

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)493/12-13(05)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2013年1月21日會議 擬備的最新背景資料簡介

取消區議會委任制度

目的

本文件概述區議會委任制度的主要發展及立法會議員曾就此議題進行的討論。

背景

區議會的組成

2. 《區議會條例》(第547章)就區議會的數目、組成和職能作出規定。該條例第9(1)條訂明，區議會由以下人士組成：(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主席的期間擔任當然議員)。

3. 《區議會條例》附表3具體指明每個區議會的民選議員、委任議員和當然議員的數目。該條例第11條規定，"行政長官可委任區議會議員，人數不得超逾附表3第I部第4欄.....指明的數目"。在不抵觸第13條的規定下，委任議員自委任書所指明的日期起任職，並於委任後舉行下一屆一般選舉所在年份的12月31日離任。《區議會條例》第12條進一步規定，符合以下條件的人方有資格獲委任為區議會議員——

(a) 年滿21歲；及

(b) 是一名選民；及

- (c) 並未有喪失在選舉中投票的資格；及
- (d) 並未有憑藉第14條或任何其他法律喪失擔任委任議員的資格；及
- (e) 在緊接委任前的3年內通常在香港居住。

區議會組成的歷史發展

4. 區議會的組成反映了多年來區域組織的發展情況。當局於1982年推行"地方行政計劃"，並成立18個區議會(District Boards)。在英國管治期間選出的18個區議會，於1997年7月1日至1999年12月31日期間被臨時區議會取代。當局於1998年對區域組織進行了檢討，其後決定由2000年1月1日起，18個臨時區議會由18個區議會(District Councils)取代。有關1982年後區議會的組成及一些主要發展情況，概述於**附錄I**的列表中，供委員參閱。

有關區議會委任制度的過往發展及討論

廢除及恢復委任議席

5. 當局於1994年廢除前區議會所有委任議席。有關廢除區議會所有委任議席的建議，是透過《1993年選舉規定(雜項修訂)(第2號)條例草案》實施的。

6. 1997年7月1日，當局恢復設立區議會委任議席。當時，18個臨時區議會取代了相應的區議會，作為選舉前的過渡安排。臨時區議會由所有在1997年7月1日前在任的議員和其他新委任議員組成。

7. 《區議會條例草案》建議每個區議會由3類議員(即民選議員、當然議員和委任議員)組成，該條例草案於1999年3月11日獲立法會通過。

在2003年區議會選舉後委任區議員

8. 在2001年對區議會的角色及職能進行檢討期間，有聲音促請政府當局廢取區議會的委任議席。政制事務委員會與民政事務委員會先後在2002年6月4日和9月27日舉行聯席會議，就第二屆區議會的組成進行討論。會上部分委員表示，對於政府當局漠視有關取消區議會所有委任議席和增加民選議席的訴求，他們感到不滿。另一方面，部分委員支持區議會繼續設有委任

議席，並建議委任議員的數目應逐漸減少。政府當局認為，18個區議會大致上已達成共識，認為第二屆區議會的委任和當然議席數目應維持不變。政府當局承諾，在2003年區議會選舉後，會對區議會的組成進行全面的檢討。

9. 在2003年11月23日的區議會選舉後，政制事務委員會與民政事務委員會於2003年12月8日舉行了另一次聯席會議，討論區議會委任議席一事。部分委員認為，行政長官應根據法例委任最少的區議員，並尊重過百萬在區議會選舉中投票的選民的選擇，因為行政長官委任區議員，等同改變市民的投票結果。部分其他委員認為委任議員對區議會的工作有貢獻，因此支持保留區議會的委任議席。

10. 政府當局表示，設立區議會委任議席旨在提供渠道，讓有才能和有興趣的人士服務社會。委任議席的比例是政府於1998年經詳細諮詢及商議後決定的。除《區議會條例》第12條所訂的委任準則外，政府也會考慮個別人士的能力、經驗、專業資歷和背景、服務市民的熱誠、操守及擔任公職的紀錄。委任議員可協助反映各地區內不同界別的意見。不論是委任抑或民選，所有區議員均有責任為區議會多元化的工作作出貢獻。

