

胡恩威

在香港和倫敦修讀建築，香港牛棚書院創辦人，《E+E》雜誌編輯，香港實驗劇團「進念二十面體」成員，從事舞台導演、多媒體藝術、空間設計和文化建築評論。

胡恩威

# 發展智庫才能改善施政

香港政府先有結論後做研究的態度，令政策問題分析無法深入，難以作出前瞻性反應。

**香**港現時政府弱勢，管治處處現

危機，歸根究柢，是政策研究質量不足所致。特首曾蔭權下的政務官不重知識，只懂按行政程序處理政策問題。若曾特首的政府班子要繼續執政，公務員便須首先提升研究能力，不但要提升知識含量，也要開拓長遠的政策研究架構。由於進行長遠性的政策研究是構建知識型社會的關鍵，所以發展智庫，不論是從民間層面、大學層面、政府內部層面，都是一個非常值得關注的議題。

中國內地近二十年雖然也沒有全面選舉，民主政制的發展仍與香港有距離，但其智庫發展的蓬勃是香港不能媲美的。內地「十一五」政策文件是集多所智庫共同參與研究的成果，政策文件亦處處可見經過深思熟慮的研究。

內地智庫的發展亦已相當具規模，不但有中國社會科學院，各省也有社科院、各級政府亦有政策研究室，而國務院下又設發展研究中心。內地政策的公眾參與便是透過這些智庫不斷進行調查分析而體現出來的，相比之下，香港政府僅透過沒有深度的論壇、公聽會、發放心意卡來收集意見。

見。從政策引入公眾參與來看，內地顯然高明得多。

至於香港的政黨也是缺乏參與政策研究工作。雖然香港是英國殖民地，但香港跟英國不同，政黨、民選的立法會議員不能參政，故香港的政黨不會像英國政黨般定期開展政策研究，提升執政水平。香港的政黨只會參與地區工作，組織地區支部、群眾組織，推動地區事務的發展。在缺乏定期的政策研究支持下，香港的政黨在提供政策建議的時候，因而往往只能提出一些貧乏如「加強監管」、「多撥資源」的詞彙，充斥著民粹主義；亦正因此香港普遍政黨的政策既沒有深度的內容，也沒有深入分析，令採取激進手段的社運因而可更容易吸引選民的支持。

在特區政府架構下，則有中央政策組這個部門負責研究政策，擔當政府智囊。中央政策組成立於一九八九年，主要職能是向行政長官、政務司司長和財政司司長提供意見。中央政策組編制有首席顧問、副主席顧問、顧問、高級研究主任、研究主任等全職核心人員及支援人員。此外還有近四百名不同界別的非全職顧問。

中央政策組的歷史可追溯至殖民時期衛奕信年代。衛奕信一九八九年創立了中央政策組，並特意揀選非公務員的學者、及從商界引入一些專家作為成員，以便引入官僚架構以外的政策建議。中央政策組扮

未成形的政策，而其發展階段可按不同年代的領袖而劃分。

衛奕信時代的中央政策組是吸納經濟精英、培養政治人才的時期。因為當時殖民政府與市民的溝通普遍存在隔膜，往往要透過組內專業人士得知市民意見，所以中央政策組

**進行長遠性的政策研究是構建知識型社會的關鍵，所以在香港，發展智庫，不論是從民間層面、大學層面、政府內部層面，都是一個非常值得關注的議題。**

人員質素相當重要。衛奕信揀選顧汝德出任首任首席顧問，顧汝德出身記者及經濟學家，任內負責就一系列經濟、政治及社會問題，制訂政策，表現獲認同。而顧汝德的職務亦延至彭定康時代，他出任中央政策組首席顧問共達九年之多。

未代港督彭定康上任後，帶領中央政策組走向另一時期。這時期中央政策組有「政治心戰室」的稱號，組內人員當時專為彭定康商議及推銷政策，促進各項政策的討論。

除繼續沿用顧汝德外，彭定康亦委任了韓新、戴彥森、黎偉略等人加入中央政策組。顧汝德負責收集各方意見供彭定康參詳；韓新為資訊統籌專員，負責發放政府消息和策略性公關工作，而戴彥森和黎偉

略則是跟隨彭定康從英倫來港的私人助理。適逢當時中英政治爭拗激烈，「心戰室」的角色主要是進行公關、推銷政策，以為彭定康建立形象。

到董建華上任，中央政策組的首席顧問一改非公務員出任的慣例，由高級公務員蕭炯柱出任。蕭在一九九九年離職，由鄭維健博士接替。鄭維健是癌病專家，八十年代加入商界，他在任內三年積極統籌施政報告中的各項主要政策。董建華在任時，曾有意擴大中央政策組，可最終也突破不了官僚主導的短視本質。中央政策組現時由中文大學社會學系榮譽教授劉兆佳任首席顧問。

中央政策組沒有一套完整的長期研究策略和人才庫培養計劃，香港政府所做的研究傾向以價低者得的招標模式，僱用顧問公司進行。政府內部不發展長期研究，自然也不會培養處理各政策問題的專家。政府現時用招標方法，只能滿足執行程序的方便，根本不能為改善政策研究質量作長期的貢獻。另一問題，政府研究政策的方法很多都是先有結論後做研究，透過研究結果引證原先假設的結論，譬如，政府認為小販是破壞市容的罪魁禍首，便會開展研究引證此假設。這種處理政策研究的態度不但局限了窺探問題的完整性，亦令政府往往只能應變問題而非藉深入分析的研究，預先推斷問題，繼而作出前瞻性反應。