

突破思維局限 邁向多元發展

2008/09年施政報告建議書

公共專業聯盟

2008年8月

突破思維局限 邁向多元發展
公共專業聯盟
2008/09 年施政報告建議書

I. 前言

1. 公共專業聯盟是一個公共政策智庫，致力提高本港的公共管治質素，和喚起社會對關乎重大公眾利益的事務的關注。在過去數月，本智庫的研究部和專題工作組就一系列公共政策議題進行了實證研究，有關研究成果相信可以幫助政府訂定更佳的政策。行政長官的施政報告無疑是一份重要的政策性文件，它不但提出短期政策措施，更會勾劃出香港未來的發展方向。故此，本智庫在前述的研究基礎上，整理出一系列的政策建議，供行政長官在制訂 2008/09 年施政報告時參考。

2. 社會輿論普遍認為，香港近年的發展缺乏新方向，對外未能有效應對全球化的挑戰，對內無力消弭日益嚴峻的社會經濟壓力。基於此，公共專業聯盟認為，特區政府應秉承前瞻性、多元化、可持續性、「以民為本」和「人人有機會」理念，作為公共政策的指導性原則。

3. 根據我們的研究成果，本智庫擬定了一系列政策建議，涉及以下政策範疇：

- i. 多元化和新經濟發展策略；
- ii. 社會民生與社會流動；
- iii. 西九文娛藝術區和文化政策；
- iv. 醫療改革；
- v. 氣候變化；及
- vi. 普選和良好管治。

II. 多元化和新經濟發展策略¹

現況

4. 以維多利亞港為發展重心的發展策略缺乏可持續性，都會核心承受愈來愈沉重的發展壓力，導致過份擁擠、空氣污染，及其他社會問題。在空間發展格局失衡的影響下，新界居民長期面對高失業率、缺乏高層次服務、發展失序造成的環境等問題。

5. 興建廣深港高速鐵路香港段將為改善本港地域發展失衡問題提供了重要的契機。廣深港高速鐵路日後將連接全國高速鐵路及珠三角城際快線，有助從內地導引人流資金流進入香港，對重構本港的發展格局產生策略性的作用。

6. 資訊科技發展方面，在「紐倫港」（紐約－倫敦－香港）的宏圖大計、全球化的大環境，及以知識分享、開放程式碼軟件的資訊化趨勢之下，本港的資訊及通訊科技界和特區政府將可以聯手把香港的知識型經濟引領向一個新的方向。

7. 然而，本港正面對失去資訊及通訊科技方面優勢的危機。特區政府至今仍未有建設一個覆蓋全港的 Wi-Fi（無線上網）系統的具體計劃，俾使香港成為一個真正的「無線城市」，相反內地最少有十個城市已明確地制定了覆蓋全市的 Wi-Fi 系統建設計劃。市場資料顯示，本港在年內數據中心（data centre）樓面供應方面不會大幅增加，這不但會損害資訊科技行業的發展，長遠而言甚至會影響本港整體經濟的發展。

8. 就知識型經濟的發展而言，香港面對知識分享的世界潮流，顯得遲緩落後。本港資訊及通訊科技界對世界性的開程式碼軟件運動固然沒多大感興趣，特區政府及商界也片面地看重知識財產權的保護，並以之作為促進創新發明的主要途徑。這種做法難免影響知識分享，也使創新所需的養份漸趨枯竭。再者，政府現時的資訊發佈機制未能充份發揮所掌控的資料的經濟價值，即使特區政府近年以電子方式提供統計資料方面有明顯進步，²但開放其他資料的步伐仍十分緩慢。

¹ 本章大部份的內容是取材自本智庫的研究報告：包括《重構城市佈局：副都市中心發展策略與全國高鐵香港段規劃研究報告》（香港：公共專業聯盟，2008年3月）；《機會之都？！—本港中產萎縮研究報告》（香港：公共專業聯盟，2008年6月）；《香港：活力數碼之都研究報告》（香港：公共專業聯盟，2008年8月）。

² 最新的情況是：政府統計處的「互動數據發佈系統」網站啓用，向公眾公開2006年人口調查所得的原始數據，市民更可因應個人需要把所需數據編制成不同格式的統計表，參看 <<http://idds.censtatd.gov.hk>>。

9. 在現時的教育制度下，學校教育無論在教與學方面均相當依賴課本。這種教育模式固然背離了多姿多彩的數碼化城市生活格格不入，也有違環保原則，更何況教科書價格急劇上升和教科書頻密改版，已對家構成沉重的財政負擔。

10. 雖然特區政府一再重申會致力扶助小本經營，本港中小企的經營環境卻每況愈下³，吊詭的是造成如此局面的是特區政府以至一些公營機構的不友善的管理策略。

11. 香港房屋委員會（以下簡稱房委會）商用物業近年採取了「市場主導」租賃政策，新建成的公屋商場的特色可歸納如下：每條屋邨由一家大型甚至超大型的超級市場提供大部份貨品、不設街市檔位、連鎖式店舖或大集團在商場內佔據主導地位等。在新的商業運作模式下，公屋商場只有少量小型商舖，大部份的公屋居民無力負擔大額開業和營運資金，無法創業，更何況這些小商戶要面對大企業集團的激烈競爭呢！

12. 小商販在解決就業及創造財富方面的好處是顯而易見的。但長期以來，政府及有關管理當局對小販實行嚴格的規管和限制，即使在新界地區亦然。總括而言，小販發牌政策是房委會商場和商業用單位租務政策以外，體現政府及公營機構「管理主義」和「方便管理」原則的另一有力例子。

原則

13. 本智庫認為，多元化的發展可以為香港經濟創造一條新路向，長遠而言更可帶來持續的經濟增長。為此，特區政府必須採取一套整全的策略，把多元化的發展模式滲透到各個政策範疇，包括規劃政策、產業政策、區域性發展政策、交通政策等，以確保新經濟策略得以成功。

14. 若要維持本港長遠的經濟增長，特區政府須盡速檢討其全港發展策略，尤其是探討都會核心以外的發展機會。有關策略調整必須輔以新的經濟增長點、理順本港境內境外的人流及資金流、及調整境內的空間發展佈局。