11. 部分委員進一步提問，法律有否規定行政長官必須委任某個最少數目的區議會議員。政府當局表示，《區議會條例》訂明行政長官可委任最多102名議員，但並無指定一個最少數目。然而，《區議會條例》有清晰的政策原意，就是讓區議會由3類議員組成，即民選議員、委任議員及當然議員。

12. 在2003年12月3日的立法會會議上，楊森議員就"委任最少的區議員"動議不具立法效力的議案。該項議案被否決。

2005年政府當局提出分階段取消區議會委任議席的建議

13. 政府當局於2005年提出有關2007年行政長官及2008年立法會產生辦法的建議方案(下稱"2005年建議方案")，並建議透過兩項議案，對《基本法》附件一及附件二作出修改，以落實2005年建議方案。立法會成立小組委員會研究2005年建議方案，小組委員會部分委員不支持在建議方案中加入委任區議員。

14. 政府當局其後於2005年12月19日的政制事務委員會會議上作出簡報，表示只要立法會通過該兩項議案，當局便會對2005年建議方案作出下述調整——

- (a) 在2008年1月新一屆區議會任期開始時，區議會委任議席的上限由當時的102席減至68席；及
- (b) 政府會在2011年年底前，決定是否應把區議會委任議席的上限由2012年1月起進一步減至零席，抑或由2012年1月起減至34席，然後由2016年1月起減至零席。

15. 部分委員認為，建議的調整是退步和不能接受，並要求政府當局提交修訂方案，加入廢除區議會所有委任議席的建議。部分其他委員支持分階段取消區議會委任議席的建議。

16. 由於修改《基本法》附件一及附件二的兩項議案在2005年12月21日的立法會會議上遭否決，政府當局分階段取消區議會委任議席的建議未有付諸實施。

2006年對區議會角色、職能及組成的檢討

17. 在2004年的施政報告中，行政長官承諾加強政府當局與區議會之間的合作，並在適當時候檢討區議會的職能和組成。2005年1月，民政事務局和當時的政制事務局聯合組成一個工作小組，籌備有關的檢討工作。工作小組在2006年4月27日發表了《區議會角色、職能及組成的檢討諮詢文件》，當中提到政府當局的立場是，區議會委任議員對區議會的工作作出重大貢獻，為了確保地區服務運作暢順，第三屆區議會宜保留委任議席。

18. 政制事務委員會先後在2006年4月27日、5月15日及7月11日的會議上討論該份諮詢文件，當時部分委員表示，應廢除區議會委任議席。他們認為當局應設立一個制度，確保區議員有民意授權。然而，在委任制度下，如區議員未有履行相關公職，普羅市民亦無權免除其職務。他們促請政府當局重新考慮其保留區議會委任議席的立場。部分其他委員認為，委任制度不會影響民主發展。

19. 政府當局表示，在考慮擴大區議會功能的同時，須確保區議會的組成能夠繼續反映不同界別的意見。多年來，委任議員對區議會工作作出的貢獻是有用和具建設性的。政府當局在諮詢文件建議讓區議會在地區設施的管理方面有更大的參與，為了令地區服務繼續保持運作暢順，政府當局認為宜在2008年第三屆區議會中保留委任議席，屆時區議會的角色和職能將獲擴大。

有關區議會委任制度的新近發展及討論

2010年政府當局提出取消區議會委任制度的建議

20. 政府當局在公布2012年行政長官及立法會產生辦法建議方案時，曾承諾待建議方案獲立法會通過後，便會盡早在本地立法層面提出有關取消區議會委任制度的建議，供公眾和立法會考慮。

