

香港民主發展網絡

改革地方行政建議書

二零零六年二月

I. 基本原則

1. 地方政府 (local government) 是現代國家培訓政治人才的一個十分重要的渠道。環顧世界各地許多傑出的政治領袖，包括我國的最高領導人，都是由地區工作做起，逐漸累積從政經驗，最後成爲一國元首。政黨固然是培訓人才的重要機構，但政黨若缺乏在地方執政的途徑，便根本無從有系統地爲黨員提供政治歷練的機會。很不幸地，香港政黨政治的發展，正面對這樣的困局。
2. 近年世界各地政府，均意識到要改善施政，必須改革地方行政，特別是下放權力，提高地方政府的自主性、靈活性、社區參與和協作。在管治過程中，公民社會的伙伴角色尤其重要。很多學術研究和實踐個案均顯示，普通市民是完全有能力就社區內的施政問題作出有智慧的決定。這種能力不單顯示在已發展國家的中產社區，就算是很多第三世界國家的貧民區，居民也表現出相當高水平的參與能力。這些證據足以證明，祇要當權者有誠意下放權力，配合適當的制度改革和資源上的支援，任何社區均是培育政治人才的場所。愈來愈多證據表明，唯有下放權力，才能提高政府的管治能力，滿足市民對施政水平日益高漲的要求。
3. 正當世界各地政府，均邁向地方行政改革，二十一世紀的香港特區政府，卻仍然沿用殖民時代的地方行政模式。地方行政改革是提高管治水平必要的一步。制度改革、管治水平、和政治人才培訓，三者是息息相關的。沒有良好的制度的配合，便不能培養優秀的政治人才，改善施政。

II. 現況分析

1. 現時區議會制度的一個核心問題，是議員缺乏實質權力。區議會只是諮詢組織，沒有行政實權。區議會對區內事務沒有實質決定權，而只能在極有限的財政資源下，推行環境改善工程和文娛康樂活動。區議會的有限權力和區議員的有限政治前景，也令不少專業人士和有志之士裹足不前，不會視參選區議會爲理想的參政渠道。
2. 八十年代時，區議會曾扮演重要的「政治搖籃」的角色。不少現時的立法會直選議員，當年都首先透過區議會選舉晉身政壇。時至今日，區議會已經很難成爲晉身高層政治的階梯，其政治培訓的功能非常有限，原因如下：
 - a. 現時區議會沒有實權，負責的事務過於地區性，令區議員只專注非常地區性的事務，難以培養對全港性政策的認識，和對整體政治發展的整局觀。
 - b. 現時區議會選區平均每個只有一萬七千人口，很多時只是三四座公屋的大小，間接亦令區議會只關注非常地區性的事務。

- c. 由於區議會選區狹小，區議員難以打開全港知名度。現時每立法會選區平均為區議會選區的80倍大小，區議員無論在自己選區有多受歡迎，到了大選區仍然知名度不足。在現時立法會的大選區制度下，區議員出身的候選人相對於有全港知名度的候選人相當吃虧，不易當選。
- d. 區議會只是諮詢性質，令區議員無法在其中得到行政經驗。而由於地方行政主要仍由公務員負責，容易令區議員專注要求行政當局盡量增加地區設施、活動和服務，無法令從政者建立負責任的態度。
- e. 特區政府在2000年取消兩個市政局後，把市政事務的權力全部收歸官僚體系管理。一個如此高度集權的管治架構，令施政缺乏回應性。不少現任區議員指出，政府未能有效為他們的社區提供切合需要的設施。近月多宗食環署監管外判商不力的事例亦正好說明，一個高度集權的行政制度，管治能力有其局限，亦往往不能有效向公眾問責。再者，近年一些政府政策，特別是市區重建項目，因缺乏讓社區由下而上參與的渠道，引起市民許多不滿，亦衝擊了政府的認受性。
- f. 特區政府零五年施政報告提出，要將權力下放區議會，但只提出下放有限的社區設施管理權力給予區議會，實質行政權力和財政權力均沒有下放。我們認為在這改革下，一來區議會的財政權沒有增加，二來區議會諮詢組織的角色仍然不變，三來區議會的選舉制度和環境亦沒有改革，因此所有區議員的制度環境（institutional environment）和誘因結構（incentive structure）都沒有改變，並不會令區議員的行為改變：他們不會變得更負責任、他們不會變得更關注及熟悉全港性事務、他們的行政經驗和政策知識也不會因此而增加。簡單來說，有關「改革」不會吸引更多有志之士或更有才能的人參選區議會，也沒有增強了區議會培訓政治人才的功能。
- g. 施政報告提出的改革，從理念上屬於行政權委讓（deconcentration），即把部份行政決策權下放至較下層的官員或地方官員。但這些官員原則上只向其上司負責，其職權的自主範圍亦有限，基本上仍是替特區政府在地方執行政策。制度上，民政專員和地區管理委員會都並不是向地區負責，難以提高施政的回應性和增加地區政治參與的機會。區議會的角色，仍停留在「被諮詢」的層次。簡而言之，建議中的改革並沒有改變中央集權和由上而下的施政方法，亦沒有增加區議會的權責和市民參與的渠道。
- h. 基於上述分析，我們認為要令區議會再度成為政治人才的搖籃，要加強施政的回應性、問責性和認受性，必須從制度上進行基本改革，包括：改變區議會純粹諮詢的性質，令其變成有一定財政和行政實權的組織，以及改革區議會的組織和選舉制度和環境。吸引更多優秀的人材加入，並擴闊議員的視野，不會把眼光局限於諸如三、四座公屋的小社區。

