

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)257/06-07(02)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

**民政事務委員會
2006年11月10日舉行的會議**

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

2006年區議會檢討

目的

本文件旨在提供2006年區議會檢討的背景資料，並載述議員過往就該項檢討與民政事務有關的建議進行討論的情況。

背景

2. 今次進行的區議會檢討是在2004年施政報告中提出的。前行政長官在2004年1月7日發表2004年施政報告時表明，政府會在適當時機檢討區議會的職能和組成。

3. 前行政長官在2005年1月12日發表的施政報告中表示：

"今年將展開對區議會功能等方面的檢討，增加對區議會的支持。我們注重發揮18區民政事務專員的角色，協助他們切實解決社區問題，在必要時盡快提到更高層次協調處理。我已要求各間責局長全力支持民政事務專員的工作，使各區專員能更有效地發揮職能；進一步體現'以民為本'的服務精神，時刻關心市民的訴求，積極以行動去回應。"

4. 在2005年1月，民政事務局和政制事務局共同成立工作小組，為有關檢討進行準備工作。

5. 行政長官在2005年10月12日發表上任後的首份施政報告時表示：

"區議會的功能將會擴大。政府會讓各個區議會管理一部分地區性的設施，例如圖書館、社區會堂、休憩場地和體育場所、游泳池等。負責的部門將按照法定權力和政府的人事編制和財政調撥，與區議會商議管理計劃，吸納議員的意見實行管理。我已交由民政事務局和政制事務局的一個工作小組，研

究這建議的實施，小組會聽取區議會人士的意見。對區議會職能和架構的全面檢討和諮詢，將於明年第一季展開。"

6. 委員如擬了解區議會的歷史發展，以及上次在2001年對區議會的角色及職能所進行的檢討，可參閱由立法會秘書處擬備、題為"區議會角色、職能及組成的檢討"的背景資料簡介[於2006年2月14日就政制事務委員會2006年2月18日的會議發出的立法會CB(2)1116/05-06(01)號文件]。

2006年區議會檢討

7. 政府當局表示，在2006年進行的區議會檢討是以下列各點為依據：

- (a) 有關區議會的現行法律條文，包括《基本法》第九十七條(規定區議會不得為政權性組織)及《區議會條例》第61條(列明區議會的職能)(與區議會有關的法律條文載於**附錄I**)；
- (b) 負責提供地區服務的法定主管當局的現行權力和責任；
- (c) 需要採取審慎和循序漸進的方法，以確保地區層面上公共服務的提供不受到影響；及
- (d) 考慮到對員工的影響，因此有關計劃在推行時須由有關政府部門繼續提供支援，以執行區議會的意見或決定。

8. 在2006年4月27日，民政事務局與政制事務局共同發表題為《區議會角色、職能及組成的檢討》的諮詢文件("諮詢文件")，就以下各方面提出建議：強化區議會管理地區設施的角色、加強與區議會的溝通及對區議會議員("區議員")的支援、區議會的組成，以及其他與區議會選舉相關的事宜。

9. 政府當局在2006年9月28日公布落實區議會檢討所作建議的計劃，包括由2007年1月1日起在4個選定地區推行讓區議會參與管理地區設施的先導計劃("先導計劃")。各項建議和先導計劃的詳情，分別載於民政事務局在2006年9月發出的立法會參考資料摘要[檔案編號：HAD HQ CR/13/2/1(C)]的附件A及B。

政制事務委員會與民政事務委員會就2006年區議會檢討及諮詢文件進行的討論

所舉行的會議

10. 行政長官在2005年10月12日發表施政報告後，政制事務委員會在2006年2月18日及2月20日舉行了兩次會議，討論區議會的角色、

職能及組成。政制事務委員會曾在2006年2月18日的會議上聽取團體代表發表意見，各團體的主要意見摘要載於該次會議的紀要[於2006年10月17日發出的立法會CB(2)102/06-07號文件]的附錄。政制事務委員會其後在2006年4月27日聽取政制事務局局長及民政事務局局長就區議會檢討作出匯報，並在2006年5月15日的會議上進一步討論此事。上述所有會議均有邀請民政事務委員會委員出席參與有關討論。

11. 在有關的政制事務委員會會議上，委員就該次檢討與民政事務有關的建議所提出的意見和關注事項，分別按下列課題綜述於後：

- (a) 區議會的角色及職能(第12至14段)；
- (b) 加強地區工作(第15至17段)；
- (c) 為區議會提供的撥款(第18至22段)；
- (d) 區議員酬金和津貼的新安排(第23至26段)；及
- (e) 先導計劃(第27及28段)。

