

# 香港特區政府諮詢與法定組織的運作與近期發展

謝國樑

研究專論第一一零號

二零二四年八月

香港中文大學劉佐德全球經濟及金融研究所  
香港新界沙田澤祥街十二號鄭裕彤樓十三樓

# 鳴謝

劉佐德全球經濟及金融研究所衷心感謝以下捐助人及機構的慷慨捐贈  
及對我們的支持 (以英文字母順序)：

## 捐助人及機構

查懋德	雅居樂集團控股有限公司
鄭海泉	亞洲金融集團有限公司
蔡冠深	中國銀行(香港)有限公司
胡祖六	銀聯金融有限公司
神原未綺	中國概念(諮詢顧問)有限公司
江達可	招商永隆銀行有限公司
劉佐德及劉陳素霞	第一東方投資集團
劉遵義	四洲集團有限公司
利乾	恒隆地產有限公司
梁家康	恒基兆業地產有限公司
梁錦松	香港交易及結算所有限公司
李偉波	弘毅投資
呂耀東	中國工商銀行(亞洲)有限公司
黃志祥	麗新發展有限公司
孫少文	劉佐德基金有限公司
王庭聰	敏華控股有限公司
榮智權	星島新聞集團有限公司
盛智文	新鴻基地產發展有限公司
	大生銀行有限公司
	東亞銀行有限公司
	香港上海匯豐銀行有限公司
	<b>The Lanson Foundation</b>

## 活動贊助人及機構

周松崗	盤谷銀行
蔡清福	中國銀行(香港)有限公司
方方	中國銀行金邊分行
方正	北山堂基金
馮國經	國家開發銀行
李偉波	金陵華軟
黃桂林	厚樸投資管理公司
	中國工商銀行金邊分行
	金陵控股有限公司
	新華集團
	<b>The Santander-K Foundation</b>
	銀聯國際

# 香港特區政府諮詢與法定組織的運作與近期發展<sup>§</sup>

謝國樑\*

2024年8月

**摘要：**常在一些討論港澳發展問題的場合被問到，香港有一種公營機構和企業，它們到底是怎麼運作的，有何特殊的機制和功能，與政府的關係如何？香港的行政會議是一個政府行政體系內的權力機構，還是政府的諮詢組織？政府的諮詢與法定組織是香港政制的一大特色，是一個由來已久、形式多樣的大系統。本文就香港諮詢與法定組織運作的歷史與現狀作簡要介紹，並就其未來發展提供幾點觀察，供有興趣的機構和人士參考。

**關鍵詞：**諮詢委員會、法定組織、公營機構、行政會議

---

<sup>§</sup> © 2024 香港中文大學劉佐德全球經濟及金融研究所

\* 謝國樑是香港中文大學劉佐德全球經濟及金融研究所名譽高級研究員。本文僅代表作者個人意見，並不必然反映與作者相關各機構的觀點。

## 1. 香港的政府諮詢與法定組織運作概況

香港特區政府的諮詢與法定組織 (Advisory and Statutory Bodies) 是公共行政重要的一環，在協助政府制訂方針政策和執行法定職能方面發揮重要作用。諮詢與法定組織包括不同的諮詢委員會、公共機構、公營公司、上訴委員會、規管組織等。透過這些組織，社會各界人士和有關團體有較多機會與相關政府部門及官員接觸，在政府政策制訂的不同階段提供意見，<sup>1</sup>在參與和提供公共服務的同時建立社會網絡。

香港的諮詢組織分為法定與非法定兩大類。法定組織按照法律規定成立，並履行法定職責；非法定組織由政府行政部門自行成立，行政長官或相關司局長可按需要隨時作出調整，如改變組織的名稱、職權及運作方式等，亦可隨時終止或設立新的機構，因而非法定諮詢組織比按法規成立的諮詢組織在運作方面更富彈性。例如，回歸後，從首任行政長官董建華先生開始，基本上歷任行政長官都會設立由本人親自主持的高層非法定諮詢組織作為顧問團，組織的名稱、宗旨、人員構成、運作方式由行政長官自行決定（詳見下表）。