III. 改革方案

1. 綜合以上分析，要培養政治人才，提高管治能力，必須由地區做起。發展草根民主，擴大地方層面的參政機會，讓市民就地區內各項公共服務及其他公共事務，擁有發言、討論、及參與決定的機會，是培養政治人才，改善施政的不二法門。要達至這一目標，必須從地方行政制度的改革、特區政府下放權力，和發展草根民主三方面著手。
2. **改革地方行政制度：**須全面檢討地方行政制度，以提高地方的管治能力和參政機會。地方管治機構必須擁有行政權和財政權。首先，我們建議把現有十八個區議會重新整合成約五至七個擁有行政和財政權的區議會，每個地方行政區的管治制度可考慮以下其中一個模式：
 - a. **委員會制：**區議會以委員會制度運作，同時擔任行政及議事的工作。在議會內成立若干常設委員會，專責處理不同政策和行政範疇的事務。執行工作則可交由特區政府內有關部門（主要是食環署及康文署）以調派形式駐任該區的官員負責，並由一名區政專員負責統籌及領導執行工作，並向區議會負責。區政專員及其辦公室可來自改組現時的分區民政專員及民政處。區政專員長遠來說應由區議會政治任命。作為過渡安排則可考慮初時由特區政府調派。這制度的優點是和昔日的兩個市政局模式相同，政府和部份政黨比較熟悉它的運作方式。委員會制度亦給予各議員參與行政管理的實質經驗。缺點是它源自英國舊有的地方行政制度（英國九十年代後期的地方政府改革，已摒棄了這個模式），缺乏效率和有效領導，並不適合管理複雜的行政事務。此外，委員會制度由于傾向集體領導，問責對象並不清晰。在民主意識日漸高漲的香港，委員會制未必能滿足市民對問責的要求。
 - b. **區政專員－議會制：**實行行政及議事分割的管治制度，區政專員由民選產生，集中負責政策領導的工作，而議會則負責製訂法例、代議、撥款、監察等工作。這制度的好處是效率較高，行政領導較佳，和問責對象清晰，有利于增強地方的管治能力。再者，區政專員擁有實質行政領導權，對有志從政者應有相當吸引力，亦為他們提供了政治歷練的寶貴機會。缺點是選民、從政者及官員均需時間熟習新制度。區政專員可透過直選或間選產生。直選專員由區內的選民一人一票選出。優點是享有直接的民意授權，但較容易與民選議會發生衝突，若在區議會內沒有大多數黨派支持，便容易造成僵局（deadlocks）。間選區政專員由區議會議員互選產生，只向議會負責，但政黨對選民的問責性則較強。無論是直選或間選區政專員，均需建立行政領導能力。方法是透過由區政專員任命約三至五名副區政專員。這安排可進一步提供更多機會予有志從政者參與行政領導的工作，增加建立團隊的經驗。
 - c. **議會和選舉細節的改革**
 - i. 現時香港有400個民選區議會席位，考慮到既要擴大每位議員的選區，但又不想惹來太過劇烈的震動，我們建議可以把區議員席位削減至250個。由一個區議員代表約17,000個選民，增加至約27,000個。換句話說，如果把全港18個區議會合併成5-7個區議會，每個區議會的平均議員數目約為30到50人。

- ii. 另一個可以考慮的選舉制度改革方案，是在區議會選舉重新引入雙議席雙票制。其實早由1982年第一屆開始，直到1994年「彭定康政改方案」前，區議會選舉都設有雙議席選區，每一屆由10個到高達107個選區不等。這個方案的好處，是在不用削減太多區議會議席之餘，也可以擴大區議員的選區，以及令區議員的視野較闊。
- iii. 現時每位區議員的酬金為17,950元，開支津貼約為16,000元。這樣的待遇，較難吸引到中產和專業人士參政，而近年區議員屢傳財政上的負面新聞，與資源上的捉襟見肘不無關係。削減區議員席位後，可以把節省下來的資源集中在餘下的區議員身上，令他們得到更好的發揮。以400人削減至250人為例，每位區議員的酬金和開支津貼分別將提升至約27,000元及26,000元，吸引力相應提高，亦令議員可以有多資源聘請更有質素的助理，開展更多的研究，以及鼓勵全職從政，對培養政治人才起到更正面的作用。
- iv. 現時立法會直選，當參選名單得票超越選區總票數5%，便可以得到政府以每票10元現金津貼。這個制度設立之目的，是為了減輕參選人之財政負擔，盡量令有志從政者不會因財政理由而被拒於門外。我們認為類似的安排亦可引入區議會選舉當中（至於得票門檻和具體金額可另行再議）。
- v. 我們一貫認為，委任議席在區議會並無存在必要，更會扭曲民主選舉的結果和意義。所以，我們建議取銷委任議席，將有關資源集中民選區議員身上，將能令他們有更好發揮。
 - a. 改革後區議會的財政來源，可參考昔日兩個市政局的做法，以部份差餉撥歸區議會，加上自牌照費，各項設施使用的收費和場地租金等。
 - b. 可供選擇的方案可總結如下：
 - 區議會及政治任命區政專員
 - 區議會及直選區政專員
 - 區議會及間選區政專員

