

# 香港地方治理的問題與出路

蘇祉祺 博士  
香港研究協會 主席

**【摘要】** 地方治理是否有效，對於一個地區、國家乃至全球的治理至關重要。香港特區政府能否有效施政，關鍵要看地方治理是否暢順及有效率，能否反映基層民意，能否切實回應地區居民的訴求。通過分析現行香港地方治理模式的主要特徵，揭示香港地方治理存在的制度性問題；在此基礎上，提出建構一個“政府主導、地區為本、條塊互動”的多元治理新模式，以解決目前香港地方治理存在的問題，並提出一系列可行的改革建議。只要地方治理有效，地區居民滿意，市民對政府和政策就能產生認同感，進而對政府和政策表達由衷的支持，香港特區政府的有效管治就成為可能。

**【關鍵詞】** 地方治理；問題；出路；政府主導；地區為本

**【中圖分類號】**D186 [文獻標識碼] A [文章編號] 1671-511X(2011)03-0047-05

## 一. 前 言

香港回歸十三年來，特區政府的有效管治不斷遭受新挑戰，即使更換行政長官，實行主要官員問責制、調整行政會議組成，依然擺脫不了管治困局。有人將管治困局的成因聚焦于行政立法關係的不協調，也有人將管治問題簡單地歸咎於社會的政治化，然而，筆者卻認為，政府管治問題的根本在於地方治理<sup>i</sup>的失誤。

假如地方治理卓有成效，地區居民對政府的滿意度和支持度必然高企，即使有政黨或政團希望動員地區居民參加反政府遊行，各區民眾也不會輕易就範。假如多數居民對地區治理感到滿意，他們對政府施政的整體滿意度自然就較高，在這種情況下願意跟隨政黨反政府的人數就必然減少。因為政黨也必須依民意行事，否則在選舉中必然會失利，其生存也成問題。由此可見，當地區得以善治時，立法會中反政府力量必然會減少，行政立法關係就能得到根本改善，特區政府的有效施政就成為可能。

香港現行地方治理模式，源自英國殖民統治時期。在1980年以前，英國為了鞏固其殖民統治地位，逐步推行地方行政改革，包括設立地區民政處，建立與市民溝通的管道，讓市民擁有更多的發言權和參與權，改善地區民眾的生活。這一時期，由於民主發展仍未起步，地方行政改革相當順利，並取得了顯著的成效。

1980年港英政府推出“地方行政計劃”<sup>ii</sup>，揭開地方治理的新一頁，為香港

<sup>i</sup> 本文中提及的“地方治理”，是指香港特別行政區的基層治理，包括地區治理和社區治理。

<sup>ii</sup> 地方行政是香港官方的用語，源于港英政府統治時期，最初是指政府設在基層的行政系統。港英政府為了實施更有效的殖民管治，嘗試進行一系列的行政制度改革，推行“沒有地方政府”的“地方行政”。這一制度被香港學術界稱為“地方行政制度”。1980年港英政府推出“地方行政計劃”後，港英政府在其轄下十八個地方行政區域均設立區議會和地區管理委員會，統籌和協調地區治理事務。從此，地方行政泛指由政府主導的地方治理系統，包括政府的地方行政組織、地區議會、非政府組織和地區團體等。

建立了較完善的地方治理體系。計劃推行初期，政府採用“行政主導”和“行政吸納政治”的手段，透過地區民政處和地區諮詢組織，實現了對地方的有效治理。八十年代中期，政府部門開始實行“區域化”管理，導致地方行政系統產生“條塊割裂”，協調不力，無法迅速解決地區問題，嚴重影響政府的有效管治。

## 二. 香港地方治理存在的問題

現行香港地方治理模式具有四大特徵：一是政府部門集權、治理重心上移；二是條條專政、條塊割裂；三是政府與地區持份者欠缺合作；四是公共服務與地區服務出現脫節。這些特徵表明，現行模式在一定程度上已不能適應當前香港管治的實際需要，必須進行必要的改革和調整。

