

第 4 章

民政事務總署

提供區議會撥款以推行社區參與計劃

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 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。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

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

提供區議會撥款以推行社區參與計劃

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.17
審查工作	1.18 – 1.19
鳴謝	1.20
第 2 部分：分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款	2.1
分配撥款予區議會	2.2 – 2.5
審計署的建議	2.6
政府的回應	2.7
區議會運用撥款的情況	2.8 – 2.27
審計署的建議	2.28 – 2.29
政府的回應	2.30 – 2.31
第 3 部分：管理社區參與計劃所涉及的利益衝突	3.1
申報利益	3.2 – 3.8
審計署的建議	3.9
政府的回應	3.10
處理所申報的利益	3.11 – 3.13
審計署的建議	3.14
政府的回應	3.15
管理工作小組所涉及的利益衝突	3.16 – 3.20
審計署的建議	3.21
政府的回應	3.22

	段數
第 4 部分：推行社區參與計劃	4.1 – 4.2
遴選負責推行計劃的非政府機構	4.3 – 4.9
審計署的建議	4.10
政府的回應	4.11
計劃的表現管理	4.12 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
附錄	頁數
A：提供予個別區議會的區會社區計劃撥款 (2015–16 年度)	45

提供區議會撥款 以推行社區參與計劃

摘要

1. 政府的一貫政策，是培養香港人的歸屬感和守望相助精神。為此，民政事務總署(民政總署)負責制訂措施，以進行社區建設。社區參與計劃是社區建設的重要環節，目的是加強社區精神和社區團結，並促進全港 18 個分區的民生福利。曾舉辦的社區參與計劃包括區節，以及各類旨在推廣體育和文化，和關懷弱勢社群等的活動。社區參與計劃經區議會推行。民政總署每年撥款予區議會(區會社區計劃撥款)，以便在各區推行社區參與計劃。

2. 2015–16 年度，區會社區計劃撥款的總額為 3.616 億元。推行機構，例如政府部門(主要是康樂及文化事務署(康文署))和非政府機構等，可向區議會申請區會社區計劃撥款，以進行社區參與計劃。在 2015 年推行的社區參與計劃有 37 827 項，參加人次共 1 860 萬。審計署最近就民政總署提供區會社區計劃撥款的工作進行了審查。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

3. **分配撥款予區議會** 民政總署透過一套機制，把區會社區計劃撥款分配予區議會:(a) 部分撥款按過往／均分的做法分配予個別區議會，作為基本撥款；(b) 部分按多項考慮因素(例如人口和社經狀況)，分配予個別區議會；及(c) 民政總署存留餘下的小量撥款，作為中央應急儲備。審計署發現，民政總署在分配撥款的相關部分時所考慮的因素(見上文(b)項)自 2008–09 年度起出現若干變化(例如西貢區的人口，在 2008–09 年度佔全港 18 區總人口的 5.9%(420 100 人)，而在 2015–16 年度已增至 6.3%(463 700 人))。民政總署在分配區會社區計劃撥款的相關部分時，並沒有顧及這些因素的變化。舉例而言，民政總署在分配 2015–16 年度的相關部分時，便是根據 2008–09、2012–13 和 2013–14 年度的舊數據(例如地區人口)來分配為數 2.5611 億元的款項。審計署並留意到，行政長官在《二零一七年施政報告》中公布，區會社區計劃撥款的每年總額會由 2017–18 年度起增加 1 億元。民政總署需要檢討撥款分配辦法，並需要顧及每年撥款總額的增加，以及各考慮因素所出現的變化(第 2.2 至 2.5 段)。

摘要

4. **區議會運用撥款的情況** 社區參與計劃的數目和參加人次，是民政總署的主要工作表現指標。審計署留意到：(a) 在 2011 至 2015 年期間，計劃數目由 39 127 項減至 37 827 項，減幅為 3.3%；而參加人次則由 2 149 萬減至 1 863 萬，減幅為 13.3%。然而，計劃的開支卻由 2.7235 億元增至 3.1952 億元，增幅為 17%；(b) 審計署對 2015-16 年度用於 15 類區議會計劃的 2.0563 億元撥款加以分析，發現用於藝術文化活動、康樂體育活動，以及節日慶典及區節這 3 個類別的撥款達 1.4627 億元(71%)，而用於其他某些類別的撥款則較少。舉例而言，在上述 2.0563 億元中，用於公民教育(242 萬元)和樓宇管理(170 萬元)的撥款各佔不足 2%；(c) 部分以特定群體為對象的區議會計劃，數目和參加人次均偏低。例如在合共約 6 900 項區議會計劃中，為殘疾或有特別需要人士而設的只有 133 項(1.9%)；而在合共約 1 500 萬參加人次中，少數族裔人士只有約 19 000 (0.1%)；(d) 民政總署並沒有利用其管有的區會社區計劃撥款和社區參與計劃的數據進行分析，以便執行撥款和計劃的管理工作；及(e) 根據《二零一三年施政報告》和《二零一五年施政報告》，在每年的區會社區計劃撥款總額中，有部分是指定用於藝術文化活動。然而，在 18 個區議會中，有 10 個把指定作上述用途的撥款用於其他活動，涉款由 22 萬元至 109 萬元不等(第 2.9、2.10、2.18、2.20、2.23、2.25 及 2.27 段)。

管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

5. **申報利益** 區議員和區議會轄下委員會成員與社區參與計劃的推行機構(見第 2 段)有關連，這情況並不罕見。在管理社區參與計劃所涉及的利益衝突方面，區議會常規要求區議員／委員會成員在每屆區議會／委員會開始或利益有所變更時，作出第一層利益申報，披露須予登記的個人利益(例如受薪董事職位和“其他可供申報的利益”)。此外，區議員／委員會成員在處理與區會社區計劃撥款有關的事宜前，須作出(例如在會議上)第二層利益申報。審計署留意到：(a) 由於區議會常規未有清楚界定何謂“其他可供申報的利益”，因此在 129 項區議員／委員會成員於 2016 年開會時作出的第二層申報中，122 項(95%，由 76 位區議員／委員會成員作出)所涉及的利益，即在推行機構擔任的職位(例如會長或主席)，並未在第一層申報中披露；(b) 在 7 次關於考慮預留撥款予推行機構的會議上，34 位議員在考慮預留撥款時，沒有申報與這些機構的關連(例如擔任這些機構的董事局成員)；及(c) 經審計署審查的 9 個區議會，並沒有在區議會常規訂明在透過傳閱文件處理事務時應如何申報利益(第 3.2、3.3 及 3.5 至 3.8 段)。

摘要

6. **處理所申報的利益** 在 129 宗關於在會議上申報利益的個案中(見第 5(a) 段)，相關的會議記錄顯示，有 73 宗(57%，涉及 3 個區議會)沒有按區議會常規就所申報的利益作出裁決(例如讓有關的區議員／委員會成員在席旁聽)，以及把裁決記錄在案。曾申報利益的人士繼續出席會議(第 3.13 段)。

7. **管理工作小組所涉及的利益衝突** 區議會和轄下的委員會均設立工作小組，協助執行指定的職能。審計署留意到，雖然區議會常規訂明了管理利益衝突的程序，但這些程序不適用於工作小組會議。此外，在 9 個經審計署審查的區議會中，有 3 個工作小組(隸屬於 3 個區議會)可代區議會／委員會通過社區參與計劃申請。審計署留意到，申請一旦獲得工作小組通過，有關的社區參與計劃便可推行，無須再由區議會加以確認。然而，根據《區議會條例》(第 547 章)，區議會只可把職能轉授予委員會(第 3.16 及 3.18 至 3.20 段)。

推行社區參與計劃

8. **遴選負責推行計劃的非政府機構** 審計署審查了 4 個區議會在推行社區參與計劃方面的做法，留意到：(a) 指定非政府機構(與區議會合作多時的非政府機構)可獲區議會在每年預算中預留款項，作推行社區參與計劃之用。在 4 個經審查的區議會中，有 1 個只曾在逾 10 年前檢討其指定非政府機構名單；及(b) 按照慣常做法，與區議會轄下的委員會／工作小組合辦計劃的非政府機構，都是應邀(例如透過張貼於區議會網站的公開邀請)參與遴選後，才獲選成為合作伙伴。然而，有 1 個區議會的合作夥伴，都是由負責有關社區參與計劃的區議員提名的非政府機構。該區議會的遴選過程可予改善，使之更公開透明(第 4.2、4.3、4.6、4.8 及 4.9 段)。

9. **計劃的表現管理** 根據闡述如何運用區會社區計劃撥款的《民政總署守則》，區議會應設立評估制度，以監察社區參與計劃的成效。審計署留意到，在 4 個經審計署審查的區議會中(見第 8 段)：(a) 1 個在 2011–12 至 2016–17 年度的 6 年期間並無採用任何評估制度；(b) 另 1 個沒有為應評估哪些計劃而制訂準則，而是在民政總署轄下的相關民政事務處要求下，才對計劃進行評估；(c) 在部分個案中，有關社區參與計劃的評級未能反映實況。例如有 1 項計劃在參加人數方面雖取得“非常滿意”的評級，但實際參加人數僅為預計的 33%；及(d) 審計署審查了 2015–16 年度在康文署表演場地舉辦的 38 項計劃，在 30 項(79%)中發現，推行機構報稱的觀眾人數高於康文署場地管理人員記錄的數字，差額介乎 3% 至 323%，平均為 71%(第 4.12 至 4.14、4.16 及 4.18 段)。

摘要

審計署的建議

10. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議民政事務總署署長應：

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

- (a) 考慮各項因素(例如人口和社經狀況)的變化，以及區會社區計劃撥款每年總額的增加，檢討區會社區計劃撥款的分配辦法，確保能最適切地分配撥款(第 2.6 段)；
- (b) 不時檢討社區參與計劃的數目和參加人次，將之與計劃的開支加以比較，並採取適當改善措施(第 2.28(a) 段)；
- (c) 就區議會計劃為個別區議會製備分析，以便區議會審視其現行開支模式是否最能切合地區的需要(第 2.28(b) 段)；
- (d) 就以特定群體為對象的區議會計劃，為個別區議會製備分析，以便區議會評估是否需要提出更多這類計劃(第 2.28(c) 段)；
- (e) 定期擷取數據並進行各種分析，以供民政總署在執行管理工作時參考；並發放有關分析予區議會，協助其管理轄下的區會社區計劃撥款和社區參與計劃(第 2.28(d) 段)；
- (f) 採取措施，確保指定用於藝術文化活動的撥款只用於該類活動(第 2.28(f) 段)；

