



審計署署長

香港灣仔
告士打道七號
入境事務大樓
二十六樓

Director of Audit

26th Floor
Immigration Tower
7 Gloucester Road
Wanchai, Hong Kong

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2829 4200

香港立法會綜合大樓

立法會主席

主席：

我謹按照一九九八年二月十一日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件，提交我的第六十八號報告書。本報告書所提及的，是依照該份文件內訂下的衡工量值式審計工作準則完成的衡工量值式審計的結果。有關準則夾附於本報告書內。

審計署署長孫德基

二零一七年四月七日

目 錄

《審計署署長第六十八號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	政府對慈善機構的支援及監察
2	監察慈善籌款活動
3	寮屋及持牌構築物的管理
4	提供區議會撥款以推行社區參與計劃
5	啟德郵輪碼頭
6	獎券基金資助項目的管理
7	提供牙科服務
8	語文基金

衡工量值式審計工作準則

衡工量值式審計工作

衡工量值式審計工作是就政府總部任何決策局、任何政府部門、專責機構、其他公眾團體、公共機構，或帳目須受審核的機構在履行職務時所達到的節省程度、效率和效益，進行審查。審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，已為政府接納。

2. 所訂準則如下：

- 第一，審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請當局注意他在審計過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出這些決策對公務的影響；
- 第二，審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行這類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，因此，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據這些事實提出質詢；
- 第三，審計署署長可以審議有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- 第四，他可以審議有關方面有沒有作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；

衡工量值式審計工作準則

- 第五，他可以審議既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員了解清楚；
- 第六，他可以審議各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- 第七，他可以審議有關方面在將政策目標演譯為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；以及有關方面有否考慮其他服務水平的成本，及在成本變動時加以檢討；及
- 最後，他還有權行使《核數條例》(第 122 章) 第 9 條授予他的權力。

3. 審計署署長對政府總部任何決策局、任何政府部門、專責機構、其他公眾團體、公共機構，或帳目須受審核的機構進行審查時，並無權力質詢其政策目標的利弊；除準則另有指明外，亦不得質詢這些政策目標的制訂方法。不過，他可以就這些方法的節省程度、效率及效益，提出質詢。

4. 衡工量值式審計工作是依照審計署署長每年預先制訂的工作程序表執行。政府帳目委員會的工作程序規定，委員會必須經常與審計署署長舉行非正式會議，向他建議值得進行衡工量值式研究的地方。

第 1 章

稅務局
地政總署
民政事務局
社會福利署
公司註冊處
香港警務處
教育局
發展局

政府對慈善機構的支援及監察

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

政府對慈善機構的支援及監察

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 — 1.9
審查工作	1.10 — 1.11
政府的整體回應	1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理	2.1
慈善機構豁免繳稅的管理	2.2 — 2.22
可扣稅捐款的管理	2.23 — 2.28
審計署的建議	2.29
政府的回應	2.30 — 2.31
第 3 部分：批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理	3.1
土地管理政策	3.2 — 3.6
免地價或按優惠地價批予慈善機構的用地被指營運酒店	3.7 — 3.24
審計署的建議	3.25 — 3.28
政府的回應	3.29 — 3.32
第 4 部分：根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定	4.1
《公司條例》的文件交付及資料披露規定	4.2 — 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13
《社團條例》的文件交付及資料披露規定	4.14 — 4.18
審計署的建議	4.19

	段數
政府的回應	4.20
《教育條例》就學校法團校董會所訂定的文件交付及資料披露規定	4.21 — 4.30
審計署的建議	4.31
政府的回應	4.32
 第 5 部分：對華人廟宇的規管	 5.1 — 5.5
對委託管理廟宇的管理	5.6 — 5.11
《華人廟宇條例》的檢討	5.12 — 5.14
審計署的建議	5.15
政府的回應	5.16
 第 6 部分：未來路向	 6.1
法律改革委員會有關慈善機構的報告書	6.2 — 6.5
審計署的建議	6.6 — 6.7
政府的回應	6.8 — 6.10
 附錄	 頁數
A：稅務局：組織圖(摘錄)(2016 年 12 月 31 日)	80
B：被指營運酒店的 14 份土地契約的詳情	81 — 84
C：法律改革委員會報告書所提建議	85 — 87

政府對慈善機構的支援及監察

摘要

1. 慈善機構對本港貢獻良多，政府向該等機構提供各種支援，包括：(a) 根據《稅務條例》(第 112 章) 豁免繳稅 (截至 2016 年 9 月，共 8 923 間認可慈善機構獲豁免繳稅)，以及捐款予免稅慈善機構而獲得稅務扣減 (在 2014–15 課稅年度稅務扣減為 118.4 億元)；(b) 按象徵式地價向非牟利慈善機構批地，主要作營運學校、醫院及社會福利設施之用；及 (c) 向部分慈善機構給予經常資助金以提供主要屬教育、社會福利和醫療衛生的服務。

2. 香港並無全面的法定機制以處理慈善機構的註冊和規管事宜。慈善機構根據其法律形式及有否申請確認免稅地位和政府支援，受制於政府內所屬不同決策局／部門管理的監察及／或註冊框架。情況如下：

- (a) **稅務局** 作為稅務管理機構，稅務局負責徵收有關法律所規定的稅款及收費，為政府帶來收入。除了評稅、收稅及其他法定職能，該局也負責處理慈善機構根據《稅務條例》第 88 條提出的確認免稅地位申請。慈善機構如在港經營行業或業務，而得自該行業或業務的利潤不符合第 88 條的條文，須就其利潤繳付利得稅；
- (b) **地政總署** 政府收取象徵式或優惠地價，以私人協約方式批出土地，或收取象徵式或優惠租金，以短期租約方式出租土地，供若干非牟利機構用作營辦學校、醫院，以及社會福利和社區設施。獲相關批地的團體，很多都是免稅慈善機構。該類慈善機構受地政總署及支持決策局／部門所規管，以確保他們遵從批地的條款和符合政策原意；
- (c) **公司註冊處** 公司註冊處負責實施和執行《公司條例》(第 622 章)，該條例規管公司登記冊上約 134 萬間有限公司。截至 2016 年 9 月，有 6 619 間根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位的慈善機構，亦按《公司條例》成立為法團公司；
- (d) **香港警務處 (警務處)** 警務處的社團事務處負責實施《社團條例》(第 151 章)，截至 2016 年 9 月已批准了 37 861 間本地註冊或豁免註冊社團。在 1 000 間註冊或豁免註冊社團為慈善機構中，有 811 間已根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位；

- (e) **教育局** 根據《教育條例》(第 279 章)，每間資助學校均須設立法團校董會。直接資助學校可按本身需要，選擇是否根據該條例設立法團校董會。截至 2016 年 9 月，教育局法團校董會登記冊上 846 個法團校董會中，有 772 個已根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位；及
- (f) **民政事務局(民政局)** 截至 2016 年 9 月，共有 2 480 間免稅慈善機構以推廣宗教為宗旨而成立。政府施政一向尊重宗教團體的自主。不過，為遏止並預防華人廟宇管理失當及濫用捐款，《華人廟宇條例》(第 153 章) 於 1928 年訂立，並成立華人廟宇委員會，由民政事務局局长擔任主席，以規管華人廟宇。截至 2016 年 9 月，約 600 間華人廟宇中，有 347 間已根據《華人廟宇條例》向華人廟宇委員會註冊。該 347 間註冊華人廟宇中，有 45 間由華人廟宇委員會直接或間接管轄，餘下 302 間則由個別人士或機構管理。347 間註冊廟宇中，有 129 間由免稅慈善機構所管理。

審計署最近審查政府對慈善機構的支援及監察，以期找出可予改善之處。

慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理

3. 根據稅務局取得的法律意見，《稅務條例》第 88 條並沒有賦權該局批予免稅地位。該條文訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託獲豁免繳稅，該等機構或信託可向稅務局申請免稅確認，而稅務局會在該等機構或信託同意下將其名稱納入該局備存關於屬公共性質的慈善機構或慈善信託的名單。稅務局並不負責慈善機構的管治，也無權力規管其運作。作為行政程序，該局進行定期覆查以檢視該等機構的宗旨是否仍然符合慈善目的的資格準則及其活動是否符合所述宗旨。根據稅務局頒布的《稅務指南》，免稅慈善機構的規管文書，一般應包含條款列明其宗旨及限制其資產只能用於促進所述宗旨。慈善捐款組由 1 名總評稅主任領導，並包括 8 名人員，負責處理免稅地位確認申請，以及發出問卷向相關慈善機構索取資料，以進行定期覆查(第 1.7(a)、2.3(b) 及 2.4 段)。

4. **未完成覆查個案延遲採取跟進行動** 審計署對稅務局電腦資料庫的分析顯示，截至 2016 年 9 月，有 635 宗個案未完成覆查，其中 71 宗 (11%) 已逾 5 年尚未完成。審計署抽查該 71 宗未完成覆查個案的其中 17 宗，發現 15 宗 (88%) 有稅務局延誤的情況。舉例而言，在 1 宗個案中，相關慈善機構於 2009 年 4

月交回問卷，但一直未獲處理，直至 2016 年 9 月稅務局才採取跟進行動。稅務局需要密切監察該等未完成覆查個案，因為根據《稅務條例》，評稅的時限為 6 年，如稅務局後來發現某慈善機構免稅地位的確認需予撤銷，則可能延遲對其利潤評稅(第 2.10 至 2.12 段)。

5. 審計署審查 160 宗覆查個案和 10 宗恢復免稅地位申請，發現稅務局在 6 宗覆查／恢復免稅地位確認的個案中，就規管關注事宜採取的跟進行動有所局限(第 2.13 段)：

- (a) **董事薪酬** 在 4 宗個案中，稅務局發現相關慈善機構向其董事支付規管文書所不容許的薪酬。儘管相關慈善機構採取不同的補救行動，由停止付款(沒有退還已支付的 1,300 萬元)至安排退還部分款項(其中 1 宗退還已支付 276,100 元的 5%，另 1 宗則退還已支付 375,000 元的 50%)和退還全部款項(退還已支付的 64,200 元)，該等機構的免稅地位不受影響(第 2.14 段)；及
- (b) **不為貫徹慈善宗旨的支出** 在 2 宗個案中，稅務局發現不為貫徹相關慈善機構宗旨的開支。在該 2 宗個案中，稅務局均在相關機構採取補救行動後，即其中 1 宗退還全部款項 704,500 元，另 1 宗承諾不會支付類似款項(沒有退還已支付的 236,000 元)，繼續其免稅地位(第 2.15 段)。

6. **《稅務條例》中有關慈善機構免稅地位的條文的局限** 稅務局表示，雖然違反董事薪酬條款可能構成違反受信責任，但該違反本身不會改變該機構的宗旨，因而不會改變其慈善地位。根據稅務局於 2003 年取得的法律意見，純粹基於慈善機構不遵從《稅務條例》沒訂明的任何責任而推翻該機構的免稅地位，於法不合。稅務局亦告知審計署，該局並無權力要求慈善機構退還(全部或部分)已支付的款項。然而，公眾期望稅務局為管理慈善機構免稅地位所承擔的角色，與該局根據《稅務條例》現行條文可做的工作，有所出入。關於稅務局會覆查慈善機構的帳目以確保其收入純粹用於慈善用途，法律改革委員會(法改會)在其 2013 年關於慈善機構的報告中，認為該職能非常重要，而且是公眾對慈善界的信心基礎所在。不少就法改會關於慈善機構的諮詢文件表達意見的回應者亦認同有關看法。法改會建議，稅務局應更頻密地覆查免稅慈善機構的帳目。為收窄期望差距，有需要考慮檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色(第 2.16 及 2.17 段)。

摘要

7. **慈善機構的捐款** 在 2 宗覆查個案中，即使捐款開支 (其中 1 宗的捐款開支是 100 萬元，另 1 宗的捐款開支是 46 萬元) 所涉及的活動，是相關慈善機構耗用該年收到捐款的全部／大部分的唯一活動，但稅務局個案負責人員也沒有要求相關慈善機構就其捐款開支作出充分解釋，以證明該等捐款符合其宗旨 (第 2.18 段)。

8. **不活躍的慈善機構** 根據慈善捐款組的員工手冊，如慈善機構停止運作或不活躍，可撤銷其免稅地位。審計署審查 7 宗覆查個案，發現慈善捐款組在其中 3 宗用了很長時間 (超過兩年) 來處理不活躍個案。其中 1 宗個案的慈善機構，自獲確認為免稅慈善機構後 12 年來未曾開始運作 (第 2.19 段)。

9. **需要在免稅慈善機構解散時適時採取行動** 稅務局已與公司註冊處作出安排，把將會被公司註冊處除名的公司通知稅務局。自 2016 年 1 月起，慈善捐款組每月兩次以電腦程式進行配對，識別出將會被公司註冊處除名的免稅慈善機構。這對稅務局十分重要，因為可：(a) 保障稅收，因將會被除名的公司可能有未清繳的稅項；(b) 向相關公司查詢解散後是否依據規管文書的規定處理資產；及 (c) 更新稅務局網站登載的免稅慈善機構名單。審計署留意到，稅務局並沒有就其他條例下成立的免稅慈善機構，與其他相關決策局／部門作出類似的通知安排 (第 2.20 及 2.22 段)。

10. **就慈善捐款申索進行案頭審核的可予改善之處** 自 2001 年 4 月起，為簡化評稅程序，稅務局採用電腦化的先評後核機制，以篩選報稅表進行自動評稅，並揀選個案進行評稅後案頭審核。審計署抽查於 2015-16 年度進行的 30 宗利得稅案頭審核個案及 50 宗薪俸稅／個人入息課稅案頭審核個案，發現在 1 宗利得稅個案中，納稅人提交的附表，並沒有顯示捐款是否捐贈給免稅慈善機構，但評稅人員沒有要求納稅人澄清便批准扣稅。在 2 宗薪俸稅個案中，即使其中 1 宗的捐款並非捐贈給認可的免稅慈善機構，而另 1 宗的納稅人姓名與捐款人姓名不符，評稅人員仍然批准扣稅 (第 2.26 及 2.28 段)。

批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理

11. 1959 年，前行政局得悉，根據政府的土地管理政策，以私人協約方式免地價批地作福利用途的土地契約，會加入非常嚴格的管制權力條款，而且不得分派利潤。1981 年，前行政局通過以下準則：免地價／按優惠地價獲批土

摘要

地作社會服務用途的承租人，應獲准重新發展相關用地以改善其設施，惟：(a) 發展項目中的商用部分須繳付十足市值地價；(b) 發展項目的相關收入須用於政府接納的用途；以及 (c) 項目可減少申請資助的需要，從而節省公帑 (第 3.2 及 3.3 段)。

12. **免地價或按優惠地價批予慈善機構的用地被指營運酒店** 在 2013 至 2015 年期間，有傳媒報道及公眾向政府投訴，指 14 幅免地價／按優惠地價批出的用地 (根據契約 A 至 N 批出) 部分用作營運酒店。該 14 幅用地的承批人 (機構或其直屬機構) 均為免稅慈善機構。地政總署表示，其中 3 幅用地以沒受任何限制的土地契約 (契約 A、B 及 E) 批出，至於餘下 11 份土地契約中，一些契約指明准許營運宿舍，而土地契約內未有界定何謂“宿舍”及“酒店”。審計署審查該 11 份土地契約 (不包括 3 份沒受任何限制土地契約) 的條文及地政總署對 4 份土地契約 (契約 G、H、M 及 N) 採取的跟進行動，發現這些用地在土地契約及規劃管制方面有可予改善之處 (第 3.7、3.8 及 3.10 段)。

13. **只有一份土地契約載有不得分派利潤的規定** 根據 1959 年的土地管理政策 (見上文第 11 段)，免地價批地作福利用途的用地，會在契約條款中加入嚴格的管制權力條款，而且不得分派利潤。在 11 份土地契約中有 9 份在 1959 年後以免地價或按優惠地價批出作福利／社會服務用途，審計署發現只有 1 份 (契約 M) 載有不得分派利潤的規定。地政總署表示：(a) 土地管理政策自 1959 年以來不斷演變，當中充分考慮 7 宗已提交前行政局審批的個案；(b) 該 7 宗個案並沒有加入不得分派利潤條款，為後來個案定下先例；以及 (c) 因此，以私人協約方式批地作福利用途的土地契約須加入不得分派利潤條款的規定也不再適用。然而，有迹象顯示 11 宗個案中的宿舍以商業形式營運。審計署發現，該 11 份土地契約中，有 9 份的承批人以民政事務總署 (民政署) 發出的酒店牌照營運宿舍，餘下 2 份土地契約的承批人亦刊登廣告，按月租方式向公眾提供服務式住宅。為確保來自免地價／按優惠地價批出土地上所建設施的所有利潤均用於政府接納的用途，有必要在土地契約中加入不得分派利潤的規定。此外，雖然帳目報表是重要文件，可顯示所得利潤有否及如何被分派／運用，但 11 份土地契約中，只有 4 份契約規定須提交帳目。就該 4 份土地契約而言，亦沒有收到或沒有經常收到相關帳目 (第 3.11 及 3.12 段)。

14. **需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察** 根據契約 M，承批人 M 須把該用地用作營運宿舍及其他社會福利設施。自 1991 年設施開始運作以來，宿舍由承批人 M 委聘的經營者營運，而社會福利服務則由承批人 M 的直屬機構 (慈善機構 M) 提供。雖然，土地契約條款規定設施所

得利潤不得分派，時任屋宇地政署署長於 1989 年 6 月發出的函件批准相關設施所得利潤用於改善及／或擴展由慈善機構 M 提供的一切慈善服務。就此事而言，承批人 M 的帳目報表是重要文件，可顯示該等規定有否獲得遵從。雖然契約 M 規定承批人須因應要求向時任屋宇地政署署長提交帳目報表，但地政總署直至 2013 年（宿舍營運 22 年後）才開始索取相關帳目。儘管慈善機構 M 的核數師及承批人 M 分別於 2014 年 5 月及 2016 年 3 月提供若干保證，但並無足夠資料顯示，該宿舍由承批人 M 所委聘的經營者以酒店牌照營運約 25 年間，源於有關宿舍／酒店的收入已運用於政府指定的用途。因此需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察（第 3.13 及 3.14 段）。

15. **監察一份契約內的可賺取收入設施及削減資助安排** 1989 年，前行政局根據 1981 年土地管理政策（見上文第 11 段），批准向承批人 N：(a) 按象徵式地價批地，以興建包括辦公室、宿舍、機構宿舍及食堂的新總部；以及 (b) 興建其他設施，包括一個按十足市值地價批地，並由承批人 N 以商業形式營運的多層停車場。新總部及其他設施於 1993 年落成，並於 1994 年啟用（第 3.15 及 3.16 段）。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **管理委員會及提交帳目的規定** 契約 N 規定承批人 N：(i) 成立管理委員會，成員包括政府代表，以確保總部的可賺取收入設施和停車場以適當及有效的方式營運；以及 (ii) 每年向支持決策局／部門（截至 1999 年為社會福利署（社署），自 2000 年起為民政局）提交關於總部和停車場營運的帳目報表。雖然管理委員會於 1993 至 1998 年期間舉行 5 次會議，此後再無舉行其他會議。社署取得 3 個年度（1995–96 至 1997–98 年度）的帳目報表，但並無記錄顯示承批人 N 此後也提交該類帳目報表（第 3.16 及 3.17 段）；
- (b) **削減資助安排** 前行政局基於削減並最終省卻每年向承批人 N 所發放活動資助的理解，批准向承批人 N 批地。1994–95 至 1998–99 年度的 5 年內，社署扣起部分地租及差餉津貼，涉及款額合共 404 萬元。2000 年，民政局（作為契約 N 的支持決策局／部門）決定覆檢削減資助一事，但最後直至 2010–11 年度才凍結給予承批人 N 的資助。民政局與承批人 N 商討後，於 2013 年 2 月同意把資助分 3 年減少至 1993–94 年度（新總部啟用時）的資助水平，之後恢復資助調整。然而，議定的削減資助安排尚未完全反映前行政局關於最終省卻每年對承批人 N 資助的理解。民政局表示，會繼續與承批人 N 商討，在考慮承批人 N 的財政狀況和發展需要後，進一步削減其資助水平；如該局最終認為未能實現前行政局的理解，便會徵求行政會議的批准（第 3.18 至 3.21 段）；及

- (c) **餐飲設施並非專供會員使用** 根據食物環境衛生署(食環署)的記錄,在1996至2015年期間,承批人N的食堂根據普通食肆牌照經營為食肆。就承批人N的新食肆營運商於2015年食肆牌照的申請,地政總署取得法律意見,並得悉相關食堂應只供承批人N的會員專用。民政局表示,相關食肆屬商業性質,不能根據契約N視作承批人N總部的“附屬地方及設施”。規劃署亦表示,承批人N向地政總署申請豁免以准許食堂用作食肆前,須先按相關分區計劃大綱圖(大綱圖)取得食肆的規劃許可。2016年12月,承批人N獲城市規劃委員會批准使用食堂作為臨時食肆,為期3年。截至2017年3月,地政總署提出相關的豁免條款,以供承批人N接納。根據食環署的發牌記錄及商業網站上的相關廣告,有迹象顯示承批人N總部的另外兩個餐飲設施亦招待公眾,因此有需要檢討該等餐飲設施的營運是否為契約N及相關大綱圖所准許(第3.22段)。

16. **就是否符合契約條款向支持決策局／部門徵詢意見** 根據契約N,新總部須包括宿舍、食堂和社署批准的其他附屬設施等多項設施。1987年,承批人N向社署確認,總部所有範圍均與承批人N的宗旨直接有關,而時任政務司亦基於相關設施符合承批人N宗旨的理解,支持按象徵式地價批出總部用地。然而,根據民政署的酒店牌照資料(見上文第13段),有迹象顯示相關宿舍很可能已改為可招待公眾的酒店用途。審計署亦發現契約G和H的宿舍亦有類似更改用途的情況。審計署認為,地政總署需就載有條款規管宿舍之用途或營運的土地契約,向相關決策局／部門確認現時宿舍之用途或營運是否符合各決策局／部門的政策原意,並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動(第3.23段)。

根據3條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

17. **《公司條例》的文件交付規定** 截至2016年9月,有6 619間免稅慈善機構註冊為有限公司,其中6 523間是擔保有限公司。與其他有限公司一樣,該等慈善機構需要遵從《公司條例》下相同的法定規定,例如在指定時限內向公司註冊處交付周年申報表。公眾可透過公司註冊處的網上查冊中心,查閱公司資料(第4.2、4.3及4.5段)。

18. **不遵從《公司條例》的文件交付規定** 註冊為公司的慈善機構適時交付周年申報表，對捐款人來說十分重要，因為他們可以查閱相關財務資料，才能在捐贈時作出知情選擇。審計署分析公司註冊處電腦記錄的 6 523 間(註冊為擔保有限公司的)慈善機構截至 2016 年 11 月的資料中，顯示共有 1 237 份 2011 至 2016 年(即 6 年)的周年申報表未曾交付。21 間公司欠交情況尤其嚴重(即 12 間公司違規 5 年，9 間公司違規 6 年)，屢次違反交付規定。在 3 219 間慈善機構所交付 2016 年周年申報表中，有 126 間遲交文件。在 35 宗個案中，遲交時間超過 90 日(第 4.8 至 4.11 段)。

19. **《社團條例》的資料提交規定** 截至 2016 年 9 月，共有 1 000 間註冊或豁免註冊慈善社團，其中 811 間是免稅慈善機構。與其他註冊或豁免註冊社團一樣，該等慈善機構須遵從《社團條例》下相同的法定規定，例如須向警務處提供相關資料，包括社團名稱、宗旨、幹事的資料等(第 4.14 及 4.15 段)。

20. **需要盡快更新註冊或豁免註冊社團的資料** 警務處備存有註冊或豁免註冊社團的名單，並在其網站登載。警務處表示，會致力盡快更新註冊或豁免註冊社團的名單。警務處亦會定期覆檢，以識別出不活躍社團，並要求該等社團提交存在證據及更新資料。審計署審查後，發現警務處：(a) 於 2015 及 2016 年沒有進行關於不活躍社團的覆檢；(b) 沒有在 2014 年的覆檢要求 53 個 10 年或以上未曾聯絡警務處的註冊或豁免註冊社團提交存在證據；以及 (c) 沒有就 19 個社團地位已被撤銷的社團更新註冊或豁免註冊社團名單(第 4.16 及 4.17 段)。

21. **法團校董會的文件交付規定** 截至 2016 年 9 月，共有 846 個法團校董會，其中 772 個獲豁免繳稅。與其他法團校董會一樣，該 772 個免稅法團校董會須遵從《教育條例》下相同的法定規定，例如擬備經審計帳目。根據教育局指引，免稅法團校董會須在指定期間向教育局交付經審計周年財務報表(第 4.22 及 4.23 段)。

22. **若干法團校董會學校遲交經審計財務報表** 審計署分析教育局 2010/11 至 2014/15 的 5 個學年的電腦記錄，發現法團校董會學校遲交經審計財務報表的百分比，由 2010/11 的 40%，減少至 2014/15 的 36%。可是，在 305 間遲交 2014/15 經審計財務報表的法團校董會學校中，有 26 間(9%)在到期日過後超過 120 日才交付。此外，有 68、41 和 70 間法團校董會學校分別有 3、4 及 5 年遲交 2010/11 至 2014/15 學年的經審計財務報表(第 4.27 及 4.30 段)。

對華人廟宇的規管

23. **華人廟宇委員會**根據《華人廟宇條例》成立，負責履行該條例所訂定的職責，包括為所有華人廟宇註冊。民政局表示，委員會沒有對非註冊廟宇採取行動，因為該條例部分條文在現今社會可能已不合時宜。除華人廟宇委員會直接管轄的 25 間廟宇及委託不同機構管理的 20 間廟宇(即委託管理廟宇)外，委員會無意監察其他華人廟宇的運作(第 5.1 至 5.5 段)。

24. **需為兩份已屆滿委託協議續期** 有兩間廟宇的委託協議分別於 2006 年及 2007 年屆滿，但沒有續期，因為其中 1 間受委託機構不接納若干新的協議規定(例如提交經審計帳目)，另 1 間則未曾移除廟宇內的非法構築物。在沒有有效委託協議下，該等受委託機構保留及使用廟宇所得捐款和其他收入，而無須向華人廟宇委員會交代，約有 10 年之久(第 5.7 及 5.8 段)。

25. **需要提高透明度** 直轄廟宇和委託管理廟宇均收取公眾的自願捐款，但登載在華人廟宇委員會網站以供公眾查閱的華人廟宇基金財務報表中，現時只把 25 間直轄廟宇和 20 間委託管理廟宇中 9 間廟宇的財務資料列帳。委員會沒有提供或要求相關受委託機構提供餘下 11 間委託管理廟宇的經審計帳目以供公眾查閱(第 5.9 段)。

26. **沒有遵從委託協議的規定** 審計署發現 4 間受委託機構沒有按規定提交經審計帳目及行政報告。截至 2017 年 1 月，1 間機構未曾提交其管理廟宇過去 3 年的經審計帳目及過去 11 年的行政報告。其餘 3 間機構管理共 15 間廟宇，在提交其經審計帳目及行政報告時亦有延誤。例如，1 間管理 5 間廟宇的機構直至 2016 年 12 月才提交分別於 2014 年、2015 年及 2016 年 3 月到期的經審計帳目(第 5.10 段)。

27. **審閱經審計帳目** 根據委託協議，委託管理廟宇的收入必須首先用於進行傳統儀式及廟宇的維修。任何盈餘須用於支付負責管理廟宇的員工的薪金及為遵從協議而所衍生的開支，以及用於香港的華人慈善活動。審計署留意到一筆約 380,000 元的員工膳食開支，與同年 301,000 元的員工薪金開支並不相稱，但華人廟宇委員會沒有要求受委託機構作出澄清(第 5.11 段)。

未來路向

28. 根據法改會 2013 年的報告書，慈善機構的現有規管框架有不足之處，包括慈善機構的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定，以及慈善籌款活動只受到有限度的監管。法改會就提高慈善機構的透明度和問責程度提出了 18 項建議，其中包括為界定什麼可構成慈善宗旨訂立明確的法定定義、規定所有向公眾募集捐款及／或已尋求豁免繳稅的慈善機構必須註冊、為香港的慈善機構採納特別制定的財務報告準則，及確保免稅慈善機構向公眾提供關於其運作的資料(第 6.2 及 6.3 段)。

29. 民政局已着手統籌有關決策局／部門的意見，以就法改會報告書的所有建議訂定回應，供政府考慮。考慮未來路向時，需要顧及本審計報告書指出可補足法改會建議的可予改善之處。舉例而言，在推行法改會關於稅務局進行更頻密覆查的建議時，需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能夠有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色(第 6.3 及 6.4 段)。

審計署的建議

30. 審計署的各項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：

(a) 稅務局局長應：

- (i) 採取措施，以加強監察慈善機構免稅地位定期覆查個案的進度(第 2.29(b) 段)；
- (ii) 在諮詢財經事務及庫務局局長後，考慮是否需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能更有效地發揮管理慈善機構免稅地位的角色(第 2.29(d)(i) 段)；及
- (iii) 提醒慈善捐款組人員向相關慈善機構索取捐款開支細項以證明符合其宗旨(第 2.29(d)(ii) 段)；

(b) 地政總署署長應：

- (i) 與支持決策局／部門合作，考慮日後以免地價／按優惠地價以私人協約或修訂契約(包括換地)方式批地用作福利／社會

摘要

- 服務時，加入限制分派利潤及規定提交帳目的契約條款 (第 3.25(a) 段)；
- (ii) 要求承批人 M 定期提交足夠資料，以顯示已遵從契約規定及載於 1989 年批准信的相關條件 (見第 3.13 段)，並在適當時尋求社署協助，以審查從承批人 M 取得的帳目報表 (第 3.25(c) 段)；及
 - (iii) 就載有條款規管宿舍之用途或營運的土地契約，向相關決策局／部門確認現時宿舍之用途或營運是否符合各決策局／部門的政策原意，並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動 (第 3.25(d) 段)；
- (c) 民政事務局局长應：
- (i) 在落實以私人協約方式免地價／按優惠地價批地營運福利／社會服務時，若認為執行情況與行政會議的理解有任何重大出入 (例如契約 N 的削減資助安排)，徵求行政會議批准 (第 3.27(b) 段)；及
 - (ii) 就契約 N 諮詢地政總署署長和規劃署署長，檢討相關西餐廳及酒廊的營運，以決定有關營運是否為契約條款及相關大綱圖所准許，並就此作出所需的跟進行動 (第 3.27(c) 段)；
- (d) 公司註冊處處長應加強公司註冊處監察註冊為擔保有限公司的慈善機構遵從法定文件交付規定的情況，以及針對屢次違反文件交付規定和長期延誤的個案採取更適時的跟進行動 (第 4.12 段)；
- (e) 警務處處長應加強識別不活躍社團的工作，並適時採取跟進行動，以確保警務處網站登載的註冊或豁免註冊社團名單盡快更新 (第 4.19 (b) 段)；
- (f) 教育局局長應繼續密切監察法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況，並在有需要時向遲遲欠交及／或屢次違反文件交付規定的法團校董會學校提供協助 (第 4.31(a) 段)；
- (g) 民政事務局局长作為華人廟宇委員會的主席應：
- (i) 加快行動與委託協議已屆滿的兩間廟宇的相關受委託機構解決存在已久的問題，以期在切實可行情況下盡快為委託協議續期 (第 5.15(a) 段)；及

摘要

- (ii) 加強監察受委託機構有否遵從委託協議的條款，以確保相關機構適時提交廟宇的經審計帳目及行政報告 (第 5.15(c) 段)；
及
- (h) 民政事務局局长在統籌相關決策局／部門的意見以就法改會建議訂定回應供政府考慮時，應參考本審計報告書指出的可予改善之處 (見第 6.6 段)。

政府的回應

31. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

香港的慈善機構

1.2 慈善機構對本港貢獻良多，既能團結社會，又能因應社會上若干最弱勢社羣的需要，為他們帶來徹底改變，並提供關愛服務與支援。政府多年來一直為慈善機構提供以下支援：

- (a) **稅項寬減** 根據《稅務條例》(第 112 章)的條文獲認可的慈善機構，一般無須繳稅，而捐贈給該等機構的款項可獲扣稅(註 1)；
- (b) **批地** 政府收取象徵式或優惠地價，以私人協約方式，把土地批予非牟利教育、醫療和慈善機構，用作營辦學校、醫院，以及社會福利和其他社區設施；及
- (c) **資助** 政府為主要屬教育、社會福利和醫療衛生界別的服務提供者(若干為慈善機構)提供經常資助金。

1.3 圖一顯示，稅務局的獲准扣稅慈善捐款由 2005–06 課稅年度的 52.5 億元增至 2014–15 課稅年度的 118.4 億元，即在這 10 年間增幅為 126%。在 2014–15 課稅年度，因作出認可慈善捐款而獲扣稅的納稅人共有 588 000 人(558 000 人獲扣減薪俸稅，21 000 人獲扣減利得稅，9 000 人獲扣減個人入息課稅)。估計少收稅收逾 15 億元(註 2)。至於因政府向慈善機構給予稅務豁免，無須該等機構就經營行業或業務取得的應課稅利潤在本港繳納利得稅而少收的收入，則並無現成的統計數字(註 3)。

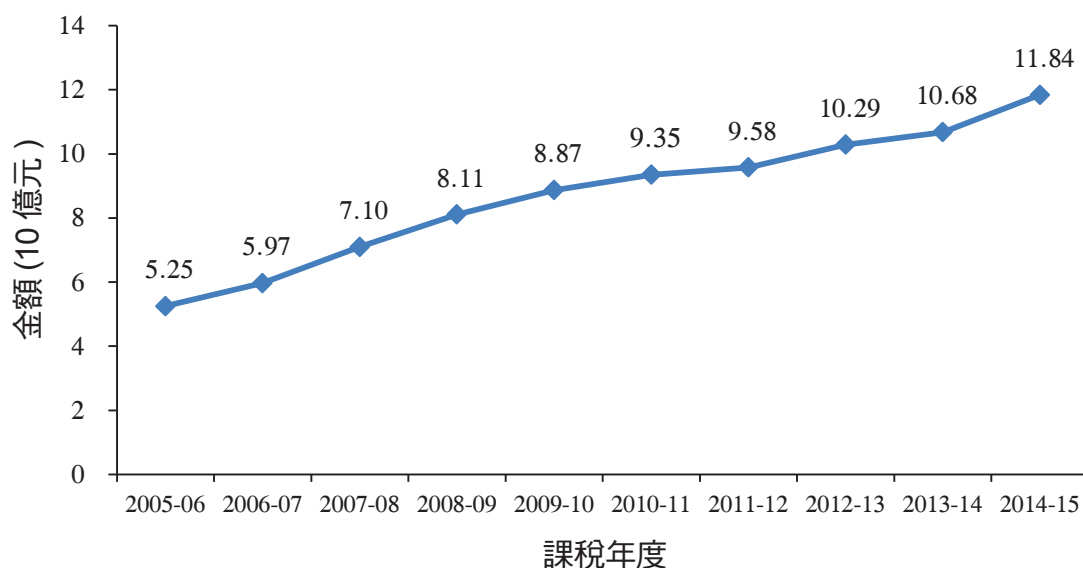
註 1： 於 1947 年制定的《稅務條例》自 1970 年起已訂明慈善捐款可獲扣稅。該條例第 16D 及 26C 條分別容許任何人在課稅年度內作出的認可慈善捐款可從利得稅或薪俸稅／個人入息課稅中扣除。認可慈善捐款的定義是指捐贈給根據該條例第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託作慈善用途的款項。在課稅年度內可扣除捐款的總額不得少於 100 元，亦不得超逾應評稅總利潤／入息的 35%(自 2008–09 課稅年度起)。

註 2： 按 15% 的標準稅率估算。

註 3： 稅務局表示，《稅務條例》增訂第 88 條(1949 年增補)，因為政府認為不宜向慈善、宗教或教育性質的機構徵收稅項，除非該等機構經營行業或業務。然而，如該行業或業務是在實際貫徹慈善機構明文規定的宗旨時經營的、從中所得的利潤大部分不是在香港以外地方使用並符合其他相關規定，該機構所得的利潤仍可獲豁免繳付利得稅。

圖一

獲准扣稅的慈善捐款金額日增
(2005-06 至 2014-15 課稅年度)



資料來源：稅務局的記錄

監察慈善機構的現有框架

1.4 目前，香港對“慈善機構”或“慈善目的”所作的法定定義頗為有限。根據《稅務條例》的條文，屬公共性質的慈善機構或慈善信託一般獲豁免繳稅，而捐贈給該等機構的款項可獲扣稅。然而，該條例並無訂明“慈善目的”的法定定義。稅務局須參考案例來決定某機構是否為“慈善目的”而設立（註4）。案例法界定“慈善目的”為：

- (a) 救助貧困；
- (b) 促進教育；
- (c) 推廣宗教；及
- (d) 有益於社會但非屬以上任何一類的其他具慈善性質的目的。

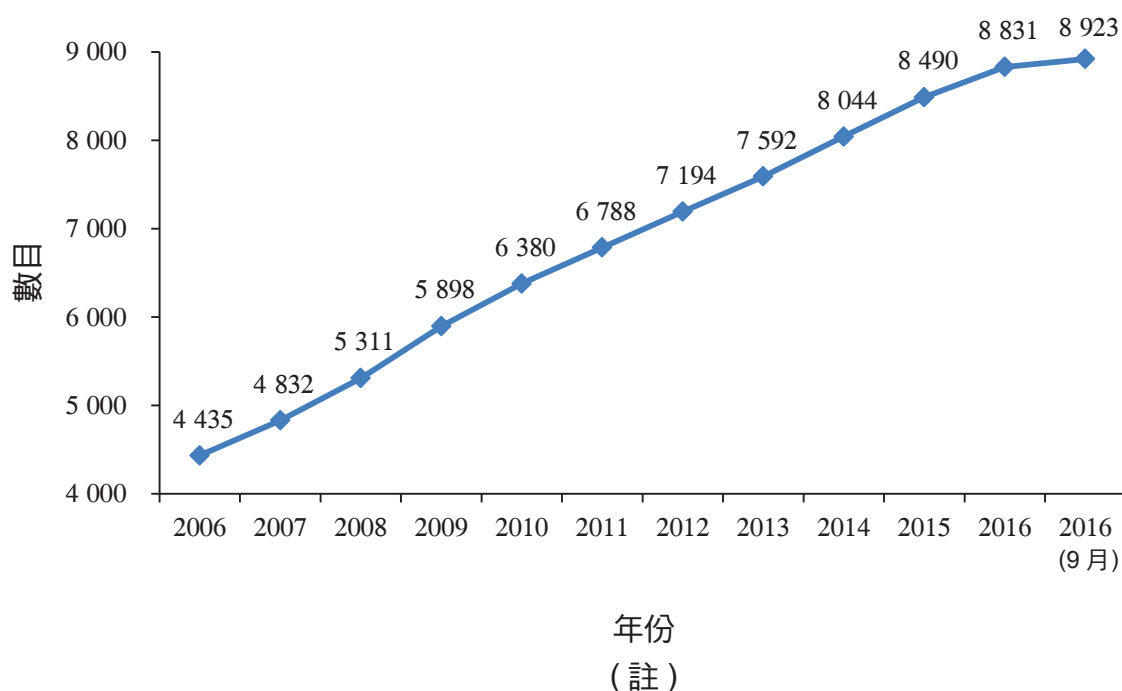
註4：根據稅務局所引述案例的判決，某機構是否慈善機構由法庭決定，即使該機構或已在繳稅事宜上獲認可為慈善機構。

除案例法的定義外，《註冊受託人法團條例》(第 306 章) 第 2(1) 條所界定的“慈善目的”包括：(a) 濟貧；(b) 促進藝術、教育、學術、文學、科學或研究的發展；(c) 提供準備以治癒、減輕或預防影響人類的疾病、衰弱或傷殘，或照顧患有或受困於影響人類的疾病、衰弱或傷殘的人 (包括照顧在分娩前、分娩中及分娩後的婦女)；(d) 促進宗教發展；(e) 教會目的；(f) 提高社會公德及促進市民的身心健康；以及 (g) 對社會有益的其他目的。

1.5 稅務局表示，根據《稅務條例》第 88 條獲認可為免稅慈善機構的數目倍增，由 2006 年 3 月的 4 435 間增加至 2016 年 9 月的 8 923 間 (見圖二)。慈善機構可完全自主地選擇法律形式，即成立為法團的團體 (例如公司) 或非屬法團的團體 (例如社團或信託)，以切合其運作，從而達致慈善目的。8 923 間免稅慈善機構的法律形式的分析，載於圖三。

圖二

免稅慈善機構數目日增
(2006 年 3 月至 2016 年 9 月)

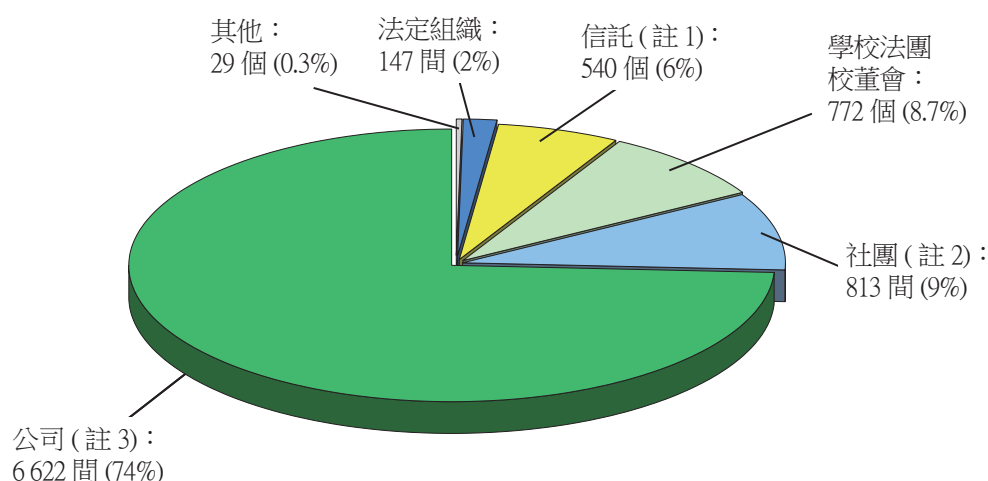


資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

註：有關數字顯示 2006 至 2016 年每年截至 3 月及 2016 年 9 月免稅慈善機構的數目。

圖三

8 923 間免稅慈善機構的法律形式
(2016 年 9 月 30 日)



資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

註 1：在 540 個免稅慈善信託中，58 個根據《註冊受託人法團條例》成立為法團（見第 1.7(c) 段）。

註 2：在 813 間免稅社團中，有 2 間於 2016 年 9 月 30 已被撤銷註冊，但未在稅務局記錄中反映（見第 2.22 段）。

註 3：在 6 622 間免稅公司中，有 3 間於 2016 年 9 月 30 已被撤銷註冊，但未在稅務局記錄中反映。在該 3 間已被撤銷註冊的公司中，有 1 間仍然列於根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構及慈善信託的名單，原因是更新名單需時兩星期（見第 2.20 段）。另外 2 宗延遲更新稅務局記錄的個案，詳情載於第 2.21 段。

1.6 慈善事業的急速增長（見第 1.3 及 1.5 段），實有必要確保慈善機構在管治、監管和操守方面均表現良好，以及把收集款項均用於宣稱的慈善用途。公眾不時關注，政府對慈善機構及其活動的監察是否足夠。要提升慈善機構的管治水平，確保這些機構在處理所收捐款時恪守問責和公開這兩項原則，有效的監察框架至關重要。

1.7 香港並無全面的法定機制以處理慈善機構的註冊和規管事宜。慈善機構根據其法律形式及有否申請確認免稅地位和政府支援，受制於政府內所屬不同決策局／部門管理的監察及／或註冊框架。情況如下：

- (a) **稅務局** 作為稅務管理機構，稅務局負責徵收有關法律所規定的稅款及收費，為政府帶來收入。除了評稅、收稅及其他法定職能，該

局也負責處理慈善機構根據《稅務條例》第 88 條提出的確認免稅地位申請(註 5)。慈善機構如在港經營行業或業務，而得自該行業或業務的利潤不符合第 88 條的條文，須就其利潤繳付利得稅(見第 2.2 段)。作為行政程序，稅務局會不時向免稅慈善機構索取帳目、年報及其他文件，以檢視其免稅地位，從而確定該等機構的宗旨是否仍符合“慈善目的”的資格準則(見第 1.4 段)，以及其活動是否符合所述宗旨。根據《稅務規例》的規定，捐贈給免稅慈善機構的款項可獲扣稅(見第 1.2(a) 段註 1)；

- (b) **地政總署** 地政總署收取象徵式或優惠地價，以私人協約方式批出土地，或收取象徵式或優惠租金，以短期租約方式出租土地，供若干慈善機構用作營辦學校、醫院以及社會福利和社區設施。獲相關批地的團體，很多都是免稅慈善機構。該類慈善機構受地政總署及支持決策局／部門所規管，以確保他們遵從批地的條款和符合政策原意；
- (c) **公司註冊處** 公司註冊處負責實施和執行《公司條例》(第 622 章——註 6)，該條例規管公司登記冊上約 134 萬間有限公司，例如規定該等公司交付周年申報表。選擇根據該條例成立為法團公司的慈善機構，與其他法團公司一樣，需要遵從相同的法定規定。根據《註冊受託人法團條例》成立為法團的受託人交付文件的事宜，亦由公司註冊處管理(註 7)。公司註冊處備存註冊公司和法團受託人的記錄，公開讓市民查閱。截至 2016 年 9 月，共有 1 337 989 間註冊公司(包括本地公司和註冊非香港公司)和 95 個法團受託人；當中，共有 6 619 間(0.5%)註冊公司和 58 個(61%)法團受託人列

註 5：根據稅務局在 2003 年取得的法律意見，第 88 條並無賦權該局批予免稅地位。第 88 條訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託獲豁免繳稅，該等機構或信託如果有意可向稅務局申請免稅確認。此外，該等機構根據《印花稅條例》(第 117 章)免繳若干稅項和費用，以及根據《商業登記條例》(第 310 章)免繳登記費。根據第 88 條獲免稅確認並屬公共性質的慈善機構及慈善信託如果同意，稅務局會把其名稱納入該局網站所備存關於屬公共性質的慈善機構或慈善信託的名單。捐款人可參閱該名單，以查核受贈人是否免稅的慈善機構及捐款是否可獲扣稅。稅務局並不負責慈善機構的管治，也無權力規管其運作。

註 6：新的《公司條例》於 2014 年 3 月 3 日生效，取代舊的《公司條例》(第 32 章)。本報告書所指的所有公司，包括根據新或舊《公司條例》成立為法團的公司。

註 7：公司註冊處表示，其職責不涵蓋監察免稅慈善機構的“慈善”地位或行為。無論是《公司條例》抑或《註冊受託人法團條例》，均無條文可使公司註冊處因某團體屬慈善機構而向其發出指示或索取資料。

於稅務局確認免稅地位的公共性質慈善機構或慈善信託名單(第 88 條名單)(註 8)；

- (d) **香港警務處(警務處)** 警務處的社團事務處負責實施《社團條例》(第 151 章)，並已批准約 38 000 間本地註冊或豁免註冊社團。有意根據《社團條例》成立的慈善機構，與其他註冊社團一樣，均須遵從相同的法定規定，例如須於其成立或根據該條例被當作成立後一個月內，向社團事務主任(即警務處處長)申請註冊或豁免註冊。社團事務主任如信納任何社團是純粹為宗教、慈善、社交或康樂目的而成立，或信納該社團是成立以作為鄉事委員會或由鄉事委員會組成的聯會或其他組織，則可豁免該社團註冊。然而，該等豁免註冊社團與註冊社團一樣，需要遵從相同的法定規定。警務處在其網站備存社團名單，供公眾查閱。截至 2016 年 9 月，共有 37 861 間社團，內有 1 000 間註冊或豁免註冊慈善社團，其中 811 間列於稅務局第 88 條名單；
- (e) **教育局** 根據《教育條例》(第 279 章)，每間資助學校(註 9)均須以法人團體的形式設立法團校董會以管理學校。直接資助學校(註 10)可按本身需要，選擇是否根據該條例設立法團校董會。設立法團校董會的目的，是以由主要持份者共同參與的管治模式管理學校。雖然設法團校董會的學校獲給予高度自主權，但法團校董會本身須交代如何使用公帑。因此，法團校董會須備存妥善的帳簿，並向教育局提交經審計帳目報表。截至 2016 年 9 月，共有 846 個法團校董會，其中 772 個(91%)列於稅務局第 88 條名單。與其他法團校董會一樣，該等慈善機構必須遵從《教育條例》下相同的法定規定；
- (f) **民政事務局(民政局)** 截至 2016 年 9 月，共有 2 480 間免稅慈善機構以推廣宗教為宗旨而成立。政府施政一向尊重宗教團體的自

註 8：公司註冊處表示，《公司條例》和《註冊受託人法團條例》均無條文規定慈善機構必須成立為法團公司／受託人。公司註冊處無法根據該等條例識別某法團公司是否免稅慈善機構。截至 2016 年 9 月的第 88 條名單上法團受託人和註冊公司的數目，是審計署把稅務局記錄與公司註冊處所備存註冊公司和法團受託人的記錄互相核對後得出的結果。

註 9：資助學校指任何按照《小學資助則例》、《中學資助則例》或《特殊學校資助則例》接受政府津貼的學校。

註 10：直接資助學校指直接接受政府津貼的學校，所得的津貼額是參考資助學校學位的平均單位成本及直接資助學校的收生數目計算。

主。不過，為遏止並預防華人廟宇管理失當及濫用捐款，《華人廟宇條例》(第 153 章) 於 1928 年訂立。根據該條例，所有華人廟宇均須向華人廟宇委員會(註 11) 註冊。截至 2016 年 9 月，約 600 間華人廟宇中，有 347 間已經註冊(註 12)，而其中 129 間(37%) 由稅務局第 88 條名單上的機構所管理。註冊華人廟宇名單載於民政局網站，供公眾查閱；及

(g) **其他決策局／部門** 部分其他決策局／部門亦就屬其職權的慈善機構履行監察職能如下：

- (i) **資助** 接受政府資助的慈善機構(例如教育、社會福利和醫療衛生界別中若干提供服務的非政府組織) 須受政府規管，由相關決策局／部門(例如教育局、社會福利署(社署) 和衛生署) 監察該等機構如何運用政府資助。2015–16 年度的經常資助金合共 1,288 億元，部分資助撥予慈善機構；及
- (ii) **慈善信託** 對於《受託人條例》(第 29 章) 所指的慈善機構，並無特定的規管機關，但該條例第 57A 條賦權律政司司長在有人違反慈善信託或慈善信託需要更有效管理時採取行動。

過往有關監察慈善機構的審查工作

1.8 審計署在 1997 年曾就“監察慈善機構：籌款和稅務豁免”進行審查，範疇包括政府監察慈善籌款活動和管理稅務豁免的程序。審查結果載於 1997 年 10 月的《審計署署長第二十九號報告書》第 4 章。政府接納並同意落實審計署的建議。

註 11：華人廟宇委員會是根據《華人廟宇條例》成立的法定機構，主席為民政事務局局长，共有 7 名委任委員和 16 名增補委員；委員會的其中一項主要職責是營運和管理 25 間直轄廟宇。

註 12：在 347 間註冊華人廟宇中，25 間(7%) 由華人廟宇委員會直接管理，20 間(6%) 由獲委員會授權的機構管理，餘下 302 間(87%) 則由個別人士或機構例如宗教團體管理。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

1.9 鑑於是否需要加強監察慈善機構這議題已在社會上引起廣泛討論，終審法院首席法官和律政司司長在 2007 年 6 月邀請法律改革委員會（法改會——註 13）檢討此議題。法改會在 2011 年進行公眾諮詢後，在 2013 年 12 月發表有關慈善機構的報告書（法改會報告書），就以下範疇提出多項建議，包括：慈善機構的定義和註冊；推行良好實務；慈善機構的財務報告，以及就慈善籌款活動提交的規定（和展示註冊號碼的規定）。法改會報告書特別建議所有慈善機構均須註冊，以及應在相關部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請。鑑於有關建議所涉範疇分屬不同決策局的政策職責，民政局遂負責統籌相關決策局／部門的意見，從而就法改會所提建議訂定回應，以供政府考慮。

審查工作

1.10 基於上述背景，審計署在 2016 年 10 月開始審查政府如何支援和監察急速擴展的慈善界（見第 1.3 及 1.5 段）及其慈善籌款活動。是次審查並不涵蓋政府對資助慈善機構提供服務的管理及管制（見第 1.7(g)(i) 段）。審查結果載於兩份審計報告，分別題為“政府對慈善機構的支援及監察”（即本審計報告主題）及“監察慈善籌款活動”（《審計署署長第六十八號報告書》第 2 章）。

1.11 本審計報告集中於以下範疇：

- (a) 慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理（第 2 部分）；
- (b) 批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理（第 3 部分）；
- (c) 根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定（第 4 部分）；
- (d) 對華人廟宇的規管（第 5 部分）；及
- (e) 未來路向（第 6 部分）。

註 13：法改會於 1980 年 1 月成立，負責研究由律政司司長或終審法院首席法官轉交該會的有關香港法律的課題，以進行改革。法改會成員由香港特別行政區行政長官委任，人選包括學術界人士、執業律師和社會賢達。

政府的整體回應

1.12 政府整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.13 在審查工作期間，稅務局、地政總署、民政局、規劃署、社署、民政事務總署(民政署)、食物環境衛生署(食環署)、公司註冊處、警務處、教育局和發展局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：慈善機構豁免繳稅及可扣稅捐款的管理

2.1 本部分審查稅務局對慈善機構豁免繳稅及申索認可慈善捐款扣稅的管理。

慈善機構豁免繳稅的管理

法律依據

2.2 《稅務條例》第 88 條訂明：

“即使本條例載有相反規定，任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託，均獲豁免並當作一直獲豁免繳稅：

但凡任何行業或業務是由任何該等機構或信託經營，而得自該行業或業務的利潤是純粹作慈善用途及其中大部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定，在此情況下，該等利潤方獲豁免並當作獲豁免繳稅——

- (a) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或
- (b) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是為該等人的利益而設立的。”

稅務局表示，《稅務條例》第 88 條訂明屬公共性質的慈善機構或慈善信託的一般免稅規定，但並無賦權稅務局局長決定某機構是否慈善機構。為肯定屬公共性質的慈善機構或慈善信託的免稅地位，稅務局一向會為申請確認的機構發給免稅確認。

《稅務指南》

2.3 為方便機構根據《稅務條例》第 88 條申請免稅確認，稅務局發出了名為《屬公共性質的慈善機構及信託團體的稅務指南》的資料小冊子（《稅務指南》亦載於稅務局網站），當中載明：

- (a) **免稅資格** 為符合免稅資格，慈善機構：
- (i) 必須純粹為慈善性質的目的而設立 (可獲接納為慈善目的的例子載於第 1.4 段)；
 - (ii) 其設立須輔以規管其活動的書面文書 (例如，若屬法團則為組織大綱及細則)；及
 - (iii) 受香港法院司法管轄，即在香港成立的慈善機構，或海外慈善機構的香港機構，例如根據《社團條例》第 4 條當作在香港成立的社團或根據《公司條例》第 XI 部註冊的法團；
- (b) **處理申請所須文件** 提出申請所須文件包括：規管文書的經核證真實副本、往年曾舉辦活動和來年擬舉辦活動的列表，及上一個財政年度的帳目副本 (如申請機構已成立 18 個月或以上)。如該機構仍未成立，則只須提交規管文書的擬稿，及由機構成立日期／申請日期起計 12 個月內擬舉辦活動的列表。為確保申請機構的所有宗旨均屬慈善性質，並有條文充分保障以防止款項轉作非慈善用途，《稅務指南》特別指出，慈善機構的規管文書一般應載明的重要條款包括：
- (i) 清晰準確地說明其宗旨的條款；
 - (ii) 限制其資產只能用於促進所述宗旨的條款；
 - (iii) 禁止成員之間分攤收入及財產的條款；
 - (iv) 禁止其管治組織成員 (例如董事、受託人等) 收取薪酬的條款；
 - (v) 規定備存足夠的收支記錄 (包括捐款收據)、備存妥善的會計帳目及每年編制財務報表的條款；及
 - (vi) 說明該機構解散時如何處理餘下資產的條款 (餘下資產通常應捐贈給其他慈善機構)；及
- (c) **覆查規定** 稅務局會不時覆查慈善機構的帳目、年報及其他文件以檢視其免稅地位，從而確定其宗旨仍屬慈善性質及其活動符合所述宗旨。

稅務局的組織及指示

2.4 局長直轄科下設的慈善捐款組(見附錄 A 的稅務局組織圖摘錄)，負責關於《稅務條例》第 88 條所訂免稅事宜的工作。慈善捐款組由 1 名總評稅主任領導，包括 8 名人員(註 14)。稅務局已發出員工手冊，就處理新的免稅申請及對免稅慈善機構進行覆查，訂明相關做法和程序。要點撮述如下：

- (a) **處理新申請** 個案負責人員處理新的免稅申請時，須檢查申請機構所提交的文件和資料，直至信納申請符合以下規定：
 - (i) 申請機構是根據《稅務指南》所載資格規定而成立的慈善機構(見第 2.3(a) 段)；
 - (ii) 申請機構的規管文書包含《稅務指南》所載的全部重要條款(見第 2.3(b) 段)，及額外條款，即避免管治組織成員之間利益衝突的條款；及
 - (iii) 申請機構過去 12 個月曾舉辦的活動和／或未來 12 個月擬舉辦的活動符合所述的慈善宗旨。

個案負責人員提出的免稅地位確認建議，須獲慈善捐款組的總評稅主任批核；

- (b) **覆查免稅慈善機構** 覆查視乎情況(例如收到投訴)不時進行；一般而言，最少每 4 年進行一次覆查(註 15)。被選查的慈善機構須於一個月內填妥問卷，以提交相關資料(例如規管文書自上一次覆查後曾否更改)及文件(例如上一個財政年度的財務報表和曾舉辦活動的報告)。個案負責人員須檢視慈善機構提交的資料，以確定其宗旨仍屬慈善性質及其活動符合所述宗旨。覆查期間須採取的跟進行動，包括：
 - (i) **有保留意見的帳目** 如核數師對其帳目給予否定意見的事項可能影響該慈善機構的免稅地位，個案負責人員可查詢相關事宜及要求採取補救行動；及

註 14：稅務局亦聘用暑期實習生協助處理覆查個案，例如於 2016 年聘用 4 名暑期實習生各兩個月。

註 15：2014 年以前，約有 250 間慈善機構不受定期覆查(例如由政府部門管理的慈善機構，或歷史悠久和規模完善的慈善機構)。2014 年，稅務局開始分階段覆查該等慈善機構。截至 2016 年 12 月，尚有 94 間該類慈善機構有待覆查。

- (ii) **董事薪酬** 如慈善機構向管治組織成員(例如董事)支付薪酬而其規管文書並不容許,個案負責人員便須提醒該機構注意這違規事項及要求採取補救行動。

直至能就繼續或撤銷免稅地位的確認作出決定,覆查行動方算完成;

- (c) **撤銷免稅地位** 免稅地位確認為被撤銷,一般原因如下:
 - (i) 慈善機構已解散或清盤;
 - (ii) 慈善機構停止運作或不活躍;
 - (iii) 慈善機構不再符合屬公共性質的慈善機構或慈善信託;及
 - (iv) 慈善機構不回應稅務局的查詢,或儘管多番努力但仍被認為失去聯絡;及
- (d) **恢復確認** 如因失去聯絡或不回應稅務局查詢而被撤銷免稅地位的慈善機構,可申請恢復確認。對於恢復免稅地位的申請,個案負責人員會採用類似新申請的處理方法。

2.5 表一載列2012年4月至2016年9月期間免稅地位獲確認、被撤銷及獲恢復的慈善機構的數目。

表一

免稅地位獲確認、被撤銷及獲恢復的慈善機構的數目
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	慈善機構的數目			年底時免稅慈善機構的數目
	免稅地位獲確認	免稅地位被撤銷	免稅地位獲恢復	
2012-13	517	128	9	7 592
2013-14	594	156	14	8 044
2014-15	611	175	10	8 490
2015-16	540	213	14	8 831
2016-17 (截至 2016 年 9 月)	199	113	6	8 923

資料來源：稅務局的記錄

處理確認免稅地位申請

2.6 **需就辦理新申請訂定服務承諾** 慈善機構取得免稅地位，既能提高其在社會上的認受性，也能讓支持其工作的捐款人獲得扣稅。有效和迅速地辦理真正慈善機構的免稅申請，至為重要。就此，稅務局轄下慈善捐款組以 4 個月內辦理新申請 (即向申請人發出初步回應) 為目標。審計署抽查 30 宗申請，發現 27 宗 (90%) 於 4 個月內獲得辦理，餘下 3 宗 (10%) 的辦理稍有延遲 (平均 12 日)。為提高透明度及向公眾問責，稅務局應考慮就辦理新申請訂定服務承諾。

定期覆查免稅地位

2.7 根據慈善捐款組的員工手冊，慈善機構免稅地位的覆查工作視乎情況 (例如收到投訴) 不時進行。一般而言，最少每 4 年進行一次覆查 (見第 2.4(b) 段)。自 2016 年 9 月 1 日起，慈善捐款組把在 4 個月內辦理慈善機構所提交的問卷及就該組查詢所提交的回覆 (該等回覆下稱通訊) 定為目標。表二載列 2012 至 2016 年期間已開展或擬開展並於 2016 年 9 月或之前完成的覆查的辦理時間。

表二

已完成覆查的辦理時間

開展覆查 年份	2016 年 9 月 或之前完成 的覆查 (宗)	辦理時間	
		平均 (日)	最長及最短日數 (日)
2012	1 328	468	11 至 1 440
2013	1 308	385	13 至 985
2014	1 433	313	14 至 698
2015	1 053	200	11 至 366
2016	739	105	24 至 179

資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

附註：2013 年 4 月，慈善捐款組人員數目由 5 名增加至 8 名。

2.8 **監察覆查個案的進度** 每逢月底，慈善捐款組會擬備工作報告供管方審閱(註 16)。每月報告載有多項資料，包括：

- (a) 該月內免稅地位獲確認、被撤銷及獲恢復的慈善機構的數目；
- (b) 有待該組辦理慈善機構已提交的問卷和通訊的數目。根據 2012 年 1 月至 2016 年 9 月期間每月報告所得該類覆查個案(涉及已提交有待該組辦理的問卷和通訊的個案)的數目，載於圖四；及
- (c) 每月月底有待該組辦理的最早提交問卷和通訊的日期。根據該等日期，審計署計算出截至月底最早提交問卷和最早收到通訊的待辦日數(註 17)。2012 年 1 月至 2016 年 9 月期間的結果，載於圖五。

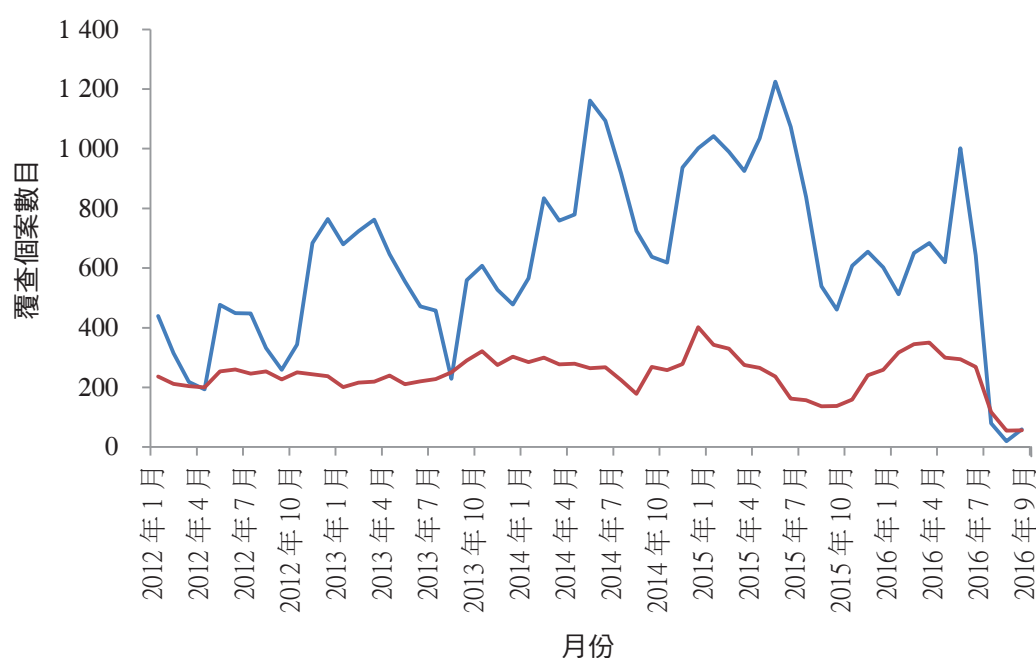
註 16：稅務局表示，慈善捐款組的每月報告旨在告知稅務局管方該組的待辦工作量，而非未完成覆查個案的數目。未完成覆查個案的數目和詳情，可視乎需要從稅務局資料庫中提取。

註 17：舉例而言，截至 2016 年 9 月 30 日，慈善捐款組未辦理 60 份已提交問卷；最早提交問卷於 2016 年 8 月 19 日收到，因此該問卷截至 2016 年 9 月 30 日的等待時間是 42 日。

根據 2015 年 10 月至 2016 年 9 月期間的每月報告，年內每月月底有待慈善捐款組辦理的已提交問卷和通訊平均為 742 項，較 2013 年、2014 年及 2015 年截至 9 月止年度的分別為 807 項、1 028 項及 1 139 項為少。2015 年 10 月至 2016 年 9 月期間，年內每月月底最早提交問卷的等待時間最長為 324 日，較 2013 年、2014 年及 2015 年截至 9 月止年度的分別為 487 日、516 日及 506 日為短。同樣地，2015 年 10 月至 2016 年 9 月期間待辦最早通訊的等待時間最長為 283 日，較 2013 年、2014 年及 2015 年截至 9 月止年度的分別為 661 日、598 日及 476 日為短。

圖四

有待慈善捐款組辦理覆查個案的數目 (2012 年 1 月至 2016 年 9 月)



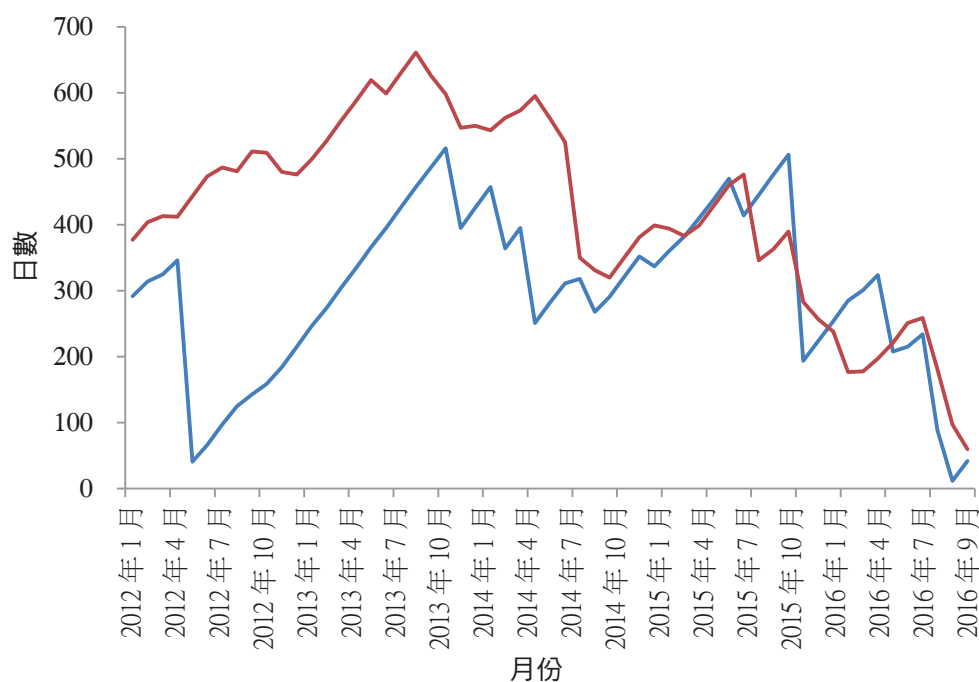
說明： — 有待慈善捐款組辦理的通訊
— 有待慈善捐款組辦理的已提交問卷

資料來源：稅務局的記錄

附註：各月份有待慈善捐款組辦理的已提交問卷／通訊的數目有所變動，因為該組的做法是每年分 3 至 4 批發出問卷，並會聘請暑期實習生協助處理覆查個案 (見第 2.4 段註 14)。

圖五

有待慈善捐款組辦理的最早提交問卷／通訊的待辦日數
(2012 年 1 月至 2016 年 9 月)



說明： — 最早的通訊
— 最早提交的問卷

資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

附註：各月份有待慈善捐款組辦理的最早提交問卷／通訊的待辦日數有所變動，與未完成覆查個案的數目變動有關(見圖四的附註)。

2.9 每月工作報告有所不足 有待慈善捐款組辦理的覆查個案的數目，及有待該組辦理的最早提交問卷／通訊的待辦日數，多年來有所減少(見第2.8段)。然而，審計署查詢匯報機制後發現以下事宜：

- (a) 就每宗涉及有待慈善捐款組辦理的通訊的覆查個案而言，並無資料顯示覆查首度展開的日期。對於已與相關慈善機構多番通訊的覆查個案來說，最近有待辦理通訊的日期未能反映該個案已辦理多久。此外，所匯報數字並不涵蓋相關慈善機構不回應該組查詢的覆查個案(例子見第2.12(b)段)；及
- (b) 所匯報資料從個別個案負責人員提供的報告整合得來。審計署審查未完成覆查個案後，發現慈善捐款組有遲遲未辦理慈善機構通訊／

所提交資料的情況，顯示人手匯報制度有遺漏未完成個案的可能(例子見第 2.12(a) 段)。

因此，每月報告未能完整反映所有未完成個案及其案齡。

2.10 審計署的分析 稅務局備存關於所有免稅慈善機構的電腦資料庫，並為每間慈善機構保存一個覆查年份的記錄。覆查年份是個案覆查狀況的指示(註 18)。審計署分析電腦資料庫內 8 923 間免稅慈善機構的覆查年份記錄後發現，截至 2016 年 9 月 30 日，稅務局對 635 間慈善機構於 2006 至 2015 年期間已開展或擬開展的免稅地位覆查尚未完成。然而，由於第 2.9(a) 及 (b) 段所述的不足之處，稅務局 2016 年 9 月的報告只顯示有 116 宗有待慈善捐款組辦理的未完成覆查個案。

2.11 635 宗未完成覆查個案 根據該 635 宗未完成覆查個案的案齡分析，其中 71 宗(11%)在截至 2016 年 9 月 30 日已逾 5 年尚未完成(見表三)。稅務局需要密切監察該等未完成覆查個案，因為：

- (a) 如稅務局後來發現某慈善機構免稅地位的確認需予撤銷，則可能延遲對其利潤評稅。根據《稅務條例》，稅務局有權於相關課稅年度屆滿後 6 年內評稅；及
- (b) 由於撤銷的有效日期會追溯至引致撤銷的事故發生該日，市民可能會基於在稅務局網站登載但原來不準確的相關慈善機構免稅地位資料而捐款並在其報稅表申索扣稅。

就此，審計署審查了 30 宗撤銷確認個案，發現稅務局在開展定期覆查後很久才撤銷相關慈善機構免稅地位的確認，即在 4 宗個案中長達 5 至 7 年。

註 18：舉例而言，慈善機構的覆查年份記錄(例如 2013 年)如早於當下時間(例如 2017 年 3 月)，表示於 2013 年已開展／擬開展的覆查尚未完成。當覆查完成(例如於 2017 年 6 月完成)，覆查年份記錄便會按相隔 4 年覆查一次而更新至 2021 年。

表三

635 宗未完成覆查個案的案齡分析
(2016 年 9 月 30 日)

未完成覆查個案的 已逾年數	覆查個案數目
< 2	461 (73%)
2 至 5	103 (16%)
> 5	71 (11%)
總計	635 (100%)

資料來源：審計署對稅務局記錄的分析

2.12 **延遲採取跟進行動** 稅務局表示，《稅務條例》沒有規定慈善機構須在指定時間內回應稅務局要求就定期覆查其免稅地位而索取資料和文件的有效條文。遲遲未處理個案的原因，可能是相關慈善機構回應稅務局查詢有延誤所致。審計署選取 17 宗覆查個案 (即在已逾 5 年仍未完成的 71 宗個案中約佔四分之一) 以作審查，發現 15 宗 (88%) 也有稅務局延誤的情況，下文列舉 3 個例子：

- (a) **個案 A** 稅務局於 2009 年 3 月對某慈善機構 (慈善機構 A) 開展免稅地位覆查，向其發出問卷以索取相關資料和文件。問卷於 2009 年 4 月交回，但一直未獲處理，直至 2016 年 9 月 (約 7.5 年後) 稅務局才採取跟進行動。該個案沒有被納入每月工作報告內的有待慈善捐款組處理的覆查個案中 (見第 2.9(b) 段)；
- (b) **個案 B** 稅務局於 2011 年 3 月對某慈善機構 (慈善機構 B) 開展免稅地位覆查，向其發出問卷以索取相關資料和文件。問卷於 2011 年 4 月交回。稅務局於 2012 年 1 月提出關於財務帳目的查詢；儘管慈善機構 B 沒有回答，但稅務局不作跟進，直至 2016 年 8 月 (約 4.5 年後)。該個案沒有被納入每月報告內，因為該報告並不涵蓋相關慈善機構不回應稅務局查詢的覆查個案，即第 2.9(a) 段所述的不足之處；及
- (c) **個案 C** 稅務局於 2011 年 3 月對某慈善機構 (慈善機構 C) 開展免稅地位覆查，問卷於 2011 年 5 月交回。覆查期間，稅務局發現慈

善機構 C 於 2007–08 及 2008–09 年度以高於應課差餉租值 67% 的租金租用某關聯公司 (其相關董事也是慈善機構 C 的董事) 所擁有的處所，而其規管文書只容許向管治組織的成員支付妥當和合理的租金。截至 2016 年 12 月 (5 年過後)，稅務局仍未定案。審計署留意到，上述 5 年內的 3 個情況中，稅務局都是在長達 9 至 16 個月久未行動後才要求相關慈善機構進一步提供解釋和文件。

就規管關注事宜採取跟進行動

2.13 不論是進行定期覆查或是處理新免稅申請 (包括恢復確認申請)，稅務局均會檢視所提交的文件並提出查詢，以查明相關慈善機構的活動或開支是否與其宗旨相稱。審計署審查 160 宗覆查個案和 10 宗申請恢復免稅地位申請，發現稅務局在 10 宗覆查／恢復免稅地位確認的個案中，就規管關注事宜採取的跟進行動有所局限／不足。詳細的審查結果載於第 2.14 至 2.19 段。

2.14 **董事薪酬** 根據慈善捐款組的員工手冊，如在定期覆查中發現慈善機構向其董事支付規管文書所不容許的薪酬，個案負責人員便須提醒該機構留意這違規事項並要求該機構採取補救行動 (見第 2.4(b)(ii) 段)。審計署發現 4 宗違反董事薪酬條款的個案 (個案 D 至 G)。儘管相關慈善機構採取不同的補救行動，由停止付款 (個案 D) 至退還部分款項 (個案 F 及 G) 和退還全部款項 (個案 E)，該等機構的免稅地位不受影響：

- (a) **個案 D** 稅務局於 2016 年 3 月收到投訴，指某免稅慈善機構 (慈善機構 D) 的一些成員於 2012 至 2015 年度收取薪酬。2016 年 5 月，稅務局取得慈善機構 D 的該等年度的財務報表，發現 9 名董事於 2012 至 2014 年的 3 個年度內獲付薪酬，合共 1,300 萬元，而這些薪酬根據慈善機構 D 的規管文書不予容許。2016 年 8 月，稅務局要求慈善機構 D 確認是否已停止該做法及採取了何種補救行動。2016 年 10 月，慈善機構 D 確認已停止支付薪酬，並提供資料以顯示該做法已於 2015 年停止。審計署從稅務局的記錄中找到慈善機構 D 所提交的薪俸稅僱主報稅表和財務報表，顯示該機構於 2011 年度亦向 10 名董事支付合共 500 萬元薪酬；
- (b) **個案 E** 稅務局於 1999 年覆查中發現某免稅慈善機構 (慈善機構 E) 違反董事薪酬條款，於 1999 年度向 3 名董事支付合共 20,700 元款項。慈善機構 E 安排 3 名董事退還全部款項，並承諾日後遵從規管文書的規定。稅務局接納補救行動，繼續慈善機構 E 的免稅地

位。然而，在 2007 年另一次覆查中，稅務局發現慈善機構 E 再度違反董事薪酬條款，於 2006 及 2007 年度向某董事支付合共 43,500 元款項。儘管再次違規，稅務局仍然接納慈善機構 E 的補救行動(即退還全部款項及承諾日後遵從規定)，繼續該機構的免稅地位。在 2007 年覆查中發現違規事宜後，稅務局向慈善機構 E 發出警告信，表示如再有類似問題便會撤銷其免稅地位；及

- (c) **個案 F 及 G** 稅務局於 2015 年處理慈善機構 F 的恢復確認申請(其免稅地位於 2003 年 12 月被撤銷)時，發現該機構違反董事薪酬條款，於 2003 至 2013 年度向管治組織某成員支付合共 276,100 元款項。慈善機構 F 退還 13,100 元(已付薪酬的 5%)後，稅務局便恢復該機構免稅地位的確認。同樣地，稅務局於 2012 年處理慈善機構 G 的恢復確認申請(其免稅地位於 2006 年 5 月被撤銷)時，發現該機構違反董事薪酬條款，於 2008 至 2012 年度向某董事支付合共 375,000 元款項。在該個案中，慈善機構 G 提出會安排該董事退還 187,500 元(已付薪酬的 50%)的建議後，稅務局便恢復該機構的免稅地位的確認。

2.15 不為貫徹慈善宗旨的支出 根據慈善捐款組的員工手冊，免稅慈善機構的規管文書，一般應包含旨在限制其資產只能用於促進所述宗旨的條款。審計署留意到，在 2 宗個案(個案 H 及 I)中，稅務局找到不為貫徹相關慈善機構宗旨的開支。在該 2 宗個案中，稅務局均在相關機構採取以下的補救行動(其中 1 宗退還全部款項，另 1 宗沒有退還款項)後便繼續其免稅地位：

- (a) **個案 H** 稅務局於 2010 年 12 月收到投訴，指某慈善機構(慈善機構 H)的部分收入應予繳稅。稅務局向該機構取得澄清後認為投訴不成立，但在檢視其 2010 至 2013 年度的財務報表時，發現部分交通開支合共 704,500 元可能沒有用於貫徹其慈善宗旨。慈善機構 H 回應稅務局的意見時，確定收回已付金額中的 500,000 元，餘下款項稍後收回。稅務局不作跟進行動，繼續慈善機構 H 的免稅地位；及
- (b) **個案 I** 稅務局在 2008 年覆查中發現，某慈善機構(慈善機構 I)的活動包括修葺某董事的祖墳。稅務局提出數個問題，查詢該項活動如何符合該機構的救助貧困宗旨，並要求該機構提供捐款支出細項。儘管多番催辦，慈善機構 I 沒有回應稅務局的查詢；稅務局遂於 2011 年 12 月撤銷其免稅地位。2014 年 7 月，慈善機構 I 申請恢復確認。稅務局從該機構所提交 2008 年度的捐款支出細項中，發

現兩項合共 236,000 元的開支用以重建祠堂和修葺祖墳(與該機構創辦人有關)。雖然稅務局認為前者不屬慈善性質，後者只為履行創辦人個人責任，但仍接納該機構承諾日後不作類似支出為補救行動，恢復其免稅地位。

2.16 **《稅務條例》中有關慈善機構免稅地位的條文的局限** 關於第 2.14 及 2.15 段所載的審計署意見，稅務局於 2017 年 3 月告知審計署，該局運用權力就 6 宗違反規管文書／慈善宗旨的個案採取執行行動時有以下局限：

- (a) **董事薪酬** 根據案例法的判決，雖然向慈善機構董事支付規管文書中沒有訂明的薪酬可能構成違反受信責任，但該違反本身不會改變該機構的宗旨，因而不會改變其慈善地位。稅務局並無法律依據或權力，純粹基於不遵從相關規定而撤銷慈善機構的免稅地位。根據 2003 年取得的法律意見，稅務局得悉某機構某人員如干犯罪行，未必可歸咎於該機構。此外，稅務局沒有權力要求慈善機構退還(全部或部分)已支付的董事薪酬。發出個案 E 所述的警告信(見第 2.14(b) 段)後，稅務局再沒有就違反董事薪酬條款發出警告信，並改為發信提醒慈善機構遵從規管文書的相關條文；及
- (b) **不為貫徹慈善宗旨的支出** 稅務局並不負責慈善機構的管治，也無權力規管其運作。根據 2003 年取得的法律意見，稅務局得悉，純粹基於慈善機構不遵從《稅務條例》沒訂明的任何法定或非法定責任而推翻該機構的免稅地位，於法不合。即使個案負責人員認為某些開支項目不為貫徹慈善機構的慈善宗旨，也不影響其慈善地位。稅務局並沒有權力要求慈善機構退還(全部或部分)相關開支。根據 2003 年取得的法律意見，稅務局得悉單一事件未必能確證某機構的真正業務性質。稅務局最多只能提醒慈善機構遵從規管文書的收入條款，並建議採取補救行動。

2.17 **需要考慮檢討《稅務條例》中關於慈善機構免稅地位的條文** 在 2013 年公布關於慈善機構的報告書中，法改會表示知悉稅務局會為覆查某機構的免稅地位而不時要求提交帳目、年報或其他文件，以確保該機構仍屬慈善性質及其活動符合所述宗旨。稅務局覆查慈善機構的帳目以確保其收入純粹遵照法律而用於慈善用途，法改會認為該職能非常重要，而且在很大程度上是公眾對慈善界的信心基礎所在。法改會在諮詢期間所得的回應，有很多是認同有需要由稅務局執行覆查周年帳目的職能；另亦有建議稅務局應更頻密地覆查慈善機構的慈善地位，以便更有效地監察慈善機構的帳目和涉及慈善活動的工作。法改會建議，稅務局應按需要更頻密地覆查免稅慈善機構的帳目，以查明該等機構的

活動是否與其慈善宗旨相符。然而，稅務局表示，《稅務條例》現行條文並無訂定執行權力，可讓稅務局針對支出／活動違反規管文書或與慈善宗旨不符的慈善機構，採取有效的跟進行動（見第 2.16 段）。公眾期望稅務局為管理慈善機構免稅地位所承擔的角色，與該局根據《稅務條例》現行條文可做的工作，明顯有所出入。為收窄期望差距，有需要考慮檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色。

2.18 慈善機構的捐款 根據《稅務指南》，免稅慈善機構的規管文書須包含規定備存足夠的收支記錄的條款，包括捐款收據（捐贈給另一慈善機構的款項——見第 2.3(b)(v) 段）。審計署留意到，在 2 宗覆查個案中，個案負責人員沒有要求相關慈善機構就其捐款開支作出充分解釋，以證明該等捐款符合其宗旨：

- (a) 在其中 1 宗個案（個案 J），慈善機構 2015 年度的財務報表顯示 90 萬元捐款收入和 100 萬元捐款／獎學金開支，但個案負責人員在檔案中註明無須要求開支細項，因為類似資料已在上一次 2011 年覆查中提供。由於事隔 4 年，捐款開支項目的性質和金額在兩次覆查中亦可能有變，故應索取 2015 年度捐款開支細項；及
- (b) 在另外 1 宗個案（個案 K），慈善機構 2014 年度的財務報表顯示 39 萬元捐款收入和 46 萬元捐款開支，但沒有被要求提供開支細項。個案負責人員在檔案中註明，她從慈善機構所提交的問卷觀察到，其 2015 年度活動包括支持其他慈善機構濟助尼泊爾地震災民及推廣宗教，故以活動與其宗旨相符為由而沒有要求提供捐款支出細項，但未有解釋為何她認為 2015 年度捐款與 2014 年度捐款相關。因此，個案負責人員應該索取 2014 年度捐款開支細項。

稅務局於 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示，個案負責人員進行覆查時會運用專業判斷及採取風險為本的方法。對於該兩宗個案，稅務局認為毋須索取開支細項。然而，審計署留意到，有時即使相關慈善機構已在上一次覆查中提供了捐款開支細項，但個案負責人員仍再要求提供類似資料。以一宗個案為例，慈善捐款組於 2014 年覆查時向某慈善機構索取有關 60 萬元捐款的細項，儘管該機構已在 2009 年覆查時就 73 萬元捐款提供類似開支細項。再者，個案 J 及 K 的捐款開支，所涉及的捐款活動是相關慈善機構耗用該年收到捐款的全部／大部分的唯一活動，故需提醒個案負責人員在決定核實工作的多寡時，適當考慮慈善機構捐款開支佔其收入的重要程度。

2.19 **不活躍的慈善機構** 根據慈善捐款組的員工手冊，如慈善機構停止運作或不活躍，可撤銷其免稅地位的確認(見第 2.4(c)(ii) 段)。審計署審查 7 宗覆查個案，發現慈善捐款組在其中 3 宗用了很長時間(超過兩年)來處理不活躍個案。下文列舉 2 個例子：

- (a) 在其中 1 宗個案(個案 L)，相關慈善機構於 1997 年獲確認為免稅慈善機構。在其後 3 次免稅地位覆查(即 2002 年、2004 年及 2009 年覆查)中，所提交的財務報表均顯示該機構未曾開始運作(至 2009 年長達約 12 年)。在 2002 年覆查中，該機構在所提交的問卷中表示計劃在該年稍後時間營辦教堂。該機構在 2004 年覆查中回覆個案負責人員的查詢時表示，會於 2005 年 1 月開始運作，並提供擬舉辦活動的相關資料。該機構在 2009 年覆查中表示，會於 2009 年 11 月開始運作。稅務局每次獲告知未來活動計劃(作教堂營運)後，均繼續該機構的免稅地位。在 2014 年覆查中，該機構提供資料(包括日期為 2015 年 9 月 13 日及 2016 年 7 月 31 日的捐款收據，及一本主日崇拜活動小冊子)，以顯示該機構於 2015 及 2016 年均有舉辦慈善活動。結果，稅務局於 2016 年 9 月繼續該機構的免稅地位。然而，審計署從該機構截至 2016 年 3 月 31 日年度的財務報表(從公司註冊處取得，因為該機構屬註冊公司)中得悉，年內並無收入，而財務報表上的附註亦指該機構沒有開展任何活動及一直都不活躍。稅務局需要就此要求該機構作出解釋；及
- (b) 在另 1 宗個案(個案 M)，相關慈善機構於 2006 年獲確認為免稅慈善機構。在回應稅務局的 2011 年免稅地位覆查時，該機構於 2011 年 4 月報稱不活躍。2012 年 5 月(1 年後)，稅務局詢問該機構有否未來活動計劃。2012 年 7 月，該機構要求延期 1 年才回覆有關其未來活動。然而，該機構 3 年來仍未因應稅務局的催辦函(於 2012 年 12 月、2014 年 2 月及 2015 年 5 月發出)就此作出回應。2015 年 6 月，該機構(屬註冊公司)根據《公司條例》規定向稅務局申請不反對通知書以向公司註冊處申請撤銷註冊。個案負責人員發現該機構申請撤銷註冊後向其查詢。2015 年 7 月，該機構告知稅務局，自成立為法團後從未開始運作。其後，稅務局撤銷該機構的免稅地位確認。

2017 年 3 月，稅務局告知審計署，在維持慈善機構的免稅地位確認，及在沒有可抵禦法律挑戰的理由下撤銷確認對慈善機構所造成的損害，該局須在兩者之間取得平衡。然而，在審計署所審查的 7 宗個案中，有 4 宗的個案負責人員更適時地採取行動，撤銷不活躍慈善機構的免稅地位確認。以其中 1 宗個案為

例，相關慈善機構於 2015 年 2 月回覆沒有舉辦任何活動；慈善捐款組於 2015 年 4 月致函查詢其未來活動計劃，並於 2015 年 8 月、2015 年 12 月及 2016 年 5 月三度發出催辦函，但沒有收到回應，遂於 2016 年 9 月 (即 19 個月後) 撤銷該機構的免稅地位確認。審計署認為，稅務局需要提醒慈善捐款組人員，如相關慈善機構沒有在合理時間內回應該組的查詢或落實其未來計劃，則須按員工手冊的規定，對不活躍慈善機構採取行動。

需要在免稅慈善機構解散時適時採取行動

2.20 根據《稅務指南》，免稅慈善機構的規管文書應包含說明在解散時如何處理餘下資產的條款 (餘下資產通常應捐贈予其他慈善機構) (見第 2.3(b)(vi) 段)。稅務局已與公司註冊處作出安排，把將會被公司註冊處除名的公司通知稅務局。自 2016 年 1 月起，慈善捐款組每月兩次以電腦程式進行配對，識別出將會被公司註冊處除名的免稅慈善機構。這對保障稅收十分重要，因為將會被除名的公司可能有未清繳的稅項。如相關公司是免稅慈善機構，上述安排亦有助稅務局適時採取行動：

- (a) 刪去被除名慈善公司的名稱，以更新第 88 條名單；及
- (b) 向相關公司查詢解散後是否依據規管文書的規定處理資產。

2.21 審計署把稅務局截至 2016 年 9 月 30 日列於第 88 條名單的免稅慈善機構，與公司註冊處所備存的公司登記冊互相核對，以審查上述通知安排。審計署發現，有兩間已被公司註冊處除名的免稅慈善公司仍然列於第 88 條名單：

- (a) 在第 1 宗個案，相關慈善機構於 2015 年 10 月被公司註冊處除名，但慈善捐款組到 2016 年 12 月 7 日 (當個案負責人員獲稅務局總務科告知該機構已被除名時) 才把其名稱從第 88 條名單刪除；及
- (b) 在第 2 宗個案，在 2016 年 6 月配對中發現相關慈善機構將被除名。個案負責人員於 2016 年 6 月 16 日致函該機構，要求提供最後結算帳目。因應該機構 2016 年 9 月 7 日的查詢，個案負責人員於 2016 年 9 月 29 日覆函解釋“除名”安排，並要求提供所需資料。後來，配對 (見第 2.20 段) 顯示該機構已於 2016 年 9 月 30 日被除名，但相關檔案的配對報告誤置他處。結果，該被除名公司到 2017 年 1 月 27 日才被撤銷免稅地位的確認。

2017年3月，稅務局告知審計署：(i) 於2016年1月電腦程式進行配對推出前(見第2.20段)，慈善捐款組須先以人手從公司註冊處網上查冊中心核對當時的法團慈善機構的公司現況；(ii) 就上文(a)段所述第1宗個案，慈善捐款組在1個月時間內完成6 532間法團慈善機構的人手核對，只是未能識別出1宗被除名個案；及(iii) 第(b)段所述的配對報告誤置他處的個案，亦屬單一事件。然而，由於稅務局的《稅務條例釋義及執行指引》已建議市民參閱第88條名單以查核其慈善捐款是否符合扣稅規定，故有需要確保被除名的慈善公司適時從該名單刪除。

2.22 審計署亦留意到，稅務局並沒有就其他條例(例如警務處執行的《社團條例》——見第1.7(d)段)下成立的免稅慈善機構，與其他相關決策局／部門作出類似的通知安排。就此，審計署把稅務局截至2016年9月30日列於第88條名單的免稅慈善機構，與警務處備存的社團名單，互相核對。審計署發現，有兩間已被警務處撤銷註冊(1間於1997年，另1間於2016年9月)的免稅慈善社團，仍然列於第88條名單。稅務局於2017年3月回應審計署的意見時表示：

- (a) 關於第1宗個案，儘管相關慈善機構並無向警務處社團事務處註冊，但從連續4次免稅地位覆查(即2000年、2004年、2010年及2015年)所提交的財務報表和活動列表中可見，該機構營辦1間教堂，並進行與其慈善宗旨相符的慈善活動。慈善捐款組進行第2.21段所述的人手核對(人手核對工作亦涵蓋以其他法律架構(例如社團)成立的慈善機構)時，發現該機構被撤銷註冊，遂要求該機構澄清。該機構於2016年8月底告知稅務局，正與社團事務處設法解決問題，並會向稅務局提供相關文件。稅務局認為，根據案例法的判決，該機構沒有根據《社團條例》註冊，並不影響其慈善地位。截至2017年3月，慈善捐款組仍在與該機構澄清；及
- (b) 關於第2宗個案，當社團事務處確認相關慈善機構已經解散，其免稅地位已於2016年12月19日被撤銷。

可扣稅捐款的管理

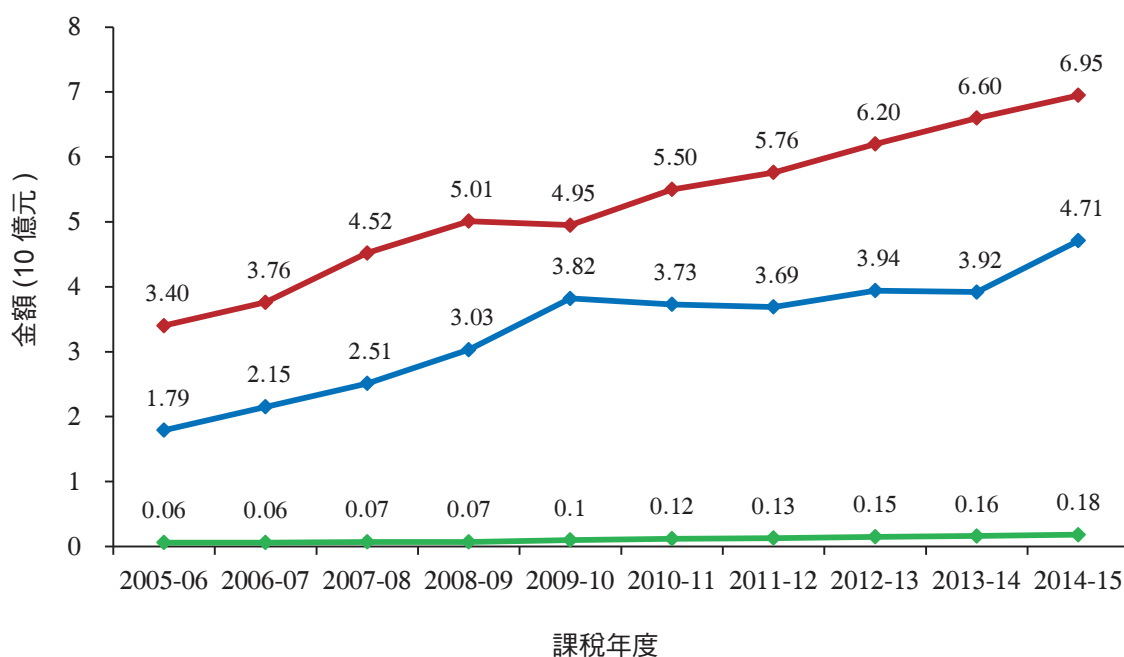
2.23 根據《稅務條例》第16D及26C條，納稅人的認可慈善捐款分別可獲扣減利得稅和薪俸稅／個人入息課稅。除《稅務指南》外，稅務局亦公布《稅務條例釋義及執行指引》，向市民說明根據《稅務條例》第26C條慈善捐款扣稅的基本準則，包括：

- (a) 所付款項必須是捐款，而捐款人不得收取任何實質利益作為交換。不獲認可為可扣稅付款的例子，包括購買抽獎券及慈善舞會、音樂會和電影放映會門券的費用；
- (b) 有關捐贈必須是現金餽贈，捐贈給根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託；
- (c) 不能就同一筆捐款讓多於一人獲得扣稅；
- (d) 納稅人的捐款（在薪俸稅和個人入息課稅中包括與其同住的配偶的捐款）總額必須不少於 100 元；及
- (e) 在任何年度內可獲扣除的總額不能多於捐款人應評稅入息的指定百分比（即自 2008-09 課稅年度起為 35%）。

2.24 2005-06 至 2014-15 課稅年度在利得稅、薪俸稅和個人入息課稅下獲准扣稅的慈善捐款金額，載於圖六。

圖六

在利得稅、薪俸稅和個人入息課稅下
獲准扣稅的慈善捐款
(2005-06 至 2014-15 課稅年度)



說明：— 薪俸稅
— 利得稅
— 個人入息課稅

資料來源：稅務局的記錄

2.25 稅務局第一科負責法團和合伙業務慈善捐款的扣稅申索，是其利得稅評稅工作的一部分。第二科負責處理個人慈善捐款的扣稅申索，是其薪俸稅、利得稅和個人入息課稅評稅工作的一部分。截至 2016 年 6 月，第一科員工共有 360 人，第二科共有 766 人。2015-16 年度，共處理了 461 000 項利得稅評稅、2 797 000 項薪俸稅評稅和 362 000 項個人入息課稅評稅。

2.26 **案頭審核** 自 2001 年 4 月起，為簡化評稅程序，稅務局採用電腦化的先評後核機制，以篩選報稅表進行自動評稅，並揀選個案進行評稅後案頭審核。第一科和第二科均以風險為本的方法，揀選報稅表進行案頭審核：

- (a) 對於選定的利得稅個案，評稅人員會檢視納稅人已提交的利得稅報稅表和證明文件（例如計算表和財務報表）。稅務局表示，關於利

得稅個案，雖會格外留意該個案被選取的風險範疇，仍會對個案作全方位(即所有帳項，包括慈善捐款申索)審查，目的是要查明自動評稅得出的應評稅利潤／虧損是否正確。審查期間，評稅人員會運用專業判斷，亦會在認為需要或值得時，要求相關納稅人澄清。稅務局並無規定每宗案頭審核個案均須提出查詢，並只會在情況特殊時，才要求提交收據的正本和證明文件；及

- (b) 對於根據慈善捐款申索所選定的薪俸稅和個人入息課稅個案，稅務局會要求相關納稅人提交捐款收據(通常為收據正本)或其他可接納的證明文件(例如顯示捐款詳情的銀行入數紙)，以作核實。評稅人員檢視所提交的文件時會運用專業判斷，決定相關捐款是否符合扣稅規定。

2.27 稅務局如在案頭審核後發現慈善捐款申索過多或過少，便會作出調整。表四顯示 2010-11 至 2014-15 課稅年度曾作調整的稅務檔案的數目及相應的調整金額。

表四

2010-11 至 2014-15 課稅年度涉及
不獲批准慈善捐款申索的案頭審核調整
(2016 年 9 月)

課稅年度	第一科		第二科	
	法團和合 業務稅務 檔案數目	調整 (元)	個人稅務 檔案數目	調整 (元)
2010-11	6	1,800,323	428	14,724,978
2011-12	10	978,978	305	14,516,564
2012-13	11	317,372	238	13,585,036
2013-14	5	216,882	140	7,711,211
2014-15	7	697,186	102	11,373,940
總計	39	4,010,741	1 213	61,911,729

資料來源：稅務局的記錄

就慈善捐款申索進行案頭審核的可予改善之處

2.28 審計署抽查第一科於 2015-16 年度進行的 30 宗利得稅案頭審核個案，及第二科於 2015-16 年度進行的 50 宗薪俸稅／個人入息課稅案頭審核個案，發現：

- (a) **利得稅** 在其中 1 宗個案中，納稅人提交的附表，並沒有顯示款額為 50,000 元的捐款是否捐贈給第 88 條名單上的認可慈善機構。然而，評稅人員沒有要求納稅人澄清便批准上述款額扣稅。雖然 50,000 元申索款額只佔其應評稅利潤 0.72% 而未必值得進行詳細核實，但也需要維持最低限度的核實，例如要求提供捐款開支細項，以顯示相關款項捐贈給第 88 條名單上的認可慈善機構。在這方面，審計署留意到，稅務局會要求薪俸稅納稅人就 100 元或以上的申索提交捐款收據；及
- (b) **薪俸稅** 在其中 1 宗個案中，款額為 100 美元的捐款收據所示的相關慈善機構，並非第 88 條名單上的認可慈善機構。在另外 1 宗個案中，款額為 100 元的捐款收據所示的捐款人的姓名，與申索扣稅的納稅人或其配偶的姓名不符。然而，在該兩宗個案中，評稅人員均批准上述款額扣稅。審計署認為，稅務局需要提醒評稅人員，在案頭審核中查核捐款收據是否有效時，必須倍加警覺。

審計署的建議

2.29 審計署建議，稅務局局長應：

- (a) 考慮應就辦理免稅地位確認的新申請訂定服務承諾；
- (b) 採取措施，以加強監察慈善機構免稅地位定期覆查個案的進度，例如確保所有未完成覆查個案均被納入提交管方審閱的每月報告內；
- (c) 密切監察未完成覆查個案，並提醒慈善捐款組人員適時跟進未決事宜；
- (d) 採取措施，以改善覆查慈善機構免稅地位時所發現規管關注事宜的跟進工作，包括：

- (i) 在諮詢財經事務及庫務局局長後，考慮是否需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能更有效地發揮管理慈善機構免稅地位的角色；
- (ii) 提醒慈善捐款組人員向相關慈善機構索取捐款開支細項以證明符合其宗旨，並在運用專業判斷決定核實工作的多寡時，適當考慮捐款開支的重要程度；及
- (iii) 提醒慈善捐款組人員如發現相關慈善機構沒有在合理時間內回應其查詢或落實活動計劃，須根據員工手冊的規定對不活躍個案採取行動，及向第 2.19(a) 段所述的慈善機構要求進一步解釋；
- (e) 提醒慈善捐款組人員適時採取行動，刪除已被公司註冊處／警務處撤銷註冊的慈善機構，以更新第 88 條名單；
- (f) 加快行動，與相關決策局／部門（例如警務處）聯絡，就根據相關條例被撤銷註冊的慈善機構，訂定通知安排；及
- (g) 提醒進行案頭審核的評稅人員：
 - (i) 如利得稅個案的附表沒有顯示所申索的慈善捐款是否捐贈給第 88 條名單上的認可慈善機構，須向相關納稅人要求澄清；及
 - (ii) 就批准在薪俸稅下的扣稅查核捐款收據時須倍加警覺。

政府的回應

2.30 稅務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 2.9(b) 段，稅務局管方已留意到慈善捐款組積壓了大量工作，並已採取措施（包括於 2013 年增加該組的人手，及自 2014 年起聘用實習生）予以處理；
- (b) 關於第 2.11(a) 段，稅務局人員一直對覆查根據《稅務條例》第 88 條中慈善機構的免稅地位保持警覺，並會在有需要時，就該等慈善機構經營行業或業務所得的利潤進行評估，以衡量有關利潤應否根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅；
- (c) 關於第 2.12 段，3 宗個案即個案 A、B 及 C 的覆查工作已經完成；

- (d) 關於第 2.13 段，由於稅務局並不負責慈善機構的管治事宜，也沒有權力規管該等機構的運作，因此並沒有予以監管。以外，在慈善機構不按其規管文書行事時，稅務局也無權執法。稅務局會透過行政程序，即進行定期覆查，以確定各認可慈善機構是否仍合資格享有免稅地位；
- (e) 關於第 2.29(a) 段所載的審計署建議，稅務局已於 2017 年 4 月 1 日在網站公布，慈善捐款組(如已收齊一切所須資料和文件)會致力於收到免稅地位確認申請當日起計 4 個月內作出回覆，並會考慮就辦理新申請訂定服務承諾；
- (f) 關於第 2.29(b) 段所載的審計署建議，慈善捐款組已由 2017 年 2 月起改善提交管方審閱的每月工作報告，加入每月月底所有未完成覆查個案的數目及其案齡與概況，以便監察該類個案的處理進度；
- (g) 關於第 2.29(c) 段所載的審計署建議，慈善捐款組會採取進一步措施，以密切監察未完成覆查個案，包括加強關於未回覆稅務局查詢個案的管制制度，亦已提醒慈善捐款組人員適時跟進未決事宜；
- (h) 關於第 2.29(d)(i) 段所載的審計署建議，稅務局感謝審計署提出建設性的建議以改善慈善機構的監察事宜，但該局希望強調，作為稅務管理機構，其主要職責在於評稅和收稅。同時，稅務局需要不時更新稅務法例，以確保香港具備穩健稅制、符合關於稅務合作(例如交換資料)並迅速轉變的國際標準，並加強香港的競爭力。稅務局的位置並不適合監管慈善機構的管治事宜(例如慈善機構的董事是否獲付薪酬，或已付支出是否為貫徹慈善機構的慈善宗旨)；
- (i) 關於第 2.29(d)(ii) 段所載的審計署建議，慈善捐款組人員會繼續運用專業判斷，以管理慈善機構的免稅地位。該組人員已獲提醒，在決定核實工作的多寡時，須適當考慮捐款開支的重要程度；
- (j) 關於第 2.29(d)(iii) 段所載的審計署建議，慈善捐款組人員已獲提醒，如相關慈善機構沒有回應該組的查詢，或顯然沒有貫徹規管文書所訂的宗旨，便須根據員工手冊的規定，繼續對不活躍個案適時採取行動。對於第 2.19(a) 段所述的個案，慈善捐款組會要求相關慈善機構澄清其運作狀況；
- (k) 關於第 2.29(e) 段所載的審計署建議：
 - (i) 自 2016 年 1 月起推出電腦配對後，稅務局已能防止第 2.21(a) 段所述個案中第 88 條名單更新的類似情況；及

- (ii) 慈善捐款組已加強管制配對報告，要求個案負責人員撤銷相關慈善機構免稅地位確認後在報告上簡簽，而評稅主任會於每月月底檢視配對報告，以確保適時撤銷所有被公司註冊處除名的慈善機構的免稅地位確認；
- (l) 關於第 2.29(f) 段所載的審計署建議，慈善捐款組於 2016 年 1 月已把第 88 條名單與社團事務處的記錄互相核對，並於 2017 年 3 月與警務處聯絡，就根據《社團條例》被撤銷註冊的社團設立通知安排，以確保適時撤銷該等社團的免稅地位確認；及
- (m) 關於第 2.29(g) 段所載的審計署建議，稅務局十分重視評稅工作和案頭審核。為盡量減少因申索不確所致的漏稅情況，該局會不時提醒人員，進行案頭審核時要保持警覺，包括查核捐款收據是否有效，並在有需要時向相關納稅人要求澄清。

2.31 警務處處長表示，對於第 2.29(f) 段所述慈善捐款組與社團事務處的擬議通知安排，不予反對。

第 3 部分：批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理

3.1 一般而言，政府會以公開拍賣或招標方式出售政府土地予出價最高的競投者作工商業或住宅發展。然而，政府土地有時會透過私人協約批地，以象徵式或按優惠地價批予慈善及非牟利機構作特別用途，例如營運福利／社會服務、發展私家醫院、宗教或教育用途。所有以這種方式直接批出的土地，均須通過嚴格的政策審核，經周全考慮，證明符合公眾利益後，由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所訂定的批核準則，逐一審批。本部分審查直接批地予慈善機構營運福利／社會服務的管理事宜。

土地管理政策

3.2 **以私人協約方式批出用地** 1959 年，前行政局得悉政府的土地管理政策，當中包括以私人協約方式批地的事宜提交予前行政局的文件載明以下原則：

- (a) 用於非牟利學校、醫院、診所、幼兒園、康樂會所和其他福利用途，可獲免收地價。批地作福利用途的土地契約，會在契約條款中加入非常嚴格的管制權力條款，承批機構須以令相關部門首長滿意的方式營運，而且不得分派利潤，所得利潤必須用於改善由承批人提供的福利服務；
- (b) 用於工人房屋計劃和教堂的批地，分別徵收相等於市值地價三分之一及三分之二的優惠地價；及
- (c) 用於電力支站等公用事業設施的批地，徵收十足市值地價。

3.3 **重新發展就社會服務用途免地價或按優惠地價批出的用地** 一九八零年代初期，部分持有未獲充分發展土地的承租人要求獲准重新發展相關土地以增加和改善社會服務設施，及盡用餘下的地積比率作牟利的“商業”發展。盡量擴大商用部分旨在支付重新發展的費用及提供未來收入，以保養和營運社會服務設施及作將來擴建之用。1981 年，前行政局同意以下原則：免地價／按優惠地價獲批土地作社會服務用途的承租人，應獲准重新發展相關用地或用換地方式以加入“商用”部分，代替交還用地予政府重新發展，惟須符合以下原則及條件：

- (a) 發展項目中的“商用”部分須繳付十足市值地價；

- (b) 承租人須就其分佔的發展項目所得的收入問責，而相關收入須用於政府接納的用途；及
- (c) 項目可減少申請及可能申請直接資助的需要，從而節省公帑。

每項建議會獨立提交前行政局考慮，並各自表明建議如何符合前行政局的要求。而社會福利署署長亦會在首次提呈建議時，解釋他打算如何實施監察安排。

3.4 根據立法會發展事務委員會 2011 年 1 月的政府資料文件，以私人協約方式批地的土地管理政策如下：

“我們也會在具備充分理據以符合政府的既定政策，並切合本港經濟、社會和社區需要的個別特殊情況下，以私人協約方式批出土地作指定用途。所有以這種方式直接批出的土地，均須通過嚴格的政策審核，經周全考慮，證明符合公眾利益後，由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所訂定的批核準則，逐一審批。

私人協約批地一般都有特定用途，在批地文件內註明。當局會視乎所作用途的性質，徵收象徵式地價、優惠地價或十足市值地價。現時，象徵式地價的金額為 1,000 元，而此金額適用於所有徵收象徵式地價的個案。”

3.5 **過往審查工作** 2012 年及 2013 年，審計署完成兩項審查工作，審查關於營運私家醫院及私人體育會所批地的監察事宜。審查結果載於以下兩份報告：

- (a) 2012 年 10 月《審計署署長第五十九號報告書》第 4 章，名為“批地供私家醫院發展”；及
- (b) 2013 年 10 月《審計署署長第六十一號報告書》第 1 章，名為“免地價或以象徵式地價直接批出土地予私人體育會所”。

上述審查發現，管理批地及使用私人協約方式批出的用地均有可予改善之處。立法會政府帳目委員會於 2012 年及 2013 年進行公開聆訊，以檢視該兩份報告書的審查結果。

3.6 **關於私人協約批地的職責劃分規程** 2014 年 7 月，政府就立法會政府帳目委員會和審計署署長對私人協約批地相關事宜的建議（見第 3.5(a) 段）作出回應。部分回應指出，地政總署諮詢相關決策局／部門後發出規程（下稱 2014 年規程），劃分地政總署作為政府土地代理與支持各類私人協約批地的決策局／部門之間的職責。2014 年規程列明多項事宜，當中包括：

- (a) **用地的申請階段** 對於申請機構在擬議以私人協約方式批出的用地上提供的營運／服務，負責監管的決策局及其執行部門（支持決策局／部門），應就將提供的營運／服務特有的契約條款（例如將提供的必需服務／設施的種類和範圍，和准許的附屬設施等）提出意見；
- (b) **在契約年期內監察及執行契約條款** 支持決策局／部門須負責監察或管制有關營運／服務，以令政府滿意。例子包括與以下各項有關的私人協約批地條款：
 - (i) 使用者；
 - (ii) 建築物種類；
 - (iii) 開始營運後以達致政府滿意的規模繼續營運；
 - (iv) 提交帳目並接受審查；及
 - (v) 不得分派利潤；及
- (c) **支持決策局／部門** 勞工及福利局和社署是就社會福利設施（包括該等以非牟利形式營運的商業設施）的相關私人協約批地事宜提供相應支持的決策局／部門。

地政總署亦已通知各決策局／部門，如不按照規程辦事，應按個別情況逐一與地政總署商討並取得其同意。

免地價或按優惠地價批予慈善機構的用地被指營運酒店

3.7 在 2013 至 2015 年期間，有傳媒報道及公眾向政府投訴，指 14 幅免地價或按優惠地價批給非政府機構的用地（根據契約 A 至 N 批出——詳情見附錄 B）被用作營運酒店，而其中只有 8 幅用地的土地契約列明可作宿舍或機

構宿舍用途。根據稅務局第 88 條名單(見第 1.7(a) 段)，所有承批人(承批人 M 除外——註 19) 均為免稅慈善機構。

3.8 **政府的回應** 發展局和地政總署就關於該 14 幅用地的傳媒查詢及投訴(包括 1 宗向立法會提出有關契約 M 的投訴) 在 2013 至 2016 年作出回應，摘要如下：

- (a) 土地契約內並無界定何謂“宿舍”及“酒店”，但兩者一般均可供住宿；
- (b) 私人地段承租人／承批人的合約責任在個別政府土地契約中載明，而該等契約是在不同時間簽立並顧及當時的不同環境和考慮因素；
- (c) 該 14 幅用地中，有 3 幅以沒受任何限制的土地契約持有(見附錄 B 的契約 A、B 及 E，該等土地契約並非私人協約批地，不限於營運福利／社會服務)；根據相關土地契約，地政總署不能對該等用地行使任何管制權。至於餘下 11 幅用地：
 - (i) 部分以指明廣泛用途的土地契約持有，例如土地契約准許相關地段用於承批人機構轄下進行，並可能受有關法團章程或法團條例規管的任何用途(見附錄 B 的契約 C、D 及 K)；及
 - (ii) 在土地契約特別准許非牟利機構營運宿舍的情況下(見附錄 B 的契約 F、G、H、I、J、L、M 及 N)，如沒有特定條文規管相關宿舍的客源、服務標準和收費，則地政總署不能單方面假設宿舍應以有別於市場上商業酒店的方式營運，並提出如不以此方式營運即屬違反土地契約的說法；
- (d) 契約 M 所指的非牟利營運並不是指相關承批人不得藉營運設施(包括宿舍) 以賺取利潤，而首要要求是不得分派任何來自營運設施所得的利潤；
- (e) 地政總署已取得法律意見，並已邀請相關部門提出意見，以及在有需要時要求相關宿舍／酒店擁有人作出澄清。該署至今(即截至地政總署於 2014 年 9 月回覆時) 並沒有確立就載有使用者條款及“非牟利” 條款的土地契約違反相關條款的情況；及

註 19：承批人 M 是一間由免稅慈善機構(此後稱為慈善機構 M) 持有的擔保有限公司。

- (f) 如政府預期日後會按象徵式或優惠地價向非牟利機構批出新用地或批准修訂現有土地契約，作為營運宿舍或酒店之用，便會建議在批地文件內加入適當條款，以免出現含糊之處（例如是否預期宿舍或酒店招待某一類的顧客及／或按若干收費提供服務），並且提醒支持決策局需要制訂適當的監察機制，以確保達到所訂的政策目標。

3.9 **地政總署的跟進行動** 自 2014 年起，地政總署在諮詢相關部門後，繼續監察被指在該 14 幅用地上酒店的營運，並調查個別懷疑個案。地政總署概述截至 2016 年 1 月所採取行動的進度如下：

- (a) **地政總署已完成行動的 10 宗個案** 對於 3 份（契約 A、B 及 E）使用者條款沒受任何限制的土地契約（見第 3.8(c) 段）和 2 份指明廣泛用途的土地契約（契約 C 及 D）（見第 3.8(c)(i) 段），地政總署不能行使任何管制權。對於 2 份規定設施須以非牟利方式營運的土地契約（契約 F 及 L），地政總署已提醒相關承批人遵從該等規定。對於 2 份載有其他指定規定（例如契約 H 及 N 載有提交帳目的規定）的土地契約，地政總署已提醒相關支持決策局／部門（即社署——見第 3.6 段）跟進該等規定。對於同時載有非牟利營運規定及提交帳目規定的契約 J，地政總署已提醒承批人及相關支持決策局／部門採取類似的跟進行動；及
- (b) **行動仍在進行的 4 宗個案** 對於餘下 4 份土地契約，仍在進行的行動包括：(i) 跟進懷疑違反契約 G 使用者條款的情況；(ii) 監察契約 M 提交的帳目；(iii) 因應社署的要求，提供其批准契約 I 營運酒店的記錄；以及 (iv) 提醒契約 K 的承批人遵從使用者條款規定。

3.10 **審計署的審查工作** 審計署審查該 11 份與慈善機構營運福利／社會服務有關的土地契約（即不包括 3 份沒受任何限制土地契約——見第 3.8(c) 段），以檢視有否可作普遍參考的經驗。審計署亦從 11 份土地契約中選出 4 份，以檢視地政總署跟進特定情況的行動（包括地政總署認為已完成其跟進的 2 份土地契約（即契約 H 及 N），以及仍在進行跟進的 2 份土地契約（即契約 G 及 M））。審計署發現以下問題及可汲取教訓之處：

- (a) 實施及監察不得分派利潤的規定（第 3.11 至 3.14 段）；
- (b) 監察一份契約內的可賺取收入設施及削減資助安排（第 3.15 至 3.22 段）；

- (c) 就是否符合契約條款向支持決策局／部門徵詢意見(第 3.23 段)；
及
- (d) 評估 13 幅用地上商業營運所得利潤須否課稅(第 3.24 段)。

實施及監察不得分派利潤的規定

3.11 **只有一份土地契約載有不得分派利潤的規定** 根據 1959 年的土地管理政策，免地價批地作福利用途的土地契約，會在契約條款中加入嚴格的管制權力條款，而且不得分派利潤(見第 3.2(a) 段)。然而，從附錄 B 及表五可見，在 9 份於 1959 年後免地價或按優惠地價批出作福利／社會服務的土地契約中，只有一份(契約 M)載有條款限制分派自設施(包括宿舍)所得的利潤。雖然在 9 份土地契約中，有 4 份(契約 F、J、L 及 M)的使用者條款訂明以非牟利方式營運設施(包括宿舍)，地政總署認為相關條款並不是指承批人不得自營運設施賺取利潤，而首要要求是不得分派任何自營運設施所得的利潤(見第 3.8(d) 段)。地政總署於 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 審計署審查的 11 宗以私人協約方式批地作福利用途的個案中，自 1959 年以來共有 7 宗提交前行政局逐一考慮及審批。該 7 宗獲前行政局批准的個案並沒有加入不得分派利潤條款，為後來個案定下先例；及
- (b) 土地管理政策自 1959 年以來不斷演變，當中充分考慮該等已提交前行政局審批的個案，以及獲前行政局批准的相關條款及條件。以私人協約方式批地作福利用途的土地契約須加入不得分派利潤條款的規定也不再適用。

就審計署審查的 11 份土地契約(包括契約 M 及另外 10 份沒有不得分派利潤條款的土地契約)而言，全部均有迹象顯示相關宿舍／機構宿舍已改為酒店／服務式住宅用途及以商業方式營運(見表五)。審計署發現，該 11 份土地契約中，有 9 份的承批人以民政署(《旅館業條例》(第 349 章——註 20)的發牌當局)發出的酒店牌照營運宿舍。審計署亦發現，餘下 2 份土地契約(即契約 G 及 L)的承批人亦在其處所／網站或酒店網站刊登廣告，按月租方式向公眾提供服務

註 20：根據該條例，“旅館”(hotel, guesthouse)指任何處所，而其佔用人、東主或租客顯示在他可提供的住宿的範圍內，他會向到臨該處所的任何人提供住宿的地方，而該人看似是有能力並願意為所提供的服務及設施繳付合理款項，並且是在宜於予以接待的狀況的，而租出期少於連續 28 日。

式住宅。為確保來自免地價／按優惠地價批出用地上所建設施的所有利潤均用於政府接納的用途，有必要在土地契約中加入不得分派利潤的規定。對於現有 10 份沒有不得分派利潤條款但營運可賺取收入的酒店／服務式住宅的土地契約，地政總署需在土地契約續期或收到修訂契約申請時，與相關支持決策局／部門合作檢討是否需要加入該條款。

表五

11 幅用地載有宿舍／機構宿舍的契約條款營運作酒店／服務式住宅

契約	契約條款			宿舍以酒店 牌照營運
	使用者條款 (詳情見附錄 B)	不得分派 利潤規定	提交經審計 帳目規定	
C	按承批人的宗旨	無	無	是
D	為推廣承批人的宗教特色及精神	無	無	是
K	按承批人的宗旨	無	無	是
F	非牟利機構提供地方為宿舍及其他設施	無	無	是
G (第 3.23 段 個案二)	契約准許機構宿舍用途	無	無	否 (營運為服務式住宅)
H (第 3.23 段 個案三)	契約准許宿舍用途	無	有	是
I		無	無	是
J	非牟利宿舍及其他設施	無	有	是
L		無	無 (註)	否 (營運為服務式住宅)
M (第 3.14 段 個案一)		有	有	是
N (第 3.15 至 3.22 段)	契約准許宿舍用途	無	有	是

資料來源：審計署對地政總署及民政署記錄的分析

註：承批人須根據契約就幼兒園及教育設施提交經審計帳目。

附註：契約 C 及 D 在 1959 年之前批出，而餘下的 9 份契約在 1959 年後批出。

3.12 **沒有經常取得帳目報表** 在審計署審查的 11 份土地契約中，有 4 份 (契約 H、J、M 及 N——見第 3.11 段表五) 的契約條款規定提交宿舍營運的帳目。該等帳目是重要文件，可顯示所得利潤有否及如何被分派／運用。如第 3.11 段所述，該 11 份土地契約均有迹象顯示其宿舍已改為酒店／服務式住宅用途。然而，根據地政總署和社署的記錄，不曾收到契約 H 及 J 的宿舍帳目，也沒有經常取得契約 M 及 N 的相關帳目 (見第 3.14 及 3.17 段)。審計署認為，需要向該 4 個承批人索取帳目，以監察在相關地段上營運設施所得利潤的用途。至於 7 份沒有不得分派利潤及提交帳目條款的土地契約，並不能保證所得利潤全部用於政府接納的用途，地政總署需在該 7 份土地契約續期或收到修訂契約申請時，與相關支持決策局／部門合作檢討是否需要加入該等條款。

3.13 **需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察** 在 11 份營運酒店／宿舍的免地價或按優惠地價批出的土地契約中，契約 M 是唯一同時載有不得分派利潤及提交帳目條款的土地契約。契約 M 的用地原本由慈善機構 M 持有，而該機構是承批人 M 的直屬機構 (見第 3.7 段註 19)。1986 年 11 月，地區地政會議 (註 21) 同意以換地形式把慈善機構 M 的用地批予承批人 M。契約 M 於 1988 年 12 月按象徵式地價 1,000 元批出，主要條款如下：

- (a) 承批人 M 須自費在地段上重建一幢或多幢建築物，包括 (i) 一間非牟利宿舍及時任屋宇地政署署長 (註 22) 批准的附屬辦公地方；以及 (ii) 提供地方作機構及社區用途，當中須包括 (1) 一間兒童及青少年中心；(2) 一間幼兒園；以及 (3) 時任屋宇地政署署長批准的附屬辦公地方；
- (b) 承批人 M 須 (因應要求) 向時任屋宇地政署署長提交上文 (a) 項所述設施的完整帳目報表；及
- (c) 不得分派設施所得利潤。設施所得利潤 (如有) 須用於改善或擴展承批人在設施內提供的服務或時任屋宇地政署署長批准的其他服務。

註 21：地區地政會議由地政總署助理署長擔任主席，成員包括負責有關事宜的地政專員、地政總署的個案負責人員，以及政府其他相關部門 (例如規劃署和運輸署) 的代表。地區地政會議的職權範圍包括在參照整體土地政策和地政處指示後，考慮批地的條款及條件。

註 22：地政總署於 1982 年成立。1986 年 4 月，當時的地政署與前工務司署轄下的建築物條例執行處合併為當時的屋宇地政署。自 1993 年 8 月起，地政總署成為一個獨立運作的部門。

根據時任屋宇地政署署長於 1989 年 6 月發出的函件，相關設施所得利潤獲准用於改善及／或擴展由慈善機構 M 提供的一切慈善服務。1991 年，承批人 M 就契約 M 所述包括宿舍與其他機構及社區設施的重建建築物取得佔用許可證。

3.14 審計署審查地政總署的記錄，以檢視該署如何監察契約 M 的利潤運用規定(見第 3.13 段)，發現以下不足之處，摘要載於個案一。

個案一

需要就契約 M 的規定及相關條件是否獲得遵從而進行定期監察

1. **提交帳目** 1991 年，承批人 M 就契約 M 所述的重建建築物取得佔用許可證(見第 3.13 段)。儘管契約 M 載有條文規定提交帳目(見第 3.13(b) 段)，但地政總署一直沒有要求承批人 M 提交，直至 2013 年 8 月(22 年後)，地政總署才因應 2011 年 4 月收到的投訴要求承批人提交帳目。2013 年 12 月，承批人 M 提交在相關地段由慈善機構 M(見第 3.7 段註 19) 提供社會福利服務 2011 年及 2012 年截至 3 月止年度的帳目報表(註 1)。然而，由承批人 M 委聘的經營者營運的宿舍／酒店，所涉及的財務事宜並不包括在該等帳目之內。2015 年 11 月，地政總署要求承批人 M 提交相關地段上所有設施(包括宿舍／酒店)的完整帳目報表。2016 年 2 月，承批人 M 向地政總署提交其委聘的經營者就宿舍／酒店營運而擬備的經審計帳目，有關帳目涉及 2013 年及 2014 年截至 12 月止的兩個年度；2016 年 5 月，承批人 M 再向地政總署提交截至 2015 年 12 月止的年度的相關帳目(註 2)。
2. **審查所提交的帳目** 2014 年 5 月，因應由立法會秘書處轉介，涉及懷疑不遵從契約 M 條款的一宗投訴，社署通知地政總署，表示已初步審查由慈善機構 M 提交有關地段上福利／福利相關設施 2011 年及 2012 年截至 3 月 31 日止的帳目(見註 1)，也沒發現在使用自資福利／福利相關設施所得利潤方面有嚴重不當或違反契約條款情況。發展局於 2014 年回覆立法會秘書處(見第 3.8 段)時，亦加入了社署上述的意見。
3. 2016 年 5 月，地政總署把承批人 M 所提交 2013 年、2014 年及 2015 年年度的帳目報表(見上文第 1 段)轉交社署，以供社署評論承批人 M 有否把設施所得利潤用於契約條款及 1989 年 6 月批准信所訂的用途。社署於 2017 年 1 月回覆地政總署時重申，社署只就福利相關設施／服務提供意見(關於 2011 年及 2012 年截至 3 月止年度的帳目審查——見上文第 2 段)，並認為宿舍不應視作福利設施。因此，社署將不會評論宿舍所得收入的用途是否符合契約條款及 1989 年批准信所訂的用途。

個案一（續）

4. **營運宿舍／酒店所得收入的用途** 承批人 M 是註冊公司，故審計署審查其向公司註冊處提交的帳目報表。審計署在承批人 M 截至 2013 年 3 月止年度的經審計帳目中注意到，營運宿舍／酒店賺取了 1,600 萬元的收入及支付慈善機構 M 同樣金額。在 2014 年及 2015 年帳目中，並沒有顯示類似關聯交易的金額，而是在該兩份帳目的附註中，說明營運宿舍／酒店所得收入已轉撥至慈善機構 M，並屬其所有，因此不會視作或計入承批人 M 的收入（註 3）。根據承批人 M 向地政總署提交宿舍／酒店營運商有關宿舍／酒店的經審計帳目，審計署留意到宿舍／酒店營運商根據其營運協議，在 2013 年至 2015 年（註 4）三年期間向承批人 M 支付合共大約 7,000 萬元。承批人 M 在 2014 年 5 月（註 5）及 2016 年 3 月兩封致地政總署的信件中確認，相關地段上設施所提供的全部盈餘（如有），均已用於改善及／或擴展慈善機構 M 提供的一切慈善服務。

審計署的意見

5. 根據契約 M 及 1989 年的批准信，設施（包括宿舍）所得利潤須全數運用於政府指定的用途，因此不得分派（見第 3.13 段）。承批人 M 所提交的帳目報表是重要文件，可顯示營運宿舍／酒店所得的收入和契約條款是否獲遵從。雖然契約 M 規定承批人須因應要求向時任屋宇地政署署長（見第 3.13(a) 段註 22）提交帳目報表（見第 3.13(b) 段），但地政總署直至 2013 年（宿舍營運 22 年後）才開始索取相關帳目。

6. 除了慈善機構 M 的核數師及承批人 M 分別於 2014 年 5 月及 2016 年 3 月提供的保證，並沒有足夠詳盡的資料可顯示，該宿舍自 1991 年起以酒店牌照營運至今約 25 年來，源於有關宿舍／酒店的收入已運用於契約條款及 1989 年 6 月批准信所訂的社會／慈善用途，故需要承批人 M 定期提交足夠資料（包括與慈善機構 M 及第三者宿舍／酒店營運商的關聯交易），以顯示已遵從規定，即來自契約 M 所提供設施的盈餘，已用於改善及／或擴展慈善機構 M 提供的一切慈善服務（如第 3.13 段所述）。

個案一（續）

7. 2017年3月，地政總署通知審計署，相關土地契約並無硬性規定提交年度帳目，而只是訂明承批人須因應要求提交年度帳目。地政總署一直以來的理解是，只有在支持決策局／部門發出指示或收到投訴時，承批人才按需要提交帳目。此外，地政總署並無所需的專業或知識來審查承批人所提交的帳目，或決定相關利潤是否已按政府接納的方式用於政府接納的用途。然而，審計署留意到，相關土地契約除指定時任屋宇地政署署長有權向承批人M索取帳目報表及批准承批人M把所得利潤用於其他服務（見第3.13段）外，並無訂明具相關權力的支持決策局／部門。審計署認為，地政總署在執行營運宿舍／酒店的相關契約規定時需要擔當更主動的角色，並應在適當時尋求社署協助，以審查從承批人M取得的帳目。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註1：2017年3月，社署告知審計署慈善機構M另外向社署提交相關用地上營運自資福利／福利相關設施（不包括宿舍／酒店）的經審計帳目。

註2：承批人M亦分別於2015年9月和2016年3月向地政總署提交有關用地上福利相關設施2013年及2014年截至3月止的經審計帳目，和2015年3月止的經審計帳目。

