

研究摘要

區議會於 1982 年成立，其職能主要包括向政府提供意見，以及按撥款進行地區環境改善工程，並於推動社區參與方面，擔當重要角色。而由於具有選舉與前線實戰機會，區議會因此被視為培養本港政治人才的重要搖籃。

不過，從觀察所見，區議會的工作近年屢受批評。其中有數字反映，在香港特區最近三屆區議會任期中，不同的政策局和部門就全港問題及地區事務諮詢區議會的總次數，呈下降趨勢。

另一方面，目前特區行政長官選舉委員會 1,200 名成員中，有 117 人由區議員互選產生，佔整體選舉委員會人數接近十分之一。而立法會自 2012 年起新增的功能界別——區議會（第二）五個議席，民選區議員擁有參選權和提名權；反映區議會在本港政制範疇中的角色漸見重要。

社會向前發展，公眾對區議會有一定期望與訴求。在最近一次區議會換屆選舉中，年輕一代在參選、投票，以及當選方面表現理想，在一定程度上反映青年對區議會抱有相當期盼，甚至對區議會有求新的想法。

區議會運作至今已有 30 多年，香港社會在這段期間亦出現不少變化。事實上，區議會的角色及職能，已有超過 10 年沒有進行檢討。新一屆區議會選舉將於 2019 年 11 月底舉行。就如何讓區議會有效發揮其應有職能，達至與時並進並擔當切合社會需要的角色，是一個十分值得探討的課題。

本研究嘗試了解香港青年對區議會角色與職能發揮的評價，以及他們對區議會的觀感。此外，研究亦參考一些海外經驗及透過訪問本地專家、學者和部分現屆區議員，冀就強化區議會的角色及職能，提出可行建議。

是項研究於 2019 年 6 月至 8 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括文獻參考、青年實地意見調查，共訪問了 520 位 18 至 35 歲青年，以及 19 個專訪，當中包括 4 位熟悉本港區議會發展及部分海外地方行政規劃的專家和學者，以及 15 位現屆區議員。

主要討論

1. 區議會民意代表的價值得到肯定；其在本港政治層面的參與度，近年提升。當局有責任持續協助區議會發揮上述價值和影響力。

是項研究顯示，在接受實地意見調查的 520 名香港青年中，有最多的人認為區議會最大的價值，在於其作為民意代表(33.3%)，有相當比例(34.4%)亦認為，區議會的主要工作是向政府反映居民意見。

區議會民選議席逐步遞增，至目前絕大部分議席經選舉產生。而近幾次區議會換屆選舉選民投票率，亦持續上升；反映區議會的民選成份及民意基礎有相當號召力。

區議會的發展已有一段歷史，其民意代表形象鮮明。此外，區議會在本港政制層面中的分量，近年漸見重要。當局應致力維繫和鞏固區議會上述方面的價值和影響力。

2. 區議會發揮職能所面對的挑戰，主要包括以下四方面：

2.1 區議會難以向政府有效反映民意

目前全港有 400 多位民選區議員於各地區服務，這對特區政府吸納地區意見方面，提供廣泛網絡。

然而，綜合受訪區議員意見分析所得，區議會向政府反映民意遇到不少障礙，主要包括：(1)政府部門傾向用自己角度處理地區問題，而區議員所提出的意見，則多以各種理由婉拒；(2)政府官員毋須向區議會問責，就區議員所提出的意見，政府可以不理會；(3)政府對區議會民意認受功能的重視程度，存有一種可有可無的心態。

區議會在掌握區情方面走在地區前線，如民意能夠得到有效反映，對特區政府維繫有效管治，相信會帶來積極幫助。就如何讓地區意見透過區議會有效影響政府決策，值得深思。

2.2 政府向區議會進行諮詢的重視程度不足

調查顯示，受訪青年認為由區議會履行意見諮詢工作的重要性，平均達 7.26 分(0-10 分，10 為非常重要)；惟在他們觀感中，區議會向政府提供意見的表現，平均分只有 4.72 分，低於 5 分合格水平。

綜合研究訪問中專家和區議員的意見，政府當局不一定就每項諮詢工作諮詢區議會。此外，政府亦毋須向區議會作出諮詢結果交代；政府亦可繞過區議會而將議案交到其他諮詢會進行討論。

接受政府的諮詢是本港區議會的其中重要職能。香港社會環境漸趨複雜，區議會的諮詢角色，理應得到更大的發揮。但上述數據反映情況出現落差，令人質疑區議會的諮詢職能，是否得到有效發揮。