管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

- (g) 向區議員／委員會成員提供適當指引，闡述構成“其他可供申報的利益”的大原則，以便區議員／委員會成員呈報“其他可供申報的利益”，並提醒他們加緊申報利益(第 3.9(a) 段)；
- (h) 採取更多措施，確保區議員／委員會成員在預留款項予推行機構前，先行申報利益(第 3.9(b) 段)；
- (i) 為區議會提供指引，訂明在透過傳閱文件處理事務時，宜以什麼方式申報利益(第 3.9(c) 段)；
- (j) 提醒各區議會須就區議員／委員會成員在區議會／委員會會議上申報的利益作出裁決，並把裁決記錄在案(第 3.14 段)；

摘要

- (k) 確保適用於區議會／委員會會議的利益衝突處理程序，同樣適用於工作小組會議(第 3.21(a) 段)；
- (l) 確定區議會轉授職能予轄下工作小組的做法是否符合《區議會條例》，並採取適當補救措施(第 3.21(b) 段)；

推行社區參與計劃

- (m) 為區議會提供適當指引，以便其就指定非政府機構進行檢討，並把有關指引納入《民政總署守則》(第 4.10(a) 段)；
- (n) 在《民政總署守則》內加入指引，載述大部分區議會在遴選非政府機構擔任合作伙伴時的良好做法，以供各區議會參考(第 4.10(b) 段)；
- (o) 建議有關的區議會(見第 8(b) 段)因應上文(n)項所提及的良好做法指引，檢討其遴選非政府機構的現行做法，以期令過程更公開透明(第 4.10(c) 段)；
- (p) 採取措施，確保各區議會均就社區參與計劃設立評估制度(第 4.20(a) 段)；
- (q) 採取措施，確保各區議會均就應評估哪些社區參與計劃制訂準則，而且合乎準則的計劃均獲得評估(第 4.20(b) 及 (c) 段)；
- (r) 提醒區議會秘書處在社區參與計劃的評級不符實況時，向負責評級的評估人員作出跟進(第 4.20(e) 段)；
- (s) 確定為何呈報的觀眾人數有別於康文署場地管理人員的記錄，並採取措施，改善呈報的參加人數的準確性(第 4.20(g) 段)；及
- (t) 考慮檢討推行機構目前採用的參加人數點算方法(第 4.20(h) 段)。

政府的回應

11. 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

社區參與計劃

1.2 政府的一貫政策，是培養香港人的歸屬感和守望相助精神，並致力確保香港這個社會繼續融洽和諧，市民廣泛參與各項社區事務，竭力造福社群。為此，民政事務總署（民政總署）負責制訂措施，以進行社區建設。

1.3 社區參與計劃是社區建設的重要環節，目的是加強社區精神和社區團結，並促進全港 18 個分區的民生福利。曾舉辦的社區參與計劃包括區節，以及各類旨在推廣體育和文化、關懷弱勢社群和促進文化共融等的活動。

透過區議會推行社區參與計劃

1.4 社區參與計劃經區議會推行。區議會是根據《區議會條例》（第 547 章）而設立，全港共有 18 個（市區和新界各有 9 個），主要職能是就影響區內居住和工作人士福祉的事宜、區內公共設施和服務的提供和使用、政府為該區制定的計劃是否足夠和施行的先後次序，以及如何運用撥予該區的公帑以舉辦社區活動和進行地區公共工程，向政府提供意見。2016–19 年度（2016 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日）的現屆區議會中，18 個區議會共有 458 位區議員（註 1）。

1.5 民政總署每年撥款予區議會，以便在各區推行社區參與計劃（下文把用以推行社區參與計劃的撥款稱為“區會社區計劃撥款”）。2015–16 年度，區會社區計劃撥款的總額為 3.616 億元（註 2），實際支出為 3.6138 億元。

註 1：民政總署會向區議員發放酬金和津貼，並發還開支。2016–17 年度，有關的款額合共為 4.247 億元。

註 2：區會社區計劃撥款是民政總署用於社區建設的整體開支的一部分（見第 1.2 段）。2016–17 年度，用於社區建設的預算開支為 10.869 億元。

提供區會社區計劃撥款

1.6 區會社區計劃撥款按下列安排提供予區議會：

- (a) 該筆撥款是政府一般收入帳目下的開支項目，每年由立法會根據《預算》的建議批出。在 2015–16 年度提供予個別區議會的區會社區計劃撥款，載於附錄 A。民政總署乃根據多項因素（例如各區的人口及面積），把獲批的款項分配予個別區議會；
- (b) 區議會根據所得的撥款額，選定、提出和推行社區參與計劃（見第 1.9 至 1.12 段）；及
- (c) 區議會負責監察各社區參與計劃的進度。在財政年度完結時，任何尚未動用的區會社區計劃撥款額將被取消，不得結轉至下一個財政年度。

1.7 2006 年，政府就區議會的角色和職能進行檢討，並按檢討所得的建議，在 2008–09 年度對區會社區計劃撥款的安排作出下列改動：

- (a) 康樂及文化事務署（康文署）在地區設施舉行的康樂文化活動（這類活動的經費，過往由康文署負責），應視為社區參與計劃，並以區會社區計劃撥款支付有關費用。康文署會就舉辦這些活動（即康樂體育活動、文化娛樂活動，以及圖書館推廣活動），向區議會申請區會社區計劃撥款；及
- (b) 每年的區會社區計劃撥款總額會增至 3 億元（註 3）。

1.8 表一顯示在 2008–09 至 2015–16 年度期間的區會社區計劃撥款總額，以及社區參與計劃的實際開支。

註 3：2008–09 年度的 3 億元撥款由 3 筆款項組成，包括之前一年的區會社區計劃撥款（1.475 億元）；結轉自康文署預算的康文署活動經費（6,800 萬元，有關活動的經費將改用區會社區計劃撥款支付）；以及增撥的區會社區計劃撥款（8,450 萬元）。

表一

區會社區計劃撥款總額和社區參與計劃的實際開支
(2008-09 至 2015-16 年度)

年度	撥款總額 (a) (百萬元)	實際開支 (b) (百萬元)	開支率 (c)=(b)/(a) × 100%
2008-09	300.00	298.92	99.64%
2009-10	300.00	299.08	99.69%
2010-11	300.00	298.73	99.58%
2011-12	300.00	299.14	99.71%
2012-13	320.00	319.58	99.87%
2013-14	340.80 (註 1)	340.49	99.91%
2014-15	340.80	340.66	99.96%
2015-16	361.60 (註 2)	361.38	99.94%

資料來源：民政總署的記錄

註 1：自 2013-14 年度起，每年撥款總額增加 2,080 萬元，即增至 3.408 億元，藉以推動藝術文化活動。

註 2：在 2015-16 至 2019-20 年度的 5 年間，每年撥款總額再增加 2,080 萬元，即增至 3.616 億元，藉以進一步推動藝術文化活動。根據《二零一七年施政報告》，每年撥款總額自 2017-18 年度起增加 1 億元。

推行社區參與計劃

1.9 民政總署在全港 18 個分區分別設立民政事務處(民政處)，其下各自設有區議會秘書處，為當區的區議會提供秘書處服務。民政處也具備其他職能，例如作為區議會與政府部門之間的橋樑，以及協助區議會推行社區參與計劃。

1.10 民政總署編制了《運用區議會撥款守則》(《民政總署守則》)，提供推行社區參與計劃的指引。推行社區參與計劃的主要步驟，概述於第 1.11 至 1.16 段。

1.11 **區會社區計劃撥款的涵蓋範圍** 該項撥款是用以滿足地區的需要，例如用於下列類別的項目／活動：

- (a) 地區康樂體育活動（例如體育競賽 — 見照片一）；
- (b) 地區文化娛樂活動（例如音樂會 — 見照片二）；
- (c) 在地區設施舉行的活動（例如嘉年華會 — 見照片三）；及
- (d) 推廣社區建設、促進社會和諧以及鼓勵市民參與社區事務的活動（例如座談會 — 見照片四）。

照片一

區會社區計劃撥款所資助的體育競賽



資料來源：民政總署的記錄

照片二

區會社區計劃撥款所資助的音樂會



資料來源：民政總署的記錄

照片三

區會社區計劃撥款所資助的嘉年華會



資料來源：審計署拍攝的照片

照片四

區會社區計劃撥款所資助的座談會



資料來源：民政總署的記錄

1.12 **推行機構** 下列各方可向區議會申請區會社區計劃撥款，以推行社區參與計劃：

- (a) **政府部門** 政府部門（主要是康文署—註4）可申請撥款，以推行社區參與計劃；
- (b) **非政府機構** 非政府機構（尤其是地區組織，例如街坊會）可申請撥款；及
- (c) **區議會／民政處轄下委員會／工作小組（註5）** 區議會／民政處轄下委員會／工作小組可申請區會社區計劃撥款，按下列方式推行社區參與計劃：

註4：其他政府部門（例如廉政公署）間中會申請區會社區計劃撥款，但涉款不多。舉例而言，在2015-16年度，有關撥款僅佔社區參與計劃的實際開支（3.6138億元）約1%（448萬元）。

註5：區議會轄下設有委員會（數目介乎4至7個—見第3.2段），協助其履行職務。同樣，民政處轄下也設有委員會（例如負責推展地區行政工作的分區委員會）。

- (i) **與非政府機構合辦計劃** 區議會／民政處轄下委員會／工作小組可與非政府機構合辦計劃。舉例而言，負責促進社會和諧的委員會可與相關界別的非政府機構合作，推行計劃扶助弱勢人士；及
- (ii) **在民政處協助下推行計劃** 區議會／民政處轄下委員會／工作小組可在當區民政處（見第 1.9 段）的協助下推行計劃。舉例而言，民政處可協助負責推廣事宜的委員會籌辦有關製作及派發月曆的計劃。

