

(立法會秘書處譯本，只供參考用)

受文者： 政制事務委員會秘書  
馬朱雪履女士  
傳真號碼：2509 9055  
事由：立法會政制事務委員會 11 月 9 日的會議

發文者： 香港浸會大學  
香港過渡期研究計劃首席研究統籌兼  
政治及國際關係學系副教授  
戴高禮博士

1.0 董建華政府於 1998 年 10 月提出廢除市政局及區域市政局的建議，是基於數個誤解而作出的。這些誤解涉及不同範疇：第一在公眾意見方面、第二在香港管治架構下兩個市政局的職能方面，以及第三在兩個市政局在發展香港實行“港人治港”及根據《基本法》發展全面由直選產生的政府的能力上所擔當的實效角色方面。

## 2.0 報告所載的公眾意見及調查方法

2.1 對公眾意見產生的第一個嚴重誤解，是基於《區域組織檢討諮詢報告》（1998 年 10 月）所使用的方法造成的。所達致的結論，並非以科學方法抽查所得具代表性的公眾意見或具代表性的專家意見為基礎，而是完全基於所謂“研究”這個最為人所誤用的其中一個方法所收集的數據，以得出純屬自我選取的“公眾意見”。公眾意見的隨機抽查結果很快便被置諸不理，而在調查中提出的問題或其得出的結果亦少有分析。

2.2 對於以不科學方法收集的意見，不論有關方面如何交待在數量和質量兩方面所作的“均衡”評估，均不能認真看待。諮詢報告所用的抽樣方法完全不能接受，故不能據以作出嚴謹的結論，而尤其令人有如此想法的是，當局似乎只諮詢了 4 位學者，便得出學術界的意見。要知道，即使是攻讀碩士學位的人，甚至是攻讀榮譽學士學位的人，也不能使用這種研究方式來符合畢業要求。根據這種欠缺權威的“研究”設計及有欠妥善的“抽樣方法”來作出政府的重要決定，以至帶來眾多回響及影響，實屬不負責任的行為。此舉亦完全沒有必要，因為現時主要用以決定具代表性意見，而又為人所熟悉的方法（例如審慎的意見調查方法、三角法等）多的是，且在香港懂得使用這些方法的人亦為數不少。政府當局有需要重新研究其嚴重落後，且劣於進行的諮詢公眾方法。

2.3 在香港過渡期研究計劃於 1998 年 10 月 24 至 31 日期間使用 CATI 隨機訪問的 800 人中，80% 表示曾聽聞董建華廢除市政局及區域市政局的建議。這表示知悉有關建議的市民甚多。在適當進行有關上述事宜的調查中，必需首先找出誰認識有關問題。在 80% 18 歲以上享有香港居留權而對該等建議有認識的回應者中，15% 支持廢除兩個市政局，8% 雖支持廢除兩個市政局，但亦贊成“把其大部分權力及預算撥款轉交區議會”；44% 支持將兩個市政局合併為一；17% 則不想廢除市政局及區域市政局，而希望予以保留；16% 對各個方案均不置可否，甚或並無作出選擇。**這表示有 61% 的明顯大多數屬意兩局合併或維持不變，只有 23% 或在 4 個認識有關建議的回應者中約有一個支持政府當局的意見。**這些以科學方法調查所得的香港民意，只能說明諮詢報告如何錯誤闡釋公眾對兩個市政局的意見狀況。其實並無大多數意見支持政府當局的建議，甚至連接近大多數也談不上。政府當局應把所有就此問題研究民意的人集合在同一房間內，以及／或舉辦一個為期一天的研討會，以便對有關的調查結果加以研究。這將更能讓學者詳述及探討所提出的各項問題，從而或許可就有關結果達成真正共識。跟著亦可進行民意調查，以澄清所提出的任何問題，並更清楚了解公眾意見的狀況。一如第 2.2 段所述，或可以其他方法彌補電話調查的缺點，而如向專家及公眾人士進行調查，亦可提供合適的選擇方案，並預計他們會有何反應。

### 3.0 兩個市政局的架構及職能角色

3.1 有論據認為，兩個市政局為香港政治架構帶來多一層累贅的政客，這點其實並不正確。對於 670 萬的人口來說，各級議會只有約 600 位由選舉產生的議員作為市民的喉舌，以及監察近 19 萬公務員和半政府機構員工的工作，與其他經濟及社會發展水平相若的政府體系比較，數目絕不過多。廢除代議政制中此一整層架構，以及取消 600 位由選舉產生的市民代表中約 100 位，實為對香港過往的政制模式進行重大改變，並因而違反《中英聯合聲明》及《基本法》所訂 50 年不變的莊嚴承諾。此等重大變動，應予以更審慎研究，亦肯定應進行更多公開討論，尤其因為各項建議已予公布。單靠一時的諮詢並非明智之舉，正因如此，不少政府的做法，是先發表初步文件（綠皮書），詳列有關分析及各項建議，然後在進行深入的商議及討論後發表另一份文件（白皮書），列明擬定的建議。在今次的諮詢工作中，這個做法理應仿效，但政府當局卻並無採用。

3.2 此外，鑑於現時的立法會及區議會既有缺點又無實權，廢除兩個市政局，顯然就是在香港代議政制的發展上倒退一步。建議中的變動亦與《基本法》的精神相違背，因為《基本法》表明要以循序漸進的方式，發展較具代表性及問責性的政制。市政局是香港最早由選舉產生的政制組織，並於 1952 年開始加入直選，雖然當時的選民範圍相當有限，但到 1982 年，選民範圍便開始得以擴大。廢除此一整層政制組織，實屬重大變動，須更小心及慎重考慮。歷史及長期的慣常做法所帶來的力量，不應如此輕易拋棄。

3.3 在架構上，兩個市政局均是香港唯一一類組織，可讓由選舉產生的市民代表辯論和制訂政策，以及管理預算。他們亦是香港唯一一類組織，在制訂政策及預算撥款後，亦可“監察”公務員執行他們的決定。基於某種奇怪的原因，此種在世界其他地方均視為“正常的”政制模式，在香港卻被視為“行政主導”政府的毒瘤，這的確荒謬之極。只有兩個市政局的議員才在代表性、問責性及行政方面均擁有經驗，才能藉此適當學習未來成功行政長官所絕對需要的技巧。相反，兩個市政局其實均應獲賦權釐定差餉，只有這樣，公眾才認識到市政服務是有成本的，並就支出及差餉水平向他們的代表嚴加問責。此外，亦應向兩個市政局的議員授予更多權力，以監察市政總署及區域市政總署，使公眾選出來的代表所持具代表性及問責性的意見，可對他們的選區所獲提供的服務效率，有更大的影響。

3.4 如有論點認為，不但要提供更有效率的服務，還要令僱客對有關服務更感滿意，那麼便須把代表性及問責性連同效率一併研究。“以有效率的方式”做些公眾不希冀，或更甚的是令公眾感到氣憤的事，並不是真正的有效率。同樣，一如 10 月發表的《進度報告》清楚表明，以有效率的方式做 96% 的瑣事，並非與完成某項大事同樣重要。即使能在若干分鐘之內回答電話，與確保新機場可成功啓用，在規模上並不相同。公眾有權懲罰其代表失職，以宣洩其不滿情緒，這點頗為重要。廢除兩局便會使這個洩憤的重要渠道消失，反而令市民更集中向公務員及行政長官發洩怒氣，這可會是一個十分危險的情況。因此，兩個市政局的存在，確可減少輕微的不滿情緒累積至危險程度的機會。

#### 4.0 兩個市政局在改善政制及提高民主程度的角色

4.1 該等以有效率為名，把現時兩個市政局的服務改由“政府”提供的建議，完全忽略兩個市政局在教育香港市民代議及負責政制的實踐及動力方面所擔當的角色。在政制上，公務員現時屬負責性，但不具代表性。立法會雖具代表性，但不能提出政策建議，也不能管理預算案，在職能上亦不能監督任何部門。由於立法會無須就其行動全面負責，便導致提出不負責任的建議或修訂，又或阻礙行政措施的實施。行政長官雖屬負責性，但仍非完全具代表性，並獨立於公務員體系，就代表性及問責性兩方面，向 19 萬名公務員施加壓力。這是一份艱巨得令人難以置信的任務。區議會與市民的距離接近（至少有直接選舉的元素），但卻不甚有權實際監督影響其選區的各個政府部門。此外，在定義上，區議會不能解決超越本區層面的事宜及問題，而這些事宜及問題不但繁多，亦屬重要。

4.2 立法會的人手並不足夠，只有 20 名透過地區選舉產生的議員，在人手及職員方面，均不足以處理超越有關地區層面的事務，例如水或空氣污染及交通等影響選區的事宜。這些事宜需要專人在有關的層面處理。市政局可以是一個十分有用而具代表性的組織，能處理在地區及地方層面上對香港市民造成影響的事宜。在現時的立法會，有半數或以上的議員甚至沒有專注本地或地區事務，故不宜解決諸如公共地方監管、使用政策及時間等事宜。不過，如某社區與另一社區的計劃有衝突，與市民並無任何代表性接觸的政策局，亦不宜在他們之間作出決定。只有每天均監察社區事務及民眾情緒而由選舉產生的代表，才能忠實地反映社區的價值。

## 5.0 結論及建議

5.1 現時，區議會的架構應予加強，並應獲得較大的預算撥款，以便為當地選區提供服務。此外，區議會亦應與合併後的唯一市政局建立更緊密的聯繫。這些組織均應全部直選，正如目前情況一樣，由代表社區的議員出任各個與市政局及區議會有關的委員會。市政局應負責釐定差餉，最高可定至某一水平。市政局議員的責任亦應予加強，使其可對新的市政署（市政總署與區域市政總署合併後的部門）的財政預算施加管制。如區議會的架構得以加強或擴大其議員人數，市政局便可在某程度上縮減人數。最後，政府當局可能會研究把各地區“市政化”，例如在元朗、大埔、沙田和其他明顯公認已都市化的地區推行“市長”的選舉。現時很多市政服務皆由公務員負責，如能轉為私營，將可改善各項服務。（美國有頗多例子證明將市政服務私營化的優點。）區議會可以接管很多現時由兩個市政局負責的職能，但現時政府提出的建議並無做到這點。因此之故，除非政府做到這點，以及直至做到這點之時，兩個市政局應予合併，並非廢除。

5.2 無論如何，政制架構如作重大改革，原則上應以緩慢方式推行，必須先進行全面詳細研究後，才可審慎決定有關的步驟。這是仿效《基本法》的發展模式，草擬《基本法》的程序涉及在數年間進行起草及諮詢工作。《基本法》的模式是先定出一套改革的程序，在數年間採取緩慢的步驟，其間亦有暫時停頓以再作諮詢。在引進重大改革方面，《基本法》的模式較諸董建華現時的“革命性”建議更為值得跟從，因為該等建議會摧毀舊有的政制模式，卻不能引進足以應付日後各項挑戰的新政制模式。目前的“諮詢報告”應視為一份“綠皮書”，以便在較長的時間內進行更科學化及更深思熟慮的諮詢，從而制定更理想及較為人接納的地區管治方案。

1998 年 11 月 2 日

### 有關區域組織改革的意見及建議方案

對於香港特區政府廢除兩個市政局的建議，本人極表保留，理由如下：

首先和最重要的是，認為香港屬小型城市，無需 3 層政治架構此一論點已屬過時。這個論點可在 80 年代及 90 年代初聽到，但可以這樣說，隨著新界西新市鎮高速發展及增長，香港特別行政區（下稱“香港特區”）的地理範圍已較以前大大增加。如何建立一個關懷備至，並會作出積極回應的地方管理架構，是香港特區政府的當務之急。廢除兩個市政局未必表示，香港特區政府在向香港各區市民提供服務方面，肯定會較現時更有效率。

