A. 引言

審計署曾就民政事務總署("民政總署")每年撥款予區議會以在各區推行社區參與計劃("區會社區計劃撥款")的事宜進行審查。

2. 石禮謙議員申報，他是香港經濟民生聯盟的成員，而該聯盟有若干成員是區議會議員("區議員")。謝偉俊議員申報，他是區議員。何俊賢議員申報，他是民主建港協進聯盟中央委員會委員，很多地區組織均有邀請他擔任顧問或名譽會長。林卓廷議員申報，他是民主黨的成員，該黨有不少成員均為區議員，他本人亦是北區區議員，而隸屬民主黨的區議員或曾申請區會社區計劃撥款和使用有關撥款以籌辦活動。邵家輝議員申報，他是區議員和自由黨的成員。陳淑莊議員申報，她是公民黨的成員，而隸屬公民黨的區議員或曾申請區會社區計劃撥款和使用有關撥款以籌辦活動。

背景

3. 社區參與計劃的目的是加強社區精神和社區團結，並促進全港 18 個分區的民生福利。各類社區參與計劃(例如區節和推廣體育及文化的活動)所需資助來自民政總署提供的區會社區計劃撥款，並經由區議會推行。在 2015-2016 年度，區會社區計劃撥款的總額為 3 億 6,160 萬元。在 2015 年推行的社區參與計劃有 37 827 項，並有合共 1 860 萬人次參加。據 2017 年 1 月公布的 2017 年施政報告所述，有關撥款的每年總額會由 2017-2018 年度起增加 1 億元。

委員會的報告書

4. 委員會的報告書載列向證人收集所得的證據。報告書分為以下各部分：

— 引言(第 A 部)(第 1 至 7 段)；

— 分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款(第 B 部)(第 8 至 23 段)；

— 管理社區參與計劃所涉及的利益衝突(第 C 部)(第 24 至 39 段)；

— 推行社區參與計劃(第 D 部)(第 40 至 49 段)；及

— 結論及建議(第 E 部)(第 50 至 52 段)。

公開聆訊

5. 委員會曾於 2017 年 5 月 18 日分別致函康樂及文化事務署署長和民政事務總署署長，要求她們就審計署署長報告書所揭露的不當情況提供進一步資料。委員會在 2017 年 5 月 31 日和 6 月 6 日收到康樂及文化事務署署長和民政事務總署署長的回覆(分別載於***附錄 24*** 和***附錄 25***)。經研究所收到的資料後，委員會決定在 2017 年 10 月 17 日舉行公開聆訊，尋求相關政策局/部門作進一步澄清。

審計署署長發表演辭

6. 在委員會於 2017 年 10 月 17 日舉行的公開聆訊開始時，**審計署署長孫德基先生**就此事作出簡述，其演辭全文載於***附錄 26***。

民政事務局局長發表序辭

7. 在委員會於 2017 年 10 月 17 日舉行的公開聆訊開始時，**民政事務局局長劉江華先生**發表序辭，其內容綜述如下：

— 民政總署就第一層利益申報中有關"其他可供申報的利益"制訂指引時，已徵詢了廉政公署的意見。至於第二層利益申報方面，民政總署已要求各區議會秘書處提醒區議員及委員會成員適當地申報利益，以及提醒區議會/委員會的主席要就所申報的利益作出裁決和將裁決載錄在會議紀錄內；

— 民政總署已經與各區議會秘書處合作，以期訂立一套處理所申報利益和區議會及委員會的主席在會議上所作裁決的良好做法；及

— 民政總署會訂明，區議會常規中關乎申報利益的條文亦將適用於工作小組。

民政事務局局長的序辭全文載於***附錄 27***。

B. 分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

8. 委員會詢問，政府當局有否在新一屆任期開始時，就各項事宜向區議員作簡介，包括區會社區計劃撥款的用途、社區參與計劃的資助範圍及利益申報程序。

9. **民政事務總署署長謝小華女士**在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上表示及在其 2017 年 11 月 7 日的函件(***附錄 28***)中補充，民政總署會在新一屆區議會任期開始時為區議員舉辦工作簡介會。在 2016 年至 2019 年的區議會任期內，民政總署分別在 2016 年 1 月 8 日及 12 日舉行兩個相同的工作簡介會。署方在簡介會上介紹了與區議會工作相關的各項守則和指引，例如《運用區議會撥款守則》("《民政總署守則》")和《有關香港特別行政區區議會議員酬金、津貼和開支償還款額安排的指引》。此外，簡介會亦概述了民政事務局及民政總署的職能和《區議員操守指引》。廉政公署亦在上述兩個簡介會上就區議員作為公職人員的操守進行講解。民政總署並向區議員簡介了多個項目，包括區議會撥款的用途和社區參與計劃的資助範圍。

10. 據審計署署長報告書第 2.2(b)段所述，有部分區會社區計劃撥款是按多項因素(例如人口和社會經濟狀況)分配予個別區議會的。然而，民政總署在分配區會社區計劃撥款時，並沒有顧及這些因素出現的變化(審計署署長報告書第 2.5 段)。鑒於民政事務總署署長已應審計署署長報告書所提建議，同意檢討區會社區計劃撥款的分配辦法，委員會詢問有關檢討的進度為何，以及會對分配機制作出甚麼改善。

11. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中及於 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上答稱，並在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中補充，為確保各區議會的撥款有合理的穩定性和持續性，民政總署會為每區分配一筆基線撥款，而除非區議會整體撥款有所增加，否則基線撥款額維持不變。當區議會撥款總額增加時，[1] 之前一年各區區議會獲分配的撥款將會作為基線撥款；至於新增撥款，一部分會平均分配予各區區議會，餘下的部分則會根據相關因素(例如人口和土地面積)的最新數據來分配。民政總署已適當地作出檢討，並採用新的分配撥款安排。由 2017-2018 年度開始，大部分的撥款總額(60.3%)會根據相關因素(例如人口和社會經濟狀況)的最新數據來分配。民政總署計劃在新一屆區議會任期開始時，或日後區議會撥款總額再次增加時，採用這項安排重新計算撥款額。這樣便可確保撥款額能適當和合時地反映相關因素的變化。

