

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)313/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA+HA

立法會政制事務委員會及 民政事務委員會聯席會議紀要

日 期：2001年10月4日(星期四)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：政制事務委員會委員

- * 黃宏發議員, JP (主席)
- * 劉慧卿議員, JP (副主席)
- 田北俊議員, GBS, JP
- 吳靄儀議員
- 張文光議員
- 許長青議員, JP
- 曾鈺成議員, JP
- 楊耀忠議員, BBS
- 司徒華議員

民政事務委員會委員

- 鄭家富議員(主席)
- 蔡素玉議員(副主席)
- 何秀蘭議員
- 涂謹申議員
- 胡經昌議員, BBS
- 陳偉業議員
- 葉國謙議員, JP

* 亦是民政事務委員會委員

缺席委員：政制事務委員會委員

楊孝華議員, JP
楊森議員
余若薇議員, SC, JP

民政事務委員會委員

何俊仁議員
劉皇發議員, GBS, JP
霍震霆議員, SBS, JP
鄧兆棠議員, JP
黃成智議員

出席公職人員：民政事務局局長
林煥光先生, GBS, JP

民政事務總署署長
李麗娟女士, JP

民政事務局副局長(2)
馮程淑儀女士

政制事務局副局長(1)
葉文輝先生

應邀出席人士：區議會

中西區
主席
胡楚南先生

中西區
副主席
陳特楚先生

東區
副主席
鍾樹根先生

九龍城
副主席
劉偉榮先生

南區
主席
陳若瑟先生

沙田
主席
韋國洪先生

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 總主任(2)2
戴燕萍小姐

高級主任(2)9
文淑芬小姐

經辦人 / 部門

I. 選舉主席

黃宏發議員當選為聯席會議的主席。

II. 與政府當局舉行會議

(立法會CB(2)2350/00-01(01)號文件，以及區議會角色與職能檢討工作小組報告)

2. 民政事務局局長告知委員，政府當局在2001年7月發表了區議會角色與職能檢討工作小組報告(“報告”)，以諮詢公眾。當局現正考慮所接獲的意見及建議。雖然諮詢期已於2001年9月10日屆滿，但政府當局在敲定各項建議前，會考慮立法會議員的意見。

加強區議會的職能和權力

3. 主席表示，立法會在1999年12月就《提供市政服務(重組)條例草案》進行二讀辯論時，政制事務局局長曾答允檢討和加強區議會的角色和職能。除擔當諮詢角色外，主席認為區議會應有權就地區事務決策。然而，他對報告並非朝着這個方向擬備感到失望。他詢問，《基本法》第九十七條是否禁止區議會在地區事務擁有決策權，抑或政府當局無意把此等權力賦予區議會。

4. 民政事務局局長表示，政府當局在1998年曾就區域組織檢討進行諮詢，所接獲的大部分意見均贊成維持區議會的現有數目和架構。事實上，報告所提出的建議旨在加強區議會在供應、提供和管理地區服務和設施方面的監察角色和職能，並改善政府與各區議會之間的溝通。由於新一屆區議會成立至今仍未夠兩年，當局不宜作出重大改變，例如賦權區議會就地區事務作出行政決策。在香港這個如此密集的城市中，把特定的行政職能下放予18個地方行政區，可能會導致職責過於分散，並減低工作效率。至於《基本法》第九十七條的詮釋，他請委員參閱政制事務局較早前提供的法律意見。

5. 主席表示，自18個前區議會(英文前稱為“District Boards”)在1982年成立以來，一直有人討論把地區事務方面的決策權力賦予區議會的問題。儘管兩個市政局已經解散，區議會經過20年依然只屬諮詢組織，他對此表示不滿。他要求政制事務局說明對此事的立場。

6. 政制事務局副局長(1)表示，立法會在1999年12月就《提供市政服務(重組)條例草案》進行二讀辯論時，政制事務局局長因應議員的要求，答允在2000年1月首屆區議會開始運作後，政府當局會朝着促進區域組織發展的方向工作，並研究有何方法加強區議會的職能和在地區事務方面的角色。他相信報告所提出的建議符合政制事務局局長當時所作的承諾。

