

請為香港建立完善的「政治生態階梯」

討論政制改革，就不能不把「政治生態圈」納入討論範圍。只有存在完善的政治生態，才會培養出政治人才。若然培養不出治港的政治人才，「港人治港」只會是不切實際的幻想。

而今天我們要推動的政制改革，更把這問題迫切化。無論那一年開始普選，無論那一種提名和選舉方案。只要我們的「政治生態圈」是殘障的，存在「政治死胡同」，無論時間表是怎樣，無論選舉方法多精密細緻，都只會是殘缺的、不完善的。

人才不可能瞬間便培養得出，要政制改革成功推行，我們需要把重建政治生態階梯擺在第一位，以便在最近的將來，把培訓出來的政治人才投入到改革後的政制中，政改才有望成功。

縱觀全局，香港要有政治人才，才可以配合政制的發展。政府的政制發展計劃，只要一日未把這斷裂的「政治人才發展路線圖」縫補好，重建一個可企及的政治階梯。香港的政治，依舊是沒有光明前境的。

我們希望能夠做到：

- 維繫香港政治上的「可持續發展」，縫補和完善這斷裂的「政治生態階梯」。
- 有助政治人才在「地區行政架構」和「區議會」裏成長的政改補充提案。
- 聯合所有關心區議會未來發展的議員，去推動這個方案
- 推動和鼓勵政府和各政黨，正視發展和培訓未來政治人才的重要性，從而提升議會裏，議員的發展可能性及質素。
- 由 2012 年起加入「地區功能直選」元素，最終過渡至基本法裏註明的普選目標。

我們的提案建議就是：

【在 2012 年，先增加 5-10 名由區議會「晉級」到立法會，屬於「地區行政功能」組別的「功能直選」議席。】

在這裏，我們一群不同背景的議員們，一同放下不同的政見，去維繫香港政治上的「可持續發展」，以超越個人和黨派立場利益的胸懷，去思考：怎樣縫補和完善香港這斷裂的「政治生態階梯」。

東區區議員：林翠蓮、陳炳煥、周潔冰

區議員對《政制發展綠皮書》 的回應

請為香港建立完整的「政治生態階梯」

東區區議員：林翠蓮

政策評論員：馮德聰

目錄

I. 前言.....	3
II. 背景.....	3
A. 區議會功能的發展歷史.....	3
B. 市政局 – 過去的政治人才搖籃.....	4
C. 「殺局」後徒具形式的區議會參與.....	4
D. 高齡化的立法會和政黨.....	6
E. 斷裂的政治階梯·流失的政治人才.....	6
F. 要政制改革·需要重建政治生態階梯.....	7
III. 目標.....	8
IV. 建議方案和考慮重點.....	9
G. 為特首選委會注入地區民意授權.....	9
H. 讓區議員走出死巷 – 建設進入立法會的階梯.....	10
V. 總結.....	11

I. 前言

香港的政制發展，討論了 20 多年，到了這次的《政制發展綠皮書》，選民和議員們，已多次經歷過期盼和失望。市民普遍的願望，都期許政制的發展，可以順利如《基本法》承諾裏的，向著「根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。」（《基本法》第 68 條）

但要達至完善的政制，我們需要的不單是制度，香港也需要有容許政治人才逐步發展的階梯，才可以配合政制的發展提供人力資源。原本，如果層級式的代議政制相對完善，存在容許人才一步一步成長發展的政治生態環境，問題不會那麼嚴重。但就現時的情況來說，建制裏只有最低層的「諮詢」和最高級的「立法」代議架構，縱觀全局，香港的政治人才階梯是斷裂的，區議會和立法會在建制階梯上根本就無法接軌，我們相信，這會直接影響到政改的進程。

然而，在這麼多年的討論裏，政治人才的問題，只被視為政制發展的其中一個題目，很多的學者均有探討，但各大政黨均未有對此有正式的提案。其實，政府的政制發展計劃，只要一日未把這斷裂的「政治人才發展路線圖」縫補好，重建一個可企及的政治階梯；香港的政制發展，在人力資源上依舊是殘障的。所以便有了我們以下的反思和建議。

