



思路研究會
SILK ROAD INSTITUTE



調整角色 群策共擎

香港特區完善施政研究報告

(2021年9月)

目 錄

行政摘要與政策建議.....	2
主體內容.....	8
1. 選委角色關鍵 務必高效履職.....	8
1.1 新選制更具香港特色 更顯選委重要性.....	8
1.2 選委須準確理解職責 盡責擔當	9
1.3 政策建議.....	11
2. 改善行政制度 研推「雙副局」問責	13
2.1 發揮制度優勢 提名能者選特首	13
2.2 政治社會環境改變 問責制需檢視.....	14
2.3 現行機制不足 問責成效待提升	15
2.4 政策建議.....	16
3. 提升政研水平 統籌跨部門合作	20
3.1 深層矛盾及長遠發展需要高質量政策研究.....	20
3.2 統籌跨部門政策應對複雜問題.....	20
3.3 政策建議.....	21
4. 高質議政有效監督 立法行政良性互動.....	23
4.1 立法會既要支持施政也要加強監督.....	23
4.2 釐清功能組別定位明確職責	24
4.3 政策建議.....	26
5. 重視行會諮詢作用 建言施政把關決策.....	29
5.1 統一決策理念 與特首同進退.....	29
5.2 加強與立法會溝通 促進改善行政立法合作.....	30
5.3 決策監督把關 及時糾正偏差.....	30

行政摘要與政策建議

香港國安法的實施以及選舉制度的完善，令香港社會趨於穩定和安寧，也讓香港的政治環境和管治秩序恢復正常，為良好施政創造了條件。落實愛國者治港，開啟良政善治的格局是完善選舉制度的核心，但實現這個目標，需要管治架構配合好新選制，努力改善施政，提升管治效能。國安法和新選制為施政掃除了障礙的同時，不論是中央還是香港市民，對於化解深層次矛盾、改善民生、發展經濟等方面的期望也自然會提高，所以管治架構更要積極有為，面對未來全新的管治局面，要有全新的管治思路和措施。因此，包括特區政府在內的整個建制派務必調整角色、轉變管治理念，共同努力從多方面推動特區完善施政。本報告將重點就此提出建議。

落實好香港國安法以及新的選舉制度，構建全新的由亂轉治的發展格局，要堅持系統觀念，雙管齊下、並行不悖地統籌好安全和發展。「安全是發展的前提，發展是安全的保障」，國安法的實施為香港締造了良好的發展條件，而通過良政善治促進經濟繁榮、市民安居樂業也是達到香港長治久安，充分保障國家安全的必要條件。倘若未來香港仍然發展不好，經濟民生沒有顯著改善，社會長遠也不會穩定，安全也不會有保障。

特區政府接下來的施政面臨著艱巨的任務，土地房屋、貧富差距等一系列深層次矛盾有待扭轉。距離告別「劏房」、「籠屋」，以及實現「孩子都能健康快樂成長，學生都能接受良好的教育，青年都有廣闊的就業創業舞

台、都能去追逐自己的夢想，長者都能頤養天年，全體市民都享有更加幸福安康的生活」等一系列願景仍有很大差距。而進一步融入粵港澳大灣區和「一帶一路」建設，充分把握「十四五」規劃機遇也亟需做好長遠規劃。

除此之外，過往為了應對以破壞施政為目的政治阻撓，建制各方必然要全力為特區政府護航，以防政府運作被癱瘓。而對於政策制定中的偏差，政策執行是否充分，難免顧此失彼；長遠發展規劃和戰略更是鞭長莫及，對立法會的議政、監督作用也未有足夠重視。

而未來，「為反而反」的政治阻撓將不復存在，施政環境將會更加從容與順暢，那麼管治框架內的各組成部分，不論是特區政府、行政會議、立法會、還是選委會，都應該充分立足自身的角色和定位，圍繞完善選舉制度的目標全面做出改善，高效發揮應有的作用。建制派更要積極凝聚共識，加強配合，從而令強化行政主導、提高管治效能的目標盡快實現。

特區政府作為施政的核心，無疑應該率先做出改善，補足施政短板。下一步要強化行政長官和主要官員對公務員的領導，設立績效考評體系並強化問責；與此同時，決策諮詢機制、政策研究工作等也要同步加強，促進提升政策制定水平，做好長遠發展規劃，提升政策的持續性和連貫性。在新選制下，選委會的作用非常關鍵，選委要充分認清自身定位、角色和職責，務必高效履職。立法會在全力配合特區政府有效施政的同時，也要調整角色和定位，充分發揮高效議政和監督制約的作用，積極鞭策、督促政府高效施政。總而言之，特區整個管治架構乃至整個建制派，要協力同心匯聚最強大的合力，用實際行動和工作成績開啟良政善治的新局面。

本報告提出主要具體建議如下：

選舉委員會

(1) 制定宗旨綱領，明確職責義務。選委會的角色相當關鍵，所以選委對自身的政治任務和基本職責要有清晰而且統一的了解。制訂明確的選

委會宗旨和綱領，明確工作目標和工作理念，同時以文字的形式確立下來並且制度化，有助於統一共同的理念和一致的目標，營造共同的使命感，也是選委高效發揮作用的基礎。

(2) 定期開展履職培訓，促進擔當提升水平。選委在履職時，有必要接受基本的培訓，進一步明確工作的重要意義和基本職責，增強履職的責任和擔當，不斷提高履職能力與水平。特別是大部份選委來自不同社會界別及功能組別，未必完全掌握到選委的工作核心，也就是必需要把香港整體利益放在首位，而不是以狹窄的界別或個別團體利益為依歸。所以選委在履行職責時，應該具備政治視野，以大局為重。

特區政府

● 提名特首重選拔 合力建管治人才庫

行政長官選舉的本質是一個有競爭性的選舉，即使最終只有一位候選人，候選人的產生也是經過一個有競爭的「醞釀」及「選拔」過程。

在新選制下，未來在行政長官選舉中，基本無需再擔憂對抗「一國」、對抗中央的人成為候選人，可以全力專注行政長官候選人的「選拔」。這個選拔過程要著重考察候選人是否有明確的施政理念、貼近民情、了解市民生活及小商戶經營面臨的困難。亦要審視候選人對解決香港目前的問題是否有清晰的短、中、長期的戰略和規劃，對未來的施政是否敢於主動設置關鍵績效指標（KPI），能否凝聚協調社會各方力量等等。**要確保只有既符合「愛國者」資格，又具備管治能力者才能成為候選人。此外，行政長官選舉應該弱化選舉團隊的色彩，才能避免選舉帶來建制派的分化。**相反，建制派應合力建立人才庫，讓未來的行政長官可以無分派別地選用最能辦事的人加入政府及各公營及諮詢架構。

● 改善主要官員問責制

(1) **改善行政制度，研推「雙副局」問責。**決策局局長之下應設兩名副局長，皆為問責官員。其中一人專職政策研究，主要工作是協助局長制定政策；決策局同時也應設立政策研究部門，配合副局長的工作。另一人兼任常秘，主要負責帶領公務員隊伍。