15. 在新界地區發展一個或多個「副都市中心」，顯然是矯正當前區域發展不平衡及減輕都會核心發展壓力的有效途徑。新增的都市中心可發展為多層次的、多功能的社區，為當地居民提供經濟及就業機會、公共設施及服務，以至文化娛樂設施。新界居民將能夠就近滿足基本生活需要，無需前往都會核心才能解決生活所需。

³ 中小企是指聘用 50 名或以下員工的企業，包括獨資企業。

16. 除加強內地與香港的經濟合作外，廣深港高速鐵路香港段對本港經濟發展還有極大的推動作用，若能妥善規劃鐵路走線及總站選址，將可帶動地區經濟的發展，特別是在鐵路總站附近發展起「副都市中心」來。

17. 資訊及通訊科技發展方面，本港應採取跨界別的發展策略，為本地資訊及通訊科技界與其他行業的合作發展創造雙贏局面，進而帶動香港的整體發展。資訊及通訊科技的發展應予以高度重視，尤應著力於推動知識型經濟發展，及建立多彩多姿的數碼化城市生活。再者，知識分享及發展成為資訊型社會等理念應納入為香港未來的願景之一，而加強資訊及通訊科技基建對維持本港的既有優勢尤其重要。

18. 知識分享已成為全球性發展趨勢。本港朝向知識性經濟發展，理應順應世界潮流，致力培養免費分享的文化，為知識型經濟的持續發展提供動力來源。特區政府應清楚展示對推動知識分享方面的承擔，以身作則，及認真推行相關政策。特區政府更應開放政府管控的數據資料供社會人士及商界使用。有關舉措將有助建立一個更富知識含量的商業模式（例如：一些透過無線裝置接收的、為客戶度身訂造的資訊，像方向、商店、食肆等資料），將有助中小企業業務的發展。

19. 以電子教科書甚至以開放源碼為基礎的教材系統取代紙本教科書，不但環保，更可以紓緩家長購買紙本教科書的財政壓力。再者，該系統為學生提供題材更廣泛的學習素材，為學生帶來更多彩多姿及更靈活多變的學習方式及體驗。

20. 為了讓中小企有一個良好的經營環境，特區政府應採取整全的策略，認真檢討與經濟活動相關的公共管理策略，及把社會目的置於與經濟目的同樣重要的位置。簡言之，糾正「管理至上」及「管理方便」兩種心態及在他們在公共政策中的凌駕性地位，是至關重要的。現以改革房屋委員會（以下簡稱房委會）的商業樓宇政策及食物及衛生局的小販政策為例，說明有關政策改變如何幫助建立有利營商的環境。

政策建議

A. 新全港發展策略

21. 特區政府應扶植不同層次的「都市中心」。按照有關構思，都會核心維持全港最重要的商業中心的位置，但會在都會核心以外地區扶持多個「副都市中心」，從而締造區域性成本結構階梯，開拓租金相對廉宜的新商業區及寫字樓地帶，讓中小企、從事內地與香港貿易公司、酒店等進駐。

22. 特區政府若要推動「副都市中心」的發展，必須主動制定一系列的地區發展策略，包括：

- 制訂區域性經濟發展策略，俾能在新界地區提供較高層次的服務及就業機會；
- 對投資在指定地區的商家提供經濟誘因（例如：制訂區域性稅務政策－稅務寬減及優惠措施）；
- 降低為新發展區提供公共服務及設施的門檻；及
- 盡早制定全面的規劃政策，以保育具生態及文化價值的地方，從而引領全港性發展朝著健康的方向發展。

23. 錦上路是在新界地區建設「副都市中心」的理想地點之一，⁴主要原因是當地具備發展成為主要交通樞紐的條件。若廣深港高速鐵路香港站建於現時西鐵錦上路附近一帶（停車場所在位置），錦上路將可以成為內地與香港之間的交通樞紐；日後北環線將由錦上路向東北方延伸連接落馬洲支線及東鐵線，錦上路更可成為連接新界東西的交通樞紐。

24. 隨著內地人流及資金流的南來，錦上路一帶可以發展成為內地與香港商貿展覽中心、酒店住宿區、地區政府總部、文化藝術設施集中地、住宅物業發展，甚至發展為大學城。

B. 活力數碼之都

25. 資訊及通訊科技若能廣泛應用，將有助其他行業的發展。資訊及通訊科技對本港旅遊業的推動作用便是一個好例子。

- 香港旅遊發展局（以下簡稱旅發局）的網站除了扮演官方旅遊網站的角色，為入境旅客提供基本旅遊資料外，該網站更可發揮示範作用，提供電子版的旅遊指南供下載到 PDA 和手提電話，例如博物館及旅遊景點的立體電子地圖、多種語言的話音導賞服務等。
- 透過覆蓋全城的無綫上網系統及內容豐富的旅遊網站，不但可以服務入境旅客，即使是本港市民也能借助流動電話、PDA 或具無綫上網功能的器材，探索及經歷本港精彩多姿的大都會生活。
- 具衛星定位功能的地圖可連接上因應不同旅客（例如旅遊人士、商務旅客等）需要而編造的索引名錄，大規模的電子市場推廣可以使香港多彩多姿的都市生活更添活力及色彩。

26. 構建覆蓋全城的 GPS、GSM 及無綫上網綜合定位系統及相關基建工程，肯定需要巨額的投資及資訊及通訊科技界的廣泛參與，而開發以互聯網為基礎

⁴ 錦上路被特區政府評定為具條件建設為新發展區的地點之一。

的資訊系統更會開創大量商機，例如製作電子地圖、把旅遊景點及商業資料(例如商場及食肆指南)數碼化、電子市場推廣、電子優惠券等。

27. 在硬件建設方面，特區政府應推動設立一個覆蓋全港的 Wi-Fi 系統，與 Wi-Fi 服務營辦商合作盡快在全港範圍內裝置 Wi-Fi 系統，同時把政府的免費 Wi-Fi 服務延伸至所有旅遊熱點，以推廣 Wi-Fi 服務通行證。

