



提升社會及環境可持續性 共享經濟繁榮成果
就2010-11年施政報告的建議書

Enhancing Social and Environmental Sustainability
Fair Sharing of Economic Prosperity

Submission on the 2010-11 Policy Address



公共專業聯盟
The Professional Commons

提升社會及環境可持續性
共享經濟繁榮成果
就 2010-11 年施政報告的建議書

I. 前言

1. 近年香港人心浮動，社會上累積的怨氣已達到星星之火，可以燎原的地步。低下階層以至中層受僱人士備受生活煎熬，低工資，長工時，置業困難、老來無依，不一而足。本港現時的分配制度不合理，眾多市民在不公平的分配制度下備受剝削，普羅市民勞動所得不足以糊口養家，更遑論分享經濟繁榮的成果，是社會不穩定的根源。
2. 本港高度市場化的環境嚴重危害社會公平與公義，經濟發展的方向背離社會可持續性。貧富懸殊已是不爭的事實；普羅市民處於資訊弱勢以至任人魚肉；大企業集團巧取豪奪，牽頭加價、濫用客戶個人資料圖利、賣樓呎尺，不一而足；眾多市民在不同生活層面備受商家欺壓，深感社會不公平。隨著大企業集團實力不斷膨脹，近年往往為追逐盈利而損害公眾利益，興建屏風樓、壟斷市區重建成果、侵佔鄉郊土地，層出不窮。大企業集團的市場優勢，相當程度上植根於不公平的政治制度，愈來愈多市民省悟到兩者間盤根錯節的關係，支持更民主的政治制度。
3. 知識性經濟雖獲得特區政府的肯定，實際上停留在口號階段，這從欠缺政策配套，及對資訊及通訊科技的支援不足可見一斑。發展知識性經濟的方向基本上是一正確的，卻有待特區政府劍及履及以具體行動落實執行。
4. 可幸的是，本財政年度相信會有可觀的財政盈餘，提供充裕的財政資源，供改善民生及投資社會經濟長遠規劃之用。截至 9 月 15 日止，拍賣及招標所得的賣地收入已接近 350 億元，而去年全年只有 145 億元；私人協約方式批地方面，本財政年度至今已有 117 億元，而去年全年則不足 2 億元。
5. 特首在 2007-08 年施政報告提出了進步發展觀，更列出了三個「堅持」作為施政目標，可是成效不彰。市區重建的做法備受批評，鄉郊環境破壞的事例被連番揭發，事態發展與「發展必須是可持續、平衡和多元的發展」（第 7 段）的目標背道而馳；最低工資問題拉鋸、全民退休保障遙遙無期、政府無視居屋幫助市民改善居住環境的作用等，顯示「發展必須能達至社會和諧，讓不同階層的市民都可以分享到發展成果」（第 8 段）一項同樣是空話。

6. 本智庫認為，特首若要落實其施政理念，必須厲行管治理念的範式轉移，承認社會經濟發展失衡，從新確立「可持續發展」策略，致力提升環境質素和社會可持續性。本政策建議書的主要內容包括：
- 從伸張社會公義的角度考慮，特區政府應正面回應法定最低工資、全民退休保障、復建居屋，以至革新社會更新策略的訴求；
 - 從提升環境質素的角度出發，政府建議的應對氣候變化策略應更為全面，並提出更廣泛應用單車作交通工具作為例子，及採取更有力的措施加強保護鄉郊土地；
 - 從發展經濟的角度出發，知識型經濟理念應延伸至各個經濟範疇，而資訊及通訊科技則在提升本港經濟實力方面扮演更積極的角色；
 - 從政治制度角度考慮，本港政制應加速民主化。

II. 提升社會可持續性

A. 勞者得飽食 — 最低工資制度

7. 法定最低工資金額仍需最低工資委員會確定，有關爭論日趨白熱化，處理不善，勢將造成社會動盪，自然談不上締造和諧社會。本智庫認為，法定最低工資應定在時薪 30 至 33 元水平。有關分析顯示，即使定在時薪 30 元的水平，對大部份行業衍生的額外成本負擔，估計影響相當輕微，具體情況如下：
 - 大部份行業（共僱用全港七成勞動力）的利潤減幅少於百分之一；
 - 少量行業（僱用百分之八的勞動人口）的利潤減少一至三個百分點；
 - 只有安老院、保安及清潔三個行業成本上漲的幅度較大，若果單純按靜態分析，其中保安及清潔行業會虧本。但事實上，這兩個行業都是本地內需服務行業，無法外移或替代，加上營運者會調節成本結構，行業的生產元素也會動態調整，因此這些行業不但能繼續營運下去，並在價格調整後依舊會有利可圖。¹
8. 必須指出的是，有關最低工資的討論必須與整體成本結構一併考慮，不應把成本結構進行靜態分析，也就是說最低工資帶來的成本上漲將全數由僱主承擔。生產基本要素包括：土地、資本、勞工及企業管理四方面，故此當勞動成本上漲，理論上消費者、僱主及地主/業主會直接或間接分擔了部份生產成本。問題是本港地少人多，商舖供應緊缺，地價租金居高不下，商戶與業主商議租金時往往處於劣勢。另一方面，低學歷低技術勞工由於供過於求，基本上沒有議價能力，以至很多工種的薪酬嚴重偏低。基層勞工缺乏議價能力，因此需運用集體力量以維護公義，讓勞動者獲得合理回報以維持生活所需。過去個別商戶難以跟業主討價還價，實行最低工資保障後，全行業一同面對的加薪問題，業主無法利用商戶間的競爭驅趕無力繳付更高租金的商戶，變相為有關行業提供集體議價能力，為商戶轉嫁部份工資成本給業主/地主創造了條件。²
9. 特區政府在法定最低工資問題上秉持中立態度的做法並不恰當，鑒於貧富懸殊問題嚴重，低下階層在高度市場化環境下處於弱勢，需要政府提供保

