

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2350/00-01(01)號文件

檔號：CB2/PL/CA+HA

**政制事務委員會與民政事務委員會
於2001年10月4日舉行的聯席會議**

立法會秘書處擬備的背景資料文件

區議會的角色和職能

目的

本文件旨在載述政制事務委員會與民政事務委員會過往自第一屆立法會以來就區議會的角色和職能進行討論的情況。

1999至2000年度立法會會期

2000年11月14日民政事務委員會會議

2. 政府當局向事務委員會簡述政府為加強區議會的角色和職能所採取的措施，以及政府向區議會議員(下稱“區議員”)所提供的支援和協助。
3. 對於政府當局未有履行承諾，將兩個前市政局的部分職能和權力轉交區議會，委員表示不滿。他們認為政府至今所採取的措施，表明當局並無誠意將地區管理的實權授予區議會。委員對於政府當局只重視區議會在《區議會條例》中所訂的諮詢職能表示失望。他們認為，在不違反《基本法》第九十七條的前提下，區議會應取代兩個前市政局，作為負責提供文化、康樂和環境衛生等方面服務的區域組織。
4. 政府當局回應時表示，當局就區議會的角色和職能進行全面檢討時，會考慮委員的意見。若社會在更大程度上達成共識，認為區議會的權力和職責應予加強，政府當局會考慮修改有關的法例，賦予區議會在地區管理方面適當的權力和職責。
5. 有關會議的紀要摘錄載於**附錄I**。

2000至2001年度立法會會期

2000年11月22日立法會會議上進行的議案辯論

6. 葉國謙議員在2000年11月22日立法會會議上動議進行議案辯論，促請政府當局加強對區議員的支援。在辯論中，議員就區議會的職能，以及他們對當局即將就區議會角色和職能進行的檢討所抱的期望表達意見。有關的議案及就議案提出的擬議修正案均被立法會否決。

2001年1月9日民政事務委員會會議

7. 政府當局在會上向事務委員會簡述調整區議員酬金和實報實銷津貼的修訂機制。

8. 議員認為，區議員現時的酬金和實報實銷津貼金額，不足以應付區議員履行日常職務所需的開支。政府當局答允在全面檢討區議會的角色和職能時，一併研究所有關乎為區議員提供財政和其他支援的事宜。

9. 有關會議的紀要摘錄載於**附錄II**。

2001年1月15日政制事務委員會會議

10. 部分委員認為區議會應獲賦予權力，就本區及地區事務作出決策，他們亦詢問當局會否在檢討區議會的角色和職能時考慮此項建議。政府當局提出下列意見——

- (a) 有關檢討其中一項目的是研究如何加強區議會的職能，讓區議會得以參與促進文化、康樂及環境事務，以及提供該等服務的工作，而此等工作正是兩個前市政局的職責範圍；
- (b) 檢討的範圍不應超出《基本法》第九十七條所訂的範圍；及
- (c) 有關檢討應以開明及開放的方式進行。

政府當局答允在2001年內完成檢討工作。

11. 有關會議的紀要摘錄載於**附錄III**。

2001年7月16日民政事務委員會會議

12. 政府當局向事務委員會簡述《區議會檢討工作小組報告》(下稱“該報告”)的內容。

13. 部分委員不滿政府當局在立法會本年度會期臨近結束之際，才發表該報告以作諮詢，而且在發表報告前未有諮詢立法會。他們認為如此安排是對立法會不敬。部分委員亦認為，政府當局須為區議會在整個政制架構中所擔當的角色定位，方可就其他方面(例如職能及職責等)進行檢討。因此，由民政事務局領導該工作小組進行檢討並不恰當。政府當局堅持其意見，認為是次檢討並不涉及區議會在整個政制架構中所擔當的角色，因此，由民政事務局領導有關的檢討工作實屬恰當。

14. 關於工作小組就加強區議會的角色和職能提出的建議，委員表示失望的是，該等建議未能把地區管理的實權授予區議會。部分委員甚至認為，在18個地區各成立一個諮詢委員會，並委任區議員出任該委員會委員的建議，會削弱區議會的角色和職能。委員指出，鑒於區議會是《基本法》第九十七條所涵蓋的區域組織，在解散兩個前市政局後，區議會應獲賦權負責提供文化、康樂及環境衛生等方面的服務。部分委員認為，政府當局應成立18個(或為數更少)擁有地區管理權力的地區議會。

15. 政府當局解釋，當局擔心區議會若採用過去兩個市政局的運作模式，會影響各個政府部門的行政架構及公共資源的運用，甚至可能導致18個區議會的行政紊亂。政府當局認為，實工作小組提出的建議，可使區議會能直接參與地區行政，並讓區議員有更多機會參與管理地區市政設施的工作。

