

### 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，但政府現時的确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