

第 1 章

民政事務總署

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

香港審計署

二零零四年十月二十三日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第四十三號報告書》共有 11 章，全部載於審計署網頁（網址：<http://www.info.gov.hk/aud/>）。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.11
區議會議員的薪津條件	1.12 – 1.13
區議會活動	1.14 – 1.15
帳目審查	1.16 – 1.17
當局的整體回應	1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：區議會議員酬金的 50% 可獲稅項減免	2.1
區議會議員的酬金	2.2 – 2.3
區議會議員酬金的 50% 可獲稅項減免	2.4
辦事處租金津貼	2.5 – 2.8
實報實銷津貼取代辦事處租金津貼	2.9 – 2.10
成立區議會議員薪津獨立委員會	2.11 – 2.13
審計署的意見	2.14 – 2.15
審計署的建議	2.16
當局的回應	2.17 – 2.18
第 3 部分：區議會議員的津貼和撥款	3.1
向區議會議員發還開支款項	3.2 – 3.3
向區議會議員發還開支款項的指引	3.4 – 3.5
審計署的意見	3.6 – 3.17
審計署的建議	3.18
當局的回應	3.19
第 4 部分：動用區議會撥款進行小型環境改善工程	4.1
用於小型環境改善工程的區議會撥款	4.2
對動用區議會撥款進行小型環境改善工程施行的管制	4.3
小型環境改善工程的施行情況	4.4
審計署的意見	4.5 – 4.20
審計署的建議	4.21
當局的回應	4.22

目 錄 (續)

	段數
第 5 部分：提交每年地區工作計劃	5.1
政府部門諮詢區議會	5.2 – 5.4
政府部門提交每年地區工作計劃	5.5 – 5.6
民政事務總署就核心部門提交每年地區工作計劃所作的調查	5.7 – 5.8
審計署就核心部門提交每年地區工作計劃所作的調查	5.9
審計署的意見	5.10 – 5.13
審計署的建議	5.14
當局的回應	5.15
第 6 部分：區議會網頁	6.1
設立區議會網頁	6.2 – 6.3
政府網頁發放資料指引	6.4
就區議會網頁提出的改善要求	6.5 – 6.7
審計署的意見	6.8 – 6.18
審計署的建議	6.19
當局的回應	6.20 – 6.21

目 錄 (續)

	頁數
附錄	
A : 以地區劃分的區議會議席分布情況 (二零零四至零七年區議會任期)	40
B : 在實報實銷津貼／營運開支津貼項下可獲發還款項的項目清單	41 – 42
C : 有關區議會議員申請發還營運開支津貼與資訊科技及其他支援撥款的處理程序	43
D : 在營運開支津貼項下區議會議員不獲發還款項的項目清單 (二零零四至零七年區議會任期)	44
E : 有關區議會議員獲發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的審查結果 (二零零二年一月至二零零四年三月)	45 – 50
F : 核准的小型環境改善工程示例	51
G : 民政事務處用於剪草工作的區議會撥款 (2002-03 與 2003-04 年度)	52
H : 18 區民政事務處所訂定的核心部門名單	53 – 54
I : 民政事務總署就核心部門提交每年地區工作計劃所作的調查 (二零零一年十一月二十一日至二零零三年七月十日)	55
J : 審計署就核心部門提交每年地區工作計劃所作的調查 (二零零二年一月至二零零四年六月)	56
K : 審計署對 18 區民政事務處就核心部門提交每年地區工作計劃的情況所採取行動的調查	57
L : 18 區區議會網頁提供的資料比較 (二零零四年五月)	58
M : 未有遵從政府網頁發放資料指引的情況 (二零零四年五月)	59 – 60

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述就區議會 (註 1) 開支和相關活動的管制和監察事宜進行帳目審查的背景。

背景

1.2 地方行政計劃在一九八二年開始推行，在全港各區設立區議會和地區管理委員會。該項計劃的主要目的是：

- (a) 確保在地區層面能夠快捷有效地提供公共設施和服務；
- (b) 鼓勵市民參與地區事務；及
- (c) 確保能夠有效地向政府傳達民意，而政府也能夠回應地區的需要和問題。

1.3 民政事務總署負責推行地方行政計劃。2003–04 年度，該署用於這個工作範疇的開支為 5.17 億元。

區議會的角色和主要職能

1.4 截至二零零四年一月一日，全港共有 18 個區議會，設有 529 個議席。民選議員有 400 名，由行政長官委任的議員有 102 名，當然議員 (即新界各鄉事委員會主席) 有 27 名。在二零零四至零七年區議會任期內，以地區劃分的區議會議席分布情況載於附錄 A。

1.5 區議會的職能，是就地區事務向政府提供意見，以及監察政府為地區提供各項市政服務。區議會在地區事務方面，擔當重要的諮詢角色。各部門可因應區議會的建議推行各項計劃，並知會區議會一般的政府政策和計劃，尤其是各部門在區內進行的工作，以及各項可能影響區內居住及工作人士福利的地區事務。

1.6 區議會的主要職能如下：

- (a) 就下列事務向政府提供意見：
 - (i) 影響區內人士福利的問題；
 - (ii) 區內公共設施及服務的提供和使用；

註 1：一九九七年七月一日前，區議會 (District Council) 的英文名稱為 District Board。一九九七年七月一日至一九九九年十二月三十一日，臨時區議會 (Provisional District Board) 取代區議會 (District Board)。二零零零年一月一日，新成立的區議會 (District Council) 取代臨時區議會。

- (iii) 政府為各區制定的計劃是否足夠及施行的先後次序；及
- (iv) 各區就地區公共工程和社區活動獲得的撥款的運用；及
- (b) 在區內籌辦社區活動、推行環境改善事務，以及促進文娛康樂活動。

地區管理委員會

1.7 全港各區均設有地區管理委員會，配合區議會的工作。服務地區的核心部門可以通過地區管理委員會，討論和解決區內問題。這些核心部門包括屋宇署、土木工程拓展署(前拓展署)、衛生署、教育統籌局、食物環境衛生署、民政事務總署、香港警務處、房屋署、地政總署、康樂及文化事務署、規劃署、社會福利署和運輸署。各區的地區管理委員會均由民政事務專員擔任主席(見第 1.11 段)。

1.8 為加強地區管理委員會與區議會之間的溝通，區議會主席和副主席均以委員身分出席地區管理委員會的會議。由二零零二年三月起，區議會轄下各委員會的主席亦可出席地區管理委員會會議，討論地區事務。

其他地區組織

1.9 各區也設有分區委員會(註 2)，就社區事宜向民政事務專員提供意見(包括協助籌辦社區活動和推廣政府運動)。此外，全港也有為數不少的互助委員會(註 3)和業主立案法團(註 4)，成為政府與基層市民之間廣泛的溝通網絡。

民政事務處

1.10 民政事務總署的地方行政職能，主要通過全港 18 區的民政事務處執行。民政事務處負責與所有地區組織(例如分區委員會、互助委員會和業主立案法團)保持聯繫。其他工作包括：

註 2：分區委員會的職能，是推動市民參與地區事務，就籌辦社區參與活動和推行政府贊助的計劃，提供意見和協助，並就影響分區的區內問題提供意見。

註 3：互助委員會的主要職能，是提倡睦鄰和互助精神，提高居民的責任感，以及改善大廈的治安、居住環境和管理成效。互助委員會也在影響個人和社區福利的事宜上，為政府和居民提供雙向溝通途徑，並讓市民有機會參與各項社區活動。

註 4：業主立案法團是私人大廈業主根據《建築物管理條例》(第 344 章)成立的法人團體。業主立案法團是法定團體，具有若干法律權力，方便管理大廈。業主立案法團大多由各區民政事務處協助成立。

- (a) 舉辦和統籌活動／計劃和宣傳運動；及
- (b) 為政府的政策蒐集和評估民意。

民政事務專員的角色

1.11 作為政府在地區層面的代表，民政事務專員的工作包括：

- (a) 負責直接監督地方行政計劃在區內的運作，落實推行地區計劃，確保區議會提出的建議獲得適當的跟進，並鼓勵區內居民參與地區事務；
- (b) 確保部門之間通過磋商合作，迅速解決地區問題；
- (c) 積極游說區議會支持政府政策和計劃；及
- (d) 擔當區議會和政府部門之間的溝通橋樑，並在發生問題時，居中調停。

區議會議員的薪津條件

1.12 為加強區議會在地方行政上所擔當的角色，當局以發放薪津的形式，向區議會議員（區議員）提供資助。區議員的現行薪津條件包括：

- (a) 區議員、區議會副主席和主席每人每月分別可獲發放酬金 16,690 元、25,040 元和 33,380 元，三者之間的酬金比例為 1:1.5:2；
- (b) 每年獲發放營運開支津貼 192,120 元（即每月 16,010 元）。區議員在提交經核證的收據後，便可獲發還款項，以支付完全用於履行區議會職務的必須開支；及
- (c) 在二零零四至零七年任期內，區議員可一次過獲發放最高 10,000 元的資訊科技及其他支援撥款。區議員在提交經核證的收據後，便可獲發撥款，以支付為區議員辦事處購置基本資訊科技設備及其他必需器材和設施的開支。

1.13 向區議員發放的酬金和營運開支津貼，均按甲類消費物價指數（註 5）的變動予以調整。由於通縮的關係，向區議員發放的每月酬金由一九九九年起多次下調，而營運開支津貼則於二零零四年下調。二零零四年向全體區議員發放的薪津總額約為 2.11 億元。表一載列一九八二年至二零零四年期間，每名區議員獲發放的每月酬金、每月營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款。

註 5：甲類消費物價指數由政府統計處負責編製，用以反映消費物價變動對每月開支範圍在 4,200 元至 17,000 元（以二零零三年價格計算）之間的住戶所造成的影響。

表一

**每名區議會議員所獲發放的每月酬金、每月營運開支津貼和
資訊科技及其他支援撥款
(一九八二年至二零零四年)**

生效日期	每月酬金	每月營運開支津貼 (註 1)		資訊科技及其他支援撥款 (註 2)
		辦事處租金	辦事處租金 和職員開支	
	(元)	(元)	(元)	(元)
一九八二年四月	2,000	—	—	—
一九八五年四月	3,500	—	—	—
一九八六年十月	6,000	—	—	—
一九八七年十月	6,400	—	—	—
一九八八年十月	7,100	—	—	—
一九八九年十月	8,550	—	—	—
一九九零年十月	9,850	—	—	—
一九九一年十月	10,900	—	—	—
一九九二年十月	11,950	—	—	—
一九九三年十月	13,120	—	—	—
一九九四年十月	14,430	—	—	—
一九九五年十月	15,800	—	—	—
一九九六年四月	15,800	4,500	—	—
一九九六年十月	16,970	4,500	—	—
一九九七年四月	16,970	4,800	—	—
一九九七年十月	17,990	4,800	—	—
一九九八年四月	17,990	5,080	—	—
一九九八年十月	18,870	5,080	—	—
一九九九年四月	18,870	4,990	—	—
一九九九年十月	18,190	4,990	—	—
二零零零年一月	18,190	—	10,000	—
二零零一年一月	17,950	—	10,000	—
二零零一年十二月	17,950	—	17,000	} 10,000
二零零二年一月	17,730	—	17,000	
二零零三年一月	17,000	—	17,000	
二零零四年一月	16,690	—	16,010	10,000

資料來源：民政事務總署的記錄

註 1：二零零零年一月一日前，這項每月津貼稱為辦事處租金津貼。二零零零年一月一日至二零零二年五月三十一日期間，辦事處租金津貼由實報實銷津貼所取代。二零零二年六月一日，實報實銷津貼改稱為營運開支津貼。

註 2：自二零零一年十二月起，這項撥款在區議會任期內一次過發放。

區議會活動

1.14 區議會獲發撥款，協助政府在各區推展多項新措施。區議會除舉辦多項活動外，還資助地區組織進行各式各樣的活動，以培養居民的社區精神，增加他們對地區的歸屬感。此外，區議會也協助民政事務總署在市區和郊區找出有必要進行的小型工程，運用區議會撥款執行多方面的工作，包括進行小型環境改善工程，以改善地方社區的居住環境和生活質素。

1.15 為使區議會能就如何解決地方社區的需要和問題有效地向政府提出意見，區議員須與社區各階層人士保持緊密接觸。為此，民政事務總署總部發展了標準的網頁平台，讓區議會各自設立網頁，向公眾發布與地區有關的資訊。

