

香港戒毒會

A. 引言

審計署就香港戒毒會(戒毒會)的行政進行審查，研究其節省程度、效率和效益。審查工作集中於以下範疇：

- 政府資助的管理及控制；
- 企業管治；
- 策略管理；
- 員工招聘；
- 財務控制及現金管理；
- 採購及物料管理；及
- 衡量服務表現的準則及匯報。

2. **保安局局長李少光先生**在委員會的公開聆訊席上發表序辭。序辭全文載於**附錄11**。簡要而言，他表示：

- 為提供平台，讓戒毒治療機構因應最新的濫用藥物情況制訂相應的對策，以及幫助政府適當地分配資源和重整服務，保安局以3年一個循環，訂定“香港戒毒治療和康復服務計劃”，規劃本港戒毒治療及康復服務的策略和未來路向。制訂3年計劃本身，是讓各相關人士建立共識的過程。下一個3年計劃會涵蓋2009年至2011年。在制訂計劃時，禁毒處會繼續擔當領導和協調的角色，並檢視計劃的推行情況；
- 保安局會繼續密切監察情況，適當地分配資源，並主要透過3年計劃的籌劃及推行，加強保安局在協調和培訓禁毒人員方面的工作。管制人員也會與受資助機構商討，適當地更新戒毒治療計劃和服務目標；
- 戒毒會於1961年成立，是本港提供戒毒治療及康復服務的先驅，也是保安局其中一個重要夥伴。多年來，戒毒會為數以萬計的濫藥者提供服務，協助他們脫離毒品，與家人和好，重建新生和重新融入社會。戒毒會對本港戒毒治療及康復服務的貢獻無容置疑；

香港戒毒會

- 雖然本港吸毒形勢有所轉變，濫用海洛英人士逐漸減少，而濫用精神科藥物人士則持續上升，但仍有相當數目的人士濫用海洛英。戒毒會現時提供多項服務，包括營辦4所住院戒毒治療及康復中心、5所中途宿舍、4間社會服務中心、1家門診診所，以及為衛生署美沙酮診所求診者提供輔導服務等。這一切均顯示，戒毒會為本港濫藥者(特別是濫用海洛英人士)提供戒毒治療及康復服務方面，繼續扮演重要的角色；
- 近年來，戒毒會積極拓展新的服務，包括在石鼓洲興建賽馬會禁毒預防教育中心。該中心旨在令參觀者更深入認識濫用毒品問題，明白毒品的禍害，以及建立積極健康生活方式的重要性。此外，戒毒會也建議設立一所禁毒教育及紀律訓練中心。就此，保安局一直與戒毒會緊密聯繫，現正和衛生署一起考慮戒毒會於2008年1月提交的最新建議，以期早日作出決定；及
- 保安局已接納審計署的建議，並會繼續協調和推動衛生署與戒毒會跟進這些建議，以完善戒毒會的服務和行政管理。衛生署亦會致力在2008-2009年度與戒毒會訂立津貼及服務協議。

B. 政府資助的管理及控制

3. 據審計署署長報告書第2.8段所載，戒毒會與衛生署在過去數年多次出現長時間討論及爭論(“糾紛”)，主要關於衛生署是否有合法權力就行政事宜向戒毒會提供指引。其中一項主要糾紛關乎在2006年年底把戒毒會總幹事的任期延長至超逾60歲退休年齡。

4. 應委員會的要求，戒毒會提供執行委員會討論有關總幹事延任事宜的相關會議紀要。委員會從會議紀要察悉，在2006年10月23日舉行的第276次執行委員會會議上，執行委員會委員決定，“由於畢先生(即總幹事)表現卓越、機智多謀及積極主動，應邀請他繼續擔任總幹事一職，為期兩年……若畢先生接納，該決定會提交衛生署認許。”會議紀要亦附有一項會後補註，載述“畢先生經已以書面接受延任兩年的建議，由2007年3月1日至2009年2月28日”。委員會詢問：

- 戒毒會為何沒有就總幹事一職進行公開招聘，以及為何在未徵得衛生署認許前，向總幹事提出延任建議；

香港戒毒會

- 衛生署對於總幹事延任至超逾退休年齡的立場及此類延任安排的正常機制；及
- 這項糾紛是否已獲解決及如何能避免日後再次發生類似問題。

5. 戒毒會執行委員會主席何京文先生及戒毒會執行委員會委員張定森先生表示：

- 執行委員會屬意把總幹事的任期延長至超逾60歲退休年齡，原因是總幹事過往的服務表現甚佳，同時未來數年或會推展各項重要計劃，例如擬議的禁毒教育及紀律訓練中心。根據經驗，要聘請具備相關專門知識的總幹事亦存在困難；
- 在2006年10月舉行的執行委員會會議上，執行委員會委員曾詢問，是否有任何法例規定或常務指令訂明總幹事的延任須經衛生署署長批准。衛生署代表答稱沒有這方面的規定或指令。一名執行委員會委員(剛卸任的執行委員會主席)亦曾表示，根據過往做法，只要有關職員健康狀況良好，延續僱傭合約一事會自動獲衛生署認許。由於並無明文規則或指引訂明必須進行公開招聘或得到政府批准，執行委員會認為他們有合法權力就總幹事的延任作出決定；
- 據執行委員會的理解，若總幹事接納戒毒會的延任邀請，有關聘任會自動獲衛生署認許(即無須經衛生署批准)；
- 由於衛生署及禁毒處均有代表出席會議，並清楚知道執行委員會的決議，戒毒會假定若政府代表對這項安排有任何異議，便會在會議上或會議後隨即提出他們的關注。戒毒會在會議後亦等候了14天，以確定衛生署有否任何其他意見，然後才跟進執行委員會的決議，向總幹事提出延任兩年的建議。不過，在總幹事接納建議後，衛生署反對延任安排，並指示進行公開招聘。這情況令戒毒會陷於兩難局面，因為該會已與總幹事簽訂僱傭合約；
- 在執行委員會會議上及與衛生署進行長時間討論後，戒毒會決定聽從衛生署的意見，就該職位進行公開招聘。第一次招聘工作已於2007年3月進行，但未能物色合適人選。第二次招聘工作現正進行，應快將完成；及

