

文章總數: 5 篇

新界東專線
K17

明報

何民傑
2005-11-26

民主的零和遊戲

政制發展專責小組發表第五號報告書，但未有回應取消區議會委任議席，改革選委會團體票的要求，更沒有普選路線圖，這樣的民主發展進度，可能要到第五十五號報告，港人民主普選的希望才會實現。

這次事先張揚的報告書，被外界喻為「區議會方案」，當中全數529名區議員加入選委會，以及立法會增加五個功能組別議席，並連同原有的一個區議會功能組別議席，全數交由區議員互選產生。

對過去被媒體和政府部門忽略的區議會，這次改革無疑能提升其地位，更受社會關注。按基本法第九十七條，「特區可設立非政權性的區域組織，接受政府就有關地區管理和其他事務的諮詢。」在基本法附件關於政制的條文都沒為區議會定位，區議會本來就是政制裏不吃重的小角色。現時為了在現有體制中，尋找能滿足民主素求的變革，在取消兩個市政局後，區議會是立法會外的唯一民選組織，故此突然受寵若驚。

其實早在1984，立法局加設12席的選舉團，由19個區議會組成10個選舉團，及市政局和臨時區域議局各組成1個選舉團。由於區議會和市政局已於1982和1983年設有民選議席，具間選的意義，是本地政制民主的濫觴。而今港府的新方案只是故技重施，但卻忽略了今天的市民對民主的認知和追求已不可同日而語。

要是還沒有具普選意義的特首產生辦法，普羅市民就只有透過選出與自己政治信念相近的區議員，在特首選舉中起作用。但這次同時建議在選委會另外三個界別各增加一百人，卻沒有交代這改變的意義和對民主發展的作用。如果以現時區議會百多名委任區議員，再加上百多名親政府黨派的區議員，餘下的區議員在選委會的影響力，將會被另外三個界別的新增成員淡化，雖然是民主的小進步，整個悉心計算卻是動聽的零和遊戲，區議員只會有負市民的期望，發揮不到制衡的力量。而特首提名人數卻同時增至二百人，民主派人士未必能夠在07年取得參選特首的入場券。

政府若然以區議會作為政治人材的培訓場，又要提升其憲政地位，就必須從本質着手改革區議會。在現有選舉模式下，擴大選區人口，減少議席數目，普選區議會正副主席，促成地方自治文化。同時改善區議員的待遇和支援，才能吸引更多有抱負的人投身區議會，建立穩固的政治第一階梯，可惜這次報告書還是欠缺交代。

文章編號: 200511260040199

本文版權屬於明報所有，現由星科訊業有限公司發放，如需轉發，必須獲該報同意，版權所有，翻印必究。

— 1 —

http://wisearch.wisers.net/wisearch/tool.do?_

7/2/2006

建立不做壞事的政府

「一國兩制」下的香港，怪事特別多，政務司長北上，人們要猜度究竟是去領受上意，還是去陳情力爭。特首曾蔭權在英國出席Wilton Park政策研究所舉辦的會議，港人要看到致辭的譯文，才知道特首對政制發展的理解。

他提到「行政長官選舉，普選的意義相當明確，就是每名選民都有機會選出香港特別行政區的領導人」。但對於立法會，卻提出「應否採用美國或英國的兩議院制？應否保留功能界別？是否保留比例代表投票制？還是採用「得票最多者當選」投票制？」等一籃子的難題。

雖然演辭裏沒說過「行政主導」這幾個字，但對現在近乎總統制的特首選舉制度予以認許，並把和立法會的關係割裂開來。可是任何總統制都必須同時設立強而有力的制衡建制，美國有國會和兩黨政治，法國也有民選總統，但也要國會大多數同意總理的人選，達至微妙的平衡。因此，立法會的發展並不那麼落於枝節的考慮，而要連同特首的產生辦法，探索如何建立「不做壞事的政府」。

