

## 第 3 章

### 民政事務總署

#### 民政事務處的運作和管理

審計人員包括：

潘紹祥先生、李美嫦女士、黃志敏女士、歐秀玲女士  
梁鉅源先生負責督導是項審計工作

香港審計署  
二零零三年十月十八日

# 民政事務處的運作和管理

## 目 錄

	段數
撮要	
第 1 部分：引言	1.1
地方行政	1.2 – 1.10
區議會撥款	1.11 – 1.12
帳目審查	1.13
第 2 部分：職員編制檢討	2.1
民政事務總署的實際員額	2.2
一九九四年擬議的職員編制檢討	2.3
一九九四年檢討民政事務處職員編制及架構工作小組	2.4 – 2.10
即將卸任的民政事務總署署長在一九九五年就工作小組的建議 所提的意見	2.11 – 2.12
公務員事務局局長在一九九五年就工作小組的建議所提的意見	2.13 – 2.14
工作小組檢討的最新發展	2.15
審計署的意見	2.16 – 2.17
審計署的建議	2.18
當局的回應	2.19
第 3 部分：地區分處	3.1
設立地區分處	3.2 – 3.8
在 1994–95 年度就設立地區分處進行的檢討	3.9
工作小組檢討設立地區分處的結果及建議	3.10 – 3.12
工作小組檢討報告發表後採取的行動	3.13
在一九九七年再次討論地區分處的問題	3.14
審計署的意見	3.15 – 3.20
審計署的建議	3.21
當局的回應	3.22
第 4 部分：用於社區參與計劃的區議會撥款的使用情況	4.1
區議會撥款使用範圍	4.2
用於社區參與計劃的區議會撥款金額	4.3 – 4.4
就監管區議會撥款使用情況進行的檢討	4.5 – 4.7
使用區議會撥款的指引	4.8
監察有關區議會撥款的使用情況	4.9

## 目 錄 (續)

	段數
審計署的意見	4.10
審計署的建議	4.11
當局的回應	4.12
第 5 部分：用作監察區議會撥款使用情況的管理資料	5.1
由民政事務處向民政事務總署總部提交的管理資料	5.2 – 5.3
為監察區議會撥款使用情況而設的會計系統	5.4
審計署的意見	5.5 – 5.8
審計署的建議	5.9
當局的回應	5.10
第 6 部分：內部稽核工作	6.1
設立內部稽核組的背景	6.2 – 6.3
在一九九四年設立內部稽核組	6.4
內部稽核組主管的附加職責	6.5
庫務署進行的檢討	6.6 – 6.10
民政事務總署就庫務署的意見作出回應	6.11
民政事務總署在二零零一年增加內部稽核組的職責	6.12
內部稽核組納入財政及物料供應組內	6.13 – 6.14
審計署的意見	6.15
審計署的建議	6.16
當局的回應	6.17
內部稽核組的工作	6.18
審計署的建議	6.19
當局的回應	6.20 – 6.21
附錄	
A：區議會議席分布於分區的情況 (二零零三年六月三十日)	
B：民政事務總署的實際員額 (一九九五年至二零零三年)	
C：工作小組於一九九五年建議民政事務處職員編制的變動	
D：18 個民政事務處轄下人員的平均工作量 (二零零二年)	
E：18 個民政事務處的輔助人員 (二零零三年三月三十一日)	
F：38 個地區分處的職員數目 (一九九五年三月一日)	
G：工作小組於一九九五年就外設地區分處的分布提出的建議	

## 目 錄 (續)

- H : 減少外設地區分處的數目 (一九九五年三月一日至二零零三年四月三十日)
- I : 用於社區參與計劃的區議會撥款的開支分析 (2002-03 年度)
- J : 用於社區參與計劃的區議會撥款金額及有關計劃的數目 (2002-03 年度)
- K : 沒有遵從民政事務總署總部或所屬民政事務處發出的區議會撥款指引的個案分析
- L : 審計署就民政事務總署內部稽核組的工作提出的意見
- M : 中文版從略



# 民政事務處的運作和管理

## 撮要

1. 為了鼓勵市民參與地區事務，同時確保政府可循有效的途徑得悉民意，政府在一九八二年實施地方行政計劃，並在全港各區設立一個區議會。民政事務總署負責推行地方行政計劃；該署主要是通過18個民政事務處執行有關職務。立法會亦撥出區議會撥款，以供區議會承擔區內各類活動與事務。在2002-03年度，區議會撥款用於社區參與計劃和小型環境改善工程的總開支達1.99億元(第1.2、1.3、1.9、1.11及1.12段)。

## 審計結果

### 檢討民政事務總署的職員編制

2. 一九九四年八月，民政事務總署和公務員事務局協定，就該署各方面的工作進行一次職員編制檢討。一九九四年十二月，民政事務總署成立了檢討民政事務處職員編制及架構工作小組(工作小組)，檢討民政事務處的組織架構和編制。工作小組根據實際經驗和需要，為民政事務處制訂模範架構。如推行有關建議，民政事務總署可實際刪減72個輔助人員職位，每年可藉此節省610萬元(按1995-96年度的價格計算)。不過，民政事務總署在一九九五年把工作小組的建議擱置。審計署最近檢討民政事務總署職員編制時發現，民政事務總署並沒有根據一些確定民政事務處人力需求的客觀準則，定下劃一和切合時宜的人員編制比例。審計署又發現民政事務總署並沒有履行在一九九四年與公務員事務局的協定，就該署各方面的工作進行一次職員編制檢討。民政事務總署需要認真檢討其總部和各民政事務處現有的職員編制和架構(第2.3、2.4、2.9、2.10及2.15至2.17段)。

### 設立地區分處

3. 地區分處早於一九六零年代設立，目的是在政府與市民之間提供一個方便彼此接觸的網絡。設立地區分處的標準，是每15萬人設立一個地區分處。一九九五年，工作小組指出自一九八零年代初期以來，由於通訊和運輸網絡迅速發展，同時新界的新市鎮不斷都市化，地區分處的職能已隨之而減弱。工作小組建議，在原有的38個地區分處

中，只有 15 個應予保留。這可刪減 50 個輔助人員的職位，每年可藉此節省 570 萬元 (按 1995-96 年度價格計算)，同時可以省下這些地區分處的其他開支 (例如租金和營運成本)。不過，工作小組提出的建議已被擱置 (第 3.2、3.6、3.10(c)、3.12 及 3.15 段)。

#### 監察用於社區參與計劃的區議會撥款

4. 審計署揀選了九個民政事務處，審查它們對用於社區參與計劃的區議會撥款所進行的監察工作。審計署發現一些個案，沒有遵從民政事務總署總部或所屬民政事務處發出的區議會撥款用於社區參與計劃的指引 (區議會撥款指引)。一些民政事務處：(a) 沒有設立妥善的記錄制度；(b) 在申請發還墊支款項表格中沒有申報其他收入來源；(c) 沒有適當地申請發還墊支款項；(d) 提供的紀念品數量過多；(e) 個別項目開支超出最高資助額；(f) 有關地方團體遲了甚或沒有把已核准社區參與計劃的更改詳情通知有關方面；(g) 遲了遞交申請發還墊支款項表格；(h) 在採購時未取得最起碼的規定報價數目；(i) 沒有提交可核實的證明以示社區參與計劃已舉行；及 (j) 一些民政事務處職員沒有出席社區參與計劃的活動 (第 4.10 段)。

#### 用作監察區議會撥款使用情況的管理資料

5. 審計署審查用作監察區議會撥款使用情況的管理資料時發現：(a) 民政事務總署總部未有採取有效的行動，確保民政事務處準時提交季報；(b) 電腦化的區議會撥款會計系統推行後，民政事務處仍用人手擬備月報，導致工作重疊；及 (c) 各民政事務處就社區參與計劃所作的分類並不一致 (第 5.6 至 5.8 段)。

#### 內部稽核工作

6. 民政事務總署內部稽核組的組成結構有欠妥善，以致未能有效執行職務。審計署發現內部稽核組：(a) 沒有定期擬訂有關內部稽核工作的周年計劃和長遠計劃；(b) 到訪民政事務處以進行帳目審查的次數並不足夠；(c) 在二零零一年十一月至二零零三年四月期間，只集中進行一項管理研究，完全沒有到訪任何民政事務處進行審查；(d) 沒有盡快向有關的民政事務處和民政事務總署的高級管理階層匯報所有審計結果；及 (e) 沒有迅速採取行動跟進其審計建議 (第 6.15、6.18 段及附錄 L)。

## 審計署的建議

### 7. 民政事務總署署長應：

#### 檢討民政事務總署的職員編制

- (a) 根據本港的社會、經濟和基建發展及當前情況，認真檢討民政事務總署總部和各民政事務處現有的職員編制和架構 (第 2.18(a) 段)；
- (b) 制訂客觀準則，以確定每個民政事務處所需的職員數目，並確保所有民政事務處日後均遵照這些準則行事 (第 2.18(b) 段)；

#### 設立地區分處

- (c) 根據當前情況，認真檢討是否有需要保留現有的 31 個外設地區分處 (第 3.21(a) 段)；
- (d) 在決定是否需要設立地區分處和所需地區分處的數目方面，制定可反映當前情況的準則，並確保日後在設立新地區分處時，有關方面會依循這些準則 (第 3.21(c) 段)；

#### 用於社區參與計劃的區議會撥款的使用情況

- (e) 確保各民政事務處均會設立妥善的記錄制度，在同一地點存放社區參與計劃的所有相關文件和記錄 (第 4.11(a) 段)；
- (f) 加強管制用於社區參與計劃的區議會撥款的使用情況，同時加強監察已核准社區參與計劃的執行情況 (第 4.11(b) 及 (e) 段)；
- (g) 確保各民政事務處在審批區議會撥款申請和批准向地區組織發還墊支款項時，完全遵從民政事務總署總部和所屬民政事務處發出的區議會撥款指引 (第 4.11(d) 段)；

#### 用作監察區議會撥款使用情況的管理資料

- (h) 採取有效措施，確保民政事務處把有關區議會撥款使用情況的管理資料劃一分類及更新，並準時向民政事務總署總部提交 (第 5.9(a) 段)；



### 內部稽核

- (i) 重組內部稽核組，使該組能客觀和獨立地執行工作，並確保內部稽核組的主管直接向民政事務總署的高級首長級人員匯報 (第 6.16(a) 及 (b) 段)；及
- (j) 加強對民政事務處的內部帳目審查工作，並在資源調配上取得適當的平衡，以便可以同時兼顧管理研究和慣常的稽核工作 (第 6.19(c) 及 (d) 段)。

### 當局的回應

8. 當局大致上同意審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分說明是次審查帳目的背景，並概述進行帳目審查的目的和範圍。

### 地方行政

1.2 政府在一九八二年實施地方行政計劃，並在全港各區設立一個區議會(註 1)和一個地區管理委員會。實施這項計劃的主要目的為：

- (a) 確保能快捷有效地在地區層面提供公共設施和服務；
- (b) 鼓勵市民參與地區事務；及
- (c) 確保政府可循有效的途徑得悉民意，並且對地區的需要和問題作出回應。

1.3 民政事務總署負責推行地方行政計劃。在 2002-03 年度，該署用於這個工作範疇的款項為 5.4 億元。

### 區議會的角色和主要職能

1.4 區議會就地區事務向政府提供意見，並監察市政服務的提供事宜。在二零零三年六月三十日當日，全港共有 18 個區議會和 519 個區議會議席(包括民選議員 390 名、經行政長官委任的委任議員 102 名及以新界鄉事委員會主席身分晉身區議會的當然議員 27 名)。當日區議會議席分布於分區的情況載於附錄 A。

1.5 區議會的主要職能是：

- (a) 就以下項目向政府提供意見：
  - (i) 影響地區人士的福利事宜；
  - (ii) 區內公共設施及服務的提供和使用；
  - (iii) 政府為各區制定的計劃是否足夠及施行的先後次序；及
  - (iv) 各區就地區公共工程和社區活動獲得的撥款的用途；及
- (b) 在就有關目的獲得撥款的情況下，承擔區內的社區活動和環境改善事務，以及促進區內康樂及文化活動等工作。

---

註 1：區議會 (District Council) 從前的英文名稱為 District Board。在一九九七年七月一日至一九九九年十二月三十一日期間，當局以臨時區議會 (Provisional District Board) 取代區議會 (District Board)，其後在二零零零年一月一日設立區議會 (District Council) 來代替臨時區議會。

