

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)612/12-13(05)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會
2013年2月18日的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

地方行政

目的

本文件綜述民政事務委員會(下稱"事務委員會")委員就與地方行政相關的事宜提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 據政府當局所述，實施地方行政的政策目標是促進社區發展，從而培養市民的公民責任和歸屬感。為達致此目標，政府當局自1982年起實施地方行政計劃，而該計劃是透過區議會及在全港18區設立的地區管理委員會予以推行。

3. 依政府當局之見，區議會在地方行政中擔當十分重要的角色。除了監察政府在地區所提供的服務外，亦就各項地區事務向政府提出意見。政府也就全港事務諮詢區議會。區議會透過推行社區參與計劃和地區小型工程計劃，推動市民參與地區事務及體育、藝術和文化發展。載述區議會職能的《區議會條例》(第547章)第61條載於**附錄I**。

4. 2005-2006年度施政報告宣布有關強化區議會角色及職能的措施後，政府當局在2006年就區議會的角色、職能及組成進行了一次全面檢討(下稱"2006年區議會檢討")。2006年區議會檢討就強化區議會角色及職能建議的措施由2008年1月起在18

區全面推行。該等措施包括邀請區議會參與管理部分地區設施；向區議會增撥資源以推行社區參與計劃和地區小型工程計劃；加強政府與區議會之間的溝通；以及改善區議會議員(下稱"區議員")的酬金和津貼(下稱"酬津")安排，讓他們得以在實施2006年區議會檢討所提建議後履行經強化的角色。

5. 為了就2011年區議會選舉作好準備，政府當局在2010年就區議員的酬津安排進行了檢討，並徵詢了香港特別行政區區議會議員薪津獨立委員會(下稱"獨立委員會")的意見。政府當局因應該項檢討提出的一系列改善區議員酬津安排的建議，在2010年10月獲財務委員會(下稱"財委會")通過，並於2012年1月1日(即現屆區議會任期開始之日)全面實施。該等建議主要包括引入實報實銷的醫療津貼、增設任滿酬金，以及提高實報實銷的營運開支償還款額(前稱"營運開支津貼")。

委員在以往討論中提出的主要關注意見

6. 在第四屆立法會的事務委員會會議上，委員在討論2006年區議會檢討所提建議的推行情況及政府當局於2010年就改善區議員酬津安排提出的建議時，曾就與地方行政有關的事宜表達關注。委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

區議會的角色及職能

7. 部分委員對區議會只維持諮詢職能表示不滿，並批評政府不願向區議會下放更多權力，以方便區議會管理及監察地區設施。該等委員認為，在欠缺適當權力的情況下，區議會很難在地方行政方面擔當較為積極及更有意義的角色。他們又質疑政府當局是否銳意履行承諾，把兩個前市政局的權力下放給區議會。

8. 其他若干委員認為，加強區議會參與管理地區設施的工作雖然已取得進展，但政府當局可授予區議會更多權力，以供管理各項文娛康樂設施及與食物和環境衛生有關的設施。委員又促請政府當局賦予區議會權責，讓其參與規劃當區所需要的大型社區建設及配套設施，以建立整合而完善的社區。

9. 政府當局表示，根據《基本法》，區議會的主要角色是作為有關地區管理和其他地方事務的諮詢組織。自進行2006年區議會檢討以來，當局已在上述範疇逐步強化區議會的角色及職能。雖然地區／公共設施的行政權力歸屬各相關政策局／部門的首長，但在切實可行情況下，政府亦有邀請區議會參與管理地區設施。政府在制定政策過程中亦會充分考慮區議會的意見，因為政策建議如果不獲區議會支持，將難以落實執行。舉例而言，地區規劃專員會出席其所屬地區的區議會會議，聽取區議員的意見，並會就大型發展建議爭取他們支持，然後才予以推展。

10. 政府當局進一步澄清，政府從無承諾將兩個前市政局的所有權力移交區議會。關於將規劃及管理地區設施的行政權力授予區議會的建議，政府當局表示，區議會是法律規定的諮詢組織，政府無意改變這個定位，亦看不到社會上有共識要求讓區議會擔當行政機關的職能。

政府與區議會之間的溝通

11. 部分委員認為，若可就較廣泛的政策事宜進行更多討論，政府高級官員出席區議會會議的安排將會有更大成效。其他委員則認為，在政府當局與區議會缺乏緊密夥伴合作關係的情況下，高級官員出席區議會會議只屬例行公事。有建議認為，民政事務局應帶頭統籌各政策局／部門處理需要跨部門協作的地區事宜。

12. 據政府當局所述，民政事務專員會就具體地區事務諮詢區議會，以確保地區的需要得到迅速回應，而主要官員和部門首長則主要負責就全港性的政策事宜與區議員交流意見。依政府當局之見，由民政事務局局長擔任主席的地方行政督導委員會已能促進政府部門之間有效溝通，對地區事務作出處理。政府當局承諾進一步強化此機制，以期盡量在切實可行情況下解決區議會提出的事宜。

區議員的酬津安排

13. 部分委員認為，區議員的酬津應與其權責相稱，並促請政府當局在檢討區議員酬津安排時，應一併研究區議員的權力和職能。他們又要求當局進行公眾諮詢，蒐集市民對區議員的