28. 特區政府宜積極支持發展數據中心，以確保未來有穩定的供應。新界地價較便宜，有助發展價格廉宜的數據中心，這更有助騰出都會核心的貴重土地供其它發展用途。香港更可進一步發展為數據中心的樞紐或資料儲存中心。

C. 知識分享推動知識型經濟發展

29. 為塑造有利知識性經濟發展的營商環境，特區政府應牽頭公開所管有的數據資料讓公眾使用，例如：

- 公開更多政府管有的資料(例如，天氣消息、交通消息、政府統計處的原始資料數據、政府檔案處的資料等)，供公眾及商業使用；
- 公開政府及商用 Wi-Fi 接入點的座標，以推動與 Wi-Fi 業務相關行業的發展；
- 特區政府可考慮把部份外判設計的電腦應用系統的原始碼及相關知識財產權按商業原則售予商界，讓他們可以應用在其他項目上。

30. 特區政府在社會層面培養分享的文化方面可扮演重要的角色：

- 特區政府可考慮資助成立類似麻省理工學院的「公開課程」(Open Courseware) 網站 (ocw.mit.edu)，讓註冊教育機構上傳教材資料，例如：課程綱要、參考書目、課堂筆記，課堂錄影帶等，供社會人士參考；
- 特區政府可連同商會、教育機構及社會服務組織，在社會層面推動捐獻具知識內涵的資料；
- 特區政府應致力培育本地開放原碼軟件的發展，包括：成立專門研究基金、為研發者提供法律意見等。特區政府部門更可以透過採用開放原碼軟件以表示實質支持。

31. 特區政府在教與學方面宜積極引進更多資訊及通訊科技的元素，及推動「公開課程」資料庫法發展，具體措施包括：

- 動員老師、家長，甚至市民參與開放源的電子教材 (Open Source Courseware) 資料庫的發展工作；⁵

⁵ 請參閱 <<http://www.opnesource.org/licenses/category>>。

- 採用「創意共享」(Creative Commons)的開放源共享使用授權證形式，以提供電子書、電子筆記，及多媒體電子教材；
- 政府可以資助把文物、古蹟、名人演講等資料數碼化，並開放供市民享用；
- 政府亦可資助學校以「在地使用授權證」(site-license)方式訂購電子課本。

32. 立法確立一套具創意的、按「創意共享」原則制定的版權規管架構，與現有的「版權所有」的規管體制並存，這可促進創作，原因是創作者可選擇「保留部份版權」或「不保留任何版權」，而不會自動獲授予「版權所有」的權利。⁶

D. 改善中小企的營商環境

33. 在本建議書中，本智庫只選取了若干政策範疇提出建議，冀望政府能在其他範疇自行推動有助中小企業發展的政策措施。本智庫的具體建議包括：

a. 房委會商業樓宇租務政策

34. 房委會應調整公營屋邨商場租賃及店鋪組合的策略，俾能降低開業的門檻，我們的具體建議包括：

- 透過適度縮小超級市場規模以騰出商業樓面面積，以開設一些面積較小的商鋪單位；
- 提供多一些面積較小的商鋪單位，以減低開業及營運成本，降低創業的門檻；
- 恢復設置以個別商戶為主導的濕貨街市，讓低學歷低技術人士有機會營商致富。

b. 小販政策

35. 在小販發牌政策方面，我們建議政府應：

- 以地區性政策取代全港性政策：目前大部份固定小販是在市區經營，可考慮只在新界地區發出固定小販牌照；
- 按行業需要增發牌照以取代「一刀切」政策：政府最感憂慮的是食物衛生問題，我們也不贊成重發無牌流動熟食小販牌照，但對於販賣其他衣服雜貨，只要適當規管，是可以接受的；
- 在屋邨範圍內劃出小販認可區，或設置固定的短期零售設施，讓小販可以

⁶ 有關「創意共享」、「保留部份版權」和「不保留任何版權」的詳細情形，可參看「創意共享」的網站，網址為 <<http://creativecommons.org/about>>。

在規範的情況下經營。

III. 社會民生與社會流動⁷

現況

36. 顯然而見的是，過去幾年的經濟增長未能有效改善本港的社會經濟情況。沉重的通貨膨脹壓力大加重了市民生活開支的負擔，日形惡劣的工作環境使勞動階層更感吃力。長遠而言，社會流動對締造和諧社會至為重要，更是市民奮發上進改善生活的力量泉源。可是，無論是官方統計資料及有關中產階級自我形象的調查均顯示，本港中產階級愈形萎縮。

37. 大部份香港市民深受公共交通費高昂之苦，交通費佔整體家庭開支的第三位，僅次於食物及房屋。⁸今年以來，大部份公共交通工具都提高了票價，使乘客的開支百上加斤。再者，居住在新界但前往市區上班的人數不斷上升，由 2001 年的 649 011 人增加至 2006 年的 716 497 人。⁹

38. 近年的經濟反彈未能改善市民的生活質素，特別是家庭生活方面。工作時間長及缺乏彈性，間接使家庭成員關係疏遠，甚至導致嚴重的家庭問題。

39. 在全球化及知識型經濟的影響下，學術能力稍遜年青人前途更形黯淡，因為社會上對學術能力的重視程度將變本加厲。另一方面，本港的學校制度愈來愈單一化，文法學校佔了主導性地位，大部份學校更加「學術導向」，不大重視啟發及培養學生學術能力以外的潛能。

40. 從現時的情況而言，攻讀副學士學位以獲取高薪厚職進而享受較高生活水平的期望，似過於樂觀。由於副學士的認受性相對偏低，影響所及，畢業生的平均月薪約為 9,100 元。¹⁰ 此外，他們很多人需要償還學生貸款長達 10 年之久。

41. 弱勢社群的福祉更需長期關注。很多非華語學生在本地學校學習中文時遭

⁷ 本章大部份的內容是取材自本智庫的研究報告：包括《公平·前瞻·發展：善用政府財政盈餘研究報告》（香港：公共專業聯盟，2008 年 2 月）；《機會之都？！—本港中產萎縮研究報告》（2008 年 6 月）；《香港：活力數碼之都研究報告》（香港：公共專業聯盟，2008 年 8 月）。