7. 劉慧卿議員贊同主席的意見，認為區議會作為代表市民大眾的組織，應獲賦予地區管理的實權。根據《基本法》第九十七條，香港特別行政區可成立區議會，接受政府的諮詢，或負責提供文化、康樂及環境衛生等範疇的服務。她認為，《基本法》容許賦予區議會提供該等服務的實權。

8. 民政事務局局長表示，自前區議會成立以來，其角色和職能已逐步擴大。報告所載的建議會進一步加強區議會在供應和提供市政服務和設施方面的監察角色。舉例而言，有關部門在推行擬議的政策、措施、工程項目及訂定其優先次序前，將須先行徵詢區議會的意見。只要區議會對有關設計和布局的意見大致上不超出既訂預算，而且不偏離全港政策，有關部門會予以採納。

9. 民政事務局局長重申，鑒於區議會成立至今未夠兩年，就區議會的憲制角色和架構作出基本的改變並不適宜。政府當局打算逐步加強區議會在地區事務方面的角色和職能，並會在適當時候進一步進行檢討。

10. 劉慧卿議員詢問，在政府當局進行的民意調查中，公眾有否就現時的區議會表達不滿，以及他們不滿的範疇為何。劉議員亦詢問政府當局日後進行檢討的時間表為何。民政事務局局長表示，民政事務局每兩個月進行的民意調查，並不涵蓋區議會角色和職能的事宜。然而，根據其他調查所得的結果、以往區議會選舉的投票率及公眾意見，政府當局認為區議會的工作大致上獲得公眾的支持。

11. 葉國謙議員表示，他曾親自探訪18個區議會當中的13個，以徵詢區議會議員（“區議員”）對報告的意見。許多區議員認為，政府當局應根據《基本法》第九十七條，把提供文化、康樂及環境衛生等服務的權力授予區議會。區議員亦強調，他們無意全面接管兩個前市政局的職責和職能。

12. 民政事務局局長表示，政府當局在諮詢過程中已詳細考慮區議員的意見。他指出，行政職能須與其他行政及撥款安排相輔相成，舉例而言，兩個前市政局是財政自主的法定機構，就提供市政服務和設施而言，該等機構在制訂政策和運用資源方面均享有高度的自主權。此外，鑒於香港面積細小，倘若18個區議會在地區管理方面各自採取不同的政策和做法，市民未必可以接受。

13. 田北俊議員表示，據他理解，兩個市政局解散後，雖然區議會的職能範圍會予以加強，但區議會依然是諮詢組織。然而，預期區議會不會接管兩個前市政局的所有職能。

報告提出的建議

14. 田北俊議員對於報告第2.10(a)至(e)段所載的建議可否完全付諸實行表示關注。他提出下列建議——

- (a) 雖然當局會向區議會增撥款項，以舉辦地區活動，但許多該等活動現時事實上並非由區議會舉辦。舉例而言，中西區區議會主要負責向非政府組織及其他社區組織編配撥款，讓該等組織籌辦活動。區議會如獲得足夠資源，便應自行舉辦大型活動，而非擔當編配撥款的角色；

- (b) 政策局局長及部門首長在4年一屆的區議會任期內只會與區議員至少會面一次，是難以令人滿意的。他指出，出席區議會會議的政府官員往往不知道政策決定，不同政府部門的代表有時更提出互相矛盾的意見；及
- (c) 為了讓區議員有更多機會參與制訂政策的過程，政府當局應盡早就任何擬議的政策措施諮詢區議會。

15. 葉國謙議員對於部分建議的實際推行情況表示關注，例如政府在審批大型基本建設工程計劃之前，先諮詢受影響地區的區議員。雖然區議員普遍贊成提供“一站式”服務的建議，但他表示區議員關注到當局會指派何種職級的人員提供該類服務。

16. 民政事務局局長向委員保證，政府當局會竭盡所能，實施報告所提出的建議。他表示，為改善政府與區議會之間的溝通，當局建議每個部門應委派一名高級人員為區議員提供“一站式”服務。他亦同意，政府當局汲取以往經驗後，會採取所需措施，讓區議員有更多機會參與制訂政策的過程。

