



區議會委任制度 諮詢報告

二零一二年六月

目錄

第一章：引言	1
區議會委任制度	1
取消區議會委任制度的建議	2
第二章：有關區議會委任制度公眾諮詢的工作	4
書面意見	4
與區議會正副主席會面	4
立法會政制事務委員會	4
第三章：就取消區議會委任制度所收到的意見	6
書面意見書	6
民意調查	9
第四章：結論	11
附件 第一屆至第四屆區議會的民選、委任和當然議員的數目	12

第一章：引言

區議會委任制度

- 1.1 自香港特別行政區（“特區”）成立後的第一屆區議會以來，區議會均由民選議員、委任議員以及當然議員組成。委任議員以及當然議員的人數在第一屆至第三屆區議會均分別維持為 102 人以及 27 人。隨着地區人口的增長，民選議員則由第一屆的 390 人逐漸增加到第三屆的 405 人。於二零一二年一月一日起運作的現屆區議會（第四屆區議會），民選議員增至 412 人。¹
- 1.2 區議會委任制度已實施多年，委任區議員來自社會各階層，憑藉他們的工作背景、專業知識和經驗以及對社區服務的投入，為區議會工作及地方行政作出了重要的貢獻。委任制度亦為社區領袖和具備相關專業知識及不同經驗的人士提供一個服務社區的渠道。
- 1.3 委任區議員在區議會中的確作出了實質貢獻，但隨着香港政制的發展，有意見認為須檢討委任議員在地區行政上的角色。過去，政府曾就取消區議會委任議席提出建議，如在二零零五年年底提出的政改方案。不過，這套建議最終因不獲立法會三分之二的大多數議員支持而未能通過，而有關取消區議會委任議席的建議亦沒有推行。
- 1.4 二零一零年初，政府提出政制改革方案，建議修訂二零一二年行政長官和立法會的產生辦法。二零一零年六月二十一日，行政長官在宣布關於二零一二年政制發展的「一人兩票」方案時，表示政府會就取消區議會委任制度提出建議，徵詢立法會和市民的意見。在二零一零年六月二十四日及二十五日，立法會以全體

¹ 第一屆區議會由二零零零年一月一日起運作。第二屆區議會由二零零四年一月一日起運作。第三屆區議會由二零零八年一月一日起運作。第一屆至第四屆區議會的組成見附件。

議員三分之二多數通過特區政府就二零一二年行政長官和立法會產生辦法的修正案草案所提出的議案。

1.5 立法會於二零一一年三月制訂的《二零一一年立法會（修訂）條例》訂明只有民選區議員才可獲提名為區議會（第二）功能界別選舉的候選人，讓約 320 萬合資格選民以一人一票方式由全港單一選區選出 5 名議員，亦只有民選區議員才可提名候選人競逐該界別的議席。而區議會（第一）功能界別方面，只有民選區議員才可提名候選人競逐該界別選舉或有資格在該界別選舉中獲提名為候選人。此外，已制訂的《二零一一年行政長官選舉（修訂）條例》亦訂明只有民選區議員才可提名候選人競逐選舉委員會（選委會）區議會界別分組選舉或有資格在該界別分組選舉中獲提名為候選人。因此，委任區議員在立法會選舉以及選委會界別分組選舉中的角色已有所改變。

取消區議會委任制度的建議

1.6 隨着上述的政制發展以及社會上的意見，政府於二零一一年九月十四日公布，區議會委任制度是可以分階段予以取消。當局已將第四屆區議會的委任議員數目減少三分一至 68 名，而不再是首三屆區議會的 102 名，各區區議會基本上各減少三分一委任議席（詳見附件）。至於餘下的 68 個委任議席，可以考慮分一屆或兩屆取消，在二零一一年十一月區議會選舉後，可以就如何處理問題作公開討論。

1.7 政府於二零一二年二月二十日發表了《區議會委任制度諮詢文件》（“《諮詢文件》”），文件中表示就餘下的 68 個委任議席是分一屆或分兩屆取消，當局傾向一次過取消餘下的 68 個委任議席，即二零一六年一月一日開始的第五屆區議會將不再設有委任議席。當局認為這樣更能配合香港的政制發展步伐，包括立法會選舉不斷民主化，以及區議會委任議員在立法會選舉以及行政長官選舉選委會所擔任的角色的改變。當局表

