

《審計署署長第四十三號報告書》— 第 1 章

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

撮要

1. 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。民政事務總署負責推行這項計劃。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。當局以發放薪津的形式，向區議會議員(區議員)提供資助，當中包括每月酬金 16,690 元、每年營運開支津貼 192,120 元，以及在二零零四至零七年任期內最高達 10,000 元的一次過資訊科技及其他支援撥款。二零零四年向全體區議員發放的薪津總額約為 2.11 億元。

區議會議員酬金的 50%可獲稅項減免

2. 根據《稅務條例》(第 112 章)的有關條文，當局可就區議員的酬金徵收薪俸稅。不過，根據一項行政措施，自一九八二年起，稅務局局長同意在不作查證的情況下，把 50%的酬金當作可扣稅開支。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。審計署注意到，目前就可發還開支而給予區議員的津貼和撥款金額，幾乎佔其總薪津條件的 50%，而行政會議成員和立法會議員的酬金，均須全數課稅。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。審計署建議民政事務總署署長應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，把區議員酬金的 50%當作可扣稅開支的安排，便向她提供協助。

區議會議員的津貼和撥款

3. 所有區議員都合資格以發還款項方式，在出示經核證的收據後申請營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款。營運開支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。這項津貼在 2003-04 年度的開支為 9,100 萬元。資訊科技及其他支援撥款，則有助區議員為辦事處購置基本的資訊科技設備和設施。這項撥款在二零零零至零三年區議會任期內的開支總額為 380 萬元。

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 區民政事務處發出指引(民政事務總署指引)。審計署抽樣審查了選定的九區民政事務處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，發現：(a)不遵從民政事務總署指引的個案，共有 354 宗；(b)就聘請助理而提交的證明文件並不足夠；(c)對於濫用營運開支津貼所資助的區議員辦事處進行與區議會無關的活動一事，民政事務總署指引未能給予民政事務處足夠指示，說明應如何處理；(d)民政事務總署指引沒有載明實地視察區議員辦事處的詳細要求；以及(e)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。審計署建議民政事務總署署長應：*(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；以及(b)考慮修訂民政事務總署指引，回應審計署所提出的意見。*

動用區議會撥款進行小型環境改善工程

5. 區議會獲發撥款推行不同類型的計劃，當中包括小型環境改善工程，以改善地方社區的居住環境和生活質素。民政事務總署總部曾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)。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。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。審計署抽樣審查了選定的九區民政事務處的小型環境改善工程，發現：(a)與區議會撥款指引相違，選定的民政事務處大多數都沒有為其負責保養的小型環境改善工程備存最新清單；(b)部分小型環境改善工程的批核人員，並不是區議會撥款指引訂明的批核人員；(c)有

一項小型環境改善工程，增添了先前未經區議會批核的工程；(d)部分小型環境改善工程，並沒有按照有關的通告和指引的規定支付工程費用；(e)部分小型環境改善工程不在民政事務總署的職責範圍內；(f)有些小型環境改善工程按獨立合約的安排批出，並不符合成本效益；以及(g)一些由鄉事委員會承辦的小型環境改善工程不符合成本效益，還使政府或須為工程所引起的意外承擔賠償責任。審計署建議，在進行小型環境改善工程方面，民政事務總署署長應：*(a)確保各民政事務處遵從有關的通告和指引所載的規定及條件；(b)評定各項工程的成本效益；以及(c)確保政府無須為工程所引起的意外承擔賠償責任。*

提交每年地區工作計劃

6. 《總務通告第 1/2002 號——地方行政》規定，核心部門須向區議會提交每年地區工作計劃(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。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。審計署發現，向 18 區提交地區計劃的平均比率十分參差。截至二零零四年六月三十日的 30 個月內，整體平均比率只是 55%。審計署也發現，民政事務總署並無制定劃一程序的指引，讓各區民政事務處在監察和跟進核心部門提交地區計劃時有所依循。審計署建議民政事務總署署長應：*(a)採取適當監察措施，確保所有核心部門都依時提交地區計劃，以便轉交區議會；以及(b)考慮發出指引，規定各民政事務處採取劃一做法監察和跟進地區計劃的提交情況。*

區議會網頁

7. 每區區議會均獲提供標準的網頁平台，可各自設立獨立網頁，向公眾發布與地區有關的資訊。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。政府發出了政府網頁發放資料指引(政府網頁指引)，以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。

8. 審計署審查了 18 區區議會網頁，發現：(a)有些網頁沒有遵從政府網頁指引；以及(b)網頁尚有待改善之處。審計署也發現有兩區區議會動用區議會撥款另設本身的獨立網頁。為此，民政事務總署總部曾表示，根據區議會撥款指引，區議會撥款不宜作此用途。直至 2003-04 年度為止，用於這些網頁的總開支(包括開發和維修費用)共達 419,200 元。審計署建議民政事務總署署長應：(a)鼓勵區議會秘書處依循政府網頁指引和改善區議會網頁的內容；以及(b)檢討動用區議會撥款開發和維修區議會獨立網頁的做法。

當局的回應

9. 當局大致上同意審計署的建議。

二零零四年十一月