

胡偉星、段聿舟：從治理體系看重塑香港區議會與地區治理架構的必要性

日期：2023-06-27 來源：紫荊

本文發表於《紫荊論壇》2023年5-6月號

胡偉星 | 全國港澳研究會理事、澳門大學社會科學學院院長

段聿舟 | 澳門大學社會科學學院博士後研究員

強化地區治理架構，包括重塑區議會，這是香港實現良政善治的應有之義。區議會是地區治理的重要一環，與市民的切身利益息息相關。香港社會對過去區議會「泛政治化」問題深惡痛絕。特區政府從制度層面堵塞區議會的各種漏洞，確保區議會重新回歸應有定位，這是民心所向，大勢所趨。

2023年5月2日，香港特區政府正式公布《完善地區治理建議方案》（以下簡稱《建議方案》）。該方案包括兩部分內容，一是重塑香港區議會的結構和功能，二是重塑並強化香港地區治理架構。在提交立法會審議之前，該建議方案展開半個月公眾諮詢。特首李家超表示，政府此次重塑區議會、強化地區治理架構主要遵循三個原則：一是國家安全必須放在首位，全面準確、堅定不移貫徹「一國兩制」方針；二是全面落實「愛國者治港」原則；三是充分體現行政主導。

毋庸置疑，回歸26年來，特別是經過2019年「修例風波」之後，香港有必要對區議會進行脫胎換骨改造，進一步完善地區治理架構，從制度上徹底撥亂反正，使香港社會真正從「由亂到治」走向「由治及興」。這次改革的第一個目標是重塑區議會職能，將使區議會「去政治化」、回歸原本基本法所規定的諮詢和社區服務功能，使「愛國者治港」原則切切實實落實到基層治理。第二個目標是重塑和強化地區治理架構，把行政主導原則貫

徹到地區治理過程中，重塑香港的政治秩序，優化基層治理過程，提高地區治理效能，使市民享受更優質的服務。總體上看，《建議方案》是根據香港國安法落地後香港實際情況而制定，這個方案適時可行，有利於進一步夯實香港的治理根基，有利於優化基層治理體系和治理能力，其意義深遠。本文將以建構治理體系為視角，從進一步完善香港管治架構、重新定位區議會、優化地區基礎治理架構三個方面，具體論述特區政府《建議方案》的必要性和重要意義。

一、進一步完善香港管治架構 著力提高治理水平

香港正處在從「由亂到治」走向「由治及興」的新階段。經歷了2019年「修例風波」後，香港如何開創新局面，是新一屆政府面臨的重大考驗。2022年7月1日，國家主席習近平在慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮上發表重要講話，對香港提出「四點希望」。擺在四點希望之首的就是「著力提高治理水平」。事實證明，特區政府在治理體系和治理能力上尚有很多短板，需要對整體管治架構做進一步改造。回歸以來，香港社會長期陷入「普選迷思」的爭拗，嚴重偏離了有效治理軌道。反中亂港分子歪曲解讀「普選」的原意，散布各類「港獨」言論，煽動香港同胞對內地不滿情緒，對抗中央的全面管治權。他們通過選舉進入各級管治架構，包括立法會、行政長官選舉委員會、區議會等機構，肆意阻撓特區政府依法施政，嚴重損害香港市民福祉，嚴重損害國家主權、安全和發展利益，使整個香港社會付出了沉重代價。

這些年香港治理出現的問題，一個最深刻教訓就是沒有真正落實好「愛國者治港」原則，在政權機關中沒有形成「愛國者治港」的局面。從香港的管治架構來看，地區治理架構是整體治理體系重要一環，是關係到特區政府管治能否真正落實的「最後一公里」。之前區議會存在的亂象必須從制度上徹底改變，否則特區政府的管治問題並沒有真正解決。2020年1月1日，第六屆區議會開始運作，反對派掌握了除離島區以外其餘17個區議會的控制權，區議會被大批毫無地區服務經驗、只打著政治口號的人士把持，淪為由公帑供養、與立法會反對派遙相呼應攻擊政府的戰場。他們不但荒廢地區事務，肆意激發社會對立、分化，部分人更公然高舉「港獨」、「攞炒」旗幟，肆意阻撓特區政府施政，衝擊特區政府管治。廣大市民不光無法通過區議會反映民生意見，更無從得到區議會應提供的地區服務。2021年2月22日，國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍指出，「黑

