

立法會民政事務委員會 區議會檢討推行方案

引言

本文件載述推行區議會檢討各項建議的安排，包括在四個地區推行先導計劃。此外，也請議員支持修訂區議員的酬金和津貼安排，以及設立專用的基本工程整體撥款以進行地區小型工程；這些建議稍後會提交立法會財務委員會審議。

背景

2. 為期三個月的公眾諮詢在本年七月結束後，當局在九月二十八日公布，推行二零零六年區議會檢討諮詢文件的建議的未來路向，並在當日向議員發出有關這些建議的立法會參考資料摘要。此外，政制事務局局長和民政事務局局長在講解二零零六至零七年度《施政報告》時，也在有關的事務委員會會議上向議員提述過有關事宜。

3. 總括而言，當局建議推行區議會檢討的所有建議，除了把投票日由十一月底延至十二月初的建議，以及部分建議稍作了修訂。這些修訂包括放寬在每個區議會轄下設立地區設施管理委員會的規定，以及進一步改善區議員的酬金和津貼安排。推行這些建議的詳情和時間表載於附件 A。

4. 正如九月二十八日發出的立法會參考資料摘要所述，我們會由二零零七年一月一日起，在四個選定地區(即：灣仔、黃大仙、西貢和屯門)推行先導計劃，讓區議會參與管理部分地區設施。

推行計劃的進度

5. 我們已為區議員、民政事務總署和康樂及文化事務署人員舉行一般的簡介會，現正為四個參與先導計劃的區議會的區議員，安排專門的簡介會和實地考察，讓他們了解推行計劃的細節。我們正為推行先導計劃全力進行籌備工作，其中包括擬備地區小型工程及運用區議會撥款的新守則及指引。

6. 此外，我們正計劃物色一所大專院校，就先導計劃的成效進行評估研究，作為二零零八年一月全面推行計劃的基礎。我們預計在二零零六年十一月底前委任研究小組。評估研究會包括一項以量計的研究，用以蒐集有關人士的意見，以及一項以質計的研究，以了解讓區議會參與管理地區設施，以及促進區議會與地區組織建立伙伴關係以達到各項社會目標的過程。

有關區議員酬金和津貼的新安排

7. 當局已提出改善區議員酬金和津貼安排的建議，以協助他們有效地履行強化的角色。經考慮在諮詢期間接獲的意見，香港特區區議會議員薪津獨立委員會(獨立委員會)已通過建議的酬金和津貼新安排。下文詳述這些建議及其實施日期。

酬金

8. 根據新的酬金和津貼安排，我們建議把區議員的酬金款額調高10%，由每月17,040元增至每月18,700元。這是區議員酬金自一九八六年以來首次實質增加。根據現行做法，這個款額會按甲類消費物價指數每年的變動，在每年一月予以調整。

營運開支津貼

9. 此外，我們建議把區議員全數實報實銷的營運開支津貼調高10%，每月由16,348元增至18,000元。此舉應可回應區議員認為現時的營運開支津貼不足以支付有效履行區議會職務所需的開支的意見。

10. 在區議會檢討中，我們建議增設非實報實銷的雜項開支津貼，用以支付文具和酬酢等小額開支，以及實報實銷的開設辦事處津貼，用以支付購置家具、設備等支出；並隨之限制營運開支津貼的涵蓋範圍，只可用以支付辦事處租金、聘用助理，以及辦事處保險和審計費用等有關開支。不過，在公眾諮詢期間，部分區議員表示，為印製通訊與選民聯繫所需的支出和郵費佔開支的相當大部分，應納入營運開支津貼的發還款項範圍。有鑑於此，我們建議，保留一些現時屬營運開支津貼的發還款項範圍內的開支項目，例如印刷、宣傳和通訊等，以助區議員與區內選民保持聯繫。在營運開支津貼新範圍下可獲發還款項的開支類別載於附件B。

雜項開支津貼

11. 鑑於區議員要求增加資助，以支付服務選民的工作開支，我們建議向區議員提供每月4,000元非實報實銷的雜項開支津貼，用以協助區議員支付酬酢開支、個人進修費用、小額購物費用、個人保險，以及為區內居民籌辦活動等項目的開支。

