



香港管治综合研究报告

曾广海 单伊文

2011年8月



序

回归 14 年，本港经历了亚洲金融风暴、沙士、全球金融海啸等，对经济造成不少冲击，但我们都一一熬过。然而，走过了经济难关，近年本港却出现了新问题 — 管治危机。市民对政府的信任度下降，部份人上街表达诉求，甚至以公民抗命形式抗争，社会陷入分歧与争议中，政府施政举步为艰。

为急忙响应市民和政党的诉求，政策屡屡未经周详考虑便仓促推出，以致政府施政与民情脱节，未能做到民心所向。政府往往为「拆弹」而疲于奔命，无心亦无力于实质解决民生问题，更令针对香港长远发展的政策规划乏善足陈。

管治问题并非一次施政失误的结果，而是由各种各样的因素经年积累而成，包括人事、体制和政治文化。与此同时，在利益多元、观念多样、思想多变的时代，社会亦变得愈来愈政治化，要解决问题也没有单一的万应灵药。核心的是管治班子的能力、理念和思维上的转变，以及整个管治体制上的改革。这些转变和改革并不容易，需凭管治者的决心和毅力，与广大市民的期望结合，以坚持到底、持之以恒的态度，方能有效改善政府施政。

香港集思会向来对本港社会经济的持续发展，以及市民的生活素质尤为关注。事实上，良好管治是推动经济繁荣、促进社会和谐的重要基础，有见及此，本会邀请了曾广海先生及单伊文女士就香港管治这个议题进行研究，并完成《香港管治综合研究报告》。本人期望这项研究，能有系统地对香港管治这个议题作出全面及深入的剖析。

本报告从政局、民情、经济等角度出发，分析本港当前的社会状况；又从管治程序、机制及团队等现实情况，阐释良好管治概念，

并参考了海外经验后，提出一系列针对性的建议。我们期望，透过研究论证提出的建议，能更扎实和有效地帮助政府提升管治能力，让市民重拾对政府的信心，重建和谐社会。

管治问题涵盖的范围甚广，可讨论的题目众多，分析角度亦不尽相同。该问题不仅在社会上未有共识，即使是研究有关问题的专家们亦各有见解。本报告虽然由香港集思会赞助，但报告的分析及建议谨属两位作者个人意见，期望抛砖引玉，促进各界对香港管治这重大问题，作出更深入的讨论和改善，集思广益，在一国两制的基础上，把香港建设成一个更美好的社会。

冯绍波
香港集思会主席
2011 年 8 月

目录

摘要	i
第一章 前言	1
第一部份：缩窄分歧、稳定政局	
第二章 缩窄社会分歧	6
第三章 确保政治稳定	11
第二部份：以民为本	
第四章 正确看待民意	18
第五章 人口政策、扶贫、与家庭发展	22
第六章 改善房屋问题	29
第七章 经济发展的机遇与挑战	33
第三部份：取信于民	
第八章 「公正（Justice）」	47
第九章 「衡平（Equity）」	50

第四部份：政策程序与管治机器

第十章	政策程序（ Policy Process ）	58
第十一章	「成果为本」的绩效评核	66
第十二章	改善特区的绩效评核体制	75
第十三章	改善局长、常秘与部门首长的关系	81
第十四章	改善跨局、跨部门合作的机制	86

第五部份：管治理论、实践与团队

第十五章	管治理论与培训	93
第十六章	管治团队	99
第十七章	结语	109

附录

附录一	香港的本地生产总值（ GDP ）	113
附录二	《国家十二五规划纲要》港澳章节	114
附录三	各国成果及产出的定义	117
附录四	英国政府政策质素改革方案	120
附录五	美国环保局绩效评核体制	123
附录六	澳洲联邦政府「成果为本」绩效评核体制	125
附录七	特区政府的《按部就班绩效评核指引》	129
附录八	特区政府目前及过去的绩效评核体制	130
附录九	审计署署长报告书的绩效评核个案	134
附录十	特区政府司、局长、常秘及部门首长的关系	136

摘要

第一章 前言

1. 特区的经济，在过去十多年的大部份时间内，总算平稳地发展。但这繁荣景象的背后，实质隐藏着不少深层次的矛盾、并夹杂着各种社会、经济及管治的问题¹。社会的意识形态，各阶层的利益及价值的分歧，亦在这个大形势下，变得更为复杂。
2. 面对重重问题究竟特区的新一届政府可以如何改善其管治，本报告从五个部份进行分析：
 - 「缩窄分歧、稳定政局」
 - 「以民为本」
 - 「取信于民」
 - 「改善政策流程与管治机器」
 - 「管治理论、实践与团队」
3. 为使能更清楚掌握特区的管治问题，研究员走访了行政会议成员、立法会的建制派及泛民派议员、退休的司、局长、常秘及现任的中层公务员多人，并感谢他/她们给予的宝贵意见。

1 据明报 2009 年 12 月 29 日就曾荫权于当月往北京述职的报导：「曾荫权在 2005 年首次述职时，温家宝曾提出香港有深层次问题未获根本解决，他昨在会面中再次提醒曾荫权，说『要重视和加强宏观和战略问题研究，统筹全局，谋划长远，更好地解决一些深层次的矛盾，要发挥香港优势，提高香港竞争力，更加重视发展社会事业和关注民生，以增进港人对未来的希望』」。

第一部份：缩窄分歧、稳定政局

4. 共分两章，阐述影响社会和谐的一些重要社会分歧及影响政治稳定的几个关键性体制问题。

第二章 缩窄社会分歧

5. 本章指出回归十多年来，市民对政制改革进度、对政府的社会及环境保育的政策，一直存在着较大的分歧。
6. 在政治上的分歧体现于选举制度、人权、及司法独立方面，社会的分歧主要是包括各种福利的「社会收入再分配」比例、「社会公义」的不同看法、在环境保育方面是经济发展与保育及环境质素应如何平衡等。本章建议：
 - 鉴于日趋复杂的社会分歧，特区的局长、及高层公务员宜提高对「社会公义（Social Justice）」理论的认识，并能应用这些理论于政策的分析及设计；官员亦应掌握伦理学的思辩方法以提升政策分析、制定、及政策倡议（Policy Advocacy）的水平。（参阅建议一）
 - 政府应尽快落实、及跟进 2007 年，顾问公司的策略性环境评估报告：《香港 2030：规划远景与策略》内的各项建议。
 - 鉴于过去 10 年来香港及内地的转变较大，特区政府应考虑就特区的社会、人口、交通、未来经济、及城市发展等，做一个全港性的规划，并在完成这些规划后，再重新检讨 2007 年的「策略性环境评核报告」（参阅建议二）。

第三章 确保政治稳定

7. 探讨如何处理政制发展的问题以确保「政治稳定」，并建议：
 - 加强「共识政治」，即扩大咨询面、吸纳各党派中较能包容不同价值的精英，以建立行政长官的管治团队；根据外国的经验，特区若加强共识政治，福利开支将会较目前的比例显著地提高，税率可能亦需要相应地提高（参阅建议三）；
 - 将区议会与立法会选举置于同年进行，以减少选举的年份（参阅建议四）；
 - 减少每届选举皆作修宪的做法（参阅建议五）。

第二部份：以民为本

8. 要成功使经济与社会协调发展，必先解决如何正确看待民意、如何做到「乐民之所乐、忧民之所忧」、如何使社会更和谐及经济能持续发展。

第四章 正确看待民意

9. 分析「民意研究」与「民意调查」的分别，及阐述「民意研究」的重要性；解释为何政府施政不应跟着民意后面走，而应及早洞悉民意，早作政策研究，同时能够对民意加以适当的引导，从而使施政畅顺。本章建议：
 - 政府若要贯彻「以民为本」的施政理念，它除了要切实执行特首施政报告内所列的议题外，亦应对一些民意关注度及支持度上升较大的议题，给予认真的分析、响应、并提出处理的方案。政府无论是否同意作出相应的政策改变，皆要以高透明度加以解释，及准备与反对者，作公开的辩论（参阅建议六）；
 - 政府应掌握民意形成及转变的因素，并创造这些有利的因素，推动民意转向，以协助政策的推展（参阅建议七）。

第五章 构建和谐社会

10. 从扶贫工作及家庭议会工作的滞后，分析政府贯彻「以民为本」理念的不足之处，并提出改善建议，以确保「社会和谐」。本章建议：
 - 特区政府的民生、福利、教育、医疗、房屋、治安、经济发展、及策略性的环评工作等，皆与人口政策息息相关。政府必须要重新制订人口政策，并作每三年的定期检讨（参阅建议八）；
 - 政府应重开扶「贫委员会」，及加强执行扶贫工作方面的领导（参阅建议九）；
 - 政府应加强「家庭议会」的职能、提升家庭凝聚力、及强化家庭的社会功能（参阅建议十）。

第六章 安居乐业

11. 本章探讨特区的房屋问题，并建议：

- 政府必须作出长远的房屋及土地供应规划（参阅建议十一）。

第七章 经济发展的机遇与挑战

12. 本章详细论述了十二五规划，将会为特区的经济发展，带来那些机遇。并探讨如何推展《十二五规划纲要》以发展经济、创造就业，让市民可共享成果。本章建议：

- 政府应在行政长官下，设一个「十二五规划战略行动组」，统筹及监察十二五规划的落实工作，并应吸纳商、政界及工务员的精英加入该组。政府亦应加强对社会及立法会议员宣传十二五规划（参阅建议十二）；
- 政府应公布六大优势产业的业务分类清单，制定相关的政策，并支持商界发展各分类的业务（参阅建议十三）；
- 政府应检讨现时社会收入再分配的总比例，使经济发展，能协助构建和谐社会（参阅建议十四）。

第三部份：取信于民

13. 探讨特区在施政上贯彻「公正」及「衡平」社会价值的落差，并指出这两个社会价值，对政府能否成功「取信于民」及改善管治的重要性。

第八章 公正 (Justice)

14. 本章对「公正」的原则作出清晰的阐述，并用两个例子，说明不公正的施政，会导致市民反感，令政府民望下跌。一个例子是副局长及政治助理的委任，另一个是不良营商手法立法的咨询。本章建议：

- 政府在用人的政策上必须广纳贤才、能者居之，而不是以裙带关系或以政治利益交换为考虑因素。「公正」是要让市民看见，而非由自己宣称的。
政府在施政及监管方面，应贯彻「公正」的原则，对大财团及小企业应一视同仁。对大、小财团的不良营商手法，应用同一条条例规管，不应以不同的方式处理，增加执法的成本，及予人政府施政「不公正」的感觉（参阅建议十五）。

第九章 衡平 (Equity)

15. 本章阐述了衡平概念的内容及重要性，并提及约翰罗尔斯 (John Rawls) 的《正义论 (Theory of Justice)》内的「差别原则 (Principle of Difference)」。本章指出「衡平」、加上「节约」、「效率」、及「成效」，这四个以英文字母「E」为开始的词语，代表了现代公共行政的重要概念及价值。
16. 本章用了四个不同范畴的例子，以说明现届政府在一些重要的施政上，如何忽略了「衡平」的理念。其中一个例子是关于老弱及残疾的照顾、第二是消费者的保护、第三个是小投资者的保护。但这些问题只是冰山一角。本章就这些问题，提出了下述建议：
 - 建议政府对最弱势社群的各类需求进行评估，并尽快为他们作出长远的、可评估成效的支持规划，特别要就「弹性较低 (Low Elasticity)」的资源供应进行规划。例如兴建院舍所需的「土地资源」、「专业人员资源」，如医生及护理人员等（参阅建议十六）；
 - 特区官员必须在经济发展的政策中，加强「衡平」的理念。例如在推动市场发展的同时，亦要注意保障消费者的利益及中小企的生存空间。在检讨《竞争条例草案》时，不要牺牲消费者及中小企的利益（参阅建议十七）；
 - 特区政府要加速《禁制不良营商手法》的立法程序，及检讨其他相类似的法例。并且要从现时的「业界自我规管」方式，改为以其他「没有利益冲突」的方式执法，以确保内地及本港消费者的利益，能得到充份的保障（参阅建议十八）；
 - 为贯彻衡平理念，政府应该检视所有影响小投资者及金融服务消费者的法例，并且尽速填补漏洞。例如在银行及强积金条例的监管机构的功能条款内，加上「保障投资者或产品购买人利益」的字句（参阅建议十九）。

第四部份：政策程序与绩效评核体制

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

管治」²的关键所在。管治机器包括政府的行政架构、公务员、局长、内部编制及人才培训、政治委任制度、及「绩效评核体制（Performance Assessment System）」等。本部份只谈「绩效评核体制」、公务员及局长的关系、跨部门的合作及问责。人才培训及管治团队的分析，放于第五部份。

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、执行、及评估是「良好管治」的关键所在。政策的制定、执行及评估是属于「政策程序（Policy Process）」的一部份。一个完整的「政策程序」包括多个「环节（Stages）」如下。各环节的所包括的内容于第十章有详尽解释：

- 「议题确定（Issues Identification）」；
- 「政策分析（Policy Analysis）」；
- 「政策手段的建议及评估（Policy Instruments）」；
- 「咨询（Consultation）」；
- 「内部协调（Coordination）」；
- 「决策（Decision）」；
- 「执行（Implementation）」；
- 「评估成效（Evaluation）」。

19. 政府近年出现的很多施政混乱，皆与「内部协调」及「对外咨询」有关。特别是内部协调的「常规程序（Routines）」，执行得不太严谨。例如最低工资，是否应补偿政府工作外判的承包商。派发六千元公积金是否包括津贴及补助学校教师及公务员。本章建议：

- 政务司司长应
 - 加强对「政策委员会（Policy Committee）」的领导（参阅内文）；

2 良好管治是指政府对市民的诉求能在政策中给予具实质性而非敷衍性的响应，但在市民的诉求与「公众福祉」有矛盾时，亦应作出适当的平衡。参阅 Keman H (2002), 'Democratic Institutions, governance and political performance' in Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics* (London: Saga): pp. 271- 275。国际的公共行政的审计组织对良好管治的标准是指，政府及公营架构需具有完善的监管及评核体系及优良质素的官员，以贯彻公营架构的三大管治原则，即：透明及开放、正直、问责（Openness, Integrity, Accountability）：参阅 Study 13, *Governance in Public Sector: a Governing Body Perspective*, published by International Federation of Accountants in 2001: pp11-13。

- 强化「政策委员会」的政策协调功能（参阅内文）；
 - 对局长之间在政策协调中未能达致共识的议题，作出最终决定，务求做到「议而决、决而行」；
 - 督促各局长互相支持，要求与所有执行某一政策的局长集体对该政策负责（参阅建议二十）。
- 政府应
- 加强政策的「对外咨询」工作（参阅内文）；
 - 委任咨询委员会委员要任人为才，要贯彻「兼听则明」的精神（参阅内文）；
 - 要参考外国经验及《咨询守则》，吸纳其优点，提高信息的「透明度」，以改善咨询的质素及效益
 - 防止咨询程序的「任意性（Arbitrariness）」；
 - 若因特殊情况而偏离，应将解释附于政策文件，并予以公布（参阅建议二十一）。
- 政府应考虑在政务司司长下设立一个局长级别的政治任命的「政策总监」，负责
- 定期检讨及建议政府如何提升「政策分析」的质素；
 - 定期检讨政策制定的「内部协调」机制，及强化「常规程序（Routines）」的执行；
 - 定期检讨政策的「咨询程序」及建立《咨询守则》；
 - 确保政策与「全政府（Whole of Government）」的方向、战略及施政策略相符；
 - 确保「政策评核」工作能落实及「评核方法」的质素（参阅建议二十二）。

第十一章 「成果为本」的绩效评核体制

20. 本章详细阐述了「节约」、「效率」、「成效」及「衡平」在公共行政上的重要性。并介绍及对比了英、美、澳等不同国家的「成果为本」的绩效评核体制。

第十二章 改善香港的绩效评核体制

21. 本章指出推行一套整体的「成果为本」的绩效评核体制，是应该由上而下做，并且最好是与财政拨款挂钩。若部门不认真改善评核体制，一旦经审计署审查，便会受到批评。本章指出，特区政府的审计署每半年公报一次的审计报告，揭示了政府部门与法定组织，在设计评核体制时，普遍未有重视「成果

（Outcome）」及「成效（Effectiveness）」，而只重视「产出（Output）」（即措施及活动等）。因此，政府应

- 全面检讨各级的绩效评核体制，并作出改善；
- 参考国际不断改进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「成果为本」评核体制前，先改善现时各局署在财政预算报告内的表现报告质素，将宗旨及措施的评核列出（参阅建议二十三）。
- 在检讨现行的绩效评核体制后，政府应尽快研究建立一套由局到署的「成果为本（Outcome Based）」的绩效评核体制（参阅建议二十四）。

22. 为配合「成果为本（Outcome Based）」绩效评核体制，**建议政府成立一个新的「绩效评核组」，并给予下述的职权：**

- 检视及确保条文的撰写质量及评核方法的合适性与有效性；
- 防止使用太多的指标及为达标而牺牲措施质量的行为；

23. 建议这个小组向财政司司长负责，理由是绩效评核是对公帑能否用得其所的一个重要监督工具（参阅建议二十五）。

第十三章 改善局长、常秘与部门首长的关系

24. 本章指出局长与常秘之间若问责不清，便容易导致分工不均，因为政治问责的局长担心政策会出事，便将大量的行政工作揽在身上，这对局长的身心皆没有好处，近日多个局长的健康状况欠佳，便是例证。况且局长参与行政方面的工作太深，有理想的常秘及部门署长，亦不一定高兴见到这个局面，因为这会削弱了他/她们的角色及作用。本章指出这样的制度会降低管治的水平，并详细分析了英国如何处理这方面的问题。经分析后，建议：

- 特区下一届政府可参考外国的管治模式，在现时的《政治委任制度官员守则》及《公务员守则》中
 - 更清晰地确立常秘的「行政责任」及局长的「政策责任」；
 - 让局长负责提出「成果（Outcomes）」要求；交付成果；提供政策方案选择；推销政策；引导民意及舆论；

确保内阁拨款；及确保措施的评核指标及评核过程符合质量标准。

- 让常秘负责交付「产出（Outputs）」，即措施、活动、流程；政策分析；政策及措施建议；政策及措施执行；措施的评核指标；评核工作，并交由新的「成果组」审核评核执行的质量；及协助局长执行上述的工作（参阅建议二十六）。
- 若要确保绩效评核体制的效力，建议政府
 - 在评审部门首长公务员的升迁时，必须参考绩效评核报告的结果，并应给予相当高的比重；
 - 考虑给予常秘与评审结果挂勾的金钱回报，例如相当于其年薪一定比率的每年浮动奖金或政府及立法会认为合适的其他建议；
 - 若常秘或部门首长负责多于一个成果，如跨局、署的成果，则应作综合性的评核（参阅建议二十七）。

第十四章 改善跨局、跨部门合作的机制

25. 本章指出建立跨局及跨部门的委员会、小组、或会议，以处理复杂的政策议题，对特区政府来说，绝不是新鲜的事物。无论问题如何复杂，若各局及部门能上下一心，衷诚合作，甚么问题都会较容易解决。
26. 但回归后有三个重要的转变，影响了这种合作关系。第一是政治方面，这主要表现于立法会议席的民选化；第二是管治体制方面，这主要是指 2002 年建立的政治问责局长制；第三是管治文化方面，这主要是指新出现的「官场自保文化」。
27. 为改善上述的合作关系，本章介绍了英国的 PSA³机制，并建议为有效提升跨局及跨部门的合作，以处理日益复杂的社会及经济议题。
28. 建议下任政府
 - 参考外国的经验，如英国的「综合支出评估（Comprehensive Spending Review, CSR）」的机制（Public Services Agreement, PSA ），澳洲的财政预算编制等，以

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

财政预算拨款的机制及财政手段，带动各个局与部门之间的分工、合作，共同完成政策规定的成果；

- 配之以跨局、跨部门的绩效评核制度，以确保各方能积极参与（参阅建议二十八）。

第五部份：管治理论、实践与团队

第十五章 管治理论与培训

29. 本章指出，近年特区的政治、经济、及社会环境，较回归前复杂得多。特区的高层官员在政策制定及施政上，要考虑的多个角度，包括政治、经济、社会、科技、文化及环境，皆较过去复杂。除此以外，官员亦要顾及各阶层的利益、价值、意识形态的分歧，而这些分歧亦在不断扩大中。各方面环境的转变，对官员的要求，无论是理论或是实践经验，皆较回归前为高。
30. 本章指出过去不重理论只重实践的「行业师傅式」培训，会使政务官员的水平参差不齐，带有很大的「随机性（Randomness）」。为改善官员的质素及特区的管治理论研究及提升政策研究。本章建议：
 - 为提升官员的管治水平，及提高特区的公共行政人员与从政者的施政、议政、及论政水平。政府可考虑每年资助四十到六十名年青的政务官及有潜质的公务员、议员助理、公营组织的管理人员、公共事业机构的管理层等，报读特区大学的公共政策、公共管理、及公共行政等，不同的硕士课程。
 - 为确保课程的适合性及质量，政府可成立一个有高层官员、本地及国际学者参与的「管治课程委员会」，负责订立核心学科的范围及学科目的，并与选定的特区大学商讨，要求开办一些委员会指定的学科，让政府购买学位，以资助特区官员报读（参阅建议二十九）。
 - 长远而言，香港若要进行高质素的管治理论研究及培训，是需要有一个附属于大学的「管治研究学院」，及吸纳一批本地、内地、及国际的知名学者参与，负责

- 管治的「理论研究」及「政策研究」，以帮助特区提升政策质量；
- 涉及「一国两制」议题的理论及政策研究；
- 开办大学毕业生的硕士管治课程（参阅建议三十）。

第十六章 管治团队

31. 本章指出特区政府的管治问题，可归纳为两个方面。第一、是市民不满意特区政府的民生及经济政策。第二、是特区近年的施政混乱，处理跨局的议题成效不佳、政策分析质量低、政策制定过程中，内部协调不足、对外咨询未能做到兼听不同意见、决策应果断的不够果断，导致议而不决、政策执行的成效不佳、绩效评核制度不完善、施政透明度低等。
32. 为改善上述的问题，下届政府的管治团队必须处理好本报告提出的各种问题。特首及其团队的质素，无论在合作方面、面对市民的说理能力、专业及管治知识、决断力及领导力等必须有所提升。
33. 本章亦分析了管治团队及团队精神下降的原因及建议改善的方法，并指出特首、两个司长及局长之间的分工、合作、及问责关系必须清晰。
34. 本章建议了特首与政务司司长的分工方式，及特首、政务司司长、财政司司长与局长的理想人选条件，亦建议新政府应考虑委任退役立法会议员当局长，作一尝试（参阅建议三十一至三十五）。

第十七章 后语

35. 这一章总结了本报告的重点及遗漏之处。本章将政府的管治组织，比喻为一所生产服务产品公司的**设计部、工程部、质检部**等组织。将政策及其包含的公共服务，比喻为「服务产品（Service Products）」，并指出若这些机制运作不良，产质量素便会有问题。久而久之，这样的公司，便会失去客户对它的支持，「**产品销售部**」也难以推销它的产品。它若要重建客户的信心，便必须改善上述的生产架构。若只换了总经理及高层行政人员，再企图使用高明的包装手法，并应允为客户提供更吸引的产品以作招来，而不是彻底改善核心的问题，最终亦会无法按承诺的质量交付服务产品。任何政府也不会有例外。

36. 最后本报告指出，多位受访者皆认为，若不改善上述的管治问题，不管多能干的政治团队，也难以有所作为。

第一章 | 前言

1. 回顾过去十多年，特区的经济，除了在 1998 年亚洲金融风暴、2003 年沙士病毒肆虐期间，及 2008-9 年国际金融危机等，曾作出过较大的调整外，在其余大部份时间内，总算平稳地发展。但这繁荣景象背后，实质隐藏着不少深层次的矛盾，并夹杂着各种政治、社会、经济及管治的问题⁴。香港社会的意识形态，各阶层的利益及价值的分歧，亦在这个大形势下，变得更为复杂。

经济指标上升、民怨依然

2. 特区整体经济虽然稳步上升，失业率维持低水平，但特首民望及市民对政府信任度相继下跌（参考第七章表六、七及八）。政府多项政策在推展期间受到严重的阻碍。例如：
 - 申办亚运及修改条例以扩大将军澳堆填区，被立法会否决或撤回；
 - 对市民的交通津贴计划经大幅修改后才获立法会通过；
 - 推出校园验毒计划以遏止青少年吸毒趋势急剧上升，又因隐私问题，变得举步维艰；
 - 十大基建中的港珠澳大桥，因环境影响评估程序不完善，而被高等法院裁定环评报告无效，撤回环境许可证；
 - 财政预算案，虽大派公帑近六百亿元，但议员及市民的反对声音仍然很大，最终立法会首次否决由政府提交的临时拨款决议案；

4 据明报 2009 年 12 月 29 日就曾荫权于当月往北京述职的报导：「曾荫权在 2005 年首次述职时，温家宝曾提出香港有深层次问题未获根本解决，他昨在会面中再次提醒曾荫权，说『要重视和加强宏观和战略问题研究，统筹全局，谋划长远，更好地解决一些深层次的矛盾，要发挥香港优势，提高香港竞争力，更加重视发展社会事业和关注民生，以增进港人对未来的希望』」。

- 目的在阻止变相公投的立法会议员出缺递补机制，在未经公众咨询下，匆匆推出后，又匆匆收回。
3. 上述现象背后的原因为何？下任政府可如何改善这些不足？正值香港将要改选新一任政府，及国家「十二五」规划的开展规划的开展在即，故特作此「管治研究报告」，以总结过往，展望未来，**提出改善特区管治的建议**，以让香港能「抓住机遇期，实现更大的发展」⁵。

研究内容及分析方法

4. 关于改善特区管治可从多个方面去考虑，
- 其一是建立一个稳定的政治体制及缩窄社会的分歧；
 - 其二是施政要贯彻以民为本；
 - 其三是施政要符合「公正」与「衡平」的重要社会价值；
 - 其四是要建立一套完善的行政体系。包括
 - 一套以特首为首的各级「政治官员」、政务官员及部门首长皆要遵守的「政策程序」；
 - 一套完善的绩效评核体制；
 - 一套清晰、高透明度的分工合作及问责制度；
 - 其五是要有一套完善的政治人才理论及实践培训的体制；
 - 其六是要有一个好的政治团队。
5. 由于管治问题复杂，一环紧扣一环，若将上述六个方面分割研究，恐怕难以掌握各个方面的关系。故此，研究组决定同时研究上述六个议题。研究方式是以本港事件为引入点，并配以不同的「分析框架」，再对比特区过去及其他国家的经验，并引用大量的资料及例子，务求深入浅出，让读者能明白问题背后的原因，并作出具事实依据的个人判断。**报告主要的对象，是一些对管治有兴趣及已有一定基础知识的读者。**
6. 关键的「分析框架」是第十章的「政策流程（Policy Process）」⁶与「政策环节（Policy Stages）」⁷，及第十一章的

5 国务院港澳事务办公室王光亚主任，于2011年六月中到访香港，并在出席香港社会各界欢迎午宴时，发表讲话说5：「国家「十二五」规划明确指出，我国发展仍然处于可以大有作为的战略机遇期。这个战略机遇期，不仅仅属于内地，同样也属于香港」。「香港有能力也有条件抓住机遇期，实现更大发展」。讲话全文
http://www.wenweipo.com/news_print.phtml?news_id=HK1106140042

6 见第十章第一节。

7 见第十章第一节。

「成果为本」绩效评核体制。建议读者先看此两章，再看其他的章节。

7. 本报告选用的个别政策例子，例如民生、扶贫及家庭事务，是用以说明特区政府的「政策程序」、「管治机器」、管治理念、管治态度等，哪一方面出了问题。报告会就该等问题，提出一些改善方向，而不会为该议题提供全面的解决方案。例如扶贫问题，政府已提出了很多政策及措施，但由于跨局的执行组织不强，且又缺乏绩效评核方案，故本报告的便针对这两个方面提出建议。例如家庭事务主要是政策不清晰、房屋问题主要是措施及长远规划的不足及缺乏绩效评核方案，故本报告的便针对政策内容及绩效评核方面，提出一些改善的建议。

篇章的安排

8. 本报告以五个部份共十七章阐述上列问题：

- **第一部份：缩窄分歧、稳定政局**
 - 第二章 缩窄社会分歧
 - 第三章 确保政治稳定
- **第二部份：以民为本**
 - 第四章 正确看待民意
 - 第五章 人口政策、扶贫、与家庭发展
 - 第六章 改善房屋问题
 - 第七章 经济发展的机遇与挑战
- **第三部份：取信于民**
 - 第八章 公正（Justice）
 - 第九章 衡平（Equity）
- **第四部份：政策程序与管治机器**
 - 第十章 政策程序（Policy Process）
 - 第十一章 「成果为本」的绩效评核体制
 - 第十二章 改善香港的绩效评核体制
 - 第十三章 改善局长、常秘与部门首长的关系
 - 第十四章 改善跨局、跨部门合作的机制