¹ Hong Kong Democratic Foundation, A fair minimum wage should be no less than \$30 per hour – A Proposal for Hong Kong's Initial Statutory Minimum Wage Rate, 1 May 2010, < <http://www.hkdf.org/download/HKDF%20Minimum%20Wage%20Submission%20on%203%20May%202010.pdf>>.

² 龍家麟：〈法定最低工資談判的政治大環境〉，《信報財經新聞》，2010年7月22日；Alan Lung Ka-lun, "The political background behind statutory minimum wage negotiation" (English version), < <http://www.hkdf.org/newsarticles.asp?show=newsarticles&newsarticle=275>>

護才有機會維持最低水平的生活。其實，基層勞工取得的工資若能足夠基本生活所需，根本不願接受社會福利救濟，由此可見，處理分配制度可收正本清源之效。

B. 老有所養 – 建立全民退休金制度³

10. 現行強積金制度及社會保障制度存在不少毛病與不足之處，未能維持長者最低生活所需。因此，我們建議改革退休保障制度，在 2010/11 財政年度開始，在強積金制度外，另設「全民退休金計劃」。全民退休金計劃具體方案如下：

a. 領取資格

11. 所有六十五歲或以上的香港永久性居民都符合領取資格，無須任何入息及資產審查。

b. 退休金水平

12. 當全民退休金制度於 2010 年開始實施時，其金額水平如下：

- 每月 3,000 元，比現時綜援水平高百分之十五（單身健全長者綜援金額為 2,590 元），約為低薪人士（入息中位數的一半，即 5,250 元）收入百分之五十七；
- 退休金額應根據通脹率調整，但只應考慮上調金額，通縮時不作調整。

c. 財政開支

13. 除現時政府用於六十五歲及以上長者綜援及高齡津貼的開支（以下統稱長者生活津貼）會轉而支付全民退休金計劃的相關用途外，該計劃尚需相當於全港僱員薪酬百分之四點三的款額應付所需開支。於 2010 年，有關款額約為 310 億元。

³ 參看公共專業聯盟：《老有所養—全民退休金計劃研究報告》，2010 年 2 月，
<http://www.procommons.org.hk/wp-content/2010/02/Ensure_the_Financial_Security_of_the_Elderly_full_chi.pdf>

d. 供款分擔比例

14. 有關政策迴旋的空間不多，因為用於老齡人口的開支不能過份偏高。特區政府現時提供的長者生活津貼日後將用於支付全民退休金的，並成為最重要的財政來源，僱主及僱員理應分擔全民退休保障所需的額外供款開支。注資的具體安排如下：
- i. 僱員及僱主供款
 - 僱員及僱主的供款率為僱員每月薪金的百分之一點九。
 - 僱員月入少於 5,000 元(2008 年水平)無須供款，但其僱主仍需供款；不設入息及供款上限。
 - ii. 政府供款
 - 現時長者生活津貼將成為構思中的全民退休金制度提供重要的財政來源，估計 2009 年有關開支達 116 億元；這部份的供款會因應老齡人口的增長及消費物價指數而調整。
 - 特區政府每五年從庫房撥出 250 億元注入全民退休金計劃。⁴

e. 實施時間

15. 低老年撫養比率有助退休保障制度累積資金，問題是本港老年撫養比率近年轉趨上升，所以全民退休金計劃務需盡早推行。假如計劃能夠於 2010 年展開，到 2020 年將可滾存 1850 億元盈餘，以應付往後出現的年度虧損；倘若計劃遲至 2015 年才實施，到 2024 年則只能累積 866 億元盈餘。
16. 由於全民退休金的立法工作可能需時數年，特區政府須在本年作首度注資，注入 2010 至 2014 年度的撥款，款額為 250 億元，以累積計劃所需資金。有關注資安排可減輕延誤實施對累積盈餘的負面影響。另一方面，有關安排也可幫助特區政府善用財政盈餘。

⁴ 由 1997-98 至 2007-08 年度(共 11 年)，共有三個年度財政盈餘超過 600 億元(1997-98: 868.7 億元；2006-07: 611.5 億元；2007-08: 1236.5 億元)(來源：98-99 年度財政預算及 09-10 年度財政預算)

