

香港 公共治理

蔡礼强○主编

何辉 董竟○副主编

*Public Governance
in Hongkong*



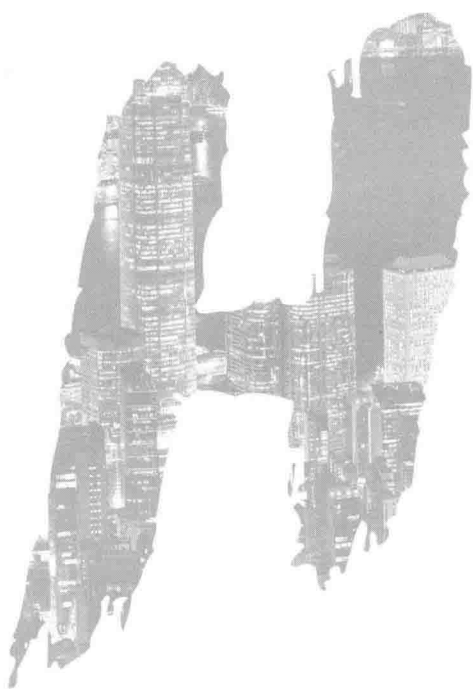
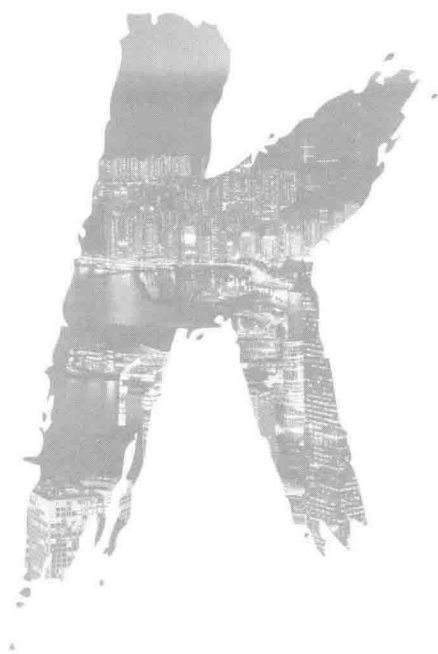
中国社会科学出版社

香港 公共治理

蔡礼强○主编

何辉 董竟○副主编

*Public Governance
in Hongkong*



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

香港公共治理 / 蔡礼强主编. — 北京: 中国社会科学出版社, 2018. 11
ISBN 978 - 7 - 5203 - 1866 - 2

I. ①香… II. ①蔡… III. ①公共管理—研究—香港
IV. ①D676. 58

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第060043号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 黄 山
责任校对 张文池
责任印制 李寡寡

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010—84083685
门 市 部 010—84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球东方 (北京) 印务有限公司
版 次 2018 年 11 月第 1 版
印 次 2018 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 14.75
字 数 252 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010—84083683
版权所有 侵权必究

目 录

上篇 访学报告

（一）政府管理	3
香港的政府架构及其职能	3
香港公务人员招录情况调查报告	14
关于内地与香港公务员考录制度的对比分析	41
香港电子政务模式及其借鉴	59
香港廉政公署的反贪经验与启示	66
（二）城市建设	78
香港城市国际化及其对杭州的发展启示	78
香港土地批租制度调查报告	88
香港旧区重建的启示	102
（三）环境治理	113
香港城市环境卫生管理调查报告	113
香港固体废物处理现状和政策	127

（四）公共服务	138
香港住房保障状况调查报告	138
香港再就业培训工作介绍及借鉴	150
香港中小企业融资支持政策及其启示	160
（五）社会治理	171
香港特区政府与非营利组织的合作模式	171
香港志愿服务的学习、借鉴与反思	184

下篇 访学报道

2014年：互访之旅开启	199
2015年：互访合作平稳	207
2016年：互访合作深化	221
后 记	232

上篇 访学报告

中国社会科学院大学（研究生院）MPA教育中心自2014年起组织MPA研究生到香港访学考察，自此开启与香港浸会大学每年组织双方优秀、年轻的公共管理精英互访交流的序幕。