區議會的角色及職能

12. 部分委員不滿政府當局只建議賦予區議會在地區事務方面的諮詢職能。他們認為，在兩個市政局解散後，區議會可履行《基本法》第九十七條所述兩個前市政局的職責，即"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。"該等委員建議讓區議會參與提供地區服務和設施的工作、增加為區議會提供的撥款、改善區議員的薪津安排，以及為區議會設立一個獨立的秘書處，藉此加強區議會的職能。

13. 然而，陳鑑林議員認為，向區議會下放權力須符合《基本法》的規定，而且應按部就班地進行，以免引起混亂。

14. 政府當局解釋，區議會不會只擔當諮詢的角色，因為區議會除會為所屬地區的工程計劃釐定緩急次序外，亦會承擔管理地區設施的職責。負責的部門會考慮區議會就管理地區設施及提供這些設施的先後次序所提出的意見，按照部門本身的法定權力、政府的人事編制和財政調撥，以及政府現行的政策進行有關工作。在每個區議會轄下設立地區設施管理委員會的建議實行後，區議員可積極參與管理部分地區設施，並可考慮是否通過與地區設施的運作和管理有關的建議，以及利用這些設施舉辦活動的建議，從而督導和監察地區設施的管理工作。此外，政府當局認為不宜為區議會設立獨立的秘書處，因為獨立秘書處的人員編制數目不多，員工在事業上晉升機會不大，這樣或會影響員工士氣。

加強地區工作

15. 部分委員擔心，成立擬議的地方行政督導委員會("督導委員會")，恐怕會拖慢地區工作。他們詢問民政事務專員、部門首長及區議員的職責如何劃分，以及地區管理委員會與督導委員會之間的關係。

16. 政府當局解釋，地區事務日後會分3個層次處理：

- (a) 各民政事務專員會繼續擔任有關地區管理委員會的主席。各部門可以在地區管理委員會中共同商討地區事務，並統籌在區內提供服務和設施的事宜，以確保能適時回應區內居民的需要；
- (b) 督導委員會將由民政事務局局長或民政事務局常任秘書長擔任主席，各有關部門的首長會出席該委員會的會議。督導委員會會解決需要不同部門攜手處理的地區管理問題，並制訂策略，向民政事務專員和地區管理委員會提供指引，以加強地區工作；及
- (c) 遇有督導委員會無法解決的重大事宜，民政事務局局長／民政事務局常任秘書長會把有關事宜提升至最高層次(即由政務司司長和財政司司長共同擔任主席的政策委員會)處理。

17. 政府當局進一步解釋，若區議會／地區設施管理委員會不滿有關部門就地區設施管理事宜所作的回應，可由督導委員會作出處理。與公眾有直接接觸的部門首長亦須每兩至三個月出席區議會會議一次，聽取區議員就他們職權範圍內的事務提出關注事項。

為區議會提供的撥款

康體計劃及社區參與計劃

18. 部分委員關注到，建議每年批出用來推行康體計劃及社區參與計劃等非工程項目的3億元區議會撥款，會如何在18個區議會之間分配。

19. 政府當局解釋，該筆撥款將按客觀準則(例如人口、地區面積、區內設施的數目等)分配。此外，部分撥款可分配予個別區議會，用來進行一些小型工程計劃；其餘的款項則由民政事務總署中央保管，以供進行規模較大的工程計劃，例如耗資超過500萬元的工程計劃。林偉強議員認為，當局應根據每個區議會所屬地區的面積而非人口，向各區議會提供撥款。

地區小型工程及設施改善工程

20. 部分委員認為應賦權區議會提出進行小型工程計劃，並負責有關的籌劃工作。他們質疑當局建議每年為這方面的專用基本工程整

體撥款提供的3億元撥款是否足夠。該等委員又認為，政府當局應向區議會提供足夠的技術及專業支援，以便各區議會履行其在管理地區工程計劃上強化了的角色。

21. 政府當局解釋，耗資超過1,500萬元的地區工程計劃會繼續由立法會審批，而區議會日後可提出進行耗資不超過1,500萬元的工程計劃，並釐定該等擬議工程計劃的緩急次序，所需開支會由一個新設的專用基本工程整體撥款支付。這個新設的專用基本工程整體撥款將取代現時用以進行地區小型工程計劃的3項撥款。這3項撥款分別為基本工程儲備基金項下的小規模建築工程整體撥款和市區小工程計劃整體撥款，以及用以進行小型環境改善工程的區議會撥款。

22. 政府當局認為建議中每年3億元的撥款已經足夠。以2006-2007年度為例，截至2006年5月，共有24項小規模建築工程獲區議會支持並獲政府批准，工程費用總額約為1億8,400萬元。此外，目前約有35項費用總額約為1,300萬元的工程正由民政事務總署籌劃，並將於2006-2007年度在市區小工程計劃下推行。另外約有175項小型環境改善工程也會在2006-2007年度推行，工程費用總額約為2,200萬元。政府當局亦承諾會為區議會日後提出進行的工程計劃，加強在設計、投標及監督工作方面的技術及專業支援。當局建議區議會可選擇採用既定機制，亦即康樂及文化事務署負責的工程會由建築署代理，其他小型工程則由工程部門或民政事務總署委託的承辦商進行。區議會也可直接委聘承辦商或顧問，與民政事務總署及建築署緊密合作，以進行小型工程計劃。