從上述治理模式的主要特徵可以看出，目前香港地方治理存在制度性的問題，這些問題概括起來有六個方面：一是行政部門“區域化”，導致地方行政系統“條塊割裂”，協調困難；二是民政專員職級低、質素參差，難以駕馭複雜的地區管治局面；三是區議會諮詢和議政能力弱化，促使公民參與走向街頭化；四是政府與地區之間的溝通管道阻塞，導致施政脫離民意；五是公民社會的興起，導致傳統的諮詢制度和諮詢方式失效；六是缺乏橫向評核機制和溝通機制，難以評估地方治理的成效。

## 三. 建立多元治理新模式

未來的香港社會，應該是一個和諧、穩定、繁榮的社會，市民能夠安居樂業的社會；未來社區應該是一個和諧、有活力、可持續發展的社區。未來的地方治理，應該擁有一套行之有效的決策機制、執行機制和監察機制，能夠掌握及因應地區的特徵和需要，制訂適合地區發展的政策和策略，迅速解決地區問題，有效改善政府施政，達至政通人和。

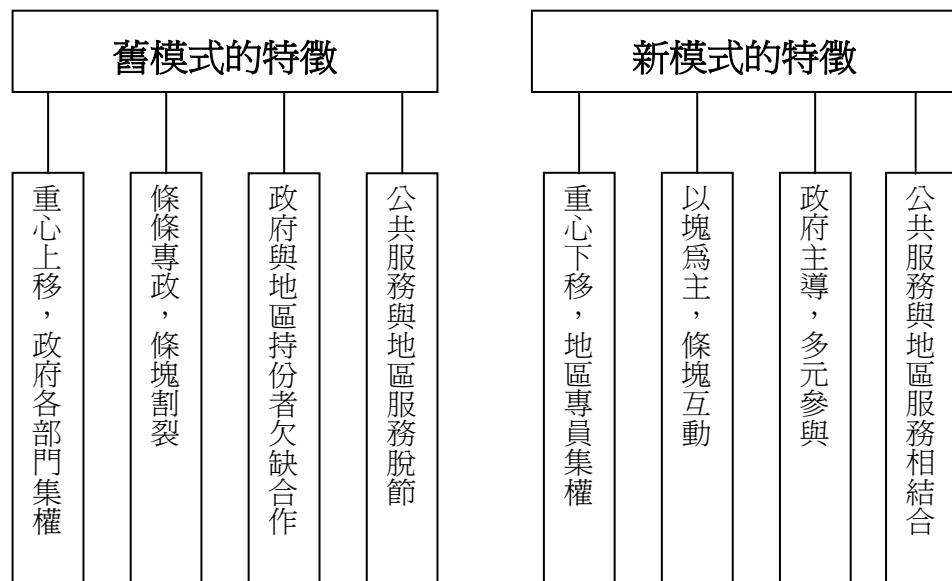
為解決目前地方治理存在的問題，切實回應上述要求，未來的地方治理模式必須體現高效率、低成本，能照顧地區需要、鼓勵公民參與的特點。首先，要堅持政府「行政主導」的原則，以提升地方治理的行政效率，降低運作成本，減少不必要的牽制。其次，要實行“地方行政集權制”，強調“地區為本”的治理策略，從制度上確立民政事務專員和地區管理委員會對地區事務的決策和領導角色，而不再只是協調統籌角色。通過地方行政機關“集權”，提升決策效率，迅速回應地區的需要。再次，要重建地區網路，理順政府與地區的溝通管道，收集地區居民的意見和建議，鼓勵區議會、地區組織和地區居民積極參與地區治理，以達至條塊互動的多元治理效果。

有見及此，未來香港地方治理新模式，應該是一種“政府主導、地區為本、條塊互動”的多元治理模式。這是一種政府主導下的多元共治的互動治理模式，強調“政府主導”和“地區為本”的特色，通過建立地區聯繫機制，鼓勵公民參與，在協商、互動、參與、合作和制衡的過程中達至協同治理的目的。其優點是：

運作成本低、效率高、少牽扯，有助鞏固香港特區政府銳意實行的“行政主導”管治模式，提高治理效能。其缺點是：民主化程度不高，未必能回應日益強烈的公民參與及民主化的訴求，因此，需要透過建立公民參與機制、強化監察機制，以及建立地區官員橫向評核機制，以彌補這一模式的不足。這一新模式的建構，只需要在現行地方治理模式的基礎上進行制度性的重整和改革，不需要修改《基本法》，因此，在操作上是可行的。