本篇收录了访学考察的十余篇优秀考察报告。每篇文章的作者在查阅相关文献的基础上，通过实地参观走访香港的公共部门，运用所学的公共管理相关知识，深入介绍了香港不同公共部门的运营、治理方式，以期对希望了解香港公共治理的读者有所帮助，同时希望能加强香港与内地之间公共部门的进一步合作交流和经验分享。



（一）政府管理

香港的政府架构及其职能

许清华^①

香港回归以来，“一国两制”在香港的实践取得了举世公认的成就。这些成就的取得，除中央政府的大力支持外，还与香港政府对香港进行有效施政管理分不开。

一、香港政府架构的历史演变

（一）回归前香港殖民政府的行政架构

英国占领香港以后，统治了逾一个半世纪，其行政架构主要体现为以香港总督（以下简称港督）（以下简称港督）为核心的行政主导体制，港督直接掌握行政局、立法局和布政司署。香港殖民政府行政架构如图 1 所示。

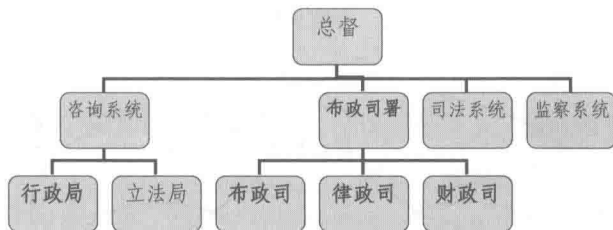


图 1 香港殖民政府行政架构

^① 许清华，现在广东省人民政府地方志办公室广东年鉴社工作。2015 级 MPA 研究生。2016 年随社科 MPA 访问团访问香港。

(二) 过渡期香港政府的行政架构

中英就香港问题签署联合声明后，英国政府马上启动政治体制改革部署，利用香港过渡期，推行所谓的“代议政制改革”，目的是在《中华人民共和国特别行政区基本法》（以下简称《基本法》）颁布之前，造成既成事实，影响《基本法》对回归后的安排。

(三) 回归后香港特区政府的行政架构

1997 年香港特别行政区政府成立后，政府架构大致承袭英治时期，并有如下变化：设 3 位司长（政务司司长、财政司司长和律政司司长）；将原“布政司署”改称为“政府总部”；“决策科”改称为“决策局”，部分部门被整合或成立新的决策局，发展至今共有 13 个决策局和 61 个部门。

二、香港特区政府的架构与职能

(一) 香港特区政府的总体架构与职能

香港回归后作为中华人民共和国的特别行政区，根据《基本法》，除外交事务和防务外，实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。《基本法》也确定香港特区实行以行政为主导、司法独立、行政机关与立法机关既互相配合又互相制约的政治体制，它们之间的关系如图 2 所示。

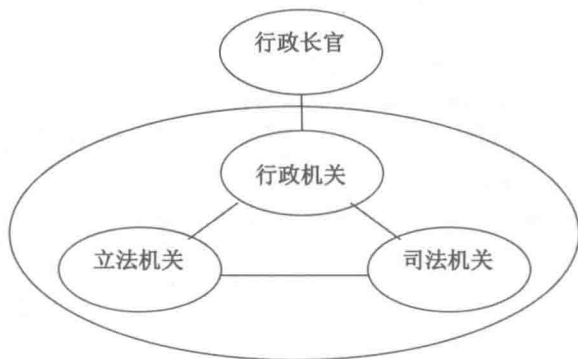


图 2 香港特区政府行政架构的制约关系

（二）香港特区政府行政机关的架构与职能

香港特区政府的行政部门由三层架构组成：第一层是司长，即政务司司长、财政司司长和律政司司长。他们均为行政长官的首席顾问，负责制定香港政府最主要的政策，直接向行政长官负责。第二层是决策局，负责制定、统筹及检讨特定范畴的政策，并监督属下执行部门的工作。第三层是部门（署或处），为政府政策的执行部门，如卫生署、社会福利署等。