C. 還原基本步：資助置業從復建居屋開始

a. 贊成復建居屋⁵

17. 特區政府就「資助市民自置居所」政策重新進行諮詢，根本是政策倒退。房屋政策在過去幾十年發揮了促進了社會穩定和經濟發展，居屋政策作為整體房屋政策中的一個重要環節，更發揮了促進社會流動的重要作用。然而，特區政府一方面把房屋政策簡單化，一方面貶低居屋政策的重要性，具體事例包括：
- 資助房屋政策的政策目標被簡化至只剩下向有需要人士提供資助租住房屋一項；
 - 把房屋政策照顧的對象局限於有需要的人士，忽視低收入階層的需要；
 - 片面強調居屋政策可以幫助公屋流轉，而忽略其促進社會流動及調和社會矛盾的積極作用；
 - 停建停售居屋使房委會失去一項主要的收入來源，政府對房委會的財政模式欠缺交待；
 - 視市民整體置業率為禁忌，全面否定置業率作為社會發展願景及施政目標的積極作用。
18. 本智庫認為，居屋政策是本港整本港房屋、社會，以至經濟政策的一個組成部份，故此復建居屋不可能是單項的政策改變，其間還涉及整體施政理念以至相關政策原則的一些根本改變，特區政府在制定復建居屋政策時應重新確立以下原則：
- 擁有自住物業有助培養市民的歸屬感、促進社會流動，進而提升社會穩定的程度，應予以肯定，並投放適量的財政資源加以推廣；
 - 公共房屋政策基本上是社會政策，除照顧弱勢社群外，更應兼顧低收入階層的需要；
 - 資助置業計劃及租住公營房屋可以並行不悖；
 - 公屋居民購買居屋會等於減少對政府房屋資助的依賴，公屋流轉可以減少興建居屋的數目，而出售居屋可以為公營租住房屋提供穩定的財政來源，有助提高政府房屋政策的可持續性。

⁵ 參看公共專業聯盟，《回到「有瓦遮頭」時 — 對復建居屋問題的政策建議》，2010年9月，
< http://www.procommons.org.hk/wp-content/uploads/2010/09/FINAL_HOS_CHINESE.pdf >

b. 具體建議

19. 在考慮復建居屋的規模及數量時，特區政府還應顧及社會上仍有不少人對八萬五政策心有餘悸，因此應謹慎行事，在復建初期把興建單位的數目訂定在每年八千個的水平。
20. 若每年建成八千個居屋單位，按七成單位分配給綠表申請者，及三成單位分配給白表申請者的比例分配單位，估計每年會有五千六百個單位分配給公屋住戶或公屋輪候人士。在 2007 及 2008 年，公屋居民透過一手及二手市場購買居屋及私人參建居屋單位而交回公屋的數目，分別達到三千五百個及四千兩百個左右。由此可見，每年提供五千多個新落成居屋單位接近整體公屋居民的吸納能力。
21. 餘下的三成單位將售予合資格的白表申請者，則公開發售部份為每年兩千四百個單位，這與過去 5 年私人住宅入住量與落成量的平均差距（約 2550 個）相當接近，即使推出兩千五百個居屋單位供非公屋居民購買，也不會危害地產市場的為穩定性。

c. 資助置業的相關問題

22. 特區政府面對資助市民置業這幾具爭議性的問題，卻冀求在數月間建立社會共識，這無異於緣木求魚，強人所難。比較務實的做法是依循本港公營房屋以至防務政策發展的歷程，也就是受採取循序漸進策略，把政策檢討範圍收窄至復建居屋問題，再視乎日後的發展因應當時市民的需要做出政策調整。這樣的話，為何資助市民自置居所、應協助哪些人士，及以哪種形式協助三大問題的答案，居屋政策的既定政策目標、申請者的資格，以至資助額度都有清楚規定，是社會普遍接受及認為是行之有效的。
23. 尚需補充的是，本智庫反對任何形式的置業貸款計劃，因為資助市民在動盪的私樓市場買樓，道德風險極大，歷史教訓說明不可重蹈覆轍！再者，置業貸款會人為地推高對住宅物業的需求，使樓價進一步攀升，市民的樓價負擔便更形沉重，從減輕市民住屋問題的負擔及市場供求平衡角度而言，政策效果並不理想；更重要的是，政府捨棄復建居屋而提供置業貸款，對物業市場有非常惡劣的影響。停止興建居屋的決策會向市場發出錯誤的訊息，表示政府在任何情況下也不會作出干預，地產發展商於是完全操縱地產物業的供應，更何況有利益輸送、官商勾結呢！

D. 居民主導 成果共享：市區更新策略⁶

24. 市區重建策略檢討進入尾聲，但特區政府勾畫的新策略藍圖有頗多不足之處，主要問題包括：未能涵蓋市區更新的主要政策範疇、未能體現社會可持續性、未能有效化解重建利益分配的矛盾、未能採用參與式規劃以體現「以民為本」原則等。

a. 願景

25. 市區更新策略的涵蓋範圍更應擴及昔日市建局 4R 以外的政策措施，包括：
- 特區政府應制訂一套整全的保育政策，設立專責機制，以平衡發展和保育兩者之間的矛盾；
 - 改善市區建築環境，利用可持續發展委員會進行相關檢討的機會，針對私人發展商近年在設計房屋時肆意利用規劃準則與指引的灰色地帶的流弊，以矯正地積比率過高、樓宇造成屏風效應等問題；
 - 特區政府應讓地方行政擴權。
26. 擬議的市區更新策略應涵蓋市區更新各方面的策略，包括市區整體環境質素、私營部門的角色與責任等，及保障社會平等的目標，例如：適當平衡社會整體與原業主租客的利益、保障少數人的權益、避免商業集團霸佔更新的成果等；更重要的是要羅列具體政策措施，俾使可持續發展的理想得以全面貫徹執行。
27. 市區更新還需妥善解決「為誰更新」的問題。擬議的市區更新策略宜適當平衡社會整體與原業主租客的利益，既要保障少數人的權益，更要避免商業集團霸佔更新的利益，同時要兼顧市區的整體環境。

b. 復修為先 — 不夠徹底

28. 發展局雖然啟動了「強制驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」的立法程式，及維持現有的樓宇復修資助及貸款計劃，相信無法解決市區樓宇殘破問題，