暴」、「攞炒」、「港獨」分子進入區議會後，他們把原本為社區和基層服務的公共機構變成了高度政治化的鬥爭場所，他們是香港的亂源，也是國家的禍害。如果任由反中亂港勢力把持區議會，香港將永無安寧之日。

重塑區議會、強化地區治理架構是中央主導的「一國兩制」制度體系改革的重要組成部分。只有重塑區議會，實現「去政治化」，才能從制度上堵塞漏洞，防止區議會再次成為「黑暴」「港獨」「攞炒」的平台，防止反中亂港分子騎劫、操弄、癱瘓區議會。特區政府這次推出的改革方案，如大幅度削減直選議席，採用委任、間選、直選比例 4：4：2 模式，區議會主席由當區民政專員出任，引入資格審查制度、履職監察制度、責任承擔制度，成立「地區治理領導委員會」及「地區治理專組」等，這些都有利於實現改革目的。

改革區議會產生辦法和職能後，香港管治架構的重塑大體上完成。但是，應當清醒認識到，涉港工作機構的升格、選舉制度的完善和立法會運作重回正軌並不意味著香港的治理困境徹底得到突破，香港基層治理基礎仍然十分薄弱，三年疫情也暴露出香港基層治理能力的不足和短板，香港亟需進一步健全地區治理體系、改革基層治理模式。此次區議會改革使「愛國者治港」原則基層化，實現了這一根本治理原則對區議會和基層治理的全覆蓋，同時接通基層治理與行政主導之間的聯繫，確保政府政策制定和民意的有效互動，特區政府的政策能真正落地，並得到更有效率、更高質量的執行落實。

二、重新定位區議會回歸諮詢和服務屬性

重塑區議會是進一步完善香港管治架構、理順特區管治體系的重要一環，區議會改革的關鍵是切切實實在地區治理層面落實「愛國者治港」原則。香港基本法第 97 條規定，「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」。從基本法立法原意來看，區議會本質上是一個「非政權區域諮詢組織」，既不擁有也不能行使任何政治權力，這一點它與立法會截然不同。所以，作為輔助行政機關施政的諮詢組織，區議會的功能就是向特區政府提供地區管理和其他事務的諮詢，負責提供地區文化、康樂、環境衛生等服務。所以，區議會改革的目標就是「去政治化」，回歸其「諮詢服務」的定位，回歸其服務市民的初心。

1.區議會為什麼要「去政治化」？有學者認為，區議會不是真正的「議會」，而是「諮詢議會」，其本質不是政治代表和決策，而是政治代理和執行，是特區政府管治體系向基層的組織化與功能化延伸。但是，香港反對派在基層謀劃已久，甚至提出「土地正義」、「本土主義」、基層「顏色革命」的激進構想。近年來，區議會愈來愈變成了與特區政府對抗的政治機構、黨派鬥爭的政治平台、「港獨」分子的活躍場地、外部勢力插手香港事務的渠道、阻礙政府施政的手段。回歸以來，區議會不斷「政治化」，甚至出現了「超級區議會」現象。針對這個趨勢，區議會必須進行脫胎換骨改革。

既然基本法並未賦予區議會政治功能，明確其只是輔助特區政府管治的「諮詢服務組織」，那麼區議會必須去政治化，回歸諮詢功能和服務屬性。過去地區治理常常受到政治因素的干擾，導致政府政策決策和執行的延誤和不順暢，處理地區事務的效率和質量不斷下降，嚴重影響地區治理的能力和水平。「去政治化」並不意味著削弱區議會的作用，而是強調區議會應該更加注重民生、居民福祉和社區發展，以確保地方治理的平衡和穩定。通過去除政治色彩，區議會可以更加專注於解決社區的實際問題，提供更加務實和切實可行的解決方案，增加居民對地方治理的滿意度和信任度。這將有助於建立一個更加和諧穩定的社區環境，為香港社會的發展創造更加有利的條件。

特區政府的《建議方案》重新定位了區議會的地位。李家超指出，區議會作為為市民提供諮詢、服務的區域組織，應回歸基本法中的定位。過去政府將一些工作交由區議會處理，導致某些政策到了「落地」環節，政府沒有直接參與，無法了解宣傳效果及市民的意見。當區議會回歸正常，區議員的發展空間會更多，擁有更多表現機會，區議會討論的問題將會更聚焦，「不會講交通問題時，突然跳到政治問題」，當市民感受到生活質量提高，便會增加對區議員的認可。「去政治化」可以給予地區治理者更大的空間，地區工作者可以去著手解決更重要的與醫療、住屋相關的民生問題和青年向上流動等社會問題。