12. 據審計署署長報告書第 2.9 段所述，在 2011 年至 2015 年期間，社區參與計劃的數目減少了 3.3%(由 39 127 項減至 37 827 項)，參加人次亦減少了 13.3%(由 2 149 萬減至 1 863 萬)。然而，同期的社區參與計劃開支卻增加了 17%(由 2 億 7,235 萬元增至 3 億 1,952 萬元)(審計署署長報告書第 2.10 段)。委員會詢問，為何社區參與計劃的參加人次有所減少，但該等計劃的開支卻反而增加。

13. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中及在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上答稱，由於區議會可選定及提出將予推行的計劃，藉以滿足地區需要，計劃的數目和參加人次可能每年不同。政府當局並無就區議會須推行的社區參與計劃數目及其參加人次設定目標。她解釋，推行社區參與計劃涉及採購物品和服務，以及僱用員工。過去多年物價和員工費用均已上漲，這對舉辦/贊助計劃的數目和性質都會有所影響。舉例而言，綜合消費物價指數在 2011 年至 2015 年期間便上升了 16.8%。區議會和其他推行單位一直都致力提高社區參與計劃的質素和令計劃更多元化，而推行社區參與計劃的運作成本亦有所增加。民政總署將 2016 年的最新數字與審計署署長報

[1] 在 2008-2009 年度至 2016-2017 年度期間，區議會整體撥款分別在 2012-2013年度、2013-2014年度和2015-2016年度的3個年度有所增加。

告書所載截至 2015 年的數字作出比較，發現社區參與計劃的人均開支相若(2015 年是 17.2 元，而 2016 年則是 17.8 元)。民政總署會繼續不時檢討社區參與計劃的數目及其參加人次，並將之與計劃的開支作比較。如發現不正常趨勢，署方會採取跟進行動。

14. 據審計署署長報告書第 2.9 段所述，社區參與計劃(包括區議會的計劃和康樂及文化事務署("康文署")的計劃)的數目和參加人次，是載於民政總署管制人員報告中的兩項主要工作表現指標。在 2017 年 3 月，民政總署和康文署仍在核實有關社區參與計劃數目和參加人次的統計數字是否準確(審計署署長報告書第 2.14 段)。委員會詢問進行核實程序的原因及其進度為何，以及過往年度的數字會否予以更新。

15. **康樂及文化事務署署長李美嫦女士**在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上表示及在其 2017 年 5 月 31 日的函件(附錄 24)中述明，而**民政事務總署署長**亦在其 2017 年 6 月 6 日及 11 月 7 日的函件(分別載於附錄 25 及附錄 28)中述明，根據審計署就有關計劃的數字所作的分析，民政總署和康文署已重新核實該等數字，並發現因分類方法和統計時間不同，以致統計數字出現若干差異。民政總署和康文署已同意採取措施，確保有關計劃的統計數字一致，並且準確無誤。具體而言，兩個部門會為地區人員提供範本，以確保 18 區均按同一基準提供有關數字。民政總署和康文署會採用協調機制，並以一致的方式，由康文署總部核實相關的數字，再由民政總署總部整理。過去數年的有關統計數字在根據新方式修訂後如下：

	2011年	**2012年**	**2013年**	**2014年**	**2015年**
社區參與計劃數目	33 593	34 010	34 522	34 534	33 712
參加人次(以百萬計)	16.88	17.12	18.06	17.13	15.92

16. 審計署署長報告書第 2.17 及 2.18 段所述的審計署分析顯示，在 2015-2016 年度用於 15 類計劃的 2 億 563 萬元撥款中，有 1 億 4,627 萬元(71%)是用於藝術文化活動、康樂體育活動，

以及節日慶典及區節這 3 個類別。用於某些計劃類別的撥款較少。此外，審計署發現部分以特定群體為對象的計劃，其數目和參加人次均偏低(審計署署長報告書第 2.20 段)。委員會詢問，政府當局會否考慮提供誘因或推行措施，鼓勵區議會提出其他類別和以特定群體為對象的計劃。

17. **民政事務總署署長**在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中述明，由於區議員熟悉各自地區/選區的需要，因此可提出切合當區需要的計劃。由 2017-2018 年度起，民政總署會按類別為獲批計劃製備分析，供各區議會參考。區議會在考慮分配區議會撥款予各類計劃時，可參考有關分析。

18. 據審計署署長報告書第 2.24 及 4.15 段所述，審計署留意到在部分個案中，民政事務處輸入區議會撥款資訊系統("撥款資訊系統")的資料有不準確或不完整的情況。有關的區議會秘書處並沒有把載於計劃評估表格的評估結果輸入撥款資訊系統。委員會詢問，區議會秘書處在撥款資訊系統處理資料的程序為何，以及有何核實程序確保所輸入數據準確無誤。

19. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中答稱，當社區參與計劃獲批或達到主要進度指標，例如獲准發放預支款項、收到總結報告和評估表格等，區議會秘書處都會把計劃的數據輸入撥款資訊系統。民政總署已向區議會秘書處人員提供用戶使用手冊和社區參與計劃分類指引，協助他們把數據輸入系統。區議會秘書負責確保撥款資訊系統所載的區議會計劃紀錄準確無誤。民政總署已提醒各區議會秘書處須確保撥款資訊系統儲存準確、最新和完整的數據。