⁶ 參看公共專業聯盟：《居民主導 成果共享—市區更新策略研究報告》（2009年12月）及《市區更新策略補充方案》（2010年7月），
<<http://www.procommons.org.hk/supplementary-proposal-on-the-proposed-urban-renewal-strategy?lang=zh>>

沒有針對最需要幫助的七千棟「三無樓宇」提供徹底解決方法。⁷為了貫徹「復修優先」原則，本智庫建議：

- 樓宇更新大行動新增撥款，應主要用於資助那些缺乏管理工程能力的樓宇；
- 針對樓宇失修與物業管理的關係，協助設立業主立案法團或其他物業管理機制，以改善樓宇管理保養工作，及負責進行定期樓宇維修工作；
- 協助樓宇復修是市建局兩大主要任務之一。

c. 民主化的地區規劃平台

29. 為了體現「以民為本」及「由下而上」的民主規劃原則，構思中的諮詢平台宜作以下根本性改革：

- 每個諮詢平台的覆蓋範圍為兩個區議會；
- 成員包括 10 名民選委員；由民選委員委任 3 名居民代表、3 名專業人士（規劃師、社工等）；
- 主要工作包括：主持地區性公共參與（engagement）活動以廣集市民意見、策劃及督導社區影響評估、綜合市民對地區規劃的意見提出分區計劃大綱圖（OZP）修改建議；
- 擁有獨立的秘書處、社工隊及財政來源。

d. 市建局的角色與市場定位

30. 市建局應集中從事復修及重建兩項（即 2R）工作，更應正式交待退出商業性重建、專注於社會性重建的業務及市場定位，清楚界定公營機構須以公眾利益為先的原則。

31. 市建局擬建樓宇的類型宜定位在居屋或夾屋的水平。這有助縮窄與業主就補償預期的矛盾。新樓宇與重建前的社會經濟水平比較接近，從而使原業主商戶居民較易返回原區居住，保留社區網絡及社區經濟。

⁷ 「三無」樓宇是指一些沒有聘請物業管理公司、沒有成立業主立案法團或其他居民組織的樓宇；見〈民政事務局局長出席 2010 年地方行政高峰會第二場地區論壇致辭全文〉，《新聞公報》，2010 年 6 月 15 日。

e. 賠償方案及業主參與重建

32. 理想的「樓換樓」方案必須具備幾個關鍵因素，才能兼具可行性及獲業主租戶接受，包括：更好地體現七年樓齡賠償原則、讓舊區業主商戶居民的生活得以改善，及實現社會可持續性，具體改良建議包括：
- 實行「樓換樓」及「鋪換鋪」，以維持地方網絡及社區經濟；
 - 業主在建築期獲租金津貼，以落實市建局「沒有人會因為重建而沒有地方居住」的承諾；
 - 凍結期獲登記租客必須獲得賠償。
33. 若要有效降低賠償方面的矛盾，業主參與重建是比較有效的做法，其中一個可行的方式是由業主組成「重建合作社」直接參與重建工作，並安排轉售股權的機制，讓不擬參與的業主自由退出。
34. 業主獲得市建局幫助是有條件的，關鍵在於有關重建項目能否帶來更大的公眾利益，及按照「環境優先、公益先行；全面兼顧、社區支援」原則進行重建。
35. 業主參與重建模式若要成功，市建局以「促進者」角色提供協助，是至關重要的，市建局提供協助的範圍包括使用《收回土地條例》，及提供過渡性貸款或某程度的資助。
36. 本智庫反對市建局以顧問身份參與重建及收取酬金的做法，因為有關工作，其服務性質與私人公司無異，不具備特殊社會性功能。再者，市建局作為公營機構，又有公帑資助，卻與私人公司進行直接競爭，有違市場主導及公平競爭原則。

f. 市建局的財務模式

37. 基於市建局日後主要從事社會性重建工作，其性質愈形接近公營機構，加上日後的重建項目盈利能力較差而賠償額龐大，勢將加重市建局的財政壓力，為此市建局的財政模式宜作以下調整：
- 按自負盈虧原則運作，重建項目只需維持收支平衡，無需創造利潤以支付活化及保育項目的開支；
 - 市建局減少參與重建範圍以外的活化及保育項目，並須收回全部成本；
 - 由於滾存的利潤甚豐，頗長時間內仍可按自負盈虧原則運作；長遠而言，建議每五年進行檢討，有需要時由政府須注資，以確保其財政穩健性。政