■ 第五部份 管治理论、实践与团队

- 第十五章 管治理论与培训
- 第十六章 管治团队
- 第十七章 结语

9. 研究员参阅了大量与研究议题相关的国际管治文宪及管治经验、特区政府及传媒的资料，务使本报告的分析，能同时兼顾实践与理论。脚注内提供了这些资料的出处，让对相关议题有兴趣的人士及机构，作深入的探讨。
10. 为撰写此报告，研究人员访问了多位前任司、局、署长、特首办公室成员、中层官员、多位泛民主派、建制派立法会议员及行政会议成员。部份受访者协助阅读报告初稿，并给予宝贵意见。本报告成员对各受访人士，给予多方面的宝贵意见，深表谢意。本报告提出的观点及建议，仅属撰写人的个人意见，提供给各界人士参考。

第一部份

缩窄分歧、稳定政局

第二章 | 缩窄社会分歧

1. 发展经济故然是特区政府的重要任务，但政府亦须确保社会和谐及政治稳定，经济发展才能持续。为此，政府必须正视及研究影响和谐与稳定的各种社会分歧，并加以处理。本章会就这个问题进行探讨。
2. 回归十多年来，市民对政制改革进度、对政府的经济、社会、文化及环境保育的政策，一直存在着较大的分歧。其实在任何一个国家或城市，皆会出现不同程度上的价值及利益的争议。但是由于中港制度上的差异、宪制的不断改变、市场出现的垄断上升、及一些历史原因，如六四事件、国家安全立法，国民身份认同等，港人在这方面的分歧，与其他城市比较，便显得更为突出。
3. 首先，在政治上，香港与内地各自实行着两种截然不同的制度。香港实行的是从殖民地体制，过渡到以基本法为基础，循序渐进地发展为一个「一国两制下」的民主体制。目前的制度是中、西文化的混合体。而内地实行的是社会主义民主，即一党领导下的人民民主政体。香港的司法机关是独立于立法机关及行政机关之外，而内地的各级司法机关是向各级的人大常委负责⁸。特区的法院对法律的解释原则，较为强调「人权（Human Rights）」，并在「判例」中予以确定⁹。而内地的法律法规，则较强调国家的整体利益及巩固党领导的作用¹⁰。

8 《中华人民共和国宪法》第 128 条规定：「最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。」

9 「人权条款应适用『宽松的』解释以避免严格的法律主义带来的毛病，使得个人的权利和自由得以实现」：R. v Sin Yau Ming [1992] 1 HKCLR 127，引自陈弘毅等教授著的《香港法概论》第三章第 141 页，2009 年 7 月版。

10 第十一届全国人大常委会委员长吴邦国，在十一届全国人大四次会议上作的常委会工作报告中指出：「我们的一切法律法规都是在党的领导下制定的，我们制定的一切法律法规都

意识形态分歧与利益分歧

4. 虽说港人作为井水，是不应侵犯河水的，但由于回归后，港人对中国的身份认同感日渐提升¹¹，不少人便很自然地以他们所认同的人权及司法独立的价值观，去评价内地的人权政策。但亦有不少的港人觉得不应该以西方社会的人权价值套于中国。社会在这方面的意识形态的分歧，相信将会在相当长的时期内影响着特区的政治生态。立法会议员成份的分布，直接反映了这种社会的分歧，并使议会分化为建制派与泛民主派。在探讨改善特区的管治问题时，必须认识到这些意识形态的分歧，是会在颇长的时间内存在于特区社会的。
5. **意识形态的分歧比利益分歧较难处理。**利益分歧主要体现在权力、财富、及收入的分配，及随之而来的名誉、地位及各种方便。利益分歧可通过协商、而找出互利共赢的解决方案。但意识形态涉及的是价值、信仰、道德标准、理想社会制度等的信念，故较难妥协。分歧若长期得不到解决，便容易演化为冲突，若有一方作出不理性的行为，冲突便会引致暴力。这是大多数市民所不愿见到的。

社会收入再分配的分歧

6. 社会收入再分配，是指政府通过向收入高的人士及公司盈利征税，再以福利、教育、及医疗卫生等的形式，向低收入及没有收入的人士作出支持。社会收入再分配的分歧，既属于意识形态上的分歧，亦属于利益上的分歧。前者是从「社会公义（Social Justice）」的角度看，觉得支持低收入的人士是政府的责任及高入者的义务。后者是从个人的利益看，受益者希望增加福利，被征税者希望福利有所节制。
7. 香港在这方面的分歧主要是，市民对福利、教育、及医疗卫生的总支出在香港 GDP 的比例上¹²应否提高？上述三项的总支出，目前已占了本年度财政预算总支出的 56%¹³。一般市民及直

必须有利于加强和改善党的领导，有利于巩固和完善党的执政地位，有利于保证党领导人民有效治理国家。」http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/sywx/2011-03/11/content_1641626.htm

11 香港大学民意网站，「身份认同」<http://hkupop.hku.hk/>

12 2011- 12 财政预算演辞第 180 段。

13 财政预算附录 B, 第 21 页。

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

选议员，较倾向政府将上述的比例提高，但商界担心政府会因此而加税，及影响香港的竞争优势。

8. 社会收入再分配方面的分歧，在很多先进经济体系都有出现，并非香港所独有。随着香港的贫富悬殊不断加剧，社会收入再分配比例的争议，将会不断升温。究竟再分配的比例到了多高，才算合理及公平？这既涉及价值观方面，亦涉及「伦理学（Ethical Studies）」的理性分析，同时亦是一个政治性的问题。能否妥善处理这个问题，这要看政府政治任命官员的政治水平、对议题的认识深度、运用「伦理学」作理性思辨的能力、与公众的沟通能力，及市民对官员及政府的信任度。但特区的官员，是否具有这方面的能力，及足够的市民信任度？若有不足，如何可通过适当的培训，予以提升？这问题会放在第四部份讨论。

建议一：

鉴于日趋复杂的社会分歧，特区的局长、及高层的公务员应提高对「社会公义（Social Justice）」理论的认识，并能应用这些理论于政策的分析及设计；掌握伦理学的思辨方法以提升政策分析、制定、及政策倡议（Policy Advocacy）的水平。

公权力分配的分歧

9. 公权力分配主要是指政府通过委任不同的人士担任不同的政府及非政府公职，而这些职位是可影响公共政策的制定及执行，或直接具有公权力行使裁量权以作决策。例如行政会议成员、局长、副局长、法定机构或规管机构的委员、咨询机构的委员、区议员等。公权力分配的分歧，既属于意识形态上的分歧，亦属于利益上的分歧。前者是从「社会公义（Social Justice）」的角度看，觉得行政长官并非民选产生，故存在不公平性，为改善这种不公平的现象，政府应多委任一些代表弱势社群及不同意见的人士，加入这些组织。

10. 亦有意见认为，从管治效益上看，增加委任不同政见者入这些组织，以团结社会上的不同团体及阶层，使施政更能贴近民意。但亦有看法认为，不同政见者入了这些机构，会添烦添乱，影响管治效率，令这些机构更政治化。当然，这亦涉及政党及个人的利益，因为加入了这些机构后，可提升个人及团体的影响力及社会地位。要缩窄这个分歧，并不容易，这要看官员的包容度，及处理不同的政见及价值观的能力。（参看下一章第一节：政治体制影响行政与立法的关系）。

经济发展与环境保护的分歧

11. 经济发展与环境保护的分歧，既是一个意识形态的分歧，亦是一个经济利益的分歧。在意识形态方面，环保团体就兴建「港珠澳大桥」这一类工程，会从多个角度要求政府作出改善。例如：
- 从「人权」的角度来指出政府有责任保障市民的健康，并要求将大桥的车流量对空气质素的影响，降至最低；
 - 从「环境公义」的角度，要求政府给予市民全面的，包括各种情况下的环境影响评估数据、让市民有充足参与讨论的权利及时间；
 - 从「自然公义（Natural Justice）」的角度来看，市民要求政府要就反对的意见作答，并且让市民可透过上诉的机制去作出申诉。
12. 而商界则会从经济利益及长远竞争力的角度，希望工程能以较低的成本及较快地完成。
13. 由于香港年青一代及中产对环保的意识日益提升，且香港的居住环境渐趋挤迫，等待建设的大型项目亦有不少。这方面的矛盾及分歧，是必须解决的。为更好地缩窄各方的分歧，政府需要认真考虑，是否可早一点，例如在政策制定、计划或设计的阶段，即策略性的阶段，已可让一些持份者的代表、或环保团体代表参与讨论。而非像现时的做法，在申请研究概要时，才将工程项目简介向公众公报¹⁴。而详细的「环评报告」公报时间，则放于整个项目策划的最后阶段，并只给予公众 30 日的查阅期¹⁵。这样会使人感觉「米已成炊」后，才作咨询。现时国际

14 参阅特区的《环境影响评估条例》第 5(2)段

15 参阅特区的《环境影响评估条例》第 6-7 段。

的趋向，是让持份者能于「环评」的策略阶段，已作参与。而非在「项目环评」的最后阶段才听取公众的意见。

14. 政府在 2001 年委托了顾问公司，做了一个「策略性的环境评估（Strategic Environment Assessment, SEA）」¹⁶。顾问公司于 2007 年发表了最后一个报告¹⁶，特区政府实应予以落实，及跟进该报告的建议。鉴于过去 10 年来香港及内地的转变较大，特区政府应考虑就特区的社会、人口、交通、未来经济、及城市发展等，做一个全港性的规划，并在完成这些规划后，再重新检讨 2007 年的「策略性环境评核报告」¹⁷。

建议二：

政府应尽快落实、及跟进 2007 年，顾问公司的策略性环境评估报告《香港 2030：规划远景与策略》内的各项建议。鉴于过去 10 年来香港及内地的转变较大，特区政府应考虑就特区的社会、人口、交通、未来经济、及城市发展等，做一个全港性的规划，并在完成这些规划后，再重新检讨 2007 年的「策略性环境评核报告」。

注：鉴于香港的居住环境日益挤迫，等待建设的大型项目不少，人口亦渐趋老化，对空气质素的要求日高，尽快进行策略性环评，是符合香港持续发展的利益的。

16 策略性环境评估《香港 2030：规划远景与策略》（2007）
<http://www.epd.gov.hk/epd/SEA/eng/file/FinalSEARreport.pdf>

17 特区政府的人口政策问题放于第五章讨论。

第三章 | 确保政治稳定

政治体制影响行政与立法的关系

1. 稳定的政治体制是社会和谐与经济持续发展的必须条件。本章会探讨甚么因素导致政治不稳定，并提出改善建议。
2. 上述所论及的意识形态分歧，不单反映在社会上，同时亦出现于立法会之内。立法会内这些分歧亦影响着特区的管治效率，并且冲击着「行政主导」的理念。从过去十多年的经验来看，行政机关受立法机关的牵制很大，「行政主导」的管治理念，在实践上并不畅顺，特别是在特首民望下跌时，行政更难以主导。为改善这些问题，社会提出了不少的意见。例如：
 - 容许政党政治，即特首及政治团队可保留党籍；
 - 加速普选特首，藉此提高其认受性；
 - 政府与理念相近的政党成立执政联盟；
 - 政党轮替执政；
 - 将现时有利于小党政治的「比例代表制」选举方式，改为单议席单票制，从而逐渐建立大党政治，减少议会内的激进声音；
3. 从外国的经验看，以上的建议的综合施行，在西方政治经济体制下是可行的。但问题是，在一国两制的宪政基础上，让大政党轮流执政，是否可行？政党是否能够统一其党员的意见并自始至终地支持行政长官呢？另一问题是立法会现时实行的「比例代表制」选举方式，虽然对小党较为公平，但亦会导致议会内小党林立，权力及利益分散，因此官员经常要疲于奔命地拉拢多个政党的支持，作出多方面的让步及妥协，才能通过政策

¹⁸，导致行政效率大受影响，不利「行政主导」。「比例代表制」多用于实行「共识民主」的国家，如瑞士、荷兰、比利时等国。「共识民主」的特点是，内阁由多党组成、政党交替执政、族群包容、及「高福利」等的「共识政治（Consensus Politics）」¹⁹。既然特区政府已采取了这种选举制度，它只能采用与此制度相适应的「共识政治」。

4. 实行「共识政治」，吸纳反对派进建制，是否会为政府添烦添乱呢？据一些学者的研究，吸纳反对派及政党进政府的权力架构，短期而言可能会增加政府内不同意见之间的矛盾，但在中长期而言，则可阻止极端民粹主义的膨胀。因为政府吸纳了这些反对者的意见，会使政策更贴近民意，而进入了建制的人士，由于他们曾经答允选民的不切实际政纲难以实现，为要向选民交待，他们便会转向较为务实，减少了激进的诉求²⁰。
5. 但若政府长期排斥这些持反对声音的团体或政党，会使他们不断地壮大。在欧洲有不少这方面的经验，一些右翼的民粹主义政党，如有纳粹背景的「奥地利自由党（FPÖ）」，便由战后的一个小党，不断壮大，到 1999 年在国会选举中，取得了 26.9% 的选民支持²¹。特区政府应分析这些实行「共识民主」国家的经验，吸纳反对党派的精英，以改善特区的市民支持度。

¹⁸ 立普哈特教授（Lijphart A），将三十六个国家按其「共识民主」的权力分散程度，加以分析，极具参考价值。他以定量分析方法，研究「共识民主 consensus democracy」与「多数民主 majoritarian democracy」的体制与选举制度的关系，及不同程度的权力集中对和谐社会与公共政策的影响。参看 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学政治科学的著名研究教授，1995-96 任美国政治科学学会会长。他有大量研究文章刊登于各份重要的政治学文宪，他的文章及书刊被广泛引述，其研究对新兴民主国家甚有参考价值。

¹⁹ 参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.

²⁰ 参阅 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

²¹ 同上，Pelinka A, 'Prignt-Wing Populism Plus "X": the Austrian Freedom Party (FPÖ)

建议三：

政府若希望提高社会的和谐度，同时又保留「比例代表制」的选举方式，它便需加强「共识政治」、扩大咨询面、吸纳各党派中较能包容不同价值的精英，以建立行政长官的管治团队。

根据外国的经验，特区若加强共识政治，政府为了满足不同持份者的诉求，福利开支将会较目前的比例显著地提高，税率亦要相应地提高。

选举频繁、不利施政

6. 另一个影响施政的政治问题是，目前的区议会选举及立法会选举是四年一选，而两者并非同年进行，再加上行政长官是每五年一选，即行政长官的五年任期中可能有一半以上的时间是选举年，如下一任行政长官的任期中，要经历 2015、16、及 17 的三过选举年。在一般情况下，政党皆会利用选举年压迫政府通过一些表面吸引选民的政策，例如派钱，但这些政策不一定是符合社会整体的最大或长远利益。
7. 更糟糕的情况是，若行政长官在选举年的民望下降，为免选举失利，建制派议员皆会倒戈相向，与行政长官划清界线，针对政府的缺失，多踏一脚，政府的威望便会更下一层楼，施政更举步为艰。特区两任特首的命运，便是最佳的写照。因此按现时的四年内有两至三次大选举的安排，「行政主导」在大部份时间内，皆会受到冲击。综观英、美、澳、加，就算有中期选举，亦只是局部的选举，更换部份议席，而并非像香港式的全民动员，花费大量行政及政党的时间于区议会及立法会的全面更替。
8. 在大选举年中，一些敏感的政策及法案，如医疗改革、学校缩班、房屋政策、环保法规、校园验毒等，便难以被考虑及推展。对这些政策，政府的处理手法不是拖延，便是草草了事。因此本报告建议应改革选举年份，使区议会选举与立法会选举同年进行，减少选举年，以腾出空间，让政府处理重要政策。

做法是将 2015 年的区议会的任期改为五年其后则为四年，即 2020 年及以后，区议会与立法会同年进行²²。

9. 有意见认为区议会与立法会同年举行会引致区议会政治化，但亦有意见认为区议会在今年的选举中已很政治化，因为立法会明年的选举，将会有六个议席是由区议员中产生。

建议四：

频密的选举不利施政，建议区议会选举应与立法会选举同年进行，以减少选举的年份。因《基本法》并未有规定区议会的任期多长，故可将其中一届区议会订为五年期，使区议会与立法选举同年进行后，两个选举便可每四年一选。

届届修宪、影响和谐

10. 另一个长期分化港人的问题是普选的进度及方式，这个争拗在 2012 的政改方案于立法会获得通过后，表面上是暂告一段落。但普选是否包括功能组别、行政长官的提名方式及循序渐进的速度等，将会是下一个引发争拗的新焦点。这类宪制修改的议题，是属于重大的政府政策，无论在那一个社会，皆会带来争拗，分化市民及议员，影响社会和谐，不应频繁地进行。
11. 因此，基本法规定政制改革，应「循序渐进」而非尽快完成，无论其出发点为何，但其结果是使特区的议会，为此而争拗了十多年，议员被分化为「爱国」与「不爱国」，「建制」与「反建制」，社会民生问题长期被搁置，而未有被认真处理。综观全球各地，相信难以找到一个城市的议会，每届的选举皆要为修宪而争吵。修宪无论在任何一个地方都是大事，经常性的修宪所引起的社会分化，必然会破坏和谐，影响「管治成效」。

22 《基本法》并未有规定区议会的任期多长。

12. 因此本报告建议，应尽量于下届行政长官的任期内、确定上述的宪制改革各环节的进程，减少日后这方面的争拗，使政府能更好地团结议员及社会各阶层，共同探索及推展特区的经济发展及民生政策。

建议五：

政府应尽量于行政长官的下届任期内、确定普选是否包括功能组别、行政长官的提名方式、及循序渐进的速度等政制改革问题。让日后的政府只需处理余下的细节问题，腾出时间以团结议员及社会各阶层，共同探索及推进特区的经济发展及民生政策。

第二部份 以民为本

支持十二五规划及发展经济是一个很重要的战略任务²³，但经济发展了，政府如何可确保市民能分享成果，从而能万众一心全力支持政府的经济政策呢？

一个「以民为本」的政府，相信绝不会只顾经济发展，而容忍基层市民面对「跨代贫穷」之忧、「在职贫困」之苦、通货膨胀之压、夫妻为口奔驰、孩子没人照顾、吸毒游荡、家庭暴力频生，更不会坐视中产置屋无望、及社会两极分化等难以融和的局面，持久地存在。

令人担心的是，上述不希望发生的事，都发生了。据数据显示，近年的家庭暴力数字有上升的趋势²⁴，青少年滥药的数字上升急剧及趋向年轻化²⁵，在职贫困的人数高企不下，且仍在上升²⁶。

「家庭凝聚力」既可帮助改善「跨代贫穷」、减少家庭暴力、降低青少年滥药的风险，亦可使长者得到照顾。现任特首在 2006-07 年的施政报告中，特别强调家庭的社会功能，并以较大的篇幅，谈论这个问题²⁷。特首同时亦强调政府会以「以民为本」为其管治的方针，并提出改善民生、提高生活质素等。但成效与市民的期望有一定的落差。本部份会就上述问题作出分析及建议。

23 港澳办主任王光亚在出席香港社会各界欢迎午宴的讲话中指出：「十二五规划为香港发挥优势，服务国家发展战略提供了巨大的发展机遇」，「中央对于香港在国家整体发展战略中的角色给予了很高的定位」。

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

24 信报财经网：2010 年 7 月 16 日文章：「家庭暴力的举报数字近年在香港急升。事实上，官方数字掩盖了真正的情况，因为大部份的事件都没有报案。根据香港大学二零零五年的调查显示，每五个家庭就有一个遇到某种形式的家庭暴力。」

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

25 香港政府保安局的禁毒处《药物滥用资料中央档案室第五十九号报告书》（2011 年）指出：「21 岁以下的青少年吸毒者，近年所见的持续升势令人忧虑。在 2009 年，人数虽然稍有回落，仍高达 3,359 人，在三年间增加了 30.3%」；相对「被呈报吸毒总人数在这三年间录得的 5.0%」的升幅高很多。

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

26 《乐施会香港贫穷报告》（2010 年）指出，「乐施会利用政府统计处提供的数据加以分析，发现香港在职贫穷家庭的状况，在过去五年半（由 2005 至 2010 年第 2 季），有持续恶化的趋势，情况值得关注，政府必须尽快制订相关政策，以解决在职贫穷问题。」

27 2006-2007 年施政报告。第 35-50 页。

第四章 | 正确看待民意

1. 「以民为本」者，简而言之，即「乐民之所乐，忧民之所忧」²⁸。对特区政府而言，是要求政府在施政上必须切实响应市民所关心的「重要议题（Salient Issues）」²⁹。但一些著名的政治学家，如 Keman H 指出，政府若甚么事都跟着民意走，是很危险的，若市民的诉求与「公众长远利益」有矛盾时，政府亦应作出适当的平衡³⁰，而不是被民意牵着走。
2. 美国两个著名的民意研究权威，Benjamin Page 及 Robert Shapiro 教授，于 1983 年发表了一份重要研究报告。他们将美国三大民意调查机构，于 1935 至 1979 年共 45 年间，所做的 3,319 条民意调查问题进行分析。将重复出现多次的议题，定义为「重要议题」。他们发现在该 45 年间，在 74 个重复了六次或以上的议题中，有 76% 的政策转变是与民意的取向「一致（Congruent）」的。但在重复两次的 65 个议题中，则只有 60% 的政策是与民意取向一致³¹。这说明了像美国这样一个经常强调民主的政府，它的施政，也不是跟着民意的压力而转向的。对重复了六次的议题，政府亦有 24% 不予理会。
3. 但另一个方面，上述的研究数据显示，若果一个议题的首次民调支持百分比（X %），与同一个议题的民调支持百分比有 30% 或以上的转变（即 X+30%），则政府在该类议题的政策转变，皆全数与民意取向一致。研究数据显示，民调支持上升 20% 至 29% 的议题，则政策有 86% 一致；上升 6% 至 7% 的议题，则有

28 参阅胡锦涛 2003 年《「三个代表」重要思想理论研讨会上的讲话》中引用《孟子见梁惠王下》。

29 见下一段。

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

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

53%一致³²。相信特区支持复建居屋的人数也不只增加了 30%，虽然特区不是美国，但政府是否也应按民意的大幅改变而作出改变呢？

4. 短视的政府是根据报刊的社论所关注的问题来治港，有远见的政府，是会以市民所关心的「重要议题」及「公众长远的利益」而订定政策，确立长、中、短期的计划，并认真落实。特区政府予市民的印象是属于前者，而非后者。下一章会深入探讨，甚么是香港市民所关心的「重要议题」。本章会就特区的「民意调查」与「民意研究」的关系作出分析³³。

建议六：

政府若要贯彻「以民为本」的施政理念，它除了要切实执行特首施政报告内所列的议题外，亦应对一些民意关注度及支持度上升较大的议题，给予认真的分析、响应、并提出处理的方案。政府无论是否同意作出相应的政策改变，皆要以高透明度加以解释，及准备与反对者，作公开的辩论。

假若市民要求派钱、要求有全民退休保障，但若这些要求并不符合社会的最佳利益，政府应坚决婉拒。

「民意调查」与「民意研究」的分别

5. 「民意调查」是直接向一批随机抽样选出的市民（称为「样本（Sample）」），采集某一类预定的数据，例如是否支持「政策 A」，从而统计出一些有用的资料。在被抽取的市民中，统计出支持「政策 A」的人数为 60%，再以这个资料，去估算出整个地区的市民支持「政策 A」的人数比例为多少。但「民意研究」是研究为何民意会有这种表现或转变、甚么因素可推动民意、及民意如何形成等，较高层次的问题。
6. 短视的施政者，只注重「民意调查」，有远见的施政者，则两者皆兼顾，但更注重的是「民意研究」。因为有远见者，具有

32 同上，第 180 页。

33 「民意调查（Opinion Poll/Survey）」、「民意研究（Research on Public Opinions）」

长远的施政目标及策略，他们会更希望了解为何民意会有某种表现或转变，及甚么因素可推动民意等重要问题，从而能创造这些因素，或把握时机，在这些因素出现时，加速推出早已研究好的政策。

7. 据笔者的采访及研究所知，几所大学皆未有就上述的问题进行深入的研究。这可能是政府在这方面的研究拨款不足所致。因政府对大学的研究拨款，一般是以课题的研究报告是否能刊于学术杂志，而本地课题多被置于较低的评分位置，故取得款项的机会较低。政府实应考虑多放一些大学研究的拨款，以研究这一类的课题。
8. 虽然香港没有做类似的「民意研究」，但美国不少的学者却发表了很多这类的研究文章，例如民意与政策、民意与政党及领导人的民望、及民意与传媒、民意与专家意见之间，那一方影响另一方，影响有多大。民意研究权威，Benjamin Page 及 Robert Shapiro 教授，于 1987 年发表了另一份重要的学术研究报告³⁴，名为《甚么推动民意？（What Move Public Opinions?）》。该报告确认电视评论员及没有政治背景的技术性专家，对民意有最强的影响，而其他专家及民望高的总统，皆能改变民意，但不及前者。而对利益团体的意见，民意是会朝它的反向而行。
9. Benjamin Page 及 Robert Shapiro 教授指出，他们的研究，只是针对中短期的民意转变，并未有包括下述变化对民意产生的影响，而部份下述的变化，对民意的影响会是巨大的及长期的：
 - 「社会运动（Social Movement）」；
 - 「公众情绪（Public Mood）」的突变；
 - 重大的政治、经济、科技、社会结构、社会的价值及人口的转变等。
10. 他们亦指出社会上的各种「特殊利益（Special Interests）」，对民意会作出一些间接的影响，而不同的特殊利益背后角力的影响较诸于公开的利益角力，更具危险性。
11. 上述的研究虽然未必全部适用于香港，但其概念、研究方法 & 研究结果，甚值得香港参考，政府实应资助香港的学者，就香

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

港的特殊情况而作类似的研究，及跟进两位教授所提的其他问题，就香港的情况，作出进一步的研究。虽然现今已进入了互联网的世代，上述的美国研究结果，对香港仍有一定的参考价值³⁵。

12. 社会上各种力量皆在争取或改变民意，政府在推动民意方面，是否已给了足够的重视？有那方面应作改进？政府实应加以检讨。

建议七：

在新的互联网世代中，政府必须清楚甚么人物、事件、或因素能推动民意，民意是怎样形成等问题，并运用这些研究结果，创造有利的因素，以推动民意向有利政府的方案转移，使政府施政能够畅顺。

35 举例而言，香港于 2009 年 5 月，发现了一名猪流感带菌的旅客，政府迅速隔离该旅客入住的酒店，并在七天内禁止酒店内的人员及旅客离开。初时公众对这决定的反应是负面的，认为反应过敏，但经香港大学微生物学系主任袁国勇的解说后，市民转而支持政府的做法。这证明了无党派及有公信力的专家，是可帮助改动民意（参阅 5 月 4 日各大报章报导）。

第五章 | 人口政策、扶贫与家庭发展

1. 上一章提到「以民为本」的施政理念，是指政府须做到「乐民之所乐，忧民之所忧」，并须切实地响应市民所关心的「重要议题（Salient Issues）」，从而可建设一个和谐的社会。甚么议题是香港社会的重要议题呢？市民所关心并经常出现的重要议题，离不开经济发展、人口政策，房屋、就业机会、市场垄断、在职贫困、青少年滥药、贫富悬殊、老人照顾等问题。这些问题又与特区政府的人口及家庭发展政策息息相关。本章会先探讨人口政策、再分析扶贫及家庭发展问题。其他的问题，会于本部份别的章节探讨。

人口政策

2. 政府主要的服务对象是香港市民，而市民对于公共服务的需求亦会随时间、经济环境和人口组合而改变。所以为了准确地掌握市民所需，政府除了要定期进行全面的人口调查及深度研究分析，亦需要制定出一个长远的人口政策。
3. 在 2002 年，前行政长官董建华在连任就职演说中提出：「我们将在今年之内，制订出一套全面的人口政策。这套人口政策，要符合香港社会和经济长远发展需要、兼顾各方利益和家庭需要。」政务司司长受命统筹人口政策制订工作，为此成立人口政策专责小组（专责小组），并担任主席，小组成员来自各有关决策局和部门。
4. 《人口政策专责小组报告书》在 2003 年初发表，内容引述策略发展委员会在 2000 年订立的政策目标：「要实现香港的远景，应努力达致多项重要目标，包括提高市民的收入和生活水平；

