

# 香港特区政府咨询与法定组织的运作与近期发展

谢国樑

研究专论第一一零号

二零二四年八月

香港中文大学刘佐德全球经济及金融研究所  
香港新界沙田泽祥街十二号郑裕彤楼十三楼

# 鸣谢

刘佐德全球经济及金融研究所衷心感谢以下捐助人及机构的慷慨捐赠  
及对我们的支持 (以英文字母顺序):

## 捐助人及机构

查懋德	雅居乐集团控股有限公司
郑海泉	亚洲金融集团有限公司
蔡冠深	中国银行(香港)有限公司
胡祖六	银联金融有限公司
神原未绮	中国概念(咨询顾问)有限公司
江达可	招商永隆银行有限公司
刘佐德及刘陈素霞	第一东方投资集团
刘遵义	四洲集团有限公司
利乾	恒隆地产有限公司
梁家康	恒基兆业地产有限公司
梁锦松	香港交易及结算所有限公司
李伟波	弘毅投资
吕耀东	中国工商银行(亚洲)有限公司
黄志祥	丽新发展有限公司
孙少文	刘佐德基金有限公司
王庭聪	敏华控股有限公司
荣智权	星岛新闻集团有限公司
盛智文	新鸿基地产发展有限公司
	大生银行有限公司
	东亚银行有限公司
	香港上海汇丰银行有限公司
	The Lanson Foundation

## 活动赞助人及机构

周松岗	盘谷银行
蔡清福	中国银行(香港)有限公司
方方	中国银行金边分行
方正	北山堂基金
冯国经	国家开发银行
李伟波	金陵华软
黄桂林	厚朴投资管理公司
	中国工商银行金边分行
	金陵控股有限公司
	新华集团
	The Santander-K Foundation
	银联国际

# 香港特区政府咨询与法定组织的运作与近期发展<sup>§</sup>

谢国樑\*

2024年8月

**摘要：**常在一些讨论港澳发展问题的场合被问到，香港有一种公营机构和企业，它们到底是怎么运作的，有何特殊的机制和功能，与政府的关系如何？香港的行政会议是一个政府行政体系内的权力机构，还是政府的咨询组织？政府的咨询与法定组织是香港政制的一大特色，是一个由来已久、形式多样的大系统。本文就香港咨询与法定组织运作的历史与现状作简要介绍，并就其未来发展提供几点观察，供有兴趣的机构和人士参考。

**关键词：**咨询委员会、法定组织、公营机构、行政会议

---

<sup>§</sup> © 2024 香港中文大学刘佐德全球经济及金融研究所

\* 谢国樑是香港中文大学刘佐德全球经济及金融研究所名誉高级研究员。本文仅代表作者个人意见，并不必然反映与作者相关各机构的观点。

## 1. 香港的政府咨询与法定组织运作概况

香港特区政府的咨询与法定组织 (Advisory and Statutory Bodies) 是公共行政重要的一环，在协助政府制订方针政策和执行法定职能方面发挥重要作用。咨询与法定组织包括不同的咨询委员会、公共机构、公营公司、上诉委员会、规管组织等。透过这些组织，社会各界人士和有关团体有较多机会与相关政府部门及官员接触，在政府政策制订的不同阶段提供意见，<sup>1</sup>在参与和提供公共服务的同时建立社会网络。

香港的咨询组织分为法定与非法定两大类。法定组织按照法律规定成立，并履行法定职责；非法定组织由政府行政部门自行成立，行政长官或相关司局长可按需要随时作出调整，如改变组织的名称、职权及运作方式等，亦可随时终止或设立新的机构，因而非法定咨询组织比按法规成立的咨询组织在运作方面更富弹性。例如，回归后，从首任行政长官董建华先生开始，基本上历任行政长官都会设立由本人亲自主持的高层非法定咨询组织作为顾问团，组织的名称、宗旨、人员构成、运作方式由行政长官自行决定（详见下表）。

就同一范畴而言，咨询委员会也会因应特首更换和环境变化而调整。2015年，行政长官梁振英为推动香港发展创新科技，宣布成立“创新及科技咨询委员会”，就创科发展的关键范畴提具体建议，但该机构主要在梁振英任内运作。2023年3月，新一届政府根据香港创科发展的新形势、新定位，成立创新科技与产业发展委员会，把工作重点放在推动创科产业发展。这说明香港非法定咨询组织的运作具有很大灵活性。

