

## 由施政報告看地方行政發展方向 (上)

今年施政報告，特首梁振英用了653字提及地方行政事宜，反映對此有一定重視程度。此文嘗試看看回歸以來地方行政的發展，或許可以為未來發展帶出一些啟示。

縱然是彈丸之地，地方行政在香港已有著一段很長的歷史。區議會早在一九八二年成立，主要功能為協調政府的地區服務和設施工作，協助政府回應地區需要，和推動市民參與地區事務<sup>1</sup>。政府一直視區議會為諮詢機構，由民政專員與區議員開會，查詢市民對政府服務和社區設施等意見，為求使政府服務更能切合市民需要，並優化資源運用<sup>2</sup>。此外，民政專員則負責監督地方行政工作，統籌政府各部門以提供更有效率的地區服務，並與地區各階層人士保持聯絡，促進溝通。前特首曾蔭權更曾稱專員的角色就是地區的特首<sup>3</sup>，地區中的行政主導可見一斑。

### 從董到曾的地方行政歷程

回歸以來，歷任特首在施政報告中，對地方行政和區議會的發展有一定陳述。在回歸初期，董建華對區議會的職能和角色有所保留，在其首份報告即指出政府應用新眼光審視當時因回歸過渡而特別成立的兩個臨時市政局和臨時區議會，評估這些地區議會的功能<sup>4</sup>。翌年，他更確切地指出，在細小的香港，若把行政權力分散在十八個區議會，會導致權責過於分散，損害效率，並在評估後決定將區議會架構和功能維持不變，繼續向政府提供意見，推動市民參與社區事務<sup>5</sup>。而另一地方議會，即兩個市政局，因不利服務效率等原因而不獲保留。

可是當年有一些評論認為，1999年兩局被廢除的主因乃是兩局具有高度行政和財政自主權的全民選非政府機構，直接影響政府在一些政策範疇的行政主導地位<sup>6</sup>。兩局都有各自的市政總署為其行政機關，負責執行兩局在保護環境、食物、公眾衛生、文化、體育、康樂等多方面的服務和設施。財政方面，以差餉、牌照費、租金等為其主要收入，只要不超出本身可動用資源，兩局均可自行決定自己的財政預算和工作計劃的優先次序<sup>7</sup>。至於同是民選的區議會為什麼

<sup>1</sup>政府《區議會角色、職能及組成的檢討》諮詢文件, p.1, 1.1

<sup>2</sup>民政事務總署, 公共服務 > 地方行政,

[http://www.had.gov.hk/tc/public\\_services/district\\_administration/admin\\_main.htm](http://www.had.gov.hk/tc/public_services/district_administration/admin_main.htm)

<sup>3</sup>民政事務總署, 地方行政高峰會 2008, [http://www.had.gov.hk/tc/strengthen\\_society\\_summit.htm](http://www.had.gov.hk/tc/strengthen_society_summit.htm)

<sup>4</sup>施政報告 1997, 港人治港的政治架構 [http://www.policyaddress.gov.hk/pa97/chinese/pa97\\_c.htm](http://www.policyaddress.gov.hk/pa97/chinese/pa97_c.htm)

<sup>5</sup>施政報告 1998, 議會 <http://www.policyaddress.gov.hk/pa98/chinese/policyc2.htm#3>

<sup>6</sup>可參看 Lau Y. W. (2002) A history of the municipal councils of Hong Kong, 1883-1999 : from the Sanitary Board to the Urban Council and the Regional Council, Leisure and Cultural Service Dept, Hong Kong

<sup>7</sup>有關兩個市政局, 可參看 Lau Y. W. (2002) A history of the municipal councils of Hong Kong, 1883-1999 : from the Sanitary Board to the Urban Council and the Regional Council, Leisure and Cultural Service Dept, Hong Kong 或, 陳梁夢蓮, 區議會和兩個市政局的歷史和演變,