此次改革有助於「愛國者治港」原則在地區治理進一步落實。重塑後的區議會由委任、地區委員會界別、區議會地方選區和當然議員組成。全港有 44 個區議會地方選區，共 88 個地方選區直選議席。區議會改革引入多種區議員產生方式。新的區議會議員產生辦法和選舉委員會產生辦法一樣，不僅包括直選，還包括委任和間接選舉。地區直選席位的數量從上一屆的 452 個減少至 88 個。減少地區直選代表的比例，可以避免極端派別或反對派再次騎劫區議會，這對區議會「去政治化」至關重要。區議會改組引入資格審查制度，任何渠道參選都需要透過審查機制，確認其政治上合格。區議會引入履職監察制度，履職出現嚴重問題會得到相應處理。引入委任和地區委員會界別議員，有助矯正現行制度下區

議員容易以政治及民粹掛帥的問題，以不同途徑廣納賢能，突破小選區利益局限性的思維，促進區議會以大局思維進行理性討論。減少直選比例，有利於減少因政治競爭或是政黨鬥爭所產生的社會資源浪費，讓社會能集中力量解決市民最緊迫的生活困難問題。

2.區議會為什麼要回歸諮詢功能？ 區議會和地區分區委員在歷史上的角色就是基層的官方諮詢組織。其歷史根源在於「六七反英抗暴」後，港英政府不得不反思管理香港的缺失，決定要落區聽民意，便成立了區議會。這是港英政府維持政治穩定的殖民地治術，旨在鞏固殖民統治，培養華人精英，達至「以華治華」的殖民目的。這一時期，區議會多以委任為主，全港各區的議會主席由各區政務專員（即現在政府設置的民政專員）擔任，完全執行港英政府的意志，這個議會架構對於當年的港英政府而言是政治穩定安全係數最高的選擇。回歸之後，這一架構也基本延續下來。

治理理論和各國地方治理的實踐表明，地方治理模式能否有效運行，關鍵在於政府能否在地區層面建立廣泛的夥伴關係，建構多元治理的網絡，特別是建立完善的諮詢平台和民意表達的平台。只有完善的諮詢體系，才可以讓地區民衆對政府和政策產生認同感，進而由衷支持政府施政。因此，區議會未來必須充分發揮其諮詢功能。一方面，在特區政府決策過程中做到「下情上達」，就社會福利、公共設施及服務、公幣運用等地區管理及其他事務向特區政府提供意見，使政策制訂更符合民情；另一方面，發揮回饋和預警功能，反映地區居民對特區政府服務和施政的看法。正如梁美芬所說，區議會應該成為政府的「社區溫度計」，替政府在地區「問診」和「把脈」，協助特區政府落實政策舉措，及早了解市民心聲，積極化解矛盾，及早防止社會危機。

3.區議會為什麼要回歸服務民生初心？ 地區服務關乎市民的日常生活和貼身利益，是區議會最重要的功能。過去多年來，一些議員贏得選票的手段是不負責任的、甚至是扭曲的，嚴重影響民生福祉改善和社區發展。例如，因為選民反感骨灰壇、焚化爐、公共街市以及「插針式的公屋」等「厭惡小區設施」，一些區議員會受制於選票導向擺明反對立場。又如，大批反中亂港分子混入區議會後，對民生工程很少提出建設性想法，只是一味反對政府。他們在社區設立了辦事處，但沒有服務社區，反而是利用政府津貼做一些反中亂港之事。加上近年來不少區議員辭職或被取消資格後，無人服務居民，需要其他區議員兼顧。類似的案例層出不窮，使得地區發展受阻，社會矛盾日漸積累。

改革後的區議會將注重為民辦事，及時解決居民的困難和問題，改善他們的生活品質。

「去政治化」使區議會能夠專注於服務居民，回歸其應有的職能。未來區議會的多元取

向將吸引更多的專業人士加入地區治理團隊，如醫生、律師、校長等，將提高地區服務的專業性和科學性。他們能夠提供專業意見和建議，協助政府制定更有針對性和可行性的政策，解決地區問題。同時，吸引來自不同階層、不同行業的代表參與地區治理將為政府提供更多角度的意見和建議，幫助政府更全面地了解 and 解決基層問題。多元意見的收集有助於制定更具包容性和綜合性的政策，更好地滿足基層市民需求。

