



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



香港
願景
HONG KONG VISION



多方共議 重建互信

Strengthen Deliberation Rebuild Trust

改進諮詢委員會及公眾參與機制
Improve the Systems of Advisory Committee
and Public Engagement

2016年11月
November 2016

香港願景計劃

召集人的話

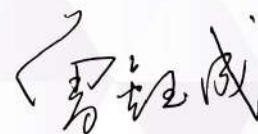


明年便是香港回歸二十週年，香港特別行政區將踏進《基本法》所說「五十年不變」的中段。「一國兩制」在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：香港的政制發展要達到《基本法》規定的最終目標，仍有極具爭議的問題必須解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府必須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。因此，我們必須認真總結特別行政區成立以來「一國兩制」實踐的豐富經驗，正視存在的問題和發生的矛盾，找出向前發展的正確方向。

「香港願景計劃」會就政制發展和特區管治的主要問題，以及經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，發表一系列報告。

希望各界對我們的研究，提出意見和建議。

香港願景召集人





香港願景計劃

多方共議 重建互信

改進諮詢委員會及公眾參與機制

總目錄 Content

我們的論述和主張	1
Our Discourse and Recommendations	13
研究報告： 改進諮詢制度 強化官民連結 — 檢討香港諮詢及法定組織制度報告	27
研究報告： 重視官民互動 多方共議政策 — 調整公眾參與策略	73



香港願景計劃

多方共議 重建互信

改進諮詢委員會及公眾參與機制

我們的論述和主張

曾鈺成	召集人
馮可強	執行及研究總監
林緻茵	研究員
郭耀聰	助理研究員
何俊傑	助理研究員

我們的論述和主張

良好管治必然強調成效。香港特區政府需要有一套適合時代變化和針對社會情況的現代管治理念，運用既有機制的優點並加以改善，逐步重建和市民的互信，發揮足夠的政治能量，做到較為有效的管治，再研究制度突破的方向。

香港管治問題涉及多方面，包括重啟政改以普選特首、行政會議的功能、問責班子、行政立法關係等等。這些問題都需要逐一研究，以尋求改善或解決辦法，但因為它們的複雜性，要達成社會共識需要一個過程和相當大的努力。我們現在根據以往政府施政的成功經驗，先從改善和增強諮詢委員會及公眾參與的機制入手，希望更新現有體制的一些關鍵部份，能較快地令今後數年的公共政策的制訂及落實工作得到顯著的改善。

兩套諮詢機制的由來

諮詢委員會的政治和專業功能

在港英統治時期，諮詢委員會制度是管治架構的重要一環，曾經發揮「行政吸納政治」的功能。與此同時，當公共政策範疇隨著社會發展而日漸擴大，諮詢委員會亦成為了政府收納專業意見的渠道。諮詢委員會所發揮的「政治」和「專業」功能，有助政策順利推行之餘，也令政府與社會精英建立密切的關係和互信。在此以外，政府由上而下進行的有限度的公眾諮詢，大致上已能夠疏導社會大眾的訴求。在這種強調共識的「諮詢式政治」之下，政府所釋放的討論空間，基本上不涉及香港政治的核心矛盾，即認受性問題。

公眾參與機制的開始

隨著民主發展，無論是聯繫精英的諮詢委員會制度，抑或是面向市民的公眾諮詢機制，都受到不少挑戰。當不同的政治團體相繼成立，市民亦逐漸認同政治權利的重要性時，有限度的諮詢已顯得不合時宜。為回應社會的轉變，特區政府曾於 2003 年檢討諮詢委員會制度，以增強其代表性。2007 年正式引入的「公眾參與」(public engagement)，則是一種突破性的諮詢方法：政府在制訂政策的每個階段，由找出問題所在、釐清當中涉及的價值與利益、提出相應的政策建議以及決定落實建議的優次等，皆主動引進市民參與，務求強化官民之間的互動，提升市民對政策的影響力。

新的時代挑戰

以上兩項檢討工作，距今已有十年時間。時至今天，公民社會已變得更多元、更積極，而市民對於公眾諮詢的要求有增無減；另一方面，隨著選舉制度和政治委任制的設立，諮詢委員會已難以維持昔日的政治地位和功能。在落實特首普選之前，特區政府若要維持一定程度的支持，並取得推行政策的必要社會支持，必須適當調整兩套諮詢機制，開放更多的商議和合作空間。

我們的論述和主張

諮詢委員會功能下降

總括而言，諮詢委員會的地位和影響力已經下降。一方面，社會精英參與諮詢委員會的意欲減低，原因在於：

- (1) 隨著參政渠道的多元化，諮詢委員會已非投身政治的必需途徑；
- (2) 政治氣氛轉差，諮詢委員會的工作變得吃力不討好；
- (3) 政治委任制設立後，問責官員成為政策制訂的重心，也站在政策推廣的最前線，部份委員會可能被束之高閣；
- (4) 諮詢變得形式化，討論氣氛欠佳，官員不一定需要回應委員的建議。另一方面，從公眾的角度而言，委任機制及委員會運作的透明度有限，公信力不足。

公眾參與的核心問題

相對於諮詢委員會，公眾參與更強調諮詢過程的開放性和包容性。在面對更大範圍的公眾、更廣泛的利益差異、更激烈的辯論，以及更高的公眾期望時，政府需要顯示更強的耐性、信念和技巧。今天要面對分歧甚大的公民社會，政府進行公眾參與的門檻只會更高。然而，公眾參與在政府各個諮詢項目中，尚未成為常規；即使政府在過去有不少成功經驗，這些經驗尚未被有系統地推廣。

我們通過研究，歸納了三個有關公眾參與的核心問題：1) 政府未能有效支援官員進行公眾參與，如提供專門培訓；2) 2003年政府制訂的公眾諮詢指引過於寬鬆和籠統，指引性不足，亦未有持續更新；及3) 政府未有總結以往公眾參與工作的經驗，令成功經驗不能延續至其後的諮詢工作，從而建立一個持久有效的機制。

諮詢制度應與時並進

雖然諮詢委員會的政治吸納效能已經下降，但只要用得其所，數以百計的委員會也不失為一個延攬和儲備人才的機制。其次，作為一個半公開的場合，諮詢委員會讓一些不願公開表達意見的社會精英和專業人士，較容易參與政策討論。可見這個運作已久的制度，依然存有優勢。除網羅人才、完善政策外，部份委員會過往曾經擔任長遠政策規劃工作，協助政府預視問題。隨著社會日益複雜化，恢復並強化部份委員會預視社會問題的功能，能彌補政府內部長遠政策研究的不足。

公眾參與乃政府及早疏導社會矛盾，並在政策上取得認受性的必要條件。一個公眾參與項目是否成功，不單以能否落實政策作為衡量指標；其過程牽涉的公眾教育、意見的交流、價值觀的釐清、分歧的收窄、乃至於官民互信的提升，也是公眾參與所衍生的正面影響。要令公眾參與行之有效，不但需要機制的不斷調整改良，也涉及政府官員、公務員和市民在心態和認知上的不斷調整接合。因此，重視及善用公眾參與，有助於重建官民互信，回應公民社會的要求，並逐步在重大公眾政策上縮小矛盾，舒緩社會對立氣氛。

為改善現有問題，提升管治質素，我們就諮詢委員會和公眾參與機制提出以下的政策建議（詳情請參考兩份研究報告）。

我們的論述和主張

諮詢委員會

建議一

諮詢委員會作為橋樑，連結政府與長遠規劃研究

現時，欠缺長遠而有效的規劃是一個重要的管治問題。政策研究一方面不應只以行政和資源管理角度考量，另一方面，政策研究機構和政府之間又需要一個良性而持續的溝通和連繫，以令研究成果有機會輔助施政。故此，利用諮詢委員會的專業定位，透過它們作為政府與研究機構兩者之間的中介，將研究結果交到政府決策層之中，是發揮研究影響力的最好途徑。

(a) 策略發展委員會下設不同政策範疇的工作小組

我們建議政府在策略發展委員會（下稱策發會）之下，成立不同政策範疇的工作小組，形式跟現時財政司司長轄下的長遠財政計劃工作小組類同。工作小組主席應由各個政策局局長或其委任的人士擔任，政策局局長亦同時負責委任工作小組內的其他成員。成員可分為官方委員及非官方委員，後者由有豐富經驗和廣博知識的學者及專家擔任。政府亦應該增加策發會秘書處的資源，以確保秘書處能夠充份處理各個小組的工作。

(b) 就長遠的重大問題委託研究機構研究

工作小組主要研究香港未來五年至十年將會遇到的重大問題和挑戰，並在長遠政策規劃的層面上提出意見和建議研究方向，委託研究機構進行研究，並嘗試將更多長遠研究融入中策組的「公共政策研究資助計劃」當中。同時，有關工作小組亦需要定期檢討現時各決策局的政策，並參考外國經驗，建議可行的改善方向。

建議二

協助強化公眾參與的成效

現時，由各司局長帶領的公眾參與活動，都可能出現過份政治化的反應，而偏離實質的政策討論，公眾參與亦會變得難以有效進行。

以往政府雖亦有時候透過諮詢委員會進行公眾參與，但因個別政策局局長是否重視連結兩者功能而言，並未形成一種常規化的制度。我們認為要有效推動公眾參與，諮詢委員會應該有一個重要的恆常角色；尤其是對於一些較有爭議性的議題，諮詢委員會應該充分發揮其特性，強化它們在公眾諮詢中的橋樑角色，協助帶動公民社會深入討論政策議題，以改善政府決定與公民社會之間的溝通。

建議三

增加透明度和認受性

(a) 全面整理和研究諮詢委員會的資料

我們建議政府全面整理諮詢委員會的數據，例如每年的會議數目、委員的出席率、委員的年齡分佈、新舊委員的比例、以至部份中央名冊資料庫的資料等。政府須考慮哪些資料可以公開。此舉有助公民社會認識諮詢委員會制度，加強監察。

上述工作可交給政務司司長轄下的效率促進組負責，以檢討現時制度運作的實際情況，以及有什麼需要改進的地方。

我們的論述和主張

(b) 加強市民對諮詢委員會的了解和參與

我們建議政府改善現有的網站（「各公務委員會及其他名表」），將諮詢及法定組織仔細分類。除了現時以法定及非法定組織分類外，應該加上委員會所屬政策局和部門的分類，以及委員會的功能性分類，以方便市民了解諮詢委員會制度。

政府亦應該督促各政策局和部門及時更新所有相關的諮詢委員會的資料，包括增設新增委員會的網站及移除已解散的委員會網站。政府亦應封存、交代及整理已移除的網站，以免市民在查閱諮詢及法定組織時，因為資料或技術上的配套不足，而影響大眾對諮詢委員會制度的觀感和看法。

公眾參與

建議四

更新指引、確定原則與標準

(a) 政府須要持續檢討及深化公眾參與的指引

我們建議政府仿效歐洲各國，將公眾諮詢的指引深化，清楚列出公眾諮詢的每一個步驟和方法。政府亦應該持續地總結和累積本地公眾參與的成功經驗，以及研究和考察其他國家和地區的公眾參與經驗和指引內容，例如英國、南韓和歐盟等，以便讓公務員能夠將公眾參與的成功經驗傳承到其他部門，用以更新指引內容。指引應每 5 至 10 年對外公佈，讓公眾了解政府現時的諮詢辦法，增加諮詢透明度。

(b) 令公眾參與工作成功的原則

我們參考政府以往進行公眾參與的個案研究，加上其他文獻及外國的公眾參與指引和資料，最終以歐盟的指引為核心，概括歸納出以下一些令公眾參與工作成功的原則：

- (1) 參與者：公眾參與活動必須盡量涵蓋所有持分者。
- (2) 開放性與問責性：諮詢的結果如何影響政策制訂，和公眾參與的程序都應該對參與者和公眾透明。
- (3) 影響力：政府需要在持分者還有機會影響政策的時候進行諮詢（應在早期諮詢持分者）。
- (4) 一致性：政府需要確保不同的公眾參與活動都有一致的諮詢程序（包括檢討機制、質素控制等）。

另外，還需要就諮詢文件的清晰度、主要持分者的界定、溝通策略方法、諮詢期、回應意見的方式等制訂具體操作的主要標準。

我們的論述和主張

建議五

成立一個發展公眾參與的高層委員會

我們建議政務司司長組成一個發展公眾參與工作的高層委員會，並由其轄下的效率促進組負責支援和秘書處工作；其成員可包括三個界別的人士：局長和政務官，不同黨派的立法會議員，以及具備相關知識、經驗和名望的社會人士。該委員會的功能包括：

- (1) 定期檢討和深化現有指引；
- (2) 作為官員總結經驗的平台，讓各政策局交流過去公眾諮詢的成功經驗；
- (3) 研究和考察其他地區的公眾參與經驗，提出改善建議供參考；
- (4) 當政府需要進行大型公眾諮詢工作時，就公眾諮詢策略提供建議；
- (5) 研究將現有公眾諮詢的程序制度化的可能性。

建議六

將公眾參與策略列入行政會議備忘錄 (Memorandum for Executive Council)

政府可研究制訂一套標準程序，將現有的公眾參與模式常規化，例如要求公務員團隊在撰寫行政會議備忘錄或政策文件時，加入與公眾參與有關的資料，包括如何推行公眾參與，預計民間對諮詢活動的反應和意見等，從而改變現有的政策制訂文化。

建議七

善用互聯網，加強市民參與

不論是在個別政策諮詢的層面上，還是在特區政府整體的配合上，政府有需要加強善用互聯網和網上媒體，更有效地向市民提供資訊和吸納市民意見。

我們建議各個政策局網頁增設一欄「公眾參與資料」，將全部已完成、進行中和將會進行的公眾諮詢工作在此欄列出，並提供有助公眾理解政策背景的資料、基礎分析和相關資料的超連結，以方便公眾掌握詳情，加強公眾的參與感。

政府亦應該參考歐盟所設立的一站式的持分者諮詢網頁（“Your Voice in Europe”），考慮在現時的「政府一站通」網頁中，增設一個「進行中的公眾參與」專頁，列出全部進行當中的公眾參與活動（包括基本資料，如諮詢期、諮詢階段等）。

結語

總括而言，特區政府應透過改善諮詢制度，開放更多商議空間。我們相信，以上的建議將會帶來不少好處：

- (1) 社會大眾能更了解諮詢機制的運作；
- (2) 以明確而有效的指標和工具，協助公務員順行完成諮詢工作，避免因為程序上的不足，令諮詢結果受到質疑，最終增加了公務員的工作負擔；
- (3) 透過活化諮詢委員會制度、提升公眾參與的要求，讓各方能正面地參與政策討論，使政策層面的矛盾能夠在制度之內解決。



Hong Kong Vision Project

**Strengthen Deliberation
Rebuild Trust**

Improve the Systems of Advisory Committee
and Public Engagement

Our Discourse and Recommendations

- | | |
|------------------------------|--|
| Jasper Tsang Yok-sing | Convenor |
| Andrew Fung Ho-keung | Executive and Research Director |
| Kay Lam Chi-yan | Researcher |
| James Kwok Yiu-chung | Research Assistant |
| Philip Ho Chun-kit | Research Assistant |

Our Discourse and Recommendations

Effectiveness is essential to good governance. The HKSAR Government (hereafter the Government) needs a set of modern governance ideology that coincides with the changing era and adapts to the current social environment. As the first step, the Government should fully utilize and improve the established mechanisms, so as to regain citizens' trust and to bring its governing capacity into full play. After achieving better governance, the Government may explore new ways in bringing about institutional reforms.

The current problems of governance in Hong Kong involve multiple dimensions, including issues such as the re-initiation of political reform for the popular election of the Chief Executive, the functions of Executive Council, the Principal Officials Accountability System (POAS), and executive-legislative relations, just to name a few. These issues need to be studied one by one in order to find improvement measures. However, due to their intrinsic complexity, a great deal of efforts have to be made in order to achieve social consensus. In our corresponding researches, we make reference from past successful experiences of the Government, and emphasize on the improvement of the systems of advisory committees and public engagement. It is hoped that amendments can, in a few years' time, result in the notable effective development of public policies in terms of their formulation and implementation.

Origins of the Two Consultation Mechanisms

The Political and Professional Functions of Advisory Committees

As an important part of the governance structure, advisory committees had the function of political co-optation under the British rule. At the same time, as policy areas broadened alongside social development, advisory committees became a means for the British Hong Kong Government to incorporate professional advices. Not only did the “political” and “professional” functions of these advisory committees facilitate the smooth implementation of policies, but also rapport and mutual trust between the British Hong Kong Government and social elites have been built as a result. Apart from these committees, limited top-down public consultations could, in general, channel citizens’ demands. Under such mode of “consultative politics” with its emphasis on consensus, the room for discussion so released by the British Hong Kong Government basically did not involve the core conflict of Hong Kong politics, i.e. legitimacy.

The Emergence of Public Engagement

Alongside the process of democratization, both the elite-oriented advisory committee system and the citizen-oriented public consultation mechanism have faced certain challenges. Together with the establishments of various political groups and the local citizens’ growing awareness on the importance of political rights, limited consultation seems incompatible. In response to such social changes, the Government reviewed the system of advisory committee in 2003, hoping to enhance its representativeness. The Government introduced “public engagement” in 2007 as a breakthrough. In each stage of the Government’s policy-making, from finding deficiencies and identifying values and interests involved, to making relevant policy suggestions and assigning priorities of their implementation, citizens’ participation would be actively incorporated. This measure aimed to strengthen the interaction between the Government and the general public, as well as to increase citizens’ influence in government policies.

Our Discourse and Recommendations

Challenges in the New Era

It has been ten years since the last review and unlike the previous decade, the civil society has become even more diversified and active, and the calls for public consultation are also mounting. Yet, alongside the establishment of the electoral system and the political appointment system, advisory committees could hardly sustain their previous political status and functions. In order to maintain a certain level of public support and obtain necessary consensus on policy implementation for the time being before the realisation of universal suffrage, the Government should make adjustments to the two mechanisms accordingly, and allow more room for negotiation and cooperation.

The Subsiding Functions of Advisory Committees

The status and influence of advisory committees are subsiding. Social elites now have lower incentive to participate in advisory committees because:

- (1) In light of the diversifying channels of political participation, these committees no longer serve as the only and necessary means for going into politics;
- (2) Hong Kong's political atmosphere is facing a downturn and advisory committees find their work futile;
- (3) After the establishment of the political appointment system, politically accountable principal officials become the core in policy-making and have to stand in the very front line of policy dissemination, which result in the fact that some advisory committees are being disregarded; and
- (4) Consultations are conducted in a merely conventional manner, and officials are not obliged to respond to committee members' suggestions. On the other hand, from the perspective of the general public, there is a lack of transparency and credibility in the committees' appointment mechanism and operation.

Our Discourse and Recommendations

The Core Problems in Public Engagement

Compared to advisory committees, public engagement places stronger emphasis on the openness and inclusiveness of the consultation process. In face of debates involving a larger, diversified group of public with heightening intensity and higher public expectations, the Government has to display greater patience and conviction. In today's dichotomized civil society, the Government is confronted with a higher threshold in conducting public engagement. Yet the mechanism has not been a common practice in consultation projects. Even within the Government, it has not been developed systematically.

In our research, we conclude that there are three core issues regarding public engagement:

- (1) The Government has room to improve in giving effective support to officials on conducting public engagement, such as specialised training;
- (2) The 2003 public consultation guidelines have not been constantly updated, and they lack clear guidance; and
- (3) The Government does not have a mechanism for accumulating experience in public engagement, which impedes the extension and application of experiences for future consultations.