香港戒毒會

——事後回顧，這問題是因衛生署與戒毒會溝通不足及理解不同所致。就戒毒會而言，該會若與衛生署署長或負責的衛生署人員再次確認合適的安排，然後才向總幹事提出延任建議，可把事情處理得更好。戒毒會與衛生署的所有“糾紛”已獲處理及解決。日後，戒毒會與衛生署訂立的津貼及服務協議會有助避免再起糾紛，而戒毒會歡迎訂立該協議。

6. **衛生署署長林秉恩醫生**在公開聆訊上及在2008年5月5日的函件(附錄12)中表示：

——衛生署明白戒毒會希望現任總幹事留任，並在人事上享有更大自主權。衛生署亦無意微細地管理戒毒會。不過，作為向戒毒會提供政府資助的管制人員，他必須確保該機構訂有繼任計劃，而一間具規模的機構應以公開、公平及具透明度的方式招聘最高層人員。現任總幹事亦可在公開招聘中申請該職位，與其他應徵者競爭。簡而言之，戒毒會需要提出理據，證明為何沒有其他適合人選出任該職位，以及為何讓總幹事延任至超逾60歲的正常退休年齡；

——在2006年10月23日舉行的執行委員會會議上，當執行委員會在“其他事項”的議程項目下討論此事時，衛生署代表向執行委員會明確表示，作為向戒毒會提供資助的管制人員，以及從良好管治的角度來看，要求戒毒會就總幹事一職(即戒毒會的最高級職位)的聘任事宜徵求衛生署的批准，並非不合理的做法。在這次事件中，執行委員會決定邀請總幹事延任兩年，如總幹事接納建議，該決定會提交衛生署徵求認許。因此，跟進行動理應由戒毒會而非衛生署負責；

——衛生署察悉戒毒會於2006年11月8日發出的上述會議紀要擬稿，並在兩天後致函戒毒會，提出對紀要擬稿的建議修訂，以及詢問為何戒毒會尚未向衛生署提交建議安排以徵求認許，便向總幹事提出延任建議，而該建議已獲總幹事接納；

——衛生署其後於2006年11月16日發出由當時的衛生署副署長簽署的函件，在該函件中，衛生署提出明確的要求，其中包括戒毒會須就總幹事一職進行公開招聘工作。在這次事件中，戒毒會接納了衛生署的指示進行公開招聘，有關工作於2007年3月展開；及

香港戒毒會

——對於衛生署在管理及控制戒毒會運作所擔當的角色，戒毒會及衛生署過往或有不同的看法和理解。戒毒會作為非政府機構，希望在運作上有更大彈性，而衛生署則須作出適當監控以履行作為管制人員的角色。清楚界定規管架構將有助雙方的合作。因此，衛生署會與戒毒會商討把資助模式改為整筆撥款模式，並在此基礎上，於2008-2009年度與戒毒會訂立津貼及服務協議。

7. 據審計署署長報告書第2.6及2.7段所載，根據財經事務及庫務局於2004年9月公布有關管理及控制政府資助的修訂指引(財務通告第9/2004號)，管制人員宜與其管轄範圍內各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文件(例如津貼及服務協議)。不過，審計署察悉，截至2008年2月，衛生署仍沒有與戒毒會訂立任何這方面的安排，並繼續採用《有關接受補足資助金的醫療機構須知》(《資助金須知》)作為資助指引。委員會詢問：

——財經事務及庫務局公布修訂指引至今已超過3年，為何衛生署與戒毒會未有訂立津貼及服務協議；及

——推行新資助模式及與戒毒會訂立津貼及服務協議的最新進展和確實時間表為何。

8. **戒毒會執行委員會主席**表示，2005年10月，政府當局提出把資助模式改為整筆撥款安排的建議，並與戒毒會進行討論。不過，由於這項轉變會對戒毒會200多名員工造成重大影響，特別是薪酬福利條件，戒毒會當時決定保留現行資助模式。至於訂立津貼及服務協議，戒毒會歡迎有關安排，因為此舉有助清楚界定政府當局與戒毒會各自的角色和責任。

9. **衛生署署長**在公開聆訊上及在2008年5月15日的函件(附錄13)中表示：

——衛生署一直與其他受資助非政府機構討論訂立津貼及服務協議。在2005年與戒毒會討論此事時，戒毒會對這項轉變有所保留，並議決保留以補足資助金資助的模式。衛生署尊重戒毒會的決定，並繼續採納《資助金須知》作為資助指引；及

——衛生署曾於2008年4月28日發出函件，與戒毒會跟進推行整筆撥款(現稱為“整筆補助金”)資助模式的可能性，現正等待

香港戒毒會

戒毒會的回應。衛生署落實資助模式和津貼及服務協議的確實時間表，仍為2009年3月底。

10. 根據審計署署長報告書第2.23段，戒毒會與衛生署的另一糾紛，涉及調配資助資源予非資助計劃的輔助就業服務。輔助就業服務的運作由香港培康聯會(培康會)負責，而培康會是一間獨立於戒毒會的非政府機構。戒毒會調派了4名職員(以衛生署補助金聘請)為輔助就業服務工作。審計署署長報告書第2.26段亦披露，戒毒會處理輔助就業服務一事有不足之處，包括沒有為用於非資助活動的資源備存獨立會計紀錄、人員調動紀錄保留欠妥，以及戒毒會與培康會沒有訂立框架協議。委員會詢問：

- 為何戒毒會未經衛生署批准，便把政府資助調配至其他非資助活動，並且沒有備存獨立會計紀錄；及
- 衛生署有否訂定任何機制，以監察戒毒會遵從衛生署資助指引的情況。

11. **戒毒會總幹事畢永利先生**表示：

- 培康會是一間為曾經濫用藥物人士提供自助和互助的機構，服務對象大部分是離開戒毒會轄下戒毒治療及康復中心和中途宿舍的人士。戒毒會把培康會提供的服務，視作戒毒會善後及輔導服務的一部分。自培康會於1967年成立以來，戒毒會一直為培康會提供部分行政及會計支援，並沒有備存獨立會計紀錄；及
- 審計署在1975年及1991年曾對戒毒會作出審查，而衛生署亦有定期進行審計工作，均沒有指出這做法有問題。因此，戒毒會一直採用這沿用已久的做法，沒有為培康會的活動備存獨立會計紀錄。

