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，提交我的第六十六號報告書。本報告書所提及的，是依照該份文件內訂下的衡工量值式審計工作準則完成的衡工量值式審計的結果。有關準則夾附於本報告書內。

審計署署長孫德基

二零一六年四月七日

目　錄

《審計署署長第六十六號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作
2	新鮮副食品批發市場
3	為分層行人通道加裝無障礙通道設施
4	優秀人才、投資者及勞工入境計劃
5	香港演藝學院
6	監察升降機及自動梯的安全操作
7	發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金
8	資訊及通訊科技產品及服務的採購及非耗用物品管理

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

差餉物業估價署
屋宇署
民政事務總署
地政總署

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.11

審查工作　1.12 – 1.13
政府的整體回應　1.14 – 1.15
鳴謝　1.16

第 2 部分：全面重估應課差餉租值　2.1

全面重估應課差餉租值的目的和程序　2.2 – 2.4
蒐集租金資料　2.5 – 2.15
審計署的建議　2.16
政府的回應　2.17

第 3 部分：臨時估價　3.1

臨時估價程序　3.2 – 3.5
物業改動後的臨時估價　3.6 – 3.25
廣告招牌的臨時估價　3.26 – 3.32
臨時估價有否及時進行　3.33 – 3.39
審計署的建議　3.40 – 3.41
政府的回應　3.42 – 3.43

第 4 部分：豁免鄉郊物業的差餉　4.1

指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉　4.2 – 4.9
指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉　4.10 – 4.19
農地及相關建築物獲豁免評估差餉　4.20 – 4.21

段數

審計署的建議 4.22 – 4.24
政府的回應 4.25 – 4.28

第 5 部分：徵收差餉及地租 5.1

徵收和追討差餉及地租 5.2 – 5.7
審計署的建議 5.8
政府的回應 5.9 – 5.10

附錄 **頁數**

A： 獲豁免評估差餉的物業 63

B： 獲豁免繳交差餉的物業 64

C： 差餉物業估價署組織圖 (2015 年 12 月 31 日) 65

D： 按地區劃分的 105 個指定鄉村區的分析 (2015 年 12 月 31 日) 66

E： 處理豁免繳交差餉申請的主要步驟 67

F： 14 宗無主物業個案的關鍵日期 (2015 年 9 月 30 日) 68

差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作

摘要

1. 差餉物業估價署 (估價署) 負責根據《差餉條例》(第 116 章) 評估和徵收差餉，以及根據《地租 (評估及徵收) 條例》(第 515 章) 評估和徵收地租。現時，差餉和地租是分別按照物業的應課差餉租值的 5% 和 3% 而徵收的，該租值是估計物業可取得的年租。為根據有關條例評估和徵收差餉及地租，估價署把所有已評估差餉的物業和所有須評估地租的物業，分別記錄於該署備存的估價冊及地租登記冊，並通過全面重估應課差餉租值、臨時估價和刪除估價，不斷更新估價冊及地租登記冊。估價署每年全面重估應課差餉租值，得出最新的應課差餉租值，以反映市場租值的變化。該署也可於任何時候就新建物業或結構曾經改動的物業進行臨時估價，以及刪除無須繼續評估差餉／地租的物業。截至 2015 年 4 月 1 日，估價冊載有 243 萬項估價，應課差餉租值合共 6,086 億元；地租登記冊則載有 189 萬項估價，應課差餉租值合共 3,541 億元。在 2014–15 年度，估價署徵收的差餉和地租分別為 223 億元和 93 億元。審計署最近就估價署在保障差餉及地租收入方面的工作進行審查。

全面重估應課差餉租值

2. 估價署蒐集租金資料以進行全面重估應課差餉租值，主要依靠每年向選定物業發出約 307 700 份申報表 (表格 R1A)，要求物業的業主／佔用人提供租金資料。另外，估價署也從住宅物業業主根據《業主與租客 (綜合) 條例》(第 7 章) 提交的表格 CR109 (每年大約收到 51 100 份)，以及來自稅務局的加蓋印花租約副本 (每年大約 47 700 份) 取得租金資料。經申報的租金資料經過分析和按照法例予以調整後，會以電腦批量估價技術處理，用作評估估價冊所載物業的應課差餉租值 (第 2.3 、2.5 及 2.6 段)。

3. ***需要監察經表格 R1A 申報的租金資料是否準確*** 估價署每次完成全面重估應課差餉租值之後，會選出約 240 宗個案進行租金核實工作，以確定經表格 R1A 申報的資料是否準確。在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差

餉租值，資料正確無誤個案的平均比率只有 71%。樣本個案當中資料與事實不符者佔 28%。舉例來說，有 3 個業主在 3 至 4 年都提供不準確的租金資料。經表格 R1A 申報的租金資料不準確，可能影響全面重估應課差餉租值得出的應課差餉租值，管理層須予關注。審計署也得悉，估價署只揀選擁有多個物業的差餉繳納人進行租金核實工作。為加強監察申報的租金資料，估價署需要考慮採用分層抽樣法進行租金核實工作，把差餉繳納人分為擁有多個物業和擁有單一物業兩個分類 (第 2.7、2.8 及 2.10 段)。

4. ***需要就不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動*** 在 2010–11 至 2015–16 年度期間，估價署每年為全面重估應課差餉租值而發出約 307 700 份表格 R1A，而大約有 56 400 名 (18%) 差餉繳納人沒有填妥並交回該表格。雖然估價署已就部分不交回表格的個案採取檢控行動或發出警告信，但連續 3 年沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人數目，由 2010–11 年度全面重估應課差餉租值時的 6 100 人，增加至 2015–16 年度全面重估應課差餉租值時的 7 417 人，增幅為 22% (第 2.9 段)。

5. ***需要就全面重估應課差餉租值索取分間物業租金資料的工作提高成本效益*** 估價署在 2012 年採用新的表格 R1A，規定差餉繳納人申報 (除租金資料外) 其物業有否分間或合併 (即可能影響其應課差餉租值的結構改動)。 為進行 2013–14 年度全面重估應課差餉租值的工作，估價署向 116 幢樓宇 (屋宇署已在其中發現 800 個分間物業) 的所有差餉繳納人發出 3 189 份表格 R1A。然而，在收回的 2 244 份表格 R1A 當中，只有 44 份表格載有有關的差餉繳納人所申報的分間樓宇單位及租金資料，顯示差餉繳納人不大願意披露其分間物業的資料。估價署在其後的年度全面重估應課差餉租值時，再沒有進行類似行動，因為認為向有分間物業存在的樓宇的所有差餉繳納人發出表格 R1A 不符合成本效益。審計署認為，就進行全面重估應課差餉租值而索取分間物業的租金資料時，估價署可以就屋宇署發現的分間物業發出表格 R1A，以提高成本效益 (第 2.12 至 2.15 段)。

臨時估價

6. 估價署利用其他部門提供的資料，以找出可能須進行臨時估價的物業，包括屋宇署就新建築物發出的佔用許可證和關於建築物的改動及加建工程的通知。估價署亦通過實地視察和表格 R1A 收集有關物業改動的資料。估價署表示，即使物業或搭建物屬未經許可建造，亦須評估差餉。同理，就這些違例建

築物進行評估及／或就其繳納差餉，並不表示這些建築物具有合法地位。根據《差餉條例》作出臨時估價時，估價署不可追討24個月之前的差餉(第3.3、3.5、3.7及3.8段)。

需要加強可評估的違例建築物的臨時估價工作

7. ***可評估違例建築物的通報安排*** 2000年11月，當時的庫務局局長同意在當時的規劃地政局轄下成立的專責小組所提出的建議，不就新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉， 因為屋宇署將從速採取行動清拆該等搭建物。 在2001–02年度，屋宇署同意向估價署送交就單梯樓宇天台非法搭建物向有關業主／佔用人發出的清拆令和符合規定通知書的副本，藉以向估價署通報其計劃的執法行動。2004年，屋宇署同意應估價署的要求，向其提供關於可評估差餉的其他類別違例建築物(如分間樓宇單位)的清拆令和符合規定通知書的副本(第3.10至3.12段)。

8. ***估價署應就跟進未評估違例建築物的清拆通知改善其給予員工的指引*** 估價署與屋宇署就可評估的違例建築物協訂通報安排後，先後於2002及2005年向員工發出部門指引(2005年的指引現在仍然有效)，除作出其他指示之外分別訂明，接獲屋宇署的清拆通知的天台非法搭建物和違例建築物如未經評估差餉，估價署人員無須採取進一步行動。估價署表示，按照既定的徵收差餉原則，不會為性質短暫的物業評估差餉，而清拆令一經發出，即代表政府決意盡快清拆該目標違例建築物。上述部門指引是以清拆令要求天台非法搭建物／違例建築物須於1至3個月內清拆為前提，由於有關搭建物存在的時間過於短暫，因此不符合評估差餉的條件。不過，審計署發現，估價署就可評估違例建築物清拆通報而制定的跟進行動有以下不足之處：

(a) 沒有文件證明估價署在發出2005年部門指引前，已向屋宇署核實獲發清拆令的違例建築物能在短期內清拆；及

(b) 審計署分析過54 637宗涉及屋宇署在2001至2015年期間就可評估違例建築物發出清拆令的個案，當中16 304宗(30%)在2015年12月31日仍未獲遵從。特別要注意的是，其中10 192宗個案在發出清拆令後兩年或以上仍未獲遵從，顯示估價署雖以為違例建築物於發出清拆令後很快便會清拆，但實際情況並非盡皆如此(第3.13至3.15段)。

9. ***需要就可評估的違例建築物擴大通報安排的涵蓋範圍*** 根據協議的通報安排，屋宇署不會向估價署提供沒有獲發清拆令的可評估違例建築物的資料。根據屋宇署的資料庫，在 2001 至 2015 年期間，有 59 032 宗涉及可評估的違例建築物個案沒有獲發清拆令。如上文第 8(b) 段所述，清拆獲發清拆令的違例建築物可能需要很長時間才能完成，至於沒有發出清拆令者，需要的時間可能更長。鑑於追討差餉的 24 個月時限，如果物業有可評估差餉的違例建築物但沒有及時重新評估應課差餉租值，政府便會有損失收入的風險。根據估價署的記錄，可評估的分間樓宇單位的物業，其應課差餉租值在評估後可增加 5% 至 217% (平均為 58%)(第 3.17 、3.18 及 3.20 段)。

10. ***需要改善屋宇署給予員工有關把可評估違例建築物的清拆通告副本交給估價署的指引*** 至於 2004 年就其他違例建築物達成的通報安排，則有兩項指引，分別關於廣告招牌和一般違例建築物。屋宇署負責廣告招牌的員工須把清拆令及隨後如有的符合規定通知書副本交給估價署；負責一般違例建築物的員工則只須把符合規定通知書和撤回清拆令通知書副本交給估價署，但沒有規定要把清拆令副本送交估價署。審計署經抽查 85 份從屋宇署資料庫中選出的清拆令後發現，當中只有 7 份 (8%) 的副本已交給估價署，顯示估價署未獲通知大部分發出的清拆令 (第 3.21 及 3.22 段)。

需要加倍努力找出未經評估的廣告招牌以進行臨時估價

11. 《差餉條例》規定，所有廣告招牌可視作獨立物業予以評估差餉，或將其額外價值附加於架設該廣告招牌的物業的價值中。截至 2015 年 4 月，已經獨立評估的廣告招牌共有 9 368 個，應課差餉租值合共 18 億元。2015 年 12 月，審計署在 6 個地區的選定街道就建築物外牆架設的大型廣告招牌進行調查，發現在 100 個選定的廣告招牌中， 有 41 個 (41%) 未經評估差餉 (第 3.26 、3.30 及 3.31 段)。

需要加強監察臨時估價有否及時進行

12. 在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間，估價署完成了 30 693 宗新臨時估價個案。不過，審計署發現，有 46 宗主要涉及村屋差餉的臨時估價個案並沒有在 24 個月的時限內完成，導致政府損失收入。在該 46 宗臨時估價個案的其中 32 宗，估價署平均要在有關的臨時估價生效日期後 104 個月才接獲開展臨

時估價工作所需的相關文件。估價署需採取措施防止同類問題再次發生，並需加強監察臨時估價有否及時進行，以及就所有引致損失收入的個案定期向財經事務及庫務局提供資料 (第 3.35 、3.36 及 3.39 段)。

豁免鄉郊物業的差餉

13. 《差餉條例》規定兩種形式的差餉豁免給予特定類別的鄉郊物業：其一是豁免評估差餉，適用於指定鄉村區內的新界村屋，以及農地及相關建築物；其二是豁免繳納差餉，適用於指定鄉村區以外若干由原居村民佔用的村屋。差餉豁免的條件是業主／佔用人需要遵守訂明準則 (第 1.8 、4.2 、4.10 及 4.20 段)。

14. ***需要制訂措施查核指定鄉村區內獲豁免差餉的村屋*** 截至 2015 年 12 月 31 日，本港有 105 個指定鄉村區，共有 140 條鄉村以及大約 16 460 間村屋。《差餉條例》規定，指定鄉村區內任何獲豁免差餉的村屋必須符合訂明的面積、高度及類別準則 (例如建築物不超過 3 層高)。審計署留意到估價署沒有制訂措施查核指定鄉村區內的村屋，以確保這些村屋符合訂明的準則。審計署在兩個指定鄉村區進行實地視察，發現共有 58 間村屋樓高 4 層或 5 層。審計署檢視了 9 個指定鄉村區內 12 條選定鄉村的 228 間村屋在估價署的地租記錄，發現當中有 18 間村屋以 4 層或 5 層村屋的標準予以評估作徵收地租用途。雖然這些村屋不符合訂明樓高 3 層的準則，但估價署沒有採取行動，撤銷其獲豁免評估差餉的資格 (第 4.3 至 4.6 及 4.9 段)。

15. ***需要加強措施查核指定鄉村區以外獲豁免差餉的村屋*** 民政事務總署署長獲授權豁免指定鄉村區以外若干由原居村民佔用的村屋繳納差餉。截至 2015 年 12 月，約 19 000 名合資格村民獲豁免繳納差餉，涉及 9 個地區的 25 000 個村屋單位。根據現行政策，獲豁免村屋必須符合訂明準則 (與適用於指定鄉村區內村屋的相同)，以及不可有任何違例建築物。為監察這些村屋是否符合豁免差餉的資格準則，民政事務總署 (民政署) 已獲地政總署轄下 8 個分區地政處協助，通過與其違例建築物記錄的文件查核和進行現場視察，找出有違例建築物的村屋。審計署發現：

(a) 部分文件查核和現場視察工作沒有適時進行，例如民政署要求在 2014 年 6 月至 2015 年 6 月期間進行 270 次現場視察，但截至 2015 年 12 月，有 22 次 (8%) 尚未完成；及

(b) 有需要考慮加強現場視察，因為視察結果顯示，不符合資格的個案數字偏高。例如，就視察結果所作的抽查顯示，在 120 次視察中，有 48 間 (40%) 獲豁免差餉村屋有違例建築物 (第 4.10 至 4.12、4.14、4.18 及 4.19 段)。

16. ***需要向地政總署取得有關非法改變農地及相關建築物用途的資料，以找出不合資格的獲豁免差餉個案*** 估價署和地政總署於 2015 年協議，分區地政處會就重收／轉歸行動個案、取消重收／轉歸行動個案和已清拆農地上違例構築物的個案通知估價署。不過，通報安排並不涵蓋地政總署就違例構築物發出警告信的個案。審計署審查了 3 宗有關農地違例構築物的個案，發現有關的構築物主要用作貯存物品用途，顯示有關農地的用途已經改變，但其中兩宗個案仍獲豁免評估差餉 (第 4.21 段)。

徵收差餉和地租

17. 截至 2015 年 9 月 30 日，欠繳差餉及地租總額為 1.72 億元，相當於全年徵收款額 (約 330 億元) 的 0.5%。欠繳差餉及地租的年期分析顯示有 5,400 萬元 (31%) 已拖欠兩年或以上 (第 5.5 段)。

18. ***需要考慮就已登記押記令的長期欠款個案採取重收或轉歸的行動*** 審計署抽查了 9 宗拖欠個案，發現其中 1 宗個案的欠款人自 2007 年起拖欠 16 個物業的差餉及地租，而估價署為保障政府的法定權益，已於 2010 年 5 月就該些物業取得押記令。估價署超過 5 年仍未能成功追討欠款，終於在 2015 年 12 月把該 16 個物業轉介地政總署考慮是否採取重收或轉歸的行動，而當時的拖欠款額已增至 100 萬元 (第 5.6 段)。

19. ***需要加快處理無主物業個案*** 《公司條例》(第 622 章) 訂明，如拖欠差餉和地租的欠款人為已解散的公司，則在其行將解散前歸屬該公司的物業，即屬無主物業並歸屬政府。截至 2015 年 9 月 30 日，共有 14 宗無主物業個案，拖欠的差餉及／或地租總額為 130 萬元，有關物業在 1997 至 2010 年期間已歸屬政府。其中有 10 宗個案，估價署需時 7.5 年或以上才轉介地政總署，以接管欠款公司的物業 (第 5.7 段)。

審計署的建議

20. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*差餉物業估價署署長應：

全面重估應課差餉租值

(a) 採取措施，使經表格 R1A 申報屬全面重估應課差餉租值所需的租金資料更加準確，並密切監察有關情況 (第 2.16(a) 段)；

(b) 就屢不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動，例如在必要時提出檢控，如無須檢控則發出勸諭信 (第 2.16(c) 段)；

(c) 請屋宇署協助，使索取全面重估應課差餉租值所需的分間物業租金資料的工作，更具成本效益 (第 2.16(e) 段)；

臨時估價

(d) 檢討 2005 年的部門指引，從而加強使用從屋宇署取得的違例建築物資料作差餉評估用途的程序 (第 3.40(a) 段)；

(e) 請屋宇署協助，把關於可評估的違例建築物的通報安排範圍擴大，以至包括沒有獲發清拆令的違例建築物 (第 3.40(b) 段)；

(f) 加倍努力找出未經評估的廣告招牌，以進行臨時估價 (第 3.40(d) 段)；

(g) 就 32 宗延遲臨時估價個案採取措施，防止同類問題再次發生 (第 3.40(f) 段)；

豁免鄉郊物業的差餉

(h) 制訂措施，以查核指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格 (第 4.22(a) 段)；

(i) 審視指定鄉村區內村屋的地租記錄，以找出是否有不符合豁免資格的個案，並從速採取行動，撤銷不符合資格村屋的差餉豁免 (第 4.22(c) 段)；

(j) 請地政總署協助，提供其在執法工作中發現的非法改變農地及相關建築物用途的個案資料，以便及早對不符合豁免差餉資格的個案採取行動 (第 4.22(e) 段)；及

徵收差餉及地租

(k) 提醒屬下有關人員及早把已登記押記令的長期欠款個案轉介地政總署，以便該署考慮採取重收或轉歸的行動，以及從速採取行動處理無主物業個案（第 5.8 段）。

21. 審計署*建議*屋宇署署長應與估價署分享就違例建築物評估差餉所需的所有資料（第 3.41 段）。

22. 審計署*建議*民政事務總署署長應考慮加強對獲豁免差餉的村屋進行現場視察（第 4.23(b) 段）。

23. 審計署*建議*地政總署署長應提醒 8 個分區地政處應民政署的要求，適時完成關於獲豁免差餉村屋的文件查核和現場視察工作（第 4.24(a)(i) 段）。

政府的回應

24. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2　差餉物業估價署 (估價署) 負責根據《差餉條例》(第 116 章) 評估和徵收差餉，以及根據《地租 (評估及徵收) 條例》(《地租條例》——第 515 章) 評估和徵收地租。

1.3　***差餉***　差餉是就使用物業而徵收的稅項，這方面的收入是政府一般收入的一部分。差餉制度的主要特色如下：

(a) ***徵收差餉的基準***　差餉是按照物業的應課差餉租值再乘以一個百分率 (現時為 5% ——註 1) 徵收的，該租值是假設物業在指定的估價依據日期 (註 2) 空置出租時，估計可取得的合理年租而計算；

(b) ***須評估的物業***　一般來說，全港所有房產物業均須根據《差餉條例》評估差餉；

(c) ***評估基準***　應課差餉租值是出租物業估計可得的年租。在評估租金時，必須假設租客承擔支付一般由租客支付的所有差餉及稅項，業主則承擔支付地租、修葺費、保險費，以及維持該物業於能得到該租金的狀況所需的其他開支。評估應課差餉租值時，會參考同區類似物業於估價日期或接近該日期，在公開市場所議定的租金，並按面積大小、位置、設施、完工質素及管理水平的分別加以調算 (見第 1.6 段)；及

(d) ***負責繳交差餉的人士***　業主與佔用人均有繳交差餉的責任。如租約無訂明由業主繳交，則須由佔用人繳交。

1.4　***根據《地租條例》徵收的地租***　香港的土地一般以政府租契租出，而承租人須按政府租契繳交地租。地租收入也是政府一般收入的一部分。根據《地租條例》，地租的管理方式如下：

註 1： *徵收的百分率由立法會釐定，自 1999 年 4 月起維持不變。*

註 2： *自 1999 年起，指定的估價依據日期為有關財政年度開始前的 10 月 1 日。舉例而言，在 2014–15 年度的指定估價依據日期為 2013 年 10 月 1 日。*

(a) ***徵收地租的基準*** 地租是按照位處已批租土地上的物業的應課差餉租值再乘以 3% 徵收的，日後也會按照應課差餉租值的變動而調整；

(b) ***須評估的物業*** 一般來說，下列類別的物業須評估地租：

(i) 位於新界及新九龍 (界限街以北) 而其土地契約在 1985 年 5 月 27 日《中英聯合聲明》生效前已批出的物業。這類土地契約已於 1997 年 6 月 27 日屆滿，並按《新界土地契約 (續期) 條例》(第 150 章) 第 6 條續期；

(ii) 其土地契約自 1985 年 5 月 27 日起批出或交回後重批的物業；及

(iii) 其不可續期土地契約在 1985 年 5 月 27 日或之後屆滿並已透過契約續期的方式續期的物業；

(c) ***評估基準*** 評估用以釐定地租的應課差餉租值時，所採用的基準與差餉的相同 (見第 1.3(c) 段)；及

(d) ***負責繳交地租的人士*** 物業的業主有責任繳交地租。如一幅土地上的建築物內個別物業已作差餉評估，物業的業主或差餉繳納人便須繳交地租。如繳交地租者並非業主本人，則除非該名人士與有關業主有訂明協議，否則已繳交的地租即屬有關業主欠下該名人士的債項。

1.5 ***根據其他條例徵收的地稅*** 除根據《地租條例》徵收的地租外，政府亦根據其他條例就某些物業徵收地稅。這些物業包括位於市區並根據租契 (不論可續期與否) 所持有的物業。有關物業的租契須於 1985 年 5 月 27 日前批出，原定契約期尚未屆滿或已根據《政府租契條例》(第 40 章) 續期。就原定契約期未屆滿的土地契約而言，應繳的地稅款額在土地契約上註明。至於已根據《政府租契條例》續期的土地契約，地稅款額為有關物業在租契續期日的應課差餉租值的 3%，直到該物業重新發展為止，屆時其應課差餉租值會重新評估。該等地稅由地政總署負責徵收 (註 3)。

註 3： *大體而言，地政總署會每 6 個月 (如每年地稅超過 100 元) 或每 5 年 (如每年地稅為 100 元或更少) 向地稅繳納人發出徵收通知書。每年 5 月及 11 月，地政總署向其負責範圍內須繳納地稅的物業／地段發出約 21 萬份徵收通知書。是次審查工作的重點是估價署在保障差餉及地租收入方面的工作 (見第 1.13 段)，並不包括地政總署徵收的地稅的工作。*

1.6 ***差餉及地租的評估*** 所有已評估差餉的物業和根據《地租條例》須評估地租的物業，分別記錄於估價署備存的估價冊及地租登記冊。估價署通過全面重估應課差餉租值、臨時估價和刪除估價，以更新估價冊及地租登記冊，詳情如下：

(a) ***全面重估應課差餉租值*** 估價署每年全面重估差餉，得出最新的應課差餉租值，以反映市場租值的變化。全面重估物業的應課差餉租值的目的，是根據差餉繳納人所佔用物業的市值租金水平，把繳納差餉的整體責任重新公平分配。估價署重估差餉後，會編制新估價冊及新地租登記冊，載列所有經評估物業的地址、名稱和新的應課差餉租值。為了令須同時繳納差餉及地租的物業有一個公平的地租評估基礎，每年擬備新地租登記冊和新估價冊的工作會同步進行；及

(b) ***臨時估價和刪除估價*** 估價署可隨時對不在估價冊／地租登記冊內但須予評估差餉／地租的物業作出臨時估價。這做法主要適用於新建物業或結構曾經改動的物業。估價署亦會刪除無須繼續評估差餉／地租的物業。如物業因結構改動而影響其租值 (例如分拆或合併單位)，估價署會刪除其現時的應課差餉租值，並對經改動的物業進行臨時估價，以修訂有關物業的估價。根據臨時估價而徵收的差餉不得追溯至 24 個月之前 (見第 3.5 段)。

1.7 ***估價數目*** 在 2014–15 年度， 估價冊新增了 28 000 項估價， 刪除了 12 000 項估價；地租登記冊則新增了 23 000 項估價，刪除了 8 000 項估價。截至 2015 年 4 月 1 日，估價冊載有 243 萬項估價 (涉及 180 萬個住宅物業和 63 萬個非住宅物業)，應課差餉租值合共 6,086 億元 (按年上升 7.9%)；地租登記冊則載有 189 萬項估價，應課差餉租值合共 3,541 億元 (按年上升 8.3%)。估價冊與地租登記冊所載的估價數目不相同，主要由於：

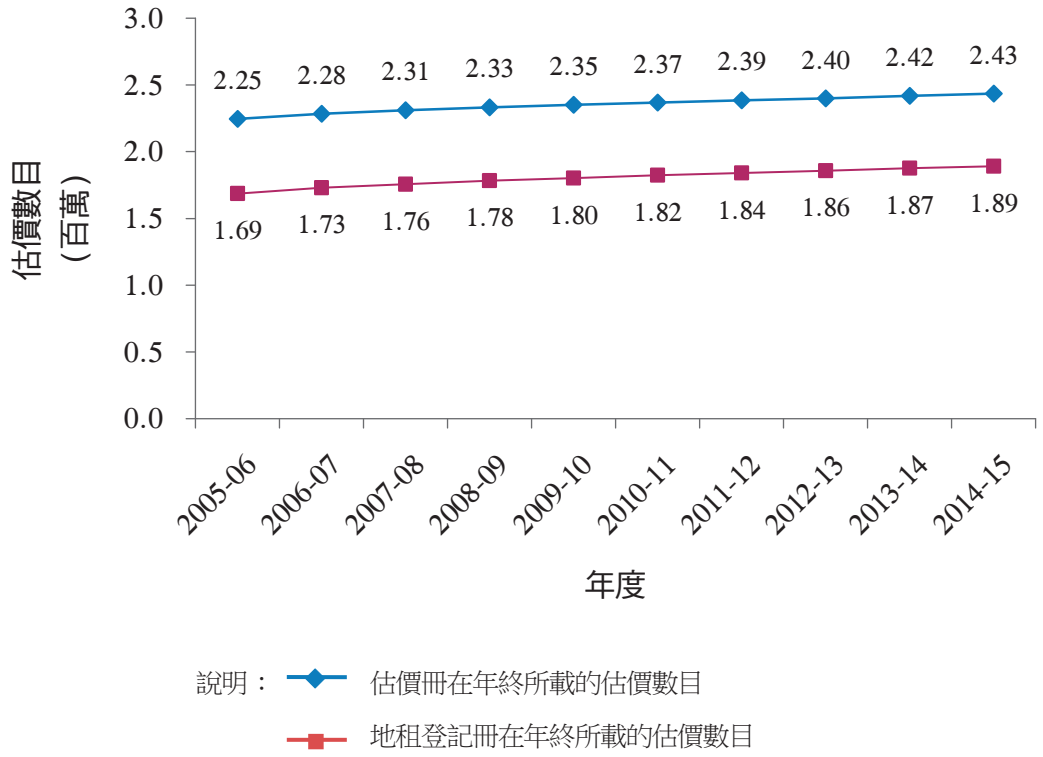
(a) 根據《差餉條例》和《地租條例》獲豁免的個案數目有別 (見第 1.8 及 1.9 段)；及

(b) 約 21 萬個由地政總署負責徵收地稅的物業／地段並不包括在地租登記冊內 (見第 1.5 段註 3)，當中部分地段可能包含若干須個別評估差餉的單位。

圖一顯示在2005–06至2014–15年度期間估價冊及地租登記冊所載的估價數目。

圖一

估價冊及地租登記冊所載的估價數目
(2005–06至2014–15年度)



說明：估價冊在年終所載的估價數目

地租登記冊在年終所載的估價數目

資料來源：估價署的記錄

1.8 ***差餉豁免*** 《差餉條例》規定兩種形式的差餉豁免給予特定類別的物業：其一是豁免評估差餉，獲豁免物業並無估價載於估價冊內；其二是豁免繳納差餉，獲豁免物業的估價載於估價冊內，但獲豁免繳納差餉。豁免差餉的考慮因素大致可分為社會 (例如墳場及火葬場)、行政 (例如應課差餉租值低於訂明款額的物業)、政治 (例如領事館佔用的物業及軍事用地)，以及歷史 (例如新界區某些村屋) 等方面。獲豁免評估差餉及繳交差餉的物業類別分別載於附錄 A 及附錄 B。

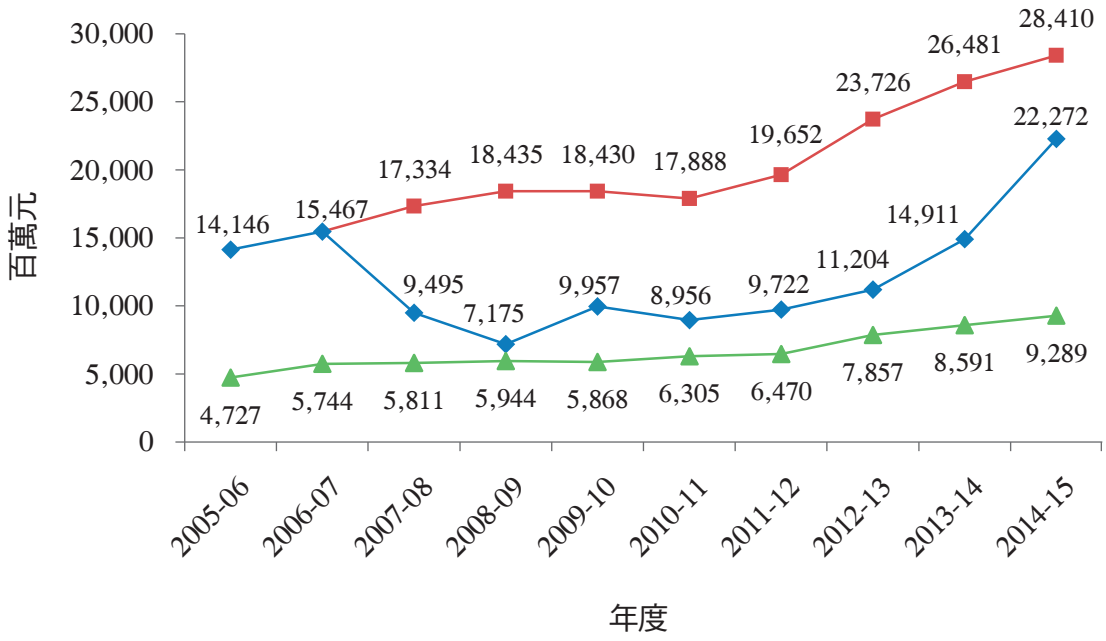
1.9 ***地租豁免*** 《地租條例》亦就豁免物業繳交地租的法律責任作出規定。凡自 1984 年 6 月 30 日以來連續持有舊批約地段、鄉村屋地、丁屋地或其他農村土地的原居村民或其合法父系繼承人 (或祖，或堂)，或在該日期以後批出的丁屋或遷置屋宇，均可獲豁免繳交地租的法律責任。

1.10 ***徵收差餉及地租*** 估價署亦負責就載於估價冊及地租登記冊內的所有物業發出徵收差餉及地租通知書，並處理有關帳戶。差餉及地租須按季預先繳付。如物業須同時繳納差餉及地租，該署會發出合併徵收通知書。在 2014–15 年度，根據《差餉條例》徵收的差餉和根據《地租條例》徵收的地租分別為 223 億元及 93 億元 (註 4)。在 2005–06 至 2014–15 年度期間的差餉及地租收入載於圖二。

註 4： *在 2014–15 年度，地政總署所徵收的地稅收入為 8 億元 (見第 1.5 段)。*

圖二

差餉及地租收入
(2005–06 至 2014–15 年度)



說明：實際差餉收入
在沒有差餉寬減的情況下可徵收到的差餉收入 (見附註)
地租收入

資料來源：估價署的記錄

附註：差餉繳納人在 2007–08 至 2014–15 年度期間獲得差餉寬減。在該段期間每年少收的差餉為 60 億元至 130 億元。

1.11　截至 2015 年 3 月 31 日，估價署的編制有 861 名員工，包括 652 名負責“法定估價及評估”綱領和“差餉與地租的徵收及發單”綱領的員工。 在 2015–16 年度，該兩個綱領的預算開支合共為 3.894 億元。估價署的組織圖載於附錄 C。

審查工作

1.12　審計署在 2003 年曾就“差餉物業估價署的差餉及地租評估工作”完成審查，審查結果載於 2003 年 3 月的《審計署署長第四十號報告書》第 2 章。審計署另在 2009 年就“評估及徵收差餉及地租”完成審查，審查結果載於 2009 年 10 月的《審計署署長第五十三號報告書》第 2 章。審計署在該兩項審查工作中發現，估價署在評估及徵收差餉及地租方面有可予改善之處。估價署已就有關問題採取適當跟進行動。

1.13　2015 年 10 月，審計署就估價署在保障差餉及地租收入方面的工作展開審查。審查工作集中在以下範疇：

(a)　全面重估應課差餉租值 (第 2 部分)；

(b)　臨時估價 (第 3 部分)；

(c)　豁免鄉郊物業的差餉 (第 4 部分)；及

(d)　徵收差餉及地租 (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。

政府的整體回應

1.14　財經事務及庫務局局長感謝審計署就估價署的工作進行詳盡的審查，並就改善稅收的評估和徵收方面提出建設性建議，包括有關及時就物業改動後 (如違例建築物) 進行臨時估價和核實指定鄉村區內村屋的豁免差餉資格的建議。他表示：

(a)　近年物業市場蓬勃，估價署須處理顯著增加的新物業估價 (每年平均新增 20 500 個)，並每年於 5 個月內就大約 430 萬個物業進行全面重估應課差餉租值的工作 (240 萬個差餉估價及 190 萬個地租估價)，估價署的估價工作的規模及複雜程度不容低估；

(b)　除評估差餉和地租外，估價署亦致力通過提供估價和物業資訊服務 (例如提供網上物業資訊系統) 以提升透明度和將資料庫轉化為方便使用的資料。估價署已開發一手住宅物業銷售資訊網，並在其運作成熟後交由一手住宅物業銷售監管局接管；及

(c) 數項審計署的建議將與其他較迫切且對估價署提供核心業務至關重要的優先處理項目爭奪部門資源，要實行這些建議需要檢討工作的優先次序。

1.15 差餉物業估價署署長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.16 在審查工作期間，估價署、屋宇署、民政事務總署 (民政署) 及地政總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：全面重估應課差餉租值

2.1　本部分探討估價署全面重估應課差餉租值的工作。

全面重估應課差餉租值的目的和程序

2.2　根據《差餉條例》，物業的應課差餉租值是其在公開市場可得的全年租金的估值。租值會隨着時間而改變。全面重估應課差餉租值的目的，是根據差餉繳納人所佔用物業的市值租金水平，把繳納差餉的整體責任重新公平分配。自 1999 年起，估價署分析每年 10 月 1 日 (指定估價依據日期) 的實際租金資料，按分析結果重估每年的應課差餉租值，以檢討和更新估價冊內所有物業的應課差餉租值，並編制在下一年度 4 月 1 日生效 (註 5) 的新估價冊。《地租條例》用以確定應課差餉租值的基礎與《差餉條例》相同。為了令須同時繳納差餉及地租的物業有一個公平的地租評估基礎，擬備新地租登記冊和新估價冊的工作會同步進行，兩者的指定估價依據日期亦相同。

2.3　全面重估應課差餉租值包括以下 4 個主要步驟：

(a) ***蒐集租金資料***　差餉物業估價署署長獲《差餉條例》賦予權力，可要求物業的業主及佔用人提供租金資料，以及指明的其他資料。每年 8 月，估價署向選定物業發出大批申報表 (表格 R1A)。差餉繳納人須於 21 日內把填妥的申報表交回估價署 (註 6)。估價署會向未交回表格 R1A 的人士發出催辦信。審計署發現蒐集租金資料的工作，有可予改善之處 (見第 2.5 至 2.16 段)；

(b) ***分析租金資料***　經申報的租金資料必須予以調整，以便與法例訂明的確定應課差餉租值的基礎一致。例如差餉、管理費和空調費不應包括在內。經申報的租金也會予以調整，以反映起租日期與指定估價依據日期之間的時差，以及免租期。如租賃雙方是有關係的，或租金遠低於或高於市值水平，有關租金會被視作離羣組別而剔除，不會用作分析；

註 5： *本審計報告提到的全面重估應課差餉租值年度，是指新估價冊生效的年度。*

註 6： *任何人如故意作出失實陳述，或拒絕填報所要求的資料，即屬犯罪。一經定罪，可分別判處最高罰款 25,000 元或 10,000 元。此外，違例者可被判處相當於少徵收差餉／地租款額 3 倍的罰款。*

(c) ***檢討應課差餉租值*** 為了讓估價人員得以在短時間內有系統地評估大量物業，估價署採用電腦批量估價技術，評估在估價特性方面較為近似的物業 (例如住宅、辦公室及工業樓宇)。這個方法的要點如下：

(i) 估價人員會在一幢大廈內挑選一個典型物業單位並以其估價作為指標估價，然後根據足以影響租值的因素，設定指標估價與大廈內其他單位之間的數學程式。該數學程式反映指標估價與有關估價單位之間質與量因素 (例如景觀、樓層和樓面面積) 的分別。指標估價的應課差餉租值是以複迴歸分析法所訂明的估價模式釐定的 (註 7)。同一大廈內其他單位的租值會經電腦按既定的數學程式自動計算而得出；及

(ii) 估價署的專業估價人員會覆檢電腦計算出的應課差餉租值，以確保其有租金資料支持，並屬 10 月 1 日公開市場租金的合理正確估算。為了使估價更加準確和一致，估價署設有定期覆檢計劃，持續覆檢並更新同一大廈內，以及不同大廈之間各個差餉估價的估價特性和對比關係。

性質特殊的物業 (例如酒店、電影院及公用事業設施)，其應課差餉租值會以人手利用其他估價法來評估和覆核；及

(d) ***編制和公布估價冊和地租登記冊*** 估價署完成全面重估差餉工作後，便會編制新的估價冊和地租登記冊，並由差餉物業估價署署長公布，聲明當中所載物業的地址、名稱及應課差餉租值均屬真確。估價冊和地租登記冊通常在 3 月公布，並於 4 月 1 日生效。任何人士如不滿估價冊／地租登記冊的記項，可於 6 月 1 日前向署長提交修改估價冊／地租登記冊的建議書。

註 7： *複迴歸分析法是一種統計技術，通過分析物業屬性和特性 (例如樓面面積、位置、樓齡及升降機可否到達) 對物業價值的影響來估算應課差餉租值。*

全面重估應課差餉租值後的數據稽核

2.4　每次完成全面重估應課差餉租值後，估價署內部核數組會進行數據稽核，從宏觀角度確保新應課差餉租值在估價依據日期當日合理、準確和一致，同時又確保各類物業之間和同一類別物業之內的估價達到相對公平的規定要求。內部核數組利用以下的比率分析方法來評估估價的準確程度：

(a) ***應課差餉租值與租金的平均比率***　估價署根據國際估價師協會 (註 8) 編制的《數率研究標準》，採用應課差餉租值與租金的平均比率來評估其估價表現。這是一個整體比率，取自全面重估應課差餉租值後選作進行數據稽核的個別物業的應課差餉租值與租金的比率的平均值 (註 9)。根據國際估價師協會的準則，平均比率如介乎 0.9 至 1.1 ，屬可接受範圍。這是顧及難以控制的抽樣誤差及可影響準確性的受限制情況。任何低於或高於這範圍的比率，即表示應課差餉租值被低估或高估。在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值的工作中，得出的應課差餉租值與租金的平均比率處於可接受範圍，即由 0.91 至 0.92 不等 (註 10)；及

(b) ***租金資料比率***　該比率用作評估在全面重估應課差餉租值期間取得的租金資料是否足夠，計算方法是將沒有租金資料的物業數目除以有租金資料的物業數目，比率越高表示所取得的租金資料越不足。在過去 6 年，租金資料比率有所改善，即由 2010–11 年度全面重估應課差餉租值時的 25 降至 2015–16 年度全面重估應課差餉租值時的 23(註 11)。

註 8： *國際估價師協會是一個專業會員制組織，由政府估價人員及其他對物業稅管理有興趣的人士組成。該會的評估標準是廣為估價專業人士所認受的準則。*

註 9： *以 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值為例，估價署揀選了 94 420 個物業的租金資料，用以進行全面重估應課差餉租值後的數據稽核。應課差餉租值與租金的整體平均比率是該 94 420 個物業的應課差餉租值與租金的比率總和除以 94 420 。*

註 10： *根據 2009 年的審查工作 (見第 1.12 段)，在 2005–06 至 2009–10 年度的全面重估應課差餉租值工作中，得出的應課差餉租值與租金的平均比率由 0.83 至 0.94 不等。*

註 11： *根據 2009 年的審查工作 (見第 1.12 段)，在 2005–06 至 2009–10 年度的全面重估應課差餉租值工作中，租金資料比率由 25 至 32 不等。*

蒐集租金資料

2.5　估價署從數個來源取得租金資料作全面重估應課差餉租值之用，但主要是向選定的物業發出表格 R1A(註 12)。該署以往年收回的表格 R1A 的分析結果作為揀選物業的基礎，例如所有報稱租約期已屆滿的出租物業會獲選，而過去 5 年所有報稱屬業主自用的物業便不會獲選。一般而言，該署會從各物業類別 (註 13) 隨機揀選物業，向其發出表格 R1A(註 14)。表一載列在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值工作中發出和交回的表格 R1A 及取得的租金資料的分析。

註 12： *估價署除於全面重估應課差餉租值期間發出大批表格 R1A 外，亦會在有需要時發出該表格 (例如根據估價署的電腦系統有已屆期滿的租約，來自土地註冊處的租賃記錄或經稅務局電腦系統辦理電子印花的租賃記錄)。在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，該署每年因此而發出的表格 R1A 數目，由 142 000 至 155 000 份不等。*

註 13： *估價署把物業分為 18 個類別 (例如小型單位、大型單位和地面商舖)。*

註 14： *例如在 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，該署在每 20 間村屋隨機揀選 7 間發出表格 R1A。*

表一

發出／交回表格 R1A 和取得的租金資料的分析
(2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值)

全面重估應課差餉租值年度	表格 R1A 數目		交回比率 (註 2)	取得租金資料的物業 (註 3)	
	發出 (a)	交回 (註 1) (b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)}$ ×100%	數目 (d)	佔發出表格 R1A 的百分比 (e) = $\frac{(d)}{(a)}$ ×100%
2010–11	300 532	244 689	81.4%	118 739	39.5%
2011–12	326 405	266 214	81.6%	127 167	39.0%
2012–13	310 321	257 271	82.9%	122 352	39.4%
2013–14	296 373	241 738	81.6%	124 030	41.8%
2014–15	316 752	258 581	81.6%	139 907	44.2%
2015–16	296 098	239 564	80.9%	136 671	46.2%
平均	307 747 (註 4)	251 343	81.7%	128 144	41.6%

資料來源：估價署的記錄

註 1： 根據估價署的資料，收回的表格 R1A 平均約 5.3% 是差餉繳納人以電子方式遞交的。

註 2： 根據 2009 年的審查工作 (見第 1.12 段)，在 2005–06 至 2009–10 年度的全面重估應課差餉租值工作中，交回表格 R1A 的比率由 79% 至 83% 不等。

註 3： 取得租金資料的物業數目較收到的表格 R1A 數目少，原因是涉及業主自住或空置的物業的報表沒有租金資料。

註 4： 在發出的 307 747 份表格 R1A 當中，平均 197 748 份 (64%) 涉及住宅物業及 109 999 份 (36%) 涉及非住宅物業。

2.6 除了表格 R1A 之外，估價署從以下來源取得租金資料：

(a) ***估價署收到的表格 CR109*** 《業主與租客 (綜合) 條例》(第 7 章) 規定，住宅物業的業主須就任何新租賃或重訂協議向估價署提交表格 CR109 以便批署。須於表格 CR109 內提供的租金資料，與表格 R1A 的大致相同。因此，物業如已涵蓋於已收到的表格 CR109，便不會揀選作發出表格 R1A 之用，以免重複；及

(b) ***加蓋印花租約*** 《印花稅條例》(第 117 章) 規定，已簽立的租約必須由稅務局印花稅署加蓋印花。在稅務局協助下，估價署取得租金資料如下：

(i) 稅務局把租約交回加蓋印花申請人之前，估價署一名員工在印花稅署影印部分租約。據估價署表示，該員會影印主要的非住宅物業 (例如商店、辦公室和工廠) 的租約，因為住宅物業的租金資料可從表格 CR109 取得。稅務局也會影印部分租約作其使用，這些副本會交給估價署。估價署會從這些租約副本中擷取有用的租金資料；及

(ii) 經互聯網使用稅務局電子印花服務的申請人在完成加蓋印花程序後，可獲連接至估價署網站，以電子方式遞交表格 CR109(適用於住宅物業) 或表格 R1A(適用於非住宅物業) (註 15)。對於已辦理了電子印花 (註 16)，而沒有遞交表格 CR109 或表格 R1A 的個案，估價署會發出表格 R1A。

在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值，從上述兩個來源取得的租金資料載於表二。

註 15： *遞交稅務局的電子印花申請所填報的資料，並沒有估價署用作進行全面重估應課差餉租值所需的足夠資料。*

註 16： *在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值，稅務局每年通知估價署的電子印花個案由 77 310 至 131 784 宗不等。*

表二

收到的表格 CR109 及加蓋印花租約的數目
(2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值)

全面重估應課差餉租值年度	表格 CR109 數目 (註 1)	加蓋印花租約數目		
		稅務局提供 (註 2) (a)	估價署影印 (註 3) (b)	總計 (c) = (a) + (b)
2010–11	49 992	21 015	18 099	39 114
2011–12	50 596	23 696	24 640	48 336
2012–13	52 070	23 352	22 781	46 133
2013–14	50 838	24 775	23 583	48 358
2014–15	51 672	27 843	23 806	51 649
2015–16	51 300	26 450	26 187	52 637
平均	51 078	24 522	23 183	47 705

資料來源：估價署的記錄

註 1：全部涉及住宅物業 (見第 2.6(a) 段)。

註 2：估價署表示，稅務局提供的加蓋印花租約大部分涉及住宅物業。

註 3：大部分涉及非住宅物業 (見第 2.6(b)(i) 段)。

需要監察經表格 R1A 申報的租金資料是否準確

2.7　每次完成全面重估應課差餉租值之後，重估差餉事務科會以抽樣方式進行租金核實工作， 以確定經表格 R1A 申報的資料是否準確。 在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，該科每年從收到的表格 R1A 中揀選約 240 個物業，並發信要求這些物業的差餉繳納人就申報的租金資料提供證明文件 (例如租約和租金收據副本)。該 6 次租金核實工作的結果載於表三。

表三

租金核實工作的結果
(2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值)

項目	全面重估應課差餉租值年度						平均
	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16	
(a) 揀選個案數目 (註 1)	240	240	240	240	243	240	241
(b) 資料正確無誤的個案數目	174	195	173	146	161	181	172
(c) 資料正確無誤個案的比率 $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	73%	81%	72%	61%	66%	75%	71%
(d) 資料與事實不符的個案數目	56	44	67	94	82	59	67
(e) 資料與事實不符的項目總數 (註 2)	68	54	106	127	99	76	88

資料來源：估價署的記錄

註 1： 除了 2010–11 年度全面重估應課差餉租值有 10 宗不交回資料個案，以及 2011–12 年度全面重估應課差餉租值有 1 宗不交回資料個案 (該 11 宗不交回資料個案，佔在 6 年揀選的 1 443 個樣本個案約 1%)，其他差餉繳納人均提供所需資料以供核實。

註 2： 部分個案有超過 1 項資料與事實不符，一些例子包括租金款額和租賃期不正確，漏報按租戶營業額訂定的租金和免租期。

2.8　審計署得悉估價署只揀選擁有多個物業的差餉繳納人進行租金核實工作(註 17)，資料正確無誤比率或不能完全反映經表格 R1A 取得租金資料的準確性。 此外， 從第 2.7 段表三 (c) 項可見資料正確無誤個案的平均比率只有 71%，管理層須予關注，因為在樣本個案中資料與事實不符者佔 28% (其餘 1% 為不交回資料的個案)，反映經表格 R1A 申報的租金資料不準確，可能影響全面重估應課差餉租值所得的應課差餉租值。審計署認為，估價署需要密切監察這個情況，並採取措施使經表格 R1A 申報的租金資料更加準確。為加強監察申報的租金資料，估價署也需要考慮為進行租金核實工作採用分層抽樣法，把差餉繳納人分為擁有多個物業和擁有單一物業兩個分類。此舉可以把單一物業差餉繳納人包括在內；至於樣本數量，可因應不同分類的特徵和風險而異。

需要就不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動

2.9　表格 R1A 是法定報表，用以取得租金資料以便全面重估應課差餉租值。在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值，估價署每年發出約 307 700 份表格 R1A (見第 2.5 段表一)，而每年大約有 56 400 名 (18%) 差餉繳納人沒有填妥並交回該表格 (見表四)。估價署已就部分沒有交回表格的個案採取檢控行動或發出警告信，但從表四可見，連續 3 年沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人 (註 18) 數目有所增加 (即由 2010–11 年度全面重估應課差餉租值時的 6 100 人增加至 2015–16 年度全面重估應課差餉租值時的 7 417 人，增幅為 22%)，有需要採取更嚴厲的執法行動。

註 17： *估價署因應 2003 年審查工作的建議 (見第 1.12 段)，在 2004 年進行租金核實工作，以評估少報租金資料的風險。據估價署表示，受資源所限，這項工作在 2005 至 2007 年期間沒有進行。2008 年，估價署因應廉政公署的建議，恢復進行租金核實工作，從防止貪污的角度，應對擁有多個物業的差餉繳納人少報租金資料的較高風險。*

註 18： *如第 2.5 段所述，估價署為全面重估應課差餉租值而揀選物業向其發出表格 R1A 時，會參考往年交回的表格 R1A 的結果。 就此， 該署編制了連續 3 年都沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人的統計數字。*

表四

沒有交回表格 R1A 個案、
屢不交回表格 R1A 個案及檢控個案數目
(2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值)

全面重估應課差餉租值年度	沒有交回的表格 R1A 數目 (a)	3 年都沒有交回表格 R1A 的差餉繳納人數目		檢控個案數目
		數目 (b)	百分率 $(c)=\frac{(b)}{(a)}\times 100\%$	
2010–11	55 843	6 100	10.9%	18
2011–12	60 191	4 674	7.8%	37
2012–13	53 050	5 597	10.6%	44
2013–14	54 635	6 160	11.3%	52
2014–15	58 171	7 120	12.2%	52
2015–16	56 534	7 417	13.1%	52
平均	56 404	6 178	11.0%	43

資料來源：估價署的記錄

2.10　從第 2.7 段表三 (d) 項可見，估價署就 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值進行租金核實工作，在每年平均約 240 宗個案中，發現經表格 R1A 申報錯誤租金資料的個案有 67 宗 (28%)。該署就這些不遵從規定的個案採取的跟進行動包括：向選定對象發出勸諭信 (集中於多項資料與事實不符以及資料經常與事實不符的個案)；以及在顧客聯絡會議中提醒主要業主有法定責任提供準確的租金資料。然而，自 2008 年恢復進行租金核實工作以來，該署沒有採取檢控行動。估價署在 2016 年 2 月回覆審計署查詢時表示，沒有證據顯示有關的差餉繳納人明知而故意在表格 R1A 作出虛假陳述。但審計署留意到，在 2010–11 至 2014–15 年度這 5 年期間的全面重估應課差餉租值，有 3 個業主在 3 至 4 年都提供不準確的租金資料。審計署認為估價署需要考慮在必要的情況下，採取更嚴厲的執法行動。

需要探討用無紙化解決方案取得加蓋印花租約的租金資料以進行全面重估應課差餉租值是否可行

2.11　在 2010–11 至 2015–16 年度的全面重估應課差餉租值工作中，估價署影印的加蓋印花租約數目由 18 099 份增加至 26 187 份，增幅為 45% (見第 2.6 段表二)。鑑於每年需要影印大量租約，該署值得考慮用掃描器取代影印機，以響應環保減少用紙及減省貯存空間 (註 19)。審計署認為估價署經諮詢政府資訊科技總監辦公室後，需要探討用無紙化解決方案取得加蓋印花租約的租金資料以進行全面重估應課差餉租值是否可行。