Our Discourse and Recommendations

Keeping up with the Times

The advisory committees' function of political co-optation has declined, yet if properly utilised, the hundreds of committees could well be a mechanism for recruiting talents. Furthermore, as a semi-public occasion, advisory committees allow those elites and professionals, who begrudge in expressing opinions in public, to participate in policy discussions in a more at-ease manner. Therefore, this long-standing institution does have its merits. Apart from recruiting talents and improving policies, some committees took up long-term policy planning in the past and helped foresee relevant problems for the Government. As our society becomes more complex, resuming and strengthening such political function of the advisory committee system could make up for deficiencies in the Government's internal long-term policy research.

Public engagement is important and necessary for the Government to alleviate social disputes and attain legitimacy in terms of its policy implementation. Whether or not a public engagement project is successful, it not only involves the implementation of corresponding policies, but also involves civil education, exchange of ideas, clarification of values, and alleviation of disputes, which may also help enhance mutual trust between the Government and citizens. In this regard, it allows the Government to address the civil society's needs and demands, as well as resolving public controversies on policy disputes, hence relieving the polarized social environment.

In order to tackle existing deficiencies and improve the quality of governance, we have made the following policy recommendations regarding the advisory committee and public engagement mechanisms. More details can be found in our two research reports (in Chinese only).

On Advisory committees

Recommendation 1

Make good use of advisory committees to make up for deficiencies in long-term planning

One of the main governing problems in Hong Kong is the lack of long term and effective planning. Policy research should not be considered merely from administrative and managerial perspectives. At the same time, research institutions and the Government have to maintain positive and continuous communication, so as to ensure that the research outcomes can be used to facilitate governance. In light of this, the best way to make good use of the functions of research is to position advisory committees as the mediating channel between the Government and research institutions, so that the advisory committees can bring the research outcomes to the Government's decision-making bodies.

a) Establish working groups for different policy areas under the Commission of Strategic Development

It is suggested that the Commission on Strategic Development should establish working groups for different policy areas, similar to the Working Group on Long-Term Fiscal Planning under the Financial Secretary. Chairpersons will be the Secretaries of Bureaus or representatives nominated by them, and the Secretaries will also appoint the members of their respective working groups. The working groups should comprise official and non-official members, the latter being experienced and learned academics and experts. At the same time, the Government should allocate more resources to the secretariat of the Commission to ensure sufficient handling of these working groups.

Our Discourse and Recommendations

b) Delegate research projects on long-term policy issues to research institutions

These working groups should focus on exploring the issues and challenges Hong Kong would face in the next five to ten years, giving advice on research approaches for long-term policy planning, as well as delegating the research projects to research institutions. They should also attempt to incorporate more long-term research into the Central Policy Unit's "Public Policy Research Funding Scheme". At the same time, the working groups on the respective domains of bureaus should regularly review the bureaus' policies, be mindful of other countries' experiences and propose feasible directions for policy improvement.

Recommendation 2

Enhance civil society's knowledge and participation

Under the current political atmosphere, public engagement activities are likely to be over-politicized and deviated from the actual policy discussion, which in turn hinders constructive public engagement.

Although the Government has sometimes initiated public engagement through advisory committees, the practice has never become a compulsory and regular system. In order to foster public engagement, advisory committees should play a regular role; especially when it comes to disputing issues, advisory committees should play the role of a mediator to help generate substantial discussions on policy issues in the civil society, in order to improve the communication between the Government and the civil society.

Recommendation 3

Enhance transparency and legitimacy

a) Comprehensive sorting of statistics and information of the advisory committees

The Government should conduct a thorough revision of all statistics relating to advisory committees, for instance, number of meetings each year, attendance record and age structure of committee members, proportion of new and old members, and certain information in the Central Personality Index. Meanwhile, in order to enhance the transparency of these advisory committees, the Government should consider what information can be made public. This would facilitate the civil society's understanding of the institution of advisory committees and strengthen relevant monitoring.

It is advised to delegate the above working procedures to the Efficiency Unit, which should review the current system and hence provide suggestions on ways to improve.

b) Strengthen public understanding and participation

The current "Civil and Miscellaneous Lists" webpage should be improved with a clear categorisation of existing advisory and statutory bodies. Apart from the current division of statutory and non-statutory bodies, for the sake of fostering user-friendly access to allow citizens to know more about the system of advisory and statutory bodies, the following categories should also be included: (1) the committees' affiliation to bureaus and departments; and (2) classification of the committees' functions.

The Government should also urge all bureaus and departments to update information related to advisory committees. For example, websites of new committees should be added and those of the committees already dismissed should be removed. Webpages removed should be sealed, such that the public's impressions of and opinions on the consultation system would not be adversely affected by insufficient information or technical issues when browsing the website.

Our Discourse and Recommendations

On Public Engagement

Recommendation 4

Update guidelines and establish standards

a) The Government should carry out continuous reviews, accumulation of experiences and redefinition of guidelines

The Government should emulate the approaches and methods with which European countries foster public consultations, so as to redefine current public consultation guidelines and denote the process step by step. The Government should also: (1) review and accumulate successful local experiences of public engagement in a constant manner; and (2) observe and look into experiences and guidelines of other countries and regions regarding public engagement, such as those of the United Kingdom, South Korea and the European Union. Under such practice, different departments can inherit such experiences from other civil servants, and the guidelines can be updated. The guidelines should be made public every five to ten years, so that the public can be informed of the Government's latest channels of consultation, which in turn increases transparency of the system.

Our Discourse and Recommendations

b) The path to success in public engagement

With reference to the past cases of public engagement, together with other documents and guidelines from foreign countries, in our research, we suggest the following ground rules for effective public engagement based on the guidelines from the European Union:

- (1) In terms of participants: Public engagement activities should include all stakeholders if possible.
- (2) In terms of openness and accountability: Consultation results, their corresponding impacts on policy-making, together with the procedures of public engagement, should be made known to the participants and the general public.
- (3) In terms of influence: The Government should conduct consultations at an early stage.
- (4) In terms of consistency: The Government should ensure that each and every public engagement activity has the same and consistent consultation procedures (including review mechanism and quality control).

It is also necessary to establish guidelines on the requirements for consultation papers, categorization of stakeholders, methods of communication strategy, consultation period etc.

Our Discourse and Recommendations

Recommendation 5

Chief Secretary should lead a high-level commission on the above tasks

The Chief Secretary should convene a “Public Engagement Development Commission” with the Efficiency Unit as its secretariat. The Commission should comprise Secretaries of various Bureaus, Administrative Officers, Legislative Councilors and public figures.

Major duties of the Commission:

- (1) Review and redefine current guidelines from time to time;
- (2) Serve as a platform for officials to consolidate and exchange successful experience regarding public consultations;
- (3) Research on and look into other regions’ experiences in public engagement for future reference;
- (4) Provide suggestions on public consultation strategies when appropriate;
and
- (5) Investigate the possibility of institutionalising current public consultation procedures.

Our Discourse and Recommendations

Recommendation 6

Include strategies for public engagement in the Memorandum for Executive Council

The Government may consider setting up a set of standard procedures regarding public engagement, such as requiring Government officials to include relevant information on public engagement in the Memorandum for Executive Council or policy documents, denoting the means of advocacy, and estimating potential reactions and comments, so as to induce changes to the current norms and procedures of policy-making.

Recommendation 7

Make good use of the Internet to strengthen citizen's participation

It is necessary for the Government to make better use of the Internet and online media, since they are more effective means in terms of information provision and suggestion collection.

Each Bureau should include a “public engagement information” column in its webpage, listing out all public consultation items, whether they are concluded, in progress, or to be released. The column should also provide hyperlinks for information conducive to the understanding of policy contexts, basic analysis and other relevant sources, so as to facilitate the public in its acquisition and accessibility towards details of the public consultations, and to increase citizens' sense of participation.

The Government should also take reference from the European Union's one-stop stakeholder consultation webpage “Your Voice in Europe”¹, and an additional page on “public engagement in progress” should also be available on the MyGovHK website for the sake of providing information on current public engagement activities (including basic information such as periods and stages of the consultations).

1. Please see the EU's “Your Voice in Europe” webpage for details: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

Our Discourse and Recommendations

Conclusion

In the long run, the Government has to open up more room for negotiation by improving the systems of consultation. We believe that the above suggestions would create vast benefits:

- (1) The general public will have better understanding of the consultation mechanisms;
- (2) Procedural weaknesses often trigger doubts about the consultation results, which then increase the burden of civil servants. The Government should develop clearer and more effective targets and tools, so as to enable civil servants to complete their tasks in a smoother manner; and
- (3) By revitalising the system of advisory committees and raising the requirements for public engagement, different parties and stakeholders can engage in policy debates, and hence resolve policy-level conflicts within the institution.



香港願景計劃

改進諮詢制度 強化官民連結

檢討香港諮詢及法定組織制度報告

研究報告

林緻茵

研究員

郭耀聰

助理研究員

何俊傑

助理研究員

李曉婷

學生助理

鳴謝

我們由衷感謝香港願景計劃召集人曾鈺成先生、執行及研究總監馮可強先生，以及其他同事對本研究的支持和貢獻。

本研究得以完成，全賴眾多受訪的專家和學者所給予的寶貴意見，研究團隊謹此致謝。

目錄

第一章	香港諮詢委員會的起源、發展及轉變	31
	研究背景和研究問題 回歸前諮詢委員會制度的發展 回歸後諮詢委員會制度的發展 諮詢及法定組織的分類	
第二章	諮詢委員會面對的挑戰	41
	結構性問題 公眾期望的落差與現實的限制 諮詢委員會的政治功能：新的時代有新的需要	
第三章	詳細政策建議	59
	建議 1： 全面整理和研究諮詢委員會的資料	
	建議 2： 加強公民社會的了解和參與	
	建議 3： 新定位 — 作為政府與研究機構的橋樑， 連結政府與長遠規劃研究	
附錄	附錄 1： 諮詢及法定組織的詳細數據分析	65
	附錄 2： 《檢討香港諮詢及法定組織制度報告》一覽	

第一章

香港諮詢委員會的起源、發展及轉變

第一章 香港諮詢委員會的起源、發展及轉變

研究背景和研究問題

1.1 諮詢委員會制度源自英國，曾被港英政府應用於英治時期的香港。回歸後，特區政府繼續沿用這種制度治港，《基本法》第六十五條列明：「原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。」由此可見，諮詢委員會不單是香港行政機關的重要元素，它在憲制上的地位更受到《基本法》所肯定。

1.2 近年，就不同政策範疇成立的諮詢委員會逐漸增加。表面上，諮詢委員會在香港政治體系內的功能和重要性正不斷提升；但與此同時，社會上亦出現了不少批評聲音，指諮詢委員會既沒有聆聽和吸納民意，更助長了政府強推政策。為何社會對此制度產生了一些負面的看法？為何在他們眼中，今天的諮詢委員會並未能夠有效回應和吸納不同界別人士的意見？要了解及評價整個諮詢委員會制度的運作，我們必須先回顧整個制度的歷史發展。

1.3 在本研究中，我們透過訪問、參考學術文獻、外國案例和政府文件等方法，嘗試解答以下問題，並提出一套改善方案：

- (1) 香港諮詢委員會制度的發展受到哪些政治、經濟和社會因素影響？
- (2) 為何社會上不少人士認為諮詢委員會制度有改善的空間？
- (3) 諮詢委員會制度的不足與當下的施政問題有何關係？
- (4) 政府應如何調整諮詢委員會制度，並增強它的功能？

回歸前諮詢委員會制度的發展

1.4 早於 1940 年，諮詢委員會制度已在運作，它們其中一個職能是將關鍵持分者的意見，帶到政府決策當中²。1962 年，港英政府一共成立了 67 個委員會，當中 40 個是法定組織，另外 19 個由港督委任，以輔助各局的運作，還有其餘 8 個，則負責處理政府內部事務³。除了這些常設委員會外，政府亦成立了不少臨時諮詢委員會，針對特定議題提供意見⁴。學者 Endacott 指出：在英治時期，沒有重要政策是未經過諮詢委員會輔助的。因此，諮詢委員會在整個港英政府的政策制訂過程中，擔當著一個重要的角色⁵。可見，英治時期的諮詢委員會制度是以輔助政府施政為其專業定位，以補充公務員團隊在專業範疇上的不足。

1.5 其他學者卻有另一種看法。金耀基曾將當時的港英政府管治策略形容為「行政吸納政治」，即將本地的華人精英，透過諮詢委員會制度，吸納到政治體制當中，以削減對抗英治體制的意見領袖之影響力⁶。由金耀基的說法可見，諮詢委員會制度的吸納模式，重點並非單純地將本地的專業意見，化為政府決策的重要元素。反而，正因為專業人士是本地的華人精英，政府需要透過吸納的方式，讓他們有限度地參與政府工作，爭取他們對港英政府的支持。呂大樂亦認為：「過往諮詢委員會制度之所以能夠發揮作用，乃借助參與諮詢的意見領袖，以及專業人士於民間或所屬社會界別的聲望、信譽或專業地位，為政治諮詢提供合理化的基礎⁷。」行政吸納政治的核心問題，在於單純透過吸納精英，不代表能夠令草根階層認同港英政府的施政。因此，回歸前後，諮詢委員會制度的討論，一直環繞著擴闊委員代表性的問題。

1.6 事實上，以上兩種說法都同時反映了諮詢委員會於英治時代的職能和定位。無可否認，大量學術文獻詳細解釋了諮詢委員會如何為港英政府提供認受性，以防止香港的民主化訴求挑戰政府的管治。不過，學者 Norman Miners 在他的研究中也指出，諮詢委員會除了發揮政治功能外，它亦同時在政策制訂及執行上，為政府提供專業意見⁸。

2. Holliday, I. and Hui, K.H. (2007). Local Advisory and Statutory Bodies. Contemporary Hong Kong Politics: Governance in the Post 1997 Era. Hong Kong: Hong Kong University Press.
3. Endacott, G.B. (1964). Government and People in Hong Kong, 1841-1962. Hong Kong: Hong Kong University Press.
4. 同上註。
5. 同上註。
6. 金耀基。(1997)。《中國政治與文化》。中國：牛津大學出版有限公司。
7. 呂大樂。(2015)。《香港模式：從現在式到過去式》。香港：中華書局。
8. Miners, N. (1995). The Government and Politics of Hong Kong 5th ed. Hong Kong: Oxford University Press.

第一章 香港諮詢委員會的起源、發展及轉變

1.7 換句話說，英治時期的諮詢委員會有兩個主要功能：

- (1) 政治功能：以行政吸納政治，嘗試增強港英政府的認受性
- (2) 專業功能：以專業人士協助政府制訂和執行政策

這兩個功能都充分針對社會不同的需要，協助港英政府施政。



回歸後諮詢委員會制度的發展

1.8 回歸後，特區政府雖然有不少鴻圖大計，但社會日趨複雜，傳統部門分工已難以應付，政府於是設立不少新的諮詢委員會⁹。截至2016年7月15日¹⁰，諮詢委員會的數目已由1962年的67個，上升至今天的516個¹¹。而在眾多的委員會中，有不少成功推動政策的案例，例如教育統籌委員會推動了整個大型教育改革（教育改革的成效和好壞則不在本研究報告中探討）。

9. 黃湛利。(2015)。《香港政府諮詢委員會制度》。香港：中華書局。

10. 詳情請見附錄(1)：諮詢及法定組織的詳細數據分析。

11. 1976年：142個；1990年：238個；2007年：413個。詳見附錄1。

第一章 香港諮詢委員會的起源、發展及轉變

董建華時期

1.9 可是，在 2003 年前，政府沒有一份完整的公開政策文件，明確地定義委員會的委任制度、角色、功能以及運作。2003 年，特區政府全面檢討諮詢委員會制度，並在同年 4 月，發表一份名為《公營架構內的諮詢及法定組織－角色及職能檢討》的諮詢文件¹²，主要希望改善當時的諮詢委員會制度，並釐清其功能和定位。報告的內容亦成為前特首董建華於 2004 年發表之施政報告的其中一項。報告中第六十五段曾提及：

「各種各樣的諮詢和法定組織是香港政治體制的重要組成部分，發揮輔助政府施政的重要作用。同時，它們也是市民參與公共政策制訂的重要渠道。政府高度重視為數約五百個諮詢和法定組織的職能、角色和組成方式。我們的目標包括：精簡架構，避免組織和人事過度重疊；廣泛延攬各方英才以增強代表性；強化諮詢和法定組織作為政府施政重要伙伴的角色，增加他們在政府決策過程中的參與；進一步發揮諮詢和法定組織協調社會各方面利益的作用；進一步樹立諮詢和法定組織作為市民參政議政的重要渠道；深化諮詢和法定組織培訓領袖人才的作用；加強諮詢和法定組織連繫政府與市民、解釋公共政策、鼓勵市民討論的功能；強化對諮詢和法定組織的工作評估；以及提升諮詢和法定組織作為公共政策智囊機構的地位¹³。」

12. 民政事務局。(2003)。《公營架構內的諮詢及法定組織－角色及職能檢討(CB(2)1713/02-03(01)號文件)》。請見附錄 2。

13. 香港特別行政區政府。(2004)。《2004 年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

第一章 香港諮詢委員會的起源、發展及轉變

1.10 以上可見董建華政府正視了英治時期，諮詢委員會過於集中吸納精英，導致草根對施政不滿的問題。因此，他將傳統專業界的人數下調，而將新專業或半專業如教育、社會服務的人數提高，令諮詢委員會的代表性增加¹⁴。雖然諮詢委員會的成員由回歸至今仍然偏重工商界，勞工階層的參與偏低，但是相比英治時期，委員的社會背景已有一定轉變。

1.11 自董建華 2004 年的檢討後，政府並未有再深入檢討諮詢委員會制度。董建華在第二屆任期推行問責制後，諮詢委員會的定位亦隨之改變：問責官員成為政策制訂的重心，亦為政策的成效負上最終責任。問責官員有權選擇如何制訂政策，也站在政策推廣工作的最前線；他們會根據自己的意向，選擇利用諮詢委員會，或透過其他途徑收集民意和專業意見。換言之，諮詢委員會的定位變得浮動，其重要性視乎個別議題和官員的取態。

曾蔭權時期

1.12 及後，曾蔭權於 2005 年施政報告中提及：

「政府現時有數百個諮詢和法定組織，它們是政府實現有效施政的重要伙伴。政府重視這些組織的作用，把它們看作是公共政策的智囊機構和市民參與公共事務的渠道。每到有這些組織的成員任期屆滿，我們會積極更新，讓更多來自社會各方面的人士加入，發揮所長，協助政府掌握社情民意和改善施政。我會特別關注婦女、青年和弱勢社羣人士的參與機會¹⁵。」

14. Cheung, A. B. L. and Wong, P. C. W. (2004). Who Advised the Hong Kong Government? The Politics of Absorption Before and After 1997. *Asian Survey*, 44 (6), 874-894.

