

**向立法會政制事務委員會提交
有關區域組織改革的意見書**
香港城市大學公共及社會行政學系系主任
張炳良博士

1. 香港區域組織的前景是政治問題多於行政問題

回顧過去

- 1.1 香港區域組織的歷史實際上是一篇政治史。眾所周知，市政局最初為衛生局，於 1883 年成立，當時只有 3 個官員。由於衛生局將推行的新公共衛生措施建議在地區層面上受到激烈反對，殖民地政府遂作出讓步，同意加入兩名由陪審團名冊上的差餉繳納入選出的“非官方”議員進入該局，從而揭開了香港地方選舉的序幕。該局於 1936 年易名為市政局，其監察職能並獲得擴大，以涵蓋範圍更加廣泛的公共衛生事宜。
- 1.2 第二次大戰後不久，市政局改組，議員人數增至 5 位官方議員及 6 位委任議員，但並無任何民選議員。民選議員（最初於 1952 年只有兩位，其後在 1954 年增多兩位）只在取消為市政層面上進行更廣泛的政制改革的新進計劃（Young Plan）後，才再次引進市政局。因此，市政局的職務及選舉成分（到 1965 年 1 增至 10 位民選議員）逐步增加，完全是政治推動的，而市政局亦因而成為 1 個在政治上容許某程度參與的機構。後來，市政局獲授更多新職能，包括管理公共廉租屋、公園及遊樂場、圖書館、多層停車場，甚至街道命名等事宜。
- 1.3 到 1960 年代後期便出現了新一輪的地方政府改革熱潮。1966 年出現了兩套改革建議。市政局的專責委員會建議設立一個 3 層架構，以當時的大倫敦市市議會作為藍本擴大市政局，使其擁有廣泛的職責範圍，包括房屋、教育、社會福利、交通、醫療及健康和城市規劃，並由新的區議會加以輔助。政府本身的工作小組（迪更斯報告）則提出 1 個變動較少的兩層架構，跟以前大致一樣，上層為中央政府，下層則由多個地方當局組成，從而解散市政局，除將其職能轉交新的地方組織負責外，並增加其他方面的職務，例如屋邨管理、設置及管理學校及提供某些社會福利服務。

1 但與 6 位官方及 10 位委任議員比較，10 位民選議員並不算多。

- 1.4 然而，在 1967 年爆發的暴亂，卻把上述兩個模式的重大政制改革劃上句號。殖民地政府當時感到有管治危機，便不願把權力轉授予經選舉產生的地方當局，並把改革的規模縮窄至 1971 年白皮書所公布的市政局重組計劃。重組的本質是重新界定市政局的職能，從而將其局限於處理環境公共衛生、文娛及康樂、街市、圖書館及某些文化服務，但此舉卻令市政局喪失了公屋及運輸方面的職能。爲了作出補償，政府讓市政局享有財政自主權，並完全脫離政府架構。儘管市政局仍有半數議員由政府委任，但不會再有官員出任該局議員。市政局於 1971 年進行重組，標誌著向地方代表機構轉授權力整個構思的結束，而一如羅文•米勒 (Norman Miners) 教授表示：“這無疑宣布，過去 5 年的心思和努力全然白廢。”²
- 1.5 除在 1980 年代初擴大選民範圍，以符合根據新的地方行政計劃就選舉區議員推行普選權外，市政局自 1971 年起便無重大改變。當局於 1986 年成立了另一同類機構（區域市政局），爲以往不屬市政局管轄範圍的新界提供服務。這兩個市政局隨後爲政府《1987 年代議政制發展檢討綠皮書》定爲代議政制 3 層議會中的中層。兩個市政局的委任議席逐步減少，並於 1994 年全部廢除。

考慮未來

- 1.6 回顧上述香港市政機構的發展歷史是重要的，因爲這段歷史清楚表明，過去的轉變大多由政治考慮因素及構思所導致，而並非取決於任何所謂理性的政制或管理邏輯的。然而，這並非否定當中有某種政治理由在內，以避免開放上層政制架構（例如立法會），以及出現真正的權力轉移的情況。
- 1.7 現時的所謂區域組織檢討，與過往的同出一轍，就是透過表面的行政安排來推行政治工作。現時進行的有關檢討，與整頓整個區域層面的政制架構無關。政府的改革理由，純粹是要取回食物及環境衛生職能（這是一項以改善協調爲名，而把有關的決策及提供服務的工作交由政府統一處理的管理行動），如這點做到了，那麼以兩個市政局所剩下來的原來職能範圍（即圖書館、體育設施及文化服務）而論，便無需繼續保留兩個市政局了。不過，該項所謂改革的影響，肯定會減少代議政制機構及政治參與的發展空間。
- 1.8 政府如想改變現有的 3 層架構，便應公開面對整個政制問題。理論上，香港可採納代議政制兩層議會（立法會 + 地方議會），或代議政制 3 層議會（立法會 + 兩個市政局 + 區議會）。無論在

2 Norman Miners (1975) *The Government and Politics of Hong Kong*, 1st edition, Hong Kong: Oxford University Press, 第 171 頁。