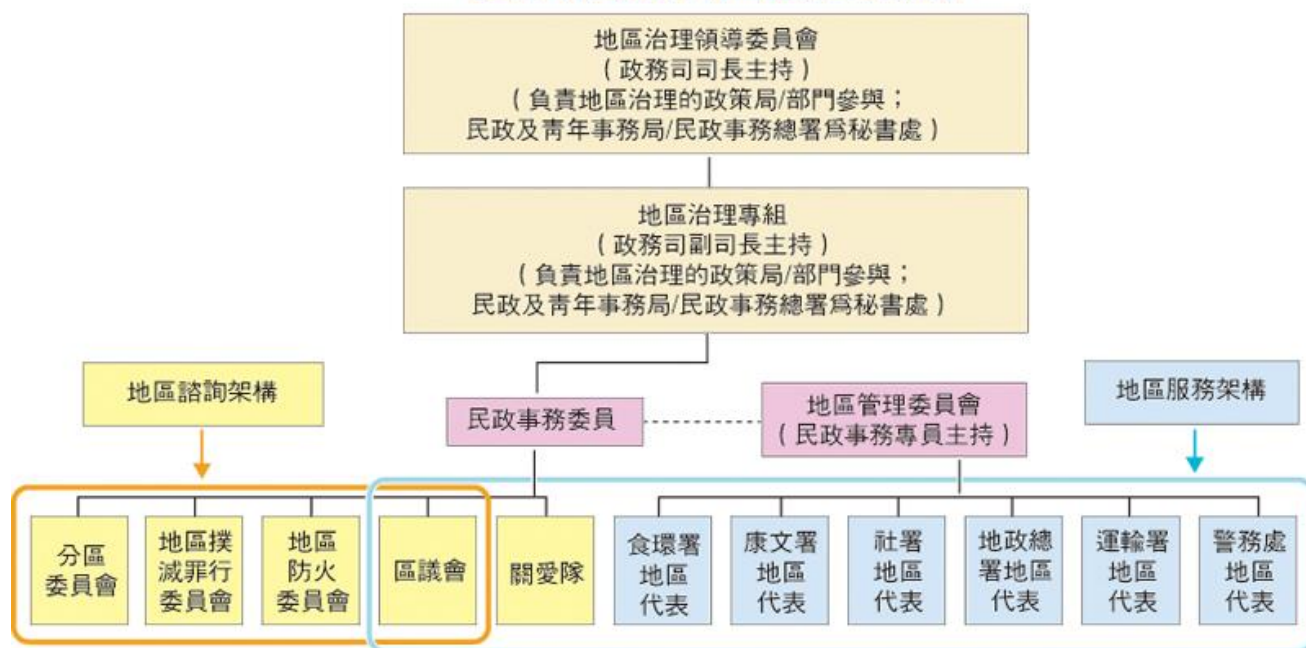
總之，《建議方案》旨在形成一種「市民—區議會—政府」良性互動的政治生態。區議會一方面承擔著政府施政的助手責任，協助政府推行政策，不斷推動香港經濟和社會的穩定發展；另一方面代表著市民利益，與基層市民密切溝通，積極向政府部門反映市民訴求，保障市民權益，解決社區具體問題。加強民生服務，可以使區議會逐步回歸為市民所依賴的地區組織。「市民-區議會-政府」的良性互動一旦形成，將為政府施政帶來強大社會動員能力，使市民更容易接受理解特區政府的施政方針，使香港社會早日重回眾志成城、共渡難關的社會氛圍。

三、貫徹行政主導 優化地區基層治理架構

地區基層治理體系和治理能力建設是一項非常複雜的系統工程。地區治理做的好不好可以從治理主體、治理架構和治理結果三個維度來觀察。治理主體主要涉及行政長官、政府各級機構在治理環節中如何發揮作用，社區治理隊伍和社區工作者隊伍建設、市民自治、社會協同等方面。治理架構主要包括各級政權機構責任體系、統籌協調、協商平台建設、社區治理整體氛圍。治理結果主要反映在社區治理成果和市民居民滿意度，包括社區治理整體滿意度和具體政策的滿意度。

