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，提交我的第六十三號報告書。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 孫德基

二零一四年十月三十一日

目　錄

《審計署署長第六十三號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	為長者提供的長期護理服務
2	為長者提供的健康服務
3	民航處新總部
4	航空交通管制和相關服務的管理
5	防治蟲鼠服務
6	政府加強樹木安全的工作
7	在私人發展項目中提供公眾休憩空間
8	僱用服務承辦商及專業人士
9	建造新界單車徑網絡
10	政府化驗所提供的服務

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帑的影響；

——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；

——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

勞工及福利局
社會福利署

為長者提供的長期護理服務

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

為長者提供的長期護理服務

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

為長者提供資助護理服務的政策　1.2 – 1.16
審查工作　1.17 – 1.19
鳴謝　1.20

第 2 部分：日益增加的資助長期護理服務需求　2.1

長期護理服務編配系統　2.2 – 2.10
輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長　2.11 – 2.22
資助宿位的名額輕微增加　2.23 – 2.28
有需要盡量善用現時有限的資助宿位　2.29 – 2.60

第 3 部分：社區照顧服務　3.1

為長者提供的社區照顧服務　3.2 – 3.6
審查結果　3.7
監察社區照顧服務名額　3.8 – 3.15
推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”　3.16 – 3.22
須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務　3.23 – 3.27

段數

第 4 部分：住宿照顧服務 4.1 – 4.2

安老院舍 4.3 – 4.5
審查結果 4.6
不同類別的安老院舍採用的質素標準不一 4.7 – 4.15
很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍 4.16 – 4.20
在受大廈公契管轄的處所經營安老院舍 4.21 – 4.24
批出土地和給予地價優惠作安老院舍用途 4.25 – 4.29
巡查安老院舍 4.30 – 4.35

第 5 部分：未來路向 5.1

政府較近期採取的措施 5.2
將面對的挑戰 5.3 – 5.9
審計署的建議和當局的回應 5.10 – 5.19

附錄 頁數

A ： 社會福利署安老服務科組織圖 (摘錄)
(二零一四年八月三十一日) 84

B ： 處理中央輪候冊上申請的工作流程簡圖 85

C ： 政府在二零零零至二零一四年間所提供的資助住宿照顧服務宿位數目趨勢圖表 86

D ： 各類提供護理安老院宿位的安老院舍在空間及人手方面的規定 87 – 88

為長者提供的長期護理服務

摘要

1. 香港正面對人口老化的情況。在一九九七年，香港特別行政區(香港特區)行政長官訂定“照顧長者”為香港特區政府的策略性政策目標，致力改善長者的生活質素，務求做到“老有所養、老有所屬、老有所為”。

2. 推廣“居家安老”是政府的長期護理政策。社會福利署(社署)為那些經該署的安老服務統一評估機制(評估機制)評定為確有需要的長者(年齡65歲或以上)提供資助的長期護理服務，包括社區照顧服務和住宿照顧服務。這些資助長期護理服務不設經濟狀況審查。暫未獲得編配資助照顧服務名額的合資格長者，會列入中央輪候冊內，以便輪候有關服務。當局會以先到先得的形式，根據中央輪候冊上申請人的登記日期及其作出的選擇編配資助名額。

3. 在2013–14年度，資助的社區照顧服務和住宿照顧服務的經常開支共達43.8億元。此外，政府不時向獎券基金申請撥款，以資助發展安老服務，包括興建和設置合約安老院舍，以及推行多項有時限的長者福利項目／計劃(例如撥出3.8億元以推行第一階段“長者社區照顧服務券試驗計劃”)。非政府機構也可向獎券基金申請撥款，以支付其安老服務工程項目的非經常費用。審計署最近就社署為長者提供的資助長期護理服務及對安老院舍的規管進行了審查。

日益增加的資助長期護理服務需求

4. ***輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長*** 隨着人口老化和港人的預期壽命延長，資助長期護理服務的需求正快速增長。縱使政府已盡力應付不斷增加的需求，但輪候人數眾多和輪候時間頗長的情況卻仍然持續。在社區照顧服務方面，日間護理服務和家居照顧服務的長者輪候人數整體而言正在上升。不同地區的社區照顧服務輪候時間出現不平均的情況亦令人關注。至於住宿照顧服務方面，本港現時約有23 000個護理安老院宿位和3 000個護養院宿位。據社署報告，截至二零一四年八月底，中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位的長者有24 250人，輪候資助護養院宿位的則有6 440人，而平均輪候時間方面，津助／合約安老院舍的資助護理安老院宿位為36個月，政府向私營安老院舍

購買的護理安老院宿位為七個月，而資助護養院宿位則為 32 個月 (第 2.11、2.13 至 2.15 及 2.17 段)。

5. 審計署也留意到以下情況：

(a) ***中央輪候冊上有 6 800 名長者因其申請狀況列為"非活躍"而沒有計算在內*** 社署向立法會匯報及在該署網站上載的住宿照顧服務輪候資料，當中並沒有反映中央輪候冊上的"非活躍"個案數目。例如，截至二零一四年八月底，中央輪候冊上輪候護理安老院或護養院宿位的申請人據報有 30 690 (24 250 + 6 440) 名，但這個數目並不包括 6 800 名被評定為"只適合住宿照顧服務"或"雙重選擇"(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人均同樣適合)，但正在使用社區照顧服務的"非活躍"長者。由於這 6 800 名申請狀況被列為"非活躍"的長者可隨時提出要求選用住宿照顧服務 (他們在中央輪候冊上的輪候次序不會因其申請狀況曾列作"非活躍"而受影響)，當局在匯報輪候人數時應披露這些屬於隱藏性，但不可以忽視的需求，並在規劃服務時予以適當考慮 (第 2.18(a) 段)；

(b) ***社署有關中央輪候冊上長者的統計數字*** 根據社署的統計數字，中央輪候冊上在輪候宿位期間離世的長者人數，由二零一零年之前的每年"4 000 至 4 500 名"增至 2013–14 年度的 5 700 名 (第 2.18(b) 段)；及

(c) ***有需要檢討評估機制*** 社署的評估機制是用作評估長者的缺損程度，以便為長者配對合適的資助長期護理服務。評估機制發揮了"把關"作用，在政府提供長期護理服務方面擔當非常重要的角色。不過，審計署發現，評估機制應予以檢討，原因包括截至二零一四年六月全港約有 2 700 名認可評估員，但根據記錄，當中只有 1 800 名列為"活躍"評估員。分析進一步顯示：(i) 在這 1 800 名列為"活躍"評估員中，在截至二零一四年六月的 12 個月內只有 47% 曾參與評估工作；及 (ii) 70% 的評估工作是由 36 名來自社署轄下五個分區安老服務統一評估管理辦事處的認可評估員進行。評估的目的，是決定為長者提供哪些合適的長期護理服務，而工作量分配極之不平均可能會影響評估工作的質素和效率。這也可能是導致社署需要較長時間進行護理需要評估的原因之一 (第 2.19 及 2.21 段)。

6. ***資助宿位的名額輕微增加*** 在供應方面，儘管當局多年來已大力增加住宿照顧服務宿位供應，但資助宿位數目的整體增幅並不顯著。資助宿位在二零零零年三月底有 21 600 個，到二零一四年三月底有 26 000 個，在 14 年間只增加了 20%。特別是儘管之前由 74 間安老院和長者宿舍提供的約 10 000 個住宿照顧服務宿位，已轉為約 6 100 個護理安老院宿位，以便為住院長者提供持續照顧，但當局未能適時加快增加供應，以填補因上述整合所導致整體宿位數目的減少 (第 2.23 至 2.26 段)。

7. ***有需要盡量善用現時有限的資助宿位*** 社會對長期護理服務的需求日益增加，而政府在加快增加資助住宿照顧服務名額方面也受到種種限制 (見上文第 4 至 6 段)。再者，政府在 2013–14 年度每月須為每個宿位支付 7,900 元至 15,600 元不等，當局應設法盡量善用現時有限的資助宿位。不過，審計署發現，這些有限的住宿照顧服務宿位在供應、編配和監察上都有下列不足之處：

(a) ***"改善買位計劃"下宿位的購買和編配*** 截至二零一四年三月底，有 30% 的資助宿位是由參與政府一項買位計劃 (即"改善買位計劃") 的安老院舍提供的。在 2013–14 年度，社署用了 6.73 億元來購買 7 660 個"改善買位計劃"宿位。不過，審計署發現，在 121 間參與"改善買位計劃"的私營安老院舍中，有 39 間 (32%) 未能達到社署所訂的 92% 入住率，其中十間的平均入住率為 50% 至 80%，三間的入住率低於 50%。 在 2012–13 及 2013–14 年度， 平均約有 550 至 590 個"改善買位計劃"宿位一直空置 (第 2.30(a) 段)；

(b) ***住宿照顧服務宿位的編配、配對和入住安排*** 審計署留意到，資助宿位的編配和入住安排出現欠缺效率及浪費資源的情況，包括：(i) 安老院舍逾期呈報離院個案 (包括長者住客暫時離院個案)；(ii) 社署沒有就轉介安排定下時間承諾；(iii) 安老院舍逾期安排申請人入住；及 (iv) 缺乏既定程序處理逾期呈報空置宿位的情況，以及倚靠誠信制度來呈報空置宿位 (第 2.34 段)；

(c) ***機構名額宿位的管理*** 社署自二零零三年起推出中央輪候冊，以便集中管理所有資助長期護理服務的申請。不過，審計署發現，在 16 460 個由津助安老院舍提供的資助宿位中，有 1 812 個 (或 11%) 機構名額宿位並不受社署控制，而是由非政府機構管理和不是按中央輪候冊編配，惟獲編配機構名額宿位的長者必須通過社署評估機制下的護理需要評估。這 1 812 個機構名額宿位均由政府全額資助，每月資助額約為 2,550 萬元。審計署認為社署有需要審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配。有關

考慮因素包括：(i) 政府現今正面對資助宿位需求日增，但宿位嚴重不足的問題，以及為機構名額宿位提供 100% 資助；(ii) 非政府機構不用按中央輪候冊安排長者入住有關宿位，可能會提供不公平分配的機會；(iii) 一九九五年三月，當局向立法局承諾，不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊以外的申請人入住院舍；及 (iv) 由非政府機構自行編配的機構名額宿位的整體入住率偏低 (第 2.37、2.38、2.45 至 2.50 段)；及

(d) ***資助療養院護理單位宿位的使用情況*** 安老院舍向來都照顧一些正在輪候入住公立醫院療養牀位的體弱長者。截至二零一四年六月底，有 19 間津助安老院舍開設了 29 個療養院護理單位，共提供 580 個療養院護理單位宿位。在 2013–14 年度，政府為這些宿位支付的開支約為 5,200 萬元。不過，審計署發現，平均有 62 個療養院護理單位宿位 (即 580 個宿位的 11%) 已空置至少五年，而有五間安老院舍的這類宿位空置率更達到 22% 至 53% 不等 (第 2.51、2.52 及 2.54 段)。

為長者提供的社區照顧服務

8. 政府提供範圍廣泛的資助社區照顧服務，協助長者留在社區安老。這些服務包括中心為本的日間護理服務及家居為本的家居照顧服務，主要由獲政府津助或服務費由政府支付的非政府機構營辦。在 2013–14 年度，政府在為長者提供資助社區照顧服務方面的開支約為 9.7 億元 (第 3.2 及 3.5 段)。

9. ***監察社區照顧服務名額*** 在 2013–14 年度，政府在日間護理服務方面的開支為每個名額每月約 7,100 元，在家居照顧服務方面的開支則為每個名額每月約 3,700 元。由於社區照顧服務名額有限，適時呈報離開服務個案及適時接收個案都是至為重要的。然而，審計署發現，上述兩方面都有可予改善的地方 (第 3.9 及 3.12 段)。

10. ***推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”*** 這項獲獎券基金撥款 3.8 億元的計劃於二零一三年九月推出，採用“錢跟人走”的模式，以服務券形式向服務使用者 (而非服務提供者) 直接提供資助。審計署留意到，截至二零一四年八月 (計劃推出後一年)，在 1 200 名仍然參加計劃的長者中，約有 310 人仍未曾使用有關服務，其中約 180 人的服務券應已作廢 (第 3.16 及 3.20(a) 段)。

11. ***須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務*** 據安老事務委員會表示，有效的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍。自二零零零年起，社署曾在不同時間推出不同的試驗計劃，以配合常規的社區照顧服務。但社署沒有制訂具體方案，妥為整合、理順或重整這些計劃，以便為體弱長者提供有效的社區照顧服務。舉例來說，分別於二零零一、二零零三及二零一一年推出的“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”和“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”，都是提供類似的社區照顧服務，但在運作模式方面各有差異 (第 3.4 、3.25 及 3.27 段)。

為長者提供的住宿照顧服務

12. 截至二零一四年三月底，全港有 748 間安老院舍，為長者提供 75 000 個住宿照顧服務宿位 (26 000 個資助宿位及 49 000 個非資助宿位)。資助宿位由津助／合約安老院舍及參加政府兩項買位計劃的私營／自負盈虧安老院舍提供，而非資助宿位則由私營及自負盈虧安老院舍提供。在 2013–14 年度，政府動用了 34.1 億元，以提供 26 000 個資助宿位 (第 4.2 及 4.3 段)。

13. ***不同類別的安老院舍採用的質素標準不一*** 除了提供資助住宿照顧服務宿位，社署亦透過其管理的發牌制度對安老院舍作出規管。儘管安老院舍以不設資助宿位的私營安老院舍居多 (達 424 間)，但審計署留意到，這些安老院舍的服務質素參差，大部分有別於其他各類設有資助宿位的安老院舍，兩者在空間和人手標準上都有明顯差異。許多這類私營安老院舍只達到法定最低要求。儘管社會對資助宿位需求殷切，但許多私營安老院舍的空置率仍偏高。審計署留意到，私營安老院舍獲發較多不符合發牌規定的警告信。舉例來說，雖然這類私營安老院舍僅佔安老院舍總數的 57%，但在 2013–14 年度，在社署發出的 351 封警告信中，有 284 封 (81%) 是發給這類院舍的。眾所周知，租金高昂和人手不足是許多這類私營安老院舍所面對的兩大問題。這或可解釋為何當局在提高法定最低要求 (18 年來未曾作出修訂) 方面一直步伐緩慢 (第 4.5 及 4.7 至 4.14 段)。

14. ***很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍*** 雖然在26 000 個資助宿位中， 有 30% 是透過兩項買位計劃 (包括“改善買位計劃”) 提供，但在中央輪候冊上表示願意入住“改善買位計劃”宿位的申請人的比率，卻由二零零九年三月底的 7%，降至二零一四年三月底的 5%。一如上文第7(a)段所述，在2012–13和2013–14年度，約有550至590個“改善買位計劃”宿位一直空置，這表示政府每年所支付的約 5,000 萬元，沒有取得良好效益。此外，審計署留意到，在一宗個案中，基於社署在二零零三年就購買資助宿位的數目設下“50% 上限”的規定，故即使長者對某間私營安老院舍的資助宿位有需求，社署也不能因應需求而增加向該院舍購買的宿位數目(第4.16至4.19段)。

15. ***私人協約批地作安老院舍用途*** 政府可以象徵式地價向非政府機構批出土地，以作福利用途。根據社署的記錄，約有 50 幅土地已透過私人協約方式批予非政府機構營辦津助及／或自負盈虧安老院舍。審計署在審查數宗這類私人協約批地個案時發現，在兩宗個案 (均涉及不設資助宿位的自負盈虧安老院舍) 中，社署沒有行使私人協約批地協議訂明的權利，與承批人議定提供予政府的宿位名額 (第 4.25 段)。

16. ***給予地價優惠作安老院舍用途*** 為鼓勵發展商在新私人發展物業內提供安老院舍，當局在二零零三年七月推出“地價優惠計劃”。根據這項計劃，只要發展商符合在提供安老院舍院址方面的若干條件，在評估各類土地交易的地價時，有關合資格的安老院舍院址可獲豁免計算在內。不過，審計署發現，截至二零一四年六月，該計劃下並沒有任何安老院舍投入服務，而社署也未曾進行任何檢討，以評估計劃的成效 (第 4.28 及 4.29 段)。

17. ***巡查安老院舍*** 社署以巡查方式監管所有安老院舍，以確保它們符合發牌規定。社署每年突擊巡查每間安老院舍數次，並採用風險評估方法來執行有關巡查。在 2009–10 至 2013–14 五個年度，共有 35 間安老院舍被成功檢控，涉及共 46 項違規事項。在該 46 項違規事項中，29 項涉及違反有關聘用員工的規定，13 項則涉及違反有關保健事宜的規定 (例如藥物管理和使用約束物)。審計署審查社署的記錄時發現：(a) 該署未能經常達到其定下的巡查目標；及 (b) 就 34 間被評定為屬高風險級別的安老院舍而言，有 24 間 (71%) 的跟進巡查沒有在目標時限內進行 (第 4.31 至 4.35 段)。

未來路向

18. ***政府較近期採取的措施*** 每年，政府都會投放大量公共資源，為長者提供資助的長期護理服務。為應付人口老化和日益增加的長期護理服務需求，政府近年推出了各項不同的措施，包括：(a) 在二零一三年九月推出一項特別計劃，邀請社福界非政府機構提交建議書，透過原址擴建或重建，以便善用其擁有的土地來提供福利設施 (包括安老設施)；及 (b) 委託安老事務委員會在兩年內籌劃“安老服務計劃方案”(第 5.2 段)。

19. ***將面對的挑戰*** 政府為長者提供資助長期護理服務方面，將面對種種挑戰，例如有需要增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務，以應付日益增長的需求，以及有需要適時有效地推行各項措施 (第 5.3 段)。

審計署的建議

20. 審計署的建議載於本審計報告書的第 5 部分。本摘要只列出主要建議。審計署*建議*社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

日益增加的資助長期護理服務需求

(a) 繼續致力增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務的名額，以應付對長期護理服務日增的需求、減少輪候人數和縮短輪候時間；

(b) 在向立法會匯報輪候資料及／或把資料上載到社署網站時，披露所採用的輪候人數和輪候時間計算方法，包括適當地披露中央輪候冊上“非活躍”個案數目；

(c) 因應審計署就社署評估機制成效方面所指出的多個不足之處，檢討和優化社署的護理需要評估程序；

(d) 就上文第 7 及 14 段所述的多個不足之處，盡量使現時有限的資助住宿照顧服務宿位得以善用，包括需要：

(i) 透過善用“改善買位計劃”的宿位和盡量減少其空置宿位，以提高其成效；

(ii) 探討如何優化有關編配、配對和入住有限的住宿照顧服務宿位的程序，盡量縮短所需時間；

(iii) 審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配；

(iv) 採取措施以跟進現時有限而空置率達 11% 的療養院護理單位宿位，並與衞生署署長緊密合作，檢討如何有效地使用津助安老院舍的療養院護理單位宿位；

為長者提供的社區照顧服務

(e) 加強社署監察現時有限的資助社區照顧服務名額的編配和個案接收安排，並優化《社署程序手冊》所載的程序；

(f) 繼續監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”的成效；

(g) 制訂長遠策略以提供更完善和更整合的社區照顧服務，從而切合選擇居家安老的體弱長者的真正需要，包括探討如何妥善整合“改善家居及社區照顧服務”與“綜合家居照顧服務”；

為長者提供的住宿照顧服務

(h) 盡量處理不同類別安老院舍在質素標準方面出現的差異，並特別留意安老院舍行業人手嚴重不足的情況；

(i) 檢視所有作安老院舍用途的私人協約批地個案，以確定是否有類似情況，即社署並沒有行使權力提名長者入住有關安老院舍；

(j) 檢討“地價優惠計劃”的成效，並探討制訂適當措施，以改善這項計劃；

(k) 確保達到就個別安老院舍訂立的巡查目標，並更適時地到較高風險的安老院舍進行跟進巡查；及

未來路向

(l) 處理將面對的各種挑戰，包括監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”、長者院舍住宿照顧服務券計劃和私人土地原址擴建或重建作福利用途的特別計劃。

當局的回應

21. 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。勞工及福利局局長也承諾會把審查結果及建議轉交安老事務委員會，以便該委員會在制訂“安老服務計劃方案”時作適當考慮。

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。

為長者提供資助護理服務的政策

1.2　香港與許多經濟體系一樣，正面對人口老化的情況。在二零一三年，65 歲或以上的長者數目約為 100 萬，佔全港人口 14%。根據政府的推算，到二零二一年，長者數目將增至 145 萬，佔全港人口 19%。與此同時，香港人口的預期壽命也持續延長。現今香港男性和女性的平均預期壽命分別為 81 歲和 86 歲。

1.3　在一九九七年，香港特別行政區 (香港特區) 行政長官訂定“照顧長者”為香港特區政府策略性政策目標之一，致力改善長者的生活質素，務求做到“老有所養、老有所屬、老有所為”(註 1)。社會福利署 (社署) 提供一系列資助社區照顧服務和住宿照顧服務 (統稱為長期護理服務)，讓那些經該署的評估機制 (見第 1.6 段) 評定為確有需要的長者使用。這些資助長期護理服務不設經濟狀況審查。當局提供資助長期護理服務，目標是讓體弱長者在入住持牌安老院舍接受照顧之前，能盡量安居家中，留在社區生活。在安老院舍行業中，大部分安老院舍都是由私營機構營辦的。

1.4　政府的長期護理政策建基於以下三項原則：

(a)　政府的政策是推廣“居家安老為本，院舍照顧為後援”。透過落實“居家安老”的政策，政府鼓勵長者在家養老 (這也是長者的意願) (註 2)，並提供適當的支援和護理服務，支援照顧長者的家人 (註 3)；

註 1： *除了社署為長者提供的長期護理服務 (本審計報告書的主題 —— 見第 1.19 段) 外，政府也提供多種其他安老服務，包括“長者咭計劃”、長者生活津貼、長者優先編配公屋計劃、公共交通票價優惠和“長者醫療券計劃”。這些其他服務不屬於這次審查的範圍。另一審計報告書“為長者提供的健康服務”載於《審計署署長第六十三號報告書》第 2 章。*

註 2： *我們的社會以華人為主，長者一般都抱有居家安老的願望。*

註 3： *社區長者部分有私人護理服務支援，例如聘用外籍家庭傭工和本地受薪家務助理／護老者，有些或會使用由私家醫護人員提供的服務。家庭支援一直是重要的支柱，很多長者都由家人照顧。*

(b) 政府在資助住宿照顧服務方面提倡持續照顧。安老院舍提供的持續照顧宿位，可讓住院長者即使在健康狀況轉差的情況下，也能留在同一間院舍內居住和繼續使用護理服務；及

(c) 鑑於人口老化，加上公共資源有限，最有需要的長者應可優先使用資助護理服務。

1.5 政府勞工及福利局 (勞福局) 是負責監察長者長期護理服務事宜的決策局。勞福局轄下的社署則負責推行政府的安老服務。一如本港大部分其他福利服務，長期護理服務並非由政府直接提供，而是由獲政府資助的非政府機構及社區照顧和住宿照顧兩類服務的經營者一起提供，服務質素則由社署負責監管。社署屬下的安老服務科 (見附錄 A) 負責監察社區照顧服務和住宿照顧服務的運作。

安老服務統一評估機制

1.6 由社署負責運作的長期護理服務編配系統，為所有有意獲得資助長期護理服務的申請人提供統一申請機制。長者如欲申請長期護理服務，須經由社署認可轉介單位 (註 4) 的負責工作員／轉介工作員 (統稱負責工作員) 提出申請。社署自二零零零年起實施安老服務統一評估機制 (評估機制)，為身體機能中度或嚴重缺損、有其他健康問題、在應付日常生活問題及／或環境方面承受風險的長者進行評估，從而決定應為他們提供的長期護理服務。評估工作由認可評估員 (包括社工、護士、物理治療師和職業治療師) 進行，所採用的評估工具是獲國際認可的“長者健康及家居護理評估”。評估員須接受所需培訓並通過認可考試，以確保達到有關的知識和技能水平。

1.7 社署會按照評估結果，為長者配對合適的資助長期護理服務，包括“只適合住宿照顧服務”、“只適合社區照顧服務”或“雙重選擇”(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人同樣適合)。暫未獲得編配資助名額的合資格長者，會列入資助長期護理服務中央輪候冊 (中央輪候冊) 內，以便輪候有關服務。

註 4： *這些認可轉介單位是指社署、非政府機構和醫院管理局 (醫管局) 轄下的福利／安老服務單位，包括社署和醫管局轄下的醫務社會服務部、非政府機構和社署轄下的綜合家庭服務中心、非政府機構的長者地區中心、長者鄰舍中心／長者活動中心。*

中央輪候冊

1.8　社署自二零零三年起推出中央輪候冊，以便為資助長期護理服務進行登記和編配。中央輪候冊推出後，長者只須透過資助長期護理服務的統一申請機制登記一次，便可獲有關方面按評估結果安排提供合適的服務。中央輪候冊預期可達到以下目的：

- 精簡申請程序，集中處理。長者不再需要指明某項服務或向不同的非政府機構申請不同的服務；
- 更妥善協調服務的編配。長者申請長期護理服務時會接受評估，被評定為有護理需要 (即身體機能中度或以上程度缺損) 的長者會登記在中央輪候冊上，以待編配或安排輪候合適的服務。至於被評定為沒有護理需要 (即身體機能沒有缺損或輕度缺損) 的長者，則會按需要被轉介使用其他地區支援服務；
- 把資源集中用於有長期護理需要的長者身上。中央輪候冊可使服務規劃和資源管理更為有效；及
- 鼓勵居家安老。即使長者獲配對任何住宿照顧服務，但如他們希望留在家中生活，仍可選擇使用社區照顧服務。

1.9　按照中央輪候冊的規定，所有長期護理服務申請都必須經由認可轉介單位的負責工作員提出轉介 (見第 1.6 段)。負責工作員透過以下方式支援長者：向社署轄下安老服務統一評估管理辦事處 (統評管理辦事處) (見附錄 A) 申請長期護理服務、在長者輪候長期護理服務期間留意他們的情況和福利需要、向長者講解評估結果，以及跟進他們的福利需要。住宿照顧服務由長期護理服務編配系統辦事處 (長護編配辦事處) 編配，社區照顧服務則由統評管理辦事處編配。這兩個辦事處是按申請人在中央輪候冊上的輪候次序及其就配對服務作出的選擇來編配照顧服務。一般來說，申請人如表明有限定偏好，輪候時間便會較長。

資助社區照顧服務

1.10　資助社區照顧服務是按地區編配，主要是由獲政府津助或服務費由政府支付的非政府機構提供。截至二零一四年三月，約有 27 000 名長者正使用獲政

府資助的社區照顧服務。資助社區照顧服務包括“中心為本”日間護理服務及“家居為本”家居照顧服務，概述如下：

各類政府資助社區照顧服務

I. “中心為本”日間護理服務

- 這類服務由八十年代開始提供，服務範圍包括為體弱長者提供個人照顧、護理、膳食服務、復康運動、健康教育和社交活動。服務對象為 60 歲或以上、沒有家人或在日間缺乏家人照顧的體弱長者。
- 截至二零一四年三月，全港共有 67 間長者日間護理中心／單位，合共提供 2 750 個服務名額。其中 58 間長者日間護理中心由非政府機構營辦，並獲政府提供整筆撥款津助，而九間附屬於合約安老院舍的長者日間護理單位，則由非政府機構／院舍經營者營辦，並獲政府以支付服務費方式資助。

II. “家居為本”家居照顧服務

- 服務範圍包括基本及特別護理、個人照顧、復康運動、家務料理和送飯服務、護送服務，以及護老者支援服務。這些服務主要是透過下列兩項計劃提供的：

  (a) “改善家居及社區照顧服務”(在二零零一年推出) 由非政府機構營辦，並獲政府以支付服務費方式資助。截至二零一四年三月，全港共有 24 支“改善家居及社區照顧服務”隊，為 5 580 名 65 歲或以上 (或 60 至 64 歲證實確有需要) 的體弱長者提供服務；及

  (b) “綜合家居照顧服務”於二零零三年透過重整不同的家務助理隊、家居照顧隊和膳食服務隊而成，由非政府機構營辦，並獲政府提供整筆撥款津助。截至二零一四年三月，全港共有 60 支“綜合家居照顧服務”隊，為 1 120 名體弱長者和 17 300 名 60 歲或以上、身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者提供服務。

資料來源：社署的記錄

資助住宿照顧服務

1.11　香港的住宿照顧服務是以公營和私營模式混合提供的。事實上，大部分住宿照顧服務宿位都是由私營市場提供。截至二零一四年三月，約有 61 200 名長者正使用住宿照顧服務，其中約有四成入住資助宿位。資助宿位是由津助／合約安老院舍提供，或透過向參與政府“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”的私營／自負盈虧安老院舍 (註 5) 購買宿位而提供。

1.12　扼要來說，住宿照顧服務宿位分為兩類，即護理安老院宿位和護養院宿位。護理安老院宿位提供予經評估機制評定為身體機能中度缺損的長者，護養院宿位則提供予經評定為身體機能嚴重缺損的長者。居於護理安老院的長者獲提供有限度的護理服務，而居於護養院的長者則獲提供定時的基本醫療和護理服務。各類政府資助住宿照顧服務概要如下。

註 5： *自負盈虧安老院舍是指並沒有獲政府津助以支持其營運的非牟利安老院舍。*

各類政府資助住宿照顧服務

資助住宿照顧服務為那些由於個人、社會、健康或其他原因而未能在家中獲得充分照顧的 65 歲或以上 (或 60 至 64 歲證實確有需要) 的長者提供住宿照顧服務和設施。

I. 津助安老院舍

津助安老院舍早於七十年代開始推出，由非政府機構營辦，並獲政府提供整筆撥款津助。截至二零一四年三月，全港共有 127 間津助安老院舍，提供約 14 790 個護理安老院宿位，1 570 個護養院宿位及 100 個安老院宿位。

II. 合約安老院舍

合約安老院舍由二零零一年起推出，是由政府設置的特建院舍。這些院舍在建成後，會透過競投由非政府機構／院舍經營者營辦。每份合約為期五年，約滿後可續期五年。截至二零一四年三月，全港共有 22 間合約安老院舍，提供 210 個護理安老院宿位及 1 460 個護養院宿位。

III. "改善買位計劃"

"改善買位計劃"於一九九八年推出，以取代先前的"買位計劃"。在"改善買位計劃"下，政府每月向參與計劃的私營安老院舍提供資助，以購買這些院舍的宿位。截至二零一四年三月，全港共有 135 間私營安老院舍參與計劃，提供 7 660 個護理安老院宿位。"改善買位計劃"宿位分兩類，分別為甲一級宿位和甲二級宿位，前者在空間及人手方面較為優越。

IV. "護養院宿位買位計劃"

"護養院宿位買位計劃"在 2010–11 年度推出，由政府向自負盈虧安老院舍購買護養院宿位。截至二零一四年三月，全港共有四間自負盈虧安老院舍參與計劃，提供 160 個護養院宿位。

資料來源：社署的記錄

註：安老院舍行業也提供約 49 000 個非資助宿位。截至二零一四年三月，入住這類宿位的長者有 36 000 名，其中約 25 700 名正領取綜合社會保障援助 (見第 2.10 段)。

長者使用長期護理服務的情況

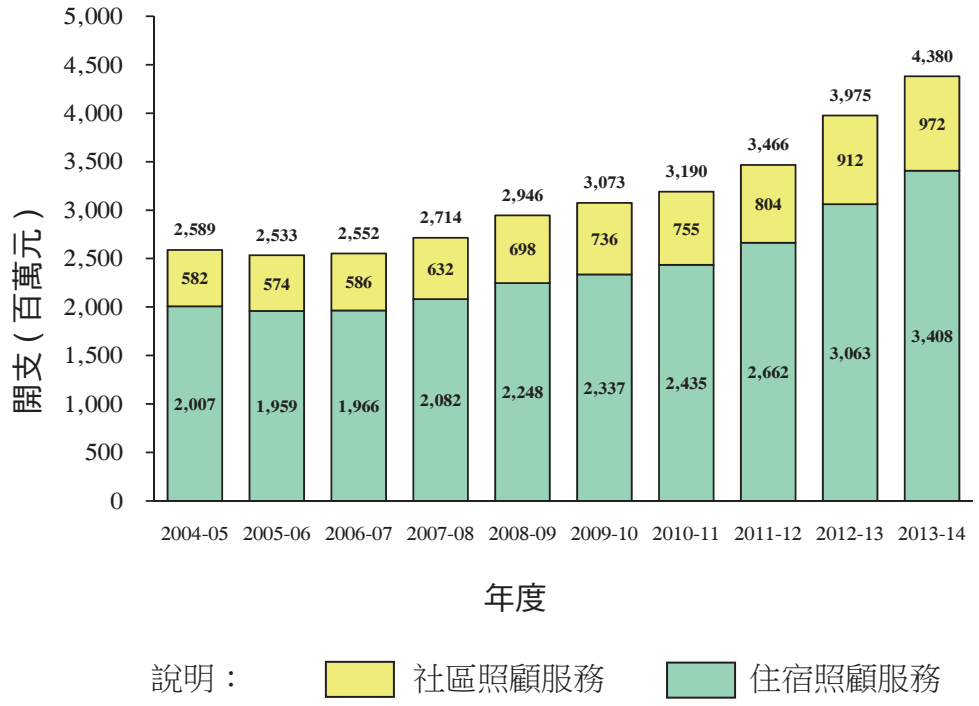
1.13　一如《二零一四年施政報告》所述，政府會秉承敬老、愛老、護老的精神，促進長者在各生活層面的健康發展，包括透過提供各類的支援服務，盡力讓長者盡量留在社區，並為有需要的長者，提供住宿照顧服務。相對於長者人口在二零一三年達 100 萬 (見第 1.2 段)，在 2013–14 年度，約有 14 000 名體弱長者曾使用資助社區照顧服務，約有 30 000 名體弱長者則曾使用資助住宿照顧服務。

提供資助的社區照顧服務及住宿照顧服務的開支

1.14　一直以來，當局每年都從政府一般收入撥出大量資源以提供安老服務。在 2013–14 年度，社署動用了 43.8 億元，為長者提供資助社區照顧服務 (9.7 億元) 及資助住宿照顧服務 (34.1 億元)，與 2004–05 年度 25.9 億元的開支相比，增幅為 69% (見圖一)。

圖一

提供資助的社區照顧服務及住宿照顧服務的經常開支
(2004–05 至 2013–14 年度)



資料來源：社署的記錄

1.15　此外，政府不時向獎券基金申請撥款，以資助發展安老服務，包括興建和設置合約安老院舍，以及推行多項有時限的長者福利項目／計劃 (例如撥出 3.8 億元以推行第一階段“長者社區照顧服務券試驗計劃”)。非政府機構也可向獎券基金申請撥款，以支付其安老服務工程項目的非經常費用 (註 6)。二零一三年九月，當局進一步推出一項特別計劃，邀請社福界非政府機構提交建議書，透過其擁有的土地進行原址擴建或重建來提供所需的福利設施，特別是安老及復康設施。當局也承諾由獎券基金撥出款項，以資助特別計劃下各個可行項目的非經常費用。政府會在規劃或發展過程中為土地擁有人提供適切的協助。為確保獎券基金有足夠資源作上述用途，立法會財務委員會 (財委會) 在二零一四年二月批准從政府一般收入轉撥 100 億元予獎券基金。

註 6：　*根據《政府獎券條例》(第 334 章) 第 6(4) 條的規定，財政司司長可批准由獎券基金撥出款項，為支援及發展社會福利服務提供資助。在 2012–13 和 2013–14 年度，當局批准由獎券基金撥出約 14 億元，以資助多個安老服務項目。*

安老院舍的規管

1.16 《安老院條例》(第 459 章) 及其附屬法例《安老院規例》(第 459A 章) 訂明透過由社署管理的發牌制度對安老院舍作出規管 (註 7)。《安老院條例》旨在確保安老院舍的長者住客所獲得的服務達到標準，令他們在體格、情緒和社交方面均有所裨益。社署也根據《安老院條例》發出實務守則，就安老院舍的管理和營運訂明有關的原則、程序、指引和標準。

審查工作

1.17 二零零二年，審計署曾就長者的住宿照顧服務進行審查，並在《審計署署長第三十八號報告書》(二零零二年三月) 發布有關結果。二零零二年七月，政府帳目委員會在審閱該份審計報告書後提出了一些結論和建議，部分載列如下：

(a) 政府帳目委員會關注到，津助安老院舍宿位與“改善買位計劃”宿位在服務水平方面有重大差異，而這兩類宿位的輪候入住時間也出現同樣情況，前者需時 34 個月，後者則只需十個月；及

(b) 政府帳目委員會促請社會福利署署長採取進一步行動，減少上文第 (a) 項所述在輪候時間和服務水平方面的差異。

1.18 在《二零一四年施政報告》中，香港特區行政長官宣布會委託安老事務委員會 (該委員會是負責就安老政策事宜向政府提供意見)，在兩年內籌劃“安老服務計劃方案”。二零一四年四月，勞福局告知立法會，鑑於人口老化和人口越趨長壽，政府有迫切需要加強安老服務的中長期規劃，並同時就資助長期護理服務的可行安排進行探究。關於這方面，當局也已委託安老事務委員會就長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃進行可行性研究。

註 7： *所有安老院舍是根據《安老院條例》而獲發牌，而只提供護養院宿位的安老院舍則例外，因他們是由衞生署根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章) 規管。*

1.19　二零一四年四月，審計署就社署為長者提供的長期護理服務展開審查，並把重點放在輪候情況、增加和善用現時有限的資助長期護理服務名額，以及對安老院舍的規管等事宜上。審計署留意到，政府帳目委員會在二零零二年指出津助安老院舍宿位與“改善買位計劃”宿位在輪候時間和服務水平方面的差異(見第 1.17 段)，至今仍然存在。本審計報告書涵蓋以下部分：

(a)　日益增加的資助長期護理服務需求 (第 2 部分)；

(b)　社區照顧服務 (第 3 部分)；

(c)　住宿照顧服務 (第 4 部分)；及

(d)　未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現多個範疇有可予改善之處，並提出建議以處理有關問題。

鳴謝

1.20　在審查期間，勞福局和社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：日益增加的資助長期護理服務需求

2.1　本部分探討日益增加的資助長期護理服務需求及當局針對這些需求而採取的多管齊下措施。鑑於下文第2.2至2.10段所述情況，本部分涵蓋以下事宜：

(a)　輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長 (第 2.11 至 2.22 段)；

(b)　資助宿位的名額輕微增加 (第 2.23 至 2.28 段)；及

(c)　有需要盡量善用現時有限的資助宿位 (第 2.29 至 2.60 段)。

長期護理服務編配系統

中央輪候冊

2.2　一如第 1.8 段所述，社署在二零零三年推出中央輪候冊，以便為資助長期護理服務進行登記和編配。長者可透過社署、非政府機構和醫管局的認可轉介單位的負責工作員申請長期護理服務。社署只接受經轉介的護理服務申請。長者須透過社署的統一評估機制 (前稱“把關機制”) 接受護理需要評估。評估工作由社署培訓和認可的評估員 (註 8) 進行。當局會按評估結果，為長者配對合適的長期護理服務。合資格的長者會列入中央輪候冊內，輪候評估所建議的服務。

2.3　附錄 B 展示了長期護理服務申請的處理程序 (從申請人提出申請到獲編配服務)。在申請人列入中央輪候冊前，社署除了安排認可評估員進行護理需要評估外，也安排由分區統評管理辦事處進行質素檢查，以確保評估準確 (見附錄 B 第 (a) 至 (h) 項程序)。評估結果的有效期為 12 個月，如申請人在獲編配長期護理服務前，評估結果的有效期已屆滿，便須接受重新評估。當局是以先到先得的形式，根據申請人的長期護理服務申請日期 (註 9) 和其作出的選

註 8： *認可評估員是來自不同行業的專業人士，例如社署、醫管局或非政府機構的社工、護士、職業治療師和物理治療師。他們須完成有關使用長者健康及家居護理評估工具的訓練。*

註 9： *從二零一三年一月起，社署以登記日期 (即收到負責工作員申請為長者安排進行護理需要評估的日期) 作為長期護理服務申請日期。在二零一三年之前，該署以評估完成日期作為長期護理服務申請日期。*

擇 (例如特定地區或安老院舍、安老院舍的宗教背景和膳食安排) 來編配照顧服務。

2.4　申請人是否符合各種資助照顧服務的申請資格是由評估結果決定。因此，社署的評估機制發揮了“把關”作用，在政府提供資助長期護理服務方面擔當非常重要的角色。

資助社區照顧服務

2.5　為配合政府“居家安老”的政策，當局鼓勵那些獲配對住宿照顧服務但希望繼續留在家中生活的申請人使用社區照顧服務。據安老事務委員會表示，有效的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍，而當局應進一步發展社區照顧服務，以幫助長者留在家中生活。為體弱長者提供的社區照顧服務名額在十年間增加了 80%， 由 2003–04 年度的 5 260 個增至 2013–14 年度的 9 450 個。

2.6　在 2013–14 年度，政府動用了 9.7 億元，以提供各類資助社區照顧服務 (見第 1.14 段)。根據社署管制人員報告，在 2013–14 年度，政府為提供社區照顧服務，用於每個日間護理服務名額的開支為每月約 7,100 元，每個“改善家居及社區照顧服務”名額為每月約 3,700 元，而每個“綜合家居照顧服務”名額則為每月約 1,600 元。 使用日間護理服務的長者須每月支付標準收費 900 至 1,000 元，而家居照顧服務的收費各有不同，視乎使用服務的長者的家庭收入及服務用量而定 (例如送飯服務收費為 12.6 至 18.6 元，家居照顧收費為每小時 5.4 至 19.0 元)。

2.7　另一方面，身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者，可申請“綜合家居照顧服務 (普通個案)”，但無需經社署評估機制評估。營辦“綜合家居照顧服務”的非政府機構會各自為這類普通個案備存輪候冊。

資助住宿照顧服務

2.8　現時，全港共有約 75 000 個由 748 間安老院舍提供的住宿照顧服務宿位 (詳情見第 4.2 段)。在這 75 000 個宿位中，26 000 個為資助宿位 (約 23 000 個資助護理安老院宿位和約 3 000 個資助護養院宿位)。在這 26 000 個資助宿位

中，約三分之二由津助安老院舍和合約安老院舍提供，其餘三分之一則由參與“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”的私營／自負盈虧安老院舍提供。

2.9　在 2013–14 年度，政府動用了 34.1 億元，以提供資助住宿照顧服務 (見第 1.14 段)。政府在資助宿位方面的開支為每個宿位每月 7,900 至 15,600 元不等 (註 10)。使用服務的長者也須每月支付 1,600 至 2,000 元服務費。

2.10　此外，在 2013–14 年度，政府另又動用了 21 億元 (註 11)，透過社署綜合社會保障援助 (綜援) 計劃向 25 700 名入住安老院舍非資助宿位的 60 歲或以上長者發放綜援。換言之，政府除了提供 26 000 個資助宿位 (見第 2.8 段) 外，還間接為 25 700 名入住安老院舍非資助宿位的長者提供資助，其中約 8 250 名是在中央輪候冊上的長者 (註 12)。

輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長 (第 2.1(a) 段)

2.11　在需求方面，隨着人口老化和港人的預期壽命延長，資助長期護理服務的需求正快速增長。縱使政府已盡力應付不斷增加的需求，但輪候時間頗長的情況卻仍然持續。

資助社區照顧服務

2.12　在過去五年，社區照顧服務名額已由 2009–10 年度的約 7 010 個增至 2013–14 年度的 9 450 個 (增幅為 35%)，而同期的社區照顧服務輪候個案數目則上升了 84%，由 2 330 宗增至 4 280 宗。根據社署的紀錄，社區照顧服務的輪候情況如下：

註 10： *根據社署管制人員報告，在 2013–14 年度，政府為提供資助宿位而須支付的開支為：每個“改善買位計劃”宿位每月 7,900 元，津助安老院舍每個資助護理安老院宿位每月 13,200 元，合約安老院舍每個護理安老院宿位／護養院宿位每月 12,700 元及每個“護養院宿位買位計劃”宿位或津助安老院舍護養院宿位每月 15,600 元。*

註 11： *截至二零一四年三月，入住非資助宿位的綜援受助長者有 25 700 人，他們每人每月平均領取的綜援金額為 6,953 元。按此計算，政府在向這些長者發放綜援方面的開支約為 21 億元 (6,953 元 × 12 × 25 700)。*

註 12： *勞福局於二零一四年一月告知立法會，截至二零一三年九月底，中央輪候冊上有 29 000 名申請人，其中約有 8 250 名為入住安老院舍非資助宿位的綜援受助長者。*

(a) *輪候日間護理和家居照顧服務的長者人數與社區照顧服務名額的比較：*

截至三月底	日間護理服務		家居照顧服務(註)		總計	
	名額 (a)	輪候個案數目 (b)	名額 (c)	輪候個案數目 (d)	名額 (a) + (c)	輪候個案數目 (b) + (d)
2010 年	2 310	1 580	4 700	750	7 010	2 330
2011 年	2 330	1 970	4 700	1 340	7 030	3 310
2012 年	2 560	2 260	6 200	910	8 760	3 170
2013 年	2 670	2 170	6 700	1 250	9 370	3 420
2014 年	2 750	2 100	6 700	2 180	9 450	4 280

資料來源：社署的記錄

註：家居照顧服務包括"改善家居及社區照顧服務"和"綜合家居照顧服務(體弱個案)"，兩者提供的服務相若。事實上，選擇這兩類服務的長者都是在同一輪候冊內。

(b) *這兩類社區照顧服務在過去五年的平均輪候時間：*

財政年度	平均輪候時間(月數)	
	日間護理服務	家居照顧服務
2009–10	6.8	2.5
2010–11	8.0	4.0
2011–12	9.3	4.5
2012–13	8.8	2.6
2013–14	8.5	5.3

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.13　從上表可見，社區照顧服務的長者輪候人數整體而言正在上升，而輪候時間頗長，反映當局有需要定期檢討並在適當時增加社區照顧服務名額，以應付因人口老化而導致服務需求日益殷切。二零一四年十月，社署告知審計署，該署已計劃在二零一五年三月新增 1 500 個家居照顧服務名額，而這 1 500 個新增名額將因應各區不同的需求而作出分配。因此，2014–15 年度的輪候情況將會有所改善。

2.14　一如第 1.10 段所述，資助社區照顧服務按地區編配，主要是由獲津助的非政府機構透過屬下在全港 18 區的中心／服務隊為區內長者提供。因此，在規劃服務時，有關方面應考慮各區的輪候個案數目和輪候時間。審計署發現：

(a)　***日間護理服務：***截至二零一四年六月的季度，日間護理服務的平均輪候時間為 7.7 個月，相比之下，一些地區 (主要在新界) 的平均輪候時間特別長 (接近或甚至超過 12 個月)，而有些地區的平均輪候時間則短至兩個月或以下，詳情如下：

地區	截至二零一四年六月的季度 平均輪候時間 (月數)
新界區 1	20.7
新界區 2	18.7
新界區 3	14.1
新界區 4	12.6
新界區 5	11.6
新界區 6	11.1
九龍區 1	2.3
香港區 1	1.6
九龍區 2	1.4

資料來源：審計署對社署記錄的分析

(b) ***家居照顧服務：***截至二零一四年六月的季度，家居照顧服務的平均輪候時間為 7.3 個月。相比之下，部分地區的平均輪候時間特別長；相反，一些地區的平均輪候時間則較短，詳情如下：

地區	截至二零一四年六月的季度 平均輪候時間 （月數）
九龍區 3	11.6
新界區 7	10.1
香港區 2	9.7
新界區 3	9.5
九龍區 4	9.4
新界區 4	5.7
九龍區 5	2.2

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.15 據社署表示，不同地區的輪候時間各有差異，是由於多項因素所致，包括某些地區的人口不斷增加、可提供的日間護理／家居照顧服務名額、日間護理／家居照顧服務名額的流動率，以及是否有可設置新長者日間護理中心／單位的處所，而其中部分因素並非當局所能控制。不過，不同地區的社區照顧服務輪候時間不平均的情況令人關注。審計署留意到，社署已採取若干措施來縮短某些地區的輪候時間，例如：(a) 作出彈性安排，容許新設的長者日間護理中心提供跨區服務；以及 (b) 為“改善家居及社區照顧服務”的區域隊伍重新分配服務名額。儘管如此，審計署認為社署有需要繼續更有效地規劃所提供的社區照顧服務。

2.16 有別於定期把住宿照顧服務的輪候資料上載到部門網站的做法 (見第 2.17 段)，社署並沒有發布社區照顧服務的輪候資料。為配合政府的“居家安老”政策，社署有需要考慮在其網站發布社區照顧服務的輪候資料。

資助住宿照顧服務

2.17　住宿照顧服務宿位是按全港需求而編配。一如第 2.16 段所述，社署會每月把住宿照顧服務的輪候資料上載到其網站。當局亦不時向立法會匯報中央輪候冊上的申請人數，間中也會報告各類資助住宿照顧服務的輪候時間。住宿照顧服務在不同時期匯報／公布的輪候情況如下：

(a)　***輪候人數 (本港現時約有 23 000 個護理安老院宿位和 3 000 個護養院宿位)：***

資助服務	中央輪候冊上的申請人數 (註 1)		
	截至二零零八年三月底 (i)	截至二零一一年三月底 (ii)	截至二零一四年八月底 (iii)
護理安老院宿位 (註 2)	16 700	20 340	24 250
護養院宿位 (註 3)	6 230	6 410	6 440
總計	22 930	26 750	30 690

資料來源：社署的記錄

註 1：中央輪候冊上的長者在輪候資助宿位期間大都是居於家中或安老院舍的非資助宿位。

註 2：護理安老院宿位主要由津助安老院舍和參與"改善買位計劃"的私營安老院舍提供。

註 3：護養院宿位主要由津助／合約安老院舍提供。

(b) ***輪候時間：***

資助宿位	過去三個月平均輪候時間 (月數)		
	截至下列月份為止		
	二零零八年三月 (i)	二零一一年三月 (ii)	二零一四年八月 (iii)
護理安老院宿位			
• 津助／合約安老院舍	32	32	36
• 參與“改善買位計劃”的私營安老院舍	9	8	7
總計	21	22	20
護養院宿位	43	39	32 (註)

資料來源：社署的記錄

註：根據社署的解釋，護養院宿位的輪候時間縮短，主要是由於二零一四年八月底前的 12 個月內增設了護養院宿位。

2.18 不過，社署匯報／公布的輪候人數和輪候時間 (分別載於第 2.17(a) 及 (b) 段)，並沒有反映中央輪候冊上被列為“非活躍”個案數目和處理評估所需的時間。有關輪候時間的計算方法及對該計算方法所作的修訂，也沒有妥善記錄。以截至二零一四年八月底所匯報的輪候人數和輪候時間為例 (見第 2.17(a)(iii) 及 (b)(iii) 段)，審計署發現以下情況：

輪候人數

(a) 中央輪候冊上有 6 800 名長者因其申請狀況列為“非活躍”而沒有計算在內：

(i) 在二零一二年十一月五日前，社署把被評定為“只適合住宿照顧服務”，但在輪候住宿照顧服務期間使用社區照顧服務的長者列為“活躍”個案，並在匯報輪候人數時把這類個案計算在內。由二零一二年十一月五日起，社署把這類長者個案的申

請狀況改列為“非活躍”，在匯報中央輪候冊上的長者人數時並不把這類個案計算在內。然而，這項有關個案狀況的改動，社署在匯報輪候冊上的長者個案數目時，並沒有披露。社署的《中央輪候冊程序手冊》(《社署程序手冊》——註 13) 也沒有作出適當修訂，以反映“只適合住宿照顧服務”長者個案的申請狀況已改為“非活躍”；

(ii) 截至二零一四年八月底，中央輪候冊上輪候護理安老院或護養院宿位的申請人據報有 30 690 名 (見第 2.17(a)(iii) 段)，但這個數目並不包括 6 800 宗被評定為“只適合住宿照顧服務” (見上文第 (i) 項) 或“雙重選擇”，但正在使用社區照顧服務的“非活躍”長者個案 (註 14)；及

(iii) 由於上文第 (ii) 項所述的 6 800 名申請狀況列為“非活躍”的長者可隨時提出要求選用住宿照顧服務 (他們在中央輪候冊上的輪候次序不會因其申請狀況曾列作“非活躍”而受影響)，這些需求是隱藏性，但不是可以忽視的。當局在匯報輪候人數時應披露這些資料 (例如附加註釋)，並在規劃服務時予以適當考慮。事實上，審計署發現，在二零一四年一月至八月的八個月內，在中央輪候冊上獲編配住宿照顧服務的 3 400 宗個案中，有 560 宗 (16%) 涉及該類申請狀況曾列作“非活躍”但已重新申請住宿照顧服務的長者個案；

(b) ***社署有關中央輪候冊上長者的統計數字：*** 根據社署的統計數字，在二零一三年，中央輪候冊上在輪候資助宿位的長者，平均壽命為 83 歲。至於已入住資助宿位 (護養院宿位／護理安老院宿位) 的長者，平均壽命則為 87 歲。此外，中央輪候冊上在輪候宿位期間離世的長者人數，由二零一零年之前的每年“4 000 至 4 500 名”增至 2013–14 年度的 5 700 名 (其中 1 800 名在輪候護養院宿位期間離世，3 900 名則在輪候護理安老院宿位期間離世)；

註 13： *就資助長期護理服務登記和編配事宜制訂的《社署程序手冊》，是供所有認可評估員、負責工作員、安老院舍和中心／服務經營者使用的。有關各方須遵從該手冊所載列的程序。*

註 14： *根據社署的解釋，在二零一二年十一月五日前被評定為“只適合住宿照顧服務”，但暫時選用社區照顧服務的長者，會繼續列為中央輪候冊上的“活躍”個案。至於被評定為“雙重選擇”(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人同樣適合)，但正在使用社區照顧服務的長者，一向被列為“非活躍”個案，在匯報有關人數時並不計算在內。*

輪候時間

(c) ***計算方法和對該計算方法所作的修訂沒有妥善記錄：***審計署發現，社署沒有備存妥善記錄，以記載所採用的輪候時間計算方法。社署在回覆審計署的查詢時解釋，在計算輪候時間方面，該署是計算過去三個月內入住院舍個案的平均輪候時間，即申請人列入輪候冊日期與入住院舍日期相距的平均日數 (見附錄 B 第 (i) 至 (o) 項程序)。即使社署已告知審計署在二零一三年十二月修訂了輪候時間的計算方法，即不把複雜的入住院舍個案 (例如那些申請狀況曾列作"非活躍"的個案) 計算在內，但沒有備存妥善記錄，記載這次修訂的理據，以及新方法對計算所得的輪候時間有多大影響；及

(d) ***處理評估所需的時間並無計算在內：***雖然合資格長者在列入中央輪候冊前須經過評估，但社署在計算輪候時間時，卻沒有計及處理評估所需的時間，包括護理需要評估所用的時間，以及該署在等候申請人確認是否願意列入中央輪候冊所需的時間 (見附錄 B 第 (b) 至 (h) 項程序)。據社署表示，即使申請人同意接受評估，仍需要等候一段時間，讓申請人確認是否願意列入中央輪候冊。《社署程序手冊》訂明，護理需要評估 (不包括統評管理辦事處進行質素檢查所需的時間) 一般應在三個星期 (或 21 天) 內完成。由於評估工作量不斷增加 (註 15)，加上評估工作過份集中由統評管理辦事處的認可評估員處理 (見第 2.21(b) 段)，五個分區統評管理辦事處近年明顯需要較長時間才能完成評估。在 2013–14 年度，完成一項評估平均需時 27 天，在 2009–10 年度則平均需時七天，有關詳細分項數字表列如下：

註 15： *以大約五年前 (2008–09 年度) 的工作量作比較，社署當時每月接獲 1 500 宗申請，到了 2013–14 年度，則每月接獲 2 500 宗申請。*

財政年度	處理一項護理需要評估平均所需時間					
	辦事處 1	辦事處 2	辦事處 3	辦事處 4	辦事處 5	全部
	(日數)					
2009–10	6	10	6	7	7	7
2010–11	7	10	7	13	7	9
2011–12	12	12	7	17	9	11
2012–13	12	17	8	28	20	17
2013–14	24	19	14	36	42	27

審計署特別留意到：

(i) 在 4 700 宗於二零一四年首三個月接獲並在八月中前完成評估的申請中，有一半需時超過 21 天完成，其中很多甚至需時超過兩個月才完成；

(ii) 經評估後，統評管理辦事處須進行質素檢查 (見附錄 B 第 (e) 項程序)，以確定評估是否有任何不一致或欠妥之處。儘管《社署程序手冊》訂明質素檢查所需的標準時間定為兩個星期，審計署卻發現，截至二零一四年八月中，就二零一四年首三個月接獲的評估個案而完成的質素檢查工作中，有 16% 需時超過兩個星期完成，其中有些甚至需時超過兩個月才完成；及

(iii) 截至二零一四年七月底，統評管理辦事處積壓了 2 900 宗有待進行資格評估及重新評估的申請。

有需要檢討評估機制以應付日益增加的需求

2.19 如第 1.6 段所述，社署實行統一評估機制以協助評估長者的缺損程度，從而為長者配對合適的資助長期護理服務，包括“只適合住宿照顧服務”、“只適合社區照顧服務”或“雙重選擇”。由於評估機制決定申請人是否符合各種照顧服務的申請資格，因此，評估機制作為“把關者”，在政府提供資助長期護理服務方面擔當非常重要的角色。

2.20　透過社署評估機制得出的評估結果，也有助負責工作員及安老院舍／中心經營者因應個別長者的需要，為他們設計護理計劃，並在有需要時轉介他們使用合適的專業介入服務。

2.21　不過，審計署發現社署的評估機制有下列多項應予以檢討之處：

(a) ***使用的評估工具為舊版本：***目前用以進行評估和配對服務的評估工具是 2.0 版本，由二零零零年十一月起一直使用至今 (逾 13 年)。二零一三年七月，社署從獎券基金取得撥款，用以委託本地一所大學進行多項工作，包括檢討評估工具，並把工具由 2.0 版本更新至 9.1 版本。評估工具更新後，可：

(i) 協助政府根據申請長者的需要和迫切性，更合適地為他們配對資助長期護理服務，並更詳細評估長者的健康狀況，包括身體機能受損程度、 認知能力 (例如思想是否前後一致)、溝通能力、疼痛與情緒，以及社會支援與環境風險；及

(ii) 讓長者照顧服務的經營者更準確了解不同體弱程度的長者所需要的照顧服務。

二零一四年九月，社署告知審計署，該署已委託該所大學進行為期三年的計劃，以更新評估工具，並開發更有效的統一評估系統，從而改善服務配對。不過，更新評估工具的工作要到二零一六年年初才可完成；

(b) ***認可評估員參與評估工作的比率偏低：***根據長期護理服務編配系統顯示， 截至二零一四年六月， 全港約有 2 700 名認可評估員，但根據記錄，其中只有 1 800 名列為“活躍”評估員 (註 16)。不過，經分析電腦系統所載截至二零一四年六月的 12 個月內完成的評估，結果顯示在這 1 800 名“活躍”評估員中，在該 12 個月內只有 850 名 (47%) 曾參與評估工作，至於另外 950 名 (53%)“活躍”評估員是否仍經常參與評估工作，令人存疑。另一項分析顯示，就二零一四年第一季接獲的申請而言，在二零一四年八月中前完成的 6 800

註 16：*截至二零一四年六月，這 1 800 名列為“活躍”的認可評估員是在社署、非政府機構和醫管局擔任與評估工作有關的職位，其中大部分任職於社署 (約 1 000 人) 和非政府機構 (約 650 人)。社署轄下的五個分區統評管理辦事處共有 47 名在職認可評估員。*

宗評估中，有 70% 是由 36 名 (即 1 800 人的 2%) 來自五個分區統評管理辦事處的認可評估員進行的 (註 17)。整體上，參與評估工作的“活躍”認可評估員比率偏低，以及評估工作過分集中由統評管理辦事處的 36 名認可評估員處理等情況，實在令人關注。評估的目的，是決定為長者提供哪些合適的長期護理服務，而工作量分配極之不平均可能會影響評估工作的質素及效率。這也可能是導致社署需要較長時間進行護理需要評估的原因之一 (見第 2.18(d) 段)；及

(c) ***所進行的隨機質素檢查次數有限：***因應廉政公署 (廉署) 在二零零九年提出的建議 (註 18)，社署已制定規定，由二零一零年十一月起，每個分區統評管理辦事處除了進行文件質素檢查以確定每項評估的結果之外 (見第 2.18(d)(ii) 段)，還須每季進行少量以家訪或面晤形式的隨機質素檢查工作，以防評估失準和查找評估失準之處。不過，在這次審查中，審計署發現，在二零一一至二零一四年 (截至二零一四年六月) 的三年半內，五個分區統評管理辦事處在隨機質素檢查方面只進行了 36 次探訪 (即一年約十次探訪)，其中一個辦事處在這些年間完全沒有進行這類探訪，另一個則 (在二零一一年) 只進行了一次探訪。鑑於近年評估工作量有所增長 (上升至每年約 25 000 宗評估)，當局應檢討每年只進行十次隨機質素檢查是否足夠。

2.22　鑑於評估機制發揮“把關”作用，社署有需要檢討如何優化評估程序，並適當地加強制衡。二零一四年九月，社署向審計署表示該署將重新開發長期護理服務編配系統，並會進行為期三年的計劃以加強香港的長期護理服務基礎建設 (見上文第 2.21(a) 及 5.8 段)，其中工作包括檢討評估機制，以期提升該機制的效率和準確度。

註 17： *二零一四年九月，社署告知審計署，基於分工緣故，統評管理辦事處處理了大部分評估工作，但由二零一四年十月起，非政府機構會增加人手以營運長者地區中心和長者鄰舍中心，故可分擔更多評估工作，屆時情況將得以改善。*

註 18： *二零零九年十月，廉署曾就社署管理資助長者長期護理服務中央輪候冊的事宜完成一項審查工作檢討。*

資助宿位的名額輕微增加 (第 2.1(b) 段)

2.23　在供應方面，當局一直不斷投放大量資源來提供長期護理服務，特別是住宿照顧服務，以應付日益增加的需求。多年來，香港特區行政長官都在施政報告中表示，有需要為長者提供更多資助宿位。為增加這類宿位的名額，政府近年已推行多項措施，當中包括以下各項：

- ***《二零一零至一一年施政報告》：***透過加建院舍及充分利用現有院舍的空間，提供額外的宿位，並在“改善買位計劃”下增加較高質素宿位的供應。
- ***《二零一一至一二年施政報告》：***增加買位，以減輕津助和合約院舍的壓力。
- ***《二零一三年施政報告》：***多管齊下增加資助安老宿位：
  - — 短期而言， 政府會透過“改善買位計劃”向私營安老院舍購買宿位，以及善用津助院舍的空間，提供更多資助宿位；
  - — 中期而言，政府會興建新的合約安老院舍以增加資助宿位，特別是護養程度較高的宿位；及
  - — 長遠來說，政府會物色新院舍的選址，並探討可否在重建項目加入住宿照顧服務設施，以及把空置的建築物改建為安老院舍。

  由二零一三至二零一五年，社署會提供超過 1 700 個新增資助宿位。此外，政府已在 11 個發展項目內預留用地興建新的合約安老院舍。
- ***《二零一四年施政報告》：***政府會繼續透過多管齊下的方式，包括“私人土地作福利用途特別計劃”及其他措施，增加資助安老宿位的供應。政府將向一間位於深圳並由香港非政府機構營辦的安老院舍購買宿位，讓正在中央輪候冊上輪候資助宿位的長者可選擇入住。政府也正與另一間位於肇慶並由香港非政府機構營辦的安老院舍商討類似安排。政府並已預留約 8 億元，作為支付在 2015–16 至 2017–18 這三年內分三期合共推出 3 000 張院舍住宿照顧服務券的費用。

2.24　在過去五年，社區照顧服務名額一直穩步增加 (見第 2.12(a) 段)。住宿照顧服務方面，儘管當局多年來已大力增加宿位供應，包括多管齊下增加資助宿位，但審計署留意到，資助宿位數目的整體增幅並不顯著。如下表所示，資

助宿位在二零零零年三月底有 21 600 個，到二零一四年三月底有 26 000 個，在 14 年間只增加了 20% (有關年度趨勢圖表載於附錄 C)：

安老院舍類別	資助宿位數目	
	二零零零年三月底	二零一四年三月底
(a) 津助安老院舍	18 330	16 460
(b) 合約安老院舍	(尚未投入服務)	1 670
(c) 參與“改善買位計劃”或“護養院宿位買位計劃”的私營／自負盈虧安老院舍	3 250	7 820
總計	21 580 (約 21 600)	25 950 (約 26 000)

資助宿位數目未有顯著增加的原因，會在下文剖析。

2.25 ***宿位轉型後，服務質素有所改善，但數目減少*** 安老院和長者宿舍提供的住宿照顧服務宿位，數目大幅減少 (註 19)。社署自 2005–06 年度起，推行一項提升安老院和長者宿舍宿位的轉型計劃，把這些宿位轉為提供持續照顧的護理安老院宿位。社署表示，政府的政策是在資助住宿照顧服務方面提倡持續照顧，讓住院長者即使在健康狀況轉差的情況下，也能留在同一間院舍內居住 (見第 1.4(b) 段)。因推行轉型計劃，之前由 74 間安老院和長者宿舍提供的約 10 000 個住宿照顧服務宿位，已轉為約 6 100 個提供持續照顧的護理安老院宿位。

2.26 為填補因轉型計劃而減少的 3 900 (10 000 減 6 100) 個宿位數目，當局應盡更大努力以增加整體宿位名額。但審計署發現，政府未能適時加快增加供應：

註 19：*居於安老院的長者須經評估機制評定身體機能沒有缺損或輕度缺損，而居於長者宿舍的長者則無須經評估機制評估。自二零零五年起，當局定下目標，逐步終止提供安老院和長者宿舍宿位，以便把資源轉用作提供更多長者長期護理服務。當局自一九九二和一九九八年起分別停建新的長者宿舍和安老院。*

(a) ***合約安老院舍提供的資助宿位數目有限：***

(i) 審計署留意到，興建合約安老院舍所需的時間不能由社署完全控制。一般而言，興建一間合約安老院舍 (從物色到合適選址至院舍開始運作) 需時甚久 (可超逾十年)。儘管如此，但現時 22 間正在營運的合約安老院舍只可提供共 1 670 個資助住宿照顧服務宿位。雖然在 2014–15 至 2016–17 年度預計有七間新的合約安老院舍可投入服務，而當局也已預留 11 幅用地作興建新的合約安老院舍之用，但根據社署的初步估計，新建院舍在九年內只可提供額外 2 000 個宿位 (包括資助和非資助宿位)；及

(ii) 合約安老院舍一般都是特建院舍，建設費用高昂 (註 20)，並且如上文 (i) 所述，需時多年設置。社署透過公開招標，把合約批給院舍經營者，以營辦合約安老院舍。根據合約，院舍經營者可在安老院舍內提供一定比率的非資助宿位 (註 21)。自二零零九年起，社署大致採用了“6:4”的資助和非資助宿位數目比率，應用於新建的合約安老院舍。截至二零一四年六月底，有十間合約安老院舍按照“6:4”的比率來提供資助和非資助宿位。然而，審計署發現，在 2013–14 年度全年經營的合約安老院舍中，有 95 個 (9%) 非資助宿位是空置的，個別院舍則有 1 至 19 個這類空置宿位。這顯示部分合約安老院舍可能有剩餘宿位。實際上，社署只在延長／續訂合約時，才會調整資助與非資助宿位的比率，而這並非經常發生。鑑於資助長期護理服務需求日益增加，加上設置合約安老院舍的費用高昂，當局有需要確保每間合約安老院舍的資助和非資助宿位都得以善用，例如探討是否可在日後的標書／合約中，彈性處理資助與非資助宿位的比率；及

(b) ***未能達致／持續按預定數目購買“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”宿位：***

(i) 在二零一四年三月底前的十年內，社署大致上已完成六輪“改善買位計劃”的買位工作，目標是購買共 2 290 至 2 390 個宿位，以便在原本的 5 840 個“改善買位計劃”宿位 (截至二零零

註 20： *以觀塘某間提供 100 個住宿照顧服務宿位及 20 個日間護理名額的合約安老院舍為例，其建造費用估計為 6,500 萬元。*

註 21： *合約院舍的經營者，須就所提供的非資助宿位的收費及其任何調整尋求社署批准。*

三年三月底) 之上增添宿位數目。不過，在二零一四年三月底， 這類宿位只淨增加了 1 820 個 (即預定數目的 76% 至 79%)。根據社署的記錄，多年來，曾有院舍經營者停辦院舍或決定退出“改善買位計劃”。社署也曾因數個經營者未有遵從“改善買位計劃”買位協議所訂的條件，而減少向他們買入宿位以作懲罰。此外，在最近數輪買位工作中，有少數申請參與“改善買位計劃”的經營者即使申請獲批，也沒有接納社署提出的要約；

(ii) 在二零一零年推出的“護養院宿位買位計劃” 也出現同樣情況。雖然社署擬向約 40 間自負盈虧安老院舍 (見第 4.2(e) 段) 購買共 380 個可於 2011–12 年度投入服務的護養院宿位，但最終卻只能向四間這類院舍購買共 161 個護養院宿位 (即 380 個宿位的 42%)。但審計署留意到，截至二零一四年三月底，這 40 間安老院舍的非資助宿位的整體入住率只有約 75%，顯示社署仍可向這些安老院舍購買更多護養院宿位；及

(iii) 自二零零三年起，社署就向個別安老院舍購買“改善買位計劃”宿位的數目設下“50% 上限”(註 22) 的規定。由於曾出現以下情況，這項規定或有需要予以檢討：雖然安老院舍有空置的非資助宿位，而長者對有關安老院舍的資助宿位也有需求，但因上述“50% 上限”的規定，社署不能向這些安老院舍增購“改善買位計劃”宿位 (另見第 4.19(c) 段及第 4.20(c) 段)。

2.27 雖然當局盡了很大努力增加資助宿位的數目並改善宿位的服務質素，但審計署留意到，這些努力需要一段頗長時間才能取得成效，而即使取得成效，成效也不一定顯著。鑑於人口老化，而資助長期護理服務的需求又日益增加，第 2.24 段所述資助宿位整數輕微增加的情況，實在令人關注。雖然當局鼓勵長者居家安老，但仍有部分體弱長者因健康或家庭理由而需要院舍照顧服務。因此，應付不斷增加的需求對政府來說仍然是一項挑戰。最近，當局推出了“私人土地作福利用途特別計劃”(見第 1.15 段)。據當局表示，如非政府福利機構就特別計劃提出在其擁有土地進行原址擴建和重建的建議能全部得以順利落實，可額外提供大量安老服務宿位。不過，這項計劃發展需時，未來在落實計劃方面也會遇到挑戰 (見第 5.6 段)。

註 22： *在二零零三年之前，社署可向個別安老院舍購買多達 70% 的宿位，作為“改善買位計劃”宿位。據社署表示，購買宿位的比率上限自二零零三年起由 70% 減至 50%，旨在讓更多私營安老院舍參加“改善買位計劃”，從而協助提高私營安老院舍的質素。*

2.28　儘管輪候資助宿位的人數眾多，輪候時間頗長，而政府在增加宿位供應方面又受到限制，但審計署留意到，供應大部分宿位 (見第 4.2(c) 及 (d) 段) 的私營安老院舍有空置的非資助宿位，整體空置率為 26% (註 23)。這意味着這些安老院舍可能有剩餘的宿位名額。就此，政府推行《二零一四年施政報告》所載的院舍住宿照顧服務券 (見第 2.23 段)，長者日後或可選擇入住自負盈虧或私營安老院舍所設而又達到社署標準的非資助宿位。

有需要盡量善用現時有限的資助宿位 (第 2.1(c) 段)

2.29　政府每年都投放大量資源來提供長期護理服務，加上社會對這類服務的需求日益增加，而政府在加快增加住宿照顧服務名額方面又受到種種限制。再者，政府每月須為每個宿位支付 7,900 元至 15,600 元不等 (見第 2.9 段)，當局應設法盡量善用現時有限的資助宿位。就 26 000 個現有的資助宿位而言，審計署發現，這些有限的住宿照顧服務宿位在供應、編配和監察上，都有下列不足之處：

(a)　“改善買位計劃”宿位的購買和編配 (第 2.30 段及第 2.31 段)；

(b)　住宿照顧服務宿位的編配、配對和入住安排 (第 2.32 至 2.36 段)；

(c)　機構名額宿位的管理 (第 2.37 至 2.50 段)；及

(d)　資助療養院護理單位宿位的使用情況 (第 2.51 至 2.60 段)。

“改善買位計劃”宿位的購買和編配 (第 2.29(a) 段)

2.30　截至二零一四年三月底，有 30% 的資助宿位是由參與“改善買位計劃”的安老院舍提供的。社署每年投放大量資源於這項買位計劃上。舉例來說，在 2013–14 年度，社署用了 6.73 億元來購買“改善買位計劃”宿位。不過，審計署留意到：

(a)　截至二零一四年三月底，在 121 間參與“改善買位計劃”的安老院舍 (不包括 14 間在 2013–14 年度分期買位和接收個案的安老院舍) 中，有 39 間 (即 121 間院舍的 32%) 未能達到社署所訂的 92% 入

註 23：*安老院舍非資助宿位空置率的計算方法，是把牌照所訂宿位名額 (適用於沒有參加“改善買位計劃”的私營安老院舍) ／實際名額 (適用於參加“改善買位計劃”的私營安老院舍)，減去安老院舍的資助宿位數目 (如有) 和非資助宿位的住客人數。*

住率 (見第 4.19(a) 段)，其中 13 間的入住率偏低，當中十間的平均入住率為 50% 至 80%，三間的入住率低於 50%。在 2012–13 及 2013–14 年度，在 7 660 個“改善買位計劃”宿位中，平均約有 550 至 590 個宿位一直空置；及

(b) 社署在二零一二年四月開始推出減少買位機制。如參與“改善買位計劃”的安老院舍在買位協議期內平均入住率未能達到 92%，則在買位協議續期時，社署會減少向該院舍購買宿位 (註 24)。據社署表示，因此而騰出的資源可用以購買有較大需求的安老院舍宿位。就 39 間未能達到社署所訂 92% 入住率的安老院舍而言，社署已在二零一四至二零一六年的買位協議下向其中 25 間減少購買宿位。不過，這 25 間安老院舍在協議續期後首三個月 (二零一四年四月至六月)，仍有約 140 個空置的“改善買位計劃”宿位，而其中 11 間的入住率仍然低於 90%。

2.31 據社署表示，“改善買位計劃”旨在提升私營安老院舍的服務標準和縮短長者輪候資助護理安老院宿位的時間。在應付中央輪候冊上長者的住宿照顧服務需求方面，“改善買位計劃”宿位仍然十分重要。雖然“改善買位計劃”有助大幅增加政府提供的資助宿位，但在善用“改善買位計劃”宿位方面仍有改善空間。有關審查結果在第四部分再作詳述。

住宿照顧服務宿位的編配、配對和入住安排 (第 2.29(b) 段)

2.32 一如較早前所述，在 2013–14 年度，政府在住宿照顧服務宿位方面的開支為每個宿位每月 7,900 元至 15,600 元不等，即每個宿位每日約 260 元至 520 元不等。為確保這些宿位得以善用，社署規定安老院舍必須達到 92% 至 97% 的年度目標入住率 (按每月最後一天計算)。為方便按中央輪候冊進行配對和編配宿位，社署也制訂了一個“候配名單”機制，確保在預期快將有空置宿位出現時，合資格的申請人可迅速獲編入與其配對的安老院舍 (見附錄 B 第 (j) 至 (l) 項程序)。獲配對的申請人如接受某安老院舍提供的宿位，長護編配辦事處便會在有空置宿位出現時安排申請人入住。此外，《社署程序手冊》已訂明不同處理階段所需的時間，例如安老院舍須在長者住客離開院舍後兩個工作天內把有關事情通知社署，以及負責工作員須在六個星期內確定長者是否接受編入住宿照顧服務候配名單的安排。

註 24： *減少買位機制不適用於在二零一二年四月後才參加“改善買位計劃”的安老院舍，以及在二零一二年四月後獲社署增購“改善買位計劃”宿位的安老院舍。*

2.33　在下列情況下，安老院舍住客會停用長期護老服務：

(a) 長者住客自行退出服務；

(b) 長者住客的健康情況好轉，不再符合住宿照顧服務的資格或不再需要有關服務；

(c) 長者住客已在其本人或代表的同意下轉用其他服務；或

(d) 長者住客離世。

根據《社署程序手冊》所載，如有安老院舍住客停用長期護理服務，有關的安老院舍應在該服務使用者停用服務後兩個工作天內通知社署轄下的長護編配辦事處。長護編配辦事處會按中央輪候冊進行宿位配對，然後向有關安老院舍發出轉介安排的信件，而院方則應盡快聯絡有關長者，並在三個星期內安排長者入住宿位。

2.34　經審查社署的記錄後，審計署留意到，資助宿位的編配和入住安排出現以下欠缺效率和浪費資源的情況，當局有需要對此作出改善：

(a) ***安老院舍逾期呈報離院個案：***根據《社署程序手冊》，安老院舍須於長者住客離開院舍後兩個工作天內把有關事情通知社署。不過，經分析約 300 宗由安老院舍向長護編配辦事處呈報的一般離院個案(有關宿位均在二零一四年四月再獲編配長者入住)，結果發現許多個案都不符合“兩個工作天”的呈報規定，有約 50 宗是在長者離院超過七日後才呈報的，但有關院舍對此沒有給予解釋，而其中 11 宗更是在長者離院逾一個月後才呈報。在該 11 宗個案中，有一宗極端的個案，社署是在長者離院近兩年後才獲有關院舍通知。儘管如此，沒有證據顯示社署曾向逾期呈報離院個案的安老院舍採取任何跟進行動 (例如要求院舍解釋及／或向院舍發出勸諭信)；

(b) ***社署沒有就轉介安排定下時間承諾：***一如較早前所述，社署實施“候配名單”機制，以方便按中央輪候冊進行配對和編配宿位。在“候配名單”機制下進行覆查期間 (註 25)，申請人須表示同意入住有關宿位並具備有效的評估結果。在收到安老院舍的空置宿位通知後，社署會安排轉介一名申請人入住有關空置宿位 (即轉介安排)。鑑於社署沒有就轉介安排所需的時間作出服務承諾，因此，審計署審查了全部 174 宗社署在二零一四年四月向津助和合約安老院舍作出的轉介安排，並發現有 42 宗 (即 174 宗安排的 24%) 是在收到空置宿位通知超過一星期後才作出的，其中七宗更是超過一個月才作出轉介。經向長護編配辦事處的人員查詢後，審計署得悉，該辦事處未能提早安排轉介，很多時是要等候長者入住宿位前的重新評估結果 (註 26)；

(c) ***安老院舍逾期安排申請人入住：***一如第 2.33 段所述，社署作出轉介安排後，安老院舍應盡快聯絡有關長者，並在三個星期內安排長者入住。經分析安老院舍呈報的入住院舍個案 (載於長期護理服務編配系統)，結果顯示在二零一四年六月前的 12 個月內處理過的 4 666 宗入住院舍個案中，有 1 353 宗 (29%) 是在社署作出轉介安排超過一個月後才獲安排入住宿位，其中 89 宗是在兩至六個月後才獲安排入住宿位：

入住宿位所需時間	入住宿位個案宗數
2 個月以上至 3 個月	81
3 個月以上至 4 個月	4
4 個月以上至 5 個月	3
5 個月以上至 6 個月	1 (需時 177 天)
總計	89

同樣地，沒有證據顯示社署曾就逾期安排入住宿位的個案採取任何跟進行動 (例如要求院舍解釋及／或向院舍發出勸諭信)；

註 25： *在“候配名單”機制下進行覆查期間，申請人可選擇不接受有關配對安排，並從“候配名單”中剔除。如申請人符合《社署程序手冊》所訂的某些情況，便可繼續在中央輪候冊上輪候宿位 (見附錄 B 第 (l) 項程序)。*

註 26： *一如第 2.3 段所述，評估結果的有效期只有 12 個月，而由於輪候時間很長，申請人須接受重新評估。此外，社署已積壓了多宗有待進行評估的申請 (見第 2.18(d)(iii) 段)。*

(d) ***安老院舍逾期呈報暫時離院個案：***根據《社署程序手冊》，安老院舍應在下列情況安排長者住客暫時遷離院舍宿位：(i) 長者已入住醫院兩個月或以上，但無法確定其出院日期；或 (ii) 長者已離港一個月或以上，但沒有確實的回港日期。在這些情況下，安老院舍須通知長護編配辦事處，以安排其他長者入住宿位，並在確定暫時離院長者的回來日期後，再次通知有關辦事處，以安排有關長者重新入住院舍。審計署審視了長護編配辦事處在二零一四年一月至七月收到的所有 38 份暫時離院通知書，發現有若干安老院舍逾期提交多份通知書，其中有 11 份 (即 38 份通知書的 29%) 是在長者暫時離院約兩個半至十個月後長護編配辦事處才收到的，但有關院舍對此沒有給予解釋。在這 11 宗逾期呈報個案中，除了一宗涉及長者住客離港 (並在五個月後才呈報) 外，其餘十宗涉及長者住客入住醫院。不過，沒有證據顯示社署曾就逾期呈報暫時離院個案採取任何跟進行動 (例如要求院舍解釋及／或向院舍發出勸諭信)；及

(e) ***缺乏既定程序處理逾期呈報空置宿位的情況，以及倚靠誠信制度呈報空置宿位：***空置宿位可能會在以下情況出現：服務使用者離開院舍、社署新近購買了宿位，以及安老院舍原址擴建後宿位增加。不過，《社署程序手冊》並無訂明程序，說明如何處理逾期呈報空置宿位的情況，以及應採取的跟進行動。此外，社署並無設立妥善的機制，以記錄個別安老院舍資助宿位的使用率。雖然提供資助宿位的安老院舍須每年達到某個入住率的要求 (例如津助安老院舍須達到 95%)，但社署仍須倚靠安老院舍準確及適時地呈報出現的空置宿位。當局並無推行適當的制衡措施，以確保不會出現沒有呈報空置宿位的情況。

2.35　一如前文所述，資助宿位有限，政府在提供這類宿位方面的開支高昂。“候配名單”機制與社署就個別安老院舍訂立的目標入住率，都有助確保資助宿位得以善用。不過，一如第 2.34(a) 至 (d) 段所述，審計署發現，社署曾用較長時間作出編配入住宿位的安排，而安老院舍方面也用了較長時間呈報空置宿位和安排申請人入住。這些情況應予改善。特別是就這些有限的住宿照顧服務宿位而言，社署有需要探討如何優化編配、配對和入住程序，以盡量縮短所需的處理時間，方法包括施加適當制衡以助進行更有效的監察。

2.36　在回應審計署查詢時，社署在二零一四年十月向審計署表示會由二零一四年十一月起推行以下措施，以改善目前情況：

(a) 向安老院舍發出通知，提醒他們須根據《社署程序手冊》所訂明的時限，適時向長護編配辦事處呈報長者住客離院及暫時離院個案；

(b) 設立確認機制，確保長護編配辦事處收到安老院舍呈交的離院通知書，以便適時轉介個案，安排長者入住宿位；

(c) 要求有關方面以書面解釋為何逾期回覆及逾期呈報住客離院個案，用作研究需要改進的地方；

(d) 為有關方面舉辦分享會，協助他們遵守規定，在《社署程序手冊》訂明的時限內，完成安排長者入住宿位的程序；及

(e) 設立按時呈閱系統，並加入合適的制衡功能，以便更有效地監察將進行的長期護理服務編配系統重新開發工作。

機構名額宿位的管理 (第 2.29(c) 段)

2.37 一如上文第 1.8 段所述，社署自二零零三年起推出中央輪候冊，以便集中管理所有資助長期護理服務的申請。此舉不僅簡化了申請和編配程序，還讓長者無須向不同機構申請和輪候不同的服務。中央輪候冊也有助當局進行有效的服務規劃和資源管理。不過，審計署發現，截至二零一四年六月，在現有的 26 000 個資助宿位中，有 1 812 個是由非政府機構管理和不是按中央輪候冊編配 (註 27)，涉及 74 間由 30 個非政府機構營辦的津助安老院舍。這 1 812 個宿位屬“機構名額”宿位，在津助安老院舍提供的 16 460 個資助宿位中佔 11%。

2.38 雖然這 1 812 個機構名額宿位由政府 100% 資助，每月資助額約為 2,550 萬元 (註 28)，但非政府機構可全權決定何時接受機構名額宿位的入住申請／為這類申請進行登記，惟獲編配機構名額宿位的長者必須通過社署評估機制下的護理需要評估。換言之，只有經社署評估機制評定為適合使用住宿照顧服務的長者，才可獲編配機構名額宿位。

註 27： *該 1 812 個機構名額宿位並不包括另外 230 個由獲編配機構名額的住客入住 (截至二零一四年六月底)，並將在轉型計劃 (見第 2.25 段) 完成後刪除的安老院宿位。*

註 28： *根據社署的 2014–15 年度管制人員報告，政府在津助安老院舍資助護理安老院宿位方面的開支為每個宿位每月 14,100 元。該 1 812 個機構名額宿位的每月開支則為 2,550 萬元 (14,100 元 × 1 812)。*

2.39 ***把機構名額宿位批予非政府機構的發展過程*** 根據社署的記錄，早期的安老院舍是由非政府機構主要以自資方式營辦，而當時編配入住宿位的事宜也由這類機構全權安排。隨着長者住宿照顧服務逐漸擴展，社署承擔起為大部分這類安老院舍提供全額資助的責任。由於有愈來愈多長者向社署求助申請入住安老院舍，社署遂要求津助安老院舍按該署的輪候冊 (現稱中央輪候冊) 接收申請個案。而營辦這些津助安老院舍的非政府機構亦獲編配“機構名額”，供他們自行接收個案 (註 29)。有關機構名額的安排一般如下：

(a) 在私人協約批地條件中訂明，有關安老院舍須預留最少 80% 的宿位名額，讓社署提名的申請人入住 (“80% 社署名額”) (註 30)；或

(b) 至於公共屋邨內的安老院舍 (由中標的非政府機構租用房屋委員會轄下處所來營辦)，有關機構名額的事宜是社署與有關機構在通信中議定。

2.40 為鼓勵非政府機構興建及營辦安老院舍，當局有時會以私人協約方式向他們批出土地。非政府機構也可申請獎券基金撥款，以支付設置安老院舍所需的部分建築及其他非經常費用。然而，社署在與非政府機構的通信中也清楚表明，即使非政府機構預留社署名額，也不自動保證該機構可獲得任何資助或獎券基金的非經常性撥款以營辦安老院舍。社署在與非政府機構的通信中強調，機構可因應需要另行向獎券基金申請撥款及／或申請其他類別的社署資助，而有關方面則會按個別情況考慮。因此，把機構名額宿位批予非政府機構和為這類宿位提供資助應屬兩回事，這一點社署在兩次取得的法律意見中進一步獲得確定 (註 31)。所以，社署沒有責任為機構名額宿位提供或繼續提供資助，而撤回機構名額宿位的資助不會涉及違反私人協約批地協議。對於在公共屋邨營辦安老院舍的非政府機構獲批的機構名額宿位，上述原則也同樣適用。

註 29： *二零一四年十月，社署告知審計署，把機構名額批予非政府機構是一項由來已久的安排，旨在答謝非政府機構當時資助設置安老院舍的非經常費用。*

註 30： *根據有關規管私人協約批地上的安老院舍的《地政處指示》(在一九九八年前發出)，雖然訂立了一項特別條件，規定有關安老院舍須預留最少 80% 的宿位名額，讓社署提名的申請人入住，但也指出這些預留宿位未必經常有人入住。*

註 31： *社署曾於二零零一年就機構名額宿位的編配事宜尋求法律意見，並於二零零四年就取消之前批給安老院及長者宿舍的機構名額宿位事宜再度尋求法律意見 (見第 2.44 段)。*

2.41 ***廉署在二零零五年進行的檢討*** 在二零零五年六月進行的審查工作檢討中，廉署關注到機構名額宿位的入住程序所涉及的風險，特別是可能出現濫用優先編配安排和操控輪候名單等問題。在該次檢討中，廉署發現，當時本港有3 165 個機構名額宿位，而在其探訪的九間非政府機構中，有六間在二零零四年編配機構名額宿位的對上一次輪候時間均少於一年 (註 32)；而受訪機構中，只有一間把機構名額宿位開放予公眾申請。廉署建議社署加強管控，包括規定非政府機構須採用社署的評估機制，以處理入住機構名額宿位的申請。

2.42 繼廉署的審查工作檢討後，社署於二零零六年六月發出了指引，讓提供機構名額宿位的非政府機構跟從。根據社署的指引 (現仍生效)，每間非政府機構可按照其使命、願景、價值觀和服務策略，自訂入住宿位準則。儘管有些非政府機構會把機構名額宿位開放予年長的公眾人士申請，但也有部分可按照本身訂立的入住宿位準則，繼續接收經由機構董事或捐助人轉介、屬機構員工家人或親屬或機構服務單位會員或與機構信奉同一宗教的長者的個案。

2.43 為遵行社署的指引，由二零零八年四月起，每間非政府機構都須每年向社署提交一份標準“自我評核表格”，以確定上個財政年度的機構名額宿位編配安排是否符合其工作手冊所載的規定，並就任何不符規定的情況訂出工作計劃， 訂明完成有關工作的時限。 換言之， 社署採用了誠信呈報的制度 (註 33)，管理機構名額宿位主要倚靠非政府機構本身的管治。

2.44 ***把安老院和長者宿舍宿位轉型為提供持續照顧的護理安老院宿位*** 隨着安老院和長者宿舍宿位在二零零五年開始逐步終止提供 (見第 2.25 段)，之前批給非政府機構的這類宿位機構名額，在安老院舍開始根據轉型計劃把宿位轉型後不復存在。在轉型計劃推行期間，社署也鼓勵參與轉型計劃的安老院舍把其所有或部分機構名額下的護理安老院宿位交還社署，以便轉配給中央輪候冊上的長者。隨着之前批給安老院和長者宿舍的機構名額宿位終止提供，而一些津助安老院舍又自願交還部分機構名額宿位，截至二零一四年六月，全港共有1 812 個機構名額宿位。

註 32： *這似乎比 2004–05 年度中央輪候冊上申請人輪候護理安老院宿位平均所需的 30 個月時間為短。*

註 33： *除了每年呈報的規定外，非政府機構無須向社署提交其工作手冊副本，包括所採用的入住宿位準則、優先編配宿位準則、機構名額宿位的輪候和編配監察機制等方面的資料。*

審查結果

2.45 ***以全額資助批予不按中央輪候冊編配的機構名額宿位是否適當*** 在二零零三年推出的中央輪候冊提供了統一的渠道，讓長者申請資助長期護理服務。一如前文所述，由於資助宿位有限，中央輪候冊上總有大量申請人在輪候。社署容許有關機構不用按中央輪候冊編配約 1 800 個資助宿位，並容許這些宿位的編配安排不受其控制，這做法或可能已對中央宿位編配機制造成損害。

2.46 由於機構名額宿位的編配是由有關的非政府機構／安老院舍管理，並且與中央輪候冊分開處理，因此，部分在中央輪候冊上的長者或會向不同的安老院舍申請輪候機構名額宿位。有些安老院舍甚至訂下規定，要求機構名額宿位申請人必須同時透過社署的中央輪候冊申請長期護理服務。不用按中央輪候冊編配機構名額宿位的做法，可能會讓一些在較近期才申請機構名額宿位的人士佔優，比仍在中央輪候冊上輪候的有需要長者更早獲編配宿位 (註 34)，這可能會提供不公平分配的機會。審計署揀選了一些屬下安老院舍有相當多機構名額宿位的非政府機構，審視其網站上的資料。結果發現，這些機構很多沒有在網站公布其可供申請的機構名額或最近一次編配機構名額宿位的資料。

2.47 審計署審查了所有 29 份社署在二零一四年四月收到由各間非政府機構提交的機構名額宿位入住表格後，發現在這 29 宗入住宿位個案中，有大部分 (72% 或 21 宗) 所涉及的長者也同時是社署中央輪候冊上的申請人。這不符合政府的長期護理服務政策，即透過中央輪候冊集中處理所有資助長期護理服務的申請。根據社署的指引，提供機構名額宿位的非政府機構可各自制訂其入住宿位準則和輪候機制 (見第 2.42 段)。

註 34： *一如第 2.3 段所述，當局是以先到先得的形式，根據申請人申請長期護理服務的日期和其作出的選擇，為中央輪候冊上的長者編配照顧服務。*

2.48 ***在一九九五年向立法局財委會作出的承諾*** 早於一九九五年三月，當局告知立法局 (現稱立法會) 財委會 (註 35)，政府會積極監察長者入住安老院舍的情況，而且不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊以外的申請人入住院舍。但審計署留意到，當局在沒有告知立法會的情況下，仍把機構名額批予 25 間在一九九五年前計劃設置但在一九九五至二零零二年期間才啓用的津助安老院舍 (註 36)。截至二零一四年六月，這些安老院舍共提供 607 個機構名額宿位 (即 1 812 個宿位的 33%)。當局雖然已停止把機構名額批予在一九九五年後計劃設置的津助安老院舍，但仍繼續准許所有已獲批機構名額的安老院舍不按中央輪候冊編配其機構名額宿位 (見第 2.37 段)。

2.49 ***機構名額宿位未獲充分使用*** 一如第 2.38 段所述，截至二零一四年六月，有 1 812 個機構名額宿位是由非政府機構不用按中央輪候冊編配的，而這些宿位都獲得政府全額資助。根據社署的記錄，審計署留意到，截至二零一四年六月，在現有的 1 812 個機構名額宿位中：

- 在 1 812 個機構名額宿位中，只有 1 275 個 (70%) 成功地由非政府機構自行編配 (個別安老院舍的機構名額宿位入住率由 17% 至 100% 不等)。
- 另有 344 個 (19%) 非正式地一次過“借給”社署，以安排中央輪候冊上的申請人入住 (註)。
- 其餘 193 個 (11%) 則未獲編配使用。

註：根據《津貼及服務協議》的規定，這些津助安老院舍必須在一年內使其資助宿位 (包括機構名額宿位) 的整體入住率維持在不少於 95% 的水平。有安老院舍曾要求社署轉介中央輪候冊上的長者入住部分空置機構名額宿位，以達到議定的 95% 入住率。

審計署也留意到，有部分安老院舍即使曾一次過把機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者，但其機構名額宿位的空置率仍偏高。表一列載三個例子：

註 35： *當時政府申請從獎券基金批出一筆為數 8,380 萬元的撥款，供一間非政府機構 (承諾分擔工程費用總額的 20%) 設置一間新的長者護養院。*

註 36： *這 25 間津助安老院舍包括六間護養院。這些護養院在一九九八年及一九九九年間啓用，獲當局一次過批予機構名額，但當居於這些宿位的長者離院後，這些機構名額便會逐步取消。*

表一

三間津助安老院舍的社署名額宿位和機構名額宿位
(二零一四年六月底)

安老院舍	資助宿位					
	社署名額		機構名額			
				入住的人數		
	宿位數目 (a)	按中央輪候冊入住的人數 (b) (佔 (a) 的百分比)	宿位數目 (c)	由安老院舍編配入住的人數 (d) (佔 (c) 的百分比)	一次過借給社署的宿位入住人數 (e) (佔 (c) 的百分比)	總數 ((f)=(d)+(e)) (佔 (c) 的百分比)
1	130	130 (100%)	25	7 (28%)	10 (40%)	17 (68%)
2	154	154 (100%)	36	18 (50%)	8 (22%)	26 (72%)
3	97	95 (98%)	20	8 (40%)	5 (25%)	13 (65%)

資料來源：社署的記錄

從表一可見，三間津助安老院舍的社署名額宿位入住率分別達 100%、100% 和 98%。不過，如三間院舍沒有把部分機構名額宿位借給社署，則這類宿位的入住率可分別低至 28%、50% 和 40%。事實上，在過去數年，部分津助安老院舍（包括上述三間安老院舍）向社署報稱，其提供的資助宿位（即社署名額宿位加上機構名額宿位）未能達致《津貼及服務協議》中訂明的 95% 每年入住率，理由之一是機構名額宿位入住率不足。

2.50　截至二零一四年六月底，仍有 193 個機構名額宿位空置，一個月便浪費了 270 萬元政府經常資助 (14,100 元 × 193 —— 見第 2.38 段註 28)。有見政府正面對資助宿位嚴重不足的問題，上述情況極不理想。審計署認為，社署須更積極聯絡非政府機構，要求他們把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者，並須審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配。有關考慮因素如下：

(a) 政府現今正面對資助宿位需求日增，但宿位嚴重不足的問題，以及為機構名額宿位提供 100% 資助；

(b) 非政府機構不用按中央輪候冊安排長者入住有關宿位，可能會提供不公平分配的機會 (見第 2.46 段)；

(c) 一九九五年三月，當局向立法局財委會承諾，不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊 (即現時的中央輪候冊) 以外的申請人入住院舍 (見第 2.48 段)；

(d) 社署取得的法律意見認為，根據私人協約批地協議，社署沒有責任為機構名額宿位提供或繼續提供資助，而撤回機構名額宿位的資助不會涉及違反該協議或該署在與非政府機構通信中就機構名額宿位所承諾的條件 (見第 2.40 段)；及

(e) 由非政府機構自行編配的機構名額宿位的整體入住率可低至 70%，但這些津助安老院舍須達到的總目標年度入住率則為 95% (見第 2.49 段)。

在回應時，社署表示同意密切監察機構名額宿位的使用情況，並會要求非政府機構把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者。該署也會審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配 (見第 5.11(m) 段)。

資助療養院護理單位宿位的使用情況 (第 2.29(d) 段)

2.51　截至二零一四年六月底，有 19 間津助安老院舍開設了 29 個療養院護理單位，共提供 580 個療養院護理單位宿位 (納入為第 4.2 及 4.3 段所述的護理安老院宿位)。在 2013–14 年度，政府為這 580 個療養院護理單位宿位支付的開支約為 5,200 萬元。

2.52　安老院舍向來都照顧一些正在輪候入住公立醫院療養牀位的體弱長者(註 37 及 38)。自一九八六年起，多間津助安老院舍設立了療養院護理單位，並增加護理人手，以照顧院舍內的體弱長者，讓他們可留在院舍使用所需的療養服務。據當局表示，在非醫院環境下為病情穩定的體弱長者提供療養服務，長遠而言，可確保醫院提供的療養服務集中給予最有需要的病人(包括患病的長者)。此外，這也有助增加長者療養宿位的供應，並縮短體弱長者輪候入住療養牀位的時間。

2.53　為加強支援，當局另外在一九九六年設立療養院照顧補助金，供安老院舍申請。安老院舍可運用補助金增聘人手，以加強照顧入住資助宿位的有需要長者。在 2013–14 年度，每年每宗個案所得的療養院照顧補助金為 70,539 元。同年，當局向 88 間津助安老院舍和 37 間參與“改善買位計劃”的私營安老院舍發放共 9,500 萬元補助金。由於資源所限，當局透過配額制度，並根據安老院舍每年獲醫管局確定的合資格長者人數，按比例發放療養院照顧補助金(註 39)。

審查結果

2.54　一如較早前所述，本港只有 580 個療養院護理單位宿位。審計署發現，平均有 62 個療養院護理單位宿位(即 580 個宿位的 11%)已空置至少五年，而有五間安老院舍的這類宿位空置率特別高。這五間安老院舍空置的療養院護理單位宿位由 4 至 14 個不等，佔其療養院護理單位宿位總數的 22% 至 53%。

註 37： *醫管局提供一般療養服務，照顧因健康狀況而須在醫院環境下使用長期醫療護理服務的長者(社福機構(非醫院環境)未能提供這種水平的護理服務)。申請人須經醫管局轄下的社區老人評估小組評估，合資格者會列入中央療養服務輪候冊，等待編配醫管局轄下醫院的療養病牀。*

註 38： *截至二零一四年三月，可供中央療養服務輪候冊上合資格申請人申請的醫管局療養病牀共有 1 234 張，但在輪候的申請人則有 2 400 人。醫管局表示，在 2013–14 年度，入住這類牀位的平均輪候時間為 27 個月，約有 800 名在輪候冊上的合資格申請人在輪候期間離世。*

註 39： *長者申領療養院照顧補助金的資格須經醫管局轄下的社區老人評估小組評估。*

2.55　另一方面，審計署留意到，截至二零一四年八月底，約有 1 290 名在中央輪候冊上輪候住宿照顧服務宿位的申請人獲評定為需要“護養院以外”水平的照顧服務。鑑於療養院護理單位宿位有限，加上在中央輪候冊上輪候的體弱長者眾多，580 個療養院護理單位宿位中有 11% 持續空置的情況，須予以檢討。

2.56　上述五間安老院舍的療養院護理單位宿位空置率偏高 (見第 2.54 段)，可能是由於社署就療養院護理單位宿位訂立嚴格的入住資格準則所致。有關入住資格準則如下：

(a) 體弱長者必須現居於津助安老院舍或已入住私營安老院舍的“改善買位計劃”宿位；

(b) 他們必須經醫管局轄下的社區老人評估小組評定為達到需要入住療養宿位的程度；及

(c) 他們必須未曾登記領取療養院照顧補助金 (見第 2.53 段)。

2.57　社署告知審計署，在津助安老院舍設立療養院護理單位屬權宜措施，用以應付長者對療養牀位的殷切需求，直至這類牀位有足夠供應為止。社署也告知審計署，為免雙重補助，已登記領取療養院照顧補助金的院舍住客不合資格入住療養院護理單位宿位。此外，勞福局告知審計署，提供療養院護理單位宿位是持續照顧政策的一部分，而非直接接收中央輪候冊上輪候護養院宿位的長者的替代安排。

2.58　審計署亦發現，由於全部 19 間設有療養院護理單位的安老院舍都未有向衞生署 (即根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》負責規管療養服務的部門) 註冊 (見第 1.16 段註 7 及註 40)，所以這些院舍不可直接接收正輪候護養院宿位的長者，並安排他們入住療養院護理單位宿位。現時入住 19 間津助安老院舍所提供療養院護理單位宿位的長者，大多是先前已居於該等院舍的護理安老院宿位的住客，但他們的健康狀況已轉差，經醫管局評定為有療養服務需要。

註 40：*據社署解釋，福利界曾表示未能聘請足夠護士人手，以符合衞生署根據香港法例第 165 章所訂的註冊要求。*

2.59　在非醫院環境下為病情穩定的體弱長者提供療養服務，是一項良好的權宜措施，可有助減輕對醫院療養服務的需求。不過，有迹象顯示，當局並無有效執行這項措施。審計署認為，社署有需要與勞福局和衞生署緊密合作，以檢討和優化現行安排。

2.60　社署早於二零零四年告知立法會，該署會推行一項試驗計劃，在特建的安老院舍內，為病情穩定的體弱長者提供資助療養服務。不過，在聽取福利界提出的意見後，當局認為提升現有津助安老院舍的部分宿位以提供療養服務，可能更具成本效益。結果，試驗計劃遭擱置。不過，社署尚未向立法會匯報此事的進展，而計劃的推行事宜仍列為立法會福利事務委員會將跟進的待議事項。

第 3 部分：社區照顧服務

3.1　本部分更詳細探討社署提供的社區照顧服務。

為長者提供的社區照顧服務

3.2　政府提供範圍廣泛的資助社區照顧服務，協助長者留在社區安老。這些服務主要由獲政府津助或服務費由政府支付的非政府機構營辦。社區照顧服務 (註 41) 主要由長者日間護理中心／單位 (中心為本服務) 或在長者家中由相關的服務隊 (家居為本服務) 提供。

中心為本服務

(a) ***長者日間護理中心／單位***　服務對象為經社署評估機制評定為身體機能中度或嚴重缺損並適合使用日間護理服務的長者。這類中心／單位為體弱長者提供個人照顧、護理、復康運動和社交活動 (註 42)；

家居為本服務

(b) ***"改善家居及社區照顧服務"和"綜合家居照顧服務 (體弱個案)"***　這兩項服務都為體弱長者提供一系列全面的服務，包括護理計劃、基本及特別護理、個人照顧、復康運動、輔導服務、24 小時緊急支援、日間暫託服務、家務照顧服務、送飯服務、護送服務及護老者支援服務。與長者日間護理中心／單位類似，有關長者須經社署評估機制評定為身體機能中度或嚴重缺損，才符合資格使用這些服務；及

(c) ***"綜合家居照顧服務 (普通個案)"***　這項服務對象為身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者，並不屬於政府資助的長期護理服務。與上述服務不同，有關長者無須經評估機制評估。"綜合家居照顧服務 (普通個案)"涵蓋個人照顧、簡單護理、送飯服務、護送服務和家居

註 41： *除社區照顧服務外，社署也資助非政府機構營辦 211 間長者中心，包括長者地區中心、長者鄰舍中心和長者活動中心，在地區和鄰舍層面為長者及護老者提供社區支援服務。*

註 42： *長者日間護理中心和長者日間護理單位所提供的服務大致相同，不同之處在於前者通常是獨立的服務單位，而後者則附屬於安老院舍或長者地區中心。*

清潔。營辦這類服務的非政府機構會各自就這些普通個案備存輪候冊。

3.3 截至二零一四年三月底，長者日間護理中心／單位和家居照顧服務隊的數目，以及所提供的資助社區照顧服務名額表列如下：

服務	長者日間護理中心／單位或家居照顧服務隊數目	所提供的資助名額
日間護理服務	67	2 750
“改善家居及社區照顧服務”	24	5 580
“綜合家居照顧服務”(註)	60	1 120 (供體弱長者使用)

資料來源：社署的記錄

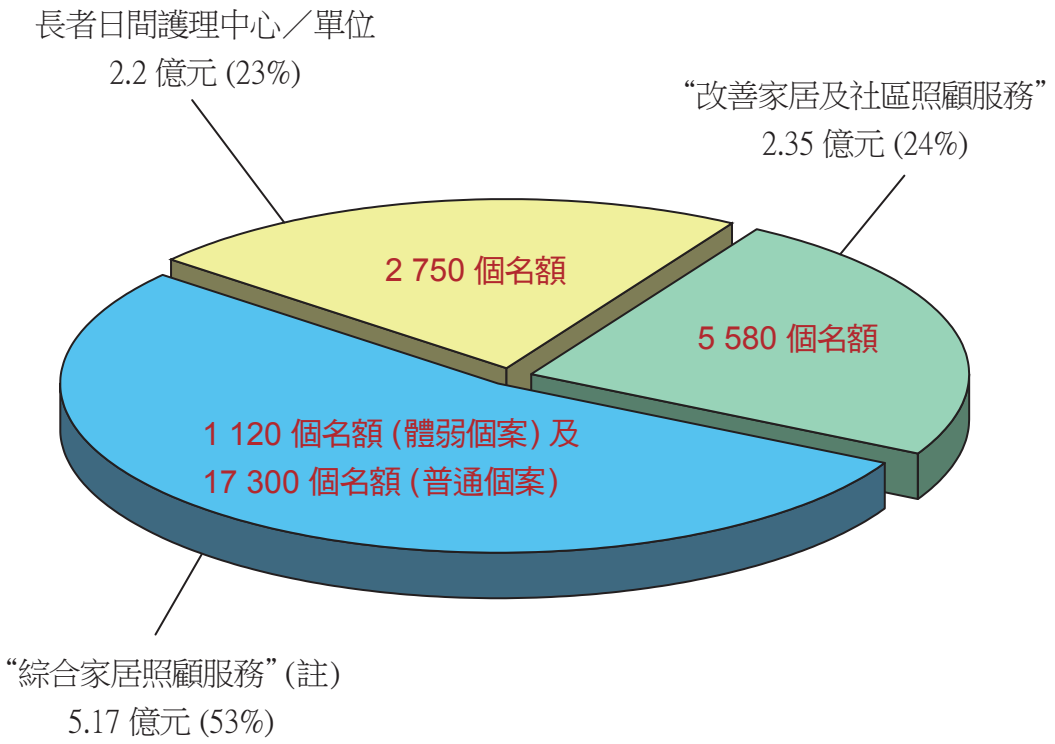
註：每支“綜合家居照顧服務”隊都為體弱和普通個案的長者提供服務。“綜合家居照顧服務(普通個案)”不設服務名額。普通個案的長者無須經社署評估機制評估。非政府機構每年為約23 000名普通個案的長者提供支援。

3.4 政府的政策是鼓勵長者居家安老(見第1.4(a)段)。據安老事務委員會表示，有效的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍(見第2.5段)。安老事務委員會曾於二零一一年委託顧問進行一項社區照顧服務研究。研究報告指出，有效的社區照顧服務可減少或延遲長者入住院舍，提升年長服務使用者的身體機能，以及減慢他們的認知能力衰退。在另一份於二零零九年發表的住宿照顧服務研究報告中，亦指出長者(或其家人)傾向選擇住宿照顧服務多於社區照顧服務，這可能是因為資助社區照顧服務不足，以及私營社區照顧服務的發展未及資助社區照顧服務般成熟，令長者及護老者在沒有其他選擇的情況下，只好選擇住宿照顧服務。因此，二零零九年發表的研究報告建議推廣社區照顧服務，在社區提供充足及有質素的服務及支援，讓長者繼續在自己熟悉的社區居住。

3.5 在2013–14年度，政府在為長者提供資助社區照顧服務方面的開支約為9.7億元。圖二載列2013–14年度的開支分項數字：

圖二

提供社區照顧服務的開支
(2013–14 年度)



資料來源：社署的記錄

註：截至二零一四年三月底，不屬於政府資助長期護理服務的“綜合家居照顧服務 (普通個案)”為 17 300 名身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者提供服務，另有約 5 000 名長者正在輪候這類服務。一如較早前所述，使用“綜合家居照顧服務 (普通個案)”的長者無須經社署評估機制評估。

政府近年推出的措施

3.6 一如第 3.2 段所述，社區照顧服務主要由長者日間護理中心／單位，以及家居為本的“改善家居及社區照顧服務”隊和“綜合家居照顧服務”隊提供。近年，政府推出了多項其他有時限的一次過計劃，以配合現有的社區照顧服務。例如：

(a) 二零一一年三月推出為期三年的“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”(撥款額為 7,200 萬元)，為那些經評估機制評定為身體機能嚴重缺損並正在輪候資助護養院宿位的長者，提供家居為本的護理及支援

服務。這項計劃的推行期已延長一年，至二零一五年二月結束，其後會納入“改善家居及社區照顧服務”內；

(b) 二零一三年九月推出為期四年的“長者社區照顧服務券試驗計劃”(見第 3.7(b) 段)。第一階段計劃為期兩年，獲撥款 3.8 億元。這項試驗計劃提供嶄新形式的社區照顧服務，透過使用服務券，讓合資格的長者能自由和靈活地選擇所需的社區照顧服務；及

(c) 二零零七年十月推出屬社區支援計劃的“護老培訓地區試驗計劃”。在試驗計劃下，每間參與計劃的長者中心會獲批一筆過 50,000 元的種子基金，與選定地區的社區組織合作，在地區和鄰舍層面提供長者護理技能的基本培訓和護老者服務。計劃在二零零九年擴展至全港各區，並改稱為“護老培訓地區計劃”，至今全港共有 119 間長者中心參與計劃 (撥款額為 600 萬元)。計劃已在 2014–15 年度常規化，每年撥款額約為 670 萬元。

審查結果

3.7 本部分探討下列審查事項：

(a) 監察社區照顧服務名額 (第 3.8 至 3.15 段)；

(b) 推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”(第 3.16 至 3.22 段)；及

(c) 須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務 (第 3.23 至 3.27 段)。

監察社區照顧服務名額

離開服務

3.8 根據《社署程序手冊》，服務經營者必須在服務使用者離開服務後兩個工作天內把有關事情通知社署。審計署分析了由二零一三年七月至二零一四年六月 12 個月內呈報的離開服務個案，結果如下：

由離開服務起計的日數	向社署呈報的離開服務個案數目	
	日間護理服務	家居照顧服務
5 天內	1 117 (85%)	1 691 (82%)
5 天以上至 10 天	112 (8%)	278 (13%)
10 天以上至 20 天	56 (4%)	78 (4%)
20 天以上	35 (3%) (註)	23 (1%) (註)
總計	1 320 (100%)	2 070 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：有七宗個案 (五宗日間護理服務和兩宗家居照顧服務) 是服務經營者在使用者離開服務超過 60 天後才向社署呈報，其中需時最久才呈報的日間護理服務和家居照顧服務個案，所涉日數分別為 230 天和 78 天。

3.9 儘管服務經營者都能在五天內 (《社署程序手冊》所訂兩個工作天以外再加數天作為寬限期) 向社署呈報大部分離開服務個案，但有些個案卻需要超過 20 天才呈報，而其中七宗更需要超過 60 天才呈報，情況極不理想。社區照顧服務名額有限 (見第 2.12 段)。一如第 2.6 段所述，在 2013–14 年度，政府在日間護理服務方面的開支為每個名額每月約 7,100 元，在家居照顧服務方面，政府為每個“改善家居及社區照顧服務”名額每月開支則約 3,700 元。因此，適時呈報離開服務個案是至為重要的。社署有需要找出逾期呈報的原因，並採取行動改善有關情況。二零一四年九月，社署向審計署表示會加強現行機制，確認接獲離開服務通知，以確保能適時和準確掌握可用名額的資訊。

接收個案並提供服務

3.10 根據《社署程序手冊》，服務經營者在收到社署的轉介後，一般須在七個工作天內接收個案並向有關長者提供服務。審計署分析了由二零一三年七月至二零一四年六月 12 個月內接收的日間護理服務個案，結果如下：

由社署轉介 起計的日數	接收的日間護理服務 個案數目
15 天內	831 (52%)
15 天以上至 30 天	561 (35%)
30 天以上至 60 天	193 (12%)
60 天以上	23 (1%) (日數最長為 144 天)
總計	1 608 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

儘管《社署程序手冊》訂明須在七個工作天內接收個案，但從上表可見，近半數個案都是服務經營者在收到社署轉介超過兩個星期後才接收並獲提供服務，顯示情況有可予改善的地方。

3.11 審計署也發現，截至二零一四年六月三十日，約有 148 宗日間護理服務個案尚待接收，即服務經營者已收到社署的轉介，但基於某些原因，有關長者仍未開始就社區照顧服務名額而取得服務。就這 148 宗尚待接收個案而作的案齡分析顯示，其中有 61 宗 (41%) 在轉介超過 15 天後仍尚待接收，情況如下：

由社署轉介 起計的日數	尚待接收的日間護理服務 個案數目
15 天以上至 30 天	44 (72%)
30 天以上至 60 天	11 (18%)
60 天以上	6 (10%) (日數最長為 164 天)
總計	61 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

儘管《社署程序手冊》訂明須在七個工作天內接收個案，但從上表可見，約有 30% 的個案在社署轉介超過一個月後仍尚待接收，其中六宗更已轉介超過兩個月。

3.12　一如第 2.12(b) 段所述，日間護理服務的輪候時間頗長。由於社區照顧服務名額有限，適時接收個案是至為重要的。就服務經營者在很多情況下都未能適時接收個案並為長者提供服務的情況，審計署向社署查詢，所得到的解釋包括難以與有關長者及／或其親屬取得聯絡、他們已離港、生病或入住醫院，以及須花時間勸服他們使用服務及／或安排交通工具接載他們往返中心。審計署認為，社署有需要與服務經營者緊密合作，共同探討如何安排早日接收個案，為長者提供服務。二零一四年九月，社署向審計署表示會加強現行機制，早日接收新個案，以便使用空出的日間護理服務名額。

3.13　就二零一三年七月至二零一四年六月 12 個月內接收的家居照顧服務個案而言，雖然服務經營者能適時為大部分經社署轉介的長者提供服務，但審計署仍留意到，有少數個案在經轉介一個月後仍未能獲提供服務。

3.14　根據《社署程序手冊》所載的規定：

(a) 如社署在作出轉介後七個工作天內未收到服務經營者的回覆，便應向有關經營者發出催辦函；

(b) 如服務經營者在社署作出轉介後 14 個工作天內都無法聯絡有關長者，便應聯絡有關的負責工作員，以了解長者的情況；及

(c) 如服務經營者仍未能接收個案，為有關長者提供服務，便應把與個案相關的文件交還社署，並註明原因。如因有關長者入住醫院且未能確知出院日期、離港或無法聯絡上而不能繼續進行接案工作，社署便會自動暫緩處理有關個案最多三個月。如有關的負責工作員在三個月的暫緩期間不提供進一步資料，社署便會結束有關個案。

就第 3.10 及 3.11 段所指需要頗長時間才能接收或尚待接收的個案而言，審計署發現，沒有證據顯示社署曾適時採取行動，向服務經營者跟進個案接收進度，或暫緩處理有關個案 (見個案一所示)。基於資助社區照顧服務名額嚴重不足，社署有需要加強監察社區照顧服務名額的編配和個案接收安排，包括加強與服務經營者溝通。

個案一

1. 審計署從社署的記錄中選取了一宗轉介個案，以確定社署是否有向長者日間護理中心作出跟進，確保有關長者能適時獲編配未用的服務名額。審計署發現，雖然社署已在二零一四年三月初作出轉介，但有關長者要在四個月後，即二零一四年七月初，才開始使用日間護理服務。

2. 首先，社署以郵遞方式發出轉介通知，但服務經營者在一個星期後才收到。由於某些原因，服務經營者在二零一四年五月底，即社署作出轉介超過兩個月後，才能成功安排與有關長者會面。其後再過一個月零十日，即二零一四年七月初，有關長者才開始使用日間護理服務。

審計署的意見

3. 在處理這宗轉介個案時， 社署沒有按照《社署程序手冊》所載的規定，適時向服務經營者或有關的負責工作員跟進有關轉介個案，例如採取措施確保服務經營者已適時收到轉介通知並作出安排、查詢和確定轉介個案的處理進度，以及在有需要時暫緩處理有關個案，並另作轉介安排。

資料來源：社署的記錄

3.15 二零一四年十月，社署向審計署表示會由二零一四年十一月起推行類似就住宿照顧服務所採取的措施 (見第 2.36(a) 至 (e) 段)，以改善社區照顧服務名額的編配、配對和個案接收安排，包括向社區照顧服務提供者發出通知，提醒他們須適時向統評管理辦事處呈報使用者離開服務的個案，並要求他們以書面解釋為何逾期回覆接收個案和逾期呈報使用者離開服務的個案。

推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”

3.16 “長者社區照顧服務券試驗計劃”為期四年，分兩個階段推行。第一階段於二零一三年九月推出，為期兩年，獲獎券基金撥款 3.8 億元。這項計劃採用“錢跟人走”的模式，以服務券形式向服務使用者 (而非服務提供者) 直接提供資助。每張服務券的價值定為每月 6,000 元。合資格長者 (註 43) 可自行選擇切合其個人需要的服務提供者、服務種類和服務組合。計劃的認可服務範

註 43： *第一階段的合資格長者須符合以下準則：(i) 經社署評估機制評定為身體機能中度缺損，並且正在中央輪候冊上輪候社區照顧服務及／或住宿照顧服務；及 (ii) 在本港十個選定地區的其中一區居住。*

圍，與提供社區照顧服務的長者日間護理中心和“改善家居及社區照顧服務”相若。

3.17　為服務券持有人提供服務的認可服務提供者共有 62 個，分別由 29 間非政府機構和兩間社會企業營運。服務提供者可每季根據所提供的服務，向政府申請發還資助。

3.18　為監察計劃的運作，社署制定了一項評估計劃，向認可服務提供者進行評估探訪和抽樣巡查 (預約或突擊)，以查核個別服務券持有人的全部相關記錄和檔案、付款及服務時數記錄，以及有關收費、投訴調查和服務是否符合 16 項服務質素標準等資料。

審查結果

3.19　社署計劃在第一階段發出 1 200 張服務券， 並在二零一四年四月初達標。截至二零一四年八月，約有 1 600 名長者參與“長者社區照顧服務券試驗計劃”。審計署留意到，計劃的下述特點有別於傳統的社區照顧服務計劃：

(a) 計劃旨在測試“錢跟人走”這項嶄新資助模式的可行性，由政府以服務券形式向服務使用者 (而非服務提供者) 直接提供資助；

(b) 合資格長者可自行選擇切合其個人需要的服務提供者、服務種類和服務組合；及

(c) 計劃提供的服務由政府資助，而資助金額會按層遞式的共同付款安排分為五級，負擔能力較低的使用者可獲較多政府資助。社署會考慮服務券持有人的家庭入息來釐定他們的共同付款金額。正在領取綜援的服務券持有人，可申請綜援計劃下的特別津貼，以支付共同付款金額的部分費用。

3.20　截至二零一四年九月，“長者社區照顧服務券試驗計劃”推行了僅一年。鑑於試驗計劃推出時間尚短，審計署還沒有全面檢討其運作情況。不過，審計署留意到以下各項可能需要社署注意的事宜：

(a) ***部分服務券持有人仍未曾使用獲發的服務券***　截至二零一四年八月，在 1 200 名仍然參加計劃的長者中，約有 310 人仍未曾使用有

關服務，其中約 180 人的服務券是已發出超過三個月的，應已作廢；及

(b) ***長者退出計劃*** 截至二零一四年八月，已有 433 名長者 (即 1 600 名長者的 27%) 退出計劃，其中 164 人退出是因為將獲編配／已獲編配其他類型的長期護理服務，另有 135 人退出是因為沒有合適的服務提供者／服務組合。

3.21 在這方面，社署在二零一四年十月告知審計署：

部分服務券持有人仍未曾使用獲發的服務券 (第 3.20(a) 段)

(a) 該署知悉有些服務券持有人仍未使用服務券。但根據“錢跟人走”的資助模式，認可服務提供者須在向服務券持有人提供服務後才會獲政府發還資助款項；

(b) 社署除了在二零一四年四月發信提醒負責工作員和服務券持有人／護老者外，還直接聯絡他們以找出仍未使用服務券的原因，並鼓勵他們使用服務券。社署會繼續盡力協助服務券持有人使用服務券；

長者退出計劃 (第 3.20(b) 段)

(c) 該署也知悉 27% 的服務券使用者已退出計劃。但是，為確保服務的編配符合公平原則，當局必須按中央輪候冊上的次序邀請申請人參加計劃。可以理解的是，較早獲當局確認有長期護理服務需要的申請人，可能會在下列情況下於參加計劃後不久便退出：(i) 獲編配津助住宿照顧服務；或 (ii) 因健康轉差而入住私營安老院舍；及

(d) 社署已委託本地一所大學就“長者社區照顧服務券試驗計劃”進行評估研究，其中會探討服務券持有人退出計劃的原因。研究結果將有助當局設計第二階段計劃。

3.22 “長者社區照顧服務券試驗計劃”採用了嶄新的資助模式，但由於這個模式對社會服務界來說非常新穎，因此將需要時間發展。對於社署採取措施，致力為第二階段計劃作好準備，包括委託進行有關社區照顧服務的個案分類研究，以及就第一階段計劃的進展及服務成效進行評估，審計署表示歡迎。視乎這項大學研究的結果，社署會在優化計劃後才繼續推展有關工作。

須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務

3.23　截至二零一四年三月，本港有 86 間非政府機構提供社區照顧和支援服務。這些機構營辦約 360 個服務單位，提供多元化的服務，包括日間護理服務 (67 間中心)、家居照顧服務 (24 支“改善家居及社區照顧服務”隊及 60 支“綜合家居照顧服務”隊)，以及教育、社交和康樂服務 (211 間長者中心)。

3.24　早於二零零零年，當局委聘顧問檢討為社區長者提供的社區照顧和支援服務。顧問觀察到多個問題，包括當時社區內照顧長者的基本設施過於分割、協調不足及服務重疊。在二零零三年，當局根據顧問的建議，透過提升長者中心，以及把家務助理隊、家居照顧隊及膳食服務隊重整為綜合家居照顧服務隊，藉以重整長者社區照顧和支援服務。

3.25　此後，社署曾在不同時間推出不同的試驗計劃，以配合常規的社區照顧服務，從而照顧社區長者的需要。這些計劃包括“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”，以及較近期的“長者社區照顧服務券試驗計劃”(見第 3.6(a) 及 (b) 段)。不過，這些計劃大多是在不同時間以試驗／有時限方式推出，例如為期數年、在選定地區推行，或為特定類別的長者而設。社署沒有制訂具體方案，妥為整合、理順或重整這些計劃，以便為體弱長者提供有效的社區照顧服務。長遠而言，社署有需要制訂妥善的策略，以一站式為那些照顧居家體弱長者的家庭提供各項所需的服務和支援。

3.26　雖然當局盡了很大努力推出不同類型的嶄新社區照顧服務，但審計署留意到，分別於二零零一、二零零三及二零一一年推出的三項計劃 (即“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”和“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”)，都是為體弱長者提供類似的社區照顧服務。這三項計劃提供的服務雖然相若，但在運作模式方面各有差異 (見表二)。

表二

為體弱長者提供的“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”和“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”作比較

計劃	“改善家居及社區照顧服務” (註 1)	“綜合家居照顧服務” (註 1)	“體弱長者家居照顧服務試驗計劃” (註 2)
推出日期	2001 年 4 月	2003 年 4 月	2011 年 3 月
推行期	持續進行	持續進行	4 年 (由 2011 年 3 月至 2015 年 2 月)
撥款來源	政府一般收入	政府一般收入	獎券基金
撥款模式	服務費	經常整筆撥款津助	一筆過撥款
監察	社署安老服務科轄下的合約管理組	社署津貼科	由社署安老服務科轄下的合約管理組和一個督導委員會監督 (註 3)
服務經營者 (註 1)	24 支來自 14 間非政府機構的服務隊	60 支來自 24 間非政府機構的服務隊	3 間非政府機構
名額	1 453 個名額 (2001 年 4 月) 5 579 個名額 (2014 年 3 月) 7 079 個名額 (2015 年 3 月)	自 2003 年 4 月起為體弱長者提供共 1 120 個名額	自 2011 年 3 月起提供共 300 個名額
服務地區	18 區	18 區	8 區
服務對象	經社署評估機制評定為身體機能中度或嚴重缺損的長者		身體機能嚴重缺損並正在中央輪候冊上輪候護養院宿位的長者
服務	三項計劃提供的服務基本上是相同的。有關服務包括：護理計劃、基本及特別護理、個人照顧、復康運動、日間暫託服務和護老者支援。		

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1： 在 13 個地區中，“改善家居及社區照顧服務”和“綜合家居照顧服務”由相同的非政府機構營辦，而有七支“改善家居及社區照顧服務”隊與其相關的“綜合家居照顧服務”隊均設於同一處所內。

註 2： 這項計劃在二零一五年二月期滿後將會與“改善家居及社區照顧服務”整合。

註 3： 督導委員會的成員包括社署、勞福局、衞生署、醫管局及香港社會服務聯會的人員。

3.27　從表二可見，雖然三項社區照顧服務計劃的服務範圍相若，但其運作模式卻各有不同。審計署留意到，當局已計劃在二零一五年把“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”納入“改善家居及社區照顧服務”內 (見第 3.6(a) 段)。一項早於二零零二年進行的調查，確定了“改善家居及社區照顧服務”能有效減低長者 (尤其是那些選擇與家人同住而不願入住安老院舍的長者) 對住宿照顧服務的需求。不過，由於“改善家居及社區照顧服務”和“綜合家居照顧服務”都已運作了超過十年，現在是檢討的適當時候。為協助社區的體弱長者居家安老，當局有需要考慮如何為他們提供更完善和更整合的社區照顧服務，包括如何妥善整合“改善家居及社區照顧服務”與“綜合家居照顧服務”，以及如何使服務內容更豐富充實。其他考慮因素包括資助模式和私營市場上是否有提供其他形式的社區照顧服務 (例如傭工和護老者)。

第 4 部分：住宿照顧服務

4.1　本部分更詳細探討為長者提供的住宿照顧服務。

4.2　截至二零一四年三月底，全港有 748 間安老院舍，提供 75 000 個住宿照顧服務宿位，有關分項數字如下：

安老院舍類別	院舍數目	資助宿位數目 (A)	非資助宿位數目 (B)	總計 ((C)=(A)+(B))
(a) 津助安老院舍 (註 1)	127	16 460	340	16 800
(b) 合約安老院舍 (註 2)	22	1 670	1 200	2 870
(c) 參加“改善買位計劃”的私營安老院舍 (註 3)	135	7 660	7 560	15 220
(d) 其他私營安老院舍	424	—	36 310 (註 4)	36 310
(e) 自負盈虧安老院舍				
(i) 參加“護養院宿位買位計劃” (註 5)	4	160	360	520
(ii) 其他	36	—	3 460	3 460
總計	748	25 950 (約 26 000)	49 230 (約 49 000)	75 180 (約 75 000)

註 1：津助安老院舍由獲社署提供整筆撥款津助的非政府機構營辦，主要提供護養院宿位或護理安老院宿位。

註 2：這些是特建的安老院舍，由政府透過公開招標向非政府機構／私營機構批出營辦合約。

註 3：“改善買位計劃”自一九九八年起推行，透過向私營安老院舍購買宿位，以增加資助宿位的供應和鼓勵私營院舍改善護理質素。

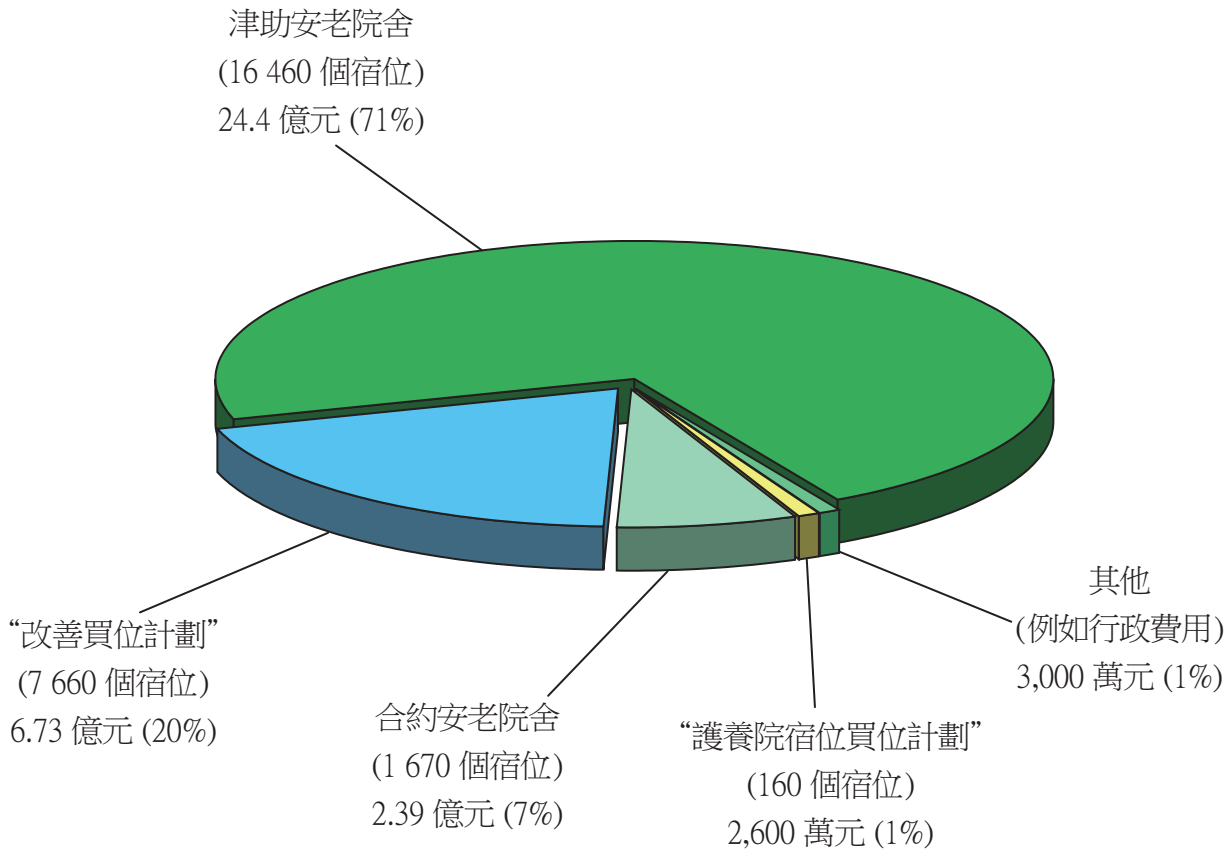
註 4：這是安老院舍牌照所訂的宿位名額。截至二零一四年三月底，這類院舍實際只提供 31 000 個宿位。

註 5：“護養院宿位買位計劃”自二零一零年起推行，透過向自負盈虧安老院舍購買宿位，以增加資助宿位的供應，讓身體機能嚴重缺損的長者入住。

圖三顯示 2013–14 年度的 34.1 億元開支 (見第 1.14 段) 是如何分配， 以提供 26 000 個資助宿位。

圖三

在提供住宿照顧服務方面的開支
(2013–14 年度)



資料來源：社署的記錄

安老院舍

4.3　　上述 748 間安老院舍 (見第 4.2 段) 合共提供約 75 000 個宿位，其中約 26 000 個由政府資助 (23 000 個護理安老院宿位和 3 000 個護養院宿位)。截至二零一四年三月底，這 748 間安老院舍共為 61 200 名長者提供服務。私營安老院舍 (見第 4.2(c) 及 (d) 段) 的非資助宿位整體空置率則為 26%。

4.4　一如第 1.14 段所述，在 2013–14 年度，政府從政府一般收入撥出 34.1 億元，用以提供住宿照顧服務。這筆開支未計及下列項目：

(a) 政府從獎券基金撥出頗大筆款項，用以支付設置合約安老院舍或翻新津助安老院舍 (第 4.2(a) 及 (b) 段) 的非經常開支。 例如， 在 2013–14 年度，政府從獎券基金撥出約 8,200 萬元，用以支付這方面的開支；及

(b) 政府每年另撥出 21 億元，透過社署綜援計劃向 25 700 名居於安老院舍非資助宿位的長者發放綜援。這是政府以另一種方式為這些長者提供資助 (見第 2.10 段)。

4.5　在這 748 間安老院舍中：

(a) 713 間是由社署根據《安老院條例》發牌和規管 (見第 1.16 段)；

(b) 十間只提供護養院宿位的院舍已根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章) 向衞生署註冊；及

(c) 25 間同時提供護理安老院宿位和護養院宿位的院舍須受上文第 (a) 及 (b) 項所述兩條條例的發牌和註冊規定規管。

審查結果

4.6　社署除了為長者提供資助住宿照顧服務，亦規管所有根據《安老院條例》獲發牌照的安老院舍。本部分探討下列事宜：

(a) 不同類別的安老院舍採用的質素標準不一 (見第 4.7 至 4.15 段)；

(b) 很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍 (第 4.16 至 4.20 段)；

(c) 在受大廈公契管轄的處所經營安老院舍 (第 4.21 至 4.24 段)；

(d) 批出土地和給予地價優惠作安老院舍用途 (第 4.25 至 4.29 段)；及

(e) 巡查安老院舍 (第 4.30 至 4.35 段)。

不同類別的安老院舍採用的質素標準不一

4.7　一如第 4.2 段所示，在全港的安老院舍中，以不設資助宿位的私營安老院舍居多。審計署留意到，這些安老院舍的服務質素參差，大部分有別於其他各類設有資助宿位的安老院舍 (見第 4.2(a) 至 (c) 及 (e)(i) 段)。如下表三所示，兩類院舍提供的空間和人手有明顯差異。

表三

安老院舍護理安老院宿位提供的空間和人手

	設有資助宿位的安老院舍			不設資助宿位的安老院舍	
	津助安老院舍 (第 4.2(a) 段)	合約安老院舍 (第 4.2(b) 段)	參與 "改善買位計劃" 的私營安老院舍 (註 1) (第 4.2(c) 段)	沒有參與 "改善買位計劃" 的私營安老院舍 (第 4.2(d) 段)	自負盈虧安老院舍 (第 4.2(e)(ii) 段)
住客人均樓面淨面積	17.5 平方米	20.8 平方米	8.9 平方米 (甲一級：9.9 平方米 甲二級：8.3 平方米)	7.5 平方米	17.1 平方米
按每百名住客計算的平均員工人數					
護士	5.1	7.7	2.6	0.2	3.2
保健員	2.8	4.6	5.8	3.4	4.6
護理員	16.3	18.7	14.7	8.4	15.2
助理員	12.8	8.7	7.0	3.0	9.8
其他員工 (註 2)	3.2	2.6	1.9	1.3	2.2
整體人數	40.2	42.3	32.0	16.3	35.0

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1："改善買位計劃" 宿位可分為甲一級和甲二級，前者質素較佳，對政府而言開支亦較大。

註 2：安老院舍也聘用其他類別的員工，例如主管、社工、職業治療師和物理治療師。據社署表示，私營安老院舍普遍會僱用替假人員，但這類人員不包括在數字內。

4.8　一如表三所示，安老院舍在質素水平 (例如空間和人手) 方面出現差異，原因是不同類別的安老院舍對服務質素規定各有不同，情況如下：

安老院舍類別	必須符合的服務標準
津助／合約安老院舍 (見第 4.2(a) 及 (b) 段)	除了達到《安老院條例》訂明的法定最低標準外，津助／合約安老院舍也須符合院舍經營者與政府簽立的《津貼及服務協議》或服務合約所訂明的較高標準。
設有“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍 (見第 4.2(c) 段)	除了達到法定最低標準外，設有“改善買位計劃”宿位的安老院舍也須符合買位協議所訂明的較高標準。“改善買位計劃”的一項主要特點，是私營安老院舍一經參與計劃，不論政府買位的數目多少，整間安老院舍 (包括非資助宿位) 都必須達到相同的較高標準。
不設任何資助宿位的私營／自負盈虧安老院舍 (見第 4.2(d) 及 (e)(ii) 段)	私營安老院舍只須達到法定最低標準。

私營安老院舍的服務標準和質素

4.9　就護理安老院宿位的空間和人手規定而言，《安老院條例》所訂明的規定，有別於社署在規劃津助／合約安老院舍時或向私營安老院舍購買“改善買位計劃”宿位時所訂下的規定。附錄 D 以表列方式詳細展示三者之間的分別。

4.10　截至二零一四年三月底，本港有 424 間沒有參與“改善買位計劃”的私營安老院舍。這些院舍共提供約 31 000 個非資助宿位 (見第 4.2(d) 段註 4)。有別於設於公共屋邨或政府特建綜合大樓內的津助／合約安老院舍，這類私營安老院舍很多都設於商業或住宅樓宇內，地方空間相對較小，租金卻較為高昂。根據社署的記錄，許多這類安老院舍只達到法定最低要求，情況如下：

(a) ***空間規定：*** 在這些安老院舍中，91 間 (21%) 為每名住客提供的樓面淨面積為超過 8 平方米 (最大為 24 平方米)，333 間 (79%) 為每名住客提供的樓面淨面積則由“6.5 至 8.0 平方米”不等。雖然這些安老院舍都達到“6.5 平方米”的最低法定水平，但與津助／合約安老院舍的“16 至 18 平方米”或提供“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍的“8 至 9.5 平方米”相比，則仍遠遠有所不及 (見附錄 D)；及

(b) ***人手規定：*** 這些安老院舍許多僅符合法定最低人手規定。例如，《安老院規例》規定：

— 除非有保健員在場，否則在上午 7 時至下午 6 時的期間，每 60 名住客須有 1 名護士 (不足 60 人作 60 人論)；或

— 除非有護士在場，否則在上午 7 時至下午 6 時的期間，每 30 名住客須有 1 名保健員 (不足 30 人作 30 人論)。

根據各安老院舍向社署提交的報表，這 424 間安老院舍合共只聘請了 61 名護士和 1 085 名保健員，顯示：

— 這些安老院舍大部分都沒有聘請護士，因為《安老院條例》對此並無強制規定；及

— 每間安老院舍平均只為每 30 名住客聘請 1.05 名保健員 (1 085 × 30 ÷ 31 000)，僅符合安老院舍內“每 30 名住客須有 1 名保健員”的法定最低要求。

儘管社會對資助宿位需求殷切，但許多私營安老院舍的空置率仍偏高。

4.11 審計署同時留意到，私營安老院舍獲發較多有關不符合發牌規定的警告信。舉例來說，在 2013–14 年度，在社署發出的 351 封警告信中，有 284 封 (81%) 是發給私營安老院舍的，即使這類院舍僅佔安老院舍總數的 57% (424 ÷ 748 × 100%)。

4.12 二零一四年十月，社署向審計署表示已透過“改善買位計劃”提升私營安老院舍的質素標準。為優化“改善買位計劃”，該署採取了以下措施：

(a) 由 2011–12 年度開始，向私營安老院舍購買的宿位只限於甲一級宿位；

(b) 由 2011–12 年度開始，提高甲一級宿位的資助額，以提供物理治療服務；

(c) 分別在二零一二和二零一四年進行了兩輪工作，把甲二級宿位提升為甲一級宿位；及

(d) 在 2014–15 年度，提高所有“改善買位計劃”宿位的單位資助額，以加強這些安老院舍所提供的照顧和支援服務。

4.13 《安老院條例》旨在確保安老院舍的長者住客所獲得的服務達到可接納的標準，令他們在體格、情緒和社交方面均有所裨益 (見第 1.16 段)。社署也已根據該條例發出《安老院實務守則》，確保持牌安老院舍的處所、設計、人手、經營及管理等符合發牌規定，而且具備所需資源照顧住客的護理需要，能為他們提供安全衞生的生活環境。雖然社署已推行多項措施以提升安老院舍的服務質素，包括提高津助／合約安老院舍和參加買位計劃的安老院舍的服務標準，以及在二零一三年發出最新的安老院實務守則，但審計署留意到，《安老院條例》所訂的法定最低要求 (例如空間和人手規定) 在過去 18 年未曾作出修訂。

4.14 眾所周知，租金高昂和人手不足是許多這類私營安老院舍所面對的兩大問題，要解決殊非容易。這或可解釋了儘管申訴專員公署曾在二零一二年三月建議社署適時和定期檢討有關法例 (尤其是關於安老院舍的法定最低要求)，但當局在提高《安老院條例》所訂的最低要求方面卻一直步伐緩慢。在二零一二年十月就跟進申訴專員建議事項所作的工作進度報告中，社署表示已不時檢討有關法定最低要求，而任何對該條例作出主要修訂的建議都必須要有充分理據，並獲有關各方和市民大眾的支持。

4.15 審計署雖然得悉社署會不斷檢討該條例，但也特別關注到安老院舍行業人手嚴重不足的問題。當局在較近期推出了一項措施，容許參加“改善買位計劃”的私營安老院舍自二零一四年四月起聘用輸入護理員，為入住非資助宿位的長者提供服務。這項措施可助紓緩行業人手不足的問題。不過，當局須就個別的輸入護理員申請個案徵詢勞工顧問委員會 (註 44) 的意見。隨着長期護理服務的需求日益殷切，政府有需要審慎檢討如何從根源着手來解決問題。

註 44： *由勞工處處長擔任主席的勞工顧問委員會屬非法定組織，負責就勞工事宜向勞工處處長提供意見。*

很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍

4.16　一如較早前所述，在 26 000 個資助宿位中，有 30% 是透過兩項買位計劃提供，即“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”，後者仍然以非常細小的規模推行 (見第 4.2(c) 及 (e)(i) 段)。當局表示，“改善買位計劃”(或一九九八年前的“買位計劃”) 除了增加資助護理安老院宿位的供應外，也有助提高私營安老院舍的質素，原因是私營安老院舍一旦參加計劃，整間院舍都須達到同一標準。截至二零一四年三月底，全港有 7 660 個“改善買位計劃”宿位，其中 4 090 個為甲一級宿位，3 570 個為甲二級宿位 (註 45)。在 2013–14 年度，入住“改善買位計劃”宿位的個案佔入住宿位個案總數的 45%。

4.17　雖然“改善買位計劃”宿位已訂立較高的質素標準 (見第 4.7 及 4.10 段)，但仍未能與津助或合約安老院舍看齊 (見第 4.7 段及附錄 D)。可能因為這樣，在中央輪候冊上表示願意入住“改善買位計劃”宿位的申請人的比率，由二零零九年三月底的 7%，降至二零一四年三月底的 5%，而“改善買位計劃”宿位的輪候時間則為七個月，遠比津助／合約安老院舍宿位的輪候時間為短 (見第 2.17(b) 段)。

4.18　雖然參加“改善買位計劃”的安老院舍的甲一級和甲二級宿位在 2013–14 年度的整體入住率分別達 95% 和 91%，但審計署留意到，在這些院舍中，有 13 間 (即 121 間院舍的 11%) 的入住率偏低 (在 80% 以下)， 有三間更低於 50%(低至 32%)。在 2012–13 和 2013–14 兩個財政年度，在 7 660 個政府買入的“改善買位計劃”宿位中，約有 550 至 590 個一直空置，這表示政府每年所支付的約 5,000 萬元，沒有取得良好效益。

4.19　審計署也留意到下列各項可能影響了計劃的成效：

(a) ***在二零一二年四月開始推出的減少買位機制 (見第 2.30(b) 段)：*** 為處理“改善買位計劃”宿位的空置問題，社署在二零一二年四月開始推出減少買位機制。在這個機制下，所有在二零一二年四月已提供“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍，在二零一二年四月至二零一四年三月的兩年買位協議期內，其平均入住率必須達到 92%。如實際平均入住率低於 92%，則在隨後的兩年買位協議期內 (即由

註 45：*在 2013–14 年度，政府在市區甲一級和甲二級宿位方面的開支分別為每個宿位每月 8,800 元和 6,600 元，而在新界區甲一級和甲二級宿位方面的開支則分別為每個宿位每月 8,000 元和 6,000 元。*

二零一四年四月至二零一六年三月)，當局會按比例減少向有關院舍購買的宿位數目。在減少買位機制下，當局共減少購買 143 個“改善買位計劃”宿位，涉及 25 間安老院舍。不過，審計署留意到仍有進一步改善的地方。例如，在二零一四年四月前，某安老院舍獲當局買入 190 個“改善買位計劃”宿位，但自二零一四年四月起，該院舍獲當局買入的“改善買位計劃”宿位已減至 175 個。儘管如此，審計署留意到，在二零一四年六月前的三個月內，該院舍仍分別有 33、35 和 41 個空置宿位，佔 175 個購買宿位的 19% 至 23%。二零一四年九月，社署告知審計署，在現行兩年服務協議下，上述減少買位機制一直為該署採用。社署會密切監察“改善買位計劃”宿位的入住情況，務求使公共資源用得其所；

(b) ***把空置的“改善買位計劃”宿位用作提供住宿暫託服務：*** 二零一二年三月，社署推出一項措施，把空置的“改善買位計劃”宿位用作提供長者住宿暫託服務 (註 46)。但審計署發現，就空置的“改善買位計劃”宿位而言，用作提供該類服務的宿位所佔比率不高。在 2013–14 年度，經呈報的暫託服務個案只有 486 宗，每宗個案的入住期間由 1 日至 85 日不等。這類用作提供住宿暫託服務的宿位只佔期內空置的“改善買位計劃”宿位總數的 6%。當局或須加強推廣有關措施；及

(c) ***有需要檢討“50% 上限”的規定 (見第 2.26(b)(iii) 段)：*** 據社署表示，這個“50% 上限”的規定於二零零三年訂立，既可讓參加計劃的私營安老院舍在同一院舍內經營非資助宿位業務，又可讓更多院舍參加“改善買位計劃”，從而盡量提升私營安老院舍的服務標準。個案二的例子說明，一如前文所述，鑑於中央輪候冊上申請人的輪候時間很長，當局或有需要不時檢討“50% 上限”的規定。

註 46：*住宿暫託服務專為在社區生活並需要一定程度個人照顧的長者提供臨時或短暫的住宿照顧。這項服務旨在紓減長者家人或親屬等主要護老者長期照顧長者的壓力，並讓他們可短暫歇息。*

個案二

1. 社署向某間設有 430 個宿位的安老院舍 (安老院舍 4) 購買半數 (即 215 個) 宿位。截至二零一四年三月三十一日，安老院舍 4 的所有“改善買位計劃”宿位都已住滿，但 20 個非資助宿位則仍然空置。

2. 根據中央輪候冊截至二零一四年三月的資料，有 37 名長者表明希望入住該安老院舍。該 37 名長者年齡由 64 歲至 101 歲，已經輪候了 2 至 15 個月不等。

3. 儘管安老院舍 4 有空置的非資助宿位，但基於“50% 上限”的規定，社署不能向該安老院舍增購宿位。

資料來源：社署的記錄

4.20 社署在二零一四年十月向審計署表示：

(a) “改善買位計劃”旨在提升私營安老院舍的服務標準和縮短長者輪候資助護理安老院宿位的時間。在應付中央輪候冊上長者的住宿照顧服務需求方面，“改善買位計劃”宿位仍然十分重要；

(b) 該署正努力敦促參加“改善買位計劃”的私營安老院舍提升入住率，確保公共資源得以善用 (見下文 (c) 段)。截至二零一四年三月底，中央輪候冊上雖然只有 5% 的申請人選擇入住“改善買位計劃”宿位 (見第 4.17 段)，但在 2013–14 年度所有入住院舍個案中，入住“改善買位計劃”宿位的個案卻佔 45%；及

(c) 社署推行不同措施，包括在 2014–15 年度提高“改善買位計劃”宿位的買位價格，以及在 2012–13 和 2014–15 年度把現有的甲二級宿位提升為甲一級宿位，以期增加“改善買位計劃”對院舍經營者和申請長者的吸引力。雖然社署正努力敦促設有“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍提高入住率，但該署認為撤銷於第 4.19(c) 段提及的“50% 上限”規定仍屬言之過早，並會在探討長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的日後發展時一併研究此事。安老事務委員會現正研究這項試驗計劃是否可行 (見第 5.2(b)(ii) 及 5.5 段)。

審計署察悉社署於上文 (c) 段的意見，並認為社署有需要繼續定期檢討“50% 上限”的規定。

在受大廈公契管轄的處所經營安老院舍

4.21　本港大部分的安老院舍都屬私營院舍 (見第 4.2(c) 及 (d) 段)。當局在二零零三年六月向立法會表示，許多私營安老院舍都是座落於屬共同業權物業及受大廈公契管轄的商業或住宅樓宇。

4.22　地政總署已根據安老事務委員會的意見，由二零零一年二月，起明文規定最低三層可獲准作商業用途的新住宅發展物業的大廈公契不得禁止設立安老院舍。二零零三年六月，當局告知立法會一項高等法院裁決，即某大廈的業主立案法團獲法院根據大廈公契的一項條文頒發禁制令，禁止有關的經營者使用大廈處所營辦安老院舍。在這宗法院案件中，法官裁定該安老院舍是包括在有關大廈公契所訂明“旅館”一詞的涵義範圍內。鑑於上述法院案件，當局告知立法會，在長遠目標方面，安老院舍最好設於特建處所內經營。在另一宗個案中，一間設於某處所的安老院舍在轉手時就大廈公契引起法律衝突。社署就此個案在二零一二年進一步取得法律意見，認為執行大廈公契規定不屬於《安老院條例》的宗旨之一，即使有證據顯示有人明顯違反大廈公契，社署也沒有法律責任拒絕安老院舍牌照的申請。

4.23　審計署留意到，政府另一部門 (即民政事務總署) 也就在受大廈公契管轄的樓宇內經營旅館事宜實施大致相若的發牌制度。旅館業監督在處理有關在受大廈公契管轄的樓宇內經營旅館的牌照申請時，並沒有獲相關法例授權考慮旅館的經營是否符合公契條款。但由二零一四年四月起，民政事務總署牌照事務處實施通報系統，發信給有關的業主立案法團、居民組織及／或有關大廈的物業管理公司，讓他們有足夠時間考慮會否就任何違反大廈公契的情況採取法律行動。牌照事務處在批出牌照申請前，會再發信給有關各方。與此同時，當局也正在檢討旅館發牌規定的相關法例。

4.24　鑑於第 4.23 段所述有關“旅館”方面的較新發展，審計署認為，社署有需要聯同勞福局密切留意現行的安老院舍發牌規定，並於適當的時候評估“旅館”的發展可能對安老院舍帶來的影響。在回應時，社署表示安老院舍在業務性質、服務對象、鄰里接受程度和服務使用者流動率等方面，與旅館大不相同，而且安老院舍須受另一法例 (即《安老院條例》) 和另一發牌制度規管。根據社署資料，在過去三年，無紀錄顯示有安老院舍因大廈公契引起的衝突而倒閉。儘管如此，社署表示會密切留意“旅館”的發展，以及民政事務總署對《旅館業條例》(第 349 章) 有關大廈公契部分的檢討結果和可能作出的立法修訂，

並會在適當的時候就監管安老院舍的法律架構和發牌制度評估有關發展可能對安老院舍帶來的影響。

批出土地和給予地價優惠作安老院舍用途

私人協約批地

4.25　政府可以象徵式地價向非政府機構批出土地，以作福利用途。根據社署的記錄，約有 50 幅土地已透過私人協約方式批予非政府機構營辦津助及／或自負盈虧安老院舍 (見第 4.2(a) 及 (e) 段)。審計署審查了數宗這類私人協約批地個案，並發現在兩宗個案中，社署沒有行使私人協約批地協議訂明的權利，提名長者入住設於有關土地上的安老院舍 (註 47)。就這兩宗私人協約批地個案而言，社署可按照其與承批人議定的名額提名長者入住有關院舍。該兩間安老院舍均為自負盈虧院舍，沒有提供資助宿位 (例子載於個案三)。

註 47： *在其中一宗私人協約批地個案中，有證據顯示有關安老院舍曾在一九九六年之前安排少數由社署提名的長者入住，但社署並沒有按照批地條件與承批人議定有關名額。*

個案三

1. 二零零五年一月，當局收取象徵式地價，以私人協約方式批出一幅偏遠土地，用以經營一所非牟利安老院舍 (安老院舍 5)。安老院舍 5 已在二零零七年八月啓用。私人協約批地協議訂明的規定之一，是社署有權根據經由或將由社會福利署署長與承批人雙方議定的入住準則和名額，提名長者入住安老院舍，而院方須安排獲提名的長者入住院舍。

2. 根據社署的記錄，安老院舍 5 為自負盈虧院舍，提供 88 個非資助宿位。然而，審計署發現，並無記錄顯示社署已與承批人議定提名入住該院舍的名額。

3. 根據社署的記錄，安老院舍 5 在 2009–10 至 2013–14 五個財政年度的入住率，只有 61% 至 68%。

4. 二零一四年九月，社署告知審計署，由於安老院舍 5 提供的住宿照顧服務宿位全部都是非資助宿位，社署並沒有行使權力提名長者入住該安老院舍。

審計署的意見

5. 鑑於該幅用地是以象徵式地價批出，安老院舍 5 空置率達 30% 的情況令人關注。政府正面對資助宿位嚴重不足的問題 (一如第 2 部分所述)，社署亦應探討如何善用有關土地以增加資助宿位，並與承批人議定提供予政府的宿位名額。

資料來源：社署的記錄

4.26 根據審查結果，社署有需要檢視所有私人協約批地個案，以確定是否有類似情況，即社署並沒有行使權力提名長者入住安老院舍，以及應該與承批人共同探討如何善用有關的私人協約批地，包括但不限於使用該等土地提供額外的宿位及其他安老設施。

4.27 二零一四年九月，社署告知審計署，對於有關在私人協約批地上營運的福利設施是否令人滿意這一點，社署並無忽視，而且還一直在研究制訂改善機制，以加強監察非政府機構 (包括但不限於經營安老院舍者) 所持有的私人協約批地。

“地價優惠計劃”

4.28　為鼓勵發展商在新私人發展物業內提供安老院舍，當局在二零零三年七月推出“地價優惠計劃”。根據這項計劃，只要發展商符合在提供安老院舍院址方面的若干條件 (例如總樓面面積以 5 400 平方米為上限)，在評估各類土地交易 (例如契約修訂、換地及私人協約方式批地) 的地價時，有關合資格的安老院舍院址可獲豁免計算在內。

4.29　計劃首次推出時，當局承諾會不時檢討計劃，並在適當時評估計劃的成效。當時計劃下的首間安老院舍預計於 2006–07 年度啓用。然而，審計署發現，雖然計劃自推出至今已有十年，但截至二零一四年六月，該計劃下並沒有任何安老院舍投入服務。當局只收到三份申請，地政總署則只批出一份，而有關安老院舍應在土地契約簽訂日期起計的 54 個月內 (即二零一七年年中前) 投入運作。沒有證據顯示社署曾進行任何檢討，以評估計劃的成效和改善計劃的運作。二零一四年十月，社署表示擬檢討該計劃。

巡查安老院舍

4.30　根據《安老院條例》，所有安老院舍 (見第 4.5 段) 都必須妥為領有牌照，並須符合以下方面的發牌規定：安老院舍的管理和人手、設施和設備、處所的位置、結構及設計，以及建築物安全、防火措施、保健和衞生情況等。該條例也授權社署監察安老院舍。社署可以巡查院舍、指令院舍採取糾正措施，並在出現以下情況時，命令院舍停止經營：如所僱用的人士並非經營或管理院舍的適當人士、院舍的處所不適合作有關用途、處所不符合任何規定，或院舍的經營方式有違公眾利益。

4.31　社署轄下設有安老院牌照事務處 (牌照處)，專責處理安老院舍的牌照／續牌申請，並持續監管安老院舍的運作，以及為安老院舍的經營者提供指導及意見，確保安老院舍能持續符合《安老院條例》、《安老院規例》及《安老院實務守則》所訂明的發牌規定 (見第 1.16 段)。牌照處有四支由 41 名員工 (包括借調自屋宇署和消防處的人員) 組成的專業督察隊伍，就屋宇安全、消防安全、保健衞生及社會工作等範疇執行巡查工作。

4.32　牌照處每年突擊巡查每間安老院舍數次，並採用了風險評估方法來執行有關巡查，即按個別安老院舍的風險級別調整巡查次數，以便更密切監察高風

險的安老院舍 (例如增加巡查這類安老院舍的次數)。倘若在巡查時發現違規情況，牌照處會要求有關安老院舍作出糾正，並會視乎違規的嚴重程度，向違規的安老院舍發出勸諭／警告信或根據《安老院條例》要求院舍採取糾正措施的指示；在有需要時，牌照處會採取檢控行動。在 2009–10 至 2013–14 五個年度，共有 35 間安老院舍被成功檢控，涉及共 46 項違規事項。在該 46 項違規事項中，29 項 (63%) 涉及違反有關聘用員工的規定，13 項 (28%) 則涉及違反有關保健事宜的規定 (例如藥物管理和使用約束物)。

審查結果

4.33 ***未能經常達到巡查目標*** 例如：

(a) 牌照處就建築物安全方面訂立巡查目標，大約每年一次到每間安老院舍進行巡查 (即就處所的結構和設計及建築物安全等事宜進行巡查)。在二零一一年一月至二零一四年三月的 39 個月內，牌照處進行了約 2 300 次這類巡查。平均而言，牌照處能達到所訂目標，即在這段期間曾三次到每間安老院舍進行巡查。對於一些需要留意的安老院舍，牌照處進行了超過三次 (最多達七次) 巡查。然而，審計署留意到，在該 39 個月內，有 84 間安老院舍只被巡查兩次，有七間更只被巡查一次；

(b) 牌照處就消防安全方面訂立巡查目標，大約每年一次到每間安老院舍進行巡查 (即就防火措施事宜進行巡查)。在二零一一年一月至二零一四年三月的 39 個月內，牌照處進行了約 2 600 次這類巡查。平均而言，牌照處能達到所訂目標，即在這 39 個月內曾三次到每間安老院舍進行巡查。對於一些需要留意的安老院舍，牌照處進行了超過三次 (最多達八次) 巡查。然而，審計署留意到，在該 39 個月內，有 72 間安老院舍只被巡查兩次，有三間更只被巡查一次；及

(c) 牌照處訂立巡查目標，每年一次在非辦公時間內到每間私營安老院舍進行巡查。在 2013–14 年度，牌照處進行了 582 次這類巡查。平均而言，牌照處能達到所訂目標。然而，審計署留意到，年內有 132 間私營安老院舍沒有在非辦公時間內被巡查。

二零一四年十月，社署向審計署表示採用風險評估方法來執行安老院舍巡查工作，並會優先處理投訴事宜。社署同意，雖然建築物安全和消防安全方面的巡

查次數和在非辦公時間內進行的巡查次數平均都超逾所訂目標，但對各院舍進行的巡查次數卻分配不均。社署承諾致力改善這個情況，平均分配對各院舍進行的巡查次數，並因應個別院舍的風險級別和其他運作需要，更有效地對個別院舍進行周年巡查，以及達到各項巡查目標。

4.34 ***沒有適時到較高風險的安老院舍進行跟進巡查*** 牌照處在巡查安老院舍後，會根據所發現的違規事項的數目和性質來評定院舍的風險級別。安老院舍的風險級別可分為高、中或一般。院舍如嚴重違規，例如其員工聘用安排違反發牌規定或特別護理程序欠佳，會被評定屬高風險級別。如安老院舍被牌照處評定屬中或高風險級別，巡查次數便會增加，以確保違規事項得以適時糾正。此外，社署會向被評定屬高風險級別的安老院舍發出警告信，正式要求他們糾正違規事項，其後再到院舍進行突擊巡查以作跟進。安老院舍必須作出糾正，並隨時接受牌照處的跟進巡查。如在跟進巡查時再發現違規情況，牌照處會視乎情況把行動升級，包括提出檢控。

4.35 審計署審查了牌照處在 2013–14 年度到高風險安老院舍進行跟進巡查的記錄，並發現：

(a) 有 34 間安老院舍被評定屬高風險級別；

(b) 其中只有 10 宗 (29%) 的跟進巡查是在目標時限內進行；及

(c) 其餘 24 宗 (71%) 的跟進巡查是在目標時限過後一至三個月才進行。

社署承諾日後會致力在目標時限內進行跟進巡查。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分檢視政府較近期就長期護理服務採取的措施，並指出將面對的挑戰，以及載述審計署就未來路向提出的建議。

政府較近期採取的措施

5.2　每年，當局都會投放大量公共資源，為長者提供資助長期護理服務。為應付人口老化和日益增加的資助長期護理服務需求，政府近年推出了各項不同的措施，詳情如下：

(a) 在二零一三年九月推出一項特別計劃，邀請社福界非政府機構提交建議書，透過原址擴建或重建，更好地善用其擁有的土地來提供福利設施，包括安老設施 (見第 1.15 及 2.27 段)。政府承諾會資助特別計劃下各個可行項目的非經常費用；

(b) 一如第 1.18 段所述，委託安老事務委員會：

(i) 在兩年內籌劃“安老服務計劃方案”；及

(ii) 就推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃進行可行性研究。政府為此已預留 8 億元，以支付在 2015–16 至 2017–18 三個年度內分三期合共推出 3 000 張長者院舍住宿照顧服務券的費用；

(c) 在二零一四年年中推行“廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃”，在兩間位於廣東省並由香港非政府機構營辦的安老院舍提供約 400 個住宿照顧服務宿位。該計劃旨在讓中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位的長者在“改善買位計劃”以外有多一個選擇；

(d) 在 2014–15 年度預算中撥款 1.72 億元，在“改善家居及社區照顧服務”計劃下，額外新增 1 500 個家居為本的社區照顧服務名額，以配合現有的 5 600 個“改善家居及社區照顧服務”名額；及

(e) 一如《二零一四年施政報告》所公布，勞福局會在護養院宿位方面增撥資源，以提供持續照顧服務。

將面對的挑戰

5.3　基於人口老化和需求日增，輪候人數和輪候時間不斷增加。儘管近年當局致力處理這些問題，但審計署留意到，政府為長者提供資助長期護理服務方面，將面對以下種種挑戰：

(a) 有需要增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務的名額，以應付日益增長的需求 (特別是不斷增加的輪候人數和輪候時間)；

