

新論壇

區議員表現評估研究報告

(2007 至 2009 年)

2010 年 1 月 10 日

一・調查目的

社會對委任區議員的存在價值，存在分歧。一方面有意見認為，委任制度，有助吸納專業人士進入議會，平衡民選議員的不足，另一方面，也有意見認為，委任區議員不能代表民意。政府在 2007 年的區議會選舉中，委任了 102 名區議員，在是屆會期接近兩年的時間，新論壇進行此研究，分別從議會的表現和民意調查，讓公眾能對委任區議員的作用和表現，作出全面的評估。

二・評估區議員表現及作用的準則

調查根據十八區區議會網站 (區議員資料、會議文件、出席紀錄)¹、政府網頁以及其他網站的資料，建立以下 6 項評估準則：

1. **委任議員職業**：把委任議員及民選議員的職業歸類 (商人、董事/行政總裁、校長/校監、專業人士、全職議員、其他及沒有提供)，了解委任區議員的職業。
2. **委員會參與率**：統計委任議員及民選議員參與區議會轄下的各個委員會的數目，並以百分比顯示，藉此了解他們對區議會工作的投入程度。
3. **出席率**：統計委任議員及民選議員在區議會大會及其所屬各委員會的出席率，以作比較。
4. **上文件次數**：統計委任議員及民選議員在調查期內上討論文件的次數，比較兩者是否主動發掘問題，帶動有關討論。
5. **受勳人數**：統計委任議員及民選議員中，有多少人獲大紫荊勳章、金紫荊星章、銀紫荊星章、銅紫荊星章、榮譽勳章及太平紳士之名銜。從比較兩者的分別，了解政府對不同議員的肯定程度是否存在分別。

¹ 調查的期間由 2008 年 1 月 1 日至 2009 年 9 月 30 日。惟元朗區議會資料取至 2009 年 6 月 30 日，大埔及屯門區議會資料取至 2009 年 12 月 31 日。

三·委任區議員表現

1. 委任區議員職業

1.1 委任區議員較多來自商界 (見表一)

- 調查發現 102 名委任議員中，23 名報稱為商人，佔全數委任議員的 22.55%。另外，有 19 名報稱公司董事或行政總裁，佔全數委任議員的 18.63%，屬於商界的委任議員總計達 41.18%。
- 在 405 名民選議員中，18 名報稱為商人，佔全數民選議員的 4.44%。另外，有 33 名報稱公司董事或行政總裁，佔全數民選議員的 8.15%，反映屬於商界的民選議員遠較委任議員少，只有 12.59%。

1.2 委任議員較多專業人士 (見表一)

- 102 名委任議員中，有 29 名屬專業人士 (包括律師、醫生、社工及校長等)，佔全數委任議員的 28.43%。
- 405 名民選議員中，有 57 名屬專業人士，佔全數民選議員的 14.08%。
- 值得注意的是，在全體委任議員中，商界及專業人士共佔 69.61%，與政制及內地事務局發言人曾表示的：“近九成具工商、專業背景”的說法有一定差距。

2. 區議會參與率：委任議員參與率較民選議員低 (見表二)

- 統計結果顯示，參與率超過九成的委任議員及民選議員分別有 26.47% 及 52.84%，民選議員的參與率差不多是委任議員的兩倍。
- 另一方面，參與率為五成或以下的委任議員及民選議員分別有 26.47% 及 13.83%。相比之下，委任議員較不積極參與各委員會會議。

3. 委任議員的出席率比民選議員低 (見表三)

- 統計區議會大會及其轄下各委員會的出席率，發現出席率超過九成的委任議員有 53.92%，而民選議員則有 62.96%。民選議員出席會議較委任議員踴躍。
- 至於出席率偏低(六成或以下)的委任議員有 2.94%，而民選議員只有不足 1%。

4. 主動提交文件討論：委任議員次數較民選議員少 (見表四)

- 統計結果顯示，自 2008 年 1 月開始，提交超過 20 份討論文件的民選議員佔 1.48%，但沒有委任議員提交文件的次數超過此數。
- 共有 16.79% 的民選議員能歸入接著三個分項 (即提交討論文件次數為

6-10 份, 11-15 份及 16-20 份), 而能夠歸入上述三個分項的委任議員則略少約 2 個百分點, 只有 14.7%。

- 405 名民選議員中, 最多議員 (43.7%) 被歸入 “提交文件 1-5 份”。比較之下, 102 名委任議員中, 最多議員 (59.8%) 被歸入 “提交文件 0 份”。

