

漁業持續發展基金和 農業持續發展基金

摘要

1. 根據政府的資料，漁農業一直面對多項挑戰，例如很多本地農戶甚少在生產時應用現代的農業科技，而本地漁民則一直面對漁業資源減少的問題。為了引導漁農業朝可持續的方向發展，當局分別在 2014 年和 2016 年成立兩個基金，即漁業持續發展基金（漁業基金）和農業持續發展基金（農業基金），每個基金均有 5 億元撥款。為了協助農戶、漁民和養魚戶購置設備和相關物料，以改善生產力和提高可持續性，漁護署在 2016 年 12 月於農業基金下和在 2017 年 12 月於漁業基金下成立了兩個附屬資助計劃，即農場改善計劃和漁業設備提升項目。

2. 漁農自然護理署（漁護署）是負責管理漁業基金（包括漁業設備提升項目）和農業基金（包括農場改善計劃）的部門，並成立兩個諮詢委員會，即漁業基金諮詢委員會和農業基金諮詢委員會，就漁業基金和農業基金的管理，向漁農自然護理署署長提供意見。諮詢委員會的委員由食物及衛生局局長委任，漁業基金和農業基金（以及漁業設備提升項目和農場改善計劃）的日常運作，由漁護署各組別負責管理，即漁業基金秘書處和農業基金秘書處會執行與漁業基金和農業基金運作有關的工作，而資助計劃組則處理財務事宜。在 2017–18 年度，兩個秘書處和資助計劃組的開支合共 616 萬元。截至 2019 年 2 月 28 日：

- (a) 漁業基金的 11 個項目和農業基金的 7 個項目分別獲批 5,900 萬元和 8,200 萬元；及
- (b) 農場改善計劃的 238 個項目和漁業設備提升項目的 3 個項目分別獲批 690 萬元和 1,840 萬元。

審計署最近就漁業基金和農業基金進行檢討。

申請處理和項目監察

3. **基金申請的處理** 漁業基金或農業基金秘書處會為漁業基金／農業基金的申請進行初步查核，並把申請轉交漁護署的相關組別進行評估。相關諮詢委員會會考慮有關申請，並向漁農自然護理署署長作出建議(第 2.2 段)：

- (a) **處理申請時間過長** 由 2014 至 2018 年，漁業基金秘書處處理了 23 宗漁業基金的申請。由 2016 至 2018 年，農業基金秘書處處理了 11 宗申請。審計署分析了申請的處理時間(即提交申請日期至申請獲批／被拒日期之間相距的時間)，發現漁業基金申請的處理時間需時最長為 35 個月，而農業基金申請則為 15 個月。漁護署在 2019 年 2 月告知審計署，漁護署在 2018 年最後一季就漁業基金和農業基金進行檢討(即漁護署的檢討)，並提出建議，以改善漁業基金和農業基金的管理(包括解決處理時間過長的問題——例如透過加強對處理申請工作的監管)。漁護署有需要盡快實施有關建議，並密切監察申請的處理時間，如有需要，應採取進一步措施，以縮短處理時間(第 2.3、2.5 及 2.7 至 2.9 段)；
- (b) **需要檢討漁業設備提升項目申請的安排** 漁業設備提升項目會為申請者(即與漁業有聯繫的法律實體)提供資助，讓其代受惠人(即個別漁民和養魚戶)購置機械化的漁業設備及／或物料。截至 2018 年 12 月 31 日，有 1 個漁業設備提升項目的申請獲得批准。審計署發現，有關申請的個別漁民須等候 7 個月，其申請才獲得批准。若由個別漁民向漁業設備提升項目的申請者提交申請起計，至漁業設備提升項目的申請者與政府簽訂撥款協議為止，個別漁民已等候至少 12 個月，才可購置設備。至於農場改善計劃方面(其申請者可直接向漁護署申請資助)，所需等候時間則短得多。截至 2018 年 12 月 31 日，農場改善計劃有 225 宗申請獲得批准，個別申請者平均只須等候少於 60 天，申請便能獲得批准。此外，有別於漁業設備提升項目的申請者，農場改善計劃的申請者無須與政府簽訂撥款協議(第 1.7、2.10 及 2.11 段)；及
- (c) **需要檢視漁業設備提升項目的行政費** 根據相關的政府財務通告，管制人員須確保獲資助政府項目的行政費用合理，而且與有關基金或項目的用途、規模、性質和情況相符。就上文(b)段提及的漁業設備提升項目的申請而言，其獲批資助額為 720 萬元，當中包括漁業設備提升項目申請者的 150 萬元行政費，有關費用佔獲批資