2.3 選區過小

按區議會選區標準人口基數，人口和議席的比例多年來維持約為 17,000 對 1。有受訪學者和區議員認為，這比例局限了區議員的思維，容易令他們聚焦其小區利益，無形中忽略提出宏觀社會政策的動力。這與近年有市民期望區議員能夠以廣闊視野推動地區發展的訴求，亦存有差距；而有利於地區整體規劃的機會，難免亦受影響。

調查顯示，三成六(36.0%)受訪青年認為區議會在職能發揮上最大的障礙，是各區各自為政；另有近一成(8.5%)認為是選區太小所致。

本港人口推算在未來二十多年逐步上升，民選議席數目將不斷增加，選區過小而有機會衍生的問題，相信亦會持續。政府當局需正視本港區議會選區過小的問題，並就關有方面，作出宏觀的改革。

2.4 資訊發放落後於社會步伐

調查顯示，七成四(74.0%)受訪青年不認為自己信任區議會。另有相若百分比(74.1%)不認為區議會資訊透明度高，七成半(75.0%)則認為自己有責任監察區議員。

有受訪區議員表示，有關區議會會議的資訊仍以錄音聲帶及文字檔等發放，資訊容易變得過時，其閱讀便捷度亦不理想。此外，區議會官方網頁內容更新緩慢，亦未能有效反映區議員的工作表現；公

眾對區議會的評價或信任度，難免受影響。

在科網及公民社會意識增強年代，事後記錄已不能滿足現今社會對實時取得完整訊息，以便監察民意代表和政府的訴求。而區議會會議沒有安排視像即時直播，這與立法會會議作網上直播的安排，有明顯差距；市民能否有效監察區議會，頓成疑問。

區議會應把握資訊科技發達及公民意識漸增等契機，善用各種媒體和技術，促進區議會透明度，爭取市民信任。

3. 區議會可視為政治人才培育基地；惟地區工作從不容易，本港政治事業入門和發展階梯亦欠清晰，年輕一代對投身區議會存有顧慮。

綜合受訪學者和區議員意見，區議員工作提供機會學習剖析地區問題，以及思考解決方法等。而透過與居民互動所建立的信任，以及區議會選舉為區議員帶來選舉洗禮的經歷等，為區議會作為政治人才培育平台提供實戰機會。

不過，本港政治事業發展階梯欠清晰，而在選舉結果影響下，區議員事業發展前景的保障更是模糊；地區工作從不容易。

調查顯示，八成半(85.2%)受訪青年對參選區議會興趣不大，主要原因是認為事業發展前途不理想，或認為區議會缺乏發揮機會；反映他們在這方面的顧慮。有受訪區議員表示，在缺乏相關培訓或支援下，對於一些無黨派的獨立人士、或是政治素人而言，就如何於參選區議會的道路上作出裝備，以至當選後如何盡快適應議會工作，倍添困難。

本港政治人才庫向來不足，區議會提供政治人才培育機會，關鍵是如何讓年輕一代「看」得見投身區議會的途徑、所能夠發揮的空間，以至可能帶來的成就等；這方面需靠政府當局和社會各界共同努力。

4. 受訪青年關心區議會事務，他們亦關注區議員的議政能力。受訪專家和區議員認為，增強區議會政策研究空間和水平，有助提升區議會整體質素。

近六成八(67.8%)受訪青年表示關心區議會事務；另有逾六成(62.5%)期望自己能夠對區議會所作出的決定有更多參與。此外，逾

三成(32.1%)在考慮投票選舉區議員時，會以候選人的議政能力或個人能力為首要條件。

社會公民意識增加，有受訪區議員直言，不少市民期望區議員能以政策規劃角度發展社區。有受訪專家亦認為，提升區議會政策研究的空間和角色，是本港區議會未來發展的重要思考方向，亦是為區議會注入新氣象不可缺少的元素。

目前，區議會有關地區研究的項目，主要由相關政府部門主導；而礙於資源考慮或其他因素，由區議員個人進行地方問題研究工作，或選區之間就地區研究問題進行合作，有相當難度。

政府當局早年曾作出讓區議員有更多機會參與制訂政策過程的構想。近年，隨著社會客觀環境發展，區議員的職責已不止於街坊服務。強化區議員的議事能力，從而提升區議員的質素，是促進區議員有效參與政策制訂的重要條件；這亦是區議會未來發展的重要一步。