20. 據審計署署長報告書第 2.27 段所述，在 2015-2016 年度，18 個區議會中有 10 個把指定作藝術文化活動的撥款("指定撥款")用於其他活動，涉款由 22 萬元至 109 萬元不等。委員會詢問：

— 民政總署有否查明部分指定撥款被用於其他活動的原因和該等其他活動的詳情，以及民政總署有否監察指定撥款的運用情況；

— 相關區議會如沒有把獲批指定撥款用罄，餘款會如何處置；及

— 當局會採取甚麼措施確保指定撥款將只用於藝術文化活動，以及落實措施的時間表為何。

21. **民政事務總署署長**在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 6 日的函件中解釋及在其 2017 年 11 月 7 日的函件(分別載於附錄 25 及附錄 28)中補充：

— 民政總署在 2013-2014 年度首次提供指定撥款時，已要求各區議會確保隨後每年用於藝術文化活動的開支，不得少於其在 2012-2013 年度用於同類活動的開支，以及兩筆新增的指定撥款(即由 2013-2014 年度起的 2,080 萬元，以及 2015-2016 年度至 2019-2020 年度再獲撥的 2,080 萬元)只可用於該類活動；

— 這些活動的實際開支與核准預算之間有時會出現差異(例如實際款額少於核准預算)，某些活動項目則因惡劣天氣或其他未能預計的情況而取消，而有些款項是因為尚待提交文件證明而須滾存至下個財政年度；

— 所有未動用的區議會撥款，包括指定用於藝術文化活動的撥款，會在財政年度完結時失效。為了充分利用地區撥款，使社會受惠，區議會可決定把未動用的指定撥款用以支付其他類別獲批社區參與計劃的開支。基於財政策略，區議會可批准超額承擔不多於當區撥款 25%的項目，而任何區議會撥款餘額均可用以支付一般社區參與計劃的開支，因此難以具體說明是哪些計劃把上述指定撥款的餘額用罄；

— 民政總署不時提醒民政事務專員，指定撥款須悉數用於藝術文化活動。民政總署在每個財政年度之始通知各區該年度的地區撥款時，已特別提醒各民政事務專

員注意上述事宜。署方亦不時鼓勵各區議會秘書處盡快發還款項，確保指定撥款悉數用罄。為確保區議會把指定撥款悉數用罄，民政總署已要求各區議會秘書處加強指定撥款的預算控制和管理，例如適當地考慮超額承擔藝術文化項目，使指定撥款可盡量在財政年度完結前用罄；及

— 有些獲批的社區參與計劃雖歸入其他類別，但亦含有藝術文化元素，例如"2015 年拉闊音樂賀中秋敬老綜藝音樂嘉年華"(歸類為"節日慶典及區節")和"勁歌熱舞同樂日 2015 Live Band Show"(歸類為"康樂體育活動")。

22. 委員會關注到，各區議會秘書處有否提醒區議會主席和批准該等其他活動的相關委員會成員，將會為有關活動使用指定作藝術文化活動的撥款，**民政事務總署署長**在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中答稱，區議會視有關撥款餘額為撥款總額的一部分，可用以支付一般獲批社區參與計劃的開支，因此署方不會就如何使用撥款餘額發出提示。

23. 委員會查詢社區參與計劃的分類，**民政事務總署署長**在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上表示，社區參與計劃的分類是由每個區議會秘書處的職員在將相關資料輸入電腦系統時決定的。她在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中補充，社區參與計劃的名單上有 23 個類別。審計署為進行分析，不計算一些項目(例如聘請專責人員協助區議會推行社區參與計劃)，或把一些同類的項目合併計算(例如把"地區文化活動資助計劃"和"文化藝術"歸為一類)。在"其他"一項的計劃，則已重新劃分撥入相關類別。因此，審計署署長報告書匯報了合共 15 類計劃。用以把社區參與計劃分類的指引已送交各區議會秘書處，並夾附於其函件。

C. 管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

24. 委員會知悉，根據《區議會條例》(第 547 章)，區議會可訂立常規，以規管其程序及其轄下委員會的程序，包括社區參

與計劃所涉及的利益衝突的管理程序。各區議會一般會採納民政總署提供的範本，然後按各自的需要加以增減。據審計署署長報告書的第 3 部分所述，區議會有某些做法違反了《區議會條例》，例如容許工作小組在通過社區參與計劃的申請後無需尋求相關區議會加以確認，而一些區議會在以傳閱文件形式處理事務時沒有要求其區議員/委員會成員申報利益。委員會詢問政府當局，民政總署有否檢討各區議會的常規、程序和用以申報利益的表格，以確保其恰當性和符合《區議會條例》的規定。

25. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中答稱，並於 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上解釋及在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中補充：

— 《區議會條例》第 68 條訂明，區議會可訂立常規，以規管其程序及其轄下委員會的程序。民政總署向區議會提供了範本作參考之用，而署方在公布的範本中通常會以粗體標示源自《區議會條例》條文的內容，並以斜體標示政府當局認為必須列入區議會常規的內容；

— 民政總署已要求民政事務專員檢討各自區議會的常規，以確保常規所載的原則和程序符合《區議會條例》及常規條文範本的規定。民政總署知悉 10 個區議會已採用了與範本所載相同的利益申報程序，其餘 8 個區議會則只根據範本稍加修訂；及

— 民政總署亦已特別提醒各區議會秘書處，獲工作小組通過的社區參與計劃申請須提請區議會或其委員會確認。

區議會常規範本和《民政總署守則》中關乎申報利益的部分的相關摘錄，載於民政事務總署署長 2017 年 7 月 12 日的函件(***附錄 29***)。綜述 8 個區議會[2]的常規與區議會常規範本相異的理由的圖表載於***附錄 30***。