5. 獲受勳的委任議員比民選議員多逾一倍 (見表五)

- 截至 2009 年, 獲受勳的委任議員有 47 位, 佔全體委任議員的 46.08%。而獲受勳的民選議員則有 93 位, 佔全體民選議員的 22.96%, 兩者差距有一倍之多。

四·民意對委任區議員的意見

新論壇在 2009 年 12 月 22 日至 30 日, 用音頻電話隨機抽樣, 成功訪問了 1260 名市民, 了解他們對委任區議員的意見, 以下是主要調查結果。

1 受訪者不認識當區委任議員 (見第 3 及 4 題)

調查結果顯示, 有六成受訪者表示不認識當區委任議員, 只有大概 3% 的受訪者表示認識當區所有委任議員。相反, 有近六成(56.6%)受訪者表示, 認識當區的民選議員。

2. 四成受訪者贊成取消區議會委任制 (見第 5 題)

當受訪者被問及是否贊成在下屆區議會全面取消委任制, 39.7% 的人士表示贊成, 而表示反對的, 也有 29.1%, 約少十個百分點。

3. 超過八成受訪者認為委任議員不民主 (見第 6 題)

贊成取消委任制的受訪者中, 分別有 39.6% 及 17% 認為委任議員不能代表民意或只是政府的傳聲筒。另外, 亦有 26% 認為此制度背離民主原則。

4. 部份受訪者認為委任議員可收平衡之效 (見第 7 題)

反對取消委任制的受訪者中, 有 33.2% 表示民選議員質素太差, 需要委任議員平衡一下。另有, 有 42% 認為委任議員可提供專業意見。

5. 市民對委任制作用之意見 (見第 8 及 9 題)

- 有 40.1% 的受訪者認同, 「區議會委任制度, 可以讓專業人士加入區議會, 與民選議員互補不足」, 不同意的有 32.5%。
- 但只有 33.9% 的受訪者認同, 「區議會委任制可以讓有才能而又無興趣參與選舉的人士加入議會」, 不同意的, 有 36.8%。

五·評估報告總結

1. 市民擔心委任議員未能反映民意

在投入程度和認知度方面，民選議員均比委任區議員優勝，反映民選比委任議員更重視議會工作，主動發掘問題，向市民匯報及問責。事實上，作為委任區議員，在制度上與市民交流會面的機會較低，難以準確反映市民對社區問題的意見，也欠缺向市民交待的機制。從調查發現，在四成支持取消委任制的受訪者中，有六成本是認為委任制違背民主原則，以及委任議員不能反映民意。

2. 受勳比例不能反映民選議員對社會的貢獻

儘管民選議員在議會的投入程度較高，但根據政府的受勳數字，民選議員獲受勳的機會不比委任議員高，相反，超過四成委任議員曾獲政府受勳，而民選議員只有兩成。單從受勳比例來看，一方面反映，民選議員的貢獻沒有被充分肯定。另一方面，獲得政府委任為區議員，已是一項榮譽，再加上受勳，政府實有必要向公眾解釋，委任區議員有機會獲得「雙重受勳」的原因，讓公眾了解他們對社區的貢獻，免除公眾的疑慮，認為委任區議員是靠保持與政府的良好關係，而不是靠實質工作能力，而獲得被委任和受勳的機會。

3. 委任專業人士作用未能全面發揮

雖然有四成市民支持取消委任制，但也有三成市民表示支持保留。另有四成受訪者認同，委任制有助委任專業人士進入區議會，可與民選議員互補不足。但從被委任人士的背景和此調查的評估來看，委任議員並未能發揮這些正面的功效，例如專業人士比例只佔三成，工商界背景比例偏高。委任區議員參與率、出席率及上文件次數，表現都較民選議員遜色，是否能起到平衡民選議員的作用，實是頗成疑問。

表列數據

表一：委任議員職業

	委任議員 (共 102 人)	民選議員 (共 405 人)
商人	23 (22.55%)	18 (4.44%)
公司董事/行政總裁	19 (18.63%)	33 (8.15%)
專業人士	18 (17.65%)	50 (12.35%)
校長/校監	11 (10.78%)	7 (1.73%)
全職區議員	9 (8.82%)	193 (47.65%)
其他	22 (21.57%)	101 (24.94%)
沒有提供	0 (0%)	3 (0.74%)