這種地方治理的新模式具有以下特徵：一是重心下移、地區專員集權；二是以塊為主、條塊結合；三是政府主導、多元參與；四是公共服務與地區服務相結合。只有這樣，才能滿足香港當前和今後一段時期的管治需要，確保香港特區政府的有效管治。

圖一. 香港地方治理新模式與舊模式的特徵比較



#### 四. 具體改革建議

##### 1. 調整地方行政系統的決策機制

###### (1) 理順政府部門與地方行政系統的關係，強化地區管理委員會的功能

建議各政府部門下放權力予地區的部門主管和民政事務專員，強化地區管理委員會的領導和決策功能。這樣就能將現在鬆散的、只有協調角色的地區管理委員會，轉變成具有地區行政決策功能的領導機關。其組成方式也無需改變，仍然由民政專員任主席，成員包括地區的各部門主管及區議會代表（主席、副主席和屬下工作委員會主席）。由於有區議會代表的參與，可擴闊地區決策的民意基礎，提升治理機關的民意認受性。各部門在草擬地區工作計畫及資源分配的初期，已經吸納了區議會的意見，使地區治理能切實回應地區居民的需要。這一改革只是政府行政系統內部的權力調整，不涉及修改《基本法》的問題，筆者認為是最有

效而且容易操作的改革。

## （2）授予民政事務專員對地區管治的領導權和決策權

在新的地方治理模式下，建議由行政長官授予民政專員對地區的領導權和決策權，強化其地區領導角色。只有這樣，民政專員才有權力對地區事務作出決策，才能按不同地區的特性和需要，靈活制訂適合不同區情的地區政策，才能快速回應地區民眾的需要。在這種制度下，地區問題基本上可以在區內得到解決，無需再動輒上升至中央（特區政府）層面。如果地區問題都能在地區層面解決，基層市民對政府的不滿必定大幅減少，香港特區政府“強政勵治”就成為可能。

香港特別行政區行政會議召集人梁振英曾建議，“在不違反《基本法》規定及市民認同的情況下，應該增加地區行政首長的實權”<sup>1</sup>。西貢區議會主席吳仕福對此深表認同，他強調：“要確保政府的地區政策能夠順利施行，實有必要加強各區民政事務專員的權責”<sup>2</sup>。可見，這一呼聲已逐漸成為社會各界的共識。

## （3）成立由政務司司長領導的“地方管治委員會”

現行模式下已有一個“地方行政督導委員會”，由民政事務局局長或常任秘書長擔任主席，成員包括各區民政事務專員，負責統籌全港的地方行政工作。但這一架構有兩大缺憾，導致它無法改善地方治理存在的問題。一是由於所有民政專員本身都是隸屬於民政事務局，他們都必須聽從其局長或秘書長的指示，設立此架構只是“架床疊屋”，令人感覺“地方行政督導委員會”只是民政事務局的一個內部架構，無法解決地區治理中涉及跨部門的事務；二是由民政事務局局長或常任秘書長擔任主席，其職級不足以駕馭其他部門首長，無法解決跨部門協調的問題。從另一個側面看，也反映特區政府對地方治理重視不足，難以推動整個官僚架構重視地區治理工作。

羅伯特·塔克在《政治領導論》一書指出：“政府的各個部門組成了一個集體的政治領導機構，其任務是協助在位的領導人實施判斷局勢、擬定對策和執行對策的職能。……在各式各樣的政治共同體中，某些涉及特殊和長遠利益的領域時常會出現艱難境況，從而需要制定新對策並要設立相應政府機制以便監督實施這些新對策”<sup>3</sup>。可見，政府在面對艱難困境時，建立新機制加以應對是必要的。

