

鄉郊保育辦公室的工作

摘要

1. 為加強保育偏遠鄉郊地區，從而保護自然生態、活化村落建築環境和保育人文資源，香港特別行政區行政長官在《行政長官 2017 年施政報告》中宣布成立鄉郊保育辦公室（鄉郊辦），以統籌保育鄉郊計劃，促進偏遠鄉郊的可持續發展。就此，政府亦預留 10 億元進行相關的保育及活化工作和小型改善工程。

2. 鄉郊辦於 2018 年 7 月成立，隸屬環境保護署，並於 2023 年 1 月起撥歸環境及生態局之下。鄉郊辦的主要職責包括：

(a) **管理鄉郊保育資助計劃 (資助計劃)** 2018 年 5 月，立法會通過《2018 年撥款條例草案》，批准向鄉郊辦撥款 5 億元。鄉郊辦運用 5 億元撥款 (即 10 億元已預留撥款的一半) 於 2019 年 10 月推出資助計劃。資助計劃旨在為本地非牟利機構在偏遠鄉郊 (大嶼山除外) 推展多元和創新的保育活動或計劃上提供財政援助。資助計劃自 2019 年 10 月推出以來，截至 2023 年 10 月，共收到 87 宗來自非牟利機構的申請，當中 44 宗申請獲批，獲批資助總額為 2.22 億元；及

(b) **管理小型改善工程** 在 10 億元已預留撥款中，鄉郊辦運用餘下的 5 億元探討和統籌在偏遠鄉郊推展合適的小型改善工程。鄉郊辦表示，截至 2023 年 10 月，共有 10 個小型改善工程項目 (2 個已完成和 8 個正在推行)，核准工程預算總額為 7,340 萬元，實際開支為 670 萬元。

3. 鄉郊保育諮詢委員會 (諮詢委員會) 於 2019 年 7 月成立，負責就鄉郊辦建議進行的鄉郊保育和活化工程優先次序，以及資助計劃的整體行政、運作和資助政策與相關事務提供意見。為協助諮詢委員會考慮資助計劃的申請，諮詢委員會的審批小組 (審批小組) 於 2019 年 10 月成立。審計署最近就鄉郊辦的工作進行審查。

鄉郊保育資助計劃的管理

4. **可為處理資助計劃的申請設定進一步期限** 鄉郊辦有為資助計劃的申請和審批程序設定期限 (即一般會在截止申請日期後的 6 個月內完成)，但就申請在諮詢委員會批准／拒絕後，沒有設定把申請結果通知申請者的期限。就鄉郊辦在

摘要

2019年10月至2023年10月期間所處理的78宗申請(即44宗獲批申請和34宗被拒申請)而言,在諮詢委員會批准/拒絕申請後,鄉郊辦需時8至83天(平均為30天)把申請結果通知申請者(第2.6段)。

5. **資助計劃資料庫和以電子方式提交申請的選項有可予提升之處** 鄉郊辦表示,2023年6月,鄉郊辦開始試行運作資助計劃資料庫,以監察處理資助計劃申請的情況和獲批項目的進度。審計署留意到,截至2024年2月:(a)資助計劃電子申請表格(自2023年10月起推出)上的資料未能自動轉移至資助計劃資料庫。鄉郊辦表示,這是因為資助計劃資料庫仍在進行優化以進行資料的自動轉移,截至2024年2月,該功能正進行用戶驗收測試;及(b)申請者須提交申請表格的硬複本和軟複本。鄉郊辦表示,資助計劃資料庫將會進一步提升,以提供有利的環境,支援以電子方式提交資助計劃申請。審計署認為,資助計劃資料庫和以電子方式提交申請的選項有可予提升之處(第2.10至2.12段)。

6. **向獲資助者發放款項有可予改善之處** 資助款項(即首次、中期和最後款項)的發放須視乎項目的進度和表現是否達滿意程度(例如獲資助者所提交的項目文件獲得通過)。截至2023年10月,資助計劃下有44個獲批項目,獲批資助總額為2.22億元,當中1.23億元(55%)已發放予獲資助者。審計署留意到:(a)在2019年10月至2023年10月期間向獲資助者發放了55筆中期款項,當中有19筆(35%)未能在指明期限內發放,延遲介乎0.1至5.6個月不等(平均為1.5個月);(b)鄉郊辦並沒有設定向獲資助者發放首次和最後款項的期限;及(c)獲資助者在2019年10月至2023年10月期間提交了151份項目文件,當中有120份(79%)項目文件在獲資助者首次提交後的13至523天(平均為106天)才獲鄉郊辦通過(第1.8及2.18至2.20段)。

