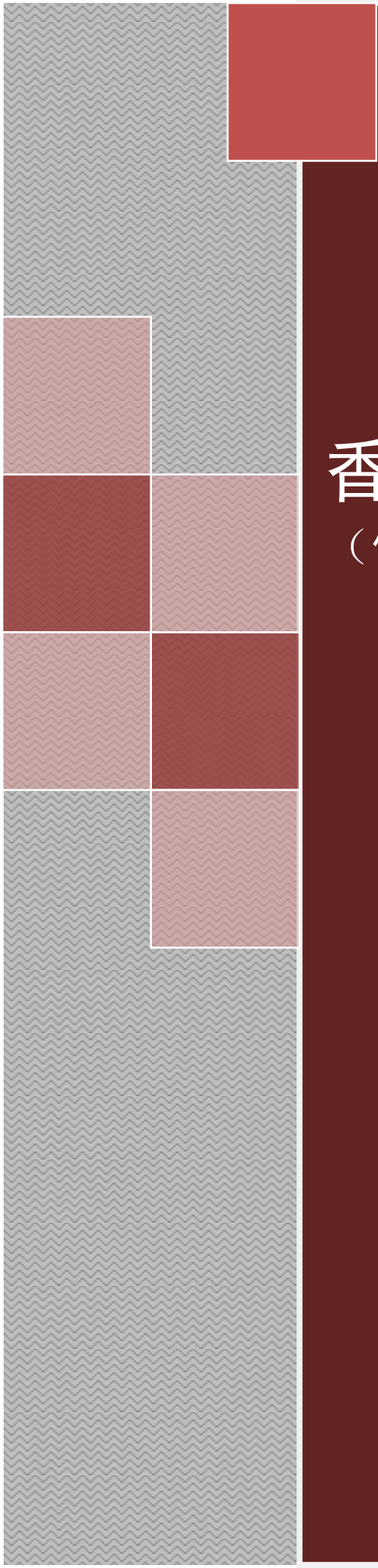




香港管治綜合研究報告

(修訂版)

曾廣海 單伊文

2011年10月



序

回歸 14 年，本港經歷了亞洲金融風暴、沙士、全球金融海嘯等，對經濟造成不少衝擊，但我們都一一熬過。然而，走過了經濟難關，近年本港卻出現了新問題 — 管治危機。市民對政府的信任度下降，部份人上街表達訴求，甚至以公民抗命形式抗爭，社會陷入分歧與爭議中，政府施政舉步為艱。

為急忙回應市民和政黨的訴求，政策屢屢未經周詳考慮便倉促推出，以致政府施政與民情脫節，未能做到民心所向。政府往往為「拆彈」而疲於奔命，無心亦無力於實質解決民生問題，更令針對香港長遠發展的政策規劃乏善足陳。

管治問題並非一次施政失誤的結果，而是由各種各樣的因素經年積累而成，包括人事、體制和政治文化。與此同時，在利益多元、觀念多樣、思想多變的時代，社會亦變得愈來愈政治化，要解決問題也沒有單一的萬應靈藥。核心的是管治班子的能力、理念和思維上的轉變，以及整個管治體制上的改革。這些轉變和改革並不容易，需憑管治者的決心和毅力，與廣大市民的期望結合，以堅持到底、持之以恆的態度，方能有效改善政府施政。

香港集思會向來對本港社會經濟的持續發展，以及市民的生活素質尤為關注。事實上，良好管治是推動經濟繁榮、促進社會和諧的重要基礎，有見及此，本會邀請了曾廣海先生及單伊文女士就香港管治這個議題進行研究，並完成《香港管治綜合研究報告》。本人期望這項研究，能有系統地對香港管治這個議題作出全面及深入的剖析。

本報告從政局、民情、經濟等角度出發，分析本港當前的社會狀況；又從管治程序、機器及團隊等現實情況，闡釋良好管治概念，

並參考了海外經驗後，提出一系列針對性的建議。我們期望，透過研究論證提出的建議，能更紮實和有效地幫助政府提升管治能力，讓市民重拾對政府的信心，重建和諧社會。

管治問題涵蓋的範圍甚廣，可討論的題目眾多，分析角度亦不盡相同。該問題不僅在社會上未有共識，即使是研究有關問題的專家們亦各有見解。本報告雖然由香港集思會贊助，但報告的分析及建議謹屬兩位作者個人意見，期望拋磚引玉，促進各界對香港管治這重大問題，作出更深入的討論和改善，集思廣益，在一國兩制的基礎上，把香港建設成一個更美好的社會。

馮紹波
香港集思會主席
2011 年 8 月

目錄

摘要	i
第一章 前言	1
第一部份：縮窄分歧、穩定政局	
第二章 縮窄社會分歧	6
第三章 確保政治穩定	11
第二部份：以民為本	
第四章 正確看待民意	18
第五章 人口政策、扶貧、與家庭發展	22
第六章 改善房屋問題	29
第七章 經濟發展的機遇與挑戰	33
第三部份：取信於民	
第八章 「公正（Justice）」	47
第九章 「衡平（Equity）」	50

第四部份：政策程序與管治機器

第十章	政策程序（ Policy Process ）	58
第十一章	「成果為本」的績效評核	67
第十二章	改善特區的績效評核體制	75
第十三章	改善局長、常秘與部門首長的关系	81
第十四章	改善跨局、跨部門合作的機制	86

第五部份：管治理論、實踐與團隊

第十五章	管治理論與培訓	93
第十六章	管治團隊	99
第十七章	結語	109

附錄

附錄一	香港的本地生產總值（ GDP ）	113
附錄二	《國家十二五規劃綱要》港澳章節	114
附錄三	各國成果及產出的定義	117
附錄四	英國政府政策質素改革方案	120
附錄五	美國環保局績效評核體制	123
附錄六	澳洲聯邦政府「成果為本」績效評核體制	125
附錄七	特區政府的《按部就班績效評核指引》	129
附錄八	特區政府目前及過去的績效評核體制	130
附錄九	審計署署長報告書的績效評核個案	134
附錄十	特區政府司、局長、常秘及部門首長的关系	136

摘要

第一章 前言

1. 特區的經濟，在過去十多年的大部份時間內，總算平穩地發展。但這繁榮景象的背後，實質隱藏著不少深層次的矛盾、並夾雜著各種社會、經濟及管治的問題¹。社會的意識形態，各階層的利益及價值的分歧，亦在這個大形勢下，變得更為複雜。
2. 面對重重問題究竟特區的新一屆政府可以如何改善其管治，本報告從五個部份進行分析：
 - 「縮窄分歧、穩定政局」
 - 「以民為本」
 - 「取信於民」
 - 「改善政策流程與管治機器」
 - 「管治理論、實踐與團隊」
3. 為使能更清楚掌握特區的管治問題，研究員走訪了行政會議成員、立法會的建制派及泛民派議員、退休的司、局長、常秘及現任的中層公務員多人，並感謝他/她們給予的寶貴意見。

1 據明報 2009 年 12 月 29 日就曾蔭權於當月往北京述職的報導：「曾蔭權在 2005 年首次述職時，溫家寶曾提出香港有深層次問題未獲根本解決，他昨在會面中再次提醒曾蔭權，說『要重視和加強宏觀和戰略問題研究，統籌全局，謀劃長遠，更好地解決一些深層次的矛盾，要發揮香港優勢，提高香港競爭力，更加重視發展社會事業和關注民生，以增進港人對未來的希望』」。

第一部份：縮窄分歧、穩定政局

4. 共分兩章，闡述影響社會和諧的一些重要社會分歧及影響政治穩定的幾個關鍵性體制問題。

第二章 縮窄社會分歧

5. 本章指出回歸十多年來，市民對政制改革進度、對政府的社會及環境保育政策，一直存在著較大的分歧。
6. 在政治上的分歧體現於選舉制度、人權、及司法獨立方面，社會的分歧主要是包括各種福利的「社會收入再分配」比例、「社會公義」的不同看法、在環境保育方面是經濟發展與保育及環境質素應如何平衡等。本章建議：
 - 鑑於日趨複雜的社會分歧，特區的局長、及高層公務員宜提高對「社會公義（Social Justice）」理論的認識，並能應用這些理論於政策的分析及設計；官員亦應掌握倫理學的思辯方法以提升政策分析、制定、及政策倡議（Policy Advocacy）的水平。（參閱建議一）
 - 政府應盡快落實、及跟進 2007 年，顧問公司的策略性環境評估報告：《香港 2030：規劃遠景與策略》內的各項建議。
 - 鑑於過去 10 年來香港及內地的轉變較大，特區政府應考慮就特區的社會、人口、交通、未來經濟、及城市發展等，做一個全港性的規劃，並在完成這些規劃後，再重新檢討 2007 年的「策略性環境評核報告」（參閱建議二）。

第三章 確保政治穩定

7. 探討如何處理政制發展的問題以確保「政治穩定」，並建議：
 - 加強「共識政治」，即擴大諮詢面、吸納各黨派中較能包容不同價值的精英，以建立行政長官的管治團隊；根據外國的經驗，特區若加強共識政治，福利開支將會較目前的比例顯著地提高，稅率可能亦需要相應地提高（參閱建議三）；
 - 將區議會與立法會選舉置於同年進行，以減少選舉的年份（參閱建議四）；
 - 減少每屆選舉皆作修憲的做法（參閱建議五）。

第二部份：以民爲本

8. 要成功使經濟與社會協調發展，必先解決如何正確看待民意、如何做到「樂民之所樂、憂民之所憂」、如何使社會更和諧及經濟能持續發展。

第四章 正確看待民意

9. 分析「民意研究」與「民意調查」的分別，及闡述「民意研究」的重要性；解釋為何政府施政不應跟著民意後面走，而應及早洞悉民意，早作政策研究，同時能夠對民意加以適當的引導，從而使施政暢順。本章建議：
 - 政府若要貫徹「以民爲本」的施政理念，它除了要切實執行特首施政報告內所列的議題外，亦應對一些民意關注度及支持度上升較大的議題，給予認真的分析、回應、並提出處理的方案。政府無論是否同意作出相應的政策改變，皆要以高透明度加以解釋，及準備與反對者，作公開的辯論（參閱建議六）；
 - 政府應掌握民意形成及轉變的因素，並創造這些有利的因素，推動民意轉向，以協助政策的推展（參閱建議七）。

第五章 構建和諧社會

10. 從扶貧工作及家庭議會工作的滯後，分析政府貫徹「以民爲本」理念的不足之處，並提出改善建議，以確保「社會和諧」。本章建議：
 - 特區政府的民生、福利、教育、醫療、房屋、治安、經濟發展、及策略性的環評工作等，皆與人口政策息息相關。政府必須要重新制訂人口政策，並作每三年的定期檢討（參閱建議八）；
 - 政府應重開「扶貧委員會」，及加強執行扶貧工作方面的領導（參閱建議九）；
 - 政府應加強「家庭議會」的職能、提升家庭凝聚力、及強化家庭的社會功能（參閱建議十）。

第六章 安居樂業

11. 本章探討特區的房屋問題，並建議：

- 政府必須作出長遠的房屋及土地供應規劃（參閱建議十一）。

第七章 經濟發展的機遇與挑戰

12. 本章詳細論述了十二五規劃，將會為特區的經濟發展，帶來那些機遇。並探討如何推展《十二五規劃綱領》以發展經濟、創造就業，讓市民可共享成果。本章建議：

- 政府應在行政長官下，設一個「**十二五規劃戰略行動組**」，統籌及監察十二五規劃的落實工作，並應吸納商、政界及公務員的精英加入該組。政府亦應加強對社會及立法會議員宣傳十二五規劃（參閱建議十二）；
- 政府應公布六大優勢產業的業務分類清單，制定相關的政策，並支持商界發展各分類的業務（參閱建議十三）；
- 政府應檢討現時社會收入再分配的總比例，使經濟發展，能協助構建和諧社會（參閱建議十四）。

第三部份：取信於民

13. 探討特區在施政上貫徹「公正」及「衡平」社會價值的落差，並指出這兩個社會價值，對政府能否成功「取信於民」及改善管治的重要性。

第八章 公正 (Justice)

14. 本章對「公正」的原則作出清晰的闡述，並用兩個例子，說明不公正的施政，會導致市民反感，令政府民望下跌。一個例子是副局長及政治助理的委任，另一個是不良營商手法立法的諮詢。本章建議：

- 政府在用人的政策上必須廣納賢才、能者居之，而不是以裙帶關係或以政治利益交換為考慮因素。「公正」是要讓市民看見，而非由自己宣稱的。
政府在施政及監管方面，應貫徹「公正」的原則，對大財團及小企業應一視同仁。對大、小財團的不良營商手法，應用同一條條例規管，不應以不同的方式處理，增加執法的成本，及予人政府施政「不公正」的感覺（參閱建議十五）。

第九章 衡平 (Equity)

15. 本章闡述了衡平概念的內容及重要性，並提及約翰羅爾斯 (John Rawls) 的《正義論 (Theory of Justice)》內的「差別原則 (Principle of Difference)」。**本章指出「衡平」、加上「節約」、「效率」、及「成效」，這四個以英文字母「E」為開始的詞語，代表了現代公共行政的重要概念及價值。**
16. 本章用了四個不同範疇的例子，以說明現屆政府在一些重要的施政上，如何忽略了「衡平」的理念。其中一個例子是關於老弱及殘疾的照顧、第二是消費者的保護、第三個是小投資者的保護。但這些問題只是冰山一角。本章就這些問題，提出了下述建議：
 - 建議政府對最弱勢社群的各類需求進行評估，並盡快為他們作出長遠的、可評估成效的支援規劃，特別要就「彈性較低 (Low Elasticity)」的資源供應進行規劃。例如興建院舍所需的「土地資源」、「專業人員資源」，如醫生及護理人員等（參閱建議十六）；
 - 特區官員必須在經濟發展的政策中，加強「衡平」的理念。例如在推動市場發展的同時，亦要注意保障消費者的利益及中小企的生存空間。在檢討《競爭條例草案》時，不要犧牲消費者及中小企的利益（參閱建議十七）；
 - 特區政府要加速《禁制不良營商手法》的立法程序，及檢討其他相類似的法例。並且要從現時的「業界自我規管」方式，改為以其他「沒有利益衝突」的方式執法，以確保內地及本港消費者的利益，能得到充份的保障（參閱建議十八）；
 - 為貫徹衡平理念，政府應該檢視所有影響小投資者及金融服務消費者的法例，並且盡速填補漏洞。例如在銀行及強積金條例的監管機構的功能條款內，加上「保障投資者或產品購買人利益」的字句（參閱建議十九）。

第四部份：政策程序與績效評核體制

17. 完善的「政策程序及管治機器 (Policy Process and Government Machinery)」，是公共行政管理最重要的組成部份，是「良好

管治」²的關鍵所在。管治機器包括政府的行政架構、公務員、局長、內部編制及人才培訓、政治委任制度、及「績效評核體制（Performance Assessment System）」等。本部份只談「績效評核體制」、公務員及局長的關係、跨部門的合作及問責。人才培訓及管治團隊的分析，放於第五部份。

第十章 政策程序 (Policy Process)

18. 本章指出「公共政策（Public Policy）」，是公共行政管理最重要的部份之一。完善的政策制定、執行、及評估是「良好管治」的關鍵所在。政策的制定、執行及評估是屬於「政策程序（Policy Process）」的一部份。一個完整的「政策程序」包括多個「環節（Stages）」如下。各環節的所包括的內容於第十章有詳盡解釋：

- 「議題確定（Issues Identification）」；
- 「政策分析（Policy Analysis）」；
- 「政策手段的建議及評估（Policy Instruments）」；
- 「諮詢（Consultation）」；
- 「內部協調（Coordination）」；
- 「決策（Decision）」；
- 「執行（Implementation）」；
- 「評估成效（Evaluation）」。

19. 政府近年出現的很多施政混亂，皆與「內部協調」及「對外諮詢」有關。特別是內部協調的「常規程序（Routines）」，執行得不太嚴謹。例如最低工資，是否應補償政府工作外判的承包商。派發六千元公積金是否包括津貼及補助學校教師及公務員。本章建議：

- 政務司司長應
 - 加強對「政策委員會（Policy Committee）」的領導（參閱內文）；

2 良好管治是指政府對市民的訴求能在政策中給予具實質性而非敷衍性的回應，但在市民的訴求與「公眾福祉」有矛盾時，亦應作出適當的平衡。參閱 Keman H (2002), 'Democratic Institutions, governance and political performance' in Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics* (London: Saga): pp. 271- 275。國際的公共行政的審計組織對良好管治的標準是指，政府及公營架構需具有完善的監管及評核體系及優良質素的官員，以貫徹公營架構的三大管治原則，即：透明及開放、正直、問責（Openness, Integrity, Accountability）：參閱 Study 13, *Governance in Public Sector: a Governing Body Perspective*, published by International Federation of Accountants in 2001: pp11-13。

- 強化「政策委員會」的政策協調功能（參閱內文）；
 - 對局長之間在政策協調中未能達致共識的議題，作出最終決定，務求做到「議而決、決而行」；
 - 督促各局長互相支援，要求與所有執行某一政策的局長集體對該政策負責（參閱建議二十）。
- 政府應
- 加強政策的「對外諮詢」工作（參閱內文）；
 - 委任諮詢委員會委員要任人爲才，要貫徹「兼聽則明」的精神（參閱內文）；
 - 要參考外國經驗及《諮詢守則》，吸納其優點，提高資訊的「透明度」，以改善諮詢的質素及效益
 - 防止諮詢程序的「任意性（Arbitrariness）」；
 - 若因特殊情況而偏離，應將解釋附於政策文件，並予以公布（參閱建議二十一）。
- 政府應考慮在政務司司長下設立一個局長級別的政治任命的「政策總監」，負責
- 定期檢討及建議政府如何提升「政策分析」的質素；
 - 定期檢討政策制定的「內部協調」機制，及強化「常規程序（Routines）」的執行；
 - 定期檢討政策的「諮詢程序」及建立《諮詢守則》；
 - 確保政策與「全政府（Whole of Government）」的方向、戰略及施政策略相符；
 - 確保「政策評核」工作能落實及「評核方法」的質素（參閱建議二十二）。

第十一章 「成果爲本」的績效評核體制

20. 本章詳細闡述了「節約」、「效率」、「成效」及「衡平」在公共行政上的重要性。並介紹及對比了英、美、澳等不同國家的「成果爲本」的績效評核體制。

第十二章 改善香港的績效評核體制

21. 本章指出推行一套整體的「成果爲本」的績效評核體制，是應該由上而下做，並且最好是與財政撥款掛勾。若部門不認真改善評核體制，一旦經審計署審查，便會受到批評。本章指出，特區政府的審計署每半年公報一次的審計報告，揭示了政府部門與法定組織，在設計評核體制時，普遍未有重視「成果

（Outcome）」及「成效（Effectiveness）」，而只重視「產出（Output）」（即措施及活動等）。因此，政府應

- 全面檢討各級的績效評核體制，並作出改善；
- 參考國際不斷改進的公共行政管理方法，以提升其管治水平；
- 在未建立一套新的「成果為本」評核體制前，先改善現時各局署在財政預算報告內的表現報告質素，將宗旨及措施的評核列出（參閱建議二十三）。
- 在檢討現行的績效評核體制後，政府應盡快研究建立一套由局到署的「成果為本（Outcome Based）」的績效評核體制（參閱建議二十四）。

22. 為配合「成果為本（Outcome Based）」績效評核體制，**建議政府成立一個新的「績效評核組」**，並給予下述的職權：

- 檢視及確保條文的撰寫質量及評核方法的合適性與有效性；
- 防止使用太多的指標及為達標而犧牲措施質量的行為；

23. 建議這個小組向財政司司長負責，理由是績效評核是對公帑能否用得其所的一個重要監督工具（參閱建議二十五）。

第十三章 改善局長、常秘與部門首長的關係

24. 本章指出局長與常秘之間若問責不清，便容易導致分工不均，因為政治問責的局長擔心政策會出事，便將大量的行政工作攬在身上，這對局長的身心皆沒有好處，近日多個局長的健康狀況欠佳，便是例證。況且局長參與行政方面的工作太深，有理想的常秘及部門署長，亦不一定高興見到這個局面，因為這會削弱了他/她們的角色及作用。本章指出這樣的制度會降低管治的水平，並詳細分析了英國如何處理這方面的問題。經分析後，建議：

- 特區下一屆政府可參考外國的管治模式，在現時的《政治委任制度官員守則》及《公務員守則》中
 - 更清晰地確立常秘的「行政責任」及局長的「政策責任」；
 - 讓局長負責提出「成果（Outcomes）」要求；交付成果；提供政策方案選擇；推銷政策；引導民意及輿論；

確保內閣撥款；及確保措施的評核指標及評核過程符合質量標準。

- 讓常秘負責交付「產出（Outputs）」，即措施、活動、流程；政策分析；政策及措施建議；政策及措施執行；措施的評核指標；評核工作，並交由新的「成果組」審核評核執行的質量；及協助局長執行上述的工作（參閱建議二十六）。
- 若要確保績效評核體制的效力，建議政府
 - 在評審部門首長公務員的升遷時，必須參考績效評核報告的結果，並應給予相當高的比重；
 - 考慮給予常秘與評審結果掛勾的金錢回報，例如相當於其年薪一定比率的每年浮動獎金或政府及立法會認為合適的其他建議；
 - 若常秘或部門首長負責多於一個成果，如跨局、署的成果，則應作綜合性的評核（參閱建議二十七）。

第十四章 改善跨局、跨部門合作的機制

25. 本章指出建立跨局及跨部門的委員會、小組、或會議，以處理複雜的政策議題，對特區政府來說，絕不是新鮮的事物。無論問題如何複雜，若各局及部門能上下一心，衷誠合作，甚麼問題都會較容易解決。
26. 但回歸後有三個重要的轉變，影響了這種合作關係。第一是政治方面，這主要表現於立法會議席的民選化；第二是管治體制方面，這主要是指 2002 年建立的政治問責局長制；第三是管治文化方面，這主要是指新出現的「官場自保文化」。
27. 為改善上述的合作關係，本章介紹了英國的 PSA³機制，並建議為有效提升跨局及跨部門的合作，以處理日益複雜的社會及經濟議題。
28. 建議下任政府
 - 參考外國的經驗，如英國的「綜合支出評估（Comprehensive Spending Review, CSR）」的機制（Public

3 Public Service Agreements (PSAs), HM Treasury, UK, 1998
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407164511/http://www.hm-treasury.gov.uk/pss_psa_index.htm

Services Agreement, PSA)」，澳洲的財政預算編制等，以財政預算撥款的機制及財政手段，帶動各個局與部門之間的分工、合作，共同完成政策規定的成果；

- 配之以跨局、跨部門的績效評核制度，以確保各方能積極參與（參閱建議二十八）。

第五部份：管治理論、實踐與團隊

第十五章 管治理論與培訓

29. 本章指出，近年特區的政治、經濟、及社會環境，較回歸前複雜得多。特區的高層官員在政策制定及施政上，要考慮的多個角度，包括政治、經濟、社會、科技、文化及環境，皆較過去複雜。除此以外，官員亦要顧及各階層的利益、價值、意識形態的分歧，而這些分歧亦在不斷擴大中。各方面環境的轉變，對官員的要求，無論是理論或是實踐經驗，皆較回歸前為高。
30. 本章指出過去不重理論只重實踐的「行業師傅式」培訓，會使政務官員的水平參差不齊，帶有很大的「隨機性（Randomness）」。為改善官員的質素及特區的管治理論研究及提升政策研究。本章建議：
 - 為提升官員的管治水平，及提高特區的公共行政人員與從政者的施政、議政、及論政水平。政府可考慮每年資助四十到六十名年青的政務官及有潛質的公務員、議員助理、公營組織的管理人員、公共事業機構的管理層等，報讀特區大學的公共政策、公共管理、及公共行政等，不同的碩士課程。
 - 為確保課程的適合性及質量，政府可成立一個有高層官員、本地及國際學者參與的「管治課程委員會」，負責訂立核心學科的範圍及學科目的，並與選定的特區大學商討，要求開辦一些委員會指定的學科，讓政府購買學位，以資助特區官員報讀（參閱建議二十九）。
 - 長遠而言，香港若要進行高質素的管治理論研究及培訓，是需要有一個附屬於大學的「管治研究學院」，及吸納一批本地、內地、及國際的知名學者參與，負責

- 管治的「理論研究」及「政策研究」，以幫助特區提升政策質量；
- 涉及「一國兩制」議題的理論及政策研究；
- 開辦大學畢業生的碩士管治課程（參閱建議三十）。

第十六章 管治團隊

31. 本章指出特區政府的管治問題，可歸納為兩個方面。第一、是市民不滿意特區政府的民生及經濟政策。第二、是特區近年的施政混亂，處理跨局的議題成效不佳、政策分析質量低、政策制定過程中，內部協調不足、對外諮詢未能做到兼聽不同意見、決策應果斷的不夠果斷，導致議而不決、政策執行的成效不佳、績效評核制度不完善、施政透明度低等。
32. 為改善上述的問題，下屆政府的管治團隊必須處理好本報告提出的各種問題。特首及其團隊的質素，無論在合作方面、面對市民的說理能力、專業及管治知識、決斷力及領導力等必須有所提升。
33. 本章亦分析了管治團隊及團隊精神下降的原因及建議改善的方法，並指出特首、兩個司長及局長之間的分工、合作、及問責關係必須清晰。
34. 本章建議了特首與政務司司長的分工方式，及特首、政務司司長、財政司司長與局長的理想人選條件，亦建議新政府應考慮委任退役立法會議員當局長，作一嘗試（參閱建議三十一至三十五）。

第十七章 後語

35. 這一章總結了本報告的重點及遺漏之處。本章將政府的管治組織，比喻為一所生產服務產品公司的**設計部、工程部、質檢部**等組織。將政策及其包含的公共服務，比喻為「服務產品（Service Products）」，並指出若這些機制運作不良，產品質素便會有問題。久而久之，這樣的公司，便會失去客戶對它的支持，「**產品銷售部**」也難以推銷它的產品。它若要重建客戶的信心，便必須改善上述的生產架構。若只換了總經理及高層行政人員，再企圖使用高明的包裝手法，並應允為客戶提供更吸引的產品以作招來，而不是徹底改善核心的問題，最終亦會無法按承諾的質量交付服務產品。任何政府也不會有例外。

36. 最後本報告指出，多位受訪者皆認為，若不改善上述的管治問題，不管多能幹的政治團隊，也難以有所作為。

第一章 | 前言

1. 回顧過去十多年，特區的經濟除了在 1998 年亞洲金融風暴、2003 年沙士病毒肆虐期間，及 2008-9 年國際金融危機等，曾作出過較大的調整外，在其餘大部份時間內，總算平穩地發展。但這繁榮景象背後，實質隱藏著不少深層次的矛盾，並夾雜著各種政治、社會、經濟及管治的問題⁴。香港社會的意識形態，各階層的利益及價值的分歧，亦在這個大形勢下，變得更為複雜。

經濟指標上升、民怨依然

2. 特區整體經濟雖然穩步上升，失業率維持低水平，但特首民望及市民對政府信任度相繼下跌（參考第七章表六、七及八）。政府多項政策在推展期間受到嚴重的阻礙。例如：
 - 申辦亞運及修改條例以擴大將軍澳堆填區，被立法會否決及撤回；
 - 對市民的交通津貼計劃經大幅修改後才獲立法會通過；
 - 推出校園驗毒計劃以遏止青少年吸毒趨勢急劇上升，又因私隱問題，變得舉步維艱；
 - 十大基建中的港珠澳大橋，因環境影響評估程序不完善，而被高等法院裁定環評報告無效，撤回環境許可證；
 - 財政預算案，雖大派公帑近六百億元，但議員及市民的反對聲音仍然很大，最終立法會首次否決由政府提交的臨時撥款決議案；

4 據明報 2009 年 12 月 29 日就曾蔭權於當月往北京述職的報導：「曾蔭權在 2005 年首次述職時，溫家寶曾提出香港有深層次問題未獲根本解決，他昨在會面中再次提醒曾蔭權，說『要重視和加強宏觀和戰略問題研究，統籌全局，謀劃長遠，更好地解決一些深層次的矛盾，要發揮香港優勢，提高香港競爭力，更加重視發展社會事業和關注民生，以增進港人對未來的希望』」。

- 目的在阻止變相公投的立法會議員出缺遞補機制，在未經公眾諮詢下，匆匆推出後，又匆匆收回。
3. 上述現象背後的原因為何？下任政府可如何改善這些不足？正值香港將要改選新一任政府，及國家「十二五」規劃的開展在即，故特作此「管治研究報告」，以總結過往，展望未來，提出改善特區管治的建議，以讓香港能「抓住機遇期，實現更大的發展」⁵。

研究內容及分析方法

4. 關於改善特區管治可從多個方面去考慮，
- 其一是建立一個穩定的政治體制及縮窄社會的分歧；
 - 其二是施政要貫徹以民為本；
 - 其三是施政要符合「公正」與「衡平」的重要社會價值；
 - 其四是要建立一套完善的行政體系。包括
 - 一套以特首為首的各級「政治官員」、政務官員及部門首長皆要遵守的「政策程序」；
 - 一套完善的績效評核體制；
 - 一套清晰、高透明度的分工合作及問責制度；
 - 其五是要有一套完善的政治人才理論及實踐培訓的體制；
 - 其六是要有一個好的政治團隊。
5. 由於管治問題複雜，一環緊扣一環，若將上述六個方面分割研究，恐怕難以掌握各個方面的關係。故此，研究組決定同時研究上述六個議題。研究方式是以本港事件為引入點，並配以不同的「分析框架」，再對比特區過去及其他國家的經驗，並引用大量的資料及例子，務求深入淺出，讓讀者能明白問題背後的原因，並作出具事實依據的個人判斷。報告主要的對象，是一些對管治有興趣及已有一定基礎知識的讀者。
6. 關鍵的「分析框架」是第十章的「政策流程（Policy Process）」⁶與「政策環節（Policy Stages）」⁷，及第十一章的

5 國務院港澳事務辦公室王光亞主任，於2011年六月中到訪香港，並在出席香港社會各界歡迎午宴時，發表講話說：「國家「十二五」規劃明確指出，我國發展仍然處於可以大有作為的戰略機遇期。這個戰略機遇期，不僅僅屬於內地，同樣也屬於香港」。「香港有能力也有條件抓住機遇期，實現更大發展」。講話全文

http://www.wenweipo.com/news_print.phtml?news_id=HK1106140042

6 見第十章第一節。

7 見第十章第一節。

「成果為本」績效評核體制。建議讀者先看此兩章，再看其他的章節。

7. 本報告選用的個別政策例子，例如民生、扶貧及家庭事務，是用以說明特區政府的「政策程序」、「管治機器」、管治理念、管治態度等哪一方面出了問題。報告會就該等問題，提出一些改善方向，而不會為該議題提供全面的解決方案。例如扶貧問題，政府已提出了很多政策及措施，但由於跨局的執行組織不強，且又缺乏績效評核方案，故本報告的建議便針對這兩個方面提出建議。例如家庭事務主要是政策不清晰、房屋問題主要是措施及長遠規劃的不足及缺乏績效評核方案，故本報告的建議便會針對政策內容及績效評核方面，提出一些改善的建議。

篇章的安排

8. 本報告以五個部份共十七章闡述上列問題：

- **第一部份：縮窄分歧、穩定政局**
 - 第二章 縮窄社會分歧
 - 第三章 確保政治穩定
- **第二部份：以民為本**
 - 第四章 正確看待民意
 - 第五章 人口政策、扶貧、與家庭發展
 - 第六章 改善房屋問題
 - 第七章 經濟發展的機遇與挑戰
- **第三部份：取信於民**
 - 第八章 公正（Justice）
 - 第九章 衡平（Equity）
- **第四部份：政策程序與管治機器**
 - 第十章 政策程序（Policy Process）
 - 第十一章 「成果為本」的績效評核體制
 - 第十二章 改善香港的績效評核體制
 - 第十三章 改善局長、常秘與部門首長的關係
 - 第十四章 改善跨局、跨部門合作的機制

■ 第五部份 管治理論、實踐與團隊

- 第十五章 管治理論與培訓
- 第十六章 管治團隊
- 第十七章 結語

9. 研究員參閱了大量與研究議題相關的國際管治文獻及管治經驗、特區政府及傳媒的資料，務使本報告的分析，能同時兼顧實踐與理論。註腳內提供了這些資料的出處，讓對相關議題有興趣的人士及機構，作深入的探討。
10. 為撰寫此報告，研究人員訪問了多位前任司、局、署長、特首辦公室成員、中層官員、多位泛民主派、建制派立法會議員及行政會議成員。部份受訪者協助閱讀報告初稿，並給予寶貴意見。本報告成員對各受訪人士，給予多方面的寶貴意見，深表謝意。本報告提出的觀點及建議，僅屬撰寫人的個人意見，提供給各界人士參考。

第一部份

縮窄分歧、穩定政局

第二章 | 縮窄社會分歧

1. 發展經濟固然是特區政府的重要任務，但政府亦須確保社會和諧及政治穩定，經濟發展才能持續。為此，政府必須正視及研究影響和諧與穩定的各種社會分歧，並加以處理。本章會就這個問題進行探討。
2. 回歸十多年來，市民對政制改革進度、對政府的經濟、社會、文化及環境保育的政策，一直存在著較大的分歧。其實在任何一個國家或城市，皆會出現不同程度上的價值及利益的爭議。但是由於中港制度上的差異、憲制的不斷改變、市場出現的壟斷上升、及一些歷史原因，如六四事件、國家安全立法，國民身份認同等，港人在這方面的分歧，與其他城市比較，便顯得更為突出。
3. 首先，在政治上，香港與內地各自實行著兩種截然不同的制度。香港實行的是從殖民地體制，過渡到以基本法為基礎，循序漸進地發展為一個「一國兩制下」的民主體制。目前的制度是中、西文化的混合體。而內地實行的是社會主義民主，即一黨領導下的人民民主政體。香港的司法機關是獨立於立法機關及行政機關之外，而內地的各級司法機關是向各級的人大常委負責⁸。特區的法院對法律的解釋原則，較為強調「人權（Human Rights）」，並在「判例」中予以確定⁹。而內地的法律法規，則較強調國家的整體利益及鞏固黨領導的作用¹⁰。