為強化政府對地方行政系統的領導和決策機制，建議重新成立一個由政務司司長領導的“地方管治委員會”，成員包括各政府部門首長、各區民政專員及區議會代表，負責統籌和協調全港地方行政系統的運作（包括涉及地區發展的重大問題和跨部門事務），確保快速回應和解決各區無法解決的問題。這一新架構有四大特點：一是層次高，由政務司司長親自主持，突顯政府高度重視地方治理工作，有助推動整個政府官僚架構重視地區事務；二是決策力度大，協調能力強。所有部門首長都是委員會成員，政務司司長又是各部門的首長，有足夠權力確保政令暢通無阻，有助提升地方治理效率。三是遇到個別地區的特殊問題，政務司司長可單獨約見有關民政專員和部門首長商討對策，從速解決地區問題。由於在

新的模式下，民政專員已擁有對地區事務的領導權和決策權，因此，對於一般的地區事務，相信民政專員都能自己解決，應付自如。只有涉及跨部門的重大問題或可能影響全局的略策問題，才有需要提交“地方管治委員會”去解決。

## 2. 調升民政專員職級，並選派德才兼備的“未來之星”擔任該職。

人才是地區管治之本。要使香港的地方治理走向善治，就必須選派最優秀的人才擔當地區治理的領導職位。香港城市大學曾淵滄教授曾就此提出具體建議：

“地區專員之職級應該提升至D4職級，由35至45歲的官員擔任。這樣的官階與年齡，既可服眾，又有拚搏精神和進取心，社會經驗也不差”<sup>4</sup>。這些意見很值得政府參考。

新力量網路也曾發表“地區行政改革報告書”，建議特首政治任命區政專員，以提高區政專員的問責程度，加強區議會和政府核心部門的合作<sup>5</sup>。筆者不認同報告書中提議設立有政權性質的區政機構，因為這與《基本法》第九十七條相抵觸。但政治任命民政專員的提議，卻值得考慮，因為可以提高對民政專員的問責性，有利於提升地方治理的效能。

香港中文大學呂大樂教授曾指出，“政治問責制的最終目標乃引入公眾參與，提高整個政治制度及其決策的認受性，創造達成社會共識的條件，加強落實和執行決策的能量和能力”<sup>6</sup>。從這一角度看，在地區治理模式中引入政治任命民政專員的問責制，具有積極正面的意義。因此，本人建議特區政府仿效主要官員問責制的做法，將各區民政專員納入其中。

至於民政專員的人選，社會上也有不同的意見。行政會議成員張炳良教授認為，民政專員的人選“可來自公務員背景，也可以是具政治與管理經驗的前任議員、政治人或專業人士”<sup>7</sup>。但本人認為，為確保新模式運行暢順及有效率，在新模式運作初期，民政專員最好由富經驗的政務官擔任。因為新模式下的民政專員將擔當“地區特首”的重任，其角色獨特，必須具備相當的行政經驗，又須熟悉政府的內部運作，這樣，才有足夠經驗和能力駕馭地區管理委員會內各部門的代表。因此，建議可從政務官系統中物色一批年齡介乎35-45歲、官階與專員職級相近的優秀政務官，出任問責制下的民政專員。

## 3. 強化區議會的諮詢功能和議事能力

區議會是地區市民與政府之間的重要溝通橋樑，在地方治理過程中扮演諮詢、溝通和監督的角色，以及推動地方民眾參與社區治理的使命。區議會經歷了二十多年選舉的沉澱和洗禮，已成為地方民主參與的重要平台，也是最具權威的地區諮詢組織，其運作已深入民心，被廣大香港市民所接受。香港城市大學助理教授葉健民認為，在香港的地方治理過程中，必須充分發揮區議會的兩種功能：

“一是在中央決策過程中做到下情上達，發揮預警效果，使政策設計更符合民情；二是發揮回饋功能，反映地區居民對政府服務和政策執行時的批議。兩種政策功能，同樣有助於減低官民矛盾，拉近兩者距離”<sup>8</sup>。

《2012年行政長官及立法會產生辦法》政改方案<sup>9</sup>通過後，民選區議員將有機會成為行政長官選委員成員，有權投票選出行政長官；立法會新增的五個功能組別議席將由民選區議員提名由市民投票產生，這樣，大大提升了區議會在高層次政治層面的參與功能，影響重大。可見，區議會在政府管治系統中的角色越來越重要。從這一角度看，提升區議員的質素，強化區議會的諮詢功能和議事能力，就顯得迫在眉睫了。

