



香港政府 諮詢委員會制度

黃湛利 著



香港政府 諮詢委員會制度

黃湛利 著

□ 責任編輯：黎耀強
□ 封面設計：高林
□ 排版：黎品先
□ 印刷：劉漢舉

香港政府諮詢委員會制度

□

著者
黃湛利

□

出版

中華書局（香港）有限公司

香港北角英皇道 499 號北角工業大廈一樓 B
電話：(852) 2137 2338 傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chungwahbook.com.hk

□

發行

香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀蘭路 36 號
中華商務印刷大廈 3 字樓
電話：(852) 2150 2100 傳真：(852) 2407 3062
電子郵件：info@suplogistics.com.hk

□

印刷

美雅印刷製本有限公司

香港觀塘榮業街 6 號海濱工業大廈 4 樓 A 室

□

版次

2015 年 4 月初版

© 2015 中華書局（香港）有限公司

□

規格

特 16 開 (240 mm × 170 mm)

□

ISBN：978-988-8340-19-4

序言

香港政府諮詢委員會已存在多時，社會上不時亦有討論；在政界、學術界和社會上都不斷有人抨擊甚至否定政府的諮詢委員會制度，其實，堅持這種對立的判斷大可不必。本書將大量運用相關理論，以及筆者本人的分析，為諮詢委員會制度正本清源，作出「平反」。

諮詢委員會可體現政治的包容精神，將不同背景的個人和團體納入政策考慮範疇是使問題「非政治化」的一個重要方法，從而加強政策的支持基礎和認受性。諮詢委員會被視為提高公共政策制定的專業程度的重要途徑，期望專家的介入能改善其質量，使特定政策取得成功。同時，諮詢委員會是通過聯合民間人士來解決一些棘手難題，以消除政府內的「部門主義」現象及確保政策能夠得到通盤考慮。

本書分為兩部分，第一部分是總論，將從五大範疇，即架構、人員組成、職權、會議與監察，詳細闡釋香港政府諮詢委員會制度的實際運作。第二部分是分論，將依我們提出的分類框架，從香港諮詢委員會中摘取二十個個案進行分析。

在本課題研究過程中，筆者參閱了大量的香港政府諮詢委員會會議記錄及相關網頁／網站、官方新聞稿或新聞公報、政府／會議文件、剪報資料等。筆者亦對諮詢委員會做了兩次調查統計：一次完成於2007年7月31日，另一次完成於2014年11月30日，兩次統計所得數據加上上述素材，使我們的分析更具原創性及可靠性。

由於不少人不了解諮詢委員會的工作，並經常提出這些機構究竟在做什麼、向政府提供了什麼諮詢意見的疑問，本書分論部分特地搜集大量資料，詳盡介紹一些諮詢委員會的狀況，分析其成效，希望可以增



進讀者的了解。

香港政府至今仍然十分重視諮詢委員會，着意完善其制度，加強其作用。筆者認為，如果政府能善用諮詢委員會制度，對促進決策民主化、科學化和透明化，建立社會共識、促進社會穩定以至培養治港人才，都有着無法估量的作用。

在此，要感謝香港中華書局為我出版此書，還要感謝我的妻子葉香玲女士，她的包容與忍耐，使本書得以順利完成。

黃湛利
於澳門科技大學
2015 年 4 月

目 錄

序 言	i
---------------	---

第一部分 | 總 論

第一章 香港政府諮詢委員會概況

一、概況	4
二、諮詢委員會制度的源起	7

第二章 香港政府諮詢委員會制度：理論分析

一、香港政府諮詢委員會制度的運作模式	11
二、香港政府諮詢委員會制度與政治參與	15
三、香港政府諮詢委員會制度與社經秩序	17
四、香港政府諮詢委員會制度與公共治理	20
五、香港政府諮詢委員會制度與二元政治	29
六、小結	32