21. 在2010年6月24日的立法會會議上，立法會以三分之二多數通過政府就2012年行政長官及立法會產生辦法而提出修改《基本法》附件一及附件二的兩項議案。

22. 在2010年7月19日的會議上，政制事務委員會討論了有關2012年兩個選舉辦法的本地立法需考慮的主要議題，以及第四屆區議會民選議席數目的檢討，當時有委員提出有關區議會委任制度的事宜。部分委員重申其強烈立場，認為應在2011年一次過廢除區議會委任制度。部分其他委員認為，應分階段取消區議會委任議席。這些委員認為，鑒於委任區議員對區議會工作的貢獻，政府當局在取消區議會委任制度的計劃上，應審慎從事。

23. 葉國謙議員預期區議會委任議席的數目將會減少，他關注到，委任議席減少後，民選議員數目不多的區議會(例如灣仔區議會)可能會面對運作上的問題。他詢問，減少這些區議會的委任議席後，政府當局會否考慮相應增加其民選議席的數目。劉慧卿議員建議，政府當局應為委任區議員制訂適當的離任後安排，使他們能繼續在地區層面作出貢獻。

24. 政府當局表示，有意見認為當局應一次過取消委任區議員，但亦有意見認為當局應分階段取消委任區議員。政府當局正就取消區議會委任制度制訂建議，並會在2010年秋季把建議提交委員考慮。然而，區議會委任議席和民選議席的事宜須分開處理。每個區議會的民選議席數目，主要是按該地方行政區的人口來決定。政府當局歡迎議員就委任區議員離任後的安排提出建議。

25. 在2010年10月18日的政制事務委員會會議上，部分委員再次促請政府當局加快取消區議會委任制度。政府當局表示，就2012年兩個產生辦法及第四屆區議會民選議席進行立法後，政府當局便會就取消區議會委任制度提出建議。

26. 政府當局於2011年9月14日提出其立場，認為區議會委任制度是可以分階段，經過一個過渡期，予以取消。政府當局

表示，當局擬在2012年第四屆區議會將委任議員的數目減少三分之一，即只委任68名，而不是102名區議員。在2011年11月的區議會選舉後，政府當局會就今後當如何處理這問題再作公開討論，包括過渡期應有多長，以及如何處理相關的法例條文等。

27. 政府當局於2011年12月22日宣布委任68名人士擔任第四屆區議會議員，任期由2012年1月1日開始。有關委任議員數目減少後第四屆區議會的組成，載於**附錄II**。

2012年發表的諮詢文件

28. 政府當局於2012年2月20日發表《區議會委任制度諮詢文件》。政制事務委員會曾在2012年2月20日的會議上，與政府當局討論該份諮詢文件，並在2012年3月19日的會議上，聽取公眾人士發表意見。在該等會議上，部分委員重申其強烈立場，認為應一次過廢除區議會委任制度。然而，部分其他委員則支持分階段取消區議會委任制度。他們認為，委任區議員曾經對社區作出重大貢獻，此外，委任區議員只能參與區議會的日常運作，而沒有資格在立法會選舉中提名區議會(第二)功能界別候選人或獲提名為該界別的候選人，亦沒有資格在行政長官選舉中投票。

29. 政府當局表示，雖然對於一次過還是分階段取消區議會委任議席一事，社會上意見紛紜，但政府當局已清楚表明，考慮到本港的政制發展，以及委任區議員在立法會選舉和行政長官選舉委員會界別分組選舉中的角色已有所轉變，當局傾向於在2016年1月1日前一次過取消餘下的68個議席。然而，政府當局會在公眾諮詢期內，就餘下委任議席應於2016年一次過取消，還是分兩屆於2020年取消，收集公眾意見，以供下任行政長官決定未來路向。

30. 部分委員建議，現有的412個區議會選區應合併為較大的選區，而其議員應由18區區議會以比例代表制選出。政府當局表示，有關注意見指，這樣候選人將須為較大區議會選區的競選工程花費更多資源。對於部分委員關注到，民選議席的數目應否在取消區議會的委任議席後相應增加，政府當局回應時表示，民選議席的數目是根據標準人口基數(即17 282人)而定。政府當局認為，大幅增加民選議席將降低人口相對議席的比例，並偏離這個行之有效的安排。

