

立法會民政事務委員會 2001 年 7 月 16 日特別會議的紀要摘錄

I. 檢討區議會的角色和職能

[民政事務局發出的立法會參考資料摘要(檔號：S/F(6) in HAB/CR 3/21/7 Pt.5 及 CB(2)2063/00-01(01)至(06)號文件]

主席歡迎政府當局代表出席會議。委員察悉民政事務局就區議會角色與職能檢討所提供的立法會參考資料摘要及有關的工作小組報告。

區議會的角色和職能檢討的諮詢程序

2. 黃宏發議員認為，政府當局在處理一些如區議會的角色和職能檢討的重大課題時，必須事先諮詢立法會，此舉實可改善行政與立法的關係。他指出，立法會議員是透過選舉產生，代表市民監察政府，而區議會的角色和職能是議員提出討論的重要議題。再者，在《提供市政服務(重組)條例草案》進行三讀時，政府當局曾承諾考慮加強區議會的角色和職能。因此，他認為政府當局此次事先沒有向立法會報告，便向公眾發表《區議會檢討工作小組報告》的建議以作諮詢，是十分不當的做法，對此他深感不滿。

3. 黃宏發議員指出，雖然民政事務委員會是民政事務局的相關委員會，但政制事務委員會亦已於早前就有關議題向政制事務局表示關注，並多次將此議題納入會議的議程內。惟由於多次與政制事務局的討論均沒有進展，故只有將有關議題安排於內部討論，並押後多次以等待政府當局的檢討報告。然而，政府當局一直拖延向立法會呈交報告，並選擇在立法會臨近休會時才呈交報告，有關的處理方法對立法會實屬不敬。

4. 民政事務局局長在回應時表示，政府當局在處理區議會的角色和職能檢討的諮詢時，是按既定的處理模式。他認同最理想的做法是先行諮詢立法會。但是，由於適值立法會會期的尾聲，為了配合會議日期，故遲了數天才向立法會交代。不過，他承諾政府當局會預留充分的時間，以聽取議員及公眾的意見，同時承諾日後會更謹慎處理有關安排。

經辦人/部門

5. 黃宏發議員堅持認為，有關的檢討極具爭議性，故若政府當局已有定案，即使尚未印備報告，亦應首先在立法會正式會議上公布政府的立場。
6. 主席指出，縱使他認同政府當局在處理此事上時間安排有不妥當之處，他並不能不接受有關的安排，何時公布有關報告畢竟應由民政事務局自行決定。不過，他也與黃宏發議員有相同的感受。主席指出，與《區議會檢討工作小組報告》類似，政府當局亦在向公眾公布《賭博問題諮詢文件》後，才諮詢立法會。這樣的做法難免令人覺得，政府當局對諮詢區議會主席及向公眾公布的重視程度更高於向立法會相關事務委員會諮詢。主席促請民政事務局局長瞭解有關情況，並加以改善，以免破壞行政與立法之間的關係。
7. 劉慧卿議員認為，爲了對立法會表示尊重，政府當局應在向公眾公布之前，盡量利用立法會會議的時間公布重要的諮詢文件。劉議員亦指出，政制事務局理應充份理解立法會政制事務委員會對有關議題的關注。故此，她詢問政制事務局在整個檢討過程中有否反映政制事務委員會的關注。
8. 政制事務局副局長(2)在回應時確認，政制事務局有份參與此次區議會的檢討，他本人亦是檢討工作小組的成員之一，政府當局是瞭解到除了民政事務委員會外，政制事務委員會亦對有關檢討深表關注。
9. 劉慧卿議員質疑，因區議會角色與職能的檢討這個課題涉及政制架構，由民政事務局主持有關的工作小組並不恰當。民政事務局局長回應時表示，有關的檢討只是屬於對區議會的檢討，並不關乎區議會在整個政制架構中所扮演的角色。故政府當局認為，由民政事務局作爲主導的決策局，是一個合理的安排。劉慧卿議員不同意民政事務局局長的解釋。她認為，政府當局需要爲區議會在整個政制架構中所扮演的角色定位後，方能再就其他方面如其職能和責任等進行檢討。
10. 黃宏發議員指出，單獨由民政事務委員會跟進有關的檢討，並不合適，他認為，區議會角色與職能檢討應在政制事務委員會及民政事務委員會的聯席會議或內務委員會會議上討論。

