

香港法定机构再审视： 以内地政府职能转移为视角

张楠迪扬

[提 要] 法定机构作为一种特殊的社会组织形式在香港扮演着重要角色。既有研究或比较陈旧，或不甚全面，对内地在成立法定机构以及实际运行过程中出现问题的指导意义显弱。本文以新时期加快政府职能转移、培育社会组织为背景，深入分析香港法定机构的本质特点、职能、人事、财政及运作机制等，以期法定机构作为新型社会组织对政府职能具承接能力，以回应广东省借鉴香港经验试水法定机构出现的问题，并讨论香港经验的可复制性、对政府职能转移的启示和意义。

[关键词] 香港 法定机构 政府职能转移

[中图分类号] D676.58 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7687 (2016) 02-0082-11

加快政府职能转移、培育社会组织是我国行政审批体制改革的重要任务。法定机构虽属舶来品，但其具备独立于政府运作、权责明确、受法例严格监管的特点，成为我国培育新型社会组织及政府职能承接对象可供参考的蓝本。借鉴香港经验，内地开始成立法定机构，通过实践探索法定机构职能承接的可行性。

一、问题缘起与研究意义

广东省是我国第一个成立法定机构的地区。2011年7月2日，广东省印发了《关于在部分省属事业单位和广州、深圳、珠海市开展法定机构试点工作的指导意见》，决定以广州、深圳、珠海为建立法定机构的试点。同年，深圳成立前海管理局，成为全国首个法定机构。截至2014年9月，深圳已成立10家法定机构；珠海公布了6家法定机构试点方案；佛山市顺德区也于2011年至2012年间陆续成立了5家法定机构。

然而，广东省在移植香港经验的过程中出现了诸多水土不服的迹象。比如，与政府关系界定

不清晰、职能定位不明确、人事与财政关系不稳定、欠缺激励机制等。由于既有研究或比较陈旧，或不甚全面，对内地在成立法定机构以及实际运行过程中出现问题的指导意义显弱，这使得有针对性地重新审视香港法定机构十分必要。本研究将以新时期内地政府职能转移为视角，深入分析香港法定机构的职能、人事、财政及运作机制，并试图回答以下几个问题：第一，法定机构的本质特点是什么？第二，法定机构可助政府分担何种职能？第三，法定机构如何独立于政府运作？以此回应内地试水法定机构遇到的问题，讨论香港经验的可复制性及对政府职能转移的借鉴意义，同时提出政策建议。

既有研究对香港法定机构做了有益探讨。对香港法定机构本身的研究包括综合研究和专题研究。综合研究包括对香港法定机构职能、分类、运作、管理等方面的综合介绍。^① 专项研究包括香港法定机构的发展历程、^② 香港法定机构的独立性问题、^③ 香港法定机构与新加坡的比较研究。^④ 宋功德、张西勇探讨了法定机构作为事业单位的改革方向及可行性。^⑤ 傅小随讨论了法定机构在公共服务体系中的特殊作用^⑥，以及深圳需要以法定机构作为行政机构改革、建立多层次公共行政体系的必要性。^⑦ 崔健、杨珊在对境外法定机构的起源、分类、特点与管理模式做了综合思考的基础上，探讨了深圳前海合作区如何借鉴法定机构的管理模式。^⑧

以往的研究对香港法定机构鲜有准确清晰的全局认识。部分研究法定机构的学者也感到，目前对法定机构的研究和认识都不够深入。^⑨ 香港法定机构处于不断发展和变动的过程，近年来不断出现新的法定机构。既有研究大多停留在多年前的概数统计状态，普遍存在定义不准确、分类不清^⑩、数据陈旧的问题。经过近一年的数据收集，本研究建立了香港法定机构数据库，全面收集整理香港法定机构的职能、组织架构、决策机制、人士、财政以及监督机制等数据。研究主要通过以下几种方式采集信息：参考相关法例、参考相关法定机构官方资料、电话访谈以及机构访谈。

二、法定机构的定义及本质特点

法定机构是根据专属法例成立或定性，受专属法例约束，依法承担公共事务管理或服务，独立于政府运作的法人团体。“一机构一法例”是法定机构的本质特点。由于法定机构的职能包罗万象，不同法定机构的各种机制设置大相径庭，很难用同一法例进行约束。一机构之所以被界定为“法定”机构，一定存在专属于此机构的法例。此本质特点派生出法定机构的一系列从属特点：法定性、独立性、专门性、灵活性。^⑪

“法定性”体现在专属法例对该机构的性质、权责范围、人事任免、财政制度、监督机制等作出规定。法定机构的日常运行必须依照法例，否则即属违法，有关人士须承担法律责任。“独立性”体现在法定机构自成立起即完全依照法例运行，不受法例规定之外的任何力量干预。“专门性”表现为“一机构一法例”；“灵活性”指法定机构在运行中有一定的自主空间。