⁸ 政府統計處，《2004 至 05 年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》報告，（香港，政府統計處，2006 年 6 月），第 100 頁

http://www.censtatd.gov.hk/freedownload.jsp?file=publication/stat_report/consumer_price/B10600042005XXXXB0400.pdf&title=%a4G%b9s%b9s%a5%7c%a6%dc%b9s%a4%ad%a6%7e%a6%ed%a4%e1%b6%7d%a4%e4%b2%ce%adp%bd%d5%acd%a4%ce%ad%ab%adq%ae%f8%b6O%aa%ab%bb%f9%ab%fc%bc%c6%b0%f2%b4%cl&issue=-&lang=2。

⁹ 政府統計處，《香港 2001 年人口普查- 有關各區議會分區的基本統計表》報告書，（香港，政府統計處，2002 年）；政府統計處，《香港 2006 年人口普查- 有關各區議會分區的基本統計表》報告書，（香港，政府統計處，2008 年）。

¹⁰ 〈月薪平均 9100 「高不成 低不就」 3 校副學士失業率逾 16%〉，《明報》，2008 年 6 月 27 日，A14 頁。

遇極大困難。更惡劣的情況是，為數不少成年的少數族裔人士也有語言溝通障礙，不能以廣東話或英語順暢地交談。

42. 再者，很多來自內地或海外國家的新移民並不熟悉本港的情況，以致影響他們融入社會的程度。

43. 縱使本港在資訊及通訊科技設施普及程度方面處於世界領先地位，而且價錢便宜，但數碼弱勢社群在使用有關科技設施設備、應用該等科技的知識水平、及藉有關科技以改善生活質素等方面的表現，仍相當落後。¹¹

44. 從較寬廣的層面而言，特區政府宜引領市民為個人不同人生階段作出規劃。舉例來說，香港正面對老齡化人口不斷增加問題，可是仍有超過兩百萬成年人口沒有任何的退休保障或參與退休金計劃¹²，即使參與了強積金計劃，歷年供款所得將不足以應付退休的基本生活需要¹³。個人發展問題同樣值得關注。

原則

45. 社會輿論希望特區政府能急民之所急，協助他們應付種種民生問題。特區政府更應把促進階級流動作為香港未來發展的願景之一，並以前瞻性的構思滿足社會長遠的需要。

46. 特區政府應認真考慮幫助市民減輕公共交通費用的負擔，使居住在新界地區而需跨區上班居民得以受惠。

47. 本港的勞動人口一向以辛勤盡責著稱，他們值得享有優質的生活。特區政府理應盡快推出一些家庭友善措施，俾能構建一個和諧社會。

48. 就年青人的發展而言，學校教育未來的重點目標之一，應是培養學術能力表現較差學生在傳統學術訓練以外的多元能力，這不但可以讓他們在職業上另闢途徑，甚至讓他們追求優質的生活。

¹¹ 國際電訊聯盟的「2007年數碼機會指數」顯示，在全球180個經濟體系中，香港的排名是全球第三位。〈建立數碼共融的社會〉，立法會資訊科技及廣播事務委員會討論文件，立法會(LC CB(1) 441/07-08(01) 號文件，2007年12月。

¹² 有關沒有任何形式退休保障計劃保障的人士人數的計算方法，請參看公共專業聯盟，《公平·前瞻·發展：善用政府財政盈餘研究報告》(2008年2月)，附錄四。

¹³ 即使參與退休保障計劃，部份人士積存的強積金也不夠應付退休生活的基本需要；月入5,000元或以下的僱員更無需繳交個人供款，他們的戶口每月進帳，最多祇有僱主供款部份那250元。根據《強制性公積金條例》規定，有多達百分之四的就業人口獲豁免參加強積金計劃。

49. 適度降低市民的教育開支，尤其是副學士和他們的家庭所面對的沉重負擔，俾能讓他們有機會積累財富。

50. 從多方面對弱勢社群應施予援手，包括：

- 就非華語學生而言，應為他們度身訂造一套課程以幫助他們克服學習中文的障礙；
- 對少數族裔人士而言，特區政府有責任幫助他們克服語言溝通上障礙，俾能順利融入社會；
- 政府應針對來自內地或海外的新來港人士不熟悉本港情況的問題，設法提供協助；
- 必須制定具針對性的措施，以照顧 6 類數碼弱勢社群的需要¹⁴。政策的首要目標應放在改善生活質素，而非提升資訊及通訊科技的認知水平。

政策建議

A. 公共交通津貼

51. 特區政府可考慮在 2008/09 財政年度向所有公共交通工具的乘客提供「一刀切」方式的交通津貼，乘客使用公共交通工具時（跨境交通線除外），可即時獲得百分之三十的折扣，為期 1 年。有關資助約為 62 億元。¹⁵

B. 家庭友善措施

52. 我們建議政府採納以下措施作為首批家庭友善措施，並收鼓勵生育之效：
- 為即將為人父的男性僱員提供為期七天的法定有薪侍產假（因基層人士每週起碼工作六天）；
 - 把女性僱員的產假由目前的 10 週延長至 15 週，新增的 5 星期支取半薪，僱員可選擇是否提取該 5 個星期的額外產假；
 - 為了彰顯僱主對員工的關懷，現時《僱傭條例》規定達到 4 天才可領取有薪病假的規定可修改為只需 1 天便可領取。

C. 讓學生發揮多元潛能

53. 「一人一體一藝」應正式納入學校的正規課程之中。有關政策不但可以發

¹⁴ 6 類數碼弱勢社群包括：長者、傷殘人士或長期病患者，婦女料理家務者、單親父母、新來港人士及低收入家庭的孩子。

¹⁵ 有關交通津貼金額的計算方法，請參看《公平·前瞻·發展：善用政府財政盈餘研究報告》，（香港：公共專業聯盟，2008 年 2 月），附錄三。

掘學生學術以外的潛能，長遠而言更為他們開創了另一條就業門徑。推行有關課程將需要大量演藝及體育方面的教練導師。當個人建立了對個別體藝項目的興趣時，自然會增加有關方面的消費，進而推動本港文化藝術產業的發展。