(b) 有需要加強社區照顧服務，鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍；

(c) 有需要在資助社區照顧服務和住宿照顧服務名額的供應、配對和編配方面提升效率，並減少浪費情況；

(d) 有需要處理安老院舍行業人手嚴重不足的問題 (見第 4.15 段)；

(e) 有需要提升私營安老院舍 (大部分住宿照顧服務宿位由這類院舍提供) 的服務標準和質素，並善用私人市場的剩餘宿位名額 (見第 2.28 及 4.10 段)；

(f) 有需要汲取推行“長者社區照顧服務券試驗計劃” 的經驗 (見第 3.22 段)，並探討推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性 (見第 5.2(b)(ii) 段)；

(g) 有需要制訂長遠策略， 並考慮妥善整合“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”及其他現行的試驗／有時限的計劃，藉此提供更完善和更整合的社區照顧服務，從而切合長者的真正需要 (見第 3.27 段)；

(h) 有需要適時有效地推行各項政府近期推出的措施 (見第 5.2 段)，以便達到預期目標 (另見第 5.4 至 5.8 段)；及

(i) 有需要提升長期護理服務編配系統，以便有效地支援按中央輪候冊為長期護理服務進行登記和編配 (見第 5.9 段)。

5.4　***“廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃” (見第 5.2(c) 段)***　在廣東推出這項試驗計劃，旨在為選擇在內地養老的長者提供另一個選擇。按兩間安老院舍可提供約 400 個住宿照顧服務宿位計算，估計該計劃每年所涉及的經常開支為 3,264 萬元。計劃在二零一四年六月底推出後，社署發出了 7 000 封邀請信。

據社署表示，當局已清楚留意到長者及其家人可能產生的疑慮，另在為計劃設計服務組合時，亦已特別注意有關提供醫療服務的安排。

5.5 ***"長者社區照顧服務券試驗計劃"和長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃(見第 3.16 及 5.2(b)(ii) 段)*** 當局自二零一三年九月起推出"長者社區照顧服務券試驗計劃"，對象為居於選定地區 (18 區中的 10 個地區) 的中央輪候冊上合資格體弱長者。計劃有助測試採用"錢跟人走"這項嶄新資助模式的可行性，由政府以服務券形式向服務使用者 (而非服務提供者) 直接提供資助。社署會因應個案分類研究和第一階段計劃評估的結果 (見第 3.22 段) 優化這項計劃，並在兩年內推出第二階段計劃。推行"長者社區照顧服務券試驗計劃"所得的經驗，也有利於當局着手推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃，安老事務委員會正進行後者的可行性研究。不過，當局有需要注意住宿照顧服務與社區照顧服務兩者的特點各有不同。

5.6 ***"私人土地作福利用途特別計劃"(見第 5.2(a) 段)*** 勞福局在二零一四年二月告知立法會，指非政府福利機構對這項特別計劃反應熱烈。該局收到約 40 間非政府福利機構提交的初步建議，涉及超過 60 個原址擴建、重建或發展項目。當局表示，根據非政府機構申請人的粗略估計，如所有接獲的建議都能順利推行，最多可增設約 9 000 個住宿照顧服務和社區照顧服務名額。審計署對特別計劃表示歡迎，如計劃順利推行，可大大紓緩服務需求的壓力和縮短輪候時間。然而，當局在推行計劃時須面對各項挑戰，例如計劃要推行一段時間方見成效。一如當局在二零一四年二月告知立法會財委會，由於完成必要的發展和規劃程序 (例如修訂分區計劃大綱圖、取得規劃許可或修訂契約) 需時，有關項目可能需要數年或更長時間推行，故當局須密切監察有關情況，並有需要制訂指引，以方便非政府福利機構在獎券基金資助的特別計劃下推行項目，包括如何與政府各部門聯絡和使有關土地得以地盡其用。

5.7 ***在 11 幅預留用地上興建合約安老院舍 (見第 2.26(a) 段)*** 在 11 幅預留用地上興建合約安老院舍，同樣要面對上述特別計劃所遇到的困難。鑑於過往設置合約安老院舍及安排院舍投入運作需時甚久，如何確保新的合約安老院舍能適時設置、盡快投入運作和得以善用，都是當局要面對的挑戰。

5.8 ***加強長期護理服務基礎建設的計劃*** 一如第 2.21(a) 段所述，當局已在二零一三年委託本地一所大學推行為期三年的計劃，以檢討和更新護理需要評估工具，並為長期護理服務制訂更完善的服務配對、評估和協調機制，從而加強長期護理服務的基礎建設。

5.9 ***長期護理服務編配電腦系統逾期重新開發*** 現有的長期護理服務編配電腦系統在二零零三年推出，支援為長者長期護理服務進行登記和編配。系統的使用者包括社署轄下五個分區統評管理辦事處、勞福局和醫管局。雖然這個系統具有關鍵功能，但運作效率和效益未如人意。有關的硬件和系統軟件都已過時，而處理申請的工作流程則頗為複雜 (註 48)。當局有迫切需要重新開發這個電腦系統 (例如網上系統)，以便更有效地支援按中央輪候冊為長期護理服務進行登記和編配 (註 49)。二零一四年十月，社署表示已在二零一二年三月完成有關重新開發系統的可行性研究，並會在二零一四年十一月展開重新開發系統的工作。

審計署的建議和當局的回應

第 2 部分：日益增加的資助長期護理服務需求

5.10 審計署*建議* 社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

(a) 繼續致力增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務的名額，以應付對長期護理服務日增的需求、 減少輪候人數和縮短輪候時間 (見第 2.12 至 2.15 及 2.17 段)；

(b) 繼續更有效地規劃各區提供的社區照顧服務 (見第 2.15 段)；

(c) 在社署網站發布社區照顧服務的輪候資料 (見第 2.16 段)；

(d) 在向立法會匯報輪候資料及／或把資料上載到社署網站時，披露所採用的輪候人數和輪候時間計算方法，包括適當地披露中央輪候冊上 "非活躍" 個案數目 (見第 2.18(a) 段)，以及在規劃服務時須對這類申請狀況被列作 "非活躍" 個案予以適當考慮 (見第 2.18(a)(iii) 段)；

(e) 備存妥善記錄以記載所採用的輪候時間計算方法，並適當地披露對有關計算方法曾作出的修訂 (見第 2.18(c) 段)；

註 48：*例如，社署轄下五個分區統評管理辦事處須根據負責工作員、院舍／服務經營者、非政府機構和醫管局交來的申請個案／資料，以人手把大量數據輸入電腦系統，並須以文件方式 (例如透過傳真) 與各方通訊。*

註 49：*社署在二零一三年二月獲批撥款 970 萬元，用以重新開發長期護理服務編配電腦系統。該系統原定在二零一四年十二月投入運作，但在較近期已推遲到二零一六年年初才投入運作。*

(f) 因應審計署就社署評估機制成效方面所指出的多個不足之處，檢討和優化社署的護理需要評估程序 (見第 2.22 段)；

(g) 探討是否可在日後的標書／合約中適當地彈性調整資助與非資助宿位的比率，並採取措施確保個別合約安老院舍的宿位得以善用 (見第 2.26(a)(ii) 段)；及

(h) 處理第 2.30 至 2.60 段所述的多個不足之處，盡量使現時有限的資助住宿照顧服務宿位得以善用，包括需要：

(i) 透過善用宿位和盡量減少空置宿位，以提高“改善買位計劃”的成效 (見第 2.30(a) 及 (b) 段)；

(ii) 探討如何優化有關編配、配對和入住有限的住宿照顧服務宿位的程序，盡量縮短所需時間，包括施加適當制衡以助進行有效的監察 (見第 2.34 及 2.35 段)；

(iii) 更積極主動聯絡非政府機構，要求他們把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者，並審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配 (見第 2.50 段)；

(iv) 採取措施以跟進現時有限而空置率達 11% 的療養院護理單位宿位，並與衞生署署長緊密合作，檢討如何採取權宜措施，有效地使用津助安老院舍的療養院護理單位宿位，以應付長者對療養宿位的殷切需求 (見第 2.54 及 2.59 段)；及

(v) 就社署於二零零四年建議在非醫院環境下為長者提供療養服務一事，向立法會匯報有關進展 (見第 2.60 段)；

5.11 ***當局的回應*** 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。此外，她表示：

(a) 當局留意到，香港的人口不斷老化，長者對社區照顧服務和住宿照顧服務的需求快速增長。政府已致力增加社區照顧服務和住宿照顧服務的名額；

社區照顧服務：

(b) 在過去五年 (即 2009–10 至 2013–14 年度)，服務名額增加了 35% (見第 2.12(a) 段)。在二零一三年九月推出的“長者社區照顧服務券試驗計劃”提供了 1 200 個社區照顧服務名額，並吸引了不同類型

的服務提供者進入市場，進一步增加社區照顧服務量。社署現正計劃在二零一五年九月前推行第二階段試驗計劃，目標是為更多體弱長者提供服務。該署也計劃在 2014–15 年度，新增 1 500 個“改善家居及社區照顧服務”名額；

(c) 社署會繼續有效地規劃各區提供的社區照顧服務。該署已採取多項措施，增加各區提供的社區照顧服務名額，以應付殷切的服務需求，包括：

(i) 在二零一二年作出彈性安排，容許兩間新設的長者日間護理中心提供跨區服務 (見第 2.15(a) 段)；

(ii) 在二零一三年九月推出的第一階段“長者社區照顧服務券試驗計劃”下，容許選定地區的認可服務提供者為跨區服務券使用者提供服務；及

(iii) 在二零一四年三月更改合約條款時，為三個“改善家居及社區照顧服務”區域隊伍重新分配服務名額 (見第 2.15(b) 段)，並在 2014–15 年度，因應各區不同的需求分配新增的 1 500 個“改善家居及社區照顧服務”名額 (見第 2.13 段)；

(d) 社署已預留多幅發展用地，包括一些位於服務需求殷切的地區的用地，以設立新的長者日間護理中心／單位；

(e) 社署計劃在二零一四年十一月前，把日間護理和家居照顧服務的平均輪候時間及輪候個案數目等資料上載到其網站；

住宿照顧服務：

(f) 在二零一二至二零一四年間，增設了超過 1 600 個資助宿位。社署計劃在 2014–15 至 2016–17 年度， 透過新的合約安老院舍增加約 530 個資助宿位 (和約 270 個資助日間護理服務名額)。該署已在 11 個發展項目 (見第 5.7 段) 中預留用地，以興建新的合約安老院舍，提供約 710 個資助宿位 (和約 310 個資助日間護理服務名額)；

(g) 就二零一三年九月推出的特別計劃而言，如所有接獲的建議都能順利推行，該計劃最多可增設約 9 000 個住宿照顧服務和社區照顧服務名額；

(h) 一如《二零一四年施政報告》所公布，安老事務委員會會就推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃進行可行性研究 (見第 5.5 段)。如

屬可行的話，當局會按計劃在三年內推出共 3 000 張院舍住宿照顧服務券；

(i) 在二零一四年六月推出的“廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃”(見第 5.2(c) 段)，為中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位的長者提供多一個選擇，讓他們可選擇入住兩間位於廣東省並由香港非政府機構營辦的安老院舍；

(j) 關於在匯報輪候時間時反映中央輪候冊上的“非活躍”個案數目和處理評估所需的時間，以及在匯報輪候資料時披露所採用的輪候人數和輪候時間計算方法 (見第 2.18 及 5.10(d) 和 (e) 段)，社署認為：

(i) 輪候時間的計算方法在業界眾所周知。為了更妥善匯報輪候資料，社署會提供附註，說明輪候時間的計算方法，包括不把中央輪候冊上的“非活躍”個案計算在內；

(ii) 經廣泛諮詢有關持份者後，當局自二零一二年十一月起把評定為“只適合住宿照顧服務”，但正使用社區照顧服務的長者個案的狀況列為“非活躍”(見第 2.18(a)(i) 至 (iii) 段)，以回應申請長者的訴求。此舉可確保這類申請人日後如有需要使用住宿照顧服務，其申請可於最短時間內獲得處理 (註 50)。當局已就有關諮詢工作和審批過程備存記錄；及

(iii) 對於將進行的長期護理服務編配電腦系統重新開發工作 (見第 5.9 段)，社署會就輪候時間計算方法及系統須產生哪些資料等事宜諮詢持份者，務求使匯報工作和服務規劃更趨完善；

(k) 關於檢討和優化社署的護理需要評估程序 (見第 5.10(f) 段)，社署已在二零一三年七月取得獎券基金撥款，用以委託本地一所大學推行一個為期三年的項目，包括更新評估工具、修訂臨床評估規程，以及更新服務配對決策表，從而改善服務配對安排 (另見第 5.8 段)；

(l) 社署會在即將重新開發的長期護理服務編配系統中推行措施，以監察統評管理辦事處每季匯報隨機質素檢查的工作 (另見第 2.21(c) 段)；

註 50：*當申請狀況列為“活躍”的住宿照顧服務申請人到達其輪候次序時，不時都有機會獲編入“候配名單”。他們如在“候配名單”階段拒絕編配安排，其申請可能會就此結束 (在某些情況下除外)。然而，現時做法是把這類住宿照顧服務申請人在中央輪候冊上的申請狀況改為“非活躍”，他們便不會獲編入“候配名單”，直至他們重新提出將申請狀況改為“活躍”(他們在中央輪候冊上的輪候次序期間不會受影響)。*

(m) 社署會密切監察機構名額宿位的使用情況，並會要求非政府機構把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者。社署也會審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配。社署也表示，把機構名額批予津助安老院舍是一項由來已久的安排，旨在答謝非政府機構當時資助興建和設置安老院舍的非經常費用。當局已停止把機構名額批予在一九九五年後計劃設置的津助安老院舍，並於過去幾年採取措施收回部分機構名額宿位，例如在安老院舍根據轉型計劃開始把宿位轉型後，逐步終止提供安老院和長者宿舍的機構名額宿位 (見第 2.44 段)。再者，如第 2.48 段註 36 所述，批予六間津助護養院作一次過使用的機構名額宿位，也已在這些宿位的長者住客離院後逐步取消；

(n) 一如第 2.57 段所述，在津助安老院舍設立療養院護理單位屬權宜措施，可讓體弱長者在獲醫管局提供療養牀位前，繼續獲得護理服務。社署已於二零一四年四月向所有津助安老院舍和參與“改善買位計劃”的私營安老院舍發出通函，以推廣療養院護理單位服務，並將繼續定期進行這方面的推廣工作。為使療養院護理單位宿位和療養院照顧補助金 (見第 2.53 段) 的申請機制能更妥善地互相配合，並確保療養院護理單位宿位得以善用，社署會研究採取措施，在有療養院護理單位宿位可供使用時，積極主動向經醫管局轄下社區老人評估小組確定有療養服務需要的資助宿位長者住客提供這類宿位，然後才向照顧有關長者的安老院舍發放療養院照顧補助金；及

(o) 有關社署於二零零四年建議在非醫院環境下為長者提供療養服務一事 (見第 2.60 段)，當局會向立法會匯報有關進展。

第 3 部分：社區照顧服務

5.12 **審計署*建議* 社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：**

(a) 加強社署監察現時有限的資助社區照顧服務名額的編配和個案接收安排，並與營辦日間護理／家居照顧服務的非政府機構緊密合作，優化並在有需要時修訂《社署程序手冊》所載的程序 (見第 3.14 段)；

(b) 繼續監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”的成效，注意在計劃推行首年內， 有 27% 使用服務券的長者已退出計劃 (見第 3.20(b) 段)；及

(c) **制訂長遠策略以提供更完善和更整合的社區照顧服務，從而切合選擇居家安老的體弱長者的真正需要，包括有需要探討如何妥善整合“改善家居及社區照顧服務”與“綜合家居照顧服務”(見第 3.25、3.27 及 5.3(g) 段)；**

5.13 ***當局的回應*** 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。她表示：

(a) 會由二零一四年十一月起就社區照顧服務推行類似就住宿照顧服務所採取的措施，以改善社區照顧服務名額的編配、配對和個案接收安排 (見第 2.36 及 3.15 段)；

(b) 社署已委託本地一所大學就“長者社區照顧服務券試驗計劃”進行評估研究，其中會探討服務券持有人退出計劃的原因 (見第 3.21(d) 段)；及

(c) 社署會研究是否可整合“綜合家居照顧服務”與“改善家居及社區照顧服務”，但此事須審慎處理。由於兩項服務的發展過程不同，“綜合家居照顧服務”同時涵蓋普通及體弱個案，而“改善家居及社區照顧服務”則只涵蓋體弱個案。在策劃兩項服務的整合安排時，須仔細研究非體弱個案的照顧需要。

第 4 部分：住宿照顧服務

5.14 **審計署*建議*社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：**

(a) **盡量處理不同類別安老院舍在質素標準方面出現的差異，並特別留意安老院舍行業人手嚴重不足的情況 (見第 4.10 及 4.15 段)；**

(b) **致力提高“改善買位計劃”的成效，並善用“改善買位計劃”宿位，包括定期檢討“50% 上限”的規定 (另見第 5.10(h)(i) 段)；**

(c) **密切留意較近期有關政府規管受大廈公契管轄的旅館的發展，並於適當的時候評估有關發展可能對安老院舍的影響 (見第 4.23 及 4.24 段)；**

(d) **檢視所有作安老院舍用途的私人協約批地個案，以確定是否有類似情況，即社署並沒有行使權力提名長者入住安老院舍，並與承批人共同探討如何善用有關的私人協約批地，包括但不限於使用該等土地提供額外的資助宿位 (見第 4.26 段)；**

(e) **檢討已推出超過十年的“地價優惠計劃”的成效，並探討制訂適當措施，以改善這項計劃 (見第 4.29 段)；及**

(f) **確保達到就個別安老院舍訂立的巡查目標，並更適時地到較高風險的安老院舍進行跟進巡查 (見第 4.33 至 4.35 段)。**

5.15 ***當局的回應*** 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。她表示：

(a) 社署會與相關決策局和部門緊密合作，繼續解決人手不足的問題。就此，當局已採取多項措施來解決問題，包括：

(i) 由食物及衞生局局長擔任主席的醫護人力規劃和專業發展策略檢討督導委員會，現正就本港醫護人力規劃和專業發展進行策略檢討；

(ii) 在大學教育資助委員會支持下，在二零一二至二零一五的三年期內，職業治療、物理治療和護理課程的收生學額都已大幅增加；

(iii) 在二零一三年透過獎券基金推出“先聘用後培訓”先導計劃，招募青年人在安老院舍提供護理服務，並安排他們接受在職培訓，以及由政府資助他們修讀兩年制的兼讀文憑課程；

(iv) 推出一項名為“青年護理服務啓航計劃”的項目，由 2015–16 年度起分期提供共 1 000 個額外名額；

(v) 社署會繼續開辦社福界登記護士訓練課程，以期在未來數年提供超過 900 個學額。社署全數贊助培訓費用，而所有學員都必須簽署承諾書，表示願意在受訓完畢後投身社福界工作，為期最少兩年；及

(vi) 培訓資助計劃透過向非政府機構提供撥款，讓機構資助學生修讀兩年制的職業治療學碩士課程／物理治療學碩士課程。這些學生必須承諾在畢業後立即到資助他們的非政府機構工作，為期不少於連續兩年；

(b) 除了採取第 4.19 及 4.20 段所述的措施以善用“改善買位計劃”宿位外，社署還會繼續推廣各類資助宿位 (包括私營安老院舍的“改善買位計劃”宿位) 提供的住宿暫託服務；

(c) 一如第 4.24 段所述，社署會密切留意當局對《旅館業條例》有關大廈公契部分的檢討結果和可能作出的立法修訂的發展，並會就監管安老院舍的法律架構和發牌制度評估有關發展可能對安老院舍帶來的影響；

(d) 社署一直在研究制訂改善機制，以加強監察非政府機構 (包括但不限於經營安老院舍者) 所持有的私人協約批地；

(e) 社署擬檢討“地價優惠計劃” (見第 4.29 段)；及

(f) 一如第 4.33 及 4.35 所述，社署承諾以風險評估方法，平均分配對各院舍進行的巡查次數，及在目標時限內進行跟進巡查。

第 5 部分：未來路向

5.16 審計署*建議* 社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

(a) 處理第 5.3 至 5.8 段指出的各種挑戰，包括監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”和長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃、私人土地原址擴建或重建作福利用途的特別計劃，以及在 11 幅用地設置合約安老院舍；

(b) 盡早重新開發長期護理服務編配系統，使系統能更有效地支援按中央輪候冊為長期護理服務進行登記和編配 (見第 5.9 段)；及

(c) 繼續不時監察長期護理服務的輪候人數和輪候時間，確保情況沒有轉差。

5.17 審計署也*建議* 勞工及福利局局長在制訂和推行“安老服務計劃方案”時，應採納本審計報告書所載的審查結果和建議。該方案現正由安老事務委員會籌劃 (見第 1.18 段)。

當局的回應

5.18　社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。她表示：

(a) 社署會留意“長者社區照顧服務券試驗計劃”評估研究及長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃顧問研究的結果；

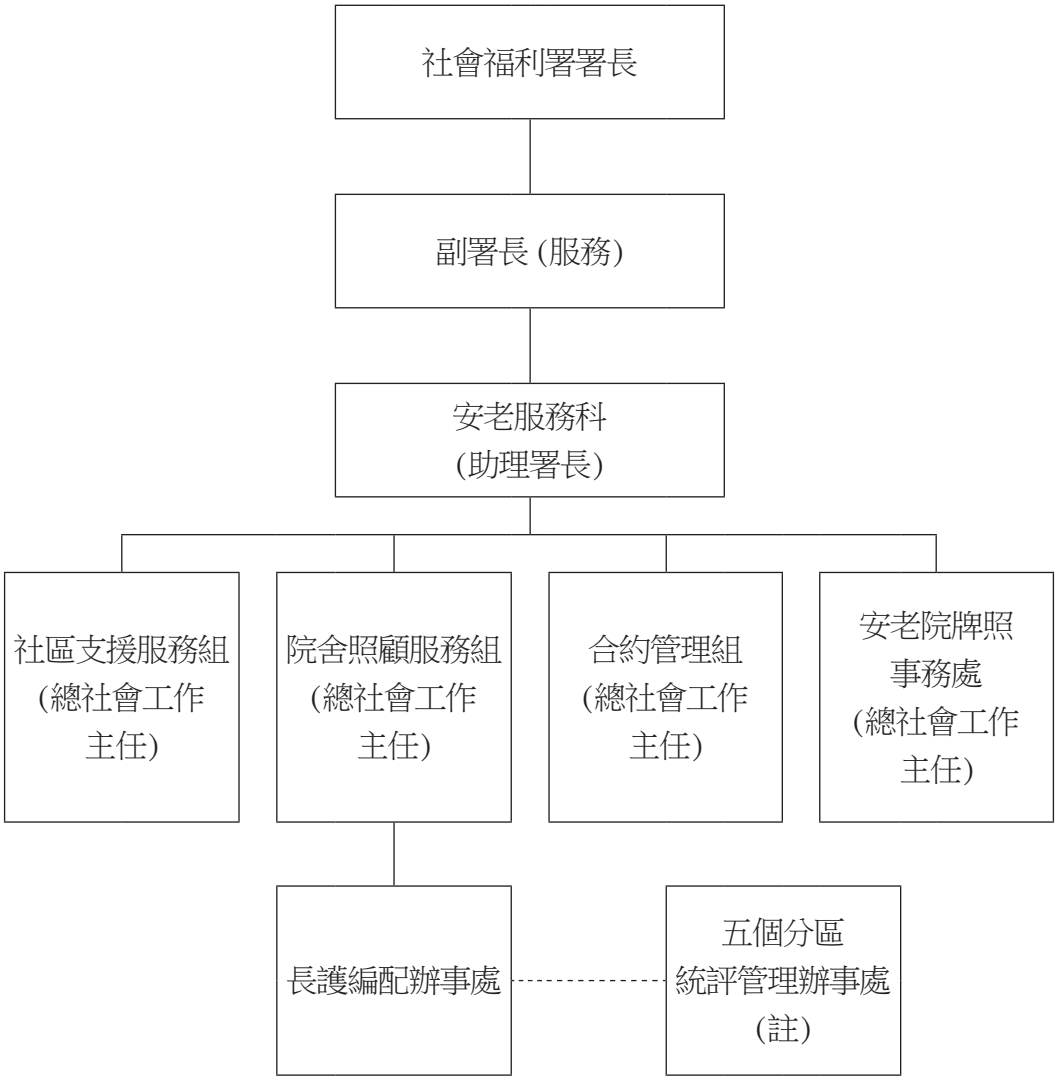
(b) 關於“私人土地作福利用途特別計劃”，社署會繼續與非政府機構申請人及相關部門緊密聯繫，確保土地得以善用，並確保土地的用途符合提供福利設施的要求，以及有關項目可盡快完成；

(c) 社署會致力精簡工序，讓新的合約安老院舍 (見第 5.7 段) 可盡快投入運作；及

(d) 長期護理服務編配電腦系統重新開發工作已定於二零一四年十一月展開，會作出的改善包括妥善追查和記錄經遞交的表格、透過電子方式傳遞表格，以及改善工作流程，確保符合程序手冊和作業守則中有關處理申請及編配服務的規定。

5.19　關於第 5.17 段所載的審計署建議，勞工及福利局局長表示，安老事務委員會正與各持份者及有關方面聯繫，以釐定“安老服務計劃方案”的範疇。他承諾會把審查結果及建議轉交安老事務委員會，讓該委員會在制訂計劃方案時作適當考慮。

社會福利署安老服務科
組織圖 (摘錄)
(二零一四年八月三十一日)



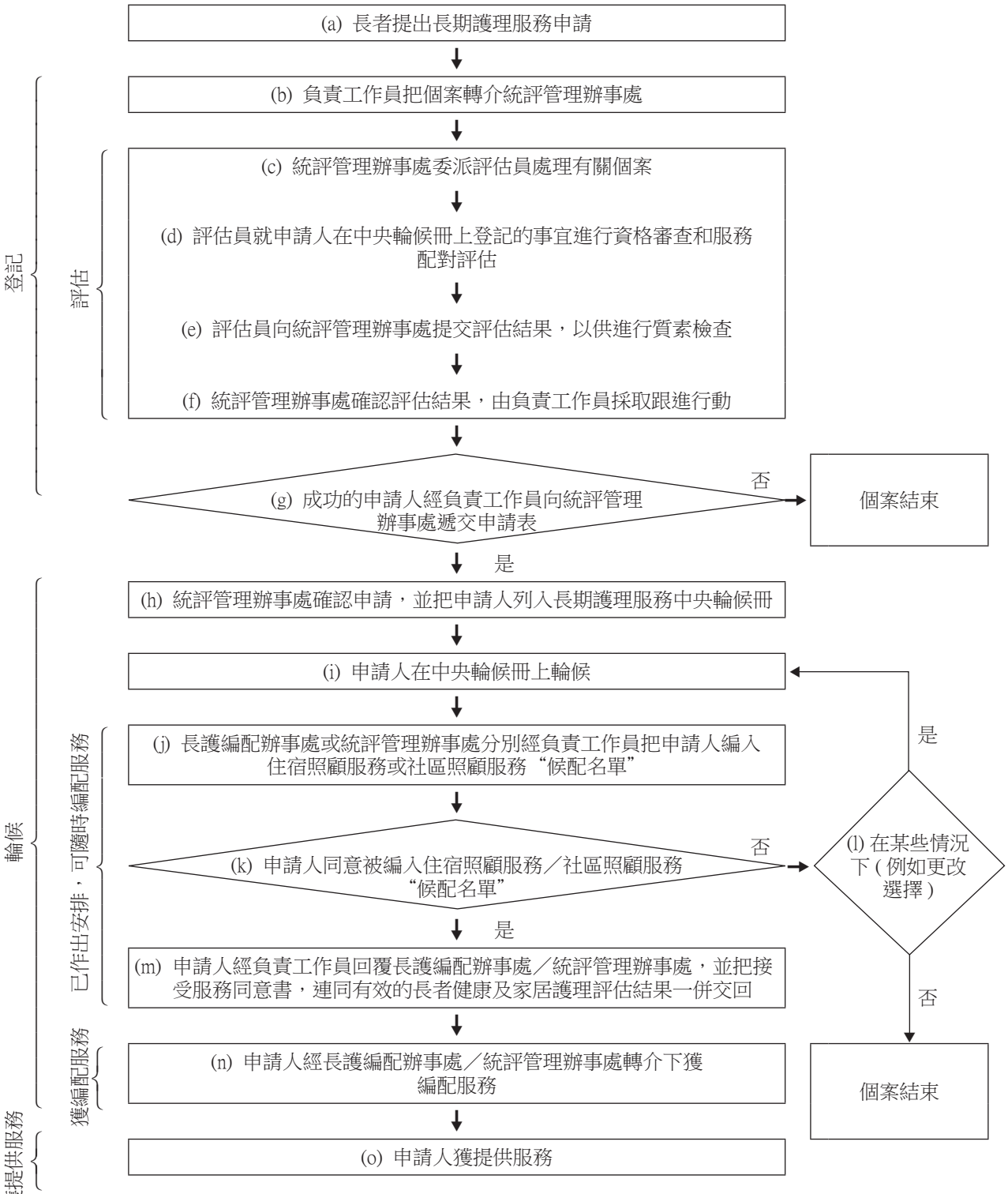
資料來源：社署的記錄

註：社署轄下的五個分區統評管理辦事處分別為港島區、東九龍區、西九龍區、東新界區和西新界區提供服務，負責監察評估機制的運作。

附錄 B

(參閱第 2.3 、2.18 、2.32 及 2.34(b) 段)

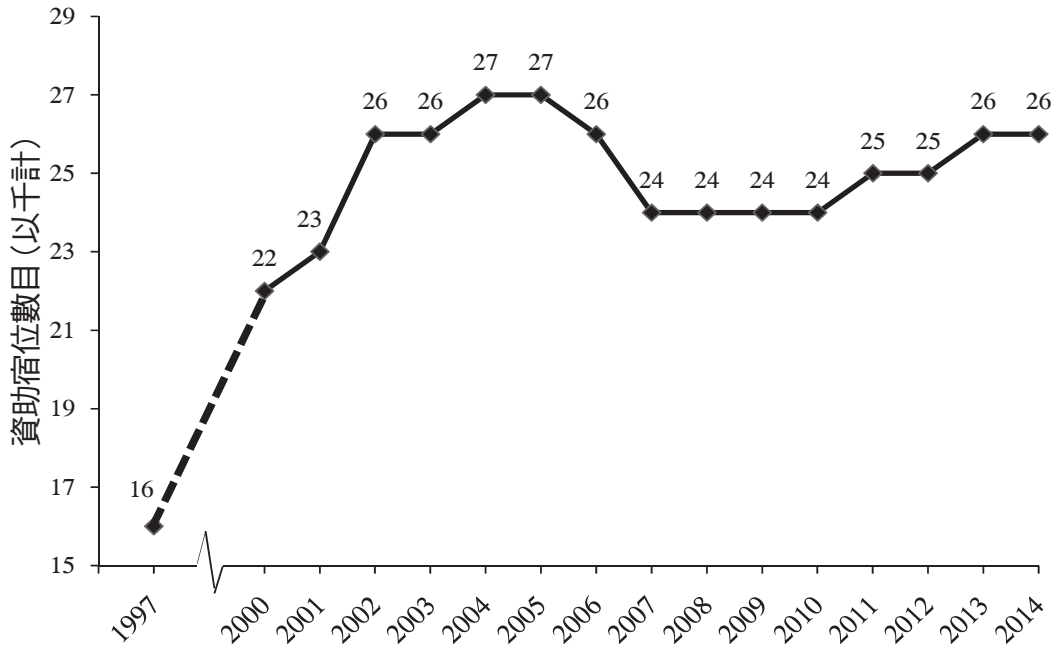
處理中央輪候冊上申請的工作流程簡圖



資料來源：社署的記錄

附註：申請人可透過負責工作員要求重新評估其最新的護理需要以作更新，如有需要，也可要求更改所使用的長期護理服務。

政府在二零零零至二零一四年間所提供的資助住宿照顧服務宿位數目趨勢圖表



資料來源：社署的記錄

附錄 D

(參閱第 4.9、4.10(a) 及 4.17 段)

各類提供護理安老院宿位的安老院舍在空間及人手方面的規定

空間	津助／合約安老院舍	參與“改善買位計劃”並提供甲一級宿位的私營安老院舍	參與“改善買位計劃”並提供甲二級宿位的私營安老院舍	提供護理安老院宿位的安老院舍須符合的法定最低要求
為每名住客提供的樓面淨面積	16 至 18 平方米	9.5 平方米	8 平方米	6.5 平方米
人手	一間設有 40 個宿位的護理安老院的估計人手要求	一間設有 40 個宿位的護理安老院的人手要求 (按每名員工每天工作 8 小時計算)		最少有兩更工作人員輪班當值。每名員工的工作時數須視乎僱傭合約而定。
主管	1	1	1	1
註冊／登記護士	4	2	無須僱用	(除非有保健員在場，否則，在上午 7 時至下午 6 時的期間，) 每 60 名住客須有 1 名護士在場 (不足 60 人作 60 人論)
保健員	無須僱用	2	4	(除非有護士在場， 否則，在上午 7 時至下午 6 時的期間，) 每 30 名住客須有 1 名保健員在場 (不足 30 人作 30 人論)

附錄 D
(續)
(參閱第 4.9、4.10(a) 及 4.17 段)

人手	津助／合約安老院舍	參與“改善買位計劃”並提供甲一級宿位的私營安老院舍	參與“改善買位計劃”並提供甲二級宿位的私營安老院舍	提供護理安老院宿位的安老院舍須符合的法定最低要求
護理員	9	8	8	– (在上午 7 時至下午 3 時的期間，) 每 20 名住客須有 1 名護理員在場 (不足 20 人作 20 人論) – (在下午 3 時至晚上 10 時的期間，) 每 40 名住客須有 1 名護理員在場 (不足 40 人作 40 人論) – (在晚上 10 時至上午 7 時的期間，) 每 60 名住客須有 1 名護理員在場 (不足 60 人作 60 人論)
助理員	8	8	6	(在上午 7 時至下午 6 時的期間，) 每 40 名住客須有 1 名助理員在場 (不足 40 人作 40 人論)
總計	22	21	19	

資料來源：社署的記錄

第 2 章

衞生署
醫院管理局

為長者提供的健康服務

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

為長者提供的健康服務

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.6

審查工作　1.7
當局及醫院管理局的整體回應　1.8
鳴謝　1.9

第 2 部分：衞生署的長者健康評估服務　2.1

長者健康中心的運作　2.2 – 2.3
長者健康中心的服務能力未能應付長者對健康評估服務的需求　2.4 – 2.17
審計署的建議　2.18
當局的回應　2.19
專職醫療輔導服務的輪候時間和長者的缺席情況　2.20 – 2.25
審計署的建議　2.26
當局的回應　2.27
“長者健康評估先導計劃”的推行情況　2.28 – 2.31
審計署的建議　2.32
當局的回應　2.33

第 3 部分：衞生署的長者健康外展隊伍所提供的健康教育和諮詢服務　3.1

背景　3.2
健康推廣活動　3.3 – 3.10
審計署的建議　3.11
當局的回應　3.12
檢查安老院舍的健康記錄　3.13 – 3.15
審計署的建議　3.16
當局的回應　3.17

段數

第 4 部分：衞生署轄下“長者醫療券計劃”的管理 4.1

“長者醫療券計劃”的背景 4.2
私營醫療服務提供者的參與情況 4.3 – 4.8
審計署的建議 4.9
當局的回應 4.10
長者參與“長者醫療券計劃”的情況 4.11 – 4.20
審計署的建議 4.21
當局的回應 4.22
監察醫療券申報 4.23 – 4.36
審計署的建議 4.37
當局的回應 4.38
全面檢討“長者醫療券計劃” 4.39
審計署的建議 4.40
當局的回應 4.41

第 5 部分：醫管局為長者病人提供的專科門診服務 5.1

背景 5.2 – 5.4
專科門診診所的新症長者病人輪候時間 5.5 – 5.12
審計署的建議 5.13
醫院管理局的回應 5.14
老人科專科門診診所 5.15 – 5.21
審計署的建議 5.22
醫院管理局的回應 5.23
社區老人評估小組 5.24 – 5.26
審計署的建議 5.27
醫院管理局的回應 5.28
跨網安排 5.29 – 5.34
審計署的建議 5.35
醫院管理局的回應 5.36
輪候時間資料 5.37 – 5.40
審計署的建議 5.41
醫院管理局的回應 5.42

為長者提供的健康服務

摘要

1. 長者可享用的公共健康服務，主要由衞生署和醫院管理局 (醫管局) 提供。衞生署透過 18 間長者健康中心、9 個參與“長者健康評估先導計劃”的非政府機構、18 支長者健康外展隊伍，以及“長者醫療券計劃”提供服務，這些服務在 2014–15 年度的預算開支為 10.34 億元。醫管局則透過分屬七個醫院聯網的各間公立醫院，以及轄下 73 間普通科門診診所和 47 間專科門診診所提供有關服務。醫管局在 2013–14 年度的運作開支為 500 億元，用於長者病人的開支佔醫管局 2013–14 年度總開支約 46%。審計署最近就衞生署和醫管局為長者提供的健康服務進行審查。

衞生署的長者健康評估服務

2. 18 間長者健康中心在上午為長者 (65 歲或以上人士) 提供首次及繼後健康評估，下午則提供治療服務。長者須申請登記成為某個長者健康中心的會員，才合資格獲得這些服務 (第 2.2 及 2.9 段)。

3. ***長者健康中心的服務能力並無適時提升以應付長者對健康評估服務的需求*** 在二零零四至二零一三年這十年間，本港的長者人口已由 831 000 人增加至 1 049 000 人，但 18 間長者健康中心每年為長者進行的健康評估只有不足 40 000 次，服務能力並無適時提升。當局只在二零一三年獲批撥款，分別在 2014–15 年度和 2015–16 年度合共增設兩個臨床小組，以提升長者健康中心的服務能力 (第 2.6 及 2.7 段)。

4. ***各間長者健康中心為首次及繼後健康評估所投入的人力資源有很大差別*** 由於衞生署管理層沒有訂出由上而下的策略方針，令各間長者健康中心在二零一三年所進行的首次及繼後健康評估，在所佔比重上有很大差別。如果兩類評估所佔的比重維持不變，並假設會員人數沒有增減，各間長者健康中心將需要多年時間 (其中五間需要超過七年) 才能清理積壓的首次評估工作。首次評估對長者至為重要，因為在接受首次評估的長者中，發現有健康問題的佔 32%，而在接受繼後評估的長者中，發現有新增健康問題的只佔 7% (第 2.5(b) 及 2.10 段)。

5. ***各間長者健康中心提供治療服務的次數有很大差別*** 雖然 18 間長者健康中心的人手編制相同 (每間長者健康中心都設有一個四人臨床小組)，而每間中心每年進行約 2 150 次健康評估，但各間中心提供治療服務的次數卻有很大差別。舉例來說，在二零零九至二零一三年期間，葵盛長者健康中心平均每天提供治療服務 16 次，但石湖墟長者健康中心則每天提供 33 次。這顯示部分長者健康中心或許有剩餘的服務能力，可進行更多的健康評估 (第 2.7、2.9 及 2.14 段)。

6. ***"長者健康評估先導計劃"的推行情況*** "長者健康評估先導計劃"是一項為期兩年的計劃，在二零一三年七月與九個非政府機構合作推行。這項計劃旨在資助 10 000 名由非政府機構透過其社區網絡招募的長者接受健康評估，但截至二零一四年七月中，只有 2 274 名長者登記參加。衞生署須對長者參加人數偏低的問題予以關注 (第 2.28 及 2.29 段)。

衞生署的長者健康外展隊伍所提供的健康教育和諮詢服務

7. ***長者健康推廣活動*** 在二零一三年，長者健康外展隊伍為長者舉辦了 9 176 次健康推廣活動。由於在每間安老院舍或非安老院舍 (例如長者地區中心和長者鄰舍中心) 舉辦健康推廣活動的次數沒有設上限，有 25 間安老院舍和 92 間非安老院舍分別在該年內舉辦了多次長者健康推廣活動 (每間 15 至 38 次不等)，但出席人次偏低。此外，部分長者健康推廣活動應由照顧者陪同長者出席，以便在活動過程中為他們提供協助。審計署留意到，在一宗個案中，當局為一間長者活動中心舉辦了十次這類健康推廣活動，其中九次沒有照顧者出席 (第 3.4 至 3.6 段)。

8. ***全面檢討健康推廣活動*** 舉辦健康推廣活動佔長者健康外展隊伍工作量的 90%。不過，自隊伍在一九九八年成立以來，當局除了在二零零一年及之前進行過顧客滿意程度調查，以評估隊伍的表現外，便沒有進行檢討，以評估隊伍在舉辦健康推廣活動方面的成效 (第 3.10 段)。

衞生署轄下“長者醫療券計劃”的管理

9. “長者醫療券計劃”在二零零九年以試驗計劃形式設立，並在二零一四年轉為經常項目。“長者醫療券計劃”旨在資助長者使用私營醫療服務，70 歲或以上持有香港身份證的長者都合資格參加。每年醫療券金額已由二零一三年的 1,000 元上調至二零一四年的 2,000 元。截至二零一四年三月三十一日，參加“長者醫療券計劃”的長者有 556 000 人，參加率為 75%。2014–15 年度用以支付醫療券申報的預算開支為 8.46 億元 (第 4.2 及 4.11 段)。

10. ***私營醫療服務提供者的參與情況*** 截至二零一四年三月三十一日，在 29 044 名私營醫療服務提供者中，4 108 名已登記參與“長者醫療券計劃”。西醫和中醫的登記率分別為 34% 及 23%，合共提供的服務佔醫療券申報的 93%。審計署對已登記的西醫／中醫在各區的分布和居住在區內的合資格長者人數作出了分析。結果顯示，儘管已知悉部分居住在某一地區的長者可能會到另一地區接受醫療服務，部分地區已登記醫生對合資格長者的比例偏低。舉例來說，南區已登記西醫對合資格長者的比例為 1 比 770，而油尖旺區的有關比例則為 1 比 110 (第 4.3 至 4.6 段)。

11. ***監察醫療券申報*** 衞生署以“先付款後查核方式”監察已登記醫療服務提供者的醫療券申報。該署對所有已登記醫療服務提供者進行例行查核，並要求他們就某個指定月份提供與指定數目申報個案有關的長者同意書 (為使用醫療券)，以供檢視。例行查核應避免以沒有突擊成分的標準模式進行。儘管衞生署在跟進巡查中發現同類錯漏事項，卻沒有採取更嚴厲的行動，即向已登記醫療服務提供者發出勸諭信或警告信。審計署就 15 名已登記醫療服務提供者作出的 5 031 宗申報，審查了有關的同意書，並在其中 640 宗 (13%) 申報的同意書內發現錯漏事項，涉及醫療券總金額 171,250 元。這些錯漏事項包括沒有填報見證人的資料／資料不全、欠缺長者簽名、沒有填報長者求診的日期或沒有填報長者的個人資料。審計署也發現一些做法有欠妥當。舉例來說，長者原本只須簽署一份同意書，以註明所使用的醫療券總數。然而，一名已登記西醫卻要求長者為所使用的每張醫療券簽署一份同意書，而當中只有一份已簽署同意書註明所使用的醫療券總數。至於在其他的同意書內，供填報所使用醫療券數目的空格則留空。在一宗個案中，長者只求診了一次，便簽署了多達 59 份“留空同意書”。這做法可讓人使用預先簽署的“留空同意書”作出虛假申報 (第 4.23、4.24、4.27、4.29 及 4.31 至 4.34 段)。

12. ***全面檢討“長者醫療券計劃”*** 基於“長者醫療券計劃”造成的財政承擔日增，現在是當局對該計劃進行另一次全面檢討的適當時機。食物及衞生局曾在不同場合告知立法會，當局將會全面檢討“長者醫療券計劃”(第 4.39 段)。

醫管局為長者病人提供的專科門診服務

13. 根據醫管局的資料，當局一般把長者病人界定為 65 歲或以上的病人，以作規劃之用。至於提供專科門診服務的先後次序，則按對個別人士需要的評估而決定，並非以年齡作準。在八個專科之中，有七個為長者病人提供專科門診服務。長者雖然只佔全港人口的 14%，但卻佔醫管局所有專科門診求診人次的 34% (第 5.2 、5.4 及 5.11 段)。

14. ***專科門診診所的新症長者病人輪候時間*** 普通科門診診所為長者病人預留診症名額，令超過九成的長者病人能在兩個工作天內成功預約和獲得診治。專科門診診所則按病人 (包括長者病人) 的個別需要和臨床狀況，把他們分流為第一優先類別 (緊急)、第二優先類別 (半緊急) 或例行類別三種個案。在 2009–10 至 2013–14 年度，醫管局都能夠把第一優先及第二優先類別個案的輪候時間中位數維持在目標時間內。不過，例行類別個案新症長者病人的輪候時間卻普遍有所延長。審計署亦留意到，長者病人在不同聯網的輪候時間有很大差異。審計署發現，在七個專科之中，三個專科的輪候時間差別較大。在七個醫院聯網中，這三個專科的最長和最短輪候時間，分別相差 97 、102 及 104 個星期。鑑於長者所佔的人口比例預期會不斷上升，長者對專科門診服務的需求肯定也會大幅增加。對醫管局來說，管理專科門診診所的輪候時間，將會是一項愈來愈具挑戰性的工作 (第 5.2 至 5.6 、5.9 、5.10 及 5.12 段)。

15. ***老人科專科門診診所*** 老人科是內科之下的一個附屬專科，而內科是長者病人求診人次最高的專科。截至二零一四年八月三十一日，醫管局轄下設有 12 間老人科專科門診診所。審計署到訪過其中三間，該三間專科門診診所例行類別個案第 90 個百分值的輪候時間為 78 至 103 個星期不等。再者，審計署發現，不同的專科門診診所有不同的預約安排。例如，一間專科門診診所把最早可供預約的時段安排給例行類別個案，另一間則把例行類別個案的預約時段安排在輪候次序最後的位置，而第三間的做法是按照醫生指定的日期安排例行類別個案的預約時段。審計署也關注到，一些因取消預約而騰出的時段可能未有善加利用 (第 5.15 、5.16 、5.18 及 5.19 段)。

16. ***跨網安排*** 為縮短新症輪候時間和減少不同聯網在輪候時間方面的差異，醫管局在二零一二年八月試行就專科門診服務推行跨網轉介安排。審計署留意到，跨網轉介安排目前只適用於七個專科的其中三個。雖然醫管局准許新症病人按其意願選擇到任何一個聯網的專科門診診所求診，但審計署對七個聯網的 21 間專科門診診所進行的電話查詢發現，部分聯網並不准許來自其他聯網的病人使用其專科門診服務 (第 5.30、5.31、5.33 及 5.34 段)。

審計署的建議

17. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*衞生署署長應：

衞生署的長者健康評估服務

(a) 審慎檢討長者健康中心的服務能力，以確定能否配合長者人口的增長 (第 2.18(a) 段)；

(b) 制訂策略方針，並採納審計署的意見，協助長者健康中心調配資源，以應付不斷增加的健康評估服務需求 (第 2.18(c) 段)；

(c) 探討方法，以鼓勵更多長者參加“長者健康評估先導計劃”，並對該計劃作出調整 (第 2.32(a) 段)；

衞生署的長者健康外展隊伍所提供的健康教育和諮詢服務

(d) 全面檢討舉辦健康推廣活動的運作模式，並採納審計署的意見，以提升其服務效益 (第 3.11 段)；

衞生署轄下“長者醫療券計劃”的管理

(e) 繼續鼓勵更多私營醫療服務提供者參與“長者醫療券計劃”，並特別注意一些區內已登記西醫或中醫人數相對較少而合資格長者人數眾多的地區 (第 4.9 段)；

(f) 檢討跟進巡查以遏止錯漏情況的成效，並視乎需要採取更嚴厲的行動，即向已登記醫療服務提供者發出勸諭信或警告信 (第 4.37(d) 段)；及

(g) 計劃再就“長者醫療券計劃”進行全面檢討 (第 4.40 段)。

18. 審計署亦*建議*醫管局行政總裁應：

醫管局為長者病人提供的專科門診服務

(a) 盡量縮短專科門診診所例行類別個案的輪候時間 (第 5.13(a) 段)；

(b) 全面檢討各間專科門診診所的預約程序 (第 5.22(a) 段)；及

(c) 考慮把跨網轉介安排擴展至其他專科， 讓更多長者病人受惠 (第 5.35(b) 段)。

當局及醫院管理局的回應

19. 食物及衞生局局長、衞生署署長和醫管局行政總裁同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

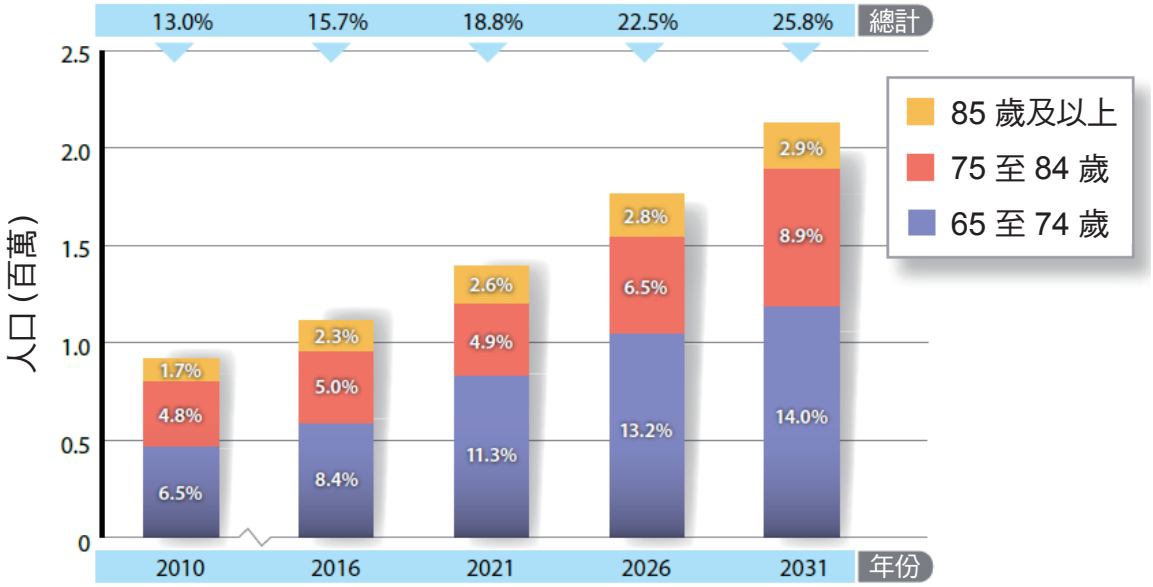
1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2　香港人口正在轉型，長者 (一般界定為 65 歲或以上的人士) 的人數和在人口中所佔的比例，都在大幅增加 (見圖一)。根據政府統計處的資料，本港長者的人數將由二零一三年的 100 萬人增加至二零二一年的 145 萬人，到二零三一年更會增加至 220 萬人。這情況對現行醫療系統帶來挑戰，因為相對於其他年齡組別人士而言，長者是較容易出現健康問題的一羣。

圖一

香港長者的人數和在人口中所佔的比例
(二零一零至二零三一年)



資料來源：政府統計處在二零一零年的人口估計

1.3　長者可享用的公共健康服務，主要由衞生署和醫院管理局 (醫管局) 提供。

1.4 衞生署提供的主要長者健康服務如下：

(a) 長者健康中心	：	• 為 65 歲或以上持有香港身份證或豁免登記證明書 (註 1)，並已登記成為長者健康中心會員的長者進行健康評估。如評估發現健康問題，會為長者提供治療服務 • 首間長者健康中心自一九九四年起投入服務 • 中心數目：18 間 (每區各設一間) • 2014–15 年度預算開支：1.232 億元
(b) “長者健康評估先導計劃”	：	• 與非政府機構合作招募 10 000 名 70 歲或以上持有香港身份證或豁免登記證明書，同時並非長者健康中心會員的長者參加計劃，以便為他們進行健康評估 • 計劃為期兩年，自二零一三年七月起投入服務 • 計劃開支：1,200 萬元
(c) 長者健康外展隊伍	：	• 為社區及安老院舍的長者及其照顧者舉辦健康教育和推廣活動 • 自一九九八年起投入服務 • 隊伍數目：18 支 (每區各設一支) • 2014–15 年度預算開支：5,310 萬元
(d) “長者醫療券計劃”	：	• 資助 70 歲或以上持有香港身份證或豁免登記證明書的長者使用私營醫療服務 • 二零零九年以試驗計劃形式推出，二零一四年轉為經常項目 • 2014–15 年度預算開支：8.46 億元

註 1： *根據《人事登記規例》(第 177A 章)，任何年老、失明或體弱的人士如使登記主任信納，他們親身前往登記申領香港身份證會損害他們本人或其他人士的健康，便可無須申領身份證或換領新證，而改為申請豁免登記證明書。*

1.5 醫管局主要由轄下 73 間普通科門診診所提供基層醫療護理， 並透過 47 間專科門診診所及醫院提供第二及第三層醫療護理。鑑於長者並非千遍一律的羣體，加上每個人的老化歷程亦不盡相同，因此普通科和專科門診診所的治療服務須因應對個別人士需要的評估而提供，並非以年齡作標準。普通科門診診所為長者病人 (65 歲或以上) 預留診症名額，專科門診診所則按新症病人 (包括長者病人) 的臨床狀況，把他們分流為三種類別，即第一優先類別 (緊急)、第二優先類別 (半緊急) 及例行類別，而並不會為長者病人預留診症名額。

1.6 在 2013–14 年度， 普通科和專科門診診所的求診人次分別為 581 萬和 704 萬，當中長者病人的求診人次分別為 222 萬 (佔 581 萬人次的 38%) 和 241 萬 (佔 704 萬人次的 34%)。在 2013–14 年度，醫管局的運作開支為 500 億元，用於營運普通科和專科門診診所的開支分別為 22 億元和 99 億元。用於長者病人的開支佔醫管局 2013–14 年度總開支約 46%。

審查工作

1.7 審計署最近就衞生署和醫管局提供的長者健康服務進行審查，審查工作主要集中於以下範疇：

(a) 衞生署的長者健康評估服務 (第 2 部分)；

(b) 衞生署的長者健康外展隊伍所提供的健康教育和諮詢服務 (第 3 部分)；

(c) 衞生署轄下“長者醫療券計劃”的管理 (第 4 部分)；及

(d) 醫管局為長者病人提供的專科門診服務 (第 5 部分)。

當局及醫院管理局的整體回應

1.8 食物及衞生局局長、衞生署署長和醫管局行政總裁同意審計署的建議。食物及衞生局局長感謝審計署就這個議題進行深入檢討，並表示審計署的建議為衞生署和醫管局提供有用的參考，有助改善長者健康服務。

鳴謝

1.9 在審查期間，衞生署和醫管局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：衞生署的長者健康評估服務

2.1　本部分探討衞生署的長者健康評估服務。長者健康評估服務主要由 18 間長者健康中心提供，為期兩年的“長者健康評估先導計劃”自二零一三年七月起也協助提供這方面的服務。審查工作主要集中於以下範疇：

(a) 長者健康中心的服務能力未能應付長者對健康評估服務的需求 (第 2.4 至 2.19 段)；

(b) 專職醫療輔導服務的輪候時間和長者的缺席情況 (第 2.20 至 2.27 段)；及

(c) “長者健康評估先導計劃”的推行情況 (第 2.28 至 2.33 段)。

長者健康中心的運作

2.2　長者健康中心的運作背景資料如下：

(a) 中心的設立	：	• 設有 18 間長者健康中心 (每區各設一間) • 首間長者健康中心在一九九四年設立
(b) 使用服務的資格	：	65 歲或以上並持有香港身份證或豁免登記證明書的長者
(c) 服務內容	：	• ***健康評估*** 健康評估旨在找出健康風險和偵測疾病。一般而言，醫生會在完成評估兩至四個星期後向長者講解評估結果，並由護士提供健康指引 • ***治療服務*** 長者健康中心自一九九八年起提供治療服務。長者如在評估中發現有健康問題，會獲提供治療服務。長者也可在有需要時聯絡長者健康中心，以便使用普通科門診服務

		• ***健康輔導*** 完成健康評估後，如有需要，長者健康中心的護士及專職醫療人員 (包括臨床心理學家、營養師、職業治療師和物理治療師) 會為長者提供健康輔導 • ***健康推廣和教育*** 為提高長者的健康意識和自我照顧能力，護士和專職醫療人員會在長者健康中心舉辦健康講座，內容包括常見健康問題／風險因素和控制體重等
(d) 獲得服務的方法	:	長者須選擇一間長者健康中心，並申請登記成為該中心的會員。基於長者對有關服務的需求甚殷，申請人或需輪候一段時間，才可成為會員。長者在登記成為會員當日會接受健康評估
(e) 服務收費	:	會員須繳付年費 110 元。長者成為會員後，可以會員身分享用健康評估及治療服務，而治療服務則每次收費 45 元
(f) 服務的主要統計數字	:	• 在二零一三年接受健康評估的長者：38 737 人次 (首次評估 4 124 人次和繼後評估 34 613 人次) • 在二零一三年接受治療的長者：91 602 人次 • 截至二零一四年三月三十一日的會員人數：118 000 人 (佔全港長者人口的 12%)

(g) 人手情況	：	• 截至二零一四年六月一日，18 間長者健康中心由一名顧問醫生擔任主管，並由該名顧問醫生向衞生署副署長匯報工作情況。長者健康中心的編制有 164 名人員，包括： — 6 名高級醫生； — 18 名醫生； — 18 名護士長； — 36 名註冊護士； — 1 名高級配藥員； — 4 名配藥員； — 32 名專職醫療人員；及 — 49 名文書及工人職系人員 • 每間長者健康中心都設有一個臨床小組，成員包括 1 名醫生及 3 名護理人員 (1 名護士長及 2 名註冊護士)
(h) 2014–15 年度預算開支：		1.232 億元

衞生署健康評估服務的重要性

2.3 長者健康中心為長者提供的健康評估服務，對本港的醫療系統至為重要，以下所述可證明這一點：

(a) 根據食物及衞生局在二零一零年發表的《香港的基層醫療發展策略文件》，慢性疾病正不斷增加香港醫療系統的負荷，也是導致死亡的主要原因。香港需要採取更着重預防的方針，以減輕疾病所造成的醫療負擔；及

(b) 根據基層醫療工作小組 (註 2) 在二零一二年發表的《香港長者護理參考概覽 —— 長者在基層醫療的預防護理》(《參考概覽》)，長者的人數及相關的老年殘疾和慢性疾病數目正大幅增加，為目前的醫療系統帶來挑戰。事實證明，以目標和社區為本的積極方式推行預防疾病護理，較提供下游急症護理更具成本效益。因此，及早針對性地介入各類健康風險，對維持整個醫療系統和推動個別長者積極樂頤年都極為重要。

長者健康中心的服務能力未能應付長者對健康評估服務的需求

2.4 表一顯示 18 間長者健康中心在二零一三年的工作量。

註 2： *基層醫療工作小組由食物及衞生局局長擔任主席，成員包括醫護專業人員。《參考概覽》為本港所有醫護專業人員提供通用參考，方便他們為社區的長者提供持續、全面和以實證為本的護理服務。*

表一

長者健康中心的工作量
(二零一三年)

長者健康中心	健康評估次數			講解評估結果次數	治療服務次數
	首次	繼後	總計		
九龍城	98	2 095	2 193	1 838	4 503
油麻地	104	1 975	2 079	2 343	4 515
西營盤	120	2 000	2 120	2 060	4 453
香港仔	163	1 961	2 124	2 101	6 472
將軍澳	163	1 973	2 136	2 011	5 768
南山	166	2 027	2 193	2 544	4 890
新蒲崗	175	1 947	2 122	1 968	5 273
灣仔	183	1 973	2 156	2 076	4 576
葵盛	184	2 028	2 212	2 201	3 785
大埔	192	1 933	2 125	2 069	5 423
筲箕灣	204	1 992	2 196	2 207	4 444
石湖墟	264	1 855	2 119	2 572	8 370
藍田	268	1 950	2 218	2 010	3 960
屯門	275	1 834	2 109	2 220	5 310
元朗	332	1 866	2 198	2 083	4 304
荃灣	386	1 706	2 092	1 773	6 014
東涌	407	1 817	2 224	2 074	3 873
瀝源	440	1 681	2 121	1 499	5 669
總計	4 124	34 613	38 737	37 649	91 602

資料來源：衞生署的記錄

2.5 審計署發現：

(a) 長者健康中心的服務能力並無適時提升，以應付長者對健康評估服務的需求 (見第 2.6 及 2.7 段)；

(b) 由於衞生署管理層沒有訂出由上而下的策略方針，令各間長者健康中心為首次及繼後健康評估所投入的人力資源有很大差別 (見第 2.8 至 2.13 段)；

(c) 各間長者健康中心提供治療服務的次數有很大差別，顯示部分長者健康中心或許有剩餘服務能力，可增加進行健康評估的次數 (見第 2.14 段)；及

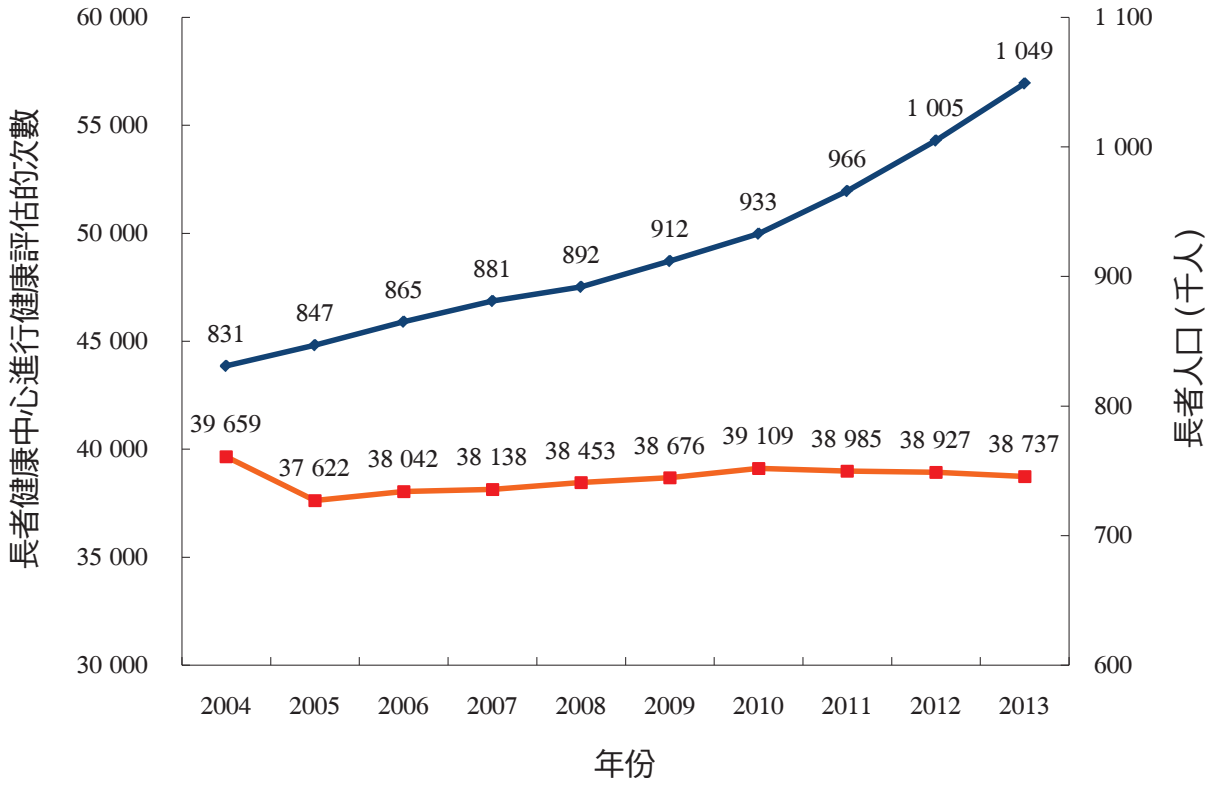
(d) 鑑於個別長者健康中心現時積壓了尚未進行的首次健康評估，加上醫管局也有提供治療服務，因此衞生署有需要審慎檢討由長者健康中心提供治療服務的理據 (第 2.15 至 2.17 段)。

長者健康中心的服務能力並無適時提升以應付長者對健康評估服務的需求 (見第 2.5(a) 段)

2.6 第 2.4 段表一顯示各間長者健康中心在二零一三年的工作量。當中可見，個別長者健康中心每年進行的首次及繼後健康評估合共有 2 100 至 2 200 次不等。圖二顯示，在二零零四至二零一三年這十年間，本港的長者人口已由二零零四年的 831 000 人增加至二零一三年的 1 049 000 人，但 18 間長者健康中心多年來為長者進行的健康評估，每年只有不足 40 000 次，服務能力增長有限。這顯示長者健康中心的服務能力並無適時提升，以配合長者人口的增長。

圖二

長者健康中心進行健康評估的次數與長者人口增長的對比情況
(二零零四至二零一三年)



說明： 65 歲或以上的長者人口

健康評估次數

資料來源：衞生署和政府統計處的記錄

2.7 在這同期，18 間長者健康中心的人手維持不變，每間長者健康中心仍然各設有一個由一名醫生、一名護士長和兩名註冊護士組成的四人臨床小組。在二零一三年，衞生署成功爭取增加長者健康中心的人手，並先後獲批撥款 330 萬元和 650 萬元，以供瀝源和灣仔兩個長者健康中心分別在 2014–15 年度和 2015–16 年度各增設一個臨床小組。審計署認為，衞生署有需要審慎檢討長者健康中心的服務能力，以配合長者人口的增長。

各間長者健康中心為首次及繼後健康評估所投入的人力資源有很大差別 (見第 2.5(b) 段)

2.8　如第 2.2(d) 段所述，長者必須申請登記成為某個長者健康中心的會員，才可接受該中心的服務。基於長者對有關服務的需求甚殷，申請人需要輪候一段時間，才可成為會員。長者在成為會員當日，會接受第一次健康評估。長者健康評估分為首次健康評估及繼後健康評估兩類。長者完成首次健康評估後，可在 12 個月後預約下一次評估。由提出預約當日起計，下一次評估會盡量安排在六個月內進行。換言之，衞生署的原意，是大約每 18 個月為每名會員進行健康評估一次。

2.9　***首次及繼後健康評估分別所佔的比重***　每間長者健康中心的工作模式大致相若，詳情如下：

(a) 四人臨床小組在上午 (即上午八時三十分至下午一時) 進行健康評估 (包括首次及繼後)，以及講解評估結果；及

(b) 臨床小組在下午 (即下午二時至下午五時三十分) 提供治療服務，並多進行一至兩次健康評估。

衞生署計劃每年進行 38 600 次健康評估 (包括首次及繼後)，即每間長者健康中心每年須進行約 2 150 次健康評估。第 2.4 段表一顯示，長者健康中心在二零一三年合共進行了 38 737 次健康評估，即平均每間長者健康中心進行 2 150 次。

2.10　審計署發現，各間長者健康中心進行的首次及繼後健康評估，在所佔比重上有很大差別，而大部分長者健康中心將需要多年時間才能清理積壓的首次評估工作 (見表二)。

表二

長者健康中心進行的健康評估
(二零一三年)

長者健康中心	評估次數			首次評估佔評估總次數比率 (d) = (a)/(c) × 100%	截至 2013 年 12 月 31 日輪候首次評估的長者人數 (e)	清理輪候名單所需年數 (f) = (e) ÷ (a)
	首次 (a)	繼後 (b)	總計 (c) = (a) + (b)			
九龍城	98	2 095	2 193	4.5%	746	7.6
油麻地	104	1 975	2 079	5.0%	997	9.6
西營盤	120	2 000	2 120	5.7%	965	8.0
香港仔	163	1 961	2 124	7.7%	463	2.8
將軍澳	163	1 973	2 136	7.6%	1 228	7.5
南山	166	2 027	2 193	7.6%	880	5.3
新蒲崗	175	1 947	2 122	8.2%	347	2.0
灣仔	183	1 973	2 156	8.5%	1 760	9.6
葵盛	184	2 028	2 212	8.3%	465	2.5
大埔	192	1 933	2 125	9.0%	713	3.7
筲箕灣	204	1 992	2 196	9.3%	1 196	5.9
石湖墟	264	1 855	2 119	12.5%	340	1.3
藍田	268	1 950	2 218	12.1%	533	2.0
屯門	275	1 834	2 109	13.0%	946	3.4
元朗	332	1 866	2 198	15.1%	331	1.0
荃灣	386	1 706	2 092	18.5%	973	2.5
東涌	407	1 817	2 224	18.3%	832	2.0
瀝源	440	1 681	2 121	20.7%	1 426	3.2
整體	4 124	34 613	38 737	10.6%	15 141	3.7

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

以表二所載九龍城、瀝源和油麻地三個長者健康中心為例：

(a) 九龍城長者健康中心只把 4.5% 的健康評估時段分配給首次評估，而瀝源長者健康中心則把 20.7% 的健康評估時段分配給首次評估。在這情況下，假設在這段期間會員人數沒有增減，儘管瀝源長者健康中心的輪候名單上有 1 426 名長者，但該中心只需 3.2 年便可讓所有正在輪候的長者登記成為會員和接受首次評估。相反，九龍城長者健康中心的輪候名單上雖然只有 746 名長者，但該中心卻需時 7.6 年才可讓所有正在輪候的長者登記成為會員和接受首次評估；及

(b) 部分長者健康中心需要長時間才能讓所有正在輪候的長者登記成為會員和接受首次評估 (見表二 (f) 欄)。以油麻地長者健康中心為例，假設在這段期間會員人數沒有增減，而兩類健康評估分別所佔的比重維持在二零一三年的水平，該中心約需時九年才能為 997 名正在輪候的長者進行首次健康評估 (997 名長者 ÷ 每年 104 次首次評估)。

根據一項就 38 927 名在二零一二年接受健康評估的長者所作的分析顯示，在 5 067 名接受首次評估的長者中，發現有健康問題的佔 32%，但在 33 860 名接受繼後健康評估的長者中，發現有新增健康問題的只佔 7%(見第 2.13(b) 段)。據衞生署表示，由於該署的原意，是讓所有會員在完成首次健康評估後大約每 18 個月再接受繼後評估一次 (見第 2.8 段)，並在有剩餘服務能力時才進行首次評估，因而令長者健康中心進行繼後評估的次數較首次評估為多。審計署認為，衞生署需要探討可否就首次健康評估的輪候時間制訂服務表現承諾。

2.11 ***首次健康評估的輪候時間*** 截至二零一三年十二月三十一日，輪候首次健康評估的長者有 15 141 人 (見表二 (e) 欄)。過去數年，輪候首次健康評估的長者人數及平均輪候時間中位數都持續上升 (見表三)。

表三

輪候首次健康評估的長者人數和平均輪候時間中位數
(二零一一至二零一四年)

年份	輪候首次健康評估的長者人數 (截至 12 月 31 日)	平均輪候時間中位數 (註) (月)
2011	10 401	10.4
2012	12 525	12.3
2013	15 141	16.6
2014 (直至 3 月 31 日)	15 702	18.2

資料來源：衞生署的記錄

註：輪候時間指由長者申請成為長者健康中心會員當日起計至成功登記成為會員的日期 (即接受首次健康評估的日期) 為止的一段時間。

表四進一步顯示，在二零一三年，各間長者健康中心的首次健康評估輪候時間中位數為 8.7 至 28.6 個月不等，反映出全部 18 間長者健康中心在安排正在輪候的長者登記成為會員和為他們進行首次健康評估方面，都有積壓的情況。

表四

首次健康評估的輪候時間中位數
(二零一三年十二月三十一日)

長者健康中心	輪候首次健康評估的長者人數	輪候時間中位數(月)
大埔	713	28.6
灣仔	1 760	27.8
油麻地	997	25.4
九龍城	746	23.4
瀝源	1 426	22.8
西營盤	965	22.8
筲箕灣	1 196	21.5
將軍澳	1 228	20.5
南山	880	17.3
新蒲崗	347	15.9
屯門	946	15.0
荃灣	973	12.7
香港仔	463	11.5
藍田	533	11.1
石湖墟	340	10.8
葵盛	465	10.4
東涌	832	10.4
元朗	331	8.7
整體	15 141	16.6

資料來源：衞生署的記錄

2.12 ***繼後健康評估的輪候時間*** 衞生署所制定的目標，是讓長者每 18 個月接受繼後健康評估一次。在二零零四至二零一三年期間，各間長者健康中心的繼後健康評估平均輪候時間為 16.3 至 18.8 個月不等，大致符合繼後健康評估每次相隔 18 個月的目標。

2.13 ***有需要審慎檢討個別長者健康中心兩類健康評估分別所佔的比重*** 如表二 (見第 2.10 段) 顯示，各間長者健康中心進行的首次及繼後健康評估，在所佔比重上有很大差別，而輪候首次健康評估的長者人數眾多。審計署認為，衞生署需要就個別長者健康中心應如何分配其健康評估時段，訂出由上而下的策略方針，讓個別長者健康中心可因應區內長者的需要，調整首次及繼後健康評估分別所佔的比重。關於這一點，值得注意的是：

(a) 根據《參考概覽》(見第 2.3(b) 段)，不同類別的長者 (例如有或沒有吸煙這類風險因素的長者) 需要接受健康評估的頻密程度各不相同，可由每年一次至每三年一次不等；

(b) 首次評估是重要的一環。如第 2.10 段所述，根據一項就所有 38 927 名在二零一二年接受健康評估的長者所作的健康數據分析顯示，在接受首次健康評估的 5 067 名長者中，發現有健康問題的佔 32%。相比之下，在接受繼後健康評估的 33 860 名長者中，發現有新增健康問題的只佔 7%；及

(c) 衞生署在數年前重新安排部分長者健康中心的服務時段，把部分原本用於繼後評估的時段調作進行首次評估，成功把輪候首次評估的時間由二零零七年的 38.3 個月縮短至二零一一年的 10.4 個月。

各間長者健康中心提供治療服務的次數有很大差別 (見第 2.5(c) 段)

2.14 如第 2.9(b) 段所述，所有長者健康中心都在下午提供治療服務。審計署發現，各間長者健康中心在下午提供治療服務的次數有很大差別 (見表五)，顯示部分長者健康中心在下午或許有剩餘服務能力。舉例來說，在過去五年，葵盛長者健康中心平均每天提供治療服務 16 次，而石湖墟長者健康中心則每天提供 33 次。基於輪候首次健康評估的長者人數眾多，衞生署可考慮更有效運用剩餘的服務能力，以進行更多的健康評估。

表五

18 間長者健康中心平均每天提供治療服務的次數
(二零零九至二零一三年)

長者健康中心	平均次數					
	2009	2010	2011	2012	2013	整體
石湖墟	31	33	33	33	34	33
香港仔	28	27	26	27	26	27
瀝源	28	27	28	25	23	26
將軍澳	26	25	25	25	24	25
荃灣	26	26	25	25	25	25
新蒲崗	23	23	23	23	22	23
大埔	25	23	23	22	22	23
屯門	23	22	22	22	22	22
西營盤	22	24	21	19	18	21
九龍城	20	21	20	19	18	19
灣仔	18	19	19	19	19	19
油麻地	19	19	18	19	18	19
筲箕灣	16	18	19	18	18	18
南山	16	16	17	21	20	18
藍田	20	19	18	17	16	18
東涌	15	15	16	17	16	16
葵盛	16	15	16	16	15	16
元朗	16	16	16	17	18	16
總計	388	388	385	384	374	384

資料來源：衞生署的記錄

附註：長者健康中心在下午提供治療服務的次數不限。

衞生署有需要審慎檢討由長者健康中心提供治療服務的理據 (見第 2.5(d) 段)

2.15　長者健康中心為會員提供治療服務。同樣地，醫管局也透過轄下的普通科門診診所提供這方面的服務。在一九九七年立法會衞生事務委員會一次會議上，衞生署曾表示，在長者健康中心運作初期，兩套制度會繼續同時並行，並承諾在較後階段檢討兩套制度的運作情況。然而，審計署留意到，衞生署從沒有進行任何檢討。

2.16　審計署留意到，衞生署採取跨專業的模式，從家庭醫學角度為長者提供全面的醫療服務 (見第 2.2(c) 段)。不過，鑑於健康評估服務十分重要，加上各間長者健康中心輪候健康評估服務的長者人數眾多，衞生署需要審慎檢討由長者健康中心提供治療服務的理據。

2.17　衞生署在二零一四年九月告知審計署，各間長者健康中心已在數年前開始加強健康評估服務，例如在18間長者健康中心當中，有7間已在下午時段(原本用於提供治療服務)，每星期進行多一至兩次健康評估。自二零一四年六月起，再有兩間長者健康中心實施這項安排。

審計署的建議

2.18　審計署*建議*衞生署署長應：

(a) 審慎檢討長者健康中心的服務能力，以確定能否配合長者人口的增長；

(b) 探討可否為有意登記成為長者健康中心會員和接受首次健康評估的長者制訂有關輪候時間的服務表現承諾；

(c) 制訂策略方針，並採納審計署的意見 (見第 2.6 至 2.17 段)，協助長者健康中心調配資源，以應付不斷增加的健康評估服務需求；及

(d) 定期檢討上文 (c) 項的策略方針，並監察每間長者健康中心正在輪候登記成為會員和接受首次健康評估的輪候名單。

當局的回應

2.19　衞生署署長同意審計署的建議，並表示，衞生署會檢討長者健康中心的服務能力和策略方針以應付不斷增長的需求，以期縮短輪候登記成為會員的時間。

專職醫療輔導服務的輪候時間和長者的缺席情況

2.20　每間長者健康中心除設有四人臨床小組外，四類專職醫療人員 (各有八名成員) 也會定期到長者健康中心舉辦小組活動，以提供醫療輔導服務，詳情如下：

(a) ***臨床心理學家***　協助長者運用自我管理技巧建立健康行為、保持心理健康，以及面對年老、慢性疼痛、親屬喪亡之痛和一般晚年生活壓力；

(b) ***營養師***　為長者進行營養評估，並就營養問題為他們提供飲食輔導；

(c) ***職業治療師***　協助長者適當地運用人體力學、省力技巧和簡化工序，以管理好自己的身體，並盡量提高他們獨立應付日常生活的能力；及

(d) ***物理治療師***　促進長者的身心健康、提升體適能、預防受傷和機能障礙，以及改善長者對慢性疾病、疼痛和防止受傷的自我管理能力。

專職醫療輔導服務的輪候時間

2.21　四類專職醫療人員根據一個輪值表在 18 個長者健康中心輪流當值，為長者提供輔導服務。舉例來說，物理治療師、營養師、職業治療師和臨床心理學家分別每逢星期一、星期三、星期四及星期五到香港仔長者健康中心提供輔導服務。在二零一三年，18 個長者健康中心的專職醫療輔導服務平均輪候時間中位數約為五個星期。

2.22　審計署留意到，不同長者健康中心的專職醫療輔導服務輪候時間有明顯差別，由 1.1 至 11 個星期不等 (見表六)。衞生署需要確定有此明顯差別的原因，並採取措施改善有關情況。

表六

長者輪候專職醫療輔導服務的時間
(二零一三年十二月三十一日)

長者健康中心	輪候時間 (星期)			
	臨床心理學家	營養師	職業治療師	物理治療師
西營盤	5.6	5.0	4.1	3.1
筲箕灣	1.7	5.0	2.2	3.3
灣仔	11.0	5.2	5.9	6.5
香港仔	6.3	8.2	9.4	8.8
南山	4.2	4.3	6.3	6.3
藍田	2.9	2.6	4.1	1.6
油麻地	5.3	4.3	3.3	6.3
新蒲崗	3.5	7.3	6.3	3.8
九龍城	2.0	3.5	4.3	3.4
瀝源	2.5	6.1	10.2	5.7
石湖墟	6.0	6.4	2.9	5.5
將軍澳	4.8	2.6	5.8	4.4
大埔	2.6	6.7	5.9	5.7
東涌	4.2	4.5	6.3	5.5
荃灣	1.1	6.0	7.8	5.5
屯門	8.5	4.0	3.4	3.1
葵盛	1.8	5.5	5.1	3.5
元朗	6.5	7.6	3.7	5.0

資料來源：衞生署的記錄

2.23　審計署認為，為改善有關情況，衞生署需要檢討專職醫療人員的工作安排，並調整其輪值表，以增加他們到一些輔導服務輪候時間較長的長者健康中心當值的次數。

長者缺席專職醫療輔導的情況

2.24　審計署留意到，雖然長者健康中心的職員會在預約日期前一天提醒長者(或其照顧者)出席輔導，但並非所有長者都如期出席。在二零一三年，18 間長者健康中心的輔導服務整體缺席率為 14.6% (相反，健康評估的缺席率只有 1.2%)，其中六間長者健康中心的缺席率更高達 25% 以上。表七列出部分缺席率偏高的長者健康中心。

表七

部分專職醫療輔導服務缺席率偏高的長者健康中心
(二零一三年)

專職醫療人員	長者健康中心	總計數目			缺席率	平均每節長者缺席人數
		節數(註)	出席輔導的長者	缺席輔導的長者		
		(a)	(b)	(c)	$(d) = \frac{(c)}{(b)+(c)} \times 100\%$	(e)=(c)÷(a)
臨床心理學家	香港仔	78	204	96	32.0%	1.2
	屯門	38	81	35	30.2%	0.9
	南山	78	203	78	27.8%	1.0
營養師	元朗	60	327	100	23.4%	1.7
	石湖墟	39	217	54	19.9%	1.4
	香港仔	72	388	94	19.5%	1.3
職業治療師	瀝源	103	610	130	17.6%	1.3
	香港仔	69	273	81	22.9%	1.2
	東涌	36	151	33	17.9%	0.9
物理治療師	瀝源	71	350	55	13.6%	0.8
	香港仔	83	347	80	18.7%	1.0
	屯門	49	262	47	15.2%	1.0

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

註：通常每節為多名長者提供輔導服務。

2.25　為更有效運用輔導服務資源，衞生署需要採取措施，盡量減少長者的缺席人數。關於這一點，審計署留意到，醫管局轄下專科門診診所已根據以往的缺席率，採取增加診所預約額的做法 (即採取措施容許超額預約)。根據海外研究所得，超額預約可解決病人缺席的問題，讓診所為更多病人提供服務。研究發現，不少診所在實施超額預約安排後，都取得理想成效。

審計署的建議

2.26 **審計署*建議*衞生署署長應：**

(a) **確定長者在不同長者健康中心輪候專職醫療輔導服務的時間有明顯差別的原因；**

(b) **檢討專職醫療人員的工作安排，並調整其輪值表，以增加他們到一些輪候時間較長的長者健康中心當值的次數；及**

(c) **採取措施(例如容許超額預約)，以盡量減少因長者缺席而浪費專職醫療輔導服務。**

當局的回應

2.27 衞生署署長同意審計署的建議，並表示衞生署會檢討輪候時間有差別的原因、專職醫療團隊的工作安排，以及長者缺席的原因，以期採取措施改善有關情況。

“長者健康評估先導計劃”的推行情況

2.28 “長者健康評估先導計劃”的背景資料如下：

(a) 計劃的設立	：	計劃為期兩年，在二零一三年七月與九個非政府機構合作推行
(b) 參加資格	：	70 歲或以上持有香港身份證或豁免登記證明書，同時並非長者健康中心會員的長者
(c) 目標	：	資助 10 000 名由非政府機構透過其社區網絡招募的長者，讓他們以自願形式接受以臨床常規為依據的健康評估

(d) 非政府機構提供的服務	:	• 為每名長者進行一次健康評估 (註) • 一至兩次跟進諮詢服務，以講解評估結果和為切合長者個別需要而制訂的護理計劃，並跟進所發現的健康問題 • 健康推廣環節
(e) 推行階段	:	• 第一階段：由二零一三年七月十七日起至二零一四年一月十六日止，為期六個月。為符合下列條件的合資格長者提供服務：(i) 沒有接受過健康評估；(ii) 沒有定期接受跟進醫療服務；或 (iii) 獨居 • 第二階段：由二零一四年一月十七日起至二零一五年七月十六日止，為期 18 個月，為所有合資格長者提供服務
(f) 撥款	:	• 兩年合共 1,200 萬元 (即每名長者 1,200 元×10 000 名長者) • 截至二零一四年七月三十一日，已支付 228 萬元給九個非政府機構
(g) 人手情況	:	• 衞生署醫療券組負責管理“長者健康評估先導計劃”(該組也負責管理“長者醫療券計劃”——見第 4 部分) • 截至二零一四年六月一日，醫療券組由一名衞生署助理署長擔任主管並向衞生署副署長滙報工作情況。該組的編制有 17 名人員，包括： — 1 名高級醫生、1 名醫生及 1 名護士長； — 4 名行政主任職系人員； — 1 名助理經理； — 6 名行政助理；及 — 3 名項目助理 • 在 2013–14 年度，醫療券組的開支為 960 萬元

註：長者須繳付費用 100 元，這項費用可以醫療券支付 (見第 4 部分)。如果長者是綜合社會保障援助受助人，或受惠於各間公立醫院／診所的醫務社會服務部或社會福利署綜合家庭服務中心或保護家庭及兒童服務課的醫療費用減免機制，可獲豁免繳費，而該項費用會由政府代為支付。

長者登記情況

2.29　推行“長者健康評估先導計劃”的目標，是資助長者接受健康評估服務，其目標參加人數是 10 000 名長者。但審計署留意到，截至二零一四年七月中，只有 2 274 名長者登記參加先導計劃。在參與先導計劃的九個非政府機構中，有一個的目標參加人數為 1 000 名長者，但只有 89 名長者參加。衞生署須對長者參加人數偏低的問題予以關注。

2.30　非政府機構根據從長者所得的資料，告知衞生署參加人數偏低的原因如下：

(a)　長者認為自己的健康狀況良好；

(b)　長者擔心健康評估或會發現因他們年邁而無法治理的健康問題；

(c)　長者因未滿 70 歲而沒有資格參加先導計劃；及

(d)　長者寧可在患病或有需要進行身體檢查時，到就近的公立診所或醫院接受門診服務。

2.31　二零一四年四月，衞生署委託研究機構評估先導計劃的推行情況。研究機構須在二零一四年第四季或之前提交中期報告，並最遲在二零一五年年底提交最後報告。直至二零一四年九月，先導計劃只推行了大約一年，還需要一段時間才能全面發展。

審計署的建議

2.32　**審計署*建議* 衞生署署長應：**

(a)　**探討方法，以鼓勵更多長者參加“長者健康評估先導計劃”，並參考非政府機構的回應 (見第 2.30 段) 和採納研究機構在檢討先導計劃後提出的建議 (見第 2.31 段)，按所得經驗對該計劃作出調整；及**

(b)　**在檢討長者健康中心的服務能力以確定能否配合長者人口的增長時 (見第 2.18(a) 段)，考慮“長者健康評估先導計劃”的推行結果。**

當局的回應

2.33 衞生署署長同意審計署的建議，並表示衞生署會參考下列事項：

(a) 檢討所得結果，以及長者和參與先導計劃的非政府機構的回應，以便對該計劃作出調整；及

(b) 在檢討長者健康中心的服務能力時，考慮“長者健康評估先導計劃”的推行結果。

第 3 部分：衞生署的長者健康外展隊伍所提供的健康教育和諮詢服務

3.1　本部分探討衞生署的長者健康外展隊伍所提供的健康教育和諮詢服務，主要集中於以下範疇：

(a) 健康推廣活動 (第 3.3 至 3.12 段)；及

(b) 檢查安老院舍的健康記錄 (第 3.13 至 3.17 段)。

背景

3.2　長者健康外展隊伍的背景資料如下：

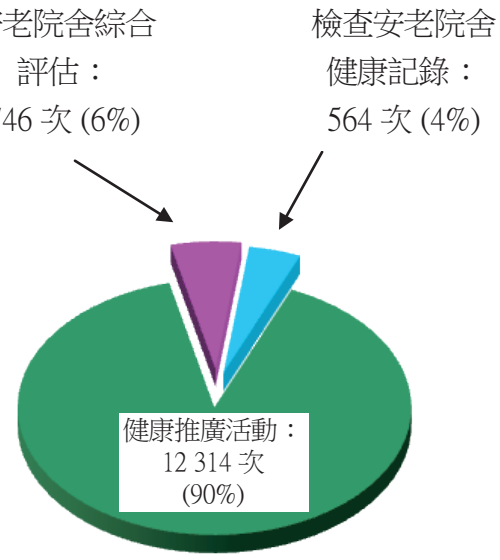
(a) 隊伍的成立	：	• 全港 18 區每區各設一支隊伍 • 自一九九八年起投入服務
(b) 使命	：	舉辦外展健康推廣和教育活動，以加強長者醫療服務，並提高長者的自我照顧能力和健康意識
(c) 服務對象	：	長者健康外展隊伍主要在安老院舍，以及其他與長者有關的機構例如長者地區中心、長者鄰舍中心和日間護理中心 (統稱“非安老院舍”)，實地為該處的長者和照顧者舉辦健康推廣活動
(d) 服務內容	：	所有安老院舍都必須根據《安老院條例》(第 459 章) 領有牌照，社會福利署 (社署) 負責執行該條例的法定條文 (有關為長者提供的長期護理服務的審查報告載於《審計署署長報告書第六十三號》第 1 章)。長者健康外展隊伍的服務屬諮詢性質 • ***健康教育服務***　長者健康外展隊伍以健康講座、技能訓練及支援小組等形式實地舉辦健康推廣活動，這些活動設有 224 個主題，包括： — ***長者健康推廣活動***　這類活動在安老院舍及非安老院舍實地為該處的長者舉辦，設有“流行性感冒”、“高血壓”及“防治疥瘡”等 160 個主題。長者健康推廣活動也歡迎照顧者參加；

— ***照顧者健康推廣活動*** 這類活動在安老院舍及非安老院舍實地為該處的照顧者舉辦，設有“藥物管理的技巧”及“扶抱及轉移技巧”等 55 個主題，內容以照顧者的特別技巧為主；及

— ***長者及照顧者健康推廣活動*** 這類活動可讓長者及照顧者參加，設有“不再孤立”及“駕馭憤怒”等 9 個主題

- ***諮詢服務*** 長者健康外展隊伍每年檢查安老院舍的長者健康記錄，藉此評估院舍備存健康記錄的水平，以期找出可予改善之處。長者健康外展隊伍每年也進行安老院舍綜合評估，以確定院舍在採取感染控制、藥物管理，以及防止長者跌倒等醫護措施方面的水平，以期找出可予改善之處

(e) 二零一三年提供的服務：



資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

附註：每次為時 45 至 90 分鐘不等。

(f) 人手情況	：	截至二零一四年六月一日，18 支長者健康外展隊伍由一名衞生署助理署長擔任主管，並由該名助理署長向衞生署副署長滙報工作情況。長者健康外展隊伍的編制有 62 名工作人員，包括： • 1 名高級醫生； • 5 名醫生； • 17 名護士長； • 30 名註冊護士；及 • 9 名司機 (負責接載長者健康外展隊伍，以及運送健康教育及培訓教材到安老院舍及非安老院舍)
(g) 2014–15 年度預算開支	：	5,310 萬元

健康推廣活動

3.3　長者健康外展隊伍實地舉辦各項健康推廣活動，而活動主題的清單已上載到衞生署網頁 (網址 ：http://www.elderly.gov.hk)。長者健康外展隊伍的做法是，應安老院舍及非安老院舍的要求，盡量為其舉辦健康推廣活動。換言之，若有安老院舍或非安老院舍提出要求，長者健康外展隊伍便會為其舉辦活動，而且活動的數目或頻繁程度不限。二零零九至二零一三年健康推廣活動的出席人次載於表八。

表八

健康推廣活動出席人次
(二零零九至二零一三年)

年份	出席人次				
	長者	照顧者	非正規照顧者(主要是家人)	其他人士(註)	總計
2009	199 008	54 250	4 688	415	258 361
2010	222 605	59 383	5 471	547	288 006
2011	233 333	56 509	4 033	284	294 159
2012	233 672	56 971	6 039	619	297 301
2013	233 618	62 229	5 324	566	301 737
總計	1 122 236 (77.9%)	289 342 (20.1%)	25 555 (1.8%)	2 431 (0.2%)	1 439 564 (100%)

資料來源：衞生署的記錄

註："其他人士"指一般公眾人士，例如出席長者健康外展隊伍舉辦的健康推廣活動的義工。

長者健康推廣活動

3.4 ***為非安老院舍舉辦的長者健康推廣活動*** 長者健康外展隊伍備存一份完整和資料最新的安老院舍名單(截至二零一四年三月三十一日有748間)。為確保所有安老院舍都獲提供健康教育，即使安老院舍沒有提出要求，長者健康外展隊伍也會主動為其舉辦健康推廣活動。不過，長者健康外展隊伍沒有備存非安老院舍的名單。審計署留意到，長者地區中心、長者鄰舍中心、長者活動中心、改善家居及社區照顧服務隊，以及綜合家居照顧服務隊等幾類非安老院舍的名單已上載到社署網頁。審計署認為，長者健康外展隊伍有需要參考載於社署網頁的有關資料，以備存一份資料最新的非安老院舍名單，從而讓所有非安老院舍的長者和照顧者都有機會接受健康教育。

3.5 ***部分長者健康推廣活動出席人次偏低*** 在二零一三年，各支長者健康外展隊伍合共舉辦了 9 176 次長者健康推廣活動，其中 3 431 次 (37%) 在安老院舍舉行，5 745 次 (63%) 在非安老院舍舉行。由於在每間安老院舍或非安老院舍舉辦健康推廣活動的次數沒有設上限，審計署留意到，在部分安老院舍及非安老院舍舉辦的長者健康推廣活動，雖然出席人次偏低，但舉辦次數卻不少。舉例來說，在二零一三年，長者健康外展隊伍在 25 間安老院舍分別舉辦了 15 至 29 次長者健康推廣活動 (平均每間 18 次)，又在 92 間非安老院舍分別舉辦 15 至 38 次長者健康推廣活動 (平均每間 21 次)，但其中部分活動只有很少長者及／或照顧者出席。以一間只有九名長者院友居住的小型私營安老院舍為例，長者健康外展隊伍在二零一三年為其舉辦了 15 次健康推廣活動，其中 1 次只有一名長者出席，其餘 14 次每次只有兩名照顧者出席，並沒有長者出席。

3.6 ***需要照顧者出席的長者健康推廣活動*** 照顧者應陪同長者出席某類長者健康推廣活動，以便在活動過程中為他們提供協助，例如“長者簡易保健運動”就是這類活動之一。不過，審計署留意到，在一宗個案中，長者健康外展隊伍曾為一間自負盈虧的長者活動中心先後舉辦了十次這類健康推廣活動，但除了其中一次有兩名照顧者出席外，其餘九次都沒有照顧者出席。

3.7 ***健康推廣活動的內容沒有修訂或更新*** 審計署審查了 160 個長者健康推廣活動的主題，留意到其中 70 個的內容是在十年前擬備的。衞生署有需要定期檢討健康推廣活動的內容，並在有需要時更新有關資料。

3.8 ***長者家人的出席人次*** 長者健康外展隊伍鼓勵長者的家人出席長者健康推廣活動。不過，審計署留意到，由二零零九至二零一三年這五年間，長者家人的出席人次持續偏低。衞生署有需要設法鼓勵長者家人出席健康推廣活動。在非安老院舍舉辦的健康推廣活動，旨在加強支援家庭成員照顧居家安老的長者，長者家人參與這些活動，作用尤其重要。衞生署應方便長者家人出席健康推廣活動，可行方法之一是盡量把部分活動安排在星期六、星期日或公眾假期舉行。

照顧者健康推廣活動

3.9　長者健康外展隊伍的主要目標之一，是為在安老院舍工作的照顧者實地提供培訓，以提高他們照顧長者的健康知識和技巧。在二零一三年，長者健康外展隊伍舉辦了 1 985 次照顧者健康推廣活動，其中 93% 在安老院舍舉行。審計署分析了這些照顧者健康推廣活動，發現如下：

(a) 長者健康外展隊伍雖然為所有安老院舍舉辦照顧者健康推廣活動，但卻沒有為所有非安老院舍舉辦同類活動。長者健康外展隊伍曾為 628 間非安老院舍舉辦長者健康推廣活動，其中 543 間沒有舉辦過照顧者健康推廣活動；

(b) 在二零一三年舉辦的 1 985 次照顧者健康推廣活動，部分只有極少照顧者出席。舉例來說，只有兩名照顧者甚至沒有照顧者出席的照顧者健康推廣活動有 143 次 (佔 1 985 次的 7%)；及

(c) 照顧者健康推廣活動設有 55 個主題，其中 25 個的內容是在十年前擬備的。

衞生署有需要參考載於社署網頁的非安老院舍名單，主動為僱有照顧者的非安老院舍舉辦照顧者健康推廣活動。衞生署也有需要找出部分照顧者健康推廣活動只有很少照顧者出席的原因。

全面檢討健康推廣活動

3.10　舉辦健康推廣活動佔長者健康外展隊伍工作量的 90% (見第 3.2(e) 段)。不過，自隊伍在一九九八年成立以來，當局除了在二零零一年及之前進行過顧客滿意程度調查，以評核隊伍的表現外，便沒有進行檢討，以評估隊伍在舉辦健康推廣活動方面的成效。為改善健康推廣活動，衞生署有需要進行全面檢討，並考慮再次進行顧客滿意程度調查。

審計署的建議

3.11　**審計署*建議*衞生署署長應全面檢討舉辦健康推廣活動的運作模式，並採納審計署的意見 (見第 3.3 至 3.10 段)，以提升其服務效益。**

當局的回應

3.12　衞生署署長同意審計署的建議，並表示衞生署會檢討長者健康外展隊伍舉辦健康推廣活動的運作模式，以期推出改善服務的措施。

檢查安老院舍的健康記錄

3.13　利用綜合健康記錄妥善備存有關健康問題、用藥和醫療護理的記錄，是提高安老院舍護理水平不可或缺的一環。妥善備存健康記錄不但有助為長者作出醫療決定，也可加強照顧者之間的溝通。衞生署在一九九九年發現，當時只有少於 40% 的私營安老院舍為院友設立個人健康記錄系統，另有超過 60% 的私營院舍在備存記錄方面有不足之處。長者健康外展隊伍於是制定了一套標準個人健康記錄，並在一九九九年八月推介給全港所有私營安老院舍使用，以期改善和劃一這些院舍備存的健康記錄。自此之後，長者健康外展隊伍每年檢查私營安老院舍的健康記錄，以評估這些院舍在備存記錄方面的水平，並提供建議和培訓。

檢查健康記錄的涵蓋範圍

3.14　在二零一三年，長者健康外展隊伍巡查了 564 間私營安老院舍，並檢查其健康記錄。不過，下述兩類安老院舍卻不在檢查之列：

(a) 195 間非私營安老院舍 (例如獲政府資助的院舍)。然而，居於這類院舍的長者大約有 22 000 人。在二零一三年，他們佔全港所有安老院舍長者院友總人數的 35%；及

(b) 十間將健康記錄輸入電腦的私營安老院舍。

3.15　衞生署在二零一四年七月回應審計署的查詢時表示，該署認為非私營安老院舍在備存健康記錄方面的水平一般較高，因此不對這些院舍進行檢查。不檢查把健康記錄輸入電腦的私營安老院舍，也是長者健康外展隊伍的一貫做法。審計署認為，衞生署有需要檢討應否改變不檢查非私營安老院舍和將健康記錄輸入電腦的私營安老院舍的現行做法 (見第 3.14 段)。比方說，衞生署可考慮每五年檢查這些安老院舍一次。

審計署的建議

3.16　審計署*建議*衞生署署長應檢討及改變不檢查非私營安老院舍和將健康記錄輸入電腦的私營安老院舍的現行做法。

當局的回應

3.17　衞生署署長同意審計署的建議，並表示衞生署會進行全面檢討。

第 4 部分：衞生署轄下“長者醫療券計劃”的管理

4.1　本部分探討衞生署轄下“長者醫療券計劃”的管理，主要集中於以下範疇：

(a) 私營醫療服務提供者的參與情況 (第 4.3 至 4.10 段)；

(b) 長者參與“長者醫療券計劃”的情況 (第 4.11 至 4.22 段)；

(c) 監察醫療券申報 (第 4.23 至 4.38 段)；及

(d) 全面檢討“長者醫療券計劃”(第 4.39 至 4.41 段)。

“長者醫療券計劃”的背景

4.2　“長者醫療券計劃”的背景資料如下：

(a)	計劃的設立	： • 二零零九年一月一日以試驗計劃形式設立 • 二零一四年一月一日轉為經常項目
(b)	參加資格	： 70 歲或以上持有香港身份證或豁免登記證明書的長者
(c)	目標	： 資助長者使用私營醫療服務，重點在於： • 為長者提供現行公營基層醫療服務以外的額外選擇，以加強對長者的基層醫療服務 • 採用“錢跟病人走”的概念，讓長者在所屬社區選擇最切合他們需要的私營基層醫療服務 • 為長者提供部分資助，協助推廣與病人分擔醫療費用的理念，以確保基層醫療服務得到善用 • 讓長者更容易從屬意的醫療服務提供者獲得醫療服務及連續性護理，從而加強為他們提供的基層醫療服務

(d)	服務範圍	： • 合資格長者接受已登記參與“長者醫療券計劃”的私營醫療服務提供者 (已登記醫療服務提供者) 所提供的服務後，可以醫療券付費 • 十類在香港註冊的私營醫療服務提供者可申請登記參與計劃，他們包括西醫、中醫、牙醫、脊醫、醫務化驗師、職業治療師、在註冊名冊第 I 部分註冊的視光師 (在二零一二年加入“長者醫療券計劃”)、物理治療師、放射技師，以及註冊護士和登記護士 • 已登記醫療服務提供者會獲發一個標誌 (見下圖)，以供張貼於其執業地點外。已登記醫療服務提供者的名單載於“長者醫療券計劃”的網頁
(e)	醫療券面值	： 由二零一四年七月起，每張醫療券的面值為 1 元 (先前為每張 50 元)
(f)	每年醫療券金額	： 二零一四年為 2,000 元 (二零零九、二零一零和二零一一年為 250 元、二零一二年為 500 元、二零一三年為 1,000 元)
(g)	醫療券累積金額上限	： 由二零一四年六月起，未使用醫療券的累積金額上限為 4,000 元 (先前的金額上限為 3,000 元，在二零一四年一月實施)
(h)	如何使用醫療券	： 長者必須在已登記醫療服務提供者的執業地點出示其香港身份證或豁免登記證明書，以便開設醫療券戶口。 戶口開設後， 醫療券會透過衞生署的網上“醫健通”系統以電子形式發放，讓長者在任何一個已登記醫療服務提供者的執業地點使用，而已登記醫療服務提供者會在長者使用醫療券後向衞生署作出醫療券申報

(i)	截至二零一四年三月三十一日的已登記醫療服務提供者人數	：	4 108 名，涉及 5 731 個執業地點 (部分已登記醫療服務提供者在超過一個地點執業)
(j)	截至二零一四年三月三十一日參加“長者醫療券計劃”的長者人數	：	556 000 人
(k)	由二零零九年一月一日至二零一四年三月三十一日期間用以支付醫療券申報的款額	：	7.7 億元
(l)	2014–15 年度預算開支 (用以支付醫療券申報的款額)	：	8.46 億元
(m)	人手情況	：	衞生署醫療券組的編制有 17 名人員， 負責管理“長者醫療券計劃”(該組也負責管理“長者健康評估先導計劃”——見第 2.28(g) 段)

私營醫療服務提供者的參與情況

私營醫療服務提供者的登記情況

4.3 ***整體登記情況*** 衞生署估計，截至二零一四年三月三十一日，私人執業的私營醫療服務提供者有 29 044 名 (註 3)，其中 4 108 名已登記參與“長者醫療券計劃”。不同類別服務提供者的登記率由 1% 至 34% 不等 (見表九)。

表九

私營醫療服務提供者的登記率
(二零一四年三月三十一日)

醫療服務提供者	私人執業的服務提供者估計人數 (a)	已登記醫療服務提供者人數 (b)	登記率 (註) (c) = (b) ÷ (a) × 100%
西醫	4 815	1 655	34%
脊醫	152	46	30%
牙醫	1 670	447	27%
視光師	699	170	24%
中醫	5 820	1 342	23%
物理治療師	1 273	280	22%
職業治療師	653	40	6%
醫務化驗師	992	24	2%
放射技師	787	19	2%
註冊護士和登記護士	12 183	85	1%

資料來源：衞生署的記錄

註：衞生署根據私人執業醫療服務提供者的估計人數定期計算登記率，以作監察之用。

註 3： *在作出估計時，衞生署沒有計及：(a) 基於在海外執業或已經退休或從事其他行業等原因而沒有執業的醫療服務提供者；(b) 學者；及 (c) 在衞生署或醫管局工作的醫療服務提供者。衞生署不預期全部 29 044 名私營醫療服務提供者都登記參與“長者醫療券計劃”，例如在私家醫院工作的護士就不大可能會登記參與計劃。*

4.4　長者對已登記西醫和中醫的服務需求最為殷切，而這些服務佔所有已登記醫療服務提供者所作醫療券申報的 93%。

4.5　***已登記西醫和中醫執業地點在各區的分布***　“長者醫療券計劃”其中一個目標，是讓長者在所屬社區選擇私營基層醫療服務。鑑於長者對已登記西醫和中醫的服務需求最為殷切，審計署分析了已登記的西醫／中醫在各區的分布和居住在區內的合資格長者人數。分析結果見表十。衞生署並無現成資料顯示各區合資格而又已參加“長者醫療券計劃”的長者人數，加上長者可選擇到並非在其所屬地區執業的已登記西醫／中醫求診，令分析有其局限。因此，表十只顯示參與“長者醫療券計劃”的已登記西醫／中醫在各區的分布，以及兩者與居住在各區的合資格長者人數的比例。

表十

18 區合資格長者、已登記西醫和中醫的數目
(二零一四年八月)

地區	合資格長者人數 (註 1) (a)	執業地點數目 (註 2)		已登記西醫對合資格長者的比例 (註 2) (d) = 1:(a) ÷ (b)	已登記中醫對合資格長者的比例 (註 2) (e) = 1:(a) ÷ (c)
		已登記西醫 (b)	已登記中醫 (c)		
南區	30 800	40	48	1:770	1:642
黃大仙	57 600	77	104	1:748	1:554
深水埗	51 300	92	128	1:558	1:401
葵青	55 900	102	75	1:548	1:745
北區	25 900	52	80	1:498	1:324
沙田	54 600	117	117	1:467	1:467
東區	72 300	155	140	1:466	1:516
九龍城	50 200	129	93	1:389	1:540
觀塘	77 900	210	191	1:371	1:408
離島	11 300	32	24	1:353	1:471
大埔	25 000	81	105	1:309	1:238
元朗	42 700	138	70	1:309	1:610
屯門	35 300	116	135	1:304	1:261
西貢	30 400	115	72	1:264	1:422
荃灣	31 300	132	137	1:237	1:228
中西區	28 900	167	112	1:173	1:258
灣仔	19 700	136	171	1:145	1:115
油尖旺	35 900	325	329	1:110	1:109
整體	737 000	2 216	2 131	1:333	1:346

資料來源：審計署對衞生署和規劃署記錄的分析

註 1： 並無各區已參加“長者醫療券計劃”的長者人數統計資料。

註 2： 部分已登記的西醫／中醫在超過一個地點執業。

4.6 儘管已知悉部分居住在某一地區的長者可能會到另一地區接受醫療服務，但表十顯示部分地區已登記醫生對合資格長者的比例偏低。舉例來說，南區已登記西醫對合資格長者的比例為 1 比 770，而油尖旺區的有關比例則為 1 比 110。同樣，葵青區已登記中醫對合資格長者的比例為 1 比 745，而灣仔區的有關比例則為 1 比 115。衞生署有必要持續監察已登記西醫和中醫在各區的分布，以及兩者與區內長者人數的比例。

4.7 根據食物及衞生局和衞生署在二零一一年二月完成的“長者醫療券計劃”中期檢討 (二零一一年中期檢討)，部分長者不使用醫療券的主要原因，是他們經常求診的私營醫療服務提供者沒有登記參與計劃。審計署認為，隨着人口老化，衞生署有需要採取措施，以繼續鼓勵更多私營醫療服務提供者參與“長者醫療券計劃”，這或有助令計劃更趨普及。

4.8 在二零一一年十一月至二零一二年五月期間，衞生署推出一項為期六個月的宣傳計劃，以鼓勵私營醫療服務提供者登記參與“長者醫療券計劃”。隨着宣傳計劃推出，並在其他優化“長者醫療券計劃”的措施配合下 (註 4)，登記人數在二零一二年上升了 18%。在每年的醫療券金額已於二零一四年上調至 2,000 元 (見第 4.2(f) 段) 的同時，衞生署有需要繼續加強宣傳。

審計署的建議

4.9 **審計署*建議* 衞生署署長應繼續鼓勵更多私營醫療服務提供者參與“長者醫療券計劃”，並特別注意一些區內已登記西醫或中醫人數相對較少而合資格長者人數眾多的地區。**

當局的回應

4.10 衞生署署長同意審計署的建議，並表示衞生署會採取額外措施進一步加強宣傳，以鼓勵更多私營醫療服務提供者登記參與“長者醫療券計劃”。

註 4： *舉例來說，當局自二零一二年起逐步上調每年的醫療券金額，並於同年把視光師納入“長者醫療券計劃”內，都是導致登記人數在二零一二年有所上升的部分原因。*

長者參與“長者醫療券計劃”的情況

參加“長者醫療券計劃”的長者

4.11　截至二零一四年三月三十一日，已參加“長者醫療券計劃”的長者有556 000 人 (已減去 100 000 名已去世長者)，參加率為 75%。由於並非所有合資格的長者都會參加“長者醫療券計劃”，衞生署有需要確定該 75% 參加率是否已接近最佳水平。審計署還留意到，“70 至 75 歲以下”長者的參加率較其他年齡組別的長者為低 (見表十一)，衞生署須對此予以關注。

表十一

參加“長者醫療券計劃”的長者
(二零一四年三月三十一日)

	70 至 75 歲以下 (千人)	75 至 80 歲以下 (千人)	80 至 85 歲以下 (千人)	85 歲及以上 (千人)	整體 (千人)
合資格參加計劃的長者人數 (a)	212	210	164	151	737
已參加計劃的長者人數 (b)	133	164	136	123	556
參加率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	63%	78%	83%	81%	75%

資料來源：衞生署和政府統計處的記錄

長者使用醫療券的情況

4.12 ***未使用的醫療券*** 審計署的審查發現，截至二零一三年十二月三十一日：

(a) 持有未使用醫療券的長者有 415 000 人，這些醫療券的總值為 4.91 億元 (見表十二)；及

(b) 在該 415 000 名長者中，有 41 844 人 (10%) 從沒有使用過獲發的醫療券，這些醫療券的總值為 8,300 萬元。

表十二

持有未使用醫療券的長者
(二零零九至二零一三年)

截至	已參加“長者醫療券計劃”的長者人數 (a) (千人)	持有未使用醫療券的長者人數 (b) (千人)	持有未使用醫療券的長者人數百分比 (c)=(b)÷(a)×100% (%)	未使用醫療券累積數目 (d) (千張)	未使用醫療券累積總值 (e)=(d)×50 元 (百萬元)
2009 年 12 月 31 日	271	150	55%	569	28
2010 年 12 月 31 日	362	233	64%	1 487	74
2011 年 12 月 31 日	423	275	65%	2 358	118
2012 年 12 月 31 日	477	337	71%	4 534	227
2013 年 12 月 31 日	530	415	78%	9 825	491

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

附註：已去世的長者沒有包括在審計署的分析之內。

4.13 ***被取消的醫療券*** 截至二零一四年一月一日，有 53 000 名長者 (不包括已去世的長者) 的未使用醫療券累積金額超出上限 (見第 4.2(g) 段)，因而令多出的醫療券被取消。這些長者佔已參加“長者醫療券計劃”長者的 10%。被取消的醫療券總值為 960 萬元。

4.14 ***推廣使用醫療券*** 衞生署有需要進行更多宣傳工作，以推廣使用醫療券。審計署留意到，衞生署在“長者醫療券計劃”的網頁、電視和電台發放計劃的資訊，並在巴士和港鐵路軌旁／大堂播放電視宣傳片，以及在長者地區中心、長者鄰舍中心、長者健康中心、已登記醫療服務提供者的執業地點、醫管局轄下普通科門診診所，以及社署的長者咭辦事處派發單張、海報和數碼影像光碟等宣傳品。

4.15 不過，審計署留意到，在有些情況下，當局在推廣使用醫療券時發放的資料，並不一定是最新資料，亦可能有所遺漏，詳情如下：

(a) 審計署在二零一四年九月初到訪六間長者健康中心，發現其中一間沒有展示任何與“長者醫療券計劃”有關的宣傳品；

(b) 審計署在二零一四年八月底留意到，醫療券組辦公室的下一樓層有一屬於該組的告示板，上面一張“長者醫療券計劃”宣傳海報所載的資料已經過時。衞生署在二零一四年六月初宣布，每年醫療券金額調整為 2,000 元，但該海報顯示了 1,000 元這個舊金額；及

(c) 在二零一四年九月初，在“長者醫療券計劃”網頁上的已登記醫療服務提供者名單，仍然包括一名已在二零一四年年初去世的已登記中醫的姓名。

審計署認為，衞生署有需要透過例如免費報章等其他流行媒體繼續加強推廣使用醫療券，並採取措施，確保經常發放最新和準確的資料。

4.16 ***把醫療券用於預防性護理服務*** 審計署留意到，在二零零九至二零一三年這五年間，長者把大部分醫療券用於支付治理急性病症的醫療費用，只有小部分 (少於 9%) 用於健康評估這類預防性護理服務 (見表十三)。

表十三

使用醫療券的目的
(二零零九至二零一三年)

年份	預防性護理 (註 1)	治理急性病症 (註 2)	監察慢性病症／復康護理 (註 3)
2009	7.9%	66.8%	25.3%
2010	7.1%	67.5%	25.4%
2011	7.8%	66.8%	25.4%
2012	7.7%	67.6%	24.7%
2013	8.8%	63.7%	27.5%

資料來源：衞生署的記錄

註 1：預防性護理包括提供健康建議、健康評估和防疫注射。

註 2：治理急性病症包括治理急性感染、痛症及創傷。

註 3：監察慢性病症包括治理慢性內科病症 (例如糖尿病和高血壓) 及功能復康物理治療。復康護理包括手術後護理，以及創傷和心理健康問題復康。

4.17 政府一向強調預防性護理在“長者醫療券計劃”中具有重要作用，舉例來說：

(a) 在二零零七年立法會衞生事務委員會一次會議上，食物及衞生局強調，“長者醫療券計劃”的目的包括鼓勵長者進行身體檢查，多注意預防疾病；

(b) 在二零一一年該委員會另一次會議上，食物及衞生局強調，“長者醫療券計劃”旨在鼓勵長者使用私營醫療服務 (特別是預防性護理服務)，以期改善長者的健康；及

(c) 二零一一年中期檢討 (見第 4.7 段) 指出“*與治療偶發性疾病相比，長者較不願意自付費用接受預防性護理。這個思維在長者間根深蒂固，不但需要時間，而且還需要政府、醫療服務提供者、傳媒等各方共同努力，才能逐步誘導文化上的改變，使預防性護理獲得更高評價和重視。*”

4.18　長者可把部分未使用的醫療券用於預防性護理服務，否則這些醫療券或會被取消。衞生署有需要向長者加強宣傳，鼓勵他們把醫療券用於這方面的服務。

已去世的長者

4.19　衞生署每月與入境事務處核對記錄，以期找出有哪些長者已經去世。衞生署會在“醫健通”系統內為已去世的長者加入附註，使已登記醫療服務提供者不能從這些長者的醫療券戶口作出醫療券申報。

4.20　不過，審計署留意到，“醫健通”系統不會結束已去世長者的醫療券戶口，而會繼續向已去世的長者發出醫療券。結果，截至二零一四年三月三十一日，上述100 000名已去世長者(見第4.11段)的未使用醫療券，累積金額達2.62億元。此外，衞生署在2014–15年度預算為“長者醫療券計劃”預留撥款時亦未有多加留意，把已去世長者的醫療券計算在內。審計署估計，2014–15年度的撥款因而增加了約9,200萬元(註5)。

審計署的建議

4.21　**審計署*建議*衞生署署長應：**

(a) **繼續加強推廣“長者醫療券計劃”(特別是對70至75歲以下的長者進行宣傳)，並鼓勵長者把醫療券多用於預防性護理服務；**

(b) **推廣使用醫療券時，確保資料都是最新和準確的，並盡量向更多長者發放有關資料；**

(c) **加強“醫健通”系統的功能，使其可以結束已去世長者的醫療券戶口；及**

註5： *計算方法如下：*
截至二零一三年十二月三十一日已去世並曾經使用醫療券的長者人數(衞生署以曾經使用醫療券的長者人數作為制訂“長者醫療券計劃”2014–15年度預算開支的依據)×2014–15年度的每年醫療券金額×醫療券使用率(衞生署根據過往數據作出的估算)=68 000名已去世長者×2,000元×67.5%=9,200萬元

(d) **在制訂預算為“長者醫療券計劃”預留撥款時，因應已去世長者調整有關數字。**

當局的回應

4.22 衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 衞生署會繼續加強推廣“長者醫療券計劃”，並派發最新的宣傳品和提醒有關各方在推廣計劃時只可使用新的宣傳品，以確保宣傳資料準確無誤；及

(b) 衞生署自二零一四年八月起已着手更改“醫健通”系統，以管理已去世長者的醫療券戶口，確保在制訂“長者醫療券計劃”預算時不會把這些長者計算在內。

監察醫療券申報

4.23 衞生署以“先付款後查核方式”監察已登記醫療服務提供者的醫療券申報。已登記醫療服務提供者須透過“醫健通”系統在網上提交申報，衞生署收到申報後，會在大約一個月內付款給服務提供者，並在稍後進行巡查，以查證申報是否屬實。

4.24 衞生署的巡查工作主要包括：

(a) 例行查核。查核對象涵蓋所有已登記醫療服務提供者。衞生署進行查核時，會檢視長者所簽署的同意書是否妥當。長者簽署同意書，是為了確認用於支付醫療服務的醫療券金額，而該金額必須與服務提供者所申報的款額相符；及

(b) 重點調查。調查對象集中於醫療券申報模式異常 (例如因每天申報宗數高於正常而令“醫健通”系統作出警示) 和被投訴的已登記醫療服務提供者。

巡查工作由一支巡查隊進行。巡查隊由一名助理經理領導，另有六名行政助理提供支援。

4.25　衞生署如在巡查發現任何異常申報，可要求有關的已登記醫療服務提供者退還款項，並將其從“長者醫療券計劃”中除名，以及向警方 (如懷疑涉及虛假申報) 和向相關專業團體舉報 (以進行紀律調查)。

4.26　在二零零九年一月一日至二零一四年三月三十一日期間，衞生署進行了大約 7 700 次巡查，涉及由大約 3 440 名已登記醫療服務提供者合共提出的 141 000 宗申報 (見表十四)。

表十四

衞生署進行的巡查
(二零零九年一月一日至二零一四年三月三十一日)

巡查性質	巡查次數	涉及申報宗數	涉及的已登記醫療服務提供者人數
例行查核	7 200	122 000	3 180
重點調查	500	19 000	260
總計	7 700	141 000	3 440

資料來源：衞生署的記錄

巡查結果顯示，當局認為有異常情況的申報共 1 950 宗。這些申報與 99 名已登記醫療服務提供者有關，每名服務提供者所涉及的申報款項由 50 元至 255,750 元不等。在二零零九年一月一日至二零一四年三月三十一日期間，衞生署把六宗“長者醫療券計劃”懷疑虛假申報個案轉交警方調查，並將六名已登記醫療服務提供者除名 (包括三名已登記西醫和三名已登記中醫)。除了一宗個案仍在調查中外，其餘五宗個案的已登記服務提供者合共提出 1 045 宗異常申報，涉及款額 313,400 元；這些個案均違反“長者醫療券計劃”的規定。此外，在二零一四年九月，一名已登記中醫因作出虛假申報 (涉及約 60 張醫療券) 而被判處監禁八個月。

例行查核

4.27　衞生署進行例行查核時 (見第 4.24(a) 段)，會檢視同意書所載的資料是否妥當。根據“長者醫療券計劃”，長者每次使用已登記醫療服務提供者的服務後，必須在該服務提供者的執業地點填寫一份“長者醫療券計劃”標準同意書，以記錄下列事項：

(a) 所提供醫療服務的資料，例如求診日期、已登記醫療服務提供者的姓名、使用的醫療券金額，以及長者支付的自付費用金額 (即在扣除醫療券金額後支付的醫療服務費用餘數)；

(b) 一項由長者作出的聲明，以表示同意用於所提供醫療服務的醫療券金額；

(c) 長者的個人資料 (即姓名、香港身份證號碼及電話號碼)；及

(d) 長者的簽名。如有關長者是文盲或精神上無行為能力人士，則分別改由見證人或監護人簽名及提供個人資料 (即姓名及香港身份證號碼)。

已登記醫療服務提供者須保留這些同意書，為期七年。衞生署認為，檢視同意書是重要的監管措施，以遏止有人作出不恰當的醫療券申報。

4.28　衞生署所定的目標，是在指定的 15 個月內，從每個已登記醫療服務提供者中選出若干申報個案，透過例行查核加以檢視。第一個 15 個月的指定周期由二零一一年五月開始，至二零一二年七月結束。然而，審計署留意到，衞生署的例行查核經常未能達標 (見表十五)。

表十五

衞生署例行查核的涵蓋比率
(二零一一年五月至二零一三年十月)

15 個月指定周期	人數		涵蓋比率	是否達標
	作出申報的已登記醫療服務提供者 (a)	例行查核涵蓋的已登記醫療服務提供者 (b)	(c)=(b)÷(a)×100%	
2011 年 5 月至 2012 年 7 月	2 290	2 109	92.1%	否
2012 年 8 月至 2013 年 10 月	2 787	2 191	78.6%	否

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

附註：審計署在二零一四年九月進行審查時，衞生署正進行由二零一三年十一月至二零一五年一月這 15 個月指定周期的例行查核。

衞生署有需要加快進行例行查核，盡量在 15 個月的指定周期內，檢視從每個已登記醫療服務提供者中選出的申報個案。

衞生署檢視同意書

4.29　為減少例行查核對已登記醫療服務提供者造成不便，衞生署會預先以電話聯絡，然後才到他們的執業地點收取同意書，帶返衞生署辦公室檢視。衞生署會要求服務提供者就某個指定月份提供與指定數目申報個案有關的同意書，以供檢視。審計署認為，衞生署應避免以標準模式進行例行查核。舉例來說，該署可考慮間中進行突擊查核或就不同的月份選取申報個案。

跟進巡查

4.30　除了進行例行查核和重點調查外，衞生署也會不時 (例如在例行查核中發現經檢視的同意書有錯漏之處時) 展開跟進巡查。在二零零九年一月一日至二零一四年三月三十一日期間，衞生署曾因應例行查核進行了 221 次跟進巡查，涉及 200 名已登記醫療服務提供者 (註 6)。

4.31　審計署審查了衞生署在二零一四年一至三月進行的八次跟進巡查，留意到其中四次仍發現有錯漏事項，而當中兩次所發現的錯漏事項 (註 7)，更與例行查核時發現的類同 (見表十六)。衞生署有需要採取更嚴厲的行動，即向已登記醫療服務提供者發出勸諭信或警告信。此外，衞生署有需要加強教育已登記醫療服務提供者，並提供更詳細的指引，以協助他們妥為填寫同意書和提交申報。

註 6： *衞生署對部分已登記醫療服務提供者進行超過一次跟進巡查。*

註 7： *衞生署把錯漏事項分為嚴重和輕微兩類。嚴重錯漏事項包括沒有填報見證人的資料和欠缺長者簽名。輕微錯漏事項包括沒有填報長者求診的日期和醫療服務提供者的姓名。如例行查核發現嚴重錯漏事項，衞生署會採取多項行動，包括以電話聯絡有關長者，以確定他們是否確實獲得醫療服務，以及提醒服務提供者日後避免出現錯漏的情況。至於輕微錯漏事項，衞生署會要求服務提供者就有關申報提供正確的資料。*

表十六

一再發現錯漏事項的跟進巡查

已登記醫療服務提供者	巡查日期	經檢視的同意書百分比	
		發現錯漏事項	發現同類嚴重錯漏事項
物理治療師	2013 年 5 月 10 日 (例行查核)	70%	60% (沒有填報見證人的資料)
	2014 年 2 月 25 日 (跟進巡查)	45%	10% (沒有填報見證人的資料)
中醫	2013 年 3 月 12 日 (例行查核)	45%	35% (欠缺長者簽名)
	2014 年 2 月 20 日 (跟進巡查)	18%	15% (欠缺長者簽名)

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

審計署對同意書的審查

4.32 ***同意書內的錯漏事項*** 在二零一四年八月初，審計署就 15 名已登記醫療服務提供者所保留的同意書 (由二零一四年四至六月這三個月期間) 進行審查。這些服務提供者包括五名已登記西醫、五名已登記中醫 (下稱已登記西醫一至五和已登記中醫一至五)、四名已登記牙醫，以及一名已登記視光師。審計署審查了 5 031 宗申報的同意書，涉及醫療券總金額 165 萬元。審查結果如下：

(a) 在 303 宗 (6%) 申報的同意書內發現嚴重錯漏事項，涉及醫療券總金額 69,950 元；及

(b) 在 337 宗 (7%) 申報的同意書內發現輕微錯漏事項，涉及醫療券總金額 101,300 元。

4.33　表十七顯示審計署發現的錯漏事項。

表十七

審計署審查 5 031 宗申報的同意書所發現的錯漏事項
(二零一四年四月一日至六月三十日)

在同意書內發現的錯漏事項	錯漏事項數目
嚴重錯漏事項	
沒有填報見證人的資料／資料不全	268 (38%)
沒有同意書	8 (1%)
同意書記錄的醫療券數目與“醫健通”系統的記錄不符	11 (2%)
欠缺長者簽名	17 (2%)
小計	304 (43%)
輕微錯漏事項	
沒有填報長者求診的日期／日期與“醫健通”系統的記錄不符	284 (40%)
沒有填報長者的個人資料 (例如姓名或香港身份證號碼) ／資料與“醫健通”系統的記錄不符	38 (6%)
沒有填報交易編號 (註) ／編號與“醫健通”系統的記錄不符	77 (11%)
沒有填報已登記醫療服務提供者的姓名	1 (0%)
小計	400 (57%)
總計	704 (100%)

資料來源：審計署審查的同意書

註：“醫健通”系統為每宗申報編配一個交易編號。

附註：在 5 031 宗申報中，640 宗 (13%) 的同意書內發現錯漏事項，部分申報的同意書內更發現有超過一個錯漏事項。因此，錯漏事項的數目較發現錯漏事項的申報數目為多。

衞生署有需要備存嚴重和輕微錯漏事項的數目和所佔百分比的統計資料，以助該署確定出現不足之處的模式，並制訂提示／指引協助已登記醫療服務提供者減少出現錯漏的情況。

4.34 ***部分已登記醫療服務提供者的做法有欠妥當*** 審計署在審查同意書時，發現一些做法有欠妥當，而衞生署並沒有把這些做法歸類為錯漏事項。舉例如下：

(a) ***簽署過量同意書*** 在二零一四年七月之前，長者每次接受已登記醫療服務提供者的服務後，都必須簽署一份同意書，以註明所使用的醫療券總數。然而，已登記西醫四卻要求長者為所使用的每張醫療券 (當時每張醫療券的面值為 50 元) 簽署一份同意書。此外，雖然向其求診的長者簽署了多份同意書，但已登記西醫四只在其中一份同意書註明所使用的醫療券總數。在其他的同意書內，供填報所使用醫療券數目的空格則留空。舉例來說，一名長者為所使用的四張醫療券簽署了四份同意書，當中只有一份註明使用了四張醫療券，另外三份供填報所使用醫療券數目的空格則留空。在二零一四年四月一日至六月三十日期間，向已登記西醫四求診的長者合共接受診症 586 次，而就此簽署了超過 2 000 份同意書，涉及醫療券總金額 110,150 元。在一宗個案中，長者只求診了一次，便簽署了多達 59 份“留空同意書”。審計署認為，這做法不可接受，因為立心不良的服務提供者可使用預先簽署的“留空同意書”作出虛假申報，令出現濫用情況的潛在風險提高；

(b) ***沒有填報長者的電話號碼*** 長者須在同意書內填報其電話號碼 (見第 4.27(c) 段)。根據衞生署的做法，如例行查核發現嚴重錯漏事項，該署會聯絡有關長者，以確定他們是否確實從已登記醫療服務提供者取得服務，以及有否使用同意書所記錄的醫療券金額。衞生署也可以在進行例行查核時主動聯絡個別長者 (即使沒有發現任何錯漏事項)，以確定醫療券申報屬實。不過，審計署留意到，已登記中醫三的 133 份同意書 (佔經審計署審查同意書的 98%，涉及醫療券總金額 25,700 元) 和已登記中醫四的 89 份同意書 (佔經審計署審查同意書的 97%，涉及醫療券總金額 24,250 元) 都沒有填報長者的電話號碼；及

(c) ***已登記醫療服務提供者改動標準同意書*** 已登記西醫五有時會改動標準同意書。這些經改動的同意書並無包括長者作出的聲明，以表

示同意就所提供醫療服務使用的醫療券數目。這些經改動的同意書曾用於 118 宗申報，涉及醫療券總金額 30,900 元。

衞生署須對審計署所發現的各種錯漏事項予以關注，並加以跟進。

身份證閱讀器的使用情況

4.35　長者求診時，已登記醫療服務提供者須以人手把長者的香港身份證資料輸入“醫健通”系統，或使用身份證閱讀器讀取有關資料。自二零一零年八月起，衞生署已向所有已登記醫療服務提供者提供身份證閱讀器。使用閱讀器可確保準確無誤地把長者的個人資料輸入“醫健通”系統，並有助防止服務提供者在申報時出錯。

4.36　然而，審計署留意到，在二零一一年一月一日至二零一四年三月三十一日期間，仍有大量以人手輸入長者個人資料的申報個案 (見表十八)。

表十八

使用人手輸入長者個人資料的申報個案
(二零一一至二零一四年)

年份	以人手輸入資料的申報個案	
	宗數	佔年內申報個案總宗數百分比
2011	450 440	73%
2012	713 106	76%
2013	1 173 031	80%
2014 (截至 3 月)	500 397	83%

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

審計署認為，衞生署有需要推廣使用身份證閱讀器。

審計署的建議

4.37 審計署*建議*衞生署署長應：

(a) 加快衞生署的例行查核工作，盡量在 15 個月指定周期內檢視從每個已登記醫療服務提供者中選出的申報個案；

(b) 避免以標準模式進行例行查核；

(c) 備存嚴重和輕微錯漏事項的數目和所佔百分比的統計資料，以助該署確定出現不足之處的模式，並制訂提示／指引協助已登記醫療服務提供者減少出現錯漏的情況；

(d) 檢討跟進巡查以遏止錯漏情況的成效，並視乎需要採取更嚴厲的行動，即向已登記醫療服務提供者發出勸諭信或警告信；

(e) 跟進審計署審查同意書的所得結果 (見第 4.32 至 4.34 段)；及

(f) 鼓勵已登記醫療服務提供者盡量使用身份證閱讀器，並為使用閱讀器有困難的服務提供者給予協助。

當局的回應

4.38 衞生署署長同意審計署的建議，並表示衞生署會：

(a) 考慮審計署的建議，檢討巡查程序；

(b) 考慮採取措施，以加強已登記醫療服務提供者在遵守規定方面的表現，包括就如何正確填寫同意書向他們發出指引，並視乎情況需要發出勸諭信或警告信；

(c) 跟進審計署審查同意書的所得結果；及

(d) 繼續鼓勵已登記醫療服務提供者使用身份證閱讀器作出申報。

全面檢討“長者醫療券計劃”

4.39 二零一一年二月，食物及衞生局和衞生署完成“長者醫療券計劃”中期檢討，並因應“長者醫療券計劃”發展情況，把各項建議適當地納入計劃的設

計中。基於“長者醫療券計劃”造成的財政承擔日增 (在 2014–15 年度達 8.46 億元)，現在是當局對該計劃進行另一次全面檢討的適當時機。事實上，如下文所述，食物及衞生局曾在不同場合告知立法會，當局將會全面檢討“長者醫療券計劃”。

(a) 2012 年 11 月	:	食物及衞生局告知衞生事務委員會，當局會在“長者醫療券計劃”的運作上累積經驗後，對其展開進一步檢討
(b) 2012 年 12 月	:	食物及衞生局告知財務委員會，檢討工作會在“長者醫療券計劃”轉為經常項目後進行
(c) 2013 年 2 及 12 月	:	食物及衞生局向立法會議員重申，當局會在“長者醫療券計劃”成為經常項目一段時間後進行檢討，以評估該計劃的成效

審計署的建議

4.40 **審計署*建議* 衞生署署長應計劃再就“長者醫療券計劃”進行全面檢討。**

當局的回應

4.41 衞生署署長同意審計署的建議，並表示當局在二零一四年推行多項優化“長者醫療券計劃”的措施。當局計劃在這些措施實施一段時間後，在二零一五年年中對該計劃進行評估。

第 5 部分：醫管局為長者病人提供的專科門診服務

5.1　本部分探討醫管局提供的專科門診服務 (註 8)，主要集中於以下範疇：

(a)　專科門診診所的新症長者病人輪候時間 (第 5.5 至 5.14 段)；

(b)　老人科專科門診診所 (第 5.15 至 5.23 段)；

(c)　社區老人評估小組 (第 5.24 至 5.28 段)；

(d)　跨網安排 (第 5.29 至 5.36 段)；及

(e)　輪候時間資料 (第 5.37 至 5.42 段)。

背景

5.2　根據醫管局的資料，當局一般把長者病人界定為 65 歲或以上的病人，以作規劃之用。此外，醫管局認為，由於每個人的老化歷程不盡相同，以年齡界定其診治的需要，並非萬全之策。因此，專科門診服務須就評估個別人士的需要而提供，並非以病人的年齡作準。

5.3　醫管局轄下專科門診診所的背景資料如下：

註 8：*長者病人特別關注的，是預約診症服務需時多久。鑑於普通科門診診所為長者病人預留診症名額 (見第 5.5 段)，是次審查主要集中於專科門診診所的工作情況。*

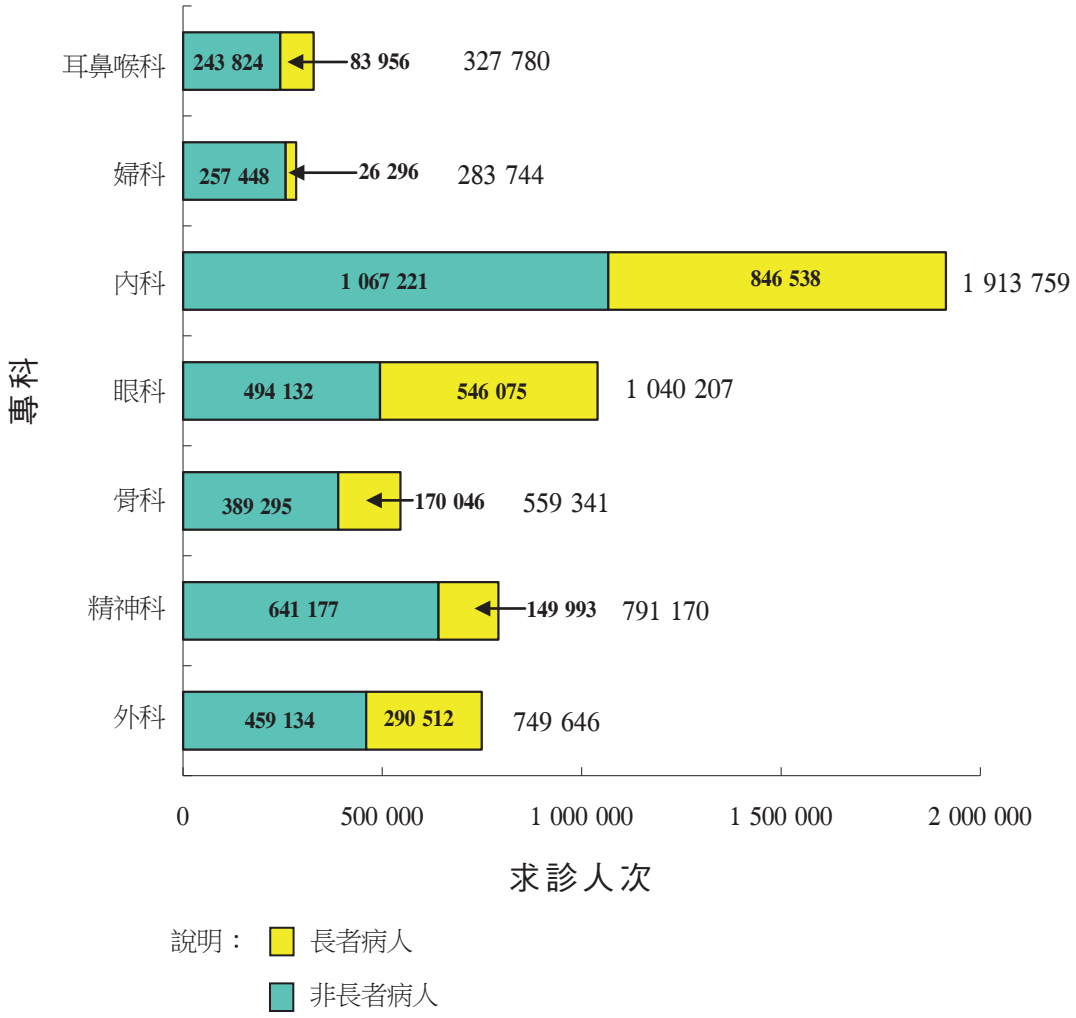
(a)	診所的設立	:	• 47 間專科門診診所為經由普通科醫生轉介的病人提供專科診症服務。專科門診診所的診症服務以下列八個專科為主： — 耳鼻喉科； — 婦科； — 內科； — 眼科； — 矯形及創傷外科 (骨科)； — 精神科； — 外科；及 — 兒科 • 47 間專科門診診所分布在七個醫院聯網，分別是： — 港島東和港島西； — 九龍中、九龍東和九龍西；及 — 新界東和新界西
(b)	求診人次	:	在 2013–14 年度，到該八個專科求診的病人 (包括長者及非長者病人) 有 591 萬人次
(c)	2013–14 年度所有專科門診服務的開支	:	99 億元

長者病人到專科門診診所求診的人次

5.4　在 2009–10 至 2013–14 年度期間，到其中七個主要專科 (不包括兒科，因為到該專科求診的都是兒童) 的專科門診診所求診的長者病人 (即 65 歲或以上的病人) 已由 188 萬人次增加至 211 萬人次，增幅為 12%。在 2013–14 年度，該 211 萬求診人次佔七個專科的總求診人次 (即 567 萬) 的 37%。在該七個主要專科中，到內科求診的長者病人最多，達 846 538 人次 (見圖三)。

圖三

到專科門診診所求診的長者病人人次
(2013–14 年度)



資料來源：醫管局的記錄

專科門診診所的新症長者病人輪候時間

專科門診診所的分流制度

5.5　長者病人可在醫管局轄下的普通科門診診所和專科門診診所接受門診服務。普通科門診診所的服務對象以長者、低收入人士和長期病患者為主，並特別為長者病人預留診症名額，預留的名額數目會因應長者病人對服務的需求等因素而不時調整。根據醫管局的資料，超過九成的長者病人都能在兩個工作天內於普通科門診診所成功預約和獲得診治。

5.6　有別於普通科門診診所，專科門診診所並沒有特別為長者病人預留診症名額。專科門診服務須就病人 (包括長者病人) 個別需要和臨床狀況的評估而提供，不能單單以他們的年齡作準。專科門診診所會按臨床狀況，把獲轉介接受專科治療的新症病人分流為第一優先類別 (緊急)、第二優先類別 (半緊急) 或例行類別三種個案。高級醫生會在七個工作天內覆檢所有列為例行類別的個案，以確保沒有遺漏任何緊急個案。若病情轉急，病人應立即到醫院的急症室求診。

專科門診診所的新症輪候時間有所延長

5.7　***目標輪候時間***　病人一向關注診症服務的輪候時間。病人到專科門診診所覆診的輪候時間，需視乎病人的臨床需要而定。就輪候專科門診診所的新症病人而言，醫管局為第一優先及第二優先類別個案制定的目標輪候時間中位數分別為兩個及八個星期，例行類別個案則沒有制定目標輪候時間。

5.8　***為縮短輪候時間而採取的措施***　多年來，醫管局推出了多項改善措施，以縮短新症在輪候專科門診診所診治的時間。這些措施包括：

(a) ***挽留醫護人員***　醫管局推出改善工作環境和增加支援人手 (例如抽血員) 等措施，以減輕醫護人員的工作量；

(b) ***臨時措施***　在 2013–14 年度，醫管局聘請了約 300 名兼職醫生和“有限度註冊”醫生，以增加人手，並撥款約 7,000 萬元作為特別津貼，以提升轄下診所 (包括專科門診診所) 的服務量；

(c) ***跨網轉介*** 醫管局向病人提供選擇，讓他們可轉到輪候時間較短的聯網接受診治；

(d) ***提高透明度*** 醫管局認同提高輪候時間服務表現的透明度非常重要，並已把專科門診診所的輪候時間資料上載到其網頁；

(e) ***與家庭醫學專科合作*** 醫管局已利用家庭醫學專科，協助為一些可在基層醫療層面處理的新轉介病人 (例如腰痛患者) 提供診症服務；及

(f) ***改善管理工具*** 在二零一四年首季，醫管局推出電子轉介系統，方便臨床人員把個案轉介到專科門診診所。

5.9 在 2009–10 至 2013–14 年度這五年間，醫管局能夠把第一優先及第二優先類別個案的輪候時間中位數維持在目標時間內。就例行類別個案新症長者病人而言，他們的輪候時間普遍有所延長 (見表十九)。審計署留意到：

(a) 耳鼻喉科、眼科和外科第 90 個百分值的輪候時間 (註 9) 都有所縮短，但其他四個專科 (即婦科、內科、骨科和精神科) 第 90 個百分值的輪候時間則有所延長，特別是骨科和精神科專科的輪候時間分別延長了 48 和 21 個星期；及

(b) 耳鼻喉科、婦科、內科、骨科和精神科五個主要專科第 25 個百分值的輪候時間都延長了 1 至 12 個星期不等。

註 9： *第 90 個百分值的輪候時間是國際間用以表示病人最長輪候診症時間的指標。醫管局定期編製輪候時間中位數 (第 50 個百分值) 和第 90 個百分值的輪候時間，藉以監察輪候時間。然而，醫管局會不時向立法會提交下四分位值 (第 25 個百分值)、中位數 (第 50 個百分值)、上四分位值 (第 75 個百分值) 和最長 (第 90 個百分值) 的輪候時間的資料。*

表十九

例行類別個案長者病人的輪候時間
(2009–10 年度和 2013–14 年度)

專科	第 25 個百分值的輪候時間 (星期)			第 90 個百分值的輪候時間 (星期)		
	2009–10	2013–14	延長／(縮短)	2009–10	2013–14	延長／(縮短)
1. 耳鼻喉科	2	14	12	72	61	(11)
2. 婦科	10	11	1	47	61	14
3. 內科	9	14	5	60	75	15
4. 眼科	16	15	(1)	114	69	(45)
5. 骨科	20	25	5	78	126	48
6. 精神科	1	6	5	45	66	21
7. 外科	13	13	0	122	111	(11)

資料來源：醫管局的記錄

各個聯網在輪候時間方面有差異

5.10　審計署對七個專科的例行類別個案第 90 個百分值的輪候時間進行了分析，發現長者病人在不同聯網的輪候時間有很大差異。就骨科、精神科和外科三個專科而言，九龍東聯網長者病人的輪候時間較港島東聯網長者病人長約 100 個星期 (見表二十)。

表二十

長者病人在不同聯網專科門診診所
的例行類別個案輪候時間方面的差異
(2013–14 年度)

專科	最短的第 90 個百分值輪候時間		最長的第 90 個百分值輪候時間		差異 (c)=(b)–(a) (星期)
	聯網	星期 (a)	聯網	星期 (b)	
1. 耳鼻喉科	九龍中	27	港島西	95	68
2. 婦科	港島西	19	九龍東	94	75
3. 內科	港島東	46	新界東	85	39
4. 眼科	港島西	21	新界東	99	78
5. 骨科	港島東	52	九龍東	149	97
6. 精神科	港島東	30	九龍東	132	102
7. 外科	港島東	47	九龍東	151	104

資料來源：醫管局的記錄

為應付專科門診服務需求而採取的其他措施

5.11　長者病人到專科門診診所求診的比例比非長者病人較高。根據醫管局的資料，長者雖然只佔全港人口的 14%，但卻佔所有專科門診求診人次的 34%。長者到專科門診求診的人次，是非長者的三倍。

5.12　醫管局能否妥善管理專科門診服務的輪候時間，取決於人手資源和服務量。基於長者所佔的人口比例預期會由二零一三年的 14% 增至二零二一年的 19%，到二零三一年更會增加至 26%，長者對專科門診服務的需求肯定會大幅增加。對於醫管局來說，管理專科門診診所的輪候時間毫無疑問會是一項愈來愈具挑戰性的工作。醫管局有需要採取進一步行動，以應付長者病人對專科門診服務的需求。

審計署的建議

5.13 **審計署*建議*醫管局行政總裁應制訂行動計劃，並加大力度：**

(a) **盡量縮短專科門診診所例行類別個案的輪候時間；及**

(b) **減少不同聯網專科門診診所在新症輪候時間方面的差異 (例如擴大跨網轉介安排的適用範圍——見第 5.29 段)。**

醫院管理局的回應

5.14 醫管局行政總裁表示醫管局原則上同意審計署的建議，並表示醫管局：

(a) 已在人手許可的情況下，致力縮短例行類別個案的輪候時間，並會繼續監察整體輪候時間；及

(b) 會檢討不同聯網在輪候時間方面的差異，並會在合適的臨床狀況下擴展跨網轉介安排。

老人科專科門診診所

審計署到訪老人科專科門診診所

5.15 老人科是內科之下的一個附屬專科，而內科是長者病人求診人次最高的專科 (見第 5.4 段)。老人科專科門診診所專為有特殊健康問題 (例如失禁和記憶力衰退) 的長者病人提供專科診症服務。截至二零一四年八月三十一日，醫管局轄下七個聯網共設有 12 間老人科專科門診診所。在二零一四年八月，審計署到訪明愛醫院、瑪嘉烈醫院和瑪麗醫院的老人科專科門診診所，並審查了三間診所的輪候時間和預約程序。

審計署到訪的老人科專科門診診所的輪候時間

5.16　在 2013–14 年度，審計署到訪三間老人科專科門診診所，其例行類別個案最長 (第 90 個百分值) 的輪候時間為 78 個星期至 103 個星期不等 (見表二十一)。

表二十一

審計署到訪的三間老人科專科門診診所的例行類別個案輪候時間 (第 90 個百分值) (2013–14 年度)

老人科專科門診診所	輪候時間 (星期)
明愛醫院	85
瑪嘉烈醫院	78
瑪麗醫院	103

資料來源：醫管局的記錄

新症及覆診的預約安排

5.17　一間專科門診診所可供預約時段的數目，由聯網管理人員和有關診所的主管醫生和護士決定，而決定可供預約時段數目的考慮因素包括過往使用率統計數字、季節性影響 (例如冬季求診高峰期) 和人手情況 (例如員工放取分娩假期)。可供預約時段的數目，於門診預約系統預先設定，該系統的設計旨在協助日常進行預約的運作安排。專科門診診所負責預約的文員會按門診預約系統內的時段作出預約安排。

5.18　審計署就 2013–14 年度三間老人科專科門診診所的預約安排進行了分析 (見表二十二)。

表二十二

審計署到訪的三間老人科專科門診診所按門診預約系統
預設時段作出的預約安排
(2013–14 年度)

老人科專科門診診所	新症		覆診	
	可供預約時段的總數	未被預約時段的數目	可供預約時段的總數	未被預約時段的數目
明愛醫院	1 851	538 (29%)	28 777	0 (0%)
瑪嘉烈醫院	731	222 (30%)	14 378	676 (5%)
瑪麗醫院	312	66 (21%)	1 692	0 (0%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

醫管局在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，為應付突如其來的服務需求變化，特別是須處理病情緊急和嚴重的病人 (即屬第一優先和第二優先類別的病人) 和應付一些不確定情況，專科門診診所在作出預約安排時，往往須顧及這些因素，因而難免在門診預約系統內預留一定數目的時段不作預約安排。根據醫管局的資料，專科門診診所大致上沒有出現浪費服務量的情況，因為部分不作預約安排的時段，其後已用於處理緊急和嚴重的個案，以及其他事出突然的個案。然而，審計署留意到，如表二十二顯示，三間老人科專科門診診所未被預約的時段，數目多少不一。這顯示三間診所在預約安排上的做法各有不同，可能是導致未能充分利用門診預約系統內所預設時段的原因。當局在監察專科門診診所的預約時段和預約安排方面，都有可予改善之處。

5.19 ***因取消預約而騰出的時段*** 審計署觀察了三間老人科專科門診診所的預約程序，發現各間診所採用了不同的預約程序。瑪麗醫院老人科專科門診診所負責預約的文員把最早可供預約的時段安排給例行類別個案，但瑪嘉烈醫院和明愛醫院的兩間專科門診診所卻採用了不同的預約程序：

(a) 瑪嘉烈醫院老人科專科門診診所負責預約的文員把例行類別個案的預約時段安排在輪候次序最後的位置；及

(b) 明愛醫院老人科專科門診診所負責預約的文員按照醫生指定的日期安排例行類別個案的預約時段。然而，該診所的醫生只備存以人手

填寫的預約記錄，因此沒有因預約取消而騰出的預約時段的最新資料。

按照瑪嘉烈醫院和明愛醫院兩間專科門診診所的現行做法，一些因取消預約而騰出的時段可能未有善加利用。

5.20　為確保善用可供預約的診症時段，當局必須密切監察透過門診預約系統所作的預約安排。醫管局有需要檢討老人科專科門診診所的預約程序，並參考瑪麗醫院老人科專科門診診所的做法，推行措施以盡量改善預約安排。

清理積壓例行類別個案的措施

5.21　審計署又留意到，瑪嘉烈醫院老人科專科門診診所採取了下列措施，以清理積壓的例行類別個案：

(a) ***由家庭醫學專科醫生處理例行類別個案***　自二零一三年十月起，瑪嘉烈醫院的家庭醫學專科醫生便協助處理某些例行類別個案 (例如病人患有腰痛這類可在基層護理層面上處理的疾病)。截至二零一四年六月，轉交家庭醫學專科醫生處理的例行類別個案有 820 宗。採取這項措施後，有關病人第 90 個百分值的輪候時間已由 78 個星期縮短至 17 個星期；及

(b) ***把安老院舍的例行類別個案轉交社區老人評估小組處理***　自二零一一年十二月起，例行類別個案如涉及居於安老院舍的長者，一律轉交社區老人評估小組處理 (見第 5.24 段)。社區老人評估小組的到診醫生每星期兩次為居於安老院舍的長者院友提供診治服務。

由於瑪嘉烈醫院老人科專科門診診所採用的措施能有效清理積壓的例行類別個案，醫管局有需要考慮鼓勵其他專科門診診所效法。

審計署的建議

5.22　**審計署*建議* 醫管局行政總裁應：**

(a) **全面檢討各間專科門診診所的預約程序；**

(b) **根據檢討結果，推行措施以善用最早可供預約的時段為病人安排預約；**

(c) **採取行動，確保能夠盡早騰出已取消預約的時段，並盡量善加利用；及**

(d) **推廣為清理積壓例行類別個案而採用的良好做法，並鼓勵專科門診診所效法。**

醫院管理局的回應

5.23 醫管局行政總裁表示醫管局同意審計署的建議，並表示醫管局會考慮推行措施，以優化專科門診診所的預約安排。

社區老人評估小組

5.24 隸屬內科的社區老人評估小組在一九九四年成立，成立的目的是為居於安老院舍的長者院友提供外展診症服務。每個小組由醫生、護士、物理治療師、職業治療師和社會工作者等專業人員組成。在二零零六和二零一零年，醫管局就社區老人評估小組的服務進行評核，結論是有關服務能有效減少安老院舍長者院友到急症室求診和入住醫院的人次。社區老人評估小組在 2013–14 年度的服務開支為 3.14 億元。

5.25 截至二零一四年三月三十一日，醫管局轄下設有 13 個社區老人評估小組，為全港715間持牌安老院舍(註 10)當中的638間(89%)提供服務。換言之，居於其餘 77 間安老院舍 (即 715 間減 638 間) 的大約 4 500 名長者，都未能獲得社區老人評估小組的服務。根據醫管局的資料，社區老人評估小組的服務涵蓋面在過去幾年沒有改變。

5.26 根據醫管局的資料，老人科小組委員會 (註 11) 已成立一個工作小組，透過持續檢討以解決服務和運作上的問題，並提出有關臨床服務計劃的建議，

註 10： *不包括 21 間由其院舍醫生為長者院友診症的安老院舍。*

註 11： *老人科小組委員會的成員包括醫管局各聯網／醫院的內科及老人科醫生。小組委員會每三個月開會一次，以討論與老人科服務有關的服務發展、質素保證、人手和培訓等專業事宜。*

以提升安老院舍長者院友的醫護服務質素。在二零一二年，工作小組完成對社區老人評估小組服務的檢討工作。該檢討集中於社區老人評估小組的目標、服務範疇、服務對象，以及把新增安老院舍納入服務範圍的優先次序參考機制，並探討有何其他服務模式可支援安老院舍長者院友的護理。工作小組的結論是，社區老人評估小組如在醫管局的周年工作規劃下取得資源，便可實施一套具體準則，以訂出把新增安老院舍納入其服務範圍的優先次序。

審計署的建議

5.27 **審計署*建議* 醫管局行政總裁應：**

(a) **就社區老人評估小組提供的服務制訂長遠計劃；及**

(b) **在制訂該長遠計劃時，考慮擴展社區老人評估小組的服務涵蓋面，以提升安老院舍長者院友的醫護服務質素。**

醫院管理局的回應

5.28 醫管局行政總裁表示醫管局同意審計署的建議，並表示：

(a) 醫管局近年已擴大社區老人評估小組的服務涵蓋面，為更多安老院舍長者院友提供服務；及

(b) 醫管局會繼續按需要檢討其服務模式及所提供的服務，以提升安老院舍長者院友的醫護服務質素。

跨網安排

5.29 根據醫管局的跨網安排，病人可到位於另一聯網而輪候時間較短的專科門診診所求診。跨網安排共分兩類，一類是跨網轉介安排，另一類是由病人主動提出的跨網預約安排。

跨網轉介安排

5.30　醫管局在二零一二年八月試行專科門診服務的跨網轉介安排，以縮短新症輪候時間和減少各個聯網在輪候時間方面的差異。在這項安排下，例行類別個案病人可獲安排到位於另一聯網而輪候時間較短的專科門診診所求診。

5.31　跨網轉介安排目前只適用於耳鼻喉科、婦科和眼科三個專科。截至二零一四年五月三十一日，這項安排已令 3 438 名病人受惠 (見表二十三)。

表二十三

受惠於跨網轉介安排的病人
(二零一四年五月三十一日)

專科	跨網安排		例行類別個案第 90 個百分值的輪候時間		縮短的輪候時間 (c)=(a)–(b) (星期)	平均每月受惠病人數目 (註)	受惠病人總數	受惠長者病人數目
	由	到	轉介前 (a) (星期)	轉介後 (b) (星期)				
1. 耳鼻喉科	九龍東	九龍中	79	25	54	136	3 002	642
2. 婦科	新界東	港島東	127	22	105	11	151	1
3. 眼科	新界東	港島西	69	22	47	36	285	94
						整體	3 438	737

資料來源：醫管局的記錄

註：截至二零一四年五月三十一日，在耳鼻喉科、婦科和眼科三個專科實施的跨網轉介安排已分別推行了 22、14 和 8 個月。三個專科各自的平均受惠病人數目，是按各個專科的受惠病人總數分別除以 22、14 和 8 個月計算得出。

審計署留意到，婦科和眼科兩個專科受惠於跨網轉介安排的平均病人數目，明顯較耳鼻喉科為少。

5.32　為了讓更多病人 (包括長者病人) 受惠於跨網轉介安排，並考慮到長者病人到各個聯網接受專科診治在輪候時間方面的重大差異 (見第 5.10 段)，審計署認為，醫管局有需要鼓勵在各聯網下該三個專科轉介更多合適的病人個案，並考慮可否把有關安排擴展到其他專科。

由病人主動提出的跨網預約

5.33　一般來說，醫管局允許新症病人按其意願選擇到任何一個聯網的專科門診診所求診。二零一四年八月，審計署致電查詢了 21 間專科門診診所 (在七個聯網中，每個聯網各選三間分別為內科、眼科和外科的專科門診診所)。審計署留意到，在上述 21 間專科門診診所中：

(a) 港島東、九龍中、新界東和新界西聯網各有一間專科門診診所拒絕接受來自其他聯網的病人求診；及

(b) 港島西和九龍中聯網各有一間專科門診診所在回覆查詢時表示，醫生會在審核轉介信後，才決定是否讓有關病人在其專科門診診所接受診治 (見表二十四)。

表二十四

審計署就跨網預約進行電話查詢的結果
(二零一四年八月)

專科	跨網預約數目			
	接受	拒絕	由醫生決定	總計
內科	5	0	2	7
眼科	3	4	0	7
外科	7	0	0	7
總計	15	4	2	21

資料來源：審計署在二零一四年八月進行的電話查詢

5.34　審計署的電話查詢結果顯示，部分聯網並不容許來自其他聯網的病人到其專科門診診所預約。醫管局有需要採取措施，提醒各個聯網在臨床狀況和服務量許可的情況下，准許病人到他們選擇的專科門診診所求診。

審計署的建議

5.35　**審計署*建議*醫管局行政總裁應：**

(a) **為合適的病人個案作出更多跨網轉介安排；**

(b) **考慮把跨網轉介安排擴展至其他專科，讓更多長者病人受惠；及**

(c) **採取措施，提醒所有聯網的專科門診診所職員，在臨床狀況和服務量許可的情況下，容許病人到他們選擇的專科門診診所求診。**

醫院管理局的回應

5.36　醫管局行政總裁表示醫管局同意審計署的建議，並表示醫管局會檢討不同聯網在輪候時間方面的差異，並會在合適臨床狀況下擴展跨網轉介安排。

輪候時間資料

5.37　公開輪候時間的資料，有助病人在掌握充分資料的情況下決定治療方案和計劃 (包括主動提出跨網安排)。在二零一三年一月立法會衞生事務委員會一次會議上，醫管局承諾會分階段公開專科門診服務的輪候時間資料。

專科門診診所展示的輪候時間資料

5.38　二零一四年六月，審計署到訪七間耳鼻喉科專科門診診所，發現這些診所展示輪候時間資料的方式有很大分別 (見表二十五)。舉例來說，專科門診診所 1 把所有其他聯網專科門診診所的輪候時間都一併列出，而專科門診診所 7 只展示其診所的輪候時間。展示所有聯網專科門診診所的輪候時間，有助病人 (包括長者病人及其家人或照顧者) 在掌握充分資料的情況下決定治療方案和計劃。審計署認為，醫管局有需要採取措施，確保專科門診診所展示全面、一致和定期更新的輪候時間資料。

表二十五

七間耳鼻喉科專科門診診所展示的輪候時間資料
(二零一四年六月)

專科門診診所	聯網	展示輪候時間			展示位置	輪候時間的最後更新日期
		本診所	於同一聯網下的其他專科門診診所	於所有聯網下的其他專科門診診所		
1	港島東	有	有	有	登記處	2014 年 4 月
2	新界東	有	有	無	登記處	沒有顯示
3	九龍東	有	不適用 (註)	無	登記處	沒有顯示
4	港島西	有	無	無	專科門診診所入口	2014 年 4 月
5	九龍中	有	無	無	登記處	沒有顯示
6	九龍西	有	無	無	登記處	2014 年 5 月
7	新界西	有	無	無	登記處	沒有顯示

資料來源：審計署在二零一四年六月到訪的專科門診診所

註：九龍東聯網只設有一間耳鼻喉科專科門診診所。

載於醫管局網頁的輪候時間資料

5.39　二零一四年八月，審計署也審查了載於醫管局網頁的輪候時間資料，發現有關網頁只展示耳鼻喉科、婦科、眼科、骨科和兒科五個專科在二零一三年七月至二零一四年六月期間的輪候時間。

5.40　審計署認為，為了讓病人在掌握充分資料的情況下決定治療方案和作出更理想的安排，醫管局有需要加快在其網頁展示全部專科的輪候時間資料。

審計署的建議

5.41　審計署*建議*醫管局行政總裁應：

(a) 推行措施，以確保所有專科門診診所都展示全面和最新的輪候時間資料；及

(b) 加快在醫管局網頁展示全部專科的輪候時間資料，讓病人在掌握充分資料的情況下決定治療方案和作出更理想的安排。

醫院管理局的回應

5.42　醫管局行政總裁表示醫管局同意審計署的建議，並表示醫管局會採取措施，盡快按需要展示全面和最新的輪候時間資料。

第 3 章

民航處
建築署

民航處新總部

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

民航處新總部

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.9

審查工作　1.10
鳴謝　1.11

第 2 部分：提供日後擴展所需的預留地方　2.1

提供預留地方以供擴展的權限　2.2 – 2.14
可予改善之處　2.15 – 2.18
善用為日後擴展而預留的地方　2.19 – 2.22
可予改善之處　2.23 – 2.24
　審計署的建議　2.25 – 2.28
　當局的回應　2.29 – 2.33

第 3 部分：對偏離核准面積分配列表的監管　3.1

民航處處長辦公室的洗手間／淋浴設施　3.2 – 3.5
多用途室的康樂設施　3.6 – 3.8
意外調查員休息室　3.9 – 3.12
可予改善之處　3.13 – 3.17
　審計署的建議　3.18 – 3.19
　當局的回應　3.20 – 3.22

段數

第 4 部分：提供家具及設備 4.1

購置家具及設備的審批 4.2 – 4.3
透過設計及建造合約採購的保安及電子系統 4.4
電子系統的視像顯示器 4.5 – 4.17
審計署的建議 4.18 – 4.20
當局的回應 4.21 – 4.25

第 5 部分：提供及使用停車位 5.1

提供停車位 5.2 – 5.5
停車位的使用情況 5.6 – 5.9
可予改善之處 5.10 – 5.13
審計署的建議 5.14 – 5.16
當局的回應 5.17 – 5.19

第 6 部分：未來路向 6.1

民航處新總部工程項目 6.2 – 6.3
審計署提出的主要意見 6.4 – 6.8
審計署的建議 6.9 – 6.11
當局的回應 6.12 – 6.14

附錄 頁數

A ： 顯示為日後擴展預留的地方的平面圖 57 – 60

民航處新總部

摘要

1. 在機場島發展民航處新總部，目的是置放新航空交通管制 (空管) 系統，以應付到二零二五年的航空交通增長，以及把民航處各運作分部集中於同一地點。項目在二零零六至零七年《施政綱領》中提出。二零零八年一月，立法會財務委員會批准撥款 19.97 億元，興建民航處新總部，建築樓面面積約為 65 000 平方米，淨作業樓面面積約為 22 775 平方米；有關的設計及建造合約在二零零九年五月批出。

2. 為確保民航處新總部工程項目如期完成，民航處特別成立了專責小組，監督工程的推行情況。新總部如期 (在二零一二年十二月) 啓用，實際開支亦在核准撥款範圍之內。審計署最近就新總部辦公地方及設施的提供情況進行審查，以期找出可予改善之處。