在此有必要澄清内地在借鉴香港经验时的一些误解和盲区。第一，法定机构具有“独立性”，并不意味着法定机构一定位于政府序列之外，这或许可为未来内地拓展法定机构成立领域提供借鉴经验。广东省编办吸取香港经验形成了推行法定机构试点的文件。文件对法定机构的定义强调法定机构“不列入政府序列”。^⑫ 然而，法定机构可以是需要保持独立性的政府部门。香港少量政府部门以法定机构的形式存在，这些部门包括：廉政公署、申诉专员公署及公务员叙用委员会。这些部门属于政府内设部门。但由于其皆为监察部门，需要与政府保持适度距离，独立

运作，因此以法定机构的形式存在。

第二，法定机构根据“专属法例成立或定性”意味着法定机构可以有两种产生方式。第一种为“先有法例，后有机构”。这也是通常理解的法定机构产生方式，即立法在先，然后根据法例成立法定机构。第二种为“先有机构，后有法例”，即某社会组织已经存在，为肯定其存在价值及承担的社会职能，政府通过立法将其定性为法定机构，通过法例规范其运行机制。香港的法定机构为多年来逐渐发展起来，大量法定机构属于先有机构，后被定性为法定机构的情况。目前内地基本借鉴的是第一种方式，尚未关注第二种方式。但第二种产生方式对内地同样有重要借鉴意义。“先有机构，后有法例”或可成为内地事业单位等既有机构转型的参考路径。

三、香港法定机构的数量及职能

(一) 数量

准确统计香港既有法定机构数量是分析法定机构职能分布的前提。既有研究大多将香港目前法定机构数量概括为 200 多家。^⑤ 有些研究有确数统计，汪永成指出香港目前有 230 家左右法定机构；珠海市劳动和社会保障局的研究统计为 240 家。^⑥ 这些数据均基于香港特区立法会的统计资料。根据香港立法会数据，截至 2005 年 6 月 30 日，香港共有 229 家法定机构。^⑦ 然而，根据本研究统计，2005 年 6 月 30 日至今有至少几十家法定机构成立，尚未纳入统计数据；有些法定机构在上述截止时间后已被取消。此外，由于特区政府对法定机构的分类存在问题，使得相当数量的法定机构没有被纳入统计。

本研究以香港特区政府各公务委员会及管理局名册中的法定组织列表为基础，^⑧ 根据本研究对法定机构的定义进行删减、补充。补充依据为特区政府接受立法会有关法定机构问答时提供的接受政府提供资金的法定机构列表，^⑨ 添加该列表未纳入的法定机构，同时逐条核对香港特区法例^⑩，查漏补缺。根据统计，截至 2016 年 4 月，香港共有 358 家法定机构。

(二) 职能分布及解析

香港的 358 家法定机构是随着经济社会的发展逐渐产生的，并不是在特区政府统一规划下成立的。因此，目前并没有一个十分清晰的架构来分析香港法定机构的整体情况。按“功能”分类，香港法定机构可划分为 15 大类，分别是：规管类，上诉审裁类，信托、基金和资助计划类，咨询类，福利服务及公共服务类，教育及培训类，行业推广、支持及发展类，维权类，仲裁类，执法辅助类，司法辅助类，综合类，宗教类，以及性质较为特殊的区议会和新界乡议局。

表 1 列出了香港法定机构分类统计数据。目前香港 358 家法定机构中数量最多的是规管类，共 73 家。表 1 显示，规管类定机构占法定机构总数的 20.4%。其次是上诉审裁类法定机构，共 63 家，占法定机构总数的 17.6%。再次是宗教类及信托、基金、资助计划类，分别有 48 家和 45 家，占法定机构总数的 13.4%和 12.6%。其余几类法定机构数量较少，数量及占比见表 1。

表 1 法定机构的分类及数量

	类别	数量(家)	占比(%)
I	规管	73	20.4
II	上诉审裁	63	17.6
III	宗教类	48	13.4

续表 1 法定机构的分类及数量

	类别	数量(家)	占比 (%)
IV	信托、基金、资助计划	45	12.6
V	教育及培训	29	8.1
VI	咨询	26	7.3
VII	综合	22	6.1
VIII	区议会 [®]	18	5
IX	福利服务及公共服务	16	4.5
X	行业推广、支持及发展	9	2.5
XI	维权	3	0.8
XII	仲裁	3	0.8
XIII	执法辅助	1	0.3
XIV	司法辅助	1	0.3
XV	新界乡议局 [®]	1	0.3
	总计	358	100