行政长官	行政长官亲自主持的高层咨询组织	运作时间
董建华	香港策略发展委员会（策发会）	1998年2月 - 2005年3月
董建华	行政长官特设国际顾问委员会	1998年10月 - 2005年3月
曾荫权	重组香港策略发展委员会（重新定位，重点放在政策研究，增加成员）	2007年7月 - 2012年7月
梁振英	成立经济发展委员会	2013年1月 - 2017年7月
林郑月娥	停止策发会运作，成立行政长官创新及策略发展顾问团	2018年3月 - 2022年7月
李家超	成立特首顾问团	2023年3月 -

数据来源：香港特区政府新闻公报

<sup>1</sup> HKSAR, Civil and Miscellaneous Lists: Statutory Bodies (<https://www.info.gov.hk/cml/en/cbc/index1d.htm>).

特区政府民政及青年事务局提供的资料显示，<sup>2</sup>截至 2023 年底，政府有约 520 个咨询及法定组织，约 4,600 名社会人士获委任在约 460 个咨询及法定组织服务，共担任约 7,300 个职位（部份成员服务多于一个组织）。但一般认为，在众多咨询与法定组织中，约 40 个机构对工商业运行、社会与民生发展具有较大影响力（详见附件）。

政府咨询与法定组织的功能所涵盖的范围包括高层次决策与政策制定、金融、房屋及土地发展、交通及物流、科技与工业制造、通讯及贸易、医疗、劳工及福利、旅游、文化、法律、竞争事务及消费者权益等，大致可作如下分类：

(a) 咨询委员会——主要就特定范畴和事宜，就政府制定政策的工作或所提供的服务，持续向政府提供材料和信息、专业意见与建议。这类组织包括行政长官亲自主持设立的不同名称的顾问团（见附表）、扶贫委员会、青年事务委员会等。

(b) 公共机构——该类机构由政府出资成立及营运，有些是根据法例成立的法定机构，负责特定公共服务或执行特定职能，但不属于商业机构。这类机构不属于政府部门，成员不属于公务员，较政府部门有较多的自主权，如医院管理局、香港贸易发展局、强制性公积金计划管理局（积金局）便属于这类机构。

(c) 公营公司——是依法成立的商业实体，负责提供货品及服务，如香港铁路有限公司、香港机场管理局、香港海洋公园、科学园、数码港等。

(d) 规管委员会——这类组织的主要职能是审查及发放牌照或执照，包括注册委员会、牌照委员会和督导委员会等。例如，香港土地测量师的注册事宜由土地测量师委员会规管；酒牌局负责向酒吧、餐厅、会所等发放酒牌；选举管理委员会负责督导和监管香港的公众选举事务；香港中医药管理委员会则根据《中医药条例》，向中药商发放经营牌照。

(e) 上诉委员会——负责就上诉个案作出裁决，具有半司法功能，例如劳工及福利局属下的香港太平洋战争纪念抚恤金上诉委员会，以及食物及卫生局属下的牌照上诉委员会。

(f) 信托委员会——为指定受益人的利益或特定目的而持有和管控财产的组织，香港社会福利署属下的各类慈善信托基金会均属于这类组织。如东华三院、公益金、红

---

<sup>2</sup> 香港特区政府民政及青年事务局网站，政策职务—咨询及法定组织。

十字会、乐施会、保良局、宣明会、救世军、仁济医院、明爱、博爱医院等十大著名慈善机构都属于这类组织。

(g) 其他的委员会——未能归入上述任何类别的委员会，如所有官办大学、中小学校董会等。

在委任咨询与法定组织成员方面，政府订有若干指引及原则，包括：

(1) “用人唯才”，考虑有关人士的才干、专长、经验、诚信和参与服务社会的热诚，并充分兼顾有关组织的职能、性质、界别的代表性，以及相关法规要求等，以致平衡参与、集思广益的效果。此外，也有部分组织成员并非完全由政府直接委任，而是由有关组织或专业团体提名，推荐，经选举产生，如香港劳工顾问委员会成员、香港交易所董事会部分成员便是由业界人士推举产生。