提供日後擴展所需的預留地方

3. 根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定，部門專用辦公地方的面積分配列表必須由政府產業署 (產業署) 審核，以及獲得產業檢審委員會 (產審會) 核准。二零零七年十月，產審會批准新總部的淨作業樓面面積為 22 775 平方米 (包括預留供日後擴展之用的 3 240 平方米)。較早前 (二零零七年九月)，在產業署審核民航處新總部面積分配列表擬本 (包括預留作日後擴展的地方) 期間，運輸及房屋局 (運房局) 曾致函產審會支持民航處要求多預留 1 500 平方米以應付二零二五年以後的擴展。不過運房局只要求產審會考慮在大樓的地基及設計上作出安排，以便日後興建有關地方。雖然民航處在招標文件的《僱主要求》內列明，須在大樓的地基及設計上作出安排，以便可再擴展 1 500 平方米地方 (淨作業樓面面積)，但同時亦列明該 1 500 平方米擴展地方應為現有辦公室的一部分。結果，該 1 500 平方米擴展地方及已獲批准作日後擴展的 3 240 平方米 (淨作業樓面面積) 同被建成。除建築署外，其他產審會委員 (即產業署與財經事務及庫務局 — 財庫局) 都未獲告知用戶需求的變更。事件凸顯出產審會在監管用戶需求的變動及決策安排上均有不足。此外，立法會經濟發展事務委員會、工務小組委員會及財務委員會均未獲明確告知興建該 1 500 平方米擴展地方一事。雖然，預期民航處數年後才需使用該 1 500 平方米擴展地方，但在建

築設計上卻沒有作出安排，方便其他用戶暫時使用有關擴展地方 (第 2.2、2.5 至 2.7、2.10、2.15 至 2.17 及 2.23 段)。

對偏離核准面積分配列表的監管

4. 訂定審核及批准新政府大樓面積分配列表的程序，旨在確保用戶部門遵循既定的面積標準，並以公平方式提供足夠的辦公地方，以切合用戶部門的運作需要。民航處新總部有三項設施沒有按照核准面積分配列表興建及沒有遵從《政府產業管理及有關事務規例》。在提供民航處處長辦公室洗手間／淋浴設施及意外調查員休息室兩方面，如民航處及建築署加強兩者的查核機制，確保設計及建造合約的用戶需求與核准面積分配列表一致，這些設施偏離核准的情況或可避免。民航處在未得到產審會的事先批准，又把原計劃用作教育徑觀景廊的地方改為會議及康樂用途的多用途室。再者，沒有記錄顯示為何轉作該用途及如何釐定多用途室的固定裝置需求 (第 3.7、3.13、3.14 及 3.17 段)。

提供家具及設備

5. 截至二零一四年五月，民航處在新總部工程項目下購置家具及設備的開支總額為 9,704 萬元。《財務通告第 9/90 號》列明為工務工程項目申請購置家具及設備的安排。民航處未有遵循該通告的規定，即未徵得財庫局事先批准，便透過設計及建造合約採購價值 6,745 萬元的保安及電子系統。此外，民航處購置的液晶體顯示器數目較其向財庫局申請批准時所提及的為多。部分液晶體顯示器亦安裝在民航處申請沒有提及的場地及個別人員的辦公室內。民航處亦似乎有空間減少一些場地所需的液晶體顯示器，因為這些場地已裝設具有同類顯示功能的設備。購置七部液晶體顯示器，以更換未能完全符合用戶需求的顯示器亦導致開支增加了 15.6 萬元。(第 4.2 至 4.4、4.7、4.8 及 4.13 段)。

提供及使用停車位

6. 民航處新總部共有 209 個停車位。民航處在二零一四年四月前，未有擬備停車位使用情況的統計數字。在二零一四年四至七月間，這些停車位在平日的使用率僅為 21% 至 23%。雖然在民航處航空交通管理部遷入新總部後，停

車位的使用率或會有改善，短期來說，仍需善用沒有盡用的停車位，以及在搬遷工作完成後，要不時檢討停車位的使用情況。就提供停車位方面，民航處在面積分配列表擬本中提供的使用情況資料以方便產業署審核，以及建築署在招標文件列明產業署批准的停車位數目這兩方面，均有可予改善之處 (第 5.6 至 5.8 、5.10 、5.11 及 5.13 段)。

審計署的建議

7. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 民航處處長應：

(a) 採取措施，以確保：

(i) 新樓宇工程項目的招標規定嚴格遵守產審會的批准 (第 2.26(a)(i) 段)；

(ii) 如樓宇工程項目有預留地方須一開始便興建，但供頗長時間之後擴展之用，須在建築設計上作出安排，以方便其他用戶暫時使用預留的地方 (第 2.26(a)(iii) 段)；及

(iii) 向立法會提交的撥款及政府文件，涵蓋樓宇工程項目的擴展地方的全部資料 (第 2.26(b) 段)；

(b) 加強查核擬納入樓宇工程項目招標文件的用戶要求，以確保與核准面積分配列表一致，以及在對核准的設施／地方作出任何重大改動前，應先尋求產審會的批准 (第 3.19(a) 及 (b) 段)；

(c) 審慎檢討所購買的液晶體顯示器是否有運作需要；如有需要，向財庫局尋求事後批准 (第 4.18(a) 段)；

(d) 採取措施，以確保在採購設備時，根據《財務通告第 9/90 號》的規定適時向財庫局尋求批准。在尋求財庫局批准的過程中，應提供擬購設備的詳細資料 (第 4.18(b) 段)；及

(e) 繼續監察停車位的使用情況，以及採取有效措施，善用未盡其用的停車位 (第 5.15(a) 及 (b) 段)。

8. 審計署*建議*建築署署長應採取措施，以確保：

(a) 產審會就可能有不同詮釋的重要事宜召開會議，讓委員交換意見，釐清理解 (第 2.25(b)(i) 段)；

(b) 向立法會提交的撥款及政府文件，涵蓋樓宇工程項目的擴展地方的全部資料 (第 2.25(b)(ii) 段)；

(c) 如樓宇工程項目有預留地方須一開始便興建，但供頗長時間之後擴展之用，須在建築設計上作出安排，以方便其他用戶暫時使用預留的地方 (第 2.25(b)(iii) 段)；

(d) 在招標前妥善解決樓房裝修規格表與核准面積分配列表有出入之處 (第 3.18 段)；及

(e) 招標文件載列的停車位數目確實為核准面積分配列表所載列的數目 (第 5.14(a) 段)。

9. 審計署亦*建議*財經事務及庫務局局長與政府產業署署長，應公布從民航處新總部工程項目汲取的教訓，供其他決策局／部門參考 (第 6.11 段)。

當局的回應

10. 當局同意審計署的建議。

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　民航處致力於提供安全、有效率及可持續發展的航空交通運輸系統，主要職能涵蓋下列三個範疇：

(a) ***提供航空交通管制 (空管) 服務***　向在香港國際機場 (註 1) 升降和飛越 276 000 平方公里香港飛行情報區的飛機，提供空管服務和飛行情報；

(b) ***監管民航業***　作為監管機構，民航處負責制定航空安全和保安標準；確保機管局、航空公司和飛機維修機構遵守相關標準；以及執行航空專業人員發牌制度；及

(c) ***調查飛機意外或嚴重事故***　民航處調查在香港發生的民航飛機意外或嚴重事故，以防意外或事故再次發生。

興建民航處新總部的需要

1.3　位於赤鱲角的香港國際機場於一九九八年啓用以來，至二零零六年飛機升降架次已增至 28 萬架次，增幅 72%。同期，飛越香港飛行情報區的航班亦達 14 萬架次，增幅 95%。二零零六年，香港特別行政區行政長官在二零零六至零七年《施政綱領》中提出更換空管系統，以及在機場島興建民航處新總部。民航處需要興建新總部的原因如下：

(a) ***需要置放新空管系統***　現有的空管系統在九十年代初設計，將屆設計／處理量的上限。為應付到二零二五年的航空交通增長，新空管系統所需的地方為位於香港國際機場禁區內現有空管中心的三倍。擴建現有空管中心並不可行，因為毗鄰缺乏土地可供使用，而且有關工程亦會對現有服務造成干擾；及

註 1： *香港國際機場的發展和管理工作，由機場管理局 (機管局) 負責。該局是根據《機場管理局條例》(第 483 章) 成立的法定組織。*

(b) ***需要把所有運作分部集中於同一地點*** 民航處總部及五個專責分部分別位於四個不同地點 (註 2)。從運作角度來看，辦公地方分散各處並不理想，妨礙有效溝通，令支援服務重疊，拖慢對緊急事故的回應時間，亦阻礙民航處為航空業界提供一站式的便捷服務。

推行民航處新總部工程項目

1.4 經機管局同意，選定機場島東南面一幅面積為 28 000 平方米的土地，用以興建民航處新總部。建築署在二零零六年十一月完成研究，確定在選址進行建造工程項目在技術上可行。

1.5 ***批准面積分配列表*** 政府大樓辦公地方及附屬設施的提供 (註 3)，受《政府產業管理及有關事務規例》(註 4) 訂明的程序及面積標準規管，目的是按照部門在運作、空間、地點及時間方面的需要與可供使用的資源，為部門提供辦公地方，務求地盡其用，達致成本效益。二零零七年十月，產業檢審委員會 (產審會 — 註 5) 核准列明擬建樓面面積及設施的民航處新總部面積分配列表。

1.6 ***批准撥款*** 二零零八年一月，當局獲立法會財務委員會批准撥款 19.97 億元，興建民航處新總部，建築樓面面積 (註 6) 約為 65 000 平方米，淨作業

註 2： *民航處處長辦公室、行政部、財務部和航班事務及安全管理部位於金鐘道政府合署；航空交通管理部位於空管中心；機場安全標準部位於機場客運大樓機管局免租提供的辦公地方；航空交通工程服務部和飛行標準及適航部位於香港國際機場空運中心的租用辦公地方。*

註 3： *對於為專門運作需要而設的部門專用大樓 (如民航處新總部的空管中心)，用戶部門須就建議的地方及設施需求 (以面積分配列表擬本形式提出) 與建造工程撥款，申請有關方面的批准。*

註 4： *《政府產業管理及有關事務規例》由行政長官授權制定，是規管政府行事的《政府規例》的重要組成部分。財經事務及庫務局局長是獲賦權詮釋和施行《政府產業管理及有關事務規例》的唯一主管當局，對政府產業管理及有關事務負有整體政策責任。*

註 5： *產審會根據《政府產業管理及有關事務規例》成立，負責審核和批准部門專用大樓的面積分配列表。產審會由建築署助理署長擔任主席，成員包括財經事務及庫務局 (財庫局) 與政府產業署 (產業署) 的代表。*

註 6： *建築樓面面積包括建築物外殼以內全部範圍的面積；除淨作業樓面面積外，還包括洗手間、淋浴間、升降機大堂、樓梯間、公眾走廊、電動扶梯、平台、機房及停車場等設施的面積。*

樓面面積 (註 7) 約為 22 775 平方米。在該 22 775 平方米淨作業樓面面積中，約 3 240 平方米預留作日後擴展之用，其餘約 19 535 平方米則用以：

(a) 闢設新空管中心，內置相關的輔助設備、系統及設施；

(b) 把民航處各專責分部集中於同一地點重置；及

(c) 增設設施以應付運作需要，包括：

(i) 飛機意外調查專用設施；

(ii) 多用途會議廳及會議設施，用作為業界合作伙伴和職員舉辦會議及小組簡報會，以及主辦國際及區域航空會議；及

(iii) 空管設施導賞室和教育徑，以增進市民對航空業的認識，培養他們的興趣。

1.7 ***專責小組*** 為確保民航處新總部工程項目如期完成，以及新空管系統若如期於二零一二年十二月投入運作時，新舊系統順利交接，民航處成立了專責小組，監督這兩個項目的籌備和推行情況。專責小組由一名民航處助理處長領導，由一組跨專業的人員協助工作，包括航空交通管制主任、航空交通事務員、航空通訊員、電子工程師、高級建築師、高級機電工程師及非公務員合約人員 (註 8)。就民航處新總部工程項目而言，專責小組負責：

(a) 根據容納新空管系統的特定要求，就規劃、招標及設計事宜，提供意見；及

(b) 與工程代理聯絡和監督建造工程的進展。

1.8 ***建造工程*** 二零零九年五月 (註 9)，建築署批出興建民航處新總部的設計及建造合約，合約金額為 19.22 億元。合約工程於二零零九年五月展開，至

註 7： *淨作業樓面面積指實際分配予使用者作預定用途的樓面面積。*

註 8： *小組組長及 21 名成員 (包括 19 名航空交通管制主任及兩名電子工程師) 的公務員職位，屬有時限職位，於二零零七至一五年間的不同時段執行相關工作，所需的每年員工開支約 2,900 萬元。小組其他成員為民航處內部暫時抽調的現職人員或以非公務員合約條款聘用的人員。此外，分別從建築署及機電工程署暫時借調高級建築師及高級機電工程師各一名，在民航處督導下，為專責小組提供專業意見。*

註 9： *新總部的設計及建造合約在二零零八年二月招標。不過，由於沒有標書符合招標規定，合約於二零零八年九月重新招標。*

二零一二年六月大體完成 (註 10)。截至二零一四年八月，工程項目的帳目結算工作尚未完成 (註 11)。

1.9 ***民航處新總部啓用*** 二零一二年六月，民航處新總部落成並移交民航處。新總部包括一座七層高的辦公及培訓大樓、一座四層高的空管中心大樓、一個地庫停車場、一座四層高的設施大樓及一座兩層高的天線設備區大樓。民航處新總部的照片及平面圖分別見照片一、二及圖一。除航空交通管理部外 (註 12)，其他專責分部均在二零一二年十二月分階段遷入民航處新總部。二零一三年五月，民航處新總部正式啓用。

註 10： *合約原定於二零一二年三月完成，但因施工期間天氣惡劣及其後續影響，延至二零一二年六月。*

註 11： *截至二零一四年三月，已支付的合約款額為 18.72 億元，包括因 38 份更改令而須支付的 350 萬元額外費用淨額。在發出的 38 份更改令中，18 份關乎額外工程 (所涉開支為 2,960 萬元)，16 份關乎刪減工程 (節省 2,610 萬元) 及 4 份對成本沒有影響。*

註 12： *由於新空管系統項目延誤，新空管中心未能啓用。截至二零一四年八月，航空交通管理部轄下四個組別中，三組仍在香港國際機場禁區內的舊空管中心辦公。新空管系統項目在《審計署署長第六十三號報告書》第 4 章探討。*

照片一

民航處新總部辦公及培訓大樓與空管中心大樓

資料來源：建築署的記錄

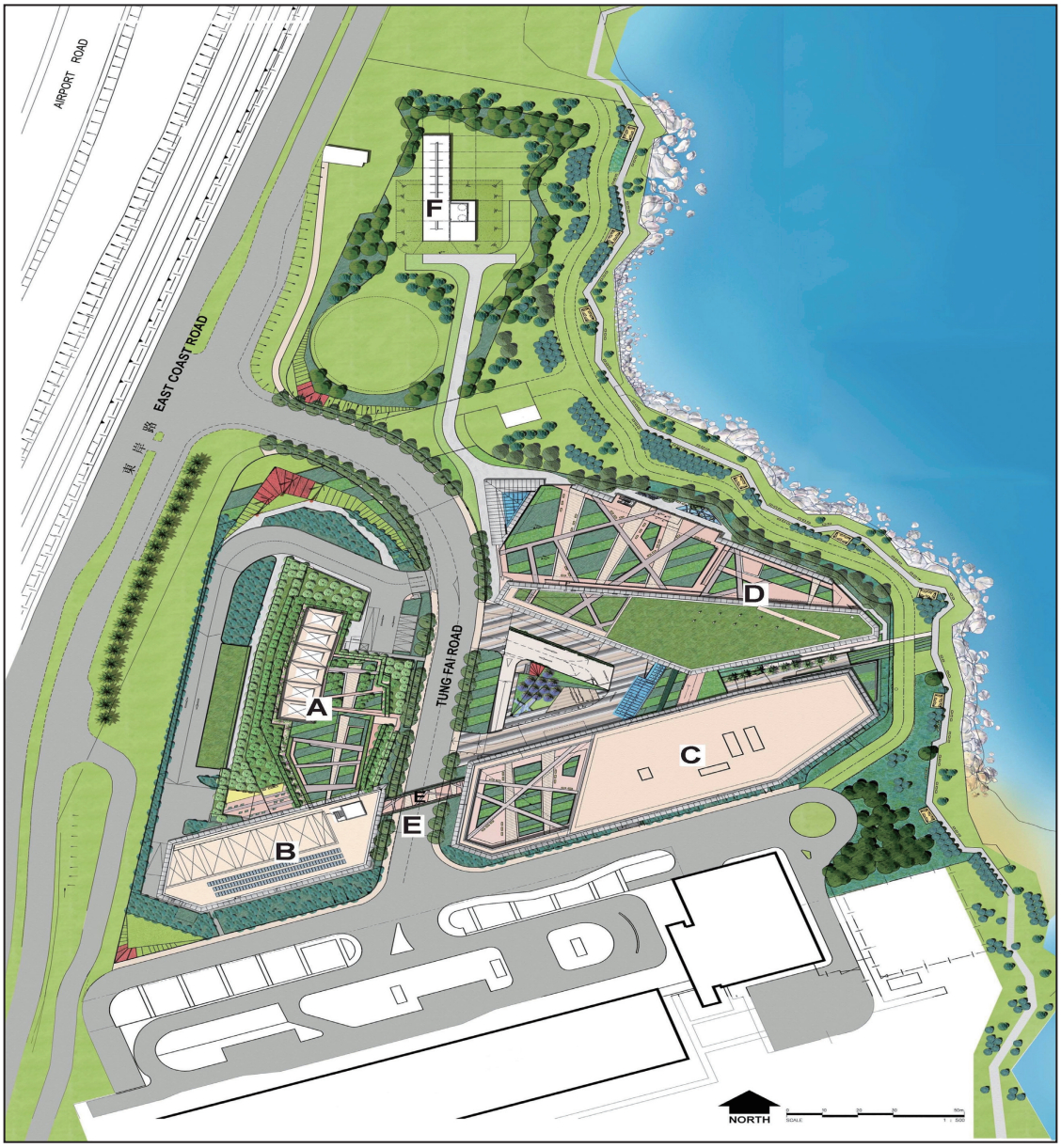
照片二

民航處新總部設施大樓

資料來源：建築署的記錄

圖一

民航處新總部平面圖



說明：A: 設施大樓 (低座)
B: 設施大樓 (高座)
C: 辦公及培訓大樓
D: 空管中心大樓
E: 連接橋
F: 天線設備區大樓

資料來源：建築署的記錄

審查工作

1.10　審計署最近就民航處新總部辦公地方及設施的提供情況進行審查，以期找出可予改善之處。審查工作集中於下列範疇：

(a)　提供日後擴展所需的預留地方 (第 2 部分)；

(b)　對偏離核准面積分配列表的監管 (第 3 部分)；

(c)　提供家具及設備 (第 4 部分)；

(d)　提供及使用停車位 (第 5 部分)；及

(e)　未來路向 (第 6 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

1.11　在審查工作期間，民航處及建築署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：提供日後擴展所需的預留地方

2.1　本部分探討下列與在民航處新總部提供日後擴展所需的預留地方有關的事宜：

(a)　提供預留地方以供擴展的權限 (第 2.2 至 2.14 段)；

(b)　可予改善之處 (第 2.15 至 2.18 段)；

(c)　善用為日後擴展而預留的地方 (第 2.19 至 2.22 段)；及

(d)　可予改善之處 (第 2.23 及 2.24 段)。

提供預留地方以供擴展的權限

面積分配列表的審批程序

2.2　***《政府產業管理及有關事務規例》*** 根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定，部門專用辦公地方的面積分配列表必須先獲得產審會 (見第 1.5 段) 核准，才可就任何額外辦公地方的建議申請撥款。產審會審批面積分配列表的既定程序載於圖表一。

圖表一

面積分配列表審批程序

用戶部門擬備面積分配列表擬本，列出所需地方及設施的建議和理據，呈交產審會主席。

↓

產審會主席安排就所呈交的文件進行初步研究，並按需要徵詢有關部門及／或其設計機構(建築署)的意見。擬本及主席認為相關的意見，會交由委員(由財庫局及產業署代表出任)傳閱。

↓

- 經徵詢建築署的意見後，產業署按照辦公地方分配標準(包括地方的使用情況)及土地使用事宜，審視面積分配列表。
- 財庫局審視面積分配列表對非經常撥款及經常撥款的影響。

↓

意見以便箋送交產審會主席，副本送交其他委員、設計機構及用戶部門。

↓

以傳閱文件方式請求委員批准面積分配列表；或由產審會主席召開會議，由出席的委員、用戶部門及設計機構代表商議面積分配列表。

↓

面積分配列表獲產審會批准後，設計機構會擬備草圖，送交用戶部門考慮。

↓

設計工作完成後，不論任何原因，如個別項目的面積與產審會同意的面積有逾 10% 出入，或總淨實用樓面面積與批准的總面積有逾 5% 出入，均需重新提交產審會審議。

資料來源：《政府產業管理及有關事務規例》

2.3 ***《產業署手冊》*** 根據《產業署手冊》：

(a) 產業署審核面積分配列表旨在確保：

(i) 用戶部門遵循既定的面積標準；及

(ii) 以公平方式提供足夠的政府辦公地方，以切合用戶部門的運作需要；及

(b) 審核面積分配列表時，產業署考慮的因素包括：

(i) 現有／擬議的人手／地方、建議的新職位／設施／服務是否已取得政策／財政上的支持、運作模式、特別／運作需要、擬議設施／服務目前／預計的使用情況；及

(ii) 規管部門專用大樓辦公地方分配的專業規則／指引／實務守則。

民航處新總部為日後擴展預留的地方

2.4 二零零七年四月，民航處提交新總部的面積分配列表擬本，建議所需的地方合共 31 774 平方米 (以淨作業樓面面積計算)，包括為配合新總部啓用時運作所需的 26 318 平方米，以及為日後擴展預留的 5 456 平方米。

2.5 在審核面積分配列表擬本期間，民航處向產業署再要求額外 1 500 平方米地方，預留供擴展之用，以應付二零二五年以後的航空交通增長 (註 13)。二零零七年九月二十一日，運輸及房屋局 (運房局) 致函產審會，對民航處的要求予以支持，節錄如下：

> *"本人 (運房局) 知道民航處及產業署快將敲定上述工程項目的擬議面積分配列表，現就民航處要求預留足夠地方供日後擴展以應付航空業的需求一事，表示支持。*
>
> *3.....我們在二零零七年二月向立法會經濟事務委員會簡介該工程項目，委員普遍予以支持，並促請我們按照預計的航空交通增長，在民航處新總部提供足夠地方，供日後擴展之用 ... ...*

註 13： *根據所能確定的資料，民航處的要求並無記錄在案。*

4.....在民航處及產業署敲定有關細節之時，本人籲請產審會因應航空業的殷切需求及立法會對此 (工程項目) 的普遍支持，積極考慮批准擬議的面積分配列表。

5. 此外，本人知道民航處亦正與產業署研究，可否再預留多 6% 地方 (約 1 500 平方米) 供擴展之用，以應付二零二五年以後的航空交通增長。本人懇請產審會在考慮此建議時，顧及工地的限制及航空業預計的持續發展。縱然或沒有足夠理據，在一開始便進一步提供預留地方，然而在大樓的地基及設計上作出安排以預留彈性供日後擴展，在可行之餘亦不會令建築費大增。在原來規劃的建築樓面面積維持在 65 000 平方米的情況下，此舉可善用獲分配的土地，達致規模經濟效益。"

2.6 二零零七年十月三日，產業署審畢面積分配列表擬本，發便箋通知民航處及產審會審核結果如下：

(a) 獲接納的淨作業樓面面積為 22 775 平方米 (摘要見表一)；及

(b) 產業署知悉立法會經濟發展事務委員會 (註 14) 委員促請當局提供足夠地方供日後擴展之用，以及運房局支持民航處這方面的建議。因此，產業署不反對根據民航處就這項工程項目的運作計劃，把擴展所需的地方納入面積分配列表。

同日，民航處向建築署提供《僱主要求》，以供納入招標文件內 (見第 2.15(a) 段)。

註 14： *經濟事務委員會在二零零七年十月改稱經濟發展事務委員會。*

表一

獲產業署接納的淨作業樓面面積

民航處在2007-08年度使用的面積 (a)	獲產業署接納的面積需求			增加的面積百分比 $(e)=\frac{(d)-(a)}{(a)}\times 100\%$
	為配合民航處新總部啓用時運作所需的面積 (b)	日後擴展所需的面積 (c)	總計 (d)=(b)+(c)	
9 192 平方米	19 535 平方米	3 240 平方米	22 775 平方米	148%

資料來源：民航處的記錄

2.7 二零零七年十月二十二日，產審會通知民航處 (便箋副本送產業署、財庫局、運房局及建築署)，因應產業署二零零七年十月三日便箋 (見第 2.6 段) 及其他的意見 (註 15)，核准民航處新總部的面積分配列表。

批准撥款

2.8 當局在二零零七年十一月向經濟發展事務委員會簡介有關設計及建造民航處新總部的工務工程項目後，在二零零七年十二月請工務小組委員會向財務委員會建議，把該工程項目提升為甲級 (註 16)。當局向該事務委員會及工務小組委員會提交的文件均告知委員，擬議的 19.97 億元撥款會用以興建建築樓面面積為 65 000 平方米的地方，包括淨作業樓面面積為 22 775 平方米的地方 (即獲產業署接納並獲產審會批准的面積)。

2.9 當局應工務小組委員會委員的要求，在二零零八年一月向財務委員會提交有關民航處新總部的補充資料，內容涵蓋民航處各專責分部當時的辦公地方

註 15： *二零零七年十月十五日，財庫局就面積分配列表對經常撥款的影響，向產審會提交意見。二零零七年十月十八日，產業署亦就民航處遷入新總部後騰出的地方的使用事宜，向產審會提交意見。*

註 16： *當一切所需的施工前準備工作已經完成或大致完成後，決策局局長可安排請工務小組委員會通過及財務委員會批准把一項工程項目提升為甲級。*

與新總部辦公地方的淨作業樓面面積比較資料，以及需要額外地方的理據 (包括但不限於為應付日後航空交通增長而所需擴展地方的資料 — 見表二)。如表二所示，財務委員會獲告知為日後擴展預留的地方約 3 240 平方米，為擴展而另外預留的 1 500 平方米地方 (見第 2.5 段)，則未有明確提及。

表二

民航處各專責分部現有辦公地方
與其新總部辦公地方的淨作業樓面面積比較

辦公室／設施	現有辦公地方淨作業樓面面積	民航處新總部淨作業樓面面積		
	現有面積（平方米）	所需面積（平方米）	為日後擴展預留面積（平方米）	總面積（平方米）
(A) 辦公室 (供員工使用)	3 068.1	3 428.1	–	3 428.1
(B) 空管設施				
(i) 空管中心	545.0	900.0	540.0	
(ii) 空管中心相關輔助設備、系統和設施	2 162.0	7 207.5	1 200.0	
(iii) 航空資料中心	400.0	315.0	–	
(iv) 飛機搜救協調中心	200.0	300.0	100.0	
(v) 航空通訊網中心	115.0	200.0	160.0	
小計	3 422.0	8 922.5	2 000.0	10 922.5
(C) 其他設施				
(i) 飛機意外調查設施	–	700.5	–	
(ii) 訓練和考試設施	665.0	1 827.2	464.0	
(iii) 運作評估、研究及發展設施	100.0	350.0	400.0	
(iv) 多用途會議廳	–	675.0	–	
(v) 會議設施	335.0	564.0	–	
(vi) 圖書館暨資源中心	100.0	338.0	–	
(vii) 空管設施導賞室和教育徑	–	368.0	–	
(viii) 附屬設施	1 501.5	2 361.8	375.3	
小計	2 701.5	7 184.5	1 239.3	8 423.8
總計	9 191.6	19 535.1	3 239.3	22 774.4

資料來源：民航處的記錄

產業署就額外興建地方供日後擴展之用提出的質疑

2.10　二零一三年十月 (民航處新總部正式啓用後)，民航處就把教育徑部分通道改建為多用途室 (見第 3.7 段)，向產審會尋求事後批准。產業署在審視民航處的要求時，得悉除核准面積分配列表列明的 3 240 平方米 (見第 2.6 段表一) 外，民航處新總部還額外興建了 1 500 平方米地方，預留作日後擴展之用。產業署就額外興建該 1 500 平方米地方供日後擴展之用的權限，提出以下質疑：

(a) 產審會二零零七年十月二十二日批准的民航處新總部總淨作業樓面面積為 22 775 平方米，這已顧及運房局對在新總部大樓的設計及地基上預留彈性供日後擴展所給予的政策支持；及

(b) 財務委員會批准的撥款供興建 22 775 平方米地方，包括獲產審會接納作指定擴展用途的 3 240 平方米地方。該 1 500 平方米為日後擴展而興建的地方，屬未獲產審會批准的額外辦公地方。

2.11　民航處在回應產業署的質疑時表示：

(a) 民航處汲取了由啟德機場遷往香港國際機場現址時未有為迅速擴展運作預留足夠地方的經驗，在面積分配列表擬本加入擬議的擴展地方。其實，在多次立法會事務委員會及有關委員會會議上，議員均敦促政府，確保在民航處新總部工程項目預留足夠地方，供長遠發展之用；及

(b) 二零零七年九月，運房局表示支持在大樓的地基及設計上作出安排以預留彈性，以備日後有需要時，可額外興建 1 500 平方米地方 (即產業署當時正審核的民航處面積分配列表擬本未有涵蓋的額外地方需求)。產業署確認知悉運房局的支持，沒有提出異議。因此，民航處及建築署均認為，新大樓應額外提供 1 500 平方米地方，供日後擴展之用。

審計署向建築署的查詢

2.12　在二零一四年五至十月間，審計署要求建築署 (該署助理署長為產審會主席，該署並為民航處的工程代理) 澄清額外興建該 1 500 平方米地方供日後擴展之用的權限。建築署在回應時表示：

(a) 從下列文件可見，該 1 500 平方米供日後擴展之用的地方獲得支持：

(i) 運房局二零零七年九月二十一日致產審會的便箋支持額外預留 1 500 平方米地方供擴展之用 (見第 2.5 段)；

(ii) 產業署二零零七年十月三日致民航處的便箋，表示知悉運房局支持有關建議，以及立法會經濟發展事務委員會委員促請當局提供足夠地方以供日後擴展之用。基於這點產業署不反對根據民航處就這項工程項目的運作計劃，把擴展所需的地方納入面積分配列表 (見第 2.6 段)；及

(iii) 產審會二零零七年十月二十二日致民航處的便箋，表明因應產業署二零零七年十月三日的便箋，批准新總部的面積分配列表 (見第 2.7 段及上文第 (ii) 項)；

(b) 據建築署了解，核准面積分配列表並無列明該 1 500 平方米未有指定用途的擴展地方，是因為該擴展地方當時尚未涉及任何核准的未來人手安排；

(c) 已就一開始便提供 1 500 平方米額外地方供日後擴展，或是在大樓的地基、結構與設計上作出安排以預留彈性供日後擴展兩個做法，從技術及運作角度探討是否可行，詳情如下：

(i) 根據民航處的要求，供日後擴展的地方必須與該處個別分部連接和可以使用。民航處在《僱主要求》內訂明，供日後擴展的地方應以共用的小型空間形式分配予民航處個別分部，作為現有辦公地方的一部分或一支部，並須可以容易改為辦公室或運作地方。只在大樓的地基作出安排而非一開始便興建該 1 500 平方米額外地方，有礙民航處個別專責分部日後在原有辦公地方毗鄰加建擴展所需的地方。因此，設於大樓各處供日後擴展的地方均是未有圍封 (屬開敞式設計) 的小型空間，而且於招標文件中列為建築樓面面積 65 000 平方米的一部分；

(ii) 其他考慮因素包括：工地的限制及毗鄰沒有可用土地，限制了大樓日後擴展的潛力；機場高度限制對大樓、臨時施工設備及起重設備的高度均有影響，妨礙了建築效益，特別是附加結構及大型改建工程的建築效益；

(iii) 空管服務性質特殊，須持續不斷運作，免受干擾，限制了興建附加結構的可行性，因為建造工程會產生極大震動及噪音，影響空管設施和干擾其運作；及

(iv) 就建築而言，如只在地基系統及結構上作出安排，因為未能得知擬建額外地方的地點，所以須在地基系統的設計上提供額外負載，導致地基系統及結構的設計未達最佳效能，增加成本。在建造工程完成後才就額外地方增設附加結構和進行大型改建工程，會導致重覆施工和因更改已建成的結構所引致的工程浪費，不僅令建築成本增加，亦會令民航處無法持續不斷地運作；

(d) 基於上述技術因素，以及理解到產業署與產審會已給予支持，該 1 500 平方米供日後擴展的地方便納入招標文件內，並按照《僱主要求》，以日後可容易改裝及分隔為辦公室或運作地方的非圍封小型空間設於大樓各處；建築樓面面積仍約為 65 000 平方米；及

(e) 該 1 500 平方米擴展地方的建造費用，已納入提交予工務小組委員會／財務委員會的撥款申請文件的工程預算項下，不過未能分項列出。

審計署向民航處的查詢

2.13 審計署亦在二零一四年七月要求民航處澄清該 1 500 平方米擴展地方的事宜。民航處告知審計署：

(a) 民航處考慮過立法會議員在經濟發展事務委員會二零零七年二月會議上發表的意見，以及基於產業署的支持、產審會的批准與建築署的技術意見，建議把該 1 500 平方米供日後擴展的地方納入合約之內 (見第 2.15(a) 段)，而建築署亦同意這項安排；及

(b) 為進一步擴展而提供的 1 500 平方米地方，並沒有在提交予財務委員會的文件明確提述，因為該擴展地方當時尚未有指定用途，尚未涉及日後預定進行活動的核准人手安排 (見第 1.6 段註 7)。

審計署向運房局的查詢

2.14 就該 1 500 平方米預留地方，運房局在二零一四年九月告知審計署：

(a) 該局二零零七年九月二十一日的便箋 (見第 2.5 段) 不應理解為興建超逾產審會批准的額外面積的基礎；及

(b) 運房局僅要求在情況許可下，考慮在地基及設計上預留彈性供日後擴展之用。產審會是民航處新總部面積分配列表的審批當局，民航處及建築署須嚴格遵守其審批決定。一開始便興建該 1 500 平方米地方，有違運房局二零零七年九月二十一日便箋所予的政策支持。

可予改善之處

批准面積分配列表

2.15 二零一三年年底 (民航處新總部落成超過一年後)，發現建築署／民航處與產業署對產審會是否已批准興建該額外 1 500 平方米供日後擴展的地方，在理解上有本質上的分歧。這情況並不理想，因為根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定，任何擬議的新辦公地方必先獲得產審會批准，才可在二零零八年一月申請撥款。就此，審計署留意到：

(a) 運房局在二零零七年九月二十一日的便箋承認，或沒有足夠理據，一開始便要求進一步提供 1 500 平方米預留地方，以應付二零二五年後的擴展需要。該局只要求產審會考慮，在無需大幅增加建築費下，在大樓的地基及設計上作出安排以預留彈性供日後擴展是否可行。雖然民航處二零零七年十月三日在招標文件的《僱主要求》內列明， 須在大樓的地基及設計上作出安排， 以便可再擴展最多 1 500 平方米 (淨作業樓面面積)，但同時亦列明該 1 500 平方米擴展地方應為現有辦公室的可分拆部分或公用地方的一部分 (見第 2.19 段)。 建築署其後把這項要求納入合約之內 (見第 2.12(d) 段)，變相要求把該等地方視作建造工程項目的一部分，在一開始便興建；

(b) 沒有任何記錄顯示產審會委員 (產業署及財庫局) 獲告知需求的變更，由運房局所要求的在地基及設計上作出安排，變為在一開始便興建該 1 500 平方米供擴展之用的地方。其實，產業署二零一三年十月向民航處提出質疑時已表明，對該 1 500 平方米供擴展之用的地方已經建成並不知情。審計署認為，該 1 500 平方米額外地方相當於獲批准供日後擴展的地方的 50%，因此需要提醒產審會委員注意用戶需求有重大改變，以便他們在掌握有關情況後，決定是否支持對面積分配列表作出該等改動；及

(c) 民航處新總部的面積分配列表以傳閱文件方式批准。建築署／民航處與產業署對該 1 500 平方米供擴展之用的地方是否獲得產審會批准有不同詮解，凸顯出各方對傳閱的文件或有不同詮釋的風險。審計署認為，產審會應就可能產生誤解的事宜召開會議，讓委員交換意見，釐清理解。

就申請撥款向立法會提交的資料

2.16 運房局於二零零七年十月擬備提交予立法會經濟發展事務委員會的文件，向委員簡介民航處新總部工程項目。當時，運房局曾諮詢民航處，是否須在該文件提述會在大樓地基及設計上作出安排，以供日後有需要時再擴展最多淨作業樓面面積 1 500 平方米的地方。二零零七年十月八日，民航處向運房局表示，因為提供有關空間所需的成本不高，只須告知委員已預留足夠空間供日後擴展之用。結果，經濟發展事務委員會獲告知，19.97 億元的擬議撥款將用於興建淨作業樓面面積為 22 775 平方米的地方；另已額外預留地方，應付日後更換新空管系統及航空交通增長而進一步擴展的需要。當時並沒有明確提及亦會興建招標文件的《僱主要求》內所列的 1 500 平方米供擴展之用的地方 (見第 2.15(a) 段)。

2.17 同樣地，工務小組委員會及財務委員會亦未獲明確告知，撥款申請包括提供 1 500 平方米地方供擴展之用 (見第 2.8 及 2.9 段)。當局為上述三個委員會擬備的文件中，一律沒有涵蓋該等資料，情況並不理想，尤其當議員曾明確要求當局在提交予財務委員會的資料文件中，提供需要額外地方的理據，包括但不限於作日後擴展之用的地方的資料。財務委員會獲告知，預留作擴展之用的地方為 3 240 平方米 (見第 2.9 段表二)，但實際上為日後擴展而會興建的地方合共 4 740 平方米 (3 240 加 1 500)。

2.18 根據《財務通告第 2/2006 號》的規定 (註 17)，民航處及建築署負責就民航處新總部工程項目，擬備提交予工務小組委員會／財務委員會的撥款文件；運房局則負責為這些文件定稿。民航處及建築署須從事件汲取教訓，提供完整準確的資料，以便運房局為提交予立法會有關委員會／事務委員會的文件定稿。

註 17：*《財務通告第 2/2006 號》已被取代，有關規定現載於《財務通告第 4/2010 號》。*

善用為日後擴展而預留的地方

為日後擴展預留地方的布局

2.19　有別於已納入核准面積分配列表的 3 240 平方米預留地方，額外預留的 1 500 平方米地方在二零二五年前未有指定作具體擴展用途。二零零七年十月，產業署提醒民航處，為善用資源，任何非常用的預留地方應提供予其他用戶使用。因此，應盡量把預留地方集中起來，以便在二零二五年前供其他用戶使用。不過，招標文件的《僱主要求》內訂明：

(a) 在 1 500 平方米額外預留的地方中，650 平方米應闢作可容易改建為辦公室的公用地方，以作為現有辦公室的一部分。這些地方宜設於各分部或分組之間；及

(b) 其餘 850 平方米應連接通道地方，而其中最少 20% 應闢為小型空間，分布於各辦公樓層，供非正式聚會或會議之用。

2.20　結果，該 1 500 平方米額外預留的地方闢為 22 個小型空間，分布辦公及培訓大樓與設施大樓八個不同樓層。小型空間一覽表及平面圖分別載於表三及附錄 A。照片三為最大的小型空間 (278 平方米)，位於辦公及培訓大樓四樓。

表三

民航處總部預留供日後擴展的地方一覽表

地方編號	位置	面積 (平方米)
辦公及培訓大樓		
1	二樓	72.7
2		53.0
3		151.6
4		40.0
5	三樓	72.5
6		70.0
7		42.0
8	四樓	278.0
9		56.0
10		96.0
11	五樓	46.5
12		62.0
13		39.0
14		42.0
15	六樓	41.5
16		95.7
17		22.5
18		20.0
19		40.0
	小計	1 341.0
設施大樓		
20	一樓	66.0
21	二樓	57.0
22	三樓	36.0
	小計	159.0
	總計	1 500.0

資料來源：民航處的記錄

照片三

辦公及培訓大樓四樓預留供日後擴展的地方

資料來源：審計署在二零一四年七月十一日拍攝的照片

最新進展

2.21　根據《政府產業管理及有關事務通告第 3/2008 號》的規定，民航處作為新總部 (部門專用大樓) 的擁有人，對善用新總部負有主要責任及須作出交代。民航處在二零一四年五月及六月，就使用該 1 500 平方米額外預留地方向產業署提出若干可行方案，即約 1 000 平方米供 131 名額外人員 (註 18) 使用、300 平方米供貯存待處置的不常用檔案及 200 平方米供存放遷入民航處新總部後發現過剩的家具及設備。二零一四年七月，產業署就民航處的建議提出下列意見：

註 18：*131 名額外人員包括出任自二零零八年起開設的民航處職位的 41 名人員、以非公務員合約條款受聘的 15 名人員、機電工程署及技術服務承辦商的 36 名額外維修人員、中介公司僱員 21 名及第三條跑道工程項目的擬議人員 18 名。*

(a) 產業署曾在二零一二年十月提醒民航處，家具如非舊款或完全損壞便不得更換。民航處建議載列的家具應放置在核准地方，不應以此為由要求提供額外地方；及

(b) 核准面積分配列表已包括貯物室。民航處應考慮把待處置的檔案另存他處。

2.22 二零一四年八月，民航處告知產業署，只擬暫時使用有關地方存放過剩的家具及不常用的檔案。民航處又要求提供更多辦公地方，因為額外人員由131 名增至 133 名。產業署要求民航處進一步澄清額外職位事宜並在二零一四年十月八日及十七日獲得民航處的回覆，確認需要額外地方的人員為 119 名。二零一四年十月二十四日，產審會批准民航處的要求，讓其使用 1 500 平方米預留地方中的 926 平方米，為 119 名額外人員提供辦公地方。之後產業署提醒民航處就新總部辦公地方的使用情況進行全面檢討，以找出除餘下的 574 平方米 (1 500 減 926) 預留地方外，尚有哪些空置地方可加以善用。

可予改善之處

需要考慮為日後擴展而預留的地方的臨時用途

2.23 產審會在二零零七年批准 3 240 平方米地方，以應付民航處日後的擴展需要。擴展地方連同為應付民航處新總部啓用後運作所需而規劃的 19 535 平方米地方，較民航處 2007-08 年度的辦公地方多 148%。為配合二零二五年以後航空交通增長而規劃的 1 500 平方米預留地方，預計在民航處新總部於二零一三年啓用後數年也不會用到。預留的地方已闢為 22 個小型空間，分布民航處總部八個不同樓層，此舉乃基於不同分部可將之用作日後擴展之用，且可將所需的重新規劃和裝修工作減至最少。不過，這安排不便其他用戶將有關地方暫時闢作有利用途。事件凸顯出需要審慎考慮如何暫時運用已建成但預留供頗長時間之後使用的擴展地方，確保地盡其用。

需要檢討民航處辦公地方的使用情況

2.24 二零一四年，民航處就如何使用該 1 500 平方米額外預留地方，向產業署提出多個方案 (見第 2.21 及 2.22 段)。不過，民航處未有全面披露核准面積分配列表所載預留供擴展之用的 3 240 平方米地方的使用情況。審計署在二零

一四年七月進行實地視察，發現該 3 240 平方米預留地方有部分未盡其用。辦公及培訓大樓地下闢為“測試設備室”的 200 平方米擴展地方，以及該大樓二樓供“運作評估及人機界面開發”的 305 平方米擴展地方 (見照片四及五)，便是例子。審計署亦留意到，整個航空交通管理部或會在二零一五年遷入新空管中心 (見第 1.9 段)。搬遷完成後，位於香港國際機場禁區內的舊空管中心可騰出淨作業樓面面積約為 1 960 平方米的地方 (註 19)。審計署認為，須按照民航處最新擴展計劃的時間及運作需要，全面檢討民航處辦公地方的使用情況，以找出任何過剩的地方，供其他用戶使用。

照片四

測試設備室

資料來源：審計署在二零一四年七月十一日拍攝的照片

註 19： *民航處表示，該處在二零零七年應產業署的要求，接觸可能有意使用擬騰空地方的用戶，但當時未收到任何要求。二零一三年，民航處收到香港天文台要求使用部分辦公地方。*

照片五

供運作評估及人機界面開發的指定地方

資料來源：審計署在二零一四年七月二十三日拍攝的照片

審計署的建議

2.25 審計署*建議*建築署署長應：

(a) 提醒委託部門，用戶辦公地方需求如有重大改動，應適時告知產審會，以便產審會在掌握有關情況後，決定是否支持對面積分配列表作出該等改動；及

(b) 採取措施，以確保：

(i) 產審會就可能有不同詮釋的重要事宜召開會議，讓委員交換意見，釐清理解；

(ii) 提交予工務小組委員會／財務委員會的文件，以及提交予立法會有關事務委員會供事先徵詢意見的文件，涵蓋樓宇工程項目的擴展地方的全部資料；及

(iii) 如樓宇工程項目有預留地方須一開始便興建，但供頗長時間之後擴展之用，須與用戶部門商討，在建築設計上作出安排，以方便其他用戶暫時使用預留的地方。

2.26 審計署*建議*民航處處長應：

(a) 採取措施，以確保：

(i) 新樓宇工程項目的招標規定嚴格遵守產審會的批准；

(ii) 如用戶需求其後有重大改動，須重新提交予產審會審批；及

(iii) 如樓宇工程項目有預留地方須一開始便興建，但供頗長時間之後擴展之用，須在建築設計上作出安排，以方便其他用戶暫時使用預留的地方；

(b) 採取措施，以確保提交予工務小組委員會／財務委員會的文件，以及提交予立法會有關事務委員會供事先徵詢意見的文件，涵蓋樓宇工程項目的擴展地方的全部資料；及

(c) 徵詢政府產業署署長意見，按照民航處最新擴展計劃的時間及運作需要，全面檢討該處辦公地方的使用情況，以找出任何過剩的地方，供其他用戶使用。

2.27 審計署*建議*運輸及房屋局局長應定期提醒轄下部門採取措施，確保提交予工務小組委員會／財務委員會的文件，以及提交予立法會有關事務委員會供事先徵詢意見的文件，涵蓋樓宇工程項目的擴展地方的全部資料。

2.28 審計署亦*建議*，財經事務及庫務局局長與政府產業署署長應提醒用戶部門及工程代理，如樓宇工程項目有預留地方須一開始便興建，但供頗長時間之後擴展之用，須在建築設計上作出安排，以方便其他用戶暫時使用預留的地方。

當局的回應

2.29 建築署署長同意審計署在第 2.25 段提出的建議，並表示產審會主席已提醒各部門首長適時提交面積分配列表給予產審會批准的重要性。建築署亦會提醒轄下人員所汲取的教訓和審計署的建議。

2.30　民航處處長同意審計署在第 2.26 段提出的建議。

2.31　運輸及房屋局局長接納審計署在第 2.27 段提出的建議。

2.32　財經事務及庫務局局長接納審計署在第 2.28 段提出的建議，並表示：

(a) 根據政府的物業政策，辦公地方的提供須顧及可供使用的資源，以及有關部門在運作、空間、地點及時間方面的需要，務求地盡其用，達致成本效益。既定的做法是由產業署 (一般辦公地方) 或產審會 (部門專用辦公地方) 按個別個案的情況，考慮是否答允提供日後擴展所需地方的要求。只有在有關要求在政策或實行方面理據充分的情況下，產業署及產審會才會予以支持；及

(b) 為確保有限的土地及辦公地方資源獲得善用，各部門須迅速採取行動，把過剩的辦公地方 (包括過剩一段短時間的辦公地方) 加以運用 (財庫局會定期提醒各部門這項規定)。為此，財庫局會要求產業署及產審會在批准文件加添一註，提醒用戶部門及工程代理在建築設計上作出安排，以便其他用戶可暫時使用為日後擴展所需的地方。為方便作臨時用途而在設計上預留彈性之舉，必須切實可行、符合成本效益，並充分考慮用戶部門及臨時用戶的搬遷費用，以及預計暫時使用期的長短。

2.33　政府產業署署長接納審計署在第 2.28 段提出的建議，並表示會按個別個案的情況並視乎理據，考慮是否答允提供日後擴展所需的地方。就一般辦公地方而言，產業署會在批准文件加添一註，提醒用戶部門及工程代理，在建築設計上作出安排，以方便其他用戶暫時使用有關地方。

第 3 部分：對偏離核准面積分配列表的監管

3.1　本部分探討民航處新總部提供下列三項不屬面積分配列表核准項目的設施，以及就改善有關問題的監管提出建議：

(a)　民航處處長辦公室的洗手間／淋浴設施 (第 3.2 至 3.5 段)；

(b)　多用途室的康樂設施 (第 3.6 至 3.8 段)；

(c)　意外調查員休息室 (第 3.9 至 3.12 段)；及

(d)　可予改善之處 (第 3.13 至 3.17 段)。

民航處處長辦公室的洗手間／淋浴設施

3.2　根據政府制定的指引，為員工提供淋浴設施，須事先獲得產業署／產審會的批准；由工程項目建築師設計的洗手間設施則可獲豁免。民航處在二零零七年四月的面積分配列表擬本 (見第 2.2 段圖表一) 建議，在民航處處長辦公室闢設洗手間／淋浴設施 (註 20)。二零零七年六月，當產業署尚未就面積分配列表擬本得出審核結果時，民航處向建築署提交樓房裝修規格表 (註 21)，以便根據民航處新總部工程項目的施工時間表，擬備招標文件。處長辦公室的樓房裝修規格表根據面積分配列表擬本擬備，包括建議的洗手間／淋浴設施。不過，產業署在二零零七年八月及九月通知民航處，經考慮為其他同類職責及職級的部門首長提供的設施後，不支持提供建議的淋浴設施。結果，產審會二零零七年十月核准的面積分配列表並不包括處長辦公室的淋浴設施。

3.3　民航處收到核准面積分配列表後，把該列表連同未經修訂的處長辦公室樓房裝修規格表 (即仍包括洗手間／淋浴設施) 送交建築署；並納入招標文件的《僱主要求》內。民航處新總部的設計及建造合約在二零零九年五月批出後，《僱主要求》便成為合約要求的一部分。在二零零九至一二年間，建築署經諮詢民航處後，對承辦商提交的處長辦公室 (附設洗手間／淋浴設施) 設計圖則予以批准。結果，落成的處長辦公室便附設洗手間／淋浴設施。

註 20：*民航處提出理據支持其建議時表示，民航處處長作為總意外調查主任，須在發生飛機意外時掌管意外調查部，並在辦公室工作至清晨或通宵達旦。此外，由於處長不時需出席官方活動或在接獲通知不久便與傳媒會面，因此淋浴設施實有需要。*

註 21：*樓房裝修規格表是建築署設計的標準範本，讓用戶部門列明對終飾、固定裝置及家具、照明裝置的要求及其他特別需要。樓房裝修規格表有助建築署蒐集、查核、修正及監管用戶對房間的要求。*

3.4　二零一三年八月，有媒體報道處長辦公室附設洗手間／淋浴設施。由於得悉洗手間／淋浴設施不屬核准面積分配列表的項目，財庫局要求民航處加以澄清。二零一三年九月及十二月，民航處告知財庫局和運房局：

(a) 雖然知悉產審會不支持提供淋浴設施，但因相信民航處會再向產業署提出要求，所以在樓房裝修規格表保留該設施，以便在合約中預留有關設施；

(b) 雖然民航處專責小組沒有再向產業署提出要求，但他們相信在擬備招標文件時，便會有人對核准面積分配列表與樓房裝修規格表有出入之處提出質疑。縱使兩者有出入，但基於理解到民航處會再爭取產業署支持提供洗手間／淋浴設施，招標文件擬備工作仍然繼續；

(c) 基於相信先前各階段的工作均符合規定，詳細設計及建造階段按合約所載的資料進行；及

(d) 由於沒有按照核准面積分配列表所容許提供的設施修訂樓房裝修規格表，導致處長辦公室附設洗手間／淋浴設施。經諮詢建築署及產業署後，建議把洗手間／淋浴設施改為貯物室 (註 22)。

審計署向建築署的查詢

3.5　二零一四年七月，審計署要求建築署澄清，為何把未獲產審會批准的洗手間／淋浴設施納入招標文件及合約內。建築署在回應時表示：

(a) 提供有關設施是基於理解到民航處會再尋求產業署接納淋浴設施，並繼而修正樓房裝修規格表與核准面積分配列表有出入之處。招標文件包括此項要求，是為免產業署一旦接納淋浴設施，承辦商會因修訂工程而索償；及

(b) 在合約階段，基於理解到民航處會繼續尋求產業署批准提供該等設施，故該署展開詳細設計和建造工程。由於這項工程項目的施工時間緊迫，為確保洗手間／淋浴設施遠離易受水影響的辦公地方，以及提供相關的輸水設施，在設計上預留地方及提供該等設施是審慎和技術上可行的做法。否則，當工程按照沒有該等設施的設計展開後才得到產業署批准，便須重新進行複雜的屋宇裝備工程 (已完

註 22：*二零一三年十二月，把洗手間／淋浴設施改建為貯物室的工程完成，所需費用為 4,200 元。*

成的工程被浪費)。在二零零九年年底至一一年間，該署曾數度徵諮詢民航處對承辦商擬備的處長辦公室 (附設洗手間／淋浴設施) 平面圖的意見。

多用途室的康樂設施

3.6 根據《政府產業管理及有關事務規例》訂明的面積標準，核准面積分配列表包括一個總面積為 77.6 平方米的康樂室。民航處新總部並設有 11 個會議室及 1 個多用途會議廳，面積合共 1 164 平方米，供舉行會議之用。不過，除上述康樂室及會議設施外，亦興建了 1 個不包括在核准面積分配列表的多用途室 (面積達 70 平方米)，作康樂及會議用途。二零一三年八月，有媒體就安裝在多用途室的康樂設施，即類似舞蹈室的鏡面連扶手及木地板提出質疑。

3.7 根據民航處的記錄，多用途室所在位置原為教育徑 (註 23) 的一部分，詳情如下：

(a) 在二零零七年十月的核准面積分配列表上，有兩處合共 350 平方米的地方獲准用作教育用途，即訪客接待大堂及空管設施導賞室。訪客在參觀教育徑各項設施前，民航處人員會在空管設施導賞室先作扼要講解。在討論面積分配列表擬本時，民航處告知產業署，連接訪客接待大堂及教育徑沿途設施的部分通道安排，由承辦商的工程項目建築師決定，以符合設計要求，即通道必須足以容納導賞團及多人同時使用。當時產業署並沒有提出反對；

(b) 二零一零年，工程項目建築師經諮詢建築署後，決定在辦公及培訓大樓三樓興建控制塔模擬機觀景廊，讓訪客觀看在新控制塔模擬機 (裝置於樓高兩層，貫通二、三樓的房間內) 內進行的空管培訓。這項安排是根據當時控制塔模擬機的設計而定出。不過，在二零一零年年底，建築師為新控制塔模擬機進行詳細設計時，發現由於新模擬機採用不同技術，訪客不能在原先規劃的觀景廊觀看培訓過程；及

(c) 二零一一年一月，民航處要求建築署把觀景廊改為多用途室。不過，沒有記錄顯示多用途室的康樂設施及其原來用途是如何決定的，以及為何當時未有尋求產業署批准。

3.8　民航處在二零一三年九月及十二月就多用途室向財庫局和運房局提交的報告表示：

(a) 多用途室設有基本的多媒體播放機，播放在控制塔模擬機內進行空管培訓的錄影片段。在無需接待訪客時，多用途室可以用作舉行會議及職員康樂活動，以地盡其用。為方便職員進行康樂活動，包括午間瑜伽及其他減壓運動，多用途室裝有鏡面及鋪上木地板；

(b) 由於改動只為求在使用現有資源時更具彈性，因此未有尋求產業署的批准。事後看來，民航處應對更改核准地方的用途更為審慎，並應事先尋求產業署的批准；及

(c) 為釋除公眾對該房間用途的疑慮，建議拆除扶手，並永久覆蓋鏡面。

產審會在二零一三年十一月同意把多用途室改為會議室，改裝工程在二零一三年十二月完成，所需費用為 1,800 元。

意外調查員休息室

3.9　媒體在二零一三年八月報道洗手間／淋浴設施及多用途室後，民航處檢視了其他樓房裝修規格表及核准面積分配列表，發現意外調查員休息室的規格亦偏離核准面積分配列表。

3.10　根據民航處的記錄，引致休息室規格偏離核准面積分配列表的事件經過如下：

(a) 民航處在二零零七年四月的面積分配列表擬本建議，為海外意外調查員提供 20 間休息室 (總面積 360 平方米 — 註 24)。二零零七年六月初，產業署鑑於意外調查並非經常進行，且有其他方案 (例如酒店) 可供選擇，遂要求民航處提供該項建議的成本效益分析；

(b) 二零零七年六月中，民航處向產業署提供進一步理據，並將整座新總部的樓房裝修規格表提交建築署處理。按照樓房裝修規格表，意外調查員休息室須設有淋浴及洗手間設施，但未有列明房間數目；

註 24：*民航處表示，在意外發生後首兩天是蒐集證據的關鍵時刻，調查員未必可返回酒店休息。*

(c) 經進一步討論後，產業署及民航處最後在二零零七年九月同意，提供一個面積為 123 平方米 (可供合共 22 名調查員休息) 的公共休息區；該方案獲得產審會批准。二零零七年十月，民航處向建築署提交核准面積分配列表及已更新的樓房裝修規格表，以供擬備招標文件。在調查員休息室的樓房裝修規格表封面上列明的房間數目為一間；

(d) 二零零七年十一月，民航處把樓房裝修規格表封面載列的房間數目由一間改為七間，並在內頁加入要求，訂明這個面積分配列表項目包括六個各設獨立洗手間的休息室及一個設有洗手間的公共休息室。不過，修訂的理由沒有記錄在案；及

(e) 二零零八年五月，民航處把樓房裝修規格表封面上的房間數目由七間改為一間，不過，內頁未有修訂，即未有刪除提供六個休息室及一個公共休息室 (各設洗手間) 的要求。民航處新總部的設計及建造合約在二零零九年五月批出後，樓房裝修規格表成為合約的《僱主要求》一部分。結果，新總部闢設了六個休息室及一個公共休息室 (合共 131 平方米)，而非產審會批准的公共休息區 (123 平方米)。

審計署向建築署的查詢

3.11 二零一四年七月，審計署要求建築署澄清，為何為意外調查員闢設的休息室數目會有出入。建築署在回應時表示：

(a) 在擬備招標文件時，該署知悉為調查員提供獨立休息室的建議不獲支持，但民航處提供的樓房裝修規格表卻列明有六個休息室。由於理解到民航處會再尋求產業署接納有關休息室的建議，並繼而修正樓房裝修規格表與核准面積分配列表有出入之處，該署遂保留六個休息室的要求，以便在合約預留有關的設施。招標文件包括此項要求，是為免產業署一旦接納提供獨立休息室的建議，承辦商會因修訂工程而索償；及

(b) 在合約階段，基於理解到民航處會繼續尋求產業署批准提供該等設施，故該署展開詳細設計和建造工程。由於這項工程項目的施工時間緊迫，在設計上預留該等設施是審慎和技術上可行的做法。否則，當工程按照沒有該等設施的設計展開後才得到產業署批准，便會引致工程浪費。在二零零九年年底至一零年間，該署亦曾數度徵詢民航處對承辦商擬備的調查員休息室平面圖的意見。

最新發展

3.12 截至二零一四年八月，民航處仍未就意外調查員休息室偏離核准面積分配列表一事，通知產業署或財庫局。民航處表示，正與建築署商討修正方案，待敲定修正行動計劃後，便會向產業署和財庫局提交書面報告。

可予改善之處

3.13 訂定審核及批准新政府大樓面積分配列表的程序，旨在確保用戶部門遵循既定的面積標準，並以公平方式提供足夠的辦公地方，以切合用戶部門的運作需要。民航處新總部有三項設施並沒有按照核准面積分配列表興建，沒有遵從《政府產業管理及有關事務規例》，這情況並不理想。

需加強監管樓房裝修規格表

3.14 設計及建造合約所涉及的用戶部門須擬備樓房裝修規格表，詳列每個房間的固定裝置及終飾要求。民航處就處長辦公室提供洗手間／淋浴設施，及意外調查員休息室所擬備的樓房裝修規格表，均偏離了核准面積分配列表。不過，建築署基於理解到民航處會尋求產業署接納這些設施，仍把這些樓房裝修規格表納入合約的《僱主要求》內。建築署在回應審計署的查詢時表示，如不在合約加入有關設施，一旦產業署給予批准，可能會導致承辦商按合約索償及／或工程浪費。惟須注意一點，就是如民航處無法就合約訂明的工程取得所需的批准，且須進行額外工程以修復至所批准的規格，也會有承辦商按合約索償及／或造成工程浪費的風險。審計署認為，建築署需從這兩件事件汲取教訓，加強監管，確保在招標前妥善解決樓房裝修規格表與核准面積分配列表有出入之處。

3.15　建築署告知審計署，該署已開發並由二零一四年五月起採用電子樓房裝修規格表資料系統，通過使用電子樓房裝修規格表，蒐集及修正工程項目下有關房間的要求。該系統備有自動查核功能，可以比較核准面積分配列表與樓房裝修規格表所載的辦公地方需求，從而顯示兩者在房間面積、是否為面積分配列表核准及辦公地方形式 (獨立辦公室還是開敞式設計辦公室) 方面的出入。使用該系統，便可在招標文件擬定前釐清有出入之處。此外，產審會主席亦已提醒部門首長，適時提交面積分配列表供產審會審批的重要性。

需就偏離核准面積分配列表之處尋求產審會批准

3.16　據民航處及建築署表示，在民航處處長辦公室提供洗手間／淋浴設施，以及為意外調查員提供休息室，是基於理解到民航處會尋求產業署接納偏離核准面積分配列表的項目。不過，實情是民航處未有跟進事件，亦未有記錄顯示為何沒有採取跟進行動。

3.17　至於在原計劃用作觀景廊的地方興建的多用途室，沒有記錄顯示如何釐定其轉換用途 (康樂及會議) 及固定裝置需求。由於核准面積分配列表已預留地方作康樂及會議用途 (見第 3.6 段)，更改觀景廊用地作前述用途，便等同增加核准提供的設施，民航處應就此取得產審會的事先批准。

審計署的建議

3.18　**審計署*建議* 建築署署長應不時檢討電子樓房裝修規格表資料系統的推行情況和成效，確保在招標前妥善解決樓房裝修規格表與核准面積分配列表有出入之處。**

3.19　**審計署*建議* 民航處處長應：**

(a) **加強查核擬納入樓宇工程項目招標文件的用戶要求，以確保與核准面積分配列表一致；**

(b) **在日後進行同類樓宇工程項目時，先尋求產審會的批准，方可對核准面積分配列表核准的設施／地方作出任何重大改動；**

(c) **採取措施，以確保樓宇工程項目的一切重要決定均妥善記錄；及**

(d) **就為意外調查員提供的休息室與核准面積分配列表有出入一事，諮詢產業署和財庫局應如何處理。**

當局的回應

3.20 建築署署長同意審計署在第 3.18 段提出的建議，並表示產審會主席已提醒各部門首長適時提交面積分配列表予產審會批准的重要性。建築署亦會繼續檢討電子樓房裝修規格表資料系統，確保委託部門在招標前妥善解決樓房裝修規格表與核准面積分配列表有出入之處。

3.21 民航處處長同意審計署在第 3.19 段提出的建議。

3.22 政府產業署署長表示，意外調查員休息室面積有出入之處約八平方米 (見第 3.10(e) 段)，要把休息室修復為一個公共休息室，或不符合成本效益。產業署會要求民航處確保有關地方在任何時候均可供最少 22 名調查員休息 (即產審會批准提供公共休息區的原意)。

第 4 部分：提供家具及設備

4.1　本部分探討為民航處新總部提供家具及設備的事宜，並提出可予改善之處。

購置家具及設備的審批

4.2　《財務通告第 9/90 號》列明為工務計劃下的工程項目申請購置家具及設備的安排如下：

(a) 未得下列核准人員事先批准，各基本工程儲備基金總目的管制人員不得為購置家具及設備而撥款予用戶部門或自行撥備款項：

(i) 對於標準辦公室家具及用具，包括電話系統，管制人員／用戶部門須提交所需項目的詳細資料、預算費用及理據，以尋求產業署的批准；及

(ii) 對於其他家具 (即非標準家具) 及所有設備項目，管制人員／用戶部門須尋求財庫局的批准；及

(b) 如因價格上升、低估所需或需求有變，以致核准金額不足以應付所需，管制人員／用戶部門必須詳列理據，向財庫局／產業署申請增撥款項。

4.3　在財務委員會二零零八年一月批准用以興建民航處新總部的 19.97 億元撥款中 (見第 1.6 段)，1.4 億元預留作購置家具及設備。在二零一零至一二年間，民航處獲財庫局及產業署批准，可動用工程項目撥款購置家具及設備，估計所需費用為 1.062 億元。截至二零一四年五月，這方面的開支總額為 9,704 萬元。表四為批准項目及有關開支的分項數字。

表四

獲准購置的家具及設備與已動用的款額
(截至二零一四年五月三十一日)

項目	批准日期	批准項目	批准款額 (百萬元)	實際開支 (百萬元)
財庫局批准的非標準家具及設備項目				
1	2010 年 9 月 3 日	四套電子系統	23.96	21.77
2	2012 年 5 月 31 日	由設計及建造承辦商提供的保安及電子系統，包括綜合保安管理系統、廣播及通訊系統，以及空管設施導賞室和教育徑的雜項家具及設備	67.45	64.54
3	2012 年 5 月 31 日	考試室的專用家具及設備	1.14	1.12
4	2012 年 7 月 19 日	會議設施、一般辦公室及食堂所需的非標準家具	4.64	2.70
5	2012 年 8 月 13 日	意外調查設施及培訓設施所需的專用家具及設備	7.66	5.58
產業署批准的標準家具項目				
6	2012 年 10 月 31 日	標準家具項目	1.35	1.33
		總計	106.20	97.04

資料來源：民航處的記錄

附註：根據《財務通告第 9/90 號》的規定，民航處獲建築署 (即民航處新總部工程項目撥款的管制人員) 授權，以撥款令採購第 1 項及第 3 至 6 項。保安及電子系統 (上表第 2 項) 已納入設計及建造合約，在該合約下提供。

透過設計及建造合約採購的保安及電子系統

4.4　由設計及建造承辦商提供的保安及電子系統 (見第 4.3 段表四第 2 項)，已在招標文件的《僱主要求》內列明。二零零九年五月，民航處新總部的合約批予設計及建造承辦商後，政府便受合約約束，須以投標價格 6,745 萬元採購指定的系統。不過，民航處在二零一一年二月 (21 個月之後) 才尋求財庫局批准購置該系統，未有遵從《財務通告第 9/90 號》有關未得財庫局事先批准不得就採購設備撥備款項的規定。民航處 (用戶部門) 及建築署 (管制人員) 均應從這次事件汲取教訓。

電子系統的視像顯示器

4.5　二零零九年十一月，民航處向財庫局申請購買四套電子系統 (見第 4.3 段表四第 1 項)。民航處在陳述購置擬議項目的理據時，告知財庫局下列各點：

(a) ***多媒體播放系統***　該系統 (估計所需費用為 1,699 萬元) 將裝設在多個場地 (20 處)，包括會議廳、會議室、課室、工作室及空管設施導賞室，以便進行高質素的簡介會、互動培訓、與海外當局、國際組織及航空公司代表舉行會議。視乎每個場地的運作需要，該系統將包括放映機及屏幕、視像及電訊會議系統、錄音／錄影及重播系統等不同設備；

(b) ***即時傳譯系統***　該系統 (估計所需費用為 398 萬元) 是為會議廳舉行國際會議而設；

(c) ***綜合資訊展示系統***　該系統 (估計所需費用為 199 萬元) 將有 50 部液晶體顯示器裝設在公用地方 (例如大門入口、電梯大堂、食堂、會議室、培訓及考試室)。該等顯示器大部分為 22 吋，裝設於主要大堂及大門入口的為 26 吋。該系統向員工發放部門資訊／新聞、充當網上預訂場地系統，以及為不熟悉民航處場地的訪客提供會議／活動詳情；及

(d) ***無線射頻科技圖書館管理系統***　該系統 (估計所需費用為 100 萬元) 提供自助圖書館管理功能，方便登記、追踪及管理館藏。

4.6　關於綜合資訊展示系統，財庫局在二零一零年一月曾質疑在各樓層的電梯大堂而非各會議室外展示會議詳情是否更符合成本效益，並要求民航處考慮

把所需購置的 50 部液晶體顯示器的數目減少。民航處在回應時表示，該處的辦公大樓為長型設計，要訪客折返一段長路到電梯大堂查閱會議資料，實有困難。民航處仍然認為，為有效發布資訊，至少需要 50 部液晶體顯示器。

4.7　民航處在二零一零年九月獲財庫局批准購置四套電子系統後，委聘機電工程營運基金 (註 25) 為採購代理。通過機電工程營運基金及民航處物料供應組，民航處購置合共 143 部液晶體顯示器，較民航處向財庫局申請批准時所提及的 50 部多出 93 部 (見表五)。換言之，財庫局未有審核採購這些額外顯示器的理據。關於這些採購的審查結果及民航處的解釋詳載於下文第 4.8 至 4.13 段。

表五

購置的液晶體顯示器數量與財庫局批准的數量

購置日期	採購單位	購置的液晶體顯示器數目		財庫局批准的數目
2011 年 11 月	機電工程營運基金	(a) 供多媒體播放系統之用	79	0 (見第 4.8(a) 段)
		(b) 供綜合資訊展示系統之用	57	50
2012 年 11 月及 12 月	民航處物料供應組	(c) 供提升設備之用	7	0
		總計	143	50

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

註 25：*機電工程營運基金是機電工程署的營運部分，負責為其他政府部門提供機電服務。*

多媒體播放系統的視像顯示設備

4.8 在購置的 143 部液晶體顯示器中，79 部 (註 26)(所需開支總額為 140 萬元) 供多媒體播放系統之用，審計署發現：

(a) 二零一零年九月獲財庫局批准的民航處多媒體播放系統設備表未有明確列出液晶體顯示器 (見第 4.5(a) 段，以及第 4.9(a) 及 (b) 段所載民航處的解釋)；

(b) 機電工程營運基金在二零一一年一月告知民航處，部分擬安裝多媒體播放系統的場地 (例如會議廳及會議室) 會裝設具備相同顯示功能的其他設備 (例如放映機／屏幕)。機電工程營運基金建議民航處檢視在這些場地安裝液晶體顯示器的運作需要，以及是否有節省開支的空間。不過，審計署留意到，14 個場地已同時裝設有放映機／屏幕及液晶體顯示器 (見表六，以及第 4.9(c) 段所載民航處的解釋)；及

(c) 根據民航處向財庫局提交的撥款申請，在多個地點 (例如多用途會議廳、會議室、課室及其他特別用途共用設施) 裝設的多媒體播放系統，旨在方便舉行高質素的簡介會、互動培訓和會議。不過，審計署留意到，在 79 部液晶體顯示器中，只有 41 部裝設在專用的會議／培訓設施，其餘 38 部安裝在下列地點：

(i) 28 部安裝在 22 名高層人員的獨立辦公室 (註 27) 及 6 間意外調查員休息室內 (並非面積分配列表的核准項目 — 見第 3.9 段)。至於該 22 名高層人員，9 名的辦公室位於辦公及培訓大樓六樓， 該樓層已有兩個會議室裝設有液晶體顯示器 (見第 4.9(b) 段所載民航處的解釋)；及

(ii) 10 部安裝在以下四個非培訓及會議場地 ： 食堂四部 (三部為 65 吋及一部為 46 吋)、空管中心大樓休息室三部 (各 42 吋)、康樂室兩部 (各 65 吋) 及圖書館／航空資源中心一部 (52 吋)(見第 4.9(d) 段所載民航處的解釋)。

註 26： *79 部液晶體顯示器大小不一，5 部為 22 吋，27 部為 42 吋，10 部為 46 吋，17 部為 52 吋，4 部為 55 吋及 16 部為 65 吋。*

註 27： *分別安裝於民航處處長、民航處副處長、5 名助理處長、6 名總民航事務主任、5 名總航空交通管制主任、2 名總電子工程師、總庫務會計師及部門秘書的辦公室。*

表六

裝設放映機／屏幕及液晶體顯示器的場地

建築物	場地	放映機／屏幕數目	液晶體顯示器數目 (尺寸)
設施大樓	意外調查指揮中心 (註 1)	2	4 (55 吋)
辦公及培訓大樓	會議廳	3	5 (22 吋) (註 2)
	會議室 A	2	2 (52 吋)
	會議室 1A	1	1 (52 吋)
	會議室 1B	1	1 (52 吋)
	會議室 1C	1	1 (52 吋)
	會議室 1D	1	1 (52 吋)
	課室 1	1	1 (52 吋)
	課室 2	1	1 (52 吋)
	課室 3	1	1 (52 吋)
	匯報室	1	1 (52 吋)
	策略性流量管理中心	1	1 (65 吋)
	通訊系統模擬器室	1	1 (65 吋)
空管中心大樓	搜救協調中心 (簡報室)	1	3 (52 吋)
	總計	18	24

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

註 1： 中心亦安裝了電視幕牆，該項目在二零一二年八月獲財庫局批准 (見第 4.3 段表四第 5 項)。

註 2： 四部額外的液晶體顯示器亦會於會議廳舉行會議時使用 (見第 4.12 及 4.13 段)。

4.9 民航處在二零一四年八至十月回應第 4.6 至 4.8 段所載的審查結果時，告知審計署：

(a) 液晶體顯示器接駁錄音／錄影及重播系統，亦接駁展示資料的投映系統，符合提交予財庫局的撥款申請 (見第 4.5(a) 段)。由於液晶體顯示器是多媒體播放系統不可或缺的一部分，民航處認為已向財庫局提交充足的撥款申請資料，並已按《財務通告第 9/90 號》的規定，在向財庫局提交申請時，盡量提供所需項目的詳細資料、預算費用及理據；

(b) 在首長級人員的辦公室安裝液晶體顯示器，可讓他們掌握香港飛行情報區內及機場／跑道上飛機升降活動的最新消息及即時資訊，以便他們迅速作出決定。當機場及空管運作受到干擾或在惡劣天氣情況下，這點尤為重要。此外，液晶體顯示器亦可方便有關人員即時收看立法會會議的情況、舉行特別小組會議、共擬緊急情況報告和瀏覽電腦圖文簡報。由於安裝在首長級人員辦公室的液晶體顯示器用於舉行小組會議，符合多媒體播放系統的應用範圍，民航處認為無需在提交予財庫局的撥款申請文件特別指出這項要求；

(c) 民航處接獲機電工程營運基金的建議後，已作出檢視，結果認為有需要在部分場地同時安裝放映機／屏幕與液晶體顯示器，以配合不同的座位安排，確保簡介會與會者的視線不受阻礙，以及配合同時使用放映機／屏幕與液晶體顯示器的運作需要；及

(d) 在食堂、空管中心大樓休息室及圖書館安裝的液晶體顯示器，旨在向在民航處總部公用地方的民航處職員發放資訊。至於康樂室的液晶體顯示器，則為午餐會及／或部門活動參加者展示資訊，屬於多媒體播放系統的應用範圍。如有需要，這些液晶體顯示器亦可用於播放在民航處總部舉行的會議及／或活動。

4.10 根據《財務通告第 9/90 號》的規定，管制人員／用戶部門在採購設備前，須提交所需項目的詳細資料、預算費用及理據，以尋求財庫局的批准。就購買 79 部用於多媒體播放系統的液晶體顯示器一事，審計署備悉第 4.9 段所載民航處的解釋。二零一四年九月，財庫局告知審計署，該局並沒有批准民航處購買上述顯示器。在民航處提交財庫局審批的申請中，並沒有明確提及需要購買這些液晶體顯示器及購買的理據，情況並不理想。民航處應該採取措施，確保在向財庫局尋求批准時，提供擬購設備的詳細資料。

綜合資訊展示系統的視像顯示設備

4.11　財庫局批准為綜合資訊展示系統購置 50 部液晶體顯示器，結果卻合共購買了 57 部，其中 30 部的尺寸大於獲准的 22 吋及 26 吋 (即 23 部為 37 吋，5 部為 42 吋，另 52 吋及 65 吋各 1 部)。民航處表示，有關改動並未導致支出超逾撥款額 (見第 4.2(b) 段)。

為提升設備而購置的視像顯示設備

4.12　二零一二年十一月及十二月，民航處再購入七部液晶體顯示器，以供提升設備之用。民航處表示，該批液晶體顯示器備有視像會議及網絡接駁功能，用以更換高層管理人員辦公室 (包括民航處處長、民航處副處長及五名民航處助理處長) 內多媒體播放系統原有的顯示器，以便民航處高層管理人員與轄下團隊及外界各方舉行會議。七部換下來的液晶體顯示器 (兩部為 52 吋及五部為 46 吋) 重新調配如下：

(a)　一部 52 吋及兩部 46 吋液晶體顯示器代替空管中心大樓休息室原有的三部 42 吋液晶體顯示器。至於換下來的三部 42 吋顯示器，其中一部安裝在民航處處長及民航處副處長辦公室外的等候處，另一部安裝在司機休息室，第三部在會議廳舉行會議時使用；及

(b)　一部 52 吋液晶體顯示器備用，另三部 46 吋的液晶體顯示器則在會議廳舉行會議時使用。

4.13　審計署對在購置液晶體顯示器前未有清楚訂明用戶需求，以致額外購入七部作更換現有顯示器之用 (所需費用為 15.6 萬元)，表示關注。二零一四年九月，財庫局告知審計署，沒有批准購入作更換設備用途的液晶體顯示器。就重行調配過剩的液晶體顯示器，審計署留意到四部在會議廳使用，即使會議廳已裝設三套放映機／屏幕及五部 22 吋液晶體顯示器 (見第 4.8 段表六)。為善用資源及以免電子設備過時，民航處須就妥善處置任何過剩的液晶體顯示器徵詢政府物流服務署的意見。

電視幕牆

4.14　辦公及培訓大樓一樓裝有價值 503 萬元的電視幕牆 (見照片六)。根據採購合約，電視幕牆為職員及訪客發放多媒體資訊 (作用與綜合資訊展示系統相

若 — 見第 4.5(c) 段)，但有關費用卻記入更換空管系統的項目承擔額內 (管制人員為民航處)，而非民航處新總部的工程項目撥款內 (管制人員為建築署)。

照片六

安裝於辦公及培訓大樓一樓的電視幕牆

資料來源：審計署在二零一四年八月八日拍攝的照片

4.15　民航處新總部的工程項目撥款由基本工程儲備基金總目 703 (建築物) 項下撥付，而根據《財務通告第 9/90 號》的規定，在採購任何設備及家具前，必須獲得財庫局批准。　更換空管系統的項目承擔額由基本工程儲備基金總目 708 (非經常資助金及主要系統設備) 項下撥付。財政司司長已授權此總目下項目承擔額的採購部門管制人員 (就此個案而言是民航處)，核准主要系統設備的開支 (即無須財庫局批准)。

4.16　民航處在二零一四年八月及九月回應審計署的查詢時，告知審計署：

(a)　民航處新總部及更換空管系統的撥款申請文件均沒有明確提述兼具多項功能的電視幕牆；及

(b) 民航處認為把電視幕牆的開支記入空管系統項目承擔額，做法恰當，因為電視幕牆經相關的網絡設備，連接對飛行安全有重大影響的空管系統，而且主要展示空管及相關資料 (註 28)。

4.17 不過，此個案尚有含糊之處，在於：

(a) 根據財務委員會二零零七年五月的文件，空管系統項目承擔額的涵蓋範圍是採購所需的設備／系統，以便為使用香港國際機場或飛越香港空域的飛機提供空管服務。該文件所載的設備／系統清單並無提及有關電視幕牆或視聽系統；及

(b) 根據工務小組委員會二零零七年十二月有關民航處新總部工程項目的文件，空管設施導賞室和教育徑的視聽系統包括在暫定所需設備項目之內。電視幕牆不僅用於展示空管資料，亦展示會議廳的會議資料及與教育徑相關的其他資料，與根據民航處新總部工程項目撥款下家具及設備項目採購的其他顯示器作用相若。

審計署認為，民航處應就如何作出適當的財務安排，以便為電視幕牆開支記帳一事，徵詢財庫局的意見。

審計署的建議

4.18 **審計署*建議* 民航處處長應：**

(a) 審慎檢討為多媒體播放系統而購買的液晶體顯示器是否有運作需要；如有需要，向財庫局尋求事後批准；

(b) 採取措施，以確保在採購設備時，根據《財務通告第 9/90 號》的規定適時向財庫局尋求批准。在尋求財庫局批准的過程中，應提供擬購設備的詳細資料；

(c) 在對其管制的核准承擔額項目或開支分目的涵蓋範圍有所疑問時，徵詢財庫局的意見；

註 28： *民航處表示，空管資料包括香港飛行情報區內的飛機升降活動、跑道及飛行區飛機活動的即時閉路電視影像、從機場協同決策系統下載的資料、機場保安警告級別及相關氣象情報。電視幕牆亦會展示會議廳的會議資料，並展示教育徑的資料，例如香港國際機場未來發展藍圖、機身設計／建造，以及香港的空管運作，以引起訪客對航空業的興趣。*

(d) **在採購家具及設備前，清楚釐訂用戶需求；**

(e) **按照實際運作需要採購設備，力求節約；及**

(f) **就如何處置任何過剩的液晶體顯示器，徵詢政府物流服務署的意見。**

4.19 **審計署*建議*建築署署長應加強管制，以確保用戶部門遵從《財務通告第9/90號》的規定。**

4.20 **審計署亦*建議*財經事務及庫務局局長應加強管制，以確保各決策局／部門採購的家具及設備已獲得財庫局／產業署批准。另可考慮要求各決策局／部門在工程項目完成後，向財庫局／產業署提交報表，臚列所購置項目的詳細資料。**

當局的回應

4.21 民航處處長同意審計署在第4.18段提出的建議。

4.22 建築署署長同意審計署在第4.19段提出的建議，並表示會加強管制，確保用戶部門遵從《財務通告第9/90號》的規定；以及如招標時撥款未及批出，只會把家具及設備項目列入暫定款項(註29)，以免過早撥備款項。

4.23 財經事務及庫務局局長接納審計署在第4.20段提出的建議，並表示：

(a) 當局已盡力確保購置的家具及設備項目物有所值，公帑用得其所。有關各決策局／部門必須確保所需的家具及設備合理和切合運作需要。如在獲得財庫局或產業署的批准後另需額外撥款，決策局／部門必須根據《財務通告第9/90號》的規定提供理據，申請提高批准的撥款額。財庫局會研究就每個工程項目發出最終清單，列出全部獲准置備的家具及設備，以便用戶部門在工程項目完成後進行查核。如資源許可，財庫局或會考慮在工程項目完成後抽查家具及設備的購置情況；及

註29：*暫定款項是在合約內為工程項目或開支而設的一筆款項，必須獲得合約的建築師／監督人員書面指示，方可使用。*

(b) 就審計署在第 4.18(c) 段提出的建議而言，管制人員對其所管制的總目或分目中的一切開支，以及其負責部門或服務所涉的一切公帑及政府財產，須予負責及交代。以衡工量值的角度出發，財庫局期望管制人員一開始便對所採購物品的需要及價格提供理據。從合規性及會計角度而言，財庫局同意審計署的意見，即如某項目可記入超過一個開支分目，而且管制人員需要釐清已核准開支承擔額及分目的涵蓋範圍，便應向財庫局徵詢意見。就此而言，有關項目的確實應用範圍、性質或功能，以及會計規則及沿用做法均屬典型的考慮因素。

4.24 政府產業署署長表示，就第 4.20 段而言，工程項目撥款的管制人員有權控制和批准工程項目撥款的支出。產業署建議，要求用戶局／部門擬備和向管制人員提交在工程項目撥款下採購的辦公室家具及用具報表，並確定所採購的項目與產業署及財庫局批准的一致。

4.25 政府物流服務署署長表示，就液晶體顯示器而言 (見第 4.18(f) 段)，應根據《物料供應及採購規例》訂明的程序，處置過剩的物品。如有需要，政府物流服務署會向民航處提供意見／協助。

第 5 部分：提供及使用停車位

5.1　本部分探討民航處新總部提供及使用停車位的情況，並提出可予改善之處。

提供停車位

5.2　政府建築物內的停車位分配事宜受《政府產業管理及有關事務規例》規管，詳情如下：

(a) 政府車輛有權優先使用，其後依次為主要使用者及首長級人員。主要使用者是指平均每月需要使用本身車輛作公務用途超過 13 天的人員，而獲醫生證明難以使用公共交通工具的殘疾人員亦視為主要使用者。另外，應視乎情況預留足夠停車位供上落貨及訪客使用；及

(b) 停車設施免費供所有使用者使用。

5.3　二零零七年四月，民航處在面積分配列表擬本建議提供 178 個停車位 (包括政府車輛 18 個、主要使用者及首長級人員 33 個、承辦商車輛 15 個、訪客車輛 20 個及非主要使用者 92 個)。民航處為建議提出理據時向產業署表示：

(a) 有實際運作需要為非主要使用者 (主要是空管人員) 提供停車位，因為他們須在輪班當值、惡劣天氣及緊急情況下駕車上班；及

(b) 考慮到不同更次的員工共用停車位所產生的預計效果，以及各專責分部集中設於民航處新總部後往來各民航處辦事處的情況會隨之減少，要求提供予員工使用的 125 個停車位 (主要使用者 33 個及非主要使用者 92 個) 已較民航處人員當時持有的 155 個泊車許可證 (註 30) 有所減少。

二零零七年十月，產審會在產業署的支持下，批准在民航處新總部提供 178 個停車位。

註 30：*在這些許可證中，147 個可供使用機管局在香港國際機場客運大樓附近的政府停車場提供的停車位。*

5.4 關於提供停車位，招標文件內的《僱主要求》載有以下條文：

(a) 提供最少 178 個有蓋停車位，以及在上落客貨區提供最少兩個貨車停車位；

(b) 除了規定的 178 個停車位外，額外提供的停車位應設計用作停放房車。這會被視為設計的優點 (註 31)；及

(c) 除了合約的規定外，設計還須符合政府頒布的《香港規劃標準與準則》各項規定。

5.5 其後，建築署批准承辦商提供額外 29 個停車位 (包括私家車 5 個、電單車 16 個及貨車 8 個) 的方案 (註 32)。《香港規劃標準與準則》載有在新發展項目提供電單車及貨車停車位的標準。結果，民航處新總部提供的停車位共有 209 個 (180 個加 29 個)。

停車位的使用情況

5.6 民航處在二零一二年十二月遷入新總部後，未有立即擬備民航處新總部停車位使用情況的統計數字。民航處表示：

(a) 雖然新總部停車場設有電子進出系統以控制車輛出入，但該系統的原設計並非作擬備使用量統計數字之用。出入記錄也不能輕易用作統計用途，因為部分使用者拍卡後，如閘口沒有立即打開便會重覆拍卡，以致出入記錄重覆。此外，該系統也不能記錄訪客車輛使用停車場的情況，因為訪客並非使用入閘卡；及

(b) 為更有效監察停車位的使用情況，民航處由二零一四年四月起，安排其物業管理承辦商每天兩次 (上午十時及下午三時) 以人手蒐集停車位使用情況的資料。

註 31：*建築署表示，由於預計日後會進行擴展，承辦商可視情況在設計方案中提供額外停車位。*

註 32：*建築署表示，提供額外停車位是為了盡用停車場樓層的樓面面積。即使不提供額外停車位，停車場樓層的面積仍不能縮減，因為修改整座大樓的設計及結構設計，既不合理亦不符合成本效益。額外提供的電單車及貨車停車位，是為了符合政府頒布的《香港規劃標準與準則》的有關規定。電單車停車位設於停車場樓層一個細小凹入處，地面劃有界線。這些停車位面積細小 (每個為 2.4 米 × 1 米)，不能作其他用途。部分供上落貨用途的貨車停車位設於地下的露天地方。*

5.7　根據物業管理承辦商蒐集所得的資料，在二零一四年四至七月間，該209個停車位在平日的每月平均使用率為21%至23%，周末及公眾假期則為6%至7% (註33)。以照片七為例，在二零一四年八月停車位的使用率仍然偏低。

照片七

辦公及培訓大樓停車位使用情況

資料來源：審計署在二零一四年八月六日拍攝的照片

5.8　審計署明白，由於新空管中心延期啓用 (見第1.9段註12)，民航處承辦商在二零一四年四至七月間蒐集所得的使用情況資料，或未能全面反映航空交通管理部及維修承辦商人員的泊車需求。民航處表示：

(a)　在民航處總部工作的人員，逾60%為航空交通管理部及維修承辦商的人員；

註33：*在209個停車位當中，151個指定供私家車使用，其餘供電單車、貨車及小巴使用。雖然物業管理承辦商蒐集的數據未有提供各類車輛的分項數字，民航處認為有關數據主要反映私家車使用停車場的情況。民航處表示，貨車及小巴使用停車場的時間短暫，其使用情況未必能在蒐集數據期間反映出來。因此，就151個私家車停車位而言，民航處計算出在二零一四年四至七月間，停車位平日的使用率為29%至32%，周末及公眾假期則為9%至10%。*

(b) 即使這些人員部分已獲發民航處新總部的泊車許可證，他們仍偏向保留於機場客運大樓附近政府停車場的泊車許可證，以便在機場禁區內執行職務。由於當民航處總部的新空管中心全面啓用後，在機場禁區上班的民航處人員便會大減，屆時民航處將檢討是否仍需要政府停車場的泊車許可證；及

(c) 預計當新空管中心全面啓用後，民航處新總部的停車位使用率便會大增。

5.9 審計署留意到，在機場客運大樓附近的政府停車場有 200 個停車位，供 12 個政府部門 (包括民航處) 共用。二零一四年，共發出 740 個泊車許可證，其中 117 個發給航空交通管理部的人員。每個停車位平均由 3.7 名泊車許可證持有人共用 (註 34)。審計署認為，當航空交通管理部遷入新空管中心後，有需要不時檢討民航處新總部的停車位使用情況。

可予改善之處

提供停車位

5.10 ***現有的使用情況資料*** 產業署二零零七年審核民航處的停車位需求建議時，要求民航處提供當時持有機場政府停車場泊車許可證的 147 名人員實際獲分配的停車位數目。民航處在回應時告知產業署，政府停車場當時提供 230 個停車位，供不同部門的泊車許可證持有人共用。不過，產業署未獲告知已發出的政府停車場泊車許可證總數，因此未能計算出每個停車位平均由多少名泊車許可證持有人共用。產業署未獲提供有關政府停車場泊車安排的充足資料，以致難以準確評估民航處新總部需要多少停車位，方可應付原於政府停車場泊車的 147 名人員轉往民航處新總部泊車所致的泊車需求。審計署認為，產業署須提醒新樓宇工程項目的用戶部門提供現有停車位使用情況的詳細資料，以佐證其在新工程項目的擬議需求。

5.11 ***偏離核准的數目*** 面積分配列表載列的 178 個停車位是產業署在審核民航處的建議需求後決定批准的數目，應視作實際可提供的數目。不過，招標文件的《僱主要求》內列明最少提供 180 個停車位 (見第 5.4 段)；結果，額外提

註 34： *根據二零一三年七月政府停車場用戶部門會議記錄，已發出的泊車許可證足以應付所有政府部門的需求。*

供了五個私家車停車位 (見第 5.5 段)。雖然建築署確認，就此個案而言，提供額外停車位旨在盡用停車場樓層的面積而非蓄意擴大停車場的地台面積，然而建築署日後仍須根據核准面積分配列表，於《僱主要求》內列明確實的停車位數目。

5.12 ***提供電單車停車位*** 根據《香港規劃標準與準則》的規定，新發展項目須提供的電單車停車位數目應為私家車停車位的 5% 至 10%。民航處新總部招標文件的《僱主要求》未有列明所需的電單車停車位百分比 (只規定承辦商須遵守法定要求、標準及指引)。結果，共提供了 16 個電單車停車位 (即 151 個私家車停車位的 10.6% — 註 35)。不過，就二零一四年，民航處只發出四個電單車泊車許可證，可見需求甚小。審計署認為，建築署需徵詢新樓宇工程項目用戶部門對電單車停車位的實際需求，並在招標文件列明所需的適當數目。

停車位的使用情況

5.13 民航處新總部停車位在二零一四年四至七月間的使用率持續偏低 (見第 5.7 段)，顯示民航處有需要在航空交通管理部遷入新空管中心前，採取有效措施確保閒置停車位得以善用。搬遷工作完成後，亦有需要不時檢討停車位的使用情況。

審計署的建議

5.14 **審計署*建議*建築署署長應：**

(a) **採取措施，以確保招標文件內《僱主要求》載列的停車位數目確實為核准面積分配列表所載列的數目；及**

(b) **徵詢新樓宇工程項目用戶部門對電單車停車位的實際需求，並在招標文件列明所需的適當數量。**

5.15 **審計署*建議*民航處處長應：**

(a) **繼續監察停車位的使用情況；及**

註 35： *151 個私家車停車位包括招標文件內《僱主要求》所列明的 146 個及其後新增的五個 (見第 5.11 段)。*

(b) **採取有效措施，善用未盡其用的停車位。**

5.16 **審計署亦*建議*，政府產業署署長應提醒新樓宇工程項目的用戶部門提供現有停車位使用情況的詳細資料，以佐證其在新工程項目的擬議需求。**

當局的回應

5.17 建築署署長同意審計署在第 5.14 段提出的建議。

5.18 民航處處長同意審計署在第 5.15 段提出的建議。

5.19 政府產業署署長接納審計署在第 5.16 段提出的建議，並表示產業署一向要求用戶決策局／部門就所需的停車位提供理據 (包括現有的停車位使用情況)，以佐證在新工程項目的擬議需求。

第 6 部分：未來路向

6.1　本部分撮述本報告書較前部分所載述的審計署主要意見，並探討未來路向。

民航處新總部工程項目

6.2　民航處新總部工程項目既複雜又有迫切時限；一方面須切合現代化空管系統的特殊要求及為日後擴展服務預留足夠地方，另一方面亦須在迫切的時限內完成工程，確保新空管系統若如期在二零一二年十二月投入運作時，新舊系統能順利交接。

6.3　由於缺乏處理複雜樓宇工程項目的經驗及專門知識，民航處成立了一個專責小組，負責監督民航處新總部工程項目的推行情況。為協助專責小組，民航處亦分別從建築署及機電工程署借調一名高級建築師及一名高級機電工程師 (見第 1.7 段註 8)。民航處新總部如期 (在二零一二年十二月) 啓用，實際開支亦在 19.97 億元的核准撥款範圍之內。不過，是項審查工作發現若干應汲取的教訓，有助改善日後對同類部門專用大樓工程項目的管理工作。

審計署提出的主要意見

6.4　在第 2 部分，審計署發現運房局只支持在民航處新總部大樓的地基及設計上作出安排預留彈性興建 1 500 平方米，以應付二零二五年後的擴展需要，但有關地方一開始便已經建成。除建築署外，其他產審會委員 (即產業署及財庫局) 都未獲告知用戶需求的變更。民航處／建築署與產業署對興建該 1 500 平方米預留地方是否已獲產審會批准， 在理解上有本質上的分歧 (見第 2.15 段)。事件凸顯出產審會在監管用戶需求的變動及決策安排上均有不足。此外，工務小組委員會及財務委員會均未獲明確告知，撥款申請包括興建 1 500 平方米以供擴展之用 (見第 2.17 段)。雖然預計民航處數年後才需使用該預留的地方，卻沒有在建築設計上作出安排，以方便其他用戶暫時使用 (見第 2.23 段)。

6.5　在第 3 部分，審計署留意到，民航處新總部有三項設施沒有按照核准面積分配列表興建及沒有遵從《政府產業管理及有關事務規例》。如民航處及建築署加強查核機制，確保納入設計及建造合約的用戶需求與核准面積分配列表一致，在提供民航處處長辦公室洗手間／淋浴設施及意外調查員休息室兩方面出

現偏離核准的情況或可避免 (見第 3.14 段)。民航處在未得到產審會的事先批准，又把原計劃用作教育徑觀景廊的地方改為會議及康樂用途的多用途室，即使核准面積分配列表已提供會議及康樂設施 (見第 3.17 段)。

6.6　在第 4 部分，審計署發現，民航處未有遵循《財務通告第 9/90 號》的規定，即未徵得財庫局事先批准，便透過設計及建造合約採購價值為 6,745 萬元的保安及電子系統 (見第 4.4 段)。至於兩套電子系統的設備，民航處購置的液晶體顯示器數目較其向財庫局申請批准時所提及的為多 (見第 4.7 段)。部分液晶體顯示器亦安裝在民航處申請沒有提及的場地及個別人員的辦公室內 (見第 4.8(c) 段)。民航處亦似乎有空間減少一些場地所需的液晶體顯示器，因為該等場地已裝設具有同類顯示功能的設備 (見第 4.8(b) 及 4.9 段)。購置七部液晶體顯示器， 以更換未能完全符合用戶需求的顯示器亦導致開支增加 (見第 4.12 段)。審計署亦發現，電視幕牆的 503 萬元開支記入空管系統項目承擔額，而非民航處新總部的工程項目撥款 (見第 4.14 及 4.16 段)。民航處應就如何作出適當的財務安排，以便為電視幕牆開支記帳一事，徵詢財庫局的意見。

6.7　在第 5 部分，審計署留意到，在二零一四年四至七月間，民航處新總部 209 個停車位的使用率僅為 21% 至 23% (見第 5.7 段)。雖然航空交通管理部遷入民航處新總部後使用率或會有改善，短期來說，仍需善用沒有盡用的停車位，以及在搬遷工作完成後，要不時檢討停車位的使用情況。就提供停車位方面，民航處在面積分配列表擬本中提供的使用情況資料 (以方便產業署審核)，以及建築署在招標文件列明產業署批准的停車位數目這兩方面，均有可予改善之處 (見 5.10 至 5.13 段)。

6.8　從本報告各部分的意見可見，在推行民航處新總部工程項目時，有一些沒有遵從政府不同規例及通告的情況。民航處有需要加強內部監管，以免日後的樓宇工程項目再次發生同類問題，以及須提醒員工注意在管理辦公地方事宜及公帑時，遵守政府的規例。建築署亦需加強監管，確保用戶部門日後遵從核准面積分配列表及相關政府通告的規定。

審計署的建議

6.9　**審計署*建議* 民航處處長在管理樓宇工程項目時應：**

(a)　**加強內部監管，確保遵從政府的規例及指引；及**

(b) **採取措施，提醒民航處人員注意在管理辦公地方事宜及公帑時，遵守政府的規例及程序。**

6.10 **審計署*建議*建築署署長，應加強監管，確保用戶部門日後遵從核准面積分配列表及相關政府通告的規定。**

6.11 **從民航處新總部工程項目汲取的教訓，對日後管理同類部門專用大樓工程項目的決策局／部門均有裨益。審計署亦*建議*財經事務及庫務局局長與政府產業署署長應公布這些教訓，以供參考。**

當局的回應

6.12 民航處處長同意審計署在第 6.9 段提出的建議。

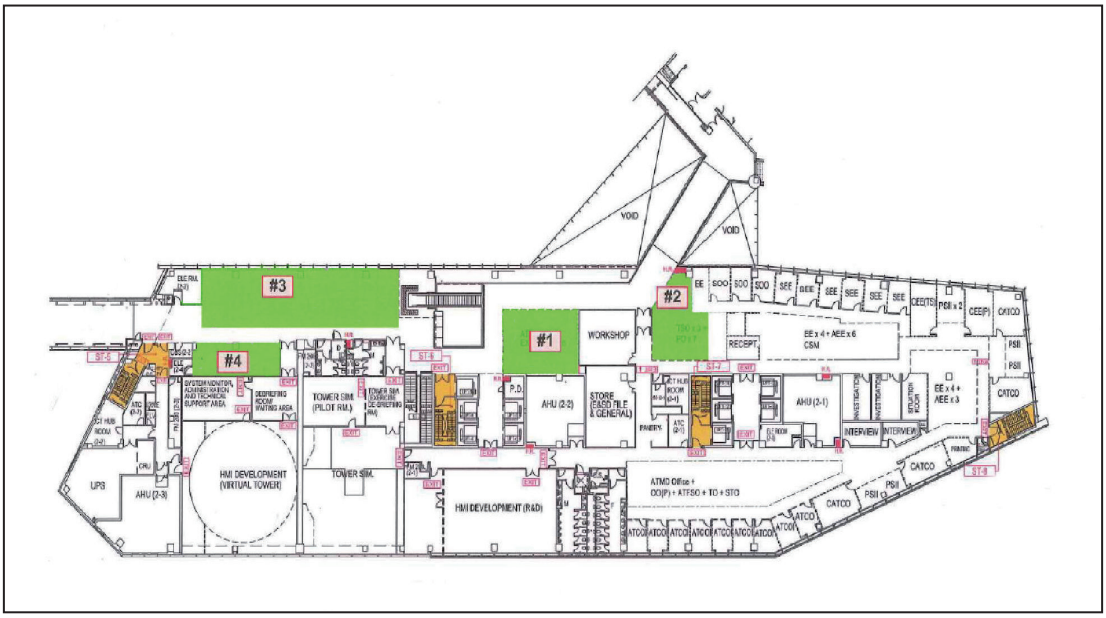
6.13 建築署署長同意審計署在第 6.10 段提出的建議。

6.14 財經事務及庫務局局長與政府產業署署長接納審計署在第 6.11 段提出的建議，並表示財庫局及產業署剛完成檢討《政府產業管理及有關事務規例》的工作，經修訂的規例將在二零一四年十二月一日生效。經修訂的規例可讓各決策局／部門更清楚明白政府產業管理方面的規則及規例，以便日後更妥善管理新樓宇或翻新工程項目。政府產業署署長亦表示，已在十月中舉行簡介會，向各決策局／部門解釋建議的修訂，讓他們知道必須嚴格遵從《政府產業管理及有關事務規例》訂明的各項規則與規例。

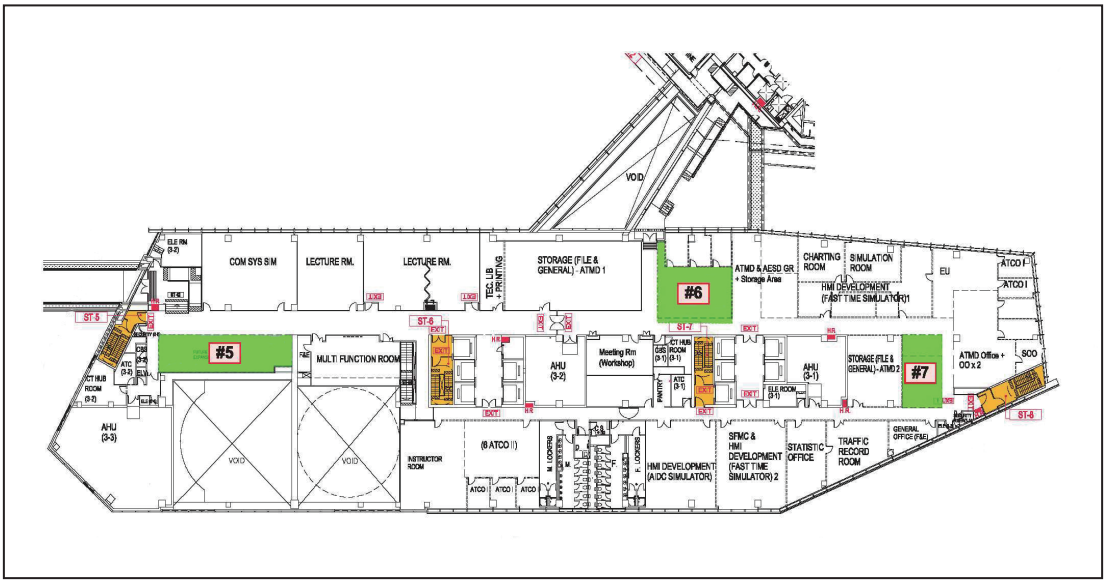
附錄 A
(參閱第 2.20 段)

顯示為日後擴展預留的地方的平面圖

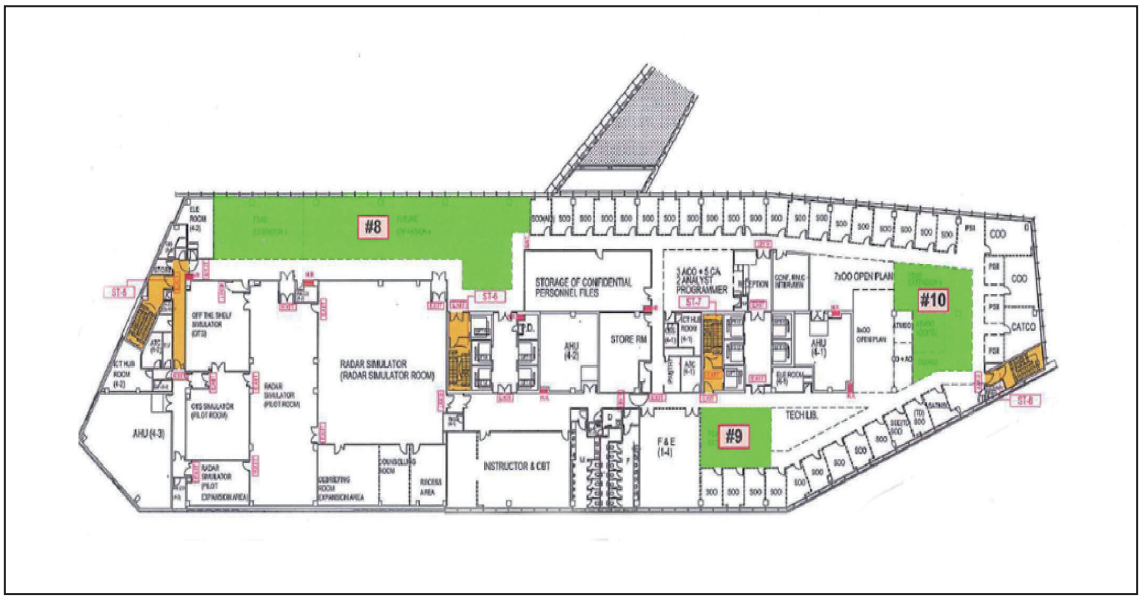
辦公及培訓大樓二樓



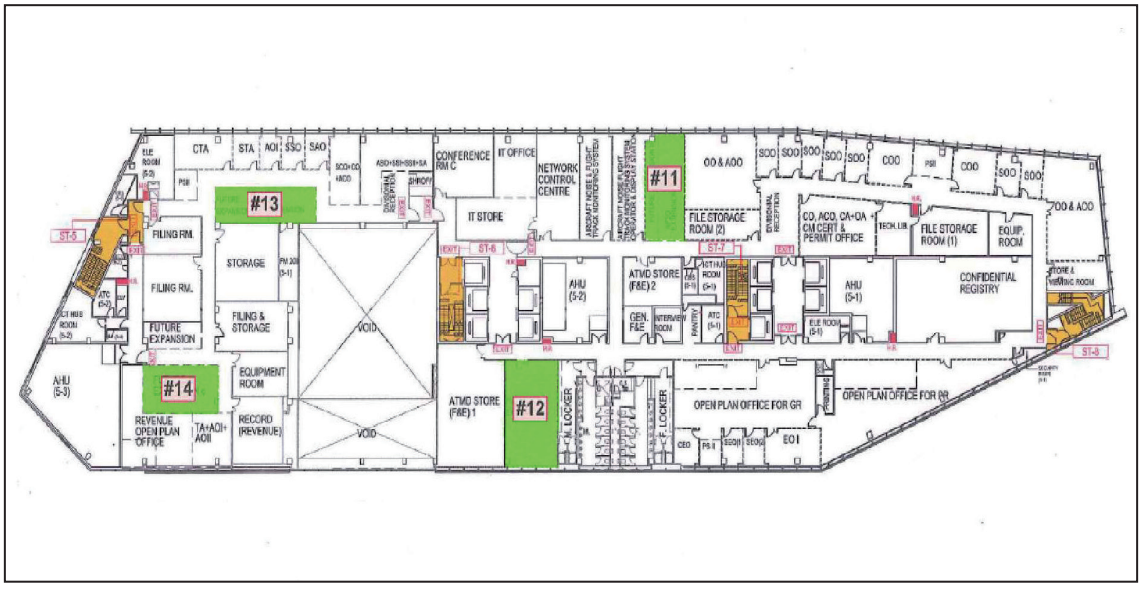
辦公及培訓大樓三樓



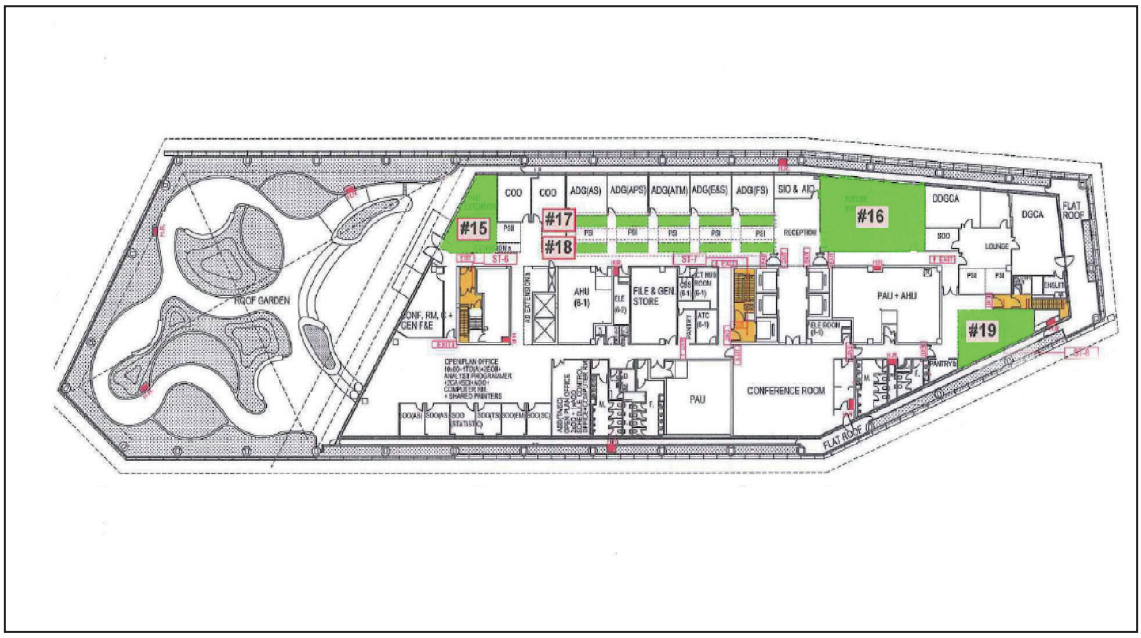
辦公及培訓大樓四樓



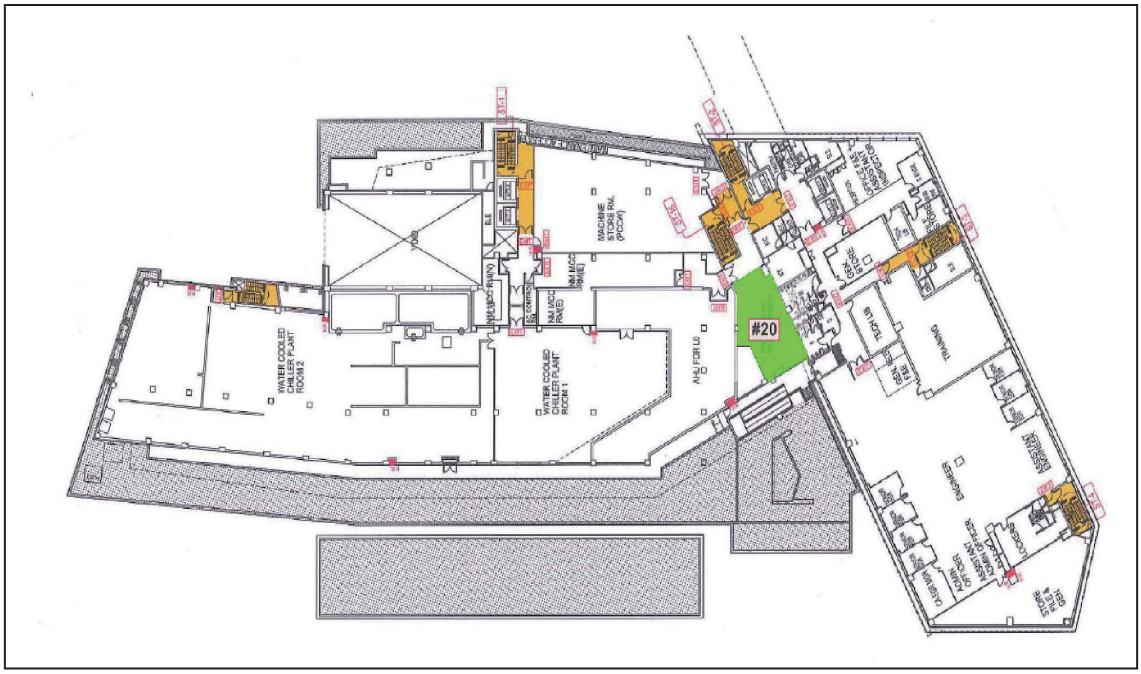
辦公及培訓大樓五樓



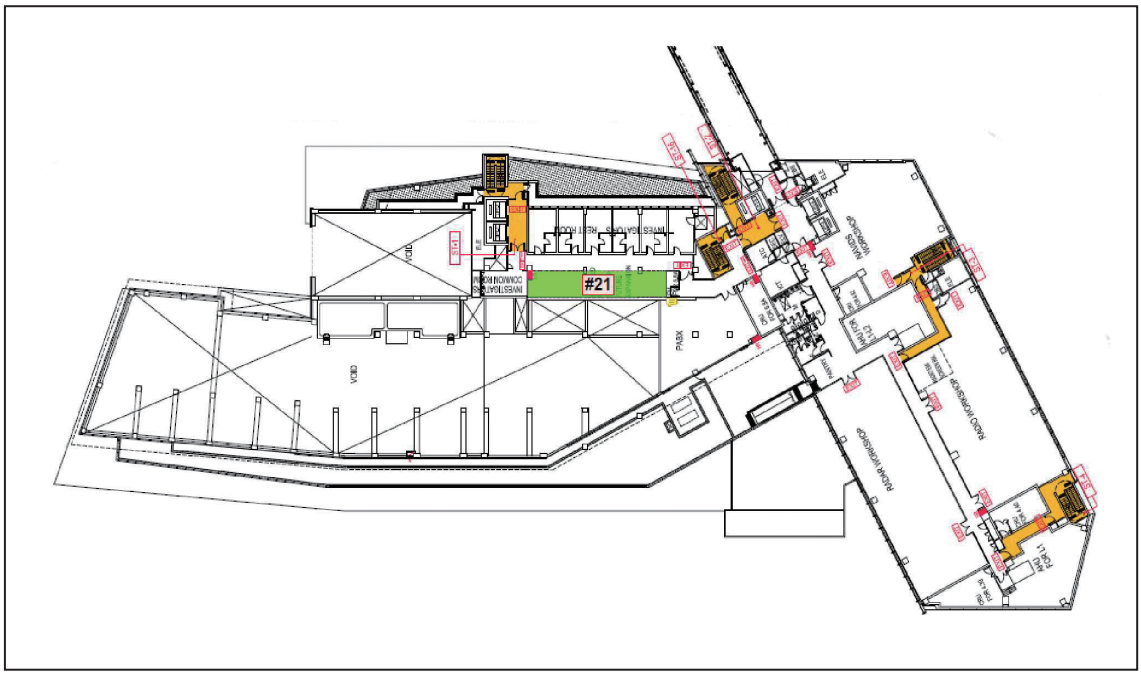
辦公及培訓大樓六樓



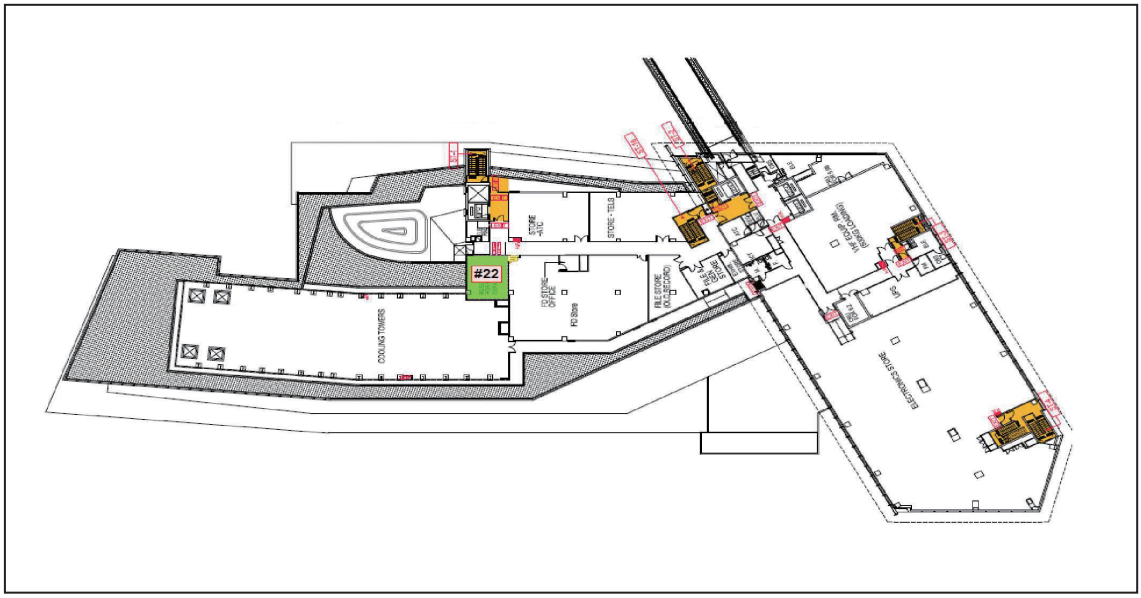
設施大樓一樓



設施大樓二樓



設施大樓三樓



說明： ▭ 為日後擴展預留的小型空間

資料來源：民航處的記錄

第 4 章

民航處

航空交通管制和相關服務的管理

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

航空交通管制和相關服務的管理

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：新空管系統項目的管理	2.1 – 2.4
航空交通管理系統合約的推展進程	2.5 – 2.15
面對的挑戰	2.16 – 2.20
可予改善之處	2.21 – 2.22
審計署的建議	2.23 – 2.24
當局的回應	2.25 – 2.26
第 3 部分：精密跑道監察項目的管理	3.1
落實精密跑道監察項目	3.2 – 3.4
使用精密跑道監察雷達	3.5 – 3.7
採用獨立混合起降模式的掣肘	3.8 – 3.12
可予改善之處	3.13 – 3.15
審計署的建議	3.16
當局的回應	3.17

段數

第 4 部分：空管服務相關收費的管理 4.1

提供空管服務的收費安排 4.2 – 4.4
檢討過境導航費的水平 4.5 – 4.9
收取過境導航費 4.10 – 4.16
審計署的建議 4.17
當局的回應 4.18

第 5 部分：強制呈報事故計劃的管理 5.1

強制呈報事故計劃的要求和程序 5.2 – 5.7
可予改善之處 5.8 – 5.21
審計署的建議 5.22
當局的回應 5.23

第 6 部分：未來路向 6.1

審計署的主要意見 6.2 – 6.5
完工後檢討 6.6
審計署的建議 6.7
當局的回應 6.8

附錄 頁數

A： 民航處組織圖 (二零一四年八月) 59

航空交通管制和相關服務的管理

摘要

1. 民航處致力於提供安全、有效率及可持續發展的航空運輸系統。該處轄下航空交通管理部負責向在香港國際機場升降和飛越香港飛行情報區的飛機提供航空交通管制 (空管) 服務。在 1998–99 年度 (位於赤鱲角的香港國際機場開始營運) 至 2013–14 年度期間，民航處所處理的航空交通量有所增加，在香港國際機場升降的交通量增加了 113%，而飛越香港飛行情報區的交通量則增加了 217%。民航處轄下的航空交通工程服務部負責空管設施 (包括空管系統和雷達系統) 的規劃、供應和維修保養。該處轄下航空交通管理部和航空交通工程服務部現有約 580 名員工，2014–15 年度的預算開支合計為 6.68 億元。審計署最近就民航處管理空管和相關服務的工作 (尤其是航空交通管理系統合約的推展進程) 進行了審查，務求找出須予注意的事項及面對的主要挑戰。

新空管系統項目的管理

2. 二零零七年，民航處取得 15.65 億元撥款，用以更換其空管系統。根據財務委員會的文件，現有空管系統的使用期會於二零一二年屆滿，而新空管系統則預計在二零一二年十二月啟用。該處通過八份主要合約，推行新空管系統項目。在八份合約之中，有七份大致如期完成，但航空交通管理系統的合約則在推行上出現延誤。航空交通管理系統合約至今已修訂過兩次，合共涉款 8,900 萬元。就航空交通管理系統合約而進行的廠內驗收測試，原定在二零一二年七月完成，結果民航處在二零一三年六月才接受有關測試結果，條件是當時尚待處理的 127 項缺漏／關注事項須於為該合約進行實地驗收測試時加以跟進。在其進行的用戶培訓和測試環節期間，用戶又提出了大量意見。截至二零一四年六月， 尚待跟進的缺漏／關注事項及由用戶提出的意見， 分別仍有 76 項及 420 項；而就航空交通管理系統合約而進行的實地驗收測試，則直至二零一四年八月中才告展開。結果，新空管系統在二零一四年十月仍未啟用，而根據最新的估算，新系統要在二零一五年才能運作。與此同時，現有空管系統的運作處理量已高於設定，由二零一一年起監測數據顯示出現毛病的次數在增加中 (第 2.1 、2.3 、2.4 、2.12 至 2.15 、2.17 至 2.19 及 2.20 段)。

精密跑道監察項目的管理

3. 一九九六年六月，民航處獲財務委員會撥款購置精密跑道監察雷達。財務委員會當時獲告知，民航處必須使用精密跑道監察雷達，才可以讓香港國際機場的兩條跑道以獨立混合起降模式運作，以充分使用跑道的運作量。精密跑道監察雷達耗資 1.014 億元，於二零零零年啟用。審計署發現，在尋求批准撥款之前，民航處早已從一九九零年及一九九四年的兩份顧問研究報告中得知，採用獨立混合起降模式有其掣肘 (即由於香港國際機場受南面和東北面的地勢所限，採用獨立混合起降模式，未能符合國際民航組織的要求)。不過，民航處當時相信，技術或會改進，屆時便可容許同時獨立起降，讓精密跑道監察雷達支援獨立混合起降模式。因此，該處仍然繼續推行精密跑道監察項目。不過，預期的技術革新沒有出現。結果，精密跑道監察雷達只能用於其他用途，而不是支援香港國際機場跑道的獨立混合起降模式。該等其他用途其後變成為輔助性質，在使用大約 20 個月至 4 年後，便告停用。精密跑道監察雷達亦由二零零五年起，已轉為備用模式 (第 3.2 、3.3 、3.6(c)、3.9(a) 及 3.13 段)。

空管服務相關收費的管理

4. 根據政府的“用者自付”原則，民航處會向使用香港國際機場的飛機收取空管服務費，以及向只是使用香港空域的飛機收取過境導航費，以收回提供空管服務的全部成本。自從在二零零零年把過境導航費訂於每飛行一海里 4.8 元以來，民航處就收費水平完成了四次檢討。不過，審計署亦發現，在每次檢討收費水平並實施所建議的過境導航費之後，民航處從沒有檢視執行的成效，以確保收費水平能助達到收回全部成本。審計署又發現，拖欠的過境導航費金額自 2009–10 年度起開始增加。因此，民航處需要採取措施 (例如收取保證金)，防止因拖欠繳費而令政府損失收入 (第 4.3 、4.6 至 4.8 、4.10 及 4.13 段)。

強制呈報事故計劃的管理

5. 民航業向來都是安全至上。為了提高飛行安全，民航處通過推行強制呈報事故計劃，監察危險或潛在危險事故。強制呈報事故個案必須在事故發生後四日內呈報。民航處利用強制呈報事故的資料庫，收錄從接獲報告至個案完結的資料。審計署發現，民航處需要加強管理強制呈報事故的資料庫，確保資料

庫備有準確兼最新的資料，以支援事故個案的管理，以及分析重大航空安全事宜的趨勢。審計署亦發現，在準時呈報強制呈報事故個案，以及密切監察長期未了結的事故個案的進度方面，仍有可予改善之處 (第 1.9、1.12、5.3(a)、5.7、5.10、5.11 及 5.21 段)。

未來路向

6. 民航處不時要推行重大的採購項目來提升／更換空管設備，以提供安全可靠、高效迅捷的空管服務。審計署在這次審計檢討中發現，民航處在採購新空管系統和精密跑道監察雷達方面出現問題，顯示該處需要在完成重大項目後進行檢討，以汲取教訓，在日後推行類似項目時參考借鑑 (第 6.6 段)。

審計署的建議

7. 審計署的建議載於本報告的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*民航處處長應：

(a) 聯同航空交通管理系統承辦商，加快修正航空交通管理系統尚未解決的缺漏／關注事項，並密切監察餘下的合約工程，盡量減少項目進一步延誤 (第 2.23(a) 段)；

(b) 繼續努力處理與現有空管系統運作有關的問題，直至新空管系統可供使用 (第 2.23(c) 段)；

(c) 加強項目評估工作，確保在決定採購前，進行成本效益分析，充分評核各種不明朗因素／風險對項目可行性的影響 (第 3.16(a) 段)；

(d) 在每次檢討收費水平並按照建議的收費水平徵收過境導航費之後，進行檢討，以確保所釐定的收費水平能助收回全部成本 (第 4.17(a) 段)；

(e) 採取有效措施，防止因拖欠過境導航費的個案而令政府損失收入 (第 4.17(c) 段)；

(f) 加強管理強制呈報事故資料庫，確保資料庫可用作支援監察所呈報事故個案的跟進行動 (第 5.22(a) 段)；

(g) 密切監察強制呈報事故個案是否準時呈報，有必要時採取確切行動，例如經常和長期遲報的個案 (第 5.22(b) 段)；

(h) 密切監察長期未了結的強制呈報事故個案，確保及早採取跟進行動並妥為記錄 (第 5.22(f) 段)；及

(i) 就民航處的重大採購項目進行完工後檢討 (第 6.7 段)。

當局的回應

8. 當局同意審計署的建議。

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　民航處致力於提供安全、有效率及可持續發展的航空運輸系統，其主要職能涵蓋下列三個範疇：

(a) ***提供航空交通管制 (空管) 服務***　向在香港國際機場 (註 1) 升降和飛越 276 000 平方公里香港飛行情報區的飛機，提供空管服務和飛行情報；

(b) ***監管民航業***　作為監管機構，民航處負責制定航空安全和保安標準；確保機管局、航空公司和飛機維修機構遵守相關標準；以及執行航空專業人員發牌制度；及

(c) ***調查飛機意外或嚴重事故***　民航處負責調查在香港發生的民航飛機意外或嚴重事故，以防止意外或事故再次發生。

1.3　民航處轄下航空交通管理部負責向在香港國際機場升降和飛越香港飛行情報區的飛機提供空管服務。為保持航空交通安全、有秩序和順暢，航空交通管理部的航空交通管制員配備了輔助設施，包括空管系統、雷達系統、導航設備、通訊設備和資訊科技系統。航空交通工程服務部則負責空管設施的規劃、供應和維修保養。民航處轄下航空交通管理部和航空交通工程服務部現有約 580 名員工，在 2014–15 年度的預算開支合計為 6.68 億元。民航處的組織圖載於附錄 A。

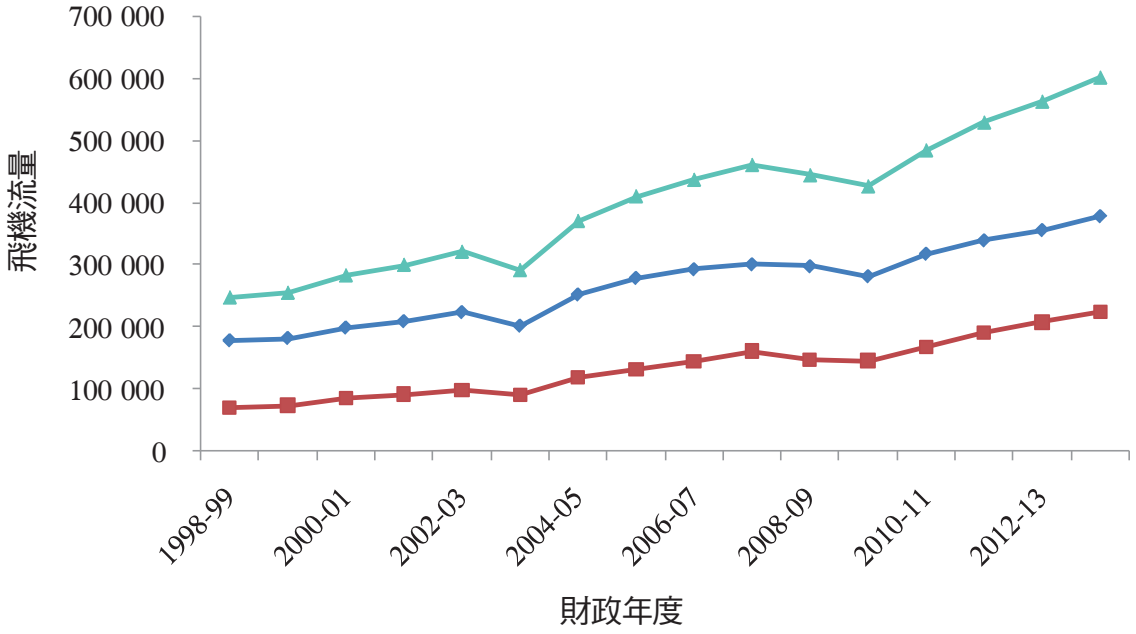
1.4　圖一顯示民航處在 1998–99 年度 (位於赤鱲角的香港國際機場開始營運) 至 2013–14 年度所處理的航空交通量 (以飛機流量計)。在這段期間，在香港國際機場升降的交通量由 177 759 架次增至 378 617 架次，增幅為 113%，而飛越香港飛行情報區的交通量則由 70 561 架次增至 223 775 架次，增幅為 217%。民航處表示，在同一期間，航空交通管理部和航空交通工程服務部的員工數目

註 1： *香港國際機場的發展和管理工作，由機場管理局 (機管局) 負責。該局是根據《機場管理局條例》(第 483 章) 成立的法定機構。*

增加了 7.7%。根據機管局最新的長遠發展計劃，到二零三零年，預計香港國際機場的飛機流量將達 602 000 架次，為 1998–99 年度數字的三倍以上。

圖一

民航處所處理的航空交通量
(1998–99 至 2013–14 年度)



說明：
- 飛越香港飛行情報區的飛機流量
- 香港國際機場的飛機流量
- 總計

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

空管系統

1.5　空管系統由先進的電子系統組成，是航空交通管制員的必要裝備，藉以提供安全可靠、高效迅捷的空管服務。二零零六年，香港特別行政區行政長官發表《二零零六至零七年度施政綱領》，宣布更換空管系統，並在機場島興建民航處新總部 (註 2)。需要更換現有空管系統的原因如下：

(a) 香港國際機場自一九九八年啟用以來，至二零零六年年底，飛機流量增加了 72%。在同一期間，飛越香港飛行情報區的航班也增加了 95%；

(b) 現有空管系統在九十年代初設計，快要達到其總設計／處理量上限。現有系統部分組件已經停產，因此只能盡量重新使用現有零件以維持系統運作。系統可予提升和改進的地方有限；及

(c) 若不把現有空管系統更換為更先進的系統，系統容量將不足以應付航空交通增長。

1.6　二零零七年五月，政府獲立法會財務委員會批准撥款 15.65 億元，更換空管系統。根據目標，新空管系統擬於二零一二年十二月啟用。為確保民航處新總部項目及時竣工 (見第 1.5 段)，以及現有系統可以順利過渡至新空管系統，民航處成立了專責小組 (註 3)，以監察該兩個項目的準備工作和落實情況。雖然民航處新總部項目的建築工程如期於二零一二年六月竣工 (註 4)，但是截至二零一四年十月，新空管系統的合約工程仍在進行中。根據二零一四年七月的最新的估算，新空管系統要在二零一五年才能運作。

註 2： *在機場島興建民航處新總部的原因之一，是要容納新的空管系統。新空管系統所需佔用的空間，約為現有空管系統的三倍。民航處新總部項目涵蓋於《審計署署長第六十三號報告書》第 3 章。*

註 3： *專責小組由一名民航處助理處長領導，成員是一群跨專業的人員，包括航空交通管制主任、航空交通事務員、航空通訊員、電子工程師、高級建築師、高級機電工程師和非公務員合約員工。*

註 4： *第一次招標時，所有收到的標書皆未能達到招標要求，因此民航處新總部的設計和建造合約的招標工作出現延誤。不過，其後的合約工程如期竣工。*

用來支援香港國際機場跑道運作的其他空管設備

1.7　香港國際機場有兩條平行跑道，分階段投入服務；第一條跑道於一九九八年，第二條跑道則於一九九九年啟用。多年來，民航處裝置了一些空管設備，以支援這兩條跑道運作。其中一項設備稱為精密跑道監察雷達，耗資 1.014 億元，於二零零零年啟用。不過，精密跑道監察雷達由二零零五年起，已轉為備用模式。

與空管服務有關的收費

1.8　根據政府的“用者自付”原則，政府利用以下兩個途徑，攤銷提供空管服務的建設成本和收回經常成本：

(a) 政府向機管局收取空管服務費 (機管局在決定向航空營運者收取機場費用時，會把空管服務費計算在內)；及

(b) 政府直接向航空公司收取過境導航費 (適用於飛越本港空域但沒有在香港國際機場着陸的航機)。

在 2013–14 年度，民航處從機管局收取了 7.55 億元空管服務費，以及從航空公司收取了 2.65 億元過境導航費。

監察航空安全

1.9　民航業向來都是安全至上。香港與航空有關的安全法例、規則和規例，全部依據國際民用航空組織 (國際民航組織 —— 註 5) 的標準和建議措施而制定。民航處也頒布了規管要求和指引資料，供業界遵從。

1.10　民航處設有由專業職系人員組成的不同隊伍，執行各種安全規管職能。民航處為這些人員提供必要的訓練，並發布內部工作程序，讓他們遵從。民航處轄下各個規管辦公室均備有本身的查核計劃，以審核業界伙伴有否遵從相關的規管要求。民航處在航班事務及安全管理部轄下設立了航空交通管理標準組，以持續的方式監管空管運作的安全。

註 5：*國際民航組織根據《國際民用航空公約》成立，宗旨是推動國際間以安全和有秩序的方式發展民航業務，並就民航的各個範疇發布標準和建議措施。*

1.11　根據國際民航組織在二零零九年進行的全球安全監督審計，香港的安全監督系統維持極高水平 (即達到 94.47% 的整體評分，全球平均是 57.74%)。在接受國際民航組織審計的逾 180 個國家或地區之中，香港排名第六。

1.12　除了全面的安全監督系統外，民航處也通過推行強制呈報事故計劃，監察危險和潛在危險事故，以期時刻密切監察航空業的安全水平。

審查工作

1.13　審計署最近就民航處管理空管和相關服務的工作進行審查，以找出可予改善之處。審查工作集中於以下範疇：

(a)　新空管系統項目的管理 (第 2 部分)；

(b)　精密跑道監察項目的管理 (第 3 部分)；

(c)　空管服務相關收費的管理 (第 4 部分)；

(d)　強制呈報事故計劃的管理 (第 5 部分)；及

(e)　未來路向 (第 6 部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出了多項建議。

鳴謝

1.14　在審查期間，民航處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：新空管系統項目的管理

2.1　二零零七年，民航處取得 15.65 億元撥款，用以更換其空管系統。根據立法會財務委員會文件，新空管系統 (其設計處理量可以應付根據機管局預測到二零二五年的 49 萬架次飛機的流量) 預計在二零一二年十二月啟用。新空管系統是對飛行安全極為關鍵的複雜系統，該系統包括 14 套附屬系統及三套訓練系統／模擬器系統。為利便項目管理工作，並透過在市場上眾多合適的個別設備／系統中作出選擇而受惠，民航處通過八份主要合約，推行新空管系統項目。這些合約由政府物流服務署 (物流署) 代表民航處批出，各份合約詳情見表一。

表一

為推行新空管系統項目而批出的八份主要合約
(二零一四年八月三十一日)

合約	合約開始日期	截至二零一四年八月三十一日的合約狀況	估計合約總值 (百萬元)	截至二零一四年八月三十一日的實際開支 (百萬元)
(a) 航空交通管理系統 第一次更改合約 第二次更改合約	2011 年 2 月 2 日	合約工程正在進行 (註 1)	486.0 42.4 46.8 575.2	154
(b) 航空交通服務數據管理系統	2011 年 9 月 16 日	(註 2)	135	44
(c) 航空資訊管理系統	2011 年 12 月 9 日	合約工程如期完成，並已發出驗收證書	55	31
(d) 航空訊息系統	2012 年 1 月 13 日		23	13
(e) 主幹網絡	2010 年 4 月 23 日		31	27
(f) 通訊及記錄系統	2011 年 2 月 18 日		126	36
(g) 搬遷並擴建航空交通服務訊息處理系統	2012 年 7 月 16 日		23	11
(h) 附屬系統及技術支援系統	2011 年 10 月 31 日		65	57
		總計	1,033.2	373 (註 3)

資料來源：民航處的記錄

註 1： 航空交通管理系統的合約工程分為兩個階段。第一階段的合約工程 (即在民航處總部營運新的空管中心) 正在進行。第一階段工程的完工日期原定為二零一三年六月，後來延至二零一三年十二月 (見第 2.11 段)。第一階段工程完工後，尚需六個月時間，由現有系統過渡至新空管系統。第二階段的合約工程是把現有位於機場禁區的空管中心，改裝成備用空管中心。

註 2： 除與航空交通管理系統的系統整合工程外，系統的合約工程已經大致完成。

註 3： 估計合約總值與實際開支的差距是由於：

(a) 八份主要合約的估計合約總值包括可選擇附加的維修服務收費 1.28 億元。假如就各份合約採購維修服務，才須支付上述費用；

(b) 合約 (a) 尚未完成；及

(c) 至於合約 (b)，待與航空交通管理系統的系統整合工程圓滿竣工後，須再支付 6,100 萬元的合約費用。

2.2　八份主要合約的招標文件由民航處擬備，並由物流署和律政司審核。除其中一份合約獲政府物流服務署署長批准，以單一招標形式批出，其餘七份則根據《物料供應及採購規例》，以公開招標形式批出。中央投標委員會 (註 6) 批准以計分制評審五份合約的標書，其餘三份則不採用計分制。民航處成立了多個標書評審小組，由富經驗的工程人員及空管人員組成，負責評核投標者的出價。在各個評審小組完成每份合約的標書評審工作之後，每份獲推薦的標書均經由中央投標委員會審議。全部八份合約都獲財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 在考慮中央投標委員會的意見後批准。

2.3　在八份主要合約之中，從範圍、設計、系統軟件開發、功能及系統互通兼容的要求來看，以航空交通管理系統的合約 (見第 2.1 段表一 (a) 項) 最為複雜。從表一可見，推展該系統的合約出現延誤，並曾兩度更改合約，共涉及 8,900 萬元 (即佔原來合約價值的 18%)。其餘七份主要合約則大致如期完成，所涉及的合約修改亦只屬輕微。

2.4　二零零七年，民航處就新空管系統申請撥款時，曾告知財務委員會，現有空管系統的使用期會於二零一二年屆滿，而該系統部分組件已經停產，唯有盡量重新使用現有零件，以維持系統運作。不過，截至二零一四年十月，由於航空交通管理系統的合約尚未完成，新空管系統仍未能運作。是次審計工作檢討航空交通管理系統合約的推展進程，務求找出須予注意的事項及面對的主要挑戰。

航空交通管理系統合約的推展進程

2.5　二零零七年，民航處成立了專責小組，負責督導新空管系統項目的籌備和推展工作 (見第 1.6 段)。在二零零七至二零零八年期間，工程小組先後六次訪問多個航空主管當局，以借鑑他們規劃和營運空管中心及先進系統的經驗，為招標文件制訂適當的條款要求。表二載列推展航空交通管理系統合約的大事年表。

註 6：*在二零一零至二零一二年，中央投標委員會由財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 擔任主席，另有成員四人，包括政府物流服務署署長、發展局副秘書長 (工務)2、發展局法律顧問 (工務)、財經事務及庫務局副秘書長 (庫務)3。*

表二

推展航空交通管理系統合約的大事年表

日期	重要事件
2009 年 11 月	招標
2011 年 2 月	批出合約
2011 年 5 月	詳細設計檢討
2012 年 1 月	民航處向物流署提出要求，徵求物流署投標委員會 (註) 批准第一次更改合約
2012 年 6 月	物流署投標委員會批准第一次更改合約
2012 年 7 月	進行廠內驗收測試
2013 年 2 月	航空交通管理系統承辦商提交實地驗收測試程序
2013 年 6 月	• 民航處向物流署提出要求，徵求物流署投標委員會批准第二次更改合約 • 民航處有條件地接受廠內驗收測試結果
2013 年 10 月	物流署投標委員會批准第二次更改合約
2014 年 8 月	展開實地驗收測試

資料來源：民航處的記錄

註：物流署投標委員會由政府物流服務署署長擔任主席，負責審批累計價值不超過原來合約價值 30% 的更改合約事宜。

第一次更改合約

2.6　二零一一年年中，航空交通管理系統合約正處於詳細設計檢討階段。民航處和航空交通管理系統承辦商發現系統在運作效率和安全方面，有須予改善之處。民航處與承辦商多番商討後，於二零一二年一月向物流署提出要求，徵求物流署投標委員會批准，以更改合約方式就系統增訂下列採購要求：

(a)　優化實時運作系統與最終後備系統之間同步處理數據的範疇；

(b) 改良抵港航機排序的算法，改善處理復飛航機的人機界面，提高民航處內部多個運作單位的協調運作效率，並且改善與鄰近空管中心的互通兼容安排；及

(c) 擴大模擬器系統，把模擬器的訓練崗位和輸入操作員崗位，由 32 個增至 48 個。

2.7 民航處表示，原本的航空交通管理系統合約沒有包括上述新增的採購要求，原因如下：

(a) 優化最終後備系統(第 2.6 段 (a) 項)，以及國際民航組織的新要求 (例如亞太地區必須設有足夠的航空交通管理應急安排)，是於合約的截標日期之後才制訂的；

(b) 有關的系統改善 (第 2.6 段 (b) 項) 所涉及的新功能，是在二零零九年航空交通管理系統招標程序完成後的三年期間才加入現有空管系統／運作。因此，這些新功能並沒有包括在原有的合約之內；及

(c) 按照原定計劃，模擬器系統 (第 2.6 段 (c) 項) 將同時用於訓練航空交通管制員和評估空管程序。在航空交通管理系統合約批出後，民航處詳細分析了操作新系統的培訓需要，發現新推出的裝置／功能所需的培訓時間較原定計劃為長。在程序評估方面，由於近年香港飛行情報區內的航空交通量持續增長，以及珠江三角洲空域不斷發展，因此需要對空管程序多作評估。在二零零九年就航空交通管理系統合約招標時，並未能預見這個情況。

2.8 民航處為應付額外的採購要求而向尋求更改合約時，曾向物流署投標委員會提出下列理據：

(a) 航空交通管理系統是對執行空管任務至為關鍵的複雜系統。該處認為需要修改由承辦商提供的專用軟件，而承辦商對原碼享有專屬的知識產權。除承辦商外，再沒有其他合適的潛在供應商，具備為民航處提供有關服務的專門技術；

(b) 由於新增了要求，須與航空交通管理系統原有設備和服務兼容／互通，藉另一份合約來管理／執行須修改之處，不具成本效益，而且還會有風險；及

(c) 與承辦商更改現有合約而非簽訂新合約，做法比較可取，理由是承辦商可在現有合約的相同條款和條件下滿足民航處的採購要求 (即合約的預定完成日期將維持不變)。

二零一二年六月，物流署投標委員會批准第一次更改合約，所涉金額為 4,240 萬元，即原來合約價值的 8.7%。

第二次更改合約

2.9 民航處在評估程序和進行航空交通管理系統培訓期間 (於二零一二年八月開始)，發現需要進一步改善系統，以提高運作效率 (見第 2.10(a) 段)，以及遵從國際民航組織全球空中航行計劃 (註 7) 和地區基於性能導航實施計劃 (註 8) 的新要求 (見第 2.10(b) 段)。

2.10 二零一三年六月，民航處向物流署提出要求，徵求物流署投標委員會批准第二次更改合約，以進一步改善系統。民航處表示，原來的合約和第一次更改的合約並沒有包括這些改善之處，原因如下：

(a) 隨著項目發展，加上在培訓時取得的實踐經驗，令該處發現有必要引進新的或更先進的功能 (特別是航空交通流量管理及人機界面方面的功能)，務求在管理更大的空域容量時，提高航空交通管制員的操作效率和工作能力，從而加強飛行安全；及

(b) 改善系統，是為了符合國際民航組織全球空中航行計劃 (於二零一二年十一月通過) 和地區基於性能導航實施計劃的新要求。

註 7： *國際民航組織實施的全球空中航行計劃，訂明改善航空表現措施的相關監管規定、程序和技術。實施全球空中航行計劃之中的航空系統組塊升級架構，預計可令全球民航領域更為協調，增加處理能力，提高運作效率，以及改善全球的環境。*

註 8： *地區基於性能導航實施計劃為亞太地區提供宏觀的策略，用以推行在短期 (二零零八至二零一二年) 及中期 (二零一三至二零一六年) 導航應用的發展。*

2.11　民航處又向物流署投標委員會表示：

(a) 以更改合約的形式來採購改善系統的項目，做法恰當，理由與第一次更改合約類同 (見第 2.8 段)；及

(b) 修訂合約推展計劃 (即把航空交通管理系統第一期的完工日期，由二零一三年六月推遲六個月至十二月) 是可以接受的。

二零一三年十月，物流署投標委員會批准第二次更改合約，所涉金額為 4,680 萬元，即原來合約價值的 9.6%。

系統測試工作所需時間超過原來預算的時間

2.12　在二零一三年十月第二次更改合約後，合約內多個進度指標的目標完工日期也相應調整。表三載列預定完工日期和實際完工日期的對照表，普遍反映進度延誤。

表三

航空交通管理系統合約內多個進度指標的
預定完工日期和實際完工日期
(截至二零一四年十月)

進度指標	預定／ 合約所定完工日期	實際完工日期
合約開始	2011 年 2 月 2 日	2011 年 2 月 2 日
詳細設計檢討	2011 年 5 月 11 日	2011 年 5 月 25 日
提交詳細設計文件，供政府審批	2011 年 8 月 10 日	2011 年 12 月 7 日 (見第 2.6 段)
系統設計／生產	2012 年 2 月 8 日	2012 年 6 月 13 日
提交廠內驗收測試程序，供政府審批	2012 年 3 月 7 日	2012 年 2 月 3 日
提交所有設備的實地驗收測試程序，供政府審批	2012 年 4 月 11 日	2013 年 2 月 1 日
廠內驗收測試	2012 年 7 月 18 日	2013 年 6 月 21 日 (見第 2.13 段)
航空交通管理系統第一階段的實地驗收測試	2013 年 10 月 18 日 *	測試於 2014 年 8 月開始
航空交通管理系統第一階段和系統整合的完工日期	2013 年 12 月 20 日 *	尚未開始

資料來源：民航處的記錄

備註：因第二次更改合約而修訂的合約進度指標日期 (即延後六個月)，以星號 (*) 標示。

2.13 ***廠內驗收測試*** 合約規定，廠內驗收測試旨在證明在協定測試程序所指定的模擬環境下，航空交通管理系統整體上符合最終系統規格訂明的技術和運作要求。廠內驗收測試原定於二零一二年七月十八日完成，但在二零一二年六月十八日至七月十八日進行廠內驗收測試期間，合共記錄了 204 項缺漏／關注事項。民航處要求承辦商修正問題，並於二零一二年七月至十月期間進一步進行測試，以驗證修正工程。但是進一步檢測結果仍然不符合民航處的期望。承辦商繼續修正工作，至二零一三年六月，修正了上述 204 項缺漏／關注事項中的 181 項，尚餘 23 項還未解決。此外，在驗證期間，另外發現 104 項新缺漏／關注事項。鑑於承辦商已修正大批 (181 項) 缺漏／關注事項，並承諾在實地驗收測試階段或之前完成全部 127 項尚未解決的缺漏／關注事項 (23 加 104)，民航處有條件地接受廠內驗收測試結果。

2.14 ***實地驗收測試*** 合約規定，實地驗收測試旨在證明系統符合所有合約條文訂明的規格。實地驗收測試程序的提交期限為二零一二年四月十一日。不過，第一套實地驗收測試程序卻遲至二零一三年二月一日才提交 (見第 2.12 段表三)。民航處表示，該處和承辦商在汲取廠內驗收測試的經驗後，協定在實地驗收測試程序中加入基於場景的測試。基於場景的測試是盡可能以實時交通狀況進行測試，以便更詳細地檢視系統在近似實際操作情況下的功能、性能和可靠程度。由二零一三年三月起，承辦商已數度提交實地驗收測試程序，程序於二零一四年五月被接納。實地驗收測試於二零一四年八月中展開(註 9)。

2.15 ***延遲啟用新空管中心*** 二零一三年七月，運輸及房屋局在回應立法會經濟發展事務委員會一位委員的查詢時表示：

(a) 由於民航處新總部 (用以設置空管系統 —— 見第 1.6 段註 4) 合約的招標工作出現延誤，加上需要優化新的航空交通管理系統，以及測試和評估系統需時較預算的為長，新空管中心 (900 平方米) 未能按原定計劃 (載於二零零七年五月財務委員會文件) 在二零一二年十二月啟用。其他系統的設置工作大致完成，驗收測試正在進行；及

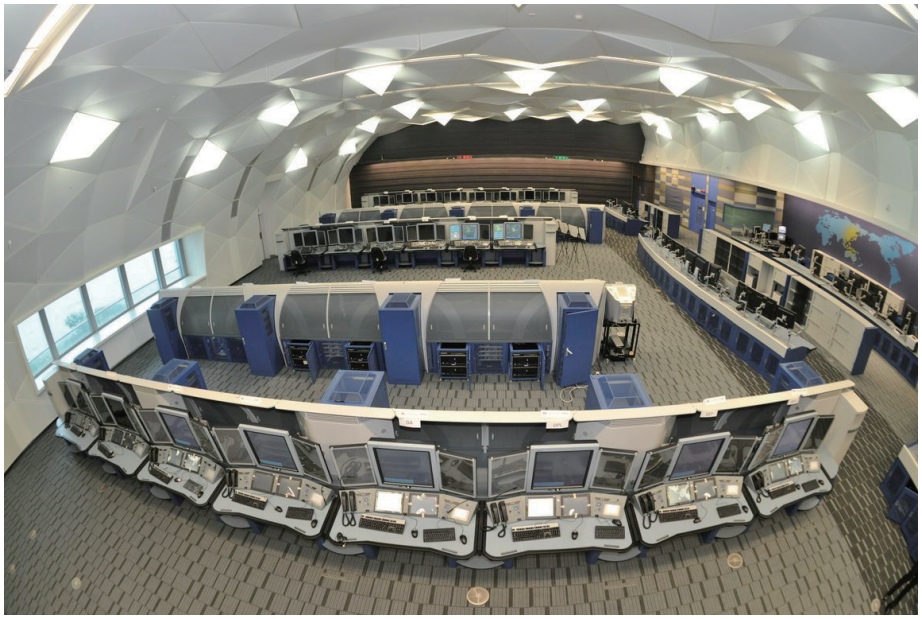
(b) 航空交通管理系統的提升工作和功能測試預計在二零一四年第一季完成，而新空管中心預計最早可在二零一四年下半年運作。

註 9： *民航處表示，實地驗收測試在航空交通管理系統承辦商準備好場地並說明已準備好接受測試後展開。*

然而，由於需要較長時間修正缺漏之處 (見第 2.16 至 2.18 段)，航空交通管理系統承辦商在二零一四年七月估計，新空管系統要等到二零一五年才可以運作。照片一所示是新空管中心，當中已裝設空管設備，但尚未投入使用。

照片一

新空管中心



資料來源：民航處的記錄

面對的挑戰

航空交通管理系統尚未解決的缺漏／關注事項

2.16　根據二零一三年六月民航處接納廠內驗收測試結果的條件，127 項尚未解決的缺漏／關注事項的修正和驗證工作，預計在實地驗收測試階段或之前完成。審計署留意到，民航處一直監察修正／驗證工作的進度，並向航空交通管理系統承辦商提出，表示擔心這些缺漏／關注事項可否在實地驗收測試開始前解決。承辦商回應民航處時表示：

(a) 已檢討尚未解決的項目，並會採取行動，在實地驗收測試開始前解決修改軟件；及

(b) 會增加人手，加快處理缺漏／關注事項所積壓的工作。

2.17 根據民航處的記錄，在二零一三年七月至二零一四年六月期間，在 127 項尚未解決的缺漏／關注事項中，只有 51 項 (40%) 已被修正。與此同時，在用戶培訓和測試環節期間，民航處從其人員中收集了大約 1 100 項意見。截至二零一四年六月中，尚餘 420 項意見尚待處理，並須與航空交通管理系統承辦商跟進。民航處指出，就非常複雜的大型系統出現大量不涉及安全的關注事項，並不罕見。

2.18 實地驗收測試是航空交通管理系統合約的關鍵環節。實地驗收測試的預定完成日期被修訂為二零一三年十月。然而，測試在二零一四年八月中才告展開 (見第 2.14 段)。在實地驗收測試期間仍須跟進航空交通管理系統大量尚未解決的缺漏／關注事項，這個風險範疇須要妥善處理，方能確保新空管系統得以順利交付，並盡量減少項目進一步延誤。

現有空管系統的運作問題

2.19 在二零零七年申請撥款時，當局告知財務委員會現有空管系統的使用期會於二零一二年屆滿，而該系統部分組件已經停產，唯有盡量重新使用現有零件，以維持系統運作 (即有礙擴大空管處理量，並對其維修保養造成掣肘)。不過，由於上文所述航空交通管理系統合約在進行上出現延誤，民航處必須繼續使用現有的空管系統，直至新空管系統可供使用為止。因此，現有空管系統的使用期可能延至二零一五年 (見第 2.15 段)。這是另一個需要處理的風險範疇，從下列運作問題可見一斑：

(a) ***運作處理量高於設定*** 現有空管系統的設定處理量，是在每時每刻均可處理 1 000 個正在實施的飛行計劃。然而，根據民航處的統計數字，在二零一四年一月至六月期間，共有 122 日 (即 181 日的 67%)，該處實際處理正在實施的飛行計劃數量，多於設定的 1 000 個 (見表四)。民航處表示，由於飛行計劃須遠早於航班實際離港／抵港前遞交，因此該處已採取有效措施，在收到的飛行計劃數目超過空管系統可以處理的數量時，把多出的飛行計劃放在輪候之列容後處理，從而令處理飛行計劃的工作量較為平均；及

表四

正在實施的飛行計劃處理量高於設定 (即多於 1 000 個) 的日數
(二零一四年一月至六月)

月份	處理多於 1 000 個正在實施的飛行計劃的日數	處理的飛行計劃數目範圍	每日有多於 1 000 個正在實施的飛行計劃的平均時數
2014 年 1 月	21	1 014 – 1 086	3.0
2014 年 2 月	24	1 002 – 1 104	3.9
2014 年 3 月	21	1 006 – 1 074	1.8
2014 年 4 月	25	1 002 – 1 110	3.6
2014 年 5 月	17	1 004 – 1 060	1.3
2014 年 6 月	14	1 016 – 1 120	3.0
整體計算	122	1 002 – 1 120	2.8

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

(b) ***監測數據顯示出現毛病的次數增加*** 由二零零零年起，民航處把系統可用度目標訂為 99.9%，以量度並預報空管系統的表現。空管系統的功能之一，是顯示各項數據 (包括飛行數據和監測數據)，供航空交通管制員使用。二零一一年，民航處亦訂定了一個安全表現指標，根據個別控制台崗位監測數據顯示出現毛病 (即畫面不動／停止運作) 的次數，量度其 12 個月的移動平均值。根據民航處的統計數字，雖然空管系統的可用度一直高於 99.9%，完全達到國際最佳水平，但是在二零一一年一月至二零一四年六月期間 (見圖二)，現有空管系統監測數據顯示出現毛病的次數趨升。由二零一二年九月至二零一三年八月的 12 個月內，實際上有 10 個月，監測數據顯示出現毛病的次數均超過“6 次”，即當時的安全表現指標。民航處認為顯示毛病次數增加的原因如下：：

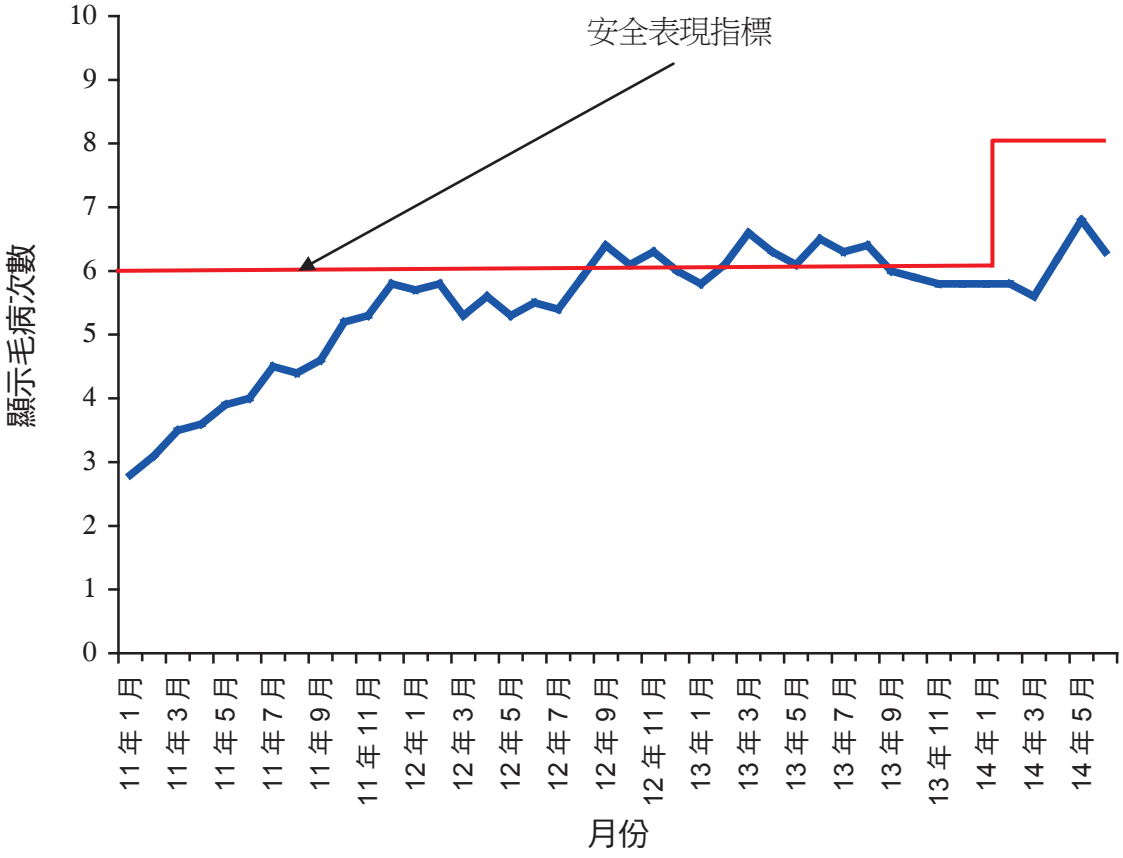
(i) 監測數據顯示控制台的散熱／通風不足，原因是現時的建築物布局有潛在缺點，未能為電腦硬件提供最佳的運作環境，尤其是有關硬件正在老化且需要 24 小時不停運作；

(ii) 航空交通量持續上升，以致系統負荷增加，例如需要更頻密地按鍵和更為繁重的局部區域網絡交通，這情況尤以繁忙的管制崗位為甚；及

(iii) 監測數據顯示硬件已連續運作接近 16 年， 以致出現老化問題，而且零件在市場上再無供應，只能取自民航處的存貨。

圖二

監測數據顯示毛病次數的 12 個月移動平均值
(二零一一年一月至二零一四年六月)



資料來源：審計署對民航處記錄的分析

附註：由二零一四年一月起，民航處把安全表現指標由六次修訂為八次，直至新空管系統啟用為止。

2.20　雖然民航處已採取措施，使空管系統的可用度符合 99.9% 的目標，但是現有系統老化的影響已日漸明顯，從監測數據顯示毛病次數不斷增加可見一斑。此外，飛行計劃有時候須被放在輪候之列。民航處需要採取措施，處理這些問題。

可予改善之處

合約批出後新增的採購要求

2.21　二零一三年九月，物流署投標委員會處理民航處第二次更改合約的申請時，查詢民航處在第一次更改合約時，是否已經審慎檢討已採購所有必需的項目。委員會指出，尋求多次更改合約的做法非常不理想，因為民航處起初便應把所有必需的項目納入航空交通管理系統的投標規格內，並確保政府採購的項目物有所值。委員會建議民航處應檢討其招標策略，並在日後更好地規劃採購任務，在籌備過程中考慮預計將會出現的新採購要求。有關第二次更改合約時所包括與地區基於性能導航實施計劃有關的系統改善項目 (見第 2.9 段)，審計署留意到該計劃在二零一一年九月獲國際民航組織通過，即在民航處於二零一二年一月徵求批准第一次更改合約之前。民航處回應審計署的查詢時表示，該處擬訂和敲定運作程序需時約 9 至 12 個月，然後才可以確立技術和功能要求，因此在第一次更改合約時，該處未能把新增的要求納入其中。審計署認為，民航處需要更加努力，盡早把新增的用戶要求納入合約工程。

需要就項目預算設定上限

2.22　民航處獲財務委員會批准撥款 15.65 億元，推行新空管系統項目，但結果是這項目之下的八份主要合約 (包括經過更改的合約) 的合約總值只是 10.332 億元。審計署從民航處得悉，儘管進一步採購零件、運作和技術訓練方案及其他附屬系統／設施 (例如前置處理器系統等)，均在新空管系統項目的承擔額涵蓋範圍之內，但是該項目的承擔額仍可能出現大筆未用的撥款。為收緊財政管制，若預計開支大幅低於項目預算，財經事務及庫務局需要考慮就空管系統的核准項目預算施加開支上限。

審計署的建議

2.23 **審計署*建議*民航處處長應：**

(a) **聯同航空交通管理系統承辦商，加快修正航空交通管理系統尚未解決的缺漏／關注事項，並密切監察餘下的合約工程，盡量減少項目進一步延誤；**

(b) **加強維修保養工作，以處理現有空管系統的監測數據顯示毛病問題(畫面不動／停止運作)；**

(c) **繼續努力處理與現有空管系統運作有關的問題，直至新空管系統可供使用；及**

(d) **把所有會影響完工時間的用戶要求納入合約，以便承辦商在工作計劃內計及這些要求。至於在批出合約後才新增的要求，則應加倍努力盡早將其納入合約工程。**

2.24 **審計署*建議*財經事務及庫務局局長應考慮就空管系統的未用項目預算，設定開支上限。**

當局的回應

2.25 民航處處長同意審計署在第 2.23 段提出的建議，並表示：

(a) 為監察廠內驗收測試尚未解決事項 (見第 2.16 段) 的進展，民航處一直通過不同渠道與航空交通管理系統承辦商保持聯絡，包括雙方的高層管理人員每周舉行電話會議，以期及早修正各項缺漏；