第三章 香港政府諮詢委員會的架構與人員組成

一、香港政府諮詢委員會的架構	39
二、香港政府諮詢委員會的人員組成	41
三、小結	71



第四章 香港政府諮詢委員會的職權

- 一、香港政府諮詢委員會的職權. 75
- 二、小結 84

第五章 香港政府諮詢委員會的會議與監察

- 一、香港政府諮詢委員會的會議. 87
- 二、香港政府諮詢委員會的監察. 90
- 三、小結 93

第二部分 | 分 論

第六章 第一類諮詢委員會

- 一、扶貧委員會. 97
- 二、能源諮詢委員會 120
- 三、方便營商諮詢委員會 129
- 四、本地船隻諮詢委員會 148
- 五、小結 162

第七章 第二類諮詢委員會

- 一、環境諮詢委員會 167
- 二、粵劇發展諮詢委員會 173
- 三、郊野公園及海岸公園委員會. 180
- 四、古物諮詢委員會 192
- 五、小結 211

第八章 第三類諮詢委員會

一、香港吸煙與健康委員會	215
二、財經界人力資源諮詢委員會	220
三、標準工時委員會	224
四、可持續發展委員會	238
五、小結	264

第九章 第四類諮詢委員會

一、交通諮詢委員會	269
二、職業安全健康局	279
三、康復諮詢委員會	283
四、視光師管理委員會	297
五、小結	304

第十章 第五類諮詢委員會

一、食物及環境衛生諮詢委員會	309
二、專業服務發展資助計劃評審委員會	313
三、證券及期貨事務監察委員會	318
四、賑災基金諮詢委員會	333
五、小結	341

第十一章 結論



附 錄

附錄一 香港政府諮詢委員會詳細名單（共413個）	349
附錄二 香港政府諮詢委員會詳細名單（共479個）	365
附錄三 英國政府諮詢委員會名單（部分），1978年	383
附錄四 英國政府諮詢委員會名單（部分），2005年	386
附錄五 英國貝理雅政府成立的工作小組的人員組成	388
附錄六 英國貝理雅政府成立的工作小組名單，1997－2003年	390
附錄七 英國貝理雅政府成立的臨時諮詢委員會 名單（部分），1997－2003年	393
附錄八 履歷表	395
參考書目	404

第一部分 | 總論

本書第一至五章是總論部分。第一章介紹香港政府諮詢委員會的概況，第二章以一些社會科學的理論，特別是近期一些理論，也包括我們自己創製的理論，作為視角，分析香港政府諮詢委員會制度的理論意義及價值。第三至五章從五大範疇，即架構、人員組成、職權、會議與監察，討論香港政府諮詢委員會的表現和得失。

第一章 香港政府諮詢委員會概況

《香港特別行政區基本法》第 65 條規定：「原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。」《澳門特別行政區基本法》第 66 條規定：「澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織。」兩法中這一規定同樣是以獨立一條列於「行政機關」一節內，可見諮詢機構——或由行政機關設立諮詢組織的制度——在《基本法》裏得到充分的肯定，亦是行政機關重要的一環。

另外，載於香港《基本法》的，於 1990 年 4 月 4 日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過的《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》規定，香港特別行政區第一屆政府推選委員會「全部由香港永久性居民組成，必須具有廣泛代表性，成員包括全國人民代表大會香港地區代表、香港地區全國政協委員的代表、香港特別行政區成立前曾在香港行政、立法、諮詢機構任職並有實際經驗的人士和各階層、界別中具有代表性的人士」。

載於澳門《基本法》的，於 1993 年 3 月 31 日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《全國人民代表大會關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》亦以差不多的文字規定，澳門特別行政區第一屆政府推選委員會「全部由澳門永久性居民組成，必須具有廣泛代表性，成員包括澳門地區全國人民代表大會代表、澳門地區全國政協委員的代表、澳門特別行政區成立前曾在澳門行政、立法、諮詢機構任職並有實際經驗的人士和各階層、界別中具有代表性的人士」。這裏，兩個《基本法》更將諮詢機構與行政及立法兩大部門並列，可見其受重視的程度。本書將對香港政府諮詢委員會制度作詳細分析。