数据来源：本研究法定机构数据库。

以上数据显示出香港法定机构的几个重要特点。

第一，香港法定机构的最主要职能是协助政府对相关领域进行规管。规管类法定机构作为香港法定机构的最主要组成部分体现了法定机构角色的“政府性”。法定机构可以作为政府拓展职能的重要触角和支撑。与一般的社会组织不同，法定机构的法定性意味着该类机构将会受到来自各方面更加严格的监管。而这类机构在财政和人事上的独立、灵活及专业性，使其适合承担专业职能。在此意义上，通过法定机构进行规管，可以在不增加政府职能部门和编制的情况下，强化政府监管能力。香港规管类法定机构又可细分为 10 类，包括：专业/行业规管类（占 46%）、纪律审裁（占 19%）、规则制定（占 8%）、事项领域规管（占 8%）、具体事项管理（占 8%）、牌照审裁（占 4%）、监察政府部门（占 4%）、公共机构管理（占 1%）、防范危机（占 1%）、反贪腐（占 1%）。

规管类法定机构的重要特点是以专业/行业类法定机构为主体。规管类法定机构中，专业及行业规管类法定机构的数量最多，占该类的 46%。现代社会行业分工越趋细化，行业监管是政府的最重要监管领域之一。对行业及专业的监管能力成为政府监管能力的主要标志。增强政府行业监管能力有多重方式，其中最传统的一种是通过增加行政资源投入来提升监管能力。但此种传统模式是造成政府部门不断膨胀，政府公职人员冗员负担沉重的主要原因。这也是为何香港政府通过法定机构行使对专业及行业的管理。专业/行业规管类机构由一系列注册管理局、注册委员会、及专业委员会组成。其主要职能包括：管理专业人士的专业资质；专业/行业培训；监察/检讨行业教育；规范和监督行业发展。

专业/行业类规管法定机构主要针对专业内的从业者的行业准入资格、培训以及行业发展策略。对于专业资质人士的违纪和专业失当行为，另有一类法定机构负责规管。这就是在规管类法定机构里数量占据第二位的纪律审裁类法定机构。纪律审裁类机构负责审裁资质人士的违纪行为，惩处专业失当，以及审裁损害社会公共利益和市场秩序的行为。该类机构集中于建筑工程及

司法领域。建筑工程领域例如，纪律仲裁委员团（电力）；纪律仲裁委员团（建筑工地升降机及塔式工做平台安全条例）；纪律仲裁委员团（升降机及自动梯条例）；纪律仲裁委员团（土地测量）；纪律仲裁委员团（工厂及工业经营安全规例）。司法领域，如大律师纪律仲裁团；公证人纪律仲裁团；律师纪律仲裁团。

其他几类规管类法定机构占据比较小的份额，有些类别仅存在一家法定机构。这些机构多为政府为特别处理某项事务而设置的机构，如公共机构管理、防范危机以及反贪腐类。规则制定类机构负责就具体领域的事务制定规则。比如，就税务相关事宜（如报税方式、计税方法等）制定规则的税务委员会；针对律师事务费的计算方式订立规则的事务费委员会；以及为司法机构（终审法院、区域法院、高等法院）和刑事诉讼程序制定规则的法定机构。事项领域规管机构负责规管某一具体领域。这类机构包括银行货币管理、城市规划、上市公司财务汇报监管、举办考试及学术能力评核，以及个人资料隐私保护等范畴。牌照审核类机构主要负责发放各种受规管行业的营业牌照事宜。监察政府部门的法定机构包括法律援助服务局、独立监察警方处理投诉委员会以及申诉专员公署，分别负责监察政府律政司提供法律援助服务是否恰当、警方是否秉公办案以及公职人员是否有行政失当。

第二，上诉仲裁类法定机构架设了社会复议政府的渠道。上诉类法定机构主要处理社会对政府行政裁决的上诉和复议。由于司法成本十分高昂，且相当问题并不涉及对法律的触犯，而只是有关行政裁决是否合理，以及政府服务是否到位的问题。香港上诉仲裁类法定机构规定任何人因不服政府部门或法定机构对其所做的行政决定，都可提出上诉。这类法定机构因此成为社会对政府低成本的复议渠道。除政府部门，也可对有些法定机构的决议进行复议，因而这些法定机构也在上诉范围内，由其他相应的法定机构作为上诉机构。

由于这类机构行使行政诉讼职能，其相对于政府部门的独立性就显得十分重要。法定机构的行政恰好可以满足此类机构的性质要求。政府职能范围广，各领域专业性强，成立一家综合上诉仲裁机构不能实现有效裁决。香港目前共有 63 家针对不同领域的上诉仲裁法定机构。这类机构在名称上多为“委员会”或“小组委员会”，具有半司法职能，对上诉进行聆讯并作出裁定。其仲裁决定独立于政府，享有高度的自主权。不同上诉委员会分别有自己的对口部门。

由于事项领域不同，每个对口部门可能有一个或多个针对不同事项的上诉委员会。如表 2 所示，上诉委员会共有 39 个对口部门，横跨政府部门及法定机构。香港特区政府架构中，共有 12 个决策局，其中 9 个决策局具有与之对应的上诉委员会，占政策局总数的 75%。61 个决策局的下属部门中，13 个部门具有上诉委员会。此外，17 家法定机构也具有上诉委员会。