17. 田北俊議員認為，撥出1,200萬元以加強對18個區議會秘書處的支援並不足夠。民政事務總署署長表示，政府當局過去數年已提供額外撥款增聘人手，以加強對區議會的支援。視乎立法會批准與否，政府當局已預留額外撥款，讓民政事務總署 / 各區民政事務處在2001至02年度聘請更多人員。事實上，當局近年在有需要時，已按合約形式聘請社區助理，為區議會提供額外支援。

成立諮詢委員會

18. 葉國謙議員表示，對於當局建議在18區成立諮詢委員會，並委任區議員擔任各區諮詢委員會的成員，大部分區議員提出反對。民政事務局局長表示，政府當局會因應區議員的意見，重新考慮有關建議。

19. 陳偉業議員表示，鑒於諮詢委員會的成員組合及職權範圍由政府決定，將有關建議視為一項可以加強區議會在管理地區市政設施方面的角色的措施，是完全不可接受和荒謬的說法。陳議員亦表示，工作表現良好的公務員在區議會秘書處工作一至兩年後通常便被調職，工作表現稍遜的公務員卻留在秘書處工作。陳議員擔任區議員已有16年，他對於政府當局越來越不尊重區

議會表示失望，並認為成立諮詢委員會的建議對區議會來說是一種侮辱。

20. 民政事務總署署長表示，她無法同意陳偉業議員就民政事務總署人員所發表的言論。她強調，不論各人員在該部門的服務年資為何，所有人員均已竭盡所能為區議會服務。

21. 民政事務局局長表示，報告所載的大部分建議(包括在每區成立諮詢委員會的建議)均由區議員而非政府當局提出。該等建議的目標是加強區議會的角色，並使區議會對各部門在地區層面的工作發揮更大的影響力。民政事務局局長又表示，陳議員的言論可能對區議員構成侮辱。

22. 吳靄儀議員要求民政事務局局長解釋，陳議員的言論如何侮辱了區議員。她表示，根據民政事務局局長的說法，陳偉業議員就區議員的建議提出相反意見，便被視作對區議員構成侮辱。吳議員詢問，立法會議員如對報告所載的建議提出批評或異議，會否亦被視作侮辱了提出有關建議的區議員。

23. 張文光議員表示，陳議員只不過表明他的看法，即政府當局提出在每區成立諮詢委員會的建議會削弱區議會的角色和職能，因而對區議員構成侮辱。民政事務局局長的言論對陳議員並不公平。

24. 民政事務局局長解釋，陳偉業議員就成立諮詢委員會一事所持的意見，與葉國謙議員及部分其他區議員所持的意見相若，而他已表明政府當局會重新研究此事。他較早前提出該等言論，是基於他以為陳議員認為報告所載的建議不可接受，而且不值得討論，但有關建議其實是因應區議員的提議而制訂。然而，他承認他可能有錯。

25. 民政事務局局長回應張文光議員進一步提出的意見時表示，他願意收回“侮辱”一詞，並願意就較早前所發表的言論向陳偉業議員道歉。

26. 主席在總結時表示，地區管理的發展是民主的倒退。前區議會在1982年成立時，政府官員、委任議員及民選議員各佔區議會議席的三分之一。其後在1985年，所有官守議席均被取消。在1994年，所有前區議員均為民選議員。然而，現時的區議會同時包括委任和民選議員。鑒於區議會已運作超過20年，他無法同意政府

當局的觀點，即以新一屆區議會只成立兩年為由而認為現時並非作出改革的適當時機。

III. 與區議會的正副主席舉行會議

區議會正副主席對報告所持的意見

一般意見

27. 各區議會的正副主席均認為，報告已納入區議員在民政事務總署於2000年11月舉辦的地方行政研討會上所提出的大部分建議。進一步延長報告的諮詢期並非可取的做法。鑒於政府當局在2001至02年度已預留超過1億元，以加強區議會的角色和職能，以及增加向區議員提供的支援，他們希望立法會議員支持早日落實報告所提出的各項建議。

