

區議會檢討關注小組對「區議會的檢討」的意見

I. 背景：

1. 1999 年政府提出《提供市政服務（重組）條例草案》（“殺局草案”），廢除兩個前市政局時，政府曾承諾考慮加強區議會的角色和職能。但政府於 2001 年 11 月公布會落實一系列的具體措施，以加強區議會的角色和職能，卻沒有將兩個前市政局的職能轉交予區議會，令很多區議員大感失望。
2. 今年 3 月，政府將發表檢討區議會職能的諮詢文件，我們幾位區議員特別成立區議會檢討關注小組，希望透過向立法會及政府表達對「區議會的檢討」的意見，以便政府更能了解區議員的想法及期望。

II. 回應 2001 年政府提出加強區議會職能的措施

3. 政府於 2001 年開始實施一系列包括 28 項具體措施，以加強區議會角色和職能，但這些措施對提昇區議員的角色和職能並沒有實質幫助，亦未能幫助區議員更有效地改善地區服務的工作，詳細回應見附表。
4. 首先，為區議會提供額外撥款，有關的撥款額不足夠推行較大型的地區性社區參與計劃，近年出現削減撥款而令致舉辦社區參與計劃有資源不足的情況。有區議員反映有關舉辦社區參與計劃的撥款額多由地區傳統勢力集團攤分，而令致活動類型很片面。建議將康文署所負責的地區文康活動，交由區議會直接負責。
5. 就小型環境改善工程方面，因部份政府部門已決定不再接管保養區議會完成的小型環境改善工程（如公園、花圃等），間接縮窄區議會可進行的小型環境改善工程的範疇。建議區議會必須有獨立的財政權力，以全力承擔各項小型環境改善工程。
6. 關於加強區議會職能方面，就提供地區文康設施及市政設施和服務而言，區議員體會到由於康文署及管理各地區市政的單位，不像兩個前市政總署須向兩個前市政局負責的關係，而不大理會區議員提出的意見。以新界西為例，區議員對擴展流動圖書車服務及綠化設施的建議並不獲文康署接納，政府亦沒有就政府市政外判服務徵詢區議會意見以決定續約事宜，食環署署長亦鮮有落區搜集區議會的意見。建議將負責提供地區文康設施及市政設施和服務的工作交由區議會處理。
7. 很多區議員認為現時的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 個地小組的工作若由區議會負責，將更有效率。就社區建議和規劃的問題，區議員亦難有實質的影響力。建議凡只涉及地區性的社區建設和規劃的建議，屬政府部門內的小型工程規格的工程項目，交由區議會審批。
8. 就加強區議會角色方面，政府讓區議員多參與各類地區諮詢委員會及地區管理委員會，但各類地區諮詢委員會主要是沒有實權的組織，而地區管理委員會亦只向民政事務總署負責。至於委任區議員加入諮詢及法定組織的情況亦不理

想，在目前 403 個公營架構諮詢及法定組織中，只有 117 個有區議員出任成員，即有逾 7 成的諮詢及法定組織是沒有區議員加入。

9. 就加強區議會與部門溝通方面，負責民生事務的局長或部門首長根本沒有做到四年一屆之內與區議員會面一次，其實每年一次亦不為過；而各政策局亦沒有把立法會參考資料摘要的電子複本傳給區會秘書處，供區議員參閱。
10. 就加強對區議員的支援而言，區議員的職責是監察政府的地區施政及作出改善地區文康、市政及環境設施及服務的工作，應具備有一個獨立的區議會秘書處，讓區議會秘書處可不受政府政治干預，才能公正及有效地回應區議員對秘書處服務的要求。
11. 總體而言，我們認為政府應認真從區議會在地方行政上扮演的角色和職能的方向進行檢討，而不只是增加些少撥款額及加強官員與議員溝通便作了事，忘記政府承諾加強區議會的職能。