15. 香港特別行政區政府。(2005)。《2005 年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

第一章 香港諮詢委員會的起源、發展及轉變

1.13 除此之外，往後的施政報告並沒有再提到諮詢委員會的角色和定位。同時，民政事務局亦沒有再就諮詢委員會制度進行大型檢討。隨著曾蔭權將施政重點放到公眾參與，諮詢委員會的政治功能又稍為移向協助公眾參與的角色：委員會以中介人的身份，連結公民社會和政府。由此可見，諮詢委員會的政治功能已經進入了另一個時代。

梁振英時期

1.14 梁振英在其任內，則把施政重心放到地區中，希望做到「地區問題，地區解決」。市民的主動和直接參與，至今已變成了不可逆轉的文化。在他的幾份施政報告中，梁振英對於諮詢委員會的政治定位未有明顯著墨。由他帶動的改變，反而集中於人事安排問題（如推薦新人參與諮詢委員會，以解決委員的新舊銜接問題）。現時，中央政策組負責向各局長推薦合適人選，並游說局長試用一些未有太多公職經驗的新人。雖然局長有權就委員名單作最終決定，但這種以統合模式處理諮詢委員會人事安排的方法，無疑是一個重大改變，我們在及後的章節中，將會分析當中的利與弊。

第一章 香港諮詢委員會的起源、發展及轉變

諮詢及法定組織的分類

1.15 根據立法會紀錄，現時公營機構內的諮詢及法定組織根據職能劃分為¹⁶：

表一、諮詢及法定組織的分類

類別	名稱	職能
(1)	諮詢委員會	這些委員會大部分是按行政程序成立的，負責就特定範疇或事宜提供專業意見，或就政府制訂政策的工作或所提供的公共服務，提出意見。
(2)	非政府部門的公共機構	這些機構是獨立於政府的非商業機構，負責為市民提供服務。
(3)	規管組織	這些組織包括註冊委員會、牌照委員會、監察委員會和規管委員會。
(4)	上訴委員會	這些委員會通常具有半司法職能，負責就上訴個案作出裁決，以解決市民與政府或政府所成立的公共機構在某些範疇發生的糾紛。
(5)	信託、基金和資助計劃的諮詢和管理委員會	這些委員會的職能包括負責就信託基金的投資或調撥基金作特別用途等事宜提供意見；管理信託財產，並為信託基金投資；或就資助計劃的管理工作提供意見。
(6)	公營公司	這些組織是根據法例成立的商業實體，負責提供貨品或服務。
(7)	其他委員會	未能就其職能作分類，這類型的委員會包括大學校董會、建造業訓練局、投訴警方獨立監察委員會等。

1.16 從上述分類可見，諮詢及法定組織分類甚廣，各有不同的功能和特性。由於諮詢委員會（第一類）是多年來最受爭議的諮詢及法定組織，亦令政府受到不少批評，因此本報告將會重點研究諮詢委員會，希望找出現有制度中的核心問題¹⁷。

16. 立法會民政事務委員會。(2004)。《檢討諮詢及法定組織－第十四號中期報告，檢討公營架構內諮詢及法定組織的分類制度》。於2016年10月10日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ha/papers/ha0708cb2-2176-4c.pdf>

17. 並非只有諮詢委員會才具爭議性。不過，由於諮詢委員會的數量較多，而涉及的範疇亦更廣泛，集中研究諮詢委員會將有效反映出現有機制存在的問題。

諮詢委員會伴隨社會需要，發展不同的功能

1.17 從諮詢委員會制度的歷史發展可見，由政治吸納、吸納中產和基層、以至連結公民社會和政府，諮詢委員會因應社會環境，衍生出不同的政治功能，以協助政府疏導部份政治問題。時至今日，諮詢委員會需要發揮甚麼政治功能才能回應社會新的需要？第二章將會詳細交代。

1.18 與此同時，諮詢委員會亦一直以專業意見協助政府施政。回歸以來，諮詢委員會持續輔助政府，確實在不同層面上補足了政府缺乏專業人士的問題。例如可持續發展委員會、古物諮詢委員會和環境諮詢委員會，都大量參與政府的工作，亦為政府提供不少專業意見。

1.19 諮詢委員會的內部問題隨著時間慢慢浮現，不論公眾還是委員，都開始對諮詢委員會制度失去信心。更可惜的是，對諮詢委員會制度的檢討並未有繼續。長久下去，諮詢委員會將難以有效運作。到底諮詢委員會的問題何在？研究團隊分析後，將結果分成兩個部份：

- (1) 諮詢委員會內部的問題
- (2) 社會大眾對諮詢委員會的各種質疑及誤解

第二章

諮詢委員會面對的挑戰

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

2.1 諮詢委員會面對的挑戰正日漸增加。雖然諮詢委員會並非導致管治困難的關鍵，但隨著社會的發展日漸複雜、社會成員的分工愈來愈仔細和精專，政府依然需要透過諮詢委員會，提升其專業知識。然而，有別於英治時期的狀況，今天的諮詢委員會，已絕非確保政策順利通過和落實的不二法門。在現行的政治架構之下，諮詢委員會既是政府聚合政治能量的渠道，也是政府預先了解公民社會聲音的平台。這些政治功能若得以發揮，理論上有助於政策順利推行和落實，亦提升政府延攬和儲備人才的能力。特區政府實在有必要重新檢討諮詢委員會，令這個制度能夠用得其所。下文將會先交代諮詢委員會現時所面對的挑戰並詳細分析之，再針對香港社會當下的發展狀態，提出一套能夠增強諮詢委員會功能的政策建議。

結構性問題

2.2 回歸前後，政府一直透過發揮專業人士的所長，協助政府施政，令諮詢委員會制度的專業面向得以充分發揮，以補足政府內部缺乏專業知識的問題。特別是在純諮詢性質以外的委員會，如城市規劃委員會、環境諮詢委員會以及醫務委員會，專業人士所扮演的角色尤為重要。

2.3 不過，近年諮詢委員會制度的專業角色慢慢被削弱，其中一個原因在於願意加入諮詢委員會的政治和專業人才日漸減少¹⁸：一方面，專業人士失去了參與諮詢委員會的動機；另一方面，對本地議題有深厚認識的本地研究人才正不斷流失，導致可加入諮詢委員會的專業人士供不應求。導致上述問題的原因包括：（一）政府和委員會的關係；（二）加入諮詢委員會的誘因；（三）整個人才培訓制度。

18. 這並不表示現時諮詢委員會內沒有出色的專業人士。研究團隊在不同的訪問中發現，不少有經驗和名氣的前委員都對諮詢委員會制度表示失望，因而相繼退出。有些則留在諮詢委員會中，但對諮詢委員會制度的內部運作和安排表示不滿，並認為有改革的必要。

委員與官員在合作上的隱憂

2.4 政治互信的問題，與政府官員是否重視諮詢委員會有莫大關係，而香港的政治體制並未有妥善處理諮詢委員會與官員合作時的矛盾：諮詢委員會和政策局之間沒有從屬關係，委員會內的討論結果對相關部門缺乏約束力¹⁹。最終採納委員會的意見與否，視乎個別官員的心態。與政治委任制實施前相比，現時部份官員在決策時不再「依賴」諮詢委員會，只是形式上「牽涉」諮詢委員會；這樣的做法無疑打擊了委員會成員的士氣。有曾參與諮詢委員會的法律界人士在訪問中反映，現屆政府的諮詢模式並未有真正聆聽委員的意見，官員大多帶著自己的立場和決定，象徵式地「諮詢」他們的法律意見。實際上，該委員會所提出的改善方案，都沒有被官員接受，甚至連回應都欠奉。

2.5 部份委員會的工作涉及多個政策範疇，在此情況下，議題的複雜性會進一步動搖諮詢委員會的角色：由於涉及跨局合作，每一個政策局參與制訂相關政策的程度相當有限，他們跟進委員會建議的意欲便相應地降低，因此委員會的功能亦有機會被削弱。雖然林鄭月娥司長在 2012 年成立政策及項目統籌處，目的就是協調跨部門合作的議題，但隨著社會議題變得愈來愈複雜，需要跨部門處理的事項只會有增無減，政府未必有足夠的高層官員統籌所有項目。假如不從體制上理順政府與委員的合作關係，委員和官員間的矛盾將難以改善。以 2016 年成立的大嶼山發展諮詢委員會為例，其工作範圍已牽涉發展局、運輸及房屋局、環境局、民政事務局等²⁰。

2.6 在諮詢委員會地位逐漸下降的情況下，政府不但令委員失去提出意見的信心，亦削弱了委員公開支持政策的誘因。當政府不能有效發揮諮詢委員會的角色，願意參加諮詢委員會的專業人士，特別是持反對意見的一群，便會離開並拒絕加入整個諮詢委員會制度。反對者最終只能會使用制度以外的方法去爭取發聲空間，並嘗試透過社會運動達到目的，令諮詢委員會失去其政治吸納的功能。

19. 黃湛利。(2015)。《香港政府諮詢委員會制度》。香港：中華書局。

20. 詳見發展局網頁：http://www.devb.gov.hk/tc/boards_and_committees/landac/index.html

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

專家加入委員會的誘因減少

2.7 加入諮詢委員會曾經是一種政治身份的象徵，亦是政治參與的階梯。有曾參加醫學界別諮詢委員會的委員指出，由於英治時期的諮詢委員會大多是專業而又具有社會地位的人士，加上提出的意見有機會影響政府施政，參加諮詢委員會便變成了一種個人榮譽和身份象徵。即使當時政府不能透過選舉建立認受性，它亦能夠透過諮詢委員會吸納有能之士出謀獻策。然而，對於部份受訪者而言，現時的諮詢委員會已淪為政治酬庸，並指出部份委員既沒有相關專業知識，又沒有向學的心態，最終只會妨礙諮詢委員會的運作。

2.8 無可否認，參加諮詢委員會或許有助於委員曝光，讓他們能夠在公眾面前建立自己的形象和名聲²¹。但隨著公民社會與政府的關係轉差，每當政府面對政治壓力時，諮詢委員會委員的工作便會變得吃力不討好：委員假如選擇避而不談，或反過來為反對陣營發聲，便可能失去再度被委任的機會；相反，如果委員公開支持政府，又很容易成為市民大眾攻擊的對象。諮詢委員會所提供的公眾平台，最終可能成為一份吃力不討好的差事。各種各樣的因素，都令現時的人才不願意投身諮詢委員會的工作，因而收窄了諮詢委員會收集專業意見的空間。

2.9 專業人士加入諮詢委員會的代價也愈來愈高。以環境諮詢委員會為例，在制訂環境評估報告和閱讀相關資料時，假如委員沒有良好的專業基礎和充足的時間，將難以消化全部資料並提出專業意見。例如，環境科學和地理科學的專家數目有限，他們大多數在大學擔任教授級別的職位（雖然亦有部份散落於公民社會之中）。這些專家參加諮詢委員會會耗用大量時間，影響他們在大學的晉升之餘，又很容易被捲入政治角力的漩渦之中。從以上各個例子可見，現時的政治氛圍令專業人士加入諮詢委員會的誘因大大減低。

21. 呂大樂。(2015)。《香港模式：從現在式到過去式》。香港：中華書局。

未來本地人才培訓上的挑戰

2.10 有否誘因加入諮詢委員會是一個問題，未來香港社會有否足夠本地人才是另一個問題。為了追逐國際排名，全球大學紛紛強調它們的國際性。我們在研究過程中，曾經訪問多位大學教授。其中一位受訪者指出，他所屬的學系有一半教授來自內地，有一部份來自外國，本地教授的數目少之又少。他再三強調，由於內地和外國的教授的研究專長並非本地事務，教授們為了升遷，都只會埋首於發表國際學術論文。願意為特區政府出謀獻策、擔當政府公職的學者將要面對更大壓力。最終只有一小撮專業人士或學者能夠長期參加好幾個諮詢委員會。換言之，在人才短缺的情況下，現行的「六六規定」²² 難以恪守（詳情請參閱 5.2 部分），同時令專業意見未能廣泛而有效地滲入政府的決策之中。

諮詢委員會難以吸納人才

2.11 總括而言，政府在制訂諮詢及法定組織的指引時，預留了不少空間給決策官員靈活使用。從好的角度看，這種彈性令諮詢委員會更容易配合個別官員的政治需要、政策議程（policy agenda）、領導風格等，解決難以處理的問題。可是，從另一個角度看，部份委員會可能被束之高閣，官員也不一定需要回應委員的建議，令具經驗的專業人士卻步。誠然，諮詢委員會本身的原意和設計，並不確保委員的意見一定會被採納，但官員至少需要給予合理的回應。與此同時，影響人才供應及其參政意欲的因素，遠遠超出了諮詢委員會制度本身；這些因素包括政治氛圍、大學制度、政治委任制等。人才的培養並不能透過個別制度的改革一蹴而就，必須用一套較完整的策略予以配合。

22. 該規定指政府不應委任非官方成員出任有關組織同一職位超過六年及同時任職於超過六個委員會。

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

公眾期望的落差與現實的限制

2.12 除了諮詢委員會內部的結構性問題外，公眾對於諮詢委員會制度的期望，看似跟現存的制度及其運作有一定落差。一方面，市民大眾要求諮詢委員會更透明、更開放、更能面向群眾；另一方面，政府內部受到不少制度上的限制，令諮詢委員會的運作未能達到公眾期望。下文將會先交代公眾對於諮詢委員會制度的質疑，然後再逐一分析和回應該等批評。

質疑（一）：委任機制透明度低

2.13 公眾對於諮詢委員會制度最大的疑問是：到底委任的條件是甚麼？由於政府未有詳細交代有關準則，市民更加質疑政府偏重部份界別人士，而非以「用人唯才」為委任原則。例如，前立法會議員湯家驊在 2015 年 6 月 24 日的立法會會議中就問及政府的委任原則：

「有評論指出，政府近年積極開發土地及推展基建項目，因此刻意委任多名具地產發展背景的人士為相關諮詢及法定組織（包括（i）城市規劃委員會、（ii）環境諮詢委員會、（iii）郊野公園及海岸公園委員會、（iv）能源諮詢委員會，以及（v）大嶼山發展諮詢委員會）的成員，以減少當局開發土地時遇到的阻力。就此，政府可否告知本會：過去 5 年，上述 5 個委員會的非官方成員當中，具下列背景或專長的人數分別為何：環境保育、土地規劃和地產發展？當局依據甚麼考慮因素及準則決定該等委員會的成員當中，該 3 類背景的人士應佔的數目及比例²³？」

23. 立法會。（2015 年 6 月 24 日）。〈會議過程正式紀錄〉。於 2016 年 10 月 10 日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/agenda/cm20150624.htm>

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

2.14 而政府官員多數都以「用人唯才」為主要的回應：

「政府委任諮詢及法定組織非官方成員的原則是『用人唯才』。各政策局及部門在考慮委任其職權範圍內的諮詢及法定組織的成員人選時，會參考有關人士的才幹、專長、經驗和參與服務社會的熱誠，並充分顧及有關諮詢及法定組織的職能和工作性質，以及法定組織的相關法例規定的法定要求²⁴。」

2.15 社會對於委任制度的不滿，部分亦可見於前立法會議員黃毓民在立法會上，對於委員會透明度的批評：

「政府現在是黑箱作業，所有委任均欠缺透明度，我們只看到名單，相關新聞公報又只有二、三百字，就是委員的背景我們也不知道。要是我讀出監警會委員的名字，除了當中的議員外，其他委員我都不認識。他們是甚麼人呢？既然說是用人唯才，政府可有用人唯才的理據呢？誰人是人才，他們如何有才華呢²⁵？」

2.16 以上種種批評，都針對著政府委任機制的清晰度和透明度。當政府部門回應立法會議員，以及公眾的提問時，假如不能交代個別委員的背景，將難以令公眾信服。醫學會前會長史泰祖曾接受香港電台鏗鏘集的訪問，當時他同時擔任三個委員會的成員（策略發展委員會、健康與醫療發展諮詢委員會及醫務委員會）。他在節目中也提出類似的疑問：

「雖然我猜想（政府）是因為我參加了醫生專業團體，以及論政團體這背景找上我，但有甚麼確實原因找上我而不找別人？我相信很多人的能力跟我相若，甚至比我更好。那為甚麼不找他們？我就知道了²⁶。」

24. 立法會。(2015年6月24日)。〈會議過程正式紀錄〉。於2016年10月10日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20150624-translate-c.pdf#nameddest=wrq07>

25. 立法會。(2014年1月22日)。〈會議過程正式紀錄〉。於2016年10月10日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/counmtg/hansard/cm0122-translate-c.pdf>

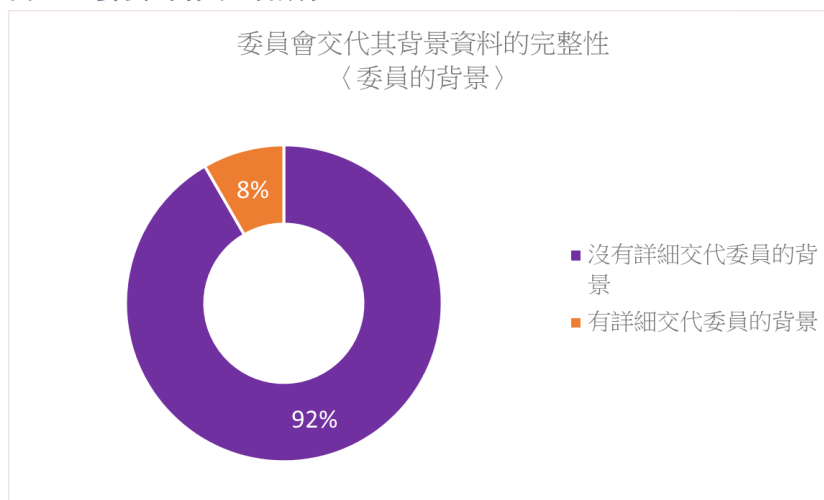
26. 尤翠茵（編導）。(2011年11月27日)。〈一把聲音〉【電視節目】。《鏗鏘集》。香港：香港電台。載於 <https://www.youtube.com/watch?v=ilkzfxdcchU>

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

2.17 由政府的文件中可見，現時政府主要以兩個途徑宣佈委任名單：（一）發出新聞稿；（二）刊登憲報²⁷。至於委員會成員的資歷是否公開，則視乎不同政策局的做法。例如，民政事務局所負責的公民教育委員會便沒有在公開資料中提及委員的背景。

2.18 為了引證上述批評的準確性，研究團隊進行了一項關於諮詢委員會制度的數據研究²⁸。我們發現在全部 516 個委員會當中，有 16.3% 的委員會（87 個）並沒有專屬網站及附屬於各局或部門的分頁；而其餘有提供網站的委員會，並沒有統一的資料格式，以上的情況均大大增加了公眾閱覽委員會資料的難度。除此之外，在政府提供的資料當中，有 16.3% 的委員會（84 個）並沒有清晰交代其組織的職權，5% 的委員會（26 個）甚至欠缺清晰的成員名單，而高達 91.7% 的委員會（473 個）並沒有詳細交代委員的背景或被委任的原因。

圖一、委員的背景的數據



2.19 在這樣的情況下，社會大眾不但難以了解委員會的職能和定位，同時，由於沒有明確交代個別委員的相關背景及委任原因，諮詢委員會的公信力難免會受到影響，亦因此會出現諮詢委員會成為政府酬庸的說法。由此可見，在委任的透明度，以及對公眾交代委任原因兩方面，政府著實有改善的地方。

27. 尤翠茵（編導）。(2011年11月27日)。〈一把聲音〉【電視節目】。《鏗鏘集》。香港：香港電台。載於 <https://www.youtube.com/watch?v=7rg8l5HdrU0>

28. 研究方法及詳情請見附錄（一）。

回應（一）：政治委任制與諮詢委員會委任機制的關係

2.20 在港英時期，諮詢委員會的委任機制當然沒有受到強烈的質疑，因為政府能掌握一切實權，並以行政吸納政治的方法，將華人精英吸納到政治架構之中。回歸以後，特區政府開始推行「政治委任制」；在概念上，問責官員應為自己的政策決定負責。

2.21 諮詢委員既是問責官員諮詢意見的對象，同時又是政府部份權力執行的延伸，故能否與問責官員好好合作，甚至在某些價值觀上一致，便成為其中一個委任的考慮點。以環境諮詢委員會（環諮會）為例，根據受訪者的說法，自1994年開始，主要四大環保團體可以提名代表進入環諮會，並由政府委任。受訪者引述，在政治委任制實行後，曾經有問責官員指出，由於需要問責的是他本人，故應該由他親自物色委員，而不應該交由團體提名。