D. 全面檢討副學士課程資助制度

54. 專上教育普及化是正確的發展方向，問題有關教育開支已對部份學生及其家庭構成沉重的財政負擔，因此特區政府宜適時對副學士課程的資助制度進行全面檢討。特區政府應考慮到高等教育有助提升本港人力資源的整體競爭力，因此有責任分擔部份教育成本，具體辦法是向有關院校提供資助。

E. 對副學士學生和家長的寬減措施

55. 特區政府宜安排短期措施以紓緩攻讀大專課程的學生及其家人的負擔，措施包括：

- 刪除向貸款學生徵收風險調整系數衍生的利息；
- 學生畢業後才開始計算免入息審查貸款的利息；
- 向不獲發助學金副學士學生的家長提供子女專上教育免稅額，款額每年八萬元。

F. 非華語學生的中國語文政策

56. 教育局須制訂「中文作為第二言語」的語文教育政策，為非華語學童學生度身訂造一套專門中文課程，及階段性的評估與考核指標；教育局資助編寫及出版專門的中文課本及教材；為所有錄取非華語學生的學校提供額外的財政及人手的支援等。¹⁶

G. 新來港定居人士接待政策

57. 特區政府宜主動制訂新移民接待政策，以照顧來自內地或其他海外國家的新移民，並委派專責機構系統地跟進個別新來港定居人士抵港初期的適應情況。其他具體措施包括：

- 語言訓練：向有關人士推廣可利用持續進修基金款項修讀廣東話或英語課程；
- 適應課程：委託社福機構籌辦有關課程，介紹本港基本情況、政府服務、所住地區資料等，及邀請有關人士參加有關課程。

¹⁶ 香港融樂會：《對發展〈中國語文課程補充指引(非華語學生)〉諮詢文件的意見》，2008年3月，<<http://www.unison.org.hk/CSLresponseChinese.pdf>>。

H. 縮窄數碼隔膜

58. 「數碼化」及「資訊及通訊科技」器材的範圍應擴大至電話及數碼電視，因為他們在可預見的將來將扮演至關重要的角色。進一步廣泛應用資訊及通訊科技將有助照顧不同弱勢群體的需要，包括：

- 對長者及低學歷人士而言，視像電話雖然是「高科技」產品，但仍算是易於使用的；
- 特區政府應著手籌備成立一個政府服務頻道，為日後透過數碼電視提供互動服務這種新模式作出準備；
- 特區政府應製作不同版本的網頁以照顧不同程度肢體傷殘人士的需要，例如，為有視障人士提供大字體版面；
- 針對長者在戶內及戶外的安全問題，特區政府可考慮資助使用有關電子系統；
- 透過現時的「電腦回收計劃」派發免費電腦，以滿足在學兒童的發展需要¹⁷；
- 特區政府應把寬頻月費納入綜合社會援助計劃物價指數之內，也應向在職貧窮家庭學童免費提供寬頻接連及免費電腦。

I. 多用途的「市民戶口」

59. 我們建議特區政府為全港成年市民設立旨在兼顧個人發展及退休生活需要的個人戶口，名為「市民戶口」。市民的意見對有關建議能否成功至關重要，須市民積極發表意見的問題包括：政府的角色、應否注資成立「種子基金」，特區政府若財政盈餘超過某個水平，應否把部份盈餘撥入「市民戶口」等。

¹⁷ 在 2005 年，本港分別有 7% 的小學生及 4% 的中學生家中沒有電腦。請參看，〈推行「數碼 21」資訊科技策略及電子政府計劃的最新進展〉，立法會資訊科技及廣播事務委員會討論文件，立法會 CB(1) 670/06-07(03) 號文件，2007 年 1 月 15 日，
<<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/panels/itb/papers/itb0115cb1-670-3e.pdf>>。

IV. 西九文娛藝術區和文化政策¹⁸

現況

60. 政府提出的西九文娛藝術區藍圖遭受嚴厲的批評，包括在文娛藝術區範圍內興建私人住宅、區內缺乏讓小型藝團發展的空間、公共空間缺乏明確的規劃、財政上要求自負盈虧的壓力、缺乏整全和周詳的規劃以推動整體文化的發展等。

61. 《西九文化區管理局條例草案》規定，西九文化區管理局（以下簡稱西九管理局）成員的委任權全歸行政長官，並沒有機制要求這些委任成員須以「以民為本」作為機構運作的最高準則。

原則

62. 我們建議特區政府在發展西九時應採納「人文西九」的發展方向，讓西九成為本土文化以至整體文化發展的催化劑。此外，西九珍貴的臨海地段應盡快開放讓市民享用。西九須注入更多可持續發展方面的元素，以提升本港物質層面以外的生活質素，使香港成為一個真正的優質城市。西九文化區管理局的組成應採用持份者主導原則，才能有效落實「人文西九」的發展概念。

政策建議

A. 「人文西九」

63. 根據“人文西九”原則，發展組合宜予以優化，包括縮減三分之一私人住宅規模及刪除非必要公用設施，以騰出 1.4 萬平方米的地面面積供文化及康樂用途。增設「創意交流村」(creative jam)，提供 2.5 萬平方米樓面面積供小型文化藝術團體及創意工業使用。西九也應設立一個園林綠化公園，讓 15 公頃的公共休憩用地主要用來建設公園及附屬設施，供廣大市民享用。

64. 我們認為西九分期施工的計劃應進一步分拆，務求讓區內文化設施盡快落成使用，俾能確立西九文娛藝術區在本地文化界的地位。事實上，把小型或臨時表演場地（例如：黑盒劇場及戶外表演場地等）的竣工日期提前至 2012 年是可行的，這樣可以讓藝術家進行街頭表現，或發展小規模的「民眾藝墟」(people's arts fair)。

¹⁸ 本章大部份的內容取材自本智庫發表的《人文西九：對西九龍文娛藝術區發展規劃的研究報告》，(2007 年 12 月)。

65. 區內文化藝術表演網點可按有機發展的原則因應實際需要分批建設。如有需要的話，預留日後發展的土地(即第二期)也可用於搭建更多臨時表演場所，例如傳統戲劇的戲棚、馬戲班的大型帳幕等。若然如此，市民大眾便可較原計劃提前兩年享用西九文娛康樂區的部分設施。

