

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。