16. 有關會議的紀要摘錄載於**附錄IV**。

17. 政府當局已因應委員提出的要求，就《基本法》第九十七條的詮釋徵詢法律意見。政府當局的回覆載於**附錄V**。

2001年8月27日政制事務委員會會議

18. 為跟進2001年7月16日的民政事務委員會會議，政制事務委員會曾討論一項議案，該議案關乎成立專責委員會，就區議會的角色和職能進行檢討及提出建議。議案在席上付諸表決但被否決。政制事務委員會同意於2001年10月4日與民政事務委員會舉行聯席會議，以討論區議會的角色和職能。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年9月27日

節錄自2000年11月14日立法會民政事務委員會會議紀要

X X X X X X X X

經辦人／部門

VI. 區議會的職能及區議員的酬金和津貼

[立法會CB(2)48/00-01(01)、CB(2)167/00-01號文件
附錄I至附錄VI及CB(2)207/00-01(04)號文件]

16. 應主席的邀請，民政事務局副局长(2)簡介政府的文件，當中簡述政府為加強區議會的角色和職能所推行的措施，以及給予區議員的支援和協助。她強調，政府當局會以開放的態度，聽取立法會議員及區議會議員，對政府應如何下放更多權力予區議會，及加強對區議會的支援的意見。

區議會的職能

17. 葉國謙議員指出，政府當局在建議無須保留兩個前市政局時，曾承諾將部分前市政局的功能及權力轉移給區議會，但該承諾至今仍未實現。事實上，大部份區議員均表示希望能更直接地參與地區行政的工作，協助政府管理地區事務和解決區內的問題。葉議員對政府當局即將就區議會的角色和職能進行的檢討表示歡迎。就此，他詢問政府當局對如何加強區議會職能的看法。葉議員進一步詢問文件第3(a)段所提及有關邀請區議員就區內其他設施的管理事宜提供意見的安排。

18. 民政事務局副局长(2)回應時表示，政府當局過往一年已在增強區議會的諮詢功能方面推行一系列的措施，其中包括委任區議會主席和副主席加入區內的地區管理委員會，以及邀請區議員加入食物環境衛生署轄下的街市管理諮詢委員會，就地區管理和街市管理事宜提供意見。由於後者的運作模式理想，民政事務局現正與食物環境衛生署及康樂文化事務署商討，在適當情況下邀請區議員就區內其他設施的管理事宜提供意見。民政事務局希望可在來年完成區議會角色的檢討工作，並推出一系列的建議和措施，以加強區議會在地區管理所扮演的角色。

19. 黃宏發議員認為，政府當局提供的文件內容說明當局只着重區議會的諮詢功能，而非有誠意地將地方行政上的管理實權交予區議會。黃議員詢問，政府當局上一

次舉辦地方行政研討會的時間及其後有否跟進各區議會於研討會上表達的意見和建議。黃議員強調，他一向主張區議會應成為有行政實權的地方組織，這個意見亦有在上一次的地方行政研討會上表達。

20. 民政事務局副局长(2)回應說，當局於1996年曾舉辦地方行政研討會，邀請當時在任的區議員出席，以聽取他們對地方行政事務的建議，並於其後數年實施當中大部份的建議。她指出，由於當時兩個前市政局仍在運作，研討會的主要目的是提高政府和市民對區議會的重視程度。當時討論重點在於如何加強區議會的諮詢角色，而非在於區議會對市政事務的參予和管理。她補充，民政事務總署其後在1999年曾統籌成立一個跨部門的工作小組，在民政事務總署署長的領導下，就區議員參與地區行政和市政事務管理事宜作出一系列的建議，而該等建議亦已陸續實施(見政府文件第3段至第4段)。

21. 黃宏發議員對政府當局在解散兩個市政局後仍然拒絕考慮改變區議會的諮詢角色，表示失望。黃議員表示，他作為政制事務委員會的主席，會在該事務委員會的會議上跟進改革區議會權力及其在政制架構內的角色等事宜。

22. 主席贊成政制事務委員會從地方政制層面跟進有關區議會的功能及角色問題。他指出，民政事務委員會亦會繼續在其職權範圍內跟進有關區議會的職能，酬金及實報實銷的津貼等問題。

23. 陳偉業議員贊成事務委員會繼續跟進有關區議會職能及當局所提供的支援的問題。他強烈促請政府當局加強區議會的職能，並多聽取區議員在地方行政事務的見解和建議。他指出，單單邀請區議會主席及副主席以正式委員身份出席所屬地區管理委員會的會議並不足夠，當局應進一步將地區管理、改善環境衛生、社區及鄉郊小型環境改善工程等事宜交與各區議會轄下的有關事務委員會負責。他認為區議員對地區事務最為熟識，當局理應把更多地方管理的實務工作及權力逐步轉移給區議會。事實上，當局在建議無須保留兩個前市政局時，曾努力游說區議員支持該建議，並提及倘建議獲立法會通過，政府會加強區議會在市政服務方面的諮詢和監察功能。可惜，這個承諾未有實現，以致區議會的會議往往流於空談，未能發揮其在地方行政上的功能。他補充，雖然區議會已運作了十多年，但政府當局卻愈來愈不重視區議會，有關官員並會拒絕出席會議，所提供文件的內容亦嫌簡單不足。