就同一範疇而言，諮詢委員會也會因應特首更換和環境變化而調整。2015年，行政長官梁振英為推動香港發展創新科技，宣布成立「創新及科技諮詢委員會」，就創科發展的關鍵範疇提具體建議，但該機構主要在梁振英任內運作。2023年3月，新一屆政府根據香港創科發展的新形勢、新定位，成立創新科技與產業發展委員會，把工作重點放在推動創科產業發展。這說明香港非法定諮詢組織的運作具有很大靈活性。

行政長官	行政長官親自主持的高層諮詢組織	運作時間
董建華	香港策略發展委員會（策發會）	1998年2月 - 2005年3月
董建華	行政長官特設國際顧問委員會	1998年10月 - 2005年3月
曾蔭權	重組香港策略發展委員會（重新定位，重點放在政策研究，增加成員）	2007年7月 - 2012年7月
梁振英	成立經濟發展委員會	2013年1月 - 2017年7月
林鄭月娥	停止策發會運作，成立行政長官創新及策略發展顧問團	2018年3月 - 2022年7月
李家超	成立特首顧問團	2023年3月 -

資料來源：香港特區政府新聞公報

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

特區政府民政及青年事務局提供的資料顯示，<sup>2</sup>截至 2023 年底，政府有約 520 個諮詢及法定組織，約 4,600 名社會人士獲委任在約 460 個諮詢及法定組織服務，共擔任約 7,300 個職位（部份成員服務多於一個組織）。但一般認為，在眾多諮詢與法定組織中，約 40 個機構對工商業運行、社會與民生發展具有較大影響力（詳見附件）。

政府諮詢與法定組織的功能所涵蓋的範圍包括高層次決策與政策制定、金融、房屋及土地發展、交通及物流、科技與工業製造、通訊及貿易、醫療、勞工及福利、旅遊、文化、法律、競爭事務及消費者權益等，大致可作如下分類：

(a) 諮詢委員會——主要就特定範疇和事宜，就政府制定政策的工作或所提供的服務，持續向政府提供材料和資訊、專業意見與建議。這類組織包括行政長官親自主持設立的不同名稱的顧問團（見附表）、扶貧委員會、青年事務委員會等。

(b) 公共機構——該類機構由政府出資成立及營運，有些是根據法例成立的法定機構，負責特定公共服務或執行特定職能，但不屬於商業機構。這類機構不屬於政府部門，成員不屬於公務員，較政府部門有較多的自主權，如醫院管理局、香港貿易發展局、強制性公積金計劃管理局（積金局）便屬於這類機構。

(c) 公營公司——是依法成立的商業實體，負責提供貨品及服務，如香港鐵路有限公司、香港機場管理局、香港海洋公園、科學園、數碼港等。

(d) 規管委員會——這類組織的主要職能是審查及發放牌照或執照，包括註冊委員會、牌照委員會和督導委員會等。例如，香港土地測量師的註冊事宜由土地測量師委員會規管；酒牌局負責向酒吧、餐廳、會所等發放酒牌；選舉管理委員會負責督導和監管香港的公眾選舉事務；香港中醫藥管理委員會則根據《中醫藥條例》，向中藥商發放經營牌照。

(e) 上訴委員會——負責就上訴個案作出裁決，具有半司法功能，例如勞工及福利局屬下的香港太平洋戰爭紀念撫恤金上訴委員會，以及食物及衛生局屬下的牌照上訴委員會。

(f) 信託委員會——為指定受益人的利益或特定目的而持有和管控財產的組織，香港社會福利署屬下的各類慈善信託基金會均屬於這類組織。如東華三院、公益金、紅

---

<sup>2</sup> 香港特區政府民政及青年事務局網站，政策職務—諮詢及法定組織。

十字會、樂施會、保良局、宣明會、救世軍、仁濟醫院、明愛、博愛醫院等十大著名慈善機構都屬於這類組織。

(g) 其他的委員會——未能歸入上述任何類別的委員會，如所有官辦大學、中小學校董會等。

在委任諮詢與法定組織成員方面，政府訂有若干指引及原則，包括：

(1) 「用人唯才」，考慮有關人士的才幹、專長、經驗、誠信和參與服務社會的熱誠，並充分兼顧有關組織的職能、性質、界別的代表性，以及相關法規要求等，以達致平衡參與、集思廣益的效果。此外，也有部分組織成員並非完全由政府直接委任，而是由有關組織或專業團體提名，推薦，經選舉產生，如香港勞工顧問委員會成員、香港交易所董事會部分成員便是由業界人士推舉產生。