66. 西九文娛藝術區內的空地應作最大程度的綠化，俾能建成一個「西九公園」；公園內應包括一個具有相當規模的中央公園、海濱長廊、單車徑、及自動行人輸送帶輔以縱橫交錯的步行徑。該公園應以園林自然風貌為主，不宜過份人工化，特別是盡量減少石屎水泥路面。

67. 西九在規劃及設計上應採用低碳發展模式，為全港提供示範及參考，並向全世界展示香港在環境保護方面的承擔。具體措施包括：建設自動行人輸送系統以鼓勵遊人在園區內漫步、建設單車網路連接新舊發展區、採用區域性節能系統、推行有助提高能源效益的建築設計等。

B. 構建多元文化和「社區文化網絡」

68. 為免西九成為一個文化孤島，我們建議在全港範圍內籌建「社區文化網絡」(community cultural network)，位處中層的是「社區文化中心」(community cultural centres)，在區域性層面發揮匯聚地方文化的角色。特區政府也應針對個別社區文化設施不足的問題，例如新界西北及將軍澳，增建文化中心及表演場地，及把空置的政府物業改作文化藝術用途。西九的「創意交流村」則扮演聯繫西九及地區文化的紐帶角色，進而吸取地區文化養料。

69. 我們認為西九的土地收益較官方估算的數額高 15 億元，該筆資金可用於成立一個「地區文化發展基金」(district cultural development fund)¹⁹，以資助較長期的駐校藝團、駐場藝術家計劃，或協助較偏遠地區如天水圍持續舉辦一些文化活動。

C. 以「持份者主導」原則組成西九管理局

70. 西九管理局的組成應秉持「持份者主導」原則，管理局成員除政府任命之外，還需包括團體選任等多元化的組成方式，務求不同持份者，包括官員、專業人士、文化工作者、公眾人士和非政府組織之間達致謹慎的平衡。

¹⁹ 有關計算額外收入的方法，請參閱公共專業聯盟，《人文西九：對西九龍文娛藝術區發展規劃的研究報告》，(香港：公共專業聯盟，2007年12月)，第3.8段。

V. 全民醫療保障²⁰

現況

71. 近期的醫療體制改革諮詢顯示，特區政府和市民大眾普遍關注的是長遠醫療融資機制的問題。可是，本港醫療體制中存在著林林總總的問題，同樣值得深入探討。

72. 若要從醫療質素及成本控制兩方面改善本港醫療體制的服務容量，需處理以下一系列問題：

- 以一筆過撥款方式向醫療服務提供者支付政府資助的做法（即是「病人跟錢走」的分配機制），欠缺提升醫療服務質素和效率的誘因；
- 缺乏完善的基層醫療系統，本港醫療體制現時由醫院和專科醫療主導；
- 公私營醫療系統割裂的情況相當嚴重，不同層次的私營醫療服務之間也存在同樣的問題；
- 低收入人士只可有限度地使用基層醫療服務，原因是公營醫療系統只能提供有限度的門診服務，他們也沒法承擔私家門所的診金，以致長期佔用較大比例的公營住院及和專科醫療服務；
- 服務提供者主導和專業性每況愈下的問題。

原則

73. 社會上既然就醫療資源分配和財政安排問題意見紛陳，有關當局更應致力改善本港醫療體系的服務容量。有關舉措在提升醫療體系的服務容量以改善醫療質素之餘，也要有效控制醫療開支。

74. 有關措施也須增加市民使用私營基層醫療的機會。

政策建議

A. 醫院和專科醫療的撥款機制採用「錢跟病人走」原則

75. 根據「錢跟病人走」的原則，病人可因應個人情況選擇公營或私營醫療系統的醫院或專科治療；醫療服務提供者則按標準收費表而非實際醫療成本向政府申領有關費用。私營醫療服務提供者如欲參與有關計劃，須預先向有關醫療管

²⁰ 請參看醫療政策論壇，《Containing Costs, Enhancing Quality, and Improving Access: A Proposal for Reforming Hong Kong's Healthcare System》，（香港，醫療政策論壇，2007）。

理當局辦理註冊登記手續。參加者不得拒絕任何病人，避免只接受低醫療成本病人而拒絕高成本病人；他們也不得向病人收取額外費用，以免造成相同的疾病獲得不同的治療，或給予不必要的治療。在計劃推行初期，公共醫療系統約八成至八成半的經費仍然會是以一筆過形式撥款的方式撥支，其餘部份會按「錢跟病人走」的原則支付。新撥款機制將有助提升整體醫療質素、控制醫療成本、改善公私營醫療系統分割、規範私營醫療系統等問題。

B. 資助低收入人士使用私營醫療服務

76. 低收入人士若能獲得較好的基層醫療服務，相信患上嚴重疾病的機會會大大降低。基於此，資助低收入人士使用私營基層醫療服務，長遠而言將有助降低整體醫療成本。我們建議，特區政府應資助低收入人士接受私營基層醫療服務，資助額為每年最多 10 次，每次費用的上限為 150 元。²¹在計劃推行初期，資助範圍應局限於兩成最貧窮的人口，因他們佔用了百分之三十七的一般性門診，專科和急症服務。²²

C. 全港性的電子醫療紀錄系統

77. 我們建議將現時醫院管理局的電子醫療紀錄系統改造成真正「全港通用」的系統，開放有關系統予私人醫療機構使用，所有醫療服務提供者將可以在診症地點登入使用病人的電子醫療紀錄。該系統將有助診斷症狀，可以提高醫療護理質素。這系統也有助改善公私營醫療系統分割的情況，及因而引發的不良醫療效果和額外醫療開支。再者，有關機制也有助提高醫療專業水平和對病人權益的保障。

D. 基層醫療系統擔當把關者角色

78. 當基層醫療系統全面鋪開後，一些不必要或不恰當的專科或醫院醫療護理預計會有所減少，長遠來說會有助降低醫療開支。基層醫療更可提供早期偵測和預防性治療，和發揮協調和監察不同層次的護理的角色，將會進一步降低醫療成本和改善市民的健康狀況。該基層醫療系統的基本運作情況如下：病人可自行選擇任何一個基層醫療服務提供者並辦理有關登記手續。基層醫療服務提供者則扮演為較高層次的醫療系統把關的角色，也就是說，沒有他們的轉介，病人將不

