



# 區議會角色、 職能及組成的檢討

## 諮詢文件

二零零六年四月

# 目錄

內容	頁數
第一章：引言	1
第二章：地區設施的管理	7
第三章：改善地區設施的基本工程以及地區小型工程	15
第四章：強化民政事務專員的角色以及加強與區議會的溝通	20
第五章：加強地區伙伴關係	25
第六章：政府對區議員的支援	28
第七章：區議會的組成	34
第八章：與區議會選舉相關的事宜	40
第九章：財政和人手影響	45
第十章：總結 — 徵詢意見	47
附錄	51

# 第一章

## 引言

### 地方行政計劃

1.1 政府在一九八零年發表了《香港地方行政的模式》綠皮書，邀請公眾就建議的地方行政計劃發表意見。經過諮詢後，地方行政計劃於一九八二年開始推行，主要目的如下：

- (a) 更有效地協調政府在地區層面提供服務和設施的工作；
- (b) 確保政府能適時回應地區的需要和問題；
- (c) 鼓勵市民參與地區事務。

1.2 在該計劃下，政府在全港 18 區設立區議會。此外，18 個地區管理委員會也告成立，由政務專員擔任主席，負責協調各政府部門在區內的工作。區議會自一九八二年成立以來，一直在地區以至全港事務上擔當重要的諮詢角色。除了反映民意、促進社區建設外，區議會在監察地區層面的公共服務，以及推廣政府措施方面，也發揮積極作用。

### 與區議會有關的法律條文

#### 《基本法》

1.3 《基本法》第四章訂明香港特別行政區的政治體制。該章第五節載有兩條關於區域組織的條文。《基本法》第九十七條訂明：

*“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。”*

第九十八條訂明：

*“ 區域組織的職權和組成方法由法律規定。 ”*

1.4 在考慮區議會的角色、職能和組成時，我們必須留意《基本法》就區域組織的設立和職能所定下的框架。區議會的角色、職能或組成如在這次檢討後有任何更改，必須完全符合《基本法》，包括當中第九十七和九十八條的規定。

### **《區議會條例》**

1.5 《區議會條例》(第 547 章)就區議會的數目、組成和職能訂定條文。該條例附表 2 指定設立 18 個區議會。至於區議會的組成，條例第 9(1)條規定區議會須由以下人士組成：

- (a) 民選議員；
- (b) 委任議員；
- (c) 當然議員(如屬為有一個或多於一個鄉事委員會的地方行政區設立的區議會，每個該等鄉事委員會的主席在出任主席期間均擔任區議會當然議員)。

1.6 每個區議會的民選、委任和當然議員的數目在條例的附表 3 載明。

1.7 按照條例第 61 條規定，區議會的職能如下：

- (a) 就以下項目向政府提供意見—
  - (i) 影響有關的地方行政區內的人的福利的事宜；
  - (ii) 有關的地方行政區內的公共設施及服務的提供和使用；

- (iii) 政府為有關的地方行政區制訂的計劃是否足夠及施行的先後次序；
  - (iv) 為進行地區公共工程和舉辦社區活動而撥給有關的地方行政區的公帑的運用；
- (b) 在就有關目的獲得撥款的情況下，承擔—
- (i) 有關的地方行政區內的環境改善事務；
  - (ii) 有關的地方行政區內的康樂及文化活動促進事務；
  - (iii) 有關的地方行政區內的社區活動。

## 區議會檢討

1.8 多年來，區議會的職能和組成經過數次檢討及轉變。

1.9 首屆區議會在一九八二年成立時，民選議員和委任非官守議員的人數相等。此外，各區議會都有委任的官守議員，再加上新界的區議會有當然議員，市區的區議會則有市政局議員。一九八四年，政府經檢討區議會的架構和組成後，決定由一九八五年第二屆區議會任期起，政府官員不再擔任區議會成員。區議會主席不再由政務專員出任，改由議員互選產生。同時，民選議員的數目也有所增加。

1.10 在一九八七年，政府經檢討地方行政計劃後，為改進區議會的運作建議多項行政措施，包括定期向區議會簡報政府的政策和有關措施的進展。至於區議會的成員組合，市政局議員在市區區議會的議席在一九九一年取消。

1.11 在一九九二年《施政報告》中，當時的總督宣布由一九九四年的新一屆區議會開始，取消委任議席。鄉事委員會主席的當然議席則仍然保留。

1.12 一九九七年七月一日，前區議會為 18 個由委任議員組成的臨時區議會所取代，作為過渡安排。政府於一九九八年進行了區域組織檢討；其後，18 個包括民選和委任議員的區議會(英文名稱改為“District Councils”)在二零零零年一月一日成立，取代臨時區議會。在新界區的九個區議會，仍有由鄉事委員會主席出任的當然議員。

1.13 二零零一年，政府就新成立的區議會的角色和職能完成進一步檢討，並在五個主要範疇提出加強區議會角色和職能的建議。五個主要範疇為：

- (a) 強化區議會的角色和職能，並向區議會增撥款項；
- (b) 改善區議會與政府各局和部門的溝通；
- (c) 讓區議員有更多機會參與制定政策的過程；
- (d) 加強對區議會和區議員的支援；
- (e) 增加區議會的問責性和工作效率。

政府經諮詢區議會、立法會和公眾後，根據所收集到的意見適當地修訂了建議內容，並予以推行。

### **區議會的現行角色和職能**

1.14 區議會的角色和職能一向以諮詢性質為主，然而，政府也視區議會為地區事務上的重要伙伴。一直以來，政府部門均有就可能影響區內民生、居住環境、居民福祉的主要地區事務以及全港事務諮詢區議會的意見。整體來說，政府部門致力與區議會建立密切的工作關係。

## 區議會的進一步檢討

1.15 前任行政長官在二零零四年《施政報告》中承諾進一步加強政府與區議會的合作，並在適當時候檢討區議會的職能和組成。政府在二零零五年一月成立了跨部門工作小組，為檢討作準備。

1.16 在二零零五至零六年度《施政報告》中，行政長官宣布在現行法例和資源分配的框架中，讓區議會參與管理地區設施，例如圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池。行政長官也宣布，政府會強化民政事務專員的角色，進一步發揮地區管理委員會的統籌功能。有關的一系列措施，旨在強化區議會在地方行政方面的角色，並確保地區的需要得到迅速回應。

1.17 在擬定以上建議的執行計劃，以及進行現時的區議會職能檢討時，須以下列各點為依據：

- (a) 有關區議會的現行法律條文，包括《基本法》第九十七條（規定區議會不得為政權性組織）以及《區議會條例》第 61 條（列明區議會的職能）（詳情請參閱第 1.3 至 1.7 段）；
- (b) 負責提供地區服務的法定主管當局的現行權力和責任；
- (c) 需要採取審慎和循序漸進的方法，以確保地區層面上公共服務的提供不受到影響；
- (d) 考慮到對員工的影響，因此有關計劃在推行時須由有關政府部門繼續提供支援，以執行區議會的意見或決定。

1.18 政府現發表這份諮詢文件，就以下事項諮詢公眾的意見：

- (a) 強化區議會在地區管理方面的角色；
- (b) 區議會的組成；
- (c) 與區議會選舉有關的事項。

## 第二章

### 地區設施的管理

2.1 行政長官在二零零五至零六年度《施政報告》中宣布：

“ 政府會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。 ”

本章概述有關讓區議會履行上述責任的建議安排，並載述實施的方式和有關的支援措施。

#### 區議會現時參與地區管理工作的情況

2.2 區議會在地方行政計劃中擔當非常重要的角色，除了監察政府提供地區服務的情況之外，還就各項地區事務向政府提出意見。此外，政府也經常就關乎全港的事宜諮詢區議會。目前，區議會運用區議會撥款推行社區參與活動和小型環境改善計劃，藉以推動公眾參與地區活動，提醒他們注重公眾衛生和道路安全，推行綠化和清潔香港運動，以及促進體育、藝術和文化發展。自從兩個市政局解散後，區議會在康樂、文化、社區建設、改善地區環境的工作上，以及就規劃和提供地區服務和設施事宜給予意見並進行監察方面，都發揮更積極的作用。近年來，區議會也參與推動本土經濟發展的工作，以協助香港走出經濟低谷和創造就業機會。

2.3 為了確保區內人士的需要和意願得到充分考慮，政府各部門在提出關乎區內人士福祉的建議前，必須先行諮詢區議會，並盡可能採納區議會的意見。這些建議包括各區的工務工程計劃、交通管理措施、規劃事宜等。

## 建議的新安排

2.4 為了強化區議會在地區管理方面的角色，我們建議訂立具體的安排，讓區議會參與管理一部分地區設施。建議中的安排顧及《基本法》(第九十七和第九十八條)所訂明有關區域組織的政制架構，並符合《區議會條例》(第547章)和其他與管理這些設施有關的法例。

2.5 下文所述的建議旨在建立一個鼓勵積極參與管理地區設施的模式，務使各項地區活動和計劃更能切合地區所需。我們的建議旨在讓區議會除了能夠積極參與管理地區設施的“硬件”之外，還可管理附帶的“軟件”，包括推廣和善用這些設施，以達到更廣泛的社會目標。