(2) 「六年限制」，指非官方成員出任同一組織同一職位不超過六年，以確保諮詢及法定組織有適當的人事更替。在實際運作中，大部分公職任期是兩年更替一次。

(3) 「六會限制」，指非官方成員不應同時擔任多於六個委員會的職位，以避免有關職務過分集中於某些人身上。

(4) 35% 女性參與比率。截至 2023 年 12 月，在政府委任的諮詢及法定組織非官方成員（以職位計算）中，女性佔 35.6%。<sup>3</sup>

(5) 15% 青年參與比率。截至 2023 年底，在有提供年齡資料的獲委任非官方成員（以職位計算）中，首次獲委任至相關諮詢及法定組織時為 35 歲或以下的人員佔 15.9%。

此外，政府的指引在 2017 年後還加入了公眾參與。有意參加諮詢及法定組織的人士可將個人履歷透過網絡或郵寄遞交給政府。個人資料將被存入政府的中央資料庫，以供選用。

---

<sup>3</sup> 數據來源：香港特區政府民政及青年事務局

## 2. 政府諮詢與法定組織的功能及成員構成

在港英管治時期，香港奉行「小政府」及自由經濟，把大量一般屬於政府職能的工作，透過諮詢及法定組織的運作分流給社會承擔。諮詢制度成了香港管治架構一大特色及重要一環，一方面可讓社會精英在政府決策中發揮一定作用，同時也是政府善用民間智慧，聽取民意的管道。諮詢制度所發揮的「政治」和「專業」功能，有助政策順利推行之餘，也令政府與社會精英建立密切的關係和互信，發揮了「行政吸納政治」(administrative absorption of politics)<sup>4</sup>的功能。

### (1) 行政局設立和運作的先導作用

從歷史上看，政府透過諮詢組織機制協助管治，早在香港開埠後便出現。1843 年港英政府依據所頒佈的《英皇制誥》(Hong Kong Letters Patent) 設立行政局 (Executive Council，當時稱議政局)，作為輔助港督施政的最高決策組織。最初的行政局成員（稱議員）只有輔政司<sup>5</sup>(Colonial Secretary) 和庫務司<sup>6</sup> (Colonial Treasurer) 兩位，1850 年代加入了律政司 (Attorney General)，其後再加入駐港英軍指揮官 (Commander of British Forces, Hong Kong)。香港開埠後一段頗長時間內行政局只有官守議員 (ex officio member)，沒有非官守議員 (unofficial member)。

香港的地域於 1860 年擴至九龍半島、1898 年再擴至新界地區後，社會和人口規模大幅擴大，行政局人數也隨之增加，港督並邀請社會知名人士加入行政局任非官守議員。早期的非官守議員主要是來自洋行的大班，如有香港填海造地王之稱的置地公司創辦人之一遮打爵士<sup>7</sup> (Sir Paul Chater) 於 1896 年獲委任為首位行政局非官守議員，一直連任了 30 年。1926 年，東亞銀行創辦人周壽臣爵士<sup>8</sup>亦在港督金文泰 (Sir Cecil Clementi) 任內成為首位獲委任為行政局議員的華人。

二次大戰後香港經濟和社會進入戰後重建的快速發展階段，從 1947 年後的一段頗長時間內香港行政局議員固定在 12 位，其中 6 位官守議員，6 位非官守議員。官守議

---

<sup>4</sup> 「行政吸納政治」是金耀基教授 1975 年提出的理論，主要指政府把社會精英或精英團體所代表的政治力量吸收進行政體系，從而獲得某一層次的精英整合。

<sup>5</sup> 香港開埠時的輔政司 (Colonial Secretary)，官職僅次於總督，於 1976 年改稱布政司 (Chief Secretary)。

