

關注貧窮問題工作小組

工作報告

關注貧窮問題工作小組於本年十二月十五日召開會議，討論以下事項：

工作小組轄下各小組的工作情況

1. 策劃小組

為制定區內未來年半的扶貧策略，擬定撰寫「深水埗區扶貧策略計劃書」，並已向工作小組及區議會大會以文件傳閱方式申請撥款。

2. 小本創富

「小本創富」創業坊開幕禮，已於十一月十一日在深之都商場舉行。當日是為參與計劃的商舖舉行開幕儀式，是次有四個機構參與計劃，共設立了五間商舖。

3. 陽光家庭計劃

a. 家居清潔

分別在深東、深西及深中三區舉行，約有八十多名婦女協助清潔獨居長者的家居。直至目前為止，已為八百六十四名獨居長者清潔家居。

b. 家庭融和

按照上述計劃，已為不同年齡的兒童舉辦三節創藝工作坊；另擬定於十二月中至一月下旬進行家庭探訪，讓兒童探訪其父母清潔的長者單位，從而了解父母參與家居清潔的意義，同時對長者表達關懷。此外，擬定於明年二月四日舉行共融大會。

4. 石硤尾創意藝術中心工作計劃小組

協作小組共舉行了五次會議，討論及建議石硤尾創意藝術中心在推動文化及扶貧上扮演的角色，並擬定舉行簡介會、藝術邨考察、社區不同組群小組研習與調查及社區論壇。

其他事項

工作小組通過二零零七年的會議日期如下：

- (i) 二月二十七日(星期二)；
- (ii) 四月二十四日(星期二)；
- (iii) 七月三日(星期二)；
- (iv) 九月十八日(星期二)。

關注貧窮問題工作小組

二零零六年十二月



深水埗區議會
關注政制檢討工作小組

如何落實區議會檢討
諮詢文件的建議研究調查
最後報告

(餘下部份)

2006 年 11 月

目錄

	頁數
研究撮要(先前已提交)	1
第一章 背景及研究方法 (先前已提交)	4
第二章 深水埗地區設施使用者對設施的評價 (先前已提交)	12
第三章 深水埗現行地區設施管理架構的意見 (現在提交)	24
第四章 總結及建議 (現在提交)	31
附件 (席上提交)	

第三章：深水埗區現行設施管理架構的意見

前言

- 3.1 由第二章的結論可看到，深水埗區急切地需要有一個能深入了解及快速回應區內居民及團體對地區設施訴求的新管理架構。政府發表《區議會角色、職能及組成的檢討》諮詢文件中所建議的地區設施管理委員會，可使熟識區內事務及訴求的區議員參與管理地區設施，使區內居民及團體對地區設施的訴求更快得到回應。
- 3.2 雖然政府未有選取深水埗區議會實行先導計劃，然而該計劃亦會在2008年於全港18國區議會全面實行。因此，了解現行深水埗地區設施管理架構內的持份者，對現行管理架構的評價及成立新管理架構的期望，尤為重要。

區議員於地區設施管理的意見及期望

現行架構下的問題

- 3.3 在現行架構下，深水埗區的地區設施主要交由康樂及文化事務署管理及維修。而區內社區中心和社區會堂則由深水埗區民政事務處下的社區會堂管理委員會管理。
- 3.4 康文署及民政事務總署不時會透過區議會社區事務委員會就康體及文化設施的使用情況、管理、設計維修及社會需求進行溝通。在此架構之下，深水埗區議會仍然根據著《基本法》第九十七條所賦予非政權性的諮詢角色²⁸，在整個區內的設施管理上沒有實權，參與程度有限。
- 3.5 區議員普遍認為現行架構存在著兩個問題。首先是由康文署中央統籌的地區設施

²⁸ 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。〔香港基本法第九十七條〕

管理手法難以應付各區各自的訴求。正如前章調查所述，現行由康文署及民政事務總署中央統籌地區設施建設及管理的架構不但難以回應各區各自細微的訴求，亦難以為各區設施收費各自定價。中央制定的單一政策套用在各區內，使得議員感到政策不能因時制宜。有議員舉例，有關部門只因循著設施的舊有標準，拒絕改善及維修社區會堂的落後設施。議員們普遍認為現行的中央統籌模式欠缺靈活性，且部門間互相推卸，極為官僚化。