### 地區設施的管理模式 — 地區設施管理委員會

2.6 為了讓區議會積極參與管理部分地區設施，我們現建議在每個區議會轄下設立一個地區設施管理委員會，負責督導和監察地區設施的管理工作。地區設施管理委員會的架構和運作模式建議如下：

- (a) 地區設施管理委員會的運作模式，與區議會轄下其他委員會相同。區議員可自行加入區內的地區設施管理委員會，並互選主席和副主席各一名；
- (b) 有關部門的地區代表會出席地區設施管理委員會的會議，把所屬部門的計劃和建議提交區議會考慮是否通過。這些部門須盡可能根據區議會的決定行事，但有關的決定不得損害有關部門的法定權力和責任，也不得超越部門的財政權限，或違反有關的國際專業或安全標準，或偏離政府現行的員工和資源管理政策(包括政府的收費和費用)。為了履行強化的區議員職責，地區設施管理委員會的成員也應定期巡視有關的地區設施，並聽取員工和使用者的意見；
- (c) 在地區設施管理委員會會議上討論的任何事宜，如須由民

政事務專員進行跨部門協調，可提交地區管理委員會<sup>1</sup>議決。地區設施管理委員會主席應獲邀出席地區管理委員會會議，以協助討論有關的議題；

- (d) 地區設施管理委員會如不滿意有關部門的回應，可提請地區行政督導委員會處理(見第四章)。

2.7 地區設施管理委員會的建議職權範圍如下：

“就區議會參與管理的地區設施，

- (a) 考慮是否通過有關設施的運作、管理和維修的建議；
- (b) 提出或通過有關利用這些設施推行計劃和活動的建議；
- (c) 為“地區設施基本工程整體撥款”項下的設施改善或建造工程釐定緩急次序；

以確保有關的設施更能切合區內人士的需要和期望。”

## 地區設施的種類

2.8 行政長官列舉了五類可讓區議會參與管理的地區設施，包括圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池。目前，在這五類地區設施中，除了社區會堂由民政事務總署管理之外，其餘設施都是由康樂及文化事務署(康文署)負責管理的。這些設施的運作涵蓋了政府為區內居民所提供的多類服務；對於有關的情況，區議員已有一定認識。我們認為在開始時，建議所涵蓋的範疇應當適中，俾能密切監察推行情況以作評估。因此，我們建議讓區議會參與管理地區圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池(包括泳灘)。下文載述有關管理民政事務總署和康文署轄下地區設施的詳細建議。

---

<sup>1</sup> 地區管理委員會由民政事務專員擔任主席，成員包括核心部門的代表、區議會主席和副主席。區議會轄下各委員會的主席也會列席地區管理委員會會議，以協助討論有關的議題。各部門通過地區管理委員會處理和解決地區問題，並協調跨部門行動和服務，以確保能迅速回應區內人士的需要。

## 社區會堂的管理

2.9 目前全港一共有 84 個社區會堂<sup>2</sup>，其中大部分由區內的民政事務處根據社區會堂管理委員會<sup>3</sup>(由民政事務專員委任)的意見管理。我們建議，民政事務處日後應根據區內的地區設施管理委員會的意見和決定，管理這些社區會堂；屆時，由民政事務專員委任的社區會堂管理委員會應予解散。

2.10 在實行上，我們建議，地區設施管理委員會可就民政事務處的建議提出意見和予以通過，但須顧及部門就有關設施所核准的預算以及可動用的區議會撥款。提交地區設施管理委員會審批的事宜包括：

- (a) 社區會堂內可用作舉行社區活動的地方(即禮堂和其他供公眾使用的設施，如會議室、活動室、更衣室等)的管理事宜；
- (b) 預訂設施的安排和政策，但須考慮到設施現時的使用模式以及政府的現行政策；
- (c) 設施改善工程的緩急次序；
- (d) 翻新工程和小型設施改善工程的設計和各項細節，但有關建議所涉及的財政承擔不得超過部門就這些地區設施所核准的預算。

2.11 設施改善工程和翻新工程的例子包括：改善社區會堂的空調和音響系統，以便提供最佳的活動場地；把部分地方改建為健身室，以滿足區內居民的需求。由於區議員熟悉區內事務，加上經常與居民接觸，由他們來督導這些計劃會更為恰當。地區設施管理委員會也可就如何提高社區會堂的使用率，向民政事務處提出意見，使社區會堂成

---

<sup>2</sup> “社區會堂”是用作舉行社區活動的場所。有些社區會堂是獨立的建築物，專供社區活動用途，有些則設於社區中心內。社區中心除了設有禮堂，用以舉行社區活動之外，還提供辦公地方，以供政府、非政府機構、地區團體(例如地區藝術和體育協會)等使用。社區中心由政府產業署擁有，並由民政事務總署負責管理。

<sup>3</sup> 社區會堂管理委員會的成員一般包括區議員、分區委員會成員、互助委員會成員、社區中心租戶、非政府機構代表和區內人士。

為區內居民活動的中心，以加強居民對地區的歸屬感。不過，該委員會的意見不能超越部門可動用資源的範圍。

## 康體設施的管理

2.12 至於四類康文署的康體設施，我們建議，除了那些在規劃和運作上屬區域或全港設施的康體設施之外，其餘地區康體設施都應由地區設施管理委員會參與管理。換言之，所有地區圖書館、游泳池(包括公眾泳灘)、公園、鄰舍休憩用地、休憩處、室內運動場、運動場的管理工作都會交由地區設施管理委員會負責，但博物館、文娛中心、區域／中央圖書館、區域／全港性公園、體育館、度假營、水上活動中心、高爾夫球練習場、騎術學校等，則不會包括在內。在實施這項安排前，我們會擬備清單，詳細列出各項地區康體設施，以供地區設施管理委員會參閱。

2.13 在實行上，我們建議地區設施管理委員會可就康文署的建議提出意見和考慮是否予以通過，但須顧及有關設施的核准部門運作預算和可動用的區議會撥款。提交地區設施管理委員會審議的事宜包括：

- (a) 地區圖書館推廣活動、地區體育節目和地區娛樂節目的年度工作計劃；
- (b) 有關設施的預訂安排，但須顧及設施現時的使用模式和現行的體育推廣政策；
- (c) 地區圖書館館藏發展計劃；
- (d) 流動圖書館服務站的地點；
- (e) 地區綠化活動；
- (f) 顧客服務改善措施；
- (g) 設施改善工程的緩急次序；

- (h) 翻新工程和小型設施改善工程的設計和各項細節；
- (i) 服務成效和服務水平的監察工作。

2.14 我們相信，由於區議會熟悉區內情況，而且與區內居民有密切聯繫，因此定能提出有用的意見，幫助改善地區康體設施的管理工作，以及提升在這些場地舉行的計劃和活動的質素。在擬訂管理和活動計劃方面，我們預期區議會與有關部門在日後的關係將更為互動。康文署會盡早與地區設施管理委員會討論管理安排，並徵詢其意見。地區設施管理委員會成員也可因應區內的人口狀況，提出新構思或具創意的計劃，例如：

- (a) 舉辦圖書館推廣活動，鼓勵不同年齡的人士培養閱讀習慣，並推廣終身學習；
- (b) 提出購買圖書的建議，以豐富圖書館的藏書，並令藏書更切合區內讀者的喜好和需要；
- (c) 與地區團體加強合作，豐富圖書館館藏和發展以社區為本的圖書館計劃；
- (d) 與學校聯絡委員會加強合作，舉辦廣泛而深入的閱讀推廣活動；
- (e) 向圖書館的管理人員反映區內居民的意見，以確保圖書館的設計和配置更加切合區內居民的需要；
- (f) 反映地區人士對於區內公園和休憩用地應加設哪些特別設施的意見，以切合區內居民的需要，例如為長者而設的步行徑和腳底按摩徑、兒童遊樂處、狗公園等；
- (g) 決定體育發展計劃的類別，以滿足地區人口的需要；
- (h) 就如何善用泳灘以切合市民的需要或促進旅遊業發展提供意見；

- (i) 決定舉辦哪些地區文娛計劃，以便政府在推行整體的文化政策時，更能配合各區居民的喜好和發揮地區的特色。

### 地區設施管理的撥款安排

2.15 為確保有關的部門能夠迅速和適時落實地區設施管理委員會的決定，我們須為此預留款項。現時，翻新和改善這些地區設施的經費，由民政事務總署和康文署每年向政府申請，但須與其他決策局和部門一起爭取撥款。我們建議日後為有關部門預留款項，以便這些部門可根據地區設施管理委員會的建議，為現有或新增地區設施進行費用不超逾 1,500 萬元的工程。有關的詳情會在第三章闡述。