11. 涂謹申議員表示，議員若希望提出重要議題在內務委員會討論，他是可以向內務委員會主席提出加入急切議程項目。不過他也認為，政府當局不應在立法會會期尾才諮詢立法會，並將諮詢的截止日期定為 2001 年 9 月 10 日。涂議員指出，這個時間限制下，議員若擬在立法會會議上動議有關的議案辯論也不可能。張宇人議員建議，鑒於委員的強烈意見，政府當局應考慮將諮詢截止日期押後一至兩個月，以便議員在立法會復會後可再行討論。

12. 葉國謙議員表示，他對押後諮詢截止日期的建議持保留態度，因為工作小組所建議的部份措施應盡快落實。他一向主張政府當局應盡早將檢討報告的研究所得公布，他不認為，政府當局選擇在立法會臨近休會期間作出公布是一個故意的安排。檢討報告公布後，政府當局可廣泛聽取立法會議員、區議員及市民的意見。至於應由民政事務委員會，抑或由政制事務委員着手處理有關的討論，他對此並沒有特別意見，不過，鑒於此次民政事務委員會已同時邀請政制事務委員會委員及立法會所有其他議員參與此項議題的討論，故他認為在是次會議上的討論並無問題，如果討論未能完成，政制事務委員會稍後亦可再行討論。

13. 主席要求民政事務局局長回應委員及議員提出有關舉行聯席會議及延遲諮詢截止日期的建議。民政事務局局長表示，政府當局樂意出席稍後舉行的聯席會議。他亦指出，雖然向公眾諮詢的截止日期是 2001 年 9 月 10 日，但是，立法會是政府最重要的聽取意見對象之一。故此，如立法會議員認為有需要在 10 月才表達有關意見，對政府來說並不構成問題。

討論檢討的具體內容

14. 劉慧卿議員表示，她從檢討工作小組報告得悉，政府當局只建議把某些地區委員會主席的職位交由區議會主席/區議員擔任，並邀請他們參與更多不同的地區工作小組，以及委任合適的區議員以個人身份擔任諮詢及法定組織成員。她認為，這種選擇性委任的安排並不能整體上加強各區議員監察有關規劃和落實地區服務和設施的工作。她詢問政府當局為何不在《基本法》的規範內，真正落實給予區議員權力，以提高他們的問責性。

15. 民政事務局局長解釋，政府當局在整個檢討中，均是以加強區議會及其成員進一步參與地方事務的目的為依歸。檢討工作小組所建議的種種措施，會令區議員與地方官員攜手合作共同進行的地區管理工作，更跨進了一大步。然而，政府當局確實沒有建議採取過去兩個市政局的運作模式，把地區行政權力給予區議會。政府當局擔心，該運作模式會影響部門的行政架構、公共資源的運用，以及可能導致日後 18 區行政紊亂。政府當局因此認為，根據“循序漸進”的精神，是不能貿然朝着下放地區行政權權力的方向進行。

16. 劉慧卿議員表示，政府當局現時只是建議邀請區議會委員會的主席及副主席列席地區管理委員會，她詢問政府當局可否讓更多區議員參與該委員會的工作。

17. 民政事務總署署長在回應時表示，政府當局擔心，若邀請所有區議員列席地區管理委員會的會議，可能會因人數太多而影響效率。因此，工作小組建議要在地區管理委員會討論與某區議會委員會有關的議題時，才邀請該委員會的主席列席會議。她進一步指出，區議會主席及副主席會定期向有關區議會作出匯報，故她認為無須將區議會改變成為地區管理委員會，況且區議會目前仍是一個諮詢性的組織。