提升生活质素，把香港建设为亚洲最具吸引力的城市、安居乐业的好地方；增强港人的凝聚力，维持社会稳定，并确认香港的多元化特色可提升其国际大都会形象；对中国现代化进程作出贡献，并有利于香港的长远发展。」香港人口政策的主要目的，是确保香港的人口能够维持及推动我们知识型经济的发展³⁶。

5. 报告书当中有多项政策建议，包括单程证计划、投资移民及输入内地优才及专才计划以提升劳动力和人力资源的质素，还有鼓励生育政策及对长者提供更全面福利政策等。
6. 虽然报告书中亦指出定期检讨的需要，可是现任官员以市民需求及趋势难以准确预测为理由而耽搁定期检讨，由于掌握不到人口各方面的转变，政府便难以准确地策划不同的民生及经济的长远政策³⁷。

建议八：

特区政府的民生、福利、教育、医疗、房屋、治安、经济发展、及策略性的环评工作等，皆与人口政策息息相关。政府施政若是要真正做到「以民为本」，必须要重新制订人口政策，并作每三年的定期检讨。

构建和谐社会

7. 据 2010 年由中大香港亚太研究所公布的《香港和谐社会》民意研究项目调查结果显示，「香港有 58.8% 的市民赞成以『社会和谐』为社会发展路向」³⁸。该研究所指出，市民对「社会和

36 《香港人口政策小组报告书》<http://www.info.gov.hk/info/population/chi/pdf/summary.pdf>

37 一国两制研究中心总裁张志刚于 6 月 14 日的经济日报亦撰文指出，2003 年的《香港人口政策小组报告书》「提供了一系列短、中期建议。报告还认为应该每两至三年便对人口政策作检讨，确保香港人口政策与时俱进。但事后看政府没有做到定期检讨，没有及时掌握内地孕妇不断增加的趋势，也没有研究长者跨境福利的问题。王永平认为目前香港还没有完整的人口政策，每年施政报告和财政预算案只能看到零碎的措施。」

38 另「赞成『经济发展』有 21%，赞成『民主自由』有 17.3%」。中大香港亚太研究所公布的香港和谐社会民意研究项目调查结果，2010 年 4 月 8 日。
http://www.cuhk.edu.hk/cpr/pressrelease/100408_2.htm。

谐」的印象，可从九个议题去分析（见下表一）³⁹。这九个议题亦与本章开始时所提的「重要议题」有关。但市民对政府处理这九个议题的满意度，去年皆全线下跌。市民较为满意的是，廉洁政府及法制⁴⁰。

表一、受访者对政府促进社会和谐表现的评价

（数据源：中大亚太研究所）

下列为构成社会和谐的组成单元	2006	2008	2010
	认为不合格的受访者百分比		
维持廉洁和公正的政府 ⁴¹	9.3	9.3	12.0
维护良好法制、保障个人自由和财产	9.1	10.5	12.9
鼓吹多元价值、尊重其他民族文化	15.3	20.6	29.5
保障劳工权益	28.6	31.4	30.7
发展经济、创造就业	16.8	18.9	32.5
加强家庭凝聚力	28.5	26.7	33.7
照顾低下阶层利益	33.5	35.4	38.8
促进公平竞争、防止垄断	31.0	34.4	41.0
推动民主政治	33.0	34.3	44.7

照顾低下阶层利益、防止跨代贫穷

8. 据 2010 年中大香港亚太研究所公布的资料可见（见本章表一），市民认为政府在「发展经济及创造就业」的表现不合格的人数比例，在短短四年间倍增至 32.5%。认为政府在「照顾低下阶层利益」不合格的人数比例亦增至 38.8%。
9. 为处理低下了阶层的贫穷问题，政府于 2005 年成立「扶贫委员会」至 2007 年年中解散，相关工作随后转至「劳工及福利局」主持的跨局「扶贫专责小组」负责。

39 同上及附表一

40 香港专业及资深行政人员协会（专资会）于 2010 年年底亦进行了一个名为《香港社会和谐研究》，这个研究是继他们于 2006 及 2008 年后再次进行的相关研究。根据研究结果分析，该会总结出香港市民最关心及对香港社会和谐最具影响力的因素，并促请政府及社会各界加以关注及正视。有关报告建议包括：

1. 加强问责精神、勇于承担求变；
2. 提高施政透明、开放听取民意；
3. 维护公平竞争、均衡分配资源；
4. 理性讨论包容、赞扬好人好事；
5. 增加进修就业机会，提升社会流动。

41 研究机构若将廉洁及公正分为两项会较为合适，因为廉洁的政府不一定是公正。请参看第七章。

10. 扶贫的工作范畴广泛，包括大量的研究工作，系统的数据搜集和统计工作、就业再培训工作、推展「社会企业」、地区的就业支持、政府协助创造就业机会、在职贫困的支持、鼓励失业人士重投工作岗位、协助儿童身心全面发展、学前学习、学童课后计划、家长教育、安老事务、弱智伤残及残疾人士的照顾及护理服务等⁴²，种类繁多，政策面广。
11. 上述工作涉及多个局、署，但只交由「劳工及福利局」负责的跨局「扶贫专责小组」统筹，而「劳工及福利局」又不易指挥其他的局，因此效益成疑。例如上述不少与儿童及家长相关的工作，是交给「家庭议会」去执行的，但「家庭议会」是由政务司司长所领导，「劳工及福利局」指挥不了这个组织。因此，它在立法会只能作出如下的报告：「政府期望可透过家庭议会的工作，制订社会政策和提供适切不同家庭成员需要的福利服务，从而强化家庭」。是「期望」而不是「确保」⁴³。其实家庭议会一直未有为「有需要的家庭提供适切的福利服务」（见下一节关于「家庭议会」的分析）。
12. 到目前为止，扶贫工作成效如何，劳工及福利局在其网站并未作出系统性的交代。虽然政府不作交待，但上述表一的民调结果，已为这个问题，给了一个清楚的答案。政府虽然就扶贫委员会的 53 项建议对立法局作过两次的专题简报，但议员多质疑政府缺乏成效评估及目标不清⁴⁴。立法会议员有见贫穷问题日益严重，该会研究贫穷事宜的「灭贫事宜小组委员会」，于去年便建议政府重设扶贫委员会，并制定整体及长远的政策及相应的措施⁴⁵，以解决贫穷情况恶化的问题，但政府一直未有响应。
13. 立法会「灭贫事宜小组委员会」的主席指出，小组自 2004 成立六年以来，交给了 300 多项建议给政府，但政府只采用了其中两项⁴⁶；一个是最低工资；另一个是交通津贴。但在两个政策推出后，发现多个重要的问题皆考虑不周，例如食饭的时间给不

42 立法会 CB(2)2220/08-09(03)号文件：政府提交资料。

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

43 同上的报告。扶贫工作第 24 项。

44 见立法会 2010 年 11 月 25 日会议纪录第 336 页冯检基议员发言。另见立法会 CB(2)488/10-11(06)号文件，该文件于附录 II 中罗列了所有的相关文件。

45 见立法会 2010 年 7 月 7 日下午会议纪录第 7478 页。另见立法会 2010 年 11 月 25 日会议纪录第 346 页，李凤英议员发言解释为何她改变过去反对重设扶贫委员会到现时支持其他议员要求重设委员会意见的原因。

46 同上第 7479 页，即最低工资及交通津贴。

给工资、政府外判的工作又是否追加工资给承包公司等，引起不少争议。使人感觉政府的政策制定水平，较过去有所下降。

14. 立法会专门研究贫穷问题的小组，也受到政府如此冷待，相信不少民间团体及智库的建议，更难获得政府的认真响应。民调的结果及议员的不满，让人怀疑政府的整个扶贫工作，是否已尽全力？
15. 综合上述的问题，本章有如下的建议：

建议九：

政府应重开 **2007** 年解散的「扶贫委员会」，收集及分析立法会、智库、各持份者及市民的意见，并针对新的情况，提出较长远的「扶助脱贫」政策。

扶贫政策的成效，对社会能否和谐，影响至为重大。故政府应成立一个由政务司司长领导的跨局「扶贫政策执行委员会」，检讨「扶贫委员会」**2007** 年建议的各项措施的执行成效，并制定更清晰的「预期成果」、「措施」、及「评核指标」。

重整家庭议会、加强家庭的「社会功能」

16. 「家庭凝聚力」对构建和谐社会起着重要的作用，它既可帮助改善「跨代贫穷」、减少家庭暴力、青少年滥药的风险，亦可使长者得到照顾，并可帮助实现「老有所依、老有所为、壮有所用、幼有所长、鳏寡孤独废疾者皆有所养」的理想社会。现任特首在 **2006** 年的施政报告中，亦强调家庭的社会功能，并以较大的篇幅，谈论这个问题。
17. 据 **2010** 年中大香港亚太研究所公布的资料可见（见本章表一），市民认为政府在「加强家庭凝聚力」的表现不合格的人数比例，在扶贫委员会于 **2007** 年作出扶贫报告后一年的 **2008** 年，有所下降至 **26.7%**，但在两年后的 **2010** 年，不满的比例又再大幅上升至 **33.7%**。

18. 为何「家庭议会」对提升「家庭凝聚力」发挥不到成效？为何市民对「加强家庭凝聚力」的状况，「不满意」比例不降反升呢？
19. 在 2006 年的施政报告中，特首提出会考虑设立一个「高层次的家庭事务委员会」，目的是「融合现有处理不同年龄和性别人士事宜的各个委员会⁴⁷，集中资源，从跨政策范畴的角度研究和处理问题，令工作更有效」。各个委员会，指的是安老事务委员会、妇女事务委员会、及青年事务委员会。但结果只是在 2007 年成立了一个功能有限的「家庭议会」⁴⁸。该议会的其中一个职权是「理顺安老事务委员会、妇女事务委员会及青年事务委员会的工作」。这里需要指出的是「**理顺**」，而并未有提施政报告「**融合**现有处理不同年龄和性别人士事宜的各个委员会，集中资源」的要求。
20. 「家庭议会」虽然集合了众多司、局长，但一年只开三、四次会，政府又没有拨给足够的财力资源、又没有建立「成效评核机制」以监督各局、署成员的工作成效、「家庭议会」又是一个没有实权的组织，这就解释了为何成效不佳。
21. 家庭议会的主席，在 2007 年第一次的会议指出，「议会」的目标是于 2009 年 4 月或之前会负起「**督导**」安老事务委员会、妇女事务委员会及青年事务委员会等三个委员的工作，但开始时只会是「**理顺**」而非「**督导**」。但时至今日，家庭议会与上述三个组织的关系，仍是理顺而不是督导⁴⁹。从家庭议会的议事记录中，根本看不出它正在督导上述的组织⁵⁰。家庭议会成了一个新的咨询组织，资源未有如施政报告所承诺的「得到集中」。
22. 虽然上述的三个委员会，各有其存在的价值，如争取妇女的权益及青少年的权益。但这并不足以构成阻碍「家庭议会」在涉及家庭范畴方面统领这三个委员会的角色⁵¹，但为何「家庭议会」成立了四年了，以政务司司长这样高层次的领导，连三个咨询性的事务委员会也「**督导**」不了？这类的事件，反影了政府未能实行「强政励治」。

47 主要是指「安老事务委员会」、「妇女事务委员会」及「青年事务委员会」。目的是成立一个家庭事务组织，集中督导上述三个组织的工作，以集中资源促进家庭的事务。

48 「家庭议会网站」http://www.familycouncil.gov.hk/tc_chi/home/home_authority.htm

49 同上：职权范围 D 项。

50 「家庭议会」会议纪要：http://www.familycouncil.gov.hk/tc_chi/home/home_meeting.htm

51 据说这三个委员会反对被「家庭议会」督导。

23. 其实特区政府在如何制订以家庭为单位的政策方面，大可参考其他国家行之有效的政策。例如澳洲联邦政府的「家庭小区服务及原住民部」，以「成果为本」⁵²的绩效评核体制（参考附录六）⁵³，将家庭与儿童放于同一个政策范畴中，并制定「政策成果」如下：
- 通过向所有澳洲国民提供支持服务、派发款项予有子女的低、中收入家庭、制订儿童支持政策，以改善儿童的发展、儿童的安全、及家庭功能的发挥（参考附录六）。
24. 其实中央政策组亦于 2008 年，委托了中文大学，做了一个跨国的家庭政策研究报告⁵⁴，并作了多项家庭政策建议。政府应参考建议，制定政策，以强化家庭的社会功能。

建议十：

建议「家庭议会」应从现时的咨询性质，改为执行性的组织。政府可参考外国的做法，调拨资源以强化家庭的社会功能，并直接「督导」安老事务委员会、妇女事务委员会及青年事务委员会等三个委员内与家庭功能相关的工作。

政府亦应参考中央政策组，于 2008 年委托中文大学做的「家庭政策研究报告书」的政策建议，制定强化家庭功能的政策，确立「政策成果（**Policy Outcome**）」、「相应措施」、「评核指标」，以确保各相关政府部门，能分别执行所定的「措施」。

52 第六章对「成果为本」有详尽解释。

53 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)

54 中文大学 (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 | 改善房屋问题

1. 香港大学民意网站本年 6 月的民意调查显示，在整体的民生工程方面，政府的表现是差强人意。市民对现任政府就「改善民生方面的表现」，持不满意及非常不满意的人数比例占 58.3%、而前特首董建华在辞职前两个月即 2005 年 1 月是 50.6%而 2004 年 10 月为 44.8%⁵⁵（见下表二）。换句话说，现任政府的 58.3%不满意及非常不满意度，是较前特首董建华辞职前半年内的数字还要差很多。但本年 5 月的失业率是 3.5%，较 2004 年底的失业 6.8%低了近一半（见下表三）。所以失业率低，不一定代表市民便会满意政府的民生政策。

表二、改善民生方面的满意程度（受访人数百分比）

（数据源：香港大学民意调查网站）

日期	满意/几满意	一半半	几不满意/ 非常不满意
29/6/2011（曾的任内）	15.9%	24.5%	58.3%
22/12/2010（曾的任内）	21.3%	23.8%	53.6%
25/1/2005（董的任内）	27.8%	26.6%	50.6% ⁵⁶
21/10/2004（董的任内）	20%	31.2%	45.8%
24/9/1997（董的任内）	30.7%	28.4%	18.6%

55 香港大学民意网站，先按「民意调查」，下按「政府民望」，再按「改善民生方面的满意程度」<http://hkupop.hku.hk/>

56 董建华于 2005 年 3 月 10 日宣布因身体问题提早离职。

表三、劳动人口、失业及就业不足统计数字⁵⁷

(数据源：香港政府统计署资料、表 006，自定义统计表)

期间	劳动人口		失业人数 (‘000)	失业率（不经 季节性调整） (%)	就业不足率 (%)
	人数（‘000）	与上年同期比较的变 动百分比（%）			
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

修改施政方针、确保中小楼价稳定

2. 导致市民对民生方面不满的原因，除了上一章所谈及的问题外，相信政府未能响应市民对住屋需求及房价高企亦是原因之一。安居乐业是市民所关心的「重要议题」。但近年楼价飙升，中产阶层及年青的市民对此甚表不满。虽然政府用了很多方法，包括提供土地供应、兴建公屋、推出「置安心」资助购屋计划、活化居屋第二市场，提升一手私人住宅物业销售透明度和公平性的措施等⁵⁸。但楼价的升势仍然未能遏止。
3. 按照政府去年对资助市民自置居所的咨询结果⁵⁹，支持重建居屋的人远较反对的为高⁶⁰，甚至个别发展商亦表态支持复建居屋⁶¹。但政府并未有接受咨询的结果而考虑重建居屋以减轻中产夹心阶层的供屋负担，并藉此控制中小型楼宇的价格飙升。因此市民觉得政府的咨询是形式性的，它不一定理会咨询的结果。
4. 政府在各方的压力下，终于在 2010-11 年的施政报告中承诺：未来十年会提供足够的土地，使「中小型住宅土地供应充裕，售价稳定」⁶²，但成效并未显现。

57 本表节录自表六。

58 见运输及房屋局局长郑汝桦的书面回复梁国雄议员在三月十六日于立法会会议上的提问
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/16/P201103160144.htm>

59 《资助市民自置居所的咨询报告》
http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/consultation/con_report1005.pdf

60 同上第 5.03 段

61 明报 2010 年 9 月 30 日报导：该报记者邓雅各布于采访瑞安集团主席罗康瑞后，引述罗说：「自从『八万五』房屋政策影响楼市，加上本港经济受到冲击之后，负资产人士增加，令社会不满及分化。所以，政府可以重新考虑以前行之有效居屋政策，协助低收入人士置业安居需要，因此，我赞成政府复建居屋，最紧要系申请轮候政策方面做得公平，同埋复建居屋数量要适当；但系如果采用帮助人『先租后买』方式，我觉得执行上好难定夺。」

62 2010-11 年施政报告第 18 段。

5. 为何中小型楼价飙升、政府承诺的稳定售价政策成效不明朗、而大多数市民皆支持重建居屋以压抑楼价的情况下，政府仍不愿考虑重建居屋？其中一个原因相信是，运输及房屋局有一条施政方针，使它在政策上缺乏了灵活性，这条方针规定「政府应尽量减少干预私人物业市场」⁶³。推出居屋会减慢中小型物业价格的升幅，因此可被理解为干预私人物业市场。其实政府是没有必要特别向私人物业市场作此承诺，束缚了自己可运用的手段。只要政府觉得物业市场「失效」，它便有责任去干预。
6. 为配合 2010-11 年施政报告的承诺：即未来十年会提供足够的土地，使「中小型住宅土地供应充裕，售价稳定」，政府必须删除上述的施政方针，并将它改写为「政府将会运用合适的政策手段，以让中小型住宅楼宇，在未来十年的售价稳定」⁶⁴。
7. 若要在未来十年间稳定中小型住宅楼宇售价的稳定，政府必须作长远的住宅需求及供应规划。由于影响香港的外在与内在经济环境不断改变，以前因规划了八万五间房屋的供应量而产生的问题，绝不应被用作拒绝对房屋供求进行规划的借口。政府既已在 2010 年的施政报告中承诺未来十年稳定中小型楼宇的售价，它必须落实措施并交出成果。
8. 香港物业市场无论供与求，同样属低弹性（Low Elasticity）。因此，为达致施政报告的承诺，政府必须规划长远的土地供应，辅以不时的灵活调校措施，例如在楼价上升时，运用政策手段以减低房屋的需求，如限制中小型住宅楼宇的炒家活动、限制非本港居民购买等。

63 运输及房屋局施政方针 <http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/private/index.htm>

64 有意见说，现任政府不能订下超过其任期的政策。这个说法是错误的。为稳定民心，所有政府皆有权订立超过其任期的规划及承诺。但新政府在必要时亦有权作出修改。《基本法》并没有就此作出规定，过去的惯例是政府可以订立超过行政首长任期的计划。例如教育改革、航空交通、道路建设、铁路、新市镇等。

建议十一：

若要实现施政报告的承诺，在未来十年间稳定中小型住宅楼宇售价，政府必须作长远的房屋及土地供求规划，并作灵活调节。过去规划了八万五间房屋的供应量而产生的问题，绝不应被用作拒绝对房屋供求进行规划的借口。

政府既已承诺了稳定中小型楼宇的售价，它必须交付成效的成绩单。为此，政府可运用各种有效的政策手段，如重建居屋、限制中小型住宅楼宇的炒家活动、限制非本港居民购买房屋、或兴建新市镇等。总之，政府施政应「以民为本」，让市民可「安居乐业」。

第七章 | 经济发展的机遇与挑战

1. 「安居、乐业」两者皆是市民所关心的课题。上一章已分析了房屋问题，本章会就发展经济、创造就业、及如何使市民能共享成果的问题作出分析。
2. 港澳办主任王光亚日前访港时指出：「十二五规划为香港发挥优势，服务国家发展战略，提供了巨大的发展机遇，注入了强劲的发展动力，打开了广阔的发展空间」。他指出机遇与挑战是并存的，在这个复杂的形势下，香港「要巩固和提升原有的优势」、「增强国际的竞争力」，「要把中央的支持政策，转化为香港实现更大发展的巨大推动力」。

中央给香港十多项支持

3. 中央在《国家十二五规划纲要》⁶⁵明确表示，会给香港十多项的支持，但关键还是要看香港政府、工、商、专业界、及市民如何把握好这个机遇，将之转化成实质的成果。这十多项支持当中包括下列九项（见附录二，《国家十二五规划纲要》港澳章节）：
 - 继续支持香港发展金融、航运、物流、旅游、专业服务、信息以及其他高增值服务业；
 - 支持香港发展高价值货物存货管理及区域分销中心；
 - 支持港澳增强产业创新能力，加快培育新的经济增长点，推动经济社会协调发展；
 - 支持香港发展成为离岸人民币业务中心和国际资产管理中心；

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

- 支持香港**增强金融中心的全球影响力**；
- 支持香港培育新兴产业方面，环保、医疗服务、教育服务、检测和认证、创新科技、文化创意等**六大优势产业**；
- 支持**深化内地与港澳经济合作，打造更具综合竞争力的世界级城市群**；
- 支持建设以**香港金融体系为龙头、珠江三角洲城市金融资源和服务为支撑的金融合作区域，打造世界先进制造业和现代服务业基地，构建现代流通经济圈**；
- 支持广东在**对港澳服务业开放**中先行先试，并逐步将先行先试措施拓展到其他地区。

落实《国家十二五规划纲要》的优势

4. 上述这九项支持，为香港经济的发展，提出了清晰的方向，为商界提供新的商机，为市民提供了新的就业机会。这多项的支持，皆与服务业有关。而香港在服务业方面，有很大的优势。附录一表十一显示，服务业占本地生产总值，多年来一直高据90%以上（参看附录一）。
5. 从下表可看出特区的服务业的反弹能力很强。由于国际金融风暴的影响，服务业在2009年的业务收益有所下降，但由2010年的第一季开始，便大幅回升，收复失地（见下表四）。例如计算机及信息科技服务2011年的按年变动百分率上升32.5%；旅游、会议及展览服务上升30.6%；资产管理上升28%；批发运输住宿等上升24%以上。至2011年的首季，仍在上升。有些官员说香港是个福地，政府只要不作干预，它自然便会复苏。

表四、服务行业及服务界别的业务收益指数 按年变动百分率

(数据源：香港政府统计署资料、表 094，自定义统计表)

按年变动百分率								
	进出口贸易	批发	零售	运输	陆路运输	水上运输	航空运输	货仓及仓库
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
按年变动百分率								
	速递	住宿	膳食服务	信息及通讯	电讯	电影	银行	金融（银行除外）
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
按年变动百分率								
		资产管理	保险	地产	专业、科学及技术服务	行政及支持服务	旅游、会议及展览服务	计算机及信息科技服务
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

内地服务业发展的机遇

6. 国家十二五规划中有关内地服务业的发展，相信亦可为香港提供多方面的商机及就业机会。《国家十二五规划纲领》第四篇指出，国家要求全国「营造环境，推动服务业大发展」，并且准备在七个不同的服务业领域方面，大力改革及发展。这七个方面包括

- 「有序拓展金融服务业」；
- 「培育壮大高技术服务业」；
- 「规范提升商务服务业」；

- 「优化发展商贸服务业」；
 - 「积极发展旅游业」；
 - 「鼓励发展家庭服务业」；及
 - 「全面发展体育事业和体育产业」等。
7. 国家并准备「打破部门分割、地区封锁和行业垄断」、「扩大服务业开放领域」、「扩大政府采购服务产品范围」、「推动特大城市形成以服务经济为主的产业结构」。当这些政策，落实为具体措施后，可为香港提供很多的机会。香港在这类服务业市场，具有不同范畴的人才及经验，因而可掌握发展的先机。
8. 内地市民对高档的服务不断提高，亦会惠及香港。虽然内地自身也在发展同类的市场，但服务业的范围广泛，有些业务，内地是需要较长时间才能成熟，特别是一些需要争取消费者高度信心的行业，如医疗服务，金融及法律等专业服务。因此香港仍有它的优势。

机遇中的挑战 — 资源的落差

9. 在发展这些服务性产业时，特区政府若不注意长远的规划及评估产业发展对人、财、物的资源需求压力，对社会、环境、传统文化的影响，除了上述所提的经济损失外，亦会引起很大的社会问题、及管治上的混乱。举例而言，为发展医疗服务，及提高出生率，而开放内地孕妇来港产子，导致妇产科医护人手不足、手术床位供不应求，使本港的产妇订不到床位，引致市民不满。
10. 《国家十二五规划纲要》提出「要支持建设以**香港金融体系为龙头**、珠江三角洲城市金融资源和服务为支撑的金融合作区域」，为达致这个目标，特区甲级写字楼，会有很大的需求。特区政府必须明白，甲级写字楼的供应不足，会影响香港在这方面的竞争力。
11. 但现时的情况是，甲级写字楼已出现「年生产量」低于需求的状况。特区的甲级办公室的需求，近一年多以来，增长强劲，根据戴德梁行 DTZ 本年四月份的报告，特区办公室的租金，在未来数年将会不断上升（见下图一）。该行表示，本年「次季

整体吸纳量，升至 66.23 万平方呎，当中中环及金钟平均呎租，已超越金融海啸前高峰水平」⁶⁶。

圖一、特區 2011 年特區辦公室供應、吸納面積及租金

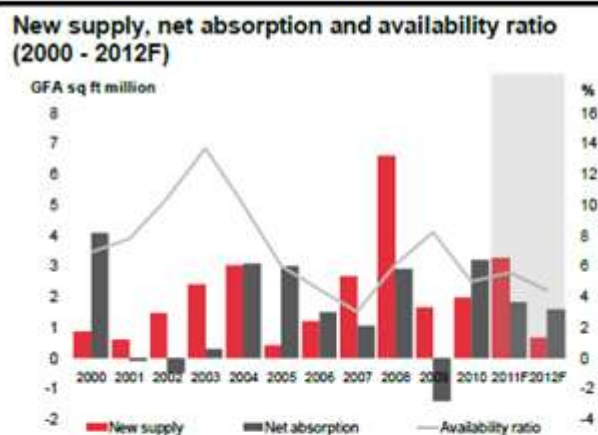
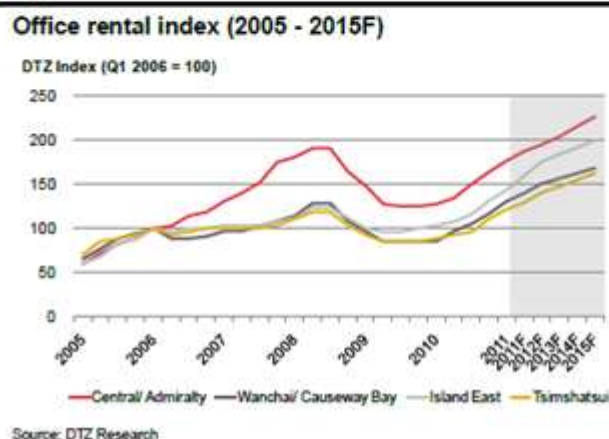


Figure 3



12. Savills 公司亦表示甲级办公室租金会继 2010 年上升 20%后于 2011 年会再升 25%。高租金会这对特区发展为珠江三角洲城市金融龙头，有负面的冲击。

图三、特区甲级办公室租金

Savills Grade 'A' Office Rental Forecast

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

Source: Savills Research & Consultancy

机遇中的挑战 — 体制的落差

13. 面对这些新的机遇，政府必须

- 成立强有力的领导组织；
- 就各项中央的「支持」，进行研究分析；
- 制定政策、措施、评核机制；
- 提供足够的土地；
- 调拨充足的资金；
- 培养及吸纳相应的人才；
- 认真落实规划；
- 制造更多的就业机会，让市民可共享成果。

14. 目前特区政府并没有一个局负责统筹十二五规划的推展工作。政制及内地事务局，是唯一的政策局在它的施政纲领中，提及参与落实十二五规划。但亦只是局限于「负责联系内地部门」，而非统筹各政策局的工作⁶⁷。

15. 其他涉及内地与香港经济合作的政策局，是商务及经济发展局和财经事务及库务局。商务及经济发展局，与内地相关的工作

67 2011-12 的特区预算案规定，政制及内地事务局，负责下列两项与十二五规划有关的工作：「与内地相关部门跟进香港特区如何能在「一国两制」的方针下，配合国家拟订并落实五年规划；协调推进与内地的紧密联系，并促进与泛珠三角（泛珠）、广东（包括深圳）、内地其他地区（包括北京和上海）和澳门特区的交流和合作。」
<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/pdf/chead144.pdf>