府注資的理據在於：若重建區內部份土地或樓面面積撥作公共用途，或不盡用地積比率以降低重建項目所在地區的發展密度或樓宇高度，對此政府有責任作出某程度的「賠償」；

- 把市建局納入審計署衡量量值審計範圍，以確保財政開支用得其所及提高其成本效益。

E. 優化市場結構 – 建立公平的物業市場

38. 自特區政府推出「九招十二式」、對天價成交單位交易告吹事件進行調查等措施後，地產交易的不規範情況初步收斂，但問題並未得到根本解決。平抑物業價格方面，特區政府自今年的財政預算案以來採取了連串措施，包括恢復賣地、設法增加小型單位供應等措施，成效也是強差人意。
39. 問題的根源在於香港的私人住宅市場非純由自由競爭力量支配。大部份私人物業發展由少數發展商操控⁸，私人住宅供應存在「高度集中」的情況。大型地產商濫用市場力量的事例屢見不鮮，最新的例子莫過於把物業位置普通的樓宇包裝成豪宅加價出售，變相產生「泡沫價格」⁹。同樣重要的是，政府是新土地的獨家供應者，也是地產發展的監管者，特區政府顯然未能妥善履行這兩方面的角色，造成土地房屋供應失調，市場不夠規範，使市民深受其苦。
40. 特區政府應採取多方面的措施，包括通過立法手段，以消除市場「高度集中」而衍生種種市場操控行爲，具體建議包括：
- a. 恢復定期賣地
 - 除了恢復賣地、主動賣地外，特區政府更應進行定期賣地。這既能增加土地供應，又可以有效地反映土地的市場價格。定期賣地制度與勾地表制度並存，形成一個兼具規律性與靈活性的雙軌賣地制度。
 - b. 提高土地儲備透明度
 - 特區政府應考慮落實消費者委員會於 1996 年發表的《私人住宅樓宇市場研究報告》的建議，包括準備最少一年的土地供應儲備，及設立一個「土地供應量存貨清冊系統」，定期向公眾交待有關情況。
 - c. 杜絕市場操控行爲
 - 政府應立法監管物業市場操控問題，並將監管股市與樓市法例合一。具體規管方法可參考《證券及期貨條例》有關打擊股票市場做價、發放虛假及誤導性資料等涉及內幕交易行爲的做法（第 275、277、278 等條）。

⁸ 參看消費者委員會：《私人住宅樓宇市場研究報告》，香港，消費者委員會，1996 年 7 月。

⁹ 參看韋志堅：〈新「穩定地產」措施 治標不治本〉，《明報》，2010 年 8 月 21 日。

- d. 開放住宅物業市場
- 在開放住宅物業市場方面，政府可考慮讓市區重建局幫助原住宅物業業主組成「原業主自助重建有限公司」重建發展物業，¹⁰他們當然也可以自行聘請項目經理進行重建。
- e. 移民政策與房地產投資脫勾
- 本智庫建議，房地產項目應從入境處的「資本投資者入境計劃」中的「獲許投資資產類別名單」中剔除。

¹⁰參看公共專業聯盟：《居民主導 成果共享 – 市區更新策略研究報告》，香港：公共專業聯盟，2009年4月，第四章第12-15段。

III. 維護環境可持續性

A. 勿以善少而不為 – 單車作交通工具

41. 《香港應對氣候變化策略及行動綱領》諮詢文件建議推廣環保陸路運輸作為主要減少溫室氣體排放的措施之一，具體建議包括繼續建設集體運輸系統、改善公共交通，及更廣泛使用低碳汽車。可是，該文件建議考慮得政策措施不夠全面，例如沒有探討更廣泛使用單車這種低碳排放的交通工具的可能性。必須指出的是，單車在很多國際城市的交通運輸系統愈來愈受重視，加上香港有較完善的單車徑網絡，市民(如新市鎮居民)對單車作為交通工具需求日趨殷切，因此單車不應局限於現時文娛康樂的用途，政府應積極考慮單車作為交通工具之一的可能性。特區政府在構思單車政策時，宜考慮以下原則：

- 政府對單車的看​​法應有根本的改變，根據單車作為正式交通工具的原則設計全面的單車政策，使單車得以廣泛使用；
- 有關政策需充分考慮單車及本港路面情況的局限性，接受部份路面不宜讓單車行駛的事實。

42. 特區政府須制訂整全的單車政策，主要目的是把單車納入全港性交通系統之內，並且從交通管理的角度出發予以規範化，具體建議措施如下：

a. 設立統籌機構

43. 政府宜設立一跨政策局及部門的委員會，專責處理有關政策制定和執行的問題，範圍涵蓋單車與道路系統的融合、交通條例的執行，以及相關的教育宣傳等。參與政策制定的決策局及部門包括：運輸及房屋局、發展局、教育局、運輸署、規劃署、路政署、警務處、房屋署等。

b. 全港性規劃 分階段實施

44. 根據道路的流量與傾斜度訂定明確準則，在全港範圍內劃定「高度可行區域」及「高度不可行區域」，前者把單車作為交通工具融入當地的道路交通系統；後者道路則禁止任何單車進入使用，餘下地區待進一步研究後再作定奪。選定「高度可行區域」後盡速落實作為單車政策的試點，提供相關配套例如改善交通標誌、過路安排、泊車位。在規劃及建設新發展區及海濱長廊時，盡量安排單車徑作為道路系統的有機組成部份。

c. 單車管理規範化

45. 現時與單車交通管理有關的法例主要載列於《道路交通條例》，問題是單車一向被當作爲消閒活動，因此有關法例沒有嚴格執行。基於此，當單車被普及應用作交通工具時，特區政府須加強對單車交通的管理及相關執法行動；在加強執法前，需進行多方面的事前準備，包括；