(b) 在採取措施以平均分配飛行計劃的處理工作後 (見第 2.19 (a) 段)，系統可用度一直高於 99.9%，完全達到國際最佳水平；及

(c) 至於第 2.19(b) 段所述的顯示毛病，民航處自二零一零年起已採取主動的維修保養計劃，以確保監察數據顯示的可用度一直保持在 99.9% 以上。為了盡量減少干擾航空交通管制員工作，民航處已在運作上和工程上作出安排，假如發生顯示毛病，航空交通管制員可使用鄰近或後備的數據顯示屏繼續工作，而且顯示故障可於短時間內修理妥當。

2.26　財經事務及庫務局局長同意審計署在第 2.24 段提出的建議，並表示，由於空管系統是少數涉及超過 10 億元承擔額的基本工程外的非經常項目之一，因此他並不反對就空管系統的修訂項目預算設定開支上限。然而，他希望就屬於基本工程外的非經常項目的空管系統提供以下補充資料：

(a) 根據《財務通告第 2/2012 號》"修改基本工程儲備基金預算的程序"，民航處不可以把項目預算的盈餘用於項目範圍以外的其他開支項目；

(b) 民航處每年均須在每個財政年度的基本工程儲備基金預算草案中，列明項目的預計現金流量需求。核准項目預算與批出標書時的預算之間的差異，並非真正的盈餘，民航處不可以把該筆款項用於其他用途；及

(c) 現行就基本工程項目開支設立行政上限的機制只屬內部安排，各決策局／部門可按需要靈活地要求提高上限。這項措施也適用於空管系統。

第 3 部分：精密跑道監察項目的管理

3.1　本部分探討民航處管理精密跑道監察項目的情況，並建議可予改善之處。

落實精密跑道監察項目

3.2　一九九六年六月，政府獲財務委員會撥款 6.02 億元 (按付款當日價格計算——註 10)，以便添置特別設備和系統，並在香港國際機場增建政府設施，以輔助機場第二條跑道的運作。該筆撥款的用途包括設置精密跑道監察雷達，以及興建一座設有塔樓的建築物 (其後稱為備用空管指揮塔)，以供裝設上述雷達，設立供緊急時使用的輔助空管中心，以及提供地方給民航處和政府其他部門設立辦事處和設備室。設置精密跑道監察雷達的預算成本為 9,010 萬元。在提交予財務委員會轄下工務小組委員會的撥款申請文件中，政府告知委員：

> "裝設精密跑道監察雷達是用以在兩條跑道以獨立模式運作 (即兩條跑道均可降落及起飛) 時監察航機，使其不會偏離航道。這個運作模式能使兩條跑道的運作量得以充分利用。如不裝設這套精密跑道監察雷達，機場只能以受限制的分隔模式運作 (即一條跑道專供航機降落，另一條則專供航機起飛，但不能同時運作，即是說必須交錯使用兩條跑道)，而其運作量將規限為每小時 50 架次。大約到二零零零／二零零一年，預計的交通需求量便會超出這運作量。因此，該套精密跑道監察系統必須在交通需求量超過跑道運作量 (即受限制分隔模式下的運作量) 之前裝置妥當。"

3.3　精密跑道監察雷達預定於一九九九年九月啟用，即第二條跑道預計於一九九八年十月投入服務約一年後。實際上，第二條跑道於一九九九年五月啟

註 10：*按付款當日價格計算是指項目預算成本已計及預測價格升幅。該 6.02 億元的工程建設費用細分如下：*

(a)　民航處的精密跑道監察雷達及其他空管設備 (2.294 億元)；

(b)　香港天文台的氣象設備 (3,490 萬元)；

(c)　建築物及飛行區設施，包括安裝精密跑道監察雷達的塔樓 (1.929 億元)；

(d)　應急費用 (2,280 萬元)；及

(e)　通脹準備金 (1.22 億元)。

用，而精密跑道監察雷達則於二零零零年一月開始運作。設置精密跑道監察雷達的實際開支為 1.014 億元 (因中標價較預期為高，令開支較預算多出 1,130 萬元)。照片二所示的是備用空管指揮塔頂部的精密跑道監察雷達。

照片二

備用空管指揮塔頂部的精密跑道監察雷達

資料來源：民航處的記錄

3.4 ***跑道的運作模式*** 自第二條跑道於一九九九年啟用以來，香港國際機場一直以分隔模式運作，即北跑道專供降落，而南跑道則專供起飛之用 (見圖三)。只有在天氣條件許可的情況下，南跑道才會供飛機降落 (大部分為貨機及小型飛機)，即南跑道以類似非獨立的混合起降模式運作 (見第 3.8(b) 段)。

圖三

香港國際機場跑道的分隔運作模式

資料來源：民航處的記錄

附註：跑道運作的方向視乎風向而定。在正常情況下，飛機須逆風起飛和降落。簡而言之，如吹西南風，飛機便須從東北方升降。如吹東北風，跑道便須反方向 (即西南方) 運作，供飛機升降。

使用精密跑道監察雷達

3.5　一九九九年九月，民航處開始探討精密跑道監察雷達的功能和相關運作程序，以期在推行精密跑道監察項目前，解決一切涉及安全的問題。民航處留意到，精密跑道監察雷達可在以下三方面監察抵港航機：

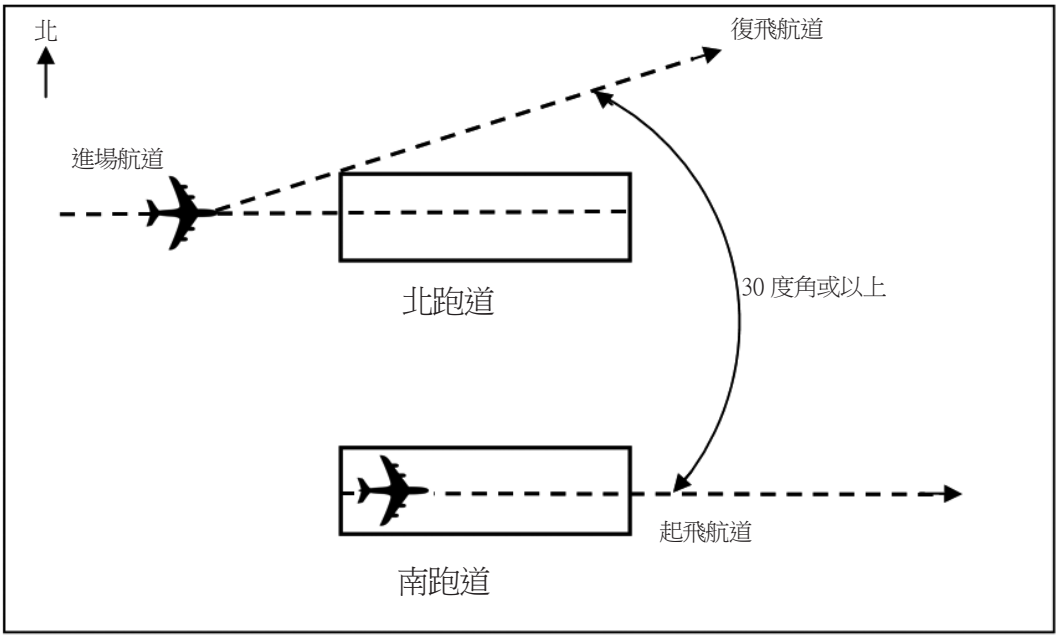
(a) ***提供必要的距離資料***　香港國際機場的兩條跑道，各自設有一套儀表着陸系統，提供準確的導航信號，供飛機在各種天氣情況下降落。儀表着陸系統當中一個重要部分，是測距儀器，為機師提供必要的距離資料。精密跑道監察雷達可在測距儀器不能使用時 (例如維修保養)，提供這些必要的距離資料；

(b) ***監察最後進場*** 在航空交通繁忙時段，當飛機從東北方飛到北跑道降落時 (見第 3.4 段圖三附註)，各班抵港航機之間相隔可能只有最小距離的三海里。速度和精確度皆高的精密跑道監察雷達，對航空交通管制員監察和確保各班航機在最後進場時保持最小距離間隔，有很大幫助；及

(c) ***監察復飛航機與離港航機的航道*** 鑑於機場四周的地勢，當兩條跑道都以西南方向運作，便沒有足夠的空域，使復飛航機 (飛向北跑道) 與離港航機 (飛離南跑道) 的航道，達到國際民航組織所要求的 30 度分離角度，(見圖四)。民航處估計，使用精密跑道監察雷達後，便可密切監察離港航機和復飛航機，並對偏離航道的飛機及時發出警告，以策安全。

圖四

國際民航組織因應起飛航道而對復飛航道的要求



資料來源：取材自國際民航組織的手冊

3.6 由二零零一年三月起 (即約於精密跑道監察雷達啟用 15 個月之後——註 11)，精密跑道監察雷達用於上述三種用途。但在二零零二年十二月 (20 個月之後)，精密跑道監察雷達便不再用於監察復飛航機與離港航機的航道 (見第 3.5(c) 段)，因為民航處發現可藉精簡飛行程序這種方案，也能符合國際民航組織的要求。二零零五年一月 (再過兩年之後)，民航處又停止運用該雷達作餘下的兩種用途 (見第 3.5(a) 及 (b) 段)。民航處表示：

(a) 當測距儀器發生故障時，負責監察進場航機的航空交通管制員可利用其他雷達，向機師提供必要的距離資料；

(b) 機師和航空交通管制員汲取運作經驗後，掌握降落程序和控制速度措施更為嫻熟，所以甚少出現偏離最小間距目標的情況，無須倚靠精密跑道監察雷達也可以保證符合間隔要求；及

(c) 因此，由二零零五年一月起，精密跑道監察雷達便設定為備用模式，其維修保養年費也由以前的 110 萬元減至現時的 20 萬元。

3.7 審計署留意到，精密跑道監察雷達由二零零零年啟用後，一直都沒有用以支援香港國際機場的跑道以獨立混合起降模式運作，即一九九六年六月申請撥款文件所述，利用精密跑道監察雷達，充分使用跑道的運作量的目的 (見第 3.2 段)。香港國際機場的跑道一直沿用分隔模式運作 (見第 3.4 段圖三)。審計署審閱民航處的記錄並向該處查詢後，發現如要採用獨立混合起降模式運作以增加跑道運作量，必須先克服一些掣肘 (例如地勢和技術局限)(見第 3.8 至 3.12 段)。

註 11： *民航處指出，在二零零零年一月至二零零一年三月期間，該處優化了該系統以便操作使用，評估並敲定空管精密跑道監察的運作程序，編印內部通告和飛行運作通告，以及培訓航空交通管制員。以上各項工作於二零零一年二月中完成。*

採用獨立混合起降模式的掣肘

一九九零年的《新機場總綱計劃研究》

3.8　一九九零年，當時的臨時機場管理局 (註 12) 委託顧問進行研究 (即一九九零年的《新機場總綱計劃研究》)，為香港國際機場的規劃和推展工作制訂全面並符合環保要求的計劃。關於平行跑道系統，當時研究了五個不同運作模式：

(a) ***分隔運作模式***　一條跑道供降落，另一條跑道供起飛 (即香港國際機場現行的運作模式)；

(b) ***非獨立混合起降模式***　根據非獨立混合起降模式，兩條跑道均可供起飛和降落。視乎兩條跑道上的飛機互相協調的程度而定，非獨立混合起降模式可分為三類，即非獨立進場和起飛模式、獨立進場但非獨立起飛模式，以及非獨立進場但獨立起飛模式；及

(c) ***獨立混合起降模式***　獨立混合起降模式容許每條跑道獨立運作，無須與另一條跑道的起降協調，即兩條跑道猶如兩個不同機場般運作。

3.9　***實施時遇到的問題***　關於實施不同的運作模式，一九九零年的《新機場總綱計劃研究》發現了下列問題：

(a) ***掣肘***　採用分隔模式和非獨立混合起降模式並無掣肘，不過採用獨立混合起降模式會有下列掣肘 (見第 3.8(c) 段)：

(i) 如採用獨立起飛模式，由於大嶼山東北方大陰頂和花瓶頂地區有兩座山峰 (見圖五)，若飛機在跑道東北方起飛，便不能符合國際民航組織的要求 (見圖六)。為方便日後採用獨立起飛模式，需要考慮移除地勢障礙 (即兩座山峰各自下削 11 米和 60 米——另見第 3.12(c) 段)；及

(ii) 如採用獨立進場模式，國際民航組織的規例 (見圖七) 規定，假如飛機進場期間偏離了北跑道 (即要進行復飛)，在南跑道抵

註 12：*臨時機場管理局是於一九九零年專為籌建香港國際機場而成立的法定機構。《機場管理局條例》於一九九五年獲通過成為法例後，臨時機場管理局便改組成為機管局，負責推展香港國際機場的規劃、經費、發展和管理事宜。*

港的航機須向南轉。然而，大嶼山的地勢或會阻礙飛機如此向南轉；及

(b) ***建議使用新的精密跑道監察雷達*** 若國際民航組織的標準和飛機飛行控制導航／監測技術發展愈趨成熟，達到方便採用獨立混合起降模式的水平，日後便可以採用該模式運作。顧問建議在香港國際機場使用精密跑道監察雷達，以便：

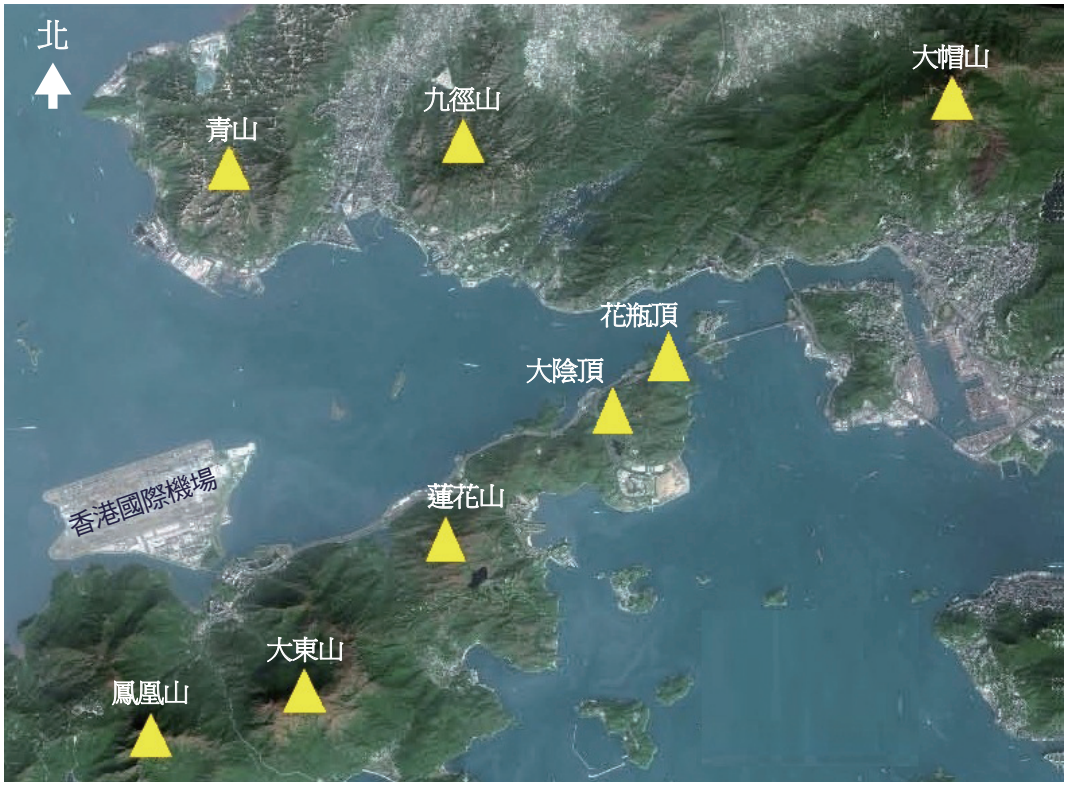
(i) 監察兩條跑道採用獨立進場和起飛模式的情況；

(ii) 監察飛機與高山和其他飛機的間距情況；及

(iii) 為已計劃用於香港國際機場的進場監測雷達提供備用覆蓋範圍。

圖五

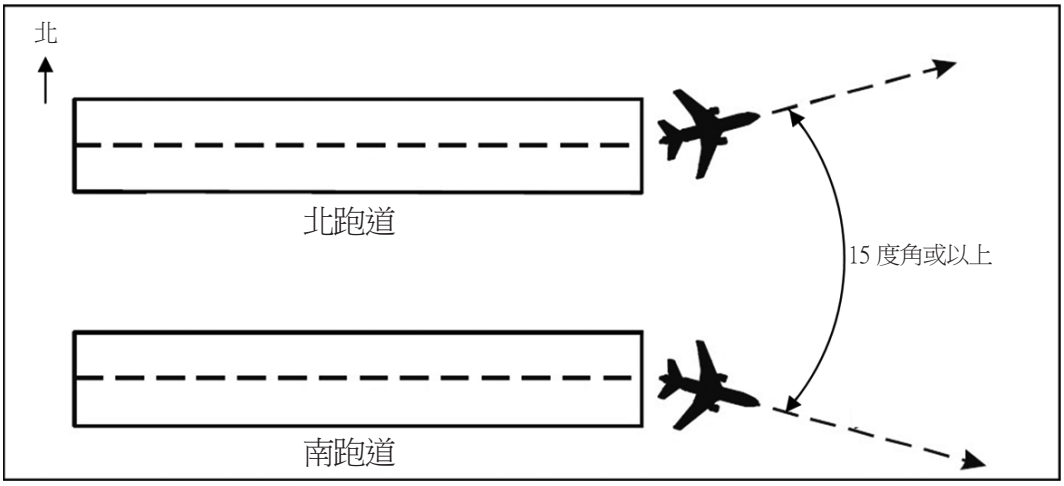
香港國際機場南方和東北方的高山



資料來源：取材自民航處的記錄

圖六

國際民航組織對獨立起飛模式航道的要求

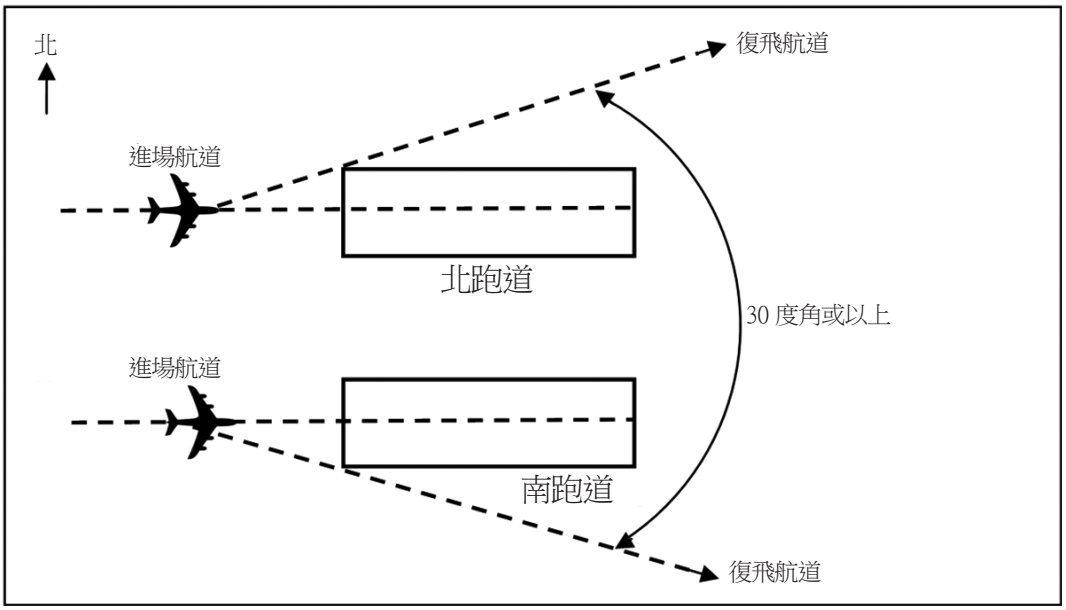


資料來源：取材自國際民航組織的手冊

附註：國際民航組織規定，根據獨立起降模式起飛時，兩架離港飛機的航道在起飛後必須立刻相距最少 15 度角。在第 3.9(a)(i) 段所描述的情況下，飛機由南跑道起飛的航道可能會受大陰頂和花瓶頂地區的兩個山峰阻擋。

圖七

國際民航組織對獨立進場模式航道的要求



資料來源：取材自國際民航組織的手冊

附註：國際民航組織規定，根據獨立起降模式進場時，兩架飛機的復飛航道必須相距最少 30 度角。在第 3.9(a)(ii) 段所描述的情況下，飛向南跑道的飛機應依照指示轉向南面，這樣才可以符合要求。然而，礙於大嶼山的地勢，飛機不能這樣轉向。

一九九四年的《空域設計研究》

3.10　一九九四年，民航處就香港國際機場的詳細飛行程序和空域分配委託顧問進行研究 (即一九九四年的《空域設計研究》)。關於香港國際機場兩條跑道的運作，研究發現：

(a) 早前的機場總綱計劃研究所預計，容許同時獨立起降運作的新技術和國際民航組織的程序並無出現；及

(b) 由於機場南面和東北面的天然障礙，要採用完全獨立起降模式，並無可以接受的解決方案 (見第 3.9 段圖五至圖七)。

二零零八年的《空域及跑道運作量研究》

3.11　為提升空域及跑道運作量，機管局在二零零八年委託顧問就此進行研究，並得到民航處認可。這次的顧問研究再次確定，先前研究所作的報告，即香港國際機場採用獨立混合起降模式面對的掣肘，仍然存在。二零零八年的研究又發現，根據國際民航組織的標準並分析其他因素，例如香港國際機場的四周地勢、運作環境、基礎建設及空域，假如推行一系列改善措施，香港國際機場兩條跑道在分隔運作模式下的實際最高運作量可達每小時 68 架次。研究的結論是，即使把跑道運作模式轉為較複雜的非獨立混合起降模式，跑道運作量也不會再增加。

審計署向民航處提出查詢

3.12　在二零一四年七月至十月期間，民航處回應審計署的查詢，闡述採購精密跑道監察雷達的決定，以及為解決採用獨立混合起降模式的掣肘而採取的行動：

(a) 儘管一九九四年的《空域設計研究》無法找到解決掣肘的可行方案，但民航處沒有否定可以利用新的航空科技，包括精密跑道監察雷達，以減少採用獨立進場模式的風險 (見第 3.9(a)(ii) 段)。精密跑道監察雷達的更新速率遠比傳統雷達高，因此有助提高空管監測能力。在採購精密跑道監察雷達時，民航處認為該雷達有助在香港國際機場採用獨立混合起降模式；

(b) 在一九九四年的《空域設計研究》完成後，民航處留意到，精密跑道監察雷達可以用來提升機場兩條跑道的運作能力，並滿足航空交通量增長的需要。民航處還留意到，根據一九九六年預測的航空交通量，香港國際機場採用分隔運作模式時的飛機流量，即每小時 50 架次的上限，約於二零零一年便會被超越。因此該處在一九九五年決定採購精密跑道監察雷達，並在一九九六年獲批撥款。民航處在一九九七年考察兩個海外機場所裝置的精密跑道監察雷達設施後，也加強了信心，認為安裝精密跑道監察雷達是可行的方法，俾使在受到掣肘的環境下提高機場的運作量；及

(c) 民航處其後評估時發現，大嶼山北面構成障礙而須移除的地勢，範圍比一九九零年的研究時估計更為廣泛。有鑑於此，利用移除地勢

障礙的方法而令香港國際機場得以採用獨立混合起降模式，並不切實可行。

可予改善之處

3.13　民航處在一九九六年申請撥款購置精密跑道監察雷達之前，早已從一九九零年及一九九四年的兩份顧問研究報告得知，採用獨立混合起降模式以充分使用香港國際機場兩條跑道的運作量，有其掣肘。一九九四年的研究報告更特別指出，香港國際機場受南面和東北面的地勢所限，要採用完全獨立混合起降模式，並無可以接受的解決方案。不過，民航處當時相信，技術或會改進，屆時便可容許同時獨立起降，讓精密跑道監察雷達支援獨立混合起降模式。因此，該處仍然決定繼續採購精密跑道監察雷達。不過，預期的技術革新沒有出現。結果，精密跑道監察雷達只能用於其他用途，而不是支援香港國際機場跑道的獨立混合起降模式。該等其他用途其後變成為輔助性質，在使用大約 20 個月至 4 年後，便告停用 (見第 3.6 段)，因而使人質疑用於精密跑道監察雷達的公帑，是否用得其所。民航處需要從這宗個案中汲取教訓，以改善日後對空管設備項目的管理。

需要進行成本效益分析

3.14　審計署留意到，民航處決定採購精密跑道監察雷達，其實取決於若干個假設的條件，包括技術改進。然而，這些情況並非民航處所能控制 (見第 3.12 段)。雖然有種種不明朗因素，但是沒有可予追查的記錄顯示，民航處在決定採購前，曾作出成本效益分析，以評估項目的可行性。民航處也無法提供記錄，說明決定採購的考慮因素 (註 13)。民航處需要加強檔案管理工作，尤其是重大採購決定的記錄，以便向公眾負責。

申請撥款時需要提供足夠資料

3.15　民航處在一九九六年申請撥款時，曾告知立法會工務小組委員會／財務委員會委員，需要添置精密跑道監察雷達，讓香港國際機場以獨立混合起降模式運作，使機場的兩條跑道的運作量得以充分利用。不過，民航處並沒有告知

註 13：*民航處表示，由於事發至今歷時甚久，加上負責精密跑道監察項目的工作單位分散，因此無法肯定究竟是根本沒有檔案記錄，還是尋找不到記錄。*

立法會議員，採用獨立混合起降模式有其相關掣肘，而且成事與否取決於有沒有技術改進。審計署認為，申請撥款時必須同時說明建議項目的利弊因素，包括項目本身潛在的風險，以便立法會議員就是否支持該項目作出明智的決定。

審計署的建議

3.16 **審計署*建議* 民航處處長應從精密跑道監察項目汲取教訓，以期改善日後對重大設備項目的管理，包括：**

(a) **加強項目評估工作，確保在決定採購前，進行成本效益分析，充分評核各種不明朗因素／風險對項目可行性的影響；**

(b) **加強重大採購決定的檔案管理工作，以便向公眾負責；及**

(c) **申請撥款推行基本工程項目時，提供足夠資料，以便立法會工務小組委員會／財務委員會作出明智的決定。**

當局的回應

3.17 民航處處長同意審計署的建議，並指出根據二零零八年顧問研究的結論，假如推行一系列改善措施，香港國際機場兩條跑道在分隔運作模式下的實際最高運作量可達每小時 68 架次 (見第 3.11 段)。

第 4 部分：空管服務相關收費的管理

4.1　本部分審查民航處如何管理空管服務相關收費，並建議可予改善之處。

提供空管服務的收費安排

4.2　香港是《國際民用航空公約》(又稱為《芝加哥公約》) 的締約方，負責向進出香港國際機場和香港飛行情報區內的所有飛機提供空管服務。《芝加哥公約》訂明，所有締約方均可向使用導航服務的飛機收取合理費用。

4.3　根據政府的“用者自付”原則，民航處通過徵收下列費用，以收回提供空管服務的全部成本：

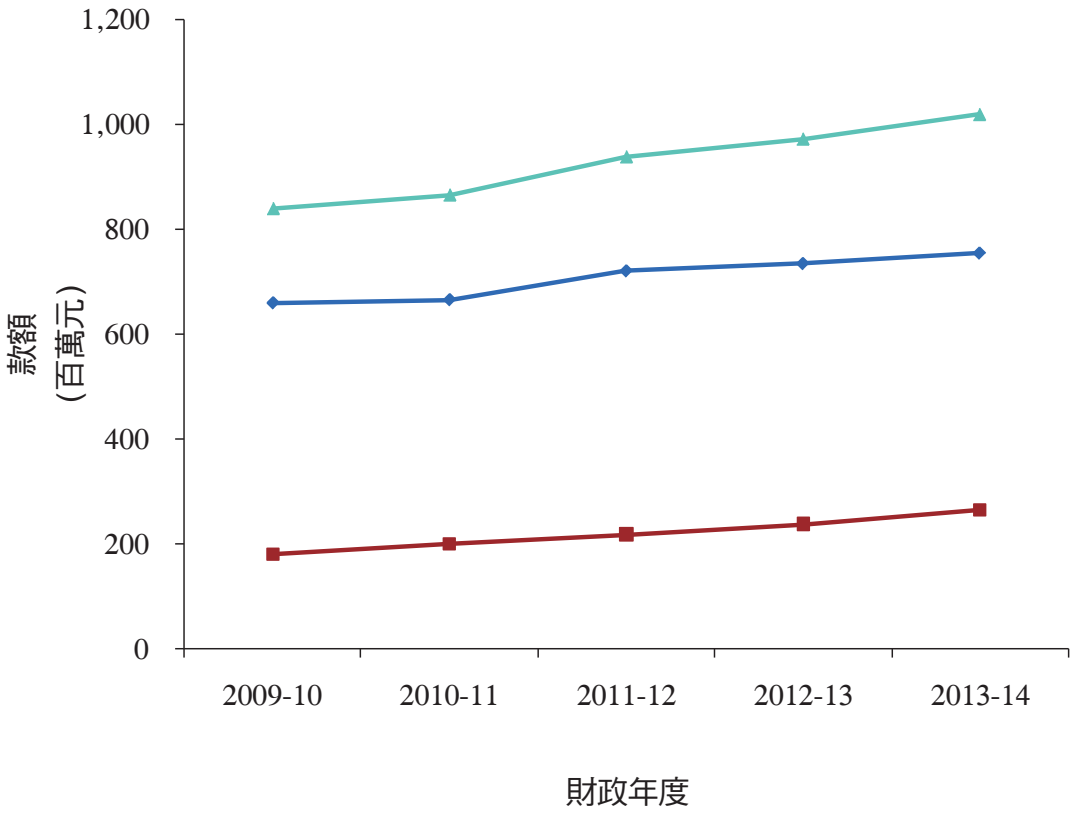
(a) ***空管服務費***　關於向進出香港國際機場的飛機提供的空管服務，民航處向機管局收取空管服務費 (機管局則按空管服務費釐定向航空營運者收取機場費用)。根據政府與機管局訂立的協議，民航處須於每年九月一日或之前，向機管局提交下一個財政年度空管服務費的估計金額和民航處的成本預算，而機管局則須分 12 期在每月二十一日向政府繳付等額費用，以支付估計的空管服務費。在每個財政年度結束之後的三個月內，民航處須向機管局提供決算帳目報表，載列應付的實際空管服務費，而相關的調整金額 (退還多付款額或補交不足之數) 則須由決算帳目報表的交付日期起計 60 日內支付；及

(b) ***過境導航費***　至於飛越香港飛行情報區而不在香港國際機場降落的飛機，民航處直接向相關的航空公司收取過境導航費。過境導航費的條款刊於憲報公告和民航處的《香港航空資料匯編》，所有航空公司均可經互聯網索閱。現時的收費率為每飛行一海里 4.8 元，於二零零零年八月出版的憲報公告刊載。民航處根據電腦系統所蒐集的飛行數據，每月三次發出繳款單，徵收每月一至十日、十一至二十日和二十一日至當月最後一日的費用。過境導航費的繳款單須於發出日期起計兩個星期內繳付。

4.4　圖八顯示民航處由 2009–10 至 2013–14 年度所收取的空管服務相關收費。

圖八

已收取的空管服務相關收費
(2009–10 至 2013–14 年度)



資料來源：審計署對民航處記錄的分析

檢討過境導航費的水平

4.5　政府的政策，是把政府收費釐定於足以全數收回提供貨品和服務的成本的水平。《財務及會計規例》(註 14) 訂明，管制人員有責任確保定期檢討和更新與其負責的服務有關的收費。根據《財務通告第 6/2006 號》，管制人員應確保收費水平能助達到預定的目標 (例如收回全部成本)，並顧及收費水平對使用者是否公平和方便。

4.6　自從在二零零零年把過境導航費訂於每飛行一海里 4.8 元以來，民航處就收費水平完成了四次檢討。在每次檢討時，民航處都根據提供服務的估計成本，以及估計航空公司的飛行海里里數，以預測未來各年的收費水平。在比較預測收費水平與現有收費水平之後，民航處建議維持過境導航費在現有水平。財經事務及庫務局同意民航處就二零零一年、二零零八年和二零零九年進行的檢討所作的建議，但否決民航處二零一三年檢討後把過境導航費維持在現有水平的建議，原因是建議的收費水平不符合收回全部成本的原則。二零一三年十二月，民航處提交經修訂的建議，以調整 2014–15 年度的過境導航費水平。二零一四年三月，財經事務及庫務局接納民航處的修訂建議。

4.7　審計署留意到，在每次檢討收費水平並按照建議的收費水平徵收過境導航費之後 (即維持過境導航費在每海里 4.8 元)，民航處從沒有檢視執行後的成效。 審計署比較了由 2001–02 年度 (實施現有過境導航費水平後的年度) 至 2013–14 年度，提供過境導航服務的實際成本與所收取的費用，從而分析收回成本的情況 (見表五)。

註 14：*《財務及會計規例》由財政司司長根據《公共財政條例》(第 2 章) 制定，以便更有效施行該條例的條文和貫徹其目的，以及保障公帑和政府財產的安全、經濟效益和利益。*

表五

比較所收取的過境導航費與提供服務的實際成本
(2001–02 至 2013–14 年度)

年度	所收取的過境導航費 (a) (百萬元)	提供過境導航服務的實際成本 (b) (百萬元)	差額 (c) = (a) – (b) (百萬元)
2001–02	161.7	128.8	32.9
2002–03	129.5	130.6	(1.1)
2003–04	120.9	126.3	(5.4)
2004–05	153.7	122.0	31.7
2005–06	171.3	131.0	40.3
2006–07	184.4	126.2	58.2
2007–08	201.0	125.1	75.9
2008–09	192.0	177.3	14.7
2009–10	179.7	178.8	0.9
2010–11	200.3	180.4	19.9
2011–12	218.1	187.1	31.0
2012–13	238.3	212.9	25.4
2013–14	265.1	226.3	38.8
總計	2,416.0	2,052.8	363.2

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

4.8　表五顯示，提供過境導航服務的實際成本與所收取費用之間出現差異，反映民航處需要在每次檢討收費水平並按照建議的收費水平徵收過境導航費之後，進行檢討，確保所釐定的收費水平能助收回全部成本。審計署留意到，截至二零一四年八月，民航處尚未在 2014–15 年度按其建議的水平收取過境導航費，原因是有需要就某些事宜徵詢法律意見。民航處需要把握這個機會，在充分考慮最新的成本預測和收回全部成本的原則後，重新檢討建議的收費水平。

4.9 民航處回應審計署的查詢時表示：

(a) 第 4.7 段表五中的數字，應根據經濟環境及成本計算法理解詮釋。2002–03 和 2003–04 年度收入大幅下降，原因是由二零零一年十一月一日起，由民航處管轄的空域範圍大為減少，以及因嚴重急性呼吸系統綜合症的負面影響所致。因此，政府在該兩年度提供過境導航服務時蒙受虧損。2004–05 至 2007–08 年度，經濟穩健復蘇，航空業蓬勃增長，令收入超越成本。2008–09 年度，民航處修訂了過境導航服務的成本計算基準，更準確地反映對這項服務所增加投放的資源。有鑑於此，再加上環球經濟衰退導致收入減少，2009–10 年度的盈餘跌至 90 萬元。由 2010–11 年度起，收入隨着亞太地區航空交通量強勁增長而上升，使 2013–14 年度的盈餘增至 3,880 萬元。然而，預計在新空管系統投入服務後，過境導航服務的總成本會有所增加；及

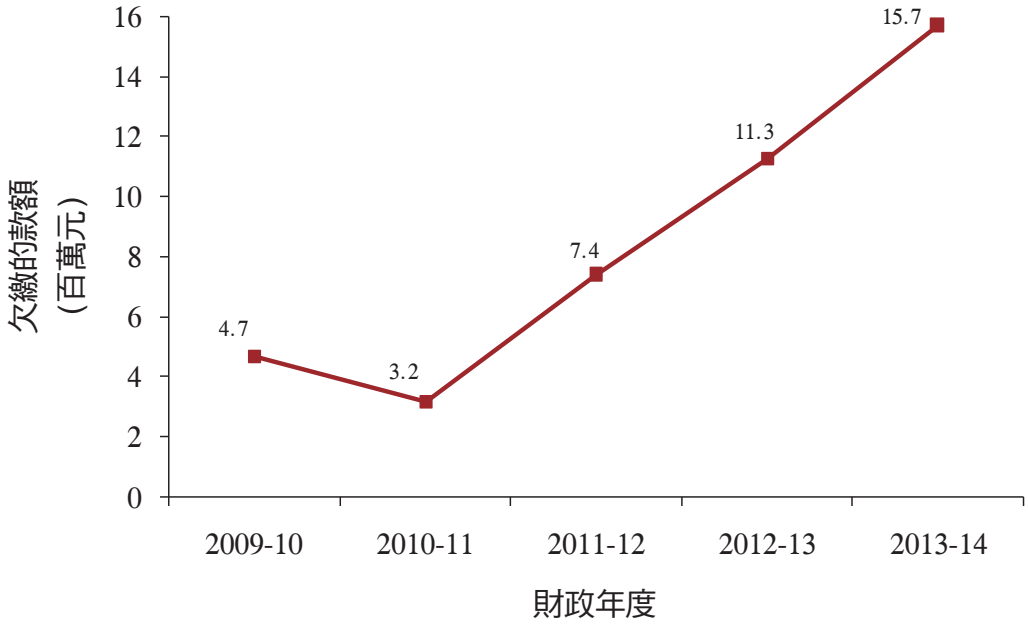
(b) 民航處過去沒有在每次檢討收費水平後檢視執行的成效，因為這並非適用於整個政府的規定。然而，民航處同意將來進行檢討。

收取過境導航費

4.10 根據民航處的記錄，空管服務費的繳款單通常均依時繳付，但過境導航費則並不一定。圖九顯示，在年終時欠繳的過境導航費數額，已由 2009–10 年度的 470 萬元，增至 2013–14 年度的 1,570 萬元，增幅為 230%。與同期的總收入 11.015 億元比較，儘管所涉金額仍然相對較小，但是其顯著增幅令人關注。表六分析截至二零一四年三月三十一日欠繳的 1,570 萬元過境導航費的情況。

圖九

欠繳的過境導航費
(2009–10 至 2013–14 年度)



資料來源：審計署對民航處記錄的分析

附註：截至二零一四年九月三十日，欠繳的過境導航費款額為 2,160 萬元。

表六

就欠繳過境導航費所作的分析
(二零一四年三月三十一日)

每家航空公司欠繳的款額	欠款的 航空公司數目	欠款總額 (百萬元)
5 萬元以下	155	1.0
5 萬元至 25 萬元以下	23	3.0
25 萬元至 50 萬元以下	4	1.5
50 萬元及以上 (註)	5	10.2
總計	187	15.7

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

註：欠款最多的個案 (以下稱為“個案 A”) 所拖欠的款額為 640 萬元。截至二零一四年九月三十日，個案 A 的欠款已增至 700 萬元。

處理欠款個案的措施

4.11　民航處已制定程序，針對逾期繳交過境導航費的繳款單，採取跟進行動。跟進行動的時間表載於表七。

表七

就欠繳過境導航費採取跟進行動的時間表

民航處採取的行動	本地航空營運者拖欠的款額		外地航空營運者拖欠的款額	
	< 5 萬元	≧ 5 萬元	< 5 萬元	≧ 5 萬元
發出催繳通知書	2 個星期		3 個星期	
發出警告信 (註)	5 個星期		7 個星期	
擬備首封法律函件，供律政司的律師簽署 (註)	8 個星期	–	11 個星期	–
擬備第二封法律函件，供律政司的律師簽署 (註)	14 個星期	–	17 個星期	–
轉介律政司處理 (註)	18 個星期	8 個星期	21 個星期	11 個星期

資料來源：民航處的記錄

註：實際上，這些步驟每月整批處理。

附註：上述周數由發出繳款單當日起計算。

保證金／銀行保證書

4.12　根據二零零零年八月就過境導航費所發出的憲報公告 (見第 4.3(b) 段)，民航處處長可要求航空營運者向民航處提交：

(a)　一筆保證金，款額相等於該營運者營運一個月所需繳付的過境導航費。民航處有權從保證金之中，扣除未有於繳款單訂明的期限內支付的款額；或

(b)　同等款額的銀行保證書。

4.13　審計署留意到，民航處從來沒有向航空營運者索取保證金或銀行保證書。民航處表示，向航空營運者索取保證金或銀行保證書在運作上或有困難。不過，鑑於欠繳過境導航費的個案日增 (見第 4.10 段圖九)，實有必要採取措施，防止因拖欠繳費而令政府損失收入。審計署認為，民航處應探討可否視乎營運者的付款記錄，酌情索取保證金或銀行保證書。

針對欠款個案的法律行動

4.14　根據庫務署發出的《常務會計指令》，如管制人員信納屬於政府的逾期未繳欠款已無法追討，應申請撇帳。在 2004–05 至 2013–14 年度的 10 年間，民航處已撇除 101 宗個案的欠繳過境導航費，總額為 120 萬元。在這 101 宗撇帳個案中，欠款額不足 5 萬元的個案有 96 宗 (95%)。律政司認為，由於欠款人無法追查、無力償債或不在司法管轄權範圍內，向他們採取法律行動，不符成本效益或並不可行。

4.15　至於餘下的五宗撇帳個案，每宗個案所涉欠款額均超過 5 萬元，其中一宗個案經諮詢律政司意見後已於二零零五年撇帳。二零零六年，民航處就針對餘下四宗個案中欠款額最大的個案可作的懲處，徵詢律政司意見。在這個案中，欠款的航空公司拖欠由二零零四年十一月至二零零五年十月的過境導航費 (該公司的航機自二零零五年十月起不再飛越香港空域)，欠款總額為 391,066 元。不過，民航處在徵詢律政司意見後，並考慮到所有追討行動都徒勞無功，於是在二零零六年九月把上述 391,066 元欠款撇帳。民航處其後又基於類似原因，把另外三宗個案拖欠的過境導航費撇帳，各宗個案所涉款額由 75,951 元至 232,248 元不等。

4.16　截至二零一四年九月三十日，共有四宗欠繳過境導航費的個案 (包括個案 A ——見第 4.10 段表六註)，每宗涉及的款額均超過 50 萬元。民航處應考慮採取有效措施保障政府收入 (包括提醒航空營運者他們有責任遵照合約規定繳付過境導航費)，以及視乎情況針對欠款個案展開法律行動。

審計署的建議

4.17 審計署*建議*民航處處長應：

(a) 在每次檢討收費水平並按照建議的收費水平徵收過境導航費之後，進行檢討，以能確保所釐定的收費水平能助收回全部成本；

(b) 在充分考慮收回全部成本的原則後，重新檢視 2014–15 年度過境導航費的建議收費水平；及

(c) 採取有效措施，防止因拖欠過境導航費的個案而令政府損失收入，這些措施包括：

(i) 視乎個別航空營運者的付款記錄而定，向使用民航處導航服務的某些航空營運者索取保證金或銀行保證書；

(ii) 在航空營運者就使用香港空域而首次向民航處遞交飛行計劃時，提醒他們有責任遵照合約規定繳付過境導航費，並於所有發給這些航空營運者的繳款單中再次提醒他們；及

(iii) 視乎情況，向拖欠過境導航費的航空營運者採取法律行動。

當局的回應

4.18 民航處處長同意審計署的建議。

第 5 部分：強制呈報事故計劃的管理

5.1　本部分探討民航處管理強制呈報事故計劃的情況，並建議可予改善之處。

強制呈報事故計劃的要求和程序

5.2　根據國際民航組織發布的《安全管理手冊》，安全管理的要務之一，是準確和及時地呈報涉及危險、事故和意外的相關信息。國際民航組織提出了多方面的建議，包括建議各個航空當局應：

(a)　建立強制呈報事故制度，以便收集實際或潛在安全缺陷的信息；及

(b)　建立並備存意外和事故資料庫，以便有效分析所獲得的實際或潛在安全缺陷的資料 (包括從其呈報事故制度中獲得的信息)，並確定須予採取的預防行動。

5.3　《1995 年飛航 (香港) 令》(第 448C 章) 載列下列關於強制呈報事故計劃的要求：

(a)　在知悉須予呈報的事故發生後，法例指明的任何航空服務機構或操作人員 (例如在香港登記的飛機的機師、營運者或製造商，航空交通管制員和機場牌照持有人或經理)，必須在四日內呈報事故；

(b)　須予呈報事故的定義是，飛機或任何地面設施有任何事故或毛病，便會危害該飛機、佔用者或任何其他人，或如不處理該事故或糾正該毛病，便會危害該飛機、佔用者或任何其他人 (註 15)；及

(c)　由須向民航處呈報的事故發生當日期起計，航空服務營運者須保留飛行數據記錄儀內關於須予呈報事故的數據 14 日，或民航處指示的一段較長的時間。

5.4　根據民航處於一九九九年發出的強制呈報事故指引，強制呈報事故計劃的目標如下：

註 15： *為協助涉及強制呈報事故運作的人士，民航處已就必須呈報事故的類別 (關於飛機操作、飛機技術問題，以及地勤服務和設施) 發出指引，例子包括火警、引擎部件不受控飛脫、燃油嚴重不足和飛機之間相距過近。*

(a) 確保民航處得悉危險或有潛在危險的事故和毛病；

(b) 發布這些事故的資訊，讓其他人和機構從中借鑑；及

(c) 讓關注每宗事故的安全影響的人士，評估個別事故和以往類似事故的安全影響，以便他們採取或開展必要的行動。

處理事故報告

5.5 根據民航處的強制呈報事故指引，飛行標準及適航部是接收、發布、儲存和分析強制呈報事故數據的中心點，負責：

(a) 評估呈報的個案，找出須由民航處跟進的個案，並把這些個案轉交負責的分部採取行動 (註 16)；

(b) 在強制呈報事故資料庫，把需要跟進的個案記錄為“立案”。民航處無須跟進的個案，一概由負責的分部記錄為“結案”。舉例來說，呈報機構或已妥善處理一些已呈報的事故。雖然事故詳情和所採取的行動提供了寶貴的資料，值得發布和儲存，但是並無理據需要民航處進一步調查。這些個案會歸類為“收到即結案”的個案；

(c) 協調和監察進度，直至“立案”事故圓滿結案為止；

(d) 藉通告和簡報，把事故的資料發布給需要知情的人士和機構；

(e) 使用已儲存的數據 (如合適)，持續監察就重大危險或潛在危險所收到的全部數據。如有需要，提醒民航處相關的專責分部和其他人士或機構；及

(f) 定期監察已儲存的數據，以找出危險之處或潛在危險之處。

註 16：*負責跟進強制呈報事故個案的民航處分部計有：*

(a) 航班事務及安全管理部跟進關於空管的個案；

(b) 機場安全標準部跟進關於機場運作的個案；及

(c) 飛行標準及適航部跟進關於飛行運作和飛機工程的個案。

5.6 民航處的強制呈報事故指引還訂明：

(a) 假如民航處負責的分部 (飛行標準及適航部除外) 已訂立另一套呈報程序，便會由負責的分部接收並直接處理該等事故報告 (註 17)；及

(b) 對於屬無心之失和並非預謀的違法情況，如果純粹因為根據強制呈報事故計劃呈報而為民航處所知悉，民航處的政策是跟隨國際慣例，不會展開法律程序。不過，假如個案涉及失職而引致嚴重疏忽或罔顧後果的情況，則另作別論。然而，為確保航空安全，假如事故報告顯示持牌人不符合牌照要求，民航處或會暫時吊銷或吊銷牌照。

5.7 飛行標準及適航部利用強制呈報事故資料庫 (註 18)，收錄強制呈報事故個案從接獲報告至個案完結的資料。根據民航處的既定指引，飛行標準及適航部負責把接獲的報告分類，在資料庫開設檔案，以及把個案轉交負責的分部 (例如航班事務及安全管理部、飛行標準及適航部和機場安全標準部)。相關分部負責為各宗強制呈報事故個案編定風險級別，採取相應跟進行動，以及持續更新強制呈報事故資料庫的檔案資料，直至個案了結為止。

可予改善之處

管理強制呈報事故資料庫

5.8 二零一四年六月，審計署從民航處取得當時強制呈報事故資料庫內的資料 (以下稱為“六月版”)，以分析 2009–10 至 2013–14 年度的強制呈報事故個案。審計署分析有關資料後發現，截至二零一四年六月十六日，過去五年強制呈報事故個案共有 3 336 宗 (已了結的個案有 2 189 宗，未了結的個案有 1 147 宗)。就 1 147 宗未了結的個案進行案齡分析後，發現其中 811 宗 (71%) 已歷時超過一年。二零一四年八月，民航處因應審計署的查詢，向審計署提供了於二

註 17：*根據航班事務及安全管理部和機場安全標準部所訂的程序，該等由他們接收並直接處理的強制呈報事故個案，應交由飛行標準及適航部集中更新強制呈報事故個案數據庫。*

註 18：*民航處表示，該處主要依賴該資料庫提供的統計數據，解答外界的查詢。飛行標準及適航部也利用該資料庫管理涉及飛行運作和工程事件的強制呈報事故個案。機場安全標準部和航班事務及安全管理部各自有專屬的控制系統，分別管理涉及機場和航空交通事件的強制呈報事故個案。*

零一四年八月十二日資料庫內的更新資料 (以下稱為“八月版”)，其中顯示強制呈報事故個案合共有 3 374 宗 (已了結的個案有 2 740 宗，未了結的個案有 634 宗)。

5.9 民航處表示，強制呈報事故資料庫的六月版與八月版的資料有出入，原因如下：

(a) ***更新個案狀況*** 六月版有 509 宗個案已完成行動但列為未了結。八月版更新了這些個案的狀況；

(b) ***把已呈報個案重新分類*** 有 44 宗不屬強制呈報事故個案重新分類為強制呈報事故個案；另有 11 宗強制呈報事故個案重新分類為不屬強制呈報事故個案；

(c) ***重複的個案*** 刪除了四宗重複的強制呈報事故個案；及

(d) ***延遲輸入資料庫的個案*** 共有九宗延遲輸入資料庫的個案。其中八宗在二零一二年及二零一三年發生，但遲至二零一四年七月／八月才輸入資料庫。餘下一宗在二零一四年一月發生，但在二零一四年七月才向民航處呈報 (註 19)。

強制呈報事故資料庫兩個版本的比對情況載於表八。

註 19： *審計署在二零一四年九月向民航處查詢，該處回覆時指出，在二零一四年九月完成調查後，發現該宗延遲呈報的個案不屬強制呈報事故個案。*

表八

強制呈報事故資料庫六月版及八月版的比對情況

	未了結的強制呈報事故個案數目 (a)	已了結的強制呈報事故個案數目 (b)	強制呈報事故個案總數 (a) + (b)
六月版資料庫	1 147	2 189	3 336
增加或 (減少)：			
未了結個案重新分類為已了結個案	(509)	509	–
重新分類為強制呈報事故的個案	–	44	44
重新分類為不屬強制呈報事故的個案	(9)	(2)	(11)
重複的個案	(4)	–	(4)
延遲輸入資料庫的個案	9	–	9
八月版資料庫	634	2 740	3 374

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

5.10　強制呈報事故資料庫是重要的管理工具，可以用來監察所呈報危險事故或潛在危險事故的跟進工作的進度，以及分析重大航空安全事宜的發展趨勢。不過，從六月版的強制呈報事故資料庫出現偏差可見，強制呈報事故資料庫的管理工作有不足之處，原因如下：

(a)　資料庫未有及時反映 509 宗個案的狀況有變更；

(b)　資料庫中有 59 (44 + 11 + 4) 宗個案的分類不準確；

(c)　部分資料有誤的個案沒有及早糾正，因為從 568 (509 加 59) 宗個案的案齡分析結果可見，其中 298 宗個案 (52%) 在 2013–14 年度之前發生；及

(d)　在九宗延遲輸入資料庫的個案中，有八宗 (在二零一二年及二零一三年發生) 在事隔 17 至 29 個月之後才載入資料庫。

5.11　***審計署對八月版的強制呈報事故資料庫的分析***　分析結果顯示下列範疇可予改善：

(a)　準時呈報 (見第 5.12 至 5.17 段)；及

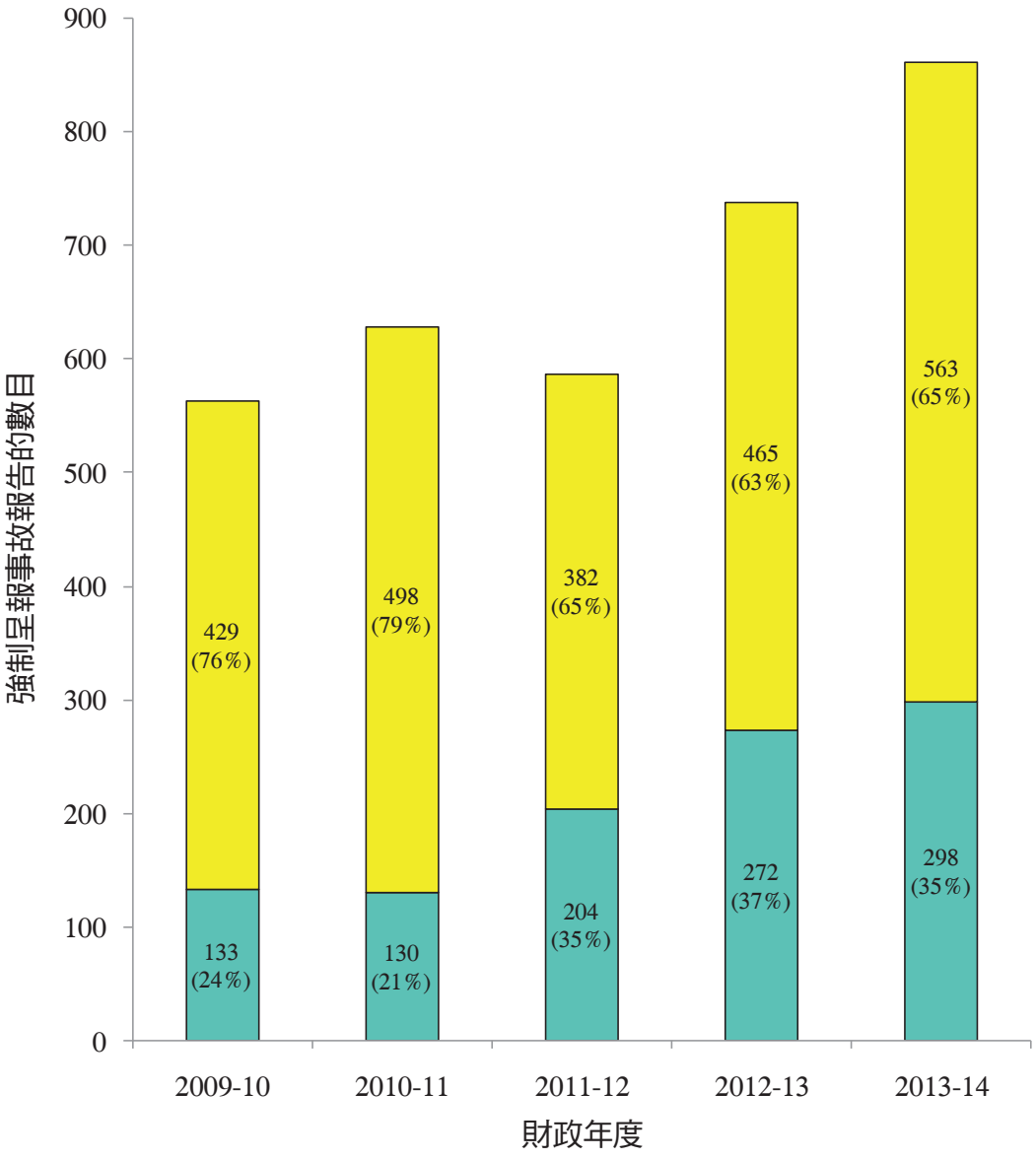
(b)　強制呈報事故個案的管理 (見第 5.18 至 5.21 段)。

準時呈報

5.12　根據強制呈報事故計劃，準時呈報須予呈報事故，有助及早發現危險情況並迅速發布安全資訊，從而保障航空安全。不過，在 2009–10 至 2013–14 年度民航處接獲的 3 374 宗強制呈報事故的報告中，有 1 037 宗 (31%) 不符合在四日內呈報的法定規則 (見第 5.3(a) 段)。如圖十所示，遲報個案的比例已由 2009–10 年度的 24%，增至 2013–14 年度的 35%。

圖十

接獲的強制呈報事故報告
(2009–10 至 2013–14 年度)



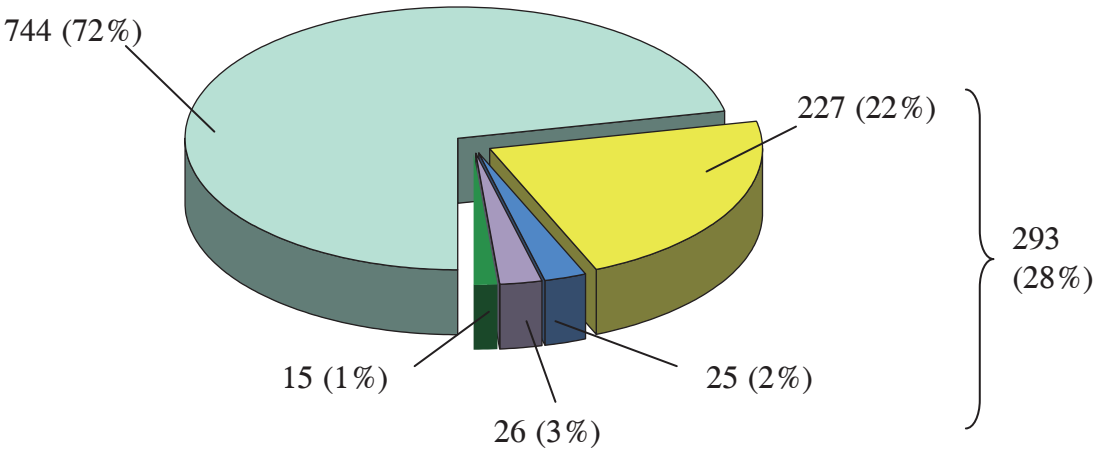
說明：
2 337 份強制呈報事故報告符合在四日內呈報的規則
1 037 份強制呈報事故報告不符合呈報期限的規則

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

5.13　根據圖十一所載對遲交報告的分析，在 1 037 份遲交的報告中，28% 是在事故發生 14 日後才呈報的 (即已過了保留飛行數據記錄儀內的數據的法定期限——見第 5.3(c) 段)。

圖十一

1 037 份遲交的強制呈報事故報告的分析
(2009–10 至 2013–14 年度)



說明：
- 在事發後 5 至 14 日內接獲報告
- 在事發後 15 至 60 日內接獲報告
- 在事發後 61 至 120 日內接獲報告
- 在事發後 121 至 180 日內接獲報告
- 在事發超過 180 日後接獲報告

資料來源：審計署對民航處記錄的分析

5.14　審計署向民航處查詢，該處採取了什麼行動促使準時呈報強制呈報事故個案。民航處先後在二零一四年八月和九月回覆審計署：

(a)　民航處已於二零一四年七月向所有航空公司發出通告，提醒他們遵守在四日內呈報的規則；

(b)　民航處的強制呈報事故指引採用了“重大”和“重要”的字眼來形容一些須予呈報的事故。因此，某些事故是否須予呈報要看呈報機構如何理解，而且十分視乎具體情況而定。呈報機構可能要取得進一步資料，才可決定事件是否須予呈報；

(c) 民航處推行強制呈報事故計劃的整體目標，是要利用所呈報的資料以提高飛行安全，不是要找出誰要負上責任。國際慣例是建立非以懲罰為目標的呈報文化，以鼓勵各界呈報事故。因此，懲罰措施不一定是民航處的首要考慮因素；及

(d) 有時候，強制呈報事故的呈報機構／呈報者是在法定四日的呈報期限過後才知悉發生事故，因此這些個案不應視為不遵守規定的個案。民航處會考慮修訂呈報表格，以便呈報機構／呈報者註明其知悉事故的日期 (如與事故發生日期不同)。

5.15 審計署理解民航處的做法是要提供非以懲罰為目標的環境，以鼓勵各界呈報事故。然而，民航處應權衡兩者之間的利害，確保不會減損強制呈報事故計劃的成效。審計署認為，民航處有必要時 (例如第 5.16 及 5.17 段所述個案)，應採取確切的行動。

5.16 ***經常未有遵守規定的個案*** 根據審計署對 1 037 份遲交的強制呈報事故報告的分析，其中 84% 涉及三個營運者。直至二零一四年七月為止的五年內，民航處並無提醒他們改善 (見第 5.14(a) 段)。民航處應定期作類似分析，以找出這些個案，讓該處高層管理人員留意和採取必要的跟進行動。

5.17 ***拖延甚久的個案*** 審計署審查了全部 15 宗事隔超過 180 日才呈報的強制呈報事故個案 (見第 5.13 段圖十一)，發現其中六宗個案 (註 20) 拖延甚久才呈報的原因，是營運者在完成本身的跟進工作後，才向民航處呈交強制呈報事故報告。民航處須提醒這些營運者，在四日內呈報事故的法定責任不會因其自行採取跟進行動而獲得免除。拖延甚久後才呈報事故，不利及時發布潛在危險的資訊，讓其他航空機構／人員及早知悉借鑑。民航處須定期檢討長期拖延後才呈報的個案，以查明遲報的原因，並採取適當行動，謀求改善。

強制呈報事故個案的管理

5.18 ***編定風險水平*** 根據民航處的既定程序，所有強制呈報事故個案均須於接獲報告後編定風險水平。民航處參考國際民航組織的指引和以往累積的經

註 20：*在審計署審查的其他九宗個案中，有三宗其實是遵守規定的個案，但在輸入資料時誤把更新資料庫日期當作須予呈報事故的呈報日期。另有四宗事故是民航處在檢查牌照時發現漏報，其後已向相關營運者發出警告信。至於餘下兩宗個案，民航處告知審計署，經調查後，該兩宗個案已於二零一四年九月重新分類為不屬強制呈報事故。*

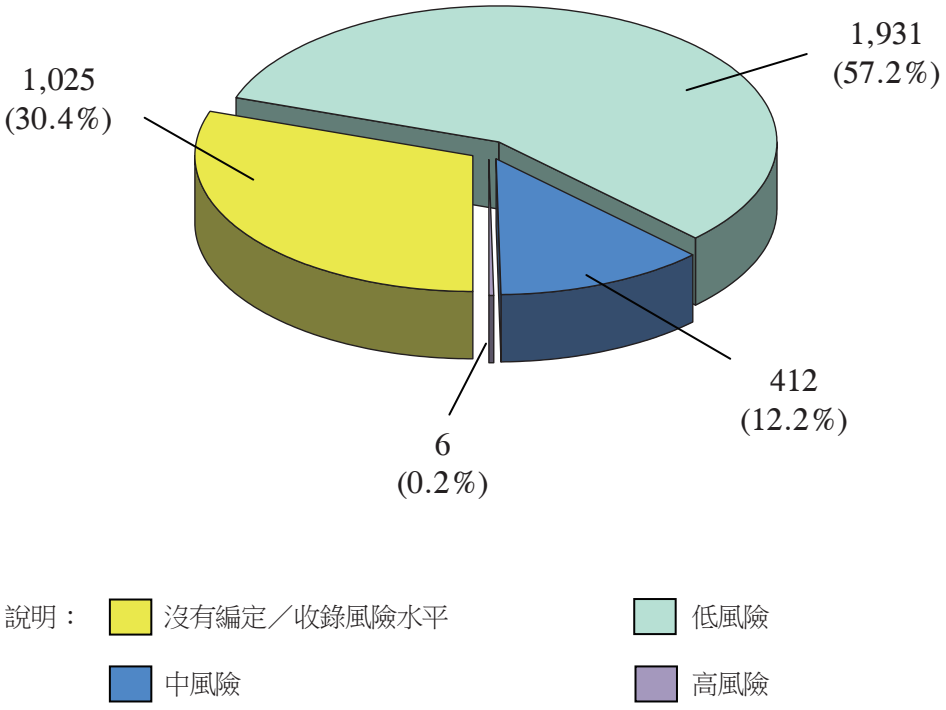
驗，為強制呈報事故個案制訂了一套風險評估模式，所考慮因素包括事故的嚴重程度和發生的機率。飛行標準及適航部和機場安全標準部把風險水平分為1至7級：即6至7級為高風險，4至5級為中風險，而1至3級為低風險／無風險。航班事務及安全管理部則遵循國際民航組織以“飛機過於接近”(註21)為依據的風險分類法，以制訂其風險分類，即分別以A至D類，標示“有撞機風險”、“未能確保安全(即假如機師或空管人員沒有採取行動，便可能會撞機)”、“無撞機風險”，以及“無法判定風險(因資料不足或證據互相矛盾／並不充分)”。

5.19　視乎強制呈報事故個案的風險水平而定，個案負責人可能展開調查，或(如屬低風險個案)監察呈報機構的調查和採取糾正行動的進度。待所有跟進行動完成後，個案負責人可能酌情修訂之前編定的風險水平。審計署按風險水平分析了資料庫所收錄的3 374宗強制呈報事故個案後，發現其中1 025宗(30%)未有編定／收錄風險水平(見圖十二)。在這1 025宗個案中，有967宗是飛行標準及適航部和機場安全標準部負責的個案。民航處須提醒相關的個案負責人，應按既定程序行事，為強制呈報事故個案編定風險水平。餘下的58宗事故由航班事務及安全管理部處理。由於航班事務及安全管理部並不是以數字劃分關於空管個案的風險水平(見第5.18段)，因此強制呈報事故資料庫無法收錄風險水平。民航處應考慮提升強制呈報事故資料庫的功能，以便收錄這類資料，方便管理層人員檢討。

註21：*根據國際民航組織的定義，假如機師或航空交通服務人員認為，飛機相距的距離，以及這些飛機的相對位置和速度，令涉及的飛機的安全可能受到威脅，即屬“飛機過於接近”的情況。*

圖十二

按風險水平分析 3 374 宗強制呈報事故的個案
(2009–10 至 2013–14 年度)



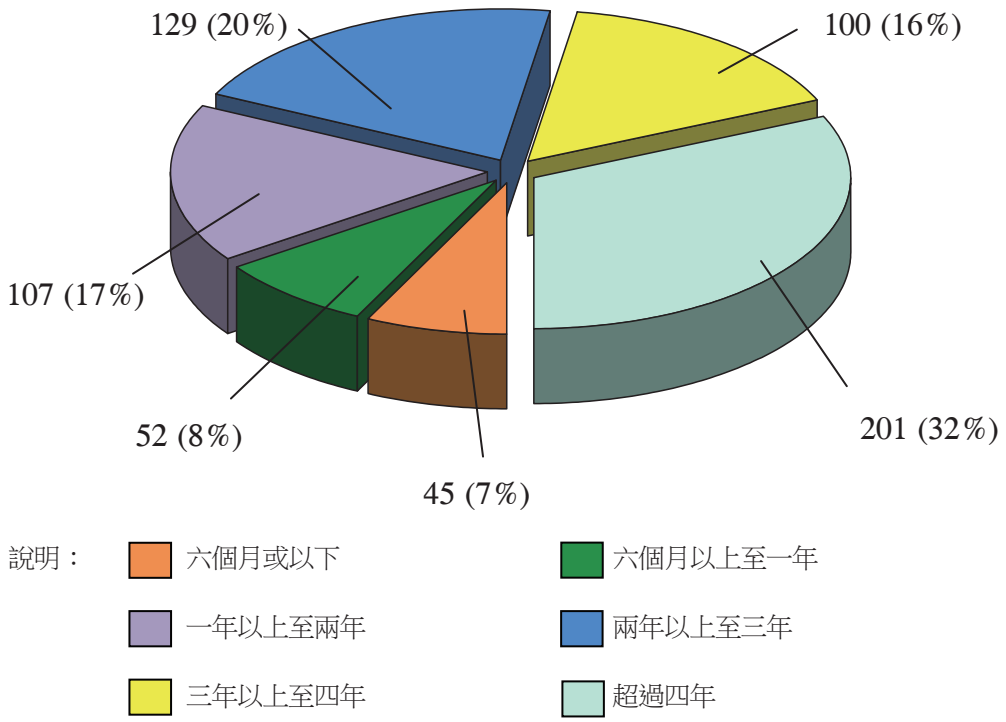
資料來源：審計署對民航處記錄的分析

5.20 ***機場車輛沒有讓路予飛機*** 審計署審查 412 宗中度風險個案後，發現最常見的事故是“機場車輛沒讓路予飛機”(二零一二年一月至十二月有 33 宗)。在 1 025 宗沒有編定／收錄風險水平的個案中，有 75 宗類似事故。民航處表示，機場安全標準部根據監察機場運作的監察制度 (見第 1.10 段)，全數跟進了這些個案，並於二零一三年一月覆檢了一次。覆檢結果發現，這些個案通常在停機坪範圍發生，涉及慢速滑行的飛機和慢速行駛的車輛，即不符合民航處呈報事故指引中所述阻礙跑道或飛機運轉區的須予呈報事故準則。因此，由二零一三年起，民航處已不再把這些個案歸類為須予呈報的事故。審計署留意到，機場安全標準部的記錄顯示，在二零一三年一月至二零一四年三月期間發生了 66 宗“機場車輛沒有讓路予飛機”的事故。換言之，在 2009–10 至 2013–14 年度，共有 174 (33 + 75 + 66) 宗同類個案。為了盡量避免這些個案發生，並減少相關的風險，審計署認為，民航處除了根據現有監察制度監察機場運作之外，也需要繼續通過強制呈報事故制度監察這些個案 (這些個案可能會引致危險或潛在危險情況)。假如情況持續，民航處還要採取規管行動。

5.21 ***長期未了結的個案*** 根據民航處的既定指引，強制呈報事故個案通常應在六個月內了結，而超過六個月仍未了結的個案則應每月監察一次。在 3 374 宗強制呈報事故個案中，截至二零一四年八月十二日，仍有 634 宗未了結。這 634 宗個案的案齡分析顯示，有 201 宗超過四年仍未了結 (見圖十三)。根據強制呈報事故資料庫記錄的對上一次行動日期，在這 201 宗個案中，有 117 宗由二零零九年起已經沒有跟進行動的記錄。舉例來說，在一宗飛機引擎速度顯示錯誤的個案中，個案負責人在二零零九年六月向同事徵詢意見。然而，個案記錄顯示，自二零零九年六月以來並無收到回覆，也沒有進一步行動的記錄。民航處需要密切監察長期未了結的個案，確保根據既定指引及時跟進。

圖十三

634 宗未了結的強制呈報事故個案的案齡分析
(二零一四年八月十二日)



資料來源：審計署對民航處記錄的分析

審計署的建議

5.22 審計署*建議*民航處處長應：

(a) 加強管理強制呈報事故資料庫，確保資料庫可用作支援監察所呈報事故個案的跟進行動；

(b) 密切監察強制呈報事故個案是否準時呈報，有必要時採取確切行動，例如經常和長期遲報的個案；

(c) 考慮修訂強制呈報事故的呈報表格，方便呈報機構／呈報者註明其知悉所呈報事故的日期(如有別於發生事故的日期)；

(d) 提醒個案負責人嚴格遵守既定程序，為強制呈報事故個案編定風險水平，並考慮提升強制呈報事故資料庫的功能，以便收錄涉及空管的個案的風險水平資料，方便管理層人員檢討；

(e) 繼續通過強制呈報事故制度監察機場車輛阻礙飛機的個案，並在情況持續出現時採取規管行動；及

(f) 密切監察長期未了結的強制呈報事故個案，確保及早採取跟進行動並妥為記錄。

當局的回應

5.23 民航處處長同意審計署的建議。對於“機場車輛沒有讓路予飛機”的審查結果，他表示民航處已採取行動(例如每月舉行飛行區安全簡報會、定期舉行機場安全會議，以及特別拍攝一套安全資訊宣傳片)，提醒機場業界加強注意相關情況。

第 6 部分：未來路向

6.1　本部分撮述本報告書較前部分所載述的審計署主要意見，並探討未來路向。

審計署的主要意見

6.2　空管系統由先進的電子系統組成，是航空交通管制員的必要裝備，藉以提供安全可靠、高效迅捷的空管服務。在第 2 部分，審計署發現現有空管系統的運作處理量已高於設定，由二零一一年起監測數據顯示出現毛病的次數在增加中，但預定於二零一二年十二月啟用的新空管系統在推行上出現延誤。截至二零一四年八月，在實地驗收測試期間仍須跟進大量尚未解決的缺漏／關注事項。根據最新的估算，系統要在二零一五年才能運作。

6.3　民航處在一九九六年獲得撥款購置精密跑道監察雷達，讓香港國際機場採用獨立混合起降模式，盡量利用機場兩條平行跑道的運作量。精密跑道監察雷達耗資 1.014 億元，於二零零零年啟用。在第 3 部分，審計署發現，民航處早已從一九九零年及一九九四年的兩份顧問研究報告中得知，採用獨立混合起降模式有其掣肘 (即由於香港國際機場受南面和東北面的地勢所限，採用獨立混合起降模式，未能符合國際民航組織的要求)。不過，民航處當時相信，技術或會改進，屆時便可容許同時獨立起降，讓精密跑道監察雷達支援獨立混合起降模式。因此，該處仍然繼續推行精密跑道監察項目。不過，預期的技術革新沒有出現。結果，精密跑道監察雷達只能用於其他用途，而不是支援香港國際機場跑道的獨立混合起降模式。該等其他用途其後變成為輔助性質，在使用大約 20 個月至 4 年後，便告停用。精密跑道監察雷達亦由二零零五年起，已轉為備用模式。

6.4　根據政府的“用者自付”原則，民航處會向使用香港國際機場的飛機收取空管服務費，以及向只是使用香港空域的飛機收取過境導航費，以收回提供空管服務的全部成本。在第 4 部分，審計署發現，民航處需要在每次檢討收費水平並按照建議的收費水平徵收過境導航費之後，進行檢討，以確保所釐定的收費水平能助收回全部成本。此外，鑑於拖欠過境導航費的款額日增，民航處也需要考慮採取措施 (例如收取保證金)，防止因拖欠繳費而令政府損失收入。

6.5 民航業向來都是安全至上。為了提高飛行安全，民航處通過推行強制呈報事故計劃，監察危險和潛在危險事故。在第 5 部分，審計署發現，民航處需要加強管理強制呈報事故的資料庫，確保資料庫備有準確兼最新的資料，以支援報事故個案的管理，以及分析重大航空安全事宜的趨勢。審計署又發現，在準時呈報強制呈報事故個案，以及更密切監察長期未了結的事故個案的進度方面，仍有可予改善之處。

完工後檢討

6.6 民航處不時要推行重大的採購項目來提升／更換空管設備，以提供安全可靠、高效迅捷的空管服務。審計署在這次審計檢討中發現，民航處在採購新空管系統和精密跑道監察雷達方面出現問題，顯示該處需要在完成重大項目後進行檢討，以汲取教訓，在日後推行類似項目時參考借鑑。

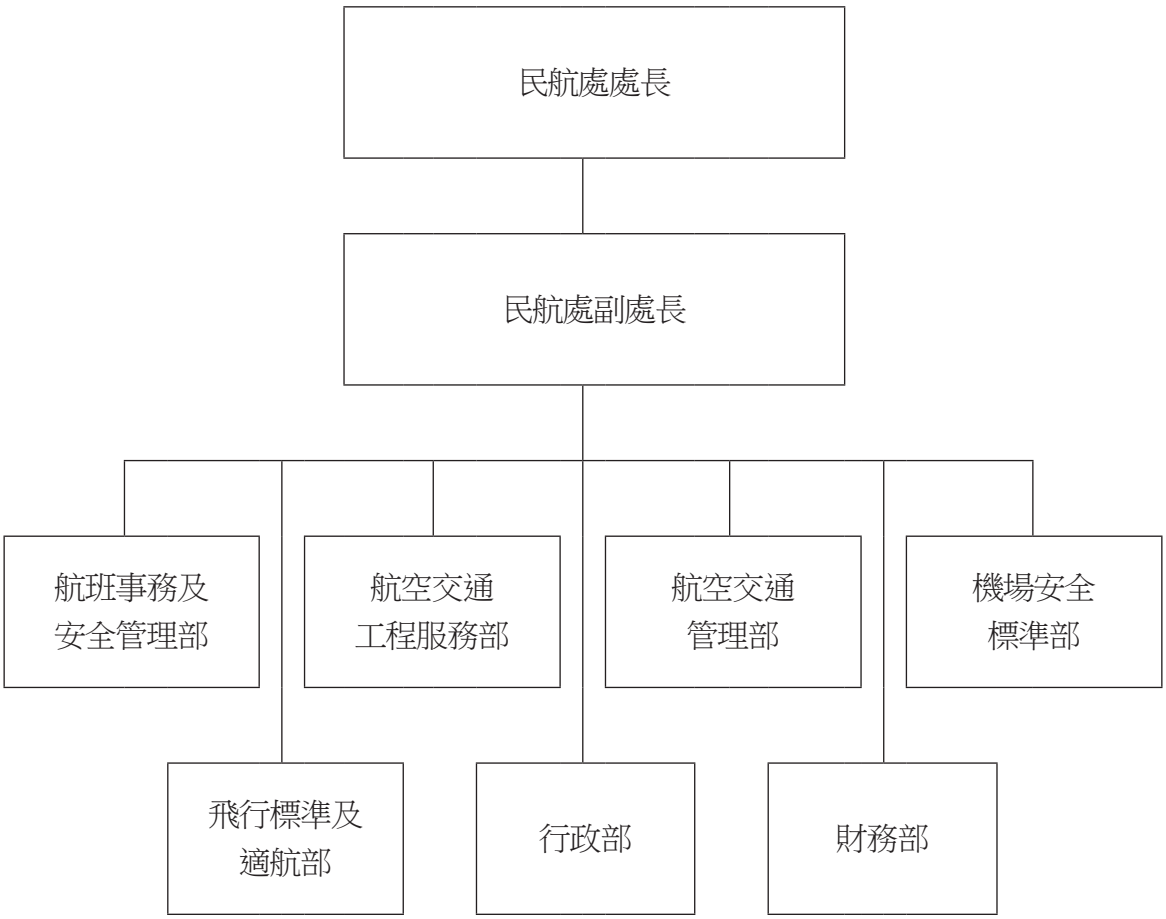
審計署的建議

6.7 **審計署*建議* 民航處處長應參考本審計報告書所載的意見及建議，就民航處的重大採購項目 (包括新空管系統項目) 進行完工後檢討。**

當局的回應

6.8 民航處處長同意審計署的建議。

民航處組織圖
(二零一四年八月)



資料來源：民航處的記錄

第 5 章

食物環境衞生署

防治蟲鼠服務

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

防治蟲鼠服務

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 － 1.5

防治蟲鼠服務　1.6 － 1.8
市民對蟲鼠侵擾的關注　1.9 － 1.14
審查工作　1.15
鳴謝　1.16

第 2 部分：蟲鼠監察計劃　2.1

蟲鼠監察資料　2.2 － 2.3
監察鼠患和鼠蚤　2.4 － 2.25
　審計署的建議　2.26
　當局的回應　2.27
監察登革熱病媒　2.28 － 2.41
　審計署的建議　2.42
　當局的回應　2.43
監察日本腦炎病媒　2.44 － 2.52
　審計署的建議　2.53
　當局的回應　2.54
監察瘧疾病媒　2.55 － 2.60
　審計署的建議　2.61
　當局的回應　2.62
鼠患和蚊患指數的成效　2.63 － 2.67
　審計署的建議　2.68
　當局的回應　2.69

段數

第 3 部分：防治蟲鼠行動 3.1

策劃防治蟲鼠工作 3.2 – 3.26
審計署的建議 3.27
當局的回應 3.28
防治蟲鼠工作的監督與表現 3.29 – 3.32
審計署的建議 3.33
當局的回應 3.34
監察承辦商的表現 3.35 – 3.44
審計署的建議 3.45
當局的回應 3.46

第 4 部分：推廣防治蟲鼠及環境衞生 4.1

在防治蟲鼠方面的社區參與 4.2 – 4.4
向持份者提供蟲鼠監察資料 4.5 – 4.10
審計署的建議 4.11
當局的回應 4.12 – 4.14

第 5 部分：未來路向 5.1

防治蟲鼠策略 5.2 – 5.8
審計署的建議 5.9
當局的回應 5.10

附錄 **頁數**

A： 食物環境衞生署防治蟲鼠服務組織圖 (二零一四年六月三十日) 63

B： 食物環境衞生署蟲鼠監察計劃 (二零一四年六月) 64 – 65

C： 鼠患參考指數 (二零一三年) 66

D： 鼠患監察選定地點分析 (二零一四年六月) 67

E： 誘蚊產卵器指數 (二零一三年) 68 – 69

F： 個案一：處理在大埔監察範圍內有問題的誘蚊產卵器 70

G： 就鼠患和蚊患採取的行動 71

防治蟲鼠服務

摘要

1. 食物環境衞生署 (食環署) 在公眾地方提供防治蟲鼠服務，集中控制會威脅人類健康的老鼠、蚊子及其他有害節足動物。在 2013-14 年度，食環署約有 2 400 名防治蟲鼠及相關人員，用於防治蟲鼠服務的開支總額為 4.37 億元。一如世界其他地方，香港市民亦關注鼠患、蚊患及其他蟲患的防治工作。食環署每年均接獲數以千計有關蟲鼠為患的投訴。對於蟲鼠為患情況及媒傳疾病的爆發風險，例如由蚊子傳播的登革熱和日本腦炎，市民亦不時有所關注。審計署最近進行審查，檢視食環署在提供防治蟲鼠服務方面的工作。

蟲鼠監察計劃

2. 食環署設有數項恆常的蟲鼠監察計劃，監察範疇涵蓋老鼠和蚊子。這些計劃所收集的監察資料，包括兩個主要指數，即鼠患參考指數，以及誘蚊產卵器指數。鼠患參考指數反映各區整體的鼠患情況，誘蚊產卵器指數則顯示伊蚊 (即登革熱病媒) 在監察地點分布的廣泛程度 (第 1.4 ，2.2 及 2.3 段)。

3. ***鼠患監察的覆蓋範圍*** 為編製鼠患參考指數，食環署會在選定地點放置監測鼠餌，以監測該處是否有老鼠出沒。某區的鼠患參考指數，是指該區選定地點的鼠餌被老鼠咬嚙的百分比。截至二零一四年六月，全港共有 41 個選定地點，分布不同區域。審計署留意到，食環署十年來一直使用相同的 41 個地點進行鼠患監察。監察工作自二零零四年以來並沒有加入新的選定地點。鼠患監察計劃的覆蓋範圍不足，可能減低一個地區鼠患參考指數的代表性。審計署認為，應擴大鼠患監察計劃下的監察地點覆蓋網絡 (第 2.5 至 2.11 段)。

4. ***影響鼠患監察的因素*** 鼠患監察可能受到環境或人為因素影響 (例如監測鼠餌周圍的食物渣滓可能減低鼠餌的吸引力)。審計署審查了二零一四年一項鼠患監察行動的記錄， 發現在放置的 2 240 個監測鼠餌中， 只有 1 272 個 (57%) 不受環境或人為因素干擾。雖然 43% 的監測鼠餌可能受各類因素影響 (例如在附近地方施放殺鼠劑或附近地方有食物渣滓散布)，但在編製鼠患參考指數時，大多沒有作出調整，以摒除受影響的鼠餌 (第 2.16 至 2.18 段)。

5. ***登革熱病媒監察的覆蓋範圍*** 誘蚊產卵器是細小的塑膠容器，用以吸引伊蚊 (即登革熱病媒) 產卵。食環署會在選定地點擺放誘蚊產卵器，以監察病媒。誘蚊產卵器指數是指有幼蟲滋生的誘蚊產卵器所佔的百分比。審計署留意到，食環署並沒有定期檢討選定地點。有些人流較多的熱門地方 (例如銅鑼灣和赤柱)，並沒有選定為登革熱病媒的監察地點 (第 2.28 至 2.31 段)。

6. ***有問題的誘蚊產卵器*** 誘蚊產卵器懷疑受到干擾的事件，時有發生。由二零一三年開始，有問題的誘蚊產卵器 (例如摔在地上或乾涸) 數目有所增加。審計署於二零一四年五月在大埔進行實地視察後發現，在該區擺放的 55 個誘蚊產卵器，有五個出現問題。不過，食環署前線人員並沒有就有問題的誘蚊產卵器向督導人員報告。在計算誘蚊產卵器指數時，亦沒有摒除該五個有問題誘蚊產卵器的檢驗結果 (第 2.36 至 2.39 段)。

7. ***日本腦炎病媒監察的覆蓋範圍*** 二零一三年九月，食環署推行日本腦炎病媒監察計劃，在夏天各個月份 (即四月至十月)，收集蚊子樣本，以監測有沒有庫蚊 (即日本腦炎病媒) 存在。截至二零一四年六月，日本腦炎病媒監察計劃只覆蓋元朗六個地點，該等地點是食環署認為屬高風險的地區。審計署留意到，元朗以外的地方亦可能受到與日本腦炎有關的風險因素影響。舉例說，在二零一四年八月，屯門亦有一宗本地感染的日本腦炎個案 (第 2.45 至 2.52 段)。

8. ***鼠患和蚊患指數的成效*** 鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數是鼠患和蚊患的主要指數 (見第 2 段)。然而，審計署發現，鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數並非時刻全面反映鼠患和蚊患的實際情況，亦有一些個案顯示，兩個指數可能與市民大眾察覺到的問題嚴重程度不符 (第 2.63 及 2.64 段)。

防治蟲鼠行動

9. ***策劃防治蟲鼠工作*** 食環署通過轄下 19 個分區環境衞生辦事處 (分區辦事處)，在全港公眾地方採取防治蟲鼠行動。分區辦事處負責就其轄下的防治蟲鼠小隊制訂巡查計劃。雖然食環署規定巡查計劃應按周制訂，但審計署訪查四個分區辦事處時發現，其現行的巡查計劃，一般已用了數年。審計署亦留意到，分區辦事處策劃防治蟲鼠工作時有若干不足之處，例如各防治蟲鼠小隊的工作量不均，以及建築地盤 (屬潛在的蚊子滋生地方) 並不一定被納入巡查計劃內 (第 3.2 至 3.16 段)。

10. ***防治蟲鼠工作的監督與表現*** 審計署觀察了所訪查的四個分區辦事處的防治蟲鼠工作，留意到若干不當的做法，包括：(a) 沒有清除可能滋生蚊子的源頭；(b) 處理殺鼠劑不當；(c) 對捕獲的老鼠處理不當；以及 (d) 沒有適當擺放捕鼠器。審計署亦留意到，有若干情況，督導人員對防治蟲鼠小隊督導不力 (第 3.30 及 3.31 段)。

11. ***監察承辦商的表現*** 截至二零一四年六月，有 1 644 名承辦商員工，在全港進行日常的防治蟲鼠工作。食環署有意在管理防治蟲鼠服務合約方面以成效為本，但並未清晰確立表現標準，以衡量防治蟲鼠服務合約的成效 (第 3.37 至 3.42 段)。

推廣防治蟲鼠及環境衞生

12. ***向持份者提供蟲鼠監察資料*** 政府的有關決策局／部門有責任保持其場地清潔衞生，預防蟲鼠為患。為了使這些決策局／部門就轄下地方的蟲鼠為患情況，作出更好的回應，食環署會主動向政府 20 個決策局／部門 (用戶部門) 提供鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數的詳細資料。然而，用戶部門轄下的場地當中，不少都沒有放置食環署的監測鼠餌，以監察鼠患。此外，許多場地都沒有擺放食環署的誘蚊產卵器，以監察登革熱病媒。就用戶部門場地的蟲鼠監察工作而言，鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數只能提供有限的資料 (第 4.4 至 4.7 段)。

未來路向

13. 食環署的防治蟲鼠服務一直集中處理會威脅人類健康的蟲鼠 (例如老鼠和蚊子)，其日常巡查計劃一般不把蟑螂、蒼蠅、螫刺類昆蟲和蜱包括在內，但這些害蟲亦可對人類健康構成重大危害。多年來，媒傳疾病的模式不斷轉變。近年，公眾對登革熱及日本腦炎的爆發風險日益關注。食環署有需要經常檢討其防治蟲鼠策略 (第 5.2 至 5.8 段)。

審計署的建議

14. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*食物環境衞生署署長應：

蟲鼠監察計劃

(a) 考慮擴大鼠患監察計劃下的監察地點覆蓋網絡 (第 2.26(a) 段)；

(b) 防止鼠患監察工作受到各類環境或人為因素影響的事件再次發生，並在編製鼠患參考指數時作出適當調整 (第 2.26(d) 及 (e) 段)；

(c) 定期檢討登革熱病媒監察所覆蓋的地區範圍 (第 2.42(a) 段)；

(d) 加強行動，以對應被發現的有問題誘蚊產卵器不斷增加的情況，並提醒食環署所有相關人員妥善處理有問題的誘蚊產卵器的需要 (第 2.42(c) 段)；

(e) 檢討日本腦炎病媒監察的覆蓋範圍 (第 2.53 段)；

(f) 在提供監察資料以策劃及評估防治蟲鼠工作方面，檢討鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數的成效 (第 2.68(a) 段)；

防治蟲鼠行動

(g) 提供足夠指引，以助分區辦事處定期更新其巡查計劃 (第 3.27(a) 段)；

(h) 確保在調配人力資源進行防治蟲鼠工作方面更有效率及更具成本效益 (第 3.27(b) 段)；

(i) 檢討防治蟲鼠小隊的督導安排是否足夠，以期改善防治蟲鼠人員的工作表現 (第 3.33(a) 段)；

(j) 提供指引，以助分區辦事處釐定服務表現標準，用以衡量承辦商的防治蟲鼠工作成效 (第 3.45(b) 段)；

推廣防治蟲鼠及環境衞生

(k) 與有關用戶部門商討，檢討現時提供予這些部門的蟲鼠監察資料是否足以評估其轄下場地的蟲鼠為患情況 (第 4.11(a) 段)；

未來路向

(l) 採納審計署提出的意見和建議，審慎檢討食環署的防治蟲鼠策略 (第 5.9(a) 段)；及

(m) 繼續緊貼本地與境外媒傳疾病的最新趨勢 (第 5.9(b) 段)。

當局的回應

15. 食物環境衞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　鼠 (老鼠和小家鼠)、蚊子、蟑螂、蚤和蜱等各類有害蟲鼠均對人類構成滋擾，並會對財物造成實質破壞和污染食物。特別是一些屬於病媒的蟲鼠 (例如老鼠和若干蚊種)，更會對公眾健康構成威脅。

1.3　老鼠是一種晝伏夜出、羣居的動物，其平均壽命約為一年，擅於攀爬、跳躍及游泳。香港最常見的老鼠是溝鼠 (即挪威鼠)、黑家鼠 (即屋頂鼠) 及小家鼠。老鼠會傳播鼠疫、鼠斑疹傷寒、叢林斑疹傷寒及斑疹熱等疾病 (註 1)。

1.4　蚊子是一種飛蟲，一些長期的積水及積水容器均會滋生蚊子。蚊子的生命周期共分四期 (即卵、幼虫、蛹及成蟲)，壽命可長達兩至三個星期。大部分蚊種的雌蚊為了供應蚊卵發育所需，都會吸取動物的血液 (註 2)。香港常見的蚊種包括伊蚊 (見照片一)、庫蚊 (見照片二) 及按蚊 (見照片三)。這幾類蚊子是登革熱、日本腦炎及瘧疾的病媒。

註 1： *鼠疫及鼠斑疹傷寒是經由蚤子傳播的疾病。叢林斑疹傷寒是經由蜱傳播的疾病。斑疹熱是經由蜱傳播的疾病。老鼠的身體可能帶有散播疾病的蚤子、蜱及蜱等。*

註 2： *雄性成蚊通常以植物汁液為食糧。*

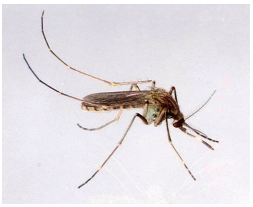
照片一至照片三

香港常見的蚊種

照片一

伊蚊

照片二



庫蚊

照片三

按蚊

資料來源：食環署的記錄

1.5　食物環境衞生署 (食環署) 負責向政府提供有關防治蟲鼠事宜的意見。根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章)，食物環境衞生署署長是負責防治蟲鼠 (例如老鼠－註 3) 侵害及蚊子滋生等工作的指定主管當局。

防治蟲鼠服務

1.6　食環署一直持續不斷地在公眾地方執行防治蟲鼠工作，集中控制對人類健康帶來威脅的老鼠、蚊子及其他節足動物 (註 4)。食環署的其中一項主要工作，就是預防由蟲鼠傳播的疾病。

1.7　食環署採用綜合方式來防治蟲鼠，特別着重有效使用除害劑及持續改善環境衞生。按此方式，食環署透過不同組別提供下列兩項主要服務：

(a) ***防治蟲鼠諮詢服務***　防治蟲鼠事務諮詢組 (諮詢組) 隸屬行政及發展部，負責就有關預防及控制足以影響公眾健康的蟲鼠事宜，向政府部門 (包括食環署的其他組別) 和公眾提供專業意見。諮詢組會

註 3： *根據《公眾衞生及市政條例》所載，有害蟲鼠包括齧齒類動物，以及蟑螂、蠕、蜱、臭蟲、跳蚤、蝨及癢蠕，並包括上述蟲類的卵、幼蟲、若蟲或蛹。*

註 4： *節足動物是一種無脊椎動物，有外殼，身體分節，肢體亦有關節肢。昆蟲和蜘蛛均屬節足動物。*

進行監察，並且監測蟲鼠問題及編製指數，以評估蟲鼠為患的程度(例如編製鼠患參考指數－見第 2.3 段)；及

(b) ***防治蟲鼠工作*** 環境衞生部的防治蟲鼠人員執行防治蟲鼠工作，以預防及控制病媒(例如老鼠、蚊子及其他有害節足動物等會嚴重影響公眾健康的蟲鼠)的滋生。因此，預防工作(例如移除蚊子的潛在滋生地及剪除蚊子棲身的雜草－見照片四)與控制工作(例如施放殺蟲劑－見照片五)雙管齊下。食環署會調派防治蟲鼠人員到 19 個分區環境衞生辦事處(分區辦事處)，在全香港執行防治蟲鼠工作。食環署防治蟲鼠服務的組織圖載於附錄 A。

照片四和照片五

執行防治蟲鼠工作
（例子）

照片四

剪除雜草以移除蚊子棲身地

照片五

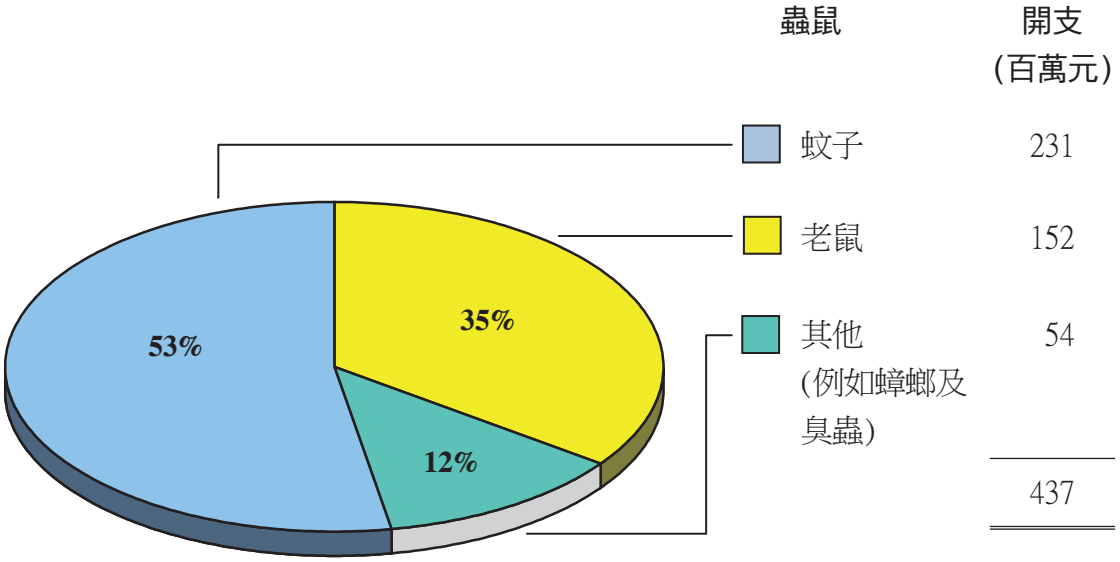
施放殺蟲劑

資料來源：審計署於二零一四年六月三十日拍攝的照片

1.8　截至二零一四年六月，食環署有 2 419 名防治蟲鼠及相關人員 (當中包括 73 名諮詢組的人員)，負責提供防治蟲鼠服務 (註 5)。2013-14 年度，食環署在防治蟲鼠服務方面的開支共計為 4.37 億元，當中大部分 (88%) 用作防治鼠患和蚊患 (見圖一)。

圖一

食環署在防治蟲鼠服務方面的開支
(2013-14 年度)



資料來源：食環署的記錄

市民對蟲鼠侵擾的關注

1.9　鼠患是世界各國所共同面對的問題。香港人亦關注防治鼠患及其他蟲患的工作。每年，食環署接獲數以千計有關蟲鼠侵擾的投訴，當中大部分關乎鼠患和蚊患。二零一三年，食環署分別接獲 6 813 宗有關鼠患及 6 421 宗有關蚊患的投訴 (見表一)。

註 5： *2 419 名人員當中，有 1 644 人是承辦商員工，按服務合約為食環署進行防治蟲鼠工作。*

表一

有關蟲鼠侵擾的投訴
(二零一三年)

區域	涉及投訴的蟲鼠			投訴的總宗數
	老鼠 (投訴宗數)	蚊子 (投訴宗數)	其他 (例如蟑螂及臭蟲) (投訴宗數)	
港島及離島	1 908	1 737	1 049	4 694
九龍	2 373	1 459	642	4 474
新界	2 532	3 225	3 434	9 191
總計	6 813	6 421	5 125	18 359

資料來源：食環署的記錄

1.10 各區的區議員亦關注鼠患及蚊患問題。舉例來說，在二零一三年十月舉行的某區區議會會議上，議員認為鼠患是困擾整個地區的一大問題，情況尤以個別黑點為甚。在二零一三年十一月舉行的另一區區議會會議上，議員促請食環署跟進區內的嚴重蚊患。

1.11 立法會食物安全及環境衞生事務委員會不時討論蟲鼠為患的問題。立法會議員亦關切到蟲鼠為患的情況，諸如在街市、碼頭、舊區及食肆林立地區的鼠患。此外，他們留意到個別地區出現蚊患。議員促請政府當局加強採取相關防治措施。

最近對媒傳疾病的關注

1.12 世界衞生組織 (世衞組織) 指，媒傳疾病乃世界性的傳染病，全球超過一半人口面臨有關疾病的風險，而每年有超過 10 億宗病例，導致全球一百多萬人死亡。“媒傳疾病”是世衞組織二零一四年舉辦的世界衞生日的主題。

1.13 香港常見的媒傳疾病包括經蚊子傳播的登革熱、日本腦炎和瘧疾、經蠕傳播的叢林斑疹傷寒，以及經蜱傳播的斑疹熱。儘管香港近年沒有爆發流行性

媒傳疾病，但曾錄得登革熱等若干疾病的零星個案 (見表二)。登革熱在大多數東南亞國家均屬風土病 (註 6)，而在內地廣東省亦非罕見。

表二

選定媒傳疾病的呈報個案
(二零零九年至二零一三年)

疾病	呈報個案宗數					
	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2013 年與 2009 年比較 (+ 增加／－減少)
與蚊子有關的疾病						
登革熱	43	83	30	53	103	+60 (+140%)
日本腦炎	0	0	1	3	6	+6 (註)
瘧疾	23	34	41	26	20	-3 (-13%)
與老鼠有關的疾病						
鼠疫	0	0	0	0	0	0 (註)
叢林斑疹傷寒	20	17	7	23	28	+8 (+40%)
鼠斑疹傷寒	5	2	2	3	1	-4 (-80%)
斑疹熱	13	22	20	10	22	+9 (+69%)

資料來源：衞生署公布的資料

註：由於二零零九年並無呈報個案，因此無法計算二零零九年至二零一三年呈報個案所增加的百分比。

註 6： *例如在二零一四年 (截至九月)，新加坡錄得約 15 000 宗登革熱個案，馬來西亞約有 70 000 宗，泰國則錄得 24 000 宗左右。*

1.14　最近數月錄得多宗媒傳疾病的呈報個案，引起市民對蟲鼠為患問題的關注。舉例來說，在二零一四年：

(a) ***登革熱***　截至十月三十日，錄得 94 宗登革熱個案 (一宗本地和 93 宗外地傳入)；

(b) ***日本腦炎***　截至十月三十日，錄得五宗日本腦炎個案 (三宗本地和兩宗外地傳入)；及

(c) ***叢林斑疹傷寒***　截至九月底， 錄得 16 宗叢林斑疹傷寒的本地個案，引起市民對此種經蠕傳播的疾病的關注。

審查工作

1.15　審計署最近進行審查，檢視食環署在提供防治蟲鼠服務方面的工作，並將焦點放在以下範疇：

(a) 蟲鼠監察計劃 (第 2 部分)；

(b) 防治蟲鼠行動 (第 3 部分)；

(c) 推廣防治蟲鼠及環境衞生 (第 4 部分)；及

(d) 未來路向 (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

1.16　在審查期間，食環署人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：蟲鼠監察計劃

2.1　本部分探討食環署為監察蟲鼠問題而推行的監察計劃。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a)　監察鼠患和鼠蚤 (第 2.4 至 2.27 段)；

(b)　監察登革熱病媒 (第 2.28 至 2.43 段)；

(c)　監察日本腦炎病媒 (第 2.44 至 2.54 段)；

(d)　監察瘧疾病媒 (第 2.55 至 2.62 段)；及

(e)　鼠患和蚊患指數的成效 (第 2.63 至 2.69 段)。

蟲鼠監察資料

2.2　食環署轄下的諮詢組，負責推行蟲鼠監察計劃，從而評估本港的蟲鼠為患情況。截至二零一四年六月，食環署推行了五項恆常的蟲鼠監察計劃，監察範疇涵蓋老鼠和蚊 (見表三)。各項計劃的詳情載於附錄 B。這些計劃所提供的監察資料，可供食環署策劃及評估防治蟲鼠工作。

表三

食環署的蟲鼠監察計劃
(二零一四年六月)

計劃	監察的病媒／蟲鼠
與老鼠有關	
鼠患監察計劃	鼠 (老鼠和小家鼠)
鼠蚤調查	鼠蚤
與蚊子有關	
登革熱病媒監察計劃	伊蚊
日本腦炎病媒監察計劃	庫蚊
瘧疾病媒監察計劃	按蚊

資料來源：食環署的記錄

2.3　上述計劃所收集的監察資料，包括兩個主要指數，即鼠患參考指數 (見第 2.4 至 2.22 段)，以及誘蚊產卵器指數 (見第 2.28 至 2.41 段)，當中涵蓋了全港的鼠患及蚊患監察資料。食環署曾告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會：

(a) 鼠患參考指數反映各區整體的鼠患情況。食環署一直參照鼠患參考指數及指數趨勢，據此制訂滅鼠措施，以及評估防鼠滅鼠工作的整體成效；及

(b) 誘蚊產卵器指數顯示伊蚊在監察地點分布的廣泛程度。這個指數有助評估各方推展防治蚊患工作的成效，並提供監察資料，除了供市民參考外，亦可讓食環署及時調整防治蚊患的策略和措施。

監察鼠患和鼠蚤

2.4　鼠患參考指數每年編製兩次，是鼠患監察計劃下的主要鼠患指數 (見第 2.3(a) 段)。此外，食環署亦會每年進行一項與鼠患有關的調查，即鼠蚤調查 (見第 2.23 至 2.25 段)。

2.5　為編製鼠患參考指數，食環署會在選定地點放置無毒鼠餌 (監測鼠餌－見照片六)，以監測該處是否有老鼠出沒。每次編製鼠患參考指數時，每個選定地點會放置大約 55 個鼠餌，為期三天。截至二零一四年六月，選定地點共有 41 個，分布全港 19 區。平均而言，每個地區大約有兩個選定地點。一個地區的鼠患參考指數，是指該區選定地點在三天調查期間內鼠餌被老鼠咬嚙的百分比。二零一三年，各區的鼠患參考指數為 0% 至 8.3%(見附錄 C)。

照片六

在後巷設置的一個監測鼠餌

資料來源：審計署於二零一四年五月十九日拍攝的照片

2.6　在分析監察結果時，食環署將選定地點分為“住宅區”、“工業區”和“後巷”(見附錄 D)。

鼠患監察地點的覆蓋範圍

2.7　從附錄 D 可見，鼠患監察計劃並非覆蓋每個地區的所有主要地點類別。例如：

(a) ***後巷***　四個 (21%) 地區 (即南區、沙田、屯門和葵青) 的後巷並不包括在監察範圍之內；

(b) ***住宅區***　七個 (37%) 地區 (即中西區、灣仔、九龍城、觀塘、旺角、油尖區和荃灣) 的住宅區並不包括在監察範圍之內；及

(c) ***工業區***　只有五個 (26%) 地區的工業區屬於監察範圍。至於其他 14 個 (74%) 地區，審計署留意到最少五個地區有工業區，即沙田、大埔、荃灣、元朗和葵青。然而，該等地區的工業區並不包括在監察範圍之內。

2.8　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，放置監測鼠餌以進行鼠患監察的選址，是由分區辦事處指定需要特別注意的公眾地方。任何有合理面積而可供進行監察的地方，如出現以下情況，會獲考慮納入監察計劃：

(a) 鼠患持續或很可能出現鼠患；及

(b) 人類活動頻繁。

2.9　在這方面，審計署留意到，食環署十年來一直使用相同的 41 個地點 (見附錄 D) 進行鼠患監察。根據食環署的記錄，監察工作自二零零四年以來並沒有加入新的選定地點。與此同時，區議會議員和立法會議員均曾對街市、碼頭、舊區及食肆林立地區的鼠患表示關注 (見第 1.10 及 1.11 段)。舉例來說，中西區區議會轄下食物環境衞生及工務委員會在二零一三年十月十七日舉行的會議上，議員曾表示：

(a) 石塘咀街市死鼠和活鼠的數字按年增長。該委員會主席較早時曾到該街市及鄰近一個空置的私人屋苑視察，在午夜十二時，發現有不少老鼠出沒；

(b) 鼠患不單只在石塘咀街市出現，而是遍及整個中西區；及

(c) 負責部門應採取合適的措施解決問題。

2.10　審計署繼而留意到，石塘咀街市和該私人屋苑均位於皇后大道西。然而，截至二零一四年九月，皇后大道西及其鄰近公眾地方並不包括在鼠患監察計劃之內 (註 7)。

2.11　正如立法會所獲悉，鼠患參考指數應反映各區整體的鼠患情況，並據此制訂滅鼠措施，以及評估防鼠滅鼠工作的整體成效 (見第 2.3(a) 段)。鼠患監察計劃的覆蓋範圍不足，可能減低一個地區鼠患參考指數的代表性 (見第 2.7 段)。這既無助於反映該區的整體鼠患情況，亦不能協助食環署策劃及評估其防治鼠患的工作 (見第 2.9(a) 至 (c) 段)。審計署認為應擴大鼠患監察計劃下的監察地點覆蓋網絡，以確保計劃所得出的監察資料 (即鼠患參考指數) 更能反映鼠患的情況。

監測鼠餌的成效

2.12　在編製鼠患參考指數時， 食環署會在選定地點放置無毒鼠餌 (監測鼠餌)，以監測該處是否有老鼠出沒。食環署一直使用生番薯作為監測鼠餌。曾有人 (例如市民) 批評，指生番薯不能吸引老鼠。

2.13　二零零七年，食環署的諮詢組 (見第 1.7(a) 段) 採用了一款商用監測鼠餌 (塊狀鼠餌)，以監察鼠患。該塊狀鼠餌是專為鼠患調查而製的產品。在採用塊狀鼠餌作為鼠患監察計劃的監測鼠餌前，諮詢組曾進行測試。測試結果顯示，塊狀鼠餌對後巷的老鼠尤為吸引。食環署人員曾在每個監察鼠患的選定地點同時放置塊狀鼠餌和番薯，並觀察該地點的塊狀鼠餌及／或番薯被老鼠咬嚙的百分比。這個方法一直使用至二零零九年十月。表四顯示在塊狀鼠餌與番薯一同使用期間，鼠患參考指數停留在 3.6%(二零零九年第二階段) 至 8.5%(二零零九年第一階段) 的水平。

註 7： *食環署的記錄顯示，中西區的鼠患監察計劃只包括皇后大道中、荷李活道及第三街。皇后大道西及其他區域並不包括在計劃之內。*

表四

鼠患參考指數
(二零零六年至二零一零年)

年份 (階段－註 1)	鼠患參考指數	監測鼠餌
2006 年 (第一階段)	2.5%	番薯
2006 年 (第二階段)	3.3%	
2007 年 (第一階段)	4.4%	番薯 及 塊狀鼠餌
2007 年 (第二階段)	5.3%	
2008 年 (第一階段)	6.0%	
2008 年 (第二階段)	6.6%	
2009 年 (第一階段)	8.5%	
2009 年 (第二階段)	3.6%	番薯 及 塊狀鼠餌 (註 2)
2010 年 (第一階段)	1.3%	番薯
2010 年 (第二階段)	1.7%	

資料來源：食環署的記錄

註 1： 鼠患參考指數每年計算兩次 (即：第一階段及第二階段)。

註 2： 在二零零九年七月至十二月調查期間，當局使用塊狀鼠餌，直至二零零九年十月十八日為止。

2.14 審計署留意到，諮詢組認為塊狀鼠餌可提高鼠患監察的敏感度，有助食環署更準確掌握鼠患情況。然而，食環署於二零零九年十一月，決定停止使用塊狀鼠餌 (由二零零九年十月十九日起停用)。根據食環署的記錄，作出該次決定的原因，是要保持鼠患監察工作的一致性。因此，二零零九年第二階段 (二零零九年七月至十二月) 的鼠患參考指數，是從不同組合的監測鼠餌收集得來，即番薯加塊狀鼠餌 (直至二零零九年十月十八日) 以及只用番薯 (二零零九年十月十九日及以後)。當中的鼠患參考指數出現明顯跌幅，由 8.5% (二零零九年第一階段) 下降至 3.6%(二零零九年第二階段－見表四)。當整個調查期間 (二零一零年第一階段) 只使用番薯作鼠餌時，鼠患參考指數再跌至 1.3%。諮詢組在二零一二年進行的年度檢討中表示，會密切留意市面上有沒有其他適合的監測鼠餌，可供使用。

2.15　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 塊狀鼠餌缺點不少，例如在潮濕的環境下，耐用程度差劣，放置於後巷或露天地方時，會受喉管漏水、洗濯工作及雨水等影響而軟化，甚至溶解，致令檢測老鼠嚙痕的工作出現困難。因此，食環署在二零零九年十一月決定停止使用；

(b) 為達到更佳效果，以及防止受惡劣天氣影響，生產商建議塊狀鼠餌應與鼠餌箱 (即放置鼠餌並設有開口供老鼠進入的箱) 一起使用；

(c) 鑑於塊狀鼠餌的缺點，以及礙於地區情況，放置鼠餌箱亦存在困難，加上考慮到放置此類鼠餌 (即塊狀鼠餌連同鼠餌箱) 的總成本後，食環署決定不選擇以塊狀鼠餌代替番薯進行監察工作。而且，番薯一年四季均有供應；及

(d) 塊狀鼠餌與番薯同時使用，以致該段期間所得出的鼠患參考指數，未能與其他期間所得出的鼠患參考指數直接比較。食環署在公布有關指數時，理應作出適當的調整。

影響鼠患監察的因素

2.16　除了使用的鼠餌並不吸引外，鼠患監察的成效亦可能受到環境或人為等其他因素影響。例如監測鼠餌周圍的食物渣滓可能減低鼠餌的吸引力，而在附近地方施放殺鼠劑，亦會影響監測鼠餌周圍的鼠類活動。

2.17　為提升鼠患監察的成效，諮詢組預早通知分區辦事處在該區的監察工作。分區辦事處理應清理監測鼠餌周圍的食物誘惑，並在三天的調查期內暫停附近地方的防治鼠患工作 (見第 2.5 段)。不過，這項工作並未妥善執行。審計署審查二零一四年第一階段的鼠患監察記錄後，發現以下情況：

(a) 在放置的 2 240 個監測鼠餌中，只有 1 272 個 (57%) 不受環境或人為因素干擾；及

(b) 其餘 968 個 (43%) 監測鼠餌受到各類干擾，以致監察結果受到影響。當中一些鼠餌受到影響，可歸因於在附近地方施放殺鼠劑、附近地方有食物渣滓散布、鼠餌變壞等。

2.18　約 43% 的監測鼠餌受到各類環境及人為因素影響，令鼠餌的吸引力及鼠患監察的成效可能受到影響，情況並不理想。雖然大量監測鼠餌可能受各類因素影響，但審計署留意到，在編製鼠患參考指數時大多沒有作出調整，以摒除受影響的鼠餌。

2.19　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，大多數事件對鼠患參考指數不會有任何影響，詳情如下：

(a) ***在附近地方施放殺鼠劑***　在附近地方施放的殺鼠劑屬慢性毒藥，不會即時殺死老鼠。老鼠咬嚙東西，不會受到附近有殺鼠劑影響；

(b) ***附近地方有食物渣滓散布***　老鼠咬嚙東西，不會受到附近有食物渣滓影響。在調查期間每日放置新鮮鼠餌，可確保鼠餌有吸引力。人類在後巷活動，無可避免。在相同情況下取得的監察數據，可用作比較；及

(c) ***鼠餌變壞***　在調查期間每日均放置新鮮鼠餌。由於已變壞的鼠餌 (例如被蛞蝓破壞) 上的老鼠嚙痕有別於非目標動物的嚙痕，因此很易識別。

2.20　審計署留意到，上述意見與諮詢組提供的意見有所不同。在二零一二年的內部檢討報告中，諮詢組闡釋鼠患參考指數調查的下列限制：

(a) ***附近有食物渣滓***　老鼠有本身喜愛的食物，牠們可能寧取容易得到的食物，而不吃鼠餌。在此情況下取得的鼠患參考指數，或會低估鼠患的真實情況；

(b) ***鼠餌變壞***　老鼠是否想咬嚙鼠餌，亦可能取決於鼠餌的狀況及新鮮與否，而這兩者又會受到天氣因素 (例如下雨和潮濕) 影響。雨水會破壞鼠餌，而濕度亦會令鼠餌的美味受損；及

(c) ***鼠餌受到蛞蝓破壞***　鼠餌有時會被非目標動物 (例如蛞蝓) 吃掉／破壞。雖然鼠餌在調查期間的首日不知所終，翌日便會補回，但鼠餌在某一地點放置的時間便會縮短。因此，調查所得的鼠患參考指數便可能低估鼠患的情況。

2.21　至於在監測鼠餌附近施放殺鼠劑 (見第 2.19(a) 段)，審計署留意到食環署的殺鼠劑餌包含甜穀物 (註 8)，而該食物對老鼠亦有吸引力。在監測鼠餌附近施放該殺鼠劑，猶如在附近地方散布食物渣滓 (見第 2.20(a) 段)。曾經有些情況，殺鼠劑是在調查期之前幾日施放的。

2.22　儘管食環署在第 2.19 段已作闡釋，但考慮到第 2.20 及 2.21 段所述的意見，有關事件可能產生的影響，仍有損害鼠患監察工作之虞。為確保鼠患參考指數能正確反映鼠患的真實情況，食環署有需要研究及加強控制這些因素，以及對鼠患參考指數的編製作適當調整 (例如不將受影響的鼠餌計入該指數)。

鼠蚤調查

2.23　鼠蚤是鼠疫等疾病的帶菌者。食環署會進行鼠蚤調查，以評估鼠疫傳給人類的潛在風險。食環署每年集中就某幾類地點 (例如街市及後巷) 進行鼠蚤調查。有關人員從該等地點抽取活鼠樣本，以收集鼠蚤作分析之用 (註 9)。

2.24　審計署審視了在二零一零至二零一四年 (截至二零一四年六月) 期間進行的鼠蚤調查，發現每次調查只覆蓋 19 個地區之中的部分地區 (見表五)。

註 8： *食環署的殺鼠劑餌通常包含未經烹煮的穀物、糖、油，以及抗凝血殺鼠劑。*

註 9： *食環署會點算鼠蚤的數目，而鼠蚤指數則按以下公式計算：*

$$\text{鼠蚤指數} = \frac{\text{在所檢驗老鼠身上收集的鼠蚤數目}}{\text{所檢驗老鼠數目}}$$

根據世衞組織，倘若鼠蚤指數大於 1，即表示鼠疫傳給人類的潛在風險有所增加。

表五

鼠蚤調查
(二零一零年至二零一四年六月)

年份	主題 (即調查地點類別)	地區數目		地區總數
		已進行調查	沒有進行調查	
2010	避風塘	9 (註 1)	10 (註 2)	19
2011	寮屋區	6	13	19
	固定小販排檔	6	13	19
2012	街市	10	9	19
	食品批發市場	2	17 (註 3)	19
2013	後巷	12	7	19
2014 (截至 6 月)	鄉郊／半鄉郊鄉村	12	7	19

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1： 在九個地區內的 13 個避風塘之中，鼠蚤調查所覆蓋的避風塘有 12 個。

註 2： 該十個地區內有一個避風塘。

註 3： 該 17 個地區內有一個食品批發市場。

2.25 審計署留意到，當局理應選定更多地區以進行調查。舉例說，在二零一三年，調查以“後巷”為主題，但有七個地區的後巷不獲選定進行調查。此外，在二零一二年，調查的其中一個主題是“街市”，雖然每個地區都有這項社區設施，但有九個地區的街市未獲選定進行調查。

審計署的建議

2.26 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **考慮擴大鼠患監察計劃下的監察地點覆蓋網絡（例如輪流在住宅區、工業區和後巷以外的地點進行監察）；**

(b) **審慎檢討監測鼠患時以生番薯作為監測鼠餌的成效；**

(c) **留意市面上有沒有更具成效的鼠餌，可用以監測鼠患；**

(d) **認真審視鼠患監察工作受到各類環境或人為因素影響的事件 (例如在附近地方施放殺鼠劑)，並採取有效措施，防止同類事件再次發生；**

(e) **確保鼠患參考指數的編製予以適當調整 (例如不把受影響的鼠餌計入該指數)，使所得指數更加精準；及**

(f) **考慮加強每年的鼠蚤調查，把調查範圍擴大至全港各區 (例如輪流調查)，以期更全面評估鼠疫風險。**

當局的回應

2.27 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 監察地點的覆蓋網絡旨在將具備有利老鼠活動的環境條件的地方覆蓋在內。食環署將每年檢討覆蓋網絡一次，並會在適當情況下予以調整；

(b) 食環署會繼續留意世衞組織建議並獲世界各主要城市採納的鼠患評估方法，採用最適合本港情況的評估方法和鼠餌；

(c) 一如其他所有的監察方法，鼠患參考指數調查亦有本身的局限。食環署已採取措施提高鼠患監察的靈敏度，包括每日更換鼠餌以維持鼠餌新鮮，並將監察時間表預先通知有關各方，以提醒他們在進行鼠患參考指數調查期間暫停執行所有防治鼠患工作。由於並非經常可以將實地的環境及人為因素全部消除，諮詢組會透過為有關人員提供關於在計算鼠患參考指數時應如何調整數據的詳細指引，並要求各持份者提供協助，盡量減低環境及人為因素的影響，致力進一步優化調查工作；及

(d) 食環署會因應可用資源，考慮盡可能在更多地區選定合適地點進行鼠蚤調查。

監察登革熱病媒

2.28　誘蚊產卵器是細小的塑膠容器，用以吸引登革熱病媒 (即伊蚊) 產卵 (見照片七)。食環署每月均會在選定地點擺放誘蚊產卵器 (見附錄 B)，為時一個星期，以探測伊蚊幼蟲的滋生率 (註 10)。誘蚊產卵器指數是指有幼蟲滋生的誘蚊產卵器所佔的百分比 (註 11)。某個地點的誘蚊產卵器指數，顯示伊蚊在該地點分布的廣泛程度。 二零一三年， 各個地點的誘蚊產卵器指數介乎 0% 至 36.2%(見附錄 E)。

照片七

誘蚊產卵器

資料來源：審計署於二零一四年五月十六日拍攝的照片

註 10：*所監察的品種為白紋伊蚊。*

註 11：*每個選定地點一般會擺放約 50 個誘蚊產卵器。*

覆蓋的地區範圍

2.29　截至二零一四年六月，選定進行監察的地區範圍，包括了全港 44 個地點，以及港口地區 30 個地點 (見附錄 E)。

2.30　監察病媒的地點並無定期檢討。上一次檢討於二零一一年進行，當時新增了六個監察地點 (不計港口地區)，數目由 38 個增至 44 個。表六載述食環署在二零一一年新增該六個監察地點的理據。

表六

新增六個登革熱病媒監察地點
(二零一一年)

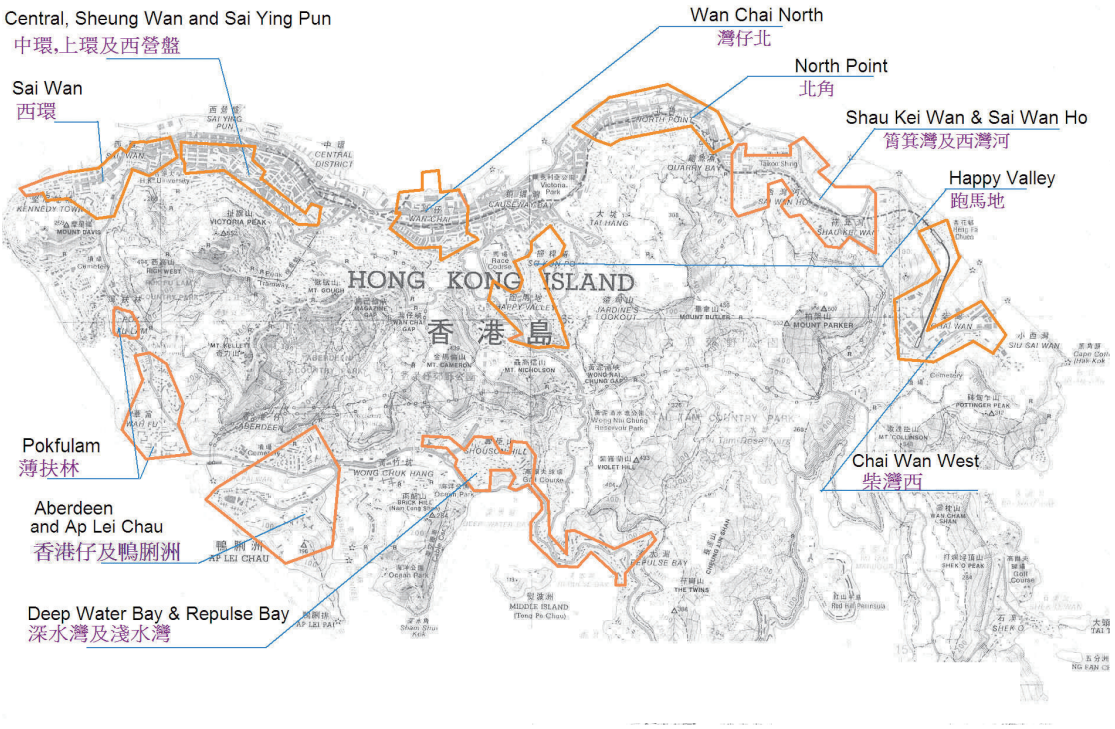
新增地點		理據
1	深水灣和淺水灣	該處曾發現一宗本地登革熱個案。
2	筲箕灣和西灣河	設有學校的住宅區，人口稠密。
3	紅磡	
4	上葵涌	
5	西貢市	經常有遊客到訪的住宅區，人口密度屬於中等。
6	掃管笏	

資料來源：食環署的記錄

2.31　審計署留意到，除上述六個地點外，本港許多地方均符合相關準則，可納入監察計劃範圍內。舉例說，港島的赤柱，既是住宅區，亦是旅遊景點；另外，銅鑼灣也是人口稠密的地區，除當區居民外，亦有遊客和區內學校的學生。然而，這些地區並沒有選定為登革熱病媒的監察地點 (見圖二)。

圖二

港島的登革熱病媒監察地點 (不計港口地區)
(二零一四年六月)



資料來源：食環署的記錄

2.32　監察登革熱病媒所覆蓋的地區範圍不足 (以圖二所示在港島的覆蓋範圍為例)，實在值得關注。在這方面，審計署留意到，立法會食物安全及環境衞生事務委員會在二零一四年五月舉行會議時，有議員關切到，啓德新發展區的屋邨並無納入登革熱病媒的監察範圍內，並促請食環署擺放更多誘蚊產卵器。

誘蚊產卵器分布的策略檢討

2.33　食環署在每個選定地點，均擺放若干數目的誘蚊產卵器，用作監察登革熱病媒。截至二零一四年六月，在 44 個地點 (不計港口地區)，共擺放了 2 371 個誘蚊產卵器。

2.34　審計署留意到，對於選定地點內擺放誘蚊產卵器的位置，食環署過往每年均進行策略檢討，當中會考慮各項相關因素，例如以往的經驗和區內的新發展 (註 12)。食環署亦成立內部工作小組，審視檢討結果 (註 13)。二零零七年十二月，該工作小組通過經更新的擺放誘蚊產卵器策略位置，食環署亦已加以採用。但自此之後，有關的誘蚊產卵器策略位置並沒有再予檢討，計至二零一四年六月，已相隔超過六年。選定地點內擺放誘蚊產卵器的策略位置，也許值得再作檢討。

誘蚊產卵器懷疑受到干擾

2.35　二零零六年，食環署留意到一宗誘蚊產卵器懷疑受到干擾的事件，涉及多個地點內大約 200 個誘蚊產卵器 (註 14)。同年較後時間，食環署向立法會食物安全及環境衞生事務委員會表示，該署已就此採取改善措施，包括探討如何改善誘蚊產卵器的安全和設計。食環署表示，改善措施已予推行，例如在誘蚊產卵器加上封蓋，以改善設計，避免在滅蚊行動時，不慎把滅蚊劑噴入誘蚊產卵器內。食環署亦在誘蚊產卵器加上封條。二零一一年六月，食環署告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會，一旦發現封條破損或曾被撥弄，在編製誘蚊產卵器指數時，便不會採用該誘蚊產卵器的數據。食環署會把誘蚊產卵器懷疑受到干擾的個案，轉交警方調查。

2.36　然而，儘管食環署已採取相應行動，仍然不時有誘蚊產卵器懷疑受到干擾。表七載列近年呈報的有問題 (例如摔在地上或乾涸 — 註 15) 誘蚊產卵器數目。當中有些出現問題的個案，可能涉及誘蚊產卵器懷疑受到干擾。例如：

(a)　二零一一年八月，擺放在深水埗東的 31 個 (56%) 誘蚊產卵器，被噴上滅蚊劑；及

(b)　二零一三年十一月，擺放在灣仔北的 21 個 (38%) 誘蚊產卵器，被噴上油性物質。

註 12：*其他相關因素包括：在公共衞生方面浮現的需要、市民要求增設誘蚊產卵器、區議會的意見，以及分區辦事處的建議。*

註 13：*工作小組由助理署長 (行政) 率領，成員為食環署環境衞生部及諮詢組的人員。*

註 14：*二零零六年九月，一個防治蟲鼠承辦商的一名員工投訴，誘蚊產卵器懷疑受到干擾。食環署於是檢查全港所有誘蚊產卵器，發現大約 200 個誘蚊產卵器似乎曾受干擾。受影響的誘蚊產卵器擺放於葵涌、荔景、青衣、深水埗東和觀塘中。*

註 15：*誘蚊產卵器載滿除氯水，以提供適當環境讓伊蚊滋生。*

表七

呈報的有問題誘蚊產卵器
(二零一零年至二零一四年六月)

年份	呈報個案宗數 (涉及的誘蚊產卵器數目)
2010	5 (12)
2011	10 (50)
2012	9 (16)
2013	21 (102)
2014 (截至 2014 年 6 月)	15 (76)
總計	60 (256)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

2.37 從表七可見，有問題的誘蚊產卵器數目由二零一三年開始大幅增加，此事着實值得關注。有問題的誘蚊產卵器數目眾多，可能對誘蚊產卵器指數有所影響。

2.38 食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 在60宗有問題誘蚊產卵器的呈報個案中，大多數均沒有明顯迹象，證明誘蚊產卵器曾受干擾；

(b) 只有在 15 宗個案中，有問題的誘蚊產卵器數目，佔監察地點誘蚊產卵器總數的 10% 以上；及

(c) 如果有問題的誘蚊產卵器數目佔 10% 或以上，而且有充裕時間在有關地點進行另一次調查，食環署便會重新展開調查。

有問題的誘蚊產卵器未予妥善處理

2.39　食環署已指示前線人員，遇有誘蚊產卵器受到干擾的個案，須向督導人員匯報。審計署曾實地視察食環署人員如何處理誘蚊產卵器，當中發現對於有問題的誘蚊產卵器(可能已受干擾)，前線人員未予妥善處理(見附錄F個案一)。在個案一中，有問題的誘蚊產卵器(例子見照片八和照片九)可能沒有正常運作，亦可能曾受到干擾。然而，有關人員沒有遵照食環署的指示，就有問題的誘蚊產卵器向督導人員報告。

照片八和照片九

被審計署發現有問題的誘蚊產卵器例子

照片八

誘蚊產卵器橫放着，內裏乾涸

照片九

誘蚊產卵器擱在地上，內裏乾涸

資料來源：審計署於二零一四年五月十六日拍攝的照片

2.40　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 負責收回誘蚊產卵器的前線人員具備知識及經驗，可實地評估應否把懷疑干擾個案向督導人員報告；

(b) 督導人員會評估懷疑干擾個案，以確定個案是否屬實；及

(c) 前線人員須評估誘蚊產卵器吸引蚊子的功能有否受影響，這一點最為重要。

2.41　審計署認為，一般而言，負責的前線人員均具備評估情況的相關知識及經驗，但人為錯誤的風險依然存在。舉例說，在附錄 F 個案一中，部分有問題的誘蚊產卵器內完全沒有水，不再有效發揮原本的功能 (見照片八和照片九)。把這些誘蚊產卵器視作完全正常處理，因而沒有通知督導人員以尋求進一步意見，並不恰當。事實上，立法會已獲悉，封條脫落 (破損) 的誘蚊產卵器將不用以計算誘蚊產卵器指數 (見第 2.35 段)。前線人員理應更妥善地處理有問題的誘蚊產卵器。

審計署的建議

2.42　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **定期檢討登革熱病媒監察所覆蓋的地區範圍，當中應考慮各項因素，例如公眾要求擴大監察範圍、本港個別地區爆發登革熱的風險；**

(b) **同時定期檢討監察範圍內誘蚊產卵器的策略分布，確保誘蚊產卵器擺放於適當位置，得以反映所監察地點的實況；及**

(c) **加強行動，以對應被發現的有問題誘蚊產卵器不斷增加的情況。食環署尤其應：**

(i) **調查所有懷疑個案，以確定是否涉及干擾；**

(ii) **評估署方的措施是否足以防止並查明有問題的誘蚊產卵器個案 (包括誘蚊產卵器受到干擾個案)；**

(iii) **採取有效措施，以期在日後防止並查明有問題的誘蚊產卵器個案 (包括誘蚊產卵器受到干擾個案)；及**

(iv) **提醒所有相關人員妥善處理有問題的誘蚊產卵器的需要 (例如向督導人員匯報有問題的誘蚊產卵器個案、在編製誘蚊產卵器指數時摒除受影響的誘蚊產卵器)。**

當局的回應

2.43　食物環境衞生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 登革熱病媒的監察範圍一如世衞組織的建議，覆蓋住宅區、學校和醫院等人口密度高的地方。食環署會繼續參考世衞組織的建議，並因應城市的發展情況、登革熱在過去一年的傳染狀況，以及比較各項監察的結果和評估所需資源後，每年檢討監察範圍所覆蓋的地方；

(b) 食環署會在考慮病媒的生物狀況、地點是否足具代表性，以及誘蚊產卵器是否會容易被公眾干擾等相關因素後，繼續每年檢討監察範圍內誘蚊產卵器的策略分布；及

(c) 負責收回誘蚊產卵器的前線人員，在實地評估誘蚊產卵器是否受到干擾及誘蚊產卵器吸引蚊子的功能有否受影響方面，均具備有關的知識和經驗。儘管如此，諮詢組仍會致力為有關人員提供更詳細的指引，說明如何處理有問題的誘蚊產卵器，以及在計算誘蚊產卵器指數時應如何調整數據。諮詢組會提醒屬下人員調查所有有問題的個案，以確定有否出現干擾的情況，並會提醒有關各方不要干擾誘蚊產卵器。

監察日本腦炎病媒

2.44 日本腦炎是由病毒引起的疾病，透過蚊子傳染人類和動物。蚊子叮咬受感染動物 (通常是由人飼養的豬隻及野生雀鳥) 後感染病毒，再把病毒傳播人類。傳播日本腦炎的病媒是庫蚊。近年，本港曾發生零星的日本腦炎個案，主要在元朗天水圍區。二零一四年 (截至二零一四年八月)，香港錄得三宗本地的日本腦炎個案。

2.45 二零一三年九月，食環署推行日本腦炎病媒監察計劃。在該計劃下，食環署會在夏天各個月份 (即四月至十月)，使用捕蚊器收集蚊子樣本，以監測有沒有庫蚊存在 (註 16)。如化驗結果顯示庫蚊樣本含日本腦炎病毒，亦會向市民公布 (註 17)。

2.46 截至二零一四年六月，食環署在元朗六個地點放置捕蚊器，以監察日本腦炎病媒。

註 16： *所監察的品種為三帶喙庫蚊。*

註 17： *二零一四年六月，食環署在天水圍收集得來的庫蚊發現病毒，並已公布化驗結果。*

監察的地區範圍有限

2.47　審計署留意到，除現行的日本腦炎病媒監察計劃外，食環署在二零零四年十月至二零零五年十月期間，亦在全港進行了一項日本腦炎病媒調查 (“二零零四至二零零五年調查”)。

2.48　“二零零四至二零零五年調查”所收集的監察資料，屬全港規模。相比之下，現時在元朗進行的日本腦炎病媒監察計劃所得的監察資料，範圍非常有限。

2.49　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，“二零零四至二零零五年調查”在全港進行，屬一次性的日本腦炎調查，目的是要取得基線資料，以掌握日本腦炎病媒、帶有日本腦炎病毒的病媒、養豬場及候鳥地區在本港的分布情況。與其他地區相比，元朗區內傳播日本腦炎的風險相對較大，因此，二零一三年開始進行的日本腦炎病媒監察計劃只覆蓋元朗區：

(a) 在二零零四至二零一三年間，十宗本地呈報的人類感染日本腦炎個案當中，七宗在元朗發生；

(b) 在二零一四年 (截至二零一四年八月) 呈報的三宗本地感染的日本腦炎個案當中，兩宗在元朗發生；及

(c) 在“二零零四至二零零五年調查”當中，所有帶有日本腦炎病毒的病媒，均在元朗地區收集。

2.50　食環署表示，按現行計劃在元朗選定進行監察的六個地區，均屬高風險地區。食環署曾考慮的風險因素包括附近是否設有養豬場、是否有候鳥聚集，以及有關地區曾出現日本腦炎病媒的記錄。

2.51　就這方面而言，審計署留意到，元朗以外的地方亦可能受此等風險因素影響，例如：

(a) ***養豬場***　根據食環署的最新記錄，二零一四年全港有 46 個豬場／屠房，當中 12 個 (26%) 位於元朗以外的地區，例如西貢及北區；

(b) ***候鳥*** 根據衞生署衞生防護中心在二零零五年公布的資料，本港的野生雀鳥當中，40% 帶有日本腦炎抗體，而九龍公園的野生雀鳥當中，70% 帶有日本腦炎抗體。病媒蚊子可從野生雀鳥感染日本腦炎病毒，然後傳給人類 (註 18)；及

(c) ***日本腦炎病媒記錄*** 一如“二零零四至二零零五年調查”發現，在元朗以外，全港多個地方均發現日本腦炎病媒。

2.52 事實上，在二零一四年八月，屯門 (即元朗以外地區) 亦有一宗本地感染的日本腦炎呈報個案。審計署認為，日本腦炎病媒監察計劃所覆蓋的地區範圍，須予以擴大。

審計署的建議

2.53 **鑑於目前未被選定作監察的地方，亦會受到與日本腦炎有關的風險因素 (例如附近是否設有養豬場及是否有候鳥聚集) 所影響，為此，審計署*建議*食物環境衞生署署長應檢討日本腦炎病媒監察的覆蓋範圍。**

當局的回應

2.54 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食環署會因應世衞組織和衞生署的建議及意見，以及有關工作對資源構成的影響，密切留意日本腦炎在本地傳播的風險；及

(b) 如有需要，會將日本腦炎病媒的監察範圍擴展至其他地區。

註 18： *根據已公布的資料，由於雀鳥的整體病毒質量遠低於豬隻，因此野生雀鳥將日本腦炎傳給人類的危險小得多。*

監察瘧疾病媒

2.55　某些品種的按蚊是瘧疾病媒 (註 19)。根據瘧疾病媒監察計劃，食環署會定期沿着溪澗的潛在滋生地點收集蚊子及其幼蟲的樣本 (註 20)，並進行分析，以鑑定樣本是否存有瘧疾病媒及其幼蟲。

2.56　根據已知的食環署最新記錄，在二零一四年香港大約有 5 400 條溪澗。食環署並未定下完成調查上述全部溪澗的時間表。審計署留意到，食環署在過去三年 (二零一一年至二零一三年)，只調查了 1 625 條 (30%) 溪澗。按此進度推算，要完成全部 5 400 條溪澗的調查工作，需時長達十年。

2.57　溪澗調查工作進度緩慢的一個原因，可能是因為幼蟲調查工作涉及人手從溪水收集蚊子幼蟲樣本，需時頗長。此外，要完成調查工作，還須使用捕蚊器沿着溪澗收集蚊子樣本。

2.58　審計署檢視了二零一四年一月至六月期間進行的幼蟲調查工作，發現食環署用了相當多時間 (155 個人日) 在 386 條溪澗進行調查。再者，當中只有少數溪澗 (9% 的溪澗) 存有按蚊幼蟲，而全部幼蟲均不是瘧疾病媒 (見第 2.55 段)。

2.59　審計署留意到，對上一宗的本地瘧疾個案是在二零零零年錄得，距今大約十四年；而自二零零六年起，食環署的調查並沒有發現瘧疾病媒及其幼蟲。上述情況及最近的幼蟲調查結果顯示，香港出現本地傳播瘧疾的風險並不高。審計署亦留意到，除瘧疾病媒監察計劃外，食環署轄下的分區辦事處一直在選定的溪澗進行例行控蚊工作 (見第 3.2 段)。食環署或須檢視是否有需要根據瘧疾病媒監察計劃，在每條溪澗進行耗用大量人手的幼蟲調查工作。

2.60　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示：

(a)　有需要進行幼蟲調查，以取得資料，執行具成效及有效率的目標病媒防治工作。由於香港人口稠密，瘧疾可以在很短時間內在本地廣泛傳播；

註 19：*在本港經確定為瘧疾病媒的兩個品種為微小按蚊和傑普爾按蚊。*

註 20：*根據食環署的資料，瘧疾病媒通常在沿着溪澗的生境滋生。蚊子樣本以捕蚊器收集，而幼蟲樣本則以人手從溪水收集。*

(b) 已顧及香港的發展，不時檢討分區辦事處所推行的瘧疾病媒預防計劃；及

(c) 在預防瘧疾方面，不是所有溪澗都需要以同等優先程度處理。食環署會根據疾病傳播的風險因素，擬備設有時間表的工作計劃，以推行瘧疾病媒監察計劃。

審計署的建議

2.61 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **繼續審慎檢討食環署的瘧疾病媒監察策略，在預防瘧疾的同時，亦應考慮最新的香港瘧疾風險評估及有關工作對資源構成的影響，特別是耗用大量人手的幼蟲調查；及**

(b) **因應上文 (a) 分段所述檢討的結果，擬備設有時間表的工作計劃，推行瘧疾病媒監察計劃。**

當局的回應

2.62 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 現時，瘧疾仍對世界很多地方構成重大威脅。雖然對上一宗本地瘧疾個案是於二零零零年錄得，但在全港各處仍可發現適宜兩種經證實的本地瘧疾病媒滋生的地方。由於香港仍面對瘧疾在本地傳播的威脅，而人口密度又高，控制疾病擴散的難度很大。因此，我們有必要保持警覺，而食環署會繼續留意世衞組織就瘧疾病媒監察及預防工作所建議的策略和方法，以及衞生署就此方面所提供的意見。該署會採用最具效率而又見成效的病媒預防及控制方法；及

(b) 食環署會因應疾病傳播風險因素和可供使用的資源，擬備設有時間表的工作計劃，以推行瘧疾病媒監察計劃。

鼠患和蚊患指數的成效

2.63　鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數是鼠患和蚊患的主要指數。立法會獲悉，鼠患參考指數反映各區整體的鼠患情況，而誘蚊產卵器指數則顯示伊蚊在監察地點分布的廣泛程度 (見第 2.3 段)。

指數未必全面反映鼠患和蚊患的實際情況

2.64　食環署把鼠患參考指數分為三級，誘蚊產卵器指數則分為四級，以採取相應的行動 (見附錄 G)。然而，審計署留意到，鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數並非時刻全面反映鼠患和蚊患的實際情況。個案二和三是一些例子，顯示鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數與市民大眾察覺到的問題嚴重程度不符。

個案二

西貢鼠患
(二零一二年及二零一三年)

1.　在二零一二年及二零一三年，食環署在西貢錄得的鼠患參考指數是 0%。

2.　這些監察資料似乎與食環署就西貢防治鼠患錄得的其他統計數字，並不一致，詳情如下：

年份	有關西貢出現老鼠的公眾投訴 (宗)	食環署在西貢捕獲／毒殺的老鼠 (隻)
2012	378	677
2013	419	584

審計署的意見

3.　有關西貢出現老鼠的公眾投訴，以及在西貢捕獲／毒殺的老鼠，兩者均為數甚大。西貢鼠患，可能並非如鼠患參考指數所示般微不足道。

資料來源：食環署的記錄

個案三

元朗蚊患
(二零一三年一月至三月)

1. 二零一三年一月至二月，食環署在元朗市錄得的誘蚊產卵器指數是0%。

2. 二零一三年三月十一日，元朗區議會環境改善委員會舉行會議，有議員提出以下意見：

(a) 元朗區的蚊患仍然嚴重，近日有關區內蚊患的公眾投訴數字有所增加；及

(b) 對誘蚊產卵器指數錄得 0%，表示疑惑。

3. 在會議上，議員促請食環署確保錄得的誘蚊產卵器指數正確無誤。

4. 二零一三年四月二十五日，食環署公布二零一三年三月的誘蚊產卵器指數。元朗市的誘蚊產卵器指數依然是 0%。

審計署的意見

5. 某區的誘蚊產卵器指數所顯示的，是區內伊蚊分布的廣泛程度 (見第2.63 段)。根據食環署公布的資料，伊蚊在香港十分常見。元朗市誘蚊產卵器指數錄得 0% (即沒有伊蚊，或其數目微不足道)，此事與元朗區蚊患的公眾投訴數字有所增加，似乎並不一致 (見上文第 2(a) 段)。

資料來源：食環署的記錄及元朗區議會的會議記錄

2.65 食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 就個案二來說：

(i) 西貢鼠患參考指數是從將軍澳中心地帶及主要由西貢市錄得，有關地點人口較多；

(ii) 有關西貢區出現老鼠的投訴主要來自鄉村式屋宇，而這些屋宇廣布區內各處；

(iii) 鄉村式屋宇沒有納入鼠患監察計劃的覆蓋範圍內，因為這些屋宇分布極廣，難以通過鼠患參考指數進行有效監察；及

(iv) 食環署已密切監察來自這些地點的投訴數字，並定期到該等地點進行治鼠工作；

(b) 某地區的鼠患參考指數是 0%，只表示在調查期間 (即在放置監測鼠餌的三天內 — 見第 2.5 段) 該些監察範圍並無錄得老鼠活動，並不表示在整個月內全區均沒有老鼠活動；

(c) 某監察地點的誘蚊產卵器指數是 0%，表示該處放置誘蚊產卵器的一個星期內，並無發現登革熱病媒 (見第 2.28 段)。這既不表示在整個月內該地點完全沒有登革熱病媒，亦不表示在監察範圍以外沒有登革熱病媒；及

(d) 鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數只提供額外資料，以制訂防治蟲鼠策略，以及評估防治蟲鼠工作的成效。

2.66 儘管食環署有所闡釋 (見第 2.65 段)，但審計署認為，在採用誘蚊產卵器指數及鼠患參考指數為蚊鼠為患的主要指數方面，仍有局限。

2.67 審計署認為，蚊患及鼠患指數為策劃及評估防治蟲鼠工作提供重要的監察資料。這些指數必須能夠恰當反映有關問題的嚴重程度。目前，該些指數以百分率的形式，表達監測點錄得的陽性結果。一般來說，0% 的蚊患及鼠患指數可能使公眾以為蚊鼠數目微不足道。然而，這可能與公眾對有關問題的觀感 (例如公眾投訴和在有關地點捕獲／毒殺的老鼠數目) 有所出入。當局有需要檢討該些指數能否有效地提供監察資料，以防治蟲鼠。

審計署的建議

2.68 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **在提供監察資料以策劃及評估防治蟲鼠工作方面，檢討鼠患和蚊患指數 (即鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數) 的成效，當中應考慮其他相關資料，例如有關蟲鼠為患的公眾投訴；**

(b) 因應上文 (a) 分段所述檢討的結果和其他相關因素 (例如這次審查工作所得的結果)，檢討鼠患和蚊患指數的編製方法，使其更能確切反映鼠患和蚊患的嚴重程度；及

(c) 考慮向持份者 (例如立法會、市民) 提供補充資料，闡釋鼠患和蚊患指數在反映蟲鼠為患的一般情況方面有何局限 (見第 2.65(b) 至 (d) 段)，以免指數使用者有所誤解。

當局的回應

2.69 食物環境衞生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 兩個指數旨在提供關於老鼠和伊蚊為患程度的額外資料，以供制訂相關的防治蟲鼠策略，以及評估防治蟲鼠工作的成效。目前，在鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數方面，並無國際採納的標準及指引。每個監察方法均有其優點和缺點；

(b) 食環署將鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數分為不同等級，並因應級別採取行動 (見第 2.64 段)；

(c) 食環署會繼續留意世衞組織建議及其他城市採用的病媒監察方法。適合本地使用的監察方法將予採用，以提升現行監察方法的成效。該署會為相關員工擬備更詳細的指引，以便他們編製鼠患和蚊患指數。在策劃及評估防治蟲鼠工作時，該署會提醒員工注意鼠患和蚊患指數的局限，而且除了鼠患和蚊患指數 (鼠患參考指數和誘蚊產卵器指數) 外，還須考慮市民對防治蟲鼠服務的投訴／要求、巡查結果及從監測／監察系統所收集的資料；及

(d) 食環署在公布鼠患和蚊患指數時，會為持份者包括市民提供更多關於指數的詮釋和局限的資料。

第 3 部分：防治蟲鼠行動

3.1　本部分探討食環署分區辦事處的防治蟲鼠行動，並就以下範疇建議改善措施：

(a)　策劃防治蟲鼠工作 (第 3.2 至 3.28 段)；

(b)　防治蟲鼠工作的監督與表現 (第 3.29 至 3.34 段)；及

(c)　監察承辦商的表現 (第 3.35 至 3.46 段)。

策劃防治蟲鼠工作

3.2　食環署通過轄下 19 個分區辦事處，在全港公眾地方採取防治蟲鼠行動 (見第 1.7(b) 段)。行動中主要的一環，是在行人路、花圃、後巷、山坡及露天範圍等地方進行例行的防治蟲鼠工作 (註 21)。例行的防治蟲鼠工作亦在溪澗、水道和其他水體進行，以防止及控制病媒，例如瘧疾病媒 (註 22)。

3.3　各分區辦事處的防治蟲鼠人員分成小隊，進行例行的防治蟲鼠工作。防治蟲鼠小隊分為內部人員小隊 (由食環署人員組成) 和合約人員小隊 (由承辦商人員組成－註 23)。每小隊負責特定的地區範圍。截至二零一四年六月，19 個分區辦事處共有 95 支內部人員小隊和 274 支合約人員小隊。平均而言，每個分區辦事處有 5 支內部人員小隊和 14 支合約人員小隊。每小隊約有 6 名隊員。

註 21：*據食環署表示，鄰近食肆、住宅樓宇、學校、建築地盤、非法耕地、醫院、海旁公眾及私人貨物裝卸區、邊界檢查站及客運渡輪碼頭、避風塘、街市／市政大廈、小販市場、養豬場及其他問題地點等的地方，均會多加留意。*

註 22：*除例行的防治蟲鼠工作外，食環署亦調查投訴、就私人樓宇及建築地盤滋生蚊蟲採取執法行動、透過滅蚊運動及滅鼠運動提高公眾對防治蟲鼠的意識、為公眾提供有關適當防治蟲鼠的技術意見，以及跟進媒傳疾病個案等。*

註 23：*承辦商員工按防治蟲鼠服務合約提供服務。截至二零一四年六月，防治蟲鼠服務合約共有 20 份，當中涉及七個承辦商 (見第 3.35 段)。*

審計署的訪查

3.4　二零一四年五月至七月期間，審計署訪查四個分區辦事處 (註 24)，即東區分區辦事處 (分區辦事處 A)、深水埗分區辦事處 (分區辦事處 B)、西貢分區辦事處 (分區辦事處 C) 和元朗分區辦事處 (分區辦事處 D)。審計署就其例行防治蟲鼠工作的策劃和執行情況進行審查。

3.5　為取得四個分區辦事處執行防治蟲鼠工作實際情況的第一手資料，審計署亦到已完成防治蟲鼠工作的地方進行實地視察，詳情如下：

(a) ***隨行訪查***　審計署人員在不同的防治蟲鼠小隊人員值勤期間進行訪查，以視察四個分區辦事處內部人員防治蟲鼠工作小隊和合約人員防治蟲鼠工作小隊的工作情況。審計署共進行了十次訪查 (訪查 -1 至訪查 -10—註 25)；及

(b) ***獨立訪查***　在某些情況下，審計署人員自行進行訪查，以觀察分區辦事處的防治蟲鼠工作成效 (註 26)。

策劃防治蟲鼠工作時可予改善之處

3.6　防治蟲鼠小隊按照已規劃的時間表 (巡查計劃)，巡視所負責的地區。巡查計劃訂明每天須予巡視的地點 (例如特定的後巷和街道)。巡視期間，防治蟲鼠小隊進行防治蟲鼠行動，當中包括清除積水、施用除害劑及更換殺鼠劑。分區辦事處負責就其轄下的防治蟲鼠小隊制訂巡查計劃 (註 27)。

註 24：*有關分區辦事處選自四個區域，即港島及離島、九龍、新界 (東) 和新界 (西)。*

註 25：*二零一四年五月十二日及十四日，審計署人員就分區辦事處 A 的防治蟲鼠小隊進行了首兩次隨行訪查。此輪訪查有助審計署了解防治蟲鼠小隊的工作。此後，審計署在二零一四年五月二十六日至六月三十日期間，分別在四個分區辦事處各選一支內部人員防治蟲鼠工作小隊和一支合約人員防治蟲鼠工作小隊進行訪查，每支小隊一日，即其一日的工作時間。*

註 26：*某些視察是在防治蟲鼠小隊正常工作時間以外進行。*

註 27：*實際上，各防治蟲鼠小隊會制訂其巡查計劃，交由分區辦事處核准。*

3.7　審計署抽樣檢視了四個分區辦事處的每周巡查計劃，發現有關的分區辦事處大體上使用同一份巡查計劃已最少三年 (註 28)。分區辦事處在回應審計署的查詢時表示 (二零一四年五月至七月)，現行的巡查計劃一般已使用一段長時間。最初賴以制訂巡查計劃的基礎，已無從查考。

3.8　根據食環署的指引，巡查計劃應按周制訂。不過，有關指引並無就如何因應相關資料 (例如鼠患和蚊患指數、投訴和黑點) 制訂巡查計劃，提供清晰指示。

3.9　審計署的訪查發現防治蟲鼠工作的策劃，存有若干不足之處 (見第 3.10 段至 3.21 段)。食環署有需要提供足夠指引，協助各分區辦事處制訂更有效的巡查計劃。

各防治蟲鼠小隊的實地工作量不均

3.10　審計署留意到，在二零一四年五月二十六日進行的訪查 -3 與二零一四年六月五日進行的訪查 -8，兩者的情況截然有別。在一宗個案中，防治蟲鼠小隊 (內部人員小隊) 實地進行 1.3 小時的防治蟲鼠工作，便完成巡查計劃規定的工作。在另一宗個案中，防治蟲鼠小隊 (合約人員小隊) 實地進行大約七個小時的工作，方完成預定的防治蟲鼠工作。表八顯示該兩個巡查計劃下的不同工作量。

註 28：*就該四個分區辦事處而言，審計署選取了二零一二年至二零一四年期間每一年防治蟲鼠小隊 (8 支內部人員小隊及 30 支合約人員小隊) 其中一周的巡查計劃。經比較每一支防治蟲鼠小隊的巡查計劃後，審計署發現有關巡查計劃在上述三年期間大體上並無變更。*

表八

兩個巡查計劃所用的時間
(分區辦事處 A 及 B)

	訪查 -3	訪查 -8
防治蟲鼠小隊	內部人員 (分區辦事處 A)	合約人員 (分區辦事處 B)
巡查計劃／訪查日期	2014 年 5 月 26 日	2014 年 6 月 5 日
巡視及防治蟲鼠工作地點	銅鑼灣一帶的 特定範圍／街道	深水埗兩個屋邨一帶的 特定範圍／街道
所用的時間		
在工作範圍巡視及進行防治蟲鼠工作	1.3 小時 (15%)	7 小時 (87%)
附帶工作 (例如準備工作及往返工作地點)	3.9 小時 (43%)	1 小時 (13%)
辦公室工作	3.8 小時 (42%)	0 小時 (0%)
總計 (註)	9 小時 (100%)	8 小時 (100%)

資料來源：審計署於二零一四年五月二十六日及二零一四年六月五日進行的訪查

註：內部人員的正常工作時間為每天九小時 (由上午八時至下午六時，當中包括一小時午膳時間)。合約人員小隊的工作時間為每天八小時 (由上午八時至下午五時，當中包括一小時午膳時間)。

3.11　審計署留意到，內部人員小隊在食環署辦公室所用的時間 (佔工作時間 42%—見表八) 以及步行來回各工作地點的時間 (約 40 分鐘) 相當多。食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 除害劑含毒性兼且危險，禁止在公共交通工具上攜帶。在這情況下，除害劑應以政府車輛或出租車輛運送。每支合約人員防治蟲鼠工作小隊均獲提供一輛汽車直接駛往工作地點，但是內部人員防治蟲鼠工作小隊的車輛，則由各小隊共用；及

(b) 至於辦公室工作方面，內部人員防治蟲鼠工作小隊由通常屬食環署管工職級的督導人員帶領；有別於主要負責防治蟲鼠外勤工作的承辦商員工，該等內部督導人員亦須執行其他職務 (例如行政工作、執法職務、調查投訴，以及就所進行的防治蟲鼠調查擬備報告)。

3.12 就這方面而言，審計署留意到在二零一四年五月二十六日的訪查 -3 中，食環署租用了一輛汽車，接載內部人員防治蟲鼠工作小隊前往工作。然而，該輛汽車大部分時間均停泊在路旁，而並非用作接載防治蟲鼠小隊往來各工作地點。

3.13 至於辦公室工作方面，審計署留意到，內部人員防治蟲鼠工作小隊的四名隊員 (不包括督導人員) 是主要負責外勤工作的工人。要求四名工人全部花費大量時間 (42%) 在食環署辦公室支援督導人員執行其他職務，包括行政和擬備報告的工作 (見第 3.11(b) 段)，未必是有效的人力資源調配。就這方面而言，合約人員小隊的隊員 (亦為工人) 絕大部分時間均在進行實地的防治蟲鼠工作。再者，審計署找不到任何文件，記錄該四名內部工人當天所做的實際辦公室工作。食環署有需要探討如何更為善用人力資源，以進行防治蟲鼠工作。

沒有包括在巡查計劃內的建築地盤

3.14 建築地盤是潛在的蚊子滋生地方，亦可能為老鼠提供藏身之所。食環署的內部指引規定，巡查計劃應將工作範圍內的所有建築地盤納入其中。

3.15 在二零一四年六月二十三日的訪查 -9 中，分區辦事處 D 的防治蟲鼠小隊按照巡查計劃進行巡視。審計署留意到，該小隊在途中並無巡查一些建築地盤。審計署記錄了三個地盤的詳細資料，以便跟進 (見第 3.16 段)。照片十展示了其中一個地盤。

照片十

防治蟲鼠小隊並無巡查的一個地盤
(二零一四年六月二十三日)

資料來源：審計署於二零一四年六月二十三日進行的訪查

3.16　審計署留意到，巡查計劃並沒有提及任何建築地盤。分區辦事處 D 在二零一四年六月回應審計署的查詢時表示，該辦事處一如其他分區辦事處，備存了一份載列其負責地區內建築地盤的監察清單。審計署亦獲悉，在有需要時，巡視工作會按該監察清單執行。然而，審計署審查過該份清單，但無法找到較早時所記錄的三個建築地盤的資料 (見第 3.15 段)。

3.17　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，該署已提醒分區辦事處要備存一份載有其區內建築地盤或已圍封的空置地盤的更新清單，並且提醒防治蟲鼠人員須：

(a) 在執行職務時加倍留意是否有任何新建築地盤或已圍封的空置地盤，並向其督導人員報告，以便更新有關建築地盤或已圍封的空置地盤的資料。督導人員在有需要時，應向有關部門核實這些地盤所屬的土地類別；及

(b) 將這些建築地盤或已圍封的空置地盤納入巡查計劃內。

與街道清潔工作協調不足

3.18　除了防治蟲鼠服務外，分區辦事處亦負責提供如清掃街道等的服務。辦事處不時安排人手清掃和清洗街道。

3.19　審計署在訪查該四個分區辦事處時留意到有一些個案，即例行防治蟲鼠工作完成後，不久便清洗街道。表九展示在二零一四年六月的每周防治蟲鼠工作及清洗街道時間表上的這類個案例子。

表九

選定地點的例行防治蟲鼠工作及清洗街道服務
(二零一四年六月)

分區辦事處	地點	進行的時間		防治蟲鼠工作與清洗街道服務相隔的時間(日數)
		例行防治蟲鼠工作	清洗街道服務	
A	雲景道	星期二	星期三	1
A	永興街	星期三	星期四	1
A	銀幕街	星期三	星期五	2
C	X 屋邨	星期三	星期四	1
C	Y 屋邨	星期三	星期四	1

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

3.20　例行防治蟲鼠工作按照巡查計劃進行。防治蟲鼠小隊進行這類工作時，須在公眾地方更換殺鼠劑和施用除害劑 (見第 3.6 段)。審計署認為，為免在清洗街道時弄濕 (使其無法發揮效用) 或沖走新近施用的殺鼠劑和除害劑，分區辦事處應妥善安排其巡查計劃和清洗街道時間，使兩者更能配合得宜。舉例說，更可取的做法是在某一處地點清洗街道後隨即進行例行防治蟲鼠工作，而非先防治後洗街。現行的安排 (見表九的例子) 有欠理想。

3.21　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，該署已提醒分區辦事處的防治蟲鼠人員，應加強協調食環署的防治蟲鼠工作和其他清掃街道工作(例如清洗街道)。

滋擾性害蟲的防治及撲滅工作

3.22　審計署所訪查的四個分區辦事處，其巡查計劃均沒有指明在每個工作地點應進行何種防治蟲鼠的例行工作(例如防治老鼠、 蚊子或其他害蟲)。二零一四年六月及七月，分區辦事處回應審計署的查詢時表示，巡查計劃的基本目的是控制病媒，主要是老鼠及蚊子。至於帶來煩擾而不是嚴重疾病的滋擾性害蟲(例如蟑螂)，有關的防治措施並非定期進行。分區辦事處通常是在接到投訴後，才採取撲滅滋擾性害蟲行動。

3.23　審計署留意到， 四個分區辦事處接到多宗有關滋擾性害蟲的投訴(二零一三年有1 617宗)，以及進行了多次撲滅滋擾性害蟲行動。特別是分區辦事處D，在二零一三年進行共9 547次撲滅滋擾性害蟲行動(見表十)。

表十

選定分區辦事處
所進行的撲滅滋擾性害蟲行動
(二零一三年)

分區辦事處	撲滅害蟲行動的次數
A	112
B	52
C	500
D	9 547(註)
總計	10 211

資料來源：食環署的記錄

註：其中8 823次行動的撲滅對象為蒼蠅。

3.24　食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，分區辦事處 D 進行了共 8 823 次撲滅蒼蠅行動 (見表十的註)，其中 8 810 次按定期計劃在垃圾收集站、垃圾桶置放處及旱廁進行。

3.25　在這方面，審計署留意到，食環署為回應市民對公眾地方臭蟲問題的關注，最近實施例行的臭蟲防治工作 (註 29)。按照該項加強措施，食環署會在垃圾收集站及公眾地方，針對臭蟲進行定期的防治蟲患計劃 (例如在棄置於垃圾收集站以待搬走的家具上施用殺蟲劑)。

3.26　審計署歡迎食環署推出各項措施，有計劃地防治臭蟲 (見第 3.25 段) 及蒼蠅 (見第 3.24 段)。但凡針對滋擾性害蟲而採取未經計劃的撲滅行動，均會擾亂分區辦事處的例行防治蟲鼠工作。零星地執行未經計劃的撲滅行動，亦未必能符合公眾的期望。審計署認為，為更能切合公眾期望，以及進一步減少對例行防治蟲鼠工作的干擾，食環署或有需要繼續研究，探討可否將其他滋擾性害蟲的進一步防治措施納入巡查計劃內。

審計署的建議

3.27　**審計署*建議* 食物環境衞生署署長應採取措施，使食環署在策劃防治蟲鼠工作方面有所改善。食環署尤其應：**

(a) **提供足夠指引，以助分區辦事處定期更新巡查計劃，當中應考慮相關資料 (例如鼠患和蚊患指數、投訴、黑點)；**

(b) **通過以下方法，確保在調配人力資源進行防治蟲鼠工作方面更有效率及更具成本效益：**

(i) **平均分配各支巡查小隊的工作量；**

(ii) **減少防治蟲鼠外勤工作人員留在辦公室的時間；**

(iii) **更加善用車輛，以接載防治蟲鼠人員往來工作地點，進行例行防治蟲鼠工作；及**

註 29：*二零一三年十月，一名立法會議員對公眾地方的臭蟲問題日益嚴重，表示關注。食環署其後要求分區辦事處加強撲滅臭蟲的措施。*

(iv) 在巡查計劃內清楚說明將予進行的防治蟲鼠工作的細節；

(c) 採取措施，把巡視可能有問題的地點 (例如建築地盤) 的工作，納入巡查計劃內；

(d) 確保食環署的防治蟲鼠工作與其他清掃街道工作 (例如清洗街道) 得以加強協調，從而減低可導致公眾地方的殺鼠劑和除害劑無法發揮最大效用的風險；及

(e) 視乎情況，就更多滋擾性害蟲制訂防治措施，並將其納入巡查計劃的例行防治蟲鼠工作內。

當局的回應

3.28 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食環署會檢討及提供載有相關基準資料的合適指引，以協助分區辦事處定期更新巡查計劃，以及在巡查計劃內清楚說明將予進行的防治蟲鼠工作的細節；

