

第 6 章

勞工及福利局
社會福利署

獎券基金資助項目的管理

香港審計署
二零一七年四月三日

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

獎券基金資助項目的管理

目 錄

段數

摘要

第 1 部分：引言

1.1

背景

1.2 – 1.14

審查工作

1.15 – 1.16

政府的整體回應

1.17 – 1.18

鳴謝

1.19

第 2 部分：撥款申請的處理

2.1

撥款申請

2.2 – 2.14

審計署的建議

2.15

政府的回應

2.16 – 2.17

私人土地作福利用途特別計劃

2.18 – 2.26

審計署的建議

2.27

政府的回應

2.28 – 2.29

第 3 部分：項目推行的管理

3.1

項目推行

3.2 – 3.18

審計署的建議

3.19

政府的回應

3.20 – 3.21

	段數
第 4 部分：管治及管理事宜	4.1
處理潛在利益衝突	4.2 – 4.17
審計署的建議	4.18 – 4.19
政府的回應	4.20 – 4.21
更新管理資訊系統	4.22 – 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28
附錄	頁數
A：社會福利署：組織架構圖(摘要)(2016 年 12 月)	50
B：社會福利署處理獎券基金補助金的程序	51 – 52

獎券基金資助項目的管理

摘要

1. 立法局(現稱立法會)在1965年通過決議成立獎券基金，目的是以補助、貸款及墊款方式，為支持及發展本港社會福利服務提供財政資助。根據《博彩稅條例》(第108章)和《道路交通(車輛登記及領牌)規例》(第374E章)，六合彩獎券收益的15%及以拍賣方式發售特殊車輛登記號碼所得的淨收益，須分別撥入獎券基金。在2015-16年度，獎券基金的收入為13.31億元，支出則為9.37億元。截至2016年3月，獎券基金有220億元結餘(存放於外匯基金)。

2. 非政府機構或政府決策局或部門(決策局／部門)可申請獎券基金補助金，以支付與社會福利有關的主要五類開支，包括：(a)樓宇單位翻新及建造工程；(b)試驗計劃所引致的開支；(c)與資助金掛鉤的小額開支；(d)社會福利發展基金開支；及(e)為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備所引致的開支。在2011-12至2015-16年度的5年期間，有3 234宗獎券基金補助金獲批，涉及金額共101.04億元。

3. 社會福利署(社署)獎券基金計劃組負責管理獎券基金。截至2016年12月，該組有17名人員。審計署最近就社署在管理獎券基金資助項目方面的工作進行審查。

撥款申請的處理

4. 非政府機構如獲社署、衛生署或教育局確認為向社會提供有意義服務的非牟利機構，即符合資格申請獎券基金補助金(第2.2段)。

5. **處理申請時間超出目標時限** 社署表示，處理獎券基金補助金申請的目標時限如下：涉及金額超過40萬元的申請(稱作“大額補助金”)為9個月，40萬元或以下的申請(稱作“小額補助金”)則為4個月。在2011年4月至2016年9月的五年半期間，社署處理和審批了1 251宗大額補助金申請及1 087宗小額補助金申請。審計署的審查發現，有236宗(佔總數1 251宗的19%)大額補助金申請和245宗(佔總數1 087宗的23%)小額補助金申請的處理時間，分別超出9個月及4個月的目標時限。在這些個案中，社署需時2至

摘要

7.5 年完成處理 82 宗大額補助金申請和 1 至 3.6 年才完成處理 30 宗小額補助金申請 (第 2.6 段)。

6. **獎券基金資助項目在未獲批撥款情況下展開及完成** 超過 400 萬元的獎券基金補助金申請須由財經事務及庫務局 (財庫局) 批核。就一個獎券基金資助項目 (涉及 3,570 萬元的補助金, 用以建造 3 項福利設施, 以便在一個私人發展項目提供 120 個安老服務名額和其他服務) 而言, 財庫局在 2004 年 12 月原則上批准撥出補助金, 但有關方面須就建造費用提交準確和詳細的評估。然而, 有關的獎券基金補助金卻延至 2012 年 5 月 (即該等福利設施的建造工程於 2011 年 7 月完成後的 10 個月) 才獲財庫局批出 (第 1.8 段及第 2.7 段個案一)。

7. **須加強對非政府機構的援助以便盡早推行特別計劃下的項目** 香港特別行政區行政長官在《二零一三年施政報告》中提出, 政府會靈活運用獎券基金和善用非政府機構擁有的土地, 透過重建或擴建, 提供多元化的津助和自負盈虧設施。2014 年 2 月, 立法會財務委員會批准從政府一般收入轉撥 100 億元至獎券基金, 以確保基金有足夠資源推行私人土地作福利用途特別計劃 (特別計劃) 下各可行項目。特別計劃在 2013 年 11 月截止申請, 共有 43 間非政府機構提交了 63 份初步建議。2014 年 2 月, 勞工及福利局 (勞福局) 和社署告知立法會, 如所有建議項目均在技術上可行並能順利落實, 可為長者和殘疾人士分別增設約 9 000 個安老服務和 8 000 個康復服務名額, 而落實這些項目所需的獎券基金撥款估計約為 200 億元 (第 1.12 及 1.14 段)。

8. 截至 2016 年 11 月, 該 63 份擬提供 17 000 個服務名額的初步建議中, 只有 1 個可提供 100 個服務名額的項目已經完成, 而 11 個可提供 3 609 個服務名額的項目, 則處於不同的推行階段。然而, 餘下 51 個項目則處於不同的規劃階段。截至 2016 年 9 月, 上述 12 個項目 (1 個已完成項目加 11 個處於不同推行階段的項目) 共獲批 2.27 億元獎券基金補助金, 只佔估計補助金總額 200 億元的 1% (第 2.24 段)。

項目推行的管理

9. **久未完成的項目及項目帳目結算需時甚久** 截至 2016 年 9 月, 有 1 198 個獎券基金資助項目正在進行中, 而仍未撥付予相關非政府機構或決策局/部門的核准承擔款項總額則達 75 億元。該 1 198 個項目中, 有 280 個 (23%) 是在 5 至 25 年前獲批撥款。該 280 個項目中, 有 5 個 (2%) 在獲批撥款後 5 至 8 年仍未展開任何工程, 16 個 (6%) 在獲批撥款後 5 至 7 年仍未完成工程,

摘要

259 個 (92%) 在獲批撥款後 5 至 25 年雖已完成工程，但其帳目仍未結算，亦未交付社署審核。該 259 個項目仍未撥付的核准承擔款項總額達 6.9 億元。獎券基金資助項目不需要的核准承擔款項可於項目帳目結算後騰出以資助其他項目 (第 3.3 至 3.6 段)。

10. 項目帳目結算需時甚久是由各種原因引起。在一宗個案，獎券基金於 1993 年 2 月批出 146 萬元的補助金，以便為一間長者活動中心進行建造和裝修工程。雖然該項目的工程於 1997 年 12 月大致完成，但由於有關活動中心的業權仍未轉讓予政府，所以該項目於 19 年後仍未結算帳目 (第 3.6 段個案七)。

11. **沒有提供關於非政府機構管理委員會對不符合採購規定的情況給予批准的資料** 在 2015–16 年度，641 筆獎券基金補助金共獲發放 9.37 億元，用以進行基本工程或購置家具和設備或服務。《獎券基金手冊》訂明，非政府機構的管理委員會 (管委會) 可批准不按照獎券基金的採購貨品和服務規定。然而，非政府機構無須向社署提供資料，載述管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予批准的詳情和理據。欠缺相關資料，削弱了社署對獎券基金補助金採購貨品和服務的監管能力 (第 3.8 至 3.10 段)。

管治及管理事宜

12. 獎券基金諮詢委員會 (諮詢委員會) 是一個諮詢組織，負責就審議獎券基金補助金及籌款活動 (包括舉行售旗籌款) 的申請事宜，向社署提供意見。諮詢委員會由社會福利署署長擔任主席，並由 11 名委員組成，包括 1 名勞福局代表及 10 名來自社福界、學術界和商界並由勞工及福利局局長委任的非官方成員 (任期為兩年) (第 4.2 段)。

13. **部分諮詢委員會委員沒有申報潛在利益衝突** 審計署審查社署的記錄發現，有兩名諮詢委員會委員沒有分別就會議討論的 2 個及 1 個議程項目申報潛在利益衝突 (第 4.8 至 4.11 段)。

14. **部分身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員出席涉及討論相關項目的會議** 根據諮詢委員會的常規，如某委員是某機構的受薪行政人員，而諮詢委員會將審議的事宜又與該機構有關，則該委員一般不會獲發有關議程項目的文件。然而，審計署的審查發現，有兩名諮詢委員會委員雖分別為兩間非政府機構的受薪行政人員，但仍獲發有關議程項目文件，並出席會議，會議議

摘要

程涉及分別討論 3 宗和 1 宗有關該兩名委員任職的兩間非政府機構的補助金申請(第 4.12 及 4.13 段)。

審計署的建議

15. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府應：

撥款申請的處理

- (a) 加強措施，以期按目標時限(大額補助金申請為 9 個月，小額補助金申請為 4 個月)處理補助金申請(第 2.15(f) 段)；
- (b) 採取措施，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開(第 2.15(a) 段)；
- (c) 延續和加強行動，與申請機構及相關決策局／部門作出協調，務使特別計劃下的項目得以盡早推行(第 2.27 段)；

項目推行的管理

- (d) 採取措施，為推行獎券基金資助項目的非政府機構提供支援，使工程得以適時展開(第 3.19(a) 段)；
- (e) 採取措施，確保有關方面在工程項目完成後適時結算帳目，以期騰出獎券基金項目不需要的未撥付承擔款項，用以資助其他項目(第 3.19(c) 段)；
- (f) 加快跟進把個案七的長者活動中心的業權轉讓予政府的安排(第 3.19(f) 段)；
- (g) 考慮規定非政府機構向社署提交周年報表，載述其管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予批准的詳情和理據(第 3.19(g) 段)；

管治及管理事宜

- (h) 加強措施，定期提醒諮詢委員會委員須就會議討論的議程項目，全面申報任何潛在利益衝突(第 4.18(a) 段)；及
- (i) 對於身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員，審慎考慮應否向其發出相關會議文件(第 4.18(c) 段)。

政府的回應

16. 政府同意審計署的建議。

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

1.2 立法局(現稱立法會)在 1965 年通過決議成立獎券基金，目的是以補助、貸款及墊款(註 1) 方式，為支持及發展本港社會福利服務提供財政資助。

1.3 根據《博彩稅條例》(第 108 章)，六合彩獎券(註 2) 收益的 15% 須撥入獎券基金。此外，根據《道路交通(車輛登記及領牌)規例》(第 374E 章)，以拍賣方式發售特殊車輛登記號碼所得的淨收益，也須撥入獎券基金。在 2015–16 年度，前者和後者撥入獎券基金的收益，分別有 12.19 億元和 1.03 億元。

1.4 在 2015–16 年度，獎券基金補助金共撥出 9.37 億元以支持及發展社會福利服務。而在 2011–12 至 2015–16 年度，獎券基金的收支總額及基金結餘載於表一。截至 2016 年 3 月，獎券基金有 220 億元結餘(存放於外匯基金(註 3))。

註 1：社會福利署表示，獎券基金在 2007 至 2016 年期間沒有批出任何貸款或墊款。

註 2：六合彩獎券活動是一項 49 選 6 的獎券遊戲，由香港賽馬會的附屬公司香港馬會獎券有限公司經辦。

註 3：外匯基金是根據《外匯基金條例》(第 66 章)成立，主要目的是捍衛港元匯價，並保持香港貨幣與金融體系穩定健全發展。

表一

獎券基金的收支和結餘
(2011-12 至 2015-16 年度)

詳情	財政年度				
	2011-12 (百萬元)	2012-13 (百萬元)	2013-14 (百萬元)	2014-15 (百萬元)	2015-16 (百萬元)
(a) 收入					
(i) 六合彩獎券	1,208	1,172	1,159	1,182	1,219
(ii) 投資收入	514	530	518	— (註 1)	— (註 1)
(iii) 車輛登記號碼拍賣	62	77	77	71	103
(iv) 政府一般收入撥款	—	—	10,000 (註 2)	—	—
(v) 捐款及其他	33	1	3	69	9
總計	1,817	1,780	11,757	1,322	1,331
(b) 支出總額	916	881	812	875	937
(c) 年終結餘	9,329	10,228	21,173	21,620	22,014