8 《中華人民共和國憲法》第 128 條規定：「最高人民法院對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責。地方各級人民法院對產生它的國家權力機關負責。」

9 「人權條款應適用『寬鬆的』解釋以避免嚴格的法律主義帶來的弊病，使得個人的權利和自由得以實現」：R. v Sin Yau Ming [1992] 1 HKCLR 127，引自陳弘毅等教授著的《香港法概論》第三章第 141 頁，2009 年 7 月版。

10 第十一屆全國人大常委會委員長吳邦國，在十一屆全國人大四次會議上作的常委會工作報告中指出：「我們的一切法律法規都是在黨的領導下制定的，我們制定的一切法律法規都

意識形態分歧與利益分歧

4. 雖說港人作為井水，是不應侵犯河水的，但由於回歸後，港人對中國的身份認同感日漸提升¹¹，不少人便很自然地以他們所認同的人權及司法獨立的價值觀，去評價內地的人權政策。但亦有不少的港人覺得不應該以西方社會的人權價值套於中國。社會在這方面的意識形態的分歧，相信將會在相當長的時期內影響著特區的政治生態。立法會議員成份的分佈，直接反映了這種社會的分歧，並使議會分化為建制派與泛民主派。在探討改善特區的管治問題時，必須認識到這些意識形態的分歧，是會在頗長的時間內存在於特區社會的。
5. **意識形態的分歧比利益分歧較難處理。**利益分歧主要體現在權力、財富、及收入的分配，及隨之而來的名譽、地位及各種方便。利益分歧可通過協商、而找出互利共贏的解決方案。但意識形態涉及的是價值、信仰、道德標準、理想社會制度等的信念，故較難妥協。分歧若長期得不到解決，便容易演化為衝突，若有一方作出不理性的行為，衝突便會引致暴力。這是大多數市民所不願見到的。

社會收入再分配的分歧

6. 社會收入再分配，是指政府通過向收入高的人士及公司盈利徵稅，再以福利、教育、及醫療衛生等的形式，向低收入及沒有收入的人士作出支援。社會收入再分配的分歧，既屬於意識形態上的分歧，亦屬於利益上的分歧。前者是從「社會公義（Social Justice）」的角度看，覺得支援低收入的人士是政府的責任及高入者的義務。後者是從個人的利益看，受益者希望增加福利，被徵稅者希望福利有所節制。
7. 香港在這方面的分歧主要是，市民對福利、教育、及醫療衛生的總支出在香港 GDP 的比例上¹²應否提高？上述三項的總支出，目前已佔了本年度財政預算總支出的 56%¹³。一般市民及直

必須有利於加強和改善黨的領導，有利於鞏固和完善黨的執政地位，有利於保證黨領導人民有效治理國家。」http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/sywx/2011-03/11/content_1641626.htm

11 香港大學民意網站，「身份認同」<http://hkupop.hku.hk/>

12 2011-12 財政預算演辭第 180 段。

13 財政預算附錄 B, 第 21 頁。

http://www.budget.gov.hk/2011/chi/pdf/2011supple_appen/c_appendices_b.pdf

選議員，較傾向政府將上述的比例提高，但商界擔心政府會因此而加稅，及影響香港的競爭優勢。

8. 社會收入再分配方面的分歧，在很多先進經濟體系都有出現，並非香港所獨有。隨著香港的貧富懸殊不斷加劇，社會收入再分配比例的爭議，將會不斷升溫。究竟再分配的比例到了多高，才算合理及公平？這既涉及價值觀方面，亦涉及「倫理學（Ethical Studies）」的理性分析，同時亦是一個政治性的問題。能否妥善處理這個問題，這要看政府政治任命官員的政治水平、對議題的認識深度、運用「倫理學」作理性思辨的能力、與公眾的溝通能力、及市民對官員及政府的信任度。但特區的官員，是否具有這方面的能力，及足夠的市民信任度？若有不足，如何可通過適當的培訓，予以提升？這問題會放在第四部份討論。

建議一：

鑑於日趨複雜的社會分歧，特區的局長、及高層的公務員應提高對「社會公義（Social Justice）」理論的認識，並能應用這些理論於政策的分析及設計；掌握倫理學的思辯方法以提升政策分析、政策制定、及政策倡議（Policy Advocacy）的水平。

公權力分配的分歧

9. 公權力分配主要是指政府通過委任不同的人士擔任不同的政府及非政府公職，而這些職位是可影響公共政策的制定及執行，或直接具有公權力行使裁量權以作決策。例如行政會議成員、局長、副局長、法定機構或規管機構的委員、諮詢機構的委員、區議員等。公權力分配的分歧，既屬於意識形態上的分歧，亦屬於利益上的分歧。意識形態上的分歧是表現在「社會公義（Social Justice）」與管治效率這兩個價值的分歧。前者覺得行政長官並非民選產生，故存在不公平性，為改善這種不公平的現象，政府應多委任一些代表弱勢社群及不同意見的人士加入上述的組織。而後者則從管治效益上看，認為增加委任不

同政見者加入這些組織，會添煩添亂，影響管治效率，令這些機構更政治化。

10. 當然，這兩種想法的背後，亦涉及政黨及個人的利益，因為反對的黨派若加入了這些機構，可提升黨員在社會上的影響力，有利其競選各個議會。而建制派則會考慮到若讓不同黨派加入這些機構，會減少了自身黨員及政黨的利益。要縮窄這些分歧並不容易，這要看政府官員的包容度，及處理不同政見及價值觀的能力。（參看下一章第一節：政治體制影響行政與立法的關係）。

經濟發展與環境保育的分歧

11. 經濟發展與環境保育的分歧，既是一個意識形態的分歧，亦是一個經濟利益的分歧。在意識形態方面，環保團體會從「人權」、「環境公義 (Environmental Justice)」、及「自然公義 (Natural Justice)」等價值方面看，而商界則會從經濟效益方面看。舉例而言，就興建「港珠澳大橋」這一類工程，環保團體會從多個角度要求政府作出改善。例如：
 - 從人權的角度來指出政府有責任保障市民的健康，並要求將大橋的車流量對空氣質素的影響，降至最低；
 - 從環境公義的角度，要求政府給予市民全面的，包括各種情況下的環境影響評估資料、讓市民有充足參與討論的權利及時間；
 - 從自然公義的角度來看，市民要求政府要就反對的意見作答，並且讓市民可透過上訴的機制去作出申訴。
12. 而商界則會從經濟利益及長遠競爭力的角度，希望工程能以較低的成本及在較短的時間內完成。
13. 由於香港年青一代及中產對環保的意識日益提升，且香港的居住環境漸趨擠迫，等待建設的大型項目亦有不少。這方面的矛盾及分歧，是必須解決的。為更好地縮窄各方的分歧，政府需要認真考慮是否可早一點，例如在政策制定、計劃或設計的階段，即「策略性的階段 (Strategic Stage)」，讓一些持份者的代表、或環保團體代表參與討論。而非像現時的做法，在申請研究概要時，才將工程「項目簡介 (Project Brief)」向公眾公報

¹⁴。而詳細的「環評報告(Environmental Impact Assessment Report)」公報時間，則放於整個項目策劃的最後階段，並只給予公眾 30 日的查閱期¹⁵。這樣會使人感覺「米已成炊」後，才作諮詢。現時國際的趨向，是讓持份者能於「策略環評(Strategic Environmental Assessment “SEA”)」的階段參與，而非在「項目環評」的最後階段才聽取公眾的意見¹⁶。

14. 政府在 2001 年委托了顧問公司，做了一個「策略性的環境評估 (Strategic Environment Assessment, SEA)」。¹⁷顧問公司於 2007 年發表了最後一個報告¹⁷，特區政府實應予以落實，及跟進該報告的建議。鑑於過去 10 年來香港及內地的轉變較大，特區政府應考慮就特區的社會、人口、交通、未來經濟、及城市發展等，做一個全港性的規劃，並在完成這些規劃後，再重新檢討 2007 年的「策略性環境評核報告」¹⁸。香港的居住環境日益擠迫，等待建設的大型項目不少，人口亦漸趨老化，對空氣質素的要求日高，盡快進行階段性的策略環評(SEA)，是符合香港持續發展的利益的。

建議二：

政府應盡快落實、及跟進 2007 年，顧問公司的策略性環境評估報告《香港 2030：規劃遠景與策略》內的各項建議。鑑於過去 10 年來香港及內地的轉變較大，特區政府應考慮就特區的社會、人口、交通、未來經濟、及城市發展等，做一個全港性的規劃，並在完成這些規劃後，再重新檢討 2007 年的「策略性環境評核報告」。

¹⁴ 參閱特區的《環境影響評估條例》第 5(2)段

¹⁵ 參閱特區的《環境影響評估條例》第 6-7 段。

¹⁶ *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans & Programmes on the Environment*
<http://www.environ.ie/en/Publications/Environment/Miscellaneous/FileDownload,1805,en.pdf>

¹⁷ 策略性環境評估《香港 2030：規劃遠景與策略》（2007）
<http://www.epd.gov.hk/epd/SEA/eng/file/FinalSEARreport.pdf>

¹⁸ 特區政府的人口政策問題放於第五章討論。

第三章 | 確保政治穩定

政治體制影響行政與立法的關係

1. 穩定的政治體制是社會和諧與經濟持續發展的必須條件。本章會探討甚麼因素導致政治不穩定，並提出改善建議。
2. 上述所論及的意識形態分歧，不單反映在社會上，同時亦出現於立法會之內。立法會內這些分歧亦影響著特區的管治效率，並且衝擊著「行政主導」的理念。從過去十多年的經驗來看，行政機關受立法機關的牽制很大，「行政主導」的管治理念，在實踐上並不暢順，特別是在特首民望下跌時，行政更難以主導。為改善這些問題，社會提出了不少的意見。例如：
 - 容許政黨政治，即特首及政治團隊可保留黨籍；
 - 加速普選特首，藉此提高其認受性；
 - 政府與理念相近的政黨成立執政聯盟；
 - 政黨輪替執政；
 - 將現時有利於小黨政治的「比例代表制」選舉方式，改為單議席單票制，從而逐漸建立大黨政治，減少議會內的激進聲音；
3. 從外國的經驗看，以上建議的綜合施行，在西方政治經濟體制下是可行的。但問題是，在一國兩制的憲政基礎上，讓大政黨輪流執政，是否可行？政黨是否能夠統一其黨員的意見並自始至終地支持行政長官呢？另一個問題是立法會現時實行的「比例代表制」選舉方式，雖然對小黨較為公平，但亦會導致議會內小黨林立，權力及利益分散，因此官員經常要疲於奔命地拉攏多個政黨的支持，作出多方面的讓步及妥協，才能通過政策

¹⁹，導致行政效率大受影響，不利「行政主導」。「比例代表制」多用於實行「共識民主」的國家，如瑞士、荷蘭、比利時等國。「共識民主」的特點是，內閣由多黨組成、政黨交替執政、族群包容、及「高福利」等的「共識政治（Consensus Politics）」²⁰。既然特區政府已採取了這種選舉制度，它只能採用與此制度相適應的「共識政治」。

4. 實行「共識政治」，吸納反對派進建制，是否會為政府添煩添亂呢？據一些學者的研究，吸納反對派及政黨進政府的權力架構，短期而言可能會增加政府內不同意見之間的矛盾，但在中長期而言，則可阻止極端民粹主義的膨脹。因為政府吸納了這些反對者的意見，會使政策更貼近民意，而進入了建制的人士，由於他們曾經答允選民的不切實際政綱難以實現，為要向選民交待，他們便會轉向較為務實，減少了激進的訴求²¹。
5. 但若政府長期排斥這些持反對聲音的團體或政黨，會使他們不斷地壯大。在歐洲有不少這方面的經驗，一些右翼的民粹主義政黨，如有納粹背景的「奧地利亞自由黨（FPÖ）」，便由戰後的一個小黨，不斷壯大，到 1999 年在國會選舉中，取得了 26.9% 的選民支持²²。特區政府應分析這些實行「共識民主」國家的經驗，吸納反對黨派的精英，以改善特區的市民支持度。

¹⁹ 立普哈特教授（Lijphart A），將三十六個國家按其「共識民主」的權力分散程度，加以分析，極具參考價值。他以定量分析方法，研究「共識民主 consensus democracy」與「多數民主 majoritarian democracy」的體制與選舉制度的關係，及不同程度的權力集中對和諧社會與公共政策的影響。參看 Lijphart A, 1999, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven CT, YUP。立普哈特教授是加州大學政治科學的著名研究教授，1995-96 任美國政治科學學會會長。他有大量研究文章刊登於不同的重要政治學學刊，他的文章及書刊被廣泛引述，其研究對新興民主國家甚有參考價值。

²⁰ 參考立普哈特教授著作，Lijphart A, (1975), *The politics of accommodation; pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley : University of California Press.

²¹ 參閱 Papadopoulos Y, 'Populism as the Other Side of Consociational Multi-Level Democracies', (2005), Caramani D & Meny (eds), *Challenges to Consensual Politics: Democracy, Identity, and Populist Protest in the Alpine Region*, P.I.E.- Peter Lang ; pp. 80-81

²² 同上，Pelinka A, 'Prignt-Wing Populism Plus "X": the Austrian Freedom Party (FPÖ)

建議三：

政府若希望提高社會的和諧度，同時又保留「比例代表制」的選舉方式，它便需加強「共識政治」、擴大諮詢面、吸納各黨派中較能包容不同價值的精英以建立行政長官的管治團隊。

根據外國的經驗，特區若加強共識政治，政府爲了滿足不同持份者的訴求，福利開支將會較目前的比例顯著地提高，稅率亦要相應地提高。

選舉頻繁、不利施政

6. 另一個影響施政的政治問題是，目前的區議會選舉及立法會選舉是四年一選，而兩者並非同年進行，再加上行政長官是每五年一選，即行政長官的五年任期中可能有一半以上的時間是選舉年，如下一任行政長官的任期中，要經歷 2015、16、及 17 的三個選舉年。在一般情況下，政黨皆會利用選舉年壓迫政府通過一些表面吸引選民的政策，例如派錢，但這些政策不一定是符合社會整體的最大或長遠利益。
7. 更糟糕的情況是，若行政長官在選舉年的民望下降，爲免選舉失利，建制派議員皆會倒戈相向，與行政長官劃清界線，針對政府的缺失，多踏一腳，政府的威望便會更下一層樓，施政更舉步爲艱。特區兩任特首的命運，便是最佳的寫照。因此按現時的四年內有兩至三次大選舉的安排，「行政主導」在大部份時間內，皆會受到衝擊。綜觀英、美、澳、加，就算有中期選舉，亦只是局部的選舉，更換部份議席，而並非像香港式的全民動員，花費大量行政及政黨的時間於區議會及立法會的全面更替。
8. 在大選舉年中，一些敏感的政策及法案，如醫療改革、學校縮班、房屋政策、環保法規、校園驗毒等，便難以被考慮及推展。對這些政策，政府的處理手法不是拖延，便是草草了事。因此本報告建議應改革選舉年份，使區議會選舉與立法會選舉同年進行，減少選舉年，以騰出空間，讓政府處理重要政策。

做法是將 2015 年的區議會的任期改為五年其後則為四年，即 2020 年及以後，區議會與立法會同年進行²³。

9. 有意見認為區議會與立法會同年舉行會引致區議會政治化，但亦有意見認為區議會在今天的選舉中已很政治化，因為立法會明年的選舉，將會有六個議席是由區議員中產生。

建議四：

頻密的選舉不利施政，建議區議會選舉應與立法會選舉同年進行，以減少選舉的年份。因《基本法》並未有規定區議會的任期多長，故可將其中一屆區議會訂為五年期，使區議會與立法選舉同年進行後，兩個選舉便可每四年一選。

屈屈修憲、影響和諧

10. 另一個長期分化港人的問題是普選的進度及方式，這個爭拗在 2012 的政改方案於立法會獲得通過後，表面上是暫告一段落。但普選是否包括功能組別、行政長官的提名方式及循序漸進的速度等，將會是下一個引發爭拗的新焦點。這類憲制修改的議題，是屬於重大的政府政策，無論在那一個社會，皆會帶來爭拗，分化市民及議員，影響社會和諧，不應頻繁地進行。
11. 因此，基本法規定政制改革，應「循序漸進」而非盡快完成，無論其出發點為何，但其結果是使特區的議會為此而爭拗了十多年，議員被分化為「愛國」與「不愛國」，「建制」與「反建制」，社會民生問題長期被擱置而未有被認真處理。綜觀全球各地，相信難以找到一個城市的議會，每屆的選舉皆要為修憲而爭吵。修憲無論在任何一個地方都是大事，經常性的修憲所引起的社會分化，必然會破壞和諧，影響「管治成效」。
12. 因此本報告建議，應盡量於下屆行政長官的任期內、確定上述的憲制改革各環節的進程，減少日後這方面的爭拗，使政府能

23 《基本法》並未有規定區議會的任期多長。

更好地團結議員及社會各階層，共同探索及推展特區的經濟發展及民生政策。

建議五：

政府應盡量於行政長官的下屆任期內、確定普選是否包括功能組別、行政長官的提名方式、及循序漸進的速度等政制改革問題。讓日後的政府只需處理餘下的細節問題，騰出時間以團結議員及社會各階層，共同探索及推進特區的經濟發展及民生政策。

第二部份 以民為本

支持十二五規劃及發展經濟是一個很重要的戰略任務²⁴，但經濟發展了，政府如何可確保市民能分享成果，從而能萬眾一心，全力支持政府的經濟政策呢？

一個「以民為本」的政府，相信絕不會只顧經濟發展，而容忍基層市民面對「跨代貧窮」之憂、「在職貧困」之苦、通貨膨脹之壓、夫妻為口奔馳、孩子沒人照顧、吸毒遊蕩、家庭暴力頻生，更不會坐視中產置屋無望、及社會兩極分化等難以融和的局面，持久地存在。

令人擔心的是，上述不希望發生的事，都發生了。據資料顯示，近年的家庭暴力數字有上升的趨勢²⁵，青少年濫藥的數字上升急劇及趨向年輕化²⁶，在職貧困的人數高企不下，且仍在上升²⁷。

「家庭凝聚力」既可幫助改善「跨代貧窮」、減少家庭暴力、降低青少年濫藥的風險，亦可使長者得到照顧。現任特首在 2006- 07 年的施政報告中，特別強調家庭的社會功能，並以較大的篇幅，談論這個問題²⁸。特首同時亦強調政府會以「以民為本」為其管治的方針，並提出改善民生、提高生活質素等。但成效與市民的期望有一定的落差。本部份會就上述問題作出分析及建議。

24 港澳辦主任王光亞在出席香港社會各界歡迎午宴的講話中指出：「十二五規劃為香港發揮優勢，服務國家發展戰略提供了巨大的發展機遇」，「中央對於香港在國家整體發展戰略中的角色給予了很高的定位」。

http://www.wenweipo.com/news_print.phtml?news_id=HK1106140042

25 信報財經網：2010 年 7 月 16 日文章：「家庭暴力的舉報數字近年在香港急升。事實上，官方數字掩蓋了真正的情況，因為大部份的事件都沒有報案。根據香港大學二零零五年的調查顯示，每五個家庭就有一個遇到某種形式的家庭暴力。」

http://www.hkej.com/template/blog/php/blog_details.php?blog_posts_id=53040

26 香港政府保安局的禁毒處《藥物濫用資料中央檔案室第五十九號報告書》（2011 年）指出：「21 歲以下的青少年吸毒者，近年所見的持續升勢令人憂慮。在 2009 年，人數雖然稍有回落，仍高達 3,359 人，在三年間增加了 30.3%」；相對「被呈報吸毒總人數在這三年間錄得的 5.0%」的升幅高很多。

http://www.nd.gov.hk/pdf/report/crda_59th/chapter1_exe_sum.pdf

27 《樂施會香港貧窮報告》（2010 年）指出，「樂施會利用政府統計處提供的數據加以分析，發現香港在職貧窮家庭的狀況，在過去五年半（由 2005 至 2010 年第 2 季），有持續惡化的趨勢，情況值得關注，政府必須盡快制訂相關政策，以解決在職貧窮問題。」

28 2006- 2007 年施政報告。第 35-50 頁。

第四章 | 正確看待民意

1. 「以民為本」者，簡而言之，即「樂民之所樂，憂民之所憂」²⁹。對特區政府而言，是要求政府在施政上必須切實回應市民所關心的「重要議題（Salient Issues）」³⁰。但一些著名的政治學家，如 Keman H 指出，政府若甚麼事都跟著民意走，是很危險的，若市民的訴求與「公眾長遠利益」有矛盾時，政府亦應作出適當的平衡³¹，而不是被民意牽著走。
2. 美國兩個著名的民意研究權威，Benjamin Page 及 Robert Shapiro 教授，於 1983 年發表了一份重要的研究報告。他們將美國三大民意調查機構，於 1935 至 1979 年共 45 年間，所做的 3,319 條民意調查問題進行分析，將重覆出現多次的議題，定義為「重要議題」。他們發現在該 45 年間，在 74 個重覆了六次或以上的議題中，有 76% 的政策轉變是與民意的取向「一致（Congruent）」的。但在重覆兩次的 65 個議題中，則只有 60% 的政策是與民意取向一致³²。這說明了像美國這樣一個經常強調民主的政府，它的施政，也不是跟著民意的壓力而轉向。對重覆了六次的議題，政府亦有 24% 不予理會。
3. 但另一個方面，上述的研究數據顯示，若果一個議題的首次民調支持百分比（X %），與同一個議題的民調支持百分比有 30% 或以上的轉變（即 X+30%），則政府在該類議題的政策轉變，皆全數與民意取向一致。研究數據顯示，民調支持上升 20% 至

29 參閱胡錦濤 2003 年《「三個代表」重要思想理論研討會上的講話》中引用《孟子見梁惠王下》。

30 見下一段。

31 Keman H (2002), 'Democratic Institutions, governance and political performance' in Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics* (London: Saga): pp. 257- 275

32 Page B.I. & Shapiro R.Y., 1983, 'Effect of public opinion on policy', *American Political Science Review*, 77(1): pp. 181

29%的議題，則政策有 86%一致；上升 6%至 7%的議題，則有 53%一致³³。相信特區支持復建居屋的人數也不只增加了 30%，雖然特區不是美國，但政府是否也應按民意的大幅改變而作出改變呢？

4. 短視的政府是根據報刊的社論所關注的問題來治港，有遠見政府，是會以市民所關心的「重要議題」及「公眾長遠的利益」而訂定政策，確立長、中、短期的計劃，並認真落實。特區政府予市民的印象是屬於前者，而非後者。下一章會深入探討，甚麼是香港市民所關心的「重要議題」。本章先就特區的「民意調查」與「民意研究」關係作出分析³⁴。

建議六：

政府若要貫徹「以民為本」的施政理念，它除了要切實執行特首施政報告內所列的議題外，亦應對一些民意關注度及支持度上升較大的議題，給予認真的分析、回應、並提出處理的方案。政府無論是否同意作出相應的政策改變，皆要以高透明度的方式加以解釋，及準備與反對者作公開的辯論。

假若市民要求派錢、要求有全民退休保障，但若這些要求並不符合社會的最佳利益，政府應堅決婉拒。

「民意調查」與「民意研究」的分別

5. 「民意調查」是直接向一批隨機抽樣選出的市民（稱為「樣本（Sample）」），採集某一類預定的數據，例如是否支持「政策 A」，從而統計出一些有用的資料。若在被抽取的市民中，統計出支持「政策 A」的人數為 60%，研究機構會以這個資料去估算出整個地區的市民支持「政策 A」的人數比例為多少。但「民意研究」是研究為何民意會有這種表現或轉變、甚麼因素可推動民意、及民意如何形成等較高層次的問題。

33 同上，第 180 頁。

34 「民意調查（Opinion Poll/Survey）」、「民意研究（Research on Public Opinions）」

6. 短視的施政者只注重「民意調查」，有遠見的施政者則兩者皆兼顧，但更注重的是民意研究。因為有遠見者，具有長遠的施政目標及策略，他們會更希望了解為何民意會有某種表現或轉變，及甚麼因素可推動民意等重要問題，從而能創造這些因素，或把握時機，在這些因素出現時，加速推出早已研究好的政策。
7. 據筆者的採訪及研究所知，幾所大學皆未有就上述的問題進行深入的研究。這可能是政府在這方面的研究撥款不足所致。因政府對大學的研究撥款，一般是以課題的研究報告是否能刊於學術雜誌為依據，而本地課題多被置於較低的評分位置，故取得款項的機會會較低。政府應考慮多投放一些研究的撥款，以鼓勵大學進行這一類課題的研究。
8. 雖然香港沒有做類似的「民意研究」，但美國不少的學者卻發表了很多這類的研究文章，例如民意與政策、民意與政黨及領導人的民望、及民意與傳媒、民意與專家意見之間，那一方影響另一方，影響有多大。民意研究權威，Benjamin Page 及 Robert Shapiro 教授，於 1987 年發表了另一份重要的學術研究報告³⁵，名為《甚麼推動民意？（What Move Public Opinions?）》。該報告確認電視評論員及沒有政治背境的技術性專家，對民意有最強的影響，而其他專家及民望高的總統，皆能改變民意，但不及前者。而對利益團體的意見，民意是會朝它的反向而行。
9. Benjamin Page 及 Robert Shapiro 教授指出，他們的研究，只是針對中短期的民意轉變，並未有包括下述變化對民意產生的影響，而部份下述的變化，對民意的影響會是巨大的及長期的：
 - 社會運動（Social Movement）；
 - 公眾情緒（Public Mood）的突變；
 - 重大的政治、經濟、科技、社會結構、社會的價值及人口的轉變等。
10. 他們亦指出社會上的各種「特殊利益（Special Interests）」，對民意會作出一些間接的影響，而不同的特殊利益背後角力的影響較諸於公開的利益角力，更具危險性。

35 Page B.I. & Shapiro R.Y., 1987, 'What moves public opinions?', American Political Science Review, Vol 81, No 1, March, 1987: pp23, 35-39

11. 上述的研究雖然未必全部適用於香港，但其概念、研究方法及研究結果，甚值得香港參考，政府應資助香港的學者，就香港的特殊情況而作類似的研究，及跟進兩位教授所提的其他問題，就香港的情況，作出進一步的研究。雖然現今已進入了互聯網的世代，上述的美國研究結果，對香港仍有一定的參考價值³⁶。
12. 社會上各種力量皆在爭取或改變民意，政府在推動民意方面，是否已給了足夠的重視？有那方面應作改進？政府實應加以檢討。

建議七：

在新的互聯網世代中，政府必須清楚甚麼人物、事件、或因素能推動民意，民意是怎樣形成等問題，並運用這些研究結果，創造有利的因素，以推動民意向有利政府的方案轉移，使政府施政能夠暢順。

36 舉例而言，香港於 2009 年 5 月，發現了一名豬流感帶菌的旅客，政府迅速隔離該旅客入住的酒店，並在七天內禁止酒店內的人員及旅客離開。初時公眾對這決定的反應是負面的，認為反應過敏，但經香港大學微生物學系主任袁國勇的解說後，市民轉而支持政府的做法。這證明了無黨派及有公信力的專家，是可幫助改動民意（參閱 5 月 4 日各大報章報導）。

第五章 | 人口政策、扶貧與家庭發展

1. 上一章提到「以民為本」的施政理念，是指政府須做到「樂民之所樂，憂民之所憂」，並須切實地回應市民所關心的「重要議題（Salient Issues）」，從而可建設一個和諧的社會。甚麼議題是香港社會的重要議題呢？市民所關心並經常出現的重要議題，離不開經濟發展、和諧的社會、人口政策，房屋、就業機會、市場壟斷、在職貧困、青少年濫藥、貧富懸殊、老人照顧等問題。這些問題又與特區政府的人口及家庭發展政策息息相關。本章會先探討人口政策、和諧的社會、再分析扶貧及家庭發展問題。其他的問題，會於本部份別的章節探討。

人口政策

2. 政府主要的服務對象是香港市民，而市民對於公共服務的需求亦會隨時間、經濟環境和人口組合而改變。所以為了準確地掌握市民所需，政府除了要定期進行全面的人口調查及深度研究分析，亦需要制定出一個長遠的人口政策。
3. 在 2002 年，前行政長官董建華在連任就職演說中提出：「我們將在今年之內，制訂出一套全面的人口政策。這套人口政策，要符合香港社會和經濟長遠發展需要、兼顧各方利益和家庭需要。」政務司司長受命統籌人口政策制訂工作，為此成立人口政策專責小組（專責小組），並擔任主席，小組成員來自各有關決策局和部門。
4. 《人口政策專責小組報告書》在 2003 年初發表，內容引述策略發展委員會在 2000 年訂立的政策目標：「要實現香港的遠景，應努力達致多項重要目標，包括提高市民的收入和生活水平；

提升生活質素，把香港建設為亞洲最具吸引力的城市、安居樂業的好地方；增強港人的凝聚力，維持社會穩定，並確認香港的多元化特色可提升其國際大都會形象；對中國現代化進程作出貢獻，並有利於香港的長遠發展。」香港人口政策的主要目的，是確保香港的人口能夠維持及推動我們知識型經濟的發展³⁷。

5. 報告書當中有多項政策建議，包括單程證計劃、投資移民及輸入內地優才及專才計劃以提升勞動力和人力資源的質素，還有鼓勵生育政策及對長者提供更全面福利政策等。
6. 雖然報告書中亦指出定期檢討的需要，可是現任官員以市民需求及趨勢難以準確預測為理由而耽擱定期檢討，由於掌握不到人口各方面的轉變，政府便難以準確地策劃不同的民生及經濟的長遠政策³⁸。

建議八：

特區政府的民生、福利、教育、醫療、房屋、治安、經濟發展、及策略性的環評工作等，皆與人口政策息息相關。政府施政若是要真正做到「以民為本」，必須要重新制訂人口政策，並作每三年的定期檢討。

構建和諧社會

7. 據 2010 年由中大香港亞太研究所公布的《香港和諧社會》民意研究項目調查結果顯示，「香港有 58.8% 的市民贊成以『社會和諧』為社會發展路向」³⁹。該研究所指出，市民對「社會和

37 《香港人口政策小組報告書》<http://www.info.gov.hk/info/population/chi/pdf/summary.pdf>

38 一國兩制研究中心總裁張志剛於 6 月 14 日的經濟日報亦撰文指出，2003 年的《香港人口政策小組報告書》「提供了一系列短、中期建議。報告還認為應該每兩至三年便對人口政策作檢討，確保香港人口政策與時俱進。但事後看政府沒有做到定期檢討，沒有及時掌握內地孕婦不斷增加的趨勢，也沒有研究長者跨境福利的問題。王永平認為目前香港還沒有完整的人口政策，每年施政報告和財政預算案只能看到零碎的措施。」

39 另「贊成『經濟發展』有 21%，贊成『民主自由』有 17.3%」。中大香港亞太研究所公布的香港和諧社會民意研究項目調查結果，2010 年 4 月 8 日。
http://www.cuhk.edu.hk/cpr/pressrelease/100408_2.htm。

諧」的印象，可從九個議題去分析（見下表一）⁴⁰。這九個議題亦與本章開始時所提的「重要議題」有關。但市民對政府處理這九個議題的滿意度，去年全線下跌。市民較為滿意的是廉潔政府及法制⁴¹。

表一、受訪者對政府促進社會和諧表現的評價

（資料來源：中大亞太研究所）

下列為構成社會和諧的組成單元	2006	2008	2010
認為不合格的受訪者百分比			
維持廉潔和公正的政府 ⁴²	9.3	9.3	12.0
維護良好法制、保障個人自由和財產	9.1	10.5	12.9
鼓吹多元價值、尊重其他民族文化	15.3	20.6	29.5
保障勞工權益	28.6	31.4	30.7
發展經濟、創造就業	16.8	18.9	32.5
加強家庭凝聚力	28.5	26.7	33.7
照顧低下階層利益	33.5	35.4	38.8
促進公平競爭、防止壟斷	31.0	34.4	41.0
推動民主政治	33.0	34.3	44.7

照顧低下階層利益、防止跨代貧窮

8. 據 2010 年中大香港亞太研究所公布的資料可見（見上表一），市民認為政府在「發展經濟及創造就業」的表現不合格的人數比例，在短短四年間倍增至 32.5%。認為政府在「照顧低下階層利益」不合格的人數比例亦由 33.5%增至 38.8%。
9. 為處理低下了階層的貧窮問題，政府於 2005 年成立「扶貧委員會」至 2007 年年中解散，相關工作隨後轉至「勞工及福利局」主持的跨局「扶貧專責小組」負責。

40 同上及附表一

41 香港專業及資深行政人員協會（專資會）於 2010 年年底亦進行了一個名為《香港社會和諧研究》，這個研究是繼他們於 2006 及 2008 年後再次進行的相關研究。根據研究結果分析，該會總結出香港市民最關心及對香港社會和諧最具影響力的因素，並促請政府及社會各界加以關注及正視。有關報告建議包括：

