

Mr. Raymond Tam Chi-yuen, 22/3
Secretary to the Commission on Strategic Development,
13/F, West Wing,
Central Government Offices,
Lower Albert Road,
Hong Kong

Dear Raymond,

Please find enclosed the Report on Reinventing District Administration – Devolution, Empowerment and Community Building, recently published by SynergyNet.

The Report sets out SynergyNet's initial proposal on how to revamp the role and mandate of district administration and to reform the District Councils in order to strive for better community building in Hong Kong. I would be grateful if the Secretariat would circulate it to members of the CSD and tabling it for discussion at the appropriate timing. Full text of the Report can also be downloaded at www.synergynet.org.hk. Thank you.

Logic

Dr. Lo Chi-kin, J.P.
Member, Committee on Governance and Political Development,
Commission on Strategic Development;
Member of the SynergyNet Study Group
on District Administration

Encl. Copy of SynergyNet Report on Reinventing District Administration

ASIA-PACIFIC • ASIANPACIFIC
System for Re-Inventing Hong Kong



區政再造 -

下放權力、強化區會、建設社區

第一期研究報告

新力量網絡

2006 年 3 月

www.synergynet.org.hk

目錄

行政摘要	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
第一章 願景	6
第二章 挑戰與求變	8
香港地區行政面對的挑戰	8
改革建基的原則與方向	13
結論	15
第三章 加強地區行政管理	16
「區政專員」充權	16
政治任命區政專員	18
改組地區管理委員會成為地區施政的核心團隊	18
第四章 區議會改革	21
提升區議會功能	21
重整區議會數目	23
區議員薪津調整	26
第五章 路線圖與區政下一步	28
路線圖	28
區政下一步	29
附件一	31

行政摘要

新力量網絡認為，區議會改革應該是整體地區行政改革的一部份。改革也許要按部就班地推行，但應該確立願景，才能保證改革的方向正確。

我們對地方行政的願景是：地方行政改革應有助於提升管治質素。民意代表(區議員)應有足夠渠道和資源監督政府政策和措施在地區層面的執行情況。另外，區議會能更有力地提升市民生活質素和推動社區建設。議會亦應更有效聚合和反映基層對政府政策的意見。

由此觀之，當局僅從有限度增加區議會管理文康設施的職能，是只見樹木，不見森林的做法。我們認為，若要理順地區管治、促進公民參與及有活力的社區建設，必須同時替民政專員或改革後的「區政專員」充權，及加強區議會的地區議政和監察能力。

具體建議包括：-政府應盡量下放權力，使民政專員和各部門在地區上的施政有更大靈活性，及有明確的地區計劃和預算。建立有效的地區管理團隊，包括提升和加強民政專員的職權及地位，及吸納民意代表與專業人才成為團隊成員。

區議會職能和組成方面，我們建議精簡區議會數目及全數取消委任議員，務求增加民選議員的資源，擴闊區議會的管理視野，及提升區議員的質素。又建議區議會設獨立秘書處，加強其參與管理社區設施的能力，及負責直接推動和統籌社區建設工作。區議會在全港性政策制訂過程中的角色應予強化，為政府政策提供紮實的基層意見基礎。

本報告只是新力量網絡就區政問題所作的首份報告。我們研究個別國家/地區的地區行政改革經驗，了解權力盡量下放至基層單位是地方行政的大趨勢。長遠而言，香港各界需探討地方政府模式的區政管治體制是否日後地區行政的方向，也要研究如何處理《基本法》有關區域組織的條文與地區政府改革的矛盾。另外，在邁向全面民主的過程中，地區行政如何與全港行政、立法其他範疇協調，將會是新力量網絡往後研究的核心課題。

Reinventing District Administration – Devolution, Empowerment and Community Building

Executive Summary

SynergyNet believes that “District Council Reform” is only one part of a wider process of the reinvention of Hong Kong’s district administration and governance structure. Though we are of the opinion that reform should be proceeded incrementally, a reform package will be on the right track only when a vision is firmly established from the onset.

Our vision for district administration is that any reform should enhance the quality of district governance and facilitate community participation. Elected representatives (District Councillors) should be provided with sufficient channels and resources to monitor the implementation of government policies at local level and to provide input to policymaking. District Councils should become the prime driver for better local quality of life and community building. They should also be pivotal to the enhancement of local joined-up governance and participation of the local communities.

In this vein, district administration reform is not just about the expansion of the role of District Councils in terms of management of certain district facilities. To do so is to focus too much on the trees and to miss the forest. In order to streamline district governance, enhance citizen participation and revive community development, we believe the present District Officers (or District Commissioners according to our recommendation) should be empowered, and the capacity gap of District Councils in policy debates and the scrutiny of local administration should be closed.

We propose that the Administration should devolve powers to District Commissioners and the core departments at the local level. The local officials should be able to formulate a community-oriented district work plan and district budget. The District Management Committee should also be revamped to include elected District Councillors, appointed professionals, and representatives of core departments, in order to realize joined-up governance at local level.

We advocate the reduction in the number of District Councils (from 18 to about 6) and the complete abolition of appointed seats. More resources may then be allocated to the existing 400 elected members whose horizon should be broadened through the enlargement of constituencies into double-seat ones. We also think that an independent Secretariat should be established for each District Council so that more comprehensive administrative support and research services will be provided to the Council and its committees. District Councils should play an active role in policy formulation through more effective linkage to the central policy advisory committees of the government as well as to the policy panels of the Legislative Council.

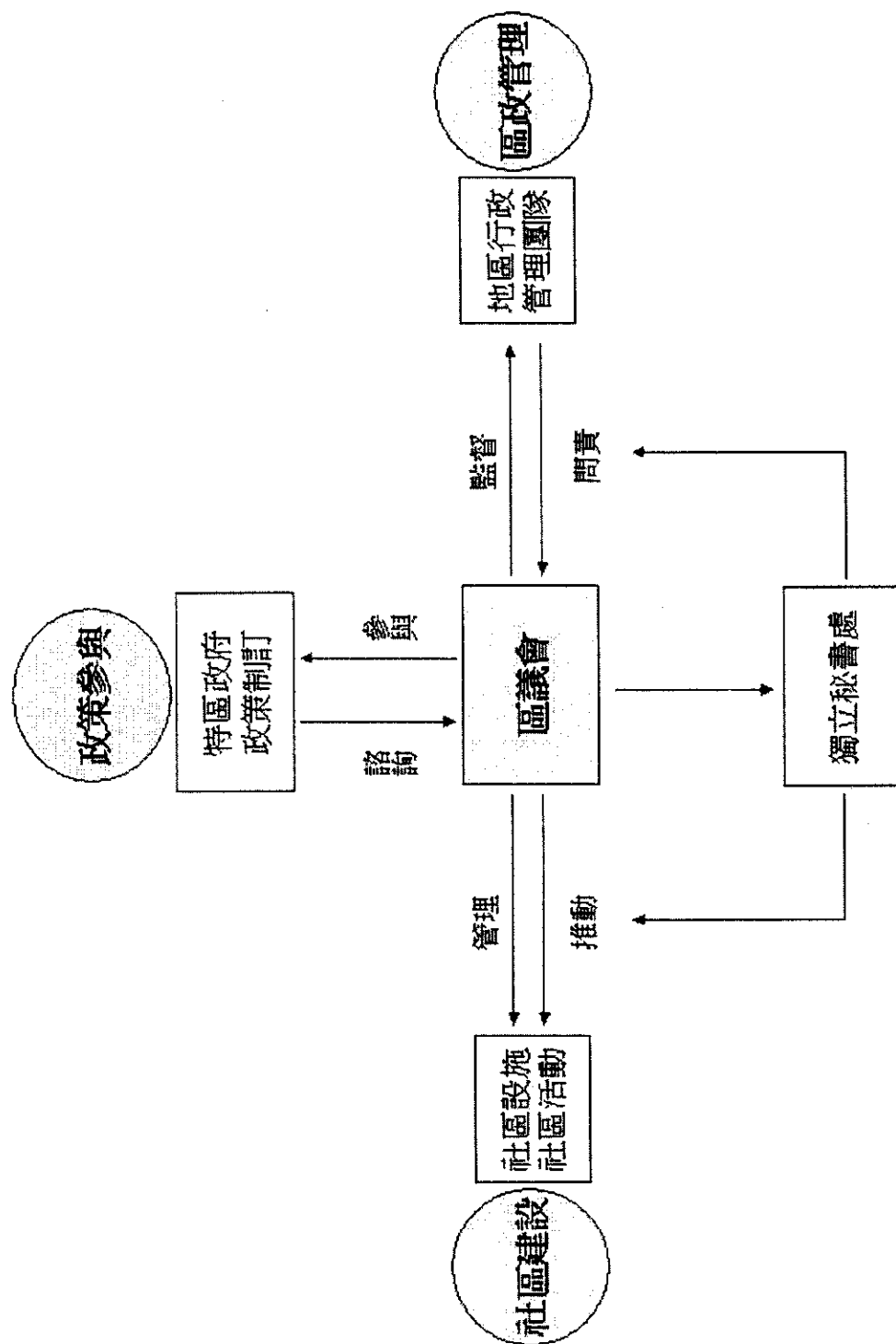
This is our first Report on the reinvention of district administration. Around the world, there is a new appreciation for governments to devolve decision-making and service delivery to the level closest to the people as a means of giving meaning to democratic principles. In the long run, Hong Kong has to consider whether the ultimate end of our district administration reform is to adopt the international practice of "local government". If the answer is in the affirmative, we need to resolve the inherent contradiction of such development with the present provisions of the Basic Law. Last but not the least, the future relationships between district administration, the executive branch and the legislature will need to be further studied.