[2] 8個根據範本而對其常規略作修訂的區議會為東區、黃大仙、葵青、西貢、沙田、大埔、荃灣和元朗區議會。

26. 據審計署署長報告書第 3.8(a)段所述，審計署留意到，有 34 名區議員/委員會成員在出席考慮預留撥款的會議時，可能忽略了有需要就他們與推行機構的關連作出申報。委員會詢問當局迄今採取了甚麼措施，以確保區議員/委員會成員在預留款項予推行機構前先行申報利益。

27. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中解釋，預留款項的目的只為方便製備預算和作出規劃。即使已預留款項，所有由推行機構提出的撥款申請均須經區議會審議和核實，並另行給予批准。民政總署已要求各民政事務專員提醒區議員/委員會成員，在預留款項前須先行申報利益，而所作的有關裁決須載於會議紀錄內。

28. 委員會從審計署署長報告書第 3.9(a)及 3.10 段知悉，民政事務總署署長已同意向區議員/委員會成員提供適當指引，闡述構成"其他可供申報的利益"的大原則，以便區議員/委員會成員呈報該等利益，委員會詢問有關進度為何。

29. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中答稱，民政總署已就擬備指引事宜徵詢廉政公署的意見。民政總署旨在提供構成"其他可供申報的利益"的大原則，以及按照有關原則，在指引中訂明如區議員/委員會成員在推行機構中擔任具決策或影響力的重要職位，便應視為"其他可供申報的利益"。**民政事務總署署長**進一步在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上表示及在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中補充，民政總署已於 2017 年 9 月發出有關"其他可供申報的利益"的指引。截至 2017 年 11 月初，有關指引已獲 8 個區議會採納。其餘 10 個區議會正就指引作考慮，例如將指引呈交區議會大會/有關委員會討論和考慮。上述指引的副本載於附錄 28。

30. 委員會從審計署署長報告書第 3.13 段知悉，在審計署審查的 129 宗申報利益個案中，有 73 宗(57%)並無就所申報的利益作出裁決及把裁決記錄在案，而曾經申報利益的區議員/委員會成員則繼續出席會議。委員會詢問，有何指引和程序供區議會主席就該等區議員出席、避席，以及在會議上發言和參與表決

等事宜作出裁決。委員會又詢問，為何沒有按區議會常規的規定，就有關利益作出裁決及把裁決記錄在案。

31. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中及於 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上答稱，並在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中補充：

— 區議會常規訂明，如區議員在區議會考慮的任何事項中，包括所處理的投標、報價和區議會撥款事宜，有金錢或其他方面的利益關係，或發現與受惠者或可能受惠者有關連，該議員在察覺此事後，必須在討論該事項之前，盡早向區議會申報。區議會/委員會主席會根據所申報的利益關係，決定該區議員/委員會成員可否就有關事項發言或參與表決，或應否避席；

— 《民政總署守則》亦訂明，區議員(包括增選委員)須就任何實際、潛在或表面的利益衝突作出申報。為免影響區議會的聲譽，區議員應避免與獲得區議會撥款資助推行活動的人士/機構有商業往來。如無法避免這類情況，有關區議員應就相關交易作出申報，以及避免參與區議會有關的工作和會議；

— 民政總署已訂立一套區議員和增選委員在審批撥款申請時作利益申報的處理安排。截至 2017 年 11 月初，8 個區議會已把有關處理安排納入常規或程序，其餘 10 個區議會將進行所需諮詢，以採納上述處理安排。該套處理安排的副本載於附錄 28；

— 雖然部分個案的裁決沒有明文記錄在有關的會議紀錄內，但按照普遍共識和做法，若區議員在某項撥款申請中有金錢方面的利益關係，將不會就該項撥款申請參與表決。有關的區議會秘書處已加緊執行該安排，提醒會議的主席作出明確的裁決和確保將裁決妥善記錄在會議紀錄內；及

— 民政總署已要求各區議會秘書處在有關會議上或傳閱文件時，提醒區議員/委員會成員申報利益，以及

將主席所作的裁決記錄在會議紀錄內，並以此作為常規做法。會議紀錄會上載到區議會網站，以供市民參閱。

32. 關於審計署署長報告書第 3.5 段所述的個案一及第 3.13 段所述的個案二，委員會詢問該兩宗個案的相關區議會秘書處曾否提醒會議的主席就區議員/委員會成員所申報的利益作出具體裁決。

33. **民政事務總署署長**在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中表示，在個案一和二中，有關會議的主席均未收到提示就區議員所申報的利益作出具體裁決。就個案一而言，有關的秘書處解釋指該區議會的既定做法是區議員不得就其已申報有利益衝突的事項發言或參與表決。就個案二而言，有關的秘書處解釋指在 2016 年 9 月前，有關委員會並未有就區議員的申報作出裁決，這是由於根據一貫做法主席默許而區議員也有共識，如不涉及直接利益衝突，可讓已申報利益的人士留在席上。民政總署同意有改善空間，而有關的秘書處已收緊安排，提示會議主席作出具體裁決，並確保裁決載於會議紀錄內。民政總署已要求各民政事務專員提示會議主席須就申報的利益作出裁決及將裁決載於會議紀錄內，相關通信的副本夾附於上述函件。

34. 據審計署署長報告書第 3.18 及 3.19 段所述，在 9 個經審計署審查的區議會中，有 3 個工作小組(隸屬於 3 個區議會)有代區議會/委員會通過社區參與計劃的申請。區議會常規所訂有關管理利益衝突的程序對工作小組會議並不適用，而就處理工作小組的利益衝突方面亦無既定的程序。委員會詢問政府當局有否推行措施糾正上述情況。

35. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中表示及在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上進一步解釋，要求區議員適當地申報利益的原則，適用於區議會、委員會和工作小組的會議。雖然區議會常規只有"區議會"和"委員會"的提述，並無明文提及工作小組，但《民政總署守則》訂明，區議員和增選委員應在討論有關事項之前申報利益。由於工作小組成員

均為區議員或增選委員，因此工作小組的成員在處理社區參與計劃時的利益申報事宜已受到這項規定所規管。民政總署已提醒各區議會秘書處，對區議會/委員會會議處理利益衝突適用的規定程序，亦同樣適用於工作小組會議，而為免生疑問，該署亦會在區議會常規內加入有關"工作小組"的明文提述。

36. 據審計署署長報告書第 3.18 段所述，審計署所檢視的工作小組會議紀錄並無披露必要資料，例如出席會議的成員、成員所申報的利益，以及就所申報利益作出的裁決等。委員會要求政府當局就這些不當情況作解釋，並詢問有何措施確保這類情況日後不會再次發生。

37. **民政事務總署署長**在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上答稱及在其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中補充：

— 區議會網頁會提供工作小組的會議紀錄(閉門會議除外)。儘管工作小組會議的錄音無須上載至區議會網頁，但區議會秘書處會應公眾要求提供錄音；

— 有關工作小組的秘書處解釋，會議紀錄是按區議會的《區議會常規》第 43 條而擬備。該條沿用民政總署提供的範本，內容如下："工作小組的會議紀錄只記錄有關討論的最終決定。除閉門會議外，會議紀錄應上載至區議會網頁"；

— 這涉及誤解範本第 43 條的條文。該條旨在提供指引，以示不必逐字記錄工作小組的討論，以及只須記錄最終決定。有關目的在於精簡工作，因為可能有眾多工作小組會議負責處理各項計劃大量的細節事宜。範本第 43 條的原意並非容許秘書處省去其他重要詳情，例如出席名單和申報的利益；及

— 自 2017 年起，有關工作小組的會議紀錄已載錄更多會議詳情，包括出席成員名單、申報的利益和就有關利益作出的裁決。

38. 在檢視 3 個工作小組的會議紀錄時，審計署留意到該等工作小組獲相關區議會授權，分別可通過涉款不超過 24,500 元、100,000 元及 200,000 元的計劃申請(第 3.20 段)。然而，《區議會條例》規定，區議會只可把職能轉授予委員會。委員會要求政府當局就上述不當情況作解釋，並說明採取了甚麼行動以作補救。

39. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中答稱及在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上進一步解釋，並於其 2017 年 11 月 7 日的函件(附錄 28)中補充，工作小組可就社區參與計劃申請，向區議會或其轄下委員會提出建議，以供批准，但工作小組(不屬於《區議會條例》第 71 條所述的委員會)不得自行批准申請。民政總署已在 2017 年 6 月提醒各區議會秘書處，若工作小組負責通過社區參與計劃申請，則須(i)提請區議會或相關區議會委員會確認工作小組提出的建議；或(ii)視乎情況，使工作小組的組成等同根據《區議會條例》第 71 條委出的委員會。相關通信紀錄載於附錄 28。

D. 推行社區參與計劃

40. 據審計署署長報告書第 4.6 段所述，某個區議會只曾在逾 10 年前檢討過有關指定非政府機構的安排。委員會詢問，檢討區議會指定非政府機構名單的現行程序為何、該區議會為何沒有定期檢討其指定非政府機構名單，以及民政總署採取了甚麼行動協助區議會檢討有關名單。

41. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中及在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上解釋：

— 指定非政府機構通常指與區議會/民政事務處合作多時而且成立已久的地區團體，有足夠能力舉辦各項社區參與活動(包括大型或主題活動)，往績紀錄良好，並能令有關社區及在區內居住、工作或上學的人士受惠。各區議會在年初製備預算時，會為這些非政府機構預留適量的區議會撥款；

— 預留款項予指定非政府機構的建議仍須提請相關區議會/委員會考慮，而個別撥款申請仍受《民政總署守則》所載的一般申請、審核和發放撥款的程序規管。指定非政府機構提出的申請，一樣須經相關區議會/委員會作出與其他機構所提申請同等程度的審核；及

— 民政總署同意區議會應定期檢討其指定非政府機構名單，確保名單只包括表現和往績紀錄良好的非政府機構。民政總署會在 2017 年內為此向各區議會提供指引，以便其進行相關檢討。

42. 據審計署署長報告書第 4.8 段所述，按照慣常做法，區議會秘書處會透過發出公開邀請或局限性邀請，在遴選非政府機構合辦計劃一事上提供協助。關於第 4.9 段及個案三，在 4 個經審計署審查的區議會中，有 1 個區議會卻是透過擔任有關社區參與計劃負責人("計劃主委")的區議員提名，以遴選非政府機構為合作伙伴。委員會詢問為何採用這種並非常規做法，以公開程度和透明度都較低的方式遴選非政府機構為合作伙伴。

43. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中答稱及在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上解釋：

— 鑒於區議會的角色，民政總署沒有訂明遴選非政府機構擔任合作伙伴的具體機制，但已在《民政總署守則》內提供有關向公眾負責和管理利益衝突的指引。該署正就遴選非政府機構擔任合作伙伴的做法，向 18 區的區議會蒐集意見，以期訂立以公開、透明和問責為本的最佳做法，供所有區議會參考；

— 由於區議會推行社區參與計劃時需保持一定的靈活性，以切合當區不同的需要，把最佳做法/指引改訂為區議會必須遵從的強制規定並不切實可行。當局已建議區議會在處理和考慮申請，包括遴選非政府機構擔任合作伙伴時，遵從《民政總署守則》所訂的指引；

