

大嶼山保育基金

摘要

1. 為了在大嶼山鄉郊推動和落實保育工作，以及在一些偏遠鄉村和社區進行民生改善工程，香港特別行政區行政長官在《行政長官2018年施政報告》中宣布成立10億元的大嶼山保育基金。大嶼山保育基金於2020年10月成立，分為兩部分，詳情如下：

- (a) **保育和有關項目** 2020年5月，立法會批准撥款5億元予大嶼山保育基金下的保育和有關項目。這部分的大嶼山保育基金專門用作資助非牟利機構，在大嶼山推行3個類別的保育和有關項目(即保育管理協議項目、研究項目及教育和參與項目)。在2020年12月至2024年10月期間，大嶼山保育基金曾接受4輪保育和有關項目的申請，並收到207宗申請，當中48宗申請獲批。截至2024年10月31日，在1.418億元的獲批資助總額中，7,010萬元(49%)已發放予獲資助機構；及
- (b) **小型地區改善工程** 另一筆上限為5億元的預留撥款，供政府在大嶼山的政府土地推行小型地區改善工程，以支援保育措施並改善環境。小型地區改善工程項目一般規模較小，每個項目的資助上限為5,000萬元。截至2024年10月31日，共有11個小型地區改善工程項目獲批(7個已大致完成，4個正在施工)，核准工程預算總額為7,530萬元，實際工程開支為3,940萬元。

2. 發展局負責監督大嶼山保育基金的推行情況。土木工程拓展署轄下的可持續大嶼辦事處負責處理該基金的日常行政工作和秘書支援服務。大嶼山保育基金諮詢委員會(諮詢委員會)負責就基金的整體行政和運作提供意見、審核基金資助計劃的申請、監察獲批項目的進度，以及就小型地區改善工程項目方案的優先次序提供意見。審計署最近就可持續大嶼辦事處管理大嶼山保育基金的工作進行審查。

保育和有關項目

3. **評審申請的工作有可予改善之處** 諮詢委員會下設有兩個小組委員會，負責協助諮詢委員會評審大嶼山保育基金下研究項目及教育和參與項目的申請。審計署審查了在2020年12月至2024年10月期間的4輪申請，並留意到(第1.9及2.13段)：

- (a) **可持續大嶼辦事處的指引沒有適時更新** 根據可持續大嶼辦事處的指引，諮詢委員會應按照評審準則和比重為申請評分，並給予總分。可持續大嶼辦事處表示，實際上，沒有經小組委員會評審的申請並不會評分，即預算少於50萬元的研究項目及教育和參與項目(經可持續大嶼辦事處建議批准／拒絕，再交由諮詢委員會通過)和所有保育管理協議項目(直接交由諮詢委員會考慮)。雖然相關評審程序已獲諮詢委員會同意，並自第一輪申請(即2020-2021年度)起採用，但可持續大嶼辦事處未有更新其指引以反映有關做法(第2.12及2.13(a)段)；及
- (b) **若干得分較高申請沒有被建議批准的理據並沒有記錄在案** 就預算為50萬元或以上的研究項目及教育和參與項目而言，每宗申請會分配給兩名小組委員會成員評分，並由可持續大嶼辦事處編製平均分。審計署留意到，若干研究項目及教育和參與項目的申請得分較高(即可持續大嶼辦事處編製的平均分較高)，小組委員會卻沒有建議批准相關申請。可持續大嶼辦事處表示，在小組委員會會議上，成員在全面地審視兩名小組委員會成員的初步評審結果後，才會對相關申請作出最終建議。然而，審計署留意到，可持續大嶼辦事處並沒有文件記錄顯示得分較高申請沒有被建議批准的理據(第2.13及2.14段)。