角色、工作及酬津的意見。政府當局表示，按照就立法會議員採用的同一做法，當局看不到有需要就區議員酬津安排進行公眾諮詢，因為獨立委員會是一個獨立組織，由來自廣泛背景且並非擔任區議員的人士組成，其商議過程應已充分反映公眾意見。

14. 就委員認為現時的酬金水平不足以吸引更多較高質素的人才加入區議會，政府當局表示，當局於2010年就改善區議員酬津安排的方案是根據從社會不同界別收集所得意見及獨立委員會的建議擬備，並已充分顧及區議員履行職務的需要和公眾的期望。

15. 部分委員認為，鑒於許多區議員在現時市值租金水平下難以租用辦事處，區議員的營運開支津貼應進一步調高，讓他們可負擔租用辦事處的租金開支。政府當局解釋，在2010年檢討區議員的酬酬安排時，獨立委員會已考慮有關情況，並認為將營運開支津貼款額調高15%是合理的。

對區議會的支援

16. 就委員對為配合區議會在地區事務上強化了的角色及職能而對區議會秘書處提供人手支援所提出的關注，政府當局回應時向委員保證，儘管區議會秘書處屬於民政事務總署轄下公務員編制的一部分，但它們一直獨立地向區議會提供行政支援。現行安排應足以應付區議會作為諮詢組織的需要，並讓當局得以靈活調配人手。政府當局自2008-2009年度開始已加強對區議會秘書處的人手支援，但如有需要，當局會再加強對區議會的援助。

推展地區小型工程計劃

17. 有建議認為，政府當局應考慮任用政府內部的專業人士(例如民政事務總署工程組的工程師)處理地區小型工程計劃。部分委員認為，為個別地區小型工程計劃設置的開支上限，有礙區議會推行對地方社區民生有較直接影響的大型工程計劃，例如渠務工程。據政府當局所述，由於民政事務總署工程組沒有能力推行所有地區小型工程計劃，故須聘用定期合約顧問提供服務，以加強區議會推展規模更大和更為複雜的工程項目的能

力和效能。政府當局答允考慮委員的建議，訂立一個常設機制，讓區議會自行提出大型工程項目予財委會考慮。

近期發展

18. 行政長官在2012年10月17日的立法會會議上表示，他提出"地區問題，地區解決；地區機遇，地區掌握"，是希望逐步減輕政府在地區事務上事事包攬的角色，以發揮民間的主動性和積極性，採納民間智慧，借助地區力量，提高地區的管理效能。

19. 就葉劉淑儀議員在2012年11月14日立法會會議上提出有關區議員酬津安排的口頭質詢，政府當局回應時表示，當局十分重視區議會的重要角色，並正在考慮一系列政策措施，以加強地區行政。政府當局的目標是在2013年年初訂定有關措施。

20. 行政長官在2013年1月16日發表上任後首份施政報告時公布了一系列政策措施，以加強區議會的職能及對區議會的支援。該等措施包括為每區額外預留1億元的一次過撥款讓區議會推展社區重點項目、提高現時地區小型工程計劃的撥款、每年額外向社區參與計劃撥款2,080萬元以加強區議會在地區推廣藝術文化活動的工作，以及適當檢討區議員的津貼及發還開支的安排，包括區議員租用辦事處方面的安排。

21. 在2013年1月18日的會議上，事務委員會聽取了政府當局就2013年施政報告中與民政事務局職權範圍有關的政策措施作出簡報。對於地方行政方面的措施，很多委員認為政府當局應進一步加強區議會的角色及職能，將更多昔日由兩個前市政局行使的權力下放給區議會。委員亦對推行及監察由區議會提出的社區重點項目表示關注。

22. 政府當局向委員表示，當局會積極研究如何進一步發展目前地方行政的模式，提升區議會的職能，發揮區議員的積極性，以及讓民政事務專員更有效地統籌政府部門在地區的服務。據政府當局所述，由區議會提出的社區重點項目可包括工程或非工程部份，而且規模會較為龐大(因為每個項目的資本投資不得少於3,000萬元)及會更有效地迎合個別地區的整體需要。除18億元撥款總額外，政府亦會再預留2億元，以支付擬議

社區重點項目在提交予工務小組委員會和財委會審批及撥款前所需的準備工作。

23. 政府當局將於2013年2月18日舉行的事務委員會會議上，向事務委員會簡介當局加強地方行政的主要措施。

相關文件

24. 在立法會網站的相關文件的清單載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年2月15日

區議會的職能

根據《區議會條例》(第547章)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。

**地方行政
相關文件**

委員會	會議日期	文件
民政事務委員會	2006年11月10日 (議程第IV項)	會議議程 CB(2)257/06-07(01)
民政事務委員會	2007年12月14日 (議程第V項)	會議議程 CB(2)556/07-08(01)
民政事務委員會	2009年2月13日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要
民政事務委員會	2010年7月9日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
民政事務委員會	2010年11月12日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要
財務委員會	2010年12月3日 (議程第2項)	會議議程 FCR(2010-2011)46
立法會	2012年11月14日	會議過程正式紀錄第1249至1256頁(有關"區議員的薪津安排"的口頭質詢)
立法會	2012年10月17日 (議程第II項)	會議議程 會議過程正式紀錄第35頁
民政事務委員會	2013年1月18日 (議程第IV項)	會議議程 政府當局有關"2013年施政報告——民政事務局的政策措施"的文件 2013年施政報告