其他建議

28. 胡楚南先生表示，政府當局可以把某些權力(例如提供文化、康樂及環境衛生服務的權力)授予區議會。然而，他認為最好由政府統籌大型項目。

29. 陳若瑟先生認為，在決定是否把決策權授予區議會之前，政府當局應進行廣泛的諮詢，並由立法會進行全面的討論。

30. 鍾樹根先生舉例說明區議會獲賦予更多權力後可能面對的困難。他表示，雖然政府已授權區議會審批藝術團體提交的撥款申請，但區議會並無足夠信心審批該等申請，因為區內根本沒有富經驗的政府官員就有關事宜向區議會提出意見。現時，區議會通常會審批小規模活動的撥款申請。然而，他建議可賦權區議會不批准某些建議。舉例而言，儘管廉政公署曾表明有意在北角興建一座辦公大樓，並就此諮詢有關的區議會，該區議會即使反對，亦無權否決該項建議。他亦指出，政府經常就個別項目諮詢區議會，而非讓區議會了解全部情況，尤其是關乎土地用途和工程計劃的事宜。

31. 韋國洪先生指出，部分區議員曾反對在18區各成立一個諮詢委員會，並建議有關的諮詢委員會應隸屬區議會的管轄範圍，以加強區議會的角色。

32. 劉偉榮先生希望報告所建議的“一站式”服務可加強區議會的角色，讓區議會與政府在各地區事宜上建立有效的溝通。

33. 鍾樹根先生表示，鑒於區議員希望加強各區議會而非個別區議員的職能，在區議會以外成立擬議的諮詢委員會並非可取的做法。為加強區議會的職能，他建議把不同的委員會(例如消防安全委員會和清潔香港運動委員會)合併，並賦權區議會管理該類的地區事務。

34. 鍾樹根先生建議，房屋署應考慮放寬區議員在公共屋邨開設辦事處的35平方米面積限制。對於因個人及家庭問題而向區議員求助的市民而言，現行的面積限制不能為他們提供私隱空間。

委員提出的事宜

文化政策聯合委員會

35. 何秀蘭議員建議由18個區議會主席組成文化政策聯合委員會，並邀請與會各人就她的建議發表意見。

36. 鍾樹根先生表示，有關建議有助有效處理撥款申請，並節省政府當局向所有18個區議會作出簡介的時間。另一做法是委任區議員加入負責審批撥款申請的中央委員會。

37. 胡楚南先生表示，由政府統籌在大型文化場地(例如大會堂和香港文化中心)舉行的大型活動較佳。

區議會選舉的選舉制度

38. 何秀蘭議員表示，根據區議會選舉的現行選舉制度，每個區議會的議員須為其區域謀求利益及爭取資源。18個區議會難以就某些事宜達成共識。鑒於比例代表制會使區議員以宏觀的角度處理地區事務，她詢問區議會選舉應否採取這種制度，以取替“單議席單票制”。

39. 鍾樹根先生認為，採用比例代表制可能導致區議會議席被政黨操控，而餘下的只有少數議席可供獨立候選人競逐。他認為應審慎考慮此事。

40. 主席提出一項相關的事宜，如日後的區議會選舉保留“單議席單票制”，政府當局應考慮在公共屋邨為每區的區議員提供永久辦事處，以便當選的議員在選舉後可以立即展開工作，而無需花時間尋覓及裝修辦事處。

區議會的角色和架構

41. 劉慧卿議員詢問，區議員是否贊成加強區議會的角色和職能，以及把區議會的數目由18個減至3至5個。

42. 胡楚南先生表明，區議員支持加強區議會角色和職能的措施。然而，在進一步討論此事之前應先行實施報告所載的整套建議。

43. 陳若瑟先生關注到，把特定的行政職能授予18個區議會會導致地區管理出現混亂。他認為首先應加強區議會作為諮詢組織的職能，至於應否進一步加強區議會的職能和權力，以及應否減少區議會數目的問題可在較後的階段研究。

44. 劉偉榮先生同意陳若瑟先生的觀點，並認為只要大部分區議員由直選產生，在區議會保留一定數目的委任議席是可取的做法。根據過往與委任區議員工作的經驗，劉先生對該等議員的專業知識和工作表現表示欣賞，並認為他們對社會貢獻良多。