## 地區組織

1.6 地區管理委員會的運作與區議會相輔而行。該會為政府各部門提供討論的場合，以探討和解決區內的問題。各地區並成立了分區委員會(註2)，以便就有關當地社區的事務向民政事務專員提供意見，包括協助籌辦社區活動，以及推廣政府所推行的運動。至於各個互助委員會(註3)和業主立案法團(註4)，則為政府和全港的基層市民提供了廣大的溝通網絡。

## 地區管理委員會

1.7 地區管理委員會由民政事務專員擔任主席。該會是一個官方委員會，成員包括服務各區的核心部門(註5)代表。地區管理委員會對區議會的建議和要求作出積極的回應，並在每次區議會會議上，就委員會的工作提交詳盡的書面報告。

1.8 為加強地區管理委員會與區議會之間的溝通，區議會主席和副主席均以成員身分出席地區管理委員會的會議。由二零零二年三月開始，在區議會之下成立的各個委員會的主席，亦可出席地區管理委員會會議，參與討論過程。

## 民政事務處

1.9 民政事務總署主要通過分布於全港的18個民政事務處，執行有關地方行政的職務。各民政事務處負責與分區委員會、互助委員會及業主立案法團等地區組織聯絡，並須處理下列工作：

- (a) 組辦和統籌各類活動 計劃和運動；及
- (b) 就政府各項政策收集公眾的意見和回應。

---

註2：分區委員會的職能包括推動公眾參與地區事務；就籌辦社區參與活動和推行由政府贊助的計劃，提供意見並加以協助；並就影響該分區的地方問題提供意見。

註3：互助委員會的基本職能是在住戶之間建立睦鄰和互助的精神、提高居民的責任感，並改善大廈內的治安、居住環境和管理成效。互助委員會就影響個人與社區福利的問題，為政府與居民之間提供互相溝通的途徑，並為居民提供機會，共同參與各項社區活動。

註4：業主立案法團是私人大廈業主根據《建築物管理條例》(第344章)成立的法人團體。業主立案法團是法定團體，具有若干管理大廈的法定權力。大部分業主立案法團都是在各區民政事務處協助下成立。

註5：核心部門包括屋宇署、衛生署、教育署(現稱教育統籌局)、食物環境衛生署、民政事務總署、香港警務處、房屋署、地政總署、康樂及文化事務署、規劃署、社會福利署、拓展署及運輸署。

## 民政事務專員的角色

1.10 民政事務專員是政府在地區層面的代表，職責包括：

- (a) 直接監督地方行政計劃在區內的運作和施行地區計劃的工作，確保區議會所提出的建議獲得適當的跟進，並推動區內居民參與地區事務；
- (b) 確保通過部門之間的磋商和合作，能迅速解決地區問題；
- (c) 積極遊說區議會支持政府的各項政策和計劃；及
- (d) 擔任區議會與政府部門之間的橋樑，並在問題出現時，在兩者之間進行調停。

## 區議會撥款

1.11 如第 1.5(b) 段所述，區議會的其中一項主要職能，是承擔區內的社區活動和環境改善事務，以及促進區內康樂及文化活動等工作。立法會撥出有關款項，以供區議會落實各項社區參與計劃、小型環境改善工程、地區節資助計劃和地區文化活動資助計劃。

1.12 民政事務總署署長是區議會撥款的管制人員。自一九八二年以來，區議會一直大力推動社區參與活動，並通過落實社區參與計劃和小型環境改善工程，改善各區居民的生活質素。在 2002-03 年度，區議會撥款用於社區參與計劃和小型環境改善工程的總開支達 1.99 億元。

## 帳目審查

1.13 審計署最近就民政事務處的運作和管理進行了一項審查。這項審查的目的在於研究：

- (a) 民政事務總署對民政事務處的職員編制的內部檢討 (見第 2 部分)；
- (b) 地區分處的設立 (見第 3 部分)；
- (c) 監察用於落實社區參與計劃的區議會撥款的使用情況 (見第 4 部分)；
- (d) 用作監察區議會撥款使用情況的管理資料 (見第 5 部分)；及
- (e) 內部稽核工作 (見第 6 部分)。

## 第 2 部分：職員編制檢討

2.1 本部分探討民政事務總署就民政事務處職員編制進行的內部檢討。

### 民政事務總署的實際員額

2.2 民政事務總署的人員大部分在民政事務處工作。民政事務處的工作包括為區議會提供秘書服務、一般行政、聯絡、大廈管理、小型基本工程、翻譯，以及其他為市民提供的服務。在一九九五年至二零零三年期間：

- (a) 民政事務總署平均有 82% 的人員在各個民政事務處工作；及
- (b) 民政事務總署的實際員額由 1 733 人增至 1 840 人 (見附錄 B)。

### 一九九四年擬議的職員編制檢討

2.3 一九九四年八月，由於預期全部由選舉產生的區議會對民政事務總署 (特別是民政事務處) 的工作會帶來重大影響，民政事務總署 (當時的政務總署) 和公務員事務局協定，就該署各方面的工作進行一次“徹底和全面”的檢討。民政事務總署還希望可以在一九九五年十月前開始全面檢討其角色、架構和資源。

### 一九九四年檢討民政事務處職員編制及架構工作小組

2.4 一九九四年十二月，民政事務總署成立了檢討民政事務處職員編制及架構工作小組 (工作小組)，檢討民政事務處的組織架構和編制。工作小組由民政事務總署副署長任主席，成員包括八名民政事務專員。其他民政事務專員亦可出席工作小組的會議及參與審議工作。工作小組的文件和會議記錄的副本會分送各民政事務專員參閱。

#### 工作小組的工作範圍

2.5 工作小組找出以下須予檢討的主要範疇：

- (a) 民政事務助理專員和高級聯絡主任及他們轄下輔助人員的職責分配；
- (b) 駐區的兩名高級行政主任及他們轄下輔助人員的職責表；
- (c) 聯絡主任的人員編制比例；
- (d) 設立地區分處的準則；

- (e) 文書人手支援；及
- (f) 其他輔助人員和工務人員。

工作小組於一九九五年的檢討結果

2.6 一九九五年八月，工作小組發表檢討報告。關於民政事務處職員編制的主要檢討結果如下：

- (a) 民政事務處某些職位並未設有人員編制比例 民政事務處並未訂有聯絡主任、總務室文書人員、聯絡小組人員和不同組別的其他輔助人員的人員編制比例。因此，18個民政事務處內不同級別人員的人手分配情況有很大的差異；
- (b) 民政事務處某些職位雖已訂有標準人員編制比例但未被採用 雖然市區和新界區的地區分處已訂有文書人員的標準人員編制比例，但不同地區分處的文書人員數目均有所不同。此外，自一九八零年代以來，市區和新界的民政事務處的行政人員，亦有不同的編制比例。由於每個民政事務處的辦事方式和運作需求各有不同，18個民政事務處的行政人員職位，不但數目不同，就是在調配方面也有分別；及
- (c) 民政事務處的文書人手不一 在區議會的文書人手方面，新界的民政事務處往往可較市區的民政事務處得到更多文書人員支援，至於為何會出現這種差異，則不得而知。

2.7 工作小組嘗試評估各民政事務處聯絡主任的工作量，以訂定恰當的人員編制比例。不過，工作小組認為單以區內人口作為決定該區所需聯絡主任職位數目的考慮因素，可能過於簡化。其他地區因素(如該區的人口特性、面積、區議會選區的數目、分區委員會的數目、互助委員會和活躍的地區組織數目及大廈數目等)亦應加以考慮。要考慮所有這些因素以制訂一個簡單明確的人員編制比例並不容易。

2.8 工作小組亦發現，除歷史因素外，市區和新界的民政事務處亦因不同的功能需要和運作需求而出現不同的架構。舉例來說，市區的民政事務處須進行更多地區管理、後巷管理和大廈管理的工作，而新界的民政事務處則設有更多工程專責小組並需處理更多發展／清拆和環境改善計劃。此外，由於所涵蓋的地理範圍較廣和地形的關係，新界的民政事務處亦須應付更多緊急工作。

### 工作小組的建議

2.9 鑑於民政事務處的運作各有不同，工作小組認為較為恰當的做法，是為市區和新界的民政事務處訂定不同的模範架構。工作小組建議根據一些互動因素，例如：人口、面積、區議會選區數目、地區組織數目、地理和人口特性，以及各區本身的特性等，把所有地區的民政事務處分為六組。工作小組再根據有關地區的實際經驗和需要，為每組民政事務處制訂一個模範架構，並就每組所需的聯絡主任職位數目作出建議。日後民政事務處如須因應任何發展和變動而作出職員數目調整時，可採用這些模範架構作為依據。

2.10 如推行工作小組的建議，一共可實際刪減 72 個輔助人員職位 (見附錄 C)，每年可藉此節省 610 萬元 (按 1995-96 年度的價格計算)。節省款項主要來自把地區分處由 38 個減至 15 個 (見第 3.12 段)，以及更合理地調配文書和其他輔助人員。

即將卸任的民政事務總署署長在一九九五年就工作小組的建議所提的意見

2.11 一九九四年八月，民政事務總署與公務員事務局協議「徹底和全面」檢討民政事務總署各方面的工作 (見第 2.3 段)。一九九五年八月七日，民政事務總署署長告知公務員事務局局長，民政事務總署已就該署的職員編制完成內部檢討工作。由於民政事務總署在一九九五年八月十七日轉換署長，當時的民政事務總署署長表示他會向繼任人提出他的意見，由繼任人決定如何處理有關事宜。民政事務總署署長也向公務員事務局局長保證，該署已充分考慮到精簡運作的必要，如有需要，民政事務總署會進行重組。署長又表示，他並不認為有迫切需要就民政事務總署的組織和職能進行外部檢討，但這須視乎其繼任人的看法而定。

2.12 一九九五年八月八日，即將卸任的民政事務總署署長就工作小組的檢討報告向他的繼任人提出了以下的意見：

- (a) 工作小組的檢討可視作第 I 部分工作，第 II 部分工作應檢討民政事務總署總部的職員編制和架構；及
- (b) 民政事務總署應積極考慮推行工作小組關於減少地區分處和更合理地調配文書人員的建議。

當時該民政事務總署署長並告知其繼任人，他已答應繼續讓公務員事務局局長獲悉事件的發展情況，而更重要的，是他曾向公務員事務局保證，民政事務總署可以自行精簡本身的運作。

公務員事務局局長在一九九五年就工作小組的建議所提的意見

2.13 一九九五年八月九日，公務員事務局局長給民政事務總署署長回信，表示讚賞該署進行的檢討工作，並要求獲得一份工作小組的檢討報告。(一九九五年八月十四日，民政事務總署把工作小組檢討報告送交公務員事務局。)

2.14 一九九五年九月二十八日，公務員事務局局長再寫信給民政事務總署署長，表示：

- (a) 他相信署長正研究工作小組的建議，以決定未來路向；
- (b) 工作小組的檢討並未有研究民政事務總署總部的角色和架構，但據他了解，這應是全面檢討的一部分；
- (c) 公務員事務局在一九九四年八月十二日發給當時在任署長的信件中已列明人手檢討議定的範圍和時間(見第 2.3 段)；及
- (d) 他希望署長把任何會影響工作小組的建議的發展 / 變動告知公務員事務局。

工作小組檢討的最新發展

2.15 公務員事務局局長在一九九五年九月二十八日發出的信件(見第 2.14 段)，是在民政事務總署和公務員事務局檔案中找到的最後一封關於工作小組檢討的函件。二零零三年八月，審計署詢問民政事務總署對工作小組的建議有何行動。該署在回應時表示，前任民政事務總署署長(由一九九五年八月至二零零二年六月就任)回憶起，她在一九九五年決定擱置工作小組的建議，因她認為這些建議不能接受，而且跟她對民政事務總署的理想不符。前任署長在二零零三年八月表示，她已正式通知公務員事務局這項決定，並獲該局同意。不過，民政事務總署卻未能向審計署提供任何文件記錄，證實這些說法。

審計署的意見

2.16 審計署發現：

- (a) 以二零零二年區內的人口、區議會議員數目和諮詢次數計算，各民政事務處人員的平均工作量有很大的差別(見附錄 D 的陰影部分)。職員編制的人數，從灣仔民政事務處的 57 人至元朗民政事務處的 116 人不等(見附錄 D)；及



- (b) 各民政事務處的輔助人員，無論是人數或是佔職員編制的比例也有很大差別。根據附錄 E 所載，截至二零零三年三月三十一日：
  - (i) 輔助人員的人數，從灣仔民政事務處的 25 人至葵青民政事務處的 52 人不等；及
  - (ii) 輔助人員佔職員編制的比例，從中西區民政事務處的 43% 至葵青民政事務處的 54% 不等。

