

研究摘要

世界各地不少政府均透過嘉許方式，表揚對社會或於不同範疇有傑出成就和重大貢獻的人士。此舉有著肯定和認同的意義；其中頒授勳章可說是最高級別的榮譽。而人們普遍相信，藉著授勳制度，有助建立社會典範、推動市民參與和服務社會，以及增加歸屬感等，長遠對政府維持有效管治帶來裨益。

授勳制度是面向社會的，必須維持一定的公信度。而持續就制度進行檢視和優化，能夠讓制度發揮高度效用，同時切合社會的發展和需要。

在本地，香港特別行政區設立的授勳及嘉獎制度，以大紫荊勳章為最高榮譽；其他包括紫荊星章、榮譽勳章，以及行政長官獎狀等。特區政府各政策局和部門、非政府機構，以及公眾人士，均可參與人選提名。提名交由「授勳及非官守太平紳士遴選委員會」審議，最後由行政長官批准。由 1997 年至 2018 年，香港特區所頒授的勳章及獎狀數目合共超過 6,000 項。

從觀察所見，鑑於本港授勳及嘉獎制度與普羅大眾的生活沒有直接關係，市民對制度的認識不多，例如遴選流程及準則等，因此市民主動參與其中的情況極其罕見。而過去就幾項較高級別勳章的頒授名單，部分更引起社會爭議。此等情況，令人關注有關制度能否發揮理想效果。

香港特別行政區授勳及嘉獎制度運作至今超過 20 年，當中累積不少經驗。就如何善用此制度，以讓制度發揮更大效益，回應公眾期望與訴求，同時為特區政府有效管治締造良好條件，是十分值得關注的課題。

本研究嘗試了解香港市民對特區政府透過嘉許以表揚社會人士的價值取態，以及對於個人與授勳及嘉獎制度之間關係等的看法。此外，研究亦參考海外經驗及透過訪問本地專家和學者等，冀就優化香港特別行政區的授勳及嘉獎制度，包括提升市民的參與空間和增進公眾信任與認同等，提出可行建議。

是項研究在 2019 年 2 月至 3 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括文獻參考、市民實地意見調查，共訪問了 522 位 18 歲或以上市民，以及專訪，當中包括 4 位熟悉本港授勳及嘉獎制度的專家和學者，及 1 名曾獲授勳的社會人士。

主要討論

- 1. 各地政府透過嘉許表揚市民對社會的貢獻，對管治工作帶來裨益。香港特區的授勳及嘉獎制度推行已超過 20 年，受訪市民均認同制度具有一定價值和效用。特區政府和社會各界應攜手努力，維護制度的社會崇高聲望和效用。**

是項研究顯示，在接受實地意見調查的 522 名香港市民中，九成半(95.2%)視政府嘉許為重要舉措。另有逾九成(91.0%)表示，個人如得到政府的嘉獎會感到自豪。近八成(79.5%)亦坦言，一個具公信力的授勳及嘉獎制度，能提升他們對特區政府的支持度。

特區政府過去 20 多年所頒授的勳章及獎狀數目超過 6,000 項；有受訪專家認為，獲獎人士對香港的貢獻，並非單靠經濟效益可作衡量。

香港特區的授勳及嘉獎制度，在受訪市民心目中有一定的價值與認同。特區政府和社會各界應攜手努力，維護制度的崇高聲望，讓制度持續發揮更大效益，為特區政府的管治工作創造更有利的條件。

- 2. 授勳制度面向社會，特區政府需關注普羅大眾對獲授勳人士的觀感；關鍵是爭取社會對制度的支持，避免引起社會分歧。**

是項研究顯示，在 369 名表示曾聽過有關香港特別行政區授勳及嘉獎制度的受訪市民中，近五成八(57.6%)對過去獲授勳或嘉獎人士的觀感為實至名歸，三成七(37.1%)則認為他們名過其實。

鑑於每人對頒授勳銜給誰，往往有不同看法；有受訪專家認為，最終名單決定必存在一定程度的主觀性，加上市民對獲授勳人士所作出的貢獻，一般不會有太深入認識，因此社會對某些獲授勳人士出現有保留，亦屬無可厚非。