2.22 由問責官員主導委任名單似乎無可厚非，問題反而是政治委任制本身是否行之有效。在未有定義何謂「問責」的情況下，若問責官員根據個人喜好而委任特定人士進入委員會，這會否淪為純粹的政治酬庸？或許這種看法也正反映了管治問題上的另一個範疇，即政治委任制是否有改善的空間。誠然，諮詢委員會制度最終能否被市民所認受，其實視乎委任他們的官員如何向公眾問責。

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

質疑（二）：「六六指引」的落實成疑

2.23 自 2003 年起，「同時任職於超過六個委員會」和「擔任同一職位超過六年」的委員確實大幅減少。以「六個委員會」為例，截至 2015 年 4 月 30 日²⁹，同時任職於六個委員會以上的委員數目已由 2004 年的 45 位，減至 2015 年的 4 位。可是，擔任超過六年的委員數目，則有不同的變化。詳情如下表所示³⁰：

表二、任職六個委員會以上或超過六年任期的委員數目

	2004	2006	2009	2010	2013	2015
六個委員會	45	11	6	2	4	4
六年任期	1695	543	167	243	291	290

2.24 可見，由 2009 年起，擔任同一職位超過六年的委員會數量不跌反升；社會各界對於以上的現象各有不同的理解和闡釋，澳門科技大學助理教授黃湛利認為：「由於諮詢委員會的情況各有不同，政府委任時難以一成不變，毫無彈性地跟從有關的規定。政府部門委任轄下委員會成員時，或會認為有必要及適宜破例³¹。」不過，他強調政府在偏離規定時，必須有理可據，並考慮個別委員會的情況和需要。

2.25 有意見認為政府刻意破壞「六六指引」。香港中文大學政治及行政學系副教授馬嶽指出：「特區政府長期提名和委任與自己意見相近的委員，只會扼殺了多元意見，令施政沒有突破³²。」縱使「六六指引」可以彈性處理，但決策部門破例不跟從這些規定時，需要更清楚地交代背後的原因，以釋除不必要的疑慮。

29. 香港特區政府民政事務局。(2015)。〈六年任期指引〉。於 2016 年 10 月 10 日，下載自：http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/advisory.htm

30. 黃湛利。(2015)。《香港政府諮詢委員會制度》。香港：中華書局。

31. 同上註。

32. 明報加東網。(2015 年 11 月 25 日)。〈諮詢組織逾 400 馬嶽：青年加入只滄海一粟〉。於 2016 年 6 月 30 日，下載自：http://www.mingpaocanada.com/tor/htm/News/20151125/HK-gba2_r.htm

回應（二）：「六六指引」的原意及操作需要

2.26 在「六六指引」中，「六個委員會」的規定是為了確保委員會成員能夠應付其工作量。相信沒有人會否定為委員參與的諮詢委員會數目設上限的重要性。而「六年任期」的原意，則是為了確保委員可以逐漸更替，避免有某部份委員長期主導政府政策。然而，現今社會環境的轉變，卻衍生另一個問題：願意加入諮詢委員會的專業人士不足，令委員會難以貫徹「六六指引」。換言之，假如要落實「六六指引」，便必須先從整個諮詢委員會的人才培訓方面入手。

2.27 「六六指引」又是否有貫徹執行的必要？既然它的原意是為了確保高質素的政策意見能夠帶到政府的決策層，那麼「六個委員會」的規定固然需要保留。不過，在「六年任期」的規定上，卻出現另一個情況。以環諮會為例，根據受訪者的說法：「環評報告都是具技術性（technical）的，基本上修讀環境科學出身的人都需要一段時間，才能掌握報告的內容。而委員的責任，就是要就環境顧問（consultant）的某些環評報告提出質詢。試想想，以我們這些背景的人也要一段時間才能掌握報告的內容，而報告又越來越複雜。以往的報告可能不是很厚，但現在的報告可能有一尺厚也不出奇。」

2.28 問題是，就算是行內的專家，進入委員會後都要一段時間才能掌握相關的資訊內容，並熟習委員會的運作，繼而準確地提出問題。由於報告涉及專業內容——畢竟環評報告是花費數百萬的顧問專業報告，批評它並非一件易事。最理想的情況，就是尋求相關背景的專業人士協助，並讓他們持續參與環諮會的工作。如果「六年任期」太過嚴謹的話，對部份委員會而言，更替會過於頻密，最終委員會的質素便可能下降。對於涉及專業領域的諮詢委員會來說，「六年任期」反而是一種障礙。假如上述關於政治委任制的改革已經能夠釋除大眾對於政治酬庸的憂慮，「六年任期」反而不是一個必須執行的規定。

2.29 總括而言，六個委員會的規定需要保留，甚至有必要強化。六年任期的規定，反而可以放寬，甚至考慮伴隨政治委任制的改革而廢除。

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

質疑（三）：推薦合適人選的程序爭議

2.30 現時物色和推薦諮詢委員會委員的工作，部份已交由中央政策組的相關人士負責。據了解，這個安排的主要論點，在於現時的諮詢委員會制度發展欠缺跨局和長遠的規劃，各個政策局在人選上可能有大量重疊，令部份委員工作量過大。同時，局長也慣於委任相熟人士，不太願意試用新人，令不同的聲音難以進入體制之內，也影響整個諮詢委員會制度的新舊銜接，因此中策組可以處理協調上的問題，並擴大政府的人才網絡。

回應（三）：需要詳細研究中策組的角色

2.31 研究團隊嘗試透過訪問，了解各個政策局在物色合適人選上，是否已經有一套行之有效的方法。有熟悉政府運作的受訪者指出，局長和官員都熟悉所屬政策範疇的專家，本身已有能力挑選合適的人選。各政策局亦擁有轄下諮詢委員會委員的資料，如委員的年齡、出席率、新舊委員的比例等，對於委員會的運作可謂瞭如指掌。不過，要建立跨局數據和規劃方案，則看似有相當的難度，亦並非必要。在有限的資訊以及欠缺對比的情況下，我們難以準確地就中策組的推薦工作下定結論。諮詢委員會的整體和長遠規劃，到了今天有否出現問題，而諮詢委員會的規劃，以及招攬人才的工作應該由哪些人士或部門負責，是需要詳細研究的問題。

質疑（四）：諮詢會議透明度低

2.32 政府一直強調，諮詢及法定組織必須具有透明度。除了機密、敏感或涉及個人私隱的內容外，委員會應盡量將會議文件及議程透過互聯網公開，方便公眾查閱。以2007年為例，當時約有60個諮詢及法定組織把會議的文件及紀錄上載至互聯網。而到2014年11月30日，卻只有45個³³。當中有不少委員會的性質特殊，不宜將資料公開，例如涉及上訴人身份私隱的各個上訴委員會、涉及執法行動和情報的禁毒常務委員會，和涉及投資策略的信託基金諮詢和管理委員會等。

2.33 問題的核心在於諮詢委員會會議文件並無劃一記錄和公開方法，令公眾難以了解和審視委員會的內部運作。正如立法會於2006年10月辯論「完善諮詢及法定組織架構」時，前立法會議員蔡素玉指出：「公眾人士要索取這些組織（諮詢委員會）的資料可謂困難重重。其中原因是很多組織仍抱著不做不錯的心態，慣常地把一些內容十分普通的會議文件列為機密，令公眾無從得悉³⁴。」

2.34 除此之外，社會上亦有不少聲音認為，委員會的會議應該開放予公眾人士旁聽。截至2014年11月30日，在全部489個諮詢及法定組織中，有12個組織公開進行全部會議，而其餘的會議之所以閉門討論，原因是在於有委員反對公開會議³⁵；當中以環保諮詢委員會的爭論最為激烈：例如，2007年1月，地球之友的代表便在會議上要求開放會議，認為讓公眾旁聽的資訊會比傳媒簡報會完整。他們亦認為開放會議能夠教育公眾，借此提升市民對環境議題的關注和了解。反對的委員則認為自己服務的對象是政府而非公眾，加上接受委任時並不知道會開放會議，亦怕開放後會被傳媒偏頗報導，不能暢所欲言³⁶。由此可見，關於會議透明度的問題，確實是社會大眾，以及部份公民社會組織爭論的重心。

33. 黃湛利。(2015)。《香港政府諮詢委員會制度》。香港：中華書局。

34. 尤翠茵（編導）。(2011年11月27日)。〈一把聲音〉【電視節目】。《鏗鏘集》。香港：香港電台。
載於 <https://www.youtube.com/watch?v=ilkzfxdcchU>

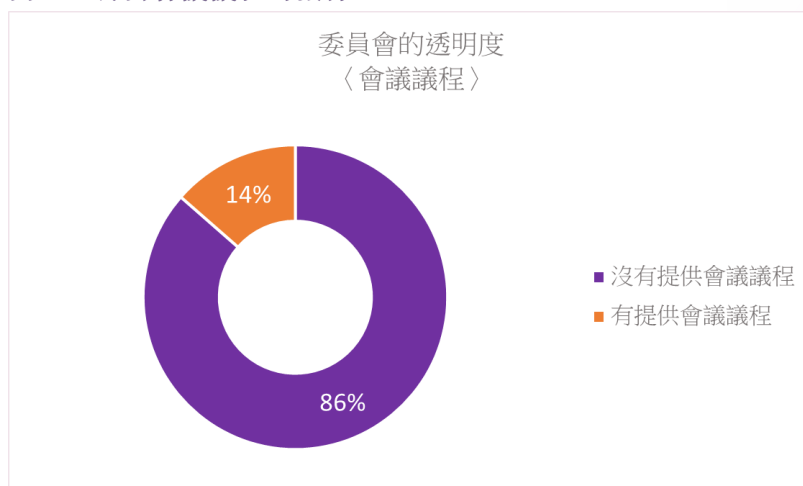
35. 黃湛利。(2015)。《香港政府諮詢委員會制度》。香港：中華書局。

36. 同上註。

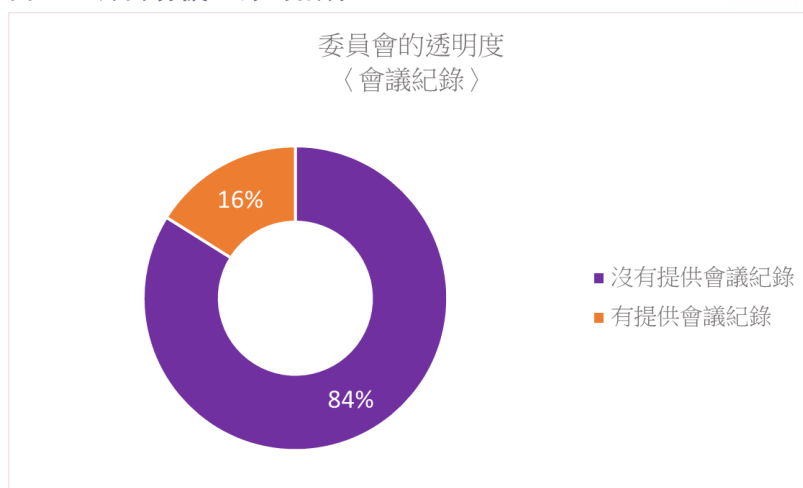
第二章 諮詢委員會面對的挑戰

2.35 研究團隊發現，就委員會的工作內容透明度而言，高達 86.4% 的委員會（446 個）沒有提供會議議程（見圖二），83.9% 的委員會（433 個）沒有提供會議紀錄（見圖三），亦只有不足 5% 的委員會有提供會議後的新聞稿、會議錄音，或公開會議的情況。調查的結果亦顯示，16.5% 的委員會（85 個）並沒有提供直接的聯絡方法。從上述資料可見，公眾難以監察和知悉委員會的工作進程，使其容易因透明度的問題而導致公信力下降。

圖二、公開會議議程的數據



圖三、公開會議紀錄的數據



回應（四）：開放透明度的兩難

2.36 社會上不乏要求委員會增加透明度的聲音，政府實在有需要檢討如何在公眾知情權和機密情報之間取得平衡，否則難以增加公眾對諮詢委員會的信心。另一方面，大眾必須明白，透明度過高亦會為諮詢委員會帶來反效果，影響它向政府提供專業意見的功能。造成這個結果的原因在於，當政治的元素滲入諮詢委員會中，部份委員便會受到傳媒或大眾的影響。在面對鏡頭和公眾目光的前後，委員可能會有兩種截然不同的想法和做法，而一名受訪者認為這種情況無助於提升政策質素。

2.37 該名受訪者更指出，假如諮詢委員的建議有違部份人士的利益，委員有可能會因此而受到政治壓力。無論是前途上，或是人身安全上，委員也有機會受到威脅，變相打壓了諮詢委員會內專業和客觀意見的交流。會議的內容和透明度亦有機會成為委員邀功和獲得傳媒注意的途徑。當委員會以閉門會議的方式進行，而最終的會議紀錄亦只交代重要的決定和資料時，委員會便能夠避免過份受政治因素影響³⁷。

37. 另一位在城市規劃委員會擔任委員的受訪者亦指出，當會議公開時，特別是當公眾能夠在委員會發言時，時常出現有市民將與議題無關的事情帶到會議當中，影響討論的質素，亦令會議的時間過長，影響委員會的效率。

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

公眾期望與現實的落差

2.38 公民社會擔心政府以委員會作為政治酬庸，因而期望諮詢委員會保持極高的透明度是可以理解的。然而，如要市民知道諮詢委員會內部的具體操作所帶來的限制，恐怕並不容易。當這種期望與現實需要之間的落差浮現時，市民對於諮詢委員會制度的信任便會大打折扣，亦動搖了社會賢達參加諮詢委員會的信心。一方面，諮詢委員會固然需要調整其透明度；另一方面，公眾也需要深入了解這個處於政府和公民社會兩者邊緣的政治架構，方能加強他們對於委員會的信任，強化政策的認受性。

諮詢委員會的政治功能：新的時代有新的需要

2.39 如第一章分析所言，諮詢委員會制度有兩個主要功能：專業功能和政治功能。在英治時期，諮詢委員會的政治功能是吸納精英；回歸初期，吸納的對象擴闊至中產階層。今天社會議題愈趨複雜和多樣化，政府未必能夠在云云眾多議題上準確預測新的挑戰。同時，社會議題變得泛政治化，由上而下的諮詢模式（特別是透過簡單的諮詢模式）已經不能有效吸納民間的意見，以緩和反對聲音。諮詢委員會的政治功能應該要有新的定位，並強化現時的政治功能：

- (1) 連結政府與長遠規劃和研究；
- (2) 在官民對立的時代建立溝通平台，強化公眾參與的成效。

政治功能 (1)：連結政府與長遠規劃和研究

2.40 欠缺長遠而有效的規劃是一個重要的管治問題，而要做到有效的規劃，則需要透過良好的研究風氣、研究人才，以及將研究成果交到政府決策層的機制。可惜的是，香港在政策研究方面的發展並未成熟。雖然中央政策組是政府的專屬研究機關，但政策範疇廣泛，加上資源限制，它未必能夠為每個政策局提供穩健的研究支援。

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

2.41 其次，不少評論認為，現時政府部門只著眼於眼前的問題：哪裡有投訴，就解決哪裡的問題。這個說法是否真的反映現實，我們需要更深入探討，但官僚制度所帶來的限制和問題（如公務員受體制所限，未有進行長遠政策研究的機會和培訓），早已不是甚麼新鮮事。正因如此，相對中立而又有宏觀視野的研究便變得尤其重要。

2.42 即使撇除香港的應用研究能力，現時香港政府確實未有重視學術研究的風氣。幾乎全部受訪對象，當中包括學者、前官員、現屆官員、諮詢委員會委員等，都不約而同地指出現時政府與研究之間的疏離關係。沒有資源做研究，研究成果不被社會大眾和政府參考等現象時有發生。正因如此，要提升香港的管治水平和質素，建立政府和政策研究之間的橋樑變得極為重要。

2.43 政策研究需要客觀獨立的空間和環境，才能有效地找出社會問題的核心所在。政策研究一方面需要不受行政和資源管理主導的角度影響，另一方面，政策研究機構和政府之間又需要一個良性而持續的溝通和連繫，以令研究成果有機會輔助施政。故利用諮詢委員會制度的專業定位，透過諮詢委員會作為兩者之間的中介人，將研究結果交到政府決策層之中，是發揮研究影響力的最好途徑。

第二章 諮詢委員會面對的挑戰

政治功能 (2)：強化公眾參與的成效

2.44 隨公民社會的發展，諮詢委員會純粹作為公眾的代表，或成為市民參與公共政策的渠道的職能已經被削弱。假如將諮詢委員會重新定位為公民社會的代表，或多或少是在走回頭路，漠視了公民社會的轉變。我們認為「公眾參與」應該成為公民社會參與政策討論的主要渠道。

2.45 過去數年，香港政府已有不少公眾諮詢的經驗，而當中不乏由署長、局長、甚至司長，帶領著諮詢委員會所舉辦的各類公眾諮詢活動。我們在另一篇研究報告中亦多次強調公眾參與對於管治的重要性。然而，在近年愈趨激烈的政治文化下，每當高層官員舉辦公眾論壇，或出席地區活動收集意見時，都會令諮詢活動失焦。示威者針對的議題和表達的方法，都不一定能有效反映公眾意見，市民大眾亦未必有機會可以就諮詢議題充分發言，變相令諮詢活動難以順暢地進行；例如在政務司司長林鄭月娥及勞工及福利局局長張建宗出席第四場退休保障公眾諮詢會中，便遇上示威者在會上抗議。假如由各司局長所帶領的委員會或公眾參與活動，都面對過份政治化的問題，偏離實質的政策討論，那麼公眾參與亦會變得難以執行。

2.46 要有效推動公眾參與，諮詢委員會無疑有著一個重要的角色。特別是對於一些較有爭議性的議題，或者當政策涉及一些民望較低的官員時，有一定社會地位和認受性的諮詢委員會委員或許能夠協助帶動公民社會深入討論政策議題。以大嶼山發展諮詢委員會為例，委員會特別成立了一個公眾關係及參與小組，小組重點討論如何收集公眾意見，並加以整理。據大嶼山發展諮詢委員會的一名委員表示，進行公眾活動時，發展局局長陳茂波的參與確實會令場面變得政治化。當活動由委員主導的時候，雖然活動中不乏反對的意見，但是出席的市民能相對集中地討論政策的重心。在市區重建的案例中，亦有類似的情況。當由有公眾參與經驗，而又有一定社會地位的委員主持公眾諮詢會兼帶領討論時，其成效遠比因「官民」衝突而腰斬的公眾參與活動為高。由此觀之，諮詢委員會制度應該充分發揮其特性，強化它們在公眾諮詢中的定位，以改善政府決策及與公民社會之間的溝通。近年，政府在發揮這個功能方面，已經變得常態化。這個現象反映政府為諮詢委員會重新定位，並進一步引證諮詢委員會的政治功能會隨社會環境而轉變的說法。

第三章

詳細政策建議

第三章 詳細政策建議

3.1 關於諮詢委員會的建議，可以有三個方向：

方向 1：全面整理和研究諮詢委員會的資料

3.2 建議 1：全面掌握現時諮詢委員會的資料，以方便效率促進組宏觀檢討整個諮詢委員會制度的運作模式，尋找委任制度以及各個諮詢委員會的改善空間。

方向 2：增強市民對諮詢委員會制度的信任

3.3 建議 2：加深公民社會對諮詢委員會制度的認識，一方面可回應公眾對諮詢委員會制度的部分質疑，另一方面有助鼓勵公民社會了解政府的運作機制，並透過諮詢委員會參與部份政府運作。

方向 3：定義新的政治功能

3.4 建議 3（連結研究的定位）：運用諮詢委員會制度的特性，讓委員會在長遠規劃的問題上，為政府出謀獻策。同時，諮詢委員會亦可以成為智庫組織或學術機構與政府連繫的中介，鼓勵它們多進行長遠的政策研究，協助政府預視未來的問題。