從這些重大差別可顯示，民政事務總署並沒有根據一些確定民政事務處人力需求的客觀準則，定下劃一和切合時宜的人員編制比例。

2.17 如推行工作小組在一九九五年檢討民政事務處職員編制時所提出的建議，可實際刪減 72 個輔助人員職位，每年藉此節省 610 萬元 (按 1995-96 年度價格計算) (見第 2.10 段)。不過，審計署發現：

- (a) 工作小組的建議已經擱置 (見第 2.15 段)，民政事務總署亦沒有採取跟進行動；及
- (b) 民政事務總署並沒有履行在一九九四年與公務員事務局訂下的協定，就該署各方面的工作進行一次“徹底和全面”的檢討 (見第 2.3 段)。

審計署認為，民政事務總署需要認真檢討其總部和各民政事務處現有的職員編制和架構。

#### 審計署的建議

2.18 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 根據本港的社會、經濟和基建發展及當前情況，認真檢討民政事務總署總部和各民政事務處現有的職員編制和架構；
- (b) 制訂客觀準則，以確定每個民政事務處所需的職員數目，並確保所有民政事務處日後均遵照這些準則行事；
- (c) 考慮減少地區上行政 / 文書 / 其他輔助人員的數目 (例如：集中共用輔助人員的人手，以及減少外設地區分處的數目)；及
- (d) 確保有關人事方面的主要決定 (例如：擱置工作小組的建議) 有妥善的文件記錄。

## 當局的回應

2.19 民政事務總署署長贊同審計署的建議。她並表示：

- (a) 民政事務總署贊同審計署的建議，根據本港的社會、經濟和基建發展，檢討總部和各民政事務處現有的職員編制和架構。雖然工作小組的建議已於一九九五年擱置，但過去幾年來，民政事務總署仍在資源增值計劃下不斷檢討有關事宜；
- (b) 在進行這類檢討時，已考慮到各區的地形特徵和社會需要。此外，由於民政事務總署近年在推行地方行政計劃、大廈管理、推動本土經濟和舉行村代表選舉等方面擔當了更重要的角色和增加了更多職責，以致未能為轄下民政事務處採用一個簡單的人員編制比例；
- (c) 民政事務總署並非採用傳統的人員編制比例，而是在 2001-02 年度制訂了一個“模範架構”，把 18 個民政事務處分為不同組別／級別，以便進行資源分配。其後，為了更有系統地分配資源，在二零零二年更發展出一套“計算方程式”，根據一些準則的加權數值，例如區內人口、分區委員會、業主立案法團、互助委員會、鄉村和私人樓宇的數目分配資源。民政事務總署日後在進行民政事務處的人力策劃時，會進一步調整和修訂這些準則；及
- (d) 民政事務總署配合政府精簡公務員編制、提高效率及節省資源的政策，通過不同方式節省資源 (例如關閉九個新界民政事務處的庫務分處、重整翻譯和物料供應服務，以及由 2003-04 年度開始，把過剩的房屋事務主任職系人手調回房屋署)，因而實際刪減了 109 名職員。民政事務總署日後會繼續進行職員編制檢討，以期在切實可行的情況下，節省人力資源。

### 第3部分：地區分處

3.1 本部分探討地區分處的設立事宜，並建議改善措施。

#### 設立地區分處

3.2 地區分處早於一九六零年代設立，此後便成為政府的社區建設策略的重要一環，在政府與市民之間提供一個方便彼此接觸的網絡。地區分處是不容或缺的社區關係辦事處，一般市民可以從地區分處獲得資料或指引，或經地區分處轉介到合適的機構部門，又或作出投訴。截至二零零三年四月三十日，共有31個設於所屬民政事務處以外的地區分處(下稱外設地區分處)在10個地區運作(見表一)。

表一

31個地區分處的職員  
(二零零三年四月三十日)

地區	地區分處數目	職員數目
(A) 港島		
東區	2	15
南區	3	21
(B) 九龍		
九龍城	4	22
觀塘	5	22
黃大仙	3	21
(C) 新界		
離島	3	7
葵青	5	35
西貢	1	9
沙田	1	5
屯門	4	16
總計	31	173(註)

資料來源：民政事務總署的記錄

註：這個數字包括聯絡主任職系人員和輔助人員。

3.3 外設地區分處大多設於民政事務總署轄下的社區中心、社區會堂或政府自置物業之內，無須繳付租金。不過，一些地區分處則設於出租商業樓宇內。截至二零零三年四月三十日，設於商業樓宇內的地區分處有七個，每年租金總額為 280 萬元。除上述 31 個外設地區分處外，還有 5 個分處（註 6）設於該區民政事務處的同一幢大廈內。這 5 個分處共有 28 名職員，包括 16 名聯絡主任職系人員，以及 12 名輔助人員。

#### 設立地區分處的準則與安排

3.4 社區建設政策委員會（註 7）在一九八零年就社區建設事宜發表的政策聲明中，重申設立地區分處的標準如下：

- (a) 市區的比例，應為每 15 萬人設立一個地區分處；及
- (b) 新界區的比例，應為每 10 萬人設立一個地區分處。此外，有些地方若其人口數目及分布情況有所需要，亦應開設一個地區分處。

3.5 社區建設政策委員會表示在考慮應否設立地區分處時，除以人口數目作為準則外，也應顧及其他因素（例如分區內的人口在地理上的分布、政府設立代表辦事處的需要、設置接觸點和聯絡基地的需要，以及地區組織的數目等）。

3.6 鑑於新界區在一九八零年代迅速發展，當局曾在一九八九年檢討設立地區分處的標準，並決定予以劃一。社區建設政策委員會同意就設立地區分處採用共通的標準，即以市區和新界來說，都是每 15 萬人設立一個地區分處。不過，某些地區雖然不符合既定人口準則，但有值得商榷的情況，例如離島和一些鄉郊地方，因此應適當地考慮其需要。

3.7 由一九八九年九月起，各民政事務處在設立新地區分處時，須依照下列程序處理：

- (a) 民政事務處應確定在人口方面已符合 15 萬人的準則；及

---

註 6：這五個分處是香港仔分處、牛頭角分處、市區及工業區分處、翠屏分處和筲箕灣分處。

註 7：社區建設政策委員會由民政事務局局長擔任主席，成員包括民政事務總署署長、社會福利署署長、房屋署署長、當時的教育署署長和警務處處長。該會的主要職能是釐定社區建設的整體政策，並建議推行社區建設計劃的先後次序。

- (b) 所有建議應提交民政事務總署總部行政科，以便該科批核和綜合計算所需的額外資源。

#### 在地區分處內設立諮詢服務中心

3.8 一九九零年之前，當設立一個地區分處，該分處內必然設有一個諮詢服務中心，但有時候一些地方(例如離島)因不符合有關準則而未能設立一個全面的地區分處，當局可能會改為設立諮詢服務中心。一九九零年九月，在一次高層資源會議(註8)上，與會者決定只准每個地區保留一個諮詢服務中心。諮詢服務中心的數目，因而由69個減至20個。原先由諮詢服務中心提供的服務，大部分改由民政事務處承擔。地區分處的主要職能，自此變為維繫區內的聯絡網，以及充當各分區的社區關係服務的集中點。派駐各地區分處的聯絡小組，亦負責組辦和統籌地區活動、找出分區內服務不足之處和收集民意。各地區分處的聯絡事務主管(屬一級聯絡主任職級)也須負責分區內各社區中心社區會堂的運作和管理事宜。

#### 在1994–95年度就設立地區分處進行的檢討

3.9 一九九四年十二月，當局成立工作小組，負責檢討各民政事務處的組織結構和編制。工作小組其中一項任務，是要檢討設立地區分處的準則(見第2.5(d)段)。截至一九九五年三月一日，全港的11個地區共設有38個地區分處。各地區分處連同有關職員的數目載列於附錄F。工作小組的檢討結果載於第3.10段。

#### 工作小組檢討設立地區分處的結果及建議

- 3.10 有關地區分處的設立，工作小組在一九九五年八月指出：
- (a) 地區分處的分布並沒依照每15萬人設立一個地區分處的標準(見第3.6段)；
  - (b) 一些地區沒有設立分處，但有些地區則設有多個分處；及
  - (c) 政府在一九六零年代制訂設立地區分處這項策略，目的是在政府與市民之間提供更多方便彼此接觸的地方。不過，通訊和運輸網絡迅速發展，尤其是地下鐵路、電氣化九廣鐵路和輕便鐵路系統自一九八零年代初期以來不斷發展，市民已能快捷方便地往來本

---

註8：當時高層資源會議的成員包括政務司司長、財政司司長、當時的庫務局局長和公務員事務局局長。高層資源會議的職責，是監督每年進行的資源分配工作(包括經常開支和非經常開支)。

港大多數地區。此外，新界的新市鎮急速發展，已經令新界大部分地方不再屬於偏遠的郊區。因此，地區分處作為方便政府與市民彼此接觸的渠道這項原有職能，已變得不太重要。

3.11 工作小組當時認為需要對地區分處職能的需要，以及設立地區分處的準則進行檢討，於是成立了一個分組，由西貢區和南區民政事務專員聯合擔任主席，負責探討這個問題，並向工作小組提出建議。該分組要求各民政事務處重新考慮在區內設立分處的需要，並且就保留 設立分處提出理據。

3.12 工作小組根據上述分組的建議，在一九九五年八月發表報告，建議全港共需 15 個地區分處 (見附錄 G)。實行有關建議，可藉此實際減少 23 個地區分處。工作小組又估計，關閉上述地區分處後，可刪減 50 個輔助人員的職位，每年可藉此節省 570 萬元 (按 1995-96 年度價格計算)，以及這些地區分處的租金和營運成本。

#### 工作小組檢討報告發表後採取的行動

3.13 一九九五年八月，工作小組把檢討報告提交民政事務局局長和公務員事務局局長 (註 9)。不過，據審計署所知，截至二零零三年七月三十一日為止，公務員事務局和民政事務總署並沒有就上述檢討報告進一步互通訊息 (見第 2.15 段)。

#### 在一九九七年再次討論地區分處的問題

3.14 一九九七年四月，民政事務總署擬備了一份有關地區分處的討論文件，以審議應否採納工作小組的建議。經過內部磋商後，在一九九七年六月，民政事務總署召開了一個討論地區分處未來路向的會議 (由民政事務總署署長擔任會議主席) 上，當時與會者決定：

- (a) 鑑於情況不斷改變，工作小組就關閉地區分處提出的建議應予擱置；及
- (b) 日後可能須檢討地區分處的人手和職能。在進行這項全面檢討前，各民政事務專員仍可提出關於關閉地區分處或開設新分處的建議，只要無需增加人手資源便可。

---

註 9：工作小組主席指出，檢討製造了一個良機，讓各地區可以因應政務總署改組所帶來的轉變，重新考慮並評估資源的運用；同時，工作小組主席又建議重整該部門的結構。

## 審計署的意見

### 有需要減少地區分處的數目

3.15 自一九八零年代初開始，地區分處作為方便政府與市民彼此接觸的渠道這項職能，重要性已經降低(見第3.2和3.10(c)段)。工作小組在一九九五年建議，當時設有的38個地區分處，其中只有15個應予保留(見第3.12段)。不過，工作小組提出的建議已經擱置。儘管部分地區分處已搬遷和合併，但截至二零零三年四月三十日，仍有79名輔助人員在31個外設地區分處工作(見附錄H)。審計署認為，民政事務總署須根據本港的社會、經濟和基建發展，對保留現有31個外設地區分處的理據作出檢討。

### 有需要檢討有關設立地區分處的人口標準

3.16 由一九八九年開始，設立地區分處的標準一直是每15萬人設立一個地區分處(見第3.6段)。審計署發現，一些民政事務處在所屬地區設立了外設分處，而其他民政事務處則沒有設立分處。截至二零零三年四月三十日，在全港18個地區中，只有10個地區設有外設地區分處。工作小組在一九九五年曾指出，各地區在設立分處方面，做法並不一致(見第3.10段)。審計署認為，民政事務總署須認真檢討有關設立地區分處的現行標準，特別是每15萬人設立一個地區分處的標準，研究這些標準現在是否仍然適用。