表 2 上诉仲裁类机构数据统计 (按对口部门分类)

对口部门	上诉委员会数量(个)	部门总数(个)	占比(%)
政府决策局	9	12	75
政府决策局下属部门	13	61	21.3
法定机构	17	358	4.7

数据来源：本研究法定机构数据库。

第三，咨询类法定机构成为政府广泛吸取社会专业人士及公众意见的平台。协同治理已经成为现代政府治理的新趋势。咨询类法定机构是香港实现协同治理的手段之一。咨询类机构目前共26家，功能主要包括：向政府及法定机构提供咨询意见。对于向政府提供咨询意见的机构，主要就政府的政策制定、事项监管、人员委任等事宜向特定的政府部门提供信息资料及专业意见。对于向法定机构提供咨询意见的机构，其咨询范围多为重要的政策议题，使得更多的专业意见及广泛的社会公众利益能够被纳入政策制定过程。这类法定机构是香港各类咨询委员会的组成部分。有些咨询委员会的性质并不是法定机构，被设立为法定机构的咨询委员会多涉及重要政策领域。

四、香港法定机构的组织结构及运行机制

（一）组织结构

香港358家法定机构涉及领域广、发展历程复杂，组织结构呈现较大差异。对于规模较大的香港法定机构，其组织结构基本分为决策层、咨询层/内部事务层及执行层。决策层多以董事会/管理局/理事会的形式存在，负责进行法例赋权范围内的业务决策。决策过程通常为决策层所有成员共同讨论，在讨论中形成共识。如意见分歧较大，则通过投票决策。决策层中的公职人员及非公职人员，都具有相同的投票权及权重，采取集体负责制，以多数意见为最终决定。

咨询层通常由多个专业委员会/专责小组组成，负责就具体领域业务向董事会提出意见，协助董事会决策。内部事务层主要就法定机构的财务运作、规划、较高级执行层人事任免，薪酬待遇以及内部审计事务定期向董事会报告并提出意见。执行层负责法定机构日常运作及具体事务的执行。行政总裁为执行层的最高领导，可能下辖多个工作小组。规模小、结构简单、职能单一的法定机构，决策层多为委员会。执行层通常为秘书处或一名及多名行政秘书。

（二）人事制度

香港法定机构的决策层由主席、副主席、多名委员组成，各职位人数由法例规定。法定机构的决策层通常由行政长官或政府主管官员委任，获委任人士通常包括：相关政府官员、专业人士、学者、业界、利益相关者及其他相关法定机构人士。不同法例对不同法定机构的人事任免要求不同，有些法例规定，政府公职人员不得担任决策层成员；有些稍微宽松的法则明确规定决策层中政府公职人员人数不得超过一定人数；绝大多数法例规定决策层中政府公职人员不能超过半数，从而确保政府意见不会左右法定机构决策，以保障法定机构的独立、自主运作。有些法例对决策层的提名机制做了规定，要求获委任的人士须经过相关社会团体提名，且必须是指定专业领域的人士，这种通过团体委派代表的方式可保证专业人士的代表性。

咨询层的各委员会及内部事务委员会的职位及任职人数由该法定机构决策层决定。执行层通常包括一名执行总裁及各工作小组工作人员。执行总裁一般由行政长官委任，其他执行层的人员由法定机构按需聘用。对于规模较小、结构简单的法定机构（如上诉审裁类、咨询类机构），行政工作通常由政府的公职人员承担。

值得一提的是，香港特区政府民政事务局设有《中央人名资料库》，供决策人士在委任非公职人员时参考。法定机构涉及行业领域广泛，遴选高层雇员时需要全面深入了解候选人的背景及经验。虽然实际酝酿及选择过程主要由熟悉相关专业的专家主导，但《中央人名资料库》令决策层以及专业人士在选择及委任时更有针对性。该资料库载有约22000名人士的简历。这些人士包

括：咨询及法定机构的前任成员；咨询及法定机构的现任成员；愿意加入咨询及法定机构的人士。此资料库依照《个人资料（私隐）条例》的规定运行，民政事务局会定期更新名录，纳入更多人士。

任期方面，为避免法定机构决策层演变成新的利益垄断群体，绝大多数法定机构的法例规定了决策层成员任期。对于法例未明确规定任期的机构，特别是咨询委员会等较宽松的机构，存在不成文的“6+6”原则，即一个人不能同时担任超过6家机构的委员会成员，且不得连续担任超过6年。

薪酬方面，按法定机构决策层一般组成成员来分，决策层薪酬可分为公务员薪酬及非官方成员薪酬。对于公务员薪酬，有些法定机构的法例规定公务员为该法定机构的当然成员。这部分成员加入法定机构被视为履行职务，不再单独获发酬金。为避免可能引致利益及/或角色冲突，公务员一般都不会以个人身份加入法定及咨询组织。此外，公务员的服务条款和条件也对担任外间工作有所限制。^①