建議 1：全面整理和研究諮詢委員會的資料

統一整理資料

3.5 我們建議政府全面地整理諮詢委員會的數據，例如每年的會議數目、委員的出席率、委員的年齡分佈、新舊委員的比例、以至部份中央名冊資料庫的資料等；政府須考慮哪些資料可以公開。此舉有助公民社會認識諮詢委員會制度，加強監察，以提升諮詢委員會的認受性。

3.6 效率促進組³⁸應全面整理和研究上述的數據，以宏觀地找出現時的制度是否行之有效。如研究發現諮詢委員會制度運作暢順，政府只需要透過細微的調整，即可疏導部份問題。

3.7 政府可依據研究所得，先行處理諮詢委員會在發放資料上的一致性和透明度問題，並強化政府回應委員會的機制。我們認為，要解決目前較為明顯的問題，政府除了需要維持現有的指引，以確保官員能靈活地運用諮詢委員會外，更應該特別重視市民對於提升諮詢委員會透明度的訴求，以及委員對於加強政府回應機制的期望。政府應該盡快在指引中加入以下兩條條文，並督促部門跟從指引內容：

- ▶ 當涉及非官方委員，或以非組織單位（如：香港心理健康會）為委任對象的諮詢委員會時，政府必須清楚列出委員會成員名單，以及委員的相關背景資料。
- ▶ 在政府向委員會正式諮詢後，負責官員應就諮詢委員會的意見作正式的書面回覆，以肯定諮詢委員會的貢獻。政府的回應亦應該記錄在案，以作參考。

38. 效率促進組專責倡議社會創新、提升政府服務質素、推廣經驗、制訂政府工作指引等，與我們建議的內部檢討工作的性質類同。

第三章 詳細政策建議

* 進一步的建議：研究改革諮詢委員會制度的可能性

3.8 假如效率促進組在研究後，發現諮詢委員會制度內存在結構性問題，難以透過簡單的調整解決，政府內部則需要研究如何在架構上作出調整（例如：應否由專員負責監管委任過程），以維持諮詢委員會的功能。

3.9 我們建議效率促進組參考其他地區的諮詢委員會制度。以英國為例，諮詢委員會的委任和檢討工作，是以系統化的方式運作：內閣事務部的公職人員委任組，負責協助官員委任。整個委任過程，由公職人員委任專員公署負責監管，並由獨立的評審人士審核每項委任。就委員會的工作成效，英國也設有檢討機制。

3.10 外國的例子未必完全適用於香港的政治架構。因此，如果香港諮詢委員會制度需要制度性改革，效率促進組應考慮香港的需要，提出符合本地實際情況的改革建議。

建議 2：加強公民社會的了解和參與

3.11 我們建議政府改善現有的網站－「各公務委員會及其他名表」，將現有的諮詢及法定組織仔細分類。除了現時以法定及非法定組織分類外，應該加上（一）委員會所屬政策局和部門的分類，以及（二）委員會的功能分類，以方便市民了解諮詢委員會制度。網站的設計應該以清晰簡潔、有系統，並能吸引市民注意力為原則，由專業人士負責設計、執行和更新。政府亦應該持續聆聽市民的意見，作出適當的調整，以方便市民使用相關資料和服務。

3.12 政府應該督促各政策局和部門及時更新所有關於諮詢委員會的資料，包括增設新增委員會的網站及移除已解散的委員會網站。政府亦應封存、交代及整理已移除的網站，以免市民在查閱諮詢及法定組織時，因為資料或技術上配套不足，影響其對諮詢委員會制度的觀感和看法。

3.13 另外，政府亦應該透過網站，主動加強市民對不同諮詢委員會的認識，讓公眾了解諮詢委員會制度的運作模式。

建議 3：新定位－作為政府與研究機構的橋樑，連結政府與長遠規劃研究

3.14 我們建議政府在策略發展委員會³⁹（下稱策發會）下，成立不同政策範疇的工作小組，形式跟現時財政司司長轄下的長遠財政計劃工作小組類同。工作小組主席由各個政策局局長或其委任的人士擔任，政策局局長亦同時負責委任工作小組內的其他成員。成員可分為官方委員及非官方委員，後者由有豐富經驗和廣博知識的學者及專家擔任。政府亦應該增加策發會秘書處的資源，以確保秘書處能夠充份處理策發會不同工作小組的工作。

3.15 工作小組主要研究香港未來五年至十年將會遇到的問題和挑戰，在長遠政策規劃的層面上提出意見和建議研究方向，並嘗試將更多長遠研究融入中策組的「公共政策研究資助計劃」。各局的工作小組亦需要定期檢討現時各決策局的政策，並參考外國經驗，建議可行的改善政策方向。工作小組有以下規定：

- (1) 各局需要清楚列出工作小組成員名單（包括官方和非官方成員），以及他們跟委任職位相關的背景資料（學術、專業資格和專業經驗等），以增加工作小組的透明度。
- (2) 工作小組透過公開招標，與不同政策研究機構合作，撰寫研究報告。
- (3) 工作小組需要在研究完成後，將報告呈交到策發會大會，並解釋報告內容和建議方向。
- (4) 策發會大會的主要工作，則是在不同政策範疇的工作小組中，決定較為重要的政策範疇，並將該等範疇於大會中優先討論和處理。
- (5) 不同的政策研究機構都可以向工作小組提交相關研究，以輔助工作小組的工作。

39. 策發會從宏觀和前瞻的角度探討香港發展路向，在現有的諮詢委員會中，屬較少數以長遠角度向政府提供意見的委員會。策發會由行政長官出任主席；理論上，委員的意見較容易獲得政府高層的注意。在編制上，策發會的研究和秘書處服務由中策組提供。但根據受訪者所述，現時策發會在設置上，並不足以落實各個研究項目，其討論範圍也未能涵蓋重要的長遠政策範圍。

附 錄

附錄 1：諮詢及法定組織的詳細數據分析

引言

在香港的政治體制中，各個諮詢及法定組織一直扮演著難以取代的角色。委員會的職責是就不同議題，提供意見和服務。為了讓公眾能夠查閱各委員會的資料，特區政府設有一個專屬網站⁴⁰《香港特別行政區政府各公務委員會及其他名表》（下稱「名表」），詳細列出現有委員會的名單，並提供他們的超連結或基本資料。然而，如本所的《檢討香港諮詢委員會制度報告》所言，諮詢委員會制度實在有必要檢討。故此，本文旨在以量化研究的方式，重新檢視各委員會的資料，探討各個委員會的職能及運作表現。

研究方法

研究團隊主要以官方的諮詢委員會網站—《香港特別行政區政府各公務委員會及其他名表》作為研究的基本資料。透過詳細收集及分析每一個顯示在該網站的委員會，找出：

- (1) 委員會交代其背景資料的完整性（包括有沒有專屬於該委員會的網站、有沒有明確交代委員會的職能和工作、有沒有完整及最新的成員名單和背景等）；
- (2) 委員會的透明度（包括有沒有提供會議文件、紀錄、議程、新聞稿、甚至公開會議等）；以及
- (3) 委員會的對外事務（包括有沒有進行公眾參與活動和有無聯絡方法等）。

除了透過政府文件和網頁資料進行分析外，面對網頁沒有詳細交代，或含糊的資料，研究團隊亦會以電郵或電話查詢，以確保資料的準確性和完整性。

40. 香港特別行政區政府。(2016)。〈各公務委員會及其他名表〉。於 2016 年 7 月 15 日，下載自：<http://www.info.gov.hk/cml/cbc/index.htm>

研究結果及分析

截至 2016 年 5 月，香港共有 516 個委員會，其中 282 個為法定組織、234 個為非法定組織。民政事務局 2003 年的文件指出，諮詢及法定組織亦可根據職能劃分為七類，包括：「諮詢委員會」、「非政府部門的公共機構」、「規管組織」、「上訴委員會」、「信託、基金和資助計劃的諮詢和管理委員會」、「公營公司」及「其他的委員會」。然而，政府的資料庫並未有為各個組織分類，變相令公眾難以釐清個別委員會的職能和定位。

委員會交代其背景資料的完整性

在全部 516 個委員會當中，有 16.3% 的委員會（87 個）沒有專屬網站及附屬於各局或部門的分頁。其餘有提供網站的委員會，並沒有統一的網頁設計；以上的情況均大大增加了公眾閱覽委員會資料的難度。除此之外，在政府提供的資料當中，有 16.3% 的委員會（84 個）並沒有清晰交代其組織的職權，5% 的委員會（26 個）甚至欠缺清晰的成員名單，而高達 91.7% 的委員會（473 個）沒有詳細交代委員的背景，或被委任的原因。社會大眾不但無法了解委員會的職能和定位，在沒有明確交代個別委員的相關背景及委任原因下，諮詢及法定組織的公信力難免會受到影響，亦因此會出現諮詢委員會成為政治酬庸的說法。

委員會的透明度

就委員會工作內容的透明度而言，高達 86.4% 的委員會（446 個）沒有提供會議議程，83.9% 的委員會（433 個）沒有提供會議紀錄，亦只有不足 5% 的委員會有提供會議後的新聞稿、會議錄音或公開會議的明細。調查的結果亦顯示，16.5% 的委員會（85 個）並沒有提供直接的聯絡方法。不難理解在欠缺公開資料的情況下，公眾為何無法監察和知悉委員會的工作。

附錄 1：諮詢及法定組織的詳細數據分析

針對「諮詢委員會」的分析

根據政府文件的定義⁴¹，諮詢委員會大部分是按行政程序成立的，負責就特定範疇或事宜提供專業意見，或就政府制訂政策的工作或所提供的公共服務，提出意見。根據研究所得，在全部的委員會中，有大約 187 個⁴²「諮詢委員會」，當中有 36 個為法定組織，151 個為非法定組織。同時，高達 97% 的委員會（182 個）有簡介它們的職權範圍，而 95% 的委員會有最新的成員名單（178 個）。然而，只有 5% 的委員會（10 個）提供了成員的背景，這個現象反映政府在任命委員時，需要考慮提高透明度。就會議文件、議程及紀錄的透明度而言，政府亦應該盡量提供可以公開的資料⁴³。

41. 立法會民政事務委員會。（2004）。《檢討諮詢及法定組織－第十四號中期報告，檢討公營架構內諮詢及法定組織的分類制度》。於 2016 年 7 月 15 日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ha/papers/ha0708cb2-2176-4c.pdf>。

42. 由於官方沒有明確資料顯示委員會的定位，故研究團隊按委員會網頁中的職能介紹，將委員會分成不同類別，以作分析。

43. 22% 委員會提供會議文件；28% 提供會議議程及紀錄／摘要；3% 有公開會議；2% 提供會議錄音。

官方資料的不一致性

根據民政事務局的網頁⁴⁴，「現時，約 4100 名社會人士獲委任在約 470 個組織服務」，他們提供的資料庫亦顯示出 470 多個組織的相關資料。民政事務局所提供的數字，與「各公務委員會及其他名表」所提供的 516 個委員會的資料有異。由於兩者的數字上差距甚多，研究團隊故此特意對比兩個資料庫的數據，並找出他們數字上出現差距的原因。

民政事務局的網頁顯示該資料庫的最新修訂日期為 2015 年 10 月 31 日，而我們所採用的官方網頁則是 2016 年 5 月的版本。研究發現，造成上述差異的主因，並非因為在半年間，有近 50 個或以上的組織新增或解散，而是因為兩個部門對各個委員會的定義和資料處理各有不同，詳情如下：

- (1) 「名表」將區議會視為一個大諮詢委員會，而民政事務局則把十八區的區議會分開計算。
- (2) 「名表」對委員會的分類較貼近行政部門，而民政事務局的分類則較簡略。例如：有部分組織以委員團的方式存在，再由委員團中選取部分委員，成立另一個委員會（如「岩土工程師註冊事務委員會委員團」與「岩土工程師註冊事務委員會」）。在屋宇署的相關網頁上，兩者是明確分開的⁴⁵。「名表」依照署方的做法，分開兩者。然而，民政事務局只列出委員團，沒有委員會。
- (3) 「名表」列有部份民政事務局未有提供的委員會資料，但同時「名表」亦欠缺部分民政事務局所提供的資料。所遺漏的委員會，絕大多數都是正在運作，部分甚至是在社會上曝光率較高的委員會（如扶貧委員會）。

44. 民政事務局。(2016)。〈政策職務——地區、社區及公眾關係〉。於 2016 年 7 月 15 日，下載自：http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/advisory.htm

45. 屋宇署。(2016)。〈公開資料——委員團及委員會〉。於 2016 年 7 月 15 日，下載自：http://www.bd.gov.hk/chineseT/inform/index_boards.html

附錄 1：諮詢及法定組織的詳細數據分析

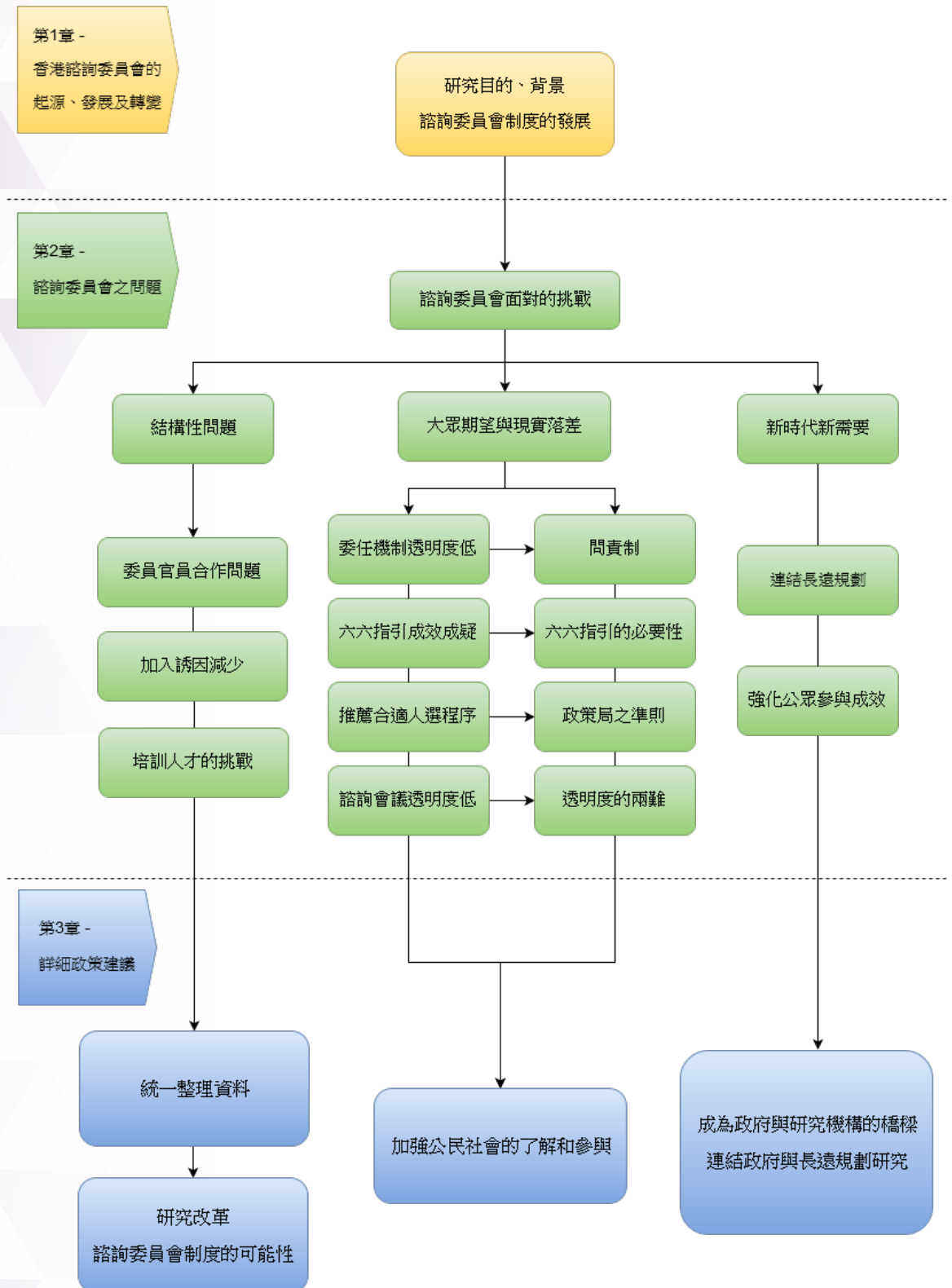
在研究的過程中，除了發現兩個網站所提供的列表有差異外，諮詢委員會資料的處理含糊不清，未有一致的安排，亦是一大問題，例如：

- (1) 部分委員會在任期完結後，其資料仍在網上流通。為了確認該等委員會的狀況，研究團隊致電相關部門查證，發現大多數委員會是任期屆滿後解散，而網站資料並未移除或整理，亦未有相關公告通知。
- (2) 部分委員會的網站並沒有列明任期，亦沒有清楚交代委員會的運作情況。經電話查證後，研究團隊才發現此等委員會仍然在運作。(如中央康復服務資訊科技委員會)
- (3) 部分委員會的名單(如上訴委員會委員團(娛樂特別效果))只能在政府憲報上查找得到，沒有在其他網站列出。
- (4) 部分委員會只出現在個別政府部門的網站上(如「老有所為活動計劃」諮詢委員會)，而「名表」和民政事務局的網頁並未有提供相關資料。

結論

雖然一般市民未必會如此詳細地研究諮詢委員會內存的問題，可是從上述分析可見，不少諮詢委員會的公開資料都未有妥善整理，由各個組織的職能定位、委員背景，以至整個諮詢委員會資料庫的完整性等，都難以讓市民了解委員會的運作。要重建諮詢委員會在社會的公信力，就必須重新審視整個制度，以及適度提升公眾監察的能力。假如社會大眾認為諮詢委員會漠視公眾和專業意見，只為政治酬庸及偏袒權貴之用，那麼諮詢委員會則只會持續削弱政府的管治威信，對其日後的施政構成重重障礙。

附錄 2：《檢討香港諮詢及法定組織制度報告》一覽





香港願景計劃

重視官民互動 多方共議政策

調整公眾參與策略

研究報告

林緻茵

研究員

郭耀聰

助理研究員

何俊傑

助理研究員

李曉婷

學生助理

鳴謝

我們由衷感謝香港願景計劃召集人曾鈺成先生、執行及研究總監馮可強先生，以及其他同事對本研究的支持和貢獻。

本研究得以完成，全賴眾多受訪的專家和學者所給予的寶貴意見，研究團隊謹此致謝。

目錄

第一章	何謂「公眾參與」	77
	研究背景及目的 「公眾參與」的定義 諮詢制度的政治含義 公眾參與的具體實施 公眾參與的成功原則與標準	
第二章	香港公眾參與的問題	89
	香港的公眾參與經驗 詳細分析香港的公眾諮詢 / 參與	
第三章	詳細政策建議	103
	建議 1： 持續檢討，累積經驗，深化公眾諮詢指引	
	建議 2： 由政務司成立委員會負責上述工作	
	建議 3： 將公眾參與策略列入行政會議備忘錄 (Memorandum for Executive Council)	
	建議 4： 善用互聯網，加強市民參與	
附 錄	附錄 1： “Code of Practice on Consultation” 節錄	109
	附錄 2： 歐盟與香港公眾諮詢指引對比 (諮詢範疇)	
	附錄 3： 歐盟與香港公眾諮詢指引對比 (具體條文)	
	附錄 4： 《調整公眾參與策略報告》一覽	