### 地區分處與民政事務處或其他分處合併

3.17 在一九九七年至二零零二年期間，有些地區分處已遷入該區民政事務處所在的大廈，又或和其他分處合併。有關情況包括：

- (a) 葵青的四個地區分處合併為兩個，而深水埗的四個地區分處均與所屬的民政事務處合併；及
- (b) 香港仔分處、牛頭角分處和筲箕灣分處分別遷入該區民政事務處所在的大廈。

3.18 一些民政事務處認為，地區分處與所屬的民政事務處合併，是可行的做法，原因是運輸和通訊網絡均極為方便。此外，這個做法還有下列好處：

- (a) 由於可以集中提供行政支援，因此可節省職工成本和減少辦公地方，從而達致規模經濟；及

- (b) 把所有聯絡小組集中一處，可改善辦公室支援和監察工作，從而提高整體效率。

審計署認為，為提高效率起見，仍有外設地區分處的民政事務處應研究是否可以把分處與所屬的民政事務處合併。

#### 批准設立新的地區分處

3.19 由一九八九年九月開始，當局已要求各民政事務處建議在區內設立新地區分處時，依循標準的程序處理(見第 3.7 段)。審計署注意到，一九九五年後有三個新的地區分處設立，即馬鞍山分處、東涌分處和土瓜灣分處。有關民政事務處在設立馬鞍山分處和東涌分處之前，已獲得民政事務總署總部在政策上給予正式支持。

3.20 至於設立土瓜灣分處，審計署無法找到民政事務總署總部正式予以批准的資料。九龍城民政事務處在回應審計署的詢問時解釋，民政事務總署署長在考慮一名區議會議員就設立新地區分處提出的建議時，曾一度作出正面的回應。儘管欠缺正式的批准，土瓜灣分處已經在一九九九年年中開始運作(其辦事處面積有 135 平方米，每月租金為 49,400 元)。審計署認為，九龍城民政事務處在土瓜灣設立新的地區分處之前，應向民政事務總署總部申請在政策上給予正式支持。

#### 審計署的建議

3.21 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 根據當前情況，認真檢討是否有需要保留現有的31個外設地區分處；
- (b) 認真檢討有關設立地區分處的現行人口標準；
- (c) 在決定是否需要設立地區分處和所需地區分處的數目方面，制定可反映當前情況的準則，並確保日後在設立新地區分處時，有關方面會依循這些準則；
- (d) 研究是否可以把分處與所屬民政事務處合併，以達致節約的目的(例如：集中共用行政 / 文書 / 其他輔助人員)；及
- (e) 確保各民政事務處日後在設立新地區分處時，會遵照既定的程序處理，特別是那些規定民政事務處須向民政事務總署總部申請正式批准的程序。



## 當局的回應

3.22 民政事務總署署長大致同意審計署的建議。她並表示：

- (a) 民政事務總署會認真檢討地區分處的數目和相應的人手需求，以期找出可以節省開支的地方。民政事務總署認為，有見及地區分處需擔當與市民接觸，以及提供各類公共服務等獨特的角色和職責，因此應按需要設置地區分處；
- (b) 民政事務總署在決定設立地區分處時，會考慮多個因素，例如該區的人口及其分布情況、民政事務處和其他分處的交通是否方便和位置是否偏遠，以及有關社區的需要等。各民政事務處在設立新的地區分處前，須向民政事務總署總部申請在政策上給予支持。該署會繼續依照這個管制機制，處理有關事宜；及
- (c) 民政事務總署會繼續認真檢討各區對地區分處服務的需要，並會因應提高效率節省資源的措施，考慮將輔助人員集中共用。

## 第4部分：用於社區參與計劃的區議會撥款的使用情況

4.1 本部分探討民政事務總署如何監察用以落實社區參與計劃的區議會撥款的使用情況，並建議改善措施。

### 區議會撥款使用範圍

4.2 政府提供區議會撥款，以落實社區參與計劃和小型環境改善工程。區議會撥款大多用於特定的一次性社區參與計劃，而有關計劃旨在建立社區精神、使社區更為團結，同時促進區內的民生福利。區議會撥款，必須令當地社區直接受惠。社區參與計劃(註10)由區議會和地區組織籌辦，或從地區節資助計劃和地區文化活動資助計劃獲撥款進行。由區議會和地區組織籌辦的每項社區參與計劃，最高資助額為60萬元，而從地區節資助計劃和地區文化活動資助計劃獲得撥款的每項計劃，最高資助額則為250萬元。

### 用於社區參與計劃的區議會撥款金額

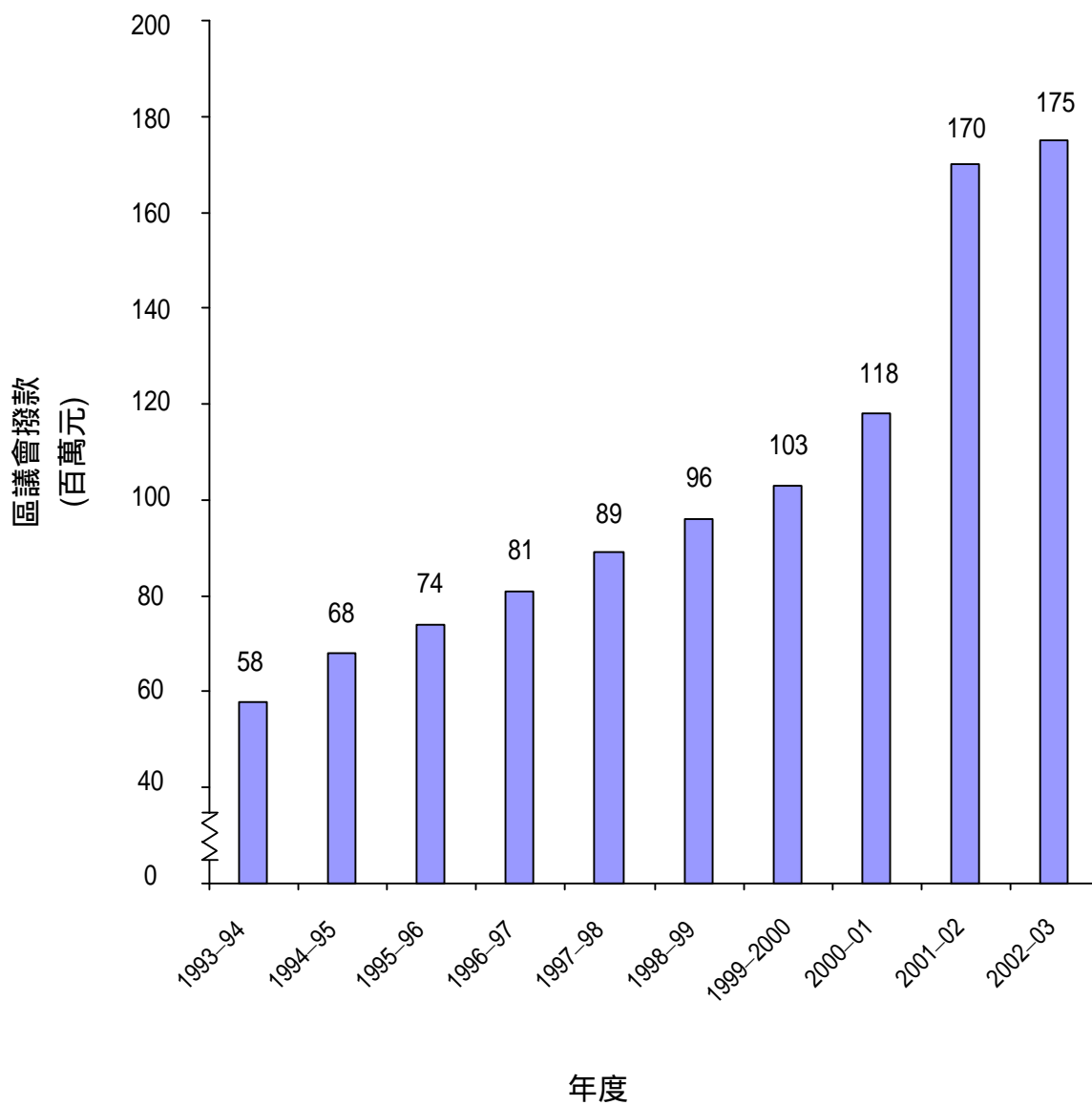
4.3 在2002-03年度，區議會撥款共有1.99億元，當中1.75億元(或88%)用於社區參與計劃。在過去十年(1993-94年度至2002-03年度)，每年用於社區參與計劃的區議會撥款金額由5,800萬元增至1.75億元，即增加了1.17億元(或202%)(見圖一)。

---

註10：社區參與計劃包括推動地區為本的文化、康樂和體育活動的計劃、展覽和調查、傳統慶祝活動、地區藝術節、體育節、地區節、藝術計劃培訓課程、特約藝術家計劃，以及有助市民更了解地方行政計劃的活動等。

圖一

用於社區參與計劃的區議會撥款  
(1993-94 年度至 2002-03 年度)



資料來源：民政事務總署的記錄

4.4 在 2002–03 年度，以區議會撥款舉辦的社區參與計劃共有 7 536 項 (見附錄 I)。18 個民政事務處用於社區參與計劃的區議會撥款金額，以及所籌辦的社區參與計劃數目，差別甚大。例如葵青民政事務處支出了 1,580 萬元來舉辦 519 項社區參與計劃，而離島民政事務處則支出了 540 萬元來舉辦 249 項社區參與計劃 (見附錄 J)。每項計劃獲批的區議會撥款金額由不足 500 元至 200 萬元不等。平均來說，每項社區參與計劃的支出為 23,000 元。

就監管區議會撥款使用情況進行的檢討

#### 民政事務總署的檢討

4.5 民政事務總署的監管使用區議會撥款工作小組 (註 11) 在一九九四年十二月，提出了多項建議，以精簡並加強就使用區議會撥款的監管程序，目的是盡量減少違規情況。民政事務總署大致同意監管使用區議會撥款工作小組提出的大部分建議。

#### 庫務署的檢討

4.6 庫務署在一九九五年九月曾就使用區議會撥款的管制程序和指引進行檢討，以確保當局在使用區議會撥款方面已有足夠的會計控制措施。這項檢討在一九九六年一月完成。民政事務總署大致同意庫務署提出的大部分建議。

#### 廉政公署的檢討

4.7 廉政公署因應市民的投訴，在一九九五年年底曾檢討區議會撥款用於社區參與計劃的事宜。該署的檢討涵蓋六個範圍 (註 12)。廉政公署在一九九六年二月提出多項建議，大部分建議已獲民政事務總署接納。

---

註 11：監管使用區議會撥款工作小組的主要職權範圍如下：

- (a) 研究為落實區議會撥款所資助的各項計劃而定下的指引，並且提出任何小組認為是必須的改善建議或額外管制措施；及
- (b) 考慮有關區議會撥款開支的報告應否及如何提交民政事務總署總部。

註 12：六個範圍包括：區議會撥款在地區層面的分配情況、分配撥款、墊支款項、落實和監察計劃的事宜、採購物品和服務，以及向申索人發還墊支款項或付款。

### 使用區議會撥款的指引

4.8 一九九七年五月，民政事務總署總部修訂區議會撥款用於社區參與計劃的指引(下稱區議會撥款指引)，並連同有關發放區議會撥款的會計程序一併發給18個民政事務處。民政事務總署總部其後定期更新區議會撥款指引。個別民政事務處亦根據區議會的意見，自行擬備該區的區議會撥款指引，而這些指引大致依循民政事務總署總部所發出的指引。

### 監察有關區議會撥款的使用情況

4.9 區議會和民政事務專員一同負責監察用於社區參與計劃的區議會撥款的使用情況。區議會負責確定和規劃各項社區參與計劃、定下舉辦計劃的先後次序、決定落實各項計劃的時間表，以及監察其落實進度。民政事務專員則負責按照民政事務總署總部和其所屬民政事務處發出的指引，監管用於社區參與計劃的區議會撥款的使用情況，確保撥款用得其所。

### 審計署的意見

4.10 審計署揀選了九個民政事務處(註13)，審查它們對用於社區參與計劃的區議會撥款所進行的監察工作。有些個案沒有遵從民政事務總署總部或所屬民政事務處發出的區議會撥款指引，這些個案的分析載於附錄K。審計署的意見載於表二。

---

註13：這九個民政事務處是東區民政事務處、葵青民政事務處、觀塘民政事務處、西貢民政事務處、沙田民政事務處、南區民政事務處、屯門民政事務處、黃大仙民政事務處和油尖旺民政事務處。