II. 背景

要了解香港「政治生態」的問題在那裏，我們便要由區議會的歷史說起。

A. 區議會功能的發展歷史

自 18 個區議會在 1981 年成立，區議會選舉在 1982 年舉行，區議會提供了機會給地區居民參與和影響政府的決策。雖然當時政府設定的區議會職能，是以地區諮詢為主，但就為香港的政治人才提供了一個培育發展的溫床。

區議會的功能，是協助政府分擔地區上的事務，化解地區上市民的紛爭和不滿，是官民之間溝通的橋樑。這樣某程度上就補足了兩個市政局與地區的連繫，是面向市民的第一層。而市政局就可以專注負責處理市政事務和制定政策，擔任執行和行政的第二層功能。再加上立法局去負責審視及制定法律，成為一個有分工而又全面的三層議會代議政制。

至 1984 年，政府發表綠皮書，進行有關代議政制進一步發展的諮詢工作。政府注意到，就各項問題、政策及計劃進行公眾諮詢，愈趨重要；並有輿論壓力，要求在中央層面，特

別是立法局，進一步推行代議政制。綠皮書以香港地方細小而人口密集為理由，支持繼續以地區劃分的組別及功能界別作為立法局議員的來源。並確認在 1985 年將區議會民選議員的人數增加一倍。

而自 1985 年區議會選舉以後，所有官員不再出任區議會議員。各區區議會主席由當區議員互選產生。實際上，區議會就是政治人才參與政府決策的第一層階梯。

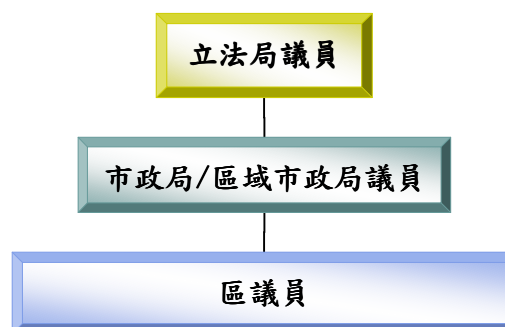
B. 市政局 – 過去的政治人才搖籃

有百年歷史的市政局及，具有類似外國市議會的功能，是香港的議會架構上，唯一具有政策制訂權的機關，議員決定的政策，會由直屬的市政總署執行，是地區分權管治民生事務的獨特架構，有決策權，亦有行政權，是訓練政治人才了解政策和行政關係的重要訓練場所。

1984 年年初，政府建議設立新的區域市政局，在市政局管轄範圍以外的地區執行類似市政局所執行的職責，於是區域市政局則於在 1986 年正式成立。市政局共有 41 名議員，其中 32 名是由地方選區選出。而區域市政局初期由 12 名直選議員、9 名由新界區議會選出的代表、3 名來自鄉議局的當然議員及 12 名委任議員組成。市政局和區域市政局，被視為區議員在政治生涯的進階，成為香港政治階梯的第二層。

而立法會就是當時政治階梯的頂端。當時，立法會的非官守議員便是由眾多功能界別，及按地區劃分的組別（包括當時的市政局、區議會及鄉議局）中甄選。其後，立法局民選議員的人數由綠皮書建議的 12 名增加至 24 名。1985 年的 56 名立法局議員中，有 12 名是由市政局、區域市政及區議會全體成員組成的選舉團選出。另有 12 名立法局議員則由 9 個功能界別的成員選出。

相對今日，當天的「從政之路」比今天清晰，區議會並不是政治「死胡同」，好的議員有明確的晉升道路，對有意從政的人才比較吸引。那時，政治人才要進入建制，有明確的政治階梯，很多今日的著名議員都是循這個途徑步入政壇。



C. 「殺局」後徒具形式的區議會參與

2000 年 1 月 1 日，前行政長官董建華推行市政服務改革，將負責新界地區市政服務的同類機構區域市政局一同解散，兩局服務經統合後由康樂及文化事務署和食物環境衛生署。由於市政局議員經市民公開選舉所組成，而新成立的政府部門並未有任何民間代表參與及