沒有遵從規定在表格 R1A 申報物業改動資料

2.12　估價署在 2012 年採用新的表格 R1A(註 20)，規定差餉繳納人申報 (除租金資料外) 其物業有否分間或合併 (即可能影響其應課差餉租值的結構改動 —— 見第 3.6 段)。關於這方面，估價署在 2012 年 3 月徵求屋宇署提供其在大規模行動中發現的分間物業資料，以便更有效向特定對象發出表格 R1A。屋宇署向估價署提供一份 116 幢樓宇的名單，當中有 800 個分間物業是在 2011 年發現的。屋宇署亦告知估價署，會在 2012 年的大規模行動中檢查另外 339 幢樓宇。2012 年 9 月，估價署欲向屋宇署索取在所有大規模行動中發現的分間物業的完整名單，但得悉屋宇署沒有這樣的名單。

2.13　為進行 2013–14 年度全面重估應課差餉租值的工作，估價署向 116 幢樓宇的所有差餉繳納人 (在之前 12 個月獲發表格 R1A 者除外) 發出 3 189 份新的表格 R1A。估計署共收回 2 244 份表格 R1A(發出表格總數的 70%)，但當中只有 44 份表格載有有關的差餉繳納人所申報的租金和分間樓宇單位資料，讓估價署能根據這些資料修改有關物業的應課差餉租值 (增加 15% 至 180%，平均為 69%)。屋宇署發現的 800 個分間物業中的 756 名差餉繳納人顯然沒有交回表格 R1A 或沒有在表格 R1A 申報其分間物業的狀況。然而，估價署沒有尋求屋宇署協助找出有關的差餉繳納人， 以便向他們採取跟進行動。 此外， 就 2014–15 年度及之後的全面重估應課差餉租值工作，估價署沒有向屋宇署索取分間物業資料，從而進行同樣發出大批表格 R1A 的行動。

註 19： *這個方向符合政府的“數碼 21 資訊科技策略”，積極採用無紙化解決方案處理政府檔案，以減省成本和貯存空間、得以追蹤資料去向、方便分享資訊，以及保護環境。*

註 20： *新的表格 R1A 現時仍然通用。*

2.14　估價署在 2015 年 12 月回覆審計署的查詢時表示，向 116 幢有分間單位存在的樓宇發出大批表格 R1A 是一項先導性質的研究。由於申報的出租分間物業絕大部分有租務記錄，已屬一般發出大批／定期發出表格 R1A 的對象 (見第 2.5 段註 12)，估價署認為，就 2014–15 年度的全面重估應課差餉租值工作向屋宇署在 2012 年檢查的 339 幢樓宇 (見第 2.12 段) 的全部物業額外發出表格 R1A，並不符合成本效益。審計署認為，就進行全面重估應課差餉租值索取分間物業的租金資料時，估價署可以就屋宇署發現的分間物業發出表格 R1A，以提高成本效益。

2.15　為確定經表格 R1A 申報的分間物業資料是否準確，審計署抽查了 10 份交回的表格 R1A，涉及的分間物業均接獲屋宇署發出的清拆令 (見第 3.17 段)。審計署發現，有 8 宗個案的差餉繳納人在表格 R1A 中報稱其物業沒有分間；至於其餘兩宗，差餉繳納人則沒有指明其物業是否有分間。抽查結果顯示差餉繳納人不大願意披露其分間物業的資料。屋宇署的分間物業資料有助估價署偵查表格 R1A 有否遺漏或少報分間物業資料的情況。

審計署的建議

2.16　審計署*建議*差餉物業估價署署長應：

(a) 採取措施，使經表格 R1A 申報屬全面重估應課差餉租值所需的租金資料更加準確，並密切監察有關情況；

(b) 就進行租金核實工作，考慮採用分層抽樣法分開不同的差餉繳納人類別，以加強監察申報的租金資料；

(c) 就屢不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動，例如在必要時提出檢控，如無須檢控則發出勸諭信；

(d) 經諮詢政府資訊科技總監後，探討用無紙化解決方案索取加蓋印花租約的租金資料以進行全面重估應課差餉租值是否可行；

(e) 請屋宇署協助，通過集中向該署發現的分間物業索取全面重估應課差餉租值所需的租金資料，從而改善有關工作的成本效益；及

(f) 如上文第 (e) 段所述利用從屋宇署所得的資料，找出在表格 R1A 少報分間物業資料 (例如第 2.15 段所述情況) 的分間物業差餉繳納人，以便採取所需要的跟進行動。

政府的回應

2.17　差餉物業估價署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 蒐集租金資料是估價署每年進行全面重估應課差餉租值的主要工作之一，估價署一直十分重視。在每年的工作高峰期，署方都僱用超過 40 名合約員工處理收到的租金資料；及

(b) 要實行審計署的建議就屢不遵從遞交表格 R1A 規定的個案加強跟進行動 (見第 2.16(c) 段)，在資源方面有重大影響。估價署會視乎是否有足夠資源，考慮採取更嚴厲的執法行動。

第 3 部分：臨時估價

3.1　本部分探討有關臨時估價的事宜，集中在以下範疇：

(a) 物業改動後的臨時估價 (第 3.6 至 3.25 段)；

(b) 廣告招牌的臨時估價 (第 3.26 至 3.32 段)；及

(c) 臨時估價有否及時進行 (第 3.33 至 3.39 段)。

臨時估價程序

3.2　根據《差餉條例》及《地租條例》，差餉物業估價署署長可隨時對不在估價冊／地租登記冊內但須予評估差餉／地租的物業作出臨時估價。物業沒有載於估價冊／地租登記冊的原因眾多，較常見的原因如下：

(a) ***新物業***　有關物業屬未評估差餉／地租的新建築物的一部分；

(b) ***經改動物業***　有關物業因結構改動以致須從先前的估價冊／地租登記冊刪除，並因應結構改動而須進行臨時估價。如一個物業分割為兩個或多個物業，該物業亦須經刪除估價和臨時估價的程序，已分割的物業須作個別評估；相反，如兩個或多個物業合併為一，則應作為一個物業來評估。這個做法適用於所有 (住宅及非住宅) 物業。刪除估價及臨時估價通常會在同一日生效；及

(c) ***之前獲豁免的物業***　有關物業之前獲豁免評估差餉／地租，但因其豁免資格有變而須予評估。

3.3　估價署利用其他部門提供的資料，以找出可能須進行臨時估價的物業。這些資料包括：

(a) 屋宇署就新建築物發出的佔用許可證；

(b) 香港房屋委員會轄下屋邨的出租通知書；

(c) 房屋署署長就居者有其屋單位發出的完工證明書；

(d) 地政總署就新界豁免管制屋宇 (註 21) 發出的合格證明書；及

(e) 屋宇署關於建築物的改動及加建工程的通知。

3.4 估價署必須向須接受臨時估價的物業的業主或佔用人送達通知書，列明臨時估價的生效日期。有關業主或佔用人可在 28 天內，向估價署呈交指明表格，提出反對臨時估價。

3.5 《差餉條例》第 29(1) 條規定，臨時估價所訂的須繳差餉，須由估價生效之日起 (註 22)，或首次徵收差餉通知書發出日期前的 24 個月起繳交，兩者以其後者為準。換言之，估價署不可追討 24 個月之前的差餉。至於地租，《地租條例》沒有就追討地租訂明有關追溯的時限。臨時估價所訂的須繳地租，須由估價生效之日起繳交。

物業改動後的臨時估價

3.6 結構上曾經改動的物業，其載於估價冊及／或地租登記冊內的差餉／地租估值或須根據有關物業的最新實際狀況作出修訂。估價署表示，一般來說，屬可供佔用作實益用途 (例如作倉庫和居住用途) 的結構改動均須進行評估。常見可評估的搭建物包括以下幾種：

(a) 天台或平台的搭建物 (例子見照片一)，以及在後巷或天井的搭建物；

(b) 店面和招牌的伸建物 (見第 3.26 段)；及

(c) 建築物內部改動，例如牆壁／樓層的改動／加建 (例如分拆及合併單位)、地庫挖掘及改變用途。

註 21：*豁免管制屋宇是指根據《建築物條例 (新界適用) 條例》(第 121 章) 的規定，獲地政總署署長批准無須向建築事務監督提交建築圖則以供審批的屋宇。*

註 22：*一般而言，新建築物內物業的臨時估價生效日期為：*

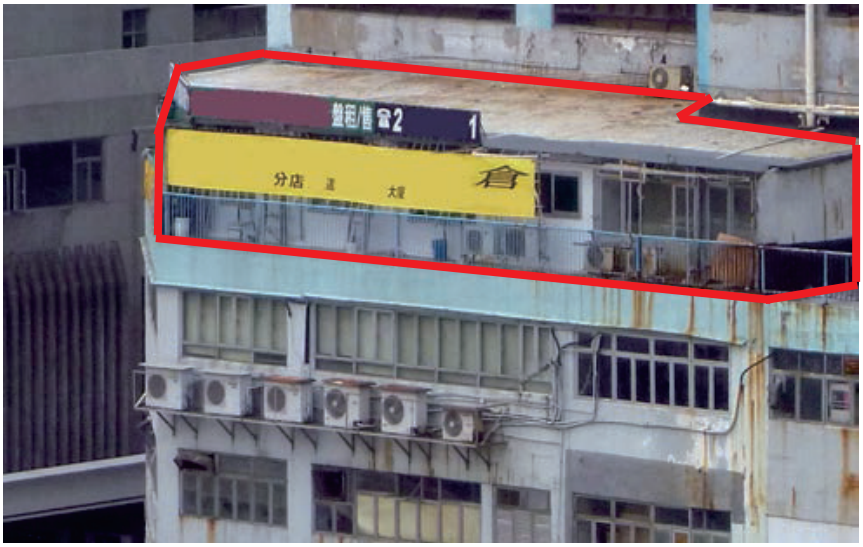
(a) 就住宅物業而言，自佔用許可證、合格證明書、轉讓同意書或租賃同意書等有關文件 (以適用者為準) 發出日期起計第 90 日；或

(b) 就非住宅物業而言，自有關文件 (見上文 (a) 項) 發出日期起計第 180 日或首次佔用日期，兩者以其較早者為準。

至於其他物業的臨時估價生效日期，則為其首次佔用日期。

照片一

可評估的平台搭建物例子



資料來源：屋宇署的記錄

3.7　差餉是就使用物業而徵收的稅項，估價署表示，即使物業或搭建物屬未經許可建造，亦須評估差餉。同理，就這些違例建築物進行評估及／或就其繳納差餉，並不表示這些建築物具有合法地位，而這些建築物也不會獲得在法律上的批准或認可。

3.8　估價署通過以下主要途徑收集有關物業改動的資料：

(a) ***實地視察***　估價署人員就新物業作臨時估價或處理反對差餉評估的個案時會進行實地視察。視察期間，估價署人員或會留意到鄰近物業是否有實際改動；

(b) ***表格 R1A***　差餉繳納人須於表格 R1A 內表明其物業是否分間作多個獨立單位或與其他物業合併 (見第 2.12 段)；及

(c) ***屋宇署提供的資料***　根據《建築物條例》(第 123 章)，所有樓宇建築工程 (除一些豁免工程外) 均須事先獲得建築事務監督批准圖則和同意開展，否則即屬未經許可的工程，屋宇署可採取執法行動予以取締。屋宇署通過執行《建築物條例》取得有關獲批准建築工程和違例建築物的資料。

獲批准樓宇建築工程的通報安排

3.9 估價署與屋宇署設有關於獲批准樓宇建築工程的通報安排，以便評估差餉和地租，詳情如下：

(a) 根據屋宇署發出的作業備考，認可人士及註冊結構工程師須就已完工的新樓宇建築工程及改動和加建工程向屋宇署提交額外一套圖則記錄，以便該署轉交估價署；及

(b) 屋宇署向員工 (負責處理建築專業人士就新樓宇建築工程及改動和加建工程提交的完工證明書的人員) 發出內部指引，指定他們把新樓宇建築工程的佔用許可證和屋宇署就改動和加建工程完工證明書發出的認收信影印及送交估價署。

需要加強可評估的違例建築物的臨時估價工作

3.10 ***不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策*** 由 2001–02 年度起，估價署與屋宇署已就違例建築物設立通報安排。2001 年 1 月，當時的規劃地政局 (註 23) 就對付違例建築物 (包括天台非法搭建物) 的措施諮詢立法會規劃地政及工程事務委員會。委員會獲告知規劃地政局在 2000 年 2 月成立了一個專責小組，負責檢討有關樓宇安全和預防性維修的政策及執法行動。該小組提出的建議包括：

(a) 應優先清拆單梯樓宇的天台非法搭建物，以消除潛在“火警陷阱”；

(b) 必須設法盡速清拆新的天台非法搭建物，無論在建造中，被佔用前或剛被佔用的，均應迅速清拆，並遏止搭建物拆而復建；及

(c) 作為對付違例建築物的整套措施的一部分，政府應停止向新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉，以免令人對天台非法搭建物的法律地位有所誤解。

當時的庫務局局長 (註 24) 考慮到屋宇署將從速採取行動，清拆或制止新建或復建的天台非法搭建物，遂於 2000 年 11 月同意停止向新建或復建的天台非法搭建物徵收差餉的建議。

註 23： *現時有關規劃和地政的政策職責屬發展局的管轄範圍。*

註 24： *由 2002 年起，財經事務及庫務局局長承擔庫務局局長的政策職責。*

3.11 ***清拆單梯樓宇天台非法搭建物的通知*** 2001 年 8 月，屋宇署根據專責小組的建議，要求估價署協助找出單梯樓宇新建或復建的天台非法搭建物，以從速採取執法行動。根據在 2001–02 年度達成的協議，估價署在進行差餉估價或實地視察時如發現懷疑搭建物，會向屋宇署通報；至於屋宇署則會向估價署通報其計劃的執法行動，在不同階段向估價署提供以下文件的副本：

(a) 根據《建築物條例》第 24 條向業主／佔用人發出的拆卸／清拆令；及

(b) 確認天台非法搭建物妥善清拆後，向業主／佔用人發出的符合規定通知書。

這些文件有助估價署檢討已清拆天台非法搭建物的物業的應課差餉租值，以免徵收過多差餉。

3.12 ***清拆可評估的其他類別違例建築物的通知*** 2004 年，屋宇署通過電郵與估價署進行商討後，同意應估價署的要求，向其提供關於可評估的其他類別違例建築物 (見第 3.6 段) 的清拆令和符合規定通知書的副本，做法與單梯樓宇天台非法搭建物的安排類似。此舉的目的，是方便估價署檢討已清拆違例建築物的物業的應課差餉租值。

3.13 ***估價署就跟進可評估違例建築物的清拆通知給予員工的指引*** 估價署與屋宇署就可評估的違例建築物協訂通報安排後，向員工發出以下指引，訂明收到屋宇署的清拆通知後就可評估的違例建築物評估差餉的步驟：

(a) 2002 年的部門指引訂明：

(i) 應核實資料，以確定是否已就有關的天台非法搭建物評估差餉；

(ii) 如果有關的天台非法搭建物已經評估差餉，負責人員應密切監察有關個案的進展，並在收到屋宇署或差餉繳納人的資料，得悉有關的天台非法搭建物已經清拆後，進行刪除估價 (或刪除和臨時估價) 的工作 (見第 3.2(b) 段)；及

(iii) 如果有關的天台非法搭建物未經評估差餉，便無須對這宗個案作進一步行動；及

(b) 2005 年的部門指引 (現在仍然有效) 與 2002 的指引相似，內容則包涵天台非法搭建物和可評估的其他類別違例建築物。該指引亦訂

明，接獲屋宇署的清拆令的天台非法搭建物／違例建築物如未經評估差餉，估價署人員無須採取任何進一步行動。

3.14 ***審計署的查詢*** 2000 年 12 月，當時的規劃地政局向估價署發出便箋，指該局從來無意停止就現存的天台非法搭建物徵收差餉，或批准其豁免差餉，局方旨在於發現新建或復建的天台非法搭建物後盡快加以制止。然而，估價署於 2002 年發出的部門指引沒有提醒員工應先核實第 3.13(a)(iii) 段未經評估差餉的天台非法搭建物是否屬新建或復建個案，然後才將其列為無需要有進一步行動的個案。此外，沒有文件證明估價署在發出 2005 年部門指引前，已向屋宇署核實獲發清拆令的違例建築物能在短期內清拆 (見第 3.15(b) 段)。2016 年 2 月和 3 月，估價署回應審計署的查詢時表示：

(a) 2002 年的部門指引亦訂明“現行有關處理其他類別違例建築物的部門慣例／指引維持不變，並應繼續予以遵循”。按照既定的徵收差餉原則，性質短暫的物業不會獲評估差餉；

(b) 清拆令一經發出，即代表政府決意盡快清拆該目標違例建築物，情況與新建或復建個案相同。耗費資源評估即將清拆的違例建築物，是沒有足夠理據去支持的；

(c) 按照專責小組作出決定的理據，如對獲發清拆令的違例建築物進行評估，會令佔用人誤以為政府並不積極執行清拆令，因而變相鼓勵佔用人不清拆違例建築物；

(d) 估價署非常清楚，停止就現存的天台非法搭建物徵收差餉或批准其豁免差餉，從來不是當時的規劃地政局的政策原意。估價署其後於 2003 年與當時的規劃地政局通訊時，清楚表明沒有計劃停止就其他違例建築物徵收差餉，而事實上，估價署沒有停止就現存已評估差餉的天台非法搭建物／違例建築物徵收差餉 (包括發現屋宇署已向其發出清拆令的新建和復建天台非法搭建物)，直至有關搭建物清拆為止。至於未進行差餉評估的天台非法搭建物／違例建築物，估價署在 2002 年 (只限天台非法搭建物) 和 2005 年 (包括其他違例建築物) 發出的部門指引中均有提醒該署人員，在考慮是否就尚未評估的天台非法搭建物／違例建築物評估差餉時，應沿用當時的部門慣例。事實上，估價署自 2000 年起已在約 14 000 個臨時估價中反映了違例建築物 (包括天台非法搭建物) 的價值；及

(e) 除了妥為執行政策目標外，估價署亦遵照《差餉條例》和根據普通法下既定的徵收差餉原則進行差餉評估。由於清拆令要求天台非法

搭建物／違例建築物須於 1 至 3 個月內清拆，在這個前提下，有關搭建物存在的時間過於短暫，在既定的徵收差餉原則下不符合評估差餉的條件。這亦是估價署不反對專責小組建議停止就新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的根本原因。因此，按照不為短暫的搭建物評估差餉的同一原則，上述的部門指引亦訂明，估價署人員不應就屋宇署已發出清拆通知而尚未評估的天台非法搭建物／違例建築物採取任何進一步行動。

3.15 ***估價署應就跟進未評估違例建築物的清拆通知改善其給予員工的指引*** 上述審查顯示違例建築物通報安排的主要目的，是防止向已清拆違例建築物的物業徵收過多差餉。就評估差餉而言，審計署發現在通報安排下，估價署就收到清拆令副本後的跟進工作給予員工的指引，有以下不足之處：

(a) 沒有文件證明估價署在發出 2005 年部門指引前，已向屋宇署核實獲發清拆令的違例建築物能在短期內清拆；及

(b) 估價署以為屋宇署發出清拆令後天台非法搭建物／違例建築物很快便會清拆 (見第 3.14(b) 及 (e) 段)，但實際情況並非盡皆如此，證據如下：

(i) 在 2001 至 2015 年期間獲發清拆令的個案有 54 637 宗 (見第 3.17 段)，但直至 2015 年 12 月 31 日，當中 16 304 宗 (30%) 個案仍未獲遵從。特別要注意的是，其中 10 192 宗 (16 304 宗的 62%) 個案在發出清拆令後兩年或以上仍未獲遵從；及

(ii) 審計署審查 3 宗天台非法搭建物的個案 (見表五) 發現，只有 1 宗個案的天台非法搭建物在清拆令發出後 4 個月內清拆的；另外兩宗個案的搭建物超過兩年仍未清拆。

表五

審計署就 3 宗天台非法搭建物個案所作的審查
(2015 年 12 月)

個案	清拆令 日期	詳情
A	2010 年 7 月 9 日	有關天台非法搭建物在 2010 年 10 月 14 日清拆 (即發出清拆令後 4 個月內)。
B	2010 年 7 月 9 日	截至 2015 年 12 月 (即 5.5 年之後)，有關天台非法搭建物仍未清拆。該物業在接獲清拆令後，其應課差餉租值沒有被重新評估 (按照估價署 2005 年的部門指引——見第 3.13(b) 段)。受制於追溯時限，估價署無法追討差餉繳納人就該物業在 3.5 年期間 (由 2010 年 7 月至 2013 年 12 月) 的額外應繳差餉。
C	2013 年 4 月 26 日	截至 2015 年 12 月 (即超過 2.5 年之後)，有關天台非法搭建物仍未清拆。該物業在接獲清拆令後，其應課差餉租值沒有被重新評估 (原因與上文個案 B 相同)，受制於追溯時限，估價署無法追討差餉繳納人就該物業在 9 個月期間 (由 2013 年 4 月至 12 月) 的額外應繳差餉。

資料來源：屋宇署及估價署的記錄

3.16　審計署認為，估價署需要檢討 2005 年就違例建築物的差餉評估所發出的部門指引，從而加強使用從屋宇署取得的違例建築物資料作差餉評估用途的程序，以防止損失差餉收入。

3.17　***審計署就屋宇署資料庫中被估價署界定為可評估的違例建築物的分析***　為評估現時關於可評估差餉和地租的違例建築物的通報安排是否足夠，審計署從屋宇署取得截至 2015 年 12 月 31 日的違例建築物資料庫摘錄 (註 25)，以便進行審查。根據屋宇署的資料庫，由 2001 年 (即通報安排開始時) 至 2015 年，涉及被估價署界定為可評估的違例建築物 (見第 3.6 段) 個案，有 54 637

註 25：*屋宇署的資料庫只記錄確定為須優先取締的違例建築物個案，例如有迫切危險或新建的違例建築物。屋宇署的執法程序包括向須優先取締的違例建築物發出清拆令，以及向不屬於優先取締的違例建築物發出勸諭信 (即沒有記錄在資料庫的個案)。*

宗已獲發清拆令，另有 59 032 宗沒有獲發清拆令 (見表六——註 26)。而在已發出清拆令的 54 637 宗個案中，有 16 304 宗 (30%) 個案在 2015 年 12 月 31 日仍未獲遵從。這 16 304 宗個案的年期分析顯示，其中 10 192 宗 (62%) 個案在清拆令發出後兩年或以上仍未獲遵從 (見表七)。

表六

在 2001 至 2015 年期間
可評估違例建築物的分析
(2015 年 12 月 31 日)

違例建築物	已發出清拆令的個案數目 (註 1)	沒有發出清拆令的個案數目 (註 2)
天台搭建物	20 782	29 912
平台搭建物	16 789	18 136
後巷／天井搭建物	6 942	9 125
分間樓宇單位	1 563	747
廣告招牌	2 879	267
簷篷搭建物	3 719	45
地庫挖掘	153	496
舖面搭建物	1 724	0
建築物改動 (改變用途)	86	304
總計	54 637	59 032

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 1：涵蓋多於 1 個或 1 種違例建築物並已獲發清拆令的個案，是根據屋宇署資料庫中顯示的主要違例建築物而分類，以避免重複計算個案的數目。

註 2：涵蓋多於 1 個或 1 種違例建築物而並沒有獲發清拆令的個案，是根據屋宇署資料庫中顯示的主要違例建築物而分類，以避免重複計算個案的數目。屋宇署表示，由於資料庫的限制，1 宗個案或會與另 1 宗個案重複。

附註：物業如建有估價署界定為可評估的違例建築物，其應課差餉租值或會在估價署作出評估後修訂。

註 26：*在 2015 年 4 月《審計署署長第六十四號報告書》第 1 章，審計署對屋宇署需時很久才向須優先取締的違例建築物發出清拆令表示關注。*

表七

在 2001 至 2015 年期間已發出清拆令的
未獲遵從個案年期分析
(2015 年 12 月 31 日)

違例建築物	未獲遵從個案數目				
	少於 2 年	2 年至少於 5 年	5 年至少於 10 年	10 年或以上	總計
天台搭建物	1 909	2 123	715	97	4 844
平台搭建物	2 495	3 061	1 012	117	6 685
後巷／天井搭建物	932	792	627	42	2 393
分間樓宇單位	190	681	14	4	889
廣告招牌	456	134	92	2	684
簷篷搭建物	110	64	258	47	479
地庫挖掘	12	5	16	2	35
鋪面搭建物	3	13	242	2	260
建築物改動(改變用途)	5	7	23	0	35
整體	6 112 (38%)	6 880 (42%)	2 999 (18%)	313 (2%)	16 304 (註) (100%)
		10 192 (62%)			

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：在 16 304 宗個案中，有 3 337 宗涵蓋多於 1 種違例建築物。屋宇署的資料庫並沒有顯示這 3 337 宗個案內的違例事宜有否部分已獲遵從。其餘的 12 967 宗個案 (只涵蓋 1 個或 1 種違例建築物) 的年期分析顯示 7 877 宗 (61%) 個案在清拆令發出兩年或以上仍未獲遵從。

3.18 ***需要就可評估的違例建築物擴大通報安排的涵蓋範圍*** 根據協議的通報安排，屋宇署不會向估價署提供 59 032 個沒有獲發清拆令的可評估違例建築物的資料 (見第 3.17 段表六)。除非估價署從其他來源 (見第 3.8(a) 及 (b) 段) 取得這 59 032 宗個案的資料，否則便存在該署或未檢討這些個案所涉物業的應課差餉租值的風險。為進行抽查，審計署從屋宇署 2010 至 2015 年期間的記錄選取了 1 000 宗涉及 4 類可評估的違例建築物個案 (註 27)，用以核對估價署電腦記錄中有關這些違例建築物的估價資料。從表八可見，審計署發現在選取的 1 000 宗涉及可評估違例建築物個案當中，451 宗 (45%) 在估價署的電腦記錄中有相關的違例建築物估價記錄。至於其餘 549 宗 (55%) 則沒有類似的違例建築物估價記錄，顯示估價署可能仍未檢討有關的個案。

表八

**屋宇署資料庫中屬於可評估類別
而並無估價署評估資料的違例建築物
(2015 年 12 月 31 日)**

違例建築物	個案數目		
	有估價署評估資料的違例建築物	沒有估價署評估資料的違例建築物	總計
天台搭建物	108 (35%)	202 (65%)	310
平台搭建物	181 (62%)	109 (38%)	290
後巷／天井搭建物	144 (60%)	96 (40%)	240
分間樓宇單位	18 (11%)	142 (89%)	160
整體	451 (45%)	549 (55%) (註 1)	1 000 (註 2)

資料來源：審計署對屋宇署及估價署記錄的分析

註 1：在這 549 宗個案，有 275 宗 (50%) 獲發清拆令及有 274 宗 (50%) 沒有獲發清拆令。

註 2：在這 1 000 宗個案，有 550 宗 (55%) 獲發清拆令及有 450 宗 (45%) 沒有獲發清拆令。

註 27： *抽查的資料不包括其他 5 類可評估的違例建築物 (廣告招牌、簷篷搭建物、地庫挖掘、鋪面搭建物、建築物改動 (改變用途))，因為據估價署表示，其電腦系統並無專設欄目記錄該些違例建築物的資料，估價署人員或會把有關資料記錄在電腦系統的一般備註欄目，以便有需要時可迅速參考。*

3.19　2016 年 2 月，審計署向估價署提供在第 3.18 段提及的 1 000 宗個案的物業地址、差餉估價編號、清拆令／個案編號及可評估違例建築物類別等資料，請該署確定是否已就有關的違例建築物進行差餉評估。估價署在 2016 年 2 月和 3 月告知審計署：

(a) 需要就這 1 000 宗個案相關的違例建築物取得更詳細的資料，才能確定是否已就有關建築物進行差餉評估；

(b) 從這 1 000 宗個案的抽查顯示，屋宇署把某些項目 (例如在天台、平台、後巷／天井的預先組裝流動貯物櫃、花棚及伸縮式帆布篷／簷篷) 列為優先取締違例建築物，而根據既定的徵收差餉原則，這些項目並不屬於須改動應課差餉的項目。因此，從估價署的角度而言，並非屋宇署記錄中所有違例建築物都是應課差餉的項目，所以估價署的電腦記錄沒有這些資料；及

(c) 至於在天台、平台及後巷／天井的違例建築物，根據近年完成有關重新評估個案的分析，發現應課差餉租值平均增幅少於 5%(註 28)。

3.20　審計署備悉估價署認為並非屋宇署記錄中所有違例建築物都是應課差餉項目的意見。然而，審計署認為，估價署需要請屋宇署協助，把現時的通報安排範圍擴大至包括沒有獲發清拆令的可評估違例建築物 (即包括發出勸諭信而並不屬於優先取締類別的個案 —— 見第 3.17 段註 25)，以便就有必要的個案 (例如應課差餉租值較高者) 及時重新評估差餉。這是因為從第 3.17 段可見，在 2001 至 2015 年期間獲發清拆令的 54 637 宗個案當中，有 16 304 宗 (30%) 個案直至 2015 年 12 月 31 日仍未獲遵從。特別要注意的是，在 16 304 宗個案中，有 10 192 宗 (62%) 是在兩年或以上仍未獲遵從的。這反映發出清拆令後，清拆違例建築物的行動可能需要很長時間才能完成；至於沒有發出清拆令者，需要的時間可能更長。基於追溯差餉的 24 個月時限 (見第 3.5 段)，如果物業有可評估差餉的違例建築物但沒有及時重新評估應課差餉租值，政府便會有損失差餉收入的風險。根據估價署在 2015 年 12 月提供的 312 個有分間樓宇單位的物業的差餉估價記錄，審計署留意到有可評估分間樓宇單位的物業，其應課差餉租值在重新評估後可增加 5% 至 217% (平均為 58%)。

註 28：*估價署基於對 (a) 約千沒有違例天台建築物的物業因其天台導致的應課差餉租值增幅與 (b) 約千有違例天台建築物的物業因其天台導致的應課差餉租值增幅所作出的比較，分析出因天台有違例建築物而增加的應課差餉租值的平均升幅百分比。對於平台及後巷／天井有違例建築物的其他物業組別，也進行了類似的比較並加以綜合，從而得出在天台、平台及後巷／天井的違例建築物平均會令應課差餉租值增加少於 5% 的結果。*

3.21 ***需要改善屋宇署給予員工有關把可評估違例建築物的清拆通告副本交給估價署的指引*** 多年來，屋宇署負責處理不同類別違例建築物的行動組別有所改變。在 2001 年 8 月就單梯樓宇的天台非法搭建物達成通報安排後 (見第 3.11 段)，屋宇署負責的行動組別在員工指引中加入一項規定，訂明須把單梯樓宇天台非法搭建物的清拆令副本及隨後如有的符合規定通知書副本交給估價署。至於 2004 年就其他違例建築物達成的通報安排 (見第 3.12 段)，則有兩項指引，分別關於廣告招牌和一般違例建築物。屋宇署負責廣告招牌的員工須把清拆令及隨後如有的符合規定通知書副本交給估價署；負責一般違例建築物的員工則只須把符合規定通知書和撤回清拆令通知書副本交給估價署，但沒有規定要把清拆令副本送交估價署。根據屋宇署的記錄，關於一般違例建築物的指引已在 2014 年 2 月取消。由於屋宇署的指引不一致，導致出現風險，就是部分可評估違例建築物的清拆令副本可能沒有交給估價署 (見第 3.22 段)。

3.22 ***清拆令副本並非每次都交給估價署*** 審計署在 2016 年 1 月至 2 月期間從屋宇署資料庫選出 85 份清拆令進行抽查，發現當中只有 7 份 (8%) 的副本已交給估價署 (見表九)。沒有按協議把違例建築物的資料交給估價署，令通報安排失效。2016 年 2 月底，屋宇署請審計署留意其在 2016 年 1 月致估價署的便箋，當中提出：

(a) 2002 年設立的違例建築物通報安排多年來沒有全面實行；及

(b) 鑑於估價署網頁建議物業業主應把其物業間隔的改動通知估價署，而該署可相應修訂有關物業的應課差餉租值，屋宇署已決定終止有關違例建築物的通報安排。

然而，審計署留意到估價署網頁的信息只屬建議性質，而並非規定須以指定表格作出申報 (見第 2.3(a) 段)。第 3.11 至 3.20 段強調 (特別是第 3.18 段表八)，屋宇署備存的違例建築物資料對估價署十分重要，讓其得以適時就經改動的物業重新評估應課差餉租值，以免損失收入。審計署認為，屋宇署需要重新考慮其 2016 年 1 月的決定，並與估價署分享評估差餉所需的所有違例建築物資料。

表九

副本已交給估價署的清拆令數目

違例建築物	清拆令數目	
	從屋宇署資料庫選出以作核對	副本已交給估價署
天台搭建物	20	3
平台搭建物	20	3
後巷／天井搭建物	20	1
分間樓宇單位	25	0
總計	85	7

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

2000–01 年度關於不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策的實施情況

3.23　基於專責小組的建議，即新的天台非法搭建物無論在建造中，被佔用前或剛被佔用，均應盡速清拆，並遏止其拆而復建，政府於 2000–01 年度作出不向天台新建或復建搭建物徵收差餉的政策決定 (見第 3.10 段)。估價署和屋宇署沒有就清拆新建或復建天台非法搭物所需時間，編制統計數字。從第 3.17 段表六和表七可見，在 2001 至 2015 年期間當局就 20 782 宗天台非法搭建物個案發出清拆令，但截至 2015 年 12 月 31 日，當中有 4 844 宗 (23%) 個案仍未獲遵從；而兩年或以上仍未獲遵從的個案，有 2 935 宗 (2 123 加 715 加 97 ，即 61%)。第 3.15(b)(ii) 段中審計署所作的個案審查亦顯示，獲發清拆令的天台非法搭建物的清拆行動可能需時很久。基於審查發現，審計署曾詢問估價署和屋宇署是否需要在諮詢發展局和財經事務及庫務局後，檢討 2000–01 年度政府決策的實施情況。

3.24 估價署在 2016 年 3 月告知審計署：

(a) 估價署認為，基於第 3.14(d) 及 (e) 段的解釋，所以無需檢討 2000–01 年度關於不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策的實施情況；及

(b) 事後看來，以及如第 3.15(b) 段所述，並非所有清拆令都按原意獲及時遵從。就如何處理已接獲清拆令且可能存在多時的違例建築物 (新建或復建的天台非法搭建物除外) 的部門指引，估價署同意作出檢討。儘管資源有限，但對於須以審慎而合乎成本效益的方式履行職務一事，該署仍會加以留意。

3.25 財經事務及庫務局也在 2016 年 3 月告知審計署：

(a) 就天台非法搭建物而言，根據既定的徵收差餉原則，性質短暫的物業不獲評估差餉。2005 年的部門指引的確清楚提醒有關人員，在發現天台非法搭建物時，必須確定該未評估的天台非法搭建物是否屬於新建或復建，然後才開始進行臨時估價；

(b) 就違例建築物而言，2005 年部門指引的實際作用，是令關於性質短暫物業的既定徵收差餉原則同樣適用於屋宇署採取執法行動的其他違例建築物。這樣，2005 年部門指引確保相同的徵收差餉原則得以一致應用；

(c) 財經事務及庫務局從審計署的結果留意到，估價署以為獲發清拆令的違例建築物很快會清拆，但事實並非盡皆如此 (見第 3.15(b) 段)，故建議估價署設立某種形式的依期再行提起系統，不斷監察獲發清拆令但未清拆的現存違例建築物，以便及時在 24 個月時限之前進行臨時估價；及

(d) 基於上述各點，財經事務及庫務局認為估價署無需檢討 2000–01 年度關於不向新建或復建天台非法搭建物徵收差餉的政府決策的實施情況。問題反而是估價署如何與屋宇署合力，不斷監察發出的清拆令及有關違例建築物清拆的情況，以便及時進行臨時估價。

廣告招牌的臨時估價

3.26 《差餉條例》第 9 條規定，所有廣告招牌均可按下列考慮因素進行差餉評估：

(a) 使用土地作展示廣告用途的權利一經租出，該權利便視作一獨立物業，須進行差餉評估，而其應課差餉租值須包括有關的建築物或招牌的租值；及

(b) 如只展示而非出租廣告 (例如由佔用人架設廣告)，用以架設廣告的物業 (即主物業) 的應課差餉租值會因該廣告而有所增加。

3.27 大部分廣告招牌都很細小，只宣傳位於大廈的商店的名稱、業務性質或售賣的產品。估價署評估時的做法一般把這些招牌的價值視為已包括在主物業的應課差餉租值內。如廣告招牌的面積很大，而其價值相對於主物業的價值又非常高，則主物業便須附加額外租值。下列招牌一般會進行獨立的差餉評估或其估值會加入主物業的應課差餉租值：

(a) 架設在天台或平台，或附設或紮在大廈外牆上的廣告招牌；

(b) 電視幕牆；及

(c) 以獨立燈箱或光板形式設計的招牌，這些招牌一般以羣組方式置於室內公用地方或附設在商場或辦公室樓宇的外牆上。

3.28 由於大部分廣告招牌均在有關樓宇獲發佔用許可證後才架設，一般不在根據《建築物條例》發出的佔用許可證涵蓋範圍之內。廣告招牌的臨時估價生效日期，就是為行使廣告權利而最初架設任何建築物或招牌的日期，或根據該項權利而最初展示任何廣告的日期。

找出未經評估的廣告招牌

3.29 估價署通常循以下途徑找出未經評估的廣告招牌，以進行臨時估價：

(a) 屋宇署每月提供的建築物改動及加建個案報表 (見第 3.3(e) 段)；

(b) 租賃政府物業以架設廣告招牌的通知書；

(c) 估價署人員為進行臨時估價而實地視察新建築物時，可能發現附近有可評估的招牌；及

(d) 在據報有新廣告招牌架設的現有建築物進行實地視察。

估價署分別在 2006、2007 及 2011 年僱用臨時人員進行特別行動，以找出未經評估的廣告招牌。估價署表示，這 3 項特別行動的範圍只包括市區地區，皆因這類招牌在這些地區高度集中。

3.30　根據估價署的記錄，截至 2015 年 4 月，已經獨立評估的廣告招牌共有 9 368 個，應課差餉租值合共 18 億元；當中有 8 390 個 (90%) 招牌的應課差餉租值每個少於 12 萬元。在這 9 368 個已評估的招牌當中，5 283 個 (56%) 設於建築物外牆，4 085 個 (44%) 安裝於室內，在 2015–16 年度的應繳納差餉共 8,920 萬元。

3.31　2015 年 12 月，審計署在 6 個地區的選定街道 (註 29) 進行調查，評估估價署在找出未經評估廣告招牌以作臨時估價方面的工作是否足夠。這項調查的範圍集中於設於建築物外牆，而沒有清晰主物業的大型廣告招牌 (即一些很可能可以獨立評估的招牌，以方便核對估價署的評估記錄)。這項調查共找出 100 個這類招牌，以核對其評估記錄，確定這些招牌是否已經評估。有關的結果載於表十。

表十

就 6 個地區廣告招牌進行調查的結果
(2015 年 12 月)

地區	廣告招牌數目		
	已評估差餉	未評估差餉	總計
灣仔	14 (56%)	11 (44%)	25
銅鑼灣	18 (95%)	1 (5%)	19
旺角	8 (57%)	6 (43%)	14
油麻地	13 (81%)	3 (19%)	16
屯門	3 (50%)	3 (50%)	6
元朗	3 (15%)	17 (85%)	20
整體	59 (59%)	41 (41%)	100

資料來源：審計署的調查

註 29：*調查範圍包括選定街道 (每個地區 4 至 5 條) 中有大量廣告招牌架設的路段。*

3.32　雖然未經評估的比率 (由 5% 至 85%) 並非統計上可代表該 6 個地區所有未經評估的廣告招牌的估算，但已顯示出估價署需要加倍努力在未經評估比率較高的地區，例如元朗、屯門和灣仔，找出未經評估的廣告招牌。2016 年 2 月，估價署在回覆審計署的查詢時表示，估計該 41 個未經評估的廣告招牌 (見第 3.31 段表十) 的應課差餉租值由 5,040 元至 318,000 元不等 (平均為 65,950 元)。鑑於上一次特別行動在 2011 年進行，距今已有一段時間，應該進行一次包括市區和新界的特別行動，以加快找出未經評估的廣告招牌。

臨時估價有否及時進行

3.33　估價署在其管制人員報告內訂立服務表現目標，以衡量有否及時為新建物業進行臨時估價，即在首次徵收差餉及／或地租日期起計 8 個月內通知差餉及／或地租繳納人新建物業的應課差餉租值的個案比率達 85%。根據估價署的管制人員報告，該署在 2010–11 至 2014–15 年度均達到有關目標，有 86% 至 92% 的臨時估價個案在 8 個月內完成。

3.34　對於那些不能在 8 個月內完成臨時估價的個案，估價署須監察有關進展，確保臨時估價在 24 個月的時限內完成，以免損失差餉收入 (見第 3.5 段)。因此，估價署定期就超過 18 個月仍未進行臨時估價的個案編制統計數字，讓高級管理層知悉有關情況。該署亦就屬下人員負責的估價工作進行抽查。指定的督導人員會每隔 6 個月，從每個估價小隊揀選最少 1 個臨時估價個案進行查核，以確保沒有遺漏和不必要的延誤。

需要改善對未能在追討差餉的 24 個月追溯時限內完成的臨時估價工作的監察

3.35　根據估價署的記錄，截至 2015 年 9 月，超過 18 個月仍未進行臨時估價的新個案有 1 614 宗。然而，估價署並無進一步分析這些個案，以留意哪些個案未能在追討差餉的 24 個月時限內完成。在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間，估價署完成了 30 693 宗新臨時估價個案，審計署發現當中 994 宗 (3%) 需時超過 24 個月完成 (由臨時估價生效日期起計)，包括 20 宗差餉臨時估價個案、26 宗差餉及地租臨時估價個案，以及 948 宗地租臨時估價個案。由於估價署無法追討超過 24 個月前的差餉，因此該 46 宗主要涉及村屋差餉的臨時估價個案令政府損失收入 (註 30)。

3.36　2016 年 2 月，估價署告知審計署，在該 46 宗臨時估價個案當中，有 32 宗個案是在臨時估價生效日期 (即首次佔用有關物業當日 —— 見第 3.5 段註 22) 後，才收到開展臨時估價工作所需的相關文件的。審計署留意到在該 32 宗個案中，估價署平均要在有關的臨時估價生效日期後 104 個月才接獲相關文件。審計署認為，估價署需採取措施防止同類問題再次發生。至於餘下的 14 宗估價署需時超過 24 個月才能完成的臨時估價個案，有關的年期分析載於表十一。有鑑於所涉及的收入損失 (見第 3.35 段註 30)，估價署有需要加強監察未進行臨時估價的個案，特別留意所有不符合 24 個月時限的個案。

註 30：*審計署估計，該 46 宗臨時估價個案可能涉及 100 萬元收入損失 (以未扣減多年來差餉繳納人享有的差餉寬減作計算)。然而，審計署亦留意到，有關情況已較 2003 年審查工作 (見第 1.12 段) 所發現的有所改善，當年有 2 252 宗臨時估價個案未能在 24 個月時限內完成，估計損失了 1,270 萬元收入。*

表十一

在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間完成的
14 個臨時估價個案的年期分析

臨時估價生效日期與首次發出徵收通知書相距的月數	估價個案數目		
	差餉	差餉及地租	總計
24 個月以上至 60 個月	1	7	8
120 個月以上	1	5	6
整體	2	12	14

資料來源：審計署對估價署記錄的分析

3.37　審計署進一步審查於 2014 年 4 月至 2016 年 1 月期間需時超過 24 個月完成臨時估價的個案。審計署留意到，在選定的 20 宗個案中，有兩宗的處理方式有可予改善之處 (個案 D 及 E)。

個案 D

為兩間村屋進行臨時估價的工作有所延誤

1.　1996 年 10 月，估價署接獲 1 宗豁免兩間村屋差餉的申請。由於當時該兩間村屋尚未進行差餉評估，因此有關申請未獲處理。估價署一直沒有採取跟進行動，直至該署職員在 2012 年 9 月進行實地視察時才發現該兩間村屋。

2.　2013 年 2 月及 3 月，估價署要求地政總署提供相關文件 (例如合約完成證明書及豁免證明書)。這兩間村屋的臨時估價最終在 2015 年 5 月完成，經評估的應課差餉租值合共為 61 萬元。

3.　地租的徵收由 1999 年 1 月 29 日開始生效 (因為新界村屋由 1997 年 6 月《新界土地契約 (續期) 條例》生效後才須繳納地租 (見第 1.4(b)(i) 段)，而業主其後亦獲豁免繳納 1997 年 6 月至 1999 年 1 月 28 日期間的地租 (見第 1.9 段))。然而，由於追溯差餉的時限為 24 個月，於 2015 年 5 月發出的差餉徵收通知書只能追溯由 2013 年 6 月起計的差餉，2013 年 6 月之前的差餉因而無法追討。

資料來源：估價署的記錄

個案 E

為一幢改變用途的工業大廈進行臨時估價的工作有所延誤

1. 2012 年 10 月，屋宇署通知估價署某幢工業大廈改作商業用途的工程已經完成。2012 年 12 月 11 日，估價署向有關的業主發出申報表，要求提供經改建大廈的資料。該署於 2012 年 12 月 31 日收到填妥的申報表。

2. 估價署先後於 2014 年 5 月及 2015 年 9 月實地視察該幢大廈，並於 2016 年 1 月完成臨時估價，經評估的應課差餉租值由 1,614,000 元升至 1,776,720 元，升幅為 10%。估價署發給業主的徵收通知書，只能向業主徵收由 2014 年 1 月而非 2012 年 10 月起計的經修訂差餉。因遲了 15 個月修訂差餉金額而損失的收入約 9,200 元。

資料來源：估價署的記錄

3.38 儘管估價署已定立指示，規定把物業的相關資料／文件輸入該署的電腦系統，以便進行監察，但就個案 D 及個案 E 而言，有關指示沒有嚴格遵行，結果令延誤的行動不被發現。審計署認為，估價署需要採取措施防止同類問題再次發生。

3.39 因應 2003 年審查工作 (見第 1.12 段) 的建議，估價署同意把尚未進行臨時估價並且有不符合 24 個月時限風險的個案 (包括收入損失的資料) 通知財經事務及庫務局。2004 年，估價署通知審計署，指該署設立了機制，向財經事務及庫務局通報有不符合 24 個月時限風險的新建物業資料，但並無發現這類新個案。然而，直至本審計報告發表時，該署仍未能提供編制 2005 至 2015 年的有關統計數字的記錄。審計署亦留意到，估價署沒有把 46 個未能符合 24 個月時限的臨時估價個案所損失的差餉收入通知財經事務及庫務局 (見第 3.35 段)。2016 年 2 月，估價署回覆審計署查詢時指出，該署沒有通知財經事務及庫務局是由於該 46 個臨時估價個案並不涉及新建物業 (例如取消豁免差餉和改變用途個案)。由於財經事務及庫務局負責監督政府收入及財政管理工作，審計署認為估價署需要定期向該局提供所有引致收入損失個案的資料，不論該等個案是否涉及新建物業。

審計署的建議

3.40 **審計署*建議*差餉物業估價署署長應：**

物業改動後的臨時估價

(a) 檢討 2005 年就違例建築物的差餉評估所發出的部門指引，從而加強使用從屋宇署取得的違例建築物資料作差餉評估用途的程序，以防止損失差餉收入；

(b) 請屋宇署協助，把關於可評估的違例建築物的通報安排範圍擴大，以至包括沒有獲發清拆令的違例建築物；

(c) 對於因 2005 年部門指引而出現的未經評估違例建築物個案 (例如第 3.15(b)(ii) 段表五所載的兩宗天台非法搭建物個案) 進行檢討，並於適當時就其作出臨時估價；

廣告招牌的臨時估價

(d) 加倍努力找出未經評估的廣告招牌，以進行臨時估價；

(e) 考慮在市區和新界進行特別行動，以加快找出未經評估的廣告招牌；

臨時估價有否及時進行

(f) 就上文第 3.36 段所述的 32 宗延遲通報臨時估價個案採取措施，防止同類問題再次發生；

(g) 加強監察尚未進行臨時估價的個案，尤其是特別留意所有不符合 24 個月時限的個案；

(h) 設立監控機制，確保把需要臨時估價的物業的一切相關資料／文件輸入估價署的電腦系統，以便監察跟進行動的進展；及

(i) 定期向財經事務及庫務局提供下述資料：

(i) 有不符合 24 個月時限風險的臨時估價個案；及

(ii) 因所有不符合 24 個月時限的臨時估價個案而損失的收入。

3.41 審計署*建議* 屋宇署署長應與估價署分享就違例建築物評估差餉所需的所有資料。

政府的回應

3.42 差餉物業估價署署長整體上同意審計署在第 3.40 段提出的建議，並表示：

物業改動後的臨時估價

(a) 要實行第 3.40(a) 至 (c) 段所載的建議，應先檢討工作的優先次序；

(b) 以估價署進行差餉評估的角度而言，並非所有被屋宇署視為須優先取締的違例建築物均屬可評估性質。估價署關注到，取得列出全部違例建築物的清單會影響該署效率，原因是查核工作或會欠缺效益，而此舉亦對該署本身的評估工作造成不必要的干擾；

廣告招牌的臨時估價

(c) 在 9 368 個已經獨立評估的廣告招牌中 (見第 3.30 段)，有 978 個 (10%) 屬高估值招牌，其應課差餉租值合共 16 億元。其餘 8 390 個 (90%) 經評估的招牌，每個的應課差餉租值不超過 12 萬元，合共則為 2 億元。換言之，所涉及的差餉金額約為 1,000 萬元，大約只佔 2015–16 年度整體差餉收入的 0.04%；

(d) 在第 3.31 段表十所載的 41 宗未經評估個案中，有 35 個廣告招牌每個的估計應課差餉租值將少於 12 萬元。當局正採取行動評估這些招牌的差餉，並會視乎情況而進行獨立評估或連同其主物業一起評估；

(e) 估價署會繼續進行調查，以找出未經評估的廣告招牌，並會優先處理應課差餉租值較高的個案；

臨時估價有否及時進行

(f) 在 2014 年 4 月至 2015 年 9 月期間，估價署已完成 30 693 宗新臨時估價 (見第 3.35 段)，為 2015–16 年度帶來 7.47 億元的全年度差餉及地租收入。不符合 24 個月時限的 46 宗個案 (見第 3.35 段註 30)，只佔該段期間所有已完成估價的個案的 0.15%；

(g) 如因有關當局發出相關文件而啟動臨時估價工作，估價署必定會與該有關當局保持聯繫，以加強通報安排，務求縮短就任何可估價的佔用物業進行差餉評估所需的時間。然而，在鄉郊地區，佔用物業的情況可能不被發現，並可能已經存在了一段時間，業主才採取

行動申請適當的佔用許可證。只有在當局進行實地視察時由業主或佔用人透露，或在臨時估價過程中通過其他正規方式蒐集數據，才可以得知較早的佔用日期；

(h) 關於第 3.37 段所述的個案 D 及個案 E，估價署會謹慎處理差餉的臨時估價事宜，以防止同類事情再次發生；及

(i) 估價署經諮詢財經事務及庫務局後，會評估是否需要向該局提供不符合 24 個月時限的臨時估價個案的資料。

3.43 屋宇署署長表示：

(a) 屋宇署備悉載於第 2.16(e) 及 3.41 段有關與估價署分享違例建築物資料的審計署建議；

(b) 屋宇署與估價署之間有關違例建築物的通報安排始於 2002 年，屋宇署於 2016 年 1 月取消這項安排。除了第 3.22 段所載的原因外，屋宇署也關注到通報安排可能涉及的私隱問題，尤其是在清拆令尚未發出及未在土地註冊處加以記錄的個案，因為有關違例建築物的資料尚未流入公眾領域；

(c) 根據屋宇署的工作經驗，清拆令上的資料 (即業主名字、地址及違例建築物的說明) 未能完全滿足估價署的需要，而估價署需要索取有關違例建築物的進一步資料，例如圖則副本、照片及屋宇署巡查記錄等。為處理本港數量龐大的違例建築物，屋宇署人手已是左右支絀。此外，屋宇署每年發出數以萬計的清拆令，如須就其發現的所有違例建築物擷取估價署所需的資料，並把資料交予該署，實難應付相關的工作量；及

(d) 鑑於上述關注事項，屋宇署在落實審計署的建議，與估價署分享有關違例建築物 (尤其是未有發出清拆令的違例建築物) 的資料前，須作進一步考慮，研究此舉是否可行。

第 4 部分：豁免鄉郊物業的差餉

4.1　本部分探討豁免鄉郊物業差餉的管理工作，主要集中於以下範疇：

(a)　指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉 (第 4.2 至 4.9 段)；

(b)　指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉 (第 4.10 至 4.19 段)；及

(c)　農地及相關建築物獲豁免評估差餉 (第 4.20 至 4.21 段)。

指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉

4.2　***指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉***　《差餉條例》第 36(1)(c) 條規定，在香港特別行政區行政長官指定的新界地區內的村屋，一律可獲豁免評估差餉 (見附錄 A 第 (c) 段)。這些地區稱為指定鄉村區。位於指定鄉村區內的村屋，不論是否由原居村民佔用或擁有，均可獲豁免評估差餉。以下是指定鄉村區的典型特徵：