1. 加強問責精神、勇於承擔求變；
2. 提高施政透明、開放聽取民意；
3. 維護公平競爭、均衡分配資源；
4. 理性討論包容、讚揚好人好事；
5. 增加進修就業機會，提升社會流動。

42 研究機構若將廉潔及公正分為兩項會較為合適，因為廉潔的政府不一定是公正。請參看第七章。

10. 扶貧的工作範疇廣泛，包括大量的研究工作，系統的數據蒐集和統計工作、就業再培訓工作、推展「社會企業」、地區的就業支援、政府協助創造就業機會、在職貧困的支援、鼓勵失業人士重投工作崗位、協助兒童身心全面發展、學前學習、學童課後計劃、家長教育、安老事務、弱智傷殘及殘疾人士的照顧及護理服務等⁴³，種類繁多，政策面廣。
11. 上述工作涉及多個局、署，但只交由「勞工及福利局」負責的跨局「扶貧專責小組」統籌，而「勞工及福利局」又不易指揮其他的局，因此效益成疑。例如上述不少與兒童及家長相關的工作，是交給「家庭議會」去執行的，但「家庭議會」是由政務司司長所領導，「勞工及福利局」指揮不了這個組織。因此，它在立法會只能作出如下的報告：「政府期望可透過家庭議會的工作，制訂社會政策和提供適切不同家庭成員需要的福利服務，從而強化家庭」。是「期望」而不是「確保」⁴⁴。其實家庭議會一直未有為「有需要的家庭提供適切的福利服務」（見下一節關於「家庭議會」的分析）。
12. 到目前為止，扶貧工作成效如何，勞工及福利局在其網站並未作出系統性的交代。雖然政府不作交待，但上述表一的民調結果，已為這個問題，給了一個清楚的答案。政府雖然就扶貧委員會的 53 項建議對立法局作過兩次的專題簡報，但議員多質疑政府缺乏成效評估及目標不清⁴⁵。立法會議員有見貧窮問題日益嚴重，該會研究貧窮事宜的「滅貧事宜小組委員會」，於去年便建議政府重設扶貧委員會，並制定整體及長遠的政策及相應的措施⁴⁶，以解決貧窮情況惡化的問題，但政府一直未有回應。
13. 立法會「滅貧事宜小組委員會」的主席指出，小組自 2004 成立六年以來，交給了 300 多項建議給政府，但政府只採用了其中兩項⁴⁷；一個是最低工資；另一個是交通津貼。但在兩個政策推出後，發現多個重要的問題皆考慮不週，例如食飯的時間給不

43 立法會 CB(2)2220/08-09(03)號文件：政府提交資料。

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ws/papers/ws0713cb2-2220-3-c.pdf>

44 同上的報告。扶貧工作第 24 項。

45 見立法會 2010 年 11 月 25 日會議紀錄第 336 頁馮檢基議員發言。另見立法會 CB(2)488/10-11(06)號文件，該文件於附錄 II 中羅列了所有的相關文件。

46 見立法會 2010 年 7 月 7 日下午會議紀錄第 7478 頁。另見立法會 2010 年 11 月 25 日會議紀錄第 346 頁，李鳳英議員發言解釋為何她改變過去反對重設扶貧委員會到現時支持其他議員要求重設委員會意見的原因。

47 同上第 7479 頁，即最低工資及交通津貼。

給工資、政府外判的工作又是否追加工資給承包公司等，引起不少爭議。使人感覺政府的政策制定水平，較過去有所下降。

14. 立法會專門研究貧窮問題的小組，也受到政府如此冷待，相信不少民間團體及智庫的建議，更難獲得政府的認真回應。民調的結果及議員的不滿，讓人懷疑政府的整個扶貧工作，是否已盡全力？
15. 綜合上述的問題，本章有如下的建議：

建議九：

政府應重開 **2007** 年解散的「扶貧委員會」，收集及分析立法會、智庫、各持份者及市民的意見，並針對新的情況，提出較長遠的「扶助脫貧」政策。

扶貧政策的成效，對社會能否和諧，影響至為重大。故政府應成立一個由政務司司長領導的跨局「扶貧政策執行委員會」，檢討「扶貧委員會」**2007** 年建議的各項措施的執行成效，並制定更清晰的「預期成果」、「措施」、及「評核指標」。

重整家庭議會、加強家庭的「社會功能」

16. 「家庭凝聚力」對構建和諧社會起著重要的作用，它既可幫助改善「跨代貧窮」、減少家庭暴力、青少年濫藥的風險，亦可使長者得到照顧，並可幫助實現「老有所依、老有所為、壯有所用、幼有所長、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的理想社會。現任特首在 **2006** 年的施政報告中，亦強調家庭的社會功能，並以較大的篇幅，談論這個問題。
17. 據 **2010** 年中大香港亞太研究所公布的資料可見（見本章表一），市民認為政府在「加強家庭凝聚力」的表現不合格的人數比例，在扶貧委員會於 **2007** 年作出扶貧報告後一年的 **2008** 年，有所下降至 **26.7%**，但在兩年後的 **2010** 年，不滿的比例又再大幅上升至 **33.7%**。

18. 為何「家庭議會」對提升「家庭凝聚力」發揮不到成效？為何市民對加強家庭凝聚力的狀況，「不滿意」比例不降反升呢？
19. 在 2006 年的施政報告中，特首提出會考慮設立一個「高層次的家庭事務委員會」，目的是「融合現有處理不同年齡和性別人士事宜的各個委員會⁴⁸，集中資源，從跨政策範疇的角度研究和處理問題，令工作更有效」。各個委員會，指的是安老事務委員會、婦女事務委員會、及青年事務委員會。但結果只是在 2007 年成立了一個功能有限的「家庭議會」⁴⁹。該議會的其中一個職權是「理順安老事務委員會、婦女事務委員會及青年事務委員會的工作」。這裡需要指出的是「理順」，而並未有提及施政報告所指的「融合現有處理不同年齡和性別人士事宜的各個委員會，集中資源，從跨政策範疇的角度研究和處理問題，令工作更有效」的要求。
20. 家庭議會雖然集合了眾多司、局長，但一年只開三、四次會，政府又沒有撥給足夠的財力資源、又沒有建立「成效評核機制」以監督各局、署成員的工作成效、家庭議會又是一個沒有實權的組織，這就解釋了為何成效不佳。
21. 家庭議會的主席，在 2007 年第一次的會議指出，「議會」的目標是於 2009 年 4 月或之前會負起「督導」安老事務委員會、婦女事務委員會及青年事務委員會等三個委員的工作，但開始時只會是「理順」而非「督導」。但時至今日，家庭議會與上述三個組織的關係，仍是理順而不是督導⁵⁰。從家庭議會的議事記錄中，根本看不出它正在督導上述的組織⁵¹。家庭議會成了一個新的諮詢組織，資源未有如施政報告所承諾的「得到集中」。
22. 雖然上述的三個委員會，各有其存在的價值，如爭取婦女的權益及青少年的權益。但這並不足以構成阻礙「家庭議會」在涉及家庭範疇方面統領這三個委員會的角色⁵²，但為何「家庭議會」成立了四年，以政務司司長這樣高層次的領導，連三個諮詢性的事務委員會也「督導」不了？這類的事件，反影了政府未能實行「強政勵治」。

48 主要是指「安老事務委員會」、「婦女事務委員會」及「青年事務委員會」。目的是成立一個家庭事務組織，集中督導上述三個組織的工作，以集中資源促進家庭的事務。

49 「家庭議會網站」http://www.familycouncil.gov.hk/tc_chi/home/home_authority.htm

50 同上：職權範圍 D 項。

51 「家庭議會」會議紀要：http://www.familycouncil.gov.hk/tc_chi/home/home_meeting.htm

52 據說這三個委員會反對被「家庭議會」督導。

23. 其實特區政府在如何制訂以家庭為單位的政策方面，大可參考其他國家行之有效的政策。例如澳洲聯邦政府的「家庭社區服務及原住民部」，以「成果為本」⁵³的績效評核體制（參考附錄六）⁵⁴，將家庭與兒童放於同一個政策範疇中，並制定「政策成果」如下：
- 通過向所有澳洲國民提供支援服務、派發款項予有子女的低、中收入家庭、制訂兒童支援政策，以改善兒童的發展、兒童的安全、及家庭功能的發揮（參考附錄六）。
24. 其實中央政策組亦於 2008 年，委托了中文大學，做了一個跨國的家庭政策研究報告⁵⁵，並作了多項家庭政策建議。政府應參考建議，制定政策，以強化家庭的社會功能。

建議十：

建議「家庭議會」應從現時的諮詢性質，改為執行性的組織。政府可參考外國的做法，調撥資源以強化家庭的社會功能，並直接「督導」安老事務委員會、婦女事務委員會及青年事務委員會等三個委員內與家庭功能相關的工作。

政府亦應參考中央政策組，於 2008 年委托中文大學做的「家庭政策研究報告書」的政策建議，制定強化家庭功能的政策，確立「政策成果（**Policy Outcome**）」、「相應措施」、「評核指標」，以確保各相關政府部門，能分別執行所定的「措施」。

53 第六章對「成果為本」有詳盡解釋。

54 Portfolio Budgeted Statements 2010-11, Dept of Family, Community Services and Indigenous Affairs, Commonwealth, Australia, http://fahcsia.gov.au/about/publicationsarticles/corp/BudgetPAES/budget10_11/Documents/FaHCSIA_PBS-2010.pdf)

55 中文大學 (2008), A Cross National Comparison of Family Policy: pp. 35-7 <http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/new/press/20090226%20cross%20national%20comparison%20of%20family%20policy.pdf>

第六章 | 改善房屋問題

1. 香港大學民意網站本年 6 月的民意調查顯示，在整體的民生工程方面，政府的表現是差強人意。市民對現任政府就「改善民生方面的表現」，持不滿意及非常不滿意的人數比例佔 58.3%、而前特首董建華在辭職前兩個月即 2005 年 1 月是 50.6%而 2004 年 10 月為 44.8%⁵⁶（見下表二）。換句話說，現任政府的 58.3%不滿意及非常不滿意度，是較前特首董建華辭職前半年內的數字還要差很多。但本年 5 月的失業率是 3.5%，較 2004 年底的失業 6.8%低了近一半（見下表三）。所以失業率低，不一定代表市民便會滿意政府的民生政策。

表二、改善民生方面的滿意程度（受訪人數百分比）

（資料來源：香港大學民意調查網站）

日期	滿意/幾滿意	一半半	幾不滿意/ 非常不滿意
29/6/2011（曾的任內）	15.9%	24.5%	58.3%
22/12/2010（曾的任內）	21.3%	23.8%	53.6%
25/1/2005（董的任內）	27.8%	26.6%	50.6% ⁵⁷
21/10/2004（董的任內）	20%	31.2%	45.8%
24/9/1997（董的任內）	30.7%	28.4%	18.6%

56 香港大學民意網站，先按「民意調查」，下按「政府民望」，再按「改善民生方面的滿意程度」<http://hkupop.hku.hk/>

57 董建華於 2005 年 3 月 10 日宣布因身體問題提早離職。

表三、勞動人口、失業及就業不足統計數字⁵⁸

(資料來源：香港政府統計署資料、表 006，自訂統計表)

期間	勞動人口		失業人數 (‘000)	失業率（不經 季節性調整） (%)	就業不足率 (%)
	人數（‘000）	與上年同期比較的變 動百分比（%）			
2003	3 465.8	-0.2	275.2	7.9	3.5
2004	3 512.8	1.4	239.2	6.8	3.3
2010	3 653.7	-0.6	161.2	4.4	2.0
2011- 5 月	3,735.3	2.2	134.9	3.5	3.6

修改施政方針、確保中小樓價穩定

2. 導致市民對民生方面不滿的原因，除了上一章所談及的問題外，相信政府未能回應市民對住屋需求及房價高企亦是原因之一。安居樂業是市民所關心的「重要議題」。但近年樓價飆升，中產階層及年青的市民對此甚為不滿。雖然政府用了很多方法，包括提供土地供應、興建公屋、推出「置安心」資助購屋計劃、活化居屋第二市場，提升一手私人住宅物業銷售透明度和公平性的措施等⁵⁹。但樓價的升勢仍然未能遏止。
3. 按照政府去年對資助市民自置居所的諮詢結果⁶⁰，支持重建居屋的人遠較反對的為高⁶¹，甚至個別發展商亦表態支持復建居屋⁶²。但政府並未有接受諮詢的結果而考慮重建居屋以減輕中產夾心階層的供屋負擔，並藉此控制中小型樓宇的價格飆升。因此市民覺得政府的諮詢是形式性的，它不一定理會諮詢的結果。
4. 政府在各方的壓力下，終於在 2010-11 年的施政報告中承諾：未來十年會提供足夠的土地，使「中小型住宅土地供應充裕，售價穩定」⁶³，但成效並未顯現。

58 本表節錄自表六。

59 見運輸及房屋局局長鄭汝樺的書面回覆梁國雄議員在三月十六日於立法會會議上的提問
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/16/P201103160144.htm>

60 《資助市民自置居所的諮詢報告》
http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/consultation/con_report1005.pdf

61 同上第 5.03 段

62 明報 2010 年 9 月 30 日報導：該報記者鄧雅各於採訪瑞安集團主席羅康瑞後，引述羅說：「自從『八萬五』房屋政策影響樓市，加上本港經濟受到衝擊之後，負資產人士增加，令社會不滿及分化。所以，政府可以重新考慮以前行之有效居屋政策，協助低收入人士置業安居需要，因此，我贊成政府復建居屋，最緊要係申請輪候政策方面做得公平，同埋復建居屋數量要適當；但係如果採用幫助人『先租後買』方式，我覺得執行上好難定奪。」

63 2010-11 年施政報告第 18 段。

5. 為何中小型樓價飆升、政府承諾的穩定售價政策成效不明朗、而大多數市民皆支持重建居屋以壓抑樓價的情況下，政府仍不願考慮重建居屋？其中一個原因相信是，運輸及房屋局有一條施政方針，使它在政策上缺乏了靈活性，這條方針規定「政府應盡量減少干預私人物業市場」⁶⁴。推出居屋會減慢中小型物業價格的升幅，因此可被理解為干預私人物業市場。其實政府是沒有必要特別向私人物業市場作此承諾，束縛了自己可運用的手段。只要政府覺得物業市場「失效」，它便有責任去干預。
6. 為配合 2010-11 年施政報告的承諾：即未來十年會提供足夠的土地，使「中小型住宅土地供應充裕，售價穩定」，政府必須刪除上述的施政方針，並將它改寫為「政府將會運用合適的政策手段，以讓中小型住宅樓宇，在未來十年的售價穩定」⁶⁵。
7. 若要在未來十年間穩定中小型住宅樓宇售價的穩定，政府必須作長遠的住宅需求及供應規劃。由於影響香港的外在與內在經濟環境不斷改變，以前因規劃了八萬五間房屋的供應量而產生的問題，絕不應被用作拒絕對房屋供求進行規劃的藉口。政府既已在 2010 年的施政報告中承諾未來十年穩定中小型樓宇的售價，它必須落實措施並交出成果。
8. 香港物業市場無論供與求，同樣屬低彈性（Low Elasticity）。因此，為達致施政報告的承諾，政府必須規劃長遠的土地供應，輔以不時的靈活調校措施，例如在樓價上升時，運用政策手段以減低房屋的需求，如限制中小型住宅樓宇的炒家活動、限制非本港居民購買等。

64 運輸及房屋局施政方針 <http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/private/index.htm>

65 有意見說，現任政府不能訂下超過其任期的政策。這個說法是錯誤的。為穩定民心，所有政府皆有權訂立超過其任期的規劃及承諾。但新政府在必要時亦有權作出修改。《基本法》並沒有就此作出規定，過去的慣例是政府可以訂立超過行政首長任期的計劃。例如教育改革、航空交通、道路建設、鐵路、新市鎮等。

建議十一：

若要實現施政報告的承諾，在未來十年間穩定中小型住宅樓宇售價，政府必須作長遠的房屋及土地供求規劃，並作靈活調節。過去規劃了八萬五間房屋的供應量而產生的問題，絕不應被用作拒絕對房屋供求進行規劃的藉口。

政府既已承諾了穩定中小型樓宇的售價，它必須交付成效的成績單。為此，政府可運用各種有效的政策手段，如重建居屋、限制中小型住宅樓宇的炒家活動、限制非本港居民購買房屋、或興建新市鎮等。總之，政府施政應「以民為本」，讓市民可「安居樂業」。

第七章 | 經濟發展的機遇與挑戰

1. 「安居、樂業」兩者皆是市民所關心的課題。上一章已分析了房屋問題，本章會就發展經濟、創造就業、及如何使市民能共享成果的問題作出分析。
2. 港澳辦主任王光亞今年三月訪港時指出：「十二五規劃為香港發揮優勢，服務國家發展戰略，提供了巨大的發展機遇，注入了強勁的發展動力，打開了廣闊的發展空間」。他指出機遇與挑戰是並存的，在這個複雜的形勢下，香港「要鞏固和提升原有的優勢」、「增強國際的競爭力」，「要把中央的支持政策，轉化為香港實現更大發展的巨大推動力」。

中央給香港十多項支持

3. 中央在《國家十二五規劃綱要》⁶⁶明確表示，會給香港十多項的支持，但關鍵還是要看香港政府、工、商、專業界、及市民如何把握好這個機遇，將之轉化成實質的成果。這十多項支持其中的九項為（其他各項見附錄二，《國家十二五規劃綱要》港澳章節）：
 - 繼續支持香港發展金融、航運、物流、旅遊、專業服務、信息以及其他高增值服務業；
 - 支持香港發展高價值貨物存貨管理及區域分銷中心；
 - 支持港澳增強產業創新能力，加快培育新的經濟增長點，推動經濟社會協調發展；
 - 支持香港發展成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心；

66 香港大公網 <http://www.takungpao.com/news/liness/2011-03-16/630341.html>

- 支持香港增強金融中心的全球影響力；
- 支持香港培育新興產業方面，環保、醫療服務、教育服務、檢測和認證、創新科技、文化創意等六大優勢產業；
- 支持深化內地與港澳經濟合作，打造更具綜合競爭力的世界級城市群；
- 支持建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域，打造世界先進製造業和現代服務業基地，構建現代流通經濟圈；
- 支持廣東在對港澳服務業開放中先行先試，並逐步將先行先試措施拓展到其他地區。

落實《國家十二五規劃綱領》港澳章節的優勢

4. 上述這九項支持，為香港經濟的發展，提出了清晰的方向，為商界提供新的商機，為市民提供了新的就業機會。這多項的支持，皆與服務業有關。而香港在服務業方面，有很大的優勢。附錄一表十一顯示，服務業佔本地生產總值，多年來一直高據 90% 以上（參看附錄一）。
5. 從下表可看出特區的服務業的反彈能力很強。由於國際金融風暴的影響，服務業在 2009 年的業務收益有所下降，但由 2010 年的第一季開始，便大幅回升，收復失地（見下表四）。例如電腦及資訊科技服務 2011 年的按年變動百分率上升 32.5%；旅遊、會議及展覽服務上升 30.6%；資產管理上升 28%；批發運輸住宿等上升 24% 以上。至 2011 年的首季，仍在上升。有些官員說香港是個福地，政府只要不作干預，它自然便會復甦。
6. 上述的說法很有問題，因為特區在多次困難的時刻，國家皆給予了不同的支持，使特區的經濟能盡快復甦。例如在 2002 及 2003 年 SARS 病毒肆虐其間，特區的經濟大幅下滑，若不是國家以 CEPA 方式及開放自由行，特區的經濟或許不會於 2004 年底便開始復甦。特區在 2008 年的金融風暴中能快速復原，亦相當程度上是由於國家的經濟穩定及國內資金湧入所致。因此特區政府絕不應在經濟建設上故步自封，而應不斷開拓新的領域，使特區能持續發展。

表四、服務行業及服務界別的業務收益指數 按年變動百分率

(資料來源：香港政府統計署資料、表 094，自訂統計表)

按年變動百分率								
	進出口貿易	批發	零售	運輸	陸路運輸	水上運輸	航空運輸	貨倉及倉庫
2006	+10.3	+7.9	+7.2	+10.0	+4.3	+16.4	+6.8	+10.2
2007	+8.1	+10.4	+12.8	+10.5	+3.7	+16.8	+7.3	+15.9
2008	+7.4	+6.3	+10.6	+4.4	+2.2	+6.1	+3.5	+6.6
2009	-13.7	-12.6	+0.6	-19.9	-2.6	-24.1	-21.0	+1.4
2010	+19.7	+25.0	+18.3	+24.5	+6.0	+20.5	+20.5	+9.5
按年變動百分率								
	速遞	住宿	膳食服務	資訊及通訊	電訊	電影	銀行	金融（銀行除外）
2006	+6.9	+13.8	+9.6	+6.1	-0.7	+1.7	+19.5	+47.9
2007	+5.5	+15.2	+13.4	+8.4	+11.0	+6.1	+38.3	+68.8
2008	+2.1	+3.8	+13.1	+6.0	+9.8	-0.7	-16.9	-19.4
2009	-6.1	-17.4	+0.6	-3.2	+1.4	-12.6	+1.5	-10.3
2010	+28.3	+25.3	+5.1	+4.9	+3.0	-6.4	+8.8	+16.7
按年變動百分率								
		資產管理	保險	地產	專業、科學及技術服務	行政及支援服務	旅遊、會議及展覽服務	電腦及資訊科技服務
2006		+51.8	+21.3	-0.3	+13.2	+20.9	+14.1	+9.8
2007		+56.8	+28.8	+39.5	+12.3	+11.5	+18.9	+6.8
2008		-5.2	0.0	-3.7	+6.8	+9.4	+10.1	+5.3
2009		-12.1	+0.7	+9.7	-0.5	-12.4	+3.2	-15.0
2010		+28.4	+8.3	+11.4	+13.9	+12.3	+30.6	+32.5

內地服務業發展的機遇

7. 國家十二五規劃中有關內地服務業的發展，相信亦可為香港提供多方面的商機及就業機會。《國家十二五規劃綱領》第四篇指出，國家要求全國「營造環境，推動服務業大發展」，並且準備在七個不同的服務業領域方面，大力改革及發展。這七個方面包括

- 有序拓展金融服務業；
- 培育壯大高技術服務業；
- 規範提升商務服務業；
- 優化發展商貿服務業；

- 積極發展旅遊業；
 - 鼓勵發展家庭服務業；及
 - 全面發展體育事業和體育產業等。
8. 國家並準備「打破部門分割、地區封鎖和行業壟斷」、「擴大服務業開放領域」、「擴大政府採購服務產品範圍」、「推動特大城市形成以服務經濟為主的產業結構」。當這些政策，落實為具體措施後，可為香港提供很多的機會。香港在這類服務業市場，具有不同範疇的人才及經驗，因而可掌握發展的先機。
9. 內地市民對高檔服務的需求不斷提高，亦會惠及香港。雖然內地自身也在發展同類的市場，但服務業的範圍廣泛，有些業務，內地是需要較長時間才能成熟，特別是一些需要爭取消費者高度信心的行業，如醫療服務，金融及法律等專業服務。因此，香港在多個服務業市場中仍有它的優勢。

機遇中的挑戰 — 資源的落差

10. 在發展這些服務性產業時，特區政府若不注意長遠的規劃及評估產業發展對人、財、物的資源需求壓力，和對社會、環境、傳統文化的影響，則特區除了會損失上述的經濟發展機會外，亦會引起很大的社會問題及管治上的混亂。舉例而言，為發展醫療服務，及提高出生率，而開放內地孕婦來港產子，不但導致婦產科醫護人手不足、手術床位供不應求，更使本港的產婦訂不到床位，引致市民強烈不滿。
11. 《國家十二五規劃綱領》提出「要支持建設以**香港金融體系為龍頭**、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域」，為達致這個目標，特區甲級寫字樓，會有很大的需求。特區政府必須明白，甲級寫字樓的供應不足，會影響香港在這方面的競爭力。
12. 但現時的情況是，甲級寫字樓已出現「年生產量」低於需求的狀況。特區的甲級辦公室的需求，近一年多以來，增長強勁，根據「戴德梁行 DTZ」本年四月份的報告，特區辦公室的租金，在未來數年將會不斷上升（見下圖一）。該行表示，本年

「次季整體吸納量，升至 66.23 萬平方呎，當中中環及金鐘平均呎租，已超越金融海嘯前高峰水平」⁶⁷。

圖一、特區 2011 年特區辦公室供應、吸納面積及租金

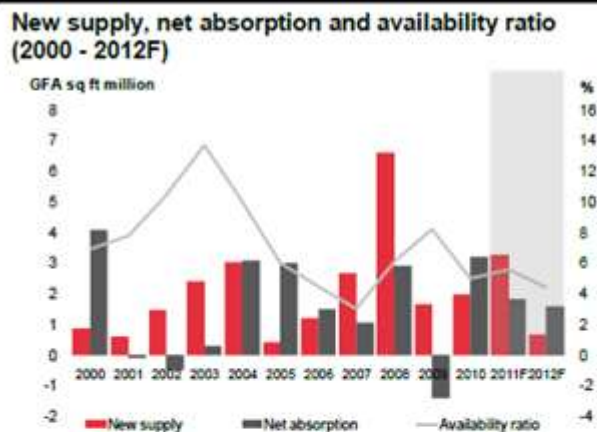
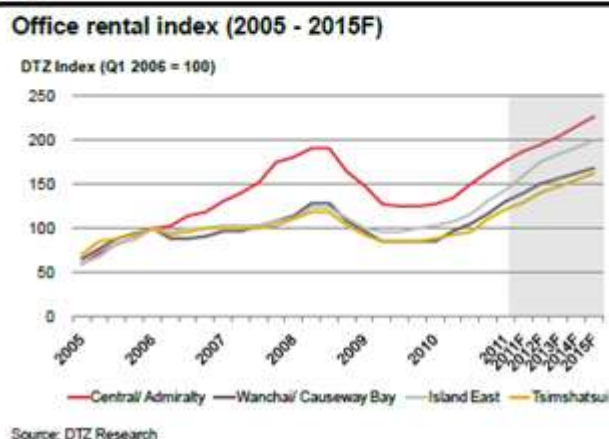


Figure 3



13. Savills 公司亦表示甲級辦公室租金會繼 2010 年上升 20%後於 2011 年會再升 25%。高租金會這對特區發展為珠江三角洲城市金融龍頭，有負面的衝擊。

67 阿思達克財經新聞。 <http://www.aastocks.com/tc/News/HK6/61/NOW.439468.html>

圖三、特區甲級辦公室租金

Savills Grade 'A' Office Rental Forecast

	Overall	Central
2010	20.0%	25.0%
2011	25.0%	30.0%

Source: Savills Research & Consultancy

機遇中的挑戰 — 體制的落差

14. 面對這些新的機遇，政府必須

- 成立強有力的領導組織；
- 就各項中央的「支持」，進行研究分析；
- 制定政策、措施、評核機制；
- 提供足夠的土地；
- 調撥充足的資金；
- 培養及吸納相應的人才；
- 認真落實規劃；
- 制造更多的就業機會，讓市民可共享成果。

15. 目前特區政府並沒有一個局負責統籌十二五規劃的推展工作。政制及內地事務局，是唯一的政策局在它的施政綱領中，提及參與落實十二五規劃。但亦只是局限於「負責聯系內地部門」，而非統籌各政策局的工作⁶⁸。

16. 其他涉及內地與香港經濟合作的政策局，是「商務及經濟發展局」和「財經事務及庫務局」。商務及經濟發展局，與內地相

68 2011-12 的特區預算案規定，政制及內地事務局，負責下列兩項與十二五規劃有關的工作：「與內地相關部門跟進香港特區如何能在「一國兩制」的方針下，配合國家擬訂並落實五年規劃；協調推進與內地的緊密聯繫，並促進與泛珠三角（泛珠）、廣東（包括深圳）、內地其他地區（包括北京和上海）和澳門特區的交流和合作。」
<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/pdf/chead144.pdf>

關的工作主要是 CEPA 的商議，及協助業界應付內地實施新政策及政策調整所帶來的挑戰⁶⁹。

17. 財經事務及庫務局與內地相關的工作，主要是 CEPA 的落實、推進與內地的金融合作、建立資產管理中心、及離岸人民幣業務中心⁷⁰。
18. 綜合上述三個局的工作，政制及內地事務局應該算是負責十二五規劃統籌性方面的工作。但它現時並未起到這個作用。它去年向立法會工商事務委員會只提交了兩份這方面的工作報告，其一涉及「京港經貿合作會議第三次會議」、其二涉及「2010年深港合作第六次會議」⁷¹。但這只是局限於兩個城市的報告，跟十二五規劃所提的下述要求相去甚遠，即：
 - 深化內地與港澳經濟合作，打造更具綜合競爭力的世界級城市群、
 - 建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域、及
 - 打造世界先進製造業和現代服務業基地，構建現代流通經濟圈
19. 況且，「京港經貿合作會議第三次會議」⁷²的內容，主要是關於 CEPA⁷³的工作、香港在京的旅遊推廣活動、香港金融界訪京推介的活動、及香港貿易發展局在京舉辦的展覽會等。這些只是一些推廣活動，而非深層次的合作。
20. 總而言之，如果特區政府以現時的領導及組織方式去推展國家十二五規劃有關香港的章節，那麼國家給香港五年的機遇，相信便會輕輕錯過。

69 2011-12 的特區預算案規定，商務及經濟發展局，負責下列兩項內地與特區的經濟事務：「主導香港與內地完成擴大開放市場的磋商及商議進一步充實《安排》，以及確保公布的措施順利實施；與中央及內地省級當局維持緊密聯繫，以及透過支援加工貿易專責小組及其他渠道，協助業界應付內地實施新政策及對加工貿易作出政策調整所帶來的挑戰。」
<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/pdf/chead152.pdf>

70 2011-12 的特區預算案規定，財經事務及庫務局，負責下列兩項內地與特區的經濟事務：「繼續推進為配合金融市場發展所採取措施的落實，包括與《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（即 CEPA）有關的措施；繼續進一步推進與內地的金融合作，擴大香港與內地在金融機構、金融工具、資金和人才等各方向流通；繼續提升香港作為亞洲首選國際集資中心、資產管理中心及離岸人民幣業務中心的地位。」

71 <http://www.cmab.gov.hk/upload/LegCoPaper/cicb1-846-1-c.pdf>

72 <http://www.cmab.gov.hk/upload/LegCoPaper/cicb1-846-2-c.pdf>

73 《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》

建議十二：

鑑於《國家十二五規劃》的港澳章節涉及的業務範圍廣闊、機遇難得，政府不應仍只靠過去較被動的政府架構以推展十二五規劃。

建議政府應在行政長官下，設一個「十二五規劃戰略行動組」，該組的成員應包括公務員及商界的精英，成員是全職人員，負責統籌及監察十二五規劃的落實，下列為建議的工作：

- 統籌十二五規劃內的十多項「支持」的研究及分析工作；
- 統籌成立「跨局、跨部門專題組」及各組的政策、措施、評核機制的制定工作；
- 聯系相關局署，提供足夠的土地；
- 聯系充足資金的調撥；
- 聯系相應人力的培訓及吸納工作；
- 督導政策的認真落實；
- 向社會及立法會議員積極宣傳十二五規劃。

機遇中的挑戰 — 人才的落差

21. 除了組織的問題外，政府推展商務的人手不足，亦為十二五規劃的推展帶來障礙。香港報刊的下述報導，指出了部份的問題：

- 高級公務員協會主席蘇平治表示，相信王光亞是希望特區政府抓緊十二五規劃的機遇，要有創新思維、發展本港具優勢的高增值行業，因為目前中港融合仍然不足，常秘手上工作很多，就兩地合作範疇上主要是執法及監管問題，但沒有常秘⁷⁴帶頭去找商機，政府亦無人帶頭去領導業界發展高端服務⁷⁵。

22. 若要落實《國家十二五規劃》，政府必須處理好人才的問題，政府應如下述「**建議十五**」所提，吸納商、政界精英為「**十二五規劃戰略行動組**」的成員。

74 常秘即常任秘書長

75 《信報》6月15日報導

六大優勢產業的發展

23. 除此以外，特區政府亦應加強發展六大優勢產業的領導。對這些優勢產業，特區政府現時並未有進行獨立的經常性統計，市民及商、政界，皆不清楚這些產業的發展趨勢。政府本年發表了一份報告⁷⁶，嘗試將六大優勢產業作獨立分類統計（見下表五），這是一個好的開始。這些產業現時佔的 GDP 比例也不低，2009 年達 8%，且有上升的潛力（見下表五）。
24. 六大優勢產業亦是《國家十二五規劃綱領》內 中央重點支持開展的產業。但它的推展，涉及多個局、署。由於社會上已積壓了不少問題⁷⁷有待政府解決，政府根本抽不出人手處理。六大優勢產業的發展談了已快兩年，政府仍未設置跨局組織去領導相關工作的落實。

表五、統計表：香港經濟六項優勢產業 - 六項優勢產業的增加價值[^] 相當於本地生產總值（GDP）[#]百分比

（資料來源：香港政府統計署資料）

（%）		2008	2009
（1）	文化及創意產業	4.0	4.1
（2）	醫療產業	1.4	1.6
（3）	教育產業	1.0	1.1
（4）	創新科技產業	0.6	0.7
（5）	檢測及認證產業	0.3	0.3
（6）	環保產業	0.3	0.3
六項優勢產業 = （1）+ （2）+ （3）+ （4）+ （5）+ （6）		7.6	8.0

76 《香港統計月刊》（2011 年，2 月）

http://www.statistics.gov.hk/publication/feature_article/B71102FC2011XXXXB0100.pdf

