

加強區議會職能 落實管理地區事務

前市政局及前區域市政局作為香港回歸前後有人事管理、財政獨立及政策制訂權的區域組織，在地方行政的政策制訂及推行上發揮了其重要功能。然而，自 2000 年政府解散兩局後，把相關權力收歸到政府部門管理，雖然政府曾承諾把兩局部份權力下放到區議會，但到現時仍未落實，令地區事務管理權力高度集中，不但欠缺以社區為本的地區政策管理，降低地區事務管理效率的同時，難以急市民所急；亦減少市民參與政策制訂的機會，影響公民社會發展。因此，政府應以換屆為機會，加強區議會於地區政策的諮詢，使市民能真正參與地區政策製訂，促進公民社會發展；同時，政府亦應該下放權力，讓區議會管理市政大廈及地區小販，並賦予區議會權力制訂相關財政預算以配合該區政策發展。

回歸前後的市政局及區域市政局負責管理食物衛生、清潔街道、文娛康樂設施及食肆等。不過，特區政府以處理禽流感不力為由，於 2000 年解散兩局(殺局)，把原有兩局負責的食物衛生及康樂文化事務收回予當時新成立的环境食物局及民政事務局管理。雖然政府曾承諾把部份兩局的權力下放到區議會，但政府只視擁有部分民選席位的區議會為諮詢之角色，並不能確實地制訂政策，使制訂政策權力高度集中於政府部門，導致地區事務政策之制訂及推行出現了幾個問題：

缺乏地區政策諮詢場地

首先，政府欠缺地區政策諮詢場地及機會，使市民甚少參與地區政策之制訂及討論。推行任何地區政策必然影響該區居民，因此不能忽視他們的意見。提供足夠場地及機會讓他們對相關政策發表意見，不但能使政策更切合他們需要，也能鼓勵他們持續參與。然而，各區缺乏可供諮詢用途之場地，不利政府就政策進行諮詢，對諮詢市民意見構成障礙。現時市民唯一參與機會是旁聽區議會會議，但區議會會議通常於平日的下午舉行，需工作的市民無法參與；更無參與討論和發言的機會。如需就政策進行諮詢，一般只能於各區之社區會堂進行。不過一方面各區的會堂需同時給予地區團體租用作活動用途，並未能提供場地作定期之地區諮詢，加上會堂可容納的人數亦有限，因此影響了市民就地區政策表達意見的機會。以油尖旺區為例，現時可供公眾使用的社區會堂場地只有旺角會堂和梁顯利社區服務中心，分別只能容納 200 多及 500 多人，對於作為諮詢政策的平台未必足夠。

沒有市民參與的政策制訂

除了場地，更重要的是現時有關地區事務政策的諮詢屈指可數，嚴重影響市民就政策給予意見，不但使政府推行政策時未能吸收市民意見而影響政策效果，亦窒礙公民社會發展。現時政府於地區並沒有一個部門作收集市民意見及作政策諮詢的工作，即使有政策需諮詢亦只限於地區內的通報板中貼上相關文件，以通知受影響的市民，或個別部門自行於地區進行簡介會，或於財政預算及施政報告中以民政總署為負責單位作諮詢，但並沒有就地區事務政策直接訪問市民意見，因此一般市民被排除於地區政策的制訂之外，並沒有機會參與，這使政府政策未能做到以民為本，也同時阻礙了他們就政策表達意見的機會。

區議會的「先天不足」

現時市民如要就政策表達意見，只能透過當區區議員間接向政府發表，然而，區議會功能上之先天不足使其影響力有限。區議會只屬地方性諮詢組織，雖然政府一再表示會尊重區議會之意見，可惜區議會能發揮之作用不大。即使政府於 2008 年擴大區議會功能，有權決定撥款進行小型工程，但政府在下放權力時同時設下限制，即權力之「三不管」原則：區議會不能過問政府之財政、人力資源及政策。在「三不管」原則下，區議會的日常運作和之前沒大分別，即使能有權審批地區小型工程，但在財政缺乏自主，不能控制人力資源及未能主導政策的情況下，區議會對影響政府推行地區政策效果有限；這不但使市民對其印象只限於區內瑣碎事務的參與，也導致市民透過區議員表達政策意見的意欲越來越低。