政府當局

24. 對於陳偉業議員對區議會缺乏實質地方管理權力所表達的不滿，主席詢問政府當局，能否承諾在進行區議會角色的檢討時，認真考慮加強區議會和區議員在地方行政事務的功能及權力。否則，該檢討亦會流於空談，不能實質改善地方行政。

25. 民政事務局副局长(2)回應時表示，當局會慎重考慮委員在會上提出的意見，並會就哪些不能接受的意見作出解釋。她指出，若把某些行政職能下放予各區議會，恐怕會造成權力過份分散及和各自為政的現象。至於有關官員的出席率，政務司司長最近已發出內部指引，要求各部門加強與區議會溝通及重視區議員的意見。因此，各部門須委派適當職級的代表出席區議會會議。民政事務局副局长(2)補充，她瞭解個別部門在執行方面可能遇到的困難，並承諾會跟進這方面的問題。

26. 涂謹申議員引述基本法第97條“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”。根據他的理解，“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”的區域組織是指區議會而“負責提供文化、康樂、環境衛生等服務”的區域組織是指兩個前市政局。就此，涂議員詢問政府當局，若區議會作為非政權性的區域組織，在不違反基本法第97條的前提下，是否可替代兩個前市政局，負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。

27. 民政事務局副局长(2)回應時表示，基本法第97條確實為區域組織的權力定下了框框。然而，在這個框框內，可以轉授予區議會的權力仍然可以很大。基本法第97條在區議會角色和職能的檢討中會有參考作用。因檢討仍未展開，政府當局並未考慮到區議會的權力在什麼情況下會超越這條文所定下的框框。她補充說，民政事務局不會不同意涂謹申議員對基本法第97條的理解，但需諮詢律政司的法律意見。黃宏發議員認為政府當局應對基本法第97條作清楚的詮釋。

28. 主席及何秀蘭議員認為，政府須切實地把地方行政管理的執行權力下放至區議會。既然1997年後仍有臨時市政局的設立，即前市政局的存在及功能與基本法並無抵觸。因此，他們促請政府認真考慮將前市政局的地方行政管理權力轉授區議會。何議員強調，在進行全面檢討區議會的角色時，政府必須改變《區議會條例》將區議會定性為諮詢機構的基本觀念。她進一步詢問，有關區議會的全面檢討，會否考慮團體過往在解散兩個市政局時所提出的意見。

29. 民政事務局局長回應時表示，全面檢討區議會的角色工作會隨著2000年11月18日舉行的“區議會日”而展開。民政事務局對區議會權力的範圍並未有既定的看法。他在上任至今已拜會了16個區議會，直接聆聽區議員的意見。政府當局除了會審慎考慮區議員所表達的意見，亦會廣泛地諮詢市民的意見。至於將前市政局的地方管理職權轉移給區議會，民政事務局局長指出，有些項目的執行權力並不適宜交予18個區議會各自負責(例如審批申領酒牌事宜)。為了使檢討工作能更全面地反映區議員的意見，民政事務局和民政事務總署會繼續聽取區議會的意見，亦歡迎過往曾表達意見的團體在新區議會已運作了十個多月後重新就增加區議會職權再表達意見。他補充，《基本法》是香港的憲制文件，區議會角色和職能的檢討應在其規範內進行。民政事務局局長指出，《區議會條例》只是香港成文法例的其中一條，只要社會有大規模的共識，認為區議會的權責應該加強，政府可以考慮修改有關的法例，賦予區議會適當的地方行政管理的權責。

30. 鄧兆棠議員表示，他作為元朗區議會主席，從未感覺到區議會有實際權力負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。

31. 民政事務局局長回應時表示，他瞭解鄧兆棠議員的感受。他指出政府當局的地區行政管理政策一直很受區議會的意見所影響，所以指區議會只有純諮詢的功能的說法並不是全面的。

32. 主席指出，很多區議員都期待政府當局會履行當初解散兩個市政局時所作的承諾，會把兩個前市政局的權力轉授予區議會。他促請政府不要忽視區議員對缺乏實權的不滿。

33. 陳偉業及何秀蘭議員詢問，政府可否列出哪些前市政局的職權是可以及不可以交予給區議會負責的。黃宏發議員認為，他雖然同意把兩個前市政局的全部權力轉授予區議會並不是一定恰當的做法。但是，政府當局應把那些不需中央統籌的職權交予區議會。區議會成為有權有責的地方組織後，才可以改善地方行政。黃議員表示，倘檢討結果顯示區議會的角色應維持在諮詢層面，則區議會亦無必要繼續存在。

34. 民政事務局局長回應時表示，政府當局不適宜在檢討工作進行時對可轉授或不轉授予區議會的權力表達意見，以免影響有關的檢討。他不同意區議會倘無實際行政職權則不如取消的說法。他指出，區議會已運作了十

