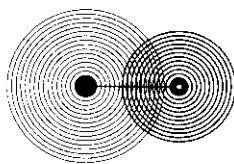


Rear Part 15 Hawthorn Road
Happy Valley Hong Kong
Fax: (852) 2591 9718
<http://www.freeway.org.hk>

**Hong Kong Development &
Strategic Research Centre**



香 港 發 展 策 略 研 究 所

還政於民,確立基層民主 香港區域組織發展方向研究報告

香港發展策略研究所
一九九八年七月

目 錄

引 言	1
第一章： 區域組織的政治蛻變	2
第二章： 區域組織的發展方向	4
第三章： 區域組織的法律地位	6
第四章： 區域組織的未來架構	8
第五章： 重建區域組織的公信力	12
第六章： 區域組織的財政安排	15
附錄： 國外地方制度檢視	19

引言

1998年6月1日，政府發表「區域組織檢討諮詢文件」，就未來區域組織的未來職能和架構作出建議，諮詢公眾人士的意見。

文件以現時食物安全與環境衛生工作由兩個市政局及不同政府部門負責，過於分散，不利政策協調，並且難於在緊急情況作出應變為理由，建議有關工作交由政府負責。文件更認為為提高資源運用的公眾問責性，建議日後兩個市政局的資源由立法會進行撥款作出支付。文件最後提出四個區域組織未來發展的概括方案，以諮詢公眾人士的意見。

「區域組織檢討諮詢文件」給人的印象是，特區政府希望透過所謂「削藩」手法來達致中央進一步集權。特區政府可能十分顧慮殖民地政府在後過渡期所推行各種權力下放的政治安排，所以著意收權。但我們認為現時有限度的權力下放並未出現地方主義的出現，而且地區勢力並未對中央層面的政治系統帶來任何重大的威脅。

其實，特區政府與區域組織的權力關係並不是一種零和遊戲（Zero-sum Game）。行政上的適當分權（Administrative Decentralization）可以對上層的政府的權威和效率帶來正面的影響。我們認為現時香港的問題不是中央權力過弱，而是缺乏足夠途徑，讓地區和民眾力量的自發性和創造性釋放出來。況且，讓市民在地區層面學習如何執政，有利日後本港政治民主化的發展。

在過去幾年，香港發展策略研究所曾從事一系列有關圖書館、美術館、博物館及公共建設等研究的調查，發覺很多問題都源於制度上的安排，例如缺乏公眾人士/專業人士的直接參予的機制，決策及行政權力過分集中，權責分工不清，以至公務員架構缺乏國際視野等。適夕政府在今年6月提出區域組織諮詢文件，我們希望透過這份報告，提出我們對未來區域組織發展方向的想法。報告並且對英國、日本和台灣的地方政府制度進行了概括的檢視，收錄於本報告的附錄部分。

報告撰寫人：周柏均

第一章：區域組織的政治蛻變

- 1.1 1883 年，當時的港督根據一份衛生調查報告書，下令成立衛生局，執行城市衛生工作。衛生局其後加入非官守人士，讓市民有機會參與市政事務。1894 年，香港發生瘟疫，港府官員疲於奔命，其間政府提出的防疫措施，不時受到華人的反對。1908 年，由於貪污問題，衛生局的權力被削，祇發揮諮詢的角色。
- 1.2 在 40 年代末期，當時的港督楊慕琦提出政治改革的建議¹，包括成立市議會。楊慕琦計劃其後被放棄。衛生局在 1952 年首次出現二名由選舉產生的成員，政府在 1953 年將衛生局改名為市政局，並根據市政局條例所訂權職，透過衛生部執行工作。
- 1.3 港府在 1966 年成立工作小組，檢討地方行政架構，小組建議在香港成立類似英國地方議會制度的組織²。組織除扮演諮詢角色外，還負責教育、福利、發牌及公共房屋管理等工作；組織同時享有獨立的財政權。
- 1.4 在 1966 年 8 月，市政局完成一份地方行政的研究³，建議成立「大香港市議會」。在 1969 年 3 月，市政局亦發表「地方政制改革」報告書，建議將市政局改名為「香港市議會」，分階段逐步擴大其職能及民選議席的數量。報告更建議在較後階段設立區議會組織。
- 1.5 政府於 1971 年發表《市政局白皮書》。市政局在 1973 年改組成為財政獨立的法定機關，取消所有官守議員席位，成員一半是民選（12 名）。市政局是當時唯一市民可以運用選票反映民意的機構。
- 1.6 香港在 1967 年發生暴動，港府遂在 70 年代初，設立民政制度。而在 80 年代，政府大力推行地方行政計劃。政府在 1981 年發表《地方行政白皮書》，建議成立十八區議會。首次區議會選舉在 1982 年舉行。

¹ N. J. Miners, "Plans for Constitutional Reform in Hong Kong, 1946-52" *China Quarterly*, No. 107, Sept. 1986, pp 209-17.

² 《香港地方行政制度工作小組委員會報告書》1966 年 11 月。

³ 《市政局未來範圍及工作特設委員會報告書》1966 年 8 月。

- 1.7 在 1984 年以前，本港代議政制發展一直局限在地方行政層面，政府更極力避免地方政治的發展，對中央政府的認受性構成威脅。區域組織除了發揮諮詢性功能外，祇能管理及推行一些文娛康樂及衛生等地區事務。地方行政架構的發展在 1986 年完成。政府於 1986 年正式成立區域市政局，負責新界地區市政設施的興建和運作。
- 1.8 政府在 1984 年檢討當時的代議政制，決定把選舉成份擴展到立法機關。本港的區域組織（包括兩個市政局及區議會），組成選舉團，選出若干人士進入立法局。這是區域組織首次與立法機關的組成作出聯繫。
- 1.9 自此以後，區域組織與立法會的聯繫受到中央層面政治形態的轉變，而作出更改。1991 年，以上提及的選舉團被取消，兩個市政局轉為兩個功能界別，各自選出一名成員進入立法局。在 1995 年，立法局內 60 名議席中的 10 席由選舉委員會產生，而選舉委員會組別則由所有民選區議員組成。
- 1.10 特區成立後的首屆立法會中，臨時市政局和臨時區域市政局仍屬功能界別，各自選舉一名成員進入立法會。另外，由臨時區議會議員選出的 42 名委員，與其他不同界別人士組成 800 名成員的選舉委員會，選出立法會 10 議員。