4. **需要確保獲資助機構按時提交項目成果報告** 在2020年12月至2024年10月期間，獲資助機構有164份項目成果報告到期提交。審計署留意到：(a)獲資助機構在提交部分項目成果報告時有所延遲。舉例來說，在107份到期提交的進度報告中，27份(25%)在到期日後1至106天(平均為18天)提交；(b)部分提示沒有按可持續大嶼辦事處的指引發出。舉例來說，截至2024年10月31日，就該164份項目成果報告而言，可持續大嶼辦事處沒有向相關獲資助機構就提交49份(30%)項目成果報告發出第一次提示；及(c)在2020年12月至2024年10月期間，40間獲資助機構有項目成果報告到期提交，當中9間(23%)獲資助機構曾3次或以上延遲

摘要

提交項目成果報告，但可持續大嶼辦事處沒有就該9宗個案向諮詢委員會作出報告，不符合可持續大嶼辦事處指引的規定(第2.27至2.30段)。

5. **諮詢委員會監察項目改動和進度的角色有可予加強之處** 根據可持續大嶼辦事處的指引，重大改動(例如更換項目負責人)應由諮詢委員會或獲授權機關批准，以及可持續大嶼辦事處應向諮詢委員會匯報定期報告事項(例如改動要求)。審計署留意到，在2020年12月至2024年10月期間：(a)獲資助機構提出了7項有關更換項目負責人的重大改動要求，全部由可持續大嶼辦事處(而非諮詢委員會)批准，但沒有文件記錄顯示該辦事處已獲授權批准該等重大改動；及(b)沒有文件記錄顯示該辦事處已向諮詢委員會匯報定期報告事項(包括該7項重大改動要求)(第2.38及2.39段)。

6. **需要加快處理項目成果報告以發放中期和最後款項** 根據《申請指引》，獲資助機構須向可持續大嶼辦事處提交所需的項目成果報告，以獲發放中期和最後款項。審計署留意到，可持續大嶼辦事處沒有就完成處理項目成果報告，訂定任何目標時間，而部分個案的處理需時頗長(第2.47及2.50段)，詳情如下：

- (a) **中期款項** 在2020年12月至2024年10月期間，獲資助機構就40個項目提交了103份進度報告，以獲發放中期款項。截至2024年10月31日：(i)89份(86%)進度報告在獲資助機構提交後6至438天(平均為68天)完成處理；及(ii)14份(14%)進度報告正由可持續大嶼辦事處查核，而該等報告是獲資助機構在8至486天(平均為135天)前提交(第2.50(a)段)；及
- (b) **最後款項** 截至2024年10月31日，就4個已獲可持續大嶼辦事處接納最終帳目的已完成項目而言，最後款項會在該辦事處接納完成報告和項目摘要後發放。在該4個項目中，3個項目的獲資助機構提交了完成報告和項目摘要已有45至132天(平均為101天)，而可持續大嶼辦事處已接納所有完成報告，但該辦事處仍在查核各份項目摘要，因而未有發放最後款項(第2.50(b)段)。

7. **處理未用資助有可予改善之處** 根據項目協議和可持續大嶼辦事處的指引，在項目完成後，獲資助機構須把所有未用資助歸還政府。審計署留意到，可持續大嶼辦事處沒有就要求獲資助機構在項目完成後歸還未用資助，訂定

任何目標時間。截至2024年10月31日，3個已完成項目有未用資助，金額介乎約86,000元至約390,000元不等(總額約為570,000元)。儘管可持續大嶼辦事處已在2024年10月31日前2至10個月(平均為7個月)接納該3個已完成項目的最終帳目，但歸還未用資助的繳款通知書於2024年12月才發出，而獲資助機構於2025年1月歸還未用資助(第2.52及2.53段)。