2.16 關於在區議會所管理的地區設施內舉辦的計劃和活動，現時總目 63(民政事務總署)分目 000(運作開支)的“環境改善及社區參與計劃”項下的區議會撥款(二零零六至零七年度的預留撥款為 1.735 億元，環境改善計劃與社區參與計劃的撥款比例約為 15%：85%)的涵蓋範圍將有所擴大，以便把在康體設施內進行的活動和計劃也包括在內。考慮到上文建議增設供地區改善工程專用的基本工程撥款(詳情載於第三章)，我們進一步建議區議會撥款日後應主要用於非工程項目，即康樂及體育活動，以及社區參與計劃。此外，考慮到康文署核准預算中有關活動開支的撥款會調撥到區議會撥款項下，我們建議當這些建議在全港各區實行時，把每年的區議會撥款額增至 3 億元，當中用以擴展和改善地區計劃的撥款實際增加約 8,450 萬元，增幅約為 40%。

### 以試驗計劃方式實行建議

2.17 鑑於建議中的安排會對部門的運作(特別是就康文署而言)帶來很大影響，我們認為，先以試驗計劃方式實行這項建議，會是較審慎的做法。我們就有關的構思徵詢區議員的意見時，有區議員認為我們可考慮先在幾區推行新的安排。因此，我們建議先推行有關的試驗計劃。在最初的階段，我們會在一些選定地區推行這項建議；這些地區應擁有各種不同的設施，包括社區會堂、圖書館、流動圖書館服務站、公園、遊樂場、體育中心、泳池和運動場。如市民在諮詢過程中

對建議表示支持，而我們又通過政府慣常的資源分配程序獲得所需的資源，以及得到立法會財務委員會的批准，試驗計劃便可在二零零七年一月展開。

## 第三章

### 改善地區設施的基本工程以及地區小型工程

3.1 居民歡迎當局在地區提供康體和社區會堂設施，並期望有關的設施質素優良。居民也希望區內的小型環境改善工程進度可以加快。因此，地區設施管理委員會的一項主要工作，是確保能夠及時滿足居民對加強地區設施和改善區內環境的訴求。此外，我們在徵詢區議員意見時，得悉有區議員認為地區工程應提供更大的空間發揮創意，並應反映各區的特色。我們會在本章探討如何在這方面設立更有效的機制。

#### 目前情況和問題所在

3.2 目前，用以進行地區小型工程和設施改善工程的撥款有三項，而區議會在規劃和落實有關的工程計劃方面，參與程度也有所不同。這三項撥款分別為：

- (a) 區議會撥款中預留的款項，用以推行民政事務總署的“環境改善及社區參與計劃”；
- (b) 基本工程儲備基金項下的整體撥款，用以進行小規模的建築、裝修、翻新等工程(即每項耗資不超過 1,500 萬元的丁級工程項目)，管制人員為建築署署長；
- (c) 基本工程儲備基金項下的市區小工程計劃整體撥款，用以進行每項耗資不超過 1,500 萬元的地區工程計劃，以改善市區的地區設施、居住環境和衛生情況。管制人員為民政事務局常任秘書長和民政事務總署署長，後者負責每項耗

資不超過 1,000 萬元的工程計劃。

使用上述各項撥款推行工程計劃所涉及的程序和區議會參與的情況，分別闡述如下。

### **區議會撥款**

3.3 區議會每年均獲得撥款，用以進行社區參與計劃和小型環境改善工程。二零零六至零七年度的撥款為 1.735 億元。

3.4 區議會可各自按照地區特色和需要，全權決定如何分配所獲得的撥款以進行社區參與計劃和小型環境改善工程。根據以往的支出模式，用於小型環境改善工程的撥款額約佔區議會全部撥款的 15%，有關的工程包括(i)為新發展地區進行環境美化工程；(ii)鄉村美化工程／計劃；(iii)綠化工程；(iv)為促進本土旅遊業而進行環境改善和美化工程。這些工程一般都在民政事務總署工程人員的監督下規劃和進行。

### **建築署的小型建築工程整體撥款**

3.5 康文署、民政事務總署以及其他決策局和部門每年都會申請建築署的小型建築工程整體撥款，為其管理的建築設施(包括第二章所述日後由地區設施管理委員會參與管理的所有地區設施)進行提升或改善工程。每個工程項目都必須有充分理由支持，有關的工程包括在室內運動場和社區會堂安裝空調系統、闢設鄰舍休憩用地、翻新遊樂場等。所有申請(包括康文署和民政事務總署提出的申請)由政府一個內部小組審核，並定出優先次序。由於不同的部門互相競逐資源，某些工程項目即使得到負責部門或區議會大力支持，也不能保證可以得到優先處理。獲批准的工程項目會由建築署循一般的工務計劃程序進行。在二零零五至零六年度獲批的撥款總額 5.8 億元之中，有 1.34

億元是用於康文署和民政事務總署的工程項目(康文署佔 1.31 億元、民政事務總署佔 300 萬元)。

## 市區小工程計劃

3.6 在市區小型改善工程方面，基本工程儲備基金項下設有市區小工程計劃整體撥款，以供進行每項耗資不超過 1,500 萬元的地區工程。有關的撥款可用於在市區改善地區設施、居住環境和衛生黑點，以及提供康樂文娛設施、進行美化植林和興建避雨亭。民政事務總署或其他有關的工程部門會委託承辦商負責進行這些工程，在過程中會聽取由區議會主席 / 區議員和地區人士組成的地區工作小組的意見。在二零零五至零六年度，有關的撥款額為 3,500 萬元。

3.7 在鄉郊小工程方面，立法會財務委員會在一九九九年批准在基本工程儲備基金項下設立鄉郊小工程計劃整體撥款，讓民政事務總署署長進行小型工程計劃，以改善新界鄉郊地區的基礎設施和居住環境，而這些工程計劃每項耗資不超過 1,500 萬元。這項安排旨在貫徹政府以往在鄉郊規劃及改善策略中所作出的工作承擔，以期進一步提升和改善鄉郊地區(特別是偏遠地區)的基礎設施。由於鄉郊小工程的政策目標與地方行政有所不同，我們不建議修訂這項計劃。

## 問題

3.8 由於現時使用不同的撥款進行工程，而有關的規劃和推行政程序又各有不同，以致不能及時而有效地滿足地區的需要。此外，由於涵蓋範圍所限，有關的撥款不能用以在新界的已建設地區進行較大規模的小型環境改善工程<sup>1</sup>。一些由區議會提出和進行的小型環境改善工程，還要面對其他問題，例如缺乏專業部門的支援，又或無法取得資

---

<sup>1</sup> 區議會可提出在新界的已建設地區進行耗資不超過 60 萬元的有關工程。

源以進行日後的管理和維修工作。

## 建議的新安排

3.9 為了讓區議會更積極參與提出和推行區內的小型工程(特別是與地區設施管理委員會參與管理的地區設施有關的工程)，我們建議在基本工程儲備基金項下設立一項專用的基本工程整體撥款，讓各個有關的部門可以落實地區設施管理委員會的決定。這個安排會取代上述三個不同的撥款方式。新的整體撥款所涵蓋的範圍，包括與地區設施管理委員會參與管理的地區設施(即社區會堂、地區圖書館、休憩場地、運動場、泳池和公眾泳灘)有關的建築工程，以及各區的小型工程。不過，鄉郊地區的改善工程開支則繼續由鄉郊小工程計劃整體撥款支付。為了確保審批工作的效率，我們會設立一個合適的制度，把不同規模的工程計劃分開處理，使規模相當小的改善工程(例如費用少於 100 萬元的工程)可以加快進度。由區議會提出或通過的每項工程計劃的開支上限仍為 1,500 萬元。

3.10 目前，運用建築署整體撥款進行的工程均由建築署代理。至於其他小型工程，則由工程部門或民政事務總署委託的承辦商負責進行。鑑於有區議員希望地區改善工程更具創意，我們建議進行研究，探討如何讓區議會參與設計和推行有關的工程計劃。舉例說，區議會可以舉辦休憩處設計比賽，或參與地區圖書館或兒童遊樂處翻新工程的設計遴選工作，使設計可反映地區特色。此外，區議會也可請公眾就工程設計提出意見。

3.11 如在所有地區推行有關讓區議會參與管理選定地區設施的安排，我們建議每年應預留 3 億元作為專用的基本工程整體撥款；這項建議仍須視乎公眾諮詢的結果以及政府慣常的資源分配安排而定。建議的撥款額與政府現時在上述三項撥款方面的每年平均開支相比，增加了 1.05 億元，增幅為 54%。至於由區議會提出和推行的地區計劃日後的管理及維修問題，我們會在民政事務總署和康文署的預算中預

留 1,000 萬至 1,500 萬元，以應付有關的開支。由於建議的安排會先在數區試行，我們需要在最初幾年相應調整新的整體撥款項下的每年撥款額。

## 第四章

### 強化民政事務專員的角色以及加強與區議會的溝通

4.1 行政長官在二零零五至零六年度《施政報告》中宣布：

“特區的施政要貫徹到基層。為了更好地回應市民的訴求，政府會強化各區民政專員的角色，進一步發揮地區管理委員會的統籌功能，在地區上提供更好的跨部門服務。”