政府設立授勳及嘉獎制度，相信最基本是希望大部分市民認同獲嘉許人士的貢獻，而非製造矛盾。政府需關注公眾對獲授勳人士的觀感，關鍵是建立社會對制度的認同和信任，爭取市民最大的支持。

3. 現行授勳制度中公眾參與存在兩大缺失，包括市民作出提名的動力受阻，以及在坊間默默耕耘的貢獻者易受忽略。就如何拓展接觸及提升公眾參與度，值得深思。

各地政府重視公眾參與嘉許或表彰制度，透過多項配套安排，例如提供提名表格及引指等，鼓勵市民積極參與提名。

目前，公眾人士於提交授勳及嘉獎的提名時，無須填寫任何表格，提名書的格式亦沒有限制。在缺乏基本表格或清晰指引下，就如何遞交提名，或預備所需提名信函或文件等，市民可說是非常陌生。

至於一些對社會有貢獻但缺乏知名度或人際網絡的人士，不排除他們當中的成就或經歷具有相當感染力，但他們不容易為政府或地區組織所認識，在目前機制下，他們被提名的機會相對甚低。

就如何有效實踐公眾參與提名，以及提升有貢獻但欠缺知名度或人際網絡人士獲提名的機會，相信是優化有關制度值得思考的方向。

4. 遴選委員會就提名審議及勳銜級別考慮等方面均具影響力；委員會成員的組成及更替等，有改善空間。

海外個別政府在遴選初階過程中設立民間代表，爭取市民的信任。在香港，前「授勳評審委員會」負責考慮有關授勳人士的提名及作出建議，而目前的「授勳及非官守太平紳士遴選委員會」¹，其中職權包括考慮授勳及嘉獎的提名，並提交行政長官考慮及批准。此外，政府分別設立「非主要勳銜小組委員會（公務員）」，以及「非主要勳銜小組委員會（一般市民）」，協助遴選委員會的工作。

是項研究資料搜集所得，不論是前「授勳評審委員會」，或目前的「授勳及非官守太平紳士遴選委員會」，部分成員已連續多年參與有關工作。對於過去多年有社會賢達願意擔任此項重要崗位，他們服務社會的精神，毋庸置疑。

¹ 2013年12月，特區政府宣布成立新的遴選委員，負責向行政長官推薦授勳和非官守太平紳士名單，取代當時的「授勳評審委員會」和「非官守太平紳士遴選委員會」。該新設的委員會，亦即一直運作至今的「授勳及非官守太平紳士遴選委員會」。

不過，是項研究發現，目前授勳及非官守太平紳士遴選委員會八名非官守成員中，有六位自委員會成立以來，已一直出任，至今踏入第六年任期。在當局「六六指引」原則下²，特區政府在委任新一屆成員時，如何確保遴選委員會成員的延續性，同時又能夠讓委員會有效吸納新血，且在兩者取得適切平衡，是需加關注的要務。

此外，「非主要勳銜小組委員會（一般市民）」成員全部由官方代表組成；在欠缺具民間背景代表情況下，難免增添外界對來自普羅大眾所提交的提名，能否獲得進一步考慮的擔憂。就如何擴闊這部分成員的背景，讓小組委員會能夠以更寬廣的觀點和角度來協助遴選委員會的工作，同樣值得注視。

5. 社會本屬多元，各領域皆有出類拔萃人士；就如何令授勳名單在多變複雜環境中，仍能體現香港社會多元特色，值得進一步探究。

是項研究顯示，在表示有聽過香港特區授勳及嘉獎制度的受訪者中，逾六成半(66.7%)認為該制度最令他們欣賞的，是不論任何背景人士均有機會獲得嘉許。

然而，是項研究亦發現，有不少獲頒大紫荊勳章、金紫荊星章、銀紫荊星章、銅紫荊星章，以及榮譽勳章人士，從他們授勳嘉許中提及的主要內容，與他們出任政府職位或官位有關。有受訪學者認為，維繫政府良好運作及服務市民等，乃官員職責和本份，倘若按官位而自動獲授勳變成慣例，會有損制度的公平性。