7. **需要確保獲資助者按時提交項目文件** 根據資助計劃的指引,獲資助者須在預定限期內提交若干項目文件,而鄉郊辦會在指明情況下向獲資助者發出提醒(第一次和第二次)。審計署留意到,截至2023年10月:(a)獲資助者在提交部分項目文件(在2019年10月至2023年10月期間到期提交)時有所延遲。舉例來說,在116份到期提交的進度報告書(連同財務文件)中,有6份(5%)仍未提交(已逾期61至200天(平均為84天)),以及37份(32%)在到期日後的1至169天(平均為45天)才提交;(b)在133份項目文件(即116份進度報告書+17份完成報告書)中,鄉郊辦就61份(46%)須提交的項目文件向獲資助者發出第一次提醒時有所延遲(介乎1至80天不等(平均為16天)),以及沒有就9份(7%)須提交的項目文件向獲資助者發出提醒;及(c)雖然資助計劃的指引規定須在指明情況下向獲資助者發出第二次提醒,但鄉郊辦沒有設定發出第二次提醒的期限(第2.24及2.25段)。

摘要

8. **進行視察有可予改善之處** 根據資助計劃的指引，在每個項目進行期間，應每 6 個月至少進行 1 次視察，以作監察之用，而視察報告應在視察後的 1 個月內擬備。在 2019 年 10 月至 2023 年 10 月期間，鄉郊辦就 41 個獲批項目進行了 149 次視察。審計署留意到：(a) 在 41 個獲批項目中，鄉郊辦沒有就 15 個 (37%) 項目每 6 個月至少進行 1 次視察 (共涉及 22 次視察)；及 (b) 在 149 次視察中，有 28 次 (19%) 的視察報告未能在視察後的 1 個月內擬備，延遲介乎 0.1 至 7.9 個月不等 (平均為 1.6 個月)(第 2.28 及 2.29 段)。

小型改善工程的管理

9. **小型改善工程項目的數目和開支偏低** 審計署留意到，截至 2023 年 10 月 (即鄉郊辦於 2018 年 7 月成立後約 5.3 年)，鄉郊辦只有 10 個小型改善工程項目 (2 個已完成和 8 個正在推行)，核准工程預算總額為 7,340 萬元 (即 5 億元已預留撥款的 15%)，而實際開支為 670 萬元 (9%)。此外，該 10 個小型改善工程項目只涉及 2 個地方 (即荔枝窩和沙羅洞)。鄉郊辦表示，在鄉村推展小型改善工程時遇到不同限制，包括可達性、複雜的土地問題、村民意見不一和人力資源。審計署認為，鄉郊辦需要借鑑所得的經驗，並加強推展小型改善工程項目的工作，以期提升偏遠鄉郊的公共設施 (第 3.4 至 3.6 段)。

10. **部分小型改善工程項目出現工程延遲** 就該 10 個小型改善工程項目而言，審計署留意到：(a) 在 2 個已完成的項目中，有 1 個項目在目標完成日期後 1.8 個月才完成；及 (b) 在 8 個正在推行的項目中：(i) 有 1 個項目的工程在目標施工日期後 2 個月才展開；及 (ii) 截至 2024 年 1 月，有 2 個項目的工程尚未展開，分別較其目標施工日期落後 7 個月 (見第 11 段) 和 33 個月 (鄉郊辦表示，該項目延遲的原因主要是工程計劃有所修改，並須作進一步檢討，以符合有關該地區的新政策目標)(第 3.7 段)。

11. **需要盡早展開一個小型改善工程項目的工程和盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任** 2022 年 10 月，1 個涉及沙羅洞小徑修葺工程的小型改善工程項目 (項目 A) 獲批，工程預算為 1,000 萬元。審計署留意到：(a) 截至 2024 年 1 月，項目 A 的工程尚未展開，較其目標施工日期落後 7 個月。鄉郊辦表示，為確保建議的修葺工程不會對沙羅洞的生態 (具高生態價值) 造成不良影響，鄉郊辦在展開工程前花了相當時間進行設計工作和徵詢持份者的意見；及 (b) 鄉郊辦需時 6 個月 (由 2023 年 3 月至 9 月) 就工程完工後小徑的管理和保養責任與相關政府部門達成