第一章

何謂「公眾參與」

第一章 何謂「公眾參與」

研究背景及目的

1.1 隨著公民社會的發展，市民和團體都期望能影響政府施政。今天的特區政府，實在難以透過簡單而直接的諮詢模式，草草吸納並疏導民情。過去數年，特區政府推行具爭議性的政策，例如設立德育及國民教育科、香港機場第三條跑道工程、以及 2014 版權條例（修訂）草案等。當中牽涉的爭論，不但令政策遇到阻力，更可能迫使政府在最後關頭撤回議案。在民望不足的情況下，政府除了難以推行大改革外，部門在推行小政策時也步步為營，擔心稍有不慎又會引發另一場大風波。結果公務員在制訂政策時，唯有安全至上，變相影響政府的施政及香港的長遠發展。

1.2 政府在推行重大議題上遭遇困難，與它拿捏民意的方式，以及凝聚社會共識的能力有莫大關係，而公眾諮詢正正是政府了解民意的重要方法。隨著政府在 2007 年後，逐漸將公眾參與引入到傳統的諮詢模式當中，我們認為社會需要持續檢討公眾參與的發展，以改善政策制訂的過程與結果。

1.3 研究團隊透過參考學術文獻、政府文件，以及訪問等方法，找出現行制度的不足之處。藉著參考外國案例和諮詢守則，我們歸納出公眾參與的成功要訣，並提出一套政策建議，嘗試改善現行制度。

「公眾參與」的定義

1.4 至今，「公眾參與」一詞仍未有劃一的學術定義。在具體應用上，哪些制度安排 (institutional arrangements) 應被納入為公眾參與的研究範圍之內，以及如何觀察公眾參與的過程，並量度其成效，眾多學者有不同看法，也各自提出了不同的研究方法，以分析不同政治環境下的公眾參與模式。根據智經研究中心及其他學術文獻的定義，公眾參與指：

1.5 「政府在制訂政策過程的每個階段，由找出問題所在、釐清當中涉及的價值與利益、提出相應的政策建議以及決定落實建議的優次等，皆主動引進市民參與⁴⁶。」

1.6 從以上的定義可見，公眾參與不是臨時性的，也不是政府純粹邀約一些持分者進行的非正式討論。整個過程包括市民自身的積極參與，從中學習、討論與反映意見，尤其著重參與者之間的互動交流。

1.7 正因為公眾參與要求政府在制訂政策過程的每個階段，皆需引進市民參與，所以政府在籌劃公眾參與的過程中，需要預視更多可能性，包括面對更大範圍的公眾、更廣泛的利益差異、更激烈的辯論，以及更高的公眾期望。公眾參與所牽涉的諮詢時間可能更長，政府也需要運用更複雜和多樣的諮詢方法，讓持分者能夠及時表達意見。比起傳統的諮詢模式，如諮詢委員會制度、派發諮詢文件等，公眾參與的開放性和包容性更強。政府在過程裡需要顯示更大程度的耐性和信念 (conviction)。

1.8 一個成功的公眾參與，不應該以「成功推行政策」作為唯一衡量指標。過程中牽涉的公眾教育、意見的交流、價值觀的釐清、分歧的收窄、乃至於官民互信的提升，也是公眾參與所衍生的正面影響。要令公眾參與行之有效，不但牽涉制度上的調整，也涉及政府官員、公務員和市民在心態上的調整。

1.9 具體列出公眾參與的成功要訣前，我們會先回顧香港公眾諮詢模式的發展，以及引入公眾參與的原因。

46. Bauhinia Foundation Research Centre, Department of Politics and Public Administration and Centre for Civil Society & Governance, The University of Hong Kong. (2007). From Consultation to Civic Engagement: The Road to Better Policy-making and Governance in Hong Kong. p. 5

第一章 何謂「公眾參與」

諮詢制度的政治含義

「諮詢式政治」

1.10 從學術分析的角度來說，諮詢制度的政治含義，在於政府如何整合社會上不同的利益。早在英治時期，港英政府已引入綠皮書等廣泛諮詢方式，讓市民在政策議題上，自由發表與社會民生相關的意見。這個做法的重點，在於將公眾的利益在政策中表現出來，而非按民意施政。金耀基曾以「政治的行政化」分析這種港英政府的管治手法。對於金的說法，呂大樂的其中一個解讀為⁴⁷：

「港英政府將社會議題轉化成社會政策或施政手法上的選擇，重視程序（但不是內容或某項決定的社會含義），將視線聚焦於執行，操作層面上的問題，適當地釋放出公眾議論或討價還價的空間，但基本上不涉及香港政治的核心問題。」

1.11 呂大樂所指的核心問題，是港英政府的認受性 (legitimacy) 問題。林蔚文亦有相似的分析⁴⁸，她指出港英政府用上種種「去政治化」的手段，將經濟發展塑造為整個香港社會運作的核心要素，令市民大眾將焦點放在經濟發展上，甚少將政治放在重要的位置。簡而言之，面對市民的訴求，政府便使用去政治化的諮詢解決；面對華人精英，或潛在的反對勢力，則以吸納來化解。

1.12 從學者的分析可見，當時的諮詢模式迴避了很多深層矛盾，尤其是港英政府的認受性問題，即政府未有透過選舉獲得代表市民的資格。然而，港英政府的「諮詢式政治」在回歸前能夠運作得大致暢順，乃因為當時的公民社會並不把港英政府的認受性放在一個必須解決的位置。

47. 呂大樂。(2015)。《香港模式：從現在式到過去式》。香港：中華書局。

48. Lam, W. M. (2000). *Rediscovering Politics in Hong Kong (1949-1979): The Paradox of Political Indifference*. Hong Kong: The University of Hong Kong.

第一章 何謂「公眾參與」

1.13 香港社會的政治文化扮演了一個重要的角色。劉兆佳形容當時的政治文化為「功利家庭主義」，即一種以家庭利益為中心的思維；對政府和政治，市民則處於相對疏離的狀態⁴⁹。這種移民社會的特性，令民眾忽視港英政府的認受性和政治權利的重要性，亦同時讓港英政府將政治淡化為行政及管理的問題⁵⁰。「功利家庭主義」的影響下，當時的香港社會也呈現「低度整合」的特性，令港英政府易於管治：一方面，港英政府只需要吸納精神或意見領袖，便能夠化解部份民間的政治力量；另一方面，政策諮詢本身已經可以滿足一般市民的期望，未需要觸及政治權利的議題。

1.14 雖然深層的政治矛盾未有解決，但正如學者呂大樂所言⁵¹，當時的政策體制令民眾產生錯覺，以為只要完善諮詢程序，便能促成政治共識，營造團結的氣氛。當然，學術界對於這段歷史有不同的詮釋，個別的理論和分析方法未必能夠準確地解釋整個香港社會的狀況^{52 53}。本文不打算進行香港歷史的完整討論，故此，上段主要提供其中一個簡單理解港英政府管治手法的視點。

1.15 「諮詢式政治」始終有其局限：（一）雖然港英政府能以施政表現（performance）贏取民心，並透過籠絡精英以穩定施政，但它的認受性問題始終揮之不去；（二）諮詢式政治下，被吸納的精英終需服膺於政權，才能延續其政治影響力。因此他們在體制內提出的意見，或多或少也需要配合官方的意志。他們難以表達強烈的反對意見，而屬於草根階層的聲音也可能不得其門而入；（三）至於廣泛性的公眾諮詢，雖然較為容易收集市民的意見，但它始終是以由上而下為主軸，亦欠缺官民之間的互動；（四）八十年代起，隨著中英談判展開，論政和壓力團體逐漸興起，單靠諮詢機制並不能滿足這些需求。因此，八十年代末以降，選舉政治成為了新的、制度化的參政渠道。

49. Lau, S. K. (1981). Chinese Familism in an Urban-Industrial Setting: The Case of Hong Kong. *Journal of Marriage and Family*, 43(4), 977-992.

50. 呂大樂。(2015)。《香港模式：從現在式到過去式》。香港：中華書局。

51. 同上註。

52. 對於上述劉兆佳的理論，林蔚文有不同的見解。她的研究發現香港早在五十年代開始，已經有不少就社會民生議題而出現的社會運動，例如保留租金管制運動（1951年12月至1953年7月）、爭取修改大清律例所容許納妾的婚姻法（1950年起，1957年有接近四萬個簽名支持）、反對天星小輪加價（1966年），反對護士設立男女同薪同酬後的減薪（1971年）。由此可見，劉對華人社會特性的見解，難以解釋上述一連串的社會運動。即使假設劉對於香港主流群體的描述正確，用單一的政治文化去理解和詮釋當時的香港社會事件，將忽視大量主流論述以外的事件。

53. 香港社會亦並非沒有出現挑戰港英政府的運動，例如在六十年代展開的中文運動、七十年代的保衛釣魚運動、1973年的反貪污捉葛柏運動等。可見七十年代已經有部份群體反思身分認同的問題。然而，七十年代的經濟起飛，加上港英政府的種種去政治化手段，穩定了當時香港的主流群體，令反對的聲音並未有嚴重影響港英政府的管治，才會出現一種諮詢制度有效解決香港社會問題的錯覺。

第一章 何謂「公眾參與」

「選舉政治」與「群眾政治」的抬頭

1.16 隨著香港步向民主化，雖然「諮詢式政治」的意念和具體機制尚存於政府之內，但市民與從政者對這些制度的觀感已經改變，令它們難以發揮昔日的政治效能。這些改變部份源於選舉政治所帶來的影響，包括：（一）利益團體、政黨，乃至政客（politician）的崛起。有別於諮詢式政治下的精英，這些團體和個人與官方的意識形態可能南轅北轍；（二）市民逐漸認識，甚至認同政治權利的重要性；（三）在這兩個前提下，政策討論逐漸趨向政治化。同時，隨著利益團體增加並漸趨多元，有限度的政治吸納已難以限制公民社會的發展。

1.17 選舉政治以及公民社會的發展，動搖了傳統諮詢機制對香港社會的穩定作用。形式化和有限度的諮詢，已不能滿足市民的訴求：在諮詢過程中，市民期望親身提出意見之餘，亦懂得運用程序，表達反對的聲音。即使政府完成諮詢程序，也不等同諮詢的結果會為市民大眾所接受。回歸後，《基本法》23條立法的諮詢過程，早已引證了公民社會與政府的角力和談判。政府已難以透過政策諮詢和表現，迴避認受性的問題。

1.18 2006年起，主張直接參與、去組織化、即興的社會行動模式，亦在「選舉政治」之外，另闢抗爭的場域。當時的特區政府嘗試引入公眾參與，把這些體制以外的民意有系統地組織起來。公眾參與的引入，讓香港的政治模式更加偏離過往的「諮詢式政治」：如上文所論及，政府在諮詢過程中，需要面對更大規模的公眾、更激烈的辯論，以及更難預知的諮詢結果。至於公眾參與能否有效地把這些政治訴求收納到體制之內，已是後話。在下一個章節裡，我們將會在施政層面上，分析曾蔭權和梁振英兩位行政長官如何在任內落實公眾參與。

公眾參與的具體實施

曾蔭權曾視公眾參與為施政重心

1.19 早在 2003 年，特區政府已制訂了《公眾諮詢工作的指引》，希望能夠為官員提供進行公眾諮詢時需要注意的一般指導性原則。2007 年 7 月 5 日，時任行政長官曾蔭權出席立法會答問大會時，更將「公眾參與」視為未來的施政重心⁵⁴：

「今日我想跟各位議員分享未來特區政府的施政理念，主題是『走入群眾』。在新公布第三屆特區政府問責官員團隊中，我特別強調三個標準，就是『專業、務實、有承擔』，官員要達到這目標一定要走入群眾。政府與市民的關係是現時全世界政府都要面對的新問題，我相信議員亦有這樣的感受。」

隨着資訊革命，信息以光速傳送，真真正正改變了公眾參與公共事務的整個環境。過往我們要靠政治組織（包括政黨）去組織群眾，將他們的意見變成政策綱領，然後通過選舉執政，將綱領變成公共政策，付諸實行，直至上世紀末都是用這個模式來處理。

但今天整個政治環境出現翻天覆地的變化，市民大眾很容易便可獲得公共決策的資訊，一按上網 Internet 甚麼都可看見，在任何階段都可以表達意見，有時甚至在傳統的諮詢及立法工作完成後，在政策落實的階段才開始表示反對，然後在互聯網上交換意見，在討論區內爭辯，甚至發起政治行動，向政府表達不滿，以求影響施政。

每個政府及智庫組織，包括特區政府，都在重新思考如何在新時代之下吸納民意，走入群眾，改善政府決策過程，以體現真真正正的問責精神，這將會是一個由公眾諮詢的關係走向真正公眾參與的關係，所謂 public engagement 的演變過程。

……但我想強調『公眾參與』是一個雙向溝通的過程，政府與民間社會都有自己的角色扮演，政府官員需要走入群眾，而民間社會也要自行組織起來，收集民意，有系統向政府反映。這才是一個真真正正互相溝通的最好方法，這亦是長期的工作，需要雙方用心用力去經營，才會有成效……」

54. 政府新聞網。(2007 年 7 月 5 日)。〈行政長官立法會答問大會談話內容〉。於 2016 年 6 月 30 日，下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200707/05/P200707050179.htm>

第一章 何謂「公眾參與」

兩個成功例子

1.20 在曾蔭權的號令下，特區政府確實增加了公眾參與活動的次數和質素，例如 2008 年，由發展局帶領的《「市區重建策略」檢討》，以及於 2008 年末，由可持續發展委員會所帶領的《構建優質和可持續建築環境的社會參與過程》。上述兩項公眾參與活動都突破了傳統由政府主導一切的諮詢模式，強化公民社會在政策制訂上的角色。

1.21 雖然政府一般都會分階段進行公眾參與，但以上兩次公眾參與的特別之處，在於它們在極少的前設下展開諮詢工作，並未有就發展的需要和方向先下定論。除此之外，政府亦嘗試與不同的公民團體以及研究機構建立夥伴關係，務求令公眾參與的過程更加公開，讓更多市民接觸政策資訊。由此可見，政府的公眾參與工作並非毫無成功先例可言。這些經驗需要有系統地分析和加以總結，並在政府內部推而廣之。

林鄭月娥司長善用公眾參與經驗

1.22 特首梁振英上台後，雖然在各份施政報告中，均沒有提到公眾參與的發展方向，但由發展局局長晉升為政務司司長的林鄭月娥，卻善用了她以往的公眾參與經驗，將之帶到現屆政府的主要政策中。林鄭月娥曾多次強調她任內的三項主要工作：（一）扶貧、（二）人口政策，以及（三）西九文化區的管理工作。在該三項工作中，幾乎全部都十分著重公民社會的參與，例如成立扶貧委員會以進行退休保障的公眾參與活動、人口政策公眾參與活動、以及西九文化區管理局轄下的諮詢會。當然，這並不代表整個特區政府都跟她有一致的做法，而現屆政府確實在不少富有爭議性的政策上表現強硬，未有完全吸納公民社會的意見。

1.23 從以上分析可見，特區政府雖然沒有在制度上的重大改革，以強化公眾參與的角色，但一直都有嘗試改善其諮詢模式，以疏導民間的反對意見。當然，疏導是否等同共議、疏導又是否真的成功平息反對聲音，是另一個值得深入討論的範疇。時至今日，香港社會的狀況已經變得更複雜：公民社會組織的多元化和零散化、新社會運動的普及化、本土主義抬頭等。當官民關係每況愈下，公民社會人士和團體參與公眾諮詢活動的意欲也會不斷下降。即使他們願意參與諮詢，也將可能會以更激進的方法表達訴求。因此，政府實在有需要就公眾諮詢的模式進行檢討，方能配合當下的社會環境，重建政府與公民社會之間的信任，共議政策。

第一章 何謂「公眾參與」

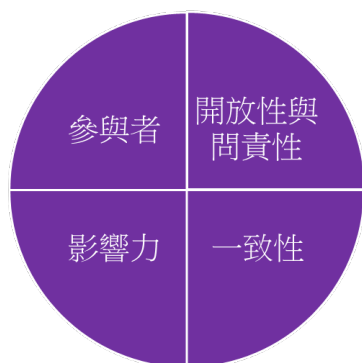
公眾參與的成功原則與標準

1.24 上文論述提到不少政府進行公眾參與的經驗；研究團隊透過大量個案研究，包括共建維港委員會的「啟德規劃檢討」和「優化海濱研究」，市區重建策略檢討等，再加上其他文獻及外國的公眾參與指引和資料，最終以歐盟的指引為核心，簡單歸納出一些令公眾參與成功的原則。

1.25 達致成功的主要原則：

- (1) 參與者：公眾參與活動必須盡量涵蓋所有持分者⁵⁵。
- (2) 開放性與問責性：諮詢的結果如何影響政策制訂，和公眾參與的程序都應該對參與者和公眾透明。
- (3) 影響力：政府需要在持分者還有機會影響政策的時
候進行諮詢⁵⁶（應在早期諮詢持分者）。
- (4) 一致性：政府需要確保不同的公眾參與活動都有一
致的諮詢程序（包括其檢討機制，質素控制等）。

圖一 公眾參與成功的四個原則



55. 包括所有主動參與的組別，以及不主動參與但會受影響的組別。

56. 議程和公眾參與的步驟亦應該可以商討和調整。公眾參與亦不應該純粹用作討論一些已經決定了的議題。

1.26 具體操作的主要標準：

- (1) 清晰度：所有諮詢文件都需要清晰、仔細。政府需要提供所有必需的資料以促進公眾回應。
- (2) 定義目標組別：政府在界定主要持分者時，需要確保所有相關的團體都有機會發表意見。
- (3) 公布：政府需要確保公眾對諮詢議題有足夠的注意度、需要調整其溝通策略（如：選取的媒介）以滿足所有目標組別的需要，以及需要在一站式（single access point）網站發表和宣佈與公眾參與有關的資料。
- (4) 諮詢期：政府應該預留足夠時間制訂公眾參與策略和回應公眾意見。
- (5) 回應：政府應將參與者的貢獻在公眾參與報告中反映出來，並將他們的意見上載至一站式網站，而非獨立處理。

第一章 何謂「公眾參與」

1.27 2007年，智經研究中心委託香港大學公民社會與治理研究中心，就香港諮詢委員會及公眾參與模式進行研究的報告（《諮詢到公民參與－優化特區政府決策及管治之道》⁵⁷），針對特區政府過往的公眾參與經驗，特別註明了兩點公眾參與的成功要訣。若上述的歐盟指引針對公眾參與的程序需要，由智經研究中心提出的要訣，則指向特區政府官員在諮詢時需要抱持的態度：

要訣一：公眾參與能否成功，關鍵在於政府有多大決心推動一個完全開放的諮詢過程，及接受不可預知的諮詢結果。有關諮詢過程若經過仔細規劃及切實執行，將有助凝聚社會共識，令政府政策贏得公眾與相關持份者的支持。

要訣二：若公眾參與要取得成果，政府與非政府代表能否建立共同關注的議題與工作目標，至為重要；當中政府官員的態度，更是能否建立共識的關鍵所在。

1.28 值得注意的是，雖然公眾參與可以促進官民共識，但共識並非公眾參與的必然結果。一個成功的公眾參與，應該是以令社會各界明白對方的立場為出發點，以降低矛盾的尖銳性。

57. Bauhinia Foundation Research Centre, Department of Politics and Public Administration and Centre for Civil Society & Governance, The University of Hong Kong. (2007). From Consultation to Civic Engagement: The Road to Better Policy-making and Governance in Hong Kong.