18. 涂謹申議員贊同劉慧卿議員的建議。他認為，政府當局除了邀請區議會主席及副主席之外，亦應容許更多的區議員出席地區管理委員會的會議，讓各黨各派更能充分表達他們不同的意見。他質疑，政府當局為何在解散兩個市政局時迅速地收回權力，但現時對下放權力卻採取相反的態度。

19. 主席亦認同劉慧卿及涂謹申兩名議員的意見。他指出，在建議解散兩個市政局時，政府當局曾承諾會在檢討區議會時增加區議會的權力，但現時卻表示下放權力需循序漸進。事實上，現時在區議會的架構下亦有很多的委員會，他詢問為何政府當局需要另行在 18 區成立地區諮詢委員會而不直接賦權予區議會的有關委員會去處理地方事務。主席認為，政府的建議實在是架床疊屋。

20. 政制事務局副局長(2)解釋，根據立法會 1999 年 12 月 2 日會議過程正式紀錄，在《提供市政服務(重組)條例草案》進行三讀時，政制事務局局長曾表示——

“在二讀辯論時有議員表示贊同把三級議會精簡為兩級，同時希望政府能加強區議會的職能和代表性。在明年特區第一屆區議會成立後，我們會朝着這方向推動區域組織的發展，考慮如何加強區議會在地區事務所扮演的角色，以及加強區議會的職能”。

政制事務局副局長(2)認為，現時政府當局所提出的建議，是符合當時政制事務局局長所作的承諾。

21. 涂謹申議員詢問，政府當局所說及的角色是否包括管理。民政事務總署署長回應時強調，現時政府當局是以循序漸進的模式進行檢討，以加強區議會對地方事務的參與。她更表示，區議會有其獨特的諮詢角色。現時區議會的運作模式已相當妥善，檢討報告中的建議將能進一步加強區議會的角色和職能。

22. 政制事務局副局長(2)補充謂，《基本法》第 97 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，...”。因此，區議會作為一個諮詢組織，其範圍可包括地區管理和其他事務，而並非政權性的組織。

23. 涂謹申議員提醒政府當局，《基本法》第 97 條的末段亦訂明，有關區域組織“或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務”。他認為，政府當局在檢討報告中，並沒有在地區上加強區議會在提供文化、康樂、環境衛生等服務的角色。政制事務局副局長(2)解釋，正如報告中第 27 段所述，鑒於香港面積細小，若把某些行政職能下放予 18 個區議會，恐怕會使權責過於分散，減低效率，故政府當局不建議將權力下放予 18 個區議會。

24. 黃宏發議員表示，此次為政府當局首次公開坦白承認，區議會只是擔當諮詢的角色。為了清楚瞭解《基本法》第 97 條的真正含意，他要求政府當局提供法律意見，就《基本法》第 97 條作權威的理解。否則，政府當局便應尋求全國人民代表大會常務委員會作出解釋。此外，他認

為，若政府當局安排透過選舉，由市民選出一批只能提供意見，但無須負責任的議員，實際上是培育不負責任的政治文化，而現時政府當局的建議便是延續此種不負責任的政治文化。他承認設立 18 個有地方行政權力的區議會可能會使權責分散，引起混亂，但事實上政府當局大可視乎情況減少區議會的數目。

政府當局

25. 政制事務局副局長(2)回應時表示，就《基本法》第 97 條提供法律意見一事，政府當局稍後會以書面回覆事務委員會。此外，黃宏發議員亦要求政府當局提供律政司法律意見的原文。若有關原文未能提供，政府當局應在其書面回覆中說明該意見是法律意見或是政府當局根據法律意見所持的立場。政制事務局副局長(2)表示，他理解黃宏發議員的要求，鑒於他尚未與律政司商討此事，故他暫時不能應允黃議員的要求，不過，他會盡量向委員提供有關的資料。