对于非官方成员薪酬，部分法定组织非官方成员的酬金的批核程序有法例明确规定。这些组织包括：（1）非政府资助并且财政自主的公共机构，如九广铁路公司董事局、市区重建局董事会等；（2）某些法定组织，而这些组织的相关法例已有特定条文订明其成员的酬金，如选举管理委员会及版权审裁处；^②（3）对于法例未做规定者，非官方成员的酬金主要可分为以下四项：年薪（每年聘用费）、日薪（以全日或半日计算）、每次出席会议的酬金和交通津贴。一般而言，咨询及法定组织的非官方主席和成员不会收取任何非薪酬福利（例如汽车）。^③

对于法例未做规定者，香港特区立法会对法定机构非官方成员的薪酬订立明确标准。实际操作由香港特区立法会财务委员会授权特区政府财经事务及库务局局长批核咨询及法定组织非官方成员的酬金金额不能超逾所订明的上限。上限会根据丙类消费物价指数^④的变动定期修订。^⑤某些情况下，发放高于该上限的酬金可能会较为适当，比如有关委员会的事务繁忙，占用非官方成员很长时间，令其损失不少收入。或有些委员会需要具专业经验和知识的人才，应给予这些成员适当的报酬。酬金额如超逾上限，必须由香港立法会财务委员会按个别情况批准。^⑥

（三）资金来源

不同职能性质的法定机构资金来源不同。总体上，香港法定机构的资金来源大致包括：政府经常性资助、经营性收入、投资收入、基金收费、服务收费、捐赠、利息及征款等。一般来讲，规模较大、职能较复杂的法定组织，其经费来源构成较为多样化，可能同时兼具以下几种收入来源。

第一，政府拨款。如法定机构为政府动议成立，或承担重要事项领域的公共管理或服务职能，政府通常对其进行拨款。拨款方式主要包括：提供注册资本、经常性资助、非经常性资助等。香港有些法定机构由特区政府注资，或全资成立。如旅游发展局由特区政府注资2.5亿元成立；香港机场管理局由香港特区政府全资拥有。

对于重要法定机构，或非营利及盈利能力弱的法定机构，政府给予经常性资助。政府根据法定机构的盈利能力决定资助额度。比如香港艺术发展局基本不盈利，其收入基本全部来自政府拨款；生产力促进局，该机构通过提供服务获取收入，营业额超过总收入60%，政府则适当调配经常性拨款额。^⑦再如市区重建局，虽然这是香港十分重要的法定机构，但因其负责香港旧区重建，盈利能力强，自身营业额可以占总收入的90%以上，^⑧政府只进行象征性拨款。

目前，香港特区政府向 62 家法定机构提供经常性资助，每年资助金额超过 500 亿元，约占特区政府经常开支总额的 20%。^⑨ 特区政府部门会因应法定机构的目标、过往表现及来年的服务需求调整资助金额。同时，特区政府也向部分法定机构提供非经常性资助。香港特区政府会根据法定机构的需要不时提供“一次过”拨款。

第二，经营性收入。有些法定机构拥有全资附属公司，通过经营公司获得收入，如香港社会服务联会。有的法定机构拥有自己的固定资产，通过出租房屋、售楼、补地价获得收入，如香港房屋委员会、东华三院等。

第三，投资收入。有些法例规定，法定机构可以将盈余或非及时所需资金进行投资，但一般同时规定，投资需经财政司司长批准。比如，受《证券及期货条例》规管的证券及期货事务监察委员会，法例规定：“证监会可将该会非实时需用的资金，按财政司司长批准的方式投资。”再如，受《香港生产力促进局条例》规管的香港生产力促进局，法例规定促进局可将盈余资金用于投资，但投资须经财政司司长批准。

第四，服务收入。有些法定机构通过收入注册、职业培训、办理考试等服务费用获得收入。例如，一系列专业人士注册管理局的收入来源之一是注册收入；香港职业训练局通过提供相关培训课程收取的学费及课程费用；菲腊牙科医院管理局通过医院提供的医疗服务收取的费用。

第五，基金收入。有些法定机构，主要为信托、基金及资助类法定机构，主要收入来自运作或管理基金。具体运作方式一般为：特区政府拨出一笔基金，其投资或利息收益作为机构的营运经费，比如强制性公积金计划管理局；或各类基金管理类法定组织，均从所涉及的基金投资收益中支取管理基金的行政费用。

第六，其他经费来源。这部分收入包括捐赠收入、利息收入、征款收入等，通常在经费中所占的比例较小。

五、香港法定机构的监督及制约机制

独立于政府序列之外的法定机构之所以可以廉洁运作，很大程度上由于法例规定及实际制度安排中的各种监督及制约机制。香港法定机构要接受来自行政长官、立法会及政府有关部门的多重监管。