摘要

共識。審計署認為，鄉郊辦需要盡早展開項目 A 的工程，並在推展小型改善工程項目時，盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任 (第 3.10 至 3.13 段)。

12. **需要借鑑在偏遠鄉郊建造智能公廁所得的經驗** 2020 年 9 月，1 個涉及在荔枝窩建造新公廁的小型改善工程項目 (項目 B) 獲批，工程預算為 850 萬元，其後增加 480 萬元至 1,330 萬元 (因採用智能設施)。鄉郊辦表示，項目 B 會作為試點項目，用以提升偏遠鄉郊公廁的形象，並會採用若干智能設施，包括自動滑門和空氣淨化太陽能板。有關工程於 2021 年 9 月展開，2023 年 8 月大致完工。審計署留意到，新公廁在 2023 年 11 月開始試行運作後：(a) 2023 年 12 月 9 日，一名使用者被困於新公廁內，原因是在控制板上揮手或按下緊急按鈕均無法打開自動滑門。鄉郊辦表示，經進一步檢討後，已由 2023 年 12 月 21 日起停用自動門系統，並把自動滑門轉換為全手動操作，以恢復公眾對使用該公廁的信心；及 (b) 新公廁在 2024 年 1 月 29 日至 2024 年 2 月 2 日期間 (即 5 天) 關閉，以更換空氣淨化太陽能板。鄉郊辦表示，在試行運作開始後，空氣淨化太陽能板在採集可再生能源方面的表現未達設計標準。承辦商已被要求更換有關空氣淨化太陽能板以修正缺漏，政府無須承擔額外費用。審計署認為，在推展涉及智能公廁的小型改善工程項目時，鄉郊辦需要借鑑在項目 B 下建造和運作新公廁所得的經驗 (第 3.14、3.15、3.17 及 3.18 段)。

其他相關事宜

13. **為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件方面有可予改善之處** 鄉郊辦負責按指明的時間承諾，為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件 (例如開會通知、議程、議事文件和會議記錄擬稿)。在 2019 年 7 月至 2023 年 10 月期間，諮詢委員會和審批小組分別舉行了 9 次會議和 8 次會議。就鄉郊辦為該等會議擬備的會議文件，審計署留意到，鄉郊辦曾延遲發出：(a) 4 次 (44%) 諮詢委員會會議和 5 次 (63%) 審批小組會議的開會通知和議程，介乎 1 至 5 天不等；(b) 5 次 (56%) 諮詢委員會會議和 5 次 (63%) 審批小組會議的議事文件，介乎 1 至 5 天不等；及 (c) 諮詢委員會全部 9 次會議和審批小組全部 8 次會議的會議記錄擬稿，介乎 0.7 至 6.2 個月不等 (第 4.5 及 4.6 段)。

14. **諮詢委員會的第一層利益申報有可予改善之處** 諮詢委員會主席和委員須在加入委員會時及其後每年，以書面形式 (於標準申報表格上) 登記個人利益 (即第一層申報)。諮詢委員會自 2019 年 7 月成立以來，截至 2023 年 12 月，已就其 3 屆任期進行 5 次第一層申報 (3 次初始申報 (即加入時) 和 2 次年度申報) (第 4.8 及 4.9 段)。審計署留意到：

摘要

- (a) **諮詢委員會主席和當然委員的第一層利益申報** 在全部 5 次第一層申報中，鄉郊辦均沒有要求諮詢委員會主席 (即環境及生態局局長) 和 3 名諮詢委員會當然委員填寫並交回申報表格。鄉郊辦表示，他們 (作為主要官員／公務員) 均須根據現行各政府規例，定期申報個人利益和私人投資 (第 4.9(a) 及 4.10(b) 段)；及
- (b) **諮詢委員會非官方委員的第一層利益申報** 就 3 次初始申報而言，鄉郊辦要求所有諮詢委員會非官方委員在指明限期內填寫並交回申報表格。然而：(i) 就該 3 次申報，鄉郊辦分別在第一、第二和第三屆任期開始後的 14、15 和 123 天才發出交回申報表格的要求；及 (ii) 第一至三屆任期中，有部分諮詢委員會非官方委員在指明限期後才交回申報表格，延遲介乎 1 至 142 天不等 (平均為 32 天)。此外，就 2 次年度申報，鄉郊辦表示，雖已要求所有諮詢委員會非官方委員填寫並交回申報表格，但他們均沒有交回表格，而是透過電話或即時通訊應用程式向鄉郊辦確認沒有更新 (第 4.9(b) 及 (c) 段)。

