

特區政府未來五年治港策略建議書

(02-02-2002)

前言：

香港回歸五年，「一國兩制」得以落實，特區政府除了成功帶領香港抵禦亞洲金融危機的衝擊外，亦嘗試勵精圖治，推行多項改革措施，是值得支持。

然而，特區政府的不少新政策，由於遇上金融風暴及之後的經濟衰退，並在實施過程中遭到種種困難和社會上的阻力，結果都未能有效落實。在全球經濟趨向一體化，中國剛加入世貿，而香港也進行新一輪的經濟轉型，加上近期全球多處經濟不景氣，令香港面對的挑戰愈趨嚴峻。在經濟前景未明，公眾又未能清楚了解政府的施政方針下，市民對前景的信心難免低沉。

新論壇認為，董建華先生在即將完成第一屆特首任期，並競選連任的時候，是一個大好機會，讓社會了解董先生未來五年的施政方針，以及整個香港社會的發展方向。儘管董先生多次強調其治港理念和施政方針已在過去五份施政報告，以及競選連任演辭中交代，最近亦公布一本「我對香港的承諾」小冊子，以較有系統的方式交代治港理念。但新論壇仍然希望，董先生能在第二屆任期開始時，立即設立系統化和科學化的公共決策機制，並在第一年內研究、分析、總結、反思第一屆特區政府在管治和推行改革方面的成績、缺點及其原因，進而制訂第二屆任期的治港理念與計劃，包括各項改革計劃的優先次序及如何按部就班地推進。讓社會能進行更深入和廣泛的討論，而公眾也更能清晰了解董先生的施政方針，從而凝聚社會共識，重建對香港前景和特區政府的信心。

新論壇亦就著行政改革、推動經濟和改善民生三個範疇，提出一些主要建議，供董先生參考。

行政改革

主要建議：

1. 確立系統化和科學化的公共決策機制：

香港在回歸後，特區政府主動地推行了不少重大的新社會經濟政策，嘗試勵精圖治，是可喜的現象。但可惜的是政府決策系統和程序，似乎並未能有效的改善和配合，以至一些新的政策帶來意想不到的反響；無疾而終和朝三暮四的情況也屢見不爽(例如「八萬五」的房屋政策、「母語教育」政策、「創新科技」政策)，政



府事後的回應也是避重就輕，認真的檢討更是少之又少。這不只影響到施政的效果，也影響到特區政府的威信。

例如對「七成置業」和「高等教育普及率達六成」這些重大的新政策，各大學研究所和私人智囊機構，以至社會人士，都完全沒有機會參與政策研究和諮詢過程，政府亦沒有公佈任何詳細報告，又或提出充分的理據分析和實施計劃。

又例如在 2000 年初由聯合交易所發表的「取消證券交易最低買賣費用」的重要政策諮詢文件(這是政府同意的政策)，連附表就只有七頁紙。對其取消最低佣金所後可能引致的市場變化，一點預測和評估都沒有；取消的時間表是否可以分階段進行，亦沒有提供分析；而諮詢期亦只有兩個月。

另一例子是董建華先生最近提出的「新精英主義」，其理念雖然值得支持，但當中的具體政策內涵為何？如何落實？這些政策所造成的影響是否有足夠評估？政府卻似乎沒有跟進，而市民也未能準確了解董先生的施政理念。

政府的決策系統是否有一個科學化而全面分析、討論的過程，這對是否能制定出正確的政策至為重要。政府的最高決策機構是行政會議，它作出主要是政治的判斷，多於是科學性的決策。

政府現時的各政策局是負責制定政策，而中央政策組、經濟分析組、各諮詢組織、各法定及半政府組織、各大學的政策研究中心、各私營顧問公司、各私人智囊機構等，都在不同的形式和條件下，向政府提供意見。然而，這些機構的研究都存在著不同的限制。

總的來說，香港制定新政策的科學性，在近年並沒有明顯的進步；政策諮詢文件大多數的內容仍是非常簡單、缺乏嚴謹性和沒有評估具體的後果。香港政府急須在政府內、外加強政策研究工作，廣泛吸納國內及海外的研究機構的專家學者，加強政策制訂過程更科學性和知識性，並讓公共決策過程更趨系統化。

從速在各政治任命的主要官員轄下設立研究室，由本港、內地及海外招聘專家、學者擔任全職研究人員，並同時大幅度加強中央政策組的協調和統籌角色，多委託大學參與研究計劃，加強政策研究的科學性。另外亦可利用公開研討會的形式，多吸納社會各界及海外專家的意見，增加與國內及海外的研究機構的交流。有關研究結果的透明度亦需要提高，甚至公開發表，讓社會得以廣泛關注及了解。

