

## 研究摘要

在本港，諮詢及法定組織制度於二十世紀四十年代已運作。《基本法》第六十五條訂明，原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。特區政府成立以來，沿用相關制度，委任社會人士加入諮詢及法定組織；這些組織是社會大眾參與公共事務的重要渠道之一。參考政府網頁資料，目前有約 4,600 名市民獲委任，服務於全港約 440 個諮詢及法定組織<sup>1</sup>。

青年人關心社會，他們亦富有創新精神。社會未來發展有賴青年參與，他們的聲音，以至他們對公共決策的意見，不容忽視。雖然現屆政府以任期內提升青年成員整體比例至 15% 水平為目標，但有關工作進度緩慢；至 2019 年年底，上述相關百分比仍不足 12%<sup>2</sup>。本屆政府在餘下不足兩年內，在這方面的工作需加快改善。

隨著市民參與社會意識提升等因素，坊間有聲音關注到，政府以委任形式讓部分社會人士參與的諮詢組織，在現今複雜的政治經濟環境下，能夠有效讓民意上達的程度有限，亦未能滿足青年對參與社會的需求。近年出現連串社會事件，進一步凸顯當局聆聽和回應青年聲音的滯後。

當局就有關的檢討工作，上次進行距今已超過 10 年<sup>3</sup>，香港社會在這段期間亦出現不少巨變。就如何調整運作多年的諮詢及法定組織制度，以有效發揮其應有效能，達至與時並進，是一個值得探討的課題。

本研究探索青年參與諮詢組織的狀況和取態等，從而嘗試了解上述制度在推動青年參與方面的不足，並借鑒部分海外地區的相關經驗，以及從專家和學者等角度，就改善諮詢組織運作，從而促進青年參與，提出可行建議。

是項研究於 2020 年 6 月至 7 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括文獻參考、實地青年意見調查，共訪問了 524 名 18 至 35 歲青年、訪問 18 名青年個案，以及與 3 位專家和學者的訪問。

<sup>1</sup> 民政事務局。網頁。「諮詢及法定組織」。2020 年 7 月下載。

[https://www.hab.gov.hk/tc/policy\\_responsibilities/District\\_Community\\_and\\_Public\\_Relations/advisory.htm](https://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/advisory.htm)

<sup>2</sup> 參閱 2019 年 11 月民政事務局局长出席立法會民政事務委員會政策簡報會發言資料，青年成員在政府架構的比例，逐步上升至當時超過 11%。

<sup>3</sup> 民政事務局。《公營架構內的諮詢及法定組織——角色及職能檢討》諮詢文件。2003 年 4 月。

## 主要討論

- 1. 有效的諮詢委員會制度，對政府管治帶來裨益。本港有關制度由來已久，但其發展仍具挑戰。特區政府需以更大決心和力度，讓制度在新時代環境下仍能發揮其應有功能。**

諮詢組織設立的其中用意，是希望透過委任社會人士加入建制架構，從而在決策制訂過程中吸納不同持分者的意見，有助增加政府施政的認受性。

在香港，諮詢及法定組織制度運作多年。政府委任社會人士加入當中，向他們諮詢意見；這亦被視為本港人才培育重要渠道之一。

受訪學者認為，隨坊間意見表達和人才培育的渠道增加，這類諮詢組織原有提供意見的功能，以及吸引人才加入方面，已有所褪色。

在接受是項研究實地意見調查的 524 名 18 至 35 歲青年中，他們對特區政府諮詢委員會在提升決策認受性（5.55 分），以及吸納專業意見（5.52 分）兩項功能的表現，所給平均分只略高於是項調查所設定 5 分為合格線之上（0-10 分，10 為最高）；另逾三成（32.1%）不認為這些委員會有助社會儲備人才。

諮詢及法定組織制度在發揮功能的表現，仍有改善的空間。當局就有關的檢討工作，上次進行距今已超過 10 年，香港社會在這段期間出現不少巨變。特區政府應以更大的決心和行動，檢視諮詢及法定組織制度的角色和定位，以充分發揮其對管治工作應有的功能，同時回應社會新挑戰。

- 2. 本港現有數百個諮詢及法定組織，涉及各政策局及政府部門。一個具影響力的統領架構，對全盤策劃特區政府整體諮詢及法定組織未來發展，必不可少。**

參考海外部分政府經驗，儘管諮詢組織分別由各政策部長負責，但就整體諮詢組織的發展策略、制訂公職委任守則、進行公眾推廣，以及有關監察、檢討和改革等工作，則由一個具影響力的單位統領。