77 參看第二及第三部份各章。

建議十三：

政府應公布六大優勢產業的業務分類清單，制定相關的政策，並支持商界發展各分類的業務。

社、經協調發展

25. 「推動經濟社會協調發展」是十二五規劃的重要一環。若經濟發展了，中下層市民卻未能受惠，社會和諧便會受到影響。
26. 據 2010 年中大香港亞太研究所公布的資料可見（見第五章表一），市民認為政府在「發展經濟及創造就業」的表現不合格的人數比例，在四年間倍增至 32.5%。原因可能是調查進行的 2009 年，失業率高企於 5.4%（下表六）。但 2005 年的失業率亦為 5.6%（下表六），比 2009 年更高，但 2006 年年初報告的不滿意率，則僅為 16.8%（見第五章表一）。可見失業率並非市民對政府在「發展經濟、創造就業」方面不滿的主要原因。

表六、勞動人口、失業及就業不足統計數字

（來源：香港政府統計署資料、表 006，自訂統計表）

期間	勞動人口		失業人數 ('000)	失業率（不經 季節性調整） （%）	就業不足率 （%）
	人數（'000）	與上年同期比較的變動百分比（%）			
2003	3 465.8	-0.2	275.2	7.9	3.5
2004	3 512.8	1.4	239.2	6.8	3.3
2005	3 534.2	0.6	197.6	5.6	2.7
2006	3 571.8	1.1	171.1	4.8	2.4
2007	3 629.6	1.6	145.7	4.0	2.2
2008	3 648.9	0.5	130.1	3.6	1.9
2009	3 676.6	0.8	196.7	5.4	2.3
2010	3 653.7	-0.6	161.2	4.4	2.0

27. 主要原因，應該是與市民這六年來的實質工資不升反降。下表七顯示，在現任特首主政的六年間，人均產值上升了 34%（見下表八），而中下層的市民收入則減少了 2%。這些數據顯示，中、低收入的人士，這六年來，皆未能分享到經濟增長的成

果。這表示了社會總收入，在企業與個人，或富人與中下層人士之間的分配，極不平衡。

表七、					
(A) 按選定行業主類劃分督導級及以下僱員（經理級與專業僱員除外）的實質工資指數（一九九二年九月 = 100） （資料來源：香港政府統計署資料、表 020，自訂統計表）			(B) 按選定行業主類劃分的中層經理與專業僱員的實質薪金指數（甲）（一九九五年六月 = 100） （資料來源：香港政府統計署資料、表 025，自訂統計表）		
年	所有選定行業主類		年	所有選定行業主類	
	指數	按年變動百分率		指數	按年變動百分率
2004	115.8	N.A.	2004	119.3	N.A.
2005	116.1	0.2	2005	118.8	-0.4
2006	116.3	0.2	2006	118.7	-0.2
2007	115.8	-0.5	2007	120.5	1.6
2008	115.3	-0.4	2008	119.2	-1
2009	113.5	-1.6	2009	116.4	-2.4
2010	113.5	0	2010	116.6	0.1
2004 至 2010 實質工資平均年變動-0.33			2004 至 2010 實質工資平均年變動-0.38		
註釋： 自 2001 年起，實質工資指數是以名義工資指數扣除以 2009 至 2010 年為基期的甲類消費物價指數而計算出來。為方便比較，2011 年以前的實質工資指數經以 2009 至 2010 年為基期的甲類消費物價指數再次編製。			註釋： (1) 薪金指數（甲）量度薪金率的總體變動情況。 (2) 實質薪金指數是以名義薪金指數扣除以 2004 至 2005 年為基期的丙類消費物價指數而計算出來。		

表八、本地生產總值、本地生產總值內含平減物價指數及按人口平均計算的本地生產總值

（資料來源：香港政府統計署資料、表 030，自訂統計表）

年	本地生產總值		按人口平均計算的本地生產總值	
	以二零零九年環比物量計算 @		以二零零九年環比物量計算 ⁷⁸	
	百萬港元	按年變動百分率	港元	按年變動百分率
2003	1,231,886	3.0	183,022	3.2
2004	1,336,185	8.5	196,976	7.6
2005	1,430,815	7.1	210,006	6.6
2006	1,531,255	7.0	223,309	6.3
2007	1,629,092	6.4	235,217	5.3
2008	1,666,664	2.3	238,856	1.5
2009r	1,622,322	-2.7	231,638	-3.0
2010r	1,735,399	7.0	245,536	6.0
2011- 第一季	NA	7.2	NA	NA

2010 年較 2004 年的實質人均生產總值增加了 34 %，但中層及低層同期的實質年收入是下降了約 2 %。

28. 隨著通貨膨脹的加速，中產及基層市民的壓力將會增加。政府實有必要在社會政策上加以協助。

建議十四：

政府應檢討現時的社會收入再分配的總比例，使經濟發展能與社會公義協調。例如發展公屋、扶助在職貧窮家庭、加快落實扶貧政策、投放更多資源於青少年的發展、加強家庭的凝聚力等有助社會和諧的政策及措施。

78 「環比物量」的 GDP 亦即扣除通脹的實質增長。

第三部份 取信於民

近年一個值得注意的現象是，當有社會及民生爭議時，議員及市民總是站在政府的對立面。如校園驗毒計劃、將軍澳垃圾堆填區擴建、最低工資、交通費津貼、預算案派錢。連一些較小的政策，如節能燈泡、停車熄匙等，皆輕易地被轉化為重大的爭議，使政府的施政舉步為艱，經常要就已提出的法案作出重大修改。例如部份青少年及市民，近期更以激進的方式去表達意見，如最近反對財政預算案的示威，有過百名市民在中環阻塞交通，最終轉化為激烈事件。

上述的社會現象，正正顯示市民對政府的「信任度」偏低。市民不滿政府的反壟斷、房屋、就業、扶貧等民生及經濟政策，故然是信任度偏低的原因，但相信政府在施政上未有完全貫徹「公正/公義（Justice）」與「衡平（Equity）」的價值，亦是重要原因。因為公正與公義，不單是西方文化中的重要價值，在中國的文化內，亦非常重視這兩個價值。

香港是一個中西文化交匯的地方，市民自小便接受這些正面價值的教育，政府若想「取信於民」，除了施政要以民為本外，亦要在行為及施政上貫徹「公正/公義」與「衡平」的價值。

這部份用兩章來探討現屆政府在貫徹這兩個價值上的不足之處，讓下屆政府能注意改進。

第八章 | 「公正（Justice）」⁷⁹

「公正」的原則

1. 市民對政府的不滿，除了是由於政府未能有效地推行「以民為本」的政策外，政府政策的執行及官員行為的公正性，亦會影響市民對政府或官員的評分。判斷「公正」的兩個重要原則為⁸⁰：
 - 第一：「對相同的事或同類的人，以相同的方法對待；對不同的事或不同類的人，以不同的方法對待」⁸¹；
 - 第二：「任何人皆不可參與裁決與自己有利益關連的事」⁸²。
2. 在上述兩個原則方面，特區政府一向以來給市民的觀感算是不錯的，但近年有一些事件的處理手法，並不符合上述的原則。例如，聘請副局長及局長助理的事件⁸³、對地產商的售樓書內容的準確性和銷售手法缺乏監管、不分貧富一律派六千元等。這些事件雖然未有演變成曠日持久的爭議，但亦降低了市民對政府的信心，影響政府施政的公正性。不分收入及個人財富多寡一律派六千元的做法，亦衝擊了上述的公正原則，並大幅地提升了市民對福利政策的期望。

79 「公正」或稱「公義」即外國稱為 Justice，這是港人的重要價值。施政報告將 Social Justice 譯作社會公義。見 2005-6 年施政報告。

80 其他的重要原則為：「自然公義」或「程序公義」、「刑罪相適應公義」、「補償公義」、「分配公義」、「交易公義等原則」。

81 Treat like cases alike, different cases differently.

82 Let no one be the judge in his own cause.

83 見本章第 3 段。

3. 下圖三是香港大學民意調查網站內，特首曾蔭權由上任至今的民意評分。圖中顯示特首的民望，在 2008 年 5 月的 65%，下降至 2008 年 11 月的 50% 後，便一沉不起，浮游在 48% 至 58% 之間。在 2008 年 5 月究竟發生了什麼事情，導致有這樣大的轉變呢？

圖三、特首評分

(資料來源：香港大學民意網站，<http://hkupop.hku.hk/>)



4. 其間主要是發生了委任副局長及局長助理的風波。市民對個別副局長及局長助理的能力及薪酬，有很大的意見，並且不滿意政府的解釋。他們覺得這些委任及薪酬，違反了「公正」原則。例如，個別局長助理全職的工齡只有三年及原工資約為 3 萬多元，但一躍而跳升至 13 萬多⁸⁴。一些學歷不低，在政府或商界努力工作了十多二十年且很能幹的人，也不一定拿到這個工資。況且他們的能力亦未被證實，為何對他們如此厚待？總

84 參看明報 2008 年 6 月 3 日關於其中一個局長政治助理的報導：「年僅 28 歲的候任 XXX 局長政治助理 XXX，畢業後只工作了 3 年，現時月薪估計不多於 3 萬元，卻一下子躍升 3 倍多增至 13.4 萬元（年薪約 161 萬），直逼累積 10 多年經驗的首長級第三級（D3）的官員。議員昨日狠批該局長政治助理資歷不深，但其薪酬竟然直逼資深公務員，會影響公務員士氣。」

之，整個聘用過程及薪酬制訂準則，使人感覺現時的政府，已背棄了一向以來的「公正」形象⁸⁵。

對個別行業的政策傾斜

5. 在公眾的印象中，政府的施政對個別行業作出了一些不必要的政策傾斜，是導致市民認為政府施政不「公正」的主要原因之一。但政府一直沒有就這些指責避嫌。例如在去年的「打擊不良營商手法、立法保障消費權益」⁸⁶諮詢中，政府將一手住宅物業的交易剔出法例的規管範圍之外。雖然有不少意見反對⁸⁷，但政府仍然不作修改。理由是「行政長官在《2010-11 施政報告》中公布會成立督導委員會，具體討論立法規管一手住宅物業銷售事宜」⁸⁸。
6. 然而對電訊業務，政府又堅持將其納入新法例的規管範圍之內，理由是新法例的「條文更為具體，涵蓋範圍亦擴大至其他類別的不良營商手法，包括威嚇式手法」⁸⁹。為何同樣的理據，不適用於一手住宅物業的銷售呢？為何對一手住宅物業的處理方式，會與電訊業務及其他行業不同？這些施政方式，明顯地違反了上述的「公正」原則。因為「公正」是要讓人看見，而非由自己宣稱的。

建議十五：

政府在用人的政策上必須廣納賢才、能者居之，而不是以裙帶關係或以政治利益交換為考慮因素。「公正」是要讓市民看見，而非由自己宣稱的。

政府在施政及監管方面，應貫徹「公正」的原則，對大財團及小企業應一視同仁。對大、小財團的不良營商手法，應用同一條條例規管，不應以不同的方式處理，增加執法成本及予人「不公正」的感覺。

85 參看明報 2008 年 6 月 6-7 日及本港各大報章在 5-6 月的報導。

86 香港政府的《打擊不良營商手法、立法保障消費權益公眾諮詢報告》
[http://www.cedb.gov.hk/citb/doc/tc/consultation/report-110120%20\(unfair%20trade%20practices\)%20chi%20\(Content\).pdf](http://www.cedb.gov.hk/citb/doc/tc/consultation/report-110120%20(unfair%20trade%20practices)%20chi%20(Content).pdf)

87 同上第 5.4 段

88 同上第 5.8 段

89 同上第 5.11 段

第九章 | 「衡平 (Equity)」

「衡平」理念

1. 另一個影響市民對政府不滿的原因是它在施政上未有貫徹「衡平」的理念。「衡平」是由「公正」原則的條文而衍生出來的。該原則是：「對不同類的人，以不同方式處理」。這裏所提的「不同」，是指那些較弱勢者、例如婦女、少數族裔、傷殘人士、社會及經濟地位低的家庭及人士等。
2. 從公共政策的範疇看，「衡平」⁹⁰是指政府對弱勢社群及人士應該給予合適的照顧。什麼算是合適？不同的社會有不同的看法，但知識型的社會，一般會接受約翰羅爾斯 (John Rawls) 《正義論》內的「差別原則 (Principle of Difference)」⁹¹，作為最基本的標準，該原則可演繹為下述的理念。
 - 對「最弱勢」的社群，政府應給予「最必須」的福利照顧，以讓他/她們能有尊嚴地生活⁹²；
 - 消費者及小投資者，是屬於分散的弱勢個體，政府有責任保障他/她們的利益，免其受市場操控及不良營商手法所損；
 - 對不同性別、不同種族、弱勢及殘疾人士等，社會應給予同等的機會。
3. 近代社會，大多數人皆不會否定人的能力是有差異，並且不會要求社會的總收入，要以絕對平均的方式，分配給每一個市

90 即 Equity。

91 Principle of Difference in Rawls J, (1971)，《正義論 (Theory of Justice)》，參看維基百科的約翰羅爾斯的《正義論》。Also see John Rawls, Justice of Fairness: the original position or veil of ignorance.

92 若以這個原則為標準，特區不會變作北歐式的福利社會。因若適當地就「最弱勢社群」下定義，可將人數限於一個較少的數目。

民。但條件是政府要關顧弱勢社群，以不同的方式，將富人的部份收入，再分配給需要援助的人。從近年的民調顯示⁹³，香港市民對這類的社會議題將會越來越關注。

4. 「衡平」加上「節約」、「效率」及「成效」，這四個「E」⁹⁴，代表了現代公共行政及公共政策的重要概念及價值⁹⁵。後者的三個「E」會於第六章討論，本章將會集中討論「衡平」。
「衡平」是構建和諧社會的重要理念，特別當社會的貧富懸殊加劇時，政府官員必須在思維及施政上認真貫徹「衡平」的理念，以減低社經地位低的家庭及人士的怨氣，防止怨氣轉化為暴力。但政府近年的思維及施政，跟這個要求有較大的落差。以下將會以政府處理弱勢社群、醫管局婦產科醫護人員、消費者及小投資者等的政策去作說明。
5. 在考慮加強貫徹「衡平」理念以化解怨氣及貧富懸殊問題時，必須注意量入為出，不能超越香港的經濟基礎的原則，亦應保持香港持之已久的「個人自力更生」為主的社會價值。第五章亦引述了西方的學者研究，指出政府不應只是跟著民意走，而應以社會的長遠利益，及大多數市民的利益而施政。

善用財政資源、照顧老弱社群

6. 「衡平」的其中一個理念是對「最弱勢」的社群，給予最必須的福利照顧，以讓他們能有尊嚴地生活。這些最弱勢的人包括了非常虛弱的老人、嚴重弱智及傷殘的人士。安老事務委員會於 2009 年的報告早已指出「護養院宿位的輪候時間較長，以及私營市場的供應有限」⁹⁶，建議政府應「集中資源增加資助護養

93 中大香港亞太研究所公布的民意研究項目調查結果顯示，「香港大多數市民贊成以『社會和諧』為社會發展路向有 58.8%」，2010 年 4 月 8 日。

http://www.cuhk.edu.hk/cpr/pressrelease/100408_2.htm

94 「節約」、「效率」、「成效」、及「衡平」英語皆以「E」開始故稱「公共政策的 4 個『E』」。節約（Economy）是指節省資源的用量；效率（Efficiency）是指投入每一單元的資源、可完成多少個單元的產出，產出可以是措施、活動、流程、或其他；成效（Effectiveness）是指完成了上述的措施、活動、流程後，可為「政策的目標/成果」帶來多少效益；「衡平」（Equity）的概念於第四章有詳細的論述。

95 參考 Funnell W & Cooper K (1998), *Public Sector Accounting and Accountability in Australia*, UNSW Press, Sydney: pp. 34-42；及 Wilenski P (1986), 'Efficiency or Equity I Administrative Reform' in Wilenski P, *Public Power & Public Administration*, Hale & Iremonger, Sydney: pp. 154-65

96 《安老事務委員會：就長者住宿照顧服務所進行的顧問研究報告》
[http://www.elderlycommission.gov.hk/cn/download/library/Residential%20Care%20Services%20-%20Final%20Report\(chi\).pdf](http://www.elderlycommission.gov.hk/cn/download/library/Residential%20Care%20Services%20-%20Final%20Report(chi).pdf)

院宿位」。雖然政府在 2009 的施政報告中提出增設護養宿位，但數量遠較需求為低。

7. 香港社會服務聯會業務總監指出：「在 2007 至 2010 年的 3 年間，有 5,244 名長者在輪候護養院時逝世，只有 1,600 人可以獲編配宿位」⁹⁷。政府若以「衡平」的理念而施政，它應該為護養宿位、護養院、嚴重弱智及傷殘人事院舍的土地供應、護理人員的培訓等作出長遠規劃⁹⁸。因為這些資源都是要經多年的準備才能提供的。政府似乎很擔心作了長遠規劃後，社會會對政府施加壓力，要它提供宿位，故此便乾脆不作規劃。其實這只是鴛鴦政策。

建議十六：

建議政府對最弱勢社群的各類需求進行評估，並盡快為他們作出長遠的、可評估成效的支援規劃，特別要就「彈性較低（**Low Elasticity**）」的資源供應進行規劃。例如興建院舍所需的「土地資源」、「專業人員資源」，如醫生及護理人員等。

糾正市場失效、落實衡平政策

8. 「衡平」的另一個理念是涉及消費者及小投資者，由於他/她們是屬於分散的弱勢個體，政府實有責任保障他/她們的利益，免其受市場操控及不良營商手法所損。
9. 一直以來特區的產業結構過分依賴房地產、金融及與其相關的產業，缺乏多元化的經濟增長點。不少影響民生的市場，如地產、商場、超市、交通、通訊等，皆由小數的大型企業掌控。該等企業利用它們在某一個市場的優勢，不斷地作縱向及橫向的伸延，開拓新的領土，例如，由地產擴展至零售及市民其他

97 香港社會服務聯會業務總監

<http://www.hkcss.org.hk/cm/cc/news/issue.asp?issueid=20110329>

98 按基督教靈實協會的介紹資料，由於「政府醫院的床位有限，加上公營安老院的床位僧多粥少」，床位「輪候時間一般需要五至七年」。

http://www.hohcs.org.hk/files/press/press_090327.pdf

的生活環節。這類「寡頭壟斷（Oligopolistic）」行為，削弱了市場的活力，損害了消費者的利益，導致「市場失效」。

10. 處理上述市場部份失效的一般做法，是政府對市場作出適當的干預，訂立「競爭法」以確保市場能有效率地運作，不受壟斷寡頭所操控，使消費者的利益能夠得到保護。特區政府經過多年諮詢後，終於在近月推出這姍姍來遲的競爭法草案。競爭法的其中一個重要的作用是禁止企業聯手操控市場的行為。但若企業間的合作對改善生產或分銷或對經濟有貢獻，則可獲豁免上述的禁令。這條禁令及豁免條文全是抄自歐盟的競爭條款。但歐盟原文提出的豁免條件是該等企業須「確保消費者能公平地分享該豁免所帶來的經濟成果」⁹⁹。
11. 但特區政府的競爭草案卻刪除了上述的要求，即消費者的利益是否受損，並不是批准豁免的考慮因素。政府對立法會的解說，是，若保留這些字句，會增加企業申請豁免的難度¹⁰⁰。這個說法極為牽強，因為企業聯手一般都不難證明可帶來「規模效益」或「成本效益」。但聯手亦會減少市場的競爭，故它們是有責任證明消費者不會因此而受損，或者更可因此而享受到產品升檔的好處¹⁰¹。但政府沒有要求申請豁免的企業這樣做，反而乾脆刪掉整段保障消費者利益的條文。這樣只會證明政府在撰寫法案條款時，沒有考慮它對消費者的責任、沒有貫徹「衡平」的理念。

建議十七：

特區官員必須在經濟發展的政策中，加強「衡平」的理念。例如在推動市場發展的同時，亦要注意保障消費者的利益及中小企的生存空間。在檢討《競爭條例草案》時，不要犧牲消費者及中小企的利益。

⁹⁹ Article 101, Article 102, TFEU
http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/handbook_vol_1.pdf

¹⁰⁰ 政府對立法會法案小組 1 月 17 日提問的回應。立法會文件 CB(1)1133/10-11(04) 第 12 段

¹⁰¹ 刪掉了上述的條文，會帶來一個很大的問題。因為香港市場小，可供參考的案例不多，而歐盟積聚了龐大的案例，可供香港參考。但刪除了歐盟保障消費者的條文，所有歐盟這方面的案例，都變了沒有參考價值。原來抄錄歐盟的條文作為特區的競爭法藍本，是希望可借用它的龐大案例庫，讓特區可逐步建立競爭法的司法經驗，但現在是背道而馳。

12. 除了競爭法的草案未能保障消費者利益外，特區在處理「不良營商手法」的立法方面亦是拖拖拉拉。雖然導遊強迫內地到港旅客購物的事件一再發生，最嚴重的個案是前乒乓球國手陳佑銘在來港的旅行團中，被無牌導遊強迫購物而引至猝死，內地的電視、電台、及互聯網就這些事件雖已大幅報導，並已嚴重影響特區的旅遊中心聲譽。但特區政府於去年年中，才姍姍來遲地推出「禁止不良營商手法」的立法諮詢，以現時競爭法的立法經驗來看，諮詢隨時會花一年、起草法案花一年多、立法會辯論花一年，相信在二至三年內，「禁止不良營商手法」的立法是難以完成¹⁰²。因此，數以千萬計的內地及本港的消費者，仍要忍受數年，在這沒有足夠法例保障的市場中消費。

建議十八：

內地消費者是特區的一個重要客源，無論從「公正、衡平」的原則，或是從特區的長遠經濟利益來看，特區政府皆要加快《禁制不良營商手法》的立法程序，及檢討其他相類似的法例立法。並且要從現時的「業界自我規管」方式，改為以其他「沒有利益衝突」的方式執法，以確保內地及本港消費者的利益能得到充份的保障。

13. 特區政府對小投資者的利益保障亦有不少的問題。例如雷曼事件引致四萬多名小投資者受損，其中不少是老弱婦孺及退休人士。雖然事件最終會得到解決，但特區的多頭金融監管體制，對每行業有不同的監管者，如證監、銀監、保監等，而產品則越趨結構化、複雜化及跨行業化，這對金融服務的消費者及小投資者的保障是極為不利的。現時監管金融產品的發行與銷售，是分散在多個不同的監管機構及多條互不呼應的法例中。

102 見本章第 5 段

建議十九：

為貫徹「衡平理念」，政府應該檢視所有影響小投資者及金融服務消費者的法例，並且盡速填補漏洞。例如在銀行及強積金條例的監管機構的功能條款中，加上「保障投資者或產品購買人利益」的字句。《證監條例》的長題、證監會、及保監的功能條文已有相關的字句。

14. 上述的例子，只是冰山一角。回歸前的政府在政策的制定方面，對「衡平」及「公正」的理念是較為重視的，如設立 ICAC 反貪倡廉，以確保公正，提供免費教育、福利、醫療等幫助弱勢社群，成立消費者委員會以幫助未能組織起來的消費者，設立申訴專員讓因行政決策失誤而受影響的市民可進行投訴，私穩專員以保障市民的私穩，平等機會委員會以確保受不平等對待的市民能投訴有門，還有眾多的上訴委員會讓市民投訴，以彰顯「自然公義/公正」。特區政府對殖民地政府遺留的做法，應是其是非其非，對不完善之體制，應作出改進，但對其優良的措施，應繼續貫徹，並加以發展。
15. 政府的政策若是太僵化，或急就章、或向某些團體過分傾斜、或是絕對平均地、不分需要地派發公帑，皆會帶來非議。近年一些政策對「衡平」及「公正」的理念思考不足，衝擊了一直以來建立的「衡平」及「公正」的標準，使政府日後審慎理財失去了邏輯及理論的依據。日後新的政府必須重建這兩大價值。
16. 「公正、衡平」、「科學規劃」、「透明度」都是重要的管治價值。有清晰的管治理念及價值，亦需要有好的管治機器，優秀的領導及團隊，才會有良好的管治成果。餘下的章節將會就這些方面探討。

第四部份

政策程序與管治機器

近月由於選舉特首的日期漸近，大多數的評論皆環繞著特首及其團隊的質素方面，很少探究政府整個行政管理方面的問題。有些人更說管理問題是次要的，團隊才是主要的。但若不將管理問題一并解決，新的政府同樣會像舊政府一樣，問題重重。無論誰人掌權，無論他的民意支持度開始有多高、多能幹，最後亦會受體制不完善之累。一間成功的小公司也需要有好的管理體制，更何況是一個僱用十多萬人的政府機器？

完善的「政策程序及管治機器（Policy Process and Government Machinery）」，是公共行政管理最重要的部份，是「良好管治」¹⁰³的關鍵所在。管治機器包括政府的行政架構、公務員、局長、內部編制及人才培訓、政治委任制度、及「績效評核體制（Performance Assessment System）」等。

103 良好管治是指政府對市民的訴求能在政策中給予具實質性而非敷衍性的回應，但在市民的訴求與「公眾福祉」有矛盾時，亦應作出適當的平衡。參閱 Keman H (2002), 'Democratic Institutions, governance and political performance' in Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics* (London: Saga): pp. 271- 275。國際的公共行政的審計組織對良好管治的標準是指，政府及公營架構需具有完善的監管及評核體系及優良質素的官員，以貫徹公營架構的三大管治原則，即：透明及開放、正直、問責 (Openness, Integrity, Accountability)：參閱 Study 13, *Governance in Public Sector: a Governing Body Perspective*, published by International Federation of Accountants in 2001: pp11-13。

第十章 | 政策程序 (Policy Process)

1. 「公共政策 (Public Policy)」是公共行政管理最重要的部份之一。完善的政策制定、執行及評估是「良好管治」的關鍵所在。政策的制定、執行及評估是屬於「政策程序 (Policy Process)」的一部份。一個完整的「政策程序」包括多個「環節 (Stages)」，即

- 議題確定 (Issues Identification)¹⁰⁴；
- 政策分析 (Policy Analysis)¹⁰⁵；
- 政策手段的建議及評估 (Policy Instruments)¹⁰⁶；
- 諮詢 (Consultation)¹⁰⁷；
- 內部協調 (Coordination)¹⁰⁸

104 「議題確定」是指政府最高層的行政或內閣會議的「議事日程 (Agenda)」所確定要處理的課題。社會上所有的政治團體、利益及壓力團體、不少民間組織、及官員，包括局長、政策科官員、及其他官員，皆想影響「議程的確立 (Agenda Setting)」。這是政治角力的核心之處，因此政府是不愁沒有智囊及團體給予它各式各樣的政策意見及建議。

105 確立議程後，便會進行「政策分析」。「政策分析」可以用很嚴謹及理性度高的模式 (Rational and Comprehensive Model) 進行，亦可以用「漸進模式 (Incremental Model)」進行。前者是從政治、經濟、社會、文化、環境、科技、及法律的多角度考慮，兼顧各階層及持份者的利益、專家、學者、及市民的意見作嚴謹及理性的分析。後者是作相對簡單的分析，並就現行措施作部份修改，實踐了再總結經驗，並作不斷的修改。理由是「理性模式」太費時、費力，而社會則不斷地變，「理性模式」經一兩年分析出來的結果，可能會過時。但一些重大及長遠政策，如人口、教育、經濟、土地、基建、及城市規劃，「漸進模式」則不大合適。

106 「政策手段」主要包括「公眾倡導 (Advocacy)」，如公眾教育、宣傳、說服、提供資料說明等；「財政手段 (Finance and Budget)」，如現金資助、退稅鼓勵、罰款、加稅等；「行政安排 (Government Action)」，如政府提供服務、外判、公私合營、或成立公營組織去執行；「法律手段 (Law)」，如立法以法例 (Ordinance)、法規 (Regulation)、守則 (Code)、指引 (Guidelines)、或行使行政權力 (Administrative Power) 及「裁量權 (Discretionary Power)」等。

107 參閱下文。

108 「內部協調」是通過一些政府內部建立的「常規 (Routines)」，以協調受影響部門的不同意見。所有的「政策遞呈 (Policy Submission)」，必須要附有受影響部門的「協調評語

- 決策 (Decision) ¹⁰⁹ ;
 - 執行 (Implementation) ¹¹⁰ ;
 - 評估成效 (Evaluation) ¹¹¹ 。
2. 上述的「政策程序」是一個嚴謹及較理論性的模式。在實際運作上，政策程序一般不會經過所有的環節，而每一過環節所花的時間也有不同。這要看該政策的重要性、緊迫性，及風險性。但為節省時間而跳過一些重要的環節，或草草完成一些重要環節，因而導致政策分析不足、內部協調不足、或用錯政策手段，在政策推出後，將會產生很多的問題，而且效率及成效也不一定好。
 3. 反過來看，若政府不想改變現時的政策，或怕推出新政策會有混亂，它會在某一個環節，反反覆覆，拖延時間，不作決策，不調撥資源，讓正在探討中的政策修改方案胎死腹中，政策最後是「保持原狀 (Status Quo)」。
 4. 舉例而言，雖然大多數市民支持復建居屋，而政府亦於本年初就房屋政策進行諮詢，但政府卻以「仍有小部份市民不同意」為理由，傾向不復建居屋。後來在社會要求「復建居屋」的壓力加大後，官員便告訴立法會，居屋最快亦要七年才能建成¹¹²。這說法可讓政府在執行政策期間，將政策效果推遲實現，甚至使政策胎死腹中。但市民對這類的做法，一般皆感不滿，久而久之，便會對政府失卻信心。
 5. 在上述的多個政策環節中，特別值得討論的是內部協調、對外諮詢、政策執行，及成效評估。本章會於下文討論內部協調及對外諮詢，下一章會詳細分析成效評估的框架，第十二章至十五章會討論政策執行的問題。

(Coordination Comments)」。其中必須包括資源控制部門的意見，即財政、人力、法律及政府形象等的會產生衝擊的意見。

¹⁰⁹ 「決策」是內閣會議決定是否通過「政策遞呈」。在香港，若政務司司長領導的「內部政策委員會」通過了局長的「政策遞呈」，便會交「行政會議」通過。

¹¹⁰ 「執行」的不同模式，在第十一至十四章討論。

¹¹¹ 「評估成效」的不同模式，在第十一至十四章討論。

¹¹² 明報新聞網 2011 年 6 月 30 日

http://www.mpfinance.com/htm/Finance/20110630/News/ec_goq1.htm

改善內部協調

6. 政府若想加急推出一些政策，它會跳過某些環節。例如政府在本年度的財政預算案中，派送六千元給納稅人，並存於他/她們的強積金戶口的措施，並沒有經過全面的諮詢，連政府內部的協調工作，也沒有做足，便急於作出決定。結果政策措施出台後，便出現很多問題，包括教師及公務員不滿，並威脅要上街遊行¹¹³。
7. 近年政府的施政讓人感覺混亂，相信是與政府「政策程序」的改變有很大的關係，特別是在「諮詢」及「內部協調」的環節。政府內部過去建立了一些「常規程序（Routines）」，以規範「內部協調」及諮詢的工作，確保設計政策的局長，已聽取受影響的局及部門的不同意見，及雙方已作出協調。若雙方有不同意見，便會放於「政策委員會（Policy Committee）」商討。該委員會由政務司司長領導，若雙方意見未能統一，則政務司司長應作最終決定。所有政策必須經過「政策委員會」通過後，才可呈交行政會議。但若政務司司長不作決定，則政策會被一拖再拖，變了「議而不決」。
8. 但有些時候特首或財政司司長，會由上而下作出決定，直接推出一些緊急措施，則未必會經過「常規程序」，政務司司長的「政策委員會」，亦無從給予意見。因此，措施推出後，便造成很多問題。這便解釋了近年部份的施政，為何如此混亂及效益低劣。

改善「對外諮詢」

9. 「諮詢」一般是指收集民間及其他法定機構及政府部門的意見，幫助政府完善政策的制定工作。有些諮詢是法例規定必須進行的。諮詢後，政府一般需要作出總結及回應，以提升施政的透明度。「諮詢」有多種形式，包括經由諮詢委員會討論、與利益團體及持份者的正式或非正式會議、互聯網、「會堂會議（Town Hall Meeting）」、「綠皮書（Green Paper）」、「市民論壇（Citizen's Forum）」及「協商性民調（Deliberative Polling）」等。

113 明報新聞 2011 年 2 月 25 日

10. 若諮詢委員會的委任，被用作「酬報」某些人，而非為選擇一些有水平的，但意見未必與政府意見一致的人，又或官員早有定案，而諮詢只是為走完程序而做，官員根本不會認真思考被諮詢者的意見，則政策的質素便難以保證。又或政策在壓力下，急於推出而諮詢不足，亦會增加反對的聲音。
11. 諮詢是有成本的，一個「會堂會議」、「綠皮書」、「市民論壇」、及「協商性民調」等，皆會花費不少的公帑，政府官員亦要花時間籌備及整理資料，並作出回應，但若不做諮詢，或會影響施政。因此，有效益的諮詢是很重要的。英國政府為改善諮詢的效益，於 2000 年發表了一份《諮詢守則（Code of Practices on Consultation）》¹¹⁴。經多年的經驗，及諮詢了參與諮詢人士及官員的意見後，於 2004 年及 2008 年，分別發布了第二及第三版（見下資料一：2008 年版本的節錄¹¹⁵）。特區政府可參考其《守則》，以提升諮詢的效率及效益。該諮詢文件指出：「有效益的諮詢，可讓政府作出有依據的政策決定，改善公共服務及公營組織的問責」（參考下附的資料一）。

114 《諮詢守則（Code of Practices on Consultation）》，(2008), UK HM Government 指出，‘Ongoing dialogue between Government and stakeholders is an important part of policymaking. ... Formal consultation exercises can expose to scrutiny the Government’s preliminary policy analysis and the policy or implementation options under consideration.’。
<http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>

115 同上第 4 頁

資料一、英國政府《諮詢守則（2008）》

THE SEVEN CONSULTATION CRITERIA

Sources: Code of practices on Consultation, (2008), HM Government UK

Criterion 1 When to consult

Formal consultation should take place at a stage when there is scope to influence the policy outcome.