31. 部分委員質疑容許鄉事委員會主席出任區議會當然議員的法理依據，並促請政府當局同時取消這些當然議席。政府當局解釋，在新界各個區議會內的27名當然議員由鄉事委員會主席出任，他們根據相關條例分別通過選舉程序成為當然議

員。處理當然議席的方法，因此可以有別於委任議席。政府當局會把相關意見轉達給第四屆政府考慮。

32. 有關的公眾諮詢於2012年4月20日結束。當局於2012年6月26日發表諮詢報告，概述所收到的意見，並載列多項建議，供第四屆政府考慮。諮詢報告建議第四屆政府考慮一次過取消餘下68個委任議席(即由在2016年1月1日開始運作的第五屆區議會起，便再沒有委任議席)，並盡早修訂《區議會條例》，以落實取消委任議席。

新近情況

33. 行政長官在其競選政綱中表明，"在2016年取消區議會委任議席"。在政制事務委員會下次於2013年1月21日舉行的會議上，政府當局將會簡介就取消區議會委任制度的立法建議。

相關立法會質詢及文件

34. 馮檢基議員曾在2012年2月29日的立法會會議上，就"《區議會委任制度諮詢文件》"提出一項書面質詢。馮議員提出的質詢和政制及內地事務局局長所作的回覆載於**附錄III**。在立法會會議席上提出的其他相關質詢，以及已上載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)的相關文件，載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年1月16日

附錄I

自 1982 年以來各屆區議會的組成

	<u>1982 - 31.3.1985</u>	<u>1985 - 1988</u>	<u>1988 - 1991</u>	<u>1991 - 30.9.1994</u>	<u>1.10.1994 - 30.6.1997</u>	<u>1.7.1997 - 31.12.1999</u>	<u>1.1.2000 - 31.12.2003</u>	<u>1.1.2004 - 31.12.2007</u>	<u>1.1.2008 - 31.12.2011</u>	<u>1.1.2012 - 31.12.2015</u>
官守議員	166	--	--	--	--	--	--	--	--	--
委任議員	135	132	141	140	--	468	102	102	102	68
民選議員	132	237	264	274	346	--	390	400	405	412
當然議員	57	57	27*	27	27	--	27	27	27	27
總數	490	426	432	441	373	468	519	529	534	507

* 不包括 30 名在 1989 年 4 月後不再擔任市區各個區議會議員的市政局議員。

一些主要發展情況 ——

- (a) 區議會(District Boards)選舉在 1982 年首次舉行。在 490 個議席當中，約三分之一為官守議員，另有三分之一為委任非官守議員，其餘則為民選非官守議員；
- (b) 在 1985 年，區議會取消所有官守議席。各個區議會的主席均由有關區議會的議員互選產生。民選議員與委任議員的整體比例約為二比一；
- (c) 1988 至 1991 年該屆區議會共有 432 個議席，當中包括 141 名委任議員、264 名民選議員及 27 名兼任鄉事委員會主席的當然議員。市政局加入代表區議會的議席後，30 名兼任市政局議員的區議會當然議員在 1989 年 4 月後不再擔任市區各個區議會的議員；
- (d) 在 1994 年，區議會取消所有委任議席。在 373 名區議會議員當中，346 名議員由地方選區選出，27 名是新界各個區議會的當然議員，由鄉事委員會主席繼續出任；
- (e) 在 1997 年 7 月 1 日，18 個臨時區議會取代了相應的區議會，而行政長官總共委任了 468 名議員。臨時區議會包括所有在 1997 年 7 月 1 日前在任的議員，他們的任期在 1999 年 12 月 31 日屆滿；
- (f) 就 2000 至 2003 年首屆區議會(District Councils)而言，議員總人數為 519 名，包括 102 名委任議員、390 名民選議員及 27 名當然議員；
- (g) 就 2004 至 2007 年第二屆區議會而言，民選議席增加 10 個，數目由 390 個增至 400 個。委任及當然議席的數目則維持不變；
- (h) 就 2008 至 2011 年第三屆區議會而言，民選議席增加 5 個，數目由 400 個增至 405 個。委任及當然議席的數目則維持不變；及
- (i) 就 2012 至 2015 年第四屆區議會而言，民選議席增加 7 個，數目由 405 個增至 412 個，而委任議席的數目減至 68 個，當然議席的數目則維持不變。

