

研究摘要

良好公共管治，有賴優秀人才各司其職，在崗位中發揮領導能力。透過管治者的決策和善用資源等，處理社會大眾問題，改善民生，並建立公眾的信任，從而帶領社會向前。各地社會和政府皆重視管治人才儲備的工作，包括人才網羅、培訓、發揮及人才保留等。個別政府更透過不同舉措和計劃等，以鞏固其人才庫，確保管治工作可以承先啟後。

香港自 97 年主權回歸後，國家推行「一國兩制」的方針政策。香港社會對管治人才亦一直存在需求。特區行政長官林鄭月娥女士多次公開強調重視良好管治¹；現屆政府運作以來，亦提出多項具管治新風的安排。

然而，香港社會發展愈趨複雜，市民對管治者的期望亦愈來愈高，管治工作更見艱巨。在一項有關政府管治的國際調查中，香港的排名由 2009 年的第 6 位，跌至 2017 年的第 27 位。此外，香港青年協會 2017 年的調查顯示，三成四受訪青年認為，香港缺乏足夠人才勝任問責官員職位²。要物色有心、有力、有承擔的人才投身公務工作，並非容易。這亦為本港管治人才庫的發展帶來相當挑戰。

本研究在討論香港的管治情況時，採取較闊的定義和範疇；而直接參與管治者，主要指在一國兩制下，透過委任、選舉，或公務員隊伍晉升等途徑，在香港特區政府體系內，對本港公共事務發揮不同程度影響力的人士。

青年是未來管治人才的生力軍。參考海外部分地方相關經驗，本研究從青年角度，一方面了解他們眼中香港管治人才所最需要具備的條件和質素，另一方面探討影響他們加入政府管治行列的重要元素，並透過專家訪問，冀就促進本港管治人才發展，提出可行建議；藉此期望可發揮青年積極參與社會的作用，並對特區政府促進良好管治帶來啟示。

是項研究在 2018 年 6 月至 7 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括青年實地意見調查，共訪問了 520 位 18-34 歲青年、22 位參與聚焦小組青年訪談，以及 5 位專家訪問。

¹ 林鄭月娥。《行政長官 2017 年施政報告》，第 1 段。

² 香港青年協會。青年創研庫系列十九《青年對政治委任官員的期望》(2017 年 2 月)。

主要討論

1. 香港需要有更多願意參與管治的人才。培育工作非朝夕之事，人才儲備和提供歷練機會等，均必不可少。

各地不少政府皆重視管治人才的發展和儲備。培育工作非朝夕之事，參考外地經驗，人才儲備工作愈早開始，對有志者自身及整體社會的發展愈有利；其中多元的歷練機會亦十分重要。

是項研究顯示，在 520 名接受實地意見調查的青年中，七成七(77.1%)認為香港需要更多管治人才，另有近六成九(68.5%)相信，香港缺乏治港人才，是特區政府管治困難主因之一。至於培育管治人才對香港最大的意義，他們主要認為是改善社會民生(36.0%)，以及帶領香港向前發展(23.8%)等。逾兩成(22.7%)期望管治人才具備政策研究經驗。

管治人才對香港發展肩負重任，政府及社會必須正視人才儲備的急切性。

2. 管治人才可透過栽培與鍛鍊而成。香港社會在培養相關人才上具一定優勢；進一步開拓土壤和給予適切灌溉，才可開花結果。

訓練、實戰和歷練是培養未來社會接班人的最佳方法。世界各地政府、民間組織，以及國際組織等，皆著力發展相關的培育工作，例如安排有系統的實習機會、強化人才借調計劃，以及促進機構之間的合作等。

是項研究顯示，受訪青年對管治人才來源及對推動有關培育工作，持開放取態；包括七成半(75.4%)認為只要有心志或能力，管治人才可以來自社會各方各界，另有六成七(67.3%)相信有關人才可以透過培育而成。五成半(55.0%)認為培育工作，應由社會各方各界一起肩負。

受訪青年亦認為，香港在培養管治人才上具優勢，其中主要包括香港與國際接軌(27.5%)，以及市民熱衷參與公職服務(19.2%)；而最大不足在於培育途徑不多(37.1%)和實踐機會較少(24.2%)等。