<sup>6</sup> 香港開埠時的庫務司 (Colonial Treasurer)，官職僅次於總督和輔政司，於 1937 年改稱財政司 (Financial Secretary)。

<sup>7</sup> 遮打爵士 (Sir Paul Chater) 為亞美尼亞 (Armenia) 裔香港富商。

<sup>8</sup> 周壽臣爵士 1926 年 7 月至 1936 年 7 月期間擔任香港政府行政局非官守議員，成為首位擔任這一職務的華人。

員包括布政司、財政司、律政司、駐港英軍司令、華民政務司 (Secretary for Chinese Affairs) 及勞工處處長 (Commissioner of Labour)；非官守議員的構成：滙豐和怡和洋行的代表為當然議員、兩位大律師、一位律師、一位醫生。

在 1980–1997 年香港回歸過渡期期間，行政局議員大致上保持在 13-15 位（詳見下表）。

香港在港英政府時期行政局成員人數變動				單位：人		
年份	官守成員 (不計港督)	非官守成員		年份	官守成員 (不計港督)	非官守成員
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				

資料來源：The Hong Kong Government Gazette

港英政府的行政局是一個常設的、憲政內的、法定的組織 (the formal, constitutional and legal body)。行政局由港督主持，重要決策均需由港督會同行政局通過後才能執行。行政局成員需遵守「保密制」及「集體負責制」，即對會議內容保密，政策決定後各成員對外均需支持該政策。從 1960 年代後，行政局議員中的非官守議員一直多於官守議員，這一結構或許是因為要符合「香港的重大決策均需港督會同行政局通過後才能執行」的規定，體現政府決策尊重社會意見。

港英政府行政局的構成和功能均頗為獨特，有人將其視為是香港的政府內閣，有人將其比喻成英國的樞密院 (Privy Council of the United Kingdom) 或澳大利亞的澳洲聯邦執行委員會 (Federal Executive Council of Australia)。

如果追根溯源，港英政府開埠時設立行政局的初衷並非要將其作為香港政府內閣，否則就不會引入非官守議員。行政局的成員構成和功能與英國，乃至一般的西方政府內閣有明顯區別。行政局成員的主要角色還是作為港督顧問，為港督的決策提供具有約束力的意見和建議，因此，港英年代的行政局亦被稱為港督的行政局 (Governor's Executive Council)，而非政府的行政局。行政局的設立或有助於高高在上



的港督聽取業界意見，了解全局，避免或減低港督專斷獨行給決策帶來偏差的風險。因此，從本質上看，行政局仍然屬於一個能影響港督決策的法定組織。

港英政府在不同時期，特別是因應二戰後製造業、建造業、金融和貿易等行業的快速發展、交通道路等公共設施的建設，將行政局的運作模式逐漸擴展到其它決策或功能性部門，不同部門再根據自身特點和運作需要作一些機制性調整，形成與部門功能相配合的諮詢組織。可以說，行政局的運作機制在其後的香港諮詢和法定組織體系的構建和發展中起了先導和示範作用。

## (2) 商界和專業界精英擔任要職

葉劉淑儀女士曾在探討香港殖民時期的管治與政治模式時指出：<sup>9</sup>「在殖民時期，公眾對政治的參與，只限於政府委任商界和專業界精英，以及顯赫的華裔名門貴族，進入行政局、立法局及政府諮詢委員會等網絡。」從事實看，在港英管治時期，英資機構，特別是滙豐、怡和、太古、和黃等企業一直是香港政府倚重於協助管治，穩定社會與經濟的重要力量。英資企業的高管（俗稱英資「大班」）幾乎佔據了所有主要公職。滙豐更有代表長期擔任行政、立法兩局的委任成員。1960年代後，滙豐銀行的沈弼 (Lord Michael Sandberg)、浦偉士 (Sir William Purves)，怡和洋行的紐璧堅 (Sir David Newbigging)、郝禮士 (Sir Michael A.R. Young-Herries)、和記洋行的祈德尊 (Sir John Douglas Clague)、太古洋行的鈕魯詩 (William Knowles)、彭勵治 (Sir John Bremridge)、中華電力的高登 (Sir Sidney Gordon) 均是活躍於香港公職場上的知名人士。

