



民主動力 / Power for Democracy

區域組織職權、架構及組成

改革建議

第一部：引言

1. 民主動力認為，隨著公民社會日趨成熟的發展，區議會可以發揮更大的作用，讓市民有更多的機會參與地方行政，而且令區議會能夠有更多機會參與亦監察政府部門在地區層面的運作，以便區議會能充當政府與市民之間的溝通橋樑。因此，民主動力於二零零五年下半年曾與民主派政黨及學者舉行過兩次討論會，就目前區議會職權、架構及組成商議改革方案。我們相信，為了令香港未來的政制發展有更穩固的基礎，實在有必要提升區議會的地位和擴大其職能，藉以提供一個更廣闊的平台培訓從政人才。
2. 民主動力現提出改革區域組織職權、架構及組成的建議書，有關建議將會廣傳各民主派政黨及組織，我們期望藉此凝聚民主派各組織及區議員的共識，促使特區政府作出回應。

第二部：檢討

3. 區議會成立於一九八二年，現時全港總共有 18 個區議會。設立區議會的目的，主要是要推動市民參與區內事務，培養市民的歸屬感和守望相助精神，而且，區議會有助反映市民的意見，令行政機關作出回應。
4. 目前區議會的職權，是就下列範圍向政府提供意見：
 - I. 地方行政區內居民的福利事宜和個別全港性的問題；
 - II. 地方行政區內的公共設施和服務的分配；
 - III. 政府對地方行政區內的發展規劃及其緩急次序；
 - IV. 政府投放公帑在地方行政區內進行的公共工程及資助舉辦社區活動的調配。
6. 另外，區議會亦要負責有關區內的事務，包括：改善環境、促進康樂文化活動和舉辦社區活動。區議員一般都視為政府與區內人士的溝通橋樑。區議會均由秘書處提供行政支援，而秘書處是民政事務處編制的一部份。民政事務專員負責(District Officer)監督秘書處，以確保區議會獲得足夠的支援。
7. 每一個地區的分區委員會、分區撲滅罪行委員會及地區防火委員會都是民政事務總署轄下的諮詢組織，主要職能是就與社區有關的事宜向政府各部門提供意見，又協助籌辦社區參與活動。
8. 現時，地區管理委員會由所屬地區的民政事務專員擔任主席，成員包括區內的政府部門代表。各政府部門透過該委員會磋商地區事務，統籌區內的公共服務和設施。
9. 一九九九年之前，當時的兩個市政局及區議會就視為地方代議政制的兩層架構，而兩個市政局在區域層面上，負責提供的市政服務包括：食物安全、環境衛生、藝術文化及康體服務。
10. 以下是當時市政局及區域市政局的角色、職能和撥款安排。

11. 前市政局和區域市政局均屬法定組織，負責在所屬地區內提供以下三大類服務：
 - a) 食物安全和環境衛生服務：清掃街道和收集垃圾；食物衛生，包括發牌予食物業店舖(例如食品製造廠、菜館、新鮮糧食店等)及進行巡查；衛生教育；防治蟲鼠；管理小販、屠場、墳場和火葬場；興建及管理街市、公廁和浴室；管制違例販賣活動等；
 - b) 文化藝術服務：興建及管理博物館、圖書館和文娛中心；提供城市電腦售票網服務；負責管理三個演藝團體和電影資料館；管理音樂事務處；資助藝術團體、區節和地區活動；推廣表演藝術、視覺藝術和文學藝術；舉辦公眾娛樂節目、主辦各類表演和放映電影；
 - c) 康樂體育服務：興趣及管理室內運動場、公共游泳池、遊樂場地和泳灘設施、管理體育場；興建及管理動植物公園、休憩設施、種植花草地方及保護樹木；舉辦節目和活動以推廣康樂體育活動；推廣大型體育比賽；資助體育團體。
13. 兩個市政局也負責多個發牌工作，例如簽發酒牌和公眾娛樂場所牌照等。
14. 架構：兩個市政局每月舉行一次公開會議，通過附例和處理財政事宜，並審議與局務有關的正式動議和各種問題。兩個市政局都設有專責委員會制度，以履行其職務。
15. 撥款安排：兩個市政局都是財政自主組織。兩局的主要收入(超過 80%)來自差餉收益，餘下的則來自兩局根據不同法例有權自行釐定的費用和租金。
16. 一九九八年六月，政府推出《區域組織檢討諮詢文件》，提出改變當時兩個市政局/臨時市政局的架構、職能和撥款的方案。一九九九年，立法會三讀通過政府提交的法案，落實取消兩個市政局，兩個市政局從此成為歷史。政府並聲言會提升區議會的地位，令其擔當更積極的角色。
17. 《基本法》第九十七條規定：“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。”