表二

審計署對監察用於社區參與計劃的區議會撥款的意見

準則 (註)	審計結果		
(A) 沒有設立妥善的記錄制度	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="363 618 842 833">各民政事務處應設立妥善的記錄制度，以便把每項社區參與計劃的所有相關文件和記錄歸一存檔。</td> <td data-bbox="842 618 1326 833">在二零零三年年初，有 5 個民政事務處並沒有就社區參與計劃設立妥善的記錄制度。</td> </tr> </table>	各民政事務處應設立妥善的記錄制度，以便把每項社區參與計劃的所有相關文件和記錄歸一存檔。	在二零零三年年初，有 5 個民政事務處並沒有就社區參與計劃設立妥善的記錄制度。
各民政事務處應設立妥善的記錄制度，以便把每項社區參與計劃的所有相關文件和記錄歸一存檔。	在二零零三年年初，有 5 個民政事務處並沒有就社區參與計劃設立妥善的記錄制度。		
(B) 在申請發還墊支款項表格中沒有申報其他收入來源	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="363 994 842 1659">當社區參與計劃的其他收入來源用盡後，才可以使用區議會撥款。地區組織須向民政事務處提交社區參與計劃的綜合帳目報表，連同證明文件和收據，證明帳目報表所載的其他收入來源和贊助款項完備齊全。</td> <td data-bbox="842 994 1326 1659"> <p>在 3 個民政事務處中，有 11 項社區參與計劃並沒有在其帳目報表內列出所有收入來源，例如向參加者收取的費用等。</p> <p>在西貢民政事務處，有一項計劃在申請發還墊支款項表格中，沒有申報一筆為數 108,777 元的收入，該筆收入佔申請發還墊支款項和已支付款項總額 (872,543 元) 的 12%。在審計署提出質詢後，有關的地區組織於二零零三年二月把多收的 108,777 元退還予區議會撥款。</p> </td> </tr> </table>	當社區參與計劃的其他收入來源用盡後，才可以使用區議會撥款。地區組織須向民政事務處提交社區參與計劃的綜合帳目報表，連同證明文件和收據，證明帳目報表所載的其他收入來源和贊助款項完備齊全。	<p>在 3 個民政事務處中，有 11 項社區參與計劃並沒有在其帳目報表內列出所有收入來源，例如向參加者收取的費用等。</p> <p>在西貢民政事務處，有一項計劃在申請發還墊支款項表格中，沒有申報一筆為數 108,777 元的收入，該筆收入佔申請發還墊支款項和已支付款項總額 (872,543 元) 的 12%。在審計署提出質詢後，有關的地區組織於二零零三年二月把多收的 108,777 元退還予區議會撥款。</p>
當社區參與計劃的其他收入來源用盡後，才可以使用區議會撥款。地區組織須向民政事務處提交社區參與計劃的綜合帳目報表，連同證明文件和收據，證明帳目報表所載的其他收入來源和贊助款項完備齊全。	<p>在 3 個民政事務處中，有 11 項社區參與計劃並沒有在其帳目報表內列出所有收入來源，例如向參加者收取的費用等。</p> <p>在西貢民政事務處，有一項計劃在申請發還墊支款項表格中，沒有申報一筆為數 108,777 元的收入，該筆收入佔申請發還墊支款項和已支付款項總額 (872,543 元) 的 12%。在審計署提出質詢後，有關的地區組織於二零零三年二月把多收的 108,777 元退還予區議會撥款。</p>		

註：除非另有說明，否則所有準則均以民政事務總署總部發出的區議會撥款指引為根據。

- (C) 發還社區參與計劃在獲得批准前已支付的款項，或在計劃結束前已遞交申索表格

<p>在申請區議會撥款前已進行的社區參與計劃，將不獲分配區議會撥款以支付申請前的開支。另外，在每項社區參與計劃結束後，民政事務處才可根據實際開支向地區組織發還墊支款項。</p>	<p>在 4 個民政事務處中，有 8 宗個案並沒有遵從這些指引。</p>
--	--------------------------------------

- (D) 紀念品數量過多

<p>民政事務處職員應視乎計劃的範圍、預計的參加人數、參與機構的職員數目和現有資源以及其他適當的因素，確保為社區參與計劃建議採購合理數量的物品。</p>	<p>3 個民政事務處就 3 項社區參與計劃為地區組織所提供的紀念品數量過多。購買這些紀念品的額外金額是 12,504 元，佔發還墊支款項總額 (158,527 元) 的 8%。</p>
--	---

- (E) 個別項目開支超出最高資助額

<p>7 項開支項目已訂明最高資助額。大部分民政事務處亦各自定下最高資助額。</p>	<p>在 8 個民政事務處中，共有 31 宗個案的個別項目開支超出了民政事務總署總部或所屬民政事務處發出的區議會撥款指引所訂明的最高資助額。</p>
--	--

<p>就地區文化 藝術組織所舉辦的計劃而言，有關的行政費用最高資助額為總開支的 30%；至於主要地區組織，則為 25%。</p>	<p>南區民政事務處設有一項社區參與計劃，純粹供籌辦社區參與計劃的一個主要地區組織申領行政費用。就 3 項相關社區參與計劃所發還的行政費用總額為 39,000 元，較許可的最高資助額多出 10%。</p> <p>審計署認為，特意設立社區參與計劃用作申領行政費用，並不恰當，因為支出的區議會撥款必須令當地社區直接受惠。</p>
--	--

(F) 遲了甚或沒有把已核准的社區參與計劃更改詳情通知有關方面

<p>在社區參與計劃展開之前，地區組織須向區議會或有關的委員會提交任何有關已核准社區參與計劃的更改詳情。</p>	<p>7 個民政事務處共有 16 宗個案沒有完全遵從這項規定。</p>
--	-------------------------------------

(G) 遲了遞交申請發還墊支款項表格

<p>地區組織應在社區參與計劃結束後兩個月內，把申請發還墊支款項表格連同證明文件遞交民政事務處。</p>	<p>8 個民政事務處共有 26 宗個案遲了遞交申請發還墊支款項表格。</p>
--	---

(H) 在採購時未取得規定的報價數目

<p>地區組織在採購設備、服務、文具和物料時，須遵從規定，取得最起碼的報價數目。</p>	<p>3 個民政事務處共有 8 宗個案不遵從這項規定。</p>
--	---------------------------------



(I) 沒有提交可核實的證明以示社區參與計劃已舉行

<p>地區組織應提交可核實的證明(例如照片、宣傳單張或海報)以示社區參與計劃已舉行。</p>	<p>在3個民政事務處中，部分地區組織沒有提供可核實的證明。</p>
--	------------------------------------

(J) 民政事務處職員出席社區參與計劃的活動

<p>在可行和有需要的情況下，民政事務處職員應選擇出席一些社區參與計劃的活動，並趁此機會評核和匯報社區參與計劃所訂明的目的是否已經達到。</p>	<p>在8個民政事務處中，有關職員沒有出席社區參與計劃的活動，亦沒有提交評核報告。</p> <p>有2項社區參與計劃的活動出席率極低，但沒有採取任何跟進行動。</p>
--	---

(K) 區議會議員出席社區參與計劃的活動

<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對於剛成立的地區組織或獲批巨額區議會撥款的組織籌辦的活動，在可行的情況下，應邀請區議會議員和增選議員出席並評核有關活動。</li> <li>● 5個民政事務處已在其區議會撥款指引中訂下準則，要求地區組織須邀請區議會議員出席社區參與計劃的活動，而區議會議員其後亦須向有關民政事務處提交評核報告。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在這5個民政事務處中：             <ul style="list-style-type: none"> <li>— 部分地區組織並沒有邀請區議會議員出席有關活動；及</li> <li>— 部分獲邀請的區議會議員在出席活動後，並沒有提交評核報告。</li> </ul> </li> <li>● 這些民政事務處並沒有採取跟進行動。</li> </ul>
--	--

資料來源：審計署對民政事務處記錄的審查

## 審計署的建議

4.11 審計署建議民政事務總署署長應確保民政事務處及地區組織在落實社區參與計劃時，遵從民政事務總署總部及所屬民政事務處發出的區議會撥款指引。因此，民政事務總署署長應：

- (a) 確保各民政事務處均會設立妥善的記錄制度，在同一地點存放社區參與計劃的所有相關文件和記錄；
- (b) 加強管制用於社區參與計劃的區議會撥款的使用情況，以確保先使用其他收入來源的款項；
- (c) 確保為社區參與計劃所提供的紀念品數量不會過多；
- (d) 確保各民政事務處在審批區議會撥款申請和批准向地區組織發還墊支款項時，完全遵從民政事務總署總部和所屬民政事務處發出的區議會撥款指引；
- (e) 加強監察已核准社區參與計劃的執行情況，並確保：
  - (i) 地區組織提交可核實的證明，以示社區參與計劃已舉行；
  - (ii) 民政事務處職員出席社區參與計劃的活動，並呈交評核報告；及
  - (iii) 區議會議員出席社區參與計劃的活動，並向有關民政事務處提交評核報告；及
- (f) 確保民政事務處在評核社區參與計劃的表現後，會從速採取有效的跟進行動。

## 當局的回應

4.12 民政事務總署署長贊同在使用區議會撥款以落實社區參與計劃方面確有可以改善之處。她並表示：

- (a) 民政事務總署會檢討監察程序，並會與民政事務處的職員緊密合作，以確保妥善處理並落實社區參與計劃；及
- (b) 至於那些沒有遵從民政事務總署總部和所屬民政事務處發出的區議會撥款指引而落實的社區參與計劃，民政事務總署已因應審計署的意見採取跟進行動，而日後亦會這樣做。

## 第5部分：用作監察區議會撥款使用情況的管理資料

5.1 本部分探討用作監察區議會撥款使用情況的管理資料，並建議改善措施。

由民政事務處向民政事務總署總部提交的管理資料

5.2 民政事務總署總部的一貫做法，是要求民政事務處定期提交由人手擬備的報告，包括：

- (a) 有關區議會撥款使用情況的每月財政狀況報告(下稱“月報”)；及
- (b) 獲區議會撥款資助的社區參與計劃和小型環境改善工程每季的數目和類別的報告(下稱“季報”)。

5.3 民政事務總署認為季報可隨時提供有關社區參與計劃的數目和類別的資料，而有關的資料不能在別處找到。一九九四年，監管使用區議會撥款工作小組：

- (a) 認為季報綜述由區議會舉辦的社區參與計劃，就不同組織推行各類活動的開支概況提供了有用的資料；及
- (b) 建議由民政事務處提交季報的做法應繼續維持，並把區議會 / 民政事務處和地區組織舉辦的社區參與計劃分類(註 14)。

監管使用區議會撥款工作小組的建議獲所有民政事務處接納。

為監察區議會撥款使用情況而設的會計系統

5.4 區議會撥款會計系統是一個電腦化會計系統，用以記錄用於社區參與計劃和小型環境改善工程的區議會撥款數額。這個系統在一九九七年開始運作，主要目的包括記錄並監察區議會撥款的支出，以及就這些撥款的使用情況提供詳盡的管制和分析報告或查詢服務。這個系統提供以下兩種報告：

- (a) 為每個民政事務處提供分析報告，載述不同類別的社區參與計劃使用區議會撥款的情況；及
- (b) 為民政事務總署總部提供摘要報告，載述所有民政事務處的財政預算和實際支出。

---

註 14：所作的分類包括：地區節、運動、節日慶典、嘉年華會、青少年暑期活動、康體活動、文娛活動、公民教育和調查。

民政事務總署總部不能通過區議會撥款會計系統取得上文 (a) 分段所述的分析報告，因為這類資料只提供給個別民政事務處。

#### 審計署的意見

5.5 就民政事務總署用作監察區議會撥款使用情況的管理資料，有關的審查結果載於第 5.6 至 5.8 段。審計署認為民政事務總署須確定需要哪些資料，並採取有效措施，確保管理階層能準時取得分類劃一的最新管理資料。

#### 向民政事務總署總部提交季報

5.6 要妥善和有效地監察區議會撥款的運用情況，民政事務總署總部必須準時取得準確的管理資料。一直以來，民政事務總署總部都提醒各民政事務處必須在下一季度開始後的第 15 日前提交所有季報。不過，審計署發現：

- (a) 不是所有民政事務處都會準時向民政事務總署總部提交季報。在二零零零年至二零零二年期間，所有 18 個民政事務處提交季報的比率由 83% 跌至 72%；及
- (b) 在二零零零年至二零零二年期間，有 11 個民政事務處並沒有向民政事務總署總部提交所有需要呈交的季報 (見表三)。在這三年內，北區民政事務處從未向總部提交任何季報。