監察，董建華將兩個市政局解散的決定被稱為「殺局」，被視為代議政制的大倒退。

為了填補兩局合併後的政治職能真空，董建華在 1998 年施政報告中，曾承諾之後會提升區議會部分職能，例如加強市政服務方面的諮詢和監察功能，但一直區議會都維持是一個「地區性諮詢組織」，地位無法和前市政局比較。

「殺局」之後，權力並沒有因取消兩個市政局而下放給區議會。就地區康樂及市政事務的監督權而言，這等對地區事務十分重要的權力，區議會的權力也被只限於諮詢層面。例如街道不整潔、康樂及文娛設施不足等市政問題，雖區議員不時在會議中向有關部門官員反映，但政府的回答往往只流於解釋現行政策的局限，並沒有就區議員的意見而作出實質的改善措施。另外就興建市政、康樂設施的決策，區議會也無權過問。

始終，區議會不同於市政局般，不是一個有法定行政權力的機構，所以根本沒有實權去指令政府部門的工作。區議會沒有獨立的財政（市政局透過文康設施的收費作為其收入），又沒有直屬部門去執行它的指令（市政局轄下的市政總署為直屬執行指令的部門）。充其量只是政府在地區上為政策收風及放風的諮詢組織。區議會的權力其實少得可憐。

甚至區議會有時連邀請與會議議程有關的政府決策官員或公共機構出席會議都有困難。因為大部分高級官員及機構內部都知道區議會的決議實質上無法律效力，有關的機構及決策局官員不會視為優先項目，往往不會親身出席會議，只會派下屬參加。再這，出席區議會的政府官員的職級大多數是屬於該分區下的專員或總監，只是負責執行已制定的政策，並不是決策級的官員。於是，並不是區議員無提問和參與，而是因制度及權力所限而無能為力。

直到曾蔭權接任行政長官，在《2006 施政報告》中提出擴大區議會的功能，情況才有改善。他決定：「讓各個區議會管理一部分地區性的設施，例如圖書館、社區會堂、休憩場地和體育場所、游泳池等。負責的部門將按照法定權力和政府的人事編制和財政調撥，與區議會商議管理計劃，吸納議員的意見實行管理。」

自 2007 年初，下放權力予區議會的先導計劃落實，這半年內，參與計劃的四個區議會¹未見權力加強，但就多了議決使用地區資源的機會，在地區做了部分建設工程及舉辦文娛康樂活動。但到現在，這改進還未落實全港執行，區議會依然無行政實權，無法發揮像前市政局般的政治職能。

¹ 灣仔、黃大仙、屯門及西貢四個區議會

D. 高齡化的立法會和政黨

無論政改方案最後如何，推行之後，政黨的任務都會更形重要，政黨要匯聚民意，然後反映在議會之內。香港人口老化，但現在立法會議員更越趨高齡化。立法會議員的平均年齡，在 2007 年已達 58 歲，在 4 年後，更有可能升到平均 60 歲以上。

在 2007 年 7 月，據立法會公開議員資料統計：

泛民主派	平均年齡 53 歲
民建聯	平均年齡 56 歲
自由黨	平均年齡 61 歲
獨立議員	平均年齡 62 歲

其中，若以現在的 60 名議員名單不變，在 2008 年，將會更有 50% 的議員超過 59 歲，有 10% 的議員更超過 69 歲！歲月不留人，在這屆的立法會任期中，已有不少的議員出入醫院，更傳出有議員身患重病。人生 70 古來稀，另人不禁有「廉頗老矣，尚能飯否？」的疑慮。

但現時各政黨的 second 梯隊培養乏善可陳，可以點名數出的人才一手可抓，各政黨有必要在這方面加把勁。要知道政治人才不是一兩年可以培養出來，各政黨不抓緊這兩年去培養接班人，下屆議會便可能後繼乏力，要冒上政治大換班的風險，歷史上，大換班後形勢急轉的政黨比比皆是，各政黨不得不防，但是政府也需要正視這問題帶來的潛在不穩定性。

E. 斷裂的政治階梯・流失的政治人才

由 80 年代到現在，香港在政治上的討論，仍然停留在民主與愛國之間的二元對立之爭，回顧過去政治議題，以及社會對政治形勢的考量，我們並沒有太大進步。政治並不單是口號，它影響的是公共政策的落實，以及社會的可持續發展，而沒有政治人才的培養階梯，政治發展只能是「空話」。