12. 我們建議採用類似酬金和營運開支津貼的安排，在每年一月一日按甲類消費物價指數每年的變動調整雜項開支津貼的每月款額；此外，與發放酬金的安排相同，同時兼任行政會議成員及／或立法會議員的區議員只可申領三分之二的雜項開支津貼。

13. 此外，我們建議授權財經事務及庫務局局長，批准雜項開支津貼款額日後按甲類消費物價指數每年的變動再行每年調整。這項建議安排與現時每年調整區議員酬金和營運開支津貼的做法一致。

開設和結束辦事處津貼

14. 在區議會檢討中，我們建議新增兩項全數實報實銷的津貼，以回應區議員提出多時的意見，認為現時的營運開支津貼和一次過的“資訊科技及其他支援撥款”，不足以支付開設辦事處及其運作的費用。擬增設的津貼如下：

- (a) 開設辦事處津貼，每屆任期 10 萬元，用以支付裝修和翻新辦事處、購置家具及設備，以及其他純粹用於履行區議員職務的合理開支；
- (b) 結束辦事處津貼，每屆任期 72,000 元，用以支付使用營運開支津貼聘請的區議員助理的遣散費、按業主要求在辦事處租約期滿後把單位恢復原狀的開支，以及其他純粹用於履行區議員職務的合理開支。

開設辦事處津貼

15. 關於開設辦事處津貼，原來的建議是，曾申領營運開支津貼開設辦事處的連任或再獲委任的區議員，只獲發放新增津貼的 50%。考慮到區議員在公眾諮詢期間所提出的意見，以及開設辦事處津貼是新設的津貼，我們認為有理由修改原來的建議。我們現建議，所有首次申領開設辦事處津貼的區議員，均有資格申領全數津貼；此後，曾在之前的任期內領取開設辦事處津貼的區議員，只可在其後的任期內申領

這項津貼的 50%(即 5 萬元)。在區議會任期開始後才上任並首次申領開設辦事處津貼的區議員，也合資格申領全數共 10 萬元的津貼。

結束辦事處津貼

16. 每屆區議會任期 72,000 元的結束辦事處津貼，供區議員用以支付因不競選連任或其他理由(如去世、嚴重受傷或落選)而離任所引致的開支。不過，辭職或根據《區議會條例》(第 547 章)被撤職的區議員，則不合資格申領上述津貼。我們同時建議，區議員在同一屆任期內不可純粹因為關閉或搬遷辦事處而申領結束辦事處津貼。

實施時間表

17. 關於實施區議員的酬金和津貼新安排的時間，我們認為，依循既定而且行之有效的原則是較為審慎的做法。以立法會為例，如某一屆立法會建議大幅調整立法會議員的酬金，尤其是牽涉到立法會議員本身利益的薪津，則有關的建議只會在下一屆立法會實施，以維持酬金機制的公信力，並避免讓公眾產生一個不良的印象，認為議員自行批核增加自己的酬金。因此我們建議在二零零八年一月新一屆區議會任期開始時，才調高區議員酬金 10%，以及增設新的非實報實銷雜項開支津貼和實報實銷的開設辦事處津貼。

18. 不過，考慮到區議員和公眾的意見，我們建議由二零零七年一月一日開始，把區議員的營運開支津貼調高 10%，此舉可回應區議員長久以來多番表達的意見，認為現時的營運開支津貼，不足以支付有效履行職務以及與選民維持密切聯繫所需的開支。二零零一年的區議會檢討也有類似的先例¹。此外，根據獨立委員會有關提高使用公帑的

¹ 在兩個市政局解散後，政府曾在二零零一年進行區議會檢討。有關增加區議員營運開支津貼的建議在當屆區議會會期內實施，令當時在任的區議員受惠。

問責性的提議，我們建議由二零零七年一月一日開始，即在附件 B 所載經修訂的可發還款項的項目清單於二零零八年一月一日生效前，把有關租用議員辦事處的審計費用和代理費用納入營運開支津貼項下，作為可發還款項的項目。另外，由於各方面均支持盡早推出新增的結束辦事處津貼，我們建議提前在現屆區議會實施這項安排。結束辦事處津貼是一項實報實銷的津貼，只發放予離任的區議員，作為遣散僱員及／或結束辦事處之用。這兩項津貼只會以發還款項的方式發放。