1.13 **獲准支出** 區議會可就每項社區參與計劃批撥最多 250 萬元。撥款必須全數用於有關計劃，以應付推行計劃所必需，而且獲准許的支出。《民政總署守則》內的清單，已列出各獲准支出項目（例如為計劃僱用員工，包括臨時工或散工），以及適用於部分獲准支出項目的規限（例如員工費用不可超過核准活動撥款的 25%）。

1.14 **處理申請** 區會社區計劃撥款申請會先由負責的區議會秘書處處理。秘書處會審閱申請，以確定是否符合各項要求（例如計劃是否屬於區會社區計劃撥款的涵蓋範圍（見第 1.11 段）、申請者是否符合資格接受撥款（見第 1.12 段）等），然後把申請提交區議會考慮及通過（註 6）。民政事務總署署長或獲其授權的人員（通常是相關的民政事務專員或民政事務助理專員）如信納計劃是在區會社區計劃撥款的涵蓋範圍內，便會批准相關撥款。

1.15 **發放撥款的安排** 用以資助社區參與計劃的撥款，會透過下列不同方式發放：

- (a) 如社區參與計劃是由政府部門推行，民政總署會預先把撥款轉入有關部門的帳戶；
- (b) 如社區參與計劃是由非政府機構推行（包括由區議會／民政處轄下委員會／工作小組與非政府機構合辦的計劃 — 見第 1.12(c)(i) 段），相關的民政處會在計劃完結後，安排向非政府機構發還款項。然而，非政府機構可申請在計劃完結前預支款項和發還部分款項；及

註 6：根據區議會常規（見第 3.3 段），委員會經區議會授權後，可代區議會通過社區參與計劃。

- (c) 如社區參與計劃是在民政處協助下，由區議會／民政處轄下委員會／工作小組推行（見第 1.12(c)(ii) 段），相關的民政處會直接動用區會社區計劃撥款，以應付有關的開支。

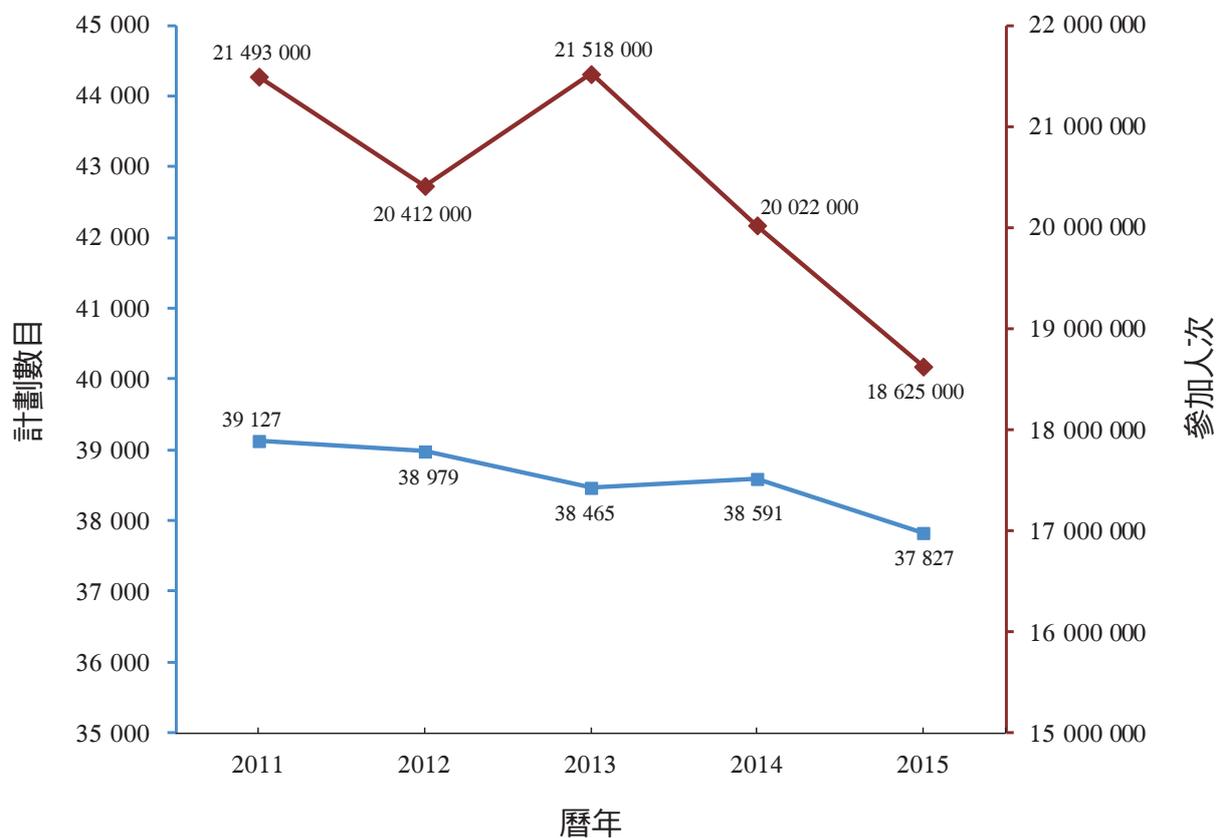
1.16 **監察安排** 推行機構（見第 1.12 段）須為每項社區參與計劃提交總結報告，提供支出總額、原定及實際活動日期、預計及實際參加人數、參加者的意見和對計劃效益的評估等資料。總結報告須在計劃完結後兩個月內，提交予相關的區議會秘書處。

社區參與計劃的數目和參加人次

1.17 圖一顯示在 2011 至 2015 年期間社區參與計劃的數目和參加人次。

圖一

社區參與計劃的數目和參加人次
(2011 至 2015 年)



說明： ■ 社區參與計劃數目
◆ 參加人次

資料來源：民政總署的記錄

引言

審查工作

1.18 2016年9月，審計署就民政總署提供區會社區計劃撥款一事展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款(第2部分)；
- (b) 管理社區參與計劃所涉及的利益衝突(第3部分)；及
- (c) 推行社區參與計劃(第4部分)。

1.19 審計署已在上述範疇找出可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.20 在審查期間，民政總署人員提供協助並充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

2.1 本部分探討區會社區計劃撥款的分配和使用。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 分配撥款予區議會 (第 2.2 至 2.7 段)；及
- (b) 區議會運用撥款的情況 (第 2.8 至 2.31 段)。

分配撥款予區議會

區會社區計劃撥款的分配機制

2.2 如第 1.8 段表一顯示，2008–09 年度的區會社區計劃撥款總額為 3 億元。在 2012–13、2013–14 及 2015–16 三個年度，撥款總額先後增至 3.2 億元 (增幅為 2,000 萬元)、3.408 億元 (增幅為 2,080 萬元) 和 3.616 億元 (增幅同為 2,080 萬元)。民政總署按下述機制分配該 3 億元及其後增加的撥款：

- (a) 部分按過往／均分的做法分配予個別區議會，作為基本撥款；
- (b) 部分按人口、社經狀況、土地面積和個別區議會以往運用撥款的模式等多項因素，分配予個別區議會；及
- (c) 民政總署存留餘下的小量撥款，作為中央應急儲備 (例如在某區議會的撥款不敷應用時動用)。

2.3 表二以 2015–16 年度為例，闡述民政總署按上述機制分配區會社區計劃撥款的情況。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

表二

民政總署分配區會社區計劃撥款的情況 (2015–16 年度)

區會社區計劃 撥款總額 (見第 2.2 段) (百萬元)	基本撥款 (見第 2.2(a) 段) (百萬元)	按多項因素分配 (見第 2.2(b) 段) (百萬元)	由民政總署存留 作中央儲備 (見第 2.2(c) 段) (百萬元)
300.0	73.59 (註 1)	223.51	2.9
20.0	9.00 (註 2)	9.00	2.0
20.8	9.00 (註 2)	11.80	無
20.8	9.00 (註 2)	11.80	無
361.6	100.59	256.11	4.9

資料來源：民政總署的記錄

註 1：該 7,359 萬元是按過往的做法加以分配。每個區議會獲得的款額，相當於 2006–07 年度康文署在該區的設施舉行康樂文化活動的開支（其後這些活動均被視為社區參與計劃——見第 1.7(a) 段）。

註 2：該 900 萬元是按均分的做法加以分配，各區議會得 50 萬元。

需要檢討區會社區計劃撥款的分配辦法

2.4 審計署審查了民政總署分配區會社區計劃撥款的情況，發現該署分配撥款時所考慮的因素（見第 2.2(b) 段）自 2008–09 年度起出現若干變化。例如西貢區的人口由 2008–09 年度的 420 100 人，增至 2015–16 年度的 463 700 人（即由 18 區總人口的 5.9% 增至 6.3%）；而同期葵青區則由 528 700 人，減至 514 600 人（即由 18 區總人口的 7.4% 減至 7%）。

2.5 審計署留意到，民政總署在分配區會社區計劃撥款時，並沒有顧及這些因素的變化。舉例而言，民政總署在分配 2015–16 年度的區會社區計劃撥款

時，便是根據 2008–09、2012–13 和 2013–14 年度的舊數據 (例如地區人口) 來分配為數 2.5611 億元的款項 (見第 2.3 段表二)。審計署認為，民政總署需要根據這些因素的變化，檢討區會社區計劃撥款的分配辦法，確保能最適切地分配撥款。有關此事，審計署留意到行政長官在《二零一七年施政報告》中公布，區會社區計劃撥款的每年總額會由 2017–18 年度起增加 1 億元。因此，民政總署在檢討撥款分配辦法時，也需要顧及撥款總額增加一事。

審計署的建議

2.6 審計署建議民政事務總署署長應考慮各項因素 (例如人口和社經狀況) 的變化，以及區會社區計劃撥款每年總額的增加，檢討區會社區計劃撥款的分配辦法，確保能最適切地分配撥款。