### III. 區議會檢討及改善地方行政架構建議

12. 整合以上的回應及建議，我們認為改善的方向是要認真地提昇區議會的職能，而最適切的做法，就是將兩個前市政局提供地方性的文康、市政及環境衛生等服務，交由區議會負責，以為市民提供更符合他們需要的社區設施，改善居民在地區上可以享用的文康、市政及環境衛生等服務。
13. 現時區議會由委任、當然及直選議員組合亦是很不理想的安排，令致區議會的整體意見可受政府政治干預，大體上，每個區議會由五分之一是委任議員，由委任議員投票支持政府的建議。所以，政府亦應盡快讓區議會全體由普選產生，以提昇區議會的代表性及認受性。
14. 區議會作為一個地方性的民選議會而不是政府全權委任的諮詢委員會或法定組織，其秘書處應具獨立的地位而不是屬於政府部門，使能免受政府政治干預，以便能獨立地為區議會提供專業的秘書服務。
15. 對於有學者建議的地區行政專員（類似外國的市長）的地方行政模式，我們認為是值得政府認真研究及跟進。透過實際參與制訂及管理社區建設，以及負責提供文康、市政及改善環境的設施和服務的工作，可讓參與者實踐其管治理念及讓其累積真正的管治經驗，無疑是一個很好的培育政治人才的途徑，吸引更多有志之士參與地方行政的工作。
16. 我們希望政府在即將進行的區議會檢討諮詢工作中，能容許公眾就提昇區議會的職能及地方行政改革，取消委任及當然議席等，作為諮詢內容，以回應市民對民主及擴大公眾參與的訴求。

區議會檢討關注小組發言人南區區議員柴文翰

二零零六年二月

民主黨區議員對政府加強區議會角色和職能的措施的意見調查結果

政府的措施	對政府措施的意見及具體建議	備註：政府於 2001 年的回應
<b>A. 為區議會提供額外撥款</b>		
1. 由 2001-02 年度，每年額外撥 3100 萬元，舉辦社區參與計劃。	近年削減撥款引致資源不足，亦出現活動資源多由地區傳統勢力集團瓜分，未能公平惠及不同團體，活動類型也非常片面。 *建議：將康文署所有地區活動，改由區議會直轄負責策劃、管理財務及運作。	知悉增加撥款的要求，在將來考慮。
2. 由 2001-02 年度，每年額外撥 1000 萬元，進行小型環境改善工程。	有區議員認為撥款不足，有區議員認為應由區議會決定工程項目，避免濫用資源。另出現部份政府部門決定不再接管保養區議會完成工程（如公園、花園等），間接縮窄區議會可進行的小型環境改善工程的範圍。 *建議：區議會必須有獨立財政權力，為各項設施由提議、設計、興建至竣工後的保養全力負擔。	知悉增加撥款的要求，在將來考慮。
<b>B. 加強區議會的職能</b>		
3. 就 <u>地區文康設施</u> （例如：室內運動場、公園、泳池、泳灘、地區圖書館）的使用和管理，部門會諮詢區會轄下委員會。只要區會建議不偏離全港政策，大致上不超越既定預算，康文署應採納。	由於康文署並非區議會直接管轄部門（與以往市政總署為市政局直屬執行單位不同），而區議會又沒有財力改善各項設施，難以為管理設施問題負上全責，出現權責不清的情況。同時亦出現資源不足令部門不願擴展服務。 *建議：將康文署分為『中央』及『地區』級別，由各區康文署由區議會直接管轄，並須向其負責。	就“把提供文娛和環境衛生設施的部分權責轉交區議會”的建議，政府原則上不反對在適當時研究。
4. 就 <u>地區市政設施和服務</u> ，部門會 (i) 在建議政策、措施、計劃，及定出先後次序前，先諮詢區會； (ii) 就已獲批准撥款的設施，只要區會建議不偏離全港政策，大致上不超越既定預算，應採納區會對設計及布局的意見； (iii) 向區會提交部門每年地區工作計劃和半年進度報告； (iv) 邀請區會就私營承辦商在區內提供的市政服務的表現和水平提意見，並考慮區會意見和其他因素，以決定是否續約。	情況同上。另沒有就政府外判服務的表現徵詢區議會意見。 *建議：將市政部門劃分為『中央』及『地區』級別，各地區市政部門由區議會直接管轄，並須向其負責。	在適當時考慮另一次檢討，以進一步提高區會對部門在地區層面的工作及決策的影響力，及加強區會對地區環境改善工程及社區建設活動的參與。