區議員酬金和津貼的新安排

23. 部分委員對區議員酬金和津貼的新安排表示支持。但另一些委員關注到，把薪津增加10%，未必足以作為區議員須承擔額外工作量的補償。他們認為，為了吸引政治人才參與地區事務，當局應處理區議員的退休福利事宜。

24. 政府當局解釋，薪津安排在過去10年曾因應通脹或通縮的情況而作出調整，調整的目的是確保區議員不會因耗用時間為市民服務而出現經濟困難。政府當局在考慮任何為區議員提供退休福利的建議時，會參考立法會議員在這方面的安排。此外，諮詢文件已建議新增一項每月4,000元的非實報實銷雜項開支津貼，以支付酬酢開支及其他小額購物開支等。政府當局察悉，部分區議員建議把上述津貼的一半用來支付退休福利或醫療開支。政府當局認為，由於擬議的雜項開支津貼並非實報實銷的津貼，因此要採納區議員這項建議，應該沒有問題。

25. 對於當局建議增設一項每屆任期10萬元的實報實銷開設辦事處津貼，以支付設立區議員辦事處所需的費用，楊孝華議員認為津貼額偏高，因為有些區議員可能只在公共屋邨租用辦事處，以及只租用一些基本的辦公室設備。他詢問，倘區議員未有把津貼用罄，他們可否把省下來的款項作其他用途，例如聘請辦事處助理。

26 政府當局解釋，由於按照當局的原意，開設辦事處津貼是非經常性的項目，因此把部分津貼用來支付經常性的員工開支並不恰當。政府當局亦指出，在2008年前已開設辦事處的區議員，只可申領開設辦事處津貼的50%。

先導計劃

27. 委員曾查詢揀選地區參與先導計劃的準則。政府當局回應時表示，當局打算揀選一些擁有不同設施及特點的地區，例如會選取設施較舊相對於設施較新的地區、人口稠密相對於人口疏落的地區等，以測試建議方案的成效。

28. 鑑於當局並非大幅整頓區議會的架構，楊森議員質疑有否需要進行先導計劃。政府當局解釋，預期政府的工作文化會有重大改變，日後負責的部門須盡可能依照區議會的決定行事。由於建議的安排對部門運作影響甚大，因此審慎的做法是先進行先導計劃，並讓有關的民政事務專員評估額外人手需求。為方便推行先導計劃，當局會擬備一套正式指引，說明應如何運用區議會撥款和處理區議會所承擔的工程計劃。

自第一屆立法會以來在立法會會議上就有關事項動議的議案和提出的質詢

29. 自第一屆立法會至今，議員在立法會會議上就過往及現時對區議會角色、職能及組成的檢討所動議的議案和提出的質詢，一一列於**附錄II**。有關立法會會議的會議過程正式紀錄，可登入立法會網站瀏覽(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

相關文件

30. 各份相關文件及會議紀要列於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月8日

與區議會有關的法律條文

《基本法》

《基本法》第四章訂明香港特別行政區的政治體制。該章第五節載有兩項關於區域組織的條文。《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。"

第九十八條訂明：

"區域組織的職權和組成方法由法律規定。"

《區議會條例》

2. 《區議會條例》(第547章)("該條例")就區議會的數目、組成和職能訂定條文。該條例附表2指定設立18個區議會。至於區議會的組成，該條例(第547章)第9(1)條規定區議會須由以下人士組成：

- (a) 民選議員；
- (b) 委任議員；及
- (c) 當然議員(如屬為有一個或多於一個鄉事委員會的地方行政區設立的區議會，每個該等鄉事委員會的主席在出任鄉事委員會主席期間均擔任區議會當然議員)。

3. 每個區議會的民選、委任及當然議員的數目在該條例附表3中指明。

4. 根據該條例第61條，區議會的職能如下：

- (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的人的福利的事宜；
 - (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訂的計劃是否足夠及施行的先後次序；及

- (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) 在就有關目的獲得撥款的情況下，承擔 ——
 - (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及文化活動促進事務；及
 - (iii) 有關的地方行政區內的社區活動。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月8日