(2) **決策局屬下各署（處）首長長遠應逐步納入問責制。**決策局下轄的各署（處）要對政策具體執行負責，而且對外界宣講有關政策也屬於「政治工作」範疇。因而長遠來看，問責制也要逐步納入各署（處）首長和有關法定機構負責人。

(3) **明確機制和程序，制定有效問責機制。**未來需要建立明確的主要官員問責機制，將官員「問責」制度化，確保這項制度能夠達到促進施政的設計初衷。特區政府的問責官員皆由中央任命，十九屆四中全會也提出了「完善中央對特別行政區行政長官和主要官員的任免制度和機制」的要求，所以中央層面也應該對主要問責官員進行必要監督，以及給予必要的問責壓力。

未來還需要建立一套明確、細緻的施政成效考核機制，令問責有據可依。並且應依據考核結果建立相對應的問責措施，既確保有效追責，也能有效減輕來自外界的「濫問責」壓力。

● 提升政策研究能力

特區政府接下來應該加大資源投入，加緊設立以政策研究及社會動態調查研究為主的頂層政策研究部門。該部門直接對行政長官負責，特區政府可邀請各領域專家學者，以及公務員體系內的政策研究人員作為全職研究人員，同時也要邀請各界精英和研究人才作為兼職研究人員。

就具體功能來看應重點注意以下幾方面：

(1) **針對深層次矛盾和長遠發展進行政策研究及提出政策倡議。**該部

門要聚焦研究香港目前面臨的經濟、社會、政治、民生等領域深層次矛盾，進行深度、長遠的政策研究，提出解決方案或政策倡議。此外，香港也應該結合實際情況和發展目標，制定有關整體發展的全面綜合發展規劃和時間表。

(2) 推動跨部門政策統籌與協調。要從頂層設計高度為涉及跨部門合作的重大政策制定統一的政策目標，協調各部門以此為標準制定各自負責領域的政策目標；以及提出部門間合作方案、做出合作規劃，乃至提出政策合作指引。與此同時，也要結合實際情況協助各部門設立績效目標體系。

(3) 有效收集民意，政策更加「貼地」。收集民意要調整策略，重點收集有關政策的持份者意見和建議，事後制定政策時也要重點分析這些信息。政府官員應該時常親自到基層機構或社區了解民情，用公僕的心態和平等、平常的心態與市民交流，盡量多的掌握社會情況、了解市民需求，進而準確掌握民意，獲得有效的決策參考。

立法會

(1) 提升議政能力，高效審議法案，高質量質詢監察，鞭策政府施政。立法會一方面要充分配合特區政府，高效率審議政府提交的法案，令重要議案能夠高效完成審議和表決，有關政策可盡快實行。也要轉變理念，督促政府提高施政效能，及時糾正不恰當的政策措施。要敢於指出政府在制定和執行政策過程中出現的問題。而做好這幾點，需要提升政治論述能力、議政水平，以及更加準確地掌握民意、貼近民情。

(2) 督促政府制定考核機制及執行問責機制。監察政府是立法會的基本職能之一，其中自然應該包含督促政府建立主要官員的問責機制和有關程序，其中為施政制定科學的考核機制、客觀的問責標準和措施尤為重要。在必要時，立法會也要督促政府及時對需要擔責的官員進行問責。

(3) 明確功能組別義務，勿以狹窄界別利益為先。立法會設置功能組

別的原意是廣泛吸納專業人士、社會精英、及各界別的意見，促進經濟繁榮，政治穩定和社會發展，而不是維護各個界別的既得利益。因此，有必要對於功能組別的作用和定位給予清晰的定義，以及明確功能組別議員履職的職責和義務，增強功能組別議員履職的責任和擔當，確保工作中始終將香港整體利益擺在首位。

行政會議

行政會議首先務必與行政長官保持一致的決策理念、保持默契的配合，與行政長官共同進退，這是有效發揮決策諮詢作用的基本前提。行會應注意與立法會保持足夠的聯絡和溝通，讓立法會能夠準確理解政府的意圖，也要及時向行政長官反映來自立法會的建議。可以令政府高效制定法案，也能讓立法會高效審議法案。不僅如此，行會加強與立法會的溝通，也是促進行政立法良性互動的有效方法。此外，行會的責任除了對重大決策進行集體商議並給予決策建議之外，也要對行政長官的決策有所監督，及時指出不足。



主體內容

1. 選委角色關鍵 務必高效履職

完善選舉制度條例草案在完成本地立法之後，已經開始逐步落實。新選委會毫無疑問是香港管治架構選舉的核心，其功能比以往更多，權責也更大，直接承擔著為香港管治選賢薦才的重任。因此選委會的運作的成效，與新選制能否達到預期效果直接相關。下一步，選委會應該進一步完善工作機制，促進高效運轉。選委們也需要不斷完善和提高履職水平，切實具備擔當重任的能力，讓選委會可以發揮好應有的效力和影響。

1.1 新選制更具香港特色 更顯選委重要性

完善選舉制度的關鍵在於對選委會的「重新建構」和「增加賦權」，構建了一套符合香港實際情況，有香港特色的新的民主選舉制度。從制度設計的層面來看，主要有如下的優勢和特點：

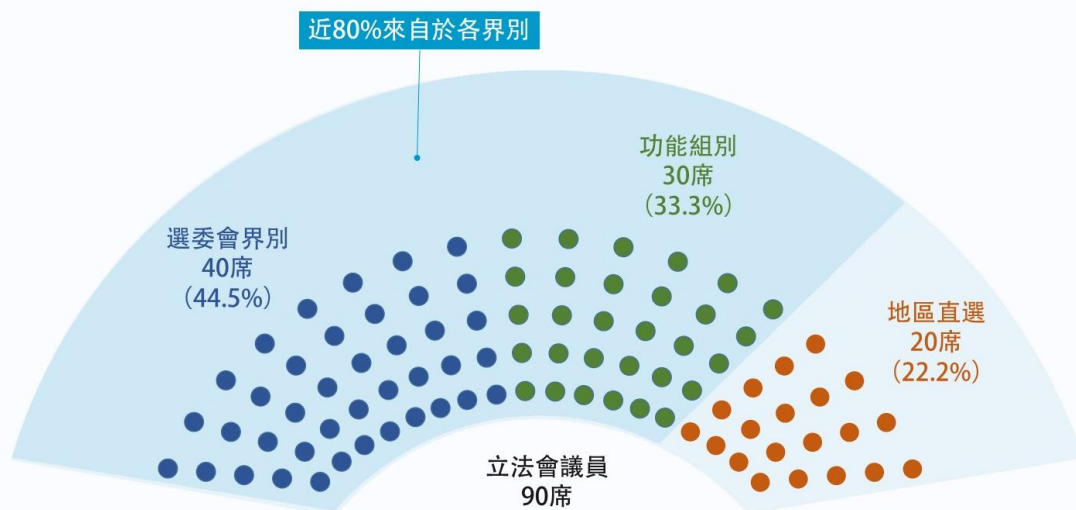
選委會過往只負責提名和選舉行政長官，未來還將提名所有立法會議員候選人和大比例產生立法會議員。與此同時，選委會的人數亦由 1,200 人增加至 1,500 人，由四大界別增至五大界別；界別分組也進行了重劃，