5. 康文署及食環署首長會與區會有關委員會的主席和副主席定期舉行聯絡會議。	食環署署長鮮有與區議會聯絡。 *建議：首長級官員與每個區議會的全體成員，至少每年舉行一次正式例行會議，商討工作情況。	
6. 就其他地區設施和服務（例如：交通、拓展），各核心部門會 (i) 向區會提交每年工作計劃，並盡可能把區會意見納入工作計劃； (ii) 就轄下地區工程項目及設施的先後次序、地點和設計，徵詢和採納區會意見（只要區會建議不偏離全港政策，大致上不超越既定預算）； (iii) 如因特殊情況不能採納區會意見，應向區會清楚解釋原因。	由於相關運輸、規劃或拓展部門並非直接向區議會負責，令區議會意見未有實質影響力。環運局亦未能與區議會有充份溝通。 *建議：將只涉及『地區』層面的小型工程項目計劃，交區議會審批。	
7. 就重大政策和基本建設工程，決策局和部門應徵詢區會意見，把意見納入決策局/部門的建議書，向審批當局匯報。	有徵詢區議會意見。	
8. 就區內重大文康建設工程項目，讓區議會定出先後次序，由康文署綜合成五年計劃交政府考慮。	兩個前市政局的工程項目進度十分緩慢，影響居民生活質素。	很多議員對兩個前市政局的工程項目的進度不滿，要求加快進行有關工程。
9. 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 個地區小組主席職位，交由區會主席/區議員擔任。	委員會效率緩慢。 *建議：將所有同類組織，改由區議會召集。	政府會研究是否可進一步加強區會對小工程計劃的參與。
10. 就考慮規劃申請及更改土地用途方面，盡量考慮區會的意見。	區議會意見並未得到尊重，例如在 38 區建航空煤油庫 *建議：如規劃及更改土地用途，只涉及地區層面，區議會應有最終贊成或否決權力。	
<b>C. 加強區議會的角色</b>		
11. 各決策局及部門在社會福利、醫療衛生、樓宇安全及管理、	目前的合作項目有限。 *建議：調查權力應擴大至包括就地區發生重大事故，區議員可成立小組進行事	

交通、環境保護及教育範疇，曾提出具體建議，包括請區議會協助找出有僭建物的大廈；由區會提供公共交通輔助設施；推行地區環保大使計劃，及請區會參與籌辦活動、檢舉行動、進行獨立調查及進行宣傳推廣活動等。	件調查，例如屯門公路巴士墮橋事件。區議會應可全權負責管理地區層面的交通問題。	
12. 把某些地區諮詢委員會主席的職位交由區議員擔任，並邀請區議員參與更多不同的地區委員會。	委員會沒有實權。 *建議：如區議會仍維持諮詢性質，應檢討有沒有地區諮詢委員會的存在需要。	就把全部或大部分地區委員會撥入區會。政府不贊成劃一實行。
13. 邀請區會轄下委員會的主席定期參加地區管理委員會會議。	參加會議的安排未能解決現時地區管理委員會及區議會各自為政的情況，如這兩個單位意見不一，更會令地區行政陷入兩難局面。 *建議：地區管理委員會應與區議會合併，否則只是延續現時『雙頭怪胎』的情況；合併後的組織由區議會作權力架構核心，並享有獨立行政及財政權力。	
<b>D. 加強區議會與部門溝通</b>		
14. 負責民生事務的局長/部門首長因應需要和至少四年一屆內與區議員會面一次。	政制及民政局有與區議員見面，其他政策局很少，未有全面落實。 *建議：應改為每年一次的形式舉行，可採用幾個部門首長聯席會議制度。	考慮在首長探訪區會時，由副手與區會會面或舉行區域性座談會。
15. 訂明出席區會會議的核心部門代表的職級，如未能出席，須先以書面或口頭方式解釋。	議員提出議程檢討政府政策時，決策局往往不願派官員出席，防礙議員討論。	
16. 與區會有工作往來的部門須指派合適人員，為區議員提供“一站式”服務，包括處理投訴。	『一站式』服務的負責官員級別未有清晰界定，不同部門有不同安排，令議員難以觸摸。 *建議：劃一所有安排，各部門派出同一級別官員提供『一站式』服務。	政府認為不一定要助理署長級人員。
17. 設立蒐集意見的機制，蒐集區議員對核心部門工作的意見。	個別區議會未有落實。	
18. 決策局把立法會參考資料摘要的電子複本傳給區會秘書處，供區議員參閱。	未有落實。	
19. 加強培育經常與區會接觸的公務員，改善他們與區議員之間的溝通。	沒有特別意見。	
<b>E. 增加區議員參與制定政策的機會</b>		