政府會加強地區工作，並會促進與區議會的溝通，以確保能夠積極回應區內人士的需要。本章會闡述有關的建議措施。

#### 民政事務專員所擔當的協調角色

4.2 民政事務專員是政府在地區層面的代表，負責直接監察地方行政計劃的運作情況，統籌各項地區活動和計劃的推行工作，並確保各部門通過磋商和合作，迅速解決地區問題。

4.3 地區管理委員會由民政事務專員擔任主席，成員包括區內各核心部門<sup>1</sup>的代表。在有需要時，地區管理委員會也會邀請其他部門的代表出席會議。各部門可在有關的會議中共同商討地區事務，並統籌在區內提供公共服務和設施的事宜，以確保能盡快滿足區內居民的需要。為了加強地區管理委員會與區議會的溝通，區議會主席和副主席均以成員身分出席地區管理委員會的會議。此外，在有需要時，區議會轄下各委員會的主席也會出席地區管理委員會的會議，協助討論特定的議題。

---

<sup>1</sup> 核心部門包括經常與區議會有工作往來的部門，例如香港警務處、房屋署、運輸署、康樂及文化事務署、食物環境衛生署和土木工程拓展署。

4.4 不過，由於不同部門的立場可能互有衝突，有些問題未必能夠在地區管理委員會層面解決；此外，有時要處理的問題在一個或數個地區出現，需要多個部門合力解決，或需要有關部門改變現行政策或做法才可解決，以致超越了個別地區管理委員會的職權範圍。這些問題會由民政事務總署與有關部門的高層首長級人員跟進。

### 地方行政督導委員會

4.5 為了確保政府高層人員能更有系統地支援民政事務專員和地區管理委員會的工作，以及進一步實施有關逐步讓區議會管理地區設施的安排，我們建議成立一個高層次的督導委員會，負責督導地方行政工作。

4.6 地方行政督導委員會(督導委員會)將由民政事務局局長或民政事務局常任秘書長擔任主席，其他出席會議人士為各部門首長。常任成員是在地區管理方面發揮重要作用的核心部門首長，而其他部門首長則會在督導委員會討論屬其職權範圍的問題時應邀出席會議。成立督導委員會的目的是讓各部門的最高層管理人員就共同關注的事項交換意見，以及解決需要不同部門攜手處理的地區管理問題。更重要的是，督導委員會將制定策略，並向民政事務專員和地區管理委員會提供指引，以加強地區工作。

4.7 此外，督導委員會可能負責就分配區議會撥款以及向各區分撥基本工程整體撥款的事宜，作出考慮和審批。區議會／地區設施管理委員會如不滿有關的部門就地區設施管理事宜所作的回應，可提請督導委員會處理。遇有督導委員會無法解決的重大事宜，民政事務局局長／民政事務局常任秘書長會把有關事宜提交政策委員會<sup>2</sup>，由政務司司長和主要官員親自處理。

---

<sup>2</sup> 政策委員會由政務司司長和財政司司長共同擔任主席，成員包括律政司司長及所有決策局局長。政策委員會是政務司司長和財政司司長統籌和協調政策的主要平台。

4.8 地方行政督導委員會的職權範圍如下：

- (a) 制定有助於加強地區工作的策略和措施，為民政事務專員和地區管理委員會的工作提供指引；
- (b) 監察(a)項所述策略和措施的實行情況；
- (c) 討論和解決由民政事務專員和地區管理委員會轉介的地區管理事宜；
- (d) 把未能在決策局／部門層面解決的地區管理事宜轉交政策委員會處理；
- (e) 就調撥資源予區議會的事宜提供意見；及
- (f) 考慮和決定地區管理委員會提請督導委員會處理的個案。

### 加強與區議會的溝通

4.9 政府高層人員與區議會之間的溝通近年已有所加強。在二零零二至二零零五年期間，民政事務局局長和民政事務總署署長完成了四輪區議會探訪；政府主要官員也經常與各區區議會主席和副主席會晤，解釋轄下範疇的政策措施。這些安排深受區議會歡迎，日後將會繼續。

4.10 為了讓政府高層人員定期與區議會交換意見，並讓各部門首長更了解區議員對其職權範圍內的事務的看法，我們建議與公眾有直接接觸的部門首長每兩三個月出席區議會會議一次。民政事務局局長會與有關的部門商討並定出輪流出席會議的時間表。

## 地方行政周年高峯會議

4.11 除上述安排外，我們**建議**行政長官主持地方行政周年高峯會議，以加強區議會與負責處理民生事務的政府高層人員之間的溝通。高峯會議的目的如下：

- (a) 檢討地方行政工作的進展；
- (b) 加強政府最高層人員與區議會之間的溝通；
- (c) 讓各個區議會可就其管理地區設施的角色及其他事務互相交流和分享心得；及
- (d) 讓一些與區議會合作的團體可提出有關進一步發展地方行政的意見。

4.12 高峯會議可採用論壇的形式進行，為期一天，由行政長官主持開幕大會，接著分組討論選定主題，最後舉行全體會議／總結會議。各主要官員、各決策局常任秘書長、部門首長、區議員和合作團體的代表都會獲邀出席。

## 委任區議員加入諮詢及法定組織

4.13 政府一向倚重各個諮詢及法定組織，就政府的政策提供意見、解決因政府的行動或決定而感到受屈的人士與政府之間的糾紛，以及提供公共服務。目前，香港的公營架構內一共有 402 個諮詢及法定組織，委任成員約有 3 150 名。在二零零五年十二月三十一日，公營架構內其中 116 個諮詢及法定組織(18 個區議會不包括在內)有區議員出任成員。加入這些組織的區議員共 167 人(佔區議員總人數的 31.6%)，他們所擔任的職位合共 291 個。

4.14 政府委任諮詢及法定組織成員，旨在羅致最合適的人士，以切

合有關組織的要求。政府用人唯才，在作出委任時會考慮候選人的才能、專長、經驗、操守和服務社會的熱誠，以及有關組織的職能和工作性質。

4.15 政府所依據的一般原則，就是這些組織的成員組合應廣泛反映社會各界的利益和意見。因此，政府的政策是委任較多關心社會事務和具有相關經驗的人士(包括區議員)加入與民生有關的諮詢及法定組織。委任區議員加入諮詢及法定組織，可讓區議員擴闊視野和了解涉及全港層面的決策過程，達到培育政治人才的目標。政府會繼續推行這項政策。為此，我們會向各決策局和部門說明有關政策所帶來的好處，強調應委任更多區議員加入諮詢及法定組織，尤其是與民生有關的組織。

## 第五章

### 加強地區伙伴關係

5.1 行政長官在二零零五至零六年度《施政報告》中表示：

“ 創建和諧社會 要靠政府與各界市民共同努力 許多社會團體也都為促進和諧而努力 在共同擔負責任的基礎上，特區政府會努力與社會的不同界別和組織建立伙伴關係，促進和睦相處。 ”

這些年來，在配合政府推行社區建設工作方面，區議會一直發揮積極的作用。區議會通過舉辦社區參與計劃，推動市民參與地區事務，從而建立和諧共融、互助互愛的社區。

5.2 另一方面，社會各個界別也越來越重視“義務工作精神”。地區組織和非政府機構紛紛投放時間和財力，支持社區計劃，以配合政府的工作。有些機構已逐漸突破傳統的工作框框，開始參與社區建設工作，而目前也有越來越多商業機構積極參與一些造福社會大眾的計劃，足見“企業公民”意識已普遍得到商界的認同。此外，私營界別也日漸重視“企業社會責任”，在進行業務活動時，一般都會顧及經濟、社會和環境各方面的責任。

5.3 由於區議會在社區建設工作方面已建立了穩固的基礎，加上在管理地區設施方面的職能有所擴大，我們認為區議會有條件發揮更積極的作用，主動尋求其他界別和機構的合作，協力籌辦計劃，以滿足區內居民的需要。有關的界別可以包括學校、福利團體、商業機構、專業團體和其他志願組織。我們的最終目標，是通過以地區為本的方式，建立一個以人為本、彼此關懷尊重、互助互愛的社區網絡。

## 區議會現時與其他團體合作的情況

5.4 過去幾年，區議會一直與其他界別合作，為區內人士推行各項饒有意義的計劃，以助創造短期職位和拓展商機、協助新來港人士融入社區、為弱勢社羣和殘障人士建立更鞏固的支援網絡，以及提醒公眾加倍注重個人衛生和保持環境清潔。

5.5 不少合作計劃都卓有成效，以下是其中一些例子：

- (a) 一些區議會與商會、非政府機構和政府有關部門合辦扶貧活動，加深居民對區內支援和就業服務的認識；有些活動也安排探訪獨居長者和曾發生家庭暴力問題的家庭；
- (b) 有些區議會則推出具有地區特色的本土經濟活動，其中包括與非政府機構合辦民俗墟市，為失業人士提供短期就業和培訓機會；
- (c) 有一個區議會與資訊科技界的專業團體和商業機構合辦電腦節；這個計劃還帶來其他好處，為地區提供經費以開辦免費電腦課程，令區內有需要的人士受惠；
- (d) 有一個區議會與旅遊事務署、香港建築師學會和一個非政府機構合辦保存文物古迹計劃，並推廣區內一些具歷史價值的文物；
- (e) 一些區議會與區內的醫院、非政府機構和志願團體緊密合作，推行“健康城市”計劃，藉以提高區內居民的健康意識，並促進社會和諧。