註3：2014和2015年年度帳目的附註亦說明，在2012年承批人M與慈善機構M簽定協議訂明承批人M營運宿舍所得的所有收入須轉撥至慈善機構M。

註4：宿舍／酒店營運商的經審計帳目年結截至12月止。

註5：承批人M於2014年5月提供的函件附上慈善機構M的獨立核數師證書，證明宿舍截至2013年12月31日的這些年期（見上文註3）的收入已由慈善機構M用於改善及／或擴展其慈善服務。

監察一份契約內的可賺取收入設施及削減資助安排

3.15 **重新發展一幅根據契約N按優惠地價批出的用地** 1989年2月，前行政局基於以下理解和理據，批准承批人N的申請，以私人協約方式批出一幅根據分區計劃大綱圖（大綱圖——註23）劃定為政府、機構或社區用地的土地，用作興建承批人N的新總部：

- (a) 承批人N原先的總部大樓不敷應用，所處用地亦須交還政府作住宅發展；

註23：大綱圖顯示個別規劃區的土地用途地帶、發展參數和主要道路系統。大綱圖所涵蓋的地區按土地用途分類，一般分為住宅、商業、工業、綠化地帶、休憩用地、政府、機構或社區用途或其他指定用途。

- (b) 為充分利用獲批的政府、機構或社區用地，承批人 N 須負責興建其設於該幅用地上的新總部及其他設施，包括一個多層停車場、旅遊巴士總站及電話機樓（註 24）。新總部須包括禮堂、健身室、辦公室、承批人商店、宿舍、機構宿舍、食堂、員工宿舍及經時任屋宇地政署署長批准的其他非工業地方；
- (c) 時任政務司（現時為民政事務局局长）和社會福利署署長支持按象徵式地價批出建議新總部，當中包括宿舍和食堂等可賺取收入的設施。承批人 N 須承擔以商業形式營運的停車場的十足地價，以及總部和停車場的建造成本。如該等可賺取收入的設施得到盡用，估計可於項目竣工後 10 至 12 年全數償還建設費用連利息；及
- (d) 償還發展成本後，社署會視乎項目的收入水平，決定是否繼續資助承批人 N 的活動。由於預期承批人 N 的收入會超出政府的資助款額，承批人 N 會逐漸不再依賴資助營運，並可投放更多資源於所辦活動。上述安排符合 1981 年關於重新發展免地價或按優惠地價批地作社會服務用途的土地管理政策（見第 3.3 段）。相關安排對政府的好處是可以削減並最終省卻每年對承批人 N 的活動資助。

3.16 1990 年，政府與承批人 N 簽立土地契約（契約 N），並訂立以下條款：

- (a) 除包括總部、停車場、巴士總站和電話機樓的建築物外，承批人 N 不得在地段上興建任何其他建築物；
- (b) 承批人 N 須自總部和停車場開幕後 1 年起，每年向社會福利署署長提交經前港督所批准的核數師審核關於總部和停車場營運的完整帳目報表；及
- (c) 承批人 N 須成立管理委員會，成員包括承批人 N 的代表，以及社會福利署署長和時任政務司或其代表，以確保總部的可賺取收入設施和停車場以適當及有效的方式營運。

1993 年 6 月，承批人 N 就新總部及其他設施獲發佔用許可證；新總部及其他設施於 1994 年啟用。

註 24：承批人 N 會獲時任運輸司和相關公用事業公司分別付還興建旅遊巴士總站和電話機樓的費用，而該公用事業公司亦會支付電話機樓的十足市值地價。

3.17 **管理委員會及提交帳目的規定** 根據契約條款，承批人 N 於 1993 年 9 月組成管理委員會，由社署和前政務總署 (1996 年起由民政局) 的代表擔任委員 (見第 3.16(c) 段)。委員會於 1993 至 1998 年期間舉行 5 次會議，此後再無舉行其他會議。1996 至 1998 年期間，社署取得承批人 N 可賺取收入設施的 1995-96、1996-97 及 1997-98 年度的帳目報表。然而，並無記錄顯示承批人 N 此後每年也提交該類帳目報表。2000 年 4 月，民政局自社署接管制服團體 (包括承批人 N) 的管理及資助工作，並成為契約 N 的支持決策局／部門。2014 年 11 月，地政總署提醒民政局關於管理委員會及提交帳目的契約條款 (見第 3.9(a) 段)。民政局表示，其代表以觀察員身分出席承批人 N 的行政委員會會議，該會議亦討論承批人 N 的財務事宜。然而，審計署留意到，委員會並非商討如何適當及有效營運可賺取收入設施的指定平台。審計署認為，民政局 (作為契約 N 的支持決策局／部門) 需要執行關於管理委員會及提交帳目的契約條款。

3.18 **社署削減資助** 考慮到前行政局於 1989 年決定削減每年對承批人 N 的活動資助 (見第 3.15(d) 段)，社署 (作為契約 N 當時的支持決策局／部門) 於 1997 年開始與承批人 N 磋商，並從付還承批人 N 的地租及差餉中，扣起 1994-95、1995-96 及 1996-97 年度的部分地租及差餉津貼，涉及款額合共 110 萬元。1999 年，社署通知民政局，該署在分析承批人 N 的 1995-96 至 1997-98 年度財政狀況後，發現承批人 N 錄得經營盈餘，據此預期有空間可削減給予承批人 N 的資助。同時，社署與承批人 N 商討後，再扣起 1997-98、1998-99 及 1999-2000 年度付還的部分地租及差餉，每年款額為 147 萬元。

3.19 2000 年 1 月，承批人 N 有見經濟不景，要求發放在過往年度被扣起的資助。民政局 (作為契約 N 的新支持決策局／部門——見第 3.17 段) 與社署同意向承批人 N 發放 1999-2000 年度扣起的 147 萬元。民政局當時決定覆檢削減資助一事，但最後直至 2010-11 年度 (10 年後) 才採取行動，在增加對其他制服團體的資助時凍結給予承批人 N 的資助。

3.20 **削減資助安排尚未完全反映前行政局的理** 2012 年，民政局審閱自承批人 N 取得關於其新總部及其他設施自 1994 年啟用後 18 年來的財務資料。民政局留意到，承批人 N 的活動資助水平，由 1993-94 年度的 1,061 萬元 (除 2004-05 及 2005-06 年度分別減少 54 萬元及 67 萬元) 增加至 2008-09 年度的 1,728 萬元，此後維持在相同水平至 2010-11 年度，款額合共 2.8 億元。過去 18 年，承批人 N 營運可賺取收入設施所得的利潤淨額達 8.29 億元 (註 25)，使

註 25：根據管理委員會 1998 年 12 月第 5 次會議的會議記錄，為重建總部而融資的貸款已於 1998 年 3 月全數償還 (見第 3.15(c) 段)。

承批人 N 能為其會員推出及發展新項目，並重建殘破的設施。另一方面，承批人 N 於 2011 年 3 月向民政局表示，政府資助佔其開支的比率由 1989-90 年度的 64% 下跌至 2009-10 年度的 29%，反映正在實現前行政局的理解，即承批人 N 逐漸減少依賴政府資助。民政局與承批人 N 磋商後，於 2013 年 2 月同意把資助由 2012-13 年度的 1,728 萬元每年減少 223 萬元至 2015-16 年度的 1,061 萬元 (1993-94 年度當總部設施啟用時的資助水平——註 26)，並其後恢復把資助調整至與其他制服團體看齊。結果，民政局向承批人 N 發放的活動資助於 2013-14 年度減少至 1,506 萬元，但於 2014-15 年度卻增加至 2,566 萬元 (由於所有制服團體的資助增加——註 27)，其後於 2015-16 年度減少至 2,344 萬元。

3.21 前行政局基於削減並最終省卻每年向承批人 N 所發放活動資助的理解，批准以私人協約方式向承批人 N 批地 (見第 3.15(d) 段)。然而，民政局與承批人 N 於 2013 年 2 月達成的削減資助計劃卻未能完全反映前行政局的理解，亦無記錄顯示當局已就此採取跟進行動。民政局於 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 於 2013 年達成的削減資助安排，並非落實前行政局於 1989 年所持理解的最後一步，民政局仍有意繼續與承批人 N 商討，在考慮其財政狀況和發展需要後，進一步削減其資助水平；及
- (b) 如民政局最終認為未能實現前行政局的理解，便會徵求行政會議的批准。

3.22 **餐飲設施並非專供會員使用** 根據契約 N，新總部須包括禮堂、健身室、辦公室、承批人商店、宿舍、機構宿舍、食堂、員工宿舍和社會福利署署長批准的其他附屬地方及設施。審計署發現以下關於餐飲設施非專供會員使用的情況：

- (a) **食堂經營為食肆** 根據食環署的記錄，1996 年 2 月至 2015 年 4 月期間，承批人 N 的食堂根據普通食肆牌照經營為食肆。2014 年 12 月，承批人 N 委聘新的食肆營運商，由 2015 年 3 月起生效。2015 年 4 月，該營運商向食環署申請新的普通食肆牌照，並同時開始營運食肆。食環署處理相關申請時，曾諮詢地政總署和民政局。2015 年 9 月，地政總署取得法律意見，留意到根據契約 N，相關食堂屬

註 26：民政局表示，計及 1993-94 至 2015-16 年度的通脹，2015-16 年度 1,061 萬元資助的實際價值僅約 590 萬元，遠低於 1993-94 年度的資助水平。

註 27：行政長官在 2014 年的施政報告中，提出倍增 2014-15 年度向所有制服團體發放的資助；為配合該措施，向承批人 N 發放的資助為 2,566 萬元 $[(1,506 \text{ 萬元} - 223 \text{ 萬元}) \times 2]$ 。

總部的一部分，專供承批人 N 的會員使用 (即不應對外向公眾開放)。2015 年 7 月及 12 月，民政局分別通知食環署和地政總署，指相關食肆屬商業性質，不能根據契約 N 視作承批人 N 總部的“附屬地方及設施”。由於位置方便，承批人 N 表示難以阻止附近居民使用食肆，故於 2015 年 12 月向地政總署申請臨時豁免，以獲准使用食堂空間作食肆用途。2016 年 1 月，民政局通知地政總署，該局支持承批人 N 的豁免申請，惟須收取全數行政費用和豁免費用。在 2016 年 6 月地區地政會議上，規劃署表示，如食肆直接關乎及附屬於承批人 N 的總部，則無須提出規劃申請。然而，由於民政局已指出該食肆不能視為附屬地方及設施，故須先按相關大綱圖取得城市規劃委員會 (城規會) 的規劃許可，才可獲准豁免。2016 年 12 月，承批人 N 獲城規會批准使用食堂作為臨時食肆，為期 3 年。截至 2017 年 3 月，地政總署提出相關的豁免條款，以供承批人 N 接納；及

- (b) **其他餐飲設施** 根據食環署於網站登載的牌照記錄，審計署留意到承批人 N 在總部不同樓層營運 2 個餐飲設施 (並非 (a) 段所述的食肆)，即 1 間根據普通食肆牌照營運的西餐廳和 1 間根據小食食肆牌照營運的酒廊。西餐廳及酒廊根據食環署的牌照營運，顯示相關設施亦對外開放 (而非限於承批人 N 的會員——註 28)。此外，審計署從 1 間本地旅遊代理 2017 年 1 月的廣告單張留意到，該西餐廳為旅行團提供自助餐服務，而自助餐券亦在商業網站出售，進一步顯示該西餐廳招待公眾。根據地政總署的記錄，雖然酒廊 (供會員專用) 納入總部的核准建築圖則，但西餐廳的位置卻被劃定為大堂，因而引起西餐廳及酒廊 (兩者均對外開放) 是否准許用途的問題。審計署認為，民政局需要諮詢地政總署和規劃署，以檢討營運西餐廳及酒廊是否為契約 N 及相關大綱圖所准許。

就是否符合契約條款向支持決策局／部門徵詢意見

3.23 根據契約 N，新總部須包括宿舍、食堂和社會福利署署長 (自 2000 年 4 月起改為民政局——見第 3.17 段) 批准的其他附屬地方及設施等多項設施。承批人 N 為爭取政府支持其按象徵式地價獲批總部用地的申請，於 1987 年 12 月向社會福利署署長確認，總部所有範圍均與其宗旨直接有關。此外，時任政務

註 28：根據《食物業規例》(第 132X 章)，為會員提供食物及飲品的會所無須申請普通食肆牌照或小食食肆牌照。

司於 1987 年 11 月向時任衛生福利司發出便箋，表示基於相關設施符合承批人 N 宗旨的理解，他不反對按象徵式地價批出總部用地。然而，根據民政署的酒店牌照資料(見第 3.11 段)，有迹象顯示相關宿舍很可能已改為可招待公眾的酒店用途。再者，根據承批人 N 的網站，會員有權以優惠房價預訂房間，顯示宿舍／酒店亦可按不同的房價招待非會員。同樣地，就另外 2 份亦選作個案研究的土地契約(見第 3.10 段)，審計署發現契約 G(個案二)的機構宿舍很可能營運為供公眾入住的酒店達 20 年後，才改為現時供學生、本地居民和非本地賓客入住的服務式住宅；根據契約 H(個案三)，相關宿舍亦很可能已用作酒店。審計署認為，地政總署需就載有條款規管宿舍／機構宿舍之用途或營運的土地契約，向相關決策局／部門確認現時宿舍／機構宿舍之用途或營運是否符合各決策局／部門的政策原意並令其滿意，並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動。

個案二

遵守契約 G 的契約條款事宜

1. 涵蓋契約 G 地段的一幅土地於 1928 年透過公開拍賣出售，條款訂明只限發展教堂、獨立或半獨立歐式樓房，高度一律以 35 呎為限。承批人 G 於 1965 年透過送讓契取得部分相關土地(地段 G)，之後申請修訂契約條款，以獲准在地段 G 興建一幢 12 層高的建築物，當中包括非牟利幼兒園、職業訓練中心、青年男工機構宿舍和社會福利署署長准許的員工宿舍。

2. 1965 年，上述背景在提交前行政局的文件中列明，當時的工務司署和社署並建議免地價修訂契約條款，因為建議用途屬於福利用途。1965 年 9 月，前行政局批准修訂原本的土地契約(後來成為契約 G)，免地價批准興建擬議新建築物。契約修訂與即時換地(即交還及重批地段 G)按相同的基本條款同時生效，惟須包括以下修訂條款：

(i) 建築物不得高於 12 層，只可作幼兒園、訓練中心、機構宿舍和員工宿舍及社會福利署署長批准的其他福利用途；及

(ii) 整個項目須按非牟利並令社會福利署署長滿意的方式營運。

1966 年，契約 G 按上文第 2 段所述的契約條款批出。

3. 2014 年 3 月及 6 月，地政總署留意到，相關機構宿舍經營為持牌酒店(以賓館名義)，但社署並無批准有關營運。2014 年 6 月，地政總署向承批人 G 發出警告信，要求終止酒店營運。

個案二 (續)

4. 在 2014 年 6 月至 2016 年 4 月期間，承批人 G 爭取社署和教育局支持營運機構宿舍，以提供訓練機會予修讀酒店和餐飲管理課程的學生，但不成功。同時，地政總署向承批人 G 發出另外 5 封警告信。

5. 2016 年 6 月，承批人 G 通知地政總署，賓館已於 2016 年 5 月終止營運，而相關處所會按契約條款改為非牟利機構宿舍。地政總署人員於 2016 年 8 月視察時，發現賓館名稱已改為機構宿舍。然而，審計署 2016 年 12 月到訪機構宿舍時，從廣告單張中留意到，承批人 G 把機構宿舍推廣為服務式住宅，適合需要長期住宿安排的學生、本地居民和非本地賓客。

審計署的意見

6. 根據民政署的記錄，自《旅館業條例》於 1991 年訂立以來，契約 G 的機構宿舍一直經營為持牌酒店，顯示對外開放已逾 20 年。儘管酒店營運已於 2016 年 5 月終止，但機構宿舍目前可供公眾和非本地賓客入住 (見第 5 段) 的用途，未必完全符合當年工務司署和社署建議免地價修訂契約 G 的契約條款時所指定的福利用途 (見第 2 段)。

7. 2017 年 3 月，地政總署通知審計署，指契約 G 的規定中，包括機構宿舍須以令社署滿意的方式運作。如社署認為並向地政總署確認機構宿舍的運作方式不符合政策原意而且未能令社署滿意，則表面上屬於違反契約條款情況，地政總署會根據社署的政策指令，採取適當的執行契約條款行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

個案三

遵守契約 H 的契約條款事宜

1. 1966 年 10 月，承批人 H 申請直接獲批土地，以興建福利中心連宿舍單位，以供低收入的青年工廠工人入住。1969 年，上述背景在提交前行政局的文件中列明，時任工務司並建議就該幅作宿舍單位的用地，按市值地價三分之一批地。社會福利署署長基於宿舍是整體福利項目的組成部分，也支持相關申請。1969 年 7 月，前行政局根據以下條款向承批人 H 批地：

(i) 福利中心(包括宿舍及員工宿舍)須按一直令社會福利署署長滿意的方式營運；及

(ii) 須徵收 115,641 元的地價(即作宿舍單位的該幅用地收取十足市值地價的三分之一，其餘部分則免地價)。

2. 契約 H 於 1971 年 3 月批出，契約條款列明承批人 H 須在所涉地段上興建並維持一幢建築物，以提供地方作福利中心，當中包括宿舍和社會福利署署長批准的員工宿舍。

3. 根據民政署的記錄，自《旅館業條例》於 1991 年訂立以來，相關宿舍一直經營為持牌酒店，顯示對外開放已逾 20 年。審計署亦留意到，公眾和非本地訪客均可在商業酒店網站預訂宿舍房間。

審計署的意見

4. 相關宿舍目前招待公眾的用途(見第 3 段)，似乎未必完全符合當年工務司署建議批准按優惠地價批地時所基於的福利用途(見第 1 段)。

5. 2017 年 3 月，地政總署通知審計署，如社署認為並確認相關宿舍的營運方式不符合政策原意及未能令社署滿意，則地政總署會考慮根據社署的政策指令，採取適當的執行契約條款行動。

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

評估 13 幅用地上的商業營運所得的利潤須否課稅

3.24 在 14 幅懷疑營運宿舍／酒店的用地中，13 幅的承批人獲確認為免稅慈善機構(註 29)，但只有在符合《稅務條例》第 88 條的以下要求時，可賺取收入的營運所得的利潤才獲豁免繳稅(見第 2.2 段)：

註 29：餘下 1 幅用地的承批人 M 並非免稅慈善機構(見第 3.7 段註 19)。

- (a) 相關利潤純粹作慈善用途；及
- (b) 相關利潤其中大部分並非在香港以外地方使用，並符合以下規定：
 - (i) 該行業或業務是在實際貫徹該機構或信託明文規定的宗旨時經營的；或
 - (ii) 與該行業或業務有關的工作主要是由某些人進行，而該機構或信託正是為該等人的利益而設立的。

就此，審計署留意到，民政局認為契約 N 的食肆營運屬商業性質（見第 3.22(a) 段）。同樣，並沒有迹象顯示社署曾批准根據契約 G 營運酒店（見第 3.23 段個案二）。審計署認為，稅務局需要檢視該 13 幅用地上的商業營運所得的收入須否課稅，以保障稅收。

審計署的建議

3.25 審計署建議，地政總署署長應：

- (a) 與支持決策局／部門合作，考慮日後以免地價／按優惠地價以私人協約或修訂契約（包括換地）方式批地用作福利／社會服務時，加入限制分派利潤及規定提交帳目的契約條款；
- (b) 土地契約續期或收到修訂契約申請時，與支持決策局／部門檢討是否需要：
 - (i) 在 10 份免地價／按優惠地價批地用作福利／社會服務但沒有不得分派利潤條款的土地契約，加入相關條款（見第 3.11 段）；及
 - (ii) 在 7 份免地價／按優惠地價批地用作福利／社會服務但沒有提交帳目條款的土地契約，加入相關條款（見第 3.12 段）；
- (c) 要求承批人 M 定期提交足夠資料，以顯示已遵從契約規定及載於 1989 年批准信的相關條件（見第 3.13 段），並在適當時尋求社署協助，以審查從承批人 M 取得的帳目報表；及
- (d) 就載有條款規管宿舍／機構宿舍之用途或營運的土地契約，向相關決策局／部門確認現時宿舍／機構宿舍之用途或營運是否符合各

決策局／部門的政策原意並令其滿意，並在承批人違反契約條款時採取所需的跟進行動。

3.26 審計署建議，社會福利署署長應提醒相關承批人根據契約條款提交帳目(例如契約 H 及 J)，並聯同地政總署署長就違規個案採取執行契約條款行動。

3.27 審計署建議，民政事務局局长應：

- (a) 聯同地政總署署長加強監察和執行契約 N 關於管理委員會及提交帳目的契約條款；
- (b) 在落實以私人協約方式免地價／按優惠地價批地營運福利／社會服務時，若認為執行情況與行政會議的理解有任何重大出入(例如契約 N 的削減資助安排)，徵求行政會議批准；及
- (c) 就契約 N 諮詢地政總署署長和規劃署署長，檢討相關西餐廳及酒廊的營運，以決定有關營運是否為契約條款及相關大綱圖所准許，並就此作出所需的跟進行動。

3.28 審計署建議，稅務局局长應檢視 13 幅相關土地上商業營運所得的收入須否課稅，以保障稅收。

政府的回應

3.29 地政總署署長整體上同意第 3.25 段所述審計署的建議。她表示：

- (a) 地政總署日後處理以私人協約方式批地用作福利／社會服務的申請時會諮詢支持決策局／部門，並在符合政策原意的情況下加入不得分派利潤條款及提交帳目條款；
- (b) 對於第 3.25(b) 段所述審計署的建議，地政總署會按慣例，在相關土地契約續期(並非於同日屆滿)及收到相關土地契約的修訂申請時，諮詢支持決策局／部門；及
- (c) 地政總署會行使契約 M 賦予地主的權力，盡可能跟進載於第 3.25(c) 段的有關建議。

3.30 社會福利署署長同意第 3.26 段所述審計署的建議。

3.31 民政事務局局长同意第 3.27 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 對於第 3.27(a) 段所載的審計署建議，民政局已採取行動加強其對契約 N 的監察角色，並已要求承批人 N 就其總部及停車場的可賺取收入設施重新召開管理委員會會議及提交帳目報表。會議籌備工作正在進行，民政局會密切監察承批人 N 採取的跟進行動；
- (b) 對於第 3.27(b) 段所載的審計署建議，必須留意前行政局並無就其決定訂明時間表，規定何時須達到最終省卻向承批人 N 發放資助的目標。過去 23 年，承批人 N 的年度資助已被多次削減或扣起 (見第 3.18 至 3.20 段)。他同意，如最後未能落實前行政局關於最終省卻資助的理解，便應就相關改變徵求行政會議批准；及
- (c) 對於第 3.27(c) 段所載的審計署建議，民政局自 2015 年年底已一直提醒承批人 N 在適當時取得所需的規劃及契約許可。民政局會就相關事項諮詢規劃署和地政總署，以及採取所需行動。

3.32 稅務局局长整體上同意第 3.28 段所述審計署的建議。他表示：

- (a) 稅務局就免稅慈善機構進行覆查時，會檢視該等機構經營的行業或業務所得的利潤是否可按《稅務條例》第 88 條獲豁免繳付利得稅；及
- (b) 根據《稅務條例》的官方保密規定，稅務局不得披露個別個案的任何資料 (包括免稅慈善機構的資料) 或覆查詳情。

第4部分：根據3條條例成立為法團或根據該等條例而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

4.1 以不同法律形式運作的慈善機構，如符合《稅務條例》第88條的規定，可獲批予免稅地位。列於第88條名單的免稅慈善機構中，約有92%根據3條條例成立為法團或根據該等條例而成立，即根據《公司條例》成立為有限公司、根據《社團條例》成立為社團，或根據《教育條例》成立為學校的法團校董會。本部分審查該3條條例的實施情況，審查工作集中於文件交付及資料披露規定；根據該規定，公眾可查閱曾向他們募捐或接受他們捐款的慈善機構的資料。

《公司條例》的文件交付及資料披露規定

4.2 公司註冊處負責實施及執行《公司條例》，其工作包括註冊本地和非香港公司、為法例所規定交付的文件辦理登記、撤銷不營運但有償債能力公司的註冊，並提供服務和設施讓公眾查閱及取得公司註冊處所保存的公司資料。截至2016年9月，公司登記冊上約有134萬間有限公司，其中6 619間為稅務局第88條名單上的免稅慈善機構。該6 619間免稅慈善公司中，6 523間(98.5%)為擔保有限公司(見第4.3(b)(i)段)，餘下96間(1.5%)大多為私人公司及非香港公司。選擇根據《公司條例》成立為法團公司的免稅慈善機構，與其他有限公司一樣，需要遵從該條例下相同的法定規定，亦須每4年一次接受稅務局覆查免稅地位(見第2.4(b)段)。

法定交付文件規定

4.3 現行的《公司條例》於2014年3月生效(見第1.7(c)段註6)；根據該條例，申請註冊的公司須向公司註冊處交付章程細則，當中詳載其名稱、成員的法律責任、公司清盤時成員承諾注入的金額(如屬擔保有限公司——註30)，以及股本和最初持股情況(如屬股份有限公司)。註冊後，公司亦須在指定時限內向公司註冊處交付法例所規定的文件，包括但不限於：

註30：擔保有限公司並無股本，其成員的法律責任按照公司章程細則以成員承諾的金額為限。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

- (a) 註冊辦事處地址、公司董事和公司秘書有所變更的通知及／或其相關詳情，須於變更後 15 日內交付；
- (b) 周年申報表，連同每年登記費用 (註 31)：
 - (i) 如屬擔保有限公司，就每個財政年度於公司申報表日期 (即公司會計參照期結束後 9 個月屆滿之日 (註 32)) 後 42 日內交付；
 - (ii) 如屬公眾公司 (註 33)，就每個財政年度於公司申報表日期 (即公司會計參照期結束後 6 個月屆滿之日 (見註 32)) 後 42 日內交付；及
 - (iii) 如屬私人公司 (註 34)，就每一年於公司成立為法團之日的周年日後 42 日內交付；及
- (c) 擔保有限公司或公眾公司的周年申報表，交付時須夾附公司財務報表、董事報告和核數師報告的經核證真實副本；該規定不適用於私人公司。

公司註冊處表示，《公司條例》並無條文用以識別或決定某公司是否免稅慈善機構，而公司註冊處制訂執法政策時，以公司登記冊上所有公司為對象。

確保遵從文件交付規定的措施

4.4 公司註冊處多年來實施行政措施，以解釋法定文件交付規定，並推動公司予以遵從。該等措施包括：(a) 在公司註冊處網站設立“遵從法規”專題欄目，提供資料說明公司及其高級人員的責任；(b) 刊發資料小冊子，例如《本地公眾公司或擔保有限公司的周年申報表》及《本地有限公司成立後須向公司註冊處交付的申報表》；以及 (c) 發出通函等。如不遵從法定規定，公司及其每名

註 31：各類公司的每年登記費用有所不同 (例如擔保有限公司的每年登記費用為 105 元)。逾期交付周年申報表的公司，須按遞增收費模式，繳付較高的每年登記費用 (如屬擔保有限公司，逾期交付周年申報表每滿 3 個月，便須按 870 元的倍數繳付每年登記費用，直至達到 3,480 元的上限)。

註 32：現行《公司條例》於 2014 年 3 月生效前，擔保有限公司或公眾公司須在每年周年大會後 42 日內交付周年申報表。

註 33：公眾公司為私人公司或擔保有限公司以外的公司。

註 34：如某公司的章程細則將成員人數上限訂為 50 人、限制成員轉讓股份的權利及禁止邀請公眾人士認購其任何股份或債權證，而且不屬擔保有限公司，則是私人公司。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

負責人(包括董事、公司秘書和經理)即屬犯罪，一經定罪，可處罰款(註 35)。為確保公司遵從相關規定及善用司法資源，自 2014 年 6 月起，公司註冊處不會直接檢控觸犯現行《公司條例》附表 7 所載指明罪行(例如沒有交付周年申報表)的公司，而是以罰款代替起訴(註 36)。在建議以罰款代替起訴時，如載於相關通知書上的規定仍不獲遵從，公司註冊處便會採取檢控行動。自上述措施推出後，公司註冊處發出的傳票數目，由 2012 年的 6 624 張下跌 58% 至 2016 年的 2 780 張。

公眾查閱公司資料

4.5 公眾可利用公司註冊處網上查冊中心的查冊功能(或以流動裝置透過公司查冊流動版服務)進行公司查冊，查閱註冊公司的現時資料，以及在公司註冊處登記和備存的文件的影像記錄。公司註冊處提供免費查冊服務，包括查閱公司名稱和文件索引。公眾亦可付費擴大查冊範圍，收費查冊服務包括查閱影像記錄(涵蓋公司的周年申報表、財務報表和章程細則)、查閱董事索引及查閱公司資料(註 37)。

有關文件交付規定的循規審查

4.6 公司註冊處會進行循規審查，包括年度審查和每周審查，以找出不遵從規定交付周年申報表的擔保有限公司。公司註冊處會向每間違規公司發出文件交付通知書，要求該等公司在通知書日期起計 28 日內交付欠交文件。如通知書所載的規定仍不獲遵從，公司註冊處便可提出檢控，或從公司登記冊剔除相關公司(註 38)。稅務局將獲通知會從公司登記冊剔除的公司的名稱(見第 2.20

註 35：不遵從交付周年申報表的規定，一經定罪，最高可處罰款 50,000 元；如持續違規，另加每日罰款 1,000 元。

註 36：公司註冊處如以罰款代替起訴某項指明罪行，會向觸犯該項罪行的人發出通知書，要求該人在指明限期內採取補救行動，以及向公司註冊處繳付指明款額(600 元)作為不予起訴費用，藉此讓該人有機會糾正其違規行為。如該人接受並遵從通知書所載的規定，則公司註冊處不會提出檢控。2014 年 6 月至 2016 年 12 月期間，公司註冊處向私人公司提出合共 15 848 次以罰款代替起訴的建議。公司註冊處表示，以罰款代替起訴的建議的適用範圍，會於 2018 年年初擴及擔保有限公司。

註 37：公司註冊處表示，有關查冊功能不能找出同屬慈善機構的公司，原因是相關資料並非根據《公司條例》須在公司登記冊記錄的資料。

註 38：2016 年，42 162 間公司從公司登記冊剔除。公司註冊處沒有就各類被剔除的公司備存個別的統計數字。

段)。2016 年，公司註冊處就循規審查的結果，發出 839 張文件交付通知書，並檢控約 200 間違規的擔保有限公司。

若干註冊為擔保有限公司的慈善機構不按規定 交付 2011 至 2016 年的周年申報表

4.7 審計署進行審查，以確定 6 523 間註冊為擔保有限公司的慈善機構 (見第 4.2 段) 有否遵從文件交付規定。審計署的審查結果載於第 4.8 至 4.10 段。

4.8 **沒有交付周年申報表** 就該 6 523 間慈善機構交付的 2011 至 2016 年周年申報表，審計署對公司註冊處截至 2016 年 11 月的電腦記錄進行分析，發現：

- (a) **2011 至 2014 年周年申報表** 該 6 523 間慈善機構中，有 263 間 (4%) 沒有交付 374 份 2011 至 2014 年周年申報表；及
- (b) **2015 及 2016 年周年申報表** (註 39) 根據公司註冊處的電腦資料庫，有 342 間慈善機構沒有交付 2015 年周年申報表，有 830 間沒有交付 2016 年周年申報表。考慮到部分公司無須於該等年度交付周年申報表 (註 40)，估計有 274 間 (4%) 註冊為擔保有限公司的慈善機構沒有交付所須的 2015 年周年申報表，589 間 (9%) 沒有交付 2016 年周年申報表 (註 41)。

截至 2016 年 11 月，註冊為擔保有限公司的慈善機構合共沒有交付 1 237 份 (374 份 + 274 份 + 589 份) 2011 至 2016 年周年申報表。

註 39：就 2015 年的周年申報表而言，財政年度橫跨 2014 年 3 月 3 日即現行《公司條例》生效日期的公司，須遵從舊《公司條例》的交付規定 (見第 4.3(b)(i) 段註 32)。至於財政年度於 2014 年 3 月 3 日或之後開始的公司，則須遵從現行《公司條例》的交付規定。

註 40：現行的《公司條例》實施後，部分公司無須交付 2015 及／或 2016 年的周年申報表，例如：(a) 於 2014 年 11 月成為法團、首份財務報表涵蓋成立為法團之日後 18 個月 (即 2014 年 11 月至 2016 年 4 月) 的公司，無須交付 2015 及 2016 年的周年申報表；以及 (b) 財政年度結算日為 2014 年 6 月 30 日、於 2014 年 12 月或之前已交付周年申報表的公司，無須交付 2015 年的周年申報表。

註 41：從上文註 40 可見，是否需要交付 2015 及 2016 年的周年申報表，視乎個別公司的特定情況而定。審計署就 2015 及 2016 年的周年申報表分別抽查 35 及 83 間公司，發現沒有交付 2015 及 2016 年周年申報表的受查公司中，分別有 20% 及 29% 無須交付周年申報表或尚未到期交付。

4.9 **屢次違反交付文件規定** 就 263 間註冊為擔保有限公司的違規慈善機構(見第 4.8(a) 段)，審計署分析後得悉，截至 2016 年，當中 21 間公司屢次違反交付文件規定(即 12 間公司違規 5 年，9 間公司違規 6 年)。審計署進一步分析該 9 間屢次違規長達 6 年的公司，發現：

- (a) 公司註冊處在循規審查(見第 4.6 段)時沒有識別出 2 間違規公司。對於審計署的查詢，公司註冊處於 2017 年 3 月表示，相關事件僅屬個別個案，因為該 2 間公司曾交付周年申報表，但後來因要澄清而被退回，致使在識別該 2 間公司時出現混亂，而公司註冊處正就該等個案採取跟進行動。隨着《公司條例》修訂有關擔保有限公司交付周年申報表的規定(見第 4.3(b)(i) 段)，公司註冊處正改良其按時呈閱制度，以進行循規審查。經改良後的制度，類似事件將不會再次發生；新制度會於 2018 年年初實施。同時，公司註冊處已檢討其內部程序，務求妥為識別違規個案；
- (b) 有 4 間公司遭公司註冊處提出檢控，並在 2013 年 7 月至 2015 年 9 月期間被定罪。就 2 間於 2015 年被定罪的公司，公司註冊處於 2017 年 3 月告知審計署，現正根據既定程序，安排對該等公司進行被定罪後的按時呈閱覆檢。至於另外 2 間分別於 2013 及 2015 年被定罪的公司，公司註冊處於 2016 年 12 月展開把該等公司從公司登記冊剔除的程序；及
- (c) 至於餘下 3 間公司，公司註冊處於 2016 年 12 月在憲報公布從公司登記冊剔除其中 1 間公司。另外 2 間公司由於有法律訴訟或稅務局正採取行動(見第 2.20 段)，因此公司註冊處押後向該等公司採取進一步行動。

4.10 **遲交周年申報表** 審計署對 3 219 間註冊為擔保有限公司的慈善機構交付的 2016 年周年申報表進行分析，發現截至 2016 年 11 月，有 126 間(3.9%)公司遲交文件。遲交周年申報表的逾期分析載於表六。

表六

註冊為擔保有限公司的慈善機構
遲交 2016 年周年申報表的逾期分析
(2016 年 11 月)

遲交周年申報表的 日數	公司	
	(數目)	(%)
少於 31 日	39	31%
31 日至 60 日	44	35%
61 日至 90 日	8	6%
超過 90 日 (註)	35	28%
總計	126	100%

資料來源：審計署對公司註冊處記錄的分析

註：逾期時間最長為到期日過後 229 日。

4.11 註冊為擔保有限公司的慈善機構適時交付周年申報表，對捐款人來說十分重要，因為他們可以查閱相關財務資料，才能在捐贈時作出知情選擇。鑑於第 4.8 至 4.10 段所述的審查結果，公司註冊處需要加強監察註冊為擔保有限公司的慈善機構遵從法定文件交付規定的情況，並需針對屢次違規和長期延誤的個案採取更適時的跟進行動。

審計署的建議

4.12 審計署建議公司註冊處處長應：

- (a) 加強公司註冊處監察註冊為擔保有限公司的慈善機構遵從法定文件交付規定的情況；及
- (b) 針對屢次違反文件交付規定和長期延誤的個案採取更適時的跟進行動。

政府的回應

4.13 公司註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示公司登記冊列載超過 134 萬間公司，而公司註冊處現時的執法政策是以公司登記冊上所有公司為對象；須注意的是，根據《公司條例》，慈善機構並不構成獨立的公司類別。即使公司註冊處可參考稅務局網站上備存的第 88 條名單（雖然未必是完整的免稅慈善機構名單，但已是公開資料中最相關的資料），用以考慮針對屬慈善機構的違規公司的執法行動，但就公司登記冊上的慈善機構和其他公司採取執法行動時，必須取得合理的平衡。

《社團條例》的文件交付及資料披露規定

4.14 警務處轄下社團事務處負責實施《社團條例》。該條例訂明，任何本地社團均須於成立後一個月內，向社團事務主任申請註冊或豁免註冊（見第 1.7(d) 段）。截至 2016 年 9 月，警務處社團名單上共有 37 861 間社團，其中 1 000 間（2.6%）為慈善社團，即 811 間根據《稅務條例》第 88 條獲批免稅地位的社團，以及 189 間為慈善目的（為申請註冊或豁免註冊所註明的目的）而成立但沒有免稅地位的社團。與其他註冊或豁免註冊社團一樣，該等慈善機構須遵從《社團條例》下相同的法定規定。此外，該 811 間免稅社團須每 4 年一次接受稅務局的免稅地位覆查（見第 2.4(b) 段）。

法定提交資料規定

4.15 根據《社團條例》，任何社團申請註冊或豁免註冊時，須向社團事務主任提供詳情，即名稱、宗旨、幹事的資料，以及該社團主要業務地點的地址及

由其擁有或佔用的每個地方或處所的地址 (註 42)。該條例亦規定，註冊或豁免註冊社團如更改名稱、宗旨、幹事或主要業務地點，或結束任何已獲註冊或豁免註冊的分支機構，須在更改作出起計一個月內以書面通知社團事務主任。雖然該條例並無條文規定註冊或豁免註冊社團交付財務報表，但規定社團事務主任可隨時藉送達任何社團的書面通知，要求社團以書面向他提交資料 (社團或其分支機構的收入、收入來源和開支)，以便他根據該條例履行職能 (註 43)。警務處沒有就註冊或豁免註冊社團不遵從文件交付規定及這方面的執法行動，備存相關的統計數字。

公眾查閱註冊或豁免註冊社團的資料

4.16 根據《社團條例》，社團事務主任須就所有註冊／豁免註冊社團備存一份名單，列出社團的名稱及主要業務地點的地址，免費供人查閱。警務處已在其網站登載該名單，以方便公眾參閱。至於申請註冊或豁免註冊時向社團事務主任提供的其他資料 (例如宗旨和幹事資料——見第 4.15 段)，社團事務主任可於任何人提出書面要求並繳付訂明費用後，提供該等資料。社團事務主任如有理由相信名單上的任何社團已不再存在，可在憲報刊登通知，要求該社團在該通知刊登日期起計 3 個月內，向他提交該社團存在的證明；如該社團沒有遵從規定，則社團事務主任可將該社團從名單上刪除。

需要盡快更新註冊或豁免註冊社團的資料

4.17 根據警務處網站所載，警務處會致力盡快 (即新的註冊申請一經批准或社團解散的通知一俟接獲) 更新註冊或豁免註冊社團的名單，並按月在網站登載更新名單。此外，警務處會根據“最近聯絡日期”的電腦記錄進行定期覆檢，以識別過去 10 年未曾聯絡警務處的社團。警務處會去信該等“不活躍”社團，要求該等社團提交存在證據及更新資料。審計署審查警務處覆檢記錄後，發現：

註 42：凡任何社團沒有遵從申請註冊／豁免註冊的規定，每名幹事即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，如為首次被定罪可處第 3 級罰款 (10,000 元)，如為同一社團而第二次或其後再度就該項罪行被定罪，可處第 4 級罰款 (25,000 元) 及監禁 3 個月；此外，並可自首次定罪的日期起計，就該項罪行持續的每天，處以罰款 300 元。

註 43：凡任何社團沒有遵從通知所載的規定，每名幹事即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款 10,000 元。凡任何社團不按規定提交資料，每名幹事及每名管理或協助管理該社團的人一經循簡易程序定罪，可處罰款 20,000 元。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

- (a) 警務處根據 2012 至 2014 年的覆檢識別出 1 308 間不活躍的慈善及非慈善社團後採取行動，於 2012、2013 及 2015 年刊憲將其除名；
- (b) 警務處於 2015 及 2016 年沒有進行覆檢 (註 44)。就審計署 2017 年 1 月的查詢，警務處表示社團事務處於該兩年忙於處理其他緊急要務；
- (c) 審計署從 1 000 間慈善社團的電腦記錄 (見第 4.14 段) 中得悉，警務處於 2014 年進行覆檢時，並無要求 53 間 (5.3%) 10 年或以上未曾聯絡警務處的註冊或豁免註冊社團提交存在證據，以作跟進；該 53 間社團中，23 間列於第 88 條名單；及
- (d) 警務處的電腦記錄顯示，有 19 間社團的社團地位已被撤銷，但仍納入警務處網站 2016 年 12 月登載的註冊／豁免註冊社團名單 (註 45)。

4.18 審計署留意到，警務處沒有發出員工指引，正式確立透過定期覆檢以識別不活躍社團 (包括屬慈善機構的社團) 的現行做法，供社團事務處人員遵行。鑑於第 4.17 段的審查結果，審計署認為警務處需要加強識別不活躍社團的工作，並適時採取跟進行動，以確保警務處網站登載的註冊或豁免註冊社團名單盡快更新。

審計署的建議

4.19 審計署**建議**警務處處長應：

- (a) 發出員工指引，正式確立透過定期覆檢以識別不活躍社團的現行做法，供社團事務處人員遵行；及
- (b) 加強識別不活躍社團 (包括屬慈善機構的社團) 的工作，並適時採取跟進行動，以確保警務處網站登載的註冊或豁免註冊社團名單盡快更新。

註 44：結果，未曾聯絡警務處 10 年或以上的社團數目，由 2014 年的 53 間 (見第 4.17(c) 段) 增加至 2016 年 9 月的 85 間 (其中 45 間列於第 88 條名單)。

註 45：警務處表示，由於提升系統時出現資料轉移問題，加上人手輸入有誤，因而出錯。相關錯誤已於 2017 年 1 月即時糾正，並從註冊或豁免註冊名單上刪除 19 間相關社團。

政府的回應

4.20 警務處處長同意審計署的建議。

《教育條例》就學校法團校董會所訂定的文件交付及資料披露規定

4.21 根據《教育條例》，所有資助學校(見第 1.7(e) 段註 9) 均須以法人團體的形式設立法團校董會，以管理學校。直接資助學校(見第 1.7(e) 段註 10) 可按本身需要，選擇是否根據該條例成立法團校董會。法團校董會須由主要持份者(包括辦學團體代表、家長、教師和校友)組成，以促進多方參與的決策工作、提高學校管治的透明度及問責程度，並使學校運作更加有效。截至 2016 年 9 月，全港 840 間資助學校中，有 826 間 (98%) 設立了法團校董會，而 82 間直接資助學校中，有 23 間 (28%) 選擇設立法團校董會。教育局負責根據《教育條例》監察法團校董會。

4.22 《教育條例》訂明，法團校董會負責以受託人身分處理從政府獲取的經費和資產。此外，法團校董會應以受託人身分，處理向學生收取的堂費及向公眾募集的捐款。根據教育局指引(註 46)，法團校董會須制訂妥善完備的財務管理機制，確保受託的資源用其所及妥為交代，並遵守教育局所頒布的有關政策及指引。教育局表示，該局已建議法團校董會向稅務局申請批准，根據《稅務條例》第 88 條取得免稅地位。截至 2016 年 9 月，稅務局第 88 條名單列有 772 個法團校董會，佔教育局法團校董會登記冊上 846 個法團校董會(註 47) 的 91%。與其他法團校董會一樣，該等慈善機構須遵從《教育條例》下相同的法定規定。該 772 個法團校董會亦須每 4 年一次接受稅務局的免稅地位覆查(見第 2.4(b) 段)。

文件交付規定

4.23 根據《教育條例》，法團校董會須備存妥善的帳簿，並擬備該會的帳目報表，供執業會計師審計。教育局指引亦指明，法團校董會應：

註 46：教育局指引特別指出法團校董會在建立健全而有效財務管理機制時應注意的原則和要點。

註 47：每個法團校董會可監察超過一間法團校董會學校(例如一個法團校董會可監察一間小學暨中學)。截至 2016 年 9 月，共有 846 個法團校董會監察 849 間學校。

根據 3 條條例成立為法團或根據該等條例 而成立的慈善機構須遵從的文件交付及資料披露規定

- (a) 於學年或財政年度結束後 6 個月 (資助學校) / 7 個月 (直接資助學校) 內向教育局交付經審計周年帳目、核數師報告和管理建議信 (下稱經審計財務報表)；及
- (b) 在每年向持份者發出的校務報告中載錄財務摘要。

教育局會檢視法團校董會交付的經審計財務報表，並在有需要時採取跟進行動。此外，教育局指引亦指明，學校應就每項為學校用途舉行的籌款活動妥善製備財政報告，並在校內壁報板上展示一段合理時間，然後保存以備審計之用。

公眾查閱法團校董會的資料

4.24 根據教育局指引，法團校董會宜在每年 (向持份者發出的) 校務報告中載錄財務摘要並上載學校網站。雖然法例上並無規定設有法團校董會的學校 (法團校董會學校) 須公布經審計財務報表，但教育局指引載明，法團校董會學校可考慮把經審計周年帳目上載學校網站，以提高透明度。

確保遵從文件交付規定的措施

4.25 教育局表示，大部分法團校董會學校在交付限期前 3 個月內交付經審計財務報表。如有違規，教育局會在交付限期過後 2 個月內向相關的法團校董會學校發出催辦函，而負責的教育局分區人員會採取跟進行動。如欠交的經審計財務報表逾期 10 個月以上，教育局會聯絡學校的辦學團體要求立即交付。根據教育局指引，如法團校董會學校未能交付經審計財務報表，教育局可暫緩向學校發放津貼。

若干法團校董會學校欠交經審計財務報表

4.26 為查明法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況 (見第 4.23(a) 段)，審計署分析了學校向教育局交付 2010/11 至 2014/15 學年經審計財務報表的電腦記錄，發現兩間法團校董會學校截至 2017 年 1 月仍未交付 2014/15 學年的經審計財務報表，理由是歸檔和備存記錄方面有困難，或會計人員有變。教育局表示，該兩間學校已於 2017 年 3 月中交付所欠的經審計財務報表。

若干法團校董會學校遲交經審計財務報表

4.27 審計署進一步分析教育局 2010/11 至 2014/15 學年的電腦記錄，發現法團校董會學校遲交經審計財務報表的百分比，由 2010/11 的 40%，減少至 2014/15 的 36%(見表七)。對遲交 2014/15 經審計財務報表的個案進行的逾期分析顯示，在 305 間法團校董會學校中，有 26 間 (9%) 在到期日過後超過 120 日才交付經審計財務報表 (見表八)。

表七

法團校董會學校遲交經審計財務報表的數目
(2010/11 至 2014/15)

學年 (註)	法團校董會 學校數目 (a)	遲交報表的 法團校董會 學校數目 (b)	百分比 (c) = (b) / (a) x 100%
2010/11	481	190	40%
2011/12	531	167	31%
2012/13	659	213	32%
2013/14	764	221	29%
2014/15	845	305	36%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：學年由某年 9 月至翌年 8 月。

表八

法團校董會學校遲交 2014/15 學年
經審計財務報表的逾期情況分析
(2017 年 1 月)

交付到期日起計逾期時間 (日)	遲交報表的法團校董會學校數目	
	(間)	(%)
少於 31	163	53%
31 – 60	54	18%
61 – 90	44	14%
91 – 120	18	6%
超過 120 (註)	26	9%
總計	305	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：逾期時間最長為到期日過後 332 日。

4.28 審計署認為，教育局應繼續密切監察法團校董會學校遵從規定提交經審計財務報表的情況。對於遲遲欠交的個案，教育局需要聯絡辦學團體以查明逾期原因，並在有需要時提供協助。

4.29 為檢視法團校董會學校有否採納教育局指引所訂明的良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站(見第 4.24 段)，審計署抽查了 30 間法團校董會學校的網站，發現 27 間 (90%) 已把財務摘要上載網站，但全部沒有上載經審計周年帳目。為提高法團校董會學校的透明度及財務問責程度，教育局需要鼓勵更多法團校董會學校採納良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站。

屢次遲交經審計財務報表

4.30 審計署的分析亦顯示，若干法團校董會學校屢次遲交 2010/11 至 2014/15 學年的經審計財務報表，即分別有 68、41 和 70 間法團校董會學校在 3、4 及 5 個學年遲交報表。在 70 間連續 5 個學年遲交經審計財務報表法團校董會學校

中，有 8 間平均逾期超過 190 日（介乎 132 至 372 日）。由於遲遲欠交經審計財務報表會削弱教育局的監察成效，審計署認為教育局應密切監察屢次違反教育局指引所載文件交付規定的法團校董會學校，並在有需要時向該等學校提供協助。

審計署的建議

4.31 審計署建議教育局局長應：

- (a) 繼續密切監察法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況，並在有需要時向遲遲欠交及／或屢次違反文件交付規定的法團校董會學校提供協助；及
- (b) 鼓勵更多法團校董會學校採納良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站。

政府的回應

4.32 教育局局長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局會繼續監察法團校董會學校遵從規定交付經審計財務報表的情況，並向有需要的學校提供協助，以免學校遲遲欠交及／或屢次違反文件交付規定；及
- (b) 為提高透明度，教育局會鼓勵更多學校採納良好做法，把財務摘要／經審計周年帳目上載學校網站。教育局亦會更新相關指引，並在法團校董會學校的研討會和簡介會上發布相關訊息。

第 5 部分：對華人廟宇的規管

5.1 推廣宗教是案例法界定的慈善目的之一(見第 1.4(c) 段)。根據稅務局的記錄，於 2016 年 9 月，在 8 923 間免稅慈善機構中，有 2 480 間 (28%) 免稅慈善機構以推廣宗教的宗旨而成立。政府施政一向尊重宗教團體的自主。然而，《華人廟宇條例》於 1928 年訂立，以遏止並預防華人廟宇(註 48) 管理失當及濫用捐款。本部分審查根據《華人廟宇條例》規管華人廟宇的相關事宜。

5.2 **法律依據** 根據《華人廟宇條例》成立的法定組織名為華人廟宇委員會，負責履行該條例所訂定的職責。《華人廟宇條例》的主要條文包括：

- (a) 所有華人廟宇均須註冊；
- (b) 華人廟宇委員會全權控制所有華人廟宇的收入、基金、投資及財產；
- (c) 華人廟宇委員會可要求管有或控制任何華人廟宇的財產的人將該等財產移轉或轉讓予根據《民政事務局局長法團條例》(第 1044 章) 成立的民政事務局局長法團(局長法團)；及
- (d) 任何獲民政事務局局長授權的人可進入及搜查任何可能已違反《華人廟宇條例》的華人廟宇。

5.3 **註冊華人廟宇** 截至 2016 年 9 月，有 347 間華人廟宇已根據《華人廟宇條例》向華人廟宇委員會註冊，其中 129 間 (37%) 由免稅慈善機構管理。該 347 間註冊華人廟宇可大致分為以下 3 類：

- (a) **由華人廟宇委員會直接管轄的廟宇** 目前有 25 間(註 49) 廟宇由華人廟宇委員會直接管轄，其中大部分財產歸屬局長法團所有，而相關收入則轉撥至華人廟宇基金(註 50)。華人廟宇委員會透過公開招標把直轄廟宇的日常運作外判，中標者(即司祝) 須與委員會訂立廟宇管理協議(一般為期 2 年，其後可續期 2 年，惟須視乎服務

註 48：《華人廟宇條例》把華人廟宇界定為包括(但不限於)所有廟、寺、觀及道院和庵。

註 49：該 25 間由華人廟宇委員會直接管轄的華人廟宇中，只有 24 間對外放開，餘下 1 間因位置偏僻而自 2004 年 4 月起關閉。

註 50：華人廟宇基金根據《華人廟宇基金規例》(第 153A 章) 設立。華人廟宇委員會把華人廟宇基金的部分累積盈餘(即扣除為舉辦傳統儀式和保養廟宇建築物所支付的費用後) 轉撥至同樣根據《華人廟宇條例》設立的華人慈善基金。華人慈善基金可用於支付員工的薪金和華人廟宇委員會的其他開支，以及用於香港的華人慈善活動。華人廟宇基金和華人慈善基金均根據《稅務條例》第 88 條獲豁免繳稅。

是否理想和其他條件而定)，並遵守協議所載的條款及條件(註 51)。華人廟宇委員會亦已成立機制，以接收並處理公眾對廟宇提出的投訴。2016 年 1 月至 10 月期間，委員會收到 19 宗有關直轄廟宇的投訴，主要關於廟宇環境和設施(例如空氣質素欠佳及滲水)；

- (b) **華人廟宇委員會委託不同機構管理的廟宇(下稱委託管理廟宇)** 華人廟宇委員會根據《華人廟宇條例》行使權力(註 52)，委託 8 間機構管理 20 間華人廟宇(全部位於局長法團所持有的土地上)，主要是因為該等機構的歷史及其與廟宇之間的密切聯繫或關係。受委託機構可按相關委託協議訂明的方式，保留及使用委託管理廟宇所得的捐款和任何其他收入；及
- (c) **其他註冊廟宇** 餘下 302 間註冊廟宇由個別人士或機構(如宗教團體)管理，廟宇所得的捐款和任何其他收入由廟宇自行管理。華人廟宇委員會的網站登載註冊廟宇名冊，提供註冊廟宇的基本資料，例如廟宇名稱、所處地區及所奉神靈。

5.4 **非註冊華人廟宇** 根據民政局與華人廟宇委員會於 2015 年 3 月向立法會民政事務委員會提交的文件，香港約有 600 間華人廟宇，其中約 350 間已向華人廟宇委員會註冊。委員會沒有對 250 間非註冊廟宇採取任何行動，因為：

- (a) 政府認為《華人廟宇條例》部分條文(包括第 5.2 段所述的條文)在現今社會可能已不合時宜。與上世紀二十年代的社會發展情況相比，市民現對虛假宗教場所相關風險的認知較高，而現時已有多項法例(註 53)就詐騙、不當行為和濫用款項的罪行提供保障及補救措施；
- (b) 如華人廟宇委員會根據《華人廟宇條例》行使權力執行某些條文(例如要求華人廟宇將財產移轉予局長法團)，可能會引起市民對保障產權和宗教自由的關注；及

註 51：廟宇管理協議的條件規定：(a) 善信投進設於廟宇內的捐款箱的捐款屬華人廟宇委員會所有；(b) 司祝須向華人廟宇委員會支付合約費；(c) 司祝可在廟宇內出售產品(例如香燭)及提供華人廟宇委員會批准的傳統服務，並保留相關收入；以及(d) 司祝須每季向華人廟宇委員會提交廟宇的財政報告。

註 52：根據《華人廟宇條例》第 11 條，華人廟宇委員會可將管理廟宇及其收入的權力轉授任何人，亦可撤銷該項轉授。

註 53：例如《盜竊罪條例》(第 210 章)已涵蓋對以欺詐或欺騙手段索取金錢的罪行。

- (c) 民政局與華人廟宇委員會於 2012 年檢討《華人廟宇條例》，以更新規管華人廟宇的制度，並於 2015 年年中進行公眾諮詢(見第 5.12 至 5.14 段)。

5.5 民政局於 2012 年 1 月回應立法會議員的提問時表示，除華人廟宇委員會直接管轄及委託不同機構管理的廟宇(即委託管理廟宇)外，委員會無意監察其他華人廟宇的運作。

對委託管理廟宇的管理

5.6 目前，華人廟宇委員會透過通常為期 3 年的委託協議，委託 8 間機構(註 54) 管理 20 間華人廟宇。該等協議載有受委託機構須遵守的條款及條件。委託協議必須載有適當的控制及問責條文，以確保委員會委託不同機構管理的廟宇妥善運作，以及廟宇款項用得其所。審計署審查了該 20 間廟宇的委託協議，發現：

- (a) **載有匯報規定的協議** 有 17 間廟宇的委託協議載有以下關於匯報廟宇財務狀況及運作的規定：
 - (i) 須就每個財政年度製備經獲授權核數師妥為審計的廟宇帳目結算表(即經審計帳目)，並在相關財政年度結束後 3 個月內提交華人廟宇委員會；及
 - (ii) 須在每個財政年度結束後 1 或 3 個月內提交經受委託機構妥為核證的年度廟宇行政報告。報告應涵蓋相關財政年度內與廟宇管理有關的事宜，包括廟宇日常管理遇到的主要問題、受委託機構在廟宇舉辦的活動，以及所收到關於廟宇及其管理的投訴的數目和詳情；
- (b) **沒有匯報規定的協議** 有 1 間廟宇的委託協議自 1956 年生效，當中並無訂明屆滿日期的條款及關於提交經審計帳目及行政報告的規定。然而，審計署留意到，該受委託機構已在其網站登載年度報告(包括委託管理廟宇的財務資料)，民政事務局局長亦已委任該機構的 3 名獨立董事監察事務和運作，並提供相關意見；及

註 54：該 8 間受委託機構中，有 2 間各自管理超過 1 間廟宇(即 1 間機構管理 5 間廟宇，另 1 間機構管理 9 間廟宇)，餘下 6 間機構各自管理 1 間廟宇。

- (c) **已屆滿協議** 餘下 2 間廟宇的委託協議已分別於 2006 及 2007 年屆滿，並沒有續期(見第 5.7 段)。

對委託管理廟宇監察有不足之處

5.7 需為兩份已屆滿委託協議續期 審計署發現，有兩間廟宇的委託協議已分別於 2006 年及 2007 年屆滿，並沒有續期(見第 5.6(c) 段)。該兩宗個案的詳情如下：

- (a) 機構 A 管理的廟宇自 2006 年起沒有有效的委託協議。華人廟宇委員會曾嘗試在新協議加入若干新規定(例如要求受委託機構自資維修和保養廟宇，以及提交經審計帳目及行政報告)，但遭機構 A 反對。其間，機構 A 保留及使用廟宇所得捐款和其他收入，而無須向華人廟宇委員會交代。此外，機構 A 就廟宇所處土地的擁有權提出爭議，拒絕與華人廟宇委員會訂立委託協議。自 2007 年起，並無記錄顯示華人廟宇委員會向機構 A 作出跟進；及
- (b) 機構 B 管理的廟宇自 2007 年起沒有有效的委託協議(註 55)。華人廟宇委員會發現機構 B 在協議於 2007 年屆滿前在廟宇處所搭建非法構築物，違反協議條件。委員會要求機構 B 在協議續期前移除該非法構築物，但遭反對。有關問題拖拉超過 10 年，仍未解決。其間，機構 B 保留及使用所得捐款和其他收入，而無須向華人廟宇委員會交代。華人廟宇委員會表示一直與機構 B 聯絡，務求解決問題。

5.8 受委託機構(機構 A 及 B)在沒有有效委託協議下管理兩間廟宇超過 10 年，情況並不理想。華人廟宇委員會需要加快行動，與相關受委託機構解決存在已久的問題，在切實可行情況下盡快為委託協議續期。

5.9 需要提高透明度 直轄廟宇和委託管理廟宇均收取公眾的自願捐款，其財務資料可供公眾查閱至為重要。然而，登載在華人廟宇委員會網站以供公眾查閱的華人廟宇基金財務報表，現時只把 25 間直轄廟宇和 20 間委託管理廟宇中 9 間廟宇的財務資料列帳。華人廟宇委員會沒有提供或要求受委託機構提供餘下 11 間委託管理廟宇的經審計帳目供公眾查閱(例如在華人廟宇委員會網站

註 55：審計署留意到，已屆滿協議(於 2005 至 2007 年有效)載有關於提交經審計帳目和行政報告的規定，但機構 B 於協議有效期內一直未按規定提交帳目和報告。

公布)。審計署認為，華人廟宇委員會需與該 11 間廟宇的受委託機構制訂協議和辦法，以披露廟宇的財務資料及運作。

5.10 沒有遵從委託協議的規定 審計署根據華人廟宇委員會截至 2017 年 1 月的記錄，對 17 間須按規定提交經審計帳目及行政報告(見第 5.6(a) 段)的委託管理廟宇(註 56)進行循規審查，發現以下 4 間受委託機構沒有遵從相關規定：

- (a) 第一間機構(機構 C)於過去 3 年未曾提交所管理廟宇的經審計帳目，及於過去 11 年未曾提交所管理廟宇的行政報告；
- (b) 第二間機構(機構 D)已提交所管理 5 間廟宇的全部經審計帳目，但曾多次逾期提交，尤其是直至 2016 年 12 月才提交 2013、2014 及 2015 年截至 12 月止年度的經審計帳目(分別於 2014、2015 及 2016 年的 3 月到期提交)。此外，機構 D 於過去 5 年未曾提交所管理 5 間廟宇的行政報告；
- (c) 第三間機構(機構 E)已提交所管理 9 間廟宇的全部經審計帳目及行政報告，但曾多次逾期提交，尤其是直至 2017 年 1 月才提交 2016 年截至 3 月止年度的行政報告(於 2016 年 4 月到期提交)；及
- (d) 第四間機構(機構 F)已提交所管理廟宇的全部帳目及行政報告，但曾多次逾期提交，尤其是直至 2016 年 12 月才提交該廟宇 2015 年截至 12 月止年度的帳目及行政報告(分別於 2016 年 3 月及 1 月到期提交)。此外，機構 F 提交的帳目未經獲授權核數師審計，違反委託協議的規定。

鑑於上述所發現的違規個案，華人廟宇委員會需要加強監察受委託機構有否遵從關於提交經審計帳目及行政報告的規定。

5.11 審閱經審計帳目 根據委託協議，委託管理廟宇的收入必須首先用於妥為遵行廟宇的傳統儀式，以及維修廟宇、地段和其內資產、裝置及財產。任何盈餘須用於支付負責管理廟宇的員工的薪金及受委託機構為遵從協議所衍生的開支，以及用於香港的華人慈善活動。審計署審閱機構 D 所管理 5 間廟宇提交 2015 年截至 12 月止年度的帳目時，留意到一筆約 380,000 元的員工膳食開支：

註 56：有 1 間廟宇於 2016 年 2 月轉為委託管理廟宇，因此截至 2017 年 1 月，該廟宇的經審計帳目和行政報告尚未到期提交。

- (a) 該筆開支與廟宇的營運開支不相稱(同年的員工薪金開支只是301,000元)；及
- (b) 較上年度的137,000元員工膳食開支為高。

然而，華人廟宇委員會未有要求機構D作出澄清。委員會需要收緊委託協議的條文，以確保廟宇款項用得其所。

《華人廟宇條例》的檢討

5.12 鑑於《華人廟宇條例》的條文可能已不合時宜(見第5.4(a)段)，民政局與華人廟宇委員會於2012至2015年期間檢討相關條文，以修訂法例，務求更能反映現時做法及滿足現時需要。檢討得出多項建議，包括(註57)：

- (a) 剔除《華人廟宇條例》中對華人廟宇不合時宜的限制，包括有關所有華人廟宇必須註冊、讓華人廟宇委員會全權控制所有華人廟宇的收入和財產、要求管有或控制任何華人廟宇財產的人士將該等財產移轉予局長法團的條文；及
- (b) 為華人廟宇設立更合理的規管制度，包括以自願註冊計劃取代強制註冊規定，以及賦權民政事務局局長參與任何涉及華人廟宇管理失當及濫用廟宇款項的法律訴訟，以保障公眾利益。

5.13 民政局與華人廟宇委員會於2015年3月向立法會民政事務委員會簡報《華人廟宇條例》的檢討結果，並於2015年3月至5月進行公眾諮詢。然而，公眾諮詢期間收到的意見不一，例如未能就推行擬議自願註冊計劃取得共識。2015年年底，傳媒廣泛報導一間非註冊華人廟宇(廟宇A)濫用廟宇款項，華人廟宇委員會於2016年1月收到接管廟宇A的要求。鑑於事態發展，華人廟宇委員會於2016年8月成立小組委員會，跟進廟宇A被指稱的不當行為及檢討《華人廟宇條例》。

5.14 從近日發展(特別是未能就註冊計劃取得普遍共識)可以預期，《華人廟宇條例》的檢討工作不會於短期內完成。審計署認為，民政局和華人廟宇委員會需要推行臨時措施，以提高華人廟宇運作的透明度及問責程度，避免廟宇款

註57：其他建議包括將華人廟宇委員會成立為法人團體，並在法例中訂明委員會的權力和職能，優化其運作程序，以及把華人廟宇基金和華人慈善基金合併為單一項基金，並擴大其資助範圍，以滿足社會對相關服務的需要。

項被人濫用。舉例而言，華人廟宇委員會可鼓勵管理註冊廟宇的機構採納政府公布的最佳安排（例如社署公布的《慈善籌款活動最佳安排參考指引》）。已採納最佳安排的廟宇所提出的華人廟宇基金（見第 5.3(a) 段註 50）撥款申請可予優先考慮，以作誘因。

審計署的建議

5.15 審計署**建議**，民政事務局局长作為華人廟宇委員會的主席應：

- (a) 加快行動與委託協議已屆滿的兩間廟宇的相關受委託機構解決存在已久的問題（見第 5.7 段），在切實可行情況下盡快為委託協議續期；
- (b) 與 11 間相關廟宇（見第 5.9 段）的受委託機構制訂協議和辦法，以披露廟宇的財務資料及運作；
- (c) 加強監察受委託機構有否遵從委託協議的條款，以確保相關機構適時提交廟宇的經審計帳目及行政報告；
- (d) 收緊委託協議的條文，以確保廟宇款項用得其所；及
- (e) 考慮提供誘因予管理註冊廟宇的機構，鼓勵該等機構採納政府公布的最佳安排，以提高廟宇運作的透明度及問責程度。

政府的回應

5.16 民政事務局局长整體上接納審計署的建議，並表示民政局會考慮審計署所指出關於華人廟宇委員會的可予改善之處。

第 6 部分：未來路向

6.1 本部分參照關於慈善機構的法改會報告書所載的建議，探討監察慈善機構的未來路向。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

6.2 根據法改會 2013 年的報告書，慈善機構的現有規管框架有以下不足之處：

- (a) **慈善機構定義不合時宜** “慈善宗旨”一詞在香港的定義，並非基於明確的法定定義，而是基於可追溯至數百年前的英格蘭法例在普通法上的詮釋。關於慈善機構的定義，最重要的案例是 1891 年的一宗案件，該案例闡釋慈善宗旨的 4 大主要類別（即濟貧、促進教育、推廣宗教，以及有益於社會但非屬這 3 類的任何其他宗旨），有關分類到今天仍予採用。不少較近期出現的慈善宗旨難免會歸入意思含糊的“任何其他宗旨”類別，演變出一套關於慈善宗旨的案例法，但這套案例法卻是含糊不清，令人費解；
- (b) **慈善機構的註冊欠缺統一協調的機制** 即使稅務局第 88 條名單並不構成一份正式的慈善機構“註冊記錄冊”，但仍可能會有以下危險：公眾（即潛在的慈善捐款人）或會因為這些慈善機構獲確認免稅地位並被列入第 88 條名單，所以覺得這些慈善機構“冠冕堂皇，似乎得到官方認可，但此非《稅務條例》的原意”；
- (c) **慈善機構的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定** 根據不同條例以不同法律形式成立的慈善機構，可以受到不同的法定監管。舉例而言，根據《公司條例》成立的慈善機構須擬備經審計的帳目，以遵從該條例所訂的規定。不過，如慈善機構是以《社團條例》下註冊社團的形式而成立，情況便有不同。至於既非法定亦非接受資助的慈善機構，則可以在本身的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作；及
- (d) **慈善籌款活動只受到有限度的監管** 政府對慈善機構籌款活動的監管，只局限於那些須經社署、民政署或食環署批准的活動，例如賣旗日、獎券活動及街頭販賣。至於其他形式的籌款活動，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，或以郵寄或廣告方式募捐，卻不受政府監管。

法改會報告書所提建議

6.3 法改會經過詳細研究，包括就多個海外司法管轄區的慈善機構機制進行分析，以及於 2011 年徵詢公眾的看法和意見後，於 2013 年 12 月發表了一份關於慈善機構的報告書。法改會報告書總結如下：

- (a) 為香港成立慈善事務委員會或慈善機構的中央規管機構，應是長遠的目標。鑑於公眾在此議題上沒有普遍的共識（註 58），法改會相信社會需要更多時間討論慈善事務委員會這個概念；及
- (b) 在過渡期間，應實施屬權宜性質的行政措施，以提高慈善機構的透明度及問責程度，從而向公眾提供更佳保障。就此，法改會一共提出了 18 項建議，其中包括為界定什麼可構成慈善宗旨訂立明確的法定定義、規定所有向公眾募集捐款及／或已尋求豁免繳稅的慈善機構必須註冊、為香港的慈善機構採納特別制定的財務報告準則，以及確保免稅慈善機構向公眾提供關於其運作的資料（詳情見附錄 C）。

民政局已着手統籌有關決策局／部門的意見，以就法改會報告書的所有建議訂定回應，以供政府考慮。

6.4 本報告書前文不同部分提出的可予改善之處，部分可補足法改會建議。在考慮訂定回應的未來路向時，有需要顧及該等改善之處，詳情如下：

- (a) **法改會建議：由稅務局進行更頻密的覆查** 在第 2 部分，審計署發現有需要檢討《稅務條例》的條文，使稅務局能夠有效發揮管理慈善機構免稅地位的角色；及
- (b) **法改會建議：對不遵從交付文件及披露規定的慈善機構採取執行行動** 在第 4 部分，審計署發現公司註冊處、警務處和教育局在其負責法例執行文件交付及資料披露規定方面有可予改善之處，這有助公眾查閱慈善機構的資料。同樣，在第 5 部分，審計署發現民政局和華人廟宇委員會可改善對委託管理廟宇的管理，以提高廟宇款項用途的透明度及問責程度。

註 58：根據法改會報告書，不支持建議成立慈善事務委員會的回應者在數目上大大超過支持建議的回應者，但大多數的回應者都同意慈善機構具更高透明度和對社會有更大的問責程度，是至為重要的。回應者也有共識，認為有需要保障捐款人的權利。

6.5 雖然法改會沒有特別就管理慈善機構的批地提出建議，但提到現時監管慈善機構的安排將不同的責任分割給不同的機關承擔，看來零散累贅。在本審計報告書第 3 部分，審計署發現，儘管已發出 2014 年規程，劃分地政總署與相關支持決策局／部門之間就監察私人協約批地的責任，但如契約並無指定支持決策局／部門，則難以落實該規程，第 3.14 段所述的契約 M 正是一例。

審計署的建議

6.6 審計署建議，民政事務局局長在統籌相關決策局／部門的意見以就法改會的建議訂定回應供政府考慮時，應參考本審計報告書指出的可予改善之處（見第 6.4 段）。

6.7 審計署亦建議，發展局局長和地政總署署長應與支持決策局／部門聯手檢討 2014 年規程的推行情況是否有可予改善之處。

政府的回應

6.8 民政事務局局長整體上接納第 6.6 段所載的審計署建議，並表示該局會繼續與相關決策局／部門合作，以便統籌意見，從而就法改會報告書的建議訂定回應，供政府考慮。

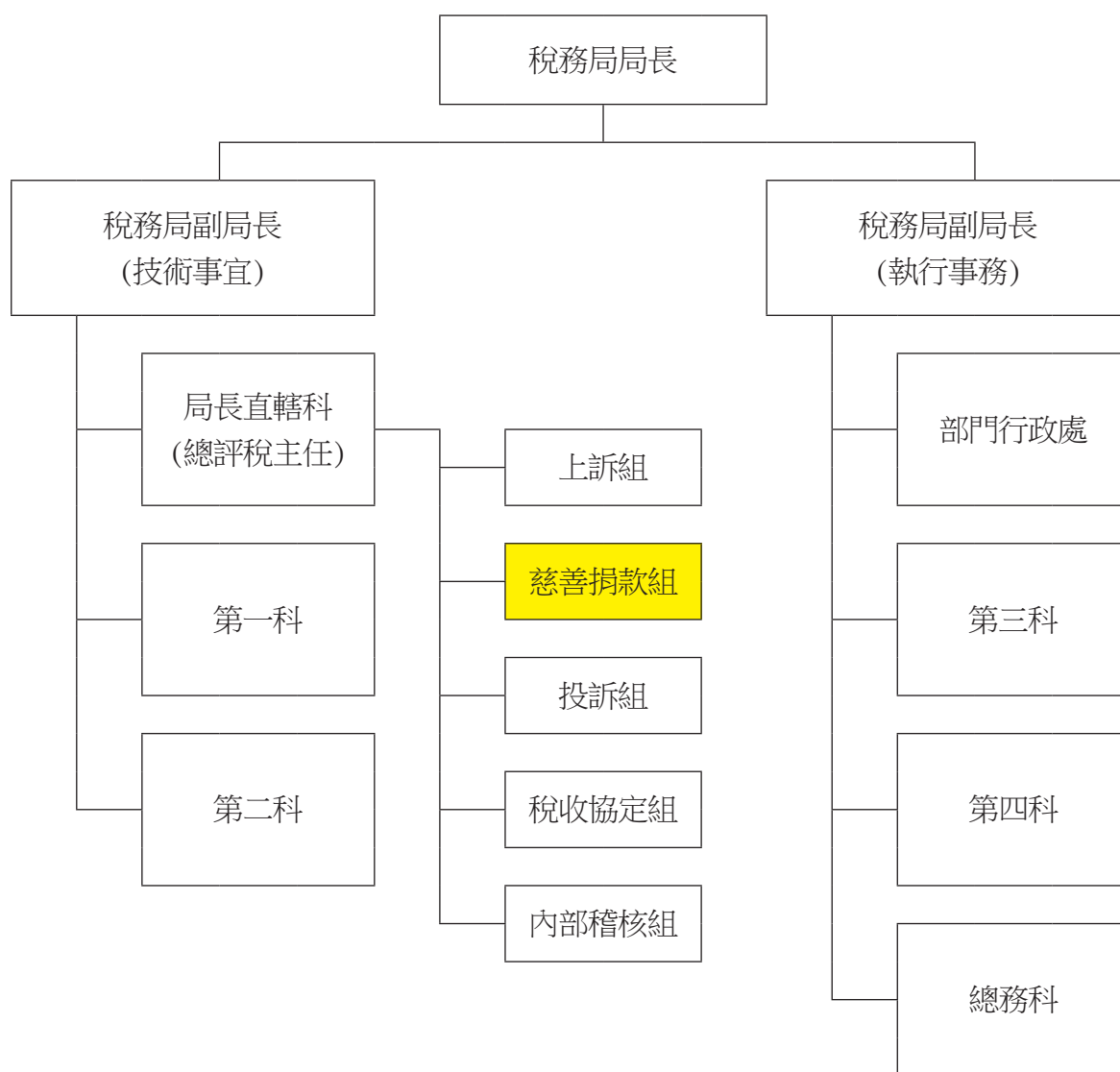
6.9 發展局局長接納第 6.7 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 2014 年規程是地政總署於 2012 年因應立法會政府帳目委員會和審計署署長就私人協約批地事宜所提出的建議而擬訂，以劃分地政總署（作為政府的土地代理）與支持各類私人協約批地的決策局／部門之間的職責；及
- (b) 參照過去 3 年累積的實際經驗，發展局會與地政總署合作，向相關決策局／部門作出跟進，以檢討有關規程，並考慮是否及（如決定修改）如何修改該規程。

6.10 地政總署署長接納第 6.7 段所載的審計署建議，並表示該署會與相關決策局／部門跟進，查看是否有可予改善之處，並以政府土地代理的身分，按照相關決策局／部門的指示批地及監察有關批地。

附錄 A
(參閱第 2.4 段)

稅務局：
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：稅務局的記錄

附錄 B
(參閱第 3.7、3.8(c)
及 3.11 段)

被指營運酒店的 14 份土地契約的詳情

(I) 5 份於 1959 年前批出的土地契約

土地契約	批地年份	土地用途
A	1845	沒受任何限制
B	1859	沒受任何限制
C	1927	除承批人的宗旨或經前港督批准的其他用途外，不得用於其他用途。
D	1932	用於在青年男性之間加強建立承批人的宗教特色，以及培養承批人的宗教服務精神。
E	1969	沒受任何限制 (註)

附錄 B

(續)

(參閱第 3.7、3.8(c)

及 3.11 段)

(II) 9 份於 1959 年或之後批出的土地契約

土地契約	批地年份	土地用途
F	1974	用於容納供商業女性使用的健身室、圖書館、家政室和宿舍單位及附屬行政辦公室的非牟利機構，或社會福利署署長批准的其他用途。承批人須按社會福利署署長滿意的規模營運該機構，並根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例，以在各方面均令社會福利署署長滿意的方式運作該機構。
G (承批人 G)	1966	只可用於幼兒園、訓練中心、機構宿舍、社會福利署署長書面批准的員工宿舍及社會福利署署長書面批准的其他福利用途，全部均須以非牟利及令社會福利署署長滿意的方式運作。
H (承批人 H)	1971	興建及維持一幢建築物，以容納福利中心(包括宿舍)連同社會福利署署長批准的員工宿舍。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例，以在各方面均令社會福利署署長滿意的方式運作該中心。
I	1980	只可用於宿舍及社會福利署署長批准的其他專職服務，連同社會福利署署長就此認為對提供住處給在處所受僱人員及工人而言屬合理的住宅屋宇單位，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效而與該宿舍有關的所有條例及規例，以在各方面均令社會福利署署長滿意的方式運作該宿舍。

附錄 B

(續)

(參閱第 3.7、3.8(c)

及 3.11 段)

土地契約	批地年份	土地用途
J	1981	只可用於非牟利總部、員工宿舍、訓練學院、青年宿舍、多用途大堂及房間、禮拜堂(大小按照時任工務司首次書面批准的尺寸)、非牟利幼兒中心、非牟利長者綜合服務中心、設有 4 個課室的非牟利幼稚園及社會福利署署長批准的其他非牟利用途外，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例，以在各方面均令政府滿意的方式運作及營辦有關服務。
K	1987	只可用於符合承批人宗旨的用途和兒童及青年中心，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有相關條例及規例營運有關處所。
L	1987	只可用於社會福利署署長批准的非牟利幼兒園、非牟利宿舍、時任教育署署長批准的非牟利教育設施、地政總署署長認為對提供予在該地段受僱監督和管理員使用及佔用而言屬合理的住宅屋宇單位、社會福利署署長批准的非牟利長者日間護理中心及地政總署署長批准的准許用途配套設施，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效的所有條例及規例，以在各方面分別令社會福利署署長、地政總署署長及時任教育署署長滿意的方式，運作及營運上述幼兒園、日間長者護理中心、宿舍及教育設施。

附錄 B

(續)

(參閱第 3.7、3.8(c)

及 3.11 段)

土地契約	批地年份	土地用途
M (承批人 M)	1988	只可用於非牟利宿舍 (連同時任屋宇地政署署長書面批准為在該宿舍及配套辦公室受僱的職員及工人提供住處的住宅屋宇單位，不多於 400 個房間)、教堂、社會及福利用途，不得用於其他用途。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效而與該等服務有關的所有條例及規例，以在各方面均令時任屋宇地政署署長滿意的方式運作上述設施。
N (承批人 N)	1990	只可用於容納承批人總部、巴士總站、電話機樓及停車場，不得用於其他用途。該總部須包括禮堂、健身室、辦公室、承批人商店、宿舍、機構宿舍、食堂、員工宿舍及社會福利署署長批准的其他附屬地方及設施。承批人須根據目前或於任何時候在香港有效而與該總部有關的所有條例、規例及附例，以令前港督滿意的規模營運、運作、管理及維持該總部。

資料來源：地政總署的記錄

註：契約年期由 1888 年開始。

法律改革委員會報告書所提建議

法改會報告書就慈善機構提出 18 項建議，當中涵蓋慈善機構的定義及註冊、推行良好實務、慈善機構的財務報告，以及適用於慈善籌款活動的提交規定(和展示註冊號碼的規定)。該 18 項建議摘錄如下：

法定定義

- (a) 應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義；

慈善宗旨的類別

- (b) 界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括 14 類宗旨及各類慈善宗旨也必須是為了公益；

慈善機構的法律形式

- (c) 現時容許慈善機構的多種法律形式並存的制度應予保留；

慈善機構的註冊

- (d) 所有向公眾募集現金捐款或其等值物的；及／或已尋求豁免繳稅的慈善機構，均必須註冊。註冊慈善機構的名單應由一個決策局／部門設立和備存，以及可供公眾查閱；

財務報告準則

- (e) 應為香港的慈善機構採納特別制定的財務報告準則；

提交規定

- (f) 應在慈善機構申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定；

向公眾提供資料

- (g) 政府應確保免稅慈善機構在其網站發布某些文件，例如財務報表和活動報告，藉以向公眾提供關於其運作情況的資料；

對不遵從提交和披露規定的慈善機構採取執行行動

- (h) 政府應指定一個決策局或部門，在有慈善機構不遵從提交和披露規定時，負責採取執行行動；

標準申請表格和條件

- (i) 應就各類慈善籌款牌照或許可證的申請，採用標準申請表格，其內列明某些共通的基本規定(包括須披露慈善機構的某些資料的規定)，而設於“香港政府一站通”網站之下的資訊入門網站，其現有功能須予以加強，讓資料可供公眾查閱；

中央熱線

- (j) 政府應加強其現有 1823 電話中心的功能，又或者應設立一條新的電話熱線，就慈善籌款活動的問題，解答公眾的查詢和接受投訴；

展示註冊號碼

- (k) 所有形式的慈善籌款活動(包括透過互聯網或其他電子方式，和涉及進行當面游說捐款人承諾定期捐款)，其籌辦的慈善機構應以顯眼的方式，把註冊號碼展示於相關的文件、網頁、電子方式傳送的訊息或用以進行慈善募捐的工具上(視乎情況而定)；

推行良好實務

- (l) 應鼓勵慈善機構與有關的機構／組織合作，以推行良好實務，並改善慈善機構與政府之間的合作。應由一個統籌的決策局／部門，發出良好實務指引；

公眾教育

- (m) 政府應透過政府決策局及部門之間的協調工作，就市民如何做個精明的捐款人以及就慈善籌款活動的相關事宜，加強公眾教育；

設立統籌平台

- (n) 政府應在負責審批慈善籌款活動牌照的不同政府部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請；

更多資源的分配

- (o) 負責審批慈善籌款活動牌照的政府部門，應獲分配更多資源，以加強其監管慈善籌款活動的職責；

由稅務局進行更頻密的覆查

- (p) 稅務局應更頻密地覆查免稅慈善機構，以確定這些慈善機構的活動是否與其慈善宗旨相符，及因應這目標，稅務局應獲分配更多資源；

近似原則

- (q) 政府應引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例 (即以解決慈善餽贈因原來用途整體或部分無法落實而致落空時所產生的各種問題)，為在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍；及

成立慈善事務委員會

- (r) 不應在現階段成立慈善事務委員會，但應在檢討實施法改會報告書的其他建議所帶來的影響和效果後，以成立慈善事務委員會或中央規管機構為長遠目標。

資料來源：法改會報告書

第 2 章

民政事務局
社會福利署
民政事務總署
食物環境衛生署
地政總署

監察慈善籌款活動

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

監察慈善籌款活動

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.9
審查工作	1.10 – 1.11
政府的整體回應	1.12 – 1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作	2.1 – 2.6
慈善機構舉辦籌款活動時自願採用最佳安排	2.7 – 2.15
一站式搜尋網頁的使用量	2.16 – 2.18
審計署的建議	2.19
政府的回應	2.20 – 2.23
第 3 部分：管理慈善籌款活動的公開籌款許可證	3.1 – 3.7
處理申請	3.8 – 3.10
遵循許可證條件	3.11 – 3.14
監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動	3.15 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26 – 3.27
第 4 部分：管理慈善籌款活動的獎券活動牌照	4.1 – 4.3
監察慈善獎券活動	4.4 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15

	段數
第 5 部分：管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照	5.1 – 5.5
監察涉及街頭販賣的籌款活動	5.6 – 5.13
審計署的建議	5.14
政府的回應	5.15
第 6 部分：未來路向	6.1
法律改革委員會有關慈善機構的報告書	6.2 – 6.3
政府對法律改革委員會所提建議的跟進工作	6.4 – 6.10
審計署的建議	6.11
政府的回應	6.12
附錄	頁數
A：《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(摘要)	60 – 61
B：《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(摘要)	62
C：社會福利署：組織圖 (摘錄)(2016 年 12 月 31 日)	63
D：8 間獲發許可證的機構舉辦的 45 項公開籌款許可證活動的主要開支 (開支佔總收入百分比逾 40%)	64
E：獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動收支結算表樣本	65
F：民政事務總署：組織圖 (摘錄) (2016 年 12 月 31 日)	66
G：食物環境衛生署：組織圖 (摘錄) (2016 年 12 月 31 日)	67
H：3 個發牌／發證部門所訂許可證／牌照主要條件及行政措施的比較	68 – 69
I：法律改革委員會報告書所提建議	70 – 72

監察慈善籌款活動

摘要

1. 不少慈善機構往往直接與公眾接觸和交往進行籌款活動。本港目前並沒有一套統一為監管慈善籌款活動而制定的法例，政府藉着為監管公眾地方干犯妨擾罪、賭博及販賣而制定的法例，附帶規管某些慈善籌款活動。在該等法例下，如慈善籌款活動於公眾地方舉辦，例如賣旗日和在街頭義賣，或該籌款活動涉及售賣獎券（以下統稱為“受規管慈善籌款活動”），均須申請由社會福利署（社署）、民政事務總署（民政署）或食物環境衛生署（食環署）發出的許可證或牌照。此外，地政總署批准暫時佔用未批租土地以進行籌款活動。不過，其他形式的籌款活動（例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，又或以郵件或廣告募捐）均無須申請許可證或牌照。然而，近年慈善機構籌得的款項與日俱增，數目不菲。經社署及民政署批准的受規管慈善籌款活動在2014–15年度籌得的收入合共2.82億元，但根據《稅務條例》（第112章）獲准扣稅的慈善捐款在2014–15課稅年度卻增至118.4億元。鑑於慈善機構獲准在公眾地方為其慈善工作籌募經費，要提升慈善機構的管治水平，確保這些機構在處理所收捐款時會恪守問責和公開這兩項原則，有效的監察框架至關重要。審計署最近審查政府如何監察慈善籌款活動，以期提出可予改善之處。

政府在提升慈善籌款活動 透明度與問責程度方面的工作

2. **提升透明度與問責程度的自願制度** 為回應審計署署長1997年10月發表的報告書以及立法會政府帳目委員會在1998年發表的報告書中建議政府落實一套籌款活動管制計劃，政府在2002年9月決定，應加強行政管制以提升籌款活動的透明度與問責程度，讓捐款人在捐款時能在知情的情況下作出選擇。社署於2004年就慈善籌款活動的最佳安排發出指引（《參考指引》），並同時更新於1998年發表的《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》，供慈善機構自願採用（第2.4至2.6段）。

3. **需要進一步推廣認同和自願採用最佳安排的做法** 社署在2004年公布《參考指引》後，曾對961間慈善機構進行調查並獲426間機構回應，當中有400間（94%）表示會採用《參考指引》。審計署抽查40間免稅慈善機構的結果

摘要

顯示，表明會採用《參考指引》的慈善機構，與該等機構會在其網站公布財務資料，兩者之間極有關連(第 2.7、2.9 及 2.10 段)。因此，有需要進一步推廣認同和自願採用舉辦慈善籌款活動最佳安排的做法，尤其有鑑於以下的發展：

- (a) **慈善界急速擴張** 在《稅務條例》下的免稅慈善機構數目已由 2006 年 3 月的 4 435 間，增至 2016 年 9 月的 8 923 間，增幅達一倍。在 2005–06 至 2014–15 課稅年度期間獲准扣稅的慈善捐款的增幅亦超過一倍(第 2.11 段)；及
- (b) **其他形式的籌款活動不受政府監察** 在互聯網上募捐和在公眾地方當面游說定期捐款都是不受政府監察的其他籌款活動例子。地政總署在 2016 年接獲的 252 宗暫時佔用多區未批租土地申請中，有 194 宗(77%)是為了在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款。在該 194 宗申請涉及的 18 個申請者當中，只有 6 個(33%)已採用《參考指引》。在 2016 年 4 月，有立法會議員認為鑑於這種籌款形式漸趨流行和可涉及巨額款項，政府應研究有何方法規管這些活動(第 2.12 及 2.13 段)。

4. **舉辦慈善籌款活動最佳安排的推廣工作有待改善** 社署在 2004 年至 2016 年 9 月期間，曾接觸 961 間慈善機構(為公開籌款許可證申請者或社署資助機構)，推動這些機構採用《參考指引》。鑑於截至 2016 年 9 月共有 8 923 間免稅慈善機構，社署可考慮尋求相關決策局／部門協助，令籌款最佳安排得到更廣泛的推廣和認同。審計署亦發現：(a) 社署自 2006 年 9 月檢討《參考指引》的成效後，再無檢討其成效；(b)《參考指引》在 2014 年 12 月更新，但政府並無展開任何大型推廣《參考指引》的計劃；以及 (c) 鑑於街頭當面游說定期捐款和以互聯網上社交媒體籌款的活動增加，須在有關最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引(第 2.14 及 2.15 段)。

5. **一站式搜尋網頁的使用量偏低** 政府入門網站“香港政府一站通”於 2012 年 7 月推出一站式搜尋網頁，臚列 3 個發牌／發證部門已批准的慈善籌款活動，以簡便的方式提供該等資料。審計署發現一站式搜尋網頁的使用量(即日均瀏覽次數)，由 2012–13 年度(自 2012 年 7 月)的 275 次跌至 2016–17 年度(至 2016 年 10 月)的 62 次，跌幅為 77%。3 個發牌／發證部門有需要考慮加強或重啟其宣傳工作，以提高公眾對該項服務的認知(第 2.16 至 2.18 段)。

管理慈善籌款活動的公開籌款許可證

6. 《簡易程序治罪條例》(第 228 章)就在公眾地方干犯的妨擾罪等簡易罪行整合相關法例。為規管公眾地方干犯的妨擾，社署負責根據該條例第 4(17)(i) 條，為賣旗日和在公眾地方進行的一般慈善籌款活動發出公開籌款許可證。在 2015-16 年度，社署為賣旗日和一般慈善籌款活動分別發出 120 張和 365 張公開籌款許可證，而這些活動籌得的總收入分別為 1.19 億元和 6,900 萬元(第 3.2 段)。

7. **需要就公開籌款許可證的範疇發出指引** 鑑於籌款活動種類繁多，而且收集捐款模式多變，社署須不時徵詢律政司的意見，以便就個別公開籌款許可證申請的特殊情況，判定有關的慈善籌款活動是否屬該條例範疇。社署汲取經驗後，應研究可否發出更多指引，以助慈善機構在申請公開籌款許可證前，檢視其活動是否與許可證相關(第 3.8 及 3.10 段)。

8. **遵循許可證條件** 獲發許可證的機構遵循許可證條件至為重要，可確保慈善籌款活動妥為進行和須予問責(第 3.11 段)。審計署發現有以下可予改善之處：

(a) **遲交審計報告** 為提升對籌得收入的透明度與問責程度，獲發許可證的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內提交審計報告，幫助市民在捐款時能在知情的情況下作出選擇。在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月，共有 325 間獲發許可證的機構應提交 1 497 份審計報告。截至 2016 年 9 月，有 15 份(1%)審計報告逾期未交，當中有 6 份逾期甚久，為期 216 日至 429 日不等(平均 342 日)。已提交的 1 482 份審計報告中，有 658 份(1 482 份的 44%)報告遲交，當中有 76 份(658 份的 12%)延遲逾 3 個月。此外，325 間獲發許可證機構中有 13 間多次未能依時提交審計報告，次數達 2 至 4 次(第 3.12 段)；

(b) **暫緩處理名單上的機構進行籌款** 按照社署的監察機制，獲發許可證的機構若在收到催辦信／警告信後仍沒提交審計報告，將被列入暫緩處理名單，就其新的公開籌款許可證申請一概暫緩處理。截至 2016 年 9 月，暫緩處理名單上有 8 間機構。審計署發現，其中 7 間仍通過其網站及其他不屬社署管轄範圍的活動繼續籌款。為使公眾在捐款時能在知情的情況下作出選擇，社署須考慮若有機構遭

摘要

警告後仍嚴重違反或屢不遵循公開籌款許可證所訂條件，便應公布有關資料(第 3.5 及 3.13 段)；及

- (c) **需要對重複“沒有到場”的個案採取聯合行動** 對於可進行慈善籌款活動的公眾地方(尤其是人流較高者)，社會上的需求向來殷切。審計署的抽查發現，在 2016 年涉及 2 109 個籌款地點的申請中，地政總署拒絕了涉及 1 059 個(50%)籌款地點的申請。社署在 2015 年 6 月至 2016 年 9 月期間抽樣視察一般慈善籌款活動，在 60 次視察中有 30 次(50%)未見有任何籌款活動，即屬“沒有到場”個案。食環署對街頭販賣籌款活動進行視察，在 2 128 次視察中亦發現有 59% 的“沒有到場”個案。“沒有到場”個案所佔的比例偏高，反映公眾資源未獲善用，因為此舉剝奪了其他慈善機構使用有關場地的機會。在社署視察的個案中，重複發現 7 間機構在視察期間未見有任何籌款活動。社署須與食環署和地政總署協商，研究可否針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，共用執法資料和採取聯合行動(第 3.14 及 5.11 段)。

9. **監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動** 在監察籌款活動方面，審計署發現有以下可予改善之處：

- (a) **部分籌款活動的行政費用偏高** 社署目前已對賣旗日的公開籌款許可證施加條件，規定籌款開支不應超過總收入的 10%，但沒有對一般慈善籌款活動的公開籌款許可證作出相若規定。審計署發現，在 2012-13 至 2015-16 年度期間，此等籌款活動的開支佔總收入的整體百分比為 22% 至 30% 不等。社署表示，鑑於一般慈善籌款活動的性質和運作模式不盡相同，加上各界對籌款活動內“行政費用”的定義並無共識，要為所有一般慈善籌款活動設定開支上限，或不切實可行。不過，社署應研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限，並列為公開籌款許可證條件之一(第 3.17、3.19 及 3.21 段)；及
- (b) **公開籌款許可證籌款活動的審計報告的局限** 社署目前未有指明公開籌款許可證籌款活動的帳目應按現金收付制或應計制製備。鑑於按現金收付制製備的帳目無法反映應計開支，或會導致低報開支，審計署留意到的一宗個案便有此問題。再者，由於獲發許可證機構的核數師無須核實獲發許可證的機構是否已遵循許可證條

件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶，審計報告因而未有就此許可證條件是否獲遵循作出核證(第 3.23 段)。

管理慈善籌款活動的獎券活動牌照

10. 《賭博條例》(第 148 章)是與賭博、投注、博彩、賭場和獎券活動有關的法例。在該條例下，任何人如欲舉辦獎券活動，須先向民政署牌照事務處申領獎券活動牌照。獎券活動牌照會發予擬售賣獎券活動彩票作籌款用途的合法機構，用以支付這些機構本身的營運開支及／或捐往免稅慈善機構。民政署在 2015-16 年度共發出 60 個獎券活動牌照，而這些活動籌得的總收入為 8,800 萬元(第 4.2 段)。

11. **對遲交所需文件的跟進不足** 持牌人完成獎券活動後須按牌照條件，在牌照註明的時限前向民政署提交文件，例如獎券帳目和獎券活動結果。審計署審查在 2012-13 至 2015-16 年度發出的 263 個獎券活動牌照，發現有 120 個(46%)牌照的持牌人遲交獎券帳目，當中有 17 個(14%)個案涉及逾期 3 個月以上(其中一個案逾期 746 日)。就 10 份逾期 180 日以上的獎券帳目，民政署未有在訂明時限內向持牌人發出催辦信／警告信。民政署的電腦系統雖有提交文件到期日的記錄，卻未能發出例外情況報告，以便民政署人員適時跟進尚欠文件個案(第 4.4、4.6、4.8 及 4.10 段)。

12. **需要確保已交財務報表內列明收入的使用情況** 根據牌照條件，如獎券活動的淨收入用作支付持牌人的開支，持牌人須於一年內向民政署提交經審計的周年財務報表副本，列明獎券活動的收支與淨收入的去向。審計署抽查了 30 個牌照的個案，發現有 6 宗(20%)個案的已交報表並沒有獨立載述獎券活動的收支與淨收入的使用情況，但民政署人員接納持牌人的解釋，指獎券活動的收支與淨收入的使用情況已混合在已提交的報表的其他收入與開支項目。民政署有需要向持牌人提供更多指引，清楚列明獎券活動的收支與淨收入的去向，以確保他們遵循相關的牌照條件(第 4.11 段)。

13. **需要方便公眾查閱獎券帳目** 民政署會在其網站公布持牌人提交的獎券帳目的名單。然而，民政署要求公眾人士親身在該署的辦事處查閱獎券帳目，而且不准複製帳目，此舉未能利便公眾之餘，亦不利於政府提升籌款活動的透明度與問責程度。再者，儘管民政署鼓勵獎券活動主辦機構在其網站上公開獎

券帳目，但審計署對 10 間主辦機構的網站進行調查，發現當中無一在其網站公布獎券帳目。民政署應採取措施，方便公眾查閱獎券帳目(第 4.12 及 4.13 段)。

管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

14. 自一九七零年代初起，政府已不再在一般情況下簽發新的小販牌照。根據《小販規例》(第 132AI 章)，食環署可向慈善機構或其他非牟利機構發出臨時小販牌照，一方面方便這些機構在街頭販賣商品以籌款，另一方面規管公眾街道上的此等販賣活動，確保其合乎衛生和不會造成滋擾。免稅慈善機構如已獲發社署的公開籌款許可證以進行籌款活動，可申請豁免領取臨時小販牌照。食環署在 2015-16 年度共發出 88 個臨時小販牌照和 44 張豁免書。為提升籌款活動的透明度與問責程度、確保市民捐款獲得適當保障和運用、防止臨時小販牌照被濫用及公平分配公共資源予籌款機構，食環署在 2012 年引入數項新行政措施(例如限制每間籌款機構可獲發的臨時小販牌照數目，以及規定任何機構如在 12 個月內獲簽發牌照數目超過 12 個，須就其後的每個牌照所批准的籌款活動提交經審計的帳目)(第 5.2 至 5.5 段)。

15. **食環署的行政／發牌規定有別於其他發牌／發證部門** 審計署把食環署與另外兩個發牌／發證部門的行政／發牌規定作一比較，發現有以下分別：

- (a) **所收款項的保管** 食環署並沒有規定持牌人須採取保安措施，確保妥善保管為慈善用途籌款活動進行期間所籌得的款項(第 5.7(a) 段)；
- (b) **籌款活動的帳目** 食環署只規定在 12 個月內獲簽發臨時小販牌照數目超過 12 個的機構，須由第 13 個牌照起提交經審計的帳目。就此，審計署留意到在一宗個案中，某機構在 12 個月內獲簽發 16 個臨時小販牌照，但沒有就最後簽發的 4 個牌照提交經審計的帳目，而食環署亦沒有採取任何跟進行動(第 5.7(b) 及 5.8(a) 段)；及
- (c) **籌款目的及捐款使用情況** 食環署並沒有規定持牌人必須把籌款目的知會捐款人或準捐款人，以及妥為交代捐款的使用情況(第 5.7(c) 段)。

16. **視察工作的不足之處** 食環署會每日進行最少兩次視察，以查核持牌人有否遵循牌照條件，亦會每日視察獲豁免領取臨時小販牌照的街頭販賣活

動，以偵察違規情況。審計署審查了在 2014 年 4 月至 2016 年 12 月期間的視察記錄，發現在所須進行的 2 508 次視察中，有 139 次 (6%) 視察沒有進行，有 241 次 (10%) 視察的記錄已遺失或資料不全，因而未能確定有否進行視察 (第 5.9 及 5.10 段)。

17. **缺乏一站式服務** 由於缺乏一站式服務，機構或須就同一涉及街頭販賣的慈善籌款活動而向不同部門 (食環署、社署和地政總署) 申請批准。此舉不僅令規管工作重疊，並對慈善機構衍生額外工作量及造成不便。部分機構或因沒有徵得所有必需批准而違反相關法例。舉例而言，在 2016 年 1 月至 9 月期間，社署為在公眾街道進行的販賣活動發出 42 張公開籌款許可證，其中 15 間 (36%) 獲發許可證的機構沒有向食環署申請豁免領取臨時小販牌照。3 個部門有需要考慮提供一站式服務，以精簡此等活動的處理和審批工作 (第 5.12 及 5.13 段)。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

18. 根據法律改革委員會 (法改會) 的報告書，慈善機構的現有規管框架有不足之處，包括慈善機構的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定，以及慈善籌款活動只受到有限度的監管。法改會就提高慈善機構的透明度和問責程度提出了 18 項建議，其中包括在申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定、設立中央電話熱線以就慈善籌款活動接受公眾查詢及投訴、要求慈善機構在慈善籌款活動期間展示其註冊號碼，以及就慈善籌款活動的相關事宜加強公眾教育等 (第 6.2 及 6.3 段)。

19. **回應法改會建議的進度緩慢** 按照政府的指引，當局須在法改會建議發表後 12 個月內，就該等建議提交詳盡的公眾回應。然而，自法改會報告書在 2013 年 12 月發表後 3 年，民政事務局 (民政局) 匯報謂該局仍在協調相關決策局／部門的意見，以考慮未來路向。審計署發現政府內部諮詢過程有不足之處，例如民政局在 2014 年 4 月已收到決策局／部門的回覆，但至 2015 年 6 月才把意見歸納在一份初步評估文件內，並只先後在 2015 年 8 月中和 2016 年 10 月召開兩次跨部門會議。民政局需要：(a) 加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應；以及 (b) 在考慮訂定回應的未來路向時，顧及本審計報告書內指出可補足法改會建議的可予改善之處 (第 6.4 及 6.6 至 6.10 段)。

審計署的建議

20. 審計署的各項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：

- (a) 社會福利署署長、民政事務總署署長和食物環境衛生署署長應：
 - (i) 加強推廣工作，鼓勵更多慈善機構採用舉辦慈善籌款活動的最佳安排(第 2.19(a)(ii) 段)；及
 - (ii) 在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引(第 2.19(a)(iii) 段)；
- (b) 社會福利署署長應：
 - (i) 研究可否就公開籌款許可證的範疇，發出更多指引以供申請者參考(第 3.25(a) 段)；
 - (ii) 針對屢不遵循許可證條件提交審計報告的個案，加強執法行動(第 3.25(b) 段)；
 - (iii) 與食物環境衛生署署長和地政總署署長合作，研究可否就公眾地方的慈善籌款活動共用執法資料，以及針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，採取聯合行動(第 3.25(c) 段)；及
 - (iv) 研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限(第 3.25(e) 段)；
- (c) 民政事務總署署長應：
 - (i) 加強監察持牌人有否遵循獎券活動牌照條件，並考慮採取恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案(第 4.14(a) 段)；
 - (ii) 為持牌人提供更多指引，並確保他們遵循牌照條件，在財務報表內列明淨收入的使用情況(第 4.14(c) 段)；及
 - (iii) 採取措施，方便公眾查閱獎券帳目(第 4.14(d) 段)；

摘要

- (d) 食物環境衛生署署長應：
 - (i) 考慮改善行政措施，以監察為慈善籌款的街頭販賣活動 (第 5.14(a) 段)；
 - (ii) 採取措施確保按照既定指引視察牌照條件是否獲得遵循 (第 5.14(d)(i) 段)；及
 - (iii) 與社會福利署署長和地政總署署長合作，考慮提供一站式服務，以精簡街頭販賣籌款活動的處理和審批工作 (第 5.14(e)(ii) 段)；及
- (e) 民政事務局局長應加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應，以供政府考慮 (第 6.11(a) 段)。

政府的回應

- 21. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

香港的慈善機構

1.2 慈善機構對本港貢獻良多，既能團結社會，又能因應社會上若干最弱勢社羣的需要，為他們帶來徹底改變，並提供關愛服務與支援。政府多年來一直以各種方式支持慈善機構，包括給予稅務豁免、以象徵式租金／地價批地、提供資助，以及准許捐款人向認可免稅慈善機構的捐款扣稅(註 1)。

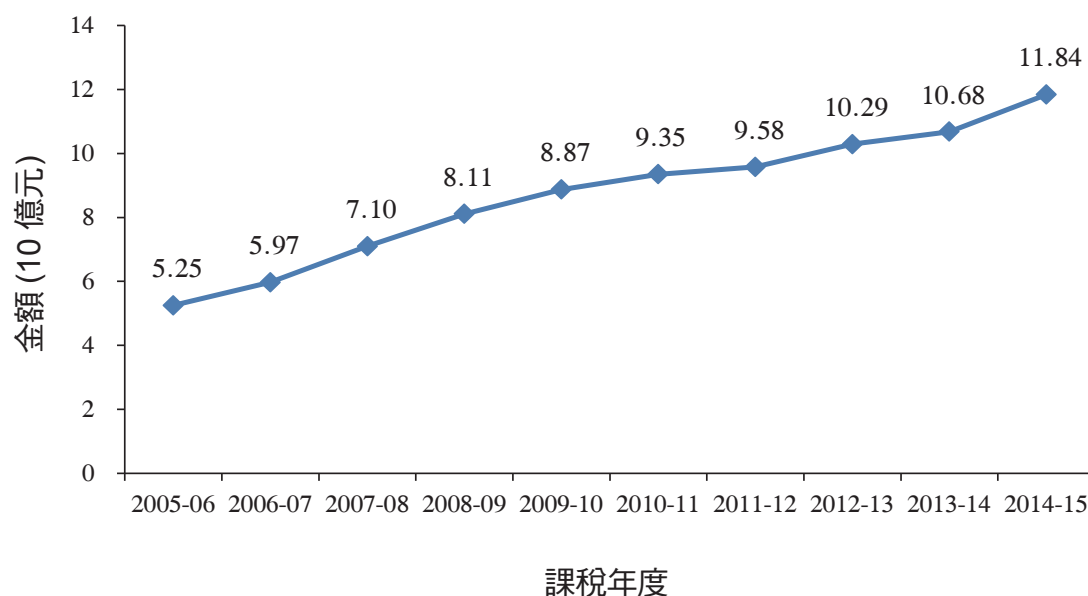
1.3 近年，慈善機構籌得的款項與日俱增，數目不菲。圖一顯示，稅務局的獲准扣稅慈善捐款由 2005-06 課稅年度的 52.5 億元增至 2014-15 課稅年度的 118.4 億元，即在這 10 年間增幅為 126%。在 2014-15 課稅年度，估計少收稅收逾 15 億元(註 2)。至於政府因給予慈善機構稅務豁免而少收的收入，則並沒有現成的統計數字。

註 1： 於 1947 年制定的《稅務條例》(第 112 章)自 1970 年起已訂明慈善捐款可獲扣稅。該條例第 16D 及 26C 條分別容許任何人在課稅年度內作出的認可慈善捐款可從利得稅或薪俸稅／個人入息課稅中扣除。在課稅年度內可扣除捐款的總額不得少於 100 元，亦不得超逾應評稅總利潤／入息的 35%(自 2008-09 課稅年度起)。

註 2： 按 15% 的標準稅率估算。

圖一

獲准扣稅的慈善捐款金額日增 (2005-06 至 2014-15 課稅年度)



資料來源：稅務局的記錄

監察慈善籌款活動的現有框架

1.4 不少慈善機構往往直接與公眾接觸和交往進行籌款活動，亦獲准在公眾地方為其慈善工作籌募經費。本港目前並沒有一套統一為監管慈善籌款活動而制定的法例，政府藉着為監管公眾地方干犯妨擾罪、賭博及販賣而制定的法例，附帶規管某些慈善籌款活動。在該等法例下，如慈善籌款活動於公眾地方舉辦，例如賣旗日和在街頭義賣，或該籌款活動涉及售賣獎券(以下統稱為“受規管慈善籌款活動”)，均須申請許可證或牌照。不過，其他形式的籌款活動(例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，或以郵寄或廣告方式募捐)均無須申請許可證或牌照。視乎慈善籌款活動的性質，下列部門負責加以監察：

- (a) **社會福利署(社署)** 根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 4(17)(i) 條，在公眾地方(註 3) 進行任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或為獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動，均須獲發公開籌款許可證。社署負責為慈善籌款活動發出公開籌款許可證(註 4)，以涵蓋兩類在公眾地方進行的慈善籌款活動，分別為賣旗日(註 5) 及一般慈善籌款活動(註 6)；
- (b) **民政事務總署(民政署)** 民政署的牌照事務處根據《賭博條例》(第 148 章) 第 22 條，向合法機構發出獎券活動牌照(註 7)，批准其經營和售賣用作籌款的獎券活動彩票；
- (c) **食物環境衛生署(食環署)** 食環署根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 的附屬法例《小販規例》(第 132AI 章)，發出臨時小販牌照予以下機構授權的人士：
 - (i) 根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條獲豁免繳稅的屬公共性質的慈善機構或慈善信託(下稱免稅慈善機構)，以進行涉及街頭販賣商品的慈善籌款活動；或
 - (ii) 其他根據香港法例註冊或登記的非牟利機構，以進行涉及街頭販賣商品的非慈善或非商業性質的籌款活動；及
- (d) **地政總署** 地政總署批准非牟利機構暫時佔用未批租土地，以設置攤位或櫃台進行籌款活動。

註 3： 根據《簡易程序治罪條例》，“公眾地方”一詞的定義為“公眾可隨時進入或在開放時間進入的碼頭、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小徑、通路和地方，不論此等地方是否屬政府或私人財產”。

註 4： 《簡易程序治罪條例》第 4(17)(ii) 條規定，民政事務局負責為在公眾地方進行的非慈善籌款活動(例如為政治組織的選舉開支籌款) 發出公開籌款許可證。

註 5： 社署在一年一度的賣旗日分配中，會把星期六和部分為學校或公眾假期的星期三(香港特別行政區成立紀念日等特別節日則除外，以免難以招募義工及／或對香港警務處在公眾地方維持秩序做成不便)，分配予合資格的慈善機構舉行全港或分區賣旗日。在分區賣旗日，3 間獲發許可證的機構會分別於港島、九龍及新界區舉行賣旗活動。至於全港賣旗日，1 間獲發許可證的機構會在全部 3 區舉行賣旗活動。賣旗時間為上午 7 時至中午 12 時 30 分。

註 6： 一般慈善籌款活動包括徽章、紀念品或類似物件的慈善義賣、在指定地點設置捐款收集箱、攜帶捐款收集箱或袋以流動方式募捐，以及在公共屋邨逐戶登門募捐。

註 7： 民政署在 2012 年 4 月接管前影視及娛樂事務管理處發出獎券活動牌照的職責。該處與前電訊管理局合併，成為通訊事務管理局辦公室。

引言

1.5 表一載示在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間為慈善籌款活動發出的許可證及牌照數量。

表一

為慈善籌款活動發出的許可證及牌照
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	類別			
	公開籌款許可證		獎券活動 牌照	臨時 小販牌照 (註 1)
	賣旗日	一般慈善 籌款活動		
	(數目)			
2012-13	117	400	66	222
2013-14	117	447	69	60
2014-15	117	376	68	41
2015-16	120	365	60	41
2016-17 (至 2016 年 9 月)	116 (註 2)	154 (註 3)	23	10

資料來源：社署、民政署及食環署的記錄

註 1：數字只計及為慈善籌款活動而向免稅慈善機構所授權人士發出的臨時小販牌照。食環署表示，在 2011 年發出的臨時小販牌照數目約為 1 200 個(當中逾九成發予免稅慈善機構)。該署自 2012 年 7 月就每間籌款機構在 12 個月內可獲發牌照數目設定上限後(見第 5.5 段)，發出的牌照數目有所減少。

註 2：賣旗日的公開籌款許可證會在每年的 12 月前後發予所有成功申請的機構(見第 3.2(a) 段)。截至 2016 年 9 月，65 項賣旗日籌款活動已進行。

註 3：截至 2017 年 3 月，發出的一般慈善籌款活動公開籌款許可證數目約為 370 張。

過往有關監察慈善機構的審查工作

1.6 審計署在 1997 年曾就“監察慈善機構：籌款和稅務豁免”進行審查，範疇包括政府監察慈善籌款活動和管理稅務豁免的程序。審查結果載於 1997 年 10 月的《審計署署長第二十九號報告書》第 4 章。政府接納並同意落實審計署的建議。

政府在提升慈善籌款活動 透明度與問責程度方面的工作

1.7 為提升慈善籌款活動的透明度與問責程度，政府多年來已採取多項措施如下：

- (a) **公布最佳安排** 社署在 2004 年 11 月公布《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(《參考指引》)，就捐款人的權利、籌款活動的運作和財務責任 3 個範疇建議最佳安排。該署亦更新《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(《指引說明》——於 1998 年首次發表)，供慈善機構自願採用。《指引說明》載列指引，說明舉辦慈善籌款活動時應如何安全保管現金，以及妥善備存收支方面的文件記錄(註 8)。《參考指引》在 2014 年 12 月更新，就捐款人的權利和籌款活動的運作，收納更多新指引(見第 2.6 段和附錄 A)；及
- (b) **籌款活動的一站式搜尋網頁** 政府資訊科技總監辦公室(資科辦)於 2012 年 7 月在政府入門網站“香港政府一站通”推出一站式搜尋網頁，彙列第 1.4(a) 至 (c) 段所述 3 個發牌／發證部門已批准的慈善籌款活動，方便公眾在單一網頁瀏覽相關資料。

1.8 善舉數字急升(見第 1.3 段)，實有需要確保慈善機構在管治、監管和操守方面均表現良好，以及把所收集款項均用於宣稱的慈善用途。公眾不時關注政府對慈善機構及其活動的監察是否足夠，部分例子如下：

- (a) 在 2016 年 4 月的立法會福利事務委員會會議上，議員對街頭籌款活動的不同範疇表示關注：

註 8：廉政公署在 2009 年 10 月亦發表《防貪錦囊：慈善機構及籌款活動的管理》，協助慈善機構提升舉辦籌款活動時的內部管治水平，以及透明度與問責程度。

- (i) 要求捐款人設定常設捐款指示(即簽署直接付款授權書)漸趨流行，而此籌款模式可涉及巨額款項。政府應研究有何方法規管此等活動；
 - (ii) 部分機構會聘請中介人籌款，或會被收取不合理的行政費。對於籌款活動所涉行政費不合理的機構，政府當局應公開其名稱，並提醒市民在捐款時保持警惕；及
 - (iii) 政府有需要落實法律改革委員會(法改會——註9並見第1.9段)提出的建議，包括在相關部門之間設立一個統籌平台以處理慈善籌款活動牌照的申請，以及改善監管籌款活動的現行機制；
- (b) 在2017年1月有傳媒報道，部分機構的行政及籌款開支高昂。就此，一位立法會議員關注政府對慈善機構監管不足；及
- (c) 社署多年來一直接獲公眾對籌款活動的查詢／投訴。社署表示，在2012年4月至2016年9月期間共接獲891宗此等查詢／投訴，當中46宗(5%)個案懷疑涉及非法籌款活動，已轉介香港警務處(警務處)作進一步調查。

要提升慈善機構的管治水平，確保這些機構在處理所收捐款時會恪守問責和公開這兩項原則，有效的監察框架至關重要。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

1.9 鑑於是否需要加強監察慈善機構這議題已在社會上引起廣泛討論，終審法院首席法官和律政司司長在2007年6月邀請法改會檢討此議題。法改會在2011年進行公眾諮詢後，在2013年12月發表有關慈善機構的報告書(法改會報告書)，就以下範疇提出多項建議：慈善機構的定義和註冊；推行良好實務；慈善機構的財務報告；以及就慈善籌款活動的提交規定(和展示註冊號碼的規定)。法改會報告書特別建議所有慈善機構均須註冊，以及應在相關部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請。鑑於有關建議所涉範疇

註9：法改會於1980年1月成立，負責研究由律政司司長或終審法院首席法官轉交該會的有關香港法律的課題，以進行改革。法改會成員由香港特別行政區行政長官委任，人選包括學術界人士、執業律師和社會賢達。

分屬不同決策局的政策職責，民政事務局(民政局)遂負責統籌相關決策局／部門的意見，從而就法改會所提建議訂定回應，以供政府考慮。

審查工作

1.10 基於上述背景，審計署在 2016 年 10 月開始審查政府如何支援和監察急速擴展的慈善界及其慈善籌款活動。審查結果載於兩份審計報告，分別題為“監察慈善籌款活動”(即本審計報告主題)和“政府對慈善機構的支援及監察”(《審計署署長第六十八號報告書》第 1 章)。

1.11 本審計報告集中於以下範疇：

- (a) 政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作(第 2 部分)；
- (b) 管理慈善籌款活動的公開籌款許可證(第 3 部分)；
- (c) 管理慈善籌款活動的獎券活動牌照(第 4 部分)；
- (d) 管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照(第 5 部分)；及
- (e) 未來路向(第 6 部分)。

政府的整體回應

1.12 民政事務局局長、民政事務總署署長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。

1.13 對於審計署審查社署如何監察公眾地方的慈善籌款活動，社會福利署署長表示歡迎，並整體上同意審計署的建議，包括提升慈善籌款活動的透明度與問責程度，以及加強規管此等活動的行政措施。

鳴謝

1.14 在審查工作期間，民政局、社署、民政署、食環署、地政總署及資料辦人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作

2.1 本部分審視政府在提升慈善籌款活動透明度與問責程度方面的工作，重點包括：

- (a) 慈善機構舉辦籌款活動時自願採用最佳安排 (第 2.7 至 2.15 段)；及
- (b) 一站式搜尋網頁的使用量 (第 2.16 至 2.18 段)。

提升透明度與問責程度的自願制度

2.2 為推動香港社會樂善好施，政府一向盡量減少規管程序，以助慈善機構廣納社會資源，為慈善工作籌措經費。然而，對於籌款安排和籌得款項是否用得其所，社會大眾亦時有關注。

2.3 在現行法例下，政府對慈善籌款活動的監察只限於在公眾地方進行或涉及獎券的活動，兩者均須申請由社署、民政署或食環署管理的許可證或牌照 (即受規管慈善籌款活動)。其他形式的籌款活動 (例如街頭當面游說定期捐款 (即簽署直接付款授權書)、慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴、義賣、步行、電影首映禮，以及通過郵件、電話廣告、傳媒和互聯網進行募捐) 均無須申請許可證或牌照 (見第 1.4 段)。

2.4 審計署在 1997 年 10 月發表的《審計署署長第二十九號報告書》第 4 章中，匯報有關“監察慈善機構：籌款和稅務豁免”的審查工作 (見第 1.6 段)。審計署關注政府對慈善籌款活動監管不足，並建議政府應加快落實一套籌款活動管制計劃。立法會政府帳目委員會亦在 1998 年發表的報告書中，表示關注此事。為落實建議，政府在 2002 年 9 月決定：

- (a) 為提升籌款活動的透明度與問責程度，應加強行政管制而非制訂立法建議，因為問題個案數目有限，立法會帶來繁瑣程序和資源需求；
- (b) 行政措施應可讓捐款人在捐款時能在知情的情況下作出選擇；及
- (c) 社署會檢討在 1998 年發出的《指引說明》(見第 1.7(a) 段) 並鼓勵慈善機構自願遵循，以及研究設立公開登記冊，登記已履行承諾遵循籌款最佳安排的慈善籌款機構。最佳安排將鼓勵慈善機構披露包括

捐款的擬作用途和受惠對象，以及捐款用於行政費用的百分比等資料(即社署其後於 2004 年發出的《參考指引》——見第 2.6 段)。

2.5 申訴專員在 2003 年 2 月發表有關監察慈善籌款活動的主動調查報告，同樣建議政府應為慈善機構制訂《參考指引》和設立擬議的公開登記冊，以確立提升慈善籌款活動透明度與問責程度的自願制度。報告又建議政府長遠而言應檢討對慈善機構(特別是其籌款活動)的監管是否適切及足夠。政府在 2003 年 8 月至 9 月進行公眾諮詢後，於 2004 年 7 月知會立法會福利事務委員會：

- (a) 社署會制訂《參考指引》，內容涵蓋捐款人的權利、籌款活動的運作和會計／審計規定方面的最佳安排，供慈善機構自願採用。《參考指引》會鼓勵慈善機構披露更多財務資料和盡量減少籌款開支。自願採用《參考指引》的慈善機構可選擇遵循全部或部分指引，而《參考指引》亦可供社會人士於評估個別慈善機構的籌款活動時作為參考；
- (b) 在該階段不會考慮設立擬議的公開登記冊，因為自願登記制度無法協助社會人士識別那些所謂“可疑”的慈善機構。如引入強制登記制度，便須制訂嚴格的審批和檢討程序，並會涉及大量資源需求。再者，此等程序及為此等制度收回成本的政策，或會無意間窒礙慈善機構的籌款活動，這對小規模慈善機構的影響尤甚；及
- (c) 社署將於公布《參考指引》的同時，發出經修訂的《指引說明》，內容包括保管現金和妥善記錄慈善籌款活動收支等建議。

2.6 **《參考指引》和《指引說明》** 社署於 2004 年 11 月公布《參考指引》，就捐款人的權利、籌款活動的運作和會計／審計規定臚列 21 項最佳安排，與經修訂的《指引說明》一併公布。社署在 2006 年 9 月對慈善機構進行調查，以檢討《參考指引》的成效。社署從調查結果所得的結論是：自願採用《參考指引》的安排能有效提升籌款活動的透明度與問責程度。《參考指引》在 2014 年 12 月更新，就捐款人的權利和籌款活動的運作提供新指引，例如須向捐款人提供慈善服務記錄，以及須為長者及兒童等有特別需要的籌款人員提供適切照顧。《參考指引》和《指引說明》所載最佳安排和內部財務監管措施的部分重點，分別載於附錄 A 及 B。

慈善機構舉辦籌款活動時自願採用最佳安排

2.7 社署在 2004 年 11 月公布《參考指引》後，一直着力推動慈善機構自願採用《參考指引》。社署早年除了向所有獲社署資助的慈善機構或申請公開籌款許可證者發出《參考指引》，亦製備其印刷本以供其他決策局／部門派發，例如經由教育局派予學校和經由康樂及文化事務署派予公共圖書館、博物館和文娛中心的訪客(註 10)。再者，社署已把《參考指引》上載至該署網站，並游說慈善機構自願採用《參考指引》。

2.8 為了解《參考指引》的自願採用程度，社署經以下途徑向慈善機構蒐集資料：

- (a) 社署在 2004 年 11 月去函轄下慈善機構，促請對方採用《參考指引》，並要求這些機構示明選擇。《參考指引》在 2004 年公布後不久，相類函件亦上載至社署網站，促請慈善機構採用《參考指引》；
- (b) 社署亦藉着就公開籌款許可證申請發出的確認通知，要求申請機構示明會否採用《參考指引》；及
- (c) 社署自 2010 年起每年均去函未有循途徑 (a) 及／或 (b) 作出回應的慈善機構，邀請這些機構提供資料說明會否採用《參考指引》。截至 2016 年 9 月，共有 116 間機構回覆該等年度邀請函。

2.9 截至 2016 年 9 月，社署已邀請 961 間慈善機構就採用《參考指引》提供資料，並接獲 426 間機構的回覆，當中有 400 間已表示會採用《參考指引》。如表二所示，採用全部或部分《參考指引》的機構數目，已由 2006 年 4 月的 256 間增至 2016 年 9 月的 400 間，增幅為 56%。

註 10：社署在 2003 年 8 月就《參考指引》進行公眾諮詢時(見第 2.5 段)，曾要求稅務局協助向免稅慈善機構發出通函以蒐集意見。然而，鑑於《稅務條例》訂有公事保密條文，稅務局聽取律政司的意見後認為不宜代社署派發通函。社署此後便沒有要求稅務局協助向免稅慈善機構派發《參考指引》。

表二

採用《參考指引》的慈善機構數目
(2006 年 4 月及 2016 年 9 月)

慈善機構	2006 年 4 月 (註)	2016 年 9 月
	(數目)	
把採用程度通知社署	279	426
採用全部《參考指引》	225 (81%)	360 (85%)
採用部分《參考指引》	31 (11%)	40 (9%)
總計	256 (92%)	400 (94%)
沒採用《參考指引》	23 (8%)	26 (6%)

資料來源：社署的記錄

註：社署自 2005 年 1 月起備存《參考指引》採用程度的統計數字。

2.10 審計署抽查 40 間公開籌款的免稅慈善機構，審視這些機構有否透過其網站公布機構財務資料 (例如年報或經審計的財務報表)，以便公眾參考。截至 2017 年 2 月，審計署發現：

- (a) 在 23 間 (40 間的 58%) 已向社署表明會採用《參考指引》的免稅慈善機構中，有 21 間 (91%) 已在其網站公布財務資料；及
- (b) 其他 17 間 (40 間的 42%) 免稅慈善機構不是已向社署表明不會採用《參考指引》，便是沒有回覆又或社署未曾聯絡。該 17 間免稅慈善機構中只有 4 間 (24%) 已在其網站公布財務資料。

由此可見，表明會採用《參考指引》的慈善機構，與該等機構會在其網站公布財務資料，兩者之間極有關連。

**需要進一步推廣認同和
自願採用最佳安排的做法**

2.11 慈善界急速擴張 過去十年半以來，免稅慈善機構的數目已由 2006 年 3 月的 4 435 間，增至 2016 年 9 月的 8 923 間，增幅達一倍。獲准扣稅的慈善捐款亦由 2005–06 課稅年度的 52.5 億元增至 2014–15 課稅年度的 118.4 億元，增幅達 126%(見第 1.3 段)。大部分可扣稅的慈善捐款，均由無須許可證或牌照的籌款活動籌得(見第 1.4 段)。比較起來，經社署及民政署批准的受規管慈善籌款活動在 2014–15 年度籌得的收入合共 2.82 億元(註 11)。經由此等受規管籌款活動籌得的慈善捐款，大都不符合根據《稅務條例》申請扣稅的準則。舉例而言，對於領有獎券活動牌照的慈善獎券，又或領有臨時小販牌照而在公眾地方販賣的慈善商品，購買該等獎券或商品的款項不可扣稅，因為它們均非沒有利益回報的純捐款。至於賣旗日，鑑於街頭賣旗所得捐款的金額較小，捐款者一般不會獲發收據，此等捐款亦不獲認可作扣稅用途。

2.12 其他形式的籌款活動不受政府監察 籌款模式近年急速演變，不再限於設立現金捐款箱等傳統方式。在互聯網上募捐和在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款(見照片一)，便是不受政府監察的其他籌款活動例子(註 12)。

註 11：食環署並無備存領有臨時小販牌照的慈善機構在公眾地方進行義賣所籌得款項的記錄。

註 12：社署表示，基於《簡易程序治罪條例》所用字眼“籌款活動”的法律釋義，在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款，因沒涉及即場付款而無須領有公開籌款許可證(見第 3.9(c) 段註 19)。

照片一

在公眾地方當面游說
簽署直接付款授權書以作定期捐款



資料來源：審計署於 2016 年 12 月 9 日拍攝的照片

2.13 地政總署批准非牟利機構暫時佔用未批租土地，以進行籌款活動（見第 1.4(d) 段）。關於為設置慈善籌款活動攤位或櫃台提交的暫時佔用多區未批租土地申請，審計署分析了地政總署 2016 年 1 月至 12 月期間接獲的申請數字，留意到在 252 宗申請中有 194 宗 (77%) 是為了在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款。在該 194 宗申請涉及的 18 個申請者當中，只有 6 個 (33%) 已採用《參考指引》。在 2016 年 4 月的立法會福利事務委員會會議上，有議員認為鑑於在公眾地方當面游說簽署直接付款授權書以作定期捐款漸趨流行和可涉及巨額款項，政府應研究有何方法規管這些活動（見第 1.8(a)(i) 段）。

2.14 **舉辦慈善籌款活動最佳安排的推廣工作有待改善** 對於政府推廣《參考指引》的工作，審計署經審查後發現以下可予改善之處：

- (a) 《參考指引》在 2014 年 12 月更新，但政府並無展開任何大型推廣計劃以提高慈善機構及公眾對《參考指引》的認知和認同；

- (b) 社署在 2004 年至 2016 年 9 月期間，曾接觸 961 間慈善機構(為公開籌款許可證申請者或社署資助機構)，推動這些機構採用《參考指引》。鑑於本港共有 8 923 間免稅慈善機構(見第 2.11 段)，社署可考慮尋求相關決策局／部門協助，令籌款最佳安排得到更廣泛的推廣和認同。舉例而言，既然免稅慈善機構中有 83% 均已註冊為公司或社團，社署可善用公司註冊處及警務處在這方面可提供的聯絡資料；及
- (c) 社署在 2006 年 9 月對慈善機構進行調查以檢討《參考指引》的成效後(見第 2.6 段)，過去 10 年再無進行相類檢討。隨着時間過去，社署有需要考慮進行另一次檢討，就政府為提升公眾地方慈善籌款活動透明度與問責程度的目標(見第 2.4(a) 段)，評估《參考指引》的成效。

審計署認為，3 個發牌／發證部門必須協力提高公眾對舉辦慈善籌款活動最佳安排的認知，並推動慈善機構予以採用和認同。

2.15 需要就其他形式的慈善籌款活動提供更多指引 《參考指引》在 2014 年 12 月更新，但《指引說明》自 2004 年 11 月公布至今未曾有任何修訂。社署有需要因應情況的轉變，檢討並更新《指引說明》和《參考指引》。鑑於街頭當面游說定期捐款和以互聯網上社交媒體籌款的活動增加，實有需要在切實可行的情況下，在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引。就此，審計署留意到：