#### 4. 重建地區聯繫機制，強化政府與地區組織的夥伴關係

西方國家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，建構多元化的溝通平台、諮詢平台和民意表達平台，讓地區民眾對政府和政策產生認同感，進而對政府和政策表達由衷的支持。

在未有完善的民主制度之前，加強與市民的聯繫和溝通，是政府有效管治的基石。政府必須重視“地區為本”的管治策略，致力建構地區聯繫網路。“溝通管道使政策制訂者更能關注市民大眾的需求和價值觀念，從而改善管治”<sup>10</sup>。地區有效治理的關鍵，是確保地方行政系統的調控機制與社區自治機制之間保持良好的互動溝通，否則，將會使治理目標脫離民眾需求，導致地方治理陷入困局。換句話說，特區政府能否有效施政，關鍵是看地方治理是否暢順及有效率，能否反映基層民意，能否切實回應地區居民的訴求。

近幾年來，由於溝通及表達管道不暢通，部份市民以激烈抗爭的方式衝擊政府，試圖影響政府政策，這方面的例子已屢見不鮮。例如：西九推倒重來、天星碼頭事件、遊行罷駛、反高鐵事件等，正正突顯政府對基層民意重視不足，未能真正掌握民情。有見及此，行政長官曾蔭權在2007／2008年施政報告中承諾：

“政府會給民政事務專員增撥資源，支援他們推動地方行政工作。各區專員會繼續積極統籌政府部門的工作，盡速處理地區上的民生問題，並加強聯繫地區組織和團體，促進跨界別合作，讓特區政府的施政更有效地貫徹到基層”<sup>11</sup>。此外，行政長官又要求問責官員“走入群眾”。他指出：“為了加強政府與社會的互動，吸納民意，我已要求第三屆政府的問責官員主動走入群眾，聽取民意及與相關團體協商。我們會更好地運用各種管道，包括各諮詢組織。走入群眾是一個雙向的溝通過程，民間社會也需要組織起來，以務實、負責任的態度去表達意見，建立共識”<sup>12</sup>。可見，加強與地區的聯繫，已成為政府管治的重中之重。

為回應地區公民參與，行政長官曾蔭權在2008／2009年度施政報告中，再次強調“走入群眾”對加強政府與地區溝通的重要性，要求主要官員深入各區，廣泛接觸市民，聽取民意，以改善施政。“我要求今屆政府的問責官員更主動走入群眾，親身到各區聽取意見，與相關團體協商。……隨著新媒體的發展，市民踴躍在網上發表意見，政府會更主動吸納互聯網上的民意”<sup>13</sup>。

建議政府重新建立地區聯繫機制，強化與區議會及基層組織的夥伴關係，建構多元化的溝通、諮詢和民意表達管道，爭取地區民眾對政府的信任和支持。具

體做法包括：

**(1) 加強與基層組織的聯繫，重建地區的聯繫網路**

過去，政府透過各區民政事務處加強地區聯絡工作，曾經建立了一個穩固而龐大的地區網路。但隨著地方行政的推行，政府對基層工作越來越不重視，在基層的角色也逐漸淡化；相反，隨著民主步伐的加快，政黨為了贏得選舉不斷加快佔領地區基層網路，務求在各場選舉中獲得更多選票。在這個演變的過程中，政府親手將地區網路讓給各政黨，導致現在的政府管治欠缺基層的支援網路。

**(2) 加強與政黨的聯繫和合作，建立夥伴關係**

加強與政黨的聯繫，是政府建立良好管治制度的基石。前自由党主席田北俊曾提議政府與政黨建立“執政聯盟”，認為此舉有助政府施政達至強政勵治，其理由是：“政黨通過參與選舉，面對市民，對民意民情的掌握實較由委任產生的司局長官員更深更廣。如果某政策構思偏離民意，作為執政聯盟一員的政黨可及早反映，政府便可及時修正，最後政策出台時必更為市民認同”<sup>14</sup>。行政會議成員張炳良教授亦指出：“未來特首應有強力的政黨聯繫，才能產生負責任的政黨政治倫理。2017年應開啓政黨政治新紀元”<sup>15</sup>。可見，加強與政黨的聯繫，對政府有效管治影響重大。

