學者近月已不斷指出，必須確保研究者能就政策議題選擇及研究問題的界定掌握絕對的自主權。中策組現在建議由其制訂題目和官員參與評審學者提交的計劃書，正好是剝奪了這些自主權，和打破政府既有的思維局限的目的背道而馳，試問又怎能達到社會創新？

撥款來源

中策組認為，香港學者若要從事理論及較長期的學術性公共政策研究，便「應向研資局據理力爭，不應以政府部門的資源來補救研資局的偏失。」⁵其實，這每年二千萬的款項，根本不是出自中策組的既有預算。有關它的來源，劉兆佳在他的文章內也有很清楚的交代：

2003 年底，在 2004 年 1 月行政長官董建華宣讀新一份《施政報告》的前夕，我向董先生建議從他本人可以自由動用的 10 億港幣中撥出 6000 萬元，建立一個為期 3 年的「公共政策研究計劃」，每年提供 2000 萬元予本地大學學者，鼓勵他們從事與香港有關的公共政策研究。該計劃由中央政策組負責處理。董先生非常爽快同意了我的提議，並在 2004 年的《施政報告》中正式宣布。⁶

該計劃原定的 3 年運作期過去後，特區政府決定讓它延續下去，而且沒有為它訂下結束的日期，...。

由是觀之，這每年二千萬的款項，原來目的正是要補救研資局沒有提供資源設立政策研究的專項撥款的「偏失」。那中策組這次未經諮詢討論便收回撥款權和更改撥款的政策目的，是否有濫權之嫌？

⁴ 劉兆佳，公共政策研究計劃——緣起、目標與實施《明報》，2013 年 1 月 10 日。

⁵ 見邵善波，公共政策研究所為何事？《明報》，2013 年 1 月 18 日。

⁶ 同上。

申請資格

中策組認為，在研資局現有的撥款機制下，非受公帑資助的大專院校，如公開大學、樹仁、珠海及演藝學院等，和非牟利的公共政策智庫的研究員不符合申請資格，而中策組將會把撥款開放予他們申請。研資局在制度上是否不能受政府委託管理一筆容許非教資會資助的大專院校和智庫申請的款項，我個人不好回答。撇開這個疑問，其實這些「八大」以外的大專院校，未能享用的又何止這筆二千萬的資源呢？若要為他們爭取資源，便應對現有政策和資助制度有全面的檢討。中策組為此收回撥款權，理由十分牽強。公眾亦十分憂慮，中策組會否藉此用公帑資助一些友好智庫類組織。事實上，所謂智庫，可以包括很多類的組織。根據 McGann 和 Weaver (eds)⁷，智庫可分為學術機構、專從事合約研究的組織、倡導型智庫、和跟政黨有聯繫 / 由政黨成立的智庫。我們為何要以公帑資助倡導型或與政黨有聯繫甚至由政黨成立的智庫？這些重要問題，中策組有責任向公眾問責和交代，亦應給予社會有機會充分討論。

同儕評審—研資局審批研究建議書的機制

根據研資局所訂的遴選準則，研究計劃須同時切合香港的需要和具學術水平。研資局在審批學者提交的研究建議書時，採用的是國際學術界通行的同儕評審 (peer review) 機制，由有關學術領域的本地和國際學者共同評審。中策組認為，「這機制的側重點是保證學者的工作能得到學術界和國際的承認」。⁸ 這說法頗為誤導，同儕評審的精神，是評審者須為具備有關學術和專業知識的人士，並須以擇優準則評核建議書。同儕評審並非完美，但肯定比由政府官員審批具政治中立性，認受性和公信力。

「公共政策研究計劃」的成果

「公共政策研究計劃」由 2005 年開始接受申請，經過了七年的運作，資助了 160 多項研究計劃，各位議員可翻查研資局網頁的資料，看看這些項目所涵蓋的廣泛議題，舉例：「香港的電子廢物產生及棄置問題及解決方案」、「評估《活化工廠大廈計劃》對香港經濟、社會、文化之影響」、「香港和深圳未來的低碳交通」、「數碼鴻溝與資訊科技教育」、「可持續的鐵路發展策略檢討」、「香港政府的長者醫療券計劃的效果以及其推廣至其他層面的空間」、「社會經濟背景與學業成就：新高中通識科之個案研究」等等。我認為，從提高香港公共政策研究的水平、知識社群的建立、以致知識的累積和創新，「公共政策研究計劃」是走出了重要的一步。

⁷ James G. McGann and R. Kent Weaver (eds), *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2009).

⁸ 邵善波，公共政策研究所為何事？《明報》，2013 年 1 月 18 日。

對中策組政治中立性、認受性和公信力的質疑

有評論謂，大學學者踴躍申請這項研究經費，是因為須以此滿足大學的表現評核。這誘因無疑是存在的。但學術自主的空間，評審機構和機制的政治中立性，認受性，聲譽和公信力等都是重要考慮因素。最終，這些因素也決定了大學在評核教員表現時（和教資會在評核受資助大學表現時）是否確認這項研究撥款為學術成就的指標。

自從中策組宣佈收回「公共政策研究計劃」的撥款權，很多學者已表示，不會再考慮申請此項計劃。這是對中策組作為撥款機構的政治中立性、認受性和公信力的嚴重質疑。亦意味著過去七年學界對香港公共政策研究的投入不再，政府與學術界在建設政策知識社群的努力也因此毀於一旦。中策組對此須附上最終責任。