— 至於審計署署長報告書第 4.9 段所述的區議會，雖然其做法是委任 1 名區議員為某些社區參與計劃的"計劃主委"(例如(在適用情況下)建議由哪個非政府機構擔任計劃的主辦者/合辦者)，但所有委任非政府機構的決定都是由相關委員會/工作小組(而非個別區議員)作出。"計劃主委"的角色是提出建議，供委員會/工作小組考慮和批准。在遴選非政府機構擔任合作伙伴時，有關的委員會/工作小組會會考慮所涉非政府機構的經驗和往績紀錄等因素，並將其所作商議/考慮記入會議紀錄。委員會/工作小組的所有會議都是公開的，會議紀錄亦備存於區議會網站；及

— 民政總署和有關的民政事務專員會根據其他區議會採用的做法，與相關區議會探討如何優化遴選非政府機構的機制。

44. 據審計署署長報告書第 4.13 及 4.14 段所述，有一個經審計署審查的區議會在 2011-2012 年度至 2016-2017 年度期間中止採用任何評估制度，而另一個則沒有就應評估哪些社區參與計劃而制訂準則。委員會知悉，根據《民政總署守則》，區議會應設立評估機制，以監察社區參與計劃的成效。委員會詢問：

— 《民政總署守則》有否強制規定必須設立一套評估機制，以及部分區議會沒有設立評估機制的原因為何；

— 關於採用了上述機制的 3 個相關區議會，該等區議會在 2015-2016 年度中載有評估人員意見的表格所佔的百分比為何；及

— 民政總署採取了什麼措施，以確保各區議會均有就社區參與計劃設立評估機制和就應評估哪些社區參與計劃制訂準則。

45. **民政事務總署署長**在 2017 年 10 月 17 日的公開聆訊上及在其 2017 年 6 月 6 日和 11 月 7 日的函件(分別載於附錄 25 及附錄 28)中答稱：

— 《民政總署守則》規定，所有區議會應設有一套評估機制，以監察社區參與計劃的成效。至於審計署署長報告書第 4.13 段所述的區議會，其秘書處已從主辦機構取得計劃完成報告並加以審視。該區議會於 2016 年 11 月決定其評估機制，而區議員亦須參與評估工作，以確保社區參與計劃的成效。該區議會自本財政年度起，已妥善記錄區議員參與評估機制的情況；

— 區議會可作出彈性安排，自行設立評估機制，但一般而言，應由沒有參與相關計劃行政工作及與申請機構及/或受評估計劃沒有利益關係的區議員、增選委員或民政事務處人員，抽樣巡視或出席有關活動；

— 民政總署已提醒民政事務專員應設立適當的評估機制，以監察社區參與計劃的成效，並應評估所有符合所訂準則的計劃。有關的區議會現正檢討其評估機制，並借鑒其他地區的良好做法。民政總署會監察檢討的進度，並於有需要時提供協助；及

— 第 4.13 至 4.17 段所述的 3 個相關區議會均採用標準評估表格，與《民政總署守則》所載的大致相同(表格副本載於附錄 28)。標準評估表格乙部讓評估人員填寫意見(即(g)項"其他意見")，而在所收到的表格中，約 2.7%載有評估人員的意見。

46. 委員會從審計署署長報告書第 4.16 段知悉，有 5 項計劃的實際參加人數不及預計人數的 50%，但評級卻是"非常滿意"。其中 1 個區議會有 1 項計劃的實際參加人數雖僅有預計人數的 33%，但仍獲得"非常滿意"的評級。另 1 個區議會有兩項計劃的實際參加人數分別是預計人數的 100%及 123%，但只獲得"可以接受"的評級。委員會詢問是否訂有既定指引，協助對評估制度達致共同理解，以便在進行評估時能準確反映實況。

47. **民政事務總署署長**在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中解釋，社區參與計劃的類型和規模各有不同。儘管評估人員(通常是在計劃中沒有任何直接利益的區議員)可就規模較小(例如參加人數少)的活動點算參加人數，但要他們為嘉年華會等大型

活動點算參加人數或會有困難。若要制訂指引確保評估人員就某類活動(例如嘉年華會一類的活動)的參加人數所作的點算準確無誤，實際上會有困難。因此，民政總署會提醒各區議會秘書處在評級與實際數字不符時，向負責評級的評估人員跟進，例如要求他們解釋出現差異的原因或提供觀察所得。

48. 據審計署署長報告書第 4.18 段所述，審計署查核了在 2015-2016 年度於康文署場地舉辦的 38 項計劃，發現 30 項計劃(79%)的總結報告所載的觀眾人數高於康文署場地管理人員所記錄的數字(差額介乎 3%至 323%，平均為 71%)。委員會詢問康文署和各區議會使用的方法為何，以及採取了甚麼跟進行動以處理有關問題。

49. **康樂及文化事務署署長**在其 2017 年 5 月 31 日的函件(附錄 24)中答稱，而**民政事務總署署長**亦在其 2017 年 6 月 6 日的函件(附錄 25)中答稱，康文署場地管理人員所備存的紀錄是以門票銷售報告或觀眾入場時收集所得的票尾或人手點算結果為依據。民政總署表示，提交予區議會的總結報告所載的數字由推行機構提供。民政總署已要求各民政事務處請推行機構在填寫總結報告時，向康文署場地管理人員索取入座數字，以確保總結報告所載的參加者/觀眾人數準確無誤。

E. 結論及建議

整體意見

50. 委員會：

— 知悉社區參與計劃的目的是加強社區精神和社區團結，並促進全港 18 個分區的民生福利。在 2015-2016 年度至 2019-2020 年度的 5 年間每年提供予區議會在各區推行社區參與計劃的撥款("區會社區計劃撥款")，總額為 3 億 6,160 萬元。根據在 2017 年 1 月發表的 2017 年施政報告，自 2017-2018 年度起，每年撥款額