第二，政府指兩個市政局應對禽流感事件負責，這個論點相當牽強。禽流感事件的成因相當複雜，不應與政府實行殺雞的政策決定混為一談。最重要的是，不應遮掩政府部門例如衛生署及漁農處的職責，而把禽流感事件歸究於兩個市政局，實在以偏概全。

不過，兩個市政局的議員必須承認，他們的部分同僚因在擔當市民代表方面甚有問題，而未能令市民心悅誠服。一如配股醜聞及某些議員濫用泊車票的例子所示，部分市民認為兩個市政局有少數議員濫用職權。部分致電電台聽眾電話節目，表示支持政府廢除兩個市政局的建議的市民認為，由選舉產生的議員表現差劣。儘管如此，某些市民未必完全明白，市政局議員表現有問題是一回事，但政府因禽流感事件而建議廢除兩個市政局則是另一回事。要令香港市民心悅誠服，兩個市政局的議員必須採取緊急行動，挽回他們已遭損害的形象。

第三，如政府必須重組各部門，把食物安全及環境衛生交由政府統一管理，這是否暗示禽流感事件在某個程度上是政府部門之間未能互相協調所間接造成的呢？政府部門之間缺乏協調，是導致香港特區在執行殺雞政策表現差勁的關鍵因素。誠然，市政總署與市政局之間的協調工作，以及區域市政總署與區域市政局之間的協調工作，均可能出現問題。不過，此等協調問題未能真正就即時廢除兩個市政局提供充分理據。

第四，政府似乎做了一個它真的不知道的假設。政府委託了一間顧問公司，而據報該公司曾建議把管理食物安全及環境衛生的職責交回政府統一承擔。如把這些工作交回政府統一管理是政府一項無可避免的決定，那麼還需諮詢公眾嗎？處理區域組織改革的政府官員未必知道，在諮詢公眾之同時委託顧問研究有關改革給人的印象是，諮詢公眾不是門面工夫，便是無此需要。

第五，在民主化的紀元，政府應該下放職權。然而，政府卻建議由其統一承擔有關食物安全及環境衛生的職責，這實與全球的民主化及權力下放浪潮背道而馳。這個民主化新紀元中，公共行政所標榜的，是權力下放而非將權力集於中央。

第六，即使廢除兩個市政局，亦會缺乏機制監察負責食物安全及環境衛生的新政策局。政府聲稱會成立一個諮詢機構監察食物安全及環境衛生。問題的癥結是，政府至今仍未概述出這個諮詢機構的成員組合。其中會否有選舉成分？這個諮詢機構會否全部由委任的專業人士組成？如這個機構有若干由選舉產生的成員，雖然名稱將有所不同，但會否與現時的兩個市政局相似呢？政府至今仍未保證負責食物安全及環境衛生的新政策局真的會向市民負責。

第七，在詮釋《基本法》第九十七條方面，政府似乎並不一致。政府一方面表示區域組織為“非政權性的”，但在諮詢文件中卻把《基本法》第九十七條詮釋為禁止向區議會下放政權。這種政制詮釋假定《基本法》的起草委員已假設將來的區議會將會並應該繼續擔當諮詢職能。本人並不肯定《基本法》的起草委員是否真的作出這個假設，但政府現時的確想增加區議會的權力，以換取政客支持廢除兩個市政局。在這點上，政府似乎改變了其原先對《基本法》第九十七條的詮釋。如區議會真如政府現時所提議會有更多政權，這會否違反《基本法》第九十七條呢？誠然，把第九十七條作如此詮釋，確實方便改革或解散區域組織。政府建議廢除兩個市政局，政府似乎對《基本法》第五節的詮釋頗為寬鬆。第九十七條訂明，香港特別行政區可設立區域組織，但並無說明應否保留兩個市政局。這不禁令人懷疑，《基本法》的起草委員有否想過兩個市政局的未來路向。就個人來說，本人希望立法會及政府或可要求《基本法》的起草委員澄清第九十七條背後的目的及理念。

第八，所有民意調查均一致表示，大部分市民都支持把兩個市政局合併，但政府建議廢除兩個市政局，似乎旨在增加其談判籌碼。政府應認真研究有關的民意調查結果。不然，政府亦可進行一次全民投票，以了解公眾對地方行政架構日後路向的意見。這種全民投票將令香港市民有機會在香港特區的歷史上首次就政治問題發表意見。

第九，政府迄今並無定出如何加強區議會的具體計劃。民政事務專員的角色應予檢討，而政府當局亦應派遣更高層的官員出席區議會會議。在若干程度上，區議會議員具有政治地位，但卻無實質的政治影響力。出席區議會會議的民政事務專員和政府官員的工作表現如何，應由區議會議員評核。換言之，區議會議員應負責政府官員的工作表現評核。此外，應規定區議會議員須定期與市民公開舉行民眾大會，此舉可填補區議會與市民在溝通上的不足。最後，區議會應每年與有關的互助委員會及業主立案法團舉行會議。現時，互助委員會和業主立案法團很少與區議會互作聯繫。所有其他區域組織（如地區管理委員會和分區委員會）亦應一併檢討，部分組織或須按不同區域的大小和需要予以合併或重組。換言之，自 80 年代起政制焦點轉移至立法機關後，地方行政一直受

到忽略。現在時機已至，香港特區政府應為改革地方行政推出一套周全的計劃。

第十，如政府廢除兩個市政局而沒有增加或維持區議會的直選議席數目，此舉不單會減少精英人士參政的途徑，亦會削弱香港特區政制的穩定性。任何政制如要保持穩定，理想的做法是提供足夠的參政途徑，讓精英人士及民眾參與政治。雖然中英雙方在 1985 年至 1997 年 6 月期間，不斷為政制改革的事宜展開爭拗，但這正是香港的情況。如特區政府藉廢除兩個市政局而減少精英人士參政的途徑，政界的精英人士便會被迫參與區議會的選舉。另一方面，由於香港特區在 1998 年的立法會選舉中出現歷來最高的投票數字，因此日後可能會有更多草根階層的市民和精英人士參與地區層面的選舉。本人十分希望，區議會將會保持足夠的議席，以吸引這些精英人士。否則，精英人士會被迫尋找其他參政的途徑，包括進行抗議及示威，這種情況會在香港特區經濟表現欠佳時出現。香港特區的經濟正面臨挑戰，如在處理地方行政改革方面有任何失誤，將會擴大精英人士與政府和普通市民與政府之間在溝通上不足之處，長遠來說，這是會影響政制的穩定性。

### **建議方案**

1. 政府可以舉行全民投票，藉此公正地獲取香港人對區域組織今後發展的意見。全民投票將給予香港人一個黃金機會，以表明他們對香港特區地方行政架構在 20 世紀應如何改革的意見。換言之，全民投票將真正是會讓港人治港。
2. 政府首先應採取步驟把兩個市政局合併，然後在 2007 年就如何改革區域組織進行較全面的檢討，因為根據《基本法》可在該年對香港特區的政制發展作出檢討。政府在進行有關區域組織的全面檢討時，應訂定較長的諮詢期，讓更多市民可以提出意見。
3. 在向立法會提交有關廢除兩個市政局的法案前，政府應就下列兩點進一步澄清其建議：（1）處理食物安全和環境衛生的諮詢機構的組成及（2）區議會將會如何改革的詳情。

香港大學  
政治及公共行政系副教授  
盧兆興

鍾庭耀於一九九八年十一月五日呈交立法會

**有關區域組織檢討意見書之中文撮要**

一九九八年十一月九日

本人首先強調，本人在討論區域組織檢時具有雙重身份：一則作為香港大學社會科學研究中心民意研究組之主管專責研究民情發展；二則作為政治評論員就區域組織的發展提出意見。因此，本人已把意見書分成兩個部份。第一部份屬於民意數據分析，而第二部份則羅列個人意見，兩者並無必然關係。

**民意數據分析**

根據由本人主持之香港大學社會科學研究中心民意研究組在本年七月二十七至二十九日進行的調查發現，大部份市民對區域組織架構及區域組織檢討諮詢文件認識不多，但多傾向支持精簡議會架構，及中央收回把食物安全和環境衛生事務的權責。三級議會之中，兩個市政局在市民心目中的地位最為遜色，而市政議員與區議員的角色也不易分辨。不過，就區域組織的發展方向而言，市民明顯要求政府下放更多權力，及增強地區民主的發展。

及至特區行政長官在十月七日發表施政報告後，民意基本上支持行政長官的建議解散兩個市政局，比率大致停留在五成半贊成對比兩



成半反對的水平。換言之，諮詢期間相當凌亂的民意似乎已在行政長官發表施政報告後轉為支持政府。

## **個人意見**

本人就區域組織發展的意見已在各附件中詳細交待，本人只想在此強調四點：

- (1) 重組區域組織應以發展地區民主、促進社區參與為主要目的。
- (2) 設立「社區發展單位」(CDU)作為社區及政制規劃單位已急不容緩。所謂「社區發展單位」，就是以屋村群或鄉村網絡組成的社區單位，作為社區發展及選區分界的基礎。
- (3) 本人建議以「社區發展單位」組合成為單層地區議會，並以「多議席多票制」選出地區議員。長遠而論，地區議會的分界應與立法議會的選區分界互相配合。
- (4) 作為中期變革，本人同意解散兩個市政局，並把資源及權力下放給區議會，使區議會變成實權組織。鑒於政府尚未說明改革後區議會的權責，本人未能肯定是否支持政府的建議，但本人肯定反對維持現狀，及部分人士提出主要照顧既得利益者的反建議。

(鍾庭耀署名)

# ❖ 號外 ❖

# 民意快訊

## EXTRA POP EXPRESS

民意研究計劃 香港大學社會科學研究中心  
Public Opinion Programme Social Sciences Research Centre (SSRC), The University of Hong Kong

### 有關檢討地區議會架構之意見調查

### Opinion Surveys on the

### Review of the Structure of the District Organizations

政府近日就地區議會重組進行諮詢，了解市民及各界對三級議會組織架構及權責分配的意見。由於是次討論之議題直接影響本港地區議會的發展，故本研究組亦特意就此議題進行民意調查，了解廣大市民的意見。為使社會上已有充份討論，及使調查結果能更為全面及客觀地反映現況，本研究組刻意選取於政府諮詢期近完滿前，及各界在聽取正負兩面的意見後始進行調查。另外，亦為避免影響市民意見，本研究組亦特意安排於政府諮詢完畢後始公佈是次調查結果，希望能夠作為政府有關人士參考之用。

整項調查分兩部份進行，首部份主要圍繞市民對區域組織架構及各級議員的認識程度與評價，並已於較早前公佈過部份初步數據，今天再為各位公佈經樣本累積後之調查結果（調查日期為七月二十七至二十八日，成功樣本為一千零三十八個）；另一部份則著重探討市民對合併與解散兩個市政局的問題，及地區組織如何組成的意見（調查日期為七月二十八至二十九日，成功樣本為一千零二十三個），屬首次發放之數據。

#### 對區域組織架構及檢討文件認識不多

調查發現，六成七被訪者表示對區域組織架構認識不多或甚少，其餘有二成半表示認識程度屬一半半，只有五個百分比認為對此有認識。另外，政府發表的區域組織檢討諮詢文件則更不為市民所認識，有八成被訪者表示對此不大認識，另外一成二表示「一半半」。兩項數據反映市民基本上對區域組織之架構及檢討情況認知有限。

調查日期 Date of survey : 27-28/7/98		成功樣本 Successful cases : 1,038	回應率 Response rate : 41.6%
你覺得你對 XXXX 認識有幾多? How familiar are you with XXXX?			
		香港既區域組織架構 The structure of the district organizations of Hong Kong	政府發表既區域組織檢討既諮詢文件 The consultation document on the evaluation of the district organizations
好多	Very familiar	0.4% )	0.5% )
幾多	Quite familiar	4.6% )	1.3% )
一半半	Half-half	25.2% )	12.3% )
唔係幾多	Quite unfamiliar	54.5% )	52.9% )
好少	Very unfamiliar	12.6% )	27.5% )
唔知/難講	Don't know/Hard to say	2.7% )	5.5% )
		67.1%	80.4%