主要是 CEPA，及协助业界应付内地实施新政策及政策调整，所带来的挑战⁶⁸。

16. 财经事务及库务局与内地相关的工作，主要是 CEPA 的落实、推进与内地的金融合作、建立资产管理中心、及离岸人民币业务中心⁶⁹。
17. 综合上述三个局的工作，政制及内地事务局应该算是负责十二五规划统筹性方面的工作。但它现时并未起到这个作用。它去年向立法会工商事务委员会只提交了两份这方面的工作报告，其一涉及「京港经贸合作会议第三次会议」、其二涉及「2010年深港合作第六次会议」⁷⁰。但这只是局限于两个城市的报告，跟十二五规划所提的下述要求相去甚远。
 - 「深化内地与港澳经济合作，打造更具综合竞争力的世界级城市群」、
 - 「建设以香港金融体系为龙头、珠江三角洲城市金融资源和服务为支撑的金融合作区域」、及
 - 「打造世界先进制造业和现代服务业基地，构建现代流通经济圈」
18. 况且，「京港经贸合作会议第三次会议」⁷¹的内容，主要是关于 CEPA⁷²的工作、香港在京的旅游推广活动、香港金融界访京推介的活动、及香港贸易发展局在京举办的展览会等。这些只是一些推广活动，而非深层次的合作。
19. 总而言之，如果特区政府以现时的领导及组织方式去推展国家十二五规划有关香港的章节，那么国家给香港五年的机遇，相信便会轻轻错过。

68 2011-12 的特区预算案规定，商务及经济发展局，负责下列两项内地与特区的经济事务：「主导香港与内地完成扩大开放市场的磋商及商议进一步充实《安排》，并确保公布的措施顺利实施；与中央及内地省级当局维持紧密联系，以及透过支持加工贸易专责小组及其他渠道，协助业界应付内地实施新政策及对加工贸易作出政策调整所带来的挑战。」
<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/pdf/chead152.pdf>

69 2011-12 的特区预算案规定，财经事务及库务局，负责下列两项内地与特区的经济事务：「继续推进为配合金融市场发展所采取措施的落实，包括与《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（即 CEPA）有关的措施；继续进一步推进与内地的金融合作，扩大香港与内地在金融机构、金融工具、资金和人才等各方向流通；继续提升香港作为亚洲首选国际集资中心、资产管理中心及离岸人民币业务中心的地位。」

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

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

72 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》

建议十二：

鉴于《国家十二五规划》的港澳章节涉及的业务范围广阔、机遇难得。政府不应仍只靠过去较被动的政府架构，以推展十二五规划。

建议政府应在行政长官下，设一个「十二五规划战略行动组」，该组的成员应包括公务员及商界的精英，成员是全职人员，负责统筹及监察十二五规划的落实，下列为建议的工作：

- 统筹十二五规划内的十多项「支持」的研究及分析工作；
- 统筹成立「跨局、跨部门专题组」及各组的政策、措施、评核机制的制定工作；
- 联系相关局署，提供足够的土地；
- 联系充足资金的调拨；
- 联系相应人力的培养及吸纳工作；
- 督导政策的认真落实；
- 向社会及立法会议员积极宣传十二五规划。

机遇中的挑战 — 人才的落差

20. 除了组织的问题外，政府推展商务的人手不足，亦为十二五规划的推展带来障碍。香港报刊的下述报导，指出了部份的问题：

- 高级公务员协会主席苏平治表示，相信王光亚是希望特区政府抓紧十二五规划的机遇，要有创新思维、发展本港具优势的高增值行业，因为目前中港融合仍然不足，常秘手上工作很多，就两地合作范畴上主要是执法及监管问题，但没有常秘⁷³带头去找商机，政府亦无人带头去领导业界发展高端服务⁷⁴。

21. 若要落实《国家十二五规划》，政府必须处理好人才的问题，政府应如建议十五所提，吸纳商、政界精英为「十二五规划战略行动组」的成员。

73 常秘即常任秘书长

74 《信报》6月15日报导

六大优势产业的发展

22. 除此以外，特区政府亦应加强发展六大优势产业的领导。这些优势产业，在特区政府的统计资料中，并未有进行正式的独立统计，市民及商、政界，皆不清楚这些产业的发展趋势。政府本年发表了一份报告⁷⁵，尝试将六大优势产业作独立分类统计（见下表五），这是一个好的开始。这些产业现时占的 GDP 比例也不低，2009 年达 8%，且有上升的潜力（见下表五）。
23. 六大优势产业亦是《国家十二五规划纲领》内 中央重点支持开展的产业。但它的推展，涉及多个局、署。由于社会上已积压了不少问题⁷⁶有待政府解决，政府根本抽不出人手处理。六大优势产业的发展谈了已快两年，政府仍未设置跨局组织去领导相关工作的落实。

表五、统计表：香港经济六项优势产业 - 六项优势产业的增加价值[^] 相当于本地生产总值（GDP）[#] 百分比

（数据源：香港政府统计署资料）

（%）		2008	2009
（1）	文化及创意产业	4.0	4.1
（2）	医疗产业	1.4	1.6
（3）	教育产业	1.0	1.1
（4）	创新科技产业	0.6	0.7
（5）	检测及认证产业	0.3	0.3
（6）	环保产业	0.3	0.3
六项优势产业 = （1）+ （2）+ （3）+ （4）+ （5）+ （6）		7.6	8.0

⁷⁵ 《香港统计月刊》（2011 年，2 月）

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

⁷⁶ 参看第二及第三部份各章。

建议十三：

政府应公布六大优势产业的业务分类清单，制定相关的政策，并支持商界发展各分类的业务。

社、经协调发展

24. 「推动经济社会协调发展」是十二五规划的重要一环。若经济发展了，中下层市民却未能受惠，社会和谐便会受到影响。
25. 据 2010 年中大香港亚太研究所公布的资料可见（见第五章表一），市民认为政府在「发展经济及创造就业」的表现不合格的人数比例，在四年间倍增至 32.5%。原因可能是调查进行的 2009 年，失业率高企于 5.4%（下表六）。但 2005 年的失业率亦为 5.6%（下表六），比 2009 年更高，但 2006 年年初报告的不满意率，则仅为 16.8%（见第五章表一）。所以，失业率并非市民对政府在「发展经济、创造就业」方面不满的主要原因。

表六、劳动人口、失业及就业不足统计数字

（来源：香港政府统计署资料、表 006，自定义统计表）

期间	劳动人口		失业人数 ('000)	失业率（不经 季节性调整） （%）	就业不足率 （%）
	人数（'000）	与上年同期比较的变动百分比（%）			
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

26. 主要原因，应该是与市民这六年来的实质工资不升反降。下表七显示，低层雇员的实质工资，由 2007 年至 2010 年的四年内，每年皆在下降或无增加，而中层雇员过去三年的实质工资亦在下降。两者过去六年的实质工资，平均为负增长 0.33% 及

0.38%（下表七）。而同期的「每人平均实质本地生产总值（Per Capita GDP）」，则增长则达 34%（见下表八）。

27. 在现任特首主政的六年间，人均产值上升了 34%，而中下层的市民收入则减少了 2%。这些数据显示，中、低收入的人士，这六年来，皆未能分享到经济增长的成果。这表示了社会总收入，在企业与个人，或富人与中下层人士之间的分配，极不平衡。

表七、					
(A) 按选定行业主类划分督导级及以下雇员（经理级与专业雇员除外）的实质工资指数（一九九二年九月 = 100） （数据源：香港政府统计署资料、表 020，自定义统计表）			(B) 按选定行业主类划分的中层经理与专业雇员的实质薪金指数（甲）（一九九五年六月=100） （数据源：香港政府统计署资料、表 025，自定义统计表）		
年	所有选定行业主类		年	所有选定行业主类	
	指数	按年变动百分率		指数	按年变动百分率
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 实质工资平均年变动-0.33			2004 至 2010 实质工资平均年变动-0.38		
注释： 自 2001 年起，实质工资指数是以名义工资指数扣除以 2009 至 2010 年为基期的甲类消费物价指数而计算出来。为方便比较，2011 年以前的实质工资指数经以 2009 至 2010 年为基期的甲类消费物价指数再次编制。			注释： (1) 薪金指数（甲）量度薪金率的总体变动情况。 (2) 实质薪金指数是以名义薪金指数扣除以 2004 至 2005 年为基期的丙类消费物价指数而计算出来。		

表八、本地生产总值、本地生产总值内含平减物价指数及按人口平均计算的本地生产总值

(数据源：香港政府统计署资料、表 030，自定义统计表)

年	本地生产总值		按人口平均计算的本地生产总值	
	以二零零九年环比物量计算 @		以二零零九年环比物量计算 ⁷⁷	
	百万港元	按年变动百分率	港元	按年变动百分率
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 年较 2004 年的实质人均生产总值增加了 34%，但中层及低层同期的实质年收入是下降了约 2%。

28. 随着通货膨胀的加速，中产及基层市民的压力将会增加。政府实有必要在社会政策上加以协助。

建议十四：

政府应检讨现时的社会收入再分配的总比例，使经济发展能与社会公义协调。例如发展公屋、扶助在职贫穷家庭、加快落实扶贫政策、投放更多资源于青少年的发展、加强家庭的凝聚力等有助社会和谐的政策及措施。

77 「环比物量」的 GDP 亦即扣除通胀的实质增长。

第三部份 取信于民

近年一个值得注意的现象是，当有社会及民生争议时，议员及市民总是站在政府的对立面。如校园验毒计划、将军澳垃圾堆填区扩建、最低工资、交通费津贴、预算案派钱。连一些较小的政策，如节能灯泡、停车熄匙等，皆轻易地被转化为重大的争议，使政府的施政举步为艰，经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，近期更以激进的方式去表达意见，如最近就反对财政预算案的示威，有过百名市民在中环阻塞交通，最终转化为激烈事件。

上述的社会现象，正正显示市民对政府的「信任度」偏低。市民不满政府的反垄断、房屋、就业、扶贫等民生及经济政策，故然是信任度偏低的原因，但相信政府在施政上未有完全贯彻「公正/公义（Justice）」与「衡平（Equity）」的价值，亦是重要原因。因为公正与公义，不单是西方文化中的重要价值，在中国的文化内，亦非常重视这两个价值。

香港是一个中西文化交汇的地方，市民自小便接受这些正面价值的教育，政府若想「取信于民」，除了施政要以民为本外，亦要在行为及施政上贯彻「公正/公义」与「衡平」的价值。

这部份用两章来探讨现届政府在贯彻这两个价值上的不足之处，让下届政府能注意改进。

第八章 | 「公正 (Justice)」⁷⁸

「公正」的原则

1. 市民对政府的不满，除了是由于政府未能有效地推行「以民为本」的政策外，政府政策的执行及官员行为的公正性，亦会影响市民对政府或官员的评分。判断「公正」的两个重要原则为⁷⁹：
 - 第一个原则是：「对相同的事或同类的人，以相同的方法对待；对不同的事或不同类的人，以不同的方法对待」⁸⁰；
 - 第二个原则是：「任何人皆不可参与裁决与自己有利益关连的事」⁸¹。
2. 在上述两个原则方面，特区政府一向以来给市民的观感算是不错，但近年有一些事件的处理手法，并不符合上述的原则。例如，聘请副局长及局长助理的事件⁸²、对地产商的售楼书内容的准确性和销售手法缺乏监管、不分贫富一律派六千元等。这些事件虽然未有演变成旷日持久的争议，但亦降低了市民对政府的信心，影响政府施政的公正性。不分收入及个人财富多寡一律派六千元的做法，亦冲击了上述的公正原则，并大幅地提升了市民对福利政策的期望。

78 「公正」或称「公义」即外国称为 Justice，这是港人的重要价值。施政报告将 Social Justice 译作社会公义。见 2005-6 年施政报告。

79 其他的重要原则为：「自然公义」或「程序公义」、「刑罪相适应公义」、「补偿公义」、「分配公义」、「交易公义等原则」。

80 Treat like cases alike, different cases differently.

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

82 见本章第 3 段。

3. 下图三是香港大学民意调查网站内，特首曾荫权由上任至今的民意评分。图中显示特首的民望，在 2008 年 5 月的 65%，下降至 2008 年 11 月的 50% 后，便一沉不起，浮游在 48% 至 58% 之间。在 2008 年 5 月究竟发生了什么事情，导致有这样大的转变呢？

图三、特首评分

(数据源：香港大学民意网站，<http://hkupop.hku.hk/>)



4. 其间主要是发生了委任副局长及局长助理的风波。市民对个别副局长及局长助理的能力及薪酬，有很大的意见，并且不满意政府的解释。他们觉得这些委任及薪酬，违反了「公正」原则。例如，个别局长助理全职的工龄只有三年及原工资约为 3 万多元，但一跃而跳升至 13 万多⁸³。一些学历不低，在政府或商界努力工作了十多二十年且很能干的人，也不一定拿到这个工资。况且他们的能力亦未被证实，为何会对他们如此厚待？

83 参看明报 2008 年 6 月 3 日关于其中一个局长政治助理的报导：「年仅 28 岁的候任 xxx 局长政治助理 xxx，毕业后只工作了 3 年，现时月薪估计不多于 3 万元，却一下子跃升 3 倍多增至 13.4 万元（年薪约 161 万），直逼累积 10 多年经验的首长级第三级（D3）的官员。议员昨日狠批陈智远资历不深，但其薪酬竟然直逼资深公务员，会影响公务员士气。」

总之，整个聘用过程及薪酬制订准则，使人感觉现时的政府，已背弃了一向以来的「公正」形象⁸⁴。

对个别行业的不合理倾斜

5. 政府被视为对地产财团的政策倾斜，是导致市民觉得政府施政不「公正」的主要原因之一。但政府一直没有就这些指责避嫌。在去年的「打击不良营商手法、立法保障消费权益」⁸⁵咨询中，政府将一手住宅物业的交易剔出法例的规管范围之外。虽然有不少意见反对⁸⁶，但政府仍然不作修改。理由是「行政长官在《2010-11 施政报告》中公布会成立督导委员会，具体讨论立法规管一手住宅物业销售事宜」⁸⁷。
6. 然而对电讯业务，政府又坚持将其纳入新法例的规管范围之内，理由是新法例的「条文更为具体，涵盖范围亦扩大至其他类别的不良营商手法，包括威吓式手法」⁸⁸。为何同样的理据，不适用于一手住宅物业的销售呢？为何对一手住宅物业的处理方式，会与电讯业务及其他行业不同？这些施政方式，明显来违反了上述的「公正」原则。因为「公正」是要让人看见，而非由自己宣称的。

建议十五：

政府在用人的政策上必须广纳贤才、能者居之，而不是以裙带关系或以政治利益交换为考虑因素。「公正」是要让市民看见，而非由自己宣称的。

政府在施政及监管方面，应贯彻「公正」的原则，对大财团及小企业应一视同仁。对大、小财团的不良营商手法，应用同一条条例规管，不应以不同的方式处理，增加执法成本及予人「不公正」的感觉。

84 参看明报 2008 年 6 月 6-7 日及本港各大报章在 5-6 月的报导。

85 香港政府的《打击不良营商手法、立法保障消费权益公众咨询报告》
[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)

86 同上第 5.4 段

87 同上第 5.8 段

88 同上第 5.11 段

第九章 | 「衡平 (Equity)」

「衡平」理念

1. 另一个影响市民对政府不满的原因是它在施政上未有贯彻「衡平」的理念。「衡平」是由「公正」原则的条文而衍生出来的。该原则是：「对不同类的人，以不同方式处理」。这里所提的「不同」，是指那些较弱势者、例如妇女、少数族裔、伤残人士、社会及经济地位低的家庭及人士等。
2. 从公共政策的范畴看，「衡平」⁸⁹是指政府对弱势社群及人士，应该给予合适的照顾。什么算是合适？不同的社会有不同的看法，但知识型的社会，一般会接受约翰罗尔斯 (John Rawls) 《正义论》内的「差别原则 (Principle of Difference)」⁹⁰，作为最基本的标准，该原则可演绎为下述的理念。
 - 对「最弱势」的社群，政府应给予「最必须」的福利照顾，以让他/她们能有尊严地生活⁹¹；
 - 消费者及小投资者，是属于分散的弱势个体，政府有责任保障他/她们的利益，免其受市场操控及不良营商手法所损；
 - 对不同性别、不同种族、弱势及残疾人士等，社会应给予同等的机会。
3. 近代社会，大多数人皆不会否定人的能力是有差异，并且不会要求社会的总收入，要以绝对平均的方式，分配给每一个市

89 即 Equity。

90 Principle of Difference in Rawls J, (1971), 《正义论 (Theory of Justice)》，参看维基百科的约翰罗尔斯的《正义论》。Also see John Rawls, Justice of Fairness: the original position or veil of ignorance.

91 若以这个原则为标准，特区不会变作北欧式的福利社会。因若适当地就「最弱势社群」下定义，可将人数限于一个较少的数目。

民。但条件是政府要关顾弱势社群，以不同的方式，将富人的部份收入，再分配给需要援助的人。从近年的民调显示，香港市民对这类的社会议题将会越来越关注⁹²。

4. 「衡平」加上「节约」、「效率」及「成效」，这四个「E」⁹³，代表了现代公共行政及公共政策的重要概念及价值⁹⁴。后者的三个「E」会于第六章讨论，本章将会集中讨论「衡平」。
「衡平」是构建和谐社会的重要理念，特别当社会的贫富悬殊加剧时，政府官员必须在思维及施政上认真贯彻「衡平」的理念，以减低社经地位低的家庭及人士的怨气，防止怨气转化为暴力。但政府近年的思维及施政，跟这个要求有较大的落差。以下将会以政府处理弱势社群、医管局妇产科医护人员、消费者及小投资者等的政策去作说明。
5. 在考虑加强贯彻「衡平」理念以化解怨气及贫富悬殊问题时，必须注意量入为出，不能超越香港的经济基础的原则，亦应保持香港持之已久的「个人自力更生」为主的社会价值。第五章亦引述了西方的学者研究，指出政府不应只是跟着民意走，而应以社会的长远利益，及大多数市民的利益而施政。

善用财政资源、照顾老弱社群

6. 「衡平」的其中一个理念是对「最弱势」的社群，给予最必须的福利照顾，以让他们能有尊严地生活。这些最弱势的人包括了非常虚弱的老人、严重弱智及伤残的人士。安老事务委员会于 2009 年的报告⁹⁵早已指出「护养院宿位的轮候时间较长，以及私营市场的供应有限」，建议政府应「集中资源增加资助护

92 中大香港亚太研究所公布的民意研究项目调查结果显示，「香港大多数市民赞成以『社会和谐』为社会发展路向有 58.8%」，2010 年 4 月 8 日。

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

93 「节约」、「效率」、「成效」、及「衡平」英语皆以「E」开始故称「公共政策的 4 个『E』」。节约（Economy）是指节省资源的用量；效率（Efficiency）是指投入每一单元的资源、可完成多少个单元的产出，产出可以是措施、活动、流程、或其他；成效（Effectiveness）是指完成了上述的措施、活动、流程后，可为「政策的目标/成果」带来多少效益；「衡平」（Equity）的概念于第四章有详细的论述。

94 参考 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

95 《安老事务委员会：就长者住宿照顾服务所进行的顾问研究报告》
[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)

养院宿位」。虽然政府在 2009 的施政报告中提出增设护养宿位，但数量远较需求为低。

7. 香港社会服务联会业务总监指出：「在 2007 至 2010 年的 3 年间，有 5,244 名长者在轮候护养院时逝世，只有 1,600 人可以获编配宿位」⁹⁶。政府若以「衡平」的理念而施政，它应该为护养宿位、护养院、严重弱智及伤残人事院舍的土地供应、护理人员的培训等作出长远规划⁹⁷。因为这些资源都是要经多年的准备才能提供的。政府似乎很担心作了长远规划后，社会会对政府施加压力，要它提供宿位，故此便干脆不作规划。其实这只是鸵鸟政策。

建议十六：

建议政府对最弱势社群的各类需求进行评估，并尽快为他们作出长远的、可评估成效的支持规划，特别要就「弹性较低（**Low Elasticity**）」的资源供应进行规划。例如兴建院舍所需的「土地资源」、「专业人员资源」，如医生及护理人员等。

纠正市场失效、落实衡平政策

8. 「衡平」的另一个理念是涉及消费者及小投资者，由于他/她们是属于分散的弱势个体，政府实有责任保障他/她们的利益，免其受市场操控及不良营商手法所损。
9. 一直以来特区的产业结构过分依赖房地产、金融及与其相关的产业，缺乏多元化的经济增长点。不少影响民生的市场，如地产、商场、超市、交通、通讯等，皆由小数的大型企业所掌控。该等企业利用它们在某一个市场的优势，不断地作纵向及横向的伸延，开拓新的领土，例如，由地产扩展至零售及市民

96 香港社会服务联会业务总监

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

97 按基督教灵实协会的介绍资料，由于「政府医院的床位有限，加上公营安老院的床位僧多粥少」，床位「轮候时间一般需要五至七年」。

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

其他生活环节。这类「寡头垄断（Oligopolistic）」行为，削弱了市场的活力，损害了消费者的利益，导致「市场失效」。

10. 处理上述市场部份失效的一般做法，是政府对市场作出适当的干预，订立「竞争法」以确保市场能有效率地运作，不受垄断寡头所操控，使消费者的利益能够得到保护。特区政府经过多年咨询后，终于在近月推出这姗姗来迟的竞争法草案。竞争法的其中一个重要的作用是禁止企业联手操控市场的行为。但若企业间的合作是对改善生产或分销或对经济有贡献，则可获豁免上述的禁令。这条禁令及豁免条文全是抄自欧盟的竞争条款。但欧盟原文提出的豁免条件是，该等企业须「**确保消费者能公平地分享该豁免所带来的经济成果**」，并要申请豁免的企业提出证明。
11. 但特区政府的竞争草案却删除了上述的要求，即消费者的利益是否受损，并不是批准豁免的考虑因素。政府的解说是，若保留这些字句，会增加企业申请豁免的难度。这个说法极为牵强，因为企业联手一般都不难证明可带来「规模效益」或「成本效益」。但联手亦会减少市场的竞争，故它们是有责任证明消费者不会因此而受损，或者更可因此而享受到产品升文件的好处⁹⁸。但政府没有要求申请豁免的企业这样做，反而干脆删掉整段保障消费者利益的条文。这样只会证明政府在撰写法案条款时，没有考虑它对消费者的责任、没有贯彻「衡平」的理念。

建议十七：

特区官员必须在经济发展的政策中，加强「衡平」的理念。例如在推动市场发展的同时，亦要注意保障消费者的利益及中小企的生存空间。在检讨《竞争条例草案》时，不要牺牲消费者及中小企的利益。

98 删掉了上述的条文，会带来一个很大的问题。因为香港市场小，可供参考的案例不多，而欧盟积聚了庞大的案例，可供香港参考。但删除了欧盟保障消费者的条文，所有欧盟这方面的案例，都变了没有参考价值。原来抄录欧盟的条文作为特区的竞争法篮本，是希望可借用它的庞大案例库，让特区可逐步建立竞争法的司法经验，但现在是背道而驰。

12. 除了竞争法的草案未能保障消费者利益外，特区在处理「不良营商手法」的立法方面亦是拖拖拉拉。虽然导游强迫内地到港旅客购物的事件一再发生，最严重的个案是前乒乓球国手陈佑铭在来港的旅行团中，被无牌导游强迫购物而引至猝死，内地的电视、电台、及互联网就这些事件虽已大幅报导，并已严重影响特区的旅游中心声誉。但特区政府于去年年中，才姗姗来迟地推出「禁止不良营商手法」的立法咨询，以现时竞争法的立法经验来看，咨询随时会花一年、起草法案花一年多、立法会辩论花一年，相信在二至三年内，「禁止不良营商手法」的立法是难以完成⁹⁹。因此，数以千万计的内地及本港的消费者，仍要忍受数年，在这没有足够法例保障的市场中消费。

建议十八：

内地的消费者是特区的一个重要客源，无论从「公正、衡平」的原则，或是从特区的长远经济利益来看，特区政府皆要加快《禁制不良营商手法》的立法程序，及检讨其他相类似的法例立法。并且要从现时的「业界自我规管」方式，改为以其他「没有利益冲突」的方式执法，以确保内地及本港消费者的利益能得到充份的保障。

13. 特区政府对小投资者的利益保障亦有不少的问题。例如雷曼事件引致四万多名小投资者受损，其中不少是老弱妇孺及退休人士。虽然事件最终会得到解决，但特区的多头金融监管体制，对每行业有不同的监管者，如证监、银监、保监等，而产品则越趋结构化、复杂化及跨行业化，这对金融服务的消费者及小投资者的保障是极为不利的。现时监管金融产品的发行与销售，是分散在多个不同的监管机构及多条互不呼应的法例中。

99 见本章第 5 段

建议十九：

为贯彻「衡平理念」，政府应该检视所有影响小投资者及金融服务消费者的法例，并且尽速填补漏洞。例如在银行及强积金条例的监管机构的功能条款中，加上「保障投资者或产品购买人利益」的字句。《证监条例》的长题、证监会、及保监的功能条文已有相关的字句。

14. 上述的例子，只是冰山一角。回归前的政府在政策的制定方面对「衡平」及「公正」的理念是较为重视的，如设立 ICAC 反贫倡廉，以确保公正、提供免费教育、福利、医疗等帮助弱势社群、成立消费者委员会以帮助未能组织起来的消费者、设立申诉专员让因行政决策失误而受影响的市民可进行投诉、私稳专员以保障市民的私稳、平等机会委员会，以确保受不平等对待的市民能投诉有门、还有众多的上诉委员会让市民投诉，以彰显「自然公义/公正」。特区政府对殖民地政府遗留的做法，应是其是非其非，对不完善之体制，应作出改进，但对其优良的措施，应继续贯彻，并加以发展。
15. 政府的政策若是太僵化，或急就章、或向某些团体过分倾斜、或是绝对平均地、不分需要地派发公帑，皆会带来非议。近年一些政策对「衡平」及「公正」的理念思考不足，冲击了一直以来建立的「衡平」及「公正」的标准，使政府日后审慎理财失去了逻辑及理论的依据。日后新的政府必须重建这两大价值。
16. 「公正、衡平」、「科学规划」、「透明度」都是重要的管治价值。有清晰的管治理念及价值，亦需要有好的管治机器，优秀的领导及团队，才会有良好的管治成果。余下的章节将会就这些方面探讨。

第四部份

政策程序与管治机器

近月由于选举特首的日期渐近，大多数的评论皆环绕着特首及其团队的质素方面，很少探究政府整个行政管理方面的问题。有些人更说管理问题是次要的，团队才是主要的。但若不将管理问题一并解决，新的政府同样会像旧政府一样，问题重重。无论谁人掌权，无论他的民意支持度开始有多高、多能干，最后亦会受体制不完善之累。一间成功的小公司也需要有好的管理体制，更何况是一个雇用十多万人的政府机器？

完善的「政策程序及管治机器（Policy Process and Government Machinery）」，是公共行政管理最重要的部份，是「良好管治」¹⁰⁰的关键所在。管治机器包括政府的行政架构、公务员、局长、内部编制及人才培养、政治委任制度、及「绩效评核体制（Performance Assessment System）」等。

100 良好管治是指政府对市民的诉求能在政策中给予具实质性而非敷衍性的响应，但在市民的诉求与「公众福祉」有矛盾时，亦应作出适当的平衡。参阅 Keman H (2002), 'Democratic Institutions, governance and political performance' in Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics* (London: Saga): pp. 271- 275。国际的公共行政的审计组织对良好管治的标准是指，政府及公营架构需具有完善的监管及评核体系及优良质素的官员，以贯彻公营架构的三大管治原则，即：透明及开放、正直、问责 (Openness, Integrity, Accountability): 参阅 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、执行及评估是「良好管治」的关键所在。政策的制定、执行及评估是属于「政策程序 (Policy Process)」的一部份。一个完整的「政策程序」包括多个「环节 (Stages)」，即

- 「议题确定 (Issues Identification)」¹⁰¹;
- 「政策分析 (Policy Analysis)」¹⁰²;
- 「政策手段的建议及评估 (Policy Instruments)」¹⁰³;
- 「咨询 (Consultation)」¹⁰⁴;
- 「内部协调 (Coordination)」¹⁰⁵

101 「课题确定」是指政府最高层的行政或内阁会议的「议事日程 (Agenda)」所确定要处理的课题。社会上所有的政治团体、利益及压力团体、不少民间组织、及官员，包括局长、政策科官员、及其他官员，皆想影响「议程的确立 (Agenda Setting)」。这是政治角力的核心之处，因此政府是不愁没有智囊及团体给予它各式各样的政策意见及建议。

102 「议程的确立」后，便会进行「政策分析」。「政策分析」可以用很严谨及理性度高的模式 (Rational and Comprehensive Model) 进行，亦可以用「渐进模式 (Incremental Model)」进行。前者是从政治、经济、社会、文化、环境、科技、及法律的多角度考虑，兼顾各阶层及持份者的利益、专家、学者、及市民的意见作严谨及理性的分析。后者是作相对简单的分析，并就现行措施作部份修改，实践了再总结经验，并作不断的修改。理由是「理性模式」太费时、费力，社会是不断地在变，「理性模式」经一两年分析出来的结果，可能会过时。但一些重大及长远政策，如人口、教育、经济、土地、基建、及城市规划，「渐进模式」则不大合适。