一、概況

在香港，在中觀、功能或行業層面，很多具有不同背景的市民及團體都被政府委任到各種諮詢委員會。這些組織都由官員——官方成員，及社會人士——非官方成員組成。據香港政府每年出版一次的《各公務委員會及其他名表》所載，截至 2014 年 11 月 30 日，已成立的各種諮詢委員會有 479 個（詳細名單見附錄一），2007 年有 413 個（詳細名單見附錄二），¹ 1990 年有 238 個，1976 年有 142 個，1962 年有 67 個，所以是逐年增加。迄今為止，大約共有 3,900 多名市民被委任到這些機構作非官方成員。² 這些諮詢委員會分別隸屬行政長官及 3 司 12 局，向其負責。

政府的政策目標是通過這些組織諮詢社會上各有關團體和個別人士，以使政府取得最中肯的意見，藉以作出決策和執行法定職能。通過這些組織，社會各界人士和有關團體可在制定政策和籌辦公共服務的早期階段開始參與有關工作。³

這些諮詢組織又分為法定與非法定兩大類，法定組織（共有 281 個）按照法律規定成立，並履行法定職責；非法定諮詢組織（共有 198 個）由政府行政部門自行成立，行政長官或相關司局長可隨時按需要改變其組織、職權及運作，亦可隨時將其取消、廢除或設立新的機構，因而比按照法律規定而成立的諮詢組織在各方面都更富有彈性。按政府劃分，這些組織有如下分類：⁴

- (a) 諮詢委員會——政府設立諮詢委員會，是希望這些委員會能就特定範疇和事宜，持續向政府提供有關資料信息和專業的意見，以及 / 或就政府制定政策的工作或所提供的服務，提出意見。例子包括青年事務委員會和文化委員會。
- (b) 非政府部門的公共機構——為非商業機構，負責為市民提供服務。它們是獨立於政府，不屬政府部門或機構，但卻在政府的運作上執行特定的職能。醫院管理局和香港貿易發展局便是其中的例子。
- (c) 規管委員會——可分為三類，即註冊委員會、牌照委員會和督導委員會。例如土地測量師的註冊事宜由土地測量師委員會規管；酒牌局負責向酒

吧、餐廳及其他處所發出酒牌；選舉管理委員會負責督導和監管香港的公眾選舉事務。

- (d) 上訴委員會——負責就上訴個案作出裁決，具有半司法功能，例如香港太平洋戰爭紀念撫恤金上訴委員會，以及牌照上訴委員會。
- (e) 信託委員會——是指為指定受益人的利益或特定目的而持有和管控財產的組織，例如李寶椿慈善信託基金會。
- (f) 公營公司——是依法成立的商業實體，負責提供貨品及服務，例如九廣鐵路。
- (g) 其他的委員會——是指那些未能歸入上述任何類別的委員會，例如各間大學的校董會。

上述 a 類大部分是非法定組織，b—g 類則大部分是法定組織（見附錄一及附錄二）。這些機構的命名多種多樣，大致上包括如下稱法：管理局、顧問局、發展局、監管局、研究局、訓練局、委員會、董事會、理事會、校董會、諮議會、議會及小組等（見附錄一及附錄二）。不論名稱如何，這些機構的最高管治或決策單位都採用「委員會」的架構，即它們的組織形式是一個由主席及委員組成的委員會——或稱管理局、發展局等，其成員——主席及委員是由政府官員及民間人士組成。

各個法定及非法定組織的角色和功能不盡相同，性質各異。2006 年，400 多個法定及非法定組織中，當中包括 181 個諮詢委員會、15 個非政府部門的公共機構、5 個公營公司、47 個規管組織、59 個上訴委員會、75 個信託基金和資助計劃的諮詢和管理委員會（2006 年 5 月的數字）。⁵ 截至 2013 年 4 月，在總數 467 個法定及非法定組織中，當中包括 211 個諮詢委員會、18 個非政府部門的公共機構、4 個公營公司、50 個規管組織、69 個上訴委員會、85 個信託基金和資助計劃的諮詢和管理委員會、30 個其他的委員會。⁶