多年，其諮詢角色對政府的政策及市民生活的影響是不容置疑的。事實上，很多市民遇有生活起居的問題都會尋求區議員的協助。這些問題大多與個別地區的居住環境、交通安排等有關，理論上很難可以在其他機制(例如立法會)內解決。他舉例說明區議會在地區行政上正扮演日益重要的角色，包括區議會正、副主席均出席地區管理委員會的會議，及區議會獲撥款用以推行或資助社區建設活動和小型環境改善工程。

35. 何秀蘭議員關注到全面檢討區議會角色的範圍。她認為政府應提供諮詢文件，以便市民有足夠時間瞭解檢討的範圍及檢討的重要事項。主席亦詢問，政府有否為全面檢討定下完成及提交報告的日期。

政府當局

36. 民政事務局局长回應說，政府會充分考慮各方面的意見，包括立法會、學者及其他社會階層的代表。目前，政府並未為全面檢討區議會的角色問題訂下工作時間表。陳偉業議員建議政府當局可分兩個階段進行諮詢。政府應先搜集各方面的意見，經分析後提出多個具體建議方案，讓市民可深入討論及表達意見。主席請政府當局考慮陳議員的意見。

區議員的酬金和津貼

37. 主席為其本人及下列在座委員申報利益，表明他們是區議會的現任議員——涂謹申議員、黃宏發議員、劉皇發議員、鄧兆棠議員、陳偉業議員及葉國謙議員。

38. 葉國謙議員對區議員的酬金和實報實銷的津貼及有關調整機制表示關注。他指出，區議員現時每月最多只可獲發放10,000元的實報實銷津貼，根本不能支付聘請足夠的人手去執行區議會職務所需的費用。對於目前每年按消費物價指數的變動來調整區議員的酬金和津貼的做法，葉議員亦表示憂慮。鑒於今年物價指數向下調整，他擔心政府會在2001年1月開始，按物價指數變動來削減原本已經不足的酬金和降低實報實銷的津貼上限，令區議員來年的財政狀況更為拮据，有違政府當局會加強對區議員支援的承諾。

39. 陳偉業議員認為，現行對身兼其他議會議席的區議員的酬金作出向下調整的安排絕不合理。他指出，現時立法會選區範圍十分大，例如新界西選區的範圍覆蓋5個區議會選區，所佔人口約二百萬，立法會議員的酬金和津貼基本上並不足夠讓立法會議員聘請足夠的人手及開設辦事處之用。因此，他認為政府不應因區議員兼任其他議會議席而削減他們約1/3的酬金。

40. 民政事務局副局长(2)回應時解釋，區議員的酬金和實報實銷的津貼的金額及調整機制分別於1992及1999年經立法會財務委員會審批，並與行政會議成員和立法會議員的酬金及津貼調整機制掛鈎。由於今年的消費物價指數會因通縮關係而下調，以致區議員、立法會議員及行政會議成員的酬金及津貼均可能會出現向下調的現象。就此，政府現正檢討有關機制的運作事宜，目前並未有確定的立場和政策。她指出，倘立法會議員能就改變現行的調整機制達致共識，政府當局一定會審慎考慮立法會的意見。她補充，根據政府當局1999年7月2日提交財務委員會的文件所建議，庫務局局長只可根據丙類消費物價指數的變動來調整區議員的酬金和津貼，而政府當局亦不能單方面改變調整機制的運作規則。

41. 葉國謙議員指出，為了方便立法會議員考慮有關機制是否合理，政府應提供數據說明區議員酬金及實報實銷的津貼金額的計算方式。他亦認為政府當局應就區議員酬金的調整及實報實銷津貼的上限諮詢立法會議員及區議員的意見，並提出改善計算及調整機制的建議。

42. 民政事務局副局长(2)解釋說，政府當局並未就區議員酬金及實報實銷津貼的上限定立計算程式，但每年按丙項消費物價指數調整的機制則已有既定的計算方法。她告知委員，區議員酬金及實報實銷津貼的數額是否足夠將會是區議會角色和職能的檢討其中一個課題。

43. 黃宏發議員建議將區議員的酬金和津貼事宜與公務員的薪酬制度掛鈎，以避免發生類似因通縮而須減少區議員酬金的問題。他指出，減少區議員酬金及津貼會導致區議員的助理減薪，影響區議員與其助理間的良好勞資關係。他又建議政府考慮向區議員提供固定辦事處，以減少區議員在租金方面的支出。主席亦建議政府考慮以立法會議員辦事處的運作模式，提供設備齊全的區議員辦事處，以方便他們履行職務。

44. 民政事務局局长回應時表示，在區議會角色和職能的檢討後，若有結論認為區議員的酬金及津貼應有較大的調節空間，政府當局是十分樂意考慮詳細的建議。他指出，區議員與公務員的工作性質基本上有分別，他個人並不贊成區議員的酬金及實報實銷的津貼與公務員的薪津制度掛鈎。