政府的回應

2.7 民政事務總署署長同意審計署的建議。

區議會運用撥款的情況

2.8 康文署會在財政年度開始前後的一段時間，就推行社區參與計劃提交方案 (每一類活動，即康樂體育活動、文化娛樂活動和圖書館推廣活動——見第 1.7(a) 段，通常各具方案)，以供區議會通過 (下稱這些計劃為康文署計劃)。另一方面，在財政年度之內，其他政府部門、非政府機構和區議會／民政處轄下委員會／工作小組 (見第 1.12(a) 至 (c) 段) 可就個別社區參與計劃提交申請，以供區議會通過 (下稱這些計劃為區議會計劃)。康文署會就其計劃，定期向區議會提交文件，匯報進展和成果。至於區議會計劃，則須接受個別評估 (見第 4.12 段)。在 2011 至 2015 年的 5 年間，用於康文署計劃及區議會計劃的區會社區計劃撥款每年平均為 2.98 億元。當中 1.05 億元 (35%) 用於康文署計劃，1.93 億元 (65%) 用於區議會計劃。

需要確定計劃數目和參加人次減少的原因

2.9 社區參與計劃(包括康文署計劃和區議會計劃)的數目和參加人次，是載於民政總署管制人員報告中的兩項主要工作表現指標。審計署分析了2011至2015年期間的指標，發現：

- (a) 計劃數目正在減少，總數由2011年的39 127項減至2015年的37 827項，減幅為3.3%；及
- (b) 參加人次同樣正在減少，總數由2011年的2 149萬減至2015年的1 863萬，減幅為13.3%。

2.10 然而，審計署同時發現，兩類計劃的開支由2011年的2.7235億元增至2015年的3.1952億元，增幅為17%；而同期按每參加人次計算的開支，則由12.7元增至17.2元，增幅為35%。審計署的分析結果，詳載於表三。

表三

社區參與計劃 (2011至2015年)

	2011	2012	2013	2014	2015
計劃數目	39 127	38 979	38 465	38 591	37 827
參加人次 (百萬)	21.49	20.41	21.52	20.02	18.63
開支 (註) (百萬元)	272.35	289.77	306.36	303.88	319.52
按每參加人次 計算的開支 (元)	12.7	14.2	14.2	15.2	17.2

資料來源：民政總署管制人員報告和審計署對民政總署記錄的分析

註：由於社區參與計劃的開支數字僅以財政年度計算，因此被用作相關曆年開支的約數。

附註：由於計劃數目和參加人次以曆年計算，而計劃開支則以財政年度計算，上表的數字僅具參考作用，藉以顯示變化趨勢。

2.11 2017 年 2 月，民政總署在回應查詢時告知審計署：

- (a) 區議會可選定、提出和推行計劃，以切合地區的需要。由於每年的計劃在規模和性質上均有分別，因此數目和參加人次每年不同。政府並沒有制訂目標，要求區議會推行指定數目的社區參與計劃，也沒有規定其數目和參加人次須不斷增加；
- (b) 2013–14 和 2015–16 年度所增加的撥款（見第 2.2 和 2.25 段）僅供在地區層面推廣藝術文化之用。一般而言，舉辦藝術文化活動的成本可能較高；及
- (c) 推行社區參與計劃涉及採購物品和服務，以及為計劃僱用員工。數年來物價和員工費用上升，也會影響到所籌辦計劃的數目和性質。因此，每參加人次的成本隨年增加，實屬理所當然。

2.12 2017 年 3 月，康文署告知審計署：

- (a) 數年來，用於康文署計劃的區會社區計劃撥款中，逾 90% 涉及康樂體育項目。為吸引和挽留負責這些項目的專業教練和訓練員，該署須提供合理且具競爭力的薪酬。每年，康文署均會調整兼職員工（即指導員）的薪酬，也即籌辦上述項目的主要成本。過去 5 年，兼職員工的薪酬每年增加 2% 至 5.3%，只是在 2014–15 年度維持不變；
- (b) 康文署力求在質素和種類兩方面，為市民提供最佳的康樂體育項目。大部分新項目的營運成本較高，例如場地單車和 BMX 小輪單車訓練課程便須在該署新建的香港單車館進行。場地單車訓練課程和 BMX 小輪單車同樂日這兩項新辦項目的開支，分別約為 1 萬元和 9,000 元；及
- (c) 康文署的康樂體育項目多數是中小規模的常設訓練班，時數為 10 至 48 小時，並涉及專業教練。基於性質有別，不宜將之與一次過舉行的大型活動（例如嘉年華會、節日慶典等）直接比較，原因是按每參加人次計算，後者的開支必然較低。

2.13 審計署認為，民政總署需要不時檢討社區參與計劃的數目和參加人次，將之與計劃的開支加以比較，並採取適當改善措施。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

2.14 2017年3月，民政總署和康文署告知審計署，該兩個部門正核實社區參與計劃的統計數字(即計劃的數目和參加人次)，以確保統計數字準確無誤。審計署認為，民政總署和康文署需要盡早完成核實工作，並採取措施確保有關計劃的統計數字準確無誤。

需要分析區會社區計劃撥款的運用情況

2.15 各區民政處會以區議會撥款資訊系統(撥款資訊系統)，管理區會社區計劃撥款和社區參與計劃。撥款資訊系統備存了核准計劃的數目、參加人次、所惠及的人士(例如老人及殘疾人士)和開支等數據。該系統主要用作管理區議會計劃(註7)。

2.16 審計署從撥款資訊系統中擷取數據，分析了2015-16年度各區議會運用撥款的情況，其結果載於第2.17至2.22段。

2.17 *撥款用於各類計劃的情況* 民政總署把區議會計劃分為15類，例如藝術文化活動、康樂體育活動、節日慶典及區節等。審計署分析了各類計劃，其結果載於表四。

註7：在撥款資訊系統中，康文署計劃的資料會以匯總形式加以記錄(例如在記錄康樂體育計劃時，把一組計劃視為一項計劃)，而區議會計劃則會逐一加以記錄。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

表四

各類區議會計劃
(2015-16 年度)

計劃類別	計劃數目 (a)	參加人次 (b) (百萬)	開支 (c) (百萬元)	按每參加人次 計算的開支 (d)=(c)/(b) (元)
1. 藝術文化 活動	989	2.92	66.43	22.8
2. 康樂體育 活動	3 311	1.29	45.98	35.6
3. 節日慶典及 區節	592	2.45	33.86	13.8
4. 社會服務	648	0.58	17.99	31.0
5. 健康及衛生	198	0.81	9.11	11.2
6. 減罪及防貪	209	1.28	7.27	5.7
7. 地區行政	123	2.07	6.70	3.2
8. 環境改善及 保護	91	1.12	3.58	3.2
9. 防火	87	0.28	3.43	12.3
10. 交通及道路 安全	44	0.15	2.61	17.4
11. 公民教育	59	0.56	2.42	4.3
12. 教育	85	0.27	2.14	7.9
13. 地區保育及 推廣	36	0.36	1.81	5.0
14. 樓宇管理	38	0.53	1.70	3.2
15. 圖書館活動	18	0.13	0.60	4.6
整體	6 528	14.80	205.63	13.9

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.18 從表四可見：

- (a) 在 2015–16 年度用於 15 類計劃的 2.0563 億元撥款中，1.4627 億元 (71%) 用於藝術文化活動、康樂體育活動，以及節日慶典及區節這 3 個類別，涉及的計劃包括嘉年華會、綜藝節目和表演、展覽、節日布置和綵燈、茶會和宴席、比賽、一日遊等；
- (b) 5,936 萬元 (29%) 用於其餘 12 類計劃。用於某些類別的撥款較少，例如在全部 15 類計劃合共 2.0563 億元的開支中，公民教育 (242 萬元) 和樓宇管理 (170 萬元) 各佔不足 2%；及
- (c) 在上文 (a) 項載述的 3 類計劃，按每參加人次計算的開支平均為 21.96 元 (1.4627 億元 / 666 萬)。至於其餘 12 類，按每參加人次計算的開支平均為 7.29 元 (5,936 萬元 / 814 萬)，約為上述 3 類計劃的三分之一。

2.19 根據民政總署的管制人員報告，社區參與計劃旨在達到各種不同的社會目標。審計署認為，民政總署需要就區議會計劃，為個別區議會製備類似的分析 (見上文表四)，以便後者審視其現行開支模式是否最能切合地區的需要。有關此事，審計署留意到康文署計劃已側重於康樂文化活動 (見第 1.7(a) 段)，性質或與上述 3 類計劃近似。

2.20 **以特定群體為對象的計劃** 部分區議會計劃會以特定群體為對象，例如為少數族裔舉辦的“板球訓練”、為新移民而設的“居港適應課程”、提供予女性的“領袖訓練”等。審計署分析了在 2015–16 年度推行的區議會計劃，發現部分以特定群體為對象的計劃，數目和參加人次均偏低 (見表五)。例如：

- (a) 在合共約 6 900 項計劃中，為女性而設的只有 32 項 (0.5%)，而為殘疾或有特別需要人士而設的只有 133 個 (1.9%)；及
- (b) 在合共約 1 500 萬參加人次中，內地新來港定居人士只有約 15 000 (0.1%)，而少數族裔人士也只有約 19 000 (0.1%)。

表五

區議會計劃和參加人次
(2015-16 年度)

對象群體	計劃		參加者	
	數目	百分比	人次	百分比
區內居民	3 630	52.8%	13 247 000	86.3%
青少年	678	9.9%	944 000	6.1%
長者	898	13.1%	522 000	3.4%
樓宇佔用者／業主	1 259	18.3%	367 000	2.4%
殘疾或有特別需要人士	133	1.9%	171 000	1.1%
區議員／非政府機構人員	153	2.2%	44 000	0.3%
女性	32	0.5%	24 000	0.2%
少數族裔	49	0.7%	19 000	0.1%
內地新來港定居人士	45	0.6%	15 000	0.1%
總計(註)	6 877	100.0%	15 353 000	100.0%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：同一項區議會計劃可以為超過 1 個特定群體而設(例如可同時以中年女性和內地新來港定居女性為對象)，因此審計署在分析時，或會重複點算計劃數目和參加人次。2015-16 年度，區議會計劃合共有 6 528 項，而參加人次總共有 1 480 萬(見第 2.17 段表四)。