資料來源：社會福利署的記錄

註 1：根據財政司司長的指示，2014-15 和 2015-16 年度的投資收入 (分別為 7 億元和 11.97 億元) 預留作房屋儲備金，並存放於外匯基金內，在財政上配合落實未來 10 年公營房屋供應目標。

註 2：2014 年 3 月，政府從一般收入轉撥 100 億元予獎券基金 (見第 1.12 段)。

獎券基金補助金

1.5 非政府機構或政府決策局或部門 (決策局／部門) 可申請獎券基金補助金，以支付下述各項開支：

- (a) **樓宇單位翻新及建造工程** 這包括新樓宇單位的建造工程、現有樓宇單位的翻新和保養工程，以及斜坡檢查和修葺工程。決策局／部門可獲發放獎券基金補助金，以推行上述性質的工程項目，而對象或受惠者為非政府機構；
- (b) **試驗計劃** 這是指屬試驗或創新性質而為期不超過 4 年的計劃；
- (c) **與資助金掛鈎的小額開支** 獲社會福利署(社署)發放每年資助金的非政府機構，可申請按年發放的獎券基金補助金(也稱為整體補助金)，數額相等於其獲社署發放經常資助金的 1.5%。這筆補助金可用以購置家具和設備，而每項所需的費用不得超過 5 萬元。至於維修和保養工程，每項所需的費用則不得超過 50 萬元；
- (d) **社會福利發展基金開支** 在 2009 年，政府根據整筆撥款獨立檢討委員會(註 4)的建議，在獎券基金下預留 10 億元，用以設立社會福利發展基金，以便在 2010-11 至 2018-19 年度的 9 年內，向獲社署發放資助金的非政府機構提供支援，協助他們為其董事局成員、管理人員和職員提供培訓，並提升其業務系統和進行研究，以期優化服務；
- (e) **為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備** 就政府擁有的新建福利服務樓宇單位而言，社署可代表日後的營辦機構申請獎券基金補助金，以支付進行裝修工程及購置家具和設備所需的費用。對於搬遷項目，有關的非政府機構也可申請獎券基金補助金，以支付進行裝修工程及購置家具和設備所需的費用；及
- (f) **其他** 例如與推行資訊科技項目或購置車輛等有關的開支。

1.6 表二列出 2011-12 至 2015-16 年度獲批的獎券基金補助金金額及宗數。

註 4： 這個檢討委員會由勞工及福利局局長在 2008 年 1 月委任，主席由 1 名商界人士擔任，成員則包括 4 名來自學術和專業界別的人士。

表二
獲批的獎券基金補助金金額及宗數
(2011-12 至 2015-16 年度)

獎券基金補助金 用途	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
	百萬元 (補助金宗數)				
樓宇單位翻新及 建造工程 (見第 1.5(a) 段)	323 (118)	516 (104)	512 (109)	434 (83)	2,881 (126) (註 1)
試驗計劃 (見第 1.5(b) 段)	367 (9)	380 (2)	120 (11)	107 (6)	1,120 (9) (註 2)
與資助金掛鈎的 小額開支 (見第 1.5(c) 段) (註 3)	126 (154)	139 (199)	148 (237)	162 (296)	177 (150)
社會福利發展基金 開支 (見第 1.5(d) 段) (註 4)	— (—)	330 (1)	— (—)	— (—)	460 (1)
進行裝修工程及 購置家具和設備 (見第 1.5(e) 段)	196 (56)	321 (91)	304 (138)	287 (138)	229 (91)
其他 (見第 1.5(f) 段)	99 (367)	107 (199)	71 (153)	89 (206)	99 (180)
總計	1,111 (704)	1,793 (596)	1,155 (648)	1,079 (729)	4,966 (557)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：在 2015-16 年度，有兩個工程項目獲批補助金，分別為在屯門小欖醫院舊址設立一所綜合康復服務大樓（獲批 18.54 億元），以及在觀塘啟能庇護工場及宿舍舊址設立一所綜合康復服務大樓（獲批 5.02 億元）。除這兩個工程項目外，每個工程項目的補助金平均為 420 萬元。

註 2：在 2015-16 年度，有兩項由社署推出的試驗計劃獲批補助金，分別為到校學前康復服務試驗計劃（獲批 4.22 億元），以及長者社區照顧服務券試驗計劃（獲批 5.59 億元）。除這兩項計劃外，每項計劃的補助金平均為 1,990 萬元。

註 3：在 2012-13、2013-14 及 2014-15 年度，有些非政府機構獲批追加補助金撥款，以支付與資助金掛鈎的小額開支。

註 4：為數 10 億元的社會福利發展基金（見第 1.5(d) 段）分別在 2012-13 及 2015-16 年度向社署撥付 3.3 億元及 4.6 億元。截至 2017 年 1 月，社會福利發展基金已向非政府機構發放共 5.77 億元，用以推行核准項目。

附註：在 2016 年 4 至 9 月的 6 個月內，共有 289 宗補助金申請獲批，涉及共 6.61 億元。

審批補助金的權力

1.7 根據《政府獎券條例》(第 334 章) 第 6(4) 條的規定，香港特別行政區(香港特區) 財政司司長可由獎券基金撥出款項，為支持及發展本港社會福利服務提供財政資助。

1.8 **在 2016 年 8 月之前** 在 2016 年 8 月 4 日之前，財政司司長把審批權力授予社會福利署署長，以審批下述各項獎券基金補助金：

- (a) 用以進行小型裝修工程、翻新工程及添置或更換家具和設備的補助金。每個獎券基金補助金的有關項目的費用須在 1 萬元至 40 萬元內；
- (b) 參照獎券基金諮詢委員會(諮詢委員會——註 5) 的意見批核的補助金。有關款項按機構發放，用以支付每個服務單位少於 50 萬元的小型基本工程開支，以及每單項不超過 5 萬元的家具、設備及車輛的小額非經常開支；及
- (c) 參照諮詢委員會的意見批核的補助金。有關款項用以進行每項費用不超過 400 萬元的非試驗／試驗計劃。

每項費用超過 400 萬元的非試驗／試驗計劃，須由財經事務及庫務局(財庫局) 在參照諮詢委員會的意見後批核。

註 5：獎券基金諮詢委員會是一個諮詢組織，負責就審議獎券基金補助金及舉辦慈善籌款活動的申請事宜，向社署提供意見。該委員會由社會福利署署長擔任主席，並由 11 名委員組成，包括 1 名勞工及福利局代表及 10 名來自社福界、學術界和商界並由勞工及福利局局長委任的非官方成員。委員會每兩個月開會一次。

1.9 **自 2016 年 8 月起** 根據《財務通告第 7/2016 號》，由 2016 年 8 月 4 日起，財政司司長把審批權力授予社會福利署署長，以審批下述各項獎券基金補助金：

- (a) 用以進行小型裝修工程、翻新工程及添置或更換家具和設備的補助金。每個獎券基金補助金的有關項目的費用須在 1 萬元至 40 萬元內；
- (b) 參照諮詢委員會的意見批核的補助金。有關款項按機構發放，用以支付每個服務單位少於 50 萬元的小型基本工程開支，以及每單項不超過 5 萬元的家具、設備及車輛的小額非經常開支；及
- (c) 參照諮詢委員會的意見批核的補助金。有關款項用以進行每項費用少於 1,500 萬元的非試驗計劃，或每項費用少於 400 萬元的試驗計劃。

每項費用為 1,500 萬元或以上的非試驗計劃，以及每項費用為 400 萬元或以上的試驗計劃，均須由財庫局在參照諮詢委員會的意見後批核。

1.10 獎券基金可批出補助金，用以推行屬教育局和衛生署工作範疇並作社會福利用途的項目。在 2011–12 至 2015–16 年度期間，獎券基金共批出 38 宗補助金，涉及共 4,900 萬元，用以推行屬教育局範疇並作社會福利用途的項目，但沒有批出補助金供推行屬衛生署範疇的項目。

1.11 社署獎券基金計劃組負責管理獎券基金。截至 2016 年 12 月，該組有 17 名人員負責處理獎券基金撥款申請。與獎券基金運作有關的社署組織架構圖摘要載於附錄 A。

獎券基金資助的特別計劃項目

1.12 香港特區行政長官在《二零一三年施政報告》中提出靈活運用獎券基金和善用非政府機構擁有的土地，通過重建或擴建，提供多元化的津助和自負盈虧設施，以及更適切地為持有土地的非政府機構在規劃或發展過程中提供協助。2014 年 2 月，立法會財務委員會批准從政府一般收入轉撥 100 億元予獎券基金，以確保基金有足夠資源推行私人土地作福利用途特別計劃(特別計劃——

註 6) 下的各可行項目。勞工及福利局(勞福局)表示,如有需要,政府會靈活調配撥款,以支持推行其他符合獎券基金資助範圍的項目。

1.13 勞福局在 2013 年 9 月推出這項特別計劃,旨在鼓勵非政府福利機構透過原址擴建、重建或進行新發展項目,在其土地上提供或增設政府認為需求甚殷的福利設施,特別是安老及康復設施。特別計劃會資助可行項目所需的建設費用。在特別計劃下,申請機構須在其土地上透過擴建、重建或進行新發展項目,淨增加一項或以上政府指明類別的安老或康復服務。

1.14 特別計劃在 2013 年 11 月截止申請時,共有 43 間非政府福利機構提交了 63 份初步建議。立法會在 2014 年 2 月所得的資料顯示,根據申請機構的粗略估算,如特別計劃下收到的所有建議項目均在技術上可行並能順利落實:

- (a) 可為長者和殘疾人士分別增設約 9 000 個安老服務和約 8 000 個康復服務名額;
- (b) 落實這些項目所需的獎券基金撥款估計約為 200 億元;及
- (c) 勞福局正統籌有關各方審視和落實特別計劃下收到的初步建議。

審查工作

1.15 在 2002 年,審計署完成有關政府基金的資助金管理的審查工作(見 2002 年 3 月發表的《審計署署長第三十八號報告書》第 3 章)。

1.16 2016 年 10 月,審計署就社署在管理獎券基金資助項目方面的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇:

- (a) 撥款申請的處理(第 2 部分);
- (b) 項目推行的管理(第 3 部分);及
- (c) 管治及管理事宜(第 4 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處,並就相關事宜提出多項建議。

註 6: 在 2008-09 至 2012-13 年度期間,獎券基金每年的平均收入及平均開支分別約為 16 億元及 8 億元。

引言

政府的整體回應

1.17 社會福利署署長歡迎這項審查工作，並同意審計署的建議，以改善處理獎券基金撥款申請和管理項目的推行，及獎券基金的管治及管理。

1.18 財經事務及庫務局局長歡迎這項審查工作，並支持審計署的建議，以改善處理撥款申請和管理項目的推行，並處理其他已確定的管理問題。他相信社會福利署署長作為獎券基金的管制人員，會帶頭與有關各方合作，採取所需的跟進行動。

鳴謝

1.19 在審查工作期間，勞福局和社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：撥款申請的處理

2.1 本部分探討社署在處理獎券基金撥款申請（第 2.2 至 2.17 段）和私人土地作福利用途特別計劃（第 2.18 至 2.29 段）方面的工作。

撥款申請

2.2 社署獎券基金計劃組負責處理獎券基金撥款申請，然後交由社會福利署署長或財經事務及庫務局局長審批（見第 1.8 及 1.9 段）。根據《獎券基金手冊》（註 7），非政府機構如獲社署、衛生署或教育局確認為向社會提供有意義服務的非牟利機構，即符合資格申請獎券基金補助金。

2.3 在 2015–16 年度，獎券基金共批出 557 宗補助金，共涉及 49.66 億元。詳情見表三。

註 7：《獎券基金手冊》由社署發出，就運用獎券基金補助金的各項事宜訂出規限，並訂明補助金的申請、發放和監管程序。

表三

獲批的獎券基金補助金
(2015-16 年度)

獎券基金補助金	獲批的獎券基金補助金	
	(宗數)	(百萬元)
批給獲社署發放每年資助金的非政府機構	525	710
批給沒有獲社署發放每年資助金的非政府機構	10	46
批給為新福利服務樓宇單位的建造工程擔任工程代理(註)的決策局／部門	12	2,630
批給試驗計劃和社會福利發展基金(見第 1.5(b) 及 (d) 段)	10	1,580
總計	557	4,966

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：舉例說，香港房屋委員會(房屋署為其執行部門)是公營房屋發展計劃下有關項目的工程代理。

