

區會部分議席選舉產生 不影響大局

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》2023年4月27日

對於未來一屆區議會的組成辦法，政府公布是進入了尾聲。從政府的「放風」來判斷，民選部分會減少到三分之一，其他就通過間選和委任產生；而給予區議員的資源，大概會維持不變。而行政長官一再強調，不會准許區議會成為「港獨」平台，也不會成為政治化組織。

有關區議會組成的分析，過去在本欄已經一再詳細討論過，這包括港英政府推行區議會以及代議政制的歷史，和回歸之後，區議會在香港政制民主化所扮演的關鍵角色；此外，對新加坡的居民協會的組成以及功用，也用來作為參考。

當時分析的結論是，香港區議會這類的區域組織，不應該予以政治化，更不應該發展成為政府的對立面。道理上而言，區議會應該成為政府的直屬樁腳，為政府蒐集民意民情，並且解釋和推銷政府的政策，是政府的政治基礎。

過去區議會病源不是民選 而是擴權

按照區議會這樣的功能定位，在目前香港的政治體制安排之下，「民選」並不是必需的成分；但如果因為有其他的考慮，加入一定的「選舉」成分，也是可以接受，亦不會構成結構上的問題。

過去區議會所衍生出來的問題，病源不是「民選」，而是「擴權」，因為在持續而且具「奪權」目標的擴權，「民選」成分才加深了問題的嚴重性。

如果按照區議會原來的設計，這只是一個結合社區服務和地區諮詢的組織；但發展下來，兩個成分都慢慢變質。社會服務不是簡單的惠及民生，而成為不折不扣的拉票工具。至於諮詢，後來就演變成為「政治否決」。

諮詢的本質

不知是哪種原因，特區政府在回歸之後，將區議會支持變成推行新政策的先決，甚至是必要條件。涉及當區的事務，例如在區內覓地建屋，固然一定要得到區內區議會的同意；就算一些全港性的政策，亦很難與 18 區完全切割。因為稱得上全港政策，也一定與個別區的情況有關係。當政府自己為自己制定一條規則，在推行新政策時，必須取得區議會的支持；而對一些全港性的政策，更以取得全港 18 區的支持作為政治上的成就，那就變相默許了區議會的變相擴權，由政策諮詢，變了政策否決。

真正的諮詢，只需要給予一個正式的表達意見渠道和程序，政府在知悉這些諮詢意見之後，如果採納，就修正政策的內容；如果不接納，就給予合理的解釋。至於這些解釋是否合理或令人滿意，只影響政府或負責官員的聲望或評價，而不影響政策本身的合法性，這就是諮詢的本質，在全世界的政治體制都是如此。

香港在《基本法》的規定下實行行政主導的政治體制，政治的權力重心在行政部門。在《基本法》第四章「政治體制」下第五節「區域組織」的第 97 條，明確列明區域組織是「非政權性」的組織，「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」，主要的角色是非常清楚。

但在反對派的策動下，區議會不斷被非法擴權，政府又盡量遷就容忍，又或者是以和為貴。在一定程度上接受這政治現實，結果就如月前本欄所說，區議會由「街坊」變了「造王」，成為反對派處心積累的奪權基地，最終一發不可收拾。

安守本分 可發揮正能量

歸根究柢，要正本清源，就是要把香港的政治體制回復到《基本法》的設計，貫徹行政主導的原來構想。作為區域性的組織，區議會就應該按照第 97 條的規定來發展，不搞僭建擴權，專注於諮詢的角色。

事實上，就算是非政權性的諮詢工作，也是可以做得有聲有色。諮詢的本質不在於權力而在於素質，情況就如社會輿論一樣，它無關法律上規定的政治權力，但全世界的政權都重視輿論、尊重輿論。有理據、有素質的輿論，跟具有政治權力的國會議員其實也不遑多讓。所以區議會安守本分，在自己的職能上充分表現，其實就可以發揮正能量。

須有心理準備 投票率將偏低

擺正區議會的角色，令其回歸到《基本法》規定的職能，這才是問題的關鍵核心。如果區議會踏踏實實做回區域性組織的工作，那全部由政府委任，又或者留回一部分予地區直選產生，那其實都可以接受。只要區議會的角色把握得準，一部分議席由選舉產生，於大局並無影響。

不過，對於將來的區議會選舉，必須有一個心理準備，就是投票率將會偏低。個人初步估計，可以在 20% 這個水平波動。將來區議會的投票率，不能再跟過往經歷政治化的區議會選舉來直接比較。本質就是非政權性的區域諮詢組織，兩成左右的投票率，也是恰如其分了。

（文章僅代表個人立場）