由原本 38 個增加至 40 個。¹通過擴大其代表性、調整其均衡性，重新構建選委會，有助實現更廣泛的政治參與，促進對香港社會整體利益的保護。而通過增加其新的職能，有助於全面落實「愛國者治港」，改善行政與立法關係，更進一步維護行政主導的政治體制，增強行政長官的施政能力，也有助於強化國家意識，突出「一國兩制」特色。

1.2 選委須準確理解職責 盡責擔當

所有選委和絕大多數立法會議員未來都將來自於各界別，包括各功能組別。與此同時，立法會議員將有 40 席在選委中產生，還有 30 席來自功能組別，即 70 席來自於各界別，佔議員總數 90 席的近 80%，可見各界別代表對於香港未來改善管治舉足輕重。這既是香港選舉制度的一大特點，也突顯出界別代表在管治架構內的重要作用。而這也要求選委要準確認知自身在管治架構內的角色、定位及職責，確保始終以香港整體利益為依歸，站在香港整體利益和長遠發展的高度高效履職。

圖：立法會議員議席分佈圖



完善香港選舉制度的根本目標一個是實現真正的「愛國者治港」，另一

¹ 2021 年完善選舉制度（綜合修訂）條例草案：第 7 部修訂《行政長官選舉條例》及其附屬法例，第 1 部分——行政長官選舉條例（第 569 章），C2584。

個是提高香港特區的管治效能。²香港迫切需要高水平治港人才，這對全面落實「愛國者治港」原則，達至改善施政、提升管治效能的目標至關重要，因此人才「把關」與「選拔」是選委會最基本和最重要的職責。選委會未來不僅選出行政長官，還將產生大比例的立法會議員及提名全部立法會議員候選人，這也說明選委會要對香港、要對中央及對香港的整體利益負責，並不是對狹窄的界別利益負責。因此所有選委務必要能夠以服務香港整體利益為目標建立基本共識，才有助選拔有卓越治港能力的人才。

然而長時間以來，有關定位與職責一致未有明確的定義。過往不少界別代表認為自己來自界別就應該維護界別的利益，導致包括舉賢薦才或提出政策倡議等在內的政策立場，往往以維護狹窄的界別利益為先，一度還將行業利益置於公眾利益之上，甚至還以政治取態為先，導致未能有效履行其憲制職責。過往的醫學界、教育界、法律界等界別都曾不同程度存在這種問題。³

新選制下，選委會的職責不但更「多」而且更「新」，大量選委屬於初次進入選委會，過往從政經驗也並不豐富；⁴一些新納入的團體選民和提名團體，尤其是新增界別分組的團體選民和提名團體，日常工作內容與政治交集也不大。由於政治工作經驗不足，界別代表中往往還存在著對中央對港政策理解不準確，對香港民主政治的特點認知有偏差以及議政能力不足等問題。因此有必要多方面努力，促進選委和議員對自身的職責及如何履職有足夠準確的理解。

與此同時，如果界別代表未能明確有關定位與職責，始終以維護界別利益為先，不但會室礙高效履職，也無助平衡各方聲音、凝聚共識，甚至還有可能製造更多分歧，令下一步各界議政的聲音碎片化，影響集中精力

² 中新網：張勇：重構選舉委員會並增加賦權 提高香港特區管治效能，2021年03月17日。
<http://www.chinanews.com/ga/2021/03-17/9434516.shtml>

³ 田飛龍：特首選戰與香港民主發展，愛思想，2017年03月06日。
<https://www.aisixiang.com/data/103460.html>

⁴ 明報：選委提名期屆滿 1/3 組別有競爭 七成獲提名者過去兩屆無參選，2021年08月13日。
<https://reurl.cc/lRxapQ>

發展經濟、改善民生。這不但背離了制度設計的初衷，也會影響達至加強行政主導、提升管治效能的目標。

有鑒及此，本報告提出如下建議：

1.3 政策建議

(1) 選舉委員會是香港選舉制度的核心，是既具規模又承擔重要責任的組織，從管理和工作的角度來看，要將工作理念、目標，以及工作指引具體化。當中要對來自各界的選委在管治架構中的定位和基本職責、義務作出清晰的定義，並在制度層面確立下來，形成統一的工作原則。然後在有關候選人提名時及正式宣誓上任之前，確保已經清晰知曉有關內容。

新修訂的基本法附件一中，選委會的定義是「具有廣泛代表性、符合香港特別行政區實際情況、體現社會整體利益」。⁵接下來，應按照基本法附件一中的原則，為選委會制定明確的宗旨和綱領，並且將選委會的工作目標和工作理念具體化。這將令所有選委對選委會職能和工作有清晰的認識，有助於統一共同的理念和一致的目標，營造共同的使命感，為高效合作奠定牢固的基礎。而一旦選委在工作中出現分歧，明確的宗旨和理念也有助凝聚共識、化解分歧。

(2) 選委要定期開展履職培訓，明確履職的重要意義和基本職責，增強履職的責任和擔當，在工作中始終堅持將香港整體利益擺在第一。培訓重點應包括一國兩制下香港民主制度的特點與目標，及中央對港澳政策、國家基本政治制度與經濟制度等內容。具體培訓形式應著重課堂集中學習，也可與研討交流、訪問調研等相互結合，促進不斷提高履職能力與水平。

(3) 完善組織制度，制定工作指引。相比以往，選委會未來的具體工作將更「多」而且更「新」，比如提名全部立法會議員候選人，選舉產生立法會議員等等；即使是選委會的傳統工作，比如提名行政長官候選人、選

⁵ 香港特別行政區基本法：附件一。

舉行政長官，程序也將變得更加複雜。這些都要求選委會有完善的組織制度、清晰的工作程序和工作指引，才能令各項工作可以有條不紊地開展。

尤其需要強調的是，新的選舉制度相比以往有大幅改動，選委會難保未來的工作中不會遇到以往從未出現過的問題和突發事件。根據基本法附件一，選舉委員會設召集人制度，負責必要時召集選舉委員會會議，辦理有關事宜。總召集人由擔任國家領導職務的選舉委員會委員擔任，總召集人在選舉委員會每個界別各指定若干名召集人。⁶不過，「召集人制度」重點是「非常時期、非常手段」的「兜底條款」，重點在於應對選舉制度在運行過程中遇到目前不可預測，而且以現行法律手段無法解決的問題等極端情況。⁷所以除此之外，還應該建立一套一般性突發問題應對機制及召集人工作機制，讓一些一般性的突發問題和棘手問題能夠快速應對；總召集人和各界別召集人發揮好準確落實中央政策，協調選委會重要事務，以及各界別分組基本工作的作用。

(4) 制定工作紀律和行為守則。選委會制定必要的選委工作紀律和行為準則同樣重要，使選委在工作中始終與選委會的宗旨和綱領保持契合，不但有助促進選委高效履職，也有助保障選委會規範有序地運轉。

總而言之，成為選委和議員不僅僅是榮譽，更意味著要承擔艱巨的責任。要全面落實「愛國者治港」原則，選委和議員的履職水平有必要不斷增強和提升。盡快為選委會制定完善的規章制度，定期開展履職培訓，既能夠幫助選委進一步明確職責和擔當、促進積極履職，還能有助選委會維持高度的組織性、避免鬆散化，確保持續高效、穩定地運作，令各項工作能夠順暢、有序地展開。