在上述的基礎上，創造有利條件，逐步促進民間智囊機構的發展。其中一個選擇可參考海外經驗(例如美國的 Rand Corporation)，建立一個，甚至多個，在



政府以外，但是能與政府合作的獨立公共政策全職研究機構(由本地及國際專家學者組成)；資金由政府提供及尋求私營企業的捐款贊助；董事局由政府委任(但以多元化組合為宗旨)；政策研究課題和優先次序由董事局決定；研究方法、範圍和結論則由研究人員負責(董事局和政府不干預)；政府須向研究人員提供全面資料和數據上的協助(極需保密除外)；研究的質量由國際專家學者委員會作評估。研究成果全面公開給政府、政黨、學者、社會人士參考。

在政策制訂過程當中，政府應該更廣泛諮詢公眾、專家學者、有關界別的意見，讓社會對政策有充分的討論和了解，凝聚社會共識，讓政策的推行更有效和順暢，也確保政策具有足夠的民意基礎。

2. 推動政府部門及公營機構改革

政府應盡快交代司局級官員問責制的詳細內容及實施計劃，並分階段加強各級政府部門及公營機構的問責性；

政府要盡快改善財政赤字，首先應控制公共開支。故政府應繼續研究推行進一步改革，包括在適當時間，逐步精簡人手編制，減少架床疊屋，按個別情況，將部分政策局及署級部門合併，以及將公營服務私營化，但事前必須充分評估對員工和服務質素的影響；

全面檢討現行公務員薪酬趨勢調整的機制，薪酬調查應全面覆蓋各行業和不同規模的機構，不同工種的公務員亦必須仔細劃分，以便在調整薪酬時能與市場相同的行業作出直接比較；

全面檢討目前公務員每年自動劃一提高增薪點的做法，以及研究每個增薪點的加幅是否過多；

研究將部分公營機構合併及壓縮開支；設立有效機制，監管公營機構員工薪酬及編制，確保這些機構編制符合成本效益，員工的薪酬福利維持在合理水平。

3. 檢討諮詢架構

全面檢討現存諮詢架構的組成和效能，並進行重組，確保有更充分的社會代表性和認受性，吸納更多的專業及地區人士加入，並適當下放權力。



4. 加強區議會職能

向區議會下放更多地區事務的決策權，並在政策制訂及推行過程中，加強向區議會的諮詢工作，發揮民間力量。

5. 廣納政黨、政團意見

在政策制訂過程中吸納政黨及政團意見，一方面讓行政機關及早聽取不同意見及了解民情，另一方面亦能加強培育政治人才，並讓有關政策提交在立法會後，可進行更有效率的討論，改善行政機構與立法機關的關係。

經濟政策

主要建議：

1. 加強與內地協作和互補

1.1 研究與多個地區簽訂自由貿易協議：

香港與內地磋商「更緊密經貿安排」即 Closer Economic Partnership (CEP) Agreement，必須由雙方互利互惠的基礎出發，避免只求香港得益，才能達成協議。

因此，政府應與其他地區，例如歐盟、美國、日本和新加坡等，簽訂類似 CEP 的協議，通過「內引外聯」和「外引內聯」，發揮香港的中介作用。但自由貿易協議的內容不單在於關稅問題，更包括專業資格的互相認定，商品檢訂標準和程序的承認，電子商貿平台的互通和對消費者保護、資金市場的合作，以及企業的互相收購等。

事實上，新加坡和紐西蘭等，早已向特區政府提出類似自由貿易區的建議，澳門亦在回歸前已跟歐盟簽訂了自由貿易協議。這些地區都希望透過「中介人」更好進入中國市場。而內地的企業也能透過香港進軍國際市場。這樣才能讓香港發揮中介作用，讓內地與香港達致互利互惠的效果。

1.2 協助本地專業人士開拓內地商機

政府應把握中國入世的機遇，就不同行業開拓內地市場進行研究，採取相應



措施協助本地專業人士在國內開拓商機，包括在內地主要城市開設聯絡辦事處，與當地政府建立溝通渠道，並為港人提供市場資訊、法規諮詢、醫療及人身安全等服務；

設立基金，協助中小型專業公司在內地拓展業務，並以創造本地人就業為目標。基金可供 50 至 100 人的本地專業公司申請，以政府和私人企業資金各半的比例，投資拓展中國業務，條件是資助金額大部分的必須用於本地員工薪酬，而拓展的成果又可在本港製造更多就業機會。

1.3 加強人力資源互補

特區政府最近提出香港需要制訂一套人口政策，無疑值得支持。但為了確保香港未來的人口組成配合經發展的需要，教統局轄下應成立一個專責部門，由商界、學者、專業團體和相關部門代表組成的高層委員會主持，負責統籌長遠而全面的人力資源政策，並由一助理局長專職負責港府有關工作，以便於執行政策。長遠而言，政府更應積極研究投資移民和技術移民等措施的可行性，以吸納各方面的人才留港發展。