(2) “六年限制”，指非官方成员出任同一组织同一职位不超过六年，以确保咨询及法定组织有适当的人事更替。在实际运作中，大部分公职任期是两年更替一次。

(3) “六会限制”，指非官方成员不应同时担任多于六个委员会的职位，以避免有关职务过分集中于某些人身上。

(4) 35% 女性参与比率。截至 2023 年 12 月，在政府委任的咨询及法定组织非官方成员（以职位计算）中，女性占 35.6%。<sup>3</sup>

(5) 15% 青年参与比率。截至 2023 年底，在有提供年龄资料的获委任非官方成员（以职位计算）中，首次获委任至相关咨询及法定组织时为 35 岁或以下的人员占 15.9%。

此外，政府的指引在 2017 年后还加入了公众参与。有意参加咨询及法定组织的人士可将个人简历透过网络或邮寄递交给政府。个人资料将被存入政府的中央数据库，以供选用。

---

<sup>3</sup> 数据来源：香港特区政府民政及青年事务局

## 2. 政府咨询与法定组织的功能及成员构成

在港英管治时期，香港奉行“小政府”及自由经济，把大量一般属于政府职能的工作，透过咨询及法定组织的运作分流给社会承担。咨询制度成了香港管治架构一大特色及重要一环，一方面可让社会精英在政府决策中发挥一定作用，同时也是政府善用民间智慧，听取民意的管道。咨询制度所发挥的“政治”和“专业”功能，有助政策顺利推行之余，也令政府与社会精英建立密切的关系和互信，发挥了“行政吸纳政治”(administrative absorption of politics)<sup>4</sup>的功能。

### (1) 行政局设立和运作的先导作用

从历史上看，政府透过咨询组织机制协助管治，早在香港开埠后便出现。1843年港英政府依据所颁布的《英皇制诰》(Hong Kong Letters Patent) 设立行政局 (Executive Council, 当时称议政局)，作为辅助港督施政的最高决策组织。最初的行政局成员（称议员）只有辅政司<sup>5</sup>(Colonial Secretary) 和库务司<sup>6</sup> (Colonial Treasurer) 两位，1850年代加入了律政司 (Attorney General)，其后再加入驻港英军指挥官 (Commander of British Forces, Hong Kong)。香港开埠后一段颇长时间内行政局只有官守议员 (ex officio member)，没有非官守议员 (unofficial member)。

香港的地域于1860年扩至九龙半岛、1898年再扩至新界地区后，社会和人口规模大幅扩大，行政局人数也随之增加，港督并邀请社会知名人士加入行政局任非官守议员。早期的非官守议员主要是来自洋行的大班，如有香港填海造地王之称的置地公司创办人之一遮打爵士<sup>7</sup> (Sir Paul Chater) 于1896年获委任为首位行政局非官守议员，一直连任了30年。1926年，东亚银行创办人周寿臣爵士<sup>8</sup>亦在港督金文泰 (Sir Cecil Clementi) 任内成为首位获委任为行政局议员的华人。

二次大战后香港经济和社会进入战后重建的快速发展阶段，从1947年后的一段颇长时间内香港行政局议员固定在12位，其中6位官守议员，6位非官守议员。官守议

---

<sup>4</sup> “行政吸纳政治”是金耀基教授1975年提出的理论，主要指政府把社会精英或精英团体所代表的政治力量吸收进行政体系，从而获得某一层次的精英整合。

<sup>5</sup> 香港开埠时的辅政司 (Colonial Secretary)，官职仅次于总督，于1976年改称布政司 (Chief Secretary)。

<sup>6</sup> 香港开埠时的库务司 (Colonial Treasurer)，官职仅次于总督和辅政司，于1937年改称财政司 (Financial Secretary)。

<sup>7</sup> 遮打爵士 (Sir Paul Chater) 为亚美尼亚 (Armenia) 裔香港富商。

<sup>8</sup> 周寿臣爵士1926年7月至1936年7月期间担任香港政府行政局非官守议员，成为首位担任这一职务的华人。

员包括布政司、财政司、律政司、驻港英军司令、华民政务司 (Secretary for Chinese Affairs) 及劳工处处长 (Commissioner of Labour); 非官守议员的构成: 汇丰和怡和洋行的代表为当然议员、两位大律师、一位律师、一位医生。