- (a) 香港社會服務聯會轄下的街頭月捐聯席已發出《“街頭月捐招募”實務守則》，當中部分要求專為新捐款形式而設。舉例而言，慈善機構在游說準捐款者定期捐款時，須告知對方更改捐款指示(例如取消捐款或更改捐款次數)的程序。《參考指引》目前只建議慈善機構應迅速按捐款人的要求修訂其常設捐款指示，以及在捐款人提出要求時須採取所有合理措施以助此等修訂；及
- (b) 網上捐款涉及電子付款服務供應商，對於此等捐款的財務監管，澳洲籌款公會(Fundraising Institute Australia)發出的指引訂明，慈善機構須確保服務供應商設有獨立銀行帳戶以存入所有捐款，並須訂有政策保護數據(包括財務資料的保安)。《指引說明》目前在這方面並無任何相關指引。

社署表示，民政局統籌相關決策局／部門的意見以訂定政府對法改會所提建議的回應(見第 1.9 段)，過程中一直有跨部門討論如何加強《參考指引》內容以全面適用於籌款活動。就此，審計署認為實有需要在切實可行的情況下，在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引。

一站式搜尋網頁的使用量

2.16 政府入門網站“香港政府一站通”於 2012 年 7 月推出一站式搜尋網頁(www.gov.hk/fundraising)，臚列社署、民政署和食環署已批准的慈善籌款活動，以簡便的方式提供該等資料。搜尋網頁網羅由 3 個發牌／發證部門管理的受規管慈善籌款活動資料，可提高公眾認知之餘亦有助監察此等活動。公眾可瀏覽每日的獲批准活動清單，又或以日期、地點或機構查閱活動詳情。搜尋網頁的設計亦已提升至可在流動裝置上顯示，方便大眾查看遇上的街頭慈善籌款活動是否已獲相關部門批准。

一站式搜尋網頁的使用量偏低

2.17 審計署分析一站式搜尋網頁內各網頁的瀏覽次數。如表三所示，一站式搜尋網頁的使用量一直偏低且呈跌勢，日均瀏覽次數由 2012–13 年度(自 2012 年 7 月)的 275 次跌至 2016–17 年度(至 2016 年 10 月)的 62 次，跌幅為 77%。

表三

一站式搜尋網頁內各網頁瀏覽次數
(2012 年 7 月至 2016 年 10 月)

網頁	日均瀏覽次數					
	2012-13 年度 (自 2012 年 7 月)	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度 (至 2016 年 10 月)	2012 年 7 月至 2016 年 10 月的 百分比減幅
賣旗日	34	14	14	11	9	74%
一般慈善 籌款活動	38	15	12	9	8	79%
獎券活動	34	12	10	9	7	79%
街頭販賣 活動	148	38	32	25	24	84%
搜尋籌款 活動	21	15	15	10	14	33%
整體	275	94	83	64	62	77%

資料來源：審計署對一站式搜尋網頁登入記錄的分析

2.18 自一站式搜尋網頁於 2012 年 7 月推出以來，不同部門為推廣該項服務而進行的宣傳工作如下：

- (a) 一站式搜尋網頁於 2012 年 7 月推出時，政府新聞處曾發出新聞稿，警務處則在中文電視節目“警訊”中播放相關資訊(該等資訊亦在英文電視節目“Police Report”中播放)；
- (b) 社署自 2013-14 年度一直有製作海報等宣傳物品，以推廣一站式搜尋網頁的網址；
- (c) 社署自 2014-15 年度起，已規定所有公開籌款許可證及宣傳物品上均須印有一站式搜尋網頁的快速回應碼(亦稱 QR 碼)；

- (d) 資料辦在 2013 年推出名為“消閒一站通”的流動應用程式，所提供資訊包括發牌／發證部門已批准的籌款活動；及
- (e) 社署在以口頭／書面回覆公眾、傳媒、立法會議員及區議員的查詢及／或投訴時，亦會藉機宣傳一站式搜尋網頁。

鑑於一站式搜尋網頁的使用量不斷下跌(見第 2.17 段)，負責把慈善籌款資料上載至一站式搜尋網頁的相關部門(即社署、民政署及食環署)，有需要考慮加強或重啟其宣傳工作，以提高公眾對該項服務的認知。

審計署的建議

2.19 審計署建議：

- (a) 社會福利署署長、民政事務總署署長和食物環境衛生署署長應：
 - (i) 展開大型推廣計劃，提高慈善機構及公眾對舉辦慈善籌款活動最佳安排的認知和認同；
 - (ii) 加強推廣工作，鼓勵更多慈善機構採用舉辦慈善籌款活動的最佳安排，並請相關決策局／部門協助提供聯絡資料以着力接觸更多機構；
 - (iii) 在切實可行的情況下，在有關舉辦慈善籌款活動最佳安排的各式刊物內，就其他形式的籌款活動提供更多指引；及
 - (iv) 考慮加強或重啟宣傳工作，以提高公眾對政府入門網站“香港政府一站通”內慈善籌款活動一站式搜尋網頁服務的認知；
- (b) 社會福利署署長應：
 - (i) 進行檢討，就政府為提升公眾地方慈善籌款活動透明度與問責程度的目標，評估《參考指引》的成效；及
 - (ii) 因應情況的轉變，檢討並更新《參考指引》和《指引說明》；及
- (c) 民政事務局局長在統籌相關決策局／部門的意見，從而就法改會所提建議訂定回應以供政府考慮時，應考慮第 (a) 及 (b) 項的建議。

政府的回應

2.20 社會福利署署長同意載於第 2.19(a) 及 (b) 段的審計署建議，並表示社署會進行調查以蒐集意見，從而檢討並更新《參考指引》和《指引說明》。

2.21 民政事務總署署長同意載於第 2.19(a) 段的審計署建議，並表示民政署樂於與社署和食環署合作，研究擬議措施是否可行。

2.22 食物環境衛生署署長整體上同意載於第 2.19(a) 段的審計署建議，並表示食環署會繼續在這方面與社署和民政署通力合作，亦會繼續參與第 2.15 段所述就街頭販賣活動有關的事宜的跨部門討論。

2.23 民政事務局局長接納載於第 2.19(c) 段的審計署建議。

第 3 部分：管理慈善籌款活動的公開籌款許可證

3.1 本部分審視社署如何管理慈善籌款活動的公開籌款許可證，重點範疇如下：

- (a) 處理申請 (第 3.8 至 3.10 段)；
- (b) 遵循許可證條件 (第 3.11 至 3.14 段)；及
- (c) 監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動 (第 3.15 至 3.24 段)。

公開籌款許可證

3.2 《簡易程序治罪條例》就在公眾地方干犯的妨擾罪等簡易罪行整合相關法例。根據該條例第 4(17)(i) 條，任何人為慈善用途在公眾地方組織、參與或提供設備以進行任何籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或為獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動，必須申請由社會福利署署長發出的許可證 (即公開籌款許可證)。社署津貼科 (社署的組織圖摘錄見附錄 C) 轄下的獎券基金計劃組 (註 13) 由總行政主任掌管，負責就兩種慈善籌款活動簽發公開籌款許可證：

- (a) **賣旗日** 社署會邀請慈善機構申請舉辦賣旗日為其慈善計劃籌款 (見第 1.4(a) 段註 5)，相關申請及審批工作每年進行一次。申請通告於每年 4 月或 5 月在報章刊登及經社署網站公布。申請機構必須為非牟利機構並根據《稅務條例》獲豁免繳稅。申請文件須訂明賣旗日所資助項目／服務的詳情，以及賣旗籌款目標淨收入所作用途的分項數字，並由獎券基金諮詢委員會 (獎券基金諮委會——註 14) 在 9 月左右審批。若出現申請數目超過賣旗日數目的情況，社署將以抽籤方式決定成功申請的機構。機構選擇賣旗日子的優先次序，會經由抽籤決定，而合資格的申請機構會獲邀出席並見證抽籤儀式。社署每年約在 12 月向成功申請的機構發出公開籌款許可

註 13：獎券基金計劃組主要負責處理獎券基金福利項目成本開支的撥款申請。約 10 名員工負責處理和監察公開籌款許可證事宜。

註 14：獎券基金諮委會由社會福利署署長擔任主席，成員包括勞工及福利局代表和由勞工及福利局局長委任的社福界人士、學者、專業人士及商界代表。諮委會是社署的諮詢組織，負責就獎券基金撥款申請及慈善籌款活動，向社會福利署署長提供意見，每兩個月舉行一次會議。

證。表四載示在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間賣旗日公開籌款許可證的發出數目和相關活動籌得的收入；及

- (b) **一般慈善籌款活動** 有關活動包括徽章、紀念品或類似物件的慈善售賣、在公共屋邨逐戶登門募捐、在指定地點設置捐款收集箱、慈善義載及傳遞捐獻袋。在公眾地方進行一般慈善籌款活動的公開籌款許可證申請，全年均可提出。申請機構須為根據《公司條例》(第 622 章)或《社團條例》(第 151 章)有效註冊，或為免稅慈善機構。申請機構向社署提出申請時，須在籌款活動展開前最少 3 星期，把籌款活動的時間、日期、地點、售賣產品和活動目的等資料連同有關證明文件一併提交。社署會視乎活動的性質而決定公開籌款許可證的有效期限 (註 15)。表五載列在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間一般慈善籌款活動公開籌款許可證的發出數目和這些活動籌得的收入。

註 15：舉例而言，在醫院等地點設置固定捐款收集箱的公開籌款許可證有效期限可長達一年，而攜帶捐款收集箱／袋以流動方式募捐的公開籌款許可證有效期限，則取決於多項因素，包括進行籌款活動場地的管理當局是否同意。

表四

賣旗日公開籌款許可證的發出數目和相關活動籌得的收入
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

賣旗日		年度				
		2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17 (截至 2016 年 9 月) (註)
全港	合資格申請 (數目)	60	60	65	61	63
	發出的公開籌 款許可證(數目)	30	30	30	30	29
	總收入 (百萬元)	63	59	60	64	13
	淨收入 (百萬元)	59	55	56	60	12
分區	合資格申請 (數目)	142	143	135	133	135
	發出的公開籌 款許可證(數目)	87	87	87	90	87
	總收入 (百萬元)	54	54	54	55	19
	淨收入 (百萬元)	51	51	50	52	17
總計	合資格申請 (數目)	202	203	200	194	198
	發出的公開籌 款許可證(數目)	117	117	117	120	116
	總收入 (百萬元)	117	113	114	119	32
	淨收入 (百萬元)	110	106	106	112	29

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：在 116 張發出的公開籌款許可證中，截至 2016 年 9 月 30 日，有 65 項賣旗日籌款活動已進行，當中有 43 項活動的總收入及淨收入資料已提交社署(見第 3.4(a) 段)。

表五

一般慈善籌款活動
公開籌款許可證的發出數目和相關活動籌得的收入
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	一般慈善籌款活動		
	公開籌款許可證	總收入	淨收入 (註 1)
	(數目)	(百萬元)	(百萬元)
2012-13	400	115	82
2013-14	447	90	74
2014-15	376	78	62
2015-16	365	69	53
2016-17 (截至 2016 年 9 月)	154 (註 2)	8	4

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：對於開支超逾總收入的虧損個案(見第 3.18 段表六註 1)，有關虧損並無計入每年的總計淨收入。

註 2：截至 2016 年 9 月 30 日，在 154 張發出的公開籌款許可證中，有 108 張許可證所批准的籌款活動已進行，當中有 54 項活動的總收入及淨收入資料已提交社署(見第 3.4(a) 段)。

3.3 根據表四及表五載列的 2012-13 至 2015-16 年度的數字，就賣旗日而言，每年平均發出公開籌款許可證 118 張，而全港賣旗日和分區賣旗日每次籌得的總收入平均分別為 200 萬元和 60 萬元。至於一般慈善籌款活動，每年平均發出公開籌款許可證 397 張，而每個公開籌款許可證籌得的總收入平均為 22 萬元。

3.4 **許可證條件** 為確保慈善籌款活動妥善進行且在財政上須予問責，賣旗日和一般慈善籌款活動的公開籌款許可證內訂有多項條件，以監督相關運作和問責程度。舉例而言，有關一般慈善籌款活動的運作，獲發許可證的機構須在核准地點的當眼處展示許可證，讓市民得知有關活動已獲社署批准。至於問責程度，許可證條件重點訂明：

- (a) 獲發許可證的機構須對公開籌款許可證所籌得的款項及支出負責，並必須製備一份收支結算表，包括所有公開籌款的收入及每項與籌款活動有關的支出細項，以供執業會計師審計。根據香港會計師公會（公會）發出的實務說明第 850 號擬備的報告，可獲社署接納為遵照相關許可證條件提交的報告。收支結算表連同核數師的報告（社署統稱為審計報告），必須在最後一個活動日期起計 90 日內提交社署；
- (b) 獲發許可證的機構必須在最後一個活動日期起計 90 日內，把扣除任何開支後所得的捐款餘額：(i) 用於許可證註明的目的；或 (ii) 存入銀行帳戶；及
- (c) 獲發許可證的機構必須在最後一個活動日期起計 90 日內，在機構網站、年報、通訊或發給會員的特別通告刊載審計報告。

3.5 獲發公開籌款許可證的機構須遵循許可證條件。每當證實有不遵循的情況，社署將向獲發許可證的機構發出催辦信／警告信。對於未有按許可證條件提交審計報告的獲發許可證機構，社署會暫緩處理該等機構就公開籌款許可證提出的新申請，直至署方收到全部所需文件且核實無誤為止。社署發出催辦信／警告信後，如仍收不到審計報告，便會把不遵循許可證條件的獲發許可證機構列入暫緩處理名單，即就其新的公開籌款許可證申請（如有）暫緩處理。如有獲發許可證的機構嚴重違反許可證條件，社署會撤銷該機構已獲發且有關籌款活動正在進行的公開籌款許可證。如有涉嫌違法的個案（註 16），社署將轉介警務處作跟進調查（見第 1.8(c) 段）。至於賣旗日的申請，申請機構如仍欠交審計報告或曾有遲交審計報告的記錄，其申請資格會在一年一度的賣旗日分配由獎券基金諮委會成立的審批小組考慮。

3.6 **社署的監察機制** 社署已設有監察機制，確保賣旗日和一般慈善籌款活動在公眾地方妥為進行。監察措施包括：

- (a) 在公開籌款許可證訂明條件，供獲發許可證的機構遵循（見第 3.4 段）。這些許可證條件的目的，主要是在籌款活動進行期間，維持公眾地方的秩序，並提升該等活動的透明度與問責程度；

註 16：根據《簡易程序治罪條例》第 4 條，任何人無合法權限或解釋而在公眾地方進行籌款活動，可處罰款 2,000 元或監禁 3 個月，但根據及按照公開籌款許可證而進行此等活動者，則屬例外。

- (b) 設立投訴機制，處理不遵循許可證條件和未經授權便進行籌款活動的問題。如第3.5段所述，若獲發許可證的機構不遵循許可證條件，社署會向機構發出催辦信／警告信、撤銷機構已獲發的公開籌款許可證，或暫緩向機構簽發新的公開籌款許可證(註17)。由2015年起，社署為加強監察一般慈善籌款活動抽樣進行實地視察(見第3.14段)，以及抽樣檢查獲發許可證機構經審計的周年財務報表，確保籌款活動的收入在活動完成後用得其所；及
- (c) 鼓勵慈善機構在舉辦賣旗日和一般慈善籌款活動時，採用《參考指引》和《指引說明》(見第2.6段)。

3.7 提升籌款活動透明度與問責程度的措施 對於慈善籌款活動的透明度與問責程度，公眾日益關注之餘，期望亦不斷提高。社署定期檢討監察機制，經檢討後及因應獎券基金諮委會的建議，就加強管制和監察籌款活動而採取的改善措施包括：

- (a) 在2011年8月推行“6項行政措施”以實施多項規定，當中包括規定獲發許可證的機構須在其網頁或藉其他途徑，刊載獲批准籌款活動的審計報告(見第3.4(c)段)，並須按要求讓公眾人士查閱該等文件；
- (b) 在2014年4月實施另外“5項新措施”。為確立以公開籌款許可證申請者過往記錄為備考的有系統審批機制，申請機構須在遞交申請時，一併遞交過去3年所辦慈善活動的記錄及其經審計的周年財務報表，供社署審批；及
- (c) 在2017年1月，獎券基金諮委會通過更多措施，一方面讓公眾更易識別獲批准活動，另一方面提高活動的財政透明度。措施中特別規定：籌款人士在進行籌款活動期間，須配戴身分證明名牌；慈善機構須在其經審計的周年財務報表中，報告獲批公開籌款許可證活動的捐款收入。有關措施亦鼓勵慈善機構把其經審計的周年財務報表上載至機構網站，供公眾查閱。這些措施預計會在2017年第二季落實。

註17：在2015年4月至2016年9月期間共收到103宗投訴，當中有33宗個案(佔32%)已發出催辦信／告誡信／警告信。

處理申請

需要就公開籌款許可證的範疇發出指引

3.8 根據《簡易程序治罪條例》，如要在公眾地方進行籌款活動，或售賣徽章、紀念品或類似物件的活動，或為獲取捐款而交換徽章、紀念品或類似物件的活動，才須申請公開籌款許可證（見第 3.2 段）。社署處理公開籌款許可證申請時，須確保將舉辦的慈善籌款活動屬這項法定要求的範疇。社署表示，鑑於籌款活動種類繁多，而且收集捐款模式多變，社署須不時徵詢律政司的意見，以便就個別公開籌款許可證申請的特殊情況，判定有關的慈善籌款活動是否屬該條例範疇。為此，社署的獎券基金計劃組自 1988 年起，已就籌款活動徵詢所得法律意見備存數據庫，方便職員處理公開籌款許可證申請時提供有用的參考資料。

3.9 數據庫的資料顯示，截至 2016 年 9 月，社署曾徵得律政司意見約 300 次，主要關乎《簡易程序治罪條例》內下列法律詞彙在個別公開籌款許可證的申請中應如何詮釋：

- (a) 申請所涉地點是否合乎該條例對“公眾地方”的定義（註 18）；
- (b) 申請所涉義賣物品是否構成“徽章、紀念品或類似物件”；及
- (c) 申請所涉交易是否涉及“籌款活動”（註 19）。

3.10 審計署留意到，社署要求律政司澄清的個案數字近年下跌，在 2012–13 至 2015–16 年度期間共有 21 宗，顯示社署根據過往所得法律意見的數據庫，在處理公開籌款許可證申請方面已累積不少經驗。社署汲取經驗後，應研究可否發出更多指引以供申請者參考，並為此在有需要時向律政司徵詢進一步法律意見。此舉有助慈善機構在申請公開籌款許可證前，檢視其活動是否與許可證相關，從而亦有助減少社署處理不必要申請的工作量。

註 18：社署表示，根據律政司的意見，某地方是否屬“公眾地方”，或須視乎如何詮釋。舉例而言，要決定該地方可否歸類為該條例所指的“通道”，或須視乎該地方是否可供公眾出入。

註 19：《簡易程序治罪條例》沒有界定何謂“籌款活動”。律政司給予社署的意見是：只有即場付款（包括現金和電子付款），才屬公開籌款許可證的範疇。

遵循許可證條件

3.11 獲發許可證的機構遵循許可證條件至為重要，可確保慈善籌款活動妥為進行和須予問責。審計署審查在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動，發現有不遵循許可證條件的情況，詳情載於第 3.12 至 3.14 段。

3.12 **遲交審計報告** 依時提交審計報告這項規定，旨在確保慈善機構處理來自公眾的捐款的透明度和問責程度。獲發許可證的機構須在許可證上所批准的最後一個活動日期起計 90 日內提交審計報告（見第 3.4(a) 段）。在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月，共有 325 間獲發許可證的機構應提交 1 497 份審計報告。審計署的分析發現：

- (a) 截至 2016 年 9 月 30 日，15 份 (1%) 審計報告逾期未交，當中有 6 份逾期甚久，為期 216 日至 429 日不等 (平均 342 日)；
- (b) 於 2016 年 9 月 30 日或之前已提交的 1 482 份 (99%) 審計報告中：
 - (i) 有 658 份 (44%) 報告遲交，平均延遲 43 日；及
 - (ii) 在該 658 份遲交的報告中，有 76 份 (12%) 延遲逾 3 個月，其中一宗個案的獲發許可證機構於最後一個活動日期起計 4 年後才提交報告；及
- (c) 上文第 (a) 和 (b)(ii) 項所述的 82 宗 (6 + 76 宗) 遲交時間較長的個案，涉及 325 間獲發許可證機構中的 64 間 (20%)，當中 13 間 (4%) 多次未能在最後一個活動日期起計 90 日內提交審計報告，次數達 2 至 4 次。

雖然社署已有跟進機制（見第 3.5 段），但上述延遲提交審計報告的個案示明，社署有需要加強執法行動，尤須針對那些屢不遵循許可證條件的獲發許可證機構。

3.13 **暫緩處理名單上的機構進行籌款** 截至 2016 年 9 月，有 8 間機構因屢次在收到催辦信／警告信後仍未遵循 14 張公開籌款許可證所訂條件，以致被列入暫緩處理名單（見第 3.5 段）。審計署的審查發現，全部 8 間機構在被列入暫緩處理名單後，再無獲發任何公開籌款許可證，但其中 7 間仍通過其網站及其他不屬社署管轄範圍的活動繼續籌款（註 20）。現舉個案一為例。

註 20：餘下一間機構沒有網站，因而無從得悉該機構被社署列入暫緩處理名單後，有否繼續藉其他途徑籌款。

個案一

暫緩處理名單上的機構進行籌款

1. 機構 A 獲批 27 張公開籌款許可證，以便在 2012 年 4 月至 2015 年 8 月期間進行一般慈善籌款活動，當中有 3 張許可證分別在 2015 年 2 月、4 月和 6 月批出。社署在 2015 年 6 月批出公開籌款許可證後，發現之前一項公開籌款許可證（於 2014 年批出）活動的審計報告內有一項開支缺乏充分理據，而且 2015 年 2 月批出的公開籌款許可證活動的審計報告逾期未交。由於 2015 年 6 月的公開籌款許可證已批出，因此所涉籌款活動如期進行。

2. 其後，機構 A 亦未就 2015 年 4 月和 6 月批出的公開籌款許可證活動提交審計報告，即合共欠交 3 份審計報告（包括 2015 年 2 月公開籌款許可證活動的 1 份）。結果，社署在發出 4 次催辦信後，於 2016 年 2 月把機構 A 列入暫緩處理名單。機構 A 在 2016 年 5 月回覆社署時稱，礙於善款收入欠佳，未能負擔審計費用，因此未能就上述 3 項公開籌款許可證活動製備審計報告。

3. **審查結果** 審計署發現：

- (a) 機構 A 的主席亦成立了另一慈善機構（機構 B）。機構 B 在 2012 年 4 月至 2015 年 7 月期間，亦獲批 22 張公開籌款許可證以進行籌款活動，性質與機構 A 所辦的類似。機構 B 在 2016 年 1 月被列入社署的暫緩處理名單，原因是仍未提交早於 2015 年 8 月到期的審計報告；及
- (b) 截至 2016 年 9 月，機構 A 和機構 B 仍在稅務局的免稅慈善機構名單上，並一直通過機構網站和其他籌款活動（例如舉辦籌款音樂會）繼續籌款。

4. **審計署的意見** 機構 A 和機構 B 雖然被社署暫緩在公眾地方進行一般慈善籌款活動，但仍繼續藉其他不受政府規管的途徑籌款。就此，審計署留意到社署已徵得律政司的意見，指社署可在考慮個案的嚴重性、對機構造成的傷害或損害，以及所涉公眾利益後，決定須否公布違反許可證條件的資料。為使公眾在捐款時能在知情的情況下作出選擇（見第 2.4(b) 段），社署須考慮若有機構遭警告後仍嚴重違反或屢不遵循公開籌款許可證所訂條件，便應公布有關資料。

資料來源：審計署對社署及稅務局記錄的分析

3.14 **視察籌款活動** 由 2015 年 6 月起，社署對一般慈善籌款活動抽樣進行實地視察，至 2016 年 9 月視察了 60 次活動。審計署從社署的視察記錄發現下列事宜：

- (a) **需要對重複“沒有到場”的個案採取聯合行動** 對於可進行慈善籌款活動的公眾地方(尤其是人流較高者)，社會上的需求向來殷切。審計署的抽查發現，在 2016 年涉及 65 宗暫時佔用未批租土地以在 2 109 個地點設置櫃台或攤位作籌款用途的申請中，地政總署拒絕了涉及 1 059 個(50%)籌款地點的申請。常見的原因之一是有關地點已分配予另一機構。社署視察的 60 次活動中，發現 30 次(50%)未見有籌款活動在核准地點進行。“沒有到場”個案所佔比例偏高，反映公眾資源未獲善用，因為此舉剝奪了其他慈善機構使用有關場地的機會。審計署留意到，儘管社署已跟進“沒有到場”的個案，例如向獲發許可證的機構查詢(註 21)，並針對部分個案發出口頭警告或告誡信，此等情況仍然重複出現。在所視察的個案中，重複發現 7 間機構在視察期間未見有任何籌款活動。審計署亦留意到，食環署亦有視察獲發牌的籌款活動(見第 5.9 至 5.11 段)。社署須與食環署和地政總署協商，研究可否針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，共用執法資料和採取聯合行動；及
- (b) **沒有展示公開籌款許可證** 獲發許可證的機構須按照許可證條件在進行籌款活動的核准地點的當眼處展示許可證，讓公眾得知其活動已獲社署批准(見第 3.4 段)。在餘下的 30 次社署視察活動中，有 11 次(37%)活動的獲發許可證機構沒有在核准地點的當眼處展示許可證。社署表示，在視察期間，大部分獲發許可證的機構其實都已帶同許可證(例如收存在檔案夾內)。社署應繼續提醒獲發許可證的機構遵循這項規定。

監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動

3.15 **《參考指引》** 社署在 2014 年 12 月更新《參考指引》(初版於 2004 年 11 月公布)，以提升籌款活動的管治水平、透明度和問責程度，範圍涵蓋捐款

註 21：社署表示，當中大部分獲發許可證的機構均把沒有出現在視察地點一事，歸咎於意料之外的惡劣天氣和無法預計的人手短缺問題(例如籌款人士紛紛缺席以致只剩一人，致令活動因保安理由而最終取消)。另有獲發許可證的機構則解釋，其籌款活動在社署人員抵達有關地點前已結束或在他們離開後才開始。

人權利、籌款活動的運作和財務報告，供慈善機構自願採用（見第 2.6 段和附錄 A）。關於財務問責程度，已更新的《參考指引》所列的部分主要條文如下：

- (a) 周年財務報告須在所有要項上均據實呈報及準確無誤，並經外界審計，當中披露的資料包括籌款活動的收入總額和支出總額；
- (b) 慈善機構就個別項目備存財務報表，以供公眾查閱，實為良好的做法。財務報表在所有要項上均須據實呈報及準確無誤，當中披露的資料包括籌款活動的收入總額、支出總額和淨收入用於何處，並須根據公認的會計準則及公會釐訂的準則擬備；及
- (c) 行政和籌款費用不得多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。指引建議獲發許可證的機構應確保籌款費用和行政費用處於合理水平，以便把最多的資源投放在慈善計劃。慈善機構應盡可能披露其整體捐款收入與其成本的比例，以供捐款人參考。

3.16 《指引說明》 在 2004 年 11 月更新的《指引說明》（見附錄 B）建議慈善機構採納一些基本監管措施，確保籌得的款項用於宣稱或指定用途上，並確保所有收入和支出均有詳盡記錄。例如機構應經常核對收入記錄，以及進行突擊檢查，確保收入記錄準確；義賣時，應定時點算和記錄義賣收益，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察。

部分籌款活動的行政費用偏高

3.17 一般慈善籌款活動的籌款開支不設上限 社署目前已對賣旗日的公開籌款許可證施加許可證條件，規定籌款開支不應超過總收入的 10%，但沒有對一般慈善籌款活動的公開籌款許可證作出相若規定。在 2010 年的檢討中，獎券基金諮委會部分成員建議把籌款開支上限定於總收入的 20%；以及對所舉辦活動出現虧損的機構，在指定期間內暫停審理其公開籌款許可證申請。然而，由於有意見指出，對廣泛活動設定劃一上限並不切實可行，所以該建議未獲落實。現行的《參考指引》只建議籌款費用和行政費用應處於合理水平，以便把最多的資源投放在慈善計劃（見第 3.15(c) 段）。

3.18 部分籌款活動的開支偏高 從社署接獲的審計報告可見，一般慈善籌款活動的籌款開支佔總收入的百分比存在極大差異。表六載示在 2012-13 至 2015-16 年度的 4 年間，獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動的開支佔總收入的百分比。

表六

獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動
開支佔總收入的百分比
(2012-13 至 2015-16 年度)

開支佔總收入的百分比	獲發公開籌款許可證的一般慈善籌款活動數目			
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
0%-20%	231 (64%)	286 (70%)	230 (66%)	209 (67%)
> 20%-40%	50 (14%)	40 (10%)	41 (12%)	42 (14%)
> 40%-60%	39 (11%)	38 (9%)	31 (9%)	24 (8%)
> 60%-80%	16 (4%)	21 (5%)	15 (4%)	10 (3%)
> 80%-100%	11 (3%)	6 (1%)	14 (4%)	13 (4%)
虧損 (註 1)	14 (4%)	19 (5%)	17 (5%)	13 (4%)
總計 (註 2)	361(100%)	410(100%)	348(100%)	311(100%)
總收入 (百萬元)	115	90	78	69
總開支 (百萬元)	34	20	21	20
開支佔總收入的整體百分比 (註 3)	30%	22%	27%	29%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：社署表示，63 宗虧損個案 (即開支超過總收入) 大部分為大型活動 (例如典禮／音樂會)，所涉製作／推廣費用較高。

註 2：公開籌款許可證的總數少於第 3.2 段內表五所列的數目，因為部分獲發許可證的機構沒有提交審計報告，或已申請額外公開籌款許可證以延展其許可證 (例如延長活動時間或增加場地)。就後者而言，社署容許有關機構為獲批兩個或以上公開籌款許可證的同一項活動提交一份審計報告。

註 3：社署表示，在 2013-14 至 2015-16 年度之間的整體百分比上升，部分可歸因於總收入下降而總開支卻相對保持平穩。

3.19 多年來，有立法會議員和公眾曾對下列情況表示關注：籌款開支佔行政費的比例偏高、捐款的透明度偏低，以及將捐款收入用於擬定用途以外的用途。如表六所示，在 2012-13 至 2015-16 年度期間，一般慈善籌款活動的開支佔總收入的整體百分比為 22% 至 30% 不等。

3.20 審計署從 2012 年 4 月至 2016 年 3 月期間舉辦的籌款活動中，選取了 60 宗虧損個案 (見第 3.18 段表六註 1) 和 45 宗開支偏高個案 (即開支佔總收入的百分比逾 40%)，並審查該等個案的審計報告。審計署發現：

- (a) 所選取的 60 宗虧損個案中，有 50 宗的活動主要關乎公眾教育或宗教目的 (例如為宗教目的而舉辦的典禮／音樂會和為公眾教育而舉辦的嘉年華會)，而籌款只佔活動的一小部分，所以大部分開支與活動的推廣和製作有關。然而，在其餘的 10 宗虧損個案中，舉辦活動的目的主要是為機構的運作和計劃籌募經費，但所得款項 (由 400 元至 28,000 元不等) 卻不足以支付行政費用 (包括籌款人士的薪金／津貼、交通費和審計費用)，虧損額由 15 元至約 2 萬元不等；及
- (b) 該 45 項開支偏高個案的活動由 8 間獲發許可證的機構舉辦。審計署進一步分析其籌款活動開支的性質 (見附錄 D) 後發現：
 - (i) 涉及義賣的活動中 (見附錄 D 所載的獲發許可證機構 G 及 H)，約有四分之一的收入用於義賣物品成本；及
 - (ii) 在該 8 間獲發許可證的機構中，有 4 間 (見附錄 D 的獲發許可證機構 B、C、E 及 F) 進行街頭籌款活動，逾 30% 的捐款收入用於僱用籌款人士或向義工發放津貼。

3.21 籌款活動行政費用偏高，會令向最終受惠人士發放作指定用途的善款數目減少。目前，社署只在許可證條件中規定賣旗日的籌款開支不得超逾收入的 10%，但這項規定不適用於一般慈善籌款活動。社署表示，鑑於一般慈善籌款活動的性質和運作模式不盡相同，加上各界對籌款活動內“行政費用”的定義並無共識，要為所有一般慈善籌款活動設定開支上限，或不切實可行 (見第 3.17 段)。為釋除公眾對行政費用偏高的疑慮，社署應研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限，並列為公開籌款許可證條件之一。

公開籌款許可證籌款活動的審計報告的局限

3.22 **公會發出的實務說明** 公會已就賣旗日和一般慈善籌款活動的帳目審查，向執業會計師發出實務說明第 850 號 (註 22)。社署亦已把獲批准籌款活動收支結算表樣本 (見附錄 E) 上載到該署網站。獲發許可證的機構應參考這份樣本，以報告就公開籌款許可證所批准的活動所籌得的款項及所有支出細項。實務說明第 850 號規定，執業會計師須作出核證報告，申明是否有注意到任何事項，顯示收支結算表在所有重大方面沒有反映執業會計師所獲取按照編製基準而製備的帳冊及帳目記錄所載有關活動籌集的總捐款及實際開支。

3.23 **審計報告的局限** 社署目前未有指明公開籌款許可證籌款活動的帳目應按現金收付制或應計制製備。在 105 項籌款活動 (即第 3.20 段提及的 60 宗虧損個案及 45 宗開支偏高個案) 的帳目中，有 29 項 (28%) 的帳目按現金收付制製備。社署亦未有規定審計報告內須核證相關淨收入已遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內存入銀行 (見第 3.4(b) 段)。審計署留意到有一宗個案 (個案二) 令人關注審計報告在上述兩方面的局限。

註 22：公會在 1999 年首次就賣旗日的帳目審查事宜向執業會計師發出實務說明第 850 號，其後又在 2007 年就一般慈善籌款活動的報告發出通告；兩份文件在 2014 年合併為現行的實務說明第 850 號。

個案二

審計報告的局限

1. 社署從 2010 年 12 月及 2011 年 3 月收到的審計報告中留意到，有慈善機構（機構 C）的創辦人把約 256,000 元的現金收入保存起來，而非按照許可證條件在最後一個活動日期起計 90 日內存入銀行（見第 3.4(b) 段）。該創辦人在社署查詢時聲稱，該筆現金中約 82,000 元須留作支付相關籌款活動的顧問費，餘款則會用於日常運作開支。機構 C 表示，其帳目按現金收付制製備，而該筆顧問費則是應計費用而未錄入帳目，到 2011 年 3 月才支付。

審計署的意見

2. 機構 C 未有遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶。此外，有關活動的審計報告因按現金收付制的帳目製備，未能反映應計費用，導致淨收入被高估。

3. **需要查核機構有否遵循把淨收入存入銀行的規定** 公會的實務說明第 850 號並無具體要求執業會計師核實獲發許可證的機構是否已遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶。審計報告因而未有就此許可證條件是否獲遵循作出核證。審計署認為，社署須採取措施監察獲發許可證的機構有否遵循該項許可證條件，例如加強就該項規定進行循規審查，或規定獲發許可證的機構須委聘執業會計師，在審計報告中核證機構已遵循該項條件。

4. **需要按應計制製備帳目** 社署目前未有指明，籌款活動的帳目應否按應計制製備。結果，本個案中的帳目因按現金收付制製備而未有包括在報告製備後才支付的 82,000 元應計費用，導致低報開支。社署須考慮規定獲發許可證的機構按應計制製備帳目。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

需要方便公眾查閱籌款活動的財務資料

3.24 根據現行的公開籌款許可證條件，慈善機構須在最後一個活動日期起計 90 日內，連續 6 個月刊載籌款活動的審計報告。該報告可在該機構的網站、

年報、通訊或發給會員的特別通告刊載(見第 3.4(c) 段)。審計署發現，大部分獲發許可證的機構均選擇在其網站刊載審計報告。然而，由於各機構網站的版面配置不盡相同，公眾未必能輕易找到審計報告。鑑於立法會議員和公眾均關注籌款活動行政費用偏高一事(見第 3.19 段)，加上公眾難以取得有關資料，社署須考慮在其網站或“香港政府一站通”的一站式搜尋網頁刊載這類資料。舉例而言，社署可考慮提供重要財務資料(例如籌得善款金額、捐款收入的用途，以及開支佔總收入的百分比)，又或提供機構審計報告的網站連結，以提升籌款活動的透明度。

審計署的建議

3.25 審計署建議社會福利署署長應：

處理申請

- (a) 研究可否就根據《簡易程序治罪條例》第 4(17)(i) 條發出公開籌款許可證的範疇，發出更多指引以供申請者參考，並為此在有需要時向律政司徵詢進一步法律意見；

遵循許可證條件

- (b) 針對屢不遵循許可證條件提交審計報告的個案，加強執法行動，例如考慮若有機構遭警告後仍嚴重違反或屢不遵循許可證條件，便公開該等個案的資料；
- (c) 與食物環境衛生署署長和地政總署署長合作，研究可否就公眾地方的慈善籌款活動共用執法資料，以及針對未有合理原因而重複“沒有到場”的個案，採取聯合行動；
- (d) 繼續提醒獲發許可證的機構遵循許可證條件，在籌款活動的核准地點的當眼處展示許可證；

監察獲發公開籌款許可證的慈善籌款活動

- (e) 研究可否為“行政費用”一詞下定義，以期就性質與賣旗日相似的街頭一般慈善籌款活動設定開支上限；
- (f) 採取措施監察獲發許可證的機構有否遵循許可證條件，在最後一個活動日期起計 90 日內把淨收入存入銀行帳戶；
- (g) 考慮規定獲發許可證的機構按應計制製備籌款活動的收支結算表，確保所有相關收支均妥為入帳；及
- (h) 考慮在社署網站或“香港政府一站通”的一站式搜尋網頁刊載重要財務資料 (例如籌得善款金額、捐款收入的用途，以及開支佔總收入的百分比)，又或提供籌款活動審計報告的網站連結，以提升這類活動的透明度。

政府的回應

3.26 社會福利署署長整體上同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 繼續提醒獲發許可證的機構遵循許可證條件，在籌款活動的核准地點的當眼處展示許可證；
- (b) 研究可否就公開籌款許可證的範疇發出一般指引；
- (c) 考慮公開不遵循許可證條件提交審計報告個案的資料；及
- (d) 審視公眾地方慈善籌款活動的現行會計規定。

3.27 食物環境衛生署署長整體上同意審計署在第 3.25(c) 段的建議。

第 4 部分：管理慈善籌款活動的獎券活動牌照

4.1 本部分審視民政署如何管理慈善籌款活動的獎券活動牌照。

獎券活動牌照

4.2 《賭博條例》是與賭博、投注、博彩、賭場和獎券活動有關的法例。根據該條例可發出 5 類牌照，分別為有獎娛樂遊戲牌照、獎券活動牌照、麻將／天九牌照、氹波拿牌照和推廣生意的競賽牌照。在該條例下，任何人如欲舉辦獎券活動（註 23），須先向民政署牌照事務處（民政署的組織圖摘錄見附錄 F）轄下的娛樂牌照分組（註 24）申領獎券活動牌照。申請者應在展開獎券活動前最少 3 個曆周，提早申請獎券活動牌照。獎券活動牌照會發予擬售賣獎券活動彩票作籌款用途的合法機構（註 25），用以支付這些機構本身的營運開支及／或捐往免稅慈善機構。獎券活動主辦機構若計劃在公眾街道發售獎券活動彩票，必須事先徵求民政署批准。表七載列在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間為慈善籌款目的發出獎券活動牌照的數目和所得收入。根據 2012–13 至 2015–16 年度的數字，每年發出的獎券活動牌照數目平均為 66 個，而這些活動每年籌得的總收入平均為 8,600 萬元。

註 23：根據《賭博條例》第 2 條，“獎券活動”一詞的定義包括：抽獎；大馬票；任何為金錢或其他財產而作的競賽，而競賽的取勝：(a) 涉及猜測或估計未來事件的結果，或猜測或估計仍未廣泛地被知悉的過去事件結果；或 (b) 在極大程度上並非依賴競賽者的技巧運用；及任何經抽籤或碰機會而分發或分配獎品的博彩遊戲、方法、設計或計劃。

註 24：娛樂牌照分組由 1 名總行政主任掌管，負責發出各類娛樂牌照，包括根據《賭博條例》發出的獎券活動牌照。1 名牌照主任及 2 名提供支援的文書人員，在 1 名高級牌照主任的督導下，負責處理及監察獎券活動牌照。

註 25：申請機構若為免稅慈善機構，可申請豁免 3,165 元的牌費；又或如有不少於 75% 的淨收入已撥歸另一免稅慈善機構，則可申請退回牌費。

表七

發出獎券活動牌照的數目及所得收入
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	發出牌照數目 (事先獲准於 公眾街道售賣)	總收入	淨收入
		(百萬元)	
2012–13 (註 1)	66 (13)	82	79
2013–14	263 { 69 (17)	85	82
2014–15	68 (16)	90	87
2015–16	60 (16)	88	85
2016–17 (截至 2016 年 9 月)	23 (8) (註 2)	7	7

資料來源：民政署的記錄

註 1：民政署在 2012 年 4 月接管前影視及娛樂事務管理處發出獎券活動牌照的職責(見第 1.4(b) 段註 7)。

註 2：截至 2016 年 9 月，已發出的獎券活動牌照有 23 個，但提交予民政署並載有總收入及淨收入資料的獎券帳目只得 11 份(見第 4.4 段表八第 (b) 項)。

4.3 持牌人須遵循多項牌照條件，該等條件均屬《賭博條例》下的法律規定。違反牌照條件即屬違法，或會導致牌照被撤銷及受到檢控(註 26)。該等牌照條件可分為 4 類：

- (a) 申領獎券活動牌照時須遵循的條件(例如不得提供或分發現金獎，以及每張獎券活動彩票須順序編上號碼)；
- (b) 籌辦獎券活動時須遵循的條件(例如提供予募捐人員使用的捐款收集袋或收集箱須具備保安設施及印有機構的名稱)；
- (c) 完成獎券活動後須遵循的條件(例如提交所需文件(見第 4.4 段表八))；及

註 26：根據《賭博條例》，如牌照的條件遭違反，持牌人除非證明該違反行為並非在其同意或縱容下發生，而他已作出一切應盡的努力加以防止，否則即屬犯罪；經定罪後，可處罰款 50,000 元及監禁 2 年。

- (d) 獲批准在公眾街道售賣獎券活動彩票須遵循的條件(例如須於每個銷售處的顯眼地方展示主辦機構的名稱)。

在牌照條件以外，持牌人應確保完全遵循由民政署所訂的其他行政規定，其中包括持牌人須盡量降低獎券活動的行政費用，即不應高於銷售獎券總收入的20%。

監察慈善獎券活動

4.4 持牌人完成獎券活動後須按牌照條件，在牌照註明的時限前向民政署提交文件(例如獎券帳目——見表八)。

表八

完成獎券活動後須提交的文件

所需的文件	時限 (由獎券活動 抽獎日起計)
(a) 刊載獎券活動結果詳情的剪報副本一份	10 日內
(b) 獎券活動收支帳目副本一份及由執業會計師就獎券活動收支帳目製備的審查報告(註) 副本一份(下稱獎券帳目)	90 日內
(c) 點算人員／義工及見證人共同簽署的現金點算記錄副本一份	
(d) 接受捐款的機構就獎券活動淨收入發出的正式收據(下稱捐款收據)	
(e) 若獎券活動的淨收入是用以支付持牌人的開支，則持牌人的經審計的周年財務報表副本一份，當中須列明獎券活動的收支和淨收入的去向(如適用的話，以帳目備註的形式列出)	1 年內

資料來源：民政署的記錄

註：根據牌照條件，執業會計師應在審查報告內述明，認為有關獎券活動的收支帳目是根據持牌人提供予執業會計師的簿冊及記錄妥為擬備的，及執業會計師並不察覺有任何事宜顯示該獎券活動的收支帳目並非準確地反映銷售獎券活動彩票所收集或收取的全部款項，及從如此收集或收取的款項中支出的全部付款。

4.5 民政署收到的每份獎券帳目均可供公眾於一年內查閱。民政署於其網站刊載了所收到獎券帳目的名單，市民可用郵寄或傳真方式遞交預約表格，要求於民政署的辦事處查閱獎券帳目。這做法旨在提升獎券活動的透明度與問責程度。

遲交文件

4.6 民政署採用一套名為牌照資訊系統的電腦系統來記錄與牌照申請相關的資料，包括一切所需文件的到期日及實際收件日期，惟現金點算記錄除外（見第 4.4 段表八第 (c) 項）。審計署分析牌照資訊系統截至 2016 年 10 月所載、關於在 2012–13 至 2015–16 年度發出的 263 個獎券活動牌照的資料（見第 4.2 段表七），發現持牌人遲交所需文件的情況如下：

- (a) 197 個 (263 個的 75%) 牌照的持牌人遲交獎券活動結果的剪報，當中有 51 個 (197 個的 26%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 512 日)；
- (b) 120 個 (263 個的 46%) 牌照的持牌人遲交獎券帳目，當中有 17 個 (120 個的 14%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 746 日)；
- (c) 263 個已發出的獎券活動牌照中，有 153 個牌照規定持牌人須提交經審計的周年財務報表（見第 4.4 段表八第 (e) 項）。有 106 個 (69%) 牌照的持牌人遲交經審計的周年財務報表，當中 71 個 (46%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 645 日)。此外，有 6 個 (4%) 牌照的持牌人截至 2016 年 10 月仍未提交經審計的周年財務報表，逾期已逾 3 個月；及
- (d) 263 個已發出的獎券活動牌照中，有 100 個牌照規定持牌人須提交捐款收據（見第 4.4 段表八 (d) 項）。65 個 (65%) 牌照的持牌人遲交捐款收據，當中 32 個 (32%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 540 日)。

至於現金點算記錄方面，由於牌照資訊系統並沒有記錄到期日及實際收件日期的資料，審計署選取了 30 個在 2012–13 至 2015–16 年度發出的牌照加以審查，發現有 25 個 (83%) 個案的持牌人遲交現金點算記錄，當中 21 個 (70%) 個案涉及逾期 3 個月以上 (逾期最長為 547 日)。

對尚欠文件個案所採取的跟進工作不足

4.7 根據民政署的內部指引(在民政署於2012年4月接管發牌工作之前，已由前影視及娛樂事務管理處制定)，如持牌人沒有在牌照訂明的到期日或之前提交所需文件(見第4.4段表八)，則會按以下方式發出兩封催辦信和一封警告信：

- (a) 關於表八第(a)至(d)項，首封催辦信、第二封催辦信和警告信分別會於到期日的14日、21日和28日後發出；及
- (b) 關於表八第(e)項，首封催辦信、第二封催辦信和警告信分別會於到期日的14日、28日和35日後發出。

4.8 審計署分析了在2012-13至2015-16年度期間，牌照資訊系統內有關就獎券活動牌照發出催辦信和警告信的資料，發現民政署人員並無遵循發出催辦信和警告信的內部指引。舉例而言，審計署就10份逾期180日以上才提交民政署的獎券帳目，分析發出相關催辦信和警告信(見第4.7(a)段)的資料後發現：

- (a) 有1宗個案，並沒有向持牌人發出任何催辦信或警告信；
- (b) 有2宗個案，延誤發出催辦信／警告信。第一宗個案的首封催辦信、第二封催辦信和警告信分別在到期日的125日、287日和374日後發出。而第二宗個案的首封和第二封催辦信則分別在到期日的110日和293日後發出，且並無發出警告信；及
- (c) 餘下的7宗個案，首封催辦信在到期日的18至196日(平均為107日)後才發給持牌人，且並無向持牌人發出第二封催辦信或警告信。

4.9 審計署認為，依時提交所需文件，特別是獎券帳目，對提供獎券活動結果和財務資料予捐款人等公眾人士查閱，尤為重要。民政署有需要加強監察持牌人有否遵循牌照條件，並須考慮採取恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案。

需要提升電腦系統以便監察

4.10 民政署一直採用牌照資訊系統，記錄與獎券活動牌照申請有關的有用資料，包括牌照條件就所需文件(現金點算記錄除外)訂明的到期日和實際收件日期，以及發出首封和第二封催辦信及警告信的日期。然而，牌照資訊系統並

未能發出例外情況報告，以便民政署人員適時跟進尚欠文件個案。結果，該署人員目前須使用另一試算表來記錄和提示須予跟進的尚欠文件個案。鑑於在提交所需文件和發出催辦信及警告信方面(見第 4.6 及 4.8 段)出現延誤，民政署應提升牌照資訊系統，以便進行監察和跟進工作。

需要確保已交財務報表內列明收入的使用情況

4.11 根據牌照條件，除了獎券帳目須於獎券活動完成後 90 日內提交外，如獎券活動的淨收入用作支付持牌人的開支，持牌人須於一年內向民政署提交經審計的周年財務報表副本，列明獎券活動的收支與淨收入的去向(見第 4.4 段表八第(e)項)。審計署抽查了在 2012–13 至 2015–16 年度期間，30 個牌照的持牌人提交的經審計的周年財務報表，發現有 6 宗 (20%) 個案的已交報表並沒有獨立載述獎券活動的收支與淨收入的使用情況。審計署並發現在該等個案中，民政署人員接納持牌人的解釋，指獎券活動的收支與淨收入的使用情況已混合在已提交的報表的其他收入與開支項目。民政署有需要向持牌人提供更多指引，及確保他們遵循相關的牌照條件。

需要方便公眾查閱獎券帳目

4.12 牌照條件訂明，持牌人須提交獎券帳目副本。如上文第 4.5 段所述，民政署會在其網站公布所收到獎券帳目的名單，公眾可藉郵寄或傳真方式遞交預約表格，要求於民政署的辦事處查閱獎券帳目。預約表格上亦述明不得複製獎券帳目的全文或任何部分。民政署表示，自於 2012 年 4 月接管發牌職責以來(見第 1.4(b) 段註 7)，從沒收到任何查閱獎券帳目的預約。審計署認為，民政署要求公眾人士親身在該署的辦事處查閱獎券帳目，而且不准複製帳目，此舉未能便利公眾之餘，亦不利於政府提升籌款活動的透明度與問責程度(見第 2.4(a) 段)。

4.13 根據民政署發出的申請指引，獎券活動主辦機構宜在其出版刊物或機構網站上公開獎券帳目，以及／或在其辦事處存放這些文件的副本，讓公眾查閱。然而，民政署並無蒐集主辦機構公開獎券帳目情況的資料。審計署對 10 間主辦機構的網站進行調查，發現當中無一在其網站公開獎券帳目。為提升獎券活動的透明度與問責程度，民政署應採取措施，方便公眾查閱獎券帳目(例如讓公眾可在民政署的網站或“香港政府一站通”的一站式搜尋網頁內直接查閱獎券帳目)。

審計署的建議

4.14 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 加強監察持牌人有否遵循獎券活動牌照條件，包括在完成獎券活動後依時提交所需文件，並考慮採取恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案；
- (b) 提升牌照資訊系統，以便監察持牌人有否遵循獎券活動牌照條件；
- (c) 為持牌人提供更多指引，並確保他們遵循牌照條件，在財務報表內列明淨收入的使用情況；及
- (d) 採取措施，方便公眾查閱獎券帳目。

政府的回應

4.15 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 民政署會檢討監察機制，並研究恰當措施以阻遏屢屢遲交文件的個案；
- (b) 提升牌照資訊系統將有助監察持牌人是否欠交文件，從而紓緩人力資源緊絀的情況；及
- (c) 民政署會考慮提供更多指引，以助持牌人製備周年財務報表。

第 5 部分：管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照

5.1 本部分審視食環署如何管理涉及街頭販賣籌款活動的臨時小販牌照。

臨時小販牌照

5.2 食環署負責根據《公眾衛生及市政條例》規管公眾衛生及市政事務。食環署表示，該署在規管籌款活動方面並無職責，除非有關活動涉及街頭販賣。食環署已不再在一般情況下發出小販牌照（註 27），以逐漸減少街頭擺賣及盡量減低販賣活動所造成的阻礙和滋擾。如慈善機構或其他非牟利機構有需要為籌款而在公眾街道販賣商品（註 28），該署可考慮為其發出臨時小販牌照。發出臨時小販牌照的主要目的，是方便該等機構進行籌款，並規管公眾街道上的此等販賣活動，確保其合乎衛生和不會造成阻礙公眾地方等滋擾。根據《小販規例》，食物環境衛生署署長可向以下機構授權的人士發出臨時小販牌照，以進行涉及街頭販賣商品的籌款活動（註 29）：

- (a) 免稅慈善機構；或
- (b) 其他根據香港法例註冊或登記的非牟利機構（例如根據《公司條例》註冊的公司、根據《社團條例》註冊的社團或根據《職工會條例》（第 332 章）登記的職工會）。

註 27：自一九七零年代初起，前市政局已不再在一般情況下發出新的小販牌照。2009 年年初落實小販發牌政策檢討後，食物環境衛生署署長在 2009 年 7 月至 2012 年 4 月期間，完成發出 218 個新的固定攤位（其他類別）小販牌照和 61 個新的流動（冰凍甜點）小販牌照（見第 5.2 段註 29）。

註 28：根據《小販規例》，商品指任何貨品、貨物或銷售品；並包括貨品、貨物及銷售品的任何樣本及式樣。在臨時小販牌照下售賣的商品例子包括文具、飾物和書籍。

註 29：根據《小販規例》，臨時小販牌照可在食物環境衛生署署長認為適當並在牌照上載明的條件的規限下發給申請人，准許持牌人在署長於牌照內所指明的期間（不超過一個月）販賣，而販賣的目的亦由署長在牌照內指明。除了臨時小販牌照，根據《小販規例》，食物環境衛生署署長亦可發出固定攤位小販牌照（可涵蓋熟食或小食）和流動小販牌照（可涵蓋冰凍甜點和流動車）。

臨時小販牌照申請書，須在籌款活動舉辦前至少 12 個工作日提交食環署。持牌人須遵循牌照條件 (註 30)。根據《小販規例》，如有不遵循任何牌照條件，即屬違法 (註 31)，食環署可取消有關牌照。食環署表示，為進行屬商業或牟利性質籌款而提出的臨時小販牌照申請，不會予以考慮。

5.3 機構可申請豁免為在公眾地方進行街頭販賣活動而領取臨時小販牌照，惟須符合以下 3 項條件：

- (a) 機構屬免稅慈善機構；
- (b) 有關活動屬慈善性質，另須以書面具體說明該項活動籌得的款項會作何種慈善用途；及
- (c) 已獲社署簽發所需的公開籌款許可證，並獲地政總署批准使用土地 (見第 1.4(a) 及 (d) 段)。

5.4 臨時小販牌照的申請由 19 個分區環境衛生辦事處的相關小販組處理 (註 32)，而豁免申請則由食環署環境衛生部總部科的小販及街市組處理 (食環署的組織圖摘錄見附錄 G)。表九載示在 2012 年 4 月至 2016 年 9 月期間所發臨時小販牌照及所批豁免的數目。

註 30：牌照條件的例子包括：(a) 攤檔只可用作售賣在相關牌照上規定的商品；及 (b) 在賣物籌款活動進行期間，必須於攤檔顯眼處展示牌照。

註 31：持牌人如有不遵循任何牌照條件，一經定罪，可被處第 2 級罰款 (即 5,000 元)，以及如該罪行屬持續的罪行，則可按該罪行持續的日數，每日另加罰款 100 元。

註 32：按照食環署內部指引，遇有機構首次申請臨時小販牌照，須向總部科的小販及街市組尋求政策上的支持。

表九

所發臨時小販牌照及所批豁免的數目
(2012 年 4 月至 2016 年 9 月)

年度	所發臨時小販牌照數目			所批豁免數目
	免稅慈善機構	其他非牟利機構	總計 (註)	
2012-13	222	45	267	47
2013-14	60	97	157	42
2014-15	41	79	120	37
2015-16	41	47	88	44
2016-17 (截至 2016 年 9 月)	10	38	48	20

資料來源：食環署的記錄

註：食環署表示，在 2011 年所發出的臨時小販牌照數目約為 1 200 個(當中逾九成發予免稅慈善機構)。該署自 2012 年 7 月就每間籌款機構在 12 個月內可獲發牌照數目設定上限後(見第 5.5 段)，所發出的牌照數目大減。

附註：有別於社署發出的公開籌款許可證和民政署發出的獎券活動牌照，對於領有臨時小販牌照並涉及街頭販賣的籌款活動，食環署並沒有備存該等活動的財務資料(例如總收入、籌款開支和淨收入)。

5.5 在 2012 年引入新行政措施 對於作籌款用途的臨時小販牌照，根據食環署的指引，該署因應傳媒在 2012 年有關若干可疑街頭籌款活動的報道(註 33)，曾檢討簽發臨時小販牌照供在公眾地方販賣貨品以作籌款用途的安排。為提升籌款活動的透明度與問責程度、確保市民捐款獲得適當保障和運用、防止臨時小販牌照被濫用及公平分配公共資源予籌款機構，食環署在申請指引中訂明下述新行政措施(適用於 2012 年 7 月 31 日及其後收到的申請)：

註 33：傳媒在 2012 年 2 月報道，有一免稅慈善機構在一年內獲發逾 120 個臨時小販牌照以進行街頭販賣活動，且所得款項並沒有放入任何捐款收集箱。再者，食環署未有要求該機構就涉及街頭販賣的籌款活動提交任何財務報表。

- (a) 除非獲得食物環境衛生署署長的特別批准(註 34)，否則每間籌款機構在 12 個月內可獲發的臨時小販牌照總數不得超過 20 個，當中獲准在同一分區內擺賣的牌照總數不得超過 2 個，而獲准在小販黑點(註 35)範圍內擺賣的牌照亦不得超過 4 個；
- (b) 牌照的最長有效期為任何兩個連續星期內不超過 5 日；及
- (c) 任何機構如在 12 個月內獲發牌照數目超過 12 個，須就其後的每個牌照遵辦以下的附加條件：
 - (i) 就該牌照所批准的籌款活動製備一份收支結算表，並交由執業會計師審計；及
 - (ii) 把上述審計報告的正本，在該牌照有效期的最後一日起計 90 日內，遞交食物環境衛生署署長，而署長可藉任何方式或安排將審計報告的內容公開給市民查閱。

監察涉及街頭販賣的籌款活動

5.6 對於作籌款用途的臨時小販牌照，食環署的申請指引載述：

- (a) 政府一直致力提供一個友善環境，盡量精簡行政程序，方便慈善機構動員社區資源進行籌款活動；及
- (b) 然而，籌款活動涉及公眾利益，因為社會人士亦關注籌款活動的安排是否恰當、所得捐款是否用得其所。公眾因而期望政府能對籌款活動進行適度監管。

註 34：食環署在 2013 年 4 月發出一套內部指引，說明遇有申請者因籌款而獲發臨時小販牌照的數目已逾訂明上限，其申請應如何處理。按照有關指引，如申請者可提供令食環署信納的理據(例如申請牌照是為了在特別場合或活動上作短期使用)，署方會視乎每宗申請的個別情況，考慮是否准許超逾任何申請上限。

註 35：小販黑點指食環署人員就販賣活動和相關罪行採取檢控行動前不會提出警告的地點。食環署在其網站備有小販黑點清單。

**食環署的行政／發牌規定
有別於其他發牌／發證部門**

5.7 為確定社署、民政署及食環署 3 個部門在規管不同慈善籌款活動上的監管是否足夠，審計署把 3 個發牌／發證部門在其許可證或牌照條件及／或行政措施下施加的相關規定作一比較（詳細比較見附錄 H），發現有以下分別：

- (a) **所收款項的保管** 對於籌款活動進行期間所收款項的保管安排，社署與民政署均有施加條件。舉例而言，社署規定獲發許可證的機構須採取足夠的保安措施，妥善保管所籌得的款項，並確保所有捐款收集箱均屬堅固密封，以防止捐款被竊。然而，食環署並沒有施加類似的牌照條件或行政措施。事實上，傳媒在 2012 年所作報道（見第 5.5 段註 33）亦提出類似關注，但食環署在 2012 年進行的檢討並沒有回應此事（見第 5.5 段）；
- (b) **籌款活動的帳目** 對於每一許可證或牌照所批准的籌款活動的收支帳目的製備、審計及呈交安排，社署及民政署均有施加條件。然而，食環署只對在 12 個月內獲發牌照數目超過 12 個的機構，以行政措施（註 36）實施類似規定（見第 5.5(c) 段）。自新行政措施在 2012 年引入以來，只有一間機構曾在 12 個月內獲發超過 12 個臨時小販牌照（見第 5.8(a) 段）。再者，對於臨時小販牌照所批准街頭販賣活動的實際籌得款額，食環署並沒有備存任何記錄。審計署明白，鑑於臨時小販牌照所批准活動籌得的款額，很可能少於公開籌款許可證活動或獎券活動所籌得款額（註 37），若機構須為獲發的每一個臨時小販牌照呈交經審計的帳目，外界或會關注所須支付的行政費用或會不成比例。儘管如此，審計署認為以下範疇仍可作改善：

註 36：食環署表示，在 2013–14 至 2015–16 年度期間發出的臨時小販牌照，約有六成均發予職工會和政治團體等其他非牟利機構，以進行為時最多數小時的籌款活動。若機構須為每一個臨時小販牌照提交經審計的帳目，鑑於臨時小販牌照所批准活動籌得的款額，很可能少於公開籌款許可證活動或獎券活動所籌得款額，外界或會關注機構所須支付的行政費用或會不成比例。食環署認為，對非牟利機構的籌款活動繼續實施現行的經審計的帳目規定（見第 5.5(c) 段），並非不合理。若認為有必要收緊現行制度，須得到社會廣泛支持，並須諮詢相關持份者。

註 37：原因是臨時小販牌照所批准的街頭販賣籌款活動只限於一個販賣地點進行 5 日，而公開籌款許可證或獎券活動牌照則無施加此等限制（即公開籌款許可證或獎券活動牌照所批准的慈善籌款活動，可在不同地點進行且為期較長。）

- (i) 應規定機構須為獲發的每一個牌照，備妥有關的街頭販賣活動收支記錄，並在食環署要求時呈交該等記錄；及
- (ii) 應規定在 12 個月內獲發臨時小販牌照數目逾 12 個的機構，須為在該年內獲發的所有臨時小販牌照 (而非只由第 13 個牌照起)，製備並呈交各項相關街頭販賣活動經審計的帳目；及
- (c) **籌款目的及捐款使用情況** 社署及民政署均有訂明條件，規定獲發許可證的機構／持牌人必須把籌款目的 (例如在核准地點展示籌款目的資料或在獎券訂明籌款目的) 知會捐款人或準捐款人，以及妥為交代捐款的使用情況 (例如若籌得款項已捐予另一慈善機構便須呈交捐款收據副本)。不過，食環署並沒有施加類似的牌照條件或行政措施。

在推行 2012 年引入的新行政措施方面有不足之處

5.8 食環署採用一套名為小販發牌及小販檢控系統 (發牌及檢控系統) 的電腦系統，處理臨時小販牌照的申請。為推行在 2012 年引入的新申請指引，食環署已提升發牌及檢控系統，每當：(a) 所申請的臨時小販牌照數目超出申請上限 (見第 5.5(a) 及 (b) 段)；或 (b) 有需要在臨時小販牌照施加額外行政措施，要求提交經審計的帳目 (見第 5.5(c) 段)，便會自動向處理申請的人員發出預警。審計署分析了發牌及檢控系統內有關在 2012 年 7 月 31 日或其後提交的申請和截至 2016 年 9 月 30 日核准的申請的記錄 (涉及 104 間機構提交的 496 宗申請)，發現：

- (a) 某機構在 2012 年 12 月中至 2013 年 12 月中的 12 個月期間獲發 16 個臨時小販牌照，但沒有就最後發出的 4 個牌照提交經審計的帳目，而食環署亦沒有採取任何跟進行動；及
- (b) 食環署向 14 間機構就同一個地區在 12 個月內發出多於兩個牌照，但沒有把批准例外個案的理據記錄在案 (見第 5.5(a) 段註 34)。

審計署認為，食環署須採取措施，確保提交經審計的帳目的行政措施獲得遵循。食環署亦須提醒其人員，把在例外情況下發出臨時小販牌照的理據記錄在案。

視察工作的不足之處

5.9 根據食環署的內部指引，分區環境衛生辦事處的小販管理人員會視察臨時小販牌照所涵蓋的核准販賣地點，每日最少兩次，以查核持牌人有否遵循牌照條件（例如只販賣牌照訂明的商品）。他們亦負責每日視察獲豁免領取臨時小販牌照的街頭販賣活動，以偵察違規情況。

5.10 審計署審查了 3 個分區環境衛生辦事處在 2014 年 4 月至 2016 年 12 月期間的視察記錄（有關分區辦事處分別為港島、九龍和新界 3 個區域辦事處轄下為街頭販賣活動審批最多臨時小販牌照者）。根據規定，食環署須進行 2 508 次視察（其中 242 次視察為批予 30 間機構的 50 個臨時小販牌照而進行，另有 2 266 次視察則為批予 16 間機構的 72 張豁免書而進行）：

- (a) 有 139 次 (6%) 視察沒有進行，主要由於延誤通知食環署的小販管理人員。食環署表示，延誤原因之一是有關機構在很短時間內提交豁免申請。食環署有時只有不足一個工作天的時間去審理申請。礙於審理申請時間有限，食環署實在難以及時通知前線人員進行視察；及
- (b) 有 241 次 (10%) 視察的記錄已遺失或資料不全，因而未能確定有否進行視察。

食環署須採取措施，確保已按照既定指引視察牌照條件是否獲得遵循（例如設定豁免書申請的提交時限），並妥善備存視察記錄。

5.11 關於餘下已進行的 2 128 次 (84%) 視察，審計署發現：

- (a) 在 1 251 次 (59%) 視察中，相關記錄顯示未見有核准街頭販賣活動在核准地點進行（即“沒有到場”個案），與社署就公開籌款許可證籌款活動抽樣進行實地視察的結果相若（見第 3.14(a) 段）；及
- (b) 在 14 次 (1%) 視察中，發現有販賣活動在核准時間以外進行，違反牌照條件，但沒有記錄顯示當局曾就所發現的不遵循情況採取規管行動。

關於上文第 (a) 項，食環署現時不會就“沒有到場”個案採取任何跟進行動（例如與社署共用執法資料，因為有大批“沒有到場”個案（註 38）所涉及的街頭販賣活動，其主辦機構都是因已獲發公開籌款許可證而獲食環署發出豁免書）。審計署認為，“沒有到場”個案所佔比例偏高，反映公眾資源未獲善用，因為對於可進行慈善籌款活動的公眾地方（尤其是人流較高者），社會上的需求向來殷切。審計署的抽查發現，在 2016 年涉及 65 宗暫時佔用未批租土地以在 2 109 個地點設置櫃台或攤位作籌款用途的申請中，地政總署拒絕了涉及 1 059 個（50%）籌款地點的申請。常見的原因之一是有關地點已分配予另一機構。食環署須與相關部門（即社署和地政總署）協商，研究可否針對重複“沒有到場”的個案，共用執法資料和採取聯合行動（見第 3.25(c) 段相關的審計署建議）。至於上文第 (b) 項，食環署須針對不遵循個案採取規管行動。

涉及街頭販賣的籌款活動缺乏一站式服務

5.12 根據法改會報告書（見第 1.9 段），不同的發牌／發證機關（例如處理許可證／牌照的社署和食環署，以及審批暫時佔用未批租土地以設置櫃台或攤位的地政總署），對於如何處理慈善籌款牌照及許可證的申請，現時似乎欠缺協調（見第 1.4 段）。結果令個別機構有時須就同一慈善籌款活動而向不同部門申請批准。舉例而言，機構須向下列部門申請批准：

- (a) 為在街頭販賣商品而向食環署申請臨時小販牌照或豁免領取牌照的豁免書；
- (b) 如所販賣物品為《簡易程序治罪條例》所界定的徽章、紀念品或類似物件，向社署申請公開籌款許可證；及
- (c) 就暫時佔用未批租土地以設置櫃台或攤位而向地政總署申請批准。

由於缺乏一站式服務，機構須就同一街頭販賣籌款活動而向不同部門申請多項批准。此舉不僅令規管工作重疊，並對慈善機構衍生額外工作量及造成不便。

註 38：就第 5.11(a) 段所述的 1 251 次視察中，有 1 190 次（95%）與向 15 間獲發公開籌款許可證機構發出的豁免書所涵蓋的街頭販賣活動有關。在已視察的個案中，有 14 間（93%）獲發公開籌款許可證的機構多次被發現在視察期間未見有任何籌款活動，例如：就其中一宗個案進行的 25 次視察中，未見有任何籌款活動的達 19 次（76%）。

5.13 審計署亦留意到，在部分個案中，有關機構可能因沒有就涉及街頭販賣的籌款活動徵得所有必需批准而違反相關法例，詳情如下：

- (a) 在 2016 年 1 月至 9 月期間，社署為在公眾街道進行的販賣活動發出 42 張公開籌款許可證，其中 15 間 (36%) 獲發許可證的機構沒有向食環署申請豁免領取臨時小販牌照，可能因而違反《小販規例》。就此，審計署留意到，食環署向公眾提供的指引中 (註 39)，沒有提述獲發許可證的機構須申請豁免領取臨時小販牌照的規定。此外，社署沒有既定機制，在批出涉及街頭販賣活動的公開籌款許可證時通知食環署，提示該等個案或須申請豁免領取臨時小販牌照；及
- (b) 審計署抽查在 2014 年 4 月至 2016 年 12 月發出的 50 個臨時小販牌照，其中 32 個 (64%) 的持牌人沒有就暫時佔用未批租土地以設置櫃台或攤位作籌款活動而向地政總署申請批准。如同上文第 (a) 項所述，食環署向公眾提供的指引亦沒有載述須向地政總署申請批准的規定。審計署留意到，食環署處理臨時小販牌照申請時，會徵詢地政總署等多個部門的意見，如沒有接獲有關部門的反對意見，便會向申請人發出牌照。地政總署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示，該署接獲食環署就臨時小販牌照申請徵詢意見時，會先行檢查和確定有關地點的土地狀況。如有關地點位於未批租和未分配的土地，而且可供進行有關的售賣活動，地政總署便會給予食環署“不反對”回覆，以便食環署進一步處理申請。換言之，沒有須要就暫時佔用土地一事另行向地政總署提出申請。

審計署認為，就涉及在公眾地方進行街頭販賣的籌款活動而言，食環署應與社署和地政總署合作，利便申請人符合相關牌照規定 (例如提供可進行籌款活動的地點資料、宣傳豁免安排，以及將臨時小販牌照申請人可獲豁免另行向地政總署申請批准的安排訂為常規)。此外，該 3 個部門有需要考慮提供一站式服務，以精簡此等活動的處理和審批工作。

註 39：現行指引只通知申請人須徵詢社署及民政局等其他決策局／部門的意見，以了解有關籌款活動須否根據《簡易程序治罪條例》第 4(17) 條申請許可證。

審計署的建議

5.14 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮改善行政措施，以監察獲發臨時小販牌照的慈善籌款街頭販賣活動（見第 5.7 段）；
- (b) 就 12 個月內獲發超過 12 個臨時小販牌照的機構須提交經審計的帳目這項行政措施，採取措施確保持牌人遵循；
- (c) 提醒食環署人員，把在例外情況下發出臨時小販牌照的理據記錄在案；
- (d) 採取措施確保：
 - (i) 按照既定指引視察牌照條件是否獲得遵循；
 - (ii) 妥善備存視察記錄；及
 - (iii) 針對不遵循個案採取規管行動；及
- (e) 與社會福利署署長和地政總署署長合作：
 - (i) 利便申請人符合在公眾地方進行街頭販賣籌款活動的相關牌照規定；及
 - (ii) 考慮提供一站式服務，以精簡街頭販賣籌款活動的處理和審批工作。

政府的回應

5.15 食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 一如《公眾衛生及市政條例》的目的，發出臨時小販牌照的主要目的，是規管在公眾地方販賣商品的活動，確保其合乎衛生和不會造成阻礙公眾地方等滋擾。牌照條件訂明，向持牌人發牌以准許持牌人藉販賣商品籌款，過程涉及顧客向賣家支付金錢以換取實際商品，即實際上進行商業交易。食環署認為，販賣商品屬正常商業交易，應與不涉及商業交易的慈善籌款活動區分；

- (b) 對於公眾認為慈善籌款活動 (包括涉及街頭販賣商品) 的透明度與問責程度須予提升，食環署表示認同。為此，食環署會參照《參考指引》訂明的最佳安排，考慮在切實可行的情況下盡量為臨時小販牌照引入更多行政措施，以施加與社署及民政署現有條件相若的條件，過程中會充分顧及各項相關因素，例如籌款活動的性質、規模及時間長短，有關規定的輕重和循規成本等；
- (c) 對於第 5.14(a) 段的審計署建議，食環署正積極研究在牌照條件及／或行政措施中引入額外措施 (例如確保妥善保管所收款項)，以期提升免稅慈善機構在街頭販賣商品的慈善籌款活動的透明度與問責程度。食環署亦會探討有何最佳方法，可在充分顧及上文第 (b) 項所述因素的前提下，提升獲發臨時小販牌照的慈善籌款活動的財務問責程度。過程中，食環署會在監管街頭販賣活動與回應公眾對籌款活動的關注之間，着力取得合理平衡；
- (d) 對於第 5.14(b) 段的審計署建議，食環署會積極考慮引入一項新行政措施，即機構若未按規定就先前籌款活動提交經審計的帳目，其新申請概不受理。食環署相信這項新措施可促使持牌人遵循提交經審計的帳目的規定；
- (e) 對於第 5.14(c) 段的審計署建議，食環署已提醒其人員須把批准例外個案的理據妥為記錄在案；
- (f) 對於第 5.14(d) 段的審計署建議，食環署已提醒其人員，須按牌照上訂明的營運時間進行視察，並備存妥善視察記錄；以及須按既定部門指引對違法販賣活動採取適當跟進行動，包括執法行動；
- (g) 對於第 5.11(a) 段提及的“沒有到場”個案，整體上同意第 3.25(c) 段的審計署相關建議 (見第 3.27 段)。鑑於大部分“沒有到場”個案涉及的籌款活動，其主辦機構都是因已向社署取得公開籌款許可證而獲食環署發出豁免書，食環署會與社署探討可否施加制裁，防止機構輕率申請公開籌款許可證，從而根治問題；及
- (h) 對於第 5.14(e) 段的審計署建議，食環署隨時樂意與社署及地政總署合作，探討有何方法可加強三者之間的溝通，從而精簡處理、轉介和審批申請的工作。食環署會更新其指引以規定：
 - (i) 涉及街頭販賣活動的獲發公開籌款許可證機構，須申請豁免領取臨時小販牌照；及

- (ii) 須就申請臨時小販牌照，向地政總署申請批准佔用未批租土地。

第 6 部分：未來路向

6.1 本部分審視監察慈善籌款活動的未來路向，着眼於政府如何跟進法改會就慈善機構發表的報告書。

法律改革委員會有關慈善機構的報告書

6.2 根據法改會於 2013 年的報告書，慈善機構的現有規管框架有以下不足之處：

- (a) **慈善機構定義不合時宜** “慈善宗旨”一詞在香港的定義，並非基於明確的法定定義，而是基於可追溯至數百年前的英格蘭法例在普通法上的詮釋。關於慈善機構的定義，最重要的案例是 1891 年的一宗案件，該案例闡釋慈善宗旨的 4 大主要類別（即濟貧、促進教育、推廣宗教，以及有益於社會但非屬這 3 類的任何其他宗旨），有關分類到今天仍予採用。不少較近期出現的慈善宗旨難免會歸入意思含糊的“任何其他宗旨”類別，演變出一套關於慈善宗旨的案例法，但這套案例法卻是含糊不清，令人費解；
- (b) **慈善機構的註冊欠缺統一協調的機制** 即使稅務局的免稅慈善機構名單並不構成一份正式的慈善機構“註冊記錄冊”，但仍可能會有以下危險：公眾（即潛在的慈善捐款人）或會因為這些慈善機構獲確認免稅地位並被列入免稅慈善機構名單，所以覺得這些慈善機構“冠冕堂皇，似乎得到官方認可，但此非《稅務條例》的原意”；
- (c) **慈善機構的管治、帳目及報告欠缺劃一的標準或規定** 根據不同條例以不同法律形式成立的慈善機構，可以受到不同的法定監管。舉例而言，根據《公司條例》成立的慈善機構須擬備經審計的帳目，以遵從該條例所訂的規定。不過，如慈善機構是以《社團條例》下註冊社團的形式而成立，情況便有不同。至於既非法定亦非接受資助的慈善機構，則可以在本身的決策組織下，按照本身的規則和規例獨立運作；及
- (d) **慈善籌款活動只受到有限度的監管** 政府對慈善機構籌款活動的監管，只局限於那些須經社署、民政署或食環署批准的活動，例如賣旗日、獎券活動及街頭販賣。至於其他形式的籌款活動，例如慈善拍賣、舞會、音樂會、晚宴，或以郵寄或廣告方式募捐，卻不受政府監管。

法改會報告書所提建議

6.3 法改會經過詳細研究，包括就多個海外司法管轄區的慈善機構機制進行分析，以及於 2011 年徵詢公眾的看法和意見後，於 2013 年 12 月發表了一份關於慈善機構的報告書。法改會報告書總結如下：

- (a) 為香港成立慈善事務委員會或慈善機構的中央規管機構，應是長遠的目標。鑑於公眾在此議題上沒有普遍的共識 (註 40)，法改會相信社會需要更多時間討論慈善事務委員會這個概念；及
- (b) 在過渡期間，應實施屬權宜性質的行政措施，以提高慈善機構的透明度和問責程度，從而向公眾提供更佳保障。就此，法改會一共提出了 18 項建議，其中包括在申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定、設立中央電話熱線以就慈善籌款活動接受公眾查詢及投訴、要求慈善機構在慈善籌款活動期間展示其註冊號碼，以及就慈善籌款活動的相關事宜加強公眾教育等 (詳情見附錄 I)。

政府對法律改革委員會所提建議的跟進工作

政府的指引

6.4 行政署長在 2011 年 10 月發出總務通告，列明決策局／部門在考慮法改會的建議時須予遵從的指引 (根據 2016 年重新發出的總務通告，此指引仍然生效)。根據指引，在合理的時限內決定是否實施法改會的改革建議，符合有關各方面的利益。延誤會導致的問題包括法改會通過客觀和高效的研究所發現的法律制度缺失未能得到糾正，以及法改會所進行的詳盡研究和諮詢，其有效性會因過時而減弱。因此，政府已同意多項安排，當中包括：

- (a) 法改會發表諮詢文件時，政府應在該階段決定 (如有意見分歧則議決) 由哪個 (或哪些) 決策局主要負責考慮／實施最後報告書，並應將決定通知法改會；及
- (b) 對法改會報告書負有政策責任的決策局／部門，應：

註 40：根據法改會報告書，不支持建議成立慈善事務委員會的回應者在數目上大大超過支持建議的回應者，但大多數的回應者都同意慈善機構具更高透明度和對社會有更大的問責程度，是至為重要的。回應者也有共識，認為有需要保障捐款人的權利。

- (i) 對報告書中的建議作出全面考慮，並在切實可行的情況下，盡快向律政司司長(作為法改會的主席)提交詳盡的公眾回應(列明接受哪些建議，不接受哪些建議，或哪些建議擬經修改後實施)；
- (ii) 無論如何於報告書發表後6個月內，最少提交一份初步回應，列明完成詳盡回應的清晰時間表，以及迄今已採取的行動；及
- (iii) 在報告書發表後12個月內，向律政司司長提交詳盡的公眾回應，除非律政司司長以法改會主席的身分同意可另作處理。

6.5 鑑於有關建議所涉範疇分屬不同決策局的政策職責，在法改會建議的諮詢階段期間，律政司司長在2011年12月以法改會主席的身分邀請政務司司長指定一個決策局主要負責法改會的建議。政務司司長在2012年5月指定民政局負責協調相關決策局／部門的意見，從而就法改會所提建議訂定回應，以供政府考慮。

回應法改會建議的進度緩慢

6.6 律政司司長每年均須向立法會司法及法律事務委員會匯報政府實施法改會報告書建議的進度。法改會在2013年12月發表有關慈善機構的報告書，民政局在其後3年曾向律政司司長提供內容相近的回應，以便司長把回應納入其周年報告內。2016年的回應述明：

“法改會《慈善組織》報告書的建議與多個政府決策局及部門的職權範圍有關。鑑於報告書的建議對香港慈善機構的運作將會有重大影響，政府需要詳細及審慎考慮有關建議。本局(民政局)現正協調相關決策局及部門的意見，以考慮未來路向。”

6.7 律政司司長在2016年5月致函民政局，反映前法改會慈善組織小組委員會若干委員非常關注在實施法改會建議一事上並沒有進展。在2016年4月立法會福利事務委員會會議上，委員會主席亦有同感，表示自法改會報告書發表以來，政府在實施法改會建議一事上並沒有進展。

6.8 審計署審查民政局的記錄，以檢視民政局如何執行其協調職責，發現下列事宜：

- (a) **內部諮詢過程有不足之處** 法改會報告書於 2013 年 12 月發表後，民政局在 2014 年 1 月展開內部諮詢程序，致函 9 個決策局／部門，並在 2014 年 2 月至 4 月期間收到回覆。然而，該局及至 2015 年 6 月才把意見歸納在一份初步評估文件內。其後，民政局先後在 2015 年 8 月中和 2016 年 10 月召開兩次跨部門會議；及
- (b) **延誤考慮建議** 法改會報告書的建議之一，是引入與英格蘭近似原則的法例，解決慈善饋贈因原來用途整體或部分無法落實而致落空時所產生的各種問題。民政局在 2014 年 1 月首次致函決策局／部門徵詢意見時，並沒有提及這項建議。直至 2016 年 9 月，民政局才就這項建議徵詢律政司的意見。

6.9 為配合 2016 年總務通告的規定，民政局有需要加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應。

6.10 審計署在本報告書前文不同部分提出的可予改善之處，部分可補足法改會建議。在考慮訂定回應的未來路向時，有需要顧及該等改善之處，詳情如下：

- (a) **法改會建議：推行良好實務** 審計署在第 2 部分發現有需要加強推廣工作，鼓勵更多慈善機構採用及認同舉辦慈善籌款活動的最佳安排，以提升其透明度與問責程度；
- (b) **法改會建議：向公眾提供資料** 審計署在第 3 及 4 部分發現，在方便公眾查閱兩署轄下各項籌款活動的財務資料一事上，社署及民政署均有改善空間。審計署在第 5 部分發現，食環署有需要加強適用於持牌人的行政措施，令持牌人更全面交代其慈善籌款活動；及
- (c) **法改會建議：設立一個統籌平台** 審計署在第 3 及 5 部分發現，社署、食環署及地政總署有需要改善三者之間的協調工作（例如探討可否共用執法資料、就重複“沒有到場”的個案採取聯合行動，以及利便申請人符合街頭販賣籌款活動的相關發牌／發證規定）。

審計署的建議

6.11 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 加快諮詢相關決策局／部門，以期就法改會報告書的所有建議訂定回應；及
- (b) 在協調相關決策局／部門的意見，從而就法改會建議訂定回應以供政府考慮時，顧及本報告書提出的可予改善之處，例如提升慈善籌款活動的透明度與問責程度，以及改善此等活動的發牌／發證部門在其發牌／發證及監察工作上的協調。

政府的回應

6.12 民政事務局局長接納審計署的建議，並表示民政局會考慮審計署提出的可予改善之處，並會繼續與相關決策局／部門合作，協調其意見，從而就法改會有關慈善機構的建議訂定回應，以供政府考慮。

《慈善籌款活動最佳安排參考指引》(摘要)

《參考指引》中與籌款活動的透明度與問責程度有關的主要條款載述如下：

捐款人的權利

- (a) 所有捐款人均可就其捐款金額獲發正式收據；
- (b) 所有籌款活動必須披露機構的名稱和籌集善款的目的。募捐印刷品亦須載有機構的地址、網頁或其他聯絡資料；
- (c) 捐款人／準捐款人有權在提出要求後迅速查閱以下資料：慈善機構章程文件、最新年報及經審計的財務報表、確認慈善機構獲豁免繳稅的文件及董事會成員名單；

籌款活動的運作

- (d) 慈善機構舉辦募捐活動時須準確描述機構的背景、活動、服務詳情及所得捐款的擬作用途；
- (e) 慈善機構應確保義工、僱員及受聘募捐的人士以公平和具誠信的態度行事，並遵照所有適用的法例及規例；
- (f) 受薪的籌款人員均應獲發薪金，但不應獲支付佣金或其他按所物色到的捐款人數目或收到的金額計算的款項；

財務責任

- (g) 慈善機構須以負責任的方式，處理各項財務事宜；
- (h) 周年財務報告須披露的資料包括籌款活動收入及支出總額、慈善活動開支總額，並應把涉及公眾募捐的個別籌款項目／活動所得的收入識別出來；

附錄 A

(續)

(參閱第 1.7(a)、
2.6 及 3.15 段)

- (i) 慈善機構在切實可行範圍內就個別項目備存財務報表，以供公眾查閱，實為良好的做法，當中宜披露的資料包括籌款活動收入總額及支出總額，以及淨收入用於何處；及
- (j) 行政和籌款費用不得多於為確保有效管理和資源開發所需的開支。慈善機構應披露其整體捐款收入與其成本的比例，以供捐款人參考，並應披露籌款額高及明確的計劃的收支數字。

資料來源：社署的記錄

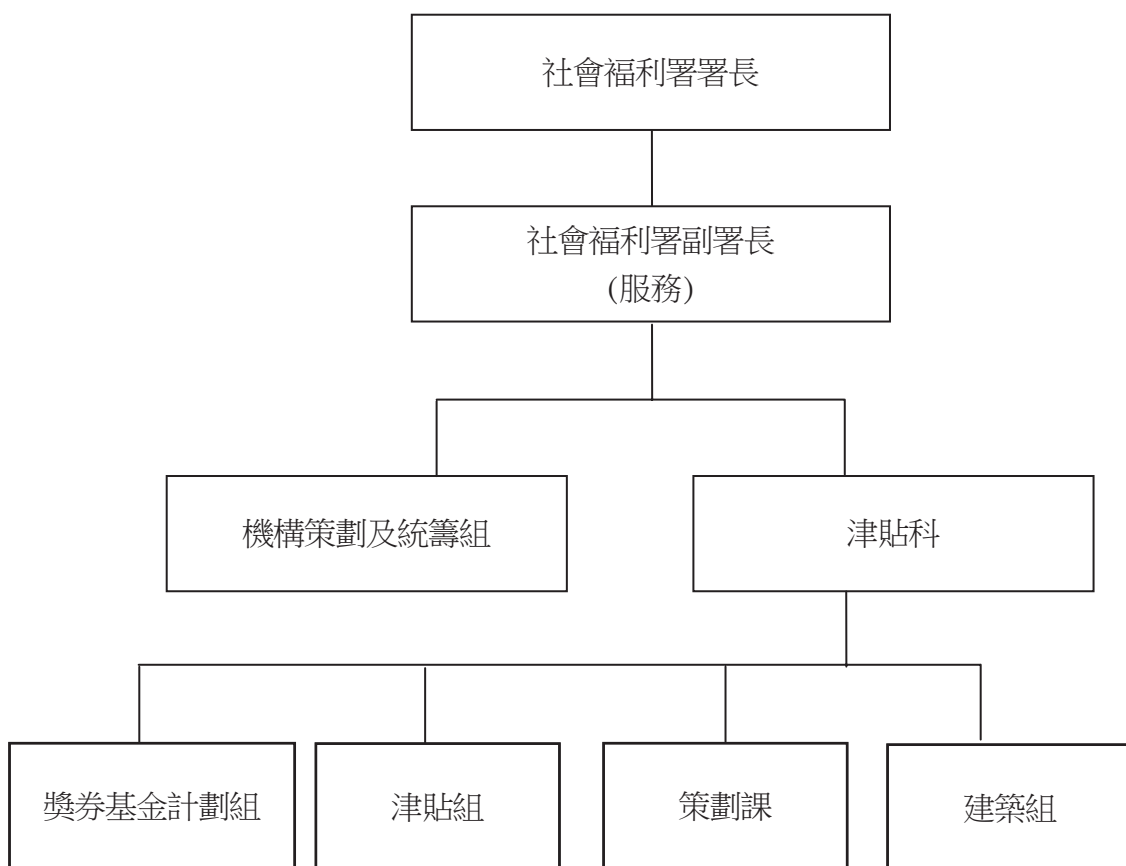
《慈善籌款活動內部財務監管指引說明》(摘要)

本《指引說明》建議慈善籌款機構採納一些基本監管措施，確保籌得的款項用於指定用途上，並確保所有收入和支出均有詳盡記錄。較重要的措施載述如下：

- (a) 慈善籌款機構應經常核對收入記錄及進行突擊檢查，確保收入記錄準確，以及確保會計記錄並無差異；
- (b) 就賣旗日而言，旗袋／錢箱應印上編號及加封／上鎖，而賣旗者在交收旗袋／錢箱時應簽署確認交收的文件；
- (c) 就設置在固定攤位的籌款箱而言，籌款機構應定時開啟籌款箱，點算和記錄籌得的款項，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察；
- (d) 就義賣商品而言，籌款機構應定時點算和記錄義賣收益，並應委派最少兩名獲授權人士在場監察；
- (e) 就步行籌款完成後收取捐款，以及透過廣告、電話、信件及傳單進行的募捐而言，應即時記錄收到的支票和現金，並由另一名職員核對記錄；
- (f) 就慈善舞會、音樂會及電影首映而言，籌款機構應向每名購買入場券的人士發出由售票者簽發的正式收據；及
- (g) 就由傳媒籌辦的慈善表演而言，應清楚記錄認捐的款項數目。若稍後要註銷認捐的款項，該項註銷應交由另一名職員查核。

資料來源：社署的記錄

社會福利署
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：社署的記錄

附錄 D
(參閱第 3.20(b) 段)

8 間獲發許可證的機構舉辦的
45 項公開籌款許可證活動的主要開支
(開支佔總收入百分比逾 40%)

獲發 許可證 的機構	總收入 (元)	開支佔總收入百分比					
		籌款人 成本	交通 成本	場地 成本	義賣 物品 成本	其他	百分比 總額
A	2,367,000	1%	1%	65%	—	9%	76%
B	97,000	38%	28%	—	—	4%	70%
C	1,130,000	44%	15%	—	—	8%	67%
D	845,000	8%	2%	51%	—	4%	65%
E	106,000	34%	23%	—	—	3%	60%
F	310,000	57%	—	1%	—	1%	59%
G	2,981,000	16%	8%	—	26%	1%	51%
H	52,000	0%	7%	—	27%	7%	41%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

附錄 E
(參閱第 3.22 段)

獲發公開籌款許可證的
一般慈善籌款活動
收支結算表樣本

[持有許可證的機構的註冊名稱]

收支結算表

[籌款活動名稱]—[獲批准活動日期／時段]

公開籌款許可證編號：2013/XXX/1

<u>收入</u>	<u>港元</u>
慈善義賣	XXX
捐款	XXX
	<hr/> XXX
<u>支出</u>	
廣告	XXX
義工津貼／紀念品	XXX
審計費／專業服務費	XXX
籌款人員工資	XXX
印刷及文具	XXX
運輸	XXX
雜項	XXX
	<hr/> XXX
	<hr/>
淨收入	<hr/> <hr/> XXX

由董事會於 [日期] 批核及授權。

資料來源：社署的記錄

附錄 F
(參閱第 4.2 段)

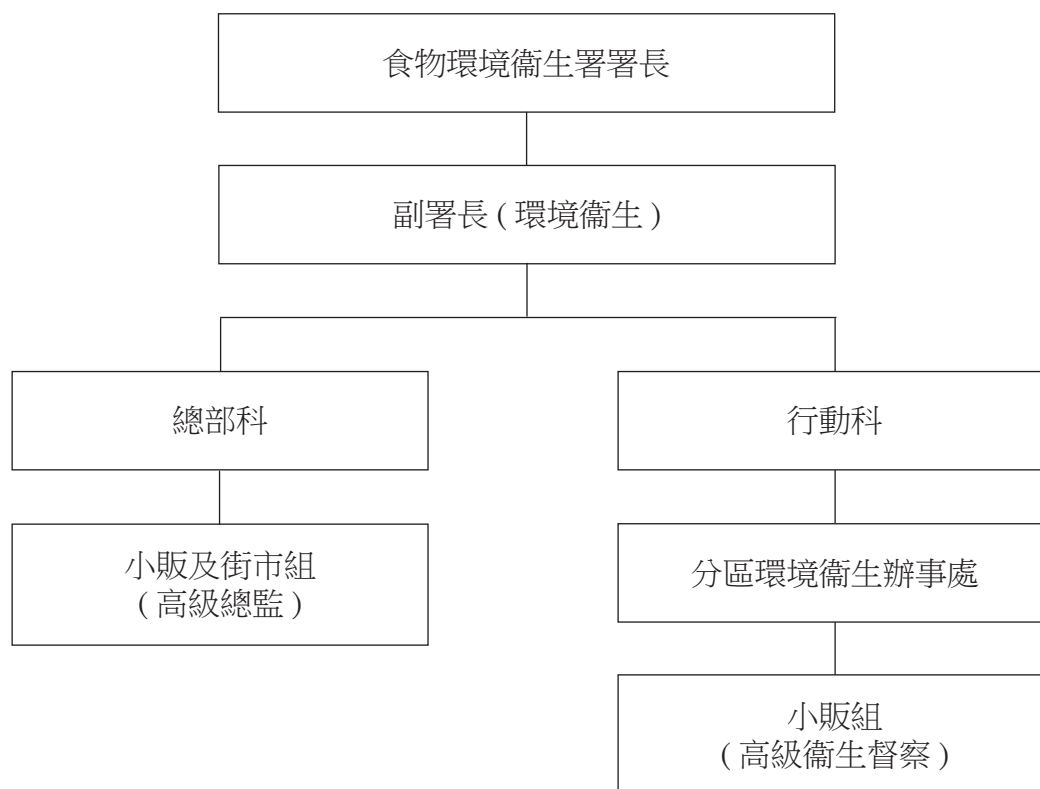
民政事務總署
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：民政署的記錄

附錄 G
(參閱第 5.4 段)

食物環境衛生署：
組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：食環署的記錄

3 個發牌／發證部門所訂 許可證／牌照主要條件及行政措施的比較

涵蓋範圍	相關條件及行政措施摘要		
	社署	民政署	食環署
	一般慈善籌款活動 的公開籌款許可證	獎券活動牌照	臨時小販牌照
(a) 有關過往 記錄的規 定	申請機構須最少具備 3 年舉辦慈善活動的記 錄	申請機構如首次申請，須 提供過去 3 年經審計的周 年財務報表，以及過去 3 年的活動／慈善工作記錄	沒有相關規定
(b) 披露籌款 目的	獲發許可證的機構須在 獲批准地點的當眼處擺 放機構服務資料，讓公 眾了解籌款活動的主辦 機構及籌款目的	獎券活動彩票上必須清楚 說明獎券活動淨收入的用 途	沒有相關規定
(c) 保管所籌 得的捐款	獲發許可證的機構須採 取足夠的保安措施，妥 善保管所籌得的款項， 亦須確保所有捐款收集 箱均屬堅固密封	籌辦獎券活動的機構須確 保捐款妥善收集及點算	沒有相關規定
(d) 擬備經審 計的帳目	獲發許可證的機構須擬 備帳目以供執業會計師 審計	持牌人須擬備帳目，並取 得一份由執業會計師撰寫 的報告	任何機構如在 12 個月內獲簽 發牌照數目超過 12 個，須就其 後的每個牌照 製備一份帳 目，並交由執業 會計師審計
(e) 提交經審 計的帳目	在最後一個活動日期起 計 90 日內	由獎券活動抽獎日期起計 90 日內	在該牌照有效 期的最後一日 起計 90 日內

附錄 H
(續)
(參閱第 5.7 段)

涵蓋範圍	相關條件及行政措施摘要		
	社署	民政署	食環署
	一般慈善籌款活動的公開籌款許可證	獎券活動牌照	臨時小販牌照
(f) 經審計的帳目的準則	由執業會計師根據香港會計師公會發出的實務說明第 850 號擬備的審計報告可獲接納	執業會計師須保證，有關帳目是根據持牌人提供的簿冊及記錄妥為擬備的，及執業會計師並不察覺有任何事宜顯示有關帳目並非準確地反映銷售獎券活動彩票所收集或收取的全部款項，以及相關的全部付款	沒有相關規定
(g) 機構發布經審計的帳目	可於報章、機構通訊或網頁發布審計報告(如在網頁發布須最少為期 6 個月)	沒有相關規定	沒有相關規定
(h) 把籌得的款項捐贈予另一機構	獲發許可證的機構須提交該接收款項機構發出的收據副本一份	持牌人須提交接受捐款機構發出的正式收據副本	沒有相關規定
(i) 以籌得的款項支付機構的營運開支	沒有相關規定	持牌人須送交一份該機構經審計的周年財務報表副本，當中須列明獎券活動的收入和支出，以及符合獎券活動批准用途的淨收入去向	沒有相關規定
(j) 籌款開支的限制	沒有相關規定	行政費用不得超過獎券總籌款額的 20%	沒有相關規定

資料來源：社署、民政署及食環署的記錄

法律改革委員會報告書所提建議

法改會報告書就慈善機構提出 18 項建議，當中涵蓋慈善機構的定義及註冊、推行良好實務、慈善機構的財務報告，以及適用於慈善籌款活動的提交規定(和展示註冊號碼的規定)。該 18 項建議摘錄如下：

法定定義

- (a) 應為界定甚麼可構成慈善宗旨而訂立明確的法定定義；

慈善宗旨的類別

- (b) 界定甚麼可構成純屬慈善性質的慈善宗旨的法定定義，應包括 14 類宗旨及各類慈善宗旨也必須是為了公益；

慈善機構的法律形式

- (c) 現時容許慈善機構的多種法律形式並存的制度應予保留；

慈善機構的註冊

- (d) 所有向公眾募集現金捐款或其等值物的；及／或已尋求豁免繳稅的慈善機構，均必須註冊。註冊慈善機構的名單應由一個決策局／部門設立和備存，以及可供公眾查閱；

財務報告準則

- (e) 應為香港的慈善機構採納特別制定的財務報告準則；

提交規定

- (f) 應在慈善機構申請慈善籌款活動的牌照或許可證時施加若干提交規定；

向公眾提供資料

- (g) 政府應確保免稅慈善機構在其網站發布某些文件，例如財務報表和活動報告，藉以向公眾提供關於其運作情況的資料；

對不遵從提交和披露規定的慈善機構採取執行行動

- (h) 政府應指定一個決策局或部門，在有慈善機構不遵從提交和披露規定時，負責採取執行行動；

標準申請表格和條件

- (i) 應就各類慈善籌款牌照或許可證的申請，採用標準申請表格，其內列明某些共通的基本規定(包括須披露慈善機構的某些資料的規定)，而設於“香港政府一站通”網站之下的資訊入門網站，其現有功能須予以加強，讓資料可供公眾查閱；

中央熱線

- (j) 政府應加強其現有 1823 電話中心的功能，又或者應設立一條新的電話熱線，就慈善籌款活動的問題，解答公眾的查詢和接受投訴；

展示註冊號碼

- (k) 所有形式的慈善籌款活動(包括透過互聯網或其他電子方式，和涉及進行當面游說捐款人承諾定期捐款)，其籌辦的慈善機構應以顯眼的方式，把註冊號碼展示於相關的文件、網頁、電子方式傳送的訊息或用以進行慈善募捐的工具上(視乎情況而定)；

推行良好實務

- (l) 應鼓勵慈善機構與有關的機構／組織合作，以推行良好實務，並改善慈善機構與政府之間的合作。應由一個統籌的決策局／部門，發出良好實務指引；

公眾教育

- (m) 政府應透過政府決策局及部門之間的協調工作，就市民如何做個精明的捐款人以及就慈善籌款活動的相關事宜，加強公眾教育；

設立統籌平台

- (n) 政府應在負責審批慈善籌款活動牌照的不同政府部門之間設立一個統籌平台，以處理慈善籌款活動牌照的申請；

更多資源的分配

- (o) 負責審批慈善籌款活動牌照的政府部門，應獲分配更多資源，以加強其監管慈善籌款活動的職責；

由稅務局進行更頻密的覆查

- (p) 稅務局應更頻密地覆查免稅慈善機構，以確定這些慈善機構的活動是否與其慈善宗旨相符，及因應這目標，稅務局應獲分配更多資源；

近似原則

- (q) 政府應引入與英格蘭近似原則的法定模式相類似的法例 (即以解決慈善餽贈因原來用途整體或部分無法落實而致落空時所產生的各種問題)，為在香港適用近似原則提供法定依據，並且擴闊近似原則的適用範圍；及

成立慈善事務委員會

- (r) 不應在現階段成立慈善事務委員會，但應在檢討實施法改會報告書的其他建議所帶來的影響和效果後，以成立慈善事務委員會或中央規管機構為長遠目標。

資料來源：法改會報告書

第 3 章

地政總署
差餉物業估價署
土木工程拓展署

寮屋及持牌構築物的管理

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

寮屋及持牌構築物的管理

目 錄

段數

摘要

第 1 部分：引言

1.1

背景

1.2 – 1.15

審查工作

1.16 – 1.18

鳴謝

1.19

第 2 部分：監察寮屋及持牌構築物

2.1

監察寮屋

2.2 – 2.41

審計署的建議

2.42

政府的回應

2.43 – 2.44

監察持牌構築物

2.45 – 2.53

審計署的建議

2.54

政府的回應

2.55 – 2.56

第 3 部分：寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

3.1

寮屋及持牌構築物的差餉及地租

3.2 – 3.10

審計署的建議

3.11 – 3.12

政府的回應

3.13 – 3.14

持牌構築物的牌照費

3.15 – 3.24

審計署的建議

3.25

政府的回應

3.26 – 3.27

	段數
第 4 部分：清拆寮屋及持牌構築物	4.1 – 4.3
寮屋及持牌構築物的發展性清拆行動	4.4 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15
對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的危險斜坡	4.16 – 4.32
審計署的建議	4.33 – 4.34
政府的回應	4.35 – 4.36

附錄	頁數
A：地政總署自 2016 年 6 月起實施改善寮屋管制措施的進度 (2016 年 6 月至 2017 年 3 月)	79
B：地政總署：組織架構圖 (摘要) (2016 年 12 月)	80
C：完成例行巡查及逐戶寮屋檢查周期的時間	81
D：2016 年 12 月發現違規的已登記寮屋	82
E：項目 A 的平房方案和特設特惠現金津貼的主要資格準則	83

寮屋及持牌構築物的管理

摘要

1. 1940 年代中期至 1970 年代後期，主要由於大量內地移民來港，數以萬計的市民在未發展和未批租的政府土地或私人農地上搭建寮屋構築物(簡稱“寮屋”)。1982 年，房屋署進行全港調查(下稱“1982 年寮屋登記”)，顯示全港 1 049 個寮屋區建有大約 578 000 間寮屋。在該次調查中登記的每間寮屋(已登記寮屋)都獲編配寮屋登記編號。1984 及 1985 年，房屋署進行全港寮屋住戶調查，為居於已登記寮屋的 477 184 名居民記錄資料。自 2006 年 4 月起，地政總署從房屋署接管寮屋的管制職責。地政總署表示，由於政府進行清拆行動這項主要原因，寮屋區及已登記寮屋的數目已分別減少至 2016 年 3 月的 772 個及 388 497 間。

2. 根據地政總署的寮屋管制政策，1982 年寮屋登記後，不論在政府土地或私人農地上都不可違規擴建寮屋及搭建新的寮屋。已登記寮屋獲“暫准”存在，但位置、尺寸、建築物料和用途須與 1982 年寮屋登記的記錄相符，直至因發展計劃、安全或環境理由而清拆，或直至自然流失而被取締。已登記寮屋准予修葺，而位於新界的已登記住用寮屋則准予使用臨時建築物料重建，但必須事先獲得政府批准。在 1982 年寮屋登記後搭建或重建的違規寮屋，以及違反寮屋管制政策的已登記寮屋，地政總署會採取執管行動，包括要求佔用人採取糾正工程、取消其寮屋登記編號及拆卸相關構築物。

3. 根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)，地政總署在收到訂明費用後，可發出政府土地牌照，准許持牌人於訂明期間在未批租政府的土地上，搭建訂明尺寸和用途的構築物。政府土地牌照不得轉讓，如有違反任何牌照條件，地政總署可取消有關牌照。1970 年代中期之前，政府發出政府土地牌照，以供持牌人於政府土地上建造住用及非住用構築物，此後地政總署再沒有發出新的政府土地牌照。截至 2016 年 3 月，有效的政府土地牌照有 15 214 個(包括 10 481 個作住宅用途及 4 733 個作非住宅用途)。在本審計報告書內，這些獲發政府土地牌照的構築物簡稱為持牌構築物。審計署最近就政府對寮屋及持牌構築物管理方面的工作進行審查。

監察寮屋及持牌構築物

4. 截至 2016 年 3 月，地政總署轄下 7 個寮屋管制辦事處(寮管處) 共有 347 名員工，負責監察及巡查寮屋，確保其符合寮屋管制政策。該 7 個寮管處把有關違反寮屋管制政策的已登記寮屋和所採取跟進行動的資料，存放在個別個案的紙本檔案內，而沒有設立中央資料庫來記錄該等資料，以致未能於短時間內提供資料予地政總署管理層作有效監察之用。根據寮管處為例行巡查而採用的三色系統，全港寮屋區按可能出現搭建新寮屋活動的程度，依次劃為紅、黃及綠區(紅區為最有可能出現相關違規活動)。截至 2016 年 3 月，在 388 497 間已登記寮屋中，有 4 170 間(1%) 位於三色系統的紅區。由於該系統的所有紅區均位於港島區及鯉魚門，審計署揀選了地政總署的港島及鯉魚門寮管處，以審查其寮屋管制工作(第 2.4、2.6 至 2.8、2.10 及 2.38 段)。

5. **寮管處巡查未能發現違規的已登記寮屋** 2016 年 12 月的一天，審計署前往在巡查系統中屬紅區的港島區某村作實地視察，留意到有 50 個構築物可能違反寮屋管制政策，並在實地視察後轉介地政總署調查。截至 2017 年 1 月，地政總署經調查後發現，有 5 宗個案的構築物位於私人土地上，並非已登記寮屋。至於其餘的 45 宗個案：(a) 19 宗個案的已登記寮屋被確認為不符合寮屋管制政策。在該 19 宗個案中，地政總署在審計署實地視察前已得悉其中的 12 宗違規個案，並正在對有關構築物採取執管行動；而其他 7 宗個案為新違規個案；(b) 5 宗個案的已登記寮屋並無違反寮屋管制政策；以及 (c) 餘下 21 宗個案的調查仍在進行，地政總署並未能確認有關寮屋是否符合寮屋管制政策(第 2.11 段)。

6. 審計署在審查上文第 5(a) 段所述 7 宗新違規個案的其中兩宗後發現，在一宗個案中，兩間已登記寮屋的總面積由 690 平方呎擴建至 800 平方呎(增加 16%)，及高度分別由 11 呎和 9 呎增至 27 呎(平均增加 170%)。在另一宗個案中，兩間已登記寮屋的總面積由 230 平方呎擴建至 460 平方呎(增加 100%)，及高度分別由 5 呎和 6 呎增至 12 呎(平均增加 118%)，並且將用途由貯存改為住用，建築物料則由木材改為混凝土／木材。此外，審計署在審查上文第 5(a) 段所述 12 宗地政總署正在採取執管行動的違規個案的其中一宗時發現，地政總署接獲市民投訴後進行調查，發現一間已登記寮屋的高度由 11 呎增至 19 呎(增加 73%)。然而，寮管處例行巡查卻未能發現上述 3 宗個案中的已登記寮屋有明顯違規的情況(第 2.12 段)。

7. **主要經投訴或轉介發現違規已登記寮屋** 在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間，隸屬 7 個寮管處的寮屋管制人員確認有 939 宗個案違反寮屋管制政策。然而，在該 7 個寮管處中，只有一個寮管處（即新界東（一）寮管處）就違規的已登記寮屋備存資料，記錄違規情況是如何被發現，而其確認違規的 206 宗個案中，有 181 宗個案（88%）源自市民投訴或由政府決策局／部門轉介，而只有 25 宗個案（12%）是在寮屋管制巡查中發現。此外，根據港島及鯉魚門寮管處 2016 年 10 月的個案監察報告，該寮管處正就 35 宗涉及已登記寮屋的違規個案採取執管行動，當中：(a) 28 宗個案（80%）源自市民投訴（包括傳媒查詢）或由決策局／部門轉介；以及 (b) 餘下 7 宗個案（20%）是在寮屋管制巡查中發現（第 2.15、2.16 及 2.18 段）。

8. 審計署在上文第 7(a) 段所述的 28 宗個案中，揀選了 4 宗進行審查，發現有一些已登記寮屋佔用人以各種困難為理由，以致無法糾正相關違反寮屋管制政策的情況，以及：(a) 截至 2017 年 2 月，一間已登記寮屋被取消登記後，被再次佔用，但自 2015 年 7 月起，地政總署一直沒有對有關構築物採取執管行動，主要由於該署兩個組別之間權責不清；(b) 該署於 2013 及 2014 年對一間違規已登記寮屋多次採取管制行動，仍未能阻止構築物再次有違規工程和擴建；(c) 兩間已登記寮屋的高度，分別由 11 呎和 7 呎增至 18 呎（平均增加 100%）。雖然地政總署在 2015 年 11 月至 2016 年 10 月期間多次採取行動，但違規情況仍未糾正；以及 (d) 3 間已登記寮屋因違反寮屋管制政策而於 2016 年 8 月／9 月被取消寮屋登記編號和發出清拆通知書，但截至 2017 年 1 月，清拆工程仍未開始（第 2.19 段）。

9. **寮屋監察制度缺乏成效** 地政總署轄下 7 個寮管處的 312 名執行人員於各寮屋區進行例行巡查。審計署揀選了港島及鯉魚門寮管處兩支巡查隊進行審查，該兩支巡查隊負責於兩個巡查區作巡查。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間（合共 432 個工作日），兩支巡查隊於兩個巡查區作巡查的日數分別為 257 及 208 日。審計署發現，在 465 份（257 份 + 208 份）每日巡查報告中，只有兩份記錄了巡查期間發現的違規情況。該兩個巡查區內合共有 49 個指定巡查點，而巡查隊用於個別巡查點的時間通常不多。另外，各寮管處並沒有設立中央資料庫，記錄每間已登記寮屋的巡查時間、所發現的違規情況和採取的跟進行動，而有關資料只存放在個別個案的紙本檔案內。因此，此監察制度無法保證已登記寮屋妥善遵守寮屋管制政策（第 2.20 至 2.28、2.38 及 2.40 段）。

10. **持牌構築物違反牌照條件** 地政總署轄下 12 個分區地政處負責監察持牌構築物，確保其遵守牌照條件。分區地政處把有關違反牌照條件的持牌構築物和所採取跟進行動的資料，存放在個別個案的紙本檔案內。2017 年 1 月，審計署實地視察位於一個離島的 30 個持牌構築物，留意到兩宗個案的構築物可能違反牌照條件。審計署審查相關個案的檔案後發現，在其中一宗個案中，雖然當局於 2005 年 2 月向持牌人發警告信，要求他拆卸一個建於持牌構築物上的違規天台構築物，但在 12 年後，即 2017 年 1 月，該違規構築物仍未拆卸。在另一宗個案中，儘管離島地政處在 2011 年 11 月知悉一個持牌構築物的持牌人去世，並且沒有人申請和獲批轉讓有關政府土地牌照，但地政總署直至 2017 年 1 月仍沒有採取所需執管行動 (第 2.46 及 2.47 段)。

11. **沒有就持牌構築物制訂巡查計劃和保存巡查資料** 根據地政總署的指示，每個持牌構築物應至少每年巡查一次，也可因應工作緩急，把巡查次數改為不少於每三年一次。然而，12 個分區地政處均沒有就巡查持牌構築物而制訂巡查計劃，亦無設立中央資料庫，記錄每個持牌構築物的巡查時間、所發現的違規情況和採取的跟進行動。因此，此監察制度無法保證持牌構築物妥善遵守牌照條件 (第 2.48 及 2.49 段)。

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

12. **就寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的遺漏個案** 根據《差餉條例》(第 116 章)，除某些豁免情況外，私人農地上搭建的寮屋須繳納差餉，持牌構築物亦然。此外，根據《地租 (評估及徵收) 條例》(第 515 章)，除某些豁免情況外，私人農地上搭建的寮屋須繳納地租。然而，審計署留意到，地政總署未有向差餉物業估價署 (估價署) 提供 (截至 2016 年 3 月) 全部 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋和所有 15 214 個政府土地牌照涵蓋的持牌構築物的資料，以供估價署按情況評估和徵收差餉及地租 (第 1.6、1.14、3.2 至 3.4 及 3.7 段)。

13. 關於私人農地上搭建的已登記寮屋，估價署的資料庫並無備存有關已登記寮屋的登記編號 (這些構築物通常沒有用於評估差餉和地租的正式地址)，而且估價署和地政總署並沒有就各自備存的相關資料進行核對，這情況無法確保所有相關的已登記寮屋均被妥善徵收差餉和地租。至於持牌構築物，審計署留意到，截至 2017 年 3 月，在總共 15 214 個政府土地牌照中，估價署資料庫只備存其中 6 659 個 (44%) 所涵蓋構築物的差餉評估記錄。審計署抽樣審查離島

摘要

地政處監察的 30 個政府土地牌照 (佔該分區地政處監察的 3 326 個政府土地牌照的 1%) 所涵蓋的持牌構築物，發現估價署並無就 18 個 (60%) 政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物進行評估和徵收差餉。估價署表示，該 18 宗個案涉及偏遠地區的處所，應課差餉租值較低 (第 3.6、3.8 及 3.10 段)。

14. **政府土地牌照費自 1972 年以來未曾檢討和調整** 審計署留意到，持牌構築物的許可證費用 (下稱“牌照費”) 自 1972 年《土地 (雜項條文) 條例》通過以來從未調整。審計署亦留意到，持牌構築物的牌照費非常低。舉例來說，位於新界作住宅用途的持牌構築物的牌照費，僅為每年每平方米 0.3 元 (第 3.19 段)。

清拆寮屋及持牌構築物

15. 受政府發展性清拆行動影響的寮屋及持牌構築物佔用人，可獲安置入住公共租住房屋 (公屋)，惟須符合特定資格準則。在 2012 至 2016 年期間，政府的發展性清拆行動共清拆了 5 606 個構築物。在這些清拆行動中，一個工程項目 (項目 A) 涉及清拆的構築物數目最多，有 1 669 個 (佔 5 606 個的 30%)。項目 A 獲撥款 2.11 億元進行清拆行動。審計署揀選了項目 A 進行審查。在該項目下，147 戶獲提供各類安置安排及／或特惠津貼 (第 4.4、4.5、4.7 及 4.8 段)。

16. **不符合公屋安置準則的住戶獲轉介予房屋署編配公屋單位** 審計署留意到有一宗個案的住戶，雖然不符合一項安置入住公屋規定 (即在緊接關於項目 A 的公布清拆日期前，於受影響構築物住滿兩年)，但地政總署仍把個案轉介予房屋署，而房屋署最終編配公屋單位予該住戶 (第 4.10 段)。

17. **須監察並匯報影響寮屋及持牌構築物的公共斜坡鞏固工程進度** 截至 2017 年 2 月，在 1 582 幅對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡中，土木工程拓展署尚未就其中的 940 幅 (59%) 展開鞏固工程。此外，截至 2016 年 1 月，雖然有 199 間寮屋受天然山坡的山泥傾瀉風險影響，但土木工程拓展署沒有進行相關的天然山坡災害研究，以確定所需的緩減措施 (第 4.25 及 4.27 段)。

18. 須加強行動鞏固對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡 根據《建築物條例》(第 123 章)，屋宇署可向私人斜坡的業主發出危險斜坡修葺令，規定業主在指定期限內進行斜坡鞏固工程。然而，截至 2017 年 1 月，屋宇署對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡而發出的危險斜坡修葺令當中，有 210 份未獲妥善遵從，其中 34 份 (16%) 未獲遵從的時間由 10 至 21 年不等 (第 4.28 及 4.30 段)。

審計署的建議

19. 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。審計署建議政府應：

監察寮屋及持牌構築物

- (a) 就違規的已登記寮屋，適時採取適當執管行動 (第 2.42(a) 段)；
- (b) 採取措施，防止再次因地政總署不同組別之間權責不清而延遲採取執管行動 (第 2.42(c) 段)；
- (c) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，規定在指定時期內須巡查某一巡查範圍內所有已登記寮屋 (第 2.42(g) 段)；
- (d) 檢討寮屋及持牌構築物監察制度的成效，並考慮推行經改良制度，監察這些構築物 (第 2.42(j) 及 2.54(e) 段)；
- (e) 採取有效措施，確保持牌構築物的牌照條件獲得遵守 (第 2.54(a) 段)；

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

- (f) 採取行動，向相關的寮屋及持牌構築物徵收差餉和地租，並追討過往遺漏徵收的差餉和地租 (第 3.12(b) 段)；
- (g) 加快行動，檢討政府土地牌照收費水平 (第 3.25(a) 段)；

摘要

清拆寮屋及持牌構築物

- (h) 採取措施，確保只有受清拆行動影響的合資格住戶才獲轉介予房屋署安排公屋安置 (第 4.14(a) 段)；
- (i) 監察對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡和天然山坡的鞏固工程進度，並定期向立法會匯報 (第 4.33 段)；及
- (j) 對長期未有按照危險斜坡修葺令規定妥善進行所需鞏固工程的私人斜坡，加強行動 (第 4.34 段)。

政府的回應

20. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

寮屋構築物

1.2 1940 年代中期至 1970 年代後期，由於大量內地移民來港和出生率上升，房屋供應未能應付激增的需求，因而數以萬計的市民在未發展和未批租的政府土地或私人農地上搭建寮屋構築物（簡稱“寮屋”——見照片一）。

照片一

位於深井的寮屋
(2017 年 2 月)



資料來源：審計署於 2017 年 2 月拍攝的照片

1.3 1982 年，為控制寮屋數目，房屋署就全港建於未批租的政府土地及私人農地上的寮屋，進行調查（下稱“1982 年寮屋登記”），在該次調查中登記的每間寮屋（已登記寮屋）都獲編配寮屋登記編號。寮屋建於政府土地或私人農地上而沒有寮屋登記編號，地政總署（註 1）會採取執管行動。根據 1982 年寮屋登記，截至 1982 年 6 月，全港 1 049 個寮屋區建有 578 000 間已登記寮屋。多年來，由於政府進行清拆行動這項主要原因，寮屋數目已經減少。自 2006 年 4 月起，地政總署從房屋署接管寮屋的管制職責。根據地政總署《寮屋管制統計季報》，截至 2016 年 3 月，全港有 772 個寮屋區，內有 388 497 間建於未批租政府土地及私人農地上的已登記寮屋，詳情見表一。

表一

全港已登記寮屋
(2016 年 3 月)

用途	已登記寮屋建於		
	政府土地上 (數目)	私人農地上 (數目)	合計 (數目)
住宅用途	32 575	51 794	84 369
非住宅用途	93 794	210 334	304 128
總計	126 369	262 128	388 497

資料來源：地政總署的記錄

1.4 1984 及 1985 年，房屋署進行全港寮屋住戶調查（下稱“1984/85 年度寮屋居民登記”），記錄在已登記寮屋內居住的居民資料。根據 1984/85 年度寮屋居民登記，當時有 477 184 名寮屋居民。政府之後再沒有為實施寮屋管制政策而進行全港寮屋住戶調查（見第 1.7 至 1.9 段）。

註 1：1981 年 12 月之前，當時的新界民政署是主管新界土地的負責機關。布政司署在 1981 年 12 月重組，當時的政務總署成為土地主管機關。地政總署自 1982 年 4 月成立以來，一直負責所有土地行政事務。為求簡明，在本審計報告書內，地政總署兼指前新界民政署及前政務總署。

持牌構築物

1.5 根據《土地(雜項條文)條例》(第28章——註2)，地政總署在收到訂明費用後，可發出政府土地牌照(註3)，准許持牌人佔用一幅未批租的政府土地。根據該條例，政府土地牌照在訂明期間有效，並可由地政總署酌情決定續期或終止。1970年代中期之前，政府發出政府土地牌照，以供持牌人於政府土地上建造住用及非住用構築物。在本審計報告書內，這些獲發政府土地牌照的構築物將簡稱為持牌構築物。

1.6 地政總署表示，部分持牌構築物亦於1982年寮屋登記中記錄在案，但該署並未備存該等持牌構築物的數目和詳情記錄。自1970年代中期起，除了取消並重發的個案之外，地政總署再沒有發出新的政府土地牌照，而是改以短期租約方式，批出未批租的政府土地作臨時用途。截至2016年3月，有效的政府土地牌照有15 214個(包括10 481個作住宅用途及4 733個作非住宅用途)。

地政總署的寮屋管制政策

1.7 根據地政總署於其網站發布的寮屋管制政策：

- (a) 已登記寮屋屬於違例佔用政府土地或在私人農地上搭建違例構築物，而這些行為獲政府暫准。這類暫准存在的安排並無訂立任何法律權利、權益或義務，亦不授予任何人佔用土地的權利；
- (b) 雖然買賣或租賃寮屋並無法律限制，但由於寮屋只屬“暫准存在”性質，政府建議市民不要購買或租用寮屋；
- (c) 已登記寮屋按以下條件獲“暫准”繼續存在：
 - (i) 每個構築物的位置、尺寸、建築物料和用途須與1982年寮屋登記的記錄(下稱“1982年登記記錄”)相符；及

註2：1997年7月之前，《土地(雜項條文)條例》稱為《官地條例》。1997年7月，《官地條例》改稱《土地(雜項條文)條例》。為求簡明，在本審計報告書內，《土地(雜項條文)條例》兼指《官地條例》(1997年7月之前)及《土地(雜項條文)條例》(自1997年7月起)。

註3：1997年7月之前，政府土地牌照指根據當時的《官地條例》發出的“官地牌照”。為求簡明，在本審計報告書內，政府土地牌照及官地牌照統稱為政府土地牌照。

- (ii) 直至因發展計劃、安全或環境理由而須予以清拆，或直至自然流失（如構築物無人佔用或不再存在）而被取締；及
 - (d) 在 1982 年寮屋登記後搭建的新寮屋，以及已登記寮屋的位置、尺寸、建築物料或用途與 1982 年登記記錄不符者，地政總署會採取執管行動。對於在未批租的政府土地上搭建的寮屋，地政總署可採取《土地（雜項條文）條例》所述的執管行動（如拆卸政府土地上的違例構築物）。至於在私人農地上搭建的寮屋，地政總署可採取執行契約條款行動（註 4）。
- 1.8 2016 年 6 月，地政總署發出新聞稿公布會改善其寮屋管制措施，包括：
- (a) 收緊酌情容許佔用人糾正已登記寮屋違規擴建的安排。若有證據顯示在 2016 年 6 月 22 日後有新落成的違規擴建部分，署方會採取行動，例如一經發現便不再給予佔用人糾正機會，即時取消寮屋登記編號，清拆整個搭建於政府土地上的違規構築物，或因應位於私人土地上的新擴建個案採取執行契約條款行動；及
 - (b) 使用無人駕駛飛機系統及航空照片，加強調查和搜集資料工作，主動找出懷疑非法擴建或重建已登記寮屋的個案。

附錄 A 載列地政總署自 2016 年 6 月起，實施改善寮屋管制措施的進度。

1.9 地政總署表示，根據現行的寮屋管制政策，政府不會管制居於已登記寮屋內的佔用人的身分。

持牌構築物的發牌條件

- 1.10 政府土地牌照的發牌條件包括：
- (a) 地政總署准許持牌人在訂明的短暫期間佔用一幅政府土地。該幅政府土地上只准搭建符合該牌照所訂明用途和尺寸的構築物；

註 4：地政總署表示，有關行動可包括把警告信送交土地註冊處註冊，對於嚴重個案甚至可重收土地。

- (b) 如有違反任何牌照條件，地政總署可取消有關牌照。牌照一旦被取消，該幅政府土地上的相關構築物必須移除，費用由持牌人承擔；及
- (c) 政府土地牌照不得轉讓。地政總署有酌情權在給予持牌人 3 個月通知後取消牌照。

在清拆寮屋及持牌構築物後安置佔用人

1.11 政府的政策是不會讓任何人因清拆行動而導致無家可歸。政府主要按照 1982 年寮屋登記記錄對寮屋實施管制，並根據 1984/85 年度寮屋居民登記，決定佔用人是否合資格於寮屋及持牌構築物清拆後獲得安置和津貼。

1.12 2002 年 12 月，香港房屋委員會（房委會——註 5）就清拆行動推行一項政策，以安置未有在 1984/85 年度寮屋居民登記中記錄在案的佔用人。根據該項政策，於宣布清拆行動前兩年已居於受影響已登記寮屋的佔用人，如符合其他申請公共租住房屋（公屋）的資格，亦符合房委會安置計劃的資格。

主要負責的決策局和部門

1.13 發展局（註 6）是負責有關寮屋及持牌構築物管制政策事宜的決策局。地政總署獲賦予《土地（雜項條文）條例》所訂的法定權力，負責履行寮屋管制職能（由轄下寮屋管制小組負責）、清拆受影響構築物（由轄下清拆組、非發展性清拆組及 12 個分區地政處負責）及管理持牌構築物（由轄下 12 個分區地政處負責）。附錄 B 載有地政總署的組織架構圖摘要，顯示負責管理寮屋及持牌構築物的相關組別。

註 5：房委會是根據《房屋條例》(第 283 章) 於 1973 年 4 月成立的法定機構，房屋署是房委會的執行機關，為其提供秘書和行政支援。

註 6：發展局於 2007 年 7 月成立，其職責包括負責有關寮屋及持牌構築物的政策事宜。2007 年 7 月之前，有關政策由當時的房屋及規劃地政局 (2002 年 7 月至 2007 年 6 月) 負責。2002 年 7 月之前，寮屋的政策由當時的房屋局 (1997 年 7 月至 2002 年 6 月) 負責，持牌構築物的政策則先後由當時的規劃地政局 (2000 年 1 月至 2002 年 6 月) 和當時的規劃環境地政局 (1997 年 7 月至 1999 年 12 月) 負責。為求簡明，在本審計報告書內，發展局兼指所有曾經負責寮屋及持牌構築物政策事宜的決策局。

1.14 私人農地上搭建的寮屋須根據《差餉條例》(第 116 章)繳納差餉，以及根據《地租(評估及徵收)條例》(第 515 章——下稱《地租條例》)繳納地租。此外，持牌構築物亦須根據《差餉條例》繳納差餉。差餉物業估價署(估價署)負責評估和徵收相關寮屋及持牌構築物的差餉和地租。

1.15 土木工程拓展署(註 7)負責評估和改善斜坡安全，並向地政總署建議因斜坡安全理由而須清拆的寮屋及持牌構築物。

審查工作

1.16 1996 年，審計署(前稱核數署)就房屋署的寮屋管制行動進行審查，審查結果載於 1996 年 3 月發表的《核數署署長第二十六號報告書》第 12 章。1997 年，審計署就同一課題進行跟進審查，審查結果載於 1997 年 10 月發表的《審計署署長第二十九號報告書》第 9 章。2012 年，審計署就非法佔用政府土地進行審查，審查工作包括一個有關寮屋及持牌構築物的個案，審查結果載於 2012 年 3 月發表的《審計署署長第五十八號報告書》第 7 章。

1.17 近年來，一些傳媒報道和市民投訴指寮屋及持牌構築物違規擴建和改建，以及相關非住用構築物被改建為住用構築物。此外，一些寮屋區因位於山坡附近而面對山泥傾瀉風險，而在過去數十年，一些寮屋區曾因山泥傾瀉造成嚴重傷亡。

1.18 2016 年 10 月，審計署展開審查，探討政府在寮屋及持牌構築物管理方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 監察寮屋及持牌構築物(第 2 部分)；
- (b) 寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費(第 3 部分)；及
- (c) 清拆寮屋及持牌構築物(第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

註 7：土木工程拓展署於 2004 年 7 月成立，由前土木工程署(轄下設有土力工程處)和前拓展署合併而成。為求簡明，在本審計報告書內，土木工程拓展署兼指前土木工程署。

鳴謝

1.19 在審查工作期間，發展局、地政總署、估價署、房屋署、土木工程拓展署及屋宇署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：監察寮屋及持牌構築物

2.1 本部分探討地政總署在監察寮屋及持牌構築物方面的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 監察寮屋 (見第 2.2 至 2.44 段)；及
- (b) 監察持牌構築物 (見第 2.45 至 2.56 段)。

監察寮屋

地政總署的寮屋管制政策

2.2 在 2002 至 2006 年期間，地政總署分兩階段從房屋署接管寮屋的管制職責，第一階段涉及市區及離島區的寮屋管制工作，由 2002 年 4 月起移交地政總署；第二階段則涉及新界的寮屋管制工作，由 2006 年 4 月起移交地政總署。2006 年 4 月，地政總署成立寮屋管制小組以監察寮屋，該小組共有 421 名員工 (實際員工人數)，他們都是由房屋署調任，或來自內部調配的地政總署人員。

2.3 地政總署於其網站發布的寮屋管制政策 (見第 1.7 段)，包括以下重點：

- (a) 1982 年寮屋登記後，不論在政府土地或私人農地上都不可違規擴建寮屋或搭建新的寮屋；
- (b) 所有位於未批租政府土地及私人農地上，並於 1982 年寮屋登記中記錄在案的寮屋，可獲暫准存在，直至因發展計劃、安全或環境理由而清拆，或直至自然流失而被取締；
- (c) 已登記寮屋的位置、尺寸、建築物料和用途，未經政府批准，不得更改；
- (d) 已登記寮屋准予修葺，但必須事先獲得政府批准，而經修葺的已登記寮屋，其位置、尺寸、建築物料和用途須與 1982 年登記記錄相符；及