- 提升騎踏單車技能，包括技術基本及提升課程、技能測試等；
- 加強宣傳及教育工作，包括加強單車駕駛者對交通規例的認識，對加強行人對單車交通問題的認識；
- 有關工作可透過運輸及房屋局及教育局轄下機構及相關組織、學校、興趣團體協同籌辦。

d. 推動公共單車租賃計劃

46. 特區政府可考慮發展區域性「公共單車」系統，作爲連接住宅區與交通樞紐的交通工具。

- 有關「公共單車」系統的具體措施包括：
- 於各主要屋邨屋苑及公共交通交匯處設置租賃單車點，供區內居民租賃及交還單車；
 - 政府可考慮提供起動基金；
 - 單車租賃網點及相關保養維修工作，可交由社會企業或個體經營者經營。
- 有關計劃既可帶來商機及就業機會，又可減少單車泊位的需求。

B. 勿以惡少而爲之 — 破壞及濫用鄉郊土地¹¹

47. 近日發展與保育的矛盾在鄉郊重現，顯示特區政府再不能迴避問題，必須短期及長期措施並舉，才能標本兼治：

- 短期措施方面，有關政府部門應加強執法，打擊非法倒泥、杜絕「先破壞後發展」行徑。針對個別高生態價值鄉郊地區缺乏法定條例保護的問題，特區政府近日只因應社會關注而對大浪西灣頒佈了「發展審批地區圖」，本智庫認爲應盡快對餘下 53 個高危地區頒佈爲「發展審批地區圖」，以爭取時間把該等地域納入城規條例監管；
- 長遠而言，行政長官應成立高層次的「鄉郊保育規劃專責小組」，其級別類似樹木管理專責小組，委派政務司司長負責統籌協調發展局、環境局及

¹¹ 參看黎廣德：〈誰是鄉郊淪陷的罪魁禍首〉，《明報》，2010 年 8 月 6 日，A30 頁。

相關部門，制訂全面的鄉郊發展策略及規劃，檢討自然保育、郊野公園、城鄉規劃、丁屋、骨灰龕政策，解決「有法不立」、「有權不用」和「有漏不堵」的問題。

IV. 發展知識型經濟

A. 知識型經濟¹²

48. 去年的施政報告提出，香港必須走向高增值的知識型經濟，更指出以「創新」及「知識」為本的產業，不限於六項優勢產業（金融、旅遊、貿易及物流和專業服務），也包括四大支柱產業（教育產業、醫療產業、檢測和認證產業、環保產業、創新科技產業和文化及創意產業），問題是以行業為主的直向發展模式流於支離破碎，橫向發展才能促成行業間產生協同效應，有利知識型經濟的發展。
49. 優良的營商環境一向是本港經濟賴以持續發展的主要憑藉，這些「第一層次商業條件」（例如：健全的法制，開放的社會環境，完整的制度框架）無論如何優良，也無法改變香港作為仲介人的局限性，隨著內地對外直接交往愈形頻繁，香港若不能創造新的競爭優勢，便難免被邊緣化。
50. 為此，香港需進一步改善「第二層次商業條件」，包括培養優秀的人力資源、提升生產者服務多樣化程度、締造有利創新環境的公共政策等，俾能累積研發創新能力，及高增值、高知識內涵的「無形投入」，進而鼓勵企業利用這些「軟技術支援」持續創造經濟價值，逐步擴大知識型經濟的規模。另一方面，內地缺乏成熟的法律環境及法治精神，以至企業難以獨力為大量產品建立國際品牌，及確立具長遠經濟利益的「自主知識產權」。香港具備自由開放的環境，不但有利本地知識型經濟的發展，更可以為內地知識產權的發展出一分力。
51. 完善的知識產權制度對知識型經濟的發展至關重要。知識產權署其實可以為知識型經濟的發展提供「軟技術支援」，問題是該署現時的工作重點限於「保護知識產權」，最多也是幫助他們「從現有知識資本中鑒別潛在收入來源，並就這些收入來源制訂市場推廣計劃」。特區政府可以多走一步，星加坡、愛爾蘭及芬蘭的例子可茲參考。星加坡政府設立高層次的經濟發展委員會(EDB)統籌其事，輔以科技研究局(ASTAR)協調跨學科以至海外投資。

¹² 龍家麟：〈知識型經濟非空談〉，《信報財經新聞》，2010年9月3日；Alan Lung Ka-lun, "Knowledge-based economy cannot be empty talk" (English version), <<http://www.hkdf.org/newsarticles.asp?show=newsarticles&newsarticle=277>>

52. 特區政府需調整對知識型經濟的界定。政府統計處出版的《香港—知識型經濟統計透視》是認識本港知識型經濟的權威性刊物，可是報告的重點限於資訊及通訊科技的普及及應用情況，人力資源發展及創新系統的介紹流於泛泛之談，完全忽略本港是服務型經濟的特性，四大支柱產業及六大優勢產業與知識相關的數據均付諸闕如。特區政府若要發展知識型經濟，除了投入更多資源針對性地培養人才外，更需全面監察有關行業的知識含量、人力資源狀況、數據收集及統計等。
53. 發展知識型經濟應提升至策略性高度，為此財政司司長應考慮設立「知識經濟協調組」，負責統籌及協調商務及經濟發展局和其他政府部門，及時制定及處理知識型經濟的相關政策及問題。