(b) 食環署會提醒分區辦事處，通過平均分配各支防治蟲鼠小隊的工作量、減少內部人員防治蟲鼠工作小隊工人留在辦公室的時間，以及更加善用車輛，以接載防治蟲鼠人員往來工作地點，進行例行防治蟲鼠工作，確保在調配人力資源進行防治蟲鼠工作方面，更有效率、更具成本效益。一般來說，防治蟲鼠小隊的督導人員負責督導外勤工作，並在返回辦公室後執行其他行政職務；

(c) 分區辦事處已於二零一四年九月完成一輪特別查核工作。所有建築地盤或已圍封的地盤已納入定期巡查計劃內；

(d) 食環署已提醒分區辦事處的防治蟲鼠人員，應加強協調食環署的防治蟲鼠工作和其他清掃街道工作 (例如清洗街道)；

(e) 食環署的資源集中用作防治會嚴重影響公眾健康的蟲鼠 (例如蚊子和老鼠)。至於蟑螂、蟻和臭蟲等滋擾性害蟲，則與個別處所的環境衞生情況息息相關。有關滋擾性害蟲的投訴，主要涉及處所的私人佔用部分。根據《公眾衞生及市政條例》，業主或佔用人必須確保其處所不受蟲鼠侵擾；及

(f) 一旦接獲有關滋擾性害蟲的投訴，分區辦事處會向相關業主或佔用人提供技術意見，並在公眾地方進行有關的防治蟲鼠工作。食環署會繼續監察實地情況，並在有需要時，把在公眾地方採取預防及控制其他滋擾性害蟲的措施，納入定期巡查計劃內。

防治蟲鼠工作的監督與表現

3.29 防治蟲鼠小隊一般有成員五或六人 (一名督導人員連四或五名工人)。就內部人員防治蟲鼠工作小隊而言，督導人員通常是屬管工職級的人員。至於合約人員防治蟲鼠工作小隊，其督導人員是承辦商的僱員。根據食環署的指引，內部的督導人員無須監督承辦商員工。內部督導人員和承辦商的督導人員各自負責帶領本身的小隊 (見第 3.35 至 3.46 段有關食環署監察承辦商表現的做法)。

防治蟲鼠小隊工作的不當做法

3.30 審計署進行了隨行訪查和獨立訪查，觀察四個分區辦事處的防治蟲鼠工作 (見第 3.5 段)。該等訪查顯示，防治蟲鼠工作有可予改善之處。防治蟲鼠小隊的不當做法 (詳情見表十一) 包括：

(a) 個別員工在工作時使用不當的工具 (見表十一第 1 項)；

(b) 沒有清除可能滋生蚊蟲的源頭 (見照片十一及表十一第 6 項)；

(c) 處理殺鼠劑不當 (見照片十二及表十一第 3 至 5 項)；

(d) 個別員工沒有執行防治蟲鼠工作 (見表十一第 2 項)；

(e) 對捕獲的老鼠處理不當 (見表十一第 7 項)；及

(f) 沒有適當擺放捕鼠器 (見表十一第 8 項)。

表十一

個別防治蟲鼠工人的表現
(二零一四年五月至八月)

項目	審計署訪查日期	內部／承辦商人員	觀察所得的人員工作表現	詳情
1	14.5.2014 (訪查 -2)	內部	工作時使用不當的工具	(a) 一名工人在收集一具老鼠屍體時戴上棉手套，而非食環署規定的膠手套。 (b) 一名工人在噴灑除害劑時，並無戴上手套和眼罩，違反食環署建議的做法。
2	26.5.2014 (訪查 -4)	承辦商	個別人員未有進行防治蟲鼠工作	(c) 一名防治蟲鼠工人同時負責駕駛汽車，載送防治蟲鼠小隊。該名工人並無按照服務合約進行防治蟲鼠工作，卻留在停泊於路旁的汽車上。該名工人解釋，那是因為該輛汽車沒有停泊在適當的泊車位。
3	26.5.2014 (訪查 -4)	承辦商	殺鼠劑擺放不當	(d) 一個殺鼠藥餌高掛在圍欄上，離地面甚遠。鼠隻可能無法接觸到鼠餌。
4	30.5.2014 (訪查 -5)	內部	殺鼠劑擺放不當	(e) 殺鼠藥的包裝給拆開，並擺放在後巷地面上；而該處是其他人 (包括兒童) 和家畜 (例如貓狗) 都可進出的地方 (見照片十二)。

表十一 (續)

項目	審計署訪查日期	內部／承辦商人員	觀察所得的人員工作表現	詳情
5	3.6.2014 (訪查 -7)	承辦商	未有更換殺鼠劑	(f) 防治蟲鼠小隊完成工作後， 並無檢查鼠餌箱 (即內有鼠餌， 設有開口讓老鼠內進的箱子) 的內部情況。經審計署要求， 小隊打開鼠餌箱， 發現鼠餌已經變壞。直至此時，小隊才更換鼠餌。
6	23.6.2014 (訪查 -9)	內部	未有清除可能滋生蚊蟲的源頭	(g) 工人沿路拾起盛器 (例如棄置的瓶子和紙杯)，清理內裏的水。雖然容器會再積水 (例如雨水)， 導致蚊蟲滋生，但工人把盛器放回地上 (見照片十一)。工人應把盛器帶走棄置。
7	12.5.2014 (訪查 -1) 14.5.2014 (訪查 -2) 26.5.2014 (訪查 -4) 3.6.2014 (訪查 -7) 30.6.2014 (訪查 -10)	承辦商及內部	被指把捕獲的鼠隻浸死	(h) 防治蟲鼠小隊不時 (以鼠籠) 捕獲活鼠。 工人在回應審計署的查詢時表示，很多同事沒有按照食環署的指引，以折斷鼠隻頸部的方法殺滅捕獲的鼠隻。反而，眾所周知的是， 為了方便， 他們把鼠隻浸死 (例如使用大塑膠容器)。 這是一種不獲食環署容許的不人道處理方法。

表十一 (續)

項目	審計署訪查日期	內部／承辦商人員	觀察所得的人員工作表現	詳情
8	11.6.2014 (獨立訪查) 4.8.2014 (獨立訪查)	承辦商	未有適當擺放捕鼠器	(i) 在訪查當天，審計署在防治蟲鼠小隊工人擺放捕鼠器 (鼠籠) 不久後，前往兩條後巷視察，發現： (i) 全部鼠籠均沒有依照食環署的指引擺放。指引規定，每個鼠籠應擺放在與後巷牆壁垂直面成直角的位置，籠口向牆壁垂直面。在這宗個案裏，鼠籠胡亂散布於後巷內；及 (ii) 根據負責的辦事處 (即分區辦事處 B) 的記錄，有三條後巷應擺放共 40 個 (分別 15、15 及 10 個) 鼠籠。但審計署發現，所擺放的鼠籠實際上只有 24 個 (分別 10、6 及 8 個)。

資料來源：審計署於二零一四年五月至八月期間進行的訪查

照片十一

沒有在現場移走
可積水而導致蚊子滋生的盛器
(二零一四年六月)

盛器
(紙杯)

資料來源：審計署於二零一四年六月二十三日進行的訪查

照片十二

殺鼠藥沒有防濕保護
亦沒有放置在家畜及兒童難以接觸的地方
(二零一四年五月)

殺鼠藥

資料來源：審計署於二零一四年五月三十日進行的訪查

3.31　審計署認為，上述須予改善的情況，一般是由於防治蟲鼠的工人表現欠佳，以及督導人員督導不力所致。就這方面而言，審計署留意到，在十次隨行訪查當中，有兩次 (20%) 發現督導人員對防治蟲鼠小隊沒有足夠督導。食環署有需要採取措施，加強督導防治蟲鼠工人。為提高防治蟲鼠小隊督導人員的問責性，實有需要規定他們把工作記錄在案，供管理人員檢討。

3.32　在這方面，審計署留意到，內部人員防治蟲鼠工作小隊督導人員同時負責其他職務 (例如行政工作、執法職務及投訴調查 — 見第 3.11(b) 段)。根據食環署指引，內部督導人員每日均須把工作記錄在公事記事簿內。分區辦事處 B 和分區辦事處 D 分別在二零一四年五月和七月回應審計署的查詢時表示，他們只會在公事記事簿內記錄有關執法的行動。

審計署的建議

3.33　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **檢討防治蟲鼠小隊的督導安排是否足夠，以期改善防治蟲鼠人員的工作表現，尤其是在若干範疇，包括清除可能滋生蚊蟲的地方、施用殺鼠劑，以及以妥善的方式處理捕獲的老鼠；**

(b) **因應上文 (a) 分段所述檢討的結果，採取有效措施，確保防治蟲鼠工人得到足夠的督導；及**

(c) **提醒內部人員防治蟲鼠工作小隊的督導人員，把工作妥為記錄在公事記事簿內，供管理人員檢討。**

當局的回應

3.34　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 已提醒分區辦事處加強督導內部人員防治蟲鼠工作小隊工人及合約人員防治蟲鼠工作小隊的工作表現；

(b) 會檢討外判防治蟲鼠服務的合約條款，並視乎情況，考慮對表現欠佳的承辦商加重處罰；及

(c) 亦已提醒分區辦事處內部人員防治蟲鼠工作小隊的督導人員，把工作妥為記錄，供管理人員檢討。

監察承辦商的表現

3.35 將防治蟲鼠服務外判予私人服務供應商，是食環署的一貫做法。截至二零一四年六月，在 2 419 名提供食環署防治蟲鼠服務的人員當中，有 1 644 名 (68%) 是承辦商的員工。防治蟲鼠服務以合約形式提供，共有 20 份，每份合約覆蓋一個指定的地區範圍 (例如葵青、大埔及荃灣)。該 20 份防治蟲鼠服務合約 (截至二零一四年六月仍然生效) 批予七個承辦商，總額約 5.3 億元 (註 30)。

3.36 食環署希望透過外判，改善現有的服務及提高成本效益。一如食環署《防治蟲鼠服務合約管理工作守則》所述，外判的主要目的包括：

(a) 改善現有服務，並應付服務需求的增長及新增服務的要求；

(b) 提高成本效益及效率；

(c) 更靈活地回應變化不定的需求；及

(d) 從市場引入新技術及科技。

3.37 根據防治蟲鼠服務合約，服務供應商的人員為食環署進行防治蟲鼠工作。截至二零一四年六月，有 1 644 名承辦商員工在全港參與日常防治蟲鼠的工作 (見第 3.35 段)。食環署透過分區辦事處，監察及評估承辦商的表現。

3.38 食環署訂立服務規定，予承辦商遵守，即以工作為本的規定 (例如員工數目、工時，以及需進行的工作) 及以成效為本的規定，舉例說：

註 30：*該 20 份防治蟲鼠服務合約以公開招標的方式批出。為方便招標，有關方面將該 20 份合約分成五組，每組四份 (例如油尖、深水埗、旺角及九龍城分為一組)。服務供應商可在一個或超過一個組別競投任何數目的合約。為免過於倚賴一個或多個主要承辦商，每名承辦商均不會在同一組別內獲批超過一份合約。*

(a) 完成撲滅蟲鼠的工作後，有關的地點不應有蟲鼠活動的迹象 (例如發現蟲卵及有活蟲鼠)；及

(b) 應以客觀的指標，例如鼠患參考指數、鼠蚤指數及誘蚊產卵器指數，以評估撲滅蟲鼠工作的成效 (見第 2.3 段)。

3.39 對於未能符合服務規定的承辦商，食環署會視乎事情的嚴重程度，採取各種行動，例如要求承辦商糾正情況，並就服務表現向他們發出失責通知書 (失責通知書 — 註 31)。若承辦商嚴重違反服務規定，政府可以終止有關的防治蟲鼠服務合約。

缺乏服務表現標準

3.40 鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數，是防治蟲鼠工作的重要成效指標。根據防治蟲鼠服務合約，其中一項服務規定，是以客觀的指標 (例如鼠蚤指數、誘蚊產卵器指數和有關蟲患鼠患的指數) 評估撲滅蚊子／老鼠／害蟲的工作成效，而食環署有酌情權決定這些防治蚊子／老鼠／害蟲的工作，是否達致有關成效。然而，食環署卻沒有指明承辦商在誘蚊產卵器指數及鼠患參考指數方面，須達致什麼水平標準。

3.41 食環署在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，使用誘蚊產卵器指數作為承辦商表現的指標，有時未必可行，原因如下：

(a) 承辦商負責為食環署轄下的公眾地方提供防治蚊子／老鼠及其他害蟲的服務；及

(b) 部分誘蚊產卵器或監測鼠餌的放置地點， 位於公眾地方以外 (註 32)。

註 31：*收到失責通知書的承辦商會遭削減按合約支付的款項。承辦商日後競投防治蟲鼠服務合約時，食環署亦會將此情況納入評估之列。*

註 32：*這些地點屬於其他方的管理範圍，例如政府其他部門 (見第 4.5 段) 或私人物業業主。*

3.42　在這方面，審計署留意到，食環署有意在管理防治蟲鼠服務合約方面以成效為本 (註 33)。審計署認為，表現標準必須清晰確立，以衡量防治蟲鼠服務合約的成效。

實地巡查以評估承辦商表現

3.43　分區辦事處的職員進行實地巡查，以評估承辦商員工的日常表現。食環署規定，有關巡查應隨機 (突擊) 進行。

3.44　審計署人員訪查四個分區辦事處期間 (見第 3.4 段)，審核了有關的巡查記錄 (註 34)，發現在上午九時三十分前及下午四時零五分後，分區辦事處通常不會進行實地巡查。一支合約人員小隊向審計署表示，他們熟悉分區辦事處每日進行實地巡查的模式。就此而言，審計署在二零一四年五月及六月實地巡查 (見第 3.30 至 3.32 段)，發現在若干個案中，承辦商員工可能並無遵守服務規定。

審計署的建議

3.45　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **檢討用以衡量承辦商防治蟲鼠服務表現的標準是否足夠；**

(b) **提供指引，以助分區辦事處釐定服務表現標準，用以衡量承辦商的防治蟲鼠工作成效，當中應考慮適用於承辦商工作的相關參數 (例如誘蚊產卵器指數及鼠患參考指數)；及**

(c) **提醒員工嚴格遵守食環署就進行實地巡查所作的規定，尤其應以隨機方式進行巡查，以確保承辦商在同一日不同時段所進行的防治蟲鼠工作，均有同等機會受到評估。**

註 33： *正如《防治蟲鼠服務合約管理工作守則》所述，食環署已採取"成效為本管理"的指導原則，管理防治蟲鼠服務合約。*

註 34： *審計署審查了六月第四個星期 (即二零一四年六月二十三日至二十八日) 進行巡查的最新記錄。*

當局的回應

3.46　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 會檢討用以衡量承辦商防治蟲鼠服務表現的標準，並視乎情況，就包括巡查結果在內的服務表現標準提供進一步指引，以協助分區辦事處評核承辦商的防治蟲鼠工作；及

(b) 已提醒分區辦事處嚴格遵守有關進行實地巡查的規定，並在整段工作時間內以隨機方式進行巡查，從而確保承辦商在同一日不同時段所進行的防治蟲鼠工作，均有同等機會受到評估。

第 4 部分：推廣防治蟲鼠及環境衞生

4.1　本部分探討食環署推廣防治蟲鼠及環境衞生的工作。

在防治蟲鼠方面的社區參與

4.2　要防治蟲鼠，預防勝於捕滅。根據世衞組織的建議，實施防治蟲鼠的環境管理措施時，必須要有社區的參與。食環署以綜合方式防治蟲鼠 (見第 1.7 段)，不但着重環境衞生的持續改善，亦重視其他防治蟲鼠的措施。

防治蟲鼠的宣傳及公眾教育

4.3　食環署透過多種途徑進行宣傳及公眾教育，以推廣防治蟲鼠及環境衞生。有關途徑包括食環署的網站、海報、單張及電視／電台宣傳短片和聲帶。食環署亦舉辦宣傳活動，例如屋邨商場巡迴展覽、健康講座及主題展覽。

推動場地經理及其他持份者參與防治蟲鼠

4.4　食環署只在沒有場地經理的公眾地方進行防治蟲鼠的工作 (例如清理路邊積水，以及毀滅山坡上的鼠洞)。其他持份者 (例如政府其他部門和私人物業的業主) 有責任保持其場地清潔衞生，預防蟲鼠為患。為促進場地經理參與防治蟲鼠，食環署向他們提供蟲鼠監察資料，以提升他們對蟲鼠作為病媒的意識 (見第 4.5 至 4.10 段)。為使持份者的防治蟲鼠工作持續下去，食環署定期舉辦防治蟲鼠運動。

向持份者提供蟲鼠監察資料

4.5　食環署會定期公布鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數，讓公眾週知。為了使政府各部門就轄下地方的蟲鼠為患情況，作出更好的回應，食環署會主動向政府 20 個決策局／部門 (用戶部門 — 註 35) 提供上述兩個指數 (即以地區劃

註 35：*此 20 個用戶部門是跨部門防治蟲鼠工作小組的成員，該小組屬諮詢組織，協助衞生署執行防治傳染病的職能。*

分的鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數) 的詳細資料。有關的用戶部門包括漁農自然護理署 (漁護署)、教育局、房屋署和康樂及文化事務署 (康文署)。

未能向用戶部門提供足夠的監察資料

4.6 正如第 2.7 至 2.11 段和第 2.29 至 2.32 段所述，鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數所覆蓋的地區範圍不足。詳情如下：

(a) ***鼠患參考指數*** 截至二零一四年六月，全港共有 2 240 個放置鼠餌的地點，以監察鼠患情況，當中 184 個 (8%) 屬於用戶部門轄下的場地。食環署在該等地點放置監測鼠餌，以監察老鼠出沒的情況，從而編製鼠患參考指數。但是在用戶部門轄下的場地當中，不少都沒有放置鼠餌，例如：

(i) ***漁護署及教育局*** 漁護署及教育局轄下的場地，均沒有放置鼠餌；及

(ii) ***康文署*** 康文署轄下場地只有 25 個放置鼠餌的地點，分布於該署 1 552 個公園及花園中的 11 個 (0.7%)；及

(b) ***誘蚊產卵器指數*** 截至二零一四年六月，全港共放置了 2 371 個誘蚊產卵器，當中 1 039 個 (44%) 設於用戶部門轄下的場地，以探測登革熱病媒幼蟲的滋生率，從而編製誘蚊產卵器指數。然而，用戶部門轄下的場地當中，不少都沒有放置誘蚊產卵器，例如：

(i) ***漁護署*** 漁護署轄下只有一個場地放置了誘蚊產卵器，即香港濕地公園。漁護署轄下 46 個郊野公園／特別地區的訪客設施 (例如露營地點及燒烤場)，均沒有放置誘蚊產卵器；

(ii) ***教育局*** 全港 1 083 間中小學當中 (註 36)，食環署只於 178 間 (16%) 放置誘蚊產卵器 (共 188 個)；及

(iii) ***康文署*** 康文署轄下 1 552 個公園及花園當中，食環署只於 163 個 (11%) 放置誘蚊產卵器 (共 223 個)。值得注意的是，維多利亞公園及香港公園等主要公園均沒有放置誘蚊產卵器。

註 36：*數字包括二零一三至一四學年的 569 間小學及 514 間中學 (包括國際學校)。*

4.7　審計署認為，就用戶部門場地的蟲鼠監察工作而言，鼠患參考指數及誘蚊產卵器指數只能提供有限的資料。

對快速通報系統興趣索然

4.8　在二零一一年，食環署引入誘蚊產卵器指數快速通報系統。在該系統下，一旦某監察地點的誘蚊產卵器指數達 20%，食環署便會立即通知參與系統的機構 (例如位於該監察地點內的住宅樓宇管理處 — 註 37)，特別提醒該等機構與其有關的誘蚊產卵器指數高企。此舉有助社區的持份者參與，適時採取防治蚊患措施。除提醒參與系統的機構 (通常為住宅樓宇管理處) 注意蚊患外，食環署亦會邀請這些機構在樓宇的公用地方張貼預先設計的警示通告。此舉旨在提醒市民留意，有需要迅速採取防治蚊患措施。參與系統的費用全免。

4.9　截至二零一四年六月，食環署已向誘蚊產卵器指數覆蓋的 44 個地點 (見第 2.29 段) 內的相關機構 (例如住宅樓宇管理處 — 見第 4.8 段)，發出 6 394 次有關參與快速通報系統的邀請。當中，只有 812 個 (13%) 機構參與系統，回應率不高。審計署留意到，有一個監察地點並無機構參與系統。

4.10　有關機構對快速通報系統的反應欠積極，情況有欠理想。審計署留意到，儘管若干監察地點的誘蚊產卵器指數高企，但參與系統的機構數目卻偏低。 舉例而言， 二零一三年五月， 西貢市的誘蚊產卵器指數曾錄得高達 32%(見附錄 E 第 26 項)，但只有四個機構參與系統。食環署有必要檢討快速通報系統的成效，亦須探討有否其他更有效的方法，以便適時提醒持份者 (例如透過社交媒體發布警示資料)。

審計署的建議

4.11　**審計署*建議* 食物環境衞生署署長應：**

(a) **與有關用戶部門商討，檢討現時提供予這些部門的蟲鼠監察資料是否足以評估其轄下場地的蟲鼠為患情況；**

註 37： *其他使用者包括學校和建築地盤的場地經理。*

(b) **採取措施，使提供予其他部門的防治蟲鼠監察資料有所改善；**

(c) **審慎檢討快速通報系統在促進持份者參與防治蟲鼠工作方面的成效；及**

(d) **探討更有效的方法 (例如透過社交媒體發布警示資料)，以適時提醒持份者和市民有需要加強防治蟲鼠工作 (例如蚊患嚴重時)。**

當局的回應

4.12 食物環境衞生署署長整體上同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 雖然並無接獲相關部門意見，指該署現時提供的蟲鼠為患資料不足，但食環署會徵詢持份者的意見，以期優化該等資料；及

(b) 會邀請參與快速通報系統的機構提出意見和建議，務求在顧及可用資源的情況下，提升系統的效能。該署亦會再次邀請所有目標機構，讓其加深了解系統提供的資料是何等重要及有用，以期增加參與系統的機構數目。

4.13 漁護署署長表示，漁護署樂意與食環署攜手合作，檢討現時提供予漁護署的蟲鼠監察資料是否足以評估該署轄下場地的蟲鼠為患情況。

4.14 康文署署長表示，康文署會繼續與食環署緊密合作，以加強該署所管理場地的防治蚊鼠措施。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討食環署提供防治蟲鼠服務的未來路向。

防治蟲鼠策略

5.2　食環署是政府的防治蟲鼠顧問。食物環境衞生署署長是控制蟲患、鼠患和蚊子滋生的指定當局。在執行職務時，食環署的防治蟲鼠服務一直集中處理會威脅人類健康的害蟲，特別是老鼠和蚊子這些主要病媒 (見第 1.2 至 1.4 段)。

影響人類健康的害蟲種類繁多

5.3　除了老鼠和蚊子外，很多其他害蟲亦會威脅人類健康。現據海外的經驗，舉例如下：

(a) ***蟑螂***　蟑螂可將身體表面的微生物傳給人類，且涉及不同細菌、寄生蟲和可感染人類病原體的傳播。蟑螂的糞便、唾液和身體某些部分所含的某些蛋白質，亦可引致過敏性反應或引起哮喘症狀，特別是對兒童而言；

(b) ***蒼蠅***　與蟑螂類似，蒼蠅已知帶有引致疾病的細菌，可能會對人類構成危險；

(c) ***螫刺類昆蟲***　黃蜂和胡蜂等昆蟲可能會螫刺人類，使人感到痛楚。有些螫刺類昆蟲更能作出連續螫刺，而其毒液可引致人類的過敏性反應；及

(d) ***蜱***　狗和老鼠身上可能有蜱寄生。蜱可以是斑疹熱病媒，主要透過螫咬傳播疾病。破損的皮膚或黏膜如沾染到受感染的蜱的組織碎屑或糞便，便有機會受到感染。

5.4　雖然上述害蟲可能會對人類健康構成重大危害，但食環署的例行巡查計劃一般不把蟑螂、蒼蠅、螫刺類昆蟲和蜱包括在內 (見第 3.22 段)。該等害蟲，一如其他許多滋擾性害蟲，主要是由食環署在處理相關投訴時處理。

媒傳疾病的模式不斷轉變

5.5　在 2013-14 年度，食環署防治蟲鼠服務的開支為 4.37 億元，當中 53% 用於治蚊工作、35% 用於治鼠工作，以及 12% 用於防治其他滋擾性害蟲 (見第 1.8 段圖一)。然而，鑑於多年來媒傳疾病的模式不斷轉變，這或許不再是最佳的資源分配模式。舉例來說，很多年前，鼠疫和瘧疾是威脅人類健康的主要媒傳疾病。時至今日，情況已不再如此。近年，公眾對登革熱和日本腦炎的爆發風險日益關注。

5.6　從第 1.13 段表二可見，近年並無出現鼠疫個案。至於瘧疾，全部均是由外地傳入的個案，而且數目在過去三年已不斷減少。另一方面，登革熱、日本腦炎、叢林斑疹傷寒和斑疹熱的呈報個案正顯著增加。由於媒傳疾病的模式不斷轉變，食環署有需要經常檢討其防治蟲鼠策略。就此方面，食環署須與衞生署緊密聯繫，緊貼本地與境外媒傳疾病的最新趨勢 (註 38)。

食環署提供防治蟲鼠服務所面對的挑戰

5.7　由於防治蟲鼠工作的可用資源有限，加上須予覆蓋的地區範圍廣大，而蟲鼠種類繁多，亦需要不同類型的監察及防治工作，因此就提供防治蟲鼠服務而言，食環署現正面對重大挑戰。因此繼續加強防治蟲鼠策略，對食環署極為重要。有關的策略應包括下列主要元素：

(a) ***蟲鼠監察計劃***　應制訂有效的蟲鼠監察計劃，盡可能覆蓋全港所有地點。這些計劃提供重要的監察資料，可讓食環署因應有限的資源釐定優次，有效地策劃防治蟲鼠工作；

(b) ***防治蟲鼠行動***　防治蟲鼠工作應根據有效的計劃進行，而有關的計劃須定期調整，以應對在監察過程中發現的蟲鼠為患風險；及

(c) ***推廣防治蟲鼠及環境衞生***　任何防治蟲鼠策略，若然沒有社區參與，便不能發揮成效。在防治蟲鼠方面，重要的是必須促進所有持份者和市民參與其中。

註 38：*密切注視境外媒傳疾病的發展，至為重要。例如，根據衞生署公布的資料，登革熱是多個香港人熱門旅遊地點的風土病，當中包括菲律賓、泰國、印度尼西亞、馬來西亞和新加坡。*

5.8 審計署認為，食環署有需要考慮本報告所載的意見和建議，及本地與境外媒傳疾病的最新趨勢，審慎檢討其防治蟲鼠策略。

審計署的建議

5.9 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **採納審計署在第 2 部分至第 4 部分提出的意見和建議，審慎檢討食環署的防治蟲鼠策略；及**

(b) **繼續與衞生署緊密聯繫，緊貼本地與境外媒傳疾病的最新趨勢。**

當局的回應

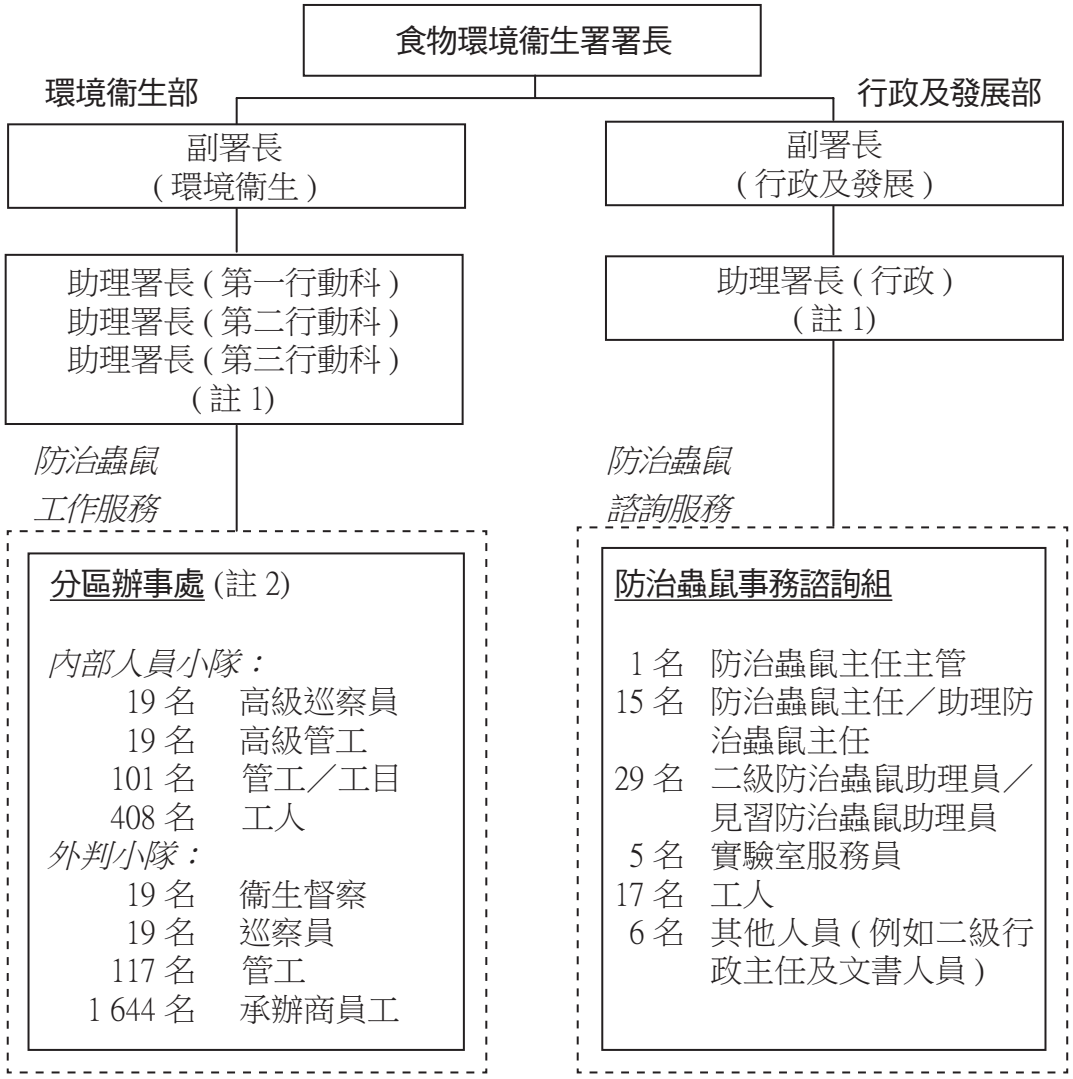
5.10 食物環境衞生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 食環署會繼續密切留意防治蟲鼠策略、蟲鼠監察計劃、防治蟲鼠行動和推廣防治蟲鼠及環境衞生工作的推行情況，並會因應世衞組織及衞生署的建議、監察結果、持份者的意見及可供使用的資源，作出更新，以預防媒傳疾病；

(b) 食環署會繼續以預防及控制鼠疫、登革熱和瘧疾等世衞組織列舉的媒傳疾病為首要工作。至於對公眾健康構成威脅的蟲鼠，即蚊子和老鼠，該署會繼續優先分配資源，以進行防治蟲鼠的工作；及

(c) 食環署會繼續與衞生署及其他相關部門緊密合作，以預防及控制媒傳疾病，並會參考世衞組織的建議進行有關工作。

食物環境衞生署防治蟲鼠服務
組織圖
(二零一四年六月三十日)



資料來源：食環署的記錄

註 1： 助理署長亦監督防治蟲鼠工作以外的其他食環署服務。

註 2： 環境衞生部的部分非首長級人員 (例如分區辦事處主管) 負責監督多項食環署服務，包括防治蟲鼠。這些人員並無在組織圖中顯示。

附錄 B
(參閱第 2.2 及 2.28 段)

食物環境衞生署蟲鼠監察計劃
(二零一四年六月)

項目	計劃 (監察的蟲鼠)	詳情	所得的監察資料
與老鼠有關			
1	鼠患監察計劃 (老鼠)	• 食環署在各區選定地點放置無毒鼠餌。 • 每個選定地點放置大約 55 個鼠餌。	• 用以編製各區的鼠患參考指數 (即區內鼠餌被老鼠咬嚙的百分比)。 • 鼠患參考指數反映區內的整體鼠患情況。
2	鼠蚤調查 (鼠蚤)	• 食環署在全港不同地點收集活鼠樣本。 • 從老鼠收集鼠蚤作分析之用。 • 食環署亦會解剖老鼠，確定有沒有鼠疫感染的迹象。	• 主要指數為鼠蚤指數， 即“收集的鼠蚤數目”除以“所檢驗的老鼠數目”。 • 倘若鼠蚤指數大於 1， 即表示鼠疫傳給人類的潛在風險有所增加。

附錄 B
(續)
(參閱第 2.2 及 2.28 段)

項目	計劃 (監察的蟲鼠)	詳情	所得的監察資料
與蚊子有關			
3	登革熱病媒監察計劃 (伊蚊)	• 食環署在選定地點擺放載有除氯水的細小塑膠容器，即誘蚊產卵器，以探測伊蚊幼蟲的滋生率。 • 每個選定地點均會擺放若干數目的誘蚊產卵器。	• 用以編製誘蚊產卵器指數（即有幼蟲滋生的誘蚊產卵器所佔的百分比)。 • 某個地點的誘蚊產卵器指數，顯示伊蚊在該地點分布的廣泛程度。
4	日本腦炎病媒監察計劃 (庫蚊)	• 食環署在選定地點設置捕蚊器，收集樣本，以監測有沒有庫蚊存在。 • 將所發現的庫蚊化驗，確定是否帶有日本腦炎病毒。	• 一旦發現蚊子樣本帶有日本腦炎病毒，食環署會向市民公布。
5	瘧疾病媒監察計劃 (按蚊)	• 食環署在全港溪澗進行調查，監察按蚊及其幼蟲。 • 以捕蚊器收集蚊子，幼蟲則以人手從溪水收集。	• 自二零零六以來，並無發現瘧疾病媒。 • 有關資料供內部參考。

資料來源：食環署的記錄

附錄 C
(參閱第 2.5 段)

鼠患參考指數
(二零一三年)

地區		鼠患參考指數
港島及離島		
1	中西區	3.6%
2	東區	5.9%
3	南區	1.1%
4	灣仔	2.7%
5	離島	0.5%
九龍		
6	九龍城	4.2%
7	觀塘	2.0%
8	旺角	2.1%
9	深水埗	6.6%
10	黃大仙	5.8%
11	油尖區	0.9%
新界 (東)		
12	北區	1.6%
13	西貢	0.0%
14	沙田	1.3%
15	大埔	2.7%
新界 (西)		
16	荃灣	4.6%
17	屯門	0.4%
18	元朗	8.3%
19	葵青	2.6%
	整體指數	3.1%

資料來源：食環署的記錄

附錄 D

(參閱第 2.6、2.7 及 2.9 段)

鼠患監察選定地點分析
(二零一四年六月)

地區	地點類別			地點總數
	住宅區 (數目)	工業區 (數目)	後巷 (數目)	
中西區			3	3
東區	1	1	1	3
南區	1	1		2
灣仔			1	1
離島	1		1	2
九龍城			2	2
觀塘		1	1	2
旺角			2	2
深水埗	1		2	3
黃大仙	1		1	2
油尖區			2	2
北區	1	1	1	3
西貢	1		1	2
沙田	2			2
大埔	1		1	2
荃灣			2	2
屯門	1	1		2
元朗	1		1	2
葵青	2			2
總計	14	5	22	41

資料來源：食環署的記錄

附錄 E

(參閱第 2.28 、2.29 及 4.10 段)

誘蚊產卵器指數
(二零一三年)

地點		錄得的最高誘蚊產卵器指數 (註 1)	錄得指數的月份
港島及離島			
1	柴灣西	10.7%	6 月
2	筲箕灣及西灣河	25.4%	6 月
3	北角	22.2%	6 月
4	灣仔北	14.0%	8 月
5	跑馬地	15.8%	6 月
6	中環、上環及西營盤	16.4%	5 月及 6 月
7	西環	20.8%	6 月
8	香港仔及鴨脷洲	18.2%	5 月
9	薄扶林	24.5%	6 月
10	深水灣及淺水灣	21.8%	6 月
11	長洲	5.7%	8 月
12	東涌	19.4%	5 月
九龍			
13	尖沙咀	14.0%	8 月
14	旺角	12.7%	8 月及 10 月
15	荔枝角	10.9%	6 月
16	深水埗東	16.7%	5 月
17	長沙灣	16.7%	6 月
18	九龍城北	16.4%	5 月
19	紅磡	7.4%	9 月
20	何文田	18.9%	7 月
21	黃大仙中	17.7%	6 月
22	鑽石山	9.1%	6 月
23	觀塘中	28.6%	6 月
24	藍田	23.6%	5 月
新界 (東)			
25	將軍澳	36.2%	5 月
26	西貢市	32.0%	5 月
27	馬鞍山	20.7%	6 月
28	圓洲角	14.3%	7 月
29	大圍	21.4%	6 月
30	大埔	16.4%	9 月
31	粉嶺	19.6%	9 月
32	上水	12.7%	9 月

地點		錄得的最高誘蚊產卵器指數 (註 1)	錄得指數的月份
新界 (西)			
33	天水圍	16.4%	6 月
34	元崗	21.7%	6 月
35	元朗市	5.7%	6 月
36	屯門南	15.1%	6 月
37	屯門北	25.4%	5 月
38	掃管笏	23.6%	5 月
39	荃灣市	8.3%	6 月
40	馬灣	4.0%	4 月、7 月及 8 月
41	上葵涌	20.4%	5 月
42	葵涌	18.9%	6 月
43	荔景	23.6%	6 月
44	青衣	9.1%	9 月
港口地區			
45	香港國際機場 (1 個地點)	0.7%	6 月
46 至 52	陸路邊境口岸 (7 個地點)	11.8%	6 月
53 至 56	私人貨物裝卸區 (4 個地點)	8.9%	6 月
57 至 59	出入境碼頭 (3 個地點)	15.8%	9 月
60 至 68	貨櫃碼頭 (9 個地點)	0.0%	(註 2)
69 至 74	公共貨物裝卸區 (6 個地點)	11.2%	6 月

資料來源：食環署的記錄

註 1： 二零一三年，全部 74 個地點錄得的最低誘蚊產卵器指數為 0%。

註 2： 二零一三年全年均錄得誘蚊產卵器指數 0%。

附錄 F

(參閱第 2.39 及 2.41 段)

個案一

處理在大埔監察範圍內有問題的誘蚊產卵器

1. 二零一四年五月十六日，審計署進行實地視察，觀察食環署人員如何處理在大埔監察範圍內的誘蚊產卵器。該範圍內擺放了 55 個誘蚊產卵器。審計署留意到，在 55 個誘蚊產卵器之中，五個有問題，詳情如下：

(a) 有四個誘蚊產卵器曾經移位 (例子見照片八和照片九)；及

(b) 有一個誘蚊產卵器的封條脫落，不知所終。

2. 前線人員收集 55 個誘蚊產卵器後帶回辦公室，以檢驗有沒有幼蟲滋生。他們沒有向督導人員報告，有五個誘蚊產卵器出現問題。

3. 該五個有問題的誘蚊產卵器並沒有幼蟲滋生。至於其他沒有問題的 50 個誘蚊產卵器，其中兩個有幼蟲滋生。

4. 二零一四年六月二十三日，食環署公布二零一四年五月的誘蚊產卵器指數，而大埔的指數是 3.6%(註 1)。當局計算誘蚊產卵器指數時，並無摒除該五個有問題誘蚊產卵器的檢驗結果。

審計署的意見

5. 該等有問題的誘蚊產卵器可能沒有正常運作，亦可能曾受到干擾。有關人員沒有就這些有問題的誘蚊產卵器向督導人員報告，以供督導人員作進一步決定，處事手法未如理想。倘若督導人員決定在計算誘蚊產卵器指數時，摒除該五個有問題誘蚊產卵器，大埔的指數便會是 4%，而不是 3.6%(註 2)。

資料來源：二零一四年五月十六日的實地視察

註 1： 3.6%=(2 個有幼蟲滋生的誘蚊產卵器 ÷ 55 個誘蚊產卵器)×100%

註 2： 4%=(2 個有幼蟲滋生的誘蚊產卵器 ÷ 50 個誘蚊產卵器)×100%

附錄 G
(參閱第 2.64 段)

就鼠患和蚊患採取的行動

指數	蟲鼠侵擾		行動
	級別	監察地點的指數範圍	
鼠患參考指數	1	10% 以下	進行例行滅鼠計劃，防止鼠患惡化。
	2	10% 至 20% 以下	採取幢滅法 (註)。
	3	20% 或以上	在監察地點進行全面的滅鼠行動。為加強行動的成效，食環署的潔淨服務單位會清除鼠隻的食物來源及匿藏地，藉此配合以毒藥滅鼠的方法。專責小組將會召開會議，協調政府各有關部門的滅鼠工作， 以全面加強滅鼠、環境改善及潔淨服務，以及在社區推廣治鼠信息。
誘蚊產卵器指數	1	5% 以下	在有病媒滋生的誘蚊產卵器的 100 米半徑範圍內，採取一次過滅蚊行動。
	2	5% 至 20% 以下	每周巡查有病媒滋生的誘蚊產卵器附近地方，以找出蚊蟲滋生地／潛在的蚊蟲滋生地，盡可能將之清除。
	3	20% 至 40% 以下	採取行動啓動跨部門專責小組，重行調配資源及動員區內人員，以清除蚊蟲滋生地／潛在的蚊蟲滋生地。
	4	40% 或以上	除了第 3 級的行動外，在有需要時，不僅防治幼蟲，同時亦使用噴霧殺滅成蚊。

資料來源：食環署的記錄

註：幢滅法是指在行動中根據有鼠隻活動的實際屏障範圍，處理屏障範圍內的所有鼠隻。

第 6 章

發展局
康樂及文化事務署
地政總署
環境保護署

政府加強樹木安全的工作

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

政府加強樹木安全的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.4

公眾對樹木安全的關注　1.5 – 1.6
二零零九年樹木管理專責小組檢討　1.7
成立樹木管理辦事處　1.8 – 1.9
近年發生的塌樹個案　1.10
審查工作　1.11
最新發展　1.12
鳴謝　1.13

第 2 部分：統籌各樹木管理部門的工作　2.1

統籌非核心部門的樹木管理工作　2.2 – 2.10
　審計署的建議　2.11 – 2.12
　當局的回應　2.13 – 2.14
路旁樹木管理責任的劃分　2.15 – 2.32
　審計署的建議　2.33
　當局的回應　2.34
護養未撥用政府土地上的路旁樹木　2.35 – 2.45
　審計署的建議　2.46 – 2.47
　當局的回應　2.48

段數

第 3 部分：樹木風險評估 3.1

樹木風險評估的實施情況 3.2 – 3.38
審計署的建議 3.39 – 3.40
當局的回應 3.41 – 3.42
古樹名木的護養工作 3.43 – 3.49
審計署的建議 3.50
當局的回應 3.51
褐根病的處理工作 3.52 – 3.59
審計署的建議 3.60
當局的回應 3.61

第 4 部分：管理資訊系統和資料庫 4.1

樹木管理資訊系統 4.2 – 4.11
審計署的建議 4.12
當局的回應 4.13
《樹木登記冊》 4.14 – 4.25
審計署的建議 4.26
當局的回應 4.27
樹木倒塌資料庫 4.28 – 4.32
審計署的建議 4.33
當局的回應 4.34

第 5 部分：培訓和社區參與 5.1

樹木管理培訓 5.2 – 5.12
審計署的建議 5.13
當局的回應 5.14
社區參與綠化和樹木保育工作 5.15 – 5.23
審計署的建議 5.24 – 5.25
當局的回應 5.26 – 5.27

段數

第 6 部分：未來路向 6.1

自二零零八年以來改善樹木管理的工作進展 6.2 – 6.3
可予改善之處 6.4 – 6.5
處理私人土地上的樹木安全風險 6.6 – 6.10
審計署的建議 6.11
當局的回應 6.12

附錄 頁數

A ： 由主要樹木管理部門護養的樹木 (二零一三年十二月) 66

B ： 綠化、園境及樹木管理組組織圖 (摘要) (二零一四年八月) 67

C ： 由非核心部門護養的樹木數目 (二零一二年至二零一四年) 68

D ： 樹木管理資訊系統的樹木記錄 (二零一四年五月) 69

政府加強樹木安全的工作

摘要

1. ***背景*** 香港的樹木數以千萬計。為改善城市的生活環境，政府的政策是積極推動綠化。政府一直採用“綜合管理方式”，將護養政府土地上的植物(包括樹木) 的責任，分配予相關部門。在這種方式下，樹木護養構成使用及管理某幅土地或某項設施的部門職責的一部分。現時，主要的樹木管理部門有多個，包括路政署和康樂及文化事務署 (康文署) 等。路政署負責管理路旁人造斜坡／擋土牆及快速公路的樹木，而康文署則負責管理康文署場地及公用道路(快速公路除外) 旁邊園境地點的樹木。當局估計，截至二零一三年十二月，主要的樹木管理部門所護養的樹木約有 160 萬棵，每年的合約開支為 4.73 億元，涉及日常樹木管理工作的全職或兼職人員共 470 名。

2. ***公眾對樹木安全的關注*** 過去幾年，本港曾發生多宗塌樹個案，造成市民的人命傷亡。二零零九年三月，政務司司長率領一個跨部門的專責小組，檢討樹木管理問題，尤其是跟進公眾安全的事宜。同年六月，專責小組發表了一份報告書。發展局根據專責小組報告的建議，在二零一零年三月成立樹木管理辦事處 (樹木辦)。為確保各部門可更有效地以綜合方式管理樹木，樹木辦擔當中央權威機構暨統籌中心的角色，負責督導政策及統籌各部門的樹木管理工作，以及提供樹藝方面的專業知識。二零一四年五月，審計署就政府加強樹木安全的工作展開審查。

統籌各樹木管理部門的工作

3. ***路旁樹木管理責任的劃分*** 路旁樹木對行人和道路使用者的安全構成特定風險。大體而言，除快速公路 (由路政署管轄) 和郊野公園 (由漁農自然護理署管轄) 外，康文署負責路旁園境地點內的樹木，而地政總署則負責未撥用政府土地上沒有其他部門護養的路旁樹木。根據發展局在二零零四年三月發出的技術通告，地政總署負責以非經常性方式護養路旁樹木，即主要是在確定有需要或接到投訴／轉介個案後才進行護養 (第 2.4 、2.15 、2.17 及 2.22 段)。

4. ***對護養責任有所爭議*** 各部門對路旁樹木的護養責任誰屬，尤其是某棵樹木是否位於“園境地點”，一直有所爭議。康文署認為，園境地點是設有路

旁花槽或樹槽等園境設計元素的地方。樹木辦則認為，園境地點是指刻意栽有花木的地方，而不論有關花木是否栽種在花槽或樹槽內。部門之間出現爭議，延遲了處理樹木投訴及其他樹木管理的工作。二零一三年，有關部門經商議後同意，若部門之間無法達成協議，樹木辦會檢視有關情況，並裁定由哪個部門負責管理樹木 (第 2.18 至 2.21 段)。

5. ***路旁樹木普查*** 二零一一年，發展局認為有需要就地政總署以非經常性方式護養的路旁樹木加強樹木風險管理，以及對該等樹木的數量和質素有概括的了解，以便就路旁樹木的護養方式作出政策考慮。二零一二年七月，樹木辦展開全港路旁樹木普查，範圍涵蓋公用道路／行車道。截至二零一四年六月，樹木辦已大致完成普查的實地工作，共發現大約 70 000 棵路旁樹木未有納入任何樹木管理部門記錄庫內，以作定期護養。截至二零一四年九月，樹木辦仍在劃分經普查發現的樹木的護養責任，而對路旁樹木護養方式的政策考慮所進行的檢討，亦尚未完成 (第 2.23 至 2.27 段)。

6. ***特別樹木檢查工作*** 樹木辦的路旁樹木普查 (見上文第 5 段) 沒有涵蓋鄉郊地區的鄉村通路／行人徑。二零一二年十月，大埔一條鄉村通路發生了一宗致命的塌樹個案。事後，地政總署計劃進行一項特別樹木檢查，在未撥用政府土地上行人及／或車輛流量較高的鄉村通路及行人徑一帶，找出有潛在危險的樹木，以及採取適當的樹木風險緩減措施，保障公眾安全。二零一三年十二月，地政總署展開該項檢查，並預期在六年內完成 (第 2.27、2.38 至 2.40 段)。

7. ***有需要檢討非經常性護養方式*** 據地政總署表示，該署最初於二零零二年五月參與樹木護養工作，負責未撥用政府土地上而沒有其他部門認管的樹木。據當時的了解，這類樹木大抵並不位於路旁地方。政府內部自此接納，凡屬地政總署轄下的樹木，只須作非經常性方式護養，而無須定期護養。有關的技術通告於二零零四年三月發出後 (見上文第 3 段)，非快速公路道路旁邊園境地點以外的樹木，撥歸地政總署管理。二零一二年在大埔發生的塌樹個案 (見上文第 6 段)，雖屬個別事件，但仍顯示了以非經常性方式護養路旁樹木，不足以保障公眾安全。地政總署以非經常性方式護養樹木的做法，須作審慎檢討 (第 2.43 及 2.44 段)。

摘要

樹木風險評估

8. ***樹木風險評估的實施情況*** 專責小組在參考過國際間良好作業方式後，建議以兩階段的評估方法 (即以地點為本的評估和以樹木為本的評估)，訂立樹木風險評估的新安排。在進行以地點為本的評估時，樹木管理部門應將轄下場地分為三個樹木風險管理地點類別 (即第 I 類、第 II 類及第 III 類地點)。此舉目的是使有關部門集中處理高風險地點 (即第 I 類地點)。在進行以樹木為本的評估時，有關部門須就該地點的所有樹木進行樹群檢查 (稱為表格 1 檢查)，以找出有問題樹木。對於找出的有問題樹木，倘若即場進行的風險緩減措施未能消除風險，便須進行詳細檢查 (稱為表格 2 檢查)，以仔細找出箇中風險和合適的風險緩減措施 (第 3.2 至 3.8 段)。

9. ***進行表格 1 檢查的情況*** 根據樹木辦發出以兩階段評估方法作樹木風險評估的指引，為確保表格 1 檢查的質素，每次檢查所涵蓋的樹木數目不應過多。審計署審查了路政署及康文署於二零一四年樹木風險評估中所進行的表格 1 檢查，並留意到當中為數不少的表格 1 檢查涵蓋大量 (例如超過 100 棵) 樹木。審計署亦留意到，在若干個案中，有問題樹木並未能在表格 1 檢查中找出，但有關樹木其後被投訴及證實為有危險 (第 3.18 至 3.20 段)。

10. ***進行表格 2 檢查的情況*** 樹木管理部門進行表格 2 檢查，可確定樹木的詳細狀況，並更有效地找出適當的風險緩減措施，包括長期措施 (例如防治蟲害及改善生長環境)。審計署留意到，在二零一四年樹木風險評估中，各主要樹木管理部門進行表格 2 檢查的次數有很大的差別。特別是康文署，在二零一四年樹木風險評估中，並沒有對任何樹木 (古樹名木和石牆樹除外) 進行表格 2 檢查 (第 3.25 及 3.28 段)。

11. ***褐根病的處理工作*** 褐根病是由一種感染性強的病原菌引致。感染褐根病的樹木，其健康及結構狀況或會急劇惡化。現時，這種疾病並無有效的治療方法。樹木辦採取了雙管齊下的管理策略以防止褐根病蔓延，包括預防措施及控制蔓延的措施。受感染的樹木如非古樹名木，則徹底移除。若為古樹名木，而結構穩固且屬早期染病，則必須予以隔離。審計署留意到，截至二零一四年八月，受感染的非古樹名木仍有 16 棵尚待移除，當中有些樹木經過一段頗長時間仍未予以移除 (第 3.52 、3.55 及 3.57 段)。

管理資訊系統和資料庫

12. ***樹木管理資訊系統*** 樹木辦委聘承辦商建立樹木管理資訊系統。該系統於二零一二年十二月開始運作後，樹木辦遇到一些系統開發問題。系統的預期功能與實際提供的功能存有差距，並出現系統錯誤和不穩定等問題。尤其是，大部分樹木管理部門尚未將現有的樹木資料全部轉移至該系統。該系統與某些部門的內部系統之間亦出現資料不符。樹木辦正計劃改善該系統 (第 4.2 、4.3 、4.7 及 4.9 段)。

13. ***《樹木登記冊》*** 樹木辦在二零一零年七月設立《樹木登記冊》，並在其網站公布。《樹木登記冊》列載有問題而有待完成緩解措施的樹木及重要的樹木 (即古樹名木和石牆樹)。《樹木登記冊》的目的在於促進市民監察，以及提高政府樹木風險管理工作的透明度。審計署留意到，樹木管理部門往往避免新增有問題的樹木至《樹木登記冊》內。亦有一些樹木在完成緩解措施已過了一段時間 (三至八個月) 後，仍未從《樹木登記冊》上刪除 (第 4.14 、4.15 、4.17 及 4.22 段)。

培訓和社區參與

14. ***樹木管理培訓*** 樹木辦在開設樹木管理培訓課程時，動用頗多人力資源 (包括專業及行政人員)。二零一三年，樹木辦開設的 21 項培訓課程，時間上為 35 個工作日，佔該年工作日的 14%。由樹木辦開設培訓，須運用其稀少的人力資源，此舉會減少其他重要職務可運用的資源。樹木辦有需要檢討提供樹木管理培訓的長遠安排 (第 5.9 、5.10 及 5.12 段)。

15. ***社區參與綠化工作*** 發展局負責監督社區參與綠化活動。鑑於公眾對樹木安全日益關注，發展局有需要從推廣樹木安全着眼，尤其是在路旁樹木方面，進一步推動市民監察樹木 (第 5.18 及 5.23 段)。

未來路向

16. ***自二零零八年以來改善樹木管理工作的進展*** 樹木辦於二零一零年三月成立，主要職責是盡量減少有問題樹木對公眾安全的威脅。不過，自樹木辦成立以來，儘管政府付出不少努力，但塌樹事件依然不時發生，包括若干致命個案。在進一步加強樹木安全方面，政府看來還要努力 (第 6.2 及 6.3 段)。

17. ***處理私人土地上的樹木安全風險*** 樹木辦的工作，重點是處理政府部門護養的樹木。至於私人土地上的樹木，護養責任在於有關的私人土地擁有人。二零一四年八月，在半山區發生的一宗塌樹慘劇，涉及私人土地上的一棵樹木。這宗事件引起公眾關注到私人土地上的樹木對安全構成的風險。審計署認為發展局須審慎檢討是否需要訂立樹木法例，以規管私人土地樹木的妥善護養及其他事宜。在此期間，當局需要制訂可較快作出改善的有效措施 (第 6.6 及 6.10 段)。

審計署的建議

18. 審計署的各項建議載於本審計報告書各部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 發展局局長應：

統籌各樹木管理部門的工作

(a) 加快檢討關乎路旁樹木護養方式的政策考慮，以及劃分經普查發現的樹木的護養責任 (第 2.33(a) 段)；

(b) 聯同地政總署署長考慮對現時在未撥用政府土地上以非經常性方式護養的樹木，特別是路旁樹木，進行定期護養 (第 2.46 段)；

樹木風險評估

(c) 提供更多指引，說明每次表格 1 檢查所涵蓋的樹木以多少為宜 (第 3.39(b) 段)；

(d) 提供更多指引，協助樹木管理部門決定是否及何時須進行表格 2 檢查 (第 3.39(d) 段)；

(e) 促請負責部門及時移除受褐根病感染的非古樹名木 (第 3.60(a) 段)；

管理資訊系統和資料庫

(f) 採取措施從速完成樹木管理資訊系統的改善計劃 (第 4.12(a) 段)；

(g) 確保各樹木管理部門致力使用樹木管理資訊系統，以及避免該資訊系統與部門系統之間出現資料不符的情況 (第 4.12(c) 段)；

(h) 採取措施，確保《樹木登記冊》就有問題而有待完成緩解措施的樹木，備存資料完整兼最新的清單 (第 4.26(a) 段)；

培訓和社區參與

(i) 檢討長遠安排，使樹木辦能以較可持續的方式來提供樹木管理培訓 (第 5.13 段)；

(j) 從樹木安全着眼，尤其是在路旁樹木方面，加緊推動市民監察樹木 (第 5.24 段)；

未來路向

(k) 審慎檢討是否需要立例，強制私人土地擁有人檢查及護養在其土地上的樹木 (第 6.11(c) 段)；及

(l) 在訂立新法例之前，先行採取可較快改善私人土地樹木安全的有效措施 (第 6.11(d) 段)。

19. 審計署亦*建議* 地政總署署長，應加快完成對鄉郊地區鄉村通路及行人徑的路旁樹木進行的特別樹木檢查 (第 2.47 段)。

當局的回應

20. 當局同意審計署的建議。

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　***政府的綠化政策***　市民非常珍惜香港的綠化環境。全港土地總面積中，約有 67% 是林地、灌木林及草地。翠綠的景致可從多方面提升生活環境的質素，包括改善空氣質素、降低溫度、美化景觀等。為改善城市的生活環境，政府一貫的政策是積極推動綠化，以及致力種植樹木及其他植物 (註 1)，並予以妥善護養和保育，藉以提高居住環境的質素。

1.3　據政府估計，香港的樹木數以千萬計。雖然大多數的樹木位處郊區，但在全港各區樓宇密集之地，亦見有數十萬棵樹木。政府多年來審慎規劃空間，積極進行綠化，方能達致目前的綠化比率。政府每年平均用於綠化工程的開支約二億元，而且每年新種植的樹木、灌木及時花，約有 1 000 萬棵。

1.4　***以綜合方式管理樹木***　鑑於全港各區的樹木繁多，政府一直採用“綜合管理方式”，將保育和護養政府土地上所有植物的責任，分配予相關部門。在這種方式下，樹木護養構成使用及管理某幅土地或某項設施的部門職責的一部分。現時，主要的樹木管理部門有九個，分別是：

(a)　路政署，負責管理路旁人造斜坡／擋土牆及快速公路的樹木 (見照片一)；

(b)　康樂及文化事務署 (康文署)，負責管理康文署場地及公用道路 (快速公路除外) 旁邊園境地點的樹木 (見照片二)；

(c)　建築署，負責管理由該部門維修的人造斜坡上的樹木；

(d)　房屋署，負責管理公共屋邨的樹木；

(e)　水務署，負責管理水務設施範圍內的樹木；

(f)　漁農自然護理署 (漁護署)，負責管理郊野公園的樹木；

註 1： *根據政府的指引，但凡一棵植物在離地面 1.3 米的高度錄得主幹直徑為 95 毫米或以上，即屬樹木。*

(g) 土木工程拓展署，負責管理施工期間工地上的樹木；

(h) 渠務署，負責管理渠務設施範圍內的樹木；及

(i) 地政總署，負責管理未撥用政府土地上的樹木，而該等樹木沒有其他部門管理。根據現行指引，地政總署以非經常性方式護養該等樹木 (另見第 2.36 段)。

對於立法會在審核 2014–15 年度開支預算時的提問，當局在回應時告知立法會相關資料，當中表示截至二零一三年十二月，八個主要的樹木管理部門 (地政總署除外) 所護養的樹木約有 160 萬棵 (見附錄 A)。

照片一

由路政署管理的快速公路旁的樹木

資料來源：路政署的記錄

照片二

由康文署管理的公園樹木

資料來源：康文署的記錄

公眾對樹木安全的關注

1.5　樹木猶如其他生物，都有自然的生命周期，同樣會經歷生、老、病、死。樹木的生長，既受制於內在因素，也受外在或環境因素影響。一般而言，樹齡愈高和體積愈大，樹木生長速度和復元能力也隨之而逐漸下降，直至某天因內在因素 (例如生病) 或外在因素 (例如颱風、雷暴及大雨) 而死亡以至有倒塌之虞，並對公眾安全構成威脅。

1.6　過去幾年，本港曾發生多宗塌樹個案，造成市民的人命傷亡。二零零八年八月，赤柱發生一宗致命塌樹個案，一棵由康文署負責管理的高大古樹塌下，擊中一名少女，令人關注到樹木管理的公眾安全問題。死因裁判法庭的研訊結果指出，康文署的樹木檢查制度存有漏洞，包括由管理層以至前線人員都缺乏專業知識。較近年的塌樹個案詳情見第 1.10 段。

二零零九年樹木管理專責小組檢討

1.7　二零零九年三月，政務司司長率領一個跨部門的專責小組，檢討樹木管理問題，尤其是跟進死因裁判法庭就赤柱塌樹個案而對公眾安全所表示的關注。同年六月，專責小組發表了一份題為《人樹共融　樂滿家園》的報告書。該報告書的主要結果和建議如下：

(a) ***全方位的樹木管理方式***　雖然檢討源於公眾對樹木安全的關注，但專責小組明白到，在沒有綠化和園境政策整體配合的情況下，單靠樹木管理和護養，無法解決樹木安全問題。因此，專責小組建議政府應採用更全面而且可持續的方式，處理樹木管理事宜，例如恰當的規劃、妥善物色種植地點、合適的設計和小心選擇品種；

(b) ***制度架構***　專責小組檢討了樹木的綜合管理方式 (見第 1.4 段)，並認為這個方式大體上行之有效，而且符合成本效益，但有可予改善之處。為了更有效地統籌不同部門的工作，發展局應肩負有關綠化、園境和樹木管理的整體政策責任 (另見第 1.8 及 1.9 段)；

(c) ***樹木風險評估***　為了更有效地保障公眾安全，樹木風險評估安排需予以加強。政府應採用以兩階段的方式進行樹木風險評估的新安排 (包括“以地點為本”的評估及“以樹木為本”的評估——詳情另見第 3.2 至 3.8 段)；

(d) ***專業知識及培訓***　樹木管理 (尤其是樹木風險評估) 屬專業工作，政府應加強培訓以確保在不同階層都擁有足夠的人才；

(e) ***社區參與及公眾教育***　除了政府外，社區在協助保育本港的樹木方面，也肩負重任。政府應加強社區參與和公眾教育工作；及

(f) ***樹木法例***　專責小組檢討了是否需要制訂新的樹木法例，但認為當時無須修改法例，反而應着力落實各項建議的行政措施，改善各方面之間的協調、加強樹木風險評估、提升專業知識水平，以及鼓勵公眾參與 (另見第 6.7 及 6.8 段)。

成立樹木管理辦事處

1.8　發展局根據樹木管理專責小組報告的建議，肩負起綠化、園境和樹木管理的整體政策責任。二零一零年三月，該局成立綠化、園境及樹木管理組，由一名首席助理秘書長統領，轄下設有綠化及園境辦事處和樹木管理辦事處 (樹

木辦)，兩所辦事處緊密合作，以全方位的方式推動綠化工作。該管理組於2014–15年度的預算開支為4,620萬元，其組織圖載於附錄B。

1.9　為確保各部門可更有效地以綜合方式管理樹木，樹木辦擔當中央權威機構暨統籌中心的角色，負責督導政策及統籌各部門的樹木管理工作，以及提供樹藝方面的專業知識。樹木辦的工作重點包括：

(a) 加強樹木風險管理；

(b) 提升樹木管理的專業水平，例如加強樹木管理部門人員的培訓、制訂作業指引、進行研究，以及建立樹木資料庫；

(c) 加強社區參與和公眾教育；及

(d) 優化投訴處理和緊急應變安排。

樹木辦有15名專業人員和2名技術人員，並有5名由樹木辦和綠化及園境辦事處共同使用的行政人員。

近年發生的塌樹個案

1.10　自二零零八年赤柱事件(見第1.6段)及樹木辦於二零一零年三月成立(見第1.8段)以來，本港發生了下列多宗嚴重的塌樹個案：

(a) 二零一零年六月，沙田單車徑旁一棵樹木倒塌，導致一名騎單車的人士死亡；

(b) 二零一二年七月，尖沙咀栢麗購物大道一棵高大的古樹倒塌，導致五人受傷；

(c) 二零一二年十月，大埔鄉郊通路旁一棵樹木倒塌，導致貨車上一名乘客死亡；及

(d) 二零一四年八月，半山區私人斜坡一棵樹木倒塌，導致一名女途人死亡(另見第6.6至6.10段)。

審查工作

1.11　二零一四年五月，審計署就政府加強樹木安全的工作展開審查。實地審查工作於二零一四年八月完成。審查工作集中於樹木辦成立以後所採取的各項改善措施，包括下列各方面：

(a)　統籌各樹木管理部門的工作 (第 2 部分)；

(b)　樹木風險評估 (第 3 部分)；

(c)　管理資訊系統和資料庫 (第 4 部分)；

(d)　培訓和社區參與 (第 5 部分)；及

(e)　未來路向 (第 6 部分)。

審計署發現上述各方面均有可予改善之處，並提出建議，以處理有關問題。

最新發展

1.12　申訴專員於二零一四年九月二十三日公布，申訴專員公署將會展開主動調查，審視樹木辦和其他相關部門的樹木管理制度及工作。申訴專員的調查會集中研究政府的樹木管理制度和相關法例，以及樹木辦督導及統籌各部門的樹木管理工作的情況。

鳴謝

1.13　在審查工作期間，發展局、康文署、路政署及地政總署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：統籌各樹木管理部門的工作

2.1　本部分探討樹木辦統籌各樹木管理部門工作的情況。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a)　統籌非核心部門的樹木管理工作 (第 2.2 至 2.14 段)；

(b)　路旁樹木管理責任的劃分 (第 2.15 至 2.34 段)；及

(c)　護養未撥用政府土地上的路旁樹木 (第 2.35 至 2.48 段)。

統籌非核心部門的樹木管理工作

以綜合方式管理樹木

2.2　過去多年，政府一直採取“綜合管理方式”，把保育和護養政府土地上所有植物 (包括樹木及其他植物) 的責任，分配予相關部門。有關安排載列於發展局及其前身 (即前環境運輸及工務局) 轄下工務科所發出的多份技術通告內。在此方式下，作為一般指引，護養責任的劃分取決於樹木所在的地點，以及由哪些部門負責保養位於該地點的設施 (例如郊野公園、休憩公園、快速公路及公共屋邨)。樹木護養遂構成有關設施日常管理職務的一部分。

2.3　專責小組雖認為現行以綜合方式管理樹木，大體上行之有效，而且符合成本效益，　但發現多項不足之處，　因而建議成立一個新的樹木辦事處 (即樹木辦)，作為中央權威機構暨統籌中心，確保更有效地落實綜合管理方式 (見第 1.7(b) 段)。

2.4　環境運輸及工務局在二零零四年三月發出技術通告 (工務) 第 2/2004 號“植物及園境建築的保養”(技術通告)，列明各政府部門在護養政府土地植物方面的責任劃分。這份通告為採用綜合方式管理樹木提供基礎。

2.5　樹木辦是落實綜合管理方式的中央統籌機構。樹木辦在二零一零年三月成立時，其工作重點是護養大量樹木的九個主要樹木管理部門 (即核心部門——見附錄 A)。除核心部門外，還有其他樹木管理部門 (即非核心部門) 負責護養其獲撥用土地上的樹木。樹木辦在成立初期與核心部門保持緊密聯繫，並向該

等部門收集其所護養樹木的資料。然而，從非核心部門所收集的資料甚少，例如護養樹木的數目及樹木護養的安排。

非核心部門護養的樹木普查

2.6　二零一二年七月，樹木辦決定進行普查，向政府所有部門收集有關樹木的統計數字。根據部門的回應，發現非核心部門共有 20 個，錄得的樹木約 180 000 棵。樹木辦在二零一三年及二零一四年再度進行普查，非核心部門的數目有所增加。附錄 C 顯示二零一二年、二零一三年及二零一四年樹木辦的普查結果。

2.7　附錄 C 顯示，截至二零一四年三月三十一日，非核心部門共有 27 個，護養樹木約 182 000 棵，當中環境保護署 (環保署) 護養的樹木最多，約有 160 000 棵，較許多核心部門還要多。環保署的樹木幾乎全部 (158 000 棵或 99%) 位於公眾無法進入的已修復堆填區，其中一些已修復堆填區位於市區，與道路和行人路接壤。這些已修復堆填區邊緣的樹木一旦倒塌，或會對公眾安全構成風險。事實上，葵涌一個已修復堆填區便於二零一三年發生了一宗塌樹個案 (見個案一)。

個案一

環保署轄下一個已修復堆填區發生的塌樹事件
(二零一三年六月十五日)

1. 葵涌醉酒灣堆填區於一九七九年關閉。康文署有意將該處發展成為一個公園 (葵涌公園)，供公眾使用。由於在發展方面遇到一些問題，該公園從未開放 (註)，並繼續由環保署管理。該公園位於一個小丘上 (面積約 29 公頃)，四周為道路及行人路環繞，並設有巴士站。公園內約有 39 000 棵樹木，當中不少是位於公園邊緣的路旁斜坡上 (見圖一)。

圖一

葵涌公園發生塌樹事件的地點

2. 在二零一三年六月十五日的大雨期間，該公園的斜坡上三棵靠近生長的高大樹木倒塌在毗鄰的葵喜街上，並擊中一輛途經的車輛，導致車身受損，而司機則受傷並送往醫院治療。

個案一 (續)

3. 樹木辦向環保署跟進塌樹原因。環保署認為，塌樹可能是連日下雨加上突如其來的強風所致。環保署應樹木辦的要求，提交由其堆填區修復工程承辦商 (一間廢物管理公司) 填寫的公園樹木檢查記錄。樹木辦認為，為公園樹木進行的檢查工作達不到可接受的標準。環保署在回應樹木辦時表示，承辦商已加強檢查該處的樹木，並安排在有需要時修剪及移走枯枝或傾斜的樹木。該署亦正檢討樹木風險評估安排，並索取由樹木辦舉辦的相關訓練課程資料。

審計署的意見

4. 環保署負責護養大量樹木，這些樹木多數位於已修復堆填區。雖然大多數樹木均位於公眾無法進入的地方，但從二零一三年的事件可見，在已修復堆填區內發生塌樹，可對公眾安全構成風險，如樹木位於與道路和行人路接壤的堆填區邊緣，風險尤大。環保署屬非核心部門，未必充分明白到本身護養樹木的責任，以及進行樹木風險評估的要求。樹木辦有需要加緊定期提醒非核心部門務須護養轄下的樹木，以及向這些部門提供所需的意見及協助。

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

註：葵涌公園的發展問題，載於二零一三年三月《審計署署長第六十號報告書》第 4 章第 2.27 至 2.34 段。

2.8 除了環保署護養大量樹木外，審計署亦從普查結果中留意到非核心部門有所增加，由二零一二年的 20 個增加至二零一四年的 27 個，反映若干部門可能對二零一二年的普查未予回應，又或者該等部門不肯定本身是否須負責護養樹木。

2.9 樹木辦在統籌各樹木管理部門的工作上，目前所採取的策略，乃集中於核心部門。很多關乎樹木管理的行政措施，主要適用於核心部門，包括：

(a) 派代表參與綠化、園境及樹木管理組轄下的委員會 (註 2)；

(b) 提交樹木風險評估進度報告及樹木風險評估表格，供樹木辦核查；

註 2： *該等委員會為綠化、園境及樹木管理督導委員會、工務及護理綠化委員會、社區參與綠化委員會，以及綠化、園境及樹木管理培訓委員會。*

(c) 按月監察樹木投訴個案；

(d) 把樹木資料加入樹木辦的中央樹木資料庫 (見第 4.3 段)；及

(e) 獲邀參加由樹木辦舉辦的樹木風險評估培訓課程。

2.10 由於 27 個非核心部門所護養的樹木為數不少 (約 18 萬棵)，審計署認為樹木辦有需要調整其策略，以統籌各樹木管理部門的工作，並向非核心部門施以更多行政措施。樹木辦向非核心部門進行普查時，只要求該等部門提供有關所護養樹木的數目、年內所砍伐樹木的數目、護養開支，以及護養工作是否外判等資料。樹木辦可考慮向非核心部門收集更多有關樹木護養安排的資料 (例如遵行相關通告及指引的情況，以及使用合資格承辦商的情況等)，以方便統籌各樹木管理部門的工作。

審計署的建議

2.11 **審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **收集更多有關非核心部門護養樹木方法的資料、採取措施以確保該等部門充分履行其樹木管理責任，以及向他們提供所需的意見及協助；**

(b) **加緊定期提醒非核心部門務須護養轄下的樹木；及**

(c) **考慮調整樹木辦的策略，以統籌各樹木管理部門的工作，並向非核心部門施以更多行政措施（特別是護養大量樹木的非核心部門，例如環保署）。**

2.12 **審計署亦*建議*，環境保護署署長應加強環保署的護養樹木工作，以確保其轄下所有樹木均按照既定的指引得到妥善護養。**

當局的回應

2.13 發展局局長同意審計署在第 2.11 段提出的建議。

2.14　環境保護署署長同意審計署在第 2.12 段提出的建議。她表示環保署致力加強本身的樹木護養工作，從而確保轄下的所有樹木，均按照既定的程序得到妥善護養。該署亦會為人員提供恰當的樹木管理培訓，俾使他們可充分履行職務。

路旁樹木管理責任的劃分

2.15　路旁樹木對行人和道路使用者的安全構成特定風險，情況尤以行人及／或車輛流量高的地點為甚。過往，導致市民死亡或嚴重受傷的重大個案，大多涉及路旁樹木 (見第 1.6 及 1.10 段)。

2.16　倘若路旁樹木位於已撥用政府土地上，護養樹木的責任由獲撥地的政府部門承擔。不過，很多路旁樹木都位於未撥用政府土地 (註 3) 上的道路和行人路旁邊。根據技術通告，就未撥用政府土地上的路旁樹木而言，其護養責任由數個政府部門按下列方式分別承擔：

(a) 康文署負責郊野公園範圍外非快速公路的公用道路旁的園境地點內的植物 (當中包括樹木和其他植物)；

(b) 漁護署負責郊野公園範圍內非快速公路的公用道路旁的植物；

(c) 路政署負責快速公路範圍內和由其維修的人造斜坡上的植物。如遇緊急情況，塌樹、灌木或雜草叢生對行人或道路使用者的安全構成即時威脅，則由路政署負責移除植物；及

(d) 地政總署負責未撥用政府土地上沒有其他部門護養的植物，以非經常性方式護養。

2.17　大體而言，除快速公路 (由路政署管轄) 和郊野公園 (由漁護署管轄) 外，康文署負責路旁園境地點內的樹木，而地政總署則在接獲投訴或轉介個案時，負責對未撥用政府土地上沒有其他部門護養的路旁樹木，提供非經常性方式護養。

註 3： *未撥用政府土地指地政總署沒有經由移交記錄撥給另一政策局或部門的政府土地。此用詞示明土地類別，而非管理責任。至於未撥用政府土地上的公用道路和行人路，不同部門都會參與有關管理工作。舉例來說，地政總署負責處理搭建物的非法佔用問題，食物環境衞生署負責保持環境清潔，而路政署則負責結構維修工作。*

對路旁樹木的護養責任有所爭議

2.18　各部門對路旁樹木的護養責任誰屬，尤其是某棵樹木是否位於“園境地點”、何謂園境地點，以及有沒有移交記錄等問題，一直有所爭議。該等爭議的起因，通常是在當局收到關乎樹木的投訴後，必須確定護養有關樹木的部門。各有關部門會因應個案的情況，一起商討，以確定哪個部門須負責處理有關投訴。

2.19　根據技術通告，園境地點是指以植物或園境建築美化環境的地方。康文署認為，園境地點是設有路旁花槽或樹槽等園境設計元素的地方。樹木辦則認為，園境地點是指刻意栽有花木的地方，而不論有關花木是否栽種在花槽或樹槽內。

2.20　部門之間出現爭議，已影響到處理樹木投訴及其他樹木管理的工作。二零一三年一月呈予工務及護理綠化委員會 (註 4) 的一份文件指出：

(a) 儘管技術通告已清楚劃分各部門的護養樹木責任，但部門之間仍經常出現爭議；

(b) 部門之間出現爭議，有時會導致多項問題，包括延遲處理投訴個案；各部門忙於爭辯其論點，耗費時間和資源；投訴人感到不滿；甚至對公眾構成潛在危險。從公眾的角度而言，這些爭議會令人以為各部門不負責任，以及政府在管理樹木方面工作不力；及

(c) 關鍵是，關乎樹木的投訴／查詢應該由負責的部門以有效的方式處理及解決，從而減低樹木構成的潛在危險，加強保障公眾安全。

2.21　在二零一二年十二月至二零一三年九月期間，發展局、康文署和地政總署舉行了三次會議，以調解彼此對詮釋園境地點定義的分歧，從而釐定各部門護養樹木的責任。與會者經商議後同意，若部門之間無法達成協議，樹木辦會檢視有關情況，並裁定由哪個部門負責管理有關樹木。樹木辦就護養樹木責任誰屬的問題作出裁決後，部門如感到不滿，可提出上訴。在等待上訴以及上訴

註 4： *工務及護理綠化委員會由負責其事的發展局副秘書長 (工務) 擔任主席，職責包括監督樹木管理系統，以及就綠化、園境及樹木管理工作的事宜所引起的跨部門配合問題，作出調解。*

委員會 (註 5) 審議期間，有關部門須按樹木辦的指示，跟進有關個案，直至上訴委員會裁定推翻樹木辦的裁決為止。審計署留意到，直至二零一四年七月，各有關部門仍沒有完全解決彼此對詮釋園境地點定義的爭議，而且尚有一些關乎護養責任的爭議個案，須由樹木辦裁決 (註 6)。

路旁樹木普查

2.22　路旁樹木主要由康文署和地政總署負責護養 (見第 2.17 段)。根據部門的樹木記錄庫，截至二零一四年五月，康文署在路旁園境地點護養大約 140 000 棵樹木。根據技術通告，地政總署負責以非經常性方式護養路旁樹木 (詳情另見第 2.35 至 2.45 段)，即主要是在確定有需要或接到投訴／轉介個案後才進行護養。地政總署在二零一零年及二零一一年關注到未撥用政府土地的幅員甚廣，以及所涉的路旁樹木為數甚多的情況。此外，該署並無該等路旁樹木的健康和結構狀況的記錄，特別是那些並無定期檢查和護養的路旁樹木。

2.23　二零一一年，發展局認為有需要加強樹木風險管理，特別是在未撥用政府土地上由地政總署以非經常性方式護養的路旁樹木。發展局決定，有需要對該等樹木的數量和質素有概括的了解，以便就路旁樹木的護養方式作出政策考慮。二零一二年七月，樹木辦展開全港路旁樹木普查，範圍覆蓋全港 18 區。根據一份於二零一三年十二月呈交予綠化、園境及樹木管理督導委員會的文件，路旁樹木普查的目的是：

(a) 建立路旁樹木資料庫，以供管理樹木之用；

(b) 識別有關的路旁樹木及劃分經普查樹木的管理責任；及

(c) 找出有健康及／或結構問題的樹木，並轉介相關部門採取緩解行動。

此項普查並不包括已納入康文署、路政署及其他樹木管理部門樹木記錄庫內的路旁樹木。

註 5： *上訴委員會由負責其事的發展局副秘書長 (工務) 擔任主席。直至二零一四年七月，沒有任何個案交由上訴委員會處理。*

註 6： *自二零一三年八月推行裁決制度至二零一四年六月為止，樹木辦處理了 39 宗爭議個案 (涉及 735 棵樹木)，包括 4 宗裁決個案 (涉及 21 棵樹木)。*

2.24　截至二零一四年六月，樹木辦已大致完成路旁樹木普查的實地工作，共發現大約 70 000 棵路旁樹木未有納入任何樹木管理部門記錄庫內。在普查期間，樹木辦亦找出 1 339 棵有問題樹木，並已轉介相關部門跟進。截至二零一四年九月，樹木辦正依照土地類別及其他相關因素，劃分經普查發現的樹木的護養責任。

2.25　據樹木辦表示，就 18 區經普查樹木劃分護養責任而進行的初步評估，截至二零一四年九月，其中 5 區的工作已完成，於二零一四年十月，另外 6 區的初步評估亦會完成。審計署認為樹木辦須加快劃分經普查的樹木，並取得有關部門的同意，使其能為承擔護養責任作好準備，例如將樹木加入本身的樹木記錄庫，以及預備樹木護養工作。

2.26　樹木辦正就劃分護養責任與相關部門聯絡，以徵得部門的同意。當局亦設立了上訴委員會，以調解部門之間的爭議 (見第 2.21 段)。由於護養責任的分配工作仍在進行，已收集的資料尚未能應用於樹木管理工作。此外，截至二零一四年九月，就地政總署根據技術通告以非經常性方式護養路旁樹木的政策考慮 (見第 2.23 段)，亦尚未完成檢討 (另見第 2.42 至 2.45 段)。

路旁樹木普查的涵蓋範圍

2.27　未撥用政府土地上的路旁樹木，可見於公用道路／行車道和鄉村通路／行人徑的兩旁。不過，審計署留意到，樹木辦的路旁樹木普查只涵蓋公用道路／行車道。位於鄉郊地區的鄉村通路／行人徑的路旁樹木，則不屬於普查範圍。然而，樹木辦於二零一二年七月展開路旁樹木普查的實地工作後不久，一條鄉村通路便於二零一二年十月發生一宗致命的塌樹個案 (見第 1.10(c) 段)。該宗事件促使地政總署進行一項特別樹木檢查，以涵蓋鄉村通路／行人徑的路旁樹木 (另見第 2.39 段)。樹木辦進行普查的主要目的，是建立一個有關路旁樹木的資料庫 (見第 2.23(a) 段)。由於樹木辦的路旁樹木普查只涵蓋公用道路／行車道，而沒有包括鄉村通路／行人徑，路旁樹木的資料庫因而有欠全面。

2.28　審計署亦留意到：

(a)　普查所涵蓋的路旁範圍由路緣量至 5 米之處。然而，很多地點的路旁範圍可能伸延至距離路緣 5 米以外。另一方面，地政總署於二零一三年十二月展開的特別樹木檢查所涵蓋的路旁範圍，則由路緣量至 10 米之處 (見第 2.39(b) 段)。審計署認為，位於路緣 5 米以外

的路旁樹木 (尤其是高大的樹木) 可能對行人和道路使用者構成威脅，因而須納入普查範圍內；及

(b) 如路旁樹木位於難以到達的地點 (例如高聳的斜坡或限制進入的地點)，進行普查時，是從遠距離檢查樹群 (即不是近距離檢查個別樹木)。在經普查的 70 000 棵樹木中，約有 50% 是以樹群方式進行檢查。

2.29 對於審計署查詢為何路旁樹木普查所涵蓋的範圍有限，樹木辦在回應時解釋：

(a) 進行路旁樹木普查的主要目的，是為了對該等樹木的數量和質素有概括的了解，以便就路旁樹木的護養方式作出政策考慮 (見第 2.23 段)；

(b) 樹木辦認為，以風險為本的路旁樹木普查，為發展局提供了制訂政策指引的依據，因此已達致其目的；及

(c) 位於距離路緣 5 米以外的樹木數量遠少於 5 米以內的樹木數量，蓋因路旁大多有樓宇及其他設施。

同一地帶的樹木由不同部門管理

2.30 護養樹木的責任，乃根據技術通告以綜合管理方式劃分，結果令致同一地帶內的樹木，由多個部門負責護養。這種情況通常涉及路旁的樹木，即位於同一地帶的樹木，分別由地政總署、康文署及其他部門負責。譬如說，倘若路旁範圍既有園境地點，又有自然生長的樹木，則位於園境地點的樹木會由康文署負責，其餘的樹木會由地政總署以非經常性方式負責護養。如涉及路旁人造斜坡，則由負責維修斜坡的部門 (例如路政署) 護養斜坡上的樹木。倘若路旁範圍涉及鄰近已撥用的政府土地，則其他部門亦可能牽涉其中。在此情況下，由多個部門護養樹木，未必符合成本效益，而且會增加有關樹木不獲照料的風險，蓋因樹木沒有掛上清晰的樹牌，未必易於識別。

2.31 此事曾於二零一三年一月在工務及護理綠化委員會會議上討論。對於位處同一地帶的樹木，樹木辦建議參考斜坡維修所採用的“佔多數原則”，鼓勵由負責當中大多數樹木的部門，負責整幅地帶的樹木。然而，這個方式並非強制安排。當局只是鼓勵各部門在商議如何劃分樹木護養責任時，考慮採用佔多

數原則，以達致成本效益及符合公眾利益。與會者最後決定，只會透過部門之間的磋商及協議，按個別情況安排。

2.32　審計署支持按佔多數原則劃分由哪一個部門負責管理樹木的構思。然而，審計署從樹木辦的記錄留意到，截至二零一四年七月，並無任何成功採用這個原則的個案。看來當局還須加倍努力，鼓勵各樹木管理部門採用佔多數原則。

審計署的建議

2.33　**審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **根據路旁樹木普查的結果，加快檢討關乎路旁樹木護養方式的政策考慮 (見第 2.26 段)，以及就路旁樹木普查所涵蓋的經普查樹木，劃分護養責任，使有關部門能迅速承擔護養責任；及**

(b) **在妥為顧及成本效益和公眾利益的情況下，加緊進一步推動部門按佔多數原則承擔管理樹木的責任。**

當局的回應

2.34　發展局局長同意審計署的建議。他表示，路旁樹木護養責任的劃分工作正在進行。樹木辦在劃分護養責任時，會斟酌成本效益、效率、專業知識水平、運作上是否利便、恰當程度，以及其他相關因素。

護養未撥用政府土地上的路旁樹木

2.35　路旁樹木可以是自然生長或是人為種植的。根據技術通告的規定，在園境地點內的植物都須進行定期護養，以確保植物得以健康培植和成長。護養工作一般包括按需要灑水、施肥、除雜草、修剪、鋪上護根覆蓋層、除蟲和更換植物等等。不同的護養工作須視乎植物品種、成長階段和種植目的而定。對於在未撥用政府土地上自然生長而並非由其他部門護養的植物，地政總署在接到投訴或轉介個案，或是該署職員在日常的土地管制工作中發現可能有問題時，便會以非經常性方式護養 (例如砍樹、修剪樹木和剪草)。

2.36　專責小組在二零零九年指出，技術通告所載述由地政總署提供非經常性方式護養，是綜合管理方式的一個不足之處 (見第 1.7(b) 段)。專責小組留意到地政總署沒有本身的樹木專家，須向康文署及漁護署等其他部門尋求專業意見，因而可能會導致延誤，未能迅速解決樹木問題。再者，未撥用政府土地合共約有 33 000 公頃 (佔本港全部土地的 33%)，而該署並沒有詳細的樹木記錄和樹木統計數字。儘管專責小組承認地政總署在這項工作上有極大困難，但並沒有建議修改這個非經常性護養方式。專責小組建議地政總署成立一個新的樹木小組，以便有效地執行職務而無需向其他部門尋求專家意見。樹木組在二零一零年成立，職員編制為 12 人。

2.37　在二零一零年和二零一一年，地政總署曾就採用非經常性方式護養其轄下未撥用政府土地上的大量路旁樹木，向發展局表示關注 (見第 2.22 段)。二零一一年，發展局決定進行路旁樹木普查，評估這些樹木的數量和質素，以便作出政策考慮 (見第 2.23 段)。

鄉郊地區的樹木安全

2.38　二零一二年十月 (樹木辦在二零一二年七月展開路旁樹木普查之後)，大埔發生一宗路旁樹木塌下的致命個案 (見第 1.10(c) 段)。詳情載於個案二。

個案二

大埔林村新村發生的塌樹事件
(二零一二年十月十一日)

1. 二零一二年十月十一日大約上午十時三十分，在連接林村新村與大埔林錦公路的一條支路路旁，一棵細葉榕的粗大樹枝塌下，擊中一輛途經的貨車，並壓毀駕駛室。事件導致司機受傷，乘客 (一名跟車工人) 身亡。

2. 該棵倒塌的樹木為未撥用土地上的一棵路旁樹木，位於一條鄉村通路。地政總署在回應傳媒查詢時確認，該棵倒塌的樹木由該署以非經常性方式護養。鑑於事件發生前未有接到投訴，地政總署人員之前沒有檢查該棵樹木。

3. 樹木辦調查該宗塌樹個案後，撰寫了報告。根據該份報告，倒塌的樹枝為粗大的橫生樹枝，而其連接主樹幹的位置出現腐爛情況。樹木辦認為，連接點脆弱，是導致樹枝斷裂的主因。該輛貨車懷疑可能於塌樹前踫撞該腐爛的樹枝。警方就此案展開調查，並於二零一三年四月向死因裁判官辦公室呈交死亡報告，建議無須進行“死因研訊”。二零一三年五月三日，死因裁判官辦公室通知警方，表示死因裁判官已決定無須進行死因研訊。

審計署的意見

4. 鄉郊地區的鄉村通路往往樹木成行，情況較市區道路更常見。為公眾安全起見，郊區道路的路旁樹木務須妥為護養。根據技術通告，郊區道路的路旁樹木(鄉村範圍內的行人徑及由民政事務總署維修的通路的路旁樹木除外)須由地政總署在接到投訴或轉介後，以非經常性方式護養。此宗塌樹個案顯示，對路旁樹木作非經常性方式護養，不足以保障公眾安全。

資料來源：發展局的記錄

特別樹木檢查

2.39 在發生大埔的塌樹個案後，地政總署認為，公眾日益關注鄉郊地區的樹木安全問題。二零一二年十一月，地政總署計劃進行一項特別樹木檢查，在新界鄉郊地區未撥用政府土地上行人及／或車輛流量較高的鄉村通路及行人徑一

帶，找出有危險或有潛在危險的樹木，以及採取適當的樹木風險緩減措施，保障公眾安全。特別樹木檢查的目的和範圍如下：

(a) 對 685 條選定鄉村通路及行人徑進行樹木普查，涉及道路的總長度約 250 公里，涵蓋面積約 500 萬平方米；

(b) 調查位於每一條選定道路或行人徑兩旁 10 米範圍內的所有樹木 (共約 15 萬棵)；及

(c) 如發現樹木枯死、倒塌、有即時危險或明顯缺陷，以致對公眾安全構成即時危險，便予以移除。

2.40 二零一三年十二月，地政總署展開特別樹木檢查。按照原定計劃，所有工作於三年內完成。二零一四年三月，地政總署完成初步的檢查後，考慮到所得經驗和工作情況，將工作時間修訂為六年。截至二零一四年七月，特別樹木檢查工作仍在進行中。

2.41 審計署留意到，地政總署的特別樹木檢查所涵蓋的鄉村通路和行人徑，並不屬於樹木辦的路旁樹木普查範圍 (見第 2.27 段)。審計署亦留意到，下列問題或會損及特別樹木檢查工作的效益：

(a) 該項檢查擬定為一次過的工作。地政總署並無計劃在檢查完成後，對郊區道路的路旁樹木提供任何方式的定期護養；及

(b) 該項檢查不會收集樹木資料以編製樹木資料庫，從而加強管理鄉郊地區的路旁樹木。

有需要檢討非經常性護養方式

2.42 樹木必須妥為護養，以防止發生倒塌事故，導致人命傷亡、財物損毀或交通阻塞。路旁樹木尤其會對行人及道路使用者構成特定風險。目前，根據技術通告所述的處理方式，地政總署轄下位於未撥用政府土地上的樹木，無須定期護養。地政總署根據技術通告，採用非經常性護養方式，依賴部門人員在執行日常的土地管制職務時，找出可能有問題的樹木及予以跟進，另外在接到投訴和轉介個案時加以處理。地政總署沒有未撥用政府土地上樹木的記錄，亦妨礙了該署迅速而有效地處理關乎樹木的投訴和轉介個案。

2.43　二零一四年九月，地政總署在回應審計署的查詢時表示，地政總署最初於二零零二年五月參與樹木護養工作，當時無須護養街道及道路旁邊的樹木，而是負責未撥用政府土地上沒有其他部門認管的樹木。這類“無部門認管”的樹木數量龐大，不知凡幾，以及會對地政總署造成壓力，而據當時的了解，這類樹木大抵並不位於路旁地方，政府內部自此接納，凡屬地政總署轄下的樹木，只須作非經常性方式護養，而無須定期護養。有關的技術通告於二零零四年三月發出後，非快速公路道路旁邊園境地點以外的樹木，撥歸地政總署管理。一如技術通告所述，地政總署繼續以非經常性方式護養該等樹木。

2.44　二零一二年在大埔發生的致命塌樹個案，顯示了以非經常性方式護養路旁樹木，不足以保障公眾安全。審計署留意到，樹木辦在二零一二年七月展開路旁樹木普查，目的是提供資料，以方便當局對非經常性護養方式作政策考慮(見第 2.23 段)。當局有需要審慎檢討以非經常性方式護養樹木的做法，並顧及到先前曾發生的塌樹個案，以及樹木辦路旁樹木普查和地政總署特別樹木檢查的結果。審計署認為，對於地政總署轄下的路旁樹木，有需要實施某種方式的定期護養。

2.45　地政總署除了負責護養道路旁邊園境地點以外的樹木外，亦須護養位於其他未撥用政府土地上的樹木，包括全港有待發展、分配或出售的空置政府土地上的樹木。根據現行安排，這些樹木亦以非經常性方式護養。

審計署的建議

2.46　**審計署*建議*發展局局長及地政總署署長應考慮對現時在未撥用政府土地上以非經常性方式護養的樹木，特別是路旁樹木，進行定期護養。**

2.47　**審計署亦*建議*地政總署署長應加快完成對鄉郊地區鄉村通路及行人徑的路旁樹木進行的特別樹木檢查。**

當局的回應

2.48　發展局局長和地政總署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：樹木風險評估

3.1　本部分探討樹木辦新的樹木風險評估安排的實施情況，以及其他關於古樹名木和褐根病的樹木風險管理問題。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a)　樹木風險評估的實施情況 (第 3.2 至 3.42 段)；

(b)　古樹名木的護養工作 (第 3.43 至 3.51 段)；及

(c)　褐根病的處理工作 (第 3.52 至 3.61 段)。

樹木風險評估的實施情況

3.2　專責小組在參考過國際間良好作業方式後，建議以兩階段的評估方法，訂立樹木風險評估的新安排 (見第 1.7(c) 段)。根據這項建議，樹木辦發出並更新以兩階段評估方法作樹木風險評估的指引 (樹木風險評估指引)。樹木風險評估指引為樹木管理部門提供落實兩階段評估的指導，務求以專業和有系統的方式找出有問題樹木，以便適時採取風險緩減措施，保障公眾安全。

以地點為本的評估

3.3　該樹木風險評估包含兩個階段，即以地點為本的評估和以樹木為本的評估。樹木管理部門在轄下場地進行以地點為本的評估時，應按交通／行人流量將場地分為三個樹木風險管理地點類別 (即第 I 類、第 II 類及第 III 類地點——見表一)。

表一

樹木風險管理地點分類

第 I 類地點	目標地點為交通和行人流量高的地方， 例如公園、 遊樂場、人多的街道、繁忙的道路、學校等。
第 II 類地點	目標地點為交通和行人流量低的地方，例如出入受限制的通路旁、郊區道路、鄉村行人徑等。
第 III 類地點	目標地點為甚少人車出入的地方，例如難以到達的地方、偏遠郊區的斜坡、茂密林地、公眾不能到達的維修通路等。

資料來源：發展局的記錄

3.4 以地點為本的評估，目的是使樹木管理部門集中處理高風險地點 (即第 I 類地點)，以便優先處理該等地點，從而更有效地管理風險。根據樹木風險評估指引，第 I 類地點應每年最少進行一次以樹木為本的評估。

以樹木為本的評估

3.5 在某地點進行以樹木為本的評估，包括就該地點的所有樹木進行樹群檢查，以及就個別有問題／重要樹木進行詳細檢查。進行樹群檢查的目的，是找出有問題樹木。根據樹木風險評估指引，進行樹群檢查時，務須找出下列各類有問題樹木：

(a) 投訴列表上有結構或健康問題的樹木；

(b) 屬木質脆弱品種並已屆成熟樹齡，且結構或健康欠佳兼有倒塌風險的樹木；

(c) 有明顯缺陷或健康問題的樹木；及

(d) 生長於非常擠壓環境、並有倒塌風險的樹木。

3.6　在某地進行樹群檢查時，有關人員會對樹木進行目視評估，並會使用“表格 1”以記錄樹群檢查的結果，而樹群檢查可稱為表格 1 檢查 (註 7)。

3.7　在樹群檢查中找出的有問題樹木，倘若即場進行的風險緩減措施未能消除風險，便須進行詳細檢查。進行詳細樹木檢查的目的，是仔細找出箇中風險和合適的風險緩減措施。至於古樹名木和石牆樹 (即重要的樹木)，則根據樹木風險評估指引的規定，必須進行詳細檢查。

3.8　在進行詳細的樹木檢查時，有關人員會作出目視評估及／或空中評估 (需爬到樹上進行——見照片三)，以詳細評估樹木的基本狀況、樹木各部位 (即樹冠、樹枝、主幹和樹根) 的狀況，以及生長環境。檢查人員或會使用合適的裝備 (例如聲納探測儀和微鑽阻力測試儀——註 8)，以評估結構問題的嚴重程度 (見照片四和圖二)，並會按照樹枝或樹木倒塌的風險、樹木 (或個別部位) 的大小，以及目標物 (即人、財產和人的活動) 使用該樹下地點的次數，以評定危害評估得分 (由 3 至 12 不等)。有關人員會使用“表格 2”以記錄詳細檢查的結果，而詳細檢查可稱為表格 2 檢查 (註 9)。

註 7： *根據樹木風險評估指引，進行表格 1 檢查的巡查人員須符合培訓／資歷和工作經驗方面的規定 (即修畢樹木辦所舉辦／認可的樹木風險評估課程，或具備樹藝學的有效資格／證明，以及具備最少兩年樹木管理經驗)。*

註 8： *聲納探測儀指用作繪製樹木切面圖以顯示其內部腐爛或出現樹洞狀況的裝置。微鑽阻力測試儀指用作檢查樹木以確定其木質密度和查察其內部腐爛或出現樹洞狀況的裝置。*

註 9： *根據樹木風險評估指引，進行表格 2 檢查的巡查人員須符合培訓、資歷和工作經驗方面的所有規定 (即修畢樹木辦所舉辦／認可的樹木風險評估課程，最好具備樹藝學的有效資格／證明，以及具備最少兩年樹木管理經驗)。*

照片三

對樹木進行空中評估

資料來源：康文署的記錄

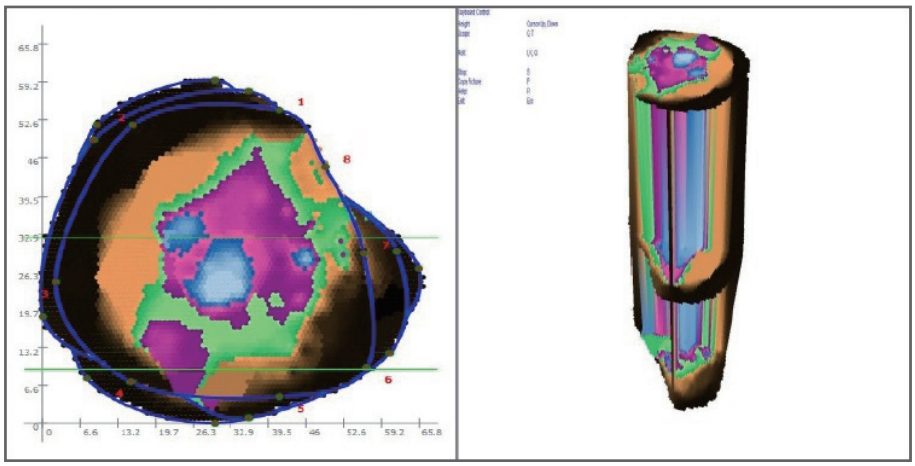
照片四

使用聲納探測儀
對樹木進行詳細評估

資料來源：康文署的記錄

圖二

使用聲納探測儀取得的樹木內部影像



資料來源：康文署的記錄

備註：不同顏色顯示不同的木質密度。

年度樹木風險評估工作的結果

3.9　在完成以樹木為本的評估後，有關人員會視乎所發現的問題，對有問題的樹木採取風險緩減措施，包括修剪樹木，以移除枯死及有缺陷的樹枝；防治疾病蟲害；以及裝置樹木支撐系統。如沒有切實可行的緩減措施，有關人員只好移除有危險的樹木，以保障公眾安全。

3.10　在九個主要樹木管理部門 (見第 2.5 段) 當中，只有地政總署沒有進行樹木風險評估 (註 10)。其餘八個部門 (即路政署、康文署、建築署、房屋署、水務署、漁護署、土木工程拓展署及渠務署) 均進行樹木風險評估，並會受樹木辦監察。表二載列該八個部門自二零一一年以來在年度樹木風險評估中所完成的檢查數目。

註 10：*地政總署對該署管理的古樹名木和石牆樹進行定期檢查，以及按需要對某些樹木 (例如受監察或投訴的樹木) 進行檢查。*

表二

在年度樹木風險評估中所完成的檢查
(二零一一年至二零一四年)

年份	為樹群完成表格 1 檢查的數目	為個別樹木完成表格 2 檢查的數目 (註)	已／將採取風險緩減措施的樹木數目	已移除樹木的數目
2011	20 062	7 475	沒有資料	2 776
2012	22 566	5 772	19 407	3 493
2013	25 320	6 937	21 956	4 851
2014	24 815	6 603	22 021	4 030

資料來源：發展局的記錄

註：表格 2 檢查，包括就表格 1 檢查中找出的有問題樹木所完成的檢查，以及就古樹名木和石牆樹所完成的檢查。

樹木風險評估實施情況的審查

3.11　審計署審查了兩個主要樹木管理部門 (即路政署及康文署) 實施樹木風險評估的情況。截至二零一三年十二月，由路政署護養的樹木有 63 萬棵，由康文署護養的則有 51 萬棵 (見附錄 A)。該兩個部門所管轄的樹木總數 (114 萬棵)，是八個主要樹木管理部門所護養的樹木 (158 萬棵) 的 72%。

3.12　路政署負責護養轄下斜坡上的樹木，以及快速公路範圍內的樹木。該署已批出八份合約，將該署的斜坡及道路維修工程，包括植物護養的工作外判。該署環境美化組轄下的植物保養組有 26 名員工，負責監督承辦商的植物護養工作。審計署選定其中一份合約 (即涵蓋新界東及香港島快速公路的合約)，藉以審查路政署實施樹木風險評估的情況。

3.13　康文署負責護養轄下場地 (例如公園和花園) 內的樹木，以及非快速公路道路旁邊的樹木。該署場地內的樹木護養工作，已外判給園藝承辦商。至於非快速公路道路旁邊樹木的護養，則由署內的區域樹木組負責。區域樹木組有六個 (註 11)，由 33 個樹木小組共 210 名人員組成。審計署選定兩個區域樹木組 (即香港西及新界東的區域樹木組)，藉以審查康文署實施樹木風險評估的情況。

3.14　審計署審查了樹木辦及樹木管理部門實施樹木風險評估的情況，發現以下範疇有可予改善之處：

(a) 進行年度樹木風險評估的時間 (第 3.15 至 3.17 段)；

(b) 進行表格 1 檢查的情況 (第 3.18 至 3.23 段)；

(c) 進行表格 2 檢查的情況 (第 3.24 至 3.28 段)；

(d) 樹木辦就樹木風險評估的實施情況所作的監察 (第 3.29 至 3.34 段)；及

(e) 相關部門就樹木檢查所作的內部核查 (第 3.35 至 3.38 段)。

進行年度樹木風險評估的時間

3.15　香港屬亞熱帶氣候。雨量多及颱風頻仍，加上真菌和害蟲活躍，令致樹木健康及結構狀況急劇轉變。根據樹木風險評估指引，第 I 類地點每年須至少進行一次以樹木為本的評估。每年的評估工作定於上一年的年底展開，並於五月底雨季來臨前完成。

3.16　審計署認為，年度樹木風險評估宜提早完成，理由如下：

(a) 根據香港天文台的資料，香港的雨季於四月開始。近年在四月甚至三月出現暴雨，亦非罕見。例如二零一四年三月三十日便曾發出黑色暴雨警告。根據香港天文台的記錄，以往共發出 18 次黑色暴雨警告，當中有 7 次是在五月底前發出。另有一點值得注意，土力工程處 (負責斜坡安全) 規定，例行斜坡維修工作每年應至少進行一次，並於三月底雨季開始前完成；及

註 11： *該六個區域樹木組的工作涵蓋以下各區：香港西、香港東、九龍、新界東、新界西及新界北。*

(b) 在年度樹木風險評估完成後，可能仍有一些樹木風險緩減措施有待進行。舉例來說，在二零一三年及二零一四年的樹木風險評估在五月底完成後，分別有 18 795 棵及 20 975 棵樹木完成風險緩減措施。至於尚未完成風險緩減措施的樹木，則分別有 2 766 棵及 794 棵。就此，部門須採取臨時措施，包括封鎖有關地點，以保障公眾安全。而風險緩減措施需要充足的時間，才能在雨季來臨前完成。

3.17 二零一四年九月，樹木辦在回應審計署的查詢時表示，觀察樹木在春季的成長及反應，非常重要，有助決定採取何種相應的風險緩減措施 (特別是適用於落葉樹木的措施) 及控制導致腐爛的真菌 (在春季／初夏才可察覺得到)。現時進行年度樹木風險評估的時間安排，已考慮到某些樹木品種的生理及對樹木病原菌進行檢測等因素。儘管如此，審計署認為，鑑於香港雨季在四月初開始，當局宜考慮提早完成年度樹木風險評估的工作，而不是以五月底為限。

進行表格 1 檢查的情況

3.18 ***每次檢查的樹木數目*** 根據樹木風險評估指引，為確保表格 1 檢查的質素，每次檢查所涵蓋的樹木數目不應過多。然而，據樹木辦表示，在每次樹群檢查 (即表格 1 檢查) 中，最多可涵蓋多少棵樹木，至今未有國際標準。為此，該指引並無訂明此數目的上限。

3.19 審計署抽查了路政署及康文署在二零一四年樹木風險評估中所進行的表格 1 檢查 (見第 3.11 至 3.13 段)，並分析了該等檢查所涉及的樹木數目 (每次檢查均由一名巡查人員在一日內進行)。就路政署而言，審計署審查了 433 份表格 1，當中有 36 份 (8%) 涉及超過 100 棵樹木。路政署每次檢查的樹木由 1 棵至 570 棵不等，平均為 36 棵。至於康文署，審計署審查了 805 份表格 1，當中有 162 份 (20%) 涉及超過 100 棵樹木。康文署每次檢查的樹木由 1 棵至 572 棵不等，平均為 51 棵。審計署認為，若然表格 1 檢查所涉及的樹木數目過多，個別樹木可能未經充分檢查，而問題較不明顯的樹木，甚或健康或結構狀況正在惡化者，可能會被忽略。為此，樹木辦於二零一四年十月告知審計署，就斜坡而言，要在檢查期間將一幅長有茂密林木的斜坡上的樹木，任意劃分為較小的樹群，大體上並非切實可行。

3.20 審計署選定投訴所舉報的樹木，藉此審查在投訴之前，最近期就此等樹木所進行的表格 1 檢查的質素。選定作審查的為康文署該兩個樹木組於二零一

三年一月至二零一四年六月共 18 個月期間所接到的投訴。審計署留意到以下情況：

(a) 有 33 項投訴涉及 34 棵樹木。在該 34 棵樹木中，康文署發現當中 27 棵 (79%) 有健康或結構問題。最終須移除當中的 14 棵；及

(b) 該 27 棵有問題樹木，先前均已接受表格 1 檢查，狀況評定為一般。關於該 27 棵樹木的表格 1 檢查，康文署在每次檢查中，所涵蓋的樹木由 3 棵至 203 棵不等，平均為 84 棵。在找出有問題樹木方面，此等檢查的成效令人存疑。個案三述明這樣的一個例子。

個案三

表格 1 檢查未能找出有問題樹木

1. 二零一四年二月二十日，大埔發生塌樹事件，導致附近一輛貨車損毀。有關樹木屬康文署管轄，已即日移除。

2. 根據康文署的記錄，倒塌的樹木已於二零一三年七月三日接受表格 1 檢查，狀況評為一般，無須採取緩解措施或予以監察。該次檢查涉及大量樹木 (即 195 棵)。

3. 康文署於二零一四年二月二十四日向樹木辦提交樹木倒塌報告，表示該樹倒塌是底部樹根嚴重腐爛所致，而地面以上部分並無觀察到重大缺陷。不過，對於在檢查時有為數約 200 棵樹木的健康和結構狀況報稱“一般”，但涉事樹木卻在大約六個月內出現樹根嚴重腐爛並倒塌的情況，樹木辦表示關注，並勸諭康文署徹底檢查鄰近相類品種的樹木，以免同類事件再次發生。

4. 二零一四年二月二十四日，康文署徹底檢查鄰近的樹木後，確定塌樹附近有六棵有危險的樹木。在該等個案中，全部均發現樹木因機械性或天然損傷而逐漸出現內部嚴重腐爛或形成大洞。康文署其後於二零一四年三月中將該六棵有危險樹木移除。

個案三 (續)

審計署的意見

5. 於二零一三年七月進行的表格 1 檢查，未能找出有問題樹木，檢查質素令人懷疑。原因之一，也許是所涵蓋的樹木頗多，影響了檢查成效。康文署須改善樹木風險評估中表格 1 檢查的成效。此外，亦須探討可否採用更佳的方法和技術，以助提高表格 1 檢查的成效。

資料來源：康文署的記錄

3.21 審計署認為樹木辦須採取措施，協助樹木管理部門改善表格 1 檢查的成效。樹木辦亦須提供更多指引，說明每次表格 1 檢查所涵蓋的樹木以多少為宜 (例如註明檢查樹木數目的上限)。

3.22 ***記錄檢查結果*** 根據樹木風險評估指引，表格 1 檢查旨在找出有問題樹木，以採取風險緩減措施。倘即場採取的風險緩減措施 (例如移除斷枝) 能消除有問題樹木的風險，便無須進行表格 2 檢查。審計署認為，為便於監察表格 1 檢查的質素，以下項目有需要妥為記錄：

(a) 經表格 1 檢查找出為有問題但並無進行表格 2 檢查的樹木；及

(b) 對這些樹木所採取的風險緩減措施。

3.23 審計署在審查路政署和康文署擬備的表格 1 時發現，上文第 3.22(a) 及 (b) 段所提的資料，縱然或已載於其他護養記錄，但並無記入表格 1 內。審計署留意到，樹木辦已於二零一四年三月修訂《進行樹木風險評估時拍攝樹木狀況的指引》，務求可在樹木風險評估表格內提供充分的照片記錄以顯示樹木狀況。

進行表格 2 檢查的情況

3.24 根據樹木風險評估指引，以樹木為本的評估最重要的用途是找出有危險的樹木、使用表格 2 予以徹底檢查，以及找出適當的風險緩減措施。不過，與表格 1 檢查相比，表格 2 檢查需要較長時間才能完成檢查一棵樹木。根據康文署的資料，即使只進行目視評估，也至少需要 30 分鐘才能完成表格 2 檢查。如若進行空中評估和使用聲納探測儀／微鑽阻力測試儀進行評估，檢查一棵樹

木便需要半日時間。樹木辦亦於二零一四年十月告知審計署，指進行表格 2 檢查所需的實際時間，會因應個案的複雜程度而有所差異。

3.25　表三載列在二零一四年的樹木風險評估中，八個主要樹木管理部門 (地政總署除外) 對表格 1 檢查所找出的有問題樹木 (古樹名木和石牆樹除外)，而進行表格 2 檢查的數目。由此可見，各樹木管理部門進行表格 2 檢查的數目有很大的差別，由 0 至 3 528 不等。特別是康文署和漁護署對於表格 1 檢查所找出的有問題樹木，並沒有進行表格 2 檢查 (但對於古樹名木和石牆樹，則按照樹木風險評估指引的規定，有進行表格 2 檢查——見第 3.7 段)。

表三

二零一四年樹木風險評估中對表格 1 檢查所找出的有問題樹木而進行表格 2 檢查的數目

部門	表格 1 檢查所涵蓋樹木的估計數目	對有問題樹木進行表格 2 檢查的數目
路政署	630 000	219
康文署	324 595	0
建築署	112 200	2 070
房屋署	100 000	3 528
水務署	7 100	11
漁護署	36 000	0
土木工程拓展署	34 000	99
渠務署	14 144	6
總計	1 258 039	5 933

資料來源：發展局的記錄

3.26　如表三所示，康文署沒有對二零一四年樹木風險評估所找出的有問題樹木進行表格 2 檢查。至於選定作審查的康文署兩個樹木組所進行的表格 1 檢查 (見第 3.19 段)，審計署留意到，有 21 棵樹木找出為有問題，並評定為需要持續監察，原因是樹木出現嚴重枯萎、樹冠稀疏，以及不尋常樹皮裂縫等缺陷。

然而，康文署沒有對該些樹木進行表格 2 檢查，因而有違樹木風險評估指引的規定，因為該指引訂明，必須對需要持續監察的樹木進行表格 2 檢查。

3.27　據康文署表示，但凡樹木組在進行表格 1 檢查時，當找出需要緩減風險的樹木，便會在切實可行範圍內，採取風險緩減措施。因應在二零一四年樹木風險評估期間所進行的表格 1 檢查，康文署已即時對 2 894 棵樹木進行風險緩減措施，並移除了 208 棵找出為有嚴重安全問題的樹木。由於康文署已完成風險緩減工作，以求消除表格 1 檢查所發現的風險，因此該等個案無須進行表格 2 檢查。

3.28　樹木管理部門進行表格 2 檢查，可確定樹木的詳細狀況，並更有效地找出適當的風險緩減措施，包括長期措施 (例如防治蟲害及改善生長環境)。審計署認為，樹木辦須提供更多指引，協助樹木管理部門決定是否及何時須進行表格 2 檢查，以及確保部門遵從該些指引。

樹木辦監察樹木風險評估的實施情況

3.29　***核查樹木檢查***　為監察主要樹木管理部門如何實施樹木風險評估，樹木辦會核查該等部門檢查樹木的情況。核查工作包括覆核選定的表格和實地檢查有關樹木。截至二零一四年七月 (審計署進行審查的時間)，二零一四年樹木風險評估的核查工作尚未完成。至於二零一三年樹木風險評估的核查工作，樹木辦共核查了 523 項 (大約 2%) 表格 1 檢查和 293 項 (大約 4%) 表格 2 檢查。當中的發現包括：

(a)　資料不完整 (例如漏填風險緩減措施的預計完工日期)；

(b)　樹木品種被錯認；

(c)　表格 1 檢查未能找出有問題樹木；及

(d)　表格 2 檢查未能找出樹木的缺陷。

3.30　在核查表格 1 及表格 2 的檢查情況後，樹木辦會為有關部門提供意見，並將個案發還予其跟進。在二零一三年樹木風險評估的核查工作中，樹木辦共發還了 111 宗表格 1 的檢查個案和 40 宗表格 2 的檢查個案。表格 1 檢查個案及表格 2 檢查個案的發還百分比 (分母為經核查的檢查個案總數) 分別為 21% 和 14%。

3.31 ***非核心樹木管理部門*** 如第 2.7 段所述，截至二零一四年三月三十一日，非核心樹木管理部門共有 27 個。事實上，有些部門負責管理大量樹木，尤以環保署為甚。但現時這些部門如何實施樹木風險評估，並不在樹木辦的監察之列。審計署認為，樹木辦須監察非核心樹木管理部門實施樹木風險評估的成效。

3.32 ***樹木巡邏*** 二零一一年，樹木辦設立了中央樹木支援組。該組現時有 13 名人員 (11 名專業人員和 2 名技術人員)，其職務包括：

(a) 進行樹木巡邏，透過以風險為本的實地檢查以找出有問題樹木，並將這些樹木轉介有關部門或機構，以採取所需的跟進行動。在 2013–14 年度進行樹木巡邏時，該組找出了 618 棵有問題樹木；

(b) 在年度的樹木風險評估進行時，核查樹木管理部門檢查樹木的情況 (見第 3.29 段)。在核查二零一三年樹木風險評估工作時，該組找出了 151 棵有問題樹木；

(c) 參與路旁樹木普查 (見第 2.23 段)，而該普查在二零一四年六月已大致完成 (見第 2.24 段)。在 2013–14 年度參與路旁樹木普查期間，該組找出了 936 棵有問題樹木；及

(d) 檢查古樹名木、感染褐根病的樹木及倒塌個案所涉的樹木。

3.33 根據樹木辦的資料，該組的實地工作通常有多項目的，並與多項職務有關。舉例來說，為核查樹木管理部門檢查樹木的情況而進行實地工作時，該組亦會留意附近一帶是否存在有問題樹木。該組每年均按照擬定計劃，核查樹木管理部門檢查樹木的情況。

3.34 審計署認為樹木巡邏 (見第 3.32(a) 段) 能有效地找出有問題樹木，特別是那些沒有定期檢查的樹木 (例如由地政總署以非經常性方式護養的樹木)。由於路旁樹木普查已於二零一四年六月大致完成 (見第 3.32(c) 段)，中央樹木支援組可以更專注於樹木巡邏，藉以有效地找出有問題樹木。

部門就樹木檢查所作的內部核查

3.35　一如樹木風險評估指引所訂明，樹木管理部門須就本身的樹木檢查進行內部核查。就此而言，樹木辦已公布指引，規定該等部門核查至少 10% 的樹木檢查工作，當中須包括核查隨機抽選的表格和實地檢查有關樹木。

3.36　路政署已根據樹木辦的指引，制訂內部核查指引，訂明表格 1 檢查須由助理工程督察核查，表格 2 檢查則由植物保養組的園境師核查。審計署審查路政署就樹木檢查所作的內部核查後，並無發現嚴重違反指引的情況。

3.37　康文署已制訂本身的園藝指引，當中包括如何根據樹木辦的指引進行樹木檢查的內部核查。一如園藝指引所示，表格 1 檢查須受兩重核查。第一重由負責的樹木組／地區／場地的經理／康樂事務經理核查，第二重則由所屬區域的總康樂事務經理核查。此外，表格 2 檢查須由康文署總部核查。

3.38　審計署審查康文署就樹木檢查所作的內部核查後，留意到以下不符合指引的情況：

(a) 在表格 1 檢查的第一重核查方面，審計署選定作審查的兩個樹木組之中，有一組只核查了選定的表格，沒有實地檢查有關樹木；及

(b) 在第二重核查方面，有關的總康樂事務經理所核查的表格，均由兩個樹木組提交，而非根據園藝指引，從電腦系統隨機抽選，此舉有損核查工作的成效。

審計署的建議

3.39　**審計署*建議*發展局局長應：**

進行年度樹木風險評估的時間

(a) **檢討及考慮修訂進行年度樹木風險評估的時間，以便有關工作可提早完成，於雨季來臨前完成尤佳；**

進行表格 1 檢查的情況

(b) 提供更多指引，說明每次表格 1 檢查所涵蓋的樹木以多少為宜 (例如註明檢查樹木數目的上限)；

(c) 就經表格 1 檢查找出為有問題但並無進行表格 2 檢查的樹木而言，提醒樹木管理部門應妥為記錄這些樹木及對這些樹木所採取的風險緩減措施；

進行表格 2 檢查的情況

(d) 提供更多指引，協助樹木管理部門決定是否及何時須進行表格 2 檢查；

樹木辦監察樹木風險評估的實施情況

(e) 考慮把非核心樹木管理部門納入樹木辦對實施樹木風險評估的監察範圍；及

(f) 考慮讓樹木辦更專注進行以風險為本的實地檢查，以找出有問題樹木。

3.40 審計署亦*建議* 康樂及文化事務署署長應：

(a) 採取措施，以提高表格 1 檢查的成效 (見第 3.20 段個案三)；及

(b) 有關樹木檢查的內部核查方面，糾正不符合指引的情況 (見第 3.38 段)。

當局的回應

3.41 發展局局長同意審計署的建議。他表示，樹木辦自二零一四年八月起，邀請非核心部門提交樹木風險評估檢查的表格以供核查。對於提交該等表格予樹木辦核查，環保署、民政事務總署及食物環境衞生署均表同意。非核心部門護養的樹木中，約 90% 由該三個部門護養。餘下 10% 則會逐步納入核查之列。

3.42 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。她表示康文署將竭盡所能，處理須予跟進的各項事宜，從而提升樹木管理工作的水平及整體成本效益。她亦表示：

(a) 康文署在二零一四年的樹木風險評估中，在第 I 類地點就 320 000 棵樹木進行表格 1 檢查。在 5 800 份表格 1 中，涉及少於 200 棵樹木者佔 70%。儘管如此，康文署會遵從樹木辦日後發出的新指引，包括表格 1 檢查的樹木數目的上限；及

(b) 康文署會提醒屬下人員嚴格遵從：

(i) 樹木風險評估指引，對需要持續監察的樹木進行表格 2 檢查；及

(ii) 康文署園藝指引中的內部核查規定。

古樹名木的護養工作

3.43 二零零三年二月，因應部分立法會議員對保護古樹名木的關注，當時的環境運輸及工務局要求康文署和漁護署編製《古樹名木冊》。二零零四年九月，環境運輸及工務局就登記和保育古樹名木，發出技術通告 (工務) 第 29/2004 號 (古樹名木指引)。根據古樹名木指引，合資格列入《古樹名木冊》內的樹木，必須在政府土地上，位於已建設地區或鄉郊地區的旅遊勝地，並符合以下一項或多項的準則：

(a) 古樹 (例如樹齡已屆一百或以上)；

(b) 大樹 (例如樹幹直徑至少為一米)；

(c) 珍貴或稀有樹木品種；

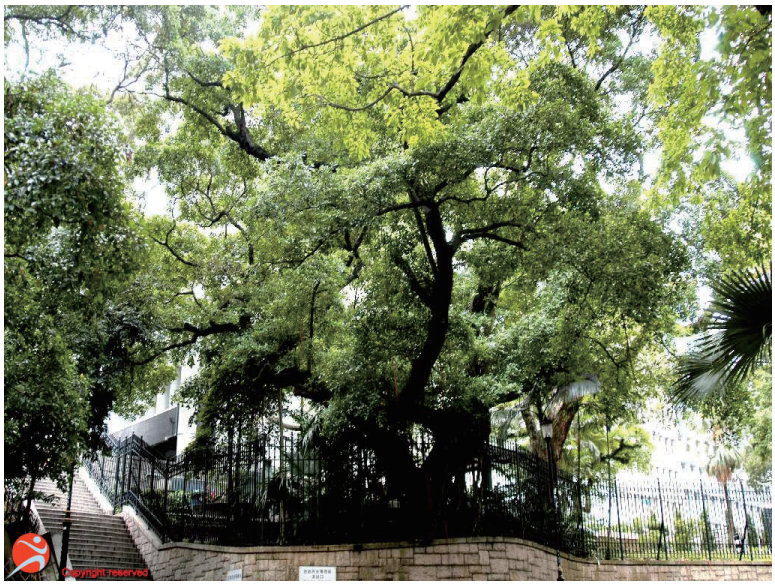
(d) 具有文化、歷史或重要紀念意義的樹木；或

(e) 樹形出眾的樹木。

照片五顯示位於前中區政府合署的一棵古樹名木。

照片五

位於前中區政府合署的一棵古樹名木



資料來源：康文署的記錄

3.44　根據古樹名木指引，樹木管理部門須擬定程序，識別樹木以便提名列入《古樹名木冊》。康文署或漁護署會評審獲提名的樹木 (註 12)。康文署亦負責管理該登記冊。

3.45　政府的政策是優先保護古樹名木。根據古樹名木指引：

(a)　部門須定期檢查其護養的古樹名木；

(b)　康文署和漁護署須每年最少一次定期檢查所有古樹名木；及

(c)　不得移除古樹名木。倘無可避免，便須取得地政總署的批准。地政總署須事先徵得發展局同意，方可作出批准。

3.46　當局於二零零四年九月編製《古樹名木冊》，當時的古樹名木有 527 棵。此後，當中 71 棵古樹名木因天然因素或遭颱風吹毀而予以移除，另有 36 棵新的古樹名木列入該登記冊內。截至二零一四年六月，香港有 492 棵古樹名木，由 16 個部門負責護養，當中大部分 (349 棵或 71%) 由康文署負責。

註 12：*康文署負責評審已撥用政府土地上及公用道路旁未撥用政府土地上的獲提名樹木，而漁護署則負責評審並非位於公用道路旁的未撥用政府土地上的獲提名樹木。*

3.47 ***古樹名木對公眾安全構成的風險*** 部分古樹名木已屆衰老期，其生長和復原能力均已減弱，易受環境因素 (如強風大雨) 影響和受病蟲害侵襲。部分近年發生的塌樹個案，包括赤柱的致命事件和栢麗購物大道的事件 (分別在二零零八年及二零一二年發生)，都涉及古樹名木。因此，妥善護養古樹名木，非常重要，既可加以保育，亦可有效地管理樹木風險。

對古樹名木進行表格 2 檢查

3.48 古樹名木指引訂明古樹名木的檢查規定 (見第 3.45 段)。此外，根據樹木風險評估指引，負責護養古樹名木的部門，每年最少須對該類樹木進行一次表格 2 檢查。不過，根據康文署的園藝指引，康文署每年最少須對其護養的古樹名木進行兩次表格 2 檢查。因此，要求對每棵古樹名木進行的表格 2 檢查次數並不相同。

3.49 鑑於古樹名木對公眾安全構成風險 (見第 3.47 段)，對該類樹木進行表格 2 檢查的次數宜有所增加。

審計署的建議

3.50 **審計署*建議* 發展局局長應考慮在樹木風險評估指引中劃一對古樹名木進行的表格 2 檢查次數，將之增至每年最少兩次。**

當局的回應

3.51 發展局局長同意審計署的建議。

褐根病的處理工作

褐根病蔓延對樹木安全構成威脅

3.52 褐根病是由一種感染性強的病原菌 (有害木層孔菌) 引致。由於受感染部分大多位於地底，因此在感染初期，病徵不易察覺。感染褐根病的樹木，

其健康及結構狀況或會急劇惡化。現時，這種疾病並無有效的治療方法。在二零一二年柏麗購物大道塌樹個案中 (見第 1.10(b) 段)，有關的古樹名木就是感染了褐根病。較近期來說，在二零一四年八月半山區塌樹個案中 (見第 1.10(d) 段)，倒塌的樹亦懷疑是感染了褐根病。

3.53　褐根病的主要傳播途徑是通過根系接觸或病土傳播，亦有可能靠子實體產生擔孢子來傳播。本港有不少樹種已證實感染此病，包括木棉、鳳凰木和細葉榕。由於有害木層孔菌的致病性及傳染性強，因此有必要防止褐根病在本地傳播；從樹木風險管理的角度而言，這點尤其重要。

3.54　為此，樹木辦已就褐根病公布指引 (褐根病指引)，並推行嚴密的監控計劃。該計劃包括三部分：(a) 防止褐根病在本地蔓延的管理策略；(b) 懷疑感染個案的通報機制；以及 (c) 妥為移除受感染樹木的程序。

防止褐根病蔓延的管理策略

3.55　樹木辦採取了雙管齊下的管理策略以防止褐根病蔓延，包括預防措施及控制蔓延的措施。預防措施包括採取正確方法種植和護養樹木。控制蔓延的措施包括減少褐根病的真菌量來源，以及透過移除染病部分來控制褐根病的蔓延。當局對受感染樹木採取的控制蔓延措施包括：

(a) 第 I 類風險地點的受感染樹木，如非古樹名木，應連同樹樁、碎木和在土壤中的幼根徹底移除；及

(b) 受感染的古樹名木必須隔離，以防止病害在附近蔓延，亦須進行徹底的評估，確定受感染古樹名木的結構是否穩固，以便當局採取下列跟進行動：

(i) 於早期染上褐根病但結構依然穩固的古樹名木仍可進行治療，方法是以挖掘深溝來形成阻隔，並使用化學品以防止病害在附近蔓延。這些樹木應受密切監察，最少每季接受檢查一次，並應列入《樹木登記冊》內 (見第 4.15 段)；及

(ii) 結構不穩固的古樹名木應予移除，以保障公眾安全及防止褐根病蔓延。

處理褐根病個案

3.56　樹木辦由二零一二年起已將褐根病個案的監察，納入年度樹木風險評估中。樹木管理部門在進行樹木檢查期間，須格外留神，以找出褐根病的懷疑個案。對於此等個案，有關部門須向樹木辦報告，以便樹木辦再作核實，並且建議跟進行動。表四列明由二零一零年三月至二零一四年八月十五日樹木辦所接報的個案宗數，以及經證實受褐根病感染的個案宗數。

表四

樹木辦接報的褐根病個案
(二零一四年八月十五日)

褐根病感染	古樹名木 (數目)	非古樹名木 (數目)	總計 (數目)
證實受感染 (註)	30 (23)	88 (69)	118 (92)
證實未受感染	6	12	18
正在調查	1	4	5
總計	37	104	141

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

註：括號內的數字代表已被移除或倒塌的樹木數目。

3.57　表四顯示，證實受褐根病感染的 88 棵非古樹名木當中，已移除的有 69 棵，正在接受試驗治療的有 2 棵。至於餘下的 17 棵 (即 88 棵減去 69 棵再減 2 棵) 非古樹名木，審計署留意到：

(a) 當中 16 棵由政府部門護養。 根據褐根病指引， 此等樹木須予移除。有些個案自證實受褐根病感染以來，經過一段長時間 (達四個月) 仍未予以處理。據樹木辦表示，在某些個案中，有關部門難以聘得承辦商移除受感染樹木。此外，在另一些個案中，鑑於樹木受感染的徵象並不明顯，樹木辦建議部門保留此等樹木，再作觀察。審計署認為，若然已決定移除受感染樹木，樹木辦便應促請部門及時採取行動。有待移除的受感染樹木，亦應列入《樹木登記冊》(見第 4.14 段)，從而提升透明度及加強市民監察；及

(b) 當中一棵位於私人土地上。樹木辦經地政總署，告知土地擁有人該樹木受褐根病感染，有必要採取所需的跟進行動。樹木辦一直在監察這宗個案，而截至二零一四年八月，土地擁有人正安排將該受感染樹木移除。

提供更多有關褐根病的資料

3.58 為處理褐根病，樹木辦委託本地大學進行調查研究，並向政府及承辦商的人員提供培訓。樹木辦亦向市民提供培訓，並製作關於如何識別、管理及控制褐根病的教育短片，以推動市民監察褐根病。

3.59 審計署認為，為提升公眾意識和加強市民監察，當局須提供更多有關褐根病的資料。如表四所示，在 30 棵感染褐根病的古樹名木之中，有 7 棵 (30 棵減 23 棵) 尚未移除。關於該 7 棵受感染的古樹名木，雖然《樹木登記冊》已披露該等樹木出現腐爛情況或受真菌感染，但《樹木登記冊》及《古樹名木冊》兩個登記冊均沒有披露樹木受褐根病感染的資料。

審計署的建議

3.60 **審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **促請負責部門及時移除受褐根病感染的非古樹名木，以解除對公眾安全構成的威脅，並防止該病蔓延；及**

(b) **在《樹木登記冊》和《古樹名木冊》提供更多關於古樹名木受褐根病感染的資料，並在《樹木登記冊》提供更多關於非古樹名木受褐根病感染的資料，以提升公眾意識及加強市民監察。**

當局的回應

3.61 發展局局長同意審計署的建議。

第 4 部分：管理資訊系統和資料庫

4.1　本部分探討樹木辦及樹木管理部門建立及使用樹木管理系統和資料庫的情況。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

(a) 樹木管理資訊系統 (第 4.2 至 4.13 段)；

(b) 《樹木登記冊》(第 4.14 至 4.27 段)；及

(c) 樹木倒塌資料庫 (第 4.28 至 4.34 段)。

樹木管理資訊系統

4.2　專責小組建議以兩個階段進行樹木風險評估 (見第 1.7(c) 段)。在這方面，專責小組亦建議建立有問題和重要樹木的資料庫，有系統地全面記錄這類樹木的狀況，以便採取適當的跟進行動。為了落實此項建議，在效率促進組以項目經理的身分提供協助下，樹木辦委聘承辦商建立樹木管理資訊系統。合約於二零一一年十一月批出，而系統的建立成本為 800 萬元。樹木管理資訊系統的目的如下：

(a) 就樹木管理部門護養的樹木，提供一個中央資料庫 (不限於有問題和重要的樹木)；

(b) 支援以兩個階段進行的樹木風險評估，並方便自動編排及管理檢查工作和跟進行動；

(c) 方便作中央監察、統籌、資料分析及匯報；及

(d) 方便樹木辦與各樹木管理部門共用資訊。

4.3　樹木管理資訊系統於二零一二年十二月正式推出，該系統的組成部分如下：

(a) 樹木中央資料庫。此資料庫除載有各樹木管理部門所護養樹木的基本資料外 (例如品種、大小、地點和負責部門)，亦記錄樹木管理工作的資料；

(b) “工作編排和工作流程管理”。此部分用以支援樹木管理部門的日常運作；及

(c) “業務情報及分析”。此部分用以匯報工作進度、分析資料，以及就樹木倒塌的可能性提供預測模型。

現有樹木管理資訊系統的問題

4.4 樹木管理部門在使用樹木管理資訊系統時，關注到預期及實際功能有所差距，例如：

(a) 按照樹木管理資訊系統的設計，部門首先須在系統內建立樹木所在地點 (連空間資料)，然後才可輸入樹木的資料。然而，建立樹木所在地點的工作耗費人力。這情況影響到樹木管理部門使用該系統的效率及意願；

(b) 有需要設立更精密的搜尋功能 (例如按燈柱或斜坡編號進行搜尋)；

(c) 部門有需要互相轉移樹木記錄庫，但這項功能卻未有提供；及

(d) 許多部門將樹木護養工作外判，而承辦商人員有需要直接登入系統，但他們並未獲准登入。

4.5 再者，建立樹木管理資訊系統時亦出現問題。在實際運作展開後三個月的護理期間 (二零一二年十二月至二零一三年三月)，該資訊系統有欠穩定，出現多宗失靈事故。為此，護理期再延長三個月 (二零一三年三月至六月)。然而，系統失靈事故依舊發生，而未能解決的系統程式錯誤開始累積。樹木辦及效率促進組沒有信心承辦商可妥善維持該資訊系統。截至二零一四年九月，樹木辦計劃另聘承辦商，進行一項改善系統的計劃。

4.6 在擬備改善計劃期間，效率促進組於二零一四年六月進行業務流程重整研究，而樹木辦則向政府資訊科技總監辦公室提出撥款申請。二零一四年九月，605 萬元的撥款批出，而改善計劃的實際運作則定於二零一五年十一月進行。樹木管理資訊系統的改善計劃包括以下範疇：

(a) 為多個樹木管理部門 (例如康文署、路政署及建築署) 轉換樹木所在地點及樹木的資料，從而更新樹木管理資訊系統的資料庫。鑑於資訊系統的資料庫有欠完整，資料亦非最新，故此有必要進行資料轉換；

(b) 擴展現有功能 (例如搜尋功能)；及

(c) 發展新功能 (例如容許部門互相轉移樹木記錄庫)。

遇到的系統開發問題

4.7 在推行樹木管理資訊系統時，樹木辦和效率促進組遇到系統開發問題。系統的預期功能與實際功能存有差距 (見第 4.4 段)，並出現系統錯誤和不穩定等問題 (見第 4.5 段)。樹木管理部門在轉移樹木資料至樹木管理資訊系統時，亦遇到問題。截至二零一四年五月，大部分樹木管理部門尚未將樹木資料全部轉移至該資訊系統 (見附錄 D)。

4.8 附錄 D 顯示，在八個主要樹木管理部門中，只有三個部門 (即漁護署、土木工程拓展署和房屋署) 已將樹木的資料全部轉移至樹木管理資訊系統。至於其他五個部門所護養的 142 萬棵樹木當中，已轉移樹木資料的只有 40 萬棵 (28%)。當中某些部門只轉移了一小部分的樹木資料，特別是路政署，只轉移了 0.4% 的樹木資料至資訊系統。審計署留意到，在資料格式和建立樹木所在地點方面存有問題。然而，由於樹木管理資訊系統是擬定作為樹木的中央資料庫，以供管理、監察及分析樹木，樹木管理部門的樹木資料實須全部轉移至該資訊系統，該系統才能發揮擬定功能。

4.9 審計署亦留意到，樹木管理資訊系統與某些部門 (例如康文署和路政署) 的內部系統之間出現資料不符的情況。在二零一二年三月及六月進行兩輪資料轉換後，樹木管理資訊系統與有關部門的內部系統仍然出現資料不符的情況，原因是有關部門在轉換資料後繼續在內部系統更新樹木的資料，但卻沒有即時在樹木管理資訊系統進行更新。當局擬於改善計劃中進行第三輪資料轉換。資料不符，定會損及樹木管理資訊系統的成效。審計署認為，在使用該資訊系統的同時，如樹木管理部門繼續使用內部系統，則有需要採取有效措施，確保資料同步更新 (註 13)。

4.10 此外，審計署亦留意到，樹木管理資訊系統能協助確定由哪個部門負責處理樹木投訴，並設有處理投訴功能。然而，這項功能卻存而不用。樹木辦及主要樹木管理部門在二零一二年十月決定暫時不運用此項功能，主要原因是避免樹木管理資訊系統與部門處理投訴的系統重複處理投訴資料。然而，在沒有

註 13：*據效率促進組表示，該組與樹木辦已作出規定，所有關乎樹木的系統功能須於樹木管理資訊系統的通用平台上建立，藉此防止各部門進一步擴展關乎樹木的內部系統。*

樹木投訴資料的情況下，樹木管理資訊系統在找出及追查有問題樹木方面的成效將會受損。

4.11　審計署認為，樹木辦須從速完成樹木管理資訊系統的改善計劃，以發揮該系統的預期功能，從而受惠。樹木辦亦須檢討之前在開發系統上遇到的問題，從中汲取經驗，在推行改善計劃時以資參考。

審計署的建議

4.12　**審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **採取措施從速完成樹木管理資訊系統的改善計劃，以發揮該系統的預期功能，從而受惠；**

(b) **檢討之前在開發樹木管理資訊系統上遇到的問題，從中汲取經驗，在推行改善計劃時以資參考；**

(c) **確保各樹木管理部門致力使用樹木管理資訊系統以備存完整及最新的樹木資料，以及避免該資訊系統與部門系統之間出現資料不符的情況；及**

(d) **檢討及按需要修正樹木管理資訊系統的處理投訴功能，以期有效地運用該功能。**

當局的回應

4.13　發展局局長同意審計署的建議。

《樹木登記冊》

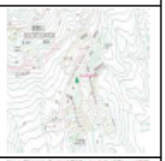
4.14　二零一零年六月沙田發生一宗致命的塌樹個案 (見第 1.10(a) 段) 後，樹木辦於同年七月設立有問題及重要樹木的《樹木登記冊》，並在其網站公布 (見圖三)。設立《樹木登記冊》的目的在於：

(a) 促進市民監察樹木。由於社區內種有大量樹木，而樹木的健康和結構狀況會隨着其一般生命周期及外在環境的轉變而有所變化，推動市民監察有助監察社區內樹木的狀況；及

(b) 提高政府樹木風險管理工作的透明度。

圖三

樹木辦網站上的《樹木登記冊》
(www.trees.gov.hk)

位置 Location	樹木品種 Species	樹木狀況 Condition	改善措施 Mitigation Measures	其他 Others	視察部門 Inspection Department 上次檢查日期 Last Inspection Date 樹木登記冊號碼 Tree Register No. [樹木登記冊號碼 Department Reference no.]	相片 Photo	地圖 Location Map
文華道政府宿舍 Mansfield Road Government Quarters 斜坡編號 11SW-D/FR19 Slope No. 11SW-D/FR19 X-Coord X軸 : 834724 Y-Coord Y軸 : 814153	*Acacia confusa* 台灣相思	樹冠不平衡 Unbalanced crown 樹皮有裂痕 Abnormal bark crack 根部伸展範圍受限制 Rooting area restricted normal	密切監察樹木狀況 Tree condition under close observation		建築署 Architectural Services Department 18/9/2013 ARCHSD/CW/157 [ASD_11SW-D/FR19_TS020]		
香港公園近奧林匹克廣場入口 Hong Kong Park, on the slope adjacent to the entrance of Olympic Square 斜坡編號 11SW-B/FR152 Slope No. 11SW-B/FR152 X-Coord X軸 : 834679.2 Y-Coord Y軸 : 815378.3	*Brachychiton rupestris* 昆士蘭瓶子樹	嫩枝枯死 (少量) Dieback twigs (small amount) 呈現真菌子實體(少量) Fungal fruiting bodies (small amount) 有枯枝 Dead branches normal	適當修剪樹木枝條 Appropriate Pruning 安裝纜索或支撐物 Cabling / Other Support	古樹名木登記編號： ARCHSD CW/48 Old and Valuable Tree registration no. ARCHSD CW/48	建築署 Architectural Services Department 15/4/2014 ARCHSD/CW/202 [ASD_11SW-B/FR152_TS010]		
11SW-A/CR80, 高街面對燈柱48560 11SW-A/CR80, High Street facing Lamp Post 48560 X-Coord X軸 : 832996 Y-Coord Y軸 : 816233 系統性處辦維修責任的斜坡編號 - Sinar No. : 11SW-A/CR80	*Ficus microcarpa* 榕樹(細葉榕)	嫩枝枯死 (少量) Dieback twigs (small amount) 樹冠不平衡 Unbalanced crown normal	適當修剪樹木枝條 Appropriate Pruning	石牆樹 Stone wall tree 古樹名木登記編號：HYD CW/5 Old and Valuable Tree registration no. HYD CW/5	路政署 Highways Department 9/12/2013 HYD/CW/138 [hyd_hk_11sw_a_cr80_0_wt4]		
斜坡編號 11SW-B/FR241, 香港動植物公園 Slope No.11SW-B/FR241, Hong Kong Zoological and Botanical Gardends X-Coord X軸 : 834084 Y-Coord Y軸 : 815496 系統性處辦維修責任的斜坡編號 - Sinar No. : 11SW-B/FR241	*Ficus microcarpa* 榕樹(細葉榕)	normal	已完成緩減風險措施 Completed	古樹名木登記編號： ARCHSD CW/6 Old and Valuable Tree registration no. ARCHSD CW/6	建築署 Architectural Services Department 21/1/2014 ARCHSD/CW/204 [ASD_11SW-B/FR241_TS001]		

資料來源：發展局的記錄

4.15 根據樹木辦關於更新《樹木登記冊》的指引(樹木登記冊指引)，《樹木登記冊》列載以下三類樹木：

(a) 在樹木風險評估中找出為有問題而有待完成緩解措施的樹木；

(b) 在投訴／轉介個案中報稱為有問題而需要持續監察的樹木，以及在媒體公布的有問題樹木；及

(c) 需要定期監察的重要樹木，包括所有古樹名木和石牆樹。

4.16 《樹木登記冊》提供所載樹木的相關資料 (例如地點、品種、健康和結構狀況、緩解措施、負責部門及上次檢查日期)。此外，凡是列入《樹木登記冊》內的樹木，負責部門都會為其掛上標準樹牌。待有問題樹木的緩解措施完成，而狀況又評定為令人滿意，有關樹木便可從登記冊上刪除。登記冊內樹木的數目變動，見表五。

表五

《樹木登記冊》內的樹木數目
(二零一零年七月至二零一四年七月)

樹木類別	截至2010年7月 (a)	新增樹木 (b)	刪除樹木 (c)	截至2014年7月 (d)=(a)+(b)–(c)	淨變動 (e)=(b)–(c)	淨變動百分比 (f)=[(e)/(a)]×100%
古樹名木	504	20	32	492	-12	-2%
石牆樹 (古樹名木除外)	398	45	93	350	-48	-12%
有問題樹木	252	129	273	108	-144	-57%
整體	1 154	194	398	950	-204	-18%

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

把樹木列入《樹木登記冊》

4.17 如表五所示，自《樹木登記冊》在二零一零年七月設立以來，登記冊內的樹木數目在過去四年已由 1 154 棵減少至 950 棵，減幅 18%。當中，有問題樹木 (即古樹名木和石牆樹除外) 的減幅尤大，由 252 棵減少至 108 棵，減幅 57%。審計署留意到，樹木管理部門往往避免新增樹木至《樹木登記冊》內 (見第 4.18 及 4.19 段)。

4.18 ***在樹木風險評估中找出為有問題的樹木*** 根據樹木登記冊指引，但凡在樹木風險評估中找出為有問題而有待完成緩解措施的樹木，均應列入《樹木登記冊》內。審計署留意到，截至二零一三年樹木風險評估完成當日 (即二零一三年五月三十一日)，共有 2 719 棵有問題樹木 (古樹名木和石牆樹除外)，而該等樹木已進行表格 2 檢查並有待完成緩解措施。不過，在該批 2 719 棵樹木中，只有 2 棵樹木 (0.1%) 新增至《樹木登記冊》內。根據樹木辦表示，箇中原因或為該等樹木的緩解措施大多在短時間內完成，因此無須列入《樹木登記冊》內。

4.19 ***在投訴／轉介個案中報稱為有問題的樹木*** 根據樹木登記冊指引，在投訴／轉介個案中報稱為有問題的樹木，但凡需要持續監察者，均應列入《樹木登記冊》內。不過，也有不遵從此指引的情況。個案四即為一例。

個案四

一棵需要持續監察的有問題樹木並未列入《樹木登記冊》

1. 二零一四年六月十日、十二日及十七日，綜合電話查詢中心 (1823 熱線) 接到來自不同投訴人的四宗投訴，全部涉及堅尼地城李寶龍路的一棵樹木。投訴人指該樹狀況甚差，可能會倒塌。查詢中心於是將投訴轉介至負責部門 (即康文署)。據康文署的記錄，該署人員曾於二零一四年一月二十日就該樹進行表格 1 檢查，評定該樹的狀況為一般，因此並無進行表格 2 檢查。

2. 康文署在接到投訴後，派員檢查該樹，發現其受泥土污染影響。該署於二零一四年六月十八日採取緩解措施 (即改良土質並修剪枯萎的枝葉)。康文署在答覆投訴人時，表示會密切監察該樹，若其無法復原，最後的做法便是將之移除。

3. 二零一四年七月，康文署在回覆審計署的查詢時表示，該署每兩周檢查該樹一次，發現其正逐步復原。康文署亦表示未有為該樹進行表格 2 檢查，而該樹未有列入《樹木登記冊》。

個案四 (續)

審計署的意見

4. 審計署認為，該棵有問題樹木於二零一四年六月評定為需要持續監察時 (見上文第 2 段)：

(a) 應根據樹木風險評估指引進行表格 2 檢查 (見第 3.7 及 3.8 段)。表格 2 檢查有助找出適當的緩解措施；及

(b) 應根據樹木登記冊指引，將該樹列入《樹木登記冊》內 (見第 4.15 段)。若然如此，該樹將掛上樹牌 (見第 4.16 段)，而公眾亦會得知該樹有待完成緩解措施。此舉可免卻公眾一再作出投訴。

資料來源：康文署的記錄

4.20 審計署認為，樹木辦須採取措施，以確保在樹木風險評估中找出為有問題的樹木，或在投訴／轉介個案中報稱為有問題的樹木，將會列入《樹木登記冊》內 (例如定期提醒樹木管理部門遵從樹木登記冊指引)。

從《樹木登記冊》刪除樹木

4.21 根據樹木登記冊指引，當樹木完成緩解措施，而狀況評定為令人滿意後，負責部門須向樹木辦建議將有關樹木從《樹木登記冊》上刪除。樹木辦會考慮有關建議並作出刪除。

4.22 截至二零一四年七月三十一日，《樹木登記冊》上有 108 棵有問題樹木。審計署在審查《樹木登記冊》時留意到，有 6 棵樹木 (6%) 在完成緩解措施及狀況評定為令人滿意後，已過了一段時間 (由三至八個月不等)。這些樹木應已從《樹木登記冊》上刪除。審計署認為，樹木辦須採取措施，確保問題已解決的樹木應及時從《樹木登記冊》上刪除。

《樹木登記冊》的方便使用程度及樹牌

4.23 如樹木辦網站所示，《樹木登記冊》有 18 個樹木記錄檔案 (全港 18 區每區一個檔案)。樹木記錄按負責部門名稱順序排列。《樹木登記冊》不設搜尋功

能 (由康文署管理的《古樹名木冊》則有此功能)，因此不能按若干條件 (例如地點、品種及負責部門) 搜尋樹木。審計署認為樹木辦須為《樹木登記冊》增設搜尋功能，以提升其方便使用程度。

4.24　列於《樹木登記冊》上的有問題樹木，現時所掛的標準樹牌只展示有限資料 (即《樹木登記冊》編號、品種、負責部門和查詢電話號碼)。審計署認為標準樹牌應更顯眼地展示額外資料 (例如註明該樹有待完成緩解措施)。樹木辦須檢討標準樹牌的內容，以推動市民監察樹木，以及考慮因應需要加上警告牌。

檢討《樹木登記冊》

4.25　《樹木登記冊》自二零一零年七月起已運作四年。樹木辦有需要進行檢討，以評估《樹木登記冊》的目的是否已達到，以及找出可予改善之處。

審計署的建議

4.26　**審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **採取措施，確保《樹木登記冊》就有問題而有待完成緩解措施的樹木，備存資料完整兼最新的清單，例如及時在登記冊作出所需增刪；及**

(b) **檢討《樹木登記冊》，以評估登記冊的目的是否已達到，以及找出可予改善之處，包括：**

(i) **提升《樹木登記冊》的方便使用程度；及**

(ii) **就列於《樹木登記冊》內的有問題樹木，檢討其所掛標準樹牌的內容，以探討是否適宜在牌上更顯眼地展示額外資料，並考慮因應需要加上警告牌。**

當局的回應

4.27　發展局局長同意審計署的建議。

樹木倒塌資料庫

4.28　樹木辦參考了國際慣例，在二零一零年七月成立樹木倒塌中央資料庫，供內部作資料收集及分析之用。其目的是收集樹木管理部門的塌樹個案資料，以作出系統性問題的分析，協助防止類似事件再次發生。所收集的資料將有助政府更有效地設計及規劃綠化政策，並使樹木管理策略更能持續推行。

4.29　根據樹木辦有關報告塌樹事件的指引 (註 14)，樹木管理部門：

(a)　須使用樹木辦的塌樹報告表格，報告以下樹木情況：

(i)　因自然原因而倒塌；或

(ii)　因健康欠佳或結構問題而須予移除；及

(b)　可使用摘要表格報告因惡劣天氣 (例如颱風和暴雨) 而倒塌的大量樹木。

樹木倒塌資料庫的資料新增情況

4.30　截至二零一四年六月，樹木倒塌資料庫錄得 2 034 宗塌樹個案，包括 1 560 宗 (77%) 以塌樹報告表格詳細報告的個案，以及 474 宗 (23%) 以摘要表格簡單報告的個案。表六顯示樹木倒塌資料庫自二零一零年七月設立以來的資料新增情況。

註 14： *於二零一一年五月提交立法會發展事務委員會的樹木辦工作進度報告，以及提交樹木管理專家小組 (另見第 4.32 段) 的塌樹分析報告，均提及該指引。*

表六

樹木倒塌資料庫的資料新增情況
(二零一零年七月至二零一四年六月)

年份	新增個案宗數
2010 (7 月至 12 月)	28
2011	65
2012	1 007
2013	847
2014 (截至 6 月為止)	87
總計	2 034

資料來源：發展局的記錄

4.31 審計署留意到以下情況：

(a) 如表六所示，樹木倒塌資料庫按年的新增個案宗數差異很大。據樹木辦表示，每年的天氣情況 (例如有否受到強烈颱風吹襲) 對有關宗數有很大影響；

(b) 樹木管理部門通常只會報告樹木 (局部或整棵) 倒塌以及隨後移除的塌樹個案，而不會報告樹木因健康欠佳或結構問題而移除的個案。樹木辦在回應審計署的查詢時表示，有關指引已於二零一四年九月予以修訂，述明部門無須報告因健康欠佳或結構問題而移除的樹木，而此項修訂符合國際慣例；及

(c) 部分部門關注到使用塌樹報告表格 (見第 4.29(a) 段) 來報告塌樹事件所花的功夫和遇到的困難。他們又要求該份報告表格應有中文版本供前線人員使用。

善用樹木倒塌資料庫

4.32　二零一二年年初，樹木辦根據樹木倒塌資料庫截至二零一一年十一月三十日所錄得的 77 宗塌樹個案進行分析。樹木管理專家小組 (註 15) 於二零一二年二月的會議上討論了分析報告。樹木辦在報告中表示，會為樹木倒塌資料庫新增資料，使資料增至足以提供有意義的統計結果。樹木辦會分析資料以找出關乎塌樹的系統性問題，並將汲取到的經驗與樹木管理部門分享。審計署認為樹木辦有需要繼續監督樹木倒塌資料庫的資料新增情況，以期善用該資料庫。

審計署的建議

4.33　**審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **檢討是否有需要改良塌樹報告表格 (例如提供中文版本)，以便樹木管理部門報告塌樹事件；及**

(b) **繼續監督樹木倒塌資料庫的資料新增情況，以期善用該資料庫。**

當局的回應

4.34　發展局局長同意審計署的建議。

註 15： *樹木管理專家小組由綠化、園境及樹木管理組的主管擔任主席，成員包括本地和非本地專家。專家小組的職責是就有關樹木管理及保育個別樹木 (包括古樹名木) 的政策和運作事宜向政府提供意見。*

第 5 部分：培訓和社區參與

5.1　本部分探討政府提升樹木管理培訓和社區參與的工作，並建議改善措施。

樹木管理培訓

就樹木管理培訓作出規劃

5.2　專責小組檢討察覺到，樹木管理 (尤其是樹木風險評估) 屬專業工作，而提供培訓相當重要，可確保政府在管理、督導和前線等不同階層，均有足夠人才管理樹木。為此，專責小組建議成立培訓委員會，以全面及策略性的方法，就持續培訓員工作出規劃。

5.3　二零一零年五月，發展局成立綠化、園境及樹木管理培訓委員會 (培訓委員會)，監督為政府人員制訂及推行培訓計劃，讓他們以專業的方法，履行綠化、園境及樹木管理的職務。培訓委員會由負責其事的發展局副秘書長 (工務) 擔任主席，而 13 位成員則來自綠化、園境及樹木管理組和各樹木管理部門。

5.4　二零一二年，綠化、園境及樹木管理組在諮詢各樹木管理部門及參考海外經驗後，編訂了一份樹木管理工作職能表，臚列三個階層人員 (即前線、督導和管理人員) 必須具備的技能組合。培訓委員會於二零一二年五月第二次會議上通過有關的職能表。

5.5　二零一三年，綠化、園境及樹木管理組進行了一項政府人員調查，以確定他們是否已掌握有關的技能組合。調查結果已於培訓委員會二零一四年三月第三次會議上報告，詳情如下：

(a)　兩個部門 (即康文署和漁護署) 主要由內部人員執行樹木工作，而其他部門則把樹木工作外判。前線人員所需的技能組合只適用於康文署和漁護署。這兩個部門均有為前線人員提供內部培訓；

(b)　一般來說，樹木管理部門的大部分人員已透過政府提供或安排的培訓，掌握所需的技能組合。培訓方面並無嚴重的缺失，而只是略有不足；及

(c) 在成立樹木辦之前，樹木管理培訓課程寥寥可數。在成立樹木辦和推行樹木管理新措施之後，市場上的樹木管理培訓課程大幅增加。

5.6 培訓委員會在第三次會議上通過了綠化、園境及樹木管理組擬備的二零一四年至二零一六年樹木管理培訓計劃。該培訓計劃包括下列主要項目：

(a) 樹木辦會就二零一三年調查所發現的培訓不足之處(見第 5.5(b)段)，例如修剪工作、實地監督、職業安全及健康，以及疾病蟲害管理，加強培訓課程；

(b) 樹木辦已與專上教育院校統籌專為督導和管理人員提供的文憑課程。樹木辦會繼續這項統籌工作，並會推動發展學位課程；及

(c) 承辦商有責任確保其員工符合資格，能有效及安全地執行樹木管理工作。當市場上有相關培訓課程時，承辦商應出資安排員工進修。然而，由於承辦商必須熟習政府的新措施，在市場未有現成課程的初期，樹木辦應為承辦商員工提供相關培訓。

樹木辦所提供的樹木管理培訓

5.7 樹木辦所提供的培訓大體上可分類如下：

(a) 樹木風險評估培訓。這是樹木辦所提供的核心培訓，包括為期兩日的“全面樹木風險評估及管理培訓課程”；

(b) 樹藝工作的職安健培訓；

(c) 樹木管理主要範疇的培訓 (例如樹種識別及疾病蟲害管理)；及

(d) 外間機構開設的高級培訓。樹木辦贊助政府人員參與這類培訓 (例如專上教育院校的文憑課程)。

5.8 樹木辦的培訓亦可根據開設模式分類如下：

(a) 由樹木辦開設的培訓。二零一三年，此類課程有 21 項 (例如樹木風險評估課程)，參加者有 4 383 人。樹木辦提供的培訓課程中，此類課程佔了大多數。據樹木辦表示，礙於市場上現時未有這類課程，故此須由樹木辦開設；及

(b) 由外間機構開設的培訓。二零一三年，此類課程有 11 項 (例如樹藝工作的職安健課程)，參加者有 696 人。

5.9 審計署留意到，樹木辦在開設培訓課程時，動用頗多人力資源 (包括專業及行政人員)。二零一三年，樹木辦開設的 21 項課程，時間上為 35 個工作日，佔該年約 250 個工作日當中 14%。樹木辦大多數專業人員直接參與開設課程。此外，開設課程亦帶來大量行政工作 (包括招生及遴選學員、管理課堂及收集意見等。)

5.10 樹木辦的編制規模小 (計有 15 名專業人員和 2 名技術人員，以及 5 名與綠化及園境辦事處共用的行政人員)。由樹木辦開設樹木管理培訓，須運用其稀少的人力資源，此舉會減少其他重要職務可運用的資源，包括制訂樹木管理政策和指引，以及監察樹木管理部門的工作 (例如實施樹木風險評估)。

5.11 審計署明白到，由於樹木管理人員 (政府部門及承辦商的人員) 流失，當局須定期提供樹木管理培訓。另一方面，這項審計署的審查已指出在樹木管理上，尤其是在加強樹木安全方面，有多個地方須予改善。樹木辦須把有限的人力資源集中在核心職務上，並優先處理須緊急辦理的事宜。

5.12 審計署認為，樹木辦有需要檢討提供樹木管理培訓的長遠安排。舉例來說，樹木辦可考慮僅就其獨有的專門技術 (例如治療褐根病) 開設培訓，亦可考慮以其他方式提供培訓，例如：

(a) 尋求公務員培訓處協助提供培訓課程，尤其是處理相關的行政工作；

(b) 在網上廣播培訓環節，並將培訓短片上載網站；及

(c) 委聘培訓服務供應商。在委聘服務供應商提供培訓課程時，樹木辦可註明課程內容、導師資格、目標學員等方面的確切要求，以確保達到預定的培訓目標。

審計署的建議

5.13 **審計署*建議*發展局局長應檢討長遠安排，使樹木辦以較可持續的方式來提供樹木管理培訓，包括採用其他方式提供培訓。**

當局的回應

5.14　發展局局長同意審計署的建議。

社區參與綠化和樹木保育工作

政府的社區參與活動

5.15　專責小組認為，社區在保育樹木方面可發揮重大作用。專責小組提出多項建議，包括：

(a) 政府應加強有關綠化和樹木保育的公眾教育。政府尤其應該培養市民愛護全港樹木的態度，並呼籲私人土地擁有人正確護理私人地段內的樹木；及

(b) 康文署應擴展綠化義工計劃，邀請社會賢達擔任綠化大使參與計劃，以及招募更多綠化義工，加強監察其所屬地區的樹木。

5.16　二零一一年三月，政府重組社區參與綠化委員會 (當時屬民政事務局的職責範圍)，並將之歸入發展局的職責範圍。社區參與綠化委員會就社區參與綠化活動的事宜向政府提供意見。該委員會由發展局常任秘書長 (工務) 擔任主席，成員包括 8 名官方成員和 11 名非官方成員。

5.17　發展局連同其他政策局及部門舉辦社區參與綠化活動。二零一三年，當局舉辦了 61 項相關活動，參加者約 140 萬人。大體而言，該等活動旨在達致下列目的：

(a) 鼓勵市民欣賞綠化環境和樹木；

(b) 爭取市民支持，推動綠化和樹木管理工作；及

(c) 加深市民對綠化和樹木管理工作的認識。

5.18　發展局負責監督社區參與綠化活動。綠化、園境及樹木管理組領導推行個別活動，當中須運用其專業知識或涉及跨部門運作。該組亦監察政府舉辦社區參與綠化活動的成效。例如，該組展開一系列的調查，以監測市民對政府綠

化工作的意見 (首項調查已於二零一三年九月完成)，並會編製表現指標 (包括綠化伙伴人數 (見第 5.22 段) 和活動的參加人數)。

康文署綠化義工計劃和綠化大使計劃

5.19　二零零三年，康文署推出綠化義工計劃，以促進社區參與綠化工作。該計劃在地區層面推行，招募區內市民擔任綠化義工，並為他們提供基本的植物和樹木護理訓練。綠化義工會獲邀協助進行綠化活動。截至二零一四年五月，綠化義工共有 5 100 人，當中 950 人 (19%) 經常參與活動。

5.20　二零一零年四月，康文署因應專責小組的建議，推出綠化大使計劃。社會賢達獲邀參加該計劃，擔任綠化大使，以協助推動社區參與綠化工作及招募綠化義工。截至二零一四年八月，綠化大使共有355人，當中大部分為區議員。

5.21　審計署審查康文署為綠化義工安排的義工服務後，留意到該等服務主要關乎香港花卉展覽、北區花鳥蟲魚展覽、社區種植日及檢查古樹名木。大體而言，綠化義工所進行的，屬一般的園藝活動，而非針對護理樹木的活動。鑑於公眾對樹木安全 (尤其是在路旁樹木方面) 日益關注，康文署有需要借助這些計劃 (例如動員眾多的綠化義工積極參與)，以期在整體上更有效地推廣樹木護理之餘，亦特別鼓勵市民監察路旁樹木。審計署得悉綠化、園境及樹木管理組會推出“領養樹木行動”，以推動市民監察樹木 (另見第 5.22(c) 段)。審計署認為，康文署可鼓勵為數眾多的綠化義工積極參與，藉以協助更有效地推行該活動。

發展局推行的“綠化伙伴”運動

5.22　綠化、園境及樹木管理組於二零一三年五月推出“綠化伙伴”運動 (見照片六)。該運動是綠化、園境及樹木管理組轄下社區參與活動的核心項目，藉以積極推動不同階層的市民參與，培養他們對香港綠化環境的欣賞能力和愛護態度。關於該項運動的推行情況，審計署留意到下述事項：

(a) 二零一三年的重點活動是推行綠化伙伴約章。簽署約章的人士須致力奉行約章所載的綠化“善事”，包括監察及向政府報告有問題樹木。截至二零一四年九月，約有 560 家機構和 5 800 名人士簽署約章，成為綠化伙伴；

(b) 二零一四年的重點活動是舉辦“最喜愛的古樹名木選舉”，目的是培養市民對古樹名木的欣賞能力和愛護態度；及

(c) 即將舉辦的重點活動名為“領養樹木行動”，目的是推動市民監察樹木。

照片六

綠化伙伴運動開幕典禮暨樹木研討會
(二零一三年五月)

資料來源：發展局的記錄

5.23 從第 5.22(a) 及 (b) 段可見，綠化伙伴運動最初是集中培養市民對本港綠化環境的欣賞能力和愛護態度。審計署認為，鑑於公眾對樹木安全日益關注，綠化伙伴運動日後有需要從樹木安全着眼 (尤其是在路旁樹木方面)，進一步推動市民監察樹木。就這方面而言，審計署歡迎綠化、園境及樹木管理組最新的“領養樹木行動”(見第 5.22(c) 段)，此活動可推動社區參與加強樹木安全的工作。