## 未來的工作

5.6 由於區議會撥款會有所增加，用於推展社區參與計劃和管理地區設施，我們建議，區議會應擬訂與其他界別合作的方案，以及提出具有地區特色的計劃，以達到各種不同的社會目標。有關的社會目標可以包括：

- (a) 美化香港的城市景觀；
- (b) 加強公共衛生和疾病預防工作；
- (c) 促進文化共融、相互尊重，以及推廣義務工作的精神；
- (d) 支持地區的文康、體育、文物保存和文藝活動；
- (e) 建立社會資本，以及助人自助；
- (f) 在區內發展可為弱勢社羣創造就業機會的計劃或社會企業。

5.7 關於上文(f)項，財政司司長已安排由二零零六至零七年度開始，為未來五年額外預留 1.5 億元，即每年 3,000 萬元，用於加強以地區為本的扶貧工作。我們擬邀請區議會和地區團體申請撥款，推行以地區為本的扶貧計劃，主導原則是撥款必須用於推動可持續的地區防貧紓困工作，以協助有關人士自力更生。民政事務總署現正與扶貧委員會敲定撥款計劃的各項細節。

5.8 展望未來，我們預期區議會將可各自覓得合適的伙伴合作方式，以充分滿足區內人士的需要。各個區議會也可通過擬議的地方行政周年高峯會議，分享這方面的經驗和交流心得。

## 第六章

### 政府對區議員的支援

6.1 根據建議的安排，區議員會在管理地區設施方面肩負更重大的責任，因此須相應撥出更多時間履行有關的職能。由於區議員須在管理地區設施、籌辦康樂體育計劃和社區參與活動，以及與其他團體合作以達成各項社區目標方面給予適當的指導，他們需定期巡視有關的地區設施，與區內居民開會商討有關事項並蒐集意見，回應居民對各項服務的訴求，以及聯絡其伙伴團體。為此，我們認為須改善區議員的酬金和津貼安排，讓他們能有效地履行強化的角色。本章會概述有關的建議，其中部分建議旨在解決現時處理區議員酬金和津貼時所遇到的行政問題。

#### 區議員現行的酬金和津貼安排

6.2 區議員現時的酬金和津貼安排包括：

- (a) 每月酬金 17,040 元，酬金會按甲類消費物價指數的變動而每年予以調整；
- (b) “營運開支津貼”每年 196,176 元(即每月 16,348 元)，津貼額也是按甲類消費物價指數的變動而每年予以調整；
- (c) 一次過可予發還款項的“資訊科技及其他支援撥款”。區議員可在每屆任期內申領 10,000 元撥款。

## 酬金

6.3 政府向區議員發放酬金，旨在確保區議員不會因耗用時間為市民服務而導致財政困難。政府最初在一九八二年向區議員發放的酬金為 2,000 元。其後，由於區議員的工作量有所增加，酬金也分別在一九八五年和一九八六年相應調高至 3,500 元和 6,000 元。此後，區議員酬金主要是按通脹或通縮調整。換言之，區議員酬金在過去 20 年沒有實質增長。

## 營運開支津貼

6.4 政府為區議員提供“營運開支津貼”，目的是協助區議員維持議員辦事處的運作，為區內居民服務。“營運開支津貼”的涵蓋範圍還包括其他涉及區議會事務的開支。這是一項實報實銷的津貼，不論開支數額或用途為何，區議員均須出示單據以申請發還款項。目前，18 個區議會秘書處須就審批區議員的發還款項申請，處理大量行政工作。

6.5 在二零零一年的大型檢討工作完成後，立法會批准把“營運開支津貼”由每月 10,000 元增至 17,000 元，其中約 7,000 元用作支付辦事處租金、8,000 元用作支付聘請私人助理的薪金和相關的開支，其餘 2,000 元則用作支付其他可獲發還款項的項目。

6.6 在二零零四年，“營運開支津貼”根據甲類消費物價指數的變動下調至每月 16,010 元。雖然津貼額其後在二零零五和二零零六年上調，但現時的數額(16,348 元)仍然較二零零一年為低。

## 資訊科技及其他支援撥款

6.7 這項一次過發放的撥款，旨在協助區議員為辦事處購置基本的資訊科技設施。區議員在每屆任期(四年)內，可申領撥款10,000元。與“營運開支津貼”一樣，“資訊科技及其他支援撥款”也是以實報實銷和先墊後付的方式發放。

## 區議員的意見

6.8 這些年來，有區議員認為他們須付出不少時間和心力，以履行區議會的職務，而由於他們的工作量也有所增加，因此酬金水平應該相應提高。

6.9 對於“營運開支津貼”和“資訊科技及其他支援撥款”，區議員普遍認為開支範圍的規定以及申請發還款項(包括小額開支項目)的程序<sup>1</sup>有欠靈活。他們認為其中某些標準過分嚴格，例如：沒有設立議員辦事處的區議員，即使購置可獲發還款項的項目清單內某些設備，也不能申請發還有關的款項。有時，區議員和民政事務總署人員對於某些項目是否可獲全數發還款項，也有不同的理解(例如在宣傳單張或簡訊內提供的某些資料，是否直接與履行區議會職務有關而可獲發還款項)。

6.10 從民政事務總署的角度而言，以區議會秘書處有限的人手處理大量有關發還小額款項的申請，未能善用資源；不過，只要上述津貼仍是以實報實銷的方式發還，該署就必須審慎處理有關的申請，以免日後出現審計問題。

---

<sup>1</sup> 民政事務總署已發出一套有關申領“營運開支津貼”和“資訊科技及其他支援撥款”的指引，訂明有關發還上述津貼和撥款的政策和規則，以及有關的申領程序。該指引也臚列可獲發還款項的項目清單，以及相關的發還款項準則。

6.11 有不少區議員表示，現時的酬金和津貼水平不足以讓他們有效地執行區議會職務。舉例說，區議員的聯絡工作日益增多，但他們卻並未獲得資助以應付這方面的開支；有關的開支一般包括：與區內居民和團體會面時的茶點、在某些場合以區議員身分送贈花籃或花圈的費用，以及其他酬酢開支。

6.12 此外，有區議員指出，現時的“營運開支津貼”和“資訊科技及其他支援撥款”根本不足以應付開設議員辦事處的費用和運作開支；另一些區議員則擔心日後不再參選時，自己可能沒有足夠財力應付結束議員辦事處所涉及的開支，尤其是區議員助理的遣散費。

### **修訂酬金和津貼的建議**

6.13 經考慮區議員的意見以及有關擴大區議會功能的建議後，我們認為有理由檢討和提高區議員的酬金和津貼水平。在進行檢討時，我們曾參考用以釐定立法會議員薪津安排的原則。我們也會致力減省區議會秘書處的行政工作，以便調配人手，在區議會擴大功能後支援其工作。

6.14 我們建議：

- (a) 把區議員酬金(非實報實銷)調高 10%，由每月 17,040 元增至每月 18,700 元，以配合區議員的擴大職能；
- (b) 把營運開支津貼(實報實銷)調高 10%，由每月 16,348 元增至每月 18,000 元，並修訂其涵蓋範圍，訂明只供支付辦事處租金、聘用助理的支出，以及有關的開支，例如辦事處的保險和差餉、強制性公積金供款、僱員保險，以及審計費用；
- (c) 新增一項非實報實銷的雜項開支津貼，每月 4,000 元，以

支付酬酢開支、印刷費、消耗品支出、個人進修費用，以及其他小額購物開支；

- (d) 新增一項實報實銷的開設辦事處津貼，每屆任期 10 萬元，用以支付設立議員辦事處所需的費用，包括裝修、購置家具、設備、資訊科技器材，以及安裝電話；而連任區議員如在二零零八年前已申領“營運開支津貼”以開設辦事處，則只可在新一屆任期內申領開設辦事處津貼的 50%。現時每屆任期 1 萬元的“資訊科技及其他支援撥款”將予取消；
- (e) 新增一項實報實銷的結束辦事處津貼，每屆任期 72,000 元，用以支付結束辦事處所需的費用，包括僱員的遣散費。

6.15 我們會視乎市民在諮詢期間提出的意見，請區議會議員薪津獨立委員會考慮有關區議員酬金和津貼安排的建議。有關建議涉及的額外資源，我們會根據政府慣常的資源分配程序，申請撥款；而建議修訂的區議員酬金和津貼安排，還須獲得立法會財務委員會批准，方可付諸實行。