3.6 現行架構存在的第二個問題是區議員實權有限，議員普遍認為在表達區內居民對地區設施的意見時，不受有關部門的尊重。有議員認為政府因著區議會只是諮詢架構，故只採取「意見會聽，態度照舊」的態度。他們認為在現行架構下，區議會跟有關設施管理部門的溝通是一種「單向溝通」，縱使區議員主動向有關部門提供意見，部門仍舊可以置之不理。

3.7 事實上，議員向有關部門表達意見時通常有兩個渠道：1. 有個別議員寫去有關部門，直接與她們交涉；2. 在議會上直接提出。如議題未能一次過在議會上反映及解決，區議會可成立工作小組跟進。但普遍而言，政府部門的回應多是與原先區議員提議的不盡相同。這是由於政府與區議會之間存在步伐的不一致。前者以成本效益考慮為先，後者則以市民需要為先。

3.8 此外，有議員認為，民政署與區議會合作理想與否，很取決於民政事務專員(District Officer)的特性及風格，即他們進取還是被動與議員協商。例如，民政事務專員於上任時若能陳明未來的工作目標及方向，這將有利區議會和民政事務處合作關係的發展。

3.9 總括而言，基於現行架構下，區議會只屬於諮詢架構，法定地位不高，加上政府部門通常以成本效益考慮為先，而區議會則以市民需要為先，這亦造成政府部門與區議會之間存在步伐不一致的情況。

新架構下區議員的角色

- 3.10 由於新的架構使區議會在參與地區設施管理上更有實權，受訪的區議員一面倒歡迎政府設立地區設施管理委員會的建議。有議員認為，地區設施管理委員會可說是一個「正名」運動，因為委員會正式賦予區議會參與地區設施管理的權力。不論日後委員會所提交予有關部門的意見是否被採納，也可替議員去除「事後孔明」的污名。
- 3.11 以地區上的管理來說，新架構當然能夠加強區議會對地區設施管理的角色。以圖書館為例，區議員會以使用者的需要為出發點，制定不同的開放時間方便市民，亦可在圖書題材的選擇上加入市民意見，以訂立切合深水埗居民需要的政策。
- 3.12 此外，新的管理架構對區議員的操守也有很大影響。有議員認為新架構既令管理更有效率，亦為區議員帶來更大的壓力。議員要面對市民日益增加的期望，必定克盡己職，快速回應居民訴求。
- 3.13 事實上，地區設施管理委員會加強了議員對地區參與的權力與彈性。所以，有議員認為在新架構下，各區議員對設施管理所建議的政策高低立見，回應了議員的素質問題，亦讓議員的建議更貼近民意。
- 3.14 其實，過去的市政局及區域市政局便是以議會參與地區設施管理的先例。就設施管理而言，市政局可作獨立管理，效率非常高。如圖書館可就學生考試期而增加座位。不過，這只是回應短期性的社區需要。就持續性而言，則是以分區管理的新架構，更能因應每區需要建議及推動政策。
- 3.15 然而，受訪的議員中，亦對新的架構存在著一些疑慮。首先，就增撥資源而言，

由於政府建設新增的資源將由現時18區共用，這既對於地區發展並不足夠，亦涉及資源是否公平分配於18區的問題。不過，地區資源是否充足是個技術性問題，若有困難可從議會或其他途徑爭取。

3.16 其次，地區設施管理委員會的成立，使一向從事地區監察工作的區議員參與管理工作，議員的工作量必定增加。

3.17 而且，在成立管理委員會之初，必定會出現一個磨合的過程，我們未能期望委員會於成立之初已可帶來一定成效。

前線地區設施管理職工的意見及期望

現行架構下的前線管理

3.18 除區議員外，前線管理職工在新的架構下，也面對著不少轉變。了解他們對現行管理架構的評價及成立新管理架構的期望，亦為重要。

3.19 在現行的管理架構，從成本效益上看，康文署的成立確令政府節省成本和開支。管理上對管理層也比較方便。因為對外判工是合約形式聘用，是買賣服務的關係。服務外判後，若不滿意外判職工的表現，只需填寫「不滿意通知書」，省卻了複雜的人事管理程序。所以在管理層立場，管理效率是有改善，但一定要配合適合的監管。