⁶ 同註 5。

⁷ 大公報：選委會召集人制不涉本地立法，A4，2021 年 04 月 02 日。

2. 改善行政制度 研推「雙副局」問責

特區政府是香港特區的施政和管治的主體，完善施政自然要以特區政府為起點。多年來，特區政府施政方面存在的最大問題，短期方面是政策存在偏差並且執行力不足；長期方面是缺乏長遠發展規劃與部署，政策延續性不足。接下來，特區政府應該率先向著良政善治的方向做出轉變，在施政理念、行政制度等方面要重點有所改善。因此接下來首先應該對行政長官選舉制度的性質有準確的認識，充分發揮出這種制度優勢；同時全面檢視、優化主要官員問責制，令特區政府的行政機制更加高效，更能夠滿足未來的施政要求，也能夠更契合完善選舉制度的預期目標。

2.1 發揮制度優勢 提名能者選特首

進一步鞏固和加強行政主導是提高管治效能、完善施政的基礎。「為政之要，惟在得人」，行政長官是特區政府乃至整個特區的「雙首長」，毫無疑問是完善施政至關重要的角色。新一屆行政長官選舉即將開始，建制派首先應該對行政長官選舉的性質，及提名什麼樣的人成為候選人等問題有清晰的認識。

不論是新選制還是舊選制，行政長官選舉都要經過提名、選舉、中央任命，其中包含的是「選拔」和「選舉」兩方面因素。從本質上來說，行政長官選舉具有高度的競爭性，候選人的產生要經過嚴格的「醞釀」和「選拔」過程；因此即使最終只有一名候選人，也是在有競爭的情況中脫穎而出。這種制度符合「一國兩制」和香港現實所需，可以確保只有堅定愛國者才能成為行政長官，也能提前審視候選人是否具備管治能力。同時，也有助於統一每一屆行政長官的施政理念，令有關香港長遠發展的戰略和規劃，如土地、房屋、醫療、教育等問題，可以一屆「接著」一屆不斷推動，而不會像政黨輪替式選舉制度，一旦新管治者上台，早前的規劃和政策就難以延續；或者施政避重就輕，將一些複雜問題遺留給下一屆政府。

在新選制下，基本不需再擔憂對抗「一國」、對抗中央的人競選行政長官。中央也已經指出，管治好香港絕非易事，沒有點真本領是不行的，要確保選出管治能力強的堅定愛國者，也對管治者提出了五項具體要求。⁸與此同時，不論是扭轉香港深層次矛盾還是推進香港未來高質量發展，長遠來看皆需要一屆一屆的特區政府圍繞長期戰略和規劃接力推進。因此建制派要更重視從能力方面「選拔」候選人，在提名候選人時要進行更充分的醞釀，重點考察管治水平及施政理念。

另外，在過往的選舉中，規模龐大的競選團隊對於助選有關鍵作用。而候選人一旦當選，在重新任命主要官員、委任公營機構負責人等重大人事任命和其他重大決策面臨抉擇時，難保不會受到前競選團隊成員的羈絆，「山頭」、「門戶」等問題也將隨之加劇，影響「團結一切可團結的力量」、「打破門戶之見」等要求的落實。同時，管治架構目前正值求賢若渴，而以上問題恰恰會室礙廣泛吸納人才，因而行政長官選舉要弱化選舉團隊的色彩。

2.2 政治社會環境改變 問責制需檢視

主要官員問責制由 2002 年開始推行，目的是為了能夠促進特區政府更加有效施政。推行問責制使得主要官員能夠為他們的施政承擔起責任，使得特區政府的領導層理念一致，方向明確，民情在心，民意在握，同廣大市民、立法會、社會各界團體有密切的聯繫和溝通；使得施政的優先次序更明確，政策更加全面協調，為市民和社會提供更優質的公共服務。⁹2008 年，主要官員問責制進一步擴大，增設了副局長和政治助理職位。¹⁰時任行政長官指出，擴大主要官員問責制，令更多官員肩負不斷擴張的政治工作

⁸ 文匯網：夏寶龍五標準論述 治港者須做到，2021 年 07 月 31 日。
<https://www.wenweipo.com/a/202107/31/AP6104999ae4b08d3407d12d90.html>

⁹ 香港特區政府新聞公報：行政長官介紹問責制方案，2002 年 04 月 17 日。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/200204/17/0417136.htm>

¹⁰ 立法會：有關進一步發展政治委任制度的背景資料簡介，政制事務委員會，2008 年 06 月 16 日。
<https://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ca/papers/ca0616cb2-2250-1-c.pdf>

是大勢所趨。由局長、副局長及政治助理構成的三層政治任命制度，能夠和行政長官一起組成政治團隊去面向市民，更快更好地向市民負責，同時亦保持公務員的政治中立。¹¹事實上，主要官員問責制於 2002 年正式實行，2008 年進一步擴大後便再無調整。2008 年至今，香港社會及政治環境已發生天翻地覆的變化，這一制度也有必要根據現實情況重新檢視，立法會也於 2021 年六月通過了「改革主要官員問責制」議員議案。¹²

完善選舉制度的重要目標之一，就是進一步維護行政主導。這同時也意味著特區政府在解決深層次矛盾、改善民生、突破經濟轉型瓶頸一系列問題上，更責無旁貸。因而確保政策制定精準有效，並且能夠高效執行尤為重要。而過往影響施政成效的主要問題，正是因為欠缺長遠的發展策略，以及政策研究不足，並且政策執行不夠高效。

其次，問責官員與公務員團隊屬於不同的行政架構，始終存在制度造成的隔閡，影響了政策執行效率。而要高效執行政策，問責官員需對公務員有足夠的人事權和指揮權，雙方的政策理念也要保持一致。因此主要官員問責制應從消弭問責官員與公務員團隊之間隔閡的層面加以改善。

2.3 現行機制不足 問責成效待提升

主要官員問責制的核心除了政治委任之外，也包括如何有效「問責」。特區政府政制事務局曾於 2002 年就主要官員問責制向立法會提交文件，當中指出，在新制度下委任的主要官員並非公務員，他們須就行政長官所指派範疇內的政策成敗向行政長官負責，並須承擔全部責任。他們可能需要為重大政策失誤而下台，他們亦有可能需要為嚴重的個人操守問題或不再符合基本法的有關規定而離職。¹³然而至今，除了《問責制主要官員守則》之外，並沒有清晰的問責機制、問責標準、問責措施等等。除非有關官員