鄉郊辦表示，在每次諮詢委員會及審批小組的會議上，主席均在討論每個議程項目前要求所有委員申報利益。審計署認為，諮詢委員會主席和委員的第一層利益申報有可予改善之處 (第 4.10(a) 及 4.11 段)。

15. **衡量服務表現準則有可予改善之處** 審計署留意到：(a) 鄉郊辦並沒有為其工作訂立衡量服務表現準則；及 (b) 鄉郊辦沒有根據獲資助者就資助計劃項目提交的完成報告書 (當中載有項目成果) 編製管理資料 (例如就已完成項目的表現和成果製備摘要)(第 4.25 及 4.26 段)。

16. **宜擬備全面的行動計劃** 審計署留意到，鄉郊辦備有各項計劃，主要涵蓋推展其工作的策略及方式和特定地點的工作。鄉郊辦表示，現正整合首 5 年工作所得的經驗。審計署認為，鄉郊辦宜根據所得的經驗，擬備全面的行動計劃，推展和按需要更新其工作策略及方式，並整合和按需要更新其就特定地點的工作計劃 (第 4.28 及 4.29 段)。

審計署的建議

17. 審計署的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。審計署建議環境及生態局局長應：

鄉郊保育資助計劃的管理

- (a) 考慮為處理資助計劃的申請設定進一步期限 (第 2.15(a) 段)；
- (b) 盡早完成資助計劃資料庫的優化工作，以使電子申請表格上的資料自動轉移至資助計劃資料庫 (第 2.15(c) 段)；
- (c) 繼續探討措施，優化以電子方式提交資助計劃申請的選項 (第 2.15(d) 段)；
- (d) 採取措施，確保在鄉郊辦設定的期限內向獲資助者發放款項，並考慮設定向獲資助者發放首次和最後款項的期限 (第 2.22(a) 及 (b) 段)；
- (e) 查明個別個案需長時間才通過獲資助者提交項目文件的原因，並採取措施，處理有關事宜 (第 2.22(c) 段)；
- (f) 加強措施，確保獲資助者在規定的到期日或之前提交項目文件 (第 2.32(a) 段)；
- (g) 考慮設定向獲資助者發出有關提交項目文件的第二次提醒的期限 (第 2.32(b) 段)；
- (h) 採取措施，確保獲批項目的視察達到規定的次數和根據資助計劃的指引按時擬備視察報告 (第 2.32(e) 及 (f) 段)；

小型改善工程的管理

- (i) 借鑑所得的經驗，並加強推展小型改善工程項目的工作 (第 3.19(a) 段)；
- (j) 採取措施，確保小型改善工程項目如期展開和完成 (包括盡早展開項目 A 的工程) (第 3.19(b) 段)；
- (k) 在推展小型改善工程項目時，盡早釐清相關工程完工後的管理和保養責任 (第 3.19(c) 段)；
- (l) 在推展涉及智能公廁的小型改善工程項目時，借鑑在項目 B 下建造和運作新公廁所得的經驗 (第 3.19(e) 段)；

摘要

其他相關事宜

- (m) 採取措施，確保按時為諮詢委員會和審批小組的會議擬備和發出會議文件 (第 4.15(b)(i) 段)；
- (n) 規定鄉郊辦人員適時要求諮詢委員會主席和委員申報利益，並加強措施，確保諮詢委員會主席和所有委員均按照相關規定，在加入諮詢委員會時及其後每年透過妥為填寫標準申報表格適時申報利益 (第 4.15(c) 段)；
- (o) 考慮為鄉郊辦的工作訂立衡量服務表現準則，以及定期根據資助計劃項目的完成報告書編製管理資料 (第 4.30(a) 及 (b) 段)；及
- (p) 考慮擬備全面的行動計劃，推展和按需要更新鄉郊辦的工作策略及方式，並整合和按需要更新鄉郊辦就特定地點的工作計劃 (第 4.30(c) 段)。

政府的回應

18. 環境及生態局局長感謝審計署就鄉郊辦的工作進行審查，並同意審計署的建議。