經常開支

19. 調高區議員的營運開支津貼額 10%，會令二零零六至零七年度的經常開支增加 260 萬元(以二零零七年一月至三月計算)。我們會用現有的預算支付有關的額外開支。

20. 有關重新釐定區議員的營運開支津貼涵蓋範圍的建議，基本上是一項行政改善措施，不會帶來額外的財政影響。

21. 在二零零七至零八財政年度，假設沒有區議員同時兼任行政會議成員及／或立法會議員，我們估計調高營運開支津貼額 10%，以及增加區議員酬金 10% 和新增的雜項開支津貼(以二零零八年一月至三月計算)，會帶來約 2,000 萬元的財政影響。我們會在二零零七至零八年度的預算草案中預留足夠撥款，以實施這些建議。日後，實施這些建議所需的款項(以全年計算)約為每年 4,700 萬元。

非經常開支

22. 有關新增的結束辦事處津貼所引致的額外開支，我們難以提供準確的數字，因為我們不能確定現屆區議會完結後實際上有多少名區議

員離任。不過，按照過往區議會完結後離任的議員數目計算，以及假設所有合資格的區議員都申領全數津貼，我們估計現屆區議會和二零零八至二零一一年新一屆區議會的結束辦事處津貼的一次過支出，會達 2,400 萬元。至於開設辦事處津貼，假設下屆所有區議員都申領全數津貼，所需開支為 5,500 萬元。為了應付現屆區議會和在二零一一年十二月完結的新一屆區議會任期的現金需要，我們建議在總目 63 民政事務總署分目 700 一般非經常開支項下，為這兩項津貼增設一項 7,900 萬元的非經常承擔項目。

以基本工程整體撥款進行地區小型工程

目前情況

23. 目前，用以進行地區小型工程和設施改善工程的撥款分為三項，而區議會在規劃和落實有關的工程計劃方面，參與程度有所不同。這三項撥款分別為：

- (a) 區議會撥款中的預留款項，用以推行民政事務總署的“環境改善及社區參與計劃”，根據過往的做法，大約只有 15% 的撥款用於工程計劃，每項計劃耗資不超過 60 萬元；
- (b) 基本工程儲備基金項下的整體撥款，管制人員為建築署署長；這項撥款供政府各部門用以進行小規模的建築、裝修、翻新等工程，每項工程耗資不超過 1,500 萬元，康樂及文化事務署和民政事務總署可用以進行地區設施工程；
- (c) 基本工程儲備基金項下的市區小工程計劃整體撥款，管制人員為民政事務總署署長；這項撥款用以進行每項耗資不超過 1,500 萬元的地區工程計劃，以改善市區的地區設施、居住環境和衛生情況。

建議的新安排

24. 在區議會檢討中，我們建議在基本工程儲備基金項下設立一項專用的基本工程整體撥款，讓各個有關的部門可以落實區議會的決定，並向區議會提供更好的支援，以助其提出和推行地區小型工程。建議的專用基本工程整體撥款，會取代上述三個撥款來源²。這項建議得到區議會和市民一致支持。

25. 新的整體撥款所涵蓋的範圍，包括與區議會參與管理的地區設施（即社區會堂、地區圖書館、休憩場地、體育場所、泳池和公眾泳灘）有關的小型建築工程，以及各區的小型工程。不過，新界鄉郊地區的改善工程會繼續由鄉郊小工程計劃整體撥款支付。由區議會提出或通過的每項工程計劃的開支上限仍為 1,500 萬元。

26. 區議會可建議進行切合地區需要的小型工程。以下一些例子，是可以用新設的地區小工程整體撥款進行的工程項目：

- (a) 社區會堂、體育場所、地區圖書館、休憩場地、泳池和公眾泳灘的改善工程；
- (b) 設置及／或改善避雨亭、涼亭、蔭棚、座椅、布告板等設施的工程；
- (c) 清理衛生黑點；

² 第 23(b) 段所指的基本工程儲備基金項下的整體撥款，只有用於地區改善小工程的部分會由新設的整體撥款取代，至於其他性質的工程撥款的安排將保持不變，並繼續由建築署署長管制。