帳目審查

1.16 審計署最近審查了區議會開支及相關活動的管制和監察工作。審查的主要範圍如下：

- (a) 區議員酬金的 50% 可獲稅項減免 (第 2 部分)；
- (b) 區議員的津貼和撥款 (第 3 部分)；
- (c) 動用區議會撥款進行小型環境改善工程 (第 4 部分)；
- (d) 提交每年地區工作計劃 (第 5 部分)；及
- (e) 區議會網頁 (第 6 部分)。

1.17 審計署進行帳目審查時，研究過民政事務總署的記錄，並會見了該部門的員工。審計署發現，管制和監察區議會開支及相關活動的工作有可予改善的地方。審計署提出了多項建議，以解決有關問題。

當局的整體回應

1.18 民政事務總署署長表示明白是次審查結果，並會在適當情況下嚴謹地考慮推行各項審計署的建議。民政事務局局長表示，對民政事務總署署長的回應，他並無補充。

鳴謝

1.19 在帳目審查期間，民政事務總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：區議會議員酬金的 50% 可獲稅項減免

2.1 本部分探討區議員酬金的 50% 可獲稅項減免的安排，並闡述這項扣稅安排須予檢討一事。

區議會議員的酬金

2.2 一九八一年年中，當局在成立區議會時，向當時的立法局財務委員會提交了一份建議書，建議向區議員發放津貼。有關建議考慮到以下各點：

- (a) **一般原則** 一九八零年七月，政府鑑於部分諮詢組織和委員會的非官守成員入息不豐，失去本身收入更是百上加斤，於是同意給予他們補償；
- (b) **補償公職所佔用的時間** 區議員應獲得津貼，以補償他們處理區議會事務所佔用的時間；
- (c) **區議會事務** 關於津貼額方面，當局估計一名區議員每周會用上起碼兩至四小時出席區議會或轄下委員會的會議。此外，區議員亦須抽空參與地區探訪和其他區議會活動 (例如會見區內居民和收集有關地區問題的意見)；
- (d) **按申請發放款額劃一的津貼** 為方便行政工作，當局不擬就個別申請評估其收入損失，而是每月發放劃一為 2,000 元的津貼。區議員可自行決定是否有意申領全數或部分酬金；及
- (e) **課稅** 有關津貼並非實報實銷，但須予課稅。獲發津貼的區議員可自行說服稅務局局長把有關開支列作可扣稅項目。

2.3 一九八一年七月，財務委員會同意有關建議，由一九八二年四月一日起，區議員可申領每月 2,000 元的酬金。此後，酬金款額按照消費物價指數的變動多次調整。由二零零四年一月起，每名區議員的每月酬金為 16,690 元 (見第 1.13 段表一)。

區議會議員酬金的 50% 可獲稅項減免

2.4 當局在一九八二年四月向區議員發放酬金前，曾就酬金的稅務問題徵詢稅務局局長的意見。稅務局局長向民政事務總署表示，從稅務的角度來說，支付予區議員的酬金，會被視作因擔任某職位而獲得的收入，因此可根據《稅務條例》(第 112 章) 的有關條文徵收薪俸稅。不過，有關人士可根據《稅務條例》第 12(1)(a) 條，申請扣除完全、純粹及必須為產生該筆應課稅入息而招致的開支。為省卻仔細核查有關開支項目的工作，稅務局局長打算在不作查

證的情況下，根據《稅務條例》第 12(1)(a) 條把酬金的一半 (就一九八二年而言，即每月 1,000 元) 當作可扣稅的開支。任何區議員如每月須動用超過 1,000 元，以支付第 12(1)(a) 條所述類別的開支，則須提出申請，才可獲得逾 50% 酬金的稅項減免。有關區議員亦須就整筆申請向稅務局提供證明。

辦事處租金津貼

2.5 1985–86 年度，要求向區議員提供租金津貼的呼聲持續不斷。租金津貼旨在協助區議員開設辦事處，以便會見選民和履行其他與區議會有關事務。一九八六年十月，當局把區議員酬金調高至每月 6,000 元 (見第 1.13 段表一)，以維持酬金的實際價值和計及區議員開設辦事處的額外開支。經調高的酬金為綜合酬金，須用作支付與履行區議會職務有關的一般開支 (包括一筆為數 1,400 元的租金津貼，金額相當於當時在商住兩用地區租用一間 20 平方米辦事處的平均月租)。由於當時並沒有另設辦事處租金津貼，當局認為不會對區議員造成不必要的壓力，迫使他們都要自設辦事處。

2.6 一九九五年，民政事務總署就區議員的主要開支項目進行調查。調查發現區議員多屬意自設辦事處和自僱職員，但市值租金上揚，令很多有意開設辦事處的區議員卻步。民政事務總署認為，表面證據顯示，須調高區議員的酬金，原因如下：

- (a) 除 27 名鄉事委員會主席外，所有區議員均由直選產生，若政府向區議員提供合理水平的財政資助，以便他們履行區議會職務，可體現政府深思熟慮、謹慎行事的政治作風；
- (b) 調查證實，有部分區議員確如他們本身聲稱，因履行區議會職務而陷入財政困難；及
- (c) 有關酬金在一九八六年調高後，獲准作租金用途的款額不足以應付租金開支，職員薪金又上升了很多，故有必要維持區議員酬金的實際價值。

2.7 民政事務總署根據調查結果，以 30 平方米的中型辦公室為標準，計算出辦事處租金津貼的上限。財務委員會其後批准，由一九九六年四月一日起，區議員可申領辦事處租金津貼，以開設純粹用作履行區議會職務的獨立辦事處，津貼上限為每月 4,500 元 (見第 1.13 段表一)。

2.8 一九九五年十二月，民政事務總署就辦事處租金津貼是否須要課稅，以及可否在報稅表中申請扣除有關稅項等事宜，徵詢稅務局局長的意見。稅務局局長回覆時表示，向區議員發放實報實銷的辦事處租金津貼無須課稅，區議員不必在其報稅表內填報有關資料，也不應就辦事處租金開支申請稅項減免。

實報實銷津貼取代辦事處租金津貼

2.9 隨着兩個市政局在一九九九年十二月解散後，區議會在地區事務方面(例如大廈管理、防火、環境改善、交通事宜、社區建設，以及康樂文化活動的推廣)的責任更見繁重。因此，政府給予區議員額外支持，讓他們能夠有效地履行職責。二零零零年一月，新設每月 10,000 元的實報實銷津貼(即辦事處租金和職員開支津貼)取代每月 4,990 元的辦事處租金津貼，用作發還辦事處租金的費用及其他開支款項。有關詳情載於附錄B。如果能夠出示經核證的收據，證明有關開支確實來自區議員，便可用發還款項的方式發放實報實銷津貼。申領的開支應與辦事處的運作，以及聘請助理在區內履行區議會職務相關。

2.10 一九九九年九月，稅務局局長回覆民政事務總署署長的徵詢，覆實區議員實報實銷津貼無須課稅，他們不必在報稅表內填報有關資料，也不應就已發還的開支申請扣減應課入息。根據民政事務總署的安排，以下行政措施繼續適用：

- (a) 如果區議員沒有提供各項開支分類細帳或文件證明，以支持每年在報稅表內提出的稅項減免申請，則其已收酬金的 50% 可獲稅項減免；及
- (b) 如果要獲得超過 50% 的稅項減免，則須向稅務局提出有充分證據支持的申請。區議員可在每月申領酬金時，就全部、純粹和必須因區議會事務而引致的開支提供分類細帳，但無須為此提交文件證明。申領者有責任確保各項開支的內容準確無誤。民政事務總署並不負責核實有關資料。

成立區議會議員薪津獨立委員會

2.11 2000-01 年度，區議員認為每月 10,000 元的實報實銷津貼遠遠不足以應付設置辦事處和聘請助理的開支。二零零一年七月，當局為聽取獨立意見，並借鑑行政會議成員和立法會議員的安排，委任了區議會議員薪津獨立委員會(獨立委員會)檢討區議員的薪津條件。

2.12 二零零一年十二月，財務委員會通過獨立委員會的建議：

- (a) 把每名區議員的實報實銷津貼由每月 10,000 元增加至 17,000 元。增幅是根據辦公室租金約 7,000 元、聘請助理的薪酬及相關開支約 8,000 元，以及其他開支約 2,000 元的金額釐定的；

- (b) 擴大實報實銷津貼的範圍，以支付履行區議員職務的必要營運開支 (例如文具、郵費、印刷／複印開支及宣傳物品)；
- (c) 把每月的實報實銷津貼合併為一項涵蓋每年一月至十二月的全年津貼，讓區議員可以更靈活地運用資源；及
- (d) 向每名區議員發放 10,000 元的一次過可發還款項 (即資訊科技及其他支援撥款)，協助他們為區議員辦事處添置基本的資訊科技設備及其他設施，以改善辦事處運作，加強與市民和政府的溝通。

2.13 獨立委員會的建議在二零零一年十二月落實 (見第 1.13 段表一)。二零零二年六月，實報實銷津貼改稱為營運開支津貼，以便更準確地反映津貼的用途 (即用以發還區議員辦事處的營運開支)。

審計署的意見

2.14 由一九八二年四月起，每名區議員都獲發酬金，以彌補他們因為把時間用於區議會事務而損失的收入，以及支付與區議會工作有關的開支。稅務局局長同意把 50% 酬金當作可扣稅開支，作為一項行政措施。在 1982-83 至 1995-96 年度期間，區議員的薪津條件只有非實報實銷的綜合酬金。由一九九六年四月起，這套薪津條件的範圍擴大至包括津貼和撥款 (即營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款)，讓區議員獲發還在履行區議會職務方面的各項辦事處開支。

2.15 目前，就可發還的開支而給予的津貼和撥款金額，幾乎佔區議員總薪津條件的 50%，自一九八二年實施的行政措施，即在不作查證的情況下容許區議員把酬金的 50% 從其應課稅入息扣除的做法，顯然已偏離原意 (見第 2.4 段)。審計署注意到，行政會議成員和立法會議員的酬金均須全數課稅。行政會議成員只獲發每月酬金，而立法會議員則獲發每月酬金和 (無須課稅的) 一般營運開支津貼。按性質而論，區議員的酬金，與行政會議成員和立法會議員的酬金相近。因此，所有行政會議成員、立法會議員和區議員在稅務方面的待遇理應相同。審計署認為，當局需要檢討繼續就區議員酬金的 50% 給予稅項減免的理據。

審計署的建議

2.16 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 告知稅務局局長目前向區議員發放酬金和津貼的安排。如果她決定檢討現行行政措施，即容許在不作查證的情況下，根據《稅務

條例》第 12(1)(a) 條把區議員酬金的 50% 當作可扣稅開支的安排 (見第 2.15 段), 便向她提供協助; 及

- (b) 考慮日後調整區議員的薪津條件時, 盡快徵詢稅務局局長的意見, 以期決定有關區議員總薪津條件的稅務事宜 (見第 2.15 段)。

當局的回應

2.17 民政事務總署署長表示, 她大致上同意審計署的建議。假如稅務局局長決定檢討目前為區議員而設的稅項減免安排, 她定會全力合作。

2.18 稅務局局長表示, 她同意審計署的建議, 並表示即將與民政事務總署署長聯絡, 作出所需的安排。

第3部分：區議會議員的津貼和撥款

3.1 本部分探討民政事務總署在向區議員發放營運開支津貼與資訊科技及其他支援撥款方面的管制，並提出改善措施。

向區議會議員發還開支款項

3.2 所有區議員都合資格以發還款項方式申請營運開支津貼。這項津貼涵蓋區議員為履行區議會職務而聘請助理和在區內設置辦事處的實際開支，津貼額每年一月一日參照甲類消費物價指數的變動而調整。二零零四年，每名區議員可獲發放的全年營運開支津貼最高款額為 192,120 元。營運開支津貼在 1996–97 年度開始提供，每年發放給區議員的款項由 1996–97 年度的 1,100 萬元，增至 2003–04 年度的 9,100 萬元，增加了 8,000 萬元 (即 727%)。表二顯示有關詳情。

表二

區議會議員獲發還的營運開支津貼額 (1996–97 至 2003–04 年度)

年度	款額 (百萬元)
1996 – 97	11
1997 – 98	15
1998 – 99	18
1999 – 2000	23
2000 – 01	53
2001 – 02	59
2002 – 03	94
2003 – 04	91