我們認為，鑒於市民對問責和回應的訴求日益高漲，香港應在直選和間選區政專員中選擇其一。

1. **特區政府下放行政權力：**在改革地方行政制度的同時，特區政府應逐步下放行政權力，才能實踐地方自治和給予地區政治領袖真正的管治經驗。再者，若要有效回應市民需要，便須改革現時高度中央集權的管治模式。至於權力下放的範疇，我們建議把昔日兩個市政局的行政權中適當的部份下放予地方，其中包括垃圾收集、發酒牌、環境建設、文娛康樂活動、社區設施的興建及管理。另外，亦可支持地方議會就一些施政範疇作試驗性的地方自治嘗試，包括社區建設和規劃，以至地方議會之間因應施政需要而建立不同層次的合作。

一些自取消兩個市政局後已收歸特區政府的權力，如食物衛生和一些全港性的文娛康樂設施的興建及管理（例如中央圖書館和文化中心）等，我們認為不適宜亦沒有必要重新下放予新組成的區議會。另一方面，一些市政服務如垃圾收集和街道清潔等，已變成外判服務。這些外判合約的管理工作，包括遴選合約商和監管服務質素等，很適合下放給新組成的區議會。簡言之，政府和民間可進一步詳細討論下放權力的範疇。

2. **發展草根民主：**我們在改革區議會的同時，亦應發展以鄰舍、社區及地區服務組織為基礎的草根民主，並建構協作模式，聯繫這些鄰舍組織（neighborhood-based organizations）和區議會，令社區可由下而上參與地方管治。我們認為，發展草根民主，不但有助改善施政，建立社區精神和公民的歸屬感，更為培訓政治人才提供了最基本的場所。我們建議，在改革後的地方行政區內的每個選區設一地區委員會，由該區區議員任主席，成員由地區上的大廈法團、互委會、社區組織等推舉代表。地區委員委可就區內施政問題作討論及建議，並透過代表該區的議員向區議會反映。

此外，現時地區管治，有些機構並不能發揮基層民主的作用，例如現有的地區委員會，名義上的功能是諮詢機構，性質和區議會重覆；另外如分區撲滅罪行委員會等組織，其工作是可交給區議會主理的。更甚者，往往有批評指這類委員會的成員由政府委任，實質上只是政府對「聽話」者的獎賞。政府應把這類明顯屬地區的事務交予區議會主理。

IV. 建議與基本法的要求

1. 基本法第九十七條訂明，特區政府「可設立非政權性的區域組織」，接受特區政府「就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提文化、康樂、環境衛生等服務。」昔日的兩個市政局各有其所屬管治地域，由特區政府授權行使獨立的行政、財政及製定附屬法例權管理多項市政事務。它們正是回歸後初期還存在的三層管治架構中的第二層。
2. 我們認為，我們建議的改革並沒有牴觸基本法。既然基本法容許「兩個市政局模式」，法理上現有的區議會便應可改革為擁有實質行政權的地方議會。至於進一步引入民選區政專員及行政議事分割的管治制度，本身並不因而改變地方管治架構的「非政權性」本質。事實上，以往兩個市政局的行政權，均是由特區政府（或九七年前由殖民地政府）授權行使。特區政府隨時有權增加、減少甚至取消市政局某些權力，亦可透過法例指示市政局執行某些政策。市政局的從屬地位和非政權性是非常明確的。我們建議的新區議會及民選區政專員，亦會承襲這種從屬特區政府的地位。

V. 改革的時間表

1. 從循序漸進的角度出發，特區政府可由現時起至2010年止，下放部份一地方權力予區議會，例如社區設施的管理、地區層面的委員會工作（如撲滅罪行委員會等）和監督負責提供潔淨服務的外判商在地區的服務等。2011年便可重組區議會和民選區政專員，和分階段下放環境衛生、文化康樂及社區規劃等權力。政府亦應儘早取消區議會的委任議席。

VI. 總結

1. 我們建議把現有的十八區重組成五至七個地方行政區，每區設有一個有實質行政及財政權的新區議會；並透過改組現時的分區政務專員及政務處，在每個新組成的地方行政區設一直選或間選產生的區政專員。另每地方行政區下設多個由鄰舍組織代表組成的分區委員會。我們認為，上述改革有助提高政府管治的能力，改善施政的回應性、問責性和認受性，促進由下而上的民主參與和為特區培訓民主治港的人材。