Criterion 2 Duration of consultation exercises

Consultations should normally last for at least 12 weeks with consideration given to longer timescales where feasible and sensible.

Criterion 3 Clarity of scope and impact

Consultation documents should be clear about the consultation process, what is being proposed, the scope to influence and the expected costs and benefits of the proposals.

Criterion 4 Accessibility of consultation exercises

Consultation exercises should be designed to be accessible to, and clearly targeted at, those people the exercise is intended to reach.

Criterion 5 The burden of consultation

Keeping the burden of consultation to a minimum is essential if consultations are to be effective and if consultees' buy-in to the process is to be obtained.

Criterion 6 Responsiveness of consultation exercises

Consultation responses should be analysed carefully and clear feedback should be provided to participants following the consultation.

Criterion 7 Capacity to consult

Officials running consultations should seek guidance in how to run an effective consultation exercise and share what they have learned from the experience.

These criteria should be reproduced in consultation documents.

12. 英國上述的《守則》亦指出，《守則》所提的是一個「正規」的諮詢方式。但政府部門若在政策制定的初期，已聽取相關人士的意見，或諮詢的範圍非常狹窄、或專業，則可以不用執行此方式。若部門決定用其他方式進行諮詢，則它需要明白為何這樣做。若與此正規諮詢方式有所化偏離，則應作出清楚解釋，提出理據¹¹⁶。
13. 近日特區政府所建議的「立法會議席遞補機制」以遞補立法會議員席位出現的空缺，應該不算是狹窄及專業的議題，但在政策建議初期，政府卻未有作出正規的諮詢，因而引起社會很大的反彈。究竟政府內部是沒有諮詢指引？是指引不完善而未有

116 同上：第 5-6 頁

作出改進？是政府對議題的重要性判斷錯誤？或是政府計算已可取得足夠支持票，而雖有指引也不依，連受影響的廣大選民群眾的意見也不用理會？政府實應檢討整個諮詢程序的指引、及反思其對諮詢的態度。

加強內部溝通、要下情能上達

14. 除了上述的「政策程序」及「常規程序（Routines）」要重新鞏固外，政府內部的溝通也是很重。過去「下情」較能「上達」，上層官員會回覆下層官員的意見，內部會議記錄規定在兩個星期內，必須發給有關部門，以確保溝通暢順。政務司司長領導的「政策委員會（Policy Committee）」在作出決定後，不同意的局長，亦要全力支持。重要決策，會向所有局長通傳。但現時上與下、局與局、部門與部門之間的溝通，較回歸前差了，團隊精神下降了、協調工作鬆懈了，各自為政的文化加深了。
15. 以往當政務司司長負責統籌政策協調工作的時候，局長若被輿論逼迫，政務司司長會公開作出支持，以維繫團隊精神。現在已很少見了。由於各局長已改為直接向特首負責，政務司司長的權力，便間接被削弱了。因此，政務司司長，已沒有職責去為局長說項。缺乏了政務司司長作為平衡者及「聚合者」的作用，團隊精神便凝聚不起來。
16. 受訪的退休官員普遍認為，上述的「政策程序」問題必須處理，否則，最好的人才，亦改善不了今天政府民意的低下及施政混亂的狀況。

建議二十：

政府應從制度上強化政策制定過程中的協調工作。例如：

- 檢討現時協調工作的不足之處並加以改善；
- 將「常規程序（Routines）」清楚列出，並通告新選出的

行政長官、其辦公室成員、各新委任官員及其下屬、及所有政策科官員知悉；

- 「常規程序」應列出那類政策因保密原因，只能向某些局諮詢；
- 行政長官及所有官員應嚴格遵守「常規程序」，如於特殊情況下需要偏離，應向政務司司長申批；
- 政務司司長加強對「政策委員會（**Policy Committee**）」的領導，其中包括：
 - 對局長之間在政策協調中未能達致共識的議題，作出最終的決定，務求做到「議而決、決而行」；
 - 督促各局長互相支援，要求與所有執行某一政策的局長集體對該政策負責。

建議二十一：

政府可參考外國經驗，例如英國的《諮詢守則（**Code of Practices on Consultation**）》的七個準則，建立特區政府的《政策諮詢總則》。再由各政策科及政府部門依據《總則》，按各自政策範疇的特點，為其科及部門編寫《科/部門諮詢守則》。目的是為：

- 提高資料的透明度，以改善諮詢的質素；
- 防止諮詢程序的任意性（**Arbitrariness**）

政府亦應

- 貫徹「兼聽則明」的精神，
- 認真思考及回應與政府不一致的意見；
- 諮詢範圍的廣度要與受影響的範圍相對應，應廣則廣、應窄則窄；
- 諮詢委員會委員要有足夠的代表性，特別要吸納反對意見的代表人物入委員會；
- 盡量避免用「有意見同意、有意見不同意」為藉口，而讓現行政策原封不動或不作檢討；
- 若因特殊情況而偏離，應將解釋附於政策文件，並予以公布；

所有上述提及的守則，皆應放於各局及署的網站，並於首頁放置清楚的連結符號。

政策分析的質素有待改進

17. 近年特區政府所做的政策分析質素亦有所下降。例如在近日特區政府建議的立法會議員席位「遞補機制」的政策分析中，政府稱，德國有由落選者當中最高票的人，替補議會席位空缺的機制。但當傳媒向德國政府查核時，卻發現是同一名單的遞補，而非特區政策文件說的，不同名單的人，也有資格成為遞補人。

18. 本報告第二及第三部份各章所提及的課題、如經濟發展、六大產業、保障投資者政策、保障消費者的競爭法及禁制不良營商手法的政策、提高社會和諧的扶貧政策、家庭議會及家庭凝聚力的提升政策等，皆有「政策分析」質素不佳的問題（參考附錄四對政策質素的要求）。
19. 政府實應參考下述的建議，以改善政策分析、政策的可行性研究、及政策落實的成效評估等的質素。

建議二十二：

政府應考慮在政務司司長下設立一個局長級別的政治任命的「政策總監」，負責

- 定期檢討及建議政府可如何提升政策分析的質素；
- 定期檢討政策制定的內部協調機制，及強化常規程序（**Routines**）的執行；
- 定期檢討政策的諮詢程序及建立《諮詢守則》；
- 確保政策與「全政府（**Whole of Government**）」的方向、戰略及施政策略相符；
- 確保政策評核工作能落實及確保評核的質素。

第十一章 | 「成果為本」¹¹⁷的績效 評核

良好管治的四個「E」

1. 特區政府是一個龐大的機器，它每年的財政開支接近四千億港元、支薪員工近十六萬人，這還未計算數百個諮詢組織及上百個法定組織。進入廿一世紀的前數年，由於全球化及互聯網的高速發展、國際及本土的非政府組織¹¹⁸的推動、加上各國民眾的相互影響下，市民對政府提出的訴求越來越多，而且要求亦越來越高，香港也不例外。
2. 如何能**節約**公共資源、**有效率**地推動這副龐大的管治機器，以回應市民日益增多的訴求？如何能制定**公正**、**衡平**的政策，並執行相應的措施，以達致施政的**成效**？這是各國政府所面對的重要議題。因此**節約**、**效率**、**成效**及**衡平**¹¹⁹，便很自然地成了現代公共行政的重要概念及價值，及重要的公務管理元素。

「成果為本」評核體制的單元

3. 「**節約**」、「**效率**」、「**成效**」及「**衡平**」英語皆以「E」開始，故稱公共政策的 4 個「E」。這四者加上「**成果**」與「**產**

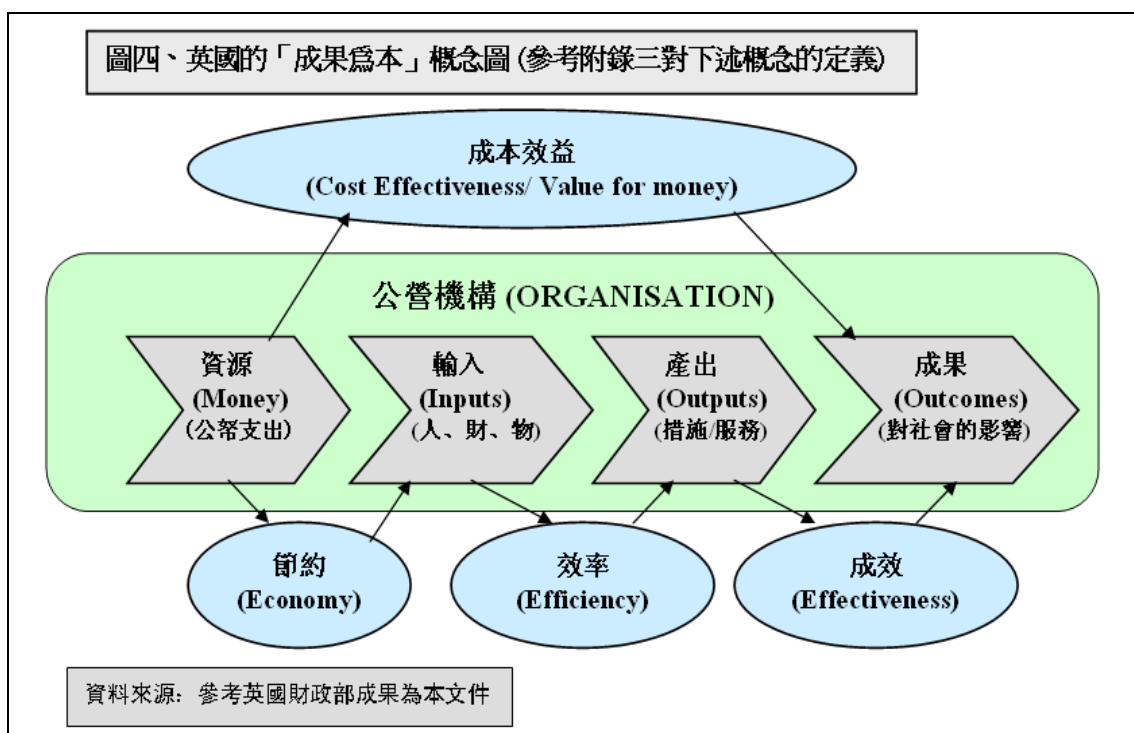
117 「成果為本」即 Outcome Base。香港政府審計署將 Outcome 及 Effectiveness 翻譯為「成效」，Effect 翻譯為「效果」。但本文覺得 Outcome 應譯作「成果」，Effectiveness 應譯作成效，effect 譯作效益，會較為接近一般人的慣常用法。故本文會用此翻譯方法。「成果」可分為預期（Budgeted）的及實際達致（Actual）的。

118 如人權、環保等組織。

119 參考 Funnell W & Cooper K (1998), Public Sector Accounting and Accountability in Australia, UNSW Press, Sydney: pp. 34-42；參考 Wilenski P (1986), 'Efficiency or Equity I Administrative Reform' in Wilenski P, Public Power & Public Administration, Hale & Iremonger, Sydney: pp. 154-65

出」是現代公務「績效評核體制」的重要元素，其各自的定義是：

- 節約 (Economy) 是指節省資源的用量；
 - 效率 (Efficiency) 是指投入每一單元的資源、可完成多少個單元的「產出」；
 - 產出 (Outputs) 可以是措施、活動、流程、或其他項目；
 - 成效 (Effectiveness) 是指完成了上述的措施、活動、流程後，可為預期「成果」帶來多少的效益；
 - 成果 (Outcomes) 是指對經濟、社會、環境帶來的預期結果；
4. 近十多年來，歐、美各國在公務「績效評核體制方面」，大多數由注重效率轉而至注重成果，即被稱為「成果為本」的評核體制。（附錄三提供了英國、澳洲及特區政府，對上述概念的定義。新西蘭政府甚至為「成果」及「產出」下了法律上的定義）。
5. 為更清晰地展示上述各個概念的關係及解釋「成果為本」的評核體制，特翻譯了英國「成果為本」的體制概念圖¹²⁰，以供參考。（見下圖四）



120 節錄自英國財政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 於 Google 搜尋器上可找到這份文件。

6. 很多公務員與法定組織的管理委員皆誤將「產出」當作「成果」，或只提「產出」不提「成果」。很多官員只會報告政府做了多少活動，執行了多少措施，但這些活動及措施對社會產生甚麼影響，達到甚麼政策成果，一般皆交待不清。但根據上述的定義，真正重要的是「成果」而非「產出」。以下提供兩個如何撰寫「成果」及「產出」的例子以供參考。第一個為「定質（Qualitative）」的例子，第二個為「定量（Quantitative）」的例子。
7. 例如「家庭議會」可以提出下述的定質「成果」及「產出」，但它並未有做。

定質成果及產出

「成果」：提升家庭在促進社會和諧上的「社會功能」、包括培養兒童成長與保護兒童安全、建立和諧家庭、對長者成員的關愛，……。

「產出」：

- 對低及中低收入的家庭給予幼兒津貼；
- 對有濫藥兒童的家庭，給予特殊的支援服務；
- 對定為有家庭暴力高危傾向的家庭，給予特殊的支援服務；
- 對供養需要接受中度或以上護理的長者的中、低收入家庭，給予金錢及護理的援助；
- 舉辦活動宣傳家庭價值及功能；
- ………

8. 對處理固體廢物、促進環保方面，環境局其實可根據 2005 年政府公布的《都市固體廢物管理政策大綱》¹²¹，制定下述的定量「成果」及「產出」。但當局並沒有這樣做¹²²，市民甚或是官員，根本看不出哪些是成果，哪些是產出。網站內關於立法徵收膠袋稅的報告，只是「產出」：

定量成果及產出

「成果」：每年減少都市固體廢物產生量 1% (以 2010 年為基數)、及棄置於堆填區的廢物與總廢物量的比例每年增加 2%。

121 《都市固體廢物管理政策大綱》http://www.epd.gov.hk/epd/msw/htm_sc/content.htm

122 環保署網頁：廢物，

http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/waste_maincontent.html

「產出」：

- 研究都市固體廢物的產生源頭、原因、及減低的方法；
- 進行立法，向住宅徵收廢物產生稅；
- 擴大住宅廢物分類的工作；
- 立例徵收膠袋稅；
- 擴展膠袋徵稅至其他廢物產生者，如輪胎、電器等；
- 擴大廢物循環再造的比例；
-

「成果爲本」評核體制的功能

9. 公共政策無論設計得多好，也需要有部門去積極落實。「成果爲本」的評核體制，對有效落實政策有多方面的作用。例如：
 - 有利加強「崗位責任制」、落實政策及措施、理順「政治官員」（即選舉產生或政治任命的官員）與「公務員」的分工及問責；
 - 公務員就行政成效問責，而「政治官員」則對「政策成果問責」，讓政治官員負責交付「成果」，而首長公務員負責制定措施、活動、及流程並交付「產出」；
 - 有利改善官僚體制的局限，例如對市民訴求只作出低效的回應、只求量、不求質及不講效益、只談困難、少談進取的解決方法等；
 - 內閣或中央的政策能有系統地分拆爲多個「成果」，讓行政單位制定措施加以配合，幫助政策的落實；
 - 通過層層轉達政策的宗旨及「成果」，使行政單位的工作更有方向性，這是所有龐大組織所必須的；
 - 有利於跨局、跨部門的合作，讓各局、署各自承擔爲同一政策宗旨而設定的不同「成果」、措施及活動；
 - 根據政策「成果」的要求，將效益低的部門重新編改，幫助政府理順內部運作，以提升施政的效率及效益；
 - 通過清晰、簡易的「成果條文」，讓市民更能明白政府的施政方向、及衡量施政的質素；
 - 能與國際審計機構的「成果、成效爲本」的標準接軌。
10. 有些論政人士認爲「成果爲本」的績效評核制度，只是理論上的東西，真正實行的國家不多。這是個錯誤的見解。其實很多經濟成熟的國家皆在十多年前已開始推行，並且不斷改進。例

如美國、澳洲、新西蘭等大多數先進國家皆已實行，新西蘭甚至將其寫於《公共財政法》¹²³。各國所用的概念，亦大致一樣。不同之處是在用詞方面（見下表九）。值得注意的是特區政府各局、署並未就其所執行措施的相關指標每年發表評核報告（參看附錄八）。

表九、	成果 (Outcomes)	產出 (Outputs)	是否每年有指標報告?
英國 ¹²⁴ (見下圖五)	成果指標 ¹²⁵	部門措施 ¹²⁶	有 ¹²⁷
美國 ¹²⁸ (見附錄五)	目的 (objectives)	績效衡量 (Performance Measures)	有 ¹²⁹
澳洲 (見附錄六)	成果 (Outcomes) ¹³⁰	綱領 (Programme) ¹³¹	有 ¹³²
香港 ¹³³	宗旨 (Aims) ¹³⁴	簡介 ¹³⁵	無。發表的是一些無關連的數據。 ¹³⁶

123 s.2, Public Finance Act 1989, NZ.

124 節錄自英國財政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 於 Google 搜尋器上可找到這份文件。

125 參考英國部長會提出的「成果」，以 PSA 1 為例，目的為提高英國的生產力，其中兩個「成果指標」，由各相關部長監督，及各相關部門交付措施及計劃，以貫徹「成果指標」。

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407164511/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa1.pdf

126 參考英國 Dept of Business, Innovation and Skill 的 2007 年全年部門表現報告為例。部門為配合部長會提出的「成果」，部門負責措施及執行計劃並對措施及計劃的執行表現作出評估。<http://www.bis.gov.uk/files/file53923.pdf>

127 同上

128 美國亦是積極推行「成果為本」以衡量表現的國家之一，雖然用詞不一樣，但目標條文的寫法，是屬於「成果」的寫法。茲提供下列連接至美國環保機構的網站 2010 年的表現報告以供參考：pp.41 & 94。

<http://nepis.epa.gov/EPA/html/DLwait.htm?url=/Adobe/PDF/P100A4HZ.PDF>

129 同上

130 參考澳洲「家庭、房屋、社會服務及原住民部」2009 年的財政預算報告有詳盡的成果、綱領(Programme)、措施(deliverables)及指標(indicators)的資料。Portfolio Budgeted Statements 2010-11, Dept of Family, Community Services and Indigenous Affairs, Commonwealth, Australia, http://fahcsia.gov.au/about/publicationsarticles/corp/BudgetPAES/budget10_11/Documents/FaHCSIA_PBS-2010.pdf

131 同上

132 同上

133 香港政府「效率促進組」於 2000 年發布了一份只有英文版的推動以「成果」衡量表現的指引，Step-by-step Guide to Performance Measurement，詳細建議了一個推行方案及對相關概念的解釋。

http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_oth/files/step_by_step_guide_to_pm.pdf

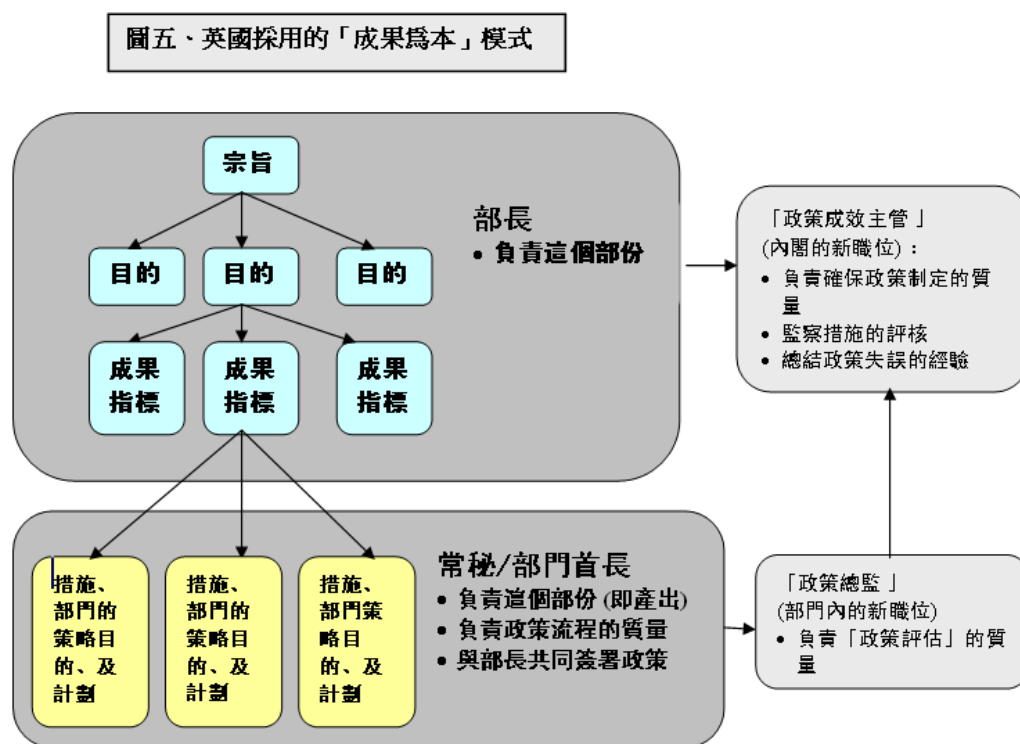
134 以環保局、署在財政預算報告為例。<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/pdf/chead044.pdf>

135 同上

136 同上

英、美、澳的「成果為本」的評核體制

11. 英國採用下圖五的模式，以貫徹「成果為本」的概念。其中最重要的內容是部長與公務員的分工。政治工作是由部長負責，這些工作包括訂立政策的宗旨、目的、成果及指標。行政工作是由公務員負責，這些工作包括訂立措施、部門策略目的、及部門工作計劃。為提高政策的質素，英國政府正考慮於各主要政府部門上層，設立一個「政策總監（Policy Director）」的職位，及在內閣設立一個「政策成效主管（Head of Policy Effectiveness）」的職位，其功能見下圖五¹³⁷（參考附錄四）。



12. 為進一步解釋「成果」與「產出」的關係及其具體運作的模式，本報告特轉錄了美國環保局的績效評核報告，及澳大利亞

137 節錄自英國財政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 於 Google 搜尋器上可找到這份文件。及 Making Policy Better, (2011), Institute for Government, UK, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/28/making-policy-better>

「家庭社區服務及原住民部」的財政年度預算，詳細資料分別見於附錄五及六。

各國的績效評核體制的差異

13. 從上述的資料可看出「成果為本」的評核體制在不同的國家有不同的設計方式，從美、英、澳的設計來看，大置上可歸納為下列幾個重點：

- 針對政策問題所在，定立一組「預期成果（Outcomes）」。由政治任命的部長負責交付；
- 每個預期成果下，再定「一系列部門措施」，亦即「產出（Outputs）」，由公務員任職的政府部門首長負責；
- 成果的評核，主要是用「定量（Quantitative）」及「定質（Qualitative）」的兩種方式：
 - 對定量（即量化）的「預期成果」，可直接量度，例如：都市固體廢物的政策的「預期成果」是：
 - 每年減少 1% 都市固體廢物的總量；
 - 都市固體廢物回收作循環使用的百分比，由去年的 40% 提升至本年的 42%，以配合減少堆填區的壓力。
 - 對定質（即質化）的預期成果則較難量度，例如在附錄六可見，澳洲聯邦政府「家庭社區服務及原住民部」的政策承諾內的「成果 1」為「通過向所有澳洲國民提供支援服務、派發款項予有子女的低、中收入家庭、及兒童支援的政策，以改善兒童的發展、兒童的安全、及家庭的功能。」這個「成果」是質化的，故較難量度。因此需要靠量度「綱領措施」的指標，並以這些指標來間接評估「成果」實現的情況。（見附錄六綱領 1.1 的「交付項目（Deliverables）」及「主要績效指標（Key Performance Indicators KPIs）」）。

14. 但這些 KPIs 能否反映「成果」，卻難以透過科學化的方式計算，這是整個「成果為本」評核體制的問題所在。為此，不少國家的相關組織，皆互相交流及研究，希望改善這個弱點¹³⁸。

138 澳洲聯邦政府審計總署署長，Ian Mcphee，於 2005 對澳洲實行的「成果-產出框架」報告，《Outcome Output: Are we managing better as a results?》，他認為量度「產出」較量度「成果容易」。

一些國家如英國，為繞過質化的成果難以量度的問題，便盡量「量化」其「成果」。但很多社會性的政策，如上述的改善兒童的發展及家庭的功能，都不容易量化。

15. 「成果為本」的評核體制雖然有以上的問題，但未能影響它在發達國家中的廣泛應用及發展，因為它有其好處及作用，這些好處及作用已詳列於本章第 9 段。
16. 若不直接量度成效，亦可以量度其他「維度（Dimensions）」的指標，以評估措施執行的績效。特區政府效率促進組於 2000 年發表的《按部就班績效評核指引》便是按維度作評核（參考附錄七）。例如下列的維度：
 - 數量（例如接受服務的人數、處理事件數量等）
 - 質量；
 - 成本；
 - 流程及措施的進度；
 - 服務使用者的滿意度等。

第十二章 | 改善特區的績效評核 體制

特區的局、署可積極帶頭、推展評核體制

1. 現時香港政府的各局及署，在財政預算案內，也提供了一些類似「成果」及「產出/措施」的資料，但所做的措施，與要求達到的「成果」，關連不大。因此，大部份的局、署在預算案中的績效報告，均需要作出改善。（附錄八以環保局為例，作了詳盡的分析）。
2. 推行一套整體的評核體制是應該由上而下做，並且最好是與財政撥款掛勾。英、美各國皆是如此。若部門不認真改善評核體制，一旦經審計署審查，便會受到批評。
3. 舉例而言，審計署在 2008 年 10 月的審計報告，便批評環保署沒有按 2005 年所訂的《政策大綱》計劃進度，改善廢物投置在堆填區的總量，報告指出：「本港棄置在堆填區的都市固體廢物，則佔該等廢物產生量的 55%，此數字與一些亞洲城市的 3% 至 16% 比較，實在高出了很多」¹³⁹。
4. 在都市固體廢物產生量方面，審計署指出 2005 年《政策大綱》要求，「每年要達到減少都市固體廢物產生量 1 %」。但審計署發現，「都市固體廢物的實際產生量一直在上升」。「都市固體廢物的人均產生量亦由 1998 年的每日 1.99 公斤增加至 2007 年的每日 2.47 公斤（增幅為 24%）」。¹³⁹為此，審計署要求遏止這個上升趨勢，但在 2010 年的財政預算案的「綱領」內，

139 審計署 2008 年 10 月審計報告第 3 段

環保署仍沒有就這些問題，在其工作表現中，作出年度進展報告¹⁴⁰。

審計報告揭示系統性問題

5. 政府的績效評核體制，除了在上層的局、署中需要改善外，其他的執行部門及法定組織，也有改善的必要。審計署在過去對上述機構及公營部門的審計，經常發現它們未有提出「成果」、或相關措施、或未有量度效益。總而言之，就是缺乏完善的「績效評核體制」。茲提供下述研究結果，以供參考。
6. 審計署每半年一次，抽取個別政府部門及法定機構，進行審計。本章分析了 2006 年至 2011 年的審計報告，發現很多政府部門，及法定機構，對績效評核中所要求的成效、預期成果、績效指標等，都做得不好。為說明問題，特選出七個個案，並節錄審計署的意見，經分析後總結於下表十。個案的較詳細資料，則節錄於附錄九。這些個案涉及多個局、署，及它們督導的法定組織，並且每年皆有多個案例。從分析中發現，各政府部門及法定機構，對「成果為本」的評核體制，都重視不足。近年這類個案有所增加（註：審計署所指的「效益」乃本章所稱的「成果」）。

表十、審計署對七個公營組織的評核意見

法定組織	局/部門	措施	審計報告發表年份	預期成果/成效/效益指標	效率指標	績效指標/目標
	入境事務處執法科	執法及調查工作	2011 年 3 月	x	x	x
社區投資共享基金	勞工及福利局	基金運作	2010 年 10 月	x	x	
環保園	環境保護署	廢物管理及循環	2010 年 3 月	x		x
香港生產力促進局	創新科技署	所有措施	2009 年 10 月	x		x
	康樂及文化事務署	全年活動	2008 年 10 月	x		x
香港旅遊發展局	經濟及發展局	所有措施	2007 年 10 月	x	x	x
香港電台	廣播處	節目/服務	2006 年 3 月	x		x

140 同上第 4 段

7. 上述的資料顯示，這些問題是普遍地存在於政府不同的部門及法定機構。審計報告還有不少類似的個案，未能一一盡錄。審計署近年提高了對成效及成果的重視，因此，政府有必要全面及整體地，建立一套「成果為本」的績效評核體制。一方面為了跟國際的評核制度接軌，另一方面可緊貼審計署的評審準則。但撰寫有水平的「預期成果」、預期成效、措施，及評核方法的條文，並不容易。撰寫人需要對「成果為本」的績效評核體制，有一定的認識，亦要明白政府的運作。
8. 因此，政府有必要指定一個具有這方面知識的小組，去培訓相關的官員，及法定組織，使他/她們能自行撰寫「成果為本」的績效評核方案。而該小組亦需檢視及確保條文的質量、評核方法的適合性，及有效性。並且要防止太多的指標及為達標而犧牲措施的質量。外國在推行「成果為本」時亦要對官員作出反覆的培訓¹⁴¹。

建議二十三：

政府應全面檢討各級的績效評核體制，並作出改善；參考國際不斷改進的公共行政管理方法，以提升其管治水平。

在未建立一套新的「成果為本」績效評核體制前，先改善現時各局署在財政預算報告內的「表現報告」的質素，列出宗旨及措施的評核方式。

需要自我完善體制

9. 政府的「效率促進組」，曾於 2002 年推出一個強調衡量「成果」的績效評核指引，名為《按部就班績效評核指引》¹⁴²（參

141 節錄自英國財政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 於 Google 搜尋器上可找到這份文件。及 Making Policy Better, (2011), Institute for Government, UK, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/28/making-policy-better> 參考澳洲財政部關於 Outcome-output Framework.