資料來源：民政事務總署的記錄

3.3 除營運開支津貼外，區議員也合資格在四年任期內申領最多為 10,000 元的資訊科技及其他支援撥款。這項撥款有助區議員為辦事處購置基本的資訊科技設備和設施，以及其他必需的設備／家具／設施，以便履行區議會職務。在二零零零至零三年區議會任期內，區議員獲發放的資訊科技及其他支援撥款為 380 萬元。

向區議會議員發還開支款項的指引

3.4 民政事務總署總部就發還營運開支津貼與資訊科技及其他支援撥款事宜，向 18 區民政事務處發出了指引、會計程序和常見問題的答案(統稱為民政事務總署指引)。民政事務總署指引列明可發還款項的項目、發還款項程序和會計程序，讓各民政事務處在處理區議員的發還款項申請時有所遵從。有關發還上述津貼和撥款的程序，載於附錄 C；在二零零四至零七年區議會任期內不獲發還營運開支津貼的項目，則表列於附錄 D。在發還開支項目方面如有爭議，由民政事務總署署長作出最終決定。

3.5 上述津貼和撥款全部以實報實銷和先墊後付的方式，在區議員出示經核證的收據後發還。區議員須聲明所申請發還的開支款項，全都純粹用於履行區議會職務，才合資格申領有關津貼和撥款。關於區議會職務一詞的定義，應根據《區議會條例》(第 547 章) 第 61 條訂明的區議會職能來詮釋。區議員須就所有發還款項的申請負上個人責任，而有關申請亦須可信和合理。所有帳目均須妥為記錄，申請表(包括所有證明文件和聲明)會公開讓市民查閱。

審計署的意見

3.6 審計署查閱了民政事務總署總部的檔案，並審查了選定的九區民政事務處(註 6)向區議員發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的情況。審計署抽樣審查了二零零二年一月至二零零四年三月期間發放的款項。審計署的意見載於第 3.7 至 3.17 段。

不遵從民政事務總署指引的情況

3.7 有關區議員獲發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的審查結果，載於附錄 E。不遵從民政事務總署指引的個案，共有 354 宗。

註 6：該九區民政事務處是九龍城、葵青、觀塘、沙田、南區、荃灣、屯門、灣仔和元朗民政事務處。

聘請助理的證明文件不足

3.8 根據民政事務總署指引，區議員如擬就聘請助理申請發還營運開支津貼，必須向區議會秘書處登記助理的姓名，並提交與助理簽訂的僱傭合約的認證副本，以及表明與助理並無親屬關係的聲明書。區議員如申請發還助理薪酬，須提交載有助理姓名、身分證號碼和簽名的薪酬收據。

3.9 二零零四年二月，一名區議員因在二零零一及零二年提交偽造收據申領聘請助理的營運開支津貼，被判有罪和入獄 16 個月。這宗案件顯示，單憑提交的經核證收據，不足以偵察發還助理薪酬申請的真偽。審計署認為，區議員應向區議會秘書處提交其他證明文件 (例如僱主報稅表、強制性公積金供款和僱員補償保險單的記錄)，證明其就聘請助理提出的營運開支津貼申請真確無訛。

區議員辦事處並非用於處理區議會事務

3.10 營運開支津貼的主要發還款項項目，是區議員辦事處的辦公室開支，包括租金、差餉、地租和管理費。根據民政事務總署指引，以營運開支津貼資助的區議員辦事處，應純粹用於履行區議員職務。就此而言，區議員把辦事處用作與區內居民之間的聯絡處，就區內事務進行討論或交換意見，也屬於區議員履行區議會職務的部分工作。

3.11 時有區議員被投訴濫用以營運開支津貼資助的辦事處，進行與區議會無關的活動。一九九六年六月，民政事務總署總部在徵詢律政司的意見後，通知所有民政事務處以下事項：

- (a) 區議員利用辦事處籌辦旅行團，屬違反辦事處應純粹用於處理區議會職務的規定；
- (b) 區議員利用辦事處籌辦旅行團期間，會喪失申領營運開支津貼的資格；及
- (c) 民政事務總署可要求有關的區議員，把籌辦旅行團期間獲得的營運開支津貼退還政府。

其後，仍有區議員被投訴在辦事處從事並非區議會職務的活動 (例如開辦補習班、籌辦旅行團、張貼海報、代其他機構收取活動費，以及作為其他機構的聯絡處和註冊地址)。許多時，有關民政事務處都就這類投訴徵詢律政司的意見，以確定投訴能否成立，以及如果投訴成立，可否扣減部分營運開支津貼。

3.12 民政事務總署指引在如何處理區議員利用辦事處從事非區議會職務方面，顯然未能給予民政事務處足夠指示。審計署認為，民政事務總署總部應在該指引內說明禁止在區議員辦事處進行的活動，以及若區議員辦事處用作進行並非區議會職務的活動，民政事務處應採取的跟進行動。

抽樣實地視察區議員辦事處的工作沒有妥善執行

3.13 根據民政事務總署指引，負責核實付款的人員須定期進行抽樣實地視察，查看區議員辦事處是否純粹用於履行區議會職務。視察日期和所得結果都應妥為記錄。如果發現違規情況，應向主管人員報告。選定的九區民政事務處在二零零零至零三年區議會任期內進行的實地視察詳情，載於表三。

表三

**選定的九區民政事務處
在二零零零至零三年區議會任期內
到區議員辦事處進行的實地視察**

地區	次數	突擊檢查	實地視察期間檢查事項類別				已檢查所有區議員辦事處	因辦事處用作進行非區議會活動而採取的跟進行動	已記錄視察時間
			辦事處只用於履行區議會職務	告示板妥為展示	辦事處助理人數	辦事處內的資本項目物品			
九龍城	四年一次	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓
葵青	每年	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗
觀塘	沒有	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用	沒有	不適用	不適用
沙田	每年	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
南區	四年一次	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗
荃灣	每年(註)	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗
屯門	每年兩次	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
灣仔	每年	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
元朗	四年一次	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗

說明：✓ — 是

✗ — 否

資料來源：民政事務處的記錄

註：二零零三年之前，荃灣區議會秘書處每年到區議員辦事處實地視察兩次。

3.14 審計署發現：

- (a) 民政事務總署指引沒有載明實地視察的詳細要求 (例如視察範圍和次數)，以助確保區議員辦事處純粹用於履行區議會職務；
- (b) 選定的九區民政事務處進行實地視察的做法和目的，各有不同 (見表三)。在二零零零至零三年區議會任期內，有五區民政事務處最少每年視察區議員辦事處一次，有三區在這四年間視察了一次，而觀塘民政事務處則在過去四年都完全沒有進行視察；及
- (c) 有四區民政事務處沒有妥為記錄視察時間，有三區則沒有就區議員辦事處涉及非區議會活動，採取跟進行動。

3.15 審計署認為，民政事務總署總部應在民政事務總署指引內載明實地視察的次數和視察期間的檢查範圍。此外，進行突擊視察亦是有效的查察方法，可找出區議員有否把辦事處用於非區議會職務。假如區議員辦事處用作進行與區議會職務無關的活動，民政事務處應從速採取跟進行動。

資本項目物品的處理

3.16 區議員在任期屆滿後，應把以營運開支津貼或資訊科技及其他支援撥款購買的資本項目物品交還區議會秘書處，不過，他也可向民政事務處申請，按民政事務處評定的市價或折舊後的購買價，購回有關資本項目設備或家具。

3.17 審計署注意到，一名已卸任的區議員曾購買一台價值 14,350 元的電腦，並申領了資訊科技及其他支援撥款的最高發還款額 10,000 元。該名區議員在二零零零至零三年的任期屆滿後，於二零零四年一月離開區議會辦事處。有關的民政事務處把該台電腦定值為 6,000 元。該名區議員決定把電腦交還民政事務處，並要求該處支付 2,610 元 (即 4,350 元的 60%)，理由是該台電腦的部分貨款由他支付。審計署認為，民政事務總署應重新研究向區議員購回資本項目物品的需要和程序。

審計署的建議

3.18 審計署建議民政事務總署署長應：

不遵從民政事務總署指引的情況

- (a) 推行更多管制措施，確保各民政事務處在處理區議員提出的發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款申請時，遵從民政事務總署指引 (見第 3.7 段)；及

民政事務總署指引

- (b) 考慮把民政事務總署指引修訂如下：
 - (i) 要求區議員就申請營運開支津貼聘請助理一事，提交更多證明文件 (例如僱主的報稅表、強制性公積金供款和僱員補償保險單的記錄) (見第 3.9 段)；
 - (ii) 載明不得在區議員辦事處進行的活動 (例如舉辦旅行團、為其他組織舉辦的活動張貼海報並代為收費——見第 3.12 段)；

- (iii) 載明發現區議員辦事處並非用於處理區議會事務時採取的跟進行動 (見第 3.12 段)；
- (iv) 載明抽樣實地視察區議員辦事處的次數和檢查範圍 (見第 3.15 段)；及
- (v) 載明處理資本項目物品的程序，包括由區議員支付部分費用的物品 (見第 3.17 段)。

當局的回應

3.19 民政事務總署署長表示，她大致上同意審計署的建議，並指出：

- (a) 目前區議員申請發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的機制完全透明，並公開給公眾審查。為了讓市民全面監察申請和發還款項的程序，所有申請 (包括所有證明文件和聲明書) 均存放於所屬的區議會秘書處，供市民查閱。民政事務總署會維持和加強這個制度，作為監察區議員善用所得津貼和撥款的一項有效措施；及
- (b) 按照審計署的建議，民政事務總署將：
 - (i) 檢討民政事務總署監管營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款用途的現行指引；
 - (ii) 考慮收緊管制措施；及
 - (iii) 提醒所有區議會秘書處人員必須遵從民政事務總署指引，並確保區議員完全遵從有關指引。

第4部分：動用區議會撥款進行小型環境改善工程

4.1 本部分探討民政事務總署如何管制動用區議會撥款進行小型環境改善工程的情況，並提出改善措施。

用於小型環境改善工程的區議會撥款

4.2 政府提供區議會撥款，以推行社區參與計劃 (註 7) 和小型環境改善工程。小型環境改善工程旨在從速補救迫切的地區問題 (例如進行小型工程剷除罪惡黑點和清理有礙觀瞻的地點)，並把暫時空置的土地轉作社區用途。區議會撥款用於進行已獲區議會通過的指定小型環境改善工程。這類工程應屬於一般政府工務計劃範圍以外的工程，或旨在暫時解決一般部門計劃列為容後處理的小問題。核准的小型環境改善工程示例，載於附錄F。用於支付每項工程的區議會撥款最高限額為 60 萬元。2003-04 年度，為 338 項小型環境改善工程支付的款額合共 2,300 萬元。1994-95 至 2003-04 年度用於小型環境改善工程的區議會撥款數額，載於表四。

表四

用於小型環境改善工程的區議會撥款
(1994-95 至 2003-04 年度)

年度	款額 (百萬元)
1994 - 95	18
1995 - 96	19
1996 - 97	18
1997 - 98	19
1998 - 99	22
1999 - 2000	22
2000 - 01	21
2001 - 02	31
2002 - 03	25
2003 - 04	23

資料來源：民政事務總署的記錄

註 7：有關社區參與計劃的衡工量值式審計結果，已納入二零零三年十月發表的《審計署署長第四十一號報告書》第 3 章——民政事務處的運作和管理。

對動用區議會撥款進行小型環境改善工程施行的管制

4.3 民政事務總署總部曾向 18 區民政事務處發出有關動用區議會撥款進行小型環境改善工程的指引(區議會撥款指引)，以及發放區議會撥款的會計程序。區議會和民政事務專員一同負責管制動用區議會撥款進行小型環境改善工程。區議會負責確定和規劃各項小型環境改善工程、定下施工的先後次序、決定施工時間表，以及監察施工進度。民政事務專員負責按照區議會撥款指引，以及政府在財務、會計、物料供應和總務等各方面的規例，管制動用區議會撥款進行小型環境改善工程，確保撥款用得其所。

小型環境改善工程的施行情況

4.4 根據區議會撥款指引，為方便規劃工作，民政事務處須把所有由區議員、政府部門或區內居民建議的小型環境改善工程存入記錄冊。在提交工程計劃供區議會審議前，民政事務專員應確保：