²¹ 該等數據是根據以下方程式計算出來的：每個市民每年平均向普通科醫生求診約 6.99 次，私家醫生診金的中位數則為 150 元。請參看 J. R. Lu *et al.* 2007, Horizontal equity in health care utilization: evidence from three high-income Asian economies. *Social Science and Medicine* 64(1): 199-212，和《香港的本地醫療衛生總開支帳目》。

²² O. O'Donnell *et al.* 2005. *Who Benefits from Public Spending on Health Care in Asia?* EQUITAP Project Working Paper No. 3. Rotterdam: Erasmus University and Colombo: IPS, 和政府統計處，《綜合性住戶調查報告》第 12 號，(香港，政府統計處，2003)。

能進入專科醫療系統。為確保醫護質素，有志參與提供基層醫療服務的醫生須向有關醫療管理當局進行登記，並符合有關登記的要求，例如學術資格和執業經驗。為進一步保障病人的權益，有關制度須輔以一個明確的專介專科收費表。此外，一經登記成為基層醫療提供者後，即使該名醫生擁有專科資格，也不能擔任專科醫生，以免出現轉介醫療個案自行跟進的流弊。當以上制度確立後，基層醫療系統在若干程度上可發揮規管私營醫療體系運作的作用。

VI. 應對氣候變化²³

現況

79. 氣候變化問題，特別是全球暖化問題，廣受各國政府關注。近年香港的空氣質素日趨惡化，在 2008 年第一季，環境保護署一般和路邊監測站的「空氣污染指數」，分別有百分之七十和九十五的時間是處於「高」或「甚高」的水平。²⁴ 天文台在 1989 至 2007 年間錄得的平均氣溫，每十年便升高攝氏 0.34 度。²⁵ 最近有關本港主要空氣污染物濃度變化的數據顯示，三種主要空氣污染物（二氧化氮、可吸入懸浮粒子和二氧化硫）在空氣的濃度，經過幾年的下跌後，從 2004 年開始回升，在 2006 年時，已回復到 2002 年的高水平。²⁶

80. 眾所周知，氣候變化往往和海洋水位上升有直接關係。根據估算，未來數十年海洋水位上升可能使珠三角產生超過三千萬的「生態難民」。長期以來，跨境空氣污染物被批評是本港空氣污染的關鍵原因。香港對這些問題不能置若罔聞，尤其不能忽視與珠三角地區政府協同對抗氣候變化的重要性。

原則

81. 2007 年 11 月，特區政府加入由全球四十個主要城市的政府組成的全球城市氣候變化領導小組，該組織負責整合和統籌各成員城市就氣候變化問題的對策。環觀全球各大城市，倫敦、紐約和東京市的政府已因應氣候變化問題制定了長遠和全面的策略和規劃。特區政府作為該領導小組的成員，理應迎頭趕上，制訂相關政策，以迎接全球氣候暖化所帶來的挑戰，尤其是發展「低碳」模式的發展策略。

82. 香港已是一個發達地區水平的經濟體系（相等於京都議定書內表列一的國家），根據國際上認可的「共同但有區別責任」（Common But Differentiated Responsibility）原則，理應對地區性氣候變化，特別是珠江三角洲地區的情況，承擔更大的責任。

²³ 本章大部份的內容是取材自本智庫發表的《公平·前瞻·發展：善用政府財政盈餘的研究報告》，（香港，公共專業聯盟，2008 年 1 月）。

²⁴ 請參看 <http://www.epd-asg.gov.hk/english/apisum/apisum_detail.php?year=2007&month=q4>。

²⁵ 請參看 <http://www.hko.gov.hk/climate_change/climate_change_hk_e.htm#urbanization>。

²⁶ 〈污染物濃度 最多升一成 鬧市空氣 5 年不進反退〉，《明報》，2008 年 1 月 21 日，A4 頁。

政策建議

設立「應對氣候變化基金」

83. 特區政府可考慮撥出 80 億元，設立一個「應對氣候變化基金」，該基金可用於推行以下四項本地和跨境措施，支持「低碳」和具「能源效益」的發展策略，從而改善全球氣候變化的問題。其中包括：

- 5 億元的「低碳發展專業支援計劃」；
- 20 億元的「綠色社區資助計劃」；
- 5 億元的「綠色家居資助計劃」；和
- 50 億的「珠三角應對氣候變化基金」。

A. 提高家居能源效益

84. 設立「低碳發展專業支援計劃」的目的是在社區層面提高能源效益，資助個別住戶進行能源審計、設計住宅樓宇節能工程、提供項目顧問服務等。

85. 爲了推動住宅樓宇節省能源，「綠色社區資助計劃」資助私人住宅大廈業主在大廈範圍轉用較具能源效益的設施，以符合低碳模式的需要，每一住戶可獲得 1,500 元的資助。

86. 「綠色家居資助計劃」則資助每名成年人 100 元更換「白熾」（俗稱「鎢絲」燈泡）燈泡爲慳電燈泡。

B. 應對跨境氣候變化問題

87. 「珠三角應對氣候變化基金」可用於資助發展緩解措施，以減低溫室氣體排放。該基金可以重點資助京都議定書「清潔發展機制」（Clean Development Mechanism）以外但符合「自願性碳信貸」標準（Voluntary Carbon Credit Standards）的減排項目，例如小型可再生能源項目，再造林項目及分散式的節能項目。該基金也可以資助一些適應措施，以減輕氣候變化造成的經濟及社會破壞。

VII. 普選和良好管治²⁷

A. 2012 政制改革

現況

88. 在 2007 年 12 月特首提交全國人民代表大會常務委員會有關政治發展的報告中，特首承認大部份市民希望加快民主化步伐，但他同時建議香港在 2017 年進行首次特首普選，並把立法會的普選日期推遲到更後甚至沒有不明確的日子（即使特首宣稱有關選舉可以在 2020 年舉行）。根據目前選舉制度的安排，特首由 800 人的選舉委員會選出，除了第四組別外，其他選舉委員都是由功能組別選舉產生。