第二章

香港公眾參與的問題

第二章 香港公眾參與的問題

香港的公眾參與經驗

2.1 隨著實行公眾參與的次數增加，部份政府部門能夠逐步掌握成功的要訣和原則，至少在程序上盡量滿足公眾的需求，例如由政務司司長領導的人口政策公眾參與活動(2013-2014)便以多場焦點小組收集意見，亦以質化分析的方法，評估政府和非政府網上媒體(如網誌論壇和網址等)使用者對於人口政策的看法。但在同一屆政府，部份政策項目卻未有進行正式及全面的諮詢，例如機場第三條跑道的工程。

2.2 由此可見，現時政府在諮詢時所面對的問題，並不在於政府有沒有公眾參與的策略，也不在於政府是否了解何謂成功的公眾參與，而是在於兩點：(一)為甚麼各個政策局和部門在處理公眾參與時的表現和原則，會出現落差？(二)為甚麼在今天的社會，即使政府提升了公眾參與的水平和透明度，都難以獲得公眾對政策決定的理解，甚至質疑諮詢的結果？

2.3 研究團隊得出的結論是：2003年制訂的公眾諮詢指引過時、內容過於寬鬆，變相容許不同官員按個人意願下決定。同時，沒有一個專責部門定時更新指引、總結過往公眾參與的經驗，最終導致公眾參與的過程和表現不一致。下文將詳細交代分析結果。

詳細分析香港的公眾諮詢 / 參與 官員主導的公眾諮詢 / 參與機制

2.4 根據《公眾諮詢工作的指引》，「關於何時及如何就某項公共政策及計劃諮詢市民，是由有關的政策局和部門決定⁵⁸」；官員在回應公眾或立法會質詢時，多數都會引用這條條文支持局方的決定。例如，在2005年12月7日，馮檢基議員就政府的公眾諮詢及民意調查的做法和標準事宜，詢問前民政事務局局长何志平。當時何志平再次重申諮詢的決定權，是在政策局和部門手中⁵⁹。

2.5 簡而言之，官員在制訂公眾諮詢的策略上，擁有最大的話語權，亦擁有詮釋諮詢指引的權力。

58. 立法會政制事務委員會。(2003)。〈公眾諮詢工作的指引〉。於2016年6月30日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ca/papers/ca1117cb2-337-2c.pdf>

59. 政府新聞網。(2005年12月7日)。〈立法會五題：公眾諮詢及民意調查〉。於2016年6月30日，下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200512/07/P200512070154.htm>

第二章 香港公眾參與的問題

制度未有強化官員進行公眾參與的能力

2.6 一般情況而言，由於各局和部門在預算上都有一定的限制，絕大多數的公眾諮詢，或公眾參與策略和文件，都由政務官負責制訂。假如政府比較重視某一項議題，或是某項議題的規模較大，則會多花預算，成立或借助一個委員會，讓委員會就公眾參與的策略提供意見。以大嶼山發展委員會為例，該委員會特別成立了一個公眾關係及推廣小組，協助計劃及進行公眾參與活動。政務官制訂了一份初步的公眾參與策略後，便會將文件提交到公眾參與小組讓委員討論，並就小組委員會的意見作調整。

2.7 然而，官員和公務員的專業和訓練並不包括制訂及進行公眾參與活動。一位前公務員在訪問中反映，具有豐富公眾諮詢經驗的公務員固然能夠透過自己的知識，按個別政策作出最合適的判斷，但較少進行公開活動或諮詢的公務員，則只能夠透過參考其他公眾諮詢的做法，將之套用於自己要處理的項目上。公眾諮詢策略的有效性十分依賴公務員的個人經驗和判斷。

2.8 雖然透過委員會引入外間意見，以調整公眾參與策略，或許能夠改善公眾參與的質素，但即使是有商界經驗的人士，或者是有公開活動經驗的人士，都未必能夠充分掌握在計劃公眾參與時，作為政府所需要留意的事項和心態。單純引入外間意見不一定能有效強化公眾參與的表現。

顧問公司的功能與不足之處

2.9 政府亦嘗試針對上述的問題作調整，透過聘用不同的顧問公司擔任公眾參與的顧問，在公眾參與的起始階段開始提供意見和協助進行公眾參與。本報告曾多次提及的例子—由發展局帶領的《「市區重建策略」檢討》，以及由可持續發展委員會所帶領的《構建優質和可持續建築環境的社會參與過程》，正正就是採用上述的模式來制訂其公眾參與策略。種種突破性的方法，如夥伴計劃、市區更新地區諮詢平台等，都令公眾參與活動更有效地收集民間意見。最終，兩次的政策諮詢都增加了相關人士對諮詢議題的了解和共識，亦是相對上較符合公眾參與成功準則的案例。不少學術和政策研究報告都以這兩個政策諮詢為研究對象，嘗試歸納出它們在公眾參與上的經驗⁶⁰。

2.10 不過，聘用顧問公司亦有兩個主要隱憂：

- (1) 政府需要委託顧問時，絕大多數情況下都要經過投標處理，因而每次協助部門處理公眾參與的顧問公司未必相同。故此，合作的經驗和公眾參與的經驗都未必能夠，亦未必有誘因帶到下次的公眾參與和其他部門。
- (2) 由於顧問公司受聘於政府部門，從屬的顧問公司的中立性有機會因而受影響。

2.11 現時公眾諮詢表現參差不齊的原因，在於現時的制度未能確保每次的公眾諮詢，皆有熟悉相關程序和技巧的人士參與其中。要確保公眾參與的表現相對一致，便需要一套具體的諮詢指引配合。那麼，政府現時的內部公眾諮詢指引，是否能夠提供具體的方法和方向，讓公務員參考？

60. 在此研究團隊必須強調，不同的政策各會面對不同的問題，同樣的處理手法未必適用於其他情況，特別文中的例子主要是一些較為方向性，或沒有動搖特定群體的政策。因此，我們不應簡單地將文中的例子理解為成功的標準。

第二章 香港公眾參與的問題

公眾諮詢指引未有配合官員和社會的需要

2.12 上文提到，大多數公眾參與策略都由官員制訂。根據政府文件，他們主要會參考政府於 2003 年制訂的《公眾諮詢工作的指引》⁶¹。根據現行的內部指引，各局和部門進行公眾諮詢時應以下列主要原則為依據：及時進行諮詢；清楚列明諮詢的目的；諮詢的範圍和對象應盡量廣泛；提供所有相關資料；諮詢期要提供足夠時間；應就諮詢工作進行適當的宣傳；以及，應向市民交待諮詢工作的結果。另外，市民或關注團體在意見書上提出的建議及意見須予細閱和整理，在正式會議上所表達的意見也應妥為記錄，以供參考。公眾發表的意見或經新聞界表達的言論也應予以撮錄和檢討。

2.13 十三年過去，政府至今都未有大規模檢討當年所制訂的指引。然而，香港社會發展迅速，當中（一）政治文化的轉變和（二）資訊科技的發展，對於公眾諮詢／參與的影響尤其深遠。要有效回應社會的變遷，令官員能夠更準確地回應市民的訴求，諮詢指引實在有需要因應社會的轉變而適時調整，以準確地協助官員進行公眾參與。

2.14 本報告在第一章談及公眾諮詢／參與模式的發展時，早已介紹了香港社會在政治文化上的轉變。從政治文化的轉變可見，隨著市民的政治參與度提高，他們更著重諮詢的透明度和制度化。在官民互信欠佳的情況下，假如指引容許官員有過大的自由度、又未能夠準確界定官員需要達到的標準時，諮詢的每一個細微步驟都有機會遭市民詬病。

61. 立法會政制事務委員會。(2003)。〈公眾諮詢工作的指引〉。於 2016 年 6 月 30 日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ca/papers/ca1117cb2-337-2c.pdf>

第二章 香港公眾參與的問題

2.15 為了探討香港的公眾諮詢指引是否能夠有效地輔助官員進行諮詢，研究團隊參考了不同國家的諮詢守則和案例，包括英國的“Code of Practice on Consultation”、加拿大的“Public Consultation Guide: Changing the Relationship between Government and Canadians”、西澳洲的“Consulting Citizens: A Resource Guide”，和歐洲聯盟的“Guidelines on Stakeholder Consultation”，發現以上的守則都十分詳細地列明了每一個公眾參與步驟的關鍵和原則，比香港現有的諮詢指引更為完整。

2.16 舉例來說，香港《公眾諮詢工作的指引》的第一條主要原則是：

「及時進行諮詢」：

政府應盡早就有關事項諮詢市民，好讓他們有足夠時間表達意見。

2.17 英國的“Code of Practice on Consultation”，則列出官員在諮詢過程中必須遵守的行為守則。相比起來，就「及時進行諮詢」這一點，英國的守則較香港的指引詳細。該文件又提供一個大原則和六點主要守則⁶²，仔細列出官員所需要注意的事項，例如正式諮詢前的資料準備、前期非正式諮詢等。由於這份文件只是行為守則，並不包括諮詢工具 (tool kit) 和步驟，因此英國設有諮詢協調員 (consultation coordinator) 一職。協調員透過其專業知識和經驗，協助官員制訂具體的諮詢策略。

2.18 歐盟的文件則稱為諮詢指引 (consultation guideline)。該文件並非以守則限制官員的諮詢方法，而是透過具體地列出每一個細緻的諮詢步驟、原則和理念，引導官員進行有效而成功的諮詢。換言之，在不同的慣例和法律傳統之下，歐盟的諮詢指引較為詳細，英國的守則較為簡短，並以諮詢協調員作為其中一個把關者。

62. 詳情請見附錄 1。

第二章 香港公眾參與的問題

公眾諮詢指引過於寬鬆

2.19 從上述的對比可見，香港現時的諮詢指引寬鬆，指引內容只交代了諮詢的一般原則，亦未有詳細闡釋官員在制訂策略和執行上所需要考慮和處理的事項。對於真正希望吸納民意的熱心官員來說，指引未能夠提供明確的方向以提升諮詢的質素。更甚者，寬鬆的指引容許官員自由地詮釋指引原則，進一步強化官員在公眾諮詢上所擁有的權力，亦令諮詢的策略和表現變得個人化，公眾亦因此難以得悉政府進行公眾諮詢的準則。

2.20 舉例來說，在 2011 年市區重建策略檢討的公眾參與活動中，發展局在制訂議程時早已鼓勵公眾參與，透過與公眾共同制訂議程，及早引起社會關注，諮詢期長達兩年。大嶼山發展計劃則有所不同，雖然該委員會不乏公眾參與活動，例如公眾論壇、焦點小組和巡迴展覽等，但是民間有意見認為政府早已制訂整個規劃方向，市民難以就發展計劃提出意見，而公眾參與活動亦只為期三個月。

2.21 今天的公民社會重視透明度和制度化，希望政府的施政都有據可依。現時的指引不但未有詳細地交代諮詢所需要的步驟和方法，亦未有針對當下的社會文化提出有效的策略，令官員在處理公眾諮詢時的表現參差。要獲得市民對公眾諮詢的信心，同時希望市民信任政府的諮詢結果，就必須要將諮詢的標準變得一致 (consistent)。

諮詢未有善用資訊科技的發展

2.22 十多年來，香港社會的另一個明顯改變是科技發展迅速。隨著互聯網成為市民生活的一個重要部份，很多舊有的諮詢方法已經不能準確地收集民意，亦令民間的意見討論開始轉移到互聯網。網民成為社會群體的一個新類別，大大增加了諮詢的難度和挑戰。

2.23 世界不同的政府都開始利用互聯網的力量，吸納民間意見，以緩和社會問題。例如美國政府便有“**We the People**”的機制，讓市民利用互聯網收集簽名；只要市民就某項政策議題在 30 日內收集滿十萬個簽名，白宮便會檢視相關的議案並作出回應。這個機制讓政府能夠及早解決一些潛在的政治問題。又例如歐盟設立了一個一站式的持分者諮詢網頁“**Your Voice in Europe**”，透過提供所有歐盟進行中，或已完成的公眾諮詢之相關資料和諮詢文件，加強與市民的互動，以方便他們參與歐盟的政策制訂⁶³。

2.24 特區政府的《公眾諮詢工作的指引》並未有適當地調整方向，以加強官員對於網絡力量的敏感度。指引中所建議的諮詢途徑，其層次仍然停留於簡單的一段—「各局及部門也可藉其他途徑就各項政策事宜與市民溝通。這些途徑包括可通過互聯網進入的網站、電台／電視台的公開小組會、電台的聽眾來電節目、新聞簡報會、午餐演講等⁶⁴。」

63. 詳情請見：<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20120706STO48453/your-voice-in-europe-inform-the-eu-and-be-informed>

64. 立法會政制事務委員會。(2003)。〈公眾諮詢工作的指引〉。於 2016 年 6 月 30 日，下載自：<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ca/papers/ca1117cb2-337-2c.pdf>

第二章 香港公眾參與的問題

2.25 其他國家的諮詢指引都具體交代如何利用互聯網，甚至提供了諮詢網頁的樣板，以確保諮詢網頁內容的一致性，方便市民參與和掌握必要的資料。對比之下，香港的指引確實有改進的空間。當然，香港不少官員都有利用互聯網，在公眾諮詢時加強與市民的互動，例如市區重建策略檢討督導委員會便設立了一個專屬網頁，快速地交代了大量與議題有關的資料，令市民更易掌握該次公眾參與活動的重心。督導委員會又透過網誌、網上論壇、網上問卷等方法，在傳統的諮詢方法上更進一步，確保市民能夠以不同的方法參與討論。

2.26 財政司司長轄下的長遠財政計劃工作小組，更充分發揮了網上媒體功能。為了以較簡明的方式，向大眾傳達工作小組首份報告的主要研究結果和建議，小組除了透過簡潔的短片向公眾解釋政府的公共財政現況、隱憂和政策改善方向外，還製作了網上互動遊戲，讓市民能夠透過遊戲，具體地了解到自己的年齡與未來政府財政計劃之間的關係，讓社會大眾更容易和更深入地理解香港所面對的財政可持續性問題⁶⁵。雖然工作小組的主要工作是撰寫長遠財政計劃報告，並非正式的公眾參與活動，但是這個例子充分反映政府可以善用網上媒體的多樣性，嘗試加強與市民之間的聯繫。增加公眾的注意和加強他們的理解，並不同增加官民互動，亦不必然會獲得公眾的共識；但引起社會討論和增加市民對議題的認知，是公眾參與的必要步驟。

2.27 特區政府不是在所有公眾諮詢的網頁都有清晰結構和完整資料，市民在部份議題上難以理解政策的核心，並表達意見。例如《德育及國民教育科》的諮詢便未有充份利用資訊科技擴大諮詢群組，加強公眾對政策的理解和討論。另一方面，特區政府亦未有善用政府網頁，充份配合各個進行中的諮詢／公眾參與工作。雖然特區政府嘗試在「一站通」網頁上載正在刊登的諮詢文件，但該頁面的連結按鈕相對隱蔽，同時頁面並未一致地有就個別議題提供相關的資料和超連結⁶⁶。由此可見，不論是在個別政策諮詢的層面上，還是在特區政府整體的配合上，特區政府實在需要加強善用網上媒體，向市民提供資訊和吸納市民意見。

65. 詳情請見：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201503/02/P201503020796.htm>

66. 部份連結單純通往諮詢文件，而未有提供其他相關的資訊及資料。

指引作用成疑

2.28 一般而言，公眾諮詢指引有兩個功能：(1) 面向公眾的功能；和 (2) 協助官員與公務員的功能。具體來說：

- (1) 符合社會需要而又詳細的指引，可以向公眾清楚解釋政府進行諮詢的手法和原則，減少公眾因為質疑某些政府的諮詢安排，進一步將政府的諮詢一概而論定斷為「假諮詢」。改善指引，並鼓勵官員遵守指引的內容，將有助提升公眾的信心。
- (2) 對於政府官員和公務員來說，指引理應能夠提供明確而有效的指標和工具，讓他們能夠更統一而有效地執行公眾諮詢，但有受訪公務員指出現行的諮詢指引並沒有具體作用。公務員在一般情況下都不會參考指引的內容來進行公眾諮詢，除了因為諮詢指引只提供了簡單而又人所共知的原則外，更因為公務員透過參考其他部門進行公眾諮詢的做法，便已經能夠滿足指引和高層官員的要求。正因如此，受訪公務員認為他們需要的並非原則性指引，而是更具體的工作指引，才能真正協助他們有效地進行公眾諮詢。

第二章 香港公眾參與的問題

政府未有累積諮詢經驗的機制

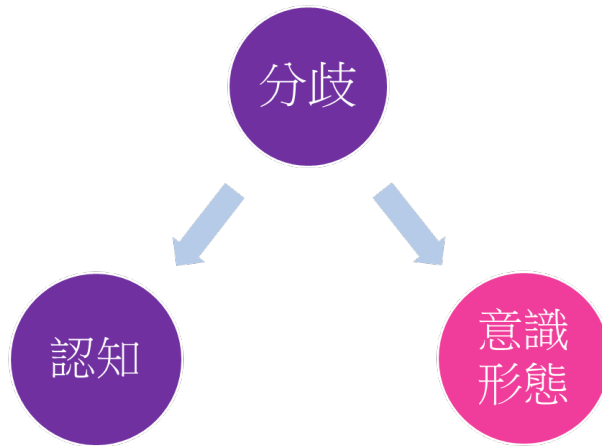
2.29 要制訂一套最適合香港的諮詢方法，政府內部必須持續地累積和總結經驗，讓官員、公務員，以至非官方人士都能夠反思和調整現有的諮詢機制和策略。特區政府現時並無常設機制或部門負責檢討公眾諮詢的經驗，並在部門之間交流諮詢的心得。

2.30 有受訪公務員表示，公務員之間的諮詢經驗交流，只會出現在茶餘飯後的討論，沒有參與討論的公務員便難以獲得相關的資訊。由此可見，現有的政治架構並未有鼓勵官員將公眾諮詢的成功經驗，傳承到下一次的諮詢中。公務員能否推動成功的諮詢，十分依賴公務員團隊的私下交流；部份較少經驗的公務員，在處理諮詢時可能較為吃力。

2.31 即使公務員的經驗能夠在他們的群體中累積，而他們又掌握了一種適用於香港的新諮詢模式，受著政府科層結構的影響，諮詢最終以甚麼方式進行，視乎高層官員的想法和決定。假如高層官員不接受較為創新的諮詢模式時，公務員之間所累積的經驗亦未必能夠在諮詢中運用得到，令諮詢模式未能有效回應香港社會的轉變。

公眾諮詢處理不到的問題

2.32 改善公眾諮詢是改善管治必要而基本的一步。全面的諮詢並不代表政策一定能夠順利推行。一般來說，政策的爭議主要來自兩種分歧：認知上的分歧，和意識形態上的分歧。



2.33 認知上的分歧源於市民不了解政策的內容、理據和影響，或因為獲得錯誤訊息，而衍生反對情緒。過去不少反對聲音在政策諮詢後期陸續出現，部份原因乃基於受影響的公眾在諮詢前期對該政策不知情，或他們在政策實施前，未能清楚預視及評估政策帶來的影響。

2.34 以上問題，理論上能夠透過改善現行的公眾諮詢機制解決：官員應掌握諮詢關鍵持分者（包括主動和被動的持分者）的方法，以及在對外溝通時，清晰地讓公眾了解政策的正、負影響。這樣做才能減少公眾在諮詢後期、甚至是政策推行後，才大規模地表示反對的或然率。部份受訪者表示，現時政府對於交代政策的負面影響有所保留，所以，現時的諮詢文件及資料，並未有簡明地讓持分者了解政策可能帶來的負面影響。我們認為，在向公眾呈現政策負面影響的同時，政府亦需要帶出更強的政策理據 (policy rationale)，讓公眾明白政策有推行的必要，這樣才是一個全面的政策討論。