(a)　傳統鄉村的舊核心範圍；

(b)　主要從事農耕活動的新界居民傳統社區；

(c)　鮮有非原居村民居住的“圍”或“村”；及

(d)　完全沒有商業活動的鄉村。

4.3　***豁免評估差餉的資格***　根據《差餉條例》第 36(1)(c) 條及《建築物條例 (新界適用) 條例》(第 121 章) 中的附表第 1 部，指定鄉村區內的村屋，必須符合訂明的面積、高度及類別準則，才可獲豁免評估差餉，詳情撮述如下：

(a)　建築物不超過 3 層高，及：

(i)　有蓋面積不超逾 65.03 平方米，高度不超過 8.23 米；或

(ii)　有蓋面積不超逾 92.90 平方米，高度不超過 7.62 米，及符合某些標準圖則；或

(b)　戰前建成 (即在 1945 年 8 月 16 日之前建成) 的新界居民常用款式的住宅，面積和高度不受規限。

4.4 ***劃定指定鄉村區*** 行政長官授權財政司司長、財經事務及庫務局局長及財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 劃定指定鄉村區。指定鄉村區實際上由財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 劃定。截至 2015 年 12 月 31 日，本港有 105 個指定鄉村區，共有 140 條鄉村以及大約 16 460 間村屋。按地區劃分的指定鄉村區分析，載於附錄 D。

需要制訂措施查核指定鄉村區內獲豁免差餉的村屋

4.5 審計署留意到估價署並沒有制訂措施查核指定鄉村區內的村屋，以確保這些村屋符合《差餉條例》訂明的面積、高度及類別準則。2007 年 7 月，在一個關於豁免差餉事宜的跨部門會議中 (註 31)，估價署表示由於資源所限，該署並沒有制訂計劃審查指定鄉村區內的村屋是否符合《差餉條例》訂明的資格準則。民政署關注到，指定鄉村區以外的村屋獲豁免差餉的資格準則，與指定鄉村區內的村屋大致相同，而這些準則的規定從未在指定鄉村區內執行，村民對此或會感到混淆。

4.6 審計署認同民政署的關注。審計署得悉民政署已要求地政總署協助查核指定鄉村區以外的村屋是否符合豁免差餉的資格準則 (見第 4.12 段)。為了抽查指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格準則，審計署在 2015 年 12 月在兩個指定鄉村區進行實地視察，主要着眼於建築物是否符合不超過 3 層的訂明準則 (見第 4.3(a) 段)，因為這一點可從外觀察，無須量度。結果發現共有 58 間村屋樓高 4 層或 5 層 (見表十二)。這些村屋顯然不符合《差餉條例》訂明建築物不得超過 3 層的資格準則。審計署認為，估價署需要制訂措施，查核指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格，並從速採取行動，撤銷那些不合資格村屋的差餉豁免。為此，估價署可要求屋宇署及地政總署協助，把其在執法時發現的不合資格個案的資料交予估價署。

註 31： *會議由 1 位民政事務總署助理署長主持，討論有關指定鄉村區以外的村屋豁免繳交差餉的事宜；與會者包括律政司、民政署、地政總署及估價署的代表 (見第 4.10 段)。*

表十二

審計署實地視察兩個指定鄉村區的結果
(2015 年 12 月)

指定鄉村區位置	4 層或 5 層高村屋的數目
位於元朗的指定鄉村區 1 (註 1)	23
位於元朗的指定鄉村區 2 (註 2)	35
總計	58

資料來源：審計署人員在 2015 年 12 月進行的實地視察

註 1：該指定鄉村區有兩條鄉村，約有 483 間村屋。

註 2：該指定鄉村區有 7 條鄉村，約有 1 342 間村屋。

附註：審計署只在指定鄉村區內鄉村的部份範圍進行實地視察。

需要就評估地租時發現不符合資格準則的村屋採取行動

4.7　根據《地租條例》，藉着《新界土地契約 (續期) 條例》而續期的新界土地契約，由 1997 年 6 月 28 日起須繳交地租。除了根據《地租條例》第 4 條合資格獲豁免地租的物業之外 (見第 1.9 段)，估價署必須評估所有鄉郊物業 (包括指定鄉村區內的村屋) 的地租。截至 2016 年 1 月，估價署已就 45 000 個未經評估的新界鄉郊地段當中 44 811 個 (99.6%) 地段的物業完成臨時估價 (註 32)。

4.8　為了就村屋作出臨時估價，估價署會向有關的業主／佔用人發出申報表，以取得這些未經評估村屋的詳情和資料。估價署人員也會進行實地視察，以收集這些未經評估的村屋的實際狀況的數據。就指定鄉村區的村屋進行臨時估價的過程中，估價署人員可觀察到這些村屋是否符合《差餉條例》規定的豁免差餉準則。

4.9　為評估估價署在進行上述臨時估價時發現不符合豁免差餉準則的個案而採取的跟進行動，審計署檢視了 9 個指定鄉村區內 12 條選定鄉村的 228 間村屋在估價署的地租記錄。根據估價署的記錄，在該 228 間村屋當中，有 18 間

註 32：*根據估價署的資料，在餘下 189 個 (0.4%) 須評估的地段當中，有 104 個地段是空地或有臨時構築物，另外 85 個地段位處偏遠地區和只有舊村屋。*

高 4 層或 5 層 (註 33)。為徵收地租，這些村屋的應課差餉租值 (根據 2015–16 年度全面重估應課差餉租值， 由 46,680 元至 236,400 元不等)， 已在 1997 至 2009 年期間以 4 層或 5 層村屋的標準予以評估 (見表十三)。雖然這 18 間村屋不符合訂明的 3 層準則，但估價署沒有採取行動撤銷其差餉豁免。鑑於追溯時限為 24 個月，這 18 間村屋在 4 至 16 年期間的差餉已無法追討。審計署認為，估價署需要從速審視指定鄉村區內的村屋在估價署的地租記錄，以找出是否有類似不符準則的個案，如有便從速撤銷其差餉豁免。估價署也需要設立監控機制，防止再次發生同類問題。

表十三

在 12 條選定鄉村內
由評估地租日期起
不符合訂明的 3 層準則的獲豁免差餉村屋
(2015 年 12 月)

鄉村	地租記錄內的村屋數目	不符合訂明的 3 層準則的村屋	
		數目	評估地租日期
A	28	1	1997 年
B	42	4	1999 至 2009 年
C	28	2	1997 年
D	17	1	1997 年
E	43	7	1997 至 2000 年
F	16	3	1997 及 1998 年
另外 6 條鄉村	54	0	—
合計	228	18	1997 至 2009 年

資料來源：估價署的記錄

註 33： *在 18 間村屋中，有 5 間屬於第 4.6 段提及在審計署實地視察時發現的 58 間 4 層或 5 層高村屋。該 18 間村屋全部都不是戰前住宅，必須符合訂明的面積、高度和類別準則 (見第 4.3(b) 段)。*

指定鄉村區以外的村屋獲豁免繳交差餉

4.10　根據《差餉條例》第 36(3) 條，行政長官可豁免個別物業繳交差餉 (見附錄 B 第 2 段)。1992 年，當時的行政局檢討關於指定鄉村區以外的村屋獲豁免差餉的政策，及後規定村屋須符合下述訂明資格才可獲豁免差餉：

(a) 由原居村民或其直系親屬 (註 34) 佔用，或屬空置但留待原居村民或其直系親屬佔用作居所用途；

(b) 符合訂明的面積、高度及類別準則，有關準則與指定鄉村區內的村屋須符合的相同 (見第 4.3(a) 段)；及

(c) 沒有任何違例構築物／擴建物 (即違例建築物)。

有關政策的精神是向居於新界傳統村屋的真正原居村民提供豁免。行政長官已向民政事務總署署長轉授豁免該等村屋差餉的權力。

4.11　指定鄉村區以外的村屋的差餉豁免申請須向民政署提出，申請的主要處理程序 (涉及地政總署和估價署) 載於附錄 E。在 2010–11 至 2014–15 年度期間，民政署每年平均批准 450 宗申請。截至 2015 年 12 月，約 19 000 名合資格村民獲豁免繳交差餉，涉及 9 個地區 (註 35) 的村屋共 25 000 單位。2014–15 年度豁免的差餉總額為 8,900 萬元。

監察村屋是否符合資格準則

4.12　為監察指定鄉村區以外的村屋是否符合豁免差餉的資格準則，民政署已獲地政總署協助進行下列查核，以找出有違例建築物的村屋：

(a) ***文件查核 (註 36)***　民政署每 4 個月向地政總署提供其資料庫內獲豁免差餉個案的資料，供該署核對 8 個分區地政處 (註 37) 備存的

註 34：*直系親屬包括配偶、子女、父母、兄弟姊妹、祖父母及外祖父母、配偶的父母及／或配偶的祖父母及外祖父母。每名合資格申請人只可獲豁免一幢村屋的差餉。*

註 35：*該 9 個地區為離島、葵青、北區、西貢、沙田、大埔、荃灣、屯門及元朗。*

註 36：*因應申訴專員公署在 2004 年發出的“政府當局對新界豁免管制屋宇違例建築工程所採取的執法行動”主動調查報告中的建議，民政署自 2006 年 7 月起實行文件查核措施。*

註 37：*該 8 個分區地政處負責管理 9 個地區 (即第 4.11 段提及的村屋所在地區) 的地政事宜。*

違例建築物記錄，以找出分區地政處在例行工作期間發現有違例建築物但獲豁免差餉的村屋；及

(b) ***現場視察 (註 38)*** 民政署每 6 個月以隨機方式抽出 90 個獲豁免差餉的個案 (9 個地區各抽出 10 個——見第 4.11 段註 35)，然後轉介給所屬的 8 個分區地政處進行現場視察，以確定個案是否涉及違例建築物。

如發現獲豁免差餉的村屋有違例建築物，民政署會撤銷其差餉豁免，並要求有關村民拆除違例建築物。地政總署確認違例建築物已全部拆除後，民政署會重新批准豁免有關村屋的差餉。

4.13 在 2010–11 至 2014–15 年度的 5 年期間，民政署因發現有關村屋有違例建築物而撤銷其差餉豁免的個案共有 638 宗 (平均每年 127 宗)。在 2015 年 4 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日期間，再有 135 宗基於相同原因撤銷差餉豁免的個案。

需要改善文件查核工作

4.14 ***尚未完成的文件查核工作*** 在 2014 年 4 月至 2015 年 8 月期間，民政署要求 8 個分區地政處就獲豁免差餉的個案進行 5 輪文件查核工作。審計署審查了民政署收到的查核結果，發現截至 2015 年 12 月，分區地政處應要求進行的 40 宗查核文件工作，有 11 宗 (28%) 尚未完成 (見表十四)。文件查核有助找出不符合豁免差餉資格的個案，避免政府損失收入，因此地政總署有需要提醒 8 個分區地政處適時完成民政署要求的文件查核工作。

註 38：*民政署自 1997 年 10 月起採用自行申報制度。該署自 1998 年 4 月起實行現場視察措施，以查察制度有否遭濫用。根據自行申報制度，申請豁免村屋差餉的人士須聲明有關村屋並沒有違例建築物。*

表十四

有關獲豁免差餉個案尚未完成的文件查核工作
(2015 年 12 月)

開始查核的月份	尚未完成 文件查核宗數
2014 年 4 月	2
2014 年 8 月	1
2014 年 12 月	1
2015 年 4 月	3
2015 年 8 月	4
總計	11

資料來源：民政署的記錄

附註：在 8 個分區地政處當中，有 3 宗尚未完成文件查核個案者佔 1 個，有兩宗尚未完成個案者佔 1 個，有 1 宗尚未完成個案者佔 6 個。

4.15 ***沒有提供重要資料*** 審計署審查了 20 宗差餉豁免個案，這些個案所涉的村屋在 2015 年 8 月的文件查核中發現有違例建築物。在 5 宗個案中，有關的分區地政處沒有在查核結果中指明發現違例建築物的樓層。由於缺乏這樣重要的資料，民政署無法確定違例建築物是否關乎核准的豁免個案。雖然民政署多次發出催辦信，但截至 2016 年 1 月，有關的分區地政處仍沒有向民政署提供所需資料。審計署認為，地政總署需要提醒 8 個分區地政處向民政署提供充分詳細的文件查核結果，以便對不符合豁免差餉資格的個案，迅速採取跟進行動。

4.16 ***延遲通知村屋建有違例建築物*** 審計署抽查了 20 宗因有關村屋有違例建築物而被撤銷差餉豁免的個案。在其中兩宗個案 (個案 F 及 G)，民政署在違例建築物被發現數年後，才接獲通知有關的違規個案 (見表十五)。審計署認為，地政總署需要查明延遲通知的原因，並採取適當改善措施。

表十五

延遲通知村屋建有違例建築物

個案	分區地政處發現違例建築物的日期	分區地政處通知民政署的日期	延遲通知民政署的時間(註)
F	1998 年 12 月 10 日	2014 年 9 月 3 日	8 年
G	2011 年 8 月 16 日	2015 年 2 月 18 日	3.5 年

資料來源：審計署對民政署記錄的分析

註：延遲時間的計算方法，是把通知民政署的日期與發現違例建築物的日期或在 2006 年 7 月實行文件查核的日期 (見第 4.12(a) 段註 36) 作比較，兩者以較後者為準。

4.17 ***需要檢討設定撤銷差餉豁免資格生效日期的做法*** 根據現行做法，民政署根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期，而非根據分區地政處發現違例建築物的日期。在個案 G 及 F 中，因民政署遲獲通知而令政府分別少收 3.5 年及 8 年的差餉收入 (註 39)。審計署認為，民政署根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期，或會損失差餉收入，因此該署需要檢討現行做法的理據，並在有需要時尋求法律意見。

需要改善現場視察

4.18 ***尚未進行的現場視察*** 在 2014 年 6 月至 2015 年 6 月期間，民政署要求 8 個分區地政處進行 3 輪每半年一次的現場視察，涉及 270 宗核准豁免差餉個案。審計署審查民政署接獲的視察結果發現，截至 2015 年 12 月，該署要求進行的 270 次現場視察尚有 22 次 (8%) 仍未進行。每半年一次的現場視察，有助找出不符合豁免差餉資格的個案，避免損失收入，因此地政總署需要提醒 8 個分區地政處適時完成民政署要求進行的現場視察。

4.19 ***需要加強現場視察*** 由分區地政處每半年就 90 宗差餉豁免個案進行現場視察的做法(見第 4.12(b) 段)，始於 1998 年，當時的豁免個案約為 1 000 宗。

註 39: *獲豁免繳交差餉的村屋實際上已獲評估差餉，而村屋被撤銷差餉豁免資格時，無須進行臨時估價。因此，《差餉條例》第 29(1) 條規定的 24 個月追討差餉時限 (見第 3.5 段)，不適用於這些個案。*

經過多年，豁免個案的宗數增加 18 倍，達 19 000 宗。因此，核准豁免個案的現場視察比例由每年 18% 減至每年 1%。另一方面，在 2010–11 至 2014–15 年度期間，因發現違例建築物而撤銷豁免的個案宗數，每年平均 127 宗 (見第 4.13 段)，反映不符合資格個案數字偏高。雖然民政署沒有另外備存在進行現場視察後被撤銷豁免的個案數字，但審計署審查 120 間獲豁免差餉村屋的視察結果時發現，當中 48 間 (40%) 有違例建築物。審計署在 2015 年 12 月實地視察 3 條鄉村，發現 11 間獲豁免差餉的村屋懷疑有違例建築物 (註 40)。由於不合資格個案的數字偏高，民政署諮詢地政總署後，需要考慮加強獲豁免差餉村屋的現場視察工作。此外，民政署可考慮請屋宇署協助，提供該署在執法工作中發現有違例建築物的村屋的資料。

農地及相關建築物獲豁免評估差餉

4.20 《差餉條例》第 36(1)(a) 條規定，農地及其上用作與農地相關用途的建築物可獲豁免評估差餉 (見附錄 A 第 (a) 段)。這類獲豁免評估的土地及建築物主要位於新界。要將農業用途土地改作其他用途，須獲得規劃許可，而在許多個案中，原先的批地安排亦須一併修訂。估價署需要不斷監察有關改動，並就不再作農業用途的土地及相關建築物評估差餉。就此，估價署已設立以下機制，從規劃署及地政總署收集相關資料：

(a) ***規劃許可*** 估價署新界區事務科於都會規劃小組委員會和鄉郊及新市鎮規劃小組委員會的每月例會上獲悉關於規劃申請的決定 (註 41)；及

(b) ***修訂批地安排*** 新界區的相關分區地政處會就地政總署發出的修訂租約和短期豁免書提供每月報表。

估價署職員亦會在例行視察中找出是否有任何改變農地及相關建築物用途的情況。

註 40：*審計署只實地視察選定鄉村的部分地區，集中視察獲豁免差餉的村屋是否有圍封式露台或密封式天台 (即無須量度而單靠從外觀察也可識別的兩類違例建築物)，並無顧及是否有其他類別的違例建築物。*

註 41：*該兩個委員會設於城市規劃委員會下，主要負責有系統地擬備轄下區域的規劃圖則。每個委員會由主席 (規劃署署長)、副主席 (非官方成員)、4 名其他官方成員及 13 名其他非官方成員組成，所有成員均來自城市規劃委員會，並由行政長官委任。*

4.21 ***需要向地政總署取得更多有關非法改變農地及相關建築物用途的資料*** 地政總署負責採取執法行動取締農地上的違例構築物。在 2010 至 2014 年期間，地政總署每年都找到約 600 至 800 個農地上的違例構築物。2015 年，估價署和地政總署協議，分區地政處會就重收／轉歸行動個案、取消重收／轉歸行動個案和已清拆農地上違例構築物的個案通知估價署。不過，通知安排並不涵蓋地政總署就違例構築物發出警告信的個案。為進行抽查，以評估估價署在監察農地用途改變方面的工作是否足夠，審計署審查了 3 宗曾遭地政總署發出警告信 (見表十六) 的農地違例構築物個案 (個案 H 至 J)。審計署於 2016 年 2 月進行實地視察，留意到有關的構築物主要用作貯存物品用途，顯示有關農地的用途已經改變，但根據估價署在 2016 年 2 月的記錄，該署只曾就 1 宗個案 (個案 H) 作出臨時估價。其餘兩宗個案 (個案 I 及 J) 的農地仍獲豁免評估差餉。審計署認為，地政總署執法工作的資料將有助估價署找出因改變用途而不再符合豁免評估差餉資格的農地及相關建築物。就此，估價署需要請地政總署協助，以便適時就不符合豁免差餉資格的個案採取行動。

表十六

農地上的違例構築物
(2016 年 2 月)

個案	地點	估計面積 (平方米)	地政總署發出警告信的日期	獲豁免評估差餉
H	元朗	2 070	2014 年 6 月 4 日	否
I	元朗	5 050	2014 年 8 月 20 日	是
J	元朗	1 240	2015 年 9 月 17 日	是

資料來源：地政總署的記錄

附註：個案 H 至 J 的面積是根據地政總署的"地理資訊地圖"估計，其範圍分別覆蓋若干地段。

審計署的建議

4.22 審計署*建議*差餉物業估價署署長應：

指定鄉村區內的村屋獲豁免評估差餉

(a) 制訂措施，以查核指定鄉村區內的村屋是否符合豁免差餉的資格，並請屋宇署和地政總署協助，提供其在執法工作中發現不符合資格個案的資料；

(b) 撤銷不再符合《差餉條例》訂明資格準則的村屋 (包括第 4.6 段提及的 58 間村屋) 的差餉豁免；

(c) 審視指定鄉村區內村屋的地租記錄，以找出是否有不符合豁免資格的個案 (類似第 4.9 段提及的 18 間村屋的情況)，並從速採取行動撤銷其差餉豁免；

(d) 設立監控機制，確保就評估地租過程中發現不符合差餉豁免資格的個案迅速採取跟進行動；及

農地及相關建築物獲豁免評估差餉

(e) 請地政總署協助，提供其在執法工作中發現的非法改變農地及相關建築物用途的個案資料 (例如所發出的勸諭信和警告信)，以便及早對不符合豁免差餉資格的個案採取行動。

4.23 審計署*建議*民政事務總署署長應：

(a) 檢討根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期的理據，必要時應尋求法律意見；

(b) 經諮詢地政總署署長後，考慮加強對獲豁免差餉的村屋進行現場視察；及

(c) 考慮請屋宇署協助，提供其在執法工作中發現有違例建築物的村屋的資料。

4.24 審計署*建議*地政總署署長應：

(a) 提醒 8 個分區地政處：

(i) **應民政署的要求，適時完成關於獲豁免差餉村屋的文件查核和現場視察工作；及**

(ii) **向民政署提供充分詳細的文件查核結果，以便就不符合豁免差餉資格的個案迅速採取跟進行動；及**

(b) **查明延遲通知民政署兩幢村屋有違例建築物 (於第 4.16 段提及) 的原因，並採取適當的改善措施。**

政府的回應

4.25 差餉物業估價署署長整體上同意審計署在第 4.22 段提出的建議。他表示，就指定鄉村區內的村屋制訂查核機制對資源會有重大影響，原因是有關的工作將涉及視察 105 個指定鄉村區內約 15 000 幢村屋。鑑於資源實在有限而且有多個優先項目須進行，估價署分階段採取有關行動是唯一實際可行的做法。

4.26 民政事務總署署長同意審計署在第 4.23 段提出的建議，並表示：

(a) 在考慮是否應根據分區地政處發現違例建築物的日期，而非根據分區地政處的通知日期來設定撤銷差餉豁免的生效日期時，其中一項考慮因素是分區地政處能否加快通知民政署，繼而令申請人加快獲通知 (這樣便無需要作出建議的更改)，以及如上述兩個日期相差很遠，將責任轉嫁申請人 (可能未獲知會分區地政處的查察結果) 是否合理。儘管如此，民政署會聯同地政總署檢討現行安排，並在有需要時徵詢法律意見；及

(b) 地政總署在 2006 及 2007 年已向民政署表明，由於人手緊絀，分區地政處每年只能就 180 宗個案進行現場視察。民政署需要諮詢地政總署，以確定該署能否撥出所需人手更頻密地進行視察。

4.27 地政總署署長表示：

(a) 地政總署會採取適當行動，跟進審計署在第 4.24 段提出的建議；及

(b) 關於第 4.16 段引述的兩宗延遲通知個案，其延誤原因是有關的分區地政處誤以為與執行契約相關的工作已進展至某個階段的個案才需要通知民政署。地政總署會提醒各分區地政處遵守現行的指引。

4.28　屋宇署署長表示：

(a)　各相關部門在涉及村屋的事宜上，一直分工清晰。屋宇署只負責就《建築物條例》中適用於村屋的條文進行執法，而與差餉有關的事宜則由估價署、地政總署及民政署處理。市民及新界的相關持份者都很熟悉各相關部門的職責；及

(b)　根據目前情況，並基於屋宇署對分享違例建築物資料的關注 (載於第 3.43 段)，屋宇署在落實載於第 4.22(a) 及 4.23(c) 段的審計署建議，與估價署及民政署分享有關村屋違例建築物的資料前，須作進一步考慮，研究此舉是否可行。

第 5 部分：徵收差餉及地租

5.1　本部分探討估價署徵收差餉及地租的工作。

徵收和追討差餉及地租

5.2　***繳交差餉及地租***　臨時估價所訂的差餉及地租，須於估價署發出的徵收通知書內所指明的日期或之前繳交。此後，差餉及地租須在每季首月 (即 1 月、4 月、7 月及 10 月) 預繳。

5.3　***附加費***　對於任何欠繳的差餉及地租，估價署會在應繳款日期後即時徵收 5% 的附加費。如在應繳款日期起計 6 個月後仍未繳交款項，估價署會對未繳總額進一步徵收 10% 的附加費。

5.4　***追討欠款***　任何欠繳的差餉及地租連同任何附加費，須作為拖欠政府的債項而追討。估價署會於小額錢債審裁處 (欠款不超過 5 萬元) 或在律政司協助下於區域法院 (欠款超過 5 萬元) 提起法律程序追討欠款。如仍未清繳的判定債項超過 1 萬元，估價署可能會把個案轉介律政司考慮是否就欠款人的物業登記押記令，使欠款人不得在清償判定債項前出售其物業。如有需要，估價署會考慮就已予押記的物業申請售賣令，以售賣該物業的收益清還判定債項。至於涉及拖欠地租的個案，估價署會考慮轉介地政總署署長研究是否採取重收或轉歸的行動 (註 42)。

5.5　***欠繳的差餉及地租***　截至 2015 年 9 月 30 日，欠繳的差餉及地租總額為 1.72 億元，相當於全年徵收款額 (約 330 億元) 的 0.5%。欠繳差餉及地租的年期分析顯示有 5,400 萬元 (31%) 已拖欠兩年或以上 (見表十七)。在 2014–15 年度，因無法追討而須撇帳的差餉及地租總額為 63 萬元。

註 42：*《地租條例》第 14(2) 條訂明，如土地的應繳地租及其附加費仍未繳交，地政總署署長可採取法律程序重收土地。《地租條例》第 36 條亦訂明，如承租人、擁有人或其他有法律責任繳交地租的人沒有就適用租契的某地段或某不分割份數繳交地租，則政府有權重收該地段或將該地段的該不分割份數轉歸財政司司長法團。《差餉條例》則沒有關於追討欠繳差餉的同類條文。*

表十七

欠繳差餉及地租的年期分析
(2015 年 9 月 30 日)

超逾徵收通知書指明 應繳款日期的年期	欠款額 (百萬元)
1 年以下	92 (54%)
1 年至 2 年以下	26 (15%)
2 年或以上	54 (31%)
總計	172 (100%) (註)

資料來源：估價署的記錄

註：該 1.72 億元欠款涉及的帳戶包括 5 個各欠超過 100 萬元的帳戶。

需要改善欠款個案的跟進行動

5.6 ***需要考慮就已登記押記令的長期欠款個案採取重收或轉歸的行動*** 審計署抽查了 9 宗拖欠兩年或以上的個案，發現在 1 宗個案中，欠款人自 2007 年起拖欠 16 個物業的差餉及地租，而估價署為保障政府的法定權益，已於 2010 年 5 月就該些物業取得押記令。儘管估價署其後多次採取行動要求欠款人清償欠款 (包括就新增欠款向小額錢債審裁處提出新的法律申索，以及發警告信)，但行動無一收效。與此同時，由於欠款人沒有還款而繼續佔用該 16 個物業，欠繳的差餉及地租款額持續增加，截至 2015 年 12 月，欠款總額達 100 萬元。估價署在 2015 年 12 月 (即取得押記令後超過 5 年) 把該 16 個物業全部轉介地政總署考慮是否採取重收或轉歸的行動。審計署認為，估價署有需要提醒屬下有關人員把已登記押記令的長期欠款個案轉介地政總署，以便該署及早考慮採取重收或轉歸的行動。

5.7 ***需要加快處理無主物業個案*** 《公司條例》(第 622 章) 第 752 條訂明，如某公司解散，則在其行將解散前歸屬該公司的物業，即屬無主物業並歸屬政府。根據估價署的記錄，截至 2015 年 9 月 30 日，共有 14 宗無主物業個案 (即差餉及地租的欠款人為已解散的公司)，該 14 宗個案拖欠差餉及／或地租總額為 130 萬元。審計署留意到：

(a) 其中 10 宗個案，估價署需時 7.5 年或以上才轉介地政總署，以接管欠款公司的物業；及

(b) 14 宗個案的物業在 1997 至 2010 年期間已歸屬政府 (見附錄 F)。截至 2015 年 9 月 30 日，地政總署接管了 9 宗個案的物業。

審計署認為，估價署及地政總署有需要從速採取行動處理無主物業個案。

審計署的建議

5.8 **審計署*建議*差餉物業估價署署長應：**

(a) **提醒屬下有關人員及早把已登記押記令的長期欠款個案轉介地政總署，以便該署考慮採取重收或轉歸的行動；及**

(b) **聯同地政總署署長，從速採取行動處理無主物業個案。**

政府的回應

5.9 差餉物業估價署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 第 5.5 段表十七的註提及截至 2015 年 9 月 5 個各欠超過 100 萬元的帳戶，其中 3 個帳戶的欠款已於 2015 年 11 月及 12 月清償；

(b) 根據法律意見，押記令一般足以保障政府的權益。估價署在資源有限的情況下，已加快就欠款個案採取法律行動 (包括就取得的判決申請押記令)，足見一直十分重視保障政府的權益；

(c) 至於第 5.6 段提及的個案：

(i) 估價署在 2010 年取得押記令後，一直續步採取跟進行動。除第 5.6 段提及的行動外，在 2012 至 2014 年期間，估價署與欠款人不斷就清償所有帳戶的欠款一事進行對話。負責人員一直密切監察這宗個案；

(ii) 為進一步催促欠款人盡快清償欠款，估價署在 2015 年 12 月把個案轉介地政總署，由該署發出兩輪警告信，警告欠款人地政總署可根據《政府土地權 (重收及轉歸補救) 條例》(第 126 章)

第 7 條重收／轉歸有關物業。地政總署於 2016 年 1 月發出第一輪警告信；及

(iii) 鑑於資源有限，加上考慮到上述法律意見，估價署認為已適時採取足夠行動追討有關個案的欠款。然而，估價署會考慮在有需要時提前把已登記押記令的欠款個案轉介地政總署；及

(d) 為進一步協助地政總署採取行動處理無主物業個案，估價署會提醒屬下有關人員在切實可行的範圍內盡快把有關個案轉介地政總署，以便該署採取跟進行動。

5.10 地政總署署長表示：

(a) 就已登記押記令的欠款個案：

(i) 如有違反有關地契契諾的情況，地政總署可能會採取重收或轉歸的行動。地契通常包含必須繳交地租的契諾，卻未必包含承租人必須繳交差餉的契諾；

(ii) 根據地政總署的理解，按估價署過往向律政司取得的法律意見，在所有追討方法均不奏效的情況下，才應採取重收行動。為了在行事做法劃一，令人容易明瞭，估價署宜在諮詢律政司後，考慮就採取重收或轉歸行動的時機制訂指引或準則；及

(iii) 地政總署相信估價署會考慮採取法律行動申請售賣令，以代替採取重收或轉歸的行動；

(b) 在某些情況下，政府或未能接管或處置無主物業，例如：

(i) 物業用作按揭，以及承按人已接管有關物業；或

(ii) 物業用作按揭或已予押記，以及欠款額巨大或未能確定；及

(c) 如地政總署接管物業，並將其處置而轉予新業主，該物業的新業主無須承擔有關公司解散前應繳的差餉及／或地租，因為他／她並非該物業在有關時期的業主。儘管地政總署未必能夠藉着接管無主物業而討回涉及該物業的欠繳差餉及／或地租，該署仍會繼續與估價署合作，採取適當行動處理無主物業個案。

獲豁免評估差餉的物業

《差餉條例》第 36(1) 條規定下述物業可獲豁免評估差餉：

(a) 農地及相關的建築物；

(b) 用作與農地或農務作業相關用途的新界住宅建築物；

(c) 位於新界指定地區內並符合有關面積、高度及類別的訂明準則的村屋 (見第 4.3 段)；

(d) 為供公眾作宗教崇拜之用而建成，並完全或主要作該用途的物業；

(e) 墳場及火葬場；

(f) 政府、立法會行政管理委員會或財政司司長法團所擁有並佔用作公共用途的物業；

(g) 由政府擁有並由公職人員憑藉其受僱而佔用作住宅的物業；

(h) 由香港房屋委員會擁有並由政府佔用作公共用途的物業；

(i) 軍事用地；

(j) 若干新界重建村落的村屋；

(k) 平房區或臨時房屋區內用作住宅用途的物業；及

(l) 其應課差餉租值不超過訂明款額 (現時為 3,000 元) 的物業。

資料來源：估價署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.8 及 4.10 段)

獲豁免繳交差餉的物業

1. 《差餉條例》第 36(2) 條規定，行政長官會同行政會議可宣布任何類別的物業獲豁免繳交差餉。《差餉 (雜項豁免) 令》(第 116A 章) 訂明下述類別的物業可獲豁免繳交差餉：

(a) 完全或主要供公眾作宗教崇拜之用的所有物業或其部分，但不包括根據第 36(1)(d) 條獲豁免評估差餉者 (見附錄 A)；

(b) 由或代政府或財政司司長法團佔用作公共用途的所有物業或其部分，但不包括根據第 36(1)(f) 或 (h) 條獲豁免評估差餉者；及

(c) 政府所持有並由公職人員憑藉其受僱而佔用或行將佔用作住宅的所有物業或其部分，但不包括根據第 36(1)(g) 條獲豁免評估差餉者。

2. 《差餉條例》第 36(3) 條規定，香港特別行政區行政長官可豁免任何物業或其部分，使該物業或該部分免繳全部或部分差餉。此豁免條文只限適用於某些物業而非某些類別物業。例如該豁免條文適用於：

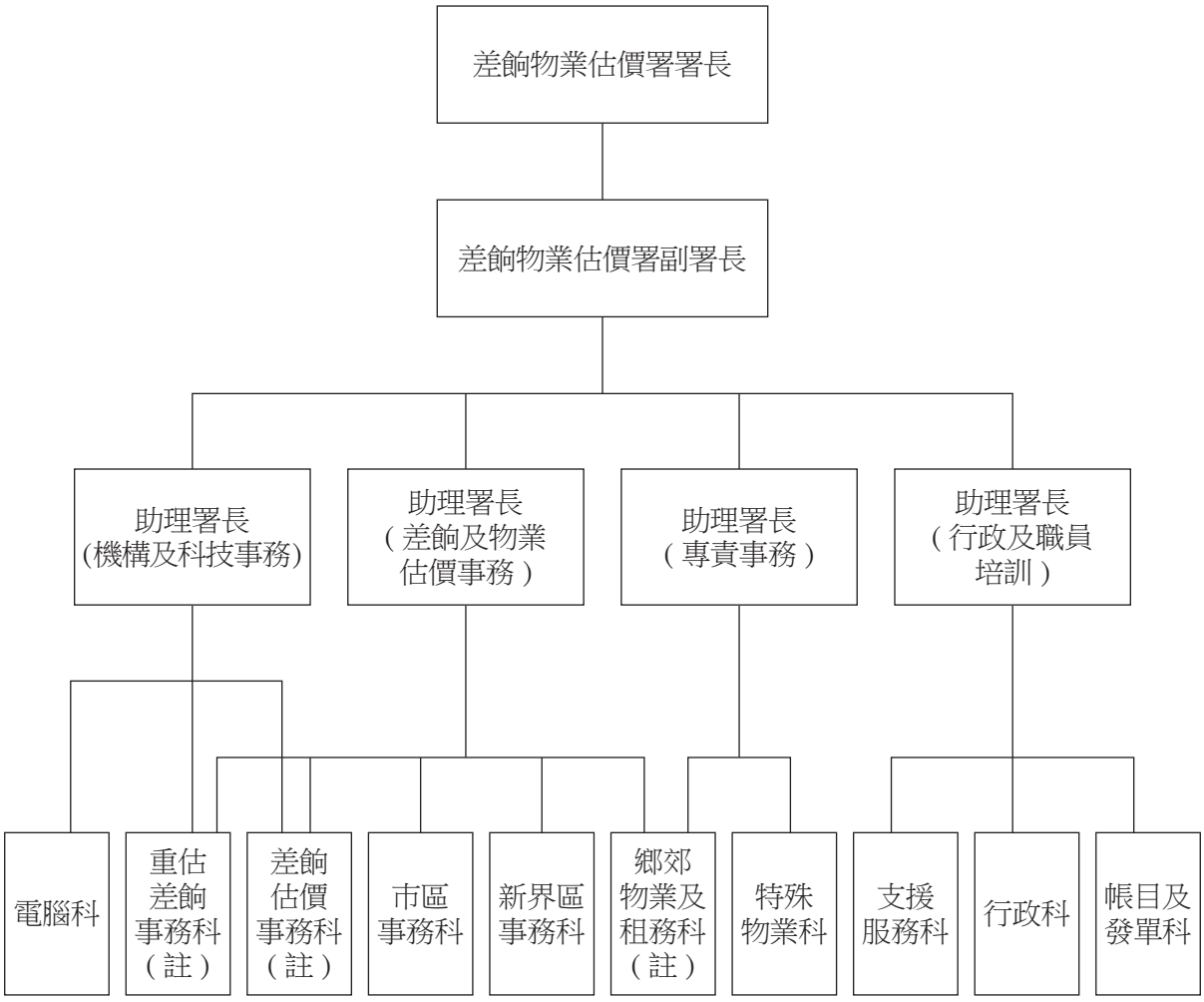
(a) 領事館物業及認可領事館人員住宅；及

(b) 若干位於新界指定鄉村區以外並由原居村民佔用的村屋。

行政長官已把該條文所賦的權力轉授予不同公職人員。舉例而言，民政事務總署署長獲授權豁免位於新界指定鄉村區以外的村屋繳交差餉。

資料來源：估價署的記錄

差餉物業估價署
組織圖
(2015 年 12 月 31 日)



資料來源：估價署的記錄

註：有關的事務科向兩名助理署長負責。

附錄 D
(參閱第 4.4 段)

按地區劃分的 105 個指定鄉村區的分析
(2015 年 12 月 31 日)

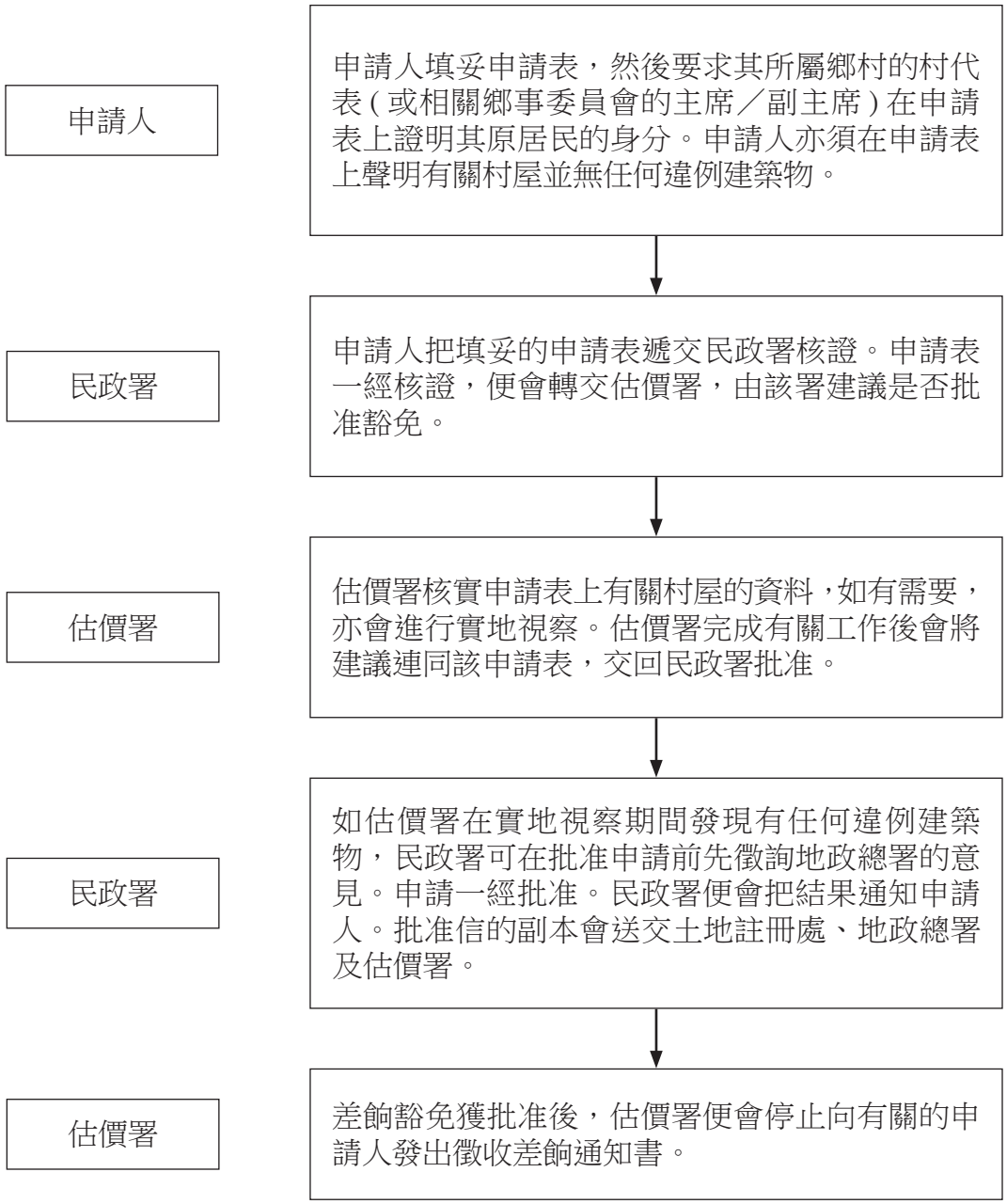
地區	指定鄉村區數目	估計村屋數目
元朗	49	14 460
北區	12	740
大埔	12	430
西貢	17	320
離島	10	310
沙田	4	110
荃灣	1	90
總計	105	16 460

資料來源：估價署的記錄

附錄 E

(參閱第 4.11 段)

處理豁免繳交差餉申請的主要步驟



資料來源：民政署的記錄

附錄 F

(參閱第 5.7(b) 段)

14 宗無主物業個案的關鍵日期
(2015 年 9 月 30 日)

個案	物業轉歸政府日期	轉介地政總署日期	地政總署接管日期
1	1997 年 9 月 26 日	2005 年 10 月 25 日	2012 年 11 月 19 日
2	2003 年 8 月 15 日	2013 年 8 月 19 日	—
3	2003 年 9 月 26 日	2004 年 9 月 16 日	2009 年 9 月 7 日
4	2004 年 6 月 18 日	2015 年 1 月 7 日	—
5	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
6	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
7	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
8	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
9	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
10	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
11	2006 年 4 月 28 日	2013 年 12 月 10 日	2015 年 5 月 30 日
12	2008 年 7 月 25 日	2013 年 8 月 19 日	—
13	2009 年 5 月 15 日	2014 年 3 月 13 日	—
14	2010 年 12 月 24 日	2011 年 12 月 13 日	—

資料來源：估價署的記錄

第 2 章

食物及衞生局
漁農自然護理署

新鮮副食品批發市場

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

新鮮副食品批發市場

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.10

審查工作　1.11 – 1.12
鳴謝　1.13

第 2 部分：公營新鮮副食品批發市場的使用情況　2.1 – 2.2

漁農自然護理署市場的使用情況　2.3 – 2.18
審計署的建議　2.19
政府的回應　2.20
魚類統營處市場的使用情況　2.21 – 2.38
審計署的建議　2.39
政府的回應　2.40

第 3 部分：漁農自然護理署市場的管理　3.1

管理日常運作　3.2 – 3.12
審計署的建議　3.13
政府的回應　3.14
外判支援服務　3.15 – 3.25
審計署的建議　3.26
政府的回應　3.27

段數

第 4 部分：重置私營及公營新鮮副食品批發市場 4.1

重置油麻地果欄 4.2 – 4.15
審計署的建議 4.16
政府的回應 4.17 – 4.18
檢討公營新鮮副食品批發市場 4.19 – 4.27
重置長沙灣蔬菜批發市場 4.28 – 4.38
重置設於臨時用地的新鮮副食品批發市場 4.39 – 4.46
審計署的建議 4.47
政府的回應 4.48

第 5 部分：未來路向 5.1

兩個統營處的角色 5.2 – 5.9
新鮮副食品批發市場的未來角色 5.10
審計署的建議 5.11
政府的回應 5.12

附錄 頁數

A ： 12 個公營新鮮副食品批發市場的位置 (2015 年 12 月 31 日) 67

B ： 12 個公營新鮮副食品批發市場的土地類別 (2015 年 12 月 31 日) 68

C ： 漁農自然護理署：組織圖 (摘錄)(2015 年 12 月 31 日) 69

D ： 有關重置油麻地果欄的大事年表 (1969 年 1 月至 2016 年 1 月) 70 – 72

E ： 有關長沙灣用地住宅發展項目出現延誤的大事年表 (1994 年 7 月至 2016 年 3 月) 73

新鮮副食品批發市場

摘要

1. 在香港，新鮮副食品批發市場歷史悠久，且是 5 類鮮活食品 (即蔬菜、水果、蛋品、活魚和鮮魚及活家禽) 供應鏈中不可分割的一環。2015 年 12 月，本港共有 12 個公營新鮮副食品批發市場，包括 4 個由漁農自然護理署 (漁護署) 經營的政府新鮮副食品批發市場、7 個由魚類統營處 (魚統處) 經營的魚類批發市場和一個由蔬菜統營處 (菜統處) 經營的蔬菜批發市場。魚統處和菜統處都是自負盈虧的非牟利機構，於多年前分別根據《海魚 (統營) 條例》(第 291 章) 及《農產品 (統營) 條例》(第 277 章) 而成立，負責促進農業及漁業發展和有秩序地銷售鮮海魚和蔬菜。兩個統營處都是由統營處處長 (由漁農自然護理署署長兼任) 負責管理。此外，本港尚有 3 個私營新鮮副食品批發市場，包括油麻地果欄。12 個公營新鮮副食品批發市場共佔地 265 480 平方米。過去 10 年，公營批發市場的鮮活食品批銷量和市場佔有率均有所下跌。2014–15 年度的總批銷量為 666 000 公噸，較 2005–06 年度的 776 000 公噸下跌了 14%。另一方面，由於 5 類鮮活食品的本地總消耗量由 2005–06 年度的 1 339 000 公噸增加至 2014–15 年度的 1 802 000 公噸 (增幅為 35%)，因此經 12 個公營市場供應的鮮活食品所佔的比率，由 2005–06 年度的 58% 下跌至 2014–15 年度的 37%。審計署最近就漁護署在提供和管理公營新鮮副食品批發市場方面的工作進行審查。

公營新鮮副食品批發市場的使用情況

2. ***部分漁護署市場設施遭閒置或用作非擬定用途*** 4 個漁護署市場均提供檔位、行商辦事處和附屬設施 (例如銀行和小賣亭)，讓販商和有興趣各方租用。在 2005–06 至 2014–15 年度期間，4 個市場的整體批銷量下跌了 3%，其中一個 (長沙灣臨時家禽批發市場) 的批銷量更下跌 76%。2015 年 12 月，該市場有 48 個 (56%) 空置檔位 (見第 9 段)。此外，4 個市場部分行商辦事處和附屬設施遭閒置，當中包括已閒置超過 10 年的兩個充電區。為改善這些市場的使用率，漁護署之前已把 26 個 (50%) 行商辦事處及 9 個 (28%) 附屬設施編配予政府部門使用。這些設施一般被部門用作貯存雜物用途，而非租予販商進行鮮活食品批發活動 (第 2.3 至 2.17 段)。

3. ***魚統處市場有過剩的地方*** 7 個魚統處市場的用地包括交易場地 (例如檔位) 和附屬地方 (例如起卸區及泊車位)。在 2005–06 至 2014–15 年度期間，7 個魚統處市場的總批銷量下跌了 16%。有 3 個市場的附屬地方佔市場範圍的 70% 或以上。附屬地方佔很大比率，可能顯示市場有過剩的地方。審計署曾到附屬地方比率最高 (85%) 的魚統處市場進行實地訪查，發現該處的附屬地方大多出租作 38 個月租泊車位，與其他魚統處市場相比，數目似乎過多。此外，審計署的分析也顯示，另一個魚統處市場有 84% 的交易場地遭閒置 (第 2.21 至 2.30 段及第 2.37 段)。

漁農自然護理署市場的管理

4. ***違反租約條款的情況*** 漁護署透過公開招標，把轄下 4 個批發市場的支援服務 (例如市場的管理、清潔和保安服務) 外判。漁護署及承辦商的職員會每日巡查市場，包括查看主要設施的整體情況和租戶是否遵守租約條款。然而，在實地訪查兩個規模最大的漁護署市場期間，審計署留意到一些違反／懷疑違反租約條款的事項，包括使用批發市場檔位作零售用途、構成阻塞及懷疑進行賭博活動 (第 3.2 、3.3 及 3.7 段)。

5. ***標書評審方法不利於改善服務表現*** 在透過招標為批發市場購買支援服務時，漁護署只會按價格來評審符合必要要求的標書。此舉不利於承辦商改善服務表現，因為現有承辦商即使服務表現欠佳，也不會影響其在日後招標工作中承辦服務的資格。舉例來說，審計署留意到，承辦商提供的保安員人手有少於規定數目的情況，削弱了遏止違反租約情況的能力 (見第 4 段)。然而，承辦商能否有效調配人手來遏止違規情況這一點，現時並未納入標書評審範圍 (第 3.23 至 3.25 段)。

重置私營及公營新鮮副食品批發市場

6. ***油麻地果欄*** 油麻地果欄屬私營市場，於 1913 年設立。事隔多年，果欄已變得過時，對附近一帶造成交通和環境滋擾。根據行政局在 1969 年的決議，政府應將該果欄重置於政府興建的批發市場。在 2007 年進行的上一次相關審查工作中，審計署指出落實重置果欄的工作進展不大。立法會的政府帳目委員會 (帳委會) 在 2007 年 7 月發表報告書中，對此深表關注，並強烈促請政

府提供重置油麻地果欄的確實時間表。在這次審查工作中，審計署留意到：(a) 2007 年，政府向帳委會表示正計劃在長沙灣興建新的鮮果批發市場，以重置油麻地果欄；(b) 2008 年，政府表示鮮果欄商對重置油麻地果欄的建議有極大保留，而政府會繼續與他們保持聯繫；(c) 2011 年，政府決定釋出長沙灣的用地以發展住宅，並在葵涌物色到另一幅用地；及 (d) 2016 年 1 月，政府決定釋出葵涌的用地，供作其他用途，並正考慮把果欄遷往青衣一幅選址。2016 年 3 月，即行政局於 1969 年作出決定後約 47 年，果欄仍未重置。記錄顯示，在 2007 至 2013 年期間，各政府部門共接獲 1 533 宗針對果欄的投訴 (例如構成阻塞和發出噪音)。2016 年 1 月，審計署到果欄進行實地訪查，證實果欄運作時造成滋擾的問題持續 (第 4.2 至 4.14 段)。

7. ***長沙灣蔬菜批發市場*** 菜統處經營的長沙灣蔬菜批發市場於 1965 年啓業，佔地 18 933 平方米。規劃署早於 1994 年表示，讓該市場繼續在長沙灣現址經營，屬不當使用珍貴土地。1998 年，相關範圍被劃作住宅用地，原定用作發展公共房屋。規劃署曾提議不同地點，以遷置該蔬菜批發市場。不過，漁護署認為該等地點不適合，且並無遷置該市場的計劃。2011 年，食物及衞生局在諮詢漁護署後進行檢討，結論是將計劃遷置該蔬菜批發市場，以供應土地發展住宅。根據漁護署的要求，適宜用作遷置的土地，面積最少要有 25 000 平方米。審計署留意到，漁護署提出的面積 (25 000 平方米)，較現址的總面積 (18 933 平方米) 多出 32%。基於在 2005–06 至 2014–15 年度期間，該蔬菜批發市場的批銷量大幅下跌 40%，漁護署須仔細檢討選址要求，確保這些要求都是合理的。截至 2016 年 3 月，該蔬菜批發市場的重置工作仍無甚進展。房屋署表示，相關的房屋發展計劃要在蔬菜批發市場遷置後約 5 年才可完成 (第 4.28 至 4.38 段)。

8. ***北區臨時農產品批發市場*** 由漁護署經營的北區臨時農產品批發市場在 1989 年啓用，位於粉嶺一幅面積 12 500 平方米的臨時用地，只售賣蔬菜。由於營業時間短，而且只是一片不設任何永久基建設施的露天場地，因此，在 2014–15 年度，其“批銷量與土地面積”比率只及長沙灣蔬菜批發市場的一半。此外，在 2005–06 至 2014–15 年度期間，該市場的批銷量下跌了 48%，有需要優化該幅土地的使用情況 (第 2.6(b) 及 4.40 至 4.42 段)。

9. ***長沙灣臨時家禽批發市場*** 由漁護署經營的長沙灣臨時家禽批發市場在 1974 年啓用，位於一幅面積 26 000 平方米的臨時土地，是本港目前唯一的活家禽批發市場。為減低爆發禽流感的風險，政府推出計劃，協助活家禽販商自願結業，以致活家禽業日趨式微。在 2005–06 至 2014–15 年度期間，該家禽批

發市場的批銷量下跌了 76%。2015 年 12 月，該家禽批發市場有 48 個 (56%) 空置檔位，而該等檔位已空置逾 5 年。政府已委聘顧問進行研究，探討本港活家禽業的未來路向，而把市場遷置往上水的計劃亦遭到擱置 (第 2.6(a) 及 4.43 至 4.46 段)。

未來路向

10. 設立魚統處和菜統處的原來目的，分別是作批銷鮮海魚 (不包括水中的活海魚) 和本地蔬菜用途。在 2005–06 至 2014–15 年度期間，7 個魚統處市場的鮮海魚的批銷量下跌了 20%，而菜統處長沙灣蔬菜批發市場的本地蔬菜批銷量則下跌了 59%。為使市場運作得以延續，魚統處把很多市場地方租予販商售賣活海魚 (有別於鮮海魚) 和泊車 (見第 3 段)，而菜統處銷售的蔬菜則改以進口蔬菜為主。鑑於各方對土地需求甚殷，政府有需要檢討魚統處和菜統處土地用於非原定用途的情況，確保公共資源得以善用。例如，菜統處的長沙灣蔬菜批發市場和附近的漁護署長沙灣副食品批發市場都是同樣用作批銷進口和本地蔬菜。因此，有需要檢討這些公營批發市場的角色及職能，以減少其活動和資源重疊的情況 (第 5.4 至 5.9 段)。