2.21 審計署進一步分析後發現，區議會可推行更多以特定群體為對象的計劃，讓更多這類人士參加和受惠。舉例而言，雖然香港約有 63 000 名少數族裔人士，但在 2015-16 年度參加區議會計劃的只有 19 000 人次(見表六)。

表六

以特定群體為對象的區議會計劃
(2015-16 年度)

對象群體	計劃數目	參加人次 (註)	計劃對象的 全港人數
長者	898	522 000	1 117 300
殘疾或有特別需要人士	133	171 000	578 600
少數族裔	49	19 000	63 200
內地新來港定居人士	45	15 000	38 300

資料來源：審計署對民政總署記錄和政府統計處所發表統計數字的分析

註：同一個人可參加多項計劃，因此參加者的實際人數或較上表所示的為少。

2.22 民政總署在 2017 年 2 月告知審計署，特定群體也可參加為區內一般居民而設的活動(見上文表五)，而政府決策局／部門也會撥款予非政府機構，為這些特定群體提供支援服務。儘管如此，審計署認為區議會仍可舉辦更多活動，滿足特定群體(例如少數族裔)的需要，並促進社區的多元共融。民政總署需要為個別區議會製備類似分析(見上文表六)，以便後者評估是否需要推行更多這類項目。

2.23 **需要定期分析數據** 在進行審計分析時，審計署留意到撥款資訊系統雖然備存了關於區會社區計劃撥款和社區參與計劃的有用數據，但民政總署並無定期加以分析，以便執行撥款和計劃的管理工作。審計署認為，民政總署需要定期從系統擷取數據並進行各種分析，以供該署在執行管理工作時參考；該署並須發放有關分析予個別區議會，協助後者管理轄下的撥款和計劃。

需要改善數據的準確程度

2.24 在進行審計分析時，審計署留意到部分個案中，民政處輸入撥款資訊系統的資料有不準確或不完整的情況。不當情況簡述如下：

- (a) **未有及時更新參加人數** 截至 2016 年 11 月 25 日，在已完結的 6 528 項區議會計劃中，有 385 項 (5.9%) 的參加人數尚未輸入撥款資訊系統，而另外有 24 項 (0.4%) 則輸入了有 0 人參加。此外，有 1 個民政處並沒有為 2011–12 至 2014–15 年度期間完結的任何區議會計劃 (總計 678 項) 輸入參加人數，至 2015–16 年度才開始為區議會計劃輸入參加人數；及
- (b) **計劃歸類不當和錯誤輸入計劃名稱** 在 6 528 項計劃中：
- (i) 238 項 (3.6%) 被歸入“其他”類別。審計署檢視計劃記錄後，發現這些計劃可歸入 15 個計劃類別 (見第 2.17 段)；
 - (ii) 477 項 (7.3%) 計劃被錯誤歸類；及
 - (iii) 225 項 (3.4%) 計劃的名稱，所輸入的實為申請者的名稱。

民政總署需要糾正上述不當情況，並採取措施，確保日後輸入撥款資訊系統的資料準確及完整。

需要監察區會社區計劃撥款用於藝術文化活動的情況

2.25 根據《二零一三年施政報告》，政府計劃每年額外向社區參與計劃撥款 2,080 萬元，以加強區議會在地區上推廣藝術文化活動的工作。根據《二零一五年施政報告》，政府決定於未來 5 個財政年度，每年再額外向社區參與計劃撥款 2,080 萬元，進一步加強支援區議會在地區上推廣藝術文化活動。因此，每年的區會社區計劃撥款總額自 2013–14 年度起增加 2,080 萬元，而自 2015–16 年度起再增加 2,080 萬元 (見第 1.8 段表一)。該兩筆新增的撥款，均指定用於藝術文化活動。

2.26 自 2013–14 年度增加撥款起，民政總署已要求各區議會確保每年用於藝術文化活動的開支，不得較 2012–13 年度 (即在 2013–14 年度引入指定撥款之前) 的為少，而且兩筆新增的撥款只可用於上述活動。

2.27 審計署就指定用於藝術文化活動的撥款，審查各區議會在 2015–16 年度的運用情況，發現在 18 個區議會中，有 10 個把指定作上述用途的撥款用於其他活動，涉款由 22 萬元至 109 萬元不等 (見下文表七)。審計署認為，民政總署需要採取措施，確保指定用於藝術文化活動的撥款只用於該類活動。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

表七

10 個區議會把指定用於藝術文化活動的撥款用於其他活動
(2015-16 年度)

區議會 (註)	2012-13 年度在 藝術文化 活動方面 的開支	區議會 獲分配的 兩筆新增 指定撥款	理應用於 藝術文化 活動的款額	2015-16 年度在 藝術文化 活動方面 的開支	沒有用於 藝術文化活動 而用於其他 活動的款額	
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)= (d)-(c)	(e)/(c) × 100%
(百萬元)					百分比	
A	1.98	1.80	3.78	2.69	(1.09)	(29%)
B	2.74	2.60	5.34	4.38	(0.96)	(18%)
C	1.22	1.60	2.82	1.96	(0.86)	(30%)
D	3.47	2.60	6.07	5.31	(0.76)	(13%)
E	4.48	2.80	7.28	6.53	(0.75)	(10%)
F	1.53	2.00	3.53	2.78	(0.75)	(21%)
G	2.17	2.00	4.17	3.57	(0.60)	(14%)
H	1.13	2.00	3.13	2.64	(0.49)	(16%)
I	1.20	2.20	3.40	3.08	(0.32)	(9%)
J	2.29	2.40	4.69	4.47	(0.22)	(5%)
整體	22.21	22.00	44.21	37.41	(6.80)	(15%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：上表英文字母所代表的區議會，與本審計報告書其他圖表上以同一字母代表的未必相同。

備註：包括區議會計劃和康文署計劃中的藝術文化活動。

審計署的建議

- 2.28 審計署建議民政事務總署署長應：
- (a) 不時檢討社區參與計劃的數目和參加人次，將之與計劃的開支加以比較，並採取適當改善措施；
 - (b) 就區議會計劃為個別區議會製備分析，以便區議會審視其現行開支模式是否最能切合地區的需要；
 - (c) 就以特定群體為對象的區議會計劃，為個別區議會製備分析，以便區議會評估是否需要提出更多這類項目；
 - (d) 定期從撥款資訊系統擷取數據並進行各種分析，以供民政總署在執行管理工作時參考；並發放有關分析予區議會，協助其管理轄下的區會社區計劃撥款和社區參與計劃；
 - (e) 糾正第 2.24 段載述的不當情況，並採取措施，確保日後輸入撥款資訊系統的資料準確及完整；及
 - (f) 採取措施，確保指定用於藝術文化活動的撥款只用於該類活動。
- 2.29 審計署建議民政事務總署署長和康樂及文化事務署署長應：
- (a) 盡早完成社區參與計劃統計數字(即計劃的數目和參加人次)的核實工作；及
 - (b) 採取措施，確保有關計劃的統計數字準確無誤。

政府的回應

- 2.30 民政事務總署署長同意審計署的建議。
- 2.31 康樂及文化事務署署長同意載於第 2.29 段的審計署建議。

第 3 部分：管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

3.1 本部分探討在社區參與計劃涉及利益衝突時，相關的管理工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 申報利益 (第 3.2 至 3.10 段)；
- (b) 處理所申報的利益 (第 3.11 至 3.15 段)；及
- (c) 管理工作小組所涉及的利益衝突 (第 3.16 至 3.22 段)。

申報利益

3.2 18 個區議會各自設立了不同委員會 (例如財務委員會、文化及康體事務委員會等)，協助履行區議會的職能，包括就社區參與計劃的相關事宜作出決定。個別區議員，以及並非區議員的人士，均可獲委任為委員會成員。區議員／委員會成員涉及多個社區參與計劃的情況 (例如擔任推行機構的主席或其他職位)，並不罕見。

3.3 根據《區議會條例》，個別區議會可訂立常規，以規管其程序及其轄下委員會的程序，包括社區參與計劃所涉及的利益衝突的管理程序。民政總署擬備了常規條文的範本，以供各區議會參考。區議會一般會採納該範本，然後按各自的需要加以增減。在管理利益衝突方面，各區議會常規所訂明的程序大致相同，並全部採用下述的兩層申報制度 (註 8)：

- (a) **第一層申報** 區議員或區議會轄下委員會成員，均須以相關民政處所提供的登記表，向該民政處提供須予登記的個人利益詳情。須予登記的個人利益包括公共或私營公司的受薪東主、合夥人或董事職位；受薪的工作、職位、行業或專業；持有股份 (如超過有關公司已發行股本的 1%)；財政贊助；海外訪問；在香港擁有的土地和物

註 8：根據民政事務局局長在 2005 年 8 月發出的便箋，政府決策局和部門須為轄下每一個諮詢和法定組織引入下列其中一個利益申報制度：

- (a) **一層申報利益制度** 成員預見董事局或委員會會議上處理的事項會產生潛在的利益衝突時，必須全面披露其利益；及
- (b) **兩層申報利益制度** 本制度適用於某些董事局及委員會，例如負責掌管及支出大筆公帑的董事局及委員會。根據此制度，除每當出現利益衝突時作出申報外 (見上文 (a) 項)，各成員均須在獲委任時及隨後每年披露各人所涉的一般金錢利益。

業；客戶的姓名或名稱(如區議員／委員會成員是以該身分向客戶提供個人服務)；以及其他可供申報的利益。提供個人利益詳情的期限為：

(i) 每屆區議會／委員會任期生效後 1 個月內；及

(ii) 須予登記的個人利益變更後 14 個淨工作日內。

當民政處知道某區議員／委員會成員與所考慮事項有直接金錢利益，須交由區議會主席或有關委員會主席決定，是否向該區議員／委員會成員分發有關文件(例如會議文件)。

(b) **第二層申報** 如區議員或區議會轄下委員會成員發現與所處理的投標、報價和區會社區計劃撥款事宜有任何金錢或其他方面的利益關係，或發現與受惠者或可能受惠者有關連，必須在處理有關事宜前申報利益；