2.4 社署表示，獎券基金補助金申請的一般處理程序如下：

- (a) **初步審查** 在接獲非政府機構或決策局／部門遞交的申請後，獎券基金計劃組會發出認收書，並進行初步審查，然後聯絡申請人，要求提供補充資料，以確保申請具備齊全資料，可供進行服務評估及技術審核；
- (b) **服務評估** 經獎券基金計劃組初步審查後，補助金申請會交由社署有關的服務科(註8——詳情見附錄A)及／或其他決策局／部門(例如教育局、衛生署及民政事務總署)從政策或服務角度，評估有關申請是否值得基金支持及為此提供意見，並會確定該申請是否符合獎券基金的資助範圍；

註8：獎券基金撥款申請主要由社署4個服務科負責審核，包括安老服務科、家庭及兒童福利科、康復及醫務社會服務科和青年及感化服務科。

- (c) **技術評估 (適用於與工程或購置車輛相關的項目)** 就申請獎券基金補助金以支付建造、翻新和裝修工程費用的個案而言，如申請所涉及的金額超過 50 萬元，建築署 (或如相關獎券基金撥款申請所涉及的金額為 50 萬元或以下者，則由社署建築組負責) 會就有關項目進行技術審核 (包括評估工程項目的可行性、規格、要求和費用估算)。就購置車輛的項目而言，機電工程署會從技術角度評估申請及為此提供意見；
- (d) **就申請作出澄清和修訂** 在收到有關服務及／或技術評估的意見後，申請的非政府機構或決策局／部門須作出澄清，並提供補充資料，以便再作評估。如申請項目的範圍須作重大改動，申請機構或須大幅修訂原有申請，並須按照上文 (a) 至 (c) 項所述程序重新處理；
- (e) **諮詢不同持份者** 對於在環境、交通或社會方面造成影響的項目，社署會諮詢各持份者，例如區議會、業主立案法團及有關團體。對於在政策及財政方面造成影響的項目，社署也會徵求有關決策局／部門的同意。對於需要獎券基金和政府投放大量資源的項目，社署會徵詢立法會相關事務委員會的意見；及
- (f) **審批撥款** 如申請符合資格，社署便會要求相關審批當局 (見第 1.8 及 1.9 段) 審批撥款。如項目涉及的每年經常政府開支超過 1,000 萬元，社署會先徵詢立法會有關事務委員會的意見，然後才要求審批當局審批撥款。

作不同用途的獎券基金補助金的具體處理程序撮述於附錄 B。

2.5 在 2015–16 年度，獲批准的獎券基金申請共有 557 宗，不獲批准的則有 19 宗。該 19 宗不獲批准的申請中：

- (a) 有 9 宗由非政府機構撤回；及
- (b) 有 10 宗因理據不足或不符合獎券基金的資助範圍而不獲批准。

處理申請時間超出目標時限

2.6 社署表示，處理獎券基金補助金申請的目標時限如下：涉及金額超過 40 萬元的申請 (下稱“大額補助金”) 為 9 個月，40 萬元或以下的申請 (下稱“小

撥款申請的處理

額補助金”)則為4個月。在2011年4月至2016年9月期間，社署處理和審批了1 251宗大額補助金申請及1 087宗小額補助金申請。審計署的審查發現，在該1 251宗及1 087宗申請中，分別有236宗(19%)和245宗(23%)的處理時間，超出社署所定的9個月(大額補助金)及4個月(小額補助金)目標時限。有關獲批申請所需處理時間的分析載於表四。

表四

處理申請所需時間
(2011年4月至2016年9月)

由遞交補助金申請 至申請獲批 相隔的時間	獲批申請	
	(宗數)	(百分比)
(a) 大額補助金		
9個月內	1 015	81%
9個月以上至1年	53	4%
1年以上至2年	101	8%
2年以上至3年	82 { 46	4%
3年以上至7.5年	{ 36	3%
總計	1 251	100%
(b) 小額補助金		
4個月內	842	77%
4個月以上至1年	215	20%
1年以上至2年	30 { 24	2%
2年以上至3.6年	{ 6	1%
總計	1 087	100%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.7 審計署揀選了兩宗處理時間最長的獲批申請，分別是個案一（涉及大額補助金）和個案二（涉及小額補助金），以作審查。

個案一

一個樓宇單位建設項目（項目 A） 在未獲批撥款情況下展開及完成 （2004 年 10 月至 2012 年 5 月）

1. 2004 年 10 月，經諮詢委員會同意後，社署向財庫局申請批出涉及 3,570 萬元（包括 3,250 萬元建造費用及 320 萬元工程備用金）的樓宇單位建設補助金（見第 1.5(a) 段），以支付建造 3 項福利設施（項目 A）的費用，以便在一個私人發展項目提供 120 個安老服務名額和其他服務。
2. 根據該私人發展項目在批地方面須符合的擬議土地契約條款，有關發展商須建造擬議的福利設施，費用由政府支付。建築署則擔任技術顧問，負責估算擬議福利設施所需的費用，以納入批地條款內。建築署表示，由於該等設施的設計欠奉，因此該項估算只可粗略顯示有關費用。
3. 2004 年 12 月，財庫局原則上批准獎券基金撥出補助金，但要求就該筆 3,250 萬元建造費用提交更準確和詳細的評估。財庫局建議獎券基金預留 3,570 萬元，以供推行項目 A。
4. 同月，建築署建議社署聯絡該發展商（將被委託為該項目的工程代理），以便按照財庫局的要求進行更準確和更詳細的評估。
5. 2005 年 1 月，社署要求地政總署在有關土地契約加入條款，規定該發展商須就該筆 3,250 萬元建造費用進行更準確和更詳細的評估。地政總署回應時表示，社署及建築署要求該署在土地契約加入條款訂明政府應支付的建造費用上限為 3,250 萬元之前，應已評估有關費用；同時地政總署認為沒有需要，也沒有理據要求發展商另就該建造進行詳細的評估。地政總署表示，鑑於涉及潛在利益衝突，因此不宜由受惠於發還款項安排的發展商就建造費用進行詳細評估。社署表示，建築署在詳細設計（只會由該發展商於批地契約簽立後擬備）未完成之前，不可能就項目建造費用進行更準確和更詳細的評估。

個案一（續）

6. 2005 年 2 月，社署告知財庫局以下事項：(a) 由於該發展商才是有關項目的工程代理，建築署未能執行第 3 段所述的規定；及 (b) 地政總署認為，政府在此事上保留相當的控制權，因為政府最終支付給該發展商的款項，將會是批地契約訂明的費用 (即 3,250 萬元)，或是由地政總署署長確定的該社會福利設施實際建造費用 (以較低者為準)，而地政總署署長的決定應為最終決定，並對該發展商具約束力。財庫局回應時重申，在給予原則上批准時，該局曾要求提供更多資料和詳細說明 (見第 3 段)。財庫局表示曾期望社署跟進此事。

7. 2005 年 12 月，建築署在批地契約簽立前向社署發出便箋，並把副本送交地政總署，提醒社署須就有關福利設施申請撥款。有關批地契約其後在 2006 年 7 月簽立。根據該份批地契約，有關福利設施的建造工程預定在 2011 年 7 月或之前完成。

8. 在 2005 年 3 月至 2009 年 2 月期間，社署獎券基金計劃組多次要求該署策劃課向財庫局跟進項目 A 的撥款審批情況。

9. 2009 年 2 月，社署告知財庫局，表示該發展商會依照土地契約條款，在 2011 年 7 月或之前完成有關福利設施的建造工程；社署同時要求該局在工程項目展開前批出有關獎券基金補助金。

10. 2009 年 8 月，因應財庫局在 2009 年 2 月再一次要求提供該福利設施建造費用的詳細分項數字，社署遂向該局交代 3,250 萬元估計建造費用總額 (這是政府應支付的建造費用上限，已納入批地契約內) 的計算基礎。對此，財庫局詢問社署有沒有備存有關建造費用的詳細分項數字。

11. 2011 年 7 月，有關福利設施的建造工程完成。2012 年 3 月，社署告知財庫局，表示該發展商會在 2012 年 5 月把該福利設施移交予政府；社署同時要求該局批出有關獎券基金補助金。

12. 2012 年 5 月，財庫局批出為數 3,570 萬元的獎券基金補助金以推行有關項目。由社署在 2004 年 10 月為此項目申請撥款至撥款獲批，其間相隔了 7.5 年。而由該項目的建造工程在 2011 年 7 月完成至撥款獲批，其間相隔了 10 個月。

個案一（續）

審計署的意見

13. 雖然批地契約在 2006 年 7 月簽立，而根據契約政府承諾向該發展商發還 3,250 萬元，以支付在私人發展項目建造 3 項福利設施的費用，但該筆涉及 3,570 萬元的獎券基金補助金直到 2012 年 5 月（即在 2004 年 10 月着手向財庫局尋求批准撥款的 7.5 年後）才獲財庫局批出，對此審計署認為情況並不理想。在補助金批出之時，相關福利設施的建造工程已在 2011 年 7 月完成，並在 2012 年 5 月移交予政府。審計署認為，社署須採取措施，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

個案二

重複修訂購置車輛補助金申請 (項目 B) (2011 年 11 月至 2015 年 7 月)

1. 2011 年 11 月，某非政府機構(非政府機構 1)申請為數 754,000 元的購置車輛補助金(見第 1.5(f) 段)，用以購置一輛 14 座位輕型巴士，以更換現有的一輛 7 座位客貨車，為長者提供綜合家居照顧服務(項目 B)。
2. 根據社署的規定，長者綜合家居照顧服務中心可申請獎券基金補助金，以便把其現有車隊中不多於半數的車輛更換為 16 座位客貨車，而其餘車輛須為 5 座位或 6 座位客貨車。由於非政府機構 1 曾在 2008 年 1 月獲批獎券基金補助金，把三輛 7 座位客貨車的其中一輛更換為 16 座位輕型巴士，社署在 2012 年 1 月告知該機構其申請不獲支持，並向其重申上述規定。
3. 2013 年 8 月，非政府機構 1 遞交經修訂的獎券基金補助金申請，以便購置一輛 4 座位汽車來更換現有的一輛 7 座位客貨車。鑑於 4 座位汽車並非社署支持撥款購置的標準設備，因此該機構的申請再度不獲社署支持。
4. 2014 年 11 月，非政府機構 1 重新遞交申請，以便購置一輛 5 座位客貨車。2015 年 7 月，非政府機構 1 獲批為數 341,000 元的獎券基金補助金。由非政府機構 1 在 2011 年 11 月着手申請撥款購置一輛 14 座位輕型巴士至撥款獲批，其間相隔了 3.6 年。

審計署的意見

5. 審計署留意到，由 2011 年 11 月至 2014 年 11 月期間，非政府機構 1 曾重複修訂補助金申請。審計署認為，為便捷處理久未解決的個案，社署須把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.8 2017 年 2 月，社署檢視了 82 宗處理時間超過 2 年的大額補助金申請及 30 宗處理時間超過 1 年的小額補助金申請（見第 2.6 段表四），並留意到：

- (a) 有 66 宗（佔總數 82 宗的 80%）大額補助金申請及 20 宗（佔總數 30 宗的 67%）小額補助金申請，因撥款申請出現複雜問題及項目範圍有改動而須重新遞交；
- (b) 有 12 宗（佔總數 82 宗的 15%）大額補助金申請及 1 宗（佔總數 30 宗的 3%）小額補助金申請的日期在輸入資料庫時出錯；
- (c) 有 3 宗（佔總數 82 宗的 4%）大額補助金申請及 7 宗（佔總數 30 宗的 23%）小額補助金申請涉及非政府機構遲交補充資料；及
- (d) 有 1 宗（佔總數 82 宗的 1%）大額補助金申請及 2 宗（佔總數 30 宗的 7%）小額補助金申請涉及其他原因（例如某決策局／部門審核複雜的申請需時較長）。

2.9 此外，截至 2016 年 9 月，正在處理的 272 宗大額補助金申請及 51 宗小額補助金申請中，分別有 179 宗（66%）及 36 宗（71%）超出目標處理時限。截至 2016 年 9 月，已用於處理這些申請的時間，其分析載於表五。

表五

已用於正在處理的申請的處理時間
(2016 年 9 月)

由遞交補助金申請 至 2016 年 9 月 30 日 相隔的時間	正在處理的申請	
	(宗數)	(百分比)
(a) 大額補助金		
9 個月內	93	34%
9 個月以上至 2 年	62	23%
2 年以上至 3 年	48	18%
3 年以上至 4 年	117 { 18 } 179	7% { 66%
4 年以上至 5 年	39	14%
5 年以上至 8.5 年	12	4%
總計	272	100%
(b) 小額補助金		
4 個月內	15	29%
4 個月以上至 1 年	20	39%
1 年以上至 3 年	8 { 36	16% { 71%
3 年以上至 5 年	16 { 3	6%
5 年以上至 6.9 年	5	10%
總計	51	100%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.10 審計署在截至 2016 年 9 月仍在處理的申請中，揀選了兩宗處理時間最長的申請，分別是個案三（涉及大額補助金）和個案四（涉及小額補助金），以作審查。