1. 政务司、财政司和律政司

2. 决策局及辖下的执行部门

13个决策局负责制定并统筹政府各方面的政策，其辖下的各署、处负责具体政策的执行。13个决策局分别是：（1）公务员事务局、（2）政制及内地事务局、（3）教育局、（4）环境局、（5）食物及卫生局、（6）民政事务局、（7）劳工及福利局、（8）保安局、（9）运输及房屋局、（10）商务及经济发展局、（11）发展局、（12）财经事务及库务局、（13）创新及科技局。

3. 直接向行政长官负责的部门

有6个部门直接向行政长官负责，包括行政长官办公室、中央政策组、审计署、廉政公署、申诉专员公署和公务员叙用委员会。

三、香港特区政府架构与职能的特点

（一）由“小政府、大社会”的管理理念逐步转变为“适度有为”的治理方式

香港政府一直奉行“小政府、大社会”的管理模式，一再声明“政府奉行不干预市场”的原则。例如民政事务总署与区议会的关系，民政事务总署只是协助和推广区议会的工作，采用“积极不干预”政策，理顺社会关系，促进社会经济发展，在制度上保障公平、公正，让市场发挥决定性作用，区议会负责管理辖区的市民，区议员是由市民选举出来的代表，真正对市民负责。香港也有很多社会组织，是政府与市场的中间地带，是政府与民众沟通的桥梁，协助政府加强社会管理，在各个领域发挥重要作用。

近十几年来，香港经济出现重大变化，经济竞争力相对下降。香港的经济支柱产业是金融、旅游、贸易与物流、服务业；经历了1998年“亚洲金融风暴”、2008年“金融海啸”的冲击，香港国际金融中心地位动摇，香港经济活动容易受外部经济状况的影响，形势复杂。内地放开自由行限制后，香港旅游业空前兴旺，但近些年，香港的贸易与旅游业有所下滑。由此可知，因为经济活动缺乏协调和规划，自由市场作用的弊端就会出现。

在此形势下，前任行政长官梁振英在当时竞选时提出“适度有为”的主张，认为“积极不干预”思维在今日全球和地区的竞争环境中已经过时，政府需要“适度有为”去引导经济发展和民生改善，以尊重市场机制为前提，更积极发挥市场推动者和引导者的作用，促进经济发展。

(二) “横向三司、纵向三个层次”的管理架构使决策、执行和监督职能既分工清晰又互相协作

香港特区政府行政机构分横向和纵向机构。横向机构分为政务司、财政司和律政司，经济职能由财政司负责，政府管理职能由政务司负责，律政方面职能由律政司负责。纵向机构分为司、局、署（处）三个层次。这种架构设置体现决策、执行与监督职能分开原则。香港特区政府战略决策是由行政长官和三大司长决定，各决策局是决策机构，负责制定政策及提出法案。执行机构主要为各局下设的署和处，为市民提供服务 and 行政执法。决策机构与执行机构之间是一定框架条件下的分工协作关系。监督职能则由独立于决策局之外、直接向行政长官负责的审计署、廉政公署和申诉专员公署等组成。各决策部门之间的关系如图3所示。



图3 香港政府各决策部门之间的关系

香港特区的政府公共管理行为受到了多主体、多角度、多层次的监督。对行政机关的监督从性质上讲，包括社会监督和法制监督，前者如舆论监督、政党监督，后者是具体法律效力的监督。对行政机关的法制性监督，包括对行政行为的立法监督、司法监督、廉政（公署的）监督、审计（署的）监督和申诉（专员的）监督。

1. 立法会的监督

依据《基本法》第六十六至七十九条的规定，立法会作为香港特区政府的立法机关，承担着制定法律、审核及通过财政预算、税收和公共开支以及监察政府工作的职能；立法会获授权有同意终审法院法官和高等法院首席法官的任免以及弹劾行政长官的权力；立法会议员有履行研究法案、审核及批准公共开支及监察政府施政等重要职能；立法会下面设有 3 个常设委员会，分别是政府帐目委员会、财务委员会及议员个人利益监察委员会。内务委员会在有需要时，会成立法案委员会，研究由立法会交付之法案；此外，立法会辖下设有 18 个事务委员会，定期听取政府官员的简报，并监察政府执行政策及措施的成效。

