

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1228/15-16(04)號文件(修訂本)

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會
2016年4月12日的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介 與地區行政相關的事宜

目的

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

背景

地區行政

2. 據政府當局所述，實施地區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年起實施地區行政計劃，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(下稱"區管會")予以推行。

3. 依政府當局之見，區議會在地區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。訂明區議會職能的《區議會條例》(第547章)第61條載於**附錄I**。

4. 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。該等措施涵蓋多項事宜，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，以及加強政府與區議會之間的溝通等。

近年推行的新措施

5. 在2012年10月17日的立法會會議上，行政長官提出"地區問題地區解決、地區機遇地區掌握"的理念，讓政府逐步減輕其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。為落實此理念，行政長官在2013年施政報告中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計劃¹、將地區小型工程計劃每年的撥款額由3億2,000萬元增加至3億4,000萬元，以及在社區參與計劃項下提供2,080萬元額外撥款以加強區議會在地區推廣藝術文化活動的工作。

6. 當局於2014年在深水埗和元朗兩區推出一項透過區管會加強地區行政的先導計劃(下稱"先導計劃")。先導計劃於2014年4月至2015年8月期間推行，給予有關區管會決策權，處理部分涉及公共地方的管理和環境衛生等問題。區議會則就工作優次提供意見。為推行先導計劃，當局向上述兩區各提供一次性撥款500萬元，用以涵蓋包括聘用非公務員合約僱員的開支。

7. 為進一步加強支援區議會在地區推廣藝術文化活動，政府在2015-2016年起至2019-2020年為止的5個財政年度內，將社區參與計劃下的每年撥款額外增加2,080萬元。在2015-2016年度，社區參與計劃項下的總撥款額為3億6,160萬元。

事務委員會委員提出的主要關注意見

8. 事務委員會委員就與地區行政相關的事宜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

9. 部分委員認為，政府當局應進一步加強區議會的角色及職能，將更多由兩個前市政局行使的權力下放給區議會。該等委員促請政府當局就《區議會條例》進行全面檢討。

¹ 因應區議會期望進行規模較大的項目，以滿足社區的特定需要，政府在2013年推出社區重點項目計劃。每個區議會可提出一至兩項可回應地區需要或彰顯地區特色，並在地區達致明顯和長遠成效的社區重點項目。因應區議會的意見和地區的需要，社區重點項目可屬工程或非工程性質，或兩者兼具。所有社區重點項目的開支下限須不少於3,000萬元，而上限為1億元。區議會可與相關非牟利機構、商界機構、法定團體或政府部門合作推行社區重點項目。

10. 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。政府當局會積極研究如何進一步發展目前地區行政的模式，提升區議會的職能，讓區議會議員(下稱"區議員")在地區事務上擔當更積極的角色，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。然而，政府當局在現階段並無計劃對《區議會條例》進行全面檢討。

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伙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，由民政事務局常任秘書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。

先導計劃

13. 據政府當局所述，區管會基本上擔當協調的角色，並無決策權。雖然區管會的主席是民政事務專員，但他並無獲得賦權指示其他部門落實區管會的建議。在組織架構上，前線部門人員向所屬部門首長負責，而部門首長向所屬政策局負責。如果地區的訴求與部門和政策局的目標和工作優次並非一致，或者有關訴求有連帶或全港性的影響，相關部門將不能夠採納區管會的意見和建議。先導計劃會令區管會享有決策權，以處理某些地區問題。先導計劃亦會為切實和有效處理具體地區問題提供有用的經驗和參考，以逐步落實"地區問題地區解決、地區機遇地區掌握"的理念。

14. 部分委員認為，與其賦權予由民政事務專員領導的相關區管會，由其了解地區需要、訂定處理該等需要的優先次序及協調各部門的計劃和工作以解決所發現的問題，倒不如把決策權賦予區議會，以反映它們在地區行政上強化了的角色及職能。

15. 政府當局解釋，雖然區管會由相關民政事務專員擔任主席，但其成員包括區議會主席和副主席、區議會轄下各委員會主席，以及相關前線部門在地區的代表。區管會提供常設平台，討論和解決地區問題，跟進區議會的意見和建議，以及協調各部門在地區層面的工作。因此，當局給予相關區管會決策權，處理涉及部分公共地方管理和環境衛生問題的地區事宜。

16. 部分委員認為，個別地區所需要的支援程度可能各有不同，政府當局應借鑒推行先導計劃汲取的經驗，並因應個別地區的獨有情況和特點，檢討及調整支援水平。很多委員認為，在先導計劃下證明成功的措施／計劃，最終應獲當局採納為在全港推行的政策。政府當局表示，當局會在先導計劃完結後進行全面檢討，以確定該計劃的成本效益，並為下一步工作作出建議。

17. 有委員詢問當局會否考慮擴大先導計劃的範圍，讓區議會在地區行政方面擔當的角色亦包括管理康樂及體育設施，政府當局回應時表示，日後若有需要，當局不會排除推行任何可行方案。

推展地區小型工程計劃

18. 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。

19. 委員察悉，在立法會議員與北區區議員於2015年5月14日舉行的會議上，部分立法會議員認為當局應提高地區小型工程每年的撥款額，讓區議會可推行更多工程計劃以改善地區設施。有關事宜已轉交事務委員會考慮，以檢討地區小型工程撥款及民政事務處工程組的人力資源是否足夠(立法會CB(2)79/15-16(01)號文件)。

近期發展

20. 在2015年3月25日的立法會會議上，政府當局回應何俊仁議員就區議會的利益申報制度提出的書面質詢時表示，民政事務總署參照廉政公署發出的兩層申報利益制度指引，就區議會的運作，制

定相關條文，要求區議員在成為區議員時申報其一般金錢利益或其他實惠，以及在遇有利益衝突時申報。兩層申報利益制度包含成員個人利益登記冊及在會議上申報利益。

21. 據2016年施政報告所述，在深水埗和元朗兩區推行的先導計劃取得理想成效。政府建議在全港18區推行有關計劃，並將計劃定名為"地區主導行動計劃"，以進一步落實"地區問題地區解決，地區機遇地區掌握"的理念。

22. 政府當局將於事務委員會在2016年4月12日舉行的下次會議上，向委員簡介當局加強地區行政的主要措施和在第五屆區議會任期內(2016年至2019年)推出的新措施。

相關文件

23. 在立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年4月11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。

與地區行政相關的事宜

相關文件

委員會	會議日期	文件
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 會議紀要
	2013年2月18日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要
	2014年1月24日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
立法會	2014年3月26日	會議過程正式紀錄第73至75頁
	2014年4月16日	會議過程正式紀錄第86至95頁
民政事務委員會	2014年12月12日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要
	2015年2月6日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要
立法會	2015年3月25日	會議過程正式紀錄第58至60頁和第114至116頁
	2016年2月3日	會議過程正式紀錄第49至59頁
民政事務委員會	2016年2月17日 (議程第III項)	會議議程