第一章 願景

- 1.1 2005 年 10 月，行政長官施政報告提出有限度擴大區議會功能，包括「例如圖書館、社區會堂、休憩場地和體育場所、游泳池等。」¹
- 1.2 人事編制和財政資源方面，施政報告表示，「負責的〔政府〕部門將按照法定權力和政府的人事編制和財政調撥，與區議會商議管理計劃，吸納議員的意見實行管理。」報告亦提出將強化民政專員的角色。政府將於 2006 年首季發表諮詢文件，以便進行區議會的檢討。
- 1.3 近日，政制事務局局長在立法會會議上表示，區議會職權只會作出輕微轉變，議員和輿論都表示失望。
- 1.4 社會各界對區議會檢討提出不少意見，有意見針對取消委任議席，也有意見要求擴大區議會職權，亦有意見認為應同時改革包括行政機關在內的整體地區行政。
- 1.5 新力量網絡認為：
- 區議會改革應該是整體地區行政改革的一部份。
 - 改革也許要按部就班地推行，但應該確立願景，才能保證改革的方向正確。
- 1.6 新力量網絡對地方行政的願景是：(圖一)
- 地方行政改革應有助於提升管治質素。
 - 民意代表(區議員)應有足夠渠道和資源監督政府政策和措施在地區層面的執行情況。
 - 區議會能更有力地提升市民生活質素和推動社區建設。
 - 區議會更有效聚合和反映基層對政府政策的意見

¹ www.policyaddress.gov.hk

圖一 地區行政願景



第二章 挑戰與求變

香港地區行政面對的挑戰

制度能力差距

2.1 香港目前的區政結構，源自上世紀 80 年代初港英政府推行的地方行政計劃。18 個區議會在 1981 年相繼宣告成立。第一屆區議會選舉在 1982 年舉行。至此，香港的代議政制三層架構基礎已成，直至 2000 年市政局/區域市政局遭取消，才演變成今天的兩層架構。雖然區議會發展 20 多年，但其在地區行政中的角色一直只局限於諮詢性質，未確立監察、制衡地區行政的功能。根據《區議會條例》，區議會的職能包括兩大類：(i)就影響區內居民權利、有關公共設施及服務、對政府就地區行政制訂的規劃是否足夠及其施行優次等提供意見，以及(ii)在取得撥款的情況下，承擔環境改善、康樂及文化活動以及區內社區活動。²

2.2 另一方面，以往的市政局/區域市政局承擔實質的公眾衛生和文康功能，享有財政自主權，其收入主要來自差餉，其次是來自牌照費、租金和各類收費；並有市政事務署作為市政局的執行部門。³2000 年取消兩個市政局，簡化了代議政制的多層架構，但職能反而是集中至特區政府的不同部門分管，並沒有下放至區議會，當然區議會和民政專員亦沒有相應的功能和架構重塑。在地區管治、居民參與、和吸引政治人才等方面，目前的區政架構跟不上社會和民間的訴求和期望，形成所謂地區行政的「制度差距」(Systemic Capacity Gap)。

2.3 目前所有涉及地區生活的各個範疇的服務，包括公眾衛生、文康設施的規劃、營運和服務管理，均集中至特區中央政府手中。為不同的地區制訂相應的服

² 第 547 章《區議會條例》第 62 條 (1997 年 7 月 1 日版)

³ 參考香港法例第 101 章《臨時市政局條例》第 25 條有關市政局權力的部分，市政局可：

- (a) 設立及維持各種場地及設施，以供康樂、休憩、進行各種體育活動，以及舉辦各種文學、藝術、音樂或其他文化活動之用；
- (b) 提供、推廣、贊助，或協助、聯同任何人或組織籌辦舞蹈、音樂、戲劇或劇場表演、電影放映、文學、歷史、藝術等的展覽和比賽、體育示範及訓練等；
- (c) 取得及持有市政局的財產；
- (d) 負責及執行任何合法信託；
- (e) 接受饋贈與捐贈，不論該等饋贈與捐贈是否財產及是否受任何特別信託所規限。

務、設施的主導權高度集中，設施和規劃亦未能反映社區特色。例如各區的圖書館、泳池及公園，凝聚社區的潛力極大，但康文署管理這些措施的手法一成不變，未能達至以民為本，若將區內的文化設施交給區議會管理後，能更近貼近市民所需。

- 2.4 至於區議會可獲撥款提供的服務項目，由於先設條件是獲得中央就有關目的的撥款，區議會同樣十分被動。區議會並不像從前的市政局那樣，後者是財政獨立，於是便可以就相關項目自行決定先後次序，然後主動地提出計劃來。以往政府每年都將差餉中的 5%，作為給兩個市政局的常額撥款，但現在區議會則要和各區作全港性的競爭。⁴事實上，區議會就當區服務所提的意見是沒有法律效力的。

與社區期望有距離

- 2.5 由於選區小、職能弱，市民普遍對區議會的消息和運作少有關注。不論是民選或是委任區議員，社會整體的觀感是區議會沒有突出的表現。首先，區議會投票率一向偏低，⁵反映市民對區議會工作的關注和期望也屬偏低。

未能合理運用資源

- 2.6 我們認為議員質素源於地區行政的資源沒有合理地分配。以 2003 年的區議會選舉劃界為例，全港 400 個選區參照「標準人口基數」17,000 多人的原則界定，⁶由於選區太多太小，部份議員的代表性、視野自然有限。由於發揮空間、區議員的薪津和可自發動用於改善區政的資源有限，部分區議員亦有跡象淪為立法會選舉樁腳，即維持小選區內的人脈和選民支持，替屬同政黨或政團的立法會候選人輔選，扭曲了區議員自為自存的實在角色，使區議員只求當立法會議員，不利吸引高質素的人才投身。

- 2.7 反之，因為區議員可動用的資源有限，民政事務總署為了管理 18 個民政事務處，並透過就全港性和地區性問題統籌諮詢區議會及相關的文書的工作等，每年花費大量公帑支援區議會的行政工作。以 2005-06 年的預算為例，整個民政事務總署的 12.27 億預算中，有 5.17 億用於「地方行政」範疇，佔了部門撥款分配的四成二。結果，投放於區議會相關事務的公帑不少，但促