(d) 設置及／或改善鄰舍休憩用地、公園、休憩處、休憩花園、散步長廊、其他美化市容設施及康樂設施的工程。

27. 我們建議，現有機制在二零零七至零八年度維持不變，只在四個參與先導計劃的地區推行新機制。我們會為此在基本工程儲備基金項下，新增一項專用的整體撥款，在二零零七至零八年度的建議撥款額為 2,000 萬元。我們認為，這四區在二零零七年一月展開先導計劃時，應有較大的靈活性和充分的籌備時間，籌劃在新模式之下運用額外撥款進行地區小型工程。為此，在進行每年的基本工程儲備基金整體撥款分配工作時，我們建議，在二零零六年十二月工務小組委員會會議上提交的文件中，不開列二零零七至零八年度，使用建議新設的整體撥款支付費用的工程，以免妨礙參與先導計劃的區議會作出決定。由二零零八至零九年度起，專用的基本工程整體撥款額會增至每年 3 億元，部分額外撥款會由上文提到的現有撥款抵銷。

未來路向

28. 如獲議員通過，我們擬於二零零六年十二月把改善區議員酬金和津貼安排的建議(包括為新增的開設辦事處津貼及結束辦事處津貼而增設的非經常承擔項目)提交立法會財務委員會審議。至於在二零零七至零八年度預算草案增設地區小工程專用撥款的建議，會收納在政府當局的基本工程儲備基金整體撥款建議內，在二零零六年十二月提交工務小組委員會審議。

民政事務局

二零零六年十一月

因應區議會檢討結果而推行的建議

[下文有底線的部分為諮詢文件內原有建議經修訂之處]

管理地區設施

- (a) 為了讓區議會履行管理部分地區設施的責任，各區區議會可自行決定設立地區設施管理委員會，負責督導和監察地區設施的管理工作，還是由現時區議會轄下的委員會執行這些職能。至於先導計劃方面，當局會鼓勵參與先導計劃的區議會設立一個專責的地區設施管理委員會，以集中討論有關事宜和協助進行評估。
- (b) 在全面推行所有建議後，我們會讓區議會參與管理超過 1 700 項地區設施，包括地區圖書館、社區會堂、休憩場地、體育場所和游泳池(包括泳灘)。我們會把原先由區議會發展的 170 多個地區工程項目轉交康文署及建築署，負責日後的管理和保養。這些設施同樣會納入建議的地區設施管理委員會的管理範疇。
- (c) 地區設施管理委員會或現時區議會轄下的委員會(視乎情況而定)會就民政事務總署和康文署所提出有關管理指定地區設施的建議提出意見，作出考慮，並予以通過。有關的部門會盡可能根據區議會的決定行事，但有關的決定不得損害這些部門的法定權力和責任，也不得超越有關部門的財政權限，或違反有關的國際專業或安全標準，或偏離政府現行的員工和資源管理政策(包括政府的收費和費用)。
- (d) 日後區議會撥款的涵蓋範圍會擴大，包括可作為康樂、體育和文化活動、社區參與計劃和伙伴計劃之用。此外，考慮到康文署核准預算中有關活動開支的撥款會調撥到區議會撥款項下(二零零五至零六財政年度的有關核准預算約為 6,800 萬元)，我們建議，在二零零八至零九財政年度當全港 18 區全面推行所有建議後，把每年的區議會撥款額增至 3 億元。至於先導計劃方面，我們建議在二零零七至零八財政年度內，為每個參與先導計劃的地區額外撥款 300 萬元。

- (e) 我們建議推行先導計劃，先行在四個選定地區實行有關的建議，以作好準備，在二零零八年一月一日新一屆區議會開始時，在 18 區全面推行所有建議。如獲得批准，我們建議由二零零七年一月一日起推行先導計劃。