個案三

一個非政府機構需時甚久以達到撥款規定的要求 (項目 C) (2008 年 3 月至 2016 年 9 月)

1. 2008 年 3 月，某非政府機構 (非政府機構 2) 申請為數 450 萬元的樓宇單位翻新補助金 (見第 1.5(a) 段)，用以為一所安老院進行翻新工程及購置家具和設備 (項目 C)。2008 年 9 月，有關申請經獎券基金計劃組初步審查後，再交由社署安老服務科審核。照片一及二顯示該安老院在非政府機構 2 提出申請時的殘舊狀況。

照片一及二

該安老院的殘舊狀況 (2008 年 10 月)



資料來源：社署的記錄

2. 在 2009 年 11 月至 2011 年 6 月期間，非政府機構 2 因應社署安老服務科和牌照事務處就擬議設計圖則提出的意見，多次修訂申請。
3. 2011 年 9 月，有關申請交由建築署進行技術審核。2011 年 12 月，非政府機構 2 因應建築署的技術意見修訂申請。2012 年 2 月，社署把建築署提出的進一步技術意見轉達非政府機構 2。
4. 在 2012 年 2 月至 2013 年 5 月期間，社署曾發出多封電郵催促非政府機構 2 修訂申請，並提交家具和設備項目清單以支持其撥款申請。
5. 2015 年 3 月，社署再度聯絡非政府機構 2 以跟進其申請。非政府機構 2 在 2015 年 9 月修訂申請，以申請為數 4,290 萬元的補助金。

個案三(續)

6. 2016年8月，有關申請交由建築署進行技術審核。截至2016年9月，這項申請仍在處理中。由非政府機構2在2008年3月着手申請撥款至2016年9月，其間相隔了8.5年。

審計署的意見

7. 這宗個案顯示，在2008年3月至2015年3月期間，社署及建築署曾向非政府機構2提出查詢和意見。對於這些查詢和意見，非政府機構2都需時甚久才作出回應，以符合撥款規定。此外，非政府機構2將工程項目範圍大幅度修改，所需費用由450萬元增加至4,290萬元(部分成本增加是通貨膨脹所致)。為便捷處理久未完成的個案，社署須確定個案中有哪些非政府機構在符合撥款規定方面遇上困難，並為這些機構提供所需支援。社署亦須把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

個案四

對於一個久未完成的個案
(項目 D) 缺乏跟進行動
(2009 年 10 月至 2016 年 9 月)

1. 2009 年 10 月，某非政府機構(非政府機構 3)申請為數 197,900 元的樓宇單位翻新及建造工程補助金(見第 1.5(a) 段)，以便為某安老院毗連的斜坡及擋土牆進行維修工程(項目 D)。
2. 2009 年 12 月，社署告知非政府機構 3，指由於該安老院快將進行重建工程(院舍餘下的運作年期或不足 3 年)，因此其申請不會獲批。社署表示，如非政府機構 3 認為有需要進行該項維修工程，必須提供理據和更多資料，以支持其申請。
3. 2010 年 3 月，社署致函詢問非政府機構 3 是否仍需要署方跟進上述申請。沒有檔案記錄顯示社署在 2010 年 4 月至 2016 年 9 月期間就這宗為數 197,900 元的補助金申請採取任何行動。審計署留意到，一筆為數 1.79 億元的樓宇單位翻新及建造工程補助金及一筆為數 1.19 億元的追加撥款補助金分別於 2011 年 1 月及 2013 年 10 月批出，以便重建該安老院為服務綜合大樓，而工程已於 2016 年完成。

審計署的意見

4. 審計署留意到，截至 2016 年 9 月，這項申請仍在處理中。由非政府機構 3 在 2009 年 10 月着手申請撥款至 2016 年 9 月，其間相隔了 6.9 年。審計署認為，社署須向非政府機構 3 作出跟進，以確定其是否仍需要獎券基金批出該筆為數 197,900 元的補助金，以便為有關斜坡及擋土牆進行維修工程。社署也須加強措施，跟進久未完成的個案(包括協調同一非政府機構為同一地點申請的不同補助金)，以及把不再需要獎券基金補助金的個案，從社署的申請補助金資料庫刪除。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

撥款申請的處理

2.11 2017 年 2 月，社署檢視了 117 宗處理時間超過 2 年的大額補助金申請及 16 宗處理時間超過 1 年的小額補助金申請（見第 2.9 段表五），並留意到：

- (a) 有 82 宗（佔總數 117 宗的 70%）大額補助金申請及 9 宗（佔總數 16 宗的 56%）小額補助金申請，因工程出現複雜問題及工程範圍有改動而須重新遞交；
- (b) 有 13 宗（佔總數 117 宗的 11%）大額補助金申請涉及非政府機構的顧問需時甚久才就工程項目擬備和修訂獎券基金申請；
- (c) 有 3 宗（佔總數 117 宗的 3%）大額補助金申請及 1 宗（佔總數 16 宗的 6%）小額補助金申請涉及非政府機構遲交補充資料；
- (d) 有 3 宗（佔總數 117 宗的 3%）大額補助金申請及 2 宗（佔總數 16 宗的 13%）小額補助金申請，社署發現其申請的非政府機構就同一樓宇單位內範疇相同（例如翻新或重建樓宇單位）的工程項目遞交超過 1 份獎券基金申請；
- (e) 有 12 宗（佔總數 117 宗的 10%）大額補助金申請及 3 宗（佔總數 16 宗的 19%）小額補助金申請涉及其他原因（例如某決策局／部門審核複雜的申請需時較長）；及
- (f) 有 4 宗（佔總數 117 宗的 3%）大額補助金申請及 1 宗（佔總數 16 宗的 6%）小額補助金申請涉及資料輸入出錯（包括檔案編號出錯及同一宗申請的記錄重複）。這些個案應從社署的資料庫刪除。

2.12 社署表示：

- (a) 社署現有資料庫的設計是記錄處理補助金申請（由收到申請當日至批出補助金當日）總共所需的時間。因項目範圍有重大改動而須重新遞交的申請，不會歸入新申請的類別；
- (b) 處理申請需時甚久，通常並非因為相關社署人員造成延誤，而是由於申請的非政府機構所提供的資料不足和不齊全、項目範圍須作改動，以及需要時間徵詢決策局／部門的意見等因素而導致；及

- (c) 在 2011 年 4 月至 2016 年 9 月期間，儘管獎券基金申請個案數字急升，而且越趨複雜，但該署在按目標時限處理申請方面，一直都有改善。須特別指出的是，在大額補助金及小額補助金申請中，分別有 81% 及 77% 已在目標時限內處理，而 2000-01 年度的有關數字則分別為 77% 及 70%。

2.13 審計署認為，為便捷處理久未完成的個案，社署須把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請。此外，社署也須採取措施，確保其資料庫所載的資料準確無誤。

2.14 審計署留意到，獎券基金用較長時間處理補助金申請，會導致無法及時為有需要人士提供更佳的福利服務及設施。社署須加強措施，以期按目標時限（大額補助金為 9 個月，小額補助金為 4 個月）處理補助金申請。社署也須考慮就獎券基金補助金申請的處理時間制訂服務承諾。

審計署的建議

2.15 審計署建議社會福利署署長在處理獎券基金補助金申請時應：

- (a) 採取措施，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開；
- (b) 確定久未完成的個案中有哪些非政府機構在符合撥款規定方面遇上困難，並為這些機構提供所需支援；
- (c) 加強措施，跟進久未完成的個案，以及把不再需要獎券基金補助金的個案，從社署的申請補助金資料庫刪除；
- (d) 把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請；
- (e) 採取措施，確保社署資料庫所載的資料準確無誤；
- (f) 加強措施，以期按目標時限（大額補助金申請為 9 個月，小額補助金申請為 4 個月）處理補助金申請；及
- (g) 考慮就獎券基金補助金申請的處理時間制訂服務承諾。

政府的回應

2.16 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署已加強有關程序的規定，確保相關的決策局／部門在申請撥款批准前完成技術方面的工作及評估；
- (b) 對於在符合撥款申請規定方面遇到困難的非政府機構，社署會與其保持密切聯繫並提供所需支援；
- (c) 社署會檢視所訂的目標處理時限，考慮因素包括項目的複雜程度、是否需要改動項目範圍、是否需要徵詢不同持份者及其他決策局／部門的意見，以及獎券基金申請個案數字急升的情況。此外，社署會提升資料庫的功能，以便更準確反映處理申請所需時間；及
- (d) 關於第 2.10 段所述的個案四，非政府機構 3 在 2017 年 2 月正式撤回其就斜坡及擋土牆維修工程提出的補助金申請，原因是有關工程已在另一重建項目（該項目已完成）下完成。

2.17 建築署署長表示，建築署會應社署要求，繼續為該署提供所需支援及技術意見，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開。

私人土地作福利用途特別計劃

2.18 在特別計劃下（見第 1.12 至 1.14 段），參與的非政府機構須在其土地上透過擴建或重建現有處所，或進行新發展項目，淨增加一項或以上政府指明類別的安老或康復服務。非政府機構可申請獎券基金補助金，用以資助進行有關的技術可行性研究，並支付建造和裝修費用。

2.19 2014 年 2 月，勞福局及社署向立法會申請 100 億元的撥款，以推行特別計劃，並告知立法會：

- (a) 政府收到 63 份由 43 間非政府機構提交的初步建議，涵蓋：
 - (i) 42 個重建項目；
 - (ii) 9 個擴建項目；及
 - (iii) 12 個新發展項目；

- (b) 如特別計劃下所有 63 個項目均能順利落實，可分別增設約 9 000 個安老服務和約 8 000 個康復服務的名額；
- (c) 所需的獎券基金撥款估計約為 200 億元；及
- (d) 按 4 大服務類別（即長者住宿服務、長者日間服務、殘疾人士住宿服務及殘疾人士日間／照顧康復服務）劃分，17 000 個（9 000 個加 8 000 個）新增服務名額在 18 個區議會分區中的分布詳情。

2.20 社署表示，除了根據特別計劃申請獎券基金補助金以支付合資格項目的非經常費用外，申請的非政府機構也可就有關項目尋求其他方面的資助（例如私人信託基金）。

2.21 2017 年 1 月，社署告知審計署，該 63 個項目估計所需的 200 億元費用，是根據每個項目平均需費 3 億元的粗略估算計算得出。

須加強對非政府機構的援助以便盡早推行特別計劃下的項目

2.22 在 2013 年 11 月收到非政府機構根據特別計劃提交的初步建議後（見第 1.14 段），相關決策局／部門（包括社署、規劃署、地政總署及屋宇署）初步審視了這些建議。

2.23 勞福局表示，如社署認為申請的非政府機構提出的初步建議（例如服務類別及所需樓面面積）大致可接受，而相關決策局／部門又認為沒有難以克服的發展限制，則該申請的非政府機構在申請獎券基金補助金以資助擬議項目的建設費用前，須先就有關項目進行技術可行性研究（註 9），以便更準確地估算所需費用。

2.24 2016 年 12 月，勞福局及社署告知立法會福利事務委員會，截至 2016 年 11 月，特別計劃的進展情況如下：

- (a) 1 個可增設 100 個服務名額的項目已經完成；

註 9：研究範圍包括項目的定義範疇、地形測量、地盤調查、於詳細設計階段進行環境影響及風險評估的需要評估、地盤限制、成本估算、初步設計圖、施工時間表、地盤出入通道的評估，以及可供使用的公用事業服務。

- (b) 2 個可增設 321 個服務名額的項目已獲獎券基金批出補助金，用以進行基本工程，而有關工程則正在進行中；
- (c) 1 個可增設 160 個服務名額的項目正在進行基本工程，而有關用以支付購置家具和設備費用的獎券基金補助金申請則正在處理中；
- (d) 2 個可增設 690 個服務名額的項目正進行基本工程，而有關的非政府機構正準備申請獎券基金補助金，以支付購置家具和設備的費用；
- (e) 6 個可增設 2 438 個服務名額的項目已獲獎券基金批出補助金，用以進行技術可行性研究，其中 1 個可增設 1 400 個服務名額的項目已完成其技術可行性研究；及
- (f) 餘下的項目處於不同的規劃階段。