在 1980 - 1997 年香港回归过渡期期间, 行政局议员大致上保持在 13-15 位 (详见下表)。

香港在港英政府时期行政局成员人数变动				单位: 人		
年份	官守成员 (不计港督)	非官守成员		年份	官守成员 (不计港督)	非官守成员
1946	6	4		1986	6	10
1947	6	6		1987	5	9
1966	6	8		1989	5	10
1978	6	9		1991	5	9
1983	6	11		1992	7	9
1984	6	10		1993	4	9
1985	6	8				

数据来源: The Hong Kong Government Gazette

港英政府的行政局是一个常设的、宪政内的、法定的组织 (the formal, constitutional and legal body)。行政局由港督主持, 重要决策均需由港督会同行政局通过后才能执行。行政局成员需遵守“保密制”及“集体负责制”, 即对会议内容保密, 政策决定后各成员对外均需支持该政策。从 1960 年代后, 行政局议员中的非官守议员一直多于官守议员, 这一结构或许是因为要符合“香港的重大决策均需港督会同行政局通过后才能执行”的规定, 体现政府决策尊重社会意见。

港英政府行政局的构成和功能均颇为独特, 有人将其视为是香港的政府内阁, 有人将其比喻成英国的枢密院 (Privy Council of the United Kingdom) 或澳大利亚的澳洲联邦执行委员会 (Federal Executive Council of Australia)。

如果追根溯源, 港英政府开埠时设立行政局的初衷并非要将其作为香港政府内阁, 否则就不会引入非官守议员。行政局的成员构成和功能与英国, 乃至一般的西方政府内阁有明显区别。行政局成员的主要角色还是作为港督顾问, 为港督的决策提供具有约束力的意见和建议, 因此, 港英年代的行政局亦被称为港督的行政局 (Governor's Executive Council), 而非政府的行政局。行政局的设立或有助于高高在上



的港督听取业界意见，了解全局，避免或减低港督专断独行给决策带来偏差的风险。因此，从本质上看，行政局仍然属于一个能影响港督决策的法定组织。

港英政府在不同时期，特别是因应二战后制造业、建筑业、金融和贸易等行业的快速发展、交通道路等公共设施的建设，将行政局的运作模式逐渐扩展到其它决策或功能性部门，不同部门再根据自身特点和运作需要作一些机制性调整，形成与部门功能相配合的咨询组织。可以说，行政局的运作机制在其后的香港咨询和法定组织体系的构建和发展中起了先导和示范作用。

## (2) 商界和专业界精英担任要职

叶刘淑仪女士曾在探讨香港殖民时期的管治与政治模式时指出：<sup>9</sup>“在殖民时期，公众对政治的参与，只限于政府委任商界和专业界精英，以及显赫的华裔名门贵族，进入行政局、立法局及政府咨询委员会等网络。”从事实看，在港英管治时期，英资机构，特别是汇丰、怡和、太古、和黄等企业一直是香港政府倚重于协助管治，稳定社会与经济的重要力量。英资企业的高管（俗称英资“大班”）几乎占据了所有主要公职。汇丰更有代表长期担任行政、立法两局的委任成员。1960年代后，汇丰银行的沈弼 (Lord Michael Sandberg)、浦伟士 (Sir William Purves)，怡和洋行的纽璧坚 (Sir David Newbigging)、郝礼士 (Sir Michael A.R. Young-Herries)、和记洋行的祈德尊 (Sir John Douglas Clague)、太古洋行的钮鲁诗 (William Knowles)、彭励治 (Sir John Bremridge)、中华电力的高登 (Sir Sidney Gordon) 均是活跃于香港公职场上的知名人士。