### 對現時三級議員工作之認識及評價

調查的另一個項目，是嘗試了解被訪者對現時三級議會工作的認識及評價。調查結果發現，在認識程度方面，五成一的被訪者均表示在比較三級議員時，最為認識的是立法會議員，認為最認識區議會議員的有一成九，而表示三級議員均不認識的亦有一成七，相對而言，市民對兩個市政局議員的認識程度最少，只有五個百分比被訪者表示最認識的是兩個市政局議員。

再談及對議員工作的認識程度，大部份被訪者均表示對三級議員工作認識不多（包括六成六表示對市政議員工作不大認識、五成七表示對立法會議員工作不大認識，及五成半表示對區議員工作不大認識）。若要比較被訪者最認識的議員，調查顯示，唯有較多認識的是區議員，一成三被訪者認為其對區議員之工作認識頗多，三成表示認識屬一半半；至於立法會議員，一成表示認識頗多，三成一則表示認識屬一半半；而市政議員方面，則只有七個百分比表示認識頗多，而認識程度一半半的有二成半。

對各級議員的評價方面，各有近三成的被訪者分別認為立法會及區議會在三級議會當中最能夠服務市民，而另有兩成被訪者則認為兩個市政局最能夠服務市民，其餘一成半沒有給予肯定答案，而餘下之六個百分比則表示三級議會均不能夠服務市民。論敬重程度方面，四成一被訪者表示最敬重的是立法會議員，二成九則表示三級議員都不敬重，一成則回答最敬重區議員，其餘有一成六沒有給予答案，及三個百分比表示最敬重兩個市政局議員。

概括被訪者對各級議員的認識及評價，若純粹論各級議員的知名度，當以全港曝光率最高的立法會議員為最多市民所認識，而立法會作為三級議會的最高層次，亦廣泛被最多被訪者所敬重。不過，若論對議員工作的認識方面，市民則較對區議員有較多認識，對立法會議員工作的認識則僅次。另外較明顯的發現，是兩個市政局在市民心目中最為遜色，一方面，市民似乎對兩個市政局議員最不認識亦最不敬重（在比較三級議會的情況下），亦同時對市政議員的工作最不認識；此外，較少被訪者認為兩個市政局能夠服務市民。

當結合上一部份提及有關市民對區域組織架構認知程度的調查數據，可以總結的是一般被訪者無論對區域組織架構抑或議會工作均認識不多。在此大前提下，被訪者對一些相關性具體問題（如市政局應否合併或解散、區域組織以那種形或最理想等）提供之意見，極可能是在印象模糊及缺乏認識的情況下所給予，故結果相信只能作參考及制定整體方向之用。同時，亦正正由於被訪者對此等事宜缺乏認識，他們在某些議題上作出的見解，有時亦存在一定的矛盾（請見以下部份之調查結果）。

調查日期 Date of survey : 27-28/7/98		成功樣本 Successful cases : 1,038		回應率 Response rate : 41.6%	
你最 XXX 邊級議會既議員？ The Councillors of which tier of government are/do you most XXX?					
		認識 Familiar with		敬重 Respect	
立法會	Legislative Council	50.6%		41.3%	
區議會	District Boards	19.1%		10.4%	
兩個市政局	The Municipal Councils	4.5%		3.4%	
三個都唔識	None of them	17.4%		28.8%	
唔知/難講	Don't know/Hard to say	8.3%		16.2%	
整體黎講，你對 XXX 既工作認識有幾多？ On the whole, how familiar are you with the work of the XXX?					
		立法會議員 Legislative Councillors	市政議員 Urban Councillors	區議員 District Board Members	
好多	Very familiar	1.1%)	0.4%)	0.7%)	
幾多	Quite familiar	9.1%) 10.2%	6.5%) 6.9%	12.7%) 13.4%	
一半半	Half-half	30.7%	24.8%	29.6%	
唔係幾多	Quite unfamiliar	46.5%)	50.0%)	41.3%)	
好少	Very unfamiliar	10.9%) 57.4%	16.0%) 66.0%	13.6%) 54.9%	
唔知/難講	Don't know/Hard to say	1.6%	2.2%	2.1%	

調查日期 Date of survey : 27-28/7/98 成功樣本 Successful cases : 1,038 回應率 Response rate : 41.6%

你覺得三級議會中邊級議會最能夠服務市民？

Out of the three tiers of governments, which one do you think can serve the people best?

立法會	Legislative Council	29.5%	三個都唔得	None of them	6.4%
區議會	District Boards	29.4%	唔知/難講	Don't know/Hard to say	15.1%
兩個市政局	The Municipal Councils	19.6%			

### 對改革區域組織的方向

調查的另一部份，是測試被訪者對檢討區域組織架構方面的意見，其中發現六成九的被訪者認為現時十八個區議會的數量屬於適中，另外有一成六則認為十八個屬於太多，一成則沒有給予意見。當被訪者被問及地區議會之改革應以那一個原則為準時，最多被訪者提及的是「提高效率及服務質素」，五成八被訪者認為此項原則重要。另外，四成被訪者認為改革應以「促進市民參與社區事務」的原則為準，三成二則表示能夠「平衡各方利益」亦相當重要。二成七及二成二的被訪者則分別提及「推動民主發展」與「提高議會問責性」亦應作為檢討時的準則。綜合而言，市民認為區域組織無論朝那一方向進行改革，最重要的是能夠維持高效率及良好的服務質素，其次是期望該等地區決策組織能夠讓市民參與地區事務、容納各方意見及確切反映市民需要。

調查日期 Date of survey : 27-28/7/98 成功樣本 Successful cases : 1,038 回應率 Response rate : 41.6%

你覺得區議員同市政局議員既分別大唔大？

Do you think there is much difference between the District Board Members and the Urban Councillors?

大 Much	42.9%	唔大 Not much	42.3%	唔知/難講 Don't know/Hard to say	14.7%
--------	-------	-------------	-------	------------------------------	-------

你覺得十八個區議會係太多、太少、定係適中？

Do you think having 18 district boards are too many, too few, or just right?

太多 Too many	15.6%	適中 Just right	69.1%
太少 Too few	5.0%	唔知/難講 Don't know/Hard to say	10.4%

你覺得區域組織，即係地區議會既改革應該以邊個原則為準？

Which principle do you think the reform of the district organizations should follow?

		佔答案總數百分比 % of overall responses	佔總樣本百分比 % of total sample
提高效率及服務質素	Improve the efficiency & quality of services	27.0%	57.6%
促進市民參與社區事務	Encourage people to participate in community affairs	18.5%	39.5%
平衡各方利益	Balance different parties' interests	14.8%	31.7%
推動民主發展	Promote democratic development	12.7%	27.0%
提高議會問責性	Improve accountability of the organizations	10.3%	22.0%
發展地區特色	Develop district characteristics	8.7%	18.5%
加強中央權力	Strengthen the power of the Central Gov't	4.4%	9.3%
唔知/難講	Don't know/Hard to say	3.7%	7.9%

## 合併、解散兩個市政局與權責分配問題

調查亦直接詢問被訪者是否贊成合併或解散兩個市政局的問題，結果發現，六成八被訪者並不贊成解散兩個市政局，相反有六成一被訪者則贊成合併兩個市政局。換句話說，被訪者似乎較傾向合併多於解散兩個市政局。

就食物安全及環境衛生事務權責問題上，意見頗為參差，四成九贊成將此項事務收歸中央處理，亦有三成九持相反意見。不過，當在假設政府取消兩個市政局後，現時其權責應途如何安排時，三成半被訪者認為應將部份兩個市政局的權責收歸中央，部份則下放至區議會層面，另亦有二成八認為應該將全部權責下放區議會，其餘一成八則表示應全部收歸中央。數據顯示，雖然有較多被訪者同意將食物安全及環境衛生事務收歸中央，但一般被訪者並不同意將所有市政局之權責均收歸中央，反而較傾向只將部份權責收歸，或甚至全下放至區議會層面，簡接顯示市民仍然認同有地區議會存在的必要。

至於地區議會層次應該是一級抑或兩級，被訪者意見並不一致，亦未能顯示應該保留市政局抑或區議會。調查結果發現，三成半被訪者認為除立法會以外，本港應該實行多一級的地區議會制度便可；亦有二成四被訪者認為地區議會制度必須實行兩級，其餘有二成七的被訪者則未能給予肯定答案。

調查日期 Date of survey :28-29/7/98 成功樣本 Successful cases : 1,023 回應率 Response rate : 42.6%

你贊唔贊成 XXX 兩個市政局? Do you agree to XXX the Municipal Councils?

		合併 Merging	解散 Disbanding
贊成	Agree	60.7%	16.2%
中立/無所謂	Neutral/Doesn't matter	12.3%	6.8%
唔贊成	Disagree	16.2%	68.4%
唔知/難講	Don't know/Hard to say	10.8%	8.5%

你贊唔贊成政府將食物安全同環境衛生事務收歸中央?

Do you agree to centralizing the affairs related to food safety and environmental hygiene?

贊成	Yes	48.9%	中立/無所謂	Neutral/Doesn't matter	5.3%
唔贊成	No	39.4%	唔知/難講	Don't know/Hard to say	6.4%

如果政府取消兩個市政局，你認為佢地現時既權責應該全部收歸中央、全部下放俾區議會，定係部份收回部份下放?

If the government disbands the Municipal Councils, do you think their power and responsibilities should all be centralized, all delegated to the District Boards, or partly centralized and partly delegated?

全部收歸中央	All centralized	18.1%
全部下放俾區議會	All delegated to the District Boards	27.8%
部份收回、部份下放	Partly centralized and partly delegated	35.3%
唔知/難講	Don't know/Hard to say	18.8%

你覺得除左立法會外，香港應該實行多一級定係多兩級既地區議會制度?

In addition to the Legislative Council, should the system of district organizations incorporate one or two more tiers?

多一級	One more tier	34.8%	其他答案	Other answers	1.4%
多兩級	Two more tiers	24.0%	唔知/難講	Don't know/Hard to say	27.1%
唔需要冇地區議會	No need for district organizations	12.7%			

## 地區議會的民主化進程

調查數據顯示，大部份被訪者贊成區域組織議員應該全部由直選產生（包括有七成八認為重組後的區域組織應全部由直選產生，及四成七表示不贊成區域組織有委任議席），認為應該有委任議席的有三成八。整體而言，市民是較傾向區域組織議員由直選產生，此結果亦與較早前被訪者表示區域組織的改革需重視「促進市民參與社區事務」、「提高議會問責性」及「推動民主發展」的意見互相吻合。其次，有八成七被訪者認為區域組織的發展對香港重要。前後多項數據顯示，雖然一般市民未必對架構及檢討情況有充份認識，但仍然對區域組織發展予以重視，簡接反映區域組織有存在的必要。

調查日期 Date of survey : 28-29/7/98		成功樣本 Successful cases : 1,023	回應率 Response rate : 42.6%		
你贊唔贊成重組後既 XXX ? After the re-assemble of the district organizations, do you agree to giving birth to XXX?					
		區域組織議員全部由直選產生 All seats by direct election	區域組織中有委任議席 Some seats by appointment		
贊成	Yes	78.4%	37.7%		
中立/無所謂	Neutral/Doesn't matter	3.6%	7.0%		
唔贊成	No	13.4%	46.8%		
唔知/難講	Don't know/Hard to say	4.6%	8.5%		
你認為區域組織既發展對香港重唔重要？ Do you think the development of district organizations is important to Hong Kong?					
重要	Important	87.3%	一半半	Half-half	3.8%
唔重要	Not important	4.2%	唔知/難講	Don't know/Hard to say	4.7%

## 政府檢討的時間及誠意

調查最後測試被訪者對政府檢討區域組織架構的誠意及時間性是否正確。結果發現，一半被訪者認為政府沒有誠意檢討地區議會制度，認為有誠意的有二成八。另外，五成四被訪者認為政府沒有誠意推行地區民主，認為政府有誠意的佔三成二。兩項結果反映市民對政府改革之誠意有相當質疑。

較多市民認為政府是次檢討區域組織的目的，是為「慳錢」的緣故，提及此目的有三成一被訪者；其次，亦有三成提及政府的目的是為「收回地區事務的管轄權」，其餘分別有二成七及二成半提及政府是為「推動市民參與政區事務」及「改善效率」而檢討地區組織。至於時間性方面，有五成三被訪者同意現在是時候改變兩個市政局及十八個區議會制度，另外三成三則持相反意見。總結而言，一般被訪者均贊成現時是檢討地區組織架構的時候，不過對政府檢討之目的及誠意則抱質疑態度。

調查日期 Date of survey :28-29/7/98 成功樣本 Successful cases : 1,023 回應率 Response rate : 42.6%

你覺得政府有冇誠意 XXX ?