45. 陳特楚先生提出兩點。首先，他表示減少區議會的數目是一項富爭議性的問題，須作詳細討論，因為此一做法會同時減少區議會議席的數目。其次，他表示，立法會議員與區議員均認為應進一步加強區議會的角色和職能，尤其是在文化、康樂和環境衛生等範疇。然而，他認為倘若政府仍將區議會列為諮詢組織，實難以進一步加強區議會的角色和職能。他重申，在進一步研究區議會在整個憲制架構中的地位前，政府當局應一如報告所建議，先向區議會提供資源援助。

46. 吳靄儀議員表示，根據各區議會正副主席所提出的意見，他們除了希望早日實施報告所提出的建議外，對加強區議會角色和職能的事宜似乎不感興趣。此外，鑒於區議會屬意依賴政府統籌某些地區活動，這與立法會要求政府當局給予區議會更多職責和權力的做法背道而馳。吳靄儀議員補充，在檢討區議會的角色和職能時，政府當局不應只考慮區議員的意見，亦應從較廣泛的層面考慮此事，即考慮何種代議政制架構最適合市民大眾。

47. 韋國洪先生澄清，區議員並非對加強區議會的地區管理權力沒有興趣。事實上，他們曾建議在區議會轄下成立擬議的諮詢委員會。此外，他們亦同意賦予區議會在提供某些公共設施方面的決策權。然而，更佳的

做法是先實施報告所提出的建議，然後由立法會與政府當局跟進此事。

48. 鍾樹根先生提醒謂，鑒於香港面積細小，賦予區議會行政職能的任何建議均可導致18個區議會以不同的模式運作，因而應該審慎考慮。然而，何秀蘭議員較早前提出由18個區議會成立一個聯合委員會的建議已向前邁進一步，並可予考慮。

49. 吳靄儀議員認為，由18個區議會的主席成立聯合委員會，以討論共同關注的事宜的建議，是一個可行的方案，並鼓勵區議會跟進有關事宜。主席指出，聯合委員會是一個統籌組織，並非具有決策權的機構。

50. 胡楚南先生強調，區議會對任何進一步加強區議會角色和職能的建議均採取開放的態度。然而，他們認為在沒有進行憲制檢討的情況下，根本無法得出任何具體建議。

51. 民政事務局局長表示，報告已納入區議員提出的許多建議。舉例而言，為確保有關當局充分考慮區議會的意見，政府當局建議，就影響有關地區的大型基本建設工程計劃而言，各政策局及部門應把區議會列為諮詢對象之一，而向審批當局提交申請時，亦應匯報區議會提出的意見。關於就區議會的角色和職能進行憲制檢討一事，民政事務局局長表示，這是複雜的事宜，需要深入研究。

結論

52. 葉國謙議員表示，鑒於各區議會正副主席在會上所表達的意見一致，報告所載的建議應盡快予以實施，其他有關事宜可由有關的事務委員會另行跟進。陳偉業議員建議，政府當局可先行實施不涉及法例修訂的建議，至於牽涉法例修訂或憲制改革的建議，則可交由有關的事務委員會再作討論。

53. 主席感謝區議會的正副主席出席會議及就報告發表意見。他表示，雖然委員認為區議會檢討並不全面，並應檢討區議會在憲制架構的角色，但委員無意阻延實施報告所載的建議。

54. 民政事務局副局長(2)回應主席的提問時表示，當局曾邀請為檢討區議員酬金而成立的獨立委員會在秋季提出建議。關於實施報告所載各項擬議措施的時間表，她表示如獲財務委員會批准，政府當局打算在2001年

經辦人 / 部門

年底前實施報告所載的建議，包括獨立委員會提出的建議。

55. 劉慧卿議員要求政府當局提供資料，說明該獨立委員會的職權範圍及成員名單。吳靄儀議員要求當局就給予區議會的資助提供資料。政府當局答允以書面向事務委員會作出回覆。

(會後補註：有關資料已於2001年10月8日隨立法會CB(2)2388/00-01號文件送交兩個事務委員會。)

IV. 下次會議日期

56. 主席表示，兩個事務委員會將於2001至02年度新一屆立法會會期開始後，考慮應採取甚麼跟進行動。

57. 會議於上午10時46分結束。

立法會秘書處
2001年11月7日