⁴ 「區議會職權擴大 議員求實權幹實事」，區議會系列報道，明報，2006 年 2 月 6 日

⁵ 2003 年 11 月 23 日舉行的區議會選舉，投票率為 44%，創歷屆新高。但是社會輿論普遍認同投票率大升是因為該次選舉是 2003 年 7 月 1 日大遊行以後，市民投過選票表達關注政治發展的訴求，與市民對區議員在地區行政的期望關連不大。而 1995 年首次全面直選區議會的選舉，投票率是 33%；1999 年回歸後的首次區會選舉，投票率為 35%。

⁶ 《2003 年區議會選舉報告》，選舉管理委員會，2004 年 2 月 21 日

進地區行政與社區結連的效果不彰。

外地地方行政改革的趨勢

2.8 近年世界多個國家/地區的政府，均意識到要改善施政，必須改革地方行政，包括是適度地下放權力，提高地方政府的代表性、靈活性和促進社區參與，加上制度上和資源上的配合，社區不僅可以成為培育政治人才的場所⁷，也成為醞釀可持續的地區發展藍圖的基地。

2.9 概括而言，在世界多個民主社會實行的地方行政架構，常見的模式有以下幾種：

- (i) 議會 - 市長制 (Council-Mayor System)：議會和市長皆由選舉產生，市長因自有民意的認受，問責程度最高，亦多形成「強市長」(Strong Mayor)的施政格局，但亦容易與民選議會產生衝突甚至施政僵局(Policy Deadlock)。
- (ii) 議會 - 經理制 (Council-Manager System)：由民選議會任命一名人士擔任地區行政的總裁，具體執行和落實政策和地區政府的日常運作。市長或議會主席只作為象徵式的地區首長。若地區經理/總裁的表現不佳，議會有權撤銷其職務。此模式被視為是參考企業的管理模式。有分析認為此方式可加強地區行政的專業性和效率，但地區手握實質政治權力的人物卻非由民選產生，令人疑慮問責程度不足。
- (iii) 委員會/內閣制 (Commission System)：由議會間選不同政策範疇的委員會，監察和跟進所屬的官僚行政部門。有部分地區為了減少管理上的混亂，亦會聘請專人擔任地區的首長，依委員會的決策和共識處理地區行政事務。

2.10 至於民主程度或權力下放傳統較低的地區或城市，其地區行政雖未如上述三種模式般在產生方式上有很大的民主成分，但亦漸次朝專業化和局部下放權力的方向發展，以求擴大市民參與管理地區事務的空間。方法包括賦與市/區議會一定的財政和行政資源，承擔地區規劃、綠化、交通協調等的功能。以法國為例，為了強化地區的行政能力，近年致力合併人口稀少、地區過細的 Communes，使之成為更有效率的行政單位，並鼓勵跨區自發制訂刺激經濟和社區發展的策略。而新加坡的市政理事會，雖並非地方自治體制，但卻

⁷ 民主發展網絡，「培育政治人才 發展政黨政治—培育政治人才建議書」，2005 年 7 月

可向組屋居民徵收服務費，從而管理組屋的社區設施。(有關美國、英國、法國、新加坡、中國大陸和台灣在地方行政上的運作和近年的改革方向的詳情，請參附件一。)

2.11 縱觀幾個地方的行政制度改革方向，均是超越提供意見的純諮詢角色。至於中央或高一層政府每擴大以下一層組織的職能，伴隨的必要包括相應的財政和人事的資源支援。地區行政的改革的趨勢包括：

(i) 貼近地區生活的職能：

參考不同地區的行政架構，均採用分區管理的模式，制訂和提供針對各區民情和發展需要的公共服務。雖然職能大小有別，但總體包括市容、環境衛生、社區建設，至該區的本土經濟發展、教育(如法國和美國)，地區政府/行政架構均有權制訂政策和執行。

(ii) 地區行政部門與地區議會的關係：

美國、法國均奉行地方行政部門與議會在地區施政層面互相監察的憲政權力，包括審議地區行政部門提交的財政預算。而英國有部分郡的地區政府，須向地區議會問責；議會掌握地方主要政策制訂和財政權。另外亦有中央向地方下放權力，讓區議員有份參與施政的做法，包括委任入地區行政架構，或在議會內以設立不同的政策委員會與地區行政部門對口和互動。但是，在新加坡和內地的例子中，這方面的趨勢並不明顯。

(iii) 公民參與：

在上述大部分地區政府/行政的討論中，近年均出現重新定義「地區管治」概念的趨勢。所謂「地區管治」(local governance)，即強調不論是地方政府和民選議會，都應盡量把決定社區發展和施政方向的權責，下放至社區，以擴大公民參與社區建設，亦透過此過程提升公民的社區意識和議政/參政能力。即使是中國大陸如上海市的區政府，近年也在政務公開的中央行政方針下，有限度地開展地區的政策諮詢，利用聽政會、網上徵詢區內居民認為政府應急需處理的事項等方式⁸，開放民意渠道。

(iv) 財政安排：

地區財政來源廣泛，但即使在奉行聯邦制，擁有強的地方自治傳統的

⁸ 上海市徐匯區政府於 2005 年 11 月在政府入門網站公開徵求「2006 年區政府實事意向性的項目」。區政府聲明表示會參與收集得來的意見就區內施政方針盡早作出準備、早立項，但沒有交代當局如何歸納和跟進市民的建議。有關的意見收集活動亦非法定要求。

社會，中央撥款予地區行政的趨勢越來越盛。其他財政收入來源包括市政服務相關收費、文康服務使用的收費、地方稅收以及差餉等。

區政外望 - 國際經驗

不同的國際研究均指出，在已發展的歐、美、日等地區，抑或在中南美洲和東歐的新興民主國家，抑或亞洲的泰國和南韓，面對複雜多變的民情和更多元化的訴求，執政當局均須探討地方的管治架構如何適應。綜合而言，新的地方行政和管治趨勢涉及三個核心問題：

- Who? - 越來越多地區管治的職能是由政府與當地的私人機構、公民團體或廣義的公民社會合作落實。但這樣的策略伙伴合作(Strategic Partnering)能否有效讓居民和地方議會監察，還有待證實，但對行政機構而言，策略性伙伴可減少政治、財政上的風險，亦被指可增加服務提供的效率。
- How? - 越來越多的國家/地區，在可行的情況下把決策權力下放至最基層的行政架構。一般中央政府下放權力的目的主要是為了減少施政的壓力和與地方政府分担風險。
- Why? - 在區域或國家層面，國際組織和智庫近年為不少的國家訂立了下放政策制訂權責的標準，並廣泛的向政府官員、公民社會展開教育和倡議的工作。一般認為，這能補足民眾在投票以外難以參與中央代議政制民主的局限，讓地方公民參與當地的管治是落實民主的原則。

(資料來源：*Democracy at the Local Level - the International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*, Timothy D. Sisk et al, pp. 20-24, 2001, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Sweden)

改革建基的原則與方向

非政權性區域組織

2.12 在民主體制下的地方政府，大多逐步向加強和加深區政事務上的公民參與、分享區政決策(包括公共服務供應與分配模式、交通基建安排、地區規劃與可持續發展、地區文化推廣和文物保育、地區文康設施管理)的方向改革。香港雖受《基本法》所限，但在找尋具香港特色的區政格局上，仍有廣闊的空間。