¹¹ 香港特區政府新聞公報：行政長官就進一步發展政治委任制度向立法會發言

¹² 立法會：李慧琼議員的「改革主要官員問責制」議案，2021 年 06 月 21 日。

¹³ 政制事務局：主要官員問責制，2002 年 04 月 17 日，第 8 頁。

主動請辭，否則別無他法。

沒有清晰而詳細的問責機制，結果一方面是不能對政策成效不利進行有效問責。什麼情況下可以對官員啟動問責，具體的問責處理辦法和不同級別、類型的政治後果如向公眾道歉、口頭警告、停薪留職等等均不明確。很多時候雖然需要官員「擔責」，但問題並未嚴重到需要辭職「下台」，有關官員也沒有請辭之意，那麼基本上等於無法「問責」，未能形成有效的問責壓力。事實上，自從主要官員問責制推行以來，除幾名官員因政策成效或個人操行引咎辭職外，再沒有官員被問責。但在外界心中，十餘年來需要為政策成效而擔責的問責官員，不只這幾人。另一方面是，由於沒有具體的問責標準和措施，所以只要是官員在政策制定、執行或者個人行為方面有所欠妥，社會上便一片要求「下台」的聲音，也導致主要官員時常承受外界動輒要求下台的「濫問責」壓力。

2.4 政策建議

(1) 提名特首需充分「醞釀」 建人才庫助用人唯才。

接下來特區改善管治迫在眉睫，「管治者的擔子也更重了」。民主固然是手段，但目的是良政善治，所以行政長官選舉既要「選舉」，更要「選拔」，確保選出香港需要的管治者。因此，在提名行政長官候選人時，務必要加強醞釀。首先要考察參選人是否都有與香港的選舉制度優勢相契合的戰略規劃能力和執行能力。還要著重考察參選人管治能力，比如過往的管治工作成績，未來是否有明確的施政理念，對解決香港目前的問題是否有明確的短期計劃；對香港長遠發展是否有清晰的戰略和規劃，並是否能與已經啟動的長遠規劃和戰略相銜接；對未來的施政是否敢於提出關鍵績效指標，能否協調社會各方力量等等。只有符合「愛國者」及其他基本條件，同時在上述幾方面具備優異能力者，才能獲提名為候選人。

行政長官選舉也無需彰顯選舉團隊的色彩，但可以多強調候選人的政

治能力和凝聚力，此舉能夠促進候選人與外界多溝通、多交流，增進共識與理解，更進一步促成更廣泛的團結，防止建制派內部為競選而出現分化。也能讓新任行政長官在進行人事任命和決策時，少面臨一些來自競選團隊的羈絆。

另外，既然要更廣泛的在愛國者中選拔真正有能力的管治人才，那麼人選從何而來是不得不面對的現實問題。這也凸顯出，從現實和長遠兩方面考量，建制派都必須要合力建立管治人才庫，做好管治人才儲備，讓未來的行政長官可以無分派別地選用最具有才能的人加入特區政府、各公營機構及諮詢架構。

(2) 設兩問責副局長 兼任常秘及專職政研。

各決策局可以設兩位副局長，其中一人專職政策研究，另一人兼任常秘。專職政策研究的副局長，主要工作是協助局長制定政策；決策局同時也應設立政策研究部門，配合副局長的工作。兼任常秘的副局長，主要負責帶領公務員隊伍。將常秘納入問責官員，等於明確其需要為公務員隊伍的管理及政策執行成效而擔責，有助督促其積極發揮政治官員與公務員之間的紐帶作用。同時，常秘納入問責官員後，便與局長乃至更高級問責官員形成上下級關係，間接地加強了問責官員對公務員的影響力，政策執行會更加順暢。另外，問責官員直接帶領公務員團隊，能促進公務員團隊進一步落實「愛國者治港」原則。

局長政治助理依舊是以協助局長完成政治工作為重點。這樣的調整首先可以令局長制定政策時有更強有力的支援，確保政策可以準確回應發展和民生的訴求；也有利於對各方面形勢發展作出更細緻的分析，進而準確預判形勢、做好應對。

(3) 各署（處）首長，逐步納入問責。

決策局下轄的各署（處）是具體負責政策執行的部門，對於政策的執行效果負有不可推卸的責任。同時，在政策執行過程中，無論是向區議會，還是向傳媒或社會各界人士推廣、解釋政策都是不可避免的，這些也都屬於「政治工作」範疇。所以官員問責制有必要繼續向下擴展，長遠來看也要逐步納入各署（處）首長，以及有關法定機構負責人。

(4) 明確機制和程序，制定有效問責機制。

未來需要建立明確的主要官員問責原則和問責機制，將主要官員「問責」切切實實制度化，確保這項制度能夠達到促進施政的設計初衷。特區政府主要問責官員皆由中央任命，十九屆四中全會對治理港澳提出的一系列工作要求中，就包括「完善中央對特別行政區行政長官和主要官員的任免制度和機制」。所以中央層面也應該對主要問責官員進行必要監督，以及給與必要的問責壓力。

與此同時，在特區政府的層面，也應該制定完善的問責官員的問責機制和程序，必要的時候由特區政府內有關部門直接啟動問責，進而形成基本的問責氛圍，令問責官員始終保持接受問責的意識。

(5) 設立考核指標，問責有據可依。

過去導致政策未能充分執行的一個主要原因是，對於政策執行情況不設指標，只是在現有程序框架下，所謂盡最大努力推進。此外，對於問責官員的工作成效，問責制主要官員守則中僅有「專心致志」、「嚴守個人品格和操守」、「身體力行，以身作則」等空泛表述，難以作為衡量標準。所以未來政府要改善施政，應該要對政策執行效果設置成效考核指標（KPI），並定時檢視完成情況；同時必須要據此建立一套詳細的主要官員施政成效考核機制，有助於讓問責官員明確責任，令問責也能夠有據可依。這就需

要特區政府各部門制定明確的工作計劃，依據工作進度形成量化指標並作為問責依據之一，並且定期檢討。

(6) 設置問責措施，促進有效問責。

需要依據考核結果建立相對應的問責措施，確保能夠有效追責。清晰的考核機制加上相對應的問責措施，可以形成應有的問責壓力，既可以讓官員為政策效果而擔責，也能防止官員過度承受外界的「濫問責」壓力。

事實上，優化主要官員問責制，只是邁出了優化行政制度、提高施政效率的第一步，還有許多棘手問題仍然需要盡快面對。比如問責官員如何建立統一的政治理念，局長、副局長如何選拔，問責官員如何培訓、晉升，政治人才的培養等等，特區政府要做好全盤統籌和部署，加快步伐逐步完善。



3. 提升政研水平 統籌跨部門合作

3.1 深層矛盾及長遠發展需要高質量政策研究

正如上文所述，扭轉已經困擾香港多年的深層次矛盾不能短時而就，需要政策長期推動，而事關長遠發展的公共財政政策、人口政策、產業政策、土地政策等等，卻持續乏力。特區政府未來長期政策規劃與制定方面必須大力加強，否則改善經濟、發展民生將會持續面臨掣肘。而制定有效的長期政策，無論如何離不開深入細緻的調查與研究。

當前，政策研究除了力度不足，缺乏資源外，也主要是由各決策局各自進行。但土地房屋問題、人口老化問題、人力資源問題、貧富懸殊、青年發展問題等等不但需要制定長期政策，更與多個政府部門密切相關，需要跨部門高度合作。但目前分散及乏力的政策研究，無法組合成一套完善的長遠戰略。如果設立中央政策研究部門，用統一的標準組建政策研究團隊，將會直接促進在重要領域高效制定長遠政策。