12. **戒毒會執行委員會主席**補充，戒毒會使用公帑的情況受到足夠監察，並不存在不當運用資源的問題。事實上，被調派到培康會的一名戒毒會職員，負責協助培康會進行年終核數。雖然戒毒會沒有為培康會備存獨立會計紀錄，但戒毒會的帳目(當中包括培康會的帳目)一直由政府當局審計及監察。

香港戒毒會

13. 關於監察遵從資助指引的機制，**衛生署署長**在公開聆訊上及在2008年5月15日的函件中表示：

- 外間核數師進行的年終核數及審計署的審查基本上對戒毒會的資助作出足夠監察。衛生署曾要求查核有關培康會的會計簿冊和紀錄。不過，由於輔助就業服務已不再存在，衛生署沒有就這方面作出進一步跟進；及
- 為落實審計署署長報告書第2.30(b)段所載的審計署建議，他於2008年4月28日發出函件，要求戒毒會詳盡列出與培康會現有的安排，以便衛生署就戒毒會與其他機構的重大合作(特別是如涉及重新調配資助資源)安排，制訂清晰指引。戒毒會已提供所需資料，而 he 已給予事後批准，容許戒毒會調派受資助員工從事培康會的有關活動(請參閱**附錄13**夾附的函件)。

C. 企業管治

執行委員會內政府代表的投票權

14. 委員會從審計署署長報告書第3.4(d)段察悉，3名政府代表(來自禁毒處、衛生署及社會福利署(社署))被列為戒毒會執行委員會內沒有投票權的人士。委員會質疑，若政府代表沒有投票權，他們能否有效履行其角色和責任。

15. **戒毒會執行委員會主席**表示，雖然戒毒會憲章並無清楚訂明，政府代表其實是有投票權的。這與審計署署長報告書第3.4(d)段所提供的資料有差異。在參閱審計署的報告擬稿時，他因一時大意沒有察覺這錯誤，因而沒有要求審計署更正。過往沒有出現投票權的問題，是因為大多數情況可由執行委員會解決，無需付諸表決。

16. **審計署署長鄧國斌先生**表示，審計署曾把報告擬稿送交戒毒會及衛生署置評，但兩者並無告知審計署有關資料不準確。

17. 委員會繼而詢問衛生署署長，衛生署代表在戒毒會執行委員會內是否有投票權。**衛生署署長**表示：

- 衛生署由1993年開始參加戒毒會的執行委員會。雖然他沒有看過戒毒會憲章，但多年來執行委員會會議的實際做法

香港戒毒會

清楚顯示政府代表沒有投票權。舉例而言，在執行委員會會議上進行投票時，政府代表並無參與其中。在周年會員大會上，他們亦未獲提供提名及投票表格；及

——衛生署代表無須有投票權以履行其職責。即使衛生署代表有投票權，他會在一些情況下要求其代表投棄權票，以便衛生署在某些事情上(例如戒毒會的預算案)保留立場。

18. 由於依委員會看來，戒毒會及政府當局似乎不清楚政府代表是否有投票權，委員會詢問：

——戒毒會聲稱政府代表在執行委員會內有投票權的理據；

——衛生署代表在執行委員會的角色和責任；及

——衛生署在查閱戒毒會憲章後對於政府代表是否有投票權的立場。若政府代表沒有投票權，衛生署署長如何履行作為向戒毒會提供資助的管制人員的角色。若政府代表有投票權，衛生署代表會否及如何行使投票權。

19. **戒毒會總幹事**在2008年5月2日的函件(**附錄14**)中作出以下回應：

——戒毒會憲章¹(請參閱**附錄14附件A**)第18條就投票權事宜作出規定，當中列明“待決問題須由出席會議者以過半數票決定。如票數相等，主持會議的委員有權投決定票。”；

——《資助金須知》第8段列明，“署長有權派員正式出席資助機構的執行委員會(或名為醫務委員會).....”；

——根據憲章第14(a)條，戒毒會執行委員會的組成方法為“本會設有執行委員會，委員包括主任委員(信託人除外)及不多於16名本會的其他會員，但不包括官方政府代表、當然委員及特聘委員。”；及

——上述條文清楚說明，政府代表是執行委員會的正式委員，他們享有完全的發言權和投票權。為免日後再出現任何爭議，戒毒會建議，應在戒毒會與衛生署將會訂立的津貼及服務協議中清楚訂明投票權事宜。

¹ 根據公司註冊處的紀錄，香港戒毒會的憲章只備英文本。

香港戒毒會

20. 衛生署署長在2008年5月5日的函件中答稱：

——政府代表是以觀察員的身份出席執行委員會。衛生署代表會就戒毒會為濫藥者提供的戒毒治療及康復服務，以及戒毒會的一般行政管理提出意見。衛生署代表亦得悉戒毒會的最新發展情況，從而有助衛生署履行作為管制人員的角色；

——戒毒會主席認為，憑藉以下條文，政府代表是有投票權的執行委員會正式委員：

(a) 戒毒會憲章第18條訂明，凡出席執行委員會會議者均有權投票；

(b) 《資助金須知》第8段的條文；及

(c) 戒毒會憲章第14(a)條所界定執行委員會的組成方法；

——上文提述的戒毒會憲章第18及14(a)條可有不同的詮釋。此外，戒毒會主席忽略了一項非常重要的事實，就是戒毒會在實務上從未把政府代表視為有投票權的執行委員會正式委員。這一點從以下事件可見：

(a) 雖然政府代表獲邀參加緊接周年會員大會進行的執行委員會會議，但他們均未有根據第11及12(a)條獲提供主任委員選舉的提名表格或投票表格。由於主任委員選舉是每年一度的工作，這清楚顯示戒毒會從未把政府代表視為有投票權的執行委員會正式委員；