小型地區改善工程項目

8. **小型地區改善工程項目涵蓋的範圍有可予提升之處** 小型工程督導委員會(督導委員會)負責就小型地區改善工程項目方案進行審核和訂定優次，亦監察和監督與小型地區改善工程相關的基金運作，並向諮詢委員會匯報基金的最新運作情況。自大嶼山保育基金於2020年10月成立至2024年10月為止，可持續大嶼辦事處共接獲15個小型地區改善工程項目方案。截至2024年10月31日，在15個項目方案中，有11個獲批、3個被撤回和1個尚待批准(第1.10及3.4段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **政府部門的參與程度和基金的使用程度偏低** 在2020年10月至2024年10月期間，被認為有機會進行小型地區改善工程項目的10個相關政府部門中，只有5個(50%)曾向可持續大嶼辦事處提交小型地區改善工程項目方案。截至2024年10月31日，11個獲批的小型地區改善工程項目所涉及的核准工程預算總額為7,530萬元(即5億元預留撥款的15%)(第3.5(a)段)；及
- (b) **獲批的小型地區改善工程項目數量和資助款額呈下降趨勢** 在11個獲批的小型地區改善工程項目中，8個在2020至2021年期間獲批，只有3個在2022至2023年期間獲批。此外，每年的核准工程預算由2020年的5,540萬元大幅下降89%至2023年的600萬元(第3.5(b)段)。

9. **需要確保小型地區改善工程項目方案載述足夠資料** 審計署審查了在2020年10月至2024年10月期間接獲的15個小型地區改善工程項目方案，並留意到：

- (a) **小型地區改善工程項目方案內並沒有載述部分所需的資料** 項目方案內並沒有載述部分所需的資料，詳情如下：(i)1個(7%)項目方案沒有載述明確目的和目標，亦沒有足夠資料交代工程項目開支的理據，而該方案隨後被撤回；(ii)全部15個項目方案均沒有按照可持續

摘要

大嶼辦事處的指引，載述初步現金流量的任何資料；及(iii)6個(40%)項目方案沒有載述相關法定及諮詢組織的任何意見，而當中2個方案因為當區持份者提出關注和意見不一而隨後被撤回(第3.7及3.8(a)段)；及

- (b) **沒有要求小型地區改善工程項目方案載述成效目標** 可持續大嶼辦事處沒有訂明要求，在小型地區改善工程項目方案內訂定和載述成效目標。在15個項目方案中，只有2個(13%)載述竣工後的成效監察措施(第3.8(b)段)。

10. **需要確保收妥小型地區改善工程項目進度和開支的報表** 根據可持續大嶼辦事處的指引，負責的政府部門須向該辦事處提交小型地區改善工程項目進度和開支的季度報表，以供監察。可持續大嶼辦事處表示，該辦事處實際上會向負責的政府部門發出提交報表的要求。審計署發現，由2020年12月至2024年10月：(a)可持續大嶼辦事處在2020年12月至2022年4月和2024年5月至10月期間，並沒有發出提交報表的要求，最終，負責的政府部門在該兩段時期並沒有提交任何報表；(b)可持續大嶼辦事處在2022年5月至2024年4月期間，發出提交報表要求的相隔日數介乎63至184天不等(平均為119天)(即並非每季發出)；及(c)在41份由負責的政府部門提交的報表中，10份(24%)是在可持續大嶼辦事處所定的相關限期後1至42天(平均為9天)提交，而可持續大嶼辦事處未能找到7份(17%)報表(第3.12及3.13段)。

11. **小型地區改善工程項目進度和開支的監察有可予提升之處** 審計署留意到以下事宜：

- (a) **小型地區改善工程項目的進度** 截至2024年10月31日：(i)在7個已完成的項目中，4個(57%)逾期1至18個月(平均為9個月)才大致完成工程；及(ii)在4個正在施工的項目中，2個(50%)已分別推遲目標完工日期20個月和30個月(第3.16段)；
- (b) **小型地區改善工程項目的開支** 截至2024年10月31日：(i)7個已完成的項目所涉及的實際工程開支總額為3,090萬元，較5,210萬元的核准工程預算少2,120萬元(41%)。可持續大嶼辦事處並沒有向所有相關負責的政府部門採取跟進行動，以查明出現差異的原因；及(ii)雖然該7個項目已在2022年1月至2024年9月期間大致完成工程(即已相