2.13 《基本法》第 4 章規劃了香港特別行政區的政治體制，其中第 5 節專門提到「區域組織」。第 97 條規定：「香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受特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 條則規定：「區域組織的職權和組成方法由法律規定。」「非政權性」意思是區域組織並不享有廣泛的立法、行政等政府權力。《基本法》是在 1990 年制定的，當時香港的區域組織是市政局、區域市政局和各區區議會，它們與香港的中央政府構成一個三層架構。根據香港大學法律學院陳弘毅教授的分析，《基本法》只對區域組織作出原則性規定，故意不提區域組織的具體名稱、詳細職能和組成方法，也不對兩個市政局和區議會分別作出規定。《基本法》在這方面的用意，是盡量保留較大的靈活性，容許香港在 97 年後通過立法對區域組織作出具體規定。⁹

2.14 在區域組織並非政權性組織的大前提下，《基本法》為區域組織的發展提供了廣闊的空間和穩固的法律依據。原有的市政局享有一定範圍的行政決策權、附屬立法制定權和財政自主權，其經費來自差餉和其他收費。《基本法》允許區域組織享有這些權力，並不認為這是政權性的地方政府模式。1999 年市政服務的重組從整體上說縮減了區域組織的職能，這是《基本法》所允許的，但並不是《基本法》所強制要求的。事實上，把原有兩個市政局的一些權力或與其性質類似的權力下放給區議會，從法理角度來說這都是完全可行的。

適度下放權力有助地區管治

2.15 另一方面，為了確保有效管治，部分在取消兩個市政局和重組市政服務架構

⁹ 陳弘毅，「區議會功能 拓展空間大」，明報論壇版，2005 年 11 月 19 日

之後集中在政府部門的職責，難以全部復恢交由區域組織負責執行。例如涉及公眾衛生和健康，如防範沙士、禽流感的法例的執行、防疫工作等，並不適宜下放至地區組織自行制訂。

- 2.16 有關措施在各區落實遇到的不同情況、每區所受到的不同影響，當局有責任讓所屬的區域組織盡早介入討論相關的推廣和紓緩措施。以 2006 年 2 月政府緊急立例禁止散養家禽為例，若區議會擁有較大的權力，可與政府作為地區上的伙伴，適時透過區議會反映個別地區執法的難度(新界的區域)和建議針對性的紓緩措施，可減少由政府部門在不完全掌握當區民情風俗的情況下進行執法而可能帶來的阻力甚至衝突。

漸進原則

- 2.17 地區行政改革的進展和幅度，直接或間接受影響的除了政黨、現任議員和當地居民，也包括目前主導地區行政的特區政府。故此，一個成功的改革方案，除了理念，也應顧及如何在討價還價的過程中說服更多的持分者改革的必要和益處。在目前香港的憲政生態而言，特區政府和官僚無可避免期望對法例改動最低的漸進方案，即盡量避免修改現行法例。故為，除了鋪陳願景，本報告亦會以目前香港的地區行政架構為基礎，本著漸進原則，提出在「路徑依賴」(path dependent)下的改革空間，拓闊在不變與全變之間的想像空間。
- 2.18 以改變常規(by convention)作為更改權力架構的方法，或在正式權力未能增加，透過發揮所謂的「非正式權力」(informal power)來開放地區行政是可取的模式。例如，若不修改《區議會條例》，區議會與區管會(地區管理委員會)的關係可以怎樣作出改動、區管會的組成和運作應否改變、如何令民政專員向區議會問責和接受議會的監督，若能予以探討，可以大大增加區議員的「非正式權力」。

增強社區管治和建立社區

- 2.19 增強社區管治是近年來不少現代化政府也關注的課題。隨著施政越形複雜，社會意識日趨成熟，市民踴躍自發地關注、參與城市發展，一向由上而下的政策醞釀、諮詢，已不能滿足專業人士、居民組織等的需求；而施政效果亦往往因為缺乏社區的參與和認知而推行不彰，例如由 2003 年沙士期間開始發起的全城清潔大行動，近日有團體調查發現不少清潔黑點故態復萌，除了本能地敦促當局加派人手巡查之外，地區的議員、居民組織、商戶只有接收命令的份兒，而沒有在地區層面提供一個可供地區持分者一同參與、自訂責任和承擔的地區清潔策略，也是原因之一。

2.20 本報告提倡地區行政改革的主要目的，便是提高實質的社區參與，期望區議會和相關的區政的管理架構，其公開性及透明度得以提高；公眾亦可隨時監察進程運作。管理架構也可設定一些具體目標、監察機制以取得地區發展的進步。

吸引和培育政治人才

2.21 培育政治人才必須有一個過程，從培養到成熟再到獨當一面，都需要時間，也視乎有關的公職能讓人參與實質公共行政的程度。區議會一直被狹義地定義為街坊式的諮詢組織，加上選區細人口少，令到部分議員的議政水平缺乏視野、也缺乏跨區協調發展策略的資源和力度。惡性循環之下，市民大多對區議員的政治素質和公共行政能力也缺乏期望。又或者令人以為區議員的職位只是過渡性質，是次等的，純粹以此來建立人脈、磨練選舉技巧，為立法會選舉揀蟀，而非為加強地區行政而培育人才。

2.22 我們認為，透過適度的開放區政，一則可吸引有志於實質公共行政歷練的人才參選，二則可讓區議員享受更大權力之餘也承擔更大的監察和管理責任，向公眾問責，將有效地培育植根地區的政治人才。

結論

2.23 我們認為，任何涉及區議會的改革必須以下列三項為目標：

- 加強地區行政管理。
- 提升民意代表的政策參與。
- 促進社區建設。

2.24 到達到上述目標，改革的對象便不只是區議會，還有地區行政的關鍵民政專員。我們在此報告把有關職位改稱為「區政專員」，以貫徹行政以區為本的構想。

第三章 加強地區行政管理

- 3.1 加強地區行政管理是改革的關鍵。我們認為，當局應盡量下放權力，使民政專員(以下改稱為「區政專員」District Commissioner)和各部門在地區施政上有更大靈活性，以及有明確的地區計劃和預算。我們建議提升和加強區政專員的職權和地位，及吸納民意代表和專業人才成為團隊成員，建立有效的地區管理團隊。

「區政專員」充權

- 3.2 目前民政專員擔當區議會與政府部門間的橋樑。但是，由於民政專員循公務員系統調任，並且一任幾年時間，對地區事務的歸屬感和回應地區需要的誘因相當有限。加上官階多屬 D2 和 D1 署任，即使欲就完全地區事項如街道管理，與其他部門的地區辦事處主任協調有時候亦不得要領。
- 3.3 故此，若深化地區行政的主要目的在於加強地區管治和社區精神，目前民政專員的職能必須加以提升，加上我們認為區議會數目應大幅減少，有關專員便應具有地區視野、行政能力和政治(協調)能力。我們認為，「區政專員」應增加以下職能：

(i) 執行並管理中央政策在地區實施：

- 明白和掌握地區的特徵、需要和發展條件，從而結合民意代表的意見集合並整理地區公共服務的策略性規劃，並監察政府各部門的地區工作。為了區政專員能得到各部門的充份合作，區政專員的地位應有所提升(下文將詳述)；
- 責成各核心部門提交地區工作計劃及報告：
目前，18 個民政事務處可按地區特徵自訂參與地區管理委員會(District Management Committee)的核心政府部門，以 2004 年 1 月 1 日起的一屆區議會計，參與區政的核心部門由每區 6 個至 12 個不等。¹⁰自 2002 年起，當局要求各核心部門向民政專員提

¹⁰ 以中西區為例，核心部門包括：土木工程拓展署、食物環境衛生署、民政事務總署、警務處、康樂及文化事務署及運輸署。而核心部門數目最多的是西貢區，除上述六個部門，還有房屋署、教育統籌局、地政總署、海事處、規劃署、社會福利署，總共 12 個部門。(資料來源：民政事務總署記錄)

交地區工作計劃。但是，根據審計署的資料，各區做法不一，沒有準則確保各部門向民政專員及區議會提交清晰和有意義的工作計劃。

- 民政/區政專員應跟進各部門的回應，並確保集合並整理好總工作計劃提交給區議會審議。¹¹
- 除了提交地區計劃的程序須予以確立，地區計劃甚至是地區發展策略的制訂，也應成為區政專員的核心工作。