示最終是否採取在一屆取消 68 個委任議席的方案，會考慮在公眾諮詢期收集的意見後，才會提出建議給第四屆特區政府考慮。

第二章：有關區議會委任制度公眾諮詢的工作

2.1 政府於二零一二年二月二十日發表了《諮詢文件》，就取消區議會委任制度諮詢公眾。兩個月公眾諮詢期已於二零一二年四月二十日完結。

書面意見

2.2 在公眾諮詢期內，社會各界團體和個別人士可以郵寄、傳真或電郵方式，向政制及內地事務局提出對《諮詢文件》第 3.8 段所列出應如何取消餘下 68 個委任議席的意見和就此議題的其他意見。在諮詢期間，我們共收到 68 份書面意見，當中 14 份為以郵寄或傳真等方式提交的書面意見，49 份為以電郵方式提交的書面意見，另外 5 份經立法會政制事務委員會轉交。我們亦收到各鄉事委員會（“鄉事會”）提交給立法會政制事務委員會有關當然議員制度的意見書的副本，這些意見書的副本共有 2 247 份。

與區議會正副主席會面

2.3 在公眾諮詢期間，政制及內地事務局於二零一二年三月十五日與十八區區議會正副主席會面，聽取區議會對《諮詢文件》的意見。

立法會政制事務委員會

2.4 此外，政制及內地事務局於二零一二年三月十九日出席立法會政制事務委員會會議，聆聽團體及個別人士對《諮詢文件》的意見。當日共有 14 個團體及個別人士出席並發表意見。

2.5 我們會在第三章詳細交代在公眾諮詢期間收到的書面意見以及民意調查的結果。

2.6 至於公眾人士和團體透過不同渠道，包括郵寄、電郵和傳真，就取消區議會委任制度的書面意見的文本已匯編成附錄並存放在政制及內地事務局以供參閱。公眾人士亦可從政制及內地事務局網頁上瀏覽有關意見書。

第三章：就取消區議會委任制度所收到的意見

3.1 在《諮詢文件》中，我們邀請公眾就以下問題提出意見：

- (a) 應如何取消餘下的 68 個委任議席；以及
- (b) 就此議題是否有其他意見。

書面意見書

取消區議會委任議席

3.2 在諮詢期間，我們共收到 68 份書面意見，當中包括個人、團體及政黨提交的書面意見。在 68 份書面意見中，支持一次過取消全部區議會委任議席佔 84%，共有 57 份。在該 57 份書面意見中，有 18 份要求要立即廢除這些議席。總括而言，支持一次過取消委任議席的理由包括隨着政制發展，區議員應透過選舉得到選民的授權下進入區議會。由民選議員組成的區議會，更能反映民意，並同時提升區議會的認受性。相反，委任制度就未能完全與政制發展的方向吻合，尤其是在制訂《二零一一年立法會（修訂）條例》，為立法會設立區議會（第二）功能界別後，只有民選區議員才可獲提名競逐該界別及區議會（第一）功能界別的議席。同樣地，只有民選區議員才可獲提名競逐選委會區議會界別分組的議席。委任議員在立法會選舉及選委會界別分組選舉中的角色已有所轉變。

3.3 另外，有 3 份書面意見表示反對於二零一六年一次過取消全部區議會委任議席。有關意見認為委任區議員是為整個選區謀福祉，有實質及重要的貢獻。因此取消的步伐應放慢到二零二零年或二零二四年才全面取消委任議席，這樣可以減少對區議會運作的影響以及確保區議會能繼續為市民提供全面服務。另外，有意見亦認為應該保留區議會委任制，主要由於委任議

員多數沒有政黨背景，兼且具備專業背景，因此能向各區的民政事務專員對區內事務提供中肯和切實的建議，平衡各區的不同利益，對社會穩定起積極作用。因此，區議會應保留一定數目的委任議席，不應將這些議席全部取消。

3.4 政黨方面，除了一個政黨要求立即取消區議會委任議席外，提交意見書的所有政黨都支持一次過取消區議會委任議席，即二零一六年一月一日開始的第五屆區議會再不應設有委任議席。同時，有意見認為政府應該透過修改《區議會條例》(第 547 章)，來落實取消區議會委任制。