隔1至33個月)，可持續大嶼辦事處並沒有關於該7個已完成項目的帳目是否已經完成結算的資料(第3.17段)；及

- (c) **向諮詢委員會匯報** 在2020年10月至2024年10月期間，可持續大嶼辦事處沒有在諮詢委員會會議上，就個別小型地區改善工程項目延遲完成工程，以及實際工程開支與核准工程預算出現差異的原因作出匯報(第3.18段)。

管治和其他事宜

12. **諮詢委員會會議的出席情況有可予改善之處** 諮詢委員會的組成包括官方成員和來自相關領域的非官方成員，由發展局局長委任，任期為兩年。審計署留意到：(a)諮詢委員會會議的平均出席率，由第一屆任期(由2020年10月1日至2022年9月30日)的84%下降至第二屆任期(由2022年10月1日至2024年9月30日)的74%；及(b)在2020年10月至2024年10月期間，部分諮詢委員會非官方成員在諮詢委員會會議的出席率偏低(即50%或以下)，但當中有部分成員再獲委任(第4.2及4.4段)。

13. **為委員會會議擬備和發出會議文件方面有可予改善之處** 根據可持續大嶼辦事處的指引，該辦事處須在諮詢委員會及／或其小組委員會會議前至少5個工作天，就保育和有關項目的合資格申請擬備和發出項目撮要予各諮詢委員會及／或其小組委員會成員。然而，該辦事處沒有就為諮詢委員會、其小組委員會和督導委員會會議擬備和發出其他會議文件(例如會議議程和會議記錄)予各成員方面的工作，訂定類似的目標時間。審計署留意到，有些情況下，會議議程在會議舉行前不久才發予各成員，又或會議記錄在會議舉行後一段長時間才發予各成員(第4.6(a)段)。

14. **利益申報方面有可予改善之處** 諮詢委員會及其小組委員會採用兩層申報制度，以管理其成員的利益衝突。在保育和有關項目的審核工作方面，諮詢委員會(包括其小組委員會)的所有成員均須在可持續大嶼辦事處發出相關項目撮要予各成員前，就接獲的項目申請申報所涉利益(第4.8段)。審計署留意到：

摘要

- (a) **需要妥善備存利益申報記錄** 可持續大嶼辦事處沒有妥善備存諮詢委員會(包括其小組委員會)成員作出利益申報的部分記錄。例如：
(i)諮詢委員會成員在2021年作出的18份年度申報中，可持續大嶼辦事處未能找到當中的9份(50%)；及(ii)在2020年10月至2024年10月期間，並沒有記錄顯示任何成員有否在諮詢委員會的小組委員會會議中作出第二層申報(第4.9(a)段)；
- (b) **延遲作出利益申報** 部分諮詢委員會(包括其小組委員會)成員沒有在可持續大嶼辦事處的指引所訂明的限期前作出初始申報和年度申報。例如，在2022年有備存記錄的14份年度申報中，4份(29%)是成員在訂明限期後3至113天(平均為33天)作出(第4.9(b)段)；及
- (c) **在發出項目撮要前並沒有收到成員就項目申請所作的利益申報** 在2020-2021年度教育和參與項目申請的審核工作中，儘管可持續大嶼辦事處沒有收到諮詢委員會其中一個小組委員會的兩名成員的申報，該辦事處仍向該小組委員會成員(即包括該兩名成員)發出相關申請的項目撮要(第4.9(c)段)。

15. **大嶼山保育基金的衡量服務表現準則有可予提升之處** 審計署留意到，截至2024年10月31日，可持續大嶼辦事處並沒有在大嶼山保育基金的網頁載列基金的衡量服務表現準則。該辦事處表示，並沒有為監察大嶼山保育基金的服務表現而訂立任何衡量服務表現準則(第4.21段)。