這斷裂的政治階梯，不但令政治人才的培養出問題，其實更令很多社會議題無處討論。較著名的，有議員將地區狗廁所的問題，放上立法會議事堂。這明示了議員深知區議會無能，而為求效果，選擇把這話題放高到「立法」層次，這浪費了立法會的時間，也曝露出這斷裂的政治階梯，帶來有問題無人管理的荒謬。若市政局猶在，由於存在有正式渠道去解決這類區議會能力以外的問題，這個笑話就不會出現。

自從「殺局」，香港的政治人才，失去了一個重要的醞釀和培訓場地。政治人才的生態階梯從此斷裂，區議會變成了一條無出路的「政治死胡同」。有能力的政治人才，都看透了

區議會在政制內的虛弱無力，很多都因此選擇直接打入立法會。人才？他們都以當一個無政治出路，亦無實權的區議員為苦差。這種態度，直接影響了區議員的士氣和質素。近年來，少部份區議員的私德問題叢生，他們的不自重自愛，和他們明知自己在建制內再無晉升機會有關。無遠大的前程，無可見的理想；令他們對自我提升，和嚴謹自律的要求和戒心下降，疏忽和自我放縱便變成了出事的因由。要是他們知道和期望，若自己的表現優良，有望在政治生態內更上一層樓，他們想必會自律更嚴，表現更好。

F. 要政制改革・需要重建政治生態階梯

討論政制改革，就不能不把「政治生態圈」納入討論範圍。只有存在完善的政治生態，才會培養出政治人才。若然培養不出治港的政治人才，「港人治港」只會是不切實際的幻想。

而今天我們要推動的政制改革，更把這問題迫切化。無論那一年開始普選，無論那一種提名和選舉方案。只要我們的「政治生態圈」是殘障的，存在「政治死胡同」，無論時間表是怎樣，無論選舉方法多精密細緻，都只會是殘缺的、不完善的。

人才不可能瞬間便培養得出，要政制改革成功推行，我們需要把重建政治生態階梯擺在第一位，以便在最近的將來，把培訓出來的政治人才投入到改革後的政制中，政改才有望成功。

縱觀全局，香港要有政治人才，才可以配合政制的發展。政府的政制發展計劃，只要一日未把這斷裂的「政治人才發展路線圖」縫補好，重建一個可企及的政治階梯。香港的政治，依舊是沒有光明前境的。

III. 目標

在香港的政治光譜裏，不同的政黨，對政制有不同的詮釋和期望。但上文背景裏提到的觀點和憂慮，不但早有各學者、傳媒提出，也相信曾在各區議員之間都已有談論及，不是甚麼奇聞，也不是甚麼秘密。

區議員也是普通市民，撇開黨派背景，在區議會都是同事。工餘也普遍存在友誼和交流。同在一個工作環境，對工作的前境和未來都會有憂思和期望。人在局中，更會對香港現存斷裂的政治階梯心有所感，憂慮未來。因為那不單是區議員們的未來，也是香港代議政制的未來。

要維繫香港政治上的「可持續發展」，區議員不能沉默不語。在政制發展綠皮書發表後，區議員間對這話題更多了討論。但可惜的是，主流的建議，都沒有把重建完善的「政治生態階梯」這重要的原素加入議程。其實，各派政黨，都有部份的建議對這個課題起正面的作用，但在你死我活的政治立場鬥爭和算計中，無法照顧到重整的「政治生態階梯」這個議題。或許，這是沉默的一群區議員表態的時候了！

由跨黨派的一群區議員同意及聯合，我們起草了這份建議，希望對重建本港的「政治生態階梯」有幫助，去就這次的政改方案，作積極的建議。希望重新為區議員和區議會，注入新力量，去完善化今日的政治制度，令代議政制的層級制度裏，不再出現「死胡同」，令區域的「下情」順利「上達」，從而加強政府施政的民意基礎。

