

香港有必要設立持續性公共政策研究所

羅祥國 | 香港政策研究所名譽高級研究員

香港的經濟發展近年停滯不前，各屆特區政府都嘗試不同的新政策，為經濟社會注入新動力。但可惜的是，5年一任的特區政府，要在任內有所表現並不容易，不少新政策如設立最低工資以改善基層勞工的生活等，都只能有短期的經濟社會效果，持續性的效果並不顯著。至於真正涉及十至數十年的長遠政策課題，特區政府通常會成立特別委員會作政策研究。由於回歸後各屆特區政府領導層的理念和施政重點各有不同，導致一些影響深遠的長遠政策被忽略，或沒有持續性，特別是公共財政政策、人口政策以及產業政策等。

近年香港出現的不少經濟社會問題，都與公共財政政策、人口政策及產業政策政策範疇有關。例如稅務改革、醫療及福利開支上升、退休制度爭議、特區政府持續「派糖」等，便是由公共財政政策衍生而出；「雙非」問題、勞動力下滑、入口勞工、到內地工作、教育政策、老人福利等，則反映出人口政策的不完善；支柱產業競爭力下滑、新產業發展混亂、如何把握「一帶一路」倡議的機遇等，則是缺乏有效的產業發展策略所引致。

為了避免問題惡化，特區政府應當重視對長遠政策的研究工作，其中以上文三個政策的研究尤其重要，否則香港未來的經濟社會發展將會困難重重。

香港的本地政策研究主要由特區政府、大學、商會以及民間智庫四者倡導，這環環相扣的模式，應該可以為香港提供多元化的

政策研究成果。但事實上，由於各種原因，四者在長遠政策研究上的投入都很低。

特區政府公共政策研究能力不足

特區政府作為政策制定的最大持份者，本應積極地為香港的各方面長遠發展進行政策研究，然而，特區政府內部一直受制於財政撥款制度的限制，政策研究工作一般只集中於一些社會當前面對的熱點問題；即使推動長遠政策研究，亦顯得力有不逮，而外聘顧問公司的安排亦有其局限性。

以公共財政政策為例，特區政府於2002年成立的「稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會」，向財政司提交了有關香港稅務改革的報告，認為特區政府應該透過開徵消費稅，來解決未來財政結構性赤字的問題。當特區政府於2006年參考此報告，



由於回歸後各屆特區政府領導層的理念和施政重點各有不同，導致一些影響深遠的長遠政策被忽略，或沒有持續性。圖為早前香港專業進修學校舉辦的社會發展論壇

就開徵相關稅項公開諮詢時，社會大眾（包括各主要政團）卻因為消費稅的負面影響表示強烈反對，最終特區政府只能宣布擱置該政策。由此可見，特區政府原本的研究並不够周全，對社會的反響也評估不足。

再以人口政策為例，特區政府相關部門先後於 2003 年及 2012 年發表了兩份研究報告，前者只停留於課題確立的層面，而後者則主要針對「雙非」問題。即使「人口政策督導委員會」於 2015 年發表了一份較完整的人口政策報告，但除了在釋放本地勞動力上有較積極的論述外，其他重要的人口政策範疇都得不到足夠的關注。舉例來說，鼓勵生育本是人口政策的根本，然而有關報告鮮有提及引入措施的可行性；另一方面，特區政府建議透過推出「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」，吸

引港人子女回港發展，但礙於目標群組的人數不多，計劃至今沒多大成效。

再以產業政策為例，產業發展是一項長期的政策，然而在現行政治制度下，行政長官及其管治班子以 5 年為一任，要其產業政策在任內有明顯成效，絕不容易。而特區政府換屆後，更有可能因各種原因，改變上屆特區政府的產業發展策略（例如前任行政長官梁振英在其第一份施政報告中否定了其上屆行政長官曾蔭權提出六項「優勢產業」中的教育產業和醫療產業，而測檢和驗證產業亦不再被重視），最終導致整個政策發展欠缺持續性，也沒有進行嚴謹的政策檢討。

香港各大學不重視公共政策研究

香港高等學府擁有一流學者，理應是

表一：香港各大學涉及三大項政策研究範疇的研究中心數目

	本地經濟政策 (產業政策以外)	人口政策	產業發展政策
香港大學	2	2	0
香港中文大學	2	1	2
香港科技大學	2	0	0
香港城市大學	0	1	1
香港理工大學	0	1	3
香港浸會大學	0	0	0
香港教育大學	0	0	1
嶺南大學	2	1	1
總數	8	6	8

資料來源：香港各大學官方網站

公共政策研究的核心所在。但大學一般只重視學術研究，學者對香港政策研究關注有限；而其中涉及公共財政、人口以及產業發展政策的，更少之又少。從表一可見，在 8 所主要大學設立的研究中心里，涉及上述三項政策研究的，各不足 10 間，而研究主題亦只涉及這三大項政策範疇內的極小部分，不少重要政策課題仍被忽略。

除了直接附屬各大學的研究中心外，有意從事公共政策研究的學者和民間智庫，亦可向特區政府申請資助，其中包括中央政策組（現正進行改組）及大學教育資助委員會轄下的各項資助計劃，而最大型的相關資助計劃，為中央政策組管理的「公共政策研究資助計劃」以及「策略性公共政策研究資助計劃」。根據有關數字，於過去 10 年，透過這兩項計劃獲批研究資助

的 259 個項目之中，只有 38 個項目與以下兩項政策範疇有關：涉及人口政策共 11 個，涉及產業發展共 27 個（只以物流／航運服務業及文化產業為主），當中完全沒有涉及公共財政；而資助金額亦只佔總數的極少部份。