Do you think the government is sincere in XXX?

	檢討地區議會制度 Evaluating the system of district organizations	推行地區民主 Promoting district democracy
有 Yes	28.3%	31.5%
冇 No	49.6%	54.0%
唔知/難講 Don't know/Hard to say	22.1%	14.5%

你覺得政府檢討區域組織既目的係乜?

What do you think the government's purpose of evaluating the district organizations ?

		佔答案總數百分比 % of overall responses	佔總樣本百分比 % of total sample
收回地區事務既管轄權 摺錢	Recall the sovereignty of district affairs Save money	19.8%	29.6%
改善效率	Improve efficiency	20.9%	31.2%
改善服務, 定係	Improve services, or	16.6%	24.8%
推動市民參與地區事務	Encourage people to participate in community affairs	15.2%	22.7%
其他	Others	18.3%	27.3%
唔知/難講	Don't know/Hard to say	0.9%	1.3%
		8.2%	12.3%

你認為宜家係唔係改變現時兩個市政局同埋十八個區議會制度既時候?

Do you think it is the right time to reform the current system with the Municipal Councils and 18 District Boards?

係 Yes 52.5% 唔係 No 32.9% 唔知/難講 Don't know/Hard to say 14.6%

## 結語

其實，在以上一連串所探討的議題中，可以發現被訪者所提供的答案或選擇存在一點矛盾，包括他們一方面不贊成解散而贊成合併兩個市政局，但另一方面，他們又較傾向除立法會以外，只需多一級而並非多兩級的地區議會制度；其次，雖然整體上被訪者贊同重組後的區域組織議員應全部由直選產生，但仍不少被訪者沒有反對區域組織中有委任議席；最後，調查數據亦顯示，被訪者一般對區域組織及三級會議議員工作不大認識，但另一方面，他們又認為區域組織對本港的發展重要。此等矛盾反映被訪者對區域組織本身的運作、功能、架構等均缺乏基本知識，及仍未清楚了解是次檢討的內容及影響性，相信此與政府的公民教育工作未盡完善及現在並非諮詢向公眾的成熟時候有關。

鍾庭耀及陳夢施撰寫

查詢請致電 2859 2988 • For enquiries, please call 2859 2988.

調查日期 Date of survey: 7/10/1998 成功樣本 Successful cases: 1,494 回應率 Response rate: 56.5%

你滿唔滿意特首今日發表既改善市民生活質素政策呢?  
How satisfied are you with the Chief Executive's policy on better a quality of life?

非常滿意	Very satisfied	1.0%	)
幾滿意	Quite satisfied	20.8%	) 21.8%
一半半	Half-half	21.0%	)
幾唔滿意	Quite dissatisfied	34.7%	)
非常唔滿意	Very dissatisfied	7.3%	) 42.0%
唔知/難講/唔了解	Don't know/Hard to say	15.2%	)

特首建議取消兩個市政局，並將職權交給其他決策局，你贊成定反對呢個建議?  
The Chief Executive proposed to abolish the Urban and Regional Councils, and to transfer the duties to other decision-making bureaus. Do you agree or oppose to this proposal?

非常贊成	Very much agree	21.6%	)
幾贊成	Quite agree	32.1%	) 53.8%
一半半	Half-half	3.4%	)
幾反對	Quite oppose	16.7%	)
非常反對	Very oppose	7.1%	) 23.8%
唔知/難講/唔了解	Don't know/Hard to say	19.0%	)

### 市民對香港前途信心

### People's Confidence in Hong Kong's Future

整體黎講，你對香港前途有冇信心？ On the whole, do you have confidence in Hong Kong's future?

調查期間	Period of survey	9-10/97	11-12/97	1-2/98	3-4/98	5-6/98	7-8/98	7/10/98
調查次數	No. of surveys	4	3	2	2	1	1	1
成功樣本	Successful cases	2,082	1,552	1,027	1,078	543	565	1,494
回應率	Response rate	43.9%	47.7%	50.0%	43.9%	47.2%	47.1%	56.5%
有信心	Confidence	80.0%	69.5%	57.6%	70.3%	60.6%	57.7%	60.8%
冇信心	No confidence	8.0%	12.3%	20.6%	14.6%	24.5%	30.4%	26.4%
唔知/難講	Don't know/Hard to say	12.0%	18.2%	21.9%	15.1%	14.9%	11.8%	12.8%

係特首董建華發表其第二份施政報告後，你對香港前途信心增加定減少左？  
Has your confidence in the future of Hong Kong increased or decreased after the Chief Executive Tung Chee-hwa Issued his second Policy Address? (調查日期 Date of survey: 7/10/98)

增加左	Increased	8.1%
不變	No change	20.0%
減少左	Decreased	8.3%
唔知/難講	Don't know/Hard to say	2.1%
未聞施政報告	Know nothing about the Policy Address	61.6%

有效樣本(撇除未聞施政報告者) Effective Sample (Excluding those who knew nothing about the Policy Address)  
基數 Base = 505

增加左	Increased	21.0%
不變	No change	52.1%
減少左	Decreased	21.6%
唔知/難講	Don't know/Hard to say	5.3%



## 論選舉制度的未來發展

節錄自香港大學社會科學研究中心研究員鍾庭耀  
在一九九七年六月十六日致特區行政長官董建華先生的公開信

董建華先生：

關於特區第一屆立法會的產生辦法，尤其是有關直選議席的選舉辦法方面，已有不少學者及論政人仕陳述利弊，本人不打算重複或評論他們的論據。本人希望從本地政治文化及選舉制度的長遠發展角度去探討不同制度的利弊。

首先，本人認為，要制定長遠的選舉制度，絕對不應以政黨的得失出發。任何企圖強化或削弱個別政黨或陣營的舉動或建議，都不應列作特首閣下考慮的因素。推而廣之，任何經過盤算各政黨得失後而向閣下提出的建議都是本末倒置的行為。

要建立健全的制度，本人認為，應以整體政治文化的角度出發，全盤考慮三級議會的運作、制度的合理性、及市民的承受能力。基於以上各點的考慮，本人大膽作出下列的建議：

### (甲) 長線發展

基於平穩過渡、小變為佳的原則，本文所列長線發展，若配合基本法所列之時間表，應該是由九八年第一屆立法會成立後開始啟動、二零零七年後完成。九七至九八年間只宜討論，不宜實行。

### 〈一〉 議會制度

(1) 本人建議全面合併區議會及市政議會，成為單層的區域組織。

市政局與區域市政局的組成，有其個別的歷史原因，但始終是反影了九龍租界南北的分別，這種分別在香港主權回歸中國後已變得沒有意義。事實上，從

現時的法律觀點著眼（基本法第四十條亦有使用），「原居民」的定義並非指一般「新界」居民，而九龍香港亦有「原居」村落。因此，合併兩個市政局，以至取消一切「新界」與「港九」的分別，並不會構成法律上的問題。相反，合併兩個市政局及兩個市政總署將會節省不少資源，增加效率，減少不必要的競爭，與及使文娛、康樂、體育及一般市政事務的統籌及施政齊一化。

至於區議會及兩個市政局的職權範圍，現存頗多重疊的地方。兩個級別議員在選舉期間的表現和承諾，除針對目標選民的數目不同外，並無明顯的分別。從選民認知的角度看，大部份選民亦不能分辨兩者的分別。重疊的選舉浪費大量民間資源，亦間接導致市政議會的選舉投票率每下愈況。筆者在下文提供了一個既可照顧各方利益而又可節省資源的合併方案。

**（2）本人建議盡快取消功能團體選舉制度，過程是先把功能團體選舉改為選舉委員會選舉，再改為地區直接選舉。**

**【有關討論在此從略】**

## 〈二〉選區分界

**（1）本人建議訂立「社區發展單位」作為基礎劃界單位，而非硬性根據人口多寡切割分區。**

所謂「社區發展單位」，在新發展地區可以屋村（包括公營、私營、以至豪宅地區）或屋村群為單位，因應人口數目決定議席多少。屋村以外的鄉郊地帶則以鄉村網絡作為基礎結集成另類社區單位，再決定議席多寡。這樣便可減少城鄉衝突，及促進社區融合。

在已高度發展而又人口密集的地區，如油尖旺區，則唯有採用大選區制度，不宜硬性切割。事實上，從都會發展的角度看，政府適宜加快社區重建，一則疏散人口、二則設立綠化邊區，逐漸建立明確而具完備社區設施的社區發展單位。當是項工作完成後，選區劃界便能更有意義地進行。

**（2）本人建議合併後的區域議會以「社區發展單位」為基礎，以多議席多票制選舉地區議員，並把全港分成五至六個市政地區，由地區議員互選代表組成分區市政委員會，與市政總署協調市政事務。**

地區議員的任務，是代表選區內居民（或鄉村網絡中的村民）議論及表決地區事務，包括市政及民生問題。地區議會可沿用現時的十八區劃分法，但更理想者，應該是根據宏觀的都會發展策略把現時十八區合併成五至六區左右。假設以六區為例，則可把全港劃分如下：

- (a) 香港島區
- (b) 九龍及「新九龍」區
- (c) 葵涌、荃灣、青衣等區
- (d) 沙田、馬鞍山、西貢、將軍澳等區
- (e) 屯門、元朗、上水、粉嶺、大埔等區
- (f) 大嶼山、長洲、離島等區

以上劃分可根據不同地區的相繼發展不斷調整，但要點是保持社區完整，議席數目根據人口比例計算。

至於建議採用多議席多票制，是因為地區議會的運作基本上是為了照顧地區居民利益，而非討論一般政治議題。因此，地區選舉毋須考慮政黨發展的方向。結合本地行之三十多年的地區議會選舉文化，都是以人而非黨為主要考慮，多議席多票制能讓選民理智及從容地從多個候選人中選取一至多個合適的人選，是個最健全的制度。特首閣下應該記得，臨時立法會議員的推選，便是由推選委會成員以每人一票可選至六十項的多議席多票制選出，而一般高層次少選民的推選或互選過程通常都是採用多票制，便是說明這種制度理性的一面。以本人推測，實行「社區發展單位」後，一般地區選區的議席數目都不應超出三至四席。換言之，最大的選區可能採用四議席四票制，而最小的選區便採用單議席單票制。在九四年以前的區議會選舉，採用的選舉制度便是單議席單票與雙議席雙票的混合制度，香港選民應該相當熟悉。

至於地區議員互選代表成立分區市政委員會，運作上與現時由區議員間選入兩個市政局的安排沒有分別。分區市政委員會的工作，是負責更宏觀地議論及策劃市政發展，該等工作毋須透過再次直選產生的議員負責，一則減少浪費，二則強化地區議員的功能及角色。

### 〈三〉立法議會直選制度

(1) 本人建議社會人仕先考慮政黨政治的發展方向，然後考慮採用比例代表

制或多議席多票制。

**【有關討論在此從略】**

(2) 倘若實行比例代表制，本人建議全港變成一個大選區。發展初期，可由五至六個大選區漸次合併成單一選區。

**【有關討論在此從略】**

(3) 倘若實行多議席多票制，則適宜把全港分成五至六個選區，以防止地區利益阻礙立法議會運作。

以「社區發展單位」為基礎的地區利益理當由地區議員代表解決，而中層以至中上層的地區問題則可在區域議會及市政局委員會的層次解決。立法議會處理的是全港性事務，分區直選理應是產生過程而非製造地區代表。