民選議席數目

3.5 《諮詢文件》中，當局建議在取消區議會委任議席後，民選議席數目不應因此而增加。背後的原則是民選議席的數目及增長大致與人口掛鈎，即民選議席數目是根據標準人口基數²而定（現為 17 282 人）。歷屆的標準人口基數一直介乎 17 043 至 17 282 之間。我們認為這標準人口基數恰當，大幅增加民選議席將降低人口相對議席比例並偏離這個行之有效的安排。

3.6 在 68 份書面意見中，有 11 份就上述議題提出意見。當中支持增加民選議席的有 6 份，認為要維持現有安排的有 5 份。支持增加民選議席的意見大致可分為兩類：

(a) 取消區議會委任議席後，應相應增加民選議員，以確保區議會能繼續有效運作以及現任民選區議員工作量不會因取消委任議席而大幅增加。再者，增加民選議席可提供更多渠道培育政治人才；以及

² 《選舉管理委員會條例》(第 541 章) 第 17(1)(b) 條訂明標準人口基數指將香港人口總數除以區議會一般選舉中選出的民選議員總數所得之數。

- (b) 取消區議會委任議席後而相應增加的民選議席應由比例代表制選出。而選區方面，則應將數個區議會選區合併為一個選區，甚至乎應以整個區議會作為選區基礎。這樣的安排讓有關的民選區議員能為全個區議會或較大選區的選民謀福祉。

就區議會委任制度的其他意見

3.7 書面意見書中其他有關區議會或區議會委任制度的意見如下：

- (a) 於區議會內成立一個諮詢機構，並委任專業人士為區議會提供意見，讓他們繼續服務社會。諮詢機構成員不會擁有投票權，亦不獲受薪；
- (b) 民選區議員的權責將會隨著取消區議會委任議席而加重，當局應考慮提升民選區議員的薪酬，並提供足夠資源以吸引更多人才投身區議會服務市民；
- (c) 委任區議員的工作表現是獲得肯定的。取消委任議席後，委任區議員可以透過選舉進入區議會，繼續為市民服務；以及
- (d) 在取消委任議席後，當局應檢視現行的地方行政架構，包括區議會、民政事務總署及各區民政事務處的職能。

當然區議員

3.8 除了上述就區議會委任制度提出的意見外，諮詢期間收到的 68 份書面意見中，有 18 份就當然議席表達意見。此外，如 2.2 段所述，各鄉事會亦就此議題發信給立法會政制事務委員會，表達意見。

- 3.9 總括而言，反對取消當然議席的團體和人士認為區議會當然議員制度是有必要保留，因該制度有其獨特功能和歷史背景，有認受性，有廣泛民意基礎，完全符合民主政制的要求，切合特區政府地區管治的模式，切合鄉郊居民的實際需要和福祉。當然議員是經由選舉產生：首先是從村代表選舉中選出原居民代表及居民代表，其後由這兩種代表再互選產生鄉事會執行委員，最後是各執委透過互選產生鄉事會主席，又或是會員大會選出主席，該名鄉事會主席才能根據《區議會條例》以當然議員身份進入區議會。這些意見認為鄉郊居民中有數十萬新界原居民，他們的合法傳統權益受到《基本法》第四十條的保障。二十七位鄉事會主席代表鄉郊區的居民，土生土長的當然議員服務鄉郊區居民的要求和作用基本上是不可替代的。
- 3.10 至於支持取消當然議員的意見，主要認為當然議員產生辦法存有漏洞，包括鄉事會組成不受法例規管；二十七個鄉事會的組成並不統一；而且當然議員不一定是由民選過程產生，因此民主成分不足。另外，新界地區多個區議會選區有超過一名議員，對市區居民不公。個別區議會，包括當然議員在內，非民選議員佔多數。

民意調查

- 3.11 在公眾諮詢期間，大學研究機構也就取消區議會委任制度進行了民意調查。香港中文大學香港亞太研究所於二月下旬進行的調查，訪問了大約一千名 18 歲以上的市民。調查顯示有 58.2% 的受訪者贊成政府於二零一六年一次過全面取消區議會委任議席；認為應分階段至二零二零年才全面取消的則有 25.5%。亦有 4.1% 受訪者認為委任議席應予以保留。調查又發現，55.2% 的受訪者認為，應增加民選區議員的議席數目，反對的則有 19.4%。