政府守舊而效率低下

除上述的問題外，政府管理地區事務的未能配合地區之特點，因循守舊而導致效率低下。政府殺局後收回兩局權力，由政府部門管理兩局事務，但政府部門因循守舊，欠缺效率，未能因應變遷而迎合新環境，造成資源浪費。而且政府施政未能配合當區實況，不但缺乏靈活性，亦使管理地區事務的效率低下。公共街市檔位之空置問題便是例子。以前兩局的年代，街市是由市政局轄下之市政總署管理，殺局後則交回食環署負責管理競投街市檔位及發牌。自 2003 年審計處的報告起，街市檔位空置問題就一直存在，食環處一直以競投方式出租街市檔位，但一直成效不大，雖然食環署曾於 2010 年允許服務性行業於部份街市租用街市檔位，如於聯和墟街市引入婚姻介紹所等，但大多數空舖都按照原本用途作競投；同樣的情況可見於家禽舖位中。聯和墟街市有 13 個家禽檔位，而現在只餘下兩家店舖營業。但政府競投街市時也只有依從原有方式招租，導致該位置出現長期空置情況，這可反映在食環署答覆立法會 2010-2011 年度開支預算中空置攤檔數目(表一)。這反映政府由於其因循守舊而無法靈活解決空置街市舖位問題，造成嚴重資源浪費。

表一 食環署轄下街市和熟食中心的攤檔總數和空置攤檔數目

街市名稱	攤檔總數	空置攤檔數目
官涌街市及熟食中心	216	68
西灣河街市及熟食中心	273	61
荃景圍街市	241	117
聯和墟街市及熟食中心	338	58

由於殺局後兩局之權力回歸政府部門，地區政策彷彿變成行政措施，既無作出諮詢，亦使市民無法監察政府，不但令管理地區事務方面出現效率低下之情況，更因缺乏公眾參與而令公民社會難以得到長足的發展。

面對上述問題，政府應從幾方面著手，一方面讓地區政策定期於區內作公開諮詢，同時把區內增設場地作諮詢用途，亦應下放權力予區議會以制定財政預算及管理社設施，一方面既能增加管理地區事務之效率，亦可加強政策在地區的諮詢，增加市民發聲的渠道，方便市民就政策能公開表達意見，促進公民社會發展。

加強地區政策諮詢

首先，政府應該加強向市民作政策諮詢。現時市民對政府期望越來越高，閉門造車式、由上而下的政策制定已不能滿足市民的期望，因此我們建議政府應讓區議會定期就地區政策加強向市民作諮詢。區議會各議席主要由民選產生，區議員既代表市民作為與政府溝通的橋樑，亦需要向市民負責，以區議會負責定期地區諮詢，並建立由下而上的溝通模式，一來能聽取市民就政策意見，亦能更有效制訂切合地區需要的政策。

對於諮詢市民意見方面，在每區原有的定期會見市民計劃及定期的地區諮詢工作外，我們認為對制訂影響特定地區市民政策時，更需要把相關資料直接送抵受影響居民手上，讓他們知悉可能推行之政策對他們有何影響，同時亦需要增加與他們之溝通及資訊交流，讓他們能在足夠資訊下給予意見，避免出現高鐵諮詢時大角咀市民只能從區內之通告版才能得悉自己居住的建築會受工程影響的事件再度發生。這樣除可讓政府在制訂政策時更切合他們需要外，更可以加強他們於地區之參與，對加強市民參與之意識很重要。

建立定期諮詢場地

為解決諮詢場地不足之問題，我們建議於社區建立專為政策諮詢之場地，一方面增加地區諮詢的渠道，同時亦可鼓勵市民定期參與政策討論，為各項影響民生之政策提出意見，令公眾參與成為市民生活中的一部份。短期措施方面，政府可以利用現時位處各區的社區會堂作諮詢場地。雖然社區會堂未必能容納大量市民，但足以於短期提供一個能定期舉辦諮詢的地方。政府可訂立每月諮詢的地點、

