

## 區會能否惠民 全看民政專員能力

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5月4日

政府日前正式公布了地區治理方案，第七屆區議會的產生辦法亦已經落實，內容跟早前吹風的內容大致相同。過去本欄已經一再強調，從地區管治的本質來看，選舉並不是必要的成分；但在政治大環境改善之後，區議會仍然保留一定的選舉成分，是可以考慮的一個選擇。

保留民選議席 為「前泛民」留一扇門

現時建議保留 88 個民選議席，佔總數 470 席的不到兩成，而且採用雙議席單票的投票辦法，這讓過去屬於所謂「泛民主派」的政治人物可以有一定的活動空間。這種選舉模式的安排，其中一個結果，就是為這些「前泛民主派」人士留下一扇門；是否參與，就由他們自行決定了。

本欄過去的分析，都是強調一小部分直選議席並不構成區議會組織的運作。過去區議會所衍生的問題，首先在於對區議會的擴權，令到區議會逐漸由原來的純粹諮詢，發展到後來的政策否決；由原來的服務街坊，變到後來的「造王」。這就令到本來對區議會選舉興趣缺缺的反對派，到後來傾盡全力參選，並利用區議會來作為顛覆奪權的工具。一旦將區議會重新擺正作為地方行政的諮詢組織，民選部分多 10 席、少 10 席，對大局並無影響。

今次公布的文件特別強調體現「行政主導」，真正在地方行政體現出行政主導，遠比多一些民選議席來得重要。

「向下向深」的地方行政架構

翻看港英政府發展地方行政的歷史，其原來的出發點就是提升政府管治效能，所以一切改革也只是在行政部門方面動腦筋。港英政府在取得新界的管治權之後，因為實際環境的需要，於 1907 年成立新界理民府，因地制宜，去處理新界的當地事務。

及至二戰之後，香港人口急劇上升和迅速發展，當時的港英政府借鑑新界理民府的管治經驗，在港九地區設立民政處，令到政府的管治網絡「向下向深」發展。這與 1960 年代後期一連串的社會騷亂爆發，當然有直接關係。在港九地區最初推行的地方行政雛形，其實就是某種形式強化行政主導的手段，更貼地去聆聽民意，直接又或者通過街坊組織、社區領袖去解釋政府政策，都是靠這個「向下向深」的行政架構。

所謂聆聽民意，可以是虛，但更多是實。當時香港的管治，基本上是單一層次的管理，也就是全港一刀切，港英政府對全港地區直接管治；但每一個區面對的實際問題，其實都相距甚遠。在下亞厘畢道上班的高級官員，對油尖旺區的實際情況，其實不大了了；就算是略有所聞，但都不會感同身受。在繁雜的行政系統下，這些負責決策的高級官員，很容易就找到大量藉口，把民生問題推搪過去。

對於改善民生的大政策，例如增加學額、提高福利、保障勞工權益，那當然要港英政府以中央管治權力去統一處理。但除了這些大政大策之外，困擾當時各區的小市民還有萬萬千千。最簡單來說，這些問題包括交通黑點、非法擺賣導致嚴重阻塞和噪音滋擾、非法賭博、娼妓問題、黑社會活動和聚集、清潔衛生等等，其實都需要通過有效的政策落實執行，又或者針對實際問題適度調整，通過一些具實際效力的措施有力地落實執行，就可以改善政府與市民的溝通。

而借鑑新界過去沿用的溝通渠道，港九地區也建立這一套地方行政系統，去提高政府管治的能力。到 1970 年代後期，港英政府為配合倫敦的對華政策，準備利用民意牌在中英談判上向北京施壓；已經見到一定成效的地方行政，就被借來一用。在這些民政處，以及舊有理民府旁邊加多一個區議會，並且陸續加大民選成分。地方行政由行政主導，漸漸被政治化為選舉主導，漸行漸遠，地方行政就徹底地變了質。

### 行政主導 關鍵在人

要落實行政主導，關鍵在「人」。鍾逸傑、黎敦義等前港英高官，是地方行政落實的重要推手。他們深明「良政在人」的道理，所以在確保以行政主導的地方行政取得成功，一定要有最優秀的官員，肯捋高衫袖、紮紮實實在地區前線工作。

以前的政務官，多是嚮往在政府總部的重要決策部門，例如財政、工商等政策科任職。到了 1970 年代中後期，所有具潛質的年輕政務官，全部都外放到最前線，在各區民政處擔任民政專員。隨便一數，比較知名的官員包括：曾蔭權、林煥光、施祖祥、林中麟、孫明揚、梁文建、吳榮奎、鍾麗嫻、林志釗、呂孝端、葉澍堃等等。

所以，未來在擺正地方行政和區議會的職能之後，區議會由地區專員任主席，他們能否「主導」、能否「惠民」，就完全看這些地區專員的能力。

（文章僅代表個人立場）