103 「政策手段」是指「公众倡导 (Advocacy)」，包括公众教育、宣传、说服、提供数据说明等；「财政手段 (Finance and Budget)」，包括现金资助、退税鼓励、罚款、加税等；「行政安排 (Government Action)」，包括政府提供服务、外判、公私合营、或成立公营组织去执行；「法律手段 (Law)」，包括立法以法例 (Ordinance)、法规 (Regulation)、守则 (Code)、指引 (Guidelines)、或行使行政权力 (Administrative Power) 及「裁量权 (Discretionary Power)」等。

104 参阅下文。

105 「内部协调」是通过一些政府内部建立的「常规 (Routines)」，以协调受影响部门的不同意见。所有的「政策递呈 (Policy Submission)」，必须要附有受影响部门的「协调评语

- 「决策（Decision）」¹⁰⁶；
 - 「执行（Implementation）」¹⁰⁷；
 - 「评估成效（Evaluation）」¹⁰⁸。
2. 上述的「政策程序」是一个严谨及较理论性的模式。在实际运作上，政策程序一般不会经过所有的环节，而每一过环节所花的时间也有不同。这要看该政策的重要性、紧迫性，及风险性。但为节省时间而跳过一些重要的环节，或草草完成一些重要环节，因而导致政策分析不足、内部协调不足、或用错政策手段，在政策推出后，将会产生很多的问题，而且效率及成效也不一定好。
 3. 反过来看，若政府不想改变现时的政策，或怕推出新政策会有混乱，它会在某一个环节，翻翻覆覆，拖延时间，不作决策，不调拨资源，让正在探讨中的政策修改方案胎死腹中，政策最后是「保持原状（Status Quo）」。
 4. 举例而言，虽然大多数市民支持复建居屋，而政府亦于本年初就房屋政策进行咨询，但政府却以「仍有小部份市民不同意」为理由，倾向不复建居屋。后来在社会要求「复建居屋」的压力加大后，官员便告诉立法会，居屋最快亦要七年才能建成。这说法可让政府在执行政策期间，将政策效果推迟实现，甚至使政策胎死腹中。但市民对这类的做法，一般皆感不满，久而久之，便会对政府失却信心。

改善「内部协调」

5. 政府若想加急推出一些政策，它会跳过某些环节。例如政府在本年度的财政预算案中，派送六千元给纳税人，并存于他/她们的强积金户口的措施，并没有经过全面的咨询，连政府内部的协调工作，也没有做足，便急于作出决定。结果政策措施出台后，便出现很多问题，包括教师及公务员不满，并威胁要上街游行¹⁰⁹。

（Coordination Comments）」。其中必须包括资源控制部门的意见，即财政、人力、法律及政府形象等的会产生冲击的意见。

106 「决策」是内阁会议决定是否通过「政策递呈」。在香港，若政务司司长领导的「内部政策委员会」通过了局长的「政策递呈」，便会交「行政会议」通过。

107 「执行」的不同模式，在第十一至十四章讨论。

108 「评估成效」的不同模式，在第十一至十四章讨论。

109 明报新闻 2011 年 2 月 25 日

6. 近年政府的施政让人感觉混乱，相信是与政府「政策程序」的改变有很大的关系，特别是在「咨询」及「内部协调」的环节。政府内部过去建立了一些「常规程序（Routines）」，以规范「内部协调」及咨询的工作，确保设计政策的局长，已听取受影响的局及部门的不同意见，及双方已作出协调。若双方有不同意见，便会放于「政策委员会（Policy Committee）」商讨。该委员会由政务司司长领导，若双方意见未能统一，则政务司司长应作最终决定。所有政策必须经过「政策委员会」通过后，才可呈交行政会议。但若政务司司长不作决定，则政策会被一拖再拖，变了「议而不决」。
7. 但有些时候特首或财政司司长，会由上而下作出决定，直接推出一些紧急措施，则未必会经过「常规程序」，政务司司长的「政策委员会」，亦无从给予意见。因此，措施推出后，便造成很多问题。这便解释了近年部份的施政，为何如此混乱及效益低劣。

改善「对外咨询」

8. 「咨询」一般是指收集民间及其他法定机构及政府部门的意见，帮助政府完善政策的制定工作。有些咨询是法例规定必须进行的。咨询后，政府一般需要作出总结及响应，以提升施政的透明度。「咨询」有多种形式，包括经由咨询委员会讨论、与利益团体及持份者的正式或非正式会议、互联网、「会堂会议（Town Hall Meeting）」、「绿皮书（Green Paper）」、「市民论坛（Citizen's Forum）」及「协商性民调（Deliberative Polling）」等。
9. 但若咨询委员会的委任，被用作「酬报」某些人，而非为选择一些有水平的，但意见未必与政府意见一致的人，又或官员早有定案，而咨询只是为走完程序而做，官员根本不会认真思考被咨询者的意见，则政策的质素便难以保证。又或政策在压力下，急于推出而咨询不足，亦会增加反对的声音。
10. 但咨询是有成本的，一个「会堂会议」、「绿皮书」、「市民论坛」、及「协商性民调」等，皆会花费不少的公帑，政府官员亦要花时间筹备及整理资料，并作出响应，但若不做咨询，或会影响施政。因此，有效益的咨询是很重要的。英国政府为改善咨询的效益，于 2000 年发表了一份《咨询守则（Code of

Practices on Consultation)》¹¹⁰。经多年的经验，及咨询了参与咨询人士及官员的意见后，于 2004 年及 2008 年，分别发布了第二及第三版（见下资料一：2008 年版本的节录¹¹¹）。特区政府可参考其《守则》，以提升咨询的效率及效益。该咨询文件指出：「有效益的咨询，可让政府作出有依据的政策决定，改善公共服务及公营组织的问责」（参考下附的数据一）。

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.

110 《咨询守则（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>

111 同上第 4 页

11. 英国上述的《守则》亦指出，《守则》所提的是一个「正规」的咨询方式。但政府部门若在政策制定的初期，已听取相关人士的意见，或咨询的范围非常狭窄、或专业，则可以不用执行此方式。若部门决定用其他方式进行咨询，则它需要明白为何这样做。若与此正规咨询方式有所化偏离，则应作出清楚解释，提出理据¹¹²。
12. 近日特区政府所建议的「立法会议席递补机制」以递补立法会议员席位出现的空缺，应该不算是狭窄及专业的议题，但在政策建议初期，政府却未有作出正规的咨询，因而引起社会很大的反弹。究竟政府内部是没有咨询指引？是指引不完善而未有作出改进？是政府对议题的重要性判断错误？或是政府计算已可取得足够支持票，而虽有指引也不依，连受影响的广大选民群众的意见也不用理会？政府实应检讨整个咨询程序的指引、及反思其对咨询的态度。
13. 关于「政策执行」的分析，会于第十二章至十五章讨论。至于「政策评估（**Policy Evaluation**）」方面，据一些官员的经验，政府一直没有将之作为常规的程序并主动执行，对社会有压力或立法会关注的议题，政府才会就执行中的政策作出检讨。

加强内部沟通、要下情能上达

14. 除了上述的「政策程序」及「常规程序（**Routines**）」要重新巩固外，政府内部的沟通也是很重。过去「下情」较能「上达」，上层官员会回复下层官员的意见，内部会议记录规定在两个星期内，必须发给有关部门，以确保沟通畅顺。政务司司长领导的「政策委员会（**Policy Committee**）」在作出决定后，不同意的局长，亦要全力支持。重要决策，会向所有局长通传。但现时上与下、局与局、部门与部门之间的沟通，较回归前差了，团队精神下降了、协调工作松懈了，各自为政的文化加深了。
15. 以往当政务司司长负责统筹政策协调工作的时候，局长若被舆论逼迫，政务司司长会公开作出支持，以维系团队精神。现在已很少见了。由于各局长已改为直接向特首负责，政务司司长的权力，便间接被削弱了。因此，政务司司长，已没有职责去

112 同上: 第 5-6 页

为局长说项。缺乏了政务司司长作为平衡者及「聚合者」的作用，团队精神便凝聚不起来。

16. 受访的退休官员普遍认为，上述的「政策程序」问题必须处理，否则，最好的人才，亦改善不了今天政府民意的低下及施政混乱的状况。

建议二十：

政府应从制度上强化政策制定过程中的协调工作。例如：

- 检讨现时协调工作的不足之处并加以改善；
- 将《常规程序（**Routines**）》清楚列出，并通告新选出的行政长官、其办公室成员、各新委任官员及其下属、及所有政策科官员知悉；
- 《常规程序》应列出那类政策因保密原因，只能向某些局咨询；
- 行政长官及所有官员应严格遵守《常规程序》，如于特殊情况下需要偏离，应向政务司司长申批；
- 政务司司长加强对「政策委员会（**Policy Committee**）」的领导，其中包括：
 - 对局长之间在政策协调中未能达致共识的议题，作出最终的决定，务求做到「议而决、决而行」；
 - 督促各局长互相支持，要求与所有执行某一政策的局长集体对该政策负责。

建议二十一：

政府可参考外国经验，例如英国的《咨询守则（**Code of Practices on Consultation**）》的七个准则，建立特区政府的《政策咨询总则》。再由各政策科及政府部门依据《总则》，按各自政策范畴的特点，为其科及部门编写《科/部门咨询守则》。目的为：

- 提高资料的「透明度」，以改善咨询的质素；
- 防止咨询程序的「任意性（**Arbitrariness**）」

政府亦应

- 贯彻「兼听则明」的精神，
- 认真思考及响应与政府不一致的意见；
- 咨询范围的广度要与受影响的泛围相对应，应广则广、应窄则窄；
- 咨询委员会委员要有足够的代表性，特别要吸纳反对意见的代表人物入委员会；
- 尽量避免用「有意见同意、有意见不同意」为借口，而让现行政策原封不动或不作检讨；
- 若因特殊情况而偏离，应将解释附于政策文件，并予以公布；

所有上述提及的守则，皆应放于各局及署的网站，并于首页放置清楚的链接符号。

政策分析的质素有待改进

17. 近年特区政府所做的政策分析质素亦有所下降。例如在近日特区政府建议的立法会议员席位「递补机制」的政策分析中，政府称德国有由落选者当中最高票的人，替补议会席位空缺的机制。但当传媒向德国政府查核时，却发现是同一名单的递补，而非特区政策文件说的，不同名单的人，也有资格成为递补人。

18. 本报告第二及第三部份各章所提及的课题、如经济发展、六大产业、保障投资者政策、保障消费者的竞争法及不良营商手法政策、提高社会和谐的扶贫政策、家庭议会及家庭凝聚力的提升政策等，皆有「政策分析」质素不佳的问题（参考附录四对政策质素的要求）。
19. 政府实应参考下述的建议，以改善政策分析、政策的可行性研究、及政策落实的成效评估等的质素。

建议二十二：

政府应考虑在政务司司长下设立一个局长级别的政治任命的「政策总监」，负责

- 定期检讨及建议政府可如何提升「政策分析」的质素；
- 定期检讨政策制定的「内部协调」机制，及强化「常规程序（Routines）」的执行；
- 定期检讨政策的「咨询程序」及建立《咨询守则》；
- 确保政策与「全政府（Whole of Government）」的方向、战略及施政策略相符；
- 确保「政策评核」工作能落实及确保「评核」的质素。

第十一章 | 「成果为本」¹¹³的绩效评核

良好管治的四个「E」

1. 特区政府是一个庞大的机器，它每年的财政开支接近四千亿港元、支薪员工近十六万人，这还未计算数百个咨询组织及上百个法定组织。进入廿一世纪的前数年，由于全球化及互联网的高速发展、国际及本土的非政府组织¹¹⁴的推动、加上各国民众的相互影响下，市民对政府提出的诉求越来越多，而且越来越高，香港也不例外。
2. 如何能「节约」公共资源、有「效率」地推动这副庞大的管治机器，以回应市民日益增多的诉求？如何能制定「公正、衡平」的政策，并执行相应的措施，以达致施政的「成效」？这是各国政府所面对的重要议题。因此「节约」、「效率」、「成效」及「衡平」¹¹⁵，便很自然地成了现代公共行政的重要概念及价值及重要的公务管理元素。

「成果为本」评核体制的单元

3. 「节约」、「效率」、「成效」及「衡平」英语皆以「E」开始，故称「公共政策的 4 个『E』」。这四者加上「成果」与

113 「成果为本」即 Outcome Base。香港政府审计署将 Outcome 及 Effectiveness 翻译为「成效」，Effect 翻译为「效果」。但本文觉得 Outcome 应译作「成果」，Effectiveness 应译作成效，effect 译作效益，会较为接近一般人的惯常用法。故本文会用此翻译方法。「成果」可分为预期（Budgeted）的及实际达致（Actual）的。

114 如人权、环保等组织。

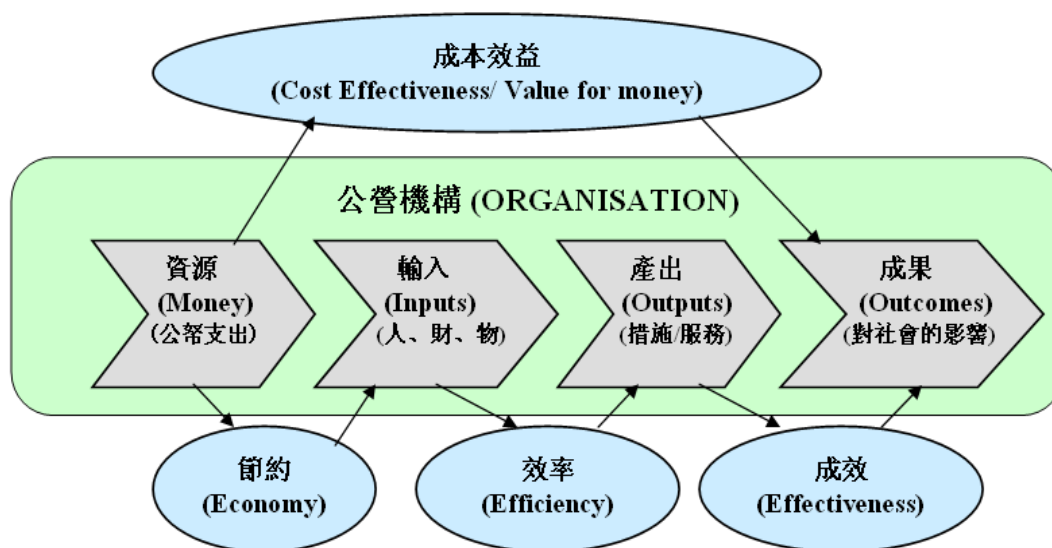
115 参考 Funnell W & Cooper K (1998), Public Sector Accounting and Accountability in Australia, UNSW Press, Sydney: pp. 34-42; 参考 Wilenski P (1986), 'Efficiency or Equity I Administrative Reform' in Wilenski P, Public Power & Public Administration, Hale & Iremonger, Sydney: pp. 154-65

「产出」是现代公务「绩效评核体制」的重要元素，其各自的定义是：

- 「节约（Economy）」是指节省资源的用量；
 - 「效率（Efficiency）」是指投入每一单元的资源、可完成多少个单元的「产出」；
 - 「产出（Outputs）」可以是措施、活动、流程、或其他项目；
 - 「成效（Effectiveness）」是指完成了上述的措施、活动、流程后，可为预期的「成果」带来多少效益；
 - 「成果（Outcomes）」是指对经济、社会、环境带来的预期结果；
4. 近十多年来，欧、美各国在公务「绩效评核体制方面」，大多数由注重效率转而至注重成果，即被称为「成果为本」的评核体制。（附录三提供了英国、澳洲及特区政府，对上述概念的定义。新西兰政府甚至为「成果」及「产出」下了法律上的定义）。
5. 为更清晰地展示上述各个概念的关系及解释「成果为本」的评核体制，特翻译了英国「成果为本」的体制概念图¹¹⁶，以供参考。（见下图四）

116 节录自英国财政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 于 Google 搜寻器上可找到这份文件。

圖四、英國的「成果為本」概念圖(參考附錄三對下述概念的定義)



資料來源：參考英國財政部成果為本文件

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結果，一律不提。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「成果」及「產出」撰寫的例子，以供參考，前者為「定質（Qualitative）」，後者為「定量（Quantitative）」。
7. 例如「家庭議會」可以提出下述的「成果」及「產出」，但它並未有做。

「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，給予特殊的支持服務；
- 對定為有家庭暴力高危傾向的家庭，給予特殊的支持服務；
- 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. 对处理固体废物、促进环保方面，环境局其实可根据 2005 年政府公布的《都市固体废物管理政策大纲》¹¹⁷，制定下述的「成果」及「产出」。但当局并没有这样做¹¹⁸，市民甚或是官员，根本看不出哪些是成果，哪些是产出。网站内关于立法征收胶袋税的报告，只是「产出」：

「成果」： 每年减少都市固体废物产生量 1% (以 2010 年为基数)、及弃置于堆填区的废物与总废物量的比例每年增加 2% 。

「产出」：

- 研究都市固体废物的产生源头、源因、及减低的方法；
- 进行立法，向住宅征收废物产生税；
- 扩大住宅废物分类的工作；
- 立例征收胶袋税；
- 扩展胶袋征税至其他废物产生者，如轮胎、电器等；
- 扩大废物循环再造的比例；
-

「成果为本」评核体制的功能

9. 公共政策无论设计得多好，也需要有部门去积极落实。「成果为本」的评核体制，对有效落实政策有多方面的作用。例如：
- 有利加强「岗位责任制」、落实政策及措施、理顺「政治官员」（即选举产生或政治任命的官员）与「公务员」的分工及问责；
 - 公务员就行政成效问责，而「政治官员」则对「政策成果问责」。让政治官员负责交付「成果」，而首长公务员负责制定措施、活动、及流程并交付「产出」；
 - 有利改善官僚体制的局限，例如对市民诉求只作出低效的回应、只求量、不求质及不讲效益、只谈困难、少谈进取的解决方法等；
 - 内阁或中央的政策能有系统地分拆为多个「成果」，让行政单位制定措施加以配合，帮助政策的落实；

¹¹⁷ 《都市固体废物管理政策大纲》http://www.epd.gov.hk/epd/msw/htm_sc/content.htm

¹¹⁸ 环保署网页：废物，
http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/waste_maincontent.html

- 通过层层转达政策的宗旨及「成果」，使行政单位的工作更有方向性，这是所有庞大组织所必须的；
 - 有利于跨局、跨部门的合作，让各局、署各自承担为同一政策宗旨而设定的不同「成果」、措施及活动；
 - 根据政策「成果」的要求，将效益低的部门重新编改，帮助政府理顺内部运作，以提升施政的效率及效益；
 - 通过清晰、简易的「成果条文」，让市民更能明白政府的施政方向、及衡量施政的质素；
 - 能与国际审计机构的「成果、成效为本」的标准接轨。
10. 有些论政人士认为「成果为本」的绩效评核制度，只是理论上的东西，真正实行的国家不多。这是个错误的见解。其实很多经济成熟的国家皆在十多年前已开始推行，并且不断改进。例如美国、澳洲、新西兰等大多数先进国家皆已实行，新西兰甚至将其写于《公共财政法》¹¹⁹。各国所用的概念，亦大致一样。不同之处是在用词方面（见下表九）。值得注意的是特区政府各局、署并未就其所执行措施的相关指标每年发表评核报告（参看附录八）。

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

表九、	成果 (Outcomes)	产出 (Outputs)	是否每年有指标报告?
英国 ¹²⁰ (见下图五)	成果指标 ¹²¹	部门措施 ¹²²	有 ¹²³
美国 ¹²⁴ (见附录五)	目的 (objectives)	绩效衡量 (Performance Measures)	有 ¹²⁵
澳洲 (见附录六)	成果 (Outcomes) ¹²⁶	纲领 (Programme) ¹²⁷	有 ¹²⁸
香港 ¹²⁹	宗旨 (Aims) ¹³⁰	简介 ¹³¹	无。发表的是一些无关联的数据。 ¹³²

120 节录自英国财政部文件: Outcome Focused Management in the United Kingdom. 于 Google 搜寻器上可找到这份文件。

121 参考英国部长会提出的「成果」, 以 PSA 1 为例, 目的为提高英国的生产力, 其中两个「成果指标」, 由各相关部长监督, 及各相关部门交付措施及计划, 以贯彻「成果指标」。

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

122 参考英国 Dept of Business, Innovation and Skill 的 2007 年全年部门表现报告为例。部门为配合部长会提出的「成果」, 部门负责措施及执行计划并对措施及计划的执行表现作出评估。<http://www.bis.gov.uk/files/file53923.pdf>

123 同上

124 美国亦是积极推行「成果为本」以衡量表现的国家之一, 虽然用词不一样, 但目标条文的写法, 是属于「成果」的写法。兹提供下列连接至美国环保机构的网站 2010 年的表现报告以供参考: pp.41 & 94。

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

125 同上

126 参考澳洲「家庭、房屋、社会服务及原住民部」2009 年的财政预算报告有详尽的成果、纲领(Programme)、措施(deliverables)及指针(indicators)的数据。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

127 同上

128 同上

129 香港政府「效率促进组」于 2000 年发布了一份只有英文版的推动以「成果」衡量表现的指引, Step-by-step Guide to Performance Measurement, 详细建议了一个推行方案及对相关概念的解釋。

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

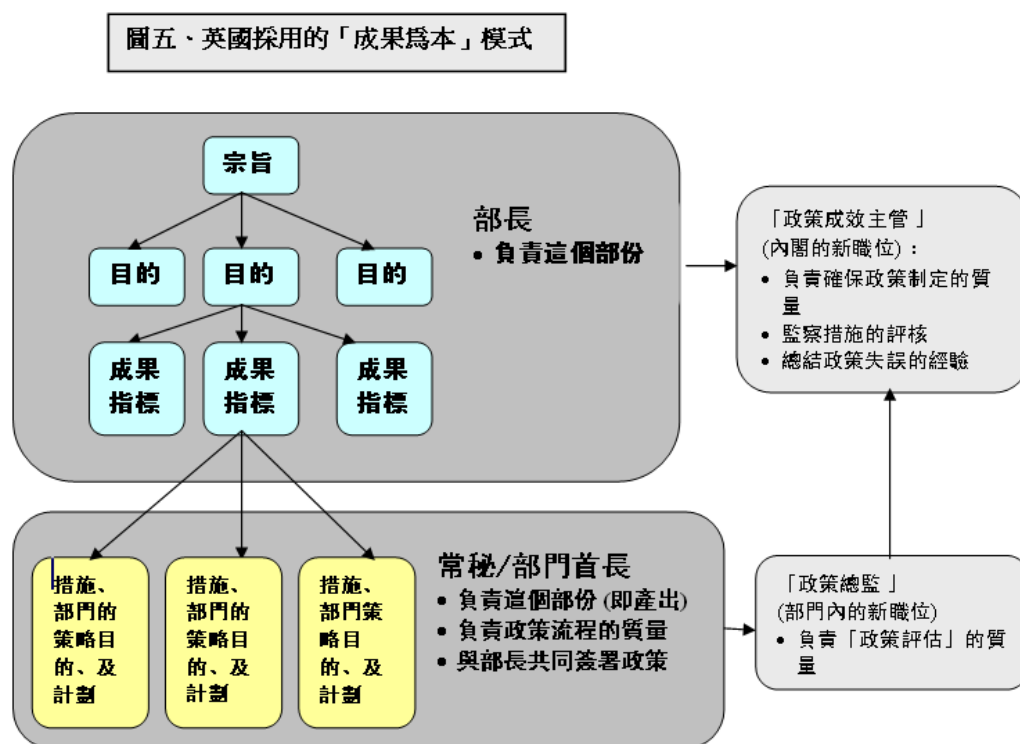
130 以环保局、署在财政预算报告为例。<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/pdf/chead044.pdf>

131 同上

132 同上

英、美、澳的「成果为本」的评核体制

11. 英国采用下图五的模式，以贯彻「成果为本」的概念。其中最重要的内容是部长与公务员的分工。政治工作是由部长负责，这些工作包括订立政策的宗旨、目的、成果及指标。行政工作是由公务员负责，这些工作包括订立措施、部门策略目的、及部门工作计划。为提高政策的质素，英国政府正考虑于各主要政府部门上层，设立一个「政策总监（Policy Director）」的职位，及在内阁设立一个「政策成效主管（Head of Policy Effectiveness）」的职位，其功能见上图五¹³³（参考附录四）。



12. 为进一步解释「成果」与「产出」的关系及其具体运作的模式，本报告特转录了美国环保局的绩效评核报告，及澳大利亚「家庭小区服务及原住民部」的财政年度预算，详细数据分别见于附录五及六。

133 节录自英国财政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 于 Google 搜寻器上可找到这份文件。及 Making Policy Better, (2011), Institute for Government, UK, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/28/making-policy-better>

各国的绩效评核体制的差异

13. 从上述的资料可看出「成果为本」的评核体制在不同的国家有不同的设计方式，从美、英、澳的设计来看，大置上可归纳为下列几个重点：

- 针对政策问题所在，定立一组「预期成果（Outcomes）」。由政治任命的部长负责交付；
- 每个「预期成果」下，再定「一系列部门措施」，亦即「产出（Outputs）」，由公务员任职的政府部门首长负责；
- 「成果」的评核，主要是用「定量（Quantitative）」及「定质（Qualitative）」的两种方式：
 - 对「定量」（即量化）的「预期成果」，可直接量度，例如：都市固体废物的政策的「预期成果」是：
 - 每年减少 1% 都市固体废物的总量；
 - 都市固体废物回收作循环使用的百分比，由去年的 40% 提升至本年的 42%，以配合减少堆填区的压力。
 - 对「定质」（即质化）的预期成果则较难量度，例如在附录六可见，澳洲联邦政府「家庭小区服务及原住民部」的政策承诺内的「成果 1」为「通过向所有澳洲国民提供支持服务、派发款项予有子女的低、中收入家庭、及儿童支持的政策，以改善儿童的发展、儿童的安全、及家庭的功能。」
 - 这个「成果」是质化的，故较难量度。因此需要靠量度「纲领措施」的指标，并以这些指标来间接评估「成果」实现的情况。（见附录六纲领 1.1 的「交付项目（Deliverables）」及「主要绩效指标（KPIs）」）。

14. 但这些 KPIs 能否反映「成果」，却难以透过科学化的方式计算，这是整个「成果为本」评核体制的问题所在。为此，不少国家的相关组织，皆互相交流及研究，希望改善这个弱点¹³⁴。一些国家如英国，为绕过质化的成果难以量度的问题，便尽量「量化」其「成果」。但很多社会性的政策，如上述的「改善儿童的发展、儿童的安全、及家庭的功能」，都不容易量化。

134 澳洲联邦政府审计总署署长，Ian Mcphee，于 2005 对澳洲实行的「成果-产出框架」报告，《Outcome Output: Are we managing better as a results?》，他认为量度「产出」较量度「成果容易」。
http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Outcomes_Outputs_Are_We_Managing_Better_a_s_a_Result.pdf

15. 「成果为本」的评核体制虽然有以上的问题，但未能影响它在发达国家中的广泛应用及发展，因为它有其好处及作用，这些好处及作用已详列于本章第 8 段。
16. 若不直接量度成效，亦可以量度其他「维度（Dimensions）」的指标，以评估措施执行的绩效。特区政府效率促进组于 2000 年发表的《按部就班绩效评核指引》便是按维度作评核（参考附录七）。例如下列的维度：
 - 数量（例如接受服务的人数、处理事件数量等）
 - 质量；
 - 成本；
 - 流程及措施的进度；
 - 服务使用者的满意度等。

第十二章 | 改善特区的绩效评核体制

特区的局、署可积极带头、推展评核体制

1. 现时香港政府的各局及署，在财政预算案内，也提供了一些类似「成果」及「产出/措施」的资料，但所做的措施，与要求达到的「成果」，关连不大。因此，大部份的局、署在预算案中的绩效报告，均需要作出改善。（附录八以环保局为例，作了详尽的分析）。
2. 推行一套整体的评核体制是应该由上而下做，并且最好与财政拨款挂勾。英、美各国皆是如此。若部门不认真改善评核体制，一旦经审计署审查，便会受到批评。
3. 举例而言，审计署在 2008 年 10 月的审计报告，便批评环保署没有按 2005 年所订的《政策大纲》计划进度，改善废物投置在堆填区的总量，报告指出：「本港弃置在堆填区的都市固体废物，则占该等废物产生量的 55%，此数字与一些亚洲城市的 3% 至 16% 比较，实在高出了很多」¹³⁵。
4. 在都市固体废物产生量方面，审计署指出 2005 年《政策大纲》要求，「每年要达到减少都市固体废物产生量 1 %」。但审计署发现，「都市固体废物的实际产生量一直在上升」。「都市固体废物的人均产生量亦由 1998 年的每日 1.99 公斤增加至 2007 年的每日 2.47 公斤（增幅为 24%）」。为此，审计署要求遏止这个上升趋势，但在 2010 年的财政预算案的「纲领」内，

135 审计署 2008 年 10 月审计报告第 3 段

环保署仍没有就这些问题，在其工作表现中，作出年度进展报告¹³⁶。

审计报告揭示系统性问题

5. 政府的绩效评核体制，除了在上层的局、署中需要改善外，其他的执行部门及法定组织，也有改善的必要。审计署在过去对上述机构及公营部门的审计，经常发现它们未有提出「成果」、或相关措施、或未有量度效益。总而言之，就是缺乏完善的「绩效评核体制」。兹提供下述研究结果，以供参考。
6. 审计署每半年一次，抽取个别政府部门，及法定机构，进行审计。本章分析了 2006 年至 2011 年的审计报告，发现很多政府部门，及法定机构，对绩效评核中所要求的成效、预期成果、绩效指标等，都做得不好。为说明问题，特选出七个个案，并节录审计署的意见，经分析后总结于下表十。个案的较详细资料，则节录于附录九。这些个案涉及多个局、署，及它们督导的法定组织，并且每年皆有多个案例。从分析中发现，各政府部门及法定机构，对「成果为本」的评核体制，都重视不足。近年这类个案有所增加（注：审计署所指的「效益」乃本章所称的「成果」）。

表十、审计署对七个公营组织的评核意见

法定组织	局/部门	措施	审计报告发表年份	预期成果/成效/效益指标	效率指标	绩效指针/目标
	入境事务处执法科	执法及调查工作	2011 年 3 月	x	x	x
小区投资共享基金	劳工及福利局	基金运作	2010 年 10 月	x	x	
环保园	环境保护署	废物管理及循环	2010 年 3 月	x		x
香港生产力促进局	创新科技署	所有措施	2009 年 10 月	x		x
	康乐及文化事务署	全年活动	2008 年 10 月	x		x
香港旅游发展局	经济及发展局	所有措施	2007 年 10 月	x	x	x
香港电台	广播处	节目/服务	2006 年 3 月	x		x

136 同上第 4 段

7. 上述的数据显示，这些问题是普遍地存在于政府不同的部门及法定机构。审计报告还有不少类似的个案，未能一一尽录。审计署近年提高了对成效及成果的重视，因此，政府有必要全面及整体地，建立一套「成果为本」的绩效评核体制。一方面为了跟国际的评核制度接轨，另一方面可紧贴审计署的评审准则。但撰写有水平的「预期成果」、预期成效、措施，及评核方法的条文，并不容易。撰写人需要对「成果为本」的绩效评核体制，有一定的认识，亦要明白政府的运作。
8. 因此，政府有必要指定一个具有这方面知识的小组，去培训相关的官员，及法定组织，使他/她们能自行撰写「成果为本」的绩效评核方案。而该小组亦需检视及确保条文的质量、评核方法的适合性，及有效性。并且要防止太多的指标及为达标而牺牲措施的质量。外国在推行「成果为本」时亦要对官员作出反复的培训¹³⁷。

建议二十三：

政府应全面检讨各级的绩效评核体制，并作出改善；参考国际不断改进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「成果为本」绩效评核体制前，先改善现时各局署在财政预算报告内的「表现报告」的质素，列出宗旨及措施的评核方式。

需要自我完善体制

9. 政府的「效率促进组」，曾于 2002 年推出一个强调衡量「成果」的绩效评核指引，名为《按部就班绩效评核指引》¹³⁸（参

137 节录自英国财政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 于 Google 搜寻器上可找到这份文件。及 Making Policy Better, (2011), Institute for Government, UK, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/28/making-policy-better> 参考澳洲财政部关于 Outcome-output Framework.