(b) 記錄投票結果的一般規則，是詳細說明贊成和反對某項動議，以及棄權的票數。根據2006年10月23日舉行的第276次執行委員會會議的會議紀錄第14段，有關的紀錄為14票(6票贊成、7票反對，以及主席棄權)²。這清楚顯示，戒毒會未有把政府代表視為有投票權的執行委員會正式委員；及

(c) 2006年12月18日，總幹事按主席的要求，向主席及戒毒會執行委員會全體委員提交一份文件。總幹事並未向衛生署提交該文件的副本，這清楚顯示總幹事未有把政府代表視為有投票權的執行委員會正式委員。其後，在2007年2月26日舉行的第279次執行委員會會議

² 政府代表並沒有投票。

香港戒毒會

上，執行委員會部分委員質疑，衛生署透過郵遞方式從未能識別的來源所收到的文件副本，是否該文件的“真確”版本。儘管衛生署曾在會上提出要求，並於會後再次提出要求，但戒毒會主席仍拒絕提供該文件。衛生署的推論是，戒毒會總幹事、執行委員會及主席均未有把政府代表視為有投票權的執行委員會正式委員；

——上述分析清楚顯示，政府代表並非有投票權的執行委員會正式委員。政府代表只是根據戒毒會憲章第27(a)條，以觀察員身份出席執行委員會會議；

——沒有投票權完全不會妨礙衛生署致力履行管制人員角色。戒毒會總幹事延任一事便可作為例子，說明衛生署如何履行管制人員的角色(詳情請參閱上文第6段)；及

——如果政府代表是執行委員會內有投票權的正式委員，衛生署行使投票權的方式，將會視乎審議事項的性質而定。關於總幹事延任一事，衛生署代表會就這項動議投反對票。另一方面，在投票表決戒毒會的建議預算案時，衛生署會保留立場並投棄權票，理由是衛生署作為管制人員，必須仔細審閱戒毒會的建議。再者，衛生署不能在政府資源分配制度有結果之前預先作出決定。

21. 至於其他兩名來自禁毒處及社署的政府代表，委員會詢問：

——禁毒處代表在執行委員會內有何角色和責任，以及禁毒處對其代表根據戒毒會憲章是否有投票權的看法；及

——為何按審計署署長報告書第3.21(a)段所載，社署認為其代表僅以觀察員身份出席執行委員會會議。

22. **禁毒專員黃碧兒女士**在2008年5月6日的函件(**附錄15**)中表示：

——禁毒處代表一向以觀察員身份參與戒毒會執行委員會，並就與戒毒會運作有關的禁毒政策事宜，向戒毒會提供意見。戒毒會憲章第27(a)條就觀察員列席會議事宜訂定條文：“執行委員會可邀請任何人士以顧問或觀察員的身份出席任何本會執行委員會的會議或本會的一般會議。”；

香港戒毒會

- 關於禁毒處代表是否有投票權的問題，戒毒會憲章第11、14(a)及18條是相關的條文。執行委員會討論的事項，大多無須以投票議決。過去曾有數次須進行投票，但沒有人預期出席執行委員會會議的政府代表會投票，而事實上他們也沒有投票。衛生署署長2008年5月5日的函件已舉例加以說明；及
- 禁毒處從戒毒會2008年5月2日的函件中得悉該會的最新立場，並同意戒毒會所言，此事應在衛生署與戒毒會將會訂立的津貼及服務協議內清楚述明。禁毒處很樂意就日後戒毒會內政府方面的適當代表一事與衛生署、社署及戒毒會進行商議，並會考慮到政府各方所擔當的角色。

23. **社會福利署署長余志穩先生**在2008年5月6日的函件(附錄16)中表示：

- 根據戒毒會憲章第27(a)條有關執行委員會的權力和職責的條文，社署代表的角色是在執行委員會會議中擔任觀察員；
- 根據2006年12月及2007年12月舉行的戒毒會第45及46次周年會員大會的會議紀錄：“主席感謝出席執行委員會會議的以下政府官員(即禁毒處、衛生署及社署的官員)，並表示雖然他們並非執行委員會的選任委員，但戒毒會仍感謝他們所作的貢獻，並希望他們在2007年(2008年)繼續參與會議，提供意見。”由此可見，社署代表並非執行委員會的選任委員，只是每年獲邀出席執行委員會會議。再者，社署代表從未獲提供主任委員選舉的提名及投票表格(如屬執行委員會正式委員，理應收到這類表格)；及
- 社署一貫的做法，是派代表以觀察員身份列席部分受資助非政府機構(例如戒毒會)的執行委員會會議，以便聯繫。社署在戒毒會執行委員會中，所關注的事務主要限於4個受資助單位，合共獲得的資助款項為250萬元，佔戒毒會經常收入的3%。這些資助單位的服務表現也符合社署的規定，並受到服務表現監察制度的妥善監管。因此，就社署而言，其代表以“觀察員”身份出席戒毒會執行委員會會議實屬恰當。

委員會會議的法定人數及出席率

24. 審計署署長報告書第3.8段指出，根據戒毒會憲章，執行委員會任何6名委員即構成法定人數。管理委員會及研究委員會則沒有訂立會

香港戒毒會

議法定人數。委員會詢問，為何執行委員會會議的法定人數似乎偏低，以及為何沒有就管理委員會及研究委員會會議訂立法定人數規定。

25. **戒毒會執行委員會主席**表示，戒毒會從來不用關注會議法定人數的問題，因為大部分會議有過半數委員出席，他們都是熱心的義務工作者和活躍參與者。不過，為提高透明度，戒毒會同意增加執行委員會會議的法定人數，並就管理委員會及研究委員會會議訂立適當的法定人數。事實上，戒毒會已成立專責監察委員會，密切監察落實審計署各項建議的情況。

26. 據審計署署長報告書第3.14及3.15段所述，在2002-2003至2006-2007年度，研究委員會會議的平均出席率(即48%)相對較低，而部分有投票權的委員在2006-2007年度的出席率特別低。例如在2006-2007年度，研究委員會共開會3次，4名有投票權的委員缺席所有會議，其中3人在過去數年(分別由2002年12月、2004年8月及2004年10月起)缺席所有會議。委員會詢問研究委員會會議出席率偏低的原因，以及戒毒會將會採取甚麼措施以改善委員的出席率。

