

第1章

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

審計署曾審查區議會開支和相關活動的管制和監察工作。

區議會議員酬金的50%可獲稅項減免

2. 委員會從審計署署長報告書第2.14及2.15段得悉，稅務局局長自1982年起採取行政措施，容許在不作查證的情況下，把區議會議員(區議員)酬金的50%當作可扣稅開支。由1996年4月起，區議員薪津條件的範圍擴大至包括津貼和撥款，讓區議員支付履行職務所需的各項辦事處開支。目前，就可發還的開支而給予的津貼和撥款金額，幾乎佔區議員總薪津條件的50%。行政會議成員和立法會議員的酬金須全數課稅，而區議員的酬金則可獲得稅項減免，前者和後者在稅務方面的待遇有所不同。

3. 委員會詢問，民政事務總署署長曾否在1996年就將辦事處租金津貼(租金津貼)納入區議員薪津條件的稅務事宜，徵詢稅務局局長的意見。

4. **民政事務總署署長陳甘美華女士**回應時表示：

——民政事務總署曾於1995年就租金津貼是否須課稅一事，徵詢稅務局局長的意見，而稅務局局長答稱租金津貼無須課稅；及

——在稅務局於2000年將租金津貼的範圍擴大，容許區議員將有關津貼用作聘請助理之前，民政事務總署於1999年亦曾徵詢稅務局局長的意見，而稅務局局長當時的回應是，擴大範圍後的租金津貼無須課稅。

5. **稅務局局長劉麥懿明女士**指出，民政事務總署在調整區議員酬金，並開始向其發放實報實銷津貼前，曾徵詢稅務局的意見。

6. 委員會詢問，立法會議員與區議員所得酬金的稅務待遇不同是否公平。

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

7. 稅務局局長回應時表示：

- 立法會議員及區議員均有權就履行公職所需的開支申請稅項減免。有關區議員酬金獲得稅項減免的行政措施，是處理他們這類開支的安排；
- 稅務局並不主動採取這項措施，反之，稅務局只是在個別僱主或機構提出要求下，才決定是否給予有關的稅務待遇。在考慮有關建議時，稅務局採用相同的準則，即所申請的數額是否細小、備存單據會否過於繁複，以及就有關行業的特性而言應否給予稅項減免。舉例而言，司法機構曾建議採取行政措施，就法官乾洗假髮和長袍的開支提供稅項減免，稅務局基於這類開支數額細小，而有關服飾又是法官工作所需的理由，接納該建議；及
- 有關區議員酬金的行政措施，是民政事務總署向稅務局提議的。就她所知，立法會不曾與稅務局討論立法會議員是否需要這類有關稅項減免的行政措施。除營運開支津貼條件所訂可獲發還的開支外，立法會議員如尚有完全、純粹因處理立法會事務而必須付出的其他開支，他們可就這些開支向稅務局申請稅項減免。

8. 委員會詢問，當局是基於甚麼理據在1982年就區議員的酬金採取上述行政措施，並且在擴大區議員薪津條件的範圍後仍保留該措施。

9. 稅務局局長解釋：

- 在1982年，區議員的薪津條件只有非實報實銷的綜合酬金，以彌補區議員把時間用於區議會事務而損失的收入，以及支付與區議會工作有關的開支。這套薪津條件並不包括區議員辦事處開支的實報實銷津貼。從稅務的角度來說，該筆酬金被視作因擔任某職位而獲得的收入，因此可根據《稅務條例》徵收薪俸稅。不過，有關人士可根據《稅務條例》，就完全、純粹為產生該筆應課稅入息而招致的必要開支申請稅項減免，但須就申請向稅務局提供證明。稅務局當時認為，把酬金的50%計作完全、純粹為產生入息而招致的必要開支，數額細小，且亦屬合理，因此可獲扣稅。稅務局既然給予這稅項減免，也可豁免區議員須就有