(ii) 向區議會的問責：

為了確保區政專員向區議會問責，建議作為地區管理委員會主席的區政專員，代表區委會每年向區議會大會解釋其「地區發展策略」以及整合各部門計劃所得的「地區工作計劃」，並要經區議會通過及監察。

目前的地區行政遭人詬病的其中一個主要範疇，便是民政專員缺乏動力向當區的區議員問責和共同促進行政切合地區願景和需要。雖然區議會並非政權組織，但要讓其諮詢和監察功能得以落實，便需要民政專員和相關部門的合作。其中，民政專員或將來的區政專員的角色至為關鍵。為使區政專員對區議會和地區民衆的需要和特色更為敏感。

3.4 在香港未有共識是否發展地方政府模式的行政體制的情況下，仍能在現有的體制上謀求改善目前民政專員欠缺對民意機構問責的弊端；讓民政專員連同民政事務處得以充權，亦能令施政更以地區為本。

¹¹ 根據審計署的「民政事務總署 – 區議會開支和相關活動的管制和監察工作」報告(2004年10月23日)，雖然2002年1月的《總務通告第1/2002號 – 地方行政》公布，規定涉及地區行政的核心部門須向各區民政事務處提交「地區計劃」，但各區的做法不一，地區計劃的清晰度和公布安排參差。核心部門不按規定提交地區計劃，有損區議會把社區意見在核心部門工作計劃內反映的成效。審計署衡量工量值報告指出的問題包括：

- 地區計劃非每個年度開始時提交；
- 並非每個核心部門每年均提交地區計劃；
- 18區提交地區計劃平均比率參差，由13%至100%不等；
- 三區(離島、北區、屯門)在2002年1月至2004年6月的地區計劃提交比率低於30%；只有西貢區於同期所有核心部門均有提交地區計劃；
- 不同的民政專員採取不同的態度和方法監察和跟進核心部門的地區計劃；
- 只有9個民政專員要求和提醒其核心部門同事提交地區計劃；
- 除了西貢區和大埔民政事務處外，其餘的民政處並沒有要求核心部門回覆表明沒有計劃提交；
- 只有西貢民政處提核心部門提交的地區計劃集中和整合成《部門周年計劃》提交區議會；
- 只有油尖旺民政處每年提交《油尖旺地區策略》予區議會討論。

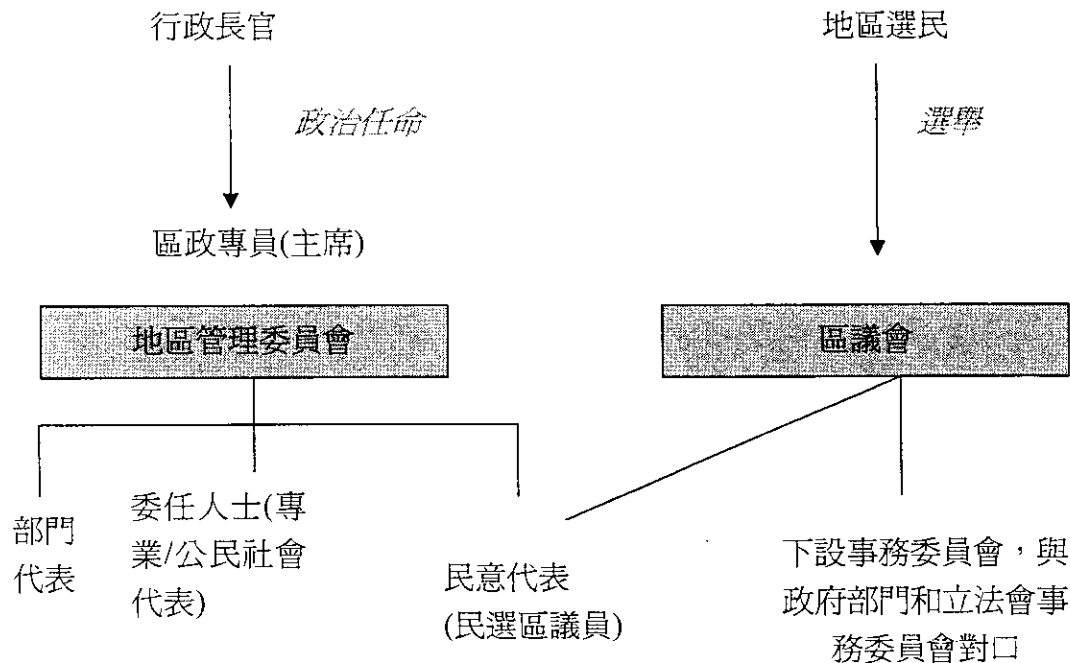
政治任命區政專員

- 3.5 現時出任民政專員一職的政務主任，幾年調任一次，其職權屬一般性的工作，而非像房屋、規劃等擁有專業職務。根據我組與持分者的深入訪談發現，部分民政專員只要在任內擺平各方政治勢力，沒有出現重大事情須上級其政府其他部門處理，便算功德完滿。民政專員所處的制度環境和促使其立足地區、主動倡議利民措施的誘因皆不足。
- 3.6 區政專員由行政長官直接任命產生，能加強對公眾的問責和與政府高層的關係，以及直接從公共行政範疇提供機會給有潛質的政治人才。政治任命亦正好確立地區行政在整個公共行政運作中的重要性，一方面可替區政專員充權，有助從地區的角度責成各部門代表積極回應並考慮地區的特色和意見。
- 3.7 當局應趁目前正研究開放政治任命的位置以吸納和培養公務員體系內外、政黨內外的政治人才，加入考慮把區政專員開放成政治任命層。此亦為目前最具條件推行的方法，在邁向普選的過程中，加強政治問責。
- 3.8 區政專員任命於行政長官，其權力源於行政首長，故並不能在制度上確保專員向區議會和地區民情積極回應，故主要統籌地區行政方向和規劃的地區管理委員會(下稱「區管會」)，亦須改組，從體制上確保區議會能盡早發揮其顧問和諮詢的功能。

改組地區管理委員會成為地區施政的核心團隊

- 3.9 由於香港社會對問責和施政的要求日益提高，民政專員由公務員調任的方式已不能滿足上述的職能需要。我們建議，改組地區管理委員會成為地區施政的核心團隊，並把區政專員一職通過政治任命產生。(見圖二)

圖二：構建核心區政團隊



3.10 把目前的地區管理委員會(區管會)的組成改變，除包括各主要地區服務的部門代表作為官守成員外，也應讓在區管會內的區議會成員，擁有與官守成員同樣的討論和決策權利，區管會內的區議員要向區議會定期匯報。¹²

3.11 區管會亦委任來自不同專業的專家顧問(取代現時的區議會委任議員)，體現「官、民、專」三合一的地方行政團隊。¹³我們認為，改組後的區管會應具備以下功能：

- 區政專員作為區管會的主席，協同民意代表、專業人士委員、核心部門代表，每年制訂地區的發展策略及統籌、整合各部門提交的工作計劃和預算；
- 區政專員代表區管會，向區議會交代地區策略和工作計劃、預算；
- 區管會再因應區議會的意見修訂相關策略，務求達至「整合型管治」(Joined-up Governance)——由地區性政策 醞釀到執行均實行跨部門和官、民、專三方的互動和合作。

3.12 使重整區議會數目和把職能改造制度化需要修改法例，但以上的區管會制度

¹² 政府於 2001 年推出「區議會改革檢討小組」的建議，該小組由政府內部以跨部門形式組成，提出多項改革區議會運作和加強區議員的諮詢功能的建議。其中一項於 2002 年 3 月開始實施的，是容許區議會正、副主席成為地區管理委員會的委員，而區議會下設的委員會主席，則可列席會議。

