

(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。在本次的諮詢工作中，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，發展較具代表性和問責性的政制。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，這可能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。這是彷效《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，因為該等建議會摧毁舊有的政制模式，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