我們希望能夠做到：

- 放下不同的政見，一同去維繫香港政治上的「可持續發展」，超越個人和黨派立場利益的，客觀地喚起各黨派的政治家去思考，怎樣縫補和完善這斷裂的「政治生態階梯」。
- 提出一套有利區議會發展，有助政治人才在「地區行政架構」和「區議會」裏成長的政改補充提案。
- 建議出一套可行的方案，希望既能夠重建本港的「政治生態階梯」，但又不太影響各黨派內自己的主流方案。希望不同的黨派，同意去關注這問題，在辯論時考慮到這議題，解決這隱憂。
- 聯合所有關心區議會未來發展的議員，去推動這個簡單，而又盡量不太影響各政黨主流政改議案的「補充方案」。
- 透過這次的行動，推動和鼓勵政府和各政黨，正視發展和培訓未來政治人才的重要性，從而提升議會裏，議員的發展可能性及質素。

政改的目的，就是要推動香港的政治，向未來出發，建構更完善的政治制度。作為代議政制裏的「基層」，沉默為社會服務的區議員，有能力和需要在未來政制裏擔起更重要的角色。我們希望有更多人考慮到「政治人才階梯」，對香港發展的重要性，從而支持我們的提案。

IV. 建議方案和考慮重點

現時的區議會，不存在向其他政治地位發展的可能性，是政治發展的死巷，所以很多自認有能力的政治人才，都會傾向不加入區議會貢獻力量，而是選擇直接出選立法會。這造成近年來的區議會，人才水平普遍下降，而且更是導致議員操守問題叢生的遠因。

而且，就香港長遠的政治發展來看，始終，政治人才應具有多樣性。單純只靠政務官治港並非長久可行，應該去擴大吸納人才的多樣性，去吸收來自不同背景和專業的政見。所以香港始終需要發掘政務官以外的政治人才，去配合政務官和公務員為主的施政架構，才是長遠的上策。而最便捷的方案，就是把區議會由無「階」可升的政治死胡同中解放出來，設法把他們其中有潛力的人才，和其上的立法會和行政會議串聯起來，組成完整的政治階梯。

據政改綠皮書的內容，這次要討論的重點主要包括：

1. 普選行政長官時間表及路線圖
2. 行政長官選舉提名委員會的組成
3. 行政長官選舉提名方案
4. 普選立法會時間表及路線圖
5. 有關取消立法會功能組別的意見

而我們的建議方案，只希望集中針對縫補現有殘障的政治階梯去討論和設計，故將不會對這議題外的建制作出建議，以便各政治團體把這「補充建議」納入他們各自的最終建議中。所以，就以上提出的 5 點，其中 1 和 3 點與本方案無關，第 5 點只有部份和政治階梯的問題交集，往後我們的建議將集中討論第 2, 第 4 和第 5 點有關區議員政治階梯的建議。

G. 為特首選委會注入地區民意授權

在不同政治團體的政改建議中，普遍都有提出，**要求行政長官選舉提名委員會的組成，要包括區議會的議員**，對於這一點，我們都非常同意。

其中若配合前述政改方案的第 2 點，建議的方案就是希望透過區議員加入特首選委會，作為提升區議員地位的第一步。這樣，不但會增加區議員在政治架構的認受性和功能，也為特首選舉加強民意應受性和選舉授權的成份。這樣把區議員的地位，象徵性地提升，也是將地區政見和民意納入特首選舉建制的的第一步。這一點，對未來的特首選舉有強大的象徵意義，會令地區市民在未來在特首選舉，有更大參與性和熱情。

H. 讓區議員走出死巷 – 建設進入立法會的階梯

《基本法》有註明，全體立法會議員最終將由某種形式的普選產生。現時高度現代化的社會發展，造就了眾多利益團體，功能組別選舉是現時的現實。建議的設想，就是把具有強大民意基礎的區議會議會，當成為代表地區聲音的新「功能組別」，為政改加入各黨派都可以接受的「普選」成份，從而縫補完善現時政治階梯的斷層。

因為若要重建層級式的政治階梯，就要配合政改方案第 4 點，把割裂開的區域議會和立法會重新建立聯繫或階梯，為政治人才的甄選和提拔建立一個比較完善的渠道。為了實現這一點，我們有必要在兩級議會之間，設計出一通晉升之路——為區議員開啓晉身立法會之門，為有心的政治人才留下發展空間。