第二章 區域組織的發展方向

- 2.1 本港在 1970 年以前地方制度改革裹足不前，這包括 40 年代楊慕琦政治改革的失敗和 60 年代中地方行政檢討的無疾而終。當時多份報告書均建議應該逐步確立本港地方議會架構，但殖民地政府一直猶疑不決，祇是逐步將市政局進行有限度的民主化，作為民主點綴之用。
- 2.2 70 年代民政制度的設立，以至 80 年代地方行政的開展，當時政府解釋，這祇是行政上的改革，強化固有的地區諮詢制度，以提高政府施政的效率⁴。當然，地區人士開始有機會可以參與地區的施政。
- 2.3 地區行政的發展很大程度為日後中央層面代議政制改革鋪路，並且加強殖民地政府管治的認受性。兩個市政局雖然名義上享有政策及財政的自主性，但在實際運作上，均受到行政部門很大的控制。⁵
- 2.4 在考慮本港區域組織的未來發展時，有以下幾方面的因素需要特別留意。第一個因素是本港人口的不斷增長，估計香港人口會由現時的 600 多萬上升至 2016 年的 821 萬⁶。政府在 70 年代開始推行的地方行政，其中一個主要原因是確立行政組織，回應當時人口不斷遷移入新界的情況。估計未來新界區的人口增長將會繼續，在人口劇增的壓力下，政府的施政不能單靠中央統籌的模式，而需要將權力放下，使施政更能切合市民的需要，並能作出有效的回應。
- 2.5 第二方面的因素主要是政治發展方面。區域組織屬地區團體，其組成和產生應充份反映地區人士的需要，而透過公開、公平和民主選舉產生的區域組織議會，不單加強他們的認受性，更能體現民主的原則。在 97 年以前，殖民地政府曾多次以中國人對政治不感興趣為理由，拒絕在本港建立充份體現民主的地方行政架構⁷。殖民地政府祇在 1995 年才將兩個市政局的議席差不多完全由市民選舉產生。特區政府成立後，港人治港，理應擴大區域組織的民主化的步伐。另一方面，現時本港區域組織與選民的關係祇局限於投票一刻。從其他國家地方行政的經驗顯示，地方議會應該充份發揮直接民主的信念，提供不同的機制，讓地區人士參與實際的決策。

⁴ 《香港地方行政白皮書》1981 年 1 月。

⁵ 政府於 1973 年與市政局簽訂行政備忘錄，規定市政總署為局方的執行機構。

⁶ 《香港人口推算 1997-2016》香港政府統計署，1997 年。

⁷ 《香港地方行政制度工作小組委員會報告書》1966 年 11 月，第 28 頁。

- 2.6 第三方面是行政支援安排上的問題。現時兩個市政局及區議會的行政支援工作均由特區政府公務員架構提供。兩個市政局內很多行政上的安排都是因循舊有委任制度下的安排，實質的政策制訂由官僚系統控制，官僚系統名義上是執行機構，實際擁有政策的主導權。同時，兩個市政總署均出現雙重效忠的弊病，一方面它們向特區行政部門作出交代，另一方面更要聽命於市政局，造成很多制度上和政策執行上的矛盾。如何加強區域組織行政規劃和執行上的獨立性，將是未來區域組織發展的一項重要課題。
- 2.7 第四方面是公眾人士對文化，康樂，環境衛生事務上的期望。過往政府將文化，康樂，環境衛生事務交由兩個市政局負責，部分原因是認為這些都是較次要的服務。但香港已發展成為國際大都會，公眾對上述服務的要求和期望大大提高，而這些服務在其他先進社會裡亦早已朝向專業化的發展，並且十分著重服務提供上的公眾參與（例如文化層面上的民主化）⁸。所以，日後區域組織提供這些服務，應回應公眾人士在這方面的期望。
- 2.8 綜合以上重要的因素，我們推演出以下三項重要原則，作為未來本港區域組織的發展方向：
- (a) 朝向民主化發展，鼓勵市民參與地區及文化康樂事務；
 - (b) 在加強現時區域組織的行政和議事功能的同時，讓市民有機會直接參與和監察區域組織的各項職能；
 - (c) 積極提高現時區域組織的服務效率和改善不同組織間政策上的協調。

⁸ 見陳雲根『文化民主化與文化民主』《明報》1998年7月9及10日。

第三章 區域組織的法律地位

- 3.1 香港特別行政區區域組織的設立和性質由《基本法》第 4 章第 5 節作出規定。第 5 節祇有兩條條文，包括第 97 條「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。」；及第 98 條「區域組織的職權和組成方法由法律規定。」
- 3.2 基本法所指的區域組織包括市政局、區域市政局、區議會等地區組織，非政權性是指不具有統治權的性質，沒有管理政治事務的權力⁹。
- 3.3 基本法並沒有確立區域組織的「憲法」地位，原因是第 97 條祇屬授權性條文，條文中祇用了「可設立」的字眼，區域組織的組成和職權是缺乏基本法的保障。雖然這樣安排可以較為靈活，但最大的弊病是區域組織的職權和組成方法，可以任意由行政部門及立法部門，透過立法的方法作出更改，不利區域組織的長遠發展。
- 3.4 基本法內並未就區域組織的產生方法，作出規定，以至本港區域組織現時出現民主倒退的現象。特區政府成立後，不但以臨時市政局、臨時區域市政局，和臨時區議會，取代經由選舉產生的區域組織，並且在各區域組織中重新加入委任議員。
- 3.5 特區行政長官在 1997 年 10 月發表施政報告，宣佈港府會檢討兩個市政局和區議會的組成。在施政報告中並沒有詳細交待是次檢討的目的和方向，祇是籠統的提出將會「評估它們是否能夠配合社會轉變，提供切合市民需要而又有效率的服務。」
- 3.6 根據基本法第 98 條規定，區域組織的各項安排是由法律規定。但現時立法會民主成份不足，議事程序諸多限制，對各區域組織職權和組成方法更改的主動權，很大程度受行政部門的控制。所以，**我們認為如需對各區域組織的職權和組成作出重大修改，必須作廣泛的諮詢，並且經由全民公決的方式，作出最後決定。**

⁹ 肖蔚雲主編《一國兩制與香港特別行政區基本法》香港：文化教育出版社，1990 年，第 234-235 頁。

- 3.7 為避免日後行政部門可以對區域組織作出任意的干預，**我們建議應修改《基本法》，落實區域組織的法律地位，以保障地區人士直接參與管理地區事務的權利。**

第四章 區域組織的未來架構

- 4.1 港人治港是中華人民共和國地方自治制度的一種新模式，這種安排，是由歷史、經濟、政治、外交等因素而促使的。特區的自治模式，主要是由基本法確定下來，但基本法對特區區域組織制並沒有明確的界定。
- 4.2 傳統上，地方施政扮演兩項主要的功能，其一是作為民主社會的基石，讓地方民眾從實際參與政治，學習得知甚麼是真正的民主。其二是地方行政能瞭解地區人士的需要，從而能提供更有效（effective）和更有效益（efficient）的服務。