- (a) 已獲可能關注該項工程或能夠提供技術意見的政府部門提供意見；及
- (b) 有關工程屬於區議會撥款使用範圍內。

審計署的意見

4.5 審計署就如何管制動用區議會撥款進行小型環境改善工程，審查了選定的九區民政事務處，並且抽樣檢查其小型環境改善工程。審計署的意見載於第 4.6 至 4.20 段。

未備存所有小型環境改善工程的最新清單

4.6 根據區議會撥款指引，各民政事務處須備存其負責保養的小型環境改善工程的最新清單。清單須列出所有已竣工而沒有其他政府部門負責保養的小型環境改善工程，並把所有工程編碼和分為兩類(即為公眾安全起見尤需妥為保養的工程，以及其他工程)。民政事務專員須指派最少一名人員，起碼每年檢查這些尤需妥為保養的工程一次，以確定其狀況。

4.7 審計署發現，在選定的九區民政事務處中：

- (a) 只有九龍城民政事務處備有其負責保養的小型環境改善工程的最新清單，並每年檢查有關工程；
- (b) 葵青民政事務處只備有其負責保養的避雨亭的清單，並按避雨亭的年期和狀況進行維修工程；及

- (c) 其餘七個民政事務處均沒有為其負責保養的小型環境改善工程備存清單，而且只在實地視察期間發現失修情況或接到區議員或市民的投訴／要求後，才進行維修工程。

審計署認為，沒有備存所有小型環境改善工程的最新清單，民政事務處便難以安排定期檢查、決定維修與否或採取適當的跟進行動。

小型環境改善工程未經妥善批核

4.8 審計署發現，批核下述小型環境改善工程的人員，並不是區議會撥款指引訂明的批核人員 (註 8)：

- (a) 灣仔民政事務處有一項價值 12 萬元的小型環境改善工程，在二零零二年二月由高級行政主任而非民政事務專員批核；
- (b) 葵青民政事務處有兩項分別價值 156,500 元和 293,000 元的小型環境改善工程，在二零零二年一月由助理民政事務專員而非民政事務專員批核；
- (c) 荃灣民政事務處有一項價值 310,690 元的小型環境改善工程，在二零零一年六月由民政事務專員而非民政事務總署副署長批核；及
- (d) 元朗民政事務處有一項價值 562,000 元的小型環境改善工程，在二零零三年二月由民政事務專員而非民政事務總署署長批核。

審計署認為，當局有需要加強管制小型環境改善工程的批核工作。

更改小型環境改善工程而沒有知會區議會

4.9 根據區議會撥款指引，小型環境改善工程一經批核，如要作任何修訂或更改，均須在動工前由提出申請的組織向區議會提交詳情。如果有關修訂或更改會令工程的性質有變或涉及先前未經核准的開支項目，區議會應重新考慮有關的工程申請，並檢討先前給予核准的決定。

4.10 審計署發現，二零零一年二月，屯門民政事務處在一份鄉村公用信箱架建造合約上增添了在 35 個告示板上安裝標誌牌的工程。工程的總成本是 109,000 元，其中 35,000 元是該 35 塊標誌牌的安裝費。不過，安裝標誌牌工程不在屯門區議會本來核准的範圍內，而屯門區議會也沒有收到這方面的通知。

註 8：根據區議會撥款指引，助理民政事務專員可批核的小型環境改善工程以價值 10 萬元為上限。二零零四年五月以前，民政事務專員可批核的小型環境改善工程以價值 30 萬元為上限；二零零四年五月起，有關上限提高至 50 萬元。

審計署認為，屯門民政事務處應在展開工程前，就先前未經批核的額外工程開支項目，取得屯門區議會的核准。

沒有按照區議會撥款指引支付工程費用

4.11 根據區議會撥款指引，區議會撥款只能用以支付為村民建造公用信箱(註 9)這類小型環境改善工程的部分費用。根據《民政事務總署技術通告第 3/90 號》，民政事務處必須遵守下述規定：

- (a) 區議會可於下述情況，特別批准為鄉村提供公用信箱：
 - (i) 村代表確實難以向村民籌集安裝信箱的費用；或
 - (ii) 村民實在無法負擔安裝信箱的費用；
- (b) 村民應負擔設置和保養排列組合式信箱的費用，因為每名村民都獲分配專用的信箱(註 10)。不過，連雨擋的排列組合式信箱架，亦可當作小型環境改善工程；
- (c) 津貼會以一次過的形式發放，有關的村民須負責公用信箱的保養工作；及
- (d) 公用信箱通常設在政府土地上。如設在私人土地上，必須預先取得業主的同意。

4.12 在 2001-02 至 2003-04 年度的三年間，在選定的九區民政事務處中，有三區動用區議會撥款進行 16 項小型環境改善工程，為村民建造連雨擋的公用和個別信箱。詳情載於表五。

註 9 : 小型環境改善工程所安裝的信箱，須為供村民共用的公用信箱。

註 10 : 區議會撥款指引訂明，區議會撥款不得用於為個別人士或團體提供專享和／或私人利益的工程。

表五

用於建造連雨擋的公用及個別信箱的
區議會撥款
(2001-02 至 2003-04 年度)

地區	小型環境改善 工程數目	由區議會撥款 支付的金額 (元)	由村民支付的 金額 (元)	工程總成本 (元)
沙田	4	185,948 (100%)	—	185,948
荃灣	6	285,300 (97%)	10,000 (3%)	295,300
	2	125,800 (100%)	—	125,800
元朗	2	76,000 (94%)	5,100 (6%)	81,100
	2	91,600 (100%)	—	91,600

資料來源：民政事務處的記錄

4.13 審計署注意到，民政事務處在動用區議會撥款時，沒有完全遵從《民政事務總署技術通告第 3/90 號》的規定。詳情如下：

- (a) 沙田、荃灣及元朗民政事務處在建造鄉村的公用信箱前，沒有向村代表查詢是否難以向村民籌集款項或村民能否負擔建造費用；
- (b) 在沙田區，工程費用全數由區議會撥款支付，包括建造個別排列組合式信箱的費用；
- (c) 荃灣民政事務處在處理六項工程時，沒有考慮建造排列組合式信箱的實際費用，只就編配給個別村民的信箱向每名村民收取 50 元，至於工程費用的餘額 (97%) 則動用區議會撥款支付。另有兩項建造及維修部分鄉村信箱的工程，亦動用區議會撥款全數支付 125,800 元的費用；及
- (d) 元朗民政事務處在處理兩項工程時，沒有考慮建造排列組合式信箱的實際費用，只就編配給個別村民的信箱向每名村民收取 50 元，至於工程費用的餘額 (94%) 則動用區議會撥款支付。另有兩項建造及維修部分鄉村信箱的工程，亦動用區議會撥款全數支付 91,600 元的費用。

審計署認為，民政事務處應遵從《民政事務總署技術通告第 3/90 號》有關使用區議會撥款的規定。

民政事務總署職責範圍以外的小型環境改善工程

4.14 根據環境運輸及工務局 (前稱工務局) 在二零零二年五月發出的《工務局技術通告第 14/2002 號 — 天然植物及園林建設的管理和保養及樹木保護》，民政事務總署只需進行沿鄉村行人徑的特定維修 (註 11)，民政事務處會因應區議會或村代表的要求，視乎需要進行特定的剪草工作。審計署發現，新界區的民政事務處會動用區議會撥款進行定期的剪草工作。儘管上述技術通告已經發出，新界區的民政事務處仍然動用區議會撥款在區內進行定期的剪草工作。詳情載於附錄 G。

4.15 二零零四年三月，環境運輸及工務局發出《環境運輸及工務局技術通告第 2/2004 號 — 植物及園林建築的保養》，取代《工務局技術通告第 14/2002 號》的部分內容。根據這份通告，民政事務總署仍須在確定有需要或接到投訴／轉介個案時，沿鄉村行人徑進行特定的維修，而這方面的工作以剪草為主。審計署認為，新界區民政事務處在鄉村地區進行定期剪草這類小型環境改善工程，並不在民政事務總署職責範圍內。審計署認為，民政事務處只應在區議會或村代表有要求時，才在鄉村地區進行特定的剪草工作。民政事務總署如果認為有需要在新界定期剪草，應與環境運輸及工務局商討修訂技術通告第 14/2002 號及第 2/2004 號所載的現行規定。

小型環境改善工程的合約安排不符合成本效益

4.16 新界區民政事務處進行小型環境改善工程，在區內定期剪草。葵青及荃灣民政事務處為每項剪草工作批出獨立合約或發出獨立的部門訂單，並就每份合約向認可承辦商名冊上的承辦商招標承投。至於招標工作，由這兩區民政事務處轄下工程組負責進行，包括擬備招標文件、安排與投標者進行工地會議、評估標書，以及擬備合約文件。這些工作全部涉及民政事務處的人力資源。

4.17 在外判剪草工作方面，沙田民政事務處就整個年度內的所有預定剪草工作批出一份合約。元朗民政事務處在某些地區也採取相同的做法。審計署審查元朗民政事務處的招標文件後發現，有兩項或以上剪草工作的合約，其平均成本較那些只有一項剪草工作的合約的平均成本為低。舉例來說，2003-04 年

註 11：村內主要維修工作包括定期視察、除草、剪草、修剪危險樹木、澆水、施肥、替換植物和保護樹木。

度，元朗民政事務處批出兩份合約，一份只有一項剪草工作，另一份則共有三項剪草工作。就每平方米的平均成本而言，後者只是前者的 39% (即 $0.51 \div 1.31 \times 100\%$)。詳情載於表六。

表六

元朗區剪草工作的平均成本
(2003-04 年度)

合約	每份合約的 剪草工作項數	以每平方米計算的 平均剪草成本 (元)
YLDC 21	1	1.31
YLDC 9	3	0.51

資料來源：民政事務處的記錄

審計署認為，民政事務處批出定期合約或包括多項剪草工作的綜合合約，會更符合成本效益。

鄉事委員會承辦的工程不符合成本效益

4.18 根據區議會撥款指引，鄉村或地方組織可利用民政事務總署以一次過方式提供的物料或現金資助，承辦各項小型環境改善工程。組織代表須提交書面承諾，申明其作為有關工程的籌辦人，將確保工程得以完成，並承擔有關的保養責任。在工程完成後，籌辦人須向民政事務處提交工程報告和顯示情況已見改善的照片。

4.19 審計署留意到，荃灣某一郊區的剪草工作一向由該區的鄉事委員會承辦，屬小型環境改善工程。這類工程每項都由該鄉事委員會邀請村民報價，並在荃灣民政事務處人員在場的情況下開啓標書。工程一般由標價最低者投得。荃灣民政事務處向鄉事委員會批出的撥款，佔工程費用的八成 (註 12)。

註 12：根據《民政事務總署常務通告第 19/84 號》，該署就工程提供現金資助的最高比率，一般為該項工程勞工成本的 80%。

4.20 就該鄉事委員會承接剪草工作一事，審計署發現：

- (a) 在 2003-04 年度，有關的剪草工作平均成本為每平方米 3.93 元 (當中 80%，即 3.14 元由區議會撥款資助)，比荃灣民政事務處的承辦商進行同類工作所需的平均成本 (每平方米 1.01 元)，高出近三倍。如有關工作由民政事務處的承辦商進行，2003-04 年度的開支總額可由 50,400 元，降至 16,200 元，減幅為 68%；
- (b) 剪草工作完成後，該鄉事委員會並無向荃灣民政事務處提交顯示情況已見改善的照片；及
- (c) 有關方面並無要求該鄉事委員會就該項工程出具保險單，就有人 (包括受僱剪草的工人) 因剪草工作受傷或遭到損害而申索的一切賠償，以及因該等工作而引致的一切損失，免除政府的彌償責任。民政事務總署的《小型工務工程手冊》訂明，承接民政事務處小型環境改善工程的承辦商，須向有關的民政事務處出具所需的保險單。

審計署認為，荃灣民政事務處在向鄉事委員會批出現金資助以進行剪草工作前，應評估每項工程的成本效益。此外，由於該鄉事委員會無須出具保險單，政府或須為工程所引起涉及財物損失或人命傷亡的意外，承擔賠償責任。

審計處的建議

4.21 審計署建議民政事務總署署長應：

不遵從區議會撥款指引的情況

- (a) 確保各民政事務處均備存一份載列該處須負責保養的所有小型環境改善工程的最新清單，並指派人員負責定期檢查為公眾安全起見尤需妥為保養的工程項目，最少每年一次 (見第 4.7 段)；
- (b) 確保各民政事務處在進行小型環境改善工程時，取得區議會撥款指引所指定的人員的核准 (見第 4.8 段)；
- (c) 確保有關方面在修訂或更改經核准的小型環境改善工程時，已根據區議會撥款指引取得區議會的批准 (見第 4.10 段)；
- (d) 確保各民政事務處完全遵從《民政事務總署技術通告第 3/90 號》內，有關動用區議會撥款資助建造公用信箱的條件和指引 (見第 4.13 段)；