18. 只可惜，自一九九九年兩個前市政局被解散後，區域組織便只餘下大體上僅具被諮詢權的區議會，在地區管理上未有實際的管理權。特區政府在“殺局”時曾承諾會研究將兩個市政局的部分權力授予區議會，讓區議會擔負更多的職責。但至今有關承諾卻已淪為“空頭支票”；為此，民主動力認為，民主派更應把握主動，推動區議會的改革，以促使區域組織提升回應有的政治地位。

第三部：改善區議會組織的建議方案

改革目標

19. 民主動力認為，區議會的改革必須涉及其職權、架構及成員組成，而改革的目標有以下三點：
 - 一、促使地區民主化，以鞏固及推動整體香港社會民主發展、擴闊公民社會空間；
 - 二、使影響及地區居民的事務及決策，以更民主的方式作出；及
 - 三、使區域組織成為培訓政治人才的重要場地。

20. 要達至上述的目標，我們認為區議會的改革必須達到以下兩個條件：
 - 一、賦予區域組織若干範疇的實際決策和執行權力，以至就涉及地區政策的監督和否決權；及
 - 二、廢除委任及當然議席，促使區域組織民主化。

廢除委任及當然議席

21. 民主動力認為，當局應立即全面取消區議會委任及當然議席。其實，早於一九九四年區議會換屆時，已全面取消委任議席，只可惜，特區政府於一九九七年臨時區議會中重新加入委任議員及由二零零零年起委任 102 人為區議員，此舉沖淡由一人一票選出的民選區議員的影響力，明顯是民主倒退的安排。而且，自一九九五年起，無論是前立法局以至目前的立法會，全體 60 名立法會議員均由選舉產生，議會內已沒有任何委任議員；連在政治體制中更重要的立法議會也已經是由全面選舉產生，因而區議會仍存在委任議員顯得更格格不入。

22. 至於當然區議員（鄉事委員會主席），他們所代表的鄉村居民其實也屬於有關地區的居民，即由分區直選產生的民選區議員已同時代表了有關鄉村居民，實在沒有理由出現「重覆代表」；繼續讓鄉事委員會主席成為區議會當然議員，即出現有些居民有一個代表而部分居民則有兩個代表於同一議會中的不合理怪現象，必須加以糾正。

改革方案

23. 經過初步與民主派組織代表及學者的討論，我們建議區議會應仿效“市議會”的模式，即是給予區域組織市政管理的實權，並將目前十八個區議會合併為約為五個區域組織，增強管理的規模效益。
24. 不過，亦有意見認為，如將目前區議會的職權、架構及組成等分階段實行，即是先維持十八區的規模，先給予區議會更大權力及提升議會組成民主化，再邁向全面的“市議會”模式。
25. 綜合來說，民主動力建議改革分兩階段進行，首階段重視加強區議會職權及行政管理，之後再進一步改革至架構及組成部分。

第一階段

26. 職權：將前兩個市政局負責有關文康市政的決策管理權力轉給改革後的區域組織中，使區域組織擁有除諮詢權外的實際決策管理權。除了有關發牌事宜、現有的諮詢中心和協助成立互助委員會及業主立案法團等工作繼續由民政事務總署負責外，所有地方行政、社區建設、地區環境改善工程和全港拓展事宜交由改革後的區議會負責。
27. 議會架構：暫維持目前十八區安排，而區議會的區界亦大致不變。委任及當然議席全數取消。區議會全數由“一人一票”選出的民選議員組成，並維持目前約一萬七千人口為一選區及以目前產生民選區議員的“單議席單票”方式進行選舉。總體而言，廢除委任及當然議席後，每一區議會人數由十多至接近四十人不等，全港區域組織議員總數約為四百人。
28. 執行機構改革：除了區域組織議會改革，為了促進地方行政及培訓人才，建議實施類似“市長制”模式，即在區域組織層次引入由政治問責方式產生的區域行政主管(即地區專員)，負責區域層次內的行政管理及決策安排，而區域組織議會則擔當財政審批及監察角色。區域行政主管大抵上收納並擴大目前各區民政事務專員的職權。行政主管的產生方式會由區域內選民“一人一票”方式選出。(見附件三)