立法会申诉制度是由立法会运作的制度。透过这制度，议员接受并处理市民对政府措施或政策不满而提出的申诉，也处理市民就政府政策、法例及公众所关注的其他事项提交的意见书。每周有 7 位议员轮流当值，监察申诉制度的运作，并向处理申诉个案的立法会秘书处申诉部职员作出指示。同时，议员亦轮流于当值的一周内“值勤”，接见已预约的申诉人（包括个别人士及申诉团体），讨论其申诉事项。立法会的职能、委员会制度规定立法会的监督政府的作用，申诉制度接受市民对政府的监督，香港政府是透明政府。

2. 廉政公署的监督

廉政公署，是一个与所有的政府机关相脱离的独立的反贪机构，职员并不隶属政府公务员架构，其首长廉政专员直接向政府最高首长负责，并依据《基本法》第五十七条在香港特别行政区全权独立处理一切反贪工作。为有效揭发、调查和打击贪污，廉政公署获得三条法例赋予特别权力，分别是《廉政公署条例》《防止贿赂条例》《选举（舞弊及非法行为）条例》。其调查对象初期限为公务员，继而扩展至公共事业机构，进而包括所有私人机构。廉政公署内部机构分为四个层级：廉政专员、处级业务部门、科级机构、科以下的工作级。在廉政专员下

面，廉政公署分设执行处、防止贪污处、社区关系处和行政总部。廉政公署在廉政专员的指挥和管理下运作，通过执法、教育及预防“三管齐下”的策略履行廉政监督的职能。打击贪污工作的运作程序：（1）接受市民举报。香港市民可亲自到廉政公署 24 小时开放的举报中心或设于不同地区的分区办事处举报，市民可以通过电话、邮寄函件、面谈等形式进行举报。（2）展开调查。无论署名或匿名一律立案调查。（3）拘捕与检控嫌疑人。教育与预防深入人心，起到防贪的关键作用。社区关系处通过各种传播媒介、运用丰富多样的形式，宣传肃贪倡廉的信息，宣传正确的价值观，让市民不敢贪，增强市民对社会的责任感。在香港的街头，随处可见廉政公署的海报，时时刻刻提醒市民不要贪。廉政公署不仅打击贪污腐败，还提供咨询服务，对于企业内部的反腐条例措施等提供专业化建议。廉政公署成立以后，香港惩治腐败的工作受到国际社会的赞誉，2015 年香港清廉指数列全球第 18 位。成功经验主要是：政府高层的肃贪决心；反贪机构的独立性；广大市民的支持；执法、教育及预防“三管齐下”的工作方法；强大的法律权力；足够的资源等。

（三）香港社会中介组织在特区政府管理架构中发挥积极的作用

在香港特区政府的施政理念当中，极为重视社会中介组织对施政的重要影响，将其视为施政的重要伙伴。特区政府在制定公共政策的时候，咨询社会中介组织的意见是其必经环节，让更多市民参与，听取市民的声音，更加人性化。从香港的实例可见，发展系统、全面的社会中介组织体系，可以更好地补充、完善政府架构和职能，发挥着政府管理公共事务应当赋有的功能。香港的非政府公共服务体系十分发达且历史悠久，政府的很多工作都由志愿机构完成，尤其是服务类型的工作。大多数社会中介组织都是非政府机构。此次参访了香港社区组织协会。了解到非政府组织在香港民生方面起到很大作用，这些组织经常下基层，走入市民家里，了解他们真正需要，设计不同策略方案来帮助市民，真正做到与群众打成一片。

香港社区组织协会是一个注册非牟利志愿社会服务团体，致力推动公民权利教育及提供专业社会福利服务的组织。20 世纪 70 年代初，由多位教会人士创立，他们的理念是致力于发展小区组织，经费主要由海外教会、公益金及个人捐献。