(c) **公眾問責** 第一層申報的登記表，以及區議會和轄下委員會的會議記錄(載有第二層申報的資料)會上載區議會網頁，以供公眾參閱；及

(d) **不遵守規定** 如任何區議員／委員會成員不遵守有關申報利益的規定，可遭有關區議會告誡或譴責，而被告誡或譴責一事會載於會議記錄內。

3.4 在全港 18 個區議會中，審計署審查了其中 9 個在管理利益衝突方面的做法(註 9)。

註 9： 在該 9 個區議會中，2 個位於港島、3 個位於九龍，以及 4 個位於新界。

需要加緊申報利益

3.5 審計署審查了區議員／委員會成員於 2016 年在會議上作出的 129 項利益申報(即第二層申報——見第 3.3(b) 段)，以確定這些利益是否已在第一層申報中披露(見第 3.3(a) 段)(註 10)。有關會議由 7 個區議會或其委員會舉行(註 11)。審計署留意到，截至 2017 年 1 月 31 日，在 129 項申報中：

- (a) 7 項 (5%) 申報 (由 6 位區議員／委員會成員作出) 所涉及的利益已在第一層申報中披露；
- (b) 其餘 122 項 (95%) 申報 (由 76 位區議員／委員會成員作出) 所涉及的利益並未在第一層申報中披露 (見表八)；及

註 10：審計署把區議員／委員會成員在會議上申報的利益，與他們在最新一份登記表上申報的利益(見第 3.3(a) 段)加以比較。

註 11：推行機構(見第 1.12 段)提交的社區參與計劃申請，一般會在區議會／委員會會議上審議。審計署審查了 31 宗在 2016 年經區議會／委員會開會審議的申請，當中涉及 129 項由區議員／委員會成員作出的利益申報(每項由 1 位出席會議的區議員／委員會成員作出)。該 31 宗申請包括：

- (a) 6 個區議會的 30 宗申請(即每個區議會 5 宗)；及
- (b) 1 個區議會的 1 宗申請——該宗是唯一涉及在審議時有區議員／委員會成員申報利益的申請(除此之外，別無其他申請涉及在審議時申報利益)。

至於其餘 2 個區議會(即審計署審查過的 9 個區議會減去上文提到的 7 個)，則透過傳閱文件來考慮推行機構的社區參與計劃申請。

表八

129 宗個案的利益申報情況
(2017 年 1 月 31 日)

區議會 (註)	申報數目	
	在 2016 年的 會議上作出	利益並未在第一層 申報中披露
A	24	24
B	2	2
C	38	37
D	25	25
E	18	17
F	11	7
G	11	10
總計	129	122

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：上表英文字母所代表的區議會，與本審計報告書其他圖表上以同一字母代表的未必相同。

- (c) 在 122 項沒有披露的利益中，部分利益存在已久 (例子見下文個案一)。

個案一

利益申報

1. 某區議會轄下委員會在 2016 年年中舉行會議，審議一宗由非政府機構提交，涉款約 11.1 萬元的社區參與計劃申請。該委員會負責為有關的區議會處理文化、康樂和體育事宜。
2. 在出席會議的 33 位成員中，有 16 位作出利益申報。該 16 項申報顯示，他們在該非政府機構擔任下列職位：
 - (a) 會長 (2 位成員) 及名譽會長 (1 位成員)；
 - (b) 主席 (1 位成員) 及副主席 (2 位成員)；
 - (c) 執行委員會委員 (4 位成員)；及
 - (d) 幹事 (6 位成員)。
3. 在這次會議之前，委員會也曾在 2015 年舉行會議，該次會議的記錄顯示，在 16 位成員中，有 8 位在 2015 年年中已在該非政府機構擔任職位。截至 2017 年 1 月 31 日，他們和另外 8 位成員均未有在第一層申報中，披露在會議上申報的利益。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.6 審計署留意到的 122 項利益 (見第 3.5(b) 段)，均為在推行機構擔任職位。對於為何有很多區議員／委員會成員沒有在第一層申報中披露在推行機構擔任職位一事，民政總署在 2017 年 2 月和 3 月告知審計署：

- (a) 第一層申報強調金錢利益。因此，雖然區議會常規訂明須在第一層申報中披露“其他可供申報的利益” (見第 3.3(a) 段)，但區議員／委員會成員或會認為，他們在推行機構擔任職位時並無支取薪酬，不屬於“其他可供申報的利益”；及
- (b) 第二層申報是關於區議員／委員會成員須就其與區議會“所考慮的事項”有關的利益，作出申報。區議員／委員會成員在會議上申報 (即第二層申報) 的利益不一定要在第一層申報中披露。

3.7 審計署認為，民政總署需要在區議會常規中，清楚界定何謂“其他可供申報的利益”。有關此事，尤須留意的是部分區議員／委員會成員在推行機構中的職位，或會被視為具決策或影響力的重要職位（例如會長或主席——見第3.5(c)段個案一）。民政總署需要向區議員／委員會成員提供指引（例如“其他可供申報的利益”的種類，以及須在什麼情況下申報），務求把“其他可供申報的利益”的申報準則予以劃一。民政總署也需要提醒區議員／委員會成員加緊申報利益。

第二層申報有可予改善之處

3.8 就第二層申報而言，區議會常規要求區議員／委員會成員在處理區會社區計劃撥款的事宜前，必須申報利益（見第3.3(b)段）。然而，在下述若干情況下，該項規定未獲嚴格執行：

- (a) **預留撥款時未有作出申報** 在財政年度開始時，區議會或會為若干推行機構預留款項，以便製備預算。審計署就於2016年舉行，並在會上考慮預留撥款的8次會議（涉及8個區議會，註12），審查了相關的會議記錄，留意到有區議員／委員會成員申報利益的會議僅有1次（涉及1個區議會）。至於其餘7次會議（涉及7個區議會），出席的145位區議員／委員會成員均沒有申報與63個推行機構有任何關連。但審計署在審查社區參與計劃申請時（見第3.5段註11）留意到，在考慮計劃申請的會議上，上述145位區議員／委員會成員中，有34位（23%）申報與63個推行機構中的14個有關連（例如身為推行機構的副主席或董事局成員），意即該34位區議員／委員會成員在考慮預留款項時，可能沒有留意到他們需要就上述關連申報利益。審計署認為，民政總署需要採取更多措施，確保區議員／委員會成員在每年預留款項予推行機構前，先行申報利益；及
- (b) **需要就以傳閱文件形式處理事務提供申報指引** 審計署留意到，經審查的9個區議會雖在常規訂明區議員／委員會成員在處理區議會事務前須申報利益，但沒有提及不經開會，只透過傳閱文件來處理事務時應如何申報利益。此外，審計署留意到，在9個區議會中，有2個經常以傳閱文件形式讓區議員／委員會成員通過社區參與計劃申請，但該2個區議會在利益申報方面的做法並不相同：

註12：在9個經審計署審查的區議會中（見第3.4段），有8個曾在2016年為個別推行機構預留撥款。審計署逐一審查了該8個區議會的相關會議記錄。

- (i) 其中 1 個區議會在傳閱文件時，會在夾附的回條上要求區議員／委員會成員申報利益，而且不得在申報利益後就有關的計劃申請發表意見；及
- (ii) 另 1 個區議會在傳閱文件時，不會在夾附的回條上要求區議員／委員會成員申報利益。2017 年 2 月，民政總署在回應審計署的查詢時表示，雖然不會在每次傳閱文件時都提醒區議員遵守申報利益的規定，但已經在 2016 年 9 月舉行的一次區議會會議上予以提醒。

審計署認為，民政總署需要為區議會提供指引，訂明在透過傳閱文件處理事務時，宜以什麼方式申報利益。

審計署的建議

3.9 審計署建議民政事務總署署長須：

- (a) 向區議員／委員會成員提供適當指引，闡述構成“其他可供申報的利益”的大原則，以便區議員／委員會成員呈報“其他可供申報的利益”，並提醒他們加緊申報利益；
- (b) 採取更多措施，確保區議員／委員會成員在預留款項予推行機構前，先行申報利益；及
- (c) 為區議會提供指引，訂明在透過傳閱文件處理事務時，宜以什麼方式申報利益。

政府的回應

3.10 民政事務總署署長同意審計署的建議。

處理所申報的利益

3.11 各區議會均在其常規中，訂明處理所申報利益的程序。各區的做法大致相同，載述如下：

- (a) 如某區議員／委員會成員曾就某事項披露利益關係，該區議會或委員會的主席應決定(註 13) 該區議員／委員會成員：
 - (i) 可否就該事項發言或參與表決；
 - (ii) 可否留在席上旁聽；或
 - (iii) 應否避席；及
- (b) 所有作出利益申報的個案均須載於該區議會／委員會的會議記錄內。

3.12 此外，《民政總署守則》列明，所有的利益申報事項均須載於會議記錄內，有關的記錄並須按情況列明所申報利益的性質、會議的裁決，以及作出有關裁決的理由。

沒有就所申報的利益作出裁決並把裁決記錄在案

3.13 在 129 宗關於在會議上申報利益的個案中(見第 3.5 段)，相關的會議記錄顯示，有 73 宗(57%，涉及 3 個區議會)沒有按區議會常規(見第 3.11(a) 段)就所申報的利益作出裁決，以及把裁決記錄在案(註 14)。在這種情況下，曾申報利益的人士繼續出席會議(例子見個案二)。

註 13：如區議會主席曾就某事項披露利益關係，則須由區議會副主席作出決定。如委員會主席曾就某事項披露利益關係，則由不涉利益關係的其他成員作出決定。

註 14：至於其餘 56 宗(43%，涉及 4 個區議會)，相關的會議記錄顯示曾就所申報的利益作出裁決。在這 56 宗個案中，有 44 宗(79%)所涉及的區議員／委員會成員留在席上旁聽或避席；其餘 12 宗(21%)所涉及的區議員／委員會成員則獲准在會議上發言或投票。