142 《Step-by-step Guide to Performance Measurement》，(2000)，HKSAR。該指引沒有中文釋本，上述中文名稱為筆者所釋。

考附錄七)。但由於並非強制各部門執行，而是讓它們自由發揮，結果時至今日，「成效為本」仍然未能在各政府部門，及法定組織中體制化，導致審計署發現這麼多的問題。

10. 有些官員說，審計署能發現問題並讓公眾知悉，使政府可以改正，這正正說明了特區政府的體制，有自我發現問題的優點。但當被發現的問題，不是一次地在一個部門出現，而是多次地在不同的政府部門及政府所督導的機構出現，這便不是一個普通的問題，而是一個結構性的問題。當問題是多年地、反覆地出現，而沒有從整個體制去分析及解決，便不是一個自我完善的體制。政府不能只滿足於一個可以自我發現問題的體制，更應建立一個能自我完善的體制。兩者要求是不同層次的。

特區政府只重「產出」，不重「成果」

11. 特區政府目前雖然也有提供一些類似「成果」及「產出/措施」的資料，但仍是以「產出」為主，即承諾會推出多少個項目、措施、活動，或處理多少個個案，而不太注意措施的質量及成效。上述香港生產力促進局的個案四（見附錄九），是其中一個例子。在審計報告指出：「生產力促進局和創新科技署用以匯報生產力促進局服務表現的服務表現指標，主要為產量指標」¹⁴³。
12. 在金融業監管方面，亦有類似問題。《證券及期貨條例》及特區的金融監管政策，清楚地規定了監管機構在證券市場的監管目的之一，是保障投資者的利益，這就是政策所要求的「成果」。但雷曼事件卻導致四萬多名投資者受損，而其中不少是老弱婦孺及退休人士，最後雷曼迷債的投資者雖然能取回大部份的投資，但已心力交瘁。
13. 事後立法會成立了一個特別委員會調查雷曼事件，議員在質詢金管局及證監會代表時，問他們為何讓發行商以零售方式發行大量的高風險債券，並讓銀行賣給非專業投資者及老弱婦孺。金管局的總裁說，早在雷曼「爆煲」前，他們已經在報章上發表了很多分析文章，並且對銀行增加了前線的審查，但是這些做法只是「產出」，而非政策所要求的「成果」，即「保障投資者的利益」。事實上這些分析文章及前線審查，對大多數的小投資者皆沒有多大用處，因為他/她們未必看得懂或未必會購

143 審計署將 Outputs 翻譯作產量本報告譯作產出。

買刊登這些文章的報章。結果是，雷曼事件使四萬多名投資者受損，這些文章及前線審查只是「產出」，但「成效」不佳¹⁴⁴。

「成果為本」的推行、特區已具基礎

14. 其實特區政府在運用「成果為本」的體制以評核各政策局的施政已有一定的基礎。在 2000 年及以前的施政報告公布資料中，每一司、局皆要提交一份「施政方針」¹⁴⁵，方針內詳列了每一司、局的總體目標、工作範疇。每個範疇的成效指標、措施、單項目標、及進度共約六十到八十多頁紙（見附錄八）。當中的成效指標已經很接近「預期成果」的寫法，而措施就是「產出」。但不知何故，政府在 2000 年以後，就不再提供這些方針報告，轉而提供一份內容非常簡單的「施政綱領」，將施政的「透明度」大幅降低¹⁴⁶。這並非一個好的做法，因為施政的透明度是衡量良好管治的一個主要元素¹⁴⁷。

建議二十四：

在檢討現行的績效評核體制後，政府應盡快研究建立一套由局到署的「成果為本（**Outcome Based**）」的績效評核體制，並應要求

- 將績效評核與財政預算案掛勾；
- 每個司、局每年應提交一份完整的、以成果為本的「績效報告（**Performance Report**）」；
- 署的報告內的各項措施，應與局長提出的「成果」相輔相承。
- 措施應附有評核指標及評核方法；

144 資料可於立法會網站雷曼事件調查組公開會議錄音存案中收聽

145 董建華主政時期的施政報告皆附有各司、局長的詳盡施政措施內容、措施目標、及目前各個措施的實施情況「施政方針」。但在 2001 年當曾蔭權當政務司長及行政長官後，便不再提供有關資料，轉而提交一個較簡單的「施政綱領」，以取代各司、局長的詳盡施政措施進度報告。

146 關於施政的透明度與良好管治的關係，可參考第七及第八章。

147 國際的公共行政的審計組織對良好管治的標準是指，政府及公營架構需具有完善的監管及評核體系及優良質素的官員，以貫徹公營架構的三大管治原則，即：透明及開放、正直、問責 (Openness, Integrity, Accountability)：參閱 Study 13, Governance in Public Sector: a Governing Body Perspective, published by International Federation of Accountants in 2001: pp11-13。

- 指標應質、量兼顧；
- 參考過去的施政方針，以建立這個評核體制；
- 詳盡的「績效報告」應放置於財政預算案網頁、及各司、局的主網頁，讓市民容易尋找。

背境資料：「施政方針」在 2000 年以前已一直有提供給公眾。由於官員較熟識施政方針的運作，若以施政方針為基礎建立新體制，官員會較易掌握新體制。施政的「透明度」是衡量良好管治的一個重要元素，若各司、局發布詳盡的績效評核資料，將會有利於提升管治的透明度。

建議二十五：

為配合「成果為本（**Outcome Based**）」績效評核體制，建議政府：

- 成立一個新的「績效評核組」：
 - 培訓相關的官員及法定組織，使他/她們能自行撰寫「成果」、預期成效、措施，及評核方法條文；
 - 檢視及確保條文的撰寫質量及評核方法的合適性與有效性；
 - 防止使用太多的指標及為達標而犧牲措施質量的行為；
- 建議這個小組應向財政司負責，理由是績效評核是對公帑能否用得其所的一個重要監督工具。

背境資料：據審計署的資料顯示，政府內部及法定機構的「績效評核體制」，普遍地存在問題。撰寫「成果」、預期成效、措施，及評核方法條文的水平亦需改善。

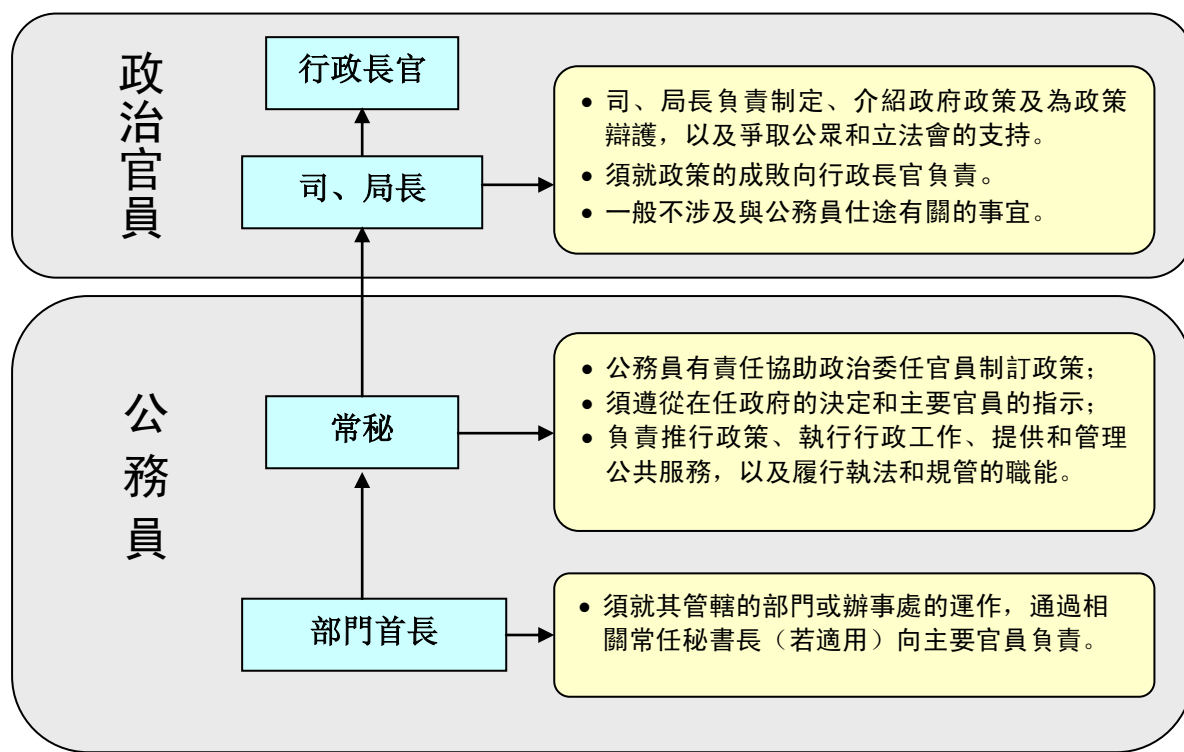
第十三章 | 改善局長、常秘與部門首長的關係

局長問責重、常秘角色弱

1. 特區政府於 2002 年推行了政治任命的局長制度（「政治問責制」），並將原來制定及推動政策的政策科首長改為常任秘書長（下稱「常秘」）。由於兩者的角色，權責及分工方面存在著重疊的問題，加上原來的部門首長，便成了三層的架構¹⁴⁸。對這三層架構的改革，社會上有兩種爭議，即政治委任制的存廢爭議、局署合併的爭議，目的是由現在的三層改回兩層，以簡化架構。本報告將按照現有組織不變為基礎，對局長、常秘、及部門首長公務員的關係，及這三層架構在整個政策流程上的角色及責任進行分析。亦參考了國際的經驗，提出一些改善局長與常秘關係的建議。
2. 要了解三者的分工及合作上的問題，必先要分析政府於 2009 年發表的兩份重要守則，即《政治委任制度官員守則》及《公務員守則》，從中了解兩者的分工可能引致的問題。兩份文件所提的「主要官員」指的是司、局長，公務員則包括常秘部門首長及其他公務員。現抽取兩份文件的一些關鍵條文以作分析（附錄十），並將三者的關係及主要職權以圖顯示如下（圖六）。

¹⁴⁸ 並非所有的局署皆有三層。例如教育局、及環保局便已局署合並只剩下兩層即局長與常秘。

圖六、司、局長與公務員現時的關係圖



3. 雖然發布了上述兩個守則，特區政府的局長與常秘之間的問責關係，一直做得不算好。因為過去的問題，一般只問政治官員的「政治責任」，問不了公務員的「行政責任」。若公務員執行措施不力、或措施執行的質量不佳、或推搪的理由多多，因而導致政策的目的沒有完成、成果沒有顯示出來，按上述的守則，應該追究的是公務員首長官員的「行政責任」。但往往被問責的都不是公務員，而是局長。這對那些新上場的局長實在有點不公平，而對應該負行政責任的常秘或部門首長又實在太寬容。

問責不清、分工不均

4. 問責不清便容易導致分工不均，因為政治問責的局長怕政策出事，便將大量的行政工作攬在身上，這對局長的身心皆沒有好處，近日多個局長的健康狀況欠佳，便是例證。況且局長參與行政方面的工作太深，有理想的常秘及部門署長，亦不一定高興見到這個局面，因為這會削弱了他/她們的角色及作用。當然亦有一些常秘/署長會樂見這個局面，因為他/她們不用背負政

治風險，只要行政上不出錯，便可安享高薪或等待轉調至另一個部門，又或晉升至更高的職位（指署長），對未完成的責任可作拖延，對難以處理的項目可留給下一位接他/她們職位的官員處理。

5. 這樣的制度會降低管治的水平。但如何有效處理上述的問題以提升特區的管治水平呢？其實英國政府亦面對同樣的問題。英國的做法是由部長（政治官員）負責向國會及社會提交政策「成果」的報告，政府部門的首長公務員則向部長提交「措施」報告（參考第十一章圖五所示）。但為確保常秘/部門首長的工作質量，常秘/部門首長要為他/她提交的措施及預期成效負責，有關的措施、預期成效及指標要向國會及公眾公開，部長及常秘須對決定採納的政策（即「預期成果」與「產出」）共同署名。

改革管治模式、發揮公務員潛能

6. 按英國現時的做法，由於各個可能的政策建議、相關的研究、措施及可行性、預期風險等，皆是由部門首長的公務員，按政治官員的成果要求而提供，部長選擇的方案，亦是由首長公務員負責執行。若成效不佳、質量不好，公務員便要負上「行政責任」。若部長偏離公務員的建議及分析，自把自為地作出不能交付的承諾，則部長便要為該不切實際的「預期成果」，負上「政策錯誤的責任」。若錯誤決策的過失不嚴重，部長一般無須請辭¹⁴⁹（參考附錄四）。
7. 這樣分清權責是有利於動員常秘及部門首長的積極性，及確保首長級公務員能擔負政策分析、政策建議、政策執行質量的「行政責任」。而政治任命官員則負責政策「成果」的制定、政策方案的選擇、政策推銷、引導民意及確保內閣撥款等。
8. 上述的模式確保了公務員的專業意見、研究及分析，能夠被尊重。政治官員又不敢脫離現實地向社會作出承諾，使公務員與政治官員能互補長短、互相制約。
9. 要貫徹上述的管治模式，必須輔以完善的「成果為本」的評核機制。在這個機制下，政治任命的首長官員負責交付「成果

149 參考 Institute for Government, UK, (2011), Making Policy Better: pp. 8-9, 19
<http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/28/making-policy-better>

（**Outcomes**）」，公務員首長負責交付「產出（**Outputs**）」，亦即負責執行措施（見第十一章圖五所示）。過去十多年來，各國推行「成果 — 產出」評核體制的目的，除了是政府希望改善管治水平外，另一個相當重要的目的，是使政治官員與公務員之間，能有更清楚的分工及問責。當然還有很多其他的作用（參閱第十一章第 9 段）。

10. 對上述的分工，即政治任命的首長官員負責「成果（**Outcomes**）」，公務員首長負責「產出（**Outputs**）」，一些政府，例如新西蘭政府，甚至將這做法寫於它的《公共財政法（Public Finance Act 1989）》¹⁵⁰。

建議二十六：

特區下一屆政府可參考外國的管治模式，在現時的《政治委任制官員守則》及《公務員守則》中：

- 更清晰地確立常秘的「行政責任」及局長的「政策責任」；
- 讓局長負責
 - 提出「成果（**Outcomes**）」；
 - 交付成果；
 - 選擇政策方案、
 - 推銷政策、
 - 引導民意及輿論；
 - 確保內閣撥款；及
 - 確保措施的評核指標及評核過程符合質量標準。
- 讓常秘負責
 - 交付「產出（**Outputs**）」，即措施、活動、流程等；
 - 政策分析；
 - 建議政策及措施；
 - 執行政策及措施；
 - 制定措施的評核指標；
 - 評核工作，並交由新的「成效促進組」審核「評核」的質量；及
 - 協助局長執行局長的上述工作。

150 s.26 M, Public Finance Act 1989, NZ.

11. 績效評核體制固然重要，但若評核的結果對部門首長公務員的升遷全無影響，則其效力便大大削弱。而常秘亦已升遷至公務員職級的頂位，績效評核的好壞，對她/他的仕途已然影響不大。這些都是要考慮的問題，下文為此提出了一些改善建議。

建議二十七：

若要確保表現評核體制的效力，建議政府

- 在評審部門首長公務員的升遷時，必須參考表現評核報告的結果，並應給予相當高的比重；
- 考慮給予常秘與評審結果掛勾的金錢回報，例如相當於其年薪一定比率的每年浮動獎金，或政府及立法會認為合適的其他建議；
- 若常秘或部門首長負責多於一個成果，如跨局、署的成果，則應作綜合性的評核。

第十四章 | 改善跨局、跨部門合作的機制

1. 建立跨局及跨部門的委員會、小組或會議，以處理複雜的政策課題，對特區政府來說，絕不是新鮮的事物。無論問題如何複雜，若各局及部門能上下一心，衷誠合作，甚麼問題都會較容易解決。但回歸後有三個重要的轉變，影響了這種合作關係。第一是政治方面，這主要表現於立法會議席的民選化；第二是管治體制方面，這主要是指 **2002** 年建立的政治問責局長制；第三是管治文化方面，這主要是指新出現的「官場自保文化」。
2. 首先談議會民選化。民選議員因為要向選民負責而又不能掌政，故可以不用考慮日後執政的可能性而不留情面地對政府作出批評，以爭取選民的支持，加上不少民選議員已參政多年，並專注於個別的政策議題，他/她們對某一議題缺點方面的認識，往往較一些局長、常務秘書長、及首長級公務員更深入及更尖銳，若官員對質詢的問題掌握不深，便只能支吾以對，並會被議員痛斥。
3. 因此部份官員皆希望避免出席立法會的會議，特別是一些溝通能力較弱，或要維護一些欠充分理據政策的局長、副局長、常務秘書、首長級公務員及法定組織的行政主管。此外，在工作壓力大增的情況下，官員會傾向盡量減少承擔跨局的工作責任，或將各方的責任寫得模糊不清，出事時便可避免負起全責。這對解決跨局、跨部門合作的問題，甚為不利。
4. 第二是政府於 **2002** 年推出了政治問責局長，以取代公務員局長，使特區的管治體制，起了根本性的轉變。過去的公務員局長，若工作失誤，除非非常嚴重，一般只會被調職。但政治任命的局長則不然，議員及輿論對工作出錯的局長，可以不斷地

施壓，迫他/她下台。故此，即使政治問責局長是由過去曾經合作無間的政務官員轉任，由於在新體制下，跨部門合作的主動性便相對減弱，合作便沒有過去的暢順。

官場「自保文化」日趨普遍

5. 其實官場上出現這種情況絕不為奇，當特區的民主體制越往前進、傳媒及公眾的批評愈趨嚴厲，局長與首長級公務員這種自衛式的保護行為，將會越為普遍。在先進的國家中，這種文化在官場上，也是普遍地存在的。根據國際著名政治經濟學學者的研究，政治任命官員與首長級公務員，在作出決定時，是「會既理性地思考，亦會為自己的私利而著想」¹⁵¹。他/她們的工作動力，是既想實現為社會作貢獻、改善現行體制等的理想，亦想獲得個人的利益。這些利益包括了滿足個人的興趣、名譽、地位、權力、前途、及隨着晉升而來的高薪回報、或其主管的部門擴張而帶來的成就感等¹⁵²。
6. 回歸後由於議會政治的轉變及商政利益的交錯，香港的公務員面對的是一個被罵多於被欣賞的新環境。他/她對自己的前途，有三條路可作抉擇，一是繼續為理想而不斷地打拚，並作出建樹、二是經過一番努力去改善這個體制，但發覺獨力難成，最終與現實妥協、改變不了體制便改變自己、融入新的體制、並且在這新體制中發展出一套「明哲保身、少做少錯、不做不錯、或只做份內事」的哲學思維、三是離開公務員行列。政府若不正視第二、第三種轉變，特區優良的公務員傳統，將會隨著時間的過去而消逝。
7. 政治任命的局長，在這種官場環境下，若想紓展個人的理想，並贏取議員的支持及市民的贊賞，實在並不容易。因為
 - 第一，他/她若非贏得市民認可，或部份政黨支持，一般只能孤軍作戰。
 - 第二，他/她若是由年資較淺的首長級（例如 D6）公務員轉任局長，在官場的論資排輩文化下，他/她亦不容易取得過去與他同級及較他為高級的官員的充分支持。

151 可參看著名學者 Dunleavy 及 Niskanen 分別對英、美的公務員研究結論。Niskanen W(1994), *Bureaucracy and Representative Government*, Edward Elgar, England: pp. 36-42; Dunleavy P (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, London: pp. 200-9.

152 同上

- 第三，他/她若非公務員，而又沒有深厚的專業資歷，及良好的人際溝通能力，將會難以發展個人的理想。雖然常秘及首長級公務員一般對局長都會表現尊重及合作的，但若局長單靠個人的知識和智慧，是無法確保所制定的政策質量，更無法確保政策成果的實現。
 - 第四，由於社會及經濟的問題日趨複雜，不少議題是要由跨局、跨部門的協作才能得到合適的處理，若其他局長、部門首長並非衷誠合作，政策便難獲至成效。
8. 如青少年濫藥、貧富懸殊問題加劇、房屋價格飆漲、人口老化、公共醫療費用支出上升、經濟多元發展困難、六項優勢產業推展緩慢、金融行業的規管等複雜的問題，皆需要跨局或跨部門的合作，但現時合作的成效，並不理想。

吸納國際經驗，遏止「敷衍式的作為」

9. 面對上述的轉變，即新的政治狀況、新的管治架構、及新的官場文化，特區政府如何能確保政治團隊的合作，以推進社會及經濟的發展？
10. 要有效處理上述的問題，必須明白政治經濟學者指出的「官員是既會理性地思考，亦會為自己的私利而著想」的特性，同時亦須認識到官員並非是「全不為己、只為人民」的完人，或「只為自己，不為公眾」的極端自私者。但當社會充斥著「追求名利及物質的功利主義」思潮之際，政府必須從制度及管理文化上、遏止官員的「不作為」、或「無成效的敷衍式作為」、或明哲保身的施政態度。
11. 其實歐美國家亦面對同樣的問題，為應對這些問題，過去十多年來，它們不斷地改進「績效評核」的體制和確立「組織分工」的制度，以處理需要跨部門合作的政策，並且積累了不少具科學性的經驗。特區政府對處理跨部門合作的問題，絕不應故步自封，既要總結自己的經驗，亦應參考其他地區，包括內地的經驗，吸納其精華，以提高特區政府對當代複雜的社會、經濟及環保問題的駕馭能力。
12. 澳洲、新西蘭及英國的跨部門協作體制各有特色，當中澳洲及新西蘭的體制比較接近，兩者皆採用成果為本的體制，所有政府的財政預算開支，是直接批給各個成果及與該成果相關的措施，而不是批給部門或機構（Agency）的。而部門或機構，則

按其承擔的成果及措施，而獲取財政預算的撥款。若某部門或機構停止參與執行有關的措施，它便取不到該措施的撥款，並且要撤掉部門內相關的組織，將人員調往別處。**這個機制的理念是，政府的公帑不應為養活個別部門而支出，而應為執行措施及完成政策成果為目的而支出。**但特區政府在這方面的理念則較為薄弱，特區現時仍主要以局及部門為單位而撥款，成果則幾乎不提。舉例而言，在眾多的綱領支出中，每一個局皆有一個為「局長辦公室的順利運作」而設的綱領，這做法明顯是一種以「支出為本」而非「成果為本」的老一套的公共財政機制。

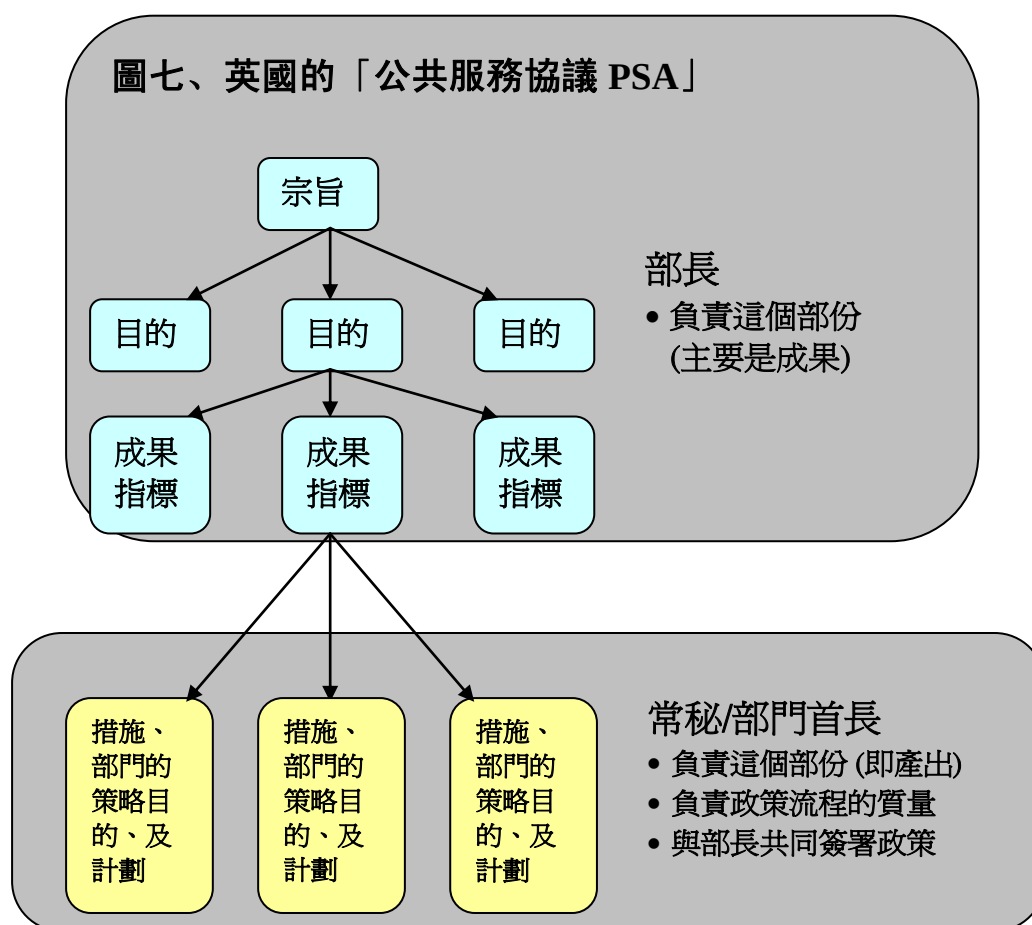
分析英國的 CSR 與 PSAs 機制，以財政手段帶動跨局、跨部門合作

13. 至於英國，在進入廿一世紀前，由於市民的訴求日益上升，跨部門的社會及經濟議題顯得更為重要及複雜。因此，政府於1997-98 年全面檢討各部門的宗旨及目的¹⁵³，使之更為清晰、更具指導性、方向性、更容易作出績效評核、及決定資源調配的優先性，以適應社會的轉變。政府亦同時推出「跨部門財政支出機制」，處理教育、醫療、交通、及刑事公義等的複雜政策議題。該機制被稱為「綜合支出評估（Comprehensive Spending Review, CSR）」機制¹⁵⁴。機制內包含多個「公共服務協議（Public Services Agreement, PSA）」¹⁵⁵。其運作方式、部長與部門的分工，皆可見於下圖七。

153 Comprehensive Review Aims & Objectives, HM Treasury, UK, 1998
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407164511/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/460.pdf>

154 Spending Reviews & Comprehensive Spending Review, HM Treasury, UK, 1998
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407164511/http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm

155 Public Service Agreements (PSAs), HM Treasury, UK, 1998
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407164511/http://www.hm-treasury.gov.uk/pss_psa_index.htm



14. 從上圖七可見，每個 PSA 是由一個「內閣部長委員會」（政治官員）督導下制定部門的措施及計劃。就以 2007 年的 CSR 看，它包含有 30 個 PSAs¹⁵⁶。每一個 PSA 設有一個部長委員會，部長委員會內的每一個部長負責交付不同的「成果」。「成果」下的「措施」交由不同部門的公務員首長分別負責執行。這些部門首長再成立一個首長公務員執行委員會以作溝通，「執委會」向「部長會」負責，並向部長會定期匯報工作。而「部長會」則向國會負責並交付「成果」報告。

156 The PSAs of 2007 CSR are: 1. "Help people and businesses come through the downturn sooner and stronger, supporting long-term economic growth and prosperity" (PSAs 1 - 8 & 20). 2. "Fairness and opportunity for all" (PSAs 9-11 & 14-16). 3. "A better quality of life" (PSAs 12-13, 17 - 19 & 22). 4. "Stronger communities" (PSAs 21 & 23-26). 5. "A more secure, fair and environmentally sustainable world" (PSAs 27-30), http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407164511/http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm

15. 「部長會」負責審批各項措施、措施的評核指標。部門則負責交付措施的績效評核報告（見上圖七）。英國政府於 2007 年的檢討中，肯定了使用 **PSAs** 及「成果為本」對提升管治的好處¹⁵⁷，但覺得 **PSAs** 的數目要貴精不貴多，並建議大幅的縮減「主要績效指標（**KPIs**）」（及確保各項 **KPIs** 能與 **PSA** 的成果有緊密的關連¹⁵⁸。
16. 特區政府的跨部門組織，是否亦有運用財政撥款的分配，以加強跨部門的分工協作呢？上文已提到特區政府在這方面的思維是較為薄弱的，它的財政預算現時仍主要是以個別局及部門為單位而撥款，並沒有針對「成果」而撥款的機制。跨局、跨部門的合作，亦未有指定合作的成果，沒有績效評核制度，也沒有相應的財政撥款機制。如青少年濫藥、貧富懸殊加劇、房屋價格飛漲、人口老化、公共醫療費用支出上升、經濟多元發展、六項優勢產業、金融行業的規管等問題，政府各局及部門的合作，皆較為鬆散。

建議二十八：

為有效提升跨局及跨部門的合作，以處理日益複雜的社會及經濟課題，建議下任政府

- 參考外國的經驗，如英國的「綜合支出評估（**Comprehensive Spending Review, CSR**）」和「公共服務協議（**Public Services Agreement, PSA**）」機制，或澳洲的財政預算編制，以財政預算撥款的機制及財政手段，帶動各個局與部門之間的分工、合作，共同完成政策規定的成果，及
- 配之以跨局、跨部門的「績效評核制度」，以確保各方能積極參與。

157 The 2007 Comprehensive Spending Review: prospect and process, UK, HM Treasury: s. 88, p.53.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmtreasy/279/279.pdf>

158 同上，s. 89, p.53, & Conclusion 16, p. 67.

第五部份

管治理論、實踐與團隊

第十五章 | 管治理論與培訓

1. 從上述各章所分析的問題可見，近年特區的政治、經濟、及社會環境，較回歸前複雜得多。特區的高層官員在政策制定及施政上，要考慮的角度，包括政治、經濟、社會、科技、文化及環境，皆較過去複雜。除此以外，官員亦要顧及各階層的利益、價值、意識形態分歧，而這些分歧亦不斷擴大中。各方面環境的轉變，對官員的要求，無論是理論或是實踐經驗，皆較回歸前為高。政府實應檢討現行的政務官培訓方法，研究是否需要作出改善？及如何改善？本章會就這兩個問題進行探討。

殖民地的「官學生」式培訓

2. 一些退休的司長、局長及常秘就過去及現時的政務官員培訓，有如下的經驗：
 - 現時及過去的政務官員培訓，主要是通過實踐中學習，理論的培訓並不太受重視。官員管治水平的提升，一則靠自己、一則靠上司。若跟著一個好的上司，他/她不單會「言教」且會「身教」。一個好的上司，會為你樹立一個好的學習榜樣（Role Model），他/她會關懷、領導、教導，並幫助你提升個人的人格，而不會高高在上地給予指示。反之，會教導你如何寫「簡報（Briefing）」，甚至給予章節的題目及指引，幫助你寫一篇「簡而精」的報告，提升雙方的溝通效率。同時亦會鼓勵你提出不同的意見，讓你可提升批判性思考（Critical Thinking）的能力。
 - 碰上一個好的上司，再加上個人的質素，官員個人的道德水平、正直、坦誠的工作態度、領導才能、思維的嚴謹性等，都會有所提升。過去便是在這種上行下效的模式下，培訓出一批社會普遍肯定的，優良的、及高質素的公務員團隊。

3. 但這種「行業師傅式」的培訓，會使政務官員的水平參差不齊，帶有很大的「隨機性（Randomness）」¹⁵⁹。而且在經過三數代的交接後，水平更會下滑。因為無論一個人是多聰明及上司對他/她多好，一般來說這位政務官員能學上八成已是不錯了。如此類推，到了第四代，便只剩下一半。當然青出於藍的也會有，但總的來說，應該不會有太多，亦不會代代如此。因此理論的學習是很重要的。
4. 政務官的管治知識隨了通過實踐中學習外，政府的公務員培訓處，亦有安排一些短期培訓。例如請外援教授，來港主理數天的高層官員課程，或邀請本地的專家、學者，主持一些中層人員的管理課程，如「創意管理人員課程」、或高層官員進階講座。除了這些本地課程及講座外，政府亦會讓一些特別挑選的人才，到國外名校，修讀約四個星期的高級行政管理課程，但每年獲挑選的人數卻不多¹⁵⁹。

「蜻蜓點水式」的理論學習

5. 上述的「蜻蜓點水式」學習，很多都是屬於管理及領袖技巧，政策理論很少，與實際要求比較，還是很不足夠。這種只重實踐不重理論的的培訓方法，培訓出的人才，是不足以應付特區現時的政治、經濟及社會的複雜狀況。在過去沒有民主政治及相對平靜的環境下所培養的人才，很可能會經不起新的政治、經濟及社會風浪的衝擊。
6. 現時工、商界的中、高層管理人才、公共政策的研究員、傳媒的主管等，很多皆有一到兩個碩士學位、專業、甚或博士學歷。為何較商界更為複雜、肩負著更重要的政治、經濟、及社會發展領導工作的管治人才，會單靠參加一到四個星期的公共人員管理課程，便足夠呢？（參閱政府向立法會匯報的公務員培訓文件：立法會 CB（1）1001/10-11（04）號文件）¹⁶⁰。
7. 一些過去曾經到過外國接受一年管治課程培訓的高層政務官，皆同意這些一年課程是可擴闊他/她們的思維，為其日後的工作帶來很大的幫助。他/她們同意政府應對官員加強管治方面的「正規課程（Formal Courses）」培訓，同時要讓官員出席一些

¹⁵⁹ 同上，第 2 至 3 頁。

¹⁶⁰ 立法會公務員及資助機構員工事務委員會，《公務員領導及管理訓練》，2011 年 1 月 17 日

國際會議及談判，以增加他/她們的國際經驗（**International Exposure**），從而提升現代管治的知識、視野及理論。

8. 但有些高層的官員，卻不同意。理由是

- 政務官員，應該通過自己的能力，在工作中學習，就算沒有遇到好的上司，自己亦可參閱前人的文件，學習如何寫一篇「簡而精」的報告。他們的意見認為，理論是不太重要的，況且學習理論的困難也不少。例如，現時政務官員的工作忙、無時間上課、上司不肯放人等，都是培訓方面要面對的困難。

理論與實踐經驗應並重

9. 但特區實行的「一國兩制」，是一個全新的概念，它需要有理論配合，再從實踐中開創新的理論，並且不斷的完善。如前所述，現時官員「蜻蜓點水式」的學習，很多都是屬於管理及領袖技巧，政策理論很少，與實際要求比較，還是很不足夠。
10. 為提升官員的管治水平，及提高特區的公共行政人員與從政者的施政、議政、及論政水平，政府可考慮每年資助四十到六十名年青的政務官及有潛質的公務員，報讀特區大學的公共政策、公共管理、及公共行政等不同的碩士課程。其他公務員亦可自費報讀。特區未來的政治人才，包括議員助理、公營組織的管理人員、公共事業機構的管理層等，皆可自費或向政府申請資助報讀該等課程。
11. 為使工作忙的本地公務員亦能報讀這些課程，大學可考慮讓學員於四年內，完成八科的碩士學位課程，若有特殊原因，可予延期。
12. 為確保課程的適合性及質量，政府可成立一個有高層官員、本地及國際學者參與的「管治課程委員會」，負責訂立核心學科的範圍及學科目的，並與選定的特區大學商討，要求開辦一些委員會指定的學科，讓政府購買學位，以資助特區官員報讀。針對特區的現況及面對的問題，本報告建議受資助的官員應掌握下列的基礎理論及知識：
 - 近代中國及現代國情（**Contemporary and Modern China**）

- 主要為提高官員對國情及近代中國史的認識，北大及清華皆有提供。
- **公共政策的經濟學（Economics for Policies）**
 - 由於不少政策皆要有經濟理論支持，故政策科官員應有基礎的微觀、宏觀及發展經濟學（Growth Economics）的知識，能明白一些重大政策的經濟意義，如最低工資及其他不同的收入再分配政策、市場壟斷及競爭政策、市場失效、政府干預等背後的基礎經濟理論、認識「共有資源與公共產品（Common Resources and Public Goods）」的概念與公共政策的關係。
- **倫理學與政治哲學（Ethics and Political Philosophy）¹⁶¹：**
 - 現代公共政策的辯論，皆涉及政治哲學中的「社會公義」、「公正與衡平」、「自由與平等」、「權利與義務」及倫理學的思辯邏輯。政策科官員，特別是局長，需要對這些哲學概念及理論，有一定的認識，並能用以分析及辯論具爭議性的議題。
- **基礎法律課及司法覆核（Fundamentals of Law and JR）**
 - 近年司法覆核個案大幅上升，主要是由於官員對制約公權力及裁量權的法律認識不足，故要學習司法覆核的基礎知識，了解何謂越權、何謂合法運用裁量權/酌情權、及自然公義/程序公義等知識，官員亦需認識人權法及相關的重要案例。
- **公共政策與政策倡導（Public Policy and Policy Advocacy）**
 - 為提高政策分析水平、制定過程的質素、及政策倡導的能力，官員需要學習這方面的理論、方法及技巧。