民政事務總署總部並未有採取任何有效行動，確保民政事務處準時提交季報。

表三

11 個民政事務處提交季報的比率  
(二零零零年至二零零二年)

民政事務處	提交比率 (%)
北區	0%
九龍城	33%
南區	50%
灣仔	} 58%
油尖旺	
中西區	} 75%
離島	
黃大仙	
葵青	} 92%
觀塘	
深水埗	

資料來源：民政事務總署的記錄

擬備月報是重疊的工作

5.7 自一九九七年區議會撥款會計系統推行後，民政事務總署總部可以通過這個系統取得個別民政事務處使用區議會撥款的每月財政狀況資料。不過，審計署發現，上述系統推行後，民政事務總署總部繼續要求民政事務處提交月報。據所能確定的資料顯示，民政事務總署並沒有檢討是否有提交月報的需要。結果，在推行區議會撥款會計系統後，民政事務處用人手擬備月報便成為重疊的工作。

## 社區參與計劃的分類並不一致

5.8 監管使用區議會撥款工作小組建議把區議會 / 民政事務處和地區組織舉辦的社區參與計劃分類 (見第 5.3 段的註 14)。所有民政事務處均接納這項建議。不過，審計署發現，18 個民政事務處把區議會 / 民政事務處和地區組織舉辦 / 合辦的社區參與計劃分類時，做法並不一致。

## 審計署的建議

5.9 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 採取有效措施，確保民政事務處把有關區議會撥款使用情況的管理資料劃一分類及更新，並準時向民政事務總署總部提交；及
- (b) 確定民政事務總署管理階層需要哪些資料，以便管制和監察區議會撥款，並在收集這些資料時：
  - (i) 充分利用區議會撥款會計系統可以取得的資料；
  - (ii) 把區議會撥款會計系統和季報內提供的管理資料劃一分類；及
  - (iii) 考慮停止擬備不必要的管理報告。

## 當局的回應

5.10 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議。她並表示：

- (a) 民政事務總署同意採取更有效措施，確保民政事務處準時向總部提交最新的管理資料。日後如有民政事務處遲交季報，有關情況會直接知會民政事務專員；
- (b) 會檢討區議會撥款會計系統和季報的管理資料分類方式，務求取得準確和分類劃一的資料，以供監察區議會撥款的使用情況；及
- (c) 區議會撥款會計系統沒有提供關於地區節資助計劃和地區文化活動資助計劃的資料，因此，民政事務總署認為民政事務處須擬備月報和季報，提供更多管理資料，以監察區議會撥款的使用情況。不過，民政事務總署會尋求庫務署的協助，研究可否提升區議會撥款會計系統的功能，把所需的管理資料納入該系統，使民政事務處無須再提交月報和季報。

## 第6部分：內部稽核工作

6.1 本部分探討民政事務總署內部稽核組對各民政事務處的活動進行的稽核工作。

### 設立內部稽核組的背景

6.2 在1985–86年度至1994–95年度期間，區議會撥款金額由3,500萬元增至1億元，增加了6,500萬元(或186%)。鑑於增幅巨大，監管使用區議會撥款工作小組在一九九四年十二月發表的檢討報告中指出：

- (a) 各地區和民政事務總署總部進行的抽樣查核很有限，有需要進行更多查核工作。當局必須立即更有系統地研究有關的程序安排是否充足，並研究各區有否遵行上述程序安排；及
- (b) 由於市民愈來愈關注區議會撥款在地區層面的使用和管制事宜，當局必須向公眾顯示，當局已設立機制，在一定程度上持續進行獨立的查核工作。

6.3 監管使用區議會撥款工作小組建議，應在民政事務總署總部設立一個專責小組，初期由一名高級行政主任擔任主管。該名高級行政主任應就評核民政事務總署內部控制系統的事宜，經由行政科的助理署長向該署的高級管理階層匯報。

### 在一九九四年設立內部稽核組

6.4 民政事務總署在一九九四年九月設立內部稽核組，組內有三名職員，即擔任該組主管的一名高級行政主任、一名高級文書主任和一名助理文書主任。內部稽核組的主要職務是探訪各民政事務處，進行帳目審查，並向民政事務總署署長匯報審查的結果。

### 內部稽核組主管的附加職責

6.5 一九九五年，由於民政事務總署應用資訊科技的情況大增，擔任新設內部稽核組主管的高級行政主任，即高級行政主任(內部稽核)，亦負起了資訊科技方面的管理職責。附加的資訊科技職責包括發展和落實資訊科技計劃、控制和管理資訊科技方面的資源，以及就資訊科技的有關事宜，向各科別和各地區提供意見。

## 庫務署進行的檢討

在一九九五年對使用區議會撥款指引和有關的管制程序進行檢討

6.6 一九九五年九月，庫務署對使用區議會撥款指引和有關的管制程序進行檢討。該署在一九九六年一月向民政事務總署建議，指內部稽核組應擴展其工作範圍，包括出席選定的社區參與計劃，以確保有關撥款依循程序上的規定支出，並用得其所。

在一九九七年進行檢討以精簡會計控制程序

6.7 庫務署在一九九七年一月把一隊項目小組借調往民政事務總署，負責精簡該署的會計控制程序，包括發展區議會撥款會計系統。一九九七年年底，項目小組就內部稽核組提出下列意見：

- (a) 內部稽核組的職務與民政事務總署的日常運作沒有完全劃清界線。該組的主管，即高級行政主任(內部稽核)也是該署的局部區域網絡管理人。這安排並不理想，因為內部稽核在機構內應有獨立的評核職能，俾能客觀地檢討該機構的各項工作；及
- (b) 內部稽核職務本質上主要屬於會計類工作。內部稽核組的職員應該曾接受會計學的訓練，並精於運用內部稽核的方法、程序和技巧。

6.8 庫務署的項目小組提出建議，指民政事務總署應考慮：

- (a) 重組內部稽核組的組織和職責範圍，使該組：
  - (i) 無須執行內部稽核以外的職務；及
  - (ii) 可直接向高級管理階層(例如副署長)匯報；
- (b) 引進更具成本效益的內部稽核服務，檢討民政事務總署所有財政事宜，以協助確保部門的工作目標得以達到，並力求物有所值；及
- (c) 委任庫務會計師職系人員掌管內部稽核組會否較為恰當。



### 在一九九八年對區議會撥款會計系統進行跟進檢討

6.9 庫務署的另一隊項目小組在一九九八年七月對區議會撥款會計系統進行跟進檢討；此外，又研究各民政事務處的銀行帳目和發放款項安排。項目小組匯報以下檢討結果：

- (a) 民政事務總署已定下合理的書面程序，以控制和管理由區議會撥款資助的各項計劃的開支。不過，在遵行上述程序和監督有關職員方面則未如理想。獲指派處理社區參與計劃的民政事務處未作好充分準備，以承擔財政控制職責。該等職責在各項書面程序中均已訂明；
- (b) 檢討時發現的一些缺點，與庫務署在一九九七年進行檢討時所發現的相似。所有發現的缺點，令發放區議會撥款的財政控制工作，效果未如理想；及
- (c) 內部稽核組曾 (在八個月前) 發現的若干不當情況，民政事務處仍未加以糾正。

項目小組建議，內部稽核組應在審查帳目後進行檢討，以確保各民政事務處會從速採取適當的跟進行動。

6.10 一九九九年二月，庫務署把第 6.9 段所述的檢討結果通知財經事務及庫務局 (註 15)。對於區議會撥款的管理情況，以及各民政事務處的銀行帳目和發放款項安排均報稱有鬆懈現象，財經事務及庫務局表示關注。財經事務及庫務局因此促請民政事務總署立即採取行動，糾正上述缺點，並確保設有健全的制度，監察公帑的使用和發放事宜。民政事務總署在答覆庫務署和財經事務及庫務局時表示，內部稽核組已發現庫務署匯報的大部分缺點，而該署已嘗試設法解決。

### 民政事務總署就庫務署的意見作出回應

6.11 民政事務總署總部在一九九九年三月告知各民政事務處，內部稽核組所發現的不當做法持續出現。庫務署檢討所得的大部分結果和提出的建議早已於該署的常務通告內提及。該署要求各民政事務處遵從既定的程序，並就所採取補救行動，向該署總部提交進度報告。一九九九年五月，各民政事務處向民政

---

註 15：由於實施問責制，財經事務及庫務局由二零零二年七月一日起接管前庫務局的法定職能。

事務總署總部報告，表示已採取行動，加強對區議會撥款的管制。該署其後要求各民政事務處定期向總部提交“監管區議會撥款報告表”(註16)。

民政事務總署在二零零一年增加內部稽核組的職責

6.12 二零零零年七月，一個由民政事務局代表擔任主席的跨部門工作小組成立，以便研究區議會將來的角色和職能。這項檢討在二零零一年七月完成後，民政事務處獲批更多撥款(每年逾4,100萬元)，用來進行更多社區參與計劃和小型環境改善工程。內部稽核組因而須進行更多工作，確保區議會撥款運用得當。民政事務總署於是擴大了內部稽核組擔當的角色，由只是查核帳目，擴展至包括進行管理研究。

內部稽核組納入財政及物料供應組內

6.13 民政事務總署在二零零一年增加內部稽核組的職責時(見第6.12段)，一併進行了一項資訊系統策略研究，以評估該署將來在資訊科技方面的需要。研究完成後，民政事務總署認為高級行政主任(內部稽核)無法再同時兼顧資訊科技管理和內部稽核的職責。

6.14 二零零二年四月，民政事務總署成立資訊科技管理組，並開設了一個總行政主任職位，作為這個新設組別的主管，同時刪除高級行政主任(內部稽核)的職位以作抵銷。至於內部稽核組，該署認為財政及物料供應組的高級行政主任應該接管內部稽核職能，因為財政管理和審計這兩項職能本質上可以互相補足。內部稽核組餘下兩名職員亦調職往財政及物料供應組。

審計署的意見

6.15 庫務署在一九九三年向所有管制人員發出《內部稽核手冊》。該手冊的內容包括內部稽核的目的、工作範圍、審計方法、規劃工作、統屬關係及審計標準。審計署把內部稽核組的組成結構與庫務署《內部稽核手冊》內建議的組成結構互相比較，結果發現以下不足之處：

---

註16：在二零零二年四月之後，各民政事務處再沒有擬備“監管區議會撥款報告表”。民政事務總署在二零零三年八月告知審計署，指由二零零二年四月開始，該署已沒有繼續要求各民政事務處交回報告表，而是改為實行其他監管措施(例如向各民政事務處發出備忘錄、核對清單，以及在高級行政主任和民政事務處的會議上，定期討論有關事項)，藉此不斷提醒各民政事務處必須管制區議會撥款的使用情況。

## 根據《內部稽核手冊》 所需依循的準則

一般來說，內部稽核組的主管應是庫務會計師職系人員。

內部稽核單位應該無須肩負行政職責，同時必須客觀地執行審計工作，獨立而不涉及其他任務。

內部審計人員不應參與系統的設計、裝置或運作工作，又或參與有關的草擬程序，因為這些工作不屬於審計職能。

### 審計署的建議

6.16 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 參照庫務署《內部稽核手冊》所載的內部稽核指引，以及庫務署以往就內部稽核組提出的建議，重組內部稽核組，使該組能客觀和獨立地執行工作；
- (b) 確保內部稽核組的主管直接向民政事務總署的高級首長級人員匯報；及
- (c) 尋求庫務署協助，以決定內部稽核組的職員結構和培訓需要。

### 當局的回應

6.17 民政事務總署署長同意內部稽核組的主管應直接向行政科的助理署長匯報。她並表示：

## 審查結果

內部稽核組以往的主管為高級行政主任(內部稽核)，現任主管則為財政及物料供應組的高級行政主任(見第 6.4 和 6.14 段)。

內部稽核組的職員須向財政及物料供應組的高級行政主任負責，而該名高級行政主任亦須負責財政和會計方面的職能。可是財政及物料供應組也須接受內部稽核組職員的審查。

前任高級行政主任(內部稽核)同時被指派負責資訊科技管理方面的行政職務(見第 6.5 和 6.7(a) 段)。此外，內部稽核組的高級文書主任也在二零零零年和二零零一年被借調到一個民政事務處，執行該處所需的職務。

- (a) 內部稽核組現有的組成結構，是因應部門的工作目標和可用資源而設立；及
- (b) 由二零零二年十一月起，內部稽核組的人手支援已經加強。該署會視乎需要，諮詢庫務署，考慮進一步增加內部稽核組的人手。