此外，在部分接受意見調查的受訪市民心目中，引來政治回饋揣測的嘉許安排，是對有關制度造成的最大損害(10.5%)。

香港社會發展多元，如勳章的頒發令外界容易產生與「官本位」或政治取向等有密切關係的聯想，對建立制度的公信力而言，並非好事。就如何令授勳名單更能夠涵蓋社會不同領域的人士，值得作進一步探究。

² 「六六指引」原則包括六年限制，即不應委任非官守成員出任有關組織同一職位超過六年。

6. 持續和充足的資訊及公眾教育工作，有利外界對制度作出客觀評價，以及減少猜疑；特區政府有責任協助市民對制度建立基本的認識。

是項研究顯示，在表示有聽過香港特區授勳及嘉獎制度的受訪者中，分別有近四成(39.3%)及兩成七(27.1%)認為，該制度最大不足在於缺乏公眾認識，或資訊欠全面。另逾七成半(75.5%)表示有興趣了解獲獎人士的人生經歷。

經本研究向政府有關部門查詢後所得資料，就有關制度的統計數字，當局只備有自 1997 年起按年頒授的勳章及獎狀數目。至於當局就此制度進行的公眾教育和推廣項目等查詢，則截至本研究報告截稿前，未獲有關部門的回覆。

特區政府有責任加強有關制度的推廣工作，向社會大眾講解制度的運作，此舉有助人們展開中肯和具建設性的討論，亦能減少外界對制度一些不必要的疑慮。

建 議

基於上述結果及討論，本研究循優化授勳及嘉獎制度方向，包括提升市民的參與空間和爭取社會支持等，提出以下建議：

1. 增設提名表格及提名指引，協助和方便市民展開提名，同時增加在社會上一些默默耕耘並作出建樹者可獲提名的機會。

參考外地經驗，建議特區政府增設授勳及嘉獎提名表格，以及提供詳細的提名指引，協助和方便普羅大眾展開提名第一步。而對於一些在坊間默默耕耘並為社會作出貢獻的人士，他們可透過公眾途徑從而獲得提名機會。

2. 拓闊「非主要勳銜小組委員會（一般市民）」成員組成部分，加入具多元背景的民間代表，以獨立持平的身分協助遴選。

協助「授勳及非官守太平紳士遴選委員會」工作的「非主要勳銜小組委員會（一般市民）」，其成員組成均相當單一。倘若能增加來自民間的代表，相信有助加強其認受程度。

參考外地經驗，建議特區政府於「非主要勳銜小組委員會（一般市民）」成員中，加入不同背景的民間代表，以獨立持平的身分和更寬廣的視野，協助非主要勳銜提名的遴選。

- 3.** 提升資訊透明度，包括開放相關綜合數據及持續推動公眾教育工作，一方面增加市民對授勳及嘉獎制度的認識，另一方面消除外界對制度不必要的猜疑。

提供充分和準確的資訊，乃提升任何制度透明度的不二法門；這對爭取公眾對制度的支持，更是最基本的舉措。研究建議特區政府：

- 3.1** 盡快就有關制度的基本資料進行搜集、整理、備存和分析，並將綜合所得數據定期向公眾發布。

- 3.2** 善用各種媒體和平台，推動持續的公眾教育工作，就授勳及嘉獎制度的意義、運作，以及各類勳章的頒授準則等向社會講解。

- 4.** 深化授勳人士的影響力，邀請他們分享人生閱歷和服務經驗，作為香港社會發展的部分歷史紀錄，同時逐步建立富有香港特色的人文價值。

本研究建議特區政府邀請部分授勳人士，分享他們的人生閱歷和服務經驗，並製成短片，透過各種媒體平台推廣，作為香港社會發展的部分歷史紀錄。假以時日，透過這些獲認同人物的故事分享，相信有利逐步建立富有香港特色的人文價值。