民政事務總署職責範圍以外的小型環境改善工程

- (e) 確保屬小型環境改善工程的剪草工作符合《工務局技術通告第 14/2002 號》和《環境運輸及工務局技術通告第 2/2004 號》的有關規定(見第 4.15 段)；
- (f) 發出部門指引，提醒所有民政事務處應根據個別情況動用區議會撥款進行小型環境改善工程，以切合地方所需(見第 4.15 段)；

小型環境改善工程的合約安排不符合成本效益

- (g) 考慮批出定期合約或包括多項剪草工作的綜合合約，以減省成本(見第 4.17 段)；及

鄉事委員會承辦的工程不符合成本效益

- (h) 嚴謹地評估向鄉事委員會批出現金資助以進行剪草工作的成本效益，並確保政府無須為工程所引起涉及財物損失或人命傷亡的意外，承擔賠償責任(見第 4.20 段)。

當局的回應

4.22 民政事務總署署長表示，她大致上同意審計署的建議。她又表示：

- (a) 民政事務總署將：
 - (i) 採取跟進行動，提醒各民政事務處在處理和推行小型環境改善工程時，須遵從區議會撥款指引；
 - (ii) 檢討每年檢查須妥為保養的工程項目的現行安排；
 - (iii) 考慮批出定期合約，委聘服務承辦商進行小型環境改善工程；及
 - (iv) 檢討向承辦小型環境改善工程的地區組織發放現金資助的現行安排；
- (b) 關於審計署就民政事務總署職責範圍以外的小型環境改善工程所提的建議，民政事務總署一向按照《工務局技術通告第 14/2002 號》和《環境運輸及工務局技術通告第 2/2004 號》的指引，在特定的情況下，修剪護養鄉村行人徑和由民政事務總署修築的通道兩旁的草木。為防止登革熱爆發，以及鑑於市民的公共衛生意識

不斷提高，對公共衛生情況日益關注，過去兩年，各區議會為響應全港滅蚊運動，主動進行更多小型環境改善工程。由於各區均進行了大量剪草工作，或會令人產生剪草工作會定期進行的錯覺；及

- (c) 因應審計署的建議，民政事務總署將提醒各民政事務處應根據個別情況動用區議會撥款進行小型環境改善工程，以切合地方所需。民政事務總署將發出部門指引，要求各民政事務處嚴格遵從《工務局技術通告第 14/2002 號》和《環境運輸及工務局技術通告第 2/2004 號》的指引。

第5部分：提交每年地區工作計劃

5.1 本部分探討政府部門如何向區議會提交每年地區工作計劃(地區計劃)，以加強區議會在規劃和落實提供地區設施和服務方面的角色，並提出可予改善之處。

政府部門諮詢區議會

5.2 由於區議會是政府在地區事務方面的主要顧問，各政府部門均會派代表出席區議會會議，就政府部門的地區工作，以及可能影響區內人士生計、居住環境或福利的地區事務，諮詢區議會。各部門會視乎情況採納區議會的意見，並把政府政策和計劃的最新資料告知區議會。

5.3 跨部門的區議會檢討工作小組(工作小組)在二零零零年七月成立，由民政事務局派員擔任主席，負責探討新一屆區議會在二零零零年一月組成後，如何進一步加強區議會的角色及職能。工作小組在二零零一年七月提出下列多項措施：

- (a) 進一步加強區議會在監察地區服務及設施的供應、提供方式和管理方面的角色和職能；
- (b) 改善區議會與政府之間的溝通；及
- (c) 加強對區議會的支援。

5.4 工作小組同意區議會應可發揮重要作用，推動市民參與更多地區工作，確保政府在地區服務方面體察民情，向市民負責。工作小組的建議措施旨在：

- (a) 加強區議會在地區事務上作為政府主要顧問和政府與公眾之間的溝通橋樑等基本角色；及
- (b) 讓區議會有更多機會參與政府部門在地區層面的工作，從而加強監察能力和發揮更大的影響力。

工作小組的建議在二零零一年十一月獲行政會議通過，並在同年年底實行。

政府部門提交每年地區工作計劃

5.5 工作小組的建議之一，是核心部門(註13)須向區議會提交地區計劃，並盡可能把區議員的意見納入部門本身工作的計劃內，從而加強區議會在規劃

註13：根據二零零一年七月公布的《區議會檢討工作小組報告》，核心部門共有七個(即土木工程拓展署——前拓展署、食物環境衛生署、民政事務總署、香港警務處、房屋署、康樂及文化事務署和運輸署)。

和落實提供地區服務和設施 (例如房屋、市政設施和服務、地區發展、交通和福利事宜) 方面的角色。政府在二零零二年一月的《總務通告第 1/2002 號—地方行政》中公布這項規定。由於各民政事務處或會對核心部門有不同的理解，因此民政事務總署容許各民政事務處自訂核心部門，只要各區能夠清楚列出所訂定的核心部門。18 區民政事務處所訂定的核心部門名單，載於附錄 H。

5.6 根據《總務通告第 1/2002 號》，各核心部門須配合本身的工作時間表，應盡量在每個年度開始時把地區計劃提交區議會。有關部門還應在半年後提交進度報告，如在推行計劃方面有任何延誤，便應向有關區議會解釋原因。當局亦鼓勵工作涉及地區民生事務的非核心部門，向區議會提交地區計劃。

民政事務總署就核心部門提交每年地區工作計劃所作的調查

5.7 二零零三年一月，即《總務通告第 1/2002 號》發出後一年，民政事務總署總部要求 18 區民政事務處，就落實工作小組所提出的加強區議會角色和職能的建議，匯報工作進展。其中一項，是要求各民政事務處報告核心部門在二零零一年十一月二十一日至二零零三年一月七日期間，向區議會提交地區計劃的次數。二零零三年七月，民政事務總署總部進一步要求各民政事務處就二零零一年十一月二十一日至二零零三年七月十日期間提交的地區計劃，報告最新進展。

5.8 民政事務總署就二零零一年十一月二十一日至二零零三年七月十日進行的調查顯示，不少核心部門都已把地區計劃交給 18 區民政事務處，以便轉交區議會 (見附錄 I)。在其中九區，核心部門提交地區計劃的平均比率為 55%。至於其餘九區，由於有關每個核心部門提交地區計劃的資料欠奉，故未能計算出平均比率。審計署留意到，民政事務總署總部沒有跟進有關調查結果。

審計署就核心部門提交每年地區工作計劃所作的調查

5.9 審計署在二零零四年五月進行調查，向 18 區民政事務處收集核心部門在二零零二年一月至二零零四年六月提交地區計劃的資料。審計署的調查結果載於附錄 J 和 K。

審計署的意見

提交每年地區工作計劃

5.10 審計署的調查發現 (見附錄 J)：

- (a) 部分地區計劃並非在每個年度開始時提交；
- (b) 部分核心部門每年提交超過一份地區計劃；
- (c) 向 18 區提交地區計劃的平均比率十分參差，由 13% 至 100% 不等；
- (d) 其中三區 (即離島、北區及屯門) 在二零零二年一月至二零零四年六月期間提交地區計劃的平均比率，低於 30%；
- (e) 只有西貢民政事務處在二零零二年一月至二零零四年六月期間獲所有核心部門提交地區計劃；及
- (f) 向 18 區提交地區計劃的平均比率在二零零二年為 50%，二零零三年為 64%，二零零四年 (一月至六月) 則為 52%。截至二零零四年六月三十日的 30 個月內，整體平均比率為 55%。

5.11 要求核心部門提交地區計劃的目的，是加強區議會在規劃和落實提供地區設施和服務方面的角色，讓核心部門能夠把區議員的意見納入部門工作的計劃內 (見第 5.5 段)。二零零二年一月至二零零四年六月期間的提交地區計劃整體平均比率只有 55%，未能令人滿意。審計署認為，核心部門不按規定提交地區計劃，或有損區議會把社區意見在核心部門工作的計劃內反映的成效。民政事務總署應採取措施，確保所有核心部門都依時提交地區計劃，以便轉交區議會。

監察提交每年地區工作計劃的情況

5.12 審計署檢討過民政事務處監察核心部門提交地區計劃的情況，有以下發現 (見附錄 K)：

- (a) 民政事務處各自採用不同的方法監察和跟進核心部門提交地區計劃的情況。民政事務總署並無制定劃一程序的指引，讓各區民政事務處有所依循；
- (b) 只有九區民政事務處要求和提醒其核心部門提交地區計劃；

- (c) 除了西貢和大埔民政事務處外，其餘的民政事務處並無要求核心部門回覆，表明“沒有”計劃提交；
- (d) 只有西貢民政事務處綜合整理核心部門提交的所有地區計劃，並擬備一份《部門周年計劃》交給西貢區議會；及
- (e) 每年，油尖旺民政事務處均向區議會提交一份文件(即《油尖旺地區策略》)，概述區議會、地區管理委員會和各核心部門的工作成績和有關的五年計劃。

5.13 審計署認為，西貢民政事務處綜合整理地區計劃再提交區議會的做法，可確保所有核心部門均已提交地區計劃。此舉亦有助西貢區議會討論和審議工作計劃，使區議會得以更有效率和效益地把社區意見在核心部門工作的計劃內反映。

審計署的建議

5.14 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 採取適當監察措施，確保：
 - (i) 所有核心部門都依時提交地區計劃以便轉交區議會，使區議會可把社區意見在核心部門工作的計劃內反映(見第 5.11 段)；
 - (ii) 核心部門如沒有地區計劃提交，也須回覆表明“沒有”計劃提交(見第 5.12 及 5.13 段)；及
 - (iii) 民政事務處應及早採取跟進行動，確保核心部門均已提交地區計劃或回覆表明“沒有”計劃提交(見第 5.12 及 5.13 段)；及
- (b) 考慮發出指引，規定各民政事務處：
 - (i) 採取劃一做法監察和跟進核心部門提交地區計劃的情況(見第 5.11 至 5.13 段)；及
 - (ii) 綜合整理核心部門所提交的地區計劃，以便轉交區議會討論和審議(見第 5.13 段)。

當局的回應

5.15 民政事務總署署長表示，她大致上同意審計署的建議。她又表示，民政事務總署會發出通告，提醒所有民政事務處與核心部門緊密聯繫，使該等部門能及早提交地區計劃，並且應該擬訂一份清晰的周年時間表，以便把地區計劃轉交區議會。

第6部分：區議會網頁

6.1 本部分探討民政事務總署為個別區議會設置獨立網頁的情況，並提出可予改善之處。

設立區議會網頁

6.2 為推廣 18 區區議會本身的獨立形象，民政事務總署在一九九九年三月成立部門工作小組，研究為每一區區議會設立獨立網頁的做法是否可行，以及需要多少資源。擬設的區議會網頁旨在向公眾發放區議會的地區相關資料，以推廣區議會的工作，並提高區議會的透明度。有多名區議員加入工作小組，一起商討網頁的設計事宜。二零零零年七月，行政工作電腦化計劃委員會(註 14)按照工作小組的建議，通過設立區議會網頁。二零零零年八月，民政事務總署以 33 萬元聘請承辦商協助設計和開發基本的區議會網頁平台。二零零一年十二月，18 區區議會網頁全面啓用。各區議會的標準網頁平台包括：

- (a) 區議會主席歡迎辭；
- (b) 區議員資料；
- (c) 地區摘要；
- (d) 區議會會議時間表；
- (e) 區議會和轄下委員會的會議議程；
- (f) 區議會會議記錄；
- (g) 區議會活動；
- (h) 會見市民計劃；及
- (i) 電郵連結。

6.3 區議會網頁設置後，民政事務總署總部負責維修和改善基本平台的工作，而18區民政事務處的區議會秘書處則負責各自把資料上載所屬區議會的網頁，並確保所載的是最新資料。民政事務總署期望，在提供了基本資料後，個別區議會如認為適合，可利用本身的社區資源或贊助，再進一步設計和製作更多的網頁。

註14：行政工作電腦化計劃委員會由工商及科技局的代表組成，主席一職由電子政府專員擔任。委員會的主要職責，是確保政府的電腦系統以充分協調、爭取最大成本效益和以客為本的方式運作。