1980年代初，香港回歸的前途明朗化之後，港督麥理浩 (Sir Murray MacLehose) 在任內後期開始開放部分法定機構的職位給華人擔任，一批資歷深、有專業才能的華人逐漸在公職場上展露頭角。利銘澤、馮秉芬、胡百全、鄧蓮茹、鍾士元、利國偉、李國寶、范徐麗泰、周梁淑怡、李鵬飛、譚惠珠、陳坤耀、錢果豐、麥列菲菲等均是那個時期活躍於公職場上的華人精英。

隨著殖民時代走向終結，香港的英資大班逐漸淡出社會參與，但仍有一批在英資機構工作和成長的華人作為機構代表或者以個人身份擔任重要公職，如滙豐銀行的鄭

---

<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、王冬勝、渣打銀行的洪丕正、怡和集團的彭耀佳、太古集團的朱國樑等。但總體上，回歸後英資企業在公職場上的參與及影響與殖民時期已不可同日而語。

回歸後，一個可觀察到的現象是，中資企業並沒有因為英資淡出諮詢組織而積極進入。一些重要的公職基本上由逐漸崛起的華資企業代表、華人專業精英進場填補。梁錦松、唐英年、李國寶、羅康瑞、梁定邦、馮國經、劉遵義、任志剛、周松崗、範鴻齡、陳智思、查史美倫、李律仁、唐家成等均是投身於公共服務較多的知名人士。

中資企業沒有在英資淡出後較進取地參與政府的諮詢與法定組織，估計與傳統上政府部門與中企打交道較少有關係，也有中企在國家「一國兩制、港人治港、高度自治」方針下對自身定位的因素。事實上，經過在香港的百年經營與發展，據不完全統計，目前香港中資集團企業及其下屬實體公司總數已超過 4,000 家，<sup>10</sup>初略估計，這些公司的資產總額超過 20 萬億港元，在港員工超過 10 萬人。近些年，中企吸納了大量本地、內地及國際優秀專業及管理人才，在香港金融、貿易、旅遊、航運、物流、建築、通訊等傳統優勢產業發展中扮演重要角色，對香港經濟貢獻舉足輕重；而近年來進軍香港的一批如騰訊、阿里巴巴、小米，比亞迪等新經濟企業的知名度及社會影響力，特別是對年青一代的影響力越來越大。中企無疑是一支參與香港慈善事業及公共服務的重要力量。

---

<sup>10</sup> 新華每日電訊。(在港中資 25 年：植根香港發展助力香港繁榮)。2022 年 06 月 22 日，新華網。

### 3. 回歸後諮詢與法定組織的發展特點

回歸以來，隨著本地人口、經濟及社會的發展，香港的管治環境也發生不少變化，基層人士參政議政的訴求增強，期待特區政府在委任公職人員時更加注重其代表性及平衡性；而一批有經驗的精英大多數仍然熱心社會服務，願意擔任公職。正如劉兆佳教授在其《香港社會的民主與管治》著作<sup>11</sup>中指出：殖民管治結束這一事實，將改變香港政治精英之間的權力分配。不過，這個改變並非意味着舊政治精英被新政治精英徹底取代，其中一個原因是香港政府過去在行政管理上的良好表現，以及民眾對舊政治精英在社會經濟領域成就的羨慕令他們仍然得到了港人一定程度的支持。

從實際看，回歸後歷屆特區政府仍然吸納具有專業知識和行政管理經驗的社會精英擔任諮詢委員會和法定組織職務；與此同時，也很重視基層聲音，從不同角度調整指引，期望該制度能因應環境變化，適應社會發展需要，繼續發揮其應有的專業和政治功能。

行政長官董建華於 2002 年 7 月在第二屆任期時推行涵蓋委任局長的主要官員問責制<sup>12</sup> (Principal Officials Accountability System)，同時也對諮詢與法定組織的角色與功能作出檢討，提出以開放性 (openness)、有效性 (effectiveness)、代表性 (representativeness) 及透明度 (transparency) 作為鞏固諮詢與公營機構運作的四項原則。