**【其他討論在此從略】**

**(乙) 過渡發展**

本人以上倡導的發展，是基於全盤及長線的考慮。倘若九五年選出的立法局能順利過渡成為特區一屆立法會，則上述改革可在九九年前討論然後從第二屆立法會開始按步執行。可是，政制不能過渡，第一屆立法會要延至九八年才產生已成既定事實。因此，啓動時間也應延遲。關於第一屆立法會直選方面，特區籌備委員會日前更通過只能選擇多議席單票制或比例代表制，嚴格限制了特首閣下的選擇。在此嚴峻的形勢下，本人唯有向閣下提供下列意見：

〈一〉 爲了取信於民，一切改動，尤其是有關第一屆立法會的直選辦法，都應暫時沿襲過往的制度，愈小變動愈好。九一及九五年立法局的直選部份使用了單議席單票及雙議席雙票制（都是多議席多票制的特定模式），而該等制度亦在八二年開始的區議會選舉中混合使用，在本港選民心目中應屬頗爲習慣的制度。本人認爲，該等制度的缺點，不在於其對政黨發展的影響，而在於其對社區發展的忽視和誤解。

**【有關討論在此從略】**

〈二〉倘若基於市民意願也好、特首指示也好，一定要在九八年引入比例代表制，本人建議採用局部引進的方式，如下：

- (1) 把全港劃分成六大直選每區選出二名立法會議員。所有參選人仕可以個人或政黨名義參選。共十二人當選。
- (2) 以政黨名義參選的候選人，其票數將直接計入有關政黨在全港的得票。該等得票的總和將用以計算餘下八席的分配。換言之，該八席將實行比例代表制以全港為單一選區而又毋須選民另行投票重新選黨。此八議席的出現將驅使政黨全力參選六區直選，亦不防礙獨立人仕出選個別的地區議席，又可符合特區籌委會所預設的框框，可謂一舉數得。

須再次說明，以上只是權宜之策，本人並不認同這種本屬不必要的改變。

〈三〉有關區域組織及選區分界建議毋須急於實行。但倘若部份區界的確重新劃分，則適宜盡早引進社區單位的理念。

特首閣下，本人上述的提議，是基於本人過往對本地選舉制度的觀察和了解，經過獨立和深入思考的結果。本人並未與任何政治團體或人物討論過以上建議。本人亦刻意在閣下諮詢各有關團體後始行呈上閣下，乃是希望保持該等建議的獨立性。

本人現把建議書呈交閣下，並於日內向各界公佈，以求拋磚引玉，集思廣益。

**【鍾庭耀於九七年六月十六日呈交特區行政長官辦公室】**

香港毋須行三級議會制

香港大學社會科學研究中心研究員鍾庭耀  
在一九九八年五月十五日（星期五）  
明報論壇版發表的文章  
（副題由編者提供）

【編者按：據本報報道，行政會議已通過區域組織檢討的諮詢文件，並於下月初公布：相信亦將會成為立法會選舉後首項重大政治議題。】

自從香港政府在八二年成立區議會，香港便正式進入三級議會的年代。八六年，區域市政局在新界正式成立，與市政局分庭抗禮，三級議會的制度便從此確立。汲取十六年的經驗，整個制度的運作和理念都應要從新檢討。

首先，在殖民地時代過去後，九龍租界已沒有任何意義，因此，市政局與區局的分別已沒有必要。從法理上看，「原居民」的定義也毋須以「港九」和「新界」的劃分為基礎，合併兩個市政局也不會褫奪該等人士的權利。

況且，兩個市政局及兩個市政總署的並存不但在資源上造成浪費，更在政策上製造混亂。筆者完全看不出兩個市政局在九七回歸後分開存在的理由。如果特區政府在重組地區議會時，連這一步也不肯踏出，其他討論也屬徒然。

上不能立法下不夠親民

區議會的功能，主要是就區內的各項環境及民生問題，向政府提供意見，而市政議會的功能，就是制定管轄區內的環境及文康政策。前者屬於諮詢機構，而後者則屬於決策機構。

一九九六至九七年度，兩個市政局的總收入接近 130 億元，主要來自差餉。不論從資源、權力、或曝光程度上，兩個市政局都遠在區議會之上。可惜，在民意的支持程度上，兩個市政局都遠遠落後於區議會。單以選舉的投入程度而言，歷屆區議會的投票率都在三成以上，九四年最後一屆是三成三。市政議會的選舉則一

般只及二成半，九五年最後一屆為二成六。這都是由於市政議員與選民相對疏離，上不能立法、下不夠親民。

因此，筆者建議在重組區域組織時解散兩個市政局，把一切資源及權力全面下放給區議會，並把區議會改稱為「區域議會」。換言之，區域議會不再是諮詢機構，而是實權組織，財政來源與現時的市政議會一樣。當然，兩個市政局現時行駛的部分職權，包括康體發展及文化政策等，可能需要撥歸既有或新成立的政策或管理局；但整體而言，政府是需要放權而非收權，這樣才可以鼓勵民間參與、步向民主。

### *放權才是正確方向*

至於議會數目方面，可暫時沿用十八分區法，待都市及交通網絡進一步發展後逐步增減。由於需要協調全港各地的市政發展，因此需要在區域議會之上成立分區市政委員會，宏觀協調各區的發展。筆者建議初時成立四個市政委員會，分別協調港島區、九龍區、新界東、及新界西區，與立法議會分區等同。（筆者同時建議下屆立法會區直選中採用四區制，即把九龍東西區合併。）

現時兩個臨時市政局合計共有議員一百名，約為區議員人數五分之一。因此，筆者建議未來四個市政委員會平均各有二十五人，由區域議員間接選舉產生。所謂間選者，即不一定是互選產生，可由議員提名外界人士再以投票產生。該等市政委員既向基層負責，亦可領取額外津貼，與現時的市政議員無異。

無疑，這種單層議會再加高層協調委員會實在與三級議會有點類似，這是由於任何完整的地區議會需要橫向分工，就如現在的臨時區局也按區議會範圍分成九個分區委員會，而臨市局各分區委員所管轄的範圍一般都較區議會為小。因此，增設宏觀的市政委員會和保留小型分區委員會將無損區域議會的完整性；相反，精簡現時兩級議會架床疊屋的制度，不止能夠節省資源，更加能夠釐清責任、促進民主。合併兩層議會，無論理念如何清晰、方向如何正確，都必然會面對很大的阻力。既得利益者會眷戀權力，不同黨派會權衡自己在新制下的得失，而保守行政主義者更不欲把權力下放……能否戰勝一切，當要視乎特區政府的決心，及議員們無私的抉擇。

區域組織檢討諮詢文件缺乏遠見

香港大學社會科學研究中心研究員鍾庭耀

一九九八年六月七日

特區政府於日前發表《區域組織檢討諮詢文件》，檢討兩個市政局及區議會未來的角色。平情而論，諮詢文件就地方行政的過去及未來發展作出了相當平衡的闡述，可算是不偏不倚。

可惜，文件只側重於如何改善政府的行政效益，欠缺了全盤發展本地政治文化的策略，未能把立法議會與區域組織的發展連成一體，忽略了地區議會對促進民主發展所起的作用。

文件開宗明義說明，檢討區域組織是因應行政長官在去年十月發表的施政報告中，承諾檢討區域組織以便提供切合市民需要而又有效率的服務。換言之，檢討是以行政效益出發，而非政制的長遠發展。

須知道，香港實行『一國兩制』對中國內地、以至整個中華民族的未來發展都起著重要的示範作用。因此，發展一套健全而又適合本地的政治架構及文化實在是香港政府以至普羅市民的責任。重整地區組織就是一個很好的開始。

可是，文件中所羅列的四個檢討目的，前三個都是關乎行政效益，只有最後一個提及『保持地區的特色，並促進市民參與社區事務』。筆者認為，此項實應列為首要目標，更應改為『加強地區特色，培養社區歸屬感，促進市民參與社區事務，從而建立健康的政治文化』。

筆者以往曾經倡議，把全港微觀地劃分成眾多的「社區發展單位」，作為社區發展策略的起點。所謂「社區發展單位」，在新發展地區是以屋村（包括公營、私營、以至豪宅地區）或屋村群作為單位，而鄉郊地帶則以鄉村網絡結集成另類社區單位，用不同方法凝聚不同社群的向心力。在已高度發展而又人口密集的地區，如油尖旺區，則應盡快規劃重建，設立綠化邊區，逐漸建立明確而具完備社區設施的社區發展單位。

「社區發展單位」除了是社區發展的基本單位外，更可編織成為選區分界的基本單位。在決定各級議會的議席數目後，政府便可根據發展策略組合不同的社區發



展單位，按多議席制劃分選區，這樣便毋須硬性切割社區，更可減少城鄉衝突，促進社區融合。

在確定社區發展的基本單位之後，上層的地區組織便會應運而生。不論是區議會、市政局、或其他區域組織，都不外是希望結集居民參與的力量，改善社區的環境。倘若特區政府能透過是次檢討地區組織改善市民的參與意慾，從而建立一套民主體制，則特區政府便可算是在特區成立後施行一項德政。

不過，現階段看來，政府在檢討地區組織架構時只是重視收權而非放權，而檢討文件亦化了大量篇幅討論中央與地區的分權問題。本來，政府爲了增加行政效益和政策一致而收回管理食物安全與環境衛生，甚至文康事務的權力，實屬無可厚非，相信市民亦會歡迎。但要促進市民參與社區事務，則要同時下放權力，增加地區議會的功能和問責性。

因此，筆者建議政府把兩個市政局解散後，除了收回不可不收的權力外，更應把剩餘權力全面下放給新成立的區域組織，兼且增大其職權至規劃社區發展、發展地區網絡、改善環境、管理地區文康設施、改善交通、培養民主參政……等工作，使該等區域組織由諮詢機構變成實權組織，而這些職權與全港性宏觀政策並無抵觸。

至於是否保留十八個區議會，抑或重組成爲數個區域組織，還屬次要。筆者一向建議在地區議會之上成立四個市政委員會，分別涵蓋港島區、九龍區、新界東、及新界西區，委員會由地區議員間接選舉產生，以便宏觀協調各區的發展。不過，政府倘若傾向把十八個區議會合併成爲四個區域議會，本人亦無異議，因爲合併後的區域議會仍須設立分區委員會，照顧個別地區的發展。縱向分層和橫向分工在任何組織中始終無可避免。

鑒於重組區域組織應以促進民主發展爲最終目的，因此，筆者反對保留地區議會中的委任或當然議席，因爲該等議席缺乏透明度和問責性。專業人士應該透過地區議會屬下的委員會或增補議席貢獻他們的力量，而非繞過民意爭取權力。

關於區域組織重組問題，我的意見很簡單，如下：

- 一. 當前並非重組區域組織的合適政治時機。成立不過一年多，而權威尚待建立的香港特別行政區政府面對香港三十年來最嚴重的經濟困難。政府的當務之急，是如何振興經濟，舒解民困，以致和緩由於經濟不景所引發的階級矛盾和種種社會問題。我的意見是：政府要集中力量搞好經濟，不要有太多旁騖，也不要因為要“殺局”而旁生枝節，引發不必要的政治矛盾和分化。“殺局”的政治代價，對民望已陷於低潮的特區政府及行政長官而言，於此關鍵時刻，很不化算。
- 二. 有關建議亦似乎欠缺一長遠的前瞻性視野（vision）。再過一二十年，香港很有可能會有一千萬人口。如何有效管治此一千萬人的大都市？傳統的高度中央集權的管治模式是否仍然管用？“中央”政府應否把部份權力下放“地方”，讓“地方”亦可以就社區、環保、教育、醫療等問題有更多參予和決策權，從而既減少“中央”政府的決策負荷，亦可以使有關決策更能回應“地方”社區的需要？二十一世紀的香港大都會需要怎樣的政府和區域組織的佈局？這些問題十分重要。然而決策者好像未有從這些角度考慮問題。修修補補式的改革，而欠缺一長遠和全盤的考慮，這樣的建議，似乎不夠成熟。