X X X X X X X X

立法會秘書處

2000年12月8日

節錄自2001年1月9日立法會民政事務委員會會議紀要

X X X X X X X X

經辦人／部門

V. 檢討每年調整區議員酬金和實報實銷津貼的機制
[立法會CB(2)613/00-01(04)號文件]

20. 應主席邀請，民政事務局副局長(2)簡括概述政府文件的內容。

21. 主席為其本人及下列在座委員申報利益，表明他們身兼區議會議員——蔡素玉議員、葉國謙議員、陳偉業議員及黃成智議員。

建議的修訂機制

22. 葉國謙議員對社會上有意見認為區議員酬金和津貼應跟從消費物價指數下調表示失望。他指出，有關金額事實上不足以應付區議員在履行職務時的開支。葉議員表示，他對政府建議的下述修訂機制表示支持——

- (a) 以甲類消費物價指數代替現時採用的丙類消費物價指數，作為調整區議員酬金和實報實銷津貼的基準；及
- (b) 在通縮期間延遲下調實報實銷津貼的上限，直至通脹年度須上調津貼上限時才作出調整。

他亦贊同當局委任獨立委員會定期檢討區議員的酬金和津貼事宜。然而，葉議員對區議員每月酬金仍需由18,190元下調至17,950元，表示遺憾。他指出，調減區議員薪酬240元雖不會對區議員造成實質的財政問題，但卻反映了政府對區議員的職能並不重視。

23. 民政事務局局長回應時指出，現行調整區議員酬金和實報實銷津貼金額的機制分別於1992年及1999年經立法會財務委員會審批，並與目前調整立法會議員酬金及可獲發還運作開支的安排一致。因應立法會內務委員會對此事的關注，當局在區議會的全面檢討完成前，先行特別就每年調整酬金和津貼的機制進行了一次檢討。他強調，檢討的結果及建議已在不違反現行調整機制的原則下，為區議員因受已簽訂租約和員工合約的條款所限而遇到的困

難，提供了短期的解決方法。他補充，民政事務局在進行區議會職能和角色的全面檢討時，會一併研究立法會議員和各區議員就酬金和實報實銷津貼金額是否足夠的問題所提出的建議。

24. 陳偉業議員認為民政事務局的建議除了可暫時解決政府當局及區議員當前必須面對的問題，亦不損害既定調整機制的原則。蔡素玉議員亦表示接納文件內的建議。

25. 黃成智議員詢問，政府當局為何不考慮把暫緩扣減實報實銷津貼上限的方法同樣地應用在區議員酬金的調整方面。主席亦指出，大部分出席“區議會日”活動的區議員表示關注有關區議員酬金及實報實銷津貼的調整事宜。他詢問，在現時的經濟環境下，政府有否考慮暫緩調整區議員的酬金。

26. 民政事務局局長指出，當局不能同意酬金和實報實銷的金額只能上調而不能下調的看法，但同意區議員受已簽定的租約和員工合約的條款所限，不能隨意或按消費物價指數的變動而調整有關數額。因此，當局建議延遲下調實報實銷津貼的上限，直至因通脹出現須上調津貼上限時才作出調整。他解釋，由於區議員酬金是用以支付他們因處理區議會事務而引致的開支和在某程度上補償他們為區議會事務所花的時間，所以不會受到履行合約條款的情況所影響。因此，當局認為區議員酬金應繼續參照消費物價指數的變動而調整。他補充，立法會議員酬金較早前已有下調的先例。他盼望區議員會考慮整體社會及部分立法會議員在此問題上所持的不同看法。

27. 葉國謙議員強調，正如主席指出，大多數區議員在“區議會日”的討論中曾表示，區議員目前的酬金及實報實銷的津貼上限不足以應付區議員執行日常職務所需的支出。他盼望當局能盡快完成有關區議會職能和角色的全面檢討。他呼籲委員支持政府建議的修訂機制，以免實報實銷津貼的上限由2001年1月1日起，從現時的10,000元下調2.7%至9,730元。

28. 主席表示，政府的修訂機制並非最佳解決辦法。他指出，區議員作為僱主並不希望扣減助理人員的薪酬，而其他辦事處的支出，例如租金支出亦不一定跟隨通脹或通縮調整。他認為，在通縮期間，實報實銷津貼應依據實際的支出單據發還給區議員。這個做法不單可以增強政策執行的靈活性及減輕有關的行政費用，亦可照顧到區議員在財政上的不同需要。