20. 委任更多區議員加入諮詢及法定組織。	情況不理想，民主派議員更常被拒諸門外。 *建議：應直接加強區議會權力，使區議員享有更多制定地區政策的機會。	就容許區議會提名成員加入地區諮詢組織，將作進一步研究。
<b>F. 加強對區議員的支援</b>		
21. 由獨立委員會檢討區議員的薪津安排。	區議會大多沒機會直接接觸委員會，委員會的建議與區議員工作脫節。 *建議：要求獨立委員會每年定期與各區區議會議員會面，應按工作需要增加區議員的津貼。檢討聯合辦事處制度，容許以政黨或聯盟名義共同申請津貼，以方便議員善用公共資源工作。	議員要求每月實報實銷加至 2 萬元，提供一次過撥款以成立會見市民辦事處，及為區議員提供退休福利或酬金。但政府只允加至每月 1 萬 7000 元及合併為全年津貼。
22. 為區議員及其助理舉辦更多訪問、研討會、簡介會等，加深他們對政府事務的認識。	由政府舉辦的課程過於簡單，未及讓議員及助理深造。有議員認為課程太密。 *建議：設立獨立基金讓議員及助理申領，供讀與政府地區事務有關的課程。	
23. 預留 1200 萬元，為區會秘書處和民政事務總署工程組提供額外資源。	預留資源多用在民政事務總署工程組的工程項目，秘書處資源嚴重不足。 *建議：設立獨立的秘書處及讓區議會有財政獨立的權力。	就獨立秘書處，政府認為影響深遠及立會有不同意見，暫不跟進。
24. 在資訊科技為區議員提供更多支援。	*建議：津貼至少應容許議員辦事處設置至少兩台電腦，以及各基本文書應用（如 MS OFFICE）和防毒軟件。區議會會議室應設置無線上網裝置，方便議員在議會內通訊及搜尋資料。	發放最多 1 萬元的一次過撥款，加強對資訊科技的支援
<b>G. 提高區議會問責性及工作效率</b>		
25. 各區議會可考慮發表年報，報告過去一年的工作成果、公帑的調配、尙未完成而須跟進的事項等。	區議會的報告及活動未能上網。	
26. 檢討區會會議常規，避免區議員出現利益衝突的情況。	各區區議會的會議常規、守則及指引應盡可能一致。	
27. 區議會自行決定是否制定一套區議員操守的自我規管守則。	*建議：增加議員津貼，供議員聘請專業核數師進行核數，加強財政監管。	
28. 在區會會議常規中就議事方式提供更詳盡的指引，以提升會議的效率和效能。	沒有特別意見	

其他意見：提昇區議會在地區事務上的決策權力，增加其行政及財政權，使其可舉辦地區藝術節等區域性活動，及負責籌劃小型工程、街道市政管理等。由區議會負責管理各地方行政區，合併現有地區管理委員會及區議會，部份政府部門的地區分處(如康文署、食環署、規劃署、地政署及運輸署)改向區議會負責。盡快取消區議會委任及當然議員。

二零零六年二月