審計署的建議

11. **審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

公營新鮮副食品批發市場的使用情況

(a) **研究把閒置多時的漁護署市場設施改作其他有益用途 (第 2.19(b) 段)；**

(b) **確保定期為現已編配給政府部門的漁護署市場設施刊登招租公告，方便販商租用 (第 2.19(c) 段)；**

(c) **檢討個別魚統處市場的市場地方，以找出在運作需要方面屬過剩的地方，採取措施重新編配過剩的市場地方，作有益的用途 (第 2.39(a) 及 (b) 段)；**

漁護署市場的管理

(d) 考慮採取措施，以便更有效察覺及遏止違反漁護署市場租約條款的情況 (第 3.13(a) 段)；

(e) 檢討標書評審方法是否足以鼓勵承辦商改善服務表現和提供優質服務 (第 3.26(b) 段)；

重置私營及公營新鮮副食品批發市場

(f) 留意相關決策局及部門為油麻地果欄物色重置選址的進展，並考慮如何與鮮果欄商和其他有關各方進行磋商，爭取他們支持果欄重置工作 (第 4.16(a) 及 (c) 段)；

(g) 在此期間，繼續監察推出的措施在緩減油麻地果欄運作所造成滋擾方面的成效 (第 4.16(d) 段)；

(h) 仔細檢討長沙灣蔬菜批發市場遷置地點的選址要求 (第 4.47(c) 段)；

(i) 與相關部門緊密合作，加快重置長沙灣蔬菜批發市場及騰出土地作房屋發展用途 (第 4.47(d) 段)；

(j) 研究如何善用北區臨時農產品批發市場現址 (第 4.47(f) 段)；

(k) 留意政府在活家禽業政策制訂方面的發展，以期盡早重置長沙灣臨時家禽批發市場及／或盡早騰出有關用地 (第 4.47(g) 段)；及

未來路向

(l) 連同食物及衞生局局長仔細檢討魚統處及菜統處相對於漁護署在營運公營新鮮副食品批發市場方面的角色和職能，並採取措施協助他們有效和有效率地履行其角色和職能 (第 5.11 段)。

政府的回應

12. 食物及衞生局局長和漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議。

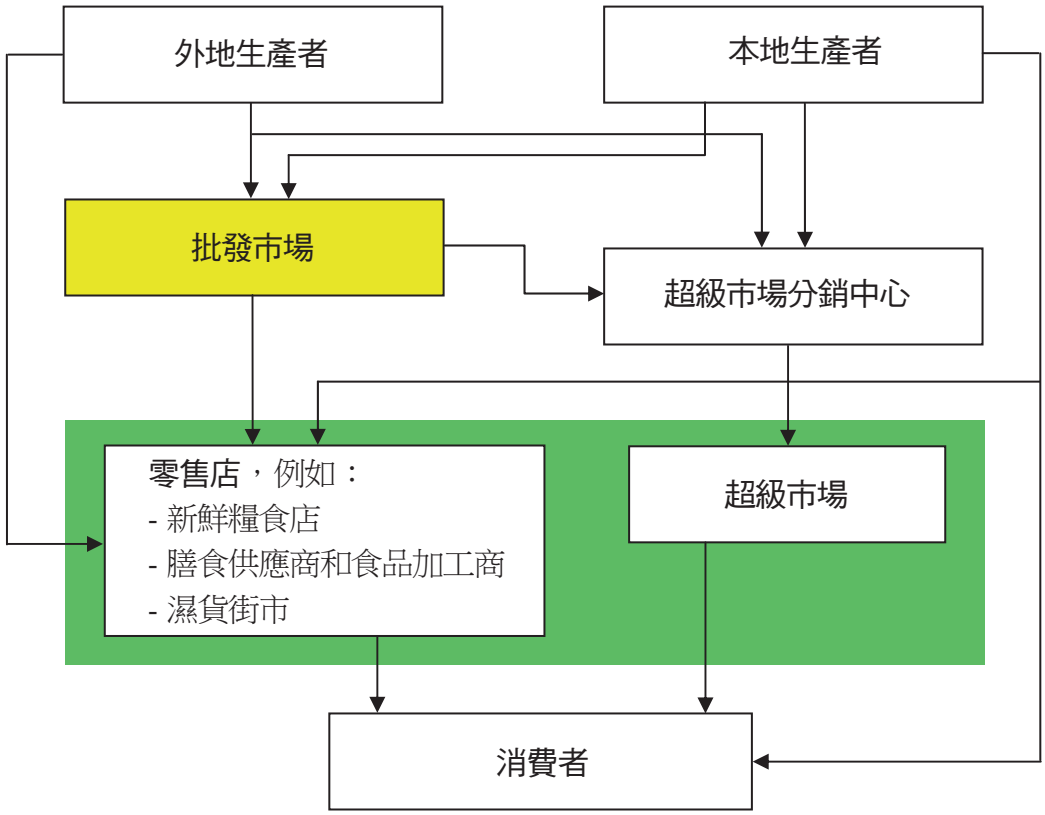
第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

1.2　在香港，新鮮副食品批發市場是 5 類鮮活食品 (即蔬菜、水果、蛋品、活魚和鮮魚及活家禽) 供應鏈中不可分割的一環。生產者經批發市場把產品大批售予販商，然後由他們以較小數量分銷予零售商。零售商 (例如超級市場) 和消費者也會直接向生產者購買鮮活食品。圖一顯示鮮活食品供應系統概覽。

圖一

鮮活食品供應系統概覽



說明：　零售商

資料來源：審計署對漁農自然護理署記錄的分析

公營新鮮副食品批發市場

1.3 ***4 個由漁農自然護理署 (漁護署) 經營的市場*** 新鮮副食品批發市場在香港歷史悠久。早期的市場是由個別販商／私人機構於露天街道及空地上經營。在 1969 年，政府決定使用公帑興建市場，以重置該等私營市場，並解決該等市場造成的交通、環境及其他問題。截至 2015 年 12 月 31 日，本港共有 4 個政府新鮮副食品批發市場，全由漁護署經營。

1.4 ***8 個由魚類統營處 (魚統處) 或蔬菜統營處 (菜統處) 經營的市場*** 在 1945 和 1946 年，政府分別成立了魚統處和菜統處，協助本地漁民和農民在戰後恢復生產。魚統處和菜統處都是自負盈虧的非牟利機構，成立目的為促進漁農業發展和推動業界不斷作出改善，並提供設施和服務，以便有秩序地銷售鮮海魚和蔬菜。兩個統營處分別根據《海魚 (統營) 條例》(第 291 章) 和《農產品 (統營) 條例》(第 277 章) 運作，並從轄下批發市場內進行的交易賺取佣金。截至 2015 年 12 月 31 日，本港共有 7 個由魚統處經營的魚類批發市場，並有一個由菜統處經營的蔬菜批發市場。

1.5 此外，截至 2015 年 12 月 31 日，本港共有 3 個私營新鮮副食品批發市場，分別為油麻地果欄、元朗天光墟蔬菜批發市場及元朗淡水魚市場 (註 1)。

1.6 根據漁護署的資料，經過多年來的演進，新鮮副食品批發市場除經濟方面的角色外 (作為食物供應鏈的樞紐)，也擔當起其他角色，包括穩定食品供應和價格、提升食品貿易效率和價格透明度、加強食品安全和提高食物溯源能力，以及為社會基層創造就業機會。漁護署又指出：

(a) 菜統處其中一個角色是協助本地農民 (特別是本地小農民) 銷售農產品。這類小農民擁有的資源不多，而且缺乏議價能力，其產量也不足以支持其自行作出物流和直銷安排。與菜統處一樣，魚統處也致力改進魚類產品的銷售，並推廣漁業企業的合作經營；及

(b) 至於兩個漁護署市場 (即長沙灣副食品批發市場和西區副食品批發市場)，其興建目的為緩減當時由批發商所造成的交通和環境滋擾，並透過善用市場土地為業界和社區帶來最佳利益，以及促進發展當時由批發商佔用的土地。

註 1： *油麻地果欄的土地面積為 14 000 平方米，元朗天光墟蔬菜批發市場為 8 200 平方米，而元朗淡水魚市場則為 7 800 平方米。3 個私營市場均自負盈虧，不涉及政府資助。*

1.7　在本審計報告書中，公營新鮮副食品批發市場是指由漁護署、魚統處或菜統處經營的批發市場。表一載列公營新鮮副食品批發市場及私營市場供應的食品，而表二載列 12 個公營新鮮副食品批發市場 (註 2)。公營新鮮副食品批發市場的位置和土地類別 (例如短期租約土地或私人協約批地) 分別載於附錄 A 和附錄 B。

註 2： *長洲也設有一個由魚統處經營的收魚站 (佔地 61 平方米)，而錦田和藍地則各設有一個由菜統處經營的蔬菜收集站 (分別佔地 486 平方米和 1 575 平方米)。漁民／農民可把漁獲／蔬菜交到收集站，然後由收集站運到魚統處／菜統處市場出售。*

表一

經公營新鮮副食品批發市場供應的食品
(2014–15 年度)

市場	(千公噸)						
	蔬菜	水果	蛋品	活魚和鮮魚		活家禽	合計
				淡水魚	海魚		
經公營新鮮副食品批發市場供應的食品							
長沙灣臨時家禽批發市場	–	–	–	–	–	9	9
北區臨時農產品批發市場	43	–	–	–	–	–	43
長沙灣副食品批發市場	161	–	50	41	–	–	252
西區副食品批發市場	50	102	23	13	–	–	188
漁護署市場小計	254	102	73	54	–	9	492
7 個魚統處魚類批發市場	–	–	–	–	46	–	46
菜統處長沙灣蔬菜批發市場	128	–	–	–	–	–	128
總計	382	102	73	54	46	9	666
鮮活食品供應分析							
經公營批發市場供應	382 (47%)	102 (15%)	73 (68%)	54 (65%)	46 (41%)	9 (100%)	666 (37%)
經油麻地果欄供應	–	317 (47%)	–	–	–	–	317 (17%)
經其餘兩個私營批發市場供應	13 (1%)	–	–	16 (19%)	–	–	29 (2%)
非經批發市場供應	425 (52%)	253 (38%)	34 (32%)	13 (16%)	65 (59%)	–	790 (44%)
本地總消耗量	820 (100%)	672 (100%)	107 (100%)	83 (100%)	111 (100%)	9 (100%)	1 802 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

表二

公營新鮮副食品批發市場
(2015 年 12 月 31 日)

市場名稱		落成年份	土地面積 (平方米)
漁護署市場			
1	長沙灣臨時家禽批發市場	1974	26 000 (註 1)
2	北區臨時農產品批發市場	1989	12 500 (註 1)
3	長沙灣副食品批發市場	1993	100 000 (註 1)
4	西區副食品批發市場	1994 (註 2)	62 000 (註 1)
		漁護署市場小計	200 500
魚統處市場			
5	香港仔魚類批發市場	1960	15 577
6	西貢魚類批發市場	1969	380
7	觀塘魚類批發市場	1986	4 151
8	大埔魚類批發市場	1988	4 422
9	長沙灣魚類批發市場	1993	11 930
10	筲箕灣魚類批發市場	1994	4 474
11	青山魚類批發市場	2010	5 113
		魚統處市場小計	46 047
菜統處市場			
12	長沙灣蔬菜批發市場	1965	18 933
		總計	265 480

資料來源：漁護署的記錄

註 1：　數字為大約土地面積。

註 2：　該市場的第一期工程在 1991 年完成，第二期工程則在 1994 年完成。

1.8 ***總批銷量下跌*** 過去 10 年，公營批發市場的鮮活食品批銷量和市場佔有率方面均有所下跌。如表一顯示，12 個公營新鮮副食品批發市場在 2014–15 年度的總批銷量為 666 000 公噸，較 2005–06 年度的 776 000 公噸下跌了 14%(註 3)。另一方面，由於 5 類鮮活食品的本地總消耗量由 2005–06 年度的 1 339 000 公噸增加至 2014–15 年度的 1 802 000 公噸 (增幅為 35%)，因此，經 12 個公營市場供應的鮮活食品所佔的比率， 由 2005–06 年度的 58% 下跌至 2014–15 年度的 37%。

公營新鮮副食品批發市場的管理

1.9 食物及衞生局 (食衞局) 負責制訂漁農業 (包括新鮮副食品批發市場) 政策。漁護署在“漁農事宜及新鮮副食品批發市場”的綱領下落實有關政策。這個綱領旨在促進漁農產品的生產及提高漁農業生產力。與新鮮副食品批發市場相關的工作包括管理 4 個漁護署市場，以及為魚統處和菜統處提供行政及技術支援。在 2015–16 年度，有關工作涉及約 64 名漁護署人員，財政撥款估計為 9,900 萬元。顯示負責有關工作的科別的漁護署組織圖 (摘錄) 載於附錄 C。

1.10 魚統處和菜統處都是自負盈虧的機構 (見第 1.4 段)。兩者自行聘用員工 (註 4)，以經營轄下的批發市場，而漁護署則向他們提供行政及技術支援 (見第 1.9 段)。兩個統營處都是由統營處處長負責管理。統營處處長一職由漁農自然護理署署長兼任，因此出任該職者同時也是漁護署的管制人員。

審查工作

1.11 審計署曾分別於 1996、2000 和 2007 年就“政府提供的副食品批發市場”(《審計署署長第二十七號報告書》第 6 章)、“海魚的批發銷售”(《審計署署長第三十五號報告書》第 1 章) 及“政府新鮮副食品批發市場的管理”(《審計署署長第四十八號報告書》第 4 章) 進行審查。審查範圍涵蓋漁護署和魚統處轄下的新鮮副食品批發市場 (即菜統處轄下的長沙灣蔬菜批發市場不包括在內)。審計署發現，某些市場在使用情況、管理和重置等方面存在多個問題。立法會政府

註 3： *4 個漁護署市場、7 個魚統處市場和一個菜統處市場的總批銷量分別下跌了 3%、16% 和 40%。*

註 4： *截至 2015 年 12 月 31 日，魚統處和菜統處的編制分別有 196 和 205 人，全都不是公務員。*

帳目委員會 (帳委會) 在審議 1996 和 2007 年發表的審計報告書後，對多項事宜表示深切關注，尤其是重置油麻地果欄的工作進展不大 (見第 4.6 段)。

1.12　2015 年 10 月，審計署展開審查，以檢視漁護署在提供和管理公營新鮮副食品批發市場方面的工作，包括跟進過去審查工作指出的問題。審查工作主要集中於以下範疇：

(a)　公營新鮮副食品批發市場的使用情況 (第 2 部分)；

(b)　漁護署市場的管理 (第 3 部分)；

(c)　重置私營及公營新鮮副食品批發市場 (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，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.13　在審查期間，漁護署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：公營新鮮副食品批發市場的使用情況

2.1　本部分探討公營新鮮副食品批發市場的使用情況。審計署發現以下方面有可予改善之處：

(a)　漁護署市場的使用情況 (第 2.3 至 2.20 段)；及

(b)　魚統處市場的使用情況 (第 2.21 至 2.40 段)。

菜統處市場的使用情況

2.2　有別於漁護署市場和魚統處市場，菜統處市場 (即長沙灣蔬菜批發市場) 並無為個別販商提供市場檔位或交易地方。販商集體在菜統處市場內的指定交易場地進行批發交易。據漁護署表示，在 2014–15 年度，這些指定交易場地已盡其用。此外，在 2005–06 至 2014–15 年度期間，一直都有約 220 個批發商使用菜統處市場，這個數目大致保持穩定。有關重置這個市場及騰出該處土地作住宅發展用途的事宜，會在第 4 部分討論 (見第 4.28 至 4.38 段)。

漁農自然護理署市場的使用情況

2.3　4 個漁護署市場為販商提供設施，以便售賣鮮活食品，包括蔬菜、水果、蛋品、活魚和鮮魚及活家禽。有關設施包括檔位／交易地方 (註 5——以下統稱為“檔位”)、辦事處 (行商辦事處) 和碼頭。市場也設有供附屬設施運作的地方，例如銀行、充電區和小賣亭。販商及有興趣各方可向漁護署租用有關設施／地方來經營業務。

2007 年的審查工作

2.4　審計署在 2007 年有關“政府新鮮副食品批發市場的管理”的審查工作中，指出有些市場設施的使用率不足。有關設施包括西區副食品批發市場和長沙灣副食品批發市場內空置的行商辦事處和附屬設施，以及西區副食品批發市場的 4 個閒置碼頭。

註 5： *在北區臨時農產品批發市場，販商並沒有固定檔位，每個販商可在獲編配的露天地方進行交易活動。*

檔位的使用情況

2.5　截至 2015 年 12 月 31 日，4 個漁護署市場共設有 974 個檔位。3 個市場 (長沙灣副食品批發市場、北區臨時農產品批發市場及西區副食品批發市場) 的 888 個檔位中，887 個 (99.9%) 已租予販商。餘下一個市場 (長沙灣臨時家禽批發市場) 的 86 個檔位中，48 個 (56%) 空置。表三顯示 4 個市場的批銷量。

表三

漁護署市場的批銷量
(2005–06 及 2014–15 年度)

漁護署市場	批銷量 (公噸)		
	2005–06 年度	2014–15 年度	增／減
長沙灣臨時家禽批發市場	38 954	9 376	-29 578 (-76%)
北區臨時農產品批發市場	81 135	42 524	-38 611 (-48%)
長沙灣副食品批發市場	216 367	251 962	+35 595 (+16%)
西區副食品批發市場	171 184	188 265	+17 081 (+10%)
總計	507 640	492 127	-15 513 (-3%)

資料來源：漁護署的記錄

附註：　上表顯示 5 類鮮活食品 (即蔬菜、水果、蛋品、活魚和鮮魚及活家禽) 的批銷量。

2.6　從表三可見，在 2005–06 至 2014–15 年度期間：

(a) 長沙灣臨時家禽批發市場的批銷量下跌了 76%。市場批銷量下跌，加上檔位出租率偏低，均顯示該市場的檔位設施供應過剩；及

(b) 北區臨時農產品批發市場的批銷量下跌了 48%。該臨時批發市場或有需要進行重置或採取改善措施。

2.7　食衞局及漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 鑑於禽流感對人類健康構成嚴重威脅，因此，為減少人類與活家禽接觸的機會和減低禽流感爆發的風險，政府在 2004–05 年度推行自願退還牌照／租約計劃，並在 2008 年實施退還牌照／租約安排。結果，在長沙灣臨時家禽批發市場營業的批發商數目，由首次自願退還牌照／租約計劃推行前的 86 個減少至現時的 23 個。因應減少活家禽批發商數目的政策，漁護署自此停止把該批發市場的空置檔位租給新租戶及現有租戶。為加強該家禽批發市場的生物保安措施，漁護署在 2013 年把部分空置的批發檔位改建為額外的通宵存放區，以進一步減低禽流感的風險；及

(b) 至於北區臨時農產品批發市場，食衞局及漁護署一直對該市場作出下列改善：

(i) 為解決以往的管理問題，漁護署自 2012 年 4 月 1 日起接手管理該市場 (註 6)；及

(ii) 為興建擬議粉嶺繞道，該市場日後須遷往附近一幅用地。早於規劃階段，漁護署已與土木工程拓展署保持聯繫，以便在重置的市場內提供更佳設施和服務（包括在市場內設置洗手間、垃圾收集站和足夠的排水設施；在交易場地裝設鋼製篷篷；以及在個別檔位安裝電錶和水錶)。鑑於有關用地位置較為偏遠，如具備較佳設施，可讓漁護署有更大機會與有興趣各方探討如何善用這幅用地。

長沙灣臨時家禽批發市場設施供應過剩的問題，以及漁護署遷置該市場的計劃，會在第 4.43 至 4.46 段再作討論。至於北區臨時農產品批發市場需要進行重置或採取額外改善措施的事宜，則會在第 4.40 至 4.42 段再作討論。

註 6： *在 2012 年 4 月前，北區臨時農產品批發市場是由外界承辦商管理的。*

其他設施的使用情況

2.8　表四顯示 4 個漁護署市場內其他設施的使用情況。

表四

漁護署市場內其他設施的使用情況
(2015 年 12 月 31 日)

設施	經使用 (數目)	閒置		總計 (數目)
		指定作其他用途 (數目)	尚未指定作其他用途 (數目)	
碼頭	2 (25%)	5 (63%) (註)	1 (12%)	8 (100%)
附屬設施 (例如銀行和小賣亭)	28 (88%)	0 (0%)	4 (12%)	32 (100%)
行商辦事處	50 (96%)	0 (0%)	2 (4%)	52 (100%)
總計	80 (87%)	5 (5%)	7 (8%)	92 (100%)

資料來源：漁護署的記錄

註：　西區副食品批發市場的 4 個碼頭已指定改建為海濱長廊 (見第 2.9(a) 段)。長沙灣副食品批發市場的一個碼頭則指定作重新發展之用 (見第 2.9(b) 段)。

附註：　經使用的設施是指已租予使用者 (即販商和有興趣各方) 和編配予政府部門的設施 (見第 2.14 至 2.18 段)。

閒置碼頭劃作其他用途

2.9　從表四可見，截至 2015 年 12 月 31 日，5 個閒置碼頭已指定作其他用途。該等碼頭包括西區副食品批發市場的 4 個碼頭 (2007 年的審查工作也提及這 4 個閒置碼頭—— 見第 2.4 段) 和長沙灣副食品批發市場的一個碼頭。審計署留意到以下情況：

(a) ***西區副食品批發市場的 4 個閒置碼頭***　2013 年 3 月，中西區區議會同意着手把有關碼頭改建為海濱長廊。2015 年 7 月，區議會通

過有關設計並取得所需撥款。截至 2016 年 1 月，漁護署已完成法律程序，把相關臨海地段交還地政總署。建造工程會於 2016 年年初展開，於 2017 年年底或之前完成；及

(b) ***長沙灣副食品批發市場的一個閒置碼頭*** 規劃署已着手改劃該碼頭的土地用途，以便與西南九龍其他房屋用地一同重新發展。當局已定於 2017 年把該碼頭及有關房屋用地拍賣作建屋用途。

在騰出該 5 個碼頭一事上，漁護署已予以方便。

2.10 表四顯示截至 2015 年 12 月 31 日，有一個閒置碼頭尚未指定作其他用途。審計署留意到，這個位於長沙灣副食品批發市場的碼頭由 2010 年起閒置，至今已大約 5 年。漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示，該碼頭在運作上有需要保留，因為該碼頭非常接近長沙灣副食品批發市場水冷系統的海水抽吸點。如不保留該碼頭，這類重要的市場設施的保養維修工作便會受阻。

2.11 就這方面，審計署也留意到碼頭即使閒置不用，仍須作維修保養 (註 7)。如不再需要這些碼頭作批銷用途，漁護署須考慮把碼頭改作其他用途或將之拆卸。漁護署有需要繼續留意有關情況。

行商辦事處及附屬設施遭閒置或作非擬定用途

2.12 表四所示的閒置設施也包括兩個行商辦事處及 4 個附屬設施，所佔總面積分別為 188 平方米及 134 平方米。該 4 個附屬設施為兩個充電區及兩個臨時工作場地。該兩個充電區已閒置超過 10 年。

2.13 漁護署在 2015 年 12 月回應審計署的查詢時表示，漁護署曾多次與建築署商討把該等充電區改作其他可行用途。直到目前為止，有關資料顯示，由於要避免影響地下電纜的維修保養，要把該等附屬設施改作其他用途，或許不易實行。儘管如此，漁護署表示會再作勘察。

2.14 漁護署原定把行商辦事處及附屬設施租予使用者 (例如販商、商會及運輸公司)，以便進行批發及相關活動。然而多年來，漁護署為改善批發市場的

註 7： *舉例說，在 2006–07 至 2014–15 年度期間，長沙灣副食品批發市場兩個閒置碼頭的保養費用總額為 380 萬元。*

使用情況，把部分行商辦事處及附屬設施編配給政府部門 (包括漁護署) 使用。表五顯示有關詳情。

表五

行商辦事處及附屬設施的編配
(2015 年 12 月 31 日)

	行商辦事處 (數目)	附屬設施 (數目)
編配給販商、運輸公司及其他使用者進行批發活動	24 (46%)	19 (60%)
編配給政府部門	26 (50%)	9 (28%)
經使用的總數	50 (96%)	28 (88%)
閒置的總數 (見第 2.8 段)	2 (4%)	4 (12%)
總數	52 (100%)	32 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

2.15 表五顯示，有相當多的設施 (半數的行商辦事處和 28% 的附屬設施) 已編配給政府部門使用，而用途並非作鮮活食品批發。審計署留意到，這些設施一般用作貯物用途。照片一及照片二顯示有關例子。

照片一及照片二

供漁護署使用的附屬設施
(長沙灣副食品批發市場)

照片一

外觀

照片二

內貌

資料來源：審計署在 2016 年 1 月拍攝的照片

2.16　鑑於有相當多的市場設施編配給政府部門使用，因此當局必須審慎行事，確保不會妨礙有興趣的非政府使用者運用這些設施來進行鮮活食品批發活動。

沒有刊登招租公告的行商辦事處和附屬設施

2.17　根據與其他政府部門制定的安排，漁護署可事先發出通知，要求有關部門交還獲編配的設施。編配給政府部門的設施大部分位於長沙灣副食品批發市場 (註 8)。審計署分析了漁護署為該市場刊登的公告 (例如互聯網、報章上及市場內刊登／張貼的公告)，發現：

(a) 在 2014 年 3 月至 2015 年 12 月期間，漁護署曾為 5 個行商辦事處和 5 個附屬設施刊登招租公告；及

(b) 已編配給政府部門的 22 個行商辦事處和 7 個附屬設施中，有 17 個 (77%) 行商辦事處和 6 個 (86%) 附屬設施在同一期間並沒有刊登招租公告。

2.18　審計署認為，市場設施原定作批發及相關活動之用。該等設施應優先作擬定用途，而政府部門所作的其他用途 (例如貯物) 則次之。重要的是，漁護署應為已編配給政府部門作其他用途的設施刊登招租公告。

審計署的建議

2.19　**審計署*建議* 漁農自然護理署署長應：**

(a) **繼續留意長沙灣副食品批發市場內尚未指定作其他用途的閒置碼頭的情況，並考慮應否拆卸碼頭以節省保養開支；**

(b) **研究把閒置多時的市場設施改作其他有益用途；**

(c) **確保定期為現已編配給政府部門的市場設施 (包括編配給漁護署的設施) 刊登招租公告，方便販商租用；及**

註 8： *截至 2015 年 12 月，在編配給政府部門的 26 個行商辦事處和 9 個附屬設施中，有 22 個 (85%) 行商辦事處和 7 個 (78%) 附屬設施是位於長沙灣副食品批發市場。*

(d) **按情況考慮把未有販商租用的市場設施編配給政府部門，作貯物以外有益的用途 (例如用作辦事處)。**

政府的回應

2.20 漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議。

魚類統營處市場的使用情況

2.21 7 個魚統處市場共佔地 46 047 平方米，包括：

(a) ***16 074 平方米的交易場地 (35%)*** 交易場地的設施包括用作批銷海魚 (例如進行拍賣) 的公用地方、租予個別販商使用的地方 (例如用作活海魚檔位、行商辦事處和貯物室) 及其他與批銷海魚相關的設施 (例如貯存銷售設備和容器的設施)；及

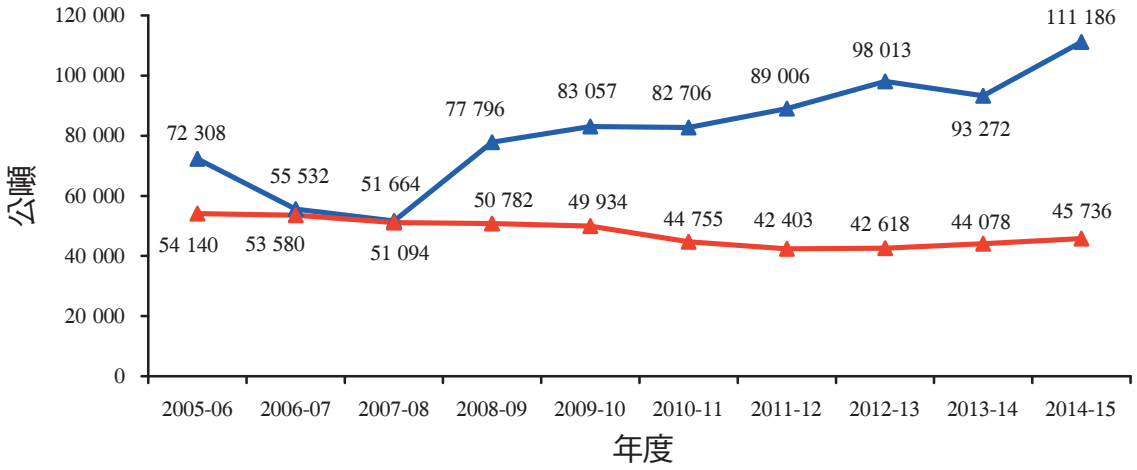
(b) ***29 973 平方米的附屬地方 (65%)*** 附屬地方包括用作車輛通道的地方、魚類起卸區、市場使用者泊車位、碼頭、市場通道、市場提供的其他貯物地方、魚統處職員辦事處及各類場地之間的地方。附屬地方的用途是支援市場的運作。

魚統處市場在批銷方面的角色減弱

2.22 在 2005–06 至 2014–15 年度期間，7 個魚統處市場的海魚總批銷量大幅下跌了 16%(即由 54 140 公噸跌至 45 736 公噸)。相反，本地的海魚總消耗量卻大幅增加了 54% (即由 72 308 公噸增至 111 186 公噸)。詳情載於圖二。由於批銷量下跌，魚統處市場在海魚市場的佔有率大幅縮減，在總消耗量所佔的比率由 2005–06 年度的 75% 減至 2014–15 年度的 41%。

圖二

海魚的消耗量及批銷量
(2005–06 至 2014–15 年度)



說明： 海魚的總消耗量
7 個魚統處市場的總批銷量

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

附註：　上圖所述的海魚是指活海魚及鮮海魚。

附屬地方佔市場範圍的比率偏高

2.23　魚統處市場的角色減弱，加上市場的批銷量下跌，對海魚買賣活動所需的市場地方帶來影響。審計署分析了個別魚統處市場截至 2015 年 9 月有關交易場地及附屬地方的記錄 (註 9)。分析結果載於表六。從表六可見，在 3 個魚統處市場中，交易場地佔市場範圍的 30% 或以下，附屬地方則佔市場範圍的 70% 或以上。

註 9 ： *這是審查工作期間可取得的最新記錄。*

表六

魚統處市場的交易場地及附屬地方
(2015 年 9 月)

魚統處市場	交易場地 (平方米)	附屬地方 (平方米)	總計 (平方米)
筲箕灣魚類批發市場	686 (15%)	3 788 (85%)	4 474
青山魚類批發市場	1 440 (28%)	3 673 (72%)	5 113
香港仔魚類批發市場	4 677 (30%)	10 900 (70%)	15 577
大埔魚類批發市場	1 744 (39%)	2 678 (61%)	4 422
觀塘魚類批發市場	1 704 (41%)	2 447 (59%)	4 151
長沙灣魚類批發市場	5 494 (46%)	6 436 (54%)	11 930
西貢魚類批發市場	329 (87%)	51 (13%)	380
總計	16 074 (35%)	29 973 (65%)	46 047

資料來源：漁護署的記錄

2.24 就個別魚統處市場而言，附屬地方佔市場範圍的比率偏高，情況令人關注。個別市場設有很多用來支援市場運作的附屬地方，可能顯示魚統處市場有過剩的地方。漁護署在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 魚統處市場的構築物是按當年有關安全、環境及結構規定的標準來設計和興建；

(b) 除了海魚批銷量下跌這個因素外 (見第 2.22 段)，不斷轉變的環境 (例如銷售方法有變)(見第 2.25 至 2.27 段) 也可能對交易和附屬設施所需的用地帶來影響；及

(c) 因此，魚統處已定期進行檢討，並為某些時段內屬過剩的地方重新編配作其他與批銷海魚相關的用途。

對交易場地的需求減少

2.25　鮮海魚的批發交易是在魚統處市場的公用地方進行。傳統上，所有交易都採用拍賣或議價方式，因此需要在魚統處市場提供地方，以進行魚類分類和稱量等工作，以及展示魚類，以便進行拍賣或議價。

2.26　為精簡運作，魚統處在 1998 年推出了另一種批銷模式，透過“直接銷售”來批銷鮮海魚。在“直接銷售”模式下，在魚類運抵魚統處市場前，魚類已經過分類、稱量及入箱，且買賣雙方已完成議價。運抵魚統處市場的魚類，將由買方直接提取。由於在此批銷模式下，分類、稱量、展示、拍賣和議價均無須在魚統處市場內進行，因而可減少對交易場地的需求。

2.27　在 2014–15 年度，7 個魚統處市場的總鮮海魚交易中，93% 是透過“直接銷售”模式批銷，而其中 3 個市場 (長沙灣魚類批發市場、觀塘魚類批發市場及大埔魚類批發市場) 更以這個模式批銷其所有鮮海魚。

泊車位供應比例失衡

2.28　魚統處市場的批銷量下跌，加上推出了鮮海魚“直接銷售”安排，令市場出現過剩的地方。為了更好地運用這些過剩的地方，魚統處採取了措施，為個別市場的過剩地方編配用途，例如提供泊車位 (見第 2.29 至 2.31 段) 及銷售活海魚 (見第 2.32 至 2.36 段)。

2.29　2015 年 12 月，審計署到筲箕灣魚類批發市場進行實地訪查。該處的附屬地方佔市場範圍的比率最高 (85% —— 見第 2.23 段表六)。審計署留意到，該市場的附屬地方大多出租作月租泊車位，供 38 部車輛停泊 (見照片三)。

照片三

車輛停泊在附屬地方
(筲箕灣魚類批發市場)

資料來源：審計署在 2015 年 12 月拍攝的照片

2.30　與其他兩個同樣有提供月租泊車位的魚統處市場相比，筲箕灣魚類批發市場所劃設的 38 個泊車位似乎過多。表七顯示有關比較數字。

表七

魚統處市場提供的泊車位
(2015 年 9 月)

魚統處市場	市場的販商(批發商和買家)數目	泊車位數目	販商與泊車位比例
香港仔魚類批發市場	857	51	17
青山魚類批發市場	128	40	3
筲箕灣魚類批發市場	41	38	1

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

2.31　審計署也留意到，不少泊車位都被市場使用者的私家車佔用 (見照片三)。為確保市場能有效和快捷地運作，營運車輛 (例如貨車和送貨車) 應可獲優先使用魚統處的泊車位，私家車則次之。

銷售活海魚

2.32　《海魚 (統營) 條例》最初在 1956 年制定，但在 1962 年才連同有關修訂項目一併施行。該條例對“海魚”(本審計報告書稱為“鮮海魚”) 卸在陸上和批發銷售事宜作出規管。根據該條例，“海魚”的定義不涵蓋水中的活海魚 (註 10)。鮮海魚必須在魚統處轄下的“海魚批發市場”卸在陸上和批發出售。魚統處在政府批出或出租的土地設置海魚批發市場，原是要符合此項規定。

2.33　食衞局和漁護署表示，作出上述安排的理由，可能是要確保本港有充足的基本食品供應，並盡量由政府或其轄下的法定機構監督有關批發事宜。上述條例清楚訂明政府在魚類 (本港市民攝取蛋白質的重要來源) 事宜方面的政策。活海魚 (相對於條例界定的“鮮海魚”) 未必被視為基本食品，因此不一定要根據《海魚 (統營) 條例》的規定經由“海魚批發市場”批銷。但在 1991 年，魚統處開始把轄下市場的過剩地方租予販商售賣活海魚。在 2014–15 年度，7 個魚

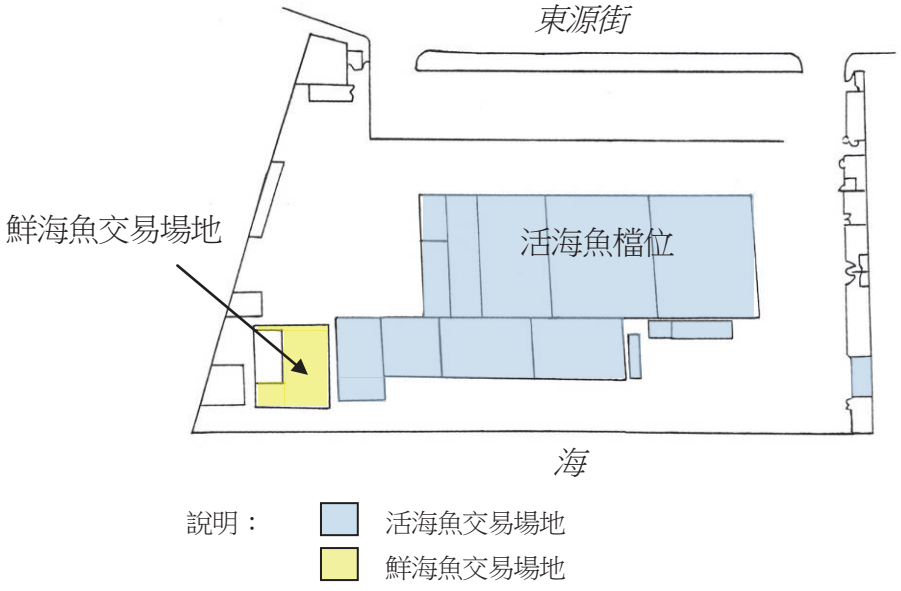
註 10：*根據《海魚 (統營) 條例》，海魚是指在海水中，或部分時間在海水中但部分時間在淡水中，以任何方式生長的魚類或其部分 (不論是新鮮或經加工的)，且包括自其派生而成的產品，但不包括一切甲殼類動物或軟體動物以及水中的活魚。*

統處市場的總批銷量為 45 736 公噸，其中 35 200 公噸 (77%) 為鮮海魚，10 536 公噸 (23%) 則為活海魚。

2.34　審計署留意到，有部分魚統處市場有大量活海魚買賣活動。截至 2015 年 9 月，觀塘魚類批發市場有 70% 的交易場地用作進行活海魚買賣 (見圖三)，香港仔魚類批發市場則有 63% 的交易場地作此用途。就兩個市場在 2014–15 年度的批銷量而言，活海魚佔很大比重：觀塘魚類批發市場和香港仔魚類批發市場批銷的活海魚分別佔 59%(或 446 公噸) 和 43%(或 7 720 公噸)。

圖三

觀塘魚類批發市場海魚交易場地
(2015 年 9 月)



資料來源：漁護署的記錄

2.35　審計署留意到以下兩個問題：

(a)　“海魚批發市場”的運作，例如買家登記安排和銷售與付款方法，都受《海魚 (統營) 附例》(第 291B 章) 規管。該附例訂明，每當魚統處承擔規管和經營“海魚批發市場”的責任或設立“海魚批發市場”，便須在憲報刊登一份述明該等市場名稱及位置的公告。截至 2016 年 3 月，《對市場承擔責任 (綜合) 公告》(第 291C 章) 所載的公告涵蓋了表六所示的 7 個批銷“海魚”的魚類批發市場 (見第 2.23 段)。如任何市場 (例如觀塘魚類批發市場) 有大部分地方不再用作

批銷“鮮海魚”，上述公告便須作出修訂，以反映實際情況 (見下文 (b) 項)；及

(b) 如任何魚統處市場 (例如觀塘魚類批發市場) 用作批銷活魚，便不屬條例所指的“海魚批發市場”，因此，只關乎“海魚批發市場”或“海魚”的條文規定不適用於該等市場。

2.36 經審計署查詢後，食衞局和漁護署在 2016 年 3 月就第 2.35 段所述的兩個問題聯絡律政司。食衞局和漁護署均承認有需要處理該等問題，但認為沒有可迅速解決問題的方法。食衞局和漁護署告知審計署，活海魚檔位 (見圖三) 實際上包括同時售賣鮮海魚和活海魚的檔位。只要魚統處市場仍有鮮海魚買賣活動，其名稱和位置都須繼續刊載於公告中。此外，由於鮮海魚和活海魚所佔的比重因時而異，加上販商檔位有同時售賣鮮海魚和活海魚的情況，要在魚統處市場內劃分“活海魚交易場地”，並把該場地剔除於與該魚統處市場有關的公告之外，食衞局和漁護署認為並不切實可行。儘管如此，食衞局和漁護署同意上述兩個問題可在探討新鮮副食品批發市場的未來角色 (見第 5 部分) 時處理。

交易場地的使用率不足

2.37 審計署分析了截至 2015 年 9 月個別魚統處市場有關交易場地的記錄 (註 11)。7 個魚統處市場的交易場地共佔地 16 074 平方米，其中有 14 576 平方米 (91%) 的地方已妥為編配或租予販商。不過，大埔魚類批發市場的交易場地則使用率不足，閒置的交易場地佔 84% (見表八)。

註 11： *這是審查工作期間可取得的最新記錄。*

表八

大埔魚類批發市場的交易場地
(2015 年 9 月)

設施	面積 (平方米)	經使用 (平方米)	閒置 (平方米)
活海魚檔位—— 場地 1	972	15	957
活海魚檔位—— 場地 2	100	0	100
貯物室、辦事處及飯堂	130	0	130
供銷售海魚的公用地方	522	240	282
電訊站	20	20	0
交易場地總面積	1 744 (100%)	275 (16%)	1 469 (84%)

資料來源：漁護署的記錄

附註： 經使用的設施是指已租予販商或妥為編配的設施。

2.38 大埔魚類批發市場的交易場地使用率不足，主要是由於近年市場的批銷量下跌，以及一個主要販商結業所致 (註 12)。鑑於該市場有大量閒置的交易場地，因此有需要即時採取補救措施。漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 魚統處自 2007 年起把大埔魚類批發市場部分交易場地重新編配作批銷活海魚用途；

(b) 鑑於西貢魚類批發市場在 2015 年推行的周末漁民市集試驗計劃取得成功，魚統處正考慮在大埔魚類批發市場推出類似措施，以推廣本地魚類產品。為此，魚統處已檢視大埔魚類批發市場交易場地範圍內的地方，並把該等地方重新編配作不同用途，包括批銷及推廣魚類產品。魚統處現正擬備招標書，以便把大埔魚類批發市場的部分交易場地 (佔地約 960 平方米) 作批銷魚類產品用途。有關的招標書將於 2016 年 4 月初發出；及

註 12： *大埔魚類批發市場的批銷量下跌了 13%，由 2010–11 年度的 449 公噸，下跌至 2014–15 年度的 389 公噸。在此期間，有一個販商結業並停止租用市場設施。該販商之前租用了一個貯物室、數個行商辦事處、數個檔位和一個飯堂以經營業務，這些設施所佔的總面積為 1 187 平方米。2014 年 6 月，魚統處已收回該販商租用的地方。*

(c) 此外，本地一間漁業協會提議在大埔魚類批發市場舉辦漁民市集，以推廣本地魚類產品。有些魚商也向魚統處提出一些善用大埔魚類批發市場的構思，例如售賣優質魚類產品及推廣本地漁業生態旅遊。魚統處會考慮上述建議及其他構思，以期善用大埔魚類批發市場範圍內的地方，從而促進海魚及其他魚類產品的批銷，並推廣本地魚類產品。

審計署認為，漁護署需確保改善大埔魚類批發市場使用情況的措施得以落實推行。

審計署的建議

2.39 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **因應魚統處市場的批銷量和市場運作模式的轉變，檢討個別魚統處市場的市場地方，以找出在運作需要方面屬過剩的地方；**

(b) **採取措施重新編配過剩的市場地方，作有益的用途；**

(c) **在檢討魚統處市場的角色和職能及更新有關法律框架時（見第5.11(a)及(b)(i)段），處理第2.35段所述兩個涉及魚統處市場售賣活海魚的問題；及**

(d) **確保各項改善大埔魚類批發市場使用情況的措施得以落實推行。**

政府的回應

2.40 漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議。

第 3 部分：漁農自然護理署市場的管理

3.1　本部分探討以下各項有關漁護署市場管理的事宜：

(a)　管理日常運作 (第 3.2 至 3.14 段)；及

(b)　外判支援服務 (第 3.15 至 3.27 段)。

管理日常運作

3.2　如第 1.7 段表二所列，漁護署市場包括長沙灣臨時家禽批發市場、北區臨時農產品批發市場、長沙灣副食品批發市場及西區副食品批發市場。截至 2015 年 12 月 31 日，這些市場共佔地 200 500 平方米。漁護署市場的運作由漁護署批發市場管理科負責監督。至於個別市場的支援服務 (例如市場的管理、清潔和保安服務)，則透過公開招標方式外判給服務提供者 (承辦商)。

3.3　在漁護署市場進行批發活動的販商為市場租戶。他們按租約就所使用的設施 (例如檔位及行商辦事處) 繳付租金。批發市場管理科和承辦商的職員會每日巡查市場，包括查看主要設施的整體情況和租戶是否遵守租約條款。巡查結果會載於巡查報告內，由批發市場管理科的監督人員進行監察查核(監管覆核)。

3.4　截至 2015 年 12 月，批發市場管理科的編制有 64 名員工，負責監察設施的日常運作及巡查有關設施。承辦商則有 259 名員工，負責按照合約執行巡查工作及提供其他服務 (例如清潔及保安)。

2007 年的審查工作

3.5　審計署在 2007 年有關“政府新鮮副食品批發市場的管理”的審查工作中，指出巡查和監管覆核的工作均未達到規定的次數。此外，也有違反租約條款的情況，例如使用市場檔位作零售用途、飼養貓狗、構成阻塞及進行非法賭博活動 (註 13)。

仍然發現違規情況

3.6　繼審計署在 2007 年的審查工作後，漁護署採取了措施加強管理市場的日常運作 (例如增派人員加強巡查隊的人手及更新巡查程序)。漁護署表示，市場職員會定期在街市巡邏，並在適當時採取執法行動。在 2015 年，他們共進行了 7 373 次巡查，並針對違反租約條款的活動發出了 24 張通告／告示和 85 次口頭及書面警告。此外，他們也與警方保持密切聯繫，並舉報懷疑刑事活動，包括懷疑賭博活動，以便警方跟進。在 2015 年，警方曾進入長沙灣副食品批發市場及西區副食品批發市場巡邏和執法達 619 次。

3.7　2015 年 11 月和 12 月，審計署人員實地訪查兩個規模最大的漁護署市場，即長沙灣副食品批發市場和西區副食品批發市場。記錄顯示，巡查和監管覆核的工作一般已達到規定的次數。儘管如此，在訪查市場期間，審計署留意到一些違反／懷疑違反租約條款的事項 (見表九)。

註 13：*根據租約條款，租戶不得：*

(a) 在檔位或設施內賭博；

(b) 在檔位飼養非租約指明的動物、禽鳥或牲畜；

(c) 使用檔位作零售用途；

(d) 在市場的公眾地方放置任何貨物、物件、設備或車輛以致構成阻塞或妨礙市場暢順運作；及

(e) 使用碼頭作為運載預定在市場出售的淡水魚及／或魚類產品的船隻提供卸貨服務以外的用途。

表九

違反／懷疑違反租約條款的事項

日期 (詳情)	事項
2015 年 12 月 23 日 (審計署和漁護署人員一同巡查西區副食品批發市場)	(a) 市場有數個檔位兼作零售用途。
2015 年 11 月 9 日 (審計署人員獨立訪查長沙灣副食品批發市場)	(b) 市場內發現貓狗。在公眾地方發現一個發泡膠盤上面放有類似餵飼動物用的寵物食品。
2015 年 12 月 21 日 (審計署和漁護署人員一同巡查西區副食品批發市場)	(c) 留意到市場內有數宗構成阻塞事項，例如在公眾地方停泊車輛、堆放木貨盤及其他物件。
2015 年 11 月 9 日 (審計署人員獨立訪查長沙灣副食品批發市場)	(d) 留意到市場內有懷疑賭博活動。發現有人在檔位外搓麻將和在公眾地方玩紙牌。
2015 年 11 月 24 日 (審計署人員獨立訪查長沙灣副食品批發市場)	(e) 有租戶租用的碼頭，被用作卸下淡水魚及魚類產品以外的貨物 (例如卷裝布匹)。

資料來源：審計署人員在 2015 年 11 月和 12 月進行的訪查

3.8 審計署留意到，雖然該等違反租約條款的情況在訪查當時來看似乎不是普遍現象，但表九所載的卻非個別事件。根據漁護署的記錄，在 2013 至 2015 年期間，曾有人投訴在漁護署市場發現類似的違規個案 (包括構成阻塞和飼養貓狗)。

3.9 2016 年 1 月，審計署把獨立訪查期間留意到的違規個案 (即表九所載的事項 (b)、(d) 和 (e)) 轉交漁護署跟進。

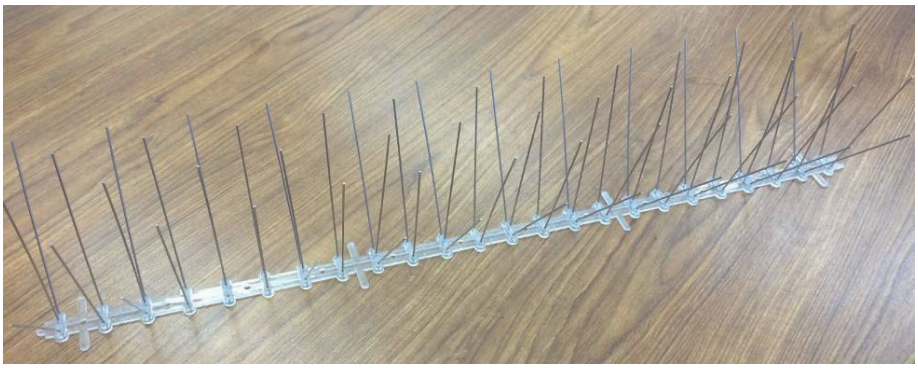
野生雀鳥不受控制

3.10　在西區副食品批發市場，野生雀鳥的問題一直受到市場使用者關注。雀鳥聚集在市場的不同角落，留下糞便和羽毛，弄污地方。這些污染物，加上雀鳥本身可能帶有的病毒，對食物安全、衞生和健康構成威脅。

3.11　2013 年 11 月，市場職員嘗試在屋頂加上雀鳥驅趕膏，但雀鳥在習慣後便再次出現。2014 年 11 月，西區副食品批發市場管理諮詢委員會 (註 14) 在會議上提出這個問題。考慮到有需要根據《野生動物保護條例》(第 170 章——註 15) 的規定保護野生雀鳥，委員會同意在市場高處的托樑、喉管、導管／橫擋及牆壁設置鳥刺 (見照片四) 以控制雀鳥。鳥刺的尖刺結構會令雀鳥難以在其上停留，因此可迫使牠們飛往別處棲息。然而，野鳥改為停留在附近沒有鳥刺的地方。

照片四

鳥刺樣本



資料來源：審計署在 2015 年 12 月拍攝的照片

註 14： *管理諮詢委員會由漁護署人員擔任主席，成員包括市場使用者及鮮活食品和相關業界代表。委員會負責就批發市場事宜提出意見和建議，供漁護署參考。*

註 15： *該條例禁止使用以下方法，包括使用活生作誘餌用的動物、發出預先錄下的聲音、陷阱、槍械及未經批准 (例如未經漁農自然護理署署長批准) 的狩獵器具狩獵雀鳥。*

3.12　2015 年 12 月，審計署人員在西區副食品批發市場進行訪查期間，留意到雀鳥仍然在市場範圍聚集，棲息在欄杆上，並在垃圾收集站一帶覓食，對食物安全、衞生和健康仍構成威脅。

審計署的建議

3.13　**審計署*建議* 漁農自然護理署署長應：**

(a) **考慮採取措施，以便更有效察覺及遏止違反漁護署市場租約條款的情況；**

(b) **評估和繼續留意野生雀鳥對個別漁護署市場在食物安全及健康方面構成的威脅；及**

(c) **確保個別漁護署市場因應對野生雀鳥威脅所作的評估，採取有效措施控制野生雀鳥。**

政府的回應

3.14　漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議，並表示：

(a) 雖然實際上難以做到 24 小時巡邏和執法，但漁護署會研究方法去改善遵守租約條款的情況；及

(b) 市場職員一直努力解決野生雀鳥問題。漁護署現正與建築署商討於入口處安裝輕金屬框架，防止雀鳥飛入市場大樓內。

外判支援服務

3.15　漁護署已把個別批發市場的管理、清潔及保安服務外判給外界承辦商 (見第 3.2 段)。截至 2015 年 12 月，上述服務是根據 4 份合約提供的 (見表十)。有關合約涉及兩名承辦商，總值 2.47 億元。

表十

主要支援服務合約
(2015 年 12 月)

市場／合約價格	合約期	服務 (✓ —— 已外判)			承辦商
		市場管理	清潔	保安	
西區副食品批發市場／9,900 萬元	2015 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日	✓	✓	✓	A
長沙灣副食品批發市場／1.14 億元	2015 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日	✓	✓	✓	B
北區臨時農產品批發市場／1,200 萬元	2015 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日	✓	✓	✓	
長沙灣臨時家禽批發市場／2,200 萬元 (註 1)	2014 年 6 月 1 日至 2017 年 5 月 31 日	(註 2)	✓	✓	