在本港，諮詢及法定組織的數目近年維持數百個，目前有約 500 個，並隸屬不同政策局，涉及各政府部門。獲委任在當中服務的市民人數近年持續上升，至 2019 年約 4,600 名，共擔任約 7,000 個職位；中央資料庫累計有意參與這些組織人士的履歷表，超過 4 萬份。

就特區政府有關諮詢及法定組織的政策制訂工作，目前主要由民政事務局負責；惟該局與其他政策局及其轄下政府部門沒有從屬關係。

有受訪專家和學者認為，特區政府有關方面缺乏高層次統領架構，加上當局忙於應對日趨複雜的政治問題等背景，本港諮詢委員會制度發展欠缺全盤策略，甚至在一定程度上被忽略。

本港諮詢及法定組織範疇龐大，一個賦予足夠職權和影響力的統領架構，對發展本港諮詢委員會制度，從而制訂整體發展策略、人力資源投放，以及進行整體公眾推廣規劃等，必不可少。

### **3. 諮詢委員會面向社會，特區政府需關注普羅大眾對委任人選，以及對參與效能等方面的觀感；關鍵是建立社會對委員會的認同和信心。**

諮詢委員會是市民參與公共事務的其中重要平台。惟有青年個案從他們參與有關面試的經驗，認為諮詢委員會委任方面出現兩大不足，包括（一）選拔準則過於籠統；（二）獲委任人選的能力未必能夠服眾；這給他們委任過程有不透明的觀感，他們日後繼續報名申請加入的動力亦因此減少。有已獲委任的青年個案表示，部分朋輩猜想其獲委任是基於政治考量多於個人能力，加上諮詢委員會較少向外界推廣其工作，容易令公眾產生參與毫無作為的想法。

此外，分別有逾四成半受訪青年不認為諮詢委員會的運作具透明度（46.7%），或官民之間有直接溝通（45.1%）；逾三成（32.3%）則不認為做到用人唯才效果。對申請「青年委員自薦計劃」不作考慮的受訪者，有逾兩成半主因是不相信委員會可以發揮影響力（27.7%），或不清楚選人準則（25.7%）。而倘若參與諮詢委員會，受訪者對被標籤為「親政府」有若干程度的擔心，平均值為 4.98 分（0-10 分，10 為顧慮非常大，5 分為一般）。

有受訪學者表示，若然希望市民積極參與諮詢組織，特區政府須向外界清楚展示參與可以產生影響力；惟特區政府弱勢，缺乏民望和市民信任，不排除有市民擔憂接受委任會對個人聲名帶來負面影響。

參與公共事務，是公民社會每位市民的權利和責任，而政府設立諮詢委員會制度，相信最基本是希望大部分市民能夠認同獲委任人士對公共事務參與的貢獻，非引來社會的猜疑，或對參與者帶來負面影響；由此觀之，關鍵是建立社會對制度的認同和信心。

#### **4. 青年對參與社會有抱負，惟受到近年青年與政府之間互信不足等因素影響，部分青年對參與諮詢組織有保留。**

七成三（72.9%）受訪青年認為參與能夠帶來改變；另有兩成七（27.1%）對申請自薦計劃感興趣，主要是想直接反映青年聲音或影響政策。受訪者對青年委員的表現，亦抱有寄望，包括期望他們能夠積極發表意見（70.0%），以及帶給政府新思維（64.5%）等。

有青年個案對於意見獲政府官員聆聽的經歷，留下良好觀感；另有獲委任的青年個案對於他們的意見產生到影響力，以及能夠將他們在義工服務及前線工作等方面的經驗帶入委員會，感到鼓舞。受訪青年認為政府倘若能夠具體回應青年意見，對當局有效吸納青年聲音的幫助，平均分達 6.16 分（0-10 分，10 為最高，5 分為一般）。

有青年個案表示，近年青年與特區政府的互信關係薄弱，令他們對參與這些諮詢組織有保留；個別更擔心接受相關委任會引來朋輩的批評。在表示對申請自薦計劃不作考慮的受訪者中，有一成多（13.6%）是基於他們不想幫政府。另有四成半（45.2%）不認為當局重視青年的參與。

當下社會亦呈現不利社會參與氛圍；就此等情況，當局及社會各界需予以正視。而就重視參與的青年，他們亦期望意見獲聆聽和回應，當局需以更積極態度維繫青年參與社會的心志，尤其香港社會刻下面對前所未有的衝擊，他們持續和積極的參與，更顯珍貴和具意義。