政府網頁發放資料指引

6.4 政府指令部門開發政府網頁，在使用互聯網發放資料方面擔當主導角色。為確保政府網頁的設計在提供有關資料方面，既有效率，又具效用，而所採用的格式也能夠吸引本地和各國瀏覽者登入，政府發出了政府網頁發放資料指引(政府網頁指引)。政府網頁指引為各局和部門提供有關製作和開發網頁的實用指南和資料。

就區議會網頁提出的改善要求

6.5 跨部門的政府網頁委員會就發放資料事宜進行討論後，民政事務局在二零零二年六月促請民政事務總署留意區議會網頁須予改善之處。改善工作主要是在區議會網頁內提供適當的連結，方便使用者，尤其是一些視障人士，登入內頁。

6.6 二零零二年十一月，政府資訊科技總監辦公室(當時稱為資訊科技署)也告知民政事務總署，一項研究政府網頁接達情況的特別檢討發現，區議會網頁有若干須予改善之處。政府資訊科技總監辦公室建議的有待改善之處，與民政事務局提出的相若。

6.7 民政事務局屢發催辦便箋，要求民政事務總署從速採取行動，完成民政事務局與政府資訊科技總監辦公室就區議會網頁所建議的改善工作。其後，民政事務總署在二零零三年六月向民政事務局解釋：

- (a) 嚴格來說，區議會網頁不屬於政府網頁，而是由 18 區區議會管理。此外，區議會網頁的電腦設備並非由政府資訊科技總監辦公室主管。在這些情況下，區議會網頁應否嚴格遵從政府網頁指引，頓成疑問；及
- (b) 二零零二年十二月以來，民政事務總署曾進行其他改善區議會網頁的工作，包括擴大儲存量、重組系統、更換軟件，以及設計和開發簡體中文版。因此，民政事務總署避免同時執行民政事務局建議的改善工作，以盡量減少公眾服務可能中斷的情況。

儘管提出了上述解釋，民政事務總署由二零零三年一月起一直採取行動，執行民政事務局與政府資訊科技總監辦公室建議的區議會網頁改善工作。二零零三年十一月，民政事務總署告知民政事務局與政府資訊科技總監辦公室，改善工作已經完成。

審計署的意見

不遵從政府網頁發放資料指引的情況

6.8 審計署在二零零四年二月和五月，審查了 18 區區議會網頁。截至二零零四年五月二十一日的網頁所提供的資料，概述於附錄 L。審計署把 18 區區議會網頁的配置和維修工作與政府網頁指引的建議比較，發現這些網頁大致上都依循政府網頁指引。未有遵從政府網頁指引的例子，載於附錄 M。

區議會網頁有待改善之處

6.9 審計署審查 18 區區議會網頁後，發現若干有待改善之處。審計署的意見載於第 6.10 至 6.14 段。

6.10 **有些資料沒有提供英文和簡體中文版** 根據政府網頁指引，政府網頁的設計在提供有關資料方面，所採用的格式應當能夠鼓勵本港和各國的瀏覽者登入（見第 6.4 段）。因此，當局規定政府網頁應提供英文、繁體和簡體中文版。審計署審查 18 區區議會網頁後，發現下列情況：

- (a) 就 18 區區議會網頁而言：
 - (i) 某些資料只以繁體中文提供，沒有英文和簡體中文版；及
 - (ii) 網頁沒有顯示有關資料只有繁體中文版；
- (b) 在 18 區區議會網頁的英文版內：
 - (i) 所有區議會秘書處都沒有上載區議會會議記錄全文；
 - (ii) 只有十區區議會秘書處上載區議會會議記錄摘要；及
 - (iii) 只有兩區區議會秘書處上載區議會撥款使用指引和有關申請程序；及
- (c) 在 18 區區議會網頁的簡體中文版內：
 - (i) 全都沒有上載區議會轄下委員會會議議程、區議會會議記錄、區議會撥款使用指引和有關申請程序；及
 - (ii) 當使用者選擇沒有簡體中文版的項目時，網頁會顯示系統錯誤的信息。

6.11 **部分有用資料沒有上載區議會網頁** 區議會網頁主要目的是向公眾發放重要和有用的資料。區議會撥款使用指引和有關申請程序對有意申請撥款的地區組織來說，屬重要的資料。此外，區議會活動詳情對有意參與那些活動的市民來說，也屬有用的資料。把附有活動時間表和活動詳情的資料上載區議會網頁，藉此向公眾推廣區議會活動，是既奏效，又所費不多的方法。另外，會見市民計劃的資料對有意向區議員求助的市民來說，也很有用。不過，審計署審查 18 區區議會網頁後，發現下列有用資料均付之闕如：

- (a) 四區區議會網頁沒有上載區議會撥款使用指引和有關申請程序；
- (b) 九區區議會網頁沒有上載即將舉行的區議會活動資料；
- (c) 七區區議會網頁沒有上載會見市民計劃的資料；及
- (d) 四區區議會網頁沒有上載區議員會見市民計劃的當值時間表。

6.12 **沒有提供互動網上服務** 根據政府網頁指引，跨進 21 世紀，致力提供互動網上服務，將會是向公眾提供服務的主要趨勢。各局和部門都應加強網頁的互動元素。審計署審查 18 區區議會網頁後，留意到這些網頁全都沒有提供互動網上服務，讓地區組織提交區議會撥款申請，或讓市民透過會見市民計劃約見區議員。

6.13 **沒有提供瀏覽人次** 計算瀏覽人次可協助區議會記錄使用網頁的人次，以確保網站能持續滿足使用對象的期望。審計署留意到，18 區區議會網站全都沒有任何統計裝置，以記錄個別區議會網頁的瀏覽人次。

6.14 **必須確保區議會網頁得以善用** 由於區議會網頁既是區議會發放地區相關資料的渠道，又是區議會和市民互相溝通的途徑，審計署認為，民政事務總署須確保所有區議會秘書處都能夠善用區議會網頁，以達致預期目的。

動用區議會撥款加設網頁

6.15 一九九七年十二月，某區一些區議員建議動用區議會撥款 (註 15) 為其區議會設置獨立網頁。民政事務總署總部在同月表示，區議會撥款指引規定，區議會撥款不得用於一些較適宜由其他政府撥款或部門撥款支付費用的計劃。由於製作網頁已包括在部門撥款內，因此區議會撥款不宜作此用途。

註 15：政府提供區議會撥款以推行社區參與計劃和小型環境改善工程。區議會撥款主要用於指定的非經常社區計劃，目的在於加強社區精神、增加社區凝聚力和改善區內居民的福利。民政事務專員須確保撥款沒有偏離撥款使用範圍，並符合政府的財務、會計、物料供應和總務規則，以及民政事務總署總部發出的指引。

6.16 一九九八年十一月，另一區議會亦去信民政事務總署總部，查詢區議會撥款可否用於設置獨立的區議會網頁。民政事務總署總部在一九九八年十二月的覆函中指出，有關運用區議會撥款的指引已載於民政事務總署常務通告。根據撥款使用範圍，由區議會撥款支付設置和維修獨立區議會網頁的費用，似乎不大恰當。

6.17 二零零零年年中，民政事務總署決定為 18 區區議會設置獨立網頁，並表示個別區議會如認為合適，可利用本身的社區資源或贊助製作更多網頁。不過，民政事務總署並沒有表明區議會撥款可用於加設網頁。

6.18 審計署在審查區議會網頁時發現，有兩區區議會均另設網頁，載述他們的活動。儘管民政事務總署總部曾在一九九七年十二月發出指示（見第 6.15 段），他們仍然使用區議會撥款設置有關網頁。詳情如下：

- (a) 二零零零年十月，有一區的民政事務處批出區議會撥款，為其區議會另設網頁。獨立網頁的開發工作以費用總額 111,000 元外判。網頁在二零零二年一月啓用。自此之後，每年均動用區議會撥款維修獨立網頁。在 2002-03 和 2003-04 年度，為維修這個網頁而支付的費用總額分別為 16 萬元和 13 萬元；及
- (b) 二零零二年三月，另一區區議會動用 16,760 元的區議會撥款另設旅遊網頁，並在二零零二年七月把另一個網頁上載互聯網供公眾使用。2003-04 年度，用於維修這個獨立網頁的區議會撥款為 1,440 元。

這兩區區議會分別動用 401,000 元 (111,000 元 + 160,000 元 + 130,000 元) 和 18,200 元 (16,760 元 + 1,440 元) 開發和維修獨立網頁，而有關開支不屬於區議會撥款的使用範圍。審計署認為，這兩區民政事務處利用區議會撥款支付有關開支的做法或有不當。

審計署的建議

6.19 審計署建議民政事務總署署長應：

不遵從政府網頁發放資料指引的情況

- (a) 鼓勵區議會秘書處依循政府網頁指引（見第 6.8 段）；
- (b) 參照政府網頁指引，透過下述方法改善區議會網頁的內容：
 - (i) 在閃動頁面提供“略過”的選擇，讓瀏覽者不必觀看動畫（見附錄 M(A) 項）；

- (ii) 在區議會網頁每個頁面顯示最後修訂日期或最後覆檢日期 (見附錄 M(B) 項)；
- (iii) 確保區議會秘書處及早和定期把資料上載區議會網頁 (見附錄 M(C) 項)；及
- (iv) 確保區議會秘書處保存一份有關維修網頁的核對清單，並定期檢查網頁 (見附錄 M(D) 項)；

區議會網頁有待改善之處

- (c) 區議會網頁所載的資料如沒有英文或簡體中文版，須告知使用者資料只備繁體中文版 (見第 6.10(a) 段)；
- (d) 長遠來說，確保區議會網頁所載的資料備有英文、繁體中文和簡體中文版 (見第 6.10 段)；
- (e) 與 18 區區議會協調，研究把下列資料上載區議會網頁：
 - (i) 區議會撥款使用指引和申請區議會撥款的程序 (見第 6.11(a) 段)；
 - (ii) 區議會活動一覽表，內附活動時間表、活動詳情和聯絡人資料 (見第 6.11(b) 段)；及
 - (iii) 會見市民計劃的運作和有關的區議員當值時間表 (見第 6.11(c) 和 (d) 段)；
- (f) 考慮以下述方法改善區議會網頁：
 - (i) 在網頁提供互動網上服務，方便地區組織和市民就舉辦社區活動申請區議會撥款，以及根據會見市民計劃約見區議員 (見第 6.12 段)；及
 - (ii) 在各個區議會網頁加入瀏覽人次，記錄網頁的使用人次 (見第 6.13 段)；

動用區議會撥款加設網頁

- (g) 檢討動用區議會撥款開發和維修區議會獨立網頁的做法 (見第 6.18 段)；及
- (h) 提醒所有民政事務處增設區議會網頁的正確撥款安排 (見第 6.18 段)。

當局的回應

6.20 民政事務總署署長表示，她大致上歡迎審計署的建議，她又指出：

- (a) 由於區議會是根據《區議會條例》成立的法定組織，享有高度自主權，民政事務總署賦予各個區議會自由度，讓他們自行決定網頁的格式。民政事務總署注意到政府網頁指引所公布的良好做法，多年來，該署一直採取所需行動，落實這些做法，並會繼續鼓勵區議會盡量採納審計署建議的做法；
- (b) 考慮到當時區議會的資訊是透過由部門撥款出資的民政事務總署網頁發放，加上民政事務總署網頁的資訊科技保安措施未能支援額外的網頁，民政事務總署總部於是在一九九七年發出指示，規定區議會網頁的設置和維修工作不得由區議會撥款支付費用。隨着各區議會的獨立網頁在二零零一年起交由所屬區議會管理，且市民對於在互聯網上有效和快捷地取得區議會資料的需求日增，再加上資訊科技保安措施日益進步，民政事務總署認為一九九七年發出的指引不再適用；及
- (c) 第 6.18 段提及的兩個獨立網頁，詳盡介紹兩區區議會和他們的活動，並專門用作推廣特定計劃，例如本土經濟計劃。基於網頁的性質特別，民政事務總署認為，把開發和維修該等網頁視為具宣傳作用的社區參與計劃，並由區議會撥款支付有關開支，是恰當的做法。

6.21 政府資訊科技總監表示，他基本上同意審計署的意見，並指區議會網頁大多符合政府網頁指引。

附錄 A
(參閱第 1.4 段)