區域組織的政治功能

- 4.3 長久以來，本港區域組織在代議政制發展上，扮演著培育政治人才的角色。1971年發表的「市政白皮書」，開宗名義指出市政局席位，是令議員有機會獲得管理公眾事務的經驗。在60年代以前，市政局成為立法局議員委任前的培育場所¹⁰。
- 4.4 其實，區域組織的政治功能不應祇局限於政治培育方面。香港將會擁有800多萬居民，除現有特區政府中央層面的政治架構之外，實有必要發展第二層的政治架構，以避免行政權力過度集中。本港區域組織的民主化發展，除可貫徹民主自治的原則外，更可加強地區以至整個特區政治系統的問責性（Accountability）、回應性（Responsiveness）和代表性（Representativeness）。
- 4.5 如果缺乏區域組織，中央政府將需直接提供各項市政、文化及康樂服務。現時特區中央層面的行政和立法架構，已呈現超載（Overload）的現象。在後過渡期，雖然中英兩個不斷爭拗，港府的管治權威仍能大致維持（很大程度是由於經濟狀況良好）。特區成立後，行政部門為應付經濟、房屋、醫療及基建和勞工等問題，已疲於奔命，整個行政系統的可管治性（Governability）受到重大的質疑（見下表）。而特區成立前的立法局，議事工作繁重，經常出現法例草案積壓的延遲的現象。如果港府繼續朝中央集權的方式發展，祇會導致政治責任不當的延伸，稍有缺失，會進一步激化行政與立法部門的矛盾，令難於管治的處境更形險峻。

¹⁰ N. J. Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, fifth ed. HK: Oxford U. Press, p. 164.

市民對特區政府表現的評價：			
	08/1997	10/1997	02/1998
滿意	44.3	37.0	27.2
一般	28.7	17.9	38.1
唔滿意	13.0	40.1	31.6
唔知／不清楚	14.0	5.0	3.1
《民意快訊》：香港大學社學科學研究中心			

- 4.6 一方面，中央層面政治架構缺乏能耐和興趣兼顧地區行政工作；另一方面，公眾服務不可能在地區單獨存在，各種服務間需要中介系統（如區域組織）作協調，以提高行政上的效率。同時，民選區域組織將可透過調撥資源，滿足社區人士的需要，從而提高服務系統的問責性。
- 4.7 快速回應是民主機制的一項重要原則，民選區域組織較中央議會更能對地區的需要作出快速回應。現時立法會採取五大區比例代表制模式，個別立法會議員實難兼顧整個選區不同的需要。區域組織成員為覆行本身的職責，將需擴大其諮詢範圍（例如設立本身的辦事處和投訴系統），這便直接有助加強整個政治系統的回應性。
- 4.8 民選區域組織的存在亦可增加整個政治系統的代表性，中央立法議會議席人數有限，區域組織可提供更多參政途徑，讓代表不同階層，不同政治取向的人士參與議事工作，特別是對那些不希望全職參與議事工作人士（例如專業人士）。
- 4.9 區域組織諮詢文件給人的印象是為達致「行政效率」、「資源分配效益」的目標，政府需要將現時部分下放給兩個市政局權力收回。這種中央集權式的視野其實相當狹窄。在中央集權主導思想下的「資源運用問責性」，祇著眼於資源不至被濫用，而忽視問責性其實包含資源能否真正滿足地區人士需要的意義。中央集權主導思想下「行政效率」，亦祇能看到施政的統一性和連貫性，而忽略區域組織可扮演中介者的角色，令地區服務和施政互相配合，令有限的資源能發揮更大的效益。

未來架構發展

- 4.10 區域組織如果有繼續存在的必要，下一步將要考慮維持現時兩層架構或者改變為一層架構。我們認為現時兩層架構是過於繁複，區議會在 97 年前逐漸發展成全民直選的議會，但它祇能扮演諮詢的角色，本身是畸形發展的動物。

- 4.11 我們認為將兩個市政局合併的方案並不可取，這種做法完全違背應該進一步分權和鼓勵地區人士繼續參予管理地區事務的原則。況且，合併後的全港性議會，將喪失區域組織所應發揮的政治功能。合併方案除對中央政治架構產生極大的衝擊外，更可能涉及超越基本法對區域組織設定的界限。
- 4.12 我們亦認為解散兩個市政局，將所有職權交由其他法定組織的方案，並不可取，原因是法定機構並不能取代區域組織的政治功能。
- 4.13 **我們認為最可取方法是將兩個市政局及各區議會合併，成為數個地區議會。有關食物衛生，文化和康樂範圍內的全港性政策規劃，可透過成立多個法定組織負責，例如成立博物館委員會¹¹，圖書館委員會。委員會成員應來自特區政府、專業人士及一定數目的區域組織成員。地區議會應繼續享有財政的自主權，執行及策劃地區上的市政、文化及康樂服務。**

行政負責制的建立

- 4.14 名義上，兩個市政局享有政策的自主權，但實際上是受制於由公務員系統所組成的政策執行架構。有評論認為兩個市政局由於缺乏人事自主權，本質上祇是現時中央行政系統的延伸，兩個市政局祇能發揮監察和諮詢的角色。
- 4.15 政策制訂的執行本來就不可能完全分離。況且，現時執行機關無論在資源、訊息和經驗上均較議會為優勝。以籌建香港歷史博物館為例，從提出興建，到籌備工程計劃及博物館的概念設計，都是由市政總署官員主導，市政局議員並未有很大的參與¹²。署方更往往以資源有限為理由，反對議員提出的另類建議。況且，如果在工作上出現缺失的時候，公眾亦會將矛頭指向兩個市政局，而忽略執行部門所需承擔的責任。
- 4.16 **為加強行政系統的可問責性，我們認為合併後的地區議會，主席應經由直選產生，領導行政部門，主席將委任數名部長，負責財政，政務和基本建設等工作。主席及部長需承擔政治責任，向議會及市民負責。**

¹¹ 詳細建議，可參閱香港發展策略研究所《香港公共藝術博物館與視覺文化報告》1998年6月。

¹² 香港發展策略研究所《從中央圖書館經驗看公共建築建設的政策問題研究報告》1998年5月，第16-17頁。

- 4.17 港人治港，區域組織應該可作為試練場所，讓市民學習如何執政，有利未來特區進一步民主化的發展。

第五章 重建區域組織的公信力

- 5.1 現時本港區域組織的運作，主要透過各級議會的工作來進行，但很可惜，公眾人士對區域組織（特別是兩個市政局）的評價並不太高，傳媒經常揭發區域組織議會辦事不力和濫用職權的現象，大大打擊它們在社會上的形象。
- 5.2 政府在區域組織諮詢文件中，祇注重區域組織職能上的檢討，完全忽略如何提高區域組織公信力及深化公眾參與的途徑。如果區域組織公信力不斷下降，它將失去市民的支持，而難於吸引有能力有熱誠的人士參與市政及地區管理工作。未來不論採取何種區域組織架構，均需重建它們的公信力。

投票意欲

- 5.3 一個議會的公信力，可以從其投票率顯示出來，令人擔憂的是本港區域組織的投票意欲有不斷下降的趨勢，這可從它們所得的投票率得知。（見表一）兩個市政局擁有行政權力，理應較能吸引公眾參與投票。但事實上，兩個市政局的投票率一直均低於區議會的投票率。