審計署留意到，截至2016年9月，上文(a)至(e)項所述的12個項目共涉及2.27億元獎券基金補助金，只佔特別計劃估計所需撥款總額200億元的1%。

2.25 2017年2月，勞福局告知審計署：

- (a) 申請的非政府機構提交的初步建議，須經社署就擬議服務的檢視，以及其他有關決策局／部門就土地及發展方面的問題和限制所作的進一步評估。推行這些建議項目所需的時間，取決於許多因素，包括項目的規模和複雜程度、有關決策局／部門提出的意見、區內持份者的意見和觀感，以及所涉及的必要發展和規劃程序（例如修訂分區計劃大綱圖、規劃許可和契約修訂）；及
- (b) 勞福局及社署一直都有監察建議項目的進度，並協助其推行。例如：
 - (i) 社署一直就特別計劃下的建議項目製備每月進度報告，而勞福局則舉行內務管理會議，以檢視特別計劃的推行情況及個別建議項目的進度；
 - (ii) 在收到提出申請的非政府機構的初步建議後，社署隨即會逐一與這些機構舉行會議，討論如何改進建議內容，以便更好地應付福利需求，並商討如何解決有關技術問題，確保地盡其用和可提供更多服務。社署一直都與這些非政府機構保持

聯絡，以跟進有關事宜，包括與這些機構舉行會議，從而就推展擬議項目提供適當協助；

- (iii) 勞福局及社署曾就一些項目進行實地視察，並與有關決策局／部門舉行會議，以解決土地方面的問題和限制；及
- (iv) 舉辦了 6 次資訊交流會，為申請的非政府機構提供最新資料，讓這些機構了解特別計劃涉及的重要事項和進展，以及當局就特別計劃下各項安排作出的澄清和改動。

2.26 特別計劃下的項目如能適時推行，可改善福利服務，令有需要人士受惠。勞福局及社署須延續和加強行動，與申請機構及相關決策局／部門（例如規劃署、地政總署及屋宇署）作出協調，務使有關項目得以盡早推行。

審計署的建議

2.27 審計署建議勞工及福利局局長和社會福利署署長應延續和加強行動，與申請機構及相關決策局／部門作出協調，務使特別計劃下的項目得以盡早推行。

政府的回應

2.28 勞工及福利局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。勞工及福利局局長表示，勞福局會繼續在相關議題上作出努力，並在有需要時，加強這方面的工作。

2.29 規劃署署長表示，規劃署會提供所需的規劃意見，以助推行特別計劃下的項目。

第 3 部分：項目推行的管理

3.1 本部分探討社署在獎券基金資助項目推行方面的管理工作。

項目推行

3.2 各類獎券基金資助項目在獲批補助金後的推行情況如下：

- (a) **樓宇單位翻新及建造工程項目** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 540 個估計費用共達 46.66 億元的樓宇單位翻新及建造工程項目獲批。在推行工程項目時，非政府機構可聘請顧問擬備設計細節、招標文件及招標前估算，然後交由社署建築組或建築署進行技術審核（見第 2.4(c) 段）。其後顧問會進行招標，並把招標評估報告交由社署審批。社署會在有需要時徵詢建築署的意見。顧問也須負責監督工程進度。有關補助金以發還形式發放予非政府機構，最多可達合約金額的 95%。其餘的 5% 須待社署批核有關項目的最終結算帳目後發放。社署會在有需要時徵詢建築署的意見；
- (b) **試驗計劃** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 37 項估計費用共達 20.94 億元的試驗計劃獲批。在實施試驗計劃時，相關非政府機構須遵從社署核准的方案及條件。有關補助金在計劃展開後按預定時間表或季度發放予非政府機構。社署一般會扣起某個百分比（一般為 5%）的補助金，直至非政府機構完成計劃並向該署提交該計劃經審計的財務報表。非政府機構必須在完成計劃後就計劃作出評估；
- (c) **與資助金掛鈎的小額開支（或整體補助金）** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 1 036 筆共達 7.52 億元與資助金掛鈎的小額開支補助金獲批。有關補助金一般按季度發放。在財政年度結束後起計 7 個月內，獲發補助金的非政府機構須向社署提交一份摘要，列明上一年度補助金資助開支項目所屬的性質。尚未動用的補助金餘額會轉撥至下一年度；
- (d) **社會福利發展基金開支** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 2 筆共達 7.9 億元的補助金在社會福利發展基金第二及第三階段下獲批，以便發放予有關非政府機構。社會福利發展基金下未撥用的款項會撥回獎券基金。截至 2017 年 1 月，非政府機構獲發放共 5.77 億元，以推行核准項目。有關補助金按核准時間表發放予非政

府機構。在完成相關項目後，非政府機構須向社署提交項目評估報告。任何未用款項應交回社會福利發展基金；

- (e) **為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備** 在 2011-12 至 2015-16 年度期間，有 514 筆共達 13.37 億元的相關補助金獲批。就裝修工程而言，有關補助金的發放程序與上文 (a) 項所述工程項目相若，惟社署建築組會擔當技術顧問，負責對招標文件進行技術審核，並監督工程進度，確保工程圓滿完成。就購置家具和設備而言，有關補助金以發還形式發放；及
- (f) **其他** 在 2011-12 至 2015-16 年度期間，有 1 105 筆共達 4.65 億元的其他補助金獲批。有關補助金以發還形式發放。

久未完成的項目

3.3 截至 2016 年 9 月，有 1 198 個獎券基金資助項目正在進行中，涉及已核准的承擔款項合共 124 億元，其中仍未撥付予相關非政府機構或決策局／部門的承擔款項（下稱“未撥付的承擔款項”）則達 75 億元 (60%)。詳情載於表六。

表六

正在進行的獎券基金資助項目
(2016 年 9 月)

由獲批補助金至 2016 年 9 月相隔的時間	項目 (數目)	獲批補助金 (百萬元)	未撥付的承擔款項 (百萬元)
3 年內	717	6,500	5,802
3 年以上至 5 年	201	1,932	856
5 年以上至 10 年	191	2,147	586
10 年以上至 15 年	33	1,171	47
15 年以上至 20 年	38	521	141
20 年以上至 25 年	18	172	28
總計	1 198	12,443	7,460

資料來源：審計署對社署記錄的分析

3.4 如表六顯示，截至 2016 年 9 月，在獲批補助金後超過 5 年，有 280 個涉及為數共 8.02 億元未撥付承擔款項的項目帳目仍未結算。審計署的審查發現，截至 2016 年 9 月，該 280 個項目中：

- (a) 有 5 個 (2%) 涉及為數 1,500 萬元未撥付承擔款項的項目仍未展開工程 (見第 3.5 段)；
- (b) 有 16 個 (6%) 涉及為數 9,700 萬元未撥付承擔款項的項目仍未完成工程。這些項目由獲批補助金至 2016 年 9 月，其間相隔了 5 至 7 年；及
- (c) 有 259 個 (92%) 涉及為數 6.9 億元未撥付承擔款項的項目雖已完成工程，但其帳目仍未結算，亦未交付社署審核 (見第 3.6 段)。

獎券基金資助項目工程需時甚久才展開

3.5 勞福局曾表示，適時推行福利項目，對社會極其重要。然而，截至 2016 年 9 月，有 5 個共獲批 1,500 萬元獎券基金補助金的工程項目，在獲批補

助金後 5 至 8 年仍未展開工程。截至 2016 年 9 月，上述 1,500 萬元的補助金總額中，只有 20 萬元 (1%) 已發放予兩間有關的非政府機構。審計署認為，社署須採取措施，為推行獎券基金資助項目的非政府機構提供支援，使工程得以適時展開。個案五載述最久未展開工程的項目的詳情。

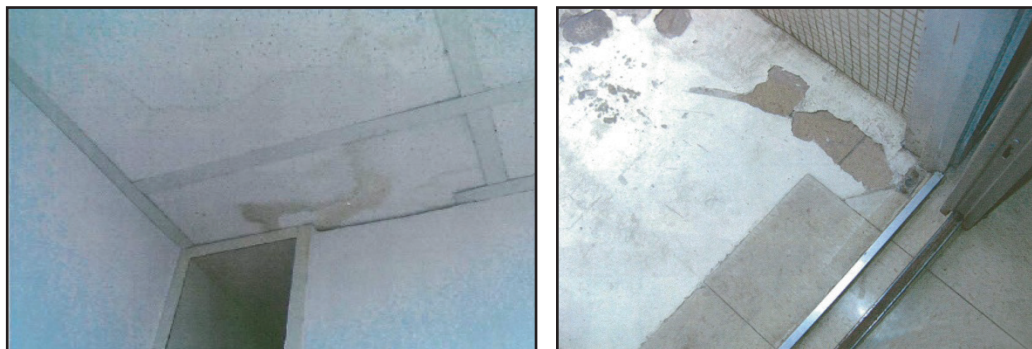
個案五

非政府機構的顧問 在一個工程項目 (項目 E) 中表現欠佳 (2008 年 7 月至 2017 年 1 月)

1. 2008 年 7 月，一間非政府機構 (非政府機構 4) 獲批出為數 98 萬元的樓宇單位翻新工程補助金 (見第 1.5(a) 段)，用以為一間社會服務中心進行翻新工程 (項目 E)。照片三及四顯示該社會服務中心在非政府機構 4 提出補助金申請時的殘舊狀況。

照片三及四

該社會服務中心的殘舊狀況 (2007 年 12 月)



資料來源：社署的記錄

2. 2009 年 4 月，社署批准非政府機構 4 委聘一名顧問 (顧問 E1) 推展有關項目。
3. 顧問 E1 分別在 2009 年 11 月、2010 年 2 月及 2010 年 5 月，就聘用工程承辦商一事，向社署及建築署提交招標文件草稿。對於顧問每次提交的文件，建築署要求提供額外資料。2010 年 8 月，顧問 E1 決定不再為項目 E 提供服務。

個案五(續)

4. 2011年6月，社署批准非政府機構4委聘另一名顧問(顧問E2)推展項目E。在2011年12月至2015年6月期間，顧問E2根據建築署的意見，提交招標文件草稿8次。2015年8月，社署告知非政府機構4可着手就聘用工程承辦商一事進行招標。

5. 2016年9月，非政府機構4決定不再繼續進行上述招標工作，並告知社署，由於顧問E2的表現欠佳，因此會終止其服務。

6. 截至2017年1月，即獎券基金補助金批出後超過8年，項目E的有關工程仍未展開。

審計署的意見

7. 這宗個案顯示，非政府機構4委聘的顧問表現欠佳，令社會服務中心的翻新工程出現延誤，以致工程仍未展開。審計署認為，社署須聯同建築署加強採取行動，在委聘工程顧問方面為非政府機構提供必要協助。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

項目完工後帳目結算需時甚久

3.6 截至2016年9月，有關的非政府機構和決策局／部門仍未為259個已完工項目結算帳目，也未把有關帳目提交社署。這些項目是在5至25年前獲批補助金，共涉及6.9億元未撥付的獎券基金承擔款項。根據社署的記錄，在該259個項目中，有39項和20項分別由香港房屋委員會(房委會)和建築署擔任工程代理和技術顧問。該59個(39個加20個)工程項目共涉及1.75億元未撥付的獎券基金承擔款項。審計署認為，社署須聯同有關決策局／部門採取措施，確保有關方面在工程項目完成後適時結算帳目，以期騰出獎券基金資助項目不需要的未撥付承擔款項，用以資助其他項目。審計署揀選了由房委會受托進行相關工程設計和監督的最久未完成結算帳目的項目(見個案六)，以及由建築署擔任技術顧問的最久未完成結算帳目的項目(見個案七)作審查。

個案六

已完工的一個工程項目 (項目 F) 出現項目開支錯誤入帳及超支 (1991 年 10 月至 2017 年 1 月)