區議員的酬金和津貼

29. 陳偉業議員、蔡素玉議員和黃成智議員均認為目前每月10,000元的實報實銷津貼上限並不切合區議員的職務需要。他們指出，區議員辦事處若設在房屋署的屋邨範圍內，每月租金約在3,000元至5,000元之間，但假若區議員要租用商業或私人物業單位作辦事處之用，每月的租金支出便至少亦在9,000元之上。陳議員亦補充，即使是在1999年的經濟低潮期間，房屋署仍企圖增加他設在屋邨內的辦事處的租金。其後因陳議員堅決反對，租金才獲凍結在當時的水平上。陳議員和蔡議員促請政府當局積極考慮為區議員提供設立在固定地點的區議員辦事處，以減少區議員在租金方面的支出，及方便區議員履行職務。蔡素玉議員認為，區議員應可獲撥款作酬酢事宜之用。她指出，為加深瞭解基層市民的意見和需要，區議員須經常參與各民間團體所舉辦的活動，因此亦需要致送花籃等以作祝賀或表示敬重之意。她建議該等支出應可以實報實銷的方式申領發還。

30. 陳偉業議員指出，全職區議員與非全職區議員的酬金應有所分別。他指出，全職區議員每天為區議會職務可能需要工作十多小時，而兼職區議員可能每月只出席數次例行會議。他認為，政府在擬定區議員的薪酬時，不應整體看齊，以免造成不公平的現象。他亦指出，區議員在日常工作中替政府當局解決了很多地區層面上的民生問題，及紓緩了不少市民在日常生活中積壓的怨氣。他希望政府當局會重視區議會在地方行政上的功能及區議員在地區事務扮演的角色。

31. 民政事務局局長回應時指出，區議員的酬金和津貼水平目前並無按區議員投入的工作時間而作分類，因為這樣做會引起很大的爭議。他同意區議員在執行職務時，直接及間接地幫助有關執行部門協調及解決很多地區管理的問題。他指出，他已拜會了18個區議會，清楚瞭解區議員對酬金和實報實銷的津貼金額及調整機制所表達的意見。他告知委員，當局會在全面檢討區議會角色和職能時一併研究所有有關為區議員提供財政和其他支援的事宜。

32. 蔡素玉議員和葉國謙議員指出，區議員的酬金和津貼水平並不合理。蔡議員認為，倘若當局的全面檢討後證實區議員的酬金和津貼水平一直偏低，當局便應考慮追補區議員應得的合理酬金和津貼。

經辦人／部門

33. 主席和葉國謙議員希望當局能在6個月內完成有關區議員職能和角色的檢討。民政事務局局長回應時表示，當局計劃在2001年底前完成有關區議會職能和角色的全面檢討工作。

34. 主席告知委員，政府當局會於2001年1月12日尋求立法會財務委員會批准有關的財務建議。

X X X X X X X X

立法會秘書處
2001年4月17日

政制事務委員會於2001年1月15日的會議摘錄

X X X X X X

V. 加強區議會的角色和職能

(立法會 CB(2)207/00-01(04)、270/00-01(03)、535/00-01(03)及651/00-01(06)號文件)

23. 署理政制事務局局長表示，在立法會恢復二讀辯論《提供市政服務(重組)條例草案》時，政府當局曾告知議員，在新一屆區議會開始運作後，當局會考慮加強區議會在地區事務的角色，以及加強區議會的職能。自新一屆區議會在2000年1月1日成立以來，政府當局已朝着該方向逐步推行措施。在2000年11月14日，民政事務局向民政事務委員會簡述當局採取了何種措施，加強區議會的角色和職能，以及當局向區議員提供了何種支援。當局曾在2000年11月18日舉辦一個名為“地方行政新紀元”的座談會，讓區議員就區議會的運作發表意見，以及提出可作改善之處。此外，立法會曾在2000年11月22日的會議上，就“加強對區議員的支援”進行議案辯論，議員亦藉此機會發表意見。

24. 民政事務局副局長補充，由於區議會已運作超過一年，現在是進行檢討的適當時候。當局已成立一個跨部門工作小組，負責檢討如何進一步加強區議會的角色和職能，以及加強對區議員的支援。該工作小組由民政事務局領導，成員包括有關政策局(包括政制事務局)及部門的代表。政府當局先前已提供一份文件(立法會 CB(2)207/00-01(04)號文件)，該文件載列當局至今所採取的各項措施。政府當局歡迎事務委員會委員提出意見。

改革區議會架構

25. 楊森議員表示，他從報章得悉，當局有計劃將18個區議會的範圍重新劃定為5至6個區議會。他詢問政府當局，有關檢討是否朝着該方向進行；若然，他建議從宏觀及憲制的角度研究此事。他認為，給予區議會更多權力及職責，會吸引更多人參與區議會的工作。

26. 政制事務局副局長表示，政府當局在1999年草擬《區議會條例草案》之前，曾在1998年進行公眾諮詢，收集公眾對多項事宜的意見，包括對兩個市政局及區議會的職能及架構的意見。在所得的回應中，大部分意見認為應保留區議會的數目及架構。由於新一屆區議會運作僅超過一年，當局認為不適宜在現階段對區議會的架