3.12 此外，政府亦委託了香港中文大學香港亞太研究所於三月下旬進行了一次民意調查，共有超過一千名 18 歲以上人士接受訪問。71.2% 的受訪者可以接受二零一六年一次過取消區議會所有委任議席，而 11.1% 的則表示應該到二零二零年才取消區議會所有委任議席，也有 7.3% 的受訪者表示應該繼續保留區議會委任議席。如果取消全部委任議席後，有 83.6% 的受訪者表示應該增加一定數量的民選議席，認為不應該的則有 8.8%。37.6% 的受訪者認為現時 17 000 的標準人口基數是適中的，而有 27.3% 認為過少，25.2% 則認為過多。

第四章：結論

- 4.1 在歸納及分析諮詢期所收集的書面意見以及相關的民意調查後，就應如何取消餘下的 68 個區議會委任議席及相關事宜，當局有以下建議給第四屆政府考慮：
- (a) 一次過取消餘下的 68 個委任議席，即二零一六年一月一日開始的第五屆區議會不再設委任議席；
 - (b) 修訂《區議會條例》以落實取消區議會委任制度。為配合二零一六年一月一日全面取消委任議席，建議立法工作應在第四屆政府任期初期時啟動；以及
 - (c) 以標準人口基數釐定民選議員數目的做法行之有效，不過，在檢視人口數字對區議會民選議席數目的影響時，可考慮在取消委任議席後，是否有進一步上調的需要。在考慮標準人口基數時，可以一併考慮區議會選區是否有調整的需要。
- 4.2 現時，社會上就應否保留區議會當然議席頗有不同的意見。新界鄉議局以及代表新界居民的團體以及人士支持保留當然議席並強烈反對將它取消。另外，有部分市民認為隨著民主發展，當然議席應該廢除。社會在這議題上仍然未能達成廣泛共識。我們建議第四屆政府就這議題進行深入討論及更廣泛諮詢持份者後，才提出進一步安排。另外，諮詢期內就地方行政及區議會運作的其他意見，我們建議第四屆政府可以參考並研究有關意見。

第一屆至第四屆區議會的民選、委任和當然議員的數目

區議會	第一屆議席 (2000-2003 年)			第二屆議席 (2004-2007 年)			第三屆議席 (2008-2011 年)			第四屆議席 (2012-2015 年)		
	民選	委任	當然	民選	委任	當然	民選	委任	當然	民選	委任 (括號內數字 與上屆相比 的減幅)	當然
1. 中西區	15	4	-	15	4	-	15	4	-	15	3 (-1)	-
2. 東區	37	9	-	37	9	-	37	9	-	37	6 (-3)	-
3. 九龍城	22	5	-	22	5	-	22	5	-	22	3 (-2)	-
4. 觀塘	34	8	-	34	8	-	34	8	-	35	5 (-3)	-
5. 深水埗	21	5	-	21	5	-	21	5	-	21	3 (-2)	-
6. 南區	17	4	-	17	4	-	17	4	-	17	3 (-1)	-
7. 灣仔	11	3	-	11	3	-	11	3	-	11	2 (-1)	-
8. 黃大仙	25	6	-	25	6	-	25	6	-	25	4 (-2)	-
9. 油尖旺	16	4	-	16	4	-	16	4	-	17	3 (-1)	-
10. 離島	7	4	8	8	4	8	10	4	8	10	3 (-1)	8
11. 葵青	28	7	1	28	7	1	28	7	1	29	5 (-2)	1
12. 北區	16	5	4	16	5	4	16	5	4	17	3 (-2)	4
13. 西貢	17	5	2	20	5	2	23	5	2	24	3 (-2)	2
14. 沙田	36	9	1	36	9	1	36	9	1	36	6 (-3)	1
15. 大埔	19	5	2	19	5	2	19	5	2	19	3 (-2)	2
16. 荃灣	17	5	2	17	5	2	17	5	2	17	3 (-2)	2
17. 屯門	29	7	1	29	7	1	29	7	1	29	5 (-2)	1
18. 元朗	23	7	6	29	7	6	29	7	6	31	5 (-2)	6
	390	102	27	400	102	27	405	102	27	412	68 (-34)	27