審計署的建議

5.24 **鑑於公眾對樹木安全日益關注，審計署*建議*發展局局長應從樹木安全着眼 (尤其是在路旁樹木方面)，加緊推動市民監察樹木。**

5.25 **審計署亦*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **借助康文署的綠化義工計劃和綠化大使計劃(例如動員眾多的綠化義工積極參與活動)，以期在整體上更有效地推廣樹木護理之餘，亦特別鼓勵市民監察路旁樹木；及**

(b) **加強鼓勵為數眾多的綠化義工積極參與活動，包括在綠化伙伴運動下，即將由綠化、園境及樹木管理組推行的"領養樹木行動"。**

當局的回應

5.26 發展局局長同意審計署在第 5.24 段提出的建議。

5.27 康樂及文化事務署署長同意審計署在第 5.25 段提出的建議。她表示，康文署會：

(a) 探討措施，以借助其綠化義工計劃和綠化大使計劃，更有效地推廣樹木護理，並鼓勵更多市民參與樹木護理和監察；及

(b) 繼續與綠化、園境及樹木管理組加強協作，向綠化大使和綠化義工發布關於社區參與活動的資料，包括但不限於即將推出的"領養樹木行動"。

第 6 部分：未來路向

6.1　本部分探討政府在加強樹木安全方面的未來路向。

自二零零八年以來改善樹木管理的工作進展

6.2　二零零八年，赤柱發生塌樹慘劇，政府因而大幅改變樹木管理的方法。樹木辦於二零一零年三月成立，主要職責是盡量減少有問題樹木對公眾安全的威脅。樹木辦成立至今已四年多，改善樹木管理的工作已有進展。二零一二年十月，立法會發展事務委員會得悉在各個範疇實施樹木管理政策的工作進展，其中包括：

(a)　加強樹木風險評估；

(b)　採取下列方法，提升樹木管理的專業水平：

(i)　建立樹木辦的專業隊伍；

(ii)　加強樹木管理部門人員的培訓；

(iii)　廣納專家意見；

(iv)　制訂作業指引並進行科研；及

(v)　建立樹木資料庫；

(c)　加強公眾教育和社區參與；

(d)　加強護養古樹名木；及

(e)　優化樹木投訴處理機制和緊急應變安排。

6.3　對於政府加強樹木安全的工作以及迄今所作的改善措施，審計署表示歡迎。不過，自樹木辦成立以來，儘管政府付出不少努力，但塌樹事件依然不時發生，包括若干致命個案 (見第 1.10 段)。在進一步加強樹木安全方面，政府看來還要努力。審計署認為，發展局應繼續定期向立法會發展事務委員會匯報樹木管理政策的實施進度，特別是政府在加強樹木安全方面的工作。

可予改善之處

6.4 這次審查工作發現政府的樹木管理工作有若干可予改善之處，包括：

(a) ***統籌各樹木管理部門的工作 (見第 2 部分)*** 特別是樹木管理部門之間如何劃分路旁樹木管理責任，存有灰色地帶 (見第 2.18 至 2.26 段)。地政總署根據技術通告以非經常性方式護養未撥用政府土地上的樹木，尤其是路旁樹木，亦會對公眾安全構成威脅 (見第 2.42 至 2.45 段)。此外，政府需要一項策略，更有效地統籌非核心樹木管理部門的工作 (見第 2.6 至 2.10 段)；

(b) ***樹木風險評估 (見第 3 部分)*** 特別是當局有需要提供更詳盡的指引，指導樹木管理部門如何有效地進行樹木風險評估檢查，以找出有問題樹木 (見第 3.18 至 3.28 段)。此外，有需要統一對古樹名木進行表格 2 檢查的次數。當局亦有需要提供更多有關褐根病的資料，以供市民閱覽；

(c) ***管理資訊系統和資料庫 (見第 4 部分)*** 特別是中央樹木管理資訊系統由於遇到系統開發問題，現時正在進行改善計劃 (見第 4.2 至 4.11 段)。此外，當局有需要對《樹木登記冊》進行檢討，以推動市民監察 (見第 4.14 至 4.25 段)。當局亦有需要監察樹木倒塌資料庫的資料新增情況 (見第 4.28 至 4.32 段)；及

(d) ***培訓和社區參與 (見第 5 部分)*** 樹木辦有需要檢討提供樹木管理培訓的長遠安排 (見第 5.7 至 5.12 段)。此外，樹木辦亦有需要從樹木安全着眼，加緊推動市民監察樹木 (見第 5.23 段)。

6.5 審計署認為發展局有需要採納本報告書所載的意見和建議，以進一步加強政府提升樹木安全的工作。

處理私人土地上的樹木安全風險

6.6 樹木辦的工作，重點是處理政府部門護養的樹木。至於私人土地上的樹木，護養責任在於有關的私人土地擁有人。最近在半山區發生的一宗塌樹慘劇 (見第 1.10(d) 段)，涉及私人土地上的一棵樹木。這宗事件引起公眾關注到私人土地上的樹木對安全構成的風險，以及是否需要立例強制私人土地擁有人檢查及護養樹木，以處理該等風險。

6.7　專責小組在二零零九年六月的報告中表示，已研究現行法例中適用於樹木管理的條文，以及考慮是否需要訂立新的樹木條例或修訂現行法例。專責小組留意到：

(a) 根據普通法，私人土地擁有人所肩負的照顧責任，是檢查其土地上的樹木，確保該等樹木不會對任何人或財產構成潛在危險。如不履行此責，或須承擔疏忽及滋擾的責任；

(b) 自一九七零年代起，政府已在土地契約中加入樹木保育條款，作為批地條件。根據這些條款，承批人須向地政總署提出申請並徵得同意，才可移除或干擾其承批地段的樹木；

(c) 自一九八零年代起，政府已在土地契約中加入園境條款，藉此鼓勵美化私人地段的環境及妥善管理位於該處的植物；及

(d) 如屬必須取得規劃許可或修改契約才可重新發展的個案，當局可以樹木保育為由，加入相關條款。

6.8　專責小組當時所得的結論是，無需要修改法例，反而應着力於落實各項建議的行政措施，以改善各方之間的協調、加強管理樹木風險、提升專業知識水平，以及鼓勵公眾參與。當局宜先檢視這些行政措施的實際成效，才考慮修改法例的需要。如專責小組報告所述，政府會在新的改善措施落實後，因應運作經驗，不時作出檢討。

6.9　至於私人土地上的樹木護養，審計署留意到：

(a) 私人土地擁有人無須定期護養和檢查其土地上的樹木，而政府土地上的樹木則須由相關的樹木管理部門進行年度樹木風險評估 (見第 3.4 段)；

(b) 當政府找出有問題樹木時 (例如在樹木辦進行樹木巡邏期間)，倘若當中並無違反有關土地契約，政府一般只能經地政總署勸諭樹木擁有人採取所需行動。目前，並無可據以採取執法行動的法例；及

(c) 只有小部分土地契約包含樹木保育條款 (見第 6.7(b) 段)。

6.10　鑑於近期發生的事件 (見第 1.10(d) 段) 及公眾對私人土地樹木安全風險的關注，審計署認為發展局須審慎檢討是否需要訂立樹木法例，以規管私人土地樹木的妥善護養及其他事宜。然而，訂立新法例的過程漫長，需要很多時間和資源。在此期間，當局需要制訂可較快作出改善的有效措施，例如：

(a) 在社區參與綠化活動中，加強注重私人樹木 (例如推動私人樹木擁有人監察樹木)；

(b) 發布有助私人土地擁有人護養其樹木的資訊和資料；及

(c) 在護養樹木方面，研究可否採用其他現行規管措施 (例如根據《建築物管理條例》(第 344 章) 發出的《大廈管理及維修工作守則》) 訂定某種形式的標準和指引，以供私人土地擁有人遵從。

審計署的建議

6.11 **審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **繼續向立法會發展事務委員會匯報實施樹木管理政策的工作進展，特別是政府在加強樹木安全方面的工作；**

(b) **採納本報告書所載的意見和建議，以進一步加強政府提升樹木安全的工作；**

(c) **審慎檢討是否需要立例強制私人土地擁有人檢查及護養在其土地上的樹木；及**

(d) **在訂立新法例之前，先行採取可較快改善私人土地樹木安全的有效措施。**

當局的回應

6.12 發展局局長同意審計署的建議。

附錄 A

(參閱第 1.4、2.5 及 3.11 段)

由主要樹木管理部門護養的樹木
(二零一三年十二月)

部門	護養樹木的估計數目	涉及員工人數 (註 1)	二零一三年的估計合約開支 (註 2) (百萬元)
路政署	630 000	57	74
康文署	513 600	222	215
建築署	200 000	5	67
房屋署	100 000	35	24
水務署	49 400	14	5
漁護署	36 000 (註 3)	87	0
土木工程拓展署	27 300	22	10
渠務署	24 100	16	5
地政總署	— (註 4)	12	73
總計	1 580 400	470	473

資料來源：發展局的記錄

備註：有關數字在立法會審核 2014–15 年度開支預算時呈報。

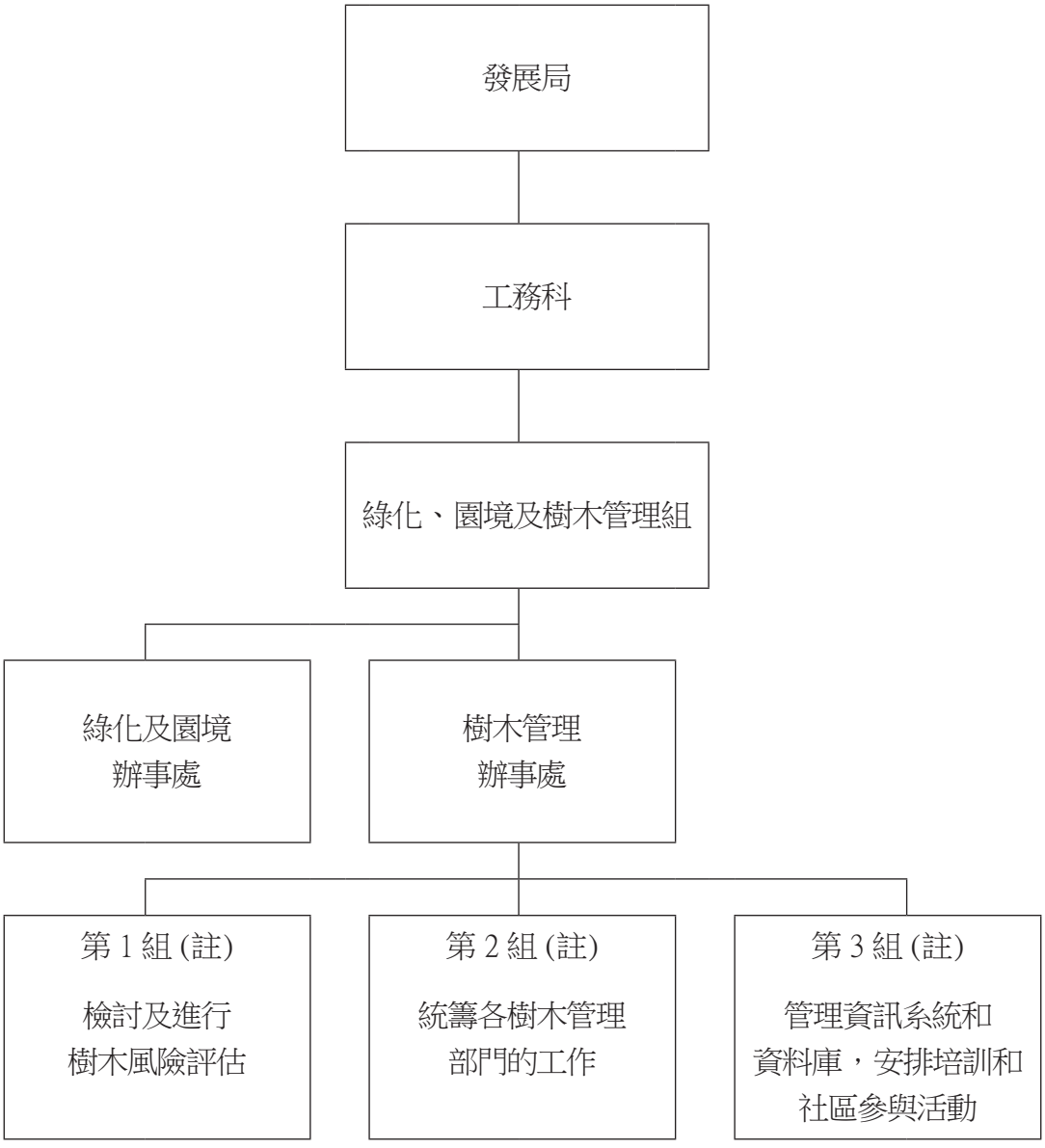
註 1：有關數字包括日常樹木管理工作的全職或兼職人員。但康文署的員工人數只包括全職人員。

註 2：當局只向立法會呈報整體數字。每個部門的合約開支，是根據合約期的長短按比例估算。此外，部分合約並非只涉及樹木護養工作。例如，康文署僱用園藝承辦商，從事樹木和其他植物的護養工作。

註 3：漁護署轄下的郊野公園長有大量樹木。表內數字只包括郊野公園內常用地點 (例如郊遊地點) 的樹木數目。

註 4：地政總署轄下的未撥用政府土地 (包括郊區) 長有大量樹木，但該署並無有關樹木的記錄庫。

綠化、園境及樹木管理組
組織圖 (摘要)
(二零一四年八月)



資料來源：發展局的記錄

註： 該三個組別亦分別就樹木管理事宜向其負責的樹木管理部門提供支援，並提供人手資源以成立中央樹木支援組 (另見第 3.32 段)。

附錄 C
(參閱第 2.6 及 2.7 段)

由非核心部門護養的樹木數目
(二零一二年至二零一四年)

	部門	截至三月三十一日		
		2012 年	2013 年	2014 年
1	環境保護署	160 012	160 900	160 147
2	懲教署	6 083	6 159	6 113
3	香港警務處	3 237	3 442	3 513
4	政府產業署	4 458	4 430	3 495
5	消防處	1 860	2 101	2 087
6	民政事務總署	1 825	1 675	1 741
7	教育局	8	1 319	1 416
8	香港天文台	674	658	658
9	衞生署	644	634	623
10	食物環境衞生署	1 760	350	503
	小計	180 561	181 668	180 296
	其他部門護養的樹木數目	1 177	1 379	1 955
	樹木總數	181 738	183 047	182 251
	非核心部門總數	20	24	27

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

附錄 D

(參閱第 4.7 及 4.8 段)

樹木管理資訊系統的樹木記錄
(二零一四年五月)

部門	護養樹木的估計數目 (註 1)	已轉移至資訊系統的樹木記錄數目	已轉移至資訊系統的樹木記錄百分比
漁護署	41 827 (註 2)	41 827	100%
土木工程拓展署	31 416	31 416	100%
房屋署	93 847	93 847	100%
小計	*167 090*	*167 090*	*100%*
康文署	513 600	377 255	73%
渠務署	24 100	4 541	19%
水務署	49 400	7 497	15%
建築署	200 000	8 378	4%
路政署	630 000	2 441	0.4%
小計	*1 417 100*	*400 112*	*28%*
總計	1 584 190	567 202	36%

資料來源：發展局的記錄

註 1： 就漁護署、土木工程拓展署和房屋署而言，在將樹木記錄悉數轉移至樹木管理資訊系統後，便得出截至二零一四年五月所護養樹木的實際數目。至於其他部門，有關數字是根據截至二零一三年十二月所護養樹木的估計數目而得出。

註 2： 漁護署轄下郊野公園長有大量樹木。表內數字只包括郊野公園內常用地點 (例如郊遊地點) 的樹木數目。

第 7 章

發展局
地政總署
屋宇署

在私人發展項目中提供公眾休憩空間

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

在私人發展項目中提供公眾休憩空間

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.12
審查工作	1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：“公眾休憩空間”的暢達程度	2.1
“公眾休憩空間”的使用率	2.2 – 2.5
暢達程度	2.6
可予改善之處	2.7 – 2.23
審計署的建議	2.24 – 2.25
當局的回應	2.26 – 2.27
第 3 部分：“公眾休憩空間”的管理及保養	3.1
一些“公眾休憩空間”保養不善	3.2
可予改善之處	3.3 – 3.7
審計署的建議	3.8
當局的回應	3.9
部分“公眾休憩空間”開放時間較短	3.10
可予改善之處	3.11 – 3.18
審計署的建議	3.19
當局的回應	3.20
屋宇署對“公眾休憩空間”的監察	3.21
可予改善之處	3.22 – 3.24
審計署的建議	3.25
當局的回應	3.26

段數

第 4 部分：“公眾休憩空間”資訊的發放 4.1

《公眾休憩空間清單》上載地政總署及屋宇署網頁的情況 4.2 – 4.3
可予改善之處 4.4 – 4.14
審計署的建議 4.15 – 4.16
當局的回應 4.17 – 4.18
公眾對“公眾休憩空間”的認識程度 4.19
可予改善之處 4.20 – 4.21
審計署的建議 4.22
當局的回應 4.23 – 4.24

第 5 部分：提供“公眾休憩空間”設施 5.1

《二零一一年指引》的執行 5.2 – 5.5
可予改善之處 5.6 – 5.12
審計署的建議 5.13
當局的回應 5.14
提供“公眾休憩空間”設施 5.15 – 5.16
可予改善之處 5.17 – 5.24
審計署的建議 5.25
當局的回應 5.26
對“公眾休憩空間”相關規定遵行情況的監察 5.27
可予改善之處 5.28 – 5.31
審計署的建議 5.32
當局的回應 5.33

第 6 部分：未來路向 6.1

達致提供“公眾休憩空間”目的的情況 6.2 – 6.6
履行城規會的規劃條件的情況 6.7 – 6.8
《二零一一年指引》的執行 6.9 – 6.10
審計署的建議 6.11
當局的回應 6.12

附錄 **頁數**

A： 審計署調查顯示“公眾休憩空間”的使用率 64 – 65
(二零一四年三月至七月)

在私人發展項目中提供公眾休憩空間

摘要

1. 在私人發展項目中加入公眾休憩空間 (及其他公眾設施) 的政策始於一九八零年，目的是促進綜合設計，善用土地，妥善規劃，以及使公眾設施 (包括公眾休憩空間) 的供應，得以配合私人發展項目所產生的預計人口增長。

2. 發展局負責制訂和檢討各項關於提供公眾休憩空間的政策。地政總署及屋宇署則分別負責監察有關發展商或建築物業主有否遵守土地契約的相關條款及撥地契據的有關條款，當中包括提供及保養公眾休憩空間。截至二零一四年八月，地政總署及屋宇署網站上的資料分別顯示本港設有 60 個及 2 個“私人發展項目中的公眾休憩空間”(“公眾休憩空間”)。

3. 近年，因有媒體報道涉及公眾被拒絕進入“公眾休憩空間”、對使用設施限制嚴緊，以及其他管理問題的個案，令“公眾休憩空間”的議題引起公眾的廣泛關注。自二零零八年三月起，地政總署和屋宇署已各自把轄下《私人發展項目中的公眾休憩空間清單》(《公眾休憩空間清單》) 上載部門網站，以便公眾查閱。此外，發展局於二零一一年一月公布《二零一一年私人發展公眾休憩空間設計及管理指引》(《二零一一年指引》)，以供物業業主、管理公司和公眾參考。在二零一一年一月至二零一四年八月期間，當局在本港七個非工業發展項目中，加入提供“公眾休憩空間”的要求。審計署最近就“公眾休憩空間”的提供進行審查，以期找出可予改善之處。

“公眾休憩空間”的暢達程度

4. ***部分“公眾休憩空間”的使用率偏低*** 審計署就 36 個“公眾休憩空間”進行調查，發現有十個“公眾休憩空間”的使用率偏低，在兩小時內平均只有不足十名訪客。審計署認為，由於部分“公眾休憩空間”使用率偏低，因此就提供“公眾休憩空間”作康樂用途，以滿足區內居民及其他市民的需要，讓他們悠閒地享用四周環境而言，此等目的或尚未完全達到 (第 2.2 至 2.4 及 6.4 段)。

5. ***場地不容易到達*** 根據《二零一一年指引》，“公眾休憩空間”應清晰易見，並設於地面水平。然而，審計署進行的實地視察發現“公眾休憩空間 5、6B 及 7”均設於遠高於地面水平的平台，而公眾須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達。審計署亦發現，為方便公眾進出“公眾休憩空間 7”的兩部載客升降機，自二零零二年起已停止讓公眾使用。然而，地政總署並不能強制有關建築物業主恢復載客升降機服務以供公眾使用，因為相關批地的條款中並沒有包括此規定。審計署的調查進一步發現，“公眾休憩空間 5、6B 及 7”的使用率偏低，在兩小時內錄得的平均訪客數目分別只有四名、一名及七名 (第 2.4(b) 及 2.7 至 2.14 段)。

6. ***並沒有提供暢通無阻的通道*** 一般而言，相關的土地契約會要求“公眾休憩空間”的業主讓公眾暢通無阻地進出有關場地。審計署於二零一四年一月至六月期間，曾七次到“公眾休憩空間 1”實地視察。然而，每次都發現通往該“公眾休憩空間”的入口閘門均關上，閘門上還有鐵鏈，並以掛鎖鎖緊。此外，審計署在二零一四年一月至八月期間，曾五次到“公眾休憩空間 31”實地視察，每次都發現通往該發展項目的入口 A 和通往該“公眾休憩空間”的入口 B 的閘門都關上並鎖緊。入口 A 和入口 B 均張貼告示，告知訪客可致電管理處尋求協助。上述有關進出“公眾休憩空間 1 及 31”的安排，或未能符合土地契約中關於容許公眾進出及使用休憩地方的條款。審計署的調查亦發現，“公眾休憩空間 1”並沒有訪客，而“公眾休憩空間 31”在兩小時內則平均只有一名訪客 (第 2.4(b) 及 2.15 至 2.23 段)。

“公眾休憩空間”的管理及保養

7. ***“公眾休憩空間”並非經常獲得妥善保養*** 發展局表示，相關的建築物業主一般須按照有關的土地契約管理並保養“公眾休憩空間”，並達到地政總署滿意的水平。然而，審計署在二零一四年七月進行的實地視察發現“公眾休憩空間 4”長草叢生，並有落下的樹枝；而“公眾休憩空間 15C”的部分家具和裝置則保養不善 (第 3.2 至 3.6 段)。

8. ***部分“公眾休憩空間”開放時間較短*** 根據《二零一一年指引》，“公眾休憩空間”每天向公眾開放的時間不應少於 13 小時。然而，審計署的審查發現，地政總署轄下的六個“公眾休憩空間”每天開放時間均少於 13 小時，由 6 至 12 小時不等。審計署認為，由於它們的開放時間較短，或會減少市民享用有關公眾設施的機會 (第 3.10 及 3.18 段)。

9. ***公眾使用“公眾休憩空間 40”受阻礙*** 屋宇署轄下的“公眾休憩空間 40”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 40A 及 40B”。審計署在二零一四年八月進行的實地視察發現“公眾休憩空間 40A 及 40B”的範圍內，分別存放了建築物料及各類設備。此等行為阻礙了市民使用有關公眾設施 (第 3.22 至 3.24 段)。

“公眾休憩空間”資訊的發放

10. ***一九八零年以前設置的“公眾休憩空間”並沒有納入《公眾休憩空間清單》*** 發展局表示，鑑於在一九八零年以前啓用的“公眾休憩空間”為數很少，由地政總署及屋宇署編製的《公眾休憩空間清單》只載錄一九八零年或以後開放供公眾使用的“公眾休憩空間”(第 4.3 段)。

11. ***一些場地並沒有納入《公眾休憩空間清單》*** 發展局表示，其公布的《公眾休憩空間清單》可提高公眾對“公眾休憩空間”的存在及其位置的認識，並方便公眾對相關業主在履行有關管理及保養責任方面的監察。然而，審計署的審查發現，有三個已開放供公眾使用達七至十四年的“公眾休憩空間”並沒有納入地政總署的《公眾休憩空間清單》，原因是相關發展項目的合約完成證明書尚未發出；另有兩個已分別開放供公眾使用達六年及七年的“公眾休憩空間”，由於土地契約或撥地契據中沒有相關的條款，因而並沒有納入地政總署及屋宇署編製的《公眾休憩空間清單》內 (第 4.5 至 4.9 段)。

12. ***“公眾休憩空間”的條款在法律上不能有效執行*** 審計署發現，已開放多年的“公眾休憩空間 35”其土地契約屬無限制批約，業主無須根據土地契約提供“公眾休憩空間”。此外，“公眾休憩空間 35”的發展商就提供“公眾休憩空間”而向政府提交的承諾書，在法律上不能有效執行 (第 4.11 段)。

13. ***公園或花園訪客很多都不知道附近有“公眾休憩空間”*** 審計署的調查發現，大部分在“公眾休憩空間”附近的公園或花園，有超過一半的訪客並不知道附近設有“公眾休憩空間”。此顯示有關的“公眾休憩空間”並不為區內人士所熟悉 (第 4.19 及 4.21 段)。

提供“公眾休憩空間”設施

14. ***大部分“公眾休憩空間”的業主並不知悉有《二零一一年指引》*** 審計署發現，在審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”當中，大部分的業主立案法團及管理公司並不知道有《二零一一年指引》存在，只有兩個業主立案法團表示知悉此事 (第 5.12 段)。

15. ***一些“公眾休憩空間”缺乏基本設施*** 審計署實地視察 30 個“公眾休憩空間”，發現有 12 個“公眾休憩空間”並沒有提供有蓋座位、有 3 個沒有提供垃圾箱、4 個沒有提供無障礙通道設施，另有 2 個並沒有在入口處豎設任何指示牌或告示牌 (第 5.17 及 5.19 段)。

16. ***並沒有完全遵從地政總署指示進行年度視察*** 審計署的審查發現，在二零一三年，六個分區地政處的其中三個並沒有完全遵從地政總署指示進行“公眾休憩空間”的年度視察工作 (第 5.27 至 5.31 段)。

未來路向

17. ***沒有履行規劃條件*** 審計署的審查發現，一些私人發展項目的業主並沒有履行城市規劃委員會所核准的規劃條件，又或有關條件在法律上不能有效執行，主要原因是這些規劃條件並沒有納入有關的土地契約。“公眾休憩空間 7 及 35”均屬這類情況 (見上文第 5 及 12 段)。審計署認為，一些發展項目的業主沒有履行城市規劃委員會有關提供“公眾休憩空間”的規劃條件，又或有關條件在法律上不能有效執行，情況並不理想。城市規劃委員會如獲提供有關資料，得悉上述規劃條件未必能履行，則可在考慮相關情況後，對有關發展計劃作出更有依據的決定 (第 6.7 及 6.8 段)。

審計署的建議

18. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*當局應：

“公眾休憩空間”的暢達程度

(a) 日後就提交城市規劃委員會審批的發展項目計劃提供意見時，如計劃涉及將“公眾休憩空間”設於公眾不容易到達的地方，應盡可能避免建議委員會接納該等計劃 (第 2.24(a) 段)；

(b) 日後接納或要求在發展項目中提供“公眾休憩空間”時，應盡可能採取措施，確保有關規定可以有效執行，如透過在土地契約中加入適當條款予以落實，或透過由發展商提交在法律上能有效執行的承諾書 (第 2.24(b) 段)；

(c) 採取行動，要求有關的建築物業主根據相關的土地契約條款，在“公眾休憩空間”的開放時間內，保持通往“公眾休憩空間”的入口閘門開啓 (第 2.25 段)；

“公眾休憩空間”的管理及保養

(d) 採取行動，加強地政總署對“公眾休憩空間”的視察，並要求相關的建築物業主妥善保養有關場地，適時修理破爛的家具和裝置 (第 3.8 段)；

(e) 日後如有機會，應採取行動，要求有關的建築物業主把“公眾休憩空間”的每天開放時間延長至不少於 13 小時 (即《二零一一年指引》所訂明的標準)(第 3.19(a) 段)；

(f) 安排屋宇署人員視察有關的“公眾休憩空間”，以免被佔用作私人用途 (第 3.25 段)；

“公眾休憩空間”資訊的發放

(g) 採取行動，把“公眾休憩空間 32、33 及 34”及其他尚未發出合約完成證明書的“公眾休憩空間”納入地政總署的《公眾休憩空間清單》內 (第 4.15(a) 段)；

(h) 盡可能把所有根據有關土地契約而提供並已知道的“公眾休憩空間”，不論啓用年份，全部納入《公眾休憩空間清單》內，供公眾查閱 (第 4.15(c) 段)；

提供“公眾休憩空間”設施

(i) 採取積極行動，鼓勵有關業主立案法團及管理公司採納並實施《二零一一年指引》所載的相關規定 (第 5.13 段)；

(j) 採取行動，鼓勵相關的建築物業主盡可能在“公眾休憩空間”提供有蓋座位、垃圾箱、無障礙通道設施和指示牌，並把有關的重要資訊載列於相關告示牌 (第 5.25(a) 段)；

(k) 如有關的業主拒絕在“公眾休憩空間”的場地入口處豎設指示牌及告示牌， 考慮在附近的政府土地豎設適當的指示牌及告示牌 (第 5.25(c) 段)；及

(l) 加強行動，確保所有分區地政處均按照地政總署指示，視察“公眾休憩空間”(第 5.32(a) 段)。

當局的回應

19. 當局同意審計署的建議。

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　一九八零年，政府公布政策，規定發展商在相關分區計劃大綱圖 (註 1) 中包含“政府、機構或社區”及“休憩用地”地帶的土地上進行私人發展項目時，須自費在項目內加入若干公眾設施。這些公眾設施包括公眾休憩空間、“政府、機構或社區”設施 (例如社區會堂、長者中心及學校)、行人通道及車輛通道 (例如行人路及行人天橋)，以及公共交通總站。一九九零年，政府擴展上述政策，把屬於“綜合發展區”地帶的發展用地涵蓋在內。就“政府、機構或社區”、休憩用地或綜合發展區地帶而言，城市規劃委員會 (城規會) 在考慮其私人發展項目的規劃申請時，一般會預期發展商在用地上提供若干公眾設施。

1.3　發展局表示，在私人發展項目中加入公眾休憩空間 (及其他公眾設施) 的目的是促進綜合設計，善用土地，妥善規劃，以及使公眾設施 (包括公眾休憩空間) 的供應，得以配合私人發展項目所產生的預計人口增長。

1.4　在私人發展項目中提供公眾設施供公眾使用，可能會在以下的情況出現：

賣地

(a)　政府各決策局／部門可建議在賣地條款中作出規定，土地的買方 (或發展商) 須在其發展項目中提供及保養若干公眾設施以迎合公眾需要；及

註 1：*分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》(第 131 章) 擬備的法定圖則，當中顯示個別規劃方案內各地區的土地用途地帶及主要道路系統。圖則以概括的類別名稱，例如商業、住宅、工業、“政府、機構或社區”及休憩用地等，界定規劃區內的土地用途模式。*

私人發展或重建發展項目

(b) 凡須向城規會申請規劃許可的發展或重建發展項目 (註 2)：

(i) 負責的決策局／部門可建議在項目中加入若干公眾設施；或

(ii) 發展商可建議在發展項目中提供這等設施，而城規會在審議申請時會把提供這等設施列入考慮的因素。

城規會其後在批准規劃申請時，可把這些要求列為規劃條件。至於在“綜合發展區”地帶內的發展項目，發展商須以總綱發展藍圖的形式向城規會提交規劃申請。城規會在審批有關總綱發展藍圖時或會加入條件，如規定在發展項目中提供及保養若干公眾設施以供公眾使用。 在適當的情況下 (如當發展項目涉及新訂契約或修訂契約)，這些條件會列入土地契約條款。

提供公眾休憩空間的目的

1.5 根據《香港規劃標準與準則》(註 3)：

(a) 每十萬人最少應獲提供 20 公頃的休憩空間；及

(b) 所提供的休憩空間可作動態康樂用途 (例如足球場) 或靜態康樂用途 (例如可供市民悠閒地享用四周環境的公園、花園和休憩處)。

1.6 二零零八年十二月，發展局告知立法會發展事務委員會：

(a) 當局自一九八零年開始已實施有關政策，要求發展商在私人發展項目中加入公眾設施以供公眾使用。該政策可使所需的設施得以透過融入私人發展項目的方式，適時提供給公眾享用，既能顧及妥善的規劃，亦能善用有限的土地資源；及

(b) “私人發展項目中的公眾休憩空間”(“公眾休憩空間”) 原意是供市民大眾使用和享用。這些休憩空間亦可有助解決某些樓宇密集地區或未開發土地上休憩空間嚴重不足的問題。

註 2： *舉例來說，假如用地位於或部分位於“政府、機構或社區”地帶或“休憩用地”地帶內，或有關發展項目坐落於“綜合發展區”地帶內，便會出現這種情況。*

註 3： *《香港規劃標準與準則》最初於一九八二年發出。這本手冊列明政府釐定各類土地用途和設施的規模、位置及地盤規定的準則。手冊亦載列有關提供休憩空間的一般準則。*

監察公眾休憩空間的提供和保養

1.7　發展局負責制訂和檢討各項關於提供公眾休憩空間的政策。對於相關土地契約中已包括提供及保養公眾休憩空間條款的私人發展項目，地政總署則負責監察發展商或發展項目其後的業主 (在發展項目落成及出售後，他們須履行相關土地契約的責任) 有否遵守土地契約的相關條款。自二零零八年起，地政總署指示轄下各分區地政處就“公眾休憩空間”進行年度視察，查核相關的土地契約條款是否獲得遵守。截至二零一四年八月，根據有關的《私人發展項目中的公眾休憩空間清單》(《公眾休憩空間清單》) 記錄 (註 4)，共有 60 個“公眾休憩空間” (註 5) 屬地政總署管轄。在這 60 個“公眾休憩空間”當中，有 42 個 (70%) 位於私人土地，17 個 (28%) 位於政府土地 (註 6)，及有 1 個 (2%) 部分位於政府土地和部分位於私人土地。

1.8　《建築物條例》(第 123 章) 亦訂明政府 (由屋宇署代表) 可與私人發展商簽訂撥地契據，撥出一片私人土地以供公眾使用。根據有關的撥地契據，發展商承諾在有關發展項目中提供並保養一個供公眾使用的“公眾休憩空間”，以換取額外總樓面面積，或在計算總樓面面積時獲豁免“公眾休憩空間”的面積。屋宇署負責監察發展商或建築物業主有否遵守撥地契據的有關條款。截至二零一四年八月，根據有關的《公眾休憩空間清單》記錄，有兩個“公眾休憩空間”屬屋宇署管轄，均位於私人土地。

“公眾休憩空間”業主的關注

1.9　在二零零八年，有十多篇傳媒報道，涉及公眾被拒絕進入“公眾休憩空間”，對使用設施限制嚴緊，以及其他管理問題的個案。因此，“公眾休憩空間”的議題引起公眾的廣泛關注。同時，一些設有“公眾休憩空間”的發展項目的業主，亦就管理及保養“公眾休憩空間”的費用所造成的財政負擔表達關注。二零零八年四月及十二月，發展局告知立法會發展事務委員會：

註 4： *屋宇署的清單涵蓋其轄下公眾設施，當中包括兩個專供康樂用途的公眾休憩空間。發展局表示，這兩個專設用途休憩空間亦屬“公眾休憩空間”。地政總署的《公眾休憩空間清單》涵蓋一九八零年或以後落成並獲發合約完成證明書的發展項目 (見第 4.4 及 4.14 段)。*

註 5： *這 60 個“公眾休憩空間”設於 57 個私人發展項目內，其中三個發展項目各有兩個“公眾休憩空間”。*

註 6： *當局有時會規定發展商須在私人發展項目毗連的政府土地上建設並保養公眾休憩空間。這類休憩空間亦被列入地政總署的《公眾休憩空間清單》內。*

(a) 關於管理和保養私人發展項目中公眾設施供公眾使用的責任，已訂明於政府與土地承批人簽立的土地契約，亦於撥地契據內寫明。這些責任對其後的承讓人 (即發展項目業權分拆後的單位業主) 具有約束力；

(b) 單位業主置業時，必須清楚明白該等責任。在物業轉易的過程中，相關的律師理應向單位準買家清楚解釋有關的責任；及

(c) 在特殊情況下，政府可以視乎每宗個案，從諒解的角度出發並按下述因素，考慮豁免關於把私人土地上的“公眾休憩空間”開放予公眾使用的契約規定：

(i) 地政總署視情況豁免契約規定的做法，在法律上是恰當的；

(ii) 豁免的要求必須由全體業主一同或經業主立案法團提出，並須符合地政總署定下的條款及條件，包括支付有關的豁免限制費用；

(iii) 根據《香港規劃標準與準則》，在有關地區內的適當地點已經有足夠的公眾休憩空間。此外，亦須考慮公眾休憩空間的位置及分布情況；

(iv) 城規會同意修訂相關圖則 (如有需要)；及

(v) 豁免申請已獲得相關區議會及分區委員會支持，尤其是他們理解到有關“公眾休憩空間”之後將不再開放予公眾使用。

近期發展

1.10 二零一零年一月，發展局告知立法會發展事務委員會：

(a) 經研究有關課題，並與不同持份者討論，政府認為現行政策，即要求在私人發展項目中提供公眾休憩空間供公眾使用，應該繼續維持，惟須檢討多年來實施政策時遇到的問題，優化有關安排，以便日後在提供和管理“公眾休憩空間”方面有所依循；

(b) 城規會已同意，除非根據《香港規劃標準與準則》，目前或預計區內的休憩空間不足，或有特殊情況支持提供公眾休憩空間作為私人發展項目的一部分，否則不應要求或接納提供“公眾休憩空間”，以免再出現實施和管理方面的問題；

(c) 對於住宅發展項目，不應要求發展商在私人土地中提供“公眾休憩空間”，以免經常費用轉嫁到小業主身上。不過，要求發展商在毗鄰的政府土地提供公眾休憩空間，作為一些海濱地區或未開發用地的私人發展項目的一部分，以配合綜合設計，供公眾享用，仍是可取；

(d) 對於商業或綜合發展項目，如明顯可達致規劃增益，而有關的發展商並未或甚少反對在毗鄰的政府土地建設公眾休憩空間，政府會繼續靈活處理要求或接納發展商提供“公眾休憩空間”以供公眾使用的事宜；及

(e) 可提供“公眾休憩空間”的特殊情況的例子包括：

(i) 建議的“公眾休憩空間”坐落樓宇密集的地區，而該區的鄰舍休憩用地又嚴重不足；

(ii) 設施將建於鄰近私人發展項目的已規劃海濱長廊；或

(iii) 有關“公眾休憩空間”在市區重建局活化該區的項目中是不可或缺的部分。

1.11 二零一三年六月，發展局再告知立法會發展事務委員會，政府已採取下述行動，以回應公眾對提供“公眾休憩空間”一事的關注：

(a) 自二零零八年三月起，地政總署和屋宇署已各自把轄下的《公眾休憩空間清單》上載部門網站，以便公眾查閱；

(b) 二零零九年，發展局開展顧問研究，為“公眾休憩空間”的設計和管理，擬訂一套清晰可行的指引；及

(c) 二零一一年一月，發展局公布《私人發展公眾休憩空間設計及管理指引》(《二零一一年指引》)，以供物業業主、管理公司和公眾參考。

1.12　自《二零一一年指引》公布以來，當局已出售七幅涉及提供“公眾休憩空間”(有關要求已於賣地條款中訂明) 的土地，以供商業、酒店及綜合商業／住宅發展項目之用。在該七個“公眾休憩空間”當中，有兩個位於政府土地，四個位於私人土地，及一個跨越政府和私人土地。這顯示仍繼續有“公眾休憩空間”在一些私人發展項目中提供。

審查工作

1.13　審計署最近已就提供“公眾休憩空間”的問題進行審查。審查工作集中於以下範疇：

(a)　“公眾休憩空間”的暢達程度 (第 2 部分)；

(b)　“公眾休憩空間”的管理及保養 (第 3 部分)；

(c)　“公眾休憩空間”資訊的發放 (第 4 部分)；

(d)　提供“公眾休憩空間”設施 (第 5 部分)；及

(e)　未來路向 (第 6 部分)。

審計署發現，在提供和監察“公眾休憩空間”方面，當局可在一些範疇作出改善。審計署已就有關問題作出建議。

鳴謝

1.14　在審查期間，發展局、地政總署、屋宇署及規劃署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：“公眾休憩空間”的暢達程度

2.1　本部分探討“公眾休憩空間”的暢達程度，審查工作集中於這些空間的使用率 (第 2.2 至 2.5 段) 及暢達程度 (第 2.6 至 2.27 段)。

“公眾休憩空間”的使用率

2.2　發展局表示，公眾休憩空間是供公眾使用和享樂的地方。此外，《香港規劃標準與準則》(見第 1.5 段) 作出以下界定：

(a) 休憩用地 (或康樂休憩用地) 的主要作用是提供露天用地，作動態及靜態康樂活動用途，滿足區內居民和其他市民的需要；

(b) 提供靜態康樂休憩用地 (例如公園、花園和休憩處) 的目的是供市民悠閒地享用四周環境；

(c) 在進行規劃時，休憩用地必須視為獨立的土地用途處理。休憩用地應設於適當的地點，同時應與其他土地用途一同規劃。此外，休憩用地應設於交通方便的地點，切合需求，並且在功能上配合有關用途，而不是為了符合指定的標準才包括在有關發展項目內；及

(d) 在規劃休憩用地的選址時，應考慮可從公用道路看得見的位置，以及方便各類人士 (包括殘疾人士) 前往的地點，盡量提高使用率。為了提高使用率，休憩用地的入口應容易識別，並且交通方便。

審計署的調查

2.3　二零一四年一月，審計署委託本港一間大學 (審計署顧問) 協助對地政總署轄下 60 個“公眾休憩空間”(根據有關的《公眾休憩空間清單》記錄) 當中的 30 個 (“公眾休憩空間 1 至 30”——見附錄 A) 進行使用率及意見調查 (審計署的調查——註 7)。審計署的調查包括：

註 7： *審計署顧問對 57 個發展項目中的 60 個“公眾休憩空間”進行初步調查後，根據所觀察到的訪客數目，按使用率將之分為高、中、低三個類別。在 18 個區議會分區中，四個分區並沒有任何“公眾休憩空間”；而在餘下的 14 個區議會分區，則每區選定至少一個“公眾休憩空間”進行調查。對於有多於一個“公眾休憩空間”的分區，會選定一個或以上的“公眾休憩空間”(如選定多於一個“公眾休憩空間”，則各選自不同類別)。*

(a) 點算“公眾休憩空間”的訪客數目 (使用率調查)；

(b) 訪問“公眾休憩空間”的使用者、相關的業主立案法團或管理公司，以及鄰近公園或花園的使用者 (意見調查)；及

(c) 視察“公眾休憩空間”所提供的設施。

十個“公眾休憩空間”的使用率偏低

2.4 審計署的調查發現，調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”(見附錄 A) 當中：

(a) 有 22 個“公眾休憩空間”錄得合理水平的使用率，在兩小時內平均各有十名或以上訪客。其中，有六個的使用率屬於高，在兩小時內平均各有超過 100 名訪客。這六個“公眾休憩空間”中，有三個(“公眾休憩空間 24、28 及 29”) 位於商業發展項目內 (“公眾休憩空間 29”見照片一)；及

照片一

“公眾休憩空間 29”
(二零一四年八月)

資料來源：審計署於二零一四年八月十八日上午十一時二十六分拍攝的照片

(b) 有八個“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間1至8”)錄得的使用率偏低，在兩小時內平均各有不足十名訪客(見表一)。

除了上述30個“公眾休憩空間”外，審計署亦審查了一個開放時間少於每天13小時(在《二零一一年指引》中訂明的標準)的“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間31”)及其他五個“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間32至36”)，因其並沒有納入地政總署《公眾休憩空間清單》。審計署發現，“公眾休憩空間31及36”的使用率亦屬於偏低(見表一)。

表一

使用率偏低的“公眾休憩空間”
(二零一四年三月至七月)

“公眾休憩空間”	兩小時內平均訪客數目
“公眾休憩空間1”	0
“公眾休憩空間2”	1
“公眾休憩空間3”	1
“公眾休憩空間4”	2
“公眾休憩空間5”	4
“公眾休憩空間6”(註)	5
“公眾休憩空間7”	7
“公眾休憩空間8”	9
“公眾休憩空間31”	1
“公眾休憩空間36”	1

資料來源：審計署的調查

註：“公眾休憩空間6”包括兩部分，即“公眾休憩空間6A及6B”。審計署的調查發現，在兩小時內，“公眾休憩空間6A及6B”平均分別有四名及一名訪客。

2.5 審計署的審查發現，一些“公眾休憩空間”的使用率偏低，是由於以下一個或多個原因：

(a) 場地不容易到達 (例如“公眾休憩空間 5、6B 及 7”——見第 2.7 至 2.14 段)；

(b) 並沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾進出“公眾休憩空間”(例如“公眾休憩空間 1 及 31”——見第 2.15 至 2.23 段)；

(c) 開放時間較短 (例如“公眾休憩空間 6B 及 31”——見第 3.10 至 3.18 段)；

(d) 場地並沒有納入《公眾休憩空間清單》(例如“公眾休憩空間 36”——見第 4.9 至 4.13 段)；及

(e) 入口並沒有豎設“公眾休憩空間”指示牌 (例如“公眾休憩空間 4 及 26”—— 見第 5.19 及 5.20 段)。

暢達程度

2.6 在表一所載的十個“公眾休憩空間”當中，審計署注意到除“公眾休憩空間 5”(見第 2.8 段) 外，其他都另設通道讓公眾進出。這些公眾通道與相關發展項目的居民通道分開。

可予改善之處

場地不容易到達

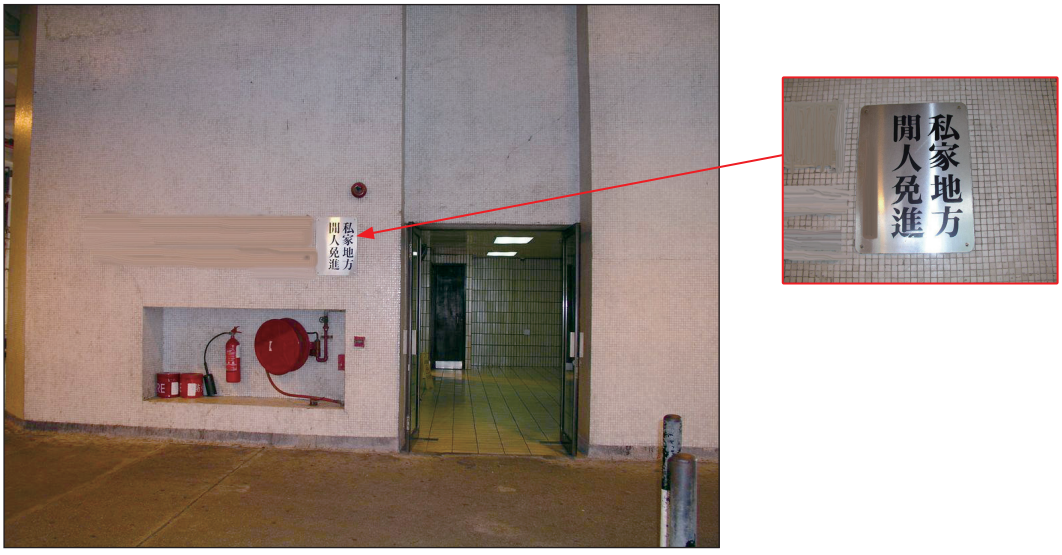
2.7 根據《二零一一年指引》(見第 1.11(c) 段)，“公眾休憩空間”應清晰易見，並設於地面水平。然而，審計署進行的實地視察發現“公眾休憩空間 5、6B 及 7”均設於遠高於地面水平的平台，而公眾須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達。

“公眾休憩空間 5”

2.8 “公眾休憩空間 5”佔地約 6 400 平方米，位於一個住宅發展項目的平台層和鐵路站上蓋的私人土地上。前往“公眾休憩空間 5”的訪客須乘搭設於該發展項目兩個入口處的載客升降機 (通往該住宅發展項目及“公眾休憩空間 5”—其中一個入口見照片二)。

照片二

通往“公眾休憩空間 5”的載客升降機大堂入口
(二零一四年七月)



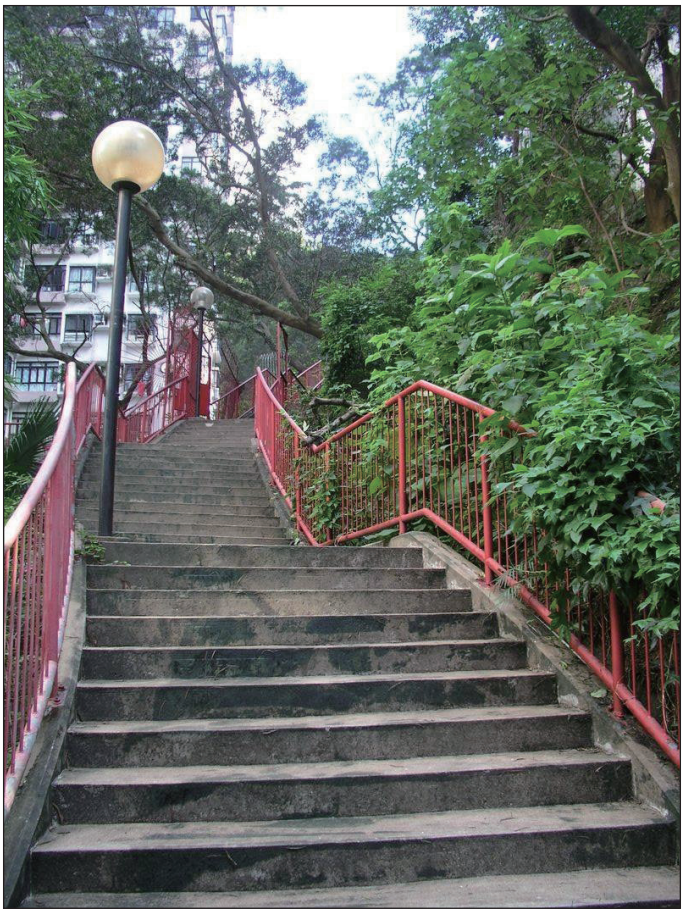
資料來源：審計署於二零一四年七月四日下午三時零七分拍攝的照片

“公眾休憩空間 6”

2.9 “公眾休憩空間 6”包括兩個場地，一個位於住宅發展項目的地面水平(“公眾休憩空間 6A”，佔地 920 平方米)，另一個位於兩個平台 (平台上層及平台下層)，訪客須爬上約 200 級樓梯才可到達 (“公眾休憩空間 6B”位處的兩個平台合共佔地 490 平方米 —— 見照片三至五)。“公眾休憩空間 6A 及 6B”都位於私人土地。

照片三

通往“公眾休憩空間 6B”的約 200 級樓梯
(二零一四年六月)



資料來源：審計署於二零一四年六月二十七日下午四時十分拍攝的照片

照片四

“公眾休憩空間 6B”的平台下層
(二零一四年六月)

資料來源：審計署於二零一四年六月二十七日下午四時十三分拍攝的照片

照片五

“公眾休憩空間 6B”的平台上層
(二零一四年六月)

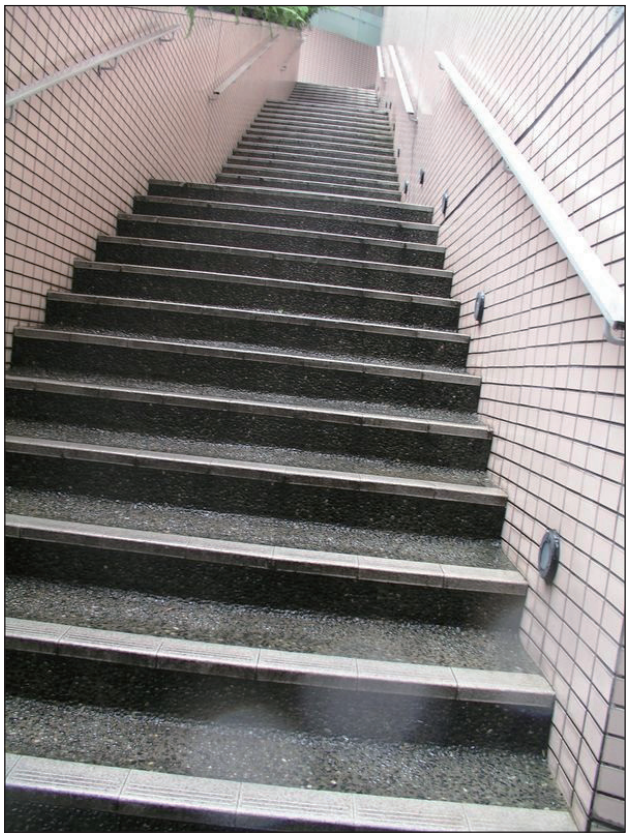
資料來源：審計署於二零一四年六月二十七日下午四時十五分拍攝的照片

“公眾休憩空間 7”

2.10 “公眾休憩空間 7”佔地約 1 400 平方米，位於私人土地上一個住宅發展項目的第 5 及 6 層，附近有一條道路 (與該公眾休憩空間場地位於同一層) 可以通往。由主要道路 (位於該發展項目的地面水平) 前往“公眾休憩空間 7”的訪客，須乘搭由有關住宅發展項目提供的兩部載客升降機，或爬上約 160 級樓梯 (見照片六)，又或沿該發展項目旁邊的一段斜路往上走。

照片六

由主要道路通往“公眾休憩空間 7”的樓梯
(二零一四年六月)



資料來源：審計署於二零一四年六月二十五日下午三時零一分拍攝的照片

2.11　審計署在二零一四年六月二十五日進行實地視察，發現該兩部載客升降機都暫停服務 (其中一部載客升降機見照片七)。審計署審查地政總署的記錄，進一步發現該兩部載客升降機自二零零二年起已停止讓公眾使用 (見個案一)。

照片七

設於主要道路上通往“公眾休憩空間 7”的載客升降機
(二零一四年六月)

資料來源：審計署於二零一四年六月二十五日下午三時零三分拍攝的照片

個案一

“公眾休憩空間 7”的載客升降機服務暫停
(一九八七至二零一三年)

日期	詳情
1987 年 12 月	城規會核准發展商就在政府土地上進行住宅發展項目而提交的發展計劃，其中一項條件是發展商須提供“公眾休憩空間”。
1991 年 2 月	地政總署就發展項目批出土地契約。
1991 年 12 月	考慮到城規會在一九九一年八月會議中對發展項目建議的意見，發展商提交經修訂的發展計劃，內容包括安裝兩部載客升降機，以改善來往主要道路與附近一條道路之間的行人流，並方便公眾進出該“公眾休憩空間”。
1992 年 1 月	城規會核准經修訂的發展計劃。
1999 年 10 月	屋宇署發出佔用許可證。
2000 年 6 月	地政總署發出合約完成證明書。
2002 年 7 月	對於有投訴指兩部載客升降機未有開放供公眾使用，申訴專員調查發現提供載客升降機並非土地契約條款，建築物業主不一定要提供公眾升降機服務。
2003 年 8 月	有關的業主立案法團在載客升降機外張貼告示通知公眾，鑑於維修費用高昂，升降機服務將暫停。
2003 年 9 月 及 2004 年 2 月	相關的區議會轄下一個委員會對升降機服務暫停一事表示失望，並促請地政總署要求建築物業主恢復升降機服務。
2004 年 3 月	委員會去信發展局 (註)，對升降機服務暫停一事表示關注。
2004 年 4 月	發展局告知委員會，指政府無權要求建築物業主恢復升降機服務供公眾使用，因為這並不是土地契約條款內的要求。
2004 至 2013 年	地政總署接獲 11 宗關於升降機服務暫停的公眾投訴。

資料來源：地政總署的記錄

註：二零零七年七月以前，前房屋及規劃地政局負責房屋及規劃地政事宜的政策職責。二零零七年七月，發展局成立，接管了規劃地政的政策職責。為簡明起見，二零零七年七月以前相關的政府決策局在本審計報告中都稱為發展局。

2.12　二零一四年十月，地政總署及發展局告知審計署：

(a) 《二零一一年指引》公布前，其時本審計報告所涵蓋的部分“公眾休憩空間”已落成多時。儘管在建設時，一些“公眾休憩空間”的設計及設施可以接受，但或未能符合現今標準；及

(b) 城規會於一九九二年一月通過為“公眾休憩空間 7”提供兩部載客升降機，而有關的批地協議則已於一九九一年二月簽立。因此，有關提供兩部載客升降機的規定，無法列為土地契約條款。

審計署的意見

2.13　關於“公眾休憩空間 7”，審計署注意到地政總署並不能強制有關建築物業主恢復載客升降機服務以供公眾使用，因為相關批地的條款中並沒有包括此規定。城規會表示，提供公眾載客升降機服務的目的，是改善來往主要道路與附近一條道路之間的行人流，以及方便公眾進出該“公眾休憩空間”。審計署認為，假如有關發展項目的土地契約條款當初已包括提供公眾載客升降機服務的規定，則地政總署現在便會有權要求建築物業主恢復升降機服務，以達致上述目的。

2.14　上文第 2.4(b) 段表一顯示，“公眾休憩空間 5、6 及 7”的使用率偏低。一個可能的原因是有關場地並非位於地面水平 (見第 2.7 段)，訪客須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達。審計署認為，有關的決策局／部門需要從這些個案汲取教訓，如“公眾休憩空間”設置於遠高於地面水平而市民不容易到達的平台，應避免建議接納此等“公眾休憩空間”的發展建議。此外，有關的決策局／部門日後接納或要求發展商提供“公眾休憩空間”時，應採取措施確保有關規定能有效執行，如透過在土地契約中加入適當條款予以落實，或透過由發展商提交在法律上能有效執行的承諾書。

並沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾進出“公眾休憩空間”

2.15　一般而言，相關的土地契約會要求“公眾休憩空間”的業主讓公眾暢通無阻地進出有關場地。此外，地政總署亦曾致函其《公眾休憩空間清單》上有關各業主立案法團或管理公司，提醒他們在批地契約下的責任，包括須展示告示讓市民知悉有關設施乃向公眾開放、訂定開放時間，以及確保公眾使用這些

空間時不受阻礙或遭無理拒絕。然而，審計署進行實地視察，發現“公眾休憩空間 1 及 31”或沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾自由進出。

“公眾休憩空間 1”

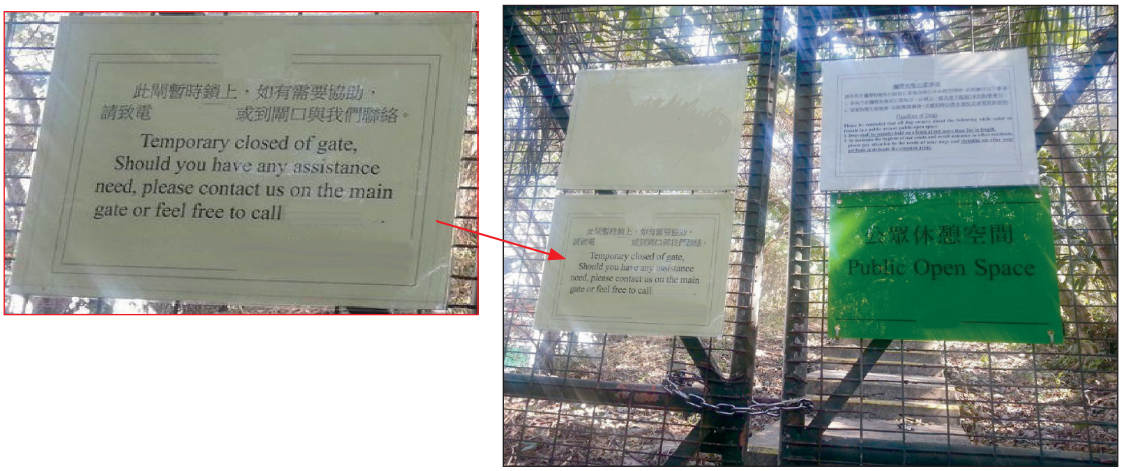
2.16 “公眾休憩空間 1”佔地 16 200 平方米，位處私人發展項目所在的私人土地上。該處設有一條專用行人徑，讓公眾進出“公眾休憩空間 1”。有關發展項目的相關土地契約條款如下：

“公眾休憩空間連同行人徑須全部時間開放供公眾行人使用。”

2.17 審計署於二零一四年一月至六月期間，曾七次到“公眾休憩空間 1”實地視察，每次都發現通往行人徑和該“公眾休憩空間”的入口閘門均關上，閘門上還有鐵鏈，並以掛鎖鎖緊。閘門並有告示，告知訪客可前往位於發展項目入口的管理處 (與該“公眾休憩空間”入口有五分鐘步行距離) 尋求協助，或 (根據提供的電話號碼) 致電尋求協助 (見照片八)。

照片八

通往“公眾休憩空間 1”的入口
(二零一四年一月)



資料來源：審計署於二零一四年一月十五日下午二時四十八分拍攝的照片

2.18　審計署亦注意到，在二零零八至二零一一年期間，地政總署接到 11 宗投訴，指通往“公眾休憩空間 1”的入口閘門被鎖上。地政總署人員到場視察，得悉公眾在尋求管理處協助後，可進出有關場地。二零一二年三月，地政總署接到另一宗投訴，指“公眾休憩空間 1”的東北面部分被毗連房屋的業主佔用作私人用途。二零一二年五月，地政總署向“公眾休憩空間 1”的相關發展項目業主發出警告信，要求拆除沒有包括在核准發展藍圖內的構築物。二零一二年六月，地政總署進行視察，發現違例構築物 (包括一個涼亭平台和一個地台) 已被拆除。

2.19　二零一四年十月，地政總署告知審計署：

(a) 在二零一三年十一月二十九日進行年度抽查時，該署發現“公眾休憩空間 1”的入口閘門是開啟的。及後，該署發現閘門被鎖上，因此先後在二零一四年二月二十八日、四月一日及四月二十八日三次去信有關業主，要求糾正問題；

(b) 二零一四年五月，“公眾休憩空間 1”的管理處告知地政總署，當時正採取有關防止爆竊的保安改善措施，及之後已將閘門打開。地政總署在二零一四年五月十六日及三十日兩次突擊檢查，均發現閘門開啟；及

(c) 二零一四年七月十四日，地政總署再次提醒業主開啟“公眾休憩空間 1”的閘門。二零一四年七月二十一日，管理處回覆稱已按要求開啟閘門。

審計署認為，地政總署應採取行動，要求有關的建築物業主須在其“公眾休憩空間”的開放時間內，保持有關的入口閘門開啟，方便公眾進出。

“公眾休憩空間 31”

2.20　“公眾休憩空間 31”佔地約 7 000 平方米，位於私人土地。該處有一個入口 (入口 A) 通往相關的私人發展項目，另一個入口 (入口 B) 通往“公眾休憩空間 31”。有關發展項目 (一所康樂中心) 的相關土地契約條款如下：

> *“土地承批人須就露天地方……以及所有戶外設施 (下文把上述露天地方及戶外設施統稱為“設施”) 的使用，擬訂《使用設施的行政及管理規例》(下文稱為《規例》)，由地政總署署長批核。承*

批人須按照《規例》，容許公眾人士免費進出和使用根據《規例》而提供的設施。”

有關發展項目的停車場開放予公眾使用。

2.21　審計署在二零一四年一月至八月期間，曾五次到“公眾休憩空間31”實地視察，每次都發現通往該發展項目的入口A和通往該“公眾休憩空間”的入口B的閘門均關上並鎖緊(見照片九)。入口A和入口B均張貼告示(見照片十)，告知訪客可(根據提供的電話號碼)致電管理處尋求協助。

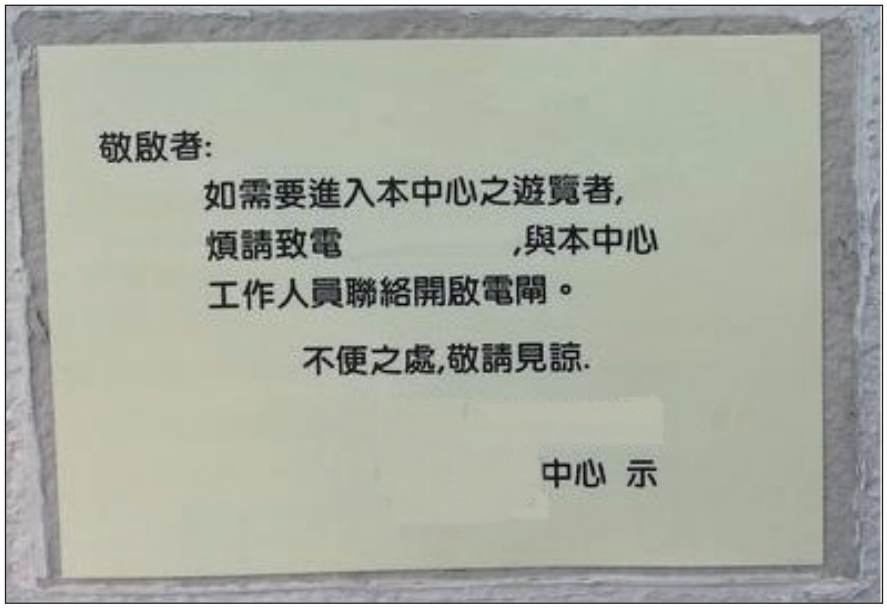
照片九

通往“公眾休憩空間31”的入口B
(二零一四年八月)

資料來源：審計署於二零一四年八月二十日上午十時十五分拍攝的照片

照片十

張貼於通往“公眾休憩空間 31”的入口 B 的告示
(二零一四年七月)



資料來源：審計署於二零一四年七月十六日下午三時二十九分拍攝的照片

2.22 二零一四年十月，審計署建議地政總署應就公眾需每次要求管理處協助開啟場地入口的閘門才能進入“公眾休憩空間 31”的安排，確定是否違反相關的土地契約條款。地政總署在回應審計署時表示：

(a) 張貼於告示牌，要求公眾需聯絡“公眾休憩空間 31”的管理處協助開啓場地入口閘門的安排，本身並不構成公眾被拒進入該公眾休憩空間的證據；及

(b) 關於公眾須致電管理處才能進入“公眾休憩空間 31”，這項規定是否違反相關的土地契約條款，須視乎他們在致電管理處後會否被無理拒絕內進而定。

審計署的意見

2.23　審計署認為，為提供暢通無阻的通道讓公眾進出“公眾休憩空間”，地政總署應採取行動，要求有關的建築物業主根據相關的土地契約條款，在“公眾休憩空間”的開放時間內，保持通往“公眾休憩空間”的入口閘門開啓。

審計署的建議

2.24　**審計署*建議*發展局局長應提醒有關的決策局／部門，需要：**

(a) **日後就提交城規會審批的發展項目計劃提供意見時，如計劃涉及將“公眾休憩空間”設於公眾不容易到達的地方，應盡可能避免建議委員會接納該等計劃；及**

(b) **日後接納或要求在發展項目中提供“公眾休憩空間”時，應盡可能採取措施，確保有關規定可以有效執行，如透過在土地契約中加入適當條款予以落實，或透過由發展商提交在法律上能有效執行的承諾書。**

2.25　**審計署*建議*地政總署署長應採取行動，要求有關的建築物業主根據相關的土地契約條款，在“公眾休憩空間”的開放時間內，保持通往“公眾休憩空間”的入口閘門開啓，以方便公眾進出“公眾休憩空間”。**

當局的回應

2.26　發展局局長同意第 2.24 段所載的審計署建議。他表示：

(a) 在公眾不容易到達的地方設置“公眾休憩空間”，一定程度會妨礙公眾享用這些空間。發展局會考慮提醒相關的決策局／部門，避免建議接納將“公眾休憩空間”設於遠高於地面水平的平台及公眾不容易到達的地方的發展計劃；

(b) 政府雖然仍會接納或要求發展商按特別條件提供“公眾休憩空間”，但會確保有關規定可以有效執行，或透過在土地契約中加入適當條款予以落實；及

(c) 在某些情況下，政府須從“在相對較不理想的地點設置‘公眾休憩空間’”與“任由區內休憩空間嚴重短缺”之間作出選擇。

2.27 地政總署署長同意第 2.25 段所載的審計署建議。

第 3 部分：“公眾休憩空間”的管理及保養

3.1　本部分探討“公眾休憩空間”的管理及保養，審查工作集中於：

(a)　一些“公眾休憩空間”保養不善 (第 3.2 至 3.9 段)；

(b)　部分“公眾休憩空間”開放時間較短 (第 3.10 至 3.20 段)；及

(c)　屋宇署對“公眾休憩空間”的監察 (第 3.21 至 3.26 段)。

一些“公眾休憩空間”保養不善

土地契約的規定

3.2　二零零八年四月政府向立法會發展事務委員會提交的一份文件載述，相關的建築物業主一般須按照有關的合約文件 (包括土地契約) 管理並保養“公眾休憩空間”，並達到政府 (在土地契約中，政府一般指地政總署) 滿意的水平。《二零一一年指引》(見第 1.11(c) 段) 亦訂明，相關的建築物業主應妥善管理並保養“公眾休憩空間”，讓公眾享用該處的設施。

可予改善之處

一些“公眾休憩空間”保養不善

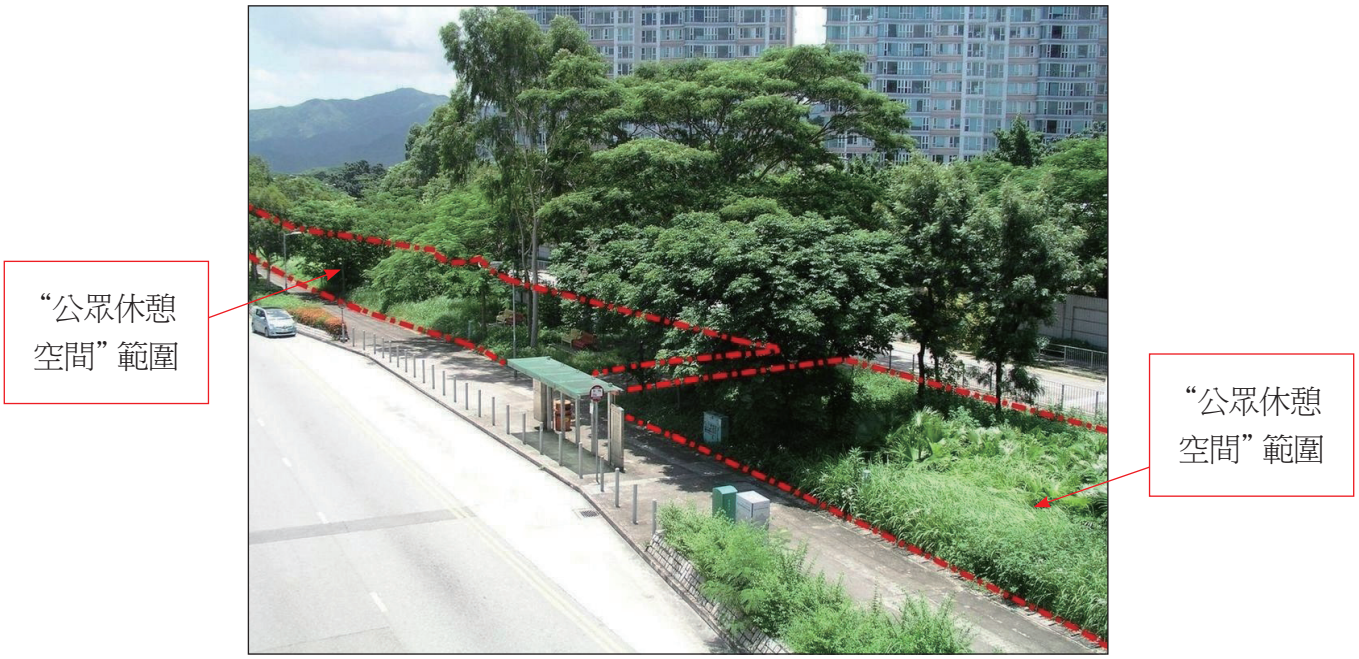
3.3　審計署進行實地視察，發現“公眾休憩空間 4 及 15”的場地及所提供的部分家具和裝置保養不善。

“公眾休憩空間 4”

3.4　“公眾休憩空間 4”位於政府土地上，面積約 3 600 平方米。相關發展項目的土地契約條款訂明，土地承批人須管理、保養並維修位於該幅土地上的一個“公眾休憩空間”。審計署在二零一四年七月進行的實地視察發現“公眾休憩空間 4”長草叢生 (見照片十一)，並有落下的樹枝。

照片十一

“公眾休憩空間 4”長草叢生
(二零一四年七月)



資料來源：審計署於二零一四年七月四日上午十一時四十七分拍攝的照片

“公眾休憩空間 15”

3.5 “公眾休憩空間 15”的相關發展項目，其土地契約條款如下：

> *“土地承批人須時刻自費保養上述公眾休憩空間及上述設備、植物及樹木，維持其狀況良好。”*

3.6 “公眾休憩空間 15”包括三個部分，即“公眾休憩空間 15A、15B 及 15C”，分別坐落政府土地上的不同位置，面積合共約 4 800 平方米。審計署在二零一四年七月進行實地視察，發現“公眾休憩空間 15C”的部分家具和裝置保養不善，例如損毀的簷篷並未維修 (見照片十二)、失去的渠柵並未裝回 (見照片十三)、破爛的電線槽蓋並未修理 (見照片十四)，以及放置於入口的盆栽並未移走，妨礙公眾進出 (見照片十五)。審計署的調查發現，在調查所涵蓋的 18 小時內，“公眾休憩空間 15C”並無訪客。在這方面，“公眾休憩空間 15”在兩小時內平均有 33 名訪客，其中一名訪客到訪“公眾休憩空間 15A”，32 名訪客到訪“公眾休憩空間 15B”。

照片十二至十五

“公眾休憩空間 15C”的家具和裝置保養不善
(二零一四年七月)

照片十二

損毀的簷篷並未維修

照片十三

失去的渠柵並未裝回

照片十四

破爛的電線槽蓋並未修理

照片十五

放置於入口的盆栽並未移走

資料來源：審計署於二零一四年七月三十日約上午十一時拍攝的照片

審計署的意見

3.7 審計署認為，“公眾休憩空間 4 及 15C”保養不善，以致影響其吸引力，亦有礙公眾享用有關設施。在這方面，“公眾休憩空間 4”在兩小時內平均有兩名訪客；“公眾休憩空間 15C”在 18 小時內沒有訪客。此外，“公眾休憩空間 15C”的簷篷損毀、渠柵失去及電線槽蓋破爛，可能會對訪客的安全造成危險。因此，地政總署有需要採取行動，加強視察轄下的“公眾休憩空間”，確保有關場地保養妥善。此舉有助提升“公眾休憩空間”的吸引力和使用率，並減少對訪客的安全構成風險。

審計署的建議

3.8 **審計署*建議*地政總署署長應採取行動，加強地政總署對“公眾休憩空間”的視察，並要求相關的建築物業主妥善保養有關場地，適時修理破爛的家具和裝置。**

當局的回應

3.9 地政總署署長同意審計署的建議。

部分“公眾休憩空間”開放時間較短

3.10 康樂及文化事務署 (康文署) 表示，除一些公園、花園及設施因保安及運作理由而會在夜間關閉外，由該署管理的大部分公園和花園會全日 24 小時開放。然而，根據《二零一一年指引》(見第 1.11(c) 段)，“公眾休憩空間”每天向公眾開放的時間不應少於 13 小時。審計署對地政總署的《公眾休憩空間清單》所載 60 個“公眾休憩空間”的每天開放時間進行審查，發現有六個“公眾休憩空間”每天開放時間均少於 13 小時 (見表二)。表三列出在該六個“公眾休憩空間”的相關土地契約中，關於開放時間的土地契約條款。

表二

每天開放時間少於 13 小時的“公眾休憩空間”
(二零一四年八月)

“公眾休憩空間”	開放日子	每天開放時數
“公眾休憩空間 6B” (見第 2.9 段)	全年	10.5
“公眾休憩空間 17”	全年	12
“公眾休憩空間 31”	一月至三月及十一月至十二月 四月至十月	6 至 7 6 至 8
“公眾休憩空間 37B” (註)	全年	7
“公眾休憩空間 38”	全年	11
“公眾休憩空間 39”	星期一及安排日間活動的特別日子 安排夜間活動的特別日子 星期二、四及五 星期三、六及日	0 7 7.75 9

資料來源：地政總署的記錄及審計署的分析

註： “公眾休憩空間 37”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 37A 及 37B”，前者全日 24 小時開放，後者每天開放七小時。

備註：審計署的使用率及意見調查並未涵蓋“公眾休憩空間 37、38 及 39”。

表三

有關開放時間的土地契約條款

“公眾休憩空間”	有關開放時間的土地契約條款
“公眾休憩空間 6B”	*“所有合理時間”*
“公眾休憩空間 17”	契約並無指明開放時間
“公眾休憩空間 31”	*“由土地承批人制訂並經署長* (註 1) *批准的規例所訂明者”*
“公眾休憩空間 37B”	契約並無指明開放時間。土地承批人必須提供及管理公眾休憩空間，以達到有關決策局／部門 (註 2) 滿意的水平
“公眾休憩空間 38”	*“日間”*
“公眾休憩空間 39”	*“使用的程度及方式須視乎土地承批人對該地段餘下部分的保安需求，以及……活動的運作需要而定，但有關程度及方式須獲得土地承批人與市政總署署長同意……”*

資料來源：地政總署的記錄

註 1：“署長”即地政總署署長。地政總署表示，該署已在批准“公眾休憩空間 31”的開放時間前，徵詢規劃署的意見。

註 2：土地契約在一九八二年三月批出。當時，新界區的地政由新界政務署長負責。一九八二年四月起，地政總署接管有關職責。地政總署表示，該署曾就“公眾休憩空間 37B”的開放時間，向相關的民政事務專員徵詢意見。

可予改善之處

3.11　在上述六個“公眾休憩空間”當中，審計署選取了“公眾休憩空間 6B 及 31”進行審查。

“公眾休憩空間 6B”

3.12 “公眾休憩空間 6”的相關發展項目，其土地契約條款如下：

> *“發展項目完成後，公眾休憩空間須由土地承批人負責維修和管理，並在所有合理時間開放供公眾使用。”*

3.13 “公眾休憩空間 6”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 6A 及 6B”(見第 2.9 段)。“公眾休憩空間 6A”全時間開放以供公眾使用，但“公眾休憩空間 6B”的開放時間則由上午六時至下午四時三十分 (每天共 10.5 小時)。

3.14 二零零八年十月，地政總署就“公眾休憩空間 6B”開放時間較短一事，要求有關發展項目的管理公司作出澄清。二零零八年十一月及二零零九年一月，管理公司告知地政總署，開放時間是基於保安及管理的考量，以及場地使用率而訂定，管理公司並表示，會根據該處實況定期檢討開放時間。

“公眾休憩空間 31”

3.15 “公眾休憩空間 31”的相關發展項目，其土地契約條款訂明場地的開放時間須根據《使用設施的行政及管理規例》(《規例》)(見第 2.20 段) 所訂而實施。《規例》訂明，“公眾休憩空間 31”的開放時間如下：

> 一月至三月及十一月至十二月：
> 上午十時至下午四時 (星期一至五)(共六小時)
> 上午十時至下午五時 (星期六、日及公眾假期)(共七小時)
>
> 四月至十月：
> 上午十時至下午四時 (星期一至五)(共六小時)
> 上午十時至下午六時 (星期六、日及公眾假期)(共八小時)

3.16　一九九五年十月，土地承批人告知地政總署，由於下述原因，場地的開放時間較短：

(a)　他們難以在不發放逾時工作津貼的情況下安排員工看管場地；及

(b)　由於員工須於早上及傍晚參與儀式，有關的"公眾休憩空間"在早上十時前及下午四時後無法開放。

經徵詢規劃署 (註 8) 後，地政總署在一九九七年七月批准《規例》所訂明的開放時間 (見第 3.15 段)。

3.17　地政總署表示，六個開放時間較短的"公眾休憩空間"，是在多年前設置；此等把開放時間納入土地契約的做法，當時並沒有任何一般指引可供依循。而每天開放 13 小時的標準，始於二零一一年公布的指引。

審計署的意見

3.18　審計署認為，因"公眾休憩空間 6B、17、31、37B、38 及 39"的開放時間較短，或會減少市民享用有關公眾設施的機會。因此，地政總署有需要採取行動，要求有關的建築物業主把上述"公眾休憩空間"的每天開放時間盡量延長至不少於 13 小時。地政總署也須從"公眾休憩空間 31"的個案汲取教訓，避免批准把"公眾休憩空間"的每天開放時間設定於不足 13 小時的水平。若地政總署認為某"公眾休憩空間"的業主有非常充分的理據把每天開放時間限定於不足 13 小時的水平，則該署在批准較短的開放時間之前，須先考慮有關區議會的意見。在這方面，值得注意的是，如獲得有關的區議會支持，政府可豁免關於開放"公眾休憩空間"以供公眾使用的規定 (見第 1.9(c)(v) 段)。

註 8： *根據規劃條件，土地承批人須提供並開放空間供公眾使用，以達到規劃署滿意的水平。*

審計署的建議

3.19 審計署*建議*地政總署署長應：

(a) 日後如有機會，應採取行動，要求有關的建築物業主把“公眾休憩空間”的每天開放時間延長至不少於 13 小時 (即《二零一一年指引》所訂明的標準)；

(b) 提醒地政總署人員日後批准“公眾休憩空間”的每天開放時間時，考慮《二零一一年指引》所訂明不少於 13 小時的標準；及

(c) 日後如要批准把“公眾休憩空間”的每天開放時間縮短至少於 13 小時，須先考慮有關區議會的意見。

當局的回應

3.20 地政總署署長同意審計署的建議。她表示日後如有機會 (例如土地承批人申請契約修訂或修改“公眾休憩空間”的開放時間時)，地政總署會考慮延長六個“公眾休憩空間”的每天開放時間。

屋宇署對“公眾休憩空間”的監察

3.21 截至二零一四年八月，根據有關的《公眾休憩空間清單》記錄，屋宇署轄下有兩個“公眾休憩空間”，其中一個涉及兩宗尚未完結的訴訟。審計署選取餘下的一個“公眾休憩空間”(“公眾休憩空間 40”) 進行審查。

可予改善之處

“公眾休憩空間 40”

3.22 “公眾休憩空間 40”包括兩個部分，即“公眾休憩空間 40A 及 40B”，分別位於私人土地上的兩個地點，面積合共約 200 平方米。有關的撥地契據訂明：

(a) 撥出的地方 (即“公眾休憩空間 40A 及 40B”) 應只作公眾康樂用途，車輛不得進入或駛經有關地方；及

(b) 業主須確保並保持撥出的地方並無任何性質的障礙。

3.23 審計署在二零一四年八月進行的實地視察發現有建築物料存放在“公眾休憩空間 40A”範圍內 (見照片十六)，以及有各類設備 (包括梯子、手推車及摺椅) 存放在“公眾休憩空間 40B”範圍內 (見照片十七)。“公眾休憩空間 40A 及 40B”都裝有閘門，在審計署視察時並無上鎖。

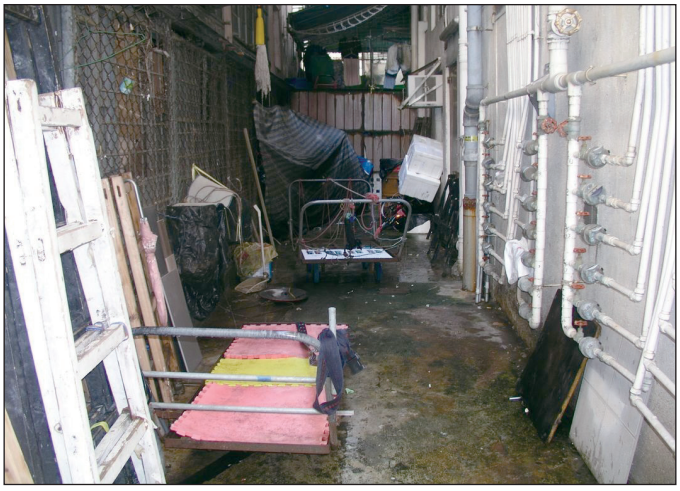
照片十六

存放在“公眾休憩空間 40A”範圍內的建築物料
(二零一四年八月)

資料來源：審計署在二零一四年八月十四日下午四時五十三分拍攝的照片

照片十七

存放在“公眾休憩空間 40B”範圍內的設備
(二零一四年八月)



資料來源：審計署在二零一四年八月十四日下午四時五十五分拍攝的照片

審計署的意見

3.24　屋宇署表示，該署一直有聘用顧問，定期 (每年不少於四次) 視察其轄下的“公眾休憩空間”。審計署認為，屋宇署須視察其轄下的“公眾休憩空間”，以免被佔用作私人用途，阻礙市民使用此等公眾設施。

審計署的建議

3.25　**審計署*建議* 屋宇署署長應安排屋宇署人員視察有關的“公眾休憩空間”，以免被佔用作私人用途。**

當局的回應

3.26　屋宇署署長同意審計署的建議。他表示屋宇署會跟進關於“公眾休憩空間 40”的問題，並繼續安排視察工作，以免其轄下的“公眾休憩空間”被佔用作私人用途。

第 4 部分：“公眾休憩空間”資訊的發放

4.1　本部分探討地政總署及屋宇署在發放資訊以利便公眾享用“公眾休憩空間”方面作出的努力，審查工作集中於：

(a) 《公眾休憩空間清單》上載地政總署及屋宇署網頁的情況 (第 4.2 至 4.18 段)；及

(b) 公眾對“公眾休憩空間”的認識程度 (第 4.19 至 4.24 段)。

《公眾休憩空間清單》上載地政總署及屋宇署網頁的情況

4.2　為提高公眾對“公眾休憩空間”的認識，地政總署及屋宇署自二零零八年三月起採取措施，編製《公眾休憩空間清單》，並上載部門網頁，藉此向公眾發放“公眾休憩空間”的資訊。《公眾休憩空間清單》所載資料包括各“公眾休憩空間”的地點、面積、離地面位置、開放時間、位置平面圖，以及負責監察有關公眾休憩空間的政府部門 (例如地政總署轄下相關的分區地政處) 的聯絡電話號碼。

4.3　截至二零一四年八月，地政總署的《公眾休憩空間清單》載有 60 個位於 57 個私人發展項目內的“公眾休憩空間”，而屋宇署的《公眾休憩空間清單》則載有兩個“公眾休憩空間”。發展局表示，鑑於在一九八零年以前啓用的“公眾休憩空間”為數很少，《公眾休憩空間清單》只載錄一九八零年或以後開放以供公眾使用的“公眾休憩空間”。

可予改善之處

三個“公眾休憩空間”並沒有納入《公眾休憩空間清單》——因發展項目並未發出合約完成證明書

4.4　地政總署表示，該署就相關的發展項目發出合約完成證明書 (註 9) 後，便會把該項目的“公眾休憩空間”納入該署的《公眾休憩空間清單》。另一方面，屋宇署亦會在發出相關的佔用許可證 (註 10) 後，把該項目的“公眾休憩空間”納入該署的《公眾休憩空間清單》。

4.5　審計署的審查發現，截至二零一四年八月，有三個已開放以供公眾使用達 7 至 14 年的“公眾休憩空間”並沒有納入地政總署的《公眾休憩空間清單》，原因是相關發展項目的合約完成證明書尚未發出 (見表四)。

表四

“公眾休憩空間 32、33 及 34”
(二零一四年八月)

“公眾休憩空間”	大約面積 (平方米)	土地類別	發出佔用許可證日期	“公眾休憩空間”開放供公眾使用的年期
“公眾休憩空間 32”	17 000	私人土地	2006 年 12 月	7
“公眾休憩空間 33”	8 900	私人土地	2001 年 2 月	13
“公眾休憩空間 34”	7 800	私人土地	2000 年 2 月	14

資料來源：地政總署的記錄

註 9：*建築物落成後，地政總署會應發展商的要求進行查核，如認為已符合土地契約下的所有相關規定，便會發出合約完成證明書。*

註 10：*建築物落成後，屋宇署會在接獲佔用許可證申請後進行檢驗，如認為已符合《建築物條例》的相關規定，便會發出佔用許可證。*

4.6 “公眾休憩空間 32、33 及 34”的相關發展項目，其土地契約分別規定土地承批人須提供一個“公眾休憩空間”，而業主須把有關的“公眾休憩空間”開放以供公眾使用。在這方面，審計署進行實地視察，發現這三個“公眾休憩空間”已開放供公眾使用，而有關場地的入口處亦已豎設相關的指示牌 (見照片十八的例子)。

照片十八

豎設於“公眾休憩空間 32”入口處的指示牌
(二零一四年四月)

資料來源：審計署於二零一四年四月三十日上午七時三十八分拍攝的照片

4.7 審計署認為，儘管地政總署尚未就“公眾休憩空間 32、33 及 34”的相關發展項目發出合約完成證明書，但該三個“公眾休憩空間”已開放以供公眾使用一段長時間 (7 至 14 年)，早應納入《公眾休憩空間清單》。關於這點，發展局在二零零八至二零一三年期間向立法會發展事務委員會提供的資料顯示：

(a) 要方便公眾人士使用“公眾休憩空間”，關鍵在於公開資料和提高透明度，而公眾有權知道“公眾休憩空間”的存在和位置；

(b) 由於“公眾休憩空間”為數眾多且位置分散，公眾的監察最能確保相關業主按照合約的規定履行管理及保養責任並讓公眾使用這些休憩空間；及

(c) 當局鼓勵市民，假如懷疑業主沒有履行其責任，可通知相關的分區地政處，以便採取跟進行動。

4.8 為有效達致上述有關編製和公布《公眾休憩空間清單》的目的，地政總署轄下各個“公眾休憩空間”一旦開放以供公眾使用，該署便須將之納入其《公眾休憩空間清單》。地政總署亦須採取行動，確定是否有其他類似的“公眾休憩空間”尚沒有納入其《公眾休憩空間清單》。

兩個“公眾休憩空間”並沒有納入《公眾休憩空間清單》——因發展項目並無相關的土地契約條款

4.9 審計署的審查發現，截至二零一四年八月，另有兩個已分別開放以供公眾使用達七年及六年的“公眾休憩空間”，由於土地契約或撥地契據中沒有相關的條款，因而並沒有納入地政總署及屋宇署編製的《公眾休憩空間清單》內 (見表五)。

表五

“公眾休憩空間 35 及 36”
(二零一四年八月)

“公眾休憩空間”	大約面積 (平方米)	土地類別	發出佔用許可證日期	“公眾休憩空間”開放供公眾使用的年期
“公眾休憩空間 35”	4 100	私人土地	2006 年 12 月	7
“公眾休憩空間 36”	600	私人土地	2008 年 9 月	6

資料來源：地政總署及規劃署的記錄

4.10 審計署進行實地視察，發現“公眾休憩空間 35”的入口處及“公眾休憩空間 36”範圍內已分別豎設相關的指示牌 (“公眾休憩空間 36”範圍內豎設的指示牌見照片十九)。

照片十九

“公眾休憩空間 36”範圍內的指示牌
(二零一四年五月)

資料來源：審計署於二零一四年五月十二日下午一時零三分拍攝的照片

4.11　地政總署表示，由於相關的土地契約並沒有包含關於提供“公眾休憩空間”的條款，“公眾休憩空間 35 及 36”並沒有納入《公眾休憩空間清單》(見個案二及三)。

個案二

位於發展項目 A 的“公眾休憩空間 35”
(一九九三至二零一四年)

1. “公眾休憩空間 35”是一個商業及住宅發展項目 (發展項目 A) 的一部分，所在的用地先前劃為“其他指定用途”地帶並註釋為“巴士車廠”。一九九三年五月，城規會同意發展商的建議，把用地改劃為“綜合發展區”地帶。一九九三年十二月，所在的用地在分區計劃大綱草圖上被改劃為“綜合發展區”。一九九四年五月，規劃署在向發展商發出的規劃大綱 (註) 中載明 :

(a) 發展商須自費建設最少每人一平方米的休憩空間 (按該發展項目所帶來的居住人口計算)，而有關的休憩空間須由發展商負責管理，並須開放以供公眾使用；及

(b) 休憩空間須設有動態和靜態康樂設施，並方便公眾前往使用。

2. 二零零四年五月，城規會核准發展商的建議，把用地重新發展作綜合商業／住宅用途。城規會核准有關建議的其中一項條件，是發展商須設計、提供並保養一個“公眾休憩空間”，並達到規劃署或城規會滿意的水平。

3. 二零零六年十二月，發展商就其向屋宇署提交的佔用許可證申請，回應規劃署的意見，並向規劃署提交承諾書，表明會遵守規劃許可條件，負責設計、提供並保養一個“公眾休憩空間”。其後在同一個月，屋宇署就該落成的發展項目及“公眾休憩空間”發出佔用許可證。

4. 二零零八年九月，有傳媒報道指“公眾休憩空間 35”並沒有納入地政總署的《公眾休憩空間清單》。地政總署回應時表示，相關的土地契約屬無限制批約；因此業主無須根據土地契約提供“公眾休憩空間”。

5. 二零一四年十月，地政總署告知審計署 :

(a) 在考慮規劃申請時，地政總署已通知城規會及規劃署該土地契約形同無限制批約，故無須就該發展項目修訂契約。因此，任何規劃條件都應該通過規劃來執行；及

個案二 (續)

(b) 二零零八年，地政總署的內部法律意見認為，發展商就提供“公眾休憩空間”而向規劃署提交的承諾書，在法律上不能有效執行 (見第 3 段)。

審計署的意見

6. 審計署的調查發現，“公眾休憩空間 35”在兩小時內平均有 12 名訪客。“公眾休憩空間 35”並沒有納入地政總署的《公眾休憩空間清單》一事，或影響公眾對該休憩空間的認識程度。

7. 由於相關的土地契約屬無限制批約，政府不能要求在契約內加入關於提供“公眾休憩空間”的規定。審計署認為，城規會在核准發展計劃時所訂關於提供“公眾休憩空間”的條件在法律上不能有效執行，情況並不理想。日後在接受發展商類似的承諾書前，相關決策局／部門應先徵詢法律意見 (見第 5(b) 段)。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的分析

註：規劃大綱是載述發展用地的規劃意向、指導方針及要求的文件，用以協助發展商擬備總綱發展藍圖提交城規會審批。

個案三

位於發展項目 B 的“公眾休憩空間 36”
(二零零五至二零一四年)

1. “公眾休憩空間 36”是一個商業及住宅發展項目 (發展項目 B) 的一部分。根據分區計劃大綱圖，有關的“公眾休憩空間”位於“休憩用地”地帶，而發展項目的其餘部分則位於“住宅 (甲類)”地帶 (註)。在二零一零年八月以前，有關用地的土地契約屬無限制批約，惟附有“非厭惡性行業”條款，用地內不得經營某些行業 (例如製糖、油料、售肉、食物供應和旅館)；契約並訂有“一般設計及用途”條款，規定發展項目須與鄰近建築物協調。

2. 二零零五年四月，發展商提交有關重新發展該用地為酒店式住宅單位的建議。規劃署表示，由於“酒店式住宅單位”與獲准在“住宅 (甲類)”地帶中興建的“住宅單位”定義相符，該重新發展項目無須取得城規會的規劃許可。

3. 二零零八年八月，發展商就其佔用許可證申請向屋宇署提交承諾書，表明會開放有關的休憩空間以供公眾使用。二零零八年九月，屋宇署就該發展項目發出佔用許可證。

4. 二零零九年十一月，發展局在回應一項公眾查詢時表示：

   (a) 根據屋宇署就發展項目 B 所審批的建築圖則，該發展項目的部分土地已指定為“休憩用地”；

   (b) “休憩用地”地帶基本上旨在提供戶外露天公共空間，作動態及／或靜態康樂用途，以滿足區內居民和其他市民的需要；及

   (c) 公眾人士應獲容許在合理的時段使用有關的休憩空間。該休憩空間是向公眾開放的。

5. 二零一零年八月，地政總署發出牌照，從有關的土地契約中刪除關於不得經營五種行業 (見第 1 段) 的限制。

個案三 (續)

審計署的意見

6. 審計署的調查發現，“公眾休憩空間 36”在兩小時內平均只有一名訪客。“公眾休憩空間 36”的使用率偏低，可能是由於該休憩空間並沒有納入地政總署或屋宇署的《公眾休憩空間清單》。

7. 與個案二的情況相似，發展商就開放公眾休憩空間供公眾使用而提交的承諾書 (見第 3 段)，在法律上或不能有效執行。

資料來源：地政總署的記錄及審計署的分析

註：在“住宅 (甲類)”地帶中，住宅樓宇最低三層可作商業用途。

4.12 二零一零年一月，發展局告知立法會發展事務委員會：

(a) 在一些情況下，相關條件無法列作土地契約條款。例如，包括發展項目的土地契約屬無限制批約，又或進行該發展項目，無須修訂契約。在這些情況下，城規會的核准條件不能透過土地契約有效執行；及

(b) 日後遇到類似情況，如發展項目的土地契約屬無限制批約，又或實際上不能在相關的土地契約中附加關於提供“公眾休憩空間”的條款，則決策局／部門便不應建議城規會接納或要求發展商提供“公眾休憩空間”，因為有關的規劃增益可能無法實現。

4.13 審計署認為，發展局須提醒各決策局／部門在接納發展商就提供公眾設施所提交的承諾書前，應先就有關的承諾書在法律上能否有效執行徵詢法律意見。此外，如有任何規劃條件不能納入土地契約，負責的決策局／部門應設法使之能有效執行，例如要求發展商提出修訂契約申請，藉以將有關的規劃條件納入土地契約，或為此提交法律上能有效執行的承諾書。

一九八零年以前設置的“公眾休憩空間”並沒有納入《公眾休憩空間清單》

4.14 《公眾休憩空間清單》只包括一九八零年或以後開放以供公眾使用的“公眾休憩空間”(見第 4.3 段)。地政總署表示，基於該署資源所限，如需不論啓用年份而把所有“公眾休憩空間”查找出來，實行時會有相當困難。審計署認為，地政總署和屋宇署須盡可能把所有根據有關土地契約而提供並已知道的

“公眾休憩空間”，不論啓用年份，一律納入《公眾休憩空間清單》內，以供公眾查閱 (見第 4.7(a) 至 (c) 段)。

審計署的建議

4.15 審計署*建議* 地政總署署長應：

(a) 採取行動，把“公眾休憩空間 32、33 及 34”及其他尚未發出合約完成證明書的“公眾休憩空間”納入地政總署的《公眾休憩空間清單》內；

(b) 如日後出現修訂土地契約的機會，盡可能採取行動，在相關的土地契約中加入關於提供並保養“公眾休憩空間”的條款；及

(c) 盡可能把所有根據有關土地契約而提供並已知道的“公眾休憩空間”，不論啓用年份，全部納入《公眾休憩空間清單》內，供公眾查閱。

4.16 審計署亦*建議* 發展局局長應提醒各決策局／部門須：

(a) 日後在接納發展商就提供公眾設施而提交的承諾書之前，應先就有關承諾書在法律上能否有效執行徵詢法律意見；及

(b) 如有任何規劃條件不能納入土地契約，應探討可否以其他方法使規劃條件可以有效執行，例如要求發展商提出修訂契約申請，藉以將有關的規劃條件納入土地契約，或為此提交在法律上能有效執行的承諾書。

當局的回應

4.17 地政總署署長同意第 4.15 段所載的審計署建議。她表示該署會：

(a) 把所有已知道的“公眾休憩空間”納入《公眾休憩空間清單》；及

(b) 日後如有機會，與承租人磋商，冀能把提供“公眾休憩空間”的條款納入契約修訂文件。

4.18 發展局局長同意第 4.16 段所載的審計署建議。

公眾對“公眾休憩空間”的認識程度

4.19　對於審計署選定進行使用率及意見調查的 30 個“公眾休憩空間”，審計署亦就每一個“公眾休憩空間”選定一個由該處步行十分鐘內便可到達的就近公園或公眾花園，在可行情況下訪問 30 名訪客。在上述 30 個“公眾休憩空間”當中，有 28 個附近設有共 27 個公園或公眾花園 (即有兩個“公眾休憩空間”附近並無公園或花園)。

可予改善之處

公園或花園訪客很多都不知道附近有“公眾休憩空間”

4.20　審計署的調查發現，在進行訪客訪問工作的 27 個選定公園或公眾花園當中，有 19 個公園或花園有超過一半的訪客並不知道附近設有“公眾休憩空間”(見表六)。

表六

公園或花園訪客當中
不知道附近設有“公眾休憩空間”的人數
(二零一四年三月至八月)

“公眾休憩空間”	在 30 名受訪公園或花園訪客當中不知道附近設有“公眾休憩空間”的人數	“公眾休憩空間”	在 30 名受訪公園或花園訪客當中不知道附近設有“公眾休憩空間”的人數
“公眾休憩空間 21”	29 (97%)	“公眾休憩空間 10”	23 (77%)
“公眾休憩空間 24”	26 (87%)	“公眾休憩空間 11”	22 (73%)
“公眾休憩空間 29 及 30”	26 (87%)(註 1)	“公眾休憩空間 28”	21 (70%)
“公眾休憩空間 3”	26 (87%)	“公眾休憩空間 8”	2 (67%)(註 2)
“公眾休憩空間 5”	25 (83%)	“公眾休憩空間 17”	20 (67%)
“公眾休憩空間 6”	25 (83%)	“公眾休憩空間 25”	19 (63%)
“公眾休憩空間 22”	25 (83%)	“公眾休憩空間 13”	18 (60%)
“公眾休憩空間 27”	25 (83%)	“公眾休憩空間 15”	17 (57%)
“公眾休憩空間 7”	24 (80%)	“公眾休憩空間 26”	16 (53%)
“公眾休憩空間 16”	24 (80%)		

資料來源：審計署的調查

註 1：“公眾休憩空間 29 及 30”設於同一私人發展項目內。

註 2：審計署人員在兩個選定的日子前往“公眾休憩空間 8”附近的一個公園，逗留共 12 小時，以訪問該處訪客，但其間公園內只見三名訪客，其中兩名訪客不知道附近設有“公眾休憩空間 8”。

4.21　審計署認為，公園或公眾花園的訪客很多都不知道附近設有“公眾休憩空間”，此顯示有關的“公眾休憩空間”並不為區內人士所熟悉。為改善這個情況，地政總署須採取行動加強“公眾休憩空間”的宣傳，以便有效達致目標，令更多市民知道有“公眾休憩空間”可供使用，以及提升公眾對“公眾休憩空間”運作情況的監察 (見第 4.7(a) 至 (c) 段)。在這方面，地政總署可考慮在各區的合適公眾場所 (例如分區民政事務處、分區地政處、康文署場地和非政府機構場地)，張貼《公眾休憩空間清單》。

審計署的建議

4.22　**審計署*建議* 地政總署署長應向相關政府部門 (例如民政事務總署及康文署) 尋求協助，以加強宣傳“公眾休憩空間”。**

當局的回應

4.23　地政總署署長同意審計署的建議。

4.24　康樂及文化事務署署長表示，如有足夠空間及適當位置，該署對協助地政總署在康文署場地張貼《公眾休憩空間清單》一事並無異議。

第 5 部分：提供“公眾休憩空間”設施

5.1　本部分探討在“公眾休憩空間”提供設施及政府監察相關建築物業主遵循“公眾休憩空間”相關規定的情況，審查工作集中於：

(a) 《二零一一年指引》的執行 (第 5.2 至 5.14 段)；

(b) 提供“公眾休憩空間”設施 (第 5.15 至 5.26 段)；及

(c) 對“公眾休憩空間”相關規定遵行情況的監察 (第 5.27 至 5.33 段)。

《二零一一年指引》的執行

5.2　二零零九年一月，鑑於社會關注到“公眾休憩空間”的公眾進出暢達程度及設施標準，以及公眾使用者與私人業主之間的利益矛盾 (見第 1.9 段)，發展局委託顧問聯同一間本地大學，就“公眾休憩空間”的設計及管理訂定指引 (見第 1.11(c) 段)。經徵詢持份者 (包括專業團體及業界組織) 意見後，發展局於二零一一年一月公布《二零一一年指引》，以供相關的建築物業主、管理公司及公眾參考。

5.3　《二零一一年指引》包括：

(a) ***《設計指引》*** 《設計指引》的目的，是改善設計以方便公眾進出及享用“公眾休憩空間”。《設計指引》根據連繫性、合適度及質素的原則，提供更優質設計的框架。發展局表示，《設計指引》將應用於日後的“公眾休憩空間”，但會視乎每宗個案的情況作彈性處理；至於現有個案， 當局極力建議在合理情況下盡可能採用《設計指引》；及

(b) ***《管理指引》*** 《管理指引》的目的，是在“公眾休憩空間”的業主履行其責任和義務，以及在公眾享用“公眾休憩空間”之間，取得合理的平衡。發展局表示，《管理指引》：

(i) 為“公眾休憩空間”的使用者、管理公司及業主提供良好的作業方式，以資遵循；有關指引屬勸諭性質；

(ii) 並不凌駕土地契約或撥地契據的任何條文；及

(iii) 在相關的土地契約及撥地契據容許下，將應用於新設置和現有的“公眾休憩空間”。

5.4 根據《設計指引》，“公眾休憩空間”應具備以下設施：

(a) ***照明、座位及暢道通行設施*** 這些設施旨在讓使用者對該地方感覺安全舒適；及

(b) ***指示牌*** 顯示“公眾休憩空間”地點的清晰指示牌及告示牌，有助告知公眾有可供公眾使用的休憩空間並找出其所在。告示牌應列明有關休憩空間的範圍、規則及規例、開放時間及有關管理公司的聯絡資料。

5.5 至於《管理指引》，內容涵蓋多方面，當中包括許可的活動、開放時間、“公眾休憩空間”資訊的發放，以及有關業主及管理公司的責任。

可予改善之處

《二零一一年指引》不能在現有的“公眾休憩空間”有效執行

5.6 二零一一年五月，發展局告知立法會發展事務委員會：

(a) 《設計指引》將應用於日後的“公眾休憩空間”，但會視乎每宗個案的實際情況作彈性處理。至於現有的“公眾休憩空間”，當局極力建議在合理情況下盡可能採用《設計指引》；及

(b) 《管理指引》提供的良好作業方式，屬勸諭性質；在土地契約容許下，《管理指引》將應用於日後和現有的“公眾休憩空間”。

5.7 審計署審查有關的土地契約，發現“公眾休憩空間”的業主通常須履行以下責任：

(a) 容許公眾使用“公眾休憩空間”作合法用途並確保地方暢通無阻；及

(b) 管理並保養“公眾休憩空間”，達到政府滿意的水平。

5.8　審計署注意到，現有的土地契約一般並沒有訂明須提供《設計指引》所述的設施 (見第 5.4 段)，及按《管理指引》訂明許可的活動、“公眾休憩空間”資訊的發放，以及相關業主及管理公司的責任 (見第 5.5 段)。

5.9　二零一四年十月，發展局告知審計署，有關政府部門 (包括地政總署及規劃署) 在審批地段業權人提交有關提供“公眾休憩空間”的建議和計劃時，可按需要參考《二零一一年指引》。

5.10　審計署認為，涉及提供“公眾休憩空間”的現有土地契約，並沒有訂明在第 5.8 段所提及的基本規定，情況並不理想。政府亦因此不能強制有關建築物業主遵循相關的《二零一一年指引》。

大部分“公眾休憩空間”業主並不知悉有關的指引

5.11　此外，地政總署須採取行動，鼓勵現有“公眾休憩空間”的業主及管理公司盡可能採納並實施《二零一一年指引》所載的有關規定。在這方面，發展局在二零一一年五月告知立法會發展事務委員會，該指引已：

(a)　分發給“公眾休憩空間”的業主立案法團及管理公司、香港地產建設商會 (註 11)，以及 18 區區議會；及

(b)　上載發展局網頁，供公眾瀏覽和下載。

5.12　然而，審計署發現，在審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”當中 (見第 2.3 段)，大部分“公眾休憩空間”的業主立案法團及管理公司並不知道有這指引存在，只有兩個業主立案法團表示知悉此事。審計署認為，發展局須採取積極行動，鼓勵有關業主立案法團及管理公司採納並實施該指引所載的有關規定，例如與他們舉行會議，以及定期向他們寄出該指引的文本，並在文本中重點指出相關規定。

註 11： *商會由香港多個物業發展商組成，是政府就土地事宜進行諮詢時其中一個主要諮詢組織。*

審計署的建議

5.13 **審計署*建議*發展局局長應採取積極行動，鼓勵有關業主立案法團及管理公司採納並實施《二零一一年指引》所載的相關規定。**

當局的回應

5.14 發展局局長同意審計署的建議。

提供“公眾休憩空間”設施

5.15 根據《設計指引》：

(a) 在“公眾休憩空間”應提供主要座位 (例如座椅及長椅) 及非正式座位 (例如梯級及花槽壆)；

(b) 座位應有適當的遮蓋以遮蔭及擋雨 (有蓋座位)；及

(c) 活動桌椅可更靈活使用；長椅或橫壆及環形長椅則可提供不同設計特色。

5.16　一九八四年十月，當局修訂《建築物條例》的有關條文，訂明所有新建或大規模改建的私人建築物須提供無障礙通道設施 (註 12)。一九九五年八月，當局制訂《殘疾歧視條例》(第 487 章)，訂明條文，禁止歧視殘疾人士；其中一項歧視行為是未能向殘疾人士提供方法以便進出公眾人士有權使用的任何處所。

可予改善之處

一些“公眾休憩空間”缺乏基本設施

5.17　就審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”，審計署實地視察發現有 12 個“公眾休憩空間”並沒有提供有蓋座位、有三個沒有提供垃圾箱，另有四個沒有提供無障礙通道設施 (見表七)。

表七

“公眾休憩空間”沒有提供的基本設施
(二零一四年三月至六月)

沒有提供的設施	涉及的“公眾休憩空間”數目	涉及的“公眾休憩空間”
有蓋座位	12	“公眾休憩空間 1、3、8、10、11、13、14、16、17、21、24 及 26”
垃圾箱	3	“公眾休憩空間 1、3 及 21”
無障礙通道設施	4	“公眾休憩空間 1、5、6 及 15”

資料來源：審計署的調查

註 12：*一九九七及二零零八年，政府把無障礙通道要求的適用範圍，擴大至其他類別建築物，並提升了對設計水平的要求。*

5.18　審計署認為，為提供優質的休閒和康樂空間，並方便公眾使用，地政總署有需要採取行動，鼓勵有關的業主立案法團和管理公司盡可能在其“公眾休憩空間”內提供有蓋座位、垃圾箱及無障礙通道設施。根據屋宇署公布的《設計手冊：暢通無阻的通道 2008》，提供無障礙通道設施 (例如視野無阻的散步區及設有扶手的斜道) 可提高殘疾人士及長者獨自出行的能力，並方便其他類別行動不便人士，例如孕婦以及須照顧幼兒的家庭。地政總署日後亦應在相關的土地契約中，加入關於在“公眾休憩空間”提供有蓋座位、垃圾箱及無障礙通道設施等的規定。地政總署亦應在其網頁公布的《公眾休憩空間清單》中，載明各個“公眾休憩空間”所提供的相關設施。

有兩個“公眾休憩空間”並沒有提供任何指示牌或告示牌

5.19　根據《設計指引》，隱蔽的“公眾休憩空間”可能引致使用率偏低，而易於識別的“公眾休憩空間”加上清晰可見和易讀的指示牌則可吸引公眾使用有關場地。就審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”，審計署在實地視察中發現，有兩個“公眾休憩空間”(即“公眾休憩空間 4 及 26”) 並沒有在入口處豎設任何指示牌或告示牌 (註 13)。

5.20　審計署認為，為使公眾更易於識別“公眾休憩空間”，地政總署須鼓勵有關的“公眾休憩空間”業主豎設相關的指示牌及告示牌，又或研究可否根據相關的土地契約，強制業主在場地入口處豎設指示牌。否則，地政總署便須考慮在附近的政府土地，例如公共行人通道豎設適當的指示牌及告示牌，讓公眾知道附近有這些“公眾休憩空間”。

註 13： *審計署的調查發現，“公眾休憩空間 4 及 26”在兩小時內平均分別有 2 名及 129 名訪客。此外，“公眾休憩空間 26”位於一個商住發展項目內。*

一些“公眾休憩空間”的告示牌沒有提供重要資訊

5.21　根據《二零一一年指引》，“公眾休憩空間”應在當眼處豎設告示牌，載列相關的使用規則及規例、開放時間、管理處聯絡資料，以及該“公眾休憩空間”的位置圖等資訊。地政總署網頁公布的《公眾休憩空間清單》已載列這些資訊。

5.22　就審計署的使用率及意見調查所涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”，審計署在實地視察中發現，除了有兩個“公眾休憩空間”並沒有提供任何指示牌或告示牌外 (見第 5.19 段)，餘下的 28 個“公眾休憩空間”當中，有 18 個場地的告示牌沒有提供《二零一一年指引》所訂明的一項或多項所需資訊 (見表八)。

表八

“公眾休憩空間”告示牌沒有提供的重要資訊
(二零一四年三月至六月)

告示牌沒有提供的重要資訊	涉及的“公眾休憩空間”數目	涉及的“公眾休憩空間”
開放時間	7	“公眾休憩空間 1 、3 (註 1)、13 、14 、21 、24 及 27”
管理處聯絡資料	4	“公眾休憩空間 7 (註 2)、14 、21 及 24”
位置圖	16	“公眾休憩空間 3 、5 、6 、7(註 2)、8 、11 、14 、15 、16 、17 、19 、21 、22 、24 、27 及 28”

資料來源：審計署的調查

註 1：二零一四年十月，地政總署告知審計署，“公眾休憩空間 3”的告示牌其後已加上開放時間。

註 2：二零一四年九月，地政總署告知審計署，“公眾休憩空間 7”的告示牌其後已加上管理處聯絡資料及位置圖。

5.23 地政總署表示，告示牌所提供的所有相關資訊的可行性，取決於個別“公眾休憩空間”的規模、位置和性質。

5.24 審計署認為，地政總署須鼓勵有關“公眾休憩空間”的業主在豎設於場地的告示牌上提供上述重要資訊。否則，地政總署便須考慮在附近的政府土地上，例如公共行人通道豎設適當的告示牌，讓公眾得悉這些“公眾休憩空間”的重要資訊。

審計署的建議

5.25 **審計署*建議* 地政總署署長應：**

(a) **採取行動，鼓勵相關的建築物業主盡可能在“公眾休憩空間”提供有蓋座位、垃圾箱、無障礙通道設施和指示牌，並把有關的重要資訊載列於相關告示牌；**

(b) **在地政總署網頁公布的《公眾休憩空間清單》內，註明各“公眾休憩空間”有否提供有蓋座位和無障礙通道設施；及**

(c) **如有關的業主拒絕在“公眾休憩空間”的場地入口處豎設指示牌及告示牌，考慮在附近的政府土地豎設適當的指示牌及告示牌。**

當局的回應

5.26 地政總署署長同意審計署的建議。

對“公眾休憩空間”相關規定遵行情況的監察

5.27 “公眾休憩空間”在管理、保養和對公眾開放等方面均受到土地契約的相關條文所規管。地政總署會查核發展項目是否已符合土地契約訂明的所有相關責任，包括關於提供“公眾休憩空間”的條文（如適用），如情況令該署滿意，才會發出合約完成證明書。二零零八年三月，地政總署總部向其 12 個分區地政處 (註 14) 發出指示 (二零零八年指示)，要求他們：

(a) 各自為轄下的私人發展項目公共設施 (包括“公眾休憩空間”) 備存記錄冊；

(b) 對上文 (a) 項所述的公共設施進行年度視察，確保相關的土地契約條款得到遵行；及

(c) 以地政總署總部提供的標準表格記錄視察結果。

可予改善之處

分區地政處並沒有完全遵從地政總署指示進行年度視察

5.28 二零一零年，地政總署的管理服務小組 (註 15) 就 12 個分區地政處的其中六個的“公眾休憩空間”視察工作進行調查。根據地政總署當時的《公眾休憩空間清單》的記錄，這六個分區地政處負責監察 55 個“公眾休憩空間”(註 16) 的其中 47 個。管理服務小組發現該六個分區地政處在二零零九年並沒有完全遵從地政總署指示進行“公眾休憩空間”的年度視察工作 (見表九)。

註 14：*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、荃灣葵青地政處、沙田地政處、西貢地政處、大埔地政處、北區地政處、屯門地政處，以及元朗地政處。*

註 15：*管理服務小組於二零零七年五月成立，目的是提高地政處的工作效率和成效。*

註 16：*截至二零一四年八月，“公眾休憩空間”的數目（根據地政總署的《公眾休憩空間清單》的記錄）已增至 60 個。*

表九

六個分區地政處進行的“公眾休憩空間”年度視察工作
(二零零九年)

分區地政處	涉及的“公眾休憩空間”數目	2009 年進行視察的“公眾休憩空間”數目	以標準表格記錄視察結果的“公眾休憩空間”數目
港島西及南區	12	2	0
港島東區	10	2	0
九龍西區	9	5	0
荃灣葵青	8	5	0
屯門	4	4	0
離島	4	1	0
總計	47	19	0

資料來源：地政總署的記錄

5.29　鑑於一些分區地政處並沒有完全按照地政總署指示進行視察“公眾休憩空間”，由二零一一年十二月起，地政總署總部每半年向各分區地政處發出提示，重申必須遵從二零零八年指示 (見第 5.27 段)。

5.30　審計署在二零一四年進行的審查發現，一些分區地政處仍沒有完全按照二零零八年指示，對“公眾休憩空間”進行年度視察 (見表十)。

表十

六個分區地政處進行的“公眾休憩空間”年度視察工作
(二零一一至二零一三年)

分區地政處	涉及的“公眾休憩空間”數目	所進行視察的“公眾休憩空間”數目 (註 2)		
		2011 年	2012 年	2013 年
港島西及南區	13 (註 1)	5 (5)	4 (4)	8 (8)
港島東區	10	10 (10)	10 (10)	10 (10)
九龍西區	9	2 (0)	2 (0)	5 (3)
荃灣葵青	8	8 (5)	8 (8)	8 (8)
屯門	4	3 (1)	4 (4)	4 (3)
離島	5 (註 1)	4 (4)	5 (5)	5 (5)
總計	49	32 (25)	33 (31)	40 (37)

資料來源：地政總署的記錄

註 1： 港島西及南區地政處和離島地政處在二零零九至二零一一年期間各增加一個新的“公眾休憩空間”。

註 2： 有括號的數字表示有關視察結果記錄於標準表格。

5.31 審計署的審查發現，二零一三年有三個分區地政處 (港島西及南區地政處、九龍西區地政處及屯門地政處) 仍沒有完全按照二零零八年指示，進行視察“公眾休憩空間”。審計署認為，地政總署須就這個問題加強行動。為此，地政總署應要求各分區地政處向總部提交年度報表，匯報“公眾休憩空間”視察工作的進度，以及主要視察結果和已採取的跟進行動。

審計署的建議

5.32 審計署*建議*地政總署署長應：

(a) 加強行動，確保所有分區地政處均按照地政總署指示，視察“公眾休憩空間”；及

(b) 要求各分區地政處向地政總署總部提交年度報表，匯報“公眾休憩空間”視察工作的進度，以及主要視察結果和已採取的跟進行動。

當局的回應

5.33 地政總署署長同意審計署的建議。

第 6 部分：未來路向

6.1　本部分概述審計署的主要意見，並探討未來路向。

達致提供“公眾休憩空間”目的的情況

6.2　提供“公眾休憩空間”的目的是：

(a) 促進綜合設計、妥善規劃、善用土地，以及使公眾休憩空間的供應得以配合私人發展項目所產生的預期人口增長；及

(b) 提供戶外露天空間作動態及靜態康樂用途，以滿足區內居民及其他市民的需要，讓他們悠閒地享用四周環境。

6.3　截至二零一四年八月，根據地政總署及屋宇署的《公眾休憩空間清單》的記錄，本港共設置了 62 個“公眾休憩空間”，分別由地政總署 (60 個) 及屋宇署 (兩個) 管轄。第 6.2(a) 段所述的目的或已大致上透過妥善設計和建設“公眾休憩空間”而達致。

6.4　至於第 6.2(b) 段所述的目的，在審計署的使用率及意見調查涵蓋的 30 個“公眾休憩空間”中，發現其中八個“公眾休憩空間”(見第 2.4(b) 段) 使用率偏低。因此，就滿足區內居民及其他市民的需要，讓他們悠閒地享用四周環境而言，此等目的或尚未完全達到。

6.5　審計署的審查發現，在提供“公眾休憩空間”方面，有以下可予改善之處：

(a) 一些場地是公眾不容易到達的，例如“公眾休憩空間 5、6 及 7”設於遠高於地面水平的平台，公眾須使用陡長的樓梯或乘搭載客升降機才可到達 (見第 2.7 至 2.14 段)；

(b) 一些場地並沒有充分提供暢通無阻的通道讓公眾自由進出，例如公眾需要求管理處協助開啓場地入口的閘門，才能進入“公眾休憩空間 1 及 31”(見第 2.15 至 2.23 段)；

(c) 一些場地保養不善，例如“公眾休憩空間 4”長草叢生，並有落下的樹枝；而在“公眾休憩空間 15C”，有損毀的簷蓬未被維修，有失去的渠柵未被裝回，有破爛的電線槽蓋並未修理，以及放置於場地入口的盆栽並未移走，因而妨礙公眾進出 (見第 3.2 至 3.7 段)；

(d) 一些場地開放時間較短，例如雖然《管理指引》訂明“公眾休憩空間”每天開放時間不應少於 13 小時，但“公眾休憩空間 6B、31、37B 及 39”的開放時間遠少於 13 小時 (見第 3.10 至 3.18 段)；

(e) 一些場地並沒有納入《公眾休憩空間清單》內，原因如下：

(i) 尚未獲發合約完成證明書，例如“公眾休憩空間 32、33 及 34”(見第 4.4 至 4.8 段)；

(ii) 土地契約並沒有訂明關於提供“公眾休憩空間”的條款，例如“公眾休憩空間 35 及 36”(見第 4.9 至 4.13 段)；及

(iii) 有關的“公眾休憩空間”在一九八零年以前設置 (見第 4.14 段)；

(f) 由於宣傳不足，很多市民不知道有關的“公眾休憩空間”的存在 (見第 4.19 至 4.21 段)；及

(g) 一些場地缺乏有蓋座位、垃圾箱、無障礙通道設施、“公眾休憩空間”指示牌，以及載列重要資訊的告示牌 (見第 5.17 至 5.24 段)。

6.6 為了更有效達致目的，滿足區內居民及其他市民的需要，讓他們悠閒地享用四周環境，審計署已在第 2 至第 5 部分就有關事項向當局作出建議。

履行城規會的規劃條件的情況

6.7 審計署的審查也發現，一些私人發展項目的業主並沒有履行城規會所核准的規劃條件，又或有關條件在法律上不能有效執行，主要原因是這些規劃條件並沒有納入有關的土地契約。當中一些例子如下：

(a) 就“公眾休憩空間 7”而言，雖然城規會在核准有關發展計劃時，其中一項條件是提供載客升降機，以改善來往主要道路與附近一條道路之間的行人流，以及方便公眾進出該公眾休憩空間，但政府不能強制建築物業主恢復載客升降機服務以供公眾使用。發展局表示，土地契約並沒有訂明有關提供載客升降機的規定，因為在城規會加入該項規劃條件之前， 土地契約已經簽立 (見第 2.10 至 2.13 段)；及

(b) 就“公眾休憩空間 35”而言，雖然城規會在核准有關發展計劃時，其中一項條件是發展商須設計、提供並保養一個“公眾休憩空間”，但有關要求並沒有列為土地契約條款。發展局表示，相關的土地契約屬無限制批約，發展計劃並不涉及契約修訂。此外，發展商就有關事項提交的承諾書在法律上能否有效執行，也存疑問。在此情況下，“公眾休憩空間 35”沒有納入地政總署或屋宇署的《公眾休憩空間清單》內 (見第 4.9 至 4.13 段)。

6.8 審計署認為，一些發展項目的業主並沒有履行城規會有關提供“公眾休憩空間”的規劃條件，又或有關條件在法律上不能有效執行，情況並不理想。城規會如獲提供有關資料，得悉上述規劃條件未必能履行，則可在考慮相關情況後，對有關發展計劃作出更有依據的決定。關於這一點，審計署已在第 2 及第 4 部分就有關事項向當局作出建議。

《二零一一年指引》的執行

6.9 二零一一年一月，發展局公布《二零一一年指引》，其中的《設計指引》旨在改善設計，方便公眾進出及享用“公眾休憩空間”； 而《管理指引》的目的，則是在“公眾休憩空間”的業主履行其責任和義務，以及在公眾享用“公眾休憩空間”之間取得合理的平衡。

6.10 截至二零一四年八月，屋宇署的《公眾休憩空間清單》只記錄了兩個“公眾休憩空間”(見第 3.21 段)。屋宇署日後可留意其管轄的新設“公眾休憩空間”，並採取措施，確保可以就有關的“公眾休憩空間”有效執行相關的《二零一一年指引》規定。

審計署的建議

6.11　審計署*建議*，為改善由屋宇署管轄的“公眾休憩空間”的行政和管理工作，屋宇署署長日後應留意屋宇署管轄的新設“公眾休憩空間”，並採取措施，確保可以就有關的“公眾休憩空間”有效執行相關的《二零一一年指引》規定。

當局的回應

6.12　屋宇署署長同意審計署的建議。他表示屋宇署會為此擬備內部指引。

附錄 A
(參閱第 2.3 及 2.4 段)

審計署調查顯示
“公眾休憩空間”的使用率

(二零一四年三月至七月)

“公眾休憩空間”	平日 (12 小時) (訪客數目) (a)	周末及公眾假期 (6 小時) (訪客數目) (b)	總計 (18 小時) (訪客數目) (c)=(a)+(b)	以兩小時平均計算 (訪客數目) (d)=(c) ÷ 9
(A) 使用率及意見調查所涵蓋的“公眾休憩空間”				
“公眾休憩空間 1”	0	0	0	0
“公眾休憩空間 2”	4	4	8	1
“公眾休憩空間 3”	5	4	9	1
“公眾休憩空間 4”	10	7	17	2
“公眾休憩空間 5”	27	10	37	4
“公眾休憩空間 6”	23	20	43	5
“公眾休憩空間 7”	57	2	59	7
“公眾休憩空間 8”	59	26	85	9
“公眾休憩空間 9”	30	116	146	16
“公眾休憩空間 10”	108	41	149	17
“公眾休憩空間 11”	93	78	171	19
“公眾休憩空間 12”	91	81	172	19
“公眾休憩空間 13”	125	82	207	23
“公眾休憩空間 14”	157	71	228	25
“公眾休憩空間 15”	46	250	296	33
“公眾休憩空間 16”	130	190	320	36
“公眾休憩空間 17”	284	59	343	38
“公眾休憩空間 18” (註 1)	211	135	346	38
“公眾休憩空間 19”	218	146	364	40
“公眾休憩空間 20”	311	179	490	54
“公眾休憩空間 21”	455	89	544	60
“公眾休憩空間 22”	542	63	605	67

“公眾休憩空間”	平日 (12 小時) (訪客數目) (a)	周末及公眾假期 (6 小時) (訪客數目) (b)	總計 (18 小時) (訪客數目) (c)=(a)+(b)	以兩小時平均計算 (訪客數目) (d)=(c) ÷ 9
“公眾休憩空間 23”	446	303	749	83
“公眾休憩空間 24”	309	667	976	108
“公眾休憩空間 25”	655	324	979	109
“公眾休憩空間 26”	768	390	1 158	129
“公眾休憩空間 27”	1 194	111	1 305	145
“公眾休憩空間 28”	671	818	1 489	165
“公眾休憩空間 29” (註 2)	322	2 558	2 880	320
“公眾休憩空間 30” (註 2)	30	57	87	10
(B) 使用率調查所涵蓋的“公眾休憩空間”				
“公眾休憩空間 31”	0	8	8	1
“公眾休憩空間 32”	762	685	1 447	161
“公眾休憩空間 33”	421	245	666	74
“公眾休憩空間 34”	76	26	102	11
“公眾休憩空間 35”	39	72	111	12
“公眾休憩空間 36”	2	3	5	1

資料來源：審計署的調查

備註：對於住宅發展項目，訪客點算工作在上午八時至十時、下午四時至六時，以及下午六時至八時進行。至於商業發展項目，點算工作則在上午八時至十時、中午十二時至下午二時，以及下午四時至六時進行。就每個“公眾休憩空間”，訪客點算工作在兩個或以上平日日子 (共 12 小時) 及一個或以上周末或公眾假期日子 (共六小時) 進行。

註 1：“公眾休憩空間 18”的業主立案法團曾就豁免開放有關公眾休憩空間供公眾使用的規定，向有關區議會提交建議書。然而，其建議不獲相關的分區委員會支持，而該豁免申請亦未有向地政總署提出。

註 2：“公眾休憩空間 29 及 30”位於同一商業發展項目的兩個地點。

第 8 章

衞生署
教育局
食物環境衞生署
康樂及文化事務署

僱用服務承辦商及專業人士

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

僱用服務承辦商及專業人士

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.6
近期審計研究發現的管理及合規風險	1.7 – 1.8
審查工作	1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：物色服務供應商	2.1
宜以公開招標方式僱用服務	2.2 – 2.3
可採用有限度招標的情況	2.4 – 2.6
香港國際機場的健康篩檢服務	2.7 – 2.24
語文及數學“基本能力評估”	2.25 – 2.39
主要合約的有限服務供應商數目	2.40 – 2.48
並非經常採用採購程序以增加競爭	2.49 – 2.50
第 3 部分：服務要求的規格	3.1
招標規格需清楚列明服務要求	3.2 – 3.3
招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求	3.4 – 3.9
康文署場地管理合約所訂明的必要規定	3.10 – 3.19
第 4 部分：監察所提供的服務	4.1
監察承辦商表現的規定	4.2 – 4.3
教育局對“基本能力評估”合約的監察	4.4 – 4.15
食環署可循環再造物料收集服務合約所訂明的要求並沒有有效執行	4.16 – 4.21
食環署對清洗街道服務的監察	4.22 – 4.35

段數

第 5 部分：未來路向 5.1

其他國家日趨重視如何取得更具成本效益的服務 5.2 – 5.4
財經事務及庫務局和物流署需提醒各局／部門遵守相關的政府規例和指引 5.5 – 5.6
審計署的建議和當局的回應 5.7 – 5.30

附錄 頁數

A ： 重複以單一招標方式把合約批予承辦商 A 的大事年表 (二零零三年七月至二零一四年三月) 61 – 62

僱用服務承辦商及專業人士

摘要

1. 政府決策局及部門 (局／部門) 經常僱用服務承辦商及專業人士提供服務，包括潔淨、設施管理、保安及診斷服務。政府的採購政策是要取得最合乎經濟效益的貨品和服務，並通過公開、公平、具競爭性及清楚明確的程序，批出貨品和服務供應合約。管制人員須遵守由財政司司長／財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 11(1) 條發布的《物料供應及採購規例》(《採購規例》)、奉行恪守《採購規例》的文化，以及負責管理所採購的服務。

2. 政府僱用服務承辦商及專業人士的開支，由政府一般收入帳目項下的分目 111 支付。過去十年，政府在這方面的開支由 2004–05 年度的 26.2 億元增至 2013–14 年度的 71.8 億元。鑑於僱用服務承辦商及專業人士的開支龐大和持續上升，審計署最近就四個局／部門在取得這些服務時所採用的採購程序和做法進行審查工作，並從這四個局／部門 (即衞生署、教育局、食物環境衞生署 (食環署) 及康樂及文化事務署 (康文署)) 中選取若干合約以作審查。

物色服務供應商

3. ***衞生署：需要審慎評估以單一招標方式採購健康篩檢服務的招標價格***
根據《採購規例》第 325 條，只有在公開競投的招標並不能有效獲取所需物料或服務時，方可採用有限度 (單一或局限性) 招標程序。自二零零三年起，衞生署採用單一招標方式僱用承辦商 A 在香港國際機場為訪港旅客提供健康篩檢服務。在二零一二年四月至二零一六年三月的合約期間，合約價值大幅增加 (由 3,060 萬元增至 8,290 萬元)，增幅達 171%。而就合約每工時收費計算，機場的篩檢服務是邊境和郵輪碼頭透過公開招標所獲得類似服務的兩倍。審計署認為，在進行投標／合約協商時，衞生署需要審慎評估所有相關因素，以期取得最合乎經濟效益的所需服務 (第 2.4 、2.7 、2.9 、2.14 及 2.24 段)。

4. ***教育局：需要就“學生評估”計劃檢討採用單一招標的做法及探索服務供應商的市場*** 在二零零零年十二月至二零一一年一月期間，教育局曾連續向承辦商 B 批出三份單一招標合約，就中文、英文及數學三科發展“基本能力評估”。現時的合約為期四年，價值為 3.19 億元。“基本能力評估”包括兩項計劃，即“學生評估”及“全港性系統評估”。據教育局表示，“學生評估”及“全港性系統評估”是“基本能力評估”的構成部分；而尤其在“基本能力評估”還在早期發展階段之時，委託單一機構施行這兩項計劃較為適當和有效，以確保尺度一致。此外，考慮到承辦商 B 對本地學校課程的認識及在學校試場舉辦公開考試的能力，教育局認為承辦商 B 是唯一能提供“基本能力評估”服務的服務供應商 (第 2.25 、2.27 、2.28 及 2.38 段)。

5. 最近，教育局告知審計署，該局於二零一二年曾試行把“學生評估”計劃的某些工作外判給另一間服務供應商承辦，以評估委託由其他服務供應商擬訂“學生評估”試題是否可行。審計署歡迎教育局的措施。鑑於“學生評估”計劃主要涉及擬訂能力評估試題及管理“學生評估”系統和數據庫，審計署認為，繼續以單一招標方式為“學生評估”計劃 (連同“全港性系統評估”計劃) 進行採購的理據會隨時間遞減，而這正是時候考慮將“學生評估”計劃分開，以公開並具競爭性的招標方式進行採購 (第 2.38 及 2.39 段)。

6. ***食環署：食環署潔淨合約的有限服務供應商數目可能增加合約過度集中的風險*** 截至二零一四年六月，食環署把 19 個地區的街道潔淨服務，按 25 份兩年期合約外判，合約總值為 17.4 億元。這些合約以公開招標方式批予五個承辦商，其中一個承辦商獲批十份合約，合約總值為 6.53 億元 (佔 17.4 億元的 38%)。審計署留意到，截至二零一四年九月，情況已有改善，而審計署認為在日後進行招標時，食環署需繼續監察情況，並在適當時候採取所需措施，增加競爭及減低合約過度集中的風險 (第 2.41 、2.42 及 2.44 段)。

7. ***康文署：場地潔淨及支援服務合約的有限服務供應商數目*** 截至二零一四年三月，康文署透過公開招標共批出 41 份場地潔淨及支援服務合約予八個承辦商，合約總值為 19.13 億元。在這些合約中，32 份合約是批予兩個承辦商，合約總值 17.8 億元 (佔 19.13 億元的 93%)，而其中一個承辦商獲批 20 份合約，總值達 12.36 億元。鑑於康文署場地的潔淨及支援服務合約，極大部分都是外判給兩個承辦商，審計署認為康文署有需要審慎檢討其招標策略，並考慮聘用更多承辦商，以減低合約過度集中的風險 (第 2.45 、2.46 及 2.48 段)。

8. ***各局／部門：並非經常採用採購程序以增加競爭*** 根據《採購規例》，各局／部門在採購價值超逾 143 萬元的服務時，須遵循招標程序進行採購。審計署在四個局／部門中選取了一些合約作審查，並發現在該年度內由一些承辦商提供的相同／同類服務的總價值已超逾 143 萬元，但該等服務並沒有或未能集合在單一採購合約內，以取得更佳的規模經濟效益，亦沒有根據《採購規例》遵循招標程序進行採購 (第 2.49 及 2.50 段)。

服務要求的規格

9. 招標規格列明採購部門的要求，以及投標者將要提供的貨品及服務。根據《採購規例》，招標規格應符合明確、公開及公平的政府基本採購原則。各局／部門在擬定招標規格時，應避免加入過份嚴格的規定，以免變相保護現任服務供應商，使其免於市場上潛在的競爭，從而減少或限制了招標者的選擇，也可能影響價格 (第 3.2、3.10 及 3.11 段)。

10. ***食環署：招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求*** 審計署留意到，食環署招標文件所列明的服務地點與中標者建議及列明在合約內的工作計劃有很大差異。審計署認為，為公平競爭起見，食環署需審慎檢討招標文件所列明須進行街道清洗的地點，以確保沒有遺漏，而清洗這些地點是有充份理由及符合實際需要的，也必須確保清洗街道的標書符合招標文件所列明的服務要求，以及採取措施確保所有需要清洗的地點全部納入批給中標者的合約內 (第 3.6 及 3.8 段)。

11. ***康文署：場地管理合約所訂明的必要規定*** 截至二零一四年三月三十一日，康文署把 14 間體育館的管理支援服務以公開招標方式外判，有關合約全部批予一名承辦商。審計署發現，根據招標文件，投標者需符合若干必要規定，包括就提供康樂或體育設施的管理支援服務方面須具備多年經驗。審計署認為康文署需審慎檢討能否修訂有關的必要規定，以期鼓勵競爭、增加選擇及避免過於倚賴單一承辦商 (第 3.12、3.14 及 3.19 段)。

監察所提供的服務

12. ***教育局：對“基本能力評估”合約的監察*** 根據“基本能力評估”合約的條款，除事先獲得教育局書面批准外，承辦商 B 不得把合約分判。審計署留意到，承辦商 B 在沒有獲得教育局的書面批准下，把合約的部分工作分判。此外，“學生評估”系統的使用率偏低。就第三份“基本能力評估”合約，由二零一一至二零一三年這三年間，約 60% 小學和 80% 中學從沒有登入該系統為學生製作評估。教育局需找出“學生評估”計劃使用率偏低的原因，並密切監察日後的使用情況 (第 4.5、4.6、4.11 及 4.15 段)。

13. ***食環署：可循環再造物料收集服務合約所訂明的要求並沒有有效執行*** 自二零零零年起，食環署一直透過外判方式提供可循環再造物料收集服務。服務合約規定承辦商未經食環署事先批准，不得把任何可循環再造物料棄置在任何堆填區、廢物轉運站或任何其他廢物處理設施。二零一三年五月，媒體報道了多宗關於承辦商把收集到的可循環再造物料不適當地棄置的個案，而食環署在同月進行的突擊檢查中，亦發現同類個案。根據可循環再造物料收集合約內的新訂條款 (合約期由二零一四年八月至二零一六年七月)，承辦商必須把收集到的可循環再造塑膠物料運送到由承辦商提名並經食環署認可的“可循環再造物料再造商”(而非“可循環再造物料回收商”)。然而，把可循環再造的非塑膠物料運送到“可循環再造物料回收商”的要求則維持不變 (第 4.16、4.18 至 4.20 段)。

14. ***食環署：清洗街道服務的監察*** 審計署分析在五個地區經食環署核准的每日工作計劃所訂明的服務地點，發現與合約內工作計劃所訂明的地點有明顯變更。審計署卻找不到任何文件，證明相關的衞生督察已就這些與合約有關的變更知會其高級衞生督察 (第 4.26 及 4.27 段)。

15. 審計署審查食環署的視察結果，發現在監察承辦商服務方面有不足之處，例如視察以頗為規律的方式進行，洗街隊或可預計到其視察的時間。二零一四年七月及八月，審計署在該五區進行實地視察，以觀察食環署承辦商清洗街道的實際運作情況時，亦發現違規情況。以其中一區為例，審計署發現：

(a) 洗街隊沒有在每日工作計劃所訂的一些編定服務地點進行街道清洗；

(b) 該隊用於清洗服務地點的時間遠較編定的時間為短；及

(c) 該隊返回注水站簽走的時間遠較編定時間為早。

食環署需考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務 (第 4.31 、4.33 及 4.34 段)。

未來路向

16. 審計署就四個局／部門僱用服務承辦商及專業人士方面找到多項可予改善之處。尤其是就本報告所載的某些採購事宜而言，如能貫徹始終，着意為合資格投標者引入競爭及密切監察承辦商的表現，應能更合乎經濟效益。審計署認為，當局應提醒各局／部門在僱用服務承辦商及專業人士方面，時刻遵守相關的政府規例及指引 (第 5.5 及 5.6 段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告第 5 部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*：

物色服務供應商

(a) 衞生署署長應在進行投標／合約協商時，審慎評估所有相關因素，以期取得最合乎經濟效益的服務；

(b) 教育局局長應考慮可否在有機會時，另行把其他招標方法引入“學生評估”計劃，以取得競爭投標的好處；

(c) 康樂及文化事務署署長應審慎檢討其招標策略，並考慮聘用更多承辦商，以減低合約過度集中的風險；

服務要求的規格

(d) 食物環境衞生署署長應審慎檢討招標文件內訂明須進行街道清洗的服務地點，以確保選定這些地點進行清洗具有充份理由和符合實際需要；

(e) 康樂及文化事務署署長應審慎檢討能否修訂為體育館提供管理支援服務的必要規定，以期鼓勵競爭；

監察所提供的服務

(f) 教育局局長應找出“學生評估”計劃使用率偏低的原因，並密切監察其使用情況；

(g) 食物環境衞生署署長應考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的清洗街道服務；

未來路向

(h) 財經事務及庫務局局長應聯同政府物流服務署署長，就僱用服務承辦商及專業人士事宜，提醒各局／部門遵守相關的政府規例及指引；及

(i) 政府物流服務署署長應在該署檢討各局／部門是否遵從《採購規例》時，採納本報告所載的審計署意見。

當局的回應

18. 當局整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

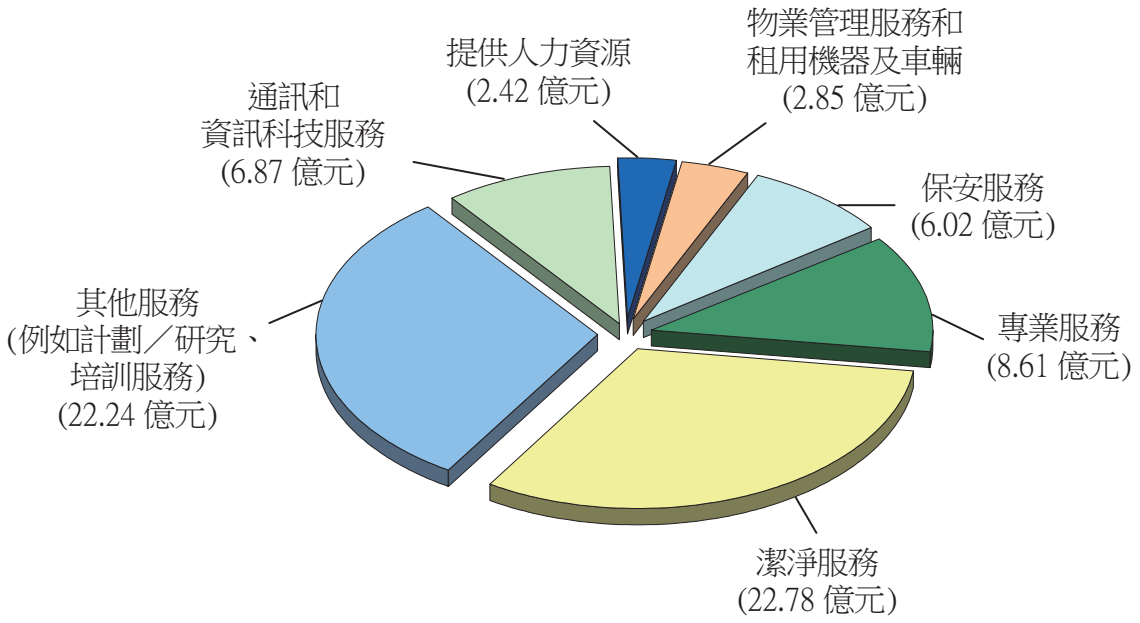
1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　政府決策局及部門 (局／部門) 經常僱用服務承辦商及專業人士提供服務，包括潔淨、設施管理、保安及診斷服務。2013–14 年度，各局／部門因僱用服務及專業人士所致的政府開支 (註 1) 為 71.8 億元，當中包括圖一所示的開支項目。

圖一

僱用服務承辦商及專業人士的開支項目
(2013–14 年度)



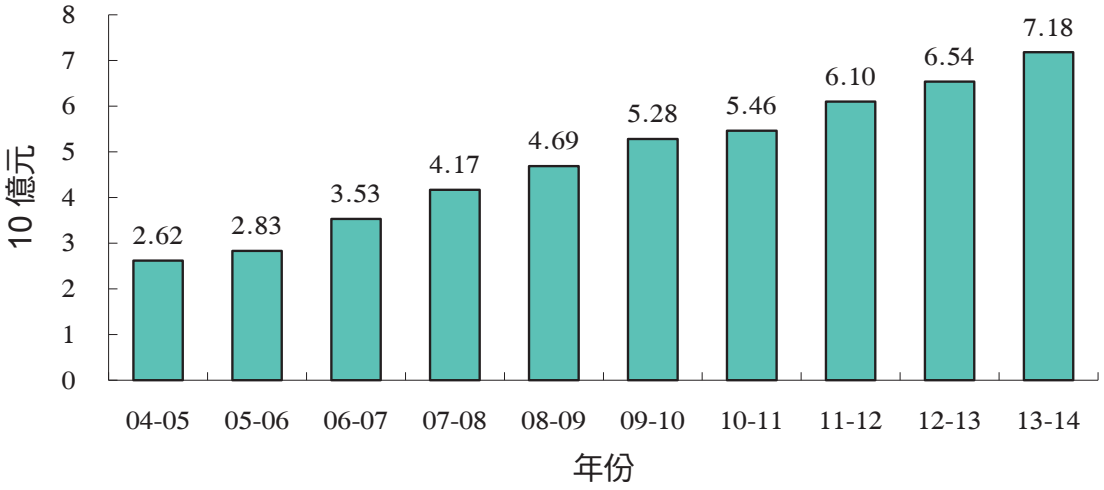
資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

1.3　過去十年，政府在僱用服務承辦商及專業人士方面的開支，由 2004–05 年度的 26.2 億元增至 2013–14 年度的 71.8 億元 (見圖二)。

註 1： *有關開支由政府一般收入帳目的一般部門開支項下的分目 111“僱用服務及專業費用”支付。*

圖二

僱用服務承辦商及專業人士的開支
(2004–05 至 2013–14 年度)



資料來源：審計署對庫務署記錄的分析

1.4　各局／部門必須遵從關於僱用服務承辦商及專業人士的既定政策和規例。根據財經事務及庫務局發布的《政府採購簡介》：

(a) 政府的採購政策是要取得最合乎經濟效益的貨品和服務，以便推行政府的計劃和工作；

(b) 政府致力為所有參與競投政府採購合約的本地及海外供應商和服務承辦商提供平等的機會；

(c) 政府通過公開、公平、具競爭性及清楚明確的程序，批出貨品和服務供應合約；及

(d) 在採購《世界貿易組織政府採購協定》(《世貿採購協定》) 所涵蓋的貨品及特定服務時，政府須遵從該協定的條文 (註 2)。

註 2：*《世貿採購協定》適用於採購特定服務，其合約價值不低於 130,000 特別提款權 (按二零一四及二零一五曆年的價格，相等於港幣 1,541,000 元)。特別提款權是國際貨幣基金組織所制定的國際貨幣單位。根據 2012 年《世貿採購協定》，特定服務包括八類服務，分別為電腦及相關服務、設備出租／租賃服務 (不包括操作員)、速遞、電訊及相關服務、環境 (如排污、廢物處理、衞生及相若服務)、金融、運輸及其他商業服務 (如大廈潔淨及廣告服務)。*

1.5 財政司司長 ／ 財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 11(1) 條發布的《物料供應及採購規例》(《採購規例》) 表明，管制人員負責採購在《採購規例》訂明的開支限額內的服務，並管理所採購的服務。他們須遵守《採購規例》、奉行恪守《採購規例》的文化、定期提醒各有關人員時刻務必遵守《採購規例》並密切監察他們遵行的情況。政府物流服務署 (物流署) 就不超過各局／部門的部門限額採購物料、服務及收入合同 (超過部門限額的招標個案並不包括在內，因已由相關投標委員會審批——見第 2.3 段)，以及物料管理，定期查核各局／部門有否遵行《採購規例》，並提出改善措施建議。

1.6 為協助各局／部門採購服務，政務司司長辦公室的效率促進組已發出最佳做法指引，積極協助各局／部門提升其專業知識，以及發布國際最新有關外判和合約管理的最佳做法 (註 3)。

近期審計研究發現的管理及合規風險

1.7 各局／部門僱用服務承辦商及專業人士的事宜曾引起市民關注。關於僱用服務承辦商及專業人士的媒體報道及投訴不時出現，指出的情況包括批出大量合約予一個或數個承辦商、服務提供者失責、承辦商僱員服務差劣等。

1.8 過往審計署曾就多個局／部門聘用服務承辦商的事宜進行多次審查工作，並發現違規個案和可予改善之處。部分較近期的例子載述如下：

(a) 有五個局／部門在取得機電工程營運基金服務前未有進行競爭性招標 (載於二零一四年四月《審計署署長第六十二號報告書》第 5 章“機電工程營運基金”)；

(b) 部分局／部門以報價方式進行每次總值不超逾 143 萬元的重複採購，或以採購卡進行每次價值不超逾 5 萬元的重複低價採購，而非整合需求作大批購入，以取得更具競爭性的價格 (載於二零一二年十月《審計署署長第五十九號報告書》第 8 章“政府物流服務署提供的採購及物料供應服務”)；及

註 3： *在二零零七及二零零八年，效率促進組出版《有關外判工作的實務指引 (第三版)》、《有效競爭與公營合約：從經驗中學習》及《合約管理用者指引》。*

(c) 有一個部門以報價方式批出了四份現行潔淨服務合約，比舊合約的範圍較小或限期較短。如不作出這些改動，採購便須按招標程序進行 (載於二零一二年三月《審計署署長第五十八號報告書》第 4 章“為懲教院所採購貨品及服務”)。

審查工作

1.9 鑑於僱用服務承辦商及專業人士的開支龐大和持續上升，是次審計調查旨在檢討各局／部門在取得這些服務時所採用的程序和做法，並找出可予改善和值得關注之處。為此，審計署從四個局／部門 (即衞生署、教育局、食物環境衞生署 (食環署) 及康樂及文化事務署 (康文署)) 中選取若干合約以作審查 (註 4)。主要的審查範疇如下：

(a) 物色服務供應商 (第 2 部分)；

(b) 服務要求的規格 (第 3 部分)；

(c) 監察所提供的服務 (第 4 部分)；及

(d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現有可予改善和值得關注之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.10 在審查工作期間，衞生署、教育局、食環署及康文署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 4： *2013–14 年度，相關四個局／部門在這方面共支出 34.6 億元 (食環署 16.3 億元、康文署 11.5 億元、衞生署 3.6 億元及教育局 3.2 億元)，即佔開支分目 111 項下總開支 71.8 億元的 48%。這四個局／部門亦列於這方面開支最高的首五個局／部門之中。*

第 2 部分：物色服務供應商

2.1　本部分探討所選定的局／部門以不同採購程序物色服務供應商，並就下列事宜作出討論：

(a) 以有限度招標方式僱用服務承辦商 (第 2.2 至 2.39 段)；

(b) 服務合約集中批予有限數目的承辦商 (第 2.40 至 2.48 段)；及

(c) 需按《採購規例》的規定以合適的採購程序進行採購 (第 2.49 至 2.50 段)。

宜以公開招標方式僱用服務

2.2　根據《採購規例》，採取競爭方法是防止競投者濫收費用和脅迫政府的可靠措施。為了得到最合乎經濟效益並維持公開和公平競爭，《採購規例》訂明，政府如進行價值超逾 143 萬元的採購 (貨品或服務 —— 註 5)，一般應以公開招標方式進行，讓所有有意競投的供應商／服務供應商自由投標。只有在特殊情況下，各局／部門才可在政府採購工作採用有限度 (單一或局限性) 招標。

2.3　由二零一三年七月起，各局／部門可運用獲授權力自行成立部門投標委員會 (註 6)，以審批經招標承投價值不超逾 500 萬元的合約，而無需經物流署投標委員會 (註 7) 處理。物流署投標委員會負責審批經招標承投價值 500 萬元以上但不超逾 1,500 萬元的合約。至於價值超逾 1,500 萬元的標書，則由中央投標委員會 (註 8) 負責，該委員會負責檢討各局／部門的標書評審結果，並向財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 建議是否接納標書及批出合約，以及在有需要時向各局／部門提出意見以作日後指引。

註 5： *此服務並不包括建築及工程服務。*

註 6： *部門投標委員會的成員不得少於三人，主席由首長級人員出任，其職級不低於首長級薪級表第 2 點，並須較該局／部門標書評審小組主席高至少一個職級。*

註 7： *物流署投標委員會由財經事務及庫務局局長運用財政司司長授予的權力委任，主席由政府物流服務署署長出任，成員包括政府物流服務署副署長、政府物流服務署總監 (物料供應管理) 及政府物流服務署高級庫務會計師。*

註 8： *中央投標委員會由財政司司長委任，主席由財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 出任，成員包括政府物流服務署署長、發展局常任秘書長 (工務) 或其代表、職級不低於副首席政府律師的法律顧問及財經事務及庫務局副秘書長 (庫務)。*

可採用有限度招標的情況

2.4　在採用有限度招標時，只有一名 (即單一招標) 或有限數目的承辦商／供應商／服務供應商獲得投標邀請。根據《採購規例》第 325 條，只有在公開競投的招標並不能有效獲取所需物料或服務時，方可採用有限度招標程序，例如：

(a) 發生採購部門預料不到的事件，導致情況極為緊急；或

(b) 由於未有其他選擇或合適替代品，有關物料或服務只可由某個承辦商／供應商／服務供應商提供。

2.5　要進行有限度招標程序，須按情況事先獲得財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務)、政府物流服務署署長或其員工批准。各局／部門須通知獲邀參與招標的投標者，依循與公開或選擇性招標相同的程序遞交標書。各局／部門不得告知投標者，招標是以有限度招標方式進行。

四個選定的局／部門採用有限度招標的情況

2.6　審計署審查了四個局／部門以招標方式批出的服務合約，詳情見表一。從表一可見，截至二零一四年三月，衞生署曾以單一招標方式批出三份價值合共 1.13 億元的合約，而教育局則以單一招標方式批出一份價值為 3.27 億元的合約。

表一

以招標方式批出的合約
(二零一四年三月三十一日)

局／部門	採用有限度招標		採用公開招標	
	合約數目	合約價值 (百萬元)	合約數目	合約價值 (百萬元)
衞生署	3	113 (單一招標 ——註)	27	173
教育局	1	327 (單一招標)	18	122
康文署	1	6	136	4,221
食環署	—	—	140	3,884

資料來源：審計署對物流署記錄的分析

註： 合約價值包括衞生署在二零一四年三月以單一招標方式批出一份價值為 8,300 萬元的合約，以便於二零一四年四月至二零一六年三月在香港國際機場提供篩檢服務 (即第 2.7 段提及的合約 A3)。餘下 3,000 萬元的合約價值包括兩份以單一招標方式批出的合約 (即第 2.7 段提及的合約 A1 和 A2)，其合約期至二零一四年三月三十一日為止。

備註：截至二零一四年三月的有效合約可包括不同的合約期。

由於涉及有限度招標的合約價值龐大，審計署審查了全部四份單一招標合約，即三份由衞生署批出 (合約 A1 至 A3，價值合共 1.13 億元) 及另一份由教育局批出 (合約 B3，價值 3.27 億元) 的合約。

香港國際機場的健康篩檢服務

背景

2.7 合約價值合共 1.13 億元，包括衞生署在二零一四年三月以單一招標方式批出一份價值 8,300 萬元的合約，於二零一四年四月至二零一六年三月在香港國際機場提供篩檢服務 (即合約 A3)。餘下 3,000 萬元的合約價值包括兩份以

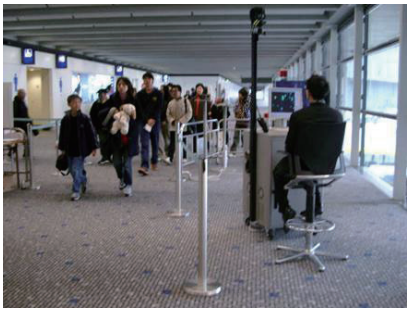
單一招標方式批出的合約 (即合約 A1 和 A2)，其合約期至二零一四年三月三十一日為止。自二零零三年起，衞生署重覆以單一招標方式與承辦商 A(註 9) 訂立合約，在香港國際機場為旅客 (近年只限於抵港旅客) 提供體溫篩檢服務 (見照片一至三)。最近完成的兩份合約涵蓋二零一二年四月至二零一四年三月 (合約 A1) 及二零一三年九月至二零一四年三月 (合約 A2——註 10)。自二零一四年四月起，體溫及懷孕訪港旅客篩檢服務合併為單一合約 (合約 A3)。以單一招標方式把合約批予承辦商 A 的大事年表載於附錄 A。

照片一至三

在香港國際機場的健康篩檢服務

照片一

照片二



照片三

資料來源：衞生署的記錄

註 9： *承辦商 A 是一間於一九九七年成立，由政府 (佔 49% 股份) 及一間由政府全資擁有的法定機構 (佔 51% 股份) 共同擁有的私營附屬公司。承辦商 A 的成立目的，主要是提供航空保安相關服務，包括航機保安服務、登機閘口保安管制、進出管制及機場各項設施的護衛工作。*

註 10： *二零一三年九月， 由於懷孕訪港旅客數目不斷上升， 衞生署與承辦商 A 訂立合約 A2，以提供懷孕訪港旅客篩檢服務。該服務包括篩檢懷孕訪港旅客，指示懷疑懷孕旅客到指定的出入境櫃位進行審查和檢查旅遊證件。*

合約價值及每小時收費顯著上升

2.8　審計署留意到，承辦商 A 提供健康監測助理的每小時收費，在二零零三年至二零零九年間大致穩定。不過，近期就提供健康篩檢服務而與承辦商 A 訂立的合約，其合約價值及每小時收費均持續上升。詳情分別載於表二及三。

表二

提供健康篩檢服務的合約價值
(二零零三年七月至二零一六年三月)

年份	服務期	服務期限 (a) (月)	合約價值 (b) (百萬元)	每月費用 (c) = (b) ÷ (a) (百萬元)
2003	2003 年 7 月 3 日至 2003 年 11 月 2 日 (註 1)	4	—	—
	2003 年 11 月 3 日至 2004 年 7 月 2 日	8	10.4	1.3
2004	2004 年 7 月 3 日至 2005 年 3 月 31 日	9	9.6	1.1
2005	2005 年 4 月 1 日至 2005 年 9 月 30 日	6	2.8	0.5
	2005 年 10 月 1 日至 2006 年 3 月 31 日 (註 1)	6	2.8	0.5
2006	2006 年 4 月 1 日至 2007 年 3 月 31 日	12	5.5	0.5
2007	2007 年 4 月 1 日至 2008 年 3 月 31 日	12	6.5	0.5
2008	2008 年 4 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日	12	7.6	0.6
2009	2009 年 4 月 1 日至 2010 年 3 月 31 日	12	9.1	0.8
	2009 年 5 月 26 日至 2009 年 11 月 1 日 (註 2)	5.3	8.0	1.5
	2009 年 11 月 2 日至 2010 年 3 月 31 日 (註 2)	5	3.4	0.7
2010	2010 年 4 月 1 日至 2012 年 3 月 31 日	24	22.7	0.9
2012	2012 年 4 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日 (合約 A1)	24	28.6	1.2
2013	2013 年 9 月 16 日至 2014 年 3 月 31 日 (合約 A2)	6.5	2.0	0.3
2014	2014 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 (合約 A3)	24	82.9	3.5

資料來源：衞生署的記錄

註 1：二零零三年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症後，衞生署委聘承辦商 A 在香港國際機場提供體溫篩檢、健康申報表 (在二零零九年十二月暫停) 及健康資料單張派發 (在二零一零年六月暫停) 服務。由於無法預計嚴重急性呼吸系統綜合症的發展，衞生署一直安排短期合約至二零零五年為止。

註 2：由於爆發人類豬型流感，衞生署額外批出兩份合約，涵蓋二零零九年五月二十六日至二零一零年三月三十一日，以提供健康申報表收集服務 (服務於二零零九年十二月暫停)。

表三

承辦商 A 在香港國際機場提供健康篩檢服務的單一招標合約
(二零一二年四月至二零一六年三月)

	合約 A1	合約 A2	合約 A3
服務	體溫篩檢	懷孕 訪港旅客篩檢	體溫及懷孕 訪港旅客篩檢
服務期	2012 年 4 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日 (24 個月)	2013 年 9 月 16 日至 2014 年 3 月 31 日 (6.5 個月)	2014 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 (24 個月)
合約價值	2,860 萬元	200 萬元	8,290 萬元
每月合約價值	120 萬元	30 萬元	350 萬元
每日提供的服務工時： (a) 助理	618 小時	68 小時	833 小時 (註 1)
(b) 督導人員	24 小時	17 小時	42.5 小時
每工時合約收費 (註 2)：	61 元	119 元	130 元
助理須具備的學歷，根據： (a) 服務規格	中三	中五 (註 3)	中三 (註 3)
(b) 承辦商的招聘準則	同上	同上	中五

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

註 1：助理每日提供的服務工時 (833 個工時) 包括用於懷孕訪港旅客篩檢服務的 68 個工時 (8%)。

註 2：每工時合約收費的計算方法是根據每份合約把每運作日的合約價值除以每日提供的服務工時。

註 3：基於與外籍旅客溝通的服務要求，衞生署在合約 A2 對助理的學歷要求定為中五程度。可是，衞生署在合約 A3 的服務規格中，重新將助理的學歷要求定為中三程度。就審計署的查詢，衞生署指在合約 A3 將要求重新定為中三程度，是基於合約 A2 的運作經驗而決定的。

2.9　如表三所示，雖然每日提供的服務工時只增加了 20%，但合約 A3 的體溫及懷孕訪港旅客篩檢的每月費用由 150 萬元 (合約 A1 的 120 萬元和合約 A2 的 30 萬元) 增至合約 A3 的 350 萬元，增幅為 130%。合約 A3 助理的每小時收費為合約 A1 提供體溫篩檢的 2.2 倍。因此，合約價值亦由 3,060 萬元 (合約 A1 的 2,860 萬元和合約 A2 的 200 萬元) 增至合約 A3 的 8,290 萬元。

與承辦商 A 進行投標協商

2.10　***合約 A2***　如附錄 A 所概述，衞生署收到承辦商 A 就合約 A2 的投標書。在評審投標價時，衞生署注意到，聘用助理提供懷孕訪港旅客篩檢服務的收費大幅增加，因此要求承辦商 A 就建議收費依據提供資料，承辦商 A 在二零一三年八月回覆：

(a) 要求他們提供營運成本的詳細分項數字並不恰當；

(b) 收費也包含間接員工費用和經營費用。前者涉及保安督察及以上職級的人員，這些人員負責督導和管理保安主任，以及為員工提供支援和訓練，而後者則包括提供制服和器材、辦公地方及交通等費用；

(c) 合約 A2 所列收費已準確反映他們的成本總額 (包括直接和間接員工費用及經營費用)，以及因應標書中訂明更為嚴格的員工準則和要求所引致的額外行政工作而另加的 5% 金額；及

(d) 鑑於與衞生署的長期良好夥伴關係，承辦商 A 同意豁免另加的 5% 金額。

在投標協商後，合約 A2 的價值由 210 萬元減至 200 萬元。審計署並未能找到任何記錄，顯示衞生署在收到上述資料後曾再度與承辦商 A 協商。結果，衞生署與承辦商 A 簽訂了價值 200 萬元的合約 A2(提供懷孕訪港旅客篩檢服務)。合約 A2 內助理的每小時收費為合約 A1(提供體溫篩檢服務) 的 1.9 倍。