改善地區設施的基本工程以及地區小型工程

- (f) 如獲得立法會批准，我們會在基本工程儲備基金項下設立一項專用的基本工程整體撥款，讓區議會提出和推行區內的小型工程，特別是與區議會管理的地區設施有關的工程。在 18 區全面推行所有建議後，基本工程整體撥款的每年撥款額為 3 億元，並會取代現時有關地區小型工程的三個撥款方式。此外，我們也會為這些由區議會提出的地區工程在完成後所涉及的開支預留撥款，以確保這些設施得到妥善保養。至於先導計劃方面，我們建議向參與先導計劃的地區撥款 2,000 萬元。

強化民政事務專員的角色以及加強與區議會的溝通

- (g) 我們會在二零零七年一月成立地方行政督導委員會，由民政事務局局長或民政事務局常任秘書長擔任主席，其他出席會議的人士為各部門首長；這個委員會可讓各部門的最高層管理人員有機會就共同關注的事項交換意見，解決需要不同部門攜手處理的地區管理問題，以及制定策略，加強地區工作。
- (h) 我們會由二零零七年一月起，安排與公眾有直接接觸的部門的首長每年出席區議會會議四至五次。
- (i) 行政長官會主持地方行政周年高峯會議，以加強區議會與政府高層人員之間的溝通，並討論地方行政計劃的策略事宜。首個高峯會議將於二零零八年年初舉行。

加強地區伙伴關係

- (j) 由於區議會將獲得更多撥款以推行社區參與計劃，並會更積極參與管理部分地區設施，我們會鼓勵區議會擬訂與其他界別合作的方案，以及提出具有地區特色的計劃，以達致各種不同的社會目標。

對區議員的支援及區議會選舉事宜

- (k) 如立法會批准有關的撥款，我們會把區議員的酬金(非實報實銷)和營運開支津貼(實報實銷)調高10%。此外，我們會新設一項非實報實銷的雜項開支津貼，以及兩項用於設立和結束辦事處的實報實銷津貼。經考慮區議員在諮詢期內提出的意見後，我們建議擴大營運開支津貼的涵蓋範圍，讓區議員可以用這項津貼來支付與區內選民及居民溝通的有關開支。另外，我們建議要求立法會財務委員會批准，盡快把區議員的營運開支津貼調高10%，比方說在二零零七年一月生效。
- (l) 我們建議首次使用開設辦事處津貼的區議員，最高可獲發還這項津貼的全數；曾申領這項津貼的區議員，在之後的任期最高只可獲發還津貼的50%。考慮到區議員的意見，以及結束辦事處津貼只可每四年使用一次，我們建議提前在今屆區議會推出結束辦事處津貼，讓現任區議員在二零零七年卸任時可以受惠。
- (m) 在諮詢期內收到的一些意見認為，如果區議會選舉由十一月底延至十二月初舉行，投票日與新一屆區議會開始的日期便會非常接近，令卸任的區議員沒有足夠時間作出安排，終止僱用員工及辦事處租約。經考慮這點後，我們建議沿用現行的做法，在十一月內進行區議會選舉。
- (n) 如果所需的修訂法例獲得通過，我們會為區議會選舉候選人推行財政資助計劃。根據建議的計劃，當選或獲得最少5%有效選票的候選人可符合資格申請資助。我們會把資助額定為每張選票10元，上限為候選人實際選舉開支的50%。
- (o) 新一屆區議會共有534個議席，計有405個民選議席(包括二零零六年六月經立法會批准在西貢區議會和離島區議會新增的五個民選議席)、102個委任議席和27個當然議席。標準人口基數將維持不變。

附件 B

由二零零八至二零一一年新一屆區議會任期起 區議員在營運開支津貼項下可獲發還款項的建議項目清單

1. 辦公地方開支
 - 租金、地租和差餉、管理費、公用事業服務收費、印花稅及清潔費
 - 租用議員辦事處時所付的地產代理費
2. 聘請助理的開支（例如：職員薪津、醫療福利、保險費、公積金供款、根據勞工法例支付的法定款項、招聘工作的開支及培訓開支）
3. 審計費用
4. 辦事處的保險費
5. 印刷費（例如：通訊、周年報告、名片）
6. 用作履行區議會職務的議員辦事處的宣傳物品開支（例如：展示牌、標語牌、橫額）
7. 通訊費用（例如：郵費、上網費用、電話費用、傳真費用，以及設計及管理網站費用）

註：所有開支須為純粹用於履行區議會職務的費用。