27. **戒毒會執行委員會主席**回應時表示：

——就執行委員會及管理委員會的會議而言，有投票權的委員的平均出席率約為60%。至於研究委員會會議，部分委員(主要是教授和醫生)因另有要事或戒毒會當時並無進行重要的研究而沒有出席會議。儘管如此，他們會在有需要時向戒毒會提供有用的意見。其他一些委員亦協助籌款及參與戒毒會其他重要工作；及

——戒毒會同意審計署的建議，並會向出席率偏低的委員發出通知書，提醒他們出席委員會會議。戒毒會日後考慮是否再次委任這些委員加入委員會時，亦會考慮他們的出席紀錄。

28. 委員會從審計署署長報告書第3.17段察悉，在2006-2007年度，當然委員在執行委員會會議的平均出席率只有40%。特別是其中一名當然委員(戒毒會轄下中心的總監／院長)，在2006-2007年度舉行的執行委員會6次會議中全部缺席。委員會詢問：

——為何與過去數年相比，當然委員在2006-2007年度的出席率相對較低；及

香港戒毒會

——在2006-2007年度舉行的執行委員會會議全部缺席的當然委員的身份，以及該名委員缺席的原因。

29. **戒毒會總幹事**答覆時表示，在2006-2007年度，執行委員會大部分會議涉及討論他本人的延任事宜。鑒於議題敏感，因此要求職員避席。

30. **審計署助理署長伍梁慧芬女士**表示，根據審計署的紀錄，在2006-2007年度缺席執行委員會所有會議的職員是石鼓洲康復院行政院長。在2006-2007年度之前，他在執行委員會會議的出席率相當理想。

31. **戒毒會石鼓洲康復院行政院長麥偉強先生**表示，據他憶及，他曾出席一些會議。不過，他曾數次被要求避席討論有關總幹事議題的會議。

32. 鑒於上述回應，委員會要求戒毒會查核，在2006-2007年度舉行的各次執行委員會會議是否均涉及討論總幹事的延任問題，以及是否曾指示石鼓洲康復院行政院長缺席這些會議的所有部分。

33. **戒毒會總幹事**在2008年5月2日的函件中表示：

——石鼓洲康復院行政院長在2006-2007年度舉行的執行委員會會議缺席的原因如下：

會議日期	缺席原因
2006年12月4日	這是在周年會員大會後隨即舉行的第一次執行委員會會議。會議的主要目的是選舉主任委員。他無須一定出席。
2006年12月11日	與衛生署舉行特別會議，主要討論總幹事的延任問題。並無通知他出席會議。
2007年2月26日	獲批准缺席是次會議，以避免討論涉及總幹事延任問題的敏感事宜。
2007年4月30日及 2007年6月18日	獲批准缺席是次會議，以避免討論涉及總幹事與衛生署的糾紛的敏感事宜。
2007年10月29日	由於石鼓洲康復院有緊急事故，他因而未能出席會議。

香港戒毒會

——事後檢討，他同意該名當然委員其實可以出席上述會議的其他部分，在討論敏感議題時才須避席。戒毒會日後舉行會議時，會注意這點。

34. 根據審計署署長報告書第3.19及3.20段，社署代表在執行委員會會議的出席率特別低。在2003-2004及2004-2005年度，社署代表缺席執行委員會所有會議。委員會亦從審計署署長報告書第3.23段察悉，社署會檢討其代表出席執行委員會會議時所擔當的觀察員角色，以及在得出檢討結果之前，確保社署代表盡可能出席執行委員會會議。委員會詢問：

——社署代表出席率偏低的原因；

——檢討社署代表所擔當角色的進展；及

——社署採取了甚麼行動以確保其代表出席執行委員會會議。

35. **社會福利署署長**在2008年5月6日的函件中表示：

——社署承認其代表在戒毒會執行委員會會議的出席率偏低；

——社署一貫的做法，是委派一名代表以觀察員身份列席部分受資助非政府機構(例如戒毒會)的執行委員會會議，以便聯繫；

——溝通永遠是雙方面的，所有受資助非政府機構均可透過公開渠道與社署進行溝通。非政府機構會向社署提出值得關注的重大福利事宜，而並非只依賴在其執行委員會會議上與社署代表作簡短的討論。為傳達策略或政策指令，社署作為執行部門通常會向所有相關的非政府機構發出通知信，舉辦簡介會或與個別機構舉行會議，定立落實的方法；

——社署轄下受資助單位的監察機制，是根據自1999-2000年度起實施的服務表現監察制度制訂。該監察制度一向行之有效，由多項重要元素組成，包括社署與受資助非政府機構簽訂的津貼及服務協議、受資助非政府機構的自我評估、社署的外部評估，以及推行服務質素標準；

——為加強受資助非政府機構的機構管治，社署曾經為有關機構的執行委員會委員、董事局及高層管理人員舉辦按特定需要而設計的培訓課程，並向他們派發資源套；

香港戒毒會

- 過去4年，戒毒會執行委員會會議的議程項目主要與員工聘任、辦公室行政事宜及其他社署職權範圍以外的事務有關。由於4間由社署資助和監管的中途宿舍的服務表現均符合服務表現監察制度所規定的標準，因此社署在上述會議只擔當較次要的觀察員角色；
- 有關社署代表所擔當角色的檢討工作現時仍未有結果。在得出檢討結果之前，社署會確保其代表盡可能出席執行委員會會議。至目前為止，社署代表均有出席執行委員會其後於2008年2月25日及2008年4月28日舉行的會議。這兩次會議的議程項目及討論事宜絕大部分涉及社署職權範圍以外的項目／事宜；及
- 除了在執行委員會會議上與社署溝通外，所有受資助非政府機構還可透過公開渠道(例如利用電話、文件／電郵或定期舉行的討論會等)，與社署溝通。根據服務表現監察制度，非政府機構有責任妥善管治其機構，這是社署與非政府機構的共識。