3.20 在處理市民訴求上，市民現時可直接致電場館經理。而且投訴途徑又較以前多，有意見箱、電話、互聯網、政府熱線1823等。尤其是傳媒的查詢，更加有效率。

3.21 2002年之前，管理層、如經理職級是在辦公室工作。但2002年之後，經理職級的員工是在公共設施的大樓工作。目的是要更快地回應使用者的詢問及投訴，以及

控制辦公室的成本。

- 3.22 在處理投訴方面，基本上是運用較直接的方法（如意見箱、電話、互聯網等），跟區議員明顯沒有一套既定的溝通機制。

新架構的衝擊

- 3.23 受訪的前線工會代表亦承認，新架構的成立亦無可避免地為前線員工帶來衝擊。首先，受訪者認為 回應社區是必然的。但他認為在新的架構下，若市民意見透過區議會的討論才下達前線，意見會被單一化和歸納，難以完全反映市民的意見。然而，他亦認為新的架構可使區議員與前線職員有更直接的溝通。
- 3.24 從管理架構上分析，地區管理委員會的成立能加強使區議員與前線職員有更的溝通，提高了管理和行政效率。但受訪者亦認為這個由區議會與康文署共管設施的模式將令人事管理模糊化。建議落實後，前線員工將會面對雙重規管（即指康文署署長和區議會的管理）。前線員工的壓力將會增加。
- 3.25 此外，區議員在管理設施時多偏重由市民角度出發，這樣可能會忽略技術上的可行性。受訪者認為新架構內的持份者必須小心處理如何平衡專業意見和政治、社區意見的兩方面意見的問題。
- 3.26 在資源安排上，受訪者謂現時前線管理層已經要兼顧管理數項大型康樂設施，而社區不斷發展，政府卻又減少編制，預期區議會參與管理後必會提高服務要求，長此下去，服務質素一定會受到影響。他建議康文署增加前線員工以配合日後下放管理設施的權力給區議會，以免影響服務質素。
- 3.27 然而，不論如何，前線員工必須面對挑戰。而前線職工工會亦一定會為職工爭取利益。

研究限制：

- 3.28 然而，整個面談訪問部分亦有其限制。原定計劃訪問8位區議員，包括深水埗區議會主席譚國僑議員、社區事務委員會主席黃鑑權、環境及食物委員會主席郭振華、房屋事務委員會主席衛煥南、交通委員會主席林家輝、民主黨區議員王德全、民建聯區議員陳偉明及前市政局議員張永森。直至最後只有6位區議員接受訪問，訪問完成率為75%。
- 3.29 此外，原定計劃的政府管理層官員面談訪問，乃訪問6位政府部門管理層的官員，包括：深水埗區民政事務專員葉大偉先生、食環署高級衛生督察(街市管理)鐘國華先生、康文署深水埗區康樂事務經理黃文健先生、康文署總館長(文博事務)劉鳳霞女士、康文署圖書館高級館長(管理)黃高春貴女士及深水埗區議會秘書處高級行政主任黎佩芳女士。然而，由於政府已於9月下旬通過計劃，是次研究只成功訪問了食環署高級衛生督察(街市管理)。

小結

- 3.30 無可否認，現行的架構的確存在各部門及區議會溝通不足的問題。而現時中央統籌的地區設施管理架構更存在著政策僵化，難以應付各區各自的訴求，以及區議員不受重視，民意難以反映的問題。所以，新的架構是絕對有必要的。而政府所建議成立的地區設施管理委員會亦確實切合實際情況需要。
- 3.31 新的架構實有助解決現時中央統籌的地區設施管理政策所帶來政策僵化以及民意難以貫徹落實。使區議會可參與符合區內訴求的地區設施管理政策。此外，議員權責亦因而擴大，從而進一步提高了議員的操守及質素。
- 3.32 新架構不但存在資源分配是否公平的疑慮，也為前線員工帶來衝擊。無論在管理層面及工作量上，也為前線職工構成壓力。唯新制度加強了區議會及前線員工的溝通，使大家既了解工作的進度，亦對雙方沉重的工作量予以諒解。