1980年代初，香港回归的前途明朗化之后，港督麦理浩 (Sir Murray MacLehose) 在任内后期开始开放部分法定机构的职位给华人担任，一批资历深、有专业才能的华人逐渐在公职场上展露头角。利铭泽、冯秉芬、胡百全、邓莲茹、钟士元、利国伟、李国宝、范徐丽泰、周梁淑怡、李鹏飞、谭惠珠、陈坤耀、钱果丰、麦列菲菲等均是那个时期活跃于公职场上的华人精英。

随着殖民时代走向终结，香港的英资大班逐渐淡出社会参与，但仍有一批在英资机构工作和成长的华人作为机构代表或者以个人身份担任重要公职，如汇丰银行的郑

---

<sup>9</sup> Suk Yee Regina Ip Lau, *Governance and Political Model During the Colonial Era*, Chapter two, Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies, 2006.

海泉、王冬胜、渣打银行的洪丕正、怡和集团的彭耀佳、太古集团的朱国樑等。但总体上，回归后英资企业在公职场上的参与及影响与殖民时期已不可同日而语。

回归后，一个可观察到的现象是，中资企业并没有因为英资淡出咨询组织而积极进入。一些重要的公职基本上由逐渐崛起的华资企业代表、华人专业精英进场填补。梁锦松、唐英年、李国宝、罗康瑞、梁定邦、冯国经、刘遵义、任志刚、周松岗、范鸿龄、陈智思、查史美伦、李律仁、唐家成等均是投身于公共服务较多的知名人士。

中资企业没有在英资淡出后较进取地参与政府的咨询与法定组织，估计与传统上政府部门与中企打交道较少有关系，也有中企在国家“一国两制、港人治港、高度自治”方针下对自身定位的因素。事实上，经过在香港的百年经营与发展，据不完全统计，目前香港中资集团企业及其下属实体公司总数已超过 4,000 家，<sup>10</sup>初略估计，这些公司的资产总额超过 20 万亿港元，在港员工超过 10 万人。近些年，中企吸纳了大量本地、内地及国际优秀专业及管理人才，在香港金融、贸易、旅游、航运、物流、建筑、通讯等传统优势产业发展中扮演重要角色，对香港经济贡献举足轻重；而近年来进军香港的一批如腾讯、阿里巴巴、小米，比亚迪等新经济企业的知名度及社会影响力，特别是对年青一代的影响力越来越大。中企无疑是一支参与香港慈善事业及公共服务的重要力量。

---

<sup>10</sup> 新华每日电讯。(在港中资 25 年：植根香港发展助力香港繁荣)。2022 年 06 月 22 日，新华网。

### 3. 回归后咨询与法定组织的发展特点

回归以来，随着本地人口、经济及社会的发展，香港的管治环境也发生不少变化，基层人士参政议政的要求增强，期待特区政府在委任公职人员时更加注重其代表性及平衡性；而一批有经验的精英大多数仍然热心社会服务，愿意担任公职。正如刘兆佳教授在其《香港社会的民主与管治》著作<sup>11</sup>中指出：殖民管治结束这一事实，将改变香港政治精英之间的权力分配。不过，这个改变并非意味着旧政治精英被新政治精英彻底取代，其中一个原因是香港政府过去在行政管理上的良好表现，以及民众对旧政治精英在社会经济领域成就的羡慕令他们仍然得到了港人一定程度的支持。

从实际看，回归后历届特区政府仍然吸纳具有专业知识和行政管理经验的社会精英担任咨询委员会和法定组织职务；与此同时，也很重视基层声音，从不同角度调整指引，期望该制度能因应环境变化，适应社会发展需要，继续发挥其应有的专业和政治功能。

行政长官董建华于 2002 年 7 月在第二届任期时推行涵盖委任局长的主要官员问责制<sup>12</sup> (Principal Officials Accountability System)，同时也对咨询与法定组织的角色与功能作出检讨，提出以开放性 (openness)、有效性 (effectiveness)、代表性 (representativeness) 及透明度 (transparency) 作为巩固咨询与公营机构运作的四项原则。

行政长官曾荫权在 2005 年上任后的首份施政报告<sup>13</sup>提出应积极从咨询与法定组织成员中吸纳各界别精英到政府担任职务，把咨询和法定组织作为公共政策的智囊机构和市民参与公共事务的管道；并采纳妇女事务委员会的建议，从 2010 年 6 月 1 日起将妇女参与咨询及法定组织的目标比率由 25% 提高至 30%（30% 的比率为国际认同的妇女参与决策的基准目标）。