審批預算案

36. 據審計署署長報告書第3.31及3.32段所載，雖然《資助金須知》規定，戒毒會的周年預算案必須經由執行委員會提交衛生署署長，但2002-2003至2006-2007年度周年預算案提交衛生署前，全部沒有經由執行委員會或管理委員會審批。周年預算案全部直接經由戒毒會總幹事／行政總主任提交衛生署。委員會詢問為何沒有按規定經由執行委員會審批預算案，以及執行委員會對預算案有否作出充分監察。

37. **戒毒會總幹事**回應時表示，每年預算案的編製工作與過往年度大致相同。此外，預算案在每年8月編製，正值執行委員會和管理委員會夏季休會。因此，預算案在工作層面進行討論及備妥後，便提交衛生署審批。戒毒會察悉《資助金須知》的規定，並接納審計署的建議。戒毒會向衛生署提交預算案前，會把擬議預算案提交執行委員會審批，如有需要，會以傳閱方式提交執行委員會審批。

38. **戒毒會執行委員會主席**補充，除正式的委員會會議外，他每星期六與總幹事及執行委員會2至3名主任委員舉行早餐會議。總幹事向他簡述有關戒毒會的運作及行政事宜，包括預算案。戒毒會亦不時就擬議預算案與衛生署溝通，而衛生署一直密切監察戒毒會的預算。簡

香港戒毒會

而言之，雖然預算案提交衛生署前並未呈交執行委員會，但他作為主席清楚知悉預算案的內容。

D. 策略管理

39. 審計署署長報告書第4.4及4.5段載述，戒毒會只在1998年制訂由1999-2000年度至2003-2004年度為期5年的策略計劃。自此以後，戒毒會再沒有顧及1998年以後的重大轉變，更新這項策略計劃或制訂新計劃。執行委員會只零碎地討論策略措施。委員會詢問：

——為何戒毒會在5年計劃於2003-2004年度結束後再沒有制訂任何策略計劃；及

——為何政府當局沒有要求戒毒會制訂策略計劃。

40. **戒毒會總幹事**答覆時表示：

——社署在1999年表示，5年計劃所涵蓋的時間過長，有關計劃可能未能配合社會不斷轉變的需要。據他理解，政府當局自此以後不鼓勵制訂5年計劃。雖然1998年策略計劃在2003-2004年度結束後，戒毒會再沒有制訂這類計劃，但他在過去數年，每年都向執行委員會提交計劃。舉例而言，他曾向執行委員會提交以下計劃以供討論：在石鼓洲設立禁毒教育及紀律訓練中心、石鼓洲康復院的未來發展，以及向美沙酮病人提供輔導服務；及

——戒毒會已接納審計署的建議，並會在2008-2009年度訂定策略計劃。

41. **衛生署署長**表示，雖然戒毒會在訂立1998年的策略計劃後再沒有制訂這方面的計劃，衛生署一直有就戒毒會如何能因應濫藥趨勢的轉變改善及重整其服務，與戒毒會交換意見。舉例而言，在檢討戒毒會的服務時，當局留意到，戒毒會有剩餘人手可協助向衛生署美沙酮診所求診者提供輔導服務。在研究進一步重整戒毒會的服務時，衛生署須考慮由律政司司長領導的高層次跨部門專責小組提出的策略，以解決青少年濫藥的問題。

42. 根據審計署署長報告書第4.11至4.13段，1997至2007年期間，濫用的藥物由海洛英轉為精神科藥物。由於戒毒會基本上是為了濫用海洛

香港戒毒會

英人士提供戒毒治療及康復服務，濫用海洛英人士數目下降，對戒毒會的服務需求有很大影響，石鼓洲康復院的床位佔用率由2004年的71%下跌至2007年的64%便足可證明。鑒於上述轉變，委員會詢問：

- 石鼓洲康復院未盡其用的詳情；
- 戒毒會面對這些挑戰時，如何可更有效善用石鼓洲康復院的資源及設施；及
- 政府當局有否考慮把現時為濫用海洛英人士提供戒毒治療及康復服務的資源，轉撥至向濫用精神科藥物人士提供的服務。

43. **戒毒會總幹事及戒毒會執行委員會主席**表示：

- 被呈報濫用海洛英的人士，總數由1994年的17 000人減至2007年的7 300人，大幅減少了60%，以致石鼓洲康復院的入住人數下降。另一方面，入住石鼓洲康復院的病人平均年齡，由1998年的37歲上升至2008年的43歲；
- 政府當局一直密切監察石鼓洲康復院資源的使用情況。在削減若干職位後，石鼓洲康復院員工人數已由1990年的73人減至2008年的54人。現時各個職位均為必要的職位，不能再進一步削減；
- 西方已發展國家的研究顯示，不少濫用精神科藥物的人士後來吸食海洛英，成為濫用多種藥物者，這種現象很普遍。這些國家的濫用海洛英人數近年已開始再度增加。鑒於西方的經驗，石鼓洲康復院需預留若干擴展空間；及
- 戒毒會承認有需要解決石鼓洲康復院未盡其用的問題，並已向禁毒處提交建議，在石鼓洲設立禁毒教育及紀律訓練中心，為青少年提供外展式訓練，以強調預防濫用毒品(包括精神藥物)為主題。戒毒會在擬備該建議時，曾參考海外經驗、進行廣泛研究和調查，以及諮詢本港校長和家長的意見，他們均表示支持該建議。

44. **保安局局長**在公開聆訊上及在2008年5月15日的函件(**附錄17**)中表示：

香港戒毒會

- 石鼓洲康復院未盡其用，不一定足以成為設立和營運禁毒教育及紀律訓練中心的理據。未用盡的資助不可自動調配，例如由石鼓洲康復院轉移至禁毒教育及紀律訓練中心等另一項新計劃。每項由公帑資助的新計劃，必須按該計劃本身的價值作出仔細考慮。石鼓洲康復院在現有資助範疇下因未盡其用而節省的開支，應作出清楚交代；及
- 雖然濫用精神科藥物人數在過去10年顯著增加，但仍有數以千計的濫用海洛英人士需要治療和善後輔導。戒毒會在這方面繼續扮演重要角色，而用於這方面的資源均用得其所以及具有成效。另一方面，政府非常關注青少年濫用毒品及精神科藥物的情況。行政長官已委任律政司司長領導一個高層次的跨部門專責小組，處理濫用藥物的最新趨勢，而政府計劃在2008-2009年度增撥5,000萬元以解決濫用精神科藥物的問題。

