



民主．管理．問責．參與．創意
地區行政、地區話事

公民黨就《區議會角色、職能和組成的檢討》
諮詢文件的立場書

2006 年 7 月

摘要

1. 公民黨要求政府回應市民「地區行政、地區話事」的訴求，體現「民主・管理・問責・參與・創意」五大原則及有關措施。

| | |
|-----|--|
| 民主： | 取消區議會所有委任議席，恢復全面直選區議會 |
| 管理： | 提升民選區議會成為地區管理和社區策略發展的樞紐 增強「地區設施管理委員會」決策職能、開放「地方行政督導委員會」予區議會參與決策、加強跨區及兩級議會的分工合作、設立獨立秘書處、強化區議員的角色 |
| 問責： | 區議會根據客觀標準，定期公布對各政府部門的表現評估報告 |
| 參與： | 增強地區決策透明度，全面讓居民直接參與管理策劃地區事務 |
| 創意： | 社區為本，鼓勵研究在環境改善、康樂文化設施和地區事務多樣化發展 |

2. 就《區議會角色、職能和組成的檢討》諮詢文件，公民黨提出以下質疑：
 - 2.1 政府不願意就委任區議員的去留問題作出令人心悅誠服的安排。更堅持在 2007 區議會選舉後保留所有 129 個委任及當然議席。
 - 2.2 諮詢文件注重在技術層面上，如何調校政府總部介入地區行政的能力，並為此引入新的架構和機制，但在發展地區管治的原則和願景的反思則欠奉。
 - 2.3 以「下放權力」作號召的「地區設施管理委員會」（第 2.6 段）為例，其權力卻被限制為「不得損害有關部門的法定權力和責任，也不得超越部門的財政權限…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）」。諮詢文件又提出「強化民政事務專員的角色」（第 4.2 至 4.4 段）、成立高層次的「地方行政督導委員會」（第 4.5 至 4.8 段）、也有每年召開為期一天的「高峰會議」（第 4.11 至 4.12 段）。

- 2.4 距離落實名副其實的地區管治改革，政府建議的改革幅度和進度十分有限，令人失望。不少建議中的措施不符合「下放權力」、協助「社區為本」的地區民主管治模式的標準。換言之，政府一如以往地重視一致性的中央集權文化，不願見到民選產生的區議會提升成為地區行政中樞。所謂「地方行政」會繼續由上而下、以傳統科層式的政策制訂和執行作主軸。
3. 公民黨認為民選區議會已運作多年，有條件進一步發展成為地區管理的樞紐，主導地區管理民主化和提高地區行政問責、藉此建立新的、優質的地區管治架構。公民黨的具體建議如下：

民主

- 3.1 公民黨要求廢除委任議席、讓全體區議員向選民問責。政府應尊重各種選民的意向，於 2007 年區議會選舉後停止委任區議員。

管理

- 3.2 自 1999 年兩個市政局被廢除至今，目前全港還有多達 74 項兩個前市政局遺留下來的文康設施工程計劃，進度緩慢。政府應跟各區議會商議，諮詢各區居民，確立施工時間表。故此，區議會應享有比諮詢文件建議更大的自主權去調撥更多資源，特別在於強化其社區研究及策略規劃的功能，直接而有效地回應地區的不同服務需要。
- 3.3 建議中由政府各部門首長組成的「地方行政督導委員會」將承擔制定地區工作策略、提供地區設施管理委員會的指引、就調撥資源予區議會提供意見等重要職能，卻排除了區議會的參與。公民黨則認為，區議會應積極參與「地方行政督導委員會」的工作，

令權力下放。為方便區議會作出理性的規劃、並增強職能，各部門應區議會的要求須提供可靠的數據和資料。

- 3.4 加強建議中的「地區設施管理委員會」的職能，讓區議會在環境改善、康樂文化設施和事務等範圍內享有提議、管理和監督的權力。
- 3.5 各區議會可自行發掘跨區文化、康樂、環境等事務的溝通和合作，使有關的區議會更有效地處理一些跨區的問題。
- 3.6 香港現行的兩級議會需要加強聯繫。公民黨建議，立法會成立常設的區議會事務委員會，其職能包括：一、研究加強兩級議會分工合作、加強監察政府施政的指導性原則；二、就立法會及各區議會都應該關注的事項設定議題和提交報告；三、鼓勵兩級議會及各轄下的委員會交換資訊和多作有系統的交流；四、定期舉辦會議和研討會，供各界共同討論在地區層面如何改善和加強各項公共服務和公共設施；五、在區議會事務委員會的協助下，邀請各區議會的正、副主和區議員出席立法會的會議和工作，讓立法會更全面地認識的地區的意見和工作。
- 3.7 區議會秘書處應脫離公務員體系獨立運作，並向區議會負責。
- 3.8 區議員的角色方面同時必須強化，為各小選區服務同時，應進一步擴大至整體地區的策略發展。在制度誘因方面，可研究在選舉制度和選區劃分方面進行改革。