行政長官曾蔭權在 2005 年上任後的首份施政報告<sup>13</sup>提出應積極從諮詢與法定組織成員中吸納各界別精英到政府擔任職務，把諮詢和法定組織作為公共政策的智囊機構和市民參與公共事務的管道；並採納婦女事務委員會的建議，從 2010 年 6 月 1 日起將婦女參與諮詢及法定組織的目標比率由 25% 提高至 30%（30% 的比率為國際認同的婦女參與決策的基準目標）。

行政長官梁振英在 2012 年 7 月上任時採取由指定部門和專職人員統籌及協調各政策局及部門轄下的諮詢及法定組織的成員委任工作；並要求所有決策局及部門從 2015 年 4 月開始將委任女性加入政府諮詢及法定組織的比率由 30% 提高至 35%（此比率高

---

<sup>11</sup> 劉兆佳。民主化的政治環境：權力分配。《香港社會的民主與管治》第一章。商務印書館，2017 年 6 月第 1 版第 1 次印刷。

<sup>12</sup> 香港特區政府。《政治委任制度官員守則》，2022 年 7 月。

<sup>13</sup> 曾蔭權。施政報告《強政勵治 福為民開》，2005 年 10 月。

於國際認同的婦女參與決策的基準目標)<sup>14</sup>。從成效看，至 2023 年底女性參與政府諮詢及法定組織的比率為 35.6%。

行政長官林鄭月娥在 2017 年 10 月發表的上任後首份施政報告<sup>15</sup>中提出廣納賢能，用人唯才，只要是誠心及有能力為市民服務的人士，都有機會被吸納成為政府的法定和諮詢組織的成員；並推出「青年委員自薦計劃」，將諮詢及法定組織的青年委員 (18 至 35 歲) 比率提升至 15%。從效果看，計劃實施後青年委員比率從 2017 年底的 7.8% 增加至 2021 年底的 15.4%。

回歸以來，隨著歷屆政府因時制宜地調整政策指引，香港諮詢與法定組織發展呈現了活力和擴張態勢。從數量看，至 2023 年底諮詢機構與法定組織數量增加至 520 個，比 2005 年的 223 個<sup>16</sup>增加 297 個或 133%，成員數量的增加估計也在一倍以上。運作上也呈現了一些新的特點。

(1) 機制上，特區政府於 2002 年推行局長問責制，2008 年將官員問責制範圍擴大至副局長及政治助理職級。在問責制下，作為相關範疇決策主角的問責官員，需要對政策制定及實施成效負主要責任，但這既是責任也是權力，反映在諮詢與法定組織的工作上，決策局官員的個人取態對委員會的運作，包括專業意見的評估和採納，具有比以往更大的關鍵性影響。有評論認為，問責制的實施，難免會弱化部分諮詢機構的原有功能。

(2) 特區政府各政策局委任轄下諮詢與法定組織成員時考慮的因素，除了才幹、專長、經驗外，也需要把愛國愛港因素作為基本條件放在重要位置。因此，諮詢制度在過往所發揮的「政治」功能，特別是「行政吸納政治」的功能，已不重要。

(3) 特區政府朝「有為政府」轉型，在推動經濟發展，改善民生方面扮演更積極角色，這對法定組織的傳統功能及運作會否有對衝作用？這是一個合理的疑問。但每個公營機構都有其運作機制和特定功能，公營機構諮詢或管治委員會的功能會否因官員強勢而被弱化，難以一概而論。

---

<sup>14</sup> 梁振英。《本屆政府上任第三年施政匯報》，2015 年 6 月。

<sup>15</sup> 林鄭月娥。《行政長官 2017 年施政報告》第 10 段——用人唯才，2017 年 10 月 11 日。

<sup>16</sup> 民政局局長何志平書面答覆立法會議員的提問，香港法定機構成立日期及目的，2005 年 1 月 26 日。

(4) 在平衡參與、重視基層聲音的理念下，近些年香港工商界別，特別是來自企業和商會的代表參與公職的程度有下降趨勢。

香港開埠超過 180 年，是一個以工商為本，貿易金融主導的社會。香港的工商界精英薈萃，具有廣闊的國際視野和國際網絡，自始至終都是社會和經濟發展的重要支柱。工商界參與慈善和公益、服務社會、貢獻社會的熱情應繼續得到鼓勵支持，並給予發揮空間。