2.11　***合約 A3***　衞生署於二零一四年二月收到承辦商 A 的出價後，要求承辦商 A 就合約 A3 的建議收費提供理據。承辦商 A 於二零一四年二月底及三月初回覆：

(a) 有關收費是按收回成本原則而訂定；

(b) 合約 A1 的收費遠低於收回成本， 把隨後兩年的建議收費與之比較，是不切實際的；

(c) 承辦商 A 主要為提供航空保安的相關服務而設立，所有招聘準則和政策均按此基礎而決定。承辦商 A 招聘助理的學歷要求已由中三改為中五程度；

(d) 承辦商 A 的間接費用出現大幅增加的情況，例如醫療保險、制服及裝備開支均出現雙位數的增幅；及

(e) 合約 A3 中的新規定，即在用膳時間額外提供替更人手，令員工費用增加 14%。

2.12 根據衞生署在二零一四年三月向中央投標委員會提交的投標評審報告，鑑於承辦商 A 在第 2.11 段的解釋，衞生署認為承辦商 A 就合約 A3 所作的報價公平合理。

薪金遠高於其他管制站

2.13 審計署留意到，在二零一三年，衞生署同樣把其他兩個邊境管制站，即深圳灣口岸和文錦渡 (合約 A4——註 11) 及啟德郵輪碼頭 (合約 A5) 的健康篩檢服務外判。雖然，相比下合約 A3、A4 及 A5 所涉的運作環境不同，但三份合約的體溫篩檢服務範圍和性質大致相若 (見表四)。衞生署於二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，合約 A3、A4 及 A5 的承辦商的每小時收費不同，可能是因為這些合約採用了不同的成本因素，例如辦公空間和工作地點的交通方便程度。審計署留意到，儘管在某程度上各因素會導致差別，但合約 A4 和 A5 是以公開招標方式批出，而合約 A1 至 A3 則以單一招標方式批出。就合約 A3 的 8,290 萬元價值，衞生署並無從承辦商 A 取得有關用作計算每小時收費的成本分項數目。

2.14 合約 A4 和 A5 是透過公開招標而批出，衞生署分別收到五份和九份符合要求的投標書。審計署把合約 A3 下承辦商 A 的每小時收費與合約 A4 和 A5 的其他兩名承辦商作比較，並注意到在合約 A3 的每小時收費，約為在邊境和郵輪碼頭提供類似服務收費的兩倍 (見表四)。

註 11： *在使用外判服務前，衞生署曾聘請非公務員合約僱員在所有邊境管制站提供健康篩檢服務。考慮到不同邊境管制站的規模和架構，衞生署於二零一三年八月決定在深圳灣口岸和文錦渡邊境管制站實施第一輪外判安排。*

表四

在各管制站提供健康篩檢服務合約的比較

	合約 A3	合約 A4	合約 A5
管制站	**機場**	**邊境**	**郵輪碼頭**
服務	體溫及懷孕訪港旅客篩檢	體溫及懷孕訪港旅客篩檢	體溫篩檢
招標方式	單一招標	公開招標	公開招標
收到符合要求的標書數目	一份	五份	九份
服務期	2014 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 (24 個月)	2013 年 12 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日 (24 個月)	2013 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 31 日 (24 個月)
合約價值	8,290 萬元	5,110 萬元	270 萬元
每日提供的服務工時：			
(i) 助理	833 小時	1 019.5 小時	127.5 小時
(ii) 督導人員	42.5 小時	53 小時	8.5 小時
每工時合約收費：	130 元	65 元	55 元
助理須具備的學歷，根據：			
(a) 服務規格	中三	中三	中三
(b) 承辦商的招聘準則	中五	中三	中三

資料來源：審計署對衞生署記錄的分析

為健康篩檢服務支付較高費用的風險

2.15　根據合約 A3 的服務規格說明，衞生署要求在香港國際機場提供健康篩檢服務的助理須至少具備中三教育程度，所需教育程度與在邊境管制站及郵輪碼頭工作的所有助理相同 (見表四)。不過，承辦商 A 告知衞生署，其助理的招聘要求為中五程度 (見第 2.11(c) 段)，而由於合約 A3 為單一招標，衞生署別無選擇，只能接受聘用學歷具中五程度的助理，而這較服務規格要求及合約 A4 和 A5 所訂的標準為高。衞生署估計，因承辦商 A 訂定較高入職要求，令該 24 個月合約期的服務收費增加約 3,040 萬元。

2.16　二零一四年十月，保安局在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 承辦商 A 的業務，其首要目的是維持機場的保安，以符合公眾利益，而並非為賺取利潤以分派股東。因此，其收費並不旨在牟利，而只是為了收回所提供服務及公司運作的成本；及

(b) 承辦商 A 表示，合約 A3 的收費率較合約 A1 和 A2 大幅增加的主要原因如下：

(i) 因時間所限，承辦商 A 當時未能進行詳細成本分析，以致合約 A1 的每小時服務收費嚴重低於收回成本水平。因此，其後的合約必須調整收費，以全面收回成本；

(ii) 因體溫篩檢服務範圍有所擴大 (由於機場旅客大幅增加所致)，以及合約 A3 的若干合約條款，引致衞生署要求承辦商 A 大幅增加員工數目；及

(iii) 在各合約中，承辦商 A 需引入補薪及年度薪酬調整機制以減低人手流失。員工的學歷和要求亦有所提高，引致較高的員工費用。

有需要檢討採用單一招標方式取得健康篩檢服務的做法

2.17　早於二零零三年九月，財經事務及庫務局在批准衞生署採用單一招標方式時表示，如保安考慮並非凌駕一切：

(a) 衞生署須認真研究可否就健康篩檢服務進行公開招標，因為有關服務並非高技術工作；

(b) 單一招標只屬過渡措施；及

(c) 迫切性是進行單一招標的唯一理據。

2.18 有關保安事宜方面，衞生署曾向保安局尋求意見。二零零三年九月，保安局建議衞生署：

(a) 從保安角度而言，聘用承辦商 A 在香港國際機場提供健康篩檢服務是最可取的；及

(b) 聘用其他外間機構可能會削弱機場的保安系統，故實有需要聘用承辦商 A 參與有關工作，以減低風險。

二零一三年九月，保安局在回應衞生署的查詢時，建議該署繼續聘用承辦商 A 提供服務是較好的做法，因此舉整體上對本港的航空保安更有保障。

2.19 財經事務及庫務局在二零一四年二月批准衞生署以單一招標方式邀請承辦商 A 承投合約 A3 是具有條件的，就是從航空保安而言，承辦商 A 是市場上唯一適合提供所需服務的機構。

2.20 二零一四年三月，在考慮衞生署就合約 A3 的投標評審報告時，中央投標委員會留意到合約所需的健康篩檢服務並非承辦商 A 的核心業務，並質疑這份合約日後是否應繼續採用單一招標方式批出。中央投標委員會建議衞生署應研究日後可否以公開招標方式批出合約，以增加競爭。

2.21 然而，審計署留意到，沒有文件證據顯示衞生署在批出這份重要和高價的合約 A3 前，曾按《採購規例》第 350 條 (註 12) 進行市場研究，以確定有意投標者的數目，以及投標者在提供所需服務方面的保安風險背景。相反，審計署注意到，在合約 A4 和 A5 的兩項公開招標工作中 (見第 2.14 段表四)，衞生署分別收到五份和九份符合要求的投標書，顯示市場上不乏有意投標者。

2.22 二零一四年十月，保安局在回應審計署查詢有關持續以單一招標方式採購合約 A1 至 A3 的理據時告知審計署：

註 12：*根據《採購規例》第 350(e) 條，就重要和高價合約，部門可考慮進行市場研究或邀請有關人士提交沒有約束力的興趣表達書，以便更了解市場可提供的貨品或服務、科技趨勢、有意投標者的數目等。這些資料有助妥為制定必要和可取的招標規格，從而取得既切合要求又具競爭力的標書。*

(a) 因中華人民共和國是國際民用航空組織的簽訂國，香港特別行政區必須維持高度的航空保安標準，以符合該組織制定的航空保安標準和建議措施；

(b) 因應與國際航空業相關的保安風險及有關保安風險的嚴重潛在後果，香港國際機場需要維持比其他陸路或水路管制站更高的保安標準；及

(c) 基於維護機場整體保安的重要性，保安局自二零零三年起維持以承辦商 A 作為提供上述服務首選的政策。聘用其他外間機構可能會增加保安系統的風險。相關的局／部門會繼續採用必需及適當的措施，以維持機場的高度保安標準。

2.23 審計署得悉保安局的解釋，但亦留意到除了承辦商 A 負責提供例如禁區進出管制及行李檢查的航空保安管制服務外，現時亦有多間其他私營公司在機場禁區提供不同服務 (例如機艙清潔、乘客護送及速遞服務)。

2.24 鑑於機場健康篩檢服務的合約價值大幅上升 (尤其是按工時計算合約成本時，香港國際機場的有關成本較其他邊境管制站和啟德郵輪碼頭的相若合約為高，見第 2.14 段表四)，審計署認為衞生署日後與承辦商 A 作投標／合約協商時，需審慎評估所有相關因素，包括相比其他管制站只要求助理具中三程度，以較高成本聘用具中五學歷助理的理據。長遠而言，該署應釐定合適的採購策略，就取得合乎成本效益的服務與航空保安風險兩者之間取得平衡。

語文及數學“基本能力評估”

背景

2.25 在二零零零年十二月至二零一一年一月期間，教育局曾連續向承辦商 B 批出三份單一招標合約 (合約 B1 至 B3)，就中文、英文及數學三科的學習領域開發“基本能力評估”。“基本能力評估”是教育統籌委員會在二零零零年九月發表的《香港教育制度改革建議》報告書內提出的其中一項建議，旨在使評估機制更能有效地促進學與教。該項建議在二零零零年施政報告中獲行政長官接納。

2.26　當局透過“基本能力評估”，為學校及公眾引入基本能力的概念 (即代表課程的重要部分)，學生的知識和技能須達到最低限度的可接受水平，才可無需額外學習支援而進入下一個學習階段。三個學習階段為小一至小三 (第一學習階段)、小四至小六 (第二學習階段) 及中一至中三 (第三學習階段)。

2.27　“基本能力評估”包括兩項計劃，即“學生評估”及“全港性系統評估”計劃，詳情如下：

“學生評估”計劃

1.　這是一項自願參與的網上評估計劃，讓學校可在學年內隨時透過計劃了解個別學生在第一至第三學習階段三個科目 (中文、英文及數學) 的基本能力，同時向學生提供及時的支援和指導以致能達到基本水平。“學生評估”系統是一個網上學與教的素質評估工具，教師可使用網上中央評估庫的評估題目來設計評估，以配合學生的需要及監察他們的學習進度。

2.　“學生評估”的主要目的，是在課室或家中提供其中一項評估工具，為教師提供評估學生進度的回饋，以便及早跟進或改善教學方法。學生在完成網上評估後，這系統透過電腦評分及即時匯報學生表現，為學生及教師提供即時回饋。

“全港性系統評估”計劃

3.　這是一項由中央執行、全港性及大型、強制參與及穩妥的評估計劃，並以筆試形式，在香港各間學校為小三、小六及中三學生舉行。計劃目的是在三個學習階段完結時，根據訂定的基本能力標準，評估學生在中文、英文及數學三個科目的表現。小三、小六及中三的“全港性系統評估”每年舉行，評估範圍包括以抽樣形式進行的中、英文科說話評估，以及三個有關科目的筆試。

4.　全港學校整體表現及個別學校的報告，連同學生在三個有關科目的基本能力表現的綜合資料報告，每年均提供予學校作參考以改善學與教，並供政府用以檢討支援策略及課程內容。“全港性系統評估”、“學生評估”及其他校本評估數據將有助學校促進學習評估的文化 (即運用評估收集學生的學習數據，作為學與教不可或缺的部分，為學生提供適時資料改進學習，並讓教師檢討和改善其教學)。

2.28　三份“基本能力評估”的合約涵蓋二零零零年十二月至二零一四年十二月，其摘要載於表五。

表五

發展“基本能力評估”的單一招標合約
(二零零零年十二月至二零一四年十二月)

合約	合約期	年期 (年)	合約價值 (百萬元)		
			“學生評估”	“全港性系統評估”	總計
B1	2000 年 12 月至 2006 年 12 月	6.0	104	117	221
B2	2007 年 5 月至 2010 年 12 月	3.5	77	176	253
B3	2011 年 1 月至 2014 年 12 月	4.0	99	220	319
總計		13.5	280	513	793

資料來源：教育局的記錄

以單一招標方式採購“基本能力評估”服務的理據

2.29　根據《採購規例》，只可在僅有一名承辦商能提供所需服務的情況下才可採用單一招標。教育局向財經事務及庫務局申請批准透過單一招標揀選承辦商 B 時，提供了下列理由：

(a) 在制訂大型的考試及評核方面，承辦商 B 是最具經驗和最受推崇的本地機構；

(b) 在制訂和舉辦大型全港性的考試及評核方面，承辦商 B 是本港唯一具備所需經驗、專業技術及學科專長的機構；

(c) 學界需要明確和穩定的評估計劃管理；

(d) 除了技術知識外，舉辦“基本能力評估”的機構必須對本地教育制度有深入的認識，並有策動學界的能力和信心；

(e) 新舊合約下的服務應高度配合，以確保服務連貫，避免半途作廢。沒有其他本地機構能無縫承接這項計劃；及

(f) 海外考評機構不熟識本地教育情況，因此並非適當的選擇。

2.30 在審議合約 B1 時，財經事務及庫務局曾要求教育局進一步澄清計劃的性質和範圍，以及為何採用單一招標方式；而對合約 B2 和 B3 以單一招標方式進行，亦表示有所保留。二零零七年二月，教育局向財經事務及庫務局就合約 B2 採用單一招標尋求批准時承諾，該局會在合約 B2 臨近完結時檢討招標安排。二零一零年五月，教育局告知財經事務及庫務局，該局已進行檢討，並認為繼續採用單一招標方式是最適當和有效的。然而，二零一四年七月，教育局告知審計署，該局並沒有另外擬備檢討報告，而檢討結果已全部收錄在該局就合約 B3 向財經事務及庫務局呈報並尋求批准的相關文件中。

與承辦商 B 進行的投標協商

2.31 審計署得悉，雖然並無經過競爭投標的程序，但教育局曾就合約 B2 和 B3 與承辦商 B 協商合約價格。審查結果載於第 2.32 至 2.37 段。

2.32 ***合約 B1*** 二零零零年十二月，教育局告知財經事務及庫務局，當時是該局首次為發展“基本能力評估”進行單一招標，因此無法就同類合約比較價格，但已參考教育局其他項目 (註 13) 的費用，估計“基本能力評估”服務的費用約為 2.17 億元。由於合約 B1 的投標價格為 1.85 億元，教育局認為投標價格合理，因此沒有就合約 B1 進行投標協商。

2.33 ***合約 B2*** 承辦商 B 就合約 B2 的投標價為 2.91 億元。鑑於價格較合約 B1 大幅增加 1.06 億元，中央投標委員會在二零零七年五月要求教育局與承辦商 B 進行投標協商。

註 13： *這包括香港學科測驗、中學學位分配系統，以及學能測驗。*

2.34　二零一四年九月，教育局在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 根據合約 B2，承辦商 B 需要履行載於邀請投標文件內的所需服務大幅增加；

(b) 支援“基本能力評估”的資訊科技基礎設施 (註 14) 會重新開發；

(c) “學生評估”的試題庫會由 8 000 題增至 20 000 題，以符合學界的期望；及

(d) “全港性系統評估”已全面展開，因此需要為中小學教師提供評核認知訓練。

2.35　考慮到上述情況，教育局在二零零七年五月告知中央投標委員會，據承辦商 B 表示，除非教育局縮減所需服務的範圍，否則便沒有下調價格的空間。教育局認為合約價格合理。同月，財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 根據中央投標委員會的建議，批准以 2.91 億元的價值把合約 B2 批給承辦商 B。

2.36　***合約 B3***　教育局表示，鑑於合約 B3 的投標價 (3.475 億元) 大幅高於合約 B2 的合約價 (2.91 億元)，該局曾在二零一零年八月與承辦商 B 進行多輪投標協商。在協商過程中，教育局認為合約 B3 的投標價偏高，與合約 B2 相比，費用增加接近 20%，但在“學生評估”計劃方面的服務要求卻有所減少 (即無須重新開發電腦系統、減少擬訂“學生評估”的試題數目、無須進行電腦輔助及互動調適測試，以及無須為教師提供評核認知訓練)。

2.37　二零一零年十月，教育局告知財經事務及庫務局，據承辦商 B 表示，費用增加主要是由於：

(a) 承辦商 B 的機構政策轉變，令間接運作費用收費率有所調整 (由直接費用的 10% 上調至 20%)；

(b) 把整段合約期內商廈辦公室的租金計入行政費用；及

(c) 擬訂“學生評估”試題的成本結構調整導致員工費用增加。

註 14： *此基礎設施涵蓋“學生評估”及“全港性系統評估”。有關的電腦系統會重新開發成具備多層系統：(a) 網頁伺服器，以處理與教師和學生的互聯網連接；(b) 包括多個特製程式的應用程式伺服器，以設定 (包括選擇和編排試題、編排評估時間) 和進行評估 (即評卷、成績匯報及數據分析)；及 (c) 數據庫伺服器，以提供有關三個科目的中央試題庫，並儲存評估結果及學生資料。*

經協商後，承辦商 B 在二零一零年九月給予特別折扣，降低部分費用，並為“學生評估”擬訂更多的試題。投標價由 3.475 億元減至 3.274 億元。根據二零一零年十月向中央投標委員會提交的投標評審報告，教育局認為投標價公平合理。

需要檢討“學生評估”計劃繼續採用單一招標方式的做法

2.38　如第 2.29(a) 及 (b) 段所述，考慮到承辦商 B 對本地學校課程的認識及在學校試場舉辦公開考試的能力，教育局認為承辦商 B 是唯一能提供“基本能力評估”服務的服務供應商。然而，三份“基本能力評估”合約的成本持續增加 (見第 2.28 段表五) 的情況值得關注。二零一四年九月，教育局告知審計署：

(a) 二零零零年推出“基本能力評估”，透過“學生評估”及“全港性系統評估”的施行，把一個頗新的基本能力概念引進教育界，從而改變評估文化；

(b) 鑑於“基本能力評估”由“學生評估”及“全港性系統評估”構成，尤其在“基本能力評估”還在早期發展階段，委託單一機構施行這兩項計劃較為適當和有效，以確保在釐定不同學習階段的基本能力時能尺度一致，從而確保評估題目質素；

(c) “基本能力評估”計劃所需的資訊科技基礎設施在二零零七年的合約 B2 重新開發，以提升系統的方便使用程度；

(d) 然而，經過十年發展後，教育局認為：

  (i) 有關三個科目的基本能力已有清晰定義；

  (ii) 學界對基本能力的概念亦很熟識，並逐漸體驗到評估文化的改變；及

  (iii) 這是適當時候探討其他本地或海外機構是否有能力擬訂更多元化的優質“學生評估”試題，而承辦商 B 會繼續在管理資訊科技系統方面擔當統籌角色；

(e) 教育局在二零一二年試行把擬訂第三學習階段 (中三) 的英語聆聽及會話工作外判給另一間服務供應商承辦，以評估委託其他服務供應商擬訂“學生評估”試題是否可行；及

(f) 教育局正計劃把“學生評估”提升為另一個網上評估庫。在這個過渡期內，下一份“基本能力評估”的合約無須擬訂新的“學生評估”試題，只須為“學生評估”系統的管理提供最少程度的支援。如網上評估庫升級後須由服務供應商負責管理，該局會考慮公開招標。

2.39 審計署歡迎教育局在第 2.38(e) 及 (f) 段的做法。鑑於“學生評估”計劃主要涉及擬訂能力評估試題及管理“學生評估”系統和數據庫，審計署認為隨時間流逝，繼續以單一招標方式為“學生評估”計劃 (連同“全港性系統評估”計劃) 進行採購的理據會遞減，而這正是時候考慮將“學生評估”計劃分開，以公開具競爭性的招標方式進行採購。

主要合約的有限服務供應商數目

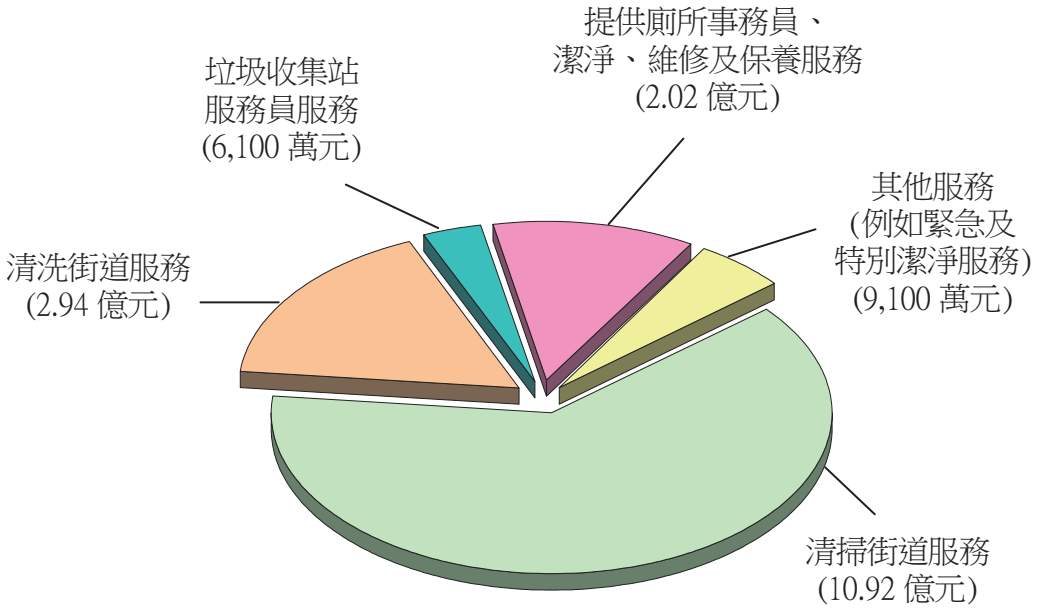
2.40 為協助各局／部門建立良好的投標架構，效率促進組已發出《有關外判工作的實務指引》，以推廣最佳實踐原則，供各局／部門在整個招標過程依循。根據該《指引》，招標過程不應設置對有意競投者參與競爭的障礙。各局／部門必須慎防過分倚賴少數主要承辦商，以免他們履行合約不當甚或沒有履行合約而導致重要服務中斷。而《採購規例》亦提醒各局／部門需促進公開及公平競爭，避免過份倚賴單一承辦商。

食環署服務供應商提供的潔淨服務

2.41 審計署留意到，食環署的潔淨服務大部分均外判。截至二零一四年六月，食環署把 19 個地區的街道潔淨服務，按 25 份兩年期合約外判，合約總值為 17.4 億元，包括的各種服務類別載於圖三。

圖三

街道潔淨合約內訂明的服務



資料來源：食環署的記錄

2.42　雖然有關街道潔淨服務公開接受各服務供應商投標，但最近兩次招標結果的比較顯示，每份合約的投標者數目由平均 4.1 個下降至 3.6 個。現行 25 份合約已批予五個承辦商，其中一個承辦商獲批十份合約，合約總值為 6.53 億元 (佔 17.4 億元的 38%)。詳情見表六。

表六

食環署的街道潔淨合約
(二零一四年六月)

承辦商	合約數目	合約價值 (百萬元)
C1	10 (40%)	653 (38%)
C2	5	416
C3	5	310
C4	4	280
C5	1	81
總計	25	1,740

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

2.43 審計署留意到，中央投標委員會在評審標書時，曾表示關注合約集中批予數個承辦商的風險，並向食環署提議增加競爭的方法。舉例來說，中央投標委員會在考慮地區 A 兩份合約 (1.06 億元) 時，留意到食環署把這兩份合約都批予承辦商 C1，並建議食環署應基於風險管理原因，考慮限制批予每個投標者的合約數目。

2.44 二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署，該署已採取以下措施增加競爭，以及避免過於倚賴數個主要承辦商：

(a) 把金額較大的合約分拆為數份金額較低的合約；

(b) 分階段進行招標工作，以便分段批出合約；

(c) 透過更廣泛宣傳和舉辦招標簡介會，推廣該署的招標工作；

(d) 放寬不需要的必要／招標規定；

(e) 避免採用本質上有利現時承辦商的評審準則，及／或減低這些評審準則的比重；及

(f) 假如同一項招標涉及多於一份合約， 而又不受限於《世貿採購協定》，則限制可批予同一投標者的合約數目。

過往多年該署就每份合約所收到的標書平均數目，一直頗為穩定，亦無迹象顯示數目有減少的趨勢。承辦商 C1 尚持有的食環署合約數目正逐漸減少，顯示情況正在改善。 截至二零一四年九月， 雖然食環署批出的合約總數仍為 25 份，總價值亦仍為 17.4 億元，但承辦商 C1 只獲批七份合約 (4.26 億元)，承辦商 C2 獲批六份合約 (4.91 億元) 及承辦商 C4 則獲批六份合約 (4.32 億元)。食環署應繼續監察情況，並在情況適合時，採取所需措施，增加街道潔淨服務的競爭。

為康文署場地提供潔淨及支援服務

2.45 截至二零一四年三月，康文署共批出 41 份場地潔淨及支援服務合約予八個承辦商，合約總值為 19.13 億元。審計署留意到，在這些合約中，78% (32 份合約) 是批予兩個承辦商，合約總值 17.8 億元 (佔 19.13 億元的 93%)。詳情載於表七。

表七

為康文署場地提供潔淨及支援服務
(二零一四年三月)

承辦商	合約數目		合約價值 (百萬元)	
D1	20	32 (78%)	1,236	1,780 (93%)
D2	12		544	
D3	4		64	
D4	1		55	
D5	1		6	
D6	1		4	
D7	1		2	
D8	1		2	
總計	41		1,913	

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

2.46　如表七所示，一個承辦商 (承辦商 D1) 獲批 20 份潔淨及支援服務合約，總值達 12.36 億元。審計署認為，為康文署場地提供潔淨及支援服務的合約集中批予兩個承辦商的做法，須予密切關注。審計署留意到，在二零一三年三月，中央投標委員會審議是否批出兩份合約 (總值為 3.28 億元) 予承辦商 D1 時，注意到該承辦商已獲批大部分這類服務合約，故建議康文署就應否把《世貿採購協定》套用於這類招標一事徵詢法律意見，然後根據有關意見制定招標策略，以免過於倚賴數個服務供應商提供服務。中央投標委員會並要求康文署在為下一批康樂場地進行招標前，把檢討結果向該委員會匯報。

2.47　二零一四年九月和十月，康文署在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 招標工作必須依法進行。財經事務及庫務局表示，假如各局／部門就同一名承辦商可承辦合約數目設定上限，而非以承辦商履行有關合約的能力為依歸，則這項限制存在受質疑的風險，各局／

部門須留意律政司就這項風險所提供的意見。經二零一三年四月徵詢律政司意見後，康文署一直遵從這項政策和做法；

(b) 二零一三年五月，康文署在取得律政司法律意見後，告知財經事務及庫務局，在政府未就這方面制定和公布適用於整個政府的新政策和指示前，康文署將繼續沿用現行做法 (即不會對同一名承辦商中標合約數目設限)；

(c) 假如限制批予個別承辦商的合約數目，康文署很可能須支付較高合約價格。此外，由於承辦商數目增加，而且規模大小不同，將會加重康文署在管理合約方面的工作；及

(d) 從風險管理角度而言，康文署已擬備部門應變計劃，以應付因承辦商無法履行合約責任而令服務突然中斷或受阻的問題。

2.48 鑑於康文署的場地潔淨及支援服務合約，極大部份都是外判給兩個承辦商 (見表七)，審計署認為康文署有需要審慎檢討其招標策略，並在合適可行的情況下，考慮聘用更多承辦商，以減低倚賴數個承辦商提供服務的管理風險。

並非經常採用採購程序以增加競爭

2.49 凡採購價值不超逾 143 萬元的服務，各局／部門可邀請供應商報價 (註 15)。根據《採購規例》：

(a) 對於同類的服務，慣常做法是集合作單次或以單一合約方式採購；

(b) 各局／部門須確保不會藉着分期採購所需服務，或藉着縮短一般合約期，來迴避這些限額；

(c) 各局／部門在進行採購時，須盡可能把同類的服務需求集合採購，以取得更佳的規模經濟效益；及

(d) 各局／部門在採購價值超逾 143 萬元的物品和服務時，須遵循招標程序進行採購。

註 15： *根據《採購規例》，採購服務須邀請供應商報價的數目規定如下：*

(a) 凡價值不超逾 5 萬元，須邀請超過一個供應商報價；及

(b) 凡價值超逾 5 萬元但不超逾 143 萬元，須邀請至少五個供應商作書面報價。

2.50 ***價值超逾 143 萬元的重複採購*** 在選自四個受審查的局／部門的合約中 (見第 1.9 段)，審計署發現，一些承辦商提供相同／同類服務的總價值超逾 143 萬元，但這些服務並沒有或未能集合為單一合約，以取得更佳的規模經濟效益，亦沒有根據《採購規例》遵循招標程序進行採購，有關情況載述於個案一及二。

個案一

1. 自二零零一年起，衞生署採用報價程序為不同診所採購放射科服務。根據合約條文，承辦商須提供具備香港醫務委員會放射科註冊專科醫生資格的放射診斷醫生，以提供 X 光片／圖像或特別 X 光檢查 (需直接與病人接觸) 的準確專業診斷和報告服務。現時六份合約都是批給承辦商 E(有三名放射診斷醫生)。六份合約的個別價值均沒有超逾 143 萬元報價上限 (見第 2.49 段)，詳情如下 :

合約 (註)	合約期	診斷和報告服務	服務地點	期限 (月)
E1	2012 年 12 月至 2014 年 6 月	X 光片	診所 A	18
E2	2012 年 12 月至 2014 年 6 月	特別 X 光檢查	診所 A	18
E3	2013 年 1 月至 2014 年 7 月	X 光片／圖像	診所 A	18
E4	2013 年 6 月至 2015 年 6 月	X 光圖像	診所 B	24
E5	2014 年 1 月至 2016 年 1 月	X 光圖像	診所 A ／ C	24
E6	2013 年 8 月至 2014 年 7 月	X 光片 (包括送遞服務)	承辦商辦事處	12

註 : 合約 E1 至 E3 及 E6 均在二零一四年六月續約，並批給承辦商 E。

2. ***邀請同一名單內的放射診斷醫生報價*** 自二零零八年起，為這六份合約中的每份合約續約時，衞生署均邀請同一名單內約 20 位放射診斷醫生報價。衞生署並無文件記錄顯示為何該署只邀請同一名單內的放射診斷醫生報價。審計署認為，衞生署須較頻密地更新邀請報價名單。

個案一 (續)

3. 二零一四年九月，衞生署告知審計署：(a) 該署透過不同渠道 (例如香港醫務委員會的網頁、黃頁) 致電可能有意提供服務的承辦商，以編製邀請名單。該名單的最後更新日期為二零零八年；及 (b) 就有關增加定期更新資料和致電次數，衞生署認為有需要在成本與效益之間作出平衡，並考慮到經常向放射診斷醫生查詢，或會引起投訴。

4. ***更改合約 E3 的合約期*** 為將於二零一一年一月到期的合約 E3 續期時 (首次續期)，衞生署發現接獲的報價超逾 143 萬元報價上限 (見第 2.49 段)，因此不能接納該報價。經檢討運作需要後，衞生署決定把所需服務期由 18 個月縮短至 12 個月。衞生署沒有重新作出報價邀請，而是要求該承辦商確認會否在經修訂的合約期內按先前報價以相同收費率、條款及條件提供所需服務。經承辦商確認後，合約期修訂為 12 個月 (至二零一二年一月)，而合約價值低於 143 萬元。

5. 衞生署在合約 E3 第二次續期 12 個月時 (由二零一二年一月至二零一三年一月)，接納低於 143 萬元上限的最低報價。然而，在合約 E3 第三次續期時，衞生署把合約期延長至 18 個月 (由二零一三年一月至二零一四年七月)，而合約價值仍低於 143 萬元，但卻沒有記錄延長合約期的原因。

6. 二零一四年九月，衞生署告知審計署：

(a) 在合約 E3 第一次續期時，該署已邀請在名單內的 19 名放射診斷醫生報價，但只接獲一項報價，所報收費率為到期合約收費率的 1.7 倍。衞生署試圖議價但不成功。考慮到價格上升或因當時的短期波動所致，衞生署決定把合約期由 18 個月縮短至 12 個月；

(b) 在合約 E3 第二次續約時，承辦商所報收費率回落 33%，衞生署於是批出新合約，為期 12 個月。在第三次續約時，由於收費率只上升 7%，故衞生署批出一份為期 18 個月的合約；及

(c) 該署經考慮不同因素後才制定其採購策略／程序，如診所的地點、避免過份倚賴單一承辦商、較細價值的合約可吸引放射診斷醫生以更具競爭力的價錢競投合約，以及六份合約的不同服務性質。

7. ***有需要檢討採購策略*** 雖然合約 E1 至 E6 的個別價值沒有超逾 143 萬元報價限額，但這些合約的總值為報價限額的 4.3 倍。審計署認為，衞生署需檢討其採購程序，以增加競爭和符合《採購規例》的規定。

資料來源：衞生署的記錄

個案二

1. 自二零零六年起，康文署每季採購特別保安管理服務，以應付公園 A 的噪音滋擾問題。透過邀請承辦商報價，合約最後批予可提供具有紀律部隊服務經驗員工的承辦商。這些員工須每天工作六小時，以維持公園秩序，例如限制歌唱團體使用重型音響設備和豎設太陽傘。在 2012–13 和 2013–14 年度，康文署以重複短期合約的方式，按季僱用有關服務，總額為 540 萬元。

2. ***有需要透過公開招標引入競爭*** 審計署留意到，康文署自二零一三年七月起，計劃以公開招標長期合約方式，為公園 A 取得有關服務。然而，截至二零一四年九月，該署仍以報價方式每季批出服務合約。審計署認為，康文署需在切實可行的情況下，加快行動盡快以公開招標方式為公園 A 的服務引入競爭。

3. 二零一四年十月，康文署在回應審計署的查詢時告知審計署，康文署：

(a) 一直與相關區議會和社區緊密合作，以便找出創新方法應付噪音滋擾。為此，康文署有需要為多項措施推行試驗計劃，然後在評估措施的成效後，再考慮是否長期實施部分措施；及

(b) 已決定聘用具紀律部隊工作經驗的特別保安員，以加強監控和管制公園 A 的歌唱活動。由於有關的歌唱活動非常活躍，且一般只在個別位置進行，而當時尚未能證實特別保安服務的成本效益，因此康文署須審慎處理，並以邀請報價的形式短期僱用該服務。經確定應繼續聘用特別保安員後，康文署正安排以長期合約方式外判公園 A 的所需服務。

資料來源：康文署的記錄

第 3 部分：服務要求的規格

3.1　本部分探討選定的局／部門所訂的服務要求規格，所探討的事宜如下：

(a) 招標規格需清楚列明服務要求 (第 3.2 至 3.3 段)；

(b) 招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求 (第 3.4 至 3.9 段)；及

(c) 康文署場地管理合約所訂明的必要規定 (第 3.10 至 3.19 段)。

招標規格需清楚列明服務要求

3.2　招標規格列明採購部門的要求，以及投標者將要提供的貨品及服務。根據《採購規例》，招標規格應符合明確、公開及公平的政府基本採購原則。為獲得既合乎要求而又具競爭性的投標，招標規格應載有足夠的資料，讓投標者可確定所需貨品或服務的性質、範圍、估計數量或價值、它們的特點、須符合的標準、在指定條件下須達到的表現，以及其他有關資料。

3.3　為評估招標文件內服務要求的清楚和準確程度，審計署選取了食環署的清洗街道服務作檢討。

招標規格需準確地反映食環署清洗街道的服務要求

3.4　如第 2.41 段所述，食環署將大部分的街道潔淨服務外判給承辦商。根據街道潔淨合約，承辦商須提供洗街隊，每隊包括一名管工兼司機及三名潔淨工人，以提供清洗街道服務。截至二零一四年六月，街道潔淨合約的總值為 17.4 億元，當中清洗街道服務的合約價值佔 2.94 億元 (或 17%)。

3.5　清洗街道的服務要求，包括服務地點和個別地點所需的服務次數，已在食環署的招標文件內列明。投標者須為招標文件所列明的服務要求擬訂詳細工作計劃和清洗街道時間表 (註 16)。投標者亦須提議員工數目和職位、洗街車的數目，以及就招標文件所列明的輪班工作及其他擬議的輪班工作的工作時間。

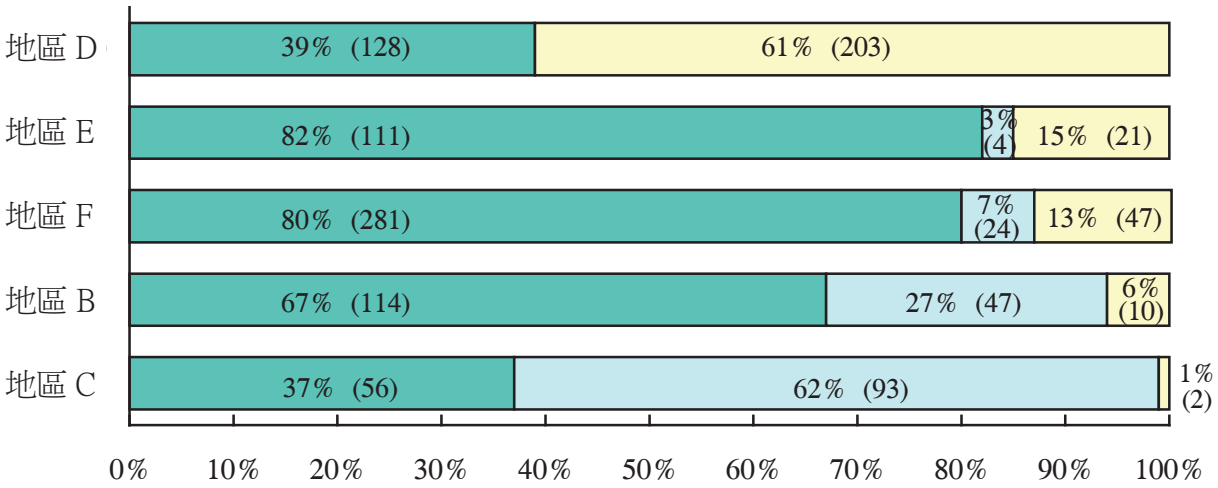
註 16：*投標者在工作計劃中提供的清洗街道時間表載列服務地點的路線、每個地點的到達和離開時間，注水時間及用膳時間 (如有的話)。*

投標價格根據每月費用釐定，而每月費用則根據建議資源 (即員工和車輛) 的每小時收費和整個合約期內所需服務／提供的服務時數計算。招標須以競投形式進行，當中投標價格建議的比重佔 70%，而技術建議佔 30%。中標者的工作計劃會成為與政府所簽訂合約的一部分。

3.6　審計署選取了五個地區 (地區 B 至 F) 的清洗街道招標文件，以比對截至二零一四年三月有效的合約內的工作計劃。這五區的清洗街道服務，其合約價值為 6,400 萬元。承辦商須提供 23 支洗街隊，合共 92 名員工 (即 69 名潔淨工人和 23 名管工兼司機)，每月費用為 270 萬元。審計署留意到，如圖四所示，招標文件與投標者建議並成為合約一部分的工作計劃所列明的服務地點 (見第 3.5 段) 有很大差異。

圖四

招標文件與承辦商的工作計劃
(已成為合約的一部分) 所列明服務地點的差異



說明：　招標文件列明的服務地點，並已納入合約的工作計劃內

招標文件沒有列明的服務地點，但承辦商建議列入“其他”類別項下，並已納入合約的工作計劃內

招標文件列明的服務地點，但沒有納入合約的工作計劃內

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

備註：括號內的數字為服務地點的數目。

3.7 舉例來說，地區 D 在清洗街道招標文件列明的服務地點，有 61% 並未納入承辦商合約的工作計劃內。根據有關的服務要求規格，洗街隊必須清洗街道上的小巷和台階。儘管承辦商的工作計劃與招標文件所列明的服務地點有差異，承辦商 C2 仍獲批這份總值 7,300 萬元的合約，是次招標工作中承辦商 C2 是唯一的投標者，並在工作計劃質素方面取得合格分數 (註 17)。審計署留意到，地區 D 上一份合約亦有同樣情況，該份合約同樣批給承辦商 C2，而招標文件所列明的大部分服務地點並不包括在承辦商 C2 的工作計劃內。

3.8 為公平競爭起見，批出合約予服務承辦商前，食環署在評審清洗街道的標書時，須確保符合招標文件所列明的服務要求，這點非常重要。審計署認為，食環署需審慎檢討招標文件所列明須進行街道清洗的地點，以確保沒有遺漏，而清洗這些地點是有充份理由及符合實際需要的，以及採取措施確保所有需要清洗的地點全部納入批給中標者的合約內。

3.9 二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署，食環署會：

(a) 提醒各區審慎檢討招標文件所列明須進行街道清洗的地點，以確保清洗這些地點是有充份理由和符合實際需要的；

(b) 在招標文件內清楚列明這些地點，並在審批標書和批出合約時，特別留意在投標者提交的工作計劃內的相關建議；及

(c) 採取措施確保在批給中標者的合約內清楚列明這些地點。

康文署場地管理合約所訂明的必要規定

3.10 根據《採購規例》，必要特點是決定標書是否可予接納的基礎或重要的一環，如不符合任何一項，標書便不符合規定。可取特點並非必須符合的標準或規格，但一般會以評審準則形式列入評分制度內。如投標者能提供更多可取特點，而表現亦較訂明水平為佳，便會獲得較高的技術評分。《採購規例》規定，各局／部門在擬定招標規格時，應避免加入過份嚴格的規定。

3.11 過份嚴格的規定會限制市場上的服務供應商與現任供應商競爭。此舉或會變相保護現任服務供應商，使其免於市場上潛在的競爭，從而減少或限制了

註 17： *根據食環署的標書評審評分制度，承辦商 C2 在工作計劃質素方面取得 7.5 分 (最高為 30 分而合格為 7.5 分)。*

招標者的選擇，也可能影響價格。審計署選取康文署體育館管理支援服務的招標文件作審查，該文件訂明的必要規定是須具備最少三年康樂或體育設施方面的相關服務經驗 (見下文第 3.14 段)。

外判體育館的管理支援服務

3.12　截至二零一四年三月三十一日，康文署轄下共有 95 間體育館。該署透過四次招標工作，把 14 間體育館總值達 1.3 億元的管理支援服務 (包括營運電腦預訂系統、保養體育設備、提供潔淨及園藝服務) 外判予一名承辦商 (承辦商 H)。

3.13　審計署審查了一次外判四間體育館管理支援服務的招標工作。二零一三年四月，除已由承辦商 H 管理的九間體育館外 (當時還有一間由另一個承辦商管理)，這四間體育館的合約亦批予承辦商 H，總值為 4,400 萬元，合約期由二零一三年五月至二零一六年四月，為期 36 個月。

3.14　根據招標文件所訂明的必要規定，投標者必須：

(a) 在二零一三年三月一日之前的十年內，在康樂或體育設施管理服務方面最少具備三年累積經驗；及

(b) 須：

(i) 在提供康樂或體育設施管理服務方面曾完成一份每年合約價值不少於 130 萬元的合約，而合約期的最後一年必須在二零一三年三月一日之前的三年內；或

(ii) 截至二零一三年三月一日仍在履行提供康樂或體育設施管理服務的合約，而該合約必須在二零一三年三月一日之前最少已經生效一年，以及每年合約價值不少於 130 萬元。

3.15　康文署在招標的過程中接獲六至七名投標者承投個別體育館的標書，但只有三至四名投標者符合有關的必要規定，可進一步接受技術及價格建議評審。

3.16　二零一三年四月，中央投標委員會在考慮有關標書時留意到：

(a) 一名在古蹟、教育及生態設施管理服務方面有豐富經驗的投標者，由於未能符合設施必須與康樂或體育有關的必要規定，而不獲康文署進一步考慮。中央投標委員會建議，康文署應檢討所需經驗是否必須直接與康樂或體育設施有關，以期增加日後招標工作的競爭；及

(b) 承辦商 H 奪得大部分由康文署外判的體育館管理支援服務合約。中央投標委員會認為，這類投標的競爭情況明顯不健康，建議康文署從風險管理的角度制定招標策略，以免過於倚賴數名服務供應商提供服務。

3.17　二零一三年十二月，在知悉康文署反對在日後招標時限制批予相同承辦商的合約數目後，中央投標委員會在建議批准批出其他三間體育館的合約 (合約期由二零一四年二月至二零一七年一月，為期 36 個月) 予承辦商 H 時，重申其關注的問題。中央投標委員會認為，由於過於倚賴單一承辦商的做法並不理想，康文署應審慎考慮如何提高這類不受《世貿採購協定》規管的服務的競爭程度。

3.18　二零一四年九月及十月，康文署在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 第 3.14 段所述的現行必要規定並非過於嚴格，因為體育館的管理支援服務合約性質複雜，承辦商須投入大量財政及人力資源，並須具備康樂及體育管理的專業知識 (註 18)，從而在執行保安、潔淨及園藝職務的同時，處理所有管理工作 (註 19) 藉以提供全面服務。承辦商必須十分熟悉康樂或體育設施的管理工作，確保表現卓越，為公眾提供優良服務，並保持部門的形象；

(b) 在過往多次招標工作中，亦曾有多於一名合資格承辦商競投 (通常有三至四名)，這證明有關必要規定不會令其他投標者被拒諸門外。2013–14 年度的最近一輪招標工作中，把 14 份合約全部批予一名承辦商的情況較為特殊；

註 18： *這指在硬件 (設施的管理、保養及運作) 和軟件 (監督康樂及體育教練及導師、核對他們的體育教練及導師資格、籌備和舉辦康樂及體育訓練課程及活動，以提升體育館的使用率及增加收入) 方面的專業知識。*

註 19： *承辦商須處理所有運作事宜 (包括處理一般緊急事項及運動受傷事件)，以及公眾查詢 (包括進行調查及回覆公眾的投訴)，無須康文署人員在場或即時指導。*

(c) 康文署曾從風險管理角度評估，如把所有體育館合約都批予一名承辦商時，將會出現的情況，並已為各區制定一套確立多年的全面應變計劃，以便萬一出現承辦商違約、不能履行責任時，使有關服務能在一段合理的短時間內恢復。在 95 間體育館中，只有 14 間 (15%) 的服務外判，且位置分散。承辦商違約以致暫停服務的整體風險極低；及

(d) 康文署會檢討招標的必要規定，包括相關經驗。如情況許可，該署亦會考慮可否放寬規定，擴大合資格承辦商的數量，以增加競爭。

3.19 審計署備悉中央投標委員會和康文署的意見 (見第 3.16 至 3.18 段)。由於現時 14 間體育館的管理支援服務合約全部批予一名承辦商，審計署認為康文署有需要審慎檢討能否修訂有關的必要規定，以期鼓勵競爭、增加選擇及避免過於倚賴單一承辦商。

第 4 部分：監察所提供的服務

4.1　本部分探討選定的局／部門監察所提供服務的情況，所探討的審計事宜如下：

(a) 監察承辦商表現的規定 (第 4.2 至 4.3 段);

(b) 教育局對“基本能力評估”合約的監察 (第 4.4 至 4.15 段)；

(c) 食環署可循環再造物料收集服務合約所訂明的要求並沒有有效執行 (第 4.16 至 4.21 段)；及

(d) 食環署對清洗街道服務的監察 (第 4.22 至 4.35 段)。

監察承辦商表現的規定

4.2　管制人員負責採購服務的管理工作。根據《採購規例》第 535 條，各局／部門須制訂一套有效的監察機制，以確保承辦商的表現合乎標準，並遵守合約的條款。各局／部門須就其承辦商的表現作出評估，並備存表現記錄。

4.3　為評估表現管理程序的實際效益，審計署選取了四個局／部門的服務合約進行審查，並就教育局對“基本能力評估”合約的監察，以及食環署對可循環再造物料收集服務和清洗街道服務的監察，找到可予改善之處。

教育局對“基本能力評估”合約的監察

4.4　如第 2.25 段所述，教育局自二零零零年十二月起以單一招標方式與承辦商 B 簽訂了三份合約 (合約 B1 至 B3)，以發展中文、英文及數學的“基本能力評估”。

承辦商 B 把合約分判

4.5　根據合約條款，除事先獲教育局書面批准外，承辦商 B 不得把合約分判。教育局可釐定分包合約的條款及條件，並可要求分包商按教育局認為恰當的條款，直接向教育局作出有利該局的承諾。

4.6 審計署留意到，承辦商 B 曾把三份合約 (合約 B1 至 B3) 的部分工作分判予不同的分包商。承辦商 B 在合約 B1 的標書及與教育局的往來文件中提到，擬以招標方式把“學生評估”及“全港性系統評估”兩項計劃的應用軟件開發工作分判予一所服務機構。然而，審計署找不到教育局正式批准分判的文件。二零一四年八月及九月，教育局在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 有記錄顯示在二零零零年開始推行“基本能力評估”時，教育局知悉在合約 B1 下還有用以發展“學生評估”系統的分包合約；

(b) 承辦商 B 並沒有就分包合約事先向教育局申請批准；

(c) 承辦商 B 曾告知教育局，根據合約 B1 的安排，與資訊科技系統有關的網上服務會作外判；

(d) 事實上，教育局在最近才知道，自二零零零年開始推行“基本能力評估”計劃以來，承辦商 B 一直有把轉換網頁項目的工作分判予第三者；

(e) 教育局認為，轉換網頁項目的工作只屬整個“學生評估”項目開發過程的一小部分；及

(f) 教育局已提醒承辦商 B 有關合約規定，並要求承辦商 B 提供合約 B3 內所有主要分包合約的資料。

4.7 就其中一份分包合約，審計署留意到，分包商收取製作“學生評估”項目網上功能的單項價格，只是承辦商 B 向教育局所收取單項價格的 25% 左右。雖然有關資料或不能用作直接比較，因為承辦商 B 可能付出其他成本以確保分包商的工作質素，但這些資料或有助教育局評估承辦商 B 建議的單一投標價格是否合理，以便進行投標評審或協商。

4.8 為保障政府的利益，審計署認為教育局應確保承辦商 B 妥為遵從有關分判的合約條款，並事先獲其書面批准才與其他各方簽訂分包合約。

未能完成就合約 B2 所承諾的服務

4.9 審計署留意到，合約B1屆滿時(二零零六年十二月)，網上“學生評估”系統已完成開發，並能夠容納54 000條“學生評估”題目。截至二零零六年十二月，承辦商B製作了約8 000條“學生評估”題目，以供學校為學生進行評

估。合約B2規定承辦商B須製作20 000條新的“學生評估”題目，但結果只製作了9 000條題目。此外，在合約B2屆滿時(二零一零年十二月)，按合約B1製作的8 000條“學生評估”題目，其中半數由於在合約B2下所進行的資訊科技系統提升，以致不能妥當地轉移至合約B2下的“學生評估”系統。因此，教育局與承辦商B就表現未達合約B2預期水平一事，從合約金額中扣除雙方同意的款額。

4.10 教育局在合約 B3 要求承辦商 B 把合約款額分為固定及非固定費用，以便在表現未達預期水平時易於計算及扣減付款額。教育局並要求承辦商 B 提交季度報告，以便更密切監察所提供服務的情況。

“學生評估”計劃使用率偏低

4.11 根據教育局的記錄，在合約 B1 屆滿時 (二零零六年十二月)，有 65% 小學和 80% 中學曾開設帳戶進入“學生評估”系統以協助學習和教學。至於合約 B2(由二零零七年五月至二零一零年十二月)，教育局在二零一四年九月告知審計署，自有關系統在二零零九年七月重新開發及推出後，該局並沒有保存“學生評估”系統的使用率記錄。自二零一一年起，系統使用率的計算方法，是以有多少間學校曾為其學生製作評估為計算單位，取代以往計算有多少間學校開設帳戶的做法。就合約 B3 而言，教育局的記錄顯示在二零一一至二零一三年三年間，學校登入“學生評估”系統為學生製作評估的百分比如下：

年份	小學	中學
2011	31%	13%
2012	37%	17%
2013	40%	20%

換言之，在二零一三年，有 60% 小學和 80% 中學從沒有登入“學生評估”系統為學生製作評估。

4.12 在合約 B3 的二零一三年年度進展報告中，承辦商 B 報告多項事宜，當中包括有 20% 中學和 40% 小學曾登入“學生評估”系統為學生製作評估。中小學使用者數目少，顯示必須增加“學生評估”計劃的推廣工作。二零一四年十月，教育局告知審計署，“學生評估”只是另一種評估工具，學校使用

與否屬自願性質。由於“學生評估”所涵蓋的基本能力只代表課程的一部分，因此不鼓勵學校倚靠“學生評估”作為唯一的評估工具，而是因應不同年級程度、班別或學生的進度加以運用，並不是每名小一至中三學生都會使用這評估工具。

4.13 ***推廣“學生評估”計劃*** 根據合約 B3 的年度進展報告，承辦商 B 曾舉辦研討會／工作坊，鼓勵學校多加使用“學生評估”，作為提升教與學的工具。在二零一一至二零一三年這三年間，承辦商 B：

(a) 曾經為約 4 400 人 (包括中小學校長、中小學教師、大學學者和學生及市民大眾) 舉辦約 100 場研討會／工作坊；及

(b) 就使用“學生評估”系統推行學校為本試驗計劃，二零一二年涉及三間小學，二零一三年涉及九間學校 (六間小學及三間中學)，旨在協助教師使用“學生評估”數據，找出個別學生的專長和弱點，並有助學校透過使用“學生評估”計劃發展校本評估。

4.14 儘管努力推廣“學生評估”計劃，但“學生評估”系統的使用率仍然偏低，實有改善空間。二零一四年九月，教育局在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 該局已委派承辦商 B 在二零一四年六月進行學校調查，更深入了解教師使用“學生評估”的情況，以確定“學生評估”系統使用率偏低的根本原因，從而尋求改善建議；及

(b) 該局曾接獲教師的好評，指欣賞“學生評估”的價值，並同意班級報告及學生報告有助找出學生的專長和弱點。該局亦注意到，多間學校一直有使用“學生評估”系統。

4.15 鑑於“學生評估”計劃涉及的財政資源龐大 (合約 B1 至 B3 約 2.8 億元——見第 2.28 段表五)，為了使“學生評估”計劃能獲得效益，審計署認為教育局需找出“學生評估”計劃使用率偏低的原因，並密切監察日後的使用情況。

食環署可循環再造物料收集服務合約所訂明的要求並沒有有效執行

4.16　政府繼公布減少廢物綱要計劃 (註 20) 之後，於一九九八年推出三色分類回收桶計劃，在公眾地方設置三色回收桶，分類回收廢紙、金屬及塑膠物料。自二零零零年起，食環署一直透過外判方式提供可循環再造物料收集服務。根據二零零五年公布的《都市固體廢物管理政策大綱 (2005–2014)》，政府的目標是透過減少都市固體廢物的數量、提高這些廢物的回收率，以及減少把其棄置於堆填區的做法，藉以解決廢物問題。

4.17　二零一二年七月，食環署透過公開招標方式，把三份總值 1,270 萬元，合約期由二零一二年八月至二零一四年七月的可循環再造物料收集服務合約批給一名承辦商 (承辦商 G)。根據合約條款，承辦商 G 必須營運十輛可循環再造物料收集車輛，在香港超過 3 000 個收集點收集可循環再造物料，並把這些收集所得的物料運送至食環署認可的“可循環再造物料回收商”。由二零一二年八月至二零一四年六月，承辦商 G 已把約 1 360 噸可循環再造物料 (包括 330 噸塑膠物料、1 000 噸紙張及 30 噸金屬) 運送至可循環再造物料回收商。

4.18　承辦商 G 必須提交每日記錄，述明所收集到的各類可循環再造物料的重量，供食環署查核。合約並規定承辦商 G 如未經食環署事先批准，不得把任何可循環再造物料棄置在任何堆填區、廢物轉運站或任何其他廢物處理設施。承辦商 G 須向食環署提供可循環再造物料的出口或內銷證明文件。

承辦商 G 不適當地棄置可循環再造物料

4.19　二零一三年五月，媒體報道了多宗關於承辦商 G 的員工把收集到的可循環再造物料不適當地棄置於垃圾收集站的個案。自此，食環署便推行監察計劃，以確保承辦商 G 把收集到的可循環再造物料適當分類、處理及棄置。食環署調派情報組 (註 21) 沿可循環再造物料收集車輛的行駛路線進行突擊檢查。在二零一三年五月進行的兩次突擊檢查中，食環署發現承辦商 G 把收集

註 20：*該計劃旨在改變社會對廢物處理的態度和方法，並指出有需要把重點由收集及運送廢物往堆填區棄置，轉移至防止產生廢物和循環再用廢棄物料。*

註 21：*情報組由衞生總督察領導，負責履行多元化職能，範圍由收集情報以至執法、在接獲投訴後進行專案調查以查核承辦商的表現，以及在處理須進行監察的複雜事項上向地區人員提供支援服務等。*

到的可循環再造塑膠物料直接棄置於垃圾桶內。食環署遂根據合約條款，就不適當棄置可循環再造物料一事向承辦商 G 發出兩份嚴重失責通知書 (註 22)。

續訂合約內的規格修訂

4.20　食環署在諮詢環境保護署 (環保署) 後，修訂新的可循環再造物料收集合約內的條款 (合約期由二零一四年八月至二零一六年七月)。新條款要求承辦商把收集到的可循環再造塑膠物料運送到由承辦商提名並經食環署認可的“可循環再造物料再造商”(註 23)，而非“可循環再造物料回收商”。然而，把可循環再造的非塑膠物料運送到“可循環再造物料回收商”的要求卻維持不變。審計署認為，食環署在諮詢環保署後，需考慮於日後招標時就可循環再造非塑膠物料作出類似修訂。

4.21　二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 該署會就是否需要為其他類別的可循環再造非塑膠物料 (例如金屬和紙張) 加入同類規定，以及這做法是否切實可行，諮詢環保署意見；及

(b) 該署的主要考慮因素包括，回收承辦商適當地處置這些具有較高商業價值的廢物是否有困難，以及香港有沒有具規模的再造商能循環再造這些廢物。

食環署對清洗街道服務的監察

4.22　如第 3.4 段所載，截至二零一四年六月，食環署清洗街道服務的合約價值達 2.94 億元。承辦商必須按照合約列明的工作更期表所載的工作時間，提供洗街車，以及由一名管工兼司機及三名潔淨工人組成的洗街隊，以執行清洗街道工作。食環署按合約列明的計算方法，每月向承辦商支付 1,200 萬元。

註 22：*如承辦商、其僱員或分包商在提供所需服務的過程中嚴重失責，食環署可向該承辦商發出嚴重失責通知書。每發出一份嚴重失責通知書，承辦商便須繳付罰款 3,931 元。所發出的嚴重失責通知書數目會影響該承辦商在日後投標中的表現得分。*

註 23：*食環署表示，承辦商須提名不超過兩名塑膠物料再造商，而環保署會透過實地視察確定這些再造商獨立處理可循環再造塑膠物料的能力。食環署會在考慮環保署的實地視察結果後，才向獲提名的可循環再造物料再造商給予認可。*

4.23　根據合約條款，食環署會檢討承辦商的管理計劃、工作計劃、質素保證計劃及應急計劃。若發覺現有計劃有所不足，承辦商必須應食環署的要求，提出修訂計劃 (食環署無需就此額外付款)，以確保提供足夠而令食環署滿意的服務。

每日工作計劃及食環署的巡查

4.24　根據食環署的《公眾潔淨合約管理工作守則》及《潔淨服務工作守則》，承辦商應提供每日工作計劃，列明清洗街道服務的時間及服務地點，以符合工作時間表 (見第 3.5 段註 16)，以及合約所訂關於次數、次序、時間及地點的服務水平規定。衞生督察應要求承辦商不時檢討和修訂工作時間表，以確保提供足夠的服務或配合實際需要。在得到相關高級衞生督察的事先批准前，承辦商不得變更或修改目前生效的時間表。

4.25　為確保承辦商按照經核准的工作時間表及合約條款提供令人滿意的服務，高級管工、衞生督察及高級衞生督察應按照部門指引，進行抽樣巡查。負責監督個別地點所提供清洗街道服務的高級管工必須在每日工作計劃中記錄其巡查結果，並交由衞生督察簽署。巡查期間如發現承辦商違規，且未能在指定回應時間內予以糾正，高級管工會建議衞生督察向承辦商發出警告信或失責通知書 (註 24)。

合約內的工作計劃與每日工作計劃訂明的服務地點的變更

4.26　審計署分析五個選定地區 (見第 3.6 段) 在二零一四年三月經食環署核准的每日工作計劃所訂明的服務地點，發現與合約內工作計劃所訂明的服務地點有明顯變更，詳情見表八。

註 24： *如承辦商、其僱員或分包商在提供所需服務期間失責，食環署可向承辦商發出以下三種失責通知書：*

(a) 因表現嚴重失責而發出的嚴重失責通知書 (如在沒有替補人員及沒有食環署的同意下提早離開工作崗位)。承辦商須就每張失責通知書，繳付罰款 3,931 元。

(b) 服務表現失責通知書 (如未能符合規定的標準或合約的條款及條件，在警告後仍未予以糾正)。以每月計算，承辦商須就首 10 張失責通知書，每張繳付罰款 2,055 元，第 11 至 20 張每張罰款 2,523 元，第 21 張或以上則每張罰款 4,058 元；及

(c) 承辦商僱員在提供服務時因行為不當而發出的行為失責通知書 (如睡覺、躲懶、經常閒談、吸煙等)。承辦商須就每張失責通知書，繳付罰款 749 元。

表八

清洗街道服務合約與
每日工作計劃訂明的服務地點
(二零一四年三月)

地區	服務地點		服務地點的變更	
	合約訂明 (a) (數目)	合約訂明 並包括在 每日工作 計劃內 (b) (數目)	合約訂明 但沒有包括在 每日工作 計劃內 (c) = (a) – (b) (數目)	合約沒有訂明 卻包括在 每日工作 計劃內 (d) (數目)
B	161	122	39	31
C	149	102	47	37
D	128	97	31	58
E	115	86	29	18
F	305	159	146	22

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

4.27　審計署理解到，食環署人員 (通常是直接負責隨機抽樣巡查的高級管工) 經評估實際情況 (即當區清洗街道服務的實際需要) 後，才同意每日工作計劃訂明的服務地點，當中靈活應變必不可少。不過，審計署卻找不到任何文件，證明當區的衞生督察已檢查每日工作計劃，以確保符合實際需要及已就這些與合約內工作計劃有關的變更知會其主管人員 (即當區的高級衞生督察)。

4.28　二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 承辦商在合約上訂明的清洗街道地點的“名稱”，未必與各區的每日工作計劃所使用／描述的名稱相同 (因此點算這些地點數目時亦有差異)。例如：就地區 E 而言，合約內工作計劃訂明但沒有包括在每日工作計劃內的 29 個地點 (見表八)，當中 19 個地點用了其他名稱，並有提供清洗街道服務，餘下 10 個地點則包括在“高壓熱水清洗計劃”內。就地區 F 而言，合約內工作計劃訂明但沒有包括

在每日工作計劃內的 146 個地點 (見表八)，當中 143 個曾提供清洗街道服務；

(b) 對於地區潔淨人員檢查每日工作計劃，食環署會檢討及跟進所需文件，以確保計劃符合實際需要，任何與合約有關的變更都會讓當區適當人員知悉；

(c) 對於承辦商提交清洗街道服務的每日工作計劃，食環署會檢討及修訂批准指引，以確保任何與合約有關的變更都有足夠理據支持，並由適當級別的人員批准及妥為記錄；及

(d) 對於特殊個案，食環署會考慮規定相關的衞生督察 (合約管理) 事先口頭同意修改每日工作計劃，然後妥為記錄。

食環署的監察工作

4.29 二零一四年九月，食環署告知審計署：

(a) 其服務合約管理工作旨在透過合約管理人員進行抽查，從而評估承辦商的整體表現；

(b) 高級管工無需直接督導承辦商的個別工人。他們應集中於：

(i) 就承辦商的服務進行實地巡查，以查核承辦商的督導能力及整體表現；

(ii) 抽查承辦商提交的服務記錄；及

(iii) 與承辦商的主管人員保持有效溝通；

(c) 除此以外，服務質素檢定組也會定期進行審核，以監察前線主管人員的表現及承辦商提供服務的情況。情報組 (見第 4.19 段註 21) 會因應投訴進行專案調查，以查核承辦商的表現；及

(d) 高級管工使用手提電子裝置 (即個人數碼助理) 盡量即場記錄視察結果，包括是否滿意承辦商的工作及須採取的跟進行動 (例如發出勸諭信、失責通知書)，並把資料上載合約管理系統，以供衞生督察或以上職級人員審核。

4.30　審計署留意到，在二零一四年二月至四月期間，食環署就這五個地區的清洗街道服務共發出四份失責通知書 (兩份服務表現失責通知書及兩份行為失責通知書 —— 註 25)。其中包括地區 D 一宗沒有按每日工作計劃在指定地點和時間提供服務的個案。不過，不當情況並沒有記錄在每日工作計劃內。

4.31　審計署就五個選定地區在二零一四年二月至四月的每日工作計劃進行審查，結果顯示：

(a) 地區 B 的每日工作計劃沒有記錄曾進行實地視察，該區的高級管工及衞生督察沒有在每日工作計劃簽署作實；

(b) 食環署的視察結果沒有顯示發現清洗街道服務有任何不當情況；

(c) 由於視察以頗為規律的方式進行，洗街隊或可預計到其視察的時間。就早更工作而言，約 80% 的視察在早更首四小時內 (每更工作時間為 9 至 11 小時) 進行。就地區 C 而言，約 90% 的夜更視察在兩個服務地點進行 (約在 20 時 30 分至 22 時 30 分)。至於地區 D，在二零一四年三月，於夜更在 23 時 00 分完結前的兩小時內，不曾進行視察；及

(d) 其中兩個地區 (地區 D 及 F)，在每日視察後，衞生督察沒有在每日工作計劃簽署作實。而地區 D，視察記錄只會在隨後一個月蓋上衞生督察的印章。

審計署認為食環署需作出改善，備存所有視察記錄及概述其視察結果，以便向管理人員提供所需資料，作定期檢討和評核承辦商的表現。

4.32　審計署留意到，第 4.29(d) 段所述電子裝置並沒有記錄高級管工在清洗街道路線的個別服務地點進行視察的結果。二零一四年九月，食環署告知審計署，該署會檢討和修訂指引，規定地區人員須妥善備存所有視察記錄。

註 25： *在二零一三年七月至二零一四年四月期間，食環署就這五個地區的清洗街道服務共發出 16 份失責通知書 (六份服務表現失責通知書及十份行為失責通知書)。其中地區 C 的一宗個案，在每日工作計劃內記錄了沒有提供正確類型的洗街車這項不當情況。*

審計署的實地視察

4.33　審計署審查了食環署的視察結果，發現該署在監察承辦商服務方面有不足之處。二零一四年七月及八月，審計署就五條選定的夜更路線進行獨立實地視察 (在五區之中，每區選定一條路線)，以觀察食環署承辦商清洗街道的實際運作情況 (註 26)。審計署留意到，承辦商已提供所需資源 (即一部洗街車及包括一名司機和三名潔淨工人的洗街隊) 以進行清洗街道工作。但是，審計署觀察到一些違規的情況 (地區 B 的視察結果概述於個案三以作舉例)。大致而言，審計署在視察其他四個選定的清洗街道服務路線時，都發現類似情況。

註 26：*洗街隊由一名管工兼司機及三名潔淨工人組成。他們須在指定時段根據每日工作計劃訂明的服務地點按次序提供清洗街道服務。除非當局宣布發出黑色暴雨警告信號或八號或以上熱帶氣旋信號，否則清洗街道服務會如常提供。在審計署視察期間，沒有此等信號發出。*

個案三

1. 二零一四年八月一日，審計署在地區 B 選取了一條夜更清洗街道路線進行實地視察。由於此實地視察並不包括該路線當日工作計劃中沒有訂明的服務地點，因此未能確定有關洗街隊曾否在其他沒有訂明的服務地點進行清洗街道工作。

2. 根據當日的工作計劃，承辦商的洗街隊應於夜更在七個服務地點進行清洗街道服務。審計署觀察到在該工作計劃訂明的七個服務地點中，洗街隊並沒有在其中六個地點清洗街道。審計署亦留意到，洗街隊並沒有按照編定時間在當中一個服務地點清洗街道，原因顯然是在該段時間內該範圍交通繁忙。

3. 就唯一一個有清洗的編定服務地點，洗街隊只用了 27 分鐘清洗該地點的部分範圍，但編定的清洗時間為 50 分鐘。

4. 洗街隊返回注水站簽走的時間較編定時間 (23 時 00 分) 提早約 1.5 小時。有些員工在 21 時 37 分離開注水站，其餘全部員工在 22 時 30 分離開。

5. 在承辦商其後提交的當日工作報告內，就訂明的服務地點而記錄的實際清洗街道時間，與審計署視察所見明顯有別。根據承辦商所提交的當日工作報告，在總共七個服務地點中，有一個並沒有進行清洗，原因是洗街隊接獲特別指示，須加強清洗兩個地點（包括一個已在計劃中訂明的及另一個沒有在計劃中訂明的）。除此以外，其餘地點均已按編訂的行程完成清洗。然而，就該兩個須加強清洗的地點，審計署留意到，在當日工作報告所記錄的那段清洗時間，洗街車事實上已返回注水站。

6. 二零一四年九月，食環署告知審計署，該署通常沒有規定承辦商在完成每日工作後提交當日工作報告。食環署就審計署的視察結果與承辦商澄清，審計署得悉的理解是在審計署視察當日，該路線的清洗街道服務受到實際街道情況的嚴重影響，例如交通繁忙及接獲更改服務地點的特別指令。

資料來源：食環署的記錄和審計署的視察

4.34　審計署認為食環署需要：

(a)　考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務，例如在視察工作中加入突擊抽查元素；及

(b)　審慎檢討承辦商提供的服務，並因應相關因素修訂清洗街道路線，例如：

(i)　洗街隊按指定時間表清洗服務地點是否切實可行；及

(ii)　路線訂明的地點是否有真正需要提供清洗街道服務。

4.35　二零一四年九月，食環署在回應審計署的查詢時告知審計署，食環署會：

(a)　提醒各區加強巡查 (包括在夜間進行突擊檢查) 承辦商的表現和提供的服務；

(b)　檢討並修訂指引，以實施有效的機制監察承辦商表現，尤其是在非慣常的時間；及

(c)　提醒各區人員審慎檢討承辦商提供的服務，並考慮在日後的合約中因應第 4.34(b) 段所述的因素，修訂清洗街道的路線。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分研究其他國家的良好做法和審視所面對的挑戰，並就未來路向提出審計署的建議。本部分涵蓋以下事宜：

(a) 其他國家日趨重視如何取得更具成本效益的服務 (第 5.2 至 5.4 段)；

(b) 財經事務及庫務局和物流署需提醒各局／部門遵守相關的政府規例和指引 (第 5.5 至 5.6 段)；及

(c) 審計署的建議和當局的回應 (第 5.7 至 5.30 段)。

其他國家日趨重視如何取得更具成本效益的服務

5.2　審計署已進行研究，並留意到其他國家日益着重透過增加競爭和採納良好做法，從承辦商和服務供應商取得更具成本效益的服務。下文各段載述英國和美國所採用的管理模式及良好做法。

5.3　根據英國國家審計署一份議會章程 (二零一三年十一月)，政府把服務外判可大幅降低開支，亦有助改善公共服務。要取得這些效益，當局須多注意以下三方面：

(a) 當局須審查公共服務合約是否有足夠的競爭，以及出現數名主要承辦商的情況是否符合公眾利益。

(b) 了解承辦商的溢利情況，可確保承辦商的利益與納稅人的利益恰當協調。

(c) 確保承辦商提供的服務達到預期水平。

政府尤需確保大型承辦商具有正確的文化和管控環境，以管理其業務運作。為此，承辦商的表現須具透明度，亦須在合約訂明政府有權取得某些資料，並有權進行審查和視察。此外，還須訂定條款，讓政府在發現承辦商一再嚴重失責時，可處以罰款，亦可禁制其日後參與競投。

5.4　同樣，美國政府經管責任審計署的一份證詞 (二零一三年七月) 指出，眾多受審查機關均沒有充分利用其總購買力。更廣泛使用策略性採購方法，是達致成功採購服務的關鍵。這方法包括以下良好做法：

(a) ***維持開支的可見度*** 倘若開支資料零碎不全，會使管理層難以找出效率欠佳之處或可整合採購的機會。策略性採購始於發展用作追查政府合約行動資料的兼容系統，從而取得完整的開支數據。

(b) ***增加供應商數量以增加競爭*** 為了加深對採購環境的了解，分享開支資料和提升對供應商市場的認識是非常重要的。了解採購環境，可讓管理層就合約作出更明智的決定。

(c) ***改善要求規格*** 管理層密切審視服務要求，以免在非絕對需要的服務上不必要地耗用開支。

(d) ***進行中央採購*** 沒有中央採購制度，管理層或會面對機構內不同組別購買相同物品或服務的風險，以致錯失分享資料以降低成本的機會。中央採購並非一定指中央統辦採購活動，亦可指中央發放採購資料的記錄。

(e) ***按服務類別訂定策略*** 就每種服務類別，根據業務要求和開支資料的內部分析，以及市場研究的外部分析，訂定最有效的採購策略。

財經事務及庫務局和物流署需提醒各局／部門遵守相關的政府規例和指引

5.5 審計署就所選個案進行審查後，在政府僱用服務承辦商及專業人士方面找到多項可予改善之處。尤其是就本報告所載的某些採購事宜而言，各局／部門如能貫徹始終，着意為合資格投標者引入競爭及密切監察承辦商的表現，應能更合乎經濟效益。

服務	審計署的意見	相關規例及指引
機場的健康篩檢服務	• 在投標／合約協商時，需評估所有相關因素 (第 2.13 及 2.15 段)	《採購規例》第 370 和 385 條
“基本能力評估”的發展	• 需就“學生評估”計劃檢討採用單一招標方法 (第 2.39 段) • 在未獲得事先書面批准時，承辦商將合約分判 (第 4.6 段) • “學生評估”計劃的使用率偏低 (第 4.15 段)	《採購規例》第 325(a) 和 535 條及《財務通告》第 4/2013 號
食環署的街道潔淨服務 康文署場地的潔淨及支援服務	• 服務由少數主要承辦商提供 (第 2.44 及 2.48 段)	《採購規例》第 350(e) 條及附錄 III(F)
不同診所的放射科服務 康文署公園的特別保安管理服務	• 就性質相似而合計價值超逾 143 萬元的服務採用報價程序 (第 2.50 段個案一和二)	《採購規例》第 205 條
食環署的清洗街道服務	• 招標規格沒有準確地反映服務要求 (第 3.8 段) • 合約內工作計劃與每日工作計劃所訂的服務地點有所變更，並沒有妥為記錄 (第 4.27 段) • 需實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務 (第 4.34 段)	《採購規例》第 350(e) 和 535 條及附錄 III(F)
體育館的管理支援服務	• 需檢討有關的必要規定以增加競爭 (第 3.19 段)	《採購規例》第 126(a)(i) 條及《財務通告》第 2/2014 號

5.6　為秉持合規採購的文化，審計署認為財經事務及庫務局局長需聯同政府物流服務署署長，提醒各局／部門時刻遵守相關的政府規例及指引。

審計署的建議和當局的回應

第 2 部分：物色服務供應商

5.7 審計署*建議*衞生署署長應：

香港國際機場的健康篩檢服務

(a) 在衞生署與承辦商 A 進行投標／合約協商時，審慎評估所有相關因素 (例如在其他管制站助理只需具備中三學歷時，接受提供具中五學歷的助理的理由)，並釐定合適的長期採購策略，藉以在取得合乎成本效益的服務， 以及在航空保安風險之間取得平衡 (見第 2.24 段)；

並非經常採用合適的採購程序以增加競爭

(b) 檢討衞生署採購放射科服務的程序，以增加競爭和符合《採購規例》的規定 (見個案一第 7 段)；及

(c) 較頻密地更新邀請放射服務承辦商報價的名單，以增加競爭 (見個案一第 2 段)。

5.8 衞生署署長同意審計署的建議。

5.9 食物及衞生局局長同意審計署的建議，並表示會與衞生署跟進審計署的建議。

5.10 審計署*建議*教育局局長應鑑於情況轉變和科技進步，審慎檢討應否繼續使用單一招標方法，僱用承辦商 B 推行“學生評估”計劃，並且考慮可否在有機會時 (例如主要系統改善及引入新科技)，另行把其他招標方法引入“學生評估”計劃，以取得競爭投標的好處 (見第 2.39 段)。

5.11 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 為了在釐定和評估不同科目的基本能力時能確保尺度一致，實有必要委託單一機構推行“ 基本能力評估 ”項下的“ 學生評估 ”和“ 全港性系統評估 ”，尤其是當“ 基本能力評估 ”處於初期發展階段；及

(b) 由於基本能力這個概念近年已廣為學界認識，教育局計劃把“學生評估”系統提升為新的網上評估資料庫。教育局會衡量質素保證、增加更多試題及更多不同試題種類是否可取，以及不同的投標方案對網上系統日後的可持續性、一致性及運作的影響，從而考慮如何為採購服務訂出最佳方案。

5.12 **審計署*建議*食物環境衞生署署長日後為食環署的街道潔淨服務進行招標時，應繼續監察情況及採取所需的措施(例如在合適情況下，減少合約規模)，以增加投標的競爭(見第2.43及2.44段)。**

5.13 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示該署在日後為街道潔淨服務進行招標時，會繼續採取有效措施，以增加投標的競爭，例如：

(a) ***把大型合約分拆為數份規模較小的合約*** 食環署已把五個地區的大型合約分拆，並會在合適情況下，在其他地區實行這做法；

(b) ***宣傳招標工作及給予投標者足夠指引***；

(c) ***評估招標時是否應繼續開列現時的“重要”或“必要”規定*** 自二零一四年四月十六日起，食環署已遵照《財務通告》第2/2014號所述，停止列明投標者須為技術和價格建議使用不同信封密封的這個“重要規定”；及

(d) ***檢討和修訂本質上或對現時承辦商有利的評審準則及／或評分制度*** 自二零一三年九月起，食環署已檢討和改良評審準則，例如過往服務表現記錄及過去36個月在工資水平、每日最高工作時數、書面簽訂的僱傭合約或標準僱傭合約，以及自動轉帳支付工資方面的遵守規定記錄，務求令招標工作更為公平。

5.14 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

主要合約的有限服務供應商數目

(a) **審慎檢討康文署的招標策略，並在合適可行的情況下，考慮聘用更多承辦商，以減低倚賴數個承辦商提供服務的管理風險(見第2.48段)；及**

並非採用合適的採購程序以增加競爭

(b) **加快行動，盡快以公開招標方式為公園 A 的特別保安管理服務引入競爭 (見個案二第 2 段)。**

5.15 康樂及文化事務署署長整體上同意審計署的意見及建議，並表示：

主要合約的有限服務供應商數目

(a) 康文署一直並會繼續遵從《採購規例》及物流署進行採購工作的做法，並考慮公平、公開、成本效益、物有所值、審慎風險管理等指導原則，以及注意增加競爭的好處。康文署會在合適及可行的情況下跟進審計署的建議；及

並非採用合適的採購程序以增加競爭

(b) 在評估試驗性質措施的效益後，確定有需要為公園 A 長期聘用具紀律部隊工作經驗的保安員，以應付歌唱活動的噪音滋擾，故康文署現正透過公開招標批出長期合約，以取得所需服務。

第 3 部分：服務要求的規格

5.16 **審計署*建議* 食物環境衞生署署長應：**

(a) **審慎檢討招標文件內訂明須進行街道清洗的服務地點，以確保選定這些地點進行清洗具有充份理由和符合實際需要 (見第 3.8 段)；及**

(b) **採取措施，確保已把有關服務地點全部納入招標文件和中標者的合約內 (見第 3.8 段)。**

5.17 食物環境衞生署署長整體上同意審計署的建議，並表示食環署會：

(a) 提醒地區辦事處審慎檢討招標文件所訂明的清洗街道地點，以確保選定有關的服務地點是合理且符合實際需要的；

(b) 在招標文件清楚列明這些地點，並在審核標書及批出合約時特別留意投標者提交的工作計劃及相關建議；及

(c) 採取措施以確保在批予中標者的合約上清楚列明這些地點。

5.18 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應審慎檢討能否修訂為體育館提供管理支援服務的必要規定，以期鼓勵競爭、增加選擇及避免過於倚賴單一承辦商(見第 3.19 段)。**

5.19 康樂及文化事務署署長整體上同意審計署的意見及建議，並表示康文署會檢討其必要規定(包括相關經驗)，並在適當的情況下考慮能否放寬有關規定，務求增加合資格承辦商的數目，從而增加競爭。

第 4 部分：監察所提供的服務

5.20 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **確保承辦商 B 妥為遵守合約內有關分判的條款(見第 4.8 段)；**

(b) **確保承辦商 B 在取得教育局的事先批准後，才可與其他各方訂立分包合約，並在日後的招標工作中索取所有先前的分包合約，以評估招標價格中的成本因素是否合理(見第 4.7 及 4.8 段)；及**

(c) **鑑於“學生評估”計劃所涉及的財政資源龐大，為發揮“學生評估”計劃的效益，找出計劃使用率偏低的原因，並密切監察其使用情況(見第 4.15 段)。**

5.21 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局會確保合約內有關分包合約的條款得以妥善遵守。該局已向承辦商取得以往的分包合約資料，並在日後評估同類標書時，參考分包合約的價格；及

(b) 二零一四年七月曾向使用“學生評估”的教師進行意見調查。教育局會繼續探討可行方法，以提高和密切監察“學生評估”計劃的使用率。

5.22 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應在諮詢環保署後，考慮於日後招標時就可循環再造非塑膠物料，修訂服務要求的規格及有關合約條款(見第 4.20 段)。**

5.23 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食環署為收集廢紙、金屬及塑膠物料而管理的可循環再造物料收集合約，基本上只是一份廢物收集合約。廢棄塑膠一般商業價值低，在街邊回收箱收集得來的塑膠瓶不少已遭污染，不適宜作商業循環再造。為解決以往有收集可循環再造物料的承辦商指難以物色合適的本地再造商去接收其收集的可循環再造塑膠物料，食環署在諮詢環保署後已修訂新合約的條款，規定承辦商須把可循環再造塑膠物料運往食環署經諮詢環保署後批准的“指定再造商”。承辦商必須提名不多於兩名塑膠物料再造商，再經環保署進行實地視察，以確定他們處理可循環再造塑膠物料的能力。食環署經考慮環保署實地視察的結果後，方會批准獲提名的再造商成為可循環再造物料再造商；及

(b) 食環署會就日後是否需要把類似規定納入其他類型的可循環再造非塑膠物料的招標書及其可行性，徵詢環保署意見，同時會考慮本港是否已有具規模並已在營運的廢紙及金屬再造商。

5.24 環境保護署署長表示，環保署將應食環署的要求提供技術協助。

5.25 **就食環署對承辦商的清洗街道服務的監察，審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **就審批承辦商所提交的清洗街道每日工作計劃，檢討和修訂相關指引，以確保任何合約變動 (例如指定服務地點) 均有充分理據支持，並由適當級別的人員審批及妥為記錄 (見第 4.27 段)；**

(b) **確保所有視察記錄妥為備存，為管方提供所需資料，對承辦商的服務表現作定期檢討和評核 (見第 4.31 段)；**

(c) **考慮實施更有效的機制，以監察承辦商所提供的服務 (例如增加視察次數、進行視察時加入突擊抽查元素 —— 見第 4.34(a) 段)；及**

(d) **審慎檢討承辦商提供的服務，並因應相關因素，例如洗街隊按指定時間表清洗服務地點是否切實可行，以及在若干地點提供清洗街道服務的實際需要，考慮修訂清洗街道路線 (見第 4.34(b) 段)。**

5.26 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會：

(a) 檢討和修訂有關承辦商提交清洗街道服務每日工作計劃的批准指引，以確保任何合約變動都有充足理據，由適當級別的人員審批並妥為記錄。對於特殊個案，食環署會考慮授權有關地區辦事處的衞生督察 (合約管理) 可事前口頭同意修改每日工作計劃，然後妥為記錄；

(b) 檢討和修訂指引，規定地區辦事處的人員須妥善備存所有視察記錄；

(c) 審慎檢討和修訂指引，從而實施更有效的機制監察承辦商表現，重點包括在視察中加入突擊抽查元素，以及按照合約條款對承辦商的失責行為採取適當行動；及

(d) 提醒地區辦事處須審慎檢討承辦商提供的服務，並因應相關因素，例如洗街隊按指定時間表清洗服務地點是否切實可行，以及在若干地點提供清洗街道服務的實際需要，考慮修訂清洗街道路線。

第 5 部分：未來路向

5.27 **審計署*建議* 財經事務及庫務局局長應聯同政府物流服務署署長，提醒各局／部門遵守相關的政府規例及指引 (見第 5.6 段)。**

5.28 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，並表示政府採購須受《採購規例》規管，並以《財務通告》、《財經事務及庫務局通函》及有關的指引作補充。遵守這些規例和指引是對所有管制人員及公職人員一項持續的要求。這些規例及指引全部可在數碼政府合署入門網站查閱。物流署每年為各局／部門員工舉辦《採購規例》訓練課程，期間會提醒各局／部門有關政府的採購政策及規例。在有需要時，中央投標委員會及物流署的投標委員會也會提醒各局／部門相關的重要事項，當中包括增加競爭及監察承辦商所提供的服務。

5.29 **審計署*建議* 政府物流服務署署長應：**

(a) **在該署檢討各局／部門是否遵從《採購規例》時，採納本報告所載的審計署意見 (見第 5.5 段)；及**

(b) **定期提醒各局／部門並提供支援，協助各局／部門在僱用服務承辦商及專業人士時，妥為遵從《採購規例》(見第 5.6 段)。**

5.30 政府物流服務署署長表示，物流署會注意本報告所載的審計署意見，並會在每年為各局／部門人員提供的《採購規例》訓練課程中，提醒他們在處理採購貨品及服務的事宜上妥為遵從《採購規例》。她同時表示：

(a) 根據《採購規例》第 125 條，管制人員有責任遵守《採購規例》，奉行恪守《採購規例》的文化，亦須定期提醒各有關人員務須時刻恪守《採購規例》，並密切監察他們遵守《採購規例》的情況；

(b) 為協助管制人員履行上文第 (a) 段所述的自我監察職務，物流署正草擬一份有關奉行《採購規例》的自我評核清單，以作為一項新增監察措施，協助管制人員定期檢討其物料供應及採購活動。經諮詢多個主要部門和考慮其工作量後，物流署會建議管制人員應最少每兩年進行一次類似的自我評核。物流署會考慮審計署在本報告所提出的各項意見，並把有關意見納入評核清單，以協助管制人員進行檢討和採取所需的跟進行動；

(c) 目前，物流署按照《採購規例》第 1005(a) 條的規定，每三年就存倉貨品數量進行最少一次物料供應調查和存貨查核。在 2014–15 年度以前，這些調查涵蓋物料管理和各局／部門運用其直接採購權而安排採購的貨品及服務 (價值不超逾 143 萬元)。自 2014–15 年度起，物流署已將調查範圍擴大至包括各局／部門根據《財務通告》第 4/2013 號“簡化採購程序”所頒布的簡化採購程序而安排價值不超逾 500 萬元的招標個案 (超逾上述金額的個案已由相關的投標委員會詳細考慮)。物流署日後進行涵蓋各局／部門招標個案 (價值不超逾 500 萬元) 的調查時，會參考上文第 (b) 段所述的管制人員檢討結果；及

(d) 物流署已調派專責人員提供求助台服務，讓各局／部門就採購事宜可能提出的查詢給予意見。有關政府採購事宜的指引，亦已上載數碼政府合署入門網站，供各局／部門參閱。

附錄 A

(參閱第 2.7 及 2.10 段)

重複以單一招標方式把合約批予承辦商 A 的大事年表 (二零零三年七月至二零一四年三月)

日期	事件
2003 年 7 月 3 日	以單一招標把體溫篩檢服務的首份合約批予承辦商 A。
2003 年 9 月 5 日	財經事務及庫務局建議衞生署： • "保安"考慮若屬凌駕性的因素，可以是支持單一招標的有力理據；及 • 否則，財經事務及庫務局只能同意單一招標屬過渡措施。迫切需要是採用單一招標的唯一理據。
2003 年 9 月 16 日	保安局建議衞生署： • 從保安角度而言，聘用承辦商 A 在國際機場提供健康篩檢服務是最可取的；及 • 聘用其他外間機構可能會削弱機場的保安系統，故實有需要聘用承辦商 A 參與有關工作，以減低風險。
2003 年 7 月 3 日至 2014 年 3 月 31 日	透過單一招標把體溫篩檢服務的合約批予承辦商 A。合約 A1 是最近期完約的一份合約。
與合約 A2 相關的事件	
2013 年 6 月 18 日	衞生署就提供懷孕訪港旅客篩檢服務向承辦商 A 進行單一招標，徵求財經事務及庫務局的批准。
2013 年 7 月 9 日	財經事務及庫務局批准衞生署向承辦商 A 進行單一招標，為期 12 個月，預算金額為 329 萬元。
2013 年 7 月 9 日及 8 月 1 日	衞生署向承辦商 A 發出招標邀請書 (兩輪)，服務期改為 6.5 個月。
2013 年 8 月 21 日	衞生署接獲承辦商 A 的出價為 210 萬元，並展開評審標書及協商價格的工作。
2013 年 8 月 26 日	承辦商 A 修訂出價至 200 萬元。
2013 年 8 月 30 日	衞生署部門投標委員會批准把合約 A2 批予承辦商 A，作價 200 萬元，為期 6.5 個月。

日期	事件
與合約 A3 相關的事件	
2013 年 9 月 19 日	保安局在回應衞生署的查詢時表示，該署繼續聘用承辦商 A 提供服務是較好的做法，因此舉整體上對本港的航空保安更有保障。
2013 年 10 月 17 日	衞生署就向承辦商 A 進行單一招標，徵求財經事務及庫務局的批准。衞生署表示： • 保安局曾在 2003 年 9 月 16 日發出便箋，指基於航空保安原因 (見上文)，支持由承辦商 A 在國際機場提供健康篩檢服務； • 衞生署認為不宜以公開招標方式獲取有關服務；及 • 招標前預算合約價值為 7,200 萬元。
2014 年 2 月 6 日	財經事務及庫務局批准衞生署向承辦商 A 進行單一招標，惟須確保承辦商 A 從航空保安原因的角度而言，是市場上唯一適合提供所需服務的機構。因應財經事務及庫務局在處理申請時的意見，衞生署把招標前預算合約價值由 7,200 萬元減至 6,120 萬元。
2014 年 2 月 6 日	衞生署向承辦商 A 發出招標邀請書。
2014 年 2 月 21 日	衞生署接獲承辦商 A 的出價為 8,290 萬元，並展開評審標書及協商價格的工作。
2014 年 3 月 4 日	衞生署向中央投標委員會提交投標評審報告以作考慮。
2014 年 3 月 18 日	中央投標委員會建議衞生署： • 研究日後採用公開招標是否可行，以增加競爭；及 • 就合約 A3 的條款及條件向律政司徵詢進一步意見。 同日接獲律政司就合約條款的澄清。
2014 年 3 月 26 日	應中央投標委員會的意見，財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 批准把合約 A3 批予承辦商 A，作價 8,290 萬元。

資料來源：衞生署的記錄

第 9 章

土木工程拓展署
運輸署
路政署

建造新界單車徑網絡

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

建造新界單車徑網絡

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

背景　1.2 – 1.10
審查工作　1.11 – 1.13
鳴謝　1.14

第 2 部分：新界單車徑網絡的推展　2.1

擬建網絡　2.2 – 2.4
推展網絡　2.5 – 2.10
可予改善之處　2.11 – 2.16
　審計署的建議　2.17
　當局的回應　2.18 – 2.19

第 3 部分：工程合約的管理　3.1

為合約 A1 、A2 和 B1 招標　3.2 – 3.10
可予改善之處　3.11 – 3.17
　審計署的建議　3.18 – 3.19
　當局的回應　3.20 – 3.21
推行單車徑改善工程　3.22
可予改善之處　3.23 – 3.34
　審計署的建議　3.35 – 3.36
　當局的回應　3.37 – 3.38
提供單車匯合中心的設施　3.39 – 3.40
可予改善之處　3.41 – 3.44
　審計署的建議　3.45
　當局的回應　3.46

段數

一般工程合約的管理 3.47 – 3.48
審計署的建議 3.49
當局的回應 3.50

第 4 部分：單車徑的交通管理和保養 4.1

加強騎單車安全的措施 4.2 – 4.9
可予改善之處 4.10 – 4.17
審計署的建議 4.18 – 4.19
當局的回應 4.20 – 4.21
劃設下車管制區 4.22 – 4.23
可予改善之處 4.24 – 4.33
審計署的建議 4.34
當局的回應 4.35 – 4.36
保養單車徑 4.37 – 4.40
可予改善之處 4.41 – 4.45
審計署的建議 4.46
當局的回應 4.47

附錄 **頁數**

A ：交通習慣調查 (二零一一年) 60

B ：工程計劃的主要階段 61

C ：合約 A1 和 A2 的合約付款額 (二零一四年八月) 62

D ：沙田和大埔單車徑的 20 個容易發生單車意外地點 63

建造新界單車徑網絡

摘要

1. 騎單車是香港頗受歡迎的康樂活動之一。很多市民為康樂和消閒到單車徑騎單車，特別是在周末。現時由運輸署負責交通管理的單車徑總長 218.5 公里，分布在八個地區。

2. 為提高單車徑的康樂價值和改善市民的生活質素，當局於二零零八年公布推展新界單車徑網絡，建造一條貫通新界東西的單車徑，由馬鞍山至荃灣，全長 112 公里，當中 70 公里是新建的單車徑。按照施工目標，網絡會由二零零九年年中起分階段動工，並預計於二零一一年年中起陸續完工。土木工程拓展署負責網絡的規劃、設計和建造。截至二零一四年八月，立法會財務委員會已批出 5.539 億元撥款用作推展部分網絡。

3. 近年在單車徑發生的單車意外有所增加。由二零零九年至二零一三年期間，在單車徑發生的意外數目上升了 66%，而此等意外導致受傷的人士的數目則增加了 74%。

4. 鑑於當局用了很長時間只建造了部分單車徑網絡，以及與單車徑相關的一些可能存在問題，審計署最近就建造和管理新界單車徑的事宜進行審查，以探討可予改善之處。

新界單車徑網絡的推展

5. 二零零九年四月，發展局告知立法會發展事務委員會擬建的新界單車徑網絡會分為四段，根據以下的計劃推展：

(a) 路段 A：馬鞍山至上水段 (30 公里) 會於二零零九年九月動工建造，並於二零一二年七月完工；

(b) 路段 B：上水至屯門段 (30 公里) 會於二零一零年八月動工建造，並於二零一三年七月完工；

(c) 路段 C：屯門至荃灣段 (22 公里) 會於二零一一年起分階段動工建造，並由二零一三年起陸續完工；及

(d) 路段 D：六個分支路段 (30 公里) 會於二零一一年起分階段動工建造，並由二零一四年起陸續完工 (第 2.4 段)。

6. ***新界單車徑網絡未能按目標時間完工*** 二零零八年五月，發展局告知立法會發展事務委員會，市民殷切期望現有新界的單車徑能夠連接起來，匯集成為一個完整的單車徑網絡。然而審計署的審查發現，雖然路段 A 工程的目標完工日期定於二零一二年七月，但其相關的單車徑在二零一四年三月才完工並開放給公眾使用 (涉及 20 個月的延誤)。而路段 B 工程則未能於原定的二零一三年七月目標完工日期如期完工。截至二零一四年八月，當局仍未為路段 C 和 D 的工程定出推行時間表 (第 2.3 、2.11 、2.12 及 2.15 段)。

7. ***未有提供推展工程項目的整體成本資料*** 審計署注意到，當發展局和土木工程拓展署告知立法會發展事務委員會有關推展新界單車徑網絡的建議，以及就推行相關工程項目向立法會財務委員會申請撥款時，均沒有向他們提供整個網絡的估計建造成本。整體成本資料可供持份者評估整項計劃的成本效益，並且有助政府規劃推展該項計劃的資源分配 (第 2.16 段)。

工程合約的管理

8. 由二零一零年五月至二零一三年十一月，土木工程拓展署向三家承建商批出三份合約 (即合約 A1 、A2 及 B1)，以進行路段 A 和 B 的工程。就路段 A 而言，合約 A1 涉及單車徑工程，而合約 A2 則涵蓋單車匯合中心的工程。至於路段 B 第一階段，合約 B1 同時涵蓋單車徑和單車匯合中心的工程。顧問 A 為項目工程師，負責進行三份合約的詳細設計，擬備標書，評估收回的標書及工程監督工作 (第 2.9 及 3.2 段)。

9. ***為合約 A1 和 B1 擬備的建築工料清單出錯*** 合約 A1 建築工料清單 (工料清單) 中，有兩個項目的施工量出錯，並遺漏了兩個項目。土木工程拓展署在內部檢討程序中發現有關錯誤，而合約 A1 因而需重新招標。合約 B1 方面，土木工程拓展署再次發現在一些工料清單項目的施工量有嚴重錯誤，並需於批出合約前與曾投交符合標書規定的投標者進行投標協商以修正該等錯誤。該兩

事件的錯誤令相關工程合約延遲批出。如上述錯誤未能在批出合約前發現及修正，政府便可能需為合約A1及B1共多支付7,200萬元(第3.3及3.11至3.13段)。

10. ***若干狹窄的單車徑路段未有進行擴闊工程*** 根據運輸署發出的《運輸策劃及設計手冊》，雙程單車徑的最低闊度是3.5米。合約A1和B1的工程均分別包括對在路段A及路段B的現有單車徑路段進行擴闊工程，以符合最低闊度的標準。然而，審計署實地視察發現路段A及B的若干單車徑路段不足3.5米闊，而當中部分路段應可進行擴闊工程(第3.22、3.23及3.26至3.33段)。

11. ***完成合約A1工程需時甚久*** 合約A1的原定完工日期為二零一二年九月。雖然路段A的新單車徑已於二零一四年三月開放給公眾使用，但截至二零一四年八月，仍有若干工程尚未完成，包括闢建兩個休息處和改善一些現有單車徑的工程(第3.34段)。

12. ***單車匯合中心設施未能適時提供給公眾使用*** 審計署注意到，儘管路段A已於二零一四年三月開放給公眾使用，但路段A的兩個單車匯合中心內的重要設施(包括單車租用亭、救護站和公廁)須到二零一四年十二月才可提供給公眾使用(第3.41及3.43(a)段)。

13. ***一般工程合約的管理*** 審計署注意到，為合約A1和B1擬備標書工料清單時嚴重出錯(見上述第9段)。審計署亦在近年對政府工程計劃的審查工作中，發現標書工料清單出現一些錯漏，部分更導致政府要支付額外費用。亦有事例顯示，顧問在工程設計和監管施工方面，因工作未如理想而導致大額合約申索(第3.47及3.48段)。

單車徑的交通管理和保養

14. 二零一零年五月，運輸署委聘顧問就香港九個新市鎮的單車徑網絡及停泊設施進行交通及運輸研究。該項研究在沙田和大埔的單車徑確定了20個容易發生單車意外地點，並建議就意外地點分兩個階段推行改善措施。第一階段工程包括常規措施，工程定於二零一二年六月動工，並在二零一四年四月完工。而第二階段工程包括新措施，有關工程會在稍後階段開展，即在大埔進行

的先導研究完成後，以及待評估在先導研究所推行新措施的成效後才動工 (第 4.2、4.4 及 4.5 段)。

15. ***容易發生單車意外地點所進行的改善措施進度緩慢*** 由二零一二年六月起，運輸署要求路政署在沙田和大埔 16 個容易發生單車意外地點進行第一階段改善工程，以加強騎單車的安全。然而審計署注意到，當中四個地點的改善工程較原定完工日期延遲 10 至 21 個月才完工 (第 4.10 段)。

16. ***需盡量減少在單車徑沿路劃設管制性下車管制區*** 根據《道路交通 (交通管制) 規例》(第 374G 章)，當騎單車人士經過管制性下車管制區時，須下車並手推其單車前行。然而審計署審查發現，若依照相關標誌下車，騎單車人士在元朗 45.6 公里長的單車徑騎單車時，需要在下車管制區下車 105 次。換言之，騎單車人士在元朗單車徑平均每騎踏 0.4 公里便要在管制區下車一次 (第 4.22 及 4.27 段)。

17. ***騎單車人士不遵守下車規定*** 審計署分別在一個星期日下午和一個星期一早上於東涌的一個下車管制區進行各一小時調查，記錄到該時段分別共有 92 名及 119 名騎單車人士經過下車管制區。然而，儘管法例規定騎單車人士經過下車管制區時須下車並手推其單車前行，審計署發現在上述時段並沒有一位騎單車人士在經過下車管制區時下車 (第 4.22 及 4.33 段)。

審計署的建議

18. **審計署的建議載於本審計報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*當局應：**

新界單車徑網絡的推展

(a) **盡量確保公布的工務計劃按承諾的時間表和工程範圍推展 (第 2.17(a) 段)；**

(b) **加快行動， 以推展路段 B 第二階段、 路段 C 和路段 D 的工程 (第 2.17(b) 段)；**

(c) 告知立法會發展事務委員會，新界單車徑網絡無法按照原有時間表如期完工，以及當局仍未定下完成整個網絡 (包括路段 C 和 D) 的修訂時間表 (第 2.17(e) 段)；

(d) 在日後就以階段性推行的工務計劃向立法會財務委員會申請撥款時，在盡可行的情況下向財務委員會提供整個工務計劃的估計成本 (第 2.17(f) 段)；

工程合約的管理

(e) 盡早行動，以實施土木工程拓展署工作小組就改善擬備和查核標書工料清單項目所提出的建議 (第 3.18(a) 段)；

(f) 檢討盡量擴闊路段 A 和 B 不足 3.5 米闊單車徑路段的可行性 (第 3.35(a) 段)；

(g) 加強行動，以確保合約 A1 的工程能盡早完成 (第 3.35(c) 段)；

(h) 在日後推行公共設施工程項目時，採取措施，以確保相關的重要公共服務在設施開放後能適時提供給公眾使用 (第 3.45(b) 段)；

(i) 檢討委聘顧問和管理顧問工作的制度，務求制訂更完善的機制，盡量減少由顧問導致的錯誤，並使顧問為其工作負上更大責任 (第 3.49 段)；

單車徑的交通管理和保養

(j) 採取措施，以確保在容易發生單車意外地點進行的改善工程盡可能依時完成 (第 4.19 段)；

(k) 在現有單車徑和日後規劃新單車徑沿路，考慮採取措施，在不影響騎單車安全的前提下，盡量減少劃設強制性下車管制區 (第 4.34(b) 段)；及

(l) 對騎單車人士經過強制性下車管制區時不按規定下車的情況進行檢討 (第 4.34(c) 段)。

當局的回應

19. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的和範圍。

背景

騎單車人士

1.2　騎單車是香港頗受歡迎的康樂活動之一，部分市民更以單車作為短途代步的交通工具，在新界區尤其常見。根據運輸署於二零一一年委託進行的調查 (註 1)，估計在 15 歲或以上的香港居民中，於受訪前三個月內曾在平日一次或以上使用自置單車作康樂和消閒用途的約有 15 萬人，而在周末則約有 22.5 萬人；同一期間，在平日租用單車作康樂和消閒用途的有 12.1 萬人，而周末則有 24.2 萬人。大部分受訪者通常在單車徑上騎單車 (見附錄 A)。

單車徑

1.3　單車徑主要設計作康樂和消閒用途。截至二零一四年八月，由運輸署負責交通管理的單車徑總長 218.5 公里，分布在下列八個地區：

地區	長度 (公里)
沙田	56.0
元朗	45.6
大埔	35.0
北區	27.0
西貢	20.6
屯門	20.0
大嶼山	14.0
南區的數碼港	0.3
總計	218.5

註 1： *“交通習慣調查”旨在收集交通習慣數據，以作交通規劃用途。*

1.4　單車徑設施由下列政府決策局／部門負責規劃、推展、管理和保養：

決策局／部門	職責
根據發展局政策指引行事的土木工程拓展署	規劃、設計和建造一個位於新界的單車徑網絡作康樂和消閒用途以及新市鎮與新發展區的新單車徑
根據運輸及房屋局 (運房局) 政策指引行事的運輸署	單車徑和相關設施的交通管理
根據運房局政策指引行事的路政署	推展相關的小型改善工程，以及保養單車徑和相關設施
根據民政事務局政策指引行事的康樂及文化事務署 (康文署 —— 註 2)	管理在單車匯合中心的救護站和單車租用亭
根據食物及衞生局政策指引行事的食物環境衞生署 (食環署)	管理單車徑沿路的公廁，以及負責單車徑的一般清潔工作
根據保安局政策指引行事的香港警務處 (警務處)	根據《道路交通條例》(第 374 章 —— 註 3) 的相關法律執法

註 2： *康文署亦負責管理公園和遊樂場內的單車設施。*

註 3： *《道路交通條例》載有規管騎單車的條文，例如魯莽騎單車或不小心騎單車的罰則。《道路交通 (交通管制) 規例》(第 374G 章) 亦載有條款，訂明騎單車人士沒有遵從交通燈號和標誌的罰則。*

新界單車徑網絡

1.5　在二零零七至零八年《施政綱領》中，當局承諾加快推行改善市民生活質素的基本工程計劃，包括在新界發展全面性的單車徑。二零零八年五月，發展局告知立法會發展事務委員會：

(a) 政府計劃發展一條貫通新界東西的單車徑網絡主幹線，由馬鞍山至荃灣及主幹網絡的分支路段，全長 112 公里 (新界單車徑網絡)；

(b) 新界單車徑網絡包括建造若干新路段以連接現有單車徑的個別路段、在現有路段進行改善工程，以及建造六個分支路段；及

(c) 網絡建造工程預計於二零零九年年中動工，由二零一一年年中起陸續完成 (見第 2.3 段表一)。

1.6　二零零九年四月，發展局告知立法會發展事務委員會，擬建網絡會包括以下四個路段 (見圖一及第 2.4 段表二)：

(a) 馬鞍山至上水 (工程項目 A 的路段 A)，會於二零零九年九月動工建造，並於二零一二年七月完工；

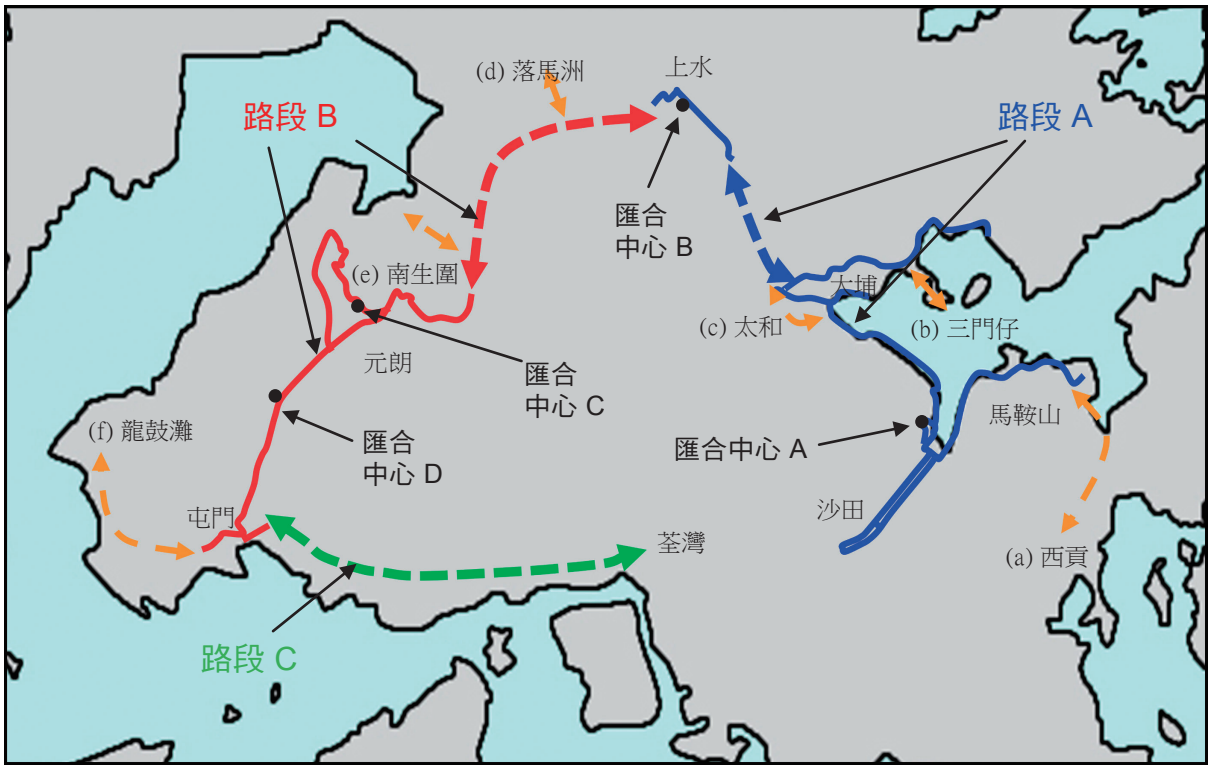
(b) 上水至屯門 (工程項目 B 的路段 B)，會於二零一零年八月動工建造，並於二零一三年七月完工；

(c) 屯門至荃灣 (工程項目 C 的路段 C)，勘測、初步設計和相關工程會於二零一一年起分階段動工，並由二零一三年起陸續完工；及

(d) 六個分支路段 (工程項目 D 的路段 D)，勘測、初步設計和相關工程會於二零一一年起分階段動工，並由二零一四年起陸續完工。

圖一

擬建的新界單車徑網絡
(二零零九年四月)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

備註 1：圖中虛線標示擬建的新單車徑，實線標示現有的單車徑。

備註 2：←– – –→ 線標示工程項目 D 的下述六個分支路段：

(a) 西貢段；

(b) 三門仔段；

(c) 太和段；

(d) 落馬洲段；

(e) 南生圍段；及

(f) 龍鼓灘段。

備註 3：單車匯合中心 A、B、C 和 D 會設有單車租用及修理亭、單車泊位、路線圖、資訊告示牌、救護站和廁所。

1.7　二零零九年六月至二零一三年七月期間，立法會財務委員會 (財委會) 就工程項目 A、B 和 C 批出合共 5.539 億元撥款 (見第 2.8 段表四)。截至二零一四年八月：

(a) 隨着新單車徑工程大致完工，路段 A 已於二零一四年三月全面開放給公眾使用；

(b) 路段 B 第一階段工程 (見第 2.6(a) 段) 仍在進行中，目標是於二零一六年年底完成。發展局未就路段 B 第二階段工程 (見第 2.6(b) 段) 向財委會申請撥款；

(c) 至於路段 C 工程，發展局已就前期工程和第一階段工程 (見第 2.7(a) 及 (b) 段) 的詳細設計與工地勘測，以及第二階段工程 (見第 2.7(c) 段) 的走線檢討，向財委會申請撥款，但未就相關建造工程申請撥款；及

(d) 土木工程拓展署正在諮詢發展局，就推展工程項目 D 六個分支路段的其中四個的未來路向進行檢討 (見第 2.10(h) 段)。

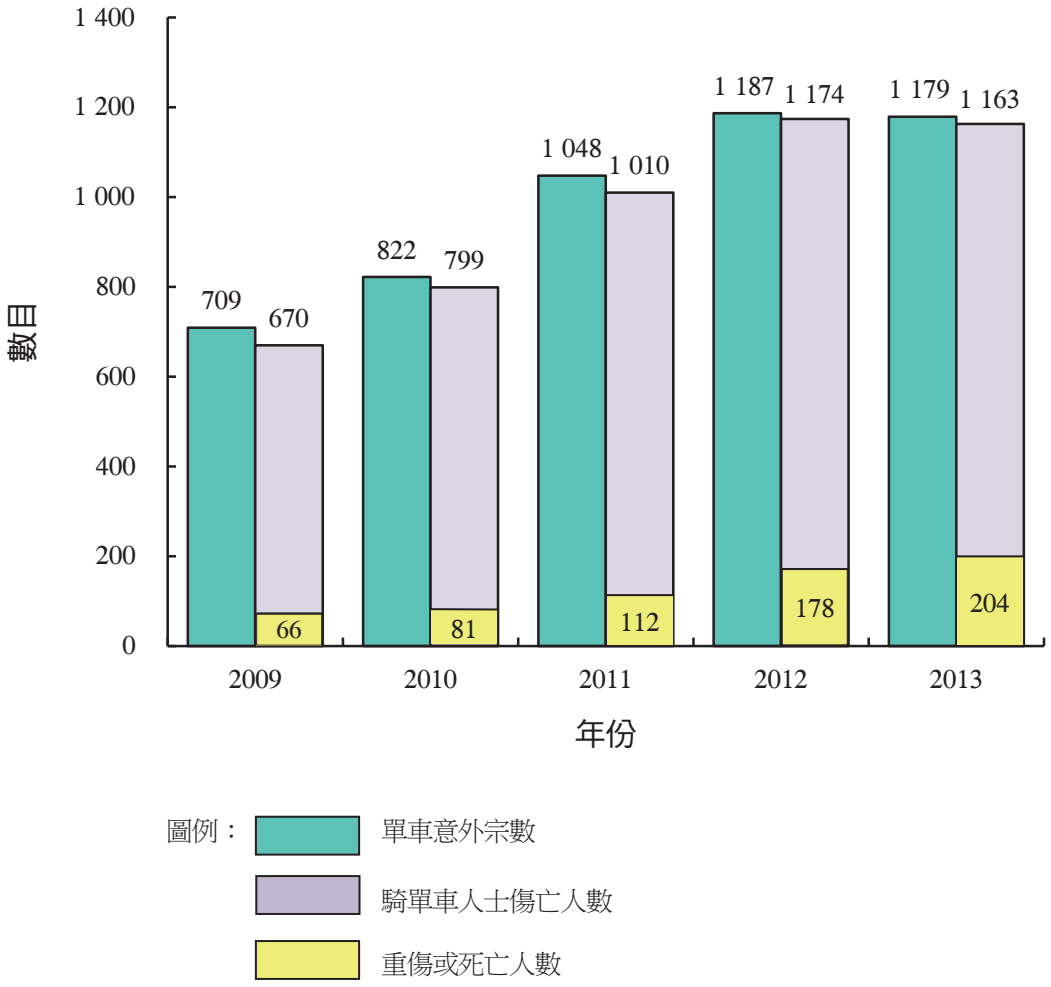
單車意外

1.8　***單車徑上的單車意外***　圖二顯示二零零九年至二零一三年期間在單車徑上涉及單車及騎單車人士的意外數目。在這五年間，每年在單車徑發生的意外數目由 709 宗增至 1 179 宗 (增幅為 66%)，而騎單車人士的受傷或死亡數目則由 670 人增至 1 163 人 (增幅為 74%)。此外，由於單車意外，同期間在單車徑上騎單車的人士重傷 (註 4) 或死亡的人數， 亦由 66 人增至 204 人 (增幅為 209%)。

註 4： *"重傷"是指傷者因意外入院後留醫超過 12 小時，或傷者在事發後 30 天或以上傷重死亡。*

圖二

在單車徑涉及單車及騎單車人士的意外
(二零零九年至二零一三年)



資料來源：運輸署的記錄

備註：在二零一四年一月至八月期間有 726 宗單車意外。運輸署表示，約九成騎單車人士在意外中輕微受傷；約六成的意外並不涉及碰撞，例如意外是騎單車人士在騎單車時失平衡所致。

1.9 *香港的單車意外* 運輸署表示：

(a) 因騎單車活動增加，香港單車意外的整體數目近年有所上升，情況如下：

年份	單車意外宗數
2009	1 793
2010	1 914
2011	2 348
2012	2 582
2013	2 549

(b) 雖然在單車徑的單車意外而引致受傷的宗數在近年有所增加，但上升趨勢在二零一一年後大致持平 (見圖二)。此外，二零一四年首八個月的單車意外有 726 宗，較二零一三年同期的 749 宗意外為少；

(c) 二零零九年至二零一三年期間，在單車徑上嚴重受傷的騎單車人士的數目上升，可能是因較多騎單車人士使用單車徑所致。然而，二零一四年首八個月嚴重受傷的騎單車人士有 114 人，較二零一三年同期的 135 人為少；及

(d) 在單車徑上發生的意外導致騎單車人士死亡的人數如下：

年份	死亡人數
2008	3
2009	2
2010	1
2011	1
2012	2
2013	0
2014 (截至八月)	0

單車意外導致死亡，最主要是由不小心騎單車 (騎單車人士本人或涉及意外的其他騎單車人士) 及單車失控所致。

1.10　為使騎單車更加安全，運輸署已採取行動以改善單車徑及相關設施的設計。此外，道路安全議會 (註 5) 亦採取措施向騎單車人士進行宣傳，教育他們認識騎單車安全。警務處亦對沒有遵從《道路交通條例》所訂相關法例的騎單車人士採取執法行動。

審查工作

1.11　騎單車是香港受歡迎的康樂活動，在平日及周末，均有不少市民到單車徑騎單車，對單車徑設施需求甚殷。為提高單車徑的康樂價值和改善市民的生活質素，當局於二零零八年五月告知立法會發展事務委員會，計劃分階段開展建造新界單車徑網絡。然而，截至二零一四年八月，只有路段 A 的單車徑工程完工。

1.12　鑑於當局用了很長時間只建造了部分單車徑網絡，審計署最近就新界建造和管理單車徑的事宜進行了審查，以探討可予改善之處。審查工作集中在以下範疇：

(a)　新界單車徑網絡的推展 (第 2 部分)；

(b)　工程合約的管理 (第 3 部分)；及

(c)　單車徑的交通管理和保養 (第 4 部分)。

1.13　在本審計報告中，審計署發現，當局在推展新界單車徑網絡、交通管理和保養單車徑，以加強騎單車安全方面，均有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.14　在審查工作期間，相關決策局／部門 (包括運房局、發展局、土木工程拓展署、運輸署和路政署) 的人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 5：*議會由一位警務處副處長擔任主席，九名成員來自不同決策局／部門，另外七名成員來自非政府機構。議會的主要職責，是協調相關決策局／部門和機構的行動，以改善道路安全。*

第 2 部分：新界單車徑網絡的推展

2.1　本部分探討新界單車徑網絡的推展事宜。

擬建網絡

2.2　新界單車徑網絡屬工務計劃，其規劃和推展涉及三個主要階段，即初步階段、設計和勘測階段，以及施工階段（見附錄 B）。二零零二年十一月至二零零六年六月期間，土木工程拓展署以 410 萬元委託顧問，就發展貫通新界的單車徑網絡進行可行性研究，當中計及各條單車徑的康樂價值、環境影響、推展難度和建造成本。

2.3　二零零八年五月，發展局根據顧問研究的結果，告知立法會發展事務委員會：

(a)　因没有提供足夠公共交通服務配套，前往新界若干騎單車熱門地點並不方便；

(b)　現有設於單車徑的一些輔助設施，不足以應付公眾不斷上升的需求及對優質城市生活的更高期望；

(c)　市民殷切期望現有的單車徑能連接起來，匯集成為一個完整的單車徑網絡；及

(d)　政府計劃推展新界單車徑網絡 (見表一)，分階段建造貫通新界東西的單車徑網絡主幹線。

表一

擬建的新界單車徑網絡推展計劃
(二零零八年五月)

路段	長度	類別	預計 動工日期	預計 完工日期
馬鞍山經上水至屯門	60 公里	新建和現有單車徑	2009 年年中	2012 年年初
屯門至荃灣	22 公里	一條新建單車徑	2011 年 (個別可獨立使用的路段)	由 2013 年起分階段完工
六個分支路段 (註)	30 公里	新建單車徑	無指明	2011 年年中 (簡單的路段)

資料來源：土木工程拓展署的記錄

備註：六個分支路段是西貢段、三門仔段、太和段、落馬洲段、南生圍段和龍鼓灘段。

2.4　二零零九年四月，發展局申請 2.303 億元撥款以推展網絡的第一階段 (即馬鞍山至上水段單車徑) 時告知立法會發展事務委員會，為了網絡分階段施工，於二零零八年五月向委員會匯報的擬建網絡推展計劃 (見表一) 已作出若干修訂 (見表二)。

表二

經修訂的新界單車徑網絡推展計劃
(二零零九年四月)

路段	長度	類別	預計 動工日期	預計 完工日期
馬鞍山至上水 (路段 A)	30 公里	新建和現有單車徑	2009 年 9 月	2012 年 7 月
上水至屯門 (路段 B)	30 公里	新建和現有單車徑	2010 年 8 月	2013 年 7 月
屯門至荃灣 (路段 C)	22 公里	一條新建單車徑	由 2011 年起分階段動工	由 2013 年起陸續完工
六個分支路段 (路段 D)	30 公里	新建單車徑	由 2011 年起陸續動工	由 2014 年起陸續完工

資料來源：土木工程拓展署的記錄

二零零九年六月，土木工程拓展署向財委會申請 2.303 億元撥款以開展路段 A 的工程時，亦告知財委會，路段 A 預計於二零一二年七月完工。

推展網絡

2.5　二零零六年九月至二零一二年七月期間，土木工程拓展署委聘四名顧問，簽署了五份顧問合約，就新界單車徑網絡進行勘測、設計和工程監督 (見表三)。

表三

推展網絡的顧問合約
(二零零六年九月至二零一二年七月)

日期	顧問	顧問合約	工作	顧問費用(百萬元)
2006 年 9 月	A	A	路段 A 和 B 的勘測、設計及工程監督	7.0
2008 年 6 月	B	B	西貢段、南生圍段和龍鼓灘段這三個分支路段的勘測	4.5
2008 年 8 月	C	C	太和段、三門仔段和落馬洲段這三個餘下分支路段的勘測、設計及工程監督	0.8
2008 年 9 月	D	D	路段 C 的勘測	8.8
2012 年 7 月	D	E	路段 C 前期工程和第一階段工程的詳細設計，以及第二階段工程的走線檢討	16.0
			總計	37.1

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註：顧問合約 A 至 D 的撥款從基本工程儲備基金的整體撥款撥付，而顧問合約 E 的撥款則從推展路段 C 的工程撥款撥付。

2.6 二零一一年，路段 B 的工程分成以下兩個階段：

(a) 第一階段工程：在元朗至屯門現有單車徑的選定路段進行改善工程，並在上水和元朗各建一段新的單車徑；及

(b) 第二階段工程：在上水至元朗建造一條新的單車徑。

2.7 同年，路段 C 的工程亦分成以下三個階段：

(a) 前期工程：建造一條長 2.3 公里並附設行人路的新單車徑，連接青荃橋和灣景花園；

(b) 第一階段工程：建造一條長約 4.5 公里並附設行人路的新單車徑，連接灣景花園和汀九；及

(c) 第二階段工程：建造一條長約 15.2 公里並附設行人路的新單車徑，連接汀九和屯門。

2.8 路段 A、B、C 和 D 的設計及建造工程，分屬四個基本工程項目，即工程項目 A、B、C 和 D。二零零九年六月至二零一三年七月期間，財委會合共批出 5.539 億元撥款，以進行工程項目 A 及項目 B 第一階段的建造工程和項目 C 部分工程的勘測、設計及建造工程 (見表四)。截至二零一四年八月，當局尚未就路段 B 第二階段、路段 C 和路段 D 的建造工程向財委會申請撥款。

表四

財委會批出的撥款
(二零零九年六月至二零一三年七月)

日期	工程項目	工程	款額 (百萬元)
2009 年 6 月	A	路段 A 的建造工程	230.3
2013 年 7 月	B	路段 B 第一階段的建造工程	295.4
2012 年 4 月	C	路段 C 前期工程和第一階段工程的詳細設計及工地勘測，以及第二階段工程的走線檢討	28.2
		總計	553.9

資料來源：土木工程拓展署的記錄

2.9 由二零一零年五月至二零一三年十一月期間，土木工程拓展署向三家承建商批出三份合約 (即合約 A1 、A2 和 B1)，以進行工程項目 A 和 B 的工程 (見表五)。三份合約的預計完工日期分別為二零一二年九月、二零一二年十月和二零一六年三月。顧問 A 為項目工程師，負責監督合約 A1 、A2 和 B1 所涉的工程。

表五

合約 A1、A2 和 B1
(二零一零年五月至二零一三年十一月)

合約	工程項目(路段)	工程	動工日期	原定的合約完工日期	原定的合約金額(百萬元)
A1	工程項目 A (路段 A)	在大埔至粉嶺建造一段新的單車徑 (5 公里) 建造四個休息處 在大埔和上水現有單車徑的選定路段 (550 米) 進行改善工程	2010 年 5 月	2012 年 9 月	138.9
A2	工程項目 A (路段 A)	建造兩個單車匯合中心 (匯合中心 A 和 B) 連配套設施	2011 年 6 月	2012 年 10 月	27.1
B1	工程項目 B (路段 B 第一階段)	在上水建造一段新的單車徑 (1.5 公里)，及在元朗建造另外一段 (1 公里) 建造兩個單車匯合中心 (匯合中心 C 和 D) 和五個休息處 在元朗至屯門現有單車徑的選定路段 (3.8 公里) 進行改善工程	2013 年 11 月	2016 年 3 月	193.9

資料來源：土木工程拓展署的記錄

截至二零一四年八月網絡推展進度

2.10　合約 A2 的主要工程獲核准於二零一三年十一月大致完成。路段 A 的單車徑路段於二零一四年三月全面開放給公眾使用。截至二零一四年八月：

路段 A

(a) 工程師已核證合約 A1 中新單車徑的所有工程全部完工，但此合約內仍有些其他工程尚未完成，有待工程師核證完工；

(b) 合約 A1 至今的開支為 1.445 億元 (即原來合約金額 1.389 億元的 104% ——見附錄 C)；

(c) 合約 A2 至今的開支為 3,980 萬元 (即原來合約金額 2,710 萬元的 147%(註 6) ——見附錄 C)；

路段 B

(d) 合約 B1 的路段 B 第一階段工程正在進行中；

(e) 路段 B 第二階段工程 (見第 2.6(b) 段) 的修訂計劃將於二零一四年九月底刊憲 (註 7)；

(f) 土木工程拓展署表示，計劃於二零一五年第二季為路段 B 第二階段的工程向立法會申請撥款，以便於二零一九年完工；

路段 C

(g) 路段 C 處於規劃和設計階段，顧問 D 正檢討單車徑的走線。土木工程拓展署已獲財委會撥款，為前期工程和第一階段工程進行詳細設計及工地勘測，並為第二階段工程進行走線檢討。土木工程拓展署表示，待每個階段建造工程的有關詳細設計完成後，會各自申請撥款；及

註 6： *合約費用增加，主要因為要用 800 萬元建造一個配備生物污水處理裝置和排污系統的公廁，以回應公眾要求。*

註 7： *該計劃於二零一四年九月十九日刊憲。*

路段 D

(h) 土木工程拓展署於二零一三年四月告知立法會發展事務委員會，落馬洲段會在落馬洲河套區發展計劃 (註 8) 中推展。土木工程拓展署表示，在六個分支路段中，四個在建造上遇到嚴重的地理和環境限制 (見表六)。

全長 112 公里擬建的新界單車徑網絡內，有 70 公里 (63%) 是由數段新的單車徑組成，而餘下 42 公里 (37%) 的單車徑則由現有的單車徑段落組成。

表六

建造四個分支路段的主要限制
(二零一四年八月)

分支路段	限制
南生圍段 (9.2 公里)	環境保護署和環保團體曾表關注，指這段單車徑建成後，生態易受破壞地區的到訪人數將會增加。此外，擬於山貝河興建的單車橋，會對附近一帶造成嚴重的生態影響。
西貢段 (7 公里)	為建造這段單車徑，須沿西沙路砍伐 1 600 棵樹木，引起一些環保團體的關注。另外，部分路段地勢陡斜，擬建單車徑又靠近區內一些房屋，造成地理限制。擬於大網仔路迴旋處興建的單車橋，亦會對景觀構成顯著的影響。
龍鼓灘段 (4.2 公里)	現時的預留道路範圍，應留作日後可能進行的道路擴闊工程之用。此外，部分路段對騎單車來說過於陡斜。
太和段 (0.7 公里)	區內有人反對使用現有綠化區闢建單車徑，因此當區區議會不支持建造工程。

資料來源：土木工程拓展署的記錄

備註：截至二零一四年八月，土木工程拓展署已就取消西貢段建造工程的建議，諮詢西貢北鄉事委員會和大埔區議會。土木工程拓展署表示，待完成餘下三個分支路段未來路向的檢討後，便會徵詢相關各方的意見。

註 8： *行政長官在二零零七年《施政報告》中公布，發展落馬洲河套區是十大基建工程之一。*

可予改善之處

新界單車徑網絡未能按目標時間完工

2.11　二零零七年十月，政府在二零零七至零八年《施政綱領》中向市民承諾，會加快推行基本工程項目，包括在新界發展全面性的單車徑，以改善市民的生活質素 (見第 1.5 段)。二零零八年五月，發展局告知立法會發展事務委員會，由於市民殷切期望現有的單車徑能夠連接起來，匯集成為一個完整的單車徑網絡，政府計劃分階段推展新界單車徑網絡，並預計工程於二零零九年年中動工，由二零一一年年中起分階段完工。然而，推展進度顯示，新界單車徑網絡未能按目標時間完工 (見表七)。

表七

新界單車徑網絡完工日期
(二零一四年八月)

路段	動工日期		完工日期	
	2009 年 4 月計劃	實際／修訂	2009 年 4 月計劃	實際／修訂
路段 A	2009 年 9 月	2010 年 5 月	2012 年 7 月	2014 年 3 月 (較計劃滯後 20 個月)
路段 B 第一階段	2010 年 8 月	2013 年 11 月	2013 年 7 月	2016 年 3 月 (註 1)
路段 B 第二階段		2015 年 第二季度		2019 年
路段 C	由 2011 年起 分階段動工	(註 2)	由 2013 年起 陸續完工	(註 2)
路段 D	由 2011 年起 陸續動工	(註 2)	由 2014 年起 陸續完工	(註 2)

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註 1： 路段 B 第一階段工程包括若干附屬改善工程，例如沿單車徑路段植樹，目標是於二零一七年五月或之前完成。

註 2：截至二零一四年八月，土木工程拓展署仍未就路段 C 和 D 訂明修訂的動工和完工日期。

2.12　表七顯示，路段 A 並未有依時完成，較計劃延誤 20 個月，而路段 B 的完工日期亦會有嚴重延誤。此外，截至二零一四年八月，路段 C 和 D 的工程仍未定出推行時間表。政府於二零零八年五月公布由馬鞍山至荃灣的連貫單車徑網絡和六個分支路段，未知何時才可完成。

2.13　發展局和土木工程拓展署需要汲取教訓，在日後推展同類網絡時以供參考。他們需要盡量確保公布的工務計劃會按公布的時間表和工程範圍推展。在獲撥款和批准後，他們亦需加快行動推展路段 B 第二階段、路段 C 和路段 D 的工程，並密切監察路段 B 第一階段工程，以確保這些工程能如期完成。

2.14　土木工程拓展署表示，當局在二零零八年所公布的分支路段推展計劃，是根據初步可行性研究而制訂，當中已計及康樂價值、環境影響、推展難度和建造成本等因素 (見第 2.2 段)。然而，土木工程拓展署經過深入評估並考慮公眾關注的地方後，發現推展相關工程會引起嚴重的環境和安全問題，而且涉及地理限制。土木工程拓展署將仍然需要諮詢持份者，探討何時推展若干分支路段的工程。審計署認為，日後在公布擬議工務工程時，土木工程拓展署需告知公眾相關建議工程是否會受環境和技術困難限制。

2.15　審計署亦注意到，發展局在二零一三年六月就推行路段 B 的工程向財委會申請撥款時，已告知財委會路段 A 和 B 修訂的動工和完工日期。然而，截至二零一四年八月，發展局仍未告知立法會，未能按照於二零零九年四月向立法會發展事務委員會提供的新界單車徑網絡推行時間表如期完工，而當局仍未為整個網絡 (包括路段 C 和 D 的工程) 定出推行時間表。為向公眾問責，發展局需要向立法會匯報網絡推展的重要改變和發展。

未有提供推展工程項目的整體成本資料

2.16　審計署注意到，當發展局和土木工程拓展署告知立法會發展事務委員會有關推展新界單車徑網絡的建議，以及就推行相關工程項目向財委會申請撥款時，均沒有向委員會和財委會提供建造整個網絡的估計成本。儘管審計署同意如新界單車徑網絡般的大型基本工程計劃有時需要在一段時間內分階段施工，但負責的決策局／部門需要就該計劃的整體成本作出最佳預算，並在切實可行的情況下向立法會提供相關資料。整體成本資料可供持份者評估整項計劃的成本效益，並且有助政府規劃推展該項計劃的資源分配。

審計署的建議

2.17　**審計署*建議* 土木工程拓展署署長應聯同發展局局長：**

新界單車徑網絡未能按目標時間完工

(a) **盡量確保公布的工務計劃按承諾的時間表和工程範圍推展；**

(b) **如獲撥款和批准，加快行動，以推展路段 B 第二階段、路段 C 和路段 D 的工程；**

(c) **密切監察路段 B 第一階段工程，以確保如期完工；**

(d) **日後公布擬議工務工程時，告知公眾相關工程會否受環境和技術困難限制；**

(e) **告知立法會發展事務委員會，新界單車徑網絡無法按照二零零九年四月向該事務委員會提供的時間表如期完工，以及當局仍未定下完成整個網絡 (包括路段 C 和 D) 的修訂時間表；及**

未有提供推展工程項目的整體成本資料

(f) **在日後就以階段性推行的工務計劃向財委會申請撥款時，在盡可行的情況下向財委會提供整個工務計劃的估計成本。**

當局的回應

2.18 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 政府一直努力按照已公布的時間表和範圍，推展工程項目；及

(b) 能否按照已公布的工程時間表施工，要視乎各種不明因素。日後在公布推展同類工程項目時，會在較早階段盡量向公眾提供更多資料，包括工程範圍、暫定時間表和可能引致的風險等。

2.19 發展局局長亦同意審計署的建議。他表示：

(a) 當局已着手為路段 B 第二階段的工程申請撥款。現正檢討路段 C 和 D 的工程範圍和時間表，修訂與否視乎公眾諮詢的結果。當局會密切監察相關工程的進度；

(b) 發展局和土木工程拓展署現正密切監察路段 B 第一階段的工程，務求確保如期完工；

(c) 日後在公布推展工程項目的較早階段時，會盡量向公眾提供更多資料，包括可能影響工程範圍、時間表與成本相關的環境、技術和其他困難所涉及的潛在風險和不明因素；

(d) 發展局和土木工程拓展署分別於二零零九年四月二十八日、二零一一年十二月十九日和二零一三年四月二十三日，向立法會發展事務委員會匯報新界單車徑網絡不同路段的進度及經修訂時間表。發展局和土木工程拓展署會在適當時候向委員會更新資料，提供網絡工程的最新進展和時間表；及

(e) 發展局和土木工程拓展署日後向財委會申請撥款時，會提供工程項目的最新估計整體成本。然而，項目初期的成本預算必為初步估算，會受各種風險和不明因素所影響。

第 3 部分：工程合約的管理

3.1　本部分探討土木工程拓展署對推展路段 A 的工程合約 A1 和合約 A2 與推展路段 B 第一階段工程合約 B1 的管理事宜。審查工作集中在以下範疇：

(a)　為合約 A1 、A2 和 B1 招標 (第 3.2 至 3.21 段)；

(b)　推行單車徑改善工程 (第 3.22 至 3.38 段)；

(c)　提供單車匯合中心的設施 (第 3.39 至 3.46 段)； 及

(d)　一般工程合約的管理 (第 3.47 至 3.50 段)。

為合約 A1 、A2 和 B1 招標

單車徑工程的合約 A1

3.2　二零零六年九月，土木工程拓展署根據顧問合約 A 委聘顧問 A，負責路段 A 和 B 的勘測、設計及工程監督 (見第 2.5 段表三)。根據顧問合約，顧問 A 負責就合約 A1 、A2 和 B1 的工程進行詳細設計、擬備圖則、規格和招標文件、評審所接獲的標書，以及管理所涉工程。二零零九年七月，土木工程拓展署為合約 A1(一份實計工料合約) 招標後接獲六份標書，但只有兩份 (標書 I 和 II) 符合要求，其中又以標書 I 的投標價最低。其餘四份標書不符要求，因為未按規定就部分私人地段 (相關地段會在合約開展後由政府收回) 上所進行的工程提交設計。土木工程拓展署在審查顧問 A 的標書評核報告時發現，標書文件的建築工料清單 (工料清單 —— 註 9) 所列若干項目的施工量並不正確 (見表八)。

註 9：　*工料清單訂明各個工程項目的估計施工量。投標者需為工料清單上各有關的項目提供標價。根據實計工料合約，工程費用是根據實際完工量和合約中工料清單各個工程項目所訂的單位價格而釐定。*

表八

合約 A1 標書的工料清單項目
(二零零九年五月)

工料清單項目	標書工料清單所列不正確的挖掘工程施工量 (a) (立方米)	正確的挖掘工程施工量 (b) (立方米)	標書 I	
			工料清單價率 (c) (元／立方米)	工料清單款額 (d)=(a)×(c) (元)
項目 A (註 1)	10 490	1 880	21	220,290
項目 B (註 2)	100 250 (註 3)	860 7 400	8,233 7,600 (註 3)	823,300 1,900,000

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註 1： 項目 A 的工程包括三個位置的“地基挖掘工程——最大深度不超逾 3 米”。

註 2： 項目 B 的工程包括項目 A 所涉三個相同位置的“地基挖掘工程——最大深度超逾 3 米但不超逾 6 米”。

註 3： 投標者 I 就其中一個位置的 100 立方米挖掘工程所提交的價率是每立方米 8,233 元，另外兩個位置的 250 立方米挖掘工程則是每立方米 7,600 元。

3.3　此外，土木工程拓展署亦發現工料清單遺漏了兩個項目，涉及“地基挖掘工程——最大深度超逾 6 米但不超逾 9 米”(統稱為項目 C) 的估計總施工量 5 440 立方米。土木工程拓展署注意到，標書 I 就項目 B 所訂的價率為每立方米 7,600 元和 8,233 元，分別是招標前估算價率每立方米 23 元的 330 及 358 倍。如項目 A 和 B 的工料清單施工量未予修正，而最終施工量分別為 1 880 立方米和 8 260 立方米 (860 立方米 +7 400 立方米)，則這兩個項目的付款額，便會較投標者 I 在工料清單所列的合計款額高出 6,000 萬元 (註 10)。二零零九年十一月，土木工程拓展署修正項目 A、B 和 C 的工料清單施工量並取得中央投標委員會的批准 (註 11) 後，邀請投標者 I 和 II 就項目 A、B 和 C 重新提交投標價率。

3.4　土木工程拓展署表示，在工程項目 A 核准工程預算的 2.303 億元中 (見第 2.8 段表四)，1.768 億元和 3,430 萬元分別撥給合約 A1 及 A2，餘下的 1,920 萬元則用來支付應急開支。不過，土木工程拓展署發現，投標者 I 和 II 就合約 A1 重新提交的標書，投標價均高出核准工程預算的 1.768 億元和招標前估算的 1.744 億元。同時，土木工程拓展署從不符合要求的標書中注意到，如政府重新招標，有可能收到較低的投標價。二零零九年十二月，財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 因應中央投標委員會的建議，基於公眾利益批准取消合約 A1 的招標。

3.5　二零一零年二月，土木工程拓展署為合約 A1 重新招標。在經修訂的招標文件中，原本須就若干私人地段上所進行的工程提交設計的規定 (見第 3.2 段) 已被刪除。土木工程拓展署於二零一零年四月收到 16 份標書，全部符合要求，而在同年五月，土木工程拓展署把價值 1.389 億元的合約 A1，判給投標價最低的承辦商 A1(註 12)。用了額外九個月的時間進行重新招標後，合約工程亦於該月開展。

註 10： *(860 立方米 – 100 立方米) × 8,233 元／立方米 + (7 400 立方米 – 250 立方米) × 7,600 元／立方米 – (10 490 立方米 – 1 880 立方米) × 21 元／立方米 = 60,416,270 元。*

註 11： *中央投標委員會的主席是財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務)，成員共有四名，負責考慮招標事宜，並就接納標書與否提供建議。*

註 12： *承建商 A1 原先在二零零九年七月提交了一份不符要求的標書 (見第 3.2 段)。*

單車匯合中心的工程合約 A2

3.6　二零一零年十二月，土木工程拓展署為合約 A2 招標。在招標的工料清單中，土木工程拓展署加入了數項專賣產品 (註 13) 和物料 (主要關乎廁所設施)，並要求投標者就這些項目提交價率。根據招標文件，在合約批出後，中標者可在顧問 A 的同意下，使用功能及性能相同的替代產品或物料，但使用替代產品或物料而節省的費用，則須從合約金額中扣除。此外，投標者亦須提交文件 (文件 A)，確認明白上述安排。

3.7　二零一一年一月，土木工程拓展署收到 14 份標書，其中 10 份符合要求；其餘 4 份因沒有提交文件 A 而不符合要求。土木工程拓展署發現，最低符合要求投標價雖然低於核准工程預算撥款 3,430 萬元，但卻高於招標前估算的 2,650 萬元。土木工程拓展署亦發現，以若干替代產品取代工料清單所列的專賣產品，可節省 600 萬元至 700 萬元。

3.8　二零一一年三月，土木工程拓展署就合約 A2 重新招標申請批准時，告知工務投標委員會 (註 14)：

(a) 合約 A2 的大部分工程 (約佔合約價值的 40%) 為建築工程，完工時會移交食環署和康文署管理，並會移交建築署保養；

(b) 在設計階段，廁所的設計與屋宇裝備和衞生物料的細節，均須提交食環署轄下評審委員會審批。此外，廁所、涼亭、園境特色和戶外設施所用物料及產品的更改，亦須提交建築署轄下設計諮詢小組以徵求意見。就設計和外觀而言，大部分獲核准的專賣產品和物料都十分獨特，難以藉功能規格來準確描述這些產品，因此原來招標文件的規格部分便使用了專賣產品的名稱；

(c) 土木工程拓展署在擬備招標文件時，參考了建築署為其建築工程合約所採用的一項合約條件。這項條件規定投標者在投標階段就指定產品列明價格，並在獲批合約後考慮採用替代產品和物料；及

(d) 慣常就土木工程合約遞交標書的投標者，並不熟悉 (c) 項所述有關建築工程的合約條件。

註 13： *"專賣產品"指以公司商標而非通用名稱來銷售的產品。*

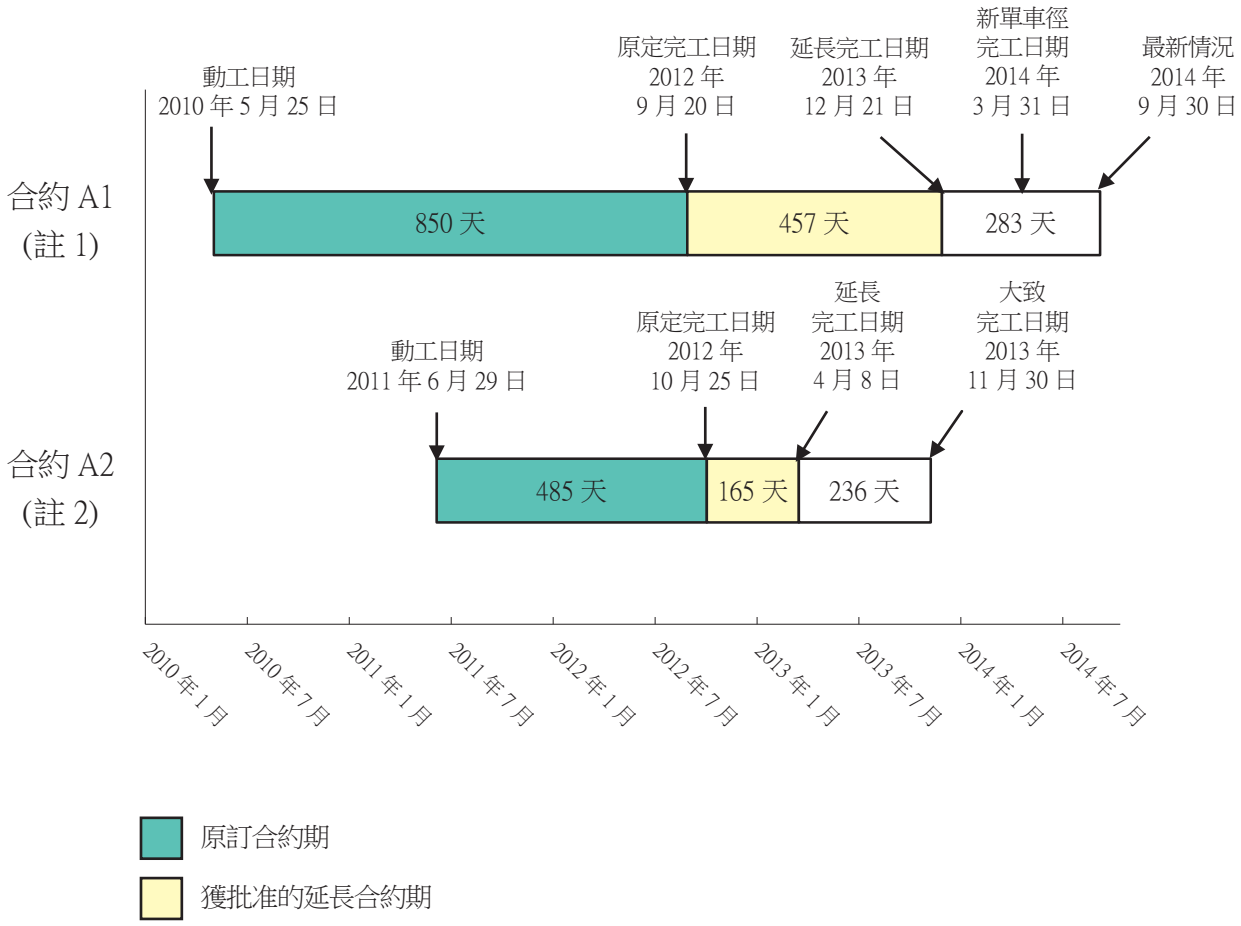
註 14： *委員會由建築署副署長擔任主席，另有兩名成員，負責考慮不超過 3,000 萬元的工程合約並決定是否接納標書和其他相關事宜。*

3.9　土木工程拓展署獲工務投標委員會批准後，為合約 A2 重新招標。合約 A2 重新招標文件的經修訂工料清單訂明，投標者可選擇根據具備相同功能和性能的替代產品或物料提交價率。二零一一年五月，土木工程拓展署收到 10 份標書，其中 9 份符合要求。二零一一年六月，土木工程拓展署把價值 2,710 萬元的合約 A2，批給投標價最低的承建商 A2，合約工程亦在該月開展。

3.10　二零一三年十一月，顧問 A 核證合約 A2 的主要工程大致完工。然而，截至二零一四年八月，儘管路段 A 的新單車徑獲核證已經完工，並在二零一四年三月全面開放給公眾使用，但有些工程尚未完成 (見圖三)。

圖三

合約 A1 和 A2 的完工時間
(二零一零年五月至二零一四年九月)



資料來源：土木工程拓展署的記錄

註 1： *截至二零一四年九月，承建商 A1 獲批延長施工時間 457 日 (主要因為天氣惡劣、爆水管事故，以及雨季中在相關河流和溪澗施工的限制)，完工日期遂延至二零一三年十二月二十一日。延長施工時間的評估和合約帳目結算的工作尚未完成，因此承建商 A1 獲批的完工日期和付款額或會再作調整。*

註 2： *截至二零一四年九月，承建商 A2 獲批延長施工時間 165 日(主要因為天氣惡劣和若干額外工程)，完工日期遂延至二零一三年四月八日。延長施工時間的評估和合約帳目結算的工作尚未完成，因此承建商 A2 獲批的完工日期和付款額或會再作調整。*

可予改善之處

為合約 A1 和 B1 擬備工料清單出錯

3.11　如第 3.2 段表八所示，為合約 A1 原來標書擬備工料清單時嚴重出錯。結果，土木工程拓展署須要重新招標，期間多用了九個月。如評審標書時仍未發現出錯，政府便可能需為這份合約多付 6,000 萬元 (見第 3.3 段)。

3.12　土木工程拓展署在二零一三年九月審查就合約 B1(見第 2.9 段) 所收到的 12 份標書 (全部符合要求) 時，又一次發現工料清單上若干項目的施工量有嚴重錯誤。

3.13　二零一三年十月，土木工程拓展署修正合約 B1 工料清單的錯誤後，與 12 名投標者進行投標協商，要求他們就相關工料清單項目的經修訂施工量提交新的價率。其後，土木工程拓展署把價值 1.939 億元的合約 B1 ，批給投標價最低的承建商 B1(承建商 B1 在投標協商前所提交的投標價亦是最低)。審計署估計，如工料清單的錯誤未被發現，政府便可能需為這份合約多付 1,200 萬元。

3.14　二零一三年十月，土木工程拓展署成立工作小組，就顧問和地區拓展處 (註 15) 為合約 B1 和另一份合約 (註 16) 擬備和查核標書工料清單項目的做法進行檢討，並制訂改善措施，以免日後再次發生相同事件。二零一四年四月，土木工程拓展署向發展局提交檢討報告，當中建議如下：

註 15： *土木工程拓展署下設四個地區拓展處，即港島及離島拓展處、九龍拓展處、新界東拓展處和新界西拓展處。*

註 16： *相關合約是一份基礎設施合約。土木工程拓展署在評審標書期間，亦發現標書工料清單上兩個項目的施工數量被嚴重低估。土木工程拓展署修正錯誤後，與符合標書規定的投標者進行投標協商。*

顧問所應採取的改善措施

(a) 改善工作程序，以妥善擬備工料清單的項目和施工量，並參考設計圖則、假設事項和所用施工方法，查核工料清單的施工量；

(b) 對成本影響高的工料清單項目進行獨立查核，並把查核結果妥為記錄在案，以供土木工程拓展署參考；

(c) 就各類主要工程的工料清單擬備一般項目的標準核對表；

(d) 加強員工培訓，以減少擬備和查核工料清單方面的人為錯誤；

土木工程拓展署轄下地區拓展處所應採取的改善措施

(e) 如資源許可，在顧問擬備工料清單後，抽查個別成本影響高的項目的施工量，最好亦能抽查其他非成本影響高的項目，並把抽查結果妥為記錄在案；及

(f) 至於由署方內部管理的合約，如相關分科仍未為其合約採取相關措施，則應把上述建議轉交他們考慮。

3.15 二零一四年五月，發展局原則上同意土木工程拓展署檢討報告所載述的結果和建議，並告知土木工程拓展署，應透過現行的評核機制，加強監控及適當反映顧問的表現。審計署認為，土木工程拓展署工作小組的建議，有助加強監控工料清單項目的準確度，因此土木工程拓展署需要及早行動，公布和實施建議。此外，上述某些改善措施有助其他決策局／部門進行招標工作，因此發展局需把相關改善措施告知其他決策局／部門。

專賣產品推高合約 A2 的投標價

3.16 根據《物料供應及採購規例》，所制訂的投標規格應能促進公開和公平的競爭，不應包含任何因商標或商號、專利權、版權、設計、種類、原產地、製造商、供應商或某牌子的產品獨有的特點而讓人覺得有所偏袒。土木工程拓展署表示，根據建築署就建築工程合約所採用的安排，在合約 A2 原來標書的工料清單中加入了若干專賣產品。結果，相關項目的最終工料清單價率遠高於功能和性能相若的替代產品的價率。雖然原來標書已訂明中標者可在獲批合約後建議採用替代產品，但中標者未必有動機這樣做，因為所節省的款項會從最終合約金額中扣除。後來，土木工程拓展署為合約 A2 重新招標時，修訂了招

標文件，容許投標者選擇根據功能和性能相同的產品或物料提交價率，並刪除了採用替代產品所節省的款項須從最終合約金額中扣除的規定。最後，土木工程拓展署以低於原來最低的符合要求投標價的合約價格批出合約 A2。

3.17　就合約 A2 而言，重新招標的程序多花了三個月，投標者亦要兩度擬備投標書。審計署認為，土木工程拓展署日後需要給予彈性，容許投標者建議符合成本效益的替代產品或物料，以取代標書工料清單所列的專賣產品或物料。

審計署的建議

3.18　**審計署*建議* 土木工程拓展署署長應：**

(a) **盡早行動，以實施土木工程拓展署工作小組就改善擬備和查核標書工料清單項目所提出的建議；及**

(b) **日後給予彈性，容許投標者建議符合成本效益的替代產品或物料，以取代標書工料清單所列的專賣產品或物料。**

3.19　**審計署亦*建議*發展局局長應採取行動，公布土木工程拓展署工作小組就擬備和查核標書建築工料清單項目所提出的建議，以供相關決策局／部門採用。**

當局的回應

3.20　土木工程拓展署署長同意審計署在第 3.18 段所載的建議。他表示：

(a) 已公布並實施第 3.14(a)、(c) 和 (d) 段所述的改善措施，而第 3.14(b)、(e) 和 (f) 段所述的改善措施，則會盡快公布；及

(b) 土木工程拓展署會草擬合約條文，以配合個別合約的性質和要求。在草擬合約條文時，土木工程拓展署會參考其他政府部門就性質類似的工程所作出的既定安排，以及建築行業內相關業界的慣常做法。

3.21　發展局局長亦同意審計署在第 3.19 段所載的建議。他表示：

(a) 處理工料清單錯誤的修正措施已經備妥，將會納入新的發展局技術通告 (工務)，以取代《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 7/2004 號》；及

(b) 現正檢討預防工料清單出錯的措施，以便日後納入《土木工程管理手冊》修訂本第六章。

推行單車徑改善工程

3.22　擬建的新界單車徑網絡，沿途所有路段均為雙程單車徑。根據運輸署發出的《運輸策劃及設計手冊》(《手冊》—— 註 17)，雙程單車徑的最低闊度是 3.5 米，理想闊度是 4 米 (這些規定自二零零一年十二月起已有訂明)。由於路段 A 和 B 沿途若干現有單車徑不足 3.5 米闊，合約 A1 和 B1 已訂明改善工程，以擴闊相關路段。

可予改善之處

若干狹窄的單車徑路段未有進行擴闊工程

3.23　合約 A1 涉及建造一條 5 公里長的新單車徑，並在路段 A 馬鞍山至上水一段 25 公里長的現有單車徑的選定路段進行改善工程。顧問 A 發現，在 25 公里 (或 25 000 米) 的現有單車徑中，有 2 900 米 (佔 25 000 米的 12%) 不足 3.5 米闊。

註 17：*《手冊》於一九八四年三月首度發出，其後定期更新，載述有關本港規劃和設計交通運輸基建的資料及指引。*

3.24　顧問 A 於二零零八年三月進行實地視察，發現現有單車徑若干狹窄路段中有某些部分不能擴闊至 3.5 米，因為單車徑擴闊工程會：

(a) 把附近行人路的闊度減至不足 1.6 米，即低於《手冊》所註明的最低闊度 (註 18)；及

(b) 影響很多現有大樹。

3.25　基於工地限制，顧問 A 只從合約 A1 所列的單車徑路段中指定 550 米 (佔 2 900 米的 19%) 進行改善工程。換言之，相關單車徑餘下 2 350 米 (佔 81%) 的狹窄路段沒有進行改善工程。

3.26　二零一四年五月至八月期間，審計署沿路段 A 進行實地視察，發現若干不足 3.5 米闊的單車徑路段未必受工地狀況所限而不能進行擴闊工程 (見個案一)。

註 18：*根據《手冊》，就鄉郊和市區邊緣地區的單程通路而言，行人路的最低闊度是 1.6 米，而理想最低有效闊度則介乎 2 米至 4.5 米，視乎該路毗鄰土地用途和行人流量而定。如鄉郊和市區邊緣地區的行人路被燈柱和消防栓阻塞，則這些阻塞物應設在行人路後方，令行人路的有效淨闊度至少有 1 米。《手冊》亦載明，應時刻靈活處理，務求得出既經濟又與安全和實際考慮因素相稱的設計。*

個案一

1. 在一所工業中心附近，與汀角路平行的一段 1 000 米長單車徑闊 2 至 3 米，其中 260 米的路段納入合約 A1 進行擴闊工程，而餘下的 740 米單車徑則不會擴闊。

2. 然而審計署注意到，單車徑沿路設有 2.7 至 3.5 米闊的行人路 (其中一段單車徑載於照片一)。根據《手冊》，相關地區 (住宅發展密度第 2 區) 內行人路的最低闊度和理想最低闊度，分別是 1.6 米和 2.75 米。

照片一

在一所工業中心附近並與汀角路平行的單車徑
(二零一四年八月)

資料來源：審計署於二零一四年八月二十七日拍攝的照片

3. ***審計署的意見：***審計署認為，相關狹窄單車徑路段的一些部分有擴闊空間。

3.27　二零一四年九月，土木工程拓展署告知審計署，第 3.26 段所述的單車徑路段不被納入改善工程範圍的理據，沒有詳細記錄在案。土木工程拓展署最近視察單車徑後發現，在未被納入合約 A1 擴闊工程的 740 米 (見個案一第 1 段) 單車徑路段中：

(a) 不能在一段 540 米長的路段進行擴闊工程，因為有關工程會令住宅區附近單車徑旁的行人路縮窄至理想最低闊度以下，亦會影響大量現有樹木；及

(b) 餘下 200 米的一段可否擴闊，須視乎進一步詳細評估及與相關各方進行公眾諮詢的結果而定。

3.28　至於合約 B1 ，則包括建造兩條共長 2.5 公里的新單車徑，以及在上水至屯門路段 B 第一階段 16.5 公里長的現有單車徑的選定路段進行改善工程。顧問 A 發現，在 16.5 公里 (或 16 500 米) 長的現有單車徑中，有 6 230 米 (佔 16 500 米的 38%) 不足 3.5 米闊。基於工地限制並為盡量減低四周環境所受的影響，顧問 A 只從合約 B1 中指定 3 635 米 (佔 6 230 米的 58%) 進行擴闊工程。換言之，餘下 2 595 米 (42%) 的單車徑路段不會進行擴闊工程。此外，在一段 165 米長的單車徑路段亦進行了其他改善工程。然而審計署注意到，與個案一相似，有關合約 B1 所涵蓋不足 3.5 米闊的部分單車徑路段不會進行擴闊工程的理據，沒有記錄在案。

3.29　二零一四年五月至八月期間，審計署沿路段 B 進行實地視察後，發現部分不足 3.5 米闊的單車徑路段未必受工地狀況所限而不能進行擴闊工程 (見個案二)。

個案二

1. 在朗樂路附近，與青山公路平行的一段 800 米長單車徑路段闊 2.5 至 3 米 (其中一段單車徑載於照片二)。然而，這段單車徑並未納入合約 B1 的擴闊工程。

照片二

在朗樂路附近並與青山公路平行的單車徑
(二零一四年七月)

資料來源：審計署於二零一四年七月十四日拍攝的照片

2. 審計署注意到，單車徑旁設有 3.5 米闊的行人路。根據《手冊》，相關地區 (住宅發展密度第 2 區) 內行人路的最低闊度和理想最低闊度，分別是 1.6 米和 2.75 米。土木工程拓展署表示，不在這個路段進行擴闊工程的原因之一，是盡量減低對四周環境的影響。

3.30　二零一四年九月，土木工程拓展署告知審計署，第 3.29 段所述的單車徑路段不被納入改善工程範圍的理據，同樣沒有詳細記錄在案。土木工程拓展署最近檢視單車徑後發現，在未被納入合約 B1 擴闊工程的 800 米 (見個案二第一段) 單車徑路段中：

(a) 為進行毗鄰物業發展計劃的工程項目，一段 300 米長的單車徑已被臨時拆卸或封閉；

(b) 另一段 250 米長的單車徑，因路政署在附近進行道路改善工程計劃而臨時圍封；及

(c) 餘下 250 米長的單車徑，鄰近規劃了物業發展項目。

3.31 二零零七年十二月，運輸署告知土木工程拓展署，擬建的新界單車徑網絡應該連貫、直接、安全及具吸引力，任何未達標準的路段皆不應納入其中。土木工程拓展署回應運輸署時表示，單車徑網絡會根據《手冊》所訂的標準設計，在單車徑的若干位置，如因空間不足或栽有具價值的古樹等工地限制而闊度稍低於 3.5 米，應可接受。

3.32 二零一四年九月，運輸署告知審計署：

(a) 《手冊》註明的單車徑最低闊度，是作為一般情況下設計單車徑的指引，而應用該指引時須加上專業判斷，以切合當時情況，例如單車流量、道路形態、區內人士的意見和其他工地限制；及

(b) 至於較為寬闊的行人路旁邊設有狹窄的單車徑，也不一定要把行人路收窄，部分改作單車徑，以符合單車徑最低闊度的要求。最低闊度不應視作下限值，而把闊度低於該數值的單車徑詮釋為不安全的路段。

3.33 根據《手冊》，雙程單車徑的最低闊度為 3.5 米。審計署認為，土木工程拓展署需要檢討盡量擴闊相關單車徑的可行性。此外，土木工程拓展署需採取措施，以確保日後把調整工程項目範圍的理據妥為記錄在案。此外，運輸署應考慮在適當位置採取措施，提醒市民在狹窄路段騎單車時，務須更加小心。

完成合約 A1 工程需時甚久

3.34 儘管路段 A 的新單車徑已於二零一四年三月開放給公眾使用，但截至二零一四年八月，即原定完工日期二零一二年九月的差不多兩年後，仍有若干工程尚未完成，包括闢建兩個休息處和改善一些現有單車徑的工程。土木工程拓展署表示，完成合約 A1 需時甚久，主要因為天氣惡劣、爆水管事故和其他工程限制所致。審計署認為，為盡量縮短已對工程完工所造成的延誤，土木工程拓展署需要加強行動，以確保相關工程盡早完成。

審計署的建議

3.35 **審計署*建議*土木工程拓展署署長應：**

(a) 檢討盡量擴闊路段 A 和 B 不足 3.5 米闊單車徑路段的可行性；

(b) 採取措施，以確保日後會把調整工程項目範圍的理據妥為記錄在案；及

(c) 加強行動，以確保合約 A1 的工程能盡早完成。

3.36 **審計署亦*建議*運輸署署長應考慮在有需要的適當地點採取措施，提醒市民在狹窄單車徑路段騎單車時務須更加小心。**

當局的回應

3.37 土木工程拓展署署長同意審計署在第 3.35 段所載的建議。

3.38 運輸署署長亦同意審計署在第 3.36 段所載的建議。

提供單車匯合中心的設施

3.39 根據合約 A2，承建商 A2 負責沿路段 A 建造兩個單車匯合中心 (匯合中心 A 和 B) 連配套設施，然後移交下列決策局／部門管理：

匯合中心 A 和 B 的配套設施	負責管理的決策局／部門
(a) 單車練習場、 集合處、 單車租用亭、涼亭、資訊告示牌、救護站	康文署
(b) 公廁	食環署
(c) 單車泊位	運輸署 (註 19)

註 19： *運輸署表示，該署只負責單車泊位的交通管理。*

3.40　為使匯合中心 A 和 B 的設施可配合路段 A 同時開放給公眾使用，合約 A1(單車徑工程) 和合約 A2(單車匯合中心工程) 的合約完工日期分別定為二零一二年九月和十月 (見第 3.10 段圖三)。結果，路段 A 的新單車徑於二零一四年三月才啟用。至於合約 A2，匯合中心 A 的單車泊位於二零一二年七月開放給公眾使用，但合約 A2 的主要工程則要到二零一三年十一月才獲核證大致完工。