摘要

助額的 21%。漁護署需要持續檢討漁業設備提升項目申請者所收取的行政費水平 (第 2.14 至 2.16 段)。

4. **項目監察** 漁業基金和農業基金受資助者須向秘書處提交各種報告 (例如進度報告) 和財務報表 (見第 2 段)。漁護署人員也會對項目進行視察 (第 2.19 段)：

(a) **遲交報告和財務報表** 審計署發現：

(i) 截至 2019 年 1 月 15 日，在 10 個獲批的漁業基金項目中，有 7 個在提交報告和財務報表上有延誤，分別平均延誤 84 天和 107 天 (第 2.21 段)；及

(ii) 在審計署進一步審查的 3 個漁業基金項目中，在受資助者提交的 13 份報告中，有 9 份 (69%) 已重新提交至少一次。截至 2019 年 2 月 14 日，在 13 份報告中，有部分報告處理時間過長 (即漁業基金秘書處接納報告以作評估的日期，與漁業基金秘書處在評估後把報告提交漁業基金諮詢委員會轄下工作小組審閱的日期，兩者之間相距的日數)，介乎 49 至 311 天不等 (第 2.22 段)；及

(b) **視察的不足之處** 漁護署人員會在視察後編寫視察報告。審計署審查了 3 個漁業基金項目的視察記錄 (見上文第 (a)(ii) 段)，並發現受資助者未有實行一些漁護署的建議，即使漁護署在先前的視察已向受資助者提出相同建議。然而，沒有記錄顯示漁護署有採取措施，確保受資助者妥善實施其建議 (第 2.25 及 2.26 段)。

5. **受資助者運用撥款** 根據撥款協議，受資助者在運用資助時須遵守相關規定 (第 2.32 段)：

(a) **需要投購強制性保險** 審計署審查了 3 個漁業基金項目 (見第 4(a)(ii) 段)，並發現其中一個項目截至 2019 年 1 月 31 日 (即項目開始後 34 個月)，受資助者仍未為項目投購任何強制性保險 (即僱員補償保險、公眾責任保險和抵押品保險)(第 2.34 及 2.35 段)；及

(b) **需要遵守採購規定** 審計署在審查 3 個漁業基金項目時，發現受資助者未有就 6 個金額高於 5 萬元但不超過 140 萬元的項目物品，按規定取得至少 5 份書面報價單 (見第 2.37 段)。

達致基金目標

6. **向值得推行的項目發放撥款** 在申請成立漁業基金和農業基金時，為計劃和擬備財政預算，政府告知立法會財務委員會，漁業基金在 2014–15 至 2023–24 年度的估計現金流出額 (即發放金額) 為每年 5,000 萬元，而農業基金在 2017–18 和 2018–19 年度的每年計劃發放金額為 1 億元，而 2019–20 至 2024–25 年度則為每年 5,000 萬元 (第 3.4 段)：

- (a) **發放撥款的步伐緩慢** 審計署發現，實際發放金額只佔計劃發放金額的一個小比例，漁業基金在 2014–15 至 2018–19 年度 (截至 2018 年 12 月 31 日) 的發放比例由 0% 至 22.6% 不等；而農業基金在 2017–18 和 2018–19 年度 (截至 2018 年 12 月 31 日) 的發放比例則分別為 2.7% 和 6.7% (第 3.6 段)；
- (b) **基金申請數目減少** 審計署留意到，這幾年間提交漁護署的基金申請數目普遍減少：(i) 漁業基金的申請數目由 2014 年的 15 宗減至 2018 年的 3 宗；(ii) 農業基金的申請數目由 2017 年的 20 宗減至 2018 年的 13 宗；及 (iii) 農場改善計劃的申請數目由 2017 年的 172 宗減至 2018 年的 66 宗 (第 3.9 段)；
- (c) **很多基金申請被拒** 漁護署會按照一套資格準則評估基金申請，並由漁業基金／農業基金諮詢委員會考慮。審計署留意到，截至 2018 年 12 月 31 日，分別有 41% 的漁業基金申請和 12% 的農業基金申請因各種理由 (例如不符合基金目標) 而被拒。申請被拒的比率偏高，顯示有很多建議項目未達評估準則，被視為不值得推行。漁護署需要進一步協助漁農業界制訂值得撥款資助的優質項目建議 (第 3.12、3.13 及 3.15 段)；及
- (d) **需要採取有效措施以增加基金申請數目** 在漁護署的檢討 (見第 3(a) 段) 中，漁護署得出結論認為有需要改善基金宣傳和申請工作。漁護署在 2019 年 2 月回應審計署的查詢，表示漁業基金諮詢委員會和農業基金諮詢委員會已通過多項具體措施，改善基金宣傳和申請工作 (第 3.16 及 3.17 段)。