總而言之，其實特區政府毋需急於改革區域組織。給自己多一點時間，考慮得週詳一點，等待一個較成熟的時機，不更好嗎？

李明堃

(CWORD)1347-NOT  
MKL/nt

## 香港理工大學中國商業中心的信頭

對《區域組織檢討，諮詢報告》及有關評論的若干看法，僅限於食物安全和環境衛生方面

一) 臨時市政局及臨時區域市政局屬殖民地時代的政治考慮和政策產品，在九七年香港回歸中國實行「港人治港」之後，無論從政治和社會發展的角度來看，都需要把它們存在的政治和政策因素重新全面進行檢討。特別是由於殖民地時代缺乏對香港社會發展長遠考慮、和殖民地官僚體系的問題，兩個臨時市政局的政策功能已經長期不符合香港社會發展的要求。回歸以來以禽流感為例的種種問題，已顯示出假若不將之改變的話，將會嚴重地威脅香港市民的安全、和社會的發展。

二) 兩個臨時市政局目前主要的政策功能為食物安全及環境衛生。但正是在於這兩個政策範圍，臨時市政局的組織架構和政府職能不足以有效地執行其所面對的政策功能。

近年科學發展快速，化學及生物工程等科學手段應用於食物方面越來越普及（包括瘋牛症的 BSE 和基因改變的農產品等），食物安全的概念已經超越傳統的定義，而在許多方面，就算科學界和外國政府組織亦存在許多爭論，不容易達致簡單明確的結論。然而由於食物安全涉及全體居民的生命安全和健康，且往往並不會即時形成傷害，可能潛伏多時才引發災難，食物安全的管理需要十分慎重、嚴格，需要高度的專業化投入。因此，一是不能和不應把之置於次要的政策地位，二是不能完全由政治過程和政治利益來決定管理的執行和監督。

環境衛生與食物安全有密切的關係，但本身所涉社會層面更廣。由於環境衛生觸及居民生活、企業活動的各個方面，環境衛生的要求會影響不同社群、不同利益集團的利益，因而環境衛生的政策往往極富政治性，執行的時候也因此往往涉及龐大的公帑支出（包括補償個別社群、利益集團的利益損失）。故此，環境衛生的政策制定，以及政策執行和監督不應置於一個次要的政治地位，由社會次一級的政治組織來負責，而應放在立法會議等全社會的層次。

與此同時，環境衛生涉及對經濟、科學、工程、自然生態等多個知識範疇的專業認識，單由政治過程來決定會損害社會的長遠利益。而且在海外的經驗可以看到，政党和政党政治並不是保證環境衛生的政治機制。此所以在關注本地及國際環境安全和衛生最普及的西歐國家裏，「綠黨」等一類的挑戰黨（Challenger parties）和專一環保事件的社會運動或非政府組織（NGO）的影響已升至國家乃至跨國政治的層次。政黨由於追求政治權力、傾向於妥協，因此沒法在難以妥協的環保原則上扮演

積極的作用，而且，政党偏向於政治利益和政治人物的組合，不易吸納與環境衛生有關的科學家、學者和專業人士、而後者的專業知識、專業操守和對社會長遠發展的關注及執著卻是環境衛生政策的制定，執行和監督的最關鍵的保證。因此，有關環境衛生的政策需在全社會的政治層次來決定，但同時不能單單委諸政党和政党政治來決定，而需要社會裏的社區參與、科學家、學者、專業人士的專業參與，從而避免企業的經濟利益，利益集團的局部利益可以通過政党政治來妨礙、干擾，環境衛生政策的發展。

三) 基於上述的考慮，我支持政府的建議，包括取消兩個臨時市政局，成立一個新的食物及環境衛生的部門，和新部門向一個新成立的政策局負責，與及成立一個中央層次的諮詢委員會。但是，從禽流感等事例證明，香港特區政府的政策局體制，由於承襲殖民地政府的傳統，主責的政務官缺乏專業訓練和知識，在處理危機中出現各種差錯。因此，為保證新的政策局不重蹈覆轍，政策局的負責官員不應由缺乏專業知識和訓練的政務官出任，而且由於食物安全和環境衛生的專業要求高，政策連續性強，亦不應沿用目前政策局主管人事的輪換制度。

四) 諮詢報告中提及政府開展了一項關於食物安全和環境衛生事務的顧問研究，委任一位退休的公務員進行研究。由退休公務員，特別是原任職於有關部門者來擔任顧問研究工作，一來有利益衝突和與被研究部門關係過於密切的問題，不利於顧問研究工作的公允性和質量。二來若單從政策和行政角度來進行研究，缺乏對食物安全和環境衛生發展的深入研究，和外國近年最新經驗的比較和參考，可能會變成只把現有的架構分析重組，對食物安全和環境衛生越來越突出的社會影響考慮不足。而從政府諮詢報告的內容來看，只明顯地主要著眼於行政架構，並沒有對食物安全和環境衛生的政策取向進行認真的討論。因此，希望政府在成立新的行政架構，特別是新的政策局之前，應正式委任有關專家進行深入的顧問研究工作。

五) 香港的政党及與政党有密切關係的學者在批評政府諮詢報告時，提出要維持兩個市政局作為政党和政治人物的培訓場所。這是典型的利益集團由局部利益出發的偏頗建議。一方面，如上述，食物安全和環境衛生的問題對居民安全、社會發展的影響越來越大。所謂生命攸關，斷不應讓政党用作培訓次級政治人才的場所，讓經驗不足、也嚴重缺乏專業知識和訓練的政治人物來主宰這兩個極其重要的政策決策、執行和監督。另一方面，亦如上述，食物安全、環境衛生等政策範疇不可能、也不應由主要考慮短期政治權力、政治利益的政党和參政人士來主宰，這不是政府資源運用的效率問題，而是根本的原則性問題，政府和社會不能妥協和讓步。

陳文鴻  
香港理工大學中國商業中心  
一九九八年十一月九日

立法會憲制事務委員會  
區域組織檢討  
發言大綱

嶺南學院政治與社會學系  
李彭廣

這次特區政府提出的區域組織改革，可算匆忙。在特首九八年的施政報告和區域組織檢討諮詢報告，市民都明確無誤地知悉特區政府的殺局決心；但「善後」的安排，則頗多不明朗之處。除成立專責部門處理食物安全及環境衛生外，原兩個臨時市政局的文化藝術及體育康樂的功能、區議會的具體新增的職能和是否有委任議員，都還沒有定案，似還在規劃考慮之中。

在社會和政界之中，精簡三層議會架構是頗有支持的，但問題在於是如何進行合併及其賴以支持的論據。縱觀特區政府「殺局」的理由，不外乎是行政原因。這種單從行政效率出發的改革方案，未必能顧及社會整體發展的需要。例如在城市發展過程中，常常討論的空間發展不同步所帶來的社區生活質素（quality of community life）問題，及由此而生的不平等問題。再者，個體的發展與其所處的社區質素有莫大的關係。因是之故，爲了免除較高層面的資源分配和發展不均所帶來的社會效應，地方政府便應運而生，透過社區的參與來改善個體所處環境的質素。

因此，本人較傾向把兩個臨時市政局和十八個區議會合併，而成五個區域議會。除保留現有的財政安排外，應加強這些區域議會在其轄區事務和資源分配的決策參與權。此外，不再設立委任議員制度。

(香港過渡期研究計劃信箋)

香港下亞厘畢道  
政府總部  
政制事務局  
梁志仁先生  
傳真號碼：2840 1976

事涉：區域組織改革

多謝你對我較早前向立法會政制事務委員會提交的意見書作出初步回應。在此我亦要感謝特別行政區政府（特區政府），因為透過你的回應，顯示特區政府對於學者在他們關注及專長的範疇所表達的意見，亦作出頗認真的考慮。

隨文附上我對你的初步回應的意見，並希望藉此澄清我在第一份意見書中發表的一些評論。令人遺憾的是政府當局諮詢公眾的程序一直存在嚴重問題，我希望當局會審慎考慮如何改善有關過程。在 70 年代為管治殖民地而發展的諮詢程序，對港人治港的 21 世紀而言實在不足以應付需要。坊間亦有不少新著作，講述如何在地方層面發展更完善的制度和加強公眾參與，以及如何改善與公眾的溝通和諮詢公眾的方法。特區政府如能有系統地閱覽這方面的文獻，並與本地和海外學者及從事此方面研究的其他人士舉行會議或研討會，相信對特區政府甚有裨益。我會帶備一篇最近就此方面發表的文章，出席星期一的會議。

在此亦多謝你在較早前寄給我的一些資料，我對該等資料極感興趣。我期待在星期一舉行的事務委員會會議上與你會晤。

戴高禮  
香港過渡期研究計劃首席研究統籌  
政治及國際關係學系副教授

1998 年 11 月 6 日

1998年11月6日

**1998年11月2日向立法會政制事務委員會  
提交的意見書的補充資料**

下文各段是按當局對我在11月2日提交的意見書所作回應中的段落編號，相應地回覆當局於各段所述的意見

1. 對於我未能在1998年6月的諮詢期內發展意見，謹此致歉。然而，在6、7月份，大部分學者都忙於進行一些先前已安排的研究工作、寫作、或出席眾多會議（大部分在海外舉行），並通常在這段全年中唯一可以休假的期間放取假期。就我本人而言，在6月1日至7月10日的6個星期內，我需要擬備兩份研究文件、修訂在5月提交的論文、進行3項調查（兩項在6月初進行，其餘一項在7月初進行），然後分析結果以撰寫研究文件，以及參與兩個分別在本港及外國舉行的會議。此外，在該段期間，我亦為海外團體作了4次簡報會及演說，以及就特別行政區首年的發展接受傳媒、領事、學者及商界的51次訪問。我在7月10日之後到外國休假，這是我在過去4年內的首次休假。在這段期間，適值香港回歸一周年，加上江澤民主席和克林頓總統到訪香港，以及新機場開幕等等，都令從事分析香港事務的學者非常忙碌。當局就區域組織檢討進行諮詢的期間，正是海外人士集中注視本港其他發展，而本地學者亦埋首進行研究的時候。

2. 倘若政府當局確實有意進行諮詢，特別是廣泛徵詢學者的意見，較可取的做法是在9月至翌年5月的學期內進行諮詢。如此一來，當局便可確保大部分學者均在香港而不是身處外國。這可能是梁先生只能與十多位學者磋商，以及只接獲4位學者的意見書的原因。我認為當局安排在6、7月期間進行諮詢，顯示當局並非真正想聽取學者的意見，因為不少學者在該段期間必定不在香港，又或忙於進行一些在學期內無法進行的研究工作，而我相信其他學者亦有相同的看法。倘若當局與各個界別保持更佳和更定期的溝通，便能更清楚各界人士每年在工作上的定期變動，以及明白當局所揀選的某些日期、諮詢的程序，以及當局採取的其他行政措施如何會傳達一些非預期中的訊息。在一些複雜的問題上，例如在6月發表的諮詢文件中所載的事項，當局不應假設兩個月的諮詢時間已經足夠，因為要進行全面分析，實在需要很長的時間。憲制事務是特別複雜的事宜，因此需要更長時間進行研究；此外，相對於就其他影響較輕微的事項進行諮詢的一般程序，在關乎憲制事宜的諮詢工作方面，亦可能有需要制訂截然不同的程序。