1. 1991 年 10 月，獎券基金向房委會批出為數 58 萬元的樓宇單位翻新工程補助金 (見第 1.5(a) 段)，作為一項臨時撥款措施，以為一個公共屋邨內的一所幼兒中心進行裝修工程 (項目 F)。
2. 1993 年 11 月，裝修工程大致完成，幼兒中心亦投入服務。當時，房委會通知社署，該項目估計所需的最終費用將超過該筆為數 58 萬元的核准補助金。1995 年，當時的財政科 (即現時的財庫局) 同意，有關項目所需的 58 萬元費用，應由基本工程儲備基金 (而非獎券基金) 支付，而已由獎券基金撥付的款項，則會從基本工程儲備基金撥回獎券基金。
3. 1999 年 3 月，房委會通知社署，項目 F 的 84 萬元費用記入了兩個項目的帳目，其中 27 萬元記入項目 F 的帳目，另外 57 萬元則錯誤地記入另一個房委會受託進行的獎券基金資助項目的帳目 (帳目已結算)。2004 年 4 月，房委會通知社署，項目 F 的最終費用應為 86 萬元。2006 年 9 月，社署請房委會就項目最終費用出現 2 萬元差額 (84 萬元與 86 萬元之間的差額) 的原因作出澄清。房委會澄清時表示，該 2 萬元是項目 F 費用的一部分。
4. 截至 2017 年 1 月，獎券基金就項目 F 所撥付的 86 萬元開支款項中，共有 84 萬元已先後 4 次於 1997 年 3 月、1998 年 5 月、2006 年 2 月及 2006 年 10 月從基本工程儲備基金撥回獎券基金，但仍有 2 萬元尚未撥回獎券基金。

審計署的意見

5. 有關工程在 1993 年 11 月大致完成，至今相隔了超過 23 年，儘管項目 F 應由基本工程儲備基金而非獎券基金資助推行，但當局仍未把獎券基金就項目 F 所撥付的約 2 萬元開支款項，從基本工程儲備基金撥回獎券基金，對此審計署認為情況並不理想。此外，房委會也錯誤地把項目 F 的費用記入另一獎券基金資助項目的帳目。社署及房委會須聯同非政府機構及決策局／部門，加強管制項目開支，以防日後再次發生同類錯誤。此外，社署也須跟進有關把約 2 萬元款項撥回獎券基金一事。

個案六 (續)

房委會的回應

6. 房委會表示：

- (a) 房委會在 2007 年提升了用以記錄委託項目撥款核准和開支情況的電腦系統，以免會計記項出錯和開支超出核准承擔款項；
- (b) 本個案所述的錯誤是由於房委會誤把有關開支記入另一項目的帳目所致。房委會會與社署合作，加強管制項目開支記帳工作；
- (c) 房委會會與社署跟進把 2 萬元款項撥回獎券基金；及
- (d) 截至 2017 年 3 月，在房委會作為工程代理的 39 個已完工項目中，有 12 個項目的帳目已完成結算，房委會將加快行動，盡快完成剩餘的 27 個項目的帳目結算。在 39 個項目中，未撥付的承擔款項共計 5,800 萬元，而 12 個項目的賬目結算完成後，未撥付的承擔款項已減至 3,900 萬元。房委會會與社署合作推行社署的優化措施，以防止工程項目完工後賬目結算出現延誤。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

個案七

一間長者活動中心 (項目 G)
完工後 19 年業權仍未轉讓予政府
(1993 年 10 月至 2017 年 1 月)

1. 1993 年 2 月，獎券基金批出一筆為數 146 萬元 (根據建築署的粗略估算，得出 122 萬元估計建造費用，加 20% 間接費用) 的樓宇單位建造工程補助金 (見第 1.5(a) 段)，用以為一間在一個私人發展項目的長者活動中心進行建造和裝修工程 (項目 G)。根據在 1993 年 10 月簽立的換地文件，發展商須在有關地段建造一間長者活動中心，待有關處所適宜使用和運作，便須按照政府的指示，在完工後把處所的業權轉讓予政府。獎券基金會把有關費用發還予發展商，以 122 萬元為上限。建築署擔任該項工程的技術顧問，負責向社署提供意見；發展商則為工程代理，負責該中心的設計和建造工程，並監督施工情況。

2. 1997 年 12 月，中心的建造和裝修工程大致完成。1998 年 8 月，發展商把該長者活動中心移交予社署。社署其後以象徵式租金把該處租予一間非政府機構 (非政府機構 5)，由該機構開始營運長者活動中心。

3. 在 1998 年 7 月至 2008 年 12 月期間，社署、地政總署及建築署多次要求發展商就項目 G 的費用提供資料。於 2009 年 1 月收到發展商提供的相關資料後，建築署及社署在 2009 年 3 月同意向發展商發還 122 萬元的項目 G 建造費用。

4. 截至 2017 年 1 月，政府產業署和發展商仍未完成把長者活動中心的業權轉讓予政府的安排。社署表示，根據有關換地文件的規定，在該中心的業權轉讓予政府後，才會向發展商發還該筆 122 萬元建造費用。

審計署的意見

5. 雖然項目 G 於 1997 年 12 月大致完成工程，但由於該長者活動中心的業權仍未轉讓予政府，因此該項目於 19 年後仍未結算帳目，對此審計署認為情況並不理想。審計署認為，社署及建築署須採取措施，以防止項目在完工後仍遲遲未能結算帳目。社署也須聯同政府產業署和地政總署向發展商跟進，以便加快完成把長者活動中心的業權轉讓予政府的安排。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

沒有提供關於非政府機構管理委員會對不符合採購規定的情況給予批准的資料

3.7 《獎券基金手冊》訂明非政府機構在採購貨品和服務方面的一般規定。舉例說，工程項目的費用如：

- (a) 介乎 5,000 元與 5 萬元之間，非政府機構須提供 2 份報價單；
- (b) 介乎 50,001 元與 100 萬元之間，非政府機構須提供 5 份報價單；及
- (c) 超過 100 萬元，非政府機構須為此進行公開招標。

3.8 然而，《獎券基金手冊》也訂明，非政府機構的管理委員會（管委會）可對以下不符合《獎券基金手冊》所載一般採購規定的情況給予批准（稱為特殊授權）：

- (a) 如採購項目的價值不超過 100 萬元（就工程而言）或 50 萬元（就服務而言）或 20 萬元（就物料而言），可邀請或接納少於指定數目的供應商提交報價單或標書，或不接納出價最低而又符合要求的報價單或標書；
- (b) 如採購項目的價值不超過 50 萬元（就工程而言）或 25 萬元（就服務而言）或 10 萬元（就物料而言），可書面授權適當級別的人員或報價／招標委員會，使其可批准邀請或接納少於指定數目的供應商提交報價單或標書，或不接納出價最低而又符合要求的報價單或標書；及
- (c) 管委會或非政府機構人員每次行使特殊授權的理據均須正式書面記錄，惟以下情況除外：聘用顧問以推展補助金資助的工程項目（有關補助金用以支付與資助金掛鉤的小額開支（見第 1.5(c) 段）或為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備的費用（見第 1.5(e) 段）。

3.9 在 2015–16 年度，641 筆獎券基金補助金共獲發放 9.37 億元，用以進行基本工程或購置家具和設備或服務。社署表示，由於《獎券基金手冊》沒有規定非政府機構須向該署提供資料，述明在援引特殊授權下支付的獎券基金補助金金額，因此非政府機構並無提供這方面的資料給該署。

3.10 對於社署沒有規定非政府機構須提供資料給該署，述明那些不符合一般採購規定的情況，以及在援引特殊授權下支付的獎券基金補助金金額，審計署認為情況並不理想。欠缺上述資料，不但削弱了社署對非政府機構以獎券基金補助金採購貨品和服務的監管能力，同時也阻礙了審計署審查有關行使特殊授權的理據。為了加強社署監察並更清楚向公眾交代獎券基金補助金的用途，社署須考慮規定非政府機構提交周年報表，載述其管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予核准的詳情和理據。

墊付款項欠缺有效監管

3.11 根據《獎券基金手冊》的規定：

- (a) 非政府機構如獲批補助金，用以進行樓宇單位翻新及建造工程、為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備，或作其他用途（見第 1.5(a)、(e) 及 (f) 段），可向獎券基金申請墊付款項，以支付有關開支；
- (b) 該非政府機構應在收到墊付款項後的一個月內向社署提交文件，證明以墊付款項支付有關開支；及
- (c) 如該非政府機構未能在上述一個月限期內提交有關文件，未撥付的承擔款項或須退回獎券基金。

3.12 就獎券基金墊付款項而言，社署表示：

- (a) 在監控墊付款項方面，長久以來，該署的既定做法是利用項目監控記錄表（存放在每個獎券基金項目紙本檔案內），來記錄墊付款項詳情和所收到的相關開支證明文件；及
- (b) 該署並無備存摘要記錄，以監察獎券基金項目的墊付款項。

3.13 如非政府機構未能就墊付款項提供開支證明，應歸還該筆款項。由於欠缺有效集中監察獎券基金墊付款項的機制，因此社署無法保證獲發墊付款項的非政府機構按照《獎券基金手冊》的規定，在一個月內妥善地提供所有相關開支證明文件，對此審計署認為情況並不理想。這也阻礙了社署在監察墊付款項方面的工作。社署須備存摘要記錄，以加強監控獎券基金墊付款項。

沒有就部分獎券基金資助項目進行評估

3.14 《獎券基金手冊》訂明，在試驗計劃或社會福利發展基金資助項目完成後（見第 3.2(b) 及 (d) 段）：

- (a) 有關的非政府機構須向社署提交評估報告，說明項目所帶來的影響、項目是否已達到原訂目標，以及項目的推行是否符合成本效益；及
- (b) 社署人員及諮詢委員會委員可到訪非政府機構，檢視項目的推行情況。

3.15 社署表示：

- (a) 獎券基金資助的試驗計劃和資訊科技項目，都是由相關諮詢組織（包括諮詢委員會和為試驗計劃而設的特定項目督導委員會）監察。社署會在有需要時向立法會相關事務委員會匯報此等計劃／項目的詳情；及
- (b) 社署會定期提交獎券基金進度報告，供諮詢委員會委員省覽，而社署人員也會在有需要時實地視察已完成的基本工程項目。

3.16 審計署留意到，除了試驗計劃和社會福利發展基金資助項目外，社署並無規定獲發獎券基金補助金的非政府機構提交項目評估報告。審計署審查了 10 個在 2011 年 4 月至 2016 年 3 月期間完成而估算費用又屬最高的工程項目（不包括試驗計劃和社會福利發展基金資助項目），發現在所涉及的 10 間非政府機構中，只有 2 間在項目完成後向社署提交項目評估報告。就該兩間機構而言，其推行的項目也同時獲某信託基金資助，而提交評估報告正是該信託基金所訂的規定之一。

3.17 2002 年 3 月，對於審計署建議為獎券基金資助項目訂立服務表現評估程序一事（見第 1.15 段），社會福利署署長回應時表示：

- (a) 社署同意應評估和匯報獎券基金補助金的使用情況，因為獎券基金主要來自社會資源；及
- (b) 獎券基金的程序在 2001 年 9 月修改後，諮詢委員會已採取了較積極的態度，以評估及監察獎券基金資助項目。除了要求定期提交進度報告外，諮詢委員會委員更不時視察資助項目的情況。

3.18 審計署認為，為了改善獎券基金資助項目成效評估工作，並加強公眾問責，社署須考慮規定獲發獎券基金補助金的非政府機構在項目完成後提交項目評估報告，並在有需要時進行持份者滿意程度調查。社署也須評估試驗計劃達到所訂目標的程度，並在社署網站公布評估結果。

審計署的建議

3.19 審計署建議社會福利署署長在管理獎券基金資助項目的推行工作時應：

- (a) 採取措施，為推行獎券基金資助項目的非政府機構提供支援，使工程得以適時展開；
- (b) 聯同建築署署長加強採取行動，在委聘工程顧問方面為非政府機構提供必要協助；
- (c) 聯同有關決策局／部門採取措施，確保有關方面在工程項目完成後適時結算帳目，以期騰出獎券基金項目不需要的未撥付承擔款項，用以資助其他項目；
- (d) 聯同非政府機構及決策局／部門採取措施，加強管制項目開支，以確保開支正確入帳；
- (e) 跟進久未完成的項目和有關把項目 F 的約 2 萬元開支款項撥回獎券基金一事；
- (f) 聯同政府產業署署長及地政總署署長，加快跟進把個案七的長者活動中心的業權轉讓予政府的安排；
- (g) 考慮規定非政府機構向社署提交周年報表，載述其管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予批准的詳情和理據；
- (h) 備存載述獎券基金墊付款項的摘要記錄，註明發放墊付款項及收到相關開支證明文件的日期；
- (i) 考慮規定獲發獎券基金補助金的非政府機構在項目完成後提交項目評估報告，並在有需要時進行持份者滿意程度調查；及
- (j) 評估試驗計劃達到所訂目標的程度，並在社署網站公布評估結果。

