

## 強化諮詢架構 改善委員質素

新世紀論壇義務秘書 馮以超 (08-11-2000)

特首在施政報告中提出一系列加強管治的措施。縱觀近期社會上的討論，普遍集中在高官問責制和行政會議的角色。但其實要理順施政，現行各級諮詢架構在政策醞釀和制訂過程中的作用，是不容忽視的。

目前政府設立了三百多個委員會和管理局，在不同的政策範疇向政府提供意見，或協助政府管理一些專門事務。可惜這些機構當中，不少只屬「橡皮圖章」，個別政府部門根本不重視這些委員會的意見，委員本身也不投入工作。部分委員會更近乎停止運作，每年只召開一、兩次會議，個別委員會甚至陷入癱瘓狀態，根本不能發揮作用。

近年行政、立法關係日趨緊張；政府推行新政策時，社會上的反對聲音又此起彼落；個別的改革更引致相關業界怨聲載道。這正好反映政府制訂政策時未能充分與社會各界溝通，目前的諮詢架構也未能發揮應有作用。

傳統上，這些諮詢架構是港英政府管治下，實行精英政治的重要機制，為殖民地政府建立渠道，吸納一些專業、相關界別，以至社會大眾的民意。部分重要的委員會更包括一些專業界別和利益團體維護本身利益的代表。為了顧及委員的質素，政府往往會挑選一些專業人士，以及大企業的高層人員，而在香港引入代議政制後，政府也吸納了學者、行業和政黨代表。在社會壓力下，近年亦象徵式地委任少數區議員進入諮詢架構。

由於害怕物色了不適當人選，而遭受批評及免得花時間、傷腦根，政府官員往往懶於物色新的人選加入諮詢架構，一些舊有的委員會成員往往獲得一個又一個的委員會職銜，造成不少人一身兼數職，以至數十職的情況，根本無暇兼顧工作。再加上政府將委任委員會部分議席用作「分餅仔」之用，平衡各政黨和利益團體勢力，對有關人士的能力、專業水平，以及對工作的承擔則考慮不足，又欠缺監察有關委員工作表現的機制，結果造成種種問題。例如部分委員礙於本身的水平和專業知識不足，就是審議會議文件也遇上困難；一些委員會成員只求名銜，對服務社會缺乏承擔，委員會的會議也甚少出席，更莫說向政府提供意見。

另外，各部門不斷設立新增的諮詢架構，又不定期檢討舊有委員會的存在價值，形成諮詢組織數目日增，浪費公帑。

施政報告只強調政府會進一步廣納人才，確保各級委員會和管理局能反映市民和專家的意見。然而，要強化這些機構的作用，首先要針對問題核心所在，改善委



員會的組成方式，從而提升委員的質素。

因此，政府在委任各級委員會成員時，除了要顧及社會各界利益的平衡，還應注重有關人士的能力、專業水平，以及在相關業界的代表性。而有關人士的使命感，是否意願和是否有條件付出時間服務社會，也是重要考慮。在一些涉及地區問題的委員會，固然應委任區議會及地區組織的代表，其他屬於中央性制定政策的委員會，也應該有這些具代表性的地區人仕參加，以作為培育治港政治人才的一個渠道。

另外，政府亦應該規定每人只能最多同時擔任若干數目的委員會成員，避免一身兼數十職的成員無暇兼顧工作；除了在個別的特殊情況，委員的連任次數也應作出明確規定，保證委員會的組成能更生換代，與時並進；委員會也應引入考勤制度，向公眾公開的委員的會議出席率，而出席率過低的委員亦應予以除名，避免出現「掛名」委員充濫的情況；為了確保委員會有充分的問責性，除一些涉及政治及商業利益敏感資料的會議外，各委員會亦應該盡量開放會議予公眾列席，加強委員會的透明度，好讓公眾能監察委員的表現及委員會的運作。當然，政府還應建立一套完善、嚴緊的利益申報制度。

至於一些高層次以及具有制訂政策職能的委員會，例如教育統籌委員會等，更應該與政府有關部門加強合作。在政策制訂的過程中，政策局應與委員會一同進行諮詢；在政策出籠後，委員會的成員也應與決策局官員一同為有關政策向公眾及立法會解釋及辯護。

當然，除了建制上的問題外，各級官員的態度亦是關鍵所在。特首在施政報告中表明在推行改革時，會採取有效的溝通方式，作充分諮詢，尤其是仔細聆聽反對聲音。但有關官員又是否抱有相同態度呢？若各級官員仍是對社會各界的意見置若罔聞，甚至視委員會為「花瓶」，只委任一些「聽話」的人仕為委員，縱有良好的諮詢架構也是徒然。

(本文已刊於 2000 年 11 月 8 日之《信報》)