- (e) 市區(註8)內已登記住用及非住用寮屋，均不准重建。至於新界區，已登記非住用寮屋不准重建，而已登記住用寮屋准予使用臨時建築物重建，但必須事先獲得政府批准，而經重建的已登記寮屋，其位置、尺寸、建築物料和用途須與1982年登記記錄相符。

地政總署表示，上述寮屋管制政策目的是在一段時間後，全面取締已登記寮屋。

2.4 在1982年寮屋登記後新搭建的寮屋，或違反寮屋管制政策的已登記寮屋，地政總署會採取執管行動。地政總署可要求佔用人採取糾正工程、取消違反寮屋管制政策的已登記寮屋的寮屋登記編號，以及要求拆卸有關構築物。在2015年1月至2016年9月期間，地政總署取消了2 432間已登記寮屋的寮屋登記編號，原因包括違反寮屋管制政策，以及因發展計劃或安全理由而清拆的寮屋。該2 432間已登記寮屋中，有多少是因違反寮屋管制政策或出於其他原因而被取消登記編號，地政總署並沒有備存統計數字。

2.5 在2015年1月至2016年9月期間，地政總署接獲57宗修葺已登記寮屋的申請，當中53宗獲批，4宗被拒。在該段期間，地政總署並沒有接獲重建已登記寮屋的申請。地政總署表示，處理修葺已登記寮屋的申請一般需時約10個工作日，而處理重建已登記寮屋的申請則約為48個星期。

地政總署監察寮屋的工作

2.6 寮屋管制小組在2006年4月的核准人手編制為434人，而在2016年3月則為426人。截至2016年3月，寮屋管制小組設有一個總部辦事處及7個寮屋管制辦事處(寮管處)，共有358名員工(實際員工人數——包括總部辦事處的11名員工，以及7個寮管處的347名員工(包括35名文書人員及312名執行人員))。在2016-17年度，寮屋管制小組的個人薪酬撥款預算為1.209億元。截至2016年3月，7個寮管處負責監察99個巡查區，這些巡查區內共有388 497間已登記寮屋(見表二)。

註8：就寮屋管制而言，全港分為市區和新界區，新界區包括屯門、元朗、粉嶺、上水、大埔、沙田、西貢和離島。

表二

寮屋管制人員、巡查區及已登記寮屋數目
(2016 年 3 月)

寮管處	文書 人員 (數目)	寮屋管制 執行人員 (數目)	巡查區 (數目)	已登記 寮屋 (數目)
港島及鯉魚門	4	37	13	5 642
九龍、荃灣及葵青	5	46	12	11 115
離島	5	35	9	23 004
新界東(一)	5	58	19	56 856
新界東(二)	6	49	16	108 863
新界西(一)	4	38	12	65 827
新界西(二)	6	49	18	117 190
總計	35	312	99	388 497

資料來源：地政總署的記錄

2.7 寮管處的寮屋管制執行人員負責巡查寮屋區，以及就未批租政府土地及私人農地上的非法搭建寮屋活動，採取管制行動。寮管處共設 97 支巡查隊，負責巡查 99 個巡查區，除兩支隸屬港島及鯉魚門寮管處的巡查隊外，其餘每支隊伍各負責巡查一個區。每支巡查隊由一名寮屋管制主任領導，成員包括一至兩名工人／技工。根據 2006 年 8 月的《寮屋管制小組技術備忘錄》所包括的《寮屋管制運作手冊》，巡查分為兩類，即例行巡查和逐戶寮屋檢查（註 9）。

2.8 **例行巡查** 根據《寮屋管制運作手冊》，派員實地巡查十分重要，可阻遏任何試圖搭建新寮屋的活動，而例行巡查旨在偵察有否新建非法構築物，以及已登記寮屋有否違規擴建。該手冊訂明，應採用三色系統釐定規管各個寮屋區的程度。根據三色系統，寮屋區按可能出現搭建新寮屋活動的程度，依次劃

註 9：2017 年 3 月，地政總署告知審計署，隨着寮屋的管制職責在 2002 至 2006 年期間分階段由房屋署移交地政總署，該署採用已修訂的寮屋管制方法監察寮屋（見第 2.33(b) 及 (c) 段）。

為紅、黃及綠區(紅區為最有可能出現相關違規活動)，而完成一個例行巡查周期的時間為 1 至 4 個工作日，詳情載於附錄 C。

2.9 逐戶寮屋檢查 根據《寮屋管制運作手冊》，逐戶寮屋檢查旨在偵察已登記寮屋有否違規(例如更改用途或尺寸)，而完成一個逐戶寮屋檢查周期的時間為 12 至 24 個月，視乎各巡查區內已登記寮屋的數目而定，詳情載於附錄 C。

2.10 截至 2016 年 3 月，根據地政總署的記錄，在未批租政府土地或私人農地上搭建的 388 497 間已登記寮屋中，有 4 170 間(1%)位於三色例行巡查系統的紅區。由於該系統的所有紅區均位於港島區及鯉魚門，審計署揀選了港島及鯉魚門寮管處，以審查其寮屋管制工作。

寮管處巡查未能發現違規的已登記寮屋

2.11 2016 年 12 月，審計署與地政總署人員一起前往港島區某村(A 村)作實地視察(涉及約 200 間已登記寮屋)，觀察港島及鯉魚門寮管處兩支巡查隊(即巡查隊 A 及 B)的例行巡查工作。根據地政總署的記錄，該村屬三色系統的紅區。在實地視察期間，審計署留意到有 50 個構築物可能違反寮屋管制政策，並轉介地政總署調查。地政總署表示，該 50 宗個案中，有 5 宗的構築物位於私人土地上，並非已登記寮屋。截至 2017 年 1 月，地政總署就其餘 45 宗個案的調查結果如下：

- (a) 7 宗新違規個案(15%)：在審計署於 2016 年 12 月實地視察前，地政總署並不知道這些違規情況。寮屋管制人員其後進行實地視察，量度有關已登記寮屋的尺寸，並確認這些寮屋不符合寮屋管制政策；
- (b) 12 宗現有違規個案(27%)：地政總署在審計署實地視察前，透過寮屋管制巡查、市民投訴或其他政府決策局／部門轉介，已得悉這些已登記寮屋違規，並正對有關寮屋採取執管行動；
- (c) 5 宗個案(11%)：並無發現有關已登記寮屋違規；及
- (d) 21 宗個案(47%)：地政總署就這些已登記寮屋的調查仍在進行，並未能確認有關寮屋是否符合寮屋管制政策。

2.12 在 19 宗 (7 宗 + 12 宗) 個案中，每宗均涉及違反寮屋管制政策一項或以上規定，詳情載於附錄 D。審計署就第 2.11(a) 段所述 7 宗個案中揀選了兩宗，以及就第 2.11(b) 段所述 12 宗個案中揀選了一宗進行審查。該 3 宗選定個案的詳情如下：

有關第 2.11(a) 段

- (a) 違規重建已登記寮屋 (見個案一)；
- (b) 違規更改已登記寮屋的用途、尺寸和建築物料 (見個案二)；及

有關第 2.11(b) 段

- (c) 違規擴建已登記寮屋 (見個案三)。

個案一

違規重建已登記寮屋 (已登記寮屋 A)
(2014 年 12 月至 2017 年 1 月)

1. 2014 年 12 月，審計署進行前期審計策劃工作期間，實地視察 A 村，留意到一間寮屋 (已登記寮屋 A——見照片二及三) 正進行建築工程。已登記寮屋 A 位於海濱長廊附近。

照片二及三

已登記寮屋 A
(2014 年 12 月)

照片二 (側面)



照片三 (正面)



資料來源：審計署於 2014 年 12 月拍攝的照片

2. 2016 年 12 月，審計署再次實地視察已登記寮屋 A，並留意到建築工程已經完成 (見照片四及五)。

個案一（續）

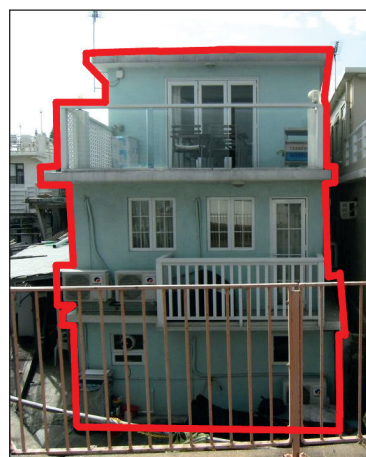
照片四及五

已登記寮屋 A
(2016 年 12 月)

照片四 (側面)



照片五 (正面)



資料來源：審計署於 2016 年 12 月拍攝的照片

3. 2017 年 1 月，港島及鯉魚門寮管處經審計署轉介後，發現根據 1982 年登記記錄，已登記寮屋 A 包括兩個寮屋登記編號（已登記寮屋 A1 及 A2）。因此，已登記寮屋 A 原為兩個而非一個構築物。寮屋管制人員亦實地視察，量度已登記寮屋 A 的尺寸。實地量度資料顯示，與 1982 年登記記錄顯示的已登記寮屋 A1 及 A2 總尺寸相比，已登記寮屋 A 曾擴建和加高。1982 年登記記錄及 2017 年 1 月地政總署視察結果的詳情如下：

詳情	1982 年登記記錄		2017 年 1 月 地政總署視察結果
	已登記寮屋 A1	已登記寮屋 A2	已登記寮屋 A
尺寸：			
- 長 (呎)	19	18	16
- 闊 (呎)	24	13	50
- 高 (呎)	11	9	27
用途	浴室／貯存	住用	住用
建築物料	磚／木材	混凝土／磚	混凝土／磚

個案一（續）

審計署的意見

4. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋 A 位於市區的政府土地。根據寮屋管制政策，已登記寮屋 A 位於市區，不可重建（見第 2.3(e) 段）。然而，審計署在 2014 年 12 月實地視察期間拍攝的照片顯示，已登記寮屋 A 正進行建築工程。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 A 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 已登記寮屋 A1 及 A2 的總面積由 690 平方呎 (19 呎 × 24 呎 + 18 呎 × 13 呎) 擴建至 800 平方呎 (16 呎 × 50 呎)，增加 16%；而兩個構築物的高度分別由 11 呎和 9 呎增至 27 呎，平均增加 170%；及
- (b) 儘管有明顯建築工程（見第 1 段照片二及三）在 2014 年年底時進行，負責的巡查隊在例行巡查期間，卻未能發現已登記寮屋 A1 及 A2 有違規建築工程，直至 2016 年 12 月經審計署轉介後，寮屋管制人員才開始調查這宗個案。

5. 地政總署表示，如果發現已登記寮屋未經政府批准而重建，該署會即時取消有關構築物的寮屋登記編號，並會採取執管行動。審計署認為地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 A1 及 A2，適時採取適當執管行動；及
- (b) 採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現 2014 年年底的違規建築工程，以及已登記寮屋 A1 及 A2 違規擴建和加高，並採取所需改善措施。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

個案二

違規更改已登記寮屋 (已登記寮屋 B)
的用途、尺寸和建築物料
(2016 年 12 月至 2017 年 1 月)

1. 2016 年 12 月，審計署到 A 村實地視察，發現一間寮屋有懷疑更改建築物料的情況 (已登記寮屋 B——見照片六)。已登記寮屋 B 位於海濱長廊附近。

照片六

已登記寮屋 B
(2016 年 12 月)



資料來源：審計署於 2016 年 12 月拍攝的照片

2. 2017 年 1 月，港島及鯉魚門寮管處經審計署轉介後，發現根據 1982 年登記記錄，已登記寮屋 B 包括兩個寮屋登記編號 (已登記寮屋 B1 及 B2)。因此，已登記寮屋 B 原為兩個而非一個構築物。寮屋管制人員亦實地視察，量度已登記寮屋 B 的尺寸。視察結果顯示已登記寮屋 B 的尺寸、用途及建築物料，均與 1982 年登記記錄中已登記寮屋 B1 及 B2 的不符，詳情如下：

個案二 (續)

詳情	1982 年登記記錄		2017 年 1 月 地政總署視察結果
	已登記寮屋 B1	已登記寮屋 B2	已登記寮屋 B
尺寸			
- 長 (呎)	10	16	23
- 闊 (呎)	7	10	20
- 高 (呎)	5	6	12
用途	貯存	貯存	住用
建築物料	木材	木材	混凝土／木材

審計署的意見

3. 根據寮屋管制政策，已登記寮屋的尺寸、建築物料及用途必須與 1982 年登記記錄相符，未經政府批准，不得更改 (見第 2.3(c) 段)。根據地政總署的記錄，已登記寮屋 B 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 B 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 已登記寮屋 B1 及 B2 的總面積由 230 平方呎 (10 呎 × 7 呎 + 16 呎 × 10 呎) 大幅擴建至 460 平方呎 (23 呎 × 20 呎)，增加 100%；而兩個構築物的高度分別由 5 呎和 6 呎增至 12 呎，平均增加 118%；
- (b) 構築物的用途由貯存改為住用；及
- (c) 兩個構築物的建築物料由木材改為混凝土／木材。

然而，負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現上述違規更改，直至 2016 年 12 月經審計署轉介後，寮屋管制人員才開始調查已登記寮屋 B1 及 B2 的違規情況。

4. 審計署認為地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 B1 及 B2，適時採取適當執管行動；及
- (b) 採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現已登記寮屋 B1 及 B2 的違規情況，並採取所需改善措施。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

個案三

違規擴建已登記寮屋 (已登記寮屋 C)
(2014 年 12 月至 2017 年 1 月)

1. 2014 年 12 月，審計署進行前期審計策劃工作期間，實地視察 A 村，留意到一間寮屋 (已登記寮屋 C——見照片七)。已登記寮屋 C 位於主要道路旁，對面是巴士總站。

照片七

已登記寮屋 C
(2014 年 12 月)



資料來源：審計署於 2014 年 12 月拍攝的照片

2. 2015 年 4 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，懷疑已登記寮屋 C 違規擴建。據投訴人 (投訴人 A) 所指，懷疑違規建築工程於 2014 至 2015 年進行，他並提供兩張照片，顯示已登記寮屋 C 在建築工程前後的狀況。根據投訴人 A 提供的照片：

- (a) 在進行建築工程前，已登記寮屋 C 由地下及天台組成，天台沒有任何密封構築物；及
- (b) 在進行建築工程後，已登記寮屋 C 改為一個兩層構築物，原有天台改為二樓，屬密封混凝土構築物，而且設有窗口，新天台則裝有玻璃及鐵欄。

個案三 (續)

3. 2015 年 5 月，寮屋管制人員到已登記寮屋 C 實地視察。視察結果顯示新天台上搭建了一個小型磚建構築物。
4. 2015 年 6 月，港島及鯉魚門寮管處發出警告信，通知佔用人已登記寮屋 C 與 1982 年登記記錄不符，並要求他糾正違規情況。同月，港島及鯉魚門寮管處接獲另一投訴人(投訴人 B)的投訴，指已登記寮屋 C 增建了一層。2015 年 11 月，寮屋管制人員實地視察已登記寮屋 C。根據視察結果，在新天台的小型磚建構築物已拆卸。因此，寮管處認為該個案已完結。
5. 2016 年 6 月，投訴人 A 提出另一宗投訴，質疑政府多年來沒有對已登記寮屋 C 的違規情況，採取行動。同月，寮屋管制人員實地視察已登記寮屋 C。根據視察結果，寮屋管制人員提醒佔用人，二樓的密封混凝土構築物屬違規擴建。港島及鯉魚門寮管處向佔用人發出警告信，要求他糾正違規情況。
6. 2016 年 9 月，地政總署測繪處向港島及鯉魚門寮管處提供已登記寮屋 C 的航空照片和測量尺寸。
7. 2016 年 12 月，審計署再次實地視察已登記寮屋 C，並留意到二樓的密封混凝土構築物尚未拆除(見照片八)。

照片八

已登記寮屋 C
(2016 年 12 月)



資料來源：審計署於 2016 年 12 月拍攝的照片

個案三 (續)

8. 2017 年 1 月，港島及鯉魚門寮管處向佔用人發出警告信，要求他在 2017 年 2 月或之前糾正已登記寮屋 C 的違規情況。

9. 根據 1982 年登記記錄，已登記寮屋 C 包括兩個寮屋登記編號 (已登記寮屋 C1 和 C2)。已登記寮屋 C1 和 C2 在 1982 年登記記錄及 2017 年 1 月時的詳情如下：

詳情	1982 年登記記錄		2017 年 1 月 地政總署視察結果	
	已登記寮屋 C1	已登記寮屋 C2	已登記寮屋 C1	已登記寮屋 C2
尺寸：				
- 長 (呎)	43	30	43	30
- 闊 (呎)	28	11	28	11
- 高 (呎)	19	11	19	19
用途	住用／店鋪	店鋪	住用／店鋪	店鋪
建築物料	木材／ 白鐵／磚	混凝土／ 木材／白鐵	木材／ 白鐵／磚	混凝土／ 木材／白鐵

審計署的意見

10. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋 C 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 C 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 儘管 2016 年 6 月已經發出警告信，但違規情況直至 2017 年 1 月尚未糾正；及
- (b) 已登記寮屋 C2 位於主要道路旁的顯眼位置，高度由 11 呎增至 19 呎，增加 73%。然而，負責的巡查隊在例行巡查期間未能發現違規情況。

個案三（續）

11. 審計署認為，地政總署須：
- (a) 就已登記寮屋 C2，適時採取適當執管行動；
 - (b) 加強行動處理不遵從地政總署所發警告信規定的寮屋佔用人；及
 - (c) 採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間，未能發現已登記寮屋 C2 的違規情況，並採取所需改善措施。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

2.13 2017 年 2 月底，審計署擴大審查工作，到下列兩個寮屋區實地視察：

- (a) 由九龍、荃灣及葵青寮管處負責監察的一個寮屋區，根據地政總署的記錄，該寮屋區屬三色系統的黃區；及
- (b) 由新界東（二）寮管處負責監察的一個寮屋區，根據地政總署的記錄，該寮屋區屬三色系統的綠區。

2.14 在實地視察期間，審計署留意到有 40 個構築物可能違反寮屋管制政策（30 宗個案屬九龍、荃灣及葵青寮管處及 10 宗個案屬新界東（二）寮管處），並轉介地政總署調查。地政總署表示，該 40 宗個案中，有 3 宗的構築物並非已登記寮屋。在這 3 宗個案中，有一宗的構築物位於政府土地上，獲發政府土地牌照，另有兩宗的構築物位於私人土地上。截至 2017 年 3 月，地政總署就其餘 37 宗個案的調查結果如下：

- (a) 9 宗新違規個案 (24%)：在審計署於 2017 年 2 月實地視察前，地政總署並不知道這些違規情況。寮屋管制人員在其後進行實地視察，量度有關已登記寮屋的尺寸，並確認這些寮屋不符合寮屋管制政策；
- (b) 5 宗個案 (14%)：並無發現有關已登記寮屋違規；及
- (c) 23 宗個案 (62%)：地政總署就這些已登記寮屋的調查仍在進行，並未能確認有關寮屋是否符合寮屋管制政策。

審計署認為，鑑於寮管處巡查隊在巡查期間，未能發現一些顯著違反寮屋管制政策的情況，地政總署須檢討寮屋監察制度的成效。

主要經投訴或轉介發現違規已登記寮屋

2.15 寮屋管制人員接獲市民投訴或其他決策局／部門轉介的個案後，會實地視察有關寮屋，以確定有否違反寮屋管制政策的情況。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間，隸屬 7 個寮管處的寮屋管制人員進行實地視察後，確認有 939 宗涉及已登記寮屋違反寮屋管制政策的個案，詳情如下：

寮管處	已登記寮屋被確認違反 寮屋管制政策的個案 (數目)
(a) 港島及鯉魚門	164
(b) 九龍、荃灣及葵青	117
(c) 離島	44
(d) 新界東(一)	206
(e) 新界東(二)	168
(f) 新界西(一)	34
(g) 新界西(二)	206
總計	939

2.16 在 7 個寮管處中，只有新界東(一)寮管處就已登記寮屋被確認涉及違規的 206 宗個案(見第 2.15(d)段)備存資料，記錄違規情況是如何被發現。在這 206 宗個案中：

- (a) 181 宗個案(88%)源自市民投訴或由決策局／部門轉介；及
- (b) 25 宗個案(12%)是在寮屋管制巡查中發現。

2.17 審計署認為，就市民舉報或其他決策局／部門轉介的每宗已登記寮屋個案，其後如確認違反寮屋管制政策，地政總署須採取行動，調查為何負責的巡查隊在例行巡查期間未能發現違規情況，並採取所需改善措施。地政總署亦須要求各寮管處備存管理資料，列明經不同來源發現違規已登記寮屋的個案數目。

2.18 由 2016 年 6 月起，各寮管處都必須每兩個月舉行一次個案監察會議，並擬備個案監察報告，監察對違反寮屋管制政策的已登記寮屋所作執管行動的進度。審計署審查港島及鯉魚門寮管處 2016 年 10 月的個案監察報告，發現該寮管處正就 35 宗涉及已登記寮屋的違規個案採取執管行動。在這 35 宗個案中：

- (a) 28 宗個案 (80%) 源自市民投訴 (包括傳媒查詢) 或由決策局／部門轉介；及
- (b) 7 宗個案 (20%) 是在寮屋管制巡查中發現。

2.19 審計署在第 2.18(a) 段所述的 28 宗個案中，揀選了 4 宗進行審查。該 4 宗選定個案的詳情如下：

- (a) 已登記寮屋在取消登記後再被佔用 (見個案四)；
- (b) 違規的已登記寮屋屢遭投訴 (見個案五)；
- (c) 沒有對違規的已登記寮屋採取行動 (見個案六)；及
- (d) 已登記寮屋在取消登記後尚未拆卸 (見個案七)。

個案四

已登記寮屋 (已登記寮屋 D) 在取消登記後再被佔用 (2001 年 1 月至 2017 年 2 月)

1. 2015 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，指九龍某村 (B 村) 一間已登記寮屋 (已登記寮屋 D) 在取消登記後，被人非法再次佔用。已登記寮屋 D 應已在 2001 年非發展性清拆行動中騰空並被當局圍封。2015 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處實地視察，發現已登記寮屋 D 被非法再次佔用。
2. 根據地政總署的記錄：
 - (a) 已登記寮屋 D 位於市區的政府土地；
 - (b) 港島及鯉魚門寮管處認為，管制和管理非發展性清拆的構築物，包括構築物被非法再次佔用，不屬該寮管處的職權範圍；及
 - (c) 地政總署清拆組認為，該組的核心工作是安置受非發展性清拆行動影響的人士，至於處理空置構築物遭非法再次佔用，從來都不屬其工作。

個案四 (續)

3. 審計署於 2017 年 2 月實地視察，留意到已登記寮屋 D 有被再次佔用的迹象 (見照片九)。

照片九

已登記寮屋 D
(2017 年 2 月)



資料來源：審計署於 2017 年 2 月拍攝的照片

審計署的意見

4. 審計署認為，地政總署自 2015 年 7 月起一直沒有對已登記寮屋 D 採取執管行動，糾正該構築物被非法再次佔用的情況，做法並不理想。就此，地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 D，適時採取適當執管行動；及
- (b) 採取措施，防止再次因地政總署不同組別之間權責不清而延遲採取執管行動。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

個案五

違規的已登記寮屋 (已登記寮屋 E) 屢遭投訴
(2013 年 5 月至 2017 年 3 月)

1. 2013 年 5 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，指位於 A 村一間已登記寮屋 (已登記寮屋 E) 有違規建築工程。有關建築工程經港島及鯉魚門寮管處指出其違規情況後停工。
2. 2014 年 8 月，港島及鯉魚門寮管處接獲另一宗投訴，指已登記寮屋 E 有違規建築工程。同月，港島及鯉魚門寮管處實地視察後發出警告信，要求佔用人糾正違規情況。根據地政總署的記錄，有關違規情況於 2015 年 5 月糾正。
3. 2016 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處在例行巡查期間，留意到已登記寮屋 E 的二樓有違規構築物 (見照片十)。2016 年 8 月，港島及鯉魚門寮管處向已登記寮屋 E 的佔用人發出警告信，要求他在 28 日內糾正違規情況。

照片十

已登記寮屋 E
(2016 年 7 月)



資料來源：地政總署的記錄

個案五 (續)

4. 2016 年 12 月，港島及鯉魚門寮管處留意到已登記寮屋 E 的違規情況未糾正，遂向佔用人發出警告信，指出若不執行糾正工程，便會採取寮屋管制行動，包括取消寮屋登記編號。寮屋登記編號一經取消，有關構築物便不獲容許存在於政府土地上。然而，截至 2017 年 1 月，有關違規情況仍未糾正。

5. 已登記寮屋 E 在 1982 年登記記錄及 2017 年 1 月時的詳情如下：

詳情	1982 年登記記錄	2017 年 1 月 地政總署視察結果
尺寸：		
- 長 (呎)	26	26
- 闊 (呎)	22	22
- 高 (呎)	8	14
用途	店鋪	店鋪
建築物料	木材／白鐵／磚	木材／白鐵／磚

地政總署的回應

6. 2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 港島及鯉魚門寮管處人員於 2016 年 12 月會見已登記寮屋 E 的佔用人。2017 年 1 月，該名佔用人要求暫緩執管行動，理由是她有經濟困難，以及照顧其 93 歲父親 (為其中一名佔用人) 有困難；及
- (b) 2017 年 2 月，港島及鯉魚門寮管處拒絕佔用人的要求。佔用人以經濟困難為理由，再要求把執管行動延期到 2017 年 8 月執行。港島及鯉魚門寮管處於 2017 年 2 月中再次拒絕佔用人的要求。

個案五 (續)

審計署的意見

7. 審計署留意到，已登記寮屋 E 位於 A 村的顯眼位置 (附近有一個公眾停車場和一間士多)。根據地政總署的記錄，已登記寮屋 E 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 E 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：

- (a) 2013 及 2014 年多次採取管制行動，仍未能阻止已登記寮屋 E 再次有違規工程和擴建；及
- (b) 2016 年 7 月發現的違規情況截至 2017 年 2 月仍未糾正。

8. 審計署認為，地政總署須：

- (a) 就已登記寮屋 E，適時採取有效執管行動；及
- (b) 加強行動，處理屢遭投訴和多次接獲地政總署警告信的已登記寮屋。

資料來源：地政總署的記錄

個案六

沒有對違規的已登記寮屋採取行動
(2015 年 10 月至 2017 年 3 月)

1. 2015 年 10 月，港島及鯉魚門寮管處接獲一宗投訴，指位於 A 村一間已登記寮屋 (已登記寮屋 F) 有違規建築工程。經港島及鯉魚門寮管處實地視察後發現，已登記寮屋 F 建有違規天台構築物，而該寮屋的尺寸與 1982 年登記記錄不符。港島及鯉魚門寮管處先後於 2015 年 11 月和 2016 年 1 月向佔用人發出警告信，要求他糾正違規情況。
2. 2016 年 2 月，已登記寮屋 F 的佔用人投訴，指其鄰居有類似違規情況，但只有他被要求糾正違規情況。就此，該名佔用人向港島及鯉魚門寮管處舉報該等個案，並提供多張與已登記寮屋 F 毗鄰和相鄰的寮屋照片。
3. 2016 年 6 月和 10 月，港島及鯉魚門寮管處留意到已登記寮屋 F 的糾正工程進度未如理想，遂向佔用人發出警告信，要求完成所有糾正工程，否則會採取寮屋管制行動 (包括取消寮屋登記編號)。然而，截至 2017 年 1 月，有關違規情況仍未糾正。
4. 根據 1982 年登記記錄，已登記寮屋 F 包括兩個寮屋登記編號 (已登記寮屋 F1 和 F2)。已登記寮屋 F1 和 F2 在 1982 年登記記錄及 2017 年 1 月時的詳情如下：

詳情	1982 年登記記錄		2017 年 1 月 地政總署視察結果	
	已登記寮屋 F1	已登記寮屋 F2	已登記寮屋 F1	已登記寮屋 F2
尺寸：				
- 長 (呎)	13	4	13	4
- 闊 (呎)	16	9	16	9
- 高 (呎)	11	7	18	18
用途	住用	貯存	住用	住用
建築物料	磚	磚	磚	磚

個案六 (續)

地政總署的回應

5. 2017 年 3 月，地政總署告知審計署：
- (a) 已登記寮屋 F 的佔用人 (一對年邁夫婦，兩人都超過 87 歲) 正就糾正工程徵詢結構工程師的意見，以便符合寮屋管制政策的規定；及
 - (b) A 村列為巡查黑點，而港島及鯉魚門寮管處已就 A 村所有已登記寮屋分階段展開深入調查。由於該寮管處的調查最終會涵蓋 A 村所有已登記寮屋，所以未有回應已登記寮屋 F 佔用人提出的一般投訴。

審計署的意見

6. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋 F 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 F 的次數記錄。審計署認為下列情況並不理想：
- (a) 已登記寮屋 F1 和 F2 的高度，分別由 11 呎和 7 呎增至 18 呎，平均增加 100%。然而，負責的巡查隊在例行巡查期間未能發現違規情況；
 - (b) 雖然港島及鯉魚門寮管處於 2016 年 2 月接獲舉報，懷疑與已登記寮屋 F 毗鄰和相鄰的寮屋有違規情況，但該寮管處並未對上述寮屋適時進行調查；及
 - (c) 署方雖於 2015 年 11 月、2016 年 1 月、6 月和 10 月多次採取行動，違規情況仍未糾正。
7. 審計署認為，地政總署須：
- (a) 對已登記寮屋 F 佔用人轉介的寮屋進行調查，以確定有否違反寮屋管制政策的情況，並採取所需執管行動；及
 - (b) 就已登記寮屋 F1 和 F2，適時採取有效執管行動。

資料來源：地政總署的記錄

個案七

已登記寮屋 (已登記寮屋 G、H 及 I)
在取消登記後尚未拆卸
(2016 年 7 月至 2017 年 3 月)

1. 2016 年 7 月，港島及鯉魚門寮管處接獲傳媒查詢，有關位於九龍海旁數間用作經營食肆的寮屋情況。經寮屋管制人員實地視察後，證實 3 間已登記寮屋 (已登記寮屋 G、H 及 I) 未經地政總署批准重建。因此，地政總署取消了這些已登記寮屋的寮屋登記編號，並發出清拆通知書，詳情如下：

已登記寮屋	取消寮屋登記編號日期	根據《土地 (雜項條文) 條例》採取的行動		
		發出清拆通知書日期	清拆通知書屆滿日期	截至 2017 年 1 月的情況
G	2016 年 8 月 30 日	2016 年 8 月 30 日 (見照片十一)	2016 年 10 月 31 日	尚未進行清拆
H	2016 年 9 月 8 日	2016 年 9 月 8 日 (見照片十二)	2016 年 11 月 8 日	
I	2016 年 9 月 8 日	2016 年 9 月 8 日 (見照片十三)	2016 年 11 月 8 日	

照片十一

已登記寮屋 G (位於食肆上層的構築物)
(2016 年 8 月)



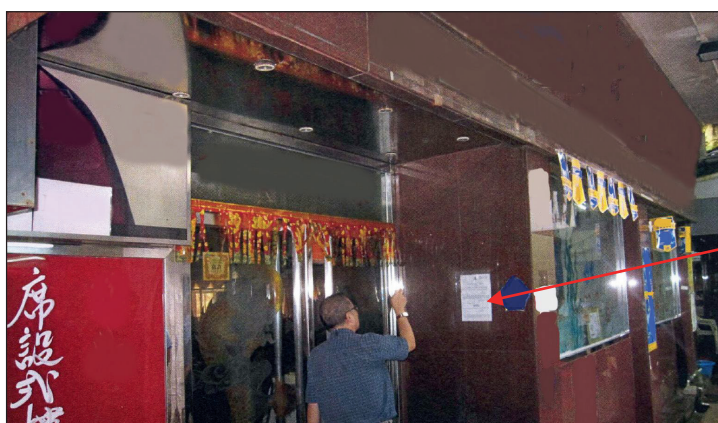
地政總署
清拆通知書

資料來源：地政總署的記錄

個案七(續)

照片十二

已登記寮屋 H (用作經營食肆)
(2016 年 9 月)



地政總署
清拆通知書

資料來源：地政總署的記錄

照片十三

已登記寮屋 I (用作經營食肆)
(2016 年 9 月)



地政總署
清拆通知書

資料來源：地政總署的記錄

2. 審計署於 2017 年 2 月實地視察，發現在已登記寮屋 H 及 I 經營的兩家食肆仍然營業。(審計署人員未能進入已登記寮屋 G 的食肆上層查看。)

個案七(續)

3. 鑑於已登記寮屋 G、H 及 I 有違規情況，在 2016 年 8 月至 12 月期間，地政總署在該 3 間已登記寮屋位處的海旁，實地視察 133 間作商業用途的已登記寮屋。截至 2016 年 12 月，該 133 間已登記寮屋的視察結果如下：

視察結果		已登記寮屋 (數目)
確認出現違規情況：	未經批准重建	29
	更改尺寸	8
	更改用途	11
確認沒有違規情況		8
因佔用人不合作未能視察		77
總計		133

地政總署的回應

4. 2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 2016 年 10 月，一位立法會議員要求政府制訂合適政策，容許位於九龍相關海旁現有店舖及食肆繼續經營；及
- (b) 地政總署認為個案七不只涉及土地管制問題，還關乎旅遊、本地發展及市民生計。

審計署的意見

5. 根據地政總署的記錄，已登記寮屋 G、H 及 I 位於市區的政府土地。審計署留意到，地政總署並沒有備存近年巡查已登記寮屋 G、H 及 I 的次數記錄。審計署認為，寮屋管制人員在例行巡查期間，未能發現已登記寮屋 G、H 及 I 違規重建，也未能發現位於九龍相關海旁其他 48 間已登記寮屋違規，情況並不理想。此外，地政總署在 2016 年 8 月／9 月發出清拆通知書，佔用人截至 2017 年 1 月仍沒遵從通知書命令。審計署認為，地政總署須加快以下行動：

- (a) 根據清拆通知書對已登記寮屋 G、H 及 I，以及與已登記寮屋 G、H 及 I 同處相關海旁的其他 48 間已登記寮屋，採取執管行動；及
- (b) 視察與已登記寮屋 G、H 及 I 同處相關海旁的 77 間已登記寮屋。

寮屋監察制度缺乏成效

2.20 地政總署轄下 7 個寮管處的 312 名執行人員於各寮屋區進行例行巡查。為方便寮屋管理工作，地政總署實施電子巡邏監察系統（巡邏系統），以記錄在寮屋區進行例行巡查的詳情。根據巡邏系統，每個巡查區在多個重點位置設置巡查點，而巡查點都設有電子裝置。巡查隊到達某巡查點時，會把巡邏棒接觸電子裝置，巡邏系統便會記錄巡查隊到達該巡查點的時間。巡邏系統會編制每支巡查隊的每日巡查報告，顯示到達每個巡查點的時間，而巡查隊須在巡查報告中列明在巡查期間有否發現新建非法構築物，並把所發現的新建非法構築物記錄在巡查報告中。

2.21 港島及鯉魚門寮管處是 7 個寮管處之一，有 11 支巡查隊（每支巡查隊有 2 至 3 名人員），負責巡查 13 個巡查區。審計署在該 13 個巡查區中，揀選了其中兩個由巡查隊 A 及 B（見第 2.11 段）負責的巡查區進行審查，詳情載於表三。

表三

港島及鯉魚門寮管處巡查隊 A 及 B 的巡查工作
(2016 年 3 月)

巡查隊	巡查區	巡查點 (a) (數目)	已登記 寮屋 (b) (數目)	每個巡查點平均覆蓋 的已登記寮屋數目 (c)=(b)÷(a)
A (2 名人員)	A	24	454	19
B (3 名人員)	B	25	442	18
整體		49	896	18

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

2.22 根據地政總署的記錄，巡查區 A 及 B 位於市區，屬三色系統的紅區。巡邏系統的記錄顯示，在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間 (21 個月合共 432 個工作日)，巡查隊 A 及 B 合共到達 49 個巡查點 2 502 次，詳情如下：

巡查隊	到達巡查點 (次數)
A	1 406
B	1 096
總計	2 502

2.23 因此，在該 21 個月內，兩支巡查隊應平均到達每個巡查點 51 次 ($2\,502 \div 49$)。然而，審計署的審查發現在該 21 個月內，巡查隊到達這 49 個巡查點的次數有明顯差異，詳情載於表四。

表四

在巡查區 A 及 B 到達每個巡查點的次數
(2015 年 1 月至 2016 年 9 月)

在 21 個月內 到達巡查點的次數	涉及的巡查點數目
5	1
17 至 20	5
21 至 30	12
31 至 40	10
41 至 50	4
51 至 100	11
101 至 130	6
總計	49

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

2.24 審計署未能找到記錄顯示在該 21 個月內，巡查隊 A 及 B 到達不同巡查點的次數有明顯差異的理據。舉例來說，在該 21 個月內，巡查隊只到達一個巡查點 5 次，而另外 6 個巡查點則每個都到達了 101 至 130 次不等。2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 部分巡查點的到達次數不多是由於：
 - (i) 巡查點位於偏遠範圍。地政總署的寮屋管制巡查以風險為本，部分範圍位置偏遠，不大可能出現非法搭建寮屋活動，所以不會經常巡查；及
 - (ii) 部分巡查點的電子裝置出現故障，導致沒有把到達時間記錄在巡邏系統內；
- (b) 部分巡查點的到達次數頻密是由於巡查點所在範圍須進行深入調查（見第 2.33(d) 段）；及
- (c) 寮屋管制人員實地巡查對非法搭建寮屋活動具阻遏作用，有如警察在街上巡邏以阻遏罪案發生。

2.25 關於第 2.24(a)(i) 段，由於巡查隊 A 及 B 負責的 49 個巡查點全部都位於三色系統的紅區，即最有可能出現搭建新寮屋活動（見第 2.8 段），所以應該對這 49 個巡查點的每一個都施以相同程度的監察，而採取土地管制執管行動時，也不應以巡查點位置是否偏遠為考慮因素。關於第 2.24(a)(ii) 段，由於巡邏系統旨在監察巡查隊的實地執勤情況（見第 2.29(a) 段），巡查點的電子裝置出現故障卻不及時修理，有違裝設巡邏系統的目的。審計署認為，地政總署須就上述不足之處採取改善措施。地政總署亦須根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，規定在指定時期內須巡查某一巡查範圍內所有已登記寮屋。

2.26 地政總署表示，每日巡查報告載有到達每個巡查點的時間，以及所發現的違規情況，由個別巡查隊保管。在 2015 年 1 月至 2016 年 9 月期間（合共 432 個工作日），巡查隊 A 及 B 於巡查區 A 及 B 作例行巡查的日數分別為 257 及 208 日。根據港島及鯉魚門寮管處提供的 465 份（257 份 + 208 份）每日巡查報告，審計署留意到其中只有兩份記錄了巡查期間發現的違規情況，詳情如下：

監察寮屋及持牌構築物

巡查日期	巡查隊	發現違規的 已登記寮屋	跟進行動
2016 年 6 月 27 日	B	J	<ul style="list-style-type: none"> 於 2016 年 8 月發出警告信 截至 2017 年 1 月仍未糾正違規情況
		K	<ul style="list-style-type: none"> 於 2016 年 8 月及 12 月發出警告信 截至 2017 年 1 月仍未糾正違規情況
2016 年 7 月 15 日	B	L	<ul style="list-style-type: none"> 佔用人於 2016 年 8 月糾正違規情況
		E	(見第 2.19 段個案五) <ul style="list-style-type: none"> 於 2016 年 8 月及 12 月發出警告信 截至 2017 年 2 月仍未糾正違規情況
		M	<ul style="list-style-type: none"> 於 2016 年 8 月及 11 月發出警告信，於 2016 年 12 月取消寮屋登記編號並發出清拆通知書(要求於 2017 年 3 月或之前糾正)

2.27 審計署審查每日巡查報告時，亦發現巡查隊用於個別巡查點的時間通常不多。有關例子載於表五。

表五

到達巡查點的時間

日期	巡查隊	離開辦事處的時間	巡查點所記錄的時間									返回辦事處的時間
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
2015 年 4 月 10 日	A	9:59	10:25	10:29	10:30	10:34	10:35	10:36	10:37	10:39	-	11:34
2015 年 11 月 18 日	A	9:51	10:19	10:20	10:22	10:25	10:26	10:27	10:28	10:30	-	10:54
2016 年 4 月 22 日	A	10:26	10:43	10:44	10:45	10:48	10:48	10:49	10:50	10:51	-	11:31
2015 年 2 月 24 日	B	10:00	10:24	10:25	10:27	10:28	10:29	10:30	-	-	-	10:53
2015 年 11 月 2 日	B	9:54	10:22	10:24	10:26	10:27	10:28	10:29	-	-	-	11:20
2016 年 9 月 29 日	B	10:05	10:22	10:24	10:27	10:28	10:29	10:30	10:34	10:34	10:36	10:55

資料來源：地政總署的記錄

2.28 根據《寮屋管制運作手冊》，派員實地巡查十分重要，可阻遏任何試圖搭建新寮屋的活動，而例行巡查旨在偵察有否新建非法構築物，以及已登記寮屋有否違規擴建（見第 2.8 段）。如第 2.27 段表五所顯示，巡查隊 A 及 B 通常只花一至兩分鐘便到達下一個巡查點。由於巡查隊在巡查點涵蓋範圍視察時間甚短（每個巡查點平均覆蓋 18 間已登記寮屋——見第 2.21 段表三），因此，巡查隊不大可能有效執行巡查職務。

2.29 2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 巡邏系統於 1996 年實施，以按照《寮屋管制運作手冊》監察巡查隊的實地執勤情況。每日巡查報告記錄巡查隊的實地執勤情況，以及可能是搭建新寮屋的活動。這些報告並無記錄巡查期間所發現的懷疑違規情況；
- (b) 巡查時如有發現任何懷疑違規情況，該署會翻查 1982 年登記記錄、圖則及其他相關文件以作核實。如確認屬違規個案，該署便會開

立個案檔案，以記錄詳細調查和跟進行動。巡查隊甚少在每日巡查報告記錄懷疑違規情況；及

- (c) 設置巡查點是為了提供巡查數據，以分析巡查隊實地執勤的情況。巡查時間和模式不能充分反映所有實地工作。實際上，巡查隊隊長會安排到達巡查點的路線、次序和次數，以便按優次完成每日工作目標。到達每個巡查點之間相距的時間，視乎每日工作目標、性質和規模、巡查點相隔距離、到達各目標地點的先後次序、地理環境限制、到達各巡查點的優先次序及安全問題而定。

2.30 關於第 2.29(a) 及 (b) 段，根據訂定的每日巡查報告，每支巡查隊須在巡查報告中列明在巡查期間有否發現新建非法構築物，並把所發現的新建非法構築物記錄在巡查報告中（見第 2.20 段）。審計署認為，巡查隊應該熟知在什麼情況下構築物會違反寮屋管制政策，理應把所有懷疑非法構築物記錄在每日巡查報告，以便採取跟進行動，包括查核 1982 年登記記錄和發出警告信。

2.31 根據政府對已登記寮屋的政策，所有已登記寮屋均須符合寮屋管制政策（見第 2.3 段），地政總署會對所有涉及違反寮屋管制政策的已登記寮屋採取執管行動（見第 2.4 段）。審計署認為，地政總署調派了 312 名執行人員（截至 2016 年 3 月隸屬 7 個寮管處的人員），負責巡查及其他寮屋監察工作，但不少違規的已登記寮屋卻未被發現，情況並不理想。第 2.12 及 2.19 段個案一至七顯示，巡查隊到巡查點執勤，卻未能有效發現明顯違反寮屋管制政策的情況。地政總署須檢討寮屋監察制度的目標、方式及成效。

2.32 根據《寮屋管制運作手冊》，完成三色系統一個例行巡查周期的時間為 1 至 4 個工作日（見第 2.8 段），而就位於每個巡查區的已登記寮屋，完成一個逐戶寮屋檢查周期的時間為 12 至 24 個月（見第 2.9 段）。

2.33 2016 年 12 月，審計署要求地政總署告知，各個寮管處有否遵守《寮屋管制運作手冊》訂明的三色例行巡查系統及逐戶寮屋檢查的規定；如實際情況與《運作手冊》所載規定不同，則提供有關資料。2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 隨着寮屋的管制職責在 2002 至 2006 年期間分階段由房屋署移交地政總署，寮屋管制人員的數目由 658 名減至 358 名（截至 2016 年 3 月）；

- (b) 自地政總署從房屋署接管寮屋的管制職責以來，由於人手大幅削減，再加上工作繁重，該署不能繼續採用過往由房屋署採用的三色系統，至於房屋署過往採用的逐戶寮屋檢查，該署認為無法持續採用；
- (c) 多年來，地政總署已採用不同方法，以例行巡查來阻遏和偵察新建非法構築物和違規擴建已登記寮屋的情況，至於主動視察已登記寮屋，則主要是在接獲市民投訴或決策局／部門轉介後才進行。此外，投訴和轉介個案數目多年來不斷增加，要確立遭投訴的寮屋有否違反寮屋管制政策，涉及大量工作；
- (d) 地政總署主要透過巡查隊定期巡查寮屋區，以目測方式檢查已登記寮屋，如發現有非法構築物、已登記寮屋擴建或正進行相關工程，該署會即時採取寮屋管制行動。此外，如接獲市民投訴或決策局／部門轉介，巡查隊便會深入調查，同時亦會進行例行巡查；
- (e) 地政總署採取風險為本的方法打擊違反寮屋管制政策的情況。一些較有可能出現非法搭建寮屋活動的寮屋區已列為須加緊檢查的黑點，而各寮管處須每兩個月向地政總署總部提交進度報告。管理層會不時檢討巡查範圍的情況，如情況惡化（由投訴及發現非法構築物的數目反映），有關範圍會列為黑點，直至情況改善和受控為止。截至 2017 年 2 月，全港共有 15 個指定黑點範圍；
- (f) 隨着地政總署於 2016 年 6 月宣布實施經加強和改良的寮屋管制措施後，各寮管處須每兩個月舉行一次個案監察會議，並在個案監察報告中匯報涉及寮屋管制行動的每宗個案，以供負責經理和地政總署總部查核。上述監察機制確保所有巡查隊匯報和從速跟進所有涉及寮屋管制行動的個案；及
- (g) 《寮屋管制運作手冊》應予更新，以反映最新發展。

2.34 然而，地政總署未能向審計署提供記錄，顯示何時採用修訂的巡查方法（見第 2.33(b) 及 (c) 段）以監察寮屋及其詳情。審計署認為地政總署採用的巡查方法，較《寮屋管制運作手冊》所載規定差異甚大，而修訂的方法卻未妥為公布及記錄在案，情況並不理想。關於巡查隊定期巡查（見第 2.33(d) 段）及在黑點範圍加緊檢查（見第 2.33(e) 段）方面，地政總署未能向審計署提供近年定期巡查個別寮屋區和視察個別黑點範圍次數的資料。

2.35 地政總署表示，部分寮屋區已列為須加緊檢查的黑點（見第 2.33(e) 段）。審計署留意到黑點制度於 2012 年 4 月推行。雖然 A 村已於 2013 年 7 月起劃為黑點範圍，但第 2.12 段個案一至三顯示，黑點制度未能有效發現明顯違反寮屋管制政策的情況。審計署認為，地政總署須檢討寮屋監察制度的成效，以便改善有關制度。

寮管處沒有備存投訴記錄冊

2.36 根據地政總署的指示，每個寮管處均須備存投訴記錄冊，記載接獲投訴的日期和詳情。然而，審計署發現港島及鯉魚門寮管處沒有備存有關記錄冊。審計署認為，地政總署須採取措施，確保各寮管處均備存投訴記錄冊。

漏報違反寮屋管制政策的個案

2.37 由 2016 年 6 月起，各寮管處必須每兩個月擬備個案監察報告並提交地政總署總部，匯報對違反寮屋管制政策個案所採取的跟進行動。各寮管處亦須每兩個月舉行一次個案監察會議，跟進違規個案。然而，港島及鯉魚門寮管處提交的 2016 年 10 月個案監察報告中，只載列了 35 宗個案，漏報 3 宗個案（屬地政總署在審計署實地視察前已得悉的 12 宗個案（見第 2.11(b) 段）的其中 3 宗）。審計署認為，地政總署須採取措施，確保各寮管處在每兩個月提交的個案監察報告中，列出所有未完結的個案。

須採用較佳制度確保寮屋管制政策獲遵守

2.38 1982 年登記記錄是以人手方式記存，而地政總署總部和各寮管處則分別保存一套相關人手登記記錄。每日巡查報告只記錄到達每個巡查點的時間，而違規事項則由人手記錄於巡查報告內。由於巡邏系統的限制，巡查區內每間已登記寮屋的巡查時間並未能提供。地政總署表示，7 個寮管處把有關違反寮屋管制政策的已登記寮屋和所採取跟進行動的資料，存放在個別個案的紙本檔案內，而在 2016 年 6 月前（見第 2.37 段）則未能於短時間內把經滙總的資料提供予地政總署總部查核或審計署審查。

2.39 此外，每日巡查報告只顯示到達過的巡查點，但沒有顯示巡查過的已登記寮屋。因此，其後在巡查區發現已登記寮屋有違規情況，可能無法要相關巡查隊負全責。這樣安排不利於良好管理和責任承擔。

2.40 地政總署監察已登記寮屋是否遵守寮屋管制政策的制度由於存在上文所述的局限，因此缺乏成效及效率，亦無法保證寮屋管制政策獲妥善遵守。為此，地政總署須改善該制度並考慮推行新制度，例如把下列要點納入其中：

- (a) 每支巡查隊應專責監察某一巡查範圍內的指定已登記寮屋，以確保寮屋管制政策獲得遵守；
- (b) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，以便每間已登記寮屋在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮違反寮屋管制政策的風險；
- (c) 1982 年登記記錄中每間已登記寮屋的詳情，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
- (d) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
- (e) 涉及各已登記寮屋的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及
- (f) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的已登記寮屋和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）。

2.41 地政總署亦可考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每間已登記寮屋的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新。地政總署亦須就跟進和處理久未完結違規個案，加強對執行人員的指導。

審計署的建議

2.42 審計署建議，在監察寮屋時，地政總署署長應：

- (a) 就已登記寮屋 A1、A2、B1、B2、C2、D、E、F1、F2、G、H 和 I，以及 48 間位於九龍相關海旁的已登記寮屋，適時採取適當執管行動；

- (b) 要求各寮管處備存管理資料，列明經不同來源發現違規已登記寮屋的個案數目；
- (c) 採取措施，防止再次因地政總署不同組別之間權責不清而延遲採取執管行動；
- (d) 加強行動，處理屢遭投訴和多次接獲地政總署警告信的已登記寮屋；
- (e) 加快行動，視察與已登記寮屋 G、H 及 I 同處相關海旁的 77 間已登記寮屋；
- (f) 採取措施，確保適時修理巡查點出現故障的電子裝置；
- (g) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，規定在指定時期內須巡查某一巡查範圍內所有已登記寮屋；
- (h) 採取措施，確保各寮管處均備存投訴登記冊；
- (i) 採取措施，確保各寮管處在每兩個月提交的個案監察報告中，列出所有未完結的個案；
- (j) 檢討寮屋監察制度的成效，並考慮推行經改良制度，例如把下列要點納入其中：
 - (i) 每支巡查隊應專責監察某一巡查範圍內的指定已登記寮屋，以確保寮屋管制政策獲得遵守；
 - (ii) 根據現有人手資源，制訂每支巡查隊的巡查計劃，以便每間已登記寮屋在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮違反寮屋管制政策的風險；
 - (iii) 1982 年登記記錄中每間已登記寮屋的詳情，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
 - (iv) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
 - (v) 涉及各已登記寮屋的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及

- (vi) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的已登記寮屋和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）；
- (k) 考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每間已登記寮屋的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新；及
- (l) 就跟進和處理久未完結違規個案，加強對執行人員的指導。

政府的回應

2.43 地政總署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 考慮到經市民投訴和決策局／部門轉介才發現的違規個案比例較高，地政總署會加強監察寮管處的例行巡查工作，並評估巡查的成效；
- (b) 關於第 2.42(h) 段，所有寮管處現已備存投訴記錄冊；
- (c) 關於第 2.42(i) 段，地政總署已提醒個案主任把所有違規個案在確認後兩星期內納入個案監察報告內，並會繼續確保寮管處在指定時限內於個案監察報告中，列出所有未完結的個案；
- (d) 地政總署在 2016 年 9 月公布的寮屋管制指示中，已清楚訂明須採取的寮屋管制行動和相關時限。採用新的電腦系統會涉及投放大量人力資源和時間。地政總署會考慮推出系統，以備存 1982 年登記記錄中已登記寮屋的資料，並把顯示已登記寮屋位置的地圖數碼化，方便實地巡查；及
- (e) 自 2016 年 6 月起，地政總署已強化監察寮屋管制工作的策略，並會繼續探討新方法，改善寮屋管制工作和違規個案的跟進行動。

2.44 發展局局長表示，地政總署自接管寮屋管制職責後，已調撥可用資源處理相關工作，近年亦已致力加強相關工作。

監察持牌構築物

2.45 根據《土地(雜項條文)條例》，地政總署在收到訂明費用後，可發出政府土地牌照，准許持牌人佔用一幅未批租政府土地。政府土地牌照在訂明期間有效，並可由地政總署酌情決定續期或終止。1970年代中期之前，政府發出政府土地牌照，以供持牌人士於政府土地上建造住用及非住用構築物。根據牌照條件，只有遵守政府土地牌照訂明用途和尺寸的持牌構築物，才可在指定政府土地上搭建。如有違反任何牌照條件，地政總署可取消有關牌照。

2.46 地政總署轄下地政處監督 12 個分區地政處(註 10)。分區地政處負責管理所屬地區內未批租和未撥用政府土地，包括位於政府土地上的持牌構築物等工作。截至 2016 年 3 月，12 個分區地政處共有 216 名員工負責土地行政工作，包括監察 15 214 個政府土地牌照所涵蓋的構築物，以確保牌照條件獲得遵守。

持牌構築物違反牌照條件

2.47 地政總署表示，違反牌照條件的持牌構築物及地政總署所採取跟進行動的資料，分別存放在 12 個分區地政處的個別個案的紙本檔案內，因此未能於短時間內把經滙總的資料提供予審計署審查。由於沒有持牌構築物的中央資料庫，審計署揀選了一個離島，並審閱了該離島 30 個政府土地牌照所涵蓋構築物的個案檔案。根據 30 個政府土地牌照所載的地址、用途及尺寸，審計署於 2017 年 1 月實地視察 30 宗個案的構築物，並留意到兩宗懷疑違反牌照條件的個案(見個案八及九)。

註 10：12 個分區地政處為港島東區地政處、港島西及南區地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、離島地政處、北區地政處、西貢地政處、沙田地政處、大埔地政處、荃灣葵青地政處、屯門地政處及元朗地政處。

個案八

未有對持牌構築物 (持牌構築物 A) 採取有效執管行動
(2005 年 1 月至 2017 年 1 月)

1. 1993 年，一名持牌人 (持牌人 A——註) 獲准使用一幅位於離島的政府土地 (15.6 平方米)，以搭建一個持牌構築物 (持牌構築物 A) 作以下用途：

用途	尺寸		
	長 (米)	闊 (米)	高 (米)
住宿	5.18	2.44	4.11
廁所	1.22	1.07	4.11
露台	1.22	1.37	4.11

2. 2005 年 1 月，離島地政處接獲一宗投訴，指持牌構築物 A 違規搭建了一個天台構築物。2005 年 2 月，離島地政處向持牌人 A 發出警告信，要求他盡快拆卸違規構築物；如未能遵辦，該處會考慮取消該政府土地牌照。

3. 2005 年 3 月及 7 月，離島地政處實地視察，留意到持牌構築物 A 的糾正工程仍未進行。

4. 2009 年 2 月，離島地政處接獲另一宗投訴，指持牌構築物 A 違規搭建了一個天台構築物。2009 年 3 月，離島地政處向持牌人 A 發出警告信，要求他盡快拆卸違規構築物；如未能遵辦，該處會考慮取消該政府土地牌照。

5. 審計署未能找到離島地政處在 2005 年 8 月至 2009 年 1 月期間 (42 個月)，以及在 2009 年 4 月至 2017 年 1 月期間 (94 個月)，就此個案採取的任何跟進行動記錄。截至 2017 年 1 月，審計署實地視察時，留意到違規天台構築物仍未拆卸 (見照片十四)。

個案八(續)

照片十四

持牌構築物 A 上的違規天台構築物
(2017 年 1 月)



資料來源：審計署於 2017 年 1 月拍攝的照片

審計署的意見

6. 根據地政總署的指示，如發現持牌構築物的持牌人違規興建構築物，違反牌照條件，應以書面通知持牌人必須在一段期限內(通常在 28 日內)糾正違規事項；如未能遵辦，地政總署可能會取消有關牌照和採取行動清理牌照範圍。審計署認為，雖然離島地政處在 2005 年 2 月發出警告信，但在 12 年後，即 2017 年 1 月，該地政處仍未對持牌構築物 A 違反牌照條件，違規興建天台構築物採取有效行動，情況並不理想。審計署認為，地政總署須：

- (a) 就持牌構築物 A 採取有效執管行動，例如適時取消有關牌照；及
- (b) 採取有效措施，確保持牌構築物的牌照條件獲得遵守。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

註：1993 年，持牌人 A 獲發一個牌照，以取代在 1975 年發出並已取消的牌照。

個案九

未經地政總署批准佔用持牌構築物
(持牌構築物 B)
(2000 年 9 月至 2017 年 1 月)

1. 1969 年，一名持牌人(持牌人 B)根據政府土地牌照(政府土地牌照 B)，獲准使用一幅位於離島的政府土地 (313.5 平方呎)，以搭建一個持牌構築物(持牌構築物 B) 作以下用途：

用途	尺寸		
	長 (呎)	闊 (呎)	高 (呎)
住宿	19.0	10.5	12.0
廚房	6.0	8.5	12.0
廚房	6.0	10.5	12.0

2. 2011 年 11 月，入境事務處經離島地政處查詢後，證實持牌人 B 在 2000 年 9 月去世。根據地政總署的指示，該署在知悉持牌人去世後，除非持牌人的直系親屬申請並獲批准成為新持牌人，否則可能取消該政府土地牌照。然而，審計署未能找到批准把政府土地牌照 B 轉讓給其他人的記錄。審計署在 2017 年 1 月實地視察時，留意到有人佔用持牌構築物 B 的跡象(見照片十五)。

個案九 (續)

照片十五

持牌構築物 B
(2017 年 1 月)



資料來源：審計署於 2017 年 1 月拍攝的照片

審計署的意見

3. 審計署認為，儘管離島地政處在 2011 年 11 月知悉持牌人 B 在 2000 年 9 月去世，並且沒有人申請和獲批轉讓政府土地牌照 B，但地政總署直至 2017 年 1 月仍沒有採取牌照執管行動，情況並不理想。地政總署須就持牌構築物 B 採取適當的執管行動。地政總署在知悉持牌人去世後，如沒有批准轉讓有關政府土地牌照，亦須採取措施取消該牌照。該署亦須聯同入境事務處，確定是否有政府土地牌照持牌人去世，並採取所需的牌照執管行動。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的實地視察

沒有就持牌構築物制訂巡查計劃和保存巡查資料

2.48 根據地政總署的指示，每個持牌構築物應至少每年巡查一次，也可因應工作緩急，把巡查次數改為不少於每三年一次。地政總署表示：

- (a) 12 個分區地政處均沒有就巡查持牌構築物而制訂巡查計劃。各分區地政處只會在有需要時，例如接獲投訴、轉讓政府土地牌照的申請，以及修葺或重建構築物的申請時，才巡查持牌構築物；及
- (b) 12 個分區地政處均沒有設立中央資料庫，記錄每個持牌構築物的巡查時間、所發現的違規情況和採取的跟進行動。

2.49 地政總署並無設立機制，綜合整理巡查持牌構築物的資料和就持牌構築物違反牌照條件採取的跟進行動，這阻礙地政總署管理層監察分區地政處的巡查工作，也阻礙審計署審查地政總署監察持牌構築物工作的效率和成效。因此，此監察制度無法保證 15 214 個政府土地牌照所涵蓋的構築物妥善遵守牌照條件。為改善情況，地政總署須考慮推行持牌構築物監察制度，例如把下列要點納入其中：

- (a) 根據現有人手資源，制訂每個分區地政處的巡查計劃，以便每個持牌構築物在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮不遵守牌照條件的風險；
- (b) 每個持牌構築物的詳情及牌照條件，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
- (c) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
- (d) 涉及各持牌構築物的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及
- (e) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的持牌構築物和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）。

地政總署亦可考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每個持牌構築物的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新。

須就成立中央行動組加快行動

2.50 2005 年 12 月和 2006 年 3 月，房屋署向地政總署移交寮屋管制職責的第二階段前（見第 2.2 段），當時的房屋及規劃地政局和地政總署提交資料文件，告知當時的立法會規劃地政及工程事務委員會：

- (a) 移交安排的優點是經常互有關連的土地管制及契約執行工作由同一組別負責，能夠在處理土地管制工作和同時涉及政府土地及私人土地的契約執行個案時，提高效率和成效；
- (b) 地政總署計劃盡快成立一個中央行動組，負責處理全港的土地管制工作，包括寮屋管制和契約執行工作；及
- (c) 新安排的成效會在實施後檢討。

2.51 然而，審計署留意到，截至 2017 年 1 月：

- (a) 寮屋的監察工作由 7 個寮管處執行，而持牌構築物的監察工作卻由 12 個分區地政處執行；及
- (b) 擬議的中央行動組（見第 2.50(b) 段）尚未成立。

2.52 審計署認為，寮屋由 7 個寮管處監察，而持牌構築物由 12 個分區地政處監察，若這些監察工作能結合執行，可發揮協同作用。因此，地政總署須就成立中央行動組加快行動。

2.53 2017 年 3 月，地政總署向審計署表示：

- (a) 擬議的中央行動組屬一個概念，任何更改人員編制和重行調配人員的建議，都必須諮詢員工；及
- (b) 地政總署會認真考慮成立中央行動組。

審計署的建議

2.54 審計署建議，在監察持牌構築物時，地政總署署長應：

- (a) 採取有效措施，確保持牌構築物的牌照條件獲得遵守；

- (b) 就持牌構築物 A 和 B 適時採取有效執管行動；
- (c) 在知悉持牌人去世後，如沒有批准轉讓有關政府土地牌照，採取措施取消該牌照；
- (d) 聯同入境事務處處長，確定是否有政府土地牌照持牌人去世，並採取所需的牌照執管行動；
- (e) 考慮推行經改良的持牌構築物監察制度，例如把下列要點納入其中：
 - (i) 根據現有人手資源，制訂每個分區地政處的巡查計劃，以便每個持牌構築物在指定期限內均會被巡查，而決定每次巡查相隔的時間時，應考慮不遵守牌照條件的風險；
 - (ii) 每個持牌構築物的詳情及牌照條件，應上載至電腦資料庫，供巡查時核對；
 - (iii) 每次巡查的詳情和所發現的違規情況，連同照片和跟進行動詳情，應記錄在資料庫供日後參考；
 - (iv) 涉及各持牌構築物的市民投訴和決策局／部門轉介個案的詳情，連同跟進行動詳情，應記錄在資料庫；及
 - (v) 編制定期管理報告，列出在指定期限未巡查的持牌構築物和久未完結個案（即在指定期限，跟進違規事項行動仍未完成的個案）；及
- (f) 考慮提供手提電腦裝置，內存巡查計劃和每個持牌構築物的詳情，方便巡查隊巡查，以及把巡查結果和採取的跟進行動，在資料庫記錄和更新。

政府的回應

2.55 地政總署署長同意審計署的建議，並表示署方會考慮要求分區地政處設立檢討委員會，為政府土地牌照的巡查和跟進執管行動，訂立優先次序和工作計劃。

2.56 入境事務處處長表示，入境事務處一向適時應地政總署的要求，查核政府土地牌照持牌人是否有死亡記錄，並會繼續在切實可行的範圍內協助地政總署。

第 3 部分：寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

3.1 本部分探討估價署及地政總署就評估和徵收寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費方面所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 寮屋及持牌構築物的差餉及地租 (見第 3.2 至 3.14 段)；及
- (b) 持牌構築物的牌照費 (見第 3.15 至 3.27 段)。

寮屋及持牌構築物的差餉及地租

3.2 根據《差餉條例》及《地租條例》，物業單位指作為各別或獨立的租賃或持有單位而持有或佔用，或根據任何特許而持有或佔用的土地、建築物、構築物或建築物或構築物的部分。就此：

- (a) 根據《差餉條例》，差餉是按物業單位應課差餉租值的某個百分率 (目前為每年 5%——註 11) 徵收。應課差餉租值是物業單位估計全年可得的租金；及
- (b) 根據《地租條例》，須繳付地租的租出土地 (即持有該等土地所依據的土地契約：(i) 是按《新界土地契約 (續期) 條例》(第 150 章) 續期；或 (ii) 有明文規定須每年繳納地租)，其每年地租是按有關土地上物業單位的應課差餉租值的 3% 徵收。

向寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的情況 (根據估價署的資料顯示)，載於表六。

註 11：根據《差餉條例》，該百分率由立法會批准，自 1999 年 4 月起維持不變。

表六

向寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的情況

徵收項目	寮屋建於		持牌構築物建於	
	政府土地上	私人農地上 (註 1)	政府土地上	私人農地上
差餉	不徵收	徵收 (註 2)	徵收 (註 2)	不適用 (註 4)
地租	不徵收	徵收 (註 3)	不徵收	不適用 (註 4)

資料來源：審計署對估價署記錄的分析

註 1：估價署表示：(a) 如寮屋有一部分搭建在私人農地上而另一部分搭建在政府土地上，該署會評估整個構築物的應課差餉租值，以徵收差餉和地租；及 (b) 在私人農地上搭建屬短暫性質的寮屋，則無須繳納差餉和地租。

註 2：根據《差餉條例》，某些物業單位獲豁免評估差餉，包括：(a) 在農地上搭建作農業用途的非住用寮屋及持牌構築物；(b) 位於新界並由從事農務作業人士佔用作居所的住用寮屋及持牌構築物；及 (c) 評估應課差餉租值不超過訂明款額（目前為每年 3,000 元）的寮屋及持牌構築物。

註 3：根據《地租條例》，原居村民如符合特定條件，可就所持土地權益獲豁免繳納地租的責任。原居村民是指年滿 18 歲的男性，其父系須源自在 1898 年時已存在的認可鄉村的居民。

註 4：私人農地上並無搭建持牌構築物。

就寮屋及持牌構築物徵收差餉及地租的遺漏個案

3.3 如表六所示：

- (a) 私人農地上搭建的寮屋須繳納差餉和地租（視乎情況可獲豁免——見表六註 2 和註 3）；及
- (b) 政府土地上搭建的持牌構築物須繳納差餉（視乎情況可獲豁免——見表六註 2）。

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

3.4 地政總署及估價署表示：

- (a) 地政總署未有向估價署提供 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋(見第 1.3 段表一)的資料，以供該署評估和徵收差餉及地租；及
- (b) 雖然地政總署備存各間已登記寮屋(通常沒有正式地址)的寮屋登記編號，但估價署的電腦系統並無備存有關寮屋登記編號的資料，因為該等編號與評估和徵收差餉無關。為評估和徵收 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋的差餉和地租，估價署和地政總署須以人手核對已登記寮屋的地址。

3.5 2017 年初，為評估與該 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋有關的差餉評估工作量，估價署選出 3 個寮屋區(分別為大澳、鯉魚門及九華徑)進行調查。地政總署應估價署的要求，在該 3 個寮屋區各隨機選出 10 間已登記寮屋，並向估價署提供有關該 30 間已登記寮屋的地址和地圖位置。根據地政總署所提供的資料，估價署發現在該 30 間已登記寮屋當中：

- (a) 有 27 間已登記寮屋已獲評估差餉，應課差餉租值中位數為每年 27,120 元，在 2015–16 年度的應繳差餉中位數為每年約 680 元。這些構築物在 2016–17 年度大部分因差餉寬減而無須繳納差餉；
- (b) 其餘 3 間已登記寮屋用作農業用途或其應課差餉租值不超過訂明款額(目前為每年 3,000 元)，因此按《差餉條例》獲豁免評估差餉；及
- (c) 全部 30 個構築物已獲評估地租或按《地租條例》獲豁免繳納地租。

3.6 估價署的資料庫並無備存已登記寮屋的登記編號(這些構築物通常沒有用於評估差餉和地租的正式地址)，而且估價署和地政總署並沒有就各自備存的相關資料進行核對，這情況無法確保所有相關的已登記寮屋均被妥善徵收差餉和地租。

3.7 至於持牌構築物，地政總署表示：

- (a) 自 2000 年起，地政總署已向估價署提供持牌構築物的資料，以供該署評估和徵收差餉；及
- (b) 然而，由於時間所限，地政總署無法在短時間內整理並向審計署提供過去多年交予估價署作評估和徵收差餉的持牌構築物資料。

3.8 2017 年 2 月，審計署從離島地政處 (註 12) 所監察涉及持牌構築物的 3 326 個政府土地牌照中選出 30 宗 (1%) 個案，並交由估價署核實有否就該等構築物妥為徵收差餉。經核實後，截至 2017 年 3 月，估價署發現該 30 個政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物當中：

- (a) 7 個 (23%) 政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物獲豁免評估差餉 (見第 3.2 段表六註 2)；
- (b) 5 個 (17%) 政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物已獲估價署評估和徵收差餉；及
- (c) 18 個 (60%) 政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物須繳納差餉，但估價署未就該等構築物評估和徵收差餉。估價署表示，該 18 宗個案涉及偏遠地區的物業單位，應課差餉租值較低，該署會較後處理評估和徵收差餉的工作。表七載列該 18 宗個案的詳情。

註 12：截至 2016 年 3 月，離島地政處負責管理最多數量的政府土地牌照 (在總共 15 214 個政府土地牌照中佔 3 326 個 (22%))。

寮屋及持牌構築物的差餉、地租及牌照費

表七

遺漏徵收差餉的 18 個政府土地牌照所涵蓋的構築物
(2017 年 3 月)

政府土地 牌照	地點	持牌構築物 用途	面積 (平方米)	估價署估計的 每年差餉額 (元)
C	大嶼山大澳	} 住宿	47	492
D	南丫島東澳		44	264
E	大嶼山梅窩		44	462
F	大嶼山大澳		38	294
G	大嶼山大澳		37	288
H	大嶼山梅窩		35	510
I	大嶼山大澳		33	216
J	大嶼山塘福		32	246
K	大嶼山東涌		31	372
L	大嶼山大澳	住宿和貯存	29	228
M	大嶼山大澳	} 住宿	28	216
N	大嶼山大澳		26	204
O	大嶼山大澳		24	186
P	大嶼山大澳		23	180
Q	大嶼山大澳		23	180
R	大嶼山大澳		22	174
S	大嶼山大澳		20	156
T	大嶼山大澳		17	132

資料來源：地政總署和估價署的記錄

註：估價署表示，2015-16 年度在扣除差餉寬減後，該 18 個政府土地牌照所涵蓋的構築物估計平均應徵收的差餉約為 135 元。

3.9 2017 年 3 月，估價署告知審計署：

- (a) 估價署電腦系統按照樓宇地址和地段備存須繳納差餉和地租的物業單位資料。截至 2017 年 3 月，該電腦系統備存了 6 659 個政府土地牌照所涵蓋構築物的差餉評估記錄。在 2015–16 年度，該 6 659 個政府土地牌照所涵蓋構築物的應課差餉租值中位數約為每年 24,000 元，在扣除差餉寬減後，每個政府土地牌照所涵蓋構築物的應繳差餉中位數約為每年 600 元。在 2015–16 年度，估價署在徵收差餉方面所得的總收入為 227.33 億元，而來自政府土地牌照相關構築物的差餉收入為 760 萬元 (即 227.33 億元的 0.03%)。由於政府寬減 2016–17 年度 4 個季度的差餉 (每個應繳差餉物業每季最多寬減 1,000 元)，因此該年度大部分受政府土地牌照所涵蓋的構築物均無須繳納差餉。至於那些未包括在估價署系統政府土地牌照，部分涉及的持牌構築物可能按《差餉條例》獲豁免評估差餉 (例如見第 3.2 段表六註 2)；部分可能涉及無法作有價值用途的破落構築物，因此無須評估差餉；部分可能涉及與相連物業單位一同評估的構築物；部分則可能涉及應課差餉租值較低的構築物，因此估價署會較後處理這些個案；
- (b) 估價署須訂立工作優先次序，以免影響各項法定職能的工作，包括不時更新估價冊和地租登記冊 (在 2015–16 年度涉及約 32 000 個新估價) 和每年全面重估差餉的工作 (涉及約 250 萬個估價)。位於偏遠地區政府土地牌照所涵蓋的構築物應課差餉租值較低，因此估價署會較後處理這些個案；
- (c) 為善用估價署的可用資源和保障政府收入，估價署的既定做法是，在評估於政府土地上搭建的持牌構築物和私人農地上搭建的寮屋的差餉及／或地租時，會優先處理應課差餉租值較高的構築物；及
- (d) 根據第 3.5 段所載估價署的調查結果和寮屋的歷史背景，要把地政總署和估價署就 262 128 間於私人農地上搭建的已登記寮屋而備存的記錄進行資料核對，可能不符合成本效益，而按所預期的效果，估價署認為投放資源作資料核對的工作可能缺乏理據。估價署在查核這些構築物的差餉記錄前，必須先核實這些構築物的地址或實際地點，由於所涉及的記錄數量龐大，核對工作會大幅增加工作量。估價署在承諾採取任何跟進行動前，必須審慎評估蒐集這些構築物資料作核對的成本效益。

3.10 審計署留意到，截至 2017 年 3 月，在地政總署管理的 15 214 個政府土地牌照中，估價署電腦系統只備存其中 6 659 個 (佔 15 214 個的 44%) 的差餉評估記錄 (見第 3.9(a) 段)。此外，在 262 128 間於私人農地上搭建的已登記寮屋之中，估價署只就其中 30 間 (佔 262 128 間的 0.01%) 進行調查 (估價署及地政總署表示，該 30 間寮屋是隨機抽選)，以確定有否就該等寮屋評估差餉和地租 (見第 3.5 段)。因此，寮屋及持牌構築物的相關差餉和地租，或有未獲全面評估和徵收的風險。審計署認為，為確保妥善徵收寮屋及持牌構築物的差餉和地租，地政總署須向估價署提供所有相關寮屋及持牌構築物的資料，以便估價署按情況評估和徵收差餉和地租。如過往就寮屋及持牌構築物徵收差餉和地租時有所遺漏，估價署亦須採取行動，追討和徵收相關差餉和地租。

審計署的建議

3.11 審計署**建議**地政總署署長應向差餉物業估價署署長提供所有相關的寮屋及持牌構築物資料，以便估價署按情況評估和徵收差餉和地租。

3.12 審計署**建議**差餉物業估價署署長應：

- (a) 採取行動，就審計署發現的 18 個政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物 (見第 3.8(c) 段) 徵收差餉；及
- (b) 根據地政總署提供的寮屋及持牌構築物資料採取行動，向相關的寮屋及持牌構築物徵收差餉和地租，並追討過往遺漏徵收的差餉和地租。

政府的回應

3.13 地政總署署長同意載於第 3.11 段的審計署建議，並表示地政總署會按照建議與估價署跟進此事。

3.14 差餉物業估價署署長同意載於第 3.12 段的審計署建議，並表示：

- (a) 估價署一直密切監察政府土地牌照所涵蓋的持牌構築物的差餉評估工作。2003 年，估價署設立電腦系統，以監察評估新界持牌構築物的工作，這些構築物資料都是由地政總署提供。截至 2017 年 3 月，估價署接獲地政總署提供位於新界的 2 650 個政府土地牌照

的相關構築物資料，並已就這些政府土地牌照採取跟進行動。估價署會視乎可用資源和工作優先次序，根據地政總署提供的資料分階段評估尚待處理的持牌構築物，包括審計署發現的 18 宗個案（見第 3.8(c) 段）；及

- (b) 估價署在收到地政總署所提供 262 128 間在私人農地上搭建的已登記寮屋的地址、位置和地界後，便能夠進行資料核對工作，並核實有關已登記寮屋是否已獲評估或獲豁免評估差餉及／或地租。

持牌構築物的牌照費

3.15 1972 年 10 月，政府通過《土地（雜項條文）條例》，訂明佔用政府土地搭建各類持牌構築物的許可證費用（即“牌照費”），例如：

- (a) 就 18 類位於市區的指明構築物（如位於市中心的加油站，牌照費為每年 3,000 元）和 17 類位於新界的指明構築物訂明佔用政府土地的牌照費；
- (b) 就其他類型的構築物（包括住用構築物）訂明佔用政府土地的牌照費。住用持牌構築物佔用政府土地的牌照費如下：
 - (i) 如位於市區，為每年每平方呎由 0.1 元至 1 元不等；及
 - (ii) 如位於新界，則為每年每平方呎 0.03 元；及
- (c) 市區牌照費最低為 10 元，新界則為 5 元。

3.16 1977 年 1 月，為配合推行十進制，政府修訂《土地（雜項條文）條例》，佔用政府土地搭建持牌構築物的牌照費因而有所調整。住用構築物佔用政府土地的牌照費如下：

- (a) 如位於市區，為每年每平方米由 1 元至 10 元不等；及
- (b) 如位於新界，則為每年每平方米 0.3 元。

3.17 截至 2016 年 3 月，有效的政府土地牌照有 15 214 個，包括 10 481 個作住宅用途及 4 733 個作非住宅用途的牌照（見第 1.6 段）。在 2015–16 年度，政府土地牌照費的總收入為 445,000 元。

政府土地牌照費自 1972 年以來未曾檢討和調整

3.18 地政總署表示：

- (a) 1972 年《土地(雜項條文)條例》訂立的牌照費，是按當時的租用官地牌照費用而訂立，而該等費用是由先前的《簡易程序治罪(牌照及費用)規例》所訂立。由 1950 年代至 1970 年代初期，租用官地牌照費用和根據《土地(雜項條文)條例》訂立的牌照費與地價相比，是訂於相對象徵式水平，徵收這些費用的目的在於管制土地使用而非增加收入。政府的原意是，待租用官地牌照或政府土地牌照由具有正式租賃安排和收費的短期租約取代後，這些牌照費用會被逐步淘汰；及
- (b) 根據地政總署對 1970 年代(即大約在《土地(雜項條文)條例》於 1972 年通過時)新界市值租金所作的研究，該條例所訂明的牌照費約為當時新界豁免管制屋宇市值租金的 1% 或更低。

3.19 審計署留意到，佔用政府土地搭建持牌構築物的牌照費，自 1972 年《土地(雜項條文)條例》通過以來從未調整。牌照費在 1977 年 1 月調整，只是為配合政府推行十進制，取代原本使用的非十進制。根據估價署於 2016 年第三季有關唐樓及村屋的平均年租記錄，審計署留意到，住用持牌構築物的牌照費遠低於同類處所的市值租金(見表八)。

表八

**佔用土地搭建住用持牌構築物的牌照費與市值租金相比
(2016 年第三季)**

地區	牌照費 (每年每平方米)	市值租金 (每年每平方米) (註)
市區	1 元至 10 元 (視乎地區而定)	2,844 元
新界	0.3 元	1,896 元

資料來源：《土地(雜項條文)條例》及估價署的記錄

註：估價署表示，市區及新界的市值租金分別指唐樓及村屋的平均年租。

3.20 審計署的審查發現，政府曾在以下時間提出檢討牌照費的問題：

- (a) 1972 年，時任地政測量處處長建議制訂《土地(雜項條文)條例》時，表示政府會考慮在其後 12 個月內調整牌照費；
- (b) 1977 年，政府匯報將非住用持牌構築物轉為短期租約(見第 3.22 段)的進度時表示，不少持牌人繳交金額甚低的牌照費，卻把構築物分租賺取租金，而承租人所繳付的租金應屬政府收入；
- (c) 1999 年 6 月，地政總署向當時的規劃環境地政局提出，《土地(雜項條文)條例》所訂明的費用應予以更新。1999 年 8 月，該局要求地政總署告知訂明收費中有哪些項目應予刪除、更新或保留；及
- (d) 2006 年 12 月，地政總署告知當時的房屋及規劃地政局，由於地政總署正着手修例加重《土地(雜項條文)條例》所訂明的罰則，因此不建議更新該條例所訂明的牌照費，因為訂明費用不合時宜的問題，可藉批出短期租約以取代政府土地牌照來解決。

3.21 截至 2016 年 3 月，仍有 10 481 個作住宅用途及 4 733 個作非住宅用途的政府土地牌照未被轉為短期租約。審計署認為，地政總署須加快行動檢討牌照收費水平。

須把合適的非住用政府土地牌照轉為短期租約

3.22 地政總署表示：

- (a) 自 1970 年代中期起，政府已推行政策，將非住用政府土地牌照轉為短期租約，以加強管制，並可保障政府獲得更佳財政收益；
- (b) 就由政府土地牌照轉換的市區短期租約，租金按合理市值租金收取，金額每三年檢討一次；及
- (c) 就由政府土地牌照轉換的新界短期租約，租金通常會按現行短期租約標準收費率收取，視乎短期租約的位置和短期租約用地所涵蓋的建築物而釐定。原來的短期租約的標準收費率是根據市值租金釐訂，以反映暫時佔用土地的平均租金水平。有關收費率會作定期檢討，以反映市場變動的情況。

3.23 雖然政府自 1970 年代中期起已推行政策，將非住用政府土地牌照轉為短期租約，但截至 2016 年 3 月，仍有 4 733 個非住用政府土地牌照未被轉為短期租約。根據地政總署的指示，若干類別的非住用政府土地牌照（如農地及相關構築物、遊樂場及汽艇服務亭）無須轉為短期租約。然而，在上述 4 733 個非住用政府土地牌照之中，有多少個適宜轉為短期租約，地政總署並沒有備存相關資料。就此，審計署留意到，非住用持牌構築物的牌照費遠低於短期租約的標準收費率。舉例而言，截至 2017 年 1 月：

- (a) 短期租約標準收費率由每年每平方米 68.8 元至 771.1 元不等；及
- (b) 《土地（雜項條文）條例》所訂相關牌照費僅為每年每平方米 0.1 元至 0.3 元不等。

3.24 審計署認為，地政總署須進行檢討，以找出適宜轉為短期租約的非住用政府土地牌照，並及早將有關牌照轉為短期租約。

審計署的建議

3.25 審計署**建議**地政總署署長應：

- (a) 加快行動，檢討政府土地牌照收費水平；及
- (b) 找出適宜轉為短期租約的非住用政府土地牌照，並及早將有關牌照轉為短期租約。

政府的回應

3.26 地政總署署長同意審計署的建議，並表示在 2015 年，地政總署已開始就是否須檢討《土地（雜項條文）條例》所訂的牌照收費水平，進行內部討論和研究。

3.27 發展局局長表示，《土地（雜項條文）條例》所訂的牌照收費水平與市值水平相比之下較低，是多種歷史因素使然，反映最初收取有關費用的政策原意。地政總署會加快檢討牌照收費水平的進度。

第 4 部分：清拆寮屋及持牌構築物

4.1 本部分探討地政總署、土木工程拓展署及屋宇署就受清拆影響及有山泥傾瀉風險的寮屋及持牌構築物所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 寮屋及持牌構築物的發展性清拆行動(見第 4.4 至 4.15 段)；及
- (b) 對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的危險斜坡(見第 4.16 至 4.36 段)。

政府的清拆行動

4.2 一般來說，清拆寮屋及持牌構築物涉及：

- (a) 為公共工程項目提供土地而進行的發展性清拆行動；及
- (b) 基於斜坡安全理由而進行的非發展性清拆行動。

4.3 在每次清拆行動中，地政總署負責：

- (a) 進行清拆前登記，以確定政府在安置和特惠津貼方面的承擔額；
- (b) 查核受影響寮屋及持牌構築物佔用人是否符合安置資格；
- (c) 處理並向合資格人士發放特惠津貼；及
- (d) 在受影響寮屋及持牌構築物進行工程，使其不可被佔用及居住。

寮屋及持牌構築物的發展性清拆行動

4.4 政府發展性清拆行動的一般補償及安置安排如下：

- (a) **安置入住公屋** 寮屋及持牌構築物清拆後，符合以下準則的受影響佔用人可獲安置入住公屋：
 - (i) 受清拆行動影響的住戶在清拆前登記中已記錄在案；
 - (ii) 受影響住戶應居於 1982 年寮屋登記已記錄在案的住用已登記寮屋，並且在 1984/85 年度寮屋居民登記已記錄在案，或居於住用持牌構築物；

- (iii) 未在 1984/85 年度寮屋居民登記中記錄在案的受影響住戶，如能證明在緊接公布清拆日期前已在上文第 (ii) 項所述處所居住滿兩年，會被獲發名義上已輪候兩年的公屋輪候冊申請號碼；及
- (iv) 受影響住戶須符合申請公屋的其他資格準則 (例如居港最少滿 7 年、在香港沒有擁有住宅物業，以及通過全面入息及資產審查)；
- (b) **鄉村遷置** 受清拆行動影響的原居村民 (見第 3.2 段表六註 3) 可獲安排鄉村遷置；及
- (c) **核准佔用人特惠津貼** 在緊接清拆前登記日期之前，在住用持牌構築物或住用已登記寮屋居住最少滿 10 年的核准佔用人，合資格申領特惠津貼。

4.5 在 2012 至 2016 年期間，政府的發展性清拆行動共清拆了 5 606 個構築物 (註 13)。在這些清拆行動中，一個工程項目 (項目 A) 涉及清拆的構築物數目最多，有 1 669 個 (佔 5 606 個構築物的 30%)。審計署揀選了項目 A 進行審查。

4.6 2012 年，發展局向立法會財務委員會 (財委會) 申請撥款時表示，項目 A 對香港日後的發展具重要策略意義，為確保能順利清理土地以如期完成項目 A，除一般補償及安置安排 (見第 4.4 段) 外，政府會提供特別安排予受影響住戶，包括：

- (a) **平房方案** 合資格非原居村民 (見附錄 E 的主要資格準則) 如居於項目 A 所影響兩條鄉村之一的住用構築物內，有權以“屋換屋”方式在毗鄰的鄉村遷置區一幅已批租的私人農地上，以原址換地形式 (但須繳付額外地價)，建造一幢兩層高的住宅平房 (上蓋面積最多為 500 平方呎)；
- (b) **特設特惠現金津貼** 為配合受影響人士的特別安置需要，受項目 A 清拆行動影響的合資格住戶可獲發最多 60 萬元的特設特惠現金津貼，但須符合訂明的資格準則 (見附錄 E 的主要資格準則)。合資格選取平房方案 (見上文 (a) 項) 的人士，倘符合相關資格準則，也可申領特設特惠現金津貼；及

註 13：地政總署表示，在 2014 至 2016 年期間進行了 68 次行動。地政總署並沒有備存 2012 及 2013 年的行動次數資料。

- (c) **發展局局長的酌情權** 為了令這項清拆行動更具彈性，以照顧並未完全符合平房方案及／或特設特惠現金津貼資格準則的住戶的特別安置需要，根據跨部門諮詢小組(註 14)的建議，發展局局長獲授權決定是否向有關人士提供較低額的特設特惠現金津貼及／或平房方案。

4.7 2012 年 7 月，發展局告知財委會，344 戶將會受項目 A 的清拆行動影響，特設特惠現金津貼的預計費用總額為 2.064 億元。同月，財委會批准撥款 2.11 億元進行項目 A 的清拆行動，其中包括 2.064 億元的特設特惠現金津貼。

4.8 2016 年 9 月，項目 A 的清拆行動完成，共清拆了 1 669 個構築物，包括 178 個住用及 1 491 個非住用構築物。在總共 221 個受影響住戶(他們聲稱居於 178 個住用構築物)當中，147 戶獲提供各類安置安排及／或特惠津貼(見表九)，其餘 74 戶因不符合相關要求而不獲補償或安置。

表九

向受項目 A 清拆行動影響的 147 個住戶
提供安置安排及／或特惠津貼

提供的安置安排及／或特惠津貼	住戶 (數目)	
(a) 公屋單位(見第 4.4(a) 段)	65	} 60
(b) 只獲特設特惠現金津貼(見第 4.6(b) 段)	31	
(c) 平房方案及特設特惠現金津貼(見第 4.6(a) 及 (b) 段)	29	
(d) 遷置村屋(只限原居村民——見第 4.4(b) 段)	12	
(e) 只獲提供平房方案(見第 4.6(a) 段)	8	
(f) 核准佔用人特惠津貼(見第 4.4(c) 段)	2 (註)	
總計	147	

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註：根據政府的一般補償安排，居於在 1982 年寮屋登記中記錄在案的住用寮屋或住用持牌構築物的核准佔用人，如不合資格入住公屋單位但獲房屋署編配中轉房屋，可選擇以特惠津貼代替入住中轉房屋。兩個住戶選擇領取此項特惠津貼。

註 14：跨部門諮詢小組由發展局常任秘書長(規劃及地政)擔任主席，成員包括發展局、土木工程拓展署、民政事務總署及社會福利署的代表。

4.9 獲發特設特惠現金津貼的住戶有 60 個，合共涉及 3,218 萬元，佔財委會所核准 2.064 億元(見第 4.7 段)撥款的 16%。地政總署表示，核准撥款中只有 16% 用於特設特惠現金津貼，可能是由於有 65 個住戶選擇公屋單位作安置而沒有申請該項津貼，以及並非所有受影響人士都符合資格申領。

不符合公屋安置準則的住戶獲轉介予房屋署編配公屋單位

4.10 審計署的審查發現，有受清拆行動影響的住戶雖然不符合公屋安置準則，但仍獲編配公屋單位(見個案十)。

個案十

不符合公屋安置準則的住戶獲轉介予房屋署編配公屋單位 (2010 年 11 月至 2014 年 3 月)

1. 2010 年 11 月 12 日，地政總署人員為項目 A 第二期工作進行清拆前登記時，沒有發現清拆範圍內一間編有寮屋登記編號的寮屋。2011 年 4 月，地政總署人員再次到該處視察才發現該寮屋，並發現該寮屋已空置並日久失修。
2. 2012 年 7 月，一個 2 人住戶(住戶 A)向地政總署申請特設特惠現金津貼，並提交電費單副本作為在該已登記寮屋居住的證明。
3. 根據發展局的記錄，項目 A 的跨部門諮詢小組(見第 4.6(c) 段)在 2013 年 1 月得悉：(a) 住戶 A 沒有在 1984/85 年度寮屋居民登記中獲登記；(b) 住戶 A 未能提供文件，證明其在 1984 至 2008 年期間居於有關寮屋；及(c) 根據在 2008 至 2010 年期間發出的電費單，該段期間沒有用電量。跨部門諮詢小組：(a) 得出結論，認為住戶 A 在 1984 至 2010 年期間並沒有居於該寮屋；(b) 認為沒有其他特殊情況須特別考慮住戶 A 的特設特惠現金津貼申請；及(c) 建議發展局局長不應向住戶 A 發放該項津貼。2013 年 1 月，發展局局長拒絕住戶 A 的特設特惠現金津貼申請。
4. 2013 年 10 月，住戶 A 向地政總署申請安置入住公屋。地政總署表示：(a) 負責的地政總署人員從住戶 A 的信件得悉，有關寮屋在 1997 年遭山泥傾瀉損毀，而當局通知住戶 A，由於該寮屋在一個發展項目的清拆範圍內，

個案十(續)

因此不應重建該寮屋；及(b)經1997年的山泥傾瀉後，該寮屋已不宜佔用(而這情況並非住戶A所能控制)，因此地政總署人員認為住戶A符合公屋安置準則中住滿兩年的規定(見第4.4(a)(iii)段)，並把個案轉介予房屋署以進一步核實編配公屋的其他資格準則(見第4.4(a)(iv)段)。2014年3月，房屋署根據地政總署的資料及其他資格準則的核實結果，向住戶A編配一個公屋單位。

審計署的意見

5. 根據地政總署檔案備存的電費單所顯示的電錶讀數，該寮屋在2007年12月至2012年3月期間並無使用電力。由於項目A的跨部門諮詢小組所得結論認為，住戶A在1984至2010年期間沒有居於該寮屋構築物，因此在2010年11月12日(即關於項目A的公布清拆日期)，住戶A未能符合在緊接該日期前住滿兩年的規定，不符合公屋安置的資格準則(見第4.4(a)(iii)段)。

6. 審計署認為，地政總署須採取措施，確保只有受清拆行動影響的合資格住戶才獲轉介予房屋署安排公屋安置。

地政總署的回應

7. 2017年3月，地政總署告知審計署：

- (a) 處理住戶A公屋安置申請的地政總署人員，並不知悉發展局局長拒絕該住戶特設特惠現金津貼申請的原因(見上文第3段)；及
- (b) 事後看來，由於此個案背景特殊，而發展局亦決定拒絕特設特惠現金津貼的申請，這項公屋安置的申請應由地政總署更高級的人員考慮是否符合公屋安置準則。

資料來源：發展局、地政總署及房屋署的記錄

未有在清拆前登記發現受影響的構築物

4.11 項目A的清拆行動分3個階段進行。地政總署轄下清拆組及寮屋管制小組(見附錄B)先後於2008年9月、2010年11月及2011年9月進行清拆前登記，以確定政府在安置及特惠津貼方面的承擔額。然而，審計署留意

到，在項目 A 所清拆的 1 669 個構築物之中，雖然地政總署轄下兩個組別在 2008 年 9 月至 2011 年 9 月期間進行清拆前登記，卻未有發現 68 個 (4%) 受影響的構築物 (該署其後發現這些構築物)。審計署的審查發現，未有在清拆前登記發現的 68 個受影響構築物之中，有 8 個 (12%) 已在 1982 年寮屋登記中記錄在案，每個均獲編配寮屋登記編號，而有關記錄由地政總署轄下的寮屋管制小組備存。第 4.10 段個案十所述例子為該 8 宗個案之一。

4.12 根據地政總署的內部檢討結果顯示，部分受影響構築物未有在清拆前登記中發現，原因是雜草叢生導致有關構築物被遮蔽，要待剪草後才能發現。2017 年 3 月，地政總署告知審計署：

- (a) 項目 A 規模非常龐大，涉及約 60 公頃土地及約 1 700 個構築物。此外，構築物分布零散，部分所處位置並不當眼。鑑於上述情況，再加上該署的目標是於一日之內完成清拆前登記，以致未有發現部分構築物；及
- (b) 該署未有發現部分構築物，實際上並無造成影響，因為所有安置申索均須核實資格才獲處理。

4.13 審計署認為，地政總署須採取措施，確保在清拆前登記中，找到清拆行動所涵蓋的全部構築物。

審計署的建議

4.14 審計署建議地政總署署長，日後進行寮屋及持牌構築物的清拆行動時應：

- (a) 採取措施，確保只有受清拆行動影響的合資格住戶才獲轉介予房屋署安排公屋安置；
- (b) 採取措施，確保在清拆前登記中，找到清拆行動所涵蓋的全部構築物。

政府的回應

4.15 地政總署署長同意審計署的建議，並表示日後如有安置入住公屋的可疑個案，會交由地政總署的高層人員作出考慮。

對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的危險斜坡

4.16 1940 年代中期至 1970 年代後期，隨着人口不斷增長和房屋供應短缺，數以萬計的市民在山邊搭建寮屋居住。土木工程拓展署表示：

- (a) 以接近垂直的角度削走山坡，並把挖出的鬆散泥土堆填出寮屋的建造平台，是當時的慣常做法，而且幾乎不受管制。如此產生的人造斜坡屬非法開拓而成，不合標準之餘，也影響了陡峭的天然山坡；
- (b) 非法挖掘形成的斜坡和受破壞的天然山坡，沒有地面排水設施和保護層，特別容易發生山泥傾瀉；及
- (c) 許多寮屋以廢棄物料建成，結構單薄，而一些寮屋的地面和後牆緊貼泥土建造。因此，即使較輕微的山泥傾瀉也可能造成嚴重破壞。

4.17 在過去數十年，山泥傾瀉在部分寮屋區(見照片十六)造成嚴重傷亡，自 1980 年代以來，死亡人數達 30 人。

照片十六

荔枝角九華徑的寮屋被山泥傾瀉摧毀
(1997 年 6 月 4 日)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.18 在 1997 至 2016 年期間，香港發生 5 宗致命山泥傾瀉，其中 4 宗與寮屋及持牌構築物有關(見表十)。

表十

涉及寮屋及持牌構築物的致命山泥傾瀉
(1997 至 2016 年)

山泥傾瀉日期	山泥傾瀉地點	傷亡人數
1997 年 6 月 4 日	荔枝角九華徑	1 死 5 傷
1999 年 8 月 23 日	荃灣深井	1 死 13 傷
2005 年 8 月 20 日	荃灣芙蓉山	1 死
2008 年 6 月 7 日	屯門舊咖啡灣	2 死

資料來源：土木工程拓展署的記錄

基於斜坡安全理由而實施的非發展性清拆計劃

4.19 1984 年，由於寮屋結構單薄，以及山泥傾瀉對寮屋佔用人造成嚴重傷亡，因此政府基於斜坡安全理由而實施非發展性清拆計劃，以便清拆有山泥傾瀉風險的寮屋。根據非發展性清拆計劃，倘若土木工程拓展署的巡查顯示寮屋面對山泥傾瀉風險，地政總署(2006 年以前為房屋署)會把該風險告知受影響的寮屋佔用人，並向其提出安置建議。在 1984 至 1992 年期間，政府以斜坡安全為理由，建議 64 200 名寮屋佔用人遷離寮屋，並安置他們入住公屋單位或中轉房屋。

4.20 1995 年 10 月，政府採取新的非發展性清拆政策，處理下列兩類個案：

- (a) **強制清拆** 這類寮屋面對即時及明顯危險，因此土木工程拓展署會建議房屋署／地政總署對相關寮屋展開強制清拆程序；及
- (b) **自願清拆** 這類寮屋特別容易受山泥傾瀉風險影響，而政府會通過游說，讓寮屋佔用人以自願方式選擇是否清拆相關寮屋。

4.21 2015 年初，在總數 772 個寮屋區之中，472 個(61%)經土木工程拓展署巡查，以評估山泥傾瀉的風險並提出改善建議。2015 年 6 月，土木工程拓展署聘請顧問，對餘下 300 個(772 減去 472 個)寮屋區進行巡查，顧問研究預定於 2020 年 4 月完成。

4.22 表十一顯示受山泥傾瀉風險影響的寮屋佔用人的安置進度。

表十一

受山泥傾瀉風險影響的寮屋佔用人的安置進度
(2016 年 10 月)

土木工程拓展署 進行的寮屋巡查	寮屋佔用人數目			選擇不遷離的 寮屋佔用人百分比 (註 2) $(d) = \frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
	建議安置 (a)	已安置 (註 1) (b)	選擇不遷離 (c)=(a)-(b) (c)	
1993 年 1 月至 1995 年 9 月	8 798	7 344	1 454	17%
1995 年 10 月至 2000 年 12 月	11 063	5 209	5 854	53%
2001 年 1 月至 2005 年 12 月	3 693	107	3 586	97%
2006 年 1 月至 2010 年 12 月	598	28	570	95%
2011 年 1 月至 2016 年 10 月	626	6	620	99%
總計	24 778	12 694	12 084	49%

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

註 1：寮屋佔用人如符合相關資格準則，通常會獲安置入住公屋（見第 4.4(a) 段）。

註 2：1995 年 10 月之前，大部分寮屋佔用人被強制遷離受山泥傾瀉風險影響的寮屋。自 1995 年 10 月起，政府實施以自願方式清拆一些有山泥傾瀉風險的寮屋（見 4.20(b) 段）。

須監察並匯報影響寮屋及持牌構築物的公共斜坡鞏固工程進度

4.23 2009 年 10 月，發展局告知立法會：

- (a) 對於強制清拆的個案，由於危險情況明顯，政府清拆這類寮屋的問題不大；
- (b) 至於自願清拆的個案，政府清拆這類寮屋遇到很大困難，因為大多數佔用人選擇不遷離受影響的寮屋，特別是那些不符合資格入住公屋的佔用人；
- (c) 為了更有效回應公眾對斜坡安全的關注，政府須對影響寮屋的政府人造斜坡 (註 15) 進行防止山泥傾瀉工程。發展局及土木工程拓展署估計，約有 1 600 幅政府人造斜坡須進行鞏固工程，以處理自願清拆個案的山泥傾瀉風險，詳情如下：
 - (i) 在約 800 幅設有所需通道和工作空間的政府人造斜坡 (影響約 2 400 間寮屋) 進行鞏固工程。相關工程會按 2010 年推行的長遠防治山泥傾瀉計劃 (防治計劃——註 16) 進行，估計工程費用為 10 億元；及
 - (ii) 至於其餘 800 幅因缺乏通道或工作空間而難以進行工程的政府人造斜坡，政府會設法尋求寮屋佔用人合作，以便落實斜坡鞏固工程，從而緩減山泥傾瀉的風險；及
- (d) 倘若政府人造斜坡及天然山坡 (註 17) 同時對寮屋構成山泥傾瀉風險，政府可在防治計劃中作出彈性安排，讓土木工程拓展署運用專業判斷，按“知危而行”原則並從成本效益角度，解決山泥傾瀉的風險問題。

4.24 2015 年 11 月，發展局告知立法會發展事務委員會，防治計劃的檢討工作已經完成，該計劃的推行情況令人滿意。

註 15：土木工程拓展署表示，人造斜坡是經人類活動而有重大改動的斜坡，如在斜坡表面裝設排水渠、疏水孔及防滲護面。

註 16：土木工程拓展署表示，防治計劃以持續方式推行，每年目標如下：(a) 鞏固 150 幅政府人造斜坡；(b) 為 100 幅私人人造斜坡進行安全篩選研究；及 (c) 為 30 幅天然山坡進行緩減風險工程。

註 17：天然山坡是未經人類活動作重大改動的天然地面。

4.25 截至 2017 年 2 月，1 582 幅政府人造斜坡（見第 4.23(c) 段）的鞏固工程進度載於表十二。

表十二

對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的
1 582 幅政府人造斜坡的鞏固工程進度
(2017 年 2 月)

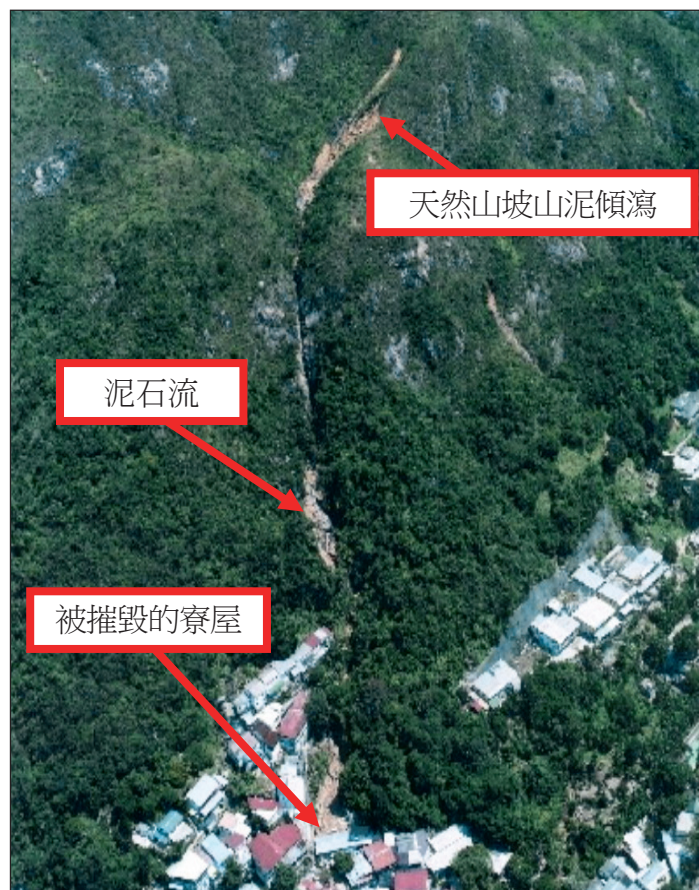
鞏固工程進度	政府人造斜坡 (數目)
工程已經完成或正在進行	
(a) 工程已在其他政府工程項目之下完成	372
(b) 工程已在防治計劃之下完成	133
(c) 工程正在防治計劃之下進行	16
(d) 工程正在其他政府工程項目之下進行	15
研究正在進行	
(e) 研究正在防治計劃之下進行	73
(f) 研究正在其他政府工程項目之下進行	33
工程仍未展開	
(g) 待確定自願清拆未能成功後（見第 4.23(b) 段），將在防治計劃之下進行工程	32
(h) 工程可能在其他政府工程項目之下進行	3
(i) 工程有待防治計劃篩選	905
總計	1 582

資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.26 此外，在 1980 至 2016 年期間，天然山坡山泥傾瀉導致 16 人死亡，其中 13 人 (81%) 在寮屋區（見照片十七）發生山泥傾瀉時死亡。

照片十七

荃灣深井的寮屋被天然山坡山泥傾瀉摧毀
(1999 年 8 月 23 日)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.27 審計署留意到，截至 2016 年 1 月，有 199 間寮屋受天然山坡潛在的山泥傾瀉風險影響，而土木工程拓展署以斜坡安全為理由，已建議清拆該 199 間寮屋；然而有關寮屋佔用人選擇不遷離受影響範圍。政府沒有為這些寮屋進行天然山坡災害研究，以確定所需的緩減措施。雖然 2015 年 11 月的立法會文件（見第 4.24 段）匯報了防治計劃的整體進度，但該文件對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡和天然山坡的鞏固工程，沒有具體報告其進度。由於這些斜坡對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險，審計署認為，發展局及土木工程拓展署須監察影響這些構築物的公共斜坡鞏固工程的進度，以及須定期向立法會匯報有關工程進度。

須加強行動鞏固對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡

4.28 根據《建築物條例》(第 123 章)，屋宇署(註 18)可向私人斜坡的業主發出危險斜坡修葺令，規定業主在指定期限內進行勘測、提交鞏固工程建議書以供審批，以及進行斜坡鞏固工程。截至 2017 年 1 月，有 165 個對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的私人斜坡，其業主尚未妥善遵從 210 份(註 19)危險斜坡修葺令(見表十三)。

表十三

210 份就對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的
私人斜坡而發出及尚未獲遵從的危險斜坡修葺令
(2017 年 1 月)

自危險斜坡修葺令發出至 2017 年 1 月的年期	危險斜坡修葺令數目 (百分比)	
<5 年	119	(57%)
5 至 <10 年	57	(27%)
10 至 <15 年	24	(11%)
15 至 <20 年	9	(4%)
21 年	1	(1%)
總計	210	(100%)

資料來源：審計署對屋宇署及土木工程拓展署記錄的分析

4.29 根據《建築物條例》，屋宇署可就危險斜坡修葺令採取以下執法行動：

- (a) 私人斜坡業主如沒有在危險斜坡修葺令指定的日期或之前進行所需工作，屋宇署可根據《建築物條例》的規定進行勘測及任何後續工程(即代業主進行工程——代辦工程)，並向業主追討工程費、監督費及附加費；及

註 18：根據《建築物條例》，建築事務監督(即屋宇署署長)有權發出危險斜坡修葺令。為求簡明，本審計報告書稱建築事務監督為屋宇署。

註 19：一幅私人斜坡可分為兩個或以上的不同部分，由不同人士擁有。屋宇署會向一幅私人斜坡上不同部分的名業主發出危險斜坡修葺令。

- (b) 《建築物條例》訂明，任何人沒有合理辯解而不遵從危險斜坡修葺令的規定，可被檢控。違例者一經定罪，最高可被罰款 5 萬元及監禁 1 年，而修葺令不獲遵從的情況持續的每一天，最高可另處罰款 5,000 元。

4.30 審計署審查了 34 份 10 至 21 年仍未獲遵從的危險斜坡修葺令 (見第 4.28 段表十三)，發現截至 2017 年 1 月：

- (a) 由私人斜坡業主就 18 份危險斜坡修葺令而進行的斜坡鞏固工程當中，涉及 2 份修葺令的工程正在進行，另外 16 份的相關工程尚未展開；及
- (b) 屋宇署已採取行動，為餘下 16 份危險斜坡修葺令安排代辦工程，當中涉及 2 份修葺令的斜坡鞏固工程已完成，2 份的斜坡鞏固工程正在進行，其餘 12 份則在勘測及設計階段。

個案十一顯示一份 21 年仍未獲遵從的危險斜坡修葺令 (見表十三) 的行動進展。

個案十一

長期未獲遵從的危險斜坡修葺令 (1996 年 1 月至 2017 年 1 月)

1. 1996 年 1 月，屋宇署發出一份危險斜坡修葺令 (涵蓋 11 幅對 15 間寮屋構成山泥傾瀉風險的私人斜坡)，規定一名私人地段業主在 1996 年 5 月或之前就有關私人斜坡提交鞏固工程建議書，以供屋宇署審批。然而，該名業主沒有在指定日期內提交工程建議書。
2. 1997 年 7 月，上述危險斜坡修葺令所涵蓋的兩幅私人斜坡發生山泥傾瀉。1999 年 10 月，屋宇署展開代辦工程，委聘顧問為所需斜坡工程進行設計。在 2000 至 2004 年期間，該名私人斜坡業主要求屋宇署暫停進行代辦工程，因為該名業主正與有關地段的佔用人就土地業權 (註) 進行法律訴訟。

個案十一 (續)

3. 2005 年 6 月，上述危險斜坡修葺令所涵蓋的另外兩幅私人斜坡發生山泥傾瀉，損毀了兩間寮屋。2005 年 12 月，屋宇署委聘另一名顧問，更新斜坡鞏固工程建議書及安排進行所需斜坡工程。屋宇署表示，雖然該署多次聯絡有關地段的佔用人，但他們拒絕讓屋宇署人員入內進行斜坡鞏固工程。2014 年 1 月，屋宇署告知土木工程拓展署，有關地段的佔用人反對進行斜坡工程，而屋宇署正研究方法要求他們合作。

4. 截至 2017 年 1 月，該份危險斜坡修葺令仍未獲遵從，而相關的斜坡鞏固工程也未有妥善進行。屋宇署表示，由於土地業權的法律訴訟需時，以及該地段的佔用人不合作，加上斜坡鞏固工程建議書出現不能預計的改動，因此對代辦工程的進度構成負面影響。

審計署的意見

5. 由 1996 年 1 月至 2017 年 1 月的 21 年期間，上述危險斜坡修葺令規定的斜坡鞏固工程一直都沒有妥善進行。在同一期間卻先後發生兩次山泥傾瀉，每次山泥傾瀉均涉及在該修葺令下的兩幅私人斜坡，損毀了兩間寮屋。這些事故顯示，須進行鞏固工程的斜坡會對附近寮屋及持牌構築物構成較大山泥傾瀉風險。

資料來源：屋宇署及土木工程拓展署的記錄

註：屋宇署表示，該署發出的危險斜坡修葺令可能會因法律訴訟結果而變為無效。

4.31 2011 年，審計署就加強私人斜坡的安全及維修方面的措施進行審查，包括屋宇署管理危險斜坡修葺令的情況，審查結果載於 2011 年 10 月發表的《審計署署長第五十七號報告書》第 11 章。在回應審計署的建議時，屋宇署同意就拖延很久的危險斜坡修葺令個案，考慮早日進行代辦工程或提出檢控(見第 4.29(a) 及 (b) 段)，以及會設法盡量善用其可用資源，在可能的範圍內採取執法行動。

4.32 由於危險斜坡對寮屋及持牌構築物構成較大山泥傾瀉風險(見第 4.16 至 4.18 段)，審計署認為，屋宇署須對長期未有按照危險斜坡修葺令規定妥善進行所需鞏固工程的私人斜坡，加強行動。

審計署的建議

4.33 審計署建議發展局局長及土木工程拓展署署長，應監察對寮屋及持牌構築物構成山泥傾瀉風險的政府人造斜坡和天然山坡的鞏固工程進度，並定期向立法會匯報。

4.34 審計署建議，屋宇署署長應對長期未有按照危險斜坡修葺令規定妥善進行所需鞏固工程的私人斜坡，加強行動。

政府的回應

4.35 發展局局長及土木工程拓展署署長同意載於第 4.33 段的審計署建議，並表示土木工程拓展署計劃在該署的管制人員報告(屬向立法會所提交周年預算的一部分)中，匯報斜坡和天然山坡的相關鞏固工程施工進度。

4.36 屋宇署署長同意載於第 4.34 段的審計署建議，並表示：

- (a) 對於長期未獲遵從的危險斜坡修葺令，屋宇署會繼續密切監察由私人斜坡業主進行鞏固工程的進度，以及由該署所聘顧問和定期合約承建商進行代辦工程的進度；及
- (b) 如私人斜坡業主不合理地延誤進行鞏固工程，屋宇署會考慮根據《建築物條例》採取執法行動，包括提出檢控。

地政總署自 2016 年 6 月起
實施改善寮屋管制措施的進度
(2016 年 6 月至 2017 年 3 月)

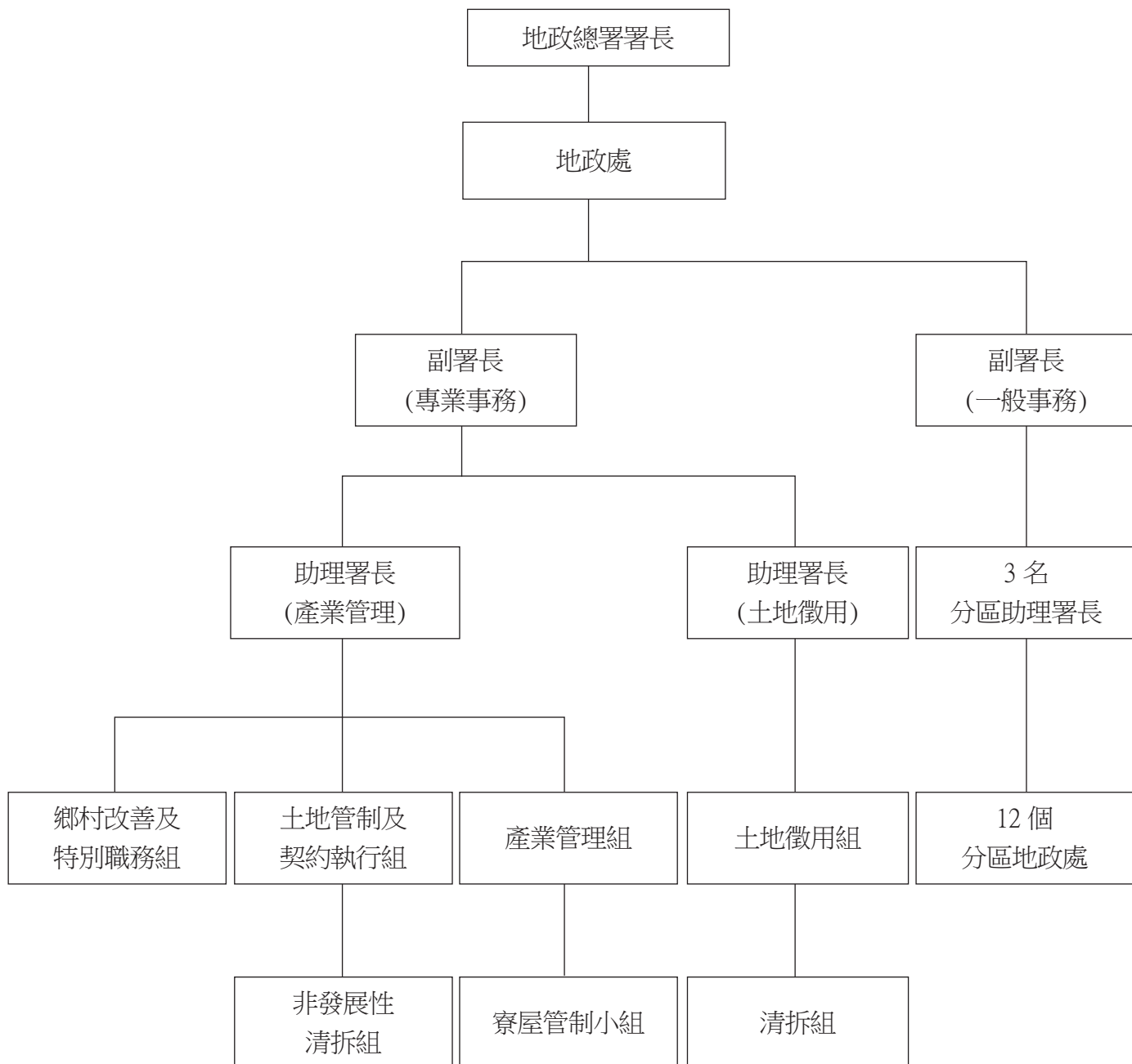
2017 年 3 月，地政總署告知審計署，自 2016 年 6 月 22 日公布改善寮屋管制措施後：

- (a) 所有寮屋管制辦事處(寮管處)和分區地政處已採取行動，實施改善寮屋管制措施(見第 1.8(a) 和 (b) 段)；
- (b) 截至 2017 年 2 月，地政總署發現大埔和元朗有 21 間已登記寮屋於 2016 年 6 月 22 日後違規擴建，該署已取消這些寮屋的登記編號；
- (c) 地政總署已就執管工作制定具體時間表。就此，地政總署於 2016 年 9 月更新部門指示，加入“寮屋管制工作流程表”，訂明已登記寮屋佔用人在 2016 年 6 月 22 日或之前完成的違規擴建部分，一般會給予 28 日時間糾正。如須酌情延長該段 28 日的限期，必須獲得地政總署督導人員(如助理經理、經理或高級產業測量師)批准；
- (d) 所有寮管處須每兩個月舉行一次個案監察會議，並提交個案監察報告，定期向地政總署總部匯報寮屋管制行動的進度；
- (e) 自 2016 年 6 月起，地政總署利用無人駕駛飛機系統和大幅面數碼航空相機分階段拍攝寮屋區，以加強調查和搜集資料的工作。這些照片有助寮管處核實所發現的違規構築物是否新建，以助實施第 1.8(a) 和 (b) 段提及的措施。截至 2017 年 3 月，測繪處已完成首輪航空照片拍攝工作，並把照片交由寮管處跟進；
- (f) 測繪處已採取行動，比較不同時期的航空照片，積極識別違規寮屋。2016 年 11 月，測繪處共發現 16 個位於屯門政府土地上的懷疑非法構築物，並把資料轉介相關寮管處調查；及
- (g) 自 2016 年 6 月 22 日起，寮管處開始備存在寮屋管制巡查期間發現已登記寮屋違規個案的數目，而在 2016 年 6 月 22 日至 2017 年 2 月 28 日期間進行的寮屋管制巡查發現 104 宗相關個案。

資料來源：地政總署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.13 及 4.11 段)

地政總署：組織架構圖 (摘要)
(2016 年 12 月)



資料來源：地政總署的記錄

完成例行巡查及逐戶寮屋檢查周期的時間

(A) 例行巡查

《寮屋管制運作手冊》訂明，根據三色系統，寮屋區按可能出現搭建新寮屋活動的程度，依次劃為紅、黃及綠區(紅區為最有可能出現相關違規活動)，而完成一個例行巡查周期的時間如下：

區域劃分	以公頃計算的面積 (或已登記寮屋數目)	完成例行巡查周期的時間
紅	150 至 300 公頃	<ul style="list-style-type: none"> • 黑點需每日巡查 • 其他需兩個工作日
黃	301 至 550 公頃 (或巡查區面積少於 301 公頃 但有逾 2 500 個已登記寮屋)	<ul style="list-style-type: none"> • 黑點需兩個工作日 • 其他需三個工作日
綠	逾 550 公頃	<ul style="list-style-type: none"> • 四個工作日

(B) 逐戶寮屋檢查

根據《寮屋管制運作手冊》，完成一個逐戶寮屋檢查周期的時間為 12 至 24 個月，視乎各巡查區內已登記寮屋的數目而定，詳情如下：

巡查區內 已登記寮屋數目	完成逐戶寮屋檢查 周期的時間
不超過 2 500 個	12 個月
2 501 至 4 000 個	18 個月
逾 4 000 個	24 個月

資料來源：地政總署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.12 段)

2016 年 12 月發現違規的已登記寮屋

已登記寮屋	違反寮屋管制政策的情況		
	違規重建	違規更改用途、 尺寸或建築物料	違規擴建
審計署實地視察期間發現的新個案			
A (見第 2.12 段個案一)	✓	✓	✓
B (見第 2.12 段個案二)	✓	✓	✓
N		✓	✓
O		✓	✓
P	✓	✓	
Q		✓	✓
R		✓	
地政總署在審計署實地視察前正採取執管行動的個案			
C (見第 2.12 段個案三)		✓	✓
E (見第 2.19 段個案五)	✓	✓	✓
F (見第 2.19 段個案六)		✓	✓
S	✓	✓	✓
T		✓	✓
U		✓	✓
V	✓	✓	✓
W		✓	✓
X		✓	✓
Y	✓	✓	✓
Z	✓	✓	✓
AA	✓	✓	

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

附錄 E
(參閱第 4.6(a) 及 (b) 段)

項目 A 的平房方案和特設特惠現金津貼的主要資格準則

主要資格準則	適用於	
	平房方案	特設特惠現金津貼
住用構築物位於受項目 A 影響的兩條鄉村之一，而佔用人是非原居村民	✓	
受影響佔用人於進行清拆前登記當日居於受影響構築物內	✓	✓
受影響構築物是在 1982 年寮屋登記中記錄在案的住用構築物，或住用持牌構築物	✓	✓
受影響佔用人於 1984/85 年度寮屋居民登記中記錄在案，或可提供證據，證明由 1984/85 年度至清拆前登記當日，在受影響構築物內居住	✓	✓
佔用人不得擁有或共同擁有本港住宅物業	✓	✓
佔用人於申請時不得享有任何形式的資助房屋或相關福利	✓	✓

資料來源：發展局的記錄

第 4 章

民政事務總署

提供區議會撥款以推行社區參與計劃

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

提供區議會撥款以推行社區參與計劃

目 錄

段數

摘要

第 1 部分：引言

1.1

背景

1.2 – 1.17

審查工作

1.18 – 1.19

鳴謝

1.20

第 2 部分：分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

2.1

分配撥款予區議會

2.2 – 2.5

審計署的建議

2.6

政府的回應

2.7

區議會運用撥款的情況

2.8 – 2.27

審計署的建議

2.28 – 2.29

政府的回應

2.30 – 2.31

第 3 部分：管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

3.1

申報利益

3.2 – 3.8

審計署的建議

3.9

政府的回應

3.10

處理所申報的利益

3.11 – 3.13

審計署的建議

3.14

政府的回應

3.15

管理工作小組所涉及的利益衝突

3.16 – 3.20

審計署的建議

3.21

政府的回應

3.22

	段數
第 4 部分：推行社區參與計劃	4.1 – 4.2
遴選負責推行計劃的非政府機構	4.3 – 4.9
審計署的建議	4.10
政府的回應	4.11
計劃的表現管理	4.12 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
附錄	頁數
A：提供予個別區議會的區會社區計劃撥款 (2015–16 年度)	45

提供區議會撥款 以推行社區參與計劃

摘要

1. 政府的一貫政策，是培養香港人的歸屬感和守望相助精神。為此，民政事務總署(民政總署)負責制訂措施，以進行社區建設。社區參與計劃是社區建設的重要環節，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。曾舉辦的社區參與計劃包括區節，以及各類旨在推廣體育和文化，和關懷弱勢社群等的活動。社區參與計劃經區議會推行。民政總署每年撥款予區議會(區會社區計劃撥款)，以便在各區推行社區參與計劃。

2. 2015–16 年度，區會社區計劃撥款的總額為 3.616 億元。推行機構，例如政府部門(主要是康樂及文化事務署(康文署))和非政府機構等，可向區議會申請區會社區計劃撥款，以進行社區參與計劃。在 2015 年推行的社區參與計劃有 37 827 項，參加人次共 1 860 萬。審計署最近就民政總署提供區會社區計劃撥款的工作進行了審查。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

3. **分配撥款予區議會** 民政總署透過一套機制，把區會社區計劃撥款分配予區議會：(a) 部分撥款按過往／均分的做法分配予個別區議會，作為基本撥款；(b) 部分按多項考慮因素(例如人口和社經狀況)，分配予個別區議會；及(c) 民政總署存留餘下的小量撥款，作為中央應急儲備。審計署發現，民政總署在分配撥款的相關部分時所考慮的因素(見上文(b)項)自 2008–09 年度起出現若干變化(例如西貢區的人口，在 2008–09 年度佔全港 18 區總人口的 5.9%(420 100 人)，而在 2015–16 年度已增至 6.3%(463 700 人))。民政總署在分配區會社區計劃撥款的相關部分時，並沒有顧及這些因素的變化。舉例而言，民政總署在分配 2015–16 年度的相關部分時，便是根據 2008–09、2012–13 和 2013–14 年度的舊數據(例如地區人口)來分配為數 2.5611 億元的款項。審計署並留意到，行政長官在《二零一七年施政報告》中公布，區會社區計劃撥款的每年總額會由 2017–18 年度起增加 1 億元。民政總署需要檢討撥款分配辦法，並需要顧及每年撥款總額的增加，以及各考慮因素所出現的變化(第 2.2 至 2.5 段)。

4. **區議會運用撥款的情況** 社區參與計劃的數目和參加人次，是民政總署的主要工作表現指標。審計署留意到：(a) 在 2011 至 2015 年期間，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 2.7235 億元增至 3.1952 億元，增幅為 17%；(b) 審計署對 2015–16 年度用於 15 類區議會計劃的 2.0563 億元撥款加以分析，發現用於藝術文化活動、康樂體育活動，以及節日慶典及區節這 3 個類別的撥款達 1.4627 億元 (71%)，而用於其他某些類別的撥款則較少。舉例而言，在上述 2.0563 億元中，用於公民教育 (242 萬元) 和樓宇管理 (170 萬元) 的撥款各佔不足 2%；(c) 部分以特定群體為對象的區議會計劃，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%)；(d) 民政總署並沒有利用其管有的區會社區計劃撥款和社區參與計劃的數據進行分析，以便執行撥款和計劃的管理工作；及 (e) 根據《二零一三年施政報告》和《二零一五年施政報告》，在每年的區會社區計劃撥款總額中，有部分是指定用於藝術文化活動。然而，在 18 個區議會中，有 10 個把指定作上述用途的撥款用於其他活動，涉款由 22 萬元至 109 萬元不等 (第 2.9、2.10、2.18、2.20、2.23、2.25 及 2.27 段)。

管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

5. **申報利益** 區議員和區議會轄下委員會成員與社區參與計劃的推行機構 (見第 2 段) 有關連，這情況並不罕見。在管理社區參與計劃所涉及的利益衝突方面，區議會常規要求區議員／委員會成員在每屆區議會／委員會開始或利益有所變更時，作出第一層利益申報，披露須予登記的個人利益 (例如受薪董事職位和“其他可供申報的利益”)。此外，區議員／委員會成員在處理與區會社區計劃撥款有關的事宜前，須作出 (例如在會議上) 第二層利益申報。審計署留意到：(a) 由於區議會常規未有清楚界定何謂“其他可供申報的利益”，因此在 129 項區議員／委員會成員於 2016 年開會時作出的第二層申報中，122 項 (95%，由 76 位區議員／委員會成員作出) 所涉及的利益，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) 在 7 次關於考慮預留撥款予推行機構的會議上，34 位議員在考慮預留撥款時，沒有申報與這些機構的關連 (例如擔任這些機構的董事局成員)；及 (c) 經審計署審查的 9 個區議會，並沒有在區議會常規訂明在透過傳閱文件處理事務時應如何申報利益 (第 3.2、3.3 及 3.5 至 3.8 段)。

6. **處理所申報的利益** 在 129 宗關於在會議上申報利益的個案中(見第 5(a) 段)，相關的會議記錄顯示，有 73 宗(57%，涉及 3 個區議會)沒有按區議會常規就所申報的利益作出裁決(例如讓有關的區議員／委員會成員在席旁聽)，以及把裁決記錄在案。曾申報利益的人士繼續出席會議(第 3.13 段)。

7. **管理工作小組所涉及的利益衝突** 區議會和轄下的委員會均設立工作小組，協助執行指定的職能。審計署留意到，雖然區議會常規訂明了管理利益衝突的程序，但這些程序不適用於工作小組會議。此外，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)可代區議會／委員會通過社區參與計劃申請。審計署留意到，申請一旦獲得工作小組通過，有關的社區參與計劃便可推行，無須再由區議會加以確認。然而，根據《區議會條例》(第 547 章)，區議會只可把職能轉授予委員會(第 3.16 及 3.18 至 3.20 段)。

推行社區參與計劃

8. **遴選負責推行計劃的非政府機構** 審計署審查了 4 個區議會在推行社區參與計劃方面的做法，留意到：(a) 指定非政府機構(與區議會合作多時的非政府機構)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。在 4 個經審查的區議會中，有 1 個只曾在逾 10 年前檢討其指定非政府機構名單；及(b) 按照慣常做法，與區議會轄下的委員會／工作小組合辦計劃的非政府機構，都是應邀(例如透過張貼於區議會網站的公開邀請)參與遴選後，才獲選成為合作伙伴。然而，有 1 個區議會的合作夥伴，都是由負責有關社區參與計劃的區議員提名的非政府機構。該區議會的遴選過程可予改善，使之更公開透明(第 4.2、4.3、4.6、4.8 及 4.9 段)。