以地區劃分的區議會議席分布情況
(二零零四至零七年區議會任期)

地區	議席數目
香港島	
中西區	19
東區	46
南區	21
灣仔	14
	100
九龍	
九龍城	27
觀塘	42
深水埗	26
黃大仙	31
油尖旺	20
	146
新界	
離島	20
葵青	36
北區	25
西貢	27
沙田	46
大埔	26
荃灣	24
屯門	37
元朗	42
	283
總計	529

資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.9 段)

在實報實銷津貼／營運開支津貼項下
可獲發還款項的項目清單

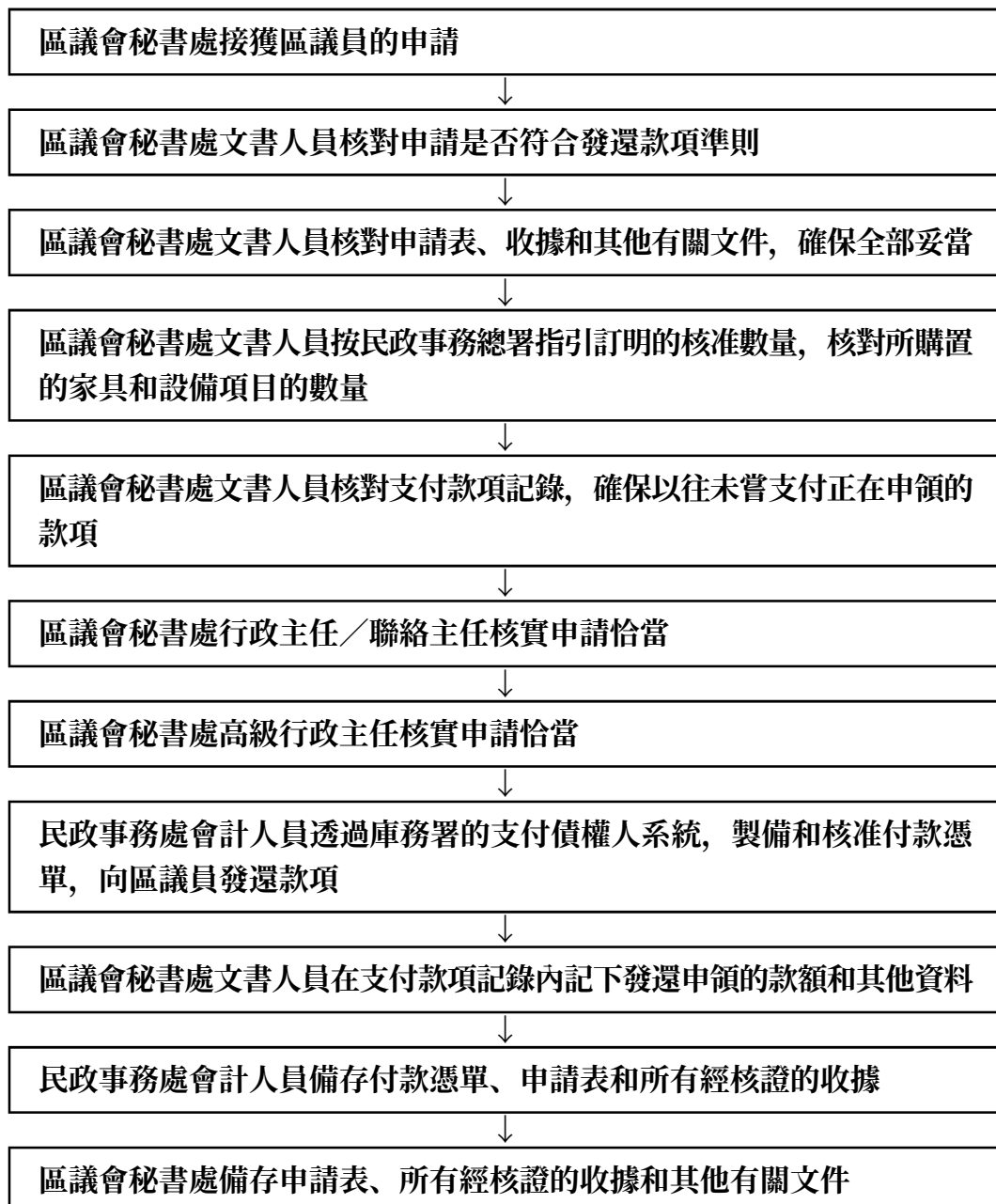
可獲發還款項的項目	生效日期
(A) 聘請助理的開支	
(a) 職員薪津 (包括薪金、假期薪金、約滿酬金、獎金和其他與聘用相關津貼)	二零零零年一月一日
(b) 醫療福利	二零零零年一月一日
(c) 公積金供款	二零零零年一月一日
(d) 保險費	二零零零年一月一日
(e) 根據勞工法例支付的法定款項	二零零零年一月一日
(f) 招聘工作的開支	二零零一年十二月一日
(g) 區議員助理的工作相關培訓開支	二零零一年十二月一日
(B) 辦事處開支	
(a) 租金	二零零零年一月一日
(b) 管理費	二零零零年一月一日
(c) 地租及差餉	二零零零年一月一日
(d) 電費、水費及排污費	二零零零年一月一日
(e) 通訊費用	
(i) 在辦事處安裝的固網電話及／或傳真線路，以及供互聯網和電郵服務使用的固網線路	二零零零年一月一日
(ii) 傳呼機費用	二零零一年十二月一日
(iii) 窄頻或寬頻的互聯網收費	二零零一年十二月一日
(iv) 郵費、大量投寄郵件和速遞費用	二零零一年十二月一日

附錄 B
(續)
(參閱第 2.9 段)

可獲發還款項的項目	生效日期
(f) 印刷品和文具	二零零一年十二月一日
(g) 期刊、報紙和其他刊物	二零零一年十二月一日
(h) 區議員辦事處內設備和家具的維修與保養費用	二零零一年十二月一日
(i) 辦事處的保險費 (例如公眾責任、失竊和火災的保險)	二零零一年十二月一日
(j) 為執行區議會職務而支付的區議員辦事處宣傳物品開支	二零零一年十二月一日
(k) 已核准清單所列的特定設備和家具	二零零二年六月一日
(l) 租用協議的印花稅	二零零四年一月一日
(m) 區議員辦事處順利運作所需的雜項物品 (例如辦事處的基本裝修和基本工具)	二零零四年一月一日
(n) 以營運開支津貼或資訊科技及其他支援撥款購置的設備和家具的維修與保養費用	二零零四年一月一日

資料來源：民政事務總署的記錄

有關區議會議員申請發還
營運開支津貼與資訊科技及其他支援撥款
的處理程序



資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 D
(參閱第 3.4 段)

在營運開支津貼項下
區議會議員不獲發還款項的項目清單
(二零零四至零七年區議會任期)

- (a) 可獲退還的按金
- (b) 罰款
- (c) 煮食用具和設備 (蒸餾水機、雪櫃和微波爐除外)
- (d) 裝飾品，例如畫、相架、花等
- (e) 賀卡和聖誕卡
- (f) 贊助款項
- (g) 酬酢開支 (包括食物和飲品) 和交通費
- (h) 區議員的個人醫療和牙科診療開支
- (i) 區議員的個人保險計劃
- (j) 區議員的個人薪酬福利
- (k) 區議員本身的培訓費用
- (l) 與區議會職務無關的開支

資料來源：民政事務總署的記錄

有關區議會議員獲發還營運開支津貼
和資訊科技及其他支援撥款的審查結果
(二零零二年一月至二零零四年三月)

(A)：聘請助理

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(i) 區議員須向區議會秘書處登記助理的姓名，並提交僱傭合約的認證副本，以及表明所聘用的助理並非其親屬的聲明書。	在 3 區中，共有 3 名區議員沒有向區議會秘書處提交聘請 5 名助理的僱傭合約。 在 4 區中，共有 20 名區議員沒有提交聲明書，證明受聘的 20 名助理並非其親屬。
(ii) 如僱傭合約的資料有變，區議員須由資料變更當日起計一個月內，通知區議會秘書處。	在兩區中，共有 5 名由 5 名區議員聘用的助理，月薪與僱傭合約所示的不同。但有關這項變更的通知卻付之闕如。
(iii) 區議會秘書處須確保區議員提交的助理薪酬收據載有助理的身分證號碼。	在 5 區中，共有 24 名區議員沒有在 30 張薪酬收據上註明身分證號碼。

附錄 E
(續)
(參閱第 3.7 段)

(B)：區議員辦事處

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(i) 區議會秘書處須確保由個別業主發出的租單和管理費收據載有業主的全名、身分證號碼和簽署。	在 5 區中，共有 19 份由 13 名區議員提交的租單／管理費收據沒有業主姓名、身分證號碼或簽署。
(ii) 同區的區議員可一起設立聯合辦事處，但有關各方須簽訂協議，訂明聯合辦事處開支的分攤比例或各人自行負擔的項目，並把協議送交所屬區議會秘書處存檔，供日後核對之用。	在兩區中，共有兩名區議員沒有就聯合辦事處向區議會秘書處提交協議。

(C)：就不獲發還款項的項目提出的發還款項申請

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
以下項目不獲發還款項： (i) 區議員的宣傳物品中，有不屬指引准許載列的資料。	在 8 區中，共有 36 名區議員就這類不獲發還款項的項目提出共 63 宗申請，涉及的支出總額為 102,503 元。

附錄 E
(續)
(參閱第 3.7 段)

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(ii) 國際直撥電話、漫遊通訊、國際電話和沒有公開的電話線的費用。	在 4 區中，共有 12 名區議員就這類不獲發還款項的項目提出共 38 宗申請，涉及的支出總額為 15,361 元。
(iii) 非宣傳物品、購買電池、影印機租賃和逾期付款附加費。	在 5 區中，共有 15 名區議員就這類不獲發還款項的項目提出共 44 宗申請，涉及的支出總額為 58,455 元。
(iv) 在二零零二年六月一日前支付，但二零零二年六月一日起才列作可獲發還款項的項目。	在兩區中，共有兩名區議員就這類不獲發還款項的項目提出共兩宗申請，涉及的支出總額為 3,680 元。

(D)：違規發還款項

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(i) 區議員須提交正式收據，方可獲發還款項。	在 3 區中，共有 11 宗沒有提供收據證明而獲發還款項的個案，涉及的總金額為 38,503 元。
(ii) 各區議會秘書處須確保先前並沒有就同一宗申請發還款項。	在 3 區中，共有 3 宗申請個案先前已獲發還款項，涉及的總金額為 1,655 元。

附錄 E
(續)
(參閱第 3.7 段)

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(iii) 區議員如就營運開支津貼或資訊科技及其他支援撥款項下已發還的開支收到任何回贈、資助、補償或退款，均須把有關款額退還政府。	在兩區中，共有 3 宗違規個案，涉及的總金額為 585 元。
(iv) 在聘請助理的開支方面，只有用於聘請區議員助理的開支方可獲發還。	有 1 宗違規個案，涉及金額 510 元。
(v) 區議員辦事處的租金開支應按租約發還。	有 1 宗違規個案，涉及金額 1,772 元。

(E)：購置設備及家具

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(i) 區議會秘書處須要求區議員在遞交發還墊支款項的申請時，盡可能出示使用營運開支津貼或資訊科技及其他支援撥款所購買物品的照片。	在 5 區中，共有 29 名區議員沒有就可發還費用的物品遞交照片。

附錄 E
(續)
(參閱第 3.7 段)

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(ii) 區議員須為使用營運開支津貼或資訊科技及其他支援撥款所購買的資本項目物品，編備一份清單，存放在區議員辦事處，並把副本送交區議會秘書處。資本項目物品指任何價值 1,000 元或以上並可使用超過一年的設備或家具，但不包括電腦軟件和固定裝置。	在選定的 9 區民政事務處中，有 7 區沒有收到區議員應提交的清單。有關的民政事務處亦沒有要求區議員遞交有關清單。

(F)：申請發還款項的時限

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(i) 區議員宜在墊支後一個月內提出發還墊支款項的申請，以便早日獲發還款項，並方便管理現金流量。	在全部 9 區中，共有 41 名區議員沒有依照民政事務總署的意見，在墊支後一個月內提出發還款項的申請。部分區議員更累積幾個月的開支，之後才一次過向區議會秘書處提出申請。

附錄 E
(續)
(參閱第 3.7 段)