行政长官梁振英在 2012 年 7 月上任时采取由指定部门和专职人员统筹及协调各政策局及部门辖下的咨询及法定组织的成员委任工作；并要求所有决策局及部门从 2015 年 4 月开始将委任女性加入政府咨询及法定组织的比率由 30% 提高至 35%（此比率高

---

<sup>11</sup> 刘兆佳。民主化的政治环境：权力分配。《香港社会的民主与管治》第一章。商务印书馆，2017 年 6 月第 1 版第 1 次印刷。

<sup>12</sup> 香港特区政府。《政治委任制度官员守则》，2022 年 7 月。

<sup>13</sup> 曾荫权。施政报告《强政励治 福为民开》，2005 年 10 月。

于国际认同的妇女参与决策的基准目标)<sup>14</sup>。从成效看，至 2023 年底女性参与政府咨询及法定组织的比率为 35.6%。

行政长官林郑月娥在 2017 年 10 月发表的上任后首份施政报告<sup>15</sup>中提出广纳贤能，用人唯才，只要是诚心及有能力为市民服务的人士，都有机会被吸纳成为政府的法定和咨询组织的成员；并推出“青年委员自荐计划”，将咨询及法定组织的青年委员（18 至 35 岁）比率提升至 15%。从效果看，计划实施后青年委员比率从 2017 年底的 7.8% 增加至 2021 年底的 15.4%。

回归以来，随着历届政府因时制宜地调整政策指引，香港咨询与法定组织发展呈现了活力和扩张态势。从数量看，至 2023 年底咨询机构与法定组织数量增加至 520 个，比 2005 年的 223 个<sup>16</sup>增加 297 个或 133%，成员数量的增加估计也在一倍以上。运作上也呈现了一些新的特点。

(1) 机制上，特区政府于 2002 年推行局长问责制，2008 年将官员问责制范围扩大至副局长及政治助理职级。在问责制下，作为相关范畴决策主角的问责官员，需要对政策制定及实施成效负主要责任，但这既是责任也是权力，反映在咨询与法定组织的工作上，决策局官员的个人取态对委员会的运作，包括专业意见的评估和采纳，具有比以往更大的关键性影响。有评论认为，问责制的实施，难免会弱化部分咨询机构的原有功能。

(2) 特区政府各政策局委任辖下咨询与法定组织成员时考虑的因素，除了才干、专长、经验外，也需要把爱国爱港因素作为基本条件放在重要位置。因此，咨询制度在过往所发挥的“政治”功能，特别是“行政吸纳政治”的功能，已不重要。

(3) 特区政府朝“有为政府”转型，在推动经济发展，改善民生方面扮演更积极角色，这对法定组织的传统功能及运作会否有对冲作用？这是一个合理的疑问。但每个公营机构都有其运作机制和特定功能，公营机构咨询或管治委员会的功能会否因官员强势而被弱化，难以一概而论。

(4) 在平衡参与、重视基层声音的理念下，近些年香港工商界别，特别是来自企业和商会的代表参与公职的程度有下降趋势。

---

<sup>14</sup> 梁振英。《本届政府上任第三年施政汇报》，2015 年 6 月。

<sup>15</sup> 林郑月娥。《行政长官 2017 年施政报告》第 10 段——用人唯才，2017 年 10 月 11 日。

<sup>16</sup> 民政局局长何志平书面答复立法会议员的提问，香港法定机构成立日期及目的，2005 年 1 月 26 日。

香港开埠超过 180 年，是一个以工商为本，贸易金融主导的社会。香港的工商界精英荟萃，具有广阔的国际视野和国际网络，自始至终都是社会和经济发展的主要支柱。工商界参与慈善和公益、服务社会、贡献社会的热情应继续得到鼓励支持，并给予发挥空间。