3.33 縱使新的架構於成立之初可能面對著一段磨合期，但地區設施管理委員會將發揮著統籌角色，把各部門統籌起來，這對日後地區管理的職能檢討和研究有更大的裨益。

第四章：總結及建議

總結

- 4.1 總括來說，雖然深水埗居民對區內設施評價尚算滿意，而且需求甚殷，然而現行由康文署及民政事務總署中央統籌地區設施建設及管理的架構實在有改善的必要。深水埗區應更急切地有一個能深入了解及快速回應區內居民及團體對地區設施訴求的新管理架構。
- 4.2 政府建議設立的地區設施管理委員會正切合深水埗區的需要。該區區議會亦主動地向政府表示，希望能參與先導計劃。可惜政府並沒有把深水埗區議會納入先導計劃之中。
- 4.3 新的架構也可於 2008 年實行，在這段時間，深水埗區議會可為迎接起初的磨合階段作一定的準備。
- 4.4 事實上，新的管理架構有助解決現時中央統籌的地區設施管理政策所帶來政策僵化以及民意難以反映等問題。
- 4.5 此外，議員權責亦因而擴大，從而進一步提高了議員的操守及質素。然而，新的架構也存在著一些疑慮，包括資源分配的問題。此外，新架構也為前線員工帶來不少衝擊。因為，無論在管理層面及工作量上，也會為前線職工構成壓力。
- 4.6 新的制度加強了區議會及前線員工的溝通，使大家既直接了解到各項管理工作的進度，亦對雙方沉重的工作量予以諒解。

- 4.7 值得注意的是，本研究管理架構內的持份者訪問部份，接受了區議員及前線員工工會的代表。然而，持分者中的政府部門只有食環署代表接受訪問²⁹。但食環署並不涉及政府擴大區議會職能的建議。
- 4.8 從持份者角度出發，若政府未能以較開放作風改革是次的政策，新的架構亦仍會顯得制肘處處，難易實行。
- 4.9 總括而言，縱使新的架構於成立之初可能面對著一段磨合期，但地區設施管理委員會將發揮著統籌角色，把各部門組織起來，這對日後地區管理的職能檢討和研究有更大的裨益。

建議

- 4.10 雖然政府並沒有把深水埗區議會納入先導計劃之中。然而該會亦將於 2008 年參與大部分地區設施的管理。
- 4.11 考慮到政府的安排將會對現時負責公共設施管理的政府部門及區議會帶來一定影響，有鑑於此，本研究建議於 2008 年前為成立新的管理委員會作好準備。建議主要有三方面：

建議一：自組地區設施管理委員會

- 4.12 事實上，區議會有權自行設立轄下的委員會。深水埗區議會可自行制定先導計劃，於轄下設立「地區設施管理委員會」，議員可自行選擇參加與否。新的委員會除了沒有新的撥款及沒有政府先導計劃正式的承認外，其餘一切職能均與先導計劃的相同。撥款方面，可嘗試要求動用區議會每年的活動撥款參與。

²⁹ 請看附件七對食環署的訪問

4.13 這樣，區議員可透過模擬的先導計劃及早查找新架構的不足，為迎接 2008 年落實的計劃作好一定的準備。然而，地區設施管理委員會的成立，使一向從事地區監察工作的區議員參與管理工作。

建議二：以現行架構讓區議會參與管理

4.14 除了自行開展先導計劃外，建議亦可透過現有架構，讓區議會參與地區設施管理。

4.15 區議會可透過轄下與設施管理相關的委員會予全體區議員自行選擇參與。地區的康文設施及社區會堂可由社區事務委員會主導。而環保、地區小工程等事務可由環境及食物委員會或區議會大會等負責。這樣可節省成立新委員會的成本，也可跟進如街市等其他政府建議內不包括的地區設施管理。

4.16 透過現有地區架構，包括區議會轄下委員會、民政事務處轄下的相關委員會/工作小組，開放讓全體區議員自行選擇參與，並且定期向區議會作出工作匯報和交待。

建議三：集中檢討先導計劃

4.17 最後一個建議是以較為學術的手法，從公共行政學及管理學角度作研究，檢視實行先導計劃的區議會在落實計劃上所遇見的困難及研究改善的方法。

4.18 然而這一個建議較為被動，加上 2007 年乃選舉年，只怕到時的焦點已不在這份研究報告之上。

4.19 總括來說，從成本效益角度及增加議員參加管理上看，建議二最為可行。而上述建議旨在加強議員的使命感，及令市民對將來區議會落實參與管理的信心。以為 2008 年落實成立地區設施管理委員會，參與地區設施管理做好準備。