161 美國總統奧巴馬大學本科是政治哲學，畢業後再讀法律。他的思辯能力，全球公認是很優秀的。他的一本書叫 *Audacity of Hope*，是全球其中一本最暢銷的書。內裏討論很多富爭議性的社會議題所用的邏輯及說理方法，主要是倫理學及政治哲學的分析方法。美國 Michael Sandel 教授的「正義/公正 Justice」課程，是哈佛大學歷史上最多學生報讀的課程之一。「Justice 課程」的內容，其實就是「倫理學 Ethics」。Michael Sandel 的現場講課可見於 <http://www.justiceharvard.org/>

- **公共財政與公營機構管治（Public Finance and Governance for Public Institutions）**
 - 本報告的第四部份指出，過去十多年間，英、美的行政及財政開支管理，均已由強調效率，轉向強調成果。高層官員需要了解各先進國家的「成果為本績效評核體制」的理論及實踐知識，以提升公營機構的管治水平。管理層的官員亦需要掌握一些基礎的公營組織會計及審計知識。
- **全球轉變與持續發展（Global Change and Sustainable Development）。**

特區的管治研究學院

13. 長遠而言，香港若要進行高質素的管治理論研究及培訓，是需要有一個附屬於大學的「管治研究學院」，吸納一批本地、內地、及國際的知名學者參與。香港目前的教授工資不算低，中國的改革開放及「一國兩制」的實踐，亦不愁沒有研究議題。因此，要吸引人才來港研究及教學並不會太難。這所學院應以研究及提供大學畢業生的進修課程為主。
14. 學生的來源，相信會相當多元化。除上述的本地學生外，香港的特殊地位及英語教學，應可吸引不少內地的官員、東亞國家的官員、及公共事業的管理人員報讀。政府除了推薦及資助有潛質的公務員報讀外，亦應鼓勵員工自費報讀，並在升遷上對這些學歷給予增分。
15. 至於主理學府的選擇，政府可考慮公開招標，讓香港各所大學投標，並作出課程及學科的建議，課程可以是跨院校合作的。為免課程過分理論化，每一科亦可有不同背境的老師教授，包括退休公務員。
16. **建院經費**可由政府資助一部份，院校自行籌措部份的研究經費。政府可通過資助，引導研究院開展一些可改善本港管治的「政策研究」及「理論研究」。例如一國兩制下政治、經濟、社會發展的理論與實踐、民粹主義的發展與管治關係、民意轉變的因素、政府收入再分配的措施與民眾期望轉變的關係、公共財政與「成果為本」績效評核體制的理論與實踐、民眾的價值轉變與管治的關係等。

建議二十九：

為提升官員的管治水平，及提高特區的公共行政人員與從政者的施政、議政、及論政水平，政府可考慮每年資助四十到六十名年青的政務官及有潛質的公務員、議員助理、公營組織的管理人員、公共事業機構的管理層等，報讀特區大學的公共政策、公共管理、及公共行政等不同的碩士課程。

為確保課程的適合性及質量，政府可成立一個有高層官員、本地及國際學者參與的「管治課程委員會」，負責訂立核心學科的範圍及學科目的，並與選定的特區大學商討，要求開辦一些委員會指定的學科，讓政府購買學位，以資助特區官員報讀。

建議三十：

長遠而言，香港若要進行高質素的管治理論研究及培訓，是需要有一個附屬於大學的「管治研究學院」，及吸納一批本地、內地、及國際的知名學者參與。負責

- 管治的「理論研究」及「政策研究」，以幫助特區提升政策質量、
- 涉及「一國兩制」議題的理論及政策研究、
- 開辦大學畢業生的碩士管治課程。

政府可成立一個籌備委員會，負責前期的籌辦工作。讓本地各所大學投標主辦。

第十六章 | 管治團隊¹⁶²

1. 綜合前面各章的分析，特區政府的管治問題，可歸納為兩個方面。第一、是市民不滿意特區政府的民生及經濟政策。第二、是特區近年的施政混亂，處理跨局的議題成效不佳、政策分析質量低、政策制定過程中內部協調不足、對外諮詢未能做到兼聽不同意見、決策應果斷的不夠果斷，導致議而不決、政策執行的成效不佳、績效評核制度不完善、施政透明度低等。前面的章節已舉出了大量的例子說明，這裡不作重覆。

管治團隊的任務：解決兩大問題

2. 第一個問題的解決方法，本報告於前面的章節，已作了多項的建議。主要是要求政府落實政策，處理扶貧、安老事務、家庭議會、兒童發展及青少年濫藥、發展經濟提供就業、保障消費者及投資者的利益、對社會收入作出合理的再分配等議題、務求實現「老有所依、老有所為、壯有所用、幼有所長、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」的社會理想。政府的施政，亦應充分體現「公正」與「衡平」的社會價值（請參閱第四到第九章的建議）。
3. 若特首及其管治團隊皆有此共識，共同以上述價值及理想為目的，並將上述的議題置於政府的議事日程、從而進行政策分析及設計、落實措施、做出成效。相信大多數的市民，是會支持及信任這樣的團隊。
4. 第二個問題，是關於重建及落實「政策程序」中各個環節的規章制度。包括改善政策分析的質素、提高諮詢的透明度及建立諮詢守則、加強實施內部的政策協調機制、作出理性、客觀、

162 管治團隊應包括第 5 節內的各個團隊。特首及司、局長應該是屬於「政治團隊」。

科學及果斷的決策等。另一方面是關於改進「管治機器」，包括建立成果為本的「績效評核體制」、確立局長、常秘與部門首長的問責關係、及完善跨局、跨部門的合作及問責機制。（參閱第十一到第十四章的改善特區「管治機器」的建議）。

管治團隊及團隊精神

5. 任何一個政府若要有效運作，必須要有多個團隊。若團隊精神高，則可促進施政的成效，若團隊內成員各自為政及只重小圈子的利益，則施政必然問題多多。目前特區政府體制內有多個層次不同的團隊，這些團隊總合起來，便是特區政府的「管治團隊」（見下圖八）。

- 從橫向，特區政府有
 - 一個以特首為首並包括各政治任命官員的司、局長「政治團隊」¹⁶³；及
 - 一個政務官的團隊；
- 從直向，有
 - 各局長所帶領的政策局常務秘書長及其下屬部門主管的團隊；及
 - 各政府部門內部的團隊。

圖八、香港特別行政區政府部份的組織



163 見上一個注腳。

6. 政府部門團隊涉及的範圍並非本報告的重點，故不作討論。至於政務官團隊方面，由於增加了一層政治委任局長，政務官團隊的合作精神近年有所下降，團隊的士氣亦漸轉低落，流失的人數也不少。如何提升士氣及重建過去團隊合作的精神等問題，並非本報告的研究重點，故亦不作討論。
7. 在上述的團隊中，本報告會重點分析特首所領導的司、局長「政治團隊」。先論特首，他對內要決定整個特區的政治、經濟、社會、文化及環境發展的問題，對外要發展國際及內地各省市的關係，工作極之繁重。因此，政府需要有一個行政能力及「團隊領導能力（Team Leadership）」較強的政務司司長來統領內部組織，及凝聚各局長之間的「團隊精神」。
8. 政務司司長通過統籌政策協調的工作、公開支持被輿論逼迫的局長、在政治團隊間辦演著「平衡者」及「聚合者（Aggregator）」的角色、在分歧阻礙著決策時作出決定、確保局與局的溝通暢順，從而建立及維繫局長間的團隊精神。由於特區政府並非來自同一個政黨，凝聚團隊的合作精神，對實現「強政勵治」至為重要。為使政務司司長能完成這方面的任務，特首應全力支持它的工作，切勿衝擊它建立的、由特首同意的，各種內部守則及程序。

特首與政務司司長的分工

9. 特首與政務司司長能否緊密合作，是政府能否改善管治質素的關鍵因素。因此，兩者的職權必須劃分清楚，兩者的人選，亦應考慮符合這個重要因素。下面會就這方面提出一些建議。

政務司司長的職權分配

10. 上述所提的重建「政策程序」中各個環節的規章制度及改進「管治機器」的任務，最好交由政務司司長負責。建議政務司司長的職權如下：
 - 領導「政策委員會（Policy Committee）」（參閱建議二十）；
 - 強化「政策委員會」的政策協調功能（參閱建議二十）；
 - 對局長之間在政策協調中未能達致共識的議題，作出最終決定，務求做到「議而決、決而行」（參閱建議二十）；

- 領導新設立的局長級別的「政策總監」改善「政策程序」的各個環節（參閱建議二十二）；
- 改善「管治機器」，讓各局長、常秘及部門首長能合作落實政策（參閱第十一到第十四章的相關建議）。

特首的職權

11. 若政務司司長熟識政府內部運作及符合上述的各種條件，並能與行政長官緊密合作。那行政長官的工作壓力，便可相應地減輕。因此，行政長官主要的工作應是：

- 執行《基本法》第四章第一節及特區法例所規定的行政長官的權力及職責（這是憲法的職權）；
- 確保上述的民生、經濟及競選綱領的議題，能排於政府的議事日程（或即每年施政報告中的《施政綱領》）；
- 對內決定整個特區的政治、經濟、社會、文化及環境的發展問題，對外發展國際及內地各省市的關係；
- 領導整個政府落實上述的工作；
- 領導行政長官屬下的「十二五規劃戰略行動組」。該組負責統籌、督導、及落實十二五規劃（參閱建議十二）；
- 支持政務司司長、財政司司長及各局長執行其職權。

跨局合作及問責機制

12. 可參考英國的 PSA 機制，並就不同的跨局政策議題，建立不同的跨局、跨部門政策組，協助特首及司長處理複雜的議題，並且讓所有參與執行該跨局政策的局長，集體問責（Collective Accountable），以防止互相推卸責任（參閱十三及十四章）。

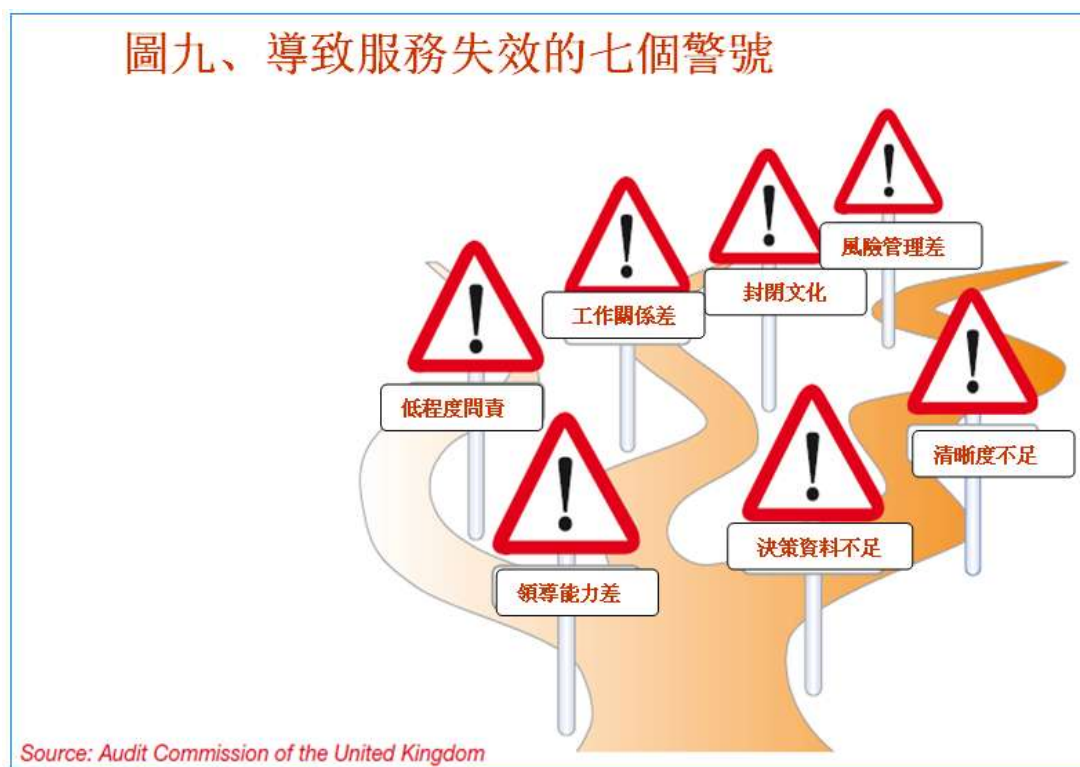
特首、司、局長人選

13. 下圖九是英國審計署，對公營機構及政府部門的警示。該圖道出了特區政治問責層出現的部份問題，對改善特區政府的行政方式及制定政治團隊人選的質素要求，具有一定的參考價值。根據本報告上述章節的分析，下圖所述的「警號問題」，部份已存在於特區政府。因此在推選來屆特首及其團隊時，要注意防止及消除這些警號。若以圖九的七個警號來對照特區現政府的團隊，會發現下述的問題：

- 部份特區政府的官員「領導能力」差；

- 存在用人唯親的「馬房文化」¹⁶⁴，導致不同團隊之間的「工作關係差」；
- 資料的透明度低及政策的調查研究不足，導致「決策資料不足」及政策措施的「清晰度不足」；
- 公開的績效評核資料不足，導致「問責程度降低」。

圖九、導致服務失效的七個警號



14. 因此，在揀選特首及其政治團隊時，除了要注意避免上述的負面素質外，亦要考慮他/她們的能力及正面的素質。本章提出下述的建議，作為考慮下一屆特首及其政治團隊成員的素質要求。

164 「馬房文化」可理解為「山頭主義」。

建議三十一：**特首應**

- 為中央及香港市民所接受；
- 為人正直、有公信力、說話得體、及具親和力；
- 有管治理念、重視「公正」與「衡平」的價值；
- 支持上述第 2 段所提的價值及理想；
- 能兼聽及包容不同意見與人才；
- 具遠見及有明辨是非的智慧、能以理服人、以理施政、決策理性果斷；
- 有領導才能、用人唯才、能領導管治團隊積極落實上述的民生、經濟發展的議題；
- 重視施政的開放性、透明度及問責的機制。

建議三十二：**政務司司長應**

- 在市民心中有一定的認受性；
- 熟識政府內部的運作；
- 支持上述第 2 段所提的價值及理想；
- 願意改革、敢於作決定、敢於承擔；
- 為人正直、有公信力、及具親和力；
- 處事審慎，思想精密；
- 具有較高的督導及領導能力；
- 能積極支持特首施政。

建議三十三：

財政司司長應

- 熟識公共財政的運作；
- 有經濟學、財務學或商務的學歷或經驗；
- 支持上述第 2 段所提的價值及理想；
- 為人正直；
- 處事審慎，思想精密；
- 願意進行公共財政改革；
- 具有較高的督導及領導能力；
- 能積極支持特首施政。

建議三十四：

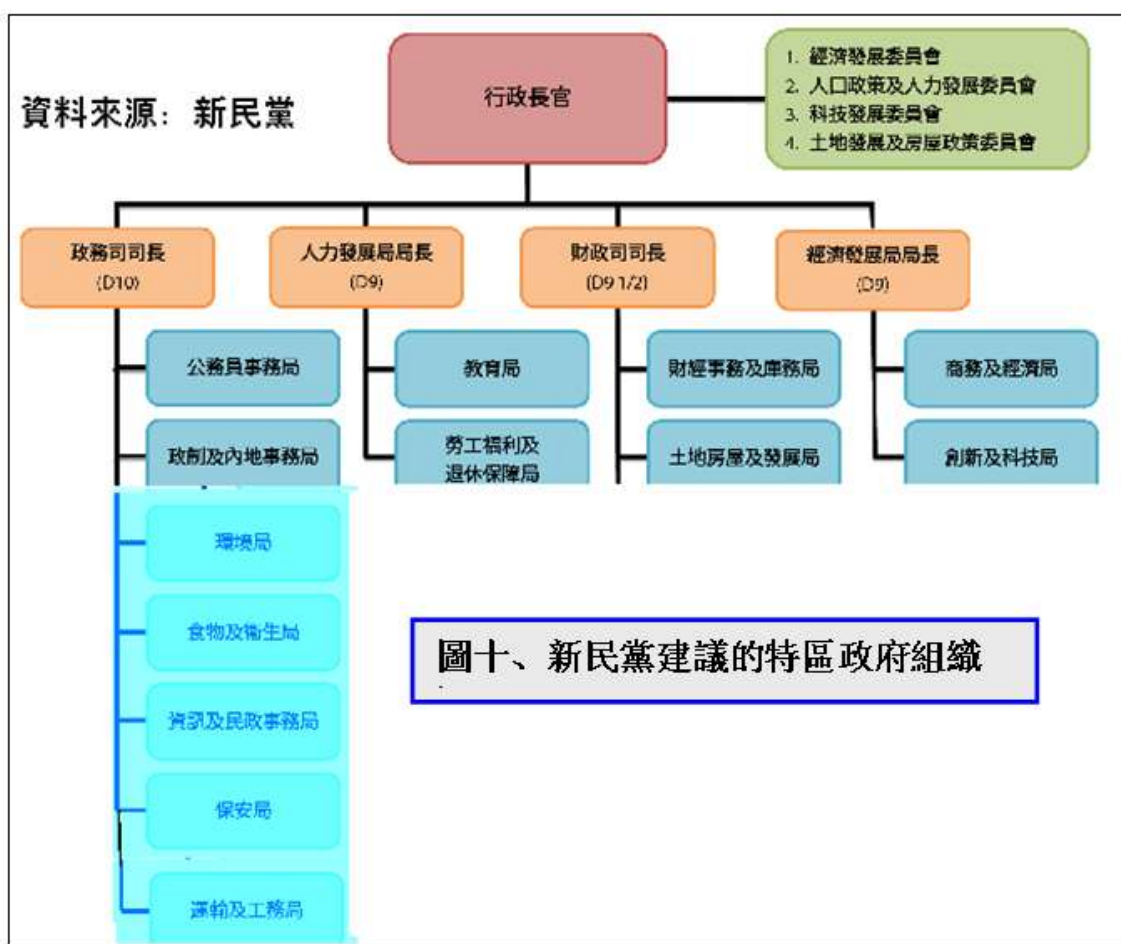
局長應

- 在市民心中有一定的認受性，及較貼近民眾；(有當過立法局議員，或曾競選立法會並獲取不低於兩萬票的人當局長或較公務員更佳)；
- 對所管核範疇有相當的認識，或有相關工作經驗，或相關的理論知識；
- 支持上述第 2 段所提的價值及理想；
- 有一定的政治或公共行政經驗或知識；
- 為人正直、有公信力、及具親和力；
- 具有較高的督導及領導能力；
- 能積極支持特首施政。

社會不同的意見

15. 香港的政界及傳媒對現屆政府管治團隊出現的問題及其改善建議，過去已談了很多。近月政論界人士，對未來特首人選的討論也熱鬧起來。最近更有政黨建議增加兩個高層次的局長職

位，其權力位置與現任的三位司長平排¹⁶⁵（見下圖十），這個建議將現時的政務司司長的職權劃了一部份給兩個新增局長。也有第二種的看法是，政治委任的司、局長的設計，是架床疊屋，應全部被取締，重回改革前的組織架構。亦有第三種說法是，現時的組織甚麼都不用變，只要換了最頂的三個人，即換了特首、政務司司長、及財政司司長便可。第四種建議是實行政黨政治，由政黨提供司、局長人才及政策支持。香港政壇提出的核心管治組織改革建議，基本上可歸類為上述四種模式。第四種建議已於第三章作了分析，本章不再重覆。



16. 取締運作已近九年的政治委任局長，這是一個較大的改變，恐怕會引來新的爭拗。而且政治委任局長制，可讓政府從商、政

165 新民黨，《政府架構重組建議書》，（2011），
http://www.npp.org.hk/b5_researchDetail.php?id=193

界、專業及學界吸納人才，填補公務員的不足。若吸納的局長曾經有從政經驗、或當過直選議員，便更能使政府的施政貼近民意。但過去三屆，皆沒有上述的議員當過局長，若輕言取締委任局長制，是有點過急。故應考慮委任退役的立法會議員，或曾有競選立法會而獲得過萬票的人當局長，作一嘗試。

17. 至於第一種的改組方案，是增加兩個超級局長。這個構思不錯，相信可幫助集中力量，以解決一些重要的跨局課題。但現今社會的課題，可能不只是跨局，更會是跨司長、跨超級局長的，對這些課題又用甚麼機制去合作及問責呢？（見下圖十）。如果再加兩個超級局長，是否會為「普通局長」之間的溝通，帶來更大的鴻溝？多層的架構，是否會使現時下情不易上達的情況更糟呢？
18. 根據現時政府的組織圖（見上圖八 - 特區政府組織圖），行政長官與局長的關係是「實線」直達，可以不經過司長的。這是「雙線的領導」，它會容易產生管理上的問題。例如特首要求局長去執行一些工作，是否需要通知政務司司長？誰是局長的上司？特首一個人直接領導十多個司、局長，在溝通上是否仍然有效率呢？
19. 新民黨的「單線領導」建議，在一定程度上，可解決這些「雙線領導」的問題。但它亦會引致上述第 17 段所提的一些新的問題。總之，兩個模式是各有好壞。保持現時政府組織圖的「雙線領導」或採用新民黨的「單線領導」，皆是可以接受的。但第三種模式，即甚麼也不改則不成。上述各章對此已作解釋。

建議三十五：

為補充現行管治核心組織的不足，本報告建議採用類似第十三章所介紹的英國 **PSA** 機制（見第十三章圖五），加強跨局的合作及問責。對跨局的政策，以「跨局政策小組」為問責單元，小組各局長應集體向行政長官負責，及共同回應立法會的質詢。

若行政長官及政務司司長與局長之間是「雙線領導」的關係，則政務司司長與行政長官，必須要有非常高的工作默契，並且能互補長短。

建議新政府應考慮委任退役立法會議員當局長，作一嘗試。

第十七章 | 結語

1. 特區政府的管治涉及多個範疇。若要有系統地窺視管治的整個問題，應從政治體制（**Political Institutions**）的不同組成部份及「政策程序」¹⁶⁶內的每一個環節去分析。但這要花上好幾本書的篇幅才能完成。故此，本報告只選擇重要的部份，特別是上層及管治核心架構，進行探討，因此遺漏了不少的環節。例如副局長及政治助理的議題、法定機構管治的改善、司法體系、行政會議、政黨政治、公民組織（**Civil Society**）及智庫等，皆未有涉及。即使已選擇了的議題，亦未能將每一個都分析得很透徹。主要原因是，當注意了橫切面的廣度，便會忽略了直切面的深度。但為了說明不同單元的關係，不得不犧牲個別單元的深度。
2. 報告提出了近四十項建議，部份的建議內容，看上去有些重疊，但細看它們針對的問題，都是不一樣的。
3. 報告用了很多例子及篇幅，解釋一些重要的問題及概念，特別是第三及四部份的章節。例如第三部份所探討的「公正」及「衡平」概念，其重要性是絕對不容忽視的，故報告作了詳盡的解釋。這兩個概念，古今中外皆有引用。它所包含的原則，若運用得宜，可幫助政府分辨出社會紛爭的原因所在，並制定出優質的政策。綜觀近年特區的問題，市民若仔細思考，不難發現皆與這兩個概念有關。例如僭建物的處理、近日補選立法會議席出缺的立法過程、六千元的分派、政府用人的標準，中學的縮班及殺校等各方面的爭拗及說理，皆與這兩個概念有關。

166 參閱本報告第十章。

4. 簡而言之，這兩個概念所包含的原則是：

- 「對**相同**的事或**同類**的人，以**相同**的方法對待」，
- 「對**不同**的事或**不同類**的人，以**不同**的方法對待」。

但特區政府處理上述議題的原則是剛好相反，它的做法是：

- 對**相同**的事或**同類**的人，以**不同**的方法對待。
- 對**不同**的事或**不同類**的人，以**相同**的方法對待。

這種處事手法，又焉能不引致政府的民望大跌呢？

5. 至於第四部份，是關於**政策執行的質素及問責體制**的問題。這是近十多年來，各國行政改革的重點所在。特區政府過去十年，在行政體制方面的改革滯後。不單落後於國際，且與特區的社會發展有很大的落差。由於這個部份所涉及的「績效評核體制」較為複雜，概念較多，但對「良好管治」很重要，故用了不少例子及圖表加以說明。對非公務員來說，會覺得枯燥乏味，就算是部份的高層公務員亦可能會不易理解。故此英國及澳洲政府，皆很重視培訓公務員這方面的知識。由於香港的學者，過去比較少詳細談論這方面的知識，故特別在此用四章加以論述。
6. 第四部份的另一個重點，是**政策的制定程序**。政策程序原本是公共行政的 **ABC**，即最基礎的東西，但不知何故，近年的政策分析、諮詢及協調工作，皆出了問題。
7. 若以政府是一個生產「服務產品（Service Goods）」的公司作比喻，「**公共政策**」及其包含的公共服務¹⁶⁷，就是它的產品。政府的「**政策科**」是產品的「**設計部**」，負責確保產品符合公司的策略目標、客戶需求，它亦要負責衡量產品能否生產。署級部門則負責服務生產的落實，「**質檢部**」則負責檢查產品的質量。
8. 若這些機制運作不良，產品質素便會有問題。久而久之，這樣的公司，便會失去客戶對它的支持，「**產品銷售部**」也難以推銷它的產品。它若要重建客戶的信心，便必須改善上述的生產架構。若只換了總經理及高層行政人員，再企圖使用高明的包裝手法，並應允為客戶提高更吸引的產品以作招來，而不是徹

167 公共政策是指由分析到提供服務及執行措施的整個過程，而非單指政策文件。

底改善核心的問題，最終亦會無法按承諾的質量交付服務產品。任何政府也不會有例外。

9. 最後要強調的是，特區政府應認真檢討近十多年來的高層政務官的培訓方式。這種「不重理論，只重實踐」的「行業師傅式」的政務官培訓方法，實不能給予公務員足夠的現代公共行政的理論知識，以應付日益複雜的特區社會。多位受訪者皆指出，若不改善上述的管治問題，不管多能幹的政治團隊，也難以有所作為。

附錄

附錄一 | 香港的本地生產總值（GDP）

表十一、按經濟活動劃分的本地生產總值（GDP）佔以基本價格計算的本地生產總值百分比

（資料來源：香港政府統計署資料、表 036）

經濟活動		2005	2006	2007	2008	2009 ₁
農業、漁業、採礦及採石		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
製造		2.9	2.7	2.0	1.9	1.8
電力、燃氣和自來水供應及廢棄物管理		3.0	2.8	2.6	2.5	2.3
建造		2.9	2.7	2.6	3.0	3.2
服務		91.2	91.7	92.8	92.5	92.6
	進出口貿易	22.5	21.2	20.2	20.8	19.7
	批發及零售業	3.7	3.7	3.5	3.9	3.9
	住宿及膳食服務	2.8	2.9	3.1	3.4	3.1
	運輸及倉庫	8.1	7.6	7.2	5.9	6.1
	郵政及速遞服務	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
	資訊及通訊	3.3	3.3	3.2	3.0	3.0
	金融及保險	12.7	15.7	19.3	16.0	15.2
	地產	4.5	4.4	4.6	5.3	5.6
	專業及商用服務	4.5	4.5	4.7	5.1	5.6
	公共行政、社會及個人服務	17.9	16.9	16.1	16.9	18.0
	樓宇業權	11.0	11.2	10.5	11.8	12.1
	以基本價格計算的本地生產總值	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

附錄二 | 《國家十二五規劃綱要》港澳章節

第五十七章 保持香港澳門長期繁榮穩定

堅定不移貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格按照特別行政區基本法辦事，全力支持特別行政區行政長官和政府依法施政。支持香港、澳門充分發揮優勢，在國家整體發展中繼續發揮重要作用。

第一節 支持港澳鞏固提升競爭優勢

繼續支持香港發展金融、航運、物流、旅遊、專業服務、信息以及其他高增值服務業。支持香港發展成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心，支持香港發展高價值貨物存貨管理及區域分銷中心，鞏固和提升香港國際金融、貿易、航運中心的地位，增強金融中心的全球影響力。支持澳門建設世界旅遊休閒中心，加快建設中國與葡語國家商貿合作服務平台。

第二節 支持港澳培育新興產業

支持港澳增強產業創新能力，加快培育新的經濟增長點，推動經濟社會協調發展。支持香港環保、醫療服務、教育服務、檢測和認證、創新科技、文化創意等優勢產業發展，拓展合作領域和服務範圍。支持澳門推動經濟適度多元化，加快發展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業。

第三節 深化內地與港澳經濟合作

加強內地和香港、澳門交流合作，繼續實施更緊密經貿關係安排。深化粵港澳合作，落實粵港、粵澳合作框架協議，促進區域經濟共同發展，打造更具綜合競爭力的世界級城市群。支持建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域，打造世界先進製造業和現代服務業基地，構建現代流通經濟圈，支持廣東在對港澳服務業開放中先行先試，並逐步將先行先試措施拓展到其他地區。加快共建粵港澳優質生活圈步伐。加強規劃協調，完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系。加強內地與港澳文化、教育等領域交流與合作。

內地服務業章節

第四篇 營造環境推動服務業大發展

把推動服務業大發展作為產業結構優化升級的戰略重點，營造有利於服務業發展的政策和體制環境，拓展新領域，發展新業態，培育新熱點，推進服務業規模化、品牌化、網路化經營，不斷提高服務業比重和水準。

第十五章加快發展生產性服務業

深化專業化分工，加快服務產品和服務模式創新，促進生產性服務業與先進製造業融合，推動生產性服務業加速發展。

第一節有序拓展金融服務業

服務實體經濟，防範系統性風險，有序發展和創新金融組織、產品和服務，全面提升金融服務水準。發揮大型金融機構的綜合性服務功能，積極發展中小金融機構，圍繞促進小型微型企業發展、推動科技創新、發展綠色經濟、支援企業跨境經營，以及發展網上交易等新型服務業態，創新金融產品和服務模式。更好地發揮信用融資、證券、信託、理財、租賃、擔保、網商銀行等各類金融服務的資產配置和融資服務功能。加強金融基礎設施建設，進一步健全金融市場的登記、託管、交易、清算系統。拓寬保險服務領域，積極發展責任保險、信用保險，探索發展巨災保險，創新保險行銷服務方式，規範發展保險仲介市場，推進再保險市場建設，建立健全保險服務體系。

第二節大力發展現代物流業

加快建立社會化、專業化、資訊化的現代物流服務體系，大力發展第三方物流，優先整合和利用現有物流資源，加強物流基礎設施的建設和銜接，提高物流效率，降低物流成本。推動農產品、大宗礦產品、重要工業品等重點領域物流發展。優化物流業發展的區域佈局，支援物流園區等物流功能集聚區有序發展。推廣現代物流管理，提高物流智慧化和標準化水準。

第三節培育壯大高技術服務業

以高技術的延伸服務和支援科技創新的專業化服務為重點，大力發展高技術服務業。加快發展研發設計業，促進工業設計從外觀設計向高端綜合設計服務轉變。加強資訊服務，提升軟體開發應用水準，發展資訊系統集成服務、互聯網增值服務、資訊安全服務和數字內容服務，發展地理資訊產業。積極發展檢驗檢測、知識產權和科技成果轉化等科技支撐服務。培育發展一批高技術服務骨幹企業和知名品牌。

第四節規範提升商務服務業

大力發展會計、審計、稅務、工程諮詢、認證認可、信用評估、經紀代理、管理諮詢、市場調查等專業服務。積極發展律師、公證、司法鑒定、經濟仲裁等法律服務。加快發展項目策劃、並購重組、財務顧問等企業管理服務。規範發展人事代理、人才推薦、人員培訓、勞務派遣等人力資源服務。促進廣告、會展業健康發展。

第十六章大力發展生活性服務業

面向城鄉居民生活，豐富服務產品類型，擴大服務供給，提高服務品質，滿足多樣化需求。

第一節優化發展商貿服務業

優化城市綜合超市、購物中心、批發市場等商業網點結構和佈局，支援便利店、中小超市、社區菜店等社區商業發展。鼓勵和支援連鎖經營、物流配送、

電子商務等現代流通方式向農村延伸，完善農村服務網點，支援大型超市與農村合作組織對接，改造升級農產品批發市場和農貿市場。引導住宿和餐飲業健康規範發展。支援發展具有國際競爭力的大型商貿流通企業。

第二節 積極發展旅遊業

全面發展國內旅遊，積極發展入境旅遊，有序發展出境旅遊。堅持旅遊資源保護和開發並重，加強旅遊基礎設施建設，推進重點旅遊區、旅遊線路建設。推動旅遊業特色化發展和旅遊產品多樣化發展，全面推動生態旅遊，深度開發文化旅遊，大力發展紅色旅遊。完善旅遊服務體系，加強行業自律和誠信建設，提高旅遊服務品質。

第三節 鼓勵發展家庭服務業

以家庭為服務對象，以社區為重要依託，重點發展家政服務、養老服務和病患陪護等服務，鼓勵發展殘疾人居家服務，積極發展社區日間照料中心和專業化養老服務機構，因地制宜發展家庭用品配送、家庭教育等特色服務，形成多層次、多形式的家庭服務市場和經營機構。加快建設家庭服務業公益性資訊服務平臺。加強市場監管，規範家庭服務業市場秩序。

第四節 全面發展體育事業和體育產業

大力發展公共體育事業，加強公共體育設施建設，廣泛開展全民健身運動，提升廣大群眾特別是青少年的體育健身意識和健康水準。繼續實施農民體育健身工程。優化競技體育項目結構，提高競技體育綜合實力。發展健身休閒體育，開發體育競賽和表演市場，發展體育用品、體育仲介和場館運營等服務，促進體育事業和體育產業協調發展。

第十七章 營造有利於服務業發展的環境

以開放促改革，以競爭促發展，推動服務業制度創新，完善服務業政策體系，優化服務業發展環境。

第一節 加快推進服務領域改革

建立公平、規範、透明的市場準入標準，打破部門分割、地區封鎖和行業壟斷，擴大服務業開放領域，鼓勵和引導各類資本投向服務業，大力發展多種所有制服務企業，建立統一、開放、競爭、有序的服務業市場。深化機關事業單位後勤服務社會化改革。探索適合新型服務業態發展的市場管理辦法。推進國家服務業綜合改革試點，探索有利於服務業加快發展的體制機制和有效途徑。

第二節 完善服務業政策

實行鼓勵類服務業用電、用水、用氣、用熱與工業同價。擴大服務業用地供給，工業企業退出的土地優先用於發展服務業。結合增值稅改革，完善生產性服務業稅收制度。拓寬服務業企業融資渠道，支援符合條件的服務業企業上市融資和發行債券。擴大政府採購服務產品範圍。建立健全服務業標準體系。支援服務業企業品牌和網路建設。優化服務業發展佈局，推動特大城市形成以服務經濟為主的產業結構。

附錄三 | 各國成果及產出的定義

特區政府

「效率促進組」於2000年發布了一份只有英文版的推動以「成果」衡量績效的指引《Step-by-step Performance Measurement Guide》¹⁶⁸，它對成果、產出、節約、效率、及效益，有以下的定義：

Outputs 產出

The end results of a process from a customer's perspective, which are produced by a particular government body, for example, a licence approval or a public housing development.