一切都是制度問題

政治自由主義卡爾波普（Karl Popper）認為歷來政治哲學家把「誰應當統治」的問題視為根本的問題，但這卻造成長期的混亂。因為對這一問題的回答是以「最美好的國家」和「最美好的政府」。在他看來，思想家不應受最美好的國家或好政府的迷惑，而應考慮壞政府的可能性，從而探索和努力建立一些可以防止壞政府做壞事的制度手段。

因此，取代「誰應當統治」的問題，應當是「我們如何組織一些政治制度來防止壞的或不稱職的統治者做太多的壞事」，也就是使統治者不斷地從錯誤中學習，通過對政府工作實行自由的批評和討論，以便對統治者加以控制，不求其總是做好事，但求其不敢或避免做壞事。

在波普看來，一切政治問題都是制度問題，法律結構問題，而不是由誰來統治的問題，寄望於品德高尚的好人統治的問題。與其迷信某個統治階級的優秀品質，倒不如建立好的控制統治者的制度，使之不敢做壞事，濫用權力。再好的統治者都可能走向腐敗和濫用職權，而有了良好的政治和法律制度，就可能迫使壞的統治者不得不做些符合民眾利益的事情。

民意發揮制衡作用

香港現時的處境是，究竟有沒有行之有效的制度，防止壞政府的出現。現在沒有政黨背景的特首，已沒有政黨政治的限制，其政治決定不用考慮整個政黨的存續和發展，也容易因一己之見而作出錯誤決定。如果特首的產生辦法愈來愈具備民意基礎，更會相對減弱立法會的監察力量，現在特首以民意壓倒立法會民主派對政改的異見，就是最新的實驗。

民主制度的精神是建立能夠用普選等不流血的方法，通過一些可使統治者罷免，或撤換統治者的社會政治制度。所以民主制度的真正重要之處不在於其政策比專制的政策的多高明，而在於它對政府權力的制衡，它實現的一種自我調整的機制。香港不需要仁慈的獨

http://wisearch.wisers.net/wisearch/tool.do?_

7/2/2006

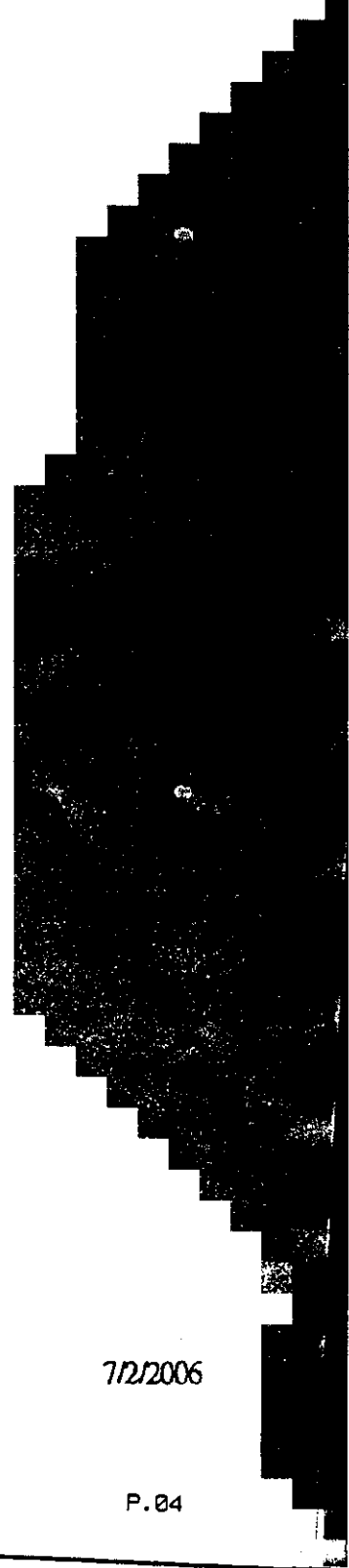
裁，但建立民主的同時，必要緊記民主帶來的權力，要有充分的牽制，同時發展具普選意義的立法會是必要的。要特首提出如何限制自己的權力，不如港人齊心思索更具長遠政治平衡的民主政制發展。