第四屆區議會的民選、委任和當然議員的數目

區議會	議席 (2012-2015 年)		
	民選	委任	當然
1. 中西區	15	3	-
2. 東區	37	6	-
3. 九龍城	22	3	-
4. 觀塘	35	5	-
5. 深水埗	21	3	-
6. 南區	17	3	-
7. 灣仔	11	2	-
8. 黃大仙	25	4	-
9. 油尖旺	17	3	-
10. 離島	10	3	8
11. 葵青	29	5	1
12. 北區	17	3	4
13. 西貢	24	3	2
14. 沙田	36	6	1
15. 大埔	19	3	2
16. 荃灣	17	3	2
17. 屯門	29	5	1
18. 元朗	31	5	6
	412	68	27

~~經檢視近年的臨時小販牌照申請情況後，食環署會加強與其他部門合作，並研究日後應否按情況要求申請團體在進行籌款活動後的指定限期內，向政府提交籌款款項財務報告等，並會讓公眾查閱有關報告，以增加申請團體的籌款活動透明度。~~

取消區議會委任制

20. 馮檢基議員：主席，行政長官於2010年年中承諾，政府會在同年秋季向立法會提交取消區議會委任制的本地立法建議。其後政制及內地事務局局長表示，首要處理2012年行政長官選舉及立法會選舉的本地立法安排，然後才處理委任區議會議員（“區議員”）的問題。直至去年9月中在未有任何諮詢下，當局宣布先在2012年第四屆區議會將委任區議員的數目減少三分之一，餘下委任議席則分一屆或分兩屆取消，而不會遲於2020年全面取消。就此，政府可否告知本會：

- (一) 鑒於當局於去年10月19日答覆本會議員的質詢時表示，社會上有意見認為應當一次過取消所有區議會委任議席，亦有意見認為應該逐步分階段取消，當局為何在未有進行公眾諮詢下，決定以分階段方式取消區議會委任議席；以分階段方式取消委任議席的理據為何；當局為何不選擇一次過全面取消委任議席；
- (二) 當局選擇以減少委任區議員的數目的方法來削減區議會委任議席，為何不以修例方式削減委任議席；有否評估此方法會否容許下屆政府再次決定委任全數102個區議員；若有評估，結果為何；及
- (三) 當局會否就處理餘下三分之二委任議席提交有關的立法建議；若會，時間表和具體內容為何；當局最終會否以修例方式，即廢除《區議會條例》(第547章)訂明行政長官可委任最多102名議員等的條文，全面取消區議會委任制度？

政制及內地事務局局長：主席，

- (一) 在過去幾年，社會上就應如何處理區議會委任議席有不少討論，意見亦不盡相同。有意見認為應當一次過取消所有

委任議席；亦有意見認為委任區議員在社區工作上有重要貢獻，應該逐步分階段取消。

經考慮各方意見後，當局於2011年9月公布，區議會委任制度是可以分階段經過一個過渡期予以取消的。就此，我們已在2012年1月1日開始的第四屆區議會，將委任議員的數目減少三分之一，即只委任68名議員，而不是102名。我們亦表示，在2011年11月區議會選舉後，就今後當如何處理區議會委任制度再作公開討論。此外，我們已表明，政府對餘下的68個委任議席在一屆內或分兩屆取消，持開放態度。

其後，當局於2012年2月20日發表《區議會委任制度諮詢文件》，邀請公眾就應如何取消餘下的68個委任議席提出意見。於諮詢文件中我們表明傾向在2016年1月1日，一次過全面取消餘下68個議席。我們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及行政長官選舉委員會界別分組選舉所擔任的角色的改變。

(二)及(三)