## 公眾意見

3.1 在外國，“諮詢文件”通常是在撰寫綠皮書之前發表，當中載有初步但具體的建議，讓政府在收集公眾對各項建議的意見後，以白皮書的形式發表具體的政策建議，然後提交立法機關審議。須注意的是諮詢文件通常是在草擬綠皮書之前發表，並通常提供一般的背景資料及臚列已知的各個方案。公眾對諮詢文件的回應便成為綠皮書的基礎；綠皮書通常載述較具體的建議，並說明該等建議屬較可取方案的理據。為蒐集公眾對綠皮書的意見，政府有時會採取全民投票的做法，以確定公眾是支持抑或反對綠皮書所載的措施。（這與 1987 年就 1988 年“未來路向”進行的一項為人所詬病的“諮詢”所用程序相若，但當時用以確定民意取向的方法欠妥。）我認為 1998 年 6 月發表的諮詢文件是一份在綠皮書發表前的初步文件，初步載述了綠皮書中的各項建議，然後在收集真正具代表性的意見後，再發表白皮書或政策文件。在閱讀諮詢文件時，我發覺文件所載述的資料多屬背景性質，當中並講述了若干個可行方案，這正正是初步文件所應發揮的作用。

3.2 要作出憲制上的改革，必須依循遠較平時廣泛和審慎的程序行事。此外，公眾對政府所提各項具體建議的回應，視乎當局整體上提出了甚麼方案。換言之，倘若區議會在權責方面會有重大改革，廢除兩個市政局或會值得支持。然而，由於當局沒有就區議會提出明確的建議，廢除兩個市政局似乎並非明智之舉。公眾難以就一般性的建議作出具體的回應。鑑於諮詢文件中提出的建議，特別是有關整體架構的建議不夠詳盡，只進行一時的諮詢並非妥善做法，更會無可避免地導致現已明顯可見的民憤和反感情緒。

4.1. 恐怕梁先生完全未能掌握我的觀點。他與各團體會晤時進行的屬於以質量為基礎的研究，這類研究有助確定民意的範圍及了解公眾可能有的想法，從而作進一步的研究，但所得結果永遠不應被視為具代表性或以數量作為基礎的數據。

4.2. 邀請各界提交意見書則完全是另一種方法—透過這樣的諮詢過程取得的所有數據可界定為“自我選取”的數據。也就是說，有關的回應完全視乎作出回應的一方的自發性和對事情的關注程度，而眾所周知，這類方法不具任何代表性。在有關的過程當中，根本沒有可能以隨機抽樣方式揀選調查對象，亦無法取得具代表性的回應。同樣地，當局可從接獲的意見書歸納出一系列的觀點，以及從中取得公眾的其他意見，但意見書不可用作確定公眾觀感的基礎。當局在《區域組織檢討諮詢報告》第 13 頁指出“在 1 660 多份填妥的問卷當中，大部分（差不多七成）贊同由政府直接負責食物安全和環境衛生方面的工作”，是濫用該等數據的做法。就該等數據而言，根本不能說有“大部分”人支持某個方案，極其量也只可說在那些選擇響應當局的呼籲，對諮詢文件作出回應的人士當中，大部分支持廢除兩個市政局的方案。即使站在當局的立場，我也會再三考慮是否引述該等數據。讓我重申，在該等“自我選取”的回應當中，根本沒有代表“大部分”人的意見可言。



5. 雖然梁先生或已“考慮到”各類不同意見，但這些意見中不少是取決於當局所採取的其他措施。也就是說，我可能會支持廢除兩個市政局，但須視乎區議會或其他新設的組織可行使甚麼新權力，亦視乎立法會的組成方式和權力。換句話說，倘若立法會及行政長官由全面直選產生，我可以支持廢除兩個市政局的現有架構。然而，在目前的情況下，我不能支持這項建議。政府當局的諮詢文件只列出各個可行方案，但沒有訂出一套全盤計劃。再者，政府當局既然呼籲公眾作出回應，甚或提出一些嶄新或不同的意見，下一步工作應該是提出一個較為完備的整體架構，為廢除兩個市政局作出具體安排。為此，當局應採用綠皮書的形式，透過各種途徑，以恰當和可靠的方法，徵詢具代表性的意見。

6.1 梁先生或已“仔細研究”各項隨機抽樣調查的結果，但儘管他“仔細”行事，他卻沒有足夠知識理解各項調查的結果。一方面剔除反對意見，但另一方面卻接納支持的意見，此做法絕非可取的研究方法。在接納或剔除以抽樣調查方式取得的數據之前，必須有相當充分的理據支持。首先，進行調查的時間非常重要。基於種種因素，民意會隨著時間改變。第二，當局拒絕接納香港過渡期研究計劃（簡稱“過渡期研究計劃”）的調查結果，理由是被訪者“一般都不熟悉區域組織的運作、功能和架構”，但當局卻忽略了香港大學（港大）和中文大學（中大）進行的調查同樣有以上的問題。（過渡期研究計劃的調查結果在這方面的問題其實較為輕微，請參閱下文第 6.2 段）。第三，一些被用作引證市民“支持”政府當局意見的民意調查結果，似乎在問題的組織及調查方法上均有缺點。

6.2 具體而言，港大的民意調查在調查方法上有若干問題。首先，就區域架構重組建議進行的民意調查來說，必須採用“過濾式問題”。換言之，首先應詢問被訪問者有否聽過某項建議或事宜。此舉可把一些對問題全無認識，但覺得自己應對某些問題提出意見而盲目回應的人篩除。第二，從上述第一點的角度來看，問題在措辭方面的缺點尤為嚴重。舉例說，我們在 10 月 24 至 31 日期間進行的民意調查發現，約有 20% 被訪者未曾聽過廢除兩個市政局的建議。倘以“行政長官建議……”等字眼向這些人提出問題，他們會傾向贊成有關的建議。試問他們怎能反對一些自己不大清楚但行政長官卻支持的建議？這些人的回覆會令民意調查結果被嚴重歪曲，因為不論當局的意見為何，他們都會支持。港大的民意調查結果顯示，19% 的被訪者表示“不知道／很難說”；而在過渡期研究計劃的調查中，即使在首輪把 20% 的被訪者篩除後，所得結果亦相同，即同樣有 19% 被訪者表示“沒有意見”或“對各項建議不大清楚”。換言之，在我們的調查中，被訪者當中認為自己沒有資格作出回應的人數比例，遠較港大的民意調查為大。因此，從調查方法的角度來看，我相信有充分理由顯示，在港大的調查結果中，有很大部分的民意受到問題的措辭所影響，而受到影響的意見會傾向支持“行政長官”的意見。在港大的民意調查中，第三個缺點是其中一條問題的用語是“把職責轉交其他決策機關”。這種措辭方式相當含糊，因為並無清楚指明那些決策機關是民選機構抑或是政府部門。被訪者的回覆顯然會視乎何者接手負責有關職務而定。過渡期研究計劃的調查發現，倘把兩個市政局的收支及大部分權力轉交區議會，有 7% 被訪者會支持廢除兩個市政局。第四，港大民意調查的問題均要求被訪者表明“贊成或反對”有關建議，採用了徵

詢個人意見的形式提問，大大降低被訪者回答問題的認真程度。相反，過渡期研究計劃選擇以具體和較積極的措辭，即詢問被訪者：“你期望代表你的立法會議員如何就董建華先生所提廢除兩個市政局的建議作出表決？”這種提問方式遠較詢問被訪者對某項建議的個人取向或“個人看法”可取，既令被訪者認為自己有權指示“他們的代表”如何表決，亦讓他們知道，他們的指示對有關建議是否獲得通過相當重要。最後是時間的問題。過渡期研究計劃是在立法會回應董建華先生的施政報告時就各項建議進行辯論及討論後，才落實民意調查中各條問題的措辭。這表示市民大眾事前有時間研究反對及接納有關建議的原因。在施政報告發表後立即進行的民意調查，未能顧及其他團體或人士經深思熟慮後作出的回應。考慮到進行調查的時間、問題的措辭及調查方法等，我相信過渡期研究計劃的調查結果是現時反映民意的較可靠指標；根據目前的調查結果，即使把兩個市政局的收支及權力轉交區議會，在每 4 人當中亦只有少於 1 人支持廢除兩個市政局；另外，約 6 成被訪者則期望代表他們的立法會議員表決贊成把兩個市政局合併為一，或維持現有架構不變。

6.3. 中大的調查亦有與港大的調查相同的缺點，包括沒有採用過濾式問題、在時間（即在施政報告發表後立即進行民意調查，當中並無顧及立法會的回應—就像只聽過單方面的意見便詢問別人有何看法）及措辭方面欠妥。中大的調查中有一條問題為“你是否支持在 1999 年兩個市政局的任期屆滿時將兩個市政局廢除的建議？”。這問題採用徵詢個人意見的方式提出，微妙地左右了一些被訪者，特別是對重組建議不太清楚及教育程度較低者的看法，令他們傾向支持廢除兩個市政局，因為“兩個市政局的任期將於 1999 年屆滿”。很多教育程度較低的被訪者可能認為，既然兩個市政局的任期反正都會在 1999 年“屆滿”，那為何現時不將之廢除以節省開支？市民未必了解“任期”一詞的確實涵義，因此可能會令部分被訪者混淆。總而言之，電話民意調查的問題所用的措辭，可謂文藝與科學的結合，要集兩者之大成絕非易事；此外，亦需要慎密的心思及高度技巧，在正式進行調查前更應分階段進行測試，並對回覆作出審慎的詮釋。政府當局必須進行研究，從而對民意調查的方法及結果作出更精密的分析。

7. 儘管有十多位學者提出意見，他們的意見不能構成具代表性的學者意見。蒐集學者的意見有許多方法，我會樂於向梁先生建議其中的一些方法。

### 《基本法》及《中英聯合聲明》

8. 《基本法》的意旨顯然是立法會及行政長官“最終”將由普選產生（《基本法》第四十五及六十八條）。因此，很明顯，《基本法》把“港人治港”的原則設想為高度的公眾參與，或建立任何可稱之為民主的體制。過渡期研究計劃的調查結果顯示，絕大部分香港人對“港人治港”這項承諾的理解，明顯是行政長官和立法會以直選產生。民主的基本定義，是指代議政制機構定期進行投票、選舉和商議，而不是把愈來愈多

的事情交由並非經選舉產生的公務員決定。廢除兩個市政局的決定，大大減少民意代表的人數和代議政制機構的數目，因而削減市民發揮影響和作決定的權力。我看不到為何此舉**沒有**違反《基本法》和《中英聯合聲明》，因為這種做法與上文提及的《基本法》條文中所訂的“最終目標”背道而馳。當局如要對區域組織進行改革，理應朝著《基本法》的最終目標邁進，賦予直選政制機構更多的權力，而不應與目標背道而馳。《基本法》訂明寬鬆的規定，用意應該是促進而非背棄民主發展。這是《基本法》的明確意旨。廢除兩個市政局的建議卻與此背道而馳，並且濫用了《基本法》第九十七及九十八條所提供的靈活性。

## 是否需要一個／兩個市政局

9. 香港的代議政制三層議會均有一個缺點，就是未能“確保政府部門更能順應議會所提的意見”，原因是公務員視該等政制機構為諮詢機構，而非具代表性的機構。這是**富殖民地色彩**的想法，認為在殖民地政府的管治下，人民在關乎自己的事務上不得獲賦予任何真正的決定權，而且當權者務須竭盡所能，將市民所有的投訴和建議當作**意見**而已。在所有實行民主的國家中，市民和他們的代表在社會上擁有真正的權力，而事實上，他們才是真正權力的來源。公務員純粹為市民的**僕人**而非主人。特區管治班子的思想不單只倒退，而且更是本末倒置。目前來說，只有兩個市政局的模式與其他民主國家的地方組織模式較為近似。

9. 不少關乎衛生服務的事故並非兩個市政局本身的過錯，問題在於兩個市政局分開運作。倘若兩者合併為一，問題是可以獲得解決的。其次，很多關乎衛生事務的措施均有賴公眾的支持，並須由市民尊重和認識的人士加以推動，才能取得公眾的支持。政府如廢除兩個市政局，而非把兩者合併為一，將無法取得公眾人士，特別是基層市民的支持，以執行所需的措施。此外，兩個市政局的主要弊端在於職責分散，因此，以 18 個區議會取代兩個市政局的做法，不但不能解決協調方面的問題及獲得市民的支持，反而會令問題更加複雜。換言之，廢除兩個市政局的建議未能解決諮詢文件中所述的問題。