9. **計劃的表現管理** 根據闡述如何運用區會社區計劃撥款的《民政總署守則》，區議會應設立評估制度，以監察社區參與計劃的成效。審計署留意到，在 4 個經審計署審查的區議會中(見第 8 段)：(a) 1 個在 2011–12 至 2016–17 年度的 6 年期間並無採用任何評估制度；(b) 另 1 個沒有為應評估哪些計劃而制訂準則，而是在民政總署轄下的相關民政事務處要求下，才對計劃進行評估；(c) 在部分個案中，有關社區參與計劃的評級未能反映實況。例如有 1 項計劃在參加人數方面雖取得“非常滿意”的評級，但實際參加人數僅為預計的 33%；及(d) 審計署審查了 2015–16 年度在康文署表演場地舉辦的 38 項計劃，在 30 項(79%)中發現，推行機構報稱的觀眾人數高於康文署場地管理人員記錄的數字，差額介乎 3% 至 323%，平均為 71%(第 4.12 至 4.14、4.16 及 4.18 段)。

摘要

審計署的建議

10. 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。審計署建議民政事務總署署長應：

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

- (a) 考慮各項因素(例如人口和社經狀況)的變化，以及區會社區計劃撥款每年總額的增加，檢討區會社區計劃撥款的分配辦法，確保能最適切地分配撥款(第 2.6 段)；
- (b) 不時檢討社區參與計劃的數目和參加人次，將之與計劃的開支加以比較，並採取適當改善措施(第 2.28(a) 段)；
- (c) 就區議會計劃為個別區議會製備分析，以便區議會審視其現行開支模式是否最能切合地區的需要(第 2.28(b) 段)；
- (d) 就以特定群體為對象的區議會計劃，為個別區議會製備分析，以便區議會評估是否需要提出更多這類計劃(第 2.28(c) 段)；
- (e) 定期擷取數據並進行各種分析，以供民政總署在執行管理工作時參考；並發放有關分析予區議會，協助其管理轄下的區會社區計劃撥款和社區參與計劃(第 2.28(d) 段)；
- (f) 採取措施，確保指定用於藝術文化活動的撥款只用於該類活動(第 2.28(f) 段)；

管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

- (g) 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“其他可供申報的利益”，並提醒他們加緊申報利益(第 3.9(a) 段)；
- (h) 採取更多措施，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(第 3.9(b) 段)；
- (i) 為區議會提供指引，訂明在透過傳閱文件處理事務時，宜以什麼方式申報利益(第 3.9(c) 段)；
- (j) 提醒各區議會須就區議員／委員會成員在區議會／委員會會議上申報的利益作出裁決，並把裁決記錄在案(第 3.14 段)；

摘要

- (k) 確保適用於區議會／委員會會議的利益衝突處理程序，同樣適用於工作小組會議(第 3.21(a) 段)；
- (l) 確定區議會轉授職能予轄下工作小組的做法是否符合《區議會條例》，並採取適當補救措施(第 3.21(b) 段)；

推行社區參與計劃

- (m) 為區議會提供適當指引，以便其就指定非政府機構進行檢討，並把有關指引納入《民政總署守則》(第 4.10(a) 段)；
- (n) 在《民政總署守則》內加入指引，載述大部分區議會在遴選非政府機構擔任合作伙伴時的良好做法，以供各區議會參考(第 4.10(b) 段)；
- (o) 建議有關的區議會(見第 8(b) 段)因應上文(n)項所提及的良好做法指引，檢討其遴選非政府機構的現行做法，以期令過程更公開透明(第 4.10(c) 段)；
- (p) 採取措施，確保各區議會均就社區參與計劃設立評估制度(第 4.20(a) 段)；
- (q) 採取措施，確保各區議會均就應評估哪些社區參與計劃制訂準則，而且合乎準則的計劃均獲得評估(第 4.20(b) 及 (c) 段)；
- (r) 提醒區議會秘書處在社區參與計劃的評級不符實況時，向負責評級的評估人員作出跟進(第 4.20(e) 段)；
- (s) 確定為何呈報的觀眾人數有別於康文署場地管理人員的記錄，並採取措施，改善呈報的參加人數的準確性(第 4.20(g) 段)；及
- (t) 考慮檢討推行機構目前採用的參加人數點算方法(第 4.20(h) 段)。

政府的回應

11. 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

社區參與計劃

1.2 政府的一貫政策，是培養香港人的歸屬感和守望相助精神，並致力確保香港這個社會繼續融洽和諧，市民廣泛參與各項社區事務，竭力造福社群。為此，民政事務總署（民政總署）負責制訂措施，以進行社區建設。

1.3 社區參與計劃是社區建設的重要環節，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。曾舉辦的社區參與計劃包括區節，以及各類旨在推廣體育和文化、關懷弱勢社群和促進文化共融等的活動。

透過區議會推行社區參與計劃

1.4 社區參與計劃經區議會推行。區議會是根據《區議會條例》（第 547 章）而設立，全港共有 18 個（市區和新界各有 9 個），主要職能是就影響區內居住和工作人士福祉的事宜、區內公共設施和服務的提供和使用、政府為該區制定的計劃是否足夠和施行的先後次序，以及如何運用撥予該區的公帑以舉辦社區活動和進行地區公共工程，向政府提供意見。2016–19 年度（2016 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日）的現屆區議會中，18 個區議會共有 458 位區議員（註 1）。

1.5 民政總署每年撥款予區議會，以便在各區推行社區參與計劃（下文把用以推行社區參與計劃的撥款稱為“區會社區計劃撥款”）。2015–16 年度，區會社區計劃撥款的總額為 3.616 億元（註 2），實際支出為 3.6138 億元。

註 1：民政總署會向區議員發放酬金和津貼，並發還開支。2016–17 年度，有關的款額合共為 4.247 億元。

註 2：區會社區計劃撥款是民政總署用於社區建設的整體開支的一部分（見第 1.2 段）。2016–17 年度，用於社區建設的預算開支為 10.869 億元。

提供區會社區計劃撥款

1.6 區會社區計劃撥款按下列安排提供予區議會：

- (a) 該筆撥款是政府一般收入帳目下的開支項目，每年由立法會根據《預算》的建議批出。在 2015–16 年度提供予個別區議會的區會社區計劃撥款，載於附錄 A。民政總署乃根據多項因素（例如各區的人口及面積），把獲批的款項分配予個別區議會；
- (b) 區議會根據所得的撥款額，選定、提出和推行社區參與計劃（見第 1.9 至 1.12 段）；及
- (c) 區議會負責監察各社區參與計劃的進度。在財政年度完結時，任何尚未動用的區會社區計劃撥款額將被取消，不得結轉至下一個財政年度。

1.7 2006 年，政府就區議會的角色和職能進行檢討，並按檢討所得的建議，在 2008–09 年度對區會社區計劃撥款的安排作出下列改動：

- (a) 康樂及文化事務署（康文署）在地區設施舉行的康樂文化活動（這類活動的經費，過往由康文署負責），應視為社區參與計劃，並以區會社區計劃撥款支付有關費用。康文署會就舉辦這些活動（即康樂體育活動、文化娛樂活動，以及圖書館推廣活動），向區議會申請區會社區計劃撥款；及
- (b) 每年的區會社區計劃撥款總額會增至 3 億元（註 3）。

1.8 表一顯示在 2008–09 至 2015–16 年度期間的區會社區計劃撥款總額，以及社區參與計劃的實際開支。

註 3：2008–09 年度的 3 億元撥款由 3 筆款項組成，包括之前一年的區會社區計劃撥款（1.475 億元）；結轉自康文署預算的康文署活動經費（6,800 萬元，有關活動的經費將改用區會社區計劃撥款支付）；以及增撥的區會社區計劃撥款（8,450 萬元）。

表一

區會社區計劃撥款總額和社區參與計劃的實際開支
(2008-09 至 2015-16 年度)

年度	撥款總額 (a) (百萬元)	實際開支 (b) (百萬元)	開支率 (c)=(b)/(a) × 100%
2008-09	300.00	298.92	99.64%
2009-10	300.00	299.08	99.69%
2010-11	300.00	298.73	99.58%
2011-12	300.00	299.14	99.71%
2012-13	320.00	319.58	99.87%
2013-14	340.80 (註 1)	340.49	99.91%
2014-15	340.80	340.66	99.96%
2015-16	361.60 (註 2)	361.38	99.94%

資料來源：民政總署的記錄

註 1：自 2013-14 年度起，每年撥款總額增加 2,080 萬元，即增至 3.408 億元，藉以推動藝術文化活動。

註 2：在 2015-16 至 2019-20 年度的 5 年間，每年撥款總額再增加 2,080 萬元，即增至 3.616 億元，藉以進一步推動藝術文化活動。根據《二零一七年施政報告》，每年撥款總額自 2017-18 年度起增加 1 億元。

推行社區參與計劃

1.9 民政總署在全港 18 個分區分別設立民政事務處（民政處），其下各自設有區議會秘書處，為當區的區議會提供秘書處服務。民政處也具備其他職能，例如作為區議會與政府部門之間的橋樑，以及協助區議會推行社區參與計劃。

1.10 民政總署編制了《運用區議會撥款守則》（《民政總署守則》），提供推行社區參與計劃的指引。推行社區參與計劃的主要步驟，概述於第 1.11 至 1.16 段。

1.11 **區會社區計劃撥款的涵蓋範圍** 該項撥款是用以滿足地區的需要，例如用於下列類別的項目／活動：

- (a) 地區康樂體育活動（例如體育競賽 — 見照片一）；
- (b) 地區文化娛樂活動（例如音樂會 — 見照片二）；
- (c) 在地區設施舉行的活動（例如嘉年華會 — 見照片三）；及
- (d) 推廣社區建設、促進社會和諧以及鼓勵市民參與社區事務的活動（例如座談會 — 見照片四）。

照片一

區會社區計劃撥款所資助的體育競賽



資料來源：民政總署的記錄

照片二

區會社區計劃撥款所資助的音樂會



資料來源：民政總署的記錄

照片三

區會社區計劃撥款所資助的嘉年華會



資料來源：審計署拍攝的照片

照片四

區會社區計劃撥款所資助的座談會



資料來源：民政總署的記錄

1.12 **推行機構** 下列各方可向區議會申請區會社區計劃撥款，以推行社區參與計劃：

- (a) **政府部門** 政府部門（主要是康文署—註4）可申請撥款，以推行社區參與計劃；
- (b) **非政府機構** 非政府機構（尤其是地區組織，例如街坊會）可申請撥款；及
- (c) **區議會／民政處轄下委員會／工作小組（註5）** 區議會／民政處轄下委員會／工作小組可申請區會社區計劃撥款，按下列方式推行社區參與計劃：

註4：其他政府部門（例如廉政公署）間中會申請區會社區計劃撥款，但涉款不多。舉例而言，在2015-16年度，有關撥款僅佔社區參與計劃的實際開支（3.6138億元）約1%（448萬元）。

註5：區議會轄下設有委員會（數目介乎4至7個—見第3.2段），協助其履行職務。同樣，民政處轄下也設有委員會（例如負責推展地區行政工作的分區委員會）。

- (i) **與非政府機構合辦計劃** 區議會／民政處轄下委員會／工作小組可與非政府機構合辦計劃。舉例而言，負責促進社會和諧的委員會可與相關界別的非政府機構合作，推行計劃扶助弱勢人士；及
- (ii) **在民政處協助下推行計劃** 區議會／民政處轄下委員會／工作小組可在當區民政處（見第 1.9 段）的協助下推行計劃。舉例而言，民政處可協助負責推廣事宜的委員會籌辦有關製作及派發月曆的計劃。

1.13 **獲准支出** 區議會可就每項社區參與計劃批撥最多 250 萬元。撥款必須全數用於有關計劃，以應付推行計劃所必需，而且獲准許的支出。《民政總署守則》內的清單，已列出各獲准支出項目（例如為計劃僱用員工，包括臨時工或散工），以及適用於部分獲准支出項目的規限（例如員工費用不可超過核准活動撥款的 25%）。

1.14 **處理申請** 區會社區計劃撥款申請會先由負責的區議會秘書處處理。秘書處會審閱申請，以確定是否符合各項要求（例如計劃是否屬於區會社區計劃撥款的涵蓋範圍（見第 1.11 段）、申請者是否符合資格接受撥款（見第 1.12 段）等），然後把申請提交區議會考慮及通過（註 6）。民政事務總署署長或獲其授權的人員（通常是相關的民政事務專員或民政事務助理專員）如信納計劃是在區會社區計劃撥款的涵蓋範圍內，便會批准相關撥款。

1.15 **發放撥款的安排** 用以資助社區參與計劃的撥款，會透過下列不同方式發放：

- (a) 如社區參與計劃是由政府部門推行，民政總署會預先把撥款轉入有關部門的帳戶；
- (b) 如社區參與計劃是由非政府機構推行（包括由區議會／民政處轄下委員會／工作小組與非政府機構合辦的計劃 — 見第 1.12(c)(i) 段），相關的民政處會在計劃完結後，安排向非政府機構發還款項。然而，非政府機構可申請在計劃完結前預支款項和發還部分款項；及

註 6：根據區議會常規（見第 3.3 段），委員會經區議會授權後，可代區議會通過社區參與計劃。

- (c) 如社區參與計劃是在民政處協助下，由區議會／民政處轄下委員會／工作小組推行（見第 1.12(c)(ii) 段），相關的民政處會直接動用區會社區計劃撥款，以應付有關的開支。

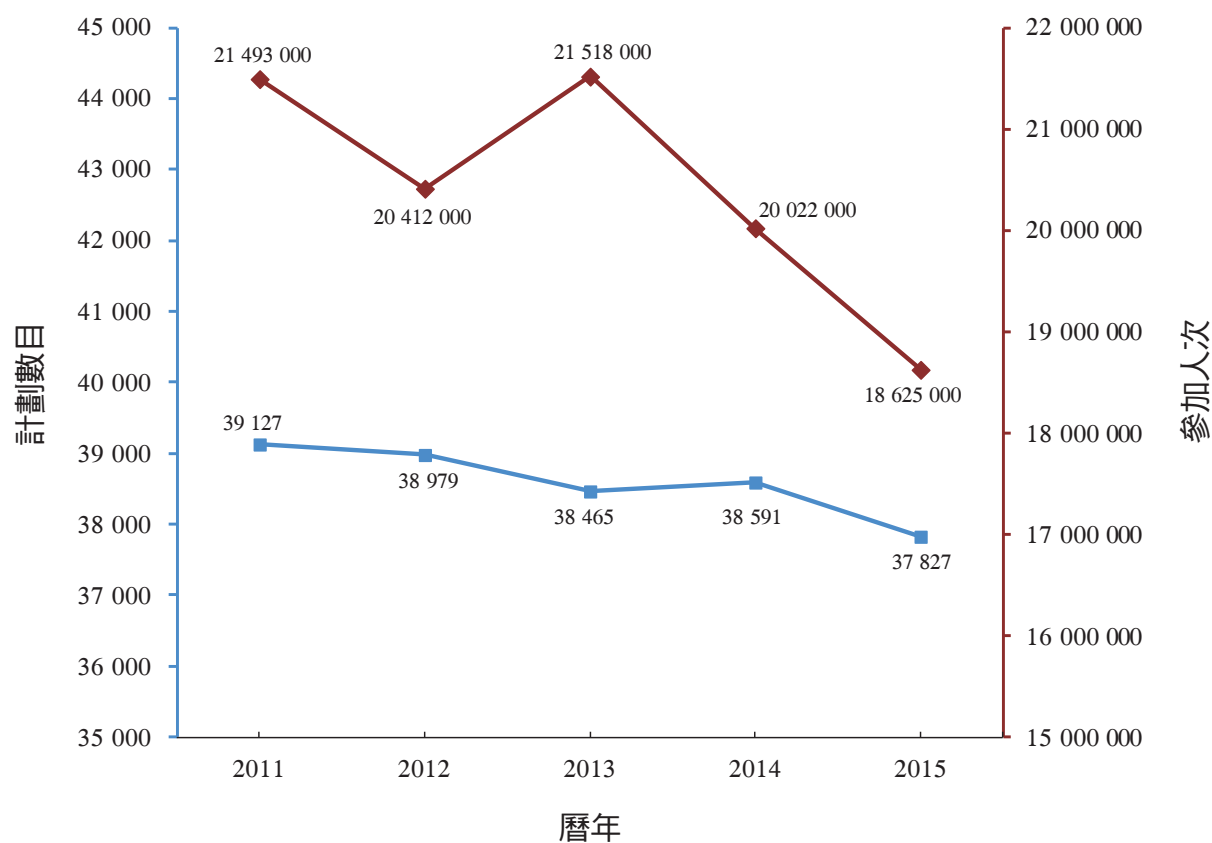
1.16 **監察安排** 推行機構（見第 1.12 段）須為每項社區參與計劃提交總結報告，提供支出總額、原定及實際活動日期、預計及實際參加人數、參加者的意見和對計劃效益的評估等資料。總結報告須在計劃完結後兩個月內，提交予相關的區議會秘書處。

社區參與計劃的數目和參加人次

1.17 圖一顯示在 2011 至 2015 年期間社區參與計劃的數目和參加人次。

圖一

社區參與計劃的數目和參加人次
(2011 至 2015 年)



說明： —■— 社區參與計劃數目
 —◆— 參加人次

資料來源：民政總署的記錄

引言

審查工作

1.18 2016 年 9 月，審計署就民政總署提供區會社區計劃撥款一事展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款（第 2 部分）；
- (b) 管理社區參與計劃所涉及的利益衝突（第 3 部分）；及
- (c) 推行社區參與計劃（第 4 部分）。

1.19 審計署已在上述範疇找出可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.20 在審查期間，民政總署人員提供協助並充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

2.1 本部分探討區會社區計劃撥款的分配和使用。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 分配撥款予區議會 (第 2.2 至 2.7 段)；及
- (b) 區議會運用撥款的情況 (第 2.8 至 2.31 段)。

分配撥款予區議會

區會社區計劃撥款的分配機制

2.2 如第 1.8 段表一顯示，2008–09 年度的區會社區計劃撥款總額為 3 億元。在 2012–13、2013–14 及 2015–16 三個年度，撥款總額先後增至 3.2 億元 (增幅為 2,000 萬元)、3.408 億元 (增幅為 2,080 萬元) 和 3.616 億元 (增幅同為 2,080 萬元)。民政總署按下述機制分配該 3 億元及其後增加的撥款：

- (a) 部分按過往／均分的做法分配予個別區議會，作為基本撥款；
- (b) 部分按人口、社經狀況、土地面積和個別區議會以往運用撥款的模式等多項因素，分配予個別區議會；及
- (c) 民政總署存留餘下的小量撥款，作為中央應急儲備 (例如在某區議會的撥款不敷應用時動用)。

2.3 表二以 2015–16 年度為例，闡述民政總署按上述機制分配區會社區計劃撥款的情況。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

表二

民政總署分配區會社區計劃撥款的情況 (2015-16 年度)

區會社區計劃 撥款總額 (見第 2.2 段) (百萬元)	基本撥款 (見第 2.2(a) 段) (百萬元)	按多項因素分配 (見第 2.2(b) 段) (百萬元)	由民政總署存留 作中央儲備 (見第 2.2(c) 段) (百萬元)
300.0	73.59 (註 1)	223.51	2.9
20.0	9.00 (註 2)	9.00	2.0
20.8	9.00 (註 2)	11.80	無
20.8	9.00 (註 2)	11.80	無
361.6	100.59	256.11	4.9

資料來源：民政總署的記錄

註 1：該 7,359 萬元是按過往的做法加以分配。每個區議會獲得的款額，相當於 2006-07 年度康文署在該區的設施舉行康樂文化活動的開支(其後這些活動均被視為社區參與計劃——見第 1.7(a) 段)。

註 2：該 900 萬元是按均分的做法加以分配，各區議會得 50 萬元。

需要檢討區會社區計劃撥款的分配辦法

2.4 審計署審查了民政總署分配區會社區計劃撥款的情況，發現該署分配撥款時所考慮的因素(見第 2.2(b) 段)自 2008-09 年度起出現若干變化。例如西貢區的人口由 2008-09 年度的 420 100 人，增至 2015-16 年度的 463 700 人(即由 18 區總人口的 5.9% 增至 6.3%)；而同期葵青區則由 528 700 人，減至 514 600 人(即由 18 區總人口的 7.4% 減至 7%)。

2.5 審計署留意到，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的變化。舉例而言，民政總署在分配 2015-16 年度的區會社區計劃撥款

時，便是根據 2008-09、2012-13 和 2013-14 年度的舊數據（例如地區人口）來分配為數 2.5611 億元的款項（見第 2.3 段表二）。審計署認為，民政總署需要根據這些因素的變化，檢討區會社區計劃撥款的分配辦法，確保能最適切地分配撥款。有關此事，審計署留意到行政長官在《二零一七年施政報告》中公布，區會社區計劃撥款的每年總額會由 2017-18 年度起增加 1 億元。因此，民政總署在檢討撥款分配辦法時，也需要顧及撥款總額增加一事。

審計署的建議

2.6 審計署建議民政事務總署署長應考慮各項因素（例如人口和社經狀況）的變化，以及區會社區計劃撥款每年總額的增加，檢討區會社區計劃撥款的分配辦法，確保能最適切地分配撥款。

政府的回應

2.7 民政事務總署署長同意審計署的建議。

區議會運用撥款的情況

2.8 康文署會在財政年度開始前後的一段時間，就推行社區參與計劃提交方案（每一類活動，即康樂體育活動、文化娛樂活動和圖書館推廣活動——見第 1.7(a) 段，通常各具方案），以供區議會通過（下稱這些計劃為康文署計劃）。另一方面，在財政年度之內，其他政府部門、非政府機構和區議會／民政處轄下委員會／工作小組（見第 1.12(a) 至 (c) 段）可就個別社區參與計劃提交申請，以供區議會通過（下稱這些計劃為區議會計劃）。康文署會就其計劃，定期向區議會提交文件，匯報進展和成果。至於區議會計劃，則須接受個別評估（見第 4.12 段）。在 2011 至 2015 年的 5 年間，用於康文署計劃及區議會計劃的區會社區計劃撥款每年平均為 2.98 億元。當中 1.05 億元 (35%) 用於康文署計劃，1.93 億元 (65%) 用於區議會計劃。

需要確定計劃數目和參加人次減少的原因

2.9 社區參與計劃(包括康文署計劃和區議會計劃)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。審計署分析了2011至2015年期間的指標，發現：

- (a) 計劃數目正在減少，總數由2011年的39 127項減至2015年的37 827項，減幅為3.3%；及
- (b) 參加人次同樣正在減少，總數由2011年的2 149萬減至2015年的1 863萬，減幅為13.3%。

2.10 然而，審計署同時發現，兩類計劃的開支由2011年的2.7235億元增至2015年的3.1952億元，增幅為17%；而同期按每參加人次計算的開支，則由12.7元增至17.2元，增幅為35%。審計署的分析結果，詳載於表三。

表三

社區參與計劃
(2011至2015年)

	2011	2012	2013	2014	2015
計劃數目	39 127	38 979	38 465	38 591	37 827
參加人次 (百萬)	21.49	20.41	21.52	20.02	18.63
開支 (註) (百萬元)	272.35	289.77	306.36	303.88	319.52
按每參加人次 計算的開支 (元)	12.7	14.2	14.2	15.2	17.2

資料來源：民政總署管制人員報告和審計署對民政總署記錄的分析

註：由於社區參與計劃的開支數字僅以財政年度計算，因此被用作相關曆年開支的約數。

附註：由於計劃數目和參加人次以曆年計算，而計劃開支則以財政年度計算，上表的數字僅具參考作用，藉以顯示變化趨勢。

2.11 2017 年 2 月，民政總署在回應查詢時告知審計署：

- (a) 區議會可選定、提出和推行計劃，以切合地區的需要。由於每年的計劃在規模和性質上均有分別，因此數目和參加人次每年不同。政府並沒有制訂目標，要求區議會推行指定數目的社區參與計劃，也沒有規定其數目和參加人次須不斷增加；
- (b) 2013–14 和 2015–16 年度所增加的撥款（見第 2.2 和 2.25 段）僅供在地區層面推廣藝術文化之用。一般而言，舉辦藝術文化活動的成本可能較高；及
- (c) 推行社區參與計劃涉及採購物品和服務，以及為計劃僱用員工。數年來物價和員工費用上升，也會影響到所籌辦計劃的數目和性質。因此，每參加人次的成本隨年增加，實屬理所當然。

2.12 2017 年 3 月，康文署告知審計署：

- (a) 數年來，用於康文署計劃的區會社區計劃撥款中，逾 90% 涉及康樂體育項目。為吸引和挽留負責這些項目的專業教練和訓練員，該署須提供合理且具競爭力的薪酬。每年，康文署均會調整兼職員工（即指導員）的薪酬，也即籌辦上述項目的主要成本。過去 5 年，兼職員工的薪酬每年增加 2% 至 5.3%，只是在 2014–15 年度維持不變；
- (b) 康文署力求在質素和種類兩方面，為市民提供最佳的康樂體育項目。大部分新項目的營運成本較高，例如場地單車和 BMX 小輪單車訓練課程便須在該署新建的香港單車館進行。場地單車訓練課程和 BMX 小輪單車同樂日這兩項新辦項目的開支，分別約為 1 萬元和 9,000 元；及
- (c) 康文署的康樂體育項目多數是中小規模的常設訓練班，時數為 10 至 48 小時，並涉及專業教練。基於性質有別，不宜將之與一次過舉行的大型活動（例如嘉年華會、節日慶典等）直接比較，原因是按每參加人次計算，後者的開支必然較低。

2.13 審計署認為，民政總署需要不時檢討社區參與計劃的數目和參加人次，將之與計劃的開支加以比較，並採取適當改善措施。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

2.14 2017 年 3 月，民政總署和康文署告知審計署，該兩個部門正核實社區參與計劃的統計數字 (即計劃的數目和參加人次)，以確保統計數字準確無誤。審計署認為，民政總署和康文署需要盡早完成核實工作，並採取措施確保有關計劃的統計數字準確無誤。

需要分析區會社區計劃撥款的運用情況

2.15 各區民政處會以區議會撥款資訊系統 (撥款資訊系統)，管理區會社區計劃撥款和社區參與計劃。撥款資訊系統備存了核准計劃的數目、參加人次、所惠及的人士 (例如老人及殘疾人士) 和開支等數據。該系統主要用作管理區議會計劃 (註 7)。

2.16 審計署從撥款資訊系統中擷取數據，分析了 2015–16 年度各區議會運用撥款的情況，其結果載於第 2.17 至 2.22 段。

2.17 **撥款用於各類計劃的情況** 民政總署把區議會計劃分為 15 類，例如藝術文化活動、康樂體育活動、節日慶典及區節等。審計署分析了各類計劃，其結果載於表四。

註 7：在撥款資訊系統中，康文署計劃的資料會以匯總形式加以記錄 (例如在記錄康樂體育計劃時，把一組計劃視為一項計劃)，而區議會計劃則會逐一加以記錄。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

表四

各類區議會計劃
(2015-16 年度)

計劃類別	計劃數目 (a)	參加人次 (b) (百萬)	開支 (c) (百萬元)	按每參加人次 計算的開支 (d)=(c)/(b) (元)
1. 藝術文化活動	989	2.92	66.43	22.8
2. 康樂體育活動	3 311	1.29	45.98	35.6
3. 節日慶典及區節	592	2.45	33.86	13.8
4. 社會服務	648	0.58	17.99	31.0
5. 健康及衛生	198	0.81	9.11	11.2
6. 減罪及防貪	209	1.28	7.27	5.7
7. 地區行政	123	2.07	6.70	3.2
8. 環境改善及保護	91	1.12	3.58	3.2
9. 防火	87	0.28	3.43	12.3
10. 交通及道路安全	44	0.15	2.61	17.4
11. 公民教育	59	0.56	2.42	4.3
12. 教育	85	0.27	2.14	7.9
13. 地區保育及推廣	36	0.36	1.81	5.0
14. 樓宇管理	38	0.53	1.70	3.2
15. 圖書館活動	18	0.13	0.60	4.6
整體	6 528	14.80	205.63	13.9

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.18 從表四可見：

- (a) 在 2015–16 年度用於 15 類計劃的 2.0563 億元撥款中，1.4627 億元 (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，涉及的計劃包括嘉年華會、綜藝節目和表演、展覽、節日布置和綵燈、茶會和宴席、比賽、一日遊等；
- (b) 5,936 萬元 (29%) 用於其餘 12 類計劃。用於某些類別的撥款較少，例如在全部 15 類計劃合共 2.0563 億元的開支中，公民教育 (242 萬元) 和樓宇管理 (170 萬元) 各佔不足 2%；及
- (c) 在上文 (a) 項載述的 3 類計劃，按每參加人次計算的開支平均為 21.96 元 (1.4627 億元／666 萬)。至於其餘 12 類，按每參加人次計算的開支平均為 7.29 元 (5,936 萬元／814 萬)，約為上述 3 類計劃的三分之一。

2.19 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。審計署認為，民政總署需要就區議會計劃，為個別區議會製備類似的分析 (見上文表四)，以便後者審視其現行開支模式是否最能切合地區的需要。有關此事，審計署留意到康文署計劃已側重於康樂文化活動 (見第 1.7(a) 段)，性質或與上述 3 類計劃近似。

2.20 **以特定群體為對象的計劃** 部分區議會計劃會以特定群體為對象，例如為少數族裔舉辦的“板球訓練”、為新移民而設的“居港適應課程”、提供予女性的“領袖訓練”等。審計署分析了在 2015–16 年度推行的區議會計劃，發現部分以特定群體為對象的計劃，數目和參加人次均偏低 (見表五)。例如：

- (a) 在合共約 6 900 項計劃中，為女性而設的只有 32 項 (0.5%)，而為殘疾或有特別需要人士而設的只有 133 個 (1.9%)；及
- (b) 在合共約 1 500 萬參加人次中，內地新來港定居人士只有約 15 000 (0.1%)，而少數族裔人士也只有約 19 000 (0.1%)。

表五

區議會計劃和參加人次
(2015–16 年度)

對象群體	計劃		參加者	
	數目	百分比	人次	百分比
區內居民	3 630	52.8%	13 247 000	86.3%
青少年	678	9.9%	944 000	6.1%
長者	898	13.1%	522 000	3.4%
樓宇佔用者／業主	1 259	18.3%	367 000	2.4%
殘疾或有特別需要人士	133	1.9%	171 000	1.1%
區議員／非政府機構人員	153	2.2%	44 000	0.3%
女性	32	0.5%	24 000	0.2%
少數族裔	49	0.7%	19 000	0.1%
內地新來港定居人士	45	0.6%	15 000	0.1%
總計 (註)	6 877	100.0%	15 353 000	100.0%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：同一項區議會計劃可以為超過 1 個特定群體而設 (例如可同時以中年女性和內地新來港定居女性為對象)，因此審計署在分析時，或會重複點算計劃數目和參加人次。2015–16 年度，區議會計劃合共有 6 528 項，而參加人次總共有 1 480 萬 (見第 2.17 段表四)。

2.21 審計署進一步分析後發現，區議會可推行更多以特定群體為對象的計劃，讓更多這類人士參加和受惠。舉例而言，雖然香港約有 63 000 名少數族裔人士，但在 2015–16 年度參加區議會計劃的只有 19 000 人次 (見表六)。

表六

以特定群體為對象的區議會計劃
(2015–16 年度)

對象群體	計劃數目	參加人次 (註)	計劃對象的 全港人數
長者	898	522 000	1 117 300
殘疾或有特別需要人士	133	171 000	578 600
少數族裔	49	19 000	63 200
內地新來港定居人士	45	15 000	38 300

資料來源：審計署對民政總署記錄和政府統計處所發表統計數字的分析

註：同一個人可參加多項計劃，因此參加者的實際人數或較上表所示的為少。

2.22 民政總署在 2017 年 2 月告知審計署，特定群體也可參加為區內一般居民而設的活動(見上文表五)，而政府決策局／部門也會撥款予非政府機構，為這些特定群體提供支援服務。儘管如此，審計署認為區議會仍可舉辦更多活動，滿足特定群體(例如少數族裔)的需要，並促進社區的多元共融。民政總署需要為個別區議會製備類似分析(見上文表六)，以便後者評估是否需要推行更多這類項目。

2.23 **需要定期分析數據** 在進行審計分析時，審計署留意到撥款資訊系統雖然備存了關於區會社區計劃撥款和社區參與計劃的有用數據，但民政總署並無定期加以分析，以便執行撥款和計劃的管理工作。審計署認為，民政總署需要定期從系統擷取數據並進行各種分析，以供該署在執行管理工作時參考；該署並須發放有關分析予個別區議會，協助後者管理轄下的撥款和計劃。

需要改善數據的準確程度

2.24 在進行審計分析時，審計署留意到有部分個案中，民政處輸入撥款資訊系統的資料有不準確或不完整的情況。不當情況簡述如下：

- (a) **未有及時更新參加人數** 截至 2016 年 11 月 25 日，在已完結的 6 528 項區議會計劃中，有 385 項 (5.9%) 的參加人數尚未輸入撥款資訊系統，而另外有 24 項 (0.4%) 則輸入了有 0 人參加。此外，有 1 個民政處並沒有為 2011–12 至 2014–15 年度期間完結的任何區議會計劃 (總計 678 項) 輸入參加人數，至 2015–16 年度才開始為區議會計劃輸入參加人數；及
- (b) **計劃歸類不當和錯誤輸入計劃名稱** 在 6 528 項計劃中：
- (i) 238 項 (3.6%) 被歸入“其他”類別。審計署檢視計劃記錄後，發現這些計劃可歸入 15 個計劃類別 (見第 2.17 段)；
 - (ii) 477 項 (7.3%) 計劃被錯誤歸類；及
 - (iii) 225 項 (3.4%) 計劃的名稱，所輸入的實為申請者的名稱。

民政總署需要糾正上述不當情況，並採取措施，確保日後輸入撥款資訊系統的資料準確及完整。

需要監察區會社區計劃撥款用於藝術文化活動的情況

2.25 根據《二零一三年施政報告》，政府計劃每年額外向社區參與計劃撥款 2,080 萬元，以加強區議會在地區上推廣藝術文化活動的工作。根據《二零一五年施政報告》，政府決定於未來 5 個財政年度，每年再額外向社區參與計劃撥款 2,080 萬元，進一步加強支援區議會在地區上推廣藝術文化活動。因此，每年的區會社區計劃撥款總額自 2013–14 年度起增加 2,080 萬元，而自 2015–16 年度起再增加 2,080 萬元 (見第 1.8 段表一)。該兩筆新增的撥款，均指定用於藝術文化活動。

2.26 自 2013–14 年度增加撥款起，民政總署已要求各區議會確保每年用於藝術文化活動的開支，不得較 2012–13 年度 (即在 2013–14 年度引入指定撥款之前) 的為少，而且兩筆新增的撥款只可用於上述活動。

2.27 審計署就指定用於藝術文化活動的撥款，審查各區議會在 2015–16 年度的運用情況，發現在 18 個區議會中，有 10 個把指定作上述用途的撥款用於其他活動，涉款由 22 萬元至 109 萬元不等 (見下文表七)。審計署認為，民政總署需要採取措施，確保指定用於藝術文化活動的撥款只用於該類活動。

分配和使用供推行社區參與計劃的區議會撥款

表七

10 個區議會把指定用於藝術文化活動的撥款用於其他活動 (2015-16 年度)

區議會 (註)	2012-13 年度在 藝術文化 活動方面 的開支 (a)	區議會 獲分配的 兩筆新增 指定撥款 (b)	理應用於 藝術文化 活動的款額 (c)=(a)+(b)	2015-16 年度在 藝術文化 活動方面 的開支 (d)	沒有用於 藝術文化活動 而用於其他 活動的款額	
					(e)= (d)-(c)	(e)/(c) × 100%
	(百萬元)					百分比
A	1.98	1.80	3.78	2.69	(1.09)	(29%)
B	2.74	2.60	5.34	4.38	(0.96)	(18%)
C	1.22	1.60	2.82	1.96	(0.86)	(30%)
D	3.47	2.60	6.07	5.31	(0.76)	(13%)
E	4.48	2.80	7.28	6.53	(0.75)	(10%)
F	1.53	2.00	3.53	2.78	(0.75)	(21%)
G	2.17	2.00	4.17	3.57	(0.60)	(14%)
H	1.13	2.00	3.13	2.64	(0.49)	(16%)
I	1.20	2.20	3.40	3.08	(0.32)	(9%)
J	2.29	2.40	4.69	4.47	(0.22)	(5%)
整體	22.21	22.00	44.21	37.41	(6.80)	(15%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：上表英文字母所代表的區議會，與本審計報告書其他圖表上以同一字母代表的未必相同。

備註：包括區議會計劃和康文署計劃中的藝術文化活動。

審計署的建議

2.28 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 不時檢討社區參與計劃的數目和參加人次，將之與計劃的開支加以比較，並採取適當改善措施；
- (b) 就區議會計劃為個別區議會製備分析，以便區議會審視其現行開支模式是否最能切合地區的需要；
- (c) 就以特定群體為對象的區議會計劃，為個別區議會製備分析，以便區議會評估是否需要提出更多這類項目；
- (d) 定期從撥款資訊系統擷取數據並進行各種分析，以供民政總署在執行管理工作時參考；並發放有關分析予區議會，協助其管理轄下的區會社區計劃撥款和社區參與計劃；
- (e) 糾正第 2.24 段載述的不當情況，並採取措施，確保日後輸入撥款資訊系統的資料準確及完整；及
- (f) 採取措施，確保指定用於藝術文化活動的撥款只用於該類活動。

2.29 審計署建議民政事務總署署長和康樂及文化事務署署長應：

- (a) 盡早完成社區參與計劃統計數字（即計劃的數目和參加人次）的核實工作；及
- (b) 採取措施，確保有關計劃的統計數字準確無誤。

政府的回應

2.30 民政事務總署署長同意審計署的建議。

2.31 康樂及文化事務署署長同意載於第 2.29 段的審計署建議。

第 3 部分：管理社區參與計劃所涉及的利益衝突

3.1 本部分探討在社區參與計劃涉及利益衝突時，相關的管理工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 申報利益 (第 3.2 至 3.10 段)；
- (b) 處理所申報的利益 (第 3.11 至 3.15 段)；及
- (c) 管理工作小組所涉及的利益衝突 (第 3.16 至 3.22 段)。

申報利益

3.2 18 個區議會各自設立了不同委員會 (例如財務委員會、文化及康體事務委員會等)，協助履行區議會的職能，包括就社區參與計劃的相關事宜作出決定。個別區議員，以及並非區議員的人士，均可獲委任為委員會成員。區議員／委員會成員涉及多個社區參與計劃的情況 (例如擔任推行機構的主席或其他職位)，並不罕見。

3.3 根據《區議會條例》，個別區議會可訂立常規，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。民政總署擬備了常規條文的範本，以供各區議會參考。區議會一般會採納該範本，然後按各自的需要加以增減。在管理利益衝突方面，各區議會常規所訂明的程序大致相同，並全部採用下述的兩層申報制度 (註 8)：

- (a) **第一層申報** 區議員或區議會轄下委員會成員，均須以相關民政處所提供的登記表，向該民政處提供須予登記的個人利益詳情。須予登記的個人利益包括公共或私營公司的受薪東主、合夥人或董事職位；受薪的工作、職位、行業或專業；持有股份 (如超過有關公司已發行股本的 1%)；財政贊助；海外訪問；在香港擁有的土地和物

註 8：根據民政事務局局長在 2005 年 8 月發出的便箋，政府決策局和部門須為轄下每一個諮詢和法定組織引入下列其中一個利益申報制度：

- (a) **一層申報利益制度** 成員預見董事局或委員會會議上處理的事項會產生潛在的利益衝突時，必須全面披露其利益；及
- (b) **兩層申報利益制度** 本制度適用於某些董事局及委員會，例如負責掌管及支出大筆公帑的董事局及委員會。根據此制度，除每當出現利益衝突時作出申報外 (見上文 (a) 項)，各成員均須在獲委任時及隨後每年披露各人所涉的一般金錢利益。

業；客戶的姓名或名稱(如區議員／委員會成員是以該身分向客戶提供個人服務)；以及其他可供申報的利益。提供個人利益詳情的期限為：

- (i) 每屆區議會／委員會任期生效後 1 個月內；及
- (ii) 須予登記的個人利益變更後 14 個淨工作日內。

當民政處知道某區議員／委員會成員與所考慮事項有直接金錢利益，須交由區議會主席或有關委員會主席決定，是否向該區議員／委員會成員分發有關文件(例如會議文件)。

- (b) **第二層申報** 如區議員或區議會轄下委員會成員發現與所處理的投標、報價和區會社區計劃撥款事宜有任何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，必須在處理有關事宜前申報利益；
- (c) **公眾問責** 第一層申報的登記表，以及區議會和轄下委員會的會議記錄(載有第二層申報的資料)會上載區議會網頁，以供公眾參閱；及
- (d) **不遵守規定** 如任何區議員／委員會成員不遵守有關申報利益的規定，可遭有關區議會告誡或譴責，而被告誡或譴責一事會載於會議記錄內。

3.4 在全港 18 個區議會中，審計署審查了其中 9 個在管理利益衝突方面的做法(註 9)。

註 9： 在該 9 個區議會中，2 個位於港島、3 個位於九龍，以及 4 個位於新界。

需要加緊申報利益

3.5 審計署審查了區議員／委員會成員於 2016 年在會議上作出的 129 項利益申報(即第二層申報——見第 3.3(b) 段)，以確定這些利益是否已在第一層申報中披露(見第 3.3(a) 段)(註 10)。有關會議由 7 個區議會或其委員會舉行(註 11)。審計署留意到，截至 2017 年 1 月 31 日，在 129 項申報中：

- (a) 7 項 (5%) 申報 (由 6 位區議員／委員會成員作出) 所涉及的利益已在第一層申報中披露；
- (b) 其餘 122 項 (95%) 申報 (由 76 位區議員／委員會成員作出) 所涉及的利益並未在第一層申報中披露 (見表八)；及

註 10：審計署把區議員／委員會成員在會議上申報的利益，與他們在最新一份登記表上申報的利益(見第 3.3(a) 段)加以比較。

註 11：推行機構(見第 1.12 段)提交的社區參與計劃申請，一般會在區議會／委員會會議上審議。審計署審查了 31 宗在 2016 年經區議會／委員會開會審議的申請，當中涉及 129 項由區議員／委員會成員作出的利益申報(每項由 1 位出席會議的區議員／委員會成員作出)。該 31 宗申請包括：

- (a) 6 個區議會的 30 宗申請(即每個區議會 5 宗)；及
- (b) 1 個區議會的 1 宗申請——該宗是唯一涉及在審議時有區議員／委員會成員申報利益的申請(除此之外，別無其他申請涉及在審議時申報利益)。

至於其餘 2 個區議會(即審計署審查過的 9 個區議會減去上文提到的 7 個)，則透過傳閱文件來考慮推行機構的社區參與計劃申請。

表八

129 宗個案的利益申報情況
(2017 年 1 月 31 日)

區議會 (註)	申報數目	
	在 2016 年的 會議上作出	利益並未在第一層 申報中披露
A	24	24
B	2	2
C	38	37
D	25	25
E	18	17
F	11	7
G	11	10
總計	129	122

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：上表英文字母所代表的區議會，與本審計報告書其他圖表上以同一字母代表的未必相同。

- (c) 在 122 項沒有披露的利益中，部分利益存在已久 (例子見下文個案一)。

個案一

利益申報

1. 某區議會轄下委員會在 2016 年年中舉行會議，審議一宗由非政府機構提交，涉款約 11.1 萬元的社區參與計劃申請。該委員會負責為有關的區議會處理文化、康樂和體育事宜。
2. 在出席會議的 33 位成員中，有 16 位作出利益申報。該 16 項申報顯示，他們在該非政府機構擔任下列職位：
 - (a) 會長 (2 位成員) 及名譽會長 (1 位成員)；
 - (b) 主席 (1 位成員) 及副主席 (2 位成員)；
 - (c) 執行委員會委員 (4 位成員)；及
 - (d) 幹事 (6 位成員)。
3. 在這次會議之前，委員會也曾在 2015 年舉行會議，該次會議的記錄顯示，在 16 位成員中，有 8 位在 2015 年年中已在該非政府機構擔任職位。截至 2017 年 1 月 31 日，他們和另外 8 位成員均未有在第一層申報中，披露在會議上申報的利益。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.6 審計署留意到的 122 項利益 (見第 3.5(b) 段)，均為在推行機構擔任職位。對於為何有很多區議員／委員會成員沒有在第一層申報中披露在推行機構擔任職位一事，民政總署在 2017 年 2 月和 3 月告知審計署：

- (a) 第一層申報強調金錢利益。因此，雖然區議會常規訂明須在第一層申報中披露“其他可供申報的利益” (見第 3.3(a) 段)，但區議員／委員會成員或會認為，他們在推行機構擔任職位時並無支取薪酬，不屬於“其他可供申報的利益”；及
- (b) 第二層申報是關於區議員／委員會成員須就其與區議會“所考慮的事項”有關的利益，作出申報。區議員／委員會成員在會議上申報 (即第二層申報) 的利益不一定要在第一層申報中披露。

3.7 審計署認為，民政總署需要在區議會常規中，清楚界定何謂“其他可供申報的利益”。有關此事，尤須留意的是部分區議員／委員會成員在推行機構中的職位，或會被視為具決策或影響力的重要職位（例如會長或主席——見第3.5(c)段個案一）。民政總署需要向區議員／委員會成員提供指引（例如“其他可供申報的利益”的種類，以及須在什麼情況下申報），務求把“其他可供申報的利益”的申報準則予以劃一。民政總署也需要提醒區議員／委員會成員加緊申報利益。

第二層申報有可予改善之處

3.8 就第二層申報而言，區議會常規要求區議員／委員會成員在處理區會社區計劃撥款的事宜前，必須申報利益（見第3.3(b)段）。然而，在下述若干情況下，該項規定未獲嚴格執行：

- (a) **預留撥款時未有作出申報** 在財政年度開始時，區議會或會為若干推行機構預留款項，以便製備預算。審計署就於2016年舉行，並在會上考慮預留撥款的8次會議（涉及8個區議會，註12），審查了相關的會議記錄，留意到有區議員／委員會成員申報利益的會議僅有1次（涉及1個區議會）。至於其餘7次會議（涉及7個區議會），出席的145位區議員／委員會成員均沒有申報與63個推行機構有任何關連。但審計署在審查社區參與計劃申請時（見第3.5段註11）留意到，在考慮計劃申請的會議上，上述145位區議員／委員會成員中，有34位（23%）申報與63個推行機構中的14個有關連（例如身為推行機構的副主席或董事局成員），意即該34位區議員／委員會成員在考慮預留款項時，可能沒有留意到他們需要就上述關連申報利益。審計署認為，民政總署需要採取更多措施，確保區議員／委員會成員在每年預留款項予推行機構前，先行申報利益；及
- (b) **需要就以傳閱文件形式處理事務提供申報指引** 審計署留意到，經審查的9個區議會雖在常規訂明區議員／委員會成員在處理區議會事務前須申報利益，但沒有提及不經開會，只透過傳閱文件來處理事務時應如何申報利益。此外，審計署留意到，在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，但該2個區議會在利益申報方面的做法並不相同：

註12：在9個經審計署審查的區議會中（見第3.4段），有8個曾在2016年為個別推行機構預留撥款。審計署逐一審查了該8個區議會的相關會議記錄。

- (i) 其中 1 個區議會在傳閱文件時，會在夾附的回條上要求區議員／委員會成員申報利益，而且不得在申報利益後就有關的計劃申請發表意見；及
- (ii) 另 1 個區議會在傳閱文件時，不會在夾附的回條上要求區議員／委員會成員申報利益。2017 年 2 月，民政總署在回應審計署的查詢時表示，雖然不會在每次傳閱文件時都提醒區議員遵守申報利益的規定，但已經在 2016 年 9 月舉行的一次區議會會議上予以提醒。

審計署認為，民政總署需要為區議會提供指引，訂明在透過傳閱文件處理事務時，宜以什麼方式申報利益。

審計署的建議

3.9 審計署建議民政事務總署署長須：

- (a) 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“其他可供申報的利益”，並提醒他們加緊申報利益；
- (b) 採取更多措施，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；及
- (c) 為區議會提供指引，訂明在透過傳閱文件處理事務時，宜以什麼方式申報利益。

政府的回應

3.10 民政事務總署署長同意審計署的建議。

處理所申報的利益

3.11 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 (註 13) 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／委員會的會議記錄內。

3.12 此外，《民政總署守則》列明，所有的利益申報事項均須載於會議記錄內，有關的記錄並須按情況列明所申報利益的性質、會議的裁決，以及作出有關裁決的理由。

沒有就所申報的利益作出裁決並把裁決記錄在案

3.13 在 129 宗關於在會議上申報利益的個案中 (見第 3.5 段)，相關的會議記錄顯示，有 73 宗 (57%，涉及 3 個區議會) 沒有按區議會常規 (見第 3.11(a) 段) 就所申報的利益作出裁決，以及把裁決記錄在案 (註 14)。在這種情況下，曾申報利益的人士繼續出席會議 (例子見個案二)。

註 13：如區議會主席曾就某事項披露利益關係，則須由區議會副主席作出決定。如委員會主席曾就某事項披露利益關係，則由不涉利益關係的其他成員作出決定。

註 14：至於其餘 56 宗 (43%，涉及 4 個區議會)，相關的會議記錄顯示曾就所申報的利益作出裁決。在這 56 宗個案中，有 44 宗 (79%) 所涉及的區議員／委員會成員留在席上旁聽或避席；其餘 12 宗 (21%) 所涉及的區議員／委員會成員則獲准在會議上發言或投票。

個案二

成員在申報利益後繼續參與會議

1. 某區議會轄下委員會在 2016 年年中舉行會議，考慮一宗由非政府機構提交，涉款 2 萬元的社區參與計劃申請。該委員會負責為有關的區議會處理財務及經濟事宜。
2. 在出席會議的 13 位成員中，有 3 位作出利益申報。他們均於該非政府機構擔任職位，分別是該機構的主席、副主席和幹事。
3. 會議記錄並沒有顯示會議的主席曾就所申報的利益作出裁決。3 位成員繼續參與審議該非政府機構的申請。
4. 會上通過該非政府機構的社區參與計劃申請。

審計署的意見

5. 沒有就區議員／委員會成員所申報的利益作出裁決，而且沒有將之載於會議記錄的個案，比例甚高 (57%，包括這宗)，情況並不理想。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

審計署的建議

3.14 審計署**建議**民政事務總署署長應提醒各區議會：

- (a) 須就區議員／委員會成員在區議會／委員會會議上申報的利益作出裁決；及
- (b) 按照《民政總署守則》的規定，按情況把裁決和作出有關裁決的理由載於會議記錄內。

政府的回應

3.15 民政事務總署署長同意審計署的建議。

管理工作小組所涉及的利益衝突

3.16 區議會和轄下的委員會均設立了工作小組，協助執行指定的職能。經審計署審查的 9 個區議會，均在常規中訂明工作小組的運作安排。各區的做法大致相同，載述如下：

- (a) 如未經區議會或相關委員會通過，所有工作小組所作的決定，不能視作區議會的決定；及
- (b) 工作小組的會議記錄只記載有關討論的最終決定。除閉門會議外，會議記錄應上載至區議會網頁。

沒有就管理利益衝突訂立足夠程序

3.17 部分工作小組獲委以考慮社區參與計劃申請的任務。該等工作小組會向區議會／委員會推薦值得進一步考慮的申請，或代區議會／委員會通過申請。

3.18 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)會代區議會／委員會通過社區參與計劃申請。審計署審查了這 3 個工作小組在 2016 年的會議記錄，發現：

- (a) 1 個工作小組的會議記錄只披露最終決定，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而作出的裁決等其他資料；及
- (b) 其餘 2 個工作小組的會議記錄則披露較多資料，當中包括成員所申報的利益。然而，這些會議記錄並無顯示曾就所申報的利益作出裁決，而有關成員則繼續參與會議。

3.19 審計署留意到，雖然區議會常規訂明了管理利益衝突的程序(見第 3.11 段)，以及關於公開區議會／委員會會議記錄(當中包括利益申報的資料)以供公眾參閱的需要(見第 3.3(c) 段)，但這些程序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。有關此事，民政總署在 2017 年 2 月告知審計署：

- (a) 雖然區議會常規並無明文提到“工作小組”，但要求區議員適當地申報利益的原則，適用於區議會、委員會和工作小組會議；及

- (b) 工作小組成員均為區議員或增選委員。根據《民政總署守則》，區議員(包括增選委員)應在切實可行的範圍內，在討論事項之前，作出利益申報。工作小組成員在處理社區參與計劃時，相關的申報利益事宜已受到這項規定所規管。

然而，民政總署也告知審計署，該署會考慮在區議會常規內，加入“工作小組”的字眼。

工作小組的做法有別於《區議會條例》的規定

3.20 在檢視 3 個工作小組的會議記錄時，審計署留意到，申請一旦獲得工作小組通過，有關的社區參與計劃便可推行，而工作小組並沒有就通過申請一事，尋求相關的區議會加以確認。審計署繼而留意到，該 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 2.45 萬元、10 萬元及 20 萬元的計劃申請，而超出限額的申請則要交由相關的區議會／委員會通過。鑑於《區議會條例》規定，區議會只可把職能轉授予委員會，因此審計署認為上述授權安排或有欠妥之處。

審計署的建議

3.21 審計署**建議**民政事務總署署長應：

- (a) 確保適用於區議會／委員會會議的利益衝突處理程序，同樣適用於工作小組會議；及
- (b) 確定區議會轉授職能予轄下工作小組的做法是否符合《區議會條例》，並採取適當補救措施。

政府的回應

3.22 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：推行社區參與計劃

4.1 本部分探討社區參與計劃的推行。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 遴選負責推行計劃的非政府機構 (第 4.3 至 4.11 段)；及
- (b) 計劃的表現管理 (第 4.12 至 4.21 段)。

4.2 在探討社區參與計劃的推行時，審計署選取了 4 個區議會 (1 個在港島、1 個在九龍，以及 2 個在新界)，以便審查相關做法和程序。

遴選負責推行計劃的非政府機構

4.3 如第 1.12 段所述，包括康文署、非政府機構和區議會／民政處轄下委員會／工作小組在內的推行機構，均可向區議會提出申請，以推行社區參與計劃。非政府機構可通過下列 3 項途徑，推行社區參與計劃：

- (a) 非政府機構可就推行社區參與計劃提交申請，以供區議會考慮及通過；
- (b) 與區議會合作多時的非政府機構 (下文稱為指定非政府機構)，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。這些指定非政府機構可於稍後提交申請，動用已預留的款項推行計劃；及
- (c) 非政府機構可與區議會／民政處轄下的委員會／工作小組合辦社區參與計劃。

4.4 表九顯示在 2015-16 年度支付予推行機構的區會社區計劃撥款。

表九

支付予推行機構的區會社區計劃撥款
(2015–16 年度)

推行機構	區會社區計劃撥款	
	金額 (百萬元)	百分比
政府部門 (主要為康文署)	119.78	37%
非政府機構 (見第 4.3(a) 段)	67.69	21%
指定非政府機構 (見第 4.3(b) 段)	26.37	8%
與區議會／民政處轄下委員會／工作 小組合辦計劃的非政府機構 (見第 4.3(c) 段)	50.27	16%
區議會／民政處轄下的委員會／工作 小組	57.99	18%
總計	322.10 (註)	100%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：根據《民政總署守則》，區議會獲准使用區會社區計劃撥款聘請專責人員，協助各推行機構落實計劃。在 2015–16 年度，聘請這些人員的開支為 3,928 萬元。由於款項並非支付予推行機構，因此沒有納入上表。如把上述開支包括在內，2015–16 年度區會社區計劃撥款的開支總額將變成 3.6138 億元 (見第 1.8 段表一)。

需要就檢討指定非政府機構制訂指引

4.5 如表九所示，在 2015–16 年度支付予指定非政府機構的款額為 2,637 萬元，佔該年度支付予推行機構的區會社區計劃撥款總額的 8%。表十把該 2,637 萬元加以細分，顯示個別區議會支付予指定非政府機構的款額。

表十

支付予指定非政府機構的
區會社區計劃撥款
(2015-16 年度)

區議會 (註)	指定非政府機構 數目	指定非政府機構 推行計劃的數目	支付予 指定非政府機構的 區會社區計劃撥款 (百萬元)
A	7	47	4.12
B	8	100	2.98
C	6	34	2.32
D	4	20	2.16
E	5	44	2.11
F	6	39	1.78
G	5	61	1.60
H	4	30	1.55
I	7	30	1.37
J	5	143	1.23
K	8	36	0.99
L	6	42	0.97
M	4	21	0.83
N	3	19	0.78
O	10	21	0.57
P	1	27	0.53
Q	5	15	0.48
R	0	0	0.00
總計	94	729	26.37

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：上表英文字母所代表的區議會，與本審計報告書其他圖表上以同一字母代表的未必相同。

4.6 審計署留意到，經審查的4個區議會(見第4.2段)在2011-12至2016-17年度期間：

- (a) 2個曾每年檢討其指定非政府機構名單；
- (b) 另1個曾每兩年檢討其指定非政府機構名單；及
- (c) 餘下的1個在2011-12至2016-17年度期間並沒有檢討其指定非政府機構名單。民政總署在2017年2月告知審計署，該區議會曾於2005-06年度(逾10年前)檢討有關指定非政府機構的安排，而區議員(在2016年3月)也獲悉有關安排在現屆維持不變。

審計署繼而留意到，對於如何就指定非政府機構進行檢討(例如檢討次數、應考慮的因素、需要把檢討記錄在案等)，目前並無既定程序。

4.7 審計署認為，為了令區會社區計劃撥款的運用更具公眾問責性，區議會宜定期檢討其指定非政府機構名單，確保名單只包括表現良好的非政府機構。民政總署需要為區議會提供適當指引，以便後者就指定非政府機構進行檢討。

遴選非政府機構擔任合作伙伴的工作有所不足

4.8 如第4.4段表九所示，在2015-16年度支付予非政府機構，以便與區議會／民政處轄下委員會／工作小組合辦計劃的款額，佔支付予推行機構的區會社區計劃撥款總額的16%(5,027萬元)。按照慣常做法，區議會秘書處會在遴選非政府機構合辦計劃一事上提供協助，即由秘書處發出公開邀請(例如在區議會網站張貼邀請通知)或局限性邀請(例如向區內一定數目的非政府機構寄出邀請函)，讓有意推行計劃的非政府機構提交申請，供區議會考慮。

4.9 審計署留意到，在4個經審查的區議會中，3個會按上述做法遴選非政府機構擔任合作伙伴。餘下的1個並沒有透過其秘書處，邀請非政府機構就合辦社區參與計劃提交申請，而是由轄下的委員會成立工作小組，負責推行計劃，並在首次工作小組會議上委出若干成員作為計劃的負責人(下稱計劃主委)，同時他們會提名合辦計劃的非政府機構(註15)。在會上獲大多數工作小

註15：計劃主委通常與他們所提名合辦計劃的非政府機構有關連(有關利益衝突的審查結果，載於第3部分)。

組成員贊同後，該非政府機構將成為合作伙伴，稍後便會獲計劃主委邀請提交申請。個案三闡述該區議會的做法。

個案三

某區議會遴選非政府機構擔任合作伙伴的做法

1. 某區議會轄下委員會設有負責道路安全事宜的工作小組(成員有 35 人)。該工作小組在 2015 年 3 月舉行首次會議，就下列事項達成決議：
 - (a) 在 2015-16 年度推行的 5 項社區參與計劃的方案和預算。推行這些計劃的目的，是在區內推廣道路安全；
 - (b) 為擬推行的計劃委出計劃主委(每項計劃有 1 位區議員獲提名並獲委任為計劃主委)；及
 - (c) 遴選非政府機構擔任合作伙伴(每項計劃有 1 個非政府機構獲計劃主委提名，並獲選為合作伙伴)。
2. 會後，獲選為合作伙伴的非政府機構便會就相關的社區參與計劃，向審核工作小組提交申請(該工作小組負責審核計劃申請)，以供批准。

審計署的意見

3. 在 4 個經審計署審查的區議會中，只有這個區議會沒有經由秘書處邀請非政府機構就合辦社區參與計劃提交申請。在 2015-16 年度，該區議會與非政府機構合辦了 152 項社區參與計劃，開支總數為 832 萬元。為了令遴選過程更公開透明，民政總署需要建議該區議會檢討其遴選合作伙伴的做法，並在《民政總署守則》中加入指引，闡述在遴選非政府機構擔任合作伙伴時的良好做法。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

審計署的建議

4.10 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 為區議會提供適當指引，以便其就指定非政府機構進行檢討，並把有關指引納入《民政總署守則》；

- (b) 在《民政總署守則》內加入指引，載述大部分區議會在遴選非政府機構擔任合作伙伴時的良好做法，以供各區議會參考；及
- (c) 建議個案三的區議會因應上文 (b) 項所提及的良好做法指引，檢討其遴選非政府機構的現行做法，以期令過程更公開透明。

政府的回應

4.11 民政事務總署署長同意審計署的建議。

計劃的表現管理

4.12 根據《民政總署守則》，除推行機構須提交總結報告外 (見第 1.16 段)，區議會也應設立評估制度，以監察社區參與計劃的成效。區議會可作出彈性安排，自行設立其認為適當的評估制度。實際上：

- (a) 區議會會評估區議會計劃(但不會評估康文署計劃——見第 2.8 段)；及
- (b) 根據區議會所採用的評估制度，某計劃如符合區議會所定的準則 (例如核准計劃撥款為 1 萬元或以上，或涉及舉行典禮)，便須由評估人員 (註 16) 透過填寫民政總署指定的標準表格予以評估。填妥表格後，評估人員會將之提交有關的區議會秘書處。

計劃的表現管理有可予改善之處

4.13 **沒有評估制度** 審計署審查了 4 個區議會的評估制度，發現有 1 個區議會在 2011–12 至 2016–17 年度期間並無採用任何評估制度，直至 2016 年 11 月才打算在 2017–18 年度重新引入。

4.14 **沒有對計劃進行評估** 在 3 個採用上述評估制度 (見第 4.12(b) 段) 的區議會中，審計署留意到在 2015–16 年度：

註 16：評估人員通常是不涉有關計劃的行政工作，而且與推行機構 (例如非政府機構) 沒有利益關係的區議員。在進行評估時，評估人員須出席計劃下的活動。民政總署人員間中也會擔任評估人員。

- (a) 有 1 個區議會悉數評估了 250 項符合準則的計劃；
- (b) 另 1 個區議會在 91 項符合準則的計劃中，評估了 85 項，但沒有評估其餘 6 項；及
- (c) 餘下的 1 個區議會雖採用該評估制度 (即擬讓評估人員對符合準則的計劃加以評估)，但沒有就應評估哪些計劃而制訂準則。直至其秘書處在總結報告 (見第 1.16 段) 中發現，在該區議會的 440 項計劃中，有 180 項可作評估 (因為有區議員出席活動)，該區議會才為該 180 項計劃填寫評估表格。

4.15 **沒有把評估結果輸入撥款資訊系統** 上述審查結果是基於檢視評估表格而得出。審計署繼而發現，就上述部分計劃而言，區議會秘書處並沒有把載於表格的評估結果輸入撥款資訊系統。詳情如下：

- (a) 第 4.14(a) 段所提及的 250 項計劃經評估後，其中 47 項 (19%) 的評估結果尚未輸入撥款資訊系統 (即輸入了 203 項)；及
- (b) 第 4.14(b) 段所提及的 85 項計劃經評估後，其中 4 項 (5%) 的評估結果尚未輸入撥款資訊系統 (即輸入了 81 項)。

第 4.14(c) 段提及的區議會已悉數把 180 項經評估計劃的評估結果輸入撥款資訊系統。

4.16 **評級未能反映實況** 標準評估表格 (見第 4.12(b) 段) 上有多個評估項目，其中一項名為“實際和預計參加人數的比較” (註 17)，須由評估人員給予“非常滿意”、“滿意”、“可以接受”及“不滿意”4 項評級的其中 1 項。就 3 個採用評估制度的區議會 (見第 4.14 段)，審計署對備存於撥款資訊系統的評估結果進行分析，留意到在部分個案中，評估人員所給予的評級未能反映實況。例如：

- (a) 在 3 個區議會的 464 項計劃中 (203 項+81 項+180 項，見第 4.15 段)，有 5 項的實際參加人數不及預計的 50%，但評級卻是“非常滿意”。以其中 1 個區議會的 1 項計劃為例，雖然實際參加人數僅為預計的 33%，但仍獲得“非常滿意”的評級；及

註 17：其他評估項目包括“達到活動的目標”、“達到預期的效益”、“參加者的反應”、“有效運用撥款的程度”和“鳴謝區議會的方式”。

- (b) 另 1 個區議會有 2 項計劃的實際參加人數分別是預計的 100% 及 123%，但只獲得“可以接受”的評級。

4.17 **沒有把填妥的評估表格直接提交區議會秘書處** 在 3 個採用評估制度 (見第 4.14 段) 的區議會中，審計署留意到在完成評估後，評估人員往往透過推行機構 (例如非政府機構)，把填妥的評估表格提交有關的區議會秘書處。為確保評估公平公正，更好的做法是由評估人員直接把填妥的評估表格提交區議會秘書處。

4.18 **誇大參加人數** 審計署進行了一項查核工作，以確定總結報告所披露的參加人數的準確程度。審計署查核了該 4 個區議會在 2015–16 年度在康文署表演場地舉辦的 38 項計劃，把總結報告所載的觀眾人數，與康文署場地管理人員所記錄的數字逐一加以比較。審計署在 30 項 (79%) 計劃中發現，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%)。例子見個案四。

個案四

在總結報告中誇大參加人數

1. 2016 年 1 月，在某康文署場地舉行了 1 項屬於 1 個區議會的計劃。根據推行機構的總結報告，出席的觀眾、表演者和嘉賓分別有 900 人、250 人和 4 人，與申請時填報的 3 項預計人數相同。

2. 根據康文署場地管理人員提供予審計署的資料，觀眾人數為 213 人，而非 900 人 (即相差 323%)。

審計署的意見

3. 民政總署需要向推行機構和康文署查詢，或以其他方法確定為何出現上述差異；並採取措施，確保總結報告所載的參加人數準確無誤。此外，鑑於有此問題的計劃為數不少 (30 項，佔審計署所查核計劃的 79% —— 見第 4.18 段)，民政總署也需要考慮檢討推行機構目前採用的參加人數點算方法。

資料來源：審計署對民政總署記錄和康文署所提供資料的分析

4.19 **需要改善匯報服務承諾達標程度的效率** 民政總署承諾在收到所有與發還開支有關的證明文件和資料後起計 30 個工作天內，發還計劃的開支，並在部門的網站公開該項承諾。民政總署需要每季以人手製備管理資料，藉以知悉該項承諾的達標情況。審計署留意到，撥款資訊系統備存了若干與計劃有關的資料(例如計劃的批准日期、開展日期及完成日期)，因此審計署認為如該系統能同時擷取以下數據，便可以電子方式產生相關資訊，提升匯報服務承諾達標程度的效率：

- (a) 提交所有與發還開支有關的證明文件和資料(例如總結報告和發還開支的申請)的日期；及
- (b) 發還開支的日期。

審計署的建議

4.20 審計署**建議**民政事務總署署長應：

- (a) 採取措施，確保各區議會均就社區參與計劃設立評估制度；
- (b) 採取措施，確保各區議會均就應評估哪些社區參與計劃而制訂準則；
- (c) 採取措施，確保合乎區議會所定準則的社區參與計劃均獲得評估，而經評估的計劃均獲填妥評估表格；
- (d) 採取措施，確保計劃評估表格上的評估結果獲適時地輸入撥款資訊系統；
- (e) 提醒區議會秘書處在社區參與計劃的評級不符實況時，向負責評級的評估人員作出跟進；
- (f) 採取措施，確保評估人員把填妥的評估表格直接提交區議會秘書處；
- (g) 確定為何總結報告所載的觀眾人數有別於康文署場地管理人員的記錄，並採取措施，改善總結報告所載的參加人數的準確性；
- (h) 考慮檢討推行機構目前採用的參加人數點算方法；及
- (i) 就發還款項的服務承諾，考慮利用撥款資訊系統改善匯報達標程度的效率。

政府的回應

4.21 民政事務總署署長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.6(a) 段)

提供予個別區議會的區會社區計劃撥款
(2015–16 年度)

區議會	獲分配的款額 (百萬元)
觀塘	25.80
元朗	25.70
沙田	24.50
屯門	24.40
葵青	23.70
東區	22.70
黃大仙	22.20
深水埗	21.40
油尖旺	19.90
北區	19.10
西貢	18.00
大埔	17.70
荃灣	16.40
九龍城	16.30
中西區	15.90
離島	15.80
南區	14.90
灣仔	12.30
民政總署中央儲備 (註)	4.90
總計	361.60

資料來源：民政總署的記錄

註：該筆款項由民政總署存留，以備不時之需 (例如在某區議會的撥款不敷應用時動用 —— 見第 2.2(c) 段)。

第 5 章

商務及經濟發展局
旅遊事務署

啟德郵輪碼頭

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

啟德郵輪碼頭

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.13
審查工作	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：發展香港成為區內主要的郵輪樞紐	2.1
郵輪業正在急促變化	2.2 – 2.6
實現郵輪業帶來的預期經濟效益	2.7 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16
吸引郵輪來港	2.17 – 2.19
審計署的建議	2.20
政府的回應	2.21
第 3 部分：監察碼頭營運商的表現	3.1
郵輪碼頭的營運和管理	3.2 – 3.5
郵輪碼頭的繁盛程度	3.6 – 3.13
審計署的建議	3.14
政府的回應	3.15
監察碼頭營運商的表現	3.16 – 3.22
審計署的建議	3.23
政府的回應	3.24

	段數
第 4 部分：行政事宜	4.1
交通配套	4.2 – 4.7
審計署的建議	4.8
政府的回應	4.9 – 4.10
郵輪碼頭設施的使用情況	4.11 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17 – 4.19
監察設施管理服務承辦商的表現	4.20 – 4.22
審計署的建議	4.23
政府的回應	4.24
郵輪碼頭設施的維修保養	4.25 – 4.31
審計署的建議	4.32
政府的回應	4.33 – 4.35
諮詢委員會會議的出席率	4.36 – 4.39
審計署的建議	4.40
政府的回應	4.41
策略規劃	4.42 – 4.44
審計署的建議	4.45
政府的回應	4.46
附錄	頁數
A：碼頭營運商向政府繳付的浮動租金 (佔每年總收入百分比) 計算表	67
B：旅遊事務署郵輪專責小組組織圖 (2016 年 12 月 31 日)	68

啟德郵輪碼頭

摘要

1. 2006年10月，政府告知立法會，會致力發展香港成為區內的郵輪樞紐。2009年11月，立法會財務委員會（財委會）批准進行一項地盤平整工程，以便在啟德興建新郵輪碼頭，估計所需費用為23.04億元。財委會又在2010年4月批准興建郵輪碼頭大樓及附屬設施，估計所需費用為58.52億元。啟德郵輪碼頭（郵輪碼頭）的大樓和首個泊位在2013年6月開始運作，第二個泊位在2014年9月投入服務。郵輪碼頭在2014年首個完整運作年度共錄得28船次，涉及48個運作日和旅客130 608人次。在2016年，郵輪碼頭的船次數目上升至95船次，涉及105個運作日和旅客424 868人次。截至2017年2月28日，郵輪碼頭發展項目的實際開支總額為66.13億元。

2. 郵輪碼頭總樓面面積為188 952平方米。2012年3月，政府以公開招標方式把為期10年的郵輪碼頭租約（租約）批給一個碼頭營運商，並把郵輪碼頭面積120 402平方米的地方租予碼頭營運商，讓其由2013年6月起開始營運和管理，為期10年。根據租約，碼頭營運商須就10年營運安排向政府繳付為數1,300萬元的固定租金，以及相當於營運商每年總收入7.3%至34%不等的浮動租金。然而，公眾地方、政府辦公室和郵輪碼頭公園沒有租予碼頭營運商。公眾地方和政府辦公室的設施管理工作交由外判服務承辦商負責，郵輪碼頭公園由康樂及文化事務署管理，碼頭各個部分的某些機電系統和設備的操作和維修保養則由機電工程營運基金（營運基金）提供。商務及經濟發展局轄下的旅遊事務署負責監察郵輪碼頭的運作情況，並與郵輪業諮詢委員會（諮詢委員會）緊密合作，把香港發展為區內主要的郵輪樞紐。審計署最近就郵輪碼頭進行審查。

發展香港成為區內主要的郵輪樞紐

3. **實現郵輪業帶來的預期經濟效益** 2008年11月，政府告知立法會，郵輪業在2013年可帶來的經濟效益為每年8.59億元至11億元，在2016年則為每年15億元至25億元。政府在2009年11月和2010年4月提出的撥款申請中告知財委會，在新郵輪碼頭設施啟用後，配合適當的市場推廣策略，視乎不同的增長前景方案，郵輪業到2023年可帶來的經濟效益為每年15億元至26

摘要

億元，並創造大約 5 300 至 8 900 個額外就業機會。郵輪業帶來的經濟效益，是透過經濟模型估算得出，考慮因素包括預計船次數目和旅客數目，以及郵輪旅客及郵輪營運商的預計消費金額。審計署把船次數目、旅客數目和旅客人均消費金額的實際數字與預測採用的預計數字進行比較，發現：(a) 2016 年的實際船次數目為 191 船次，分別較低增長前景方案和高增長前景方案的預計數字低 5% 和 31.3%。旅遊事務署表示，2016 年在郵輪碼頭停泊的郵輪，平均載客量較經濟模型採用的載客量為高；(b) 2016 年的實際郵輪旅客數目為 677 031 人次，較低增長前景方案預計的郵輪旅客數目高出 25%，較高增長前景方案預計的旅客數目則低 33.5%；及 (c) 訪港郵輪旅客的人均消費金額，較經濟模型的假設消費金額為低 (第 2.7、2.8 及 2.10 至 2.12 段)。

4. **吸引郵輪來港** 為了發展香港成為區內主要的郵輪樞紐，旅遊事務署採取的策略之一，是吸引更多郵輪來港。郵輪碼頭在 2014 至 2016 年旺季 (即 1 月至 3 月及 10 月至 12 月) 的使用率分別為 18.1%、22.5% 和 38.3%。審計署留意到，郵輪碼頭的容量即使在旺季也足以應付更多郵輪。在 2015 年及 2016 年的旺季，兩個泊位同時有郵輪停泊的日數分別只有 5 日和 14 日 (第 2.17 至 2.19 段)。

監察碼頭營運商的表現

5. **郵輪碼頭的繁盛程度** 租約訂明，碼頭營運商須盡最大努力把附屬商業區全部租出或使用。審計署留意到，截至 2017 年 3 月 1 日，在 5 601 平方米附屬商業區中，2 695 平方米 (48.1%) 已租出及正在營業，其餘 2 906 平方米 (51.9%) 沒有營業。在這 2 906 平方米地方中，2 196 平方米 (39.2%) 已終止分租租約及正進行法律程序，355 平方米 (6.3%) 仍未租出，另有 355 平方米 (6.3%) 在 2017 年 1 月首次租出及正進行裝修。審計署在 3 個郵輪靠岸的日子 (即 2016 年 11 月 4 日、2016 年 12 月 6 日及 2017 年 1 月 17 日) 視察郵輪碼頭，發現附屬商業區的人流不多。旅遊事務署在 2014 年 11 月告知立法會，郵輪碼頭在沒有郵輪停泊的日子也會用作舉辦活動的場地，以善用碼頭設施和增加人流。由 2013 年 6 月郵輪碼頭啟用至 2016 年 12 月這段期間，共有 38 項非郵輪活動在郵輪碼頭舉行 (涉及 67 個活動日和 85 個場地搭建及拆卸日)。旅遊事務署有需要繼續敦促碼頭營運商宣傳郵輪碼頭可用作舉辦非郵輪活動的場地，以吸引更多人流前往郵輪碼頭 (第 3.6、3.7 及 3.11 至 3.13 段)。

6. **監察碼頭營運商的表現** 旅遊事務署透過租約訂明的服務承諾和表現評核指標來監察碼頭營運商的表現。租約訂明，碼頭營運商必須提交服務承諾供旅遊事務署批核，並在開始營運前 1 個月內公布經核准的服務承諾，以及在每個曆年結束後 2 個月內就服務承諾的履行情況按年擬備報告。審計署發現，服務承諾一直未經批核，而碼頭營運商到 2017 年 1 月才公布服務承諾。2013 年、2014 年及 2015 年的服務承諾履行情況年度報告，到 2016 年 12 月 30 日才提交。此外，審計署審查了現有的服務承諾，發現有可予改善之處。旅遊事務署可考慮擴大服務承諾的涵蓋範圍，使其包括郵輪旅客滿意程度、中轉港船次旅客的登船和登岸安排，以及行李處理程序。服務承諾應定期檢討，確保承諾的事項是具挑戰性的。自 2013 年以來，碼頭營運商的表現一直達到甚或超出所有承諾的服務水平。舉例來說，其中一項服務承諾是確保停靠港船次的登岸旅客在離開郵輪停泊區後 20 分鐘內到達行人道區域，但旅客在 2013 至 2015 年這段期間的實際所需時間僅為 4.5 分鐘。審計署又發現，碼頭營運商在舉辦市場諮詢論壇、提交營運及維修報告、提交附屬商業區書面報告和在網站發布資料這 4 方面，都未能履行租約的規定(第 3.16 至 3.18 及 3.20 至 3.22 段)。

行政事宜

7. **交通配套** 審計署發現，交通配套有可予改善之處。提供免費穿梭巴士接載旅客往返郵輪碼頭和九龍東港鐵站一帶的商場數目由 2013 年的 3 個減少至 2015 年的 2 個，其中 1 個位於鑽石山的商場長遠未必能夠繼續維持該項服務。由郵輪碼頭開出途經牛頭角港鐵站和觀塘的專營巴士不設行李存放設施，乘客亦不多。審計署在 2017 年 1 月 17 日到郵輪碼頭進行實地視察，發現當時雖然有大量郵輪旅客在輪候的士，而的士輪候區內也有很多的士在等候接載乘客，但 18 個的士乘客上落位只有 6 個開放讓旅客使用。旅遊事務署有需要檢討可否在繁忙時間開放更多乘客上落位。根據租約，碼頭營運商必須提交交通管理計劃，供政府批核。碼頭營運商曾向旅遊事務署表示，交通管理計劃會在第二個泊位啟用前更新。然而，碼頭營運商在 2017 年 2 月 27 日才把經更新的交通管理計劃提交旅遊事務署批核(第 4.3、4.4 及 4.6 段)。

8. **郵輪碼頭設施的使用情況** 碼頭大樓的外牆設有一幅用以展示信息和廣告的電視幕牆(面積 60 米乘 3.7 米)。自 2013 年郵輪碼頭啟用以來，該電視幕牆從未租出過，也沒有帶來任何收入。審計署先後在 2016 年 11 月 4 日和 2017 年 1 月 17 日進行實地視察，發現電視幕牆未能正常運作。郵輪碼頭預留了兩個機房(合共面積 1 100 平方米)供安裝岸電設施，但安裝工程在 2015 年 6 月

摘要

擱置。兩個機房由 2015 年起暫時讓營運基金使用。旅遊事務署有需要檢討如何能善用該兩個機房(第 4.11 至 4.15 段)。

9. **監察設施管理服務承辦商的表現** 根據合約，旅遊事務署可與服務承辦商進行聯合實地巡查，以檢視承辦商提供服務的質素。審計署留意到，在首份合約生效期間，旅遊事務署沒有進行聯合實地巡查。在現行合約 2015 年 6 月生效後，首次聯合實地巡查在 2016 年 2 月進行。審計署審查了聯合實地巡查的記錄，發現巡查人員只查核服務承辦商員工的當值記錄，而並非服務的質素。此外，旅遊事務署沒有就實地巡查工作發出任何指引或巡查項目核對清單，確保聯合實地巡查能夠有效和貫徹地進行，以監察承辦商提供服務的質素(第 4.22 段)。

10. **郵輪碼頭設施的維修保養** 旅遊事務署與營運基金簽訂為期 10 年的服務水平協議，由 2013 年 6 月 1 日起生效。根據協議，營運基金必須提交半年度表現報告，並把各個工程系統的實際表現與列明的指標互相比較。然而，在 2013 年 6 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日這 7 個半年期內，營運基金只提交了 5 份報告。在 2015 年 1 月至 2016 年 12 月期間，向建築署及營運基金呈報與滲漏／滲水有關的維修個案有 256 宗，佔維修個案總數的 22%。審計署分析了 83 宗由碼頭營運商在 2016 年呈報的滲漏／滲水個案，留意到這些個案共涉及 67 個位置。在該 67 個位置中，12 個曾出現超過一次滲漏／滲水情況，其中 3 個更出現超過兩次滲漏／滲水情況。審計署分析了 98 宗在 2015 年及 2016 年呈報的升降機／自動梯故障個案，留意到在合共 78 部升降機／自動梯中，21 部(27%)曾出現故障(雖然很多個案是操作不當引起)。在該 78 部升降機／自動梯中，7 部(9%)曾出現超過 5 次故障。在上述期間，有 1 部曾出現 17 次故障(第 4.25 至 4.27 及 4.29 至 4.31 段)。

11. **諮詢委員會會議的出席率** 諮詢委員會就加強發展香港成為區內郵輪樞紐的措施向政府提供意見。審計署審查了 12 名現任諮詢委員會委員在其任期內的會議出席記錄(截至 2017 年 2 月)，發現部分委員的出席率偏低，其中 3 名委員的平均出席率不足五成。審計署又留意到，出席率最低的 2 名委員雖然在其過往的任期內出席率偏低，卻兩度再獲委任(第 4.36 至 4.38 段)。

12. **策略規劃** 制訂有系統的策略規劃程序，有助收集郵輪業和旅遊業主要持份者的意見和爭取他們的支持。旅遊事務署不時就郵輪業的情況和發展香港

摘要

成為區內主要郵輪樞紐的可行策略方針進行分析。由旅遊事務署擬備一份策略計劃文件，涵蓋所有策略規劃元素，有其可取之處(第 4.43 及 4.44 段)。

審計署的建議

13. 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。審計署建議旅遊事務專員應：

發展香港成為區內主要的郵輪樞紐

- (a) 在郵輪碼頭累積足夠運作經驗後立即進行中期評估，研究郵輪業在實現預期經濟效益方面取得的進展和到 2023 年在實現預期效益方面的前景(第 2.15(a) 段)；
- (b) 採取進一步措施吸引更多郵輪到郵輪碼頭停泊(第 2.20(a) 段)；

監察碼頭營運商的表現

- (c) 敦促碼頭營運商繼續努力把郵輪碼頭附屬商業區中尚未出租的地方租出(第 3.14(a) 段)；
- (d) 繼續敦促碼頭營運商宣傳郵輪碼頭可用作舉辦非郵輪活動的場地(第 3.14(d) 段)；
- (e) 確保有關碼頭營運商表現的服務承諾經旅遊事務署核准(第 3.23(a) 段)；
- (f) 確保碼頭營運商履行租約訂明的所有規定(第 3.23(b) 段)；
- (g) 確保擬備的服務承諾全面涵蓋郵輪碼頭所有主要營運和管理範疇，以助監察碼頭營運商的表現(第 3.23(c) 段)；
- (h) 定期檢討有關碼頭營運商表現的服務承諾，確保承諾的事項是有意義、具挑戰性而又可實現的(第 3.23(d) 段)；

摘要

行政事宜

- (i) 聯同碼頭營運商繼續審慎檢討整體交通安排，以確保為旅客提供方便快捷的交通運輸服務 (第 4.8(g) 段)；
- (j) 確保交通管理計劃由碼頭營運商定期更新，並獲旅遊事務署核准 (第 4.8(f) 段)；
- (k) 敦促碼頭營運商盡力租出電視幕牆 (第 4.16(a) 段)；
- (l) 定期監察電視幕牆是否運作正常，並確保電視幕牆的維修工作盡快進行 (第 4.16(c) 段)；
- (m) 檢討目前讓營運基金暫時使用兩個空置的岸電設施機房是否善用機房的安排 (第 4.16(d) 段)；
- (n) 確保進行聯合實地巡查的方式能有效監察承辦商提供服務的質素 (第 4.23(c) 段)；
- (o) 確保營運基金按照指定期限提交半年度表現報告，並在報告中提供有關實際表現的資料 (第 4.32(a) 段)；
- (p) 聯同建築署採取有效措施，處理滲漏／滲水問題 (第 4.32(b) 段)；
- (q) 聯同營運基金採取有效措施，處理升降機／自動梯出現故障的問題 (第 4.32(d) 段)；
- (r) 採取措施改善有低出席記錄的諮詢委員會委員的出席率，並在日後考慮再度委任成員時，充分考慮他們的出席記錄 (第 4.40 段)；
- (s) 制訂一個涵蓋策略目標、策略方針和策略行動等元素的策略計劃 (第 4.45(b) 段)；及
- (t) 定期檢討和更新策略計劃，以顧及郵輪業的變化 (第 4.45(c) 段)。

政府的回應

14. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 在香港發展新郵輪碼頭設施的建議始於 1999 年，旅遊事務署和香港旅遊發展局（旅發局）在二零零零年代委託顧問進行的研究發現：

- (a) 郵輪業是世界旅遊及消閒事業增長最快的環節之一；
- (b) 香港擁有世界級的基建和旅遊設施，具備發展成為區內郵輪樞紐的優越條件；及
- (c) 海運碼頭的泊位設施不足以應付不斷增加的需求（特別是在旺季），排水量 5 萬噸以上的郵輪由於體積龐大，根本不能在該碼頭停泊。

研究結論指出，香港需要在 2009 至 2015 年間增加一個泊位，並在 2015 年以後再增設一至兩個，才可持續發展成為區內的郵輪樞紐。

1.3 2006 年 10 月，政府告知立法會：

- (a) 政府會致力發展香港成為區內的郵輪樞紐；
- (b) 政府會以公開土地招標方式在啟德發展區機場跑道舊址南端一幅面積 7.6 公頃土地上發展新郵輪碼頭；
- (c) 新郵輪碼頭設施有助香港把握亞太區郵輪業增長帶來的機遇，對香港持續發展成為區內的郵輪樞紐，至關重要；及
- (d) 政府委託顧問進行的研究指出，在新郵輪碼頭設施啟用後，配合適當的市場推廣策略，視乎不同的增長前景方案，估計郵輪業到 2020 年可帶來的經濟效益為每年 14 億元至 22 億元，並創造大約 6 900 至 10 900 個額外就業機會。

1.4 2007 年 11 月，政府就新郵輪碼頭發展項目進行公開土地招標，並在招標文件中要求中標者自資進行地盤平整，並設計、建造和營運新郵輪碼頭的泊

引言

位、附屬設施和附屬商業區。由於當時收到的標書無一符合所有招標要求，政府遂取消了該次招標。

1.5 考慮到要求中標者自資進行地盤平整工程和興建政府設施及園景平台，會削弱發展項目的商業可行性，因此政府在 2008 年 9 月決定出資設計和建造新郵輪碼頭，並在工程完成後把新碼頭租予碼頭營運商。

1.6 2009 年 11 月，立法會財務委員會(財委會)批准進行一項地盤平整工程，以便在啟德興建新郵輪碼頭，估計所需費用為 23.04 億元。財委會又在 2010 年 4 月批准興建郵輪碼頭大樓及附屬設施，估計所需費用為 58.52 億元。2012 年 10 月，新郵輪碼頭正式命名為啟德郵輪碼頭(郵輪碼頭——見照片一)。碼頭大樓和首個泊位在 2013 年 6 月開始運作，第二個泊位在 2014 年 9 月投入服務。為了令兩個泊位可供兩艘全世界最大的郵輪同時停泊，政府在 2015 年 3 月為第二個泊位再進行挖掘工程，工程在 2015 年 12 月完成。截至 2017 年 2 月 28 日，郵輪碼頭發展項目的實際開支總額為 66.13 億元(見表一)，2015–16 年度的實際經常開支約為 1.3 億元。

照片一

郵輪碼頭



資料來源：旅遊事務署的記錄

表一

郵輪碼頭的發展和建造費用
(2017 年 2 月 28 日)

工程項目	財委會 批准日期	核准開支 (百萬元)	實際開支 (百萬元)
地盤平整	2009 年 11 月 20 日	2,304	1,360
郵輪碼頭大樓及 附屬設施	2010 年 4 月 30 日	5,852	5,253
總計		8,156	6,613

資料來源：旅遊事務署的記錄

附註：截至 2017 年 2 月 28 日，由於有申索個案及工程變更定單的費用尚未支付，地盤平整工程和郵輪碼頭大樓及附屬設施工程的帳目仍未結算。

郵輪碼頭設施

1.7 郵輪碼頭總樓面面積為 188 952 平方米，設施包括：

碼頭營運商管理的設施 (120 402 平方米)

- (a) **碼頭前沿區 (28 263 平方米)** 碼頭前沿區 (見照片二) 是泊位設施一部分，用以方便郵輪旅客登船和登岸、起卸郵輪補給品和物資，以及提供其他支援服務。前沿區的設施包括旅客登船橋、前沿照明系統、岸上食水供應和岸上污水收集系統，以及兩個預留作安裝岸電設施的機房；

照片二

碼頭前沿區



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

- (b) **碼頭運作區 (30 685 平方米)** 碼頭運作區 (見照片三) 提供安檢、行李處理、票務、旅客登記、旅客候船處和旅客輪候的地方，以及客運廊等支援設施；

照片三

碼頭運作區的旅客候船處



資料來源：旅遊事務署的記錄

- (c) **附屬商業區 (5 601 平方米)** 附屬商業區 (見照片四) 的設施包括零售商店、貨幣兌換店、旅發局的旅客諮詢中心、中式酒樓及其他食肆；

照片四

附屬商業區內的一家食肆



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

- (d) **附屬辦公室地方 (843 平方米)** 附屬辦公室地方 (見照片五) 用作郵輪碼頭運作的附屬辦公室、保安運作中心、保養辦事處、碼頭裝卸工辦公室及器材室；

照片五

附屬辦公室地方的碼頭營運商辦公室



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

- (e) **運輸區 (50 215 平方米)** 運輸區 (見照片六) 設有行車道、疏導人流的地方和輪候處，以及供各類車輛使用的上落客貨區；

照片六

運輸區的的士乘客候車處



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

- (f) **泊車區 (4 795 平方米)** 泊車區設有 132 個車位和 11 個貨物起卸處 (見照片七)；

照片七

泊車區的車位



資料來源：旅遊事務署的記錄

政府管理的設施 (68 550 平方米)

- (g) **公眾地方 (36 570 平方米)** 公眾地方主要包括公共空間和疏導人流的地方 (例如平台花園 (見照片八)、公眾柱廊等)；

照片八

公眾地方



資料來源：旅遊事務署的記錄

- (h) **政府辦公室 (8 980 平方米)** 政府辦公室包括配合郵輪碼頭運作的海關、出入境、衛生檢疫及警方設施 (見照片九)，以及入境事務處、香港海關、香港警務處、衛生署、海事處和康樂及文化事務署 (康文署) 的辦事處；及

照片九

衛生署進行體溫檢查的地方



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

- (i) **郵輪碼頭公園 (23 000 平方米)** 郵輪碼頭公園 (見照片十) 位於碼頭大樓的天台。郵輪碼頭公園由康文署管理，設有多項休憩設施，包括中央草坪、觀景平台、水景花園及噴泉廣場。

照片十

郵輪碼頭公園



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

郵輪碼頭的營運和管理

1.8 政府原本計劃以設計、建造及營運的模式發展郵輪碼頭。按照這個模式，中標者會設計、建造及營運新郵輪碼頭，為期 50 年。然而，考慮到這個模式會削弱發展項目的商業可行性，政府於是在 2008 年 9 月決定出資設計和建造新郵輪碼頭，並在工程完成後把新碼頭租予碼頭營運商（見第 1.4 及 1.5 段）。

1.9 2012 年 3 月，政府以公開招標方式把為期 10 年的郵輪碼頭租約（租約）批給一個碼頭營運商。郵輪碼頭約七成的地方（註 1）已租予碼頭營運商，讓其由 2013 年 6 月起開始營運和管理，為期 10 年。根據租約，政府有權在租約期屆滿後續期 5 年，視乎營運商的表現能否達到政府滿意的水平。如碼頭營運商違反合約或不履行租約的規定，政府有權終止租約。碼頭營運商須就 10 年營運安排向政府繳付為數 1,300 萬元的固定租金，以及相當於營運商每年總收入 7.3% 至 34% 不等的浮動租金（見附錄 A）。在 2014 年 6 月至 2015 年 5 月和 2015 年 6 月至 2016 年 5 月這兩段期間，政府從碼頭營運商所得的租金總收入分別為 460 萬元和 960 萬元。政府以多種方式監察碼頭營運商的表現，其中包括服

註 1：租予碼頭營運商的地方合共 120 402 平方米（見第 1.7(a) 至 (f) 段），佔郵輪碼頭總面積大約七成，當中不包括由康文署管理的郵輪碼頭公園（面積 165 952 平方米（即 188 952 平方米減 23 000 平方米））。

務承諾。此外，又成立管理委員會監察營運商的表現，管理委員會的成員來自政府（註 2）和碼頭營運商的代表。

1.10 郵輪碼頭其餘三成的地方（見第 1.7(g) 及 (h) 段）涵蓋沒有租予碼頭營運商的公眾地方和政府辦公室。這些公眾地方（見第 1.7(g) 段）和政府辦公室（見第 1.7(h) 段）的設施管理工作交由外判服務承辦商負責。郵輪碼頭各個部分的某些機電系統和設備的操作和維修保養則由機電工程營運基金（營運基金）提供，郵輪碼頭公園（見第 1.7(i) 段）屬康文署的管轄範圍。

旅遊事務署

1.11 旅遊事務署在 1999 年 5 月成立，隸屬商務及經濟發展局轄下的工商及旅遊科，商務及經濟發展局常任秘書長（工商及旅遊）是該署運作開支的管制人員。旅遊事務署由旅遊事務專員掌管，負責制訂政府的旅遊發展政策和策略，並統籌與業界的聯繫，加強協調推動旅遊業的發展。旅遊事務署的郵輪專責小組（註 3）由一名旅遊事務助理專員掌管，負責監察郵輪碼頭的運作情況，並與郵輪業諮詢委員會（諮詢委員會——見第 1.12 段）緊密合作，把香港發展為區內主要的郵輪樞紐。旅遊事務署郵輪專責小組截至 2016 年 12 月 31 日的組織圖載於附錄 B。

諮詢委員會

1.12 諮詢委員會在 2008 年 1 月成立，負責就加強發展香港成為區內郵輪樞紐的措施向政府提供意見，成員由商務及經濟發展局局長委任。在 2016–18 年度，諮詢委員會的成員包括擔任主席的旅遊事務專員和 12 名來自郵輪市場、旅遊業業界和旅發局的代表。委員會優先討論的課題包括：

- (a) 發展香港和區內郵輪旅遊；
- (b) 促進香港與亞洲及內地毗鄰沿海港口的合作，共同發展郵輪航線；

註 2：政府的代表來自旅遊事務署、香港海關、衛生署、香港警務處、入境事務處、海事處、康文署、運輸署、建築署、土木工程拓展署及機電工程署。

註 3：截至 2016 年 12 月 31 日，旅遊事務署轄下的郵輪專責小組的職員編制共有 11 名職員（包括 9 個公務員職位和 2 個非公務員合約職位）。在 2015–16 年度，旅遊事務署與郵輪碼頭有關的經常開支為 7,100 萬元（包括碼頭機電設施的維修保養費用、公眾地方的物業管理服務費用、公用事業收費及員工開支）。

- (c) 推動市場對郵輪旅遊的需求和拓展香港的郵輪客源市場；及
- (d) 加強人力資源供應以應付郵輪市場的需求。

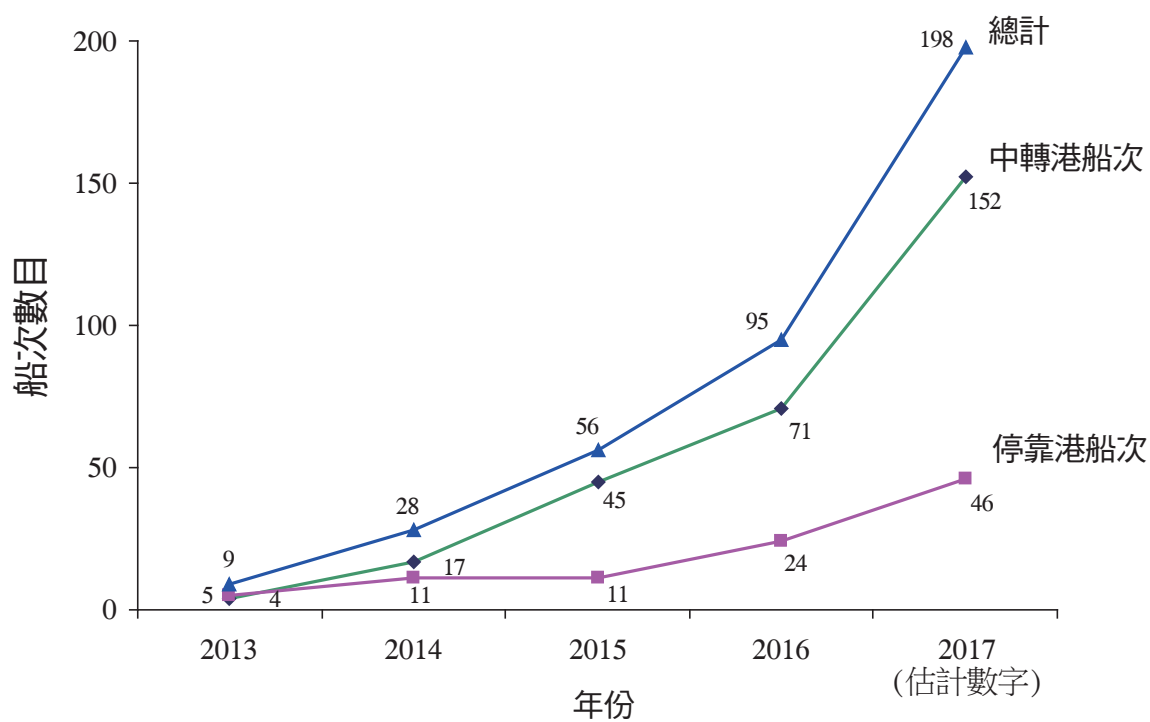
郵輪碼頭的使用情況

1.13 圖一和圖二分別顯示由 2013 年 6 月郵輪碼頭開始運作至 2016 年 12 月這段期間的船次數目(註 4)和旅客數目。郵輪碼頭在 2014 年首個完整運作年度共錄得 28 船次，涉及 48 個運作日和旅客 130 608 人次。在 2016 年，郵輪碼頭的船次數目上升至 95 船次，涉及 105 個運作日和旅客 424 868 人次。根據最新的泊位預訂情況(截至 2017 年 2 月 8 日)，預計郵輪碼頭在 2017 年會有 198 船次(較 2016 年增加 108%)，涉及 158 個運作日(較 2016 年增加 50%)。

註 4：船次數目是中轉港船次和停靠港船次的總和。中轉港是郵輪啟航及／或歸航的港口，若郵輪航程以香港為啟航及歸航的地點，中轉港船次即等同以香港為母港的船次。停靠港是郵輪航程其中一個中途停泊港，郵輪在停靠港停泊的時間由數小時到數日不等。

圖一

郵輪碼頭的船次數目
(2013 至 2017 年)



資料來源：旅遊事務署的記錄

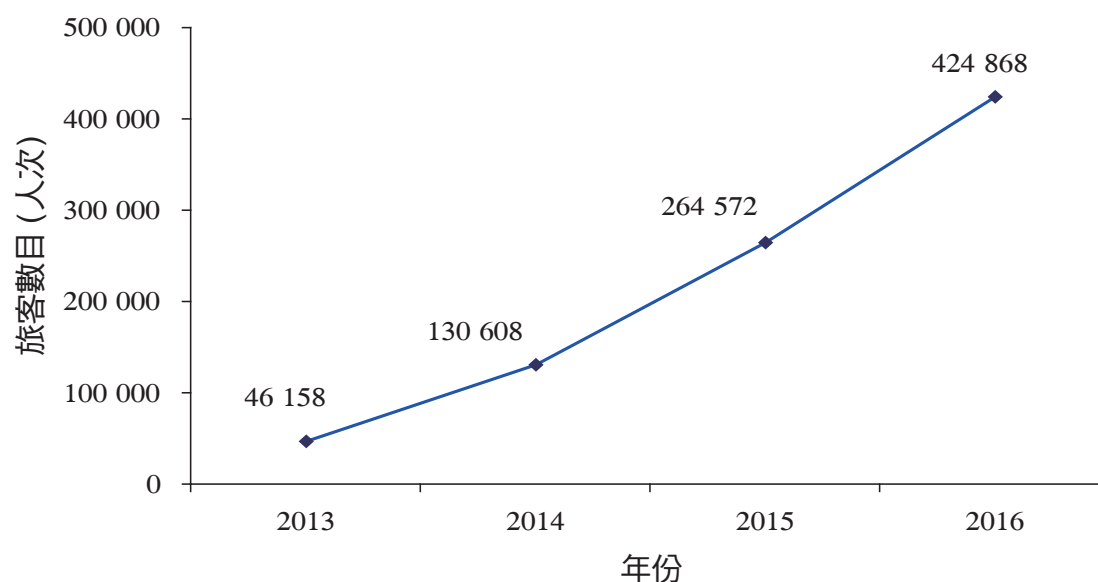
附註：1. 郵輪碼頭在 2013 年 6 月開始運作。

2. 2017 年的船次數目是根據截至 2017 年 2 月 8 日的泊位預訂情況得出。

3. 在 2013 至 2016 年這段期間，香港每年的船次總數（包括在尖沙咀的另一個郵輪碼頭）分別為 89、140、142 及 191 船次。未能提供 2017 年的估計數字。

圖二

郵輪碼頭的旅客數目
(2013 至 2016 年)



資料來源：旅遊事務署的記錄

附註：1. 郵輪碼頭在 2013 年 6 月開始運作。

2. 在 2013 至 2016 年這段期間，香港每年的旅客總數（包括在尖沙咀的另一個郵輪碼頭）分別為 191 062、366 981、452 768 及 677 031 人次。

審查工作

1.14 2016 年 10 月，審計署就郵輪碼頭展開審查，主要集中於以下範疇：

- (a) 發展香港成為區內主要的郵輪樞紐（第 2 部分）；
- (b) 監察碼頭營運商的表現（第 3 部分）；及
- (c) 行政事宜（第 4 部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

引言

鳴謝

1.15 在審查期間，旅遊事務署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：發展香港成為區內主要的郵輪樞紐

2.1 本部分探討發展香港成為區內主要的郵輪樞紐的進展，集中研究下列範疇：

- (a) 實現郵輪業帶來的預期經濟效益 (第 2.7 至 2.16 段)；及
- (b) 吸引郵輪來港 (第 2.17 至 2.21 段)。

郵輪業正在急促變化

2.2 **郵輪業在亞洲發展迅速** 根據某國際郵輪商會在 2014 年及 2016 年發表的研究結果：

- (a) 亞洲地區的郵輪載客量由 2014 年的 181 萬人上升至 2016 年的 323 萬人，增幅為 78%；
- (b) 亞洲地區的郵輪船次數目由 2014 年的 3 814 船次上升至 2016 年的 5 570 船次，增幅為 46%；及
- (c) 香港受惠於郵輪市場的增長，來港郵輪船次數目由 2014 年的 140 船次上升至 2016 年的 191 船次，增幅為 36%；而香港的郵輪旅客數目也由 2014 年的 366 981 人次上升至 2015 年的 452 768 人次，增幅為 23% (見表二和表三)。

表二

香港和亞洲鄰近主要港口的船次數目
(2014 及 2016 年)

港口	2014 年 (船次)	2016 年 (船次)	增幅 (%)
濟州	218	460	111.0%
上海寶山	254	437	72.0%
香港	140	191	36.4%
基隆	147	199	35.4%
新加坡	335	391	16.7%

資料來源：國際郵輪協會 (Cruise Lines International Association) 分別於 2014 及 2016 年出版的《亞洲郵輪業發展趨勢報告》(Asia Cruise Trends Report) 及旅遊事務署的記錄

表三

香港和亞洲鄰近主要港口的郵輪旅客數目
(2014 及 2015 年)

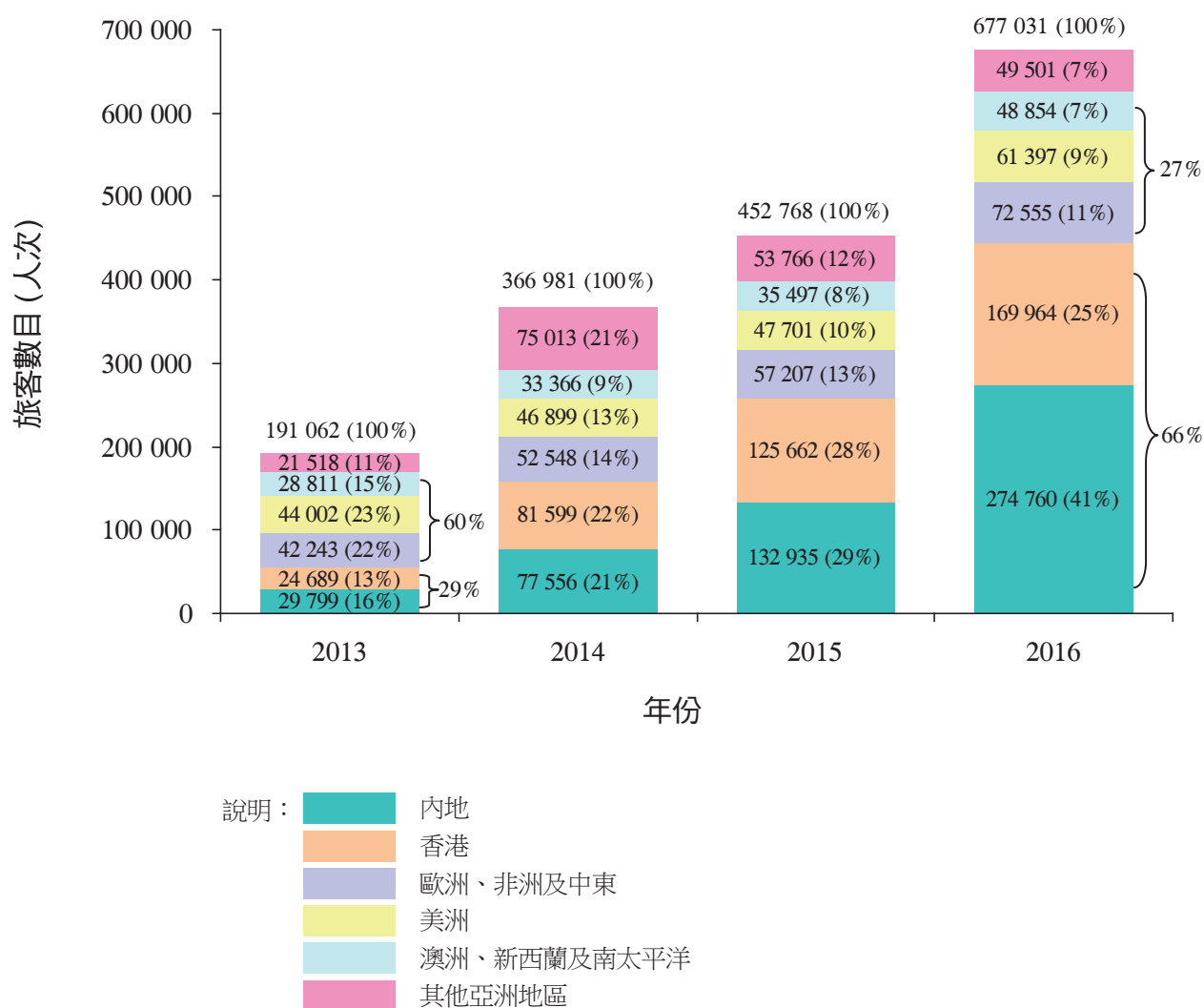
港口	2014 年 (人次)	2015 年 (人次)	增幅 (%)
上海寶山	1 110 000	1 500 000	35.1%
基隆	448 839	558 080	24.3%
香港	366 981	452 768	23.4%
新加坡	890 000	1 017 048	14.3%
濟州	590 400	622 068	5.4%

資料來源：郵輪業新聞雜誌 (Cruise Industry News) 2016–17 年度年報及旅遊事務署的記錄

附註：未能提供香港以外其他港口在 2016 年的郵輪旅客數目。香港在 2016 年的郵輪旅客有 677 031 人次，較 2015 年的郵輪旅客數目增加 50%。

2.3 **客源組合的轉變** 審計署留意到，自 2013 年郵輪碼頭啟用以來，香港的郵輪旅客總數由 2013 年的 191 062 人次上升至 2016 年的 677 031 人次，增幅為 254%，而且來港旅客的客源組合也出現很大變化。以 2013 年的郵輪旅客為例，來自內地和香港的佔 29%。在 2016 年，這個旅客類別的比率上升至 66% (見圖三)。同期來自歐洲、非洲、中東、美洲、澳洲、新西蘭及南太平洋的郵輪旅客比率由 60% 下降至 27%，儘管這個旅客類別的總數由 2013 年的 115 056 人次上升至 2016 年的 182 806 人次。

圖三

按客源組合分析的香港郵輪旅客數目
(2013 至 2016 年)

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

發展香港成為區內主要的郵輪樞紐

2.4 **中轉港／停靠港因素** 立法會資料研究組在 2015 年進行研究，結果顯示：

- (a) 行走香港與台灣的來回航線似乎較多以香港為中轉港，由香港前往越南、泰國和新加坡的郵輪航線似乎也較多以香港為中轉港；
- (b) 來回行走東南亞和東北亞地區的遠程郵輪航線，途經多個觀光點，香港位處航線中，似乎只能作為郵輪旅客遊覽的停靠港之一；及
- (c) 發展完善的中轉港應具備專用的基礎及配套設施，並可便捷直達國際機場。停靠港則須設有方便旅客使用的陸路交通配套設施。

把香港定位為中轉港還是停靠港，不但對郵輪碼頭配套及支援設施的未來發展至關重要，對制訂策略發展香港成為區內主要郵輪樞紐的工作也有深遠影響。審計署分析了郵輪碼頭在 2014 至 2017 年期間的船次數目（見表四），留意到當中大部分為中轉港船次。郵輪碼頭在 2016 年的船次數目，中轉港船次佔 75%，停靠港船次佔 25%。

表四

郵輪碼頭的船次分析
(2014 至 2017 年)

船次類別	2014 年 (船次)	2015 年 (船次)	2016 年 (船次)	2017 年 (估計船次)
中轉港	17 (61%)	45 (80%)	71 (75%)	152 (77%)
停靠港	11 (39%)	11 (20%)	24 (25%)	46 (23%)
總計	28 (100%)	56 (100%)	95 (100%)	198 (100%)

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

2.5 **鄰近港口新郵輪碼頭設施的發展** 鄰近港口的郵輪碼頭設施最近都有一些新發展，特別是深圳蛇口港的郵輪碼頭已在 2016 年 11 月開始運作，擴建中的廣州南沙港正興建兩個新泊位，預計工程會在 2019 年完成。雖然這些鄰近港口與本港的碼頭設施互相競爭，但它們或會有助郵輪業開拓新航線，因而吸引更多郵輪旅客來港。

2.6 **近期的推廣工作** 審計署留意到，政府和旅發局已作出多方面努力，推廣本港郵輪業，例如：

- (a) 2014 年，旅發局在政府撥款資助下與台灣旅遊當局成立亞洲郵輪專案，推動區內港口合作；及
- (b) 2015 年，為了令郵輪業的客源市場多元化，政府在《2016–17 年度財政預算案》中向旅發局撥款 1,000 萬元，以開展飛航郵輪計劃。為進一步支援郵輪業的發展，政府在 2017 年再向旅發局撥款 1,600 萬元推行一系列措施，包括延續飛航郵輪計劃、推出新措施在華南地區開拓客源市場，以及鼓勵開發岸上觀光項目。

實現郵輪業帶來的預期經濟效益

2.7 立法會經濟發展事務委員會在 2008 年 10 月開會討論政府計劃出資在啟德設計和建造新郵輪碼頭的事宜。會上，委員查詢郵輪業帶來經濟效益的有關詳情。政府在 2008 年 11 月回覆事務委員會時表示，郵輪業在 2013 年可帶來的經濟效益為每年 8.59 億元至 11 億元，在 2016 年則為每年 15 億元至 25 億元。政府在 2009 年 11 月和 2010 年 4 月就郵輪碼頭發展計劃提出撥款申請時告知財委會，在新郵輪碼頭設施啟用後，配合適當的市場推廣策略，視乎不同的增長前景方案，郵輪業到 2023 年可帶來的經濟效益為每年 15 億元至 26 億元，並創造大約 5 300 至 8 900 個額外就業機會。

2.8 旅遊事務署表示，郵輪業在不同增長前景方案下帶來的經濟效益，是透過經濟模型估算得出，考慮因素包括：

- (a) 預計船次數目和旅客數目；及
- (b) 郵輪旅客及郵輪營運商的預計消費金額及這些消費金額的倍數作用（註 5）。

表五載列郵輪業帶來的預計經濟效益和相關假設。

註 5：倍數作用指增加消費金額或會令國民收入和消費增加，而增加之數高於當初消費金額的經濟效應。舉例來說，一名遊客在某酒店的消費金額，不但直接在該酒店創造就業機會，也間接在其他經濟層面創造就業機會。在這情況下產生的總經濟效益（按為經濟帶來的增值額計算），或會高於該名遊客的消費金額最初帶來的增值額。

表五

郵輪業帶來的預計經濟效益和相關假設
(2013、2016 及 2023 年)

年份	旅客人均 消費金額 (元)	低增長前景方案			高增長前景方案		
		船次 數目	旅客數目 (人次)	經濟 效益 (百萬元)	船次 數目	旅客數目 (人次)	經濟 效益 (百萬元)
2013	1,712 至 20,155 (註)	162	387 800	859	175	522 480	1,094
2016		201	541 702	1,462	278	1 018 630	2,537
2023		181	564 102	1,517	258	1 041 031	2,562

資料來源：旅遊事務署的記錄

註：消費金額範圍指不同類別旅客的平均消費金額。平均消費金額最高的是中轉港船次的國際旅客(金額為 20,155 元，當中包括郵輪套票費用 7,860 元)，而平均消費金額最低的是停靠港船次的國際旅客(金額為 1,712 元，不包括任何郵輪套票費用，因為郵輪套票並非在香港購買)。

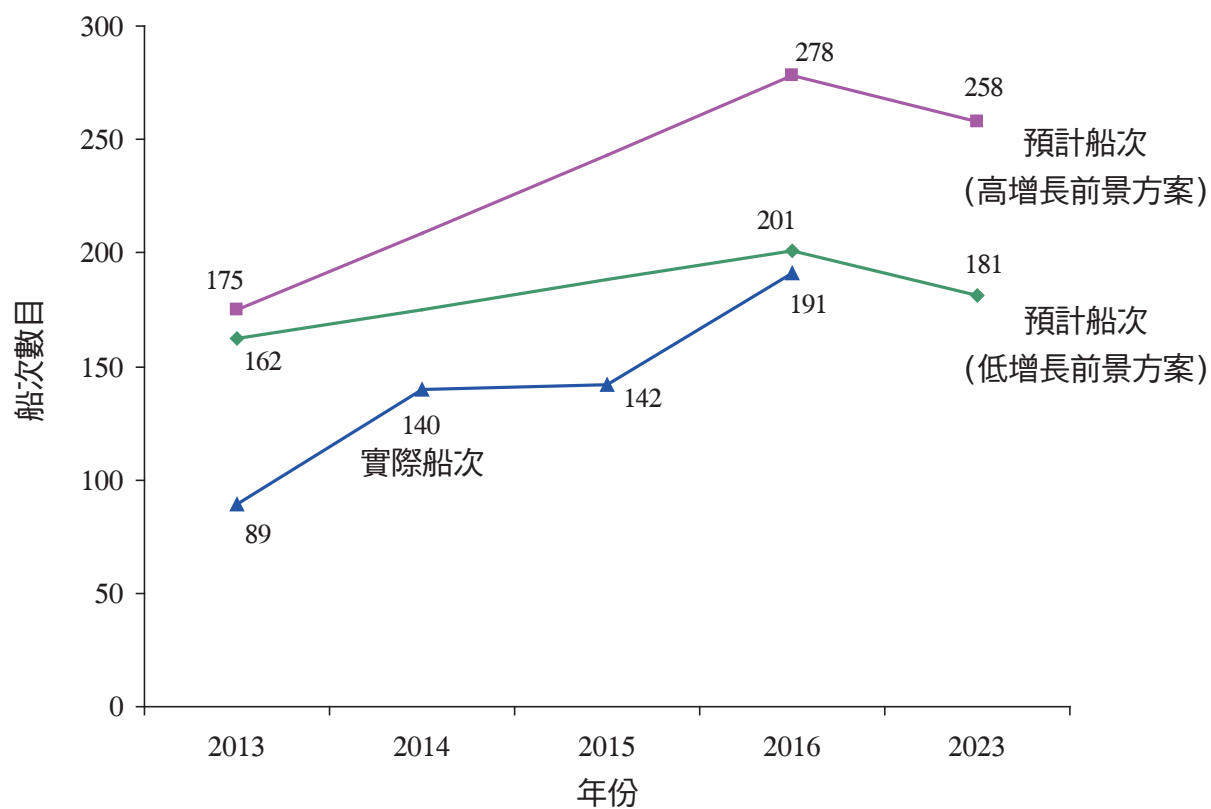
有需要監察預期經濟效益

2.9 為支持郵輪碼頭發展計劃的撥款申請，政府告知財委會，興建郵輪碼頭對發展香港成為區內主要的郵輪樞紐和把握郵輪業帶來的經濟效益，至關重要。審計署留意到，政府一直監察經濟模型中多個主要參數(即船次數目、旅客數目和旅客消費金額)，並不時向立法會匯報。旅遊事務署至今仍未評估郵輪業在實現預期經濟效益方面取得的進展和日後在實現預期效益方面的前景。要進行評估就須取得有關旅客消費金額及其倍數作用的資料。

2.10 為確定郵輪業在實現預期經濟效益方面取得的進展，審計署把船次數目和旅客數目的實際數字與顧問為進行預測而採用的預計數字進行比較(見第 2.8 段表五)。結果見圖四和圖五。

圖四

預計和實際來港船次數目
(2013 至 2023 年)

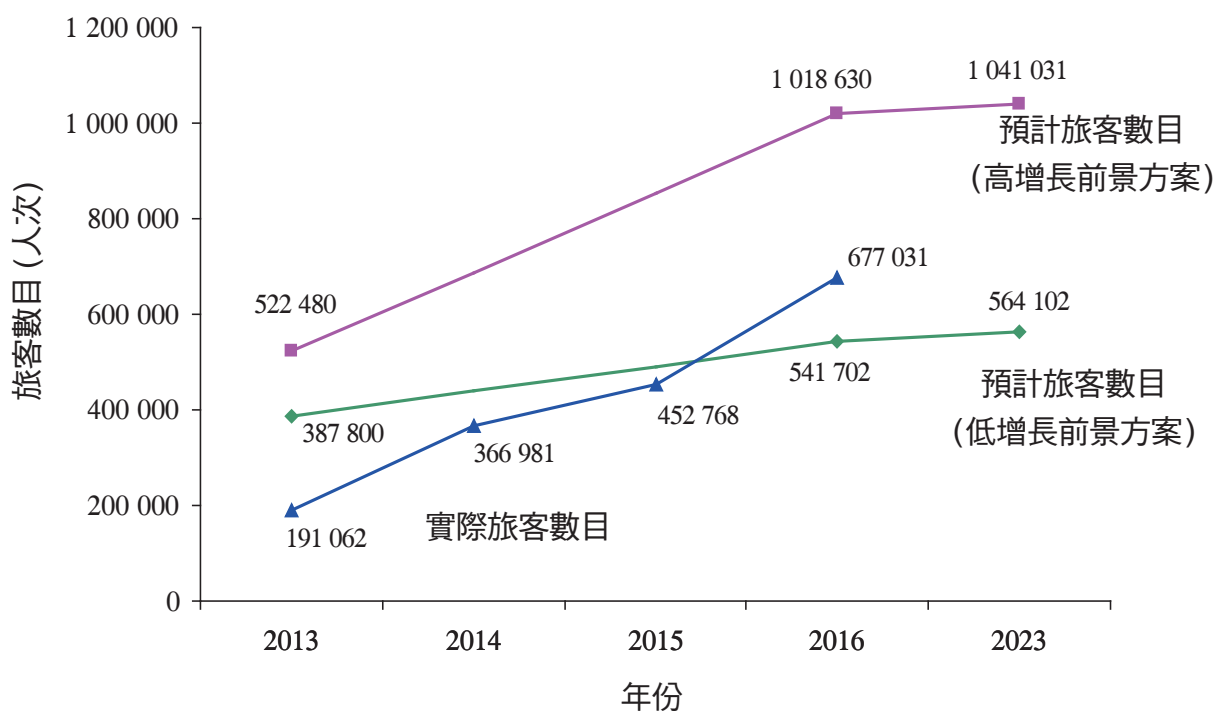


資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

附註：郵輪碼頭在 2013 年 6 月開始運作。

圖五

香港的預計和實際旅客數目
(2013 至 2023 年)



資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

附註：郵輪碼頭在 2013 年 6 月開始運作。

2.11 圖四和圖五顯示：

- (a) 實際船次數目有上升趨勢。然而，2016 年的船次數目為 191 船次，分別較低增長前景方案和高增長前景方案的預計數字低 5% 和 31.3%。旅遊事務署表示，2016 年在郵輪碼頭停泊的郵輪，平均載客量較經濟模型採用的載客量為高；及
- (b) 實際旅客數目有上升趨勢。2016 年的實際旅客數目為 677 031 人次，屬預計範圍之內。這個旅客數目較低增長前景方案預計的 541 702 人次多 135 329 人次 (25%)，較高增長前景方案預計的 1 018 630 人次則少 341 599 人次 (33.5%)。

2.12 政府用以估算預期經濟效益的經濟模型假設不同類別旅客的平均消費金額 (不包括購買郵輪套票的費用) 介乎 1,712 元至 12,295 元 (20,155 元 - 7,860 元

=12,295 元)(見第 2.8 段表五註) 不等。審計署審查了旅遊事務署的記錄，發現訪港郵輪旅客的人均消費金額，較經濟模型的假設消費金額為低。以香港為中轉港的郵輪，旅客人均消費金額由 2013 年的 4,699 元下降至 2015 年的 2,950 元，減幅為 37%。以香港為停靠港的郵輪，旅客人均消費金額則輕微上升 3%(見表六)。

表六

郵輪旅客人均消費金額與經濟模型相關假設的比較
(2013 至 2015 年)

船次類別	經濟模型假設 的郵輪旅客人 均消費金額 (a) (元)	郵輪旅客平均消費金額			
		2013 年 (b) (元)	2014 年 (c) (元)	2015 年 (d) (元)	2013 至 2015 年的增 幅 (+) / 減幅 (-) (e)=(d)-(b) (元)
中轉港	6,985 至 12,295	4,699	3,480	2,950	-1,749 (-37%)
停靠港	1,712	1,545	1,312	1,597	+52 (+3%)

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

附註：旅遊事務署表示，旅客支付的郵輪套票費用沒有計入本表所列消費金額之內。

2.13 旅遊事務署在 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 本港郵輪業的經濟模型採用 4 個主要參數，而旅遊事務署根據其中 3 個 (即船次數目、旅客數目和旅客消費金額) 密切監察郵輪業到 2023 年在實現預期經濟效益方面取得的進展，並不時向立法會匯報有關船次數目和旅客數目的資料；
- (b) 第四個主要參數 (即經濟倍數) 有大約兩年的滯後時間，因為當中涉及政府統計處收集和整理數據，以及政府經濟顧問根據有關數據作進一步估算的工作。最新可供使用的倍數只能計算至 2014 年。因此，在數據欠齊全的情況下，旅遊事務署無法利用該經濟模型評估郵輪業按貨幣計算到 2023 年在實現預計經濟效益方面取得的進展；

- (c) 郵輪碼頭在 2013 年年中開幕，而郵輪業的一貫做法，是在郵輪碼頭實際啟用後才調配大型郵輪，因為郵輪公司在作出有關安排前，必須確定碼頭在運作上已準備就緒。此外，業界籌備大型郵輪調配計劃，一般需時兩年，因此郵輪碼頭到 2015 年(即在 2013 年年中啟用後兩年)才開始有大型郵輪調配。在這情況下，鑑於郵輪碼頭投入全面運作的時間尚短(不足兩年)，在這時候評估整個郵輪旅遊業在郵輪碼頭啟用初期(即由 2015 年年中至今)帶來的經濟效益，所得結果將難以充分反映實際情況；及
- (d) 郵輪碼頭是個較新的碼頭(第一和第二個泊位分別在 2013 年 6 月和 2014 年 9 月啟用)，旅遊事務署計劃待碼頭累積足夠運作經驗後，會在適當時間(約於 2018 年)進行中期評估，以探討香港整個郵輪業到 2023 年在實現預期經濟效益方面將會取得的進展。在評估過程中，旅遊事務署會參考 2013 及 2016 年的預計船次數目和旅客數目。

2.14 審計署認為，隨着郵輪碼頭於 2013 年啟用，旅遊事務署對其運作表現的理解有所加深，因此該署有需要評估郵輪業界在實現預期經濟效益方面是否取得良好進展和在實現預期效益方面的前景。

審計署的建議

2.15 審計署**建議**旅遊事務專員應：

- (a) 在郵輪碼頭累積足夠運作經驗後立即進行中期評估，研究郵輪業在實現預期經濟效益方面取得的進展和到 2023 年在實現預期效益方面的前景；及
- (b) 在完成經濟效益中期評估後向立法會提交評估結果。

政府的回應

2.16 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示旅遊事務署一直密切監察香港的船次數目、旅客數目和旅客消費金額。旅遊事務署留意到，香港在 2016 年的郵輪旅客總數為 677 031 人次，已達到 2023 年的預計範圍。旅遊事務署會繼

續不時向立法會提交有關郵輪業表現的主要參數。中期評估一俟完成，便會把結果提交立法會。

吸引郵輪來港

有需要吸引更多郵輪到郵輪碼頭停泊

2.17 為了發展香港成為區內主要的郵輪樞紐，旅遊事務署採取的策略之一，是吸引更多郵輪來港。

2.18 旅遊事務署表示：

- (a) 不少國際主要郵輪樞紐都設有多個泊位，例如佛羅里達州的大沼澤地有 9 個，上海、佛羅里達州的邁阿密和聖彼德堡各有 7 個，紐約有 6 個，修咸頓有 5 個。港口多設泊位，是為了提升處理量，應付旺季的需求。在旺季期間，部分泊位會全面投入服務。這個情況到了淡季便不會出現，部分泊位或會被閒置；及
- (b) 郵輪碼頭在 2014 至 2016 年旺季(即 1 月至 3 月及 10 月至 12 月)的使用率(即其中一個或全部兩個泊位有郵輪停泊的百分比)分別為 18.1%、22.5% 和 38.3% (見表七)。

表七

郵輪碼頭在旺季的使用率
(2014 至 2016 年)

月份	其中一個或全部兩個泊位有 郵輪停泊的日數	郵輪碼頭 使用率 (註) (%)
2014 年 1 月	3	9.7%
2014 年 2 月	7	25.0%
2014 年 3 月	7	22.6%
2014 年 10 月	5	16.1%
2014 年 11 月	8	26.7%
2014 年 12 月	3	9.7%
整體	33	18.1%
2015 年 1 月	2	6.5%
2015 年 2 月	6	21.4%
2015 年 3 月	15	48.4%
2015 年 10 月	7	22.6%
2015 年 11 月	6	20.0%
2015 年 12 月	5	16.1%
整體	41	22.5%
2016 年 1 月	3	9.7%
2016 年 2 月	12	41.4%
2016 年 3 月	18	58.1%
2016 年 10 月	10	32.3%
2016 年 11 月	13	43.3%
2016 年 12 月	14	45.2%
整體	70	38.3%

資料來源：旅遊事務署的記錄

註：使用率是以其中一個或全部兩個泊位有郵輪停泊的日數除以該月份的日數計算得出，例如 2016 年 12 月的使用率為 45.2% (即 14 日 ÷ 31 日 × 100%)。

附註：根據截至 2017 年 2 月 8 日的泊位預訂情況，郵輪碼頭在 2017 年預計會有 198 船次，涉及 158 個運作日。2017 年旺季 (即 1 月至 3 月和 10 月至 12 月) 的平均使用率為 49%。

2.19 旅遊事務署計算的郵輪碼頭使用率，是以兩個泊位最少一個有郵輪停泊的日數為依據。審計署審查了旅遊事務署的記錄，發現郵輪碼頭的容量足以應付更多郵輪：

- (a) 在 2015 年及 2016 年的旺季 (1 月至 3 月和 10 月至 12 月)，兩個泊位同時有郵輪停泊的日數分別只有 5 日和 14 日；及
- (b) 在 2015 年及 2016 年的淡季 (4 月至 9 月)，其中一個或全部兩個泊位有郵輪停泊的日數分別為 29 日和 35 日，使用率分別為 15.8% 和 19.1%。