3.2 統籌跨部門政策應對複雜問題

如上所述，不論是發展經濟還是改善民生，往往都要面對複雜的問題。有效的政策離不開跨部門配合。然而對於需要跨部門合作的重大政策，政府部門間、各公營機構間卻往往容易各自為戰，制定政策時更多地聚焦於本部門負責的領域，對於全局及配合著眼較少，導致部門間政策目標不統一或執行時存在衝突，配合不順等問題，最終影響政策收效。這一方面需要各部門在制訂時不能只著眼本部門負責的領域，要具備系統觀和大局觀；另一方面也凸顯出一個頂層高度的政策研究部門，對重大政策進行跨部門集中統籌的重要性。

以最為棘手的土地房屋問題為例，各類土地來源情況複雜，盤根錯節，覓地建屋又包含規劃、審批、諮詢、收地、施工等一系列程序，涉及眾多政府部門和法定機構，完成審批流程動輒逾 10 年。如果沒有跨部門的統

籌，難以有效減免、合併各類程序，審批流程難以加快；如果沒有從宏觀層面做好長遠的土地發展計劃，土地來源捉襟見肘還是難以緩解。¹⁴加速吸引外來人才是促進香港未來發展不可迴避的需求，而人力資源政策同樣涉及教育、勞福、醫療、出入境等多個部門，有關政策如果不能集中協調，難以有理想的收效。

更進一步來看，國際和香港本地政治經濟形勢快速變化，也需要有研究團隊從長遠、宏觀、戰略的高度著眼，協助行政長官調查評估社會動態、研判本地和國際政治形勢、構建管治策略、制定發展規劃，以及加強與中央政策的協調等等。特區政府非常有必要完善、調整現有政策研究部門的功能與定位，著手打造一個以宏觀政策為立足點的頂層研究機構，這個機構應該站得更高更遠，著重加強掌握社會動態、輿情民意的能力，加強訂定香港長遠經濟社會發展策略的力度，以及加強跨部門統籌的力度。

3.3 政策建議

綜上所述，特區政府接下來應該加大資源投入，加緊設立政策研究及社會動態調查研究為主的頂層政策研究部門。該部門直接對行政長官負責，特區政府可邀請各領域專家學者，以及公務員體系內的政策研究人員作為全職研究人員，同時也要邀請各界精英和研究人才作為兼職研究人員。

就具體功能來看有以下幾點建議：

(1) 頂層高度高效統籌、協調跨部門政策。

此功能不僅僅是從頂層設計的高度將涉及跨部門合作的政策進行整合，還要為涉及跨部門合作的重大政策制定統一的政策目標，提出部門間的合作方案、做出合作規劃，乃至提出政策合作指引，令政策能夠高質量地執行。同時，有了統一的政策研究部門，建立統一的政策方向和政策目標，能夠有效約束到各個政府部門防止各自為政，不但可以加強部門間的

¹⁴ 思路研究會：香港土地供應現況及填海備選計劃(桂山島)研究報告，2019年12月，第14頁。

配合，也可以促進各部門在制定和執行政策時更有大局觀和系統觀。

與此同時，此部門也要參與為各部門設計關鍵績效目標體系，協助特區政府給各部門制定以效率和效益為標準的績效目標，並定期考核，如果未能完成目標，那麼有關負責人要接受問責。**通過確定績效目標體系，各部門有了更加清晰的績效目標，各部門的戰略方向與政府的戰略方向更加統一，各部門的目標設定也具有了一致性。**

(2) 制定香港發展戰略，編制發展規劃。

國家和地區的發展是複雜的經濟社會系統，必須要為短中長期的發展確定明確的目標，設計好發展路向。而制定好明確的長遠規劃和戰略，即使特區政府換屆，也有助於政策保持持續性、連貫性和穩定性。

香港接下來也應該結合實際情況和發展目標，參考國家制定五年規劃的成功經驗，為香港描繪好中長期的發展藍圖，規劃好戰略，制定有關整體發展的全面綜合發展規劃。而制定這份規劃的任務，自然也應該由新成立的政策研究部門承擔。

(3) 收集民意講策略，政策更加「貼地」。

有效地制定政策，必須要更加全面、準確地收集民意。但要注意，收集民意要有重點有策略，要重點收集有關政策的重要持份者意見和建議，事後制定政策時也要重點分析這些信息。如果沒有重點的撒網式收集民意，即使數量大，參考價值也不大。

司局長等主要官員應該時常親自到基層機構或社區了解民情，與市民增加交流，盡量多的掌握社會情況、了解市民需求，才能獲得有效的決策參考。官員如果時常與市民之間存在距離，不能直接傾聽市民心聲和訴求，決策自然與市民的需求不合拍，施政也不容易得到市民支持和信任。

4. 高質議政有效監督 立法行政良性互動

4.1 立法會既要支持施政也要加強監督

在新選舉制度下，立法會議席數量，議席結構，議員政治基礎，以及選民結構都明顯改變，加上「愛國者治港」原則逐步全面落實，立法會的運作將會更加積極、有序。沒有了「為反而反」的政治阻撓，建制派的角色要由全力對抗「拉布」，為施政「保駕護航」，轉變為高質量監督和建言，既要支持也要督促、鞭策政府施政。要積極提高議政能力，做到高效審議法案、高質量提出質詢、有效監察政府，逐步與政府建立良性互動，達至促進改善施政、提高管治效能的目標。

按照香港特區「行政主導」的政治制度設計原意，行政與立法之間屬於互相制約，重在配合。配合就意味著二者之間要互相協調、互相支持，同心協力推進施政、加強管治。¹⁵**重在配合不等於忽略或排除制約與監督，監督的目的也是為了將行政工作做好，合法、善意和理性地監督制約也是最大限度的支持配合政府工作。**過往，面對「拉布」的阻撓，建制派議員必須與政府堅定地站在一起，確保重要法案和重大政策能夠順利通過，否則連基本的施政都將遇阻，至於法案中的爭議，政策存在的偏差，執行進度和效果等監督方面的內容往往難以顧及。**未來的情況將截然不同，立法會要足夠重視制約行政的功能。**行政與立法互相制約的目的是為了將特區的行政、立法工作做得更好，即「互相制約與互相配合的關係是要使行政機關與立法機關互相促進，各有分工、各得其所」¹⁶，而不是像過去有相當部份議員著眼於二者對立。¹⁷加強對行政的良性監察和制約，不但可以促進施政，也有助增強市民的信賴、提升管治權威。

與此同時，行政主導制度在強化行政機關權限的同時，本質也需要有

¹⁵ 蕭蔚雲：論基本法政治體制的原則，香港基本法推介聯席會議。
<https://www.jcpbasiclaw.org.hk/symposium/12/02c.html>

¹⁶ 蕭蔚雲：《香港基本法與一國兩制的偉大實踐》，深圳：海天出版社，第183頁。

¹⁷ 同注14。

力的監督制約機制。所以在進一步落實行政主導的同時，立法會的監督制約也要有所加強，如果只強調其中的一個方面，就很可能導致權力運行的失衡，也不利於改善施政。¹⁸

4.2 釐清功能組別定位明確職責

功能組別制度是根據香港實際的政治需要發展而來，能反映不同行業的聲音，各行業可以地位平等、均衡、公平的表達意見。功能組別還能夠更多地吸納香港本地的社會精英、專業人士，令各階層、各行業可以均衡參政，為政治穩定、經濟繁榮和社會發展發揮了獨特作用。回歸後，根據基本法中的有關原則，香港選舉制度中保留了功能組別。未來，對於達至促進政府改善施政、提高特區治理效能，立法會功能組別有特殊的作用。然而，功能組別的運作中仍存在功能異化、議員履職積極性低等問題，室礙了功能組別發揮應有的作用，這種情況也有待改善。