第二階段

29. 議會架構：將目前十八區合併為五區，建議改革後的區域組織分界與立法會選區分界相配合（即分為“香港島”、“九龍東”、“九龍西”、“新界東”及“新界西”共五區），使市民大眾較易明白。
30. 議會組成：建議改革後的區域組織議會全數由“一人一票”選出的民選議員組成，約三萬人口為一選區，以目前產生民選區議員的“單議席單票”方式進行選舉。同時，為了令議會不致議員人數太多而影響效率，建議每一區域組織議會以六十人為上限，因而“新界西區域議會”每選區的平均人口數目將略為高於三萬人。總體來說，每一區域組織議會人數由三十多至六十人不等，全港區域組織議員總數約為二百三十人。

改革後的資源分配

31. 根據一九九八年推出的《區域組織檢討諮詢文件》，一九九七至一九九八財政年度兩個市政局的總支出約為 123 億元。(附件四·圖一)
32. 如第 26 段和第 28 段所述，現時民政事務署負責的地方行政、社區建設、社區環境改善工程和全港規劃及拓展等將會交由改革後的區議會負責。根據民政事務總署二零零五至二零零六財政年度有關以上工作的開支預算，總共達 9.5 億元。(附件四·圖二)
33. 依此推算，改革後的區議會每年將可動用約 132.5 億元，如平均分配於 18 區，即每區可用資源約為 7.4 億元。以 18 區中最大的沙田區議會二零零五至二零零六財政年度的財政預算約為 1,500 萬元(未計議員酬金及辦事處開支補貼)為例，日後如沙田區議會每年獲得財政資源 7.4 億元，即接近目前資源的 50 倍。