會增加 1 億元。在 2015 年，按區會社區計劃撥款推行的社區參與計劃有 37 827 項，參加人次共 1 860 萬；

— 對下述情況表示極度關注：不同區議會在處理社區參與計劃時做法不一致和有所不同，而有關做法無助於提高運用區會社區計劃撥款的問責程度及透明度，亦與良好管治的做法不相符，這可見於以下情況：

(a) 檢討指定非政府機構[3]名單的做法有所不同。在 4 個經審計署審查的區議會中，有 1 個在逾 10 年前曾檢討其指定非政府機構名單；

(b) 雖然闡述如何運用區會社區計劃撥款的民政事務總署("民政總署")守則已訂明，區議會應設立評估制度以監察社區參與計劃的成效，但在 4 個經審計署審查的區議會中，有 1 個在 2011-2012 年度至 2016-2017 年度的 6 年期間停止採用任何評估制度，另有 1 個沒有為應揀選哪些社區參與計劃作評估而制訂準則；

(c) 在 9 個經審計署審查的區議會中，隸屬於 3 個區議會的 3 個工作小組均獲相關的區議會授權，可通過涉款分別不超過 24,500 元、100,000 元及 200,000 元的社區參與計劃申請。然而，這些區議會並無法定權力作出有關授權安排，因為《區議會條例》(第 547 章)第 71(5)條訂明，區議會只可把職能轉授予委員會；及

(d) 在 4 個經審計署審查的區議會中，有 1 個區議會遴選非政府機構擔任合作伙伴推行社區參與計劃的做法是由負責相關計劃的區議員提名，而並非按照慣常做法，由區議會秘書處發出公開邀請或局限性邀請以進行遴選；

— 明白根據《區議會條例》第 68 條，區議會可訂立常規，以規管其程序及其轄下委員會的程序；而每個區議會訂立常規及工作程序時可有若干靈活度，以配合個別

[3] 指定非政府機構是與區議會合作多時的非政府機構，並可獲區議會在每年預算中預留款項，作推行社區參與計劃之用。

區議會的特色及情況。不過，由於社區參與計劃涉及公帑，區議會在考慮及通過有關計劃時，必須確保能符合透明度及問責程度的原則；

— 強烈促請民政總署：

(a) 採取必要行動，確保各區議會所訂立的常規符合《區議會條例》的規定；

(b) 採取更多有效措施，確保在考慮及通過社區參與計劃時，區議會/委員會/工作小組的工作程序均符合透明度及問責程度的原則；及

(c) 提醒區議會須確保把職能授予工作小組的做法不會違反《區議會條例》；

<u>分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款</u>

— 知悉民政總署在 2013-2014 年度首次提供指定撥款時，已要求各區議會須確保每年用於藝術文化活動的開支不得較 2012-2013 年度所用的為少，而兩筆新增指定撥款(即自 2013-2014 年度增加的 2,080 萬元及 2015-2016 年度至 2019-2020 年度再增加的 2,080 萬元)只可用於該等活動；

— 對下述情況深表關注：在 2015-2016 年度，有 10 個區議會把指定作藝術文化活動用途的撥款用於其他活動，所涉款項由 22 萬元至 109 萬元不等，金額合共為 680 萬元；

— 對下述情況表示關注：雖然社區參與計劃分為 15 類，但民政總署沒有為區議會秘書處擬備詳細的指引，以確保所有區議會的分類一致。有鑒於每類計劃本身的性質，以及各類計劃的涵蓋範圍可能會有所重疊，各區議會秘書處或會採用不同的分類準則，而所編製的數據未必能夠確實反映推行的社區參與計劃的範圍及性質；

— 促請民政總署：

(a) 與各區議會聯繫，並提醒區議會指定作藝術文化活動用途的撥款不應轉作其他非藝術文化活動的用途；及

(b) 在諮詢區議會後擬備詳細指引，以協助各區議會秘書處把社區參與計劃歸類；

管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

— 知悉區議會常規訂明，如區議員在相關區議會考慮的任何事項中有任何金錢或其他方面的利益關係，或與受惠者或可能受惠者有關連，該區議員在發覺此事後，必須在討論該事項之前，盡早向相關區議會申報該等利益。區議會/委員會主席會根據所申報的利益決定該區議員可否就有關事項發言或參與表決，或應否避席；

— 對下述情況深表不滿，並認為不可接受：區議員/委員會成員/工作小組成員申報利益有不當情況及不足之處，這可見於以下情況：

(a) 區議會常規未有清楚界定何謂"其他可供申報的利益"。在經審計署審查的 129 項區議員/委員會成員於 2016 年在 7 個區議會或其轄下委員會舉行的會議上所作的第二層申報中，122 項(佔 95%，由 76 位區議員/委員會成員作出)所涉及的須予登記的利益，即在推行機構擔任的職位(例如會長或主席)，並未在第一層申報中披露；

(b) 審計署審查了 2016 年 8 次會議的會議紀錄(涉及 8 個區議會)，發現在 7 次關於考慮預留撥款予推行機構的會議上(涉及 7 個區議會)，34 位區議員/委員會成員在考慮預留撥款時，沒有申報與推行機構的關連(例如擔任推行機構的副主席或董事局成員)；

(c) 在 129 宗關於在會議上申報利益的個案中，有 73 宗沒有按區議會常規的規定就所申報的利益作出裁決，[4] 以及把裁決記錄在案。在這種情況下，曾申報利益的人士繼續出席會議；

(d) 就 9 個經審計署審查隸屬於區議會的工作小組而言，在 3 個可代區議會/委員會通過社區參與計劃申請的工作小組中(隸屬於 3 個區議會)，有 1 個工作小組的會議紀錄只披露對申請的最終決定，而沒有披露出席會議的成員、成員所申報的利益，以及就所申報的利益作出的裁決等其他資料；