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
(ii) 就上個曆年所墊支款項而提出的申請，須在該曆年結束後兩個月內提出，否則概不受理。	在 3 區中，共有 4 宗超過指定時限後才提出的申請獲發還款項。
(iii) 跨越兩個曆年的開支應分攤並記入有關曆年的撥款項下。	在 4 區中，共有 20 宗個案沒有分攤記帳。

(G)：向區議員發出月結單

民政事務總署指引 定下的準則	審查結果
建議區議會秘書處宜向各個區議員發出月結單，告知已發還款項的累積金額和未用的餘額。	在選定的 9 區民政事務處中，有 6 區沒有向區議員發出有關月結單。

資料來源：民政事務總署的記錄

核准的小型環境改善工程示例

- (a) 美化灰色地帶 (例如購置或添換灌木、提供混凝土花瓶、植樹和剪草)
- (b) 在空置或清理妥當的政府土地設置臨時康樂設施 (例如休憩花園、休憩和燒烤場地、避雨亭和涼亭)
- (c) 建設緩跑徑、梯級和欄杆
- (d) 設置指示牌和告示板，豎立區議會標誌和紀念牌匾
- (e) 設置方向指示牌，以及提供撥款用以支付部分公用信箱費用
- (f) 在政府土地上的違例搭建物清拆後採取特別清理行動 (例如租賃貨車和設備、進行批盪工程和替牆壁刷灰)
- (g) 在寮屋區空置的政府土地上興建臨時辦事處，以便成立互助委員會
- (h) 為已竣工的小型環境改善工程進行持續的保養工作
- (i) 在區議會休憩處和遊樂場裝置照明和電力供應設施

資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 G
(參閱第 4.14 段)

民政事務處用於剪草工作的區議會撥款
(2002-03 與 2003-04 年度)

民政事務處	2002-03 年度		2003-04 年度	
	剪草工作項數	開支總額 (元)	剪草工作項數	開支總額 (元)
葵青	6	112,369	6	85,827
沙田 (註 1)	3	167,411	4	289,520
荃灣	6	217,689	6	222,500
屯門 (註 2)	3	55,870	2	64,444
元朗	27	648,963	32	722,980
總計		1,202,302		1,385,271

資料來源：民政事務處的記錄

註 1：合約包括為區內排水渠進行的若干小型疏浚工程。

註 2：該民政事務處在 2002-03 與 2003-04 年度也有動用地區小工程撥款進行 12 項剪草工作。

附錄 H
(參閱第 5.5 段)

18 區民政事務處所訂定的核心部門名單

地區	核心部門								核心部門 總數
	土木工程 拓展署 (註)	食物環境 衛生署	民政事 務總署	香港 警務處	房屋署	康樂及文化 事務署	運輸署	其他局 ／部門	
香港島									
中西區	✓	✓	✓	✓	—	✓	✓	—	6
東區	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	7
南區	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓	—	6
灣仔	✓	✓	✓	✓	—	✓	✓	—	6
九龍									
九龍城	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓	—	6
觀塘	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	社會福利署	8
深水埗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	7
黃大仙	—	✓	—	✓	✓	✓	✓	社會福利署	6
油尖旺	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	7
新界									
離島	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓	(a) 教育統籌局 (b) 地政總署 (c) 規劃署 (d) 社會福利署	10
葵青	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	7
北區	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(a) 地政總署 (b) 規劃署	9
西貢	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(a) 教育統籌局 (b) 地政總署 (c) 海事處 (d) 規劃署 (e) 社會福利署	12
沙田	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	7
大埔	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(a) 教育統籌局 (b) 地政總署 (c) 規劃署 (d) 社會福利署	11

附錄 H
(續)
(參閱第 5.5 段)

地區	核心部門								核心部門 總數
	土木工程 拓展署 (註)	食物環境 衛生署	民政事 務總署	香港 警務處	房屋署	康樂及文化 事務署	運輸署	其他局 ／部門	
新界 (續)									
荃灣	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	7
屯門	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	7
元朗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	(a) 衛生署 (b) 醫院管理局 (c) 廉政公署 (d) 社會福利署	11

資料來源：民政事務總署的記錄

註：二零零四年七月一日，拓展署與土木工程署合併成為土木工程拓展署。

附錄 I
(參閱第 5.8 段)

民政事務總署就核心部門
提交每年地區工作計劃所作的調查
(二零零一年十一月二十一日至二零零三年七月十日)

地區 (註 1)	核心部門數目 (a)	提交每年地區工作 計劃的核心部門數目 (註 2) (b)	提交率 (c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$ (%)
北區	9	2	22%
中西區	6	2	33%
深水埗	7	3	43%
屯門	7	3	43%
南區	6	3	50%
葵青	7	4	57%
東區	7	5	71%
大埔	11	9	82%
黃大仙	6	5	83%
總計	66	36	55%

資料來源：民政事務總署的記錄

註 1：另外九區沒有計算在內，因為有關的民政事務處只提供核心部門提交地區計劃的總數，而沒有列出所涉及的核心部門的數目。

註 2：有些核心部門就不同的工作提交多於一份計劃。為計算提交率，無論某一核心部門期間提交了多少份計劃，也只會視作提交一份計劃論。

附錄 J
(參閱第 5.9 及 5.10 段)

**審計署就核心部門提交
每年地區工作計劃所作的調查
(二零零二年一月至二零零四年六月)**

地區	核心部門數目	提交率 (註)			
		二零零二年	二零零三年	二零零四年 (一月至六月)	平均
		(%)	(%)	(%)	(%)
離島	10	10%	20%	10%	13%
北區	9	22%	22%	11%	18%
屯門	7	14%	43%	14%	24%
元朗	11	45%	27%	27%	33%
深水埗	7	29%	43%	43%	38%
中西區	6	33%	50%	33%	39%
九龍城	6	50%	50%	33%	44%
大埔	11	36%	64%	64%	55%
黃大仙	6	0%	100%	67%	56%
東區	7	57%	71%	57%	62%
油尖旺	7	71%	71%	43%	62%
觀塘	8	38%	75%	75%	63%
沙田	7	57%	71%	71%	66%
南區	6	67%	67%	67%	67%
灣仔	6	67%	100%	50%	72%
荃灣	7	100%	86%	86%	91%
葵青	7	100%	100%	86%	95%
西貢	12	100%	100%	100%	100%
總計	140	50%	64%	52%	55%

資料來源：審計署的調查

註：為計算提交率，無論某一核心部門在一年內提交了多少份地區計劃，也只會視作提交一份計劃論。

附錄 K
(參閱第 5.9 及 5.12 段)

審計署對 18 區民政事務處就核心部門提交
每年地區工作計劃的情況所採取行動的調查

地區	要求提交 地區計劃	要求部門覆示沒有 地區計劃提交	提出要求後 作出跟進
香港島			
中西區	X	X	X
東區	X	X	✓(註)
南區	✓	X	✓
灣仔	X	X	X
九龍			
九龍城	✓	X	✓
觀塘	X	X	X
深水埗	X	X	X
黃大仙	✓	X	✓
油尖旺	✓	X	✓
新界			
離島	X	X	X
葵青	✓	X	✓
北區	X	X	X
西貢	✓	✓	✓
沙田	✓	X	✓
大埔	✓	✓	✓
荃灣	✓	X	X
屯門	X	X	X
元朗	X	X	X

說明：✓ —— 有

X —— 沒有

資料來源：審計署的調查

註：東區民政事務處向沒有提交地區計劃的核心部門，發出催辦便箋。

附錄 L
(參閱第 6.8 段)

18 區區議會網頁提供的資料比較
(二零零四年五月)

地區	歡迎辭	區議員 資料	地區 摘要	區議會會議			區議會活動		會見市民計劃	
				時間表	議程	記錄 (註 1)	指引和 申請程序	即將舉行 活動一覽表	簡介	區議員當值 時間表
香港島										
中西區	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中	繁中	✗	✓	✓
東區	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中	繁中	✓	✓	✓
南區	✓	✓	✓	✓	英和繁中	繁中	繁中	✓	繁中和簡中	不適用 (註 4)
灣仔	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中 (註 3)	繁中	✓	✓	✗
九龍										
九龍城	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中 (註 3)	✗	✗	✗	✓
觀塘	✓	✓	✓	繁中和簡中	繁中	繁中	✗	✗	✗	✗
深水埗	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中	繁中	✓	✓	✗
黃大仙	✓	✓	✓	✓	英和繁中 (註 2)	英和繁中	繁中	英和繁中	✗	繁中
油尖旺	✓	✓	✓	✓	英和繁中 (註 2)	英和繁中 (註 3)	英和繁中	✗	✗	✓
新界										
離島	✓	✓	✓	✓	英和繁中	繁中	繁中	繁中	✗	✓
葵青	✓	✓	✓	✓	英和繁中 (註 2)	繁中	繁中	✗	✓	✓
北區	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中 (註 3)	✗	✗	✓	✓
西貢	✓	✓	✓	✓	英和繁中 (註 2)	✗	英和繁中	✗	✓	✓
沙田	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中	繁中	✗	✓	✗
大埔	✓	✓	✓	✓	英和繁中	繁中	✗	✓	✓	✓
荃灣	✓	✓	✓	✓	英和繁中	繁中	繁中	✗	✗	✓
屯門	✓	✓	✓	✓	英和繁中	英和繁中	繁中	✓	✗	✓
元朗	✓	✓	✓	✓	英和繁中 (註 2)	繁中	繁中	繁中	英和繁中	英和繁中

說明：

英 — 備有英文版

繁中 — 備有繁體中文版

簡中 — 備有簡體中文版

✓ — 英文版、繁簡中文版俱備

✗ — 沒有上載資料

資料來源：審計署就區議會網頁所作的分析

註 1：網頁的英文版只上載會議記錄撮要。

註 2：部分已舉行的會議的議程沒有上載有關網頁。

註 3：在會後 12 個星期仍未在網頁內提供會議記錄撮要或會議記錄。

註 4：南區區議會沒有為會見市民計劃編訂區議員當值時間表。南區民政事務處人員會登記市民提出的要求，然後把個案轉交有關的區議員跟進。

未有遵從政府網頁發放資料指引的情況
(二零零四年五月)

(A)：不能略過閃動頁面

政府網頁發放資料指引的準則	審查結果
為方便登入，首頁不宜使用閃動畫面等動畫，因為這些動畫雖然在視覺上很吸引，但可能妨礙部分使用者進入網站。如果動畫軟件的效果實屬必需，應為不想等待整套動畫播放完畢的使用者提供“略過”的文字連結。	區議會網頁的首頁為使用者提供了純文字版或圖像版的選擇。使用者選擇圖像版後，持續閃動的頁面便會出現，但使用者不能選擇“略過”動畫。 二零零三年五月，民政事務總署接到市民的投訴，指該個顯示18區區議會網頁連結按鍵的閃動網頁，不但閃個不停，而且每隔兩三秒便變換編排模式，使他難以尋找和選取目標地區。

(B)：沒有逐頁顯示最後修訂／更新日期

政府網頁發放資料指引的準則	審查結果
各局和部門應逐頁顯示網頁的最後修訂或覆檢日期，以示資料仍屬最新。	除了三區區議會其中的少數網頁外，其他區議會網頁均無載明最後修訂／覆檢日期，令使用者無從知悉網頁在何時最後修訂／覆檢。

附錄 M
(續)
(參閱第 6.8 段)

(C)：個別區議會網頁未有及早上載資料

政府網頁發放資料指引的準則	審查結果
各局／部門有責任確保上載互聯網的為最新資料，並應設定每份上載文件的更新頻次。	四區區議會網頁內的會議記錄，在會議日期後 12 個星期仍未上載；五區區議會網頁內的會議議程，則在會議日期後仍未上載。 二零零四年二月，有一區區議會網頁的英文版因在製備階段而沒有資料提供。三個月後，即二零零四年五月，該網頁英文版的八個平台中，有三個仍然是空白一片。

(D)：沒有定期檢查區議會網頁

政府網頁發放資料指引的準則	審查結果
應編訂工作時間表，訂明全部文件的更新頻次，供所有參與更新網頁的人員遵守。 一九九九年十二月，民政事務局通知各部門，政府新聞處擬備了一份核對清單，方便各局和部門定期檢查網頁。各局和部門應按照清單，每年檢查兩次。	所有選定的九區民政事務處均沒有這份核對清單，也沒有定期檢查網頁。

資料來源：民政事務總署的記錄、區議會網頁及政府網頁指引