#### **5. 青年參與諮詢組織有其意義；惟他們在參與當中面對一定困難，主要包括缺乏有效參與的相關技巧或體驗，以及難以分配時間參與；當局和社會各界需協助青年消除有關障礙。**

綜合青年個案觀點，參與諮詢組織有一定意義，主要包括給青年一個具理性討論空間的社會服務機會、對政府的運作有更多認識、向不同界別前輩學習，以及促進意見創新等。

然而，青年參與諮詢組織主要面對兩大困難，包括：（一）缺乏有效參與的相關技巧，例如有已獲委任的受訪個案表示對會議發言技巧不純熟，或於參與初期對周遭事物感到陌生。（二）委員會會議時間與上班或上學時間容易重疊；這對青年成員而言，他們未來能否持續參與，存著未知數；有青年個案更曾因此選擇放棄其中一個獲委任的機會。在調查中，受訪青年在假設參與諮詢組織情況下，擔心時間難以分配，顧慮程度平均為 5.49 分（同樣 0-10 分，5 分為一般）。

有受訪專家表示，青年成員由於缺乏經驗，例如未能掌握一些有助於意見獲得政府官員重視的方式，容易對參與效能產生負面的想法。

調查結果顯示，在過半數（57.0%）受訪青年觀感中，年輕一代在諮詢委員會中屬政治花瓶。有獲委任的青年個案表示，部分朋輩質疑他們在當中可以發揮的影響力，並認為他們接受委任只是求取虛名。

政府諮詢委員會的延續需要青年的接棒；當局和社會各界需設法協助青年消除他們在參與當中面對的障礙。

## **6. 諮詢組織廣納青年聲音存有局限；當局必須探索另闢空間的可行性，促進特區政府廣納民意的效能。**

對申請自薦計劃不作考慮的受訪青年，有近一半原因是認為自己欠缺相關條件（48.7%），一成半（15.4%）則基於對委任形式的不認同。另有三成八（38.2%）不認為諮詢委員會成員具代表性。另有相當比例受訪者期望青年成員能夠善用個人網絡以收集青年意見（67.8%），或落區與青年進行討論（62.4%）。

有青年個案認為，特區政府對人才的定義狹窄，縱使年輕一代在其他範疇有出色表現，亦未必有獲委任的機會。有青年個案亦意識到諮詢組織在吸納年輕一代聲音方面的局限，因此期望青年成員能夠承擔為更多青年發聲的使命。

香港的未來發展，有賴年輕一輩的參與；他們的聲音，以至他們對公共決策的意見，不容忽視。政府和社會各界須積極探索在委任制度之外，可有另闢途徑的空間，以革新思維、創新手法和善用科技等，讓更多不同背景青年能夠參與其中，同時促進當局回應民意的工作，提升特區政府廣納知識及吸納民意的效能。

## 建 議

基於上述結果及討論，本研究循改善諮詢組織運作，以及讓青年能夠更積極參與當中，作出如下建議：

1. 檢視諮詢委員會制度的角色和定位，探索確立高層次統領架構的可行性，發揮和提升諮詢組織的功能。

研究建議特區政府檢視諮詢委員會制度的角色和定位，包括審視諮詢組織在提供具質素意見、吸納人才和促進市民參與等方面的成效，以及於本港政治環境中可發揮的作用等，讓制度的功能和影響力，能夠滿足現今社會的需求。有關檢視工作亦應包括探索確立高層次統領架構的可行性，從目標釐定、資源投放、人才物色、委員會績效表現，以及公眾推廣規劃等方面，制訂本港諮詢組織整體發展策略。

2. 針對青年參與諮詢委員會的困難，推行有助青年積極參與的措施。

- 2.1 持續推動職場公共事務參與友善文化：建議部份規模較大的企業可牽頭，提供誘因，鼓勵並協助員工參與公共事務崗位。例如公司企業可容許員工每月安排約 **4** 個工作小時參與公職所需會議，即約佔一般職位每月工作時數的 **2.5%**。

- 2.2 增設青年成員支援平台：平台提供聯繫和協助統籌活動等服務，以**(a)** 促進青年成員與青年群體的聯繫，豐富青年成員發揮意見諮詢角色的基礎；**(b)** 擴展青年成員的網絡，讓外界對他們的參與有更多認識和認同；以及**(c)** 從人才培育和經驗傳承角度，協助青年成員盡快掌握有效參與當中的心得。

3. 推動能夠廣納不同背景人士參與諮詢的文化。

研究建議特區政府就社會上不同議題持續安排諮詢會，由不同背景人士組成意見群組，向他們就一些需要聽取廣泛市民意見的議題進行諮詢，並將所收集的意見和建立的共識，經整理後，呈交相關政策局／部門參考。過程中，當局應善用科技在諮詢工作可發揮的作用，讓更多社會人士免受地域或時間等限制，以及改善政府聽取意見績效交代的工作等，以展現當局重視聆聽和回應民意的決心。