**議員在立法會會議上就
區議會角色、職能及組成的檢討
動議的議案和提出的質詢**

會議日期	議案／質詢
1999年1月13日	李永達議員就"區議員的職業"，提出書面質詢。
1999年2月10日	李家祥議員就"委任區議會議員加入各個諮詢委員會"，提出書面質詢。
2000年1月19日	吳清輝議員就"增加區議會的職能"動議議案。該項議案獲得通過。
2000年3月29日	李永達議員就"津貼區議會議員購置資訊科技設備及使用資訊科技服務的建議"，提出書面質詢。
2000年11月22日	葉國謙議員就"加強對區議員的支援"動議議案。該項議案被否決。
2001年10月31日	葉國謙議員就《區議會檢討工作小組報告》動議議案。該項議案獲得通過。
2002年4月10日	葉國謙議員就"區議員申領津貼的有關會計程序"，提出書面質詢。
2002年7月3日	葉國謙議員就"向因履行職務而受傷的區議員作出補償"，提出口頭質詢。
2002年10月9日	葉國謙議員就"為區議會會議室提供的標準設施"，提出書面質詢。
2003年1月22日	葉國謙議員就"區議員就地區問題作出投訴後被滋擾的問題"，提出書面質詢。
2003年6月11日	蔡素玉議員就"邀請立法會及區議會議員的直系家庭成員出席官方活動"，提出書面質詢。
2003年12月3日	楊森議員就"委任最少的區議員"動議議案。該項議案被否決。
2004年2月4日	劉慧卿議員就"第二屆的委任區議員"，提出書面質詢。
2004年12月1日	劉皇發議員就"檢討區議會職能及組成"，提出書面質詢。

會議日期	議案／質詢
2005年3月16日	詹培忠議員就"檢討區議會功能"，提出書面質詢。
2005年5月11日	劉慧卿議員就"地區性諮詢委員會"，提出書面質詢。
2005年11月23日	劉皇發議員就"區議會推動地區扶貧工作"，提出書面質詢。
2005年11月30日	馬力議員就"把委任區議員納入為負責在2007年選出行政長官的選舉委員會委員的憲制問題"，提出書面質詢。
2006年1月11日	劉皇發議員就"委任區議員加入法定及諮詢組織"，提出書面質詢。
2006年2月8日	劉皇發議員就"為區議員舉辦的訓練課程"，提出書面質詢。
2006年2月22日	馮檢基議員就"就區議會的職能和架構進行檢討"，提出書面質詢。
2006年3月1日	楊森議員就"在2001年就加強區議會角色和職能所提出措施的實施情況"，提出書面質詢。
2006年3月22日	李柱銘議員就"委任區議會議員及分區委員會委員"，提出書面質詢。
2006年4月26日	李柱銘議員就"區議會承擔工程所獲得的撥款"，提出書面質詢。
	張文光議員就"區議會的角色及職能"，提出書面質詢。
2006年5月24日	楊森議員就"加強區議會角色和職能措施的實施情況"，提出書面質詢。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月8日

與2006年區議會檢討有關的文件及會議紀要

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
2006年2月18日	政制事務委員會	立法會秘書處就"區議會角色、職能及組成的檢討"擬備的背景資料簡介	CB(2)1116/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0218cb2-1116-1c.pdf
		會議紀要	CB(2)102/06-07 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/minutes/ca060218.pdf
2006年2月20日	政制事務委員會	政府當局提供的有關"有關區議會角色、功能和組成的檢討"的文件	CB(2)1138/05-06(02) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0220cb2-1138-2c.pdf
		會議紀要	CB(2)1712/05-06 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/minutes/ca060220.pdf
2006年4月27日	政制事務委員會	有關"區議會角色、職能及組成的檢討"的諮詢文件	在2006年4月27日隨立法會CB(2)1863/05-06號文件發出 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0427cb2-consultation-c.pdf
		政府當局提供的有關"加強地區工作，提升區會功能"的小冊子	在2006年4月27日隨立法會CB(2)1863/05-06號文件發出 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0427cb2-leaflet-c.pdf

會議日期	會議	會議紀要／文件	立法會文件編號
		政府當局向事務委員會提供的有關"區議會角色、職能及組成的檢討"的文件	CB(2)1863/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0427cb2-1863-1c.pdf
		政府當局提供的有關"區議會檢討"的電腦投影片簡介資料文件	CB(2)1863/05-06(02) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0427cb2-1863-2c-scan.pdf
		會議紀要	CB(2)2328/05-06 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/minutes/ca060427.pdf
2006年5月15日	政制事務委員會	在2006年4月28日就"區議會角色、職能及組成的檢討"致政府當局的函件(只備英文本)	CB(2)2009/05-06(01) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/panels/ca/papers/ca0515cb2-2009-1e.pdf
		政府當局就"區議會角色、職能及組成的檢討"所作的回應	CB(2)2009/05-06(02) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0515cb2-2009-2c.pdf
		會議紀要	CB(2)2873/05-06 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/minutes/ca060515.pdf

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月8日