(e) 關於管理利益衝突的程序及公開區議會/委員會會議紀錄(當中包括利益申報的資料)以供公眾參閱的需要，並不適用於工作小組會議。對於如何處理工作小組的利益衝突，現時並無既定程序；及

(f) 經審計署審查的 9 個區議會沒有在常規提及不經開會只透過傳閱文件來處理事務時應如何申報利益，而在該 9 個區議會中，有 2 個經常以傳閱文件形式讓區議員/委員會成員通過社區參與計劃申請；

— 知悉民政事務總署署長同意審計署在審計署署長報告書第 3.9、3.14 及 3.21 段提出的建議；

— 知悉民政總署已於 2017 年 9 月發出關於"其他可供申報的利益"的指引；

— 促請民政總署：

(a) 密切留意就構成須在第一層申報中申報的"其他可供申報的利益"所發出的指引的推行情況；

---

[4] 各區議會均在其常規中，訂明處理所申報利益的程序。各區的做法大致相同，載述如下：(a)如某區議員/委員會成員曾就某事項披露利益關係，該區議會或委員會的主席應決定該區議員/委員會成員：(i)可否就該事項發言或參與表決；(ii)可否留在席上旁聽；或(iii)應否避席；及(b)所有作出利益申報的個案均須載於該區議會/委員會的會議紀錄內。

(b) 加緊提醒區議員適當地申報利益；

(c) 提醒各區議會及各區議會秘書處，主席須就區議員/委員會成員/工作小組成員於會議上所申報的利益作出裁決，而有關裁決及作出裁決的理由均須載於會議紀錄內；及

(d) 考慮擴大管理利益衝突的程序的適用範圍至涵蓋工作小組會議及透過傳閱文件處理事務的情況；

區議會秘書處的角色

— 對下述情況表示極度關注：在協助相關區議會確保就社區參與計劃所作的考慮、批准及評估和就利益衝突所作管理均符合問責和透明度的原則及良好管治原則一事上，各區議會秘書處所擔當的角色；及

— 促請民政總署考慮為各區議會秘書處擬備指引，說明在考慮、批准及評估社區參與計劃時，區議會秘書處可如何就提高問責程度、透明度及良好管治方面，擔當更積極的角色。

具體意見

51. 委員會：

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

— 對以下情況深表關注：

(a) 民政總署在分配區會社區計劃撥款時，並沒有顧及各種因素(例如人口和社經狀況)的變化。舉例而言，民政總署在 2015-2016 年度分配一筆為數 2 億 5,611 萬元的款項時，是根據 2008-2009 年度、2012-2013 年度和 2013-2014 年度的舊數據(例如地區人口)來分配；

(b) 在 2011 至 2015 年期間，社區參與計劃數目由 39 127 項減至 37 827 項，減幅為 3.3%；而參加人次則由 2 149 萬減至 1 863 萬，減幅為 13.3%。然而，計劃的開支卻由 2 億 7,235 萬元增至 3 億 1,952 萬元，增幅為 17%；

(c) 民政總署和康樂及文化事務署("康文署")尚未核實社區參與計劃的統計數字(即計劃的數目和參加人次)，但這些統計數字卻已刊載於民政總署的管制人員報告內；

(d) 根據民政總署的管制人員報告，社區參與計劃旨在達到各種不同的社會目標。然而，在 2015-2016 年度用於 15 類區議會計劃的 2 億 563 萬元區會社區計劃撥款中，有 1 億 4,627 萬元(71%)用於藝術文化活動、康樂體育活動，以及節日慶典及區節這 3 個類別，只有 5,936 萬元(29%)是用於其餘 12 個類別。用於該 12 個類別中某些類別的撥款較少，例如在合共 2 億 563 萬元的開支中，公民教育(242 萬元)和樓宇管理(170 萬元)兩類各佔不足 2%；

(e) 部分以特定群體為對象的區議會計劃，其數目和參加人次均偏低。例如在合共約 6 900 項區議會計劃中，為殘疾或有特別需要人士而設的只有 133 項(1.9%)；而在合共約 1 500 萬參加人次中，少數族裔人士只有約 19 000(0.1%)。區議會有空間可推行更多以特定群體為對象的計劃；及

(f) 雖然為管理區會社區計劃撥款和社區參與計劃而設的電腦系統備存了關於各項撥款和計劃的有用數據，但民政總署並無定期加以分析，用以協助管理各項撥款和計劃；

— 知悉：

(a) 民政事務總署署長同意審計署在審計署署長報告書第 2.6、2.28 及 2.29 段提出的建議；

(b) 由 2017-2018 年度開始，民政總署已採用新的分配撥款安排，撥款總額只有少於一半按個別區議會之前一年的撥款分配，而大部分會根據相關因素(例如人口和社經狀況)的最新數據來分配；及

(c) 康樂及文化事務署署長同意審計署在審計署署長報告書第 2.29 段提出的建議；

推行社區參與計劃

— 對以下情況深表關注：

(a) 就社區參與計劃所作評估的一部分，有一項名為"實際和預計參加人數的比較"的評估項目，而部分個案在給予評級時，所給予的評級未能反映實況。以一項區議會計劃為例，雖然實際參加人數僅為預計的 33%，但仍獲"非常滿意"的評級；及

(b) 審計署查核了 2015-2016 年度在康文署表演場地舉辦的 38 項社區參與計劃，發現在 30 項(79%)計劃中，推行機構所報告的觀眾人數高於康文署場地管理人員所記錄的數字，差額介乎 3%至 323%，平均為 71%；及

— 知悉民政事務總署署長同意審計署在審計署署長報告書第 4.10 及 4.20 段提出的建議。

跟進行動

52. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展。