### **對區議員使用公帑加強問責**

6.16 考慮到審計署署長在二零零四年十一月發表的第四十三號報告書中所提出的意見和建議，民政事務總署在二零零六年三月就區議員使用辦事處處理區議會事務發出了更清晰的指引。此外，民政事務總署也根據廉政公署在二零零五年十月發表的報告中所提出的建議，為區議員所聘用的職員制定了一套行為守則。這套守則尤其著重協助有關的職員避免可能發生利益衝突的情況，以及在履行職務時，恪守公平、公開和問責的原則，並秉持應有的良好操守。此外，我們也打算接納建議，並同意區議員應採取良好的做法，委聘專業核數師審核開支。這些措施旨在令區議員在履行公職和運用公帑時，能夠加

強問責。

6.17 民政事務總署會監察這些措施的推行情況，並在有需要時加以修訂或改善，以切合市民對區議員具有高尚操守的期望。

## 第七章

### 區議會的組成

7.1 區議會的組成多年來有所演變<sup>1</sup>。有關摘要載於附錄。一九八二年，當局在區議會的組成引入選舉成分。本章闡述區議會組成的發展歷程、現時的組成背後的理據，以及對日後可能再作進一步改變的不同意見。

#### 區議會的組成

7.2 現屆區議會(二零零四至零七年)共有 529 名議員，當中 400 名為民選議員，27 名為當然議員，102 名為委任議員。該 27 名當然議員為鄉事委員會主席，同時擔任新界區內相關區議會的議員。

#### 民選議席

7.3 當區議會於一九八二年成立時，全香港分成 122 個選區，共選出 132 名民選議員(新界的 10 個選區每區選出兩名議員)。

7.4 正如附錄所示，多年來民選議席的數目有所增加。二零零零至零三年的首屆區議會共有 390 名民選議員。鑑於一些地區的人口有所增長，現屆(二零零四至零七年)的民選議席數目增至 400 個。兩屆區議會的標準人口基數<sup>2</sup>均約為 17 000，可容許的偏差為 25%<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 二零零零年之前，區議會的英文名稱為“District Boards”。自二零零零年一月起，其英文名稱改為“District Councils”，以凸顯區議會在地方行政中的重要角色。

<sup>2</sup> 將總人口除以民選議席的數目而得出。

<sup>3</sup> 根據《選舉管理委員會條例》(第 541 章)，選舉管理委員會(選管會)有法定權力根據每個區議會的民選議席數目，就相應選區的劃界作出建議。第 20 條

7.5 至於二零零七年的下一屆選舉，有見及東涌新市鎮的人口增長，我們建議在離島區議會增加兩個民選議席，即由八個增至 10 個。此外，有見及將軍澳新市鎮的人口增長，我們也建議在西貢區議會增加三個民選議席，即由 20 個增至 23 個。為了有足夠時間進行諮詢和法例修訂，以及讓選舉管理委員會進行選區分界的工作，增加議席的建議及是次檢討是分開處理。我們已就擬增加議席一事徵詢立法會政制事務委員會、離島區議會和西貢區議會的意見。整體來說，立法會議員和區議會議員都歡迎此建議。我們將於今年稍後時間提出相關的法例修訂。

7.6 雖然政府無計劃大幅度改變下屆區議會民選議席的總數，但長遠而言，民選議席的數目，以及每個區議會選區的大小等問題，都可在這次檢討中予以討論。在考慮這個課題時，以下的因素都應當考慮：

- (a) 社會上不時有意見認為 17 000 這個標準人口基數導致選區細小，令部分區議員着眼於偏狹地區的利益。另一方面，很多人認為現時區議會選區的大小適中，民選議員和其選民之間可保持緊密聯繫；
- (b) 稍微調高標準人口基數，未必能夠有效地加強區議會民選議員的代表性和認受性。另一方面，大幅調高該基數又會大幅減少民選議席的數目，此舉意味着政界新晉的機會將會減少；
- (c) 在考慮任何會導致區議會的組成出現重大改變的建議時，我們應考慮這些建議會否影響區議會確保地區服務得以有效和順暢地提供的角色。

---

規定，這些選區的人口數目必須盡可能接近全港所有選區的平均人口(稱為“標準人口基數”)，偏離幅度須在 25%之內。然而，如果選管會為顧及維持地方聯繫、社區獨特性和有關區域的自然特徵等因素，認為有需要容許某些選區超越偏離幅度 25%的規定，選管會可不嚴格遵行該規定。

## 當然議員

7.7 區議會在一九八二年成立時，27名鄉事委員會主席加入新界區的區議會，成為當然議員。當時的構思是，鄉事委員會不單在鄉郊地區擔當傳統和重要的角色，而且代表居住在新界一些發展程度較高的地區的原居民，就他們的切身問題，例如土地、鄉村房屋和鄉村傳統等，與政府商議。鄉事委員會主席兼任新界區的區議會當然議員，有助確保當局在求取進步時仍然會尊重傳統<sup>4</sup>。

7.8 自從區議會在一九八二年成立以來，27名鄉事委員會主席幾乎從未間斷地出任區議會的當然議員；只有在一九九七年七月一日至一九九九年十二月三十一日期間，當臨時區議會所有議員均屬委任，當然議席的安排才出現短暫的間斷。所有一九九七年七月一日之前的27名區議會當然議員均獲委任加入臨時區議會。政府在一九九八年進行區域組織檢討時，有意見認為應取消當然議席，也有意見支持繼續委任鄉事委員會27名主席為新界區區議會的當然議員，以確保原居民的權益可繼續得到充分反映。

## 委任議員

7.9 委任制可提供一個渠道，讓社區領袖和具備相關專業知識的人士服務社會。在委任一名人士加入區議會前，當局會考慮其能力、經驗、專業資歷及背景、服務市民的熱誠、操守和擔任公職的紀錄。

7.10 區議會於一九八二年最初成立時，民選和委任的非官守議員的比例約為一比一。當局在一九八四年就區議會的架構和組成進行檢討，決定自第二屆區議會(一九八五至八八年)起，民選與委任議員的比例應盡可能調整至二比一。第三屆區議會(一九八八至九一年)的組成基本上維持不變，民選與委任議員的比例仍然是二比一。一九八七年，當局再行檢討地方行政計劃，並在檢討後決定保留區議

---

<sup>4</sup> 資料來源：發表於一九八零年六月的《香港地方行政的模式》綠皮書。

會的委任制，使各方面有更均衡的代表。在第四屆區議會(一九九一至九四年)，民選與委任議員的整體比例維持在二比一。

7.11 第五屆區議會(一九九四至九七年)只有民選和當然議員，而臨時區議會(一九九七至九九年)則只有委任議員。政府在一九九八年就區域組織檢討進行公眾諮詢時，有市民支持全面的區議會直選，也有市民贊成保留一定數目的委任議席，讓具備相關專業知識和經驗的專業人士和社區領袖為區議會的工作作出貢獻。經仔細考慮收集得的意見後，政府建議區議會的成員應包括委任議員，以及每個區議會平均會有五分之一的議員為委任議員。提出這個建議背後的主要考慮因素有：

- (a) 委任制可提供多一個渠道，讓關注地區事務而又有才能和經驗的人士服務社會；
- (b) 委任議員可協助反映地區內各界的意見，並對區議會的討論有所貢獻。

7.12 在二零零零至零三年和二零零四至零七年的兩屆區議會，民選與委任議員的比例為四比一。

### **有關委任和當然議席的意見**

7.13 公眾就於二零零五年十月發表的政制發展專責小組第五號報告書進行討論時，對於區議會委任議席應否保留，有過不少的討論。專責小組就二零零七年行政長官選舉和二零零八年立法會選舉提出一套建議方案，其中包括讓所有區議員加入將在二零零七年選出行政長官的選舉委員會，以及在二零零八年將立法會的區議會功能界別議席由一席增至六席。討論期間有意見認為委任的區議員不應參與兩個選舉，也有意見認為委任制應逐步取消或廢除。另一方面，有意見認為應保留適當比例的委任議席，因為委任議員的專業知識和經驗可在區議會發揮作用。此外，也有意見認為應讓所有區議員參與行政長官和立法會選舉，不論其背景屬直選、委任或當然議員。

7.14 為回應對於區議會委任議員參與二零零七 / 零八年兩個選舉的關注，政府在二零零五年十二月提出以下建議：

- (a) 作為政府二零零七 / 零八年選舉安排整套方案的組成部分：
  - (i) 二零零八年一月新一屆區議會任期開始時，區議會委任議席的數目上限由現時的 102 席降至 68 席；
  - (ii) 政府將在二零一一年年底前按當時情況，主要是減少區議會委任議席後社會的反應和區議會運作的情況，決定把委任議席的上限由二零一二年一月起進一步減至零，或在二零一二年一月起減至 34 席，其後在二零一六年一月減至零；
- (b) 上述(a)項的建議是政府二零零七 / 零八年選舉安排的建議方案的組成部分，只有在有關建議方案獲立法會通過後才會執行。

7.15 政府為二零零七 / 零八年兩個選舉提出的建議方案最終未能如《基本法》附件一和附件二所要求取得立法會全體議員的三分之二多數支持，該方案因此未能進一步推行，建議中區議會委任議席的改變也不會落實。雖然如此，委任制的未來路向仍是社會大眾在是次檢討中可繼續討論的議題。