45. **衛生署署長**在公開聆訊上及在2008年5月15日的函件中回應時表示：

- 濫用海洛英問題在香港仍屬嚴重。戒毒治療及康復中心的床位佔用率不宜過高，否則當出現海洛英價格飆升等情況以致突然有眾多海洛英吸毒者急需服務時，便沒有床位可容納他們。衛生署認為，大約80%的床位佔用率是合適的；及
- 為回應石鼓洲康復院的入住人數下降至批准名額約64%的情況，衛生署現正研究如何調整戒毒會的資源以加強服務。為利便戒毒會進行重整，當局亦可向戒毒會職員提供培訓，以應付不斷轉變的需求。

46. 關於戒毒會在2004年6月向禁毒處提出在石鼓洲設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議，審計署在審計署署長報告書第4.16段指出，截至2008年2月，禁毒處及衛生署仍在研究該項建議。委員會注意到保安局局長在序辭中提及會早日作出決定，但他沒有提供確實的時間表，委員會因而詢問：

- 向青少年提供外展式訓練，可否有助解決青少年濫用毒品(特別是精神科藥物)的問題；
- 設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議由初次提出至今已將近4年，為何政府當局仍在考慮當中；及

香港戒毒會

—— 此事目前的進展及預期作出決定的時間表。

47. **衛生署署長**表示，衛生署對戒毒會的建議持開放態度。然而戒毒會的強項是為濫用海洛英的人士提供戒毒治療及康復服務，而非為精神科藥物的人士提供服務，戒毒會難以在短時間內改變其服務。由於該項計劃的投資額相當龐大，當局須透徹考慮多項問題才可作出決定，例如戒毒會是否最適合向精神科藥物濫用者提供服務的機構、有關建議對預防濫用藥物和戒毒治療的成效，以及該建議可否持續推行等。

48. **戒毒會執行委員會主席**表示：

—— 設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議，採用預防教育的方式作為解決青少年濫用毒品問題的辦法。該中心成立後，會把現行戒毒治療及康復服務展延至包括濫用精神科藥物的人士。因此，該項建議與戒毒會的使命相關，並在其資助範圍內。不過，戒毒會亦明白，鑒於該建議涉及的資源數額龐大，因此作為管制人員的衛生署須予以審慎研究；及

—— 雖然戒毒會的核心計劃是向濫用海洛英人士提供戒毒治療及康復服務，但其研究委員會的成員包括多名專長預防濫用各類藥物和戒毒治療的知名專業人士和學者。若戒毒會須向濫用精神科藥物人士提供戒毒治療及康復服務，該會應有足夠的專家為這項轉變提供支援。

49. **禁毒專員及保安局局長**在公開聆訊上及保安局局長在2008年5月15日的函件中表示：

—— 保安局歡迎任何向青少年提供紀律式入營訓練及鼓勵健康生活方式的計劃。該局對有關建議持正面及開放態度。不過，該局未能確定，在成立提供此類訓練的禁毒教育及紀律訓練中心後，濫用藥物的青少年人數會否下降，同時有關建議可能不屬於衛生署資助戒毒會的範圍；

—— 戒毒會在2004年提交的建議比較概括及初步。自2004年起，禁毒處和衛生署一直與戒毒會保持密切聯繫，以期改善該建議，使其更為具體；

香港戒毒會

—— 戒毒會在2008年1月提交修訂建議。保安局一直在評估該建議的利弊，並會就載列於修訂建議內有關禁毒教育及紀律訓練中心的預算營辦模式的具體內容作出考慮，其中包括：

- (a) 衡量擬議禁毒教育及紀律訓練中心計劃成效的客觀準則；
- (b) 有別於傳統治療鴉片毒癮計劃所需的具體專業知識和資源；
- (c) 鑒於設立禁毒教育及紀律訓練中心的建設成本龐大(1.17億元)，建議是否具成本效益，以及可能引致的經常開支；及
- (d) 建議在財政上長遠是否持續可行；及

—— 保安局會在2008-2009年度內諮詢各相關的政策局和部門，以作考慮及回覆戒毒會。

E. 結論及建議

50. 委員會：

政府資助的管理及控制

—— 對以下情況表示關注：

- (a) 過去數年，香港戒毒會(戒毒會)與衛生署對於衛生署是否有合法權力就行政事宜向戒毒會提供指引一事，進行長時間討論及爭論(“糾紛”)。審計署的問卷調查顯示，大多數回應者認為，糾紛影響戒毒會與衛生署執行職務的效率和效益；
- (b) 根據財務通告第9/2004號，管制人員宜與其管轄範圍內各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文件(例如津貼及服務協議)。不過，截至2008年5月，衛生署仍沒有與戒毒會訂立行政措施備忘錄或津貼及服務協議；
- (c) 由2003至2007年，衛生署沒有對戒毒會的工作進行任何查核，以監察對衛生署資助指引的遵守情況；

香港戒毒會

- (d) 戒毒會處理輔助就業服務一事有不足之處，即沒有為用於非資助活動的資源備存獨立會計紀錄、人員調動紀錄保留欠妥，以及戒毒會與香港培康聯會(培康會)沒有訂立框架協議；及
- (e) 戒毒會沒有事先尋求衛生署的正式意見，便與培康會建立合作關係，當中涉及把資助資源調往衛生署未必願意資助的計劃；

——對下述事宜表示深切關注和有所保留：戒毒會沒有就總幹事一職進行公開招聘，便在2006年年底讓總幹事在60歲退休年齡後延任兩年；

——知悉：

- (a) 戒毒會已接納審計署署長報告書第2.29段的審計署建議；
- (b) 衛生署署長現正與戒毒會商討引入整筆補助金的資助模式和訂立津貼及服務協議的可能性，並會在2009年3月底或之前落實這兩項事宜；
- (c) 戒毒會接納衛生署的指示，就總幹事一職進行公開招聘，有關工作已於2007年3月展開；及
- (d) 衛生署署長同意審計署署長報告書第2.30段的審計署建議，並會就如何改善內部監控制度向戒毒會提供意見；