138 《Step-by-step Guide to Performance Measurement》，(2000)，HKSAR。该指引没有中文释本，上述中文名称为笔者所释。

考附录七)。但由于并非强制各部门执行,而是让它们自由发挥,结果时至今日,「成效为本」仍然未能在各政府部门,及法定组织中体制化。因此导致审计署发现这么多问题。

10. 有些官员说,审计署能发现问题并让公众知悉,使政府可以改正,这正正说明了特区政府的体制,有自我发现问题的优点。但当被发现的问题,不是一次地在一个部门出现,而是多次地在不同的政府部门,及政府所督导的机构出现,这便不是一个普通的问题,而是一个结构性的问题。当问题是多年地、反复地出现,而没有从整个体制去分析及解决,便不是一个自我完善的体制。政府不能只满足于一个可以自我发现问题的体制,更应建立一个能自我完善的体制。两者要求是不同层次的。

特区政府只重「产出」,不重「成果」

11. 特区政府目前虽然也有提供一些类似「成果」及「产出/措施」的数据,但仍是「产出」为主,即承诺会推出多少个项目、措施、活动,或处理多少个个案,而不太注意措施的质量及成效。上述香港生产力促进局的个案四(见附录九),是其中一个例子。在审计报告指出:「生产力促进局和创新科技署用以汇报生产力促进局服务表现的服务表现指标,主要为产量指标」¹³⁹。
12. 在金融业监管方面,亦有类似问题。《证券及期货条例》及特区的金融监管政策,清楚地规定了监管机构在证券市场的监管目的之一,是保障投资者的利益,这就是政策所要求的「成果」。但雷曼事件却导致四万多名投资者受损,而其中不少是老弱妇孺及退休人士,最后雷曼迷债的投资者虽然能取回大部份的投资,但已心力交瘁。
13. 事后立法会成立了一个特别委员会调查雷曼事件,议员在质询金管局及证监会代表时,问他们为何让发行商以零售方式发行大量的高风险债券,并让银行卖给非专业投资者及老弱妇孺。金管局的总裁说,早在雷曼「爆煲」前,他们已经在报章上发表了很多分析文章,并且对银行增加了前线的审查,但是这些做法只是「产出」,而非政策所要求的「成果」,即「保障投资者的利益」。事实上这些分析文章及前线审查,对大多数的小投资者皆没有多大用处,因为他/她们未必看得懂或未必会购

139 审计署将 Outputs 翻译作产量本报告译作产出。

买刊登这些文章的报章。结果是，雷曼事件使四万多名投资者受损，这些文章及前线审查只是「产出」，但「成效」不佳¹⁴⁰。

「成果为本」的推行、特区已具基础

14. 其实特区政府在运用「成果为本」的体制以评核各政策局的施政已有一定的基础。在 2000 年及以前的施政报告公布资料中，每一司、局皆要提交一份「施政方针」¹⁴¹，方针内详列了每一司、局的总体目标、工作范畴。每个范畴的成效指标、措施、单项目标、及进度共约六十到八十多页纸（见附录八）。当中的成效指标已经很接近「预期成果」的写法，而措施就是「产出」。但不知何故，政府在 2000 年以后，就不再提供这些方针报告，转而提供一份内容非常简单的「施政纲领」，将施政的「透明度」大幅降低¹⁴²。这并非一个好的做法，因为施政的透明度是衡量良好管治的一个主要元素¹⁴³。

建议二十四：

在检讨现行的绩效评核体制后，政府应尽快研究建立一套由局到署的「成果为本（**Outcome Based**）」的绩效评核体制，并应要求

- 将绩效评核与财政预算案挂勾；
- 每个司、局每年应提交一份完整的、以成果为本的「绩效报告（**Performance Report**）」；
- 署的报告内的各项措施，应与局长提出的「成果」相辅相承。
- 措施应附有评核指标及评核方法；

140 资料可于立法会网站雷曼事件调查组公开会议录音存案中收听

141 董建华主政时期的施政报告皆附有各司、局长的详尽施政措施内容、措施目标、及目前各个措施的实施情况「施政方针」。但在 2001 年当曾荫权当政务司长及行政长官后，便不再提供有关资料，转而提交一个较简单的「施政纲领」，以取代各司、局长的详尽施政措施进度报告。

142 关于施政的透明度与良好管治的关系，可参考第七及第八章。

143 国际的公共行政的审计组织对良好管治的标准是指，政府及公营架构需具有完善的监管及评核体系及优良质素的官员，以贯彻公营架构的三大管治原则，即：透明及开放、正直、问责 (Openness, Integrity, Accountability)：参阅 Study 13, Governance in Public Sector: a Governing Body Perspective, published by International Federation of Accountants in 2001: pp11-13。

- 指标应质、量兼顾；
- 参考过去的施政方针，以建立这个评核体制；
- 详尽的「绩效报告」应放置于财政预算案网页、及各司、局的主网页，让市民容易寻找。

背景资料：「施政方针」在 2000 年以前已一直有提供给公众。由于官员较熟悉施政方针的运作，若以施政方针为基础建立新体制，官员会故较易掌握新体制。施政的「透明度」是衡量良好管治的一个重要元素，各司、局发布详尽的绩效评核数据是有助于提升透明度。

建议二十五：

为配合「成果为本（**Outcome Based**）」绩效评核体制，建议政府：

- 成立一个新的「绩效评核组」：
 - 培训相关的官员及法定组织，使他/她们能自行撰写「成果」、预期成效、措施，及评核方法条文；
 - 检视及确保条文的撰写质量及评核方法的合适性与有效性；
 - 防止使用太多的指标及为达标而牺牲措施质量的行为；
- 建议这个小组应向财政司负责，理由是绩效评核是对公帑能否用得其所的一个重要监督工具。

背景资料：据审计署的数据显示，政府内部及法定机构的「绩效评核体制」，普遍地存在问题。撰写「成果」、预期成效、措施，及评核方法条文的水平亦需改善。

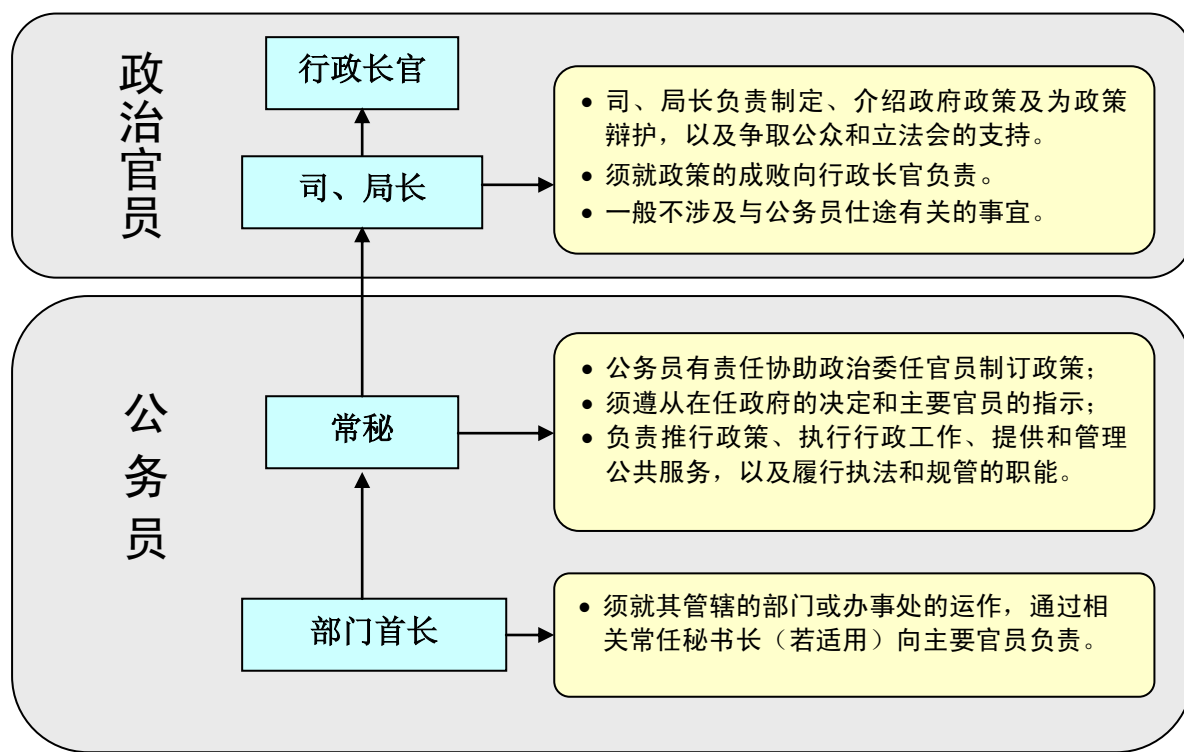
第十三章 | 改善局长、常秘与部门首长的关系

局长问责重、常秘角色弱

1. 特区政府于 2002 年推行了政治任命的局长制度（「政治问责制」），并将原来制定及推动政策的政策科首长改为常任秘书长（下称「常秘」）。由于两者的角色，权责及分工方面存在着重迭的问题，加上原来的部门首长，便成了三层的架构¹⁴⁴。对这三层架构的改革，社会上有两种争议，即政治委任制的存废争议、局署合并的争议，目的是由现在的三层改回两层，以简化架构。本报告将按照现有组织不变为基础，对局长、常秘、及部门首长公务员的关系，及这三层架构在整个政策流程上的角色及责任进行分析。亦参考了国际的经验，提出一些改善局长与常秘关系的建议。
2. 要了解三者的分工及合作上的问题，必先要分析政府于 2009 年发表的两份重要守则，即《政治委任制度官员守则》及《公务员守则》，从中了解两者的分工可能引致的问题。两份文件所提的「主要官员」指的是司、局长，公务员则包括常秘部门首长及其他公务员。现抽取两份文件的一些关键条文以作分析（附录十），并将三者的关系及主要职权以图显示如下（图六）。

144 并非所有的局署皆有三层。例如教育局、及环保局便已局署合并只剩下两层即局长与常秘。

图六、司、局长与公务员现时的关系图



3. 虽然发布了上述两个守则，特区政府的局长与常秘之间的问责关系，一直做得不算好。因为过去的问责，一般只问政治官员的「政治责任」，问不了公务员的「行政责任」。若公务员执行措施不力、或措施执行的质量不佳、或推搪的理由多多，因而导致政策的目的没有完成、成果没有显示出来，按上述的守则，应该追究的是公务员首长官员的「行政责任」。但往往被问责的都不是公务员，而是局长。这对那些新上场的局长实在有点不公平，而对应该负行政责任的常秘或部门首长又实在太宽容。

问责不清、分工不均

4. 问责不清便容易导致分工不均，因为政治问责的局长怕政策出事，便将大量的行政工作揽在身上，这对局长的身心皆没有好处，近日多个局长的健康状况欠佳，便是例证。况且局长参与行政方面的工作太深，有理想的常秘及部门署长，亦不一定高兴见到这个局面，因为这会削弱了他/她们的角色及作用。当然亦有一些常秘/署长会乐见这个局面，因为他/她们不用背负政

治风险，只要行政上不出错，便可安享高薪或等待转调至另一个部门，又或晋升至更高的职位（指署长），对未完成的责任可作拖延，对难以处理的项目可留给下一位接他/她们职位的官员处理。

5. 这样的制度会降低管治的水平。但如何有效处理上述的问题以提升特区的管治水平呢？其实英国政府亦面对同样的问题。英国的做法是由部长（政治官员）负责向国会及社会提交政策「成果」的报告，政府部门的首长公务员则向部长提交「措施」报告（参考第十一章图五所示）。但为确保常秘/部门首长的工作质量，常秘/部门首长要为他/她提交的措施及预期成效负责，有关的措施、预期成效及指标要向国会及公众公开，部长及常秘须对决定采纳的政策（即「预期成果」与「产出」）共同署名。

改革管治模式、发挥公务员潜能

6. 按英国现时的做法，由于各个可能的政策建议、相关的研究、措施及可行性、预期风险等，皆是由部门首长的公务员，按政治官员的成果要求而提供，部长选择的方案，亦是由首长公务员负责执行。若成效不佳、质量不好，公务员便要负上「行政责任」。若部长偏离公务员的建议及分析，自把自为地作出不能交付的承诺，则部长便要为该不切实际的「预期成果」，负上「政策错误的责任」。若错误决策的过失不严重，部长一般无须请辞¹⁴⁵（参考附录四）。
7. 这样分清权责是有利于动员常秘及部门首长的积极性，及确保首长级公务员能担负政策分析、政策建议、政策执行质量的「行政责任」。而政治任命官员则负责政策「成果」的制定、政策方案的选择、政策推销、引导民意及确保内阁拨款等。
8. 上述的模式确保了公务员的专业意见、研究、及分析能够被尊重。政治官员又不敢脱离现实地向社会作出承诺，使公务员与政治官员能互补长短、互相制约。
9. 要贯彻上述的管治模式，必须辅以完善的「成果为本」的评核机制。在这个机制下，政治任命的首长官员负责交付「成果（Outcomes）」，公务员首长负责交付「产出

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

（**Outputs**）」，亦即负责**执行措施**（见第十一章图五所示）。过去十多年来，各国推行「成果 — 产出」评核体制的目的，除了是政府希望改善管治水平外，另一个相当重要的目的，是使政治官员与公务员之间，能有更清楚的分工及问责。当然还有很多其他的作用（参阅第十一章第 4 段）。

10. 对上述的分工，即政治任命的首长官员负责「成果（**Outcomes**）」，公务员首长负责「产出（**Output**）」，一些政府，例如新西兰政府，甚至将这做法写于它们的《公共财政法（**Public Finance Act 1989**）》¹⁴⁶。

建议二十六：

特区下一届政府可参考外国的管治模式，在现时的《政治委任制官员守则》及《公务员守则》中：

- 更清晰地确立常秘的「行政责任」及局长的「政策责任」；
- 让局长负责
 - 提出「成果（**Outcomes**）」；
 - 交付成果；
 - 政策方案的选择、
 - 政策的推销、
 - 民意及舆论的引导；
 - 确保内阁拨款；及
 - 确保措施的评核指标及评核过程符合质量标准。
- 让常秘负责
 - 交付「产出（**Outputs**）」，即措施、活动、流程等；
 - 政策分析；
 - 政策及措施建议；
 - 政策及措施执行；
 - 措施的评核指标；
 - 评核工作，并交由新的「成效促进组」审核「评核」的质量；及
 - 协助局长执行局长的上述工作。

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

11. 绩效评核体制固然重要，但若评核的结果对部门首长公务员的升迁全无影响，则其效力便大大削弱。而常秘亦已升迁至公务员职级的顶位，绩效评核的好坏，对她/他的仕途已然影响不大。这些都是要考虑的问题，下文为此提出了一些改善建议。

建议二十七：

若要确保表现评核体制的效力，建议政府

- 在评审部门首长公务员的升迁时，必须参考表现评核报告的结果，并应给予相当高的比重；
- 考虑给予常秘与评审结果挂勾的金钱回报，例如相当于其年薪一定比率的每年浮动奖金，或政府及立法会认为合适的其他建议；
- 若常秘或部门首长负责多于一个成果，如跨局、署的成果，则应作综合性的评核。

第十四章 | 改善跨局、跨部门合作的机制

1. 建立跨局及跨部门的委员会、小组或会议，以处理复杂的政策课题，对特区政府来说，绝不是新鲜的事物。无论问题如何复杂，若各局及部门能上下一心，衷诚合作，甚么问题都会较容易解决。但回归后有三个重要的转变，影响了这种合作关系。第一是政治方面，这主要表现于立法会议席的民选化；第二是管治体制方面，这主要是指 **2002 年**建立的政治问责局长制；第三是管治文化方面，这主要是指新出现的「官场自保文化」。
2. 首先谈议会民选化。民选议员因为要向选民负责而又不能掌政，故可以不用考虑日后执政的可能性而不留情面地对政府作出批评，以争取选民的支持，加上不少民选议员已参政多年，并专注于个别的政策议题，他/她们对某一议题缺点方面的认识，往往较一些局长、常务秘书长、及首长级公务员更深入及更尖锐，若官员对质询的问题掌握不深，便只能支吾以对，并会被议员痛斥。
3. 因此部份官员皆希望避免出席立法会的会议，特别是一些沟通能力较弱，或要维护一些欠充分理据政策的局长、副局长、常务秘书、首长级公务员及法定组织的行政主管。此外，在工作压力大增的情况下，官员会倾向尽量减少承担跨局的工作责任，或将各方的责任写得模糊不清，出事时便可避免负起全责。这对解决跨局、跨部门合作的问题，甚为不利。
4. 第二是政府于 **2002 年**推出了政治问责局长，以取代公务员局长，使特区的管治体制，起了根本性的转变。过去的公务员局长，若工作失误，除非非常严重，一般只会被调职。但政治任命的局长则不然，议员及舆论对工作出错的局长，可以不断地

施压，迫他/她下台。故此，即使政治问责局长是由过去曾经合作无间的政务官员转任，由于在新体制下，跨部门合作的主动性便相对减弱，合作便没有过去的畅顺。

官场「自保文化」日趋普遍

5. 其实官场上出现这种情况绝不奇，当特区的民主体制越往前进、传媒及公众的批评愈趋严厉，局长与首长级公务员这种自卫式的保护行为，将会越为普遍。在先进的国家中，这种文化在官场上，也是普遍地存在的。根据国际著名政治经济学学者的研究，政治任命官员与首长级公务员，在作出决定时，是「会既理性地思考，亦会为自己的私利而着想」¹⁴⁷。他/她们的工作动力，是既想为社会作贡献、改善现行体制等理想，亦想获得个人的利益。这些利益包括了满足个人的兴趣、名誉、地位、权力、前途、及随着晋升而来的高薪回报、或其主管的部门扩张而带来的成就感等¹⁴⁸。
6. 回归后由于议会政治的转变及商政利益的交错，香港的公务员面对的是一个被骂多于被欣赏的新环境。他/她对自己的前途，有三条路可作抉择，一是继续为理想而不断地打拼，并作出建树、二是经过一番努力去改善这个体制，但发觉独力难成，最终与现实妥协、改变不了体制便改变自己、融入新的体制、并且在这新体制中发展出一套「明哲保身、小做小错、不做不错、或只做份内事」的哲学思维、三是离开公务员行列。政府若不正视第二、第三种转变，特区优良的公务员传统，将会随着时间的过去而消逝。
7. 政治任命的局长，在这种官场环境下，若想舒展个人的理想，并赢取议员的支持及市民的赞赏，实在并不容易。因为
 - 第一，他/她若非赢得市民认可，或部份政党支持，一般只能孤军作战。
 - 第二，他/她若是由年资较浅的首长级（例如 D6）公务员转任局长，在官场的论资排辈文化下，他/她亦不容易取得过去与他同级及较他为高级的官员的充分支持。

147 可参看著名学者 Dunleavy 及 Niskanen 分别对英、美的公务员研究结论。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.

148 同上

- 第三，他/她若非公务员，而又没有深厚的专业资历，及良好的人际沟通能力，将会难以发展个人的理想。虽然常秘及首长级公务员一般对局长都会表现尊重及合作的，但若局长单靠个人的知识和智能，是无法确保所制定的政策质量，更无法确保政策成果的实现。
 - 第四，由于社会及经济的问题日趋复杂，不少议题是要由跨局、跨部门的协作才能得到合适的处理，若其他局长、部门首长并非衷诚合作，政策便难获至成效。
8. 如青少年滥药、贫富悬殊问题加剧、房屋价格飙涨、人口老化、公共医疗费用支出上升、经济多元发展困难、六项优势产业推展缓慢、金融行业的规管等复杂的问题，皆需要跨局或跨部门的合作，但现时合作的成效，并不理想。

吸纳国际经验，揭止「敷衍式的作为」

9. 面对上述的转变，即新的政治状况、新的管治架构、及新的官场文化，特区政府如何能确保政治团队的合作，以推进社会及经济的发展？
10. 要有效处理上述的问题，必须明白政治经济学者指出的「官员是既会理性地思考，亦会为自己的私利而着想」的特性，同时亦须认识到官员并非是「全不为己、只为人民」的完人，或「只为自己，不为公众」的极端自私者。但当社会充斥着「追求名利及物质的功利主义」思潮之际，政府必须从制度及管理文化上、遏止官员的「不作为」、或「无成效的敷衍式作为」、或明哲保身的施政态度。
11. 其实欧美国家亦面对同样的问题，为应对这些问题，过去十多年来，它们不断地改进「绩效评核」的体制和确立「组织分工」的制度，以处理需要跨部门合作的政策，并且积累了不少具科学性的经验。特区政府对处理跨部门合作的问题，绝不应固步自封，既要总结自己的经验，亦应参考其他地区，包括内地的经验，吸纳其精华，以提高特区政府对当代复杂的社会、经济及环保问题的驾驭能力。
12. 澳洲、新西兰及英国的跨部门协作体制各有特色，当中澳洲及新西兰的体制比较接近，两者皆采用成果为本的体制，所有政府的财政预算开支，是直接批给各个成果及与该成果相关的措施，而不是批给部门或机构（Agency）的。而部门或机构，则

按其承担的成果及措施，而获取财政预算的拨款。若某部门或机构停止参与执行有关的措施，它便取不到该措施的拨款，并且要撤掉部门内相关的组织，将人员调往别处。**这个机制的理念是，政府的公帑不应为养活个别部门而支出，而应为执行措施及完成政策成果为目的而支出。**但特区政府在这方面的理念则较为薄弱，特区现时仍主要以局及部门为单位而拨款，成果则几乎不提。举例而言，在众多的纲领支出中，每一个局皆有一个为「局长办公室的顺利运作」而设的纲领，这做法明显是一种以「支出为本」而非「成果为本」的老一套的公共财政机制。

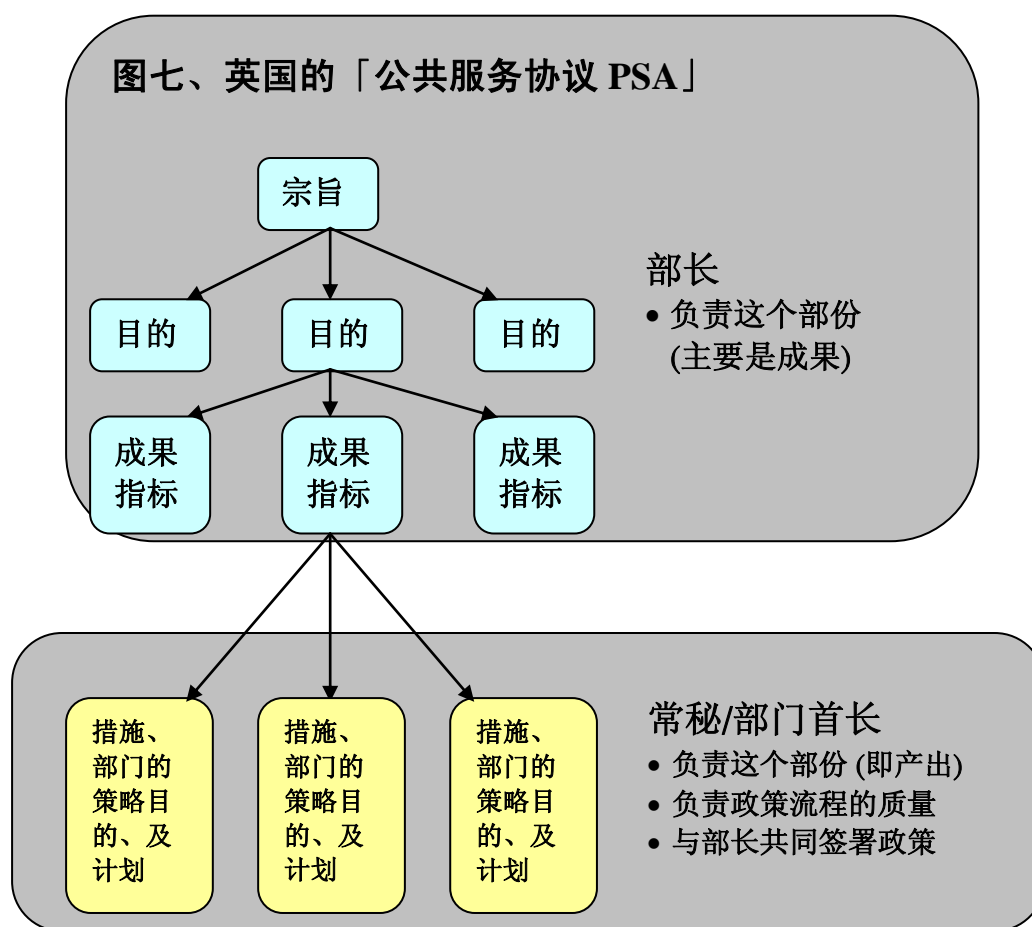
分析英国的 CSR 与 PSAs 机制，以财政手段带动跨局、跨部门合作

13. 至于英国，在进入廿一世纪前，由于市民的诉求日益上升，跨部门的社会及经济议题显得更为重要及复杂。因此，政府于**1997-98** 年全面检讨各部门的宗旨及目的¹⁴⁹，使之更为清晰、更具指导性、方向性、更容易作出绩效评核、及决定资源调配的优先性，以适应社会的转变。政府亦同时推出「跨部门的财政支出机制」，处理教育、医疗、交通、及刑事公义等的复杂政策议题。该机制被称为「综合支出评估（**Comprehensive Spending Review, CSR**）」的机制¹⁵⁰。机制内包含多个「公共服务协议（**Public Services Agreement, PSA**）」¹⁵¹。其运作方式、部长与部门的分工，皆可见于下图七。