第四部：未來方向

34. 本建議書將會送到各泛民主派的政黨和區議員之中，民主動力將會在本年三月中左右將收集各界意見而將本建議書作適量的修改，再將修改後的建議書及意見向政府反映。

民主動力

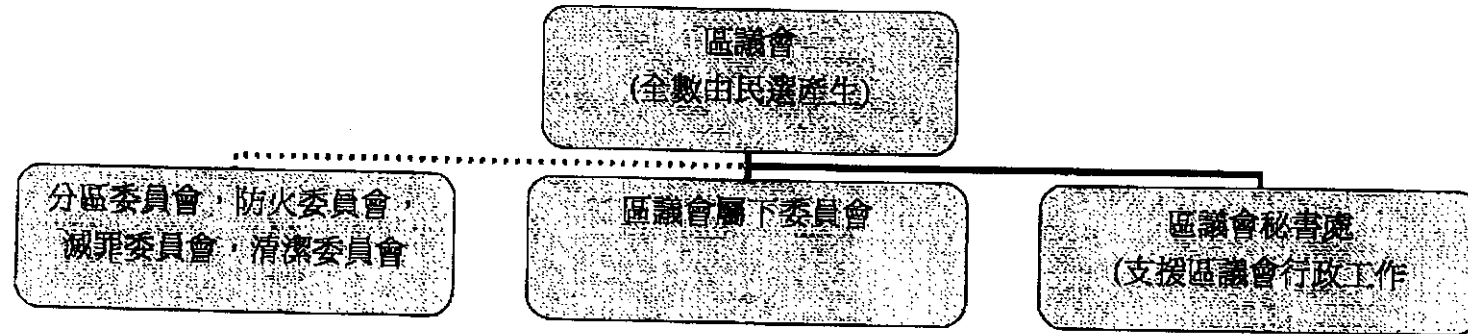
2006年2月

目前區議會的職權範圍

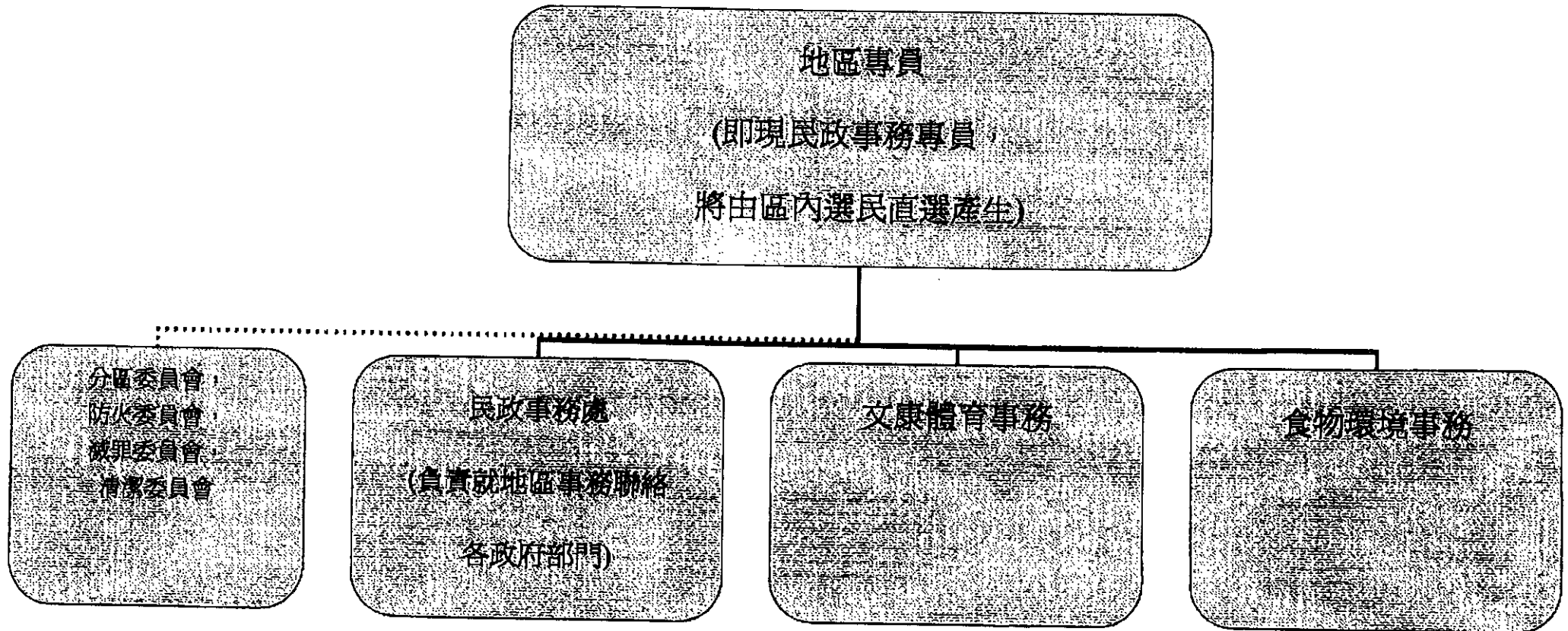
- (a) 就以下項目向政府提供意見-
 - (i) 影響有關的地方行政區內居民的福利的事宜；
 - (ii) 有關的地方行政區內的公共設施及服務的提供和使用；
 - (iii) 政府為有關的地方行政區制定的計劃是否足夠及施行的先後次序；
 - (iv) 為進行地區公共工程和舉辦社區活動而撥給有關的地方行政區的公帑的運用；

- (b) 若有關項目獲得撥款，負責-
 - (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文化活動促進事務；
 - (iii) 有關的地方行政區內的社區活動。