2. 優化營商環境

全面檢討目前工商局轄下的投資促進專署的權限、功能和工作成效，在有需要時將該部門提升至更高層次，以更靈活的手法吸引外來投資，包括內地企業，加強香港在國際市場拓展，及產品應用的研究及開發業務的發展；

與廣東省政府合作設立香港、珠江三角洲策略發展委員會，就區域經濟、社會發展，加強合作，並作出研究及建議；

全面評估現時香港的營商環境，在吸引外來投資的同時，也應以良好的環境挽留現有的企業；1 政府應該成立一個專責委員會，研究全面的稅務優惠政策，鼓勵一些具策略性意義的行業在港發展，當中包括一些能帶動整體經濟發展，或是一些可吸納低技術工人的行業。例如資訊科技、生物科技及中藥業、晶圓製造業、產品應用的研究及開發、環保及回收工業等。另外亦可利用稅務優惠創造誘因，推動社會政策，例如環保工業等。

改善民生



主要建議：

1. 穩定民心 共度時艱

在經濟轉型，以及步入衰退周期的時候，企業進行減薪裁員是在所難免的，但爲了減輕在這個過程對市民帶來的痛楚，並顧及整體社會的穩定性和信心，避免市民因爲對前景失去信心而將經濟推向惡性循環，政府應該採取一些措施：

政府應號召私營企業在短期內寧減薪莫裁員，僱主在有需要時盡可能與員方商討，調整薪酬架構，避免裁減人手；

政府及公營機構盡量採用凍薪、減薪及精簡架構等方法瘦身，而不要大量裁員。

2. 善用公共開支創造資產：

2.1 以基建增加職位

管本年度財政赤字龐大，但政府不應單以壓縮財赤作爲來年預算案的目標。相反，政府應善用公共開支刺激經濟，創造就業，並確保開支有效地轉變爲「社會資產」，加快進行一些具長遠投資價值的大型基建項目，例如物流設施和興建第二所會議展覽中心。不過，要落實這些項目始終需要一段時間。故政府同時也須要盡快展開中小型工程；

雖然屋宇署和建築署分別加快清拆僭建物和改善公共設施，但政府應研究進一步加推一些中小型工程，包括斜坡修葺、舊樓維修、美化旅遊景點、古跡保存、自然保育等。甚至有需要時考慮設立臨時的跨部門小組，專責處理每年快速批出 20 至 30 億元的中小型基建項目，從而確保在短時間內能爲本地工人及技術人員帶來就業機會。

2.2 以文化產業創造就業

政府除了加快開展中小型工程以創造就業，也可參考美國在三十年代經濟不景下大力推展社區藝術的經驗。這一方面可創造就業機會，另一方面將文化藝術帶入社會各階層，增加公眾對文化活動的認識。這不單有助提升整體人民的素質，紓緩社會的悲觀情緒，而且能爲香港將來發展創意產業奠定有利基礎。具體措施可包括：

由藝術工作者協助帶領不同人士(包括青年人和失業人士等)，從事社區藝術建設和美化工作，以及各類表演等文化活動；

增發街頭表演牌照，鼓勵更多藝術工作者在指定時間和地點進行藝術表演，並在各區增撥地方設立行人專區，作為藝術及旅遊景點，蓬勃文化工作；

鼓勵學校、志願機構和地區團體等民間組織，開辦更多文化活動，吸引青年，甚至家長參與；

積極培育創意行業的發展，例如電影、電視、音像、音樂、軟件開發和出版等，並強加有關人才培訓作配合。

3. 教育改革須堅持原則，按部就班

特區政府近年提出種種教育改革計劃，並推行多項改革措施，包括現暫時擱置的「校本管理」計劃，以及將中學成績等級由五級改為三級等，原本都是值得支持的改革，可惜礙於推行過程過於倉卒，而且事前未與教育團體充分磋商，令政策受到阻力，而政府最近亦似乎有意擱置部分計劃，以換取穩定的環境。然而，新論壇認為：

政府應該堅持教育改革的原則，不能只求穩定而擱置改革，但可重新檢討及改善計劃；

落實改革的工作必須細緻，並與教育團體多作磋商，按部就班，和風細雨地推行。

4. 社會服務以家庭為本

以「家庭為本」作為出發點，在開展青年、家庭、以至老人服務等工作中，加入家庭觀念，發揮個人、家庭及社區在社會服務上的功能；

盡快推行全面的青年政策，結合文化教育、康體政策，透過發展及補救型措施雙管齊下，加強青年領袖培育，協助青少年建立積極的人生觀，釋放潛能。