問責

- 3.9 區議會根據客觀標準，定期公布對各政府部門的表現評估報告。

參與

- 3.10 構思創新的方法，在區內鼓勵市民參與諮詢、對話、辯論區政，把代議的角色進一步發揮。例如舉辦地區性的全民投票、焦點小組、並透過區議會讓公眾有系統地獲取官方資料數據，徵集民間專家和學者的意見，協助市民在區內關注環境保育、社區建立、以至規劃各項工程、活動優次之用。

創意

- 3.11 以「社區為本」為前題，在區議會層面增設專項研究資助金，就政策和地區發展，服務等方面邀請具質素的意見書。鼓勵在環境改善、康樂文化設施和地區事務的多樣化發展。
4. 總體而言，公民黨支持區議會成為一個能夠作整體性、策略性思考，並擔當地區管治的領導機構。政府必須立即廢除委任議席，並與市民共創民主區政新風氣。
5. 長遠而言，政府認為政府應認真考慮成立規模、資源和權力比現有區議會全面的區政機構，好好發揮民主地區管治的模式。

引言

1. 現代的地區管理愈來愈講求高透明度和落實權力下放，大趨勢是主張公共決策要愈開放、愈接近人民愈好。
2. 特區政府卻反其道而行，決定取消兩個市政局，恢復區議會委任議席、又不願對政制發展作果斷的承擔。
3. 兩個市政局於 1999 年被取消之後，特區政府未有隨即全面檢討地區行政，未能讓地區議會發揮地區民主管治的優勢。直至 2001 年，當局只答允增加全港 18 區區議員的薪津。目前全港還有多達 74 項兩個前市政局遺留下來的文康設施工程計劃，進度緩慢。但 7 年以來，當局並無積極回應委任區議員席位的去留、下放權力和擴大區議會職能的要求。
4. 今日的地區議員的工作優次，主要是為其小選區的居民直接提供活動和服務，但亦有不少議員期望區議會可以進一步講求策略性規劃、宏觀管理、統合和審議區內的公共政策和服務。
5. 區議會自 1982 年成立以來，成為地區層面唯一具有直選成分的架構，不論知名度和認受性都比其他的地區諮詢架構高，對地區的需要和優次安排回應亦較積極。
6. 公民黨認為，香港市民對民主和優良公共服務的要求清晰而強烈。公民黨要求政府回應市民「地區行政、地區話事」的訴求，體現「民主·管理·問責·參與·創意」五大原則。公民黨認為，區議會能承擔起主導地區管理民主化和提高地區行政問責等重要功能。

香港地區行政的現況與問題

7. 《基本法》賦予地區行政憲制基礎。第 97 條就規定：「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 98 條進一步說明：「區域組織的職的職權和組成方法由法律規定。」

8. 兩個市政局於 1999 年被取消之後，地區行政的主要由區議會、分區委員會及民政專員負責。
9. 目前，全港 18 個區議會共有 529 個議席，400 個以單議席單票制直選產生，每個選區平均服務 17,000 名市民。非民選議席方面，27 個官守議席來自新界鄉議局，102 個議席由行政長官委任。

區議會

10. 於 1980-90 年代地區政治萌芽期間，區議會確實擔當了培訓政治人材的角色，並成為政黨的發源地。
11. 區議會乃地區層面唯一具直選成分的架構，對地區的需要和優次安排回應較積極。此外，大多數區議員皆為居民提供所屬選區的服務。據區議會條例（第 547 章），區議會職能包括：
 - a) 就以下事項向當局提供意見：
 - 當區居民福祉；
 - 公共服及設施的提供；
 - 當局在地區提供活動的質量；
 - 用於地區工程及社區活動的公帑。
 - b) 運用每年當局給予區議會的資源。
12. 自取消兩個市政局以來，政府並未積極就地區行政作出全面檢討，反而倒行逆施，恢復殖民地政府已取消的委任議席，令區議會出現民主倒退。2001 年區議會職能檢討後，政府撥款增加議員薪津及辦事處開支，區議會亦獲得額外資源推動社區文娛活動、環境改善計劃，及為議員及其助理開辦培訓課程。