審計署認為旅遊事務署有需要吸引更多郵輪到郵輪碼頭停泊。

審計署的建議

2.20 審計署建議旅遊事務專員應：

- (a) 採取進一步措施吸引更多郵輪到郵輪碼頭停泊；及
- (b) 監察旅遊事務署的措施能否有效吸引更多郵輪到郵輪碼頭停泊，並在有需要時加強這些措施。

政府的回應

2.21 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 旅遊事務署一直致力積極吸引更多郵輪來港，並就發展香港成為主要郵輪樞紐的事宜制訂策略方針和措施。政府已推出多項推動郵輪旅遊業發展的新措施，又為旅發局提供額外撥款進行宣傳。政府的措施包括成立亞洲郵輪專案、簡化內地郵輪旅客出入境安排、開展飛航郵輪計劃以擴大客源市場至內地以外的地方，以及推出有助提升華南地區市場滲透率和鼓勵郵輪旅客增加消費的措施；
- (b) 新措施推出後，郵輪碼頭的船次數目已由 2014 年的 28 船次上升至 2016 年的 95 船次，增幅達 239%，令來港的船次總數增加至 191 船次。這不但是有記錄以來最高的數字，也達到經濟模型預測香港到 2023 年的船次數目 (即 181 至 258)。在 2017 年，單以郵輪碼頭計算的船次數目預計會增加至 198 (較 2016 年增加 108%)；
- (c) 在 2016 年，平均每艘郵輪的載客量為 3 545 人，較經濟模型低增長前景方案的預測平均數字 (2 695 人) 為高。根據經濟模型的預測，香港到 2023 年處理的郵輪，容量將愈來愈大。上述載客量不但顯

示香港正加快朝着這個方向發展，也可解釋為何 2016 年的船次數目會略低於經濟模型的預計數字；

- (d) 香港在 2016 年的郵輪旅客數目為 677 031 人次，已達到經濟模型預計到 2023 年的水平 (即 564 102 至 1 041 031 人次)。這個數字也較低增長前景方案預計的 2016 年數字 (541 702 人次) 高出約 25%；
- (e) 由於郵輪碼頭的第二個泊位需要在 2015 年 3 月至 12 月期間進行挖掘工程，其間該泊位暫停使用。在 2016 年，郵輪碼頭兩個泊位都有郵輪停泊的日數為 16 日，與早一年啟用而同樣設有兩個泊位的新加坡濱海灣郵輪中心比較 (其日數為 18 日)，表現並不遜色。在 2017 年，郵輪碼頭有超過一艘郵輪停泊的日數預計會有 60 日，較 2016 年增加 275%；及
- (f) 旅遊事務署承諾透過定期檢討其策略方針，並聯同業界在有需要時推出新措施吸引更多郵輪及旅客來港，繼續加強本港的競爭優勢。

第 3 部分：監察碼頭營運商的表現

3.1 本部分探討旅遊事務署監察碼頭營運商表現的情況，集中研究下列範疇：

- (a) 郵輪碼頭的繁盛程度 (第 3.6 至 3.15 段)；及
- (b) 監察碼頭營運商的表現 (第 3.16 至 3.24 段)。

郵輪碼頭的營運和管理

3.2 2012 年 3 月，政府以公開招標方式把為期 10 年的租約批予碼頭營運商，讓其營運和管理郵輪碼頭。租約訂明，政府有權在租約期屆滿後續期 5 年，視乎營運商的表現能否達到政府滿意的水平。如營運商違反租約或不履行租約的規定，政府有權終止租約。

3.3 根據租約，碼頭營運商必須就 10 年營運安排向政府繳付為數 1,300 萬元的固定租金，以及按碼頭營運每年總收入計算 (介乎每年總收入 7.3% 至 34% 不等——見附錄 A) 的浮動租金。

3.4 按照租約，碼頭營運商的責任包括：

- (a) 安排郵輪停泊和旅客登船及登岸；
- (b) 出租附屬商業區；
- (c) 管理交通及保安事宜；
- (d) 吸引更多郵輪調配到郵輪碼頭；及
- (e) 聯繫業界 (例如舉辦及安排市場諮詢論壇，出席諮詢委員會會議及參與會務)，並推動香港成為區內主要的郵輪樞紐。

3.5 旅遊事務署負責監察郵輪碼頭的運作和碼頭營運商的表現，並成立由政府 and 碼頭營運商代表組成的管理委員會，監察營運商的表現 (見第 1.9 段)。為配合旅遊事務署監察郵輪碼頭運作的工作，碼頭營運商必須：

- (a) 在簽訂租約後 12 個月內 (即在郵輪碼頭開始運作前) 提交服務承諾；及

- (b) 就郵輪碼頭各項運作事宜提交周年營運及維修報告，內容涵蓋業務表現、履行服務承諾等。

郵輪碼頭的繁盛程度

有需要盡力把附屬商業區全部租出

3.6 按照租約，郵輪碼頭附屬商業區的出租事宜由碼頭營運商負責。租約訂明：

- (a) 碼頭營運商須盡最大努力把附屬商業區全部租出或使用；及
- (b) 除零售商店、銀行、餐廳、貨幣兌換店、旅客諮詢中心及政府准許的其他用途外，附屬商業區不得作任何其他用途。

3.7 *附屬商業區並未全部租出* 郵輪碼頭附屬商業區的總面積為 5 601 平方米。審計署留意到，截至 2017 年 3 月 1 日，有 2 695 平方米 (48.1%) 的地方已租出及正在營業，其餘 2 906 平方米 (51.9%) 地方沒有營業。詳情如下：

- (a) 兩個面積合共 709 平方米 (佔附屬商業區的 12.7%) 的天台舖位 (見照片十一及十二)，分別在 2014 年 3 月和 4 月交給碼頭營運商後一直未能租出，處於空置狀況。旅遊事務署表示，碼頭營運商已積極宣傳 (包括進行租務洽談) 該兩個可供分租的舖位，又在郵輪碼頭啟用後定期於報章刊登兩個天台舖位的分租廣告，並把廣告上載到其網站。其中一個面積 355 平方米的舖位在 2017 年 1 月租出 (見第 3.9 段)。截至 2017 年 3 月 1 日，這舖位正在裝修，另一個仍未能租出；及

照片十一

郵輪碼頭天台一個空置舖位



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

照片十二

郵輪碼頭天台一個空置舖位的內部情況



資料來源：旅遊事務署的記錄

- (b) 兩個位於 2 樓的舖位 (見照片十三及十四)，面積合共 2 196 平方米 (佔附屬商業區的 39.2%)，自 2013 年 10 月租出後一直用作經營零售店。有關分租戶由 2015 年 3 月起便沒有繳交租金。其後，碼頭營運商對該分租戶採取跟進行動，並在 2016 年 4 月終止分租租約後因欠租和收回舖位的問題與分租戶出現法律爭議。結果，該舖位

自 2016 年 6 月起已停止營業。與此同時，碼頭營運商以外的其他債權人向該分租戶提出清盤呈請。在有關法律程序完成之前，碼頭營運商無法收回該兩個舖位的空置管有權 (註 6)。

照片十三

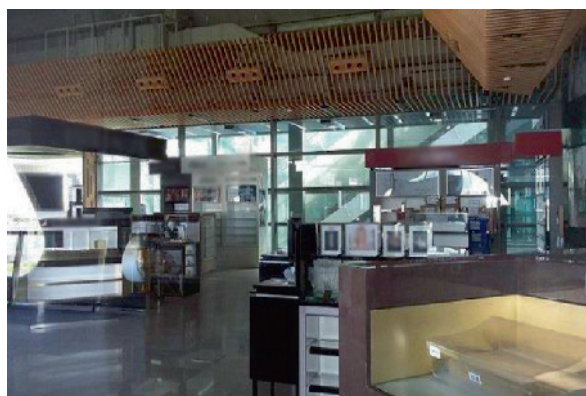
2 樓一個舖位自 2016 年 6 月起已停止營業



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

照片十四

2 樓一個舖位的內部情況
(自 2016 年 6 月起已停止營業)



資料來源：旅遊事務署的記錄

註 6：欠租對碼頭營運商向政府繳付的浮動租金沒有影響，因為浮動租金按可收取 (而並非已收取) 的租金計算。雖然兩個可收回舖位的日期尚待確定，但碼頭營運商已在 2016 年 6 月為該兩個 2 樓舖位刊登招租廣告。

3.8 審計署認為，旅遊事務署有需要繼續敦促碼頭營運商盡力把天台仍然空置的舖位租出，並留意有關法律程序的發展，以期盡快收回兩個 2 樓舖位的空置管有權及把它們租出。

3.9 **附屬商業區出租作辦公室和培訓中心用途** 租約訂明，除零售商店、銀行、餐廳、貨幣兌換店、旅客諮詢中心及政府准許的其他用途外，附屬商業區不得作任何其他用途。2017 年 1 月，碼頭營運商以 3 年定期租約方式把其中一個面積 355 平方米 (佔附屬商業區 6.3% —— 見第 3.7(a) 段) 空置的天台舖位租予一所郵輪學院，讓其作辦公室和培訓中心用途。旅遊事務署在 2016 年 11 月批准這項租賃安排，考慮因素如下：

- (a) 讓兩個位於天台花園的舖位繼續處於空置狀況，無助吸引更多人流前往郵輪碼頭；
- (b) 在當時的零售市場情況下，預期難以在短期內把該兩個舖位租出作零售及餐飲用途；及
- (c) 分租戶提供的培訓與郵輪碼頭業務有關。

3.10 把附屬商業區出租作辦公室和培訓中心用途，有助改善郵輪碼頭的租用率。然而，出租作辦公室和培訓中心用途對吸引人流前往郵輪碼頭或對服務郵輪旅客無大幫助。旅遊事務署有需要敦促碼頭營運商在現有分租租約期滿後，盡力把舖位出租作最有利吸引人流或服務郵輪旅客的用途。

有需要吸引更多人流前往郵輪碼頭

3.11 郵輪碼頭除了用作停泊郵輪外，也設有每週七天全年對公眾開放的附屬商業區。審計署在 3 個郵輪靠岸的日子 (即 2016 年 11 月 4 日、2016 年 12 月 6 日及 2017 年 1 月 17 日) 視察郵輪碼頭，發現附屬商業區的人流不多。

3.12 旅遊事務署在 2014 年 11 月告知立法會，郵輪碼頭在沒有郵輪停泊的日子也會用作舉辦活動的場地，以期善用碼頭設施和增加人流。由 2013 年 6 月郵輪碼頭啟用至 2016 年 12 月這段期間，共有 38 項非郵輪活動在郵輪碼頭舉行 (涉及 67 個活動日和 85 個場地搭建及拆卸日) (見表八)。

表八

參加在郵輪碼頭舉辦非郵輪活動的人數
(2013 年 6 月至 2016 年 12 月)

每項活動的參加人數	活動數目
100 人及以下	3 (7.9%)
101 人至 999 人	16 (42.1%)
1 000 人至 3 999 人	8 (21.1%)
4 000 人至 7 999 人	4 (10.5%)
8 000 人至 11 999 人	1 (2.6%)
12 000 人至 15 999 人	0 (0%)
16 000 人或以上	6 (15.8%)
總計	38 (100.0%)

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

3.13 旅遊事務署有需要繼續敦促碼頭營運商宣傳郵輪碼頭可用作舉辦非郵輪活動的場地，以期吸引更多人流前往郵輪碼頭。

審計署的建議

3.14 審計署建議旅遊事務專員應：

- (a) 敦促碼頭營運商繼續努力把郵輪碼頭附屬商業區中尚未租出的地方租出；
- (b) 留意兩個已終止分租租約舖位分租戶的清盤呈請進展，並敦促碼頭營運商在有關法律程序完成後，一旦 2 樓兩個空置舖位可供收回，即採取行動把它們租出；
- (c) 敦促碼頭營運商在現有分租租約期滿後，盡力把現正用作辦公室和培訓中心的舖位出租作最有利吸引人流或服務郵輪旅客的用途；及

- (d) 繼續敦促碼頭營運商宣傳郵輪碼頭可用作舉辦非郵輪活動的場地。

政府的回應

3.15 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 碼頭營運商一直致力把附屬商業區租出，並曾經把 87% 以上的樓面面積租出，直至 2016 年 6 月其中一個佔用面積 2 196 平方米 (39.2%) 的商戶停止營業後，情況才有所改變；
- (b) 碼頭營運商正採取法律行動，向有關商戶收回處所。根據租約，碼頭營運商必須繼續向政府繳付租金，因此事件對政府的租金收入沒有影響。旅遊事務署已敦促碼頭營運商加快收回該處所的空置管有權，以便盡快把處所重新租出；
- (c) 旅遊事務署會繼續敦促碼頭營運商把其餘兩個舖位租予能夠帶動更多人流前往郵輪碼頭的商戶。旅遊事務署也留意到，在用膳時間，租用附屬商業區的其他商戶 (例如餐廳和食肆) 很受顧客歡迎，貨幣兌換店也有不少郵輪旅客光顧；及
- (d) 郵輪碼頭一直以郵輪營運為其核心業務。郵輪碼頭與在沒有郵輪停泊的日子便關閉的其他郵輪碼頭不同，它是世界上少數會在不影響郵輪運作的情況下，致力安排場地舉辦非郵輪活動的郵輪碼頭之一。隨着碼頭營運商在安排場地上經驗日益豐富，加上活動主辦機構反應正面，郵輪碼頭現時作為理想活動場地已有一定知名度，旅遊事務署會敦促碼頭營運商充分利用這一點，進一步吸引更多非郵輪活動在郵輪碼頭舉行。

監察碼頭營運商的表現

未能履行租約訂明的服務承諾規定事項

3.16 旅遊事務署透過租約訂明的服務承諾和表現評核指標 (包括郵輪旅客的滿意程度、登船和登岸安排、行李處理程序等) 監察碼頭營運商的表現。租約訂明，碼頭營運商必須：

- (a) 在簽訂租約後 12 個月內提交服務承諾，供旅遊事務署批核；
- (b) 在開始營業前 1 個月內公布經核准的服務承諾；及
- (c) 在每個曆年結束後 2 個月內就服務承諾的履行情況按年擬備報告。

3.17 審計署留意到，服務承諾一直未經批核。碼頭營運商在 2013 年 2 月向旅遊事務署提交首份服務承諾，然後在 2013 年 12 月把該份服務承諾提交管理委員會首次會議討論。會上，主席要求碼頭營運商對服務承諾作出修訂，並經修訂後於下次會議再次提交。碼頭營運商其後在 2014 年 5 月管理委員會的會議上提交經修訂後的服務承諾。其後，旅遊事務署根據這份經修訂的服務承諾監察碼頭營運商的表現。

3.18 然而，審計署發現，截至 2016 年 12 月，碼頭營運商既沒有公布服務承諾，也沒有就服務承諾的履行情況擬備年度報告。2016 年 12 月初，審計署與旅遊事務署討論這項發現。2016 年 12 月 30 日（即郵輪碼頭在 2013 年 6 月啟用大約 3 年半後），碼頭營運商向旅遊事務署提交 2013 年、2014 年及 2015 年的營運報告（見第 3.22(b)(i) 段），3 份報告顯示碼頭營運商已履行所有服務承諾。在 2014 年 5 月管理委員會第二次會議上提交討論的經修訂後服務承諾（見第 3.17 段），在 2017 年 1 月才公布。

有需要擴大服務承諾的涵蓋範圍

3.19 2011 年 1 月，政府告知立法會，會要求碼頭營運商擬備一份涵蓋郵輪碼頭主要營運範疇的服務承諾和表現評核指標，包括郵輪旅客滿意程度、登船和登岸安排，以及行李處理程序。2013 年 4 月，政府告知立法會，政府會透過服務承諾和表現評核指標監察碼頭的營運情況，監察事項包括郵輪旅客登船和登岸的所需時間。

3.20 審計署審查了現有的服務承諾，發現其涵蓋範圍有可予改善之處。舉例來說，旅遊事務署可考慮擴大服務承諾的涵蓋範圍，把以下事項納入其中：

- (a) 郵輪旅客對郵輪碼頭設施的滿意程度；
- (b) 除停靠港船次旅客外，加入中轉港船次旅客的登船和登岸安排、行李處理程序（例如在行人道區域的行李處理、運送行李上郵輪的安排及行李認領），以及碼頭裝卸工的調配；

- (c) 旅客的運輸交通安排；及
- (d) 聯繫旅遊業業界推動香港成為區內主要的郵輪樞紐及安排市場諮詢論壇。

服務承諾必須定期檢討

3.21 服務承諾應定期檢討及修訂，確保承諾的事項是具挑戰性而又有意義。審計署審查了碼頭營運商在 2016 年 12 月提交 2013 至 2015 年的周年營運及維修報告(見第 3.18 段)，發現自 2013 年以來，碼頭營運商的表現全部達到甚或超出承諾的服務水平。舉例來說，其中一項服務承諾是確保停靠港船次旅客在登岸時，可於離開郵輪停泊區後 20 分鐘內到達行人道區域，而旅客在 2013 至 2015 年這段期間的實際所需時間僅為 4.5 分鐘。

偏離租約規定的情況

3.22 審計署留意到，碼頭營運商未能履行以下租約規定：

- (a) **沒有舉辦市場諮詢論壇** 根據租約，碼頭營運商必須按季度舉辦及安排市場諮詢論壇。租約訂明，市場諮詢論壇的討論範圍須包括與郵輪碼頭有關主要的營運和管理事項、諮詢郵輪市場及旅遊業業界對收費和泊位分配安排調整建議的意見，以及與旅發局和旅遊業業界商討合作推廣郵輪碼頭設施及服務的事宜。第一次論壇應在 2012 年 12 月 31 日或之前舉行，但到 2016 年 12 月為止，碼頭營運商仍未舉辦或安排任何這類諮詢論壇。旅遊事務署在 2017 年 3 月向審計署表示，碼頭營運商認為透過安排海外業務拜訪及洽談活動和出席諮詢委員會會議，較舉辦本地市場諮詢論壇更能聯繫郵輪業界。由於郵輪公司之間存在競爭，舉辦市場諮詢論壇未必是聯繫業界的最佳方法。碼頭營運商已進行多次業務拜訪及洽談活動，取得舉辦市場諮詢論壇的預期成效；
- (b) **逾期提交周年營運和維修報告** 根據租約，碼頭營運商必須在每個曆年結束後兩個曆月內提交周年營運及維修報告。報告除必須列出碼頭營運商的服務承諾履行情況外，也須提供有關管理團隊人事變動、聯繫業界活動、推廣郵輪旅遊的措施、碼頭保安及交通管理、處所的樓宇狀況、碼頭營運商保養的機械工程設施的狀況及保養時

間表等資料。營運報告及維修報告應一併提交，但碼頭營運商把營運報告和維修報告分開提交，詳情如下：

- (i) 碼頭營運商從沒有提交 2013 年、2014 年及 2015 年的營運報告，直至審計署與旅遊事務署討論此事才在 2016 年 12 月底一次過提交；
- (ii) 碼頭營運商沒有提交由 2013 年 6 月開始運作至 2013 年 12 月這段期間的維修報告，而 2014 年及 2015 年的維修報告則分別在相關曆年結束後 3 個月和 5 個月才提交 (即分別逾期 1 個月和 3 個月)；及
- (iii) 碼頭營運商已在限期前提交 2016 年的周年營運報告和維修報告。

旅遊事務署在 2017 年 3 月告知審計署，考慮到有需要確保郵輪碼頭在不同前景方案下能夠順利運作，因此要求碼頭營運商幾乎每星期都提交各類營運報告。這些報告可提供更多適時資訊，方便旅遊事務署監察碼頭營運商的日常表現，其成效較提交周年營運報告更為理想。此外，旅遊事務署除召開管理委員會會議外，也經常舉行其他會議和進行實地視察，以密切監察碼頭營運商的表現；

- (c) **沒有就附屬商業區提交書面報告** 根據租約，碼頭營運商必須確保：
 - (i) 附屬商業區不少於 30% 的樓面面積在碼頭營運商接管日期起計 6 個月內開業；及
 - (ii) 附屬商業區不少於 60% 的樓面面積在碼頭營運商接管日期起計 18 個月內開業。

碼頭營運商也須在接管附屬商業區日期起計 7 個月內和 19 個月內擬備及提交書面報告，以證明符合上述規定 (不同舖位的接管日期各有不同，介乎 2013 年 9 月至 2014 年 4 月之間)。審計署留意到，附屬商業區的開業情況符合規定，但碼頭營運商沒有就符合規定一事提交書面報告。旅遊事務署在 2017 年 3 月告知審計署，碼頭營運商已提交載有分租租約生效日期的租出公告，並在有關舖位開業前通知旅遊事務署；及

- (d) **在網站公開資料** 租約規定碼頭營運商必須在其網站上載某些資料，並按月更新。審計署的審查發現，截至 2016 年 12 月 31 日，在租約列明的 18 項資料中，碼頭營運商沒有把下列 8 項上載到網站：
- (i) 整體安全及保安安排；
 - (ii) 郵輪泊位使用率；
 - (iii) 每月旅客數目；
 - (iv) 最新收費表 (包括郵輪停泊費和旅客費用)；
 - (v) 郵輪泊位分配政策詳情；
 - (vi) 服務承諾履行情況報告；
 - (vii) 意外事故記錄；及
 - (viii) 市場諮詢論壇摘要。

審計署的建議

3.23 審計署**建議**旅遊事務專員應：

- (a) 確保有關碼頭營運商表現的服務承諾經旅遊事務署核准；
- (b) 確保碼頭營運商履行租約訂明的所有規定，包括依期提交服務承諾履行情況年度報告；
- (c) 確保擬備的服務承諾全面涵蓋郵輪碼頭所有主要營運和管理範疇，以助監察碼頭營運商的表現；及
- (d) 定期檢討有關碼頭營運商表現的服務承諾，確保承諾的事項是有意義、具挑戰性而又可實現的。

政府的回應

3.24 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示：

監察碼頭營運商的表現

- (a) 除了要求碼頭營運商提交各類不同報告外，旅遊事務署會繼續透過管理委員會會議、日常會議和實地視察密切監察碼頭營運商的表現；
- (b) 旅遊事務署會確保把核准服務承諾的事宜清楚記錄在案；
- (c) 根據租約，碼頭營運商須履行合共超過 40 項責任，除審計署指出的 4 項外，營運商已履行其他所有各項。旅遊事務署已提醒營運商，日後必須確保履行所有責任；及
- (d) 現有服務承諾已涵蓋郵輪碼頭營運所需的各個基本範疇。旅遊事務署歡迎審計署的建議，即擴大服務承諾的涵蓋範圍，把旅客滿意程度、中轉港船次安排、運輸交通安排及聯繫業界安排納入其中，使服務承諾更為全面。旅遊事務署承諾定期與碼頭營運商檢討服務承諾，確保郵輪碼頭能夠繼續應付郵輪旅客和郵輪業務營運的需求。

第 4 部分：行政事宜

4.1 本部分探討行政事宜，集中研究下列範疇：

- (a) 交通配套 (第 4.2 至 4.10 段)；
- (b) 郵輪碼頭設施的使用情況 (第 4.11 至 4.19 段)；
- (c) 監察設施管理服務承辦商的表現 (第 4.20 至 4.24 段)；
- (d) 郵輪碼頭設施的維修保養 (第 4.25 至 4.35 段)；
- (e) 諮詢委員會會議的出席率 (第 4.36 至 4.41 段)；及
- (f) 策略規劃 (第 4.42 至 4.46 段)。

交通配套

4.2 郵輪碼頭的郵輪旅客可使用下列交通工具：

- (a) 郵輪公司安排的特定交通運輸服務，例如登岸觀光旅遊巴、轎車服務及專船服務；
- (b) 碼頭營運商在郵輪靠岸的日子安排的免費接駁穿梭巴士服務。穿梭巴士由鄰近的購物商場營運，行走郵輪碼頭與鄰近港鐵站的商場之間；
- (c) 碼頭營運商為中轉港船次提供的付費旅遊車服務，接載旅客往返機場快綫車站及熱門酒店區；
- (d) 往返郵輪碼頭與九龍灣 (德福花園) 之間的 86 號線綠色專線小巴服務 (營運時間為每日 6:30 時至 23:00 時，每 8 至 20 分鐘一班)；
- (e) 往返郵輪碼頭與牛頭角港鐵站之間的 5R 號線專營巴士服務 (營運時間為平日 11:00 時至 16:00 時，周末及公眾假期 11:00 時至 19:00 時，每 30 分鐘一班)；
- (f) 經啟德跑道公園碼頭往來北角和觀塘的持牌渡輪服務 (平日航班為每天 4 班，星期六為 24 班，星期日及公眾假期為 26 班，單程計算)；及
- (g) 的士服務。

綠色專線小巴、專營巴士及持牌渡輪的主要服務對象是郵輪旅客以外的乘客。

可予改善之處

4.3 審計署審查了旅遊事務署的記錄，發現以下可予改善之處：

- (a) **商場穿梭巴士** 自 2013 年 6 月起，鄰近某些購物商場會在郵輪靠岸的日子提供免費穿梭巴士服務，接載旅客往返郵輪碼頭和九龍東港鐵站一帶的商場。然而，定期提供這類免費穿梭巴士服務的商場，已由 2013 年的 3 個減少至 2015 年的 2 個。旅遊事務署表示，提供服務的穿梭巴士總數大致上維持不變。2016 年 4 月，碼頭營運商告知管理委員會，位於鑽石山 1 個提供免費穿梭巴士服務的商場，其設於商場附近的落客處因位置問題經常被附近居民投訴，因此長遠未必能夠繼續維持該項服務。旅遊事務署表示，商場穿梭巴士服務很受旅客歡迎。乘搭這類巴士往返郵輪碼頭的郵輪旅客，佔郵輪旅客總人數約二至四成。旅遊事務署有需要敦促碼頭營運商鼓勵更多購物商場提供行走郵輪碼頭與商場之間的穿梭巴士服務。此外，鑑於個別商場可能會停辦這項服務，旅遊事務署也有需要：
 - (i) 敦促碼頭營運商與商場洽商，以期處理其遇到的問題；及
 - (ii) 制訂應付商場穿梭巴士服務一旦停辦的應變計劃；
- (b) **專營巴士服務** 該循環巴士 5R 號線由郵輪碼頭開出，途經牛頭角港鐵站和觀塘，服務時間為平日 11:00 時至 16:00 時，周末及公眾假期 11:00 時至 19:00 時，每 30 分鐘一班。該巴士線主要用以接載本地乘客往返郵輪碼頭公園和位於郵輪碼頭附近的另一個公園作消閑活動。旅遊事務署表示，該條專營巴士線在 2016 年的平均每日乘客數目為 237 人次(即每程 17 人次)。審計署留意到，行走該路線的巴士不設行李存放設施(見照片十五)；

照片十五

5R 號線專營巴士不設行李存放設施



資料來源：旅遊事務署的記錄

- (c) **渡輪服務** 持牌渡輪服務經啟德跑道公園碼頭往來北角和觀塘。根據旅遊事務署提供的數字，該項渡輪服務的每日平均乘客數目偏低(2017年1月的乘客數目為平日3人次，周末及公眾假期233人次)。審計署留意到，一間以郵輪碼頭為母港的郵輪公司曾為旗下郵輪的旅客提供往來郵輪碼頭與尖沙咀和中環之間的專船服務。旅遊事務署表示，這項專船服務很受旅客歡迎。審計署認為，旅遊事務署和碼頭營運商有需要鼓勵其他郵輪公司提供這類專船服務；及
- (d) **的士服務** 旅遊事務署的調查結果顯示，在2016年10月至2017年1月期間從郵輪碼頭登岸的旅客，輪候的士的時間為0至36分鐘不等。審計署在2017年1月17日(郵輪靠岸的日子)到郵輪碼頭進行實地視察，發現在上午9時25分至上午10時25分這段期間，雖然有大量郵輪旅客在輪候的士(見照片十六)，而的士輪候區內也有很多的士在等候接載乘客(見照片十七)，但18個的士乘客上落位只有6個開放讓旅客使用(見照片十六)。審計署認為，旅遊事務署有需要聯同碼頭營運商檢討可否在繁忙時間開放更多的士乘客上落位。

照片十六

的士乘客上落位



資料來源：審計署在 2017 年 1 月 17 日拍攝的照片

照片十七

的士在輪候區等候



資料來源：審計署在 2017 年 1 月 17 日拍攝的照片

交通管理計劃

4.4 根據租約，碼頭營運商必須在郵輪碼頭啟用前至少 5 個月內提交交通管理計劃，供政府批核。交通管理計劃應包括草圖／圖則，以顯示道路設計、路面標記、路標位置、輪候處、上落客貨區，以及各項交通和行人管制措施。碼頭營運商也須執行交通管理計劃，並達到政府滿意的水平。此外，碼頭營運商必須提供足夠人手和設備，實施計劃載列的所有各項交通措施。

4.5 **交通管理計劃沒有充分反映相關部門的意見** 碼頭營運商在 2012 年 12 月向旅遊事務署提交交通管理計劃，並在採納相關政府部門的意見後，在 2013 年 3 月再次向旅遊事務署提交修訂後的計劃。入境事務處、土木工程拓展署和香港警務處曾就修訂後的計劃提出意見(建議主要關乎改善計劃的表述方式和要求提供更詳細的交通路線資料)，但這些意見沒有包括在計劃內。此外，儘管旅遊事務署表示已接納該份交通管理計劃，而且計劃已予執行，但沒有文件證明旅遊事務署曾核准該計劃。

4.6 **交通管理計劃未能適時更新** 碼頭營運商在 2012 年提交的交通管理計劃，是參照船員和船務代理的經驗、對海運碼頭和葵涌貨櫃碼頭設施的觀察結果，以及旅遊事務署顧問研究數據而制定的。碼頭營運商曾向旅遊事務署表示，會在第二個泊位啟用前更新交通管理計劃。2014 年 5 月，旅遊事務署要求碼頭營運商根據郵輪碼頭的交通管理經驗，檢討及更新交通管理計劃。儘管第二個泊位在 2014 年 9 月開始運作，碼頭營運商仍然沒有更新計劃。2016 年 12 月，旅遊事務署向碼頭營運商表示，由於郵輪碼頭附近的水路交通配套有改善，令郵輪碼頭的交通模式出現變化，碼頭營運商必須根據過去數年的經驗，在 3 個月內制訂一份已更新的交通管理計劃，並提交旅遊事務署批准。碼頭營運商終於在 2017 年 2 月 27 日提交已更新的交通管理計劃，供旅遊事務署批核。

4.7 **有需要檢討整體交通管理安排** 旅遊事務署表示，2017 年的船次數目預計會增加至 198 船次，每年旅客數目(包括船員)會高達 1 400 000 人次。審計署認為，旅遊事務署有需要聯同碼頭營運商審慎檢討整體交通安排，以確保為旅客提供方便快捷的交通運輸服務。

審計署的建議

4.8 審計署建議旅遊事務專員應：

- (a) 敦促碼頭營運商：
 - (i) 與港鐵站附近的購物商場洽商，鼓勵更多商場提供往返郵輪碼頭的商場穿梭巴士服務；及
 - (ii) 與在提供穿梭巴士服務方面有問題的購物商場洽商，協助這些購物商場盡可能繼續維持服務；
- (b) 徵詢運輸署和碼頭營運商的意見，制訂應付商場穿梭巴士服務一旦停辦的應變計劃；
- (c) 與運輸署商討改善專營巴士服務；
- (d) 敦促碼頭營運商鼓勵其他郵輪公司租用船隻為旅客提供專船服務；
- (e) 聯同碼頭營運商檢討可否在繁忙時間開放更多的士乘客上落位供旅客使用；
- (f) 確保交通管理計劃由碼頭營運商定期更新，並獲旅遊事務署核准；及
- (g) 聯同碼頭營運商繼續審慎檢討整體交通安排，以確保為旅客提供方便快捷的交通運輸服務。

政府的回應

4.9 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 往返郵輪碼頭的商場穿梭巴士服務，已由郵輪碼頭附近的購物商場提供。旅遊事務署會繼續敦促碼頭營運商，與距離郵輪碼頭較遠的購物商場洽商，探討能否由這些商場提供往返郵輪碼頭的穿梭巴士服務。旅遊事務署也會敦促碼頭營運商制訂應付商場穿梭巴士服務一旦停辦的應變計劃；
- (b) 雖然專營巴士的主要服務對象是前往公園的人士，但巴士公司已因應旅遊事務署和碼頭營運商的要求，把服務時間延長，以配合郵輪

旅客在某些情況下的登岸時間 (例如有較多郵輪在郵輪碼頭停泊的時候)；

- (c) 旅遊事務署會由即時起規定碼頭營運商必須每年更新交通管理計劃。此外，旅遊事務署一直要求碼頭營運商既要按照租約規定提交交通管理計劃，也須提交專為某些特別情況 (同日有兩艘或以上郵輪停泊) 而制訂的交通計劃，確保有適當交通安排配合這些特別情況。旅遊事務署會繼續要求碼頭營運商提交這類交通計劃；
- (d) 碼頭營運商已按實際情況需要 (例如可提供服務的的士數目和輪候的士的旅客人數) 提供超過 6 個的士乘客上落位讓旅客使用。旅遊事務署會繼續敦促碼頭營運商作出靈活安排，在有需要時於郵輪碼頭提供更多的士乘客上落位；及
- (e) 旅遊事務署會繼續與碼頭營運商和運輸署合作，並在合作過程中徵詢郵輪業界的意見，定期檢討在郵輪碼頭為旅客提供交通運輸服務的安排，例如計劃在 2018 年推出新巴士線往返郵輪碼頭與九龍塘。在 2016 年小巴和專營巴士的服務班次已有所增加。旅遊事務署會繼續敦促碼頭營運商邀請更多郵輪公司提供專船服務，為旅客提供更多一種交通工具選擇。

4.10 運輸署署長同意第 4.8(b) 及 (c) 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 綠色專線小巴、專營巴士及持牌渡輪服務的主要服務對象是郵輪旅客以外的本地乘客；
- (b) 現有 5R 號線專營巴士服務曾作出特別安排，透過延長服務時間協助疏導郵輪旅客。根據運輸署觀察所得，只有 1.5% 的郵輪旅客使用現有 5R 號線專營巴士服務，顯示郵輪旅客對這項服務的需求甚低；
- (c) 任何有關現有專營巴士路線服務的長遠改善計劃及建議，必須依循現行指引審慎研究，並考慮郵輪旅客的需求、本地居民的意見，以及公共運輸服務營辦商的資源等多項因素；及
- (d) 運輸署正計劃在 2018 年推出一條連接郵輪碼頭的新巴士線。

郵輪碼頭設施的使用情況

電視幕牆未能租出

4.11 郵輪碼頭大樓面向香港島的外牆設有一幅電視幕牆面積 60 米乘 3.7 米，用以展示信息和廣告。根據租約，碼頭營運商須負責幕牆的維修保養和出租事宜。在計算須向政府繳付的浮動租金時，電視幕牆帶來的收入，會計入碼頭營運商的總收入內 (見附錄 A)。

4.12 自 2013 年郵輪碼頭啟用以來，電視幕牆從未租出，也沒有帶來任何收入。在郵輪靠岸的日子，碼頭營運商有時候會透過電視幕牆向郵輪旅客發放信息 (見照片十八)。在一些特別場合，旅發局也會利用電視幕牆向參與活動的嘉賓展示特別信息 (見照片十九)。旅遊事務署未能提供該署或旅發局使用電視幕牆展示信息的日數。根據租約，碼頭營運商須撥出部分時間免費讓政府透過電視幕牆發放信息，宣傳香港旅遊業和政府活動。審計署認為，旅遊事務署有需要敦促碼頭營運商盡力把電視幕牆租出，並鼓勵其他政府部門在電視幕牆沒有租出的時間，多使用該幕牆。

照片十八

在郵輪靠岸的日子使用電視幕牆向郵輪旅客展示信息



資料來源：旅遊事務署的記錄

照片十九

在活動日使用電視幕牆向嘉賓展示特別信息

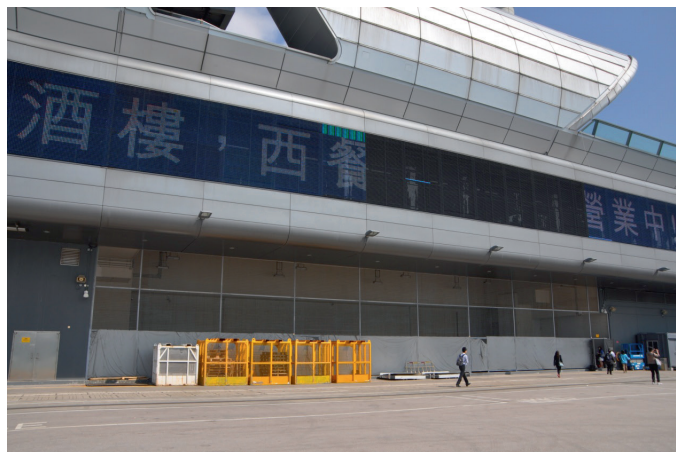


資料來源：旅遊事務署的記錄

4.13 根據租約，碼頭營運商必須為電視幕牆進行維修工作，確保電視幕牆所有各個部分在租賃期內的任何時候都安全穩妥及適合展示信息和廣告。審計署先後在 2016 年 11 月 4 日和 2017 年 1 月 17 日進行實地視察，發現電視幕牆未能正常運作（見照片二十和二十一），而電視幕牆的維修工作在 2017 年 2 月 14 日才完成。審計署認為，旅遊事務署有需要敦促碼頭營運商確保盡快進行電視幕牆的維修工作，並定期監察幕牆是否運作正常。

照片二十

電視幕牆在 2016 年 11 月 4 日的情況



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

照片二十一

電視幕牆在 2017 年 1 月 17 日的情況



資料來源：審計署在 2017 年 1 月 17 日拍攝的照片

有需要善用預留用作安裝岸電設施的地方

4.14 郵輪碼頭發展計劃已預留地方安裝岸電設施。為此，郵輪碼頭預留了兩個機房(合共面積 1 100 平方米)作安裝有關設施之用。2013 年 11 月，環境保護署(環保署)委託機電工程署(機電署)進行研究，探討在郵輪碼頭安裝岸電設施在技術上是否可行，並評估郵輪碼頭和郵輪是否已準備好使用岸電設施。2014 年 7 月，機電署向環保署提交報告，確定郵輪碼頭安裝岸電設施在技術上是可行的。環保署和機電署在 2015 年進行跟進研究，發現：

- (a) 雖然郵輪碼頭安裝岸電設施在技術上可行，但可使用岸電的郵輪在世界各地並不多見；
- (b) 亞洲沒有一個郵輪碼頭提供岸電設施，可使用岸電而又調配到亞洲地區的郵輪為數甚少；及
- (c) 在 2014 年，全球只有 32 艘國際郵輪可使用岸電，另有 3 艘在 2015 年完成加裝岸電設備，令可使用岸電的郵輪總數增加至 35 艘，約佔 2015 年國際郵輪總數的 16%。

環保署在 2015 年 6 月向立法會環境事務委員會匯報可行性研究和跟進研究的結果。考慮到上述因素和為符合燃料含硫量上限而裝設洗滌器(而不是採用岸電技術)的郵輪愈來愈多，委員會支持環保署的建議，即擱置在郵輪碼頭安裝岸電設施，並繼續密切留意郵輪在安裝岸電設備方面的發展，以檢討應否在啟德郵輪碼頭推展提供岸電設施的計劃。

4.15 結果，兩個機房並沒有裝設岸電設施，並由 2015 年起暫時讓營運基金使用。照片二十二和二十三分別顯示機房在 2015 年 6 月和 2016 年 11 月的使用情況。旅遊事務署有需要尋求政府產業署的協助，檢討如何能善用該兩個機房。

照片二十二

其中一個岸電設施機房的電掣室
在 2015 年 6 月的使用情況



資料來源：旅遊事務署的記錄

照片二十三

其中一個岸電設施機房
在 2016 年 11 月的使用情況



資料來源：審計署在 2016 年 11 月 4 日拍攝的照片

審計署的建議

4.16 審計署建議旅遊事務專員應：

- (a) 敦促碼頭營運商盡力租出電視幕牆；
- (b) 鼓勵其他政府部門利用電視幕牆宣傳香港旅遊業及政府活動；
- (c) 定期監察電視幕牆是否運作正常，並確保電視幕牆的維修工作盡快進行；
- (d) 檢討目前讓營運基金暫時使用兩個空置的岸電設施機房是否善用機房的安排；及
- (e) 根據檢討結果，在有需要的情況下尋求政府產業署的協助，以適當地盡量善用兩個或部分機房。

政府的回應

4.17 旅遊事務專員整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 碼頭營運商一直努力物色廣告公司或傳媒機構租用電視幕牆播放商業廣告(例如與準客戶實地視察、徵求建議書等)，但市場至今反應冷淡。儘管如此，電視幕牆也有用於非郵輪活動或供政府部門／公共機構使用。旅遊事務署會繼續敦促碼頭營運商積極確保幕牆運作正常及將其租出；及
- (b) 預留作安裝岸電設施的地方，位於郵輪碼頭的限制區內，出入必須經過前沿區(前沿區也在限制區範圍內)，因此進出受到限制。未經許可，任何人不得自由出入。目前讓營運基金用作維修工場，是妥善使用這些地方的安排。旅遊事務署會邀請政府產業署在考慮這些地方的進出限制和有需要維持限制區完整的情況下，探討如何善用這些地方。

4.18 機電工程署署長同意第 4.16(d) 和 (e) 段所載審計署的建議。

4.19 關於第 4.14 至 4.16 段，政府產業署署長表示：

- (a) 郵輪碼頭以部門專用樓宇的方式興建和管理。根據《政府產業管理及有關事務規例》，部門專用樓宇的管理工作由用戶部門負責(在本個案中指旅遊事務署)，而用戶部門有需要加快採取行動，以確保妥善使用本身的政府辦公室地方。如出現地方過剩的情況，應在年度資產保管報表編制工作中匯報；
- (b) 用戶部門如欲改變其政府地方的用途(即預定用途以外的其他用途)，必須獲得產業檢審委員會批准；
- (c) 用戶部門如無法充分運用其政府地方支持本身的運作和服務，可聯絡政府產業署。政府產業署會協助物色適當的政府決策局／部門，在用戶部門同意下使用全部或部分過剩的地方。如無法物色適當的政府決策局／部門，政府產業署會研究把過剩的地方出租，以期妥善運用這些地方；及
- (d) 旅遊事務署如對政府地方有任何查詢或疑問，可隨時聯絡政府產業署。政府產業署會根據《政府產業管理及有關事務規例》的相關原則及機制，視乎情況就處理政府地方或過剩地方的事宜提供意見和協助，以期適當和妥善地運用產業資源。

監察設施管理服務承辦商的表現

4.20 郵輪碼頭自啟用以來，碼頭內有關政府辦公室和公用地方設施的管理工作已透過公開招標方式外判給一個服務承辦商負責。首份合約為期兩年(由2013年6月1日至2015年5月31日)。現時的合約在2015年5月批出，合約為期為3年(由2015年6月1日至2018年5月31日)，合約金額為2,550萬元。設施管理服務包括場地管理、保安、清潔、滅蟲及園藝保養。場地管理服務包括協助確保人流暢順和在特別活動舉行期間管理人流。

可予改善之處

4.21 **有需要就年度報告訂出合理的提交期限** 根據首份合約，服務承辦商毋須提交年度報告。按照現行合約，服務承辦商應就其服務提交年度報告，內容包括在相關年度發生的大事(例如火警、屋宇裝備故障等)、須作出的改善，以及下一年度的計劃。審計署留意到：

- (a) 合約沒有訂明提交年度報告的期限；及

- (b) 截至 2016 年 5 月 31 日的年度報告在 2017 年 1 月 18 日 (即在涵蓋期完結後 7 個半月) 才提交。

旅遊事務署在 2017 年 1 月發出電郵，要求服務承辦商日後必須在涵蓋期完結後的 3 個月內提交年度報告。

4.22 聯合實地巡查的涵蓋範圍不足 根據合約，旅遊事務署會可與服務承辦商進行聯合實地巡查，以檢視承辦商提供服務的質素。審計署留意到，在首份合約生效期間，旅遊事務署沒有進行聯合實地巡查。在現行合約 2015 年 6 月生效後，首次聯合實地巡查在 2016 年 2 月進行，其後每月進行一次。審計署審查了聯合實地巡查的記錄，發現巡查人員在巡查期間只查核服務承辦商員工的當值記錄，而並非服務的質素。聯合實地巡查採用的表格載有巡查日期和時間、接受巡查的員工姓名、輪值地點，以及巡查人員的簽名 (包括 2 名旅遊事務署人員和 1 名服務承辦商員工)。在實地巡查期間，旅遊事務署人員會向服務承辦商索取保安和清潔人員的輪值表，然後在服務承辦商人員陪同下巡查各處應該有保安員和清潔工人當值的地點 (例如平台、天台花園和入境大堂)，以確定這些員工有否當值。旅遊事務署人員只查核服務承辦商清潔工人的當值記錄，但沒有檢視有關地方達到的清潔衛生水平。此外，旅遊事務署從沒有就實地巡查工作發出任何指引或巡查項目核對清單，確保實地巡查能夠有效和貫徹地進行，以監察承辦商提供服務的質素。

審計署的建議

4.23 審計署建議旅遊事務專員應：

- (a) 採取措施確保承辦商按照指定期限提交年度報告；
- (b) 考慮就聯合實地巡查制訂工作指引和巡查項目核對清單，以確保有效監察承辦商提供服務的質素；及
- (c) 確保進行聯合實地巡查的方式能有效監察承辦商提供服務的質素。

政府的回應

4.24 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 除有關必須提交年度報告的規定外，旅遊事務署一直透過多項措施密切監察承辦商在提供設施管理服務方面的表現，包括要求承辦商提交各類每月報告、進行實地視察、每月舉行營運會議、每半年舉行管理會議，以及每半年進行一次用戶滿意程度調查；及
- (b) 旅遊事務署已要求承辦商在指定期限內(即涵蓋期完結後3個月內)提交年度報告，並會就聯合巡查制訂工作指引和巡查項目清單，以方便監察承辦商提供服務的質素。

郵輪碼頭設施的維修保養

4.25 營運基金負責多項工作，包括為郵輪碼頭的空調系統、緊急發電機組和供電系統提供操作服務，以及為機電工程系統和設備提供維修保養服務。2013年5月，旅遊事務署與營運基金簽訂為期10年的服務水平協議(服務協議)，有效期由2013年6月1日至2023年5月31日。根據服務協議，營運基金會提供操作和維修保養服務，確保郵輪碼頭的工程系統和設備(例如乘客登船橋和供電系統)安全、有效率及操作良好，符合相關法例要求及製造商的規格和建議，並能滿足郵輪碼頭不同使用者的運作需要。營運基金在2013年6月至2017年5月合約期間就提供操作和維修保養服務收取的費用撮載於表九。

表九

營運基金收取的操作及維修保養費用
(2013 年 6 月至 2017 年 5 月)

	2013 年 6 月 1 日至 2014 年 5 月 31 日 (百萬元)	2014 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 31 日 (百萬元)	2015 年 6 月 1 日至 2016 年 5 月 31 日 (百萬元)	2016 年 6 月 1 日至 2017 年 5 月 31 日 (百萬元)
基本年費	25.6	57.9	59.3	62.8
服務協議以外的 雜項收費	0	0.2	2.4	0.8 (註)
總計	25.6	58.1	61.7	63.6

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

註：營運基金在 2016 年 6 月 1 日至 12 月 31 日期間就提供服務收取了 80 萬元的雜項服務費。

有需要改善匯報表現的工作

4.26 服務協議列出 28 項表現指標，涵蓋範圍包括：

- (a) 主要系統的可使用率；
- (b) 回應故障求助的時間；
- (c) 故障維修；及
- (d) 就工程項目及採購服務提供的技術意見。

營運基金必須提交半年度表現報告，並把各個工程系統的實際表現與列明的指標互相比較。

4.27 根據服務協議，營運基金在 2013 年 6 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日這 7 個半年期內應提交 7 份表現報告。然而，營運基金實際上只提交了 5 份報告，涵蓋期為 2014 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日(見表十)。

表十

營運基金提交的半年度表現報告
(2013 年 6 月至 2016 年 12 月)

涵蓋期	涵蓋月數	提交日期
2013 年 6 月至 2013 年 12 月	7	沒有提交
2014 年 1 月至 2014 年 10 月	10	28.11.2014
2014 年 11 月至 2015 年 6 月 (註)	8	16.7.2015
2015 年 6 月至 2015 年 12 月 (註)	7	12.1.2016
2016 年 1 月至 2016 年 5 月	5	15.7.2016
2016 年 6 月至 2016 年 12 月	7	24.1.2017

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

註：在 2015 年 7 月 16 日和 2016 年 1 月 12 日提交的報告都提及 2015 年 6 月的表現。

4.28 雖然營運基金在所有表現報告中都表示服務全部達標，但沒有提供任何有關實際表現的資料。

有需要解決滲漏和滲水問題

4.29 郵輪碼頭大樓及設施(機電系統及設備除外)的維修保養，大部分由建築署負責。在 2015 年 1 月至 2016 年 12 月期間，向建築署及營運基金(見第 4.25 段)呈報與滲漏／滲水有關的維修個案有 256 宗，佔維修個案總數的 22%。郵輪碼頭有關滲漏／滲水個案的呈報宗數，在 2015 年有 110 宗，在 2016 年有 146 宗。

4.30 在 2016 年呈報的 146 宗滲漏／滲水個案中，83 宗由碼頭營運商呈報，另外 63 宗由用戶部門和設施管理服務承辦商呈報。審計署分析了該 83 宗個案，留意到：

- (a) 83 宗個案涉及 67 個位置；及
- (b) 在該 67 個位置中，12 個曾出現超過一次滲漏／滲水情況。在這 12 個位置中，3 個曾出現超過兩次滲漏／滲水情況(見表十一)。在 2

樓，輪候大堂 A 一個位置有 4 宗滲漏／滲水個案，而商業區一個位置有 3 宗個案；地下行李大堂 B 一個位置有 3 宗個案。

照片二十四顯示其中一個滲漏／滲水位置。

表十一

對出現超過一次滲漏／滲水情況的個案的分析
(個案由碼頭營運商呈報)
(2016 年)

個案宗數	位置數目 (註)
2	9
3 至 4	3
總計	12

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

註：一般來說，郵輪碼頭大樓一個位置的面積約為 12 米乘 42 米。

照片二十四

2 樓輪候大堂 A 多次出現滲漏／滲水情況的一個位置



資料來源：旅遊事務署的記錄

升降機／自動梯多次出現故障

4.31 郵輪碼頭設有 46 部升降機和 32 部自動梯。升降機／自動梯多次出現故障不但會引起安全問題，也對郵輪乘客和商戶造成不便。審計署分析了 98 宗在 2015 年及 2016 年呈報的升降機／自動梯故障個案，留意到在合共 78 部升降機／自動梯中，21 部 (27%) 曾出現故障。在該 78 部升降機／自動梯中，7 部 (9%) 曾出現超過 5 次故障。在上述期間，有 1 部曾出現 17 次故障 (見表十二)。

表十二

升降機／自動梯故障個案分析
(2015 及 2016 年)

故障發生 次數	升降機／自動梯 數目	涉及 故障個案 總數	故障原因		
			機件失靈	操作不當	其他 (註)
0	57 (73%)	0	0	0	0
1-5	14 (18%)	25	9	6	10
6-10	²¹ (27%) 4 (5%)	31	11	14	6
11-15	2 (3%)	⁷ (9%) 25	8	9	8
16-20	1 (1%)	17	2	11	4
總計	78(100%)	98	30	40	28

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄的分析

註：其他故障個案原因包括電力供應中斷、環境溫度過高、有外物及水進入。

審計署的建議

4.32 審計署建議旅遊事務專員應：

- (a) 確保營運基金按照指定期限提交半年度表現報告，並在報告中提供有關實際表現的資料；
- (b) 聯同建築署採取有效措施，處理滲漏／滲水問題；

- (c) 監察措施能否有效解決滲漏／滲水問題，並在有需要時加強這些措施；
- (d) 聯同營運基金採取有效措施，處理升降機／自動梯出現故障的問題；及
- (e) 監察措施能否有效解決升降機／自動梯多次出現故障的問題，並在有需要時加強這些措施。

政府的回應

4.33 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 自 2015 年年中起，營運基金已定期在每年的 1 月和 7 月提交半年度報告。旅遊事務署會敦促營運基金依期提交涵蓋期為 6 個月的報告，並提供有關實際表現的資料；
- (b) 建築署表示，在 2016 年呈報的 146 宗滲漏／滲水個案中，約 33 宗 (23%) 在 2016 年 8 月 2 至 3 日、2016 年 8 月 18 至 21 日和 2016 年 10 月 17 至 21 日這 3 段期間呈報，而香港在這 3 段期間正受颱風吹襲，降雨量特別高。建築署解釋，在 2015 年呈報的所有滲漏／滲水個案中，輕微個案約佔 85%。在 2016 年，輕微個案佔約 93%，顯示就個案的嚴重性而言，情況已有所改善；
- (c) 建築署會與有關方面繼續加強行動，包括採取保養和預防措施，以紓緩郵輪碼頭的滲漏／滲水問題；及
- (d) 營運基金指出，在收到的升降機／自動梯故障求助個案中，大多數個案是操作不當引起，主要涉及不當使用按鈕開關和外來因素 (例如外物)，涉及機件失靈的個案只佔一小部分。在 2015 及 2016 年這兩年間，只有 12 部升降機／自動梯曾經出現機件失靈 (郵輪碼頭共設有 78 部升降機／自動梯)。營運基金會研究如何進一步改善升降機／自動梯的表現，並向使用者灌輸正確使用升降機／自動梯的方法。

4.34 關於第 4.29 及 4.30 段，建築署署長表示：

- (a) 在 2016 年呈報的滲漏／滲水個案數字上升，主要是因為香港在該年的全年降雨量特別高，加上受超強颱風和暴雨影響所致。在

2015 年，香港錄得的全年總降雨量為 1 875 毫米，共發出 3 次熱帶氣旋警告和 26 次暴雨警告；在 2016 年，香港錄得的全年總降雨量為 3 027 毫米，共發出 9 次熱帶氣旋警告和 41 次暴雨警告。在 2016 年呈報的 146 宗滲漏／滲水個案中，約 107 宗是在香港受暴雨或熱帶氣旋影響而降雨量特別高的情況下呈報的；及

- (b) 在 2015 年，輕微個案佔滲漏／滲水個案呈報總宗數的大約 85%，在 2016 年則佔大約 93%，顯示個案的嚴重情況實際上已有所改善。

4.35 機電工程署署長同意審計署在第 4.32(a)、(d) 和 (e) 段所載的建議，並表示：

- (a) 營運基金今後會在每年的 1 月和 7 月提交半年度表現報告，並會與旅遊事務署合作，在日後提交的報告中提供更多有關實際表現的資料；
- (b) 故障個案的原因包括機件失靈、操作不當，以及電力供應中斷和外物等其他原因。在 2015 年及 2016 年，每年涉及兩次以上升降機／自動梯機件故障的個案，一宗也沒有；及
- (c) 營運基金會與旅遊事務署合作，研究進一步改善升降機／自動梯表現的方法。舉例來說，除了現有為操作員提供的基本訓練外，已由 2017 年 3 月開始加入技術提升訓練，以鞏固操作員對在郵輪碼頭操作升降機／自動梯的認識，減少因操作不當和外來因素影響而引起的故障個案。類似的技術提升訓練，日後會定期舉辦。

諮詢委員會會議的出席率

部分諮詢委員會委員出席率偏低

4.36 諮詢委員會在 2008 年 1 月 28 日成立，就加強發展香港成為區內郵輪樞紐的措施向政府提供意見。現屆委員會 (即 2016–18 年度) 由擔任主席的旅遊事務專員和 12 名來自郵輪市場、旅遊業和旅發局的代表組成。

4.37 審計署審查了 12 名現任諮詢委員會委員在其任期內的會議出席記錄(截至 2017 年 2 月)(註 7)，發現部分委員的出席率偏低，其中 3 名委員在其任期內的平均出席率不足五成。特別是：

- (a) 2 名委員自 2012 年 1 月首次獲委任以來，在 10 次會議中只各自出席了其中 1 次(10%)；及
- (b) 1 名委員自 2011 年 1 月首次獲委任以來，在 13 次會議中只出席了其中 5 次(38%)。

4.38 審計署留意到，出席率最低的 2 名委員(見第 4.37(a) 段)雖然在其過往的任期內出席率偏低，卻兩度再獲委任。在其首屆任期內(即由 2012 年 1 月 28 日至 2014 年 1 月 27 日)舉行的 4 次會議中，2 名委員各自只出席了其中 1 次，但在 2013 年 12 月獲委任第 2 次擔任委員(即由 2014 年 1 月 28 日至 2016 年 1 月 27 日)。在其第二屆任期內舉行的 3 次會議中，他們沒有出席任何 1 次，但在 2016 年 1 月獲委任第 3 次擔任委員。在現屆任期內舉行的 3 次會議中，他們 1 次也沒有出席。

4.39 審計署認為，旅遊事務署有需要採取措施改善有低出席記錄的諮詢委員會委員的出席率。旅遊事務署日後再度委任成員時，有需要考慮他們過往的出席記錄。

審計署的建議

4.40 審計署**建議**旅遊事務專員應：

- (a) 採取措施改善有低出席記錄的諮詢委員會委員的出席率；及
- (b) 日後考慮再度委任成員時，充分考慮他們在諮詢委員會會議的出席記錄。

註 7：現屆諮詢委員會最近一次會議在 2017 年 2 月 15 日舉行。

政府的回應

4.41 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示有關委員的出席率偏低，是因為他們需經常離港外出公幹所致。旅遊事務署會通知個別委員其出席率，以提醒他們出席會議的重要性。為促進委員參與會議，旅遊事務署亦會在會議進行期間安排電話會議設施，又如委員未克出席會議，會鼓勵他們提出書面意見。整體而言，諮詢委員會一直得到業界代表及其他人士充分參與。儘管如此，旅遊事務署日後在考慮再度委任成員時，會考慮他們在諮詢委員會的參與程度和出席率。

策略規劃

有需要制訂策略計劃

4.42 有效的策略規劃，對應付新需求和環境轉變而帶來的挑戰，至關重要。一般而言，策略計劃應列出有關機構的優勢、劣勢、機遇與威脅、策略目標、工作目標、為達到目標而採取的策略行動，以及評核表現的成效指標。策略計劃也可為新的持份者提供策略方針概要。此外，應制訂執行方案，列出用以達成計劃所訂策略目標和工作目標的措施和指標，並應設立周年檢討程序，檢視達標進度。

4.43 審計署留意到，部分海外的旅遊當局（例如澳洲的一個旅遊部門）會為當地的郵輪旅遊業制訂策略計劃，協助有關當局達到其目標。政府的目標，是發展香港成為區內主要的郵輪樞紐，方法之一是興建郵輪碼頭，配備現代化和易於使用的設施，以提供高效優質的服務。發展郵輪碼頭，是達到這個目標的其中一個關鍵策略元素。旅遊事務署在 2017 年 3 月向審計署表示，該署不時就郵輪業的情況和發展香港成為區內主要郵輪樞紐的可行策略方針進行分析。例如：

- (a) 在 2014 年 4 月成立亞洲郵輪專案，表明香港致力推動鄰近港口合作，並鼓勵郵輪公司把香港和參與專案的港口納入其航線行程內；
- (b) 2015 年 10 月，旅遊事務署提出一份計劃書，列出如何推廣航程包括在香港登船／登岸的飛航郵輪旅遊產品，進一步帶動需求；

- (c) 2016 年 12 月，旅遊事務署與業界持份者討論該署對香港在區內郵輪旅遊發展現況的分析結果，包括參照區內鄰近港口的情況評估香港的優勢、劣勢、機遇與威脅，並研究吸引更多郵輪來港和拓展客源市場的可行策略方針；及
- (d) 2017 年 2 月，因應郵輪業環境的轉變，旅遊事務署更新了發展香港成為區內主要郵輪樞紐的策略，詳情如下：
 - (i) 促進和推動不同客源市場的發展，令郵輪旅遊業更多元化；
 - (ii) 吸引更多高消費／過夜旅客來港；
 - (iii) 吸引更多郵輪調配到香港；及
 - (iv) 提升香港在國際郵輪旅遊業界的地位。

4.44 審計署認為，制訂有系統的策略規劃程序，有助收集郵輪業和旅遊業主要持份者的意見和爭取他們的支持。由旅遊事務署擬備一份策略計劃文件，涵蓋所有策略規劃元素（例如優勢、劣勢、機遇與威脅、策略目標、工作目標和為達到目標而採取的策略行動，以及評核表現的成效指標），有其可取之處。

審計署的建議

4.45 審計署建議旅遊事務專員應：

- (a) 設立策略規劃機制，就發展香港成為區內主要的郵輪樞紐制訂策略和措施；
- (b) 制訂一個涵蓋策略目標、策略方針和策略行動等元素的策略計劃；及
- (c) 定期檢討和更新策略計劃，以顧及郵輪業的變化。

政府的回應

4.46 旅遊事務專員同意審計署的建議，並表示：

- (a) 旅遊事務署致力繼續加強策略規劃，以期發展香港成為區內主要的郵輪樞紐，包括採納必要的策略方針和措施。過去數年，政府每年

都在《施政報告》、《施政綱領》及《預算案演詞》中反映和公布這些有關本港郵輪旅遊業發展的策略方針和措施。旅遊事務署也留意到，這些方針和措施已取得正面成效。在 2013 至 2016 年期間，訪港船次數目增加了 115%，旅客總數也增加了 254%。此外，郵輪碼頭處理的郵輪已更趨多元化，涉及國際郵輪品牌數目由 2015 年的 9 個倍增至 2016 年的 18 個；及

- (b) 旅遊事務署在制訂郵輪旅遊業發展的策略方針和措施的過程中已徵詢諮詢委員會的意見。由今年開始，旅遊事務署會擴大策略規劃程序的諮詢範圍，使其包括旅遊景點、酒店及零售業。旅遊事務署又會使這個參與程序正規化，並把各項策略和措施納入一份名為《郵輪旅遊業策略計劃》的文件內，方便參考。

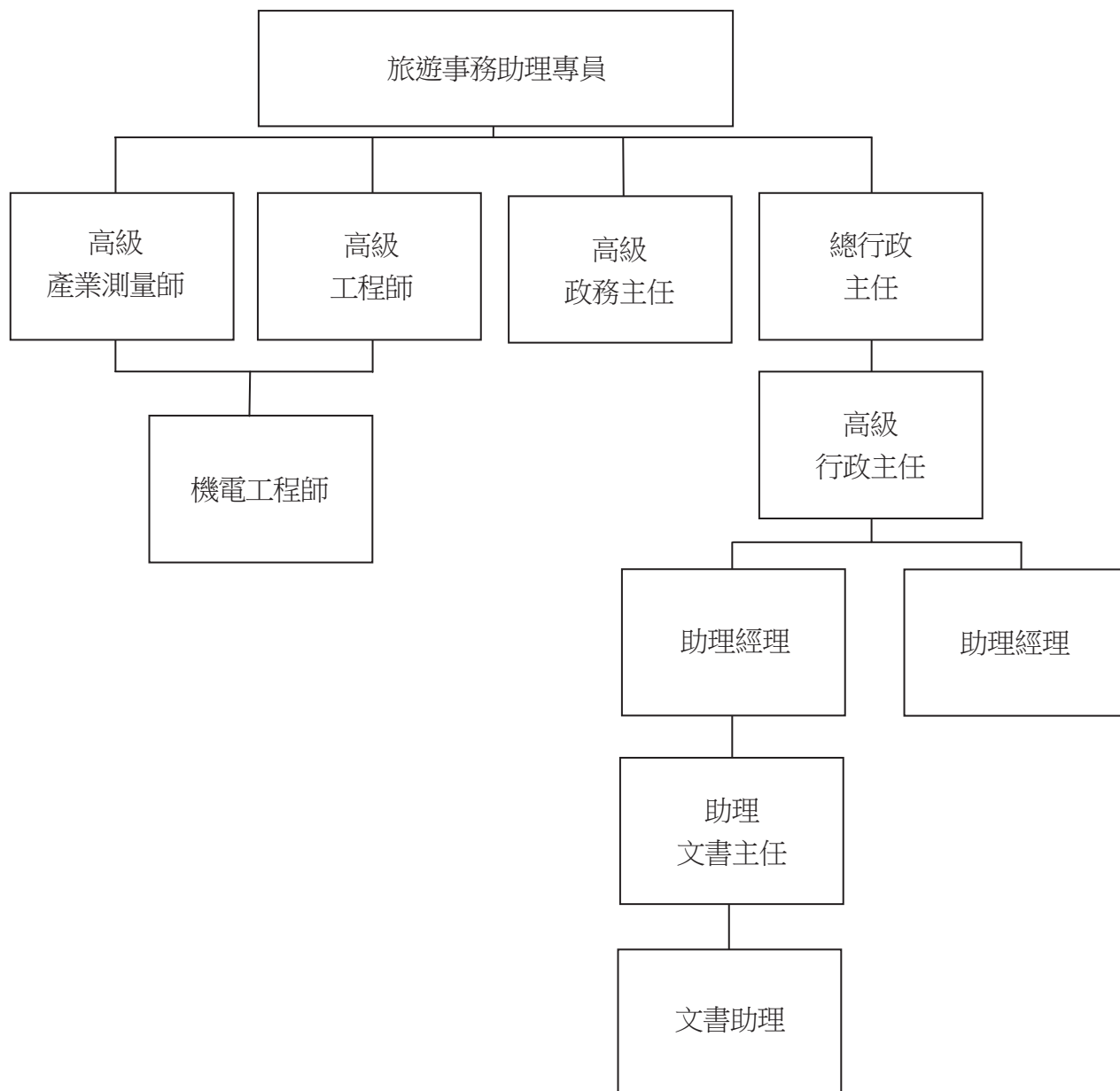
附錄 A
(參閱第 1.9、3.3 及 4.11 段)

**碼頭營運商向政府繳付的浮動租金
(佔每年總收入百分比) 計算表**

每年總收入	百分比
每年總收入不超過 3,000 萬元的一部分	7.3%
每年總收入超過 3,000 萬元但不超過 6,000 萬元的一部分	18%
每年總收入超過 6,000 萬元但不超過 9,000 萬元的一部分	23%
每年總收入超過 9,000 萬元的一部分	34%

資料來源：旅遊事務署的記錄

旅遊事務署郵輪專責小組組織圖
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：旅遊事務署的記錄

附註：旅遊事務助理專員除了監督郵輪專責小組的工作外，也負責旅遊事務署職權範圍內的其
他職務，包括監督迪士尼樂園專責小組的工作。

第 6 章

勞工及福利局
社會福利署

獎券基金資助項目的管理

香港審計署
二零一七年四月三日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

獎券基金資助項目的管理

目 錄

段數

摘要

第 1 部分：引言

1.1

背景

1.2 – 1.14

審查工作

1.15 – 1.16

政府的整體回應

1.17 – 1.18

鳴謝

1.19

第 2 部分：撥款申請的處理

2.1

撥款申請

2.2 – 2.14

審計署的建議

2.15

政府的回應

2.16 – 2.17

私人土地作福利用途特別計劃

2.18 – 2.26

審計署的建議

2.27

政府的回應

2.28 – 2.29

第 3 部分：項目推行的管理

3.1

項目推行

3.2 – 3.18

審計署的建議

3.19

政府的回應

3.20 – 3.21

	段數
第 4 部分：管治及管理事宜	4.1
處理潛在利益衝突	4.2 – 4.17
審計署的建議	4.18 – 4.19
政府的回應	4.20 – 4.21
更新管理資訊系統	4.22 – 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28
附錄	頁數
A：社會福利署：組織架構圖(摘要)(2016 年 12 月)	50
B：社會福利署處理獎券基金補助金的程序	51 – 52

獎券基金資助項目的管理

摘要

1. 立法局(現稱立法會)在1965年通過決議成立獎券基金，目的是以補助、貸款及墊款方式，為支持及發展本港社會福利服務提供財政資助。根據《博彩稅條例》(第108章)和《道路交通(車輛登記及領牌)規例》(第374E章)，六合彩獎券收益的15%及以拍賣方式發售特殊車輛登記號碼所得的淨收益，須分別撥入獎券基金。在2015-16年度，獎券基金的收入為13.31億元，支出則為9.37億元。截至2016年3月，獎券基金有220億元結餘(存放於外匯基金)。

2. 非政府機構或政府決策局或部門(決策局／部門)可申請獎券基金補助金，以支付與社會福利有關的主要五類開支，包括：(a)樓宇單位翻新及建造工程；(b)試驗計劃所引致的開支；(c)與資助金掛鉤的小額開支；(d)社會福利發展基金開支；及(e)為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備所引致的開支。在2011-12至2015-16年度的5年期間，有3 234宗獎券基金補助金獲批，涉及金額共101.04億元。

3. 社會福利署(社署)獎券基金計劃組負責管理獎券基金。截至2016年12月，該組有17名人員。審計署最近就社署在管理獎券基金資助項目方面的工作進行審查。

撥款申請的處理

4. 非政府機構如獲社署、衛生署或教育局確認為向社會提供有意義服務的非牟利機構，即符合資格申請獎券基金補助金(第2.2段)。

5. **處理申請時間超出目標時限** 社署表示，處理獎券基金補助金申請的目標時限如下：涉及金額超過40萬元的申請(稱作“大額補助金”)為9個月，40萬元或以下的申請(稱作“小額補助金”)則為4個月。在2011年4月至2016年9月的五年半期間，社署處理和審批了1 251宗大額補助金申請及1 087宗小額補助金申請。審計署的審查發現，有236宗(佔總數1 251宗的19%)大額補助金申請和245宗(佔總數1 087宗的23%)小額補助金申請的處理時間，分別超出9個月及4個月的目標時限。在這些個案中，社署需時2至

摘要

7.5 年完成處理 82 宗大額補助金申請和 1 至 3.6 年才完成處理 30 宗小額補助金申請 (第 2.6 段)。

6. **獎券基金資助項目在未獲批撥款情況下展開及完成** 超過 400 萬元的獎券基金補助金申請須由財經事務及庫務局 (財庫局) 批核。就一個獎券基金資助項目 (涉及 3,570 萬元的補助金, 用以建造 3 項福利設施, 以便在一個私人發展項目提供 120 個安老服務名額和其他服務) 而言, 財庫局在 2004 年 12 月原則上批准撥出補助金, 但有關方面須就建造費用提交準確和詳細的評估。然而, 有關的獎券基金補助金卻延至 2012 年 5 月 (即該等福利設施的建造工程於 2011 年 7 月完成後的 10 個月) 才獲財庫局批出 (第 1.8 段及第 2.7 段個案一)。

7. **須加強對非政府機構的援助以便盡早推行特別計劃下的項目** 香港特別行政區行政長官在《二零一三年施政報告》中提出, 政府會靈活運用獎券基金和善用非政府機構擁有的土地, 透過重建或擴建, 提供多元化的津助和自負盈虧設施。2014 年 2 月, 立法會財務委員會批准從政府一般收入轉撥 100 億元至獎券基金, 以確保基金有足夠資源推行私人土地作福利用途特別計劃 (特別計劃) 下各可行項目。特別計劃在 2013 年 11 月截止申請, 共有 43 間非政府機構提交了 63 份初步建議。2014 年 2 月, 勞工及福利局 (勞福局) 和社署告知立法會, 如所有建議項目均在技術上可行並能順利落實, 可為長者和殘疾人士分別增設約 9 000 個安老服務和 8 000 個康復服務名額, 而落實這些項目所需的獎券基金撥款估計約為 200 億元 (第 1.12 及 1.14 段)。

8. 截至 2016 年 11 月, 該 63 份擬提供 17 000 個服務名額的初步建議中, 只有 1 個可提供 100 個服務名額的項目已經完成, 而 11 個可提供 3 609 個服務名額的項目, 則處於不同的推行階段。然而, 餘下 51 個項目則處於不同的規劃階段。截至 2016 年 9 月, 上述 12 個項目 (1 個已完成項目加 11 個處於不同推行階段的項目) 共獲批 2.27 億元獎券基金補助金, 只佔估計補助金總額 200 億元的 1% (第 2.24 段)。

項目推行的管理

9. **久未完成的項目及項目帳目結算需時甚久** 截至 2016 年 9 月, 有 1 198 個獎券基金資助項目正在進行中, 而仍未撥付予相關非政府機構或決策局／部門的核准承擔款項總額則達 75 億元。該 1 198 個項目中, 有 280 個 (23%) 是在 5 至 25 年前獲批撥款。該 280 個項目中, 有 5 個 (2%) 在獲批撥款後 5 至 8 年仍未展開任何工程, 16 個 (6%) 在獲批撥款後 5 至 7 年仍未完成工程,

摘要

259 個 (92%) 在獲批撥款後 5 至 25 年雖已完成工程，但其帳目仍未結算，亦未交付社署審核。該 259 個項目仍未撥付的核准承擔款項總額達 6.9 億元。獎券基金資助項目不需要的核准承擔款項可於項目帳目結算後騰出以資助其他項目 (第 3.3 至 3.6 段)。

10. 項目帳目結算需時甚久是由各種原因引起。在一宗個案，獎券基金於 1993 年 2 月批出 146 萬元的補助金，以便為一間長者活動中心進行建造和裝修工程。雖然該項目的工程於 1997 年 12 月大致完成，但由於有關活動中心的業權仍未轉讓予政府，所以該項目於 19 年後仍未結算帳目 (第 3.6 段個案七)。

11. **沒有提供關於非政府機構管理委員會對不符合採購規定的情況給予批准的資料** 在 2015–16 年度，641 筆獎券基金補助金共獲發放 9.37 億元，用以進行基本工程或購置家具和設備或服務。《獎券基金手冊》訂明，非政府機構的管理委員會 (管委會) 可批准不按照獎券基金的採購貨品和服務規定。然而，非政府機構無須向社署提供資料，載述管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予批准的詳情和理據。欠缺相關資料，削弱了社署對獎券基金補助金採購貨品和服務的監管能力 (第 3.8 至 3.10 段)。

管治及管理事宜

12. 獎券基金諮詢委員會 (諮詢委員會) 是一個諮詢組織，負責就審議獎券基金補助金及籌款活動 (包括舉行售旗籌款) 的申請事宜，向社署提供意見。諮詢委員會由社會福利署署長擔任主席，並由 11 名委員組成，包括 1 名勞福局代表及 10 名來自社福界、學術界和商界並由勞工及福利局局長委任的非官方成員 (任期為兩年) (第 4.2 段)。

13. **部分諮詢委員會委員沒有申報潛在利益衝突** 審計署審查社署的記錄發現，有兩名諮詢委員會委員沒有分別就會議討論的 2 個及 1 個議程項目申報潛在利益衝突 (第 4.8 至 4.11 段)。

14. **部分身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員出席涉及討論相關項目的會議** 根據諮詢委員會的常規，如某委員是某機構的受薪行政人員，而諮詢委員會將審議的事宜又與該機構有關，則該委員一般不會獲發有關議程項目的文件。然而，審計署的審查發現，有兩名諮詢委員會委員雖分別為兩間非政府機構的受薪行政人員，但仍獲發有關議程項目文件，並出席會議，會議議

摘要

程涉及分別討論 3 宗和 1 宗有關該兩名委員任職的兩間非政府機構的補助金申請(第 4.12 及 4.13 段)。

審計署的建議

15. 審計署的各項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。審計署建議政府應：

撥款申請的處理

- (a) 加強措施，以期按目標時限(大額補助金申請為 9 個月，小額補助金申請為 4 個月)處理補助金申請(第 2.15(f) 段)；
- (b) 採取措施，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開(第 2.15(a) 段)；
- (c) 延續和加強行動，與申請機構及相關決策局／部門作出協調，務使特別計劃下的項目得以盡早推行(第 2.27 段)；

項目推行的管理

- (d) 採取措施，為推行獎券基金資助項目的非政府機構提供支援，使工程得以適時展開(第 3.19(a) 段)；
- (e) 採取措施，確保有關方面在工程項目完成後適時結算帳目，以期騰出獎券基金項目不需要的未撥付承擔款項，用以資助其他項目(第 3.19(c) 段)；
- (f) 加快跟進把個案七的長者活動中心的業權轉讓予政府的安排(第 3.19(f) 段)；
- (g) 考慮規定非政府機構向社署提交周年報表，載述其管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予批准的詳情和理據(第 3.19(g) 段)；

管治及管理事宜

- (h) 加強措施，定期提醒諮詢委員會委員須就會議討論的議程項目，全面申報任何潛在利益衝突(第 4.18(a) 段)；及
- (i) 對於身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員，審慎考慮應否向其發出相關會議文件(第 4.18(c) 段)。

政府的回應

16. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 立法局(現稱立法會)在 1965 年通過決議成立獎券基金，目的是以補助、貸款及墊款(註 1) 方式，為支持及發展本港社會福利服務提供財政資助。

1.3 根據《博彩稅條例》(第 108 章)，六合彩獎券(註 2) 收益的 15% 須撥入獎券基金。此外，根據《道路交通(車輛登記及領牌)規例》(第 374E 章)，以拍賣方式發售特殊車輛登記號碼所得的淨收益，也須撥入獎券基金。在 2015–16 年度，前者和後者撥入獎券基金的收益，分別有 12.19 億元和 1.03 億元。

1.4 在 2015–16 年度，獎券基金補助金共撥出 9.37 億元以支持及發展社會福利服務。而在 2011–12 至 2015–16 年度，獎券基金的收支總額及基金結餘載於表一。截至 2016 年 3 月，獎券基金有 220 億元結餘(存放於外匯基金(註 3))。

註 1：社會福利署表示，獎券基金在 2007 至 2016 年期間沒有批出任何貸款或墊款。

註 2：六合彩獎券活動是一項 49 選 6 的獎券遊戲，由香港賽馬會的附屬公司香港馬會獎券有限公司經辦。

註 3：外匯基金是根據《外匯基金條例》(第 66 章)成立，主要目的是捍衛港元匯價，並保持香港貨幣與金融體系穩定健全發展。

表一

獎券基金的收支和結餘
(2011-12 至 2015-16 年度)

詳情	財政年度				
	2011-12 (百萬元)	2012-13 (百萬元)	2013-14 (百萬元)	2014-15 (百萬元)	2015-16 (百萬元)
(a) 收入					
(i) 六合彩獎券	1,208	1,172	1,159	1,182	1,219
(ii) 投資收入	514	530	518	— (註 1)	— (註 1)
(iii) 車輛登記號碼拍賣	62	77	77	71	103
(iv) 政府一般收入撥款	—	—	10,000 (註 2)	—	—
(v) 捐款及其他	33	1	3	69	9
總計	1,817	1,780	11,757	1,322	1,331
(b) 支出總額	916	881	812	875	937
(c) 年終結餘	9,329	10,228	21,173	21,620	22,014

資料來源：社會福利署的記錄

註 1：根據財政司司長的指示，2014-15 和 2015-16 年度的投資收入 (分別為 7 億元和 11.97 億元) 預留作房屋儲備金，並存放於外匯基金內，在財政上配合落實未來 10 年公營房屋供應目標。

註 2：2014 年 3 月，政府從一般收入轉撥 100 億元予獎券基金 (見第 1.12 段)。

獎券基金補助金

1.5 非政府機構或政府決策局或部門 (決策局／部門) 可申請獎券基金補助金，以支付下述各項開支：

- (a) **樓宇單位翻新及建造工程** 這包括新樓宇單位的建造工程、現有樓宇單位的翻新和保養工程，以及斜坡檢查和修葺工程。決策局／部門可獲發放獎券基金補助金，以推行上述性質的工程項目，而對象或受惠者為非政府機構；
- (b) **試驗計劃** 這是指屬試驗或創新性質而為期不超過 4 年的計劃；
- (c) **與資助金掛鈎的小額開支** 獲社會福利署(社署)發放每年資助金的非政府機構，可申請按年發放的獎券基金補助金(也稱為整體補助金)，數額相等於其獲社署發放經常資助金的 1.5%。這筆補助金可用以購置家具和設備，而每項所需的費用不得超過 5 萬元。至於維修和保養工程，每項所需的費用則不得超過 50 萬元；
- (d) **社會福利發展基金開支** 在 2009 年，政府根據整筆撥款獨立檢討委員會(註 4)的建議，在獎券基金下預留 10 億元，用以設立社會福利發展基金，以便在 2010-11 至 2018-19 年度的 9 年內，向獲社署發放資助金的非政府機構提供支援，協助他們為其董事局成員、管理人員和職員提供培訓，並提升其業務系統和進行研究，以期優化服務；
- (e) **為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備** 就政府擁有的新建福利服務樓宇單位而言，社署可代表日後的營辦機構申請獎券基金補助金，以支付進行裝修工程及購置家具和設備所需的費用。對於搬遷項目，有關的非政府機構也可申請獎券基金補助金，以支付進行裝修工程及購置家具和設備所需的費用；及
- (f) **其他** 例如與推行資訊科技項目或購置車輛等有關的開支。

1.6 表二列出 2011-12 至 2015-16 年度獲批的獎券基金補助金金額及宗數。

註 4： 這個檢討委員會由勞工及福利局局長在 2008 年 1 月委任，主席由 1 名商界人士擔任，成員則包括 4 名來自學術和專業界別的人士。

表二
獲批的獎券基金補助金金額及宗數
(2011-12 至 2015-16 年度)

獎券基金補助金 用途	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
	百萬元 (補助金宗數)				
樓宇單位翻新及 建造工程 (見第 1.5(a) 段)	323 (118)	516 (104)	512 (109)	434 (83)	2,881 (126) (註 1)
試驗計劃 (見第 1.5(b) 段)	367 (9)	380 (2)	120 (11)	107 (6)	1,120 (9) (註 2)
與資助金掛鈎的 小額開支 (見第 1.5(c) 段) (註 3)	126 (154)	139 (199)	148 (237)	162 (296)	177 (150)
社會福利發展基金 開支 (見第 1.5(d) 段) (註 4)	— (—)	330 (1)	— (—)	— (—)	460 (1)
進行裝修工程及 購置家具和設備 (見第 1.5(e) 段)	196 (56)	321 (91)	304 (138)	287 (138)	229 (91)
其他 (見第 1.5(f) 段)	99 (367)	107 (199)	71 (153)	89 (206)	99 (180)
總計	1,111 (704)	1,793 (596)	1,155 (648)	1,079 (729)	4,966 (557)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：在 2015-16 年度，有兩個工程項目獲批補助金，分別為在屯門小欖醫院舊址設立一所綜合康復服務大樓（獲批 18.54 億元），以及在觀塘啟能庇護工場及宿舍舊址設立一所綜合康復服務大樓（獲批 5.02 億元）。除這兩個工程項目外，每個工程項目的補助金平均為 420 萬元。

註 2：在 2015-16 年度，有兩項由社署推出的試驗計劃獲批補助金，分別為到校學前康復服務試驗計劃（獲批 4.22 億元），以及長者社區照顧服務券試驗計劃（獲批 5.59 億元）。除這兩項計劃外，每項計劃的補助金平均為 1,990 萬元。

註 3：在 2012-13、2013-14 及 2014-15 年度，有些非政府機構獲批追加補助金撥款，以支付與資助金掛鈎的小額開支。

註 4：為數 10 億元的社會福利發展基金（見第 1.5(d) 段）分別在 2012-13 及 2015-16 年度向社署撥付 3.3 億元及 4.6 億元。截至 2017 年 1 月，社會福利發展基金已向非政府機構發放共 5.77 億元，用以推行核准項目。

附註：在 2016 年 4 至 9 月的 6 個月內，共有 289 宗補助金申請獲批，涉及共 6.61 億元。

審批補助金的權力

1.7 根據《政府獎券條例》(第 334 章) 第 6(4) 條的規定，香港特別行政區(香港特區) 財政司司長可由獎券基金撥出款項，為支持及發展本港社會福利服務提供財政資助。

1.8 **在 2016 年 8 月之前** 在 2016 年 8 月 4 日之前，財政司司長把審批權力授予社會福利署署長，以審批下述各項獎券基金補助金：

- (a) 用以進行小型裝修工程、翻新工程及添置或更換家具和設備的補助金。每個獎券基金補助金的有關項目的費用須在 1 萬元至 40 萬元內；
- (b) 參照獎券基金諮詢委員會(諮詢委員會——註 5) 的意見批核的補助金。有關款項按機構發放，用以支付每個服務單位少於 50 萬元的小型基本工程開支，以及每單項不超過 5 萬元的家具、設備及車輛的小額非經常開支；及
- (c) 參照諮詢委員會的意見批核的補助金。有關款項用以進行每項費用不超過 400 萬元的非試驗／試驗計劃。

每項費用超過 400 萬元的非試驗／試驗計劃，須由財經事務及庫務局(財庫局) 在參照諮詢委員會的意見後批核。

註 5：獎券基金諮詢委員會是一個諮詢組織，負責就審議獎券基金補助金及舉辦慈善籌款活動的申請事宜，向社署提供意見。該委員會由社會福利署署長擔任主席，並由 11 名委員組成，包括 1 名勞工及福利局代表及 10 名來自社福界、學術界和商界並由勞工及福利局局長委任的非官方成員。委員會每兩個月開會一次。

1.9 自 2016 年 8 月起 根據《財務通告第 7/2016 號》，由 2016 年 8 月 4 日起，財政司司長把審批權力授予社會福利署署長，以審批下述各項獎券基金補助金：

- (a) 用以進行小型裝修工程、翻新工程及添置或更換家具和設備的補助金。每個獎券基金補助金的有關項目的費用須在 1 萬元至 40 萬元內；
- (b) 參照諮詢委員會的意見批核的補助金。有關款項按機構發放，用以支付每個服務單位少於 50 萬元的小型基本工程開支，以及每單項不超過 5 萬元的家具、設備及車輛的小額非經常開支；及
- (c) 參照諮詢委員會的意見批核的補助金。有關款項用以進行每項費用少於 1,500 萬元的非試驗計劃，或每項費用少於 400 萬元的試驗計劃。

每項費用為 1,500 萬元或以上的非試驗計劃，以及每項費用為 400 萬元或以上的試驗計劃，均須由財庫局在參照諮詢委員會的意見後批核。

1.10 獎券基金可批出補助金，用以推行屬教育局和衛生署工作範疇並作社會福利用途的項目。在 2011–12 至 2015–16 年度期間，獎券基金共批出 38 宗補助金，涉及共 4,900 萬元，用以推行屬教育局範疇並作社會福利用途的項目，但沒有批出補助金供推行屬衛生署範疇的項目。

1.11 社署獎券基金計劃組負責管理獎券基金。截至 2016 年 12 月，該組有 17 名人員負責處理獎券基金撥款申請。與獎券基金運作有關的社署組織架構圖摘要載於附錄 A。

獎券基金資助的特別計劃項目

1.12 香港特區行政長官在《二零一三年施政報告》中提出靈活運用獎券基金和善用非政府機構擁有的土地，通過重建或擴建，提供多元化的津助和自負盈虧設施，以及更適切地為持有土地的非政府機構在規劃或發展過程中提供協助。2014 年 2 月，立法會財務委員會批准從政府一般收入轉撥 100 億元予獎券基金，以確保基金有足夠資源推行私人土地作福利用途特別計劃(特別計劃——

註 6) 下的各可行項目。勞工及福利局(勞福局)表示,如有需要,政府會靈活調配撥款,以支持推行其他符合獎券基金資助範圍的項目。

1.13 勞福局在 2013 年 9 月推出這項特別計劃,旨在鼓勵非政府福利機構透過原址擴建、重建或進行新發展項目,在其土地上提供或增設政府認為需求甚殷的福利設施,特別是安老及康復設施。特別計劃會資助可行項目所需的建設費用。在特別計劃下,申請機構須在其土地上透過擴建、重建或進行新發展項目,淨增加一項或以上政府指明類別的安老或康復服務。

1.14 特別計劃在 2013 年 11 月截止申請時,共有 43 間非政府福利機構提交了 63 份初步建議。立法會在 2014 年 2 月所得的資料顯示,根據申請機構的粗略估算,如特別計劃下收到的所有建議項目均在技術上可行並能順利落實:

- (a) 可為長者和殘疾人士分別增設約 9 000 個安老服務和約 8 000 個康復服務名額;
- (b) 落實這些項目所需的獎券基金撥款估計約為 200 億元;及
- (c) 勞福局正統籌有關各方審視和落實特別計劃下收到的初步建議。

審查工作

1.15 在 2002 年,審計署完成有關政府基金的資助金管理的審查工作(見 2002 年 3 月發表的《審計署署長第三十八號報告書》第 3 章)。

1.16 2016 年 10 月,審計署就社署在管理獎券基金資助項目方面的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇:

- (a) 撥款申請的處理(第 2 部分);
- (b) 項目推行的管理(第 3 部分);及
- (c) 管治及管理事宜(第 4 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處,並就相關事宜提出多項建議。

註 6: 在 2008-09 至 2012-13 年度期間,獎券基金每年的平均收入及平均開支分別約為 16 億元及 8 億元。

引言

政府的整體回應

1.17 社會福利署署長歡迎這項審查工作，並同意審計署的建議，以改善處理獎券基金撥款申請和管理項目的推行，及獎券基金的管治及管理。

1.18 財經事務及庫務局局長歡迎這項審查工作，並支持審計署的建議，以改善處理撥款申請和管理項目的推行，並處理其他已確定的管理問題。他相信社會福利署署長作為獎券基金的管制人員，會帶頭與有關各方合作，採取所需的跟進行動。

鳴謝

1.19 在審查工作期間，勞福局和社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：撥款申請的處理

2.1 本部分探討社署在處理獎券基金撥款申請（第 2.2 至 2.17 段）和私人土地作福利用途特別計劃（第 2.18 至 2.29 段）方面的工作。

撥款申請

2.2 社署獎券基金計劃組負責處理獎券基金撥款申請，然後交由社會福利署署長或財經事務及庫務局局長審批（見第 1.8 及 1.9 段）。根據《獎券基金手冊》（註 7），非政府機構如獲社署、衛生署或教育局確認為向社會提供有意義服務的非牟利機構，即符合資格申請獎券基金補助金。

2.3 在 2015–16 年度，獎券基金共批出 557 宗補助金，共涉及 49.66 億元。詳情見表三。

註 7：《獎券基金手冊》由社署發出，就運用獎券基金補助金的各項事宜訂出規限，並訂明補助金的申請、發放和監管程序。

表三

獲批的獎券基金補助金
(2015-16 年度)

獎券基金補助金	獲批的獎券基金補助金	
	(宗數)	(百萬元)
批給獲社署發放每年資助金的非政府機構	525	710
批給沒有獲社署發放每年資助金的非政府機構	10	46
批給為新福利服務樓宇單位的建造工程擔任工程代理(註)的決策局／部門	12	2,630
批給試驗計劃和社會福利發展基金(見第 1.5(b) 及 (d) 段)	10	1,580
總計	557	4,966

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：舉例說，香港房屋委員會(房屋署為其執行部門)是公營房屋發展計劃下有關項目的工程代理。

2.4 社署表示，獎券基金補助金申請的一般處理程序如下：

- (a) **初步審查** 在接獲非政府機構或決策局／部門遞交的申請後，獎券基金計劃組會發出認收書，並進行初步審查，然後聯絡申請人，要求提供補充資料，以確保申請具備齊全資料，可供進行服務評估及技術審核；
- (b) **服務評估** 經獎券基金計劃組初步審查後，補助金申請會交由社署有關的服務科(註8——詳情見附錄A)及／或其他決策局／部門(例如教育局、衛生署及民政事務總署)從政策或服務角度，評估有關申請是否值得基金支持及為此提供意見，並會確定該申請是否符合獎券基金的資助範圍；

註8：獎券基金撥款申請主要由社署4個服務科負責審核，包括安老服務科、家庭及兒童福利科、康復及醫務社會服務科和青年及感化服務科。

- (c) **技術評估 (適用於與工程或購置車輛相關的項目)** 就申請獎券基金補助金以支付建造、翻新和裝修工程費用的個案而言，如申請所涉及的金額超過 50 萬元，建築署 (或如相關獎券基金撥款申請所涉及的金額為 50 萬元或以下者，則由社署建築組負責) 會就有關項目進行技術審核 (包括評估工程項目的可行性、規格、要求和費用估算)。就購置車輛的項目而言，機電工程署會從技術角度評估申請及為此提供意見；
- (d) **就申請作出澄清和修訂** 在收到有關服務及／或技術評估的意見後，申請的非政府機構或決策局／部門須作出澄清，並提供補充資料，以便再作評估。如申請項目的範圍須作重大改動，申請機構或須大幅修訂原有申請，並須按照上文 (a) 至 (c) 項所述程序重新處理；
- (e) **諮詢不同持份者** 對於在環境、交通或社會方面造成影響的項目，社署會諮詢各持份者，例如區議會、業主立案法團及有關團體。對於在政策及財政方面造成影響的項目，社署也會徵求有關決策局／部門的同意。對於需要獎券基金和政府投放大量資源的項目，社署會徵詢立法會相關事務委員會的意見；及
- (f) **審批撥款** 如申請符合資格，社署便會要求相關審批當局 (見第 1.8 及 1.9 段) 審批撥款。如項目涉及的每年經常政府開支超過 1,000 萬元，社署會先徵詢立法會有關事務委員會的意見，然後才要求審批當局審批撥款。

作不同用途的獎券基金補助金的具體處理程序撮述於附錄 B。

2.5 在 2015–16 年度，獲批准的獎券基金申請共有 557 宗，不獲批准的則有 19 宗。該 19 宗不獲批准的申請中：

- (a) 有 9 宗由非政府機構撤回；及
- (b) 有 10 宗因理據不足或不符合獎券基金的資助範圍而不獲批准。

處理申請時間超出目標時限

2.6 社署表示，處理獎券基金補助金申請的目標時限如下：涉及金額超過 40 萬元的申請 (下稱“大額補助金”) 為 9 個月，40 萬元或以下的申請 (下稱“小

撥款申請的處理

額補助金”)則為4個月。在2011年4月至2016年9月期間，社署處理和審批了1 251宗大額補助金申請及1 087宗小額補助金申請。審計署的審查發現，在該1 251宗及1 087宗申請中，分別有236宗(19%)和245宗(23%)的處理時間，超出社署所定的9個月(大額補助金)及4個月(小額補助金)目標時限。有關獲批申請所需處理時間的分析載於表四。

表四

處理申請所需時間
(2011年4月至2016年9月)

由遞交補助金申請 至申請獲批 相隔的時間	獲批申請	
	(宗數)	(百分比)
(a) 大額補助金		
9個月內	1 015	81%
9個月以上至1年	53	4%
1年以上至2年	101	8%
2年以上至3年	82 { 46	4%
3年以上至7.5年	{ 36	3%
總計	1 251	100%
(b) 小額補助金		
4個月內	842	77%
4個月以上至1年	215	20%
1年以上至2年	30 { 24	2%
2年以上至3.6年	{ 6	1%
總計	1 087	100%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.7 審計署揀選了兩宗處理時間最長的獲批申請，分別是個案一（涉及大額補助金）和個案二（涉及小額補助金），以作審查。

個案一

一個樓宇單位建設項目（項目 A） 在未獲批撥款情況下展開及完成 （2004 年 10 月至 2012 年 5 月）

1. 2004 年 10 月，經諮詢委員會同意後，社署向財庫局申請批出涉及 3,570 萬元（包括 3,250 萬元建造費用及 320 萬元工程備用金）的樓宇單位建設補助金（見第 1.5(a) 段），以支付建造 3 項福利設施（項目 A）的費用，以便在一個私人發展項目提供 120 個安老服務名額和其他服務。
2. 根據該私人發展項目在批地方面須符合的擬議土地契約條款，有關發展商須建造擬議的福利設施，費用由政府支付。建築署則擔任技術顧問，負責估算擬議福利設施所需的費用，以納入批地條款內。建築署表示，由於該等設施的設計欠奉，因此該項估算只可粗略顯示有關費用。
3. 2004 年 12 月，財庫局原則上批准獎券基金撥出補助金，但要求就該筆 3,250 萬元建造費用提交更準確和詳細的評估。財庫局建議獎券基金預留 3,570 萬元，以供推行項目 A。
4. 同月，建築署建議社署聯絡該發展商（將被委託為該項目的工程代理），以便按照財庫局的要求進行更準確和更詳細的評估。
5. 2005 年 1 月，社署要求地政總署在有關土地契約加入條款，規定該發展商須就該筆 3,250 萬元建造費用進行更準確和更詳細的評估。地政總署回應時表示，社署及建築署要求該署在土地契約加入條款訂明政府應支付的建造費用上限為 3,250 萬元之前，應已評估有關費用；同時地政總署認為沒有需要，也沒有理據要求發展商另就該建造進行詳細的評估。地政總署表示，鑑於涉及潛在利益衝突，因此不宜由受惠於發還款項安排的發展商就建造費用進行詳細評估。社署表示，建築署在詳細設計（只會由該發展商於批地契約簽立後擬備）未完成之前，不可能就項目建造費用進行更準確和更詳細的評估。

個案一（續）

6. 2005 年 2 月，社署告知財庫局以下事項：(a) 由於該發展商才是有關項目的工程代理，建築署未能執行第 3 段所述的規定；及 (b) 地政總署認為，政府在此事上保留相當的控制權，因為政府最終支付給該發展商的款項，將會是批地契約訂明的費用 (即 3,250 萬元)，或是由地政總署署長確定的該社會福利設施實際建造費用 (以較低者為準)，而地政總署署長的決定應為最終決定，並對該發展商具約束力。財庫局回應時重申，在給予原則上批准時，該局曾要求提供更多資料和詳細說明 (見第 3 段)。財庫局表示曾期望社署跟進此事。
7. 2005 年 12 月，建築署在批地契約簽立前向社署發出便箋，並把副本送交地政總署，提醒社署須就有關福利設施申請撥款。有關批地契約其後在 2006 年 7 月簽立。根據該份批地契約，有關福利設施的建造工程預定在 2011 年 7 月或之前完成。
8. 在 2005 年 3 月至 2009 年 2 月期間，社署獎券基金計劃組多次要求該署策劃課向財庫局跟進項目 A 的撥款審批情況。
9. 2009 年 2 月，社署告知財庫局，表示該發展商會依照土地契約條款，在 2011 年 7 月或之前完成有關福利設施的建造工程；社署同時要求該局在工程項目展開前批出有關獎券基金補助金。
10. 2009 年 8 月，因應財庫局在 2009 年 2 月再一次要求提供該福利設施建造費用的詳細分項數字，社署遂向該局交代 3,250 萬元估計建造費用總額 (這是政府應支付的建造費用上限，已納入批地契約內) 的計算基礎。對此，財庫局詢問社署有沒有備存有關建造費用的詳細分項數字。
11. 2011 年 7 月，有關福利設施的建造工程完成。2012 年 3 月，社署告知財庫局，表示該發展商會在 2012 年 5 月把該福利設施移交予政府；社署同時要求該局批出有關獎券基金補助金。
12. 2012 年 5 月，財庫局批出為數 3,570 萬元的獎券基金補助金以推行有關項目。由社署在 2004 年 10 月為此項目申請撥款至撥款獲批，其間相隔了 7.5 年。而由該項目的建造工程在 2011 年 7 月完成至撥款獲批，其間相隔了 10 個月。

個案一（續）

審計署的意見

13. 雖然批地契約在 2006 年 7 月簽立，而根據契約政府承諾向該發展商發還 3,250 萬元，以支付在私人發展項目建造 3 項福利設施的費用，但該筆涉及 3,570 萬元的獎券基金補助金直到 2012 年 5 月（即在 2004 年 10 月着手向財庫局尋求批准撥款的 7.5 年後）才獲財庫局批出，對此審計署認為情況並不理想。在補助金批出之時，相關福利設施的建造工程已在 2011 年 7 月完成，並在 2012 年 5 月移交予政府。審計署認為，社署須採取措施，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

個案二

重複修訂購置車輛補助金申請 (項目 B) (2011 年 11 月至 2015 年 7 月)

1. 2011 年 11 月，某非政府機構(非政府機構 1)申請為數 754,000 元的購置車輛補助金(見第 1.5(f) 段)，用以購置一輛 14 座位輕型巴士，以更換現有的一輛 7 座位客貨車，為長者提供綜合家居照顧服務(項目 B)。
2. 根據社署的規定，長者綜合家居照顧服務中心可申請獎券基金補助金，以便把其現有車隊中不多於半數的車輛更換為 16 座位客貨車，而其餘車輛須為 5 座位或 6 座位客貨車。由於非政府機構 1 曾在 2008 年 1 月獲批獎券基金補助金，把三輛 7 座位客貨車的其中一輛更換為 16 座位輕型巴士，社署在 2012 年 1 月告知該機構其申請不獲支持，並向其重申上述規定。
3. 2013 年 8 月，非政府機構 1 遞交經修訂的獎券基金補助金申請，以便購置一輛 4 座位汽車來更換現有的一輛 7 座位客貨車。鑑於 4 座位汽車並非社署支持撥款購置的標準設備，因此該機構的申請再度不獲社署支持。
4. 2014 年 11 月，非政府機構 1 重新遞交申請，以便購置一輛 5 座位客貨車。2015 年 7 月，非政府機構 1 獲批為數 341,000 元的獎券基金補助金。由非政府機構 1 在 2011 年 11 月着手申請撥款購置一輛 14 座位輕型巴士至撥款獲批，其間相隔了 3.6 年。

審計署的意見

5. 審計署留意到，由 2011 年 11 月至 2014 年 11 月期間，非政府機構 1 曾重複修訂補助金申請。審計署認為，為便捷處理久未解決的個案，社署須把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.8 2017 年 2 月，社署檢視了 82 宗處理時間超過 2 年的大額補助金申請及 30 宗處理時間超過 1 年的小額補助金申請（見第 2.6 段表四），並留意到：

- (a) 有 66 宗（佔總數 82 宗的 80%）大額補助金申請及 20 宗（佔總數 30 宗的 67%）小額補助金申請，因撥款申請出現複雜問題及項目範圍有改動而須重新遞交；
- (b) 有 12 宗（佔總數 82 宗的 15%）大額補助金申請及 1 宗（佔總數 30 宗的 3%）小額補助金申請的日期在輸入資料庫時出錯；
- (c) 有 3 宗（佔總數 82 宗的 4%）大額補助金申請及 7 宗（佔總數 30 宗的 23%）小額補助金申請涉及非政府機構遲交補充資料；及
- (d) 有 1 宗（佔總數 82 宗的 1%）大額補助金申請及 2 宗（佔總數 30 宗的 7%）小額補助金申請涉及其他原因（例如某決策局／部門審核複雜的申請需時較長）。

2.9 此外，截至 2016 年 9 月，正在處理的 272 宗大額補助金申請及 51 宗小額補助金申請中，分別有 179 宗（66%）及 36 宗（71%）超出目標處理時限。截至 2016 年 9 月，已用於處理這些申請的時間，其分析載於表五。

表五

已用於正在處理的申請的處理時間
(2016 年 9 月)

由遞交補助金申請 至 2016 年 9 月 30 日 相隔的時間	正在處理的申請	
	(宗數)	(百分比)
(a) 大額補助金		
9 個月內	93	34%
9 個月以上至 2 年	62	23%
2 年以上至 3 年	48	18%
3 年以上至 4 年	117 { 18 } 179	7% { 66%
4 年以上至 5 年	39	14%
5 年以上至 8.5 年	12	4%
總計	272	100%
(b) 小額補助金		
4 個月內	15	29%
4 個月以上至 1 年	20	39%
1 年以上至 3 年	8 { 36	16% { 71%
3 年以上至 5 年	16 { 3	6%
5 年以上至 6.9 年	5	10%
總計	51	100%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.10 審計署在截至 2016 年 9 月仍在處理的申請中，揀選了兩宗處理時間最長的申請，分別是個案三（涉及大額補助金）和個案四（涉及小額補助金），以作審查。

個案三

一個非政府機構需時甚久以達到撥款規定的要求 (項目 C) (2008 年 3 月至 2016 年 9 月)

1. 2008 年 3 月，某非政府機構 (非政府機構 2) 申請為數 450 萬元的樓宇單位翻新補助金 (見第 1.5(a) 段)，用以為一所安老院進行翻新工程及購置家具和設備 (項目 C)。2008 年 9 月，有關申請經獎券基金計劃組初步審查後，再交由社署安老服務科審核。照片一及二顯示該安老院在非政府機構 2 提出申請時的殘舊狀況。

照片一及二

該安老院的殘舊狀況 (2008 年 10 月)



資料來源：社署的記錄

2. 在 2009 年 11 月至 2011 年 6 月期間，非政府機構 2 因應社署安老服務科和牌照事務處就擬議設計圖則提出的意見，多次修訂申請。
3. 2011 年 9 月，有關申請交由建築署進行技術審核。2011 年 12 月，非政府機構 2 因應建築署的技術意見修訂申請。2012 年 2 月，社署把建築署提出的進一步技術意見轉達非政府機構 2。
4. 在 2012 年 2 月至 2013 年 5 月期間，社署曾發出多封電郵催促非政府機構 2 修訂申請，並提交家具和設備項目清單以支持其撥款申請。
5. 2015 年 3 月，社署再度聯絡非政府機構 2 以跟進其申請。非政府機構 2 在 2015 年 9 月修訂申請，以申請為數 4,290 萬元的補助金。

個案三 (續)

6. 2016年8月，有關申請交由建築署進行技術審核。截至2016年9月，這項申請仍在處理中。由非政府機構2在2008年3月着手申請撥款至2016年9月，其間相隔了8.5年。

審計署的意見

7. 這宗個案顯示，在2008年3月至2015年3月期間，社署及建築署曾向非政府機構2提出查詢和意見。對於這些查詢和意見，非政府機構2都需時甚久才作出回應，以符合撥款規定。此外，非政府機構2將工程項目範圍大幅度修改，所需費用由450萬元增加至4,290萬元(部分成本增加是通貨膨脹所致)。為便捷處理久未完成的個案，社署須確定個案中有哪些非政府機構在符合撥款規定方面遇上困難，並為這些機構提供所需支援。社署亦須把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

個案四

對於一個久未完成的個案
(項目 D) 缺乏跟進行動
(2009 年 10 月至 2016 年 9 月)

1. 2009 年 10 月，某非政府機構(非政府機構 3) 申請為數 197,900 元的樓宇單位翻新及建造工程補助金(見第 1.5(a) 段)，以便為某安老院毗連的斜坡及擋土牆進行維修工程(項目 D)。
2. 2009 年 12 月，社署告知非政府機構 3，指由於該安老院快將進行重建工程(院舍餘下的運作年期或不足 3 年)，因此其申請不會獲批。社署表示，如非政府機構 3 認為有需要進行該項維修工程，必須提供理據和更多資料，以支持其申請。
3. 2010 年 3 月，社署致函詢問非政府機構 3 是否仍需要署方跟進上述申請。沒有檔案記錄顯示社署在 2010 年 4 月至 2016 年 9 月期間就這宗為數 197,900 元的補助金申請採取任何行動。審計署留意到，一筆為數 1.79 億元的樓宇單位翻新及建造工程補助金及一筆為數 1.19 億元的追加撥款補助金分別於 2011 年 1 月及 2013 年 10 月批出，以便重建該安老院為服務綜合大樓，而工程已於 2016 年完成。

審計署的意見

4. 審計署留意到，截至 2016 年 9 月，這項申請仍在處理中。由非政府機構 3 在 2009 年 10 月着手申請撥款至 2016 年 9 月，其間相隔了 6.9 年。審計署認為，社署須向非政府機構 3 作出跟進，以確定其是否仍需要獎券基金批出該筆為數 197,900 元的補助金，以便為有關斜坡及擋土牆進行維修工程。社署也須加強措施，跟進久未完成的個案(包括協調同一非政府機構為同一地點申請的不同補助金)，以及把不再需要獎券基金補助金的個案，從社署的申請補助金資料庫刪除。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

撥款申請的處理

2.11 2017 年 2 月，社署檢視了 117 宗處理時間超過 2 年的大額補助金申請及 16 宗處理時間超過 1 年的小額補助金申請（見第 2.9 段表五），並留意到：

- (a) 有 82 宗（佔總數 117 宗的 70%）大額補助金申請及 9 宗（佔總數 16 宗的 56%）小額補助金申請，因工程出現複雜問題及工程範圍有改動而須重新遞交；
- (b) 有 13 宗（佔總數 117 宗的 11%）大額補助金申請涉及非政府機構的顧問需時甚久才就工程項目擬備和修訂獎券基金申請；
- (c) 有 3 宗（佔總數 117 宗的 3%）大額補助金申請及 1 宗（佔總數 16 宗的 6%）小額補助金申請涉及非政府機構遲交補充資料；
- (d) 有 3 宗（佔總數 117 宗的 3%）大額補助金申請及 2 宗（佔總數 16 宗的 13%）小額補助金申請，社署發現其申請的非政府機構就同一樓宇單位內範疇相同（例如翻新或重建樓宇單位）的工程項目遞交超過 1 份獎券基金申請；
- (e) 有 12 宗（佔總數 117 宗的 10%）大額補助金申請及 3 宗（佔總數 16 宗的 19%）小額補助金申請涉及其他原因（例如某決策局／部門審核複雜的申請需時較長）；及
- (f) 有 4 宗（佔總數 117 宗的 3%）大額補助金申請及 1 宗（佔總數 16 宗的 6%）小額補助金申請涉及資料輸入出錯（包括檔案編號出錯及同一宗申請的記錄重複）。這些個案應從社署的資料庫刪除。

2.12 社署表示：

- (a) 社署現有資料庫的設計是記錄處理補助金申請（由收到申請當日至批出補助金當日）總共所需的時間。因項目範圍有重大改動而須重新遞交的申請，不會歸入新申請的類別；
- (b) 處理申請需時甚久，通常並非因為相關社署人員造成延誤，而是由於申請的非政府機構所提供的資料不足和不齊全、項目範圍須作改動，以及需要時間徵詢決策局／部門的意見等因素而導致；及

- (c) 在 2011 年 4 月至 2016 年 9 月期間，儘管獎券基金申請個案數字急升，而且越趨複雜，但該署在按目標時限處理申請方面，一直都有改善。須特別指出的是，在大額補助金及小額補助金申請中，分別有 81% 及 77% 已在目標時限內處理，而 2000-01 年度的有關數字則分別為 77% 及 70%。

2.13 審計署認為，為便捷處理久未完成的個案，社署須把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請。此外，社署也須採取措施，確保其資料庫所載的資料準確無誤。

2.14 審計署留意到，獎券基金用較長時間處理補助金申請，會導致無法及時為有需要人士提供更佳的福利服務及設施。社署須加強措施，以期按目標時限（大額補助金為 9 個月，小額補助金為 4 個月）處理補助金申請。社署也須考慮就獎券基金補助金申請的處理時間制訂服務承諾。

審計署的建議

2.15 審計署建議社會福利署署長在處理獎券基金補助金申請時應：

- (a) 採取措施，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開；
- (b) 確定久未完成的個案中有哪些非政府機構在符合撥款規定方面遇上困難，並為這些機構提供所需支援；
- (c) 加強措施，跟進久未完成的個案，以及把不再需要獎券基金補助金的個案，從社署的申請補助金資料庫刪除；
- (d) 把因項目範圍有重大改動而經修訂的申請視為新申請；
- (e) 採取措施，確保社署資料庫所載的資料準確無誤；
- (f) 加強措施，以期按目標時限（大額補助金申請為 9 個月，小額補助金申請為 4 個月）處理補助金申請；及
- (g) 考慮就獎券基金補助金申請的處理時間制訂服務承諾。

政府的回應

2.16 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署已加強有關程序的規定，確保相關的決策局／部門在申請撥款批准前完成技術方面的工作及評估；
- (b) 對於在符合撥款申請規定方面遇到困難的非政府機構，社署會與其保持密切聯繫並提供所需支援；
- (c) 社署會檢視所訂的目標處理時限，考慮因素包括項目的複雜程度、是否需要改動項目範圍、是否需要徵詢不同持份者及其他決策局／部門的意見，以及獎券基金申請個案數字急升的情況。此外，社署會提升資料庫的功能，以便更準確反映處理申請所需時間；及
- (d) 關於第 2.10 段所述的個案四，非政府機構 3 在 2017 年 2 月正式撤回其就斜坡及擋土牆維修工程提出的補助金申請，原因是有關工程已在另一重建項目（該項目已完成）下完成。

2.17 建築署署長表示，建築署會應社署要求，繼續為該署提供所需支援及技術意見，確保獎券基金資助項目不會在未獲批撥款情況下展開。

私人土地作福利用途特別計劃

2.18 在特別計劃下（見第 1.12 至 1.14 段），參與的非政府機構須在其土地上透過擴建或重建現有處所，或進行新發展項目，淨增加一項或以上政府指明類別的安老或康復服務。非政府機構可申請獎券基金補助金，用以資助進行有關的技術可行性研究，並支付建造和裝修費用。

2.19 2014 年 2 月，勞福局及社署向立法會申請 100 億元的撥款，以推行特別計劃，並告知立法會：

- (a) 政府收到 63 份由 43 間非政府機構提交的初步建議，涵蓋：
 - (i) 42 個重建項目；
 - (ii) 9 個擴建項目；及
 - (iii) 12 個新發展項目；

- (b) 如特別計劃下所有 63 個項目均能順利落實，可分別增設約 9 000 個安老服務和約 8 000 個康復服務的名額；
- (c) 所需的獎券基金撥款估計約為 200 億元；及
- (d) 按 4 大服務類別（即長者住宿服務、長者日間服務、殘疾人士住宿服務及殘疾人士日間／照顧康復服務）劃分，17 000 個（9 000 個加 8 000 個）新增服務名額在 18 個區議會分區中的分布詳情。

2.20 社署表示，除了根據特別計劃申請獎券基金補助金以支付合資格項目的非經常費用外，申請的非政府機構也可就有關項目尋求其他方面的資助（例如私人信託基金）。

2.21 2017 年 1 月，社署告知審計署，該 63 個項目估計所需的 200 億元費用，是根據每個項目平均需費 3 億元的粗略估算計算得出。

須加強對非政府機構的援助以便盡早推行特別計劃下的項目

2.22 在 2013 年 11 月收到非政府機構根據特別計劃提交的初步建議後（見第 1.14 段），相關決策局／部門（包括社署、規劃署、地政總署及屋宇署）初步審視了這些建議。

2.23 勞福局表示，如社署認為申請的非政府機構提出的初步建議（例如服務類別及所需樓面面積）大致可接受，而相關決策局／部門又認為沒有難以克服的發展限制，則該申請的非政府機構在申請獎券基金補助金以資助擬議項目的建設費用前，須先就有關項目進行技術可行性研究（註 9），以便更準確地估算所需費用。

2.24 2016 年 12 月，勞福局及社署告知立法會福利事務委員會，截至 2016 年 11 月，特別計劃的進展情況如下：

- (a) 1 個可增設 100 個服務名額的項目已經完成；

註 9：研究範圍包括項目的定義範疇、地形測量、地盤調查、於詳細設計階段進行環境影響及風險評估的需要評估、地盤限制、成本估算、初步設計圖、施工時間表、地盤出入通道的評估，以及可供使用的公用事業服務。

- (b) 2 個可增設 321 個服務名額的項目已獲獎券基金批出補助金，用以進行基本工程，而有關工程則正在進行中；
- (c) 1 個可增設 160 個服務名額的項目正在進行基本工程，而有關用以支付購置家具和設備費用的獎券基金補助金申請則正在處理中；
- (d) 2 個可增設 690 個服務名額的項目正進行基本工程，而有關的非政府機構正準備申請獎券基金補助金，以支付購置家具和設備的費用；
- (e) 6 個可增設 2 438 個服務名額的項目已獲獎券基金批出補助金，用以進行技術可行性研究，其中 1 個可增設 1 400 個服務名額的項目已完成其技術可行性研究；及
- (f) 餘下的項目處於不同的規劃階段。

審計署留意到，截至2016年9月，上文(a)至(e)項所述的12個項目共涉及2.27億元獎券基金補助金，只佔特別計劃估計所需撥款總額200億元的1%。

2.25 2017年2月，勞福局告知審計署：

- (a) 申請的非政府機構提交的初步建議，須經社署就擬議服務的檢視，以及其他有關決策局／部門就土地及發展方面的問題和限制所作的進一步評估。推行這些建議項目所需的時間，取決於許多因素，包括項目的規模和複雜程度、有關決策局／部門提出的意見、區內持份者的意見和觀感，以及所涉及的必要發展和規劃程序（例如修訂分區計劃大綱圖、規劃許可和契約修訂）；及
- (b) 勞福局及社署一直都有監察建議項目的進度，並協助其推行。例如：
 - (i) 社署一直就特別計劃下的建議項目製備每月進度報告，而勞福局則舉行內務管理會議，以檢視特別計劃的推行情況及個別建議項目的進度；
 - (ii) 在收到提出申請的非政府機構的初步建議後，社署隨即會逐一與這些機構舉行會議，討論如何改進建議內容，以便更好地應付福利需求，並商討如何解決有關技術問題，確保地盡其用和可提供更多服務。社署一直都與這些非政府機構保持

聯絡，以跟進有關事宜，包括與這些機構舉行會議，從而就推展擬議項目提供適當協助；

- (iii) 勞福局及社署曾就一些項目進行實地視察，並與有關決策局／部門舉行會議，以解決土地方面的問題和限制；及
- (iv) 舉辦了 6 次資訊交流會，為申請的非政府機構提供最新資料，讓這些機構了解特別計劃涉及的重要事項和進展，以及當局就特別計劃下各項安排作出的澄清和改動。

2.26 特別計劃下的項目如能適時推行，可改善福利服務，令有需要人士受惠。勞福局及社署須延續和加強行動，與申請機構及相關決策局／部門（例如規劃署、地政總署及屋宇署）作出協調，務使有關項目得以盡早推行。

審計署的建議

2.27 審計署建議勞工及福利局局長和社會福利署署長應延續和加強行動，與申請機構及相關決策局／部門作出協調，務使特別計劃下的項目得以盡早推行。

政府的回應

2.28 勞工及福利局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。勞工及福利局局長表示，勞福局會繼續在相關議題上作出努力，並在有需要時，加強這方面的工作。

2.29 規劃署署長表示，規劃署會提供所需的規劃意見，以助推行特別計劃下的項目。

第 3 部分：項目推行的管理

3.1 本部分探討社署在獎券基金資助項目推行方面的管理工作。

項目推行

3.2 各類獎券基金資助項目在獲批補助金後的推行情況如下：

- (a) **樓宇單位翻新及建造工程項目** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 540 個估計費用共達 46.66 億元的樓宇單位翻新及建造工程項目獲批。在推行工程項目時，非政府機構可聘請顧問擬備設計細節、招標文件及招標前估算，然後交由社署建築組或建築署進行技術審核（見第 2.4(c) 段）。其後顧問會進行招標，並把招標評估報告交由社署審批。社署會在有需要時徵詢建築署的意見。顧問也須負責監督工程進度。有關補助金以發還形式發放予非政府機構，最多可達合約金額的 95%。其餘的 5% 須待社署批核有關項目的最終結算帳目後發放。社署會在有需要時徵詢建築署的意見；
- (b) **試驗計劃** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 37 項估計費用共達 20.94 億元的試驗計劃獲批。在實施試驗計劃時，相關非政府機構須遵從社署核准的方案及條件。有關補助金在計劃展開後按預定時間表或季度發放予非政府機構。社署一般會扣起某個百分比（一般為 5%）的補助金，直至非政府機構完成計劃並向該署提交該計劃經審計的財務報表。非政府機構必須在完成計劃後就計劃作出評估；
- (c) **與資助金掛鈎的小額開支（或整體補助金）** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 1 036 筆共達 7.52 億元與資助金掛鈎的小額開支補助金獲批。有關補助金一般按季度發放。在財政年度結束後起計 7 個月內，獲發補助金的非政府機構須向社署提交一份摘要，列明上一年度補助金資助開支項目所屬的性質。尚未動用的補助金餘額會轉撥至下一年度；
- (d) **社會福利發展基金開支** 在 2011–12 至 2015–16 年度期間，有 2 筆共達 7.9 億元的補助金在社會福利發展基金第二及第三階段下獲批，以便發放予有關非政府機構。社會福利發展基金下未撥用的款項會撥回獎券基金。截至 2017 年 1 月，非政府機構獲發放共 5.77 億元，以推行核准項目。有關補助金按核准時間表發放予非政

府機構。在完成相關項目後，非政府機構須向社署提交項目評估報告。任何未用款項應交回社會福利發展基金；

- (e) **為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備** 在 2011-12 至 2015-16 年度期間，有 514 筆共達 13.37 億元的相關補助金獲批。就裝修工程而言，有關補助金的發放程序與上文 (a) 項所述工程項目相若，惟社署建築組會擔當技術顧問，負責對招標文件進行技術審核，並監督工程進度，確保工程圓滿完成。就購置家具和設備而言，有關補助金以發還形式發放；及
- (f) **其他** 在 2011-12 至 2015-16 年度期間，有 1 105 筆共達 4.65 億元的其他補助金獲批。有關補助金以發還形式發放。

久未完成的項目

3.3 截至 2016 年 9 月，有 1 198 個獎券基金資助項目正在進行中，涉及已核准的承擔款項合共 124 億元，其中仍未撥付予相關非政府機構或決策局／部門的承擔款項（下稱“未撥付的承擔款項”）則達 75 億元 (60%)。詳情載於表六。

表六

正在進行的獎券基金資助項目
(2016 年 9 月)

由獲批補助金至 2016 年 9 月相隔的時間	項目 (數目)	獲批補助金 (百萬元)	未撥付的承擔款項 (百萬元)
3 年內	717	6,500	5,802
3 年以上至 5 年	201	1,932	856
5 年以上至 10 年	191	2,147	586
10 年以上至 15 年	33	1,171	47
15 年以上至 20 年	38	521	141
20 年以上至 25 年	18	172	28
總計	1 198	12,443	7,460

資料來源：審計署對社署記錄的分析

3.4 如表六顯示，截至 2016 年 9 月，在獲批補助金後超過 5 年，有 280 個涉及為數共 8.02 億元未撥付承擔款項的項目帳目仍未結算。審計署的審查發現，截至 2016 年 9 月，該 280 個項目中：

- (a) 有 5 個 (2%) 涉及為數 1,500 萬元未撥付承擔款項的項目仍未展開工程 (見第 3.5 段)；
- (b) 有 16 個 (6%) 涉及為數 9,700 萬元未撥付承擔款項的項目仍未完成工程。這些項目由獲批補助金至 2016 年 9 月，其間相隔了 5 至 7 年；及
- (c) 有 259 個 (92%) 涉及為數 6.9 億元未撥付承擔款項的項目雖已完成工程，但其帳目仍未結算，亦未交付社署審核 (見第 3.6 段)。

獎券基金資助項目工程需時甚久才展開

3.5 勞福局曾表示，適時推行福利項目，對社會極其重要。然而，截至 2016 年 9 月，有 5 個共獲批 1,500 萬元獎券基金補助金的工程項目，在獲批補

助金後 5 至 8 年仍未展開工程。截至 2016 年 9 月，上述 1,500 萬元的補助金總額中，只有 20 萬元 (1%) 已發放予兩間有關的非政府機構。審計署認為，社署須採取措施，為推行獎券基金資助項目的非政府機構提供支援，使工程得以適時展開。個案五載述最久未展開工程的項目的詳情。

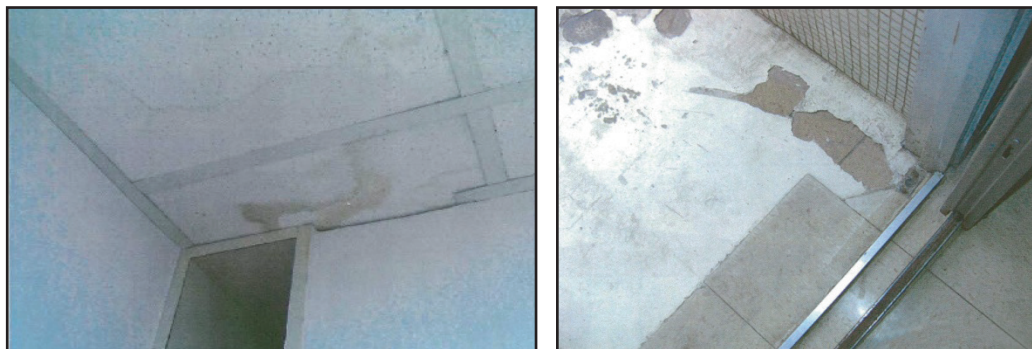
個案五

非政府機構的顧問 在一個工程項目 (項目 E) 中表現欠佳 (2008 年 7 月至 2017 年 1 月)

1. 2008 年 7 月，一間非政府機構 (非政府機構 4) 獲批出為數 98 萬元的樓宇單位翻新工程補助金 (見第 1.5(a) 段)，用以為一間社會服務中心進行翻新工程 (項目 E)。照片三及四顯示該社會服務中心在非政府機構 4 提出補助金申請時的殘舊狀況。

照片三及四

該社會服務中心的殘舊狀況 (2007 年 12 月)



資料來源：社署的記錄

2. 2009 年 4 月，社署批准非政府機構 4 委聘一名顧問 (顧問 E1) 推展有關項目。
3. 顧問 E1 分別在 2009 年 11 月、2010 年 2 月及 2010 年 5 月，就聘用工程承辦商一事，向社署及建築署提交招標文件草稿。對於顧問每次提交的文件，建築署要求提供額外資料。2010 年 8 月，顧問 E1 決定不再為項目 E 提供服務。

個案五(續)

4. 2011年6月，社署批准非政府機構4委聘另一名顧問(顧問E2)推展項目E。在2011年12月至2015年6月期間，顧問E2根據建築署的意見，提交招標文件草稿8次。2015年8月，社署告知非政府機構4可着手就聘用工程承辦商一事進行招標。

5. 2016年9月，非政府機構4決定不再繼續進行上述招標工作，並告知社署，由於顧問E2的表現欠佳，因此會終止其服務。

6. 截至2017年1月，即獎券基金補助金批出後超過8年，項目E的有關工程仍未展開。

審計署的意見

7. 這宗個案顯示，非政府機構4委聘的顧問表現欠佳，令社會服務中心的翻新工程出現延誤，以致工程仍未展開。審計署認為，社署須聯同建築署加強採取行動，在委聘工程顧問方面為非政府機構提供必要協助。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

項目完工後帳目結算需時甚久

3.6 截至2016年9月，有關的非政府機構和決策局／部門仍未為259個已完工項目結算帳目，也未把有關帳目提交社署。這些項目是在5至25年前獲批補助金，共涉及6.9億元未撥付的獎券基金承擔款項。根據社署的記錄，在該259個項目中，有39項和20項分別由香港房屋委員會(房委會)和建築署擔任工程代理和技術顧問。該59個(39個加20個)工程項目共涉及1.75億元未撥付的獎券基金承擔款項。審計署認為，社署須聯同有關決策局／部門採取措施，確保有關方面在工程項目完成後適時結算帳目，以期騰出獎券基金資助項目不需要的未撥付承擔款項，用以資助其他項目。審計署揀選了由房委會受托進行相關工程設計和監督的最久未完成結算帳目的項目(見個案六)，以及由建築署擔任技術顧問的最久未完成結算帳目的項目(見個案七)作審查。

個案六

已完工的一個工程項目（項目 F）出現項目開支錯誤入帳及超支 （1991 年 10 月至 2017 年 1 月）

1. 1991 年 10 月，獎券基金向房委會批出為數 58 萬元的樓宇單位翻新工程補助金（見第 1.5(a) 段），作為一項臨時撥款措施，以為一個公共屋邨內的一所幼兒中心進行裝修工程（項目 F）。
2. 1993 年 11 月，裝修工程大致完成，幼兒中心亦投入服務。當時，房委會通知社署，該項目估計所需的最終費用將超過該筆為數 58 萬元的核准補助金。1995 年，當時的財政科（即現時的財庫局）同意，有關項目所需的 58 萬元費用，應由基本工程儲備基金（而非獎券基金）支付，而已由獎券基金撥付的款項，則會從基本工程儲備基金撥回獎券基金。
3. 1999 年 3 月，房委會通知社署，項目 F 的 84 萬元費用記入了兩個項目的帳目，其中 27 萬元記入項目 F 的帳目，另外 57 萬元則錯誤地記入另一個房委會受託進行的獎券基金資助項目的帳目（帳目已結算）。2004 年 4 月，房委會通知社署，項目 F 的最終費用應為 86 萬元。2006 年 9 月，社署請房委會就項目最終費用出現 2 萬元差額（84 萬元與 86 萬元之間的差額）的原因作出澄清。房委會澄清時表示，該 2 萬元是項目 F 費用的一部分。
4. 截至 2017 年 1 月，獎券基金就項目 F 所撥付的 86 萬元開支款項中，共有 84 萬元已先後 4 次於 1997 年 3 月、1998 年 5 月、2006 年 2 月及 2006 年 10 月從基本工程儲備基金撥回獎券基金，但仍有 2 萬元尚未撥回獎券基金。

審計署的意見

5. 有關工程在 1993 年 11 月大致完成，至今相隔了超過 23 年，儘管項目 F 應由基本工程儲備基金而非獎券基金資助推行，但當局仍未把獎券基金就項目 F 所撥付的約 2 萬元開支款項，從基本工程儲備基金撥回獎券基金，對此審計署認為情況並不理想。此外，房委會也錯誤地把項目 F 的費用記入另一獎券基金資助項目的帳目。社署及房委會須聯同非政府機構及決策局／部門，加強管制項目開支，以防日後再次發生同類錯誤。此外，社署也須跟進有關把約 2 萬元款項撥回獎券基金一事。

個案六 (續)

房委會的回應

6. 房委會表示：

- (a) 房委會在 2007 年提升了用以記錄委託項目撥款核准和開支情況的電腦系統，以免會計記項出錯和開支超出核准承擔款項；
- (b) 本個案所述的錯誤是由於房委會誤把有關開支記入另一項目的帳目所致。房委會會與社署合作，加強管制項目開支記帳工作；
- (c) 房委會會與社署跟進把 2 萬元款項撥回獎券基金；及
- (d) 截至 2017 年 3 月，在房委會作為工程代理的 39 個已完工項目中，有 12 個項目的帳目已完成結算，房委會將加快行動，盡快完成剩餘的 27 個項目的帳目結算。在 39 個項目中，未撥付的承擔款項共計 5,800 萬元，而 12 個項目的賬目結算完成後，未撥付的承擔款項已減至 3,900 萬元。房委會會與社署合作推行社署的優化措施，以防止工程項目完工後賬目結算出現延誤。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

個案七

一間長者活動中心 (項目 G) 完工後 19 年業權仍未轉讓予政府 (1993 年 10 月至 2017 年 1 月)