(5) 一些決策性機構和重要法定組織的成員大幅增加，如第三屆特區政府的行政會議成員加入問責局長後大幅增加至 31 位（不含特首），包括官守 15 位（3 司 12 局的首長），非官守 16 位，比第一屆的 14 位（官守 3 位、非官守 11 位）增加了 17 位。其後歷屆行政會議成員人數大致上維持在這一水平。擴充委員會人數，特別是有政黨代表加入和敢於啓用「新人」，具有可以吸納更多元的代表和聲音進入決策或諮詢架構的一面，但人數多也有效率 and 效果問題。如行政會議成員擴充、來源多元化，可能會增加維護「保密制」及「集體負責制」規定的難度；官守成員多於非官守成員亦可能影響「多數人意見」機制的運作。

而目前一個較典型的諮詢委員會會議，如每位委員的發言時間 3-5 分鐘，整體會議的時間已經頗長，這難免會影響議題的深入交流和討論。

#### 香港特區政府行政會議成員人數變動

年份	官守成員 (不計特首)	非官守成員	年份	官守成員 (不計特首)	非官守成員
<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

資料來源：香港特別行政區政府憲報

<sup>17</sup> 實行高官「問責制」後，所有問責局長成為行政會議當然成員。

#### 4. 諮詢及法定組織發展前景

諮詢及法定組織是香港政治制度的有機組成部分，社會各界對維護好這一獨特制度的有效運作和長遠健康發展抱有期待。回歸以來，諮詢及法定組織展現出生機和活力，是因為其發展具有堅實的基礎。

(1) 從制度和法律層面看，鑒於諮詢制度在香港管治中的特色與作用，《基本法》第 65 條明確規定：「原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。」而《基本法》在對第一屆特區政府和立法會產生辦法的規定中也指出：香港特別行政區第一屆政府推選委員會必須具有廣泛代表性，成員包括曾在香港行政、立法、諮詢機構任職並有實際經驗的人士。有關規定將諮詢機構與行政及立法兩大部門並列。

回歸後，港英時期的行政局易名為行政會議，作為政府的民事編制 (Civil Establishment) 單位繼續運作。香港《基本法》第 56 條規定，香港特別行政區行政會議由行政長官主持；行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見；行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。這些具體規定為回歸後行政會議作為政府行政架構的組成部分繼續運作、行政會議的功能、行政會議與行政長官的關係等提供了法律依據和運作基礎。

由此可見，香港的行政會議、諮詢及法定組織的運作功能與作用回歸前後均受到中央政府、香港管治團隊，以及香港社會的肯定，並受《基本法》保障，仍將長期持續運作與發展下去。

(2) 從參與層面看，香港各界賢能，青年才俊都樂意接受政府委任，有較高熱情到政府諮詢委員會與法定組織擔任職務。這一方面可施展才能，更直接服務社會，同時也有較多機會與相關政府部門接觸，有助了解政府運作和行業動態，提升個人知名度。一般相信，目前特區政府遴選每年一度的授勳及嘉獎名單也會參考候選人的公職服務記錄。

(3) 香港也應看到諮詢制度在發展中出現的新問題。比如，諮詢制度的本意是聯繫社會精英，政府透過諮詢取得精闢意見，作為決策依據。如成員委任變得「民粹化」

<sup>18</sup>，此制度是否還能有效地發揮原有作用，是值得探討的問題。

其它值得重視的具體問題包括如何利用這一機制促進上層精英與基層民衆的交流互動；如何在平衡成員多元化需要的同時繼續有效發揮這類機構在政府政策的諮詢、制訂和執行過程中的重要功能與角色，使其在促進決策民主化、科學化，以及培養治港人才中發揮新的作用。

總體上看，諮詢與法定組織是香港政制的特色，維護好這一特色，是香港落實「一國兩制」的具體體現。香港應充分利用這一獨特的機制，廣納各路英才，為來自世界各地的優秀機構及高端人才提供參與建設香港，紮根香港，發揮專業才幹的機會。鞏固好香港的諮詢與法定組織運作機制是一項值得充分重視的工作。