7. **評估項目成果** 截至 2018 年 12 月 31 日，漁業基金有兩個項目已經完成。漁護署規定受資助者須於項目完成後 4 個月內提交期終報告。審計署留意到，雖然有兩個項目已分別於 2018 年 1 月和 4 月完成，但截至 2018 年 12 月 31 日，漁護署仍未完成該兩個項目的期終報告的審閱工作。審計署也留意到，

摘要

漁護署的記錄並沒有顯示其有任何計劃，按照引導漁農業朝可持續方向發展的整體目標，檢討漁業基金、農業基金及其附屬計劃（即漁業設備提升項目和農場改善計劃）的整體成果（第 3.20 及 3.22 段）。

管治事宜

8. **委員的會議出席率** 管理漁業基金和農業基金的工作，由兩個諮詢委員會及兩個工作小組負責（第 4.2 段）。審計署留意到：

- (a) **委員會會議的出席率下跌** 漁業基金諮詢委員會會議的委員出席比例（即出席率）由 2014 年的 79% 下跌至 2018 年的 63%，農業基金諮詢委員會的出席率由 2016 年的 82% 下跌至 2018 年的 75%（第 4.4 段）；及
- (b) **需要改善個別委員的出席情況** 在 2014 至 2018 年期間，部分委員（介乎 1 至 5 名）每年只出席所屬委員會不足一半的會議，其中兩人在 3 年任期（即 2014 至 2017 年）於 2017 年屆滿後再度獲得委任（第 4.6 及 4.10 段）。

9. **潛在利益衝突的管理** 漁護署採取兩層申報制度，以管理委員會委員的潛在利益衝突。就第一層申報而言，主席及委員在初次加入委員會時必須以標準表格，向委員會秘書（即漁業基金／農業基金秘書處——見第 2 段）書面登記其個人利益，之後每年均須再度登記。就第二層申報而言，委員須在出現利益衝突時作出申報（第 4.16 段）：

- (a) **第一層申報的可予改善之處** 審計署審查了委員會委員在 2014 至 2018 年期間提交的第一層申報表格，發現（第 4.18 段）：
 - (i) **沒有作出第一層申報** 兩個基金的秘書處每年均會派發第一層申報表格，供委員會委員填報。然而，漁業基金秘書處在 2016 年並沒有這樣做。結果，漁業基金諮詢委員會的委員該年並沒有作出第一層申報（第 4.18(a) 段）；
 - (ii) **沒有跟進仍未申報的個案** 2018 年，有兩名漁業基金諮詢委員會的委員沒有填妥和交回第一層申報表格。不過，漁業基金秘書處並未跟進委員沒有提交表格一事（第 4.18(b) 段）；及

摘要

- (iii) **申報資料或不完整** 在兩個個案中，委員會委員在作出第一層申報時或沒有就涉及的利益提供完整資料，即他們是漁業組織的主席或理事一事 (第 4.18(c) 段)；及
- (b) **需要就已申報利益作出裁決並寫入會議記錄** 根據漁護署的申報制度，在委員申報利益後，主席須決定該名委員可否就有關事項發言或參與表決、可否留在席上旁聽，或應否避席。審計署留意到，漁業基金諮詢委員會／工作小組於 2014 至 2018 年舉行的 23 次會議，其會議記錄在記載申報利益的裁決方面有可予改善之處 (第 4.21 及 4.22 段)：
- (i) 有 7 次會議 (23 次的 30%) 的會議記錄並未顯示主席在委員申報有利益衝突後作出裁決 (第 4.22(a) 段)；及
- (ii) 在 3 次會議 (23 次的 13%) 的會議記錄顯示有幾位委員申報了利益衝突後，主席在會議中只要求委員備悉該等委員所申報的利益。儘管如此，會議記錄沒有顯示主席就利益申報而作出裁決；主席只要求委員備悉該等委員所申報的利益衝突，這樣的做法與漁護署的申報制度要求可能未盡相符 (第 4.22(b) 段)。
10. **其他有關會議程序的可予改善之處** 庫務署在 2017 年 1 月發出《基金管理指引》。根據該指引，管理局／委員會應適時向成員提供會議議程和討論文件 (通常在會議舉行前不少於 5 個工作天)，並於每次會議後盡快擬備和傳閱會議記錄，以便成員提供意見和通過會議記錄 (第 4.25 段)：
- (a) **需要規範會議相關文件的分發工作** 審計署發現，在 2014 至 2018 年期間舉行的 28 次委員會及工作小組會議中，並非每次的會議議程 (連討論文件——以下的會議議程均包括討論文件) 和會議記錄擬稿均有適時分發，例如在該 28 次會議中，有 3 次的會議議程是在會議舉行前少於 5 天才分發。在最嚴重的 1 宗個案，工作小組會議的會議記錄擬稿在會後 102 天才分發。審計署留意到，漁護署並未就分發會議議程和會議記錄制訂任何指引 (第 4.26 及 4.27 段)；及
- (b) **需要在會議記錄中更清楚記錄投票結果** 審計署審視該 28 次會議的會議記錄後發現，在 2015 年 3 月舉行的一次委員會會議中，會上投票／棄權的委員總人數少於出席委員人數 (第 4.29 段)。