#### 內部稽核組的工作

6.18 審計署就內部稽核組的一些工作提出的意見載於附錄 L。該等工作如下：

- (a) 擬訂審查計劃；
- (b) 到訪民政事務處進行內部審查工作；
- (c) 內部稽核組提交審查報告；及
- (d) 內部稽核組對其所作建議的跟進。

審計署對有關工作的建議，請參看第 6.19 段。

#### 審計署的建議

6.19 審計署建議民政事務總署署長應：

##### 擬訂審查計劃

- (a) 確保會定期擬訂有關內部稽核的周年計劃和長遠計劃，以便統籌整體審計工作，同時把上述計劃提交民政事務總署的高級管理階層批核；
- (b) 密切監察內部稽核計劃或方案其後的實行情況，確保這些計劃和方案妥為執行，以及內部稽核組可在計劃的周期內達致所有工作目標；

##### 到訪民政事務處進行內部審查工作

- (c) 加強對民政事務處的內部帳目審查工作，並確保按所規定的次數探訪各民政事務處；
- (d) 在資源調配上取得適當的平衡，以便可以同時兼顧管理研究和內部稽核組在既定周期內須完成的慣常稽核工作；

#### 內部稽核組提交審查報告

- (e) 確保內部稽核組能盡快向有關的民政事務處和民政事務總署的高級管理階層匯報所有審查結果；及

#### 內部稽核組對其所作建議的跟進

- (f) 確保內部稽核組在發出審查報告後迅速採取跟進行動，促使有關的民政事務處妥善推行或處理該組的建議。

#### 當局的回應

6.20 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議。她並表示：

#### 擬訂審查計劃

- (a) 以往內部稽核組只擬訂了少數審查計劃，這是由於過去幾年，民政事務總署的人手資源緊絀，同時有多項工作須優先處理；
- (b) 事實上，自從內部稽核組在二零零一年十一月改組以來，該組一直按照工作所需，逐一擬訂審查計劃，以便實行審計工作。因此，該組在二零零一年十一月擬訂了一項審查工作計劃，內容是有關一項為期18個月的社區中心 社區會堂管理研究，而該項研究其後已經進行。該組在二零零三年五月擬訂了另一項一年計劃，審查民政事務處的帳目，該計劃現正進行；

#### 到訪民政事務處進行內部審查工作

- (c) 民政事務總署會加強對民政事務處的內部帳目審查工作。民政事務總署在一九九五年一月至二零零一年八月期間進行的帳目審查為數不多，原因是該署的人手資源緊絀，而且需要應付其他更迫切的工作。事實上，民政事務總署已因應庫務署的建議，盡量為這項工作爭取更多人力資源，但並不成功。該署因而採用一個新的稽核方法，要求各區的人員監察和管制該區區議會撥款的使用情況。日後，內部帳目審查工作將會根據審查計劃以及按需要而進行；

- (d) 民政事務總署同意區議會撥款是該署一個主要開支項目，但該署尚有其他動用大量資源的重要工作，所以在決定民政事務總署整體的內部稽核工作時，也須考慮這些範疇。因此，2003-04年度的審查計劃，除了包括區議會撥款外，也涵蓋多個主要事項。為了繼續做好區議會撥款的帳目審查工作，民政事務總署採取了一個雙層方案，一方面在地區層面進行抽樣審查，另一方面由內部稽核組在定期的稽核工作外，再作突擊審查；

#### 內部稽核組提交審查報告

- (e) 由社區中心 / 社區會堂的管理研究開始，所有審查報告均已提交民政事務總署行政科的助理署長審批。個別實地審查的結果亦已發給有關民政事務專員跟進。在管理研究完成後，內部稽核組已採取跟進行動，查明在實地審查時發現的問題是否已妥善處理 / 跟進。所有進度報告亦已定期提交民政事務總署行政科的助理署長審議；
- (f) 把審計報告交由民政事務總署行政科的助理署長親自批核的做法已屬恰當。任何重要事項會在有需要時提請民政事務總署的高級管理階層注意；及

#### 內部稽核組對其所作建議的跟進

- (g) 民政事務總署會採取跟進行動，確保內部稽核組的建議得以妥善處理 / 推行。此外，該署亦會要求各民政事務處小心複查帳單和帳目，以協助內部稽核組的審查工作。

6.21 庫務署署長接納本部分的審查結果，對於審計署提出提升民政事務總署內部稽核組的工作質素和擴大工作範疇的建議，他亦表贊同。署長亦表示，庫務署一向非常着重局和部門進行內部稽核的需要，也看重這項工作所擔當的角色。如民政事務總署署長打算推行審計署的建議，他可隨時提供協助。

附錄 A  
(參閱第 1.4 段)

區議會議席分布於分區的情況  
(二零零三年六月三十日)

地區	議席數目
(A) 港島	
中西區	19
東區	46
南區	21
灣仔	14
	<hr/>
小計	100
(B) 九龍	
九龍城	27
觀塘	42
深水埗	26
黃大仙	31
油尖旺	20
	<hr/>
小計	146
(C) 新界	
離島	19
葵青	36
北區	25
西貢	24
沙田	46
大埔	26
荃灣	24
屯門	37
元朗	36
	<hr/>
小計	273
	<hr/>
總計	519
	<hr/> <hr/>

資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 B  
(參閱第 2.2 段)

民政事務總署的實際員額  
(一九九五年至二零零三年)

截至 三月三十一日	實際員額			在民政事務處工作的 人員佔民政事務總署 員額的百分比
	總部	民政事務處	總計	
	(a)	(b)	(c) = (a) + (b)	(d) = $\frac{(b)}{(c)} \times 100\%$
				(%)
1995	304	1 429	1 733	82
1996	318	1 448	1 766	82
1997	316	1 493	1 809	83
1998	325	1 496	1 821	82
1999	324	1 557	1 881	83
2000	335	1 562	1 897	82
2001	339	1 527	1 866	82
2002	355	1 507	1 862	81
2003	368	1 472	1 840	80
			平均數	82

資料來源：民政事務總署的記錄



附錄 C  
(參閱第 2.10 段)

工作小組於一九九五年建議民政事務處職員編制的變動

職位	建議職員編制的變動	
	增加	減少
一級行政主任	11	
二級行政主任		9
二級聯絡主任		2
一級文書主任	8	
二級文書主任		33
文書助理		23
辦公室助理員		24
二級工人	1	
二級私人秘書	1	
打字員		2
二級中文主任		1
繕校員	3	
二級物料供應員		2
總計	24	96
	==	==
	刪減實額	72
		==

資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 D  
(參閱第 2.16(a)段)

18 個民政事務處轄下人員的平均工作量  
(二零零二年)

民政事務處	職員編制 (截至 2002 年 12 月 31 日)	區議會議員			人員的平均工作量		
		2002 年 人口	2002 年 (截至 2002 年 12 月 31 日)	2002 年 諮詢次數	按區議會議員 按人口計算	按諮詢 數目計算	按諮詢 次數計算
		(a)	(b)	(c)	(d)	$(e) = \frac{(b)}{(a)}$	$(f) = \frac{(c)}{(a)}$
	(數目)	(以千計)	(數目)	(數目)	(以千計)	(數目)	(數目)
(A) 港島							
中西區	65	244	19	221	3.8	0.3	3.4
東區	79	609	46	213	7.7	0.6	2.7
南區	70	284	21	126	4.1	0.3	1.8
灣仔	57	155	14	251	2.7	0.2	4.4
(B) 九龍							
九龍城	73	366	27	41	5.0	0.4	0.6
觀塘	91	567	42	72	6.2	0.5	0.8
深水埗	85	359	26	144	4.2	0.3	1.7
黃大仙	77	450	31	473	5.8	0.4	6.1
油尖旺	83	283	20	266	3.4	0.2	3.2
(C) 新界							
離島	81	99	19	140	1.2	0.2	1.7
葵青	98	494	36	53	5.0	0.4	0.5
北區	88	290	25	99	3.3	0.3	1.1
西貢	84	358	24	86	4.3	0.3	1.0
沙田	99	633	46	146	6.4	0.5	1.5
大埔	92	306	26	172	3.3	0.3	1.9
荃灣	86	268	24	67	3.1	0.3	0.8
屯門	94	502	37	245	5.3	0.4	2.6
元朗	116	503	36	241	4.3	0.3	2.1

資料來源：民政事務總署的記錄

附錄 E  
(參閱第 2.16(b)段)

18 個民政事務處的輔助人員  
(二零零三年三月三十一日)

民政事務處	輔助人員數目 (註 1 和 2)	職員編制 (註 1)	輔助人員
			佔職員編制的百分比
	(a)	(b)	$(c) = \frac{(a)}{(b)} \times 100\%$ (%)
(A) 港島			
中西區	28	65	43
東區	35	78	45
南區	37	70	53
灣仔	25	57	44
(B) 九龍			
九龍城	34	73	47
觀塘	45	91	49
深水埗	42	85	49
黃大仙	37	77	48
油尖旺	37	83	45
(C) 新界			
離島	34	78	44
葵青	52	97	54
北區	38	83	46
西貢	40	81	49
沙田	50	97	52
大埔	45	88	51
屯門	41	92	45
荃灣	38	84	45
元朗	50	108	46

資料來源：民政事務總署的記錄

註 1：為了對 18 個民政事務處轄下人員作出“同等”的比較，某些設立在新界的民政事務處的組別(市區的民政事務處並無這些組別)，其輔助人員沒有計算在職員編制之內。

註 2：輔助人員的職級包括文書主任、助理文書主任、辦公室助理員、一級中文主任、繕校員、一級私人秘書、二級私人秘書、高級打字員、打字員、電話接線生、二級停車場管理員、汽車司機、產業看管員和二級工人。

附錄 F  
(參閱第 3.9 段)

38 個地區分處的職員數目  
(一九九五年三月一日)

地區	地區分處的數目	職員數目		總計	
		聯絡人員	輔助人員		
(A) 港島					
東區	3	15	15	30	
南區	4	12	15	27	
(B) 九龍					
九龍城	3	10	9	19	
觀塘	6	18	17	35	
深水埗	4	14	15	29	
黃大仙	3	15	10	25	
油尖旺	1	4	3	7	
(C) 新界					
離島	2	5	1	6	
葵青	7	22	23	45	
西貢	1	3	2	5	
屯門	4	13	4	17	
	總計	38	131	114	245
		=====	=====	=====	=====

資料來源：民政事務總署的記錄

工作小組於一九九五年就外設地區分處的分布提出的建議

地區	原有地區分處	工作小組的建議	擬設地區分處的位置
(A) 港島			
東區	筲箕灣	關閉	
	柴灣	保留	柴灣
	銅鑼灣	保留	銅鑼灣
南區	赤柱	保留	赤柱
	香港仔	關閉	
	鴨脷洲	關閉	
	華貴	保留	華貴
(B) 九龍			
九龍城	何文田	保留	何文田
	龍城	保留	龍城
	紅磡	關閉	
觀塘	順利	}	
	啟業		
	牛頭角		
	藍田		
	秀茂坪		
	油塘		
深水埗	南昌	}	
	南山		
	長沙灣		
	美孚		
黃大仙	黃大仙下邨	}	黃大仙下邨 / 鳳德 / 慈雲山
	鳳德		
	慈雲山		
油尖旺	大角咀	關閉	

附錄 G  
二之二  
(參閱第 3.12 段)

地區	原有地區分處	工作小組的建議	擬設地區分處的位置	
(C) 新界				
離島	梅窩 長洲	} 保留	梅窩 長洲	
葵青	葵涌 (東北)		保留	葵涌 (東北)
	葵涌 (西) 葵盛 葵涌 (中) 葵涌 (南)	} 關閉		
	青衣 (西南)		保留	青衣 (西南)
	青衣 (東北)		保留	青衣 (東北)
西貢	將軍澳		保留	將軍澳
沙田	—	建議在馬鞍山 開設一個分處	馬鞍山 (註)	
屯門	安定 / 友愛 良景 大興 蝴蝶灣	} 關閉		
總計	38 個地區分處		15 個地區分處	

資料來源：民政事務總署的記錄

註：馬鞍山分處在一九九六年十一月底開設。

附錄 H  
二之一  
(參閱第 3.15 段)

減少外設地區分處的數目  
(一九九五年三月一日至二零零三年四月三十日)