個案二

成員在申報利益後繼續參與會議

1. 某區議會轄下委員會在 2016 年年中舉行會議，考慮一宗由非政府機構提交，涉款 2 萬元的社區參與計劃申請。該委員會負責為有關的區議會處理財務及經濟事宜。
2. 在出席會議的 13 位成員中，有 3 位作出利益申報。他們均於該非政府機構擔任職位，分別是該機構的主席、副主席和幹事。
3. 會議記錄並沒有顯示會議的主席曾就所申報的利益作出裁決。3 位成員繼續參與審議該非政府機構的申請。
4. 會上通過該非政府機構的社區參與計劃申請。

審計署的意見

5. 沒有就區議員／委員會成員所申報的利益作出裁決，而且沒有將之載於會議記錄的個案，比例甚高 (57%，包括這宗)，情況並不理想。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

審計署的建議

- 3.14 審計署建議民政事務總署署長應提醒各區議會：
- (a) 須就區議員／委員會成員在區議會／委員會會議上申報的利益作出裁決；及
 - (b) 按照《民政總署守則》的規定，按情況把裁決和作出有關裁決的理由載於會議記錄內。

政府的回應

- 3.15 民政事務總署署長同意審計署的建議。

管理工作小組所涉及的利益衝突

3.16 區議會和轄下的委員會均設立了工作小組，協助執行指定的職能。經審計署審查的 9 個區議會，均在常規中訂明工作小組的運作安排。各區的做法大致相同，載述如下：

- (a) 如未經區議會或相關委員會通過，所有工作小組所作的決定，不能視作區議會的決定；及
- (b) 工作小組的會議記錄只記載有關討論的最終決定。除閉門會議外，會議記錄應上載至區議會網頁。

沒有就管理利益衝突訂立足夠程序

3.17 部分工作小組獲委以考慮社區參與計劃申請的任務。該等工作小組會向區議會／委員會推薦值得進一步考慮的申請，或代區議會／委員會通過申請。

3.18 在 9 個經審計署審查的區議會中，有 3 個工作小組(隸屬於 3 個區議會)會代區議會／委員會通過社區參與計劃申請。審計署審查了這 3 個工作小組在 2016 年的會議記錄，發現：

- (a) 1 個工作小組的會議記錄只披露最終決定，而沒有披露出席會議的成員、成員所申報的利益，以及就所申報的利益而作出的裁決等其他資料；及
- (b) 其餘 2 個工作小組的會議記錄則披露較多資料，當中包括成員所申報的利益。然而，這些會議記錄並無顯示曾就所申報的利益作出裁決，而有關成員則繼續參與會議。

3.19 審計署留意到，雖然區議會常規訂明了管理利益衝突的程序(見第 3.11 段)，以及關於公開區議會／委員會會議記錄(當中包括利益申報的資料)以供公眾參閱的需要(見第 3.3(c) 段)，但這些程序不適用於工作小組會議。對於如何處理工作小組的利益衝突，現時並無既定程序。有關此事，民政總署在 2017 年 2 月告知審計署：

- (a) 雖然區議會常規並無明文提到“工作小組”，但要求區議員適當地申報利益的原則，適用於區議會、委員會和工作小組會議；及

- (b) 工作小組成員均為區議員或增選委員。根據《民政總署守則》，區議員(包括增選委員)應在切實可行的範圍內，在討論事項之前，作出利益申報。工作小組成員在處理社區參與計劃時，相關的申報利益事宜已受到這項規定所規管。

然而，民政總署也告知審計署，該署會考慮在區議會常規內，加入“工作小組”的字眼。

工作小組的做法有別於《區議會條例》的規定

3.20 在檢視 3 個工作小組的會議記錄時，審計署留意到，申請一旦獲得工作小組通過，有關的社區參與計劃便可推行，而工作小組並沒有就通過申請一事，尋求相關的區議會加以確認。審計署繼而留意到，該 3 個工作小組均獲相關的區議會授權，可通過涉款分別不超過 2.45 萬元、10 萬元及 20 萬元的計劃申請，而超出限額的申請則要交由相關的區議會／委員會通過。鑑於《區議會條例》規定，區議會只可把職能轉授予委員會，因此審計署認為上述授權安排或有欠妥之處。

審計署的建議

3.21 審計署**建議**民政事務總署署長應：

- (a) 確保適用於區議會／委員會會議的利益衝突處理程序，同樣適用於工作小組會議；及
- (b) 確定區議會轉授職能予轄下工作小組的做法是否符合《區議會條例》，並採取適當補救措施。

政府的回應

3.22 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：推行社區參與計劃

4.1 本部分探討社區參與計劃的推行。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 遴選負責推行計劃的非政府機構 (第 4.3 至 4.11 段)；及
- (b) 計劃的表現管理 (第 4.12 至 4.21 段)。

4.2 在探討社區參與計劃的推行時，審計署選取了 4 個區議會 (1 個在港島、1 個在九龍，以及 2 個在新界)，以便審查相關做法和程序。

遴選負責推行計劃的非政府機構

4.3 如第 1.12 段所述，包括康文署、非政府機構和區議會／民政處轄下委員會／工作小組在內的推行機構，均可向區議會提出申請，以推行社區參與計劃。非政府機構可通過下列 3 項途徑，推行社區參與計劃：

- (a) 非政府機構可就推行社區參與計劃提交申請，以供區議會考慮及通過；
- (b) 與區議會合作多時的非政府機構 (下文稱為指定非政府機構)，可獲區議會在每年預算中預留款項，作推行社區參與計劃之用。這些指定非政府機構可於稍後提交申請，動用已預留的款項推行計劃；及
- (c) 非政府機構可與區議會／民政處轄下的委員會／工作小組合辦社區參與計劃。

4.4 表九顯示在 2015-16 年度支付予推行機構的區會社區計劃撥款。

表九

支付予推行機構的區會社區計劃撥款
(2015–16 年度)

推行機構	區會社區計劃撥款	
	金額 (百萬元)	百分比
政府部門 (主要為康文署)	119.78	37%
非政府機構 (見第 4.3(a) 段)	67.69	21%
指定非政府機構 (見第 4.3(b) 段)	26.37	8%
與區議會／民政處轄下委員會／工作 小組合辦計劃的非政府機構 (見第 4.3(c) 段)	50.27	16%
區議會／民政處轄下的委員會／工作 小組	57.99	18%
總計	322.10 (註)	100%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：根據《民政總署守則》，區議會獲准使用區會社區計劃撥款聘請專責人員，協助各推行機構落實計劃。在 2015–16 年度，聘請這些人員的開支為 3,928 萬元。由於款項並非支付予推行機構，因此沒有納入上表。如把上述開支包括在內，2015–16 年度區會社區計劃撥款的開支總額將變成 3.6138 億元(見第 1.8 段表一)。

需要就檢討指定非政府機構制訂指引

4.5 如表九所示，在 2015–16 年度支付予指定非政府機構的款額為 2,637 萬元，佔該年度支付予推行機構的區會社區計劃撥款總額的 8%。表十把該 2,637 萬元加以細分，顯示個別區議會支付予指定非政府機構的款額。

表十

支付予指定非政府機構的
區會社區計劃撥款
(2015-16 年度)

區議會 (註)	指定非政府機構 數目	指定非政府機構 推行計劃的數目	支付予 指定非政府機構的 區會社區計劃撥款 (百萬元)
A	7	47	4.12
B	8	100	2.98
C	6	34	2.32
D	4	20	2.16
E	5	44	2.11
F	6	39	1.78
G	5	61	1.60
H	4	30	1.55
I	7	30	1.37
J	5	143	1.23
K	8	36	0.99
L	6	42	0.97
M	4	21	0.83
N	3	19	0.78
O	10	21	0.57
P	1	27	0.53
Q	5	15	0.48
R	0	0	0.00
總計	94	729	26.37

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：上表英文字母所代表的區議會，與本審計報告書其他圖表上以同一字母代表的未必相同。

4.6 審計署留意到，經審查的 4 個區議會(見第 4.2 段)在 2011-12 至 2016-17 年度期間：

- (a) 2 個曾每年檢討其指定非政府機構名單；
- (b) 另 1 個曾每兩年檢討其指定非政府機構名單；及
- (c) 餘下的 1 個在 2011-12 至 2016-17 年度期間並沒有檢討其指定非政府機構名單。民政總署在 2017 年 2 月告知審計署，該區議會曾於 2005-06 年度(逾 10 年前)檢討有關指定非政府機構的安排，而區議員(在 2016 年 3 月)也獲悉有關安排在現屆維持不變。

審計署繼而留意到，對於如何就指定非政府機構進行檢討(例如檢討次數、應考慮的因素、需要把檢討記錄在案等)，目前並無既定程序。

4.7 審計署認為，為了令區會社區計劃撥款的運用更具公眾問責性，區議會宜定期檢討其指定非政府機構名單，確保名單只包括表現良好的非政府機構。民政總署需要為區議會提供適當指引，以便後者就指定非政府機構進行檢討。

遴選非政府機構擔任合作伙伴的工作有所不足

4.8 如第 4.4 段表九所示，在 2015-16 年度支付予非政府機構，以便與區議會／民政處轄下委員會／工作小組合辦計劃的款額，佔支付予推行機構的區會社區計劃撥款總額的 16%(5,027 萬元)。按照慣常做法，區議會秘書處會在遴選非政府機構合辦計劃一事上提供協助，即由秘書處發出公開邀請(例如在區議會網站張貼邀請通知)或局限性邀請(例如向區內一定數目的非政府機構寄出邀請函)，讓有意推行計劃的非政府機構提交申請，供區議會考慮。

4.9 審計署留意到，在 4 個經審查的區議會中，3 個會按上述做法遴選非政府機構擔任合作伙伴。餘下的 1 個並沒有透過其秘書處，邀請非政府機構就合辦社區參與計劃提交申請，而是由轄下的委員會成立工作小組，負責推行計劃，並在首次工作小組會議上委出若干成員作為計劃的負責人(下稱計劃主委)，同時他們會提名合辦計劃的非政府機構(註 15)。在會上獲大多數工作小