第二章 香港公眾參與的問題

2.35 公眾諮詢難以處理的是意識形態上的分歧，即指立論或立場上的差異（亦廣義地包括利益上的爭議）。舉例來說，有團體認為退休保障不應有審查，但亦有團體認為政府應該只支援有需要的長者。市民之間抱有不同的立場非常普遍，即使嘗試透過諮詢吸納和說服各個持分者，正反雙方的爭論總會存在。當政府需要推行政策，亦已經在公眾諮詢過程中提出合理的政策理據，但依然不能說服部份持分者，那麼，政府便需要作出政治判斷 (political judgment)，並為其決定負上政治責任。

2.36 要公眾接受政府的政治判斷，就必須要妥善處理政府的認受性問題。要減少推動政策時所遇到的障礙，除了改善諮詢制度，還需要透過政治制度改革，由政治委任制度的問責機制，以至行政長官和立法會的普選機制，都需要有所調整。

總結

2.37 總括而言，政府需要正視公眾諮詢在今日香港的需要，透過調整現有機制和指引，加強公務員團隊進行公眾諮詢的能力和技巧。同時，政府亦需要增加公眾參與政策制訂的機會，以盡可能透明的方法，讓市民能夠從各個方面表達意見。最關鍵的是，政府需要重新理解有效管治，讓商議式政治作為帶動整個行政架構重視公眾意見的要素。沒有行政長官與政府決策層的重視，不論是公務員團隊，還是再有效和再詳細的指引，都無助於強化公眾諮詢的成效和表現。雖然改善公眾諮詢並不同解決管治問題，但鑑於當前的政治環境，改善公眾諮詢是推動政制改革的必要一步。

第三章

詳細政策建議

第三章 詳細政策建議

第一階段建議

建議 1：持續檢討，累積經驗，深化公眾諮詢指引

3.1 我們建議政府仿效歐洲各國，將公眾諮詢的指引深化，清楚列出公眾諮詢的每一個步驟和方法，以增加官員在諮詢時的一致性，同時避免官員因不熟悉公眾諮詢／參與的策略和方法，因而削弱諮詢結果的有效性。指引應每五至十年對外更新，讓公眾了解政府現時的諮詢辦法，增加諮詢透明度。

3.2 政府現時的公眾諮詢工作指引，雖然包含了公眾諮詢必需處理的主要範疇⁶⁷，亦提供了相應的原則，但該指引卻未有交代具體的諮詢方法和技巧⁶⁸。例如，在界定「諮詢的範圍和對象」時，指引需要提供持分者的基本分類方法（如：受影響的持分者、需要執行政策的持分者、對政策感興趣的持分者，以及有專業知識和建議的持分者等），以此釐定和評估最需要處理的群組。指引亦需要提供應對不同持分者的方法和工具，以配合相應的諮詢目的。

3.3 政府應該持續地總結和累積本地公眾參與的成功經驗，並研究和考察其他國家和地區的公眾參與經驗和指引內容，例如英國、南韓和歐盟等，讓公務員能夠將公眾諮詢的成功經驗傳承到其他部門。同時，此舉可提升官員對於外國諮詢模式的了解，以調整現時的指引內容和諮詢方法。

67. 關於主要的諮詢範圍，以及香港和歐盟指引的對比，詳見附錄 1 和 2。

68. 關於指引條文深入程度的對比，詳見附錄 1 和 2。

建議 2：由政務司成立委員會負責上述工作

3.4 我們建議政府交由政務司司長組成「公眾參與發展委員會」(Public Engagement Development Commission)，由效率促進組⁶⁹負責輔助和提供秘書處工作。委員會由政務司司長擔任主席，效率促進組專員擔任副主席，而成員則由三個界別的人士共同擔任，分別為：

- (1) 有豐富公眾諮詢經驗，而又希望改進公眾參與制度的局長和政務官，以加強委員會對公務員內部運作的了解；
- (2) 不同黨派的立法會議員，以協助政府預視立法會對於諮詢策略的反應；及
- (3) 有名望和社會地位的公眾社會人士，以反映民間和專業意見。

3.5 委員會的主要工作包括：

- (1) 定期檢討和深化現有指引；
- (2) 作為官員總結經驗的平台，讓各局交流過去公眾諮詢的成功經驗；
- (3) 研究和考察其他地區的公眾參與經驗，以作參考；
- (4) 當有大型公眾諮詢／需要時，就公眾諮詢策略提供建議；及
- (5) 研究將現有公眾諮詢的程序制度化的可能性（* 進一步的建議請見 P.106）。

3.6 效率促進組在提供秘書處工作時，需要恆常地與前線公務員團隊溝通，收集他們對公眾諮詢的意見和經驗，避免指引內容抽離於公務員的實際需要和現實情況。特別是每次公眾諮詢完成後，效率促進組需要將公眾諮詢的案例和公務員的經驗記錄，以供委員會參考。

69. 我們認為，在現有政府架構之中，效率促進組的工作與公眾參與最為息息相關。效率促進組專責倡議社會創新、提升政府服務質素、推廣經驗、制訂政府工作指引等，與我們建議的秘書處工作的性質類同。現時，效率促進組負責支援扶貧委員會轄下專責小組的工作，該小組負責督導一項新基金「社會創新及創業發展基金」的運作。作為扶貧委員會公眾參與的一部份，該基金與商界、非政府機構、學術界及慈善機構合作，資助以上界別提出的扶貧試驗項目。作為與公眾溝通的部門之一，效率促進組亦負責管理一站式的政府青少年網站「Youth.gov.hk」，以及公共服務的一站式聯絡點「1823」。同時，效率促進組過往亦曾經就政府的服務表現、投訴處理方法等制訂詳細指引，並引入外國的經驗讓各政府部門參考。

第三章 詳細政策建議

建議 3：將公眾參與策略列入行政會議備忘錄 (Memorandum for Executive Council)

3.7 政府可研究制訂一套標準程序，將現有的公眾參與模式常規化，例如要求公務員團隊在撰寫行政會議備忘錄或政策文件時，加入與公眾參與有關的資料，包括如何推行公眾參與，預計民間對諮詢活動的反應和意見等，從而改變現有的政策制訂文化。

* 進一步的建議：第二階段的制度性改革構想

3.8 以下的建議是一套範式構想，讓政府能夠持之以恆地推動公眾參與。政府應該先推行上文的主要建議，並妥善認清公眾參與所遇到的挑戰和優勢，才進一步研究制度改革的可能性和可行性。在未有廣泛共識前，政府不應草率推行第二階段的建議，以免政府官員和公務員難以適從。在第二階段，政府可以研究讓「公眾參與發展委員會」兼任督導部門的工作，確保部門妥善地進行公眾參與，例如要求政策局提交公眾諮詢的計劃和報告予委員會。透過將公眾參與進一步常規化和制度化，可確保往後的政策制訂過程都能全面地吸納民間意見。

建議 4：善用互聯網，加強市民參與

3.9 我們建議各個政策局網頁增設一欄「公眾參與資料」，將全部已完成、進行中和將會進行的公眾諮詢在此欄列出，並提供大部份有助公眾理解政策背景的資料、基礎分析和相關資料的超連結，以方便公眾掌握公眾諮詢的詳情，加強公眾的參與感。

3.10 政府亦應該參考歐盟所設立的一站式的持分者諮詢網頁“Your Voice in Europe”⁷⁰，考慮在現時的「政府一站通」網頁中，整合現有相關的頁面，並增設一個「進行中的公眾參與」專頁，列出全部進行當中的公眾參與活動（包括基本資料：如諮詢期、諮詢階段、發表意見的渠道及方式等）。政府可以在「進行中的公眾參與」的專頁提供超連結，以方便市民在宏觀地檢視現有的公眾諮詢的同時，更容易連結到相關部門的網頁，獲取更詳細的公眾參與資料。以上的網站都需要定期更新和檢討，確保市民能夠有效地接收相關資訊。

70. 詳情請參閱歐盟的“Your Voice in Europe”網頁：http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

第三章 詳細政策建議

結語

3.11 我們的建議主要有兩個正面的效果。對於公眾而言，符合社會需要而又詳細的指引，可以向公眾清楚解釋政府進行諮詢的手法和原則，減少公眾因為質疑政府某些諮詢安排，而將之一概定斷為「假諮詢」。假如公眾對諮詢的安排不滿，政府亦可以透過改善指引內容，回應市民的訴求。簡而言之，改善指引、鼓勵官員遵守指引的內容，將有助提升公眾的信心。

3.12 對官員和公務員而言，詳細的指引、更有效的公眾參與守則，可以減輕他們的負擔。政府對公眾參與的要求提升，似乎會增加公務員團隊的工作量和負擔，但實際上，更有效和全面的公眾參與能夠減少政策爭議。假如諮詢無效，或政策在最後關頭撤回，最終政府便需要重新進行諮詢、重新收集民意、重新說服市民，反而增加了公務員的工作負擔。更重要的是，指引能夠更具體地協助公務員團隊設計和進行公眾參與，例如：如何充分運用互聯網，吸引公眾的注意、或是如何完善諮詢文件的設計，讓公眾明白政府的考慮。

3.13 我們相信，以上建議能夠同時化解部門和公眾面對的問題，相得益彰。

附 錄

附錄 1 : “ Code of Practice on Consultation” 節錄 ⁷¹

Criterion ① When to consult

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

1.1 Formal, written, public consultation will often be an important stage in the policymaking process. Consultation makes preliminary analysis available for public scrutiny and allows additional evidence to be sought from a range of interested parties so as to inform the development of the policy or its implementation.

1.2 It is important that consultation takes place when the Government is ready to put sufficient information into the public domain to enable an effective and informed dialogue on the issues being consulted on. But equally, there is no point in consulting when everything is already settled. The consultation exercise should be scheduled as early as possible in the project plan as these factors allow.

1.3 When the Government is making information available to stakeholders rather than seeking views or evidence to influence policy, e.g. communicating a policy decision or clarifying an issue, this should not be labelled as a consultation and is therefore not in the scope of this Code. Moreover, informal consultation of interested parties, outside the scope of this Code, is sometimes an option and there is separate guidance on this.⁷²

1.4 It will often be necessary to engage in an informal dialogue with stakeholders prior to a formal consultation to obtain initial evidence and to gain an understanding of the issues that will need to be raised in the formal consultation. These informal dialogues are also outside the scope of this code.

71. Better Regulation Executive, Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform, HM Government. (2008). Code of Practice on Consultation, pp. 7.

72. 詳見：<http://www.berr.gov.uk/bre>

附錄 1 : “Code of Practice on Consultation” 節錄

1.5 Over the course of the development of some policies, the Government may decide that more than one formal consultation exercise is appropriate. Then further consultation is a more detailed look at specific elements of the policy, a decision will need to be taken regarding the scale of these additional consultative activities. In deciding how to carry out such re-consultation, the department will need to weigh up the level of interest expressed by consultees in the initial exercise and the burden that running several consultation exercises will place on consultees and any potential delay in implementing the policy. In most cases where additional exercises are appropriate, consultation on a more limited scale will be more appropriate. In these cases this Code need not be observed but may provide useful guidance.

1.6 Consultation exercises should not generally be launched during election periods. If there are exceptional circumstances where launching a consultation is considered absolutely essential (for example, for safeguarding public health), departments should seek advice from the Propriety and Ethics team in the Cabinet Office. If a consultation is ongoing at the same time an election is called, it should continue. However, departments should avoid taking action during election periods which will compete with candidates for attention of the public.

附錄 2：歐盟與香港公眾諮詢指引對比（諮詢範疇）

以下是《歐盟持分者諮詢的指引》和《香港公眾諮詢工作的指引》的對比，研究團隊按照兩份指引涵蓋的主要範疇，作出以下的比較。

從下表可見，香港公眾諮詢指引所涉及的諮詢範疇與歐盟的指引重疊。

歐盟持分者諮詢指引	香港公眾諮詢工作的指引
Step 1: Define the objectives of the consultation	✓ 諮詢的目的
Step 2: Stakeholder mapping	✓ 諮詢的範圍
Step 3: Select most appropriate consultation methods and tools	✓ 提供所有有關資料 ✓ 諮詢公眾的途徑
Step 4: Define the timing of consultation	✓ 諮詢期
Step 5: Prepare the consultation webpage	欠缺有關部份
Step 6: Advertise consultation	✓ 宣傳
Step 7: Acknowledge the receipt of contributions and publication	欠缺有關部份
Step 8: Analyze the responses	✓ 整理和分析諮詢過程中蒐集所得的公眾意見
Step 9: Report on the results and provide feedback	✓ 諮詢報告
Step 10: Evaluate the consultation exercise	✓ 檢討

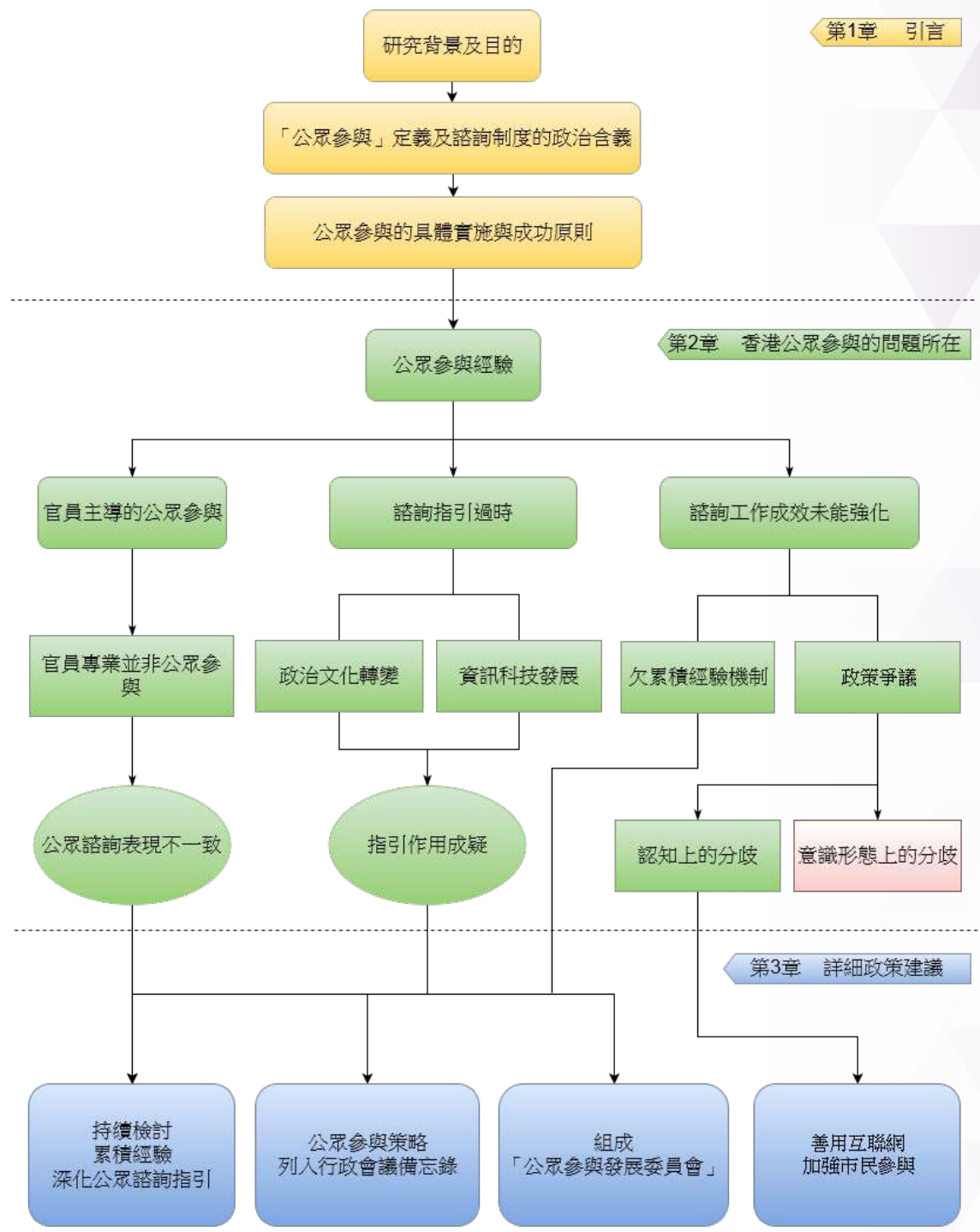
附錄 3：歐盟與香港公眾諮詢指引對比（具體條文）

以下是《香港諮詢工作的指引》和《歐洲持分者諮詢的指引》的對比，研究團隊按照兩份指引的具體內容和條文，作出以下比較（由於篇幅所限，下表只會顯示其中一個範疇的具體條文）。

從下表可見，歐盟所提供的指引，更具體地交代了官員在設定諮詢目的（The objectives of consultation）時，需要考慮和準備的資料及細節。香港的指引實在有不少可以深化的空間，以充分協助官員計劃和進行公眾參與。

歐盟持分者諮詢指引	香港公眾諮詢工作的指引
<p>主要範疇： STEP 1: Defining the objectives of the consultation : (Stakeholders should be given a possibility to comment on a clear problem definition, on a subsidiarity analysis and on a description of the possible options and their impacts)</p>	<p>主要範疇： 諮詢的目的</p>
<p>具體條文： It is essential to clearly define objectives for each consultation activity. In some cases (especially in the evaluation and, to a lesser extent, in the IA context), the Commission is likely to carry out several consultation activities to collect contributions from stakeholders for the preparation of an initiative.</p> <p>Based on the stage in the policy development process, the objectives can be for example: to gather new ideas, collect views and opinions, gather evidence, factual information data, knowledge and test existing ideas and analysis. Aspects to consider when defining consultation objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✧ The context, scope and expected impacts of the initiative and the stage in the policy development process. ✧ The consultation background of the proposal under preparation: consultations that have already taken place (if any); future consultations that will take place after the current one (if any) and their respective objectives. This should help to identify what information is already available and what still needs to be asked from stakeholders. ✧ The scope of the consultation: What items are still open for consultation? Where is it still possible to influence the outcome of policy preparation? What items have already been decided and are therefore not the scope for consultation? 'Pro forma' consultations without any impact on the substance of the policy have to be avoided. ✧ The difference between collecting views or opinions (subjective) and collecting evidence, data or facts (objective). ✧ Clear communication of the objectives in the consultation document and on the consultation webpage. Transparency about the objectives of each consultation activity and its 	<p>具體條文： 應清楚列明諮詢的目的、可供選擇的各個方案，以及政府屬意的方案(如有的話)。</p>

附錄 4：《調整公眾參與策略報告》一覽



聲明 Disclaimer

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, Internet or otherwise, without the prior written permission of Hong Kong Policy Research Institute.

版權所有，翻印必究。

Any opinions, findings, conclusions or recommendations expressed in this material are solely those of the author(s). Every effort has been made to acknowledge the origin of all cited information with reference to copyright material, both illustrative and quoted. We apologise for any omissions in this respect and will be pleased to make the appropriate acknowledgements in any future printed and online edition.

本報告所表達的任何意見、研究成果、結論或建議，只反映作者的立場及觀點。如有遺漏或錯誤，歡迎聯絡香港政策研究所作出更正。

Although the author(s) and the Institute have made every effort to ensure that the information in this material was correct at press time, the author(s) and the Institute do not assume and hereby disclaim any liability to any party for any loss, damage, or disruption caused by errors or omissions, whether such errors or omissions result from negligence, accident, or any other cause.

刊物內容及資料只供參考，讀者需自行評估及承擔有可能的損失，作者及香港政策研究所概不負責。

In the case of any inconsistency or ambiguity in this disclaimer between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail.

本聲明以英文版本為準。

聯絡我們 Contact Us

 www.facebook.com/hongkongvision

 hongkongvision

 (852) 3920 0688

 info@hongkongvision.org.hk

 <http://hongkongvision.org.hk/>

 香港上環文咸東街40 – 44號泰基商業大廈26樓

26/F, EIB Centre, 40-44 Bonham Strand, Sheung Wan, Hong Kong



香港政策研究所有限公司出版