地區	一九九五年三月一日的情況		二零零三年四月三十日的情況		
	地區分處	輔助人員 數目	地區分處	輔助人員 數目	
(A) 港島					
東區	筲箕灣	5	(註 1)	—	
	柴灣	5	柴灣	4	
	銅鑼灣	5	銅鑼灣	3	
南區	赤柱	4	赤柱	4	
	香港仔	3	(註 1)	—	
	鴨脷洲	4	鴨脷洲	5	
	華貴	4	華貴	4	
(B) 九龍					
九龍城	何文田	3	何文田	2	
	龍城	3	龍城	2	
	紅磡	3	紅磡	2	
			土瓜灣 (註 2)	2	
觀塘	順利	3	順利	2	
	啟業	3	啟業	1	
	牛頭角	3	(註 1)	—	
	藍田	3	藍田	1	
	秀茂坪	3	秀茂坪	1	
	油塘	2	油塘	2	
深水埗	南昌	4	}	—	
	南山	4		(註 3)	—
	長沙灣	4		—	
	美孚	3		—	
	(改名為李鄭屋和蘇屋)				
黃大仙	黃大仙下邨	3	黃大仙下邨	3	
	鳳德	3	鳳德	3	
	慈雲山	4	慈雲山	3	
油尖旺	大角咀 (註 4)	3		—	

附錄 H  
二之二  
(參閱第 3.15 段)

地區	一九九五年三月一日的情況		二零零三年四月三十日的情況	
	地區分處	輔助人員 數目	地區分處	輔助人員 數目
(C) 新界				
離島	梅窩	1	梅窩	1
	長洲	—	長洲	2
			東涌 (註 5)	3
葵青	葵涌 (東北)	5	葵涌 (東北)	4
	葵涌 (西)	3	葵涌 (西) (註 6)	4
	葵盛	3		
	葵涌 (中)	2	葵涌 (中及南) (註 7)	4
	葵涌 (南)	3		
	青衣 (西南)	4	青衣 (西南)	4
	青衣 (東北)	3	青衣 (東北)	4
西貢	將軍澳	2	將軍澳	3
沙田			馬鞍山 (註 8)	2
屯門	安定 / 友愛	1	安定 / 友愛	1
	良景	1	良景	1
	大興	1	大興	1
	蝴蝶灣	1	蝴蝶灣	1
	總計	114		79

資料來源：民政事務總署的記錄

註 1：該分處已遷入所屬民政事務處的同一幢大廈內。

註 2：土瓜灣分處在一九九九年七月開設。

註 3：深水埗民政事務處轄下所有分處在二零零零年一月與所屬民政事務處合併。

註 4：大角咀分處在一九九六年年初關閉。

註 5：東涌分處在二零零一年十月開設。

註 6：葵涌 (西) 分處和葵盛分處在一九九七年合併。

註 7：葵涌 (中) 分處和葵涌 (南) 分處在一九九七年合併。

註 8：馬鞍山分處在一九九六年開設。



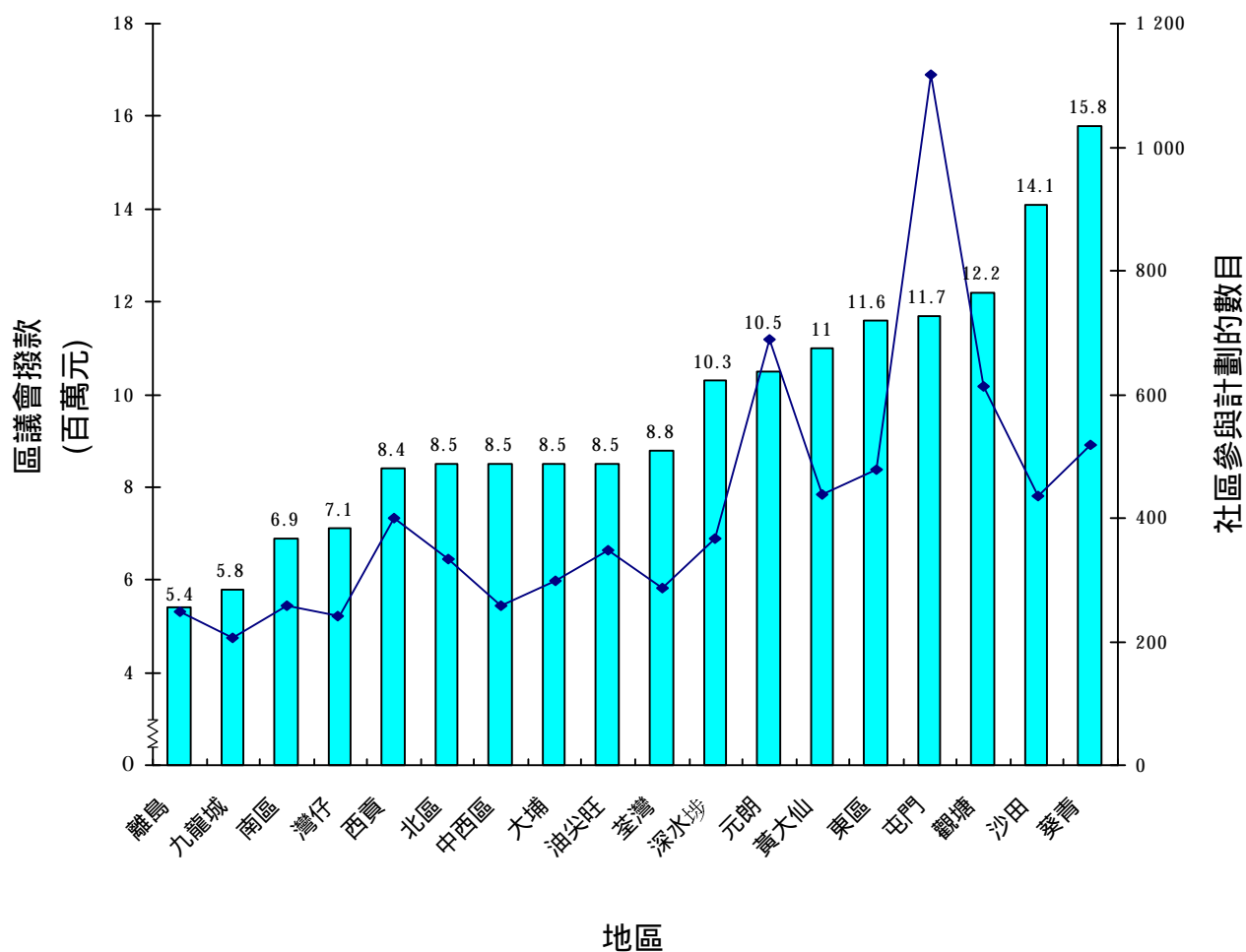
附錄 I  
(參閱第 4.4 段)

用於社區參與計劃的區議會撥款的開支分析  
(2002–03 年度)

社區參與計劃類別	社區參與計劃數目	區議會撥款金額 (百萬元)
節日	733	50.8 (29%)
運動	779	26.7 (15%)
藝術和文化活動	1 105	22.1 (13%)
康樂活動	2 622	21.3 (12%)
宣傳和旅遊業	253	17.0 (10%)
社會服務活動	988	15.0 (8%)
體育活動	722	10.2 (6%)
其他活動	332	10.5 (6%)
中央儲備	2	1.1 (1%)
	總計	
	7 536	174.7

資料來源：民政事務總署的記錄

用於社區參與計劃的區議會撥款金額及有關計劃的數目  
(2002-03 年度)



說明： ■ 用於社區參與計劃的區議會撥款金額  
◆ 社區參與計劃的數目

資料來源：民政事務總署的記錄

備註：民政事務總署總部也就兩項社區參與計劃支出了110萬元，目的分別是推動本土經濟和舉辦社區教育活動資助計劃 新年慶祝活動。

附錄 K  
(參閱第 4.10 段)

沒有遵從民政事務總署總部或  
所屬民政事務處發出的區議會撥款指引的個案分析

民政事務處	個案數目							
	現存妥善 的記錄制度	沒有申報 其他收入 來源	發還在計劃獲 得批准前已支 付的款項，或 在計劃結束前 遞交申索表格	紀念品 數量過多	個別 項目開支 超出最高 資助額	遲了甚或 沒有把已核 准的計劃的 更改詳情通 知有關方面	遲了遞交 申索表格	沒有取得 規定的 報價數目
(A) 港島								
東區	有	2	3	—	—	1	2	—
南區	沒有	5	—	—	7	1	—	—
(B) 九龍								
觀塘	有	—	—	1	3	3	9	2
黃大仙	沒有	—	—	1	1	3	2	—
油尖旺	有	—	2	1	5	6	1	1
(C) 新界								
葵青	有	—	—	—	7	—	2	—
西貢	沒有	4	2	—	2	1	2	—
沙田	沒有	—	1	—	5	—	1	—
屯門	沒有	—	—	—	1	1	7	5
	總計	11	8	3	31	16	26	8

資料來源：審計署對各民政事務處記錄的審查

審計署就民政事務總署內部稽核組的工作提出的意見

準則	審查結果
(A) 擬訂審查計劃	
<p>根據《內部稽核手冊》，內部審計師應擬訂審查計劃和方案，繼而監察有關計劃和方案的執行情況，以確保所有內部稽核工作統籌得當。這類概述部門審計工作的審查計劃，每年應提交部門首長或副首長批核。</p>	<p>內部稽核組曾擬訂兩項審查計劃，擬訂日期分別為一九九四年和一九九五年。該組自一九九五年提交審查計劃後，直至二零零一年十一月都沒有再擬訂其他計劃。二零零一年的審查計劃是一項有關社區中心 社區會堂的管理研究。二零零三年五月，該組擬訂另一項有關在 2003-04 年度到訪民政事務處的審查計劃。</p>
(B) 到訪民政事務處進行內部審查工作	
<p>應設定機制，以便持續對民政事務處進行獨立的查核工作。</p>	<p>內部稽核組在一九九五年一月至二零零零年八月曾審查民政事務處的帳目共 26 次。即該組每年審查民政事務處帳目的次數由 2 次至 7 次不等，平均來說，每年為 4 次。</p> <p>在二零零零年九月至二零零三年五月期間，該組並沒有審查民政事務處的帳目 (註)。</p>
<p>根據《內部稽核手冊》，在決定內部稽核工作的範疇時，內部審計師應考慮這些工作對他評核內部監控系統的主要職務會有何影響，並平衡管理研究和一般慣常內部稽核工作兩者所需的資源。</p>	<p>由二零零一年十一月至二零零三年四月，內部稽核組只集中進行社區中心 / 社區會堂的管理研究；在 2001-02 年度和 2002-03 年度完全沒有到訪任何民政事務處進行內部稽核。</p>

(C) 內部稽核組提交審查報告

根據《內部稽核手冊》，內部審計師須把審查結果向管理人員報告，並監察管理人員的回應和所作的跟進行動。因此，在完成每次帳目審查後，內部稽核組須向有關的民政事務處發出審查報告，以便該處就報告內的意見採取補救措施。	內部稽核組在進行帳目審查後，並沒有把所有審查報告發給有關的民政事務處。在一九九五年一月至二零零零年八月期間，該組共進行了 26 次帳目審查，但只發出了 22 份審查報告給有關的民政事務處。
根據《內部稽核手冊》，應定期向部門首長或副首長(視乎何者適用而定)匯報審查結果和建議。	審查報告並非全部提交予民政事務總署的高級管理階層。在一九九五年一月至二零零零年八月期間，該組共編寫了 26 份審查報告，只有 16 份提交給民政事務總署行政科的助理署長。

(D) 內部稽核組對其所作建議的跟進

一九九八年，庫務署建議內部稽核組在審查帳目後進行檢討，確保有關的民政事務處會從速採取適當的跟進行動。	在一九九五年一月至二零零零年八月期間，向民政事務處發出的審查報告共有 22 份。審計署發現，有 11 份報告在發出後，有關的民政事務處並無作出任何回應，內部稽核組亦未有採取跟進行動。
--	---

資料來源：民政事務總署的記錄及庫務署的《內部稽核手冊》

註：二零零三年六月，民政事務總署解釋：

- (a) 內部稽核組的高級文書主任在二零零零年八月至二零零一年十月期間被借調往深水埗民政事務處，執行該處所需的職務；
- (b) 在二零零一年十一月至二零零三年四月期間，內部稽核組正進行一項有關社區中心社區會堂的管理研究；
- (c) 各民政事務處已要求負責地區管理工作的高級行政主任加緊監察批出區議會撥款的程序，從而對區議會撥款加強內部控制；及
- (d) 由二零零三年六月中開始，內部稽核組已恢復審查民政事務處的帳目。