可予改善之處

單車匯合中心設施未能適時提供給公眾使用

3.41　二零一四年四月，康文署招標，承辦在匯合中心 A 和 B 提供單車租用服務。土木工程拓展署表示，需先完成相關決策局／部門所要求的若干額外工程及修補工作，然後才可把單車匯合中心設施移交負責管理的決策局／部門 (見第 3.39 段)。審計署認為，路段 A 於二零一四年三月啟用後，單車租用亭、救護站和公廁等重要的單車設施未能提供給騎單車人士使用，情況並不理想。未設單車租用亭會妨礙沒有單車的市民使用已完工的單車徑，未設救護站會令有需要的人士得不到適時的醫護服務，而未設公廁會使騎單車人士不能用到所需重要設施。

3.42　根據合約 A2，承建商 A2 需於二零一三年十一月大致完工後的 365 天內完成餘下的工程和修補工作，否則土木工程拓展署可採取行動，自行完成相關工程和修補工作，並向承建商 A2 追討費用。審計署認為，土木工程拓展署需要採取行動，以確保所有未完成工程和修補工作可適時及盡早完成。

3.43　二零一四年九月，土木工程拓展署告知審計署：

(a) 自二零一三年七月起，土木工程拓展署一直與康文署、食環署和運輸署緊密聯繫，以安排路段 A 沿路兩個單車匯合中心相關設施的移交事宜。土木工程拓展署致力完成所有工程 (包括康文署要求設置無障礙通道等若干額外工程，以及食環署要求的若干缺漏修補工作，從而加強轄下設施的運作、保養和管理)，並正安排把已完成的工程在單車租用亭預定於二零一四年十二月啟用前移交相關決策局／部門；及

(b) 相關決策局／部門並無規定合約 A1 的單車徑和合約 A2 的單車匯合中心應同時啟用。一開始，兩份合約的完工日期就不相同。此外，儘管單車徑可在工程完成後即時開放給公眾使用，但批出單車租用亭服務合約則需另花時間。

3.44 審計署注意到，合約 A1 的原定目標完工日期是二零一二年九月，而合約 A2 則是二零一二年十月。審計署認為，如合約 A2 的目標完工日期訂在較合約 A1 早數個月的時間，則在路段 A 啟用後未能提供單車租用亭、救護站和公廁等重要的單車設施的情況，便可避免。審計署認為，土木工程拓展署需從此事汲取教訓，應在公共設施開放時，適時提供相關的重要公共服務。

審計署的建議

3.45 **審計署*建議* 土木工程拓展署署長應：**

(a) 採取行動，以確保合約 A2 的所有未完成工程和修補工作可適時及盡早完成；及

(b) 在日後推行公共設施工程項目時，聯同相關決策局／部門，採取措施，以確保相關的重要公共服務在設施開放後能適時提供給公眾使用。

當局的回應

3.46 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。

一般工程合約的管理

3.47 審計署在近年對政府工程計劃的審查工作中，亦發現顧問在擬備標書工料清單時有時會出現一些錯漏，部分更導致政府多付額外費用。亦有事例顯示，顧問在工程設計和監管施工方面工作未如理想而導致大額合約申索。

3.48 根據現時委聘顧問和管理顧問工作的制度，決策局／部門如對顧問的表現感到不滿，可向其發出表現欠佳報告。如顧問連續接獲數份表現欠佳的報告，便可能會在某段期間，被暫時取消競投同類工程的新合約的資格。當局日

後招標時，亦會考慮投標顧問過往的表現。鑑於相關顧問所擬備的標書工料清單出現眾多錯誤，其設計和監督工作的表現亦未如理想，審計署認為，現時委聘顧問和管理顧問工作的制度可能無法完全發揮作用。因此，發展局應檢討現行制度，務求制訂更完善的機制，盡量減少由顧問導致的錯誤，並使顧問為其工作負上更大責任。

審計署的建議

3.49 **審計署*建議* 發展局局長應檢討委聘顧問和管理顧問工作的制度，務求制訂更完善的機制，盡量減少由顧問導致的錯誤，並使顧問為其工作負上更大責任。**

當局的回應

3.50 發展局局長同意審計署的建議。他表示：

(a) 有關建議與發展局的現行做法一致，就是不斷改善顧問合約的採購和管理制度。根據現行制度，顧問所犯的任何錯誤，均應在其工作表現報告中妥為反映，而管理部門則會作出專業判斷，對表現欠佳的顧問採取規管行動。顧問合約中訂有標準條文，規定表現欠佳的顧問對政府的損失作出賠償；

(b) 發展局發出的《技術通告 (工務) 第 1/2014 號》，更着意在顧問表現的管理和甄選制度中，加强創新、創意、成本效益和設計質素。此外，新一版本的《土木工程管理手冊》會載述改善措施，規定顧問訂立內部程序查核工料清單，並需交由所屬工務部門的相關工程辦事處審批。《土木工程管理手冊》載明這項新規定，有助工務部門採取對顧問的規管行動，使顧問為其工作負上更大責任；

(c) 發展局會繼續檢討和改善現行制度，以確保顧問的表現達到所訂標準，為任何未如理想的工作負責；及

(d) 關於審計署在第 3.11 至 3.13 段所述的意見，現行機制仍能有效找出投標價率特別高或低的項目；當投標者定價異常或反覆，該機制都能識別出有問題的工料清單項目。政府透過妥善評估當中風險，並藉投標後協商紓緩重要項目的影響，令相關工程個案不會招致額外成本。

第 4 部分：單車徑的交通管理和保養

4.1　本部分探討運輸署管理單車徑的交通和路政署保養單車徑的事宜。審查工作集中在以下範疇：

(a)　加強騎單車安全的措施 (第 4.2 至 4.21 段)；

(b)　劃設下車管制區 (第 4.22 至 4.36 段)；及

(c)　保養單車徑 (第 4.37 至 4.47 段)。

加強騎單車安全的措施

二零一零年整體研究和相關額外服務

4.2　多年來，運輸署一直致力加強在香港騎單車的安全。二零一零年五月，運輸署批出顧問合約 (顧問合約 F) 並委聘顧問 (顧問 F)，就香港九個新市鎮的單車徑網絡及停泊設施進行交通及運輸研究 (二零一零年整體研究 —— 註 20)。這項研究的其中一項主要工作，是找出九個新市鎮內現有單車徑網絡的普遍問題，並建議通用 (而非只適用於個別地點) 的改善方法。

4.3　二零一一年七月，運輸署指示顧問 F 就二零一零年整體研究提供額外服務 (註 21)，進行以下工作：

(a)　找出和檢視沙田和大埔單車徑的容易發生單車意外地點，並為這些地點設計改善措施；及

(b)　建議一項先導計劃，以評估建議新改善措施 (見第 4.6 段表九第二類措施) 的成效。

註 20：*九個新市鎮是沙田 (包括馬鞍山)、大埔、粉嶺 (包括上水)、天水圍、將軍澳、荃灣、屯門、東涌和元朗。*

註 21：*額外服務亦包括就騎單車人士有否戴上安全頭盔進行觀察調查、檢視有問題地點、以及建議改善計劃與策略性推行計劃。*

4.4 結果，顧問 F 根據與單車有關的意外數據 (註 22)，找出 20 個容易發生單車意外地點 (見附錄 D)，並建議在大埔進行先導計劃 (大埔先導計劃)。對於 20 個容易發生單車意外地點，運輸署接納顧問 F 的建議，交由路政署的定期合約承辦商分兩階段落實改善措施，詳情如下：

(a) 第一階段工程涉及常規措施，包括在 16 個地點重髹單車徑標記、豎設合適的交通標誌、把相關鋼護柱換為塑膠護柱，以及擴闊現有單車徑／重定其路線，估計費用為 250 萬元。有關工程會於二零一二年六月開展，目標是在二零一四年四月完成；及

(b) 第二階段工程涉及新措施，惟須視乎大埔先導計劃的評估結果而定。新措施包括在 14 個地點的急彎安裝塑膠護柱以分隔雙向車流，以及髹上新的單車徑標記，估計費用為 150 萬元。有關工程會於稍後階段開展，即在大埔先導計劃完成後，惟須視乎評估新措施成效的結果而定。

4.5 二零一二年五月，運輸署把二零一零年整體研究所涵蓋的服務範圍進一步擴大，並指示顧問 F 評估大埔先導計劃下測試新措施的成效，然後才在第二階段工程於容易發生單車意外地點落實相關措施。大埔先導計劃的工程定於二零一三年五月完工，而該計劃下評估改善措施的工作則定於二零一四年三月完成。包括兩項相關額外服務 (見第 4.3 及 4.5 段) 在內的二零一零年整體研究，其總顧問費為 137 萬元。

二零一零年整體研究所提出的建議

4.6 二零一三年三月，顧問 F 大致完成了二零一零年整體研究，並提出多項建議，包括實施 17 項有關單車徑的安全、連接和交通管理的改善措施 (見表九)，所有 17 項措施均獲運輸署批准。

註 22：*數據包括二零零八至二零一零年期間沙田和大埔單車徑沿路發生的約 1 600 宗單車意外。*

表九

二零一零年整體研究建議的單車徑改善措施

建議改善措施
第一類：無須進一步研究／測試的措施，惟須視乎所涉工地的限制
(a) 改善涉及坡道陡斜、急彎、視距、傳統鋼護柱、沿單車徑障礙物、窄長路段和照明不足的問題
(b) 裝設扶手欄杆以分隔單車徑和行人路
(c) 設置更多方向指示牌
(d) 改善單車徑在巴士站和輕鐵站的連接性，惟須視乎空間是否足夠而定
(e) 加強相關訓練和推廣活動
(f) 劃一單車徑的顏色
(g) 增加定期視察單車徑的次數
(h) 改善交通標誌
(i) 提供更多單車練習場地
第二類：視乎試驗和評估結果的措施 (包括大埔先導計劃)
(j) 改善涉及坡道陡斜、急彎和視距的問題
(k) 在單車徑易有危險／爭路情況的位置，把路面髹上黃色
(l) 改善單車徑的路口設計，以提高單車徑的連接性
(m) 設置花槽和栽種矮樹，以分隔單車徑和行人路
第三類：視乎進一步研究結果的措施
(n) 採用新的鋪路物料和道路標記
(o) 以文字訊息取代下車交通標誌
(p) 在單車徑網絡主幹線提供支援設施
(q) 在燈控路口提供單車過路設施

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

4.7 顧問 F 亦建議，由於第一類改善措施無須進行進一步研究和測試，而且易於推行，故應在短期內落實。

4.8 二零一四年八月，運輸署告知審計署：

(a) 政府考慮是否、何時及如何跟進顧問 F 的建議措施時，需審慎和全面地顧及各項因素，包括現行政策、社情民意、可用資源和工程優次。涉及安全問題和較簡單工程的相關地點會獲優先處理；

(b) 對於涉及工程的建議措施，運輸署已適當地把表九所列的第一類措施納入日常的保養工作。至於第二類措施，運輸署會在考慮大埔先導計劃的評估結果後，於二零一三年的地點研究中予以跟進。關於第三類措施，運輸署須在實施前審慎考慮這些措施可能帶來的好處；及

(c) 對於不涉及工程的建議措施，部分須在實施前徵詢其他決策局／部門的意見，而部分則須在實施前修訂法例。

二零一三年地點研究

4.9 二零一三年十月，運輸署進行顧問合約 G 的公開招標後，以 630 萬元委聘顧問 F，根據二零一零年整體研究的結果及建議，就新市鎮現有單車徑和單車停泊設施具體落實改善措施的事宜，在指定地點進行研究 (二零一三年地點研究)。該研究預定於二零一六年完成，部分主要工作是：

(a) 沿九個新市鎮的現有單車徑，找出須改善安全、加強連接性和提供停泊設施的地點；

(b) 就 (a) 項所述每個地點落實改善建議，檢視並設計推行詳情。改善措施包括二零一零年整體研究建議的新措施，而其中一些在大埔先導計劃下已作測試；及

(c) 制訂機制，就已確定地點釐訂優次和分組，以推行短期、中期和長期改善措施。

可予改善之處

容易發生單車意外地點所進行的改善措施進度緩慢

4.10　自二零一二年六月起，運輸署要求路政署在沙田和大埔 16 個容易發生單車意外地點進行第一階段改善工程，以加強騎單車的安全，包括重髹單車徑標記，以及把相關鋼護柱換為塑膠護柱 (見第 4.4(a) 段和附錄 D)。結果，二零一二年九月至二零一四年七月期間，15 個地點完成了改善工程，餘下一個地點則最遲於二零一四年十二月完工。根據運輸署提交予路政署的工程施工要求所定的目標完工日期，當中九個地點遲於原定完工日期完工，其中四個地點的改善工程更較原定完工日期遲十個月或以上才能完成 (見表十)。

表十

四個地點的工程完工狀況

地點	目標 完工日期	實際／預計 完工日期	延誤 (月數)
(a) 沙田鄉事會路與源禾路交界處 (附錄 D 第 1 項)	2012 年 12 月 31 日	2014 年 7 月 31 日	19
(b) 城門河單車徑近恆泰路 (附錄 D 第 7 項)	2012 年 11 月 30 日	2013 年 10 月 18 日	10
(c) 獅子山隧道公路 (近大涌橋路) (附錄 D 第 19 項)	2013 年 3 月 15 日	2014 年 1 月 21 日	10
(d) 吐露港公路單車徑近瑞祥街迴旋處 (附錄 D 第 20 項)	2013 年 3 月 31 日	2014 年 12 月 31 日	21

資料來源：運輸署和路政署的記錄

4.11　路政署表示，由於就表十第 (d) 項訂定相關的臨時交通安排需時，原定完工日期延至二零一四年十二月，即較原定目標完工日期遲了 21 個月。

4.12　二零一四年十月，路政署告知審計署：

(a) 路政署和運輸署召開定期會議，根據相對迫切程度和工地限制，討論所有工程施工要求的時間表。路政署內部為申請撥款進行相關工程，已將動工日期和完工日期加以更新；及

(b) 路政署根據已更新的動工日期和完工日期監察工程進度。按已更新的動工日期和完工日期 (見以上 (a) 項)，除三個容易發生單車意外地點 (附錄 D 第 9、19 和 20 項) 的工程外，16 個容易發生單車意外地點中有 13 個地點的工程如期完成或在已更新完工日期後兩星期內完成。至於未完工的一個地點 (見附錄 D 第 20 項)，有關工程涉及移走樹木，而路政署用了大量時間說服相關機構把相關的公用設施改道，所涉工程預計會在二零一四年年底完成，並符合已更新的目標完工日期。

4.13　審計署認為，為改善容易發生單車意外地點的騎單車安全，路政署需要採取措施，以確保單車徑改善工程盡可能依時完成。

大埔先導計劃延遲完成而影響第二階段工程

4.14　關於第二階段工程包括在 14 個容易發生單車意外地點 (見第 4.4(b) 段和附錄 D) 豎設護柱分隔雙向車流，以及髹上新的單車徑標記。相關工程會在大埔先導計劃下已測試措施完成評估後進行，先導計劃原定於二零一四年三月完成。然而運輸署表示：

(a) 由於所涉地點出現種種運輸署不能控制的問題 (例如施工前要進行樹木調查)，大埔先導計劃和相關改善措施評估要延至二零一四年十二月才能完成 (註 23)；及

(b) 過程不能壓縮以減少延誤，因為個別改善措施須實行至少三個月才可進行評估。

審計署認為，為使第二階段工程下相關容易發生單車意外地點盡早推行進一步改善工程，以助改善這些地點的騎單車安全，運輸署須在大埔先導計劃下已落

註 23：*基於地點限制，大埔先導計劃下提供雙層停泊設施的評估，不會在二零一四年十二月完成。*

實測試措施完成評估後，加快行動，在容易發生單車意外地點在許可的情況下推行第二階段改善工程。

進行定期單車徑安全視察後的跟進行動

4.15　二零一一年十一月，運輸署成立單車安全促進的專責小組 (註 24)，其主要目的是建議、提供意見和制定改善措施，重點是提出一些即時見效和短期措施，以加強騎單車安全及監察改善工程的推行情況。在二零一一年十一月首次會議上，運輸署向專責小組報告其計劃，當中包括下列工作：

(a) 探討日後沿單車徑進行實地安全視察的可行性，務求找出有意外風險的地點加以改善；及

(b) 進行一項先導單車徑安全視察，並編製單車徑安全視察的核對清單，以供日後視察時使用。

4.16　二零一二年十二月，運輸署一支視察隊伍在屯門完成先導單車徑安全視察。在先導安全視察報告中，運輸署視察隊伍：

(a) 編製了單車徑安全視察的核對清單擬稿；

(b) 建議應照先導單車徑安全視察行動所定的程序，定期進行安全視察，以保持單車徑安全情況，當中涵蓋實地視察實際狀況、交通標誌及道路標記是否足夠；及

(c) 提出各段單車徑應每隔 12 至 24 個月，由運輸署轄下分區辦事處進行安全視察。

4.17　二零一二年十二月該專責小組解散。審計署注意到，截至二零一四年八月，運輸署並無記錄顯示該署是否決定進行專責小組計劃 (見第 4.15(a) 段) 中提及的定期安全視察，以及運輸署視察隊伍提出的建議 (見第 4.16(c) 段)。二零一四年九月和十月，運輸署告知審計署：

(a) 第 4.16 段提及的安全視察報告 (涉及技術方面而非資源影響的建議)，是為內部審議而擬備；及

註 24：*專責小組由運輸署的助理署長／技術服務擔任主席，成員包括運輸署、路政署和警務處的代表。*

(b) 運輸署確曾作內部審議，結論是建議的定期視察會動用過多資源，在某程度上與該署的每日職務重疊。為此，定期進行單車徑安全視察的建議，不再跟進。

審計署認為，運輸署需把該署就轄下分區辦事處在未來不作定期單車徑安全視察的決定，記錄在案。

審計署的建議

4.18 **審計署*建議*運輸署署長應：**

(a) **在大埔先導計劃下測試措施完成評估後，加快行動，在沙田和大埔容易發生單車意外地點，在許可的情況下推行第二階段改善工程；及**

(b) **把該署就轄下分區辦事處在未來不作定期單車徑安全視察所作的決定，記錄在案。**

4.19 **審計署亦*建議*路政署署長應採取措施，以確保在容易發生單車意外地點進行的改善工程盡可能依時完成。**

當局的回應

4.20 運輸署署長同意審計署在第 4.18 段所載的建議。她表示：

(a) 運輸署會密切監察工作進度，務求及早完成大埔先導計劃。該署會視乎改善措施的評估結果，在有需要時檢視和修訂在沙田和大埔容易發生單車意外地點進行的第二階段改善工程，以讓路政署盡快施工；及

(b) 運輸署同意，應把轄下分區辦事處不作定期單車徑安全視察的決定和背後原因記錄在案。

4.21 此外，路政署署長同意審計署在第 4.19 段所載的建議。他表示，該署一直採取所有合理措施，盡量如期在容易發生單車意外地點完成改善工程，未完成的工程定於二零一四年十二月完成。

劃設下車管制區

4.22　為保障騎單車人士和行人的安全，騎單車人士途經陡斜坡道和急彎、橫越旁路和車輛入口處或接近巴士站時，必須下車。根據《道路交通 (交通管制) 規例》：

(a) TS227 交通標誌 (見圖四 (a)) 是限制騎單車的管制性標誌，顯示禁止騎單車超越該標誌；如騎單車人士欲超越該標誌，則須下車並手推其單車前行；及

(b) TS228 交通標誌 (見圖四 (b)) 顯示，上述 (a) 項標誌所示的騎單車限制區的終止。

在下車管制區內，騎單車人士如不下車可被起訴，一經定罪，最高可判處罰款 2,000 元。

圖四

TS227 和 TS228 管制性交通標誌

(a) TS227：騎單車人士必須下車	(b) TS228：下車管制區的終止

資料來源：運輸署的記錄

4.23　此外，運輸署有時會在單車徑某些位置豎設 TS483(見圖五 (a)) 指導性下車標誌，這些位置包括臨近車輛出入點或狹窄路段，提醒騎單車人士下車後手推單車前行會較安全， 運輸署亦在下行單車坡道豎設 TS485 標誌 (見圖五 (b))，以勸喻騎單車人士下車並徒步推單車下斜路。

圖五

TS483 和 TS485 指導性交通標誌

(a) TS483：騎單車者下車的標誌

(b) TS485：斜路的警告標誌

資料來源：運輸署的記錄

可予改善之處

下車標誌造成混淆

4.24　在二零一零年整體研究中，顧問 F 表示，TS227 和 TS228 交通標誌易生混淆，因為 TS227 標誌普遍被騎單車人士誤解為“准許騎單車”，而 TS228 標誌則誤解為“禁止騎單車”。顧問 F 建議進一步研究修訂法例，以文字取代圖像標記，即 TS227 標誌採用“Cyclist Dismount ／騎單車者下車”，而 TS228 標誌則採用“End of Cyclist Dismount Zone ／下車管制區終止”。這項建議是顧問 F 所建議第三類改善措施的其中一項 (見第 4.6 段表九 (o) 項)。

4.25　二零一四年九月，運輸署告知審計署加強教育及宣傳可增加公眾對相關標誌的理解。審計署認為，以助防止誤解交通標誌及加強騎單車安全，運輸署應考慮採取措施加強公眾對 TS227 和 TS228 標誌意思的理解。

需盡量減少在單車徑沿路劃設管制性下車管制區

4.26　二零一零年整體研究和二零一三年地點研究的其中一個工作，就是找出須改善單車徑連接性的地點 (見第 4.6 和 4.9 段)。審計署注意到，騎單車人士沿單車徑須經常下車。舉例來說，截至二零一四年八月，在元朗 45.6 公里長的單車徑，沿路豎立了 215 個 TS227 標誌和 187 個 TS228 標誌 (註 25)，在 215 個 TS227 標誌中有五個設於單車徑末段，即騎單車人士通常須要下車的位置。

4.27　由於單車徑雙向行車，騎單車人士必須下車的地點通常會豎設一對 TS227 或 TS228 標誌。因此，騎單車人士在元朗 45.6 公里長的單車徑騎單車時，需要在下車管制區下車 105 次 (註 26)。換言之，騎單車人士在元朗單車徑平均每騎踏 0.4 公里 (45.6 公里 ÷ 105) 便要在管制區下車一次。

4.28　二零一四年九月，運輸署告知審計署：

(a) 管制性 TS227 和 TS228 標誌的地點，是基於道路安全需要而豎設；及

(b) 在關鍵位置，即有潛在危險或騎單車人士和其他道路使用者可能會因爭路引致碰撞的位置，才劃設下車管制區。重點是不能側重騎單車的便利而忽視騎單車的安全。

4.29　審計署認為，騎單車人士需要經常在單車徑下車會打擾他們騎單車活動的興致，並削減單車徑設施的康樂價值。因此，運輸署需要考慮採取措施，在不影響騎單車安全的前提下，盡量減少在現有單車徑和日後規劃新單車徑沿路劃設强制性下車管制區。

騎單車人士不遵守下車規定

4.30　二零一四年九月，審計署在東涌實地視察一段與裕東路平行的單車徑 (由大嶼山北分區警署至逸東邨)，發現一個單車下車管制區 (下車管制區 A —— 見照片三)。

註 25：*TS227 標誌多於 TS228 標誌，因為當 TS227 標誌豎設在單車徑路段終止的位置時，有時無需在另一單車徑路段起點的位置豎設 TS228 標誌。*

註 26：*(215 個標誌 − 5 個標誌) ÷ 2 = 105 次 (見第 4.26 段)。*

照片三

與裕東路平行的單車徑下車管制區 A
(二零一四年九月)

資料來源：審計署於二零一四年九月七日拍攝的照片

4.31 審計署注意到：

(a) 下車管制區 A 鄰近裕東路的兩個巴士站 (巴士路線第 37P 和 38X 號) 為使用兩個巴士站的乘客提供通道；及

(b) 這兩條巴士路線只在平日早上七時至八時三十二分行走，星期六、日及公眾假期不會提供服務。

4.32 二零一四年九月和十月，運輸署告知審計署：

(a) 下車管制區 A 是處於巴士站和公共屋邨之間，而且單車停泊位鄰近巴士站，因此在早上繁忙時間會做成行人和騎單車人士爭路的情況；及

(b) 實施騎單車限制是為保障騎單車人士和行人的安全。

4.33 審計署注意到，下車管制區 A 的巴士乘客通道只在平日使用很短時間 (1 小時 32 分)。二零一四年九月和十月，審計署在下車管制區 A 進行兩次調查以計算按規定下車的騎單車者人數，調查結果載於表十一。

表十一

審計署在下車管制區 A 的調查

詳情	調查日期和時間	
	二零一四年九月七日 (星期日) (下午三時三十分至四時三十分)	二零一四年十月十三日 (星期一) (上午七時三十分至八時三十分)
(a) 經過下車管制區的騎單車人數	92	119
(b) 先下車再走過下車管制區的騎單車人數	0	0
(c) 不下車而直接騎單車經過下車管制區的騎單車人數 (見照片三)	92	119

資料來源：審計署的調查

調查結果顯示，沒有騎單車人士按規定在下車管制區 A 下車。審計署認為，在上述地點劃設下車管制區以加強公眾安全的目的未能達到。因此，運輸署應聯同警務處就此事進行檢討，以作改善。

審計署的建議

4.34 **審計署*建議*運輸署署長應：**

(a) **考慮採取措施加強公眾對 TS227 和 TS228 標誌意思的理解；**

(b) **在現有單車徑和日後規劃新單車徑沿路，考慮採取措施，在不影響騎單車安全的前提下，盡量減少劃設強制性下車管制區；及**

(c) **聯同警務處處長，對騎單車人士經過強制性下車管制區時不按規定下車的情況進行檢討。**

當局的回應

4.35 運輸署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 對於擬建單車徑，運輸署已就設計方面向工務部門提供意見，以期盡量減少劃設下車管制區。至於現有單車徑，顯然或可能有車輛、騎單車人士和行人爭路情況的關鍵位置上所劃設的現有下車管制區需要保留，符合交通設計和安全理由。使用單車徑的騎單車人士，包括初學者、偶爾騎踏者和兒童。然而，日後如有機會 (例如進行改善單車徑工程和鄰近進行新發展或工程項目時)，運輸署便會檢視已劃設的強制性下車管制區可否取消，或以指導性下車管制區代替；及

(b) 騎單車人士不遵從要求他們下車的標誌，不是設計上的缺失，而是執法問題。運輸署會聯同警務處，就這方面的事宜合作。

4.36 警務處處長對第 4.34(c) 段審計署的建議表示：

(a) 警務處完全支持騎單車安全的改善措施，並會就改善強制性下車管制區的騎單車安全提出意見；及

(b) 設立下車管制區並非警方的任務。要令騎單車人士按規定下車，應透過工程方法加以實現，必要時可在下車管制區設立障礙物。警務處並不同意一些純粹倚賴警方執法以令騎單車人士按規定下車的建議。

保養單車徑

4.37 路政署是運輸署的工程代理人，負責保養單車徑。路政署委聘定期合約承辦商，對單車徑進行安全檢查和詳細檢查，並進行修葺和保養工程，以確保單車徑狀況良好，可供安全使用。此外，路政署接獲公眾投訴或舉報時，亦會指示其定期合約承辦商進行檢查和所需的修葺工程。截至二零一四年八月，路政署已就新界三個地區批出三份有關管理和保養道路及單車徑的定期合約，即 (a) 沙田、西貢和離島；(b) 大埔和北區；以及 (c) 新界西。這三份合約的合約期由四至六年不等。

4.38　安全檢查每三個月進行一次 (註 27)。根據路政署的《道路檢查手冊》和合約規定，定期合約承辦商須把一些已發現並可能構成即時危險的缺損 (例如坑洞) 記錄在案。根據合約，定期合約承辦商應在發現後 48 小時內修補這些缺損。

4.39　詳細檢查每六個月進行一次。根據《道路檢查手冊》和合約規定，定期合約承辦商須記錄任何可能需納入路政署保養工程計劃以進行例行保養的缺損 (例如路面缺損、裂縫、路面破舊、凹陷和路面不平)，亦須記錄可能構成即時危險的缺損。

4.40　如某段單車徑的損壞狀況達不良程度，路政署可建議把相關的重鋪路面工程納入基本工程計劃，以便施工。在 2013–14 年度，相關的工程項目開支為 500 萬元。

可予改善之處

需加強單車徑的保養

4.41　二零一四年五月，審計署實地視察大埔的單車徑路段，在四個地點發現 10 項缺損 (見照片四至七及表十二)。二零一四年七月，路政署告知審計署，審計署所發現的 10 項缺損不會對騎單車人士構成即時危險 (見第 4.38 段)，而負責相關路段的定期合約承辦商最後一次進行詳細檢查是在二零一四年三月。路政署就各個個案所提出的意見，載於表十二。

註 27： *單車徑部分主要路段的安全檢查更為頻密，每七日一次或每月一次。*

照片四至七

在大埔單車徑四個地點發現的缺損
(二零一四年五月)

照片四

大美督段

照片五

汀角路近大埔工業邨

照片六

汀角路近救恩書院

照片七

汀角路近太平工業邨

資料來源：審計署於二零一四年五月二十六日拍攝的照片

表十二

審計署在大埔單車徑發現的缺損
(二零一四年五月)

地點	缺損數目	缺損	2014 年 3 月路政署承辦商詳細檢查報告所記錄的缺損	目標修葺日期
(a) 大美督段	1	路面老化 (見照片四)	沒有記錄	2014 年 10 月
(b) 汀角路近大埔工業邨	1	路面裂縫 (見照片五)	已有記錄	2014 年 9 月
(c) 汀角路近救恩書院	1	路面下陷 (見照片六)	沒有記錄	(註 1)
(d) 汀角路近太平工業邨	7	路面裂縫 (其中一處見照片七)	全部已有記錄	(註 2)

資料來源：路政署的記錄和審計署於二零一四年五月二十六日進行的實地視察

註 1：路政署在二零一四年五月接獲市民投訴，指所涉地點附近出現路面下陷，於是進行臨時修補和圍封。鑑於下陷是因區內水務工程所致，遂轉介水務署進行修葺。

註 2：路政署在二零一三年七月接獲市民就所涉缺損作出的投訴。路政署原擬在同年十二月進行相關的改善工程，但因土木工程拓展署須在附近動工擴闊單車徑，於是暫時擱置擬議工程。路政署已於二零一四年六月完成臨時修葺工程，以免缺損情況進一步惡化。該位置的單車徑擴闊工程會稍後進行。

4.42 在二零一四年九月和十月，路政署告知審計署：

(a) 如表十二所載，在 10 處缺損中有一處缺損 (見照片四)，在定期合約承辦商二零一四年三月的檢查報告內未有記錄；

(b) 汀角路近救恩書院的缺損 (見照片六) 在二零一四年三月詳細檢查時並沒有存在。因此未有記錄在當時的檢查報告中；及

(c) 路政署已設立完善制度，藉署內人員抽樣進行審核巡查，以評估承辦商道路檢查工作的表現，若其表現不佳，路政署會透過扣減付款和給予評為表現欠佳的評核報告，以阻遏承辦商出現表現欠佳的情況。

4.43　此外，路政署在二零一三年接獲 164 宗有關單車徑的投訴，並處理其中 138 宗投訴 (註 28)。路政署已作出服務承諾，在接獲單車徑出現坑洞並可能影響騎單車安全的投訴後，會於 48 小時內完成修葺工程。路政署表示，138 宗個案只有一宗涉及坑洞。該項修葺在 18 小時內完成。審計署審查後發現，截至二零一四年六月，由路政署處理的 138 宗投訴中：

(a) 有 93 宗 (67%) 的缺損於接獲投訴後 7 日內修妥；

(b) 有 22 宗 (16%) 的缺損於 7 日至 1 個月內修妥；

(c) 有 12 宗 (9%) 的缺損於 1 至 6 個月內修妥；

(d) 有 6 宗 (4%) 的缺損於 6 至 14 個月內修妥；及

(e) 有 5 宗 (4%) 的缺損仍未修妥，要待有關挖掘准許證申請獲批准後才可進行。

4.44　路政署表示，部分修葺工程很久才能完成，原因如下：

(a) 簽發挖掘准許證，並與相關機構和部門 (例如運輸署、警務處和公用事業公司) 協商詳細工作安排，和已排期重鋪路面工程配合以達致善用公帑目的，這些工作需時；

(b) 某些個案繁複和複雜，有關程序並非路政署可控制；及

(c) 如缺損不會對騎單車人士構成即時安全風險，路政署會把有關改善工作納入預定保養計劃中。

4.45　審計署認為，單車徑沿路出現缺損，會對騎單車人士構成滋擾和安全風險，應在合理時間內修妥。路政署應對未能妥善進行檢查的定期合約承辦商加強監管行動。

審計署的建議

4.46　**審計署*建議* 路政署署長應對未能妥善進行檢查的定期合約承辦商，加強監管行動。**

註 28：*餘下 26 宗投訴與公用事業公司和其他工務決策局／部門有關，修葺工作亦由他們負責。*

當局的回應

4.47 路政署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 路政署已設立制度，以評估承辦商檢查道路工作的表現。路政署一直密切監察定期合約承辦商的工作表現，日後亦會繼續密切監察；及

(b) 路政署會繼續密切監察工程進度，和即使在嚴重限制下，也會盡早修妥缺損。

附錄 A
(參閱第 1.2 段)

交通習慣調查
(二零一一年)

根據調查估計：

(a) 24.53 萬個住戶 (佔總數 236.3 萬個住戶的 10.4%) 合共擁有 34.7 萬輛單車。

(b) 在 15 歲或以上的香港居民中，403.4 萬人懂得如何騎單車，其中 53.5 萬人 (13%) 有單車可供使用。

(c) 於受訪問前三個月內曾在平日和周末時間，在 (b) 項所述的 53.5 萬名居民中，使用自己的單車作娛樂及消閒用途的分別有 15 萬人 (28%) 和 22.5 萬人 (42%)。

(d) 於受訪問前三個月內曾在平日和周末時間，在 (b) 項所述的 53.5 萬名居民中，為工作職務、上／下班或上／下課使用自己單車的分別有 6.4 萬人 (12%) 和 4.3 萬人 (8%)。

(e) 於受訪問前三個月內曾在平日和周末時間，在 (b) 項所述的 403.4 萬名居民中，租用單車作娛樂及消閒用途的分別有 12.1 萬人 (3%) 和 24.2 萬人 (6%)。

(f) 曾於受訪問前三個月內騎單車的人士中，有 85% 受訪者表示通常在單車徑上騎單車，只有 15% 通常在行車道上騎單車。

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

附錄 B
(參閱第 2.2 段)

工程計劃的主要階段

初步階段	• 確定是否有需要進行工程計劃 • 初步工程評估 ➢ 工程界定書 ➢ 技術可行性說明書 • 可行性研究
設計及勘測階段	• 資源分配工作 • 環境保護署審批環境影響評估研究報告／環境檢討報告 • 詳細設計及土地勘測 • 費用估算 • 擬備招標文件 • 申請撥款批准
施工階段	• 招標 • 批出合約 • 建造工程 (主要依照工程師的設計)

資料來源：《土木工程管理手冊》

附錄 C
(參閱第 2.10 段)

合約 A1 和 A2 的合約付款額
(二零一四年八月)

詳情	合約 A1 (百萬元)	合約 A2 (百萬元)
完成工程合約	125.8	38.5
合約價格變動調整	16.0	1.3
與逾期接管施工區有關的申索	2.7	—
總計	144.5	39.8

資料來源：土木工程拓展署的記錄

附錄 D
(參閱第 4.4 、4.10 、4.12(b)
及 4.14 段)

沙田和大埔單車徑的 20 個容易發生單車意外地點

位置		第一階段 工程 (見第 4.4(a) 段)	第二階段 工程 (見第 4.4(b) 段)
1	沙田鄉事會路與源禾路交界處	✓	✓
2	城門河近翠榕橋	✓	✓
3	獅子山隧道公路近文化博物館	✓	✓
4	汀角路與露輝路交界處	✓	—
5	亞公角街近梅子林路	✓	✓
6	汀角路近黃魚灘	✓	✓
7	城門河單車徑近恆泰路	✓	✓
8	南運路與大埔太和路交界處	—	—
9	源禾路與火炭路交界處	✓	✓
10	樂景街近銀禧花園	✓	—
11	大老山公路與城門河橋交界處	✓	✓
12	橋下路近秤車站	✓	✓
13	恆安邨近馬鞍山繞道的行人天橋	✓	✓
14	大涌橋路近富豪花園	—	—
15	白石角海濱長廊近科學園	—	✓
16	獅子山隧道公路 (近車公廟港鐵站)	✓	✓
17	車公廟路近沙田頭路	—	—
18	獅子山隧道公路 (近城門河)	✓	✓
19	獅子山隧道公路 (近大涌橋路)	✓	✓
20	吐露港公路單車徑近瑞祥街迴旋處	✓	—

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

第 10 章

政府化驗所

政府化驗所提供的服務

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項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，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，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

政府化驗所提供的服務

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.14

審查工作　1.15 – 1.16
鳴謝　1.17

第 2 部分：向用戶局及部門提供的化驗所服務　2.1

服務完工時間　2.2 – 2.21
審計署的建議　2.22
當局的回應　2.23
質量保證　2.24 – 2.37
審計署的建議　2.38
當局的回應　2.39
與用戶局及部門之間的協調　2.40 – 2.54
審計署的建議　2.55
當局的回應　2.56
處理緊急事故　2.57 – 2.61
審計署的建議　2.62
當局的回應　2.63

第 3 部分：外判化驗所服務　3.1

標書評審及合約管理　3.2 – 3.15
審計署的建議　3.16
當局的回應　3.17
監察承辦商的表現　3.18 – 3.21
審計署的建議　3.22
當局的回應　3.23
能力驗證計劃　3.24 – 3.30

段數

審計署的建議 3.31
當局的回應 3.32
外判服務的實施後檢討 3.33 – 3.45
審計署的建議 3.46
當局的回應 3.47

第 4 部分：化學品、樣本、證物及設備的管理 4.1

化學品的存貨管理 4.2 – 4.17
審計署的建議 4.18
當局的回應 4.19
樣本及證物的處理 4.20 – 4.25
審計署的建議 4.26
當局的回應 4.27
設備的保養 4.28 – 4.36
審計署的建議 4.37
當局的回應 4.38 – 4.39

第 5 部分：未來路向 5.1

政府化驗所面對的挑戰 5.2
可予改善之處 5.3
政府化驗所的長遠策略發展計劃 5.4 – 5.5
審計署的建議 5.6
當局的回應 5.7

附錄 **頁數**

A： 政府化驗所提供的主要服務 59 – 60

B： 政府化驗所組織圖 (摘錄)
(2014 年 7 月 31 日) 61

C： 政府化驗所員額及工作量 (2009 至 2013 年) 62

D： 管制人員報告所列載的實際成功率 (2013 年) 63 – 66

E： 以“藥物 (品質控制)”為例說明平均目標完工時限的計算方法 67 – 68

F： 個案一：審計署對管制人員報告中有關“藥物 (品質控制)”化驗的服務表現資料的分析 69 – 72

政府化驗所提供的服務

摘要

1. 政府化驗所為政府各決策局及部門提供廣泛的化驗分析、諮詢及法證服務，讓各局及部門履行職責。2014–15 年度，政府化驗所獲分配財政撥款 4.36 億元。截至二零一四年三月三十一日，政府化驗所約有 460 名專業、技術及支援人員。政府化驗所由政府化驗師執掌，下設三個分部，分別為分析及諮詢事務部、法證事務部及行政部，前兩者下設 27 個組別。分析及諮詢事務部負責法定化驗，根據多項條例及規例執行有關鑑證分析的法定職能，並為決策局／部門及公共機構提供廣泛的化學測試和諮詢服務。法證事務部則為刑事司法制度提供法證服務。審計署最近就政府化驗所的服務進行審查。

向用戶局及部門提供的化驗所服務

2. ***服務完工時間*** 不少化驗測試要求須如期完成。政府化驗所的工作表現列載於其管制人員報告內。政府化驗所訂定了主要以成功率來衡量的服務表現目標，亦即就每類化驗服務而言，在指定完工時間內完成用戶局／部門所提交個案的百分率。審計署發現政府化驗所各組別並非採用劃一做法來計算實際完工時間，並且多次從服務實際完工時間的計算中剔除了一些化驗類別。審計署亦發現，各類別下的目標完工時限由不同組別負責，目標完工時限往往遠高於實際的完工時間，因此達標成功率頗高。雖然完工時間的達標成功率頗高，但是審計署在二零一四年七月對 17 個用戶局／部門進行問卷調查的結果，顯示部分用戶局／部門要求政府化驗所提高服務效率，使服務更切合其運作需要 (第 2.4 、2.5 、2.11 至 2.14 、2.19 及 2.20 段)。

3. ***質量保證*** 審計署審視了政府化驗所的內部質量審核報告，發現法證事務部會在年度質量審核的摘要報告匯報其質量問題的根本原因分析，並呈交予分部主管批核及跟進；而分析及諮詢事務部則沒有這樣做。審計署又審查了法證事務部的根本原因分析，留意到部分分析未有徹底進行。再者，審計署對政府化驗所找到的質量問題（包括不符規定情況和應作改善地方）加以分析，發現部分不當情況在有些組別中是共有的，有些則是經常發生的 (第 2.32 至 2.34 及 2.37 段)。

4. ***與用戶局／部門之間的協調*** 為促進良好溝通及方便不時徵詢意見，政府化驗所於二零零零年及二零零三年先後與香港警務處及香港海關簽訂服務備忘錄。審計署進行問卷調查時，香港警務處及香港海關均認為服務備忘錄有助政府化驗所了解該兩個部門的需要，且應定期檢討當中的條款。在受訪的 15 個未有簽訂服務備忘錄的決策局／部門中，有四個同意如與政府化驗所簽訂服務備忘錄，應可更好地配合其運作需要。此外，在 17 個受訪決策局／部門中，有七個認為政府化驗所可提供更多類別的化驗服務，四個則認為政府化驗所可就每類服務處理更多的化驗 (第 2.42 、2.45 、2.46 及 2.52 段)。

外判化驗所服務

5. ***標書評審及合約管理*** 政府化驗所自二零零八年起，把部分恆常食物監察測試工作外判予本地認可化驗所。在 2013–14 年度，外判的食物測試約有 120 000 項，約佔分析及諮詢事務部常規食物化驗工作的 60%(或其全部化驗工作的 17%)，而合約總額則為 263 萬元。在 2013–14 年度，政府化驗所批出共 17 份食物化驗合約。在四間獲得政府化驗所外判合約的私營化驗所之中，有一間獲批 97% 的食物化驗工作 (由 13 份不同的合約涵蓋)。審計署認為，政府化驗所依賴一間主要承辦商進行食物化驗，可能存在集中風險。審計署亦留意到，在評審標書時，化驗所過去的表現 (例如遲交化驗結果及曾遭警告) 並未列作考慮因素 (第 3.5 、3.9 、3.10 及 3.15 段)。

6. ***監察承辦商的表現*** 為確保外判服務的質素，政府化驗所定期監察合約承辦商的表現。在每段合約期內，負責的化驗師會進行至少一次常規實地視察。一般而言，承辦商會在實地視察前一兩天獲知會。為加強對承辦商表現的監察，政府化驗所有需要考慮引入突擊視察。此外，政府化驗所於二零一一年已制定詳盡清單，作視察指南之用。不過，政府化驗所人員並沒有採用該清單。審計署認為，採用該清單有助確保視察全面及一致 (第 3.18 至 3.21 段)。

7. ***外判服務的實施後檢討*** 審計署發現政府化驗所把服務外判後，進行食物化驗的完工時間顯著改善，且遠較內部進行化驗所需的時間為短。外判服務自二零零八年實施以來已有六年，現在是適當時候政府化驗所對外判化驗測試進行實施後檢討，以檢視現時情況和計劃未來路向。審計署的問卷調查發現，部分用戶局／部門有意把化驗服務外判予私營化驗所 (直接自行外判或經政府化驗所外判)。審計署又留意到，一些用戶局／部門希望從政府化驗所借調人員。關於外判的財務安排，食物及衞生局局長每年撥出 1,200 萬元經常撥款予

政府化驗所，讓政府化驗所把常規食物化驗工作外判予商業化驗所。不過，審計署發現，在 2013–14 年度的 1,033 萬元外判開支中，只有 269 萬元 (26%) 用於支付承辦商的合約款項，而 764 萬元 (74%) 則用於與外判沒有直接關連的項目上 (第 3.36、3.37 、3.42 至 3.44 段)。

化學品、樣本、證物及設備的管理

8. ***化學品的存貨管理*** 政府化驗所每年約花 1.2 億元購買設備及化學品。審計署發現，存貨結餘報告與盤點記錄兩者之間有差異。審計署抽選了 20 個在二零一四年存有差異的項目，核查這些差異有否作出適當調整，審計署發現當中六個項目的存貨結餘仍未相應調整。審計署在二零一四年七月二十八日到政府化驗所主倉進行盤點工作，發現其核查的項目中有 20% 有差異。審計署並察悉，存貨系統中並沒有記錄化學品的有效期，亦沒有指引規定政府化驗所各組別必須定期盤點手頭存貨及檢查各類存貨的有效期 (第 4.2 、4.4 至 4.7 、4.9 及 4.14 段)。

9. ***樣本及證物的處理*** 政府化驗所收到不少的樣本屬於檢控用途的正式證物，報告及證物均需要交還用戶局／部門。審計署把截算日期定為二零一四年七月二十八日，發現有 32% 個案的報告及／或證物在完成日期後超過三個月仍未被領取 (14% 超過一年)。審計署留意到，各質量管理手冊均沒有列明有關點算樣本／證物的規定，政府化驗所亦沒有制訂指引說明應如何處理長期等待用戶局／部門取回的證物。審計署亦發現，有部分個案的證物在報告完成後多時 (例如有 56 宗個案是在報告完成後超過一年) 才被取回。為此，政府化驗所可能需要額外空間／設施來貯存該些長期待領的證物 (第 4.23 至 4.25 段)。

10. ***設備的保養*** 政府化驗所自機電工程營運基金於一九九六年設立以來，一直使用該基金的服務，以保養及維修其設備。政府化驗所與機電工程營運基金簽訂為期五年的服務水平協議，協議由二零零一年四月一日起生效。根據現行服務水平協議 (二零一一年七月一日至二零一六年三月三十一日)，政府化驗所期內會根據設備清單，向機電工程營運基金支付約 4,038 萬元保養費用。現行的服務水平協議將於二零一六年三月三十一日屆滿。政府化驗所在二零一四年四月曾探討未來路向，以及所有使用中設備的保養策略。在這方面，政府化驗所留意到若干主要挑戰，包括：(a) 未來數年，許多科學設備的保用期均會屆滿；(b) 設備清單上增加的項目料會令服務水平協議費用大幅上升；及 (c) 部

分科學設備涉及先進科技，機電工程營運基金未必具備所需的專門技術提供保養服務 (第 4.28、4.30、4.32 及 4.35 段)。

未來路向

11. 鑑於資源有限，而許多方面的政府服務均需要政府化驗所的支援，政府化驗所現正面對挑戰，須設法持續提高其化驗所服務的效率及效益。近年緊急事故 (尤其是食物事故) 頻生，亦令政府化驗所在協助各決策局／部門處理上述事故方面，承受壓力。政府化驗所現正檢討未來路向，以應付面對的挑戰(第 5.2 及 5.5 段)。

審計署的建議

12. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 政府化驗師應：

向用戶局及部門提供的化驗所服務

(a) 審慎檢討政府化驗所編製管制人員報告中有關完工時間的服務表現資料的方法，以確保資料能清楚和公正地反映服務表現 (第 2.22(a) 段)；

(b) 繼續努力縮短化驗服務的目標完工時限，協助各用戶局／部門更能應付他們的運作需要 (第 2.22(e) 段)；

(c) 採取措施確保徹底進行質量問題的根本原因分析並妥善記錄有關結果，藉此規劃適當的修正行動 (第 2.38(b) 段)；

(d) 與各用戶局／部門簽訂內容經擴充的服務備忘錄，以便能更好地訂定和預計服務需求，從而就資源運用方面作出有效規劃 (第 2.55(c) 段)；

外判化驗所服務

(e) 研究是否有需要限制每間私營化驗所獲批化驗服務合約的數目，以減低集中風險 (第 3.16(a) 段)；

(f) 引入突擊視察，並提醒視察人員使用視察清單，妥善記錄每次視察的結果 (第 3.22(a) 及 (b) 段)；

(g) 就外判化驗所服務進行實施後檢討，包括研究外判更多化驗服務及借調人員至各用戶局／部門的可行性，以及檢討把與外判無直接關連的項目記入外判撥款開支的做法是否恰當 (第 3.46(b) 及 (c) 段)；

化學品、樣本、證物及設備的管理

(h) 確保定期棄置過期存貨，並盡速更新存貨清單 (第 4.18(d) 段)；

(i) 提供更多管理資料，以便監察證物長期等待用戶局／部門提取的個案 (第 4.26(b) 段)；及

未來路向

(j) 在制訂政府化驗所的長遠策略發展計劃時，採納本審計報告書所載的審計意見及建議 (第 5.6 段)。

當局的回應

13. 政府化驗師同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審計工作的背景，並概述審計的目的及範圍。

背景

1.2　政府化驗所的內務管理由食物及衞生局負責，前者為政府各決策局及部門提供廣泛的分析、諮詢及法證服務，讓各決策局及部門在法治、公眾衞生與安全、環境保護、政府稅收及消費者權益等層面履行職責，並推行政府的政策。政府化驗所亦向其他法定機構提供類似服務。附錄 A 載述政府化驗所提供的主要服務。

1.3　政府化驗所為各局及部門免費提供服務，在不影響主要職能的前提下，亦為法定機構及私營界別按悉數收回成本的原則提供科學支援服務。

1.4　政府化驗所提供以下三類服務：

(a) ***法定化驗***　政府化驗師根據多項條例及規例，執行有關鑑證分析的法定職能；

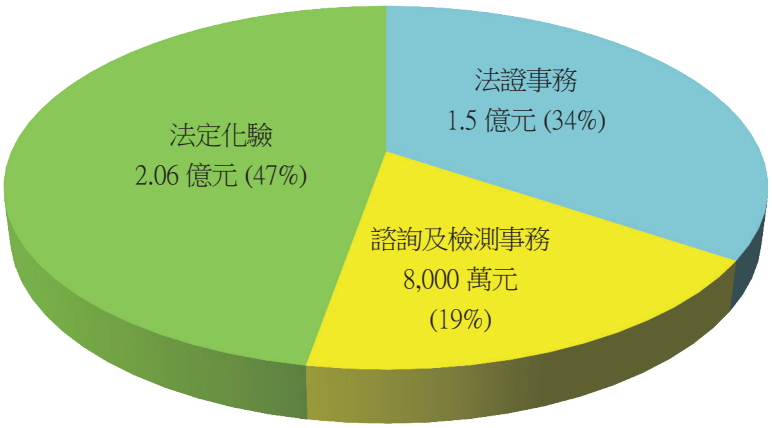
(b) ***諮詢及檢測事務***　政府化驗所為決策局／部門及公共機構提供廣泛的化學測試和諮詢服務；及

(c) ***法證事務***　政府化驗所為刑事司法制度提供法證服務。

1.5　2014–15 年度，政府化驗所獲分配財政撥款 4.36 億元。圖一顯示上述三類服務各自的撥款額。

圖一

政府化驗所獲分配的財政撥款
(2014–15 年度)



資料來源：政府化驗所的記錄

政府化驗所的使命

1.6　政府化驗所的使命是通過推展計量科學及提升相關標準，為社會提供優質的分析、法證及諮詢服務。政府化驗所旨在：

(a)　緊貼計量科學及科技的最新發展；

(b)　回應社會的需求；

(c)　加強國際合作；及

(d)　發展化學和生物計量。

1.7　政府化驗所銳意發展為區內首屈一指的化驗所，為整個化驗界作出重要貢獻。政府化驗所積極參與由國際及區內計量組織舉辦的活動，並向本地檢測及認證界提供所需支援。

政府化驗所的架構

1.8　截至二零一四年三月三十一日，政府化驗所約有 460 名專業、技術及支援人員。政府化驗所由政府化驗師執掌，下設三個分部，分別為分析及諮詢事務部、法證事務部及行政部。分析及諮詢事務部和法證事務部各由一名助理政府化驗師掌管，負責提供化驗測試服務。該兩個分部下按科學範疇再設四個科及 27 個組別 (例如生化科學、環境化學、法證毒理等)。分科主管由總化驗師擔任，每個組別均須向總化驗師負責。組別主管則由高級化驗師擔任，另有數名化驗師及政府化驗所技術員提供支援。附錄 B 為政府化驗所組織圖的摘錄，附錄 C 顯示政府化驗所過去五年的員額及工作量。

1.9　政府化驗所的總部設於何文田，轄下六個化驗所分布於不同位置。政府化驗所的 27 個組別中，有 18 個設於何文田總部，另外 9 個則設於其餘化驗所中。

分析及諮詢事務部

1.10　分析及諮詢事務部負責 11 類法定化驗 (詳情見附錄 D)，根據多項條例及規例的規定進行鑑證分析，包括：

(a) 分析食物，確保符合法例規定 (例如根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章))；

(b) 化驗中西藥，以配合藥物註冊和質量監控的工作 (例如根據《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章))；

(c) 檢驗應課稅品，以釐定關稅 (根據《應課稅品條例》(第 109 章))；

(d) 測試玩具、兒童產品和消費品，以評估對市民健康和安全的影響 (例如根據《消費品安全條例》(第 456 章))；

(e) 測定香煙的焦油和尼古丁含量 (例如根據《吸煙 (公眾衞生) 條例》(第 371 章))；

(f) 對消費品進行分析和鑑定真偽工作，特別是有價值的物品 (例如根據《商品說明條例》(第 362 章))；及

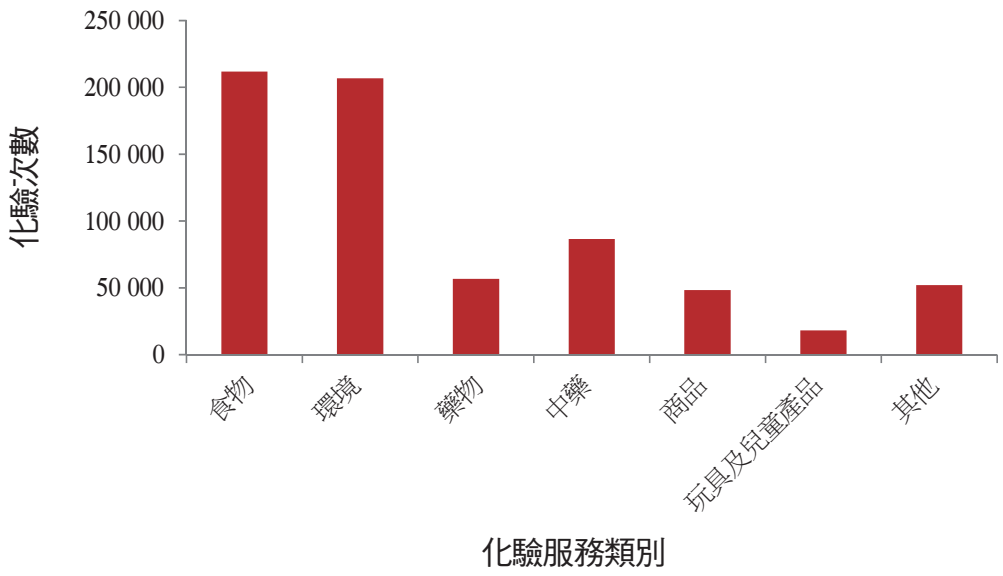
(g) 對產品和度量衡儀器進行查證工作 (根據《度量衡條例》(第 68 章))。

1.11　分析及諮詢事務部亦為政府提供十類諮詢及檢測事務 (詳情見附錄 D)，以管理和監察環境，以及執行各項污染管制措施。該類服務的工作，主要涉及對空氣、水及廢物樣本進行化學化驗，以測量各項污染水平指標。其他工作包括檢驗滲水樣本和禽畜飼料，以及辨識包含瀕危物種成分的產品。

1.12　分析及諮詢事務部在二零一三年進行了 421 335 次法定化驗，以及 258 973 次有關諮詢和檢測服務的化驗。圖二顯示分析及諮詢事務部在二零一三年完成化驗的次數。

圖二

分析及諮詢事務部完成化驗的次數
(2013 年)



資料來源：政府化驗所的記錄

法證事務部

1.13　法證事務部向以下單位提供 18 類法證服務 (詳情見附錄 D)：

(a)　執法部門，例如香港警務處、香港海關及入境事務處。服務包括現場搜集罪證、生物化學分類 (脫氧核糖核酸 — DNA 紋印分析)、

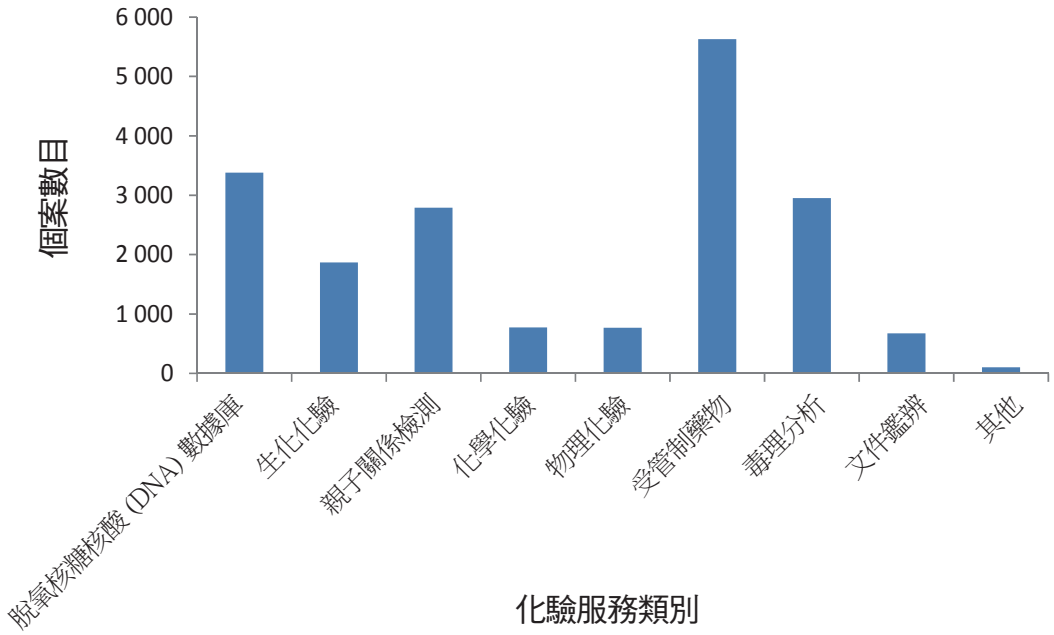
痕迹證據分析、意外事件重組、筆迹鑑證，以及受管制藥物和有毒物質的法定分析；及

(b) 衞生署 (美沙酮供服計劃)、社會福利署、懲教署及其他需要當事人接受尿液化驗監察服務的機構。

1.14 法證事務部在二零一三年為 61 103 宗個案進行了檢測 (包括 42 158 宗尿液化驗個案)，並參與了 474 次罪案現場調查。圖三顯示法證事務部在二零一三年除尿液化驗外所進行檢測的個案數目。

圖三

法證事務部進行檢測的個案數目
(2013 年)



資料來源：政府化驗所的記錄

附註：並不包括 42 158 宗尿液化驗個案。

審查工作

1.15 ***二零零二年審查工作*** 審計署在二零零二年三月完成了有關政府化驗所提供的服務的審查工作。是次審查發現，政府化驗所在多方面均有改善空間，

包括服務完工時間、與用戶局／部門之間的協調、設備的保養等，並特別建議政府化驗所應探討是否可把常規分析化驗服務外判予認可化驗所。有關審查結果載於二零零二年三月發表的《審計署署長第三十八號報告書》第 4 章。

1.16　二零零二年審查至今約有 12 年。審計署最近進行了一項審查工作，跟進二零零二年審查所提出各項建議的落實情況，並檢視政府化驗所為改善向各用戶局／部門所提供服務的效率和效益而採取的措施 (包括外判化驗所服務)。在審查過程中，審計署進行問卷調查，向 17 個主要用戶局／部門收集資料，以了解政府化驗所向該些決策局／部門提供服務的質素，以及相關的協調機制。審查工作主要集中在下列範疇：

(a)　向用戶局及部門提供的化驗所服務 (第 2 部分)；

(b)　外判化驗所服務 (第 3 部分)；

(c)　化學品、樣本、證物及設備的管理 (第 4 部分)；及

(d)　未來路向 (第 5 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。

鳴謝

1.17　在審查期間，政府化驗所及 17 個用戶局／部門的人員 (見第 1.16 段) 提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：向用戶局及部門提供的化驗所服務

2.1　本部分審視政府化驗所向用戶局／部門提供的服務，主要集中在下列範疇：

(a)　服務完工時間 (第 2.2 至 2.23 段)；

(b)　質量保證 (第 2.24 至 2.39 段)；

(c)　與用戶局及部門之間的協調 (第 2.40 至 2.56 段)；及

(d)　處理緊急事故 (第 2.57 至 2.63 段)。

服務完工時間

2.2　政府化驗所致力確保分析測量有效，法證檢測優質，而且公平及準確。分析及諮詢事務部向各決策局／部門、公共機構及官方國際組織提供應用化學及相關科學方面廣泛的分析、檢測及技術顧問服務。該些服務細分為 11 類“法定化驗”服務和 10 類“諮詢及檢測事務”。此外，在這 21 個服務類別之中，18 個具有細類 (詳情見附錄 D)。法證事務部則向本港執法部門提供各種各樣的法證檢測服務，當中 6 類服務由刑事科學及品質管理科管轄，12 類服務由藥物、毒理及文件科管轄 (詳情見附錄 D)。

2.3　政府化驗所把各用戶局／部門的化驗要求分為緊急與非緊急服務兩類。如屬緊急要求，化驗會在兩天內完成，讓用戶局／部門就緊急情況或公眾衞生和安全方面的關注事項 (例如食物事故) 作出回應。舉例來說，分析及諮詢事務部在二零一三年處理了約 250 宗緊急個案。

訂定服務表現目標

2.4　不少化驗測試要求須如期完成。政府化驗所的工作表現載於其管制人員報告，並按化驗類別開列，顯示化驗工作量及相關服務表現目標，而所載的達標情況，一般都有頗高的成功率。

2.5　政府化驗所為評估並管理在應付各用戶局／部門需求方面的能力，訂定了主要以成功率衡量的服務表現目標，亦即就每類化驗服務而言，在指定完工時間 (註 1) 內完成用戶局／部門所提交個案的百分率。

化驗樣本資料的數據庫

2.6　政府化驗所設有兩個網上應用系統，作為貯存化驗樣本資料的中央數據庫，一個用於分析及諮詢事務部的樣本，另一個用於法證事務部的樣本。分析及諮詢事務部收到化驗樣本後，會把詳細資料輸入樣本資訊管理系統，而法證事務部收到化驗樣本後，會把詳細資料輸入擴展樣本資訊管理系統。樣本資訊管理系統及擴展樣本資訊管理系統供政府化驗所人員使用，以查詢化驗資料及檢查化驗進度。兩個系統的設計讓政府化驗所人員可使用系統的資料，回應用戶局／部門有關化驗測試服務的查詢。

2.7　兩個系統的數據庫貯存化驗數據等資料，例如參考／個案編號、接收日期、樣本說明／類別、負責組別、化驗次數、目標完工時限。中央數據庫的資料最終會複製 (下載) 至有關組別的數據庫。

2.8　負責輸入個別資料的有關組別使用者，會根據數據 (例如化驗報告／證書日期、化驗師代號) 更新組別數據庫。分析及諮詢事務部的組別使用者其後會把已完成的數據記錄傳送 (上載) 回樣本資訊管理系統，而該系統會整合資料，為分析及諮詢事務部編製各項統計報告。至於法證事務部的組別使用者，則會用組別數據庫編製統計報告。

2.9　系統會定期編製管理報告。為方便擬備管制人員報告，會編製年終進度檢討報告；亦會為各決策局編製季度進度報告；另會編製每月統計報表／組別報告 (包括顯示在目標完工時限內樣本達標百分率的分部報表)，供分析及諮詢事務部和法證事務部在分部管理會議上作內部討論。

註 1： *完工時間指完成個案的時間，亦即政府化驗所由接收證物／個案日期起計，直至證物／報告可供用戶局／部門提取的工作天數目。*

審計署對實際完工時間的分析

2.10 ***審查工作*** 二零零二年審查工作 (見第 1.15 段) 指出，就部分服務表現而言，鑑於政府化驗所的實際表現持續遠勝於所定的目標，因此可訂定更具挑戰性的目標。在是次審查中，審計署審核了政府化驗所二零一三年的管制人員報告。該報告臚列 39 個化驗測試類別，而絕大多數類別的實際成功率均遠超90%(見附錄D)。在管制人員報告中披露的39個化驗測試類別中，有18個屬“法定化驗”及“諮詢及檢測事務”的類別具有細類 (見第 1.4 及 2.2 段)。政府化驗所表示，不同樣本的分析程序各異，因此不同細類完成報告所需的時間長短有別。政府化驗所管制人員報告中就某一類別載述的完工時間 (以工作天計算)，是指因應類別下各項樣本和化驗要求而完成報告所需時間的平均值；而目標及實際成功率 (以百分率顯示)，則是根據各細類訂明的目標完工時限 (管制人員報告並無列明)，就有關的樣本／化驗要求計算，而得出該類別的整體成功率。換言之，就具有細類的類別而言，管制人員報告中所載的平均工作天數，只會用作參考，而不會用作計算成功率。

2.11 根據《財經事務及庫務局通函第 12/2013》的規定，管制人員應確保管制人員報告所載的資料有據可依、信實準確，同時應確定已備存適當的服務表現記錄，並可在切實可行範圍內予以核實。審計署在重新計算二零一三年成功率後發現，有關數據與政府化驗所管制人員報告中的資料無法脗合或互相印證。雖然管制人員報告顯示各類化驗服務均達標，但據審計署計算所得，有 20 個類別的實際成功率低於報告所顯示的水平。審計署向政府化驗所表達關注，指出政府化驗所系統的數據似無法得出管制人員報告所載的資料。政府化驗所作出回應時，向審計署提供更多資料，以期找出差異的來源。政府化驗所表示，審計署計算得出的成功率與載於管制人員報告的不同，主要原因是計算提供服務所需的日數時，各組別做法有別。審計署劃一地把收取樣本當日計算在內，而政府化驗所有些組別則不計算收取樣本當日。對目標完工時限較長者，上述情況造成的差異較少；但如目標完工時限較短，上述情況便會造成重大差異。政府化驗所表示，由於政府化驗所設有多個組別，分別為不同用戶局／部門提供不同服務，故此組別之間存在許多源自歷史及運作原因的差異。審計署留意到，政府化驗所有些組別在計算管制人員報告中的工作表現時，剔除了一些化驗類別，這亦是造成有關差異的另一個原因。

2.12 審計署對政府化驗所找出的差異進行分析，結果綜述於表一。

表一

主要審查結果

審查結果	審計署的意見
• 各組別並非採用劃一做法來計算實際完工時間 (註 1)。	政府化驗所應正式採用一套做法來計算實際完工時間，由各組別一致採用。
• 在計算管制人員報告所列載的服務表現實際完工時間時，剔除了不少化驗類別 (註 2)。各組別可自行決定如何剔除有關資料，亦沒有把剔除資料一事，妥為記錄以供管理層覆檢。	應提供充分理據，經過適當批核才可剔除，並應妥備記錄供管理層覆檢。

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

註 1：做法不一致的示例包括：

(a) 有些組別把接收化驗樣本當天算作一天 (即第一天)，另一些組別則沒有計算這一天；及

(b) 工作天數目是按曆日乘五除七的公式粗略計算，但有一組除外，該組在計算工作天數目時如實扣除假期日數。

註 2：計算完工時間時所剔除的化驗類別為：

(a) 有些組別在計算服務表現時把能力驗證包括在內，而另一些組別則沒有；

(b) 有些組別在計算服務表現時把來自醫院管理局的樣本包括在內，而另一些組別則沒有；

(c) 有些組別剔除了無須跟進的個案，另一些組別把無須跟進的個案計算在內，並以當天確認無須跟進的日期當作為交還樣本日期；

(d) 一些性質較複雜、而需要較長完工時間的新引入化驗服務；

(e) 一些非常規樣本；

(f) 一些涉及跨化驗所工作的微生物樣本；

(g) 在毒品相關事宜工作小組 (由政府化驗所及香港海關人員組成) 定期會議上雙方協定的每年目標或承諾；

(h) 火災調查、雜項化學檢測和部分痕迹證據分析；

(i) 需要較長完工時間的複雜個案；

(j) 專案研究和發展工作；及

(k) 健康校園計劃下的頭髮驗毒、尿液藥物化驗。

2.13　審計署又留意到，分析及諮詢事務部的不同組別在樣本資訊管理系統就不同細類輸入了不同目標完工時限，系統會根據該些完工時限計算出成功率。如完成化驗時間短於相關細類的指定時限，該次化驗便視為達到管制人員報告內相關類別的目標完工時限。不過，該些目標完工時限未經政府化驗師批核。相關組別似乎是自行輸入細類目標完工時限。

2.14　審計署根據樣本資訊管理系統的數據計算各類別下不同細類的目標完工時限的平均數，發現部分確遠高於管制人員報告所載的平均完工時間(見表二)。

表二

平均目標完工時限較管制人員報告所載的平均時間為長
(2009 至 2013 年)

		管制人員報告所載的平均完工時間(工作天)	類別下各細類的目標完工時限的平均數(工作天)				
			2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
A. 法定化驗							
1	其他食物樣本	19	35	38	33	32	33
2	藥物 (品質控制 —— 註)	14	46	49	51	47	33
3	藥物 (註冊)	30	36	36	35	37	40
4	玩具及兒童產品	15	17	16	17	16	17
B. 諮詢及檢測事務							
5	作訴訟用途的空氣污染樣本	18	35	36	36	37	34
6	實地檢測 (空氣污染) 樣本	12	15	15	16	15	15
7	水質監測樣本	20	25	25	25	24	24
8	作訴訟用途的環境廢物樣本	12	20	22	24	19	14
9	雜項——其他樣本	25	43	54	68	72	60

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

註：目標完工時限的平均數計算方法，詳釋於附錄 E。"藥物 (品質控制)"一類下再分為 34 個細類，每個細類的目標完工時限由 2 至 180 個工作天不等。

2.15　審計署發現，各組別就某服務類別中各細類所訂的目標完工時限，與管制人員報告所載的平均時間或存在重大差別(有時會較長)。以“藥物(品質控制)”(即附錄 D 項目 4) 為例，管制人員報告中指明的平均完工時間為 14 天。不過，如以該類別下 34 個細類的所有化驗用來計算目標完工時限，二零一三年的目標完工時限的加權平均值應為 33 個工作天，而不是 14 個工作天 (見表二第二項)。審計署把“藥物 (品質控制)”類別選作個案研究，以顯示就二零一三年而言，審計署的計算與政府化驗所的計算如何出現差異。透過該個案研究，審計署發現：

(a)　並非所有化驗要求均用作計算成功率；

(b)　細類的目標完工時限一般遠超實際完工時間；及

(c)　管制人員報告所載的平均完工時間並非用於量度細類成功率的基準。

詳情見附錄 F 個案一。

2.16　一般而言，訂下較長的目標完工時限，可讓政府化驗所更容易達到管制人員報告所載的目標成功率。審計署認為政府化驗所應採取措施，確保在樣本資訊管理系統就每個細類輸入的目標完工時限會定期核實，並由管理層覆檢，而各細類所採用的目標完工時限範圍，載於管制人員報告應較平均完工時間更為準確及符合實況。

關於用戶局／部門的化驗資料

2.17　如第 2.6 段所述，政府化驗所使用樣本資訊管理系統及擴展樣本資訊管理系統處理各用戶局／部門有關化驗資料及化驗工作進度的查詢。兩個系統均在多年前開發。不過，審計署發現：

(a)　樣本資訊管理系統及擴展樣本資訊管理系統在設計上並非用以提供全面資料，因為這些系統不可以隨時編製每個化驗類別實際完工時間的資料；

(b)　審計署需要頗多時間才提取到準確資料作分析，部分數據須從別個組別的資料中抽取 (即中央系統沒有現成資料)；及

(c) 審計署在分析期間發現，部分個案令人生疑或不合邏輯，當中接收樣本的日期比交還樣本的日期還要遲。在審計署查詢下，政府化驗所於二零一四年九月告知擴展樣本資訊管理系統存在一些程式錯誤，因此並非用以編製服務表現報告。不過，令人生疑或不合邏輯的數據，很可能由輸入錯誤數據引致。

為加強管理和監控，審計署認為樣本資訊管理系統及擴展樣本資訊管理系統須予強化，以便為政府化驗所提供更多現成而全面的管理資料。

政府化驗所客戶意見調查

2.18 政府化驗所透過問卷調查向用戶局／部門收集相關年度的意見。所收集的意見經過分析，會用於改善化驗管理系統，和校正工作，以及客戶服務。

2.19 審計署審視過去三年的客戶意見調查後發現，部分用戶局／部門要求政府化驗所提高服務效率，使服務更切合其運作需要 (詳情見表三)。

表三

要求提高政府化驗所服務效率的示例

用戶局／部門	對政府化驗所服務的意見	政府化驗所的回應
A	• 期望在六周內可為所有驗毒個案提供政府化驗師證明書 (關於附錄 D 項目 28 至 35)。	• 政府化驗所難以不論個案性質及複雜性而在六周內為所有毒品個案提供政府化驗師證明書。
	• 部分個案設有六個月時限，不少個案須就法證事務部的報告徵詢法律意見，而該些報告一般需時三至四個月完成 (關於附錄 D 項目 35 及 36)。	• 政府化驗所理解交通個案的特定需要，並歡迎負責個案的人員與政府化驗所有關組別溝通，說明個案的緊急程度，以便政府化驗所從策略上重訂優次，調配資源應付有關挑戰。
B	• 政府化驗所須加快在三周或更短時間內提供化驗結果 (關於附錄 D 項目 33)。	• 在尿液化驗方面的承諾，是在 22 個工作天內完成所提交個案的 85%。如擬修訂承諾，部門雙方管理層須進行商討。
	• 部門 B 明白遲交個案只會透過電話作口頭答覆的安排，但希望了解能否以傳真方式提供報告。	• 以傳真方式向用戶局／部門提供報告，有違法證事務部質量管理制度的政策。
C	• 如每一份政府化驗師證明書都列明毒品成分的淨總量，則幫助極大；大部分證明書均有列明該項資料，但並非所有證明書都如此 (關於附錄 D 項目 28 至 30)。	• 在有些情況下，於政府化驗師證明書上列明該些資料未必有幫助，甚至會造成誤導。政府化驗所會根據經驗及個案資料，在政府化驗師證明書上提供毒品成分總量。如毒品成分總量未有顯示於政府化驗師證明書上，歡迎有關用戶局／部門聯絡化驗師了解情況。

資料來源：政府化驗所的記錄

審計署對完工時間的問卷調查結果

2.20　根據審計署二零一四年七月進行的問卷調查 (見第 1.16 段)，17 個受訪決策局／部門中，有八個 (47%) 回應時表示，部分目標完工時限太長，未能配合其運作需要。17 個決策局／部門中，有十個同意或非常同意政府化驗所宜在定出目標完工時限時更充分地徵詢其意見。此外，有十個決策局／部門認為應縮短化驗工作的完工時間，以改善政府化驗所的服務。

2.21　審計署已在二零零二年審查工作中指出，政府化驗所有空間為目標完工時限訂定更具挑戰性的目標，為用戶提供更佳服務。多年來，政府化驗所已經作出努力，縮短部分化驗工作的完工時間。然而，審計署認為政府化驗所在這方面尚有改善空間。

審計署的建議

2.22　**審計署*建議* 政府化驗師應：**

(a) **審慎檢討政府化驗所編製管制人員報告中有關完工時間的服務表現資料的方法，以確保資料能清楚和公正地反映服務表現 (例如披露實際用以計算成功率的各個細類目標完工時限範圍)；**

(b) **制訂管理措施，監管在電腦系統中設立細類及其目標完工時限；**

(c) **修正系統的程式錯誤 (見第 2.17(c) 段) 及加強核查輸入數據的程序，以確保數據準確，並且能有效地編製管理資料；**

(d) **加強樣本資訊管理系統及擴展樣本資訊管理系統，以便為政府化驗所提供更多現成而全面的管理資料；及**

(e) **繼續努力縮短政府化驗所服務的目標完工時限，協助各用戶局／部門更能應付他們的運作需要。**

當局的回應

2.23　政府化驗師整體上同意審計署的建議，並表示政府化驗所會：

(a) 檢討編制服務表現資料的方法；

(b) 提升電腦及資訊管理系統，以便採取管理措施及編制管理資料；及

(c) 繼續努力改善其服務的目標完工時限及／或工作達標的百分率。

質量保證

2.24 政府化驗所採用了 ISO/IEC 17025(國際標準——註 2) 質量管理制度，並在香港認可處的香港實驗所認可計劃 (註 3) 下通過 ISO 17025 認證。

2.25 根據國際標準：

(a) 化驗所應建立、落實及維持一個就其活動範疇而言屬於恰當的管理系統。化驗所應妥善記錄其政策、制度、計劃、程序及指引，以確保測試及／或校正結果的質量。合適人員應獲悉並獲提供該系統的記錄，清楚明白其內容，並執行相關工作；及

(b) 化驗所高層管理人員應根據預先確定的時間表及程序，定期檢討化驗所的管理系統，以及測試及／或校正工作，以確保恰切有效，並且引入所需的轉變及改善。管理層在檢討及相關行動中的發現，應記錄在案。管理層應確保在適當及議定的時間內落實有關工作。

2.26 根據其質量管理政策，政府化驗所致力確保分析測量有效，法證檢測優質，而且公平及準確。在任何時候，政府化驗所均應為用戶局／部門提供與認可標準做法一致的服務。為達至管理目的，政府化驗所已落實一套符合 ISO 17025 的質量管理制度。

2.27 分析及諮詢事務部和法證事務部所推行的分部管理制度均應每年檢討一次，以檢視在達至分部管理目的方面的成效，以及找出因應外在環境改變而有

註 2： *該國際標準由國際標準化組織及國際電工技術委員會聯合頒布，訂明測試及／或校正工作 (包括取樣) 在能力方面的一般規定，涵蓋以標準方法、非標準方法及化驗所自訂方法進行的測試及校正。該國際標準適用於所有進行測試及／或校正的機構，亦適用於所有化驗所，不論屬員多寡、測試及／或校正工作所涉的範圍。*

註 3： *香港實驗所認可計劃是一項由香港認可處管理的認可計劃，計劃屬自願參與性質，凡從事計劃範圍內的客觀測試和校正、提供能力驗證和生產標準物質工作，而又達致實驗所認可計劃的能力準則的任何香港實驗所、能力驗證提供者和標準物質生產者，均可參加。*

待改善之處。為此，應着眼於質量管理政策、質量目標、審計結果、能力驗證結果、客戶意見、修正和預防性工作，以及管理檢討。

2.28　為達至上述目的，由分部主管擔任主席的分部管理檢討會議應每年召開，會議記錄應由分部質量保證經理擬備及保存。至於源於會議的行動，應特別指明：

(a)　須採取行動的性質和詳情；

(b)　負責執行的人員；及

(c)　計劃的推行日期。

2.29　分部質量保證經理須負責跟進查核建議行動的執行情況和成效，記錄有關查核結果，並向所屬的分部主管匯報。

2.30　為評估政府化驗所的質量管理制度在達至質量目標方面的成效，審計署審視了分析及諮詢事務部和法證事務部過去三年的管理檢討報告。審計署留意到，政府化驗所所確立的質量管理制度大致運作良好，但在若干範疇仍有改善空間，詳情見第 2.31 至 2.37 段。

內部質量審核

2.31　政府化驗所的做法大致符合國際標準，分部每年會對組別的工作進行內部質量審核，以查核組別的運作是否符合化驗所質量管理文件 (註 4)、《保安手冊》和《安全手冊》內的規定，以及香港認可處所管理香港實驗所認可計劃的認證準則。分部的質量審核包括實地視察及檢視每個組別的運作。內部質量審核的結果會歸類為不符規定情況 (註 5) 及應作改善地方 (註 6)。分部的質量保證經理會編製年度質量審核的摘要報告，並呈交予分部主管，以待批核及跟進。

註 4： *政府化驗所的質量管理文件包括：政府化驗所的《質量保證規程》、分析及諮詢事務部和法證事務部的《標準操作程序》、組別的《分析方法手冊》、《分組工作手冊》，以及《雜項工作指示》。*

註 5： *"不符規定情況"是指個別人員或某組別不符合或不遵從內部質量文件或香港認可處／香港實驗所認可計劃相關文件所載的規定。*

註 6： *"應作改善地方"是指內部審核人員所發現值得關注並有可能造成不符規定情況，或純粹是加強或完善現有質量管理制度的建議。如屬前者，可就預防工作提供建議。*

2.32　審計署審視了分析及諮詢事務部和法證事務部的過去三年內部質量審核報告，發現若干屬質量管理文件所載的不符規定情況及應作改善地方，詳情見表四。

表四

內部質量審核的結果
(2011 至 2013 年)

	2011 年 (註)		2012 年 (註)		2013 年 (註)	
	分析及諮詢事務部	法證事務部	分析及諮詢事務部	法證事務部	分析及諮詢事務部	法證事務部
	不符規定情況／應作改善地方的數目 (個)					
應作改善地方	6	46	22	33	19	26
不符規定情況	0	16	0	30	0	16
總計	6	62	22	63	19	42

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

註：分析及諮詢事務部和法證事務部有不同內部質量審核周期，前者的周期涵蓋對上一個財政年度，後者的周期則涵蓋對上一個曆年。

根本原因分析

2.33　***分部做法各有不同***　分部應採取修正行動，糾正所發現的不符規定或有違質量管理制度的情況。修正行動應包括就不符規定情況進行調查，以找出根本原因。不過，政府化驗所的質量管理手冊中並沒有就處理所發現的應作改善地方而規定進行類似的根本原因分析。鑑於應作改善地方很有可能造成不符規定情況，審計署認為政府化驗所值得在質量管理手冊中，訂明須就所發現的應作改善地方進行根本原因分析。審計署留意到，政府化驗所雖會就所發現的應作改善地方及不符規定情況均進行根本原因分析，惟法證事務部會在年度質量審核的摘要報告匯報有關分析，並呈交予分部主管批核及跟進 (見 2.31 段)；而分析及諮詢事務部則沒有這樣做。

2.34 ***未有就部分不符規定情況徹底進行根本原因分析*** 從表四可見，分析及諮詢事務部過去三年均沒有發現任何不符合規定的情況，而且按其一貫做法，在分析所發現的應作改善地方後，該事務部亦沒有在摘要報告中加以匯報，以供高層管理人員檢討。審計署對根本原因分析的審查，因此只限於法證事務部。審計署留意到，法證事務部沒有徹底進行當中一些根本原因分析，詳情見表五。

表五

法證事務部進行的根本原因分析
(2011 至 2013 年)

	2011 年		2012 年		2013 年		總計
	應作改善地方 (個)	不符規定情況 (個)	應作改善地方 (個)	不符規定情況 (個)	應作改善地方 (個)	不符規定情況 (個)	(個)
不能識別出根本原因	6	0	10	6	4	2	28 (17%)
找到根本原因 (註 1)：							
— 忽略有關規定	20	6	9	12	12	8	67 (40%)
— 個別原因 (註 2)	20	10	14	12	10	6	72 (43%)
總計	46	16	33	30	26	16	167 (100%)

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

註 1： 包括有真正根本原因的個案。

註 2： 個別原因的例子包括：保存技術記錄的方法不一致、備存質量管理文件的方法不恰當、管理組別表格的方法不適當。

2.35　從表五可見：

(a)　部分 (17%) 個案不能識別出根本原因；及

(b)　內部質量審核所發現的不足之處，相當大部分 (40%) 由忽略了質量管理規定所致。

2.36　審計署認為質量問題的根本原因分析是修正行動的重要環節。潛在原因涉及方法與程序、員工技能和培訓、消耗品，或設備與相關校正工作。政府化驗所須進行徹底的質量問題的根本原因分析，以便日後作出改善。

不符合規定的常見情況

2.37　審計署的分析又發現：

(a)　部分不符規定情況和應作改善地方是組別之間共有的，詳情見表六：

表六

多於一個組別共有的不符規定情況及應作改善地方

年份	不符規定情況／應作改善地方	類別	細類	涉及組別數目（個）
2012	應作改善地方	化驗與測試方法及方法核證	《分析方法手冊》的格式	3
2012	不符規定情況	化驗與測量設備的管理	培訓及授權記錄的擬備及保存方法	4
2012	應作改善地方	質量及技術記錄	備存質量及技術記錄的規定	5

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

(b) 部分不符規定常見情況列於表七；及

表七

部分不符合規定的常見情況

不符規定情況種類	2011 年	2012 年	2013 年
外部文件管理不善	不適用	✓	✓
不符合備存質量與技術記錄的規定	✓	✓	✓

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

(c) 鑑於不符規定情況及應作改善地方見於多個組別，部分不當情況亦常見，審計署認為政府化驗所須採取修正行動，避免日後再有類似不符規定情況及應作改善地方。

在查詢下，政府化驗所於二零一四年九月告知審計署，二零一一至一三年間法證事務部多次發現不符規定情況及應作改善地方，是因為法證事務部於二零一一年為過渡至 ISO 17025 而引入了新的質量規定，而政府化驗所人員需要時間適應新準則。政府化驗所認為，所發現不符規定情況及應作改善地方並非關鍵問題，無損二零一一至一三年間香港認可處安排合資格外部技術專家及評核人員進行 ISO 17025 質量審核的報告或結果，亦不會令該些報告及結果失效。

審計署的建議

2.38 **審計署*建議* 政府化驗師應：**

(a) **就不符規定情況及應作改善地方，考慮劃一各分部在匯報根本原因分析，以供分部主管批核及採取必要行動的做法；**

(b) **採取措施確保徹底進行根本原因分析，並妥善記錄有關結果，藉此規劃適當的修正行動，處理所發現不符規定情況及應作改善地方所構成的風險；及**

(c) **加強落實有效的修正行動，處理有關不符規定情況及應作改善地方的常見問題。**

當局的回應

2.39　政府化驗師同意審計署的建議，並表示已採取措施確保進行根本原因分析，以便就所發現的不符規定情況及應作改善地方，規劃所需的修正或預防行動。

與用戶局及部門之間的協調

2.40　政府化驗所為各決策局／部門交來的樣本提供各種化驗測試。為維持服務表現，政府化驗所須與各用戶局／部門保持良好溝通，商討工作關係、分析要求、化驗安排與程序、資源限制等事宜。

2.41　政府化驗所與主要用戶局／部門定期 (每年或每季) 舉行管理高層會議。政府化驗所表示，轄下人員有時會直接與用戶局／部門的管理高層討論重要事宜。在組別主管或化驗師的層面，亦經常有聯繫及討論。

服務備忘錄

2.42　為促進良好溝通，方便就政策事宜及其他雙方關注的事項不時徵詢意見，政府化驗所於二零零零年與香港警務處簽訂服務備忘錄。二零零二年審計署的審查工作後，政府化驗所又於二零零三年與香港海關簽訂服務備忘錄，以加強合作。根據與香港海關所簽訂的服務備忘錄，政府化驗所與香港海關除其他事宜外，應：

(a)　議定服務的範疇、處理量及水平，以便為提供服務作出有效的資源規劃；

(b)　議定服務表現的衡量方法和標準，以確保目標恰當，能切合香港海關的需要；

(c)　定期檢討服務範疇及其相關需求，以便能就資源運用作出更好的規劃；及

(d)　每兩年檢討服務備忘錄的條款。

管理高層會議

2.43　審計署留意到，與香港海關簽訂的服務備忘錄，其條款較與香港警務處所簽訂的全面。在二零一三年與香港海關召開的管理高層會議上，政府化驗所提交了二零一二年化驗工作的主要服務表現成效的數據，以供檢討，另推算出二零一三至一五年的主要服務要求數據，以待雙方同意。在管理高層會議上，香港海關就所需徵詢政府化驗所未能提供的化驗服務，以便能改善提交樣本予政府化驗所的規劃，以及與私營化驗所作出外判安排。香港海關又認為外判並非最終選擇，因為由政府化驗所直接提供化驗服務有其獨特好處，即化驗資料可用作建立數據庫，並使專業知識得以累積，藉此有助貫徹服務，精益求精，為長遠運作提供支援。

2.44　至於其他用戶局／部門，化驗目標主要基於管制人員報告內的承諾，而且一直沿用。政府化驗所表示，當有需要時，將在會議上會檢討及討論管制人員報告中有關化驗服務的目標及詳情，包括主要服務要求。如整體化驗要求沒有重大改變，會議會較集中於新的服務要求，以及個別化驗類別／規範。如有需要，用戶局／部門會獲告知提供服務的進度。

審計署對政府化驗所所簽訂服務備忘錄的問卷調查結果

2.45　審計署於二零一四年七月進行問卷調查 (見第 1.16 段)，當時香港海關及香港警務處表示服務備忘錄有助政府化驗所了解其服務需要，因此應定期檢討當中的條款。香港警務處更同意有需要進一步擴充服務備忘錄的內容。

2.46　在受訪的 15 個未有與政府化驗所簽訂服務備忘錄的決策局／部門中，有 4 個決策局／部門 (27%) 同意如與政府化驗所簽訂服務備忘錄，應可更好地配合其運作需要。不過，亦有 4 個決策局／部門 (27%) 認為要與政府化驗所訂立雙方均同意的服務備忘錄，存在一定困難。

檢討用戶局／部門的服務要求

2.47　近年科技急速發展，政府引入涉及科學分析的新政策和條例，市面推出新物料和產品，以及日益複雜的犯罪活動，令政府化驗所在工作模式和科技使用上作出重大轉變。因此服務範疇較前為廣，專業人員提升了專業技能，亦引入了高效能的先進科學儀器。因此，為適應不斷轉變的環境，政府化驗所人員

須與用戶局／部門緊密聯繫，針對服務要求進行規劃。審計署就此進行問卷調查，發現部分用戶局／部門認為與政府化驗所簽訂服務備忘錄，更能配合其運作需要。

2.48　除簽訂服務備忘錄外，政府化驗所還可參考與香港海關舉行管理高層會議的安排，與其他用戶局／部門的管理高層會面。在會議上，可更全面檢討主要的服務表現成效，以查找現有化驗服務 (例如在化驗樣本、收集方法、化驗結果等方面) 所遇到的困難。會議亦提供良好機會，檢討新推出服務 (例如頭髮驗毒) 的成效。

需要檢討服務備忘錄及擴充其內容

2.49　審計署留意到在二零零二年審查後，政府化驗所於二零零二年七月、二零零二年十月、二零零三年八月及二零零四年五月分別與數個用戶局／部門商討有關簽訂服務備忘錄的事宜。當時他們並不認為有需要簽訂服務備忘錄，但會留意日後是否有此需要。至於與香港警務處及香港海關之間現有的服務備忘錄，則自二零零零及二零零三年簽訂以來，一直維持不變。有一點可以確認，與香港警務處簽訂的服務備忘錄，從未全面檢討。

2.50　二零零二年審計署的審查建議擴充服務備忘錄的內容，訂明各項主要服務要求 (例如所需服務的目標、水平、處理量、運作方式、衡量服務表現的方法和準則等)。擴充內容有助重訂及預計用戶局／部門的服務需求，從而作出更準確的工作量預測。政府化驗所應繼續與相關用戶局／部門聯繫，並研究擴充現有服務備忘錄的內容。

政府化驗所客戶意見調查

2.51　審計署審視政府化驗所過去三年的客戶意見調查，發現部分用戶局／部門曾要求政府化驗所定期安排更多培訓課程、簡介會及分享會。表八列出部分要求的示例。

表八

用戶局／部門要求政府化驗所
安排更多培訓課程／簡介會／分享會的示例

用戶局／部門	對政府化驗所培訓課程／簡介會／分享會的意見	政府化驗所的回應
X	• 建議法證事務部為前線人員安排培訓／簡介，以便多了解法證事務部的工作。	• 可按要求安排培訓，有興趣的部門可聯絡政府化驗所另作安排。
Y	• 認為法證事務部每年少於十小時的培訓／簡介是不足夠。	• 會與用戶局／部門的培訓組保持緊密聯繫，為他們的員工安排更多切合需要的培訓。
Z	• 分享會有助雙方了解彼此的工作，故此希望續辦。	• 政府化驗所同意每年舉辦此類分享會，以促進雙方溝通。

資料來源：政府化驗所記錄

審計署對政府化驗所服務／培訓的問卷調查結果

2.52　審計署於二零一四年七月進行問卷調查，在17個受訪決策局／部門中，有七個決策局／部門(41%)希望政府化驗所可提供更多類別的化驗服務，四個決策局／部門(24%)認為政府化驗所可就每類化驗服務額外處理更多的化驗。

2.53　受訪決策局／部門大多(十個或59%)同意或十分同意政府化驗所安排的培訓有助其員工了解所提供的化驗服務。有九個決策局／部門(53%)同意或十分同意政府化驗所提供更多培訓會更能配合其運作需要。

2.54　審計署認為，政府化驗所應考慮擴大化驗所服務的範疇，為用戶局／部門處理更多化驗。此外，政府化驗所亦應考慮為用戶局／部門提供更多培訓。

審計署的建議

2.55　**審計署*建議*政府化驗師應：**

(a) 透過與用戶局／部門高層管理人員舉行定期會議，更全面檢討所提供的化驗所服務，從而加強與他們的協調，包括：

(i) 提供更多關於主要服務表現成效及化驗的實際完工時間等的資料；及

(ii) 就主要服務要求和服務表現目標作出推算及達成共識；

(b) 考慮擴充現有服務備忘錄的內容，以包括更多關於服務範疇、協定服務水平、衡量和監察服務表現的方法、聯絡和協調等的詳情；

(c) 與各用戶局／部門保持聯繫，簽訂內容經擴充的服務備忘錄，以便能更好地訂定和預計服務需求，從而就資源運用方面作出有效規劃；

(d) 考慮是否有需要擴大化驗所服務範疇，並為用戶局／部門處理更多化驗；及

(e) 考慮向用戶局／部門提供更多培訓。

當局的回應

2.56 政府化驗師同意審計署的建議。

處理緊急事故

2.57 緊急事故指由不可測的因素所致、嚴重危及社會或備受市民關注的突發事件。近年發生多宗緊急事故，當中包括食物安全事故。二零一一年三月福島核事故後從日本進口的食品受輻射污染，以及二零一一年六月多種台灣食品和飲品受塑化劑污染都是箇中例子。較近期的有二零一四年的地溝油醜聞，事件影響食物安全，對市民健康構成威脅。政府化驗所須提供化驗及諮詢服務，協助各決策局／部門處理上述事故。該些緊急事故通常極受市民關注，當局必須分秒必爭，採取有效措施應對。由於緊急事故的性質往往是前所未見，所需的化驗所測試服務沒有既定方法可循。提供所需的緊急化驗所服務，支援當局應對該些緊急事故，對政府化驗所來說，是莫大挑戰。

2.58 政府化驗師曾發出題為《重大危機的應變計劃》的文件，按嚴重性及規模把危機分為三級。應變計劃一旦啓動，部門緊急事故協調中心會自動組成並

開始運作，負責應對危機過程中的協調工作。部門緊急事故協調中心由緊急事故指揮、行動指揮、人力資源統籌員及物資統籌員組成，成員名單因不同危機級別而異。該中心的運作程序載於應變計劃中。

2.59　審計署於二零一四年七月要求政府化驗所提供存有食物安全事故 (例如油魚及受輻射污染食品事故) 所有相關文件及通信的檔案，以供審查。不過，政府化驗所未能向審計署提交該等檔案。政府化驗所於二零一四年八月回應審計署查詢時告知，轄下人員沒有為所有與緊急事故有關的文件另立檔案。審計署審閱過相關的文書往來檔案，但並無發現任何與緊急事故有關的記錄。

2.60　審計署留意到，政府化驗所沒有另立檔案，有系統地把有關緊急事故的文件存檔。因此，一旦有人事調動，新到任人員便難以汲取以往的經驗。日後如再次出現同類危機，政府化驗所人員或須重頭摸索。緊急事故來得突然，政府化驗所必須迅速行動，協助各決策局／部門應對。審計署認為總結過往的經驗和個案，對政府化驗所十分重要，應把蒐集所需證據和掌握不同領域專門知識的方法、遇到的困難、所汲取的經驗，以及把事故分為三級以便按嚴重程度作出應變的做法是否足夠等資料，一一記錄在案。這有助政府化驗所人員 (特別是與新同事) 分享經驗，以及加強政府化驗所日後處理同類危機的能力。

2.61　在審計署查問下，政府化驗所於二零一四年九月告知，由於食物事故中的服務要求性質緊急，因此用戶與政府化驗所之間的溝通沒有書面記錄 (在許多食物事故中均選擇直接口頭溝通)。政府化驗所在應對事故期間採取的所有化驗方法均已通過適當檢定，該些方法連同檢定數據及相關化驗記錄，已按質量保證制度的規定存檔，隨時可供查閱。另外，政府化驗所自二零零一年起備存所有為危險化學品事故提供緊急服務的《緊急個案報告》。分析及諮詢事務部所有專業人員均可查閱該報告。緊急應變小組進行周年檢討時，亦會提醒成員參閱以往的個案報告，並從中挑選特別個案作深入討論。

審計署的建議

2.62　**審計署*建議* 政府化驗師應確保所有與緊急事故 (例如食物事故) 相關的文件及通信均妥為存檔，以供日後參考，讓轄下所有相關人員分享處理該等事故的經驗。**

當局的回應

2.63　政府化驗師同意審計署的建議，並指出政府化驗所一直備存所有為危險化學品事故提供緊急服務的《緊急個案報告》。此外，對食物事故提供化驗服務的資料，包括所有化驗記錄、新方法的發展及檢定數據，均已妥為存檔。

第 3 部分：外判化驗所服務

3.1　本部分審視與政府化驗所外判化驗所服務有關的事宜，主要着眼於以下範疇：

(a)　標書評審及合約管理 (第 3.2 至 3.17 段)；

(b)　監察承辦商的表現 (第 3.18 至 3.23 段)；

(c)　能力驗證計劃 (第 3.24 至 3.32 段)；及

(d)　外判服務的實施後檢討 (第 3.33 至 3.47 段)。

標書評審及合約管理

外判食物化驗工作

3.2　***二零零二年審查工作***　在二零零二年審查工作中，審計署留意到，隨着公眾對環境、食物衞生及健康日益關注，各類分析及檢測化驗服務的需求不斷增加。為了應付不斷增長的需求，以及進一步改善政府化驗所的表現，審計署建議政府化驗所應探討是否可把常規分析化驗服務外判予認可化驗所。政府化驗所歡迎審計署該項建議。

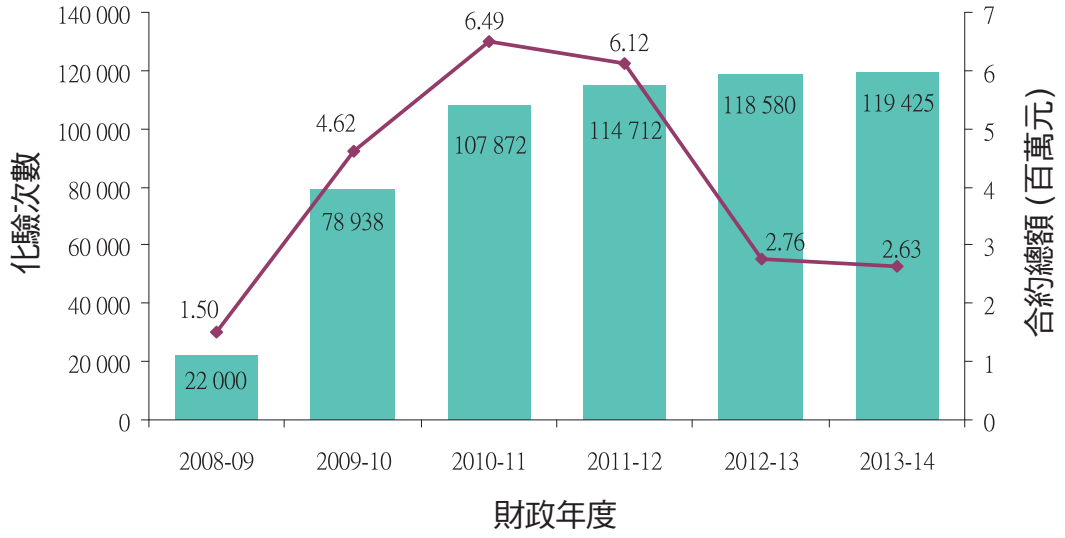
3.3　政府化驗所在二零零七年委託效率促進組進行研究，以期為分析及諮詢事務部的化驗服務找出可有外判的機會。效率促進組的檢討小組認為，外判服務可讓政府化驗所的分析及諮詢事務部集中資源處理政策上優先的項目及複雜的化驗服務，並讓私營界別承擔政府化驗所的常規服務；檢討小組亦為分析及諮詢事務部的外判及發展機會提出建議。檢討小組建議，分析及諮詢事務部應在首階段把經評定為非常適合外判的服務 (例如中藥化驗及監察污水) 外判，並考慮在第二階段外判其他服務。

3.4　效率促進組亦就外判分析及諮詢事務部常規化驗服務的法律影響／限制，尋求律政司的意見。根據律政司的法律意見，不涉及執法的常規化驗服務並無任何法定限制。

3.5　政府化驗所自二零零八年起，把部分恆常食物監察測試工作 (一般不會招致任何法律行動) 外判予本地認可化驗所，外判範圍涵蓋化驗食物防腐劑、重金屬、添加劑、殘留農藥及殘留獸藥。自二零零八年開始外判直至二零一四年三月，政府化驗所簽立了 83 份外判合約，總值 2,412 萬元。外判工作的規模由 2008–09 年度的 22 000 項化驗測試 (涉及 2 900 個樣本) 增至 2013–14 年度約 120 000 項化驗測試 (約 13 400 個樣本)，約佔分析及諮詢事務部在 2013–14 年度常規食物化驗工作的 60%(或其全部化驗工作的 17%)。圖四顯示政府化驗所的外判趨勢，雖然化驗次數持續上升，但外判合約總額由 2010–11 年度的 649 萬元大幅減至 2013–14 年度的 263 萬元，競爭性投標安排可能是箇中原因。

圖四

政府化驗所的外判工作
(2008–09 至 2013–14 年度)



資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

政府化驗所的外判管理組

3.6 外判管理組 (由一名高級化驗師、兩名化驗師及四名技術人員組成) 於2009–10 年度設立，負責籌劃及管理外判合約。該組的每年開支在 2012–13 及2013–14 年度分別為 460 萬元及 480 萬元，而 2014–15 年度則預計為 500 萬元。外判管理組的主要職責包括：

(a) 擬備招標文件；

(b) 物色準服務提供者；

(c) 評審標書；

(d) 準備核對樣本；

(e) 進行實地視察；及

(f) 覆核合約化驗所的化驗報告。

標書評審及合約管理

3.7 政府化驗所外判服務的招標程序如下：

(a) ***確定外判合約*** 食物環境衞生署 (食環署) 的食物安全中心與政府化驗所每年 (一般在十一月) 都會制訂食物監察計劃，並共同議定來年須進行的化學分析數目。政府化驗所會因應化驗類別及時限，定出來年的外判計劃；

(b) ***招標*** 只有獲香港認可處認可的化驗所才會獲邀投標。外判管理組會常備一份準服務供應者名單。截至二零一四年七月，名單上有 11 間本地私營化驗所。政府化驗所的物料供應組會邀請名單上的承辦商投標；

(c) ***雙軌評分制*** 政府化驗所採用雙軌評分制的方法招標，投標者須把技術建議書與價格建議書分別放進不同信封內；

(d) ***評審標書*** 成立標書評審小組，評審所收到的標書。小組首先進行技術評審，然後進行價格評審。標書評審工作按照預先核准的標準評分表進行；及

(e) ***提交標書評審報告*** 標書評審小組會向分析及諮詢事務部的助理政府化驗師提交標書評審報告，並徵求批准把合約批予中選的投標者。

依賴一間主要承辦商

3.8 政府化驗所自二零零八年起，把外判合約批予五間私營化驗所。表九顯示過去六年外判予私營化驗所的食物化驗工作。

表九

分析及諮詢事務部外判予私營化驗所的化驗次數
(2008–09 至 2013–14 年度)

年度	私營化驗所					
	A	B	C	D	E	總計
2008–09	18 000 (82%)	—	4 000 (18%)	—	—	22 000 (100%)
2009–10	62 588 (80%)	—	11 350 (14%)	—	5 000 (6%)	78 938 (100%)
2010–11	92 702 (86%)	—	13 630 (12%)	1 190 (1%)	350 (1%)	107 872 (100%)
2011–12	84 260 (73%)	22 202 (19%)	6 300 (6%)	1 950 (2%)	—	114 712 (100%)
2012–13	30 250 (26%)	62 730 (53%)	—	1 100 (1%)	24 500 (20%)	118 580 (100%)
2013–14	1 040 (1%)	117 020 (97%)	415 (1%)	950 (1%)	—	119 425 (100%)

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

3.9　在 2013–14 年度，有四間私營化驗所獲得外判合約，其中一間獲批 97% 的食物化驗工作 (由 13 份不同的合約涵蓋)。審計署認為，政府化驗所依賴一間主要承辦商進行食物化驗，可能存在集中風險。如主要承辦商無法有效運作，食物化驗工作將會受到嚴重影響。為了減低風險，審計署認為政府化驗所有需要考慮限制每間化驗所可獲批化驗服務合約的數目。政府化驗所在回應時表示，有關限制同一個承辦商最多可承判合約數目一事，必須向政府物流服務署或其他有關當局尋求意見。與此同時，審計署認為政府化驗所應適時制訂應變計劃，以應付主要承辦商一旦無法有效運作而出現的情況。

外判合約期太短

3.10　在 2011–12 至 2013–14 年度，政府化驗所每年批出 17 份不同的食物化驗合約。審計署留意到政府化驗所的外判合約，每一份的合約期均不超過一年 (見表十)。

表十

外判合約期
(2011–12 至 2013–14 年度)

合約期	合約數目	百分比
3 個月	2	12%
4 至 6 個月	5	29%
7 至 12 個月	10	59%
總計	17	100%

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

3.11　審計署審查了 2013–14 年度上述 17 份合約的招標工作。雖然有 12 間認可化驗所獲邀提交標書，但每次招標工作平均只收到約五份標書，即少於半數獲邀的化驗所投標，市場對承辦該些化驗服務的興趣似乎不大。

3.12　擬備投標建議書往往耗費時間而且成本高昂，這可能是市場大都無意競投政府化驗所外判合約的原因，尤以金額不大和合約期偏短的合約為然。短期合約安排需要頻頻訂立新合約，亦導致政府化驗所的行政費用增加。

3.13　根據效率促進組在二零零八年發表的《有關外判工作的實務指引》報告，“部門應同時從部門本身及準服務供應者的角度出發，確定效益最大的外判範疇。部門及服務供應者參與的調查發現，合約規模太小及合約期太短，有損經濟效益、效率及成效”。審計署認為，政府化驗所應評估在同一份合約中集合多種不同服務有何益處，兼顧聘用承辦商所帶來的好處與所涉及的風險，求取平衡。較長期的合約安排可以提供更大誘因，吸引準服務供應者競投政府化驗所的外判合約，亦能鼓勵服務供應者在設備、技術及人才方面投入更多資源，因為間接成本及投資回報可以在較長時間分攤。

評審標書

3.14　在評審標書時，政府化驗所採用雙軌評分制：技術評審 (佔總分的 40%) 與價格評審 (佔總分的 60%)。在技術評審方面，小組會考慮候選化驗所的經驗、客戶投訴數字、能力、人手，以及分析技術和設備。

3.15　審計署分析外判承辦商提供化驗服務的完工時間後，發現在 2012–13 及 2013–14 年度，承辦商沒有把 6% 的化驗樣本結果依時呈交政府化驗所 (分別為 12 848 個樣本中的 762 個及 13 365 個樣本中的 748 個)。政府化驗所過去兩年向兩間承辦商發出警告，指出其表現未如理想。不過，審計署留意到在評審標書時，化驗所過去的表現 (例如遲交化驗結果及曾遭警告) 並未列作考慮因素。由於食物化驗結果關乎公眾健康，依時呈交報告及準確的化驗結果均屬重要合約規定。審計署認為政府化驗所日後評審標書時，應充分考慮承辦商過往的表現。

審計署的建議

3.16 **審計署*建議*政府化驗師應：**

(a) **研究是否有需要限制每間私營化驗所獲批化驗服務合約的數目，以減低集中風險；**

(b) **制訂應變計劃，以應付主要承辦商一旦無法有效運作而出現的情況；**

(c) **採取措施，增加市場對外判合約的興趣(例如安排較長期的合約)；及**

(d) **日後評審標書時，充分考慮承辦商過往的表現。**

當局的回應

3.17 政府化驗師同意審計署的建議。

監察承辦商的表現

3.18 為確保外判服務的質素，外判管理組定期檢討及監察個別合約的承辦商表現。表現監察措施包括：

(a) 前往合約化驗所進行實地視察；

(b) 發送質量核對樣本；

(c) 覆核承辦商的化驗和質量記錄；及

(d) 檢視其他對提供化驗服務有影響的事宜。

實地視察

3.19　在每段合約期內，負責的化驗師會進行至少一次常規實地視察，審查相關的化驗及質量記錄，並且視察承辦商的運作，以評估承辦商的技術水平及遵從合約規定的情況。化驗師如發現有不妥當的情況，可按需要進行跟進視察。有關的化驗師進行視察後，須擬備報告列出主要發現，並把報告提交高級化驗師審閱。

質量核對樣本的安排

3.20　在每段合約期內，負責的化驗師會為承辦商安排質量核對樣本 (每份合約至少兩個質量核對樣本)，用以評估其表現。根據外判管理組的合約監察程序，控制樣本會加插在一批交由私營化驗所化驗的食物樣本內。負責的化驗師會評估承辦商提交的結果，擬備摘要報告，並把報告提交高級化驗師覆核。

3.21　審計署認為政府化驗所的監察措施有以下改善空間：

(a) ***事先知會視察日期***　政府化驗所在二零一四年七月回應審計署的查詢時表示，一般而言，承辦商會在實地視察前一兩天獲得知會。然而，如有理由懷疑承辦商的化驗服務質素，就可能有需要進行突擊視察，例如當有關的化驗所收到化驗工作的投訴，質疑其化驗水平。審計署認為政府化驗所有需要考慮進行突擊實地視察，以確定樣本儲存情況、化驗過程和校正工作、設備的擺放和使用等，是否有改善餘地；

(b) ***沒有使用視察清單***　政府化驗所於二零一一年制定詳盡清單，作視察指南之用。該清單涵蓋多項管理規定 (包括組織、管理制度、文件管理等)、技術要求 (人手、辦公地方與環境情況、化驗和校正方法、設備等) 及合約規定 (服務細則)。如不同的視察組別均採用該清單，有助確保視察全面及一致。不過，審計署留意到，政府化驗所人員在進行視察及記錄視察結果時，並沒有採用該清單；及

(c) ***發送質量核對樣本***　審計署分析結果顯示，在 2013–14 年度發送給合約化驗所的質量核對樣本數目，似乎與外判的食物樣本數量不成比例。舉例來說，在 2013–14 年度，政府化驗所分別向兩間合約化驗所發送了兩個質量核對樣本，一間涉及 1 350 個食物樣本的外判合約，而另一間只涉及 260 個食物樣本的外判合約。質量核對樣

本可以是化驗所之間的對照化驗樣本(例如英國食物分析表現計劃(FAPAS)的質量核對樣本——註7)、加標樣本(註8)、分割樣本(註9)等。審計署分析過2013–14年度的77個質量核對樣本的報告，但發現政府化驗所用了69個(90%)英國食物分析表現計劃的質量核對樣本。審計署留意到，英國食物分析表現計劃的質量核對樣本屬於混和測試材料，承辦商可輕易分辨出來。審計署認為政府化驗所應使用更多不同類別的質量核對樣本，以評估承辦商的表現。

審計署的建議

3.22 **審計署*建議*政府化驗師應：**

(a) **加強監察承辦商的表現，例如進行突擊視察，以確保承辦商遵行合約條款；**

(b) **提醒視察人員使用詳盡的視察清單，妥善記錄每次視察的結果；及**

(c) **善用質量核對樣本，以評核承辦商的表現(例如因應外判食物樣本數量發送質量核對樣本，以及更多採用加標樣本和分割樣本等其他類別的質量核對樣本)。**

當局的回應

3.23 政府化驗師同意審計署的建議。

能力驗證計劃

3.24 私營化驗所如欲承接政府化驗所的外判合約，必須就相關的檢測項目獲得香港認可處的認可，並在整段合約期內維持認可資格。

註7： *英國食物分析表現計劃(FAPAS)的質量核對測試材料是真正的食物基體，擁有一項或多於一項根據化驗所能力驗證結果確立的特質，供化驗所用作質量控制材料。*

註8： *加標樣本是一種由政府化驗所添加了已知數量分析物的樣本。加標樣本由私營化驗所分析，所得出的結果會與政府化驗所的已知結果進行對照。*

註9： *分割樣本是把一個樣本分為兩個子樣本，均交由私營化驗所分析，兩者的分析結果會進行對照。*

3.25　認可資格由香港認可處按每個化驗項目授予。香港認可處在專家小組實地評核，並確認化驗所有能力進行特定檢測項目後，才會把該項目的認可資格授予化驗所。在授予認可資格後，香港認可處會繼續透過定期實地覆審、實地監察訪問和能力驗證計劃，監察有關化驗所的表現。

3.26　能力驗證計劃是化驗所認可機構評審化驗所能力的重要工具。政府化驗所作為本港提供認可能力驗證服務的機構，曾舉辦多項能力驗證計劃，讓參與計劃的化驗所有機會檢定及改善他們在特定化驗領域的表現。參與能力驗證計劃是取得化驗所認可的強制要求之一。在各項能力驗證計劃中，政府化驗所會評審參與化驗所的表現，向其發出表現報告。在相關能力驗證計劃中取得滿意成績的化驗所，會獲授認可資格。

需要有多元化的能力驗證計劃

3.27　政府化驗所舉辦多項能力驗證計劃，以促進本地檢測業的發展。過去五年 (截至二零一四年六月)，政府化驗所共舉辦 18 項能力驗證計劃，包括 15 項 (83%) 食物安全化驗、2 項 (11%) 環境化驗及 1 項 (6%) 法證科學化驗。從上述資料可見，能力驗證計劃的範疇主要涵蓋食物安全化驗類別。

3.28　政府化驗所每年會就本地檢測行業的需要進行調查。審計署審查二零一一至二零一三年間的調查結果，發現除食物化驗這個項目外，業界歡迎更多關於化驗塑膠內塑化劑含量，以及分析空氣和永久性氣體的能力驗證計劃。為了協助檢測業建立有關能力，承判政府不同領域的化驗測試服務，政府化驗所應考慮長遠舉辦更多類型的能力驗證計劃。

需要評估能力驗證計劃的效益

3.29　雖然政府化驗所定期舉辦能力驗證計劃，但並沒有為所有計劃進行客戶調查。過去五年 (截至二零一四年六月)，在 18 個所舉辦的能力驗證計劃中，政府化驗所只為 9 個 (50%) 計劃進行客戶調查。為評估能力驗證計劃如何達至預期目標，以及評估能力驗證計劃的整體效益，作為日後規劃的參考，政府化驗所須就所有能力驗證計劃進行正式評估，找出可予改善之處。

需要推廣能力驗證計劃

3.30 當政府化驗所推出能力驗證計劃時，會通過香港認可處邀請本地化驗所參與計劃。審計署留意到，各個計劃只有為數不多 (一至十間不等) 的本地化驗所參與。為協助提升本地化驗所的能力，審計署認為政府化驗所應加強推廣能力驗證計劃 (例如讓所有有意參與的化驗所都可以獲得能力驗證計劃的資訊)。

審計署的建議

3.31 **審計署*建議* 政府化驗師應：**

(a) **考慮長遠為不同化驗領域舉辦更多種類的能力驗證計劃；**

(b) **為政府化驗所舉辦的所有能力驗證計劃進行正式評估，找出可予改善之處；及**

(c) **加強推廣政府化驗所舉辦的能力驗證計劃。**

當局的回應

3.32 政府化驗師同意審計署的建議。

外判服務的實施後檢討

3.33 引入外判服務是要讓政府化驗所騰出資源，專注於研發新的化驗方法，應付因修訂食物法例而新增的化驗工作，以及執行其他職務，包括為緊急食物事故進行分析化驗。

3.34 在 2013–14 年度，政府化驗所的外判量增至約 120 000 次化驗，涉及 13 400 個樣本，約佔政府化驗所常規食物化驗工作的 60% 或分析及諮詢事務部全部化驗工作的 17%。

3.35 審計署留意到公眾愈來愈關心環境、食物衞生及健康，各類分析及檢測化驗服務的需求與日俱增。審計署在表十一摘錄了政府化驗所部分為恆常監察及分析檢測而進行的常規化驗工作。

表十一

常規化驗工作示例
(2011 至 2013 年)

類別		化驗次數		
		2011 年	2012 年	2013 年
1	其他食物樣本 (註)	184 950	185 557	193 840
2	水質監測樣本	125 592	123 168	121 775
3	中藥	80 579	77 784	86 479
4	滲水及泳池水樣本	28 832	38 771	40 068
5	藥物 (品質控制)	36 758	35 244	31 657
6	香煙樣本	12 504	13 536	13 680
	總數	469 215	474 060	487 499

資料來源：政府化驗所的記錄

註：約 60% 的化驗已外判。

3.36　審計署發現政府化驗所把服務外判後，進行食物化驗的完工時間顯著改善 (見表十二)。該表顯示，外判食物化驗的完工時間，遠較內部進行食物化驗所需時間為短。政府化驗所在二零一四年九月回應審計署的查詢時表示，較為常規及簡單的食物化驗一般會外判，這或可解釋何以外判食物化驗的完工時間較短。此外，本地化驗所的目標完工時限即合約規定的完成時間。該些完成時間必須較政府化驗所本身的目標完工時限為短，以便政府化驗所在將化驗結果交予有關的用戶局／部門之前，進行收取樣本、覆核數據及其他跟進工作。

表十二

進行食物化驗的目標完工時限
(2013–14 年度)

食物化驗	進行食物化驗的目標完工時限	
	政府化驗所 (註) (日)	本地化驗所 (日)
防腐劑	32	10–15
重金屬	35	10
除害劑	40	14
染色料	40	12
獸藥殘留	40	10
污染物——三聚氰胺	40	3

資料來源：政府化驗所的記錄

註：分析及諮詢事務部所定的目標，是 95% 個案能在不同服務類別的目標完工時限內完成。至於涉及食物事故的緊急樣本，政府化驗所定下的目標完工時限為兩天。

3.37　外判服務自二零零八年實施以來已有六年，審計署認為現在是適當時候政府化驗所對外判化驗測試進行實施後檢討，以檢視現時情況和計劃未來路向。在這方面，政府化驗所亦應檢討是否可外判更多化驗所服務。

審計署對外判服務及借調人員的調查結果

3.38　***對政府化驗所外判服務的意見***　審計署在二零一四年七月進行問卷調查 (見第 1.16 段) 時，食環署是唯一經政府化驗所外判服務的部門。該署十分同意外判食物化驗工作不但沒有影響化驗服務的質素，而且縮短了化驗服務的完工時間。

3.39　至於其他 16 個採用政府化驗所服務的決策局／部門，六個 (38%) 認為如可無須通過政府化驗所而直接把化驗測試工作外判予認可私營化驗所，則更能符合他們的服務需要；五個 (31%) 認為由政府化驗所外判化驗服務，並不影

響化驗服務質素；七個 (44%) 認為外判可縮短化驗服務的完工時間。有一個用戶局／部門表示，由於政府化驗所未能充分配合其化驗需要，因此已直接尋求認可私營化驗所協助，承判部分化驗工作。

3.40 ***對借調政府化驗所人員的意見*** 現時共有 48 名專業或技術人員由政府化驗所借調至其他部門，當中大部分 (38 名或佔 79%) 借調至食環署。根據審計署的問卷調查，兩個用戶局／部門 (包括食環署) 十分同意借調人員有助他們達到服務表現目標。食環署進一步認為從政府化驗所借調更多人手，更能切合其運作需要。

3.41 至於其他 15 個沒有從政府化驗所借調人員的受訪決策局／部門，六個 (40%) 認為，如獲政府化驗所借調人手，應有幫助；但亦有六個 (40%) 同意，與政府化驗所作出借調安排會有困難。

3.42 審計署留意到，政府化驗所的用戶局／部門中，許多屬意把化驗服務外判予私營化驗所 (直接自行外判或經政府化驗所外判)。審計署認為政府化驗所應與該些部門多加溝通，以確定外判其化驗服務是否可行。審計署又留意到，一些部門希望從政府化驗所借調人員。審計署認為政府化驗所應確定該些部門對借調人手的需要。

外判預算的運用

3.43 二零零八年十一月，食物及衞生局局長從經營開支封套中撥出 900 萬元經常撥款予政府化驗所，以支付把常規食物監察的樣本化驗工作外判予商業化驗所的費用。外判管理組隨後於 2009–10 年度成立。二零零九年十一月，食物及衞生局局長撥出額外 300 萬元經常撥款予政府化驗所，令每年撥款總額增至 1,200 萬元，讓政府化驗所把不少於 70% 的常規食物化驗工作外判予商業化驗所。食物及衞生局局長希望在採取上述安排後，政府化驗所會在協助商業化驗所提升能力及取得認可方面，提供更多支援。2009–10 至 2013–14 年度外判服務的相關預算及開支載於表十三。

表十三

外判工作的相關預算及開支
(2009–10 至 2013–14 年度)

詳情	2009–10 年度 (百萬元)	2010–11 年度 (百萬元)	2011–12 年度 (百萬元)	2012–13 年度 (百萬元)	2013–14 年度 (百萬元)
(a) 預算	9.00	12.00	12.00	12.00	12.00
開支					
合約金額	4.72	6.35	5.95	2.81	2.69
化學品	0.92	0.03	1.39	1.93	2.24
設備	0.39	0.12	0.22	0.05	1.61
雜項	1.10	0.43	2.42	0.91	3.79
(b) 總開支	7.13	6.93	9.98	5.70	10.33
(c) = (a) – (b) 預算餘額	1.87 (21%)	5.07 (42%)	2.02 (17%)	6.30 (53%)	1.67 (14%)

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

3.44　從表十三可見，外判預算一直未有盡用，餘額由 167 萬元 (14%) 至 630 萬元 (53%) 不等。審計署亦留意到，外判合約總額由 2010–11 年度的高位 635 萬元劇減至 2013–14 年度的 269 萬元。但其間，化學品、設備，特別是雜項的開支大幅增加。在 2013–14 年度的 1,033 萬元外判開支中，有 269 萬元 (26%) 用於支付承辦商的合約款項，而 764 萬元 (即 224 萬元 + 161 萬元 + 379 萬元) 或 74% 用於支付化學品、設備及雜項開支。

3.45　政府化驗所回應審計署的查詢時表示，儘管有關化學品、設備及雜項並非供外判合約承辦商使用，但當中大部分用於發展新的化驗方法，並會在其後進行技術轉移，以及為本地化驗所提供能力驗證計劃，藉以支援本港的檢測業。外判預算中有相當大部分用於與外判沒有直接關連的項目，審計署對此做法存有疑問。政府化驗所應審慎檢討日後如何恰當地使用外判預算。

審計署的建議

3.46　審計署*建議*政府化驗師應對外判化驗所服務進行實施後檢討，以檢視現時情況和計劃未來路向。政府化驗所在進行實施後檢討時，應：

(a) 檢討能否達到騰出政府化驗所資源的目的，俾能專注於發展新的化驗方法應付修訂食物法例所產生的新化驗工作，以及應對緊急食物事故 (見第 3.33 段)；

(b) 諮詢用戶局／部門後，探討以下方案是否可行及可取：

(i) 外判更多現時由政府化驗所為用戶局／部門提供的化驗服務；

(ii) 協助用戶局／部門自行外判化驗服務；及

(iii) 安排人員借調至各用戶局／部門，以應付他們對化驗服務的需要；及

(c) 審慎檢討把與外判無直接關連的項目記入外判撥款開支的做法是否恰當。

當局的回應

3.47　政府化驗師同意審計署的建議。

第 4 部分：化學品、樣本、證物及設備的管理

4.1　本部分審視政府化驗所在化學品、樣本、證物及設備方面的管理，尤其是以下幾方面：

(a)　化學品的存貨管理 (第 4.2 至 4.19 段)；

(b)　樣本及證物的處理 (第 4.20 至 4.27 段)；及

(c)　設備的保養 (第 4.28 至 4.39 段)。

化學品的存貨管理

4.2　政府化驗所每年約花 1.2 億元購買設備及化學品，並使用各式各樣的科學設備提供服務。在採購設備及化學品方面，政府化驗所依循政府的《物料供應及採購規例》，另外亦遵從化驗所本身的《質量保證規程》及《標準操作程序》所載的程序規定。《質量保證規程》是最高層的質量管理文件，闡述政府化驗所在質量管理制度方面的政策，而《標準操作程序》臚列各事務部在個別範疇落實質量管理制度應遵從的程序。行政部轄下的物料供應組負責統籌政府化驗所的採購事宜。

4.3　物料供應組的職責，是通過名為“內部訂購、存貨控制、外部採購及預算管制系統”(IIEB 系統) 的電腦申領系統，管理常用化學品的存貨；該系統自一九九九年採用至今。存貨系統的基本功能，包括備存存貨項目清單、追蹤訂單、記錄送貨、發出再訂購通知，以及追蹤滯貨。該系統可編製報告，供存貨管理之用 (例如存貨進出交易報告、存貨結餘報告、用量少與餘量多存貨報告)。政府化驗所共有四個物料倉，存放常用的存貨及消耗品。

檢視政府化驗所主倉的存貨記錄

4.4　***存貨量差異***　審計署審視二零一三及一四年利用 IIEB 系統編製的存貨結餘報告，以及物料供應組的盤點記錄。審計署留意到，如表十四所示，存貨結餘報告與盤點記錄兩者之間有差異。

表十四

存貨結餘報告與盤點記錄之間的存貨量差異

年份	2013 年	2014 年
出現差異的存貨項目 (個)	206	143
存貨項目總數 (個)	488	488
出現差異的存貨項目所佔的百分比	42%	29%

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

4.5　政府化驗所表示，在周年盤點前，物料供應組會預先印製存貨結餘報告，以便核對。該組會在報告上顯示所有已知的差異，並與系統的交收記錄及實體文件進行核對，以期消除差異。審計署抽選了 20 個在二零一四年存有差異的項目，核查這些差異有否作出適當調整。審計署發現截至二零一四年九月，當中六個項目的存貨結餘仍未相應調整。審計署認為，在處理存貨量差異時，應按照《物料供應及採購規例》行事，並印製最終存貨結餘報告交由督導人員簽署，以確保所有差異均已修正，而存貨記錄亦已調整。

4.6　***棄置存貨***　審計署審閱過二零一三年的盤點報告，發現物料供應組人員把四個項目標示為“找不到”。在審計署查詢下，物料供應組確認大部分找不到的項目 (主要為過期化學品) 已交安全主任棄置。審計署留意到，有關人員未有在棄置存貨後及時更新存貨記錄。

4.7　***審計署盤點行動***　審計署在二零一四年七月二十八日到政府化驗所主倉進行盤點工作。截至二零一四年七月二十八日的存貨結餘報告載列了 437 個存貨項目，審計署抽選了其中 20 個 (約 5%) 進行核查，發現當中四個 (20%) 有差異。

4.8　根據《物料供應及採購規例》第 610 及 620(c) 條，部門應備存所有部門貨倉物料的完整收發紀錄，並即時把所有分類帳記帳，而每項紀錄應有單據輔證，並應在該項紀錄旁註明單據的性質及編號。審計署認為，政府化驗所應提醒所有人員盡速記錄並更新有關存貨記錄，以免造成差異。如發現任何差異，應早日採取行動，查找原因，並相應修正有關記錄。

4.9 ***化學品有效期*** 審計署留意到 IIEB 系統沒有記錄化學品的有效期。在此情況下，物料供應組難以監察化學品存貨的使用。此外，使用過期產品會影響化驗測試的準確程度。儘管物料供應主任告知審計署，他們會定期檢查化學品是否已過期，但有關的檢查工作並無文件記錄。審計署認為 IIEB 系統應同時記錄化學品的有效期，以便對存貨作出更有效的管理，避免使用過期化學品。

用戶組別的手頭存貨

4.10 根據分析及諮詢事務部和法證事務部的《標準操作程序》，組別主管為監管起見，須定期檢查組別的手頭存貨，特別是有證標準物質等高價物品。組別主管亦可指派沒有參與日常存貨點算工作的人員進行核查，並就任何差異情況進行調查。

4.11 用戶組別從物料供應組取得化學品／試劑。根據法證事務部轄下組別的《分組工作手冊》，組別人員 (通常為政府化驗所技術員) 負責確保化學品／試劑在有效期後不會使用。政府化驗所技術員會監察存貨結餘，提出補貨要求及建議棄置過期物品，供高級化驗師批核。可是，分析及諮詢事務部轄下組別的《分組工作手冊》(註 10) 沒有如此具體的規定。

4.12 審計署審查法證事務部某組別的存貨盤點，發現有 174 項固體化學品及 38 項溶劑已列於該組別存貨清單上超過十年 (部分更超過 20 年)。存貨清單沒有註明有效期，無從確定該些溶劑是否仍可使用。溶劑可能已過期，只是尚未棄置而已。審計署又發現，有 11 項固體化學品及 11 項溶劑已過期但尚未棄置。另有四項溶劑過期後超過五年才棄置。在審計署查詢下，政府化驗所於二零一四年九月告知，部分溶劑性質相當穩定，仍可使用。

4.13 根據該兩個事務部的《標準操作程序》，每個存貨項目均會因應用戶組別的意見訂定最少存貨量，而且物料供應組會定期檢討該存貨水平，確保在任何時間均具備合適貨量來支援化驗所的工作。不過，沒有證據顯示物料供應組定期檢查用戶組別的存貨量，或要求用戶組別填報手頭存貨。物料供應組主要檢查政府化驗所主倉的存貨，而用戶組別則自行管理其存貨。

註 10： *《分組工作手冊》訂明各組別在進行化驗、處理樣本方面的質量控制計劃，以及所安排的培訓單元。*

4.14 ***沒有定期盤點*** 審計署審閱《質量保證規程》、《標準操作程序》及《分組工作手冊》後，發現沒有指引規定用戶組別必須定期盤點手頭存貨及檢查各類存貨的有效期。

4.15 審計署認為用戶組別應確立良好習慣，定期盤點手頭化學品／溶劑，並在合理時間內棄置過期化學品。此外，由於部分化學品為危險品，棄置化學廢物時需格外小心處理。審計署認為良好的存貨管理可節省貯存空間，並可避免使用過期化學品和囤積不可用但有危險的化學品。棄置存貨時，應相應修訂存貨記錄。

4.16 審計署留意到，政府化驗所只在二零零九年為主倉及用戶組別作出過一次過期化學品棄置安排，此後沒有再作其他棄置安排。在審計署查詢下，政府化驗所於二零一四年十月告知溶劑等一般化學品可作為化學廢物棄置，並每星期由認可承辦商加以收集。不過，如需要棄置其他特殊化學品，便須與認可承辦商作出特別安排。截至二零一四年八月，安全主任曾接獲數個用戶組別的要求，希望就棄置 335 項化學品／溶劑／試劑作出特別安排。不過，用戶組別不需定期向物料供應組或安全主任填報擬按特別安排棄置的物品。審計署認為定期填報擬按特別安排棄置的物品，有助安全主任更有效計劃棄置安排，亦有助物料供應組監察存貨水平。

4.17 審計署認為政府化驗所須改善存貨管理，包括定期為主倉及用戶組別進行盤點工作，定期棄置過期存貨及盡快更新存貨清單。

審計署的建議

4.18 **審計署*建議* 政府化驗師應：**

(a) **確保根據《物料供應及採購規例》備存適當的存貨記錄；**

(b) **制訂部門盤點指引 (例如盤點前後的程序、督導人員對盤點結果的覆查)，並確保定期點算所有存貨；**

(c) **在主倉的存貨清單中列明物品的有效期，以加強存貨管理；及**

(d) **確保定期棄置過期存貨，並盡速更新存貨清單。**

當局的回應

4.19　政府化驗師同意審計署的建議，並表示在正常存倉環境下，一般化學品及試劑性質穩定，而且這些化學品流通量大，未必需要記錄其有效期。至於標準物質，各組別會備存其有效期及詳細存貨清單，並不時加以覆核。

樣本及證物的處理

4.20　根據《質量保證規程》及《標準操作手冊》，用戶局／部門提交的所有樣本及證物均應小心處理。個別分部會把所有樣本及證物記入其電腦化中央樣本記錄冊；為方便識別，每個項目均獲配獨一無二的化驗所編號 (分析及諮詢事務部使用樣本資訊管理系統，而法證事務部則使用擴展樣本資訊管理系統)。分部亦會為作監管用途的樣本／證物記錄保管流程。樣本登記主任須確保所有接收的樣本均妥為封存，以免遺失或污損。把樣本鎖在櫃內或房間內，可確保安全。至於需要登記的物品，可使用可上鎖的膠箱。獲准接觸證物人員的姓名必須妥為記錄。

4.21　根據《標準操作程序》，檢測期間保管證物的責任落在持有樣本／證物的檢測員 (即報告人員或其下屬) 身上。為確保證物完整無缺，各組別應在《分組工作手冊》內為屬員訂明在檢測期間保管樣本及證物的具體程序。其後，組別人員在處理化驗樣本時應根據名為“處理化驗樣本”的《分組工作手冊》行事。由於不同組別接收的證物在種類／性質上不盡相同，每個組別有各自的《分組工作手冊》，載列不同指引。指引涵蓋指派個案，以及接收、貯存、檢測、交還和轉交證物的程序。

4.22　分析及諮詢事務部收到的大部分樣本和法證事務部收到的部分樣本，屬於常規樣本。除非用戶局／部門另有要求，否則當個案完成後，政府化驗所會在指定期間內把樣本棄置。因為不同的證物須以不同方式處理，各組別分別在其《分組工作手冊》載述棄置證物的程序。至於分析及諮詢事務部收到的正式樣本，政府化驗所沒有在電腦系統內記錄任何關於交還證物日期的資料，而是用人手在檔案內記下。分析及諮詢事務部亦未能提供關於交還證物日期的完整數據。

4.23　另一方面，法證事務部收到的大部分樣本和分析及諮詢事務部收到的部分樣本，屬於檢控用途的正式證物，均須交還用戶局／部門。有關組別的報告

人員一般只會在緊急情況下，或在個案涉及大量證物的情況下，才會把證物直接交還用戶局／部門。否則，在大部分情況下，報告人員會親身把個案的相關檔案及證物交予證物交收處的證物人員，而證物人員會即時接收證物。其後用戶局／部門可從證物交收處提取證物及有關報告。

4.24　審計署把截算日期定為二零一四年七月二十八日，檢視過證物交收處各檔案 (連同有待用戶局／部門取回的證物) 的完成日期，並計算過截算日期與完成報告日期之間的工作天數目。審計署發現，有 32% 個案的報告及／或證物在完成日期後超過三個月仍未被領取 (當中有 14% 超過一年)。有兩宗個案約在四年前已完成，但用戶局／部門一直未有前來提取。審計署留意到，《質量保證規程》、《標準操作程序》及《分組工作手冊》均沒有列明有關點算樣本／證物的規定，政府化驗所亦沒有制訂指引說明應如何處理長期待用戶局／部門取回的證物。

4.25　審計署分析過二零零九年至二零一四年七月期間領回證物日期與報告完成日期之間的工作天數目，以了解用戶局／部門要多久才會取回證物。在上述期間涉及領回證物的個案有 127 523 宗，其中 809 宗的證物已在個案完結前取回。審計署發現，在 73 094 宗交還日期已知的個案中，大部分 (約 98%) 在報告完成後三個月內取回。不過，在 53 620 宗個案 (即佔總數 127 523 宗個案的 42%) 中，電腦系統未能即時提供有關資料。另有 56 宗個案的證物在報告完成後超過一年才被取回。為此，政府化驗所可能需要額外空間／設施來貯存該些長期待領的證物。審計署認為政府化驗所應採取措施，加強管理有待用戶局／部門提取的報告／證物。

審計署的建議

4.26　**審計署*建議*政府化驗師應採取措施，讓政府化驗所加強管理有待用戶局／部門提取的報告／證物，例如：**

(a) **提醒並促請用戶局／部門早日提取報告和證物；**

(b) **提供更多管理資料 (例如完成日期和取回證物日期)，以便監察證物長期等待用戶局／部門提取的個案；及**

(c) **定期點算用戶組別及證物交收處的證物，以識別長期待領的證物。**

當局的回應

4.27　政府化驗師同意審計署的建議。

設備的保養

4.28　政府化驗所自機電工程營運基金於一九九六年設立以來，一直使用該基金的服務，以保養及維修其科學設備及機電、空調及屋宇設備。根據一九九九年六月發出的《財務通告第 9/99 號》“解除各部門受機電工程營運基金所提供的服務的約束”，在二零零二年八月服務約束解除後，用戶部門可自行選擇是否繼續採用機電工程營運基金的服務，還是另覓服務供應商，以應付本身在機電服務方面的部分或全部需要。

4.29　此外，二零零一年八月發出的《財務通告第 6/2001 號》“使用營運基金服務”闡明，管制人員可選擇不透過競投而直接與營運基金簽訂協議，但是管制人員必須信納：

(a) 營運基金完全有能力以符合成本效益的方法提供部門所需的特定服務；及

(b) 在考慮過有關情況 (例如所需服務的迫切性及服務的特殊要求) 後，不宜以競投方式採購有關服務。

管制人員須為不宜進行競投的決定負責。

與機電工程營運基金續訂服務水平協議

4.30　政府化驗所與機電工程營運基金簽訂為期五年的綜合工程服務的服務水平協議 (註 11)，協議由二零零一年四月一日起生效。其後，該服務水平協議先後於二零零六年四月及二零一一年七月續訂；至於二零一一年四月至六月的空隙期，則由另一份為期三個月的服務水平協議涵蓋。有關的服務水平協議詳情見表十五。

註 11： *機電工程營運基金與用戶部門簽訂的服務水平協議，會訂明技術要求、規格、以及基金提供服務的條款與條件等。*

表十五

機電工程營運基金與政府化驗所
所簽訂服務水平協議的詳情

	2001 年 4 月 1 日至 2006 年 3 月 31 日 (第一份服務水平協議)	2006 年 4 月 1 日至 2011 年 3 月 31 日 (第二份服務水平協議)	2011 年 4 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日	2011 年 7 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 (第三份服務水平協議)
合約期	5 年	5 年	0.25 年	4.75 年
科學設備數目 (項) (註)	1 100	3 400	5 200	5 200
科學設備價值 (註)	1.31 億元	2.08 億元	3.80 億元	3.80 億元
合約金額	4,000 萬元	4,302 萬元	192 萬元	4,038 萬元

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

附註：有關條款在簽訂服務水平協議時議定，但可因應期內設備清單的改變而修訂。

註： 服務水平協議沒有明確顯示機電、空調及屋宇設備方面的數目及價值。

政府化驗所進行的試驗招標計劃

4.31 二零一一年四月，政府化驗所為九份保養合約進行招標工作，合約涵蓋選定的主要科學設備及 107 個通風櫃。標書評審結果顯示，按九份合約的最低索價計算，93 項設備 (政府化驗所 5 200 項設備中的 93 項) 及 107 個通風櫃的總合約金額，分別為每年 790 萬元 (個別合約金額由 15 萬至 192 萬元不等) 及 77 萬元。最終在九份保養合約中，只有一份批予私營服務商 (兩項科學設備每年 15 萬元)。政府化驗所同意把其他八份合約的保養服務交由機電工程營運基金承包，這屬於第三份服務水平協議 (二零一一年七月一日至二零一六年三月三十一日) 的部分內容。

現行服務水平協議下的費用調整

4.32　根據現行第三份服務水平協議 (二零一一年七月一日至二零一六年三月三十一日)，政府化驗所期內會向機電工程營運基金支付約 4,038 萬元保養費用，而以設備清單為基礎的每年基本費用，則訂為 850 萬元 (4.75 年合共 4,038 萬元)。基本費用會視乎期內設備清單內項目的增減而調整。但二零一一年七月簽訂服務水平協議時， 設備清單尚未敲定， 因此採用了舊有的設備清單 (5 200 個項目總額合共 3.8 億元)。雙方協定，基本費用會在設備清單敲定後再修訂。

4.33　二零一二年十月，上述設備清單敲定下來，設備價值總額合共 2.88 億元 (涵蓋約 2 800 項設備)，而基本費用由每年 850 萬元下調至 747 萬元。機電工程營運基金與政府化驗所協定，經修訂基本費用的有效期追溯至二零一二年七月一日。不過，審計署留意到，服務水平協議費用直至二零一三年四月一日才作出修訂，即二零一二年七月一日的九個月之後。因此，期內可能多付了 77 萬元服務水平協議費用。審計署認為政府化驗所與機電工程營運基金應盡可能在新的服務水平協議生效前先敲定設備清單，以便早日準確地確定每年的基本費用。此外，經修訂的服務水平協議費用應在協定的時間內生效。

4.34　在查問下，政府化驗所於二零一四年九月告知審計署，多付了 77 萬元，是因為服務水平協議的每年基本費用因應二零一二年十月敲定的經修訂設備清單而下調。經修訂的費用應追溯至二零一二年七月生效，但最終實施日期則為二零一三年四月。因未有在二零一二年即時實施而引致多繳款項，未收回多繳款項的原因如下：

(a) 政府化驗所預計設備清單在截至二零一六年三月三十一日的剩餘合約期內會有新增項目，該 77 萬元可用以抵銷服務水平協議基本費用的增幅，這樣政府化驗所便可盡量無需為此尋求追加撥款；及

(b) 多付的款項會在支付服務水平協議最後一期款項時 (即在五年期服務水平協議於二零一六年三月三十一日屆滿前) 結算。

現行服務水平協議即將屆滿

4.35　現行的服務水平協議將於二零一六年三月三十一日屆滿。政府化驗所在二零一四年四月曾探討未來路向，以及所有使用中設備的保養策略。在這方面，政府化驗所留意到以下主要挑戰：

(a) 未來數年，許多科學設備的保用期均會屆滿，設備清單上增加的項目料會令服務水平協議費用大幅上升；及

(b) 部分科學設備涉及先進科技，機電工程營運基金未必具備所需的專門技術提供保養服務。

4.36　政府化驗所決定通過招標工作進行市場測試，以了解其他服務供應商是否可承包部分保養服務，然後才與機電工程營運基金敲定服務水平協議內的設備清單。

審計署的建議

4.37　**審計署*建議*政府化驗師應：**

(a) **在現行服務水平協議於二零一六年三月屆滿前，為設備的保養安排早作規劃，以期應付第 4.35 段所述的挑戰；**

(b) **與機電工程營運基金合作，改善有關更新設備清單及修訂服務水平協議費用的機制，並確保設備清單在新的服務水平協議生效前敲定；及**

(c) **覆查二零一二年七月一日至二零一三年三月三十一日所繳付的服務水平協議費用，並採取步驟向機電工程營運基金收回多付的款項。**

當局的回應

4.38　政府化驗師同意審計署的建議。

4.39　機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 機電工程營運基金正與政府化驗所緊密合作，透過舉行定期會議，更新設備清單及修訂服務水平協議費用。機電工程營運基金將全力支持及協助政府化驗所提升更新機制，並為服務水平協議續期一事擬備最新的清單；及

(b) 因設備數量減少而由二零一二年七月起生效的服務水平協議費用調整，已獲政府化驗所與機電工程營運基金審核及同意。雙方同意，有關的費用調整 (包括在二零一二年七月一日至二零一三年三月三十一日期間多付的款項)，將於服務水平協議在二零一六年三月三十一日屆滿前結算。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討政府化驗所在提供化驗所服務方面的未來路向。

政府化驗所面對的挑戰

5.2　政府化驗所負責向政府各決策局／部門提供廣泛的分析、諮詢及法證服務。鑑於資源有限，而許多方面的政府服務均需要政府化驗所的支援，政府化驗所現正面對重大挑戰，須設法持續提高其化驗所服務的效率及成本效益。特別是近年緊急事故 (尤其是食物事故) 頻生，政府化驗所在提供緊急而複雜的化驗測試及諮詢服務、協助各決策局／部門處理上述事故方面，承受莫大壓力。

可予改善之處

5.3　二零零二年審查發現，政府化驗所在多個範疇，包括服務完工時間及與用戶局／部門之間的協調，均有改善空間，並特別指出有需要探討是否可把常規的分析測試服務外判予認可化驗所。在是次審查中，審計署跟進了二零零二年審查所提出建議的落實情況，並檢視過政府化驗所為向用戶局／部門提供更具效率和效益的服務而採取的措施 (包括外判化驗所服務)。審計署找到多個有待改善的地方。主要的可予改善之處，載述於第 2 至 4 部分。

政府化驗所的長遠策略發展計劃

5.4　政府化驗所了解到近年的服務需求有所改變，尤以食物安全、公眾衞生及消費權益保障等範疇為然。特別是過去數年有愈來愈多需要緊急化驗服務的事故 (包括三聚氰胺、塑化劑及輻射污染食物事故)。政府化驗所不但要迅速回應，日以繼夜提供化驗服務，而且還要在極短時間內研發化驗方法，以符合最高的國際標準。政府化驗所明白，基於現時的組織架構，加上轄下化驗所散布各處的局限，處理類同化驗工作的人員之間難以進行專業交流。

5.5　政府化驗所認為須在運作上改變思維模式，以便為社會日後的需要作出更好準備，以及維持優質服務，應付化驗所服務方面愈來愈難以預計的需求。政府化驗所現正檢討現行的運作模式，並會與食物及衞生局商討長遠策略發展計劃，讓政府化驗所為未來的挑戰作出更佳準備，同時應付社會的服務需求。

審計署的建議

5.6　　**審計署*建議*政府化驗師在制訂政府化驗所的長遠策略發展計劃時，採納本審計報告書所載的審計意見及建議。**

當局的回應

5.7　　政府化驗師同意審計署的建議，並表示會視情況落實審計報告內的建議。

附錄 A
(參閱第 1.2 段)

政府化驗所提供的主要服務

範疇	服務類別	主要用戶
食物安全及環境衞生	進行化驗分析以查證是否符合法定標準	食物環境衞生署轄下的食物安全中心
	支援執法及常規監測計劃	漁農自然護理署
藥物安全	支援市面藥劑製品和中成藥的監察計劃；藥物品質檢定，以便政府招標採購	衞生署
		政府物流服務署
		醫院管理局
		香港海關
環境保護	管理和監察空氣及水質；執行有關環境保護的法例	環境保護署
消費權益保障	就涉及不同類型的商品 (例如香煙、玩具和兒童產品、消費品和應課稅品) 提供科學服務，以及真偽鑑定分析	香港海關
公眾安全	危險品分類；就化學品事故提供 24 小時緊急服務	消防處
	監測輻射水平	香港天文台
	監測食物的輻射污染情況	食物環境衞生署
	為實施《化學武器公約》提供技術支援	工業貿易署
		香港海關
24 小時現場勘查服務	科學搜證及就法證證據提供專業評估	香港警務處
脫氧核糖核酸 (DNA) 化驗	執法	香港警務處
	親子鑑證	入境事務處
接觸證據	物理測試 (例如交通意外重組) 及痕迹證據分析	香港警務處
		消防處

附錄 A
(續)
(參閱第 1.2 段)

範疇	服務類別	主要用戶
受管制藥物	執法	香港警務處
		香港海關
		衞生署
毒理分析	調查死因和偵查罪案；藥物使用監察計劃下的尿液檢測	香港警務處
		社會福利署
		懲教署
		衞生署
	檢測駕駛者體內的藥物／酒精濃度，用以執法	香港警務處
	頭髮驗毒服務 (健康校園計劃)	保安局禁毒處
文件鑑辨	鑑辨筆跡及簽名	香港警務處
	鑑辨身分證明文件真偽	入境事務處

資料來源：《政府化驗所 2012 年年報》

附註：各決策局／部門修訂法例時如需技術支援，政府化驗所會提供專業意見。政府化驗所亦會繼續進行研究發展工作，並與同業分享成果及經驗。

附錄 B
(參閱第 1.8 段)

政府化驗所組織圖
(摘錄)
(2014 年 7 月 31 日)

資料來源：政府化驗所的記錄

附錄 C
(參閱第 1.8 段)

政府化驗所員額及工作量
(2009 至 2013 年)

年份	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
編制 (員額)	416	423	434	448	453
進行化驗的數目					
法定化驗	383 528	437 970	414 763	403 138	421 335
諮詢及檢測事務	259 960	261 583	247 095	265 513	258 973
簽發法定證明書／技術報告及參與罪案現場調查的數目					
法證事務：					
(i) 簽發法定證明書／技術報告	21 708	18 202	16 932	17 372	18 752
(ii) 參與罪案現場調查	546	432	391	413	474

資料來源：政府化驗所管制人員報告

附錄 D

(參閱第 1.10、1.11、1.13、2.2、2.10、2.15、2.19 段及附錄 F)

管制人員報告所列載的實際成功率
(2013 年)

	管制人員報告所載的目標		管制人員報告所載的實際成功率 (%)
	完工時間 (工作天)	成功率 (%)	
A. 法定化驗			
1. 食物投訴樣本 (註)	25	83%	85%
2. 與食物事故有關的緊急樣本 (註)	2	100%	100%
3. 其他食物樣本 (註)	19	95%	98%
4. 藥物 (品質控制——註)	14	95%	99%
5. 藥物 (註冊——註)	30	90%	94%
6. 中藥 (註)	30	95%	97%
7. 危險品 (註)	14	95%	99%
8. 應課稅品及其他商品 (註)	10	95%	99%
9. 非藥物消費品 (商品說明)	35	90%	96%
10. 玩具及兒童產品 (註)	15	95%	98%
11. 消費品 (註)	35	95%	99%

	管制人員報告所載的目標		管制人員報告所載的實際成功率 (%)
	完工時間 (工作天)	成功率 (%)	
B. 諮詢及檢測事務			
12. 空氣污染監測樣本 (註)	20	95%	98%
13. 作訴訟用途的空氣污染樣本 (註)	18	97%	100%
14. 實地檢測 (空氣污染) 樣本 (註)	12	96%	100%
15. 水質監測樣本 (註)	20	96%	99%
16. 環境廢物監測樣本 (註)	27	95%	99%
17. 作訴訟用途的環境廢物樣本	12	97%	100%
18. 除害劑樣本 (註)	36	93%	96%
19. 滲水及泳池水樣本	10	96%	97%
20. 雜項——輻射監測樣本 (註)	12	95%	100%
21. 雜項——其他樣本 (註)	25	90%	99%

	管制人員報告所載的目標		管制人員報告所載的實際成功率 (%)
	完工時間 (工作天)	成功率 (%)	
C. 法證事務			
刑事科學及品質管理科：			
22. 脫氧核糖核酸 (DNA) 數據庫	22	90%	99%
23. 生化化驗——非複雜個案	66	90%	98%
24. 生化化驗——複雜個案	130	90%	95%
25. 親子關係檢測	22	90%	96%
26. 化學化驗——痕迹證據分析	66	90%	94%
27. 物理化驗——意外事件重組	66	90%	92%
藥物、毒理及文件科：			
28. 受管制藥物——檢獲毒品個案	11	90%	94%
29. 受管制藥物——檢獲大量毒品及製造毒品個案	44	90%	90%
30. 受管制藥物——其他非法藥物活動	120	90%	94%
31. 毒理分析	33	85%	92%
32. 尿液藥物化驗——美沙酮診療所	11	90%	91%
33. 尿液藥物化驗——司法鑑證——確認 (常規)	22	85%	98%

附錄 D
(續)
(參閱第 1.10、1.11、1.13、2.2、2.10、2.15、2.19 段及附錄 F)

	管制人員報告所載的目標		管制人員報告所載的實際成功率 (%)
	完工時間 (工作天)	成功率 (%)	
34. 尿液藥物化驗——司法鑑證——確認 (加強感化)	5	100%	100%
35. 藥後駕駛	33	85%	93%
36. 酒後駕駛	11	90%	96%
37. 文件鑑辨——筆迹鑑證	66	85%	95%
38. 文件鑑辨——偽造文件鑑證	33	90%	96%
39. 文件鑑辨——特快偽造文件鑑證服務	1	99%	99%

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

註：這類別具有細類。所述的完工時間 (以工作天計算)，是指因應類別下各細類的樣本和化驗要求完成報告，所需時間的平均值；而目標成功率 (以百分率顯示)，則是根據各細類訂明的目標完工時限 (管制人員報告並無列明)，就有關的樣本／化驗要求計算，而得出該類別的整體成功率。

附錄 E

(參閱第 2.14 段表二註釋及附錄 F)

以 "藥物 (品質控制)" 為例
說明平均目標完工時限的計算方法

	細類	提交個案數目 (宗)					目標完工時限 (工作天)	工作天總數				
		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
								C1=	C2=	C3=	C4=	C5=
		A1	A2	A3	A4	A5	B	A1 × B	A2 × B	A3 × B	A4 × B	A5 × B
1.	海關	1	–	–	–	–	2	2	–	–	–	–
2.	海關	–	–	1	–	–	5	–	–	5	–	–
3.	海關	1	10	1	–	–	7	7	70	7	–	–
4.	海關	1	–	–	–	–	10	10	–	–	–	–
5.	海關	–	–	2	–	–	14	–	–	28	–	–
6.	海關	1	–	1	–	–	20	20	–	20	–	–
7.	海關	5	–	2	1	–	30	150	–	60	30	–
8.	海關	–	1	–	–	–	35	–	35	–	–	–
9.	海關	2	3	–	–	–	40	80	120	–	–	–
10.	海關	1	–	–	–	–	45	45	–	–	–	–
11.	海關	–	1	–	–	–	50	–	50	–	–	–
12.	海關	31	8	3	2	–	60	1 860	480	180	120	–
13.	海關	1	–	–	–	–	80	80	–	–	–	–
14.	海關	49	37	45	12	–	90	4 410	3 330	4 050	1 080	–
15.	海關	11	1	4	6	–	120	1 320	120	480	720	–
16.	海關	4	30	28	47	–	180	720	5 400	5 040	8 460	–
17.	物流署	–	1	–	–	–	14	–	14	–	–	–
18.	物流署	13	4	–	1	–	30	390	120	–	30	–
19.	物流署	–	3	6	14	–	35	–	105	210	490	–
20.	醫管局	–	1	–	–	–	35	–	35	–	–	–
21.	醫管局	43	79	95	62	62	45	1 935	3 555	4 275	2 790	2 790
22.	醫管局	4	–	–	1	–	90	360	–	–	90	–

	細類	提交個案數目 (宗)					目標完工時限 (工作天)	工作天總數				
		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
								C1=	C2=	C3=	C4=	C5=
		A1	A2	A3	A4	A5	B	A1 × B	A2 × B	A3 × B	A4 × B	A5 × B
23.	製藥 1	51	58	51	59	4	8	408	464	408	472	32
24.	製藥 1	36	28	37	38	42	14	504	392	518	532	588
25.	製藥 1	–	–	1	–	–	35	–	–	35	–	–
26.	製藥 2	–	–	5	–	–	8	–	–	40	–	–
27.	製藥 2	1	–	–	–	–	14	14	–	–	–	–
28.	製藥 2	520	472	519	544	576	35	18 200	16 520	18 165	19 040	20 160
29.	製藥 3	–	–	–	–	50	8	–	–	–	–	400
30.	藥認	–	204	56	5	–	15	–	3 060	840	75	–
31.	藥認	3	–	51	10	–	30	90	–	1 530	300	–
32.	藥認	–	–	6	–	–	60	–	–	360	–	–
33.	藥認	–	–	1	–	–	150	–	–	150	–	–
34.	藥認	42	97	81	28	–	180	7 560	17 460	14 580	5 040	–
	總計	821	1 038	996	830	734		38 165	51 330	50 981	39 269	23 970
	平均目標完工時限							46	49	51	47	33

*說明：*海關　香港海關
物流署　政府物流服務署
醫管局　醫院管理局
製藥 1　製藥所——單一
製藥 2　製藥所——多種
製藥 3　製藥所——其他
藥認　藥品認證所

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析

附錄 F

(參閱第 2.15 段、附錄 D 及附錄 E)

個案一
審計署對管制人員報告中
有關“藥物 (品質控制)”化驗的服務表現資料的分析

1. 此類別包括就生產中的藥物及／或由衞生署和醫院管理局採購的藥物，進行品質控制方面的常規分析。在管制人員報告中，這類別的服務表現資料綜合了其下 34 個細類的服務表現成效 (見附錄 E)。

管制人員報告的目標：平均完工時間 14 個工作天及成功率 95% *(見第 2.10 段及附錄 D 項目 4)*

2. 根據管制人員報告，政府化驗所訂明完工時間為平均 14 個工作天，以及在 34 個細類所適用的指定目標完工時限內完成處理 95% 的化驗要求。二零一三年，有五個細類共接到用戶局／部門 734 項化驗要求 (見附錄 E)。政府化驗所稱，實際成功率為 99%，而完工時間平均為 14 個工作天。

並非所有化驗要求用作計算成功率

3. 政府化驗所於二零一四年八月向審計署提供二零一三年的數據，以供分析。審計署重新計算成功率，方法是比較每宗個案的實際完工時間與所屬細類的目標完工時限，結果得出成功率為 94%，有別於管制人員報告所稱的 99%。審計署於二零一四年九月向政府化驗所查詢導致差異的原因，並獲告知在計算成功率時，政府化驗所剔除了部分細類 (香港海關及醫院管理局的化驗要求)。政府化驗所表示，為醫院管理局進行的化驗工作，以及與用戶局／部門協定的一些化驗工作，同樣沒有計算在內，原因是該些化驗工作的優先次序較低，是在不影響政府化驗所主要工作的前提下才承擔。審計署考慮政府化驗所的解釋後再一次計算成功率，並發現結果與管制人員報告所載的成功率脗合。詳情如下：

	該類別 2013 年的數據	
	剔除部分數據前	剔除部分數據後
涉及的細類數目	34 個	15 個
目標完工時限 (工作天)	2 至 180 天	8 至 180 天
計及個案的數目	734 宗	672 宗
化驗細類的目標完工時限 (工作天)	8 至 45 天	8 至 35 天
平均實際完工時間 (工作天)	13 天	10 天
審計署所計算的成功率 (A)	94%	99%
管制人員報告所載的成功率 (B)	99%	99%
差異 (B) – (A)	5%	0%

4. 審計署分析醫院管理局細類下 62 (即 734–672) 宗個案 (即附錄 E 項目 21 所載細類的目標完工時限為 45 個工作天) 的實際完工時間，該些數據沒有用於計算衡量服務表現。詳情如下：

	目標完工時限為 45 個工作天的醫院管理局細類	
個案數目	62 宗	
完成個案：		
14 個工作天 (管制人員報告所載平均數) 內	3 宗 (5%)	
在相關細類所訂目標完工時限內	35 宗 (57%)	
所屬細類實際完工時間平均數	43 個工作天	
實際完工時間	個案數目	
1 至 5 個工作天	0 宗 (0%)	
6 至 10 個工作天	2 宗 (3%)	
11 至 14 個工作天	1 宗 (2%)	
15 至 20 個工作天	5 宗 (8%)	
21 至 30 個工作天	11 宗 (18%)	
31 至 45 個工作天	16 宗 (26%)	
46 至 60 個工作天	13 宗 (21%)	43%
超過 61 個工作天	14 宗 (22%)	

5. 從上文第 4 段可見，約有半數個案 (43%) 無法達到在 45 個工作天內完成的目標。此外，審計署未能找到任何書面理據或授權，證明可在計算服務表現時剔除這些個案。在審計署查詢下，政府化驗所在二零一四年十月告知，自二零零零年起，所有來自資助組織或類似機構 (包括醫管局) 的分析檢測項目須按收回成本原則收費，而且政府化驗所可拒絕來自這些機構的分析檢查項目。因此，政府化驗所認為在計算服務表現時剔除為醫管局提供的服務，無需“書面理據或授權”。

某些細類的目標完工時限通常遠超實際完工時間

6. 審計署進一步分析二零一三年資料中 576 宗涉及最大細類的個案 (即附錄 E 項目 28 所載細類的目標完工時限為 35 個工作天)。

	目標完工時限為 35 個工作天的細類
個案數目	576 宗
完成個案：	
14 個工作天 (管制人員報告所載平均數) 內	494 宗 (86%)
在相關細類所訂目標完工時限內	576 宗 (100%)
所屬細類實際完工時間平均數	10 個工作天

實際完工時間	個案數目
1 至 5 個工作天	101 宗 (17%)
6 至 10 個工作天	223 宗 (39%)
11 至 14 個工作天	170 宗 (30%)
15 至 20 個工作天	67 宗 (11%)
21 至 30 個工作天	15 宗 (3%)

7. 從上文第 6 段可見，個案的實際完工時間遠少於 35 個工作天的目標時限。以 35 個工作天作為完成個案的成功指標，則該細類的成功率達 100%。事實上，所有個案均在 30 個工作天內完成，而絕大部分 (97%) 在 20 個工作天內完成。不過，如以管制人員報告中所載的 14 個工作天作為衡量標準，則成功率跌至 86%。無論如何，政府化驗所似乎有空間把細類的目標完工時限縮短至少於 35 個工作天。

載於管制人員報告內的完工時間並無用作計算成功率

8. 審計署留意到，政府化驗所並無使用管制人員報告中所載的平均完工時間 (平均 14 個工作天) 來計算成功率。從附錄 E 可見，二零一三年 734 項化驗要求涉及五個細類 (項目 21、23、24、28 及 29)。不過，用以衡量該五個細類成功率的目標完工時限，則分別為 45 個、8 個、14 個、35 個及 8 個工作天，而不是管制人員報告所載的平均 14 個工作天 (見附錄 E)。該五個細類的成功率分別為 57%、75%、90%、100% 及 96%。

9. 在審計署查問下，政府化驗所解釋，所指的平均 14 個工作天實際代表 734 個項目的平均完工時間，而該些項目實際的目標完工時限由 8 個至 45 個工作天不等。雖然留意到政府化驗所並非以 14 個工作天來衡量成功率，但審計署若以之作為標準，重新計算該類別的成功率，並發現如把 14 個工作天採納為衡量所有 734 個項目完工時間的標準，則實際成功率為 80%，而不是所稱的 99%(見附錄 D 項目 4)。即使剔除醫院管理局這細類，實際成功率亦僅為 87%。

審計署的意見

10. 審計署認為政府化驗所如打算在衡量服務表現成效時剔除某類化驗工作，則應先具體解釋服務表現目標。政府化驗所應制訂清晰準則，訂明計算時可予剔除的化驗工作。審計署又認為政府化驗所應審慎檢討並監察在達至服務表現目標方面的成效，以及就各個細類訂定合理的目標完工時限，以進一步改善服務。此外，政府化驗所應考慮修訂服務表現指標的陳述，清楚說明平均 14 個工作天的“完工時間”，並不會用來衡量化驗項目的成功率，並考慮披露實際用以計算成功率的各個目標完工時限的範圍 (8 至 45 個工作天不等)。

資料來源：審計署對政府化驗所記錄的分析