www.30SGroup.org

文章編號: 200511153910068

本文章版權屬於 信報財經新聞 所有，現由慈科訊業有限公司發放，如需轉發，必須獲該報同意，版權所有，翻印必究。

—— 2 ——



區議會在民主發展的角色轉移

政改第五號報告書出台，果如外間流傳，增加區議會的政治角色，按去年人大釋法的限制，將對等增加5個地區直選議席和5個功能組別議席。當中更建議新增功能組別議席以區議會議員間選產生，這有助減少舊模式的功能組別議席的角色，對民主發展有正面幫助。

如果我們探索香港民主政制的發展歷史，由區議員間選立法會議席是始祖。1984年7月，港府發表了《代議政制在香港的進一步發展綠皮書》，並於同年11月發表白皮書，其中最重要的決定是在當時的立法局加設具民選成分的議席。

由於區議會和市政局已於1982和1983年設有民選議席，雖然仍有官守、非官守和當然議員，由地方議會推舉的代表仍具有間選的意義，是本地政制民主的濫觴。

到了1987年發表的《代議政制今後的發展白皮書》仍維持選舉團的安排，在1988年的立法局選舉只是把投票方式改變為「按選擇次序淘汰」制，原有的席位分配沒有更改。直至1991年的立法局選舉，把區域市政局和市政局納入功能組別，原有的區議會選舉團10席連同新增的8席以地區直選產生。

而1992年10月港督彭定康的施政報告提出三級議會的民主改革，在立法局再次設立由民選區議會產生的選舉團。

在20多年的政制發展脈絡，區議會一直扮演着吃重的角色，反而回歸以來，兩個市政局被取消，區議會一直未有如承諾增加地方行政權力。但單是對區議員的政治角色充權，而不加強區議會的地區管治角色，只會模糊區議員的本位，無法優化地區行政。

如果區議會能再次取消委任議席，在選區選制上提出改革，授予地方環保衛生等行政權力，建立具普選基礎的地方議會，將是香港民主發展的重要基建。

文章編號: 200510290040343

本文版權屬於明報所有，現由慧科訊業有限公司發放，如需轉載，必須獲該報同意。版權所有，翻印必究。

傑仔文章：提升區會職能 方成政壇搖籃

刊於經濟日報(27-10-2005)

球場的足球永遠是圓的，選舉場上的勝敗都同樣永遠深韜莫測。觀塘區議會景田選區的補選，獨立候選人張順華以 1491 票當選，擊敗取得 1249 票的民主黨立法會議員李華明及另一名只有百多票的對手陳萬聯應，奪得區議會議席。

這次投票率高達 37.5%，高於 99 年同一選區的總投票率，可見成敗雙方都盡全力動員其陣型的支持力量，再加上補選就在政改第五號報告書公佈不久，由報名到選舉天，難得成為主流傳媒廣泛報導的對象，這本來對具有全港知名度的李華明更為有利，卻仍鐵羽而歸。

李華明在八十年代初已在官觀區參與社區工作，參與整個藍田區的發展和規劃工作，2003 年區選以後，藍田區的區會議席都是由泛民主派佔多。李在社區人脈和工作政績理應不如一般的空降部隊，加上 2004 年立法會選舉，景田區的選民投票取向都傾向於泛民主派，梁家傑就是該區的票王，這次也站台支持李參選。

但這些表面優勢都未能替李華明取勝，主要是香港的區議會選舉從來都傾向於地區主導，強調候選人和選民的親身接觸和關係，而不是理念主導的選舉，考慮候選人的政治理念和抱負。這次勝出的張順華原是景田選區主要屋苑匯景花園的業主委員會主席，明顯就是地區主導候選人的代表。而作為民主黨立法會議員的李華明，兩名對手都被視為具有親政府聯繫，無論競選期間如何強調地區工作，都被視為理念主導的候選人。