第一，人事制约机制。利益申报机制是目前香港法定机构普遍采用的人事制约机制。法定组织通过设立申报利益机制，让成员申报及登记利益，特别是金钱上的利益及其他组织的会员身分，避免出现利益冲突的情况。虽然香港目前不存在统一法例规定法定机构必须设立，但截至 2003 年，香港几乎所有的法定机构都设立了利益申报机制。^⑩ 申报内容通常包括金钱利益及非金钱利益。金钱利益如是否与该机构有业务往来，是否在有关机构担任受薪职位，是否大量持有有关股份，相关物业、土地等；非金钱利益如是否出任有关机构非受薪职位等。^⑪

第二，机构运行监管。香港法定机构在日常运行上接受来自立法会、行政长官以及有关政府部门的监管。不同职能范围的法定机构所接受的监管幅度、力度不同。有些法定机构可能同时受立法会、行政长官及有关政府部门的监管。对于依法受立法会监管的法定机构，立法会有权要求法定机构决策层就个别事宜向立法会提供资料。立法会辖下的委员会及小组委员会有权要求法定机构决策层成员参加立法会委员会及小组委员会的会议，并回答立法会议员在会议上提出的问题。有些法定机构周年报告须提交立法会省览。立法会有权按情形向法定机构的决策层进行

质询。

对于接受行政长官监管的法定机构，行政长官如认为公共利益有需要，可就法定机构任何职能方面，向其发出指示。该法定机构须遵守行政长官发出的任何指示。此外，有些法例规定法定机构制定常规规则须经有关政府部门长官批准。行政长官可就法定机构决策层的职能和权力做出指示。有些法定机构决策层须定期向行政长官做报告，委员会可为执行职能订立规例，而该等规例须经行政长官会同行政会议批准。行政长官有权按情形向法定机构的决策层做出适切的监察。

对于接受政府有关部门监管的法定机构，如有关政府部门长官认为情况异常，有可能妨碍公共利益，则有权随时复核有关法定机构决策层的决策。有关政府部门有权就法定机构执行职能或行使权力向其发出指示。政府相关部门会与法定机构保持紧密联系，监察其日常营运状况。

第三，财务监管。法定机构的财务状况受到来自行政长官、特区政府审计署及立法会的严格监管，特别对于有实权的法定机构，法例规定了多重财务监管手段，比如规定某些法定机构有义务须备存关于财务往来、工作程序及账目的记录；某些法例规定法定机构须就年度财政事务向行政长官提交周年报告；接受特区政府经常性拨款的法定机构，每年收支预算会纳入相关政府部门的整体财政预算，并呈交立法会批核；特区政府审计署可仲裁法定机构的财务运作。审计署署长可就任何财政年度对法定机构资源的使用情况进行审核。

第四，投资监管。如上所述，有的法定机构可以将盈余用于投资，将投资收益作为资金来源之一。由于法定机构多涉及公共利益领域，其投资活动比一般金融机构受到更加严格的监管和限制。有的法例规定，法定机构可以将盈余/非即时所需资金进行投资，但同时经财政司司长批准。还有的法例规定，除须获得财政司司长批准，还必须将资金投资于指定项目。

六、香港经验对内地政府职能转移的启示及讨论

本文分析显示，香港法定机构是位于政府与社会之间的半官方机构，在业务执行上具有独立性，同时又受到来自行政机关、立法机关以及社会等多方面的严格监管，在具体政策领域的执行方面扮演重要角色。香港法定机构的经验对内地政府职能转移具有参考意义。广东省“先行先试”设立法定机构产生的一系列问题，一方面是由于内地的制度框架与香港不同，另一方面在于香港法定机构本身十分复杂多样，缺乏全貌性检视，较难对法定机构行政有整体上的宏观把握。因此，本节将讨论香港法定机构的经验对内地政府职能转移的启示及借鉴意义。

第一，引入法定机构协助政府政策执行，首先要能切实保证“一机构一法例”。这其中包括两层含义。一是每个机构应有专属法例，规定该机构的权责范围、职能、人员组成与政府关系等内容。因为法定机构之间的职能可能差别很大，统一立法很难规范到位。二是切实保障法例的执行力。即便完成专属立法，若法律执行力低，则很容易出现法定机构非机构“法定”的情况，从而出现与政府关系不清、机构内各层关系难以理顺、社会实际参与度不能保证等问题。对于内地来说，这不仅要提高人大的立法权威，也要加强法律的实际约束力。此外，内地引入法定机构的最大困境在于并非各级人大都具备立法权限。对于不具备立法权限的级别，即便成立相关机构，这些机构在严格意义上也并非法定机构。从长远的制度设计来讲，这种局面不利于法定机构的健康发展。

第二，以规管类法定机构为培育主体。在法定机构可扮演的角色上，香港法定机构种类繁多，按职能分类，涉及规管、上诉、咨询、维权、仲裁、行业推广等多种职能，这是数十年发展