B. 資訊及通訊科技

54. 特區政府近年提出發展六大優勢產業的策略，其實資訊及通訊科技不但扮演支援本地經濟及社會發展的輔助角色，更多海底通訊電纜登陸香港、數據中心及區內電訊樞紐都頗有發展潛力，內地「十二•五」規劃帶動資訊及通訊科技的發展，都會為行業的發展提供眾多機會，甚至可以與六個優勢行業看齊，關鍵是政府能否提供類似的政策支援，協助塑造有利資訊及通訊科技發展的環境。另一方面，網上保安及個人私隱問題近日備受關注。
55. 特區政府應制訂整全的策略，全面塑造有利資訊及通訊科技發展的環境，政策涵蓋範圍包括：
- 提供有利業界發展的政策環境；
 - 提高對資訊保安與個人私隱資料保障；及
 - 建立有效規管互聯網、電訊及廣播的管治架構。

a. 促進資訊及通訊科技行業蓬勃發展

i. 構建電訊樞紐

56. 特區政府應掌握發展高級數據中心的困難所在，包括改裝現有工廠大廈存在的難處，及政府所建議土地不適合用作高級數據中心的原因。特區政府應把握內需增長（例如電子醫療的急劇發展）及更多通訊電纜登陸香港的契機，促進數據中心及相關增值服務的發展。香港具備發展為區內電訊樞紐的優越條件，特區政府可以從兩方面提供協助：
- 發展局轄下發展機遇辦公室為整座工廠大廈的改裝申請提供一站式服

務，俾能簡化申請程式及工作效率；

- 科學園公司因應電訊主機代管(co-location) 是數據中心主要業務的特性，放寬了工業邨的用地條件。科學園公司宜繼續採取彈性批地政策以促進高級數據中心的進一步發展。

ii. 開放政府管有的資料讓業界拓展商機

57. 特區政府宜開放部門管有的眾多資料庫，讓業界根據市場需要提供增值服務，其間並無牽涉利益輸送問題，因整個行業均有平等機會參與有關研發工作，而整體社會也會同時受惠。以下是政府可考慮採取的措施：

- 盡快制訂全面開放政府管有非敏感類別資料庫政策，幫助資訊及通訊界及其他界別利用該等資料庫開發增值服務，這類具商業價值而民間無力收集及累積的資料庫包括：土地註冊、公司註冊、藥物註冊、雙語法律系統等；
- 政府發放上述非敏感資訊的同時，宜同步公開所採用的應用程式介面（Application Programming Interface），俾能提高編寫應用程式的效率及減省成本。

iii. 為推廣電子學習資源鋪路

58. 資訊科技教育是回歸以來教育政策重要的一環，去年制定的電子學習資源發展計劃則處於試驗階段，特區政府除了總結經驗之外，更應及早理順電子學習發展的主要障礙。以下是一些具體建議：

- 推動「共享創意」(Creative Commons)分享版權條款，藉以支持教師及學校分享自己製作的電子學習材料；
- 透過優質教育基金資助有能力的學校、教師與資訊科技公司協同編制教材，以支援多元化教學及學習模式的發展；
- 落實分拆課本、學材和教材的訂價，以減輕家長的負擔。

iv. 電子付費方式多元化

59. 香港享有全球最自由經濟體系的稱號十多年，但付費方式的發展卻朝相反方向發展。八達通一家獨大，其他電子付費選擇發展有限。這樣既不利於市場公平競爭，也不利更先進科技及付費形式的推廣及應用。基於此，金融管理局宜採取具體措施以鼓勵電子貨幣走向多元化，具體辦法包括：

- 塑造有利其它付費方式發展的環境，例如鼓勵手機付費、Visa 或萬事達的近距離無線通訊電子支付方式的發展；或
- 落實消費者委員會在 2000 年有關「易辦事」報告的建議，促使銀行之間

就商戶收費模式引入競爭機制，即使同屬一個支賬網路系統，銀行爲了爭取商戶成爲其顧客，也須提供不同的收費和計算方法。

v. 善用「十二•五」規劃的機遇

60. 特區政府應爭取參與「十二•五」規劃制訂，及探討本港資訊及通訊科技界參與內地發展的機會，問題是對上一個五年規劃的四項「策略建議」至今仍未落實，因此在考慮新的建議之餘，還需爭取落實有關建議。當年的建議的內容如下：

- 積極參與內地的產品標準發展及制訂，向中央有關部委爭取容許香港的企業及專家參與相關工作；
- 與深圳建立更緊密的合作，研究建立「深港創新圈」；
- 積極向外推廣香港在發展數據服務方面的有利條件，...推動香港成爲區內的重點數據中心；
- 以深圳爲試點，建立跨境企業的電子商業交易及數碼內容傳送服務。

vi. 重置科技局及應用研究基金

61. 資訊及通訊科技若要有長足發展，必須從體制上有所興革，特區政府應認真考慮以下兩個發展方向：

- 重置科技局，才能通盤籌劃本港科技全面及長遠發展；
- 重置應用研究基金，旨在鼓勵服務開發及應用方面的研究，審批研究資助項目方面則主要由行業內的專才負責；
- 檢討創新及科技基金的流弊，矯正目前大部份撥款由大學及研究機構壟斷的情況，以提高業界申請到資助進行研發及開拓商機的機會。

b. 資訊保安與個人私隱資料保障問題

62. 鑒於社情民意的轉變，特區政府在今年秋季提交立法建議前，宜特別就企業收集市民資料問題加強諮詢，務求確切掌握市民高漲的私隱保障訴求，具體工作方向包括：

- 照顧市民對授權企業/機構收集個人資料、規管控有個人資料企業/機構的責任及外洩個人資料的罰則的看法，盡快啓動相關立法工作；
- 可參考歐美國家的做法，盡快落實《個人資料(私隱)條例》第 33 條<禁止除在指明情況外將個人資料移轉至香港以外地方>；
- 立法強制公佈涉及個人資料的外洩事故，以加強對消費者的保障。