表一：1982 年至今區域組織選舉有競爭議度投票率

	區議會		市政局	區域市政局
	市區	新界		
1982	35.5	51.3		
1983			22.4	
1985	32.3	47.8		
1986			23.1	35.8
1988	26.0	38.1		
1989			14.2	23.1
1991	28.8	37.6	20.9	26.3
1994	30.8	33.1		
1995			25.2	26.5

資料來源：《區域組織檢討諮詢文件》1998 年 6 月，第 21 頁。

- 5.4 本港區域組織的投票率祇有 25% 至 30%，如果與歐洲部份先進民主國家比較，這是一個相當低的投票率（見下表）。

表二：地方選舉投票率

	投票率
丹麥	80%
德國	72%
法國	68%
西班牙	64%
愛爾蘭	62%
英國	40%
香港	25-30%
資料來源： <i>Local Democracy and Community Leadership</i> , British Modernising Local Government Consultation Paper, 1998, P. 15.	

議員道德操守

- 5.5 兩個市政局在過往一段日子中，經常出現議員被指有濫用責權和浪費公帑的情況出現，使公眾對議員的道德操守甚表懷疑，直接損害區域議會的公眾形象。這類指責包括議員濫用停車證，濫用公眾設施，享有免費文娛節目入場券，考察團開銷揮霍等。
- 5.6 最為轟動的應該是 1996 年 6 月出現市政局議員集體認購廣安銀行股票的事件，局內民主黨、民主建港聯盟和民主民生協進會三個政黨都有成員參與認購。市政局事後更否決設立獨立委員會對事件進行調查。

加強公眾人士的參與和監察

- 5.7 區域組織（特別是兩個市政局）所提供的服務，例如小販及街市管理，垃圾處理，文化康樂活動，與居民息息相關，理應更容易吸引地方人士的關注。投票意欲低當然有很多因素，但我們認為祇有增加公眾人士參與的渠道，逐步提高區域組織的公信力，才能提高投票率，令區域組織的認受性有所增強。
- 5.8 **我們認為香港民主發展已有一定的程度，不應再走回頭路，區域組織不應再存在委任的議席。**委任機制不但削弱區域組織的開放性和問責性，更令議會難於整合成一股力量，監察行政系統的工作。

- 5.9 地方組織一般較接近民眾，可以包容和採納不同機制，充份發揮直接民主的信念。**區域組織應該透過成立不同類型的諮詢小組和組織，進行專題民意調查，發表諮詢文件，舉辦公眾論壇，鼓勵更多地區人士參與區域組織的工作。**

鼓勵公眾人士參與 區域決策的途徑

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">■ 公眾監察委員會■ 電郵網絡■ 居民專責委員會■ 公眾論壇■ 諮詢文件■ 民意調查■ 投訴熱線■ 資訊公開■ 市民公決 |
|--|

- 5.10 為加強公眾對區域組織的監察，**我們認為日後應考慮賦予公眾有權罷免不稱職議員及就失職行為進行監查的要求。**詳細安排可參考本報告書的有關日本地方制度的論述（第 23 頁）。
- 5.11 **我們亦認為區域組織應對其成員的行為操守進行有效的監察，這包括制定行為操守守則和設立相應獨立的監察系統。**

第六章 區域組織的財政安排

撥款安排

- 6.1 兩個市政局都是財政獨立的組織，它們大部份收入來自差餉。現時差餉徵收率中分一般差餉率及市局差餉率／區域市政局差餉率。過去幾年差餉徵收率的變化如下：

市政局範圍

差餉率	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
一般差餉	2.5	4.0	2.5	2.5	2.5	2.7	2.7	2.7	2.4	1.9
市政局差餉	3.5	3.5	3.0	3.0	3.0	2.8	2.8	2.8	2.6	2.6
整體差餉	6.0	7.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.0	4.5

資料來源：差餉物業估價署年報

區域市政局範圍

差餉率	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
一般差餉	-	1.5	1.75	1.75	1.75	1.1	1.1	1.1	0.8	0.3
區域市政局差餉	6.0	6.0	3.75	3.75	3.75	4.4	4.4	4.4	4.2	4.2
整體差餉	6.0	7.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.0	4.5

資料來源：差餉物業估價署年報

- 6.2 根據《差餉條例》，差餉徵收率是由立法機關釐定。整體差餉由 91／92 年度至 96／97 年，並無改變。在 94／95 年度，市政局差餉率由上年度 3% 下降至 2.8%，而區域市政局差餉率則由上年度的 3.75% 增加至 4.4%。整體差餉率在 97／98 年度由過往 5.5% 下降至 5%，而市政局及區域市政局的差餉率分別下降至 2.6% 和 4.2%，整體差餉率在 98／98 年度下降至 4.5%，但兩個市政局的差餉率並沒有改變。
- 6.3 差餉是一項極為穩定的稅項。而在過去多年，由於物業市場興旺，連帶差餉的收入有可觀的增長。一直以來，兩個市政局的收入絕大部份均來自差餉，其他收入包括捐款、牌照費和各類收費等。差餉一般佔市政局整體收入的 80%，而區域市政局則約佔 85%（見下表）。

	93/94		94/95		95/96		96/97		97/98	
	市局	區局	市局	區局	市局	區局	市局	區局	市局	區局
差餉	4225.5	2165.8	4500.2	2930.5	5211.2	3552.2	5491.0	3729.4	5919.0	4164
			(6.5)	(35.3)	(15.8)	(21.2)	(5.4)	(5.0)	(7.8)	(11.7)
總收入	5191.4	2581.9	5637.5	3439.3	6467.1	4160.0	6934.7	4375.4	7349.5	4872
			(8.6)	(33.2)	(14.7)	(21.0)	(7.2)	(5.2)	(6.0)	(11.4)
差餉所佔比率	81.4	83.9	79.8	85.2	80.6	85.4	79.2	85.2	80.5	85.5
()— 較上年度增加的比率										