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

關款項的稅項減免申請提供證明，以及備存開支的證明文件。因此，稅務局採取該項行政措施；

- 在1982年後，區議員的酬金因通脹和區議員職能加強而有所增加。在1996年，薪津條件的範圍擴大至包括租金津貼，而這項津貼其後為實報實銷津貼所取代。實報實銷津貼因用作支付區議員職能加強後所引致的開支，並在區議員就這些開支出示經核證的收據後發還，故無須課稅。稅務局注意到，實報實銷津貼額自2001年12月起由1萬元大幅增加至17,000元。鑒於這項行政措施當時已沿用多年，稅務局決定暫時保留；
- 根據有關區議員和立法會議員無須課稅入息佔總入息的百分比的列表(附錄6)，1996年區議員和立法局議員的百分比分別是61%和65%。區議員的酬金於2000年增加後，其百分比上升至68%，而立法會議員的百分比則維持不變。區議員和立法會議員的薪津條件於2001年調整後，兩者的百分比分別是75%和69%。2004年的最新百分比為75%和70%。她認為，既然區議員和立法會議員的百分比相差不大，給予區議員酬金的50%(此數額亦用作計算其無須課稅入息)稅項減免，並非不合理；及
- 然而，鑒於這項措施已實施多年，稅務局同意審計署的意見，認同有需要檢討繼續實施這項措施的理據。稅務局曾與民政事務總署商討，初步認為這項行政措施應予撤銷。鑒於今個課稅年度(2004至05)已過了一大半，而這項行政措施現時仍然有效，區議員未必備存申請稅項減免所需的開支收據。因此，稅務局認為在2005至06及以後的課稅年度落實撤銷安排，是合理做法。屆時，區議員將與其他納稅人一樣，如擬就所招致的任何開支獲得稅項減免，便須提出申請，並須備存有關開支的證明文件。

10. 委員會詢問有多少百分比的區議員曾就其酬金的50%申請稅項減免。

11. 民政事務總署署長答稱，在過去4年，約有65%的區議員曾就其酬金的50%申請稅項減免，而其餘35%則就更高百分比的酬金提出申

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

請。在這35%的區議員中，部分人獲得全數酬金的稅項減免，而其他則獲得稍高於酬金50%的稅項減免。

12. 委員會進一步詢問，區議員就酬金申請稅項減免時，須否提交證明文件。

13. **稅務局局長**回應時告知委員會：

——區議員須將填妥的表格交回民政事務總署，表明他們在申請稅項減免時，會否提供每月開支的分目數字；

——區議員就酬金的50%申請稅項減免，可選擇不提供此類分目數字。由於就區議員酬金的50%給予稅項減免這項安排，是按誠信制度運作，有關的區議員可無須備存或呈交證明文件；及

——區議員就50%以上的酬金申請稅項減免，應提供每月開支的分目數字，並備存有關的證明文件，供稅務局在有需要時核實。

14. 鑒於稅務局局長答稱稅務局與民政事務總署計劃在2005至06的課稅年度起撤銷該行政措施，委員會詢問：

——撤銷該項行政措施會否影響區議員對當區居民的服務；及

——政府當局有否就上述計劃諮詢區議員；若否，會否這樣做。

15. **民政事務總署署長**澄清，該計劃只就此事提出一個方向，現時尚未訂定落實計劃的詳細安排。民政事務總署會積極與區議員溝通，瞭解該計劃對他們向市民提供的服務會有何影響，以期作出合理安排，讓他們可一如以往為地方社區服務。

16. **稅務局局長**補充，稅務局尊重立法會議員的意見，並會先考慮政府帳目委員會在報告中提出的意見，才就該計劃作出決定。

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

17. 委員會問及落實撤銷安排的工作計劃，**稅務局局長**在2004年12月28日的函件(**附錄7**)中告知委員會：

——稅務局已聯絡民政事務總署，瞭解區議會主席和議員的薪津條件是否將有所改動，以及擬就可發還和不可發還開支所實施的管制與監察措施；及

——稅務局會因應民政事務總署的回應及委員會的意見，落實撤銷安排。無論如何，稅務局將透過民政事務總署知會各區議會主席及議員，必須備存由2005年4月1日起的開支證明文件，以佐證2005至06及以後課稅年度的稅項減免申請。

18. 關於稅務局將區議員和立法會議員的無須課稅入息所作的比較，委員會指出，兩者入息的情況差別甚大，因為立法會議員並不如區議員般可就酬金的50%申請稅項減免。事實上，立法會議員的酬金須全數課稅。政府當局如視區議員酬金的50%為執行區議會事務所引致的可扣稅開支，或可考慮將該款項改為無須課稅的區議員營運開支津貼。這樣，區議員的酬金便會如行政會議成員和立法會議員的酬金一樣，須全數課稅。

