

自己挖自己牆腳

作者：張志剛 一國兩制研究中心總裁、全國政協委員

文章刊載於《明報》2022年12月29日

對於未來地方行政的發展，我們必須先確定什麼是最重要主旨目標。如果最重要的主旨目標是提高管治效能、改善社區環境，那就必然是在行政部門的職能下手；如果是要擴大民主選舉的範圍，那就可能要從基層的選舉做起。而回歸之前30年的發展，其實就是見證了這兩個不同主旨目標的個別發展，以及切換軌道的過程。

在1966和1967年發生社會騷亂之後，港英政府做了相當全面的檢討。曾銳生教授把遲來的行政改革，歸因於部分保守派的高級殖民地官員從中作梗，令時任港督戴麟趾綁手綁腳。在騷亂前後，這批保守派官員陸續退休，所以才讓戴麟趾可放手作為。無論這些社會事件和人事更替，哪個是主，哪個是次，但其實都是二合為一，前者是肇因，後者只涉及時機，目的都是為了提高管治效能。

港英政府開的藥方，就是加強民政署的職能和資源。曾銳生引述的例子，一個民政專員只是中級的政務官，但他可以「直達天庭」，把一些在他們那個層級無法解決的問題——這些問題多是涉及跨部門的「老大難」問題——直接提交港督裁決。這種手段，肯定不是孤立的個別事例。這些民政專員肯定已經有了「尚方寶劍」，這就是港督的指令，有重大問題，可以直接向港督匯報，那其實變相由港督直接介入地方行政事務。一旦有先例可援，其他部門首長，就不敢對地區事務掉以輕心，因為一旦由港督「親裁」而民政專員勝訴的話，這些部門首長的前途一定受到影響。所以港督不必事事介入，只需有一二先例，部門首長即心領神會，無謂以自己前途去硬碰民政專員的「尚方寶劍」。

而港英政府這個策略一開展，在人事上也充分配合，新入職的政務主任多數在地區工作一段時間，而專挑一些表現出色的年輕政府官出任民政專員一職，再通過社區聯絡主任在地區層面組織網絡，發揮「下情上達、上情下達」的功能。至於改善社區環境，說到底，最後都是由政府部門落實執行。政府部門以外的工作和服務，也一樣可以通過增撥資源來解決。只要在組織、人事、資源三方面入手，提高管治效能、改善社區環境的目標必定可以達到。

星洲地區組織「上下連成一氣」

新加坡在這方面其實可以讓香港借鏡參考，新加坡的「人民協會」(People's Association)和居民委員會就發揮了積極的作用。新加坡人民協會介紹自己是為了促進種族和諧、社會團結，並致力國家建設的組織。它下面設置不同的場所和組織，

去推展政治吸納和提供服務的工作。但總體而言，這個龐大的地區組織，是協助新加坡政府施政，它是新加坡政府「接地氣、察民情」的組織機器。它們也用上「grassroots」來形容這一層組織，但含義和香港的用法稍有不同。它們用的「grassroots」，是政府自己的根，是政府自己的一部分，人民協會轄下的所有場所和組織，都是為政府的良好管治服務；能否發揮功能，負責的內閣部長要直接問責，搞不好就馬上丟官。這一層的政治操作，是關乎政府成敗的命脈，內閣總理不會跟你鬧着玩。

新加坡人民協會的操作，與港英政府當年不完全一樣，但主旨目標是一模一樣，就是把地方所有組織納入政府管治架構之內。地方工作做得好，政府直接受惠，負責官員步步高陞；地方行政搞不好，政府喪失政治能量，負責官員仕途止步。總而言之，「上下連成一氣」就是操作的大原則。

但香港的區議會成立之後，就改變了這種「上下連成一氣」的格局。如果只是參照區議會創設時的原意，它還勉強可以納入政府管治架構內的一環。從純文字上的理解，區議會不過是眾多政府諮詢委員會的其中一類，沒有對政府行政系統構成任何改變。

用公帑設區議會 淪奪權大本營

不過文字是死的，政治是活的，在港英政府刻意培養之下，區議會已經變成另一類政治組織。在不斷加大民選成分之後，區議會也不斷僭建自己的權力，所有有關區內民生的政策，都要在區議會討論。區議會反對的政策，政府就自覺地暫緩推行。這其實已經遠離諮詢的本質，區議會逐漸發展成擁有「政策否決權」的政治組織。至於其他政治事件，區議會也參與討論表態。

一旦過了某個「臨界點」，區議會就完全變質，由一個作為政府和基層連繫，為政府推銷政策、吸納民情，並且以改善地區環境、為提高政治支持、為政府提供政治養分的基層架構，變成一個跟政府對着幹、削弱政府管治權威的反政府組織。政府以公帑去成立區議會，結果最後淪為奪權的大本營。文雅一點講，就是「太阿倒持，授人以柄」；市井一點，就是自己挖了自己的牆腳。

（文章僅代表個人立場）