10. 對於未經具體推行、甚至未經政府公開解釋為一可行方案及闡述箇中優點和結果的措施，市民給予甚少支持是可以理解的。我相信很少香港人知道他們繳交的稅款，與他們在議會的**代表**所作的決定兩者間有何關係。然而，這正是建立負責的代議政制的基本步驟。人民的代表如直接地收取和運用公帑，選民多會較密切留意他們的錢是如何運用。然而，香港的稅收和支出的關係卻是割裂的，特別是有很大部分的稅收是來自物業銷售和賣地。這正是社會上似乎有愈來愈多人要求特區政府不斷增加開支，但卻抗拒以加稅來應付增加開支的要求的主要原因。除非社會上打從最基層的市民亦明白到公眾（也就是他們本身）要求政府增加開支，便有必要由他們的代表提出加稅來滿足他們的要求，否則政府只會面對永無休止和不合理的要求。市民現時並不了解他們繳交的差餉與兩個市政局的運作之間的直接關係。他們亦不完全了解他們作

為市民，有責任確保他們的代表和公務員在運用公帑方面審慎行事和取得最大的成效。廢除兩個市政局既沒有解決這迫切的問題，反而令情況更壞。

## 改革步伐

11. 既然立法會及行政長官有權訂定現時的臨時區議會和兩個臨時市政局的議員任期在 1999 年年底屆滿，我建議立法會及行政長官在有充分理由的情況下，亦應有權延長臨時區議會及兩個臨時市政局的議員任期。時間表是由人訂定的，人不應受制於時間表。倘若立法會決定有需要用較長時間就區域組織改革作進一步的諮詢和研究，而政府當局亦提出如此建議的話，現時那種人為的緊迫情況不就能夠獲得紓緩，而當局及立法會亦得以避免在匆忙間犯錯嗎？在道路上，超速駕駛會引致傷亡；以安全的車速駕駛雖然未必令人人都感到滿足，而且或會稍遲才能到達目的地，但起碼駕駛者可安然無恙地抵達。我認為在立法方面，特別是有關這類基本的憲制事宜方面，立法的工作理應緩慢進行。董先生及政府當局希望民主慢慢發展，但卻想它盡速萎縮，這實在令人感到相當奇怪。我相信你亦知悉，改革的含義是前進而非後退。當局提出的建議並非改革，而是一種倒退，也許這正是當局如此倉卒行事的原因。

戴高禮

香港過渡期研究計劃首席研究統籌

政治及國際關係學系副教授

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

**香港過渡期研究計劃****有關兩個市政局的民意調查結果****1998 年 1 月至 10 月****戴高禮**

香港過渡期研究計劃（簡稱“過渡期研究計劃”）曾於 1998 年 1 月、7 月及 10 月最後一個星期先後進行 3 次隨機電話民意調查。以下各列表載述並比較各次調查的結果。表 1 所載的是以“過濾式”問題進行調查所得結果，而結果顯示在過去一年，愈來愈多市民知悉有關改變地區組織的計劃，由原來僅得約 3 成被訪者聽過有關計劃，大幅上升至 8 成。最新的民意調查結果顯示，如與首次民意調查結果相比，認識這項計劃的市民已大幅增加。

**表 1 你有否聽過把市政局、區域市政局與區議會合併的建議？**（在 1 月及 7 月進行的調查中所用措辭）

**你有否聽過董建華先生提出廢除市政區及區域市政局的建議？**（在 10 月進行的調查中所用措辭）

	1998 年 1 月	1998 年 7 月	1998 年 10 月
有	35	65	82
否	60	31	14
拒絕回答／不適用	5	4	4
<b>總數</b>	<b>700</b>	<b>647</b>	<b>790</b>

知悉有關計劃的被訪者對計劃的具體方案的意見調查結果載於以下各列表。

**表 2 請表明你較支持下列哪一項建議的合併計劃。**（1998 年 1 月進行的調查，被訪者對於各項建議已有所聞）

	1998 年 1 月
市政局及區域市政局合併為一	40
廢除兩個市政局並擴大區議會的權力	7
廢除兩個市政局並把區議會的數目由 18 個減為 5 至 9 個	2
保留兩個市政局但把區議會數目減為 5 至 9 個	5
維持現有制度不變	16
對於合併計劃不太清楚	25
不知道／拒絕作答	5
<b>總數</b>	<b>238</b>

**表 3 請表明你較支持下列哪一項建議的合併計劃。**（1998 年 7 月進行的調查，被訪者對於各項建議已有所聞）

	1998 年 7 月
市政局及區域市政局合併為一	43
廢除兩個市政局並把職責重新分配給各政府部門	13
兩個市政局及各區議會合併，重組為數個區域組織	13
維持現有制度不變	11
對於合併計劃不太清楚	13
不知道／拒絕作答	7
<b>總數</b>	<b>419</b>

在行政長官董建華先生於施政報告中正式提出廢除兩個市政局的建議後，我們便重新擬定問題的措辭。隨後所用的措辭已不再是純粹要求被訪者表明其屬意的某一方案，而是直接詢問被訪者，倘此事在立法會進行表決時，他們期望代表他們的議員如何表決。

**表 4 你期望代表你的立法會議員如何就董建華先生所提廢除兩個市政局的建議作出表決？**（被訪者對於該項建議已有所聞）

（請注意選項的次序已作出調動以免出現偏頗）

	1998 年 10 月
廢除市政局及區域市政局	14
反對廢除建議並維持現有架構不變	17
市政局及區域市政局合併為一	43
廢除兩個市政局但把大部分權力及收支轉交各區議會	7
對上述各項建議不太清楚	10
沒有意見	9
<b>總數</b>	<b>644</b>

根據上述民意調查結果，我們大致可得出以下結論：

- 1) 在過去一年，愈來愈多人知悉有關改革地區組織的各項建議。
- 2) 隨著社會上有更多人知悉廢除兩個市政局的建議，支持這項建議的人數亦稍微上升，但在每 5 人當中只有 1 人表示支持。
- 3) 至於支持以維持現狀或合併方式保留兩個市政局的人數，則由 1 月份的 56% 增加至 10 月最後一個星期的 60%；但必須注意的是，就 1 月份的調查而言，被訪者中知悉重組計劃的人數不多，但在 10 月最後一個星期的調查中，被訪者中知悉重組計劃的人數遠多於 1 月。

結論：對重組計劃有愈來愈多認識的市民中明顯有大多數人不支持政府當局提出廢除兩個市政局的建議。

一些被用作引證市民“支持”政府當局意見的民意調查結果，似乎在問題的組織及調查方法上均有缺點。

首先，就重組建議所進行的民意調查而言，必須採用“過濾式”問題。換言之，首先應詢問被訪者有否聽過某項建議。此舉可把一些對問題全無認識，但覺得自己應提出意見而盲目回應的人篩除。

此外，問題的措辭是關鍵所在。舉例而言，我們在 10 月 24 日至 31 日期間進行的民意調查發現，約有 18% 被訪者未曾聽過廢除兩個市政局的建議。倘以“行政長官建議……”等字眼向這些人提出問題，他們會傾向贊成有關的建議。試問他們怎能反對一些自己不大清楚但行政長官卻支持的建議？這些人的回覆會令民意調查結果被嚴重歪曲，因為不論當局的意見為何，他們都會支持。香港大學（港大）的民意調查結果顯示，有 19% 的被訪者表示“不知道／很難說”；而在過渡期研究計劃的調查中，即使在首輪把 18% 的被訪者篩除後，所得結果亦相同，即同樣有 19% 被訪者表示“沒有意見”或“對各項建議不大清楚”。換言之，在我們的調查中，被訪者當中認為自己沒有資格作出回應的人數比例，遠較港大的民意調查為大。因此，從調查方法的角度來看，我們實有充分理由相信，在港大的調查結果中，有很大部分的民意受到問題的措辭所影響，而受到影響的意見會傾向支持“行政長官”。

在港大的民意調查中，另一缺點是其中一條問題的用語是“把職責轉交其他決策機關”。這種措辭方式相當含糊，因為並無清楚指明那些決策機關是民選產生抑或是政府部門。被訪者的回覆顯然會視乎何者接手負責有關職務而定。過渡期研究計劃的調查發現，倘把兩個市政局的收支及大部分權力轉交區議會，有 7% 被訪者會支持廢除兩個市政局。

港大民意調查的問題均要求被訪者表明“贊成或反對”有關建議，採用徵詢個人意見的形式提問，大大降低了被訪者對調查的認真程度。相反，過渡期研究計劃詢問被訪者“你期望代表你的立法會議員如何就董建華先生所提廢除兩個市政局的建議作出表決？”這提問方式遠較詢問被訪者對某項建議的個人取向或“個人看法”可取，既令被訪者認為自己有權指示“他們的代表”如何表決，亦讓他們知道，他們的指示對有關建議是否獲得通過相當重要。

最後，時間的問題。過渡期研究計劃是在立法會回應董建華先生的施政報告時就各項建議進行辯論及討論後，才進行有關的民意調查。這表示市民大眾事前有時間研究反對及接納有關建議的原因。在施政報告發表後立即進行的民意調查，根本未能顧及立法會議員經深思熟慮後作出的回應。考慮到進行調查的時間、問題的措辭及調查方法等，本人相信，過渡期研究計劃的調查結果在目前來說是反映民意的較可靠指標。根據我們所得的結果，即使把兩個市政局的收支及權力轉交區議會，現時在每 5 人當中，亦大約只有 1 人支持廢除兩個市政局；另外，約 6 成被訪者則期望代表他們的立法會議員會表決贊成把兩個市政局合併為一，或維持現有架構不變。中文大學（中大）的調查亦有與港大的調查相同的缺點，包括沒有採用過濾式問題、在時間（即在施政報告發表後

立即進行民意調查)和措辭方面欠妥等。中大的調查中有一條問題為“你是否支持在 1999 年兩個市政局的任期屆滿時將之廢除的建議?”。這問題採用徵詢個人意見的方式提出,左右了一些被訪者,特別是對重組建議不太清楚及教育程度較低者的看法,令他們傾向支持廢除兩個市政局,因為“兩個市政局的任期將於 1999 年屆滿”。許多教育程度較低的被訪者可能認為,既然兩個市政局的任期反正都會在 1999 年“屆滿”,那為何現時不予以廢除以節省開支?市民未必了解“任期”一詞的確實涵義,因此可能會令部分被訪者混淆。電話民意調查的問題所用的措辭,需要慎密的心思及高度技巧,而在正式進行調查前更應分階段進行測試,並對回覆作出審慎的詮釋。政府當局必須進行研究,從而對民意調查的方法及結果作出更精密的分析。

在 70 年代為管治殖民地而發展的諮詢程序,對於港人自治的 21 世紀來說,已不足以應付需要。此外,憲制改革是政府各項改革中最重要的一環,與一般日常事務的考慮不盡相同。當局在推行憲制改革時必須加倍小心,並須分配較多時間徵詢各界意見,以確保有關改革獲得充分諮詢。無論如何,改革工作都不應在只得少數社會人士支持的情況下推行。在廢除市政局及區域市政局一事上,政府當局未能成功游說大多數香港人支持其建議。最奇怪的一點是,政府向來認為上任政府提出的憲制改革考慮不周且過分草率,並致力進行改弦易轍的工作,但政府現時的做法,卻又與上任政府的作為並無兩樣。

戴高禮

香港過渡期研究計劃首席研究統籌

政治及國際關係學系副教授

備註:香港過渡期研究計劃將於 11 月 20 日公布最新研究結果的詳盡報告,當中會載列各個政黨的支持者期望代表他們的立法會議員如何就廢除兩個市政局的建議表決的分項數字。