資料來源：漁護署的記錄

註 1：　雞籠標籤服務也包括在合約內。
註 2：　市場管理工作由漁護署批發市場管理科負責。

停用評分制度

3.16　一直以來，漁護署的既定做法是透過公開招標把批發市場的支援服務外判。該署向來都是採用評分制度來評審標書。根據該評分制度，每份標書都會獲得技術評分 (註 16) 和價格評分 (註 17)。兩個評分的總和便是標書的綜合評分。漁護署會按標書的綜合評分來進行評審。

3.17　2013 年 6 月，財經事務及庫務局 (財庫局) 發出《財務通告第 4/2013 號》——"簡化採購程序"，公布推行新的政府採購安排，以簡化和加快採購程序。2014 年 8 月，該局發出跟進便箋，提醒政府部門避免過度採用評分制度 (註 18)，如有充分理據支持採用評分制度評審標書，應該簡化評審基準。

3.18　2015 年 2 月，考慮到財庫局的關注，並為了促進競爭，漁護署與食衞局同意在評審批發市場支援服務的標書時，不會採用評分制度。因此，凡已符合必要要求 (例如投標者須在緊接截標日期之前 10 年內累積了 3 年管理設施的經驗和持有有效的保安公司牌照) 的標書，都只會按價格來評審。

雖已停用評分制度但接獲的標書仍寥寥可數

3.19　2015 年 3 月，漁護署分別為西區副食品批發市場及長沙灣副食品批發市場招標承投兩份支援服務合約，合約期由 2015 年 6 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日 (見第 3.15 段表十)。

3.20　這次招標工作即使停用評分制度，也無助加強競爭。表十一顯示這次及上次招標工作所得的反應同樣冷淡。

註 16： *技術評分 (佔評分比重 30%) 反映投標者所提技術建議的質素。考慮因素包括投標者提議的管理計劃、工作計劃 (包括員工調配計劃)、經驗和過往表現。技術評分是根據以下公式計算得出：*

$$30 \times \frac{\text{獲考慮標書的技術評分}}{\text{所有通過技術評估的標書中的最高技術評分}}$$

註 17： *價格評分 (佔評分比重 70%) 是根據以下公式計算得出：*

$$70 \times \frac{\text{所有通過技術評估的標書中的最低投標價格}}{\text{獲考慮標書的投標價格}}$$

註 18： *財庫局關注到，許多評分制度的評審準則和評審基準，有過於詳細和過多的規定，不但拖慢了部門的招標籌備工作，令在投標方面缺乏專業支援的新經營者 (特別是中小型企業) 卻步，妨礙市場競爭，且也未必能提升所採購貨物和服務的質素。*

表十一

兩個批發市場招標工作所得的反應

市場	收到的標書數目	
	這次招標工作 (2015 年)	上次招標工作 (2010 年)
西區副食品批發市場	2	3
長沙灣副食品批發市場	2	3

資料來源：漁護署的記錄

3.21　2015 年 5 月，中央投標委員會 (註 19) 在審批投標者的服務合約時，對只收到少量標書表示關注。該委員會已要求漁護署探討方法，以便日後推廣其招標工作及加強競爭。

3.22　在這方面，審計署留意到，在 2015 年的招標工作中，有 8 個準投標者向漁護署索取招標文件。不過，只有其中兩個投標者各就每個市場遞交一份標書。有關記錄並無顯示漁護署曾向其餘 6 個準投標者查問不遞交標書的原因。漁護署在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示，漁護署市場職員確曾向該等準投標者查問不遞交標書的原因。對方向漁護署解釋，表示公司沒有足夠資源來提供所需服務。漁護署有需要妥善記錄有關原因，以供日後參考。

承辦商的服務表現並未完全令人滿意

3.23　審計署留意到，承辦商提供的保安員人手有少於規定數目的情況。漁護署已定期查核保安員值勤記錄，以確定不足之數。表十二載有示例，列出長沙灣副食品批發市場在 2015 年 7 月至 9 月期間保安員的不足之數 (註 20)。服務

註 19：*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。現時，每份價值超逾 1,500 萬元的貨品及服務 (建造及工程服務除外) 標書和收入合約，以及每份價值超逾 3,000 萬元的建造及工程服務標書，均由中央投標委員會審批。*

註 20：*所有服務合約都載有一項標準條款，訂明如提供的人手不足，合約費會按預定單價扣除。在這情況下，漁護署已按該合約條款扣減支付給承辦商 B 的款項，扣減款額共 128,168 元。*

承辦商回應漁護署的查詢時解釋，保安員人手不足的原因包括員工流失率偏高、當時勞工市場緊絀令招聘出現問題，以及員工在短時間內通知放取病假。

表十二

長沙灣副食品批發市場
承辦商 B 保安員的不足之數 (按工時計)
(2015 年 7 月至 9 月)

月份 (2015 年)	須提供的保安員 (註) (按工時計)	保安員的不足之數 (按工時計)
7 月	19 096	789.50 (4.13%)
8 月	19 096	850.25 (4.45%)
9 月	18 480	602.50 (3.26%)
總計	56 672	2 242.25 (3.96%)

資料來源：漁護署的記錄

註： *每天須提供共 616 個工時 (或 77 名保安員)。該 77 名保安員分 3 更當值，每更約有 26 人。*

3.24 要更有效地控制違反租約條款的情況 (見第 3.8 段)，有關承辦商必須提供足夠的保安員人手，以協助遏止市場內的違法活動 (例如賭博或構成阻塞)。承辦商提供的保安員人手持續不足，情況未如理想。承辦商須改善其在這方面的服務表現。

標書評審方法不利於改善服務表現

3.25 審計署留意到，漁護署的現行標書評審方法不利於改善承辦商的服務表現，特別是因為以下各項：

(a) ***過往服務表現不在考慮之列*** 停用評分制度後，凡已符合必要要求 (見第 3.18 段) 的標書都會按價格來評審。現有承辦商即使服務表現欠佳，也不會影響其在日後招標工作中承辦服務的資格；

(b) ***投標者無須遞交人手調配計劃以供評審*** 漁護署市場不斷有違規事項出現。承辦商能否有效調配人手來遏止違規情況，實屬一項重要質素，但這一點現時並未納入標書評審範圍；及

(c) ***缺乏競爭*** 基於一些漁護署尚未完全知悉的原因，每次招標時，投標者的數目都甚少。就長沙灣副食品批發市場為例，承辦商 B 自 2007 年 4 月起便一直承辦該市場的支援服務。

審計署的建議

3.26 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **確保查明和妥善記錄招標所收到標書數目偏低的原因；**

(b) **檢討標書評審方法是否足以鼓勵承辦商改善服務表現和提供優質服務；及**

(c) **採取必要措施，以促進各方競投漁護署市場外判的支援服務。**

政府的回應

3.27 漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議，並表示漁護署會繼續徵詢中央投標委員會的意見，以便採用最適當的方法透過招標把新鮮副食品批發市場的服務外判。

第 4 部分：重置私營及公營新鮮副食品批發市場

4.1　本部分跟進政府重置一個私營新鮮副食品批發市場的進度，並探討其他公營新鮮副食品批發市場的重置事宜。審計的重點如下：

(a)　重置油麻地果欄 (第 4.2 至 4.18 段)；

(b)　檢討公營新鮮副食品批發市場 (第 4.19 至 4.27 段)；

(c)　重置長沙灣蔬菜批發市場 (第 4.28 至 4.38 段)；及

(d)　重置設於臨時用地的新鮮副食品批發市場 (第 4.39 至 4.48 段)。

重置油麻地果欄

4.2　油麻地果欄屬私營市場，用地面積約 14 000 平方米，在 1913 年初於現址設立。事隔多年，果欄已變得過時。儘管早期的市場是由個別販商／私人機構經營，但在 1969 年，當時的行政局通過政府應承擔提供新鮮副食品批發市場的責任，並應使用公帑興建市場 (見第 1.3 段)。根據行政局的決定，油麻地果欄應遷往其他地點重置。1972 年 8 月，立法局財務委員會通過建議，着手為將藉填海興建的長沙灣副食品批發市場進行詳細規劃工作。約 18 年後 (1990 年 11 月) 的一項可行性研究顯示，長沙灣副食品批發市場選址的填海工程，會分別在 1991 及 1994 年分兩階段完成。油麻地果欄將於長沙灣副食品批發市場第一期重置。然而在 1991 年 5 月，將重置於第一期的油麻地果欄，改為將重置於第二期。自此，不同持份者曾在不同時間討論重置果欄一事，但截至 2016 年 3 月，即行政局於 1969 年作出決定後約 47 年，果欄仍未被重置。附件 D 顯示有關重置油麻地果欄的大事年表。1996 年、2007 年和是次審查工作所得的結果，簡述於第 4.3 至 4.15 段。

1996 年的審查工作

4.3　審計署在 1996 年有關“政府提供的副食品批發市場”的審查工作中，指出油麻地果欄仍未被重置。當時漁護署打算把果欄重置到長沙灣副食品批發市場第二期 (預定在 2000 年年底或之前完成)。

4.4　帳委會在 1997 年 1 月發表的第二十七號報告書中，促請政府加快發展長沙灣副食品批發市場第二期計劃，特別是盡快重置油麻地果欄。

2007 年的審查工作

4.5　審計署在 2007 年有關“政府新鮮副食品批發市場的管理”的審查工作中，指出落實長沙灣副食品批發市場第二期計劃的工作進展不大，而油麻地果欄則仍舊在原址運作。

4.6　帳委會在 2007 年 7 月發表的第四十八號報告書中，對重置油麻地果欄的工作無甚進展深表關注。帳委會強烈促請政府提供重置油麻地果欄的確實時間表。在 2007 年 10 月提交立法會的政府覆文中，政府告知帳委會，表示正考慮在長沙灣副食品批發市場第二期撥出部分用地興建一個新的鮮果批發市場，以重置油麻地果欄。

把油麻地果欄遷往長沙灣副食品批發市場第二期的計劃並不成功

4.7　2008 年 1 月，政府向帳委會表示，鮮果欄商對把油麻地果欄遷往長沙灣副食品批發市場第二期用地的建議有極大保留。他們認為新市場選址面積太小，而且位置偏遠，不利經營。政府會繼續和欄商保持聯繫。政府向帳委會提交了遷置時間表，表明新市場會在鮮果欄商及相關區議會同意遷置安排後的 53 個月開始投入運作。

4.8　2010 年 10 月，政府成立房屋用地供應督導小組 (註 21)。督導小組的職權範圍之一是負責統籌各相關決策局和政府部門在提供土地作房屋供應方面的工作，以達到政府訂定的目標。2011 年 1 月，食衞局被要求就是否需要遷置公營新鮮副食品批發市場進行檢討 (該要求轉達了房屋用地供應督導小組的意見)。2011 年 5 月，食衞局在徵詢漁護署的意見後完成檢討。所得的其中一個結論是，應騰出長沙灣副食品批發市場第二期用地以發展住宅。2011 年 6 月，督導小組通過有關檢討結果 (見第 4.23 段)。

4.9　2011 年 10 月，應食衞局的要求，政府在葵涌覓得另一幅可遷置果欄的用地。漁護署的初步評估確定可把油麻地果欄遷往該幅用地，但須有合適的市場設計以解決面積限制問題，並須取得鮮果欄商的支持。

註 21：*房屋用地供應督導小組由財政司司長出任主席。2013 年 2 月，督導小組改組為土地供應督導委員會，原先職權範圍擴大，負責全面統籌全港各種用途 (包括房屋和商業用途) 土地的開發和供應計劃。*

4.10　2012 年 10 月，政務司司長辦公室轄下的社會、社區及人力政策小組開會討論油麻地果欄遷置事宜。小組成員得悉，油麻地果欄用地已預留闢作公眾休憩用地，該處的歷史建築物會基於文物保育理由而保存下來。與會者最終認為並無迫切需要進行遷置工作，有關的工程可行性研究也因此沒有展開。食衞局負責與油尖旺區議會合作，以緩減果欄對四周環境造成的滋擾。

4.11　2015 年 3 月，顧問完成就香港新鮮副食品批發市場的角色和功能進行的研究 (見第 5.10 段)。該項由食衞局委託進行的研究認為，政府可考慮把油麻地果欄遷往該幅葵涌用地 (見第 4.9 段)。

4.12　2016 年 1 月，有關方面要求食衞局及漁護署釋出上述葵涌用地，供作其他用途。政府正考慮把油麻地果欄遷往青衣一幅選址 (須在遷置前藉填海擴大面積)。

4.13　遷置項目能否順利推行，取決於鮮果欄商的支持。然而，截至 2016 年 3 月，並無記錄顯示政府已展開徵詢鮮果欄商的工作或已制定推展遷置項目的工作計劃。目前，甚少跡象顯示油麻地果欄的重置工作可以順利推行。食衞局及漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示，兩者一直都與區內有關各方和業界聯絡。此外，政府會繼續與業界聯絡，了解重置市場在規模、設施和其他需要等方面的實際要求，待取得更多資料後，便會物色合適選址，以切合業界的需要。

果欄運作持續造成滋擾

4.14　油麻地果欄的運作不斷對附近一帶造成交通和環境滋擾，惹來不少投訴。食衞局曾為此作出分析，以制訂措施來緩減果欄對四周環境造成的滋擾。根據該項載於該局內部記錄的分析，在 2007 至 2013 年期間，香港警務處、食物環境衞生署和民政事務總署轄下的民政事務處共接獲 1 533 宗針對果欄的投訴 (例如構成阻塞和發出噪音)。2016 年 1 月，審計署到果欄及附近地方進行實地訪查，留意到下列情況：

(a) ***日間滋擾***　販商在街上作零售擺賣，阻塞行人路，並在公眾地方擺放水果、手推車和木貨盤。部分地方更有衞生問題 (見照片五及照片六)；及

照片五及照片六

日間環境滋擾示例
(油麻地果欄)

照片五

堵塞行人路

照片六

衞生問題

資料來源：審計署在 2016 年 1 月 9 日下午 2 時拍攝的照片

(b) ***夜間滋擾*** 貨車阻塞果欄旁邊的道路。盛載水果的紙箱堆放在路上等候上落貨。工人推着滿載紙箱的手推車，不遵守交通規則和交通燈號橫過馬路 (見照片七及照片八)。

照片七及照片八

夜間環境滋擾示例
(油麻地果欄)

照片七

堵塞部分路面

照片八

不守交通規例

資料來源：審計署在 2016 年 1 月 13 日下午 11 時拍攝的照片

4.15　食衞局及漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示，自 2012 年 10 月起，食衞局與漁護署及其他相關部門 (例如地政總署、民政事務總署、運輸署、香港警務處及路政署) 不時開會商討措施，以緩減油麻地果欄對四周環境造成的滋擾。為此，有關決策局和部門攜手合作，透過採用短期租約，確保土地資源得以善用。政府已訂有計劃，除擴大兩幅現有短期租約土地的總面積外，還會提供多一幅短期租約土地，合共預留總面積 (有待測量核實) 約為 8 940 平方米 (即比之前約增多 4 470 平方米) 的地方，以應付業界的運作需要，同時緩減果欄對鄰近社區環境造成的滋擾。

審計署的建議

4.16　審計署*建議*食物及衞生局局長和漁農自然護理署署長應：

(a) 留意相關決策局及部門在青衣物色可重置油麻地果欄的選址的進展；

(b) 在接獲相關決策局及部門的回覆後，因應其就技術可行性方面所作的初步評估，就此事的未來路向尋求政府內部指引；

(c) 在政府決定着手進行遷置工作後，考慮如何與鮮果欄商和其他有關各方進行磋商，爭取他們支持果欄重置工作；

(d) 在此期間，繼續監察推出的措施在緩減果欄運作所造成滋擾方面的成效；及

(e) 以適當方式向立法會匯報遷置果欄工作的最新進展。

政府的回應

4.17　食物及衞生局局長和漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議。

4.18　規劃署署長表示，規劃署過往曾協助物色合適的遷置地點，以重置新鮮副食品批發市場。規劃署會繼續協助食衞局物色地點，以便把具重置潛力，而且獲食衞局確認可釋出作其他用途的新鮮副食品批發市場予以重置，藉此善用土地資源。

檢討公營新鮮副食品批發市場

4.19　12 個公營新鮮副食品批發市場佔地甚廣 (面積合共 265 480 平方米)，其中很多都設於當時屬市區外圍 (例如長沙灣) 的地方。經過多年後，這些地方很多已變成人口稠密的地區／黃金地段。

4.20　漁護署與食衞局不時檢討批發市場和其運作效率。2003 年 8 月完成的檢討發現：

(a) 漁護署市場設施的使用率一般偏高，已租予販商營業的檔位所佔的比率達 93%；

(b) 大型連鎖超級市場日趨普及，並擴展業務至鮮活食品零售業，加上零售商和食肆東主直接大批進口鮮活食品，為傳統批發業務帶來愈來愈多挑戰；及

(c) 鑑於有關發展情況，菜統處市場和魚統處市場的檢討工作應分開進行。

市場批銷量整體下跌

4.21　在漁護署管制人員報告中，公營新鮮副食品批發市場的批銷量是一項主要的衡量服務表現準則。審計署留意到，繼 2003 年的檢討後，公營新鮮副食品批發市場的批銷量整體下跌，而 12 個市場的“批銷量與土地面積”比率也相應整體下跌 (見表十三)。

表十三

12 個公營新鮮副食品批發市場繼 2003 年檢討後的批銷量
(2003–04 與 2014–15 年度比較)

		批銷量		
市場	經營者	2003–04 年度 (公噸)	2014–15 年度 (公噸)	增幅／減幅 (+/–)
長沙灣魚類批發市場	魚統處	8 418	20 427	+143%
西貢魚類批發市場	魚統處	151	270	+79%
長沙灣副食品批發市場	漁護署	223 566	251 962	+13%
香港仔魚類批發市場	魚統處	16 478	17 929	+9%
西區副食品批發市場	漁護署	180 295	188 265	+4%
大埔魚類批發市場	魚統處	5 724	389	**-93%**
觀塘魚類批發市場	魚統處	8 310	762	**-91%**
長沙灣臨時家禽批發市場	漁護署	57 428	9 376	**-84%**
北區臨時農產品批發市場	漁護署	91 356	42 524	**-53%**
長沙灣蔬菜批發市場	菜統處	246 371	128 033	**-48%**
筲箕灣魚類批發市場	魚統處	2 366	1 594	-33%
青山魚類批發市場	魚統處	6 227	4 365	-30%
	總計	846 690	665 896	-21%
批銷量與土地面積整體比率分析				
土地面積 (平方米)		262 787	265 480	–
批銷量與土地面積比率 (每平方米公噸)		3.2	2.5	-22%

資料來源：漁護署的記錄

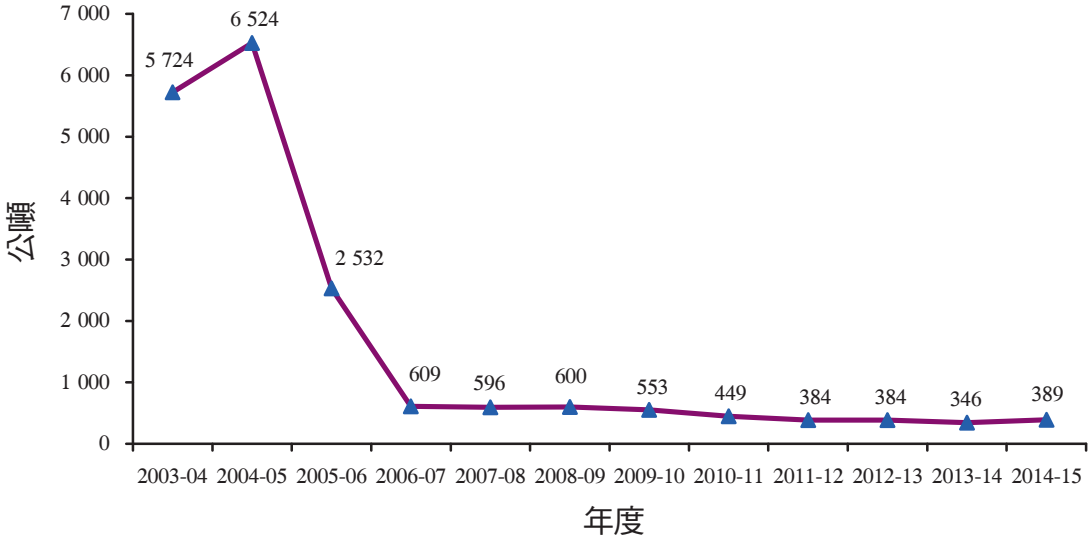
附註：　上表顯示 5 類鮮活食品 (即蔬菜、水果、蛋品、活魚和鮮魚及活家禽) 的批銷量。

多個市場的批銷量大幅下跌

4.22　表十三顯示 5 個公營新鮮副食品批發市場的批銷量大幅下跌 (跌幅為 48% 至 93%)。該 5 個市場中，3 個位於九龍 (觀塘魚類批發市場、長沙灣臨時家禽批發市場和長沙灣蔬菜批發市場)，共佔地 49 084 平方米，其餘兩個則位於新界 (大埔魚類批發市場和北區臨時農產品批發市場)，共佔地 16 922 平方米。審計署的分析顯示，該 5 個市場的批銷量下跌趨勢在 2003 年的檢討後仍然持續 (見第 4.20 段)。圖四及圖五顯示該兩個新界市場批銷量持續下跌的趨勢。

圖四

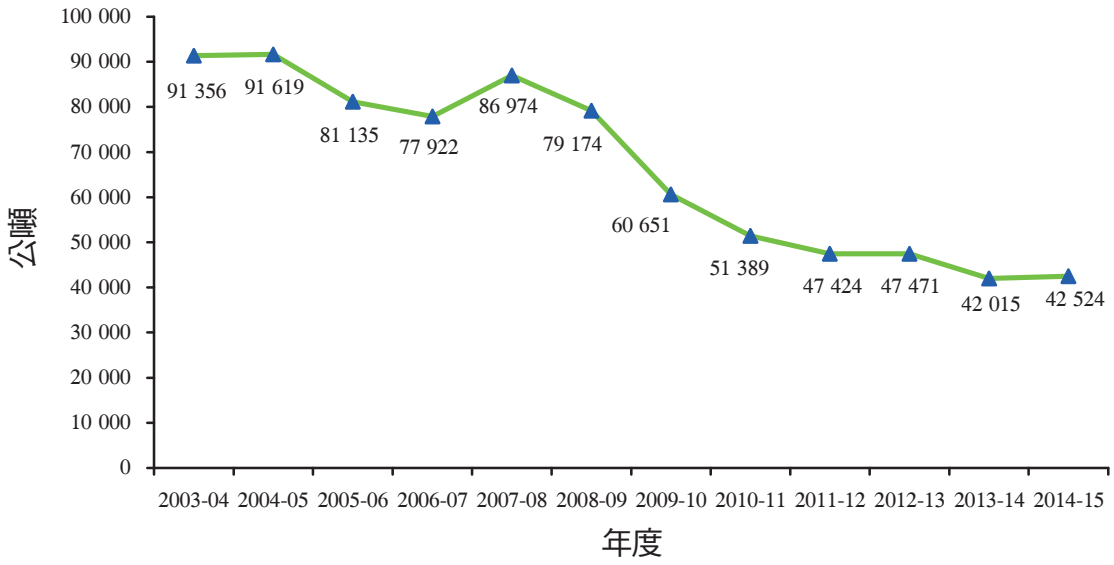
大埔魚類批發市場 (佔地 4 422 平方米) 的批銷量下跌 93%
(2003–04 至 2014–15 年度)



資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

圖五

北區臨時農產品批發市場 (佔地 12 500 平方米) 的批銷量下跌 53%
(2003–04 至 2014–15 年度)



資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

關於公營新鮮副食品批發市場的檢討

4.23　正如第 4.8 段所述，食衞局在徵詢漁護署的意見後，在 2011 年 5 月完成檢討遷置公營新鮮副食品批發市場以騰出土地發展住宅的可行性。2011 年 6 月，食衞局把檢討結果告知房屋用地供應督導小組，包括以下各項：

(a) 將騰出長沙灣副食品批發市場第二期用地以發展住宅。至於該市場第一期用地，則會暫時維持現狀；

(b) 如覓得其他合適選址，會就長沙灣蔬菜批發市場及油麻地果欄的遷置安排作出較長遠的規劃，同時也可考慮為長沙灣副食品批發市場第一期訂出遷置安排；及

(c) 應研究把長沙灣臨時家禽批發市場遷往上水，並在符合若干條件的情況下，落實遷置觀塘魚類批發市場的建議。

4.24　至於九龍 3 個批銷量大幅下跌的公營新鮮副食品批發市場 (即觀塘魚類批發市場、長沙灣臨時家禽批發市場和長沙灣蔬菜批發市場——見第 4.22 段)，2011 年的檢討顯示，觀塘魚類批發市場將會落實遷置，並會研究遷置另外兩個批發市場或就此進行較長遠的規劃 (見第 4.23 段)。不過，該項檢討並無提及新界兩個批銷量大幅下跌的公營新鮮副食品批發市場 (即大埔魚類批發市場和北區臨時農產品批發市場——見第 4.22 段圖四及圖五)。

4.25　2012 年，食衞局委託顧問就香港新鮮副食品批發市場的角色和功能進行研究。研究範圍集中於選定的 5 個市場 (註 22)，並涵蓋業界為提升效益和令香港整體社會獲益而提出有關批發市場設施的建議，以及只適用於 5 個被選作研究對象的市場的建議。然而，新界兩個批銷量大幅下跌的公營新鮮副食品批發市場 (見第 4.22 段) 卻再次未被選作研究對象。

4.26　7 個魚統處市場中，只有觀塘魚類批發市場被納入食衞局在 2011 年進行的檢討之中 (見第 4.23(c) 段)，其餘 6 個魚統處市場在 2011 和 2012 年都未有進行檢討 (見第 4.25 段)。該 6 個魚統處市場中，有 3 個的批銷量大幅下跌 (註 23)。政府自 2003 年進行檢討後，至今已超過 12 年 (截至 2016 年 3 月)，但仍沒有就所有魚統處市場進行全面檢討 (見第 4.20(c) 段)。食衞局及漁護署需要就所有魚統處市場進行全面檢討。

觀塘魚類批發市場

4.27　觀塘魚類批發市場面積為 4 151 平方米。正如第 4.23(c) 段所述，2011 年的檢討顯示，在符合若干條件的情況下，觀塘魚類批發市場的遷置建議將會落實。截至 2016 年 3 月，有關方面仍未物色到合適的遷置地點。記錄顯示，在完成搬遷後，市場原址會闢作住宅用途。2016 年 3 月，食衞局及漁護署在回應審計署的查詢時表示：

(a)　規劃署曾建議把觀塘魚類批發市場遷往鄰近一幅位於油塘工業區內綜合發展區內的用地，以便在市場原址發展住宅。對於這項建議，

註 22：*該項研究涵蓋 3 個漁護署市場 (即長沙灣臨時家禽批發市場、長沙灣副食品批發市場和西區副食品批發市場)、菜統處的長沙灣蔬菜批發市場及一個私營新鮮副食品批發市場 (即油麻地果欄)。*

註 23：*6 個魚統處市場中，有 3 個的批銷量在 2003–04 至 2014–15 年度期間下跌：大埔魚類批發市場下跌 93%、 筲箕灣魚類批發市場下跌 33%， 以及青山魚類批發市場下跌 30%。*

食衞局及漁護署早已於 2010 年作出積極回應。2013 年 5 月，有關方面要求食衞局及漁護署騰出重置地點以發展住宅。這項要求獲食衞局及漁護署接納，並在 2014 年 2 月經規劃及土地發展委員會 (註 24) 通過；及

(b) 然而，在 2016 年第一季，有關方面要求食衞局及漁護署研究把觀塘魚類批發市場遷往青衣一幅選址 (須在遷置前藉填海擴大面積)。這項要求獲食衞局及漁護署接納。

審計署認為，觀塘魚類批發市場應盡早落實遷置計劃。

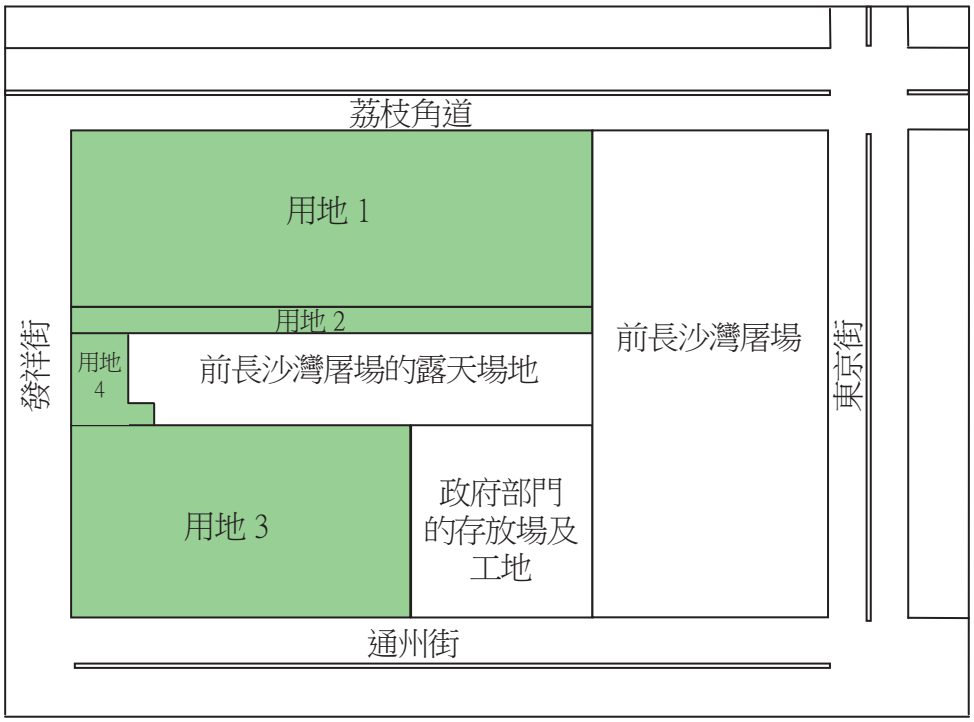
註 24：*規劃及土地發展委員會的主席為發展局局長。*

重置長沙灣蔬菜批發市場

4.28　菜統處經營的長沙灣蔬菜批發市場於 1965 年啓業，由 4 幅用地組成，共佔地 18 933 平方米 (見圖六)。

圖六

長沙灣蔬菜批發市場及附近地方



說明：　長沙灣蔬菜批發市場

資料來源：漁護署的記錄

4.29　上述 4 幅用地的土地類別如下：

(a) ***用地 1——批發市場 (12 607 平方米)***　1962 年，政府透過私人協約方式，以 1,492,700 元的地價把這幅土地批予菜統處，用作設置批發市場，供販商在指定地方營業 (註 25)；

註 25：*販商每日在不同時間營業。在每個時段內，販商於指定地方 (地上劃有界線) 營業。販商並無固定的市場檔位。*

(b) ***用地 2——擴建的車輛通道及泊車位 (970 平方米)*** 1985 年，政府透過短期租約，以市值租金 (由 2015 年 6 月起生效的租金為每年 698,400 元) 把這幅土地租予菜統處，用作擴建車輛通道和泊車位；

(c) ***用地 3——優質蔬菜包裝中心 (5 016 平方米)*** 1997 年，政府透過短期租約，以 1 元的象徵式租金把這幅土地租予菜統處，用作處理和包裝售予高檔市場消費者的優質蔬菜；及

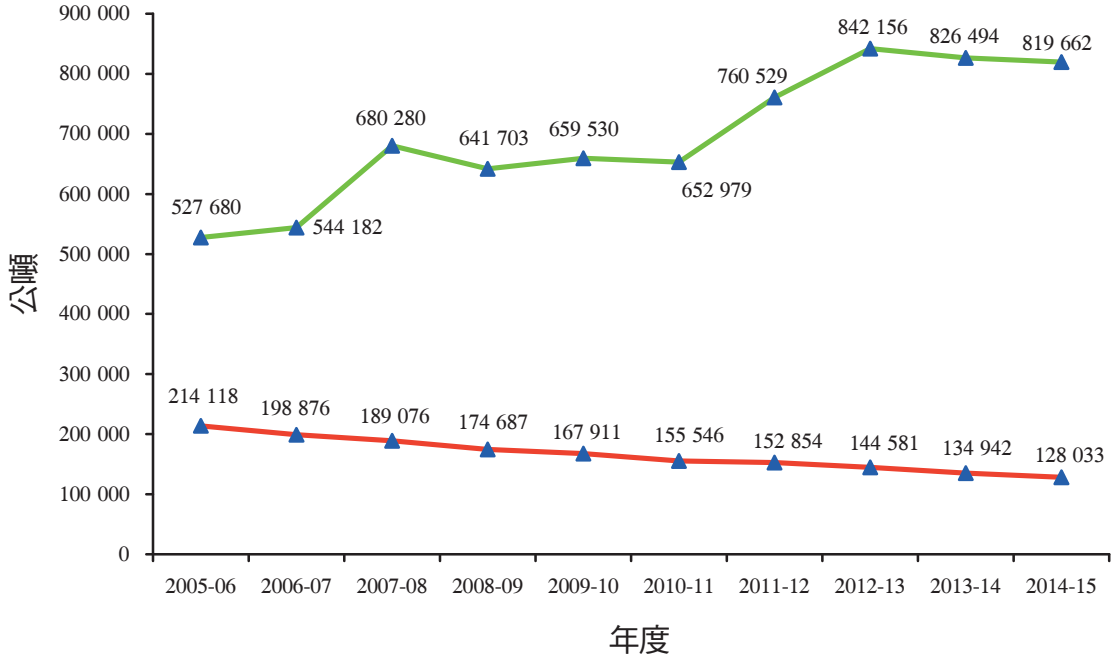
(d) ***用地 4——其他運作地方 (340 平方米)*** 2011 年，政府透過短期租約，以1元的象徵式租金把這幅土地租予菜統處，作運作用途(例如起卸貨物)。

長沙灣蔬菜批發市場在批銷蔬菜方面的角色減弱

4.30 在 2005–06 至 2014–15 年度期間，本地新鮮蔬菜消耗量增加了 55%(即由 2005–06 年度的 527 680 公噸增至 2014–15 年度的 819 662 公噸)。相反，長沙灣蔬菜批發市場的蔬菜批銷量卻大幅下跌 40%(即由 2005–06 年度的 214 118 公噸跌至 2014–15 年度的 128 033 公噸)(見圖七)。由於菜統處市場的批銷量大幅下跌，菜統處市場在新鮮蔬菜市場的佔有率大幅縮減，在蔬菜總消耗量所佔的比率由 2005–06 年度的 41% 減至 2014–15 年度的 16%。

圖七

新鮮蔬菜的消耗量及批銷量
(2005–06 至 2014–15 年度)



資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

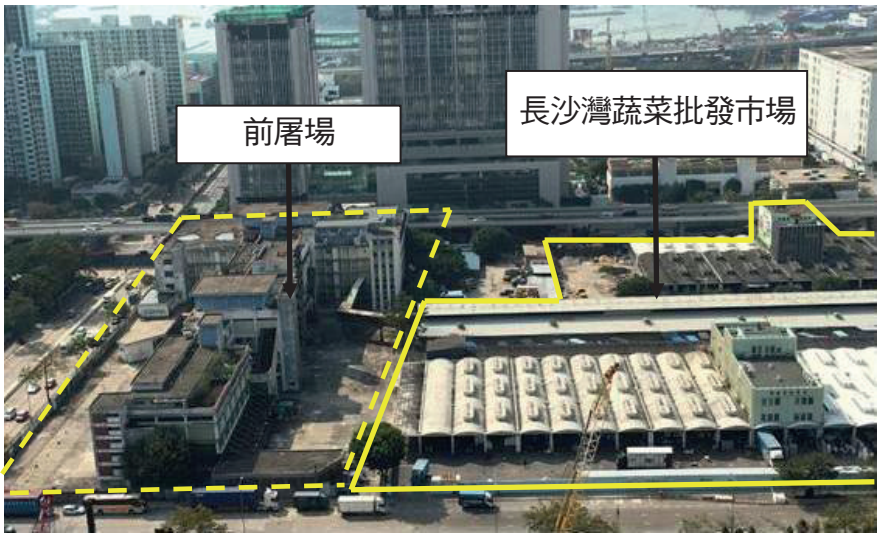
不當使用珍貴土地

4.31　規劃署早於 1994 年表示，讓長沙灣蔬菜批發市場繼續在長沙灣現址經營，屬不當使用珍貴土地。1998 年，分區計劃大綱圖把有關地方劃為“住宅 (甲類)”地帶 (註 26)。不過，截至 2016 年 3 月，該市場仍在長沙灣現址經營 (見照片九)。附錄 E 顯示有關的大事年表。審查結果簡述於第 4.32 至 4.38 段。

註 26：*這類地帶主要用作高密度住宅發展。在建築物的最低 3 層，或現有建築物特別設計的非住宅部分，商業用途屬經常准許的用途。*

照片九

長沙灣蔬菜批發市場及前長沙灣屠場
(從荔枝角道觀望)



資料來源：審計署在 2015 年 12 月拍攝的照片

更多長沙灣土地租予菜統處

4.32　政府沒有按照規劃署在 1994 年提出的意見行事，並先後在 1997 和 2011 年再把兩幅位於長沙灣的土地 (總面積為 5 356 平方米) 租予菜統處，供長沙灣蔬菜批發市場使用 (見第 4.29(c) 及 (d) 段)。漁護署在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示，此舉是為了應付運作需要。

沒有遷置計劃

4.33　規劃署曾就遷置長沙灣蔬菜批發市場而提議不同地點。例如，該署在 1994 年提議可把市場遷往荔枝角一幅用地 (佔地約 28 000 平方米)。不過，漁護署認為該等地點不適合，而該署當時並無遷置該市場的計劃。

需要面積較大的遷置地點

4.34　在 1998 至 2004 年期間，漁護署曾研究一項有關發展長沙灣副食品批發市場第二期的方案。根據該方案，市場會發展為多層市場綜合大樓，而長沙灣蔬菜批發市場會被納入其中 (見附錄 D 項目 (k) 至 (m))，惟該項研究工作並不成功。正如第 4.23(b) 段所述，食衞局曾於 2011 年 6 月表示，會就長沙灣蔬菜批發市場的遷置工作進行較長遠的規劃。2012 年 2 月，漁護署詳列選址要求，藉以展開遷置工作。有關要求包括：

(a)　面積不少於 25 000 平方米；

(b)　位於九龍區；及

(c)　位於有道路網絡連接和公共交通工具易於到達的地點。

2012 年 10 月，規劃署建議把該市場遷往荔枝角一幅總面積達 26 100 平方米的用地。

4.35　審計署留意到，漁護署提出的面積 (25 000 平方米)，較現址的總面積 (18 933 平方米)(見第 4.28 段) 多出 32%，或較批發市場用地的面積 (12 607 平方米)(即用地 1——見第 4.29(a) 段) 多出 98%(批發市場用地是以私人協約方式批予菜統處)。漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示，獲委聘進行研究的顧問 (見第 4.25 段) 根據業界諮詢結果，並在考慮菜統處的運作需要 (一直受現址限制所局限) 及所覓選址本身的限制 (註 27) 後提出了建議。這些建議反映出漁護署的選址要求和選址工作都是建基於審慎評估。無論怎樣，如規劃署物色到任何地點，漁護署都會一如既往，願意研究有關地點是否合適，並會繼續與食衞局和發展局合作，商討未來路向。

4.36　審計署留意到，在 2005–06 至 2014–15 年度期間，長沙灣蔬菜批發市場的蔬菜批銷量大幅下跌 40%(見第 4.30 段)。漁護署須仔細檢討選址要求 (見第 4.34(a) 至 (c) 段)，確保這些要求都是合理的。

註 27： *漁護署表示，規劃署物色到的遷置地點 (見第 4.34 段) 呈不規則形狀，四周建有高行車量的公路／天橋，毗連具潛在危險的裝置 (設施——見第 4.37(b) 段)(因此須採取緩解措施，例如設立緩衝區)，還位處渠務保留地之上 (因此須採取措施方便在有需要時進行維修)，而且缺乏基礎設施。因此，雖然該址的總面積列明約 26 100 平方米，但由於受到土地、規劃及建築等多重不同的限制，最多只有 5 880 平方米的土地可以闢作交易地方，較長沙灣蔬菜批發市場現有的 6 800 平方米交易樓面面積少 13.5%。*

房屋計劃在長沙灣蔬菜批發市場遷置後才可完成

4.37　關於規劃署建議的遷置地點 (見第 4.34 段)，食衞局及漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 食衞局及漁護署一直努力與其他有關部門合作，以確定於該地點進行重置項目在技術上是否可行，包括發出工程規限聲明，以及展開各項相關研究 (例如在 2013 年 6 月進行定量風險評估、在 2013 年 11 月進行交通影響評估、在 2014 年 5 月進行地形測量，以及在 2014 年 11 月就公用設施地圖繪製工作進行地下設施勘測)；及

(b) 為顧及市民安全，該址部分現有設施須予遷移。如無法遷移設施，則需要為長沙灣蔬菜批發市場另覓遷置地點。青衣一幅土地也在考慮之列 (須在遷置前藉填海擴大面積)。

4.38　截至 2016 年 3 月，即規劃署指讓該市場繼續在現址經營屬不當使用珍貴土地後約 20 年 (見第 4.31 段)，長沙灣蔬菜批發市場的重置工作仍無甚進展。鑑於重新發展該市場現址是長沙灣某房屋發展計劃的重要一環 (見附錄 E 第 (e) 及 (f) 項)，房屋署表示，該房屋發展計劃要在長沙灣蔬菜批發市場遷置後約 5 年才可完成。

重置設於臨時用地的新鮮副食品批發市場

4.39　12 個公營批發市場中，長沙灣臨時家禽批發市場和北區臨時農產品批發市場都設於臨時用地上。根據食衞局在 2011 年進行的檢討，有關方面會研究把長沙灣臨時家禽批發市場遷往上水 (見第 4.23(c) 段)。審查結果發現，北區臨時農產品批發市場也可能需要重置 (見第 4.40 至 4.42 段)。

北區臨時農產品批發市場

4.40 ***土地資源的使用未如理想*** 北區臨時農產品批發市場在 1989 年啓用，以取代新界一個私營市場。北區臨時農產品批發市場位於粉嶺，佔地 12 500 平方米，只售賣蔬菜 (註 28)，在“批銷量與土地面積”比率方面，只及長沙灣蔬菜批發市場的一半 (見表十四)。

表十四

批銷量與土地面積比率
(2014–15 年度)

	北區臨時農產品批發市場	長沙灣蔬菜批發市場
2014–15 年度批銷量	42 524 公噸	128 033 公噸
市場的土地面積	12 500 平方米	18 933 平方米
批銷量與土地面積比率	每平方米 3.40 公噸	每平方米 6.76 公噸

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

4.41 ***“批銷量與土地面積”比率較低的原因*** 北區臨時農產品批發市場的“批銷量與土地面積”比率較低，可能是因為：

(a) ***營業時間短*** 一直以來，北區臨時農產品批發市場每天只營業 8 小時，由凌晨 12 時至早上 8 時，其餘時間關閉 (見照片十)。至於長沙灣蔬菜批發市場，則每天營業 15.5 小時，由早上 3 時至晚上 6 時 30 分；及

(b) ***設施只符合臨時標準*** 北區臨時農產品批發市場是一個臨時市場，基本上只有一片露天場地，並無任何永久的基建設施 (例如地面之上並無設置可作辦事處或貯物用途的樓層 —— 見照片十)。

漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示，由於北區臨時農產品批發市場的位置偏遠、隔離，因此營業時間較短。然而，漁護署已就改善市場設施與

註 28： *市場販商並沒有固定檔位，每個販商可在獲編配的地方進行交易活動。在 2014–15 年度，市場已把 98% 的交易地方編配予販商。*

土木工程拓展署商討，冀能提升市場未來的使用率 (見第 2.7(b)(ii) 段)。有關改善工程定於 2017 年年中展開。

照片十

北區臨時農產品批發市場在非營業時間的情況

資料來源：審計署在 2015 年 11 月早上 9 時拍攝的照片

附註：　販商並沒有固定檔位，每個販商可在獲編配的地方進行交易活動。

4.42　***需要採取改善措施***　北區臨時農產品批發市場在 1989 年啓用時，只建有符合臨時標準的設施。1995 年，漁護署與地政總署商討如何善用該址。為免令該址將來的發展受到局限，兩個部門同意讓該市場“長期”以臨時市場方式經營。截至 2016 年 3 月，市場已維持“臨時”形式超過 26 年，但場內設施並無改善。

長沙灣臨時家禽批發市場

4.43　長沙灣臨時家禽批發市場在 1974 年啓用，以臨時安置由九龍區街頭家禽市場遷入的販商。市場佔地 26 000 平方米，是本港目前唯一的活家禽批發市場。

4.44 ***市場設施供應過剩*** 為減低爆發禽流感的風險， 政府分別在 2005 和 2008 年推出兩項計劃，為自願結業的活家禽販商提供協助 (註 29)。此外，政府也把家禽批發商的數目凍結。活家禽業式微，導致長沙灣臨時家禽批發市場的設施供應過剩。截至 2015 年 12 月，市場的 86 個檔位中，只有 23 個 (27%) 由販商使用，過剩的檔位有 48 個 (56%)(註 30)。表十五顯示該 48 個過剩檔位已空置逾 5 年。雖然活家禽業式微，但長沙灣臨時家禽批發市場仍佔用面積達 26 000 平方米的土地，對此政府必須盡快處理。

表十五

長沙灣臨時家禽批發市場
48 個過剩檔位的空置年期
(2015 年 12 月)

空置年期 (年數)	市場檔位數目
5 年至少於 6 年	1 (2%)
7 年至少於 8 年	38 (79%)
9 年至少於 10 年	4 (8%)
10 年至少於 11 年	5 (11%)
總計	48 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

4.45 ***長期構成滋擾和衞生威脅*** 長沙灣臨時家禽批發市場在 1974 年啓用時，原定使用大約 3 年。目前，市場四周都是住宅大廈，或許不再適合繼續設於現址，特別是因為以下各項：

註 29： *在 2005 年的計劃下，選擇永久結束活家禽業務的農民、批發商、運輸商和零售商會獲發特惠補助金。在 2008 年的計劃下，受僱主結業影響的本地活家禽業工人會獲發一筆過補助金。*

註 30： *86 個市場檔位中，23 個由販商使用，15 個用作貯存活家禽 (例如未有在即日售出的活家禽)，空置的有 48 個。*

(a) ***結構過時*** 審計署留意到，長沙灣臨時家禽批發市場的檔位並無外牆及間隔 (見照片十一)。市場內的污染物可能會被風吹到遠處。此外，檔位上蓋所採用的石棉波紋水泥瓦片，可能會對健康構成威脅 (註 31)。漁護署在 2015 年 11 月回應審計署的查詢時表示，由於該市場將遷往另一幅永久用地，因此暫時不會處理該處的石棉瓦片；及

照片十一

長沙灣臨時家禽批發市場的檔位

資料來源：審計署在 2015 年 11 月拍攝的照片

(b) ***公眾關注*** 深水埗區議會認為，長沙灣臨時家禽批發市場對附近居民造成環境滋擾。市場現時的外觀及所進行的活動，都與長沙灣的最新發展不協調。

4.46 ***遷置計劃遭擱置*** 根據 2011 年 5 月進行的檢討 (見第 4.23(c) 段)，原來的構思是把長沙灣臨時家禽批發市場遷往上水。2015 年，食衞局委聘顧問進行研究，探討本港活家禽業的未來路向，市場遷置計劃因此遭擱置。儘管如此，漁護署仍擬備了初步設計，並把該項目納入基本工程計劃。一俟決定落實遷置計劃，即可採取下一步行動。

註 31：*據環境保護署表示，含石棉物料在正常及不受干擾的情況下不會對健康構成威脅。如石棉波紋水泥瓦片開始剝落，便須聘用註冊石棉專業人士妥善拆卸及處置石棉瓦片。*

審計署的建議

4.47 審計署*建議* 漁農自然護理署署長應：

關於公營新鮮副食品批發市場的檢討

(a) 確保因應社會及經濟情況的轉變，並顧及以更有效的方式進一步善用公共資源的需要，適時檢討公營批發市場和其運作效率；

觀塘魚類批發市場

(b) 留意相關決策局及部門在研究觀塘魚類批發市場重置方案的進展，以期早日落實遷置市場；

長沙灣蔬菜批發市場

(c) 仔細檢討長沙灣蔬菜批發市場遷置地點的選址要求，考慮因素包括須善用土地資源、該市場的批銷量不斷下跌，以及預期菜統處日後在批銷蔬菜方面的角色和職能 (見第 5.11(a) 段)；

(d) 與規劃署及其他相關工務部門緊密合作，加快重置長沙灣蔬菜批發市場及騰出土地作房屋發展用途；

(e) 制訂工作計劃，以推展長沙灣蔬菜批發市場的重置工作，並密切監察有關進展；

重置設於臨時用地的新鮮副食品批發市場

(f) 在徵詢相關部門的意見後，研究如何善用北區臨時農產品批發市場現址；

(g) 留意政府在活家禽業政策制訂方面的發展，以期盡早重置長沙灣臨時家禽批發市場及／或盡早騰出有關用地；

(h) 在此期間，密切監察長沙灣臨時家禽批發市場對環境和公眾衞生的影響，並在適當時採取措施緩減該等影響；及

(i) 就北區臨時農產品批發市場及長沙灣臨時家禽批發市場制訂工作計劃，並在定出未來路向後密切監察有關進展。

政府的回應

4.48　漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討新鮮副食品批發市場的未來路向。

兩個統營處的角色

5.2　魚統處和菜統處均為法定機構，分別根據《海魚 (統營) 條例》和《農產品 (統營) 條例》所訂下的法律框架運作 (見第 1.4 段)。兩個統營處都是在第二次世界大戰後不久設立 (魚統處和菜統處先後於 1945 和 1946 年設立)，旨在打破中間人在鮮海魚和蔬菜批銷方面的操控，以期確保本地漁民和農民在產銷漁農產品中能賺取更多收入。兩個統營處均屬非牟利機構，自設立以來一直以自負盈虧的模式運作。

在批銷方面的角色減弱

5.3　多年來，本港海魚和新鮮蔬菜的消耗量日益增加，相反，經魚統處市場和菜統處市場供應的食品數量卻下跌。在 2005–06 至 2014–15 年度期間，魚統處在海魚市場的佔有率有所縮減，在本地總消耗量所佔的比率由 2005–06 年度的 75% 減至 2014–15 年度的 41%(見第 2.22 段)。菜統處在新鮮蔬菜市場的佔有率也有所縮減， 在本地總消耗量所佔的比率由 2005–06 年度的 41% 減至 2014–15 年度的 16%(見第 4.30 段)。

5.4　如食衞局及漁護署在 2003 年批發市場檢討中指出 (見 4.20(b) 段)，直接大批進口鮮活食品的做法 (即不經批發市場 (包括菜統處市場) 批銷)，是令菜統處的市場佔有率不斷下跌的成因。至於魚統處，漁護署告知審計署，近年有許多鮮海魚經空運進口，而不經魚統處市場批銷，因為魚統處市場不再是唯一的鮮海魚批發渠道。審計署留意到，在 2005–06 至 2014–15 年度期間：

(a)　就魚統處而言，鮮海魚的批銷量下跌了 20%，由 2005–06 年度的 43 806 公噸跌至 2014–15 年度的 35 200 公噸；及

(b)　就菜統處而言，本地新鮮蔬菜的批銷量下跌了 59%，由 2005–06 年度的 5 216 公噸跌至 2014–15 年度的 2 119 公噸。

拓展多元化業務

5.5　設立魚統處和菜統處的原來目的，是作批銷鮮海魚和本地蔬菜用途 (見第 5.2 段)。兩個統營處都以自負盈虧的模式運作，主要收入來自就批發交易徵收的佣金。由於鮮海魚和本地蔬菜的批銷量下跌，魚統處和菜統處遂拓展多元化業務，以維持市場運作。根據魚統處和菜統處的抱負及使命，兩個統營處正按以下目標運作：

(a) 魚統處的目標是為本地漁業及漁產貿易商提供有秩序及有效率的海魚批銷制度和設施；及

(b) 菜統處的目標是為本港市民提供安全優質、供應穩定充裕的新鮮蔬菜，以及協助本地農業達至可持續發展。

漁護署在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示，魚統處的目標還包括改進魚類產品的銷售。

5.6　審計署留意到，魚統處和菜統處現時經營的其他業務 (見第 5.5 段) 有些並不是在兩個統營處設立時所預定的。例子如下：

(a) ***魚統處***　魚統處把很多市場地方租予販商售賣活海魚 (有別於鮮海魚——見第 2.32 至 2.36 段)。如第 2.35 段所載，審計署留意到兩個關於銷售活海魚的法律問題。此外，魚統處也把地方出租作泊車位等用途 (見第 2.28 至 2.31 段)。魚統處在 2014–15 年度的營運收入中，約有 56% 來自出租市場地方；及

(b) ***菜統處***　菜統處從事以下業務：

(i) ***銷售進口蔬菜***　菜統處售賣本地蔬菜之餘，也銷售進口蔬菜。在 2014–15 年度，經菜統處市場銷售的蔬菜達 128 033 公噸，其中有 98%(125 914 公噸) 為進口蔬菜；及