- 6.4 為配合現時三年一次的差餉的安排，現時兩個市政局每三年會與政府磋商，政府亦是每三年評估兩個市政局的五年財政預算，然後決定差餉的徵收率。
- 6.5 根據現行法例，兩個市政局預算賬目，修改賬目和經審計的賬目會需提交立法局省覽，但立法局並不會對提交的賬目詳加審核。而立法機關每年通過徵收差餉率的決議案時，亦不會深入研究兩個市政局的賬目。根據過往經驗，立法機關無權就政府提出的差餉率提出減少的修訂議案。
- 6.6 現時兩個市政局的財政審批權很大程度受制於特區政府財政部門。政府在1996年底，知會臨時市政局，祇會在1997/1998至1999/2000年度，給予市政局187億元差餉撥款，較臨市局要求225億元款項，相差38億元。
- 6.7 兩個市政局的財政自主權，主要是指兩局可在政府所批准給予它們的撥款範圍下，靈活運用資源用以支持各項市政服務及工程的開支。其實，兩個市政局在本身所獲撥款範圍下的靈活性亦受到一定的限制，原因是兩個市政局超過八成開支均屬公務員架構的員工開支；況且現時兩個市政局的工程計劃是由建築署負責，包括設計及工程項目管理。
- 6.8 政府在諮詢文件中，建議將現時從差餉作為財政來源的制度改為每年由立法會撥款。我們認為這祇會進一步削弱兩個市政局財政上的獨立性和自主性。日後兩個市政局的支出，將極有可能需要與其他部門競爭資源。況且，立法會與兩個市政局不應有從屬的關係，兩個市政局縱使有資源運用上的問題，應尋求本身的解決方法。**我們反對立法會對兩個市政局的開支作出不必要的干預，這是不利基層民主和區域組織長遠的發展。**

- 6.9 現時物業的估價和差餉的徵收均由中央政府負責。一般公眾未必完全知悉現時差餉絕大部份是作為兩個市政局之經費。我們**建議差餉的徵收工作應由兩個市政局負責**，兩個市政局可將屬於一般差餉的部分移交特區政府。選民與議會間清晰的財政關係，可加強公眾對兩個市政局財務上的監察。兩個市政局亦需向公眾交待釐定差餉率的理據。
- 6.10 過往公眾人士對兩個市政局的某些服務的成本效益，提出很多質疑，這包括審計署對市政局公眾街市及區域市政局垃圾收集核數結果。根據現時法例，核數署長負責審計兩個市政局的週年賬目。但核數署如希望對兩局進行衡工量值式核數工作，須與兩個市政署對審查的內容、範圍和項目達成協議。雖然兩個市政局亦有進行內部衡工量值研究，但我們認為應修改法例，加強核數署對兩個市政局財務審核的工作，包括進行衡工量值審計。
- 6.11 日後，兩個市政局與區議會合併，地區議會亦應繼續享有財政上的自主權。地區議會亦可負責的差餉徵收工作，而其週年賬目及服務成本效益，均需受到核數署的監察。

基本建設工程

- 6.12 根據市政局與政府在 1973 年簽訂的行政備忘錄，政府會負責全港性公共設施的策劃，經費和興建，包括屠場，火葬場、墳場、文娛中心、博物館及藝術館，以及體育場所。市政局則負責職權範圍內所項的基本建設。其實，市政局近年亦有斥資興建全港性的文娛中心及博物館。
- 6.13 區域市政局並未與政府簽訂行政備忘錄，但有關基本建設工程的安排大體上依循市政局與政府簽訂備忘錄的原則。
- 6.14 過往幾年市政局及區域市政局的建設支出，可參閱下表（百萬元）：

建設支出	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
區域市政局	397.1	509.9	654.1	777.0	856.3	800.2

工程策劃及建設	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
區域市政局	325.2	475.7	604.9	789	1335	1169

- 6.14 在近年，兩個市政局的基本建設工程，均有出現大幅超出預算和工程延誤的情況。例如在建設中央圖書館的預算上，造價由 1993 年的 2.93 億元，增加至 1997 年的 7.1 億元¹³。區域市政局亦有幾項工程出現嚴重延誤，包括城門谷綜合泳館，元朗劇院，馬鞍山運動場及坪洲街市。
- 6.15 但有關超出預算和工程延誤的責任應該由誰負責，出現不少的爭議。現時工程的預算，招標和監察均由政府建築署負責，但兩個市政局作為工程的負責機構，議員亦應扮演積極的監察角色。
- 6.16 對政府提出把超過某財政限額的基本建設工程的規劃，撥款和發展工作交由政府負責，而後者須受到工程的計劃的程度規限，包括須經立法通過的建議，我們對此項建議的成效甚表懷疑。全港性大型基本建設，理應由港府負責。**將地區工程的審批交由立法會負責，會直接將地區政治帶入中央議會，我們認為不是明智之舉。我們建議應由區域組織，改革其基本建設工程規劃及監察系統。**
- 6.17 日後，兩個市政局及區議會合併，全港性設施應該由特區中央政府負責，其規劃、設計和管理方面的事宜，可交由所屬法定機構負責。區議會應可繼續為區內提供地區上市政、文化及康樂所需的設施。

¹³ 香港發展策略研究所《從中央圖書館經驗看公共建築建設的政策問題研究報告》，1998 年 5 月。

附錄 國外地方制度檢視

國外地方制度檢視研究

內容摘要

這部份的目的主要是檢討現時英國、日本及台灣三地地方政府架構及地方自治模式的轉變，希望可以從這些轉變中，以推動本港地方行政的探討，並吸引借鑒國外有益的做法。

無可否認，從英國，日本及台灣例子中可以看到，地方政府的制度的發展很大程度受到中央政府的政治形態及中央集權化的干擾，例如在 80 年代英國保守黨政府削弱由工黨主政之地方政府權限。但這些國家地方自治的發展並不因此而完全萎縮，英國工黨政府上台後的一連串地方政府改革，台灣在 1994 年正式通過的「省縣自治法」和「直轄市自治法」，都顯示地方自治的重要性。

從檢討這些國家的地方制度演變，有以下幾個特點，可作借鑒之用。

- (i) 英國工黨政府上台後，逐步加強地方議會及政府的功能，政府計劃在蘇格蘭及威爾士成立兩個區域議會，在大倫敦區設立議會及市長，並且陸續發表一系列推動地方議會民主化發展及改善地方政府財政制度的諮詢文件。諮詢文件中的建議，例如加強地方議會與居民的聯繫，以至提高地方議會的透明度及問責性，都是值得借鏡的地方。
- (ii) 日本地方制度中最顯著的特點是制度上設置許多直接民主（Direct Democracy）的機制，例如市民享有直接請求權及罷免權，讓市民能直接影響地方政府的施政和決策。
- (iii) 台灣在 1994 年通過「省縣自治法」及「直轄市自治法」，省市長由過往由總統任命，轉為省市長依法選舉產生，進一步落實地區自治民主化的發展。