13. 自 1999 年兩個市政局被廢除至今，目前全港還有多達 74 項兩個前市政局遺留下來的文康設施工程計劃，進度緩慢。

分區委員會

14. 分區委員會的職能包括：

- a) 推動公眾參與地區事務；
- b) 協助組織發動社區的活動，落實當局推行的議題並給予意見；
- c) 就影響當區的事務發表意見；
- d) 提高居民和社區團體對社區的歸屬感；
- e) 提供關乎公眾利益事務的討論及回應的平台；
- f) 支持地區行政。

民政專員

15. 民政專員的職能包括：

- a) 在地區層面代表政府；
- b) 監管地區行政實際運作；
- c) 協調及落實地區活動，確保區議會的意見得以遵行；
- d) 推動居民參與地區事務；
- e) 與地區各界保持緊密聯絡，並反映真意見；
- f) 諮詢各政府部門並與之協作，確保地區問題迅速解決；
- g) 擔任區議會及政府部門間的橋樑角色，協調居民、法團、聯會間的權益；
- h) 於緊急情況下，統籌救災服務。

16. 除了區議會、分區委員會及民政專員，地區行政架構中還包括地區管理委員會、滅罪委員會，防火委員會、清潔香港委員會等組織協助政府施政，再加上各主要政府部門在地區的辦事處並非都跟區議會的分界相同，地區事務的權責落在各個機構和組織，缺乏一個能夠作整體性、策略性思考，並擔當政治上領導的角色的機構。

17. 公民黨認為，現行地區行政架構已不合時宜，且不切合現代、民主的地區管治的需求。全面直選產生的區議會及市民積極參與的新模式將會是為地區行政帶來新氣象不可或缺的因素。
18. 故此，特區政府的首要任務，是提供足夠的支持和積極合作的態度，根據合乎國際標準的地方管理原則，在市民參與區政發展的配合下，讓區議會演化成地區行政的政治中樞。

地區行政改革的原則

19. 跟香港發展水平相近的國家和城市，均十分重視地區管治的質素。所謂高質素的地區管治，是指有關的決策和執行機構明白及掌握地區的特徵、需要和發展條件，從而進行各項公共服務的策略性規劃和統籌，致力監察政府各部門的地區工作，並向居民提供有意義的政治參與渠道等等。
20. 以歐盟各成員國為例，自 1993 年《馬城條約》(Maastricht Treaty) 生效以來，就規定決策的程序和機構應該是愈公開和愈接近人民愈好。這兩項名為「透明度」(transparency) 和「非集權」(subsidiarity) 的原則，不只適用於歐洲整合的過程，亦為所有成員國內的中央和地方關係提供指引改革的方向。歐洲各國的中央和地方政府自覺有責任去不斷探索不同的地方管治模式，讓人民感到自己能有效參與，從而提高施政的認受性。
21. 這種較新的發展並不表示權力被大幅下放到地方政府，而是引入一種講求彈性和平衡的中央與地方政府關係的新思維。各級政府須根據各項政策和服務目的，並按實際的情況和地區的差異，訂下各種分工合作的安排，定期就施政效果、市民接受和滿意度等作出檢討。
22. 具體而言，香港需要地區民主管治的新思維，包括強調地區民主、問責及市民參與的公眾諮詢及決策模式；強調地區層面的部門向區議會問責的文化；鼓勵一種地區創新及多元兼容的施政文化。長遠

而言，政府應認真考慮成立規模、資源和權力比現有區議會全面的區政機構，好好發揮民主地區管治的模式。

《區議會角色、職能和組成的檢討》諮詢文件

23. 《區議會角色、職能和組成的檢討》諮詢文件，跟 2001 年的區議會職能檢討相似的地方，是建議政府中央撥款增加議員薪津、區議會亦獲得額外資源推動社區文娛活動、地區工程及環境改善計劃。
24. 諮詢文件的最大敗筆，是政府不願意就委任區議員的去留問題作出令人心悅誠服的安排。委任議席早於 1994 年已被取消，卻於 1997 年回歸後由特首董建華再引入。離島區議會 20 名區議員中就只有 8 個民選議席，本來一直有 8 個來自鄉事委員會的當然議席，再加上 4 位委任區議員，非民選議員的比例是全港之冠。
25. 諮詢文件指保留委任議席是「為了確保地區服務運作順暢」，並「提供一個讓個人服務社會的渠道」，理據牽強。但即使沒有委任議席，各界人士仍然可以顧問身分，獲各區議會邀請繼續參與區議會下各環節的工作，發表意見、服務社會、為各區出謀獻計。
26. 政府建議調高區議員的薪酬和現時營運開支（實報實銷）津貼 10%。政府同時新增 4,000 元雜項開支津貼、開設辦事處津貼及結束辦事處津貼（第 6.14 段）。諮詢文件建議把現行立法會候選人資助計劃擴大至包括區議會選舉（第 8.15 段）。公民黨歡迎政府提供區議會及民選議員更多資源，以增強區議會的效能。
27. 諮詢文件的其他建議，則注重在技術層面上，如何調校政府總部介入地區行政的能力，並為此引入新的架構和機制，但在發展地區管治的原則和願景的反思則欠奉。
28. 根據諮詢文件，政府建議把社區會堂、泳池、圖書館等地區設施的「管理權」，下放到區議會。方法是在各區議會下設一個「地區設