(ii) ***把優質蔬菜直銷予家庭消費者***　1992 年，菜統處成立了優質蔬菜部，協助本地農民把他們生產的優質蔬菜售予高檔膳食供應商 (即零售商)。該部其後把客源擴大至包括家庭消費者 (即消費者)。在 2014–15 年度，家庭消費者的直接銷售額約佔優質蔬菜部總銷售額的 8%。

5.7 食衞局及漁護署在 2016 年 3 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 魚統處定期檢討轄下市場地方的用途，以切合漁業界不斷轉變的需要，並相應地把市場地方編配作行商辦事處、雪房、凍房、貯物室、泊車位、活海魚檔位、水缸 (提供清潔海水)，以及推廣本地魚類產品的設施；

(b) 因應愈來愈少鮮海魚在魚統處市場卸下的趨勢，並為應付業界對活海魚批銷設施的日增需求，以及確保魚統處的市場地方和設施得以善用，魚統處已擴大其職能，為活海魚批發業界提供所需設施及服務；

(c) 至於菜統處，由於本港土地日益匱乏，本地農民已遷往內地繼續耕種，並繼續透過菜統處市場售賣其農產品。這些農產品約佔菜統處的長沙灣蔬菜批發市場進口蔬菜銷售量的一半。在 2014–15 年度，該蔬菜批發市場的進口蔬菜總批銷量為 125 914 公噸，其中 56 554 公噸由本地農民輸入；

(d) 菜統處也協助本地農民銷售其農產品。本地小農民擁有的資源較少，而且缺乏議價能力，其產量也不足以支持其自行作出物流和直銷安排，因此需要菜統處提供協助。菜統處提供的協助不應只限於批銷方面。這符合《農產品 (統營) 規例》(第 277A 章) 第 15(a) 條 (註 32) 的規定；及

(e) 與菜統處的情況相若，《海魚 (統營) 條例》第 11(2) 條訂明，魚統處可提供被認為需要的服務，以改進魚類產品的銷售和推廣漁業企業的合作經營。

5.8 審計署留意到，不經魚統處批發市場而經空運直接進口鮮海魚的做法 (見第 5.4 段)，並非法例所預期的，且可能是法例不容許的 (註 33)。此進口途徑對魚統處構成重大威脅，令其鮮海魚批銷量大幅下跌。漁護署在 2016 年 1 月回應審計署的查詢時表示，儘管該署打擊非法卸下和銷售鮮海魚的活動 (例如漁護署職員在警方協助下採取執法行動)，但就沒有執法對付經空運進口鮮海

註 32：*根據規例，統營處處長可提供他認為對改進農業或改進農產品的銷售有需要或適宜的服務，以及從事可改進或有助改進農業的活動。*

註 33：*根據《海魚 (統營) 條例》，所有鮮海魚必須在魚統處市場卸在陸上和批發銷售。*

魚的活動。此外，雖然法例也對九龍及新界區的蔬菜運送和銷售作出規管 (註 34)，但執行該法例條文的規定卻非漁護署的慣常做法。據漁護署表示，有關法例已屬過時。

資源運用未如理想

5.9　雖然魚統處和菜統處正拓展多元化業務，並展開一些預定以外的新工作，但就沒有適當地改良和優化供其運作的基礎設施，使之能與時並進。結果，兩個統營處可能未有善用所獲編配的公共資源。以下 3 點值得注意：

(a) ***資源重疊***　菜統處市場 (即長沙灣蔬菜批發市場) 和附近位於長沙灣的漁護署市場 (即長沙灣副食品批發市場) 都批銷蔬菜 (註 35)。在 2003–04 至 2014–15 年度期間，菜統處市場的批銷量下跌了 48%，由 2003–04 年度的 246 371 公噸跌至 2014–15 年度的 128 033 公噸 (見第 4.21 段表十三)。菜統處市場在處理批銷事務方面的能力可能過剩；

(b) ***協同效應未能發揮***　菜統處在轄下的批發市場為販商化驗蔬菜的除害劑殘餘含量，透過這項增值服務來提供質素保證。漁護署批發市場 (菜統處的競爭對手) 現時並無為販商提供這項服務；及

(c) ***批發市場作其他用途必須有充分理據支持***　魚統處和菜統處市場所佔用的土地屬珍貴資源。鑑於各方對土地需求甚殷，兩個統營處必須有充分理據支持，才可把有關土地作非原定用途。

新鮮副食品批發市場的未來角色

5.10　2012 年，食衞局委聘顧問就香港新鮮副食品批發市場的角色和功能進行研究，範圍涵蓋菜統處市場和其他選定的批發市場 (註 36)。該研究在 2015 年

註 34：*根據《農產品 (統營) 條例》，除非獲統營處處長發出許可證，否則不得把蔬菜運離九龍和新界區，或在九龍和新界區批發出售蔬菜。此外，除非獲發許可證，否則不得在九龍和新界區內並非長沙灣蔬菜批發市場的地方批發出售蔬菜。*

註 35：*兩個市場都有批銷進口蔬菜，而本地蔬菜則在菜統處市場批銷。*

註 36：*這項研究還涵蓋其他 4 個新鮮副食品批發市場，即長沙灣臨時家禽批發市場、長沙灣副食品批發市場、西區副食品批發市場和油麻地果欄。*

3 月完成，提出了一些支持本港批發市場繼續存在的重要理據，並指出這些市場在以下方面擔當重要角色：

(a) 穩定本港的食品供應和價格；

(b) 提升食品貿易效率和價格透明度；及

(c) 加強食品安全和提高食物溯源能力。

截至 2016 年 3 月，政府仍在審議這項研究。

審計署的建議

5.11 **審計署*建議*食物及衞生局局長和漁農自然護理署署長應：**

(a) **仔細檢討魚統處及菜統處相對於漁護署在營運公營新鮮副食品批發市場方面的角色和職能，考慮因素包括：**

(i) **魚統處及菜統處的原定角色和職能；**

(ii) **兩個統營處的優點、弱點、所面對的機遇和威脅；及**

(iii) **兩個統營處須加強其在營運公營新鮮副食品批發市場方面的角色和職能，以發揮協同效應和避免資源重疊；及**

(b) **採取措施協助魚統處、菜統處及漁護署有效和有效率地履行其角色和職能，包括：**

(i) **更新魚統處及菜統處賴以運作的法律框架，並採取有效的執法行動；及**

(ii) **在需要時，把魚統處及菜統處須執行的新工作正規化。**

政府的回應

5.12　食物及衞生局局長和漁農自然護理署署長整體上接納審計署的建議，並表示漁護署會探討方法加強菜統處和魚統處的角色，以期善用兩個統營處所獲編配的公共資源。漁農自然護理署署長表示：

(a) 漁護署得悉審計署對第 5.6(a) 及 5.8 段所述法律問題提出的觀點。該署會在徵詢律政司的意見後，採取措施協助菜統處和魚統處有效和有效率地履行其角色及職能，包括更新法律框架，以處理有關法律問題；

(b) 《海魚 (統營) 條例》在六十年代推出，主要目的是確保所有鮮海魚在指定地點卸在陸上及批發銷售，使這些魚類得以有秩序地批銷，從而盡量減少對環境造成的滋擾。當時大部分 (即使並非全部) 鮮海魚都是由漁船捕獲和運載，卸下及批發銷售鮮海魚的活動如沒有妥善管制，會對環境造成嚴重滋擾。因此，該條例規定鮮海魚必須在魚統處魚類批發市場卸在陸上及批發銷售。當時甚少鮮海魚經空運進口本港；

(c) 然而，過去數十年航空貨運在全球貿易中變得甚為普遍。此外，近年本地對世界各地進口的各類鮮海魚產品也有殷切的需求。儘管漁護署會繼續打擊非法卸下和銷售鮮海魚的活動，但該署認為沒有需要和理據去規限經空運進口本港的鮮海魚必須在魚統處魚類批發市場卸在陸上和批發銷售，因為這些魚類產品在空運前通常經過冷藏和妥善包裝，在機場卸下後會迅速運至各銷售渠道，包括直接交予零售商。即使造成任何環境滋擾及衞生問題，也僅屬輕微。如規定這類海魚產品在魚統處魚類批發市場卸在陸上和批發銷售，只會對業界造成不必要的負擔，而不會帶來任何環境效益或令消費者受惠；

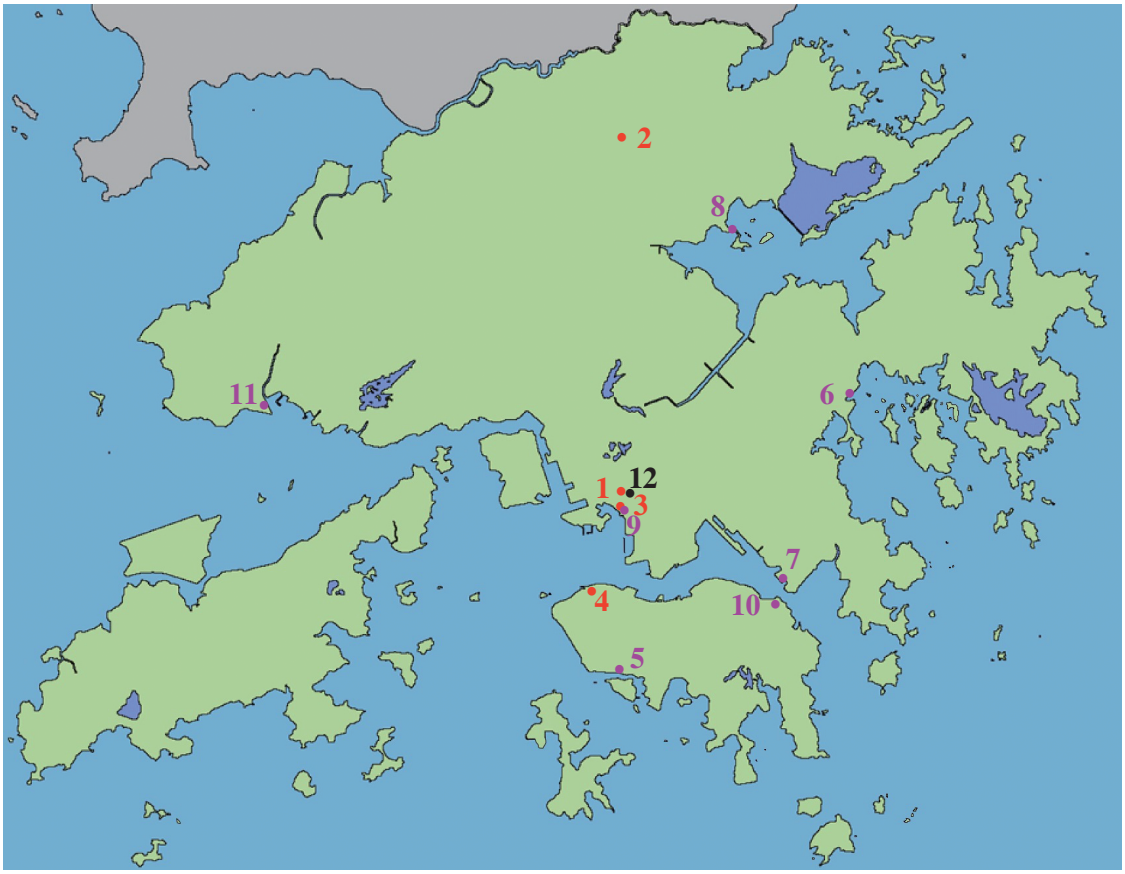
(d) 《農產品 (統營) 條例》在一九六零年代頒布，當時香港的蔬菜大致上能自給自足。該條例的主要目標是維持九龍及新界區的蔬菜運輸及批發活動井然有序，方法是透過確保蔬菜的運輸及批發活動在指定的蔬菜批發市場進行，從而協助本地生產者把蔬菜運出市區，公平地進行批發，避免無良的中間人壟斷蔬菜貿易。但時到今日，本港消耗的蔬菜有接近 98% 是進口的，上述管制措施遂顯得過時。由於貨源甚多，銷售渠道亦然，堅守 50 年前推出的管制措施而無視目前需要，會對農民及販商造成不必要的負擔，而不會帶來任何環境效益或令消費者受惠；

(e) 菜統處市場專門向零售濕貨街市供應新鮮葉菜，而漁護署長沙灣副食品批發市場的批發商則主要根據合約為食肆供貨。兩者的客源雖然或有部分重疊，但不盡相同。兩個市場提供不同種類的蔬菜和服務，發揮相輔相成的作用；及

(f) 菜統處市場的批發商以繳付交易徵費形式，自費使用除害劑測試服務，不受菜統處補貼。其他批發市場的批發商倘認為這項服務有助推廣其農產品，也可使用私營化驗所提供的相同服務。

附錄 A
(參閱第 1.7 段)

12 個公營新鮮副食品批發市場的位置
(2015 年 12 月 31 日)



說明：	1	長沙灣臨時家禽批發市場	漁護署市場
	2	北區臨時農產品批發市場	
	3	長沙灣副食品批發市場	
	4	西區副食品批發市場	
	5	香港仔魚類批發市場	魚統處市場
	6	西貢魚類批發市場	
	7	觀塘魚類批發市場	
	8	大埔魚類批發市場	
	9	長沙灣魚類批發市場	
	10	筲箕灣魚類批發市場	
	11	青山魚類批發市場	
	12	長沙灣蔬菜批發市場	菜統處市場

資料來源：漁護署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.7 段)

12 個公營新鮮副食品批發市場的土地類別
(2015 年 12 月 31 日)

市場		土地面積 (平方米)	土地類別
漁護署市場			
1	長沙灣臨時家禽批發市場	26 000	短期租約土地 (註 1)
2	北區臨時農產品批發市場	12 500	短期租約土地 (註 1)
3	長沙灣副食品批發市場	100 000	短期租約土地 (註 1)
4	西區副食品批發市場	62 000	短期租約土地 (註 1)
魚統處市場			
5	香港仔魚類批發市場	15 577	私人協約批地／短期租約土地 (註 2)
6	西貢魚類批發市場	380	私人協約批地
7	觀塘魚類批發市場	4 151	私人協約批地
8	大埔魚類批發市場	4 422	私人協約批地
9	長沙灣魚類批發市場	11 930	短期租約土地
10	筲箕灣魚類批發市場	4 474	短期租約土地 (註 3)
11	青山魚類批發市場	5 113	短期租約土地 (註 3)
菜統處市場			
12	長沙灣蔬菜批發市場	18 933	私人協約批地／短期租約土地 (註 2)
總計		265 480	

資料來源：漁護署的記錄

註 1： 有關土地是由政府透過短期租約租予財政司司長法團，供漁護署使用。

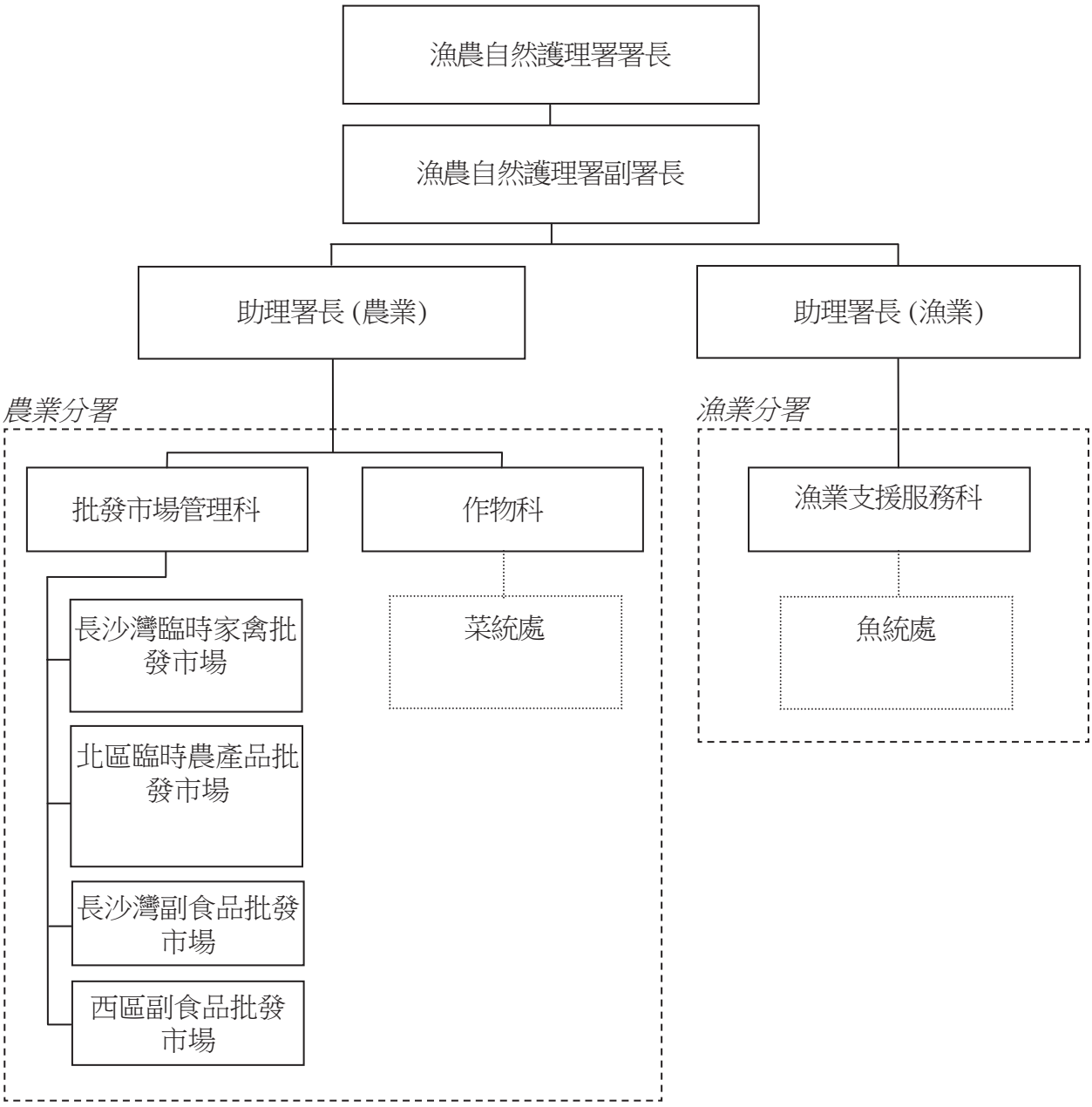
註 2： 兩個市場各由多於一幅用地組成。有關用地是透過私人協約或短期租約方式批出。

註 3： 有關土地透過永久政府撥地形式撥給漁護署，其後再經該署以短期租約方式租予魚統處。

附註：1. 政府以 1 元的象徵式租金把全部短期租約土地 (只有一幅短期租約土地除外) 租予菜統處 (見第 4.29(b) 段)。

2. 就魚統處位於長洲的收魚站 (佔地 61 平方米) 而言，有關土地是由政府透過私人協約方式批予魚統處。至於菜統處位於錦田和藍地的兩個蔬菜收集站 (分別佔地 486 平方米和 1 575 平方米)，有關土地則是由政府分別藉發出土地租用許可證及土地租用牌照編配予菜統處。

漁農自然護理署：
組織圖 (摘錄)
(2015 年 12 月 31 日)



資料來源：漁護署的記錄

附註：　副署長及助理署長也負責監督其他分署／科別。

附錄 D

(參閱第 4.2 及 4.34 段)

有關重置油麻地果欄的大事年表
(1969 年 1 月至 2016 年 1 月)

日期	主要事項	
1969 年 1 月	(a)	行政局通過，政府應動用公帑興建新鮮副食品批發市場，以重置油麻地果欄等。
1972 年 8 月	(b)	立法局財務委員會通過有關着手詳細規劃長沙灣副食品批發市場的建議。
1990 年 11 月	(c)	可行性研究顯示，長沙灣副食品批發市場選址的填海工程，會分別在 1991 及 1994 年分兩階段完成。因此，研究建議分兩階段發展該市場 (即第一期及第二期)，並在第一期重置油麻地果欄。
1990 年 12 月	(d)	建築署在考慮果欄的整體設計、成本、施工時間安排和長遠運作等因素後，建議把重置工作押後，以便在長沙灣副食品批發市場第二期重置油麻地果欄。
1991 年 5 月	(e)	當時的經濟司在政策上支持撥款興建長沙灣副食品批發市場第一期及第二期，以及在第二期重置油麻地果欄。
1993 年 10 月	(f)	長沙灣副食品批發市場第一期投入運作。
1996 年 10 月	(g)	審計署完成就政府提供的副食品批發市場進行的審查工作。審計署指出，油麻地果欄仍未重置到長沙灣副食品批發市場第二期 (預定在 2000 年年底或之前完成)。
1997 年 1 月	(h)	帳委會在第二十七號報告書中，促請政府加快發展長沙灣副食品批發市場第二期計劃，特別是盡快重置油麻地果欄。
1997 年 10 月	(i)	政府告知帳委會，表示正邀請私人發展商承投在長沙灣副食品批發市場第二期用地興建綜合大樓，以作鮮果及家禽批發市場、中流貨櫃處理設施及工商用途。油麻地果欄會在 2001 年年中或之前遷往新的鮮果批發市場。

日期	主要事項	
1998 年 2 月	(j)	政府只收到一份標書。由於該份標書實質上不符合投標條件，政府決定自行落實第二期計劃。
1998 年 8 月	(k)	政府建議在第二期用地上興建一幢可容納 5 個行業 (即蔬菜、蛋品、魚類、家禽和水果) 的多層市場綜合大樓。
2000 年 2 月	(l)	政府告知帳委會，販商強烈反對有關興建多層市場綜合大樓的建議。他們擔心該建議在業務運作的可行性，並可能造成運輸問題，且又擔心日後可能須繳付高昂租金。
2004 年 5 月	(m)	政府告知帳委會，表示不會推行有關興建多層市場綜合大樓的建議。政府正檢討有關發展第二期用地作批發市場用途的其他方案，並會繼續把最新發展告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會。
2007 年 3 月	(n)	審計署完成就政府新鮮副食品批發市場的管理進行的審查工作。審計署指出，落實長沙灣副食品批發市場第二期計劃的工作進展不大，而油麻地果欄則仍舊在原址運作。
2007 年 7 月	(o)	帳委會在第四十八號報告書中對以下事項深表關注： (i) 油麻地果欄一直在原址運作了八十多年，狀況已十分殘舊，對附近一帶造成嚴重的交通和環境滋擾；及 (ii) 落實長沙灣副食品批發市場第二期計劃和油麻地果欄重置工作的進展不大。 帳委會強烈促請政府提供重置油麻地果欄的確實時間表。
2007 年 10 月	(p)	政府告知帳委會，表示正考慮在第二期撥出部分用地興建一個新的鮮果批發市場，以重置油麻地果欄。政府已與鮮果欄商及其他有興趣各方展開初步商討。

附錄 D
(續)
(參閱第 4.2 及 4.34 段)

日期	主要事項	
2008 年 1 月	(q)	政府向帳委會提交遷置油麻地果欄的時間表，表明新的鮮果批發市場會在鮮果欄商及相關區議會同意遷置安排後的 53 個月開始投入運作。
2009 年 5 月	(r)	政府告知帳委會，為與油麻地果欄鮮果批發商達成共識，政府繼續與有關各方商討遷置事宜。
2010 年 5 月	(s)	政府告知帳委會，表示繼續積極與有關各方進行磋商。在與鮮果批發商和相關區議會就油麻地果欄遷置事宜再作商討後， 政府會按照在 2008 年 1 月向帳委員提交的時間表，着手興建新的鮮果批發市場，並會繼續跟進此事。
2011 年 5 月	(t)	食衞局為回應在 2011 年 1 月提出， 轉達房屋用地供應督導小組意見的要求， 在徵詢漁護署的意見後，檢討是否需要遷置公營新鮮副食品批發市場。檢討所得的結論之一，是應騰出長沙灣副食品批發市場第二期用地以發展住宅。
2011 年 10 月	(u)	政府在葵涌覓得另一幅可遷置果欄的用地。漁護署的初步評估確定可把果欄遷往該幅用地。
2012 年 10 月	(v)	政務司司長辦公室轄下的社會、社區及人力政策小組開會討論油麻地果欄遷置事宜。與會者認為並無迫切需要進行遷置工作。食衞局負責與油尖旺區議會合作，以緩減果欄對四周環境造成的滋擾。
2015 年 3 月	(w)	顧問完成就香港新鮮副食品批發市場的角色和功能進行的研究。研究其中一方面認為，該幅葵涌用地適合用作遷置油麻地果欄。
2016 年 1 月	(x)	有關方面要求食衞局及漁護署釋出上述葵涌用地，供作其他用途。政府正考慮把油麻地果欄遷往青衣一幅選址 (須藉填海進一步擴大面積)。

資料來源：漁護署的記錄

附錄 E

(參閱第 4.31 及 4.38 段)

有關長沙灣用地住宅發展項目出現延誤的大事年表
(1994 年 7 月至 2016 年 3 月)

日期	主要事項	
1994 年 7 月	(a)	規劃署表示，讓長沙灣蔬菜批發市場繼續在現址經營，屬不當使用珍貴土地，而且市場與該處環境不協調。
1995 年 4 月	(b)	規劃署重申，從環境及市區重建角度看，必須及早遷置長沙灣蔬菜批發市場。規劃署認為，應把握每個機會，物色可遷置市場的地點 (註)。
1998 年 4 月	(c)	分區計劃大綱圖把長沙灣蔬菜批發市場及毗鄰的長沙灣屠場等用地劃為“住宅 (甲類)”地帶，擬由房屋署用作發展房屋。
1999 年 9 月	(d)	政府把長沙灣屠場遷往上水。
2009 年 3 月	(e)	房屋署表示，鑑於長沙灣蔬菜批發市場引致的交通和噪音問題對有關用地造成限制，因此批發市場和前長沙灣屠場的用地應同時發展。
2013 年 9 月	(f)	長沙灣蔬菜批發市場仍未遷置。房屋署決定先行發展前長沙灣屠場用地。
2016 年 3 月	(g)	長沙灣蔬菜批發市場仍在長沙灣現址經營。

資料來源：漁護署的記錄

註：　漁護署在 2016 年 2 月告知審計署，表示曾嘗試物色可遷置市場的地點，但不果。

第 3 章

運輸及房屋局
路政署
土木工程拓展署

為分層行人通道加裝無障礙通道設施

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

為分層行人通道加裝無障礙通道設施

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.15
審查工作	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：推行 2001 加裝工程措施	2.1 – 2.2
加裝工程可行的行人通道	2.3 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16
加裝工程不可行的行人通道	2.17 – 2.29
審計署的建議	2.30
政府的回應	2.31
第 3 部分：推行 2012 擴展計劃	3.1
公眾就分層行人通道加裝升降機而提出的建議	3.2 – 3.21
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23 – 3.25

	段數
第 4 部分：管理資訊系統及未來路向	4.1
綜合構築物資訊系統	4.2 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13 – 4.14
審計署的主要意見	4.15 – 4.17
未來路向	4.18 – 4.21
審計署的建議	4.22 – 4.23
政府的回應	4.24 – 4.26

附錄 **頁數**

A： 路政署：組織架構圖 (摘要)(2016 年 2 月 29 日)	55
B： 路政署及水務署對個案一的意見 (2016 年 3 月)	56 – 57
C： 沒有標誌指示附近無障礙通道設施位置的 15 條分層行人通道	58

為分層行人通道加裝無障礙通道設施

摘要

1. 根據於 1996 年生效的《殘疾歧視條例》(第 487 章)，任何人如拒絕容許殘疾的另一人進入或使用公眾人士有權或獲容許進入或使用的任何處所或設施，藉以歧視該另一人，即屬違法，除非將該等處所改動以使其可讓殘疾的人士進入或提供該等設施，會對該等處所的通道或設施的提供者造成不合情理的困難，則屬例外。路政署表示，行人天橋、高架行人路和行人隧道 (統稱為分層行人通道) 屬於受《殘疾歧視條例》管制的設施。

2. 2000 年 9 月，當時的運輸局 (現為運輸及房屋局——運房局) 在一份通告中規定，須為所有分層行人通道設置斜道或升降機，以便殘疾人士上落。2001 年 12 月，當時的運輸局告知立法會，政府會制訂優先次序，為現有的公共行人天橋加裝斜道或升降機 (以下稱為 2001 加裝工程措施)。截至 2010 年 12 月，路政署於 2001 至 2010 年期間採取行動，為轄下 1 540 條分層行人通道之中的 94 條進行勘測及加裝工程。2011 年 4 月，勞工及福利局 (勞福局) 告知立法會，全港有 295 條分層行人通道沒有設置升降機、斜道或地面替代過路處 (以下稱為無障礙通道設施)。2011 年 6 月，運房局告知立法會，為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工程將於 2017–18 年度完結前完成。同年，路政署展開一項計劃，為餘下 201 (295 減 94) 條並未設置無障礙通道設施的分層行人通道進行勘測及加裝工程 (以下稱為 2011 加裝工程計劃，這計劃是 2001 加裝工程措施的一部分)。

3. 2012 年 8 月，為更進一步方便長者、殘疾人士及市民大眾上落公共分層行人通道，政府推出“人人暢道通行”的新政策，表明如實地情況許可，現有的行人通道即使已裝設標準斜道，政府亦會考慮加裝升降機 (以下稱為 2012 擴展計劃)。及後，市民響應政府的邀請，建議為 253 條分層行人通道進行加裝升降機工程。2012 年 11 月，運房局告知立法會，政府將邀請 18 個區議會分別從公眾建議的行人通道名單 (簡稱公眾建議名單) 中，選出每區 3 條行人通道以進行優先加裝升降機工程，而此等工程由土木工程拓展署進行 (以下稱為 2012 擴展計劃下第一批項目)。

4. 路政署表示，在一條行人通道兩端各加裝一部升降機的設計、勘測、工程及監管開支約為 4,000 萬元 (即每部 2,000 萬元)，而每部升降機每年的運作和維修開支約為 31 萬元。在 2012–13 至 2021–22 年度期間，推行 2001 加裝工程措施和 2012 擴展計劃的總開支預計為 86 億元。審計署最近就通過推行 2001 加裝工程措施及 2012 擴展計劃，為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工作進行審查。

推行 2001 加裝工程措施

5. ***向立法會少報須進行加裝工程的行人通道的數目*** 勞福局於 2011 年 4 月告知立法會，有 295 條分層行人通道未設置無障礙通道設施 (見第 2 段)。然而，根據路政署的記錄，未設置這類設施的分層行人通道實際上有 328 條。因此，當局就未設置這類設施的行人通道數目少報了 33 (328 減 295) 條 (第 2.2 段)。

6. ***推行 2011 加裝工程計劃進展緩慢*** 自《殘疾歧視條例》於 1996 年生效至 2016 年 2 月，相距已有 20 年。2011 年 6 月，運房局告知立法會，在 2011 加裝工程計劃下為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工程大部分預定於 2016–17 年度完結前完成，餘下的工程則於 2017–18 年度完結前完成。在未設置無障礙通道設施的 328 條分層行人通道 (見第 5 段) 之中，有 184 條 (56%) 可在 2001 加裝工程措施下進行加裝工程。 然而， 審計署的審查發現， 截至 2015 年 12 月，在該 184 條分層行人通道中：(a) 只有 60 條 (33%) 已完成加裝工程；(b) 94 條 (51%) 的工程正在進行；(c) 17 條 (9%) 正在進行詳細設計和公眾諮詢；及 (d) 13 條 (7%) 尚未展開工程。此外，截至 2015 年 12 月，在 2011 加裝工程計劃下就加裝升降機 / 斜道工程而批出的 40.3 億元撥款總額當中，已使用的款項只有 11.5 億元 (29%)(第 1.3、1.13、2.2、2.3 及 2.6 段)。

7. ***推行加裝工程項目時出現重大延誤及超支*** 截至 2015 年 12 月，在 60 條已完成加裝升降機工程的分層行人通道中，有 34 條 (57%) 行人通道的工程是在 2001 至 2010 年期間安排／完成，及有 26 條 (43%) 的工程在 2011 加裝工程計劃下完成。在該 34 條行人通道中，審計署的審查發現，在其中一宗個案，因須進行有關改移公用設施的額外工程和其他原因，導致兩條行人隧道的加裝工程的核准預算費增加了 16% 至 6,700 萬元。在另外兩宗個案，有關的加裝工程分別在原定合約完工日期 1 088 及 730 天後才完成。後者出現延誤的主要原因，是在配合附近的更換水管工程方面出現問題。在餘下的 26 條行人通

道中，審計署的審查發現，當中 20 條 (77%) 延誤了 14 至 422 天 (平均為 156 天)，一些個案是涉及批出工程合約後才發現改移公用設施的問題 (第 2.4 、2.10 及 2.12 段)。

8. ***路政署原本認為不可行的一些加裝工程後來被土木工程拓展署發現可以進行*** 《殘疾歧視條例》於 1996 年生效後，政府着手為尚未設置無障礙通道設施的分層行人通道進行加裝升降機 / 斜道工程。在 2001 至 2013 年期間，路政署在 2001 加裝工程措施下的可行性研究發現，95 條行人通道的升降機 / 斜道加裝工程並不可行，包括在深水埗的一條行人天橋，以及在灣仔的一條行人天橋和一條行人隧道的加裝工程，主要原因是地盤限制或地底有公用設施。然而，土木工程拓展署就 2012 擴展計劃而進行的可行性研究發現，在採用替代方案後，在深水埗和灣仔的 3 條分層行人通道進行加裝工程在技術上是可行的。此外，審計署留意到，路政署並沒有發出指引，以釐訂為個別公共分層行人通道加裝升降機或斜道工程在甚麼情況下可行 (第 1.5 、2.19 、2.23 、2.25 及 2.26 段)。

9. ***沒有標誌指示附近無障礙通道設施的位置*** 2009 年 3 月，運房局告知立法會，為方便未能使用未設置無障礙通道設施的行人天橋的殘疾人士，政府會視乎實際情況，考慮在行人天橋附近加設指示牌，提供附近路面過路設施的信息。然而，審計署的實地視察發現，在 15 條未有設置無障礙通道設施的分層行人通道，當局並沒有在通道附近豎立指示牌，向有需要人士指示附近無障礙通道設施的位置 (第 2.28 及 2.29 段)。

推行 2012 擴展計劃

10. 截至 2015 年 12 月，在 2012 擴展計劃下，18 個區議會選出合共 53 條分層行人通道 (其中 49 條在公眾建議名單中選出，而 4 條則不在名單上)，以推行優先加裝升降機工程 (第 3.7 及 3.8 段)。

11. ***部分獲選出的分層行人通道人流較低*** 雖然 18 個區議會獲邀在公眾建議名單上選出每區 3 條分層行人通道進行加裝工程，但在各公眾建議名單上，可供每個區議會選擇的分層行人通道數目差別很大，從低至 1 條到高至 28 條。舉例而言，提供給屯門及沙田區議會的公眾建議名單分別有 28 及 21 條分層行人通道，但提供給中西區、深水埗及西貢區議會的名單則分別各有 4 條行人通

道，而離島區議會的名單只有 1 條行人通道。就此，深水埗及離島區議會選出合共 3 條公眾建議名單以外的行人通道，以進行加裝升降機工程。審計署留意到，部分獲選出的行人通道的最高小時人流相對較低。舉例而言，被選出的南區一條高架行人路和西貢區一條行人天橋的最高小時人流分別為 69 及 112 人次 (第 3.7 及 3.10 段)。

12. ***沒有向區議會提供充足有用資料，以助其在知情的情況下作出決定*** 審計署留意到，路政署只向區議會提供關於公眾建議的 219 條行人通道的一些有用資料，但遺漏了把 32 條行人通道的資料納入公眾建議名單。審計署亦留意到，在提供資料讓區議會選出行人通道以推行加裝升降機工程時，路政署只向 3 個區議會 (屯門、葵青及觀塘區議會) 提供資料，說明行人通道附近是否設有供長者及殘疾人士使用的設施，及在 100 米範圍內是否已有替代的地面過路處，但並沒有向其餘 15 (18 減 3) 個區議會提供這些資料。此外，審計署的審查發現，在黃大仙區議會選出一條行人天橋推行加裝升降機工程後，土木工程拓展署才向該區議會提供重要的行人流量資料 (第 3.16、3.17 及 3.21 段)。

管理資訊系統及未來路向

13. ***資訊系統未能製備重要資料*** 路政署於 2002 年建立了一套綜合構築物資訊系統，藉以備存由該署負責保養的斜道、升降機、樓梯的資料及行人通道上其他設備的資料。然而，審計署留意到，該系統並不能就路政署轄下的分層行人通道製備管理報告以列出這些通道的位置及是否設有斜道或升降機 (第 4.2 及 4.6 段)。

14. ***部分在《殘疾歧視條例》生效日期後建造的分層行人通道並未設置無障礙通道設施*** 審計署在審查路政署提供的資料後發現，11 條在 1999 至 2005 年期間 (即《殘疾歧視條例》於 1996 年生效日期後) 建造的分層行人通道，於建造時並未設置無障礙通道設施 (第 4.10 段)。

15. ***加裝升降機工程的平均單位成本大幅增加*** 審計署留意到，為行人通道加裝一部升降機的平均建造成本，由 2002 至 2011 年間的 670 萬元，大幅增至 2015 年的 1,500 萬元，升幅為 124%(第 4.21 段)。

16. ***2012 擴展計劃下第二批項目*** 在 2016 年 1 月發表的施政報告中，政府表示會由 2016 年第四季開始，再邀請每個區議會各選出不多於 3 條現有分層行人通道作為 2012 擴展計劃下的第二批升降機加裝工程項目 (第 4.18 段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 政府應：

推行 2001 加裝工程措施

(a) 加快行動，以完成 2011 加裝工程計劃下尚未完成的加裝工程 (第 2.15(a) 段)；

(b) 將來如進行需改移公用設施的工程，在批出有關工程合約前盡力尋求解決方案 (第 2.15(c) 段)；

(c) 將來進行工程項目時，採取措施，避免在批出合約後作出不必要的更改 (第 2.15(d) 段)；

(d) 分層行人通道加裝工程如涉及重大超支或延誤，在完工後進行檢討，以汲取教訓，加以改善 (第 2.15(f) 段)；

(e) 就 2001 加裝工程措施下被認為加裝工程不可行的分層行人通道，重新審視不進行工程的理據，並把審視結果告知立法會和相關區議會 (第 2.30(e) 段)；

(f) 發出指引，以釐訂為個別公共分層行人通道加裝升降機或斜道在甚麼情況下可行 (第 2.30(f) 段)；

(g) 在未有設置無障礙通道設施的分層行人通道附近豎立指示牌，以提供附近無障礙通道設施的資料 (第 2.30(g) 段)；

推行 2012 擴展計劃

(h) 向區議會提供充足有用的資料，以助區議會在知情的情況下選出分層行人通道，以推行加裝升降機工程 (第 3.22 段)；

管理資訊系統及未來路向

(i) 改良綜合構築物資訊系統，使其就路政署轄下的分層行人通道製備管理報告，提供有關這些行人通道的重要資料 (第 4.12(a) 段)；

(j) 進行檢討，查明於 1996 年《殘疾歧視條例》生效日期之後建造而未有設置無障礙通道設施的分層行人通道，是否應在通道建造時設置該等設施，並採取所需的補救措施 (第 4.12(c) 段)；

(k) 查明在 2011 年 4 月向立法會報告未有設置無障礙通道設施的分層行人通道數目時，漏報了 33 條分層行人通道的原因 (第 4.12(d) 段)；

(l) 日後為分層行人通道推行加裝升降機工程時，考慮本審計報告書所載的意見 (第 4.22 段)；及

(m) 進行檢討，以研究在數年內推行大量加裝升降機工程會否對相關行業構成壓力及導致工程成本上升，並採取所需的改善措施 (第 4.23 段)。

政府的回應

18. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　1987 年 12 月，當時的運輸科 (註 1) 在一份名為“在分層行人設施設置上蓋或斜道及升降機”的通告中公布，除因特殊情況，例如缺乏空間而獲當時的運輸司批准豁免外，所有行人天橋及高架行人路 (見照片二) 均應設置斜道 (見照片一)。

照片一

黃大仙一條行人天橋的斜道

資料來源：審計署於 2015 年 12 月拍攝的照片

註 1： *當時的運輸科 (1997 年 7 月前) 和當時的運輸局 (由 1997 年 7 月至 2002 年 6 月) 負責運輸事宜的政策範疇。2002 年 7 月，當時的環境運輸及工務局成立，接手上述政策範疇。2007 年 7 月，運輸及房屋局成立，接手運輸政策範疇。*

照片二

黃大仙一條高架行人路

資料來源：審計署於 2016 年 2 月拍攝的照片

1.3　根據於 1995 年通過並於 1996 年生效的《殘疾歧視條例》(第 487 章)，任何人如拒絕容許殘疾的另一人進入或使用公眾人士有權或獲容許進入或使用的任何處所或設施，藉以歧視該另一人，即屬違法，除非將該等處所改動以使其可讓殘疾的人士進入或提供該等設施，會對該等處所的通道或設施的提供者造成不合情理的困難，則屬例外。

1.4　路政署表示，行人天橋、高架行人路和行人隧道 (統稱為分層行人通道) 屬於受《殘疾歧視條例》管制的設施，於 1996 年後建造的分層行人通道大多已設有無障礙通道設施，例如斜道或載客升降機 (見照片三)。

照片三

灣仔一條行人天橋的載客升降機

資料來源：審計署於 2016 年 2 月拍攝的照片

2001 至 2010 年加裝升降機工程

1.5　2000 年 9 月，當時的運輸局 (見第 1.2 段註 1) 在一份名為“在分層行人設施設置上蓋、斜道和升降機”的通告中規定，須為所有分層行人通道設置斜道或升降機，以便殘疾人士上落。2001 年 12 月，在回應一位立法會議員有關於行人天橋設置殘疾人士上落設施的查詢時，當時的運輸局告知立法會：

(a) 鑑於工程規模龐大和資源所限，政府會制訂優先次序，為現有的公共行人天橋加裝斜道或升降機 (以下稱為 **2001 加裝工程措施**)；及

(b) 由於地方的限制 (例如沒有足夠空間安裝斜道)，部分行人天橋不可以加裝這類設施，此外，部分行人天橋不需要這類設施 (例如附近設有地面過路處)。

1.6 2009 年 3 月，運輸及房屋局 (運房局) 在回應一位立法會議員的查詢時告知立法會，運輸署不時收到公眾人士要求在各區現有行人天橋裝設升降機的建議，但是，在若干現有行人天橋裝設升降機的建議不能接納，主要原因是這些行人天橋已設有斜道，為殘疾人士提供無障礙通道設施。

1.7 路政署於 2001 至 2010 年期間採取行動，為轄下截至 2010 年 12 月的 1 540 條分層行人通道之中的 94 條進行勘測及加裝工程。2011 年 4 月，勞工及福利局 (勞福局) 告知立法會福利事務委員會：

(a) 平等機會委員會於 2010 年 6 月發表的“公眾可進出的處所無障礙通道及設施正式調查報告”就改善公眾可進出的處所的無障礙通道，與附近環境的連接和融合，以及方便使用者的管理方法提出了若干建議；

(b) 全港有 295 條分層行人通道沒有設置升降機、斜道或地面替代過路處 (以下稱為無障礙通道設施)；及

(c) 在技術上可行的情況下，路政署會加快於分層行人通道加裝無障礙通道設施的工程。為了縮短完工期，餘下所有技術上可行的行人通道加裝工程會分階段進行。大部分工程預定在 2016-17 年度左右完成，而餘下的工程 (例如涉及公眾反對個案和技術較複雜的工程) 會在 2017-18 年度左右完成。

1.8 2011 年，路政署展開一項為餘下 201 (295 減 94) 條行人通道進行勘測及加裝工程的計劃 (以下稱為 **2011 加裝工程計劃** —— 註 2，這計劃是 2001 加裝工程措施的一部分)。94 條在 2011 加裝工程計劃推出前進行勘測及加裝工程的行人通道，其工程費用由兩項工程撥款 (6143TB 及 6153TB) 及一般整體撥款 6100TX (供進行路政署工程、研究及勘測之用) 項下支付。截至 2015 年 12 月，就該 94 條行人通道的勘測及加裝工程而批出的撥款及實際開支分別為 4.376 億元及 3.452 億元。至於在 2011 加裝工程計劃下的 201 條行人通道的勘測及加裝工程，其費用由工程撥款 6167TB (提供無障礙通道設施) 及整體撥款 6101TX (人人暢道通行計劃) 項下支付。截至 2015 年 12 月，該 201 條行人通道勘測及加裝工程的核准工程預算總額及實際開支，分別為 40.327 億元及 11.477 億元。2001 至 2010 年間加裝工程和 2011 加裝工程計劃下的加裝工程，詳情列於表一。

註 2： *在 2012 至 2015 年間呈交立法會的文件中，路政署在提及 2011 加裝工程計劃時，使用“原計劃”一詞。*

表一

2001 加裝工程措施的工程進度
(2015 年 12 月)

詳情	進行勘測及加裝工程的行人通道數目					
	2001–2010 年		2011 加裝工程計劃		總計	
總計	94		201		295	
減去：加裝工程不可行	49	60	24	51	73	111
沒有需要進行加裝工程（例如附近設有地面過路處)	3		16		19	
由其他工程項目進行加裝工程	5		11		16	
將會在 2012 擴展計劃下進行的加裝工程 (見第 1.10 段)	3		無		3	
需要進行加裝工程	34		150		184	
已完成工程 (截至 2015 年 12 月)	34		26		60	
正進行工程	無		124		124	

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

1.9　根據 2001 加裝工程措施，如分層行人通道加裝無障礙通道設施在技術上不可行，或附近 (即在分層行人通道 100 米範圍之內) 已提供地面過路處，加裝工程不會進行。就此，路政署於 2011 年 6 月告知立法會交通事務委員會，在決定是否為行人過路處加裝無障礙通道設施時，主要的考慮因素是有沒有這些設施可供使用，而非其使用率或所在位置。

2012 擴展計劃

1.10　在2012年8月21日一份新聞公告中，政府宣布一項新的"人人暢道通行"政策 (見第 1.11 段)，表明：

(a) 政府由當日開始，在分層行人通道安裝無障礙通道設施時，會改變以往在分層行人通道裝設斜道作爲優先考慮的做法，把斜道和升降機看齊；及

(b) 如實地情況許可，現有的行人通道即使已裝設標準斜道，政府亦會考慮加裝升降機 (以下稱為 **2012 擴展計劃**)。

運房局表示，人人暢道通行政策目的是爲更進一步方便長者、殘疾人士及市民大衆上落分層行人通道。

1.11　2013 年 1 月，立法會財務委員會 (財委會) 批准在基本工程儲備基金下開立新整體撥款 6101TX (人人暢道通行計劃)，以支付 2011 加裝工程計劃和 2012 擴展計劃的加裝工程開支 (見第 1.13 段表二)。在 6101TX 整體撥款的安排下，開支為 7,500 萬或以下的行人通道加裝工程可由一名適當職級的首長級人員 (註 3) 批准，毋須要求財委會另外批准。就此，政府會要求財委會就這項整體撥款每年審批撥款一次。

1.12　在 2012 年 8 月至 10 月期間，政府邀請市民就需加裝升降機的分層行人通道提交建議。就此，市民就 253 條行人通道向政府提交了建議。2012 年 11 月，運房局告知立法會交通事務委員會，政府將會安排邀請 18 個區議會分別從收到的公眾建議中，為每區選出 3 條分層行人通道，以優先進行加裝升降機工程。在 2013 年的上半年，路政署及土木工程拓展署邀請 18 個區議會為所屬地區選出3條分層行人通道，以優先進行加裝升降機工程。截至2015年12月，18 個區議會共選出了 53 條行人通道 (深水埗區議會只選出了兩條行人通道 —— 見第 3.7(d) 段)，以進行加裝升降機工程 (以下稱為 **2012 擴展計劃下第一批項目**)。

註 3： *分目 6101TX 項下不同款額的批核人員如下：*

(a) 運輸及房屋局常任秘書長 (運輸)：不超過 7,500 萬元；

(b) 運輸及房屋局副秘書長 (運輸)：不超過 5,500 萬元；

(c) 路政署／土木工程拓展署署長：不超過 5,000 萬元；

(d) 路政署／土木工程拓展署副署長 (或首長級第三級人員)：不超過 3,000 萬元；及

(e) 路政署／土木工程拓展署首長級人員：不超過 1,200 萬元。

資金來源

1.13　2001 加裝工程措施和 2012 擴展計劃的資金來源詳情列於表二。

表二

2001 加裝工程措施和 2012 擴展計劃
(2015 年 12 月)

2001 加裝工程措施				2012 擴展計劃下第一批項目(包括 53 條行人通道)	
2001-2010 年勘測及加裝工程(包括 94 條行人通道)		2011 加裝工程計劃(包括 201 條行人通道)			
資金來源	核准預算費總額(實際開支)(百萬元)	資金來源	核准預算費總額(實際開支)(百萬元)	資金來源	核准預算費總額(實際開支)(百萬元)
工程撥款 6143TB	67.0 (63.7)	工程撥款 6167TB	292.1 (192.6)	整體撥款 6101TX	1,692.2 (143.5) (註 2)
工程撥款 6153TB	71.4 (55.4)	整體撥款 6101TX	3,740.6 (955.1) (註 2)		
整體撥款 6100TX	299.2 (226.1) (註 1)				
總計	437.6 (345.2)	總計	4,032.7 (1,147.7)	總計	1,692.2 (143.5)

說明：工程撥款 6143TB：葵福路迴旋處行人隧道系統改善工程
工程撥款 6153TB：尖沙咀東部行人天橋改善工程
工程撥款 6167TB：在公共行人天橋、高架行人道和行人隧道提供無障礙通道設施——設計工作及第一期建造工程
整體撥款 6100TX：為工務計劃丁級工程項目進行公路工程、研究及勘測工作
整體撥款 6101TX：人人暢道通行計劃

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註 1：該等總額只包括加裝升降機 / 斜道工程的核准預算費總額和實際開支，並不包括 6100TX 整體撥款下的其他路政署工程項目的款額。

註 2：整體撥款 6101TX 包括 2011 加裝工程計劃和 2012 擴展計劃下的工程款額。

預計開支

1.14 路政署表示：

(a) 在一條行人通道兩端各加裝一部升降機的開支約為 4,000 萬元 (或每部 2,000 萬元)，其中包括工程、設計、勘測和監督開支；

(b) 每部升降機每年的運作和維修開支約為 31 萬元；

(c) 截至 2015 年 12 月，2001 加裝工程措施和 2012 擴展計劃的核准預算費總額為 61.6 億元 (4.376 億元 + 40.327 億元 + 16.922 億元)，而實際總開支為 16.4 億元 (3.452 億元 + 11.477 億元 + 1.435 億元) (見第 1.13 段表二)；及

(d) 2012–13 至 2021–22 年度期間工程的總開支預計為 86 億元。

負責的政策局和部門

1.15 運房局負責為分層行人通道設置無障礙通道設施的政策事宜。路政署的主要工程辦事處 (1)、橋樑及結構部和工程部負責推行 2001 加裝工程措施。此外，路政署的市區和新界區辦事處負責公共行人通道的維修保養。附錄 A 顯示路政署的組織架構圖摘要。土木工程拓展署的暢道通行工程組負責推行 2012 擴展計劃下第一批項目。

審查工作

1.16 審計署於 2015 年 12 月就推行 2001 加裝工程措施和 2012 擴展計劃，為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 推行 2001 加裝工程措施 (第 2 部分)；

(b) 推行 2012 擴展計劃 (第 3 部分)；及

(c) 管理資訊系統及未來路向 (第 4 部分)。

審計署已在上述範疇找出可予改進之處，並提出處理此等問題的建議。

鳴謝

1.17　在審查工作期間，運房局、路政署及土木工程拓展署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：推行 2001 加裝工程措施

2.1　本部分探討路政署在推行 2001 加裝工程措施方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a)　加裝工程可行的行人通道 (見第 2.3 至 2.16 段)；及

(b)　加裝工程不可行的行人通道 (見第 2.17 至 2.31 段)。

2.2　在 2001 至 2010 年期間，路政署採取行動，為 94 條分層行人通道進行勘測及加裝工程，並已完成當中 22 條的加裝升降機工程。2011 年 4 月，當局告知立法會，有 295 條分層行人通道未設置無障礙通道設施 (見第 1.7(b) 段)。然而，審計署的審查發現，未設置這類設施的分層行人通道實際上有 328 條 (見第 4.11 段)。表三顯示推行 2001 加裝工程措施截至 2011 年 4 月及 2015 年 12 月的狀況。

表三

2001 加裝工程措施下的分層行人通道
(2011 年 4 月及 2015 年 12 月)

詳情	行人通道			
	在 2011 年 4 月告知立法會的路政署統計數字		截至 2015 年 12 月的路政署統計數字	
	(數目)	(百分率)	(數目)	(百分率)
在 2001 加裝工程措施下可進行加裝工程	67	23%	184	56%
加裝工程不可行	56	19%	92	28%
沒有需要進行加裝工程 (註 1)	無提及	無提及	23	7%
由 2001 加裝工程措施以外的其他工程計劃或私人發展計劃進行加裝工程	無提及	無提及	26	8%
加裝工程將會在 2012 擴展計劃下進行 (見第 2.19 段)	無提及	無提及	3	1%
路政署正在進行規劃和研究工作	172	58%	無	無
總數	295 (註 2)	100%	328 (註 2)	100%