哪個模式上，每層議會的角色及職能均需清楚列明，並與其他議會配合，不能撇開立法會及區議會，而只看兩個市政局。**現時的問題是，政府已拒絕檢討香港的政制發展，而即使是在兩層議會制度方面，亦並無宣布任何重組及加強區域層面機構的計劃。**在此情況下，唯一的結論是，整項檢討區域組織的工作，並非一項真正而全面的檢討，而只是為了廢除兩個市政局。

2. 政府並無回答其提出的行政／管理問題

- 2.1 政府如真的相信，我們無需政制組織執行行政職能（或一如部分支持政府意見的人士辯稱，我們既然沒有經選舉產生的法定機構來管理公屋及公立醫院的事宜，便不應有同樣經選舉產生的兩個市政局來管理環境衛生事務及文化服務），那麼**政府何以不加思索便認定要保留經選舉產生的區議會呢？**畢竟，純以管理的觀點而言，我們為何應“選舉”這些純屬諮詢性質的機構？我們還未在其他 400 多個法定及非法定諮詢機構引進選舉。令人奇怪的是，這個有違常規的情況似乎並無在任何方面均令政府高級官員感到為難！
- 2.2 **有論點認為，既然我們並無經選舉產生的房屋委員會及醫院管理局，便不應有經選舉產生的市政局，這個論點甚有問題。**這個問題最好以反問的方式提出：我們為何不能有經選舉產生的房屋委員會及醫院管理局？在某些國家，經選舉產生的區域或地方當局管理公共衛生及醫院服務、公屋，甚至城市規劃。這樣說並不是要表明，我必然贊成設立經選舉產生的醫院管理局或房屋委員會。在這問題上，我的論點是，政府對公眾所欠缺的，是一套合理、一致而又具說服力的理由。
- 2.3 關於衡工量值、效率及成效的問題（政府的支持者聲稱，市政局及區域市政局所管理的服務在這幾方面均有所欠缺），有何證據顯示，康體發展局及藝術發展局在管理其政府撥款及執行其法定職責方面，均較兩個市政局更有效率及更有成效？純然以事論事，**如在提供康樂及體育服務和設施方面，目的是避免有過於分散及重疊的情況出現，為何經選舉產生的兩個市政局不能完全接手提供這些服務和設施？**
- 2.4 現時的市政總署及區域市政總署可能已變得過分臃腫或效率不足，而需要對他們進行審慎研究，藉以作出精簡。市政局及區域市政局可能並無對這兩個執行機構作出公眾所期望的有效監管，因而值得批評。不過，這可否表示政務司司長無須因這兩個部門表現不足，而負上任何監管責任？市政總署署長過去曾多次表示，她向政務司司長負責。倘若如此，政府亦在擔當其監管角色方面失職。公眾如何可肯定，在政府再度統一承擔食物及環境衛生職能時，事情便會得到改善？

並無必然的邏輯表示，民選議員在監管食物及衛生職能方面，必定會較公務員為差，或就此事而論（一如醫院管理局的例子），民選議員在監管公共服務方面，必定會較委任議員為差。

3. 保留兩個市政局來提供政治訓練是否浪費資源？

3.1 有意見認為，保留代議政制機構的市政層面作為民選政客的訓練場地是錯誤的。當然，我不會鼓吹這種狹隘的實用取向。然而，我們必須提出更基本的問題：**把兩個市政局用作政治訓練場地有何不妥？**在殖民地政府整個統治期間，市政局一直是高層委任政客的訓練場地，那些政客跟著便獲政府提升出任行政立法兩局的高職。最明顯的例子，是鍾士元爵士便是由委任市政局議員開始其政治工作的。在其他國家，經選舉產生的地方當局亦為未來的國家政治領袖提供良好的訓練場地。前英國首相馬卓安便是一個好的例子，他是由倫敦市議員開始其政治生涯的。**人們不應把政治或公職訓練的職能普遍視為邪惡或陰險的。在代議政制機構的組成方面，此種職能縱然不足以成為決定性的成因，但亦應視為十分合理的元素。**

3.2 政府的支持者或會辯稱，立法會及區議會的存在，已提供足夠的政治訓練場地。這說法甚有問題。在立法會，直選議席在 2007 年之前都不會超過 30 席。在區議會，民選議員並不獲授予任何行政權力或職責，亦無法獲取某些經驗及訓練，以取代在市政局層面上獲得的經驗及訓練。在市政局層面上，民選議員確實可藉著專責委員會制度，在決策及訂立規則和規例方面，作出積極參與。

4. 結論

總括而言，政府未能就廢除兩個市政局提出具說服力的理由。在香港的政制及政治發展方面，其所做的，跟進行恰當而全面的區域組織檢討相去甚遠。廢除兩個市政局的論據，大多依據一個假設，就是我們並不需要這種有政治成分的組織。不過，一如本意見書所言，兩個市政局一向以來都是“政治”機構，而非完全屬於管理組織，且基於適當的政治發展受到限制，在邏輯上亦屬如此。政治其實並非壞事，只是需要適當發展而已。廢除兩個市政局，同時又不推出任何相應的政制措施，以加強及發展香港的代議政制，最低限度也是短視的，而在政治參與上，亦可能會導致倒退的情況出現。

1998 年 11 月 4 日