審計署的建議

11. 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。審計署建議漁農自然護理署署長應：

申請處理和項目監察

- (a) 盡快實施漁護署檢討中所提出的建議 (第 2.17(a) 和 (d) 及 2.38(a) 和 (c) 段)；
- (b) 密切監察漁業基金和農業基金的申請處理時間，並採取進一步措施，以縮短處理時間 (第 2.17(b) 段)；
- (c) 持續檢討是否需要採取進一步措施，改善漁業設備提升項目的申請安排 (第 2.17(c) 段)；
- (d) 考慮就漁業設備提升項目申請者收取行政費事宜制訂指引，並持續檢討其收取的行政費水平 (第 2.17(e) 及 (f) 段)；
- (e) 密切監察漁業基金的受資助者有否依時提交報告和財務報表 (第 2.38(b) 段)；
- (f) 確保用於監察漁業基金項目的建議當中，適用於農業基金的建議，亦會用作監察農業基金的項目 (第 2.38(d) 段)；
- (g) 立即採取措施糾正受資助者沒有按照撥款協議的規定投購保險的異常個案，並確保類似個案日後不會再出現 (第 2.38(f) 及 (g) 段)；
- (h) 採取措施，確保受資助者的採購工作符合撥款協議的規定，若出現無法取得書面報價單的情況，受資助者會先得到漁農自然護理署署長同意，才採用其他採購方法 (第 2.38(j) 段)；

達致基金目標

- (i) 加強鼓勵和協助漁農業善用農業基金和漁業基金，以推行有助業界朝可持續方向發展的項目 (第 3.18(a) 段)；
- (j) 確保盡早實施有效的措施，以加強漁業基金和農業基金的宣傳，並協助申請者申請漁業基金和農業基金的撥款 (第 3.18(b) 段)；
- (k) 加快兩個已完成的漁業基金項目的審閱工作 (第 3.23(a) 段)；

摘要

- (l) 按照引導漁農業朝可持續方向發展的整體目標，考慮是否需要檢討漁業基金、農業基金及其附屬計劃的整體成果 (第 3.23(b) 段)；

管治事宜

- (m) 密切監察委員會委員的出席率趨勢，並視乎情況採取補救措施 (第 4.12 段)；
- (n) 確保每年均會向委員會委員派發第一層申報表格，以供填報，並對未曾提交第一層申報表格的委員採取跟進措施 (第 4.23(a) 及 (b) 段)；
- (o) 採取措施，協助委員會委員全面申報利益 (第 4.23(c) 段)；
- (p) 定期提醒委員會主席，他們須就委員在會議上所作的利益申報作出裁決，並把裁決寫入會議記錄內，以加強透明度和問責性 (第 4.23(d) 段)；
- (q) 考慮就會議議程 (及討論文件) 和會議記錄擬稿的分發工作制訂指引 (第 4.31(a) 段)；及
- (r) 確保會議記錄準確而完整地記載會議過程 (第 4.31(b) 段)。

12. 審計署建議食物及衛生局局長應在再次委任漁業基金和農業基金委員會的委員時，適當考慮委員過往的會議出席率。若有委員在出席會議方面遇到困難，但又必須再度委任他們，則當局應採取措施，鼓勵有關委員日後出席會議 (第 4.13 段)。

政府的回應

13. 食物及衛生局局長和漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。