英國地方政府概況

1. 一般地方政府架構
 - 1.1 英國是單一制 (Unitary) 國家，不存在一套成文憲法，地方政府之權限並無憲法上的保障；這些權限是來自中央，由英國國會以立法形式 (Acts of Parliament) 授予。
 - 1.2 英國在 1972 年通過新的地方政府法 (The Local Government Act)，並於 1974 年 4 月施行。新的地方政府法主要是精簡當時地方政府層級過多及職責混亂的情況。新改革主要是在英格蘭和威爾士實行兩級制的地方政府。在英格蘭，除首都倫敦外，設有非都市郡 (Non-metropolitan Countries) 和都市郡 (Metropolitan Countries)。在各個郡以下，再細分為各地區 (Districts)。一般而言，在各地區，依然保留享有權力很小的第三級組織，在英格蘭稱為教區議會 (Parish Councils)，在威爾士稱為社區議會。
 - 1.3 每一個郡及地區均有議會組織，行使立法和行政職權，其成員主要由當地選民選出；在郡議會 (Country Council) 及地區議會 (District Council) 中的主席通常稱為市長 (Mayor)，由議員互選產生。
 - 1.4 英國地方政府的職權範圍，由中央政府以法律加以規定。郡議會一般負責警務、消防、教育和城鄉策略規劃，而地區議會則負責住屋之提供和管理、垃圾收集、食品安全與衛生等地方性事務。其他如廢棄地、清理、博物館和對美術館等職務，郡和地區議會享有共同管轄權。
 - 1.5 自從 80 年代開始，事保守黨政府透過不同階段的立法，要求地方政府提供的服務，以至本身的行政工作，逐步「市場化」。方法是強迫地方政府將清潔街道、收集垃圾，劇院管理及中央行政管理等工作，必須採用公開招標的方式對外開放。這項措施稱為強迫性競爭投標方法 (Compulsory Competitive Tendering)，目的在於透過招標的過程，將服務的成本降低，以達致最佳的經濟效益。
 - 1.6 在 80 年代，英國地方政府政治日益政治化。在當時，保守黨政府採取一連串改革，逐步削弱地方政府的權限。兩大政黨 (工黨及保

守黨)，或者中央和地方政府，不時就地方政府事宜進行爭拗。保守黨政府在 80 年代中，廢除了英格蘭都市郡議會。

1.7 1991 年，英國政府發表白皮書，建議地方政府的組成應該採取單一制式 (Unitary Structure)，在 1992 年，保守黨政府在英格蘭成立地區政府委員會 (Local Government Commission)，負責按照單一制模式，構思新一套地方政府架構。在 1994 年，英國國會通過法例 (1996 年生效) 將蘇格格及威爾士兩級制地方政府架構，改為一級制。

1.8 截至 1997 年 4 月，英格蘭包括 35 個郡，260 個地區議會，36 個城市地區，33 個倫敦市 (包括倫敦城)，27 個綜合地區 (Unitary Districts)。威爾士包括 20 個綜合地區，蘇格蘭包括 29 個綜合地區。

1974 年以後英格蘭地方政府架構的演變：



2. 中央政府對地方政府的控制

中央政府對地方政府的控制，可分為立法控制、政策控制，行政控制和財政控制。

(i) 立法控制

地方政府享有的各種權限，均由中央以法律的形式確定，這是中央政府控制地方政府的最基本方法。同時，中央在授予地方政府個別職權時，法例大都賦予有關大臣訂立各類詳細附例的權力，地方政府須遵守這些附例。

(ii) 政策控制

地方政府在履行中央政府賦予的職能時，很多時都須遵從有關大臣的政策指示，中央大臣更享有監察地方政府提供服務的權力，例如教育大臣可對地方學校的組織進行監察。

(iii) 行政控制

中央政府的行政控制，主要是透過多訂立統一的服務準則和直接推動地方政府的效率改善。中央還任用監察員對地方上的某些工作，如教育、兒童福利、治安、消防等工作進行監察。

(iv) 財政控制

財政控制是中央對地方政府最重要一項控制，英國中央對地方的財政控制，主要是透過以下幾方面：(1) 透過「標準支出的審查制度」，釐定各地方政府的支出上限；(2) 透過中央對地方政府的補助撥款，監察地方政府預算的制定和執行；(3) 限制地方政府隨意提高商業物業稅的水平；(4) 中央政府對地方政府用予基本建設的支出作出嚴格的限制。

在 1982 年，英國根據「地方政府財政法」成立了審計委員會 (The Audit Commission)，負責審計地方政府的財政情況。

3. 大倫敦政府架構

3.1 根據 1963 年倫敦政府法 (The London Government Act) 首都倫敦由倫敦城 (City of London) 及 32 個倫敦市 (London Borough) 組成。全倫敦又稱大倫敦 (Greater London)，設有大倫敦議會，倫敦城及各倫敦市及均有本身的議會。

- 3.2 各倫敦市人口從 13 萬至 33 萬不等。倫敦市負責不需要大規模管理和集中控制的事務，這包括一般社會服務、老人及兒童福利、圖書館、博物館和美術館、垃圾收集等事宜。同時，大倫敦區設置許多專責法定機構來處理對區內的事務，它們包括處理消防、民防及廢物處理的機構。區內的警政及交通事務更由中央直接管理。
- 3.3 1986 年 4 月，保守黨政府取消了大倫敦議會。工黨政府在去年上台後，隨即發表有關設立大倫敦管理局（Greater London Authority）的綠皮書，並在 1998 年 3 月發表一份名為「設立倫敦市長及市議會」的白皮書，有關設立倫敦市長及市議會的建議在 1998 年 5 月經倫敦市居民以全民投票形式獲得通過。
- 3.4 大倫敦管理局管轄範圍包括倫敦城及 23 個倫敦市，管理局將設置市長和議會，兩者均由選舉產生。管理局將負責交通、經濟發展、環境、治安、文化、健康及整體規劃事宜。

4. 最新發展

- 4.1 英國工黨政府在 1997 年 5 月上台後，逐步將部分中央的權力下放。工黨政府建議在蘇格蘭及威爾士成立本身的機會，這項建議在 1997 年 9 月經當地市民以全民投票形式通過。未來的蘇格蘭議會（The Scottish Parliament）可在既定範圍下享有立法的權力，其權力較威爾士議會（The Welsh Assembly）為大。
- 4.2 另一方面，工黨政府陸續發表一系列有關改革地方政府的諮詢文件，包括 (i) 「地方民主與社區領導」諮詢文件（Local Democracy Community Leadership）¹⁴；(ii) 「以最佳效益改善地方服務」諮詢文件（Improving Local Services through Best Value）¹⁵；(iii) 三份有關改善地方政府財政制度的諮詢文件¹⁶；(iv) 「地方公職人員及議員道德操守構想」諮詢文件（A New Ethical Framework）¹⁷。

¹⁴ 發表於 98 年 2 月 9 日

¹⁵ 發表於 98 年 3 月 3 日

¹⁶ 發表於 98 年 3 月 30 日

¹⁷ 發表於 98 年 4 月 7 日

- 4.3 「地方民主與社區領導」諮詢文件主要的目的是希望透過進一步民主化的手段，重建現時地區議會與地區人士的關係。諮詢文件不但建議對現行地方選舉制度進行改革，更提出一系列建議讓社區人士直接參與地區事務。文件認為地區參與不應祇局限於投票一刻。文件提出 14 點建議，擴大地區人士的參與途徑，讓地區人士真正能影響及監察地區議會的決策和工作。這些建議包括成立不同類型的諮詢小組和組織，進行民意調查，舉辦公開諮詢會，使用全民投票的方式重要決定，以及成立監察議會和公職人員的委員會等。
- 4.4 工黨政府建議採用一套「最佳效率」的系統，以取代以強迫性競招標方法提供地方政府服務。新系統不單強調低成本，更強調地方政府透過多元化途徑，向地方人士提供他們希望得到的服務，地方政府在服務提供同時不但須向地方人士進行諮詢，並且需要為服務達到某項指標作出報告。地方人士可以直接比較不同地方政府的服務成效。
- 4.5 同時，為加強議會及公職人員的道德操守，工黨政府根據一個獨立委員會的調查報告（Nolan Committee），建議設立一套地區政府的道德操守的監察系統，這包括制定一套道德操守守則，設立相應的監察系統，以及對投訴者（whistle blower）提供最佳的保障措施等。