註 15：計劃主委通常與他們所提名合辦計劃的非政府機構有關連(有關利益衝突的審查結果，載於第 3 部分)。

組成員贊同後，該非政府機構將成為合作伙伴，稍後便會獲計劃主委邀請提交申請。個案三闡述該區議會的做法。

個案三

某區議會遴選非政府機構擔任合作伙伴的做法

1. 某區議會轄下委員會設有負責道路安全事宜的工作小組(成員有 35 人)。該工作小組在 2015 年 3 月舉行首次會議，就下列事項達成決議：
 - (a) 在 2015–16 年度推行的 5 項社區參與計劃的方案和預算。推行這些計劃的目的，是在區內推廣道路安全；
 - (b) 為擬推行的計劃委出計劃主委(每項計劃有 1 位區議員獲提名並獲委任為計劃主委)；及
 - (c) 遴選非政府機構擔任合作伙伴(每項計劃有 1 個非政府機構獲計劃主委提名，並獲選為合作伙伴)。
2. 會後，獲選為合作伙伴的非政府機構便會就相關的社區參與計劃，向審核工作小組提交申請(該工作小組負責審核計劃申請)，以供批准。

審計署的意見

3. 在 4 個經審計署審查的區議會中，只有這個區議會沒有經由秘書處邀請非政府機構就合辦社區參與計劃提交申請。在 2015–16 年度，該區議會與非政府機構合辦了 152 項社區參與計劃，開支總數為 832 萬元。為了令遴選過程更公開透明，民政總署需要建議該區議會檢討其遴選合作伙伴的做法，並在《民政總署守則》中加入指引，闡述在遴選非政府機構擔任合作伙伴時的良好做法。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

審計署的建議

4.10 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 為區議會提供適當指引，以便其就指定非政府機構進行檢討，並把有關指引納入《民政總署守則》；

- (b) 在《民政總署守則》內加入指引，載述大部分區議會在遴選非政府機構擔任合作伙伴時的良好做法，以供各區議會參考；及
- (c) 建議個案三的區議會因應上文 (b) 項所提及的良好做法指引，檢討其遴選非政府機構的現行做法，以期令過程更公開透明。

政府的回應

4.11 民政事務總署署長同意審計署的建議。

計劃的表現管理

4.12 根據《民政總署守則》，除推行機構須提交總結報告外(見第 1.16 段)，區議會也應設立評估制度，以監察社區參與計劃的成效。區議會可作出彈性安排，自行設立其認為適當的評估制度。實際上：

- (a) 區議會會評估區議會計劃(但不會評估康文署計劃——見第 2.8 段)；及
- (b) 根據區議會所採用的評估制度，某計劃如符合區議會所定的準則(例如核准計劃撥款為 1 萬元或以上，或涉及舉行典禮)，便須由評估人員(註 16) 透過填寫民政總署指定的標準表格予以評估。填妥表格後，評估人員會將之提交有關的區議會秘書處。

計劃的表現管理有可予改善之處

4.13 **沒有評估制度** 審計署審查了 4 個區議會的評估制度，發現有 1 個區議會在 2011–12 至 2016–17 年度期間並無採用任何評估制度，直至 2016 年 11 月才打算在 2017–18 年度重新引入。

4.14 **沒有對計劃進行評估** 在 3 個採用上述評估制度(見第 4.12(b) 段)的區議會中，審計署留意到在 2015–16 年度：

註 16：評估人員通常是不涉有關計劃的行政工作，而且與推行機構(例如非政府機構)沒有利益關係的區議員。在進行評估時，評估人員須出席計劃下的活動。民政總署人員間中也會擔任評估人員。

- (a) 有 1 個區議會悉數評估了 250 項符合準則的計劃；
- (b) 另 1 個區議會在 91 項符合準則的計劃中，評估了 85 項，但沒有評估其餘 6 項；及
- (c) 餘下的 1 個區議會雖採用該評估制度 (即擬讓評估人員對符合準則的計劃加以評估)，但沒有就應評估哪些計劃而制訂準則。直至其秘書處在總結報告 (見第 1.16 段) 中發現，在該區議會的 440 項計劃中，有 180 項可作評估 (因為有區議員出席活動)，該區議會才為該 180 項計劃填寫評估表格。

4.15 **沒有把評估結果輸入撥款資訊系統** 上述審查結果是基於檢視評估表格而得出。審計署繼而發現，就上述部分計劃而言，區議會秘書處並沒有把載於表格的評估結果輸入撥款資訊系統。詳情如下：

- (a) 第 4.14(a) 段所提及的 250 項計劃經評估後，其中 47 項 (19%) 的評估結果尚未輸入撥款資訊系統 (即輸入了 203 項)；及
- (b) 第 4.14(b) 段所提及的 85 項計劃經評估後，其中 4 項 (5%) 的評估結果尚未輸入撥款資訊系統 (即輸入了 81 項)。

第 4.14(c) 段提及的區議會已悉數把 180 項經評估計劃的評估結果輸入撥款資訊系統。

4.16 **評級未能反映實況** 標準評估表格 (見第 4.12(b) 段) 上有多個評估項目，其中一項名為“實際和預計參加人數的比較” (註 17)，須由評估人員給予“非常滿意”、“滿意”、“可以接受”及“不滿意” 4 項評級的其中 1 項。就 3 個採用評估制度的區議會 (見第 4.14 段)，審計署對備存於撥款資訊系統的評估結果進行分析，留意到在部分個案中，評估人員所給予的評級未能反映實況。例如：

- (a) 在 3 個區議會的 464 項計劃中 (203 項 + 81 項 + 180 項，見第 4.15 段)，有 5 項的實際參加人數不及預計的 50%，但評級卻是“非常滿意”。以其中 1 個區議會的 1 項計劃為例，雖然實際參加人數僅為預計的 33%，但仍獲得“非常滿意”的評級；及

註 17：其他評估項目包括“達到活動的目標”、“達到預期的效益”、“參加者的反應”、“有效運用撥款的程度”和“鳴謝區議會的方式”。

- (b) 另 1 個區議會有 2 項計劃的實際參加人數分別是預計的 100% 及 123%，但只獲得“可以接受”的評級。

4.17 **沒有把填妥的評估表格直接提交區議會秘書處** 在 3 個採用評估制度 (見第 4.14 段) 的區議會中，審計署留意到在完成評估後，評估人員往往透過推行機構 (例如非政府機構)，把填妥的評估表格提交有關的區議會秘書處。為確保評估公平公正，更好的做法是由評估人員直接把填妥的評估表格提交區議會秘書處。

4.18 **誇大參加人數** 審計署進行了一項查核工作，以確定總結報告所披露的參加人數的準確程度。審計署查核了該 4 個區議會在 2015–16 年度在康文署表演場地舉辦的 38 項計劃，把總結報告所載的觀眾人數，與康文署場地管理人員所記錄的數字逐一加以比較。審計署在 30 項 (79%) 計劃中發現，總結報告所載的觀眾人數高於康文署場地管理人員所記錄的數字 (差額介乎 3% 至 323%，平均為 71%)。例子見個案四。

個案四

在總結報告中誇大參加人數

1. 2016 年 1 月，在某康文署場地舉行了 1 項屬於 1 個區議會的計劃。根據推行機構的總結報告，出席的觀眾、表演者和嘉賓分別有 900 人、250 人和 4 人，與申請時填報的 3 項預計人數相同。

2. 根據康文署場地管理人員提供予審計署的資料，觀眾人數為 213 人，而非 900 人 (即相差 323%)。

審計署的意見

3. 民政總署需要向推行機構和康文署查詢，或以其他方法確定為何出現上述差異；並採取措施，確保總結報告所載的參加人數準確無誤。此外，鑑於有此問題的計劃為數不少 (30 項，佔審計署所查核計劃的 79% —— 見第 4.18 段)，民政總署也需要考慮檢討推行機構目前採用的參加人數點算方法。

資料來源：審計署對民政總署記錄和康文署所提供資料的分析

4.19 **需要改善匯報服務承諾達標程度的效率** 民政總署承諾在收到所有與發還開支有關的證明文件和資料後起計 30 個工作天內，發還計劃的開支，並在部門的網站公開該項承諾。民政總署需要每季以人手製備管理資料，藉以知悉該項承諾的達標情況。審計署留意到，撥款資訊系統備存了若干與計劃有關的資料(例如計劃的批准日期、開展日期及完成日期)，因此審計署認為如該系統能同時擷取以下數據，便可以電子方式產生相關資訊，提升匯報服務承諾達標程度的效率：

- (a) 提交所有與發還開支有關的證明文件和資料(例如總結報告和發還開支的申請)的日期；及
- (b) 發還開支的日期。

審計署的建議

4.20 審計署**建議**民政事務總署署長應：

- (a) 採取措施，確保各區議會均就社區參與計劃設立評估制度；
- (b) 採取措施，確保各區議會均就應評估哪些社區參與計劃而制訂準則；
- (c) 採取措施，確保合乎區議會所定準則的社區參與計劃均獲得評估，而經評估的計劃均獲填妥評估表格；
- (d) 採取措施，確保計劃評估表格上的評估結果獲適時地輸入撥款資訊系統；
- (e) 提醒區議會秘書處在社區參與計劃的評級不符實況時，向負責評級的評估人員作出跟進；
- (f) 採取措施，確保評估人員把填妥的評估表格直接提交區議會秘書處；
- (g) 確定為何總結報告所載的觀眾人數有別於康文署場地管理人員的記錄，並採取措施，改善總結報告所載的參加人數的準確性；
- (h) 考慮檢討推行機構目前採用的參加人數點算方法；及
- (i) 就發還款項的服務承諾，考慮利用撥款資訊系統改善匯報達標程度的效率。

政府的回應

4.21 民政事務總署署長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.6(a) 段)

提供予個別區議會的區會社區計劃撥款
(2015–16 年度)

區議會	獲分配的款額 (百萬元)
觀塘	25.80
元朗	25.70
沙田	24.50
屯門	24.40
葵青	23.70
東區	22.70
黃大仙	22.20
深水埗	21.40
油尖旺	19.90
北區	19.10
西貢	18.00
大埔	17.70
荃灣	16.40
九龍城	16.30
中西區	15.90
離島	15.80
南區	14.90
灣仔	12.30
民政總署中央儲備 (註)	4.90
總計	361.60

資料來源：民政總署的記錄

註：該筆款項由民政總署存留，以備不時之需 (例如在某區議會的撥款不敷應用時動用 —— 見第 2.2(c) 段)。