香港已具備培養管治人才的土壤；關鍵是如何令種子更能茁壯成長。社會各界在這方面應出一分力量，包括開拓更多培育機會、加強協作，讓有志者在人生不同階段中，均有參與機會和選擇途徑，建設社會。

此外，過去十年，合共只有 14 位政務主任獲安排參與私人機構借調計劃、或暫駐不同區域或國際組織。數字偏低的原因，值得探究；政務官是特區政府管治人才庫的重要骨幹，就如何善用已有的借調機制，以持續拓闊政務官的視野，亦應加以深思。

3. 社會對管治人才的能力和條件質素抱有期望。管治工作日益艱巨，有志者在參與過程中必然有挫折。社會願意付出多少包容或耐性，以培養管治人才，值得思考。

管治工作是公共事務參與的一種，帶有承擔和服務精神，值得珍惜。管治工作從來並非容易，當中出現低潮或挫折，是必經階段。

是項研究顯示，受訪青年對本港管治人才抱有期望，包括三成八(37.9%)認為對香港有承擔最重要，逾三成(31.7%)重視人才在平衡各界利益方面的能力；相信公眾人士在這方面的期望也不遑多讓。在青年眼中，香港培育管治人才最大的障礙，主要包括社會容易呈現兩極化(31.3%)，以及社會對政治人物傾向持負面印象(26.2%)等。

在 22 名參與聚焦小組訪談的青年中，他們擔心因各種民生問題未得到妥善解決而產生的社會怨氣，會對有志加入管治行列者帶來壓力。

香港社會本屬多元，近年社會議題容易走向政治化，在輿論高度監督下，管治人才面對更大的壓力，同時亦增添維持高效管治的難度。人才培育過程必須面對挫折與磨練。究竟，香港社會願意付出多少包容或耐性，以培養本地的管治人才？這是十分值得社會大眾思考的問題。

4. 青年對參與管治各有取向。對於有興趣參與管治的年青一代，應為他們建立職志和發展機會，協助青年發揮參與社會的積極角色。

近年海外不少政壇領袖愈趨年輕，部分議會亦出現年輕化；參與管治工作在海外社會是一門事業，但在香港的情況則相反。

香港特區政府已踏入第五屆的運作，出任問責團隊中司、局長職位者的平均年齡，已連續幾屆呈上升趨勢；而獲委任的行政會議非官守議員，平均年齡近年亦有增加。此等情況，令人關注本港管治人才的銜接與更替問題。

是項研究顯示，三成(30.2%)受訪青年對參與管治工作感興趣，主要原因是希望藉此改善社會(24.8%)。另有近八成(79.8%)認為相關的實習機會，有助鼓勵青年參與管治工作。不過，對此沒有興趣的受訪青年，部分(17.4%)認為管治工作缺乏作為。在小組訪問中，有參與者認為管治工作並非職業選擇；他們對管治工作的專業形象或具體內容亦感到模糊。

香港新生代對了解和參與公共事務抱正面取態。從他們近期申請參與「青年委員自薦試行計劃」及「與司局長同行」計劃的反應，可見一斑。社會和政府應珍惜青年服務社會的心志，並有責任作出回應，包括提供機會，釋放青年在這方面的潛能、建立職志，以及消除他們對參與管治工作的疑慮，讓他們願意服務社會的熱誠繼續燃燒。

5. 現有政治委任制度對培育管治人才有其積極性，卻存有不足，應加以改善。

特區政府進一步擴大政治委任制度，對培育政治人才有其積極性；然而，制度亦存有不足，主要包括：（1）現有政黨目前未有機會發展成為執政黨，政黨人才對加入政府的動力不強；（2）社會急速變化，發展亦趨複雜，問責團隊需處理的工作更見艱巨，變相提高有志者的入場門檻；（3）離任官員於開展新工作時，面對不少限制；社會所能提供「旋轉門」的機會亦不普遍，難免降低人才加入政府的意欲；（4）當局較少有關於局長政治助理職位的工作或招募進行推廣。