日本地方制度簡介

1. 一般地方政府架構

- 1.1 現時日本地方自治制度主要是根據戰後日本新憲法及地方自治法而建立的。新憲法明文保障地方自治，不能因立法或行政需要而任意改動。新的地方自治法亦強化地方公共團體的自律性和民主性。截至 1990 年，地方自治法經過 38 次的修改。
- 1.2 日本現行地方自治制度採取二級制，第一級為都 (dou)、道 (to)、府 (fu)、縣 (ken)，第二級為市 (shi)、町 (cho)、村 (son)，兩層架構並無隸屬的關係，它們各自獨立。各自管轄的事宜是由地方自治法去作出具體規定。
- 1.3 截至 1992 年，日本有 3241 個市町村，平均人口為 3 萬 7 千。一般而言，市町村是地方自治的基礎，處理與居民生活密切的事宜，包括中小學教育、消防、國民保險、自來水和下水道設建和征收居民稅等。
- 1.4 截至 1992 年，日本有 47 個都道府縣，平均人口為 260 萬。都道府縣處理四類事務，包括：
 - (1) 廣域事務—如制定綜合發展計劃，能源開發及道路建設及管理；
 - (2) 統一處理的事項—如醫藥衛生，保護文物財產和協調勞資關係；
 - (3) 聯絡調整事項—如中央與市町村間的聯繫；
 - (4) 補充事務，即市町村無力單獨和不適合處理的事務—如設置圖書館，博物館，體育館等。
- 1.5 在日本，地方公共團體可分為一般地方公共團體 (Ordinary Public Entities) 及特別地方公共團體 (Special Public Entities)。都府縣及市町村屬一般地方公共團體。特別公共團體包括特別區 (如東京內所設的區)，地方公共聯合團體，財產區及地方聯合發展機構。

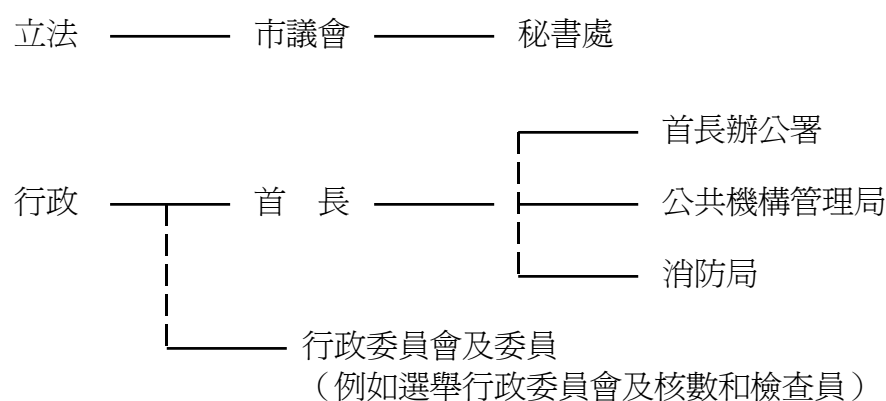
- 1.6 日本地方自治團體的政治架構採取首長制，行政首長及議會均由居民直接選舉產生。行政首長及議會權力互相制衡。首長是行政單位最高負責人，負責統籌地方自治團體的工作。
- 1.7 日本地方政治的其中一項特點，是設置了很多直接民主（Direct Democracy）的機制。市民除可直接選舉地方的首長、議員及其他主要公務員外，尚享有若干直接請求權，包括條例制定和監察的請求及解散和罷免的請求。另外，市民享有請求監察和訴訟的權利。詳情見「日本地方自治法」第五章。
- 1.8 「日本地方自治法」訂定數種直接請求權。有選舉權的居民，如獲總數五十份之一之上聯署，有權要求制定、修訂及廢除地區條例。同時，居民亦可在獲總數五十份之一上連署後，向地方政府所設的監察委員會，要求就地方政府（包括首長及各種委員會）所執行的事務，進行監查。有選舉權居民如有三份之一以上聯署，有權向選舉管理委員會請求解散。
- 1.9 有選舉的居民同時擁有對行政首長，議員，以至地方公職人員的罷免權。如居民對行政首長，議員及公職人員的表現不滿意時，在獲得三分之一以上聯署後，可提出要求作出罷免。有關行政首長及議員的罷免要求是向選舉管理委員會提出，而公職人員的罷免則向行政首長提出。
- 1.10 如居民認為地方政府首長、委員會、委員及職員有違法或不當支出公款，或不當徵收公款失職行為時，可以書面形式向監察委員會提出監查請求。這項安排同時確保居民的監查期間的發言權和知情性，監查委員會必須給予請求人提供證據和陳述的機會，監查的結果並須公開發表。請求的對象是以具體不正當行為為限，任何居民都有請求權。
- 1.11 如居民對上述監察委員會調查的結果不服，又或者有關當局不採取監查委員會所建議的措施時，可向地方法院提出訴訟，作出以下請求：（1）停止該執行機關或職員會部或部份行為；（2）取消或確認行政處分；及（3）確認該執行機關或職員怠於管理財務的事件為違法等。這項安排是確保地方政府財政運作的公正，保障全體居民的利益。

2. 東京都政府架構

2.1 東京都（Tokyo-to），即東京市政府（Tokyo Metropolitan Government），性質屬一般地方公共團體。在東京都包括 23 個特別區，性質屬特別地方公共團體，各區平均人口為 37 萬 6 千。區原則上行使市的職權，各區均有本身的市長。自 1975 年各區市長均由直接選舉產生，市長有權管理市區的地方事務，不受市政府首長的控制。

2.2 東京市政府是根據地方自治法而設置，設有本身的議會（The Tokyo Metropolitan Assembly）及行政架構（包括首長及多個行政委員會）。首長是行政執行機構的最高負責人，指揮市政府各行政單位。具體組織架構見下圖。