4.2.1 滿足香港現實所需 功能組別仍有價值

立法會未來 90 個議席中，功能組別與分區直選將分別佔 30 席和 20 席，而不是同以往一樣數量相等，這也一定程度上印證了功能組別的重要性。功能組別議席是由香港實際需要發展而來，未來仍可以從幾方面滿足香港的現實需要，對於促進實現完善選舉制度的長遠目標，也有重要作用。

第一，功能組別由於選民基礎及選舉方式與分區直選有所不同，加上能夠吸納專業人士和社會精英，可以在政治系統內一定程度地平衡分區直選所造成的權力過度向大型政黨集中的問題，促進政治權力均衡分配，提升香港社會均衡的政治參與程度，增加立法會的代表性。

第二，如果不能保證有足夠專業人士和社會精英參與，選舉將會過度聚焦爭取普通市民的選票，容易令政治系統受到缺乏理智的「民粹化」影

¹⁸ 劉德學：論行政主導體制下立法會的監督制約職能，「一國兩制」研究，第 1 期，2009 年 07 月，第 80 頁。

響。而足夠的專業人士和社會精英參與進來，有助於在社會福利、分區利益和長遠發展之間取得平衡。

第三，功能組別議員來自業界，相對比較了解各行業情況。同時，專業人士和社會精英具備專業視野和專業知識，能為特區政府制定各類政策提供有針對性的專業意見。

第四，功能組別下各界別劃分與選委會各界別分組劃分有很大程度的交疊，這令功能組別議員與選委會產生的議員，以及行政長官都有更加相近的政治基礎，有助於政府在立法會內獲得更多的支持。

第五，在新修訂的基本法附件二中，有關立法會的表決程序保留了分組點票機制，並且新修訂的附件二對於個人法案獲表決通過有更高的要求。功能組別參與其中，能夠令政府提出的法案更加具備優勢。

4.2.2 功能組別運作現存問題要盡快矯正

功能組別有獨特的定位和功能，設置功能組別的目的是為香港的經濟繁榮，政治穩定和社會發展，廣泛和吸納精英的建議，不是為了幫助界別維護自身的既得利益。然而，一些界別卻扭曲了這種基本定位，盲目維護業界狹隘的既得利益，一度將行業既得利益置於香港整體利益之上。導致功能組別不但無助平衡各方聲音、凝聚共識，反而令立法會內議政的聲音更加碎片化，令特區政府推行政策受阻；也會令行業變得更加封閉，影響長遠發展。在過去，這些問題在個別界別如醫學界、教育界、法律界尤為嚴重。其中部份界別甚至以反政府的政治取向掛帥，完全偏離了功能組別的初衷。隨著選舉制度的完善，類似問題有望得到解決，但前提是功能組別的議員代表，仍要謹記立法會的職責是以香港社會整體利益為依歸。



4.3 政策建議

(1) 提升議政能力，高質量審議法案。

促進政府有效施政，立法會首先要做的就是高質量審議法案，這也充分體現了行政與立法既相互配合又相互制約的特點。立法會一方面要充分配合特區政府，高效率審議政府提交的法案，尤其要令有關經濟發展和民生改善的重要議案能夠盡快審議和表決。

另一方面，未來立法會內的運作將恢復有序，政府和議員之間可以有更多的時間良性溝通，那麼一些尚存爭議或仍不完善的法例就要細緻審議，及時糾正政府欠妥的政策措施，並提出可行的改進建議，令有關政策更加完善及監督政府盡快完成修訂，這種監督正是在促進特區政府改善施政。比如，特區政府 2019 年宣布，2 月 1 日起把領取長者綜援的合資格年齡由 60 歲上調至 65 歲，結果立法會內幾乎一致反對，強烈要求政府撤回有關政策。然而特區政府方面表示，將申領長者綜援年齡由 60 增加到 65 歲一早已列入《2018 年撥款條例草案》，並已於 2018 年 5 月 10 日在立法會大會三讀通過。事件反映了當年行政立法雙方溝通不足，在新選制下，行政立法關係可望開拓新局面，雙方都有責促成良性積極的溝通。

與此同時，建制派議員也要轉變理念，必要時應敢於對帶有不足的立法或財務建議提出異議。要做好這點，僅有敢於擔當的態度和熱情並不夠，還需要優秀的政治論述能力，出色政策水平，以及準確掌握民意、貼近民情。這些能力都不是短時而就，應該作為長期目標持續提升。

(2) 高質量質詢監察，鞭策政府施政。

基本法中明確規定了立法會的職權，當中包括對政府的工作提出質詢，就任何有關公共利益問題進行辯論等等。¹⁹基本法也規定了政府對立法會負責的含義，其中包括答覆立法會議員的質詢。²⁰可見，積極質詢不單是立

¹⁹ 香港特別行政區基本法：第七十三條。

²⁰ 香港特別行政區基本法：第六十四條。

法會監察鞭策政府施政最主要的手段之一，也是議員應當履行的憲制責任。政府精準制定政策並且高效推進，離不開立法會有效的監督和鞭策。過往因為立法會會議浪費大量時間處理「拉布」程序，變相減少了建制派質詢官員的機會。接下來，建制派議員對官員的質詢將不會輕易受到干擾，務必要做好審議、質詢工作，發揮好監察政府的作用。

高質量的質詢可以發揮監察政府工作的作用，督促政府高效施政，及時糾正不恰當的政策措施。比如特區政府於 1999 年啟動「勾地表」制度應對樓市下跌，但樓市開始回升之後卻未及時停止，至 2013 年正式取消勾地制度時，²¹土地儲備和公屋、居屋供應早已受到嚴重影響，樓市早已居高不下。將來立法會議員應該以此為鑒，主動向政府提出質詢，讓重大政策問題能夠及時糾正，避免類似問題重蹈覆轍。另外，「明日大嶼」願景作為能夠顯著緩解土地緊張問題的大面積填海項目，更需要立法會議員積極質詢、高效監督，令項目始終沿著正確的方向推進，如期提供可供建屋的土地。²²但也要注意，如果沒有既定策略和指標作為依據，議員即使質詢，也難以有效鞭策，也無法提出建設性改進辦法。所以建制派還要從監察的角度促使政府明確施政策略及設置施政硬性指標，為施政設置關鍵績效指標（KPI）。既有助於政府檢視政策成效，也便於立法會監察、鞭策，達到事半功倍、促進增強施政成效。

（3）充分發揮委員會作用，吸收專業意見。

立法會已經設立 18 個事務委員會，就特定政策範圍有關的事項進行商議。委員會的成員，很多來自相關的業界，有助加強議事質素和立法質素，有助維持政策的連貫性和穩定。除此之外，立法會事務委員會可以在重大政策提交立法會前先行聽取簡介，提出更加詳盡的質詢，也可以要求