19. **稅務局局長**回應時表示：

——政府當局在檢討此事時，上述更改建議是可考慮的方案之一。然而，如檢討所得的結論是區議員酬金應維持現行水平，則撤銷酬金可獲稅項減免的行政措施，會是處理此事的較合理方法；及

——政府當局在落實撤銷安排之前，會與區議員深入溝通。在撤銷有關措施後，區議員將與立法會議員一樣，可就完全、純粹在執行區議會事務中必須支付而數額超逾營運開支津貼的開支，申請稅項減免。

區議會議員的津貼和撥款

20. 審計署署長報告書第3.7段指出，審計署曾抽樣審查選定的9區民政事務處所負責的區議員在2002年1月至2004年3月期間發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的有關紀錄，發現區議員沒有遵從民

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

政事務總署就發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款所訂指引的個案，共有354宗。由於這些紀錄只涉及該9區民政事務處所負責的其中約三分之一區議員，而全港共有18個區議會，因此涉及全港所有區議員的不遵守指引個案，很可能遠超354宗。委員會詢問，民政事務總署會否立即採取行動，確保其指引完全獲得遵從。

21. **民政事務總署署長**在回應時告知委員會：

- 民政事務總署接受審計署的建議，認同發還營運開支津貼申請的處理程序應予改善。民政事務總署已着手作出改善，並檢討現行指引，給予各區民政事務處的員工更清晰的指示；
- 民政事務總署已要求各區民政事務處的員工在處理有關申請時務須小心謹慎，嚴格遵從該署的指引；在此方面，亦需要區議員的合作，例如區議員須盡早提交在提出申請時欠交的收據；及
- 審計署所指的354宗不遵守指引個案，有部分是出於審計署與民政事務總署對如何界定不遵守指引有不同的詮釋。舉例而言，審計署認為載有照片的名片屬宣傳品，當中載有民政事務總署指引所不容許的資料，但民政事務總署則將這類名片列為印刷品，容許登載照片。基於詮釋不同，才有如此大量的不遵守指引個案；

22. 委員會詢問民政事務總署就該354宗不遵守指引個案採取跟進行動的詳情。

23. **民政事務總署署長**在2004年12月31日的函件(附錄8)中告知委員會，該署已調查過該354宗個案。民政事務總署會要求有關的區議員盡快就發還款項的申請提交補充證明資料，同時會盡快收回多發放的津貼和撥款等。該署的目標是最遲在2005年3月底前完成所有跟進行動。該函件亦載有各項跟進／補救措施的詳情。

24. 據審計署署長報告書第3.18及3.19段所載，民政事務總署署長大致上同意審計署就不遵守民政事務總署指引的情況及修訂指引所提出的建議。委員會詢問落實這些建議的進展情況。

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

25. **民政事務總署署長**在2004年12月31日的函件中指出，民政事務總署：

- 已在2004年12月初，呼籲所有區議員恪守民政事務總署有關發放營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的指引。該署也曾舉行特別簡報會，向各區議會的主席和副主席闡釋不遵從指引的主要範疇，並說明該署即將採取額外管制措施，以強化監察制度；
- 已提醒各區民政事務處所有員工在處理營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的發還款項申請時，務須小心謹慎，而且要確保民政事務總署指引的規定得到嚴格遵從；及
- 現正根據審計署的建議，檢討民政事務總署指引，並會在2005年1月諮詢區議員，請他們對建議修訂提出意見。

動用區議會撥款進行小型環境改善工程

26. 委員會察悉，在抽樣審查選定的9區民政事務處的小型環境改善工程時，審計署發現多宗未有遵守區議會所訂使用區議會撥款的指引(區議會撥款指引)的個案。屬小型環境改善工程的剪草工作並不在民政事務總署的職責範圍內。此外，有些屬小型環境改善工程的剪草工作並不符合成本效益。

27. 委員會又察悉，審計署已建議民政事務總署署長在推行小型環境改善工程時，應確保各民政事務處遵從有關通告和指引所載的規定和條件、評估各項工程的成本效益，並確保政府無須為工程所引起的意外承擔賠償責任。委員會詢問落實審計署建議的進展情況。