——促請衛生署及戒毒會：

- (a) 從速訂定新資助模式和訂立津貼及服務協議，不再拖延；及
- (b) 致力建立向濫藥者提供優質戒毒治療及康復服務所需的和諧工作關係及夥伴合作關係；

企業管治

——對下述事宜感到驚訝：戒毒會及政府當局並不清楚戒毒會執行委員會內來自禁毒處、衛生署及社會福利署的3名政府代表是否有投票權的正式委員；

香港戒毒會

- 對下述事宜深表關注：部分委員在委員會會議的出席率偏低，特別是其中一名執行委員會的當然委員，即石鼓洲康復院行政院長，在2006-2007年度舉行的執行委員會6次會議全部缺席。雖然他曾獲准缺席部分會議，但戒毒會總幹事應指示他出席該等會議中討論非敏感議題的其他部分；
- 對以下情況表示關注：
- (a) 出席率偏低的委員仍然再次獲選或獲委任加入委員會；
 - (b) 戒毒會2002-2003至2006-2007年度的預算案提交衛生署前，全部沒有經由執行委員會審批；及
 - (c) 由於沒有定期向執行委員會報告戒毒會的最新財務狀況資料，執行委員會或無法妥善管制開支；
- 知悉戒毒會已接納審計署署長報告書第3.11、3.22、3.29、3.34及3.39段的審計署建議；
- 建議衛生署及戒毒會應考慮政府各方所擔當的角色，澄清戒毒會執行委員會的政府代表是否有投票權的正式委員，並在衛生署與戒毒會將會訂立的津貼及服務協議中清楚訂明有關情況；

策略管理

- 對以下情況表示關注：
- (a) 戒毒會並無訂立正式的策略計劃過程；
 - (b) 戒毒會在1998年制定的策略計劃，沒有顧及以後的轉變和發展，這些轉變和發展對戒毒會構成重大挑戰；及
 - (c) 由於濫藥者由濫用海洛英轉為濫用精神藥物，以致戒毒會的服務需求下降，令近年石鼓洲康復院一直未盡其用；
- 對下述事宜深表關注：截至2008年5月，禁毒處與衛生署仍在研究戒毒會於2004年6月向保安局禁毒處提出的建議，即戒毒會建議在石鼓洲設立禁毒教育及紀律訓練中心，為青少年提供強調預防濫用毒品(包括精神藥物)的訓練；

香港戒毒會

—— 知悉：

- (a) 戒毒會已接納審計署署長報告書第4.9及4.18段的審計署建議；
- (b) 衛生署署長現正因應石鼓洲康復院的入住人數下降至批准名額約64%的情況，研究調整戒毒會資源的事宜；及
- (c) 保安局局長會在2008-2009年度內，就戒毒會在石鼓洲設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議諮詢各相關的政策局和部門，以作考慮及回覆戒毒會；

—— 建議保安局局長應就戒毒會在石鼓洲設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議及早作出決定，不再拖延；

員工招聘

—— 對以下情況表示關注：

- (a) 戒毒會沒有妥為保存招聘工作的紀錄；
- (b) 戒毒會及衛生署處理按工作經驗給予戒毒會新聘人員遞加增薪點(經驗增薪點)的申請所需時間頗長，平均需時2.6個月，新聘人員才獲批給經驗增薪點；及
- (c) 在一些個案中，新聘人員的取得資格後工作經驗年資較短，卻比更富經驗的人員獲批給更多增薪點，這些個案處理方式各異的理據並沒有記錄在案；

—— 知悉：

- (a) 戒毒會已接納審計署署長報告書第5.6及5.19段的審計署建議；及
- (b) 衛生署署長已接納審計署署長報告書第5.20段的審計署建議；

財務控制及現金管理

—— 對以下情況表示關注：

香港戒毒會

- (a) 戒毒會沒有因應財務及會計事宜的發展和轉變，定期檢討其常務財務指令；
- (b) 戒毒會曾多番嘗試制訂一套財務及會計規例以規管內部監控制度，但一直未竟全功；
- (c) 戒毒會在2006-2007及2007-2008年度(截至2007年11月)，在同一銀行存入所有定期存款而沒有取得其他銀行的利率報價，亦沒有制訂有關管理剩餘資金政策和程序；及
- (d) 審計署調查後發現，零用現金的管理工作有多項不足之處；

——知悉戒毒會已接納審計署署長報告書第6.10、6.16及6.21段的審計署建議；

採購及物料管理

——對以下情況表示關注：

- (a) 戒毒會的物料採購程序仍有可改善之處(例如在批核前已作採購，或沒有取得所需數目的報價)；及
- (b) 戒毒會在非耗用及耗用物料的管理方面仍有可改善之處(例如一些獲贈物資沒有記錄於非耗用物品清單內)；

——知悉戒毒會已接納審計署署長報告書第7.13及7.25段的審計署建議；

衡量服務表現的準則及匯報

——對以下情況表示關注：

- (a) 雖然戒毒會編製了多項不同的服務表現指標提交衛生署，但戒毒會年報只收錄了3項指標；
- (b) 戒毒會各項計劃所達到的避免重染毒癮率近年持續下降；
- (c) 戒毒人士問卷調查並不包括那些尚未完成戒除毒癮及康復計劃便已離開戒毒治療及康復中心的戒毒人士；及

香港戒毒會

-
-
- (d) 除戒除毒癮及康復計劃的完成率外，衛生署並無公布戒毒會的其他成效指標(例如服務使用者滿意程度及避免重染毒癖率)；

——知悉：

- (a) 戒毒會已接納審計署署長報告書第8.8及8.20段的審計署建議；及
- (b) 衛生署署長同意審計署署長報告書第8.9段的審計署建議；及

跟進行動

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 衛生署與戒毒會訂定新資助模式和訂立津貼及服務協議的進展；
- (b) 衛生署與戒毒會就戒毒會執行委員會的政府代表是否有投票權的正式委員進行檢討的結果；
- (c) 政府當局就戒毒會在石鼓洲設立禁毒教育及紀律訓練中心的建議作出的決定；及
- (d) 落實審計署各項建議所取得的其他進展。