《區議會條例》第11條訂明行政長官可委任區議員人數不得超過該條例附表3所指明數目的上限。該條例並無要求行政長官必須委任全數102個區議員。

我們現正邀請公眾就應如何取消餘下的68個委任議席提出意見，諮詢期由2012年2月20日起至4月20日止。政府會考慮在公眾諮詢期間搜集所得的意見，包括應採納哪個方案及如何處理有關的立法工作，才作出最後建議，供下屆政府就未來路向作出決定。

取消區議會委任制度

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法局／立法會	1993年12月15日	會議過程正式紀錄 第46至48頁 (《1993年選舉規定(雜項修訂)(第2號)條例草案》二讀)
	1994年2月23日	會議過程正式紀錄 第34至98頁 (《1993年選舉規定(雜項修訂)(第2號)條例草案》恢復二讀辯論)
	1998年12月16日	會議過程正式紀錄 《區議會條例草案》二讀
內務委員會	1999年2月26日	《區議會條例草案》委員會報告
立法會	1999年3月10日	會議過程正式紀錄 《區議會條例草案》恢復二讀辯論
	1999年12月1日及2日	會議過程正式紀錄 第83至149頁 第6至15頁 (《提供市政服務(重組)條例草案》恢復二讀辯論及三讀)
政制事務委員會	2001年1月15日 (議程項目V)	議程 會議紀要
民政事務委員會	2001年7月16日 (議程項目I)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會 及民政事務委員 會聯席會議	2001年10月4日 (議程項目 II)	議程 會議紀要
立法會	2001年10月31日	會議過程正式紀錄 第 126 至 160 頁 (議案)
民政事務委員會	2001年11月27日 (議程項目 I)	議程 會議紀要
政制事務委員會 及民政事務委員 會聯席會議	2002年6月4日 (議程項目 II)	議程 會議紀要
	2002年9月27日 (議程項目 II)	議程 會議紀要
立法會	2003年12月3日	立法會會議過程正式紀錄 第 125 至 179 頁 (議案)
政制事務委員會 及民政事務委員 會聯席會議	2003年12月8日 (議程項目 II)	議程 會議紀要 [立法會 CB(2)694/03-04(01)號 文件]
立法會	2004年1月7日	立法會會議過程正式紀錄 第 18 至 19 頁 (施政報告)
	2005年1月12日	立法會會議過程正式紀錄 第 12 頁 (施政報告)
立法會	2005年10月12日	立法會會議過程正式紀錄 第 14 頁 (施政報告)
內務委員會	2005年12月9日	《研究政府當局就 2007 年行政長官及 2008 年立法會產生辦法提出的建議小組委員會報告》

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2005年12月19日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
立法會	2005年12月21日	會議過程正式紀錄 第65至214頁 (議案)
政制事務委員會	2006年2月18日 (議程項目I)	議程 會議紀要
	2006年2月20日 (議程項目V)	議程 會議紀要
	2006年4月27日 (議程項目I)	議程 會議紀要
	2006年5月15日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2006年7月11日 (議程項目I)	議程 會議紀要
立法會	2006年2月22日	會議過程正式紀錄 第37至38頁 (書面質詢)
	2008年5月21日	會議過程正式紀錄 第69頁 (書面質詢)
	2009年2月11日	會議過程正式紀錄 第20至28頁 (口頭質詢)
	2010年7月14日	會議過程正式紀錄 第57至65頁 (口頭質詢)
政制事務委員會	2010年7月19日 (議程項目III)	議程 會議紀要
	2010年10月18日 (議程項目II)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
立法會	2011年4月13日	會議過程正式紀錄 第26至27頁 (書面質詢)
	2011年6月15日	會議過程正式紀錄 第29至35頁 (口頭質詢)
	2011年10月19日	會議過程正式紀錄 第22至30頁 (口頭質詢)
政制事務委員會	2012年2月20日 (議程項目 III)	議程 會議紀要
立法會	2012年2月29日	會議過程正式紀錄 第108至109頁 (書面質詢)
政制事務委員會	2012年3月19日 (議程項目 VI)	議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2013年1月16日