特區政府政治委任制度的發展，在缺乏政黨政治的背景和基礎下，政黨在發揮人才吸納及填補等功能上仍有距離；而問責團隊所需處理的政治工作日漸繁重，社會「旋轉門」的發展亦未見成熟。此等情況，反映政治委任制度在培育管治與政治人才方面，成效未如理想。從人才培育角度，就如何善用目前制度並作出改善，值得進一步探討。

6. 管治經驗的傳承十分重要，培育人才必須以有效和系統化的方法，延續智慧和心得。

回歸以來，香港社會經歷不少高低起伏，對特區政府的管治工作帶來相當衝擊。此外，自實施一國兩制以來，香港的管治發展已累積不少實戰經驗和案例；倘若能夠加以整理和分析，就特區過去二十年來的管治經驗，化為可以傳承的知識文獻，不但能夠為日後繼任者提供寶貴參考，相信亦為特區政府維持良好管治帶來啟示。

建 議

基於上述結果及討論，本研究循有利於發展本港管治人才儲備，以及促進青年參與等方向，提出以下建議：

1. 及早在中學階段增加年輕人對管治工作及有關事業前景的認識。

研究發現部分青年對管治工作認識不多，他們對管治工作的效能，以及以此作為事業發展的前景，亦有疑慮。

青年認同栽培可以成材。研究建議在中學階段增設有關特區管治工作的分享會，邀請在任或曾參與特區管治的人物到訪學校，向中學生講解及分享當中的具體工作，以及他們在事業發展等方面的體會，以增加年輕人對管治工作內涵的了解，同時擴闊他們對參與公共服務的思維。這相信對年輕一代的職志規劃亦有幫助。

研究亦建議積極考慮擴大「與司局長同行」計劃規模至副局長及局長政治助理層級，讓更多青年有機會近距離體驗政府的管治工作。

2. 提供有系統和深入的大專生實習機會。

研究發現青年重視實習機會，他們對特區政府提供更多實習機會亦有訴求。參考海外社會經驗，研究建議特區政府不同部門、法定機構及議會等，提供為期一年有關公共事務管理的實習崗位，為學生提供更有系統和深入的培訓。

3. 傳承退任官員的管治經驗和心得。

管治經驗的傳承十分重要，培育人才必須以有效和系統化的方法，延續智慧和心得。

研究建議當局與大學合作，有系統地收集及整理過曾出任政治委任官員的管治心得，藉此傳承他們的經驗和智慧，甚至作出文字紀錄存檔或分析，編撰成教材資料，為未來管治人才提供寶貴參考。

4. 政策創新與統籌辦事處定期舉辦政策交流或研討會。

是項研究發現，不少青年視提升政策質素為培育管治人才意義之一，政策研究經驗更是他們心目中作為香港管治人才的其中重要條件。

研究建議政策創新與統籌辦事處定期舉辦政策交流或研討會，邀請官員、民間智庫及學者等出席參與，就特定研究題目進行討論和意見交流，以帶動政府及社會重視公共政策研究的氛圍，同時開拓政府物色人才的新途徑。

研究亦建議政策創新與統籌辦事處提供實習機會，進一步增加本港管治人才的培育途徑。

5. 強化政務主任參與公、私營機構借調計劃。

政務主任一直被視為特區政府行政架構內人才儲備庫的重要骨幹。政府設有私人機構調任計劃，以拓展政務主任的視野，並汲取政府架構以外的管治經驗。不過，資料顯示，過去十年，只有極少量政務主任獲安排參與私人機構調任計劃、或暫駐不同區域或國際組織。

研究建議，當局應活化和強化政務主任參與公、私營機構的調任計劃，長遠更需設定每年參與計劃的人數目標，以保持計劃的活力，同時推動特區政府人才庫與時並進。

6. 擴大現有政治委任制度的規模。

研究發現不少青年對參與管治工作感興趣。從人才培育角度，研究建議擴大現有政治委任制度的規模，包括增加局長政治助理職位，透過豐富團隊人才的專業背景，以駕馭愈來愈複雜多變的政治工作，同時增加有志者的實戰和磨練機會。

研究亦建議當局善用各種媒體，加強對政治委任制度下相關職位工作的推廣，尤其局長政治助理一職的招募，可主動到各大專院校舉辦簡介會。