Outcomes 成果

Relates to the ultimate effect or impact of a process for the community.

Economy 節約

Achieving the maximum amount of resources of a given quality or specification for the minimum financial cost.

Efficiency 效率

Achieving the maximum level of output for a given level of inputs.

Effectiveness 效益

Maximising the extent to which objectives and desired outcomes are achieved.

新西蘭政府

《公共財政法（Public Finance Act 1989 NZ）》¹⁶⁹ 第2款 規定

outcome—

- (a) means a state or condition of society, the economy, or the environment; and
- (b) includes a change in that state or condition

.....

outputs—

- (a) means goods or services that are supplied by a department, Crown entity, Office of Parliament, or other person or body; and

168 香港政府「效率促進組」，Step-by-step Guide to Performance Measurement: Appendix 2
http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_oth/files/step_by_step_guide_to_pm.pdf

169 s.26 M, Public Finance Act 1989, NZ.

(b) includes goods or services that a department, Crown entity, Office of Parliament, or other person or body has agreed or contracted to supply on a contingent basis, but that have not been supplied.

英國政府

英國政府於2004年發布的《成果為本管理 (Outcome Focused Management in the United Kingdom)》¹⁷⁰ 對成果、產出、節約、效率、效益、及宗旨，有以下的定義：

Outcomes 成果:

Outcomes are the impacts on, or consequences for, the community, of the activities of the Government. Outcomes reflect the intended and unintended results from government actions and provide the rationale for government interventions. Improving the health status of the population is an example of an outcome.

Outputs 產出:

Outputs are the goods and services produced by the organisation. Outputs are delivered to an external party (usually to the public either individually or collectively) and comprise the majority of day-to-day interaction between people and government. Outputs include things such as issuing licences, investigations, assessing applications for benefits and providing policy advice.

Economy 節約:

Relates to the cost of inputs being consumed. Economy measures can be used to indicate whether the right price was paid to acquire the necessary inputs.

Efficiency 效率:

Efficiency represents the relationship between inputs and outputs. Efficiency is the ratio of output to input.

Effectiveness 效益:

The extent to which outputs achieve the desired outcomes. Effectiveness measures are concerned with the strength of the relationship between a given intervention and outcomes.

Aim 宗旨:

A summary of the overall objectives. The aim provides a vision statement that embraces the desired future that the organisation is working towards.

Inputs 輸入:

170 節錄自英國財政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 於 Google 搜尋器上可找到這份文件。

The resources that contribute to the production and delivery of an output. Inputs commonly include things such as labour, physical resources, administrative services and IT systems.

Objectives 目的:

An objective is a succinct statement of the key goal (s) being pursued over the medium to long run. Objectives reflect the key components of the intended strategy.

Performance measures 績效衡量:

Performance measures establish the basis or means by which performance can be demonstrated against a robust scale. For accountability and management purposes performance measures are also partnered with performance standards or performance targets.

Performance standard 績效標準:

Achievement of a given level of desired performance or minimum level of acceptable performance status to be achieved or maintained.

Performance targets 績效目標:

A performance target represents the level of performance expected from a particular activity against the relevant performance. Using the above example, a suitable performance target may be a quantitative target such as sustained reduction by 5% over a stipulated period. Such targets should be consistent with the S!MART criteria.

附錄四 | 英國政府政策質素改革方案

‘Making Policy Better’ Improving Whitehall's Core Business
(Institute for Better Government UK)

下載全文：<http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/28/making-policy-better>

- **A public statement by each department** (secretary of state and permanent secretary) on how they will meet a set of new “policy fundamentals” - the building blocks of good policy. The minister and the civil service can then be held to account by, for instance, a departmental select committee, on how far they have met that commitment;
- **A new responsibility for the permanent secretary** to ensure that ‘good policy process’ has been followed – along the lines of their existing responsibility for value for money; Policy Directors in departments would be personally accountable to departmental select committees for the quality of ‘policy assessments’ published alongside new policies;
- **A new Head of Policy Effectiveness in the Cabinet Office** – a very senior official responsible for ensuring the quality of policy making in government, overseeing evaluations to make sure they are both independent and used and able to commission lessons learned exercises when things go wrong;
- **New emphasis on both ministers and civil servants** recognising the value each brings to the policy making process.

Executive summary

Policy making is a core activity for Whitehall. Yet, despite improvements made under the last government, many ministers and civil servants are still dissatisfied with the way policy is made –and significant underlying weaknesses remain.

Our analysis suggests that earlier reform attempts delivered only limited improvements because they failed to take account of the real world of policy making: the pressures and incentives experienced by various players, including ministers. Moreover, many existing models of policy making are increasingly inappropriate in a world of decentralised services and complex policy problems.

In the face of these challenges, we need to give a more realistic account of what good policy making should look like – and then ensure the surrounding system increases its resilience to the inevitable pressures to depart from good practice. Our recommendations build on the intentions of the new government Policy Skills Framework, but aim to drive changes further and faster into the system.

The starting point is our analysis that there are certain fundamentals of good policy making which need to be observed at some point in the policy process:

- Clarity on **goals**
- Open and evidence-based **idea** generation
- Rigorous policy **design**
- Responsive **external engagement**
- Thorough **appraisal**
- Clarity on the **role** of central government and **accountabilities**
- Establishment of effective mechanisms for **feedback** and **evaluation**.

The fundamentals draw on elements of current policy making models, but place additional emphasis on policy design and clear roles and accountabilities. They need to be seen alongside the need to ensure long-term affordability and effective prioritisation of policy goals. **Each department should set out how it plans to uphold the policy fundamentals in a statement of policy making practice, signed by the secretary of state and permanent secretary.**

What is striking about the current system is that no one – in departments or at the centre of government – has responsibility for **ensuring that policy making is high quality, and that the system responds effectively to ministers' priorities**. We propose a series of measures to change this situation:

- The appointment within each department of a 'Policy Director', who would report directly to the permanent secretary, work closely with private offices, and act as the departmental Head of the Policy Profession. They would coordinate policy work in the department: in particular they would **plan, commission and challenge internal policy work on behalf of ministers, review the current 'stock' of policy, and develop the department's policy capacity**. Policy Directors would also ensure that ministers are adequately engaged in the policy process.
- An extension of existing Accounting Officer responsibilities to cover due policy process, based on the policy fundamentals outlined above.
- **Streamlined 'policy assessments' to replace existing impact assessments** and business cases. These assessments would be available for public scrutiny, **and officials would be personally accountable to departmental select committees for their quality**.
- A greater role for the centre in **overseeing the quality of policy making** (rather than just skills and capabilities) through the creation of a senior Head of Policy Effectiveness, who will also ensure **rigorous and independent evaluation of government policies**, and commission lessons learned exercises for major failures of policy process.

These changes give the civil service a clear public duty to ensure good policy process, while leaving political decisions in the hands of ministers.

Our next set of recommendations address concerns about the relationships between civil servants and ministers raised by both parties. They know they would both benefit from honest and open relationships based on trust, with space for constructive challenge, but felt that was too often absent. We propose:

- Greater clarity from ministers on their high-level policy goals; and greater clarity from ministers and civil service leaders on the value both parties can bring to the policy process.
- **Engaging ministers early in the policy process**, well before options are identified, and finding new ways to create space for challenging discussions through internal tactics and by opening out the policy process. Departments should work together to produce shared analysis to allow ministers to focus on political choices.

Upholding the policy fundamentals and meeting the challenges of operating in a decentralized world will require new skills and behaviours from the civil service. Our research also showed concerns about existing knowledge deficits in departments. Our report makes proposals to address these by:

- Better development of the skills of policy teams within departments, including more emphasis on policy design, innovation and influencing
- Changes to incentives to retain internal expertise and **to make more use of external expertise in policy making**. Departments should be able to access the necessary expertise at 'one degree of separation'.

Finally, the culture of the civil service needs to change to be effective in the future. Policy-makers should see their role more as one of 'system stewardship', **rather than delivering outcomes through top down control**:

- Whitehall policy makers need to reconceive their role increasingly as one of creating the conditions for others to deal with policy problems using innovative and adaptive approaches.
- Incentives need to reward those who energetically search out experience and ideas, network, facilitate and understand the systems within which they operate.

This is a significant agenda for change. The Institute for Government is keen to work with all interested parties to see how we can make policy better.

附錄五 美國環保局績效評核體制

下述資料為美國環保局 2011 年報告的節錄。選出的部份是

- 「宗旨 3 (Goal 3)」（潔淨社區及推進持續增長）、
- 其下的「策略目的 1 (Objective 1)」，即「**成果**」、
- 再其下的「表現衡量 (Performance Measures)」，即「**產出**」、
- 「表現數據 (performance data)」
- 及未來年度的「目標 (Targets)」。

(原文網址: <http://nepis.epa.gov/EPA/html/DLwait.htm?url=/Adobe/PDF/P100A4HZ.PDF>)

GOAL 3: CLEANING UP OUR COMMUNITIES AND ADVANCING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

GOAL 5: CLEANING UP OUR COMMUNITIES AND ADVANCING SUSTAINABLE DEVELOPMENT
Clean up communities, advance sustainable development, and protect disproportionately impacted low-income, minority, and tribal communities. Prevent releases of harmful substances and clean up and restore contaminated areas.

Objective 1 - Promote Sustainable and Livable Communities: Support sustainable, resilient, and livable communities by working with local, state, tribal, and federal partners to promote smart growth, emergency preparedness and recovery planning, brownfield redevelopment, and the equitable distribution of environmental benefits.

[illegible]

Goal 3

Cleaning Up Communities and Advancing Sustainable Development

Clean up communities, advance sustainable development, and protect disproportionately impacted low-income, minority, and tribal communities. Prevent releases of harmful substances and clean up and restore contaminated areas.

Environmental Protection Agency FY 2012 Annual Performance Plan and Congressional Justification

Cleaning Up Communities and Advancing Sustainable Development

Clean up communities, advance sustainable development, and protect disproportionately impacted low-income, minority, and tribal communities. Prevent releases of harmful substances and clean up and restore contaminated areas.

STRATEGIC OBJECTIVES:

- emergency preparedness and recovery planning, brownfield redevelopment, and the equitable distribution of environmental benefits.
- Conserve resources and prevent land contamination by reducing waste generation, increasing recycling, and ensuring proper management of waste and petroleum products.
- Prepare for and respond to accidental or intentional releases of contaminants and clean up and restore polluted sites.
- Support federally-recognized tribes to build environmental management capacity, assess environmental conditions and measure results, and implement environmental programs in Indian country.
- Support sustainable, resilient, and livable communities by working with
- local, state, tribal, and federal partners to promote smart growth,

附錄六

澳洲聯邦政府「成果為本」 績效評核體制

下圖資料是選自澳洲聯邦政府的「家庭社區服務及原住民部」，用以解釋「成果為本」的績效評核體制。該政府部門於 2010-11 年財政年度的預算案中，提出了七個「成果」。每一個成果下有多個綱領。資料只介紹「成果一」的綱領以供參考。

Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs

Outcome 1: Families and Children – Improved child development, safety and family functioning through support services for all Australians, payments for low and medium income families with children and child support policy.

Outcome 2: Housing – Access to affordable, safe housing through: payments and support services; and rental subsidies to low and moderate income households.

Outcome 3: Community Capability and the Vulnerable – Improved capacity for vulnerable people and communities to participate economically and socially and to manage life-transitions through payments, targeted support services and community capability building initiatives.

Outcome 4: Seniors – An adequate standard of living and improved capacity to productively manage resources and life-transitions for senior Australians through the delivery of payments, concessions and information services.

Outcome 5: Disability and Carers – An adequate standard of living, improved capacity to participate economically and socially and manage life-transitions for people with disability and/or mental illness and carers through payments, concessions, support and care services.

Outcome 6: Women – Improved gender equality through coordinated whole of government advice and support for women's economic security, safety and status.

Outcome 7: Indigenous – Closing the gap in Indigenous disadvantage with improved wellbeing, capacity to participate economically and socially and to manage life-transitions for Indigenous Australians through Indigenous engagement, coordinated whole of government policy advice and targeted support services.

澳洲聯邦政府「家庭社區服務及原住民部」

(原文網址:

http://fahcsia.gov.au/about/publicationsarticles/corp/BudgetPAES/budget10_11/Documents/FaHCSIA_PBS-2010.pdf)

「成果 1」：家庭與兒童

- 通過向所有澳洲國民提供支援服務、派發款項予有子女的低、中收入家庭、制訂兒童支援政策，以改善兒童的發展、兒童的安全、及家庭功能的發揮。

「成果 1」下有

- 「策略 (Strategy)」，
- 下設三個「綱領 (Programme)」(即產出 (Output))
(下圖只提供綱領 1.1 的資料，其他綱領可於上述連線，搜尋原文件第 45-50 頁)。
- 每個綱領，有數個「交付項目 (Deliverables)」及「主要表現指標 (KPIs)」。

Outcome 1: Families and Children (成果 1: 家庭與兒童)

Improved child development, safety and family functioning through support services for all Australians, payments for low and medium income families with children and child support policy.

Outcome 1 strategy (成果 1 的策略)

FaHCSIA's programs and payments for families are designed to provide assistance at key transition points and are particularly targeted to vulnerable and at-risk families and children. Assistance is provided for the birth of a child; parenting, particularly during early childhood; and family relationship problems and separation.

Contributions to Outcome 1 (以下為對成果 1 供獻的資料，即「產出」)

Program 1.1 Family Support	(綱領: 家庭支援)	
Program 1.1 objective (目的) To increase access to and timely provision of integrated services for families, particularly vulnerable and at-risk families, to improve child development, safety and family functioning. Program component objectives (綱領的內容) <i>Family Relationship Services</i> To increase access to and timely provision of services for families, particularly disadvantaged and at-risk families, to improve family functioning, including safety, and reduce the impact of family breakdown, family violence and substance abuse. <i>Children and Parenting Services</i> To provide intensive, targeted and coordinated support for parents and children who are vulnerable, at risk or in disadvantaged communities, to improve child development, child safety and family functioning. Linked to: The policy responsibility for family law services resides with the Attorney-General's Department.		

Program 1.1 deliverables (須交付的項目)**Family Relationship Services / Children and Parenting Services**

- Number of clients assisted
- An agreed Find and Connect Service delivery model is developed and commenced
- Strategies are in place that support improved access by care leavers to their records

Program 1.1 key performance indicators¹ (主要的表現指標 KPIs)

- Percentage and number of clients reporting improved family functioning, including child wellbeing
- Percentage and number of clients with improved knowledge and skills related to family functioning, parenting, family safety or child development
- Percentage and number of clients satisfied with the assistance received²
- Percentage and number of clients assisted from priority groups²
- Percentage and number of service sites in the most disadvantaged or targeted communities

Program 1.2: Family Tax Benefit**Program 1.2 objective**

To make payments to assist low and medium income families with the direct and indirect costs of raising dependent children.

Program component objectives*Family Tax Benefit Part A*

To make payments to assist low and medium income families with the costs of raising dependent children. This supports better family functioning by improving the financial wellbeing of low and medium income families with children.

Family Tax Benefit Part B

To make payments to assist low and medium income families with one main income, including single parents, to enable them to exercise choices to balance labour force participation and child care responsibilities.

Program 1.3: Parental Payments and Care Incentives**Program 1.3 objective**

To make payments to families to assist with the costs of a newborn or adopted child, extend the period that parents can be away from work to spend time with their new baby and encourage all families to fully immunise their children.

Program component objectives*Paid Parental Leave*

To make payments to working parents to enhance maternal and child health and development, facilitate workforce participation and promote gender equity and work-family balance.

Baby Bonus

To make payments to families to assist with the costs arising from the birth or adoption of a child.

Maternity Immunisation Allowance

To make payments to encourage families to fully immunise their natural and adopted children in accordance with Australian standards. (This supports improved child development and safety in all families by impeding the spread of infectious diseases within the Australian community.)

Double Orphan Pension

To make non-means-tested payments to guardians or approved care organisations to assist in meeting the costs of dependent children who are double orphans.

附錄七 | 特區政府的《按部就班績效評核指引》

特區政府效率促進組於 2000 年發表的《按部就班績效評核指引》¹⁷¹，建議從四個不同維度衡量政府部門所推行的措施是否能帶來預期的「成果」。（原文沒有中文譯本）

Objective dimension This measures how well activities contribute to overall Government objectives as stated in policy objectives, key result areas and initiatives. This dimension also provides information on financial performance. Examples: ◆ Progress towards achieving policy objectives and key result areas ◆ Performance to budget ◆ Unit cost of each item of output ◆ Meeting revenue collection targets ◆ Increasing community satisfaction	Customer dimension This assesses the way in which the mission statement on customer service is translated into specific activities which meet the needs and requirements of all its customer groups. Examples: ◆ Level of customer satisfaction ◆ Achievement of customer service targets ◆ Levels of public awareness of key issues or services
Process dimension This includes measures which look at how business processes support objectives and customer requirements and the extent to which the processes used support and deliver customer satisfaction. Examples: ◆ Efficiency of core processes (eg numbers of units of output / service delivered) ◆ Accuracy and quality in delivery of core functions ◆ New processes developed or refinements introduced	Organisation and staff dimension This dimension looks at the extent to which continuous improvements, such as better training and staff development or new processes contribute to improvement in staff satisfaction and organisational performance. Examples: ◆ Introduction of new processes or initiatives ◆ Performance compared to last year ◆ Numbers of staff trained ◆ Staff satisfaction and moral ◆ Quality of management information

171 香港政府「效率促進組」於 2000 年發布了一份只有英文版的推動以「成果」衡量表現的指引，Step-by-step Guide to Performance Measurement，詳細建議了一個推行方案及對相關概念的解釋。

http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_oth/files/step_by_step_guide_to_pm.pdf

附錄八 | 特區政府目前及過去的績效 評核體制

現時香港政府的各局及署，在財政預算案內也提供了一些類似「成果」及「產出」的資料，但並不清晰。大部份局、署在預算案中的績效報告均有需要作出改善。例如各局及署的預算所述的「宗旨（Aims）」是比較接近「成果」，「簡介」則比較接近「產出」，但簡介只羅列了一些措施，並沒有提供衡量這些措施的指標及衡量結果。

為說明現況，下面選錄了香港政府環保署在 2011 年財政預案內提供的報告，並提出可以改善的地方，作為參考。該報告的簡介第 4 項，陳述了一系列的措施（如下），例如支持業界自願性循環再造、縮減固體廢物體積、增加堆填區，這些都是很好的目標，但並未有提供各項措施的預計進度及執行上的績效評估。而其後提供的資料，則只限於堆填量、一般工作清單、及處理申請的速度等（見下面總目 44），這些資料與減少廢物的「成果」及簡介內所羅列的措施關係並非完全有關連。而報告內提供的「目標」及「指標」與「綱領的宗旨」所說的要「減少廢物」，亦無關連。「指標」提供的只是堆填區接收廢物多少公噸，而不是減少了多少公噸。

總目 44 – 環境保護署

綱領(1)：廢物

宗旨

2 宗旨是通過提供廢物處理設施的計劃綱領、法例和行政措施，為香港制訂和實施一套可持續發展的廢物管理策略，以減少廢物及避免因不適當處理或棄置廢物而造成任何不利環境的影響，從而保障市民的健康和福祉。

簡介

3 環境保護署(環保署)是環境工務計劃的委託部門，負責在策略及地區層面擬訂方案，提供設施管理所有類別的廢物，包括都市廢物、建築廢物、禽畜廢物、化學和醫療廢物、沉積物、污水和濾水廠污泥，以及其他特殊廢物。環保署執行有關法例，管制違例棄置各種形式的廢物，制訂各項新建議以應付廢物管理不斷轉變的需求，以及就評估及整治受污染土地的事宜提供意見。環保署並與市民合作，共同推動及鼓勵廢物減量和循環再造。

4 二〇一〇年，3 個堆填區共處置了約 500 萬公噸固體廢物。堆填區到達飽和的時間遠較預期快。在二〇〇五年十二月公布的都市固體廢物管理政策大綱，詳述管理都市固體廢物的整體策略。環保署在落實政策大綱方面進展良好，家居廢物源頭分類計劃目前已擴展至覆蓋八成人口。作為《產品環保責任條例》(第 603 章)下的首個強制性生產者責任計劃，塑膠購物袋環保徵費計劃已於二〇〇九年七月展開。我們會檢討其成效，並就其未來路向諮詢公眾。我們已就廢電器電子產品生產者責任計劃進行公眾諮詢，並會就強制性的廢電器電子產品生產者責任計劃制訂詳細建議。環保署會繼續支持由業界資助的自願性循環再造計劃。新界西堆填區擴建計劃的可行性研究已在二〇一〇年完成。至於可大幅縮減都市固體廢物體積的大型廢物處理設施，本署已物色了兩幅可考慮用作發展這類設施的土地，現正作進一步研究才作出最後決定。污泥處理設施的設計和建造在二〇一〇年展開。

總目 44 – 環境保護署

5 有關廢物這綱領的衡量服務表現準則主要有：

目標

	目標	2009 (實際)	2010 (實際)	2011 (計劃)
策略性堆填區運作時數	14 235	14 308	14 263	14 235
在 9 日內處理醫療廢物處置許可證 的申請(%)	95	100	100	95
在 18 日內處理傾物入海許可證的 申請(%)	90	98	95	90
在 3 日內對廢物投訴作出初步 回應(%)	95	99	99	98

指標

	2009 (實際)	2010 (實際)	2011 (預算)
策略性堆填區			
基本工程分期付款期數	3	3	3
每年接收廢物的公噸數量	4 864 045	5 043 220	5 043 000
佔固體廢物總處置量(%)	100	100	100

廢物轉運站			
每年接收廢物的公噸數量	1 972 378	2 265 564	2 266 000
特殊廢物			
化學廢物處理中心每年處理廢物的公噸數量	39 100	18 700	18 700
禽畜廢物			
產生的總廢物量(千公噸)	65	66	66
以符合環境標準方法處置的廢物(%)	90	90	90
發出的傾物入海許可證	69	143	130
發出的廢物進出口許可證	7	5	5
登記的化學廢物運載記錄	31 300	30 481	31 000
發出的化學廢物收集商牌照	32	5	5
發出的化學廢物處置牌照	11	15	10
對下列違例事項進行檢控			
化學廢物管制違例事項	0	21	8
禽畜廢物管制違例事項	4	6	6
傾物入海違例事項	0	0	2
廢物進出口違例事項	57	43	40
非法棄置廢物違例事項	39	55	50
處理的投訴	3 940	3 438	3 380
廢物減量及回收熱線處理的查詢	5 260	5 470	5 500

特區政府過去的績效評核體制

香港過去的績效評核體制是做得比現在好。在 2000 年及以前的施政報告公布資料中，每一司、局皆要提交一份「施政方針」¹⁷²，方針內詳列了每一司、局的總體目標、工作範疇，但於 2000 年後不再提供，轉而提供一份空泛的「施政綱領」。

舉例而言，環境及食物局 2000 年施政方針的第 2 個範疇，是關於改善廢物處理。該範疇下有兩個成效指標（見下圖十一）。為達到這兩個指標，該局承諾執行一系列的措施，目標及提交進度報告（見下圖節錄的部份措施）。

圖十一、環境及食物局2000年施政方針第2個範疇 (p. 11)

我們會按下列成效指標衡量這個範疇的工作進度：

1. 每年運往堆填區的廢物數量。我們的目標是減少每年運往堆填區的廢物數量。
2. 每年回收再用或再造的物料數量。我們的目標是增加回收再用都市固體廢物及拆建物料的比例。

¹⁷² 董建華主政時期的施政報告皆附有各司、局長的詳盡施政措施內容、措施目標、及目前各個措施的實施情況「施政方針」。但在 2001 年當曾蔭權當政務司長及行政長官後，便不再提供有關資料，轉而提交一個較簡單的「施政綱領」，以取代各司、局長的詳盡施政措施進度報告。

2

改善廢物管理

過去數年，我們採取了多項措施，藉以在這個工作範疇取得成效，詳情如下：

措施	目標	目前情況
檢討《廢物處置條例》，以加強管制不適當地處置廢物的情況，以及配合減少廢物措施的執行 (環境食物局／環境保護署)	在二零零一年完成檢討 (二零零零年)	我們正在進行檢討，並會在二零零一年年底或之前完成有關工作。 (如期進行的項目)
檢討現時的廢物回收及循環再造配套設施，加強各項設施及服務之間的協調和配合，以及增加家居廢物的回收率 (環境食物局／環境保護署)	- 在二零零零年年底或之前完成檢討 - 在二零零一年推行計劃，提供更多廢物回收和循環再造的設施及服務，以提高家居廢物的回收率 (二零零零年)	- 我們已完成檢討，並已制訂行動計劃，以加強減少及回收家居廢物。 (已完成的項目) - 由二零零一年九月開始，我們會在公眾場所、學校和公共屋邨逐步設置共超過16 000個廢物分類回收箱。 (如期進行的項目)

環境及食物局 2000 年施政方針第 2 個範疇的相應措施、目標、及進度。(原文共七頁現節錄 2 頁)

措施	目標	目前情況
為廢物產生者、廢物收集者及廢物處置設施營運者，制定管理醫療廢物的管制法例和工作守則 (環境食物局／環境保護署)	改裝化學廢物處理中心的焚化設施，使其可在二零零一年處理醫療廢物 (一九九九年)	我們已按立法會要求，檢討處理醫療廢物的技術。此外，我們已檢討規管架構，並正考慮把法定管制範圍擴展至小型醫療廢物產生者。我們即將就建議的管制計劃諮詢業界和立法會。因此，擬議《廢物處置(修訂)條例草案》須延至二零零二年才提交立法會。
	在一九九九年年底或之前提交有關法案及頒布工作守則 (一九九八年)	由於要進行上述工作，擬議《廢物處置(修訂)條例草案》會延至二零零二年才提交立法會。
	在一九九九年年底或之前擬訂處置醫療廢物、動物屍體及其他特別廢物的策略 (一九九七年)	我們現正考慮未來路向。 (正在檢討的項目)

但 2001 年後的施政報告取消了各司、局提交的「施政方針」，轉為提供一份非常簡單的「施政綱領」。例如，在涉及廢物處理方面，2011-12 年（今年）的施政綱領，只用了「處理廢物」四個字來顯示政府在這個範疇的工作。「施政綱領」在報告現行措施的章節中，只羅列了 2005 年提出的《都市固體廢物管理政策大綱（2005-2014）》的一些主要措施的清單，但措施的成效、是否達標、及進度是否落後於原訂計劃等，則隻字不提。¹⁷³

以往的《施政方針》對廢物處理的承諾則用了九頁紙（見上頁印錄的內容），詳細地羅列出用什麼措施、目標及進度以達至「減少堆填區廢物、增加固體廢物回收比例」的「成效指標」¹⁷⁴，讓市民知悉政府的措施及問題。

173 《2011-12 施政綱領》第 25 頁關於「優質城市、優質生活」：第 41-42 頁
<http://www.policyaddress.gov.hk/10-11/chi/agenda.html>

174 環境食物局，(2000)，施政方針及主要工作範圍: pp. 11-12 & 54- 60
<http://www.policyaddress.gov.hk/pa00/cpo/cclean.pdf>

附錄九 | 審計署署長報告書的績效評核個案

個案一、

《審計署署長第五十六號報告書撮要》第8章 2011-3月

入境事務處：執法科的運作服務績效指標

14. 就執法科的調查工作而言，入境處在2010-11年度管制人員報告中匯報所進行的調查及行動次數，作為其服務表現指標，但沒有訂定具體指標衡量執法科的效率及效益。此外，入境處亦沒有就其執法的工作訂定任何服務表現目標。

審計署建議入境事務處處長應考慮訂定：

- (a) 服務表現指標，以提供執法科調查工作的效率和效益的資料；及
- (b) 有關調查工作的服務表現目標，藉以幫助激勵員工並加強問責。

個案二、

《審計署署長第五十五號報告書撮要》第11章 2010-10月

社區投資共享基金

基金隸屬勞工及福利局的基金秘書處，秘書處為委員會和兩個小組委員會提供支援，並處理基金的日常運作。

3. 審計署最近就基金進行審查。審計署發現：

- (c) 基金秘書處沒有編製衡量基金運作效率及效益的表現資料。

審計署建議基金應：

- (c) 編製和公布用以衡量基金運作效率及效益的表現資料。

個案三、

《審計署署長第五十四號報告書撮要》第5章 2010-3月

環保園的發展

審計署建議

14. 環境保護署署長應檢討環保園在達到廢物管理目標的成效，特別是環保園能否達到建立具增值能力和較高檔的工序的目標。

21. 環境保護署署長應按環保園發展具增值能力和較高檔工序的目標，檢討兩間試驗廢物處理中心的運作，尤其是他們在提高廢物循環再造這方面的成效。

個案四、**《審計署署長第五十三號報告書撮要》第7章 2009- 10月
香港生產力促進局：**

17.

(c) 生產力促進局和創新科技署用以匯報生產力促進局服務表現的服務表現指標，主要為產量指標。

審計署建議生產力促進局應：

(a) 制定一套服務表現指標和目標，呈交署長批准；及

(b) 制定更多成效指標，把匯報服務表現效益的工作做得更好。

審計署亦建議創新科技署署長應：

(a) 確保生產力促進局用以匯報服務表現的服務表現指標足夠而有效，並已正式獲得批准；及

(b) 敦促生產力促進局制定一套服務表現目標。

個案五、**《審計署署長第五十一號報告書》第10章 2008- 10月
提供康樂及體育服務**

4. 審計署建議康樂及文化事務署署長應在擬備各地區的全年活動計劃時，積極諮詢區議會、體育總會和地區體育會，並參考顧問研究的結果和推廣社區體育的策略，以及制定目標／準則以衡量全年活動計劃的成效。

個案六、**《審計署署長第四十九號報告書》第5章 2007- 10月
香港旅遊發展局：**

9.1. 審計署建議旅發局，應考慮改進其年度業務計劃和財政預算所訂衡量服務表現的準則，並借鑑各主要國家旅遊組織的良好運作模式和所採用的衡量服務表現的準則。

9.2. 審計署建議旅發局應在年報內發布既定衡量服務表現的準則，以改善匯報衡量服務表現的準則的機制。

個案七、**《審計署署長第四十六號報告書撮要》第8章 2006- 3月
香港電台：管治及策略管理**

12. 審計署建議廣播處長應：

(a) 訂立適當的服務表現衡量準則，以便向主要有關各方匯報在達到策略目標，特別是履行作為本港公營廣播機構的職責方面所取得的成績；

(b) 把港台的主要服務表現指標與海外公營廣播機構的指標進行有系統的比較，並向主要有關各方匯報比較所得結果；

(c) 審慎評核港台節目，特別是欣賞指數和認知率偏低的節目的質素和效益；

附錄十 | 特區政府司、局長、常秘及部門首長的關係

政治委任制度官員的主要職權

(根據《政治委任制度官員守則》)

主要官員 [即司、局長]

- 負責制定、介紹政府政策及為政策辯護，以及爭取公眾和立法會的支持；
- 須就政策的成敗向行政長官負責。(第 2.2 節)

政治委任制度官員與公務員有關的責任

- 公務員繼續經由常任秘書長直接向局長負責和請示。(第2.16節)

(根據《公務員守則》)

政治委任官員

- 一般不涉及與公務員仕途有關的事宜，例如聘任、晉升及紀律事宜。(第 6.8 節)

常秘的主要職權

(根據《公務員守則》)

決策局的常任秘書長

- 是公務員隊伍中的最高層人員，須就轄下決策局的運作及其職能所涉及的各個政策範疇的事務向其局長負責。(第5.5節)

作者簡介

曾廣海 香港集思會項目顧問，具多年政制、管治及公共政策研究經驗。近年於澳洲國立大學修讀公共政策碩士課程，並以高優成績畢業；其後再於澳洲國立大學的法律學院修讀政府及商務法，並以良好成績取得碩士學位。其他學歷包括香港大學工程學士、香港中文大學行政管理文憑等。

單伊文 香港集思會項目顧問，從事金融服務業三十年，曾於多間國際銀行工作。現任職資產管理公司。