1. 1993 年 2 月，獎券基金批出一筆為數 146 萬元 (根據建築署的粗略估算，得出 122 萬元估計建造費用，加 20% 間接費用) 的樓宇單位建造工程補助金 (見第 1.5(a) 段)，用以為一間在一個私人發展項目的長者活動中心進行建造和裝修工程 (項目 G)。根據在 1993 年 10 月簽立的換地文件，發展商須在有關地段建造一間長者活動中心，待有關處所適宜使用和運作，便須按照政府的指示，在完工後把處所的業權轉讓予政府。獎券基金會把有關費用發還予發展商，以 122 萬元為上限。建築署擔任該項工程的技術顧問，負責向社署提供意見；發展商則為工程代理，負責該中心的設計和建造工程，並監督施工情況。

2. 1997 年 12 月，中心的建造和裝修工程大致完成。1998 年 8 月，發展商把該長者活動中心移交予社署。社署其後以象徵式租金把該處租予一間非政府機構 (非政府機構 5)，由該機構開始營運長者活動中心。

3. 在 1998 年 7 月至 2008 年 12 月期間，社署、地政總署及建築署多次要求發展商就項目 G 的費用提供資料。於 2009 年 1 月收到發展商提供的相關資料後，建築署及社署在 2009 年 3 月同意向發展商發還 122 萬元的項目 G 建造費用。

4. 截至 2017 年 1 月，政府產業署和發展商仍未完成把長者活動中心的業權轉讓予政府的安排。社署表示，根據有關換地文件的規定，在該中心的業權轉讓予政府後，才會向發展商發還該筆 122 萬元建造費用。

審計署的意見

5. 雖然項目 G 於 1997 年 12 月大致完成工程，但由於該長者活動中心的業權仍未轉讓予政府，因此該項目於 19 年後仍未結算帳目，對此審計署認為情況並不理想。審計署認為，社署及建築署須採取措施，以防止項目在完工後仍遲遲未能結算帳目。社署也須聯同政府產業署和地政總署向發展商跟進，以便加快完成把長者活動中心的業權轉讓予政府的安排。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

沒有提供關於非政府機構管理委員會對不符合採購規定的情況給予批准的資料

3.7 《獎券基金手冊》訂明非政府機構在採購貨品和服務方面的一般規定。舉例說，工程項目的費用如：

- (a) 介乎 5,000 元與 5 萬元之間，非政府機構須提供 2 份報價單；
- (b) 介乎 50,001 元與 100 萬元之間，非政府機構須提供 5 份報價單；及
- (c) 超過 100 萬元，非政府機構須為此進行公開招標。

3.8 然而，《獎券基金手冊》也訂明，非政府機構的管理委員會（管委會）可對以下不符合《獎券基金手冊》所載一般採購規定的情況給予批准（稱為特殊授權）：

- (a) 如採購項目的價值不超過 100 萬元（就工程而言）或 50 萬元（就服務而言）或 20 萬元（就物料而言），可邀請或接納少於指定數目的供應商提交報價單或標書，或不接納出價最低而又符合要求的報價單或標書；
- (b) 如採購項目的價值不超過 50 萬元（就工程而言）或 25 萬元（就服務而言）或 10 萬元（就物料而言），可書面授權適當級別的人員或報價／招標委員會，使其可批准邀請或接納少於指定數目的供應商提交報價單或標書，或不接納出價最低而又符合要求的報價單或標書；及
- (c) 管委會或非政府機構人員每次行使特殊授權的理據均須正式書面記錄，惟以下情況除外：聘用顧問以推展補助金資助的工程項目（有關補助金用以支付與資助金掛鉤的小額開支（見第 1.5(c) 段）或為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備的費用（見第 1.5(e) 段）。

3.9 在 2015–16 年度，641 筆獎券基金補助金共獲發放 9.37 億元，用以進行基本工程或購置家具和設備或服務。社署表示，由於《獎券基金手冊》沒有規定非政府機構須向該署提供資料，述明在援引特殊授權下支付的獎券基金補助金金額，因此非政府機構並無提供這方面的資料給該署。

3.10 對於社署沒有規定非政府機構須提供資料給該署，述明那些不符合一般採購規定的情況，以及在援引特殊授權下支付的獎券基金補助金金額，審計署認為情況並不理想。欠缺上述資料，不但削弱了社署對非政府機構以獎券基金補助金採購貨品和服務的監管能力，同時也阻礙了審計署審查有關行使特殊授權的理據。為了加強社署監察並更清楚向公眾交代獎券基金補助金的用途，社署須考慮規定非政府機構提交周年報表，載述其管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予核准的詳情和理據。

墊付款項欠缺有效監管

3.11 根據《獎券基金手冊》的規定：

- (a) 非政府機構如獲批補助金，用以進行樓宇單位翻新及建造工程、為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備，或作其他用途（見第 1.5(a)、(e) 及 (f) 段），可向獎券基金申請墊付款項，以支付有關開支；
- (b) 該非政府機構應在收到墊付款項後的一個月內向社署提交文件，證明以墊付款項支付有關開支；及
- (c) 如該非政府機構未能在上述一個月限期內提交有關文件，未撥付的承擔款項或須退回獎券基金。

3.12 就獎券基金墊付款項而言，社署表示：

- (a) 在監控墊付款項方面，長久以來，該署的既定做法是利用項目監控記錄表（存放在每個獎券基金項目紙本檔案內），來記錄墊付款項詳情和所收到的相關開支證明文件；及
- (b) 該署並無備存摘要記錄，以監察獎券基金項目的墊付款項。

3.13 如非政府機構未能就墊付款項提供開支證明，應歸還該筆款項。由於欠缺有效集中監察獎券基金墊付款項的機制，因此社署無法保證獲發墊付款項的非政府機構按照《獎券基金手冊》的規定，在一個月內妥善地提供所有相關開支證明文件，對此審計署認為情況並不理想。這也阻礙了社署在監察墊付款項方面的工作。社署須備存摘要記錄，以加強監控獎券基金墊付款項。

沒有就部分獎券基金資助項目進行評估

3.14 《獎券基金手冊》訂明，在試驗計劃或社會福利發展基金資助項目完成後（見第 3.2(b) 及 (d) 段）：

- (a) 有關的非政府機構須向社署提交評估報告，說明項目所帶來的影響、項目是否已達到原訂目標，以及項目的推行是否符合成本效益；及
- (b) 社署人員及諮詢委員會委員可到訪非政府機構，檢視項目的推行情況。

3.15 社署表示：

- (a) 獎券基金資助的試驗計劃和資訊科技項目，都是由相關諮詢組織（包括諮詢委員會和為試驗計劃而設的特定項目督導委員會）監察。社署會在有需要時向立法會相關事務委員會匯報此等計劃／項目的詳情；及
- (b) 社署會定期提交獎券基金進度報告，供諮詢委員會委員省覽，而社署人員也會在有需要時實地視察已完成的基本工程項目。

3.16 審計署留意到，除了試驗計劃和社會福利發展基金資助項目外，社署並無規定獲發獎券基金補助金的非政府機構提交項目評估報告。審計署審查了 10 個在 2011 年 4 月至 2016 年 3 月期間完成而估算費用又屬最高的工程項目（不包括試驗計劃和社會福利發展基金資助項目），發現在所涉及的 10 間非政府機構中，只有 2 間在項目完成後向社署提交項目評估報告。就該兩間機構而言，其推行的項目也同時獲某信託基金資助，而提交評估報告正是該信託基金所訂的規定之一。

3.17 2002 年 3 月，對於審計署建議為獎券基金資助項目訂立服務表現評估程序一事（見第 1.15 段），社會福利署署長回應時表示：

- (a) 社署同意應評估和匯報獎券基金補助金的使用情況，因為獎券基金主要來自社會資源；及
- (b) 獎券基金的程序在 2001 年 9 月修改後，諮詢委員會已採取了較積極的態度，以評估及監察獎券基金資助項目。除了要求定期提交進度報告外，諮詢委員會委員更不時視察資助項目的情況。

3.18 審計署認為，為了改善獎券基金資助項目成效評估工作，並加強公眾問責，社署須考慮規定獲發獎券基金補助金的非政府機構在項目完成後提交項目評估報告，並在有需要時進行持份者滿意程度調查。社署也須評估試驗計劃達到所訂目標的程度，並在社署網站公布評估結果。

審計署的建議

3.19 審計署建議社會福利署署長在管理獎券基金資助項目的推行工作時應：

- (a) 採取措施，為推行獎券基金資助項目的非政府機構提供支援，使工程得以適時展開；
- (b) 聯同建築署署長加強採取行動，在委聘工程顧問方面為非政府機構提供必要協助；
- (c) 聯同有關決策局／部門採取措施，確保有關方面在工程項目完成後適時結算帳目，以期騰出獎券基金項目不需要的未撥付承擔款項，用以資助其他項目；
- (d) 聯同非政府機構及決策局／部門採取措施，加強管制項目開支，以確保開支正確入帳；
- (e) 跟進久未完成的項目和有關把項目 F 的約 2 萬元開支款項撥回獎券基金一事；
- (f) 聯同政府產業署署長及地政總署署長，加快跟進把個案七的長者活動中心的業權轉讓予政府的安排；
- (g) 考慮規定非政府機構向社署提交周年報表，載述其管委會對不符合獎券基金採購規定的情況給予批准的詳情和理據；
- (h) 備存載述獎券基金墊付款項的摘要記錄，註明發放墊付款項及收到相關開支證明文件的日期；
- (i) 考慮規定獲發獎券基金補助金的非政府機構在項目完成後提交項目評估報告，並在有需要時進行持份者滿意程度調查；及
- (j) 評估試驗計劃達到所訂目標的程度，並在社署網站公布評估結果。

政府的回應

3.20 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 提醒有關的決策局／部門及非政府機構加快為項目結算帳目；
- (b) 考慮規定在採購貨品和服務時援引特殊授權的非政府機構提交周年報表，載述有關詳情和理據；
- (c) 備存獎券基金墊付款項記錄冊；及
- (d) 考慮公布試驗計劃的評估結果的方式。此外，諮詢委員會在 2017 年 1 月通過在 2017-18 年度推出優化措施，以改善獎券基金項目完成後的評估工作，例如要求獲資助機構確認符合撥款規定，以及社署服務科須在項目完成後就項目所提供的社會福利服務是否令人滿意一事提供意見。

3.21 關於第 3.19(b) 及 (c) 段，建築署署長表示，建築署會就下列措施向社署提供支援／技術意見：

- (a) 協助非政府機構聘請工程顧問，例如發布相關指引及作業備考；及
- (b) 防止項目在工程完成後仍遲遲未能結算帳目。

第 4 部分：管治及管理事宜

4.1 本部分探討獎券基金的管治及管理事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 處理潛在利益衝突 (第 4.2 至 4.21 段)；及
- (b) 更新管理資訊系統 (第 4.22 至 4.28 段)。

處理潛在利益衝突

4.2 獎券基金諮詢委員會是一個諮詢組織，負責就審議獎券基金補助金及舉辦慈善籌款活動 (包括舉行售旗籌款) 的申請事宜，向社署提供意見。諮詢委員會由社會福利署署長擔任主席，並由 11 名委員組成，包括 1 名勞福局代表及 10 名來自社福界、學術界和商界並由勞工及福利局局長委任的非官方成員。諮詢委員會非官方成員的任期為兩年，現屆成員的任期由 2015 年 9 月開始。

4.3 根據民政事務局局长在 2005 年 8 月發出的通函：

- (a) 決策局／部門應為轄下每個諮詢及法定組織引入下列其中一個申報利益制度：
 - (i) **單層申報利益制度** 當董事局或委員會的成員認為該董事局或委員會須討論的事項與自身利益可能有衝突時，應全面披露有關利益。在這方面，成員有責任視乎情況判斷及決定是否需要申報利益，如有疑問，應要求主席作出裁決；及
 - (ii) **雙層申報利益制度** 這個制度適用於在政策或財政事宜方面具有廣泛權力的董事局或委員會。為使公眾相信董事局或委員會的成員具備誠信，並會向所屬董事局或委員會提供不偏不倚的意見，有關成員應在獲委任時及以後每年一次，披露其一般涉及金錢的利益，以及在遇有利益衝突時作出申報；
- (b) 如委員會某成員 (包括主席) 在所屬委員會正予考慮的任何事項中有任何直接個人或金錢利益，該成員在發覺此事後，必須在討論該事項之前，盡早向主席 (或所屬委員會) 披露；
- (c) 主席 (或所屬委員會) 須決定曾就某事項披露其利益的成員，可否就有關事項發言或參與表決、可否留在席上旁聽，或應否離開會議；

- (d) 如主席就某項正予考慮的事項申報利益，其主席的職務可暫由副主席代替執行；
- (e) 在得知某成員在委員會的討論事項中有直接金錢利益時，秘書可停止將有關文件分發給該成員。如有成員收到一份討論文件，而他知道該文件涉及與他有直接利益衝突的事項，則必須立刻通知秘書，並將文件退回；及
- (f) 所有關於利益申報的個案必須載於會議記錄內。

諮詢委員會在申報潛在利益衝突方面所採用的做法

4.4 在 2017 年之前，諮詢委員會採用單層申報利益制度（見第 4.3(a)(i) 段），以便委員申報潛在利益衝突。在 2017 年 1 月 19 日的會議上，諮詢委員會決定改用雙層申報利益制度（見第 4.3(a)(ii) 段），以代替之前的單層申報利益制度。社署表示，有關改動是基於以下原因而作出：社會福利署署長審批獎券基金補助金的權力在 2016 年 8 月獲得修訂（見第 1.9 段），以及廉政公署在 2016 年年底公布了關於“誠信・問責——政府基金資助計劃管理”的《防貪錦囊》。

4.5 根據諮詢委員會的常規：

- (a) 委員如與諮詢委員會所討論的事項有潛在利益衝突，應在討論該事項前全面披露有關利益；及
- (b) 潛在利益衝突的情況包括委員與諮詢委員會審議事項涉及的機構有重要聯繫。

4.6 根據截至 2016 年 12 月的社署記錄，諮詢委員會秘書處在會議舉行前約一個星期，就會議討論的議程項目，向各委員傳閱相關文件，並隨付一份利益申報表，以便各委員填妥申報表並將之交回秘書處，及在申報表中述明：

- (a) 他／她與該會議的所有議程項目並無利益衝突；或
- (b) 他／她與該會議的若干議程項目有潛在利益衝突，並須逐一註明有關項目和所涉及的利益。

4.7 社署表示：

- (a) 諮詢委員會秘書處會就每次會議致函各委員，提醒他們申報潛在利益衝突。對於未交回申報表的委員，秘書處也會致電提醒他們。在每次開會前，秘書處都會提醒未交回申報表的委員如有需要便作出申報；及
- (b) 在每次會議開始前，秘書處都會匯報委員申報的潛在利益衝突，並詢問委員對於申報的潛在利益衝突是否有補充資料。

部分諮詢委員會委員沒有申報潛在利益衝突

4.8 在 2015 年 9 月至 2016 年 7 月期間，諮詢委員會舉行了 7 次會議（包括 6 次例會及 1 次特別會議）。根據申報表所反映委員在非政府機構參與的事務（部分委員曾就某些議程項目申報潛在利益衝突）、審計署的研究和社署的記錄，審計署留意到，有兩名委員（委員 A 及 B）在 2015 年 9 月至 2016 年 7 月期間曾出席諮詢委員會的相關會議並交回申報表（見第 4.6 段），但沒有就會上討論的某些議程項目申報潛在利益衝突。詳情如下：

- (a) 委員 A 是一間非政府機構（非政府機構 6）屬下一個地區分會的副主席，也是另一間非政府機構（非政府機構 7）屬下一個地區協會的主席。委員 A 在 2015 年 9 月 30 日出席諮詢委員會會議，涉及的審議事項包括通過一份合資格申請機構名單（名單包括非政府機構 6 及 7），為 2016–17 年度賣旗日抽籤（見第 4.9 段）。然而，委員 A 並無就其與非政府機構 6 及 7 的聯繫申報潛在利益衝突（註 10）；及
- (b) 委員 B 是一間非政府機構（非政府機構 8）的非執行董事，在 2015 年 11 月 25 日出席諮詢委員會會議，涉及的審議事項包括發放為數 1,100 萬元的補助金予非政府機構 8，委託其擔任政府的工程代理，為某長者中心進行建造工程。然而，委員 B 並無就其與非政府機構 8 的聯繫申報潛在利益衝突。

註 10：根據諮詢委員會於 2017 年 1 月舉行的會議記錄，審議事項包括通過 2017–18 年度可獲分配賣旗日的合資格申請機構名單。鑑於某諮詢委員會委員與某非政府機構有密切聯繫，秘書處並無向該委員發出有關的諮詢委員會文件。此外，該委員也在會上討論有關項目時離開會議，以免出現利益衝突。

4.9 諮詢委員會成立了一個由3名諮詢委員會委員及2名非政府機構代表(連同社署人員)組成的評審小組，負責審核賣旗日的申請，並就申請機構是否符合資格準則作出建議。合資格申請機構的名單會先交由諮詢委員會審批，待通過後才舉行抽籤程序，以決定各機構選擇賣旗日子的優先次序。

4.10 審計署認為，社署須加強措施，定期提醒諮詢委員會委員須就會議討論的議程項目，全面申報任何潛在利益衝突。為便捷委員作出申報，社署須考慮要求諮詢委員會秘書處就每次會議議程項目涉及的非政府機構擬備一份名單，供委員參考。

4.11 根據政府在1999年8月就委任諮詢及法定組織成員事宜發出的通告，各決策局／部門應定期評估組織成員的表現和承擔，從而考慮是否適合再度委任他們。審計署認為，對於任期屆滿的諮詢委員會委員，勞福局在考慮是否適合再度委任他們時，須計及他們曾否漏報潛在利益衝突。

部分身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員出席涉及討論相關項目的會議

4.12 根據諮詢委員會的常規，如某委員是某機構的受薪行政人員，而諮詢委員會將審議的事宜又與該機構有關，則該委員一般不會獲發有關委員會文件，且應在會議討論有關議程項目時避席。

4.13 審計署審查了諮詢委員會委員在2015年9月至2016年7月期間就7次會議所填交的申報表，發現有兩名委員(委員C及D)分別是兩間非政府機構的受薪行政人員，即一間非政府機構(非政府機構9)的董事和另一間非政府機構(非政府機構10)的執行董事。然而，該兩名委員仍獲發有關議程項目文件，並出席諮詢委員會會議，會議議程涉及討論其任職的非政府機構的補助金申請。詳情如下：

- (a) 委員C是非政府機構9的受薪董事。該委員在2015年11月25日(涉及1個相關議程項目)、2016年1月28日(涉及1個相關議程項目)及2016年3月30日(涉及1個相關議程項目)，出席諮詢委員會會議，會議涉及討論非政府機構9的補助金申請。委員C已就該3個議程項目申報潛在利益衝突。詳情如下：

- (i) 2015 年 11 月 25 日會議所討論的 1 個議程項目涉及 8 間非政府機構 (包括非政府機構 9) 申請撥款，以購置總共 16 部車輛。獎券基金批出 916,000 元補助金予非政府機構 9，用以購置 1 部車輛；
 - (ii) 2016 年 1 月 28 日會議所討論的 1 個議程項目涉及 6 間非政府機構 (包括非政府機構 9) 申請撥款，以購置總共 9 部車輛。獎券基金批出 243.7 萬元補助金予非政府機構 9，用以購置 4 部車輛；及
 - (iii) 2016 年 3 月 30 日會議所討論的 1 個議程項目涉及 149 間非政府機構 (包括非政府機構 9) 申請撥款，以支付 2016–17 年度與資助金掛鈎的小額開支 (見第 1.5(c) 段)。獎券基金批出 463.7 萬元補助金予非政府機構 9；及
- (b) 委員 D 是非政府機構 10 的受薪執行董事。該委員在 2016 年 3 月 30 日出席諮詢委員會會議，會議涉及討論 1 個相關議程項目，關於 149 間非政府機構 (包括非政府機構 10) 申請撥款，以支付 2016–17 年度與資助金掛鈎的小額開支。委員 D 已就該議程項目申報潛在利益衝突。在該次會議上，獎券基金批出 372.4 萬元補助金予非政府機構 10。

4.14 2017 年 3 月，社署告知審計署：

- (a) 在有關會議上，委員 C 沒有參與討論相關的 3 個議程項目 (見第 4.13(a) 段)，而委員 D 也沒有參與討論相關的 1 個議程項目 (見第 4.13(b) 段)；
- (b) 關於第 4.13(a)(i) 及 (ii) 段，不論是哪間提供服務的非政府機構，獎券基金是基於機構所有相關服務單位，以一套標準服務運作方式計算其可獲得的資助，而向該非政府機構發放補助金，讓其購置車輛來提供服務；及
- (c) 關於第 4.13(a)(iii) 及 (b) 段，每一間獲社署資助的非政府機構，每年都可獲發非經常整體補助金 (按社署經常資助金的 1.5% 計算)，用以支付日常添補家具和設備及進行小型維修和保養工程的費用。

4.15 審計署認為，社會福利署署長須審慎考慮，對於身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員，是否：

- (a) 須要求他／她避免出席涉及討論有關該非政府機構的議程項目的諮詢委員會會議（見第 4.3(c) 段）；及
- (b) 應獲發有關的諮詢委員會文件（見第 4.3(e) 段）。

部分委員的出席率偏低

4.16 就諮詢委員會在 2015 年 9 月至 2016 年 7 月期間舉行的 7 次會議而言，審計署留意到部分委員的出席率偏低，例如在該 7 次會議中：

- (a) 委員 E 只出席了 1 次會議；
- (b) 委員 F 只出席了 3 次會議；及
- (c) 委員 G 只出席了 4 次會議。

4.17 審計署認為，對於任期屆滿的諮詢委員會委員，勞福局在考慮是否適合再度委任他們時，須計及他們在諮詢委員會會議的出席率。

審計署的建議

4.18 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 加強措施，定期提醒諮詢委員會委員須就會議討論的議程項目，全面申報任何潛在利益衝突；
- (b) 考慮要求諮詢委員會秘書處就每次會議議程項目涉及的非政府機構，擬備一份名單供委員參考，以便他們申報潛在利益衝突；及
- (c) 對於身兼非政府機構受薪行政人員的諮詢委員會委員，審慎考慮應否向其發出相關的諮詢委員會會議文件。

4.19 審計署**建議**勞工及福利局局長，對於任期屆滿的諮詢委員會委員，在考慮是否適合再度委任他們時，須計及他們曾否漏報潛在利益衝突和他們在會議的出席率。

政府的回應

4.20 社會福利署署長同意第 4.18 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 諮詢委員會秘書處會繼續提醒委員須申報潛在利益衝突；
- (b) 諮詢委員會秘書處會就每次諮詢委員會會議議程項目涉及的非政府機構，擬備一份名單供委員參考，便捷他們申報潛在利益衝突；及
- (c) 諮詢委員會秘書處在傳閱文件及邀請委員出席會議之前，會審視應否向身兼相關非政府機構受薪行政人員的委員發出有關會議文件。

4.21 勞工及福利局局長同意第 4.19 段所載的審計署建議。

更新管理資訊系統

4.22 社署在 2003 年設立了管理資訊系統，即獎券基金計劃資訊系統，為每個獎券基金項目備存一些資料，包括：

- (a) 有關非政府機構名稱、項目性質說明、補助金類別和獲批補助金金額；及
- (b) 補助金審批日期和項目完成日期。

4.23 2009 年 9 月，社署獲得勞福局的政策支持，以更新管理資訊系統。2011 年 11 月，政府資訊科技總監辦公室（資科辦）向社署取得進一步資料後，批出 600 萬元以進行更新工作。2013 年 7 月，社署委聘一名承辦商更新獎券基金計劃資訊系統（註 11）。2016 年 3 月，經更新的系統投入運作。該系統除為每個獎券基金項目備存一些資料（見第 4.22 段）外，也會提供以下功能：

- (a) **搜尋** 可更靈活地搜尋資料；
- (b) **編制報告** 可按用戶輸入的參數編制不同格式的報告；

註 11：獲委聘的承辦商負責更新獎券基金計劃資訊系統和設立公開籌款許可證資訊系統，後者是用以監察有關在公眾地方進行慈善籌款活動的申請，涉及該兩系統所需費用共 540 萬元。

- (c) **指導用戶完成所需工作** 獎券基金項目的監察工作，由獲批撥款前至項目完成，涉及 20 個主要階段。系統在每個階段都會發出通知，並指導用戶如何完成所需工作；及
- (d) **提示** 具備提示功能，提醒用戶到期須處理／完成特定或重要事項或工作。

推行更新的管理資訊系統出現延誤

4.24 2011 年 11 月，資科辦批准從其基本工程儲備基金整體撥款下撥出 600 萬元，用以推行一個為期 19 個月的項目，包括更新獎券基金計劃資訊系統及設立新的公開籌款許可證資訊系統（見第 4.23 段註 11）。在 600 萬元的估算費用中，380 萬元用作支付合約員工開支，以及硬件、軟件和應急費用，220 萬元用作推行系統。項目預計在 2013 年 5 月完成。2012 年 10 月，社署就系統推行工作邀請報價。在收到的標書中，符合技術規定的最低標價為 550 萬元，超出社署估計的 220 萬元，結果該項招標被取消。2013 年 2 月，社署再次就該項目邀請報價，而在收到的標書中，符合技術規定的最低標價為 540 萬元。2013 年 7 月，社署取得資科辦的 370 萬元追加撥款後，批出合約予出價最低的投標者，以期在 2014 年 4 月完成項目。項目其後在 2016 年 3 月完成及推行，較原訂日期（2013 年 5 月）延遲了兩年零 10 個月（或 34 個月），或較合約所訂日期（2014 年 4 月）延遲了 24 個月。

4.25 社署在 2017 年 2 月／3 月告知審計署，該更新的獎券基金計劃資訊系統的推行工作出現延誤，主要是由於：

- (a) 社署用了 11 個月來處理該資訊系統發生的故障。2012 年 2 月初，該系統突然發生故障，須進行緊急修復工作。社署認為須先確定該系統是否可以修復，然後才為更新的系統設定用戶規定。2012 年 10 月 19 日，社署批出系統修復合約，其後在同月就系統更新工作發出報價邀請；及
- (b) 承辦商用了額外 8 個月來完成系統分析和設計工作，以及額外 10 個月來完成用戶驗收測試，更新的系統方獲社署接納。

4.26 審計署認為，社署按合約推行項目時須加強措施，確保承辦商按合約訂明的時限適時完成工作。此外，為了盡量減少因低估項目費用而取消和重新招標的情況，社署也須加強採取行動，盡力就項目作出準確的費用估算。

審計署的建議

4.27 審計署建議社會福利署署長日後按合約推行項目時應：

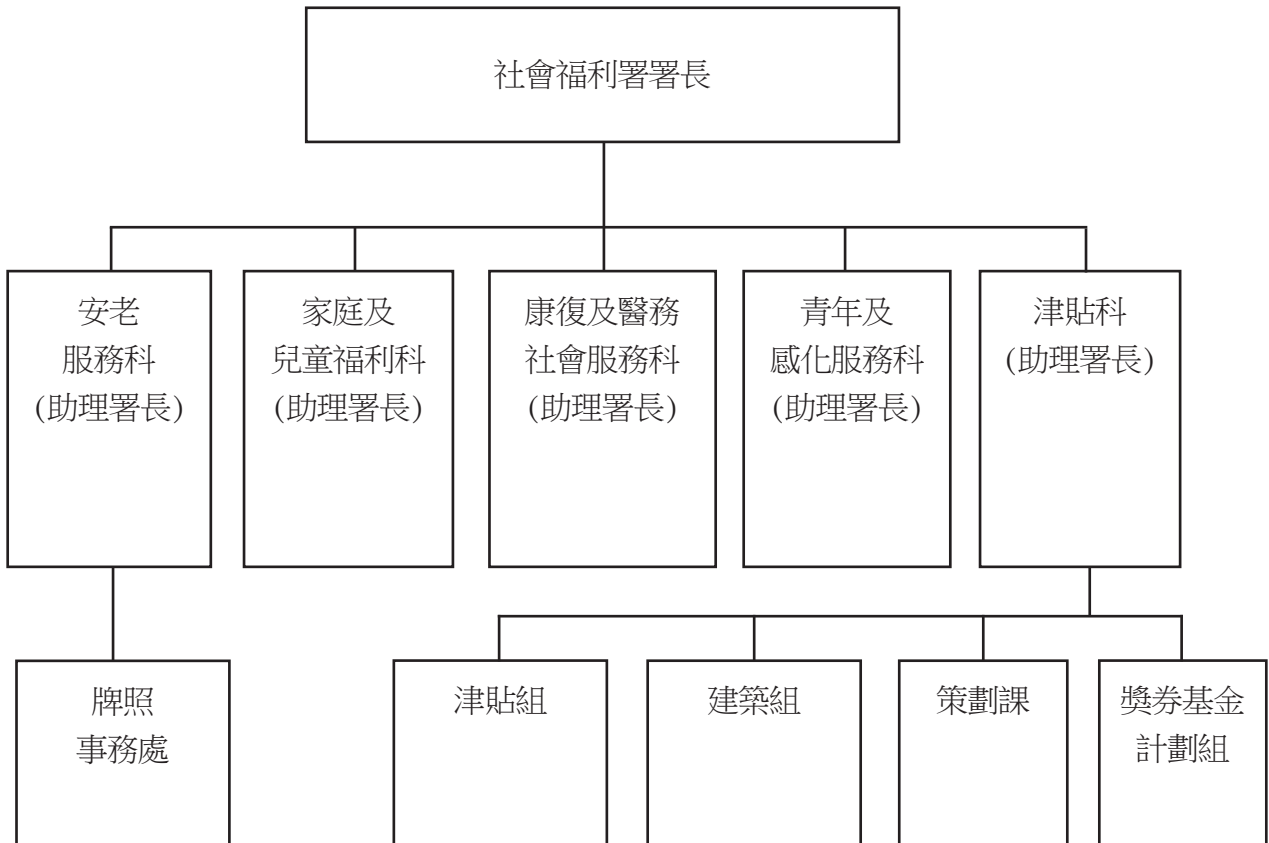
- (a) 加強措施，確保承辦商按合約訂明的時限適時完成工作；及
- (b) 加強採取行動，盡力就項目作出準確的費用估算。

政府的回應

4.28 社會福利署署長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.11 及 2.4(b) 段)

社會福利署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 12 月)



資料來源：社署的記錄

社會福利署處理獎券基金補助金的程序

- (a) **樓宇單位翻新及建造工程的補助金** 補助金可用於以下用途：
- (i) **現有樓宇單位翻新工程** 社署有關的服務科及／或其他有關決策局／部門會從服務角度評估申請是否符合資格和值得支持。對於符合發牌規定的申請，社署牌照事務處會視乎情況，根據例如適用於殘疾人士院舍、安老院舍及藥物倚賴者治療中心等發牌規定、有關實務守則，以及有關條例和規例來審核申請；及
 - (ii) **新的作福利用途樓宇單位建造工程** 這包括在私人發展項目，及按政府的建議在政府公共房屋發展項目和政府聯用樓宇發展項目進行的福利設施建造、重建及擴建工程，以及非政府機構在其擁有的土地上推行的項目。社署策劃課負責在決策局／部門與申請的非政府機構之間擔當統籌角色，確保有關方面為項目制訂發展計劃，並就預備撥款申請作出費用估算。此外，對於可能在環境及交通方面造成影響的項目，社署會就項目本身，以及項目的規模和設計須否作出調整一事，諮詢區內各持份者，例如相關區議會、業主立案法團及有關關注團體；
- (b) **試驗計劃的補助金** 試驗計劃大多由政府推行。非政府機構建議推行的試驗計劃，必須獲得社署有關服務科的支持。撥款申請在提交審批前，必須事先取得勞福局和財庫局的同意；該兩個決策局會從政策和財政影響的角度考慮有關撥款申請；
- (c) **與資助金掛鈎的小額開支的補助金** 獎券基金計劃組每年都邀請獲社署發放每年資助金的非政府機構，就下一個財政年度與資助金掛鈎的小額開支遞交申請；
- (d) **社會福利發展基金開支的補助金** 社會福利發展基金在 2010–11 至 2018–19 年度分 3 個階段(每個階段 3 年)，把補助金批予合資格的非政府機構。發展基金在第一階段(2009–10 年度)一筆過批出 3.3 億元，在第二階段(2012–13 年度)也批出 3.3 億元，在第三階段(2015–16 年度)則批出 4.6 億元(註)。在每個階段展開前，社署都會邀請獲發每年資助金的非政府機構遞交補助金申請。所有附載相關建議書(連同費用估算)的申請，均會根據先到先得的原則處理。

社署會負責審核有關申請，並會在獎券基金諮詢委員會批准後，向合資格的非政府機構發放款項。截至 2017 年 1 月，獎券基金已在第一及第二階段，分別向 150 和 154 間非政府機構批出 2.63 億元和 2.77 億元，以便推行核准項目，而社署目前則正處理第三階段的申請；

(e) **為新置／搬遷樓宇單位進行裝修工程及購置家具和設備的補助金** 有關的獎券基金補助金可作以下用途：

- (i) **新的樓宇單位** 對於政府出租予非政府機構的新樓宇單位，當有關樓宇單位可供出租時，負責的社署服務科會向獎券基金提交補助金申請，以便發放給日後的營辦機構，讓其支付進行裝修工程及購置家具和設備所需的費用(補助金批出後會先撥予社署，其後再由社署支付給獲選的營辦機構)。此外，社署建築組會到有關樓宇單位進行實地視察，並就裝修工程所需費用作出估算，而社署則會根據其製備的家具和設備標準參考表，估算購置家具和設備所需的補助金金額；及
- (ii) **搬遷樓宇單位** 搬遷樓宇單位的補助金會直接發放予現時的服務營辦機構；及

(f) **其他** 非政府機構可申請獎券基金補助金，以購置上文(c)和(e)項涵蓋範圍以外的家具和設備及車輛。就購置家具和設備(車輛除外)而言，社署有關的服務科在審核申請時，會參考該署製備的家具和設備標準參考表。就購置車輛而言，機電工程署會應社署有關服務科及／或決策局／部門的要求進行技術審核。

資料來源：社署的記錄

註：第一及第二階段共有 1.2 億元未用款項(即第一階段 6,700 萬元(3.3 億元減 2.63 億元)和第二階段 5,300 萬元(3.3 億元減 2.77 億元))。這筆未用款項已轉撥至第三階段。

第 7 章

衛生署
食物及衛生局

提供牙科服務

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

提供牙科服務

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.15
審查工作	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：提供促進口腔健康和預防牙患服務	2.1
教育及宣傳計劃	2.2 – 2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
學童牙科保健服務	2.13 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24
第 3 部分：為公務員及合資格人士提供牙科服務	3.1
提供普通牙科服務	3.2 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
在牙科診所增設手術室	3.15 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19
第 4 部分：為公眾提供特定牙科服務	4.1
為公眾提供緊急牙科服務	4.2 – 4.5
審計署的建議	4.6

	段數
政府的回應	4.7
長者牙科外展服務計劃	4.8 – 4.22
審計署的建議	4.23
政府的回應	4.24
長者牙科服務資助項目	4.25 – 4.37
審計署的建議	4.38
政府的回應	4.39
 第 5 部分：口腔健康的達標情況	 5.1
政府訂立的口腔健康目標	5.2 – 5.6
審計署的建議	5.7
政府的回應	5.8
 附錄	 頁數
A：衛生署口腔健康教育組的教育及宣傳計劃 (2015–16 年度的主要計劃)	58
B：學童牙科診所	59
C：公務員及合資格人士和公眾的假牙和口腔裝置收費 (2016 年)	60 – 61
D：政府牙科診所、牙齒矯正科診所和口腔頷面外科及牙科部	62 – 64
E：為有特殊需要人士提供的牙科服務 (2016 年 9 月 30 日)	65 – 66
F：衛生署組織圖 (摘錄) (2016 年 9 月 30 日)	67
G：衛生署提供牙科服務的人員 (2016 年 9 月 30 日)	68
H：牙科街症服務名額 (2015–16 年度)	69

提供牙科服務

摘要

1. 在香港，政府的政策是透過宣傳和教育，加深公眾對口腔健康的認識，並鼓勵市民養成良好的口腔健康習慣。衛生署亦推行學童牙科保健服務，為小學生提供基本牙科治療和預防牙患服務。作為服務條件之一，政府則為公務員及合資格人士（例如公務員的家屬）提供全面的牙科服務。政府深知若要為所有市民提供全面的牙科服務，必須動用龐大的財政資源。然而，政府認為有需要為公眾提供一些必要的牙科服務，例如緊急牙科服務及長者牙科服務。政府主要通過衛生署轄下分布全港的 47 間牙科診所／單位提供牙科服務。此外，政府也為有特殊需要的病人提供特定牙科服務，有關服務由關愛基金和食物及衛生局（食衛局）資助。

2. 在 2015-16 年度，牙科服務開支總額為 10.18 億元。牙科服務（包括宣傳活動、牙科檢查、牙科治療等）的總就診／出席人次約為 150 萬。審計署最近就政府提供的牙科服務進行了審查。

提供促進口腔健康和預防牙患服務

3. **教育及宣傳計劃** 衛生署口腔健康教育組於 2015-16 年度舉辦了 20 項教育及宣傳計劃，協助學生建立良好的口腔護理習慣，並向市民大眾推廣口腔健康。每項計劃都有特定對象，費用全免。審計署留意到：(a) 逾 80% 的參加者為幼稚園和幼兒園的學生，超過 10% 為小學生。出席活動的其他目標對象人次相對較少，有關人次每年的波幅亦相當大。以中學生為例，2013-14 和 2015-16 年度出席活動的人次分別為 210 人次及 1 849 人次，波動可見一斑。衛生署需要監察這些計劃覆蓋目標對象的情況；(b) 就“陽光笑容小樂園”計劃而言，沒有參加計劃的學生人數由 2011/12 學年的 13 414 人增至 2015/16 學年的 16 332 人。有些幼稚園／幼兒園並無申請參與這項計劃，因此其學生不能使用有關服務；及 (c) 在 2015/16 學年，有 526 間小學沒有使用“陽光笑容流動教室”計劃所提供的服務（第 2.2、2.4 及 2.6 至 2.9 段）。

4. **學童牙科保健服務** 所有小學及其學生均可自願參加學童牙科保健服務。學生透過這項服務預約的牙科診期每年約有 50 萬個。審計署留意到：(a)

摘要

不少學生並無依期前往接受牙科服務。不依期赴診的個案由 2011/12 服務年度的 60 703 宗增至 2015/16 服務年度的 74 963 宗，即增加了 14 260 宗；(b) 在 2015/16 服務年度，小六學生不依期赴診的比例最高，達 26%；及 (c) 衛生署可研究適當措施以鼓勵學生赴診 (例如透過手機通訊應用程式向學生發出赴診提示)(第 2.13、2.14、2.15(a) 及 2.18 段)。

為公務員及合資格人士提供牙科服務

5. **提供普通牙科服務** 作為服務條件之一，政府為公務員及合資格人士提供全面的牙科服務，即普通牙科服務及專科牙科服務。在 2015–16 年度，總就診人次約為 72 萬。審計署留意到，在提供普通牙科服務方面：(a) 衛生署訂立的目標是，“牙科新症在 6 個月內獲得診治比率”應超過 90%。首次診治輪候時間超過 6 個月的政府牙科診所會把新症轉介其他輪候時間較短的診所處理。然而，公務員及合資格人士拒絕接受轉介安排的比例由 2013 年 1 月 1 日的 82% 上升至 2016 年 1 月 1 日的 90%，而輪候時間超過 6 個月的新症比例則由 2013 年 1 月 1 日的 34% 增至 2016 年 1 月 1 日的 46%；(b) 截至 2016 年 1 月 1 日，4 間診所提供的年度檢查輪候時間為 13 至 14 個月；及 (c) 不同診所的牙科治療輪候時間差距甚遠，截至 2016 年 1 月 1 日，輪候時間由 2 個月至 18 個月不等(第 1.4、1.8、3.2、3.4、3.5 及 3.8 段)。

6. **在牙科診所增設手術室** 為應付服務需要，衛生署計劃開設 64 間牙科手術室，定於 2011–12 至 2015–16 年度投入運作。然而，部分手術室的裝備工作出現延誤，而且未能招聘足夠的牙科醫生來運作已裝備妥當的手術室。在 64 間計劃開設的新手術室當中，11 間(17%) 在 2016 年 10 月 30 日仍未開始運作，而其中 4 間的運作更已延遲超過 1 年(第 3.15 及 3.16 段)。

為公眾提供特定牙科服務

7. **為公眾提供緊急牙科服務** 政府在 11 間政府牙科診所的牙科街症服務時段，為公眾提供緊急牙科服務 (例如止痛和脫牙)。尋求緊急牙科服務的病人須從其中 1 間牙科診所取得籌號。牙科街症服務每年合共有約 4 萬個派籌名額，以先到先得的方式分配。審計署留意到，牙科街症服務並未盡用。根據衛生署在 2014 年進行的調查，約 23% 尋求緊急牙科服務的回應者曾因無法從政

摘要

府牙科診所取得籌號而不能就診。另一方面，派籌名額有時並無盡用。舉例而言，在 2015-16 年度，未使用的派籌名額共有 5 480 個，佔該年名額總數 40 060 個的 13.7%(第 1.9 及 4.2 至 4.4 段)。

8. **長者牙科外展服務計劃** 衛生署聘用了 11 個非政府機構按計劃為安老院舍及長者日間護理中心的合資格服務使用者提供外展牙科服務。審計署留意到：(a) 於 2015/16 服務年度，在 944 間符合資格的安老院舍／日間護理中心當中，有 182 間 (19%) 院舍／中心沒有參加計劃；(b) 非政府機構在 2015/16 服務年度進行實地口腔健康評估時，發現有 32 950 名安老院舍／日間護理中心的長者需要接受牙科治療。然而，其中有 13 324 名 (40%) 身體狀況適合接受治療的長者拒絕接受治療；及 (c) 為監察表現，衛生署要求有關的非政府機構採用牙科診所管理系統，以計劃和記錄為個別長者提供的牙科服務。衛生署可透過另一個專用系統，即“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”查看參與計劃的非政府機構所輸入的資料，並編制服務統計報告。然而，按衛生署的慣常做法，署方不會根據“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”所編制的服務統計報告核實非政府機構的發還牙科治療費用申請。審計署審查了 40 宗個案，發現在 10 宗個案中，存於牙科診所管理系統的記錄未有被準確和迅速地更新以便衛生署進行監察(第 4.8、4.9、4.11(a)、4.13 至 4.15 及 4.18 至 4.21 段)。

9. **長者牙科服務資助項目** 關愛基金於 2012 年 9 月推出長者牙科服務資助項目，為合資格的低收入長者提供免費鑲配活動假牙及其他相關牙科服務。審計署留意到：(a) 截至 2016 年 9 月 30 日，在 134 000 名符合參加項目資格的長者中，只有 10 733 名 (8%) 長者參加有關項目；(b) 病人(即長者)通過項目的推行機構(機構 A)接受電話調查，以確認他們所接受的牙科服務。在 2016 年 3 月至 9 月期間，機構 A 調查了 155 宗個案，發現當中有 45 宗，病人所接受的服務可能與牙醫在發還服務費用申請上所填報的有偏差。在這 45 宗個案中，有 4 宗的不作跟進理據可藉更妥善的方式記錄在案；及 (c) 一般而言，關愛基金項目的行政費以該項目預算資助總額的 5% 為上限。然而，在 2012-13 至 2015-16 年度期間，機構 A 所花的行政費總額相當於該項目資助總額 5,690 萬元的 18.8%。食衛局需要與機構 A 研究如何提升規模經濟效益(第 4.25、4.28、4.32、4.33 及 4.35 至 4.37 段)。

口腔健康的達標情況

10. **政府訂立的口腔健康目標** 1991年3月，醫務發展諮詢委員會轄下的牙科小組委員會建議訂立一系列擬於2010年及2025年達到的口腔健康目標。審計署留意到：(a) 衛生署2011年的口腔健康調查結果顯示，為2010年設定的部分口腔健康目標未能達到(例如：在參與調查的5歲兒童中，沒有蛀牙的佔49.3%，而目標是70%)；(b) 衛生署沒有公布口腔健康目標的達標程度；及(c) 現有的口腔健康目標是於1991年(約26年前)訂立，可能已不合時宜，應予以檢討(第5.2、5.4、5.5及5.6(a)段)。

審計署的建議

11. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議衛生署署長應：

提供促進口腔健康和預防牙患服務

- (a) 考慮為那些涉及目標對象到場參與的教育及宣傳計劃訂定出席人數目標，以便衡量計劃有否不足，並找出可予改善之處(第2.11(a)段)；
- (b) 探討有何方法鼓勵那些沒有申請參與“陽光笑容小樂園”的幼稚園／幼兒園報名參加，使更多學生可透過參加有關活動而得益(第2.11(b)段)；
- (c) 進一步推廣“陽光笑容流動教室”的服務，令更多學校受惠(第2.11(c)段)；
- (d) 研究適當措施，鼓勵小六學生依期前往接受學童牙科保健服務(第2.23(a)段)；
- (e) 與食衛局磋商，決定應否調整學童牙科保健服務的收費(第2.23(b)段)；

摘要

為公務員及合資格人士提供牙科服務

- (f) 調查為何有愈來愈大比例的公務員及合資格人士拒絕接受轉介至其他新症輪候時間較短的診所就診，並探討縮短首次牙科診治輪候時間是否可行(第 3.13(a) 段)；
- (g) 監察牙科覆診的輪候時間，並採取進一步行動以縮短輪候時間(第 3.13(b) 段)；
- (h) 密切監察開設新手術室的進度，並在有需要時迅速採取補救行動(第 3.18(a) 段)；

為公眾提供特定牙科服務

- (i) 探討盡量善用牙科街症服務的方法，以便能更有效地利用現有資源滿足公眾的需求(第 4.6 段)；
- (j) 探究多間安老院舍／日間護理中心拒絕接受為長者提供的外展牙科服務的原因，並採取措施，鼓勵有關院舍／中心參與(第 4.23(a) 段)；
- (k) 採取措施(例如加強推廣活動)，鼓勵長者接受所需的牙科治療(第 4.23(d) 段)；
- (l) 提醒非政府機構須準確和迅速地更新牙科診所管理系統內的牙科服務記錄(第 4.23(f) 段)；
- (m) 考慮在付款予非政府機構前，利用“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”查證這些機構提交的發還費用申請(第 4.23(g) 段)；

口腔健康的達標情況

- (n) 就口腔健康目標進行檢討(第 5.7(a) 段)；及
- (o) 在檢討口腔健康目標後，考慮公布各項目標的達標程度(第 5.7(c) 段)。

12. 審計署建議食物及衛生局局長應：

- (a) 採取措施，鼓勵長者參加長者牙科服務資助項目(第 4.38(a) 段)；
- (b) 對於在長者電話調查中發現偏差的個案，把不作跟進行動的理據更妥善地記錄在案(第 4.38(b) 段)；及

摘要

- (c) 與機構 A 研究如何進一步削減行政費，以符合關愛基金的規定 (第 4.38(c) 段)。

政府的回應

13. 食物及衛生局局長和衛生署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 口腔健康對保持整體健康和生活質素甚為重要。根據世界衛生組織(世衛)的定義，口腔健康是指沒有長期口部和面部疼痛，以及沒有牙周病、蛀牙及牙齒缺失等疾病及障礙。

政府的牙科護理政策

1.3 就牙科護理而言，預防比治療更具長遠效益，亦更合乎成本效益。在香港，政府的政策是透過宣傳和教育，加深公眾對口腔健康的認識，並鼓勵市民養成良好的口腔健康習慣。為此，政府提供促進口腔健康和預防牙患的服務。有效預防口腔疾病不但可改善整體的口腔健康狀況，還可減輕社會在提供昂貴牙科治療方面的財政負擔。

1.4 作為服務條件之一，政府為公務員及合資格人士(註 1) 提供全面的牙科服務。

1.5 政府深知為市民提供全面的牙科服務，會涉及龐大的財政資源。市民獲得的牙科服務，主要由私營界別及在非政府機構任職的註冊牙醫提供。然而，政府認為有需要為公眾提供一些必要的牙科服務，即緊急牙科服務、某些人必

註 1： 公務員及合資格人士包括：

- (a) 月薪公務員及其家屬；
- (b) 領取退休金的居港退休公務員及其居港家屬；
- (c) 殉職公務員的居港家屬；
- (d) 在職期間或退休後身故公務員的居港家屬，而這些家屬正根據孤寡撫恤金計劃或尚存配偶及子女撫恤金計劃領取撫恤金；及
- (e) 根據聘用條款合資格享有公務員醫療福利的其他人士。

家屬是指公務員的配偶及未滿 21 歲的未婚子女。如子女是 19 或 20 歲，則必須正在接受全日制教育或全日制職業訓練，或由於身體衰弱或精神欠妥而倚賴有關人員供養。

須獲得的專科牙科服務 (例如口腔頤面外科)，以及對口腔健康認識有限或未能妥善護理牙齒的人士 (即長者和智障人士) 所需的牙科服務。因此，除宣傳和教育外，政府亦提供這些必要的牙科服務。

1.6 政府主要通過衛生署 (註 2) 提供牙科服務，範圍如下：

- (a) 促進口腔健康和預防牙患的服務 (見第 1.7 段)；
- (b) 為公務員及合資格人士提供的牙科服務 (見第 1.8 段)；及
- (c) 為公眾提供的特定牙科服務 (見第 1.9 至 1.11(a) 段)。

此外，非政府機構／組織／私家牙醫也有參與提供牙科服務，對象為有特殊需要的病人。有關服務由關愛基金 (註 3) (見第 1.11(b) 段) 和食物及衛生局 (食衛局——見第 1.11(c) 段) 資助。

促進口腔健康和預防牙患的服務

1.7 衛生署推行下述計劃，為社會上不同組別的人士提供促進口腔健康和預防牙患服務：

- (a) **教育及宣傳計劃** 衛生署通過轄下的口腔健康教育組為學生和市民大眾推行多項計劃，例如在該署的場地安排互動活動，協助學前兒童培養良好的口腔護理習慣，以及推出宣傳運動，向市民大眾推廣口腔健康。所有活動費用全免。在 2015–16 財政年度，該組藉其推出的 20 項計劃舉辦約 1 300 項活動。在 2015–16 年度推行的主要計劃載於附錄 A；及

註 2：醫院管理局亦在選定的醫院提供牙科服務。有關服務包括為住院病人，以及經內部轉介有特殊口腔護理需要的病人和牙科急症病人 (如創傷、腫瘤及唇裂變形等) 提供住院牙科服務和專科牙科服務 (主要是口腔頤面外科專科)。2015–16 年度，醫院管理局有 8 名牙科醫生和 14 名牙科輔助人員提供牙科服務。醫院管理局的牙科服務並不在是次審查工作的範圍內。

註 3：關愛基金屬信託基金，於 2011 年根據《民政事務局局長法團條例》(第 1044 章) 成立，信託人是民政事務局局長法團。基金成立的目的，是為經濟上有困難的市民提供援助，特別是那些未納入社會安全網，或雖然身處安全網但仍有一些特殊需要未獲得照顧的人。此外，基金可考慮推行先導項目，協助政府研究有哪些措施可考慮納入其常規援助及服務項目。基金推行多個援助項目，包括為低收入長者提供牙科服務。

- (b) **學童牙科保健服務** 衛生署自 1980 年開始，通過轄下 8 間學童牙科診所 (見附錄 B) 為小學生推行學童牙科保健服務。參加者獲安排到學童牙科診所，接受牙科治療師在牙科醫生 (見第 1.14(a) 及 (c) 段) 督導下提供的基本牙科治療和預防牙患服務。擁有永久性居民身分的學生，須繳付年費 20 元 (註 4)。在 2015/16 服務年度 (註 5)，香港約有 96% 的小學生參加了這項服務。自 2013/14 服務年度起，政府已將服務範圍擴大，特殊學校的智障及／或肢體傷殘學生，不論就讀班級，都可享用學童牙科保健服務，直至年滿 18 歲為止。

為公務員及合資格人士提供的牙科服務

1.8 作為服務條件之一，政府為公務員及合資格人士提供牙科服務。有關服務由衛生署轄下分布全港的 47 間診所／單位 (即 38 間政府牙科診所、2 間牙齒矯正科診所和 7 個口腔頤面外科及牙科部) 提供，包括：

- (a) **普通牙科服務** 牙科治療和年度牙科檢查由政府牙科診所提供 (見照片一)；及
- (b) **專科牙科服務** 專科服務 (例如口腔頤面外科手術和牙齒修復服務) 由特定的政府牙科診所、牙齒矯正科診所和口腔頤面外科及牙科部 (見照片二) 提供。公務員及合資格人士必須經政府牙科診所轉介，才可接受上述服務。

接受普通牙科服務，費用全免。至於專科牙科服務，公務員及合資格人士須按月薪支付費用 (見附錄 C)。有關診所和口腔頤面外科及牙科部的詳情載於附錄 D。

註 4：如學生並非永久性居民，年費為 605 元。

註 5：學童牙科保健服務的服務年度由每年 11 月開始，至翌年 10 月結束。

照片一

政府牙科診所提供普通牙科服務



資料來源：衛生署的記錄

照片二

口腔頷面外科及牙科部提供專科牙科服務



資料來源：衛生署的記錄

為公眾提供的特定牙科服務

1.9 **為公眾提供緊急牙科服務** 自 1947 年起，政府為有急性牙患的公眾提供緊急牙科治療 (例如止痛和脫牙)，並為接受緊急治療的病人提供所需的專業意見。衛生署在轄下 11 間政府牙科診所 (見附錄 D) 的指定時段提供緊急牙科服務 (即緊急治療和相關專業意見)。合資格人士可免費接受緊急牙科服務 (註 6)。

1.10 **為公眾提供專科牙科服務** 衛生署轄下 7 個為公務員及合資格人士 (見第 1.8 段) 提供服務的口腔頤面外科及牙科部亦為公眾提供專科牙科服務 (見附錄 D)。公眾須獲醫院管理局、政府牙科診所或私家牙醫轉介，才能接受專科牙科服務。求診者須繳付診金 (初診診金 100 元，覆診診金 60 元) 和治療費用 (見附錄 C)。

1.11 **為有特殊需要的人士提供牙科服務** 政府為有特殊需要的人士 (即長者和智障人士) 提供下列特定牙科服務：

- (a) **衛生署的長者牙科外展服務計劃** 這項計劃於 2014 年以常規項目的形式推出。根據計劃，非政府機構獲邀向居於安老院舍或使用日間護理中心服務的合資格長者提供實地基礎牙科護理服務 (例如口腔健康評估和護理規劃) (見附錄 E)。如某些治療不能當場進行，有關的非政府機構會安排陪診服務，讓長者到該機構的牙科診所接受診治。非政府機構亦會實地向長者、其護理員和家屬提供口腔護理方面的訓練。為推行這項計劃，衛生署與 11 個非政府機構簽訂為期 3 年的《津貼及服務協議》，合約期由 2014 年 10 月至 2017 年 9 月；
- (b) **關愛基金的長者牙科服務資助項目** 政府於 2012 年 9 月透過關愛基金推出這個項目，免費為合資格的低收入長者鑲配活動假牙和提供其他相關牙科服務 (包括口腔檢查、洗牙、補牙、脫牙及 X 光檢查) (見附錄 E)。截至 2016 年 9 月 30 日，共有 415 名私家牙醫和 98 名非政府機構牙科診所牙醫參與項目，為長者提供服務 (即提供鑲配假牙和相關牙科服務)。關愛基金向參與項目的牙醫和非政府機構發還提供服務的費用；及

註 6：合資格人士包括香港身份證持有人和未滿 11 歲而屬香港居民的兒童。非符合資格人士接受緊急牙科服務，每次診金為 1,110 元。

- (c) **食衛局的智障人士牙科服務先導計劃** 這項先導計劃於 2013 年 8 月由食衛局推出，定於 2017 年 8 月結束。根據先導計劃，18 歲或以上符合資格的智障人士(見附錄 E)可在參與機構轄下的牙科診所接受牙科檢查、牙科治療和口腔健康指導。食衛局資助合資格病人接受參與的機構所提供的服務，每名合資格病人的資助上限為 19,000 元(見附錄 E)。2017 年 3 月，共有 1 間私家醫院和 3 個機構參與計劃。食衛局正與參與機構評估先導計劃的整體成效，以期訂立適當的運作模式，繼續為成年智障人士提供牙科服務。

上述牙科計劃的摘要載於附錄 E(註 7)。

牙科服務開支和就診／出席人次

1.12 在 2015–16 年度，牙科服務開支總額為 10.18 億元(註 8)。牙科服務(包括宣傳活動、牙科檢查、牙科治療等)的總就診／出席人次約為 150 萬(詳情見表一)。圖一和圖二亦顯示過去 5 年(2011–12 至 2015–16 年度)的開支和就診／出席人次。

註 7： 有特殊需要的人士亦可藉下述兩項計劃接受政府資助的牙科服務：

- (a) **綜合社會保障援助計劃(綜援計劃)** 由社會福利署營運的綜援計劃並非牙科項目，但 60 歲或以上的社會保障援助受助人如屬傷殘或經醫生證明健康欠佳，亦可獲提供牙科津貼。在 2015–16 年度，獲批牙科津貼的個案有 12 466 宗，津貼額約為 7,300 萬元。綜援計劃本身並非牙科項目，因此不在是次審查工作的範圍內；及
- (b) **長者醫療券計劃** 這項計劃由衛生署營運，旨在資助 70 歲或以上長者使用私家基層醫療服務，包括牙科服務。在 2015–16 年度，參與計劃的牙醫就所提供的服務提出約 114 000 項發還款項申請，涉及約 1.03 億元。就這項計劃進行的審查工作於 2014 年進行，審查結果載於 2014 年 10 月發表的《審計署署長第六十三號報告書》第 2 章。

註 8： 此數額並不包括醫院管理局的牙科服務開支、根據綜援計劃發放的牙科津貼和牙醫根據長者醫療券計劃申請發還的款項。

表一

牙科服務開支和就診／出席人次
(2015–16 年度)

牙科服務	提供者	開支 (百萬元)	就診／ 出席人次
<i>促進口腔健康和預防牙患的服務</i>			
教育及宣傳計劃	衛生署	31	217 422
學童牙科保健服務 (註 1)	衛生署	240	426 826
小計		271	644 248
<i>為公務員及合資格人士提供的牙科服務</i>			
普通牙科服務	衛生署	543	648 901
專科牙科服務	衛生署	55	72 013
小計		598	720 914
<i>為公眾提供的特定牙科服務</i>			
緊急牙科服務 (註 2)	衛生署	5	39 196
專科牙科服務	衛生署	53	56 346
長者牙科外展服務計劃	衛生署	33	48 351
長者牙科服務資助項目 (註 3)	關愛基金	54	4 959
智障人士牙科服務先導計劃 (註 3)	食衛局	4	557
小計		149	149 409
總計		1,018	1 514 571

資料來源：衛生署和食衛局的記錄

表一 (續)

註 1：學童牙科保健服務的就診人次：

	人次
小學生 (500 459 減 74 963——見第 2.14 段表五 (a) 及 (b) 項)	425 496
公務員及合資格人士和醫院管理局員工及退休員工未滿 18 歲的子女	<u>1 330</u>
	<u>426 826</u>

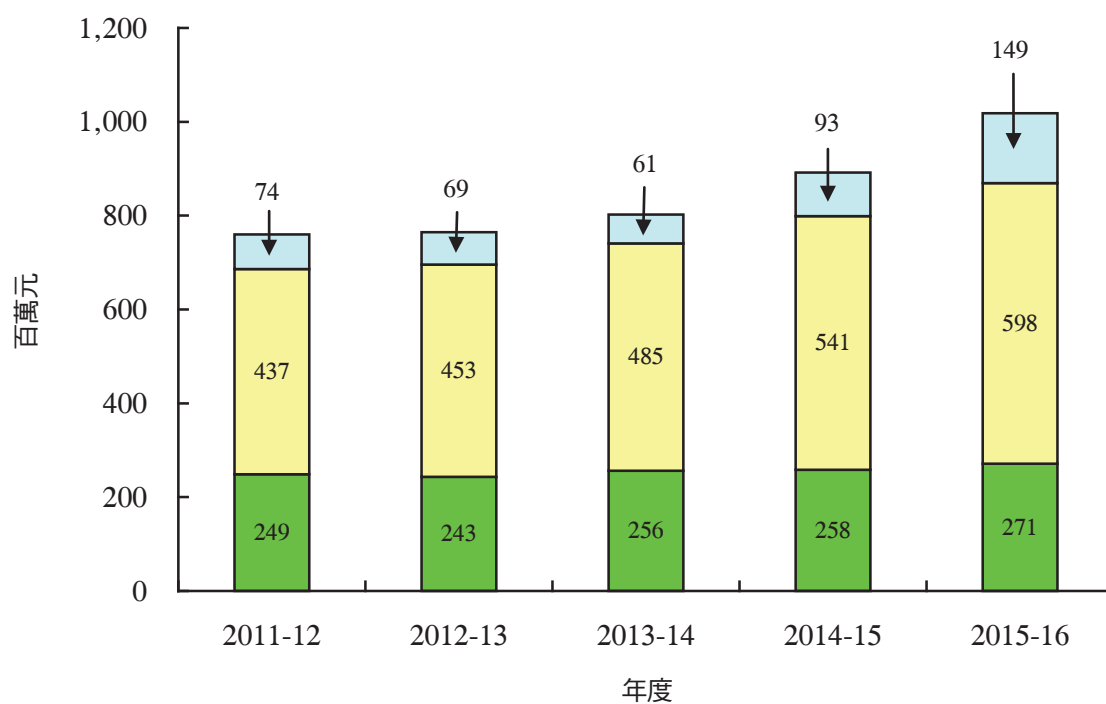
註 2：緊急牙科服務的就診人次：

	人次
牙科街症服務就診人次 (見第 4.4 段表十)	34 580
覆診 (例如拆線) 人次	1 699
在囚人士就診人次	<u>2 917</u>
	<u>39 196</u>

註 3：有關項目／計劃的性質獨特，所以每次診治的成本較高。就長者牙科服務資助項目而言，由私家牙醫向長者提供假牙和相關服務；至於向智障人士提供服務的先導計劃，參與計劃的 1 間私家醫院和 3 個機構提供牙科服務時，一般需要使用麻醉藥。

圖一

牙科服務開支
(2011-12 至 2015-16 年度)

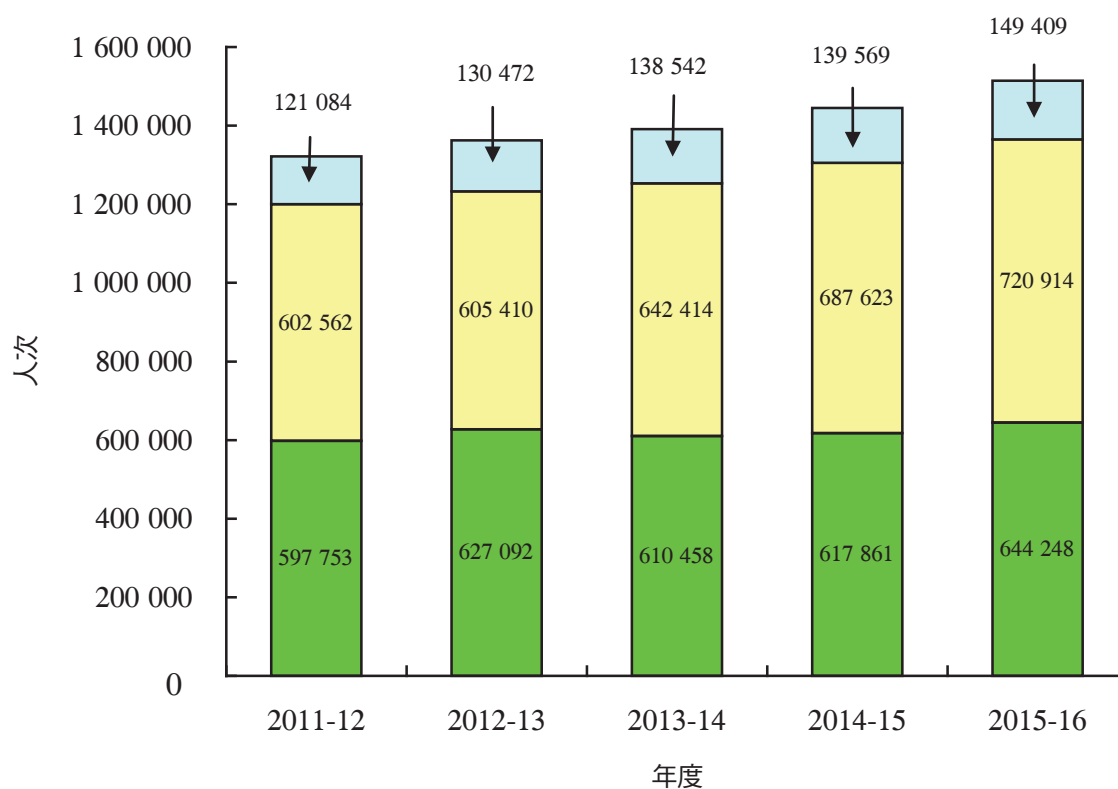


圖例： ■ 為公眾提供的特定牙科服務
■ 為公務員及合資格人士提供的牙科服務
■ 促進口腔健康和預防牙患的服務

資料來源：衛生署和食衛局的記錄

圖二

牙科服務就診／出席人次
(2011-12 至 2015-16 年度)



圖例：□ 為公眾提供的特定牙科服務
□ 為公務員及合資格人士提供的牙科服務
■ 促進口腔健康和預防牙患的服務

資料來源：衛生署和食衛局的記錄

衛生署提供牙科服務的人手

1.13 上文第 1.8 段提及的診所和口腔頷面外科及牙科部隸屬衛生署的牙科服務。衛生署的組織圖 (摘錄) 載於附件 F，當中列出了該署的牙科服務架構。截至 2016 年 9 月 30 日，該署的牙科服務架構共有 1 319 名人員，即 982 名牙科人員和 337 名行政及支援人員 (見附錄 G)。

1.14 該 982 名牙科人員來自 5 個不同職系：

- (a) **牙科醫生職系 (316 人)** 牙科醫生是持有由香港牙醫管理委員會 (註 9) 發出執業證書的牙醫，負責為病人提供牙科治療，並處理緊急個案；
- (b) **牙科技術員職系 (47 人)** 牙科技術員在牙科技術室工作，負責製作假牙；
- (c) **牙科治療師職系 (268 人)** 牙科治療師在牙科醫生的督導下，為 18 歲以下的病人進行簡單的牙科手術 (例如簡單方式拔牙及預防牙患)。他們也會提供口腔健康指導；
- (d) **牙科手術助理員職系 (338 人)** 牙科手術助理員從旁協助牙醫診治和照顧病人；及
- (e) **牙齒衛生員職系 (13 人)** 牙齒衛生員在牙科醫生的督導下，從事牙科工作，例如清潔和打磨牙齒、洗牙和提供口腔健康指導。

牙科醫生職系人員 (上述 (a) 項) 是牙科專業人員，其他人員 (上述 (b) 至 (e) 項) 屬輔助牙科醫療人員。

註 9：香港牙醫管理委員會根據《牙醫註冊條例》(第 156 章) 成立，負責牙醫註冊事宜、舉辦許可試，以及維持牙醫業的道德、標準和紀律。截至 2017 年 2 月，在委員會普通科牙醫名單中的註冊牙醫約 2 400 名。

口腔健康調查

1.15 衛生署於 2001 年在全港進行口腔健康調查，蒐集香港市民的口腔健康狀況資料。調查結果顯示，香港的口腔健康狀況至少與大多數已發展國家位列同一級別。該署於 2011 年進行第二次口腔健康調查，集中研究兩種可預防的口腔疾病，即蛀牙和牙周病。2011 年的調查結果顯示，若以牙齒缺失程度作為衡量準則，香港市民的口腔健康與很多已發展國家相比，已屬頂級水平。

審查工作

1.16 2016 年 10 月，審計署就政府提供的牙科服務展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 提供促進口腔健康和預防牙患服務 (第 2 部分)；
- (b) 為公務員及合資格人士提供牙科服務 (第 3 部分)；
- (c) 為公眾提供特定牙科服務 (第 4 部分)；及
- (d) 口腔健康的達標情況 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.17 在審查期間，衛生署、食衛局及民政事務局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：提供促進口腔健康和預防牙患服務

2.1 本部分探討提供促進口腔健康和預防牙患服務的情況，主要集中於衛生署所推行的：

- (a) 教育及宣傳計劃 (第 2.2 至 2.12 段)；及
- (b) 學童牙科保健服務 (第 2.13 至 2.24 段)。

教育及宣傳計劃

2.2 衛生署口腔健康教育組帶頭在全港推行口腔健康教育及促進口腔健康的工作，並就此提供支援。該組於 2015–16 年度舉辦了 20 項教育及宣傳計劃，協助學生建立良好的口腔護理習慣，並向市民大眾推廣口腔健康。每項計劃都有特定對象 (見照片三及四)，費用全免。主要計劃載於附錄 A。

照片三及四

口腔健康教育及宣傳計劃的例子

照片三

透過海報宣傳以一般市民
為對象的計劃



照片四

以幼稚園學生
為對象的計劃



資料來源：衛生署的記錄

需要監察計劃覆蓋目標對象的情況

2.3 衛生署採取以對象為本的方法，推動不同目標對象關注口腔健康，並向他們傳遞口腔健康信息，例如：

- (a) 就幼稚園學生而言，衛生署免費為他們舉辦以面對面形式進行的活動。這些活動深受學校歡迎，因為建立良好的口腔健康習慣，是幼稚園課程的一部分；
- (b) 就一般市民而言，衛生署推行“全港愛牙運動”，從不同渠道(電視廣告、嘉年華和其他活動)接觸市民。根據在2016年以電話進行的最新評估調查，在其中一個具代表性的樣本中，有83%的受訪者表示留意到衛生署的宣傳資料；就某些宣傳信息而言，逾50%的受訪者一年後仍記得相關的口腔健康資訊。“全港愛牙運動”旨在傳遞口腔健康資訊，加強市民注重口腔健康的意識，以收“播種”之效。該署藉此運動設計並舉辦各項活動，透過參加者和傳媒向社區傳遞口腔健康護理信息；及
- (c) 對於中小學生，衛生署採取“導師培訓”的方式，即透過舉辦不同活動，在學校層面培訓口腔健康推廣大使，再由他們教育朋輩。在2012至2016年間，共有336間小學參與有關活動(佔學校總數的50%)。

2.4 表二顯示在2011-12至2015-16年度教育及宣傳計劃活動按目標對象劃分的出席人次。

表二

教育及宣傳計劃的出席人次
(2011-12 至 2015-16 年度)

目標對象	出席活動人次					出席人次範圍	
	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	由	至
幼稚園及 幼兒園 學生	153 217	185 384	172 427	172 532	177 589	153 217	185 384
特殊學校 學生	35	361	89	395	4 768	35	4 768
小學生	33 245	29 929	23 235	22 285	25 056	22 285	33 245
中學生	414	333	210	255	1 849	210	1 849
一般市民	421	1 241	524	6 085	8 160	421	8 160
整體	187 332	217 248	196 485	201 552	217 422	187 332	217 422

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

如表二顯示，有關活動的出席人次每年均有波動。逾 80% 的參加者為幼稚園和幼兒園的學生，超過 10% 為小學生。其他目標對象的出席人次相對較少，有關人次的波幅亦相當大。以中學生為例，2013-14 和 2015-16 年度出席活動的人次分別為 210 人次及 1 849 人次，波動可見一斑。

2.5 衛生署在 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 不應單靠評估出席人次來衡量某些教育及宣傳計劃的整體成效，因為這些計劃亦有透過媒體及電子方式接觸目標對象；及
- (b) 並非所有教育及宣傳計劃均涉及目標對象出席活動。

2.6 審計署認為，衛生署需要監察教育及宣傳計劃覆蓋目標對象的情況，並考慮為那些涉及目標對象到場參與的計劃訂定出席人次目標，以便衡量計劃有否不足，並找出可予改善之處。

可以鼓勵更多幼稚園／幼兒園參加“陽光笑容小樂園”計劃

2.7 “陽光笑容小樂園”計劃為就讀幼稚園 K2 班及幼兒園 N3 班的學生(即 4 歲兒童)提供互動活動(例如扮演牙醫及學習使用清潔口腔的用具)，每年有逾 2 200 節活動時段可供學校預約(註 10)。審計處留意到，雖然“陽光笑容小樂園”的使用率由 2011/12 學年(註 11)的 89% 升至 2015/16 學年的 92%，但沒有參加該計劃的 K2 班及 N3 班學生人數亦由 2011/12 學年的 13 414 人增至 2015/16 學年的 16 332 人(見表三)。

註 10：活動時段由衛生署職員主持，每節都在可容納 30 名學生的活動室進行。“陽光笑容小樂園”共有 3 間活動室(總面積 330 平方米)，設於一間學童牙科診所內。

註 11：“學年”是指每年 9 月 1 日至翌年 6 月 30 日。

表三

“陽光笑容小樂園”活動時段的使用情況
及就讀 K2 班及 N3 班的學生人數
(2011/12 至 2015/16 學年)

	2011/12 學年	2012/13 學年	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年
可供使用的時段數目 (a)	2 316	2 253	2 283	2 265	2 292
預約時段數目 (b)	2 070	2 067	2 055	2 091	2 112
未用時段數目 (c)=(a)-(b)	246	186	228	174	180
使用率 (d)=(b)/(a)×100%	89%	92%	90%	92%	92%
全港就讀 K2 班及 N3 班的學生人數 (e)	53 977	56 483	56 699	58 738	63 315
使用“陽光笑容小樂 園”設施的 K2 班及 N3 班學生人數 (f)	40 563	42 734	42 886	44 281	46 983
沒有使用“陽光笑容小 樂園”設施的 K2 班及 N3 班學生人數 (g)=(e)-(f)	13 414	13 749	13 813	14 457	16 332

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

2.8 2017年2月，衛生署告知審計署，有些幼稚園／幼兒園並無申請參與“陽光笑容小樂園”，因此其 K2/N3 班學生不能使用有關服務。審計署認為，衛生署應探討有何方法鼓勵那些沒有申請參與“陽光笑容小樂園”的幼稚園／幼兒園報名參加，使更多學生可透過參加有關活動而得益。

可以提升“陽光笑容流動教室”的使用率

2.9 根據“陽光笑容流動教室”計劃，一輛口腔健康教育巴士會以巡迴方式，到不同小學增進學生的口腔健康知識。學校可透過互聯網申請這項計劃的服務。審計署留意到在 2011/12 至 2015/16 學年，有關服務的整體使用率為 84%，而在 2011/12 至 2015/16 學年，每年平均未用服務日數（註 12）為 23 天。在 2015/16 學年，有 526 間小學沒有使用有關服務（見表四）。

註 12：服務日數不包括非工作日、學校假期及口腔健康教育巴士維修日。

表四

“陽光笑容流動教室”的使用情況
及全港小學數目
(2011/12 至 2015/16 學年)

	2011/12 學年	2012/13 學年	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年
服務日數 (a)	161	148	137	117	159
預約日數 (b)	145	119	118	88	137
未用服務日數 (c)=(a)-(b)	16	29	19	29	22
使用率 (d)=(b)/(a)×100%	90%	80%	86%	75%	86%
全港小學數目 (註) (e)	568	569	569	571	572
使用服務的小學數目 (f)	50	46	38	32	46
沒有使用服務的小學 數目 (g)=(e)-(f)	518	523	531	539	526

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

註：有關數字指教育局所公布的小學數目。

2.10 審計署認為，衛生署需要進一步推廣“陽光笑容流動教室”的服務，盡量提升其使用率，令更多學校受惠。

審計署的建議

2.11 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 考慮為那些涉及目標對象到場參與的教育及宣傳計劃訂定出席人數目標，以便衡量計劃有否不足，並找出可予改善之處；
- (b) 探討有何方法鼓勵那些沒有申請參與“陽光笑容小樂園”的幼稚園／幼兒園報名參加，使更多學生可透過參加有關活動而得益；及
- (c) 進一步推廣“陽光笑容流動教室”的服務，盡量提升其使用率，令更多學校受惠。

政府的回應

2.12 衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示該署可就那些涉及目標對象到場參與的教育及宣傳活動，訂立出席人數目標。這些出席人數目標將作為評估有關活動成效的基準之一。

學童牙科保健服務

2.13 學童牙科保健服務旨在鼓勵學生注意口腔衛生及預防常見的牙患，所有小學(包括特殊學校)及其學生均可自願參加(註13)。有關服務主要包括口腔護理指導(見照片五)、年度牙科檢查(見照片六)，以及基本牙科治療和預防牙患護理(例如洗牙和補牙)。在2015/16服務年度，有623間學校及約325 000名學生參加這項服務。

註13：小學生及就讀特殊學校而未滿18歲的智障及／或肢體傷殘學生，均可參加計劃。若就讀的學校已參加計劃，學生可透過學校報名；若就讀的學校並無參加計劃，學生亦可直接向衛生署報名。

照片五及六

提供學童牙科保健服務的例子

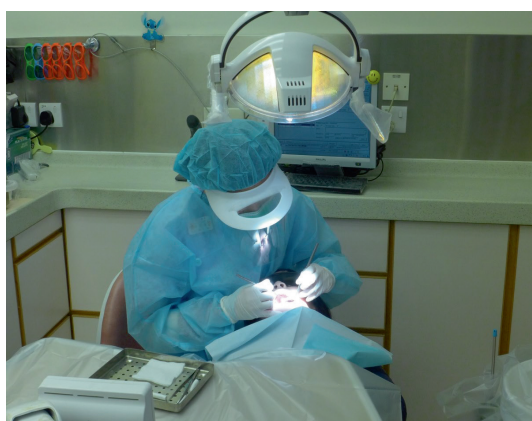
照片五

口腔護理指導



照片六

牙科檢查



資料來源：衛生署的記錄

不依期赴診

2.14 學生透過學童牙科保健服務預約的牙科診期每年約有 50 萬個。審計署留意到不少學生並無依期前往接受牙科服務。在 2011/12 至 2015/16 服務年度，不依期赴診的個案增加了 14 260 宗，即由 2011/12 服務年度的 60 703 宗增至 2015/16 服務年度的 74 963 宗。此外，不依期赴診的比例亦由 2011/12 服務年度的 12.9% 增至 2015/16 服務年度的 15%(見表五)。

表五

學童牙科保健服務的牙科預約診期
(2011/12 至 2015/16 服務年度)

	2011/12 服務年度	2012/13 服務年度	2013/14 服務年度	2014/15 服務年度	2015/16 服務年度
預約診期數目 (a)	469 591	469 146	474 846	481 671	500 459
不依期赴診的個案數 目 (b)	60 703	60 843	62 384	66 679	74 963
不依期赴診的比例 (c)=(b)/(a)×100%	12.9%	13.0%	13.1%	13.8%	15.0%

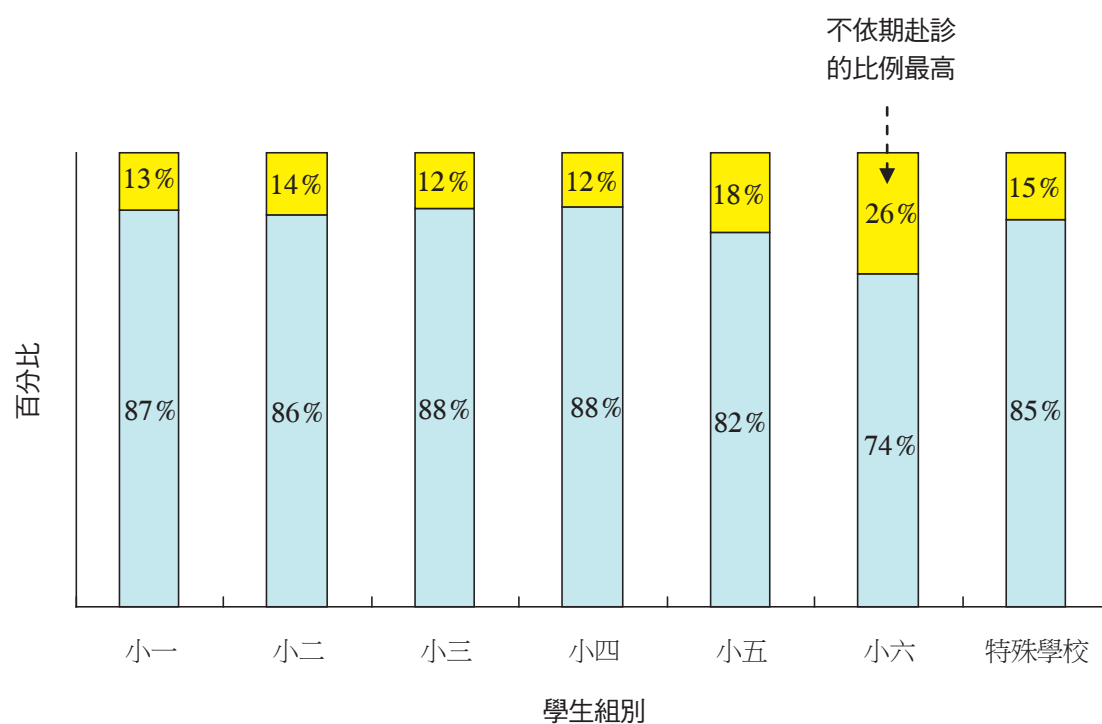
資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

2.15 審計署就 2015/16 服務年度透過該項服務預約的牙科診期進行分析，發現：

- (a) 小六學生不依期赴診的比例最高，達 26%，其他學生的比例則介乎 12% 至 18%(見圖三)；及

圖三

不同學生組別的牙科預約診期
(2015/16 服務年度)



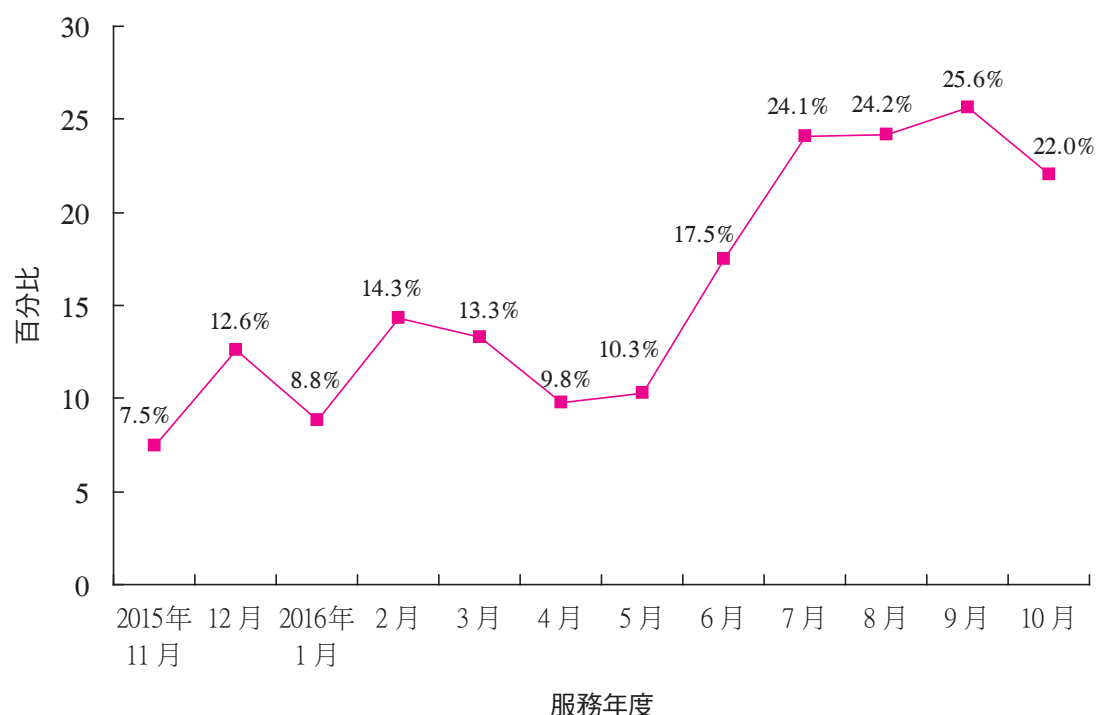
圖例： ■ 不依期赴診
■ 依期赴診

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

- (b) 在服務年度內，隨着時間過去，學生愈可能不依期赴診，而學校考試的月份（例如 6 月）及有長假期的月份（例如 12 月、2 月、7 月及 8 月）更是不依期赴診的季節性高峯（見圖 四）。

圖四

每月不依牙科診期就診的百分比
(2015/16 服務年度)



資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

2.16 在審查過程中，衛生署告知審計署，該署知悉第 2.14 及 2.15 段所述不依期赴診的比例。事實上，該署已透過超額預約，在某程度上紓緩有關情況，盡量填滿學生未有依期赴診的時段。此外，該署亦會讓未經預約的學生在有預約者缺席的時段就診。

2.17 審計署亦留意到，某些安排或不足以令學生依期到牙科診所就診：

- (a) 學童牙科保健服務為小一至小五學生安排專車接送，讓他們在課堂時間內接受經預約的牙科檢查。衛生署表示，對小六學生而言，參加學校考試及學術活動或較接受牙科診治更為優先，因此該署為他們安排課堂時間以外的牙科診期。小六學生須自行乘搭交通工具前往牙科診所就診（註 14）；

註 14：至於特殊學校的學生，相關學校會自行作出交通安排，以切合學生的特別需要。

- (b) 學童牙科保健服務設有就診日期提示服務，學生只須在網上登記，便會收到提示電郵。然而，學生登記使用服務與否，純屬自願；這項提示服務的使用率並不高。截止 2017 年 2 月 1 日，登記使用者只有約 16 000 人(合資格學生共有 325 000 人)；及
- (c) 參加學童牙科保健服務的學生所繳付的年費低廉，為象徵式的 20 元。政府已有一段時間沒有調整收費，參加服務的學生一直獲得大幅資助(見第 2.19 至 2.22 段)。

2.18 衛生署表示，該署建議學生定期接受牙科檢查(屬自願性質)，以保持口腔健康。審計署認為，小六學生不依期接受牙科檢查的比例特別高，情況值得關注。衛生署需要研究適當措施，鼓勵學生赴診，例如安排專車接送小六學生、推廣網上登記就診日期提示服務，以及透過手機通訊應用程式提醒學生依期赴診。

未達收回成本的目標水平

2.19 在學童牙科保健服務的收費方面，合資格學生的年費為 20 元，非符合資格的學生(註 15)則須繳付 605 元。有關收費分別於 1993 年及 2003 年訂定。這項服務由政府大幅資助(註 16)。審計署留意到：

- (a) 雖然這項服務主要屬預防性質，但當中亦包含治療元素。衛生署和財經事務及庫務局同意，在學童牙科保健服務的成本當中，有 70% 用於預防牙患，餘下 30% 用於治療牙患。就合資格學生而言，預防牙患服務無須收費，而治療牙患方面的收回成本目標水平為 20%。至於非符合資格的學生，預防和治療牙患均須繳付全費；
- (b) 按照上述原則，衛生署於 2014 年 4 月擬備了一份成本計算表。計算表顯示，就一名合資格學生而言，收回成本的目標為 64 元(即 1,061 元(全部成本)×30%(成本中用於治療牙患)×20%(收回成本

註 15：非符合資格的學生包括下列人士：

- (a) 在香港出生但永久性居民身分未獲確定的學生；及
- (b) 並非在香港出生，但持有有效旅行證件並以“訪客”或“雙程證持有人”身分留港的學生。

註 16：在 2015-16 年度，由這項計劃的年費所得的收入約為 640 萬元，而計劃的總開支為 2.4 億元。

率))，而非現時收取的 20 元；至於非符合資格的學生，收回成本的目標為 1,061 元，並非現時收取的 605 元；及

- (c) 政府一直未有調整收費，以致無法達到收回成本的目標水平。由合資格學生收回的成本只是目標水平的 31%(即 64 元當中的 20 元)，由非符合資格的學生收回的成本則為 57%(即 1,061 元當中的 605 元)。

2.20 根據《財務通告第 6/2016 號》，決策局局長和管制人員應以盡早達到議定的收回成本目標為目的。此外，根據 2013–14 年度的財政預算案演詞，為免“用者自付”收費項目變為大幅度的補貼，政府應檢討各項收費，尤以那些已多年未有調整而不直接影響民生的項目及收回成本比率偏低的項目為然。

2.21 衛生署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 衛生署已定期檢討學童牙科保健服務的年費；
- (b) 至於調整收費，正如 2013–14 及 2014–15 年度的財政預算案演詞中所述，政府會首先處理一些不會直接影響民生的項目。因此，衛生署的理解是，學童牙科保健服務的收費檢討應在其他非民生項目的檢討完成後才進行；及
- (c) 衛生署不時就與收費相關的事宜徵詢食衛局和財經事務及庫務局的意見。為審慎起見，衛生署與食衛局計劃進一步要求財經事務及庫務局澄清有關檢討與民生相關收費項目的事宜。

在這方面，審計署留意到，正如 2015–16 年度的財政預算案演詞中所述，政府亦已由 2015–16 年度起着手檢討與民生相關的收費。

2.22 審計署認為，衛生署需要與食衛局磋商，決定應否調整學童牙科保健服務的收費。

審計署的建議

2.23 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 研究適當措施，鼓勵小六學生依期前往接受學童牙科保健服務；及
- (b) 與食衛局磋商，決定應否調整學童牙科保健服務的收費。

政府的回應

2.24 衛生署署長整體上同意審計署的建議。

第 3 部分：為公務員及合資格人士提供牙科服務

3.1 本部分探討為公務員及合資格人士提供牙科服務的情況，主要集中於以下範疇：

- (a) 提供普通牙科服務 (第 3.2 至 3.14 段)；及
- (b) 在牙科診所增設牙科手術室 (第 3.15 至 3.19 段)。

提供普通牙科服務

3.2 自上世紀四十年代開始，作為服務條件之一，政府一直為公務員及合資格人士提供牙科服務。截至 2016 年 2 月 29 日，公務員及合資格人士共計 532 163 人 (註 17)。這些人士如欲接受普通牙科服務 (例如年度檢查)，須向 38 間政府牙科診所的其中 1 間預約。

3.3 衛生署負責監察公務員及合資格人士接受普通牙科服務的輪候時間。就這方面而言，輪候時間是指須在就診前多久預約牙科診期。

初診須輪候 6 個月以上

3.4 衛生署在其管制人員報告中，為普通牙科服務的新症 (即初診) 訂立目標，就是“牙科新症在 6 個月內獲得診治比率”應超過 90%。有關記錄顯示，衛生署在 2013 至 2016 年能達到這個服務表現目標。衛生署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 有超過 90% 的牙科新症，衛生署可安排有關公務員及合資格人士於輪候時間不超過 6 個月的診所接受初診。輪候時間超過 6 個月的診所會把新症轉介其他輪候時間較短的診所處理；及
- (b) 然而，一些公務員及合資格人士或會拒絕接受衛生署的轉介，並選擇到自己屬意的牙科診所接受治療。衛生署衡量是否達到服務表現

註 17：在 2007 至 2016 年的 10 年間，公務員及合資格人士的總人數由 489 471 人增至 532 163 人，增幅為 9%。根據公務員事務局於 2015 年 5 月向立法會公務員及資助機構員工事務委員會提交的推算資料，在 2017-18 至 2031-32 年度的 15 年間，約有 86 000 名公務員退休。公務員及合資格人士數目上升的趨勢很可能會在未來數年持續。

目標時所採用的方法是，假如病人拒絕接受那些輪候時間不超過 6 個月的牙科診所提供的約期，便會視為拒絕個案。衛生署評估是否達到服務表現目標時，不會把這些個案計算在內。公務員事務局同意衛生署採用此方法評估服務表現。

3.5 為確定公務員及合資格人士初診的實際輪候時間，審計署就截至 2013 年 1 月 1 日及截至 2016 年 1 月 1 日輪候服務的新症進行分析。表六顯示在不少個案中，初診的輪候時間都超過 6 個月。輪候服務的新症宗數由 2013 年 1 月 1 日的 943 宗增至 2016 年 1 月 1 日的 1 501 宗 (增幅為 59%)；而輪候時間超過 6 個月的個案比例，則由 2013 年 1 月 1 日的 34% 增至 2016 年 1 月 1 日的 46%。審計署留意到，在 2013 年 1 月 1 日，82% 獲轉介至其他診所的公務員及合資格人士拒絕接受轉介安排；在 2016 年 1 月 1 日，90% 獲轉介者拒絕接受轉介安排。

表六

初診的輪候時間
(2013 年 1 月 1 日及 2016 年 1 月 1 日)

輪候時間	輪候服務的新症			
	2013 年 1 月 1 日 (宗數)		2016 年 1 月 1 日 (宗數)	
≤3 個月	0	618 (66%)	1	804 (54%)
>3 個月至 ≤6 個月	618		803	
>6 個月至 ≤9 個月	74	325 (34%)	211	697 (46%)
>9 個月至 ≤12 個月	105		76	
>12 個月	146		410	
總計	943	100%	1 501	100%

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

3.6 衛生署需要調查為何愈來愈大比例的公務員及合資格人士拒絕接受轉介至其他新症輪候時間較短的診所就診的安排(見第 3.5 段)，並根據調查結果探討縮短首次牙科診治輪候時間的可行性。

覆診輪候時間可予縮短

3.7 公務員及合資格人士接受首次診治後，可再預約牙科服務，包括牙科治療和年度檢查。

3.8 審計署就個別政府牙科診所的牙科覆診輪候時間進行分析。這項分析涵蓋 36 間診所截至 2013 年 1 月 1 日及 37 間診所截至 2016 年 1 月 1 日的情況。審計署的分析顯示，輪候時間普遍有所改善。牙科治療的平均輪候時間由 2013 年 1 月 1 日的 10.2 個月縮短至 2016 年 1 月 1 日的 8.5 個月；年度檢查的平均輪候時間則由 2013 年 1 月 1 日的 12.7 個月縮短至 2016 年 1 月 1 日的 11.7 個月。衛生署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示，多年來，該署已推行多項措施，以縮短輪候時間。舉例而言，該署把輪候時間較長的診所與輪候時間較短的診所配成一組，以便將公務員及合資格人士由前者轉介後者。另一例子是，該署向公務員及合資格人士發信，邀請他們轉往其他牙科服務需求較低的診所就診。然而，審計署留意到：

- (a) **年度檢查的輪候時間超過 1 年** 截至 2016 年 1 月 1 日，4 間診所提供的年度檢查輪候時間仍超過 1 年(13 至 14 個月——見表七)；
及

表七

年度檢查輪候時間超過 1 年的 4 間診所
(截至 2013 年 1 月 1 日及 2016 年 1 月 1 日)

診所	截至 2013 年 1 月 1 日	截至 2016 年 1 月 1 日	改善幅度 (與 2013 年 1 月 1 日的 情況相比)
	輪候時間 (註) (月)		
仁愛牙科診所	15	14	1 (6.7%)
元朗賽馬會牙科診所	13	13	0 (0%)
粉嶺健康中心牙科診所	14	13	1 (7.1%)
大埔王少清牙科診所	14	13	1 (7.1%)

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

註：衛生署表示，每次牙科檢查相隔 12 個月的安排比較理想。然而，對於口腔健康可能出現問題或有特殊需要的人士，或須縮短其每次牙科檢查相隔的時間 (例如 6 個月)。

- (b) **輪候時間差距甚遠** 截至 2016 年 1 月 1 日，不同診所的牙科治療輪候時間由 2 個月至 18 個月不等，而年度檢查的輪候時間則由 9 個月至 14 個月不等。表八列出診所的輪候時間。

表八

牙科治療及年度檢查的輪候時間
(2016 年 1 月 1 日)

輪候時間 (月)	牙科治療	年度檢查
	(診所數目)	
1 至 3	2 (5%) (註 1)	0 (0%)
4 至 6	10 (27%)	0 (0%)
7 至 9	14 (38%)	1 (3%)
10 至 12	7 (19%)	31 (86%)
13 至 15	1 (3%)	4 (11%) (註 2)
16 至 18	3 (8%) (註 3)	0 (0%)
總計	37 (100%)	36 (100%) (註 4)

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

註 1：該 2 間診所為西區牙科診所 (輪候時間 2 個月) 及大澳牙科診所 (輪候時間 2 個月)。

註 2：該 4 間診所為仁愛牙科診所 (輪候時間 14 個月)、元朗賽馬會牙科診所 (輪候時間 13 個月)、粉嶺健康中心牙科診所 (輪候時間 13 個月) 及大埔王少清牙科診所 (輪候時間 13 個月)。

註 3：該 3 間診所為元朗賽馬會牙科診所 (輪候時間 18 個月)、仁愛牙科診所 (輪候時間 17 個月) 及粉嶺健康中心牙科診所 (輪候時間 16 個月)。

註 4：在 37 間診所中，只有 36 間提供年度檢查服務。

3.9 一些診所的牙科覆診輪候時間長，情況未如理想。衛生署需要監察牙科覆診的輪候時間，並採取進一步行動，視乎情況縮短輪候時間 (例如考慮重整各間診所的服務，以增加服務需求大的診所的服務名額)。衛生署亦需要探討有何方法，進一步鼓勵公務員及合資格人士轉往其他服務需求較低的牙科診所覆診。

需要考慮擴展試驗計劃

3.10 由於不同診所的輪候時間差距甚遠，衛生署於 2016 年 5 月推行一項試驗計劃，讓兩間診所（即大埔王少清牙科診所及仁愛牙科診所）停止接收新症。首次聯絡該兩間診所預約牙科服務的公務員及合資格人士會獲轉介至其他輪候時間較短的診所。

3.11 審計署留意到，除了推行試驗計劃的兩間診所外，其他診所的輪候人數亦相當多。舉例而言，截至 2016 年 1 月 1 日：

- (a) 於元朗賽馬會牙科診所輪候年度檢查需時 13 個月，輪候牙科治療則需時 18 個月；及
- (b) 於粉嶺健康中心牙科診所輪候年度檢查需時 13 個月，輪候牙科治療則需時 16 個月。

3.12 衛生署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示，該署定於 2016 年 5 月起推行試驗計劃，為期 6 個月。為審慎起見，該署起初只在兩間診所試行計劃。根據初步結果，衛生署認為應在該兩間診所（見第 3.10 段）繼續推行試驗計劃，並在 6 個月後進行檢討。衛生署亦告知審計署，該署會與公務員事務局磋商，考慮是否有需要把試驗計劃擴展至其他診所。

審計署的建議

3.13 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 調查為何有愈來愈大比例的公務員及合資格人士拒絕接受轉介至其他新症輪候時間較短的診所就診，並根據調查結果探討縮短首次牙科診治輪候時間是否可行；
- (b) 監察牙科覆診的輪候時間，並採取進一步行動，視乎情況縮短輪候時間；
- (c) 探討有何方法，進一步鼓勵公務員及合資格人士轉往其他服務需求較低的牙科診所覆診；及
- (d) 監察選定診所停止接收新症試驗計劃的成效，以便能適時決定是否把計劃擴展至其他診所。

政府的回應

3.14 衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 對於到哪間牙科診所就診，公務員及合資格人士各有自己的選擇。衛生署已就牙科診所的不同服務需求和輪候時間採用不同的應對策略。衛生署會不斷監察公務員及合資格人士輪候牙科服務的時間，並繼續努力物色適合為他們提供牙科服務的地點，以期應付某些地區對牙科服務的殷切需求；及
- (b) 衛生署十分重視為公務員及合資格人士提供的牙科護理服務。預約就診的輪候時間不會影響須即時接受牙科治療的人士。衛生署會優先為有緊急牙患的公務員及合資格人士提供治療。所有政府牙科診所都會為他們提供緊急牙科服務，而他們通常都能在其求診的診症時段內獲得治療。

在牙科診所增設手術室

3.15 為應付服務需要，衛生署計劃在 11 間政府牙科診所增設牙科手術室，為公務員及合資格人士提供普通牙科服務。根據衛生署的計劃，在 2011-12 至 2015-16 年度，將有合共 64 間新的手術室投入運作 (註 18)。

手術室未有按計劃投入運作

3.16 在 64 間計劃開設的新手術室當中，11 間 (17%) 在 2016 年 10 月 30 日仍未開始運作，而其中 4 間的運作更已延遲超過 1 年 (見表九)。衛生署在 2016 年 12 月及 2017 年 3 月回應審計署的查詢時表示，在該 11 間手術室中，7 間未能如期投入運作的原因是，有關處所由其他用戶部門佔用，仍有待移交衛生署接管；其餘 4 間之所以未能投入服務，是因為裝備工作出現未能預計的延誤 (例如場地限制和技術問題)，以及未能招聘足夠的牙科醫生來運作已裝備妥當的手術室。關於這方面，審計署留意到，衛生署在 2014 至 2016 年的 3 年間，每年進行一次招聘工作，但並未能填補所有牙科醫生空缺。衛生署亦在 2017 年 2 月告知審計署，該署曾以策略方式重新調配人手到服務需求殷切的手術室

註 18：截至 2017 年 1 月 31 日，在 64 間計劃開設的新手術室中，43 間的預算工程費用 (包括裝修和購買家具及器材的開支) 合共 6,800 萬元。衛生署的記錄並無顯示其餘 21 間的預算工程費用。

工作，並延遲開設一些服務需求較低的手術室。衛生署亦正探討其他方法，補充牙科醫生的人手(註 19)。衛生署表示按照計劃，上述 4 間手術室將於 2017 年 3 月開始運作。

表九

手術室延遲運作
(2016 年 10 月 30 日)

原定開始運作的年份 (註)	新手術室數目		延遲 (年)
2012-13 年度	2	} 4 間手術室 延遲運作 超過 1 年	3 至 4
2014-15 年度	2		1 至 2
2015-16 年度	7		少於 1
總計	11		

資料來源：衛生署的記錄

註：衛生署在其計劃(見第 3.15 段)中訂明預計開始運作的年份，但並無訂明開始運作的確實日期。為進行分析，審計署把有關財政年度的最後一天當作原定開始運作的日期。

3.17 鑑於牙科服務的輪候時間長(見第 3.4 至 3.9 段)，新手術室須適時投入運作。衛生署需要密切監察開設新手術室的進度，並在有需要時迅速採取補救行動。衛生署亦需要繼續探討有效方法，以應付新設手術室的人手需求。

審計署的建議

3.18 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 密切監察開設新手術室的進度，並在有需要時迅速採取補救行動；
及
- (b) 繼續探討有效方法，以應付新設手術室的人手需求。

註 19：衛生署表示，除招聘公務員外，該署正探討其他方法，例如聘請兼職／全職合約牙科醫生。

政府的回應

3.19 衛生署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：為公眾提供特定牙科服務

4.1 本部分探討為公眾提供特定牙科服務的情況，主要集中於以下範疇：

- (a) 為公眾提供緊急牙科服務 (第 4.2 至 4.7 段)；
- (b) 長者牙科外展服務計劃 (第 4.8 至 4.24 段)；及
- (c) 長者牙科服務資助項目 (第 4.25 至 4.39 段)

為公眾提供緊急牙科服務

4.2 政府在每星期的指定日子及指定時段，在 11 間政府牙科診所 (見附錄 D) 為公眾提供緊急牙科服務 (下稱“牙科街症服務”)。每節牙科街症服務時段都設有名額 (見附錄 H)。尋求緊急牙科服務的病人會以先到先得的方式處理。他們須從其中 1 間政府牙科診所取得籌號，額滿即止。在 2006–07 至 2015–16 年度的 10 年間，11 間政府牙科診所的牙科街症服務每年合共有約 4 萬個派籌名額 (見圖五)。

圖五

衛生署牙科街症服務的派籌名額
(2006-07 至 2015-16 年度)



資源來源：審計署對衛生署記錄的分析

盡量善用牙科街症服務

4.3 根據衛生署在 2014 年就牙科街症服務進行的調查 (註 20)，約 23% 尋求緊急牙科服務的回應者曾因無法從政府牙科診所取得籌號而不能就診。

4.4 另一方面，派籌名額有時並無盡用。舉例而言，在 2015-16 年度，牙科街症服務的整體使用率為 86.3%。年內未使用的派籌名額共有 5 480 個，佔該年名額總數 40 060 個的 13.7%。在 11 間牙科診所中，有 3 間的未使用派籌名額百分比偏高 (25.2% 至 74.7%)(見表十)。

註 20：該次調查共有 1 278 名回應者，是衛生署就牙科街症服務的使用模式進行的最近一次調查。

表十

牙科街症服務派籌名額的使用情況
(2015–16 年度)

政府牙科診所	派籌名額 (派籌數目)				
	總計	已使用		未使用	
大澳牙科診所	384	97	25.3%	287	74.7%
長洲牙科診所	384	192	50.0%	192	50.0%
堅尼地城社區綜合大樓牙科診所	7 896	5 905	74.8%	1 991	25.2%
九龍城牙科診所	6 090	5 177	85.0%	913	15.0%
荃灣政府合署牙科診所	8 148	7 193	88.3%	955	11.7%
粉嶺健康中心牙科診所	2 500	2 218	88.7%	282	11.3%
方逸華牙科診所	2 142	1 952	91.1%	190	8.9%
大埔王少清牙科診所	2 142	1 978	92.3%	164	7.7%
元朗賽馬會牙科診所	4 074	3 769	92.5%	305	7.5%
觀塘牙科診所	4 200	4 028	95.9%	172	4.1%
仁愛牙科診所	2 100	2 071	98.6%	29	1.4%
整體	40 060	34 580	86.3%	5 480	13.7%

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

4.5 未使用的派籌名額共有 5 480 個(見表十)，情況值得關注。第 4.4 段提及的 3 間牙科診所合共有 2 470 (287+192+1 991) 個未使用名額，佔全部 5 480 個的 45%，情況尤其不理想。

審計署的建議

4.6 審計署建議衛生署署長應探討盡量善用牙科街症服務的方法，以便能更有效地利用現有資源滿足公眾的需求。

政府的回應

4.7 衛生署署長同意審計署的建議。

長者牙科外展服務計劃

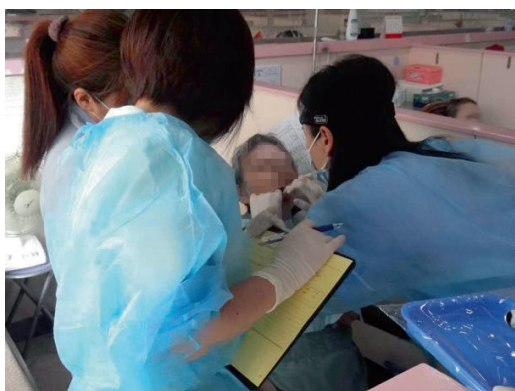
4.8 政府自 2011 年 4 月起推廣長者牙科外展服務計劃(註 21)。根據這項計劃，政府聘用非政府機構為安老院舍及長者日間護理中心的合資格服務使用者提供外展牙科服務(見附錄 E)。非政府機構通過其牙科外展服務隊推行計劃，服務隊成員為機構的人員(包括牙醫)。該計劃提供的服務包括實地口腔健康評估(見照片七)和為護理員提供口腔護理培訓(例如口腔健康講座)(見照片八)。如某些治療不能當場進行，非政府機構會為長者安排陪診服務，讓他們到機構的牙科診所接受治療。

照片七及八

根據長者牙科外展服務計劃 提供服務的例子

照片七

實地口腔健康評估



照片八

口腔護理培訓活動



資料來源：衛生署的記錄

註 21：在 2011 年 4 月至 2014 年 9 月，政府透過食衛局的“院舍及日間護理中心長者基礎牙科外展服務先導計劃”，為長者提供外展牙科服務。2014 年 10 月，衛生署以常規項目形式推出長者牙科外展服務計劃，以取代食衛局的先導計劃。

4.9 衛生署聘用了 11 個非政府機構(共 22 支服務隊，各由最少一名牙醫和一名牙科助理員組成)在 2014 年 10 月至 2017 年 9 月，按為期 3 年的《津貼及服務協議》為長者提供計劃所涵蓋的服務(註 22)。衛生署為有關非政府機構各訂定一份名單，列明該機構須在有關期間為哪些安老院舍及日間護理中心提供外展牙科服務。這項計劃屬自願性質，所有安老院舍、日間護理中心及其服務使用者均可參加。

需要改善服務的覆蓋範圍

4.10 長者牙科外展服務計劃的服務年度由每年 10 月 1 日開始，至翌年 9 月 30 日結束。根據服務規定，在每個服務年度：

- (a) 非政府機構須邀請所有由其負責的安老院舍和日間護理中心參加計劃；及
- (b) 每支牙科外展服務隊均須達到為不少於 1 000 名長者實地提供服務的目標。

4.11 審計署審查了非政府機構在 2015/16 服務年度內提供服務的情況，並留意到：

- (a) **一些安老院舍／日間護理中心並無參加計劃** 於 2015/16 服務年度，在 944 間編配給 11 個非政府機構的安老院舍／日間護理中心當中，有 182 間 (19%) 院舍／中心沒有參加計劃。其中 3 個非政府機構(非政府機構 A、B 及 C)有超過 30% 獲編配的院舍／中心在服務年度內沒有參加計劃(見表十一)。衛生署表示，儘管有關的非政府機構已向那些安老院舍／日間護理中心推介計劃，但有關院舍／中心仍拒絕參加；

註 22：衛生署公開邀請非政府機構參與計劃，並接獲 11 個機構的申請；經評審後，該署認為所有申請機構皆適合提供計劃所涵蓋的服務。

表十一

沒有參加長者牙科外展服務計劃的
安老院舍／日間護理中心
(2015/16 服務年度)

非政府機構	院舍／中心數目		
	編配給 非政府機構	參加計劃	沒有參加計劃
A	45	20 (44%)	25 (56%)
B	40	21 (53%)	19 (47%)
C	99	67 (68%)	32 (32%)
D	61	47 (77%)	14 (23%)
E	64	52 (81%)	12 (19%)
F	104	87 (84%)	17 (16%)
G	56	47 (84%)	9 (16%)
H	354	308 (87%)	46 (13%)
I	25	22 (88%)	3 (12%)
J	75	71 (95%)	4 (5%)
K	21	20 (95%)	1 (5%)
整體	944	762 (81%)	182 (19%) (註)

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

註：在 182 間院舍／中心當中，127 間 (70%) 在 2014/15 服務年度亦無參加計劃。

- (b) **並無提供口腔護理培訓** 牙科外展服務隊在 2015/16 服務年度內探訪了 762 間參加計劃的安老院舍／日間護理中心。非政府機構向衛生署提交的報表顯示，服務隊探訪 76 間 (10%) 院舍／中心期間，並無提供口腔護理培訓。衛生署表示，這主要是由於多間院舍／中心拒絕接受有關培訓；及

- (c) **服務的長者人數未能達標** 在 2015/16 服務年度內，22 支牙科外展服務隊共向 46 337 名長者提供服務 (即實地提供服務——見第 4.10(b) 段)，每隊平均為 2 106 人服務。有一支服務隊只為 868 名長者提供服務，較規定的 1 000 人少 132 人 (13.2%) (註 23)。

4.12 計劃屬自願參與性質 (見第 4.9 段)。審計署認為，衛生署需要探究多間安老院舍／日間護理中心拒絕接受外展牙科服務的原因，並採取措施，鼓勵有關院舍／中心參加計劃。衛生署亦需要確保每支牙科外展服務隊按規定為不少於 1 000 名長者提供服務，以善用資源。

許多長者未獲所需治療

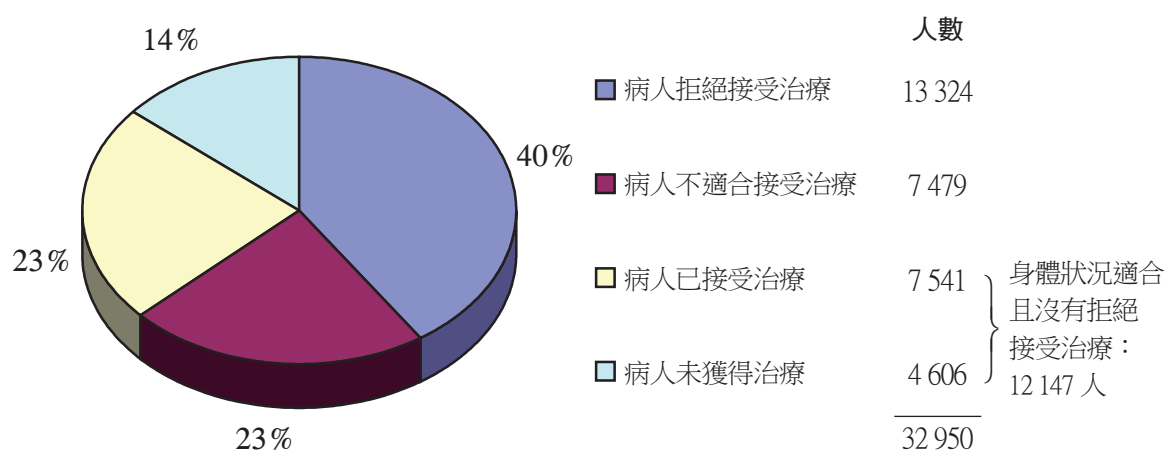
4.13 在 2015/16 服務年度內，牙科外展服務隊為 46 337 名長者提供服務，包括為他們進行實地口腔健康評估。

4.14 牙科外展服務隊為長者進行口腔健康評估時，發現有 32 950 人需要接受牙科治療。然而，有許多長者拒絕接受治療 (13 324 人)，又或因身體狀況而不適合接受治療 (7 479 人)，剩下可接受牙科治療的長者有 12 147 人 (37%)。截至 2016 年 12 月 31 日，在該 12 147 名長者中，只有 7 541 人 (62%) 接受了治療，餘下 4 606 名長者仍未獲得治療 (見圖六)。

註 23：至於其他非政府機構的牙科外展服務隊，每隊所服務的長者人數由 1 397 人至 2 751 人不等。

圖六

為 32 950 名需要接受牙科治療的長者
提供牙科治療
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

4.15 有不少身體狀況適合接受治療的長者 (40%) 拒絕接受治療，這種情況須予進一步查詢。審計署亦留意到，有關 4 606 名未獲得治療的病人，他們仍未獲提供治療的原因並無記錄在案。

4.16 衛生署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在第 4.15 段所提及的 4 606 名未獲得治療的病人中，有關方面已計劃就 4 372 宗個案提供治療。這些個案現正處於不同的跟進階段，例如正等待病人同意或入院。實時更新和記錄這些個案的情況並不可行。至於餘下 234 宗個案，記錄顯示有關方面是基於其他原因而未有計劃為病人提供治療。然而，這 234 宗個案的病人未獲提供治療的確切原因，並無記錄在案；及
- (b) 正如衛生署在 2001 年和 2011 年進行的口腔健康調查中指出，考慮是否為體弱長者進行牙科治療時，應該權衡潛在利弊。國際業界普遍認同，治療體弱長者的重點應在於讓長者感覺舒適和維持有關功能，而不是為他們治療所有口腔毛病。

4.17 審計署認為，衛生署需要查明眾多身體狀況適合接受治療的長者拒絕接受計劃所提供的治療的根本原因，以及加強推廣活動，鼓勵長者接受所需的牙科治療。衛生署也需要密切監察仍未按計劃提供治療的個案 (2015/16 服務年度有 4 372 宗——見第 4.16(a) 段)，以確保能適時為長者提供所需的治療。

未有準確和迅速地更新牙科服務記錄

4.18 為方便進行監察，衛生署要求有關的非政府機構採用牙科診所管理系統。該系統是非政府機構牙醫的平台，用作計劃和記錄為個別長者提供的牙科服務 (例如記錄所進行的口腔健康評估結果、計劃進行的牙科治療和實際提供的牙科治療)。衛生署可透過另一個專用系統，即“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”查看參與計劃的非政府機構所輸入的資料，並編制服務統計報告。

4.19 非政府機構不時向衛生署提交發還牙科治療費用的申請。審計署選取了 40 宗在 2014/15 及 2015/16 服務年度提交總額達 367,690 元的發還費用申請，並根據“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”所編制的服務統計報告核對有關申請，發現有 10 宗 (25%) 個案出現偏差，涉及的申請發還金額為 89,680 元，詳情如下：

- (a) 在 9 宗個案中，系統所記錄的治療日期與申請發還費用表格上所填報的不同；及
- (b) 在 1 宗個案中，系統只顯示“已計劃”進行治療，並無顯示已進行治療。

4.20 衛生署在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示，該署已向有關的非政府機構查證。該 10 宗個案出現偏差，主要是非政府機構人員在輸入資料時出錯所致 (註 24)。審計署認為，系統內的資料是非政府機構提供牙科服務的主要記錄，因此有關機構必須準確和迅速地更新記錄，以便衛生署進行監察。

註 24：衛生署表示，第 4.19(a) 段所述的 9 宗個案，全部都因非政府機構人員把資料輸入系統日期誤作“治療日期”，以致資料與申請表格上的治療日期不符。至於第 4.19(b) 段所提及的個案，有關的非政府機構沒有更新系統的記錄，因此系統未能顯示病人後來已接受治療。

4.21 審計署在 2016 年 11 月進行審查時亦留意到，按衛生署的慣常做法，署方不會根據“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”的記錄核實非政府機構的發還費用申請。該署會按非政府機構的申請向其支付費用，稍後才通過實地檢查，以抽樣方式核實有關申請（見第 4.22 段）。

就實地檢查採取的跟進行動歷時太長

4.22 衛生署向非政府機構付款後，會實地為長者進行口腔檢查，以核實非政府機構的發還費用申請。檢查以抽樣方式進行。審計署留意到，衛生署就一個非政府機構進行實地檢查後展開的跟進工作，經過一段相當長的時間仍未完成（見個案一）。

個案一

就實地檢查採取的跟進行動

1. 在 2014/15 及 2015/16 服務年度，有一個非政府機構根據長者牙科外展服務計劃為長者提供牙科治療（例如補牙）。衛生署根據有關非政府機構提交的發還費用申請向其付款（每宗個案平均 2,507 元）。
2. 2015 年 11 月，衛生署抽選 8 份由有關非政府機構提交的發還費用申請進行核實。該署實地為有關長者進行口腔檢查，但無法核實該機構報稱為兩名長者所提供的服務：

長者	報稱曾提供的服務	申請發還金額 (元)	衛生署的檢查結果	有關非政府機構的回應
1	補牙 1 隻	350	有關牙齒內沒有補牙物	有關非政府機構解釋，已計劃為有關長者補牙（因此申請發還費用），但後來因他們的口腔健康狀況有變而為其提供了其他治療。
2	補牙 6 隻	2,100	有關牙齒全部缺失	

個案一（續）

3. 有關非政府機構承認，其工作人員在提交發還費用申請時出錯，就原定的治療申請發還款項，卻並沒察覺到因有關長者的口腔健康狀況有變，以致實際給予的治療與原定的不同。衛生署認為，體弱長者的口腔狀況出現變化亦屬常見，而資料上出現偏差是因人手處理出錯所致，並無涉及任何欺詐意圖。

4. 2015 年 12 月，為確定是否有其他涉及類似錯誤的個案，衛生署採取跟進行動，要求有關非政府機構覆檢其所有發還費用申請，並於 2016 年 1 月底前匯報其覆檢結果。2016 年 3 月，有關非政府機構按衛生署的要求，與衛生署人員會面以跟進相關事宜。2016 年 6 月，有關非政府機構通知衛生署，已委聘獨立核數師覆檢有關的發還費用申請。

5. 2017 年 1 月，衛生署收到有關非政府機構的覆檢結果。衛生署在 2017 年 2 月就覆檢結果進行核實。

審計署的意見

6. 雖然衛生署正核實有關機構提交的覆檢結果，但跟進工作在發還費用申請於 2015 年 11 月被抽選以作核實後超過 1 年仍未完成，情況不太理想。衛生署需要迅速採取行動，追討就非政府機構未有提供的服務所支付的款項（例如因長者的口腔狀況及治療計劃有變）。

資料來源：審計署對衛生署記錄的分析

審計署的建議

4.23 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 探究多間安老院舍／日間護理中心拒絕接受為長者提供的外展牙科服務的原因，並採取措施，鼓勵有關院舍／中心參與長者牙科外展服務計劃；
- (b) 確保每支牙科外展服務隊按《津貼及服務協議》的規定，為不少於 1 000 名長者提供服務；
- (c) 查明身體狀況適合接受治療的長者拒絕接受長者牙科外展服務計劃所提供的治療的根本原因；

- (d) 採取措施 (例如加強推廣活動)，鼓勵長者接受所需的牙科治療；
- (e) 密切監察仍未按長者牙科外展服務計劃提供治療的個案，以確保能適時為長者提供所需的治療；
- (f) 提醒非政府機構須準確和迅速地更新牙科診所管理系統內的牙科服務記錄；
- (g) 考慮在付款予非政府機構前，利用“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”查證這些機構提交的發還費用申請；及
- (h) 密切跟進有關的非政府機構覆檢發還費用申請的結果 (見第 4.22 段個案一)，並迅速採取行動，追討就非政府機構未有提供的服務所支付的款項。

政府的回應

4.24 衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 衛生署會研究安老院舍／日間護理中心不參加長者牙科外展服務計劃的原因，並繼續推動這些院舍／中心參加計劃；
- (b) 衛生署會鼓勵有關的非政府機構向其服務使用者提供全面而專業的意見，向他們講解牙科治療的利弊，同時對國際業界對治療體弱長者的共識 (即提供以病人為本的牙科服務) 及病人聽取詳細解釋後拒絕接受治療的決定予以尊重；及
- (c) 衛生署已由 2016 年 12 月開始，根據“牙科診所管理系統——外展匯報管理服務”的記錄核實非政府機構提交的發還費用申請。

長者牙科服務資助項目

4.25 關愛基金於 2012 年 9 月推出長者牙科服務資助項目，為合資格的低收入長者提供免費鑲配活動假牙及其他相關牙科服務 (包括口腔檢查、洗牙、補牙、脫牙、X 光檢查)。政府代表前關愛基金督導委員會 (註 25)，委任機構 A 為項目的推行機構。機構 A 透過舉辦座談會及展覽和發出函件，邀請香港的註冊牙醫參與項目。

4.26 截至 2016 年 9 月 30 日，共有 415 名私家牙醫及 98 名來自非政府機構營運的牙科診所的牙醫參與項目，為長者提供服務 (即鑲配假牙及其他相關牙科服務)。關愛基金透過機構 A 向參與的牙醫及非政府機構就其所提供的服務發還費用。在行政上，食衛局協助關愛基金監督項目的推行情況。

需要鼓勵長者參加項目

4.27 長者牙科服務資助項目在 2012 年 9 月推出時，只涵蓋接受家居照顧服務的長者 (見附錄 E 註 2)。政府在隨後數年擴闊了項目的覆蓋範圍：

- (a) **2013 年 5 月** 在 2012 年 9 月，符合資格參加項目的人士為在 2011 年 12 月 31 日 (截算日期) 使用家居照顧服務的長者。在 2013 年 5 月，截算日期延至 2012 年 12 月 31 日；
- (b) **2014 年 6 月** 截算日期再延至 2013 年 12 月 31 日；
- (c) **2014 年 12 月** 取消截算日期；
- (d) **2015 年 9 月** 項目的覆蓋範圍擴展至 80 歲或以上領取長者生活津貼的人士；及
- (e) **2016 年 10 月** 領取長者生活津貼人士的年齡限制由“80 歲或以上”放寬至“75 歲或以上”。

註 25：關愛基金於 2013 年納入扶貧委員會的工作範圍，而前關愛基金督導委員會的角色亦由扶貧委員會取代。由政務司司長擔任主席的扶貧委員會下設關愛基金專責小組，負責就基金的各項安排 (包括投資、財務和行政運作等)、擬定援助項目、統籌和監察項目的推行及檢討項目的成效等方面，向扶貧委員會作出建議。目前，關愛基金專責小組由 7 名扶貧委員會委員 (包括主席)、1 名副主席、14 名增補委員及 6 名當然委員組成。當然委員由教育局、食衛局、民政事務局、民政事務總署、勞工及福利局和社會福利署的代表出任。

4.28 截至 2016 年 9 月 30 日，鑑於資助項目的覆蓋範圍已擴闊，估計有 134 000 名長者符合參加項目的資格(註 26)。然而，審計署得悉，只有 10 733 名長者參加有關項目，整體參與率為 8%(見表十二)。

表十二

長者牙科服務資助項目的參加者
(2016 年 9 月 30 日)

目標參加者	估計合資格長者人數 (a)	參加項目的長者人數 (b)	參與率 (c)=(b)/(a) × 100%
使用家居照顧服務的人士	14 000	1 743	12.5%
領取長者生活津貼的人士	120 000	8 990	7.5%
整體	134 000	10 733	8.0%

資料來源：審計署對食衛局記錄的分析

4.29 食衛局在 2017 年 2 月及 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 有關項目的參與情況受多項因素影響。根據衛生署在 2011 年進行的口腔健康調查(見第 1.15 段)，約 25% 居於社區的長者(即非居於院舍的長者)有鑲配假牙的需要，但只有 7% 長者認為自己有此需要。有關數字與項目的實際參與率吻合。這或可說明項目的參與率很視乎長者對接受鑲配假牙服務的反應和意願。此外，參與率亦受其他因素影響，例如參與牙醫的診症名額和需要接受牙科服務的長者與參與牙醫的配對；
- (b) 長者參加項目與否，純屬自願。食衛局委託全港約 180 個長者地區中心／社區中心／非政府機構的牙科診所，針對合資格的長者宣傳有關項目，並處理有興趣參加項目的長者提交的申請。這些長者最終會否參加項目，純粹是個人選擇；及

註 26：符合資格參加項目的人士為 60 歲或以上使用家居照顧服務(見附錄 E 註 2)而沒有根據綜援計劃領取援助的人士，或 80 歲或以上(年齡限制於 2016 年 10 月放寬至 75 歲或以上)領取長者生活津貼的人士。

- (c) 同樣，牙醫參與項目與否，亦屬自願。願意參與項目並為長者提供鑲配假牙服務的牙醫，也可自行決定承接的個案數目。

4.30 審計署認為，食衛局需要採取措施，鼓勵長者參加項目，使更多長者受惠。

需要改善文件記錄

4.31 參與項目的牙醫及非政府機構的牙科診所不時向關愛基金申請發還牙科服務費用。關愛基金以發還墊款的方式，透過機構 A 向參與的牙醫及非政府機構的牙科診所支付牙科費用。現時，每名病人的資助上限為 14,390 元，並會根據綜合社會保障援助計劃 (綜援計劃) 下發放的牙科津貼而調整 (見第 1.11 段註 7(a))。

4.32 2015 年 9 月，項目的覆蓋範圍擴展至領取長者生活津貼的人士 (見第 4.27(d) 段)。由於受惠個案的數目相對較多，機構 A 經徵詢食衛局的意見後推出新措施，改善核實發還費用申請的程序。審計署得悉，自 2016 年 3 月起，已實施的主要措施如下：

- (a) **就曾接受服務的長者進行調查** 透過電話抽樣調查相關病人 (即長者)，確認他們所接受的牙科服務；及
- (b) **跟進行動** 把調查結果與牙醫提交的發還費用申請作比對，檢視兩者是否有偏差。如發現不符合規定的情況，便會採取跟進行動 (例如表面證據顯示涉及欺詐的個案會轉介有關執法部門跟進)。

4.33 在 2016 年 3 月至 9 月期間，機構 A 調查了 155 宗個案，發現當中 45 宗 (29%) 可能有偏差。審計署留意到，在這 45 宗個案中：

- (a) 已就 6 宗個案採取跟進行動；及
- (b) 另外 39 宗個案被認為無須採取跟進行動。在這 39 宗個案中，有 4 宗的不作跟進理據可藉更妥善的方式記錄在案。

機構 A 在 2017 年 1 月及 2 月回應審計署的查詢時，向審計署提供了不就該 4 宗個案採取跟進行動的理據。審計署認為，對於在長者電話調查中發現偏差但

不採取跟進行動的個案，有需要藉更妥善的方式把不作跟進的理據記錄在案，以加強公眾問責程度。

行政費高昂

4.34 機構 A 是長者牙科服務資助項目的推行機構，獲基金發還該項目涉及的行政費。行政費涵蓋多項開支，即：

- (a) 非政府機構為處理申請所申領的手續費 (每宗 50 元)；
- (b) 推行項目所涉及的員工開支，例如核實並安排向參與的牙醫付款、處理投訴及查詢，以及抽查發還費用申請 (截至 2016 年 11 月 30 日，機構 A 僱用了 18 人)；及
- (c) 辦公室開支，例如保養牙科預約系統及相關電腦服務。

4.35 一般而言，基金項目的行政費以該項目預算資助總額的 5% 為上限，目標是使平均行政費長期維持在佔資助總額 5% 以下的水平。因此，扶貧委員會為該項目批出預算時，把機構 A 可支出的行政費上限定為該項目預算資助總額的 5%。

4.36 審計署留意到，在 2012–13 至 2015–16 年度期間，機構 A 所花的行政費達 1,070 萬元，相當於上述期間該項目資助總額 5,692 萬元的 18.8%。食衛局在 2017 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 機構 A 在最初數年所花的行政費佔資助額的比例超過 5%，原因是有關費用包括成立費用 (例如設計和印製宣傳品、採購辦公室設備，以及為規劃和實施該項目而提供所需的人手支援)。隨着項目擴展，參加者數目增加，行政費所佔的比例已大幅減少；及
- (b) 機構 A 所擔當的角色獨特，不能由其他機構取代。正如前關愛基金督導委員會的文件所述，機構 A 屬非牟利專業組織，大部分在本地註冊的牙醫均為其會員，所以獲邀擔任有關項目的推行機構。機構 A 負責與私家牙醫和非政府機構的牙科診所協調，推動他們積極參與項目。

4.37 然而，鑑於該項目在 2012-13 至 2015-16 年度的行政費總額相當於資助總額的 18.8%，審計署認為有需要進一步削減行政費，以符合關愛基金的規定，並提升規模經濟效益。