政府的回應

3.20 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 提醒有關的決策局／部門及非政府機構加快為項目結算帳目；
- (b) 考慮規定在採購貨品和服務時援引特殊授權的非政府機構提交周年報表，載述有關詳情和理據；
- (c) 備存獎券基金墊付款項記錄冊；及
- (d) 考慮公布試驗計劃的評估結果的方式。此外，諮詢委員會在 2017 年 1 月通過在 2017-18 年度推出優化措施，以改善獎券基金項目完成後的評估工作，例如要求獲資助機構確認符合撥款規定，以及社署服務科須在項目完成後就項目所提供的社會福利服務是否令人滿意一事提供意見。

3.21 關於第 3.19(b) 及 (c) 段，建築署署長表示，建築署會就下列措施向社署提供支援／技術意見：

- (a) 協助非政府機構聘請工程顧問，例如發布相關指引及作業備考；及
- (b) 防止項目在工程完成後仍遲遲未能結算帳目。

第 4 部分：管治及管理事宜

4.1 本部分探討獎券基金的管治及管理事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 處理潛在利益衝突 (第 4.2 至 4.21 段)；及
- (b) 更新管理資訊系統 (第 4.22 至 4.28 段)。

處理潛在利益衝突

4.2 獎券基金諮詢委員會是一個諮詢組織，負責就審議獎券基金補助金及舉辦慈善籌款活動 (包括舉行售旗籌款) 的申請事宜，向社署提供意見。諮詢委員會由社會福利署署長擔任主席，並由 11 名委員組成，包括 1 名勞福局代表及 10 名來自社福界、學術界和商界並由勞工及福利局局長委任的非官方成員。諮詢委員會非官方成員的任期為兩年，現屆成員的任期由 2015 年 9 月開始。

4.3 根據民政事務局局长在 2005 年 8 月發出的通函：

- (a) 決策局／部門應為轄下每個諮詢及法定組織引入下列其中一個申報利益制度：
 - (i) **單層申報利益制度** 當董事局或委員會的成員認為該董事局或委員會須討論的事項與自身利益可能有衝突時，應全面披露有關利益。在這方面，成員有責任視乎情況判斷及決定是否需要申報利益，如有疑問，應要求主席作出裁決；及
 - (ii) **雙層申報利益制度** 這個制度適用於在政策或財政事宜方面具有廣泛權力的董事局或委員會。為使公眾相信董事局或委員會的成員具備誠信，並會向所屬董事局或委員會提供不偏不倚的意見，有關成員應在獲委任時及以後每年一次，披露其一般涉及金錢的利益，以及在遇有利益衝突時作出申報；
- (b) 如委員會某成員 (包括主席) 在所屬委員會正予考慮的任何事項中有任何直接個人或金錢利益，該成員在發覺此事後，必須在討論該事項之前，盡早向主席 (或所屬委員會) 披露；
- (c) 主席 (或所屬委員會) 須決定曾就某事項披露其利益的成員，可否就有關事項發言或參與表決、可否留在席上旁聽，或應否離開會議；

- (d) 如主席就某項正予考慮的事項申報利益，其主席的職務可暫由副主席代替執行；
- (e) 在得知某成員在委員會的討論事項中有直接金錢利益時，秘書可停止將有關文件分發給該成員。如有成員收到一份討論文件，而他知道該文件涉及與他有直接利益衝突的事項，則必須立刻通知秘書，並將文件退回；及
- (f) 所有關於利益申報的個案必須載於會議記錄內。

諮詢委員會在申報潛在利益衝突方面所採用的做法

4.4 在 2017 年之前，諮詢委員會採用單層申報利益制度（見第 4.3(a)(i) 段），以便委員申報潛在利益衝突。在 2017 年 1 月 19 日的會議上，諮詢委員會決定改用雙層申報利益制度（見第 4.3(a)(ii) 段），以代替之前的單層申報利益制度。社署表示，有關改動是基於以下原因而作出：社會福利署署長審批獎券基金補助金的權力在 2016 年 8 月獲得修訂（見第 1.9 段），以及廉政公署在 2016 年年底公布了關於“誠信・問責——政府基金資助計劃管理”的《防貪錦囊》。

4.5 根據諮詢委員會的常規：

- (a) 委員如與諮詢委員會所討論的事項有潛在利益衝突，應在討論該事項前全面披露有關利益；及
- (b) 潛在利益衝突的情況包括委員與諮詢委員會審議事項涉及的機構有重要聯繫。

4.6 根據截至 2016 年 12 月的社署記錄，諮詢委員會秘書處在會議舉行前約一個星期，就會議討論的議程項目，向各委員傳閱相關文件，並隨付一份利益申報表，以便各委員填妥申報表並將之交回秘書處，及在申報表中述明：

- (a) 他／她與該會議的所有議程項目並無利益衝突；或
- (b) 他／她與該會議的若干議程項目有潛在利益衝突，並須逐一註明有關項目和所涉及的利益。

4.7 社署表示：

- (a) 諮詢委員會秘書處會就每次會議致函各委員，提醒他們申報潛在利益衝突。對於未交回申報表的委員，秘書處也會致電提醒他們。在每次開會前，秘書處都會提醒未交回申報表的委員如有需要便作出申報；及
- (b) 在每次會議開始前，秘書處都會匯報委員申報的潛在利益衝突，並詢問委員對於申報的潛在利益衝突是否有補充資料。

部分諮詢委員會委員沒有申報潛在利益衝突

4.8 在 2015 年 9 月至 2016 年 7 月期間，諮詢委員會舉行了 7 次會議（包括 6 次例會及 1 次特別會議）。根據申報表所反映委員在非政府機構參與的事務（部分委員曾就某些議程項目申報潛在利益衝突）、審計署的研究和社署的記錄，審計署留意到，有兩名委員（委員 A 及 B）在 2015 年 9 月至 2016 年 7 月期間曾出席諮詢委員會的相關會議並交回申報表（見第 4.6 段），但沒有就會上討論的某些議程項目申報潛在利益衝突。詳情如下：

- (a) 委員 A 是一間非政府機構（非政府機構 6）屬下一個地區分會的副主席，也是另一間非政府機構（非政府機構 7）屬下一個地區協會的主席。委員 A 在 2015 年 9 月 30 日出席諮詢委員會會議，涉及的審議事項包括通過一份合資格申請機構名單（名單包括非政府機構 6 及 7），為 2016–17 年度賣旗日抽籤（見第 4.9 段）。然而，委員 A 並無就其與非政府機構 6 及 7 的聯繫申報潛在利益衝突（註 10）；及
- (b) 委員 B 是一間非政府機構（非政府機構 8）的非執行董事，在 2015 年 11 月 25 日出席諮詢委員會會議，涉及的審議事項包括發放為數 1,100 萬元的補助金予非政府機構 8，委託其擔任政府的工程代理，為某長者中心進行建造工程。然而，委員 B 並無就其與非政府機構 8 的聯繫申報潛在利益衝突。

註 10：根據諮詢委員會於 2017 年 1 月舉行的會議記錄，審議事項包括通過 2017–18 年度可獲分配賣旗日的合資格申請機構名單。鑑於某諮詢委員會委員與某非政府機構有密切聯繫，秘書處並無向該委員發出有關的諮詢委員會文件。此外，該委員也在會上討論有關項目時離開會議，以免出現利益衝突。

4.9 諮詢委員會成立了一個由3名諮詢委員會委員及2名非政府機構代表(連同社署人員)組成的評審小組，負責審核賣旗日的申請，並就申請機構是否符合資格準則作出建議。合資格申請機構的名單會先交由諮詢委員會審批，待通過後才舉行抽籤程序，以決定各機構選擇賣旗日子的優先次序。

4.10 審計署認為，社署須加強措施，定期提醒諮詢委員會委員須就會議討論的議程項目，全面申報任何潛在利益衝突。為便捷委員作出申報，社署須考慮要求諮詢委員會秘書處就每次會議議程項目涉及的非政府機構擬備一份名單，供委員參考。

4.11 根據政府在1999年8月就委任諮詢及法定組織成員事宜發出的通告，各決策局／部門應定期評估組織成員的表現和承擔，從而考慮是否適合再度委任他們。審計署認為，對於任期屆滿的諮詢委員會委員，勞福局在考慮是否適合再度委任他們時，須計及他們曾否漏報潛在利益衝突。

部分身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員出席涉及討論相關項目的會議

4.12 根據諮詢委員會的常規，如某委員是某機構的受薪行政人員，而諮詢委員會將審議的事宜又與該機構有關，則該委員一般不會獲發有關委員會文件，且應在會議討論有關議程項目時避席。

4.13 審計署審查了諮詢委員會委員在2015年9月至2016年7月期間就7次會議所填交的申報表，發現有兩名委員(委員C及D)分別是兩間非政府機構的受薪行政人員，即一間非政府機構(非政府機構9)的董事和另一間非政府機構(非政府機構10)的執行董事。然而，該兩名委員仍獲發有關議程項目文件，並出席諮詢委員會會議，會議議程涉及討論其任職的非政府機構的補助金申請。詳情如下：

- (a) 委員C是非政府機構9的受薪董事。該委員在2015年11月25日(涉及1個相關議程項目)、2016年1月28日(涉及1個相關議程項目)及2016年3月30日(涉及1個相關議程項目)，出席諮詢委員會會議，會議涉及討論非政府機構9的補助金申請。委員C已就該3個議程項目申報潛在利益衝突。詳情如下：

- (i) 2015 年 11 月 25 日會議所討論的 1 個議程項目涉及 8 間非政府機構 (包括非政府機構 9) 申請撥款，以購置總共 16 部車輛。獎券基金批出 916,000 元補助金予非政府機構 9，用以購置 1 部車輛；
 - (ii) 2016 年 1 月 28 日會議所討論的 1 個議程項目涉及 6 間非政府機構 (包括非政府機構 9) 申請撥款，以購置總共 9 部車輛。獎券基金批出 243.7 萬元補助金予非政府機構 9，用以購置 4 部車輛；及
 - (iii) 2016 年 3 月 30 日會議所討論的 1 個議程項目涉及 149 間非政府機構 (包括非政府機構 9) 申請撥款，以支付 2016–17 年度與資助金掛鈎的小額開支 (見第 1.5(c) 段)。獎券基金批出 463.7 萬元補助金予非政府機構 9；及
- (b) 委員 D 是非政府機構 10 的受薪執行董事。該委員在 2016 年 3 月 30 日出席諮詢委員會會議，會議涉及討論 1 個相關議程項目，關於 149 間非政府機構 (包括非政府機構 10) 申請撥款，以支付 2016–17 年度與資助金掛鈎的小額開支。委員 D 已就該議程項目申報潛在利益衝突。在該次會議上，獎券基金批出 372.4 萬元補助金予非政府機構 10。

4.14 2017 年 3 月，社署告知審計署：

- (a) 在有關會議上，委員 C 沒有參與討論相關的 3 個議程項目 (見第 4.13(a) 段)，而委員 D 也沒有參與討論相關的 1 個議程項目 (見第 4.13(b) 段)；
- (b) 關於第 4.13(a)(i) 及 (ii) 段，不論是哪間提供服務的非政府機構，獎券基金是基於機構所有相關服務單位，以一套標準服務運作方式計算其可獲得的資助，而向該非政府機構發放補助金，讓其購置車輛來提供服務；及
- (c) 關於第 4.13(a)(iii) 及 (b) 段，每一間獲社署資助的非政府機構，每年都可獲發非經常整體補助金 (按社署經常資助金的 1.5% 計算)，用以支付日常添補家具和設備及進行小型維修和保養工程的費用。

4.15 審計署認為，社會福利署署長須審慎考慮，對於身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員，是否：

- (a) 須要求他／她避免出席涉及討論有關該非政府機構的議程項目的諮詢委員會會議（見第 4.3(c) 段）；及
- (b) 應獲發有關的諮詢委員會文件（見第 4.3(e) 段）。

部分委員的出席率偏低

4.16 就諮詢委員會在 2015 年 9 月至 2016 年 7 月期間舉行的 7 次會議而言，審計署留意到部分委員的出席率偏低，例如在該 7 次會議中：

- (a) 委員 E 只出席了 1 次會議；
- (b) 委員 F 只出席了 3 次會議；及
- (c) 委員 G 只出席了 4 次會議。

4.17 審計署認為，對於任期屆滿的諮詢委員會委員，勞福局在考慮是否適合再度委任他們時，須計及他們在諮詢委員會會議的出席率。

審計署的建議

4.18 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 加強措施，定期提醒諮詢委員會委員須就會議討論的議程項目，全面申報任何潛在利益衝突；
- (b) 考慮要求諮詢委員會秘書處就每次會議議程項目涉及的非政府機構，擬備一份名單供委員參考，以便他們申報潛在利益衝突；及
- (c) 對於身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員，審慎考慮應否向其發出相關的諮詢委員會會議文件。