**(3) 加強與區議會的聯繫，建立互動合作機制**

未來的地方治理，必須加強政府與區議會之間的聯繫，建立互動合作機制，才能促進社區治理的良性互動。新力量網路前主席史泰祖曾指出：“行政主導的管治已不能單單倚靠滿布反對勢力的立法會，‘政府黨’要更直接訴諸市民，而加強政府與地區議會的合作，將能更有效地擴大政府與各區民眾的團隊精神，始終地區最關心的仍是區內的民生議題”<sup>16</sup>。西貢區議會主席吳仕福也強調：“政府必須加強與區議會的溝通和合作，從而先瞭解各地區的實際需要，因地制宜，按各區的特點制訂切合各區所需的政策，配合地區資源再作發揮。這樣，施政便能事半功倍，又可以得到地區的認同，市民才能真真正正的受惠”<sup>17</sup>。

筆者認為，加強政府部門與區議會的聯繫，有助建立“地方治理共同體”，在共同參與、共擔責任的地方治理過程中，透過協商、互動、合作、監督，實現有效管治。

**5. 建構多元互動的公眾參與模式，鼓勵公眾參與，達至社區共治的目標**

近年來，香港的公民社會漸趨活躍。公民社會倡議參與和充權，強調公民作為持份者的參與權利，這也是社會的一種進步。為回應公眾參與的要求，行政長官曾蔭權先後於2005年及2006年的《施政報告》中提出要推動公眾參與(Public engagement)。他表示，公共政策的焦點是公眾參與，政府要儘早與市民溝通，在決策之初已必須吸納民意；政府會培訓公務員與民間社會溝通的技巧和方法；

隨著新媒體的發展，市民踴躍在網上發表意見，政府會更主動吸納互聯網上的民意。2006年初特區政府提出了電子政府的新策略，希望透過拓展電子管道，鼓勵公民參與社會事務。此舉獲得社會人士的好評：“目前值得稱讚之處是：幾乎所有曾經或可以公開的特區政府檔案和資料都已上網，只要懂得找，市民便可安坐家中流覽”<sup>18</sup>。

經過“保護維港事件”一役的挫敗後，政府逐漸總結經驗，在隨後的“啓德規劃”檢討中引入了公民參與，結果獲得公民社會的肯定，也令規劃得以成功推進。香港城市大學鄭宇碩教授對此給予了正面的評價：“特區政府在啓德規劃檢討時採用了讓公眾參與的方式進行，這是應該肯定的。特區政府要鞏固它的認受性，最重要的方向就是尊重公民社會參與政府政策制訂的權利”<sup>19</sup>。由此可見，讓公民參與不僅有利於彌補政策制訂的不足，而且有助增加政策的認受性，擴闊管治的民意基礎。

然而，要建構多元互動的公共參與機制並不容易，需要政府、政黨、傳媒、社會各界及地區組織的共同努力。當中，政府的角色尤其重要。

首先，政府必須改變固有觀念和官僚文化，接納“由下而上”的公民參與新思維。尤其是政務官系統，需要改變港英時期養成的“高人一等、自視過高”的心態，學習把自己看作公民社會中的持份者之一，在政策制訂和地方治理的過程中視公民社會為夥伴而不是威脅，以開放和包容心態看待公民社會，鼓勵地方公眾參與。為此，政府必須秉持開放態度，讓公民社會團體參與政策制訂過程，而不是制定完成後進行形式上的諮詢。此外，政府官員還要積極走入群眾，深入瞭解基層民眾的意見和訴求，與地區居民建立互動合作關係。“政府處事往往墨守成規，而我們現在所做的，便是要求它考慮新的模式”<sup>20</sup>。如果政府能夠這樣做，“由下而上”形成社會共識就成為可能。“如果政府尊重公民社會的參與，政黨自然要有建設性的表現，才能贏得選民的支持”<sup>21</sup>，從另一角度看，這對改善政府與政黨的關係也有一定的促進作用。