2005 年，在 223 個法定組織當中，有 46 個為諮詢委員會、15 個為非政府部門的公共機構、5 間為公營公司、47 個為規管委員會和機構、52 個為上訴委員會，以及 43 個信託基金和資助計劃的諮詢和管理委員會（2005 年 1 月的數字）。⁷

如上所述，法定組織性質有別於由行政長官和司局長以行政權設立的非法定諮詢組織，法定組織就是由法例成立的機構，一般具獨立法人地位，有法定權利，並享有處理資源、機構管理的自主性。香港法定組織的管治委員會通常由特首委任，部分行政首腦則通過專業招聘後由特首委任。

社會、政府和立法會願意設立自主的法定組織，必有其邏輯，因它們的工作有此需要。從工作性質分類，主要有：一、以商業原則提供服務的機構，如九鐵、機場，法例甚至規定此等機構需商業運作；二、推廣政策並負責撥款，如藝術發展局；三、負責監管並執行法例，所謂 *watchdog*，如廉署、平機會、申訴專員、私隱專員、證監會等等。要最有效和最公正地推展以上各類工作，法定組織的專業自主，加上透明度和向公眾問責，是政府管治重要支柱之一。⁸

在本書中，我們引用「諮詢委員會」這個詞語時有兩種含義，一是單指上述 a 類所說的狹義的純諮詢委員會；二是廣義的泛指上述 a—g 類所有採取「委員會」方式，由官員與非官員構成的組織，香港政府稱它們為「公營架構內的諮詢及法定組織」。⁹ 在本書中，諮詢委員會的這兩種含義都會互用，而本書所闡述的「諮詢委員會制度」，當然是指後者的含義。

這些諮詢委員會的成員都以個人身份（團體代表除外）及自願性質接受委任，服務社會。香港政府民政事務局備有《中央名冊資料庫》，政府可隨時從中挑選各界人士進入諮詢委員會，任期一般為兩年。他們大部分都沒有薪酬，不過小部分具有管理功能的法定組織，如機場管理局、平等機會委員會、九廣鐵路管理局等，則屬例外。政府說：「關於諮詢及法定組織的主席／成員酬金／津貼，現已有一套指引，而基本原則是，非公職成員的工作屬自願性質，因此一般都是沒有酬勞的（『自願服務』原則）。這個原則應沿用下去。」¹⁰

政府鼓勵各政策局及部門，邀請有能力及願意參與諮詢及法定組織的市民，向政府的《中央名冊資料庫》提供個人資料。為方便公眾人士遞交個人履歷表供存入《中央名冊資料庫》內，民政事務局已把履歷表（見附錄八）放於民政事務局網頁供市民免費下載，填妥後寄交政府，政府會把收到的資料存入該中央資料庫。此外，政府亦聯絡各個機構，例如社會服務機構、專業組織、工商團體、教育機構及婦女組織的成員，邀請他們就是否有興趣加入諮詢及法

定組織表示意見。¹¹

所有諮詢委員會均會得到政府提供秘書或其他行政支援服務，如場地提供、作會議記錄。一些工作量較大或較重要的委員會，政府會設立獨立的秘書處，由公務員借調到此工作，例如港口及航運發展局便在經濟局轄下設立獨立的秘書處，由一名經濟局的副局長擔任秘書。¹²