服务对象均为社会上受到歧视或忽略的一群普遍均处于贫穷状况，基本生活及人权均未得到全面保障的人，包括：“笼屋”及木板隔间房居民、公屋困难户、失业人士、在职老人、露宿者、新移民家庭、遇到医疗事故的病人及死者家属、以至近年在内地遇事的香港居民等。透过小区组织策略，让市民明白，个人权利的保障是建基于合理平等的社会之上；社协组织无助的社群，让他们了解自身权益，力求改善不公平的社会制度。透过数以百计的社会行动，不但令参与者重建自信与尊严，更令他们团结成为推动改革不公平社会制度的力量。提高人民解决问题的能力，培养居民力量。针对有迫切生活需要的人士和家庭，社区组织协会为他们提供适时的紧急支持及社会服务，协助他们渡过难关。

（四）精简的政府架构及高效廉洁有活力的公务员团队

香港特区政府的主要施政和行政工作由 13 个决策局和 61 个部门和机构执行，公务员有 167116 人，仅约占香港劳动人口 4.2%，体现政府架构设置简洁，职能清晰，行政团队精干。公务员必须坚守服务、廉洁、效率第一的原则。在廉洁自律方面，要求实行“零容忍”制度，不能接受任何馈赠，一旦被发现，立即辞退或追究法律责任。特区政府高度重视公务员队伍建设，由香港公务员事务局负责统筹。

香港公务员事务局主要负责制定和执行管理公务员队伍的政策。有明确的理想、使命及信念，主要体现管理制度先进，为公务员提供培训和发展的机会，培养优秀人才为人民服务。公务员编制原则，采用合适管理方法，更有效利用人力资源，维持精简高效的公务员队伍，同时会充分考虑提供新服务或改善服务所需的额外人手。管理制度先进，对招聘晋升、薪酬福利、人事管理、工作调派、培训交流、纪律聆讯^①等方面都作了具体规定。对公务员的管理制定明确的工作目标与评核准则，定期告知员工的工作表现，以及提供适时的指导与辅导，容许员工在评核会见前阅读上司给予的评语和评级，有需要时，成立评核委员会，确保采用一致的评核准则及评级公平；还制定以才能为本的工作表现管理制度，每个职系 / 职级均有所属的才能准则，清楚列明员工现时职级及较高一级职级所需才

① 聆讯：是香港法律词汇，是指案件在公开审讯前，法庭进行的各项中途聆听与讼各方的陈述。

能，才能为本模式有助评估员工的潜质和晋升能力，以及确定员工的发展需要。公务员的培训发展目标是制定及实施培训政策，以协助政府推行相关政策及人力资源管理措施；制定培训规则，便于培训活动的管理及参与；为公务员提供通用的培训课程；为各部门提供顾问及咨询服务；在政府内推广持续进修的文化。通过管理、培训与发展，有效促进公务员综合素质的提升。

四、香港政府行政架构与职能的几点启示

（一）更新执政理念，转变职能取向

香港特区政府在执政上，奉行“要有所为，有所不为”。“要有所为”实际上就是政府要把该管的事情管好，“有所不为”是政府采取不干预政策。

学习借鉴这种做法，转变政府职能工作，执政理念更新，逐步实现“六转变”：一是实现从全能政府向有限政府的转变；二是实现神秘政府向透明政府的转变；三是实现向信用政府的转变；四是实现权力政府向责任政府的转变；五是实现利益政府向中立政府的转变；六是实现命令政府向服务政府的转变。

（二）改革管理体制，厘清职能架构

当前，我们还存在政府架构与职能不尽合理现象，有些部门同时承担着审批、执行、监督、评价等职能，部门之间合作、协调不顺；机构设置过多，职能重叠，权责不一致等。进一步深化行政管理体制改革，用改革来解决缺位、错位、越位和权责脱节、职能交叉、推诿扯皮、效率低下等问题，一是要打破部门利益壁垒；二是要优化政府组织架构。

1. 打破部门利益壁垒

转变政府职能，要求政府把该管的事情管住、管好，不该管的事情转移出去，这样一来，就会打破部门原来的权力格局，权力格局就是利益格局，是一个难题。从“奇葩证明”的报道得知，从证明各种亲属关系，到证明个人生活状况，相关部门的个别审批要求不仅让人哭笑不得，更让当事者为了一纸证明而多番折腾，为一张证明跑几个部门已是司空见惯。而打破相关的利益壁垒，关键还是要进一步简政放权，加强服务型政府的建设力度。国务院 2015 年 5 月 15 日公