的结果。但在众多类别中, 规管类法定机构所占数量最多。这说明香港的法定机构以协助政府行使规管性职能为主。这一特点是既有专题研究尚未揭示的。香港法定机构的这一职能分布某种程度上印证了法定机构的存在对香港维持“小政府”的重要作用。作为新公共管理运动的产物, 香港法定机构有效帮助特区政府实现了决策与执行分离。香港经验显示, 法定机构可在承接政府职能方面有所作为。特别在辅助政府行使规管性职能时, 法定机构的特点具有明显优势。作为半官方机构, 法定机构与政府关系比一般社会组织更加紧密, 受到的监管更严、限制更多。这使得政府可以确保法定机构的职能执行到位。同时法例赋予法定机构不属政府附属机构, 在政策执行上具有独立性, 不会受到行政部门的过多干涉, 令政府可以比较完整的抽身于具体事务的执行。建议内地可考虑集中培育规管性法定机构, 并可吸取香港类似机构的运作模式和经验。值得注意的是, 培育法定机构须走稳每一步, 警惕操之过急, 避免短期内成立大量不成熟的法定机构。对于已经成立的法定机构, 政府要切实关注其运行、发展状况, 研究其在发展过程中出现的问题, 及时矫正。

第三, 上诉审裁类与咨询类法定机构是有效的行政补充力量。上诉审裁类法定机构是香港法定机构的一大特色。此类法定机构是强化监管有效的有效手段。香港上诉审裁类法定机构行使职能类似内地的行政复议, 对行政行为进行复查。不同的是, 内地的行政复议机构内设于政府序列, 香港将相当数量的复议职能由法定机构承担, 充分利用了法定机构独立于政府的制度特性, 以保证复查及仲裁结果的公允性。咨询类法定机构的主要职能是为政府提供咨询意见, 以补充公务员团队人手及技术知识力量的不足。香港并非所有咨询委员会都为法定机构, 只有重要的咨询委员会才被设为法定机构, 在关键领域为政府提供决策意见。这两类法定机构虽然直接承担政府的业务职能, 但有效起到了监察行政行为与吸纳社会决策意见的作用。

第四, 灵活的财政制度与多重制约机制并存。香港法定机构的资金来源呈现多样化格局。根据不同法定机构职能性质的盈利能力, 政府对其支持的力度各不相同, 相当数量的法例允许法定机构运营基金、接受捐款、从事投资等。这种财政制度十分灵活。但同时, 香港法定机构存在多重制约机制。这首先表现在对投资活动的限制上, 这是对法定机构公益性职能的根本保障。即便有盈利能力的也许依法从事十分保守的投资行为, 这一方面保障资金的安全性, 另一方面确保机构的非盈利性。虽然目前内地一些法定机构尚未具备造血能力, 但已表现出未来从事风险投资的计划, 这种趋势值得提防。其次, 如上所述, 香港对法定机构的监督及制约机制十分完备。这些配套制度的建设、执行与立法具有同等的重要程度, 是法定机构能否顺利承接政府转移的职能并可以执行到位的重要制度保障。

①相关研究参见梁文松、曾玉凤:《动态治理:新加坡政府的经验》,北京:中信出版社,2010年;陈瑞莲:《香港特区公共管理模式研究》,北京:中国社会科学出版社,2009年;黄湛利:《港澳政府咨询委员会制度》,广州:广东人民出版社,2009年;罗永祥、陈志辉:《香港特别行政区施政架构》,香港:三联书店(香港)有限公司,2002年;汪永成:《香港特区法定机构发展的历程、动因与启示》,长沙:《湖

南社会科学》,2012年第5期;等等。

②汪永成:《香港特区法定机构发展的历程、动因与启示》,长沙:《湖南社会科学》,2012年第5期。

③⑩Ian Scott, “The Government and Statutory Bodies in Hong Kong: Centralization and Autonomy”, *Public Organization Review*, vol. 6, 2006, pp. 185~202.

④Jeannette Taylor, “Statutory Bodies and Performance Reporting: Hong Kong and Singapore Experience”,

Public Organization Review, vol. 6, 2006, pp. 289~304.

⑤宋功德：《从事业单位到法定机构》，北京：《行政管理改革》，2010年第8期；张西勇：《法定机构制度——我国事业单位改革的趋势》，济南：《山东行政学院山东省经济管理干部学院学报》，2004年第1期。

⑥傅小随：《法定机构及其在公共服务体系中的特殊作用》，哈尔滨：《行政论坛》，2009年第2期。

⑦傅小随：《法定机构与深圳多层次政府公共服务体系建设》，深圳：《特区实践与理论》，2009年第3期。

⑧⑨崔健、杨珊：《前海合作区借鉴境外法定机构管理模式研究》，北京：《中国机构改革与管理》，2011年第4期。

⑩刘新华：《推进行政管理体制创新》，北京：《行政管理改革》，2010年第3期。

⑪广东省2011年7月2日制定的《关于在部分省属事业单位和广州、深圳、珠海市开展法定机构试点工作的指导意见》将法定机构定义为“法定机构是根据特定的法律、法规或者规章设立，依法承担公共事务管理职能或者公共服务职能，不列入行政机构序列，具有独立法人地位的公共机构”。