其次，必須建構一套公民參與機制，讓政府和市民有所依循，避免市民動輒訴諸大規模的激烈抗爭行動或社會運動。

再次，公民社會必須尊重政府，與政府建立互信合作關係。過去，不少公民社會組織往往以激烈抗爭的行動和心態衝擊政府，事事挑戰及否定政府。在政府官員心目中，這些公民社會組織多屬“搞事分子”，並將之視為壓力團體，以“防衛心態”對待之。結果，導致政府與公民社會之間缺乏互信，甚至處於勢不兩立的困境中。行政會議成員張炳良教授曾指出：“民間組織也得放棄事事不信政府的抗爭心態。現代管治，強調政府與社會及政府與企業之間和衷合作”<sup>22</sup>。只有在政府與公民社會之間建立互信，公民參與才可能對公共政策制訂和地方治理產生正面的作用，達至社區共治的目標。

最後，必須完善公民社會規管架構和評核機制，讓公民社會能在法規的框架下，鼓勵公眾參與，提高公民社會能力。

## 6. 建立地區答問大會制度，強化評估和監察機制

### (1) 建立地區居民答問大會制度

為增進民政事務專員與地區各持份者的溝通，建立互信，讓區內居民全面瞭解地區治理情況，筆者建議，各區每年召開一次由民政事務專員主持的“地區居民答問大會”，由民政專員向區內居民報告過去一年地區治理的成效和存在問題，以及簡介未來一年地區建設的計劃，增進居民對地區的歸屬感，提升民政專員對地區居民的問責性和權威性。答問大會也可視乎需要邀請地區的部門代表出席，解答區內居民所關心的地區議題，並讓專員和地區的部門代表直接回應居民的訴求，借此增加官民之間的互信。

### (2) 建立地區官員橫向評核機制

在現行地方行政模式下，雖然公務員事務局會定期評核所有公務員的工作表現，評核結果將作為其晉升或調職的參考依據，但民政事務專員及各部門的地區官員在地區工作中的表現如何，區議會和地區組織卻沒有機制對他們作出評核。即使區議會和地區組織不滿意地區官員的工作表現，公務員事務局也不會輕易作出處理（因為沒有機制要遵循），不影響官員的晉升或調職安排。

香港浸會大學陳家洛副教授曾指出：“為鼓勵區內‘橫向問責’的風氣，各區議會可定期就地區主任和各部門的地區辦事處的表現，根據客觀標準作公開的評估報告”<sup>23</sup>。香港城市大學助理教授葉健民也建議：“將區議會對民政事務專員的表現評價列為特區政府對其考核報告的必要內容，以加強其對區內民情的敏感和重視”<sup>24</sup>。亞洲開發銀行研究所客席研究員仇國平認為，“以區議會考核官員表現等方法加強官員橫向問責，可令官員更加重視區議會的意見”<sup>25</sup>。可見，建立橫向評核機制，有助提高問責性，增強地方治理效果。

筆者建議設立地區官員橫向評核機制，讓區議會和地區組織每年對民政專員及各部門地區主管的工作表現進行評核，並將評核結果列入公務員事務局的年度考核報告中，作為官員日後升遷或調職的重要參考依據，以加強地區官員的橫向問責性。這樣，區議會也不會停留於現時“無牙老虎”的狀態，可謂一舉兩得。

### (3) 強化公共服務的監察機制

一方面，要加強區議會、地區組織和地區居民對政府公共服務的監察機制。建議成立公共服務監察委員會，邀請區議員、地區領袖和居民代表加入委員會，定期對政府部門提供的各類公共服務的服務效率、服務態度、服務質素以及服務資訊的透明度進行監察，形成年度監察報告，提交予“地區管治委員會”，以確保公共服務保持最高的水準。

另一方面，要加強對政府部門外判服務的監察。建議措施包括：採用風險管理方法進行保障非技術工人的監察，制定評估機制以確定承辦商的風險水準；採

用以成效為本的服務規格，以節省成本，提高效率；對所有承辦商擬備整體表現評核報告，確保有效監管；委託獨立調查機構，定期進行使用者滿意程度的民意調查，以確保外判服務符合成本效益；制定外判服務的應變計劃，一旦外判服務出現較大風險，政府部門可及時中止合約，並採取臨時措施，或進行重新招標，確保公共服務的提供不受影響。