5. 各區議會常規中一些涉及民意授權及公眾參與等議題的規例，有相當差異；就目前各區議會常規中有關上述方面的條文，應否統一，以給社會清晰指引，值得討論。

區議會可訂立常規，以規管其程序及其轄下委員會的程序。然而，是項研究從不同渠道收集的資料發現，目前全港 18 個區議會會議常規中，部分範疇的條文，存有相當差異。

例如，有 12 個區議會設有授權票制度，容許未能出席會議而欲投票的議員，可用書面委任另一位議員為其代表進行投票；6 個區議會則不設委託投票。此外，有 15 個區議會可委任非議員的人士為委員會成員，他們可在委員會會議中投票，並可被計算為法定人數；3 個區議會則不設增選委員制度。再者，有 15 區未有就公眾人士在旁聽區議會的會議時能否進行拍攝或錄影等行為作出明文規限；3 區則列出一些相關條文，例如不得拍攝照片或進行錄影等。

各區議會可自行訂立常規，其中好處，是讓各區議會可因應其議會文化、區情或需要而訂立規則。然而，上述幾項很大程度關乎民意授權及公眾參與方面等議題，無關地域因素。當這些規例出現不一，且有嚴有寬時，難免會引起外界關注，甚至爭議。就各區議會常規中上述方面的條文應否統一，以給社會清晰指引，值得進一步討論。

建 議

基於上述結果及討論，本研究循強化區議會的角色與職能方向，包括提升區議員質素、改善透明度，以及促進市民參與等，作出如下建議：

- 1. 檢視現時區議會的角色與職能，並引入社區權利概念，促進區議會與民間共建社區的成效，並滿足現今社會對區議會的訴求。**

距離上次就區議會角色與職能進行檢討，至今已超過 **10** 年。研究建議政府當局全面檢視現時區議會的角色與職能，包括審視區議會在反映民意並成為政府重要諮詢對象方面的成效，以及於本港政治環境中可發揮的空間等。

參考外地政府推動社區權利經驗，研究亦建議當局引入相關概念，容許地區居民有權利就區內部分空置官地，以及具社區價值的設施和建築物等，向區議會提出發展建議，推動社區共創共建項目；相信有助拓闊區議員在地區事務上可發揮的空間。

- 2. 擴闊選區，提升區議員的思維和能力，促進地區規劃發展。**

香港地方細小，人口推算在未來二十多年持續增加，若按目前區議會選區標準人口基數計算，區議會選區數目將不斷上升；在選區過小情況持續下，區議員聚焦細小選區利益，以及地區整體規劃易受忽略等問題，難有徹底的改善。

研究建議政府當局就選區劃分作出宏觀的改革，包括考慮擴大人口基數及重組選區等，並增加對選區的支援，以提升區議員的視野和能力，以及應對地區服務和發展的需要；這為區議會有效發揮職能和增加影響力，提供長遠發展的方向。

- 3. 各區議會增設資料研究組，以增強區議員政策分析及議政等方面能力，同時提升整體區議會質素。**

社會不斷進步，不少市民期望區議員能以政策規劃角度發展社區，區議員在政策分析和議政等方面的能力，愈見重要。

研究建議政府當局於各區區議會增設資料研究組，就地區問題定期進行研究，以及編製地區良好的實踐案例等。此舉有助區議員對區內問題有更深入掌握，進一步回應地區需要，同時加強區議員政策分析和議政能力，推動區議會朝向更高水平發展。

4. 加強民政事務專員與區議會夥伴合作的關係。

各區民政事務專員是政府在地區層面的代表。專員於扮演政府與區議會之間的橋樑，角色重要。

研究建議當局加強民政事務專員與區議員之間夥伴合作的關係，包括在每屆區議會任期開始，或每年雙方就未來地區工作目標進行討論，凝聚共識。研究亦建議專員定期在區議會會議上發布地區工作進度時間表，有助雙方建立更緊密的夥伴關係。

5. 提升區議會資訊透明度，一方面促進區議會資訊有效傳遞，另一方面加強公眾對區議會的監察。

研究建議提升區議會的資訊透明度，透過各種媒體平台和技術，大力改善區議會資訊的發布形式和速度，例如增設議會直播安排等，促進公眾對議會的監察。

此外，研究建議區議員考慮採用目標為本方式，定期向居民重點發布地區最新工作目標，並列出一至兩項達致目標的關鍵結果，讓地區工作的進度和成果資訊，能更具體地傳遞，促進市民監察議會表現。

6. 就各區議會常規中有關民意授權、公眾參與，以及資訊公開等議題的規例，作統一做法，給社會清晰指引。

目前各區議會會議常規中部分涉及民意授權、公眾參與，以及資訊公開等議題的規例，存有相當差異。

研究建議各區議會就常規中上述方面的規例展開討論，並統一相關條文，給公眾清晰指引。此舉相信有助提升市民對區議會的良好觀感，同時為新一屆區議會議會文化注入新動力。