63. 特區政府應就資訊保安及網上犯罪問題進行全面的策略性研究，因為首次同類研究是早在 2000 年由跨部門反科技罪案工作小組（anti-cyber crime working group）進行的，而有關報告為制定「數碼 21」資訊科技策略提出了指導方針。不過，電腦及通訊一日千里，十年間社交網絡、雲端運算、手機網絡等新科技層出不窮，由此衍生林林總總的有關網上保安與罪行的問題，其中包括「黑客」有組織入侵電腦網絡、跨境網絡犯罪、針對大型資訊基建網絡的境外網絡攻擊等，千奇百怪，無一而足。故此，我們認為現在是適當時機再度組成跨部門工作小組進行全面的研究，俾使香港在新的數碼時代可以持續發展。

64. 過份嚴格的法律及管治規管，不利資訊及通訊科技的發展與應用，較平衡的做法是加強社會層面的資訊保安及私隱保障教育，使普羅市民掌握相關知識以保障個人權益，從而消除機構與個人之間資訊不平衡的情況。

c. 建立有效規管互聯網、電訊及廣播的管治架構

65. 特區政府應採取整全的策略，改善《個人資料(私隱)條例》及《非應邀電子訊息條例》對個人資料收集及使用方面的保障，同時處理好上游與下游的問題，從個人資料的收集方面限制，包括只能收集最少資料、不能收集與業務無關資料等，並規定持有個人資料的機構及企業有責任保障資料的安全，儘量降低資料外泄的風險，提供個人資料供外界使用前必須取得客戶的同意等。

66. 過份嚴格對新科技應用、業界發展以至市民所能享用的服務都會有負面影響，故此業界自律至關重要，而政府在若干程度上可扮演提醒及督促的角色；具體例子包括：

- 適當規管 cookie 的使用是有必要的，企業或機構在設計 cookie 時，不應加入資料收集及監視功能，及用家登出網站後相關 cookie 自動停止運作功能等保障個人私隱的安排；企業或機構要求用家安裝前，也應清楚交待有關 cookie 的功能，及刪除 cookie 的辦法；
- 企業在使用所擁有的客戶資料方面若要維持「選擇退出」方式，便有責任向客戶清楚交待有關安排，及提供便捷的「退出」方法。

V. 加快民主步伐

A. 基本原則

67. 根據全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱“全國人大常委會”）於 2007 年的決定，在 2017 年行政長官可以由普選產生，行政長官選舉委員會（以下簡稱“選委會”）將轉化為提名委員會。至於立法會選舉方面，在 2012 年的立法會選舉，30 個「傳統」功能界別仍會繼續存在。人大常委會在 2010 年 8 月通過特區政府提出的政改方案，規定不符合現時「傳統」功能界別選民資格的成年市民，日後可參與選出新的“區議會”功能界別的五名議員。
68. 爲了促進普選的進程，及減少日後選舉安排不公平和不民主的地方，本智庫提出以下建議：
- 從下一屆區議會（從 2012 年 1 月 1 日）開始，一次過刪除所有委任區議員議席；
 - 確立明確的目標，在 2020 年全面取消所有功能界別；
 - 在行政長官選舉方面，必須設定候選人提名人數上限，在 2012 年及 2017 年的選舉均爲 200 人；對行政長官選舉參選人只能行使最低程度的篩選機制；
 - 在 2011 年的選委會選舉第四界別[立法會議員，區域性組織的代表，港區全國人大和中國人民政治協商會議（以下簡稱“政協”）代表]的 100 個新增議席中，98 個席位應撥歸民選區議員，政協委員和鄉議局成員兩個界別只各增添一席。
69. 雖然我們不同意在選委會及提名委員會再增加政協和鄉議局議席，但全國人大常委會在 2010 年 8 月通過的行政長官選舉產生辦法規定，只能把第四界別「大部份」新增議席給予區議會的民選議員，¹³因此不能把全部新增議席給予民選區議員。
70. 爲了把政協及鄉議局所得額外議席達致最少，本智庫建議向這兩個界別只象徵式各增加一個議席。

2010.9.24

¹³ 請參看<http://www.cmab-cd2012.gov.hk/doc/NPCSC_Explanatory_tc.pdf> 第 3 頁，第 2 段。



公共專業聯盟

The Professional Commons

提升社會及環境可持續性 共享經濟繁榮成果

就 2010-11 年度施政報告的建議書

2010 年 9 月

顧問團成員

高德禮先生

梁繼昌先生

黎廣德先生

韋志堅先生

龍家麟先生

梁兆昌先生

莫乃光先生

研究小組成員

陳啓明先生

莊初傑先生

薛德敖先生