市民大眾對區議會的印象是處理芝麻綠豆的小事務，修橋補路，環境衛生，市民都會向區議員反映意見，在選舉時自然會把選票投向認為勝任處理這些事務的候選人。而大型屋苑的業主立案法團和業主委員會，就如一個小村落的微型政府，透過收取管理費營運屋苑的保安、環境、清潔、會所，還要面對大型維修、監察管理公司運作等複雜工作。如果委員會和居民的溝通不足，又或者內部不和，作為主席的調停、領導和說服能力，成為解決糾紛的關鍵。

所以，能夠在業主組織歷練的人士多少都具有政治材幹和魅力，而政府又只以民政署對業主組織提供十分不足的援助。面對尖銳問題，政府更以由業主自行解決為由，不加援手，反而各黨派就積極介入屋苑事務，有時使問題火上加油，有時適當參與就贏得民心。

由業主組織開始進入區議會的人士很多，在地區問題較多的新市鎮尤為明顯，西貢區議會將軍澳選區的區議員，有九成是區內屋苑的業主組織主要成員。現時政府倡議將文康設施交予區議會管理，作為政治人材的培訓，其實成效還不如參與業主組織的長期訓練。

但終歸業主組織應專注於屋苑管理，而區議員就應該從政治理念、政府運作到政策執行，有一套完整的觀念，吸引選民支持，影響政府施政，就是處理地區問題，都不應離開這些原則。

可是政府現時還停留在下放文康設施管理權的初階，和建立有權有責的地區政府還有一段距離，這樣只會進一步促使地區主導的趨向。但同時又強化區議員在立法會和特首選舉的角色，卻是講求政治主導的任務，最終是更多地區導向的人士當選，而要擔當政治色彩濃厚的新角色，這是區議會改革的吊詭。

傑仔文章：「福為民開」不如「苦為民除」

刊於經濟日報(14-10-2005)

今年第二份施政報告，同一個議事堂，兩種不同的施政風格，從大政府的烏托邦思維中走出來，以零星政治工程的概念，逐步在現有體制的不同環節，查找可以修補和提升的地方，不是浮誇的大有為，企圖強政勵治地無不為。

從地區工作入手

「為大於其細，圖難於其易。」要改善政府的行政效率，提升市民對政府的認同，從地區行政改革開始是聰明的造法。所謂地區行政，不就是市民的「衣、食、住、行」，居住環境、交通配套、文康設施，都是大眾每天直接接觸的政府服務。

和經濟、政治政策比較，地區行政來得貼身，容易理解，也有切膚之痛。普羅市民未必有興趣了解政府如何努力落實 CEPA 第三階段的工作，但肯對住所樓下的綠化進度關注，期望政府盡快解決生活起居的種種問題。倘能消除人民的困苦，民望起伏都隱藏其中。

這次施政報告對地區行政提出改革，是走對了路。除了培養政治人材以外，對建立政府形象和支持都有重要作用。

「福為民開」不如「苦為民除」

特首常說的「福為民開」雖然動聽，但容易走向「派糖政治」，誰聲音大，就給點好處安撫。而什麼才是「福」，人言人殊，要政府定奪，可能花了資源，受眾不覺「幸福」。迪士尼計劃投入巨資，現在毀多於譽，社會效益不彰，市民「無福消受」。

如果把「福為民開」反過來看，用「苦為民除」為原則，積極查找人民的苦困所在，協助解決問題，讓人民得以繼續自發地尋找幸福，不用政府費心。但要了解市民的困苦，就要建立有效的機制去探知民情所需。