資料來源：審計署對勞福局及路政署記錄的分析

註 1： 截至 2015 年 12 月，路政署的勘測結果發現，在 328 條行人通道中，有 23 條 (7%) 沒有需要進行加裝工程，主要是由於附近 (即在分層行人通道的 100 米範圍之內) 有替代的無障礙通道設施。

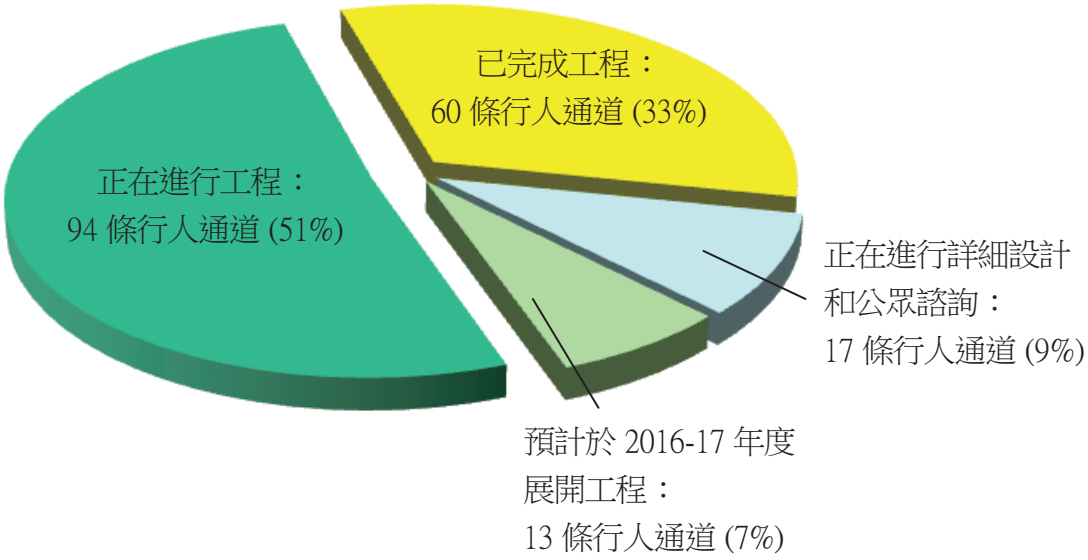
註 2： 在 2011 年 4 月或之前，295 條行人通道之中有 22 條已完成加裝工程， 而在 2015 年 12 月或之前，328 條行人通道之中有 60 條已完成加裝工程。根據路政署的記錄，當局在 2011 年 4 月報告的未設置無障礙通道設施的行人通道數目為 295 條，實際上少報了 33 條，其中包括 19 條屬於“加裝工程不可行”、4 條屬於“沒有需要進行加裝工程”和 10 條屬於“由 2001 加裝工程措施以外的其他工程計劃或私人發展計劃進行加裝工程”的行人通道。

加裝工程可行的行人通道

2.3　截至 2015 年 12 月，有 184 條分層行人通道可在 2001 加裝工程措施下進行加裝工程 (見第 2.2 段表三)。圖一顯示為這 184 條行人通道推行加裝工程的進度。

圖一

184 條行人通道加裝工程的進度
(2015 年 12 月)



資料來源：路政署的記錄

2.4　截至 2015 年 12 月，60 條已完成加裝工程的分層行人通道包括以下工程：

(a)　34 條分層行人通道的工程在 2001 至 2010 年期間安排／完成 (不在 2011 加裝工程計劃內)；及

(b)　26 條分層行人通道的工程在 2011 加裝工程計劃下完成。

2.5　在 2011 年 12 月至 2013 年 12 月期間，在 2011 加裝工程計劃下，路政署通過公開招標批出了 5 份工程合約 (合約 A 至 E)，為 50 條行人通道進行加裝工程，包括第 2.4(b) 段載述的 26 條分層行人通道。詳情載於表四。

表四

加裝工程合約 A 至 E
(2015 年 12 月)

合約	將會進行加裝工程的行人通道 (數目)	合約金額 (百萬元)	已完成加裝工程的行人通道 (數目)	合約工程開始日期	預定完工日期 (註 1)
A	4	44.5	4	2011 年 12 月	2014 年 12 月
B	6	86.8	6	2012 年 10 月	2015 年 10 月
C	14	372.4	10	2013 年 3 月	2017 年 9 月
D	10 (註 2)	162.4	5	2013 年 3 月	2016 年 3 月
E	16	329.6	1	2013 年 12 月	2017 年 12 月
總數	50	995.7	26		

資料來源：路政署的記錄

註 1： 截至 2015 年 12 月，合約 A 至 E 的帳目尚未結算。

註 2： 合約 D 包括 11 條分層行人通道的加裝工程，而其中一條位於黃大仙的行人天橋的開支由整體撥款 7016CX(由民政事務總署管轄) 支付。這條行人天橋的工程並未納入 2011 加裝工程計劃內。該 1.624 億元的合約金額，乃為 11 條行人通道進行加裝工程之用。

推行 2011 加裝工程計劃進展緩慢

2.6 在 2011 年 2 月公布的《2011–12 年度政府財政預算案》中，政府表示，為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工程大部分可於 2016–17 年度完結前完成。2011 年 6 月，運房局告知立法會交通事務委員會，在 2011 加裝工程計劃下為分層行人通道加裝無障礙通道設施的工程大部分預定於 2016–17 年度完結前完成，餘下的工程則於 2017–18 年度完結前完成。

2.7 儘管政府於 2011 年承諾於 2016–17 年度完結前完成大部分 2011 加裝工程計劃下的加裝工程，並於 2017–18 年度完結前完成餘下的工程，截至 2015 年 12 月，在 184 條可進行加裝工程的行人通道中，有 94 條 (51%) 正在

進行加裝工程，有 17 條 (9%) 正在進行詳細設計和公眾諮詢，而有 13 條 (7%) 仍未展開工程 (見第 2.3 段圖一)。審計署認為，於 2011 年制定的在 2017–18 年度完結前完成相關加裝工程的目標能否達到，頗成疑問。

2.8 路政署表示：

(a) 由於需要更多時間來處理不同的公眾意見、需要與其他工程或發展項目互相配合，以及需要解決設計和施工問題，例如改移公用設施纜線等等，不同因素都影響到 2011 加裝工程計劃的進度；

(b) 2015 年 11 月，運房局告知立法會交通事務委員會，有 104 條行人通道 (註 4) 的加裝工程正在進行，目標是在 2015 至 2018 年期間逐步完成。至於餘下 30 條行人通道的加裝工程，目標是於 2018 年起逐步完成；及

(c) 根據《二零一六年施政報告》，80% 加裝工程項目會在 3 年內完成。

2.9 審計署認為，路政署須加快行動，以完成 2011 加裝工程計劃下 124 (94 + 17 + 13) 條分層行人通道尚未完成的加裝工程 (見第 2.7 段)。

推行加裝工程項目時出現重大延誤及超支

2.10 根據路政署提供的資料，以及儲存在由發展局管理的工務計劃資訊系統 (註 5) 的資料，審計署留意到，在 2001 至 2010 年期間安排／完成的 34 項工程項目中 (見第 2.4(a) 段)，有 5 項工程項目 (行人隧道 A 和 B 及行人天橋 A 至 C) 出現重大超支或延誤的情況，詳情如下：

(a) ***在一項工程下施工的行人隧道 A 和 B*** 在一項工程下進行的升降機加裝工程 (原定核准預算費為 5,770 萬元)，旨在解決行人流量日增的問題，以及加強一條道路的行人安全。這項工程涉及加裝 4 部升降機。審計署留意到，這項工程超支 930 萬元 (核准預算費的 16%)。2009 年 12 月，財經事務及庫務局批准核准預算費由 5,770 萬元增至 6,700 萬元，部分原因是為進行改移公用設施的額外工程；

註 4： *10 條行人通道的工程於 2015 年 11 月及 12 月完成。因此，於 2015 年 12 月有 94 條行人通道正在進行工程 (見第 2.3 段圖一)。*

註 5： *工務部門須把由基本工程儲備基金工程撥款支付的工程項目的指定資料輸入該系統。*

(b) ***在一項工程下施工的行人天橋 A 和 B*** 這項原定核准預算費為 7,140 萬元的工程，包括修葺行人天橋 A 和 B 及加裝升降機以取代行人天橋斜道，以提供更多空間進行綠化和方便行人往來。實際完工日期較預定完工日期延誤了 1 088 天。承建商已就額外費用提出申索；及

(c) ***由整體撥款 6100TX 支付的行人天橋 C*** 實際完工日期較預定完工日期延誤了 730 天 (見個案一)。

個案一

因與同一地點其他工程項目的銜接問題引致的工程延誤 (行人天橋 C)

1. 2009 年 12 月，運房局批准由整體撥款 6100TX 撥出 1,766 萬元，以便為一條行人天橋 (行人天橋 C) 加裝兩部升降機 (升降機 A 和 B)。2010 年 5 月，路政署批出一份價值 1,520 萬元的合約予一名承建商，以進行加裝工程。工程於 2010 年 5 月展開，根據合約預定於 2011 年 11 月完成。最後，升降機 A 的加裝工程於 2012 年 3 月完成並開放予公眾使用。然而，升降機 B 的加裝工程卻於 2013 年 11 月完成並開放予公眾使用，較升降機 A 的開放日期遲了 20 個月。2013 年 8 月，運房局批准把工程項目的核准預算費增加 672 萬元 (38%)，由 1,766 萬元增至 2,438 萬元，以支付逾期完工的費用和價格波動引致的價格上升款額。

2. 合約所定的加裝工程預定於 540 天內完成，結果延誤了 730 天。根據路政署為徵求批准增加工程項目核准預算費總額而於 2013 年 5 月提交運房局的文件：

(a) 加裝升降機的工程延誤，是由於需要配合由水務署管理的一項更換水管工程。行人天橋工程和水管工程都要臨時佔用一條雙線行車道，而其中一條行車線在任何時間都要開改，供車輛行駛；

(b) 在加裝升降機的工程展開前，路政署已與水務署協調。水務署預定於 2010 年 12 月完成水管工程。路政署計劃在水務署完成水管工程後展開加裝升降機的工程；及

(c) 水務署在 2012 年 10 月完成工程，共延誤了 22 個月。

個案一 (續)

3. 路政署及水務署的意見摘要載於附錄 B。

審計署的意見

4. 審計署認為，升降機 B 於升降機 A 啟用後 20 個月才能啟用，情況並不理想，因為在這 20 個月內，行人天橋 C 並不是一項真正的無障礙通道設施。路政署須從這個工程項目汲取教訓，日後進行同類工程項目時應採取措施，減少在同一地點與另一項工程項目所引致的工程銜接問題。

資料來源：路政署及水務署的記錄

2.11 2016 年 3 月，路政署告知審計署：

(a) 就行人隧道 A 和 B 而言，工程開支增加是由於投標價格較預期高、在 2008 至 2009 年期間建築材料價格大幅波動導致合約價格較預期高，以及改移污水渠和供水管道的額外工程開支；及

(b) 就行人天橋 A 和 B 而言，工程延誤是因為承建商在採購符合合約規格的材料時出現延誤所致。

2.12 截至 2015 年 12 月，加裝工程已經完成的 26 條分層行人通道之中 (見第 2.4(b) 段)，16 條的工程費用以整體撥款 6101TX 支付，其核准預算費由 1,161 萬元至 4,730 萬元不等。至於其餘 10 條行人通道，工程以工程撥款 6167TB 支付，該等工程沒有個別的核准預算費。截至 2015 年 12 月，在該 26 條分層行人通道之中，有 20 條通道 (77%) 的實際完工日期較合約完工日期為遲，延誤日數由 14 至 422 天不等 (平均為 156 天)，一些個案是涉及批出工程合約後才發現改移公用設施的問題。就此而言，上述 26 條行人通道加裝工程的合約完工期由 365 至 1 095 天不等，視乎施工地點和工程複雜程度而定。審計署選出下列兩個已完成的工程項目進行審查：

(a) 延誤最長的已完成工程項目 (行人天橋 D 及行人隧道 C——見個案二)；及

(b) 超支最多的已完成工程項目 (行人隧道 D——見個案三)。

個案二

因公用設施改移問題
引致兩項工程項目延誤
(行人天橋 D 和行人隧道 C)

1. 以工程撥款 6167TB 支付的一條行人天橋 (行人天橋 D) 的加裝工程，涉及建造兩部升降機，根據合約預定於 730 天內完工。然而，加裝工程的完工日期延誤了 422 天。於進行初步設計及可行性研究期間，路政署顧問留意到，在兩部升降機的建議位置有若干地下公用設施，包括煤氣管道、電纜和電訊纜線，可能會妨礙施工。為了騰空土地進行加裝升降機的地基工程，有需要改移這些公用設施。在行人天橋 D 的工程展開後，5 間公用設施公司提交了改移公用設施計劃書，所需時間由 4 至 5 年不等。其後，工程承建商建議使用一條共用坑道安放各項地下公用設施。這項建議其後獲各公用設施公司同意。該項工程項目在 2015 年 12 月大致完成，需時 1 152 天 (或 3.2 年)。根據工程承建商的資料，諮詢各公用設施公司的意見和訂定改移公用設施解決方案的最終協議都是令到工程延誤的原因。

2. 此外，為一條以整體撥款 6101TX 支付的行人隧道 (行人隧道 C) 進行的加裝工程，涉及建造一部升降機，預定於 641 天內完工。然而，工程延誤了 367 天才完成。為了建造升降機，需要拆卸和重建一條現有的樓梯。於工程展開後，工程承建商發現位於樓梯下的訊號纜線會妨礙拆卸工程。在改移訊號纜線後，承建商發現已改移的訊號纜線妨礙建造一個擬建的電箱。結果，路政署的顧問修訂了電箱的位置，以免擾及地下纜線。該項工程項目在 2015 年 12 月大致完成，需時 1 008 天 (或 2.8 年)。截至 2015 年 12 月，承建商已就該項工程項目提出申索。根據工程承建商的意見，改移地下訊號纜線引致了工程延誤。

3. 2016 年 3 月，路政署告知審計署，在推行 2011 加裝工程計劃時：

(a) 按照既定程序和良好施工守則，路政署顧問會就公用設施的位置和改移設施所需的工程徵詢相關公用設施公司的意見。上述資料會被納入合約文件，而合約期亦將考慮到這些資料。鑑於公用設施在香港的密度，工地內公用設施的實際數目、範圍和位置與公用設施公司記錄不符的情況並非不普遍，以致工程受到未能預計的阻延，以及需要改移公用設施；及

個案二 (續)

(b) 如因未能預見的公用設施工程引致延誤，按照相關工程合約，承建商可獲准延期 (但他不能申索額外費用)。然而，如因現有公用設施和工程設計出現衝突以致擬議工程的設計須作修改，承建商或有權要求延期和申索額外費用。

審計署的意見

4. 審計署認為，在日後進行工程時，如可行性報告指明須改移公用設施，路政署須在批出有關工程合約前盡力尋求解決方案。

資料來源：路政署的記錄

個案三

合約在批出後有所更改
引致工程延誤 (行人隧道 D)

1. 行人隧道 D 的加裝工程費用以整體撥款 6101TX 支付，該工程涉及建造一部升降機 (行人隧道 D 的另一端與其他已設有升降機和斜道的行人隧道連接)。上述工程的核准預算費為 4,730 萬元。行人隧道 D 的工程根據合約預定於 608 天內完成，但工程最後要 844 天 (或 2.3 年) 才完工。

2. 工程合約訂明，升降機機廂應安裝空調系統。工程承建商把升降機安裝圖提交路政署審批後，路政署通知承建商，升降機應採用抽風系統，而非合約訂明的空調系統。然而，路政署在按承建商的成本預算進行成本效益分析後，於一年後通知承建商，應回復採用空調系統而非抽風系統。承建商表示，更改通風系統引致了工程延誤。截至 2015 年 12 月，承建商已就該工程項目提出申索。

3. 2016 年 3 月，路政署告知審計署：

(a) 為了節省能源，從而節省成本，路政署指示行人隧道 D 的承建商，把原本的設計由空調改為抽風系統；

(b) 其後，路政署在與承建商仔細討論後撤銷更改令，因為考慮到對成本及可能對完工時間的影響，更改設計不具成本效益；及

個案三 (續)

(c) 路政署認為本個案是單一事件。部分類似的項目曾成功把空調系統更改為抽風系統。

審計署的意見

4. 審計署認為，路政署將來在進行工程項目時，須採取措施避免在批出合約後作出不必要的更改。

資料來源：路政署的記錄

2.13 此外，審計署亦從 94 個正在進行工程的項目中選出一個 (行人天橋 E) 進行審查 (見個案四)。

個案四

因兩項工程在相鄰地點同時進行
引致行人天橋過度沉降 (行人天橋 E)

1. 在以整體撥款 6101TX 支付的行人天橋 E 的升降機加裝工程展開後，路政署顧問留意到天橋結構出現數道裂痕，伸縮縫亦出現損壞，於是工程承建商立即暫停工程。路政署的測量檢查發現，行人天橋 E 過度沉降。根據路政署顧問的勘測報告，行人天橋 E 過度沉降的原因，可能是行人天橋 E 的工程和附近公用設施的工程所產生的震動帶來累積影響。

2. 承建商在採取補救措施 (包括進行灌漿工程) 後恢復工程。路政署表示，地面沉降的情況已告穩定，並無進一步惡化。截至 2015 年 12 月，承建商已就該工程項目提出申索。

審計署的意見

3. 審計署認為，將來在進行行人天橋工程時，附近如有另一項工程進行，路政署須採取措施，預防因兩項工程所產生的震動帶來累積影響引致行人天橋過度沉降。

資料來源：路政署的記錄

2.14　截至 2015 年 12 月，有 124 條行人通道正在進行加裝工程，或仍未展開工程 (見第 2.3 段圖一)。審計署對個案一至四的審查發現，在升降機加裝工程方面有可汲取教訓之處。審計署認為，在涉及重大超支或延誤的工程項目完工後，路政署須進行檢討，以汲取教訓，加以改善。

審計署的建議

2.15　**審計署*建議* 路政署署長應：**

(a) **加快行動，以完成 2011 加裝工程計劃下尚未完成的加裝工程；**

(b) **採取措施，避免將來的工程項目在同一地點與另一項工程項目同時施工；**

(c) **將來如進行須改移公用設施的工程，在批出有關工程合約前盡力尋求解決方案；**

(d) **將來進行工程項目時，採取措施，避免在批出合約後作出不必要的更改；**

(e) **將來在進行行人天橋工程時，附近如有另一項工程進行，採取措施，預防因兩項工程所產生的震動帶來累積影響引致行人天橋過度沉降；及**

(f) **分層行人通道加裝工程如涉及重大超支或延誤，在完工後進行檢討，以汲取教訓，加以改善。**

政府的回應

2.16　路政署署長同意審計署的建議，並表示路政署會：

(a) 加快行動以完成 2011 加裝工程計劃下尚未完成的加裝工程，以達致《二零一六年施政報告》的最新承諾；

(b) 在衡量各相關因素後，採取措施，避免將來的工程項目在同一地點與另一項工程項目同時施工；

(c) 在合約工程開始前盡力找出方法解決改移公用設施的問題，並在日後的工程合約預留足夠時間改移地底公用設施；及

(d) 向參予加裝工程的路政署顧問發信，提醒他們須實施第 2.15(a) 至 (e) 段所載述的審計署建議。

加裝工程不可行的行人通道

2.17 如第 2.2 段表三所示，截至 2015 年 12 月，有 92 條分層行人通道的加裝工程被視為不可行。根據路政署的記錄，審計署對路政署沒有為該 92 條行人通道進行加裝工程的理據進行了分析 (見表五)。

表五

路政署沒有為 92 條行人通道進行加裝工程的理據
(2015 年 12 月)

理據		行人通道	
		(數目)	(百分率)
(a)	行人通道位於或鄰近斜坡，除非進行大型平整地盤工程，否則不能提供無障礙通道設施	53	58%
(b)	沒有足夠空間以加裝升降機或標準斜道	27	29%
(c)	加裝工程可能影響現有地下公用設施，以及沒有足夠空間為受影響設施進行改道	6	7%
(d)	加裝工程可能影響現有地下鐵路設施	3	3%
(e)	加裝工程可能影響現有構築物的結構	3	3%
	總計	92	100%

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

沒有為一些加裝工程不可行的分層行人通道備存可行性研究報告

2.18　如第 2.17 段表五所示，有 92 條行人通道的加裝升降機／斜道工程被視為不可行。審計署留意到，路政署的顧問為 36 條 (39%) 行人通道擬備了可行性研究報告，而路政署內部人員則負責其餘 56 條 (61%) 行人通道進行可行性研究。路政署表示，在該 56 條行人通道當中，其中 37 條的位置圖、所處地點的照片，以及不進行加裝工程的理據均已存入該署的文件資料庫，但該署無法找到餘下 19 條行人通道的相關記錄。審計署認為，路政署應就每一條已進行加裝工程技術可行性研究的行人通道，妥善備存相關研究報告。

路政署原本認為不可行的一些加裝工程後來被土木工程拓展署發現可以進行

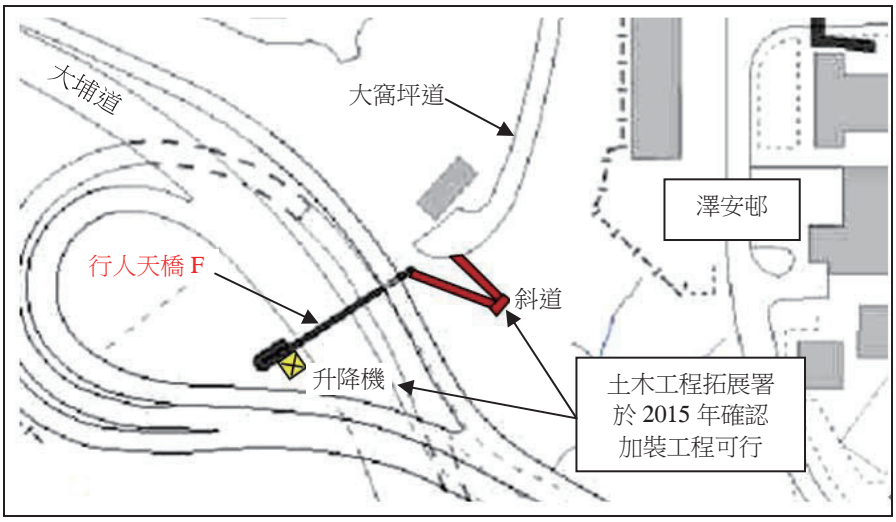
2.19　審計署的審查發現，路政署在 2001 加裝工程措施下的技術可行性研究顯示，在深水埗的一條行人天橋 (即行人天橋 F ——見個案五)，以及在灣仔的一條行人天橋 (即行人天橋 G ——見個案六) 和一條行人隧道 (即行人隧道 E ——見個案七) 進行加裝工程並不可行。然而，在 2014 年 2 月至 2015 年 4 月期間，土木工程拓展署就 2012 擴展計劃而進行的可行性研究發現，在採用替代方案後，在深水埗和灣仔的 3 條行人通道進行加裝工程，在技術上是可行的。

個案五

位於深水埗的行人天橋 F

1. 行人天橋 F 位於深水埗區，橫跨大埔道近大窩坪道 (見圖二)。路政署表示，行人天橋 F 是通往附近澤安邨的主要行人路線。

圖二



2. 2011 年 4 月，路政署內部人員進行的一項可行性研究發現，由於行人天橋 F 鄰近斜坡，除非進行大型平整地盤工程，否則不能為行人天橋 F 提供無障礙通道設施。2011 年 6 月，運房局告知立法會交通事務委員會，由於沒有足夠空間，為行人天橋 F 加裝升降機或標準斜道並不可行。

3. 2014 年 7 月，路政署在回覆兩名深水埗區議員的查詢時表示，由於空間有限，因此為行人天橋 F 進行升降機加裝工程並不可行。2014 年 10 月，深水埗區議會選出行人天橋 F 為該區 2012 擴展計劃下其中一個優先項目，並要求土木工程拓展署就加裝工程進行可行性研究。2015 年 4 月，土木工程拓展署告知深水埗區議會，為行人天橋 F 加裝升降機和斜道 (見圖二) 是可行的。2015 年年底，土木工程拓展署的顧問完成了行人天橋 F 的詳細設計工作，工程費用預計為 5,110 萬元。

個案五 (續)

4. 2016 年 3 月，路政署告知審計署：

(a) 現時連接行人天橋 F 至澤安邨的大窩坪道太斜，難以為這條路線提供無障礙通道設施。要令這條路線成為無障礙通道，須進行大型平整地盤工程，然而，該地點並沒有足夠空間進行有關工程。因此，當局於 2011 年認為行人天橋 F 的加裝工程並不可行；

(b) 雖然在 2012 擴展計劃下，土木工程拓展署確認為行人天橋 F 加裝升降機和斜道的建議可行，而擬建的升降機和斜道可使長者和有需要人士受惠，但是行人仍須使用現時的大窩坪道來往澤安邨；及

(c) 鑑於升降機加裝工程眾多，路政署一直運用可動用的資源逐步進行相關工程。

審計署的意見

5. 未有設置升降機、斜道或替代過路處的行人天橋 F，屬於 2001 加裝工程措施下的分層行人通道。然而，相關加裝工程只在深水埗區議會在 2012 擴展計劃下選出這條行人天橋後始獲推行。

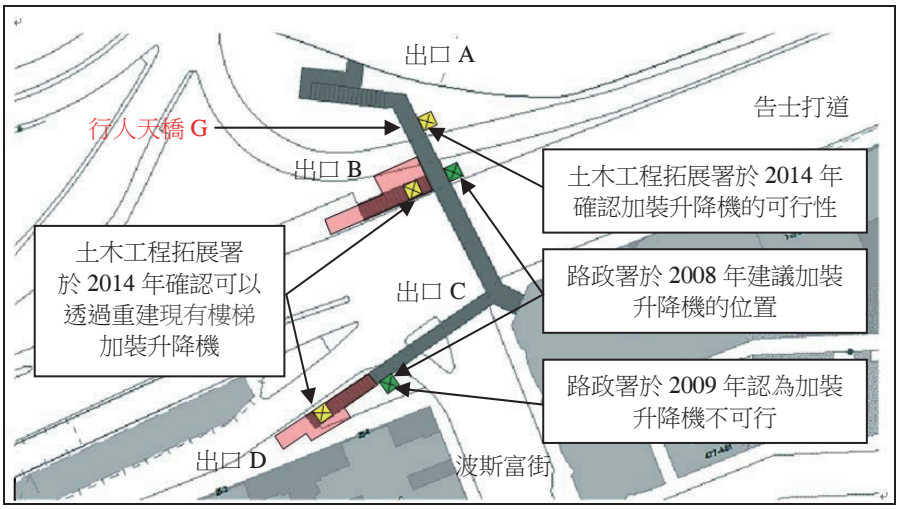
資料來源：路政署及土木工程拓展署的記錄

個案六

位於灣仔的行人天橋 G

1. 行人天橋 G 位於灣仔區，橫跨告士打道和波斯富街，共有 4 個出口 (見圖三)。

圖三



2. 2008 年 2 月，路政署以總價 560 萬元委聘一間顧問公司 (顧問 A)，研究為 50 條分層行人通道 (包括行人天橋 G 和行人隧道 E(見個案七)) 加裝無障礙通道設施的可行性。路政署要求顧問 A 研究在行人天橋 G 的出口 B 和出口 D(見圖三) 加裝升降機的可行性。

3. 2009 年 6 月，路政署告知灣仔區議會，雖然在出口 B 加裝升降機是可行的，然而，出口 D 的升降機加裝工程並不可行，因為建議的升降機位置與兩條地下污水渠的位置重疊，亦沒有足夠空間將該兩條污水渠改道。在同一會議上，區議員詢問路政署有否考慮先拆卸出口 D 的現有樓梯，在該處興建升降機後再重置樓梯。路政署代表回應時表示，這個方案會延長出口 D 的樓梯長度，令附近行人通道過分狹窄，所以此方案不可行。

個案六 (續)

4. 2011 年 6 月，運房局告知立法會交通事務委員會，為行人天橋 G 加裝無障礙通道設施並不可行，因為有關工程會影響現有的地下公用設施，亦沒有足夠空間為這些設施進行改道。

5. 2013 年 2 月，灣仔區議會選出行人天橋 G 為該區 2012 擴展計劃下其中一個優先項目。

6. 2014 年 2 月，土木工程拓展署告知灣仔區議會，在出口 A 加裝升降機是可行的，此外，只要拆卸出口 B 和 D 的現有樓梯，然後在相同位置重置樓梯，在這兩個位置加裝兩部升降機 (見圖三) 是可行的。土木工程拓展署認為，路政署於 2009 年指出的地下污水渠和行人通道變窄的問題 (見上文第 3 段) ，不會影響出口 D 的升降機加裝工程，因為該署可以透過重建現有樓梯以騰出空間加裝升降機。

7. 2015 年 11 月，土木工程拓展署的一名承建商在合約 H(見第 4.16 段表十) 之下，為 10 條行人通道展開加裝工程，包括行人天橋 G 出口 D 的工程。行人天橋 G 出口 D 的工程核准預算費是 3,160 萬元。土木工程拓展署表示，位於出口 A 和 B 的工程將待附近的鐵路工程完成後，於 2021 年或以後進行。

審計署的意見

8. 路政署應在徵詢土木工程拓展署的意見後，查明為何路政署在 2009 年的可行性研究中，認為在出口 D 加裝升降機並不可行。

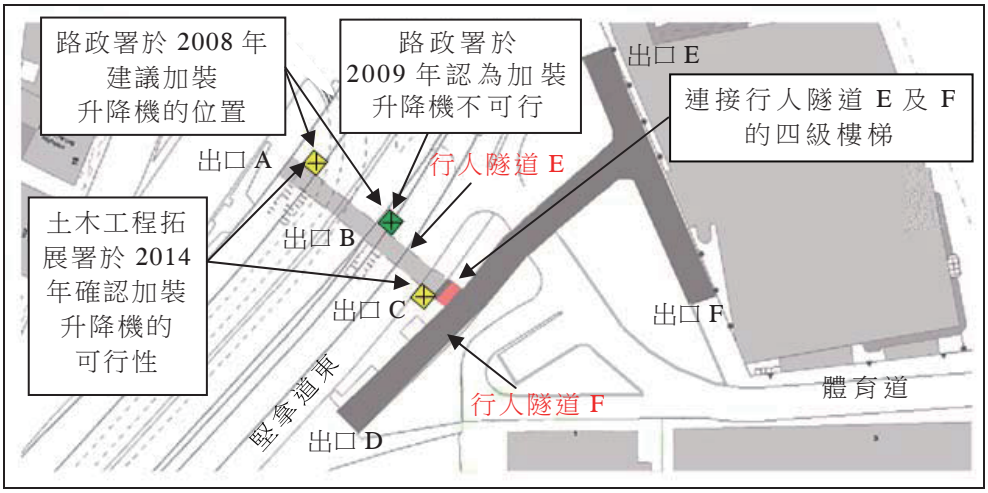
資料來源：路政署及土木工程拓展署的記錄

個案七

位於灣仔的行人隧道 E

1. 行人隧道 E 位於灣仔區，於體育道附近穿越堅拿道東。出口 A 及 B 設有樓梯，於出口 C 位置經四級樓梯連接至另一條行人隧道 (行人隧道 F)(見圖四)。

圖四



2. 2008 年 2 月，路政署聘請了顧問 A(見個案六第 2 段) 研究在出口 A 及 B 加裝升降機的可行性。2009 年 6 月，路政署告知灣仔區議會，在出口 A 加裝升降機是可行的，但由於出口 B 沒有足夠的淨空高度容納升降機槽，因此在該處加裝升降機並不可行。

3. 2011 年 2 月，路政署告知灣仔區議會，行人隧道 F 的四級樓梯不適合坐輪椅人士使用，建議把該四級樓梯的部分改建為斜道。

4. 2011 年 6 月，運房局告知立法會交通事務委員會，由於行人隧道 E 空間不足，在該處加裝升降機或標準斜道並不可行。

個案七 (續)

5. 2013 年 2 月，灣仔區議會選出行人隧道 E 為該區 2012 擴展計劃下其中一個優先項目。2014 年 2 月，土木工程拓展署告知灣仔區議會，在行人隧道 E 出口 A 加裝升降機和在出口 C 加裝另一部升降機均屬可行 (見圖四)。2015 年 4 月，土木工程拓展署的一名承建商在合約 G (見第 4.16 段表十) 之下，為 8 條行人通道展開加裝工程，當中包括行人隧道 E 的工程。行人隧道 E 的工程核准預算費為 4,700 萬元。

6. 2016 年 2 月，審計署的實地視察發現，路政署並未把行人隧道 F 的四級樓梯的部分改建為斜道。

7. 2016 年 3 月，路政署告知審計署：

(a) 由於不能在出口 B 裝設升降機，該署基於實際環境的限制不能同時在出口 A 及 B 裝設升降機，因此於 2009 年認為行人隧道 E 的加裝工程不可行；

(b) 雖然土木工程拓展署確認可在行人隧道 E 出口 A 及 C 裝設升降機，但是在出口 B 裝設升降機仍是不可行；

(c) 由於將會在行人隧道 E 出口 C 裝設的升降機會用作無障礙通道設施，有需要人士不再需要取道行人隧道 F 的四級樓梯來往兩條行人隧道，故此路政署毋須把該四級樓梯改建為斜道；及

(d) 鑑於升降機加裝工程眾多，路政署一直運用可動用的資源逐步進行相關工程。

審計署的意見

8. 未有設置升降機、斜道或替代過路處的行人隧道 E，屬於 2001 加裝工程措施下的分層行人通道。然而，該行人隧道的加裝工程是在灣仔區議會在 2012 擴展計劃下選出後始獲批准進行。

9. 路政署須就該署不會為行人隧道 F 四級樓梯進行改建的決定 (見上文第 7(c) 段)，告知灣仔區議會。

資料來源：路政署及土木工程拓展署的記錄

2.20　審計署認為，路政署須採取措施，確保在技術上可行的情況下，為在 2001 加裝工程措施下尚未設置無障礙通道設施的分層行人通道，進行加裝工作。此外，路政署亦須就先前認為加裝工程不可行的 92 條行人通道，重新審視不進行工程的理據 (見第 2.17 段表五)。

立法會和區議會未獲全面告知沒有為一些行人通道進行加裝工程的原因

2.21　審計署的審查發現，截至 2016 年 2 月，在加裝無障礙通道設施不可行的 92 條分層行人通道中，路政署只就其中的 21 條 (92 的 23%) 告知相關區議會不進行加裝工程的原因。路政署在告知區議會有關原因時，通常會提供一份討論文件 (解釋在行人通道每個出口進行加裝工程的可行性，並夾附一幅位置圖和實地照片)，供區議會備悉及討論。

2.22　2011 年 6 月，運房局向立法會交通事務委員會提交了一份文件，列明 52 條行人通道不進行加裝工程的原因。其後，路政署發現另有 43 條行人通道 (註 6) 的加裝工程不可行。然而，截至 2016 年 2 月，政府並未告知立法會該 43 條行人通道不進行加裝工程的原因。審計署認為，為提高透明度及公眾問責性，在重新審視 92 條行人通道不進行加裝工程的理據後 (見第 2.20 段)，路政署須把審視結果告知立法會及相關的區議會。

沒有發出指引以釐訂行人通道加裝工程是否可行

2.23　根據自 1996 年起生效的《殘疾歧視條例》，任何人如拒絕容許殘疾的另一人進入或使用公眾人士有權或獲容許進入或使用的任何處所或設施，藉以歧視該另一人，即屬違法，除非將該等處所改動以使其可讓殘疾的人士進入或提供該等設施，會對該等處所的通道或設施的提供者造成不合情理的困難，則屬例外 (見第 1.3 段)。就此，審計署留意到，在回應一宗有關油尖旺區某行人天橋欠缺殘疾人士通道的投訴時，路政署在 2004 年加速行動，為該行人天橋加裝了兩部升降機。

註 6：*3 條之前被認為不可進行加裝工程的行人通道，其加裝工程在隨後的 2012 擴展計劃下被確認為可行 (見第 2.19 段)。因此，由 2001 至 2013 年期間，有 95 (92+3) 條行人通道被認為不可進行加裝工程 (見第 2.25 段)，而政府沒有向立法會提供不可進行加裝工程原因的行人通道數目，則有 43 (95 減 52) 條。*

2.24　路政署表示：

(a) 在《殘疾歧視條例》下，在加裝升降機工程時所遇到的實際環境限制，可被視為不合情理的困難；及

(b) 考慮到實際環境限制，路政署已就所有分層行人通道加裝升降機工程的可行性作出檢討，當中包括《殘疾歧視條例》通過前已建成的行人通道。

2.25　在 2001 至 2013 年期間，路政署的可行性研究發現，在 2001 加裝工程措施下，有 95 條行人通道的升降機或斜道加裝工程並不可行，主要是由於工地的限制或地下存在公用設施。在 2014 年 2 月至 2015 年 4 月期間，土木工程拓展署在 2012 擴展計劃下進行的可行性研究發現，在上述 95 條行人通道之中，有 3 條的加裝工程屬於可行 (見第 2.19 段個案五至七)。

2.26　審計署認為，為確保所有尚未設置無障礙通道設施的公共分層行人通道均獲得豁免，毋須根據《殘疾歧視條例》進行加裝工程，路政署須發出指引，以釐訂為個別公共分層行人通道加裝升降機或斜道在甚麼情況下可行。

沒有標誌指示附近無障礙通道設施的位置

2.27　根據運輸署發出的《運輸策劃及設計手冊》，雖然通常的做法是避免過分使用交通標誌 (因有關標誌連同支柱本身可能會造成阻礙)，但在可行的情況下應當採取較開明的態度，盡量為殘疾人士提供有用的資訊，以協助他們尋找適合其使用的路徑 (見照片四及五的例子)。

照片四及五

標示附近無障礙通道設施的指示牌

資料來源：審計署於 2016 年 2 月拍攝的照片

2.28　2009 年 3 月，運房局在回應一位立法會議員的查詢時告知立法會，為方便未能使用未設置無障礙通道設施的行人天橋的殘疾人士，政府會視乎實際情況，考慮在行人天橋附近加設指示牌，提供附近路面過路設施的信息。

2.29　就此，審計署在 2015 年 12 月至 2016 年 3 月期間前往 15 條未有設置無障礙通道設施的分層行人通道 (見附錄 C) 進行實地視察，發現全部 15 條通道附近均沒有豎立指示牌，向有需要人士指示附近無障礙通道設施的位置 (見個案八的例子)。

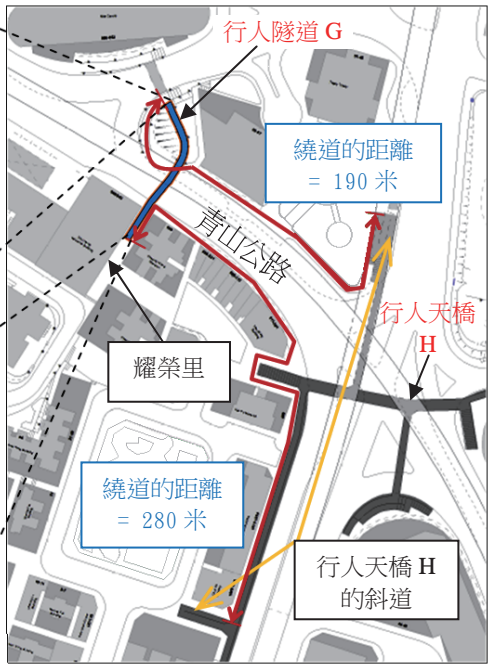
個案八

位於葵青的行人隧道 G

1.　行人隧道 G 位於葵青區，於耀榮里附近穿越青山公路 (見圖五)。

照片六及七

圖五



2.　2011 年 8 月，路政署告知葵青區議會轄下的交通及運輸委員會，為行人隧道 G 加裝無障礙通道設施並不可行，主要原因是空間不足。就此，有委員建議，路政署應豎立指示牌，指示有需要人士使用附近行人天橋 (見圖五的行人天橋 H) 的無障礙通道設施橫過馬路。

個案八 (續)

3. 2016 年 2 月，審計署的實地視察發現，行人隧道 G 附近尚未豎立指示牌，指示有需要人士使用附近行人天橋 H 的斜道橫過青山公路。

審計署的意見

4. 路政署須在徵詢運輸署的意見後，在未有設置無障礙通道設施的行人通道附近豎立指示牌，以提供附近無障礙通道設施的資料。

資料來源：路政署的記錄及審計署於 2016 年 2 月拍攝的照片

審計署的建議

2.30 審計署*建議* 路政署署長應：

(a) 採取措施，確保妥善備存每一條行人通道加裝工程的技術可行性研究報告；

(b) 採取措施，在技術上可行的情況下，為所有尚未設置無障礙通道設施的分層行人通道進行加裝工程；

(c) 在徵詢土木工程拓展署署長的意見後，查明為何路政署在 2009 年的可行性研究中，認為在行人天橋 G 的出口 D 加裝升降機並不可行；

(d) 就路政署不會為行人隧道 F 四級樓梯進行改建的決定，告知灣仔區議會；

(e) 就 2001 加裝工程措施下被認為加裝工程不可行的分層行人通道，重新審視不進行工程的理據，並把審視結果告知立法會及相關的區議會；

(f) 發出指引，以釐訂為個別公共分層行人通道加裝升降機或斜道在甚麼情況下可行；及

(g) 在徵詢運輸署署長的意見後，在未有設置無障礙通道設施的分層行人通道附近豎立指示牌，以提供附近無障礙通道設施的資料。

政府的回應

2.31 路政署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 路政署會就如何備存加裝工程的勘測報告，發出指引；

(b) 路政署會就所有尚未設置無障礙通道設施的分層行人通道進行檢討，如有理據的話，會採取措施進行加裝工程；

(c) 關於第 2.30(d) 段，路政署會在下一輪加裝工程的諮詢工作中，告知灣仔區議會相關事宜；及

(d) 關於第 2.30(g) 段，路政署會與運輸署聯絡以採取適當行動。

第 3 部分：推行 2012 擴展計劃

3.1　本部分探討路政署及土木工程拓展署為推行 2012 擴展計劃而採取的行動。

公眾就分層行人通道加裝升降機而提出的建議

3.2　運房局表示，政府自 2001 年起採取行動，為未設有標準無障礙通道設施的公共分層行人通道加裝斜道及升降機。在 2012 擴展計劃下，如實地情況許可，現有的公共分層行人通道即使已裝設標準斜道，政府亦會考慮加裝升降機。其目的是為更進一步方便長者、殘疾人士及市民大眾上落公共分層行人通道。

3.3　運房局表示：

(a)　政府的運輸政策是通過細心規劃及提供足夠的行人設施，把“行人暢達度”納入整體流動系統之中。為分層行人通道安裝升降機，可方便有需要的人士 (包括長者及殘疾人士) 在社區內自由活動；

(b)　此舉亦支持政府對提供長者友善環境的承諾，並有助實踐老有所為，以釋放及善用長者豐富的社會資本；及

(c)　2012 擴展計劃採用“由下而上”的模式，每個區議會均獲邀選出公共分層行人通道作優先推行加建工程。按區內實際需要制訂推行區內加裝升降機工程的優次，從而選出最多 3 條行人通道，這項工作以區議會最能勝任。

3.4　2012 年 8 月至 10 月期間，政府邀請市民就需加裝升降機的分層行人通道提交建議。2012 年 11 月，運房局告知立法會交通事務委員會，政府將邀請 18 個區議會分別從收到的公眾建議中選出 3 條行人通道，以優先推行加裝升降機工程。2013 年 1 月，運房局告知立法會工務小組委員會，政府收到公眾在 253 條分層行人通道加裝升降機的建議。2013 年上半年，路政署及土木工程拓展署邀請 18 個區議會從公眾建議的分層行人通道名單 (以下稱為“公眾建議名單”) 上的 219 條行人通道 (見表六) 中，為所屬地區選出 3 條行人通道，以優先推行加裝升降機工程。

表六

公眾建議進行加裝升降機工程的分層行人通道
(2013 年)

地區	公眾建議的分層行人通道				
	截至 2013 年 1 月 (a) (條)	及後在諮詢區議會前接獲 (b) (條)	涉及兩項構築物 (註 1) (c) (條)	並沒有提交予區議會 (註 2) (d) (條)	包括在公眾建議名單內 (e) = (a)+(b)–(c)–(d) (條)
屯門	32	2		4	30
沙田	23				23
荃灣	21		1	2	18
北區	20	2	4		18
元朗	19		1		18
東區	18		2	2	14
葵青	17	1		2	16
中西區	16			4	12
觀塘	14			2	12
灣仔	13			6	7
九龍城	12			3	9
黃大仙	11			1	10
南區	10			2	8
大埔	8				8
油尖旺	8			2	6
深水埗	6	1		2	5
西貢	4				4
離島	1				1
總計	253	6	8	32	219

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註 1： 舉例而言，一條有兩個橋跨的行人天橋或會被視為兩條行人天橋，因路政署為此編配兩個結構編號。然而，在 2012 擴展計劃諮詢區議會時，該具有兩個橋跨的行人天橋被視作一條行人通道。

註 2： 路政署並沒有把該 32 條由公眾建議的分層行人通道的資料，提交予區議會 (見第 3.15 段)。

部分獲選出的分層行人通道人流較低

3.5　在提交予各區議會的公眾建議名單上共有 219 條分層行人通道，路政署在名單上註明有 3 條已經關閉或已設有升降機，28 條已納入 2011 加裝工程計劃，而 9 條則被發現加裝工程在技術上並不可行。詳情載於表七。

表七

由公眾建議並供區議會選擇的分層行人通道
(2013 年)

地區	公眾建議的分層行人通道				
	包括在公眾建議名單內 (a) (條)	已關閉或設有升降機 (b) (條)	已納入 2011 加裝工程計劃 (c) (條)	被發現在技術上並不可行 (d) (條)	可供區議會選擇 (e) = (a)–(b)–(c)–(d) (條)
屯門	30		2		28
沙田	23	1	1		21
荃灣	18		5		13
北區	18		5		13
元朗	18	1			17
東區	14		2		12
葵青	16		1		15
中西區	12		1	7	4
觀塘	12		2	2	8
灣仔	7		2		5
九龍城	9				9
黃大仙	10		2		8
南區	8		3		5
大埔	8		1		7
油尖旺	6		1		5
深水埗	5	1			4
西貢	4				4
離島	1				1
總計	219	3	28	9	179

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

3.6 為協助區議會選出行人通道以推行加裝升降機工程，路政署就公眾建議的 179 條行人通道，為區議會提供每條的相關資料，包括：

(a) 行人流量；

(b) 擬建升降機位置圖；及

(c) 所收到的公眾建議數目。

3.7 截至 2015 年 12 月，18 個區議會選出了合共 53 條分層行人通道，以推行加裝升降機工程，詳情如下：

(a) 東區區議會原先選出了 3 條在公眾建議名單上的行人通道，但土木工程拓展署及後發現，其中一條的加裝升降機工程並不可行。該區議會從名單上選出另一條行人通道，但土木工程拓展署基於工程較為複雜，且預算開支將超逾 7,500 萬元，因而不建議在該處進行加裝升降機工程。該區議會同意土木工程拓展署的意見，及後再從名單上選出另一條行人通道 (合共 3 條行人通道)；

(b) 灣仔區議會選出了兩條在公眾建議名單上的行人通道，以及一條不在名單上的行人通道 (合共 3 條行人通道)；

(c) 離島區議會選出了在公眾建議名單上唯一的行人通道，以及兩條不在名單上的行人通道 (合共 3 條行人通道)；

(d) 深水埗區議會原先選出了 3 條在公眾建議名單上的行人通道，但土木工程拓展署及後發現，其中兩條的加裝升降機工程並不可行，或該署不建議進行工程 (基於地盤限制及接獲反對)。該區議會之後選出了兩條不在名單上的行人通道，但土木工程拓展署及後不建議在其中一條進行加裝工程，而該區議會同意放棄該項加裝工程 (註 7——合共 2 條行人通道)；及

(e) 餘下 14 個區議會各自選出了 3 條在公眾建議名單上的行人通道 (合共 42 條行人通道)，以進行加裝升降機工程。

註 7： *土木工程拓展署在諮詢深水埗區議會並取得其同意後，沒有按該區議會的建議為一條分層行人通道加裝升降機，原因為附近已有地面過路處、在不久將來附近亦會增設另一地面過路處，及根據附近一間大學的意見及調查結果，預計擬建升降機的使用率不高。*

3.8　因此，18 個區議會選出的 53 條 (3 條 + 3 條 + 3 條 + 2 條 + 42 條) 分層行人通道之中，有 49 條在公眾建議名單上，4 條則不在名單上。

3.9　為協助區議會選出區內的分層行人通道，以進行加裝升降機工程，路政署及土木工程拓展署向各區議會提供行人流量資料。在公眾建議名單上的 179 條分層行人通道之中，土木工程拓展署其後發現，有4條的加裝工程並不可行，或該署不建議進行工程 (見第 3.7(a)及 (d) 段)。表八撮述了該 175 (179 減 4) 條行人通道，及獲18個區議會選出以進行加裝工程的 49 條行人通道(見第 3.8 段)的行人流量。

表八

公眾建議名單內的分層行人通道的行人流量

2013 年的 最高小時人流 (人次)	公眾建議的分層行人通道	
	供區議會選擇 (條)	獲區議會選出 (條)
6 001　至　9 988	5	5
5 001　至　6 000	3	2
4 001　至　5 000	3	2
3 001　至　4 000	3	1
2 001　至　3 000	8	3
1 001　至　2 000	27	14
801　至　1 000	16	6
601　至　800	10	2
401　至　600	14	3
201　至　400	34	9
0　至　200	52	2　(註)
總計	175	49

資料來源：審計署對路政署及土木工程拓展署記錄的分析

註：該兩條由區議會選出的行人通道，其最高小時人流分別為 69 人次 (南區的高架行人路 A) 及 112 人次 (西貢區的行人天橋 I)。

3.10　在 2012 擴展計劃下，每個區議會分別獲邀為當區選出 3 條行人通道，以進行加裝升降機工程。雖然 18 個區議會獲邀在公眾建議名單上選出每區 3 條分層行人通道進行加裝工程，但在各公眾建議名單上，可供每個區議會選擇的分層行人通道數目差別很大，從低至 1 條到高至 28 條。舉例而言，如第 3.5 段表七所示，提供給屯門及沙田區議會的公眾建議名單分別有 28 及 21 條分層行人通道，但提供給中西區、深水埗及西貢區議會的名單則分別各有 4 條行人通道，而離島區議會的名單只有 1 條行人通道。結果，在上文所載的最後 4 個區議會之中，深水埗及離島區議會選出合共 3 條公眾建議名單以外的行人通道，以進行加裝升降機工程。該 4 個區議會所選出的行人通道，其詳情載於表九。審計署留意到，不同行人通道的行人流量有重大差異。如第 3.9 段表八所載，部分獲選出的行人通道的最高小時人流相對較低。舉例而言，南區的高架行人路 A 及西貢區的行人天橋 I，其最高小時人流分別為 69 及 112 人次 (見表八註)。另一方面，一些包括在公眾建議名單上而行人流量相對較高的行人通道則不獲選出，例如最高小時人流約為 2 000 至 5 000 人次的行人通道 (見表九)。

表九

獲選出及不獲選出進行加裝工程的分層行人通道的行人流量
(2015 年 12 月)

地區	分層行人通道	包括 / 不包括在公眾建議名單內	2013 年的最高小時人流 (人次)
(a) 獲 4 個區議會選出的分層行人通道			
中西區	行人天橋 J	包括	1 234
	行人天橋 K	包括	298
	行人天橋 L	包括	280
深水埗	行人天橋 M	包括	696
	行人天橋 F (見第 2.19 段個案五)	不包括	73 (註 1)
西貢	行人天橋 N	包括	287
	行人天橋 O	包括	257
	行人天橋 I	包括	112
離島	行人天橋 P	包括	381
	行人天橋 Q	不包括	(註 2)
	行人隧道 H	不包括	(註 2)
(b) 不獲 7 個區議會選出的分層行人通道			
油尖旺	行人天橋 R	包括	5 076
觀塘	行人天橋 S	包括	4 959
北區	行人天橋 T	包括	3 613
沙田	行人隧道 I	包括	3 557
	行人天橋 U	包括	2 080
元朗	行人天橋 V	包括	2 980
灣仔	行人天橋 W	包括	2 891
	行人天橋 X	包括	2 059
黃大仙	行人天橋 Y	包括	2 054

資料來源：審計署對路政署及土木工程拓展署記錄的分析

註 1：行人天橋 F 的行人流量資料是應深水埗區議會的要求而另行提供。當時該區議會獲邀另選行人通道，以取代土木工程拓展署發現加裝升降機工程並不可行，或該署不建議進行工程的行人通道 (見第 3.7(d) 段)。