26. 葉國謙議員指出，市政局和區議會在《基本法》第 97 條制定時已經存在。根據他的理解，《基本法》第 97 條的前部份“接受香港特別行政區就有關地區管理和其他事務的諮詢”是描述區議會的工作，而後部份“負責提供文化、康樂、環境衛生等服務”是描述當時市政局的工作。根據報告的第 24 段所述，“18 區區議會屬《基本法》第 97 條所指的區域組織”，他認為，政府當局既然已界定區議會為第 97 條所指的區域組織，區議會除了會保留前部份的諮詢角色外，同時亦如後部份所述，負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。然而，從檢討報告看來，政府當局實無意將有關權力下放給區議會，以提供該等服務。

27. 民政事務局局长在回應時表示，鑒於政制事務局已承諾就《基本法》第 97 條徵詢法律意見，故他認為就有關的條文理解可留待屆時再作討論。不過，他指出，工作小組所建議的措施是加強區議會管理有關服務的參與。然而，參與管理與提供服務有所不同。因此，若由區議會提供服務，便須參考過往兩個市政局的運作模式，但政府當局認為在現階段仍未是適當的時間。

28. 何秀蘭議員質疑，政府當局為何認為 18 個管理委員會不會帶來行政上的混亂，但 18 個區議會卻會帶來混亂。她承認過往兩個市政局採取不同的法規，難免在行政上會引起混亂，但現時 18 個區議會的法規已一致，故她認為在行政上理應不會引起混亂。她亦詢問政府當局是否真

正願意將地區管理委員會的權力下放給有 3/4 民選成份的區議會，從而讓區議會有真正的權力管理地方的事務。

29. 民政事務局局長表示，所有議會的運作，無論是有行政權力抑或只是參與管理，最終都不是由議會的議員落實執行。若政府把有關的行政權力下放予區議會，便應讓區議會在財政等方面有決定權。然而，香港是一個面積細小人口密集的城市，就算只是提供文康、市政、衛生的服務，若同時有 18 個不同的處理方法，則難免會帶來不便及投訴。從過往兩個市政局的運作經驗來看，確實曾引起不同程度的不便及投訴。因此，政府當局認為在現階段並不適宜下放行政權力予 18 個區議會，而現時較為穩妥的做法，是進一步加強區議會及區議員參與地區的行政工作。

30. 何秀蘭議員不同意政府當局的解釋。她指出，18 個地區管理委員會應該有其機制，以避免因各區做法不同而引起混亂。若現時的做法是可行的，政府當局應以有民選成份的區議會替代各區的地區管理委員會，而並非只是讓區議會主席和副主席參與地區管理委員會。

31. 黃宏發議員認為，政府當局這次檢討報告沒有加強區議會角色和職能。政府當局現時建議分別在 18 區成立諮詢委員會，並委任部份區議員為成員，實際是把區議會角色和職能降低。他承認雖然成立 18 個有地方行政權力的區議會可能會在一定程度上引起行政混亂，但政府當局仍可讓不同的區議會有不同的處理方法，以求發展出一個最適當的運作模式。

32. 民政事務局局長在回應時表示，他不認同檢討報告的建議是將區議會的角色和職能降低。他舉例指出，政府當局建議把鄉郊小工程計劃督導委員會、市區小工程計劃督導委員會和 18 個地區工作小組主席的職位交由區議會主席／區議員擔任，讓區議會有更多機會參與地區小工程計劃的有關工作，他認為，有關建議能令區議會可直接影響該等工程。成立地區諮詢委員會是希望讓區議員有更多機會參與管理地區市政設施的工作。如委員認為有關的建議只是架床疊屋的安排，政府當局是完全願意作出重新考慮。

33. 由於會議時間所限，主席建議，議員可在將於 2001 年 10 月立法會復會時舉行的民政事務委員會及政制事

經辦人/部門

務委員會的聯席會議上繼續討論此項議題。他亦要求民政事務局將諮詢的截止日期押後至 2001 年 10 月底，以便立法會議員有足夠時間討論。

X X X X