表二：委員會參與率

	委任議員 (共 102 人)	民選議員 (共 405 人)	當然議員 (共 27 人)
90% 以上	27 (26.47%)	214 (52.84%)	4 (14.81%)
81%-90%	7 (6.86%)	41 (10.12%)	0 (0%)
71%-80%	15 (14.71%)	30 (7.41%)	11 (40.74%)
61%-71%	9 (8.82%)	32 (7.9%)	2 (7.41%)
51%-60%	17 (16.67%)	32 (7.9%)	0 (0%)
50% 或以下	27 (26.47%)	56 (13.83%)	10 (37.04%)

表三：出席率 (大會+各委員會)

	委任議員 (共 102 人)	民選議員 (共 405 人)	當然議員 (共 27 人)
90%以上	55 (53.92%)	255 (62.96%)	10 (37.04%)
81%-90%	23 (22.55%)	96 (23.7%)	6 (22.22%)
71%-80%	15 (14.71%)	36 (8.89%)	4 (14.81%)
61%-71%	6 (5.88%)	14 (3.46%)	1 (3.7%)
51%-60%	0 (0%)	2 (0.49%)	4 (14.81%)
50%或以下	3 (2.94%)	2 (0.49%)	2 (7.41%)



表四：上文件次數 (大會)

	委任議員 (共 102 人)	民選議員 (共 405 人)	當然議員 (共 27 人)
20 份以上	0 (0%)	6 (1.48%)	0 (0%)
16-20 份	4 (3.92%)	13 (3.21%)	0 (0%)
11-15 份	2 (1.96%)	17 (4.2%)	0 (0%)
6-10 份	9 (8.82%)	38 (9.38%)	0 (0%)
1-5 份	21 (20.59%)	177 (43.7%)	11 (40.74%)
0 份	61 (59.8%)	152 (37.53%)	12 (44.44%)
沒有提供	5 (4.9%)	16 (3.95%)	4 (14.81%)

表五：受勳人數

	委任議員 (共 102 人)	民選議員 (共 405 人)	當然議員 (共 27 人)
人數	47/102	92/405	14/27
百分比	46.08%	22.72%	51.85%

民意調查數據

問題 3. 你知唔知你當區既民選議員係邊個呢？	
知道	54.6 (%)
唔知道	45.4 (%)

問題 4. 你知唔知你果區既委任區議員，係邊幾位呢？	
唔知道	60.6 (%)
知道一兩個	36 (%)
全部都知道	3.3 (%)

問題 5. 你贊唔贊成係下一屆區議會，全面取消區議會委任議員？	
贊成	39.7 (%)
唔贊成	29.1 (%)
唔清楚 / 無意見	31.2 (%)

問題 6. 你贊成取消委任議員既最主要原因？ (N=500) 只限問題 5 答贊成者	
委任議員唔做野	13.8 (%)
委任議員不能代表民意	39.6 (%)
委任制背離民主原則	26 (%)
委任議員只係政府既傳聲筒	17 (%)
唔清楚 / 無意見	3.6 (%)



問題 7. 你唔贊成取消委任區議員既最主要原因？ (N=367) 只限問題 5 答反對者	
有 d 民選議員質素太差,要靠委任平衡一下	33.2 (%)
委任議員可提供多 d 不同既意見	21.8 (%)
委任議員可以提供專業人士既意見	20.2(%)
委任議員不搞政治,可專一為社區做事	18(%)
唔清楚 / 無意見	6.8(%)

問題 8. 有人話,區議會委任制度,可以俾政府委任一 d 專業人士入區議會,同民選議員互補不足,你有幾同意呢種講法呢?	
同意	40.1(%)
唔同意	32.5(%)
唔清楚 / 無意見	27.5(%)

問題 9 有人話,區議會委任制可以俾有才能而又無興趣參與選舉既人,有機會係區議會服務,咁你又有幾同意呢種講法呢?	
同意	33.9(%)
唔同意	36.8(%)
唔清楚 / 無意見	29.3(%)

受訪者背景資料

教育程度	
小學或以下	19.1 (%)
中學或預科	54.3 (%)
大專或以上	26.6 (%)

性別	
男	52.7 (%)
女	47.3 (%)

-- 完 --