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

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

151 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. 从上图七可见，每个 PSA 是由一个「内阁部长委员会」（政治官员）督导下制定部门的措施及计划。就以 2007 年的 CSR 看，它包含有 30 个 PSAs¹⁵²。每一个 PSA 设有一个部长委员会，部长委员会内的每一个部长负责交付不同的「成果」。「成果」下的「措施」交由不同部门的公务员首长分别负责执行。这些部门首长再成立一个首长公务员执行委员会以作沟通，「执委会」向「部长会」负责，并向部长会定期汇报工作。而「部长会」则向国会负责并交付「成果」报告。

152 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. 「部长会」负责审批各项措施、措施的评核指标。部门则负责交付措施的绩效评核报告（见上图七）。英国政府于 **2007 年** 的检讨中，肯定了使用 **PSAs** 及「成果为本」对提升管治的好处¹⁵³，但觉得 **PSAs** 的数目要贵精不贵多，并建议大幅的缩减「主要绩效指标（**KPIs**）」（及确保各项 **KPIs** 能与 **PSA** 的成果有紧密的关连¹⁵⁴。
16. 特区政府的跨部门组织，是否亦有运用财政拨款的分配，以加强跨部门的分工协作呢？上文已提到特区政府在这方面的思维是较为薄弱的，它的财政预算现时仍主要是以个别局及部门为单位而拨款，并没有针对「成果」而拨款的机制。跨局、跨部门的合作，亦未有指定合作的成果，没有绩效评核制度，也没有相应的财政拨款机制。如青少年滥药、贫富悬殊加剧、房屋价格飞涨、人口老化、公共医疗费用支出上升、经济多元发展、六项优势产业、金融行业的规管等问题，政府各局及部门的合作，皆较为松散。

建议二十八：

为有效提升跨局及跨部门的合作，以处理日益复杂的社会及经济课题，建议下任政府

- 参考外国的经验，如英国的「综合支出评估（**Comprehensive Spending Review, CSR**）」的「公共服务协议（**Public Services Agreement, PSA**）」机制，或澳洲的财政预算编制，以财政预算拨款的机制及财政手段，带动各个局与部门之间的分工、合作，共同完成政策规定的成果，及
- 配之以跨局、跨部门的「绩效评核制度」，以确保各方能积极参与。

153 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>

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

第五部份

管治理论、实践与团队

第十五章 | 管治理论与培训

1. 从上述各章所分析的问题可见，近年特区的政治、经济、及社会环境，较回归前复杂得多。特区的高层官员在政策制定及施政上，要考虑的角度，包括政治、经济、社会、科技、文化及环境，皆较过去复杂。除此以外，官员亦要顾及各阶层的利益、价值、意识形态分歧，而这些分歧亦不断扩大中。各方面环境的转变，对官员的要求，无论是理论或是实践经验，皆较回归前为高。政府实应检讨现行的政务官培训方法，研究是否需要作出改善？及如何改善？本章会就这两个问题进行探讨。

殖民地的「官学生」式培训

2. 一些退休的司长、局长及常秘就过去及现时的政务官员培训，有如下的经验：
 - 现时及过去的政务官员培训，主要是通过实践中学习，理论的培训并不太受重视。官员管治水平的提升，一则靠自己、一则靠上司。若跟着一个好的上司，他/她不单会「言教」且会「身教」。一个好的上司，会为你树立一个好的「学习榜样（Role Model）」，他/她会关怀、领导、教导，并帮助你提升个人的人格，而不会高高在上地给予指示。反之，会教导你如何写「简报（Briefing）」，甚至给予章节的题目及指引，帮助你写一篇「简而精」的报告，提升双方的沟通效率。同时亦会鼓励你提出不同的意见，让你可提升「批判性思考（Critical Thinking）」的能力。
 - 碰上一个好的上司，再加上个人的质素，官员个人的道德水平、正直、坦诚的工作态度、领导才能、思维的严谨性等，都会有所提升。过去便是在这种上行下效的模式下，培训出一批社会普遍肯定的，优良的、及高质素的公务员团队。

3. 但这种「行业师傅式」的培训，会使政务官员的水平参差不齐，带有很大的「随机性（Randomness）」¹⁵⁵。而且在经过三代数的交接后，水平更会下滑。因为无论一个人是多聪明及上司对他/她多好，一般来说这位政务官员能学上八成已是不错了。如此类推，到了第四代，便只剩下一半。当然青出于蓝的也会有，但总的来说，应该不会有太多，亦不会代代如此。因此理论的学习是很重要的。
4. 政务官的管治知识除了通过实践中学习外，政府的公务员培训处，亦有安排一些短期培训。例如请外援教授，来港主理数天的高层官员课程、亦会邀请本地的专家或学者，主持一些中层人员的管理课程，如「创意管理人员课程」、或高层官员进阶讲座。除了这些本地课程及讲座外，政府亦会让一些特别挑选的人才，到国外名校，修读约四个星期的高级行政管理课程，但每年获挑选的人数却不多¹⁵⁵。

「蜻蜓点水式」的理论学习

5. 上述的「蜻蜓点水式」学习，很多都是属于管理及领袖技巧，政策理论很少，与实际要求比较，还是很不足够。这种只重实践不重理论的培训方法，培训出的人才，是不足以应付特区现时的政治、经济及社会的复杂状况。在过去没有民主政治及相对平静的环境下所培养的人才，很可能会经不起新的政治、经济及社会风浪的冲击。
6. 现时工、商界的中、高层管理人才、公共政策的研究员、传媒的主管等，很多皆有一到两个硕士学位、专业、甚或博士学位。为何较商界更为复杂、肩负着更重要的政治、经济、及社会发展领导工作的管治人才，会单靠参加一到四个星期的公共人员管理课程，便足够呢？（参阅政府向立法会汇报的公务员培训文件：立法会 CB（1）1001/10-11（04）号文件）¹⁵⁶。
7. 一些过去曾经到过外国接受一年管治课程培训的高层政务官，皆同意这些一年课程是可扩阔他/她们的思维，为其日后的工作带来很大的帮助。他/她们同意政府应对官员加强管治方面的「正规课程（Formal Courses）」培训，同时要让官员出席一些

¹⁵⁵ 同上，第2至3页。

¹⁵⁶ 立法会公务员及资助机构员工事务委员会，《公务员领导及管理训练》，2011年1月17日

国际会议及谈判，以增加他/她们的「国际经验（**International Exposure**）」，从而提升现代管治的知识、视野及理论。

8. 但有些高层的官员，却不同意。理由是

- 政务官员，应该通过自己的能力，在工作中学习，就算没有遇到好的上司，自己亦可参阅前人的文件，学习如何写一篇「简而精」的报告。他们的意见认为，理论是不太重要的，况且学习理论的困难也不少。例如，现时政务官员的工作忙、无时间上课、上司不肯放人等，都是培训方面要面对的困难。

理论与实践经验应并重

9. 但特区实行的「一国两制」，是一个全新的概念，它需要有理论配合，再从实践中开创新的理论，并且不断的完善。如前所述，现时官员「蜻蜓点水式」的学习，很多都是属于管理及领袖技巧，政策理论很少，与实际要求比较，还是很不足够。
10. 为提升官员的管治水平，及提高特区的公共行政人员与从政者的施政、议政、及论政水平。政府可考虑每年资助四十到六十名年青的政务官及有潜质的公务员，报读特区大学的公共政策、公共管理、及公共行政等，不同的硕士课程。其他公务员亦可自费报读。特区未来的政治人才，包括议员助理、公营组织的管理人员、公共事业机构的管理层等，皆可自费或向政府申请资助报读该等课程。
11. 为使工作忙的本地公务员亦能报读这些课程，大学可考虑让学员于四年内，完成八科的硕士学位课程，若有特殊原因，可予延期。
12. 为确保课程的适合性及质量，政府可成立一个有高层官员、本地及国际学者参与的「管治课程委员会」，负责订立核心学科的范围及学科目的，并与选定的特区大学商讨，要求开办一些委员会指定的学科，让政府购买学位，以资助特区官员报读。针对特区的现况及面对的问题，本报告建议受资助的官员应掌握下列的基础理论及知识：

- 近代中国及现代国情（**Contemporary and Modern China**）

- 主要为提高官员对国情及近代中国史的认识，北大及清华皆有提供
- **公共政策的经济学（Economics for Policies）**
 - 由于不少政策皆要有经济理论支持，故政策科官员应有基础的微观、宏观及发展经济学（Growth Economy）的知识，能明白一些重大政策的经济意义，如最低工资及其他不同的收入再分配政策、市场垄断及竞争政策、市场失效、政府干预等背后的基础经济理论、认识「共有资源与公共产品（Common Resources and Public Goods）」的概念与公共政策的关系
- **伦理学与政治哲学（Ethics and Political Philosophy）¹⁵⁷：**
 - 现代公共政策的辩论，皆涉及政治哲学中的「社会公义」、「公正与衡平」、「自由与平等」、「权利与义务」及伦理学的思辩逻辑。政策科官员，特别是局长，需要对这些哲学概念及理论，有一定的认识，并能用以分析及辩论具争议性的议题
- **基础法律课及司法复核（Fundamentals of Law and JR）**
 - 近年司法复核个案大幅上升，主要是由于官员对制约公权力及裁量权的法律认识不足，故要学习司法复核的基础知识，了解何谓越权、何谓合法运用裁量权/酌情权、及自然公义/程序公义等知识，官员亦需认识人权法及相关的重要案例
- **公共政策与政策倡导（Public Policy and Policy Advocacy）**
 - 为提高政策分析水平、制定过程的质素、及政策倡导的能力，官员需要学习这方面的理论、方法及技巧（Theories, methodologies & skill）
 - 公共财政与公营机构管治（Public Finance and Governance for Public Institutions）
 - 本报告的第四部份指出，过去十多年间，英、美的行政及财政开支管理，均已由强调效率，转向强调成果。高

157 美国总统奥巴马大学本科是政治哲学，毕业后再读法律。他的思辩能力，全球公认是很优秀的。他的一本书叫 *Audacity of Hope*，是全球其中一本最畅销的书。内里讨论很多富争议性的社会议题所用的逻辑及说理方法，主要是伦理学及政治哲学的分析方法。美国 Michael Sandel 教授的「正义/公正 Justice」课程，是哈佛大学历史上最多学生报读的课程之一。「Justice 课程」的内容，其实就是「伦理学 Ethics」。Michael Sandel 的现场讲课可见于 <http://www.justiceharvard.org/>

层官员需要了解各先进国家的「成果为本绩效评核体制」的理论及实践知识，以提升公营机构的管治水平。管理层的官员亦需要掌握一些基础的公营组织会计及审计知识

■ **全球转变与持续发展（Global Change and Sustainable Development）**

特区的管治研究学院

13. 长远而言，香港若要进行高质素的管治理论研究及培训，是需要有一个附属于大学的「管治研究学院」，及吸纳一批本地、内地、及国际的知名学者参与。香港目前的教授工资不算低，中国的改革开放及「一国两制」的实践，亦不愁没有研究议题。因此，要吸引人才来港研究及教学并不会太难。这所学院应以研究及提供大学毕业生的进修课程为主。
14. 学生的来源，相信会有很多渠道。除上述的本地学生外，香港的特殊地位及英语教学，相信亦可吸引不少内地的官员、东亚国家的官员、及公共事业的管理人员报读。政府除了推荐及资助有潜质的公务员报读外，亦应鼓励员工自费报读，并在升迁上对这些学历给予增分。
15. 至于主理学府的选择，政府可考虑公开招标，让香港各所大学投标，并作出课程及学科的建议，课程可以是跨院校合作的。为免课程过分理论化，每一科亦可有不同背境的老师教授，包括退休公务员。
16. **建院经费**可由政府资助一部份，院校自行筹措部份的研究经费。政府可通过资助，引导研究院开展一些可改善本港管治的「政策研究」及「理论研究」。例如一国两制下政治、经济、社会发展的理论与实践、民粹主义的发展与管治关系、民意转变的因素、政府收入再分配的措施与民众期望转变的关系、公共财政与「成果为本」绩效评核体制的理论与实践、民众的价值转变与管治的关系等。

建议二十九：

为提升官员的管治水平，及提高特区的公共行政人员与从政者的施政、议政、及论政水平。政府可考虑每年资助四十到六十名年青的政务官及有潜质的公务员、议员助理、公营组织的管理人员、公共事业机构的管理层等，报读特区大学的公共政策、公共管理、及公共行政等，不同的硕士课程。

为确保课程的适合性及质量，政府可成立一个有高层官员、本地及国际学者参与的「管治课程委员会」，负责订立核心学科的范围及学科目的，并与选定的特区大学商讨，要求开办一些委员会指定的学科，让政府购买学位，以资助特区官员报读。

建议三十：

长远而言，香港若要进行高质素的管治理论研究及培训，是需要有一个附属于大学的「管治研究学院」，及吸纳一批本地、内地、及国际的知名学者参与。负责

- 管治的「理论研究」及「政策研究」，以帮助特区提升政策质量、
- 涉及「一国两制」议题的理论及政策研究、
- 开办大学毕业生的硕士管治课程。

政府可成立一个筹备委员会，负责前期的筹办工作。让本地各所大学投标主办。

第十六章 | 管治团队¹⁵⁸

1. 综合前面各章的分析，特区政府的管治问题，可归纳为两个方面。第一、是市民不满意特区政府的民生及经济政策。第二、是特区近年的施政混乱，处理跨局的议题成效不佳、政策分析质量低、政策制定过程中内部协调不足、对外咨询未能做到兼听不同意见、决策应果断的不够果断，导致议而不决、政策执行的成效不佳、绩效评核制度不完善、施政透明度低等。前面的章节已举出了大量的例子说明，这里不作重复。

管治团队的任务：解决两大问题

2. 第一个问题的解决方法，本报告于前面的章节，已作了多项的建议。主要是要求政府落实政策，处理扶贫、安老事务、家庭议会、儿童发展及青少年滥药、发展经济提供就业、保障消费者及投资者的利益、对社会收入作出合理的再分配等议题、务求实现「老有所依、老有所为、壮有所用、幼有所长、鳏寡孤独废疾者皆有所养」的社会理想。政府的施政，亦应充分体现「公正」与「衡平」的社会价值（请参阅第四到第九章的建议）。
3. 若特首及其管治团队皆有此共识，共同以上述价值及理想为目的，并将上述的议题置于政府的议事日程、从而进行政策分析及设计、落实措施、做出成效。相信大多数的市民，是会支持及信任这样的团队。
4. 第二个问题，是关于重建及落实「政策程序」中各个环节的规章制度。包括改善政策分析的质素、提高咨询的透明度及建立咨询守则、加强实施内部的政策协调机制、作出理性、客观、

158 管治团队应包括第 5 节内的各个团队。特首及司、局长应该是属于「政治团队」。

科学及果断的决策等。另一方面是关于改进「管治机器」，包括建立成果为本的「绩效评核体制」、确立局长、常秘与部门首长的问责关系、及完善跨局、跨部门的合作及问责机制。（参阅第十一到第十四章的改善特区「管治机器」的建议）。

管治团队及团队精神

5. 任何一个政府若要有效运作，必须要有多个团队。若团队精神高，则可促进施政的成效，若团队内成员各自为政及只重小圈子的利益，则施政必然问题多多。目前特区政府体制内有多过层次不同的团队，这些团队总合起来，便是特区政府的「管治团队」（见下图八）。

- 从横向，特区政府有
 - 一个以特首为首并包括各政治任命官员的司、局长「政治团队」¹⁵⁹；及
 - 一个政务官的团队；
- 从直向，有
 - 各局长所带领的政策局常务秘书长及其下属部门主管的团队；及
 - 各政府部门内部的团队。

图八、香港特别行政区政府部份的组织



159 见上一个注脚。

6. 政府部门团队涉及的范围并非本报告的重点，故不作讨论。至于政务官团队方面，由于增加了一层政治委任局长，政务官团队的合作精神近年有所下降，团队的士气亦渐转低落，流失的人数也不少。如何提升士气及重建过去团队合作的精神等问题，并非本报告的研究重点，故亦不作讨论。
7. 在上述的团队中，本报告会重点分析特首所领导的司、局长「政治团队」。先论特首，他对内要决定整个特区的政治、经济、社会、文化及环境发展的问题，对外要发展国际及内地各省市的关系，工作极之繁重。因此，政府需要有一个行政能力及「团队领导能力（Team Leadership）」较强的政务司司长来统领内部组织，及凝聚各局长之间的「团队精神」。
8. 政务司司长通过统筹政策协调的工作、公开支持被舆论逼迫的局长、在政治团队间扮演着「平衡者」及「聚合者（Aggregator）」的角色、在分歧阻碍着决策时作出决定、确保局与局的沟通畅顺，从而建立及维系局长间的团队精神。由于特区政府并非来自同一个政党，凝聚团队的合作精神，对实现「强政励治」至为重要。为使政务司司长能完成这方面的任务，特首应全力支持它的工作，切勿冲击它建立的、由特首同意的，各种内部守则及程序。

特首与政务司司长的分工

9. 特首与政务司司长能否紧密合作，是政府能否改善管治质素的关键因素。因此，两者的职权必须划分清楚，两者的人选，亦应考虑符合这个重要因素。下面会就这方面提出一些建议。

政务司司长的职权分配

10. 上述所提的重建「政策程序」中各个环节的规章制度及改进「管治机器」的任务，最好交由政务司司长负责。建议政务司司长的职权如下：
 - 领导「政策委员会（Policy Committee）」（参阅建议二十）；
 - 强化「政策委员会」的政策协调功能（参阅建议二十）；
 - 对局长之间在政策协调中未能达致共识的议题，作出最终决定，务求做到「议而决、决而行」（参阅建议二十）；

- 领导新设立的局长级别的「政策总监」改善「政策程序」的各个环节（参阅建议二十二）；
- 改善「管治机器」，让各局长、常秘及部门首长能合作落实政策（参阅第十一到第十四章的相关建议）。

特首的职权

11. 若政务司司长熟识政府内部运作及符合上述的各种条件，并能与行政长官紧密合作。那行政长官的工作压力，便可相应地减轻。因此，行政长官主要的工作应是：
 - 执行《基本法》第四章第一节及特区法例所规定的行政长官的权力及职责（这是宪法的职权）；
 - 确保上述的民生、经济及竞选纲领的议题，能排于政府的议事日程（或即每年施政报告中的《施政纲领》）；
 - 对内决定整个特区的政治、经济、社会、文化及环境的发展问题，对外发展国际及内地各省市的关系；
 - 领导整个政府落实上述的工作；
 - 领导行政长官属下的「十二五规划战略行动组」。该组负责统筹、督导、及落实十二五规划（参阅建议十二）；
 - 支持政务司司长、财政司司长及各局长执行其职权。

跨局合作及问责机制

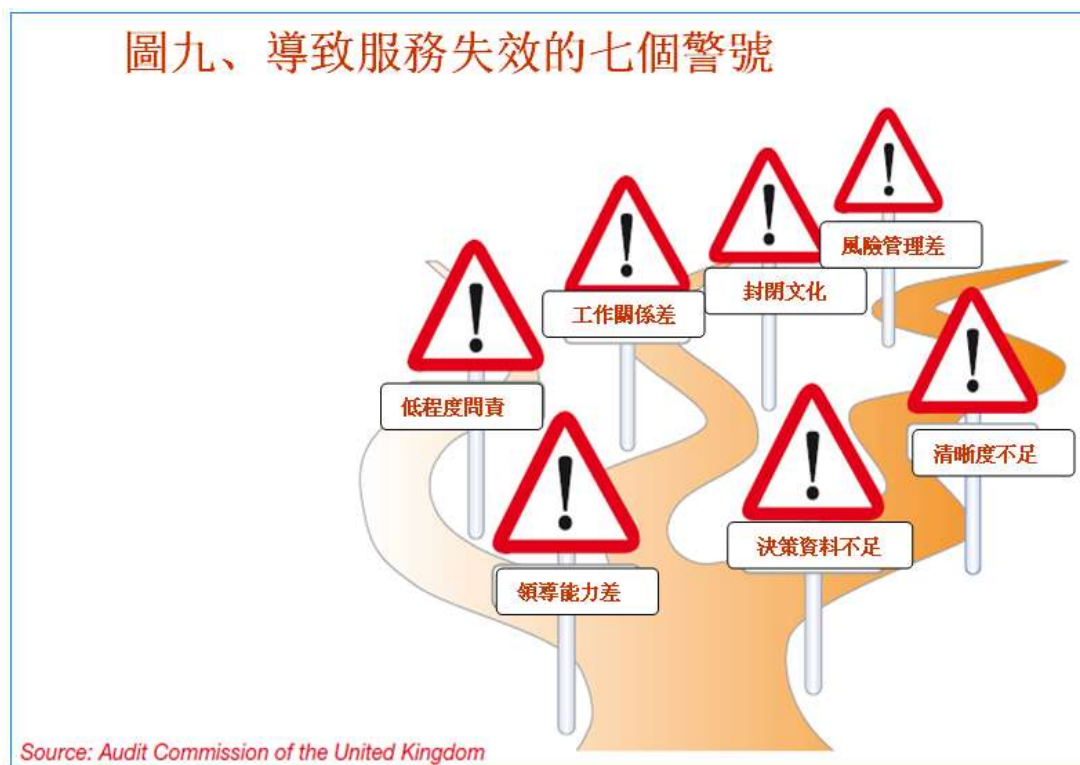
12. 可参考英国的 PSA 机制，并就不同的跨局政策议题，建立不同的跨局、跨部门政策组，协助特首及司长处理复杂的议题，并且让所有参与执行该跨局政策的局长，集体问责（Collective Accountable），以防止互相推卸责任（参阅十三及十四章）。

特首、司、局长人选

13. 下图九是英国审计署，对公营机构及政府部门的警示。该图道出了特区政治问责层出现的部份问题，对改善特区政府的行政方式及制定政治团队人选的质素要求，具有一定的参考价值。根据本报告上述章节的分析，下图所述的「警号问题」，部份已存在于特区政府。因此在推选来届特首及其团队时，要注意防止及消除这些警号。若以图九的七个警号来对照特区现政府的团队，会发现下述的问题：
 - 部份特区政府的官员「领导能力」差；

- 存在用人唯亲的「马房文化」¹⁶⁰，导致不同团队之间的「工作关系差」；
- 资料的透明度低及政策的调查研究不足，导致「决策资料不足」及政策措施的「清晰度不足」；
- 公开的绩效评核资料不足，导致「问责程度降低」。

圖九、導致服務失效的七個警號



14. 因此，在拣选特首及其政治团队时，除了要注意避免上述的负面素质外，亦要考虑他/她们的能力及正面的素质。本章提出下述的建议，作为考虑下一届特首及其政治团队成员的素质要求。

160 「马房文化」可理解为「山头主义」。

建议三十一：

特首应

- 为中央及香港市民所接受；
- 为人正直、有公信力、说话得体、及具亲和力；
- 有管治理念、重视「公正」与「衡平」的价值；
- 能兼听及包容不同意见与人才；
- 具远见及有明辨是非的智慧、能以理服人、以理施政、决策理性果断；
- 有领导才能、用人唯才、能领导管治团队积极落实上述的民生、经济发展的议题；
- 重视施政的开放性、透明度及问责的机制。

建议三十二：

政务司司长应

- 在市民心中有一定的认受性；
- 熟识政府内部的运作；
- 支持上述价值及理想；
- 愿意改革、敢于作决定、敢于承担；
- 为人正直、有公信力、及具亲和力；
- 处事审慎，思想精密；
- 具有较高的督导及领导能力；
- 能积极支持特首施政。

建议三十三：

财政司司长应

- 熟识公共财政的运作；
- 有经济学、财务学或商务的学历或经验；
- 支持上述价值及理想；
- 为人正直；
- 处事审慎，思想精密；
- 愿意进行公共财政改革；
- 具有较高的督导及领导能力；
- 能积极支持特首施政。

建议三十四：

局长应

- 在市民心中有一定的认受性，及较贴近民众；(有当过立法局议员，或曾竞选立法会并获取不低于两万票的人当局长或较公务员更佳)；
- 对所管核范畴有相当的认识，或有相关工作经验，或相关的理论知识；
- 支持上述价值及理想；
- 有一定的政治或公共行政经验或知识；
- 为人正直、有公信力、及具亲和力；
- 具有较高的督导及领导能力；
- 能积极支持特首施政。

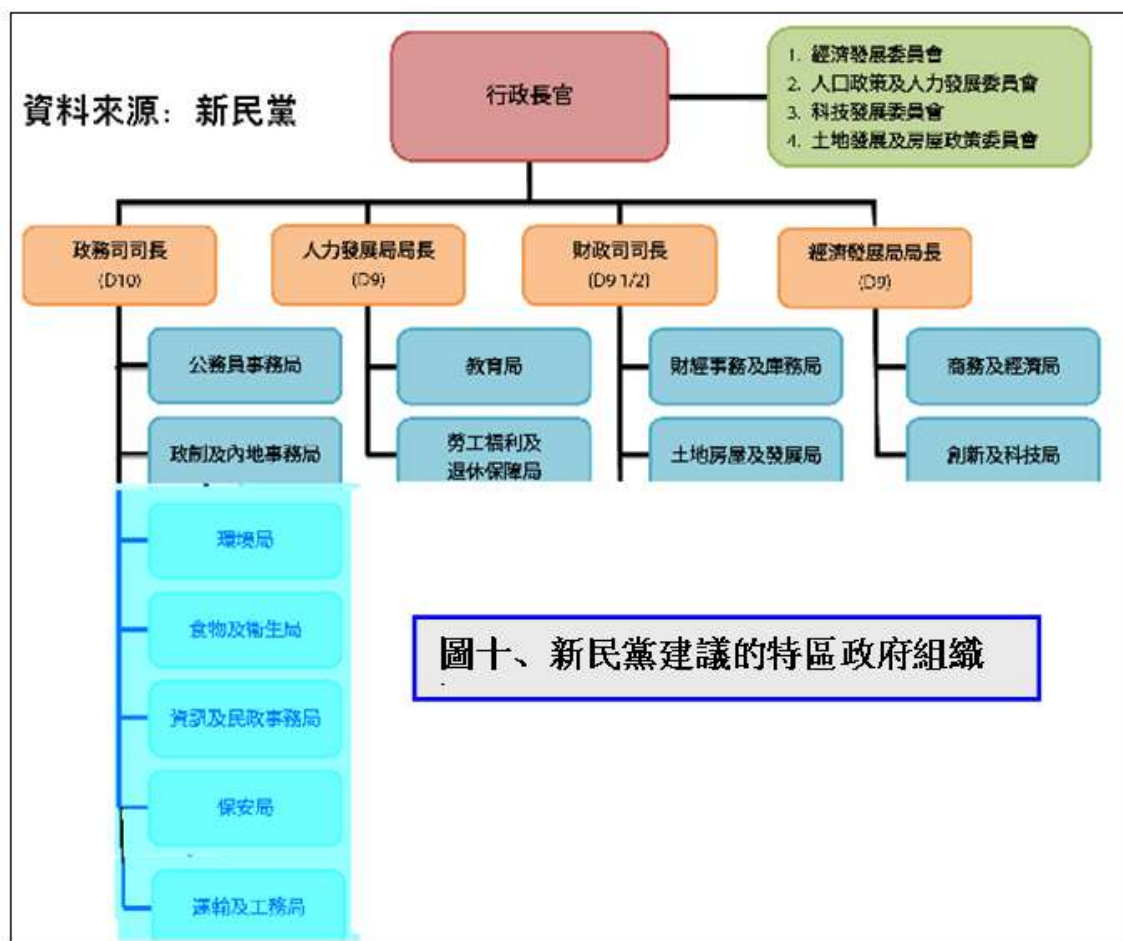
社会不同的意见

15. 香港的政界及传媒对现届政府管治团队出现的问题及其改善建议，过去已谈了很多。近月政论界人士，对未来特首人选的讨论也热闹起来。最近更有政党建议增加两个高层次的局长职