²¹ 香港特區政府新聞公報：行政長官談取消勾地機制，2013 年 02 月 28 日。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201302/28/P201302280548.htm>

²² 立法會：決定的記錄，財務委員會(結果)，2020 年 12 月 04 日。
<https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/results/fc20201204.htm>

相關政府部門就此政策提供較為詳盡的信息；或討論由事務委員會自行提出的廣受公眾關注的重要事項。

接下來應該發揮好這個優勢，在各類法案，尤其是涉及重大政策或撥款建議正式提交立法會前，可邀請有關政策局官員進行充分而且詳盡的介紹，做好充分詳細的質詢；隨後在立法或財政建議正式提交立法會或財務委員會前，事務委員會可以就這些建議提出意見。未來也可以考慮就一些專門事項進行討論和聽證，發揮監督政府工作的作用。

（4）督促政府制定考核指標及執行問責機制。

特區政府依法有效施政的基本原則之一是權責相符，尤其在行政主導的政治體制下，政府既然依法行使權力就必須承擔相應的責任，如果政策出現失誤或不作為，那麼就應接受問責。不過問責不能簡單化，什麼情況下應該問責，如何擔責必須要有相應的標準和程序，否則容易引起盲目濫問責，反而有可能阻礙施政；問責措施也不能僅僅是官員下台，官員須承擔的責任如未到需下台的地步，一味要求下台同樣不利於政府施政及影響行政效率；但如果除下台之外再無其他問責措施，很大程度上無異於不問責。監察政府是立法會的基本職能之一，自然其中應該包含督促政府建立主要官員的問責機制和有關程序，在必要時要求政府啟動有關機制。

（5）功能組別明確定位，提升議政積極性。

有關功能組別，其發揮的作用和定位應該給予清晰的定義，以及明確功能組別議員履職的職責和義務，並且形成制度。然後在有關候選人提名時及正式宣誓履職之前，確保候選人/候任議員已經清晰和明確有關內容。必要時也可進行與選委類似的履職培訓。另外，還要思考如何調動專業界別議員議政的積極性，比如功能組別議員很多是由團體選民選出，那麼各團體有責任監督該組別議員的工作，督促積極履職。

5. 重視行會諮詢作用 建言施政把關決策

行政會議是協助行政長官決策的機構，是行政長官決策過程中的重要角色。²³特區政府下一步的施政面臨著艱巨的任務，行會的諮詢作用就更加不能輕視。行會未來應該與行政長官緊密配合，充分發揮好決策諮詢、促進行政立法合作，以及加強吸納各界意見的作用。²⁴

5.1 統一決策理念 與特首同進退

首先，與行政長官保持一致的決策理念、保持默契的配合，有助於行會高效形成集體決議，提出有價值的決策建議。而有關建議也更容易被行政長官所接受，這是有效發揮行會決策諮詢作用，加強管治效能和施政質素的前提。行會既然是協助行政長官決策的機構，應該與行政長官共進退。²⁵保持決策理念一致，有助行政長官會同行會共同應對外界阻力，令施政不至因擔憂外界的阻力、批評，甚至政治攻擊而避重就輕，或制定繁瑣的審批、執行程序而作繭自縛。不過，目前尚未有行會與行政長官保持一致的政治理念的明確定義和具體工作指引。

建議未來應該首先從有效提供決策諮詢、維護行政主導、助力提升施政效能的角度，在制度層面明確行政會議的基本宗旨和工作原則，進而為行會的運作定下基本原則和方向，讓行會形成工作凝聚力。另一方面，接下來需要結合香港實際情況和香港政治制度的特點，明確「集體負責制」的內涵。主要內容應該包括，在行政主導之下，圍繞共同的理念目標，進行集體商議並達成共識，提出有效的決策建議。同時，所有行會成員必須全力支持集體決議，並就集體決議所引伸的結果集體負責。此後也要就行會的工作制定詳細的工作指引，逐步將行會的運作更制度化、程序化。

²³ 香港特別行政區基本法：第 54 條及第 55 條。

²⁴ 香港特區政府新聞公報：立法會二題：本屆行政會議，2013 年 06 月 05 日。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/201306/05/P201306050291.htm>

²⁵ 王禹：蕭蔚雲論港澳政治體制，三聯出版（澳門）有限公司，澳門，2015 年 1 月，第 113 頁。

5.2 加強與立法會溝通 促進改善行政立法合作

高效施政離不開行政立法有效配合，特區政府按照基本法規定，通過設計建立行政會議，目的之一就是實現行政立法互相配合。令行政與立法之間可以溝通、交流和協調意見。過往由於行政立法關係緊張，特區政府擔憂立法會「拉布」阻撓及司法覆核挑戰，導致制定政策時束手束腳。未來，隨著「愛國者治港」原則逐步全面落實；以及新選制下，行政與立法之間政治基礎更加一致，所以行政會議更應該充分發揮作用，促進行政立法充分合作。

未來行會應在政府制定新政策過程中，注意與立法會保持足夠的聯絡和溝通，讓立法會能夠準確理解政府的意圖，讓政府可以及時得到來自立法會的反饋，形成良性溝通。除了以上幾點，行會中的非官守議員還要加強反映各界民意和業界聲音。正如行政長官所說，行會成員均願意加強其收集民意的功能，包括日後各成員或需負責接觸指定群體，向行政長官反映相關意見。²⁶而作為官守議員的司局長對非官守議員提出的意見和建議應該給與充分的尊重，和更加審慎的考量，令決策建議更能貼近市民和業界所需。

5.3 決策監督把關 及時糾正偏差

有關行政長官決策的許多事項都要在行政會議中討論，只有少數例外，這就將大多數的問題及事項實際上置於行政會議監督之下。既然一系列法例要求重要決策必須由「行政長官會同行政會議」作出，也說明行會的責任除了包括對重大決策進行集體商議並給予決策建議之外，也要對行政長官的決策有所監督，及時指出不足。而且基本法寫明，「行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。」²⁷這種記錄的做法，

²⁶ 政府新聞網：改革諮詢模式 廣納不同意見，2019年07月09日。
https://www.news.gov.hk/chi/2019/07/20190709/20190709_105003_925.html

²⁷ 香港特別行政區基本法：第56條。

實際上促使了行政長官將要更謹慎地考慮多數成員的意見，也對行政長官有一定的監督作用。²⁸

雖然立法會有責任監察政府施政，但如果完全寄望立法會對政策進行最後地把關，一方面會增加法案審議時間；另一方面，如有關政策在立法會內出現爭議，政府很有可能需要撤回法案以作修訂，二者都會令政策延遲實施。因此，行政會議有必要對行政長官的決策做好把關，盡可能令政府將高質量法案提交立法會。



²⁸ 蕭蔚雲：論基本法政治體制的基本原則，香港基本法推介聯席會議。
<https://www.jcpbasiclaw.org.hk/syposium/12/02c.html>

思路研究會

SILK ROAD INSTITUTE

香港上環文咸西街 22-28 號南北行大廈三字樓

2021 年 9 月

關注思路研究會



🔍 思路研究會 Silk Road Institute