審計署的建議

4.38 審計署**建議**食物及衛生局局長應：

- (a) 採取措施，鼓勵長者參加長者牙科服務資助項目；
- (b) 對於在長者電話調查中發現偏差的個案，把不作跟進行動的理據更妥善地記錄在案；及
- (c) 與機構 A 研究如何進一步削減行政費，以符合關愛基金的規定。

政府的回應

4.39 食物及衛生局局長整體上同意審計署的建議。

第 5 部分：口腔健康的達標情況

5.1 本部分探討社區在口腔健康方面的達標情況。

政府訂立的口腔健康目標

5.2 醫務發展諮詢委員會轄下的牙科小組委員會於 1989 年 3 月成立(註 27)。牙科小組委員會就影響香港口腔健康服務的因素進行監察和檢討。1991 年 3 月，牙科小組委員會完成一項有關口腔健康的檢討，並提出多項建議，包括為社區內不同年齡組別的人士(即 5 歲、12 歲、18 歲及 35 至 44 歲的人士)訂立一系列口腔健康目標。表十三列舉了其中一些擬於 2010 年及 2025 年達到的口腔健康目標。

表十三

擬於 2010 年及 2025 年達到的其中一些口腔健康目標

年齡組別	2010 年的目標	2025 年的目標
5 歲	<ul style="list-style-type: none">70% 的人沒有蛀牙(即牙齒沒有蛀蝕迹象)最多 10% 的人有 3 隻以上齲蝕、拔除、填補的牙齒	<ul style="list-style-type: none">90% 的人沒有蛀牙最多 10% 的人有 3 隻以上齲蝕、拔除、填補的牙齒
12 歲	<ul style="list-style-type: none">70% 的人的恆齒中沒有蛀牙齲齒、失齒及補齒(齲失補齒)指數(註)為 1 或以下	<ul style="list-style-type: none">85% 的人的恆齒中沒有蛀牙齲失補齒指數低於 1
18 歲	<ul style="list-style-type: none">60% 的人沒有蛀牙齲失補齒指數為 2 或以下	<ul style="list-style-type: none">85% 的人沒有蛀牙齲失補齒指數低於 1
35 至 44 歲	<ul style="list-style-type: none">20% 的人沒有蛀牙齲失補齒指數低於 6	<ul style="list-style-type: none">30% 的人沒有蛀牙齲失補齒指數低於 5
長者 (65 歲以上)	沒有訂立目標	沒有訂立目標

資料來源：衛生署的記錄

註：齲失補齒指數指個人患上蛀牙的普遍程度，是齲齒、失齒和補齒數目的總和。一般而言，指數愈低，口腔狀況愈佳。

註 27：醫務發展諮詢委員會由當時的香港總督委任，負責就醫療衛生服務向政府提出意見。委員會轄下牙科小組委員會的成員包括學者、牙醫及政府代表(例如衛生署官員)。

5.3 根據前布政司署衛生福利科於 1991 年發出的醫務發展諮詢委員會文件，政府同意牙科小組委員會的建議，並就推行有關建議進行規劃。

未能完全達到口腔健康目標

5.4 政府的牙科服務主要由衛生署提供 (見第 1.6 段)。衛生署帶頭在全港推行口腔健康教育及促進口腔健康的工作，並就此提供支援 (見第 2.2 段)。衛生署上一次進行口腔健康調查是在 2011 年。審計署留意到，調查結果顯示為 2010 年設定的其中一些口腔健康目標未能達到：

- (a) **5 歲兒童** 在參與調查的 5 歲兒童中：
 - (i) 沒有蛀牙的佔 49.3%，未能達到“70% 的人沒有蛀牙”的目標；
及
 - (ii) 有 4 隻或以上“齲齒、失齒、補齒”的佔 26.2%，未能達到“最多 10% 的人有 3 隻以上齲蝕、拔除、填補的牙齒”的目標；
及
- (b) **35 至 44 歲人士** 在參與調查的 35 至 44 歲人士中：
 - (i) 沒有蛀牙的佔 3.9%，未能達到“20% 的人沒有蛀牙”的目標；
及
 - (ii) 整體的齲失補齒指數為 6.9，未能達到“齲失補齒指數低於 6”的目標。

5.5 衛生署在 2017 年 2 月及 3 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 衛生署知悉醫務發展諮詢委員會牙科小組委員會就口腔健康工作目標提出的建議，但在 1990 年進行內部評估後，該署認為部分建議對資源方面構成直接影響，必須估計所涉成本。儘管衛生署並無積極按建議的口腔健康目標衡量各項計劃的成效，該署認同推行部分建議或會帶來一些改善或有助達致口腔健康的工作目標；
- (b) 衛生署只集中把 2011 年口腔健康調查的結果與 2001 年的調查結果作比較。由於社會因素有變，參考 20 年前訂立的口腔健康目標，意義也許不大，因此該署沒有公布該等目標的達標程度；

- (c) 目標只是一個方向，評估成果時不能單看目標，因當中牽涉提供不同的服務；及
- (d) 調查結果反映香港的口腔健康狀況與其他已發展國家相若。

審計署留意到，現時的口腔健康目標有待檢討，目標亦可定得更好（見第 5.6(a) 及 (b) 段）。

在訂立和評估目標方面可予改善

5.6 2010 年及 2025 年的口腔健康目標於 1991 年 3 月訂立。審計署留意到，在訂立和評估口腔健康目標方面有可予改善之處：

- (a) **沒有檢討口腔健康目標** 在 2001 年 5 月及 2003 年 1 月，立法會衛生事務委員會獲悉，政府將檢討並制訂社區口腔健康的長遠策略及目標。截至 2016 年 12 月 31 日，亦即 2003 年 1 月起計的 13 年後，政府仍未就口腔健康目標進行檢討。事實上，現有的口腔健康目標是於 1991 年訂立，距今約 26 年，可能已不合時宜；
- (b) **沒有為長者訂立口腔健康目標** 雖然長者是多項牙科計劃的主要對象（見第 4.8 至 4.39 段），政府並未為他們訂立口腔健康目標（見第 5.2 段表十三）。衛生署表示，這可能由於難以為長者訂立實際可行的目標（例如當時可能預計難以向長者收集足夠數據），而且存在很多不能控制的因素；及
- (c) **調查相隔的時間太長** 衛生署在 2001 年進行首次口腔健康調查，第二次在 2011 年進行，前後相隔 10 年。之後，新的國際指引於 2013 年公布，建議有關調查應每隔 5 至 6 年進行一次（註 28）。衛生署表示，新的國際指引只屬建議性質，進行調查的頻率，應視乎不同國家和地區的情況而定。儘管如此，衛生署在 2017 年 3 月告知審計署，該署正着手籌備按計劃在相隔 10 年後進行 2021 年的調查。

註 28：根據世衛於 2013 年發出的“口腔健康調查——基本方法”，在同一社區或環境中，口腔健康調查應定期進行，每隔 5 至 6 年一次。

審計署的建議

5.7 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 就口腔健康目標進行檢討；
- (b) 檢討日後應如何進行口腔健康調查，過程中應考慮國際良好慣例、提供足夠涵蓋面的需要，以及其他與香港情況有關的因素 (例如可用的資源)；及
- (c) 在檢討口腔健康目標後，考慮公布各項目標的達標程度，以加強公眾問責程度及透明度。

政府的回應

5.8 衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示會考慮在日後公布各項目標的達標程度。

附錄 A
(參閱第 1.7(a) 及 2.2 段)

**衛生署口腔健康教育組的教育及宣傳計劃
(2015–16 年度的主要計劃)**

目標對象	計劃	詳情
學前兒童	陽光笑容 新一代	此計劃協助兒童建立良好的刷牙和飲食習慣，以預防牙患。口腔健康教育組製作多元化的教材(包括卡通視像光碟和故事書)，分發給幼稚園和幼兒園使用。
	陽光笑容 小樂園	此計劃專為 4 歲(幼稚園 K2 班／幼兒園 N3 班)學生而設，目的是協助他們通過“陽光笑容小樂園”的互動遊戲和活動，養成良好的口腔護理習慣。
小學生	陽光笑容 流動教室	一輛口腔健康教育巴士巡迴探訪不同小學，作為一個課堂以外的輔助教室，以增進小學生的口腔健康知識，並協助他們提升掌握口腔護理技巧的能力。
	“陽光笑容 滿校園” 行動	這是為小學生而設的校本口腔健康推廣計劃，把高小(小四至小六)學生訓練成為“陽光笑容大使”，讓小學生知道保持牙齒清潔的重要性。
中學生	健腔先鋒 行動	這是為中學生而設的校本口腔健康推廣計劃，透過朋輩主導方式向中一學生推廣口腔健康，以期減少他們牙齦流血的情況，並讓他們養成使用牙線的習慣。
特殊學校學生	蒲公英護 齒行動	此計劃旨在推廣有系統的刷牙方法和使用牙線技巧，由口腔健康教育組與一間中度智障兒童學校合作設計。
所有人(包 括成人和長 者)	全港愛牙 運動	此項運動每年都有不同主題，通過傳媒(如電視、電台和報章)及港鐵站廣告向公眾推廣口腔健康。

資料來源：衛生署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.7(b) 段)

學童牙科診所

診所	服務地區	名稱
1	港島及離島	鄧肇堅學童牙科診所 • 麥理浩牙科中心 1 樓 • 麥理浩牙科中心 5 樓
2	九龍	亞皆老街賽馬會學童牙科診所 1 樓
3	九龍	亞皆老街賽馬會學童牙科診所 3 樓
4	九龍	藍田學童牙科診所
5	新界東	粉嶺學童牙科診所
6	新界東	尤德夫人學童牙科診所
7	新界西及離島	下葵涌學童牙科診所
8	新界西	屯門學童牙科診所

資料來源：衛生署的記錄

附錄 C
(參閱第 1.8 及 1.10 段)

公務員及合資格人士和公眾的
假牙和口腔裝置收費
(2016 年)

公務員及合資格人士應繳費用

部分／全副假牙／口腔裝置						
月薪 (總薪級表)	新假牙／ 裝置 (每隻牙 計) (元)	改裝現有的 假牙／裝置 (改樣、加底、 修補或加置 每隻牙齒) (元)	牙托 充填 物體 (元)	上下顎 修復服 務最高 收費額 (元)	上顎或 下顎 修復 服務 最高 收費額 (元)	牙橋的每個 固位體／ 橋體 (如為 馬利蘭 (Maryland) 橋托，則為 費用減半) (元)
第 6 點及 以下或同等 薪點	8	8	15	181	92	64
第 7 至 21 點或同等 薪點	37	17	92	273	138	102
第 22 至 33 點或同等 薪點	74	37	181	549	273	201
第 34 點或 同等薪點及 以上	147	74	365	1,097	549	412

資料來源：《公務員事務規例》

附錄 C

(續)

(參閱第 1.8 及 1.10 段)

公眾應繳費用

		(元)
合資格人士 (見第 1.9 段註 6)		
1	丙烯酸酯牙托 (每隻牙) (註)	43
	有多於 5 隻牙的單顎假牙的最高收費	375
	有 1 至 5 隻牙的單顎假牙的最低收費	190
2	假牙托重修	80
3	假牙托修補／加底	73
4	加置牙齒 (每隻牙)	43
	(單顎假牙托最高收費)	80
5	填補器 (註)	每隻牙 43 另加 125
6	口腔頷面部補缺器	280 – 545
7	其他口腔頷面部補缺器 (裂骨固定器及齒夾、電療物安放器、咬合器等)	免費
非符合資格人士		
1	固定器	
	金 (牙冠／嵌體／高嵌體／牙橋) —— 每單位	1,430
	瓷 (牙冠／牙橋) —— 每單位	1,840
	馬利蘭 (Maryland) 牙橋	
	—— 每個瓷單位	1,840
	—— 每個金屬單位	520
2	活動器	
	鉻鈷牙托 —— 金屬架	2,420 另加 每隻牙 50
	丙烯酸酯牙托 —— 基托	1,060 另加 每隻牙 50
	填補器 —— 基托	1,260 另加 每隻牙 50
	修補／加底／加置	255 另加 每隻牙 50
3	植入物	
	下面結構 —— 每個植體	2,100
	上面結構	
	—— 每個牙冠單位	2,540
	—— 每個牙托	4,180
4	口腔頷面部補缺器及其他口腔頷面部補缺器	收費由主診牙科 醫生按成本決定

資料來源：衛生署的記錄

註：使用鉻鈷器材時雙倍收費

附錄 D
(參閱第 1.8 至 1.10
及 4.2 段)

政府牙科診所、牙齒矯正科診所和
口腔頷面外科及牙科部

診所	地區	名稱	提供的牙科服務			
			公務員及 合資格人士		公眾	
			普通	專科 (註)	緊急	專科 (註)
政府牙科診所						
1	中西區	海港政府大樓牙科診所	✓			
2	中西區	堅尼地城社區綜合大樓牙科診所	✓		✓	
3	中西區	金鐘政府合署牙科診所	✓			
4	中西區	西營盤牙科診所 3 樓	✓			
5	中西區	西營盤牙科診所 8 樓	✓	✓		
6	中西區	域多利道牙科診所	✓			
7	中西區	西區牙科診所	✓	✓		
8	東區	柴灣政府牙科診所	✓			
9	東區	鄧肇堅牙科診所	✓			
10	離島	長洲牙科診所	✓		✓	
11	離島	大澳牙科診所	✓		✓	
12	離島	東涌牙科診所	✓			
13	九龍城	九龍城牙科診所	✓		✓	
14	葵青	下葵涌政府牙科診所	✓			
15	葵青	葵涌醫院牙科診所	✓			
16	葵青	上葵涌政府牙科診所	✓			
17	觀塘	觀塘牙科診所	✓		✓	
18	觀塘	觀塘容鳳書牙科診所	✓			
19	北區	粉嶺健康中心牙科診所	✓		✓	

附錄 D

(續)

(參閱第 1.8 至 1.10

及 4.2 段)

診所	地區	名稱	提供的牙科服務			
			公務員及合資格人士		公眾	
			普通	專科 (註)	緊急	專科 (註)
20	西貢	方逸華牙科診所	✓		✓	
21	西貢	將軍澳牙科診所	✓			
22	沙田	馬鞍山牙科診所	✓			
23	沙田	尤德夫人政府牙科診所	✓			
24	深水埗	長沙灣政府合署牙科診所	✓	✓		
25	南區	香港仔賽馬會牙科診所	✓			
26	南區	香港警察學院牙科診所	✓			
27	大埔	大埔王少清牙科診所	✓		✓	
28	荃灣	荃灣牙科診所	✓			
29	荃灣	荃灣政府合署牙科診所	✓		✓	
30	屯門	青山醫院牙科診所	✓			
31	屯門	仁愛牙科診所	✓		✓	
32	灣仔	麥理浩牙科中心 2 樓	✓	✓		
33	灣仔	麥理浩牙科中心 6 樓	✓			
34	灣仔	灣仔牙科診所	✓			
35	油尖旺	李寶椿牙科診所	✓			
36	油尖旺	油麻地牙科診所	✓			
37	元朗	元朗賽馬會牙科診所	✓		✓	
38	元朗	容鳳書牙科診所	✓			
牙齒矯正科診所						
1	中西區	海港政府大樓 牙齒矯正科診所		✓		
2	油尖旺	油麻地牙齒矯正科診所		✓		

附錄 D

(續)

(參閱第 1.8 至 1.10
及 4.2 段)

診所	地區	名稱	提供的牙科服務			
			公務員及 合資格人士		公眾	
			普通	專科 (註)	緊急	專科 (註)
口腔頷面外科及牙科部						
1	東區	東區尤德夫人那打素醫院 口腔頷面外科及牙科部		✓		✓
2	葵青	瑪嘉烈醫院口腔頷面外科 及牙科部		✓		✓
3	北區	北區醫院口腔頷面外科及 牙科部		✓		✓
4	沙田	威爾斯親王醫院口腔頷面 外科及牙科部		✓		✓
5	南區	瑪麗醫院口腔頷面外科及 牙科部		✓		✓
6	屯門	屯門醫院口腔頷面外科及 牙科部		✓		✓
7	油尖旺	伊利沙伯醫院口腔頷面外 科及牙科部		✓		✓

資料來源：衛生署的記錄

註：專科牙科服務包括牙髓治療科、口腔頤面外科、牙齒矯正科、兒童齒科、牙周治療科、修復齒科及牙齒修復學。

附錄 E
(參閱第 1.11、4.8、
4.27 及 4.28 段)

**為有特殊需要人士提供的牙科服務
(2016 年 9 月 30 日)**

資格	提供的服務	支付給參與機構的款項
衛生署：長者牙科外展服務計劃		
60 歲或以上持有香港身份證，並在安老院舍居住或使用日間護理中心(註 1)服務的長者	<ul style="list-style-type: none"> 實地基礎牙科護理服務 實地或在非政府機構營運的牙科診所提供進一步治療 實地為護理員、長者及其家人提供口腔護理培訓 	<ul style="list-style-type: none"> 每年就每名接受服務的長者津貼 550 元 按綜援計劃之下的牙科津貼發還治療費用 就每節實際服務給予陪診資助 200 元 就每節實際服務給予交通資助 300 元 每支牙科外展服務隊的牙科設備及設施的津貼上限為成本的 50%，數額不得超過 18 萬元
關愛基金：長者牙科服務資助項目		
<ul style="list-style-type: none"> 60 歲或以上現正使用家居照顧服務(註 2)但並無領取綜援的長者 80 歲或以上領取長者生活津貼的長者 	<ul style="list-style-type: none"> 鑲配活動假牙及其他所需的相關牙科服務(洗牙、補牙、脫牙及 X 光檢查) 	<ul style="list-style-type: none"> 向機構 A 支付項目的實際行政費 就每名受惠者向參與的牙醫和非政府機構牙科診所發還最高資助金額 14,390 元

附錄 E

(續)

(參閱第 1.11、4.8、
4.27 及 4.28 段)

資格	提供的服務	支付給參與機構的款項
食衛局：智障人士牙科服務先導計劃		
18 歲或以上領取綜援、傷殘津貼或持有醫院管理局發出的醫療費用減免證明書的智障人士	提供牙科服務，輔以特別支援措施	<ul style="list-style-type: none"> 向機構 A 支付計劃的實際行政費 就每名受惠者向參與的機構發還最高資助金額 19,000 元

資料來源：衛生署及食衛局的記錄

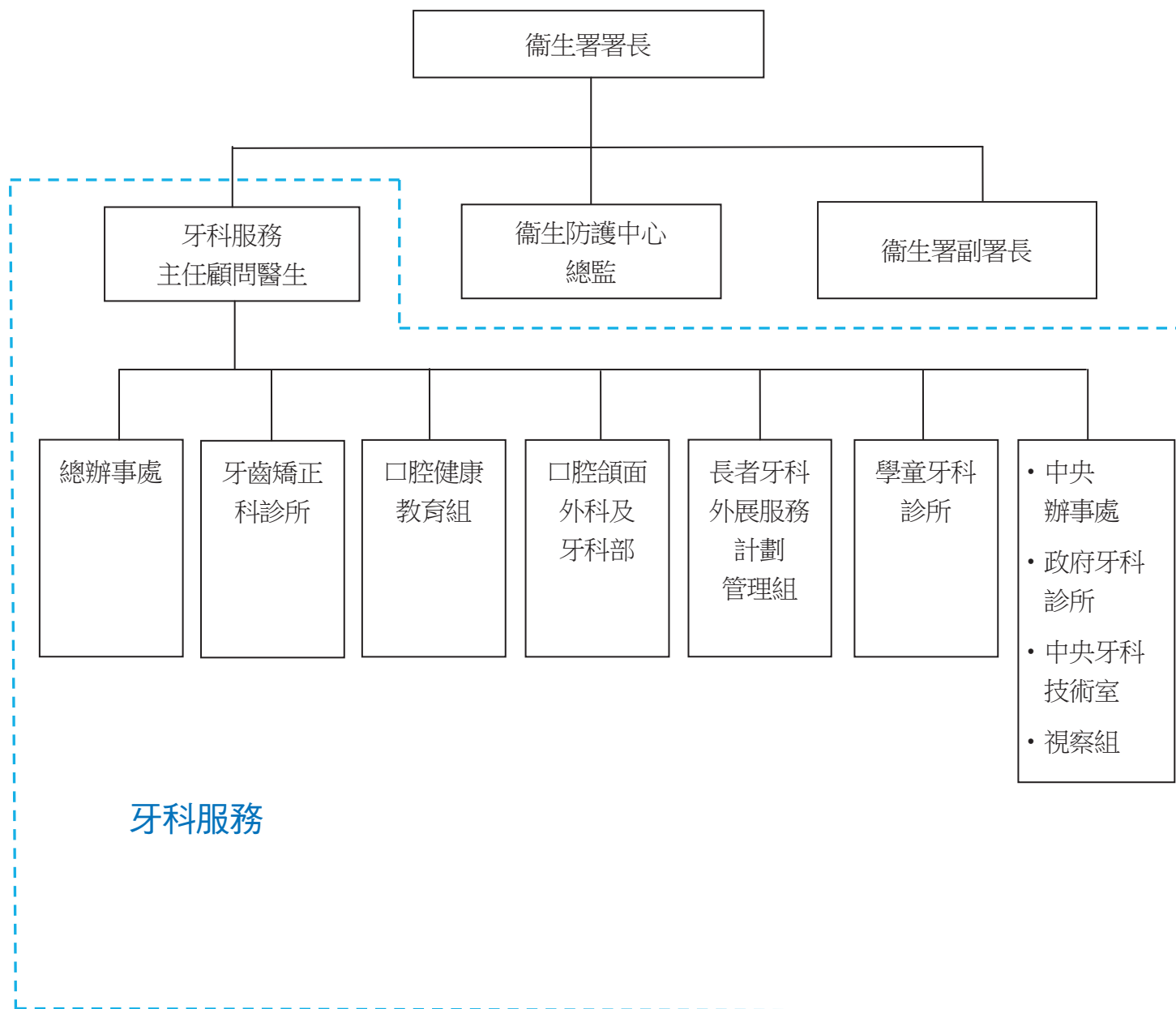
註 1：日間護理中心由非政府機構(包括獲社會福利署資助的機構)營運。這些中心為體弱長者和患有認知障礙症的長者提供日間護理和支援服務，並為護老者提供各種支援和協助。

註 2：家居照顧服務包括：

- 透過改善家居及社區照顧服務為 60 歲或以上的體弱長者提供綜合服務，讓他們在熟悉的家居及社區環境中接受護理及照顧，並使他們的身體機能維持在最佳水平；
- 綜合家居照顧服務提供加強支援、照顧和康復服務，使 60 歲或以上的長者、殘疾人士及有社會需要的人士可繼續在社區生活；及
- 家務助理服務為 60 歲或以上的長者、殘疾人士及居住在東涌而無力照顧自己的人士提供一般個人照顧服務、護送服務和家居清潔服務。

附錄 F
(參閱第 1.13 段)

衛生署
組織圖 (摘錄)
(2016 年 9 月 30 日)



資料來源：衛生署的記錄

附錄 G
(參閱第 1.13 段)

衛生署
提供牙科服務的人員
(2016 年 9 月 30 日)

職級	實際員額 (人數)
牙科人員	
顧問醫生	8
首席牙科醫生	1
高級牙科醫生	57
牙科醫生	250
高級牙科技師	1
牙科技師	2
一級牙科技術員	31
二級牙科技術員	13
牙科治療師導師	1
高級牙科治療師	27
牙科治療師	240
高級牙科手術助理員	54
牙科手術助理員	284
牙齒衛生員	13
小計	982
行政及支援人員	337
總計	1 319

資料來源：衛生署的記錄

附錄 H
(參閱第 4.2 段)

牙科街症服務名額
(2015–16 年度)

診所	服務時段	每節名額 (派籌數目)
長洲牙科診所	每月第一個 星期五 (上午)	32
粉嶺健康中心牙科診所	星期二 (上午)	50
堅尼地城社區綜合大樓牙科診所	星期一 (上午)	84
	星期五 (上午)	84
九龍城牙科診所	星期一 (上午)	84
	星期四 (上午)	42
觀塘牙科診所	星期三 (上午)	84
方逸華牙科診所	星期四 (下午)	42
大澳牙科診所	每月第二個 星期四 (上午)	32
大埔王少清牙科診所	星期四 (上午)	42
荃灣政府合署牙科診所	星期二 (上午)	84
	星期五 (上午)	84
仁愛牙科診所	星期三 (上午)	42
元朗賽馬會牙科診所	星期二 (上午)	42
	星期五 (上午)	42

資料來源：衛生署的記錄

第 8 章

教育局

語文基金

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

語文基金

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.13
審查工作	1.14
政府的整體回應	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：措施管理	2.1
學校和教師支援措施的管理	2.2 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23
語文教育相關社區項目的管理	2.24 – 2.34
審計署的建議	2.35
政府的回應	2.36
研究與發展項目的管理	2.37 – 2.39
審計署的建議	2.40
政府的回應	2.41
第 3 部分：管治及行政事宜	3.1
語常會的管治	3.2 – 3.11
審計署的建議	3.12
政府的回應	3.13
行政事宜	3.14 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26

	段數
第 4 部分：學生及在職人士的語文能力	4.1
學生的語文能力	4.2 – 4.4
審計署的建議	4.5
政府的回應	4.6
在職人士的語文能力	4.7 – 4.10
審計署的建議	4.11
政府的回應	4.12

附錄	頁數
A：語常會工作小組的職能及成員組合 (2017 年 2 月 28 日)	53 – 54
B：語常會秘書處：組織圖 (摘錄) (2016 年 12 月 31 日)	55
C：按語言分類的措施所得撥款分析 (1994 年 3 月至 2016 年 6 月)	56
D：按性質分類的措施所得撥款分析 (1994 年 3 月至 2016 年 6 月)	57
E：與香港職業英語基準對照的 17 個國際商業英語考試一覽表 (2016 年 6 月 30 日)	58

語文基金

摘要

1. 語文基金在 1994 年 3 月成立，由語文基金託管人(託管人)教育局常任秘書長法團持有，目的是資助有關措施，以提高本港市民的中文(包括普通話)及英文能力。語文教育及研究常務委員會(語常會)於 1996 年成立，就語文基金的運用及一般語文教育事宜向政府提出建議。語常會由語常會秘書處(即教育局的語文教育及語常會事務組)支援。

2. 在 1994 年 2 月至 2017 年 2 月的 23 年間，立法會財務委員會已先後 7 次批准向語文基金注資共 80 億元。首 6 次注資(合共 30 億元)的本金及積存利息均用於支援語文基金資助的措施。在第七次注資時，語文基金獲注資 50 億元，按種子基金形式運作，以提供持續穩定的投資回報，為語文教育作出較長遠的策略性規劃及發展。

3. 語文基金資助的措施可按性質分為 3 大類：(a) 學校和教師支援措施；(b) 語文教育相關社區項目；及 (c) 研究與發展項目。語文基金自 1994 年 3 月設立至 2016 年 6 月的 22 年間，託管人批准撥款 37.03 億元，以資助 544 項措施。截至 2016 年 6 月 30 日，該 544 項措施的實際開支為 27.54 億元。2016 年 10 月，審計署就語文基金展開審查。

措施管理

4. **學校和教師支援措施的管理** 在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間，託管人就 47 項措施批出 29.78 億元撥款，以支援學校和教師。審計署審查 5 項主要措施(所獲撥款合共為 22.26 億元，佔總撥款額 29.78 億元的 75%)的管理工作和成效後，發現若干可予改善之處，包括：

- (a) 2007 年 7 月，託管人通過批出 2.25 億元的撥款，推行“協助香港中、小學推行以普通話教授中國語文科計劃”。該項試驗計劃為期 6 年，旨在協助學校以普通話教授中國語文科(普教中)。參與計劃的學校共有 160 所(132 所小學及 28 所中學)。自 2008/09 學年起的 4 個學年間，每學年有 40 所學校獲選參與該試驗計劃。撥款主要

摘要

以津貼形式向學校發放，協助教師在校內推行有關普教中的計劃，以及參加相關的專業發展課程。語常會秘書處於 2012 年委託機構對計劃進行評估研究。在參與該為期 6 年的試驗計劃的 160 所學校中，只有 4 所參與最後一期的學校獲選為研究對象。對於普教中是否比以廣東話教授更為有效，該項研究未能提供明確的結論。該研究並建議提供更多資源和支援，以助推行普教中。政府把所有學校以普教中定為長遠展望至今超過 16 年，需就有關議題作進一步研究，以得出較明確的結論；

- (b) 為支援中學加強英語的教與學，語文基金在 2006 年 2 月和 2010 年 10 月，分別預留 8.8 億元和 3.23 億元撥款推行提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃。在 2006/07 至 2013/14 的 8 個學年間，有 439 所中學參與提升英語水平計劃 (3 所中學其後退出)；在 2010/11 至 2013/14 的 4 個學年間，有 386 所中學參與優化提升英語水平計劃 (1 所中學其後退出)。有關撥款用於採購教學材料，以及增聘教師及助理。該兩項計劃由教育局的教育統籌委員會及策劃分部管理，而非由語常會秘書處管理。審計署留意到，教育統籌委員會及策劃分部既沒有向語常會提供推行該等計劃的資料，亦無提交計劃的評估報告。根據評估報告，有 177 所 (41%) 和 175 所 (45%) 分別參與提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的學校，在達致所承諾目標方面的表現未如理想；
- (c) 語文基金於 2010 年 1 月批出 2.7 億元撥款，推行提升小學英語水平津貼計劃，以協助小學生為中學英語學習的需要作好準備。這項津貼計劃在 2010/11 學年至 2013/14 學年間推行，為期 4 年。審計署審查了該計劃下的 20 個項目，發現有逾期提交進度報告及總結報告的情況，亦有未用撥款耽擱退還政府。此外，學校制定的目標不少難以量度；及
- (d) 2003 年 2 月及 2005 年 3 月，語文基金預留了合共 5.28 億元撥款，推行語文教師專業發展獎勵津貼計劃。自 2004/05 學年起，所有新聘語文教師須持有語常會建議的資歷。對於在該學年之前加入教師行業而沒有擬議資歷的現職語文教師，為鼓勵他們盡快取得有關資歷，語文基金在 2003/04 學年推出語文教師專業發展獎勵津貼計劃，以資助形式鼓勵語文教師修讀認可進修課程，從而提升他們對所任教語文科目的本科知識和教學能力。審計署留意到自計劃推出後，申請數目持續減少。於 2016 年 6 月 30 日，為該計劃預留的 5.28 億元中，仍有 3.11 億元 (59%) 未用 (第 2.2、2.4 至 2.16、2.18、2.19 及 2.21 段)。

5. **語文教育相關社區項目的管理** 通過語文教育相關社區項目，語文基金旨在與不同持份者，例如非政府機構、私營機構及社會各界建立更緊密穩固的伙伴關係，推廣語文教育的重要性。在1994年3月至2016年6月期間，託管人批出5.58億元撥款，資助378個這類項目，佔期內批准撥款總額37.03億元的15%。截至2016年6月30日，在該筆5.58億元的撥款中，5.36億元撥款用於345個推廣項目（由語文基金全數資助），2,200萬元撥款用於33個贊助項目（由語文基金資助部分經費）。審計署發現：(a) 就10個已完成的推廣項目而言，獲撥款機構所提交的63份項目報告中，有45份（71%）遲交3至432日不等，平均遲交超過3個月（94日）。其中一個項目為寫作活動，獎品包括由一間與獲撥款機構有關連的出版社發出的26張書券。該獲撥款機構其後將26張書券的總面值記入項目帳目。審計署留意到，有關項目協議並沒有就關連交易訂明須採取的措施。此外，在經審計署審查的10個項目中，有4個沒有遵循項目協議中訂明的採購規定；及(b) 基於各種原因，贊助項目的受歡迎程度，多年來一直偏低（第2.24、2.29至2.32及2.34段）。

6. **研究與發展項目的管理** 在1994年3月至2016年6月期間，託管人批出1.67億元撥款（佔批准撥款總額37.03億元的5%），資助119個研究與發展項目。自2014年3月起，除了由上而下的方式外，語常會亦採取由下而上的方式接受研究與發展項目的申請。每宗由下而上的研究與發展項目申請，會由評審委員會其中3名委員負責評審。每名委員須填妥一份標準評核表格，說明是否建議批准有關的撥款申請。審計署審查了全部24個在2014年3月至2016年6月期間獲批准的項目，發現其中1個申請撥款750萬元的項目雖獲3名評審委員會委員建議批准撥款，但他們的建議附帶保留意見或條件，包括要求預算更為切合現實情況，以及就若干開支提供更多理據。沒有文件證據顯示語常會秘書處曾跟進委員的保留意見。語常會需採取措施，區分及處理有所保留的建議（第2.37至2.39段）。

管治及行政事宜

7. **語常會的管治** 於2016年11月30日，語常會由1名非官方主席、12名非官方委員及6名當然委員組成。各委員的任期為兩年。現屆委員任期由2015年7月1日至2017年6月30日。自2015年7月起，語常會採用兩層申報利益制度處理利益衝突。審計署發現若干可改善之處，包括：(a) 語常會秘書處在各委員任期開始後才向他們發出申報表。9名委員在任期開始後超過

30 日才提交申報表；(b) 現屆委員第二年的年度申報表，應於 2016 年 7 月 1 日或之前提交。然而，截至 2017 年 1 月 31 日，仍有 4 名委員未提交申報表；及(c) 就語常會在 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 10 月 31 日期間舉行的 5 次會議，19 名委員的平均出席率為 74%。然而，其中 4 名委員的出席率低於 50%(第 3.2 至 3.6、3.8 及 3.9 段)。

8. **行政事宜** 2014 年 1 月，語文基金獲得第七次注資，為數 50 億元；同年 3 月，語文基金將該筆款項全數存放於外匯基金(見第 2 段)。在運用該筆 50 億元的資金方面，教育局選定了 6 個策略性範疇，並就每個範疇提出短期措施及中長期措施的建議。在 2015 年 11 月及 2016 年 7 月，教育局向立法會匯報有關策劃及推行措施的進度。審計署留意到：(a) 教育局沒有報告各項措施的功效及成果。截至 2017 年 1 月，教育局尚未制訂成效指標，以監察語文基金的效益；(b) 當一項措施獲批後，分配予有關措施的撥款便會預留在一個項目帳戶內。在完成措施及決算帳戶後，預留撥款的任何未用餘額會撥回語文基金，以支援其他措施。根據項目資料庫的記錄，於 2016 年 6 月 30 日，有 68 項措施記錄為“正在進行”。審計署的審查發現，該 68 項措施中，有 13 項(19%) 已經完成／終止，當中有 6 項措施更已完成／終止超過 1 年，其未用撥款餘額合共 6,110 萬元；及(c) 需物色更多值得推行的措施並予以資助。審計署發現語文基金為支援新措施而批出的撥款，由 2014 年(3 月至 12 月)的 1.59 億元減至 2016 年(1 月至 6 月)的 700 萬元。由外匯基金賺取的 5.133 億元利息收入，遠遠超過在 2014 年 3 月至 2016 年 6 月期間批出的 2.62 億元實際撥款總額(第 3.14、3.16、3.19 至 3.21 及 3.24 段)。

學生及在職人士的語文能力

9. **學生的語文能力** 教育局通過全港性系統評估和香港中學文憑考試(文憑試)，評估小三、小六、中三及中六學生的中英文語文能力。根據 2007 至 2016 年間的全港性系統評估結果，中國語文及英國語文兩科分別有逾 20% 及逾 30% 的中三學生未達基本能力的水平。文憑試方面，2016 年中國語文及英國語文兩科分別有約 15% 及 20% 的中六學生成績未達“第 2 級”或以上(即升讀副學位課程的最低語文要求)。另一方面，自香港中學會考於 2012 年停辦後，沒有工具可用以衡量學生的普通話能力(第 4.2 至 4.4 段)。

摘要

審計署的建議

10. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議教育局局長應：

學校和教師支援措施的管理

- (a) 採取措施改善日後語文基金計劃的評估研究 (例如研究範圍及時間)，以擴大研究結果的適用範圍 (第 2.22(a) 段)；
- (b) 就普教中而言，設法協助採用普教中的學校落實在普教中支援計劃評估研究中提出的建議，並進行研究以得出較明確的結論，以及決定未來路向 (第 2.22(b) 段)；
- (c) 確保並非由語常會秘書處管理的語文基金計劃的管理資料 (例如推行進度及成效) 得以定期向語常會匯報 (第 2.22(c) 段)；
- (d) 日後推行語文基金計劃時，加強項目監督工作 (第 2.22(d) 段)；
- (e) 採取措施鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請 (第 2.22(e) 段)；
- (f) 檢討為語文教師專業發展獎勵津貼計劃預留撥款的金額 (第 2.22(f) 段)；

語文教育相關社區項目的管理

- (g) 採取措施確保獲撥款機構依時提交項目報告 (第 2.35(c) 段)；
- (h) 採取措施確保記入項目帳目的開支合理合度 (第 2.35(d) 段)；
- (i) 採取措施確保獲撥款機構遵循採購規定 (第 2.35(e) 段)；
- (j) 採取進一步措施提高贊助項目的吸引力 (第 2.35(g) 段)；

研究與發展項目的管理

- (k) 採取措施，確保獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件 (尤其是關於項目開支的) 得以澄清和跟進 (第 2.40(a) 段)；
- (l) 書面記錄跟進行動的結果，以支持評審委員會的建議 (第 2.40(b) 段)；

摘要

語常會的管治

- (m) 採取措施確保委員依時提交有關利益衝突的申報表 (第 3.12(a) 段) ;
- (n) 採取措施提高出席記錄欠佳的語常會委員的出席率 (第 3.12(b) 段) ;

行政事宜

- (o) 加緊為語文基金制訂適當的成效指標，並在呈交予立法會的進度報告中，就語文基金的效益提供較詳細的資料 (第 3.25(a) 段) ;
- (p) 加快決算已完成／終止措施的項目帳戶，從而撥回預留而未用的撥款，以支援其他新措施 (第 3.25(b) 段) ;
- (q) 盡力物色更多值得推行的措施並予以資助，以提升本港市民的語文能力 (第 3.25(d) 段) ;

學生的語文能力

- (r) 監察學生的中英文語文能力，如有需要，應徵詢語常會對改善措施的意見 (第 4.5(a) 段) ; 及
- (s) 就制訂評估工具以衡量學生的普通話能力，徵詢語常會的意見 (第 4.5(b) 段) 。

政府的回應

11. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 語文基金在 1994 年 3 月成立，最初獲得撥款 3 億元，並根據《教育局常任秘書長法團條例》(第 1098 章) 由語文基金託管人(託管人) 教育局常任秘書長法團持有。語文基金的目的，是資助有關措施，以提高本港市民的中文(包括普通話) 及英文能力。

1.3 語文基金根據《信託契約》運作，當中載明：

- (a) **適用範圍** 託管人應運用語文基金，以：
 - (i) 直接或間接協助提高本港市民使用中文(包括普通話) 和英文的能力；及
 - (ii) 通過資助項目以提高本港市民使用中文(包括普通話) 和英文的能力，資助範圍包括活動、項目、研究、課本、參考資料、教具、語文教師、語文專家、教育學家、教育與培訓機構、課程、訓練、刊物和宣傳活動；及
- (b) **撥款原則** 語文基金撥款須符合以下原則：
 - (i) 提高中英語文能力的工作應受到同樣的重視；
 - (ii) 同時照顧學校與整體社會的特定需要，並在兩者之間取得平衡；
 - (iii) 致力為學童提供更多學習語文的機會，特別是讓他們通過課外活動學習；
 - (iv) 鼓勵採用有創意、易於掌握而又具實效的方法；及
 - (v) 培養市民積極學習和進修中英文的態度。

語文教育及研究常務委員會

1.4 語文教育及研究常務委員會(語常會)於1996年成立，就語文基金的運用及一般語文教育事宜向政府提出建議。其職權範圍為：

- (a) 就語文基金運作的政策和程序，向託管人提供意見，並在託管人的要求下，提供直接或間接的協助，以提高市民的語文能力；
- (b) 就語文教育(包括教學語言)的整體政策提供意見；
- (c) 就釐定語文水平(包括不同教育程度的一般語文學習目標及各個教育階段的具體語文成就目標)，以及為達到該水平而須採取的措施，提供意見；
- (d) 訂定提升語文能力及語文教育質素的研究與發展項目，並加以推行或監察該等項目，確保該等項目妥為完成；
- (e) 統籌相關機構所進行的語文能力研究與發展活動、監察其工作進度、評估成效，並就此向政府提出建議；及
- (f) 制訂及推行有關語文能力的公眾教育及資訊計劃。

語常會組織架構

1.5 語常會委員由教育局局長根據香港特別行政區行政長官授予的權力委任。現屆委員任期由2015年7月1日至2017年6月30日。於2016年11月30日，語常會由1名非官方主席、12名非官方委員及6名當然委員組成(註1)。

1.6 語常會委員每屆任期為兩年。語常會已成立8個工作小組，協助執行其職務(見附錄A)。語常會委員在任期開始時可自由加入各工作小組。

註1：非官方委員來自教育界或社會各界，以個人名義獲委任。6名當然委員計有教育局副秘書長、教師及校長專業發展委員會主席、香港考試及評核局秘書長或其代表，以及課程發展議會轄下3個委員會(即中國語文教育委員會、英國語文教育委員會及幼兒教育委員會)的主席。

1.7 語常會由語常會秘書處(即教育局的語文教育及語常會事務組)支援。秘書處由教育局一名助理秘書長領導。於2016年12月31日,其人手編制有39個職位。語常會秘書處的組織圖載於附錄B。

注資

1.8 在1994年2月至2017年2月的23年間,立法會財務委員會(財委會)已先後7次批准向語文基金注資共80億元(見表一)。

表一

語文基金獲財委會批准注資
(1994年2月至2017年2月)

輪次	日期	金額 (億元)	} 30 億元
第一次	1994年2月	3	
第二次	2001年2月	2	
第三次	2003年2月	4	
第四次	2005年3月	5	
第五次	2006年1月	11	
第六次	2010年6月	5	
第七次	2014年1月	50	
總計		80	

資料來源：教育局的記錄

1.9 首6次注資(合共30億元)的本金及積存利息均用於支援語文基金資助的措施。在第七次注資時,語文基金改變其融資模式。語文基金獲注資50億元,按種子基金形式運作,以提供持續穩定的投資回報,為語文教育作出較長遠的策略性規劃及發展。語文基金以投資回報支付開支。2014年3月,語文基金把該50億元存放於香港金融管理局管理的外匯基金,為期6年,期內不能提取本金。

語文基金資助的措施

1.10 語文基金資助的措施可按性質分為 3 大類：

- (a) **學校和教師支援措施** 語文基金提供撥款，資助學校和教師支援措施，例如：
 - (i) 協助香港中、小學推行以普通話教授中國語文科計劃(下稱普教中支援計劃)。該計劃旨在協助學校推行以普通話教授中國語文科(普教中)；及
 - (ii) 語文教師專業發展獎勵津貼計劃；
- (b) **語文教育相關社區項目** 語文基金旨在與不同持份者，例如非政府機構、私營機構及社會各界建立更緊密穩固的伙伴關係，推廣語文教育的重要性；及
- (c) **研究與發展項目** 語文基金支持進行研究與發展項目，重點包括語文運用、教學取向及資源發展等範疇，以助制訂語文教育政策。

1.11 語文基金資助的措施亦可按語言分為 4 類：

- (a) 推廣中文；
- (b) 推廣英文；
- (c) 推廣跨語言(即中、英文)；及
- (d) 推廣普通話。

1.12 語文基金在 2014 年 1 月獲批注資 50 億元，以進一步提升本港學生及在職人士的中文(包括普通話)及英文語文能力，其後語常會選定 6 個策略性範疇，並就每個範疇商討短期措施及中長期措施。該等策略性範疇為：

- (a) 進行有關本地及國際語文教育的縱向研究和比較研究，以助有效制訂和推行教育政策；
- (b) 加強對幼童學習中、英文的支援；
- (c) 加強語文教師的專業裝備及持續發展；
- (d) 照顧學習者的學習差異，包括非華語學生的需要；

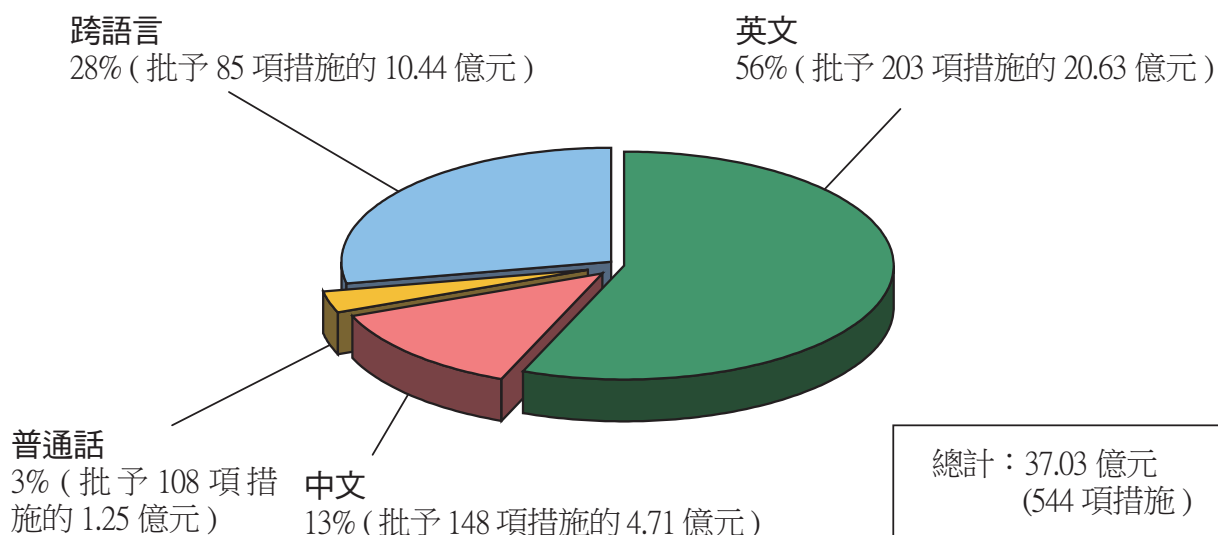
- (e) 與有關持份者，特別是社會各界合作，在學校內外營造有利學生學習語文的環境；及
- (f) 配合語言景觀的轉變，提升本地在職人士的語文水平。

短期措施在 2014 及 2015 年推出，而部分中長期措施則在 2016 年展開。

1.13 語文基金自 1994 年 3 月設立至 2016 年 6 月的 22 年間，託管人批准撥款 37.03 億元，以資助 544 項措施。截至 2016 年 6 月 30 日，該 544 項措施的實際開支為 27.54 億元。在 544 項措施當中，有 482 項 (89%) 已完成，有 55 項 (10%) 正在進行，有 7 項 (1%) 已終止。圖一及二分別按語言及性質分類，顯示各項措施獲批撥款的情況。附錄 C 及 D 顯示在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間分別按語言及性質分類的撥款分析。

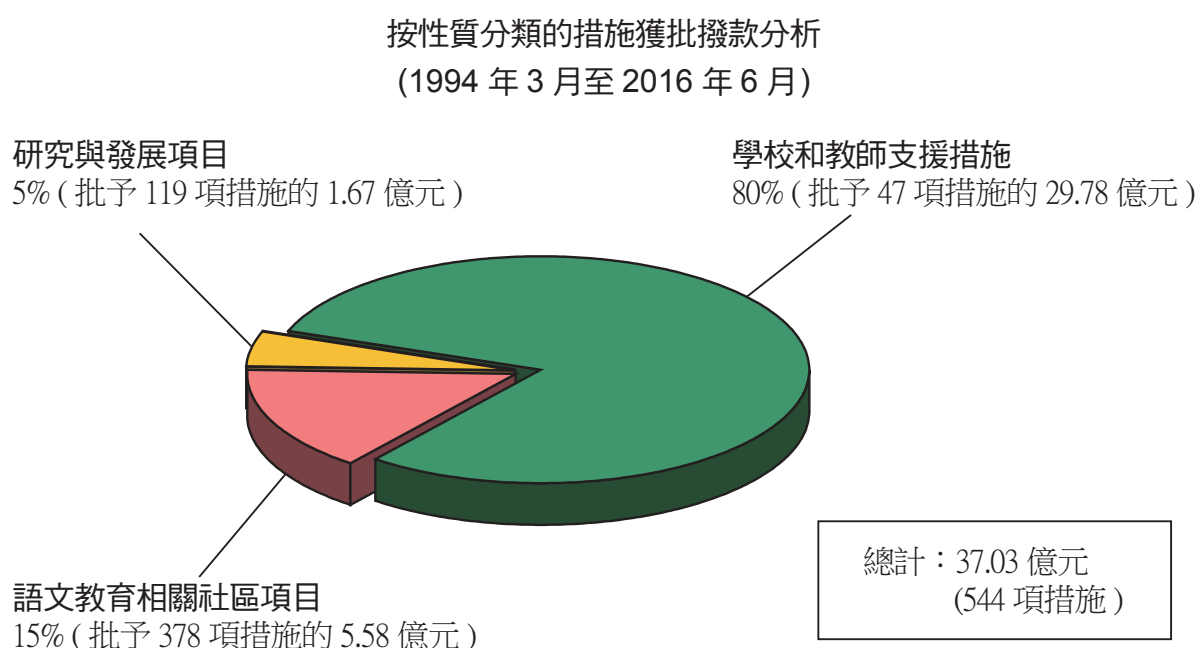
圖一

按語言分類的措施獲批撥款分析
(1994 年 3 月至 2016 年 6 月)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

圖二



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審查工作

1.14 2016 年 10 月，審計署就語文基金展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 措施管理 (第 2 部分)；
- (b) 管治及行政事宜 (第 3 部分)；及
- (c) 學生及在職人士的語文能力 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.15 教育局局長整體上同意審計署的建議，並會考慮採取適當的跟進行動。教育局局長非常感謝審計署致力進行是項審查，並就改善語文基金的運作提出多項建議。

鳴謝

1.16 在審查期間，教育局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：措施管理

2.1 本部分審查語文基金所資助措施的管理工作。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 學校和教師支援措施的管理 (第 2.2 至 2.23 段)；
- (b) 語文教育相關社區項目的管理 (第 2.24 至 2.36 段)；及
- (c) 研究與發展項目的管理 (第 2.37 至 2.41 段)。

學校和教師支援措施的管理

2.2 語文基金提供撥款，資助學校和教師支援措施。在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間，託管人就 47 項措施批出 29.78 億元撥款，以支援學校和教師 (見第 1.13 段圖二)。審計署審查 5 項主要措施的管理工作和成效後，發現可予改善之處 (見表二)。該 5 項措施所獲批撥款的總額 (22.26 億元)，在學校和教師支援措施的總撥款額 (29.78 億元) 中佔 75%。

表二

審計署審查的 5 項主要學校和教師支援措施
(2016 年 6 月 30 日)

措施	推行期 (學年)	獲批撥款 (億元)	實際開支 (億元)	受惠對象 數目
普教中支援計劃	6 年 (2008/09 至 2013/14)	2.25	2.02	132 所小學和 28 所中學
提升英語水平計劃	8 年 (2006/07 至 2013/14)	8.80	7.22	439 所中學
優化提升英語水平計劃	4 年 (2010/11 至 2013/14)	3.23	3.19	386 所中學
提升小學英語水平津貼計劃	4 年 (2010/11 至 2013/14)	2.70	2.29	475 所小學
語文教師專業發展獎勵津貼計劃 (註)	13 年 (自 2003/04 起)	5.28	2.17	8 252 名教師
總計		22.26	16.89	

資料來源：教育局的記錄

註：語文教師專業發展獎勵津貼計劃是正在進行的計劃，表內所列的實際開支金額是截至 2016 年 6 月 30 日的開支情況。

普教中支援計劃

2.3 自 2000 年 11 月起，課程發展議會 (註 2) 表示，普教中是該議會的長遠目標。語文基金及優質教育基金 (註 3) 撥款資助的 3 項有關普教中的研究於 2002 年完成，當中發現：

- (a) 以普通話學習中國語文的學生，其普通話能力有所進步，在中文寫作方面的能力亦較以廣東話學習的學生為佳；及
- (b) 未有確實證據證明以普通話學習中國語文的學生的一般中文能力會比較好。

2003 年 6 月，語常會完成有關政府語文教育政策和措施的檢討，並發表題為《提升香港語文水平行動方案》的報告 (2003 年報告)。根據該報告，語常會相信普教中有助改善學生的中文寫作和普通話能力，而且該會預料無論在公務或商務方面，中文書面語和普通話的應用都會日益增加。在報告中，語常會表示贊成課程發展議會以普教中作為長遠展望，並且支持課程發展議會的建議，在整體的中國語文課程中加入普通話的學習元素，以及長遠採用普教中。由於相關研究未能提供明確的結論，該報告強調政府應進一步了解學校應具備甚麼先決條件才能成功轉用普通話作為教學語言，避免出現負面的後果，然後才就全港學校採用普教中訂定明確的政策及時間表。

2.4 **推出普教中支援計劃** 語常會於 2004 至 2006 年間委託機構進行研究調查，以找出有利於推行普教中的因素。2007 年 7 月，託管人根據研究結果 (註 4) 批出 2.25 億元的撥款，由 2008/09 學年 (由每年 9 月開始至翌年 8 月結束) 起以試驗形式推出普教中支援計劃，為期 6 年。該計劃旨在協助學校推行普教中，詳情如下：

註 2：課程發展議會是由行政長官委任的獨立諮詢組織，負責就本地學校體系的課程發展事宜向政府提供意見。

註 3：優質教育基金在 1998 年 1 月成立，主要資助基礎教育範圍內 (即幼稚園、小學、中學及特殊教育) 值得推行的非牟利創新計劃。

註 4：該研究發現 6 項有利於推行普教中的因素，包括：(a) 師資；(b) 學校管理層的態度和策略；(c) 語言環境；(d) 學生的學習能力；(e) 課程安排、教學方法和教材；以及 (f) 教與學方面的支援。

- (a) 普教中支援計劃以試驗形式於 4 年內分 4 期推行，每期支援最多 40 所中、小學。該 4 期計劃在 2008/09 至 2011/12 學年間推行，每期有 40 所學校獲選參與；
- (b) 一個小組就是否已作好準備引入普教中或擴大普教中的範圍，對申請參與普教中支援計劃的學校進行審查。該小組由一名語常會委員擔任主席，成員包括教育局和教育界代表，只有具備基本先決條件或已訂立可行方案的學校，方會獲得支援；及
- (c) 每所獲選參與計劃的學校會連續 3 年獲得支援，例如在 2011/12 學年獲選的最後一批學校，會在 2011/12 至 2013/14 學年間獲得支援。

在 2008/09 至 2013/14 學年間，參與普教中支援計劃的學校共有 160 所 (132 所小學及 28 所中學)。用於該計劃的撥款共 2.02 億元，當中 5,400 萬元用於提供非現金支援措施 (例如由內地教學專家提供專業意見，協助學校推行有關普教中的計劃)，而 1.48 億元則用於代課教師津貼，資助學校協助教師在校內推行有關普教中的計劃，以及讓他們參加相關的專業發展課程。

2.5 評估普教中支援計劃的推行工作 為探討推行普教中期間各項須予關注的問題，確保有效教授中國語文科，語常會秘書處透過各項措施，對普教中支援計劃加以評估。除每年對參加計劃的學校進行問卷調查，以及訪問有關學校的校長和教師外，秘書處於 2012 年 3 月委託一所高等教育院校進行縱向評估研究，探討該等學校推行普教中的過程，以及推行普教中帶來的改變和影響。該研究所涉費用為 142 萬元。該研究採用個案研究的方式，並選定 4 所 (2 所小學及 2 所中學) 來自不同背景及在推行普教中方面具有不同經驗的學校進行研究；並透過比較以普通話及廣東話學習中國語文科的學生的表現，探討普教中的成效。語常會於 2015 年 10 月接納該研究報告。對於學生的表現，研究結果沒有明確結論，並反映普教中對所選定學校的學生的中國語文科學習沒有負面影響。2017 年 3 月，教育局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 研究結果顯示，普教中支援計劃改善了教學團隊的知識分享平台，並有助教師內化普教中方面的教學知識；
- (b) 整體而言，相較於以廣東話教授中國語文科 (廣教中) 的班級，普教中班級的學習成效較佳。鑑於學生的起步點不同，不能就此推論普教中更為有效。在各個學習階段，普教中及廣教中班級的學生於聽、講、讀和寫範疇的表現各異。在初中階段，廣教中學生的說話能力較佳，但普教中學生的閱讀能力則較好。就寫作方面而言，在

高小階段以普教中的學生表現較佳，但在初中階段則廣教中的學生表現較好；

- (c) 語常會建議教育局使用不同的平台整固和推廣參與普教中支援計劃學校所採用的良好方法；及
- (d) 教育局在 2016 年 7 月告知立法會，學校可考慮是否推行普教中及其推行步伐。不論學校選擇以普通話或廣東話教學，教育局會繼續就教授中國語文科提供協助及支援，並會探討可行方案，加強教師實踐普教中的信心和能力。

2.6 需從評估研究中汲取經驗 在 160 所參與計劃的學校中，只有最後一期（即 2011/12 至 2013/14 學年）的 4 所學校（2 所小學及 2 所中學）獲選為評估研究對象。該研究的不足之處已詳述於研究報告內：

- (a) 鑑於該研究只涵蓋 4 所學校，研究所得結果未必適用於所有推行普教中的學校；
- (b) 該研究於 2012 年 3 月獲批。因此，研究小組只能挑選參與最後一期計劃的學校作為研究對象，令研究結果有所局限；及
- (c) 該研究所涵蓋的 4 所學校均按學生的考試及面試成績，分派他們到普教中班級。因此，雖然普教中班級的學生學習成效較佳，但鑑於學生的起步點不同，不能就此推論以普通話教授中國語文科比以廣東話教授更為有效。

審計署認為，語常會秘書處需從該研究中汲取經驗，以改善日後評估研究的設計及進行方式。舉例而言，假如評估研究的範圍不止 4 所學校，研究結果的適用範圍便可擴大。此外，礙於該評估研究僅涵蓋最後一批學校，有關結果只可在普教中支援計劃完結後才公布。假如該評估研究在較早階段進行，該計劃便可因應研究結果加以改善。

2.7 需協助學校推行普教中，並就普教中的成效進行更多研究，從而得出較明確的結論 為協助學校推行普教中，評估研究報告提出以下建議：

- (a) 語常會應考慮出版關於普教中的實例研究刊物，讓本地教師交流經驗；
- (b) 學校應安排在中文及普通話方面兼具良好的本科知識及教學能力的教師任教普教中班級；

- (c) 學校應投放充足資源推行普教中。學校領導層應作出適當安排，以便設立相關機制，讓教師共同備課、觀課、評課和交流經驗，從而促進教學團隊的知識轉移及持續專業發展；
- (d) 學校應提供支援措施，提升教師的普通話能力，使他們得以向學生作出適當的語言示範、指導和有益的反饋；及
- (e) 應改善教師的培訓課程，使教師對普教中能有更深入和更全面的認識。

教育局會繼續推展在所有學校實施普教中的長遠展望，而學校可按本身情況以廣東話或普通話教授中國語文科。語常會的調查顯示，在 2008/09 至 2015/16 學年間，採用普教中的小學的百分比由 56% 增加至 72%，中學則由 32% 增加至 37%。雖然教育局已把參與普教中支援計劃的學校所採用的良好方法推而廣之，並探討可行方案，加強教師實踐普教中的信心和能力，但該局仍需設法協助選擇普教中的學校落實評估研究所提出的建議。教育局又表示，由於評估研究只以參與該計劃的學校為對象，所得結果有其局限，未必能夠作為普教中議題的最終定論。政府把在所有學校推行普教中定為長遠展望至今超過 16 年，而多年來的研究，均未能就普教中的成效得出定論。教育局表示，箇中原因可能是有多項因素影響了普教中的成效。為了解此事，語常會秘書處需協助語常會運用語文基金，就普教中作進一步研究，從而得出較明確的結論。

支援學校進行英語教學的計劃

2.8 語文基金資助下述計劃，以支援學校加強英語的教與學：

- (a) **為中學而設的提升英語水平計劃** 2006 年 2 月，語文基金預留 8.8 億元撥款推行提升英語水平計劃，該計劃旨在加強英語的學與教。在計劃下，合資格的學校可在 2006 和 2007 年申請推行提升英語水平的校本措施。合資格的學校包括所有公營中學、直接資助計劃中學及提供主流中學課程的特殊學校。以中文作為教學語言的中學(中中)獲准參與計劃後，一般在 6 年期內獲撥款不超過 300 萬元，並須承諾在計劃推行的整段期間，以中文作為教學語言；而以英文作為教學語言的中學(英中)獲准參與計劃後，會在 6 年期內共獲得約 50 萬元的撥款。參與計劃的中學共有 439 所(包括 3 所其後退出的中學)，獲得合共 7.22 億元撥款。該計劃所資助的校本措施，均已在 2013/14 學年年底或之前完成；

- (b) **為中學而設的優化提升英語水平計劃** 自微調中學教學語言的措施在 2010/11 學年開始推行以來，學校不再分為中中及英中兩類。在此背景下，語文基金在 2010 年 10 月預留 3.23 億元撥款，用以推行優化提升英語水平計劃。該計劃旨在協助學校在提升英語水平計劃的基礎上，因應情況調整及重訂校本計劃的重點，落實校本微調教學語言的安排。有資格參與提升英語水平計劃的學校均合資格參與優化提升英語水平計劃。在新計劃下，每所獲准參與計劃的學校在兩年期內獲撥款不超過 100 萬元。參與計劃的中學共有 386 所(包括 1 所其後退出的中學)，獲得合共 3.19 億元撥款。該計劃所資助的校本措施，均已在 2013/14 學年年底或之前完成；及
- (c) **提升小學英語水平津貼計劃** 2010 年 1 月，語文基金批准撥款 2.7 億元，以推行提升小學英語水平津貼計劃，該計劃旨在協助小學生為中學英語學習的需要作好準備。在計劃下，所有資助學校(包括設有採用普通學校課程小學部的特殊學校)、官立或直接資助計劃小學均合資格申請在兩年期內獲發放不超過 50 萬元的撥款，以制訂提升英語水平的校本措施。該計劃在 2010/11 學年開始，而所資助的校本措施均已在 2013/14 學年年底或之前完成。參與計劃的小學共有 475 所，獲得合共 2.29 億元撥款。

2.9 該 3 項計劃均規定，提出申請的學校須提交一份整體的校本計劃，載述相關的策略、推行方案及預期目標，以及其他資料。教育局設有小組，成員包括語文教育專家及該局代表，負責評審申請，並就每所學校建議的改善措施(例如採購教學材料、增聘教師及教學助理，以及僱用服務以進行教學活動等)是否適切可行提供意見。申請獲批的學校須與政府簽訂表現協約，並承諾在指定的時限內達到定質和定量的目標。

提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的管理

2.10 在提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃推出後，託管人先後於 2006 年 2 月及 2010 年 10 月同意由教育局的教育統籌委員會及策劃分部(而非由語常會秘書處)負責該等計劃的管理工作，包括向獲撥款的機構(即獲准參與計劃的學校)發放撥款、監察項目的進度，以及評估該等計劃的成效。

2.11 **需就推行語文基金的計劃定期向語常會匯報進度資料** 在將提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的管理工作交由教育統籌委員會及策劃分部負

責時，語常會秘書處並沒有與教育統籌委員會及策劃分部制訂任何有關如何向語常會匯報的安排。審計署留意到：

- (a) 教育統籌委員會及策劃分部沒有向語常會匯報推行該等計劃的進度資料，例如所接獲申請書的數目、獲批申請的數目及獲批撥款額；及
- (b) 2015 年 12 月，教育統籌委員會及策劃分部已完成有關提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的評估，但截至 2016 年 11 月仍未向語常會提交任何評估報告。

2.12 教育統籌委員會及策劃分部於 2015 年完成有關提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的評估，當中包括學校的自我評估。根據學校本身和教育局分別進行的評估，在 436 所參與提升英語水平計劃的學校（不包括 3 所其後退出的學校）及 385 所參與優化提升英語水平計劃的學校（不包括 1 所其後退出的學校）中，分別有 177 所（41%）和 175 所（45%）在達致所承諾目標方面的表現（相較於達致學校本身的目標而言）未如理想。該等計劃的預留撥款總額為 12.03 億元，而實際發放的撥款為 10.41 億元。審計署留意到，語常會沒有獲告知該等計劃的推行進度及成效。由於所涉及的撥款額龐大，審計署認為語常會獲悉該等計劃的推行進度及成效，至為重要。語常會秘書處需確保所有計劃（包括並非由秘書處管理的計劃）的管理資料（例如推行進度及成效）得以定期向語常會匯報。

提升小學英語水平津貼計劃的管理

2.13 語文基金於 2010 年 1 月批出 2.7 億元撥款，推行提升小學英語水平津貼計劃，以協助小學生為中學英語學習的需要作好準備。這項津貼計劃在 2010/11 至 2013/14 學年間推行，為期 4 年。審計署審查了語常會秘書處對該計劃下各項目的管理工作，發現有可予改善之處，詳情載於第 2.14 至 2.16 段。

2.14 **未有依時提交進度報告及總結報告** 根據提升小學英語水平津貼計劃的申請指引及學校與政府簽訂的表現協約，參與計劃的學校須在首年推行後 3 個月內提交進度報告，並在項目完成後 3 個月內提交總結報告（包括財務報表）。審計署在 475 個項目中，審查了 20 個項目（4.2%）的檔案（撥款總額為 900 萬元，涉及 18 份進度報告及 20 份總結報告），發現有若干報告逾期提交（見表三）：

- (a) 在 18 份進度報告中，有 4 份 (22%) 逾期超過 30 日始提交，分別逾期 59 至 206 日不等 (平均 105 日)；及
- (b) 在 20 份總結報告中，有 1 份 (5%) 逾期 65 日始提交。

日後推行計劃時，語常會秘書處需採取措施，確保參與計劃的學校盡量依時提交進度報告及總結報告，以便更及時地評估有關項目。

表三

參與提升小學英語水平津貼計劃的學校
逾期提交進度報告及總結報告的情況
(2013 年 7 月至 2015 年 2 月)

逾期	進度報告		總結報告	
	數目	百分比	數目	百分比
沒有逾期	11	61%	18	90%
30 日或以下	3	17%	1	5%
31 至 90 日	3	17%	1	5%
91 至 180 日	0	0%	0	0%
181 至 210 日	1	5%	0	0%
總計	18	100%	20	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.15 耽擱退還未用撥款 政府在兩年間向每所參與計劃的學校發放不多於 50 萬元的撥款。根據表現協約，參與計劃的學校須在項目完成後，將未用撥款退還政府，並在項目完成後 3 個月內提交總結報告。語常會秘書處會在接納項目的總結報告後，向學校發出電郵，要求退還未用撥款。經審計署審查的 20 個項目全部有未用撥款 (涉款由 6,000 元至 103,372 元不等)。審計署留意到當中有 5 個項目適時退還未用撥款，其餘 15 個 (75%) 項目的未用撥款 (見表四)，則平均在提交總結報告限期後 95 日 (由 28 至 169 日不等) 始退還政府。日後推行計劃時，秘書處需採取措施 (例如加快接納總結報告，以及加強追討耽擱退款的行動)，確保學校適時退還未用撥款。

表四

參與提升小學英語水平津貼計劃的學校退還未用撥款所需時間
(2014 年 2 月至 2015 年 4 月)

由提交總結報告限期起計的日數	項目數目	總金額 (元)
50 日或以下	2	24,409
51 至 100 日	7	170,823
101 至 150 日	4	138,089
151 至 200 日	2	118,643
總計	15	451,964

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.16 **學校制定的目標不少難以量度** 教育局為邀請學校就提升小學英語水平津貼計劃提出申請而發出的通函中表明，按該計劃提出申請的學校須提交推行計劃，內容須包括預期達到的目標(以可量度的為佳)。學校亦須在建議書內載述監察進度和評估方法，以確定是否達標。該等目標會列入學校與政府簽訂的表現協約，作為發放津貼的條款及條件。學校須提交總結報告，當中須包括有關措施的評估。審計署審查該 20 個項目後發現，學校制定的目標中，可量度的很少(例如“在日後的全港性系統評估中閱讀及寫作卷的成績顯示進步”，便屬於可量度的目標)，難以量度的卻很多(例如“學生的閱讀和寫作能力顯示進步”，便屬於難以量度的目標)。2015 年 9 月，語常會秘書處向語常會匯報提升小學英語水平津貼計劃的檢討結果時表示，學校自行評估所得的結果大多屬定質的，未必能為津貼計劃的增值程度提供明確的指標。在日後的計劃中，秘書處需協助參與計劃的學校盡量設定可更有效量度項目成效的目標。教育局在 2017 年 3 月告知審計署，語常會秘書處會考慮過往經驗，在籌備推出新的津貼計劃時，協助學校制訂校本推行計劃和目標(以可量度的為佳)。

語文教師專業發展獎勵津貼計劃

2.17 語常會在 2003 年報告(見第 2.3 段)中建議，語文教師必須精通所教授的語文、具備良好的語文知識和理解能力，以及熟悉最新的語文教學理論和實

踐方法。語常會認為，語文教師必須持有以下其中一項資歷(稱為“語常會要求”)，以確保他們在語文能力、本科知識和教學能力三方面裝備充足：

- (a) 主修相關語文科目的教育學士學位；或
- (b) 主修相關語文科目的學士／碩士／博士學位，以及主修該語文科目的學位教師教育文憑或證書。

2.18 自 2004/05 學年起，所有新聘語文教師須達到語常會要求。對於在該學年之前加入教師行業而沒有擬議資歷的現職語文教師，為鼓勵他們盡快取得有關資歷，語文基金在 2003/04 學年推出語文教師專業發展獎勵津貼計劃，以資助形式鼓勵語文教師修讀認可進修課程，從而提升他們對所任教語文科目的本科知識和教學能力。根據該計劃，每名獲准參與的語文教師於修畢認可課程時可獲發還一半學費，上限為 5 萬元。2003 年 2 月及 2005 年 3 月，語文基金預留了合共 5.28 億元(分別為 2.26 億元及 3.02 億元)撥款，以推行該計劃。在 2003 年 9 月至 2016 年 6 月期間，該計劃動用 2.17 億元。共有 8 252 名教師獲資助。

2.19 **申請數目持續減少** 在 2003/04 學年，語文教師專業發展獎勵津貼計劃首次推出時有逾 3 000 宗申請。財委會亦於 2005 年批准向該計劃額外注資，但此後申請數目持續減少(見表五)。為鼓勵更多教師提出申請，語常會於 2009 年修訂該計劃(例如放寬申請資格)。另外，為提高該計劃的吸引力，並與課程費用的加幅看齊，語常會於 2014 年 9 月把每名申請人的資助上限由 3 萬元提高至 5 萬元。

表五

語文教師專業發展獎勵津貼計劃申請數目持續減少
(2003/04 至 2015/16 學年)

學年	數目
2003/04	3 164
2004/05	2 421
2005/06	1 843
2006/07	1 038
2007/08	440
2008/09	321
2009/10	238
2010/11	157
2011/12	89
2012/13	28
2013/14	17
2014/15	13
2015/16 (截至 2016 年 6 月)	15
總計	9 784

資料來源：教育局的記錄

2.20 需採取措施鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請 審計署留意到，語常會秘書處已告知學校該計劃的最新情況，包括放寬申請資格及提高津貼上限。然而，如表五顯示，儘管資助上限已於 2014 年 9 月有所提高，但無助增加申請數目。2015/16 學年，於 2004/05 學年之前加入教師行業的語文教師共有 15 246 名，當中 4 252 名 (28%) 沒有語常會訂明，即載於上文第 2.17 段的資歷。審計署按年齡組別對該等教師進行分析，發現不少教師還可任教多年 (見表六)。如該等教師修讀認可進修課程，以提升他們對所任教語文科目的本科知識和教學能力，有助他們執行教職。語常會秘書處需考慮採取措施，鼓勵更多教師就該計劃提出申請。

表六

未符合語常會要求的語文教師的年齡組別
(2015/16 學年)

年齡組別	教師人數
40 歲以下	491 (11.6%)
40 至 44 歲	1 131 (26.6%)
45 至 49 歲	1 003 (23.6%)
50 至 54 歲	907 (21.3%)
55 至 59 歲	618 (14.5%)
59 歲以上	102 (2.4%)
總計	4 252 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2017 年 3 月，教育局告知審計署，該局已於 2016 年年底向校長進行問卷調查，徵詢他們對語文教師專業發展獎勵津貼計劃的意見。此外，語常會秘書處正準備檢討該計劃。

2.21 **需檢討預留而未用的金額** 於 2016 年 6 月 30 日，為推行語文教師專業發展獎勵津貼計劃而預留的 5.28 億元中，仍有 3.11 億元 (59%) 未用。即使未符合語常會要求的 4 252 名語文教師全都申請該計劃下的津貼，而每宗申請均獲資助最高金額 5 萬元，合共亦只需 2.13 億元 (5 萬元 × 4 252)，即仍較 3.11 億元的未用金額少 9,800 萬元 (31.5%)。審計署認為，語常會秘書處需檢討為該計劃預留而未用的撥款金額，以便將多出的預留撥款退回語文基金，支援其他新措施。2017 年 3 月，教育局告知審計署，在即將對該計劃進行的檢討中，語常會秘書處會建議削減批撥金額。

審計署的建議

2.22 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施改善日後語文基金計劃的評估研究 (例如研究範圍及時間)，以擴大研究結果的適用範圍；
- (b) 就普教中而言：
 - (i) 向語常會徵詢意見，設法協助採用普教中的學校落實在普教中支援計劃評估研究中提出的建議；及
 - (ii) 進行研究以得出較明確的結論，並決定未來路向；
- (c) 確保並非由語常會秘書處管理的語文基金計劃的管理資料 (例如推行進度及成效) 得以定期向語常會匯報；
- (d) 採取下列措施加強監督日後的語文基金計劃項目：
 - (i) 確保參與計劃的學校依時提交項目報告 (例如進度報告及總結報告)；
 - (ii) 確保未用撥款適時退還政府；及
 - (iii) 協助學校盡量制訂可量度的目標；
- (e) 採取措施鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請；及
- (f) 檢討為語文教師專業發展獎勵津貼計劃預留撥款的金額，以便將多出的撥款退回語文基金，支援其他新措施。

政府的回應

2.23 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 採用個案研究的方式，可提供詳盡且切合實況的資料，以助了解學校在不同情況下的各項程序、優勢和關注事項，供其他情況相類的學校參考。但鑑於此舉亦有其局限，語常會秘書處在日後推出語文基金計劃時會設法改善評估研究的設計，以擴大研究結果的適用範圍；
- (b) 語常會已向教育局提出建議並獲局方同意，使用不同的平台整固和推廣參與普教中支援計劃學校所採用的良好方法。教育局亦會與各

教育院校溝通，探討可行方案，提升教師在實踐普教中方面的信心和能力；

- (c) 語常會秘書處會繼續收集相關數據，監察在香港各所學校推行普教中的情況；
- (d) 語常會秘書處會與有關各方合作，確保計劃的資料得以向語常會妥為匯報；
- (e) 語常會秘書處會考慮採取適當措施，確保參與計劃的學校依時提交項目報告；
- (f) 語常會秘書處會考慮採取適當措施，確保未用撥款依時退還政府；
- (g) 語常會秘書處已考慮在籌備推出新的津貼計劃時，協助學校制訂其校本推行計劃，包括訂立預期達到的目標(以可量度的為佳)；
- (h) 語常會秘書處會考慮採取適當措施，鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請；及
- (i) 語常會秘書處正為語文教師專業發展獎勵津貼計劃的一次定期檢討進行籌備工作；並會根據檢討結果，考慮建議削減批撥金額。

語文教育相關社區項目的管理

2.24 通過語文教育相關社區項目，語文基金旨在與不同持份者，例如非政府機構、私營機構及社會各界建立更緊密穩固的伙伴關係，推廣語文教育的重要性。在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間，託管人批出 5.58 億元撥款，資助 378 個這類項目，佔期內批准撥款總額 37.03 億元的 15%(見第 1.13 段圖二)。該等項目可分為：

- (a) **推廣項目** 有關項目由語文基金全數資助，推廣由語常會決定的特定主題(例如在 2014/15 學年有一個舉辦閱讀嘉年華的項目，旨在培養本地中小學生的閱讀興趣及使用英文的樂趣)。語文基金每年公開邀請各機構(包括牟利及非牟利組織、政府部門及教育機構)提交項目建議書。截至 2016 年 6 月 30 日，語文基金已就 345 個推廣項目批出 5.36 億元撥款；及
- (b) **贊助項目** 有關項目由語文基金資助部分經費，每個項目最多可獲資助項目預算的 40% 或 100 萬元(以較低者為準)。在 2015/16 學年

前，各機構提交建議書予語常會按個別情況審批。自 2015/16 學年起，語文基金每年公開邀請各機構提交建議書。截至 2016 年 6 月 30 日，語文基金已就 33 個贊助項目批出 2,200 萬元撥款。

推廣項目的管理

2.25 推廣項目的申請首先由語常會秘書處評審，再交由推廣英文工作小組或推廣中文工作小組評核。工作小組會把其建議批准的申請提交予語常會通過，之後由託管人批核。語常會秘書處會安排託管人與獲撥款機構簽訂項目協議，並會監察項目的進度。在 2012 年 1 月至 2016 年 6 月期間，託管人批核 68 個推廣項目，其中 42 個已經完成。審計署在該 42 個已完成的项目中，審查了 10 個 (23.8%) 的管理工作，並發現有可予改善之處。

2.26 **需頒布有關抽查及巡視的指引** 根據語文基金的工作指南，為監察項目進度，語常會秘書處應進行：

- (a) **抽查** 應特別就長期的大型項目進行抽查；及
- (b) **突擊巡視** 應每隔適當時間進行有關巡視，並製備巡視報告，以供上級查閱。

2.27 審計署審查 10 個已完成項目的記錄後，發現該等項目並沒有經過抽查或突擊巡視。語常會秘書處表示已不再進行抽查及突擊巡視，並以巡視取代。秘書處並無備存資料庫以記錄巡視詳情。有關巡視記錄分別存放於個別項目的檔案。至於巡視次數、選作巡視的項目，以及巡視的頻率和日期，均無現成的管理資料。該 10 個項目的巡視摘要載於表七。審計署認為，語常會秘書處需更新工作指南，以及頒布巡視指引。工作指南應訂明選取項目作巡視的準則及頻率。

表七

經審計署審查的 10 個推廣項目所進行的巡視
(2012 年 9 月至 2014 年 7 月)

項目	項目性質	項目 推行期 (日)	獲批 款額 (元)	巡視 次數
A	學生中文寫作工作坊及比賽	370	770,000	2
B	學生英語球類遊戲及閱讀活動	360	500,000	1
C	學生普通話環保嘉年華	210	320,000	1
D	學生英國文學閱讀活動	360	2,070,000	1
E	成人工作場所普通話溝通工作坊	360	290,000	4
F	藉故事、歌曲及角色扮演讓非華語兒童學習中文單字及中文寫作	360	240,000	4
G	學生英語電影欣賞及閱讀會	350	310,000	1
H	學生普通話演講比賽	180	820,000	4
I	學生英語工作坊	390	910,000	1
J	藉遊戲、藝術創作及製作小玩意喚起非華語兒童學習中文單字或詞彙的興趣	400	110,000	3

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.28 **需採取措施確保依時提交項目報告** 獲撥款機構須按項目協議訂明的匯報時間表提交項目報告，即進度報告、總結報告和財務報告，而不同項目在匯報時，所相隔的時間各有不同。有關撥款會分期付予機構：首期撥款在簽訂項目協議時支付，隨後各期撥款在語常會秘書處對獲撥款機構所提交的報告表示滿意後支付。

2.29 在審計署審查的 10 個項目中，獲撥款機構須合共提交 63 份項目報告 (21 份進度報告、10 份總結報告和 32 份財務報告)。審計署分析報告提交日期後發現，63 份報告中有 45 份 (71%) 遲交 3 至 432 日不等，平均遲交超過 3 個月 (94 日 — 見表八)。以項目 B 為例，獲撥款機構原須分 4 次提交報告 (2013 年 12 月 24 日、2014 年 4 月 25 日、2014 年 7 月 25 日及 2014 年 10 月 3 日)，但儘管語常會秘書處不斷發出催辦通知，獲撥款機構於 2014 年 11 月 3 日才一次過提交所有報告。為方便語常會秘書處監察項目進度，審計署認為秘書處需採取措施，以確保各類報告依時提交。

表八

經審計署審查的 10 個推廣項目的
獲撥款機構逾期提交項目報告的情況
(2013 年 1 月至 2015 年 12 月)

項目	項目推行期	已提交報告數目	逾期提交報告數目	遲交日數 (平均)
A	370 日	4	4 (100%)	33 至 135 日 (85 日)
B	360 日	8	8 (100%)	31 至 314 日 (160 日)
C	210 日	6	4 (67%)	8 至 17 日 (14 日)
D	360 日	8	4 (50%)	11 至 16 日 (14 日)
E	360 日	7	5 (71%)	22 至 63 日 (46 日)
F	360 日	4	0 (0%)	不適用
G	350 日	8	4 (50%)	3 至 28 日 (13 日)
H	180 日	6	6 (100%)	8 至 231 日 (110 日)
I	390 日	8	8 (100%)	17 至 432 日 (197 日)
J	400 日	4	2 (50%)	7 日 (7 日)
整體		63	45 (71%)	3 至 432 日 (94 日)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.30 **需確保關連交易已妥為批核** 項目 A 獲撥款 77 萬元以舉辦寫作活動 (見第 2.27 段表七)。在優異散文投稿人所得的獎品中，包括由一間出版社發出的 26 張書券。獲撥款機構與該出版社屬同一公司集團，而該獲撥款機構將 26 張

書券(每張面值由 200 至 1,000 元不等)的總面值 9,100 元記入項目帳目。審計署留意到，有關項目協議並沒有就關連交易訂明須採取的措施(例如事先徵得秘書處批核)。審計署認為，語常會秘書處需採取措施，確保這類交易已妥為批核。

2.31 **需加強措施以處理沒有遵循採購規定的情況** 項目協議訂明獲撥款機構應採取的採購規定。根據協議：

- (a) 如採購：
 - (i) 少於 5,000 元的項目，無須取得報價；
 - (ii) 介乎 5,000 至 50,000 元的項目，應取得超過 1 份報價；
 - (iii) 50,000 元以上至 1,300,000 元的項目，應取得最少 5 份報價；
及
 - (iv) 1,300,000 元以上的項目，應進行招標；及
- (b) 不應以現金支付超過 1,000 元的款項。

2.32 語常會秘書處在核查獲撥款機構提交的財務報告時，可查閱其單據以證實開支的性質。審計署審閱秘書處的查閱記錄，留意到秘書處發現 10 個項目中有 4 個(項目 A、B、D 及 H)沒有遵循採購規定，詳情如下：

- (a) 有 3 個項目(項目 A、B 及 H)沒有遵循索取報價的規定。有關項目的每項採購均只取得 1 份報價(見表九)；及
- (b) 有 1 個項目(項目 D)以現金支付 3,620 元的項目材料列印費。

表九

沒有遵循報價規定的情況

項目	物品／服務	採購金額	沒有遵循的報價規定
A	租用場地以舉行活動	12,000 元	超過 1 份報價
B	製作短片	83,000 元	最少 5 份報價
	紀念品	69,000 元	
		10,350 元	超過 1 份報價
		12,350 元	
	閱讀器／工作記錄簿連報表	35,500 元	
	球類	26,660 元	
H	租用場地以舉行活動	69,100 元	最少 5 份報價

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：所有 8 項採購各取得 1 份報價。

語常會秘書處就 4 間獲撥款機構不遵循規定的理由提出疑問。該等機構解釋，有關項目是向其指定供應商採購，又或由於需要緊急採購而沒有時間取得報價。審計署認為秘書處需制訂措施（例如向重覆或嚴重違規的機構發出口頭或書面警告），確保獲撥款機構遵循採購規定。

2.33 需頒布措施以評估項目 由獲撥款機構提交的總結報告屬自我評估。語文基金的工作指南載述：

- (a) 除由獲撥款機構進行自我評估外，語常會秘書處亦可就項目進行獨立評估；及
- (b) 秘書處應就以下項目進行獨立評估：
 - (i) 為期超過一年的項目；
 - (ii) 獲批撥款超過 100 萬元的項目；及

(iii) 可能獲廣泛推廣的項目。

在審計署審查的 10 個項目中，有 1 個(項目 D)獲批撥款超過 100 萬元，有 3 個(項目 A、I 及 J)則為期超過一年(見第 2.27 段表七)。不過，秘書處沒有就該等項目進行獨立評估。2017 年 3 月，教育局告知審計署：

- (a) 進行獨立評估的準則，主要應用於語文學習及提升學習環境的研究與發展項目；
- (b) 語文教育相關社區項目的活動伙伴須進行評估，並收集參加者的意見。語常會秘書處亦會通過各種報告及巡視，監察該等項目。此外，語常會已設立工作小組，負責策劃及監察項目；及
- (c) 現正檢討是否適合對近期的語文教育相關社區項目進行獨立評估。

贊助項目的管理

2.34 **需採取措施提高贊助項目的吸引力** 在 2015/16 學年之前，語文基金並無邀請機構提出贊助項目申請。有意申請語文基金撥款的機構向語常會提交建議書後，語常會會按個別情況審批。基於各種原因，贊助項目的受歡迎程度，多年來一直偏低。在 2012/13 至 2014/15 的 3 個學年間，只有 15 宗贊助項目的申請，即平均每年 5 宗。自 2015/16 學年起，語文基金每年均公開邀請各機構提交建議書，以吸引更多社區合作伙伴。為推廣贊助項目，語常會通過不同渠道(包括報章、語常會網站和政府入門網站)，公布公開接受申請的事宜。審計署留意到，申請數目在 2016/17 及 2017/18 學年分別增至 7 宗和 12 宗。語常會秘書處需監察社會人士對贊助項目是否感興趣，並考慮採取進一步措施，提高項目的吸引力。

審計署的建議

2.35 審計署建議教育局局長應：

在推廣項目方面

- (a) 確保在工作指南中頒布的抽查和巡視規定與時更新；
- (b) 修訂工作指南，頒布有關巡視的指引，當中訂明：

- (i) 選取項目作巡視的準則及頻率；及
- (ii) 由上級審閱巡視結果的規定；
- (c) 採取措施確保獲撥款機構依時提交項目報告；
- (d) 採取措施確保記入項目帳目的開支合理合度；
- (e) 採取措施確保獲撥款機構遵循採購規定；
- (f) 確保在工作指南中頒布有關獨立評估項目的規定與時更新並得以遵循；及

在贊助項目方面

- (g) 採取進一步措施提高贊助項目的吸引力。

政府的回應

2.36 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

在推廣項目方面

- (a) 語常會秘書處會確保在工作指南中頒布有關抽查和巡視的規定與時更新；
- (b) 就推廣項目進行巡視時，語常會秘書處會考慮多項因素，包括活動的性質、項目合作伙伴所具備的經驗，以及活動可能達致的效果。秘書處亦會考慮修訂工作指南，就執行和監管巡視工作頒布更清晰的指引；
- (c) 語常會秘書處會考慮採取措施，確保獲撥款機構依時提交項目報告；
- (d) 語常會秘書處會考慮採取措施，確保記入項目帳目的開支合理合度；
- (e) 語常會秘書處會考慮採取措施，確保獲撥款機構遵循採購規定；
- (f) 語常會秘書處會確保在工作指南中頒布有關獨立評估項目的規定與時更新並得以遵循；及

在贊助項目方面

- (g) 語常會秘書處會考慮採取措施，進一步提高贊助項目的吸引力。

研究與發展項目的管理

2.37 語常會的職權之一，是訂定提升語文能力及語文教育質素的研究與發展項目，並加以推行或監察該等項目，確保該等項目妥為完成(見第 1.4(d) 段)。在語文基金於 1994 年 3 月成立起至 2016 年 6 月期間，託管人批出 1.67 億元撥款(佔批准撥款總額 37.03 億元的 5% (見第 1.13 段圖二))，資助 119 個研究與發展項目，其中 86 個(72%) 在 1994 至 2002 年間獲批。2014 年 3 月，語文基金再獲注資 50 億元，以投放於 6 個策略性範疇，當中包括多作縱向研究和比較研究(見第 1.12(a) 段)。

2.38 研究與發展項目可分為以下兩類：

- (a) **由上而下的研究與發展項目** 由上而下的研究與發展項目，其範圍及推行期由語常會釐定。進行公開或局限性招標後，有關建議書會交由專責評審小組根據政府的招標程序進行評審。在 2014 年 3 月至 2016 年 6 月期間，兩個由上而下的項目獲批 400 萬元的撥款；及
- (b) **由下而上的研究與發展項目** 自 2014 年 3 月起，除了由上而下的方式外，語常會亦採取由下而上的方式公開接受申請。學校、高等教育院校及教育團體等教育機構均獲邀提交建議書。有關語文學習／發展及教學法的重點研究範疇／主題由語常會選定，而項目的實際專題、範圍及推行期則由申請機構建議。評審委員會(註 5) 在考慮外部語文專家的意見後評審有關建議。在 2014 年 3 月至 2016 年 6 月期間，語文基金就由下而上的項目申請進行一輪公開邀請，共收到 37 宗申請，並批准其中 24 宗。該 24 個項目獲批撥款合共 4,800 萬元。於 2017 年 1 月 31 日，當中的 23 個仍在進行(有 1 個項目已經終止)，新一輪公開邀請於 2017 年 3 月開始。

註 5：評審委員會由 3 名語常會委員及 3 名具備語文或語文教育研究背景及專業知識的非語常會委員組成。

2.39 需確保妥為跟進評審委員會建議批准的項目所涉及的保留意見或條件 每宗由下而上的研究與發展項目申請，會由語文教育研究工作小組轄下的評審委員會的其中 3 名委員以傳閱方式評審。每名委員須填妥一份標準評核表格，選擇是否建議批准有關的撥款申請。如獲至少 2 人同意，評審委員會便會建議批准有關的撥款申請。審計署審查 24 個獲批項目，其中 1 個申請撥款 750 萬元的項目雖獲 3 名委員建議批准撥款，但他們的建議附帶以下保留意見或條件：

- (a) 委員 A 指項目需要大幅修訂其 750 萬元的預算。例如聘請代課教師等項目須予刪除，並且需要削減高級研究助理及研究助理的人數和出席會議的數目，使預算更為切合現實情況；
- (b) 委員 B 指項目開支高昂；及
- (c) 委員 C 指項目值得推行，但開支過高，而且沒有充分理據支持有關人數及員工開支。

並沒有文件證據顯示語常會秘書處曾跟進委員對項目的保留意見。語常會秘書處需採取措施，確保對獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件 (尤其是關於項目開支的) 得以澄清和跟進。教育局在 2017 年 3 月表示，語常會秘書處已與該 3 名委員作出跟進。

審計署的建議

2.40 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施，確保獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件 (尤其是關於項目開支的) 得以澄清和跟進；及
- (b) 書面記錄跟進行動的結果，以支持評審委員會的建議。

政府的回應

2.41 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 語常會秘書處已於 2016 年 9 月檢討由下而上的研究與發展項目，並於同年 12 月向語常會匯報檢討的結果。語常會已通過並修訂《申請指引》，就允許和不允許開支訂立更清晰的原則，以助申請機構

製備預算建議。秘書處會採取措施，確保能區分出明確建議批准的項目和附帶保留意見或條件的建議批准項目(如有)，並就此作出跟進；及

- (b) 語常會秘書處會書面記錄就獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件(如有)所作的跟進行動的結果，以支持評審委員會的建議。

第 3 部分：管治及行政事宜

3.1 本部分探討有關管治及行政事宜。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 語常會的管治(第 3.2 至 3.13 段)；及
- (b) 行政事宜(第 3.14 至 3.26 段)。

語常會的管治

3.2 語常會於 1996 年成立，負責就語文基金的運用，以及語文教育的政策及措施向政府提出建議。於 2016 年 11 月 30 日，語常會由 1 名非官方主席、12 名非官方委員及 6 名當然委員組成。語常會委員由行政長官授權教育局局長委任。各委員的任期為兩年。現屆委員任期由 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日。

需改善利益衝突的處理

3.3 自 2015 年 7 月起，語常會採用兩層申報利益制度處理利益衝突。根據該申報制度：

- (a) 按照第一層申報，委員須在初次加入語常會時提交申報表以登記其個人利益(不論是直接或間接、金錢上或其他方面的利益)，並須每年更新申報表資料。公眾可要求查閱委員提交的申報表；及
- (b) 按照第二層申報，語常會正在審議任何事宜時，假若當中涉及某名委員的任何直接個人或金錢上的利益，該委員須在討論有關事項前向主席披露。

3.4 語常會秘書處於 2015 年 6 月 5 日發出委任信，委任語常會委員，任期由 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日。然而，語常會秘書處並未把申報表連同委任信一併發出，只在 2015 年 7 月 3 日(即任期開始後兩日)以電郵將申報表發送給各委員。

3.5 2015 年 7 月 3 日發給委員的電郵載述，委員須於 2015 年 7 月 17 日或之前提交填妥的申報表。審計署留意到在 18 名委員中(註 6)，有 9 名委員在任期開始後超過 30 日才提交申報表(見表十)。

表十

有關語常會委員逾期提交申報表的分析
(任期由 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日)

自任期開始起計的日數	委員人數	} 9 名委員
1 至 30 日	9	
31 至 60 日	6	
61 至 90 日	2	
91 至 150 日	0	
151 至 180 日	1	
總計	18	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.6 根據兩層申報利益制度，委員須每年更新個人利益的資料(見第 3.3(a)段)。現屆委員第二年的年度申報，應於 2016 年 7 月 1 日或之前作出。因應審計署 2016 年 11 月的查詢，語常會秘書處於同月向委員發出申報表。截至 2017 年 1 月 31 日，仍有 4 名委員未提交申報表。

3.7 審計署認為，語常會秘書處須採用以下方法，促請委員依時提交申報表：

- (a) 適時向獲委任人發出申報表，使他們能夠依時提交；及
- (b) 採取行動(例如向委員發出催辦信)跟進尚未作出申報的情況。

註 6： 有一名當然委員在任內退休。其繼任人於 2015 年 10 月獲委任。審計署在分析時，並沒有把該名委員包括在內。

委員的會議出席率

3.8 審計署就 2015 年 7 月 1 日現屆任期開始至 2016 年 10 月 31 日期間，語常會及其 8 個工作小組會議的委員出席率進行審查，發現語常會及其工作小組會議的委員出席率，大致令人滿意，不少工作小組在該段期間只舉行了一次會議（見表十一）。

表十一

語常會及其工作小組會議的平均出席率
(2015 年 7 月 1 日至 2016 年 10 月 31 日)

會議	委員人數	開會次數	會議的平均出席率
語常會	19	5	74%
語文教育研究工作小組	11	1	100%
推廣英文工作小組	7	2	93%
職業英語運動工作小組	3	1	67%
津貼計劃工作小組	5	1	80%
語文教學顧問專責小組工作小組	4	1	100%
推廣中文工作小組	5	2	70%
贊助及伙伴項目工作小組	4	1	50%
幼兒中英文讀寫計劃工作小組	5	1	80%
整體		15	79%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.9 審計署繼而審查每名委員出席語常會會議和工作小組會議的比率，發現若干委員的出席率偏低。在 19 名委員中，4 名（委員 D、E、F 及 G）的整體出席率不足 50%（見表十二）；他們均為非官方委員，其中 3 名（委員 D、E 及 F）為連任委員。審計署審查該 3 名連任委員於上屆任期的出席率，發現委員 D 於上屆任期的出席率亦偏低（38%）。審計署認為，語常會秘書處需採取措施，提高出席記錄欠佳的委員的出席率，以及在向教育局局長作出再度委任的建議時考慮委員的出席記錄。

表十二

整體出席率不足 50% 的 4 名非官方委員
(2015 年 7 月 1 日至 2016 年 10 月 31 日)

委員	語常會會議		工作小組會議		整體	
	會議 次數 (a)	出席率	會議 次數 (b)	出席率	會議 次數 (c)= (a)+(b)	出席率
D	5	20%	2	100%	7	43%
E		40%		50%		43%
F		40%		0%		29%
G		20%	3	33%	8	25%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

會議法定人數

3.10 語常會會議和工作小組會議上作出的決定及達成的協議，十分重要。舉例而言，8 個工作小組當中，4 個(即語文教育研究工作小組、推廣英文工作小組、推廣中文工作小組，以及贊助及伙伴項目工作小組)負責評審語文基金所推出措施的撥款申請，然後向語常會作出建議，供其考慮是否通過。語常會會議的法定人數，定為委員總數的 50%。然而，審計署留意到，工作小組並沒有既定的會議法定人數規定。2017 年 3 月，教育局告知審計署，實際上該等工作小組有其會議法定人數規定，並予以遵行。不過，審計署留意到，並無文件證據顯示該等規定確實存在，以及其規定為何。作為良好管治做法，語常會秘書處應訂明有關工作小組會議法定人數的規定，並告知委員。

工作小組的成員組合

3.11 現屆語常會(任期由 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日)由 6 名當然委員及 13 名非官方委員(包括主席)組成。在 13 名非官方委員中，5 名來自教育界，8 名(包括主席)來自社會各界(例如商界、職業訓練及傳媒界別)。語常

會委員可於任期開始時自由加入 8 個工作小組中的任何小組 (見第 1.6 段)。審計署分析每個工作小組的成員組合，發現其中 2 個工作小組 (即職業英語運動工作小組和贊助及伙伴項目工作小組) 並無任何來自教育界的非官方委員 (見表十三)。審計署認為，雖然來自教育界的委員較少，而他們均是自發加入工作小組，但如語常會秘書處能邀請來自教育界及社會各界的非官方委員加入各工作小組，考慮問題時便可從不同角度出發，因此有其好處。

表十三

工作小組成員的背景
(2017 年 2 月 28 日)

工作小組	當然委員 人數 (a)	來自教育界的 非官方委員 人數 (b)	來自社會各界 的非官方委員 人數 (c)	總人數 (d)= (a)+(b)+(c)
語文教育研究	3	4	4	11
推廣英文	1	2	4	7
職業英語運動	1	0	2	3
津貼計劃	2	2	1	5
語文教學顧問專 責小組	2	1	1	4
推廣中文	1	1	3	5
贊助及伙伴項目	1	0	3	4
幼兒中英文讀寫 計劃	1	3	1	5

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審計署的建議

3.12 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施確保委員依時提交有關利益衝突的申報表，包括：
 - (i) 在任期開始前適時向獲委任人發出申報表；及
 - (ii) 採取行動(例如向委員發出催辦信)跟進尚未作出申報的情況；
- (b) 採取措施提高出席記錄欠佳的語常會委員的出席率；
- (c) 在決定是否再度委任語常會委員時考慮其出席記錄；
- (d) 在工作指南中訂明有關工作小組會議法定人數規定的規則；及
- (e) 盡可能在所有工作小組加入來自教育界及社會各界的非官方委員。

政府的回應

3.13 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 語常會秘書處會盡快向委員發出申報表，如有尚未作出申報的情況，便會通知有關委員，並加以跟進；
- (b) 語常會秘書處通常會建議幾個可供選擇的日子，並提早約3個月把暫定會議日期告知委員。秘書處在安排會議時間及日期時，會盡量配合委員的時間表，並在會議前向委員發出通知；
- (c) 教育局會把出席率視為作出再度委任委員的考慮因素之一；
- (d) 雖然工作小組一直有實行有關會議法定人數的規定，但語常會秘書處在修訂工作指南時，會加入工作小組法定人數的規定；及
- (e) 語常會秘書處會爭取委員的支持，使每個工作小組的成員中，都包含適當數目的教育界及社會各界代表。

行政事宜

需加強監察語文基金的效益

3.14 多年來，立法會教育事務委員會的委員一直關注語文基金是否有助加強語文教育及提升本港市民的語文能力。2013 年 12 月，教育局就第七次向語文基金注資，即向其注資 50 億元的建議(見第 1.9 段)，提交文件徵詢教育事務委員會的意見。就擬議注資的用途而言，教育局選定了 6 個策略性範疇，並就每個範疇提出短期措施及中長期措施的建議(見第 1.12 段)。

3.15 在審議擬議注資時，部分委員認為全面批准一次過注資會削弱立法會監察公共資源用於個別項目的能力。2014 年 1 月 10 日，教育局就擬議注資一事，尋求立法會財委會批准。在財委會會議上，有委員詢問教育局會否每年向教育事務委員會匯報語文基金帶來的功效及成果。委員亦認為，教育局需採用適當的成效指標，以闡明語文基金在達到其目標方面的效益。

3.16 2015 年 11 月及 2016 年 7 月，教育局向教育事務委員會匯報在 6 個策略性範疇下，短期和中長期措施的策劃及推行進度。審計署留意到，教育局只匯報有關措施的概況(例如措施的推出時間)，而沒有報告其功效及成果，例如措施獲分配的撥款、已用的撥款金額及受惠對象數目。此外，截至 2017 年 1 月，教育局尚未制訂成效指標，以監察語文基金的效益。

3.17 成效指標用以衡量語文基金的表現，有助持份者評估語文基金有否以有效率及合乎成本效益的方式取得理想結果。審計署認為，為提高語文基金的問責程度，以及回應立法會議員的關注(見第 3.15 段)，教育局需為語文基金制訂適當的成效指標。自 2014 年 3 月第七次注資至今已逾 3 年，所有短期措施均已推出。教育局需在日後向立法會提交的進度報告中提供較詳細的資料，以闡明語文基金在達到其目標方面的效益。

3.18 2017 年 3 月，教育局告知審計署：

- (a) 提交立法會的文件中已載述有關項目的若干成效指標，包括受惠對象數目及預算。教育局亦在語常會會議上，按情況匯報項目進度及成果；

- (b) 就由下而上措施的申請而言，每年的獲批項目數目取決於接獲的申請宗數，更重要的是申請機構提交的項目建議書質素。就由下而上措施的申請制訂獲批項目數目及受惠對象數目等成效指標，並不切實可行；及
- (c) 教育局會繼續與語常會合作，考慮如何能最有效地進一步改善衡量語文基金成效的方法。教育局亦會考慮在提交語常會和立法會的進度報告中，提供更多有關該基金項目的資料。

語文基金的財務管理

3.19 託管人批准措施後，分配予有關措施的撥款便會預留在語常會秘書處備存的項目資料庫內為此開立的項目帳戶。在有關措施完成及所有開支已記入該項目帳戶後，語常會秘書處會按照既定程序決算帳戶，而預留撥款的任何未用餘額會撥回語文基金，以支援其他措施。

3.20 **需加快決算項目帳戶** 於2016年6月30日，根據項目資料庫的記錄，有68項措施記錄為“正在進行”。審計署的審查發現，該68項措施中，只有55項(81%)仍在進行。至於其餘13項(19%)，有12項實際上已經完成，另有1項已經終止。該13項措施中，6項已完成／終止超過一年，其未用撥款餘額合共6,110萬元(見表十四)。語常會秘書處表示決算項目帳戶取決於多項因素，例如總結報告的提交情況、是否已清繳所有款項、經審計報告是否已獲接納，以及參與項目的學校是否已退還未用餘額。審計署認為，語常會秘書處需採取有效措施，加快決算已完成／終止措施的項目帳戶，盡快退還未用撥款以支援其他新措施。

表十四

13 項已完成／終止措施
而尚未決算的項目帳戶帳齡分析
(2016 年 6 月 30 日)

項目完成／終止 距今	措施數目	未用撥款餘額 (百萬元)	
3 個月或以下	3	1.5	
3 個月以上至 6 個月	2	3.2	
6 個月以上至 12 個月	2	1.8	
12 個月以上至 24 個月	4	60.3	} 6,110 萬元
24 個月以上至 48 個月	1	0.7	
48 個月以上至 160 個月	1	0.1	
總計	13	67.6	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

語文基金的投資管理

3.21 在首 6 次注資中，本金及積存利息均用於支援語文基金推行的措施。基於所需的現金流量，以及相對較短的投資期，語文基金的投資策略是將資金存放於銀行作為儲蓄／定期存款。語文基金自第七次注資起改變其融資模式。2014 年 3 月，語文基金將在第七次注資中獲得的 50 億元存放於外匯基金，以賺取更高回報（註 7）。

註 7：參考資料：在 2011 至 2013 年的 3 年間，外匯基金存款的平均每年回報率為 5.5 厘（介乎 5 至 6 厘之間），而於 2013 年 8 月 31 日（語文基金的財政年度終結日），語文基金所作定期存款的利率只介乎 0.88 至 1.31 厘。外匯基金的平均每年回報較定期存款為高。

需向語常會匯報投資表現

3.22 2013 年 12 月，教育局告知教育事務委員會：

- (a) 5 厘的回報率是基於將資金存放於外匯基金所作出的假設；
- (b) 當市場出現波動而投資所得的收入減少時，語文基金或需調整相關開支；及
- (c) 有些活動或需縮小規模或延期推行。

3.23 審計署留意到，語常會秘書處只向語常會匯報語文基金可用以支援新措施的基金餘款，而沒有匯報其投資表現。由於投資表現欠佳可能會令語文基金縮小其措施的規模或把措施延期推行，因此審計署認為，語文基金的投資回報水平對語常會是一項重要資料。語常會秘書處需定期向語常會匯報語文基金的投資表現。2017 年 3 月，教育局告知審計署：

- (a) 在政府宣讀財政預算案時，外匯基金存款的該年回報和預測回報亦會於中期預測中公布。語文基金的投資表現會視乎情況，在語常會會議上及在回應語常會委員查詢時匯報；及
- (b) 語常會秘書處會安排定期向語常會匯報有關資料。

需物色更多值得推行的措施並予以資助

3.24 2013 年 12 月，教育局告知教育事務委員會，外匯基金存款的投資回報將用以資助學校和教師支援措施、研究與發展項目，以及語文教育相關社區項目。在 2014 年 3 月 (即有關款項開始存放於外匯基金之時) 至 2016 年 6 月期間，從外匯基金賺取的利息收入為 5.133 億元。審計署分析了語文基金自 2014 年 3 月以來批出的撥款，結果發現：

- (a) 新措施獲批撥款的金額由 2014 年 (3 月至 12 月) 的 1.59 億元減至 2016 年 (1 月至 6 月) 的 700 萬元 (見表十五)；及

表十五

新措施的獲批撥款
(2014 年 3 月至 2016 年 6 月)

年份	金額 (百萬元)
2014 (自 3 月 1 日起)	159
2015	96
2016 (截至 6 月 30 日)	7
總計	262

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

- (b) 2014 年 3 月至 2016 年 6 月期間的獲批撥款實際總額為 2.62 億元，較從外匯基金賺取的利息收入 5.133 億元少 2.513 億元 (49%)。

審計署認為，為提升本港市民的語文能力，語常會秘書處需盡力物色更多值得推行的措施，並尋求語常會通過撥款資助。

審計署的建議

3.25 審計署建議教育局局長應：

- (a) 加緊為語文基金制訂適當的成效指標，並在呈交予立法會的進度報告中，就語文基金的效益提供較詳細的資料；
- (b) 加快決算已完成／終止措施的項目帳戶，從而撥回預留而未用的撥款，以支援其他新措施；
- (c) 定期向語常會匯報語文基金的投資表現；及
- (d) 盡力物色更多值得推行的措施並予以資助，以提升本港市民的語文能力。

政府的回應

3.26 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 語常會秘書處會加緊為語文基金項目制訂適當的成效指標，並考慮在呈交予立法會的進度報告中，就項目提供更多資料；
- (b) 決算項目帳戶取決於若干因素，例如總結報告的提交情況、是否已清繳所有款項、經審計報告是否已獲接納，以及參與項目的學校是否已退還未用款項等，而上述種種都可能需時完成。語常會秘書處會繼續採取所需的跟進行動，決算已完成項目的帳戶；
- (c) 語常會秘書處會安排定期向語常會匯報語文基金的投資表現；及
- (d) 一如於 2016 年 6 月向立法會教育事務委員會的匯報，語常會已於 2014 及 2015 年推出各項以學習者為本的短期措施，並自 2016 年起實施部分中長期措施。語常會將繼續物色值得推行的措施並予以資助，以提升本港市民的語文能力。

第 4 部分：學生及在職人士的語文能力

4.1 本部分探討學生和在職人士的語文能力。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 學生的語文能力 (第 4.2 至 4.6 段)；及
- (b) 在職人士的語文能力 (第 4.7 至 4.12 段)。

學生的語文能力

需留意學生的中英文語文能力

4.2 教育局通過以下方法評估學生的中英文語文能力：

- (a) **全港性系統評估** 全港性系統評估 (註 8) 是全港統一執行的評估，能就學生在完成小三、小六及中三時在中、英、數三科的學習表現為學校提供客觀數據，以促進學與教的評估。評估結果可提供資料，顯示學生在指定基本能力方面 (註 9) 的強項與弱項；及
- (b) **香港中學文憑考試 (文憑試)** 文憑試採用水平參照模式匯報考生成績。考生的能力級別，會按照 8 個預設標準來匯報，即“不予評級” (最差)、“第 1 級”、“第 2 級”、“第 3 級”、“第 4 級”、“第 5 級”、“第 5* 級”和“第 5** 級” (最佳)。文憑試是同時獲本港及海外專上教育機構認可的學生升學考試。文憑試成績自 2012 年 7 月起亦獲接納為聘任公務員的依據。學生如欲升讀副學位課程，中國語文和英國語文兩科的成績須達“第 2 級”或以上；如欲升讀學士學位課程，有關成績則須達“第 3 級”或以上。

註 8：2016 年 2 月，有關全港性系統評估的運作及施行安排的檢討已經完成。教育局根據檢討結果，對小三學生的全港性系統評估進行多項修訂；其後於 2016 年 5 月至 12 月推出試行研究計劃，參與小學約有 50 所。教育局根據在試行研究計劃中收集到的意見，於 2017 年 1 月公布，會於年內進行基本能力評估研究計劃；該計劃涵蓋所有小學，旨在進一步優化日後的全港性系統評估安排。

註 9：基本能力是指最低而可接受的水平。達此水平的學生，應有能力繼續下一個學習階段而無需額外支援。

教育局根據全港性系統評估和文憑試的中國語文及英國語文科的評估結果及成績，評估小三、小六、中三及中六學生的整體中英文語文能力。

4.3 審計署分析全港性系統評估在 2007 至 2016 年間中國語文及英國語文兩科的結果，以及文憑試在 2012 年(自其推出以來)至 2016 年間中國語文及英國語文兩科的成績，留意到：

- (a) 根據在 2007 至 2016 年間的全港性系統評估結果，中國語文及英國語文兩科分別有逾 20% 及逾 30% 的中三學生未達基本能力的水平(見表十六及十七)；及
- (b) 文憑試方面，雖然中國語文科成績達到“第 3 級”及以上的學生由 2012 年的 50% 增至 2016 年的 55.4%，而英國語文科成績達到同樣水平的學生由 2012 年的 50.1% 增至 2016 年的 55.1%，但 2016 年中國語文及英國語文兩科分別有約 15% 及 20% 的學生成績未達“第 2 級”或以上(見表十八及十九)。

表十六

全港性系統評估
中國語文科結果
(2007 至 2016 年)

年份	未達基本能力水平的學生比率 (%)		
	小三	小六	中三
2007	15.1	23.3	23.8
2008	14.6	23.6	23.5
2009	—	—	23.5
2010	14.1	23.0	23.2
2011	13.6	22.8	23.3
2012	13.9	—	23.1
2013	13.4	21.9	22.9
2014	13.7	—	23.0
2015	13.6	22.3	22.8
2016	14.2	—	22.6

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

備註：由於人類豬型流感爆發導致小學停課，2009 年並沒有舉行小三及小六學生的全港性系統評估。另自 2012 年起，小六學生的全港性系統評估於雙數年暫停舉行。

表十七

全港性系統評估
英國語文科結果
(2007 至 2016 年)

年份	未達基本能力水平的學生比率 (%)		
	小三	小六	中三
2007	20.5	28.7	30.8
2008	20.7	28.5	31.1
2009	—	—	31.2
2010	20.8	28.4	30.8
2011	20.2	28.3	30.8
2012	20.3	—	30.9
2013	19.6	27.6	30.5
2014	19.7	—	30.7
2015	19.6	28.0	30.6
2016	18.9	—	30.4

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

備註：由於人類豬型流感爆發導致小學停課，2009 年並沒有舉行小三及小六學生的全港性系統評估。另自 2012 年起，小六學生的全港性系統評估於雙數年暫停舉行。

表十八

文憑試中國語文科成績
(2012 至 2016 年)

年份	達到預設標準的中六學生比率 (%)									
	第 5** 級	第 5* 級	第 5 級	第 4 級	第 3 級	第 3 級及以上	第 2 級	第 1 級	不予評級	總計
2012	0.8	2.7	5.0	18.4	23.1	50.0	29.3	16.8	3.9	100
2013	0.9	2.7	5.2	18.7	24.8	52.3	28.4	15.7	3.6	100
2014	0.8	2.4	4.7	17.9	26.1	51.9	28.5	16.2	3.4	100
2015	0.8	2.2	4.6	17.9	27.2	52.7	29.2	15.4	2.7	100
2016	0.9	2.9	5.5	18.8	27.3	55.4	29.8	12.5	2.3	100

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

表十九

文憑試英國語文科成績
(2012 至 2016 年)

年份	達到預設標準的中六學生比率 (%)									
	第 5** 級	第 5* 級	第 5 級	第 4 級	第 3 級	第 3 級及以上	第 2 級	第 1 級	不予評級	總計
2012	0.8	2.4	4.6	16.0	26.3	50.1	29.1	10.8	10.0	100
2013	1.0	2.9	5.7	16.0	23.2	48.8	29.0	13.1	9.1	100
2014	1.0	3.1	5.9	16.5	26.3	52.8	25.1	12.1	10.0	100
2015	0.9	2.7	5.3	17.2	26.3	52.4	26.9	12.6	8.1	100
2016	1.0	3.2	6.2	18.2	26.5	55.1	25.2	10.8	8.9	100

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

學生及在職人士的語文能力

審計署認為，教育局需繼續留意學生的中英文語文能力，如有需要，需徵詢語常會對改善措施的意見。

需為學生制訂普通話能力評估工具

4.4 在 2012 年之前，中五學生的普通話能力可按照香港中學會考的普通話考試成績而作出評估。隨着新高中學制於 2009 年推出，香港中學會考於 2012 年停辦。自此之後，沒有工具可用以衡量學生的普通話能力。審計署認為，教育局需就制訂評估工具以衡量學生在不同教育階段的普通話能力，徵詢語常會的意見。

審計署的建議

4.5 審計署**建議**教育局局長應：

- (a) 監察學生的中英文語文能力，如有需要，應徵詢語常會對改善措施的意見；及
- (b) 就制訂評估工具以衡量學生的普通話能力，徵詢語常會的意見。

政府的回應

4.6 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示語常會會繼續就以下事宜向教育局提供意見：

- (a) 提升香港學生兩文三語能力的方法／措施；及
- (b) 衡量學生普通話能力的各種方法。

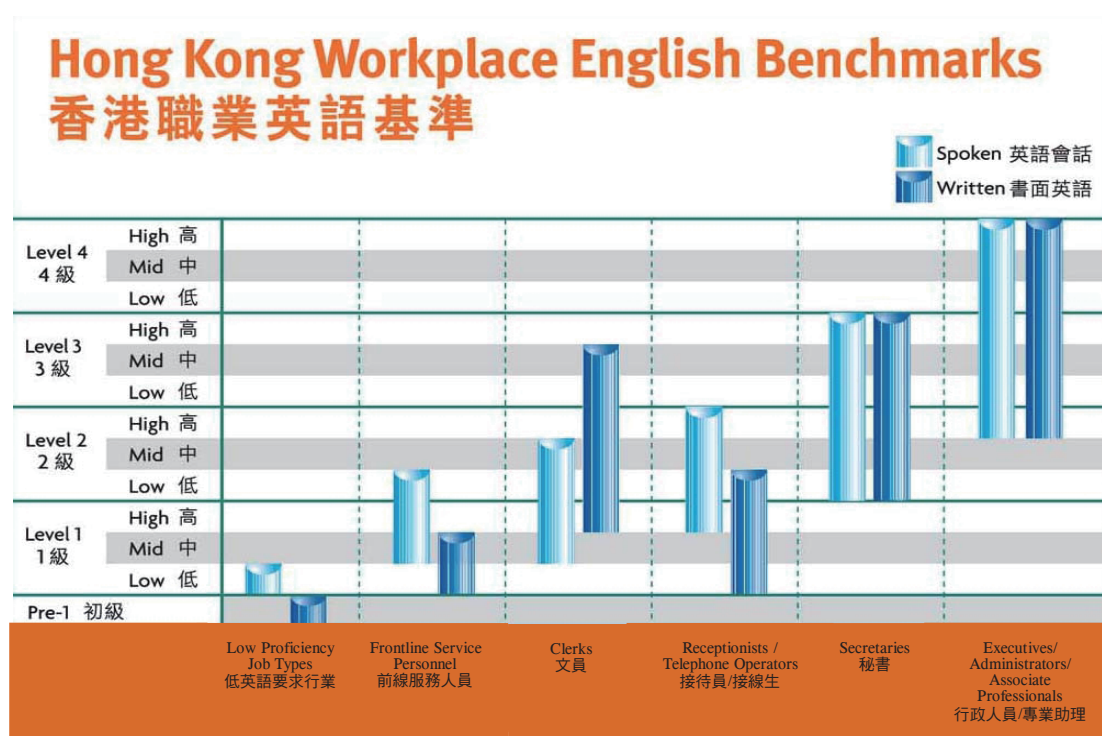
在職人士的語文能力

4.7 為評估在職人士的語文能力，語常會參考由語文基金資助的各項語言景觀調查的結果。該等調查主要是以調查及問卷方式進行，而有關語文能力的資料則取自受訪者的自我評估。

4.8 2000 年，職業英語運動 (註 10) 制定香港職業英語基準，以協助在職人士評估是否已達到應具備的英語能力水平，以及讓他們有一個清晰的目標。香港職業英語基準為 6 個工作類別 (註 11) 釐定僱員應致力達到的書面英語及英語會話水平。該基準共分為 4 個等級 (以第 4 級為最高)。每級再細分為低、中、高三級，而每個工作類別的英語會話及書面英語分別劃設特定等級區間，以反映從事該類工作的僱員應具備的語文水平。舉例來說，秘書的英語會話及書面英語能力應介乎第 2 級 (低) 至第 3 級 (高) 之間 (見圖三)。

圖三

6 個工作類別的香港職業英語基準



資料來源：職業英語運動網站

註 10：職業英語運動由語文基金全數資助，於 2000 年推出，旨在使市民更加認識職業英語的重要，以及提高本港在職人士的語文水平。

註 11：該 6 個工作類別是低英語要求行業、前線服務人員、文員、接待員／接線生、秘書，以及行政人員／專業助理。

4.9 香港職業英語基準等級與 17 項由國際認可的考試機構負責的國際商業英語考試 (例如 IELTS (註 12)) 對照，僱員可將 17 項國際商業英語考試的成績，轉換為相應的香港職業英語基準等級。例如，IELTS 的 6.0 分相當於香港職業英語基準第 3 級 (中)。附錄 E 顯示與香港職業英語基準對照的 17 項國際商業英語考試一覽表。

4.10 自 2011 年起，語常會就本港市民的語文使用情況及應具備的語文能力進行數項語言景觀調查，包括 2012 及 2015 年的主題性住戶統計調查 (註 13)。語常會會在 2017 年展開一項差距分析研究，探討照香港僱員的語文能力與僱主期望僱員應具備的語文能力，並會進行 2018 年主題性住戶統計調查。教育局應密切留意有關在職人士英語能力的差距分析研究及主題性住戶統計調查 (兩者皆會由語常會秘書處安排進行) 的結果，並在諮詢語常會後採取措施，以助在職人士評估其語文能力是否符合僱主的期望。

審計署的建議

4.11 審計署建議，教育局局長應密切留意有關在職人士英語能力的差距分析研究及主題性住戶統計調查 (兩者皆會由語常會秘書處安排進行) 的結果，並在諮詢語常會後採取措施，以助在職人士評估其語文能力是否符合僱主的期望。

政府的回應

4.12 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示語常會自 2012 年起，每 3 年就香港的語言使用情況安排進行主題性住戶統計調查，以了解不同年齡組別語文能力 (中英文的口語及書寫能力) 的趨向、模式或差距。將於 2017 年展開的差距分析研究，旨在探討香港僱員的語文能力水平及僱主期望僱員應具備的語文能力。通過主題性住戶統計調查和差距分析研究的結果，語常會及教育局可得知香港在職人士的語文能力。

註 12：IELTS 是一項國際認可的英語測試工具，成績以 0 至 9 的評級列出 (9 為最高級別)。

註 13：2012 及 2015 年的調查結果顯示，在從事經濟活動人士 (包括就業及失業人士) 中，認為自己書面英語 “非常好” 或 “良好” 的受訪者百分比由 2012 年的 26.8% 下跌至 2015 年的 25.8%；而認為自己英語會話 “非常好” 或 “良好” 的受訪者百分比則由 2012 年的 26.4% 下跌至 2015 年的 25.3%。

語常會工作小組的職能及成員組合
(2017 年 2 月 28 日)

工作小組		職能	成員組合
1	津貼計劃	<ul style="list-style-type: none"> 監察語文教師專業發展獎勵津貼計劃、提升小學英語水平津貼計劃，以及教授中文作為第二語言專業進修津貼計劃的推行情況，並按需要檢討該等計劃。 	3 名非官方委員及 2 名當然委員
2	語文教育研究	<ul style="list-style-type: none"> 建議進行有助為政策建議帶來有用見解的語文教育研究；及 策劃及監督各項語文相關研究調查的推行情況。 	8 名非官方委員及 3 名當然委員
3	推廣中文	<ul style="list-style-type: none"> 策劃及監察推廣中文(包括普通話)的工作； 擬訂及檢討相關指引，以便批核各機構進行中文相關項目的撥款申請；及 監察以普通話教授中國語文科的推行情況，並按需要進行檢討。 	4 名非官方委員及 1 名當然委員
4	推廣英文	<ul style="list-style-type: none"> 策劃及監察推廣英文的工作。 	6 名非官方委員及 1 名當然委員
5	贊助及伙伴項目	<ul style="list-style-type: none"> 物色機會與其他組織建立網絡，以便借助其專業知識，並就推行各項語文相關項目，與這些機構建立更緊密的合作關係；及 就與其他機構合作的模式提供建議。 	3 名非官方委員及 1 名當然委員
6	幼兒中英文讀寫計劃	<ul style="list-style-type: none"> 監察幼兒中英文讀寫計劃的推行情況。 	4 名非官方委員及 1 名當然委員

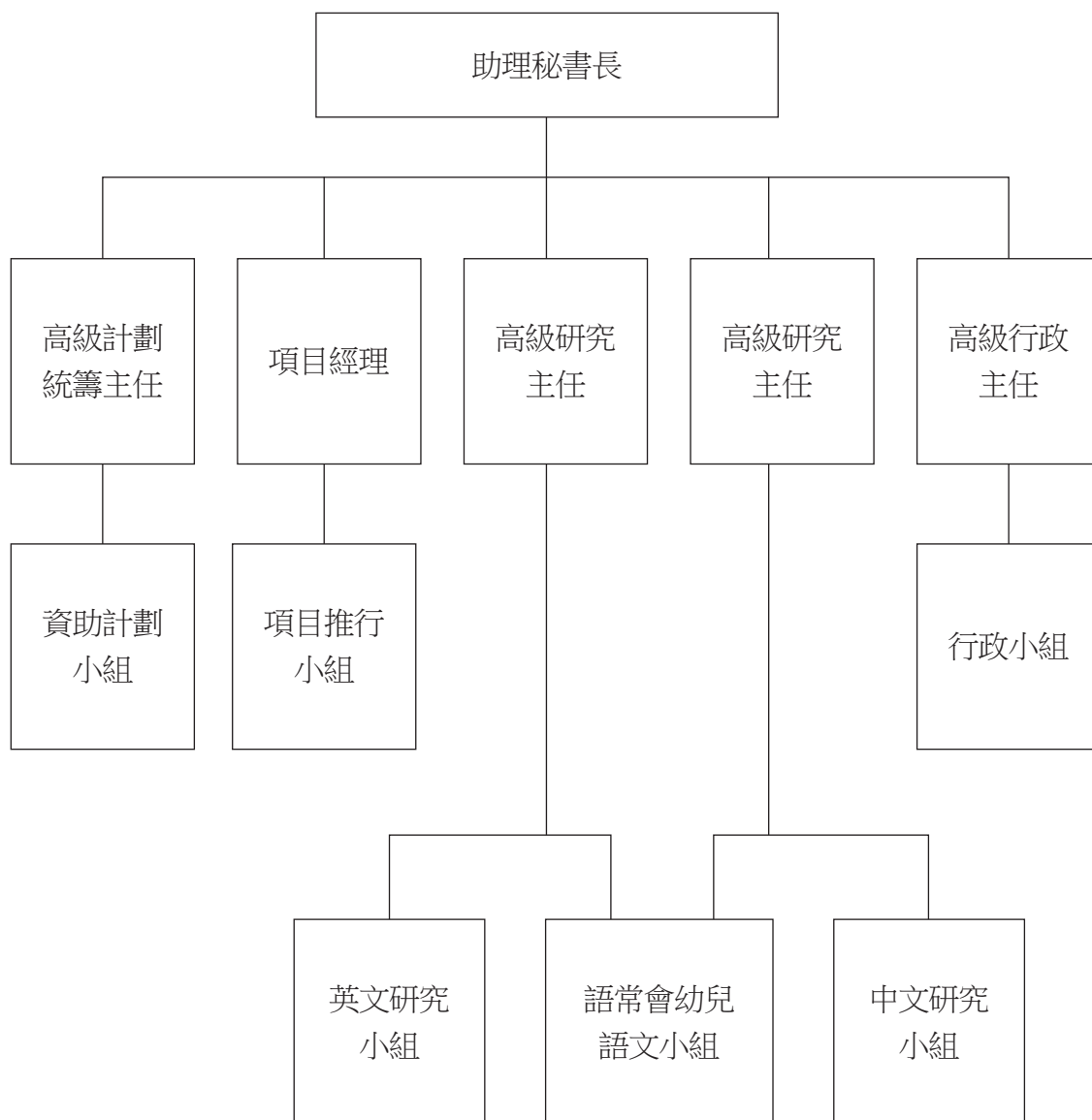
附錄 A
(續)
(參閱第 1.6 段)

工作小組		職能	成員組合
7	語文教學顧問專責小組	<ul style="list-style-type: none"> 監察語文教學顧問專責小組推行項目的情況。 	2 名非官方委員及 2 名當然委員
8	職業英語運動	<ul style="list-style-type: none"> 擬訂及檢討相關指引，以便批核各機構進行英語相關項目的撥款申請。 	2 名非官方委員及 1 名當然委員

資料來源：教育局的記錄

附錄 B
(參閱第 1.7 段)

語常會秘書處：組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：教育局的記錄

附錄 C
(參閱第 1.13 段)

按語言分類的措施所得撥款分析
(1994 年 3 月至 2016 年 6 月)

年份	措施所得撥款 (百萬元)				
	中文	英文	跨語言	普通話	總計
1994 (自 3 月起)	9	18	6	3	36
1995	15	36	1	3	55
1996	7	20	20	1	48
1997	3	4	1	3	11
1998	28	89	2	1	120
1999	1	95	1	3	100
2000	0	10	1	0	11
2001	0	17	1	0	18
2002	0	9	0	10	19
2003	9	6	808	25	848
2004	0	2	2	5	9
2005	3	12	2	3	20
2006	0	910	11	5	926
2007	233	102	1	5	341
2008	1	23	1	21	46
2009	0	5	9	4	18
2010	77	601	1	6	685
2011	1	22	3	5	31
2012	3	35	5	2	45
2013	42	5	1	6	54
2014	0	5	149	5	159
2015	39	30	18	9	96
2016 (截至 6 月)	0	7	0	0	7
總計	471	2,063	1,044	125	3,703

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附錄 D
(參閱第 1.13 段)

按性質分類的措施所得撥款分析
(1994 年 3 月至 2016 年 6 月)

年份	措施所得撥款 (百萬元)			
	學校和教師 支援措施	語文教育相關 社區項目	研究與 發展項目	總計
1994 (自 3 月起)	10	13	13	36
1995	11	34	10	55
1996	10	28	10	48
1997	0	10	1	11
1998	0	83	37	120
1999	3	92	5	100
2000	10	1	0	11
2001	2	16	0	18
2002	9	8	2	19
2003	827	10	11	848
2004	0	9	0	9
2005	2	18	0	20
2006	910	16	0	926
2007	322	19	0	341
2008	15	10	21	46
2009	0	18	0	18
2010	675	10	0	685
2011	0	29	2	31
2012	0	45	0	45
2013	29	25	0	54
2014	143	11	5	159
2015	0	46	50	96
2016 (截至 6 月)	0	7	0	7
總計	2,978	558	167	3,703

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附錄 E
(參閱第 4.9 段)

與香港職業英語基準對照的 17 個國際商業英語考試一覽表
(2016 年 6 月 30 日)

國際商業英語考試	
1	IELTS (International English Language Testing System)
2	BEC (Business English Certificates)
3	BULATS (Business Language Testing Service)
4	EBC (English for Business Communications)
5	EOS (English for Office Skills)
6	IESOL (International English for Speakers of Other Languages)
7	ISESOL (International Spoken English for Speakers of Other Languages)
8	TOEIC (Test of English for International Communication)
9	TOEIC Bridge (Test of English for International Communication Bridge)
10	EFB (English for Business)
11	EFC (English for Commerce)
12	SEFIC (Spoken English for Industry & Commerce)
13	WEFT (Written English for Tourism)
14	ELSA (English Language Skills Assessment)
15	Versant for English with open questions
16	Trinity GESE (Trinity Graded Examinations in Spoken English for Speakers of Other Languages)
17	Trinity ISE (Trinity Integrated Skills in English Examination)

資料來源：職業英語運動網站