4.19 審計署**建議**勞工及福利局局長，對於任期屆滿的諮詢委員會委員，在考慮是否適合再度委任他們時，須計及他們曾否漏報潛在利益衝突和他們在會議的出席率。

政府的回應

4.20 社會福利署署長同意第 4.18 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 諮詢委員會秘書處會繼續提醒委員須申報潛在利益衝突；
- (b) 諮詢委員會秘書處會就每次諮詢委員會會議議程項目涉及的非政府機構，擬備一份名單供委員參考，便捷他們申報潛在利益衝突；及
- (c) 諮詢委員會秘書處在傳閱文件及邀請委員出席會議之前，會審視應否向身兼相關非政府機構受薪行政人員的委員發出有關會議文件。

4.21 勞工及福利局局長同意第 4.19 段所載的審計署建議。

更新管理資訊系統

4.22 社署在 2003 年設立了管理資訊系統，即獎券基金計劃資訊系統，為每個獎券基金項目備存一些資料，包括：

- (a) 有關非政府機構名稱、項目性質說明、補助金類別和獲批補助金金額；及
- (b) 補助金審批日期和項目完成日期。

4.23 2009 年 9 月，社署獲得勞福局的政策支持，以更新管理資訊系統。2011 年 11 月，政府資訊科技總監辦公室（資科辦）向社署取得進一步資料後，批出 600 萬元以進行更新工作。2013 年 7 月，社署委聘一名承辦商更新獎券基金計劃資訊系統（註 11）。2016 年 3 月，經更新的系統投入運作。該系統除為每個獎券基金項目備存一些資料（見第 4.22 段）外，也會提供以下功能：

- (a) **搜尋** 可更靈活地搜尋資料；
- (b) **編制報告** 可按用戶輸入的參數編制不同格式的報告；

註 11：獲委聘的承辦商負責更新獎券基金計劃資訊系統和設立公開籌款許可證資訊系統，後者是用以監察有關在公眾地方進行慈善籌款活動的申請，涉及該兩系統所需費用共 540 萬元。

- (c) **指導用戶完成所需工作** 獎券基金項目的監察工作，由獲批撥款前至項目完成，涉及 20 個主要階段。系統在每個階段都會發出通知，並指導用戶如何完成所需工作；及
- (d) **提示** 具備提示功能，提醒用戶到期須處理／完成特定或重要事項或工作。

推行更新的管理資訊系統出現延誤

4.24 2011 年 11 月，資科辦批准從其基本工程儲備基金整體撥款下撥出 600 萬元，用以推行一個為期 19 個月的項目，包括更新獎券基金計劃資訊系統及設立新的公開籌款許可證資訊系統（見第 4.23 段註 11）。在 600 萬元的估算費用中，380 萬元用作支付合約員工開支，以及硬件、軟件和應急費用，220 萬元用作推行系統。項目預計在 2013 年 5 月完成。2012 年 10 月，社署就系統推行工作邀請報價。在收到的標書中，符合技術規定的最低標價為 550 萬元，超出社署估計的 220 萬元，結果該項招標被取消。2013 年 2 月，社署再次就該項目邀請報價，而在收到的標書中，符合技術規定的最低標價為 540 萬元。2013 年 7 月，社署取得資科辦的 370 萬元追加撥款後，批出合約予出價最低的投標者，以期在 2014 年 4 月完成項目。項目其後在 2016 年 3 月完成及推行，較原訂日期（2013 年 5 月）延遲了兩年零 10 個月（或 34 個月），或較合約所訂日期（2014 年 4 月）延遲了 24 個月。

4.25 社署在 2017 年 2 月／3 月告知審計署，該更新的獎券基金計劃資訊系統的推行工作出現延誤，主要是由於：

- (a) 社署用了 11 個月來處理該資訊系統發生的故障。2012 年 2 月初，該系統突然發生故障，須進行緊急修復工作。社署認為須先確定該系統是否可以修復，然後才為更新的系統設定用戶規定。2012 年 10 月 19 日，社署批出系統修復合約，其後在同月就系統更新工作發出報價邀請；及
- (b) 承辦商用了額外 8 個月來完成系統分析和設計工作，以及額外 10 個月來完成用戶驗收測試，更新的系統方獲社署接納。

4.26 審計署認為，社署按合約推行項目時須加強措施，確保承辦商按合約訂明的時限適時完成工作。此外，為了盡量減少因低估項目費用而取消和重新招標的情況，社署也須加強採取行動，盡力就項目作出準確的費用估算。

審計署的建議

4.27 審計署建議社會福利署署長日後按合約推行項目時應：

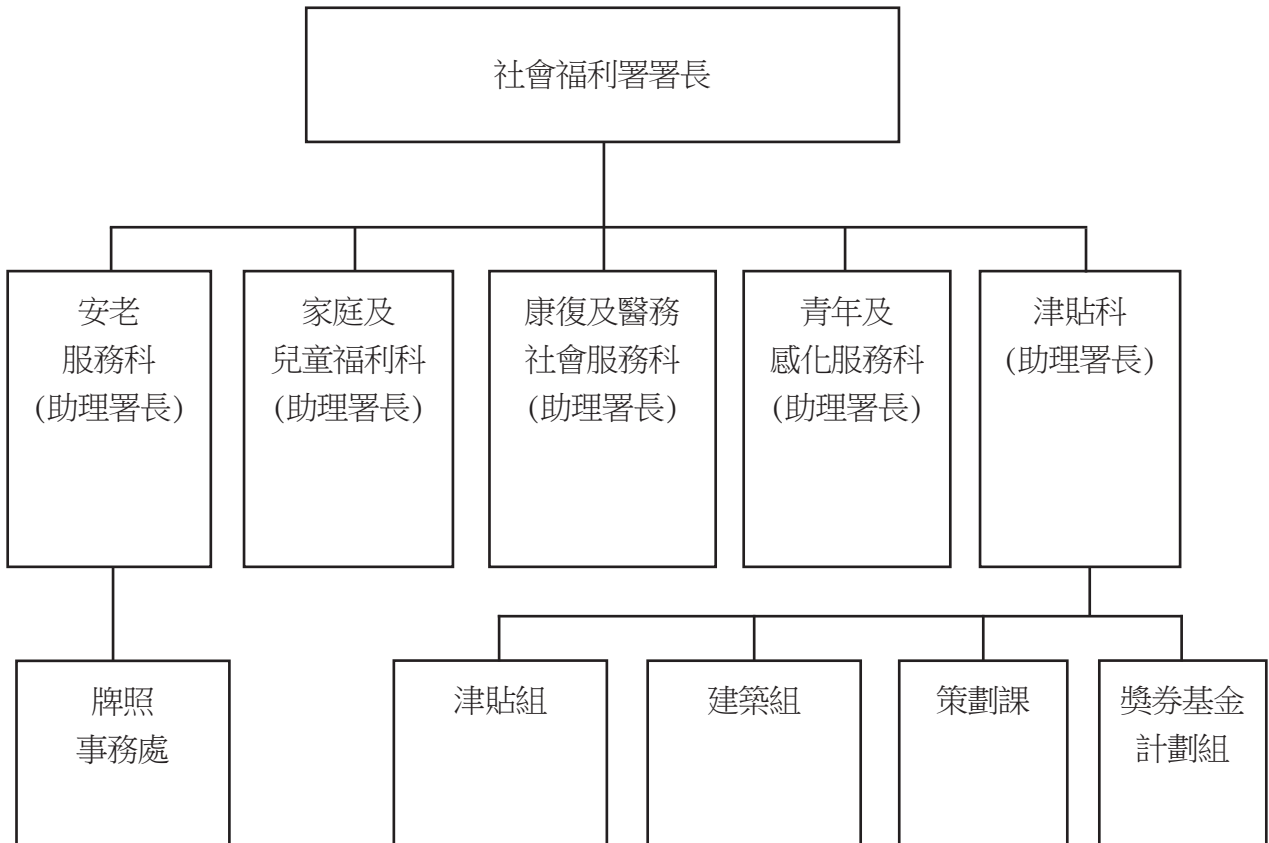
- (a) 加強措施，確保承辦商按合約訂明的時限適時完成工作；及
- (b) 加強採取行動，盡力就項目作出準確的費用估算。

政府的回應

4.28 社會福利署署長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.11 及 2.4(b) 段)

社會福利署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 12 月)



資料來源：社署的記錄

社會福利署處理獎券基金補助金的程序

- (a) **樓宇單位翻新及建造工程的補助金** 補助金可用於以下用途：
- (i) **現有樓宇單位翻新工程** 社署有關的服務科及／或其他有關決策局／部門會從服務角度評估申請是否符合資格和值得支持。對於符合發牌規定的申請，社署牌照事務處會視乎情況，根據例如適用於殘疾人士院舍、安老院舍及藥物倚賴者治療中心等發牌規定、有關實務守則，以及有關條例和規例來審核申請；及
 - (ii) **新的作福利用途樓宇單位建造工程** 這包括在私人發展項目，及按政府的建議在政府公共房屋發展項目和政府聯用樓宇發展項目進行的福利設施建造、重建及擴建工程，以及非政府機構在其擁有的土地上推行的項目。社署策劃課負責在決策局／部門與申請的非政府機構之間擔當統籌角色，確保有關方面為項目制訂發展計劃，並就預備撥款申請作出費用估算。此外，對於可能在環境及交通方面造成影響的項目，社署會就項目本身，以及項目的規模和設計須否作出調整一事，諮詢區內各持份者，例如相關區議會、業主立案法團及有關關注團體；
- (b) **試驗計劃的補助金** 試驗計劃大多由政府推行。非政府機構建議推行的試驗計劃，必須獲得社署有關服務科的支持。撥款申請在提交審批前，必須事先取得勞福局和財庫局的同意；該兩個決策局會從政策和財政影響的角度考慮有關撥款申請；
- (c) **與資助金掛鈎的小額開支的補助金** 獎券基金計劃組每年都邀請獲社署發放每年資助金的非政府機構，就下一個財政年度與資助金掛鈎的小額開支遞交申請；
- (d) **社會福利發展基金開支的補助金** 社會福利發展基金在 2010–11 至 2018–19 年度分 3 個階段(每個階段 3 年)，把補助金批予合資格的非政府機構。發展基金在第一階段(2009–10 年度)一筆過批出 3.3 億元，在第二階段(2012–13 年度)也批出 3.3 億元，在第三階段(2015–16 年度)則批出 4.6 億元(註)。在每個階段展開前，社署都會邀請獲發每年資助金的非政府機構遞交補助金申請。所有附載相關建議書(連同費用估算)的申請，均會根據先到先得的原則處理。

社署會負責審核有關申請，並會在獎券基金諮詢委員會批准後，向合資格的非政府機構發放款項。截至 2017 年 1 月，獎券基金已在第一及第二階段，分別向 150 和 154 間非政府機構批出 2.63 億元和 2.77 億元，以便推行核准項目，而社署目前則正處理第三階段的申請；

(e) **為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備的補助金** 有關的獎券基金補助金可作以下用途：

- (i) **新的樓宇單位** 對於政府出租予非政府機構的新樓宇單位，當有關樓宇單位可供出租時，負責的社署服務科會向獎券基金提交補助金申請，以便發放給日後的營辦機構，讓其支付進行裝修工程及購置家具和設備所需的費用(補助金批出後會先撥予社署，其後再由社署支付給獲選的營辦機構)。此外，社署建築組會到有關樓宇單位進行實地視察，並就裝修工程所需費用作出估算，而社署則會根據其製備的家具和設備標準參考表，估算購置家具和設備所需的補助金金額；及
- (ii) **搬遷樓宇單位** 搬遷樓宇單位的補助金會直接發放予現時的服務營辦機構；及

(f) **其他** 非政府機構可申請獎券基金補助金，以購置上文(c)和(e)項涵蓋範圍以外的家具和設備及車輛。就購置家具和設備(車輛除外)而言，社署有關的服務科在審核申請時，會參考該署製備的家具和設備標準參考表。就購置車輛而言，機電工程署會應社署有關服務科及／或決策局／部門的要求進行技術審核。

資料來源：社署的記錄

註：第一及第二階段共有 1.2 億元未用款項(即第一階段 6,700 萬元(3.3 億元減 2.63 億元)和第二階段 5,300 萬元(3.3 億元減 2.77 億元))。這筆未用款項已轉撥至第三階段。