時間及內容，讓公眾能預先知悉諮詢活動；長期措施方面，政府需於每區建立能正式舉行諮詢會的場所，以作出定期諮詢。我們建議，一方面政府在規劃新區時預留一定空間以作為政策諮詢用途外，亦應該於現時各區尋找適合場地。例如，有部份市政大廈的出租率偏低，出現長期空置情況，政府可把部份地區改建成為適的場地，既從根本解決場地不足的問題，亦可紓緩現時市政大廈使用率不足的情況。配合短長期措施提供諮詢場地，能有效增加市民之參與。

加強區議會功能

要配合政策諮詢的工作及場地，讓上述工作得以順利進行，區議會的角色亦應有所調整。一直以來區議會只作為地區諮詢組織，除管理部份地區設施及小型地區工外，其作用有限。為增加管理地區政策及設施之效率，我們建議應讓區議會管理社區會堂及日後落成的諮詢場地，給予權力作出全面管理，以配合諮詢工作的開展。

除了解決諮詢工作外，政府應以社區為本的地區政策管理，增加制訂及管理地區政策的效率。政府應讓區議會管理區內市政大廈及小販政策，包括熟食中心、清潔、運作及競投舖位的工作，以區議會了解地區事務的特點去處理社區問題，比政府能更有效管理。區議會於零七年後開始管理地區設施，如地區圖書館及社區會堂等，一方面累積了管理經驗，同時亦有效改善地區設施。因此讓區議會接手管理市政大廈，既可改善現時管理效率低下的情況，更靈活處理街市空置情況，例如根據區內需求讓區內人士租用市政大廈內之舖位，以減少空置問題。

同時，政府亦可讓各區議會管理地區小販政策，以該地區特點而制訂適合的政策。例如廟街「朝行晚拆」的排檔經營模式未必能套用在花園街的販商，如強行一套硬性的指引套用至全港小販時會對管理造成反效果，並容易引起販商不滿。因此區議會作為民選的地區性組織，能更全面審視管理政策，更容易與居民及小販協商，就其特點和經營模式而制訂一套雙贏的政策，既能找出更適合的管理方法，而且可以與不同政府部門合作，使地區小販可以持續有序地發展，更有效發展地區經濟。

管理地方政策而無權訂財政預算只會造成制肘，使上述建議的效果減低。因此我們建議賦予區議會一個較自主的財政預算制訂權，就其管理的設施制訂相關支出的財政預算供政府審批，以提高社區資源運用的效率。現時的管理以外判為主，如財政預算由政府訂立，但區議會無法就管理作財政預算，會造成管理的多重關卡，而影響了管理之效率。因此給予區議會主導管理上述建議時，亦應賦予制訂財政預算作為配合，既不影響政府運作，也能提高其資源運用的效率，更因區議會面向市民的特性而提高施政及理財透明度，讓市民更好地監督。

英國於 2010 年開始推行「大社會」政策，既下放權力給予地方議會，亦大力推廣市民更積極參與社區事務。香港可參照此模式，讓區議會的職能提升，利用其了解當區需要的特點，管理市政大廈及管理地區設施，並定期於區內作政策諮詢以加強市民參與，不但有利制訂地區政策，亦同時促進公民社會發展，對香港的發展絕對是有利。

「群策學社」主席方文雄

2012 年 3 月 16 日

「群策學社」簡介

「群策學社」由 92 名無政黨背景、曾任或現任中央政策組非全職顧問、熱愛祖國和關心中港事務的香港人組成。「群策學社」希望就各成員不同的背景及專業知識，透過一個民間平台，去研究、討論及提出有利祖國和香港現今及長遠發展的方案，為祖國及香港的未來作出貢獻。

網址：www.hkstrategy.com

如有任何傳媒查詢，歡迎聯絡：

陳雨婷

電話：(852) 2978 3086

傳真：(852) 2978 3708

電郵：joeychan@hshd.com.hk