上述被香港政府稱為「公營架構內的諮詢及法定組織」是做效英國的同類組織形式而成立。

二、諮詢委員會制度的源起

諮詢委員會制度乃源自英國，並非香港獨創。在英國及其他西方國家，除了政府部門架構以外而同樣提供公共服務的其他所有組織類別，都普遍被通稱為“quangos”（quasi-autonomous nongovernmental organizations），即半自主非官方機構。據文菲爾（Sandra Van Thiel）的定義，quangos 是「被賦予執行一個或多個公共政策為其主要任務的一些組織，它們由公帑支持，但運作上與政府保持距離，且與部長或主管部門並無上下層級關係」。¹³ 亦有人稱之為“fringe bodies”，即邊緣組織。荷特（Christopher Hood）和舒胡伯（Gunnar Schuppert）則稱之為“para-government organizations”（PGOs），即半官方組織。¹⁴ 據統計，至1994年，從中央到地方，英國政府成立了各種形式的 quangos 共有 5521 個，包括大量由地方政府設立的機構，所以數字非常龐大。各部部長 / 大臣共任命了 7 萬人出任其成員，這些人都取代了原由公務員或地方民選政府負責的職能。¹⁵

另外，按照英國政府文官事務部（Civil Service Department）1978 年作的調查，在中央政府層面，1978 年共有 quangos 252 個，這些組織都等同或類似於香港上述的 b—g 類機構，純諮詢委員會即 a 類不包括在內（附錄三列出這些組織的部分名單）；1971 年則有 196 個，1959 年有 103 個，1900 年前只有 10 個。¹⁶ 屬純諮詢委員會即 a 類的 quangos 在 1978 年約有 500 多個。¹⁷ 它們分別分佈在教育、社會福利、商業及金融、工業和漁農等界別。¹⁸

附錄四列出所有這些類別（a—g 類）機構在 2005 年的部分名單。¹⁹

以上這些機構的最高管治或決策單位都採取「委員會」的組織形式，由官員與民間人士組成。人數大概為十多人，主席及委員都由部長任命，並列有委員會的具體職權範圍，通常是為某特定事項及其他相關事宜作出考慮向政府提供意見及建議。英國政府備有一份《中央名表》（“Central List”），又稱“list of the good and the great”，將社會上有名望及合乎資格和條件人士都收錄進去，政府可隨時從中挑選人員，委任到這些機構，當非官方成員，任期一般為二年。他們有些帶薪酬，但大部分都是義務地工作的。此外，政府會借調公務員到諮詢委員會提供秘書服務。²⁰

據悉，英國前任首相貝理雅（Tony Blair）就十分倚重這類機構，自他 1997 年 5 月上台執政後，在其第一屆政府任內的首 18 個月，便已委出不少於 295 個的工作小組（task forces or working parties）及臨時諮詢委員會（ad hoc advisory groups），²¹ 成員由部長、公務員、專業人士及來自志願和私人部門的代表組成（見附錄五），主要職能是「為新政策和新措施，以及為工黨已制定的政策的實際執行方法作出研究及建議」。²² 2001—2002 年則共委出工作小組 41 個及臨時諮詢委員會 133 個。²³ 附錄六及七分別列出這些工作小組及臨時諮詢委員會的部分名單。

據分析，貝理雅政府那樣熱衷於成立此類諮詢委員會的原因為：一是工作小組可體現貝理雅對政治的包容精神，將不同背景的個人和團體納入政策考慮範疇是使問題「非政治化」的一個重要方法，從而加強政策的支持基礎和認受性。其次，與第一點密切相關的是，工作小組也可被視為提高公共政策制定的專業程度的重要途徑，期望專家的介入能改善其質量，使特定政策取得成功。復次，貝理雅希望通過聯合民間人士來解決一些棘手難題，以消除政府內的「部門主義」現象及確保政策能夠得到多角度的全盤考慮。²⁴ 以上就是諮詢委員會制度在英國的最新發展。

早在 1997 年回歸前，當時的香港殖民地政府已從宗主國即英國引入這套諮詢委員會制度，並將其地位提升至憲制程度。1974 年，當時的布政司兼財政司夏鼎基（Philip Haddon-Cave）曾說：「根本上，香港政制就是基於諮詢與〔公民〕