位，其权力位置与现任的三位司长平排¹⁶¹，这个建议将现时的政务司司长的职权划了一部份给两个新增局长。也有第二种的看法是，政治委任的司、局长的设计，是架床迭屋，应全部被取缔，重回改革前的组织架构。亦有第三种说法是，现时的组织甚么都不用变，只要换了最顶的三个人，即换了特首、政务司司长、及财政司司长便可。第四种建议是实行政党政治，由政党提供司、局长人才及政策支持。香港政坛提出的核心管治组织改革建议，基本上可归类为上述四种模式。第四种建议已于第三章作了分析，本章不再重复。

16. 取缔运作已近九年的政治委任局长，这是一个较大的改变，恐怕会引来新的争拗。而且政治委任局长制，可让政府从商、政界、专业及学界吸纳人才，填补公务员的不足。若吸纳的局长曾经有从政经验、或当过直选议员，便更能使政府的施政贴近民意。但过去三届，皆没有上述的议员当过局长，若轻言取缔委任局长制，是有点过急。故应考虑委任退役的立法会议员，或曾有竞选立法会而获得过万票的人当局长，作一尝试。
17. 至于第一种改组方案，是增加两个超级局长。这个构思不错，相信可帮助集中力量，以解决一些重要的跨局课题。但现今社会的课题，可能不只是跨局，更会是跨司长、跨超级局长的，对这些课题又用甚么机制去合作及问责呢？（见下图十）。如果再加两个超级局长，是否会为「普通局长」之间的沟通，带来更大的鸿沟？多层的架构，是否会使现时下情不易上达的情况更糟呢？

161 新民党，《政府架构重组建议书》，（2011），
http://www.npp.org.hk/b5_researchDetail.php?id=193



18. 根据现时政府的组织结构（见上图九 — 特区政府组织结构），行政长官与局长的关系是「实线」直达，可以不经过程司长的。这是「双线的领导」，它会容易产生管理上的问题。例如特首要求局长去执行一些工作，是否需要通知政务司司长？谁是局长的上司？特首一个人直接领导十多个司、局长，在沟通上是否仍然有效率呢？
19. 新民党的「单线领导」建议，在一定程度上，可解决这些「双线领导」的问题。但它亦会引致一些新的问题。总之，两个模式是各有好坏。保持现时政府组织结构的「双线领导」或采用新民党的「单线领导」，皆是可以接受的。但第三种模式，即甚么也不改则不成。上述各章对此已作解释。

建议三十五：

为补充现行管治核心组织的不足，本报告建议采用类似第十三章所介绍的英国 **PSA** 机制（见第十三章图五），加强跨局的合作及问责。对跨局的政策，以「跨局政策小组」为问责单元，小组各局长应集体向行政长官负责，及共同响应立法会的质询。

若行政长官及政务司司长与局长之间是「双线领导」的关系，则政务司司长与行政长官，必须要有非常高的工作默契，并且能互补长短。

建议新政府应考虑委任退役立法会议员当局长，作一尝试。

第十七章 | 结语

1. 特区政府的管治涉及多个范畴。若要有系统地窥视管治的整个问题，应从政治体制（Political Institutions）的不同组成部份及「政策程序」¹⁶²内的每一个环节去分析。但这要花上好几本书的篇幅才能完成。故此，本报告只选择重要的部份，特别是上层及管治核心架构，进行探讨，因此遗漏了不少的环节。例如副局长及政治助理的议题、法定机构管治的改善、司法体系、行政会议、政党政治、公民组织（Civil Society）及智库等，皆未有涉及。即使已选择了的议题，亦未能将每一个都分析得很透彻。主要原因是，当注意了横切面的广度，便会忽略了直切面的深度。但为了说明不同单元的关系，不得不牺牲个别单元的深度。
2. 报告提出了近四十项建议，部份的建议内容，看上去有些重迭，但细看它们针对的问题，都是不一样的。
3. 报告用了很多例子及篇幅，解释一些重要的问题及概念，特别是第三及四部份的章节。例如第三部份所探讨的「公正」及「衡平」概念，其重要性是绝对不容忽视的，故报告作了详尽的解释。这两个概念，古今中外皆有引用。它所包含的原则，若运用得宜，可帮助政府分辨出社会纷争的原因所在，并制定出优质的政策。综观近年特区的问题，市民若仔细思考，不难发现皆与这两个概念有关。例如潜建物的处理、近日补选立法会议席出缺的立法过程、六千元的分派、政府用人的标准，中学的缩班及杀校等各方面的争拗及说理，皆与这两个概念有关。

162 参阅本报告第十章。

4. 简而言之，这两个概念所包含的原则是：

- 「对相同的事或同类的人，以相同的方法对待」，
- 「对不同的事或不同类的人，以不同的方法对待」。

但特区政府处理上述议题的原则是刚好相反，它的做法是：

- 对相同的事或同类的人，以不同的方法对待。
- 对不同的事或不同类的人，以相同的方法对待。

这种处事手法，又焉能不引致政府的民望大跌呢？

5. 至于第四部份，是关于**政策执行的质素及问责体制**的问题。这是近十多年来，各国行政改革的重点所在。特区政府过去十年，在行政体制方面的改革滞后。不单落后于国际，且与特区的社会发展有很大的落差。由于这个部份所涉及的「绩效评核体制」较为复杂，概念较多，但对「良好管治」很重要，故用了不少例子及图表加以说明。对非公务员来说，会觉得枯燥乏味，就算是部份的高层公务员亦可能会不易理解。故此英国及澳洲政府，皆很重视培训公务员这方面的知识。由于香港的学者，过去比较少详细谈论这方面的知识，故特别在此用四章加以论述。
6. 第四部份的另一个重点，是**政策的制定程序**。政策程序原本是公共行政的 **ABC**，即最基础的东西，但不知何故，近年的政策分析、咨询及协调工作，皆出了问题。
7. 若以政府是一个生产「服务产品（Service Goods）」的公司作比喻，「**公共政策**」及其包含的公共服务¹⁶³，就是它的产品。政府的「**政策科**」是产品的「**设计部**」，负责确保产品符合公司的策略目标、客户需求，它亦要负责衡量产品能否生产。署级部门则负责服务生产的落实，「**质检部**」则负责检查产品的质量。
8. 若这些机制运作不良，产质量素便会有问题。久而久之，这样的公司，便会失去客户对它的支持，「**产品销售部**」也难以推销它的产品。它若要重建客户的信心，便必须改善上述的生产架构。若只换了总经理及高层行政人员，再企图使用高明的包装手法，并应允为客户提高更吸引的产品以作招来，而不是彻

163 公共政策是指由分析到提供服务及执行措施的整个过程，而非单指政策文件。

底改善核心的问题，最终亦会无法按承诺的质量交付服务产品。任何政府也不会有例外。

9. 最后要强调的是，特区政府应认真检讨十多年来的高层政务官的培训方式。这种「不重理论，只重实践」的「行业师傅式」的政务官培训方法，实不能给予公务员足够的现代公共行政的理论知识，以应付日益复杂的特区社会。多位受访者皆指出，若不改善上述的管治问题，不管多能干的政治团队，也难以有所作为。

附录

附录一 | 香港的本地生产总值（GDP）

表十一、按经济活动划分的本地生产总值（GDP）占以基本价格计算的本地生产总值百分比

（数据源：香港政府统计署资料、表 036）

经济活动		2005	2006	2007	2008	2009 ₁
农业、渔业、采矿及采石		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
制造		2.9	2.7	2.0	1.9	1.8
电力、燃气和自来水供应及废弃物管理		3.0	2.8	2.6	2.5	2.3
建造		2.9	2.7	2.6	3.0	3.2
服务		91.2	91.7	92.8	92.5	92.6
	进出口贸易	22.5	21.2	20.2	20.8	19.7
	批发及零售业	3.7	3.7	3.5	3.9	3.9
	住宿及膳食服务	2.8	2.9	3.1	3.4	3.1
	运输及仓库	8.1	7.6	7.2	5.9	6.1
	邮政及速递服务	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
	信息及通讯	3.3	3.3	3.2	3.0	3.0
	金融及保险	12.7	15.7	19.3	16.0	15.2
	地产	4.5	4.4	4.6	5.3	5.6
	专业及商用服务	4.5	4.5	4.7	5.1	5.6
	公共行政、社会及个人服务	17.9	16.9	16.1	16.9	18.0
	楼宇业权	11.0	11.2	10.5	11.8	12.1
	以基本价格计算的本地生产总值	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

附录二 | 《国家十二五规划纲要》港澳章节

第五十七章 保持香港澳门长期繁荣稳定

坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格按照特别行政区基本法办事，全力支持特别行政区行政长官和政府依法施政。支持香港、澳门充分发挥优势，在国家整体发展中继续发挥重要作用。

第一节 支持港澳巩固提升竞争优势

继续支持香港发展金融、航运、物流、旅游、专业服务、信息以及其他高增值服务业。支持香港发展成为离岸人民币业务中心和国际资产管理中心，支持香港发展高价值货物存货管理及区域分销中心，巩固和提升香港国际金融、贸易、航运中心的地位，增强金融中心的全球影响力。支持澳门建设世界旅游休闲中心，加快建设中国与葡语国家商贸合作服务平台。

第二节 支持港澳培育新兴产业

支持港澳增强产业创新能力，加快培育新的经济增长点，推动经济社会协调发展。支持香港环保、医疗服务、教育服务、检测和认证、创新科技、文化创意等优势产业发展，拓展合作领域和服务范围。支持澳门推动经济适度多元化，加快发展休闲旅游、会展商务、中医药、教育服务、文化创意等产业。

第三节 深化内地与港澳经济合作

加强内地和香港、澳门交流合作，继续实施更紧密经贸关系安排。深化粤港澳合作，落实粤港、粤澳合作框架协议，促进区域经济共同发展，打造更具综合竞争力的世界级城市群。支持建设以香港金融体系为龙头、珠江三角洲城市金融资源和服务为支撑的金融合作区域，打造世界先进制造业和现代服务业基地，构建现代流通经济圈，支持广东在对港澳服务业开放中先行先试，并逐步将先行先试措施拓展到其他地区。加快共建粤港澳优质生活圈步伐。加强规划协调，完善珠江三角洲地区与港澳的交通运输体系。加强内地与港澳文化、教育等领域交流与合作。

内地服务业章节

第四篇 营造环境推动服务业大发展

把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点，营造有利于服务业发展的政策和体制环境，拓展新领域，发展新业态，培育新热点，推进服务业规模化、品牌化、网络化经营，不断提高服务业比重和水平。

第十五章加快发展生产性服务业

深化专业化分工，加快服务产品和服务模式创新，促进生产性服务业与先进制造业融合，推动生产性服务业加速发展。

第一节有序拓展金融服务业

服务实体经济，防范系统性风险，有序发展和创新金融组织、产品和服务，全面提升金融服务水平。发挥大型金融机构的综合性服务功能，积极发展中小金融机构，围绕促进小型微型企业发展、推动科技创新、发展绿色经济、支持企业跨境经营，以及发展网上交易等新型服务业态，创新金融产品和服务模式。更好地发挥信用融资、证券、信托、理财、租赁、担保、网商银行等各类金融服务的资产配置和融资服务功能。加强金融基础设施建设，进一步健全金融市场的登记、托管、交易、清算系统。拓宽保险服务领域，积极发展责任保险、信用保险，探索发展巨灾保险，创新保险营销服务方式，规范发展保险中介市场，推进再保险市场建设，建立健全保险服务体系。

第二节大力发展现代物流业

加快建立社会化、专业化、信息化的现代物流服务体系，大力发展第三方物流，优先整合和利用现有物流资源，加强物流基础设施的建设和衔接，提高物流效率，降低物流成本。推动农产品、大宗矿产品、重要工业品等重点领域物流发展。优化物流业发展的区域布局，支持物流园区等物流功能集聚区有序发展。推广现代物流管理，提高物流智慧化和标准化水平。

第三节培育壮大高技术服务业

以高技术的延伸服务和支持科技创新的专业化服务为重点，大力发展高技术服务业。加快发展研发设计业，促进工业设计从外观设计向高端综合设计服务转变。加强信息服务，提升软件开发应用水平，发展信息系统集成服务、互联网增值服务、信息安全服务和数字内容服务，发展地理信息产业。积极发展检验检测、知识产权和科技成果转化等科技支撑服务。培育发展一批高技术服务骨干企业和知名品牌。

第四节规范提升商务服务业

大力发展会计、审计、税务、工程咨询、认证认可、信用评估、经纪代理、管理咨询、市场调查等专业服务。积极发展律师、公证、司法鉴定、经济仲裁等法律服务。加快发展项目策划、并购重组、财务顾问等企业管理服务。规范发展人事代理、人才推荐、人员培训、劳务派遣等人力资源服务。促进广告、会展业健康发展。

第十六章大力发展生活性服务业

面向城乡居民生活，丰富服务产品类型，扩大服务供给，提高服务质量，满足多样化需求。

第一节优化发展商贸服务业

优化城市综合超市、购物中心、批发市场等商业网点结构和布局，支持便利店、中小超市、小区菜店等小区商业发展。鼓励和支持连锁经营、物流配送、

电子商务等现代流通方式向农村延伸，完善农村服务网点，支持大型超市与农村合作组织对接，改造升级农产品批发市场和农贸市场。引导住宿和餐饮业健康规范发展。支持发展具有国际竞争力的大型商贸流通企业。

第二节 积极发展旅游业

全面发展国内旅游，积极发展入境旅游，有序发展出境旅游。坚持旅游资源保护和开发并重，加强旅游基础设施建设，推进重点旅游区、旅游线路建设。推动旅游业特色化发展和旅游产品多样化发展，全面推动生态旅游，深度开发文化旅游，大力发展红色旅游。完善旅游服务体系，加强行业自律和诚信建设，提高旅游服务质量。

第三节 鼓励发展家庭服务业

以家庭为服务对象，以小区为重要依托，重点发展家政服务、养老服务和病患陪护等服务，鼓励发展残疾人居家服务，积极发展小区日间照料中心 and 专业化养老服务机构，因地制宜发展家庭用品配送、家庭教育等特色服务，形成多层次、多形式的家庭服务市场和经营机构。加快建设家庭服务业公益性信息服务平台。加强市场监管，规范家庭服务业市场秩序。

第四节 全面发展体育事业和体育产业

大力发展公共体育事业，加强公共体育设施建设，广泛开展全民健身运动，提升广大群众特别是青少年的体育健身意识和健康水平。继续实施农民体育健身工程。优化竞技体育项目结构，提高竞技体育综合实力。发展健身休闲体育，开发体育竞赛和表演市场，发展体育用品、体育中介和场馆运营等服务，促进体育事业和体育产业协调发展。

第十七章 营造有利于服务业发展的环境

以开放促改革，以竞争促发展，推动服务业制度创新，完善服务业政策体系，优化服务业发展环境。

第一节 加快推进服务领域改革

建立公平、规范、透明的市场准入标准，打破部门分割、地区封锁和行业垄断，扩大服务业开放领域，鼓励和引导各类资本投向服务业，大力发展多种所有制服务企业，建立统一、开放、竞争、有序的服务业市场。深化机关事业单位后勤服务社会化改革。探索适合新型服务业态发展的市场管理办法。推进国家服务业综合改革试点，探索有利于服务业加快发展的体制机制和有效途径。

第二节 完善服务业政策

实行鼓励类服务业用电、用水、用气、用热与工业同价。扩大服务业用地供给，工业企业退出的土地优先用于发展服务业。结合增值税改革，完善生产性服务业税收制度。拓宽服务业企业融资渠道，支持符合条件的服务业企业上市融资和发行债券。扩大政府采购服务产品范围。建立健全服务业标准体系。支持服务业企业品牌和网络建设。优化服务业发展布局，推动特大城市形成以服务经济为主的产业结构。

附录三 | 各国成果及产出的定义

特区政府

「效率促进组」于2000年发布了一份只有英文版的推动以「成果」衡量绩效的指引《Step-by-step Performance Measurement Guide》¹⁶⁴，它对成果、产出、节约、效率、及效益，有以下的定义：

Outputs 产出

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 节约

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.

新西兰政府

《公共财政法（Public Finance Act 1989 NZ）》¹⁶⁵ 第2款 规定

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

164 香港政府「效率促进组」，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

165 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.

英国政府

英国政府于2004年发布的《成果为本管理 (Outcome Focused Management in the United Kingdom)》¹⁶⁶对成果、产出、节约、效率、效益、及宗旨，有以下的定义：

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 产出:

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 节约:

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 输入:

166 节录自英国财政部文件：Outcome Focused Management in the United Kingdom. 于 Google 搜寻器上可找到这份文件。

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 绩效衡量:

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 绩效标准:

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

Performance targets 绩效目标:

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.

附录四 | 英国政府政策质素改革方案

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

下载全文: <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.

附录五 美国环保局绩效评核体制

下述资料为美国环保局 2011 年报告的节录。选出的部份是

- 「宗旨 3 (Goal 3)」(洁净小区及推进持续增长)、
- 其下的「策略目的 1 (Objective 1)」, 即「成果」、
- 再其下的「表现衡量 (Performance Measures)」, 即「产出」、
- 「表现数据 (performance data)」
- 及未来年度的「目标 (Targets)」。

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

GOAL 3: 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:

- 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.

- 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.

附录六

澳洲联邦政府「成果为本」 绩效评核体制

下图资料是选自澳洲联邦政府的「家庭小区服务及原住民部」，用以解释「成果为本」的绩效评核体制。该政府部门于 2010-11 年财政年度的预算案中，提出了七个「成果」。每一个成果下有多个纲领。数据只介绍「成果一」的纲领以供参考。

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.

澳洲联邦政府「家庭小区服务及原住民部」

(原文网址:

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

「成果 1」：家庭与儿童

- 通过向所有澳洲国民提供支持服务、派发款项予有子女的低、中收入家庭、制订儿童支持政策，以改善儿童的发展、儿童的安全、及家庭功能的发挥。

「成果 1」下有

- 「策略 (Strategy)」，
- 下设三个「纲领 (Programme)」(即产出 (Output))
(下图只提供纲领 1.1 的数据，其他纲领可于上述联机，搜寻原文件第 45-50 页)。
- 每个纲领，有数个「交付项目 (Deliverables)」及「主要表现指标 (KPIs)」。

Outcome 1: Families and Children (成果 1: 家庭与儿童)

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 (以下为对成果 1 供献的资料, 即「产出」)

Program 1.1 Family Support	(纲领: 家庭支持)	
<p>Program 1.1 objective (目的)</p> <p>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.</p> <p>Program component objectives (纲领的内容)</p> <p><i>Family Relationship Services</i></p> <p>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.</p> <p><i>Children and Parenting Services</i></p> <p>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.</p> <p>Linked to: The policy responsibility for family law services resides with the Attorney-General's Department.</p>		

Program 1.1 deliverables (须交付的项目)**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 (主要的表现指标 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.

附录七 | 特区政府的《按部就班绩效评核指引》

特区政府效率促进组于 2000 年发表的《按部就班绩效评核指引》¹⁶⁷，建议从四个不同维度衡量政府部门所推行的措施是否能带来预期的「成果」。（原文没有中文译本）

<p>Objective dimension</p> <p>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.</p> <p>Examples:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 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 	<p>Customer dimension</p> <p>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.</p> <p>Examples:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Level of customer satisfaction ◆ Achievement of customer service targets ◆ Levels of public awareness of key issues or services
<p>Process dimension</p> <p>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.</p> <p>Examples:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 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 	<p>Organisation and staff dimension</p> <p>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.</p> <p>Examples:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Introduction of new processes or initiatives ◆ Performance compared to last year ◆ Numbers of staff trained ◆ Staff satisfaction and moral ◆ Quality of management information

167 香港政府「效率促进组」于 2000 年发布了一份只有英文版的推动以「成果」衡量表现的指引，Step-by-step Guide to Performance Measurement，详细建议了一个推行方案及对相关概念的解释。

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

附录八 | 特区政府目前及过去的绩效评核体制

现时香港政府的各局及署，在财政预算案内也提供了一些类似「成果」及「产出」的数据，但并不清晰。大部份局、署在预算案中的绩效报告均有需要作出改善。例如各局及署的预算所述的「宗旨（Aims）」是比较接近「成果」，「简介」则比较接近「产出」，但简介只罗列了一些措施，并没有提供衡量这些措施的指标及衡量结果。

为说明现况，下面选录了香港政府环保署在 2011 年财政预算案内提供的报告，并提出可以改善的地方，作为参考。该报告的简介第 4 项，陈述了一系列的措施（如下），例如支持业界自愿性循环再造、缩减固体废物体积、增加堆填区，这些都是很好的目标，但并未有提供各项措施的预计进度及执行上的绩效评估。而其后提供的资料，则只限于堆填量、一般工作清单、及处理申请的速度等（见下面总目 44），这些资料与减少废物的「成果」及简介内所罗列的措施关系并非完全有关连。而报告内提供的「目标」及「指针」与「纲领的宗旨」所说的要「减少废物」，亦无关连。「指标」提供的只是堆填区接收废物多少公吨，而不是减少了多少公吨。

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

特区政府过去的绩效评核体制

香港过去的绩效评核体制是做得比现在好。在 2000 年及以前的施政报告公布资料中，每一司、局皆要提交一份「施政方针」¹⁶⁸，方针内详列了每一司、局的总体目标、工作范畴，但于 2000 年后不再提供，转而提供一份空泛的「施政纲领」。

举例而言，环境及食物局 2000 年施政方针的第 2 个范畴，是关于改善废物处理。该范畴下有两个成效指标（见下图十一）。为达到这两个指标，该局承诺执行一系列的措施，目标及提交进度报告（见下图节录的部份措施）。

图十一、环境及食物局2000年施政方针第2个范畴 (p. 11)

我们会按下列成效指标衡量这个范畴的工作进度：

1. 每年运往堆填区的废物数量。我们的目标是减少每年运往堆填区的废物数量。
2. 每年回收再用或再造的物料数量。我们的目标是增加回收再用都市固体废物及拆建物料的比例。

¹⁶⁸ 董建华主政时期的施政报告皆附有各司、局长的详尽施政措施内容、措施目标、及目前各个措施的实施情况「施政方针」。但在 2001 年当曾荫权当政务司长及行政长官后，便不再提供有关资料，转而提交一个较简单的「施政纲领」，以取代各司、局长的详尽施政措施进度报告。

2

改善废物管理

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)	<ul style="list-style-type: none"> 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) 	<ul style="list-style-type: none"> 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)

环境及食物局 2000 年施政方针第 2 个范畴的相应措施、目标、及进度。(原文共七页现节录 2 页)

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)	<ul style="list-style-type: none"> 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) 	<ul style="list-style-type: none"> 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。
	<ul style="list-style-type: none"> 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) 	<ul style="list-style-type: none"> 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。
	<ul style="list-style-type: none"> 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) 	<ul style="list-style-type: none"> 我們現正考慮未來路向。 (正在檢討的項目)

但 2001 年后的施政报告取消了各司、局提交的「施政方针」，转为提供一份非常简单的「施政纲领」。例如，在涉及废物处理方面，2011-12 年（今年）的施政纲领，只用了「处理废物」四个字来显示政府在这个范畴的工作。「施政纲领」在报告现行措施的章节中，只罗列了 2005 年提出的《都市固体废物管理政策大纲（2005-2014）》的一些主要措施的清单，但措施的成效、是否达标、及进度是否落后于原订计划等，则只字不提。¹⁶⁹

以往的《施政方针》对废物处理的承诺则用了九页纸（见上页印录的内容），详细地罗列出用什么措施、目标及进度以达至「减少堆填区废物、增加固体废物回收比例」的「成效指标」¹⁷⁰，让市民知悉政府的措施及问题。

169 《2011-12 施政纲领》第 25 页关于「优质城市、优质生活」：第 41-42 页
<http://www.policyaddress.gov.hk/10-11/chi/agenda.html>

170 环境食物局，(2000)，施政方针及主要工作范围：pp. 11-12 & 54- 60
<http://www.policyaddress.gov.hk/pa00/cpo/cclean.pdf>

附录九

审计署署长报告书的绩效评核个案

个案一、

《审计署署长第五十六号报告书撮要》第8章 2011-3月

入境事务处：执法科的运作服务绩效指标

14. 就执法科的调查工作而言，入境处在2010-11年度管制人员报告中汇报所进行的调查及行动次数，作为其服务表现指标，但没有订定具体指标衡量执法科的效率及效益。此外，入境处亦没有就其执法的工作订定任何服务表现目标。

审计署建议入境事务处处长应考虑订定：

- (a) 服务表现指标，以提供执法科调查工作的效率和效益的资料；及
- (b) 有关调查工作的服务表现目标，藉以帮助激励员工并加强问责。

个案二、

《审计署署长第五十五号报告书撮要》第11章 2010-10月

小区投资共享基金

基金隶属劳工及福利局的基金秘书处，秘书处为委员会和两个小组委员会提供支持，并处理基金的日常运作。

3. 审计署最近就基金进行审查。审计署发现：

- (c) 基金秘书处没有编制衡量基金运作效率及效益的表现数据。

审计署建议基金应：

- (c) 编制和公布用以衡量基金运作效率及效益的表现数据。

个案三、

《审计署署长第五十四号报告书撮要》第5章 2010-3月

环保园的发展

审计署建议

14. 环境保护署署长应检讨环保园在达到废物管理目标的成效，特别是环保园能否达到建立具增值能力和较高档的工序的目标。

21. 环境保护署署长应按环保园发展具增值能力和较高档工序的目标，检讨两间试验废物处理中心的运作，尤其是他们在提高废物循环再造这方面的成效。

个案四、**《审计署署长第五十三号报告书撮要》第7章 2009- 10月
香港生产力促进局：****17.**

- (c) 生产力促进局和创新科技署用以汇报生产力促进局服务表现的服务表现指标，主要为产量指标。

审计署建议生产力促进局应：

- (a) 制定一套服务表现指针和目标，呈交署长批准；及
(b) 制定更多成效指标，把汇报服务表现效益的工作做得更好。

审计署亦建议创新科技署署长应：

- (a) 确保生产力促进局用以汇报服务表现的服务表现指标足够而有效，并已正式获得批准；及
(b) 敦促生产力促进局制定一套服务表现目标。

个案五、**《审计署署长第五十一号报告书》第10章 2008- 10月
提供康乐及体育服务**

4. 审计署建议康乐及文化事务署署长应在拟备各地区的全年活动时，积极咨询区议会、体育总会和地区体育会，并参考顾问研究的结果和推广小区体育的策略，以及制定目标 / 准则以衡量全年活动计划的成效。

个案六、**《审计署署长第四十九号报告书》第5章 2007- 10月
香港旅游发展局：**

- 9.1. 审计署建议旅发局，应考虑改进其年度业务计划和财政预算所订衡量服务表现的准则，并借鉴各主要国家旅游组织的良好运作模式和所采用的衡量服务表现的准则。
9.2. 审计署建议旅发局应在年报内发布既定衡量服务表现的准则，以改善汇报衡量服务表现的准则的机制。

个案七、**《审计署署长第四十六号报告书撮要》第8章 2006- 3月
香港电台：管治及策略管理****12. 审计署建议广播处长应：**

- (a) 订立适当的服务表现衡量准则，以便向主要有关各方汇报在达到策略目标，特别是履行作为本港公营广播机构的职责方面所取得的成绩；
(b) 把港台的主要服务表现指标与海外公营广播机构的指针进行有系统的比较，并向主要有关各方汇报比较所得结果；
(c) 审慎评核港台节目，特别是欣赏指数和认知率偏低的节目的质素和效益；

附录十 | 特区政府司、局长、常秘及 部门首长的关系

政治委任制度官员的主要职权

(根据《政治委任制度官员守则》)

主要官员 [即司、局长]

- 负责制定、介绍政府政策及为政策辩护，以及争取公众和立法会的支持；
- 须就政策的成败向行政长官负。(第 2.2 节)

政治委任制度官员与公务员有关的责任

- 公务员继续经由常任秘书长直接向局长负责和请示。(第2.16节)

(根据《公务员守则》)

政治委任官员

- 一般不涉及与公务员仕途有关的事宜，例如聘任、晋升及纪律事宜。(第 6.8 节)

常秘的主要职权

(根据《公务员守则》)

决策局的常任秘书长

- 是公务员队伍中的最高层人员，须就辖下决策局的运作及其职能所涉及的各个政策范畴的事务向其局长负责。(第5.5节)

作者简介

曾广海 香港集思会项目顾问，具多年政制、管治及公共政策研究经验。近年于澳洲国立大学修读公共政策硕士课程，并以高优成绩毕业；其后再于澳洲国立大学的法律学院修读政府及商务法，并以良好成绩取得硕士学位。其他学历包括香港大学工程学士、香港中文大学行政管理文凭等。

单伊文 香港集思会项目顾问，从事金融服务业三十年，曾于多间国际银行工作。现任职资产管理公司。