⑫陈瑞莲、汪永成：《香港特区公共管理模式研究》，北京：中国社会科学出版社，2009年；梁文松、曾玉凤，《动态治理：新加坡政府的经验》，北京：中信出版社，2010年；崔健、杨珊：《前海合作区借鉴境外法定机构管理模式研究》，北京：《中国机构改革与管理》，2011年第4期。

⑬珠海市劳动和社会保障局：《香港法定机构基本情况及启示》，2010年8月3日。

⑭香港立法会：《立法会民政事务委员会检讨咨询及法定组织第十四号中期报告检讨公营架构内咨询及法定组织的分类制度》，立法会CB(2)2176/04-05(04)号文件，2005年7月。

⑮⑯参见香港特区政府新闻公报立法会六题：政府向

法定机构提供的资助金金额，2011年4月6日，<http://www.info.gov.hk/gia/general/201104/06/P201104060092.htm>，最后访问时间：2015年12月30日。

⑰参见香港特区政府律政司香港法例，<http://www.legislation.gov.hk/blis/chi/index.html>，最后访问时间：2015年12月30日。

⑱按照对法定机构的定义，由于区议会的设立、组成、职能、选举议员程序等受《区议会条例》约束，本研究将区议会纳入法定机构。香港18区每区设立一个区议会，因此数量上统计为18。

⑲纳为法定机构的理由同区议会。

⑳㉑㉒立法会民政事务委员会检讨咨询及法定组织，立法会CB(2)1991/03-04(01)号文件，2004年4月。

㉓㉔㉕香港特区政府统计处编制不同的消费物价指数数列，以反映消费物价转变对不同开支组别的住户的影响。甲类、乙类及丙类消费物价指数分别根据较低、中等及较高开支范围的住户的开支模式编制而成。

㉖资料来源：香港艺术发展局。

㉗资料来源：香港市区重建局。

㉘根据财经事务及库务局数据计算所得。

㉙《立法会民政事务委员会政府咨询及法定组织运作检讨》，立法会CB(2)1276/01-02(01)号文件，2002年3月12日会议。

㉚资料来源：香港某法定机构成员利益申报表。

作者简介：张楠迪扬，中国人民大学公共管理学院助理教授、中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、全国港澳研究会会员。北京100872

[责任编辑 胡荣荣]

ry Maritime Silk Road to diversify its economy and support long-term growth by engaging more economic activities with the South and Southeast Asian countries. To prepare for such challenges, it is suggested that Macao should set up database and formal organizations to follow up the latest B & R development, promote international cooperation of tourism with the Pearl River Delta cities and the ASEAN countries, extend the role and function of the Luso-Chinese economic platform, participate actively in international economic and business organizations, support educational exchanges with foreign academic institutions, and enhance the network of overseas Macao Chinese. With the simple SWOT analysis, this paper concludes that B & R is an important step for Macao to integrate with the global economy.

Keywords: the Belt and Road; Macao; industrial diversification; gaming industry; APEC

Social Science Studies under the Framework of “the Belt and Road”: Taking Hong Kong as an Example *Zhong Hua & Xu Tuoqian (75)*

Summary: China’s “the Belt and Road” (B & R) initiative cannot be successfully implemented without the cooperation and support of social science studies. This article addresses that the development of B & R is not only a process of regional economic integration. Social scientists also need to conduct in-depth analyses on the complex political, social, and cultural background of the nations and regions along the B & R. Based on the major critiques of Huntington’s “clash of civilization” theory, the present study aims to analyze the origins of the current conflicts between the mainland and Hong Kong. These critiques focus on the following four theoretical dimensions: “diversity of civilizations”, “inequality derived from social development”, “demographic change and immigration” and “negative effects of modern media”. In general, this article takes Hong Kong as an example to construct a preliminary theoretical framework for future comparative studies. Social scientists could then analyze the other societies along the B & R from the above four dimensions. Such social science studies will benefit all relevant parties involved into the initiative of B & R.

Keywords: the Belt and Road; diversity of civilizations; social inequality; immigrants; modern media

Statutory Bodies in Hong Kong: From a Perspective of the Transfer of Government Functions in Mainland China *Zhang Nandiyang (82)*

Summary: Statutory bodies serve as policy instruments of the HKSAR government and social services providers in Hong Kong. Drawing on first-hand data and in-depth interviews, this paper analyzes the key features, functions, organizational structures and other operational mechanisms of Hong Kong’s statutory bodies. It argues that the experiences of statutory bodies in Hong Kong are meaningful to the transfer of government functions in the mainland since experiments in Guangdong have encountered certain obstacles. Statutory body as a form of social organization is also an option for the reform of public institutions.

Keywords: Hong Kong; statutory bodies; transfer of government functions