仍然得以保留而沒有像兩局一樣被廢除，某程度上是因為區議會本身沒有兩局的高度自主性，因而不會導致權責過於分散和影響政府服務效率。

董建華政府一方面廢除了兩局，另一方面也承諾區議會的職能會有所加強。在隨後幾年的施政報告，董建華提出將各區區議會的正副主席加入為由官員主持的地區管理委員會，財政上則增加了不同小型工程和社區參與活動的撥款<sup>8</sup>。然而，區議會的權力卻沒有實則增加。地方行政方面，董建華反而進一步鞏固和加強了民政專員的統籌能力以增強政府對社區服務的協調能力。換言之，區議會只是漸進地多了決策參與和財政撥款。

及後曾蔭權政府上場，其地方行政和區議會職能的發展方向上，與董建華政府所提出的沒有多大分別，主要仍是以增加撥款，增強民政專員的職能，透過區議員反映民意等等。比較突出的是，他在2005-06年施政報告中明確指出要讓各個區議會管理一部分社區設施，如圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池等<sup>9</sup>，並在2007-08年宣報落實部分社區設施管理。同年，他增加了全港各區的「社區參與活動」和「地區小型工程」撥款至每項三億元<sup>10</sup>。及後也提高了區議會選舉候選人的財政資助，以培育政治人才<sup>11</sup>。

### 地方行政主導模式

總括而言，從董到曾，二人對地方行政發展的方針是一致的，即以屬於政府體系的民政專員作為地方行政的主導者，輔以區議員協助民政專員的地方管理和服務。這種民政專員地方管治模式有別於以往的兩局模式：區議員相當是政府和民政專員的管治伙伴；而兩局模式則是以市政局議員為主導，行政部門為輔助角色。這種模式的確能夠使政府權力較為集中，有利於統籌和整合公共服務。

不過，如今年施政報告所言，要讓一個沒有民意授權的民政專員得到民選區議員的積極配合去管治社區，由制度層面來看這是相當矛盾的，這觸及了認受性和權責分工問題。為解決這種矛盾，董曾二代政府對區議員採取主動聯繫，增加財政撥款和提高他們非實權的決策參與機會為主，以鼓勵他們積極主動配合專員施政，且具有一定成效。不過長遠來說，這個制度矛盾將是不能回避的問題。

「群策學社」青年策略師 柯衍健  
2013年3月27日

#1612

---

<sup>8</sup>可參看 施政報告2004 加強地區工作<http://www.policyaddress.gov.hk/pa04/chi/p71.htm>  
及 施政報告2000 區域組織 <http://www.policyaddress.gov.hk/pa00/p119c.htm>

<sup>9</sup>施政報告2005-06加強地區工作<http://www.policyaddress.gov.hk/05-06/chi/p19.htm>

<sup>10</sup> 2007-08施政報告 地區行政<http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p104.html>

<sup>11</sup>施政報告2011-12政團與政治人才<http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p180.html>

## 由施政報告看地方行政發展方向 (下)

### 再看今天梁振英的地方行政

前文重溫了自回歸後區議會的轉變和發展，地方行政的發展方針基本是一致的，即以屬於政府體系的民政專員作為地方行政的主導者，輔以區議員協助民政專員管理和提供服務。今年，特首梁振英在本年施政報告指出要提升區議會角色以促進地方管治，他提出的發展方針是否有效呢？

梁振英在其競選政綱和施政報告都主動提及要強化民政專員職能，提升區議會角色，提出「地區問題地區解決、地區機遇地區掌握」，以政府帶動，結合地區參與模式，為要落實地區服務和推動地區發展<sup>12</sup>。新官上任的特首似乎意識到地方行政的發展對改善民生有一定作用。更確切地提到，政府會積極研究如何進一步發展目前地方行政的模式，提升區議會的職能，發揮區議員的積極性，讓民政事務專員更有效地統籌政府部門在地區的服務。最令人注目的是政府分給十八區的18億用作推展社區重點項目，大幅增加了區議會的財政支援。與過去的施政報告比較的用詞看來，現屆政府似乎顯示出改革和求變的決心。