大學教育資助委員會方面，雖然轄下有多個研究資助計劃，但主要只有「卓越學科領域計劃」及「主題研究計劃」兩者涉及香港經濟社會的發展，而相關研究項目亦只佔全部項目的少部份。自成立以來，該兩項計劃分別資助了 18 個及 27 個項目，其中與香港經濟社會發展有關的只有 1 個及 2 個，分別為「卓越學科領域計劃」轄下的「經濟與企業策略研究所」，以及「主題研究計劃」轄下的「振興香港海洋貨櫃運輸物流網」和「提升香港全球競爭能力

打造世界一流金融中心」項目。

中央政策組以及大學教育資助委員會作為特區政府向民間收集公共政策良策的主要機構，應為香港高等學府提供誘因，倡導學界積極參與包括公共財政、人口政策、產業發展等有關的政策研究。但在資助計劃的實際運作上，這兩間政府單位都未能有效地調配資源，切實地發揮「為促進香港經濟社會發展出謀獻策」的重要角色。

香港高質素民間智庫不多

在先進的經濟體系中，除了大學研究中心外，高質素的民間智庫亦是一個主要的公共政策研究來源。香港智庫的研究涵蓋面一般相對廣泛，造成一些需要持續深入探討的專題沒有得到充分的關注；此外，智庫（除了極少數外）亦長期面對資源和

人才不足、特區政府並不重視的問題。

根據美國賓夕法尼亞州大學《2015 全球智庫指數報告》的資料顯示，在全球最有質素的智庫當中，有不少以特定政策範疇為成立目的，當中不乏專注上述三項政策的研究所，如美國的「財政預算及政策優次中心」(Center on Budget and Policy Priorities)、日本的「國立人口及社會保障研究所」(National Institute of Population and Social Security Research) 以及澳洲的「澳洲資訊產業協會」(Australian Information Industry Association) 等。

相對外國擁有專項政策研究的智庫，香港現時約有 30 多個智庫，其中較活躍的約有三分之一，這些組織除了少部份較明確地針對特定的政策領域外（如「新力量網絡」專注政制發展、「一國兩制研究中心」專注香港內地關係、「思匯」專注環保議題），



近年香港出現的不少經濟社會問題，其中稅務改革、醫療及福利開支上升、退休制度爭議、特區政府持續「派糖」等，便是由公共財政政策衍生而出。圖為路邊攤位正在派發 2018 年度財政預算案小冊子



香港中文大學擁有共 5 所涉及 3 大政策研究範疇的研究中心，為香港 8 所大學之首。圖為香港中文大學逸夫科學大樓

一般都同時兼顧政治、經濟、社會各大領域，主題多集中於當前社會問題，導致一些重要而技術含量較高的政策研究長期被忽略。至於商會和專業團體的政策研究，都主要以其團體利益為依歸，有局限性。

政策建議：跨任期的獨立研究所

總的來說，香港在政策研究（特別是長遠政策）的範疇上，遠遠落後於世界上很多國家和地區。縱使表面上有不少為特區政府出謀獻策的團體及智囊機構，但實際上它們大多結構鬆散，更嚴重缺乏資源，最終造成現今特區政府只能應付當前經濟社會問題，未能處理長期的核心問題。

為此，我們建議特區政府設立跨政府任期的獨立政策研究所；在特區政府高層的全力支持下，這些公共政策研究必須具有高水平，同時面向社會。其組織和運作的主要原則包括：

1. 訂定清晰的職能及匯報渠道，能與

特區政府高層和社會主要持份者溝通至為重要；

2. 成立有效的管理結構，以特顯其研究獨立性；
3. 制定符合國際標準的政策研究框架；
4. 提供足夠的資源；
5. 專注長遠重大的政策研究。

作為試點，筆者建議特區政府撥款在公共財政政策、人口政策以及產業發展政策三個公共政策範疇，設立獨立的研究所。如有需要，還可考慮將研究範疇擴展至「政治及管治」、「一帶一路」倡議等。這些獨立研究所建議由財政司辦公室統籌（前中央政策組也是適當的統籌部門，但現屆政特區府正對其進行重組，其角色仍未清楚），並與特區政府內部建立緊密的聯繫，但必須確保政策研究的質素和獨立性。

其他相關的具體建議如下：

1. 統籌工作：財政司辦公室（職能主要包括財政安排、公開招標、與特區政府各部門聯繫等）

2. 經費來源：由特區政府撥款
3. 每年預算：建議 1,000 萬港元（約可僱用 15 個全職研究員，其他兼職研究員及舉辦公政策研討會等）

4. 任期：7 年為一任期，期滿再公開招標
5. 研究所執行機構：大學（由香港各大學參與投標決定）

6. 決策及管治架構：管理委員會由中標大學成立（依據特區政府指引），成員包括大學代表、相關現任官員、退休官員、研資局代表、本地學者、國際學者、其他社會人士等

7. 管理委員會主席：由財政司任命中標大學高層擔任


8. 研究中心主任：由大學委任，為大學全職僱員

9. 研究中心的管治：管理委員會主席須就每年工作報告，到立法會接受詢問

10. 研究人員：全職為主

11. 研究成果：全面公開

內地和海外各國對本地政策研究都甚為重視，社會亦有不少高質素智庫及大學研究中心；部分機構由大學資金支持，部分則由特區政府、政團或商界所推動。

在體制上，這些機構在特區政府之外，受特區政府換屆和政黨輪替影響相對較少；但因其與特區政府有著緊密的聯繫，亦是特區政府「旋轉門」和人才庫的重要部分，研究成果多能得到關注。香港公共政策研究所起步較慢，現必須由特區政府作主導，以能達至事半功倍的效果。



在先進的經濟體系中，除了大學研究中心外，高質素的民間智庫亦是一個主要的公共政策研究來源。圖為早前香港智庫團體代表在安徽省考察、座談