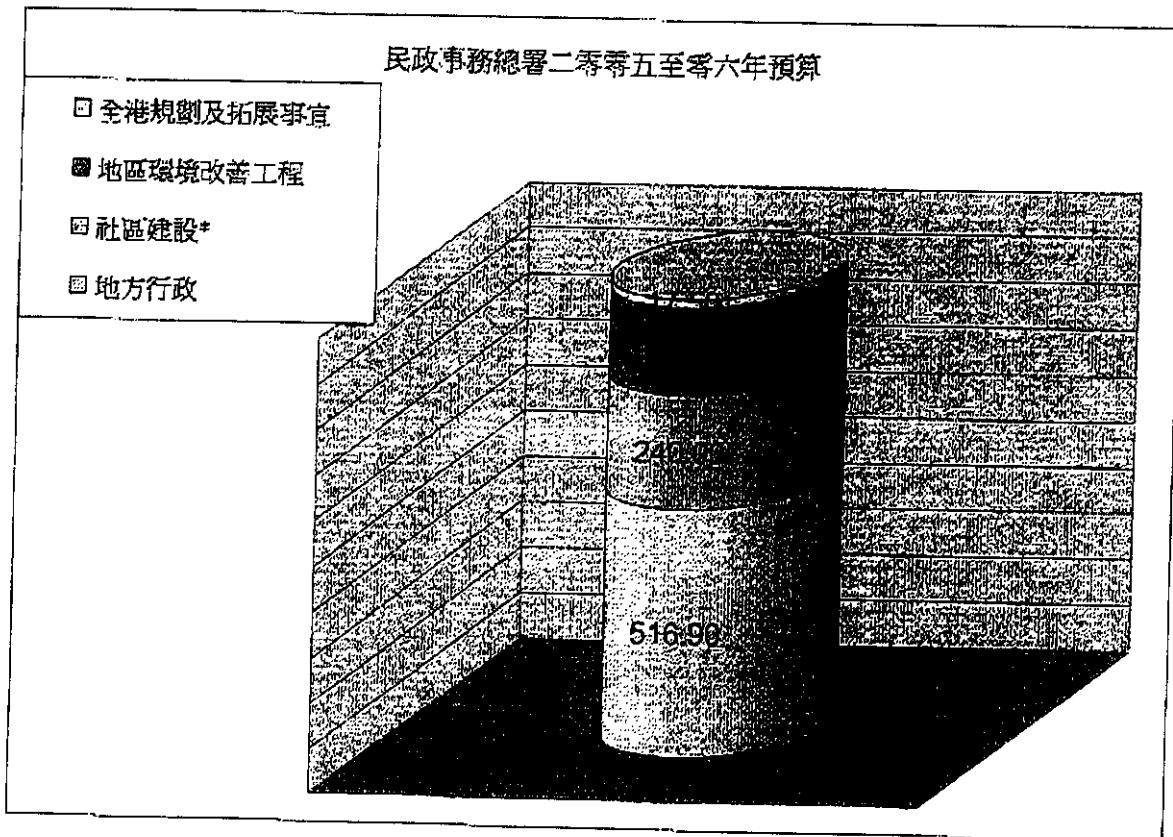
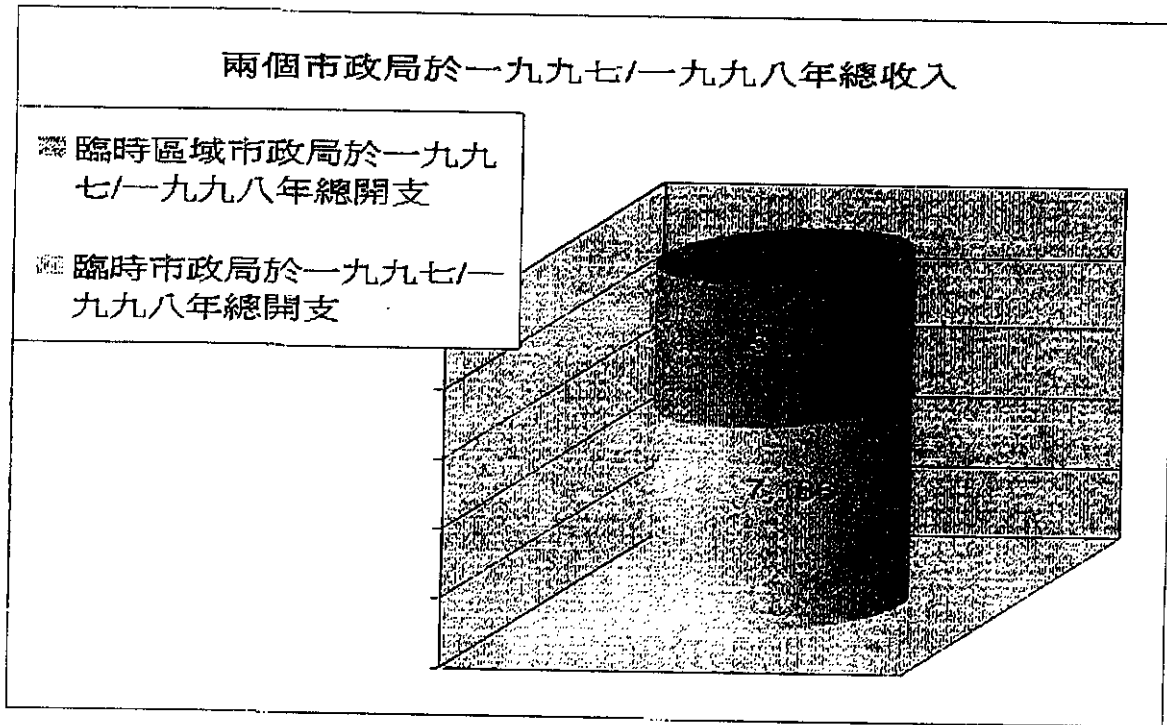
建議改革後的區議會架構



建議改革後地區專員架構



建議改革後的區議會資源分佈



*根據民政事務總署零五至零六年度有關該項工作的預算開支，社區建設為 4.8 億元，但由於該項包括大廈管理的支出，故此我們在計算時，假設該項支出一半為 2.4 億元為其他支出。