布的《2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》提出着力解决跨领域、跨部门、跨层级的重大问题，坚决清除权力路障。一年过去了，经过相关的调查，“奇葩证明”还是存在，要厘清政府部门的职能不是一件容易的事。

2. 优化政府组织架构

要坚持职能统一与机构统一的原则、推行“宽职能、少机构”的大部门体制，而且要坚持权责一致的原则，合理界定政府部门职能、明确部门责任，确保权责一致。理顺部门职责分工，坚持一件事情原则上由一个部门负责，确实需要多个部门负责的事项，要明确牵头部门，分清主次责任，健全部门间协调配合机制。

（三）提高咨询质量，助推公众参与

香港特区政府咨询委员会比较完善，由各政府政策部门组建的相关咨询委员会在社会管理中发挥着听取、吸纳民意，宣传、解释政策，发现、培育行政管理精英人才等作用。

借鉴香港社会中介组织参与政府决策管理的做法，不断加大公共决策咨询力度，成立决策咨询机构，助推公众参与政府公共事务管理。在政府与群众之间搭建一个沟通联系的平台，就显得很有必要。香港区议会与非政府组织，内地不能照搬过来，我们可以依靠智库、社会组织等。内地的智库结构，是官方智库占比大，民间智库基数小。要充分认识民间智库的作用，民间智库是反映民间意见、完善政府决策的重要补充。十八大报告中又着重强调了决策的科学化、民主化，并且将长期作为党和政府决策的原则，为实现这个目标，就要广泛征求社会各阶层专业人士的意见，而民间智库的出现，无疑是收集、整理、反应社会意见的重要桥梁和纽带。

（四）减少行政审批，提高服务质量

借鉴香港精简审批、提供高效服务的经验，减少行政审批流程，提高服务质量，从以下方面大力推进服务型政府建设：一是精简行政审批项目；二是简化行政审批程序；三是规范行政审批行为。

1. 精简行政审批项目

政府组织及其相关部门要扮演好“守夜人”的作用，通过认真清理行政审批

项目，把不属于政府的职能全部转移出去，交由企业和其他社会组织负责。做到以下三点：一是要退出公民、法人或者其他组织能够自主决定、市场竞争机制能够有效调节，社会组织能够自律管理的事项；二是能够事后监督的事项，绝不设前置审批；三是撤销以部门规章、内部文件等形式设定的违反《行政许可法》的相关规定。

2. 简化行政审批程序

通过运用网络平台，优化审批流程，使网上申报、网上审批等方式更为便捷、高效，提高行政运行效能。政府部门要按照《行政许可法》的要求，为过程监管和事后责任追究，真正提供良好的制度环境。

3. 规范行政审批行为

按照中央有关文件精神，根据法律赋予的权限，按照相关标准和程序，规范行政审批权的设定和实施，厘清审批项目及其依据，建立相应的清单制度，明确审批者的责任，使行政审批规范化运行，使行政审批权力有效得到约束和监督，推行“阳光审批”，防止审批权的滥用。加大执法力度，查处在审批过程中违法违纪的案件。

(五) 加强轮岗培训，提高干部能力

借鉴香港公务员队伍建设的经验，综合统筹，加强公务员的敬业精神，轮岗交流、学习培训的力度，不断提升公务员队伍综合能力。

1. 加大轮岗交流力度

加强公务员转岗交流工作，建立定期转岗机制，公务员在一定的岗位满一定年限后，必须转岗交流，以岗位的变化提升公务员学习的积极性。多职位的锻炼，不仅可以提升公务员的全面素质，而且使机关内部保持一种有序的活力，还可以增强团队凝聚力。公务员在部门与部门之间的转任力度，实行公务员和单位的双向选择，增加外在压力，促使公务员不再是干多干少一个样，得到领导的认同，与同事们合作愉快，工作效率更高。在任何领域，人才都是第一资源，把公务员培养成复合型人才是急需的。采取跨行业、跨地区轮岗交流等形式，将公务员放在业务、环境陌生的地方和单位工作，进行轮岗型锻炼，使其成为复合型、创新型的人才。