(5) 一些决策性机构和重要法定组织的成员大幅增加，如第三届特区政府的行政会议成员加入问责局长后大幅增加至 31 位（不含特首），包括官守 15 位（3 司 12 局的首长），非官守 16 位，比第一届的 14 位（官守 3 位、非官守 11 位）增加了 17 位。其后历届行政会议成员人数大致上维持在这一水平。扩充委员会人数，特别是有政党代表加入和敢于启用“新人”，具有可以吸纳更多元的代表和声音进入决策或咨询架构的一面，但人数多也有效率 and 效果问题。如行政会议成员扩充、来源多元化，可能会增加维护“保密制”及“集体负责制”规定的难度；官守成员多于非官守成员亦可能影响“多数人意见”机制的运作。

而目前一个较典型的咨询委员会会议，如每位委员的发言时间 3-5 分钟，整体会议的时间已经颇长，这难免会影响议题的深入交流和讨论。

香港特区政府行政会议成员人数变动

年份	官守成员 (不计特首)	非官守成员	年份	官守成员 (不计特首)	非官守成员
<b>1997</b>	3	11	<b>2013</b>	15	14
<b>2002<sup>17</sup></b>	14	5	<b>2015</b>	15	15
<b>2004</b>	14	7	<b>2015</b>	16	16
<b>2005</b>	14	15	<b>2016</b>	16	16
<b>2007</b>	15	16	<b>2017</b>	16	15
<b>2008</b>	15	15	<b>2017</b>	16	16
<b>2009</b>	15	16	<b>2022</b>	21	16
<b>2012</b>	15	16	<b>2024</b>	21	16

数据来源：香港特别行政区政府宪报

<sup>17</sup> 实行高官“问责制”后，所有问责局长成为行政会议当然成员。

#### 4. 咨询及法定组织发展前景

咨询及法定组织是香港政治制度的有机组成部分，社会各界对维护好这一独特制度的有效运作和长远健康发展抱有期待。回归以来，咨询及法定组织展现出生机和活力，是因为其发展具有坚实的基础。

(1) 从制度和法律层面看，鉴于咨询制度在香港管治中的特色与作用，《基本法》第 65 条明确规定：“原由行政机关设立咨询组织的制度继续保留。”而《基本法》在对第一届特区政府和立法会产生办法的规定中也指出：香港特别行政区第一届政府推选委员会必须具有广泛代表性，成员包括曾在香港行政、立法、咨询机构任职并有实际经验的人士。有关规定将咨询机构与行政及立法两大部门并列。

回归后，港英时期的行政局易名为行政会议，作为政府的民事编制 (Civil Establishment) 单位继续运作。香港《基本法》第 56 条规定，香港特别行政区行政会议由行政长官主持；行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，须征询行政会议的意见；行政长官如不采纳行政会议多数成员的意见，应将具体理由记录在案。这些具体规定为回归后行政会议作为政府行政架构的组成部分继续运作、行政会议的功能、行政会议与行政长官的关系等提供了法律依据和运作基础。

由此可见，香港的行政会议、咨询及法定组织的运作功能与作用回归前后均受到中央政府、香港管治团队，以及香港社会的肯定，并受《基本法》保障，仍将长期持续运作与发展下去。

(2) 从参与层面看，香港各界贤能，青年才俊都乐意接受政府委任，有较高热情到政府咨询委员会与法定组织担任职务。这一方面可施展才能，更直接服务社会，同时也有较多机会与相关政府部门接触，有助了解政府运作和行业动态，提升个人知名度。一般相信，目前特区政府遴选每年一度的授勋及嘉奖名单也会参考候选人的公职服务记录。

(3) 香港也应看到咨询制度在发展中出现的新问题。比如，咨询制度的本意是联系社会精英，政府透过咨询取得精辟意见，作为决策依据。如成员委任变得“民粹化”

<sup>18</sup>，此制度是否还能有效地发挥原有作用，是值得探讨的问题。

其它值得重视的具体问题包括如何利用这一机制促进上层精英与基层民众的交流互动；如何在平衡成员多元化需要的同时继续有效发挥这类机构在政府政策的咨询、制订和执行过程中的重要功能与角色，使其在促进决策民主化、科学化，以及培养治港人才中发挥新的作用。