¹³ 張炳良，「區政改革要有新思路」，明報論壇版，2006 年 1 月 11 日

設計，是短期內特區政府當局絕對可從行政層面予以執行。千里之行始於足下，只有特區政府開放讓區議員議政、監督的途徑，區議會才能被打造成為當局在社區建設上有建設性的伙伴。

實況分析：地區管理委員會做甚麼？

各區的地區管理委員會由民政專員擔任主席。區管會是一個官方委員會，成員包括區內各主要部門代表，常見的有警務處、康文署、食環署、地政署和運輸署等的代表。區管會為各部門提供討論場合，以探討和解決區內的問題。委員會有責任對區議會的建議及要求作出的回應，並在每次區議會會議中，就其工作提交書面報告。區議會正、副主席獲邀加入區管會成為委員，各委員會主席亦獲邀列席區管會會議。

(資料來源：民政事務總署)

第四章 區議會改革

提升區議會功能

4.1 地區行政的另一重要環節是在目前的憲政框架下，如何增加區議會的功能。

區議會雖是非政權性區域組織，但在(i)政策參與、(ii)地區行政管理，以及(iii)社區建設方面，大有改善空間，以扮演更重要的角色。

政策參與

4.2 涉及主要政策的諮詢委員會，應加入每區¹⁴一名區議員或地區代表作為成員，適時反映地區的關注。此建議並不涉及法例修改，目前亦已有部分法定組織或公營機構邀請地區人士成為委員的做法。故此，建議政府可以建立慣例(By convention)的方式邀請區議會代表參與中央層面的委員會，顯示重視地區意見，並提升區議員的視野。例如：

- 房屋事務委員會 → 房屋委員會 (適用於有公共屋邨的地區)
- 規劃委員會 → 城市規劃委員會
- 教育委員會 → 教育統籌委員會
- 環境事務委員會 → 環境諮詢委員會¹⁵
- 地區減罪委員會 → 中央減罪委員會

4.3 區議會應重整目前議會的委員會，按地區特色和需要設立相應的政策委員會，並就直接影響地區民生和生態的政策，與立法會的事務委員會對口，進行定期的對話。例如：

- 房屋事務委員會 → 立法會房屋事務委員會
- 教育委員會 → 立法會教育事務委員會
- 規劃委員會 → 立法會規劃地政及工程事務委員會

¹⁴ 若根據本報告建議改組後的 6 個區議會，即有 6 名代表。

¹⁵ 以上各例僅供參考，各區議會可因應當區的需要和特點設立相關的委員會。

實況分析

區議會代表加入中央性諮詢委員會：弊多於利？

研究組跟區議會和相關人士訪談後發現，目前部分機構如醫院管理局，開始邀請 18 區的區議會代表加入屬下的委員會。但由於部份區議會缺乏匯報的機制，難以確保獲委派/互選出來代表區議會加入諮詢組織的議員在出席會議、反映區內意見、把所屬委員會的討論方向等向區議會作出定期交代，以致有區議員質疑這做法只會增加某人的公職數目，但對改善區議會與中央政策層面的互動，成效不彰。故此，我們建議擴大區議員參與中央政策層面的諮詢委員會的同時，區議會亦應訂立規章要求相關人士定期向大會匯報和搜集區議會意見。

區政管理：改革區議會的監察角色

- 4.4 特區政府各部門應制訂、公佈並因應區議會意見修訂在地區層面實施的每年計劃(Work Plan)及相關的財政預算，例如工務部門、學校和社區設施規劃的工作計劃等；¹⁶
- 4.5 區議會應有權知悉、討論及監察上述的地區計劃和預算，並反饋當區的意見給行政當局。
- 4.6 區議會設立獨立秘書處。秘書處的職能可參考立法會秘書處，由秘書長(District Council Secretary)領導。除了處理區議會大會和各個委員會會議的工作外，亦具備研究的人才和資源，就地區關注的問題作出獨立於行政部門的研究，此舉可擴闊區議員的視野，提升議政水平。例如中西區區議會較多古蹟和文物，區議會可以進行調查，或透過秘書處聯絡專業團體或獨立人士作出研究，以更有效監察當局的相關政策，亦可向行政機構提出經論證分析的地區觀點。
- 4.7 秘書處既為區議會提供行政支援及服務，職員不需要來自公務員系統。相反，秘書處可以合約制形式，招聘不同的專業人才，包括負責議會事務、法律事務、資料及研究支援(可按跟當區區議會有較密切關係的政策範疇分工)、行政管理等，務求向區議會提供高效率的行政管理支援。

¹⁶ 目前地區計劃提交的詳情載於註三。

社區建設

- 4.8 在可行的情況下，應盡量把改善當區環境的管理職能和資源，由個別政府部門下放至區議會。如此區議會便能制訂針對當區特色和需要的整全的(holistic)地區規劃，提升生活質素和凝聚社區。
- 4.9 培養區議會成為地區願景的倡議者：由下而上，讓各個區議會來倡議各區的地區願景，各區議會應按其特色，主動就其所屬社區的規劃建議長遠定位，並透過地區管理委員會和區政/民政專員，跟中央性的規劃作出協調。
- 4.10 在下放管理權力給區議會時，為避免因黨派之爭而至尾大不掉，例如社區會社的租用，目前有部分區議會已出現因黨派競爭而有團體難以租用場地的情況。為了讓權力下放仍能確保對社區民眾公平公開地使用服務，提升管理質素，建議區政專員協同區議會制訂符合法例要求的管理章程和守則。

重整區議會數目

- 4.11 建議擴大地區範圍，減少 18 個區議會的數目至 6 個區議會，分別是：港島(中西區、灣仔、東區、南區)、九龍東(黃大仙、觀塘)、九龍西(深水埗、油尖旺、九龍城)、新界西(荃灣、葵青、屯門、離島)、新界東(沙田、西貢)及建議新增的新界北(即現時的北區、大埔以及元朗)。另外，並建議各大區議會內每個選區標準人口平均數為 17,000 人的水平增加至選區平均人口至約 30,000 人，並配合以「單選區雙議席」的選舉方式，一方面理順選區劃界，也維持了 400 名民選區議員席位，不會減少晉身區議會的從政機會。區議會作為民意機構，理應取消所有委任議席。我們認為，減少區議會數目的好處包括：

- (i) 讓區議會在社區的職能和服務有效益，區議會應予合併及減少，政策的制訂和社區的考慮才能整全。
- (ii) 有助集中資源，加強區議會秘書處和研究區政的能力，亦有助協調和整合涉及跨社區的設施和服務。
- (iii) 區議會數目減少的同時，每名區議員相對有更多的資源用於提升辦事處的工作能力，政府亦應對區議會加大撥款。增加目前給予區議會開展小型工程和社區活動的撥款，亦應考慮增加用於地區

行政和社區建設研究的撥款，讓區議會自行邀請專家與區議會合作進行地區政策或實況研究。這樣亦可提升區議會的研究能力和視野，並促進民意代表與專業界別和團體的合作。

- (iv) 由於重新劃分區議會數目需要立法配合，建議當局著手朝著減少區議會的方向研究，可於 2011 年再下一屆區議會實施改組。

4.12 區議會的數目減少，長遠亦須與涉及地區行政的核心政府部門的地區辦事處劃分盡量協調，資源方能更好整合。

- (i) 要切實促進部門與區議會在地區管治中的參與和互動，必須顧及目前不同的核心部門的地區辦事處的分界。我們了解，不同部門因職務有別，區域的劃分必然難以完全與區議會的數目吻合，亦未必需要一併重新劃分至 6 個大的地區辦事處。我們以下列出幾個地區管理委員會的核心部門，以表列形式比較它們的地區辦事處的分界：