施管理委員會」。 「地區設施管理委員會」的權力則被限制為「不得損害有關部門的法定權力和責任，也不得超越部門的財政權限…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）」。

29. 如果有關「管理權」的行使不能涉及財政資源運用，各個行政部門的地區官員就依然可以用「有關提議涉及資源運用」為由拖延處理，甚至拒絕考慮。按諮詢文件的規定，假如有位處低入息地區的區議會要求該區調低泳池或網球場的收費，或者改變區內圖書館的開放時間和部分用途時，康文署大可不用理會。
30. 諮詢文件又提出「強化民政事務專員的角色」（第 4.2 至 4.4 段）、成立高層次的「地方行政督導委員會」（第 4.5 至 4.8 段）、也有每年召開為期一天的「高峰會議」（第 4.11 至 4.12 段）。
31. 這些措施不盡符合「下放權力」、協助「社區為本」的地區民主管治模式的標準。所謂「地方行政」會繼續由上而下、以傳統科層式的政策制訂和執行作主軸。
32. 諮詢文件又建議，每年召開為期一天的「高峰會議」，讓各主要官員與區議會及各界代表商討地方行政的路向。這個起碼有 500-600 人出席的活動，與會者如果主要是為了聯誼和跟主持開幕儀式的行政長官拍照留念，未嘗不可。不過，少一點會前的認真準備和醞釀、以至會後的跟進工作，所謂「高峰會議」的成效都會被受質疑。
33. 諮詢文件注重在技術層面上，如何調校政府總部介入地區行政的能力，並為此引入新的架構和機制，較前多了政治及行政方面的干預。換言之，政府一如以往地重視一致性的中央集權文化，但在發展地區管治的原則和願景各方面則欠奉，而不願見到民選產生的區議會提升成為地區行政中樞。

地區管治的「公民視野」

34. 公民黨要求政府積極回應市民「地區行政、地區話事」的訴求，體現「民主・管理・問責・參與・創意」五大原則及有關措施。
35. 公民黨要求廢除委任議席、讓全體區議員向選民問責。政府應尊重各種選民的意向，於 2007 年區議會選舉後停止委任區議員。
36. 作為地區上唯一的民選機構，區議會理應擔當地區發展的領導角色，讓區議會成為地區行政的中樞。
37. 加強建議中的「地區設施管理委員會」的職能，讓區議會在環境改善、康樂文化設施和事務等範圍內享有提議、管理和監督的權力。理想地，區議會在區內文娛康樂事務應有倡議、管理及控制的權力。不難想像，區議會將會樂於運用新設的「管理權」，就個別地區的需要和人口成分提出新思維，例如延長地區設施的開放時間或相應增強一些服務。
38. 建議中由政府各部門首長組成的「地方行政督導委員會」將承擔制定地區工作策略、提供地區設施管理委員會的指引、就調撥資源予區議會提供意見等重要職能，卻排除了區議會的參與。公民黨則認為，區議會應積極參與「地方行政督導委員會」的工作，令權力下放。為方便區議會作出理性的規劃、並增強職能，各部門應區議會的要求須提供可靠的數據和資料。
39. 加強建議中的「地區設施管理委員會」的職能，讓區議會在環境改善、康樂文化設施和事務等範圍內享有提議、管理和監督的權力。
40. 為鼓勵區內「橫向問責」的風氣，各區議會可定期就地區主任和各部門的地區辦事處的表現，根據客觀標準作公開的評估報告。