作為本提案最重要的提議，方案就是希望在 2012 年，先增加 5-10 名由區議會「晉級」到立法會，屬於「地區行政功能」組別的「功能直選」議席。

而在投票方法上，作為本建議的原則，為了不作出「過度」的假設，設想的會是一個變動最少的改動，以便各政治團體把這「補充建議」納入他們各自的最終建議。

- 「一人多票式」的普選：現時設想中最被各成員同意的形式，便是「一人多票式」的普選（一票選立法會地區議席，一票選區議會至立法會的議席。若我們假設功能議席仍然存在，但轉為「功能議席普選」，便會是多 1 票或多 N 票選出立法會功能議席，但其他功能議席選舉的討論不在本建議範圍。）
- 分區則可照立法會的分區，每區 1 至 2 席，以便與立法會選舉同時進行，
- 上述兩個方法的題名，均由 10-15 名區議員提名，而這點亦可容各政團之後討論和表述。

在討論過程中，有建議指出的這些「晉級」議席，應該只許讓未當選過立法會議員的區議員參加，亦應不設連任機制，任何議員只能透過這渠道當選一次。這樣就確保了這 5/10 個席位，能夠為立法會帶來新血，保持這機制在建制內發掘和培養政治人才的意義。因為，當一個議員由這路線晉升立法會後，其競爭實力就會與其他區議員不在同一層次，讓他們同台對壘實在並不公平公正。普遍認為，「已晉級者」應該沿地區直選連任，這樣才能配合設立這些「晉級議席」的本意。

建議的重心，就是在現有建制框架內，配合普選的選舉模式，提高區議員的未來發展可能性，吸引政治人才投入政治發展架構，作為重構政治人才的晉身階梯。

把區議會作為政治初階，各級政治諮詢委員會為訓練場，立法會為進階，行政會議為結果，會是現存政府架構裏，改動最少，成效最大也最合理的「政治階梯」完善化方案。

V. 總結

以有限的時間和資源，考慮到參與的議員同寅們，各自的不同政見和理想，在綠皮書有限的框架中，我們針對「政治階梯」的完善化，只有簡單的兩點提案。這兩點提案未必完美，但就是我們為縫補香港斷裂的政治階梯的一點誠意。

我們的提案建議就是：

1. 希望行政長官選舉提名委員會的組成，要包括區議會的議員。
2. 希望在 2012 年，先增加 5-10 名由區議會「晉級」到立法會，屬於「地區行政功能」組別的「功能直選」議席。

在這裏，我們希望，各不同背景的議員們，一同放下不同的政見，去維繫香港政治上的「可持續發展」，以超越個人和黨派立場利益的胸懷，去思考：怎樣縫補和完善香港這斷裂的「政治生態階梯」。

在本回應的討論過程，各方友好都提出了很多珍貴的意見，我們這裏只能就核心的建議，作一個簡略的歸納。其實，這只是一個開始，我們很希望各友好能進一步深化討論，和各自表述意見(例如附上自己的“附件”)，以體現各自的理想藍圖。

或有人懷疑，為什麼建議只集中討論「區議員」的方案，是否只為「區議員」某利益？這相信會是一個誤會。這份建議希望討論的，是集中在修補現有代議政制的問題，也同時被政改綠皮書的討論範圍限制，討論話題自然有限。是故，其中列出的建議便會盡量簡單，從而希望各黨派的議員達到共識，在不影響他們的各自表述下，放下異見，一同表達對現存「斷裂」的代議政制的憂慮，和共同提出初步解決建議。這份文件不是終極方案，但就是我們對改善代議政制，來自區議員的一點誠意。

要在未來真正的做到「港人治港」，我們需要一個起步點，讓不同的政治人才，在各級議會發光發熱。我們希望這兩點建議，能夠在重建香港的政治生態階梯上，以誠意出一點綿力，拋磚引玉的，令社會對這個問題又多一點的關注和討論，產生出更好的後續方案，令政改討論的結果，可以令社會得到「多贏」的局面。