在地區治理中引入「行政主導」是提高香港管治效能的關鍵舉措。特區政府公布的完善地區治理的建議方案，提出成立由政務司司長主持的「地區治理領導委員會」和政務司副司長主持的「地區治理專組」。前者就地區治理工作制定政策方針、整體策略和工作優次，以及指導就改善地區治理所需的整合和資源調撥。後者負責指揮、統籌和監督各部門共同處理地區問題，尤其是因部門各有立場而在地區層面未能解決的問題，以及在多區出現而需要跨部門解決方案或更改部門政策或做法才能處理的問題。「地區治理專組」將取代「地區事項統籌工作組」和「地方行政督導委員會」。

強化後的地區治理架構



資料來源：文匯網

政務司副司長卓永興表示，「地區事項統籌工作組」過去9個月的經驗說明，由政務司副司長統籌地區的環境衛生和街道管理工作，收到廣大市民支持和肯定。「地區治理專組」的成立，拓闊了政務司副司長在地區治理的職權範圍和強化了政府在地區治理上的角色，更能體現特區政府以「享天下之利者，任天下之患；居天下之樂者，同天下之憂」的擔當。政府從改善民生日常開始，做到「民有所呼、我有所應」。

在地區治理中引入行政主導，也有利於確保地方行政決策和實施更好地符合中央政府方針和香港整體利益。在過去的實踐中，反中亂港分子之所以能在區議會興風作浪、坐大成勢，一個重要原因就是「行政主導」沒有在地區治理中得到貫徹。這次改革方案提出的六大重點，從強化地區治理架構和重塑區議會兩個方面加強了政府的主導作用。將行政主導的力量傳導到地區治理，有助於增強政府在地方層面的權力和責任，提高政府決策的效率和執行力，並確保政策的一致性和穩定性，同時也有助於提高區議會的規範化和專業化，提升公共服務的質量和效率。

可見，新的地區治理架構突出了政府的領導角色。「地區治理領導委員會」由政務司司長主持，有利於政府用更宏觀視角去考慮地區政策，將政府的整體策略目標與治理地區具體措施更好結合。重新定位的「地區事項統籌工作組」，在執行層面上更好地統籌及協調各

政策局及部門的地區工作，這些調整有助於解決香港沒有基層行政機關的問題，從而健全了香港的治理體系。

新的地區治理架構指定由民政事務專員出任區議會主席，同時一並統籌關愛隊、區議會及地區委員會的工作，「三會」委員由政府委任。這樣的制度安排有利於政府主導地區事務的諮詢過程，有助於通過吸納「關鍵少數」，確保區議會規範運行和可控性，有助於更好地協調地區議會、社區組織和相關部門的工作，實現更高效的地區治理工作。區議會採取多元化選舉方式，不僅包括直選，還包括委任和間接選舉，這將使區議會更具代表性，特區政府的政策導向更有可能在議員中產生共鳴，有助於實現行政主導。特區政府可以通過委任產生方式，使更多符合愛國者標準的專業人士參加區議會工作，發揮他們的專業特長服務基層。除此以外，區議會改革的一項重要舉措是將管理和撥款審批職能回歸政府，從而增強了行政主導作用。這樣做有助於確保政府能夠更有效地策劃和推展地區服務，減少政策制定和執行過程中的阻礙和滯後。

四、結語

綜上所述，重塑區議會、優化地區基層治理架構對重新構建香港政治秩序意義重大。香港的繁榮穩定、長治久安有賴於建立行政主導的地區基層治理架構，以及在整個治理體系和所有治理環節中落實「愛國者治港」原則。

區議會通過引入行政主導、「去政治化」、回歸基本法規定的諮詢和服務功能，特區政府和區議會將能夠更好地應對社會需求，提高治理水平和能力。對區議會進行脫胎換骨改造，有利於夯實地區治理基礎，構建一個有效的基層治理組織和治理團隊。「去政治化」後，區議會將更能夠專注於服務市民，回歸其應有的職能。多元化的區議會可以吸引更多專業人士加入。一個「市民-區議會-政府」良性互動的政治生態，既有利於特區政府有效施政，也為政府依法施政帶來強大社會動員力量，形成良好的社會氛圍。有香港國安法保駕護航，將「愛國者治港」貫穿整個治理過程，使行政主導與基層治理進一步對接，將催生香港基層民主和治理的新形態。從這個意義上說，特區政府提出的《建議方案》非常及時，對香港社會「由治及興」具有非常重要意義。

編輯：楊晨 校對：彭一斐 監製：張晶晶