構作出任何基本及重大的改革。更務實的做法是根據現有架構，檢討區議會的角色及職能。

27. 民政事務局副局長回應主席時澄清，劃定區議會分界的事宜不屬是次檢討的範圍。直至目前為止，並無區議會提出希望與另一個區議會合併。

區議會通過的議案

28. 田北俊議員表示，根據他擔任區議員所得的經驗，區議會通過大量議案。他詢問當局有何程序處理區議會所通過的議案，以及由何種級別的政府官員負責跟進該等議案。他感覺到職級較低的官員才會處理該等議案。田議員亦表示，當局雖有事先就各項與地區事務有關的建議諮詢區議會，但區議員的意見往往受到忽視，亦未有在提交立法會的文件中充分反映。主席表示，當局雖然樂於聽取區議員的意見，但在制訂政策時卻似乎罔顧他們的意見。

29. 民政事務局助理局長表示，他先前是東區民政事務專員。他告知委員，區議會在會議上通過議案後，區議會秘書處會以書面將議案轉達有關的政策局或部門，並將所收到的任何回覆送交區議會。區議員如不滿政府當局的回覆，可與當局進一步跟進有關事宜。至於諮詢區議會的工作，民政事務局助理局長表示，區議會對某項事宜的意見會在提交有關委員會／議會的有關文件中反映。

30. 關於由何種級別的官員負責處理區議會所通過的議案，民政事務局助理局長表示，區議會秘書處所轉介的議案會送交有關的政策局局長或部門首長處理。雖然他現時並無任何資料顯示在有關政策局及部門內，會由何種級別的官員處理區議會所通過的議案，但他指出，給予區議會的覆函均以有關政策局局長／部門首長的名義簽署。田議員詢問，負責簽署函件的人員是否負責處理議案的人員。民政事務局助理局長回覆時表示，情況未必如此，因為有關議案可能經由其他職級較高的人員處理或考慮。

31. 民政事務局副局長補充，當局會視乎區議會議案的性質及影響，指派不同級別的官員負責跟進有關議案。她表示，她最近曾處理東區區議會所通過的一項議案。該項議案建議當局應就影響民生的政策(例如增加各項政府收費的建議)諮詢區議會。鑒於該項議案的影響，她曾親自與庫務局跟進此事。

檢討範圍

32. 葉國謙議員表示，部分區議員不滿區議會只擔當諮詢角色。他們認為應將兩個前市政局部分職能移交區議會。他們亦希望在管理地區事務及制訂政策方面的角色會有所加強。葉議員詢問政府當局現時的檢討是否正朝着此方向進行。

33. 民政事務局副局长表示，該項檢討旨在探討可如何加強區議會的角色和職能。就此，政府當局歡迎議員、區議會及市民就應下放哪些權力或職能予區議會的事宜提出具體建議。劉慧卿議員查詢有關檢討的時間安排，民政事務局副局长回應時表示，政府當局已承諾在2001年內完成該項檢討。

34. 劉慧卿議員表示，部分區議員士氣低落，因為他們感到他們的意見不受政府當局重視，而他們所得到的資源，亦不足以讓他們履行職務。如政府當局準備給予區議會實權，應清楚交代其意向，以致市民及區議員會更樂意就此方面提出具體建議，供政府當局考慮。

35. 吳靄儀議員表示，政府當局在1998年建議廢除兩個市政局時，對於如何可下放更多權力予區議會一事必定有一些初步意見。鑒於區議會已運作一年，為了方便所有有關方面進行討論，政府當局應公開本身對此事的初步意見或建議。

36. 署理政制事務局局長表示，在《提供市政服務(重組)條例草案》進行三讀時，政制事務局局長曾發表以下意見——

“……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。在明年特區第一屆的區議會成立後，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。”

署理政制事務局局長補充，政府當局現已跟進此事，就區議會的職能進行全面檢討。他重申，政府當局對是次檢討抱持開放態度。政制事務局副局长回應劉慧卿議員時重申，當局會在區議會現有架構維持不變的基礎下進行該次檢討。

37. 民政事務局副局长補充，政府當局正與區議會攜手合作，進行檢討。政府當局會考慮區議會的意見，

並在推行各項建議之前諮詢區議會。然而，政府當局在現階段無法就此事提出任何初步意見。由於名為“地方行政新紀元”的座談會及立法會的議案辯論只在2000年11月舉行，政府當局將需一些時間研究所表達的意見，並與有關部門討論若干建議是否可行，然後才能得出初步意見。

38. 主席詢問，是次檢討會否考慮給予區議會更多決策權的建議。

39. 民政事務局副局长表示，根據《區議會條例》第61條，區議會屬諮詢團體。有關檢討其中一項目的是研究如何可加強區議會的職能，讓區議會得以參與促進文化、康樂及環境事務，以及提供該等服務的工作，而此等工作正是兩個前市政局的職責範圍。

40. 政制事務局副局长補充，區議會憑藉《基本法》第九十七條而成為諮詢團體。該條文訂明，“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”。因此，檢討的範圍應依循第九十七條所訂的原則。