部門	地區辦事處劃分	與目前區議會的分別
康樂文化事務署	分18區	與目前區議會劃界一致。區會精簡後應一併重劃區界。
食物環境衛生署	分 18 區	與目前區議會劃界一致。區會精簡後應一併重劃區界。
民政事務總署	分 18 區	與目前區議會劃界一致。區會精簡後應一併重劃區界。
社會福利署	12 個 - 中西區及離島區、東區及灣仔、南區、觀塘區、黃大仙及西貢、九龍城及油尖旺、深水埗、荃灣及葵青、屯門、元朗、沙田、大埔及北區	與目前區議會的劃界不完全吻合；若精簡區議會數目，每區民政處須與一個或以上的地區福利辦事處對口。
屋宇署	署內分拓展組和樓宇組，兩組均有不同分界：	與目前區議會的分界有巨大差別。區議會若予

¹⁷ A 組：香港仔、薄扶林、田灣、石排灣、華富、鴨脷洲、長洲、坪洲、大嶼山、黃竹坑、赤柱、石澳、石塘咀、西營盤、上環、堅尼地城、柴灣、筲箕灣、半山、中環；

B 組：北角、銅鑼灣、灣仔、太古城、大坑、掃桿埔、跑馬地、西灣河、鯉魚涌、康山；

C 組：觀塘、西貢、大埔、元朗；

D 組：又一邨、石硤尾、深水埗、葵青、荃灣、白田；

	拓展組：港島、九龍及鐵路組、新界組、地鐵監察組。 樓宇組：分 A - F 六組。 17	以精簡，亦不會影響部門運作，亦有助於署方派遣較為高級的官員(如總屋宇結構工程師級別)加入區管會。
警務處	分 6 個總警區 (港島、東九龍、西九龍、新界南、新界北)，下分為區和分區。目前全港有 23 個警區。	與區議會劃界不同。精簡後有助於處方派遣總警區指揮官參與區管會。

- (ii) 從上可見 6 個部門職務、分界各有不同。但是，以僱用最多公務人員的警務處為例，也能行之有效的以六大總警區的方式運作，我們有理由相信，其他政府部門若因應其工作範疇研究減少地區辦事處數目，將可大增成本效益。同時亦能與重整後的區議會在地理劃分上更為協調，能促進地區行政的統合(joining up)。另外，部分部門如康文署、食環署目前根據 18 個區議會的劃界設立地區辦事處，若區議會數目重整，這些部門亦有理由相應地理順地區辦事處的劃界和數目。
- (iii) 把區議會數目精簡至 6 個，讓地區發展有更整全的討論，有助個別部門在地區的代表減少出席多個區議會會議、提交報告的重擔，更加可消弭部門面對不同區議會的政策訴求相左，拖慢地區施政實效的矛盾。

實況分析

重組至 6 個區議會的人口理據：

香港人口總數近 700 萬。18 個區議會的人口分佈差距極大，以 2004 年的數字計算，由人口最少的不足 12 萬人(離島區)至人口最多的 62 萬 3 千多人(沙田區)，令到地區行政的資源、民政專員的權力和區議會的人口覆蓋極不平均。即使依照目前立法會地方選舉的分區劃界，5 個大區的人口分佈仍然不合理，以新界西的選區為例，包括荃灣、葵青、屯門、元朗和離島超過 192 萬人口。但九龍西選區的人口僅多於 100 萬。故此，我們建議把區議會減少作 6 個大區議會，按 2005 年的人口分佈，6 個新區議會的覆蓋人口如下：

港島區	1,251,200
-----	-----------

E 組：紅磡、何文田、九龍塘、屯門；

F 組：油麻地、尖沙咀、旺角。

九龍西	1,023,000
九龍東	1,004,000
新界西	1,389,900
(重組後包括：荃灣、葵青、屯門、離島)	
新界北 (包括：元朗、北區、大埔)	1,132,700
新界東 (重組後包括：沙田、西貢)	1,028,700
(資料來源：政府統計處)	

4.13 區議會選區小、資源少、權力少，以致區議員發揮的空間有限。我們建議不再委任區議員，把區議員數目維持於目前 400 個民選區議員的標準，因為：

- (i) 配合區議會數目減少至 6 個，維持區議員數目於 400 人，每個區議會將有約 60-70 位議員。而目前 18 個區議會，由人數最少的 14 人(灣仔區)到人數最多的 46 人(沙田區)不等。故每區議員數目維持在 60 多人，並配以事務上適當的分工，議會規模是可行的。
- (ii) 取消委任議員席位後，餘下的議員所得的資源(薪金和實報實銷津貼)仍可相應調高，提供較充裕的資源給區議會秘書處或各小組委員會開展研究，對提升地區管治有正面作用。
- (iii) 區議會實為民意機關，委任議席完全沒有必要。我們認為取消委任議席，把資源集中於民選議員身上才是正途。專業人士可循地區管理委員會或區議會的增選委員，及透過區議會日後開展的社區研究計劃，參與地區管治。像中西區區議會和灣仔區議會先後因應中區警署建築群的保育方案和利東街重建計劃，邀請建築師學會和香港大學城市規劃學者提供意見，並合作推廣社區建設和諮詢，便是促進地區的行政、民意代表和專業界別合作的範例。反而委任區議員的表現良莠不齊，公眾更難監察。
- (iv) 目前區議會選區平均人口 17,000 人，令到議員的視野極為狹窄，離不開「街坊保長」的定位。若要擴大選區之餘，避免一下子大幅減少議席，扼殺公民參政的渠道，可考慮 1994 年以前以「單選區雙議席」的方式選出區議員。

區議員薪津調整

4.14 在減少區議員數目的大前提下，可適量提高議員薪津。區議員的薪酬方面，我們建議取消委任議員席位後，現時 102 名委任議員每月三萬多元的薪津若平分給其餘 400 個議席，每名區議員的薪酬可由目前 17,950 元增加至 22,527 元，增幅 25%。¹⁸在擴大區議員選區和功能的前提下，薪津有必要提升，可有助於吸引熱心區政的專業人士參政。

4.15 於區議員的實報實銷津貼，根據我們的建議，區議會減少至 6 個，並由獨立的秘書處承擔大部分行政管理和支援的功能，民政事務總署和原本 18 個民政事務處原本用於支援區議會的開支應可節省不少。即使區議會的財政收入來源不變，政府絕對有空間把省下來的公帑用於提高區議員的實報實銷津貼，促進其有效履行區議員職務，又或者可以增加對區議會秘書處的撥款。

¹⁸目前議員酬金為 17,950 港元，另實報實銷津貼約為 16,000 元，另外當局發放每屆一次過不多於一萬元的可發還資訊科技津貼予每名區議員。區議員與區議會副主席、主席的每月薪酬的比例為 1：1.5：2，即區會副主席每月約有 25,000 元薪酬，主席約有 34,000 元。

第五章 路線圖與區政下一步

路線圖

5.1 綜合以上分析，我們認為由目前局限的地區行政體制過渡至全面直選地區政府的兩個極端中間，可以幾步到位的方式落實地區行政以民為本的概念：

可即時進行	改組地區管理委員會，讓區議會正、副主席及委員會主席，以及專業人士實質參與管理地區事務 (4.2-4.3 段)
	下放部分行政委讓權，讓區議員管理部分文康設施，及參與制訂地區規劃願景，以及委任區議員加入中央重要政策相關的諮詢委員會 (4.8-4.10 段)
	區議會資源增加，增設具研究功能的秘書處 (4.6-4.7 段)
2007 年	行政長官政治任命區政專員 (3.6 段)
	區政專員、區議會及專業人士共組地區核心管治團隊 (3.9-3.11 段)
	取消區議會委任席位 (4.11 段)
	探討香港應否邁向地方政府模式設計地區行政藍圖
2011 年	區議會減少至 6 個，維持 400 名民選區議員(4.11 段)
	繼續深化地區管治團隊的職能、區政專員制度的檢討等，並就香港應否邁向地方政府模式尋求共識。