## 五. 結語

綜上所述，香港特區政府能否有效施政，關鍵要看地方治理是否暢順及有效率，能否反映基層民意，能否切實回應地區居民的訴求。只要地區治理有效，地區居民滿意，市民對政府和政策就能產生認同感，進而對政府和政策表達由衷的支持，香港特區政府的有效管治就成為可能。

## (參考文獻)

---

<sup>1</sup> 唐英年梁振英論治港理念，《星島日報》，2009年09月12日，第A14頁。

<sup>2</sup> 吳仕福：政府施政可與區議會多溝通，《香港文匯報》，2004年07月27日，第A18頁。

<sup>3</sup> 【美】羅伯特·塔克：《政治領導論》，南京大學出版社，1988年，第37-38頁。

<sup>4</sup> 曾淵滄：加強專員角色 改善地區管治，《香港文匯報》，2005年01月25日，第A18頁。

<sup>5</sup> 團體倡設政治任命區政專員，《明報》，2006年03月14日，第A15頁。

<sup>6</sup> 呂大樂：特區管治深層次問題，《信報》，2006年12月05日，第12頁。

<sup>7</sup> 張炳良：《反思香港發展模式》，天地圖書有限公司出版，2008年，第71頁。

<sup>8</sup> 葉健民：政府還要區議會幹什麼，《信報》，2006年03月08日，第10頁。

<sup>9</sup> 《二零一二年行政長官及立法會產生辦法諮詢檔》，政府物流服務署印，2009年11月。

<sup>10</sup> 鄭維健：可持續發展系于管治和參與，《星島日報》，2004年10月08日。

<sup>11</sup> 曾蔭權：《2007-2008年施政報告：香港新方向》，2007年10月10日在立法會上發言。

<sup>12</sup> 曾蔭權：《2008/09年施政報告：迎接新挑戰》，2008年10月15日在立法會上發言。

<sup>13</sup> 田北俊：擴展夥伴關係，《明報》，2006年04月29日。

<sup>14</sup> 張炳良：由民意政治走向民主政治，《明報》，2010年02月24日。

<sup>15</sup> 史泰祖：提升區議會要動大手術，《星島日報》，2006年02月21日，第A20頁。

<sup>16</sup> 楊區麗潔：e世代的管治和公民參與，《信報》，2006年02月22日，第10頁。

<sup>17</sup> 鄭宇碩：啓德規劃與公民社會，《星島日報》，2006年09月07日，第A16頁。

<sup>18</sup> 張炳良：公民參與 建基於互信共責，《明報》，2007年07月25日。

<sup>19</sup> 陳家洛：地區管治改革的空間，《信報》，2006年03月02日，第12頁。

<sup>20</sup> 葉健民：區議會檢討 促進下情上達，《信報》，2006年02月20日，第18頁。

<sup>21</sup> 仇國平：建立地區夥伴關係提高管治質素，《信報》，2006年03月09日。

## Problems and Solutions of Local Governance in Hong Kong

So Chi Ki

PhD, School of Government, Sun Yat-sen University  
President of the Hong Kong Research Association

**Keyword:** Keyword: Local Governance; Problems; Solutions; Government-oriented; District Based.

**Abstract:** The effectiveness of local governance is crucial to governance in a region, in a country, and even in the whole world. The effectiveness of the governance of the Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR) depends on whether the local governance is smooth and efficient, whether grassroots opinion can be reflected, and whether the demands of local residents can be responded to. This paper reveals institutional problems of local governance in Hong Kong through an analysis of the main characteristics of local governance in Hong Kong, proposes to establish a new multiple governance mode of “government oriented, district based, and tiao-kuai matched” as a solution to the problems of local governance in Hong Kong, and puts forward a series of feasible reform proposals. Based on effective local governance and high citizen satisfaction, the public will form a sense of identification with the government and its policies, and express their support, which will make it possible for the HKSAR government to govern Hong Kong well.