7.16 在考慮委任制日後的發展時，以下因素應在考慮之列：

- (a) 區議會在確保有效提供地區層面的服務方面擔當重要角色。特別是當政府提出了加強區議會角色的建議，具體措施包括讓區議會在管理某些地區設施方面有更大的參與，以及給予區議會更多撥款進行工作(詳情請見第二章及第三章)，這方面的考慮尤其需要注意。為了確保地區服務運作暢順，二零零八年下一屆區議會或適宜保留委任議席；

- (b) 公眾在討論政制發展專責小組第五號報告書時，有人建議取消委任議席，主要為了回應有關委任議員參與二零零七／零八年兩個選舉的關注。不過，一般都認同委任議員對區議會的工作作出重大貢獻。正如上文第 7.15 段所述，政府為二零零七／零八年兩個選舉提出的擬議方案將不會進一步落實；
- (c) 多年來，委任制提供了一個讓個人服務社會的渠道。委任議員對區議會的工作作出的貢獻是有用和具建設性的。

7.17 至於當然議席的問題，應當留意當然議員是新界 27 個鄉事委員會的主席，他們由以村代表為主的鄉事委員會選出，而該等村代表是由原居民及非原居民根據《村代表選舉條例》(第 576 章)選出。這些區議會當然議員以其鄉事委員會主席的身分，與鄉郊社區有密切聯繫。他們為政府和鄉郊社區提供非常有效的溝通渠道。多年來，當然議員有助確保村民的利益得到充分的反映。

7.18 在二零零八年開始的新一屆區議會應繼續有委任和當然議席的前提之下，我們歡迎大眾對日後區議會的組成提出意見。

## 第八章

### 與區議會選舉相關的事宜

8.1 本章處理兩項與區議會選舉相關的事宜。在第一部分，我們會探討如何處理在選舉年的十月至十二月暫停區議會運作所造成的影響。在第二部分，我們會討論應否為參加區議會選舉的候選人引入財政資助計劃。

#### 區議會在選舉年的十月至十二月暫停運作

##### 背景

8.2 根據《區議會條例》第 28 條，民政事務總署署長為了利便區議會一般選舉的舉行，可以暫停區議會的運作，直至新一屆區議會開始運作為止。這是為了讓選舉中的所有候選人有公平的競選環境，以及避免現任區議員在競選連任時佔有優勢。在二零零三年區議會選舉中，暫停運作期由二零零三年十月二日(即提名期開始當日)起，至二零零三年十二月三十一日止。(投票日為二零零三年十一月二十三日。)

8.3 《區議會條例》第 28(3)條規定，在民政事務總署署長指明的暫停運作期內，所有區議會及其轄下的委員會均暫停運作。不過，根據《區議會條例》第 28(4)條，民政事務總署署長如認為按情況有足夠理由准許或要求某區議會或某委員會在暫停運作期間舉行一次或多於一次會議，即可如此准許或要求。

8.4 在二零零三年區議會暫停運作期開始前，民政事務總署向區議員發出一套行政指引，說明在暫停運作期內須予暫停及容許進行的活動。根據該指引，區議會須停止一切運作，例如：

- (a) 區議會及其轄下委員會和工作小組的會議；

- (b) 由區議會及其轄下委員會或工作小組主辦或協辦的活動、培訓課程及其他項目；
- (c) 會見市民計劃。

8.5 另一方面，由地區團體主辦並由區議會贊助的地區活動可以在暫停運作期內繼續進行。區議員可以出席由地區團體主辦的活動和項目或擔任這些活動和項目的主禮嘉賓。他們的議員辦事處可繼續運作；公眾人士可向個別區議員求助。在進行上述活動時，有意參選的區議員應遵守相關的選舉法例，以及選舉管理委員會所發出的選舉活動指引。

8.6 有區議員對暫停運作期影響區議會的運作表示關注。他們認為，區議會暫停運作對區內居民造成不便，因為他們不能把事情提交區議會討論。有議員表示，有人批評他們在暫停運作期內不履行職務，但卻依然收取酬金。另有議員擔心，區議會暫停運作會使現任議員無法監察地區事務。此外，他們也關注到，暫停運作期正好包括聖誕節及除夕，市民會期望區議會積極參與節日的慶祝活動，但區議會卻無法主辦或協辦這些慶祝活動。

8.7 我們在本文件第二章中建議讓區議會在地區設施管理的工作上有更多的參與，以加強區議會的角色。如果該建議獲得採納，暫停運作的安排便可能對區議會管理地區設施的工作產生影響。我們會研究如何把區議會暫停運作對提供地區服務的影響減至最少。

### **在十二月初進行投票**

8.8 在以往的選舉年中，區議會的運作於區議會選舉提名期的首日開始暫停。《選舉管理委員會(選舉程序)(區議會)規例》第 9(3)條規定，提名期必須於舉行選舉的日期前 29 天至前 42 天的期間內結束。因此，暫停運作期的開始日期須視乎投票何時舉行及提名期何時開始而定。

8.9 《區議會條例》第 27 條訂明，區議會一般選舉的投票日必須是在新一屆區議會開始前 60 天至前 15 天的期間內。換言之，只要投票日是在新一屆區議會開始前一年的十一月二日至十二月十六

日之間，便符合法例的規定。我們可考慮在十二月初舉行投票，以縮短暫停運作期。由於有需要設定後備投票日以應付未能預見的情況，因此，如果這個建議獲得採納，投票日便應最遲在十二月第一個星期內舉行。

8.10 上述建議如獲得採納，一方面可以為所有候選人提供公平的競選環境，另一方面也可以回應暫停運作期對區議會運作造成影響的問題，在兩者之間取得平衡。

### **財政資助計劃**

8.11 在選舉中給予候選人財政資助最先在二零零四年立法會選舉中推行，目的是鼓勵更多有志服務社會的候選人參與立法會選舉，以及創造有利培育香港政治人才的環境。根據計劃，當選或獲得 5% 或以上有效選票的候選人可符合資格申請資助。資助額定為每張選票 10 元，上限為候選人實際選舉開支的 50%，或其實際選舉開支與選舉捐贈之間的差額，兩者取其款額較低者。在二零零四年立法會選舉中，選舉事務處收到 47 份由候選人提交的資助申請，發給的資助總額約為 1,400 萬元。

8.12 有意見認為應把財政資助計劃擴大至包括區議會選舉。我們仔細考慮了有關事項。為鼓勵社會人士參與公眾選舉，以及為香港培育政治人才，政府在二零零六年三月二十八日宣布為區議會選舉候選人提供資助的建議，以協助他們支付部分選舉開支。擬議計劃的詳情載於下文第 8.13 至 8.15 段。

### **候選人的資助款額**

#### **資助額**

8.13 我們將立法會選舉候選人財政資助計劃的資助額訂定為十元一票，是參考了五個地方選區的平均選舉開支限額以及得票最多的地方選區候選人所取得的選票數目。立法會地方選區選舉以及區議會選舉均是以地區為單位的選舉；兩者的總選民人數也相同(約有三

百萬名登記選民)。此外，根據過往的經驗，立法會地方選區選舉以及區議會選舉的候選人所進行的競選活動的性質和方法，也頗為相似。事實上，根據候選人申報的選舉開支，二零零三年區議會選舉以及二零零四年立法會選舉候選人用於每張選票的選舉開支均大約為 20 元。因此，我們建議為區議會選舉候選人提供同樣的資助額(即每票十元，以候選人的實際選舉開支的 50% 為上限)。

### **有效選票的下限**

8.14 根據立法會選舉候選人的財政資助計劃，只有當選或得票超過下限(目前定為 5% 有效選票)的候選人才可獲得資助。為求做法一致，我們建議上述擬議的區議會選舉候選人財政資助計劃也採用同一下限(即 5% 有效選票)。

### **可獲得的資助**

8.15 參照為立法會選舉候選人提供的財政資助計劃，我們建議向區議會選舉擬議財政資助計劃的合資格申請人提供下述資助，以抵銷他們的部分選舉開支：

- (a) 對於有競逐的選區，候選人可獲得的資助為下述各項中款額較低者：
  - (i) 以候選人所得有效選票的總數乘以指明的資助額(即每票十元)得出的數額；或
  - (ii) 候選人的申報選舉開支的 50%；
- (b) 對於無競逐的選區，候選人可獲得的資助為下述各項中款額較低者：
  - (i) 以該選區的已登記選民人數的 50% 乘以指明的資助額(即每票十元)得出的數額；或
  - (ii) 候選人的申報選舉開支的 50%。