---

<sup>18</sup> 這裏的「民粹化」，是指過於從滿足平衡需要去委任成員。

## 附件：香港特區政府部分主要諮詢與法定組織

### 行政長官親自主持的高層次諮詢組織

- **行政會議**（民事編制 (Civil Establishment) 常設法定組織，主要職能是會同行政長官審理重要決策，成員需遵守「保密制」及「集體負責制」。）
- **香港策略發展委員會**（就香港的長遠發展策略向行政長官提供意見。董建華任主席。1998年2月至2005年3月）
- **行政長官特設國際顧問委員會**（從國際的觀點，就影響香港長遠發展的世界和區域趨勢以及國際商界對本港各項發展計劃和項目的看法，向行政長官提供意見，董建華任主席。1998年10月至2005年3月）
- **重組香港策略發展委員會**（重新定位策發會職能，擴大成員，重點放在政策研究，曾蔭權任主席。2007年7月至2012年7月）
- **經濟發展委員會**（重點放在制定經濟發展策略和產業政策，梁振英任主席。2013年1月至2017年7月）
- **行政長官創新及策略發展顧問團**（就香港在全球及地區的策略定位和經濟發展方向提供意見，林鄭月娥任主席。2018年3月至2022年7月）
- **特首顧問團**（就香港的策略性發展提供意見，李家超任主席。2023年3月至今）

### 金融業

- 金融領導委員會（諮詢組織，2017年8月成立，2022年6月停止運作）
- 金融發展局（以私人擔保有限公司形式註冊的公營法定機構）
- 證券及期貨事務監察委員會（法定機構）
- 外匯基金諮詢委員會（法定機構）
- 強制性公積金計劃管理局（法定機構）
- 香港按揭證券有限公司（法定機構）
- 香港出口信用保險局（法定機構）
- 香港交易所（法定機構）

### 房屋及土地發展

- 市區重建局（法定機構）
- 香港房屋委員會（法定機構）
- 香港城市規劃委員會（法定機構）

### 交通及物流

- 香港鐵路有限公司（法定機構）
- 九廣鐵路公司（法定機構）
- 香港機場管理局（法定機構）
- 香港海運港口局（法定機構）



### **工業、科技、通訊及貿易**

- 香港貿易發展局（法定機構）
- 香港科技園公司（法定機構）
- 數碼港（法定機構）
- 香港生產力促進局（法定機構）
- 香港應用科技研究院（法定機構）
- 通訊事務管理局（法定機構）
- 創新科技與產業發展委員會（諮詢組織，2023年3月成立）

### **醫療**

- 醫院管理局（法定機構）
- 中醫中藥發展委員會（諮詢組織，2013年成立）
- 中醫藥管理委員會（法定機構）

### **勞工及福利**

- 僱員再培訓局（法定機構）
- 香港薪酬趨勢調查委員會（諮詢組織，1983年成立）
- 扶貧委員會（諮詢組織，2012年12月成立）

### **旅遊及文化**

- 香港旅遊發展局（法定機構）
- 香港國際主題樂園有限公司（法定機構）
- 香港海洋公園（法定機構）
- 西九文化區管理局（法定機構）

### **法律、競爭事務及消費者權益**

- 香港國際仲裁中心（法定機構）
- 香港競爭事務委員會（法定機構）
- 消費者委員會（法定機構）

資料來源：筆者根據特區政府的公開資料整理而得

## 主要參考文獻或資料

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》

香港各任特區政府行政長官發表的《政府施政報告》

香港特區政府諮詢與法定組織網頁 (HKSAR, Homepage of Advisory and Statutory Bodies,  
<https://www.info.gov.hk/cml/en/cbc/index1d.htm>)

香港特區政府。《政治委任制度官員守則》，2022年7月。

民政局局長何志平書面答覆立法會議員的提問，香港法定機構成立日期及目的，2005年1月26日。

劉兆佳。《香港社會的民主與管治》。商務印書館，2017年6月第1版。

Suk Yee Regina Ip Lau (葉劉淑儀), *Hong Kong: A Case Study in Democratic Development in Transitional Societies* (香港：過渡中社會民主發展的個案研究), 2006.