發展了廿年的區議會原是最後的「苦為民除」機制，市民每遇和政府交涉的難題，都找區議員幫忙，區議會討論的議題又都是關乎民生所需，在細微處著手「去苦」。現在特首建議擴大區議會的功能，讓各個區議會管理一部分地區性的設施，例如圖書館、社區會堂、休憩場地和體育場所、游泳池等。這是實踐取消兩個市政局時的原有承諾，但對改善整體的區議會功能，未必有實效。

因為現時地方行政部門對區議會通過的動議毫不重視，將軍澳南區多年沒有任何通宵交通服務，有市民因而無力支付交通費，而要辭去輪班的工作。議員在區議會討論，運輸署還是不願接近，最後大家走上街頭，施加政治壓力，問題才得以解決。

還有不少諸如單車規劃、公園發展、掘路地磚等等問題，都是市民的「苦」，部門都因資源、政策等藉口視而不見。施政報告建議添加的文康設施管理權，對改善上述問題的幫助不大。我過去兩年都擔任西貢區的社區會堂管理委員會主席，在設施管理、預約制度，政府倒是尊重民意，但凡涉及人力調配、資源重整，民意還是不得要領。

政治任命民政專員

施政報告另一個改革地方行政的重點是強化各區民政專員的角色，協調跨部門服務，特首更說專員就是地區的「No.1」。地區問題涉及層面廣，有時中央政策到了地區會失去影蹤，例如全港都支持綠化市容，但中央只顧得及數字和分析。地區提出的具體植樹、更改欄杆為花槽等建議，各部都以不屬其管轄為由，愛理不理，花費在會議的資源就足以動啓相關改善，政出多門的問題在地區尤為嚴重。

但民政專員一旦提升至地區特首的地位，其在任免地區諮詢委員會成員、地區資源調配的角色將更吃重，這些政治利益上的分配必須平衡，過去已有不少偏向親政府勢力的批評，日後將更白熱化。

再加上要協同地方不同政治勢力，調和城鄉、群族、階層的矛盾，都需要長時間的認識，和通達的人脈網絡。由公務員出任民政專員將所限制，難保其政治中立地位，亦易因人事調動影響地區發展。只有政治任命民政專員，甚至由普選產生，將更能建立超然地位，統領區務，為民去苦。

掌握民情的議會，配合協調得力專員，是建立「苦為民除」政府的可行之法。還望未來的區議會改革諮詢，對地區行政有更深入的討論。

政制改革

無權無責非議會

城中熱烈討論政制改革「區議會方案」，在未有具體選舉方法和細節前，大家都只有如瞎子摸象。但近月的討論卻增加了人們對區議會的關注，這個運作了20多年、平均每1.7萬人口就是一個選區的議會，從來沒這麼備受矚目。其實香港地小人多，經濟社會活動頻繁，18個行政區大都有40到80萬人口，當中市民的起居生活產生很多環境、交通、規劃等地區問題。澳門才47.6萬人口，已由一個完整的特區政府去管理。

被喻為最理想居住的瑞典就奉行三級議會制，在中央以外下設省和市機關，最小的果特蘭省就只有5.6萬人，其他省的平均人口約27萬人，比現時的區議會人口還要少，市機關也有500多個。但何以區議會一值被人忽視？最重要的原因是區議會只是一個諮詢組織，可謂無權無責。在取消兩個市政局時，政府曾應允下放文康環境等地方行政權力予區議會，一直只聞樓梯響。

在區議會大會以外，各區都下設了不同的委員會，討論運輸、房屋、康樂、經濟等不同政策事務。可惜議員們如何努力準備會議，提出動議或提問，官員們都只嘆句愛莫能助。就算在大會獲全體議員通過的動議，都會石沉大海，官府都是照舊辦事。

將軍澳南區多年來也沒有通宵公共交通，經過多次討論和通過動議，運輸署還是不肯落實。到後來居民和議員發起大型簽名、遊行、記者會，問題才得以解決。所以，現今區議會的政治生態是非議會化，與其在無權無責的議會浪費青春，倒不如走上街頭發起社會運動，又或花更大精力去辦社區聯誼活動，對穩住議席更見實用。