41. 各區議會可自行發掘跨區文化、康樂、環境等事務的溝通和合作，使有關的區議會更有效地處理一些跨區的問題。
42. 為令區議會的諮詢功能進一步發揮，可考慮自行增設特定的研究資助金，就政策和地區發展，服務等方面邀請具質素的意見書。
43. 區議會更應構思創新的方法，在區內鼓勵市民參與諮詢、對話、辯論區政，把代議的角色進一步發揮。例如舉辦地區性的全民投票、焦點小組、並透過區議會讓公眾有系統地獲取官方資料數據，徵集民間專家和學者的意見，協助市民在區內關注環境保育、社區建立、以至規劃各項工程、活動優次之用。
44. 區議會秘書處應脫離公務員體系獨立運作，並向區議會負責。
45. 香港現行的兩級議會也有需要加強聯繫。因應政府方面提出「高峰會議」的構思，立法會及區議會更應重新思考如何加強兩會有效及定期的合作，改善雙方分別在中央及地區管治的角色。公民黨建議，立法會成立常設的區議會事務委員會，其職能包括：一、研究加強兩級議會分工合作、加強監察政府施政的指導性原則；二、就立法會及各區議會都應該關注的事項設定議題和提交報告；三、鼓勵兩級議會及各轄下的委員會交換資訊和多作有系統的交流；四、定期舉辦會議和研討會，供各界共同討論在地區層面如何改善和加強各項公共服務和公共設施；五、在區議會事務委員會的協助下，邀請各區議會的正、副主和區議員出席立法會的會議和工作，讓立法會更全面地認識的地區的意見和工作。
46. 最後，特區政府的首要任務，應該是提供足夠的支持和積極合作的態度，讓區議會自強不息，在市民參與區政發展的配合下，演化成地區行政的政治樞紐。

要求

47. 公民黨認為民選區議會已運作多年，有條件進一步發展成為地區管理的樞紐，主導地區管理民主化和提高地區行政問責、藉此建立新的、優質的地區管治架構。公民黨的具體要求和建議如下：

民主

- 公民黨要求廢除委任議席、讓全體區議員向選民問責。政府應尊重各種選民的意向，於 2007 年區議會選舉後停止委任區議員。

管理

- 政府應跟各區議會商議，諮詢各區居民，確立 74 項兩個前市政局遺留下來的文康設施工程施工時間表。
- 區議會應積極參與「地方行政督導委員會」的工作，促使權力下放。
- 加強建議中的「地區設施管理委員會」的職能，讓區議會在環境改善、康樂文化設施和事務等範圍內享有提議、管理和監督的權力。
- 各區議會可自行發掘跨區文化、康樂、環境等事務的溝通和合作，使有關的區議會更有效地處理一些跨區的問題。
- 香港現行的兩級議會需要加強聯繫。公民黨建議，立法會成立常設的區議會事務委員會。
- 區議會秘書處應脫離公務員體系獨立運作，並向區議會負責。
- 區議員的角色方面同時必須強化，為各小選區服務同時，應進一步擴大至整體地區的策略發展。在制度誘因方面，可研究在選舉制度和選區劃分方面進行改革。

問責

- 區議會採取客觀標準，定期公布對各政府部門的表現評估報告。

參與

- 區議會應構思創新的方法，在區內鼓勵市民參與諮詢、對話、辯論區政，把代議的角色進一步發揮。

創意

- 以「社區為本」為前題，進一步發揮區議會的管治功能，增設專項研究資助金，就政策和地區發展，服務等方面邀請具質素的意見書，鼓勵在環境改善、康樂文化設施和地區事務的多樣化發展。

總結

48. 公民黨認為，市民希望見到全面民選的區議會能承擔起主導地區管理民主化和提高地區行政問責等重要功能。香港需要地區民主管治的新思維，包括強調地區民主、問責及市民參與的公眾諮詢及決策模式；強調地區層面的部門向區議會問責的文化；鼓勵一種地區創新及多元兼容的施政文化。
49. 公民黨歡迎政府提供區議會及民選議員更多資源，以增強區議會的效能。但是，《區議會角色、職能和組成的檢討》諮詢文件內所載建議只可算是以保持現狀為目標的零碎改變。雖然政府給予區議會多些資源，卻較前多了政府中央的介入。
50. 明顯地，政府對進一步的地區行政民主化有所抗拒，其「中環視野」未能符合創新地區管治模式的客觀需要。公民黨要求政府認真推動「社區為本」的地區管治改革。
51. 即使政府不準備透過這輪諮詢破舊立新，市民及各區議會仍然可以想像出各種擺脫政府那種自我設限的思維，自行發展多彩多姿的地區管治文化。除了加強兩級議會合作之外，區議會更不應忽視鼓勵市民參與地區管治的責任，成為地區行政的中樞。市民可以要求區議會，運用公帑在地區層面訂立和試驗深化公眾諮詢、討論和社區參與的新策略。
52. 長遠而言，政府應認真考慮成立規模、資源和權力比現有區議會全面的區政機構，好好發揮民主地區管治的模式。