區政下一步

- 5.2 本報告是新力量網絡就地區行政倡議的首份報告。小組在研究的過程中，亦發現多個涉及地區行政長遠發展的核心議題，我們將在日後作出深入研究並發表報告。核心議題包括：

探討地方政府在香港實施的可行性

- 5.3 目前本港的區議會並非地方自治組織，政策高度集中於特區政府統一制訂。故此，地區行政和地方政治勢力的平衡端賴公務員出任的民政專員如何發揮其協助議會和協調各政府政策部門的技巧。民政專員與區議員之間，目前並不存在任何問責的關係；民政專員亦是一個非實務性的職位，與當年市政局/區域市政局與兩個市政署的關係和職能截然不同。我們認為，改革民政專員制度，是整個地區行政改革的核心。長遠而言，香港各界需探討地方政府模式的區政管治體制是否日後地區行政的方向，也要研究如何處理《基本法》有關區域組織的條文與地區政府改革的矛盾。
- 5.4 若地區行政日後可向地方政府模式邁進，中央層面決策的事務，包括地區規劃的綱領、文康設施的管理、規章、馬路和街道及其他公共空間的美化、綠化、發酒牌、清理街道和垃圾收集等，應否連同相應財政權賦予地區行政機構。
- 5.5 邁向地方政府模式的管治，有助地區公民參與和切合把權力下放至當地，讓社區充權的民主趨勢，落實一個非常重要的管治原則，就是就在實際情況許可之下，盡可能把管治權下放至基層；¹⁹
- 5.6 這模式亦有如下的限制：特區政府以及中央政府對香港發展地區政府模式還未予以肯定。在此不明朗的前景下，把區政專員定位為管實務、具實權(包括財政和人事編制權力)的「區長」，較難得到當局接納。
- 5.7 要同時設計跨區政府之間建立不同層之的合作和協調的機制，防止不同地區的區政專員們出於地區本位的考慮，一味推行有利當區但卻對鄰近地區甚至全港的利益相抵的政策。

¹⁹ *Democracy at Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, Timothy D. Sisk et al., pp45-50, 2001, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden.

區政專員長遠如何產生

- 5.8 釐清上述的憲政問題和地區行政發展方向之後，就區政專員長遠應如何產生作出更深入的探討。

附件一

Appendix 1
外地地區行政模式一覽

國家/地區	模式	職能	財政	與中央關係	改革方向
美國	議會-市長、 議會-經理、 委員會制兼 備；州以下分 郡(county)、 市政府以下 一級為區 (borough)	根據憲法，所 有聯邦政府 沒有表明具 有權力的範 疇均屬地方 政府所有	主要依靠聯 邦政府、州政 府撥款，再加 地區服務收 費和稅收	聯邦制	更多鎮、市政 府採用議 會 - 經理 制 ²⁰
英國	議會-市長、 議會-經理、 委員會制兼 備；兩層架 構：郡 (county)和區 (district)，部 分區下細分 人口不多於 三萬的鎮或 教區(Parish)	各市/區不 同。以太倫敦 市為例，區議 會負有監察 當區政府財 政、審批當區 規劃等的職 能。	按居民物業 估值計算的 Council Tax(25%)、中 央政府調撥 給各級地方 政府(48%)、 中央政府向 企業徵收的 non-domestic rates(25%)	單一制	部分地區引 入議會-經理 制；提倡加強 公民參與的 社區營造計 劃 ²¹
法國	國家以下分 Regions, departments 及 communes 三層政府。 Commune 有 選舉產生的 區長和區議	議會的行政 和財政的職 能包括：通過 當區財政預 算、當區經濟 社會發展規 劃、本土經濟 和促進就	中央政府撥 款、地區公共 服務收費	單一制	合併人口不 足千人的 Commune，鼓 勵跨地區的 經濟、社會發 展策略的協 調

²⁰ 參考 City Mayors: US Local Government Website

²¹ 英國自 1998 年起大力推行以 community-building 為主題的地方行政改革，參考：
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/

	會、「強區長」傳統²²。 地方各級政府實行省長、市長、縣長、區長²³、鄉長、鎮長負責制。各級政府向當級人大和上一級政府負責。	業、學校保育和維修。 以直轄市的二級政府模式為例，市設區，區長下設副區長，分管當區政府的： 人事編制財政；經濟發展、外貿、金融；城市建設及管理；市容、衛生、醫保、人口、公安；民政、信訪，涉港澳台事務等。 區公所²⁴主要負責區內交通、衛生、垃圾收集等執行市的法例和政策。里長	市政府撥款、當區服務費用徵收等。各級政府財政年度由每年1月1日至12月31日，本級政府可以先按照上一年同期的預算支出數額安排支出；預算經本級人民代表大會批准後，按照批准的預算執行。 由市政府撥款	單一制 探討廢除里長選舉的可行性，另一方面加強與民間團體的伙伴關係，落實
台灣	市之下分區、里：區長由民選市長籌組執政團隊時作出任命；里長由選	區公所²⁴主要負責區內交通、衛生、垃圾收集等執行市的法例和政策。里長	由市政府撥款	探討廢除里長選舉的可行性，另一方面加強與民間團體的伙伴關係，落實

²² 參考 http://www.citymayors.com/france/france_gov.html

²³ 近以上海市的徐匯區為例，常住人口 106 萬，戶籍人口 88 萬。（資料來源：上海市徐匯區人民政府門戶網站，<http://www.xh.sh.cn:82/gatc/big5/www.xh.sh.cn/website2005/overview/overview.jsp>）

²⁴ 年台灣朝野多議論里長選舉與行政區劃的關係和改革方向。村里長民選，以一民選公職人員和區長、里幹事之間的關係，如何互動，在在都是問題，增加了彼此之間衝突的機會。因此，村里長選舉的存廢仍在討論之中。（高永光，台灣政治大學中山社科所所長，「從鄉鎮市代、村里長選舉論其存廢」，《國政評論》，台灣國家政策研究基金會 2002 年 6 月 12 日）

²⁵ 以台北市為例，共分 12 個區，如設區長 1 人，另設副區長及主任秘書各 1 人、襄助區長處理區政業務；設置民政課、社會課、經建課、兵役課、健保課、秘書室、人事室、會計室、政風室、調解委員會等內部單位，編制員額 162 人，預算員額 154 人，至於里鄰編組方面，有 53 里，1027 鄰。

	舉產生 ²⁴	擔當諮詢和監察角色。		社區營造
新加坡	設有市政理事會，由該鎮區域內之選舉區所選出之國會議員、以及市政理事會主席指定之該鎮區域內之居民（最少六人，最多不得超過三十人）所組成。功能為管理、維護、增進鎮區域中建屋發展局所管有之組屋之公共財產及商業不動產，並執行相關法律賦予市政理事會之職權 ²⁶ 。	在建屋發展局 ²⁷ 所管有之組屋上建置、維護相關設施，為執行其任務，可取得所需財產；可規定對使用公共財產者收費，可指定代理人來執行其功能；可接受禮物或捐贈，並可制訂其準則(by-law)以執行之任務；可管理維護停車場。	由所屬鎮區居民處徵收服務與保養費(Service and Conservation Charges)支付。	中央政府之外未設有地方自治制度，市政理事會並非地方自治組織。

²⁶ (Functions of Singapore Town Council) Article 18—(1) The functions of a Town Council are —(a) to control, manage, maintain and improve the common property of the residential and commercial property in the housing estates of the Board within the Town and to keep them in a state of good and serviceable repair and in a proper and clean condition; and (b) to exercise such powers and perform such duties as may from time to time be conferred or imposed on the Town Council by or under any written law. (2) Without prejudice to the generality of subsection (1), the functions of a Town Council shall include the conservancy and landscaping of the common property of the residential and commercial property in the housing estates of the Board within the Town.

²⁷ Housing Development Board (www.hdb.gov.sg)