優化地方行政

就連政府政策的諮詢，區議會往往都是被「知會」而已，部門鮮有在政策醞釀的時候與區議會溝通，受爭議的事項卻尋找區議會支持以作擋箭牌，無怪乎灣仔區議會否決警方建議將修頓球場劃作世貿示威區。民政局原本9月舉行大型研討會，和區議員討論未來地方行政發展，卻不知何故取消，還是待政改方案出台，區議員才可隨眾發言。

這次政改的討論雖然由區議會出發，但人們都集中考慮各政治勢力將會在新佈局裏佔有什麼優勢，並不大關心區議會制度本身的缺陷。如果期望區議會真正擔當政治橋樑的功能，必先全面改革現有的區議會選舉和運作模式。

在選區人數上，1.7萬人口的平均數其實是歷史遺留的問題。回歸後恢復委任制，又不想減少民選議員總數目，所以硬把選區人口減少。所以應擴大選區的人口數目，並減少議席同時合併區議會為5至6個，議會主席更可由直選產生，擔當地方首長的角色，統領各地方行政部門。

就算區議員日後可以間選進入立法會和推選特首，但現時區議會制度一成不變，其效果都只是地方政治勢力的轉移，對地方行政的優化和發展作用不大。

RoundTable

立法會增加區會議席事非必行

最近有報道指政府計劃在二〇〇八年的立法會新增五個功能界別席位，並將全數撥給區議會界別，連同另外五個新增的直選議席增加立法會的民意基礎。更有消息指政務司長許仕仁缺席可持續發展論壇就是要上京面呈道新的政制構想，各方對這建議的評價不一，但這「放風式」的政制改革另類諮詢，對討論香港的政制未來幫助不大。

其實〇八年是否需要增加立法會議席也還未有充分的討論，當中的關鍵是人大常委在去年的釋法中，指明〇八年的立法會直選和功能組別議席比例仍需各半，數目卻未有明文限制。由此衍生的問題是若要增加直選議員，就要面對如何處理功能組別議席的增加，哪個界別應列入其中更成各界爭奪焦點。而功能組別的認受性向來不足，繼續擴張只有阻礙民主進程，所以有不少意見認為不如維持現狀。

小道消息不足為憑

但這次增加區議會功能組別的建議倒是順水推舟的做法，正好利用區議會的民意基礎合理化功能組別的不足。可是這消息未有清楚交代細節，是繼續以區議員一人一票選代表？還是以全票方式選出六名代表？又或者可以名單制參選？這些選舉方式都是影響會否使個別政黨壟斷所有的議席。所以單憑簡單的小道消息，根本無法討論建議的可取與否。

再加上區議會在〇七年的選舉方式尚不清楚，委任議席會否取消，是否增加選區人口比例，會否精簡議員數目，甚至合拼區議會同時增加地方行政權力等等建議都有待議論，這都和是否增加立法會區議會議席有很大關連。

仍待提供具體方案

如果真的能在〇七年產生五至六個具有地方行政實權的區議會，再各互選一名代表進入立法會，這樣的發展便能符合取消兩個市政局時，政府應允下放權力的承諾，亦重建脫軌的政治階梯。

倘若區議會的制度原地踏步，而過去立法會區議會功能組別候選人的政綱都集中於爭取區議會職能，由一個代表增到六個代表，對區議會、立法會和整個政制發展都沒有什麼重大幫助。

民政事務局計畫在九月舉行大型研討會，討論區議會的資源、職能、薪津、議席及是否把全數區議員納入選舉委員會等問題，若同時提供新增立法會區議會議席的具體方案，方能啟動建設性的討論。西貢區議員

文章編號: 200508043910065

本文章版權屬於 信報財經新聞 所有，現由慧科訊業有限公司發放，如需轉載，必須獲該報同意。版權所有，翻印必究。