总体上看，咨询与法定组织是香港政制的特色，维护好这一特色，是香港落实“一国两制”的具体体现。香港应充分利用这一独特的机制，广纳各路英才，为来自世界各地的优秀机构及高端人才提供参与建设香港，扎根香港，发挥专业才干的机会。巩固好香港的咨询与法定组织运作机制是一项值得充分重视的工作。

---

<sup>18</sup> 这里的“民粹化”，是指过于从满足平衡需要去委任成员。

## 附件：香港特区政府部分主要咨询与法定组织

### 行政长官亲自主持的高层次咨询组织

- **行政会议**（民事编制 (Civil Establishment) 常设法定组织，主要职能是会同行政长官审理重要决策，成员需遵守“保密制”及“集体负责制”。）
- **香港策略发展委员会**（就香港的长远发展策略向行政长官提供意见。董建华任主席。1998年2月至2005年3月）
- **行政长官特设国际顾问委员会**（从国际的观点，就影响香港长远发展的世界和区域趋势以及国际商界对本港各项发展计划和项目的看法，向行政长官提供意见，董建华任主席。1998年10月至2005年3月）
- **重组香港策略发展委员会**（重新定位策发会职能，扩大成员，重点放在政策研究，曾荫权任主席。2007年7月至2012年7月）
- **经济发展委员会**（重点放在制定经济发展策略和产业政策，梁振英任主席。2013年1月至2017年7月）
- **行政长官创新及策略发展顾问团**（就香港在全球及地区的策略定位和经济发展方向提供意见，林郑月娥任主席。2018年3月至2022年7月）
- **特首顾问团**（就香港的策略性发展提供意见，李家超任主席。2023年3月至今）

### 金融业

- 金融领导委员会（咨询组织，2017年8月成立，2022年6月停止运作）
- 金融发展局（以私人担保有限公司形式注册的公营法定机构）
- 证券及期货事务监察委员会（法定机构）
- 外汇基金咨询委员会（法定机构）
- 强制性公积金计划管理局（法定机构）
- 香港按揭证券有限公司（法定机构）
- 香港出口信用保险局（法定机构）
- 香港交易所（法定机构）

### 房屋及土地发展

- 市区重建局（法定机构）
- 香港房屋委员会（法定机构）
- 香港城市规划委员会（法定机构）

### 交通及物流

- 香港铁路有限公司（法定机构）
- 九广铁路公司（法定机构）
- 香港机场管理局（法定机构）
- 香港海运港口局（法定机构）



### 工业、科技、通讯及贸易

- 香港贸易发展局（法定机构）
- 香港科技园公司（法定机构）
- 数码港（法定机构）
- 香港生产力促进局（法定机构）
- 香港应用科技研究院（法定机构）
- 通讯事务管理局（法定机构）
- 创新科技与产业发展委员会（咨询组织，2023年3月成立）

### 医疗

- 医院管理局（法定机构）
- 中医中药发展委员会（咨询组织，2013年成立）
- 中医药管理委员会（法定机构）

### 劳工及福利

- 雇员再培训局（法定机构）
- 香港薪酬趋势调查委员会（咨询组织，1983年成立）
- 扶贫委员会（咨询组织，2012年12月成立）

### 旅游及文化

- 香港旅游发展局（法定机构）
- 香港国际主题乐园有限公司（法定机构）
- 香港海洋公园（法定机构）
- 西九文化区管理局（法定机构）

### 法律、竞争事务及消费者权益

- 香港国际仲裁中心（法定机构）
- 香港竞争事务委员会（法定机构）
- 消费者委员会（法定机构）

数据来源：笔者根据特区政府的公开资料整理而得

## 主要参考文献或资料

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》

香港各任特区政府行政长官发表的《政府施政报告》

香港特区政府咨询与法定组织网页 (HKSAR, Homepage of Advisory and Statutory Bodies,  
<https://www.info.gov.hk/cml/en/cbc/index1d.htm>)

香港特区政府。《政治委任制度官员守则》，2022年7月。

民政局局长何志平书面答复立法会议员的提问，香港法定机构成立日期及目的，2005年1月26日。

刘兆佳。《香港社会的民主与管治》。商务印书馆，2017年6月第1版。

Suk Yee Regina Ip Lau (叶刘淑仪), *Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies* (香港：过渡中社会民主发展的个案研究), 2006.