41. 劉慧卿議員表示，諮詢團體並無任何實權。在此情況下，她無法看到在完成檢討後可如何加強區議會的角色和職能。吳靄儀議員詢問，當局是否有意檢討可否加強區議會的“諮詢”角色和職能。

42. 司徒華議員指出，《基本法》第九十七條所訂的“區域組織”既指兩個市政局，亦指區議會。隨着兩個市政局被廢除後，其職能應轉移至餘下的區域組織，即區議會。他認為，當局如不這樣做，則會抵觸第九十七條的規定。

43. 張文光議員認為，鑒於《基本法》第九十七條賦權區域組織提供文化、康樂、環境衛生等服務，區域組織亦應有權就提供該等服務的政策及預算開支作出決定。

44. 楊森議員表示，區議會應獲賦予權力，就本區及地區事務決策。他不滿政府當局在此事上模稜兩可。

45. 何秀蘭議員憶述，在民政事務委員會某次會議上，委員曾詢問區議會的角色可否超出諮詢團體的職責範圍。民政事務局局长林煥光先生當時表示，所有事宜(包括就《區議會條例》作出的任何修訂)均可在是次檢討

中討論。政府當局在此事上似乎採取了兩個不同的立場。

46. 吳靄儀議員告知委員，在先前某次場合中，議員曾詢問廢除兩個市政局是否等同削弱區域組織的權力。政府當局當時答稱，根據《基本法》第九十七條，當局可為兩個目的而設立區域組織，其一是接受當局就有關地區管理和其他事務的諮詢，另一目的則是負責提供文化、康樂、環境衛生等服務，又鑒於區議會是地區管理方面的諮詢團體，故不可能存在削減區議會權力的情況。

政府當局

47. 主席表示，政府當局一方面告知事務委員會在完成檢討前會聽取區議會及議員的意見，另一方面卻對某些事宜已有立場。他要求政府當局向事務委員會提供文件，澄清該項檢討的範圍及方向，以及政府當局建議如何推展該項檢討。他尤其希望政府當局澄清該項檢討可否包括賦權區議會，使其在地區事務上成為財政自主的決策組織此類建議。

48. 民政事務局副局长表示，由於該項檢討剛剛展開，政府當局在現階段無法告知委員任何具體建議。至於檢討的範圍，政府當局認為有關範圍不應超出《基本法》第九十七條所訂的範圍。政府當局相信，《基本法》第九十七條中“區域組織”一詞指兩個前市政局及區議會。雖然兩個市政局的職能原則上可轉移至區議會，但政府當局將需研究應轉移哪些在地區事務方面的職能，以及如何轉移該等職能的問題。此等事宜將會在該項檢討中探討。署理政制事務局局长重申，政府當局會以開明及開放的方式進行檢討。

49. 吳靄儀議員建議，委員之間應討論如何跟進此事，而立法會應考慮就此事與區議會交換意見。委員同意在下次會議上就此事進行內部討論。

X X X X X X

節錄自2001年7月16日立法會民政事務委員會
會議紀要擬稿

X X X X X X X X

經辦人／部門

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。

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，為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，由民政事務局作為主導的決策局，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，政府當局需要為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2.7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 X X X X

立法會秘書處
2001年8月23日

《基本法》第九十七條

《基本法》第九十七條

《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”。

《基本法》第九十七條的分析

2. 《基本法》第九十七條是一項賦權條文。一方面條文採用容許性的字眼，容許香港特區設立區域組織。然而，條文並沒有規定在憲制上香港特區必須設立區域組織。另一方面，條文亦定下規範，訂明區域組織不得是政權性的組織。

《基本法》第九十八條

3. 《基本法》第九十八條訂明“區域組織的職權和組成方法由法律規定”。

區域組織的職權

4. 按《基本法》第九十七條和第九十八條的規定，香港特區可自行決定是否設立區域組織；若是設立，亦可決定這些組織應履行《基本法》第九十七條所列的兩項職能，抑或履行其中一項職能。只要不違《基本法》第九十七條的規定，可基於政策的考慮，訂定這些區域

組織的職權。根據《基本法》第九十八條，定下來的政策必須立法規定。

有關的訴訟案件

5. 值得注意的是，高等法院原訟法庭在陳樹英訴香港特別行政區行政長官¹一案（案中《提供市政服務(重組)條例》(第 552 章)條文的合憲性獲得確認）的判決。法官夏正文認為－

“《基本法》第九十七條顯然只是賦予權力的條文而已。條文採用容許性的用詞，即准許設立區域組織，但並沒有規定在憲制上有責任設立區域組織。

再進一步來說，我認為同樣清晰的是假如政府和立法機構都決定設立區域組織，大可以設立區域組織，作為地區管理及有關事務的諮詢組織，或負責提供地區服務。該條文並沒有規定設立擁有行政或管理權力的區域組織。”²

政制事務局

2001 年 8 月

¹ [2001] 1 HK LRD 405

² I bid, at 424 B-D