28. **民政事務總署署長**在2004年12月31日的函件中告知委員會，民政事務總署：

- 已要求／提醒各區民政事務處：
 - (a) 就其負責保養的小型環境改善工程項目擬訂一份清單，或更新現有清單；及

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

(b) 在推行小型環境改善工程時，須遵從區議會撥款指引及政府通告所載的規定；

——已在新界其中3區批出剪草工作和其他工程的定期合約，同時計劃擴大定期合約制度的範圍，以便到2005年4月時，在所有地區實行這個制度；及

——現正檢討下列安排，在必要時會修訂有關的指引：

(a) 每年檢查須妥為保養的工程項目；及

(b) 向負責剪草工作的鄉事委員會發放現金資助。

提交每年地區工作計劃

29. 據審計署署長報告書第5.14及5.15段所載，民政事務總署署長大致上同意審計署對監察核心部門提交每年地區工作計劃(地區計劃)的建議。委員會詢問落實審計署建議的進展情況。

30. **民政事務總署署長**在2004年12月31日的函件中告知委員會，民政事務總署擬備了一套劃一程序，以監察核心部門提交地區計劃的情況。該署並已要求各區民政事務處由2005年1月1日起按照這套劃一程序行事。

區議會網頁

31. 委員會察悉，審計署曾審查18區區議會的網頁，發現有些網頁沒有遵從政府網頁發放資料指引(政府網頁指引)，更有一些不適當使用區議會撥款加設網頁的情況。

32. 委員會又察悉，審計署已建議民政事務總署署長鼓勵區議會秘書處依循政府網頁指引，並改善區議會網頁的內容，以及檢討動用區議會撥款開發和維修區議會獨立網頁的做法。委員會詢問落實審計署建議的進展情況。

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

33. **民政事務總署署長**在2004年12月31日的函件中告知委員會，民政事務總署：

- 已建議各個區議會依循政府網頁指引；
- 會協助各個區議會擬訂短期和長遠的網頁改善計劃，當中會考慮有關網頁現時依循審計署有關建議的程度，以及各區的個別需要和特色；及
- 已檢討動用區議會撥款加設區議會網頁的做法，並修訂現行安排，以便各區可動用區議會撥款，以獨立計劃的形式進行一次過的網頁開發及／或每年的網頁改善／保養工作。

34. **結論及建議** 委員會：

區議會議員酬金的50%可獲稅項減免

- 對下述情況深表關注：儘管由1996年4月起，區議會議員(區議員)薪津條件的範圍擴大至包括津貼和撥款，讓區議員支付在履行職務方面的各項辦事處開支，但稅務局局長仍繼續採取行政措施，容許在不作查證的情況下，把區議員酬金的50%當作可扣稅開支；
- 對下述情況表示關注：區議員的酬金與行政會議成員和立法會議員的酬金在稅務方面的待遇並不相同。行政會議成員和立法會議員的酬金均須全數課稅，但區議員酬金的50%則可獲稅項減免；
- 知悉稅務局局長計劃在2005至06及以後課稅年度撤銷上述行政措施；
- 建議民政事務總署署長考慮修訂區議員的現行薪津條件，將區議員酬金的50%改為無須課稅的營運開支津貼，使區議員的酬金與行政會議成員和立法會議員的酬金一樣，均須全數課稅；

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

區議會議員的津貼和撥款

——對以下情況表示震驚和強烈不滿：

- (a) 審計署就選定的9區民政事務處，抽樣審查只涉及有關區議會約三分之一區議員的發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的有關紀錄，發現區議員沒有遵從民政事務總署就發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款所訂指引的個案，共有354宗；及
- (b) 儘管時有區議員被投訴濫用以營運開支津貼資助的辦事處，進行與區議會無關的活動，但民政事務總署指引仍未能給予民政事務處足夠指示，說明應如何處理這類濫用情況；

——對下述情況深表關注：為證明區議員就聘請助理提出的營運開支津貼申請真確無訛而提交的證明文件，並不足夠；

——對以下情況表示關注：

- (a) 民政事務總署指引沒有載明實地視察區議員辦事處的詳細要求；及
- (b) 並無處理區議員交還由其支付部分費用的資本項目物品的程序；

——知悉民政事務總署：

- (a) 已調查不遵從民政事務總署指引的354宗個案，並會要求有關的區議員盡快就發還款項的申請提交補充證明資料，同時會盡快收回多發放的津貼和撥款等。該署的目標是最遲在2005年3月前完成所有跟進行動；
- (b) 已在2004年12月初呼籲所有區議員恪守民政事務總署有關申請發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的指引。該署亦舉行特別簡報會，向各個區議會的主席和副主席闡釋不遵從指引的主要範疇，並說明該署即將採取額外管制措施，以強化監察制度；