16. **需要就大嶼山保育基金進行檢討** 審計署留意到，自大嶼山保育基金於2020年10月成立以來，可持續大嶼辦事處從未就大嶼山保育基金的運作進行正式檢討，該辦事處只於2021年和2022年進行過兩輪調查，收集保育和有關項目的申請機構對申請程序的意見。審計署認為，現為適當時機，土木工程拓展署宜就大嶼山保育基金的推行情況進行檢討(第4.24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。審計署建議土木工程拓展署署長應：

保育和有關項目

- (a) 更新可持續大嶼辦事處的指引，確保內容妥善反映保育和有關項目的申請評審程序(第2.23(c)段)；
- (b) 確保妥善記錄得分較高的研究項目及教育和參與項目的申請沒有被建議批准的理據(第2.23(d)段)；
- (c) 加強措施，確保：
 - (i) 保育和有關項目的獲資助機構按時提交項目成果報告(第2.45(a)(i)段)；及
 - (ii) 按照可持續大嶼辦事處的指引，就保育和有關項目的獲資助機構多次遲交項目成果報告，採取跟進行動，並向諮詢委員會報告有關個案(第2.45(a)(ii)段)；
- (d) 確保按照授權框架批准保育和有關項目的改動，並妥善保存向諮詢委員會匯報定期報告事項的文件記錄(第2.45(c)段)；
- (e) 考慮就完成處理保育和有關項目的獲資助機構所提交的項目成果報告，訂定目標時間，並按時完成處理(第2.56(b)段)；
- (f) 就要求保育和有關項目的獲資助機構在項目完成後歸還未用資助，訂定目標時間，並確保按時發出有關要求(第2.56(c)段)；

小型地區改善工程項目

- (g) 查明獲批的小型地區改善工程項目數量和資助款額下降的原因，並採取措施，應對有關事宜(第3.10(a)段)；
- (h) 提醒負責的政府部門在小型地區改善工程項目方案內提供足夠資料，並考慮要求該等部門在切實可行的情況下，在小型地區改善工程項目方案內載述成效目標(第3.10(c)及(d)段)；
- (i) 確保負責的政府部門按時提交小型地區改善工程項目的報表，並妥善備存已提交的報表(第3.20(b)段)；

摘要

- (j) 持續檢視小型地區改善工程項目的進度，並加強監察小型地區改善工程項目的開支，包括就每個項目的實際工程開支與核准工程預算出現差異查明原因，以及確定該7個已完成的小型地區改善工程項目的帳目是否已經完成結算(第3.20(c)及(d)段)；
- (k) 確保與小型地區改善工程項目最新的進度和開支有關的一切所需資料，均在諮詢委員會會議上作出匯報(第3.20(e)段)；

管治和其他事宜

- (l) 改善諮詢委員會非官方成員在諮詢委員會會議的出席情況(第4.11(a)段)；
- (m) 妥善記錄向審批當局建議再度委任出席記錄偏低的諮詢委員會非官方成員的理據(第4.11(b)段)；
- (n) 考慮就為諮詢委員會、其小組委員會和督導委員會會議擬備和發出會議文件予各相關成員方面的工作，訂定目標時間(第4.11(c)段)；
- (o) 確保：
 - (i) 諮詢委員會成員所作的利益申報妥善備存和按時提交(第4.11(e)及(f)段)；及
 - (ii) 在收到諮詢委員會成員就項目申請所作的利益申報後才發出項目撮要(第4.11(g)段)；
- (p) 考慮為大嶼山保育基金訂立衡量服務表現準則，並在該基金的網頁載列該等準則(第4.25(c)段)；及
- (q) 就大嶼山保育基金的推行情況進行檢討(第4.25(d)段)。

政府的回應

- 18. 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