截至 1996 年 4 月，市政府有 19 萬 1 千名僱員。

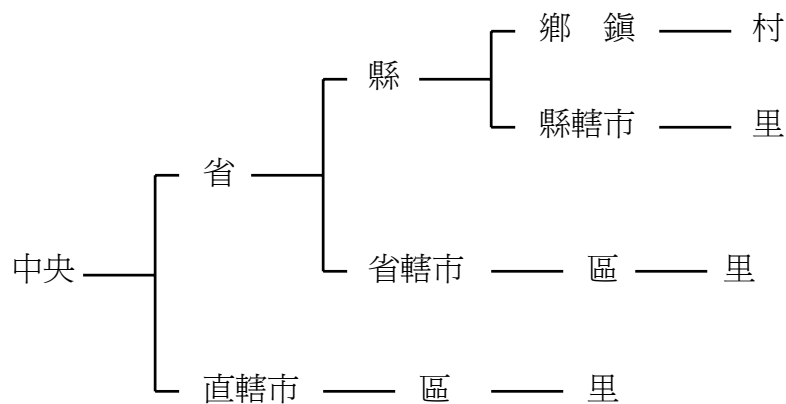


2.3 行政委員會包括教育委員會、選舉行政委員會、公共治安委員會、地方勞工關係委員會，及各種有關魚業的委員會。委員會成員一般由首長委任，市議會同意，委員會有本身的獨立法定地位。

台灣地方制度簡介

1. 一般地方政府架構

- 1.1 台灣近代地區的地方自治，可以說是從 1950 年制定的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」後，逐步建立而成。目前，台灣地區的地方體制可區分為兩大部分：一是憲法明文保障的地方自治組織，即台灣省及其轄下的縣市，另外是依據憲法而制定的法律來規定的，即是直轄中央的兩個市。



- 1.2 過往，台灣地方自治的施行，並非根據憲法上相關的規定，而是完全建立在行政命令之架構上。台灣立法院在 1994 年正式通過「省縣自治法」和「直轄市自治法」，地方制度法制化的基礎才得以建立。
- 1.3 台灣設有省議會及省政府。省議會的職權包括訂立省法規，通過省預算和議決省特別稅項等。現時省設置省長一人，由省民選舉產生；並設置副省長二人，一人為政務職，一人為常任文官。
- 1.4 台灣省議會與政府的關係，是根據「省縣自治法」規定包（1）省議會有權質詢省長及各行政機關的首長；（2）省長及行政機關首長須向省議會提交施政報告和業務報告；（3）如省政府對議會議決案執行不當，省議會可要求省政府作出解釋，並可報請行政院要求進行協商解決等。台灣在 97 年 7 月，修改憲法，凍結省選舉。

1.5 台灣省內各縣、市均設議會及政府。現行縣市議會，由縣、市之選舉人直接選舉縣、市議員組成。縣、市政府的行政單位多寡是按照人口多少而訂定。鄉、鎮、縣市為地方自治的基層組織，鄉、鎮、縣轄市民代表會為其立法機關，而鄉、鎮、縣轄市公民所為其行政機關。

2. 台北市政府架構

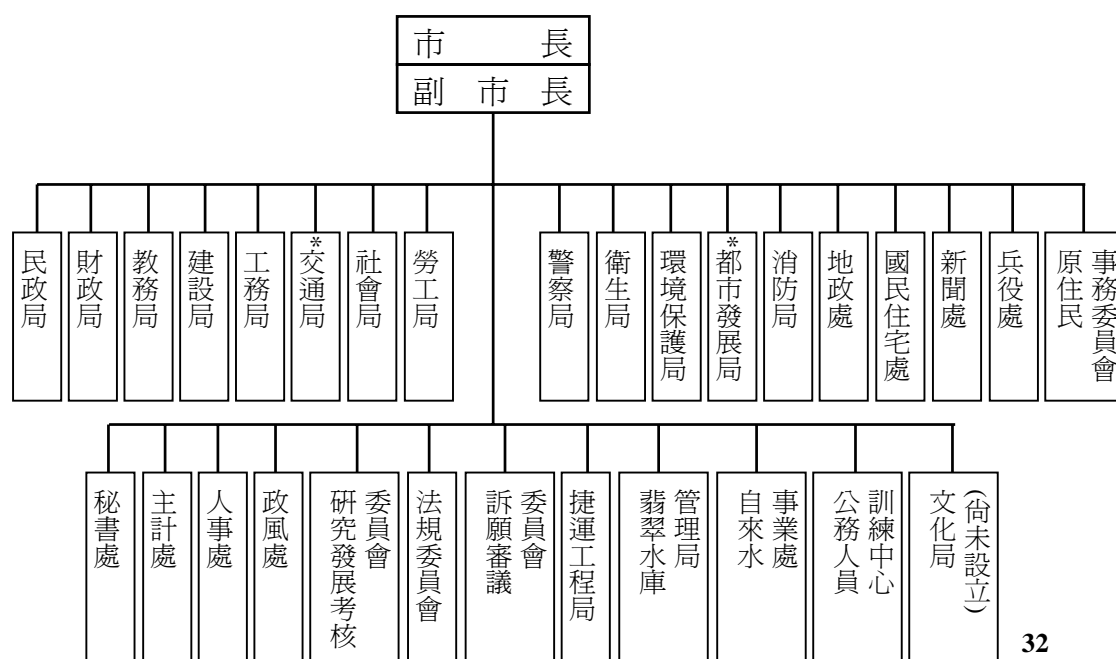
2.1 台北市原為台灣省之省轄市，於 1967 年改制升格為直轄市。現時台北市地方自治的推行，是根據 1994 年實施的「直轄市自治法」。

2.2 台北市設有市議會，是監督市政府的立法機關，市議會議員由市民選舉產生，任期四年，市議會的職權是根據「直轄市自治法」第十五條規定，其職權包括：(1) 議決市法規；(2) 議決市預算案；(3) 議決市特別課稅；(4) 議決財產的處理 (5) 接受人民請願等。

2.3 台北市政府為台北市之行政機關，現行組織根據「直轄市自治法」第 30 條規定，置市長一人，由市民依法選舉產生，任期四年。置副市長二人，一人為政務職，一人為節任文官。

2.4 台北市設有 25 個一級機關，各一級機關首長除人事、立法、政風及警務處首長外，均由市長任免之。

台北市政府組織系統



2.5 台北市議會與市政府的關係，分別為：

- (1) 市議會有權向市長各區處會首長與直屬機關首長提出質詢；
- (2) 市長須向市議會提交施政報告，其他局處會首長與直屬機關須交業務報告；
- (3) 市議會得邀請市長，各局處會首長及其直屬機關首長出席會議；
- (4) 市政府對市議會議決案延緩不執行或執行不當，得說明理由。如市議會認為不滿意，可報請行政院要求協商解決。
- (5) 市政府有權要求市議會對議案進行覆議，如覆議時有出席議員三分之二維持原決案，市政府應接受。

2.6 台北市設有 12 個區，區設區公所，置區長一人，受命於市長綜理區政，區公所為市政府之派出機關。各區公內部設：民政課、社會課、經建課、兵役課、秘書室、會計室、人事室、政風室。