我們會在稍後提交的修訂法例中，詳列計算候選人資助款額的方程式。

## 第九章

### 財政和人手影響

9.1 本章概述諮詢文件中的建議所涉及的財政和人手影響。有關建議的落實，須配合政府慣常的資源分配程序。

#### 地區小型工程撥款

9.2 我們建議在基本工程儲備基金項下設立一項專用的基本工程整體撥款，款額為每年 3 億元。這筆整體撥款設立後，區議會便可以提出和進行小型工程，以提升和改善屬地區設施管理委員會參與管理的地區設施，並繼續推行環境改善工程。這筆整體撥款會取代基本工程儲備基金項下現有的市區小工程計劃整體撥款。建議落實後，康文署和民政事務總署便無須為區議會所管理的地區設施，與其他部門競逐建築署的小型建築工程整體撥款。此外，區議會也可把全部區議會撥款用於社區參與計劃，藉以更有效地推行社區建設工作。所建議的撥款額，較現行撥款安排下的二零零五至零六年度撥款額為多，大約每年增加 1.05 億元。

9.3 另一方面，我們計劃在民政事務總署和康文署的營運開支中，另外預留 1,000 萬至 1,500 萬元，用以維修和管理地區設施。

#### 區議會撥款

9.4 現時，康文署在擬交由 18 區地區設施管理委員會參與管理的地區設施內舉辦的各項計劃和活動方面的開支約為 6,800 萬元。原則上，我們建議把這些撥款全數撥給區議會運用，但每年轉撥的實際數額將視乎分階段實行建議的安排而定。此外，為了確保區議會能有充足資源推行切合地區人士期望的計劃和活動，我們建議額外向區議會

撥款約8,450萬元。照此，區議會每年的撥款總額將為3億元，可用以推行地區計劃，包括康體活動和社區參與計劃。

### **區議員的酬金和津貼安排**

9.5 我們建議實施新的酬金和津貼安排，把區議員的酬金和“營運開支津貼”款額分別調高10%，即酬金由每月17,040元增至每月18,700元，“營運開支津貼”由每月16,348元增至每月18,000元；此外，我們也建議新增一項每月4,000元的非實報實銷雜項開支津貼。這些建議將由下屆區議會(由二零零八年一月一日起)開始實行，估計因此而增加的經常開支為4,890萬元。

9.6 此外，區議員也會獲得資助，以應付開設議員辦事處和結束辦事處的費用，包括給僱員的遣散費。按照建議的開設辦事處津貼100,000元和結束辦事處津貼72,000元計算，每一屆區議會(即每四年)所需的額外開支約為4,100萬元。

### **部門用於支援區議會的人手資源**

9.7 為了加強支援區議會的工作，尤其是推行與地區設施有關的工程項目和計劃／活動，以及為地區設施管理委員會和地方行政督導委員會(由民政事務局局長／民政事務局常任秘書長出任主席)提供支援服務，民政事務總署和康文署將須增加人手。舉例而言，以首先在5區試行建議的安排計算，我們預計要增加26名員工。

### **財政資助計劃**

9.8 根據二零零三年區議會選舉的各項實際數字(例如：候選人數目、所得票數、實際選舉開支等)計算，我們預計，如合資格的候選人每一票獲資助十元，須提供的財政資助總額約為675萬元，有關的款項將以二零零七年區議會選舉的預留撥款支付。

## 第十章

### 總結 — 徵詢意見

10.1 地方行政計劃成功的關鍵，在於有關各方的支持和參與。本諮詢文件載述了政府就強化區議會在地區管理方面的角色、區議會的組成、區議會選舉事宜所提出的建議，我們歡迎公眾就這些建議發表意見。現把有關的建議摘述如下：

#### 管理地區設施

- (a) 為了讓區議會履行管理部分地區設施的責任，我們**建議**在每個區議會轄下設立一個地區設施管理委員會，負責督導和監察地區設施的管理工作(第二章 2.6 至 2.7 段)；
- (b) 我們**建議**讓區議會參與管理地區圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池(包括泳灘)(第二章 2.8 段)；
- (c) 我們**建議**，地區設施管理委員會可就民政事務總署和康文署所提出有關管理指定地區設施的建議提出意見並予以通過。有關的部門會盡可能根據區議會的決定行事，但有關的決定不得損害這些部門的法定權力和責任，也不得超越部門的財政權限，或違反有關的國際專業或安全標準，或偏離政府現行的員工和資源管理政策(包括政府的收費和費用)(第二章 2.6 至 2.14 段)；
- (d) 我們**建議**日後區議會撥款應供康體活動和社區參與計劃用途。此外，考慮到康文署核准預算中有關活動開支的撥款會調撥到區議會撥款項下，我們建議把每年的區議會撥

款額增至 3 億元(第二章 2.15 至 2.16 段)；

- (e) 我們**建議**推行試驗計劃，比方說，先行在五個選定地區推行有關的建議；這些地區應擁有各種不同的設施。如計劃獲得批准，我們**建議**在二零零七年一月實施第一期計劃(第二章 2.17 段)；

### **改善地區設施的基本工程以及地區小型工程**

- (f) 我們**建議**在基本工程儲備基金項下設立一項專用的基本工程整體撥款(每年撥款額為 3 億元)，這項安排會取代現時有關地區小型工程的三個撥款方式，讓區議會提出和推行區內的小型工程，特別是與區議會管理的地區設施有關的工程(第三章 3.9 至 3.11 段)；

### **強化民政事務專員的角色以及加強與區議會的溝通**

- (g) 我們**建議**成立地方行政督導委員會，由民政事務局局長或民政事務局常任秘書長擔任主席，其他出席會議人士為各部門首長；這個委員會可讓各部門的最高層管理人員有機會就共同關注的事項交換意見，解決需要不同部門攜手處理的地區管理問題，同時制定策略，以加強地區工作(第四章 4.5 至 4.8 段)；
- (h) 我們**建議**，與公眾有直接接觸的部門首長應盡可能每兩三個月出席區議會會議一次(第四章 4.10 段)；
- (i) 我們**建議**行政長官主持地方行政周年高峯會議，以加強區議會與負責處理民生事務的政府高層人員之間的溝通(第四章 4.11 至 4.12 段)；

## 加強地區伙伴關係

- (j) 由於區議會撥款會有所增加，用於推展社區參與計劃和管理部分地區設施，我們建議，區議會應擬訂與其他界別合作的方案，以及提出具有地區特色的計劃，以達到各種不同的社會目標(第五章 5.6 至 5.8 段)；

## 對區議員的支援及區議會選舉事宜

- (k) 我們建議把區議員的酬金(非實報實銷)和“營運開支津貼”(實報實銷)調高 10%，並新設一項非實報實銷的“雜項開支津貼”，以及兩項用於設立和結束辦事處的實報實銷津貼(第六章 6.14 段)；
- (l) 我們建議在十二月初進行投票，以盡量減少在選舉年的十月至十二月期間區議會暫停運作所造成的影響(第八章 8.8 至 8.10 段)；
- (m) 我們建議為區議會選舉候選人推行財政資助計劃。根據建議的計劃，當選或獲得 5%或以上有效選票的候選人可符合資格申請資助。我們建議把資助額定為每張選票十元，但上限為候選人實際選舉開支的 50%(第八章 8.12 至 8.15 段)。

公眾就上述事項提出意見時，請以第一章第 1.17 段所載各點為依據。

10.2 我們也歡迎公眾就以下有關區議會組成的事宜發表意見：

- (a) 長遠而言，民選議席的數目，以及連帶的每個區議會選區大小的問題(第七章 7.3 至 7.6 段)；

(b) 在二零零八年新一屆區議會仍然保留委任議席及當然議席的前提下，考慮日後區議會的組成(第七章 7.7 至 7.18 段)。

10.3 請在二零零六年七月三十一日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式向我們提出意見：

地址：香港灣仔軒尼詩道 130 號  
修頓中心 31 樓  
民政事務局  
轉交  
區議會檢討秘書處

傳真：2591 6475

電郵：[views@dc-review.gov.hk](mailto:views@dc-review.gov.hk)

網址：[www.dc-review.gov.hk](http://www.dc-review.gov.hk)

10.4 所接獲的意見日後可能會全部公開，以供公眾參閱。提出意見的人士如希望把身分或意見保密，請在意見書中清楚註明。除非另有指明，否則所有回應都會當作公開資料處理。

## 區議會 / 臨時區議會的組成

任期	主席	非官方成員				官方成員	總數
		民選議員	委任議員	當然議員 (鄉事委員會 主席)	市政局議員	委任的官守 成員	
1982 - 85 區議會 (1.4.82 - 31.3.85)	政務專員	132	134	27	30	167	490
1985 - 88 區議會 (1.4.85 - 31.3.88)	由區議員互 選產生	237	132	27	30	—	426
1988 - 91 區議會 (1.4.88 - 31.3.91)	由區議員互 選產生	264	141	27	30	—	462
1991 - 94 區議會 (1.4.91 - 30.9.94)	由區議員互 選產生	274	140	27	—	—	441
1994 - 97 區議會 (1.10.94 - 30.6.97)	由區議員互 選產生	346	—	27	—	—	373
1997 - 99 臨時區議會 (1.7.97 - 31.12.99)	由臨時區議 會議員互選 產生	—	469	—	—	—	469
2000 - 03 區議會 (1.1.00 - 31.12.03)	由區議員互 選產生	390	102	27	—	—	519
2004 - 07 區議會 (1.1.04 - 31.12.07)	由區議員互 選產生	400	102	27	—	—	529