### 與董曾相同的地方行政模式

可是，梁振英政府提倡的以政府帶動結合地區參與，模式上其實與之前兩位特首所提出的民政專員主導模式並沒有分別，仍舊是地方行政主導模式。為確保區議員的積極性，他仍舊以主動聯繫，增加財政撥款和提高他們的決策參與機會作為推動地方行政工作的工具。不難預見，更大的財政支援對發揮區議員的積極性以及與官員伙伴管治社區將會有一定推動力。

正如前文對董曾時代地方行政發展的分析，屬於政府體系的民政專員要擔當地方政策的主導者，要發揮民選區議員的積極性，並且要給予其更多工作和責任，這本身便觸及了認受性和權責分工問題，為推動區議員配合產生了阻力。使人憂慮的是，若繼續沿用這種模式，梁政府在未來不得不付出更大的政治成本(如撥款與津助等)來換取與區議員作為地區管治伙伴的誠意和籌碼。

再者，在現行體制下給予區議會更多的金錢也未必能夠真正用得其所。民間對梁振英提出倉卒的一次性工程撥款津助有不少憂慮，擔心未能推動區議員以長遠可持續角度運用公帑，最後很可能都會一一成為大白象工程<sup>13</sup>。最近的燒鵝地標等事件清楚揭示某些區議會的施政能力與「地區問題地區解決、地區機遇地區掌握」的目標仍有一段距離。可以預見，若繼續地方行政主導模式，政府將會浪費更多公帑作為政治成本，這並不是市民所樂見的。

<sup>12</sup>施政報告 2013 (十) 行政及政制 地方行政 <http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/p190.html>

<sup>13</sup>明報 18 億元社區工程撥款 考驗區議員質素

## 制度矛盾需要更全面改革

回到今年施政報告，若要長遠做到「地區問題地區解決、地區機遇地區掌握」，並落實地區服務和推動地區發展，以達致務實為民，梁振英必須面對和處理地方行政制度上的矛盾，適度分權予區議會，切實進行地方行政改革<sup>14</sup>。這種分權不能夠只像過去董曾時期那種沒有實權的有限度參與<sup>15</sup>，區議會必須真正地獲得地區事務的決策權，才可以根本地改變制度上的矛盾，使地方問責更為有效。

不過，要區議會一步登天成為決策者，也非地區市民之福。區議員的能力也需要更多鍛煉，政府更大的財政支援可視為區議員為地區決策的一個試煉石。

筆者訪問過一些區議員，區議會的行政能力除個人能力以外，也同時受制於行政支援和資源限制，設立秘書處，將可有效增強區議會的行政能力，為真正落實具問責性的地方行政改革確立更堅實的基礎。

整體而言，若梁振英要有效達到他的地方施政方針，長遠不應以民政專員為地方主導和以更大政治成本作為管治伙伴的誠意和籌碼。發起更全面改革，落實改變現行地方行政制度，適度下放更多決策實權予區議員，增強區議會財政自負與自主以及行政能力，設立秘書處，做好區議會監察，才是要走的方向<sup>16</sup>。

「群策學社」青年策略師 柯衍健  
2013年3月27日

#1442

---

<sup>14</sup>基本法,第五節:區域組織,第九十七條[http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/chapter\\_4.html](http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/chapter_4.html)

"香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。"

<sup>15</sup>政府《區議會角色、職能及組成的檢討》諮詢文件, p.8, 2.6(b)

"這些部門須盡可能根據區議會的決定行事，但有關的決定不得損害有關部門的法定權力和責任，也不得超越部門的財政權限，或違反有關的國際專業或安全標準，或偏離政府現行的員工和資源管理政策(包括政府的收費和費用)。"

<sup>16</sup>更多地方行政改革建議，可參考新力量網絡在2012年出版的《求變：下屆政府不能迴避的議題》