89. 社會輿論普遍認為，立法會功能組別選舉制度存在三大缺點：缺乏代表性、大部份界別受公司票操縱，及鼓勵狹隘的界別利益。因此，功能組別選舉應徹底廢除。

90. 功能組別制度的支持者認為，功能組別的存在可以讓專業界別和商界人士更有效地貢獻他們的專業知識和識見，對本港的長遠發展至關重要。

原則

91. 既然民主普選是香港政治發展的終極目標，2012 年及以後的選舉安排也就是本港民主發展的里程碑。故此，整體選舉制度的安排應該更加開放及較以前民主，在選舉制度、候選人提名制度、投票制度等方面均較以前公平。

政策建議

a. 在立法會設立「全面功能組別」制度

92. 我們建議設立一個名為「全面功能組別」的制度，以取代現有的功能組別制度。根據有關建議的構思，現時的功能組別將會整合成 6 個大型功能組別，並全部以個人選民為選民基礎。在每一個功能組別內，選舉制度仍實行比例代表制。有關建議可避免個別選民數目眾多的界別壟斷大部份議席，這樣的政治平台相信可以兼容並包社會上的不同利益。新功能組別制度將包括以下組成部份：

²⁷ 本章大部份的內容是取材自本智庫發表的研究報告：包括《公共專業聯盟對 2012 年政改方案的建議》(2008 年 5 月)和《電子政府與良好管治：資訊及通訊科技政策研究報告》(2008 年 7 月)。

- 設立 4 個大型功能組別以取代現時按經濟職能劃分的功能組別，分別是製造業和貿易業；基建、物流和旅遊業；商業和專業服務業；及個人社會和社區服務業。這 4 個功能組別的選民人數約為 370 萬人。
- 另設兩個新的功能組別，其一是「成年學生和退休人士」組別，其二是「家務工作者和其他以往沒有納入至任何功能組別的非經濟活躍者」。這兩個組別大概有 200 萬名選民；
- 6 個大功能組別議席的分配辦法如下：先計算個別組別選民佔合資格選民總數的比例，然後按照比例多寡分配議席。這樣，每張選票的重要性基本上是相同的；
- 這 6 大功能組別會把選民基礎擴大至 580 萬人，與現時地方選區選舉的選民基礎相若；
- 所有合資格的香港選民均可參與地方選區和功能組別選舉，我們稱之為「一人兩票」制；
- 每個功能組別獲分配的立法會議席將根據組別內合資格選民的數目而定，基本上選民的每張選票均是等值的。

b. 以「全面功能組別」為基礎的選舉委員會選舉

93. 我們建議維持選舉委員會的人數在 800 人的水平，其中屬於第四界別的 200 人的產生辦法維持不變²⁸。其他界別（第一、二及三界別）的 600 名提名委員則採用全面功能組別類似的產生辦法。每個新功能組別選舉委員的數目按該組別選民佔全港合資格選民數目的比例分配，同樣體現了每票等值的原則。

94. 每個特首候選人最少需獲得 50 名選舉委員的支持，提名票的上限為 100 人。

c. 設立立法會的政協制度

95. 我們建議在立法會設立政協制度，把現時法案委員會階段邀請專家發表意見的做法予以正規化和制度化。政協制度將會是立法會常設體制的組成部份，政協委員被賦予明確的諮詢職責。現時的功能組別可以在 2012 年實施全面功能組別選舉制度時，透過立法會政協委員的方式繼續服務社會。立法會政協委員可以在立法會法案事務委員會發言，任期與立法會議員相同，但和其他立法會議員不同的是，他們沒有投票權，也不能出席立法會大會和事務委員會的會議。

²⁸ 第四界別的合資格選民，包括立法會議員、區議會代表、全國人大港區委員、全國政協委員港區代表。

B. 電子政府與良好管治

現況

96. 政府網站目前主要負責發放資訊的角色，只有若干個政府的網站提供有限度的電子服務。政府也無意利用資訊及通訊科技以推動社會更大程度參與政府事務。

原則

97. 資訊及通訊科技為政府增強服務揭開新的一頁。特區政府應擴充政府入門網站，使成爲一個可以提供所有政府電子服務的「一站式」網站。該網站應致力發展成一個電子平台，讓用家透過網上途徑獲得初步資訊後，進而在網站直接處理有關事宜。

98. 特區政府應致力促進電子公眾參與，並視之爲本港民主路線圖的重要組成部份。政府若能善用資訊及通訊科技平台，將可以成立一個涵蓋所有政策範疇、兼具諮詢及讓公眾參與功能的「一站式」網站。

政策建議

a. 便民的政府入門網站

99. 爲了提供更方便的使用環境，特區政府在規劃政府服務系統時，宜容許使用者建立個人化「電子戶口」，讓市民持有單一戶口便可使用多種政府服務。每個用家或商戶更可因應個別需要而設定「我的政府」(MyGov) 版面²⁹，辦法是從政府的整體服務及資訊中抽取所需部份置於個人版面之上。市民用戶更可預先選擇在個人戶口儲存那些常用的、由政府發出的證件（例如身份證、駕駛執照、公開考試成績等），在辦理電子申請、提交電子表格時，簡單的點選有關文件作爲附件便可寄往指定部門。

b. 更大程度的電子公眾參與

100. 特區政府可以設立一個「一站式」的諮詢網站以擴大電子公眾參與，情況

²⁹ 網站瀏覽者可以透過政府網站，以電子形式處理以下範疇的事宜：電子投訴/電子申報；電子申請/ 電子登記/電子更新；電子查詢；電子付款/電子預約；及提交電子表格。

類似目前以互聯網為基礎的「公共事務論壇」，只是規模擴大至全港範圍。各政策局及部門更可以透過回倒入門網站讓市民與負責官員直接溝通，包括透過網誌、電郵或即時通訊。政府也應把已經公開的文件數碼化，並把有關文件上載至一個「一站式」網站，供市民查閱，必能增進社民對政府政策的瞭解程度，有助提升政策討論的質素。

公共專業聯盟

2008年9月