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

- (c) 已提醒各區民政事務處所有員工在處理營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款的發還款項申請時，務須小心謹慎，而且要確保民政事務總署指引的規定得到嚴格遵從；及
- (d) 現正根據審計署署長報告書第3.18(b)段的審計建議，檢討有關的指引，並會在2005年1月諮詢區議員，請他們對指引的建議修訂提出意見；

動用區議會撥款進行小型環境改善工程

——對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：

- (a) 在選定的9區民政事務處中，有7區沒有為其負責保養的小型環境改善工程備存最新清單，該做法違背區議會撥款指引；
- (b) 批核部分小型環境改善工程的人員，並不是區議會撥款指引訂明的批核人員；
- (c) 有一項小型環境改善工程，增添了先前未經區議會批核的工程；
- (d) 部分小型環境改善工程並沒有按照有關通告和指引的規定支付工程費用；
- (e) 部分屬小型環境改善工程的剪草工作不在民政事務總署的職責範圍內；
- (f) 有些屬小型環境改善工程的剪草工作按獨立合約的安排批出，並不符合成本效益；及
- (g) 一些由鄉事委員會承辦屬小型環境改善工程的剪草工作不符合成本效益，更令政府或須為工程所引起的意外承擔賠償責任；

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

——知悉民政事務總署：

- (a) 已要求／提醒各區民政事務處：
 - (i) 就其負責保養的小型環境改善工程項目擬訂一份清單，或更新現有清單；及
 - (ii) 在推行小型環境改善工程時，須遵從區議會撥款指引及政府通告所載的規定；
- (b) 已在新界其中3區批出剪草工作和其他工程的定期合約。該署並計劃擴大定期合約制度的範圍，以便到2005年4月時，在所有地區實行這個制度；及
- (c) 現正檢討下列安排，在必要時會修訂有關的指引：
 - (i) 每年檢查須妥為保養的工程項目；及
 - (ii) 向負責剪草工作的鄉事委員會發放現金資助；

提交每年地區工作計劃

——對以下情況表示關注：

- (a) 核心部門於2002年1月至2004年6月期間提交的每年地區工作計劃(地區計劃)整體平均比率只有55%，未能令人滿意；
- (b) 核心部門不提交地區計劃，可能影響區議會把社區意見在核心部門工作計劃內反映的成效；及
- (c) 民政事務總署並無制訂劃一程序的指引，讓各區民政事務處在監察和跟進核心部門提交地區計劃時有所依循；

——知悉民政事務總署擬備了一套劃一程序，以監察核心部門提交地區計劃的情況。該署並已要求各區民政事務處由2005年1月1日起按照這套劃一程序行事；

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

區議會網頁

- 對下述情況表示關注：在18區區議會網頁的配置和維修工作方面，有些網頁沒有遵從政府網頁發放資料指引(政府網頁指引)；
- 對下述情況表示遺憾：有兩區區議會動用區議會撥款另設本身的獨立網頁，載述它們的活動，而根據區議會撥款指引，這並不適當；
- 知悉民政事務總署：
 - (a) 已建議各個區議會依循政府網頁指引；
 - (b) 會協助各個區議會擬訂短期和長遠的網頁改善計劃，當中會考慮有關網頁現時依循相關審計建議的程度，以及各區的個別需要和特色；及
 - (c) 已檢討動用區議會撥款加設區議會網頁的做法，並已修訂現行安排，以便各區可動用區議會撥款，以獨立計劃的形式進行一次過的網頁開發及／或每年的網頁改善／保養工作；及

跟進行動

- 希望當局繼續向其報告：
 - (a) 落實撤銷有關稅項減免的行政措施的進展情況；
 - (b) 民政事務總署署長就委員會建議將區議員酬金的50%改為營運開支津貼所作的決定，以及在這方面的任何進展；
 - (c) 就不遵從民政事務總署指引的354宗個案採取跟進行動的進展及結果；
 - (d) 檢討民政事務總署就發還營運開支津貼和資訊科技及其他支援撥款所訂指引的進展情況；

區議會開支和相關活動的管制和監察工作

- (e) 檢討是否需要每年檢查須妥為保養的工程項目及向負責剪草工作的鄉事委員會發放現金資助的進展情況；
及
- (f) 協助各個區議會擬訂短期和長遠的網頁改善計劃的進展情況。