註 2：這些行人通道並沒有列入公眾建議名單，而且當局並沒有為離島區議會在作出選擇時，提供相關行人流量資料。

3.11　根據一份於 2012 年 12 月提交立法會工務小組委員會，以就基本工程儲備基金下開立新的整體撥款 6101TX 一事徵求批准的文件，政府在審批整體撥款項下個別工程項目時，會確保建議投放的資源符合成本效益的考慮。路政署署長是整體撥款 6101TX 的管制人員，而土木工程拓展署署長則獲轉授權力，審批該整體撥款下的工程項目。根據《財務通告第 1/2004 號》"管制人員的職責"，管制人員須最終對其管制內的款項是否適當使用負責和交代，並須顧及提供公共服務及使用公帑的經濟效益、效率及成效，確保已實行一套恰當的成本控制或監察系統。

3.12　運房局及路政署表示：

(a) 政府特別作出一項政策決定，在 2012 擴展計劃下，設置升降機並不需要以預期使用量為支持理據。該項政策的原意，是在所有技術上可行的分層行人通道加裝升降機，而預期使用量可作為區議會選擇優先項目的考慮因素；

(b) 區議會的選擇，均是經審慎考慮多項因素，包括行人流量後而作出的。區議會擁有最終決定權，以選擇最多 3 條其認為最有利當區的分層行人通道。路政署會確保以合乎成本效益的方式，為區議會選出的行人通道推行加裝工程 (例如在升降機內採用較節能的抽風系統而不採用空調)；

(c) 把配額劃一定為每區 3 條分層行人通道的做法，普遍為區議會及市民大眾所接受，而此舉亦可避免各區之間因花費大量時間討論如何分配行人通道配額而延誤工程的推行。此做法有助在區議會層面建立共識，同時讓區議會積極參與深受地區人士關注的事宜，及有助維持政府與區議會之間的和諧關係；及

(d) 路政署乃根據 2012 年推出的"人人暢道通行"政策行事，成本效益只是推行公共工程項目時的其中一個考慮因素。管制人員在區議會選出分層行人通道後，將確保有關工程在實際規劃、設計和施工的範圍內的成本效益，而此揀選行人通道的做法，是根據《二零一六年施政報告》所進行。

3.13　政府計劃為所有技術上可行的分層行人通道加裝升降機 (見第 3.12(a) 段)。但審計署留意到，此計劃並沒有落實時間表。

沒有向區議會提供充足有用資料以助其在知情的情況下作出決定

3.14 審計署留意到，當市民於 2012 年獲邀就分層行人通道加裝升降機一事提交建議時 (見第 3.4 段)，他們須於標準表格上選擇以下一項或多項的建議原因：

(a) 沒有提供斜路；

(b) 行人流量高；

(c) 長者、殘疾人士及輪椅使用者的使用率高；

(d) 鄰近有老人中心及安老院；

(e) 附近沒有輪椅使用者的過路設施；及

(f) 其他原因 (須說明)。

3.15 如第 3.4 段表六所示，路政署沒有把 32 條由公眾建議的分層行人通道的資料提交予區議會。2016 年 2 月及 3 月，路政署告知審計署：

(a) 該署基於下列原因而沒有把 32 條公眾建議的分層行人通道的資料納入提供予區議會的公眾建議名單：

(i) 17 條行人通道的加裝工程已納入其他工程計劃 (例如有關加裝工程已納入路政署其他基建工程計劃)；

(ii) 7 條行人通道的加裝升降機工程被發現在技術上並不可行；

(iii) 5 條行人通道已設有升降機；

(iv) 2 條行人通道已納入 2011 加裝工程計劃；及

(v) 1 條行人通道已經清拆；及

(b) 在採用劃一方式擬備公眾建議名單，以供區議會進行選擇方面，尚有可予改善之處。路政署會就如何劃一做法擬備適當指引。

3.16　審計署留意到，如第 3.5 段表七所示，在路政署向區議會提供的公眾建議名單中有 219 條分層行人通道的資料，包括部分屬於“已經關閉或設有升降機”、“已納入 2011 加裝工程計劃”及“被發現在技術上並不可行”。審計署認為，路政署可能遺漏了把該 32 條行人通道的資料納入公眾建議名單。路政署須採取措施，防止有公眾建議的分層行人通道被遺漏納入提供予區議會的公眾建議名單。就此，審計署留意到深水埗區議會選出在行人天橋 F (見第 2.19 段個案五) 優先進行加裝升降機工程，而該行人天橋是在公眾建議名單上被遺漏了的 32 條行人通道之一。

3.17　運房局及路政署表示，在推行 2012 擴展計劃時，他們明白讓各區議會在知情的情況下作出選擇的重要性，因此，路政署已就公眾建議的每條分層行人通道，為區議會提供相關的資料，包括行人流量。審計署留意到，路政署已就公眾建議名單上的 179 條分層行人通道，為區議會提供相關的資料，包括行人流量、擬建升降機位置圖及所收到的公眾建議數目 (見第 3.6 段)。路政署並為 3 個 (屯門、葵青及觀塘) 區議會提供額外資料，包括：

(a)　擬建位置是否設有斜道；

(b)　附近供長者及殘疾人士使用的設施；

(c)　在 100 米範圍內替代的地面過路處；及

(d)　附近的其他升降機設施。

3.18　對於獲區議會選出但並不包括在公眾建議名單上的 4 條分層行人通道 (見第 3.8 段)，路政署及土木工程拓展署只為深水埗區議會提供一條行人通道的行人流量資料 (見第 3.10 段表九註 1)，但沒有向離島區議會及灣仔區議會分別提供兩條 (見第 3.10 段表九註 2) 及一條 (見第 3.7(b) 段) 行人通道的行人流量資料。

3.19　審計署認為，為協助區議會選出分層行人通道，以進行加裝升降機工程，路政署及土木工程拓展署須為區議會提供行人流量及第 3.17 段所述的資料。此外，審計署認為下列資料同樣有助區議會選出行人通道，以進行加裝工程：

(a)　加裝擬建升降機工程的估計成本；

(b)　會影響行人流量的相關資料；及

(c)　工地限制及收地要求。

3.20　審計署認為，為協助區議會在知情的情況下選出分層行人通道，以推行加裝升降機工程，路政署及土木工程拓展署日後須向區議會提供充足有用的資料。

沒有適時向區議會提供一些相關資料以考慮分層行人通道加裝工程

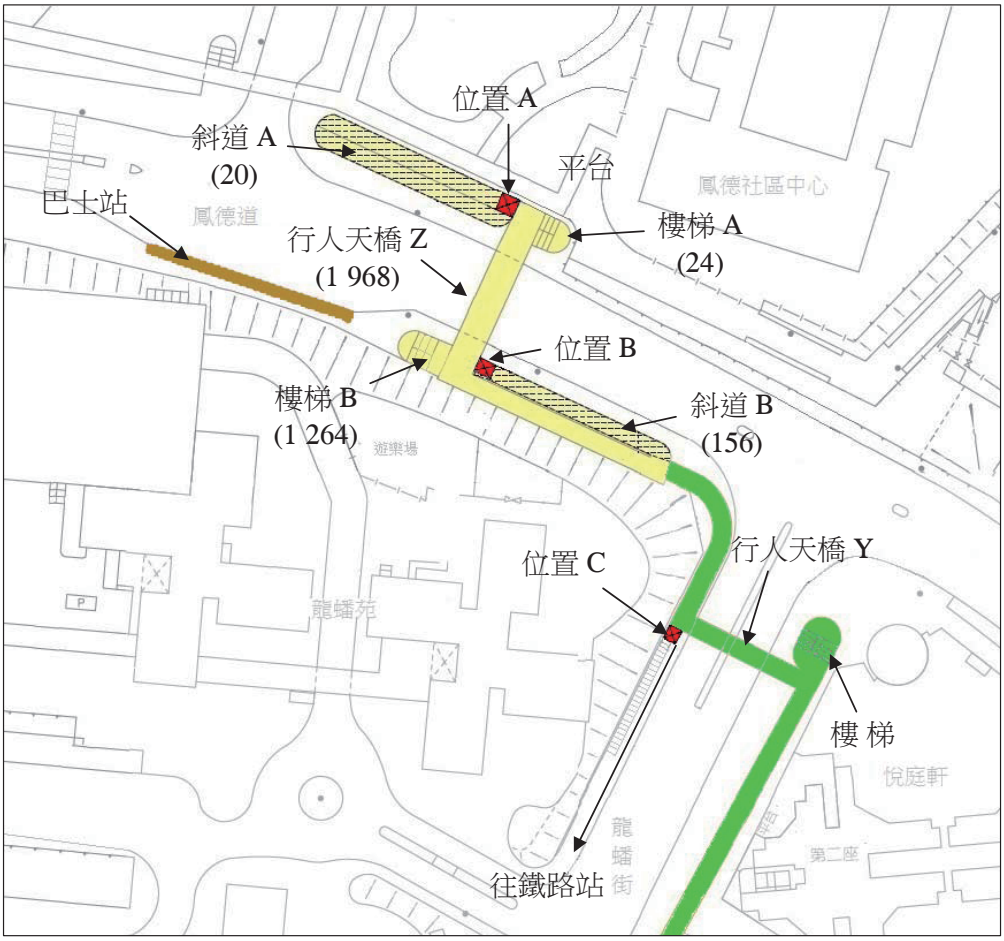
3.21　在 2012 擴展計劃下，區議會獲提供行人流量資料，以選出分層行人通道優先進行加裝升降機工程 (見第 3.6 段)。然而，審計署留意到，在黃大仙區議會選出一條行人天橋 (行人天橋 Z) 以推行加裝工程後，土木工程拓展署才向該區議會提供行人天橋 Z 的重要行人流量資料 (見個案九)。

個案九

位於黃大仙的行人天橋 Z

1. 2013 年 3 月，黃大仙區議會選出一條橫跨鳳德道及龍蟠街的行人天橋 (行人天橋 Z)，作為 2012 擴展計劃下優先推行項目的 3 條分層行人通道之一。公眾的建議反映，位置 A 及 B 或須加裝共兩部升降機，而兩個位置均分別已設有斜道及樓梯 (見圖六)。

圖六



擬建升降機位置

附註： 括號內數字為最高小時人流。

個案九 (續)

2. 擬建工程範圍包括拆卸位置 A 及 B 的斜道及在該兩處位置加裝升降機。黃大仙區議會基於行人天橋 Z 及 Y 的最高小時人流而選出在位置 A 及 B 加裝升降機。與此同時，一間鐵路公司正於位置 C 興建升降機，作為加強行人連接工程的一部分。

3. 2013 年 8 月及 9 月，土木工程拓展署的顧問 (顧問 B) 就行人天橋 Z 的樓梯及斜道進行最高小時人流調查，結果如下：

位置	最高小時人流
行人天橋 Z	1 968
樓梯 A	24
斜道 A	20
樓梯 B	1 264
斜道 B	156

4. 2014 年 1 月，土木工程拓展署把初步工程方案及可行性研究結果 (包括附加的行人流量資料) 告知區議會。2016 年 1 月，土木工程拓展署準備為位置 A 及 B 的加裝升降機工程進行招標。

5. 2016 年 3 月，路政署告知審計署 :

(a) 由於行人通道主橋跨提供橫過馬路的主要功能，因此，主橋跨的行人流量資料一般足以反映有關行人通道 (包括出入口) 的使用率，以供區議會考慮；及

(b) 在本個案中，路政署已應相關區議會的要求，額外提供個別斜道及樓梯的行人流量資料，而行人可繞過斜道，經連接行人天橋橋面的一個出口直接進入毗鄰的公共屋邨。無論如何，路政署會在有需要時，考慮向區議會提供更多行人流量資料。

個案九 (續)

審計署的意見

6. 審計署留意到，顧問 B 的調查結果顯示，樓梯 A 及斜道 A 的最高小時人流分別為 24 人次及 20 人次。審計署認為，樓梯 A 及斜道 A 的行人流量，是考慮是否揀選在位置 A 進行加裝升降機工程的重要資料。然而，土木工程拓展署於 2014 年 1 月，即區議會於 2013 年 3 月完成有關揀選工作後 10 個月，才向區議會提交該項資料。審計署認為，日後推行加裝升降機工程時，路政署及土木工程拓展署須在區議會揀選分層行人通道以進行加裝工程前，向區議會提供有關行人通道現有斜道及樓梯的行人流量資料。

資料來源：路政署及土木工程拓展署的記錄

審計署的建議

3.22 **審計署*建議*，路政署署長及土木工程拓展署署長在推行 2012 擴展計劃下的工程項目時，應向區議會提供充足有用的資料 (例如第 3.17 及 3.19 段所述的資料)，以助區議會在知情的情況下選出分層行人通道，以推行加裝升降機工程。**

政府的回應

3.23 路政署署長同意審計署的建議，並表示路政署會適當地向區議會提供更多資料。

3.24 土木工程拓展署署長亦同意審計署的建議。

3.25 運輸及房屋局局長表示，當邀請 18 個區議會各自選出不多於 3 條現有行人通道作為 2012 擴展計劃下的第二批推展項目時 (見第 4.18(b) 段)，路政署會提供相關資料 (包括該等行人通道目前及粗略推算的行人流量、擬建加裝升降機工程的費用約數、附近為長者或殘疾人士而設的設施、擬建加裝升降機工程地盤的限制等)，以便區議會在知情的情況下作出選擇。

第 4 部分：管理資訊系統及未來路向

4.1　本部分探討用以協助推行 2001 加裝工程措施及 2012 擴展計劃的管理資訊系統，並概述審計署的主要意見及探討未來路向。

綜合構築物資訊系統

4.2　路政署於 2002 年建立了一套綜合構築物資訊系統，藉以備存由該署負責保養的斜道、升降機、樓梯的資料及行人通道上其他設備的資料。

綜合構築物資訊系統未能製備重要資料

4.3　2011 年 4 月，勞福局告知立法會，並未設置升降機、斜道或替代地面過路處的分層行人通道有 295 條 (見第 1.7(b) 段)。2011 年 6 月，運房局告知立法會，截至 2010 年 12 月，在路政署轄下的 1 540 條分層行人通道中，約有 1 270 條行人通道設有升降機或合乎標準的斜道，或附近設有替代的地面過路處。換言之，約有 270 (1 540 減 1 270 ——註 8) 條行人通道並未設置無障礙通道設施。根據路政署的記錄，2011 年 4 月之後建造的分層行人通道，均設有無障礙通道設施。

4.4　2015 年 12 月，審計署要求路政署就該 1 540 條分層行人通道提供最新清單，列出每條行人通道的以下資料：

(a)　位置；

(b)　是否設有斜道或升降機；及

(c)　啟用年份。

4.5　2016 年 3 月，路政署向審計署提供一份清單，列出截至 2012 年 9 月 24 日的 1 561 條分層行人通道的位置、是否設有斜道或升降機，以及啟用年份等資料。路政署表示：

註 8： *該 295 條行人通道中，22 條在 2001 至 2010 年期間已完成加裝升降機工程。因此，在 2011 年 4 月，有 273 條行人通道並未設有斜道或升降機。*

(a) 該份截至 2012 年 9 月 24 日的資料，是該署在 2012 年 9 月透過進行一次過的工作 (以人手在綜合構築物資訊系統搜尋資料) 而得出的。綜合構築物資訊系統乃設計作構築物資產管理之用，以便進行公路結構保養工作，而非為編制有關無障礙通道設施的管理報告而設計。如需以之製備有關個別分層行人通道的無障礙通道設施資料，必須把該系統大幅改動；及

(b) 在這 1 561 條行人通道中，1 259 條 (81%) 設有斜道或升降機，沒有這些設施的則有 302 條 (19%)(註 9)。

4.6 對於綜合構築物資訊系統並不能就路政署轄下的分層行人通道製備管理報告以列出這些通道的位置及是否設有斜道或升降機，審計署認為並不理想。路政署須為此進行改良綜合構築物資訊系統。

須備存加裝工程項目進度的監察記錄

4.7 根據《土木工程管理手冊》，所有工程項目均需按時完成，且開支不得超出預算。路政署及土木工程拓展署委聘顧問，協助監察 2001 加裝工程措施及 2012 擴展計劃下各工程項目的推行進度。顧問每個月提交報告，概述加裝工程項目的工程進度及推行時遇到的問題。

4.8 2016 年 3 月，路政署告知審計署：

(a) 路政署的暢道通行工程管理小組定期就個別加裝工程項目的工程進度及開支擬備報告；及

(b) 該管理小組的總工程師每月均與顧問及承建商開會，以監察工程進度及開支。該每月舉行的工程建設及規劃會議由路政署主要工程管理處處長主持，同時負責監察及檢討 2001 加裝工程措施及 2012 擴展計劃的工程進度及開支摘要。

4.9 然而，路政署並無文件 (例如會議記錄) 顯示，工程建設及規劃會議有就加裝工程項目的工程進度及開支進行討論及監察工作。審計署認為，路政署須備存這些記錄。

註 9： *審計署留意到，當局在 2011 年 4 月 (見第 4.3 段) 及 2012 年 9 月 (見第 4.11 段) 均少報了這類行人通道的數目，當時所報的數目分別為 295 條及 302 條。*

部分在《殘疾歧視條例》生效日期後建造的分層行人通道並未設置無障礙通道設施

4.10 《殘疾歧視條例》於 1996 年生效，距今已有 20 年。路政署表示，《殘疾歧視條例》生效日期之後建造的行人通道，均應設置無障礙通道設施。而截至 2012 年 9 月 24 日，在 1 561 條分層行人通道之中，有 302 條行人通道並未設置無障礙通道設施 (見第 4.5(b) 段)。然而，審計署在審查路政署提供的資料後發現，在該 302 條行人通道之中，有 11 條 (4%) 於 1999 至 2005 年期間展開工程，以及有其他 29 條 (10%) 行人通道 (由 1997 至 2003 年開放予公眾使用) 沒有建造時間的資料。這 40 (11 + 29) 條行人通道包括在供考慮進行加裝工程的 328 條行人通道之內 (見第 2.2 段表三)。審計署認為，路政署須進行檢討，查明這 40 條行人通道於建造時是否應設置無障礙通道設施，並採取所需的補救措施。

須把需要進行加裝工程的行人通道的正確數目告知立法會

4.11 勞福局於 2011 年 4 月告知立法會，有 295 條分層行人通道並未設置升降機、斜道或替代地面過路處 (見第 1.7(b) 段)。然而，審計署的審查發現，截至 2011 年 4 月，實際上有 328 條行人通道並未設置相關設施 (即少報了 33 條行人通道 ——見第 2.2 段)。審計署留意到，當局少報了未設置無障礙通道設施的行人通道數目 (截至 2011 年 4 月)，部分原因是製備資料時未有計及若干高架行人路。審計署認為，路政署須改善備存記錄的工作，以及日後向立法會提供正確的資料。

審計署的建議

4.12 審計署*建議* 路政署署長應：

(a) **改良綜合構築物資訊系統，使其就路政署轄下的分層行人通道製備管理報告，提供有關這些行人通道的重要資料；**

(b) **備存記錄 (例如會議記錄)，以顯示工程建設及規劃會議就加裝工程項目的工程進度及開支所做的監察工作；**

(c) **進行檢討，查明於 1996 年《殘疾歧視條例》生效日期之後建造而未有設置無障礙通道設施的分層行人通道，是否應在通道建造時設置該等設施，並採取所需的補救措施；及**

(d) **查明在 2011 年 4 月向立法會報告未有設置無障礙通道設施的分層行人通道數目時，漏報了 33 條分層行人通道的原因，並在日後盡力向立法會提供正確的資料。**

政府的回應

4.13 路政署署長同意審計署的建議，並表示路政署會就第 4.12(a) 段，研究可否加強綜合構築物資訊系統，以製備關於無障礙通道設施的管理報告。

4.14 勞工及福利局局長表示，勞福局會就第 4.12(d) 段，與路政署跟進有關事宜。

審計署的主要意見

2001 加裝工程措施

4.15 路政署自 2001 年起，開始為未有設置無障礙通道設施的分層行人通道進行加裝工程。審計署留意到，2011 加裝工程計劃的推行進度較預期為慢。然而，《殘疾歧視條例》於 1996 年生效，距今已有 20 年，以及儘管運房局於 2011 年 6 月告知立法會，2011 加裝工程計劃下的大部分加裝工程訂於 2016-17 年度完結前完成，而其餘則於 2017-18 年度完結前完成，但 13 條行人通道的工程在 2016-17 年度才展開工程，而有 17 條行人通道的工程在 2015 年 12 月仍未訂出動工日期。審計署亦留意到，有 11 條在《殘疾歧視條例》生效日期之後建造的分層行人通道，並未設置無障礙通道設施。此外，截至 2015 年 12 月，就 2011 加裝工程計劃下加裝升降機 / 斜道工程而批出的 40.3 億元撥款總額當中，已使用的款項只有 11.5 億元 (29%)(見第 1.13 段表二)。審計署審查了若干工程項目的推行情況，發現在公用設施改移的處理、批出合約後改動設計等事宜上有可予改善之處。

2012 擴展計劃

4.16　截至 2015 年 12 月，在 53 條包括在 2012 擴展計劃下第一批項目的分層行人通道之中，土木工程拓展署已批出 4 份合約（合約 F 至 I），涵蓋當中 44 條行人通道的加裝工程 (見表十)。

表十

2012 擴展計劃下第一批項目的合約 F 至 I
(2015 年 12 月)

合約	所涉及的分層行人通道數目	合約金額 (百萬元)	合約工程開始日期	預定完工日期
F	13	290.0	2015 年 4 月	2018 年 10 月
G	8	272.0	2015 年 4 月	2019 年 4 月
H	10	254.1	2015 年 11 月	2019 年 11 月
I	13	320.1	2015 年 11 月	2019 年 5 月
總數	44	1,136.2		

資料來源：土木工程拓展署的記錄

4.17　在 2012 擴展計劃下，根據區議會的揀選，分層行人通道即使設有斜道，仍會獲考慮進行加裝升降機工程。審計署的審查發現，雖然 18 個區議會獲邀在公眾建議名單上選出每區 3 條分層行人通道進行加裝工程，但在各公眾建議名單上，可供每個區議會選擇的分層行人通道數目差別很大，從低至 1 條到高至 28 條。審計署亦留意到，部份獲選出的行人通道的最高小時人流相對較低。

未來路向

4.18　在 2016 年 1 月發表的施政報告中，政府表示：

(a) 將繼續全力推展餘下遍布 18 區約 180 個項目 (註 10)，當中包括每個區議會各自選出的 3 個優先項目，預計約 8 成項目將在 3 年內分階段完成；及

(b) 政府將再邀請每個區議會由 2016 年第四季開始，各選出不多於 3 條現有分層行人通道作為 2012 擴展計劃下的第二批推展項目進行加裝升降機工程。當中可供區議會考慮的行人通道在符合若干條件 (註 11) 下，將不再局限於由路政署負責維修及保養的分層行人通道。

4.19　審計署認為，運房局、路政署及土木工程拓展署日後為分層行人通道推行加裝升降機工程時，須考慮本審計報告書所載的意見。

加裝升降機工程的平均單位成本大幅增加

4.20　在 2001 至 2010 年期間，路政署為 34 條分層行人通道安排／完成加裝升降機工程 (該署並沒有為這些行人通道進行加裝斜道工程)。在這 34 條行人通道之中，18 條各加裝了兩部升降機，及其餘 16 條則各加裝了一部升降機 (因為這些通道其中一邊已連接無障礙通道設施)。有關的工程合約於 2002 年 2 月至 2011 年 6 月期間批出，52 (18 x 2 + 16) 部升降機的合約費用總共為 3.478 億元，即加裝每部升降機的費用平均為 670 萬元。另一方面，在 2015 年批出的合約 F 至 I (見第 4.16 段表十)，所涉及的 44 條行人通道合共加裝 76 部升降機，有關的合約費用為 11.362 億元，即加裝每部升降機的費用平均為 1,500 萬元。

註 10： *該等項目包括在 2001 加裝工程措施下的 124 條分層行人通道 (184 減 60 —— 見第 2.4 段) 及在 2012 擴展計劃下的 53 條分層行人通道 (見第 3.7 段)。*

註 11： *根據一份於 2016 年 1 月提交立法會交通事務委員會的文件，有關條件包括：*

(a) 行人通道橫跨由路政署負責維修及保養的公共道路、市民可以在任何時間從公共道路進入這些行人通道，以及該等通道不屬私人擁有；及

(b) 現時負責管理和維修該等行人通道的人士或機構不反對加建升降機的建議，並願意在加建工程進行期間與政府合作。有關升降機設施加建後的維修保養由路政署負責。

4.21 基於加裝升降機工程的平均單位建造成本由 2002 至 2011 年間的 670 萬元，大幅增至 2015 年的 1,500 萬元 (升幅 124%)，路政署須進行檢討，以研究在數年內推行多項加裝升降機工程會否對相關行業構成壓力及導致工程成本上升，並採取所需的改善措施。

審計署的建議

4.22 **審計署*建議* 運輸及房屋局局長、路政署署長及土木工程拓展署署長日後為分層行人通道推行加裝升降機工程時，應考慮本審計報告書所載的意見。**

4.23 **審計署亦*建議* 路政署署長應進行檢討，以研究在數年內推行大量加裝升降機工程會否對相關行業構成壓力及導致工程成本上升，並採取所需的改善措施。**

政府的回應

4.24 運輸及房屋局局長同意第 4.22 段所載的審計署建議。

4.25 路政署署長同意第 4.22 及 4.23 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 加裝升降機工程的建築費用上升，是由多個因素造成，例如：

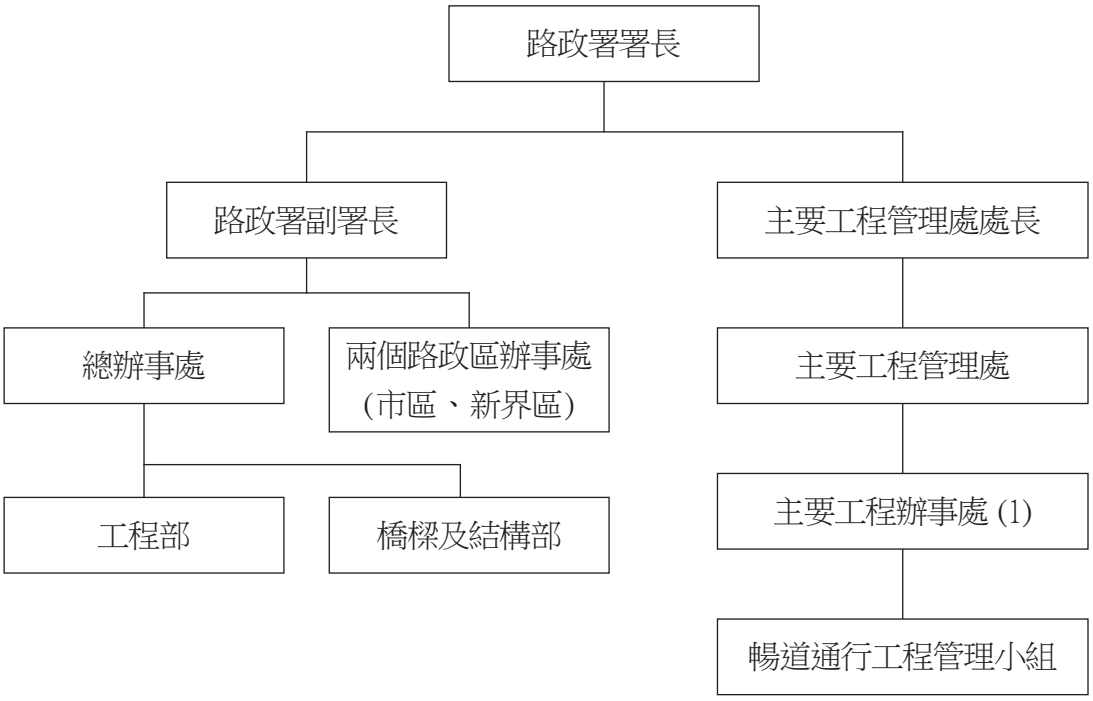
(i) 近年來建築成本上升；及

(ii) 加裝升降機工程的規模相對細小，吸引到較多中型承建商入標。在 2011 年 12 月至 2015 年 11 月期間批出的 15 份工程合約，分別由 13 間承建商奪得，足見有市場競爭；及

(b) 路政署會繼續密切監察市場情況，並於適當時候進行相關的招標工作。

4.26 土木工程拓展署署長亦同意第 4.22 段所載的審計署建議。

路政署：
組織架構圖 (摘要)
(2016 年 2 月 29 日)



資料來源：路政署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.10 段)

路政署及水務署對個案一的意見
(2016 年 3 月)

路政署的意見

(a) 為推行某個工程項目而進行籌劃工作時，需就如何銜接其他工程項目或發展考慮多項因素。以全盤考慮如何推行工務計劃的角度而言，在開展一個工程項目前完成附近另一工程項目，往往並非合宜的做法，原因是此舉會延誤工程項目的交付，不符公眾利益。另外，某些工程項目基於工地條件、項目性質等原因，倘與另一工程項目同時施工，能加強工程的融合、減少對市民的滋擾及提升成本效益。路政署的工程辦事處會按個別項目小心安排，以確保各項目順利推行。

(b) 路政署於 2008 年為行人天橋 C 的加裝升降機工程進行設計及規劃工作時，得知水務署正於附近進行更換水管工程。雖然水務署的工地位於擬議的加裝升降機工程範圍之外，但路政署留意到，水務署的工程或會影響路政署工程合約下的臨時封閉行車線安排。相關的工程涉及封閉行車線及道路工程挖掘許可證的申請。就此，自 2008 年 10 月起，路政署一直與水務署聯絡，研究可否把所需的水管改移工程併入水務署的更換水管工程項目之內，並在確定水務署的工程的完成日期後，才就加裝升降機工程進行招標。2009 年 7 月，水務署告知路政署，更換水管工程將於 2010 年 12 月左右完成，而水務署在完成進一步的工地勘測後，會提供更確實的工程完成日期。路政署根據水務署提供的資料，並計及水務署工程可能出現的延誤，訂出有關合約開始日期。此外，市民殷切期待加裝升降機工程早日進行。由於其他公用事業機構亦計劃在同一地點敷設電纜，因此路政署合約的開始日期不宜延後。

(c) 由於至少需要開放一條行車線供市民使用，因此在水務署完成其工程前，路政署工程合約下的道路工程無法展開。基於水務署工程合約的完成日期有所延誤，路政署的加裝升降機工程項目也無可避免需要順延。在得悉水務署的工程因工地地底的不利條件而遇到困難，以及嚴格的交通規定 (即不得在平日的正常辦公時間封閉行車線) 後，路政署已指示其工程承建商採取緩解措施，以便在相關路段劃出更多工地，減少工程的延誤，並要求公用事業機構修改設施遷移路線，務求縮短在路面施工的時間。

(d) 截至 2016 年 3 月，路政署已批准工程承建商因上述延誤而延長施工時間 671 天，並正在評估承建商的逾期完工費用申索。

水務署的意見

(e) 在 2009 年 5 月，水務署的水管工程展開。該工程在一條由一間公用事業機構承建商挖出，以供敷設其設施的共用坑道進行。坑道挖掘工作遇到不確定因素，而且非常費時，但同時又對整個項目極為重要。不論是該公用事業機構還是水務署，均無法提供確實的完成日期。該共用坑道工程不會影響路政署的加裝升降機工程。

(f) 路政署的加裝升降機工程受一條地下食水管影響，故此該食水管須從升降機 B 的地基範圍移走。2010 年 7 月，路政署開始聯絡水務署的工地人員，冀能稍為改動水務署的水管工程，移走會影響路政署加裝升降機工程的地下水管。此舉涉及更改施工程序，因此延長了水務署水管工程的施工時間(例如需進行額外的工地勘測工作、重新開掘已完成工程的水管道路分段等)。

(g) 對路政署的加裝升降機工程構成影響的地下食水管，其改移工程於 2012 年 9 月完成。水務署水管工程施工期長，主因是共用坑道工程施工時間較長、工地的不利條件、工作時間受嚴格的交通規定所限，以及現有地下公用設施造成阻礙等。

(h) 路政署的升降機 B 加裝工程展開前，亦須遷移其他公用設施，包括煤氣管、電纜、雨水及污水渠、光纖電纜等。部分遷移工程與水務署的水管工程同時進行。路政署的加裝升降機工程出現延誤，主因是在遷移升降機 B 地基範圍的現有公用事業設施時，產生銜接問題。水務署已盡力應對工地的限制，並與路政署協調有關加裝升降機工程的銜接事宜。

資料來源：路政署及水務署的記錄

附錄 C
(參閱第 2.29 段)

沒有標誌指示附近無障礙通道設施位置的 15 條分層行人通道

項目	地區	行人通道位置
1	中西區	紅棉路橫跨金鐘道的高架行人路
2		橫跨金鐘道連接花園道及美利道的行人天橋
3	東區	橫跨筲箕灣道近太古城道的行人天橋
4		沿電氣道近福元街的行人天橋
5	九龍城區	橫跨窩打老道近對衡道的行人天橋
6	葵青區	橫跨青山公路近屏富徑的行人天橋
7		穿越青山公路近耀榮里的行人隧道
8	觀塘區	橫跨觀塘道近牛頭角道路口的行人天橋
9		穿越觀塘道近巧明里的行人隧道
10	荃灣區	連接德士古道兩旁位於德大徑的行人隧道
11		
12	灣仔區	橫跨告士打道和運盛街近堅拿道的行人天橋
13		
14	油尖旺區	穿越彌敦道近西貢街的行人隧道
15		穿越彌敦道近豉油街的行人隧道

資料來源：審計署於 2015 年 12 月至 2016 年 3 月期間的實地視察結果

第 4 章

入境事務處

優秀人才、投資者及勞工入境計劃

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

優秀人才、投資者及勞工入境計劃

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.11

審查工作　1.12
政府的整體回應　1.13
鳴謝　1.14

第 2 部分：優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃　2.1

一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃的管理　2.2 – 2.17
審計署的建議　2.18
政府的回應　2.19
優秀人才入境計劃的管理　2.20 – 2.28
審計署的建議　2.29
政府的回應　2.30
非本地畢業生留港／回港就業安排的管理　2.31 – 2.39
審計署的建議　2.40
政府的回應　2.41

第 3 部分：投資者入境計劃　3.1

一般就業政策投資類別的管理　3.2 – 3.12
審計署的建議　3.13
政府的回應　3.14
資本投資者入境計劃的管理　3.15 – 3.23
審計署的建議　3.24
政府的回應　3.25

段數

第 4 部分：外籍家庭傭工入境計劃 4.1

外傭入境計劃的管理 4.2 – 4.16
審計署的建議 4.17
政府的回應 4.18

第 5 部分：其他行政事宜 5.1

資訊系統 5.2 – 5.5
督導核查 5.6
收回辦理簽證／入境許可證及延長逗留期限成本的事宜 5.7 – 5.8
審計署的建議 5.9
政府的回應 5.10

第 6 部分：未來路向 6.1

以積極進取和目標清晰的方法吸引人才 6.2 – 6.9
審計署的建議 6.10
政府的回應 6.11

附錄 頁數

A： 辦理簽證、入境許可證及延長逗留期限的費用 (2015 年 12 月) 60

B： 根據入境計劃獲准來港人士取得居留權及其受養人獲准入境的資格 61

C： 入境事務處組織圖 (摘要) (2015 年 12 月 31 日) 62

D： 資本投資者入境計劃的計劃規則主要條文 63

E： 資本投資者入境計劃下來港人士所作的投資 (2003 年 10 月至 2015 年 12 月) 64

頁數

F ： 督導核查要求事項的例子及審查結果 65

G ： 按就業界別對一般就業政策下獲批准入境申請的分析 (2014 年 9 月至 2015 年 12 月) 66

H ： 按就業界別對輸入內地人才計劃下獲批准入境申請的分析 (2011 至 2015 年) 67

I ： 按就業界別對優秀人才入境計劃下獲批准入境申請的分析 (2011 至 2015 年) 68

J ： 按就業界別對非本地畢業生留港／回港就業安排下獲批准申請的分析 (2014 年 11 月至 2015 年 12 月) 69

優秀人才、投資者及勞工入境計劃

摘要

1. 入境前管制措施規定，有意來港就業、投資、居留、就學或受訓而沒有香港居留權或無權在香港入境的人士，在入境前必須申領入境簽證或許可證。政府已推出下列 8 項入境計劃，以吸引優秀人才、投資者和勞工在香港工作／逗留：

(a) ***優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃*** 4 項計劃分別為一般就業政策就業類別、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排；

(b) ***投資者入境計劃*** 兩項計劃分別為一般就業政策投資類別及資本投資者入境計劃；及

(c) ***輸入外籍家庭傭工 (外傭) 及勞工計劃*** 兩項計劃分別為外傭入境計劃及補充勞工計劃。

入境事務處 (入境處) 負責處理各項入境計劃的申請個案，並向獲得批准的申請人發出簽證或入境許可證。有關人士在進入香港後須遵守入境處根據《入境條例》(第 115 章) 施加的逗留期限及相關逗留條件，並可向入境處申請延長逗留。除外傭及補充勞工計劃下輸入的勞工外，任何人在另外 6 項入境計劃下來港及合法地連續 7 年通常居於香港，可申請永久性居民身分。根據入境處管制人員報告，在 2015–16 年度入境前管制綱領下的預計總開支為 2.81 億元。

2. 香港特別行政區行政長官在《二零一五年施政報告》中宣布，會按照人口政策督導委員會的建議採取多項優化措施，以更積極進取和目標清晰的方法吸引更多外來人才來港工作和定居。有關方面放寬了一般就業政策、輸入內地人才計劃及優秀人才入境計劃獲批准申請人／來港人士的逗留期限和延長逗留模式，並列出處理一般就業政策投資類別申請的考慮因素。審計署最近就入境處管理這 8 項入境計劃的工作進行審查。

優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃

3. ***一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃*** 一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃旨在吸引具認可資歷的專業人士來港工作，以滿足本地的人力需求。前者的對象是海外、台灣及澳門的專業人士，後者則為內地的專業人士。申請人如符合有關資格準則，包括受聘從事的工作不能輕易覓得本地人擔任，以及薪酬福利與市場水平大致相同，申請可獲考慮批准。在 2006 年 1 月至 2015 年 12 月期間，約有 273 100 宗一般就業政策就業類別申請獲得批准，這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 95.7%。在輸入內地人才計劃方面，計劃自 2003 年 7 月開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 83 700 宗申請獲得批准， 這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 91.7%(第 1.6(a) 及 (b)、2.2 及 2.3 段)。

4. ***有需要監察一般就業政策及輸入內地人才計劃下處理時間頗長的申請個案*** 入境處在 2011 至 2015 年期間處理一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃的入境簽證和許可證申請都能達到目標，在 4 個星期內 (收到全部證明文件起計) 處理 90% 的申請個案。審計署對在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間收到並獲批准申請的實際處理時間 (收到申請起計) 進行分析，發現在 53 694 宗一般就業政策獲批准申請中， 處理時間超過 90 天的有 665 宗 (1%)， 而在 15 663 宗輸入內地人才計劃獲批准申請中則有 1 055 宗 (7%)。審計署抽查了 30 宗這類個案，進一步發現在 13 宗 (43%) 個案中，入境處在要求申請人提供補充證明文件方面有延誤 (第 2.4 及 2.5 段)。

5. ***有需要在評估本地人手供應及薪酬福利情況方面提供更多指引*** 個案負責人員在處理一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請時，應考慮本地人手供應及市場薪酬福利水平，以確定申請人是否符合第 3 段所載列的資格準則。輸入內地人才計劃的指引訂明，應要求保證公司作出聲明，確認已盡力進行招聘但未能覓得本地人擔任有關職位，並在有需要時向保證公司 (即僱主) 索取證明。然而，一般就業政策的指引沒有這同一要求。入境處表示，在考慮申請人的每月薪酬福利情況時，會參考政府統計處編制的薪酬統計報告，以及由就業服務網站公布的薪酬調查報告，但這做法沒有在入境處的指引內明文列出。在部分個案中，申請人的薪酬福利低於入境處所述資料來源公布的平均薪酬／薪酬中位數，但個案負責人員在批准申請時，並沒有就接納其薪酬福利與市場水平大致相同一事，以文件記錄相關理據 (第 2.6 段)。

6. ***有需要確保遵照明文指引處理申請*** 根據有關指引，個案負責人員在處理一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請時：(a) 所批准的逗留期限須根據申請人旅行證件的有效期而定，以確保他們有條件返回原居地或所屬地；(b) 所批准的逗留期限不應超出僱傭合約的有效期，或入境處訂明的期限，兩者以較短者為準；(c) 應核查以公司內部調職為理由提出的申請，確保獲保薦調職的人員在有關公司工作不少於 1 年；及 (d) 應對外籍廚師施加特別逗留條件，包括限制他們轉換僱主。然而，審計署對獲批准的申請進行了抽查，發現有不遵照明文指引行事的情況 (第 2.10 至 2.16 段)。

7. ***優秀人才入境計劃*** 這項計劃旨在吸引具高技術或有才能的人士來港定居。計劃設有配額 (現時為每年 1 000 人)，並採用計分制，包括為具備卓越才能或技術並擁有傑出成就的人士而設的成就計分制，以及為具備其他技術和才能的人士而設的綜合計分制。自計劃在 2006 年 6 月開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 3 000 宗申請獲得批准，這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 28.9%(第 1.6(c) 及 2.20 段)。

8. ***有需要把人才清單納入優秀人才入境計劃內*** 在 2010 年 1 月至 2015 年 9 月期間，有 713 名優秀人才入境計劃申請人先後遞交申請 2 至 4 次 (共 1 500 宗，佔該段期間所接獲的 10 574 宗申請的 14%)，但當中只有 151 人 (21%) 獲分配名額。大量申請人一再提出申請，顯示他們未必清楚目標優才需具備的條件。勞工及福利局現正研究可否制訂人才清單以吸引高質素人才。入境處有需要與該局密切聯繫，待人才清單一經制定，即將其納入優秀人才入境計劃內，讓準申請人在知悉更多資料後才決定是否遞交申請 (第 2.28 段)。

9. ***非本地畢業生留港／回港就業安排*** 這項計劃旨在吸引已在香港考獲全日制經本地評審本地課程學位或更高資歷的外國及內地學生留港／回港工作。自這項計劃在 2008 年 5 月開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 51 500 名非本地畢業生獲准留港／回港工作，這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 99.9% (第 1.6(d)、2.31 及 2.33 段)。

10. ***有需要核實證明文件的真偽*** 非本地畢業生留港／回港就業安排的申請人／來港人士只須遞交學歷／專業資格證明及聘用信的副本，以支持其入境或延長逗留期限申請。隨着資訊科技進步 (例如影像處理技術)，非本地畢業生留港／回港就業安排申請的證明文件有可能存在偽造風險。審計署研究過海外有

關當局管理的類似計劃，發現可透過各種不同方法核實證明文件的真偽，例如可要求申請人提供由某間院校發出的認可信正本 (第 2.34 及 2.35 段)。

11. ***有需要以文件記錄在評審非本地畢業生留港／回港就業安排申請人從事工作所需資歷時的考慮因素*** 按照非本地畢業生留港／回港就業安排，回港畢業生 (即並非應屆畢業生) 在提出入境申請或來港人士在提出延長逗留期限申請時必須已獲得聘用，而受聘從事的工作須通常由學位持有人擔任，以及其薪酬福利條件須達到市場水平。在 2010 年 1 月至 2015 年 9 月期間，有 442 宗每月薪酬福利為 9,000 元或以下的申請獲得批准，審計署對其中 30 宗進行審查，發現在 6 宗申請中，有關個案負責人員批准申請人從事指定讓會考證書持有人／中五畢業生或持有更高學歷者申請的工作。在這些個案中，沒有文件記錄個案負責人員在允許計劃申請人從事讓會考證書持有人／中五畢業生申請的工作時曾經考慮過的因素 (第 2.36 至 2.38 段)。

投資者入境計劃

12. ***一般就業政策投資類別*** 一般就業政策除設有就業類別外 (見第 3 段)，也設有投資類別以准許海外、台灣及澳門有意在香港開辦或參與業務，並能夠對本港經濟作出重大貢獻的投資者來港。在 2006 年 1 月至 2015 年 12 月期間，約有 3 300 宗一般就業政策投資類別申請獲得批准，這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 66.7%(第 1.6(e) 及 3.4 段)。

13. ***有需要改善處理申請的效率*** 審計署就 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間一般就業政策投資類別收到並獲批准申請的實際處理時間 (收到申請起計) 進行分析， 結果顯示在 330 宗獲批准申請中， 處理時間超過 90 天的有 193 宗 (58%)。審計署抽查了其中 15 宗這類個案，結果進一步顯示，3 宗申請的個案負責人員平均需時 73 天才要求申請人提供進一步資料。在另外 5 宗個案中，由收到全部證明文件至申請獲得批准平均需時 87 天 (第 3.5 及 3.6 段)。

14. ***有需要改善就延長逗留期限申請進行的業務審視*** 入境處可在有條件的情況下批准入境申請，條件是該處可就其後提出的延長逗留期限申請進行業務審視 (審視範圍包括開設辦事處情況、僱用本地員工情況及業務表現)。審計署抽查了 15 宗在 2012 年 1 月至 2015 年 9 月期間的業務審視個案，發現在 4 宗 (27%) 個案中，雖然申請人沒有按照入境申請所聲稱的計劃規模營運業務，但

個案負責人員在批准其延長逗留期限申請時，並沒有提出必須再次接受業務審視的要求 (第 3.7 及 3.8(a) 段)。

15. ***資本投資者入境計劃*** 計劃在 2003 年 10 月推出，以利便某些把資金投資在本港的獲許投資資產但不會參與經營業務的人士來港定居。自計劃開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 28 200 宗資本投資者入境計劃申請獲得批准，涉及投資金額約 2,440 億元。這類申請在 2011 至 2015 年期間獲得批准的平均比率為 99.9%。鑑於香港的經濟情況，政府決定由 2015 年 1 月 15 日起暫停資本投資者入境計劃。截至 2015 年 12 月，有待處理的申請共有 11 429 宗 (第 1.6(f) 及 3.15 段)。

16. ***有需要加強監察處理資本投資者入境計劃申請的情況*** 審計署抽選了 10 宗在 2014 及 2015 年獲批准的資本投資者入境計劃申請進行審查，發現在其中兩宗申請中，個案負責人員分別需時 49 個月和 60 個月才給予最終批准。兩宗申請的處理時間長，部分原因是個案負責人員有延誤，例如有關人員分別在文件遞交期限屆滿後 10 個月及 25 個月，才提醒申請人提供所需資料 (例如投資證明)(第 3.21 段)。

17. ***有需要加強管制違反資本投資者入境計劃規則的情況*** 計劃規則規定，如申請人／投資者沒有在 14 天內把出售其計劃資產的所得收益再投資，有關金融中介機構必須通知入境事務處處長。審計署在大約 300 宗違反再投資規定的個案中，審查了其中 10 宗，發現入境處在違規情況發生一段長時間後 (平均為 525 天) 才向有關投資者發出警告信。此外，在該 10 宗個案中，儘管入境處曾發出警告信，3 宗的投資者各自違反再投資的規定 2 至 4 次 (第 3.23 段)。

外籍家庭傭工入境計劃

18. 政府自七十年代初期起准許外傭來港工作，以應付本地留宿家庭傭工嚴重短缺的問題。在 2011 至 2015 年期間，有 492 139 宗申請獲得批准，這類申請獲得批准的平均比率為 99.5%。截至 2015 年 12 月，約有 34 萬名外傭在香港工作 (第 1.6(g) 及 4.2 段)。

19. ***有需要加強對懷疑跳工的外傭採取跟進行動*** 為回應公眾對個別外傭在工作時蓄意表現不佳以促使僱主提前終止合約的關注，入境處已採取措施，加強管制外傭的入境簽證申請，以遏止可能出現的濫用情況。審計署抽選了 30 宗懷疑跳工個案 (即外傭在提出新簽證申請前 12 個月內曾有兩次或以上提前終止僱傭合約記錄) 進行審查，發現有 7 宗的個案負責人員雖然沒有與所有曾經對申請人工作表現給予惡評的前僱主聯絡，但仍批准這些個案的簽證申請。此外，有關方面沒有制訂明文程序，指示個案負責人員應如何處理懷疑跳工外傭的新簽證申請 (第 4.7 至 4.11 段)。

20. ***有需要收緊對外傭擔任駕駛職務申請個案的審批*** 自 2000 年 1 月起，除非僱主提出充分理由，證明有真正需要讓其外傭擔任駕駛職務，否則外傭一律不得擔任駕駛職務。在 2000 至 2015 年期間，獲得批准讓外傭擔任駕駛職務的申請由 903 宗增加至 2 032 宗，增幅為 125%。審計署審查了 10 宗獲得批准的申請，發現在有關申請表格上填報的理由是為執行一般家務而有交通需要，但沒有詳細解釋為何只可以由外傭駕車來解決這類交通需要 (第 4.13 至 4.15 段)。

其他行政事宜

21. ***有需要妥善備存電腦記錄*** 各項入境計劃遞交的入境及延長逗留期限申請，全部由電腦系統輔助處理。審計署的審查發現，在一般就業政策、輸入內地人才計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排的申請中，部分個案沒有把薪酬福利或就業資料輸入電腦系統或輸入了不正確的資料。可靠的資料庫有助入境處擬備管理資料，以便作出更恰當的決策和資源策劃 (第 5.2 及 5.3 段)。

未來路向

22. ***有需要定期擬備主要統計數字及進行檢討以評估各項入境計劃的成效*** 為達到人口政策督導委員會提出的人口政策目標 (見第 2 段)，行政長官在《二零一五年施政報告》中宣布，應實施優化入境計劃的措施，以應對人口老化和勞動人口減少的問題。有關已取得居留權的來港人士及來港人士留港時間的統計數字，是反映他們是否願意在香港工作／逗留的重要指標。不過，由於入境處的電腦系統未能即時整理出這些統計數字，因此該處沒有定期擬備有關數字。隨着各項優化措施在 2015 年相繼推出，入境處有需要在諮詢保安局後，

繼續監察這些措施的實施情況及檢討入境計劃的成效，並參考本審計報告所載的審計署意見及建議 (第 6.2、6.5 至 6.7 及 6.9 段)。

審計署的建議

23. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 入境事務處處長應：

優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃

(a) 監察一般就業政策及輸入內地人才計劃下處理時間頗長的申請個案 (第 2.18(a) 段)；

(b) 發出指引，清楚列明在處理一般就業政策及輸入內地人才計劃申請個案時考慮本地人手供應和市場薪酬福利水平的所需程序 (第 2.18(b)(i) 及 (ii) 段)；

(c) 與勞工及福利局密切聯繫，待人才清單一經制定，即將其納入優秀人才入境計劃內 (第 2.29(b) 段)；

(d) 加強管制，以核實非本地畢業生留港／回港就業安排申請人／來港人士所提交證明文件的真偽 (第 2.40(a) 段)；

投資者入境計劃

(e) 加強監察一般就業政策企業家申請的處理時間 (第 3.13(b) 段)；

(f) 加強管制違反資本投資者入境計劃的計劃規則的情況 (第 3.24(b) 段)；

外傭入境計劃

(g) 發出指引，列明處理有提前終止僱傭合約記錄的新簽證申請的各項主要跟進程序 (第 4.17(b) 段)；

(h) 考慮收緊對外傭擔任駕駛職務申請個案的審批 (第 4.17(e) 段)；

其他行政事宜

(i) 採取措施確保妥善備存各項入境計劃的電腦記錄 (第 5.9(a) 段)；及

未來路向

(j) 優化電腦系統，定期擬備統計數字，並檢討各項入境計劃的成效 (第 6.10(a) 及 (b)(ii) 段)。

政府的回應

24. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　政府實施開放的入境政策。現時，約有 170 個國家和地區的國民可獲免簽證來港逗留 7 至 180 天，內地訪客可根據不同安排來港逗留 7 至 90 天 (註 1)。訪港旅客在入境時必須持有有效旅行證件，帶備足夠旅費，並具有返回原居地的條件。

1.3　香港歡迎旅客到訪，並鼓勵專業人士和商人前來工作和投資，而非本地學生也可來港就學。入境事務處 (入境處) 一方面致力利便旅客及有助促進本地繁榮發展的人士來港及留港，同時也按照保安局的政策指引執行入境前管制，以達到以下目標：

(a)　防止不受歡迎人物入境，以保持香港繁榮穩定；

(b)　方便優秀人才及專業人士來港，以提升香港的競爭力，並同時保障本地勞動人口免受不公平的競爭；及

(c)　令遊客和商人進出香港更加方便，使香港成為一個具吸引力的旅遊和商業中心。

1.4　入境前管制措施規定，有意來港就業、投資、居留、就學或受訓而沒有香港居留權或無權在香港入境的人士，在入境前必須申領簽證或入境許可證 (註 2)。申請人可把申請書直接送交入境處，或透過其保證人親身或以郵寄方式遞交。入境處收到全部所需文件後，會在 4 至 6 個星期內完成審批。有關人士在進入香港後須遵守入境處根據《入境條例》(第 115 章) 施加的逗留期限及

註 1： *《基本法》第二十二條列明，"中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續"。內地居民如有意來港，須取得由內地有關當局簽發的往來港澳通行證及適當的出境簽注。內地訪客可透過各項不同安排來港。舉例來說，根據內地個人遊計劃，廣東省所有 21 個市及其他 28 個省市的居民可以個人身分來港旅遊，每次入境可在香港逗留不超過 7 天。*

註 2： *簽證是簽發給外國人的，而入境許可證是簽發給內地、澳門及台灣居民的，以供他們入境香港之用。*

相關逗留條件。在逗留期限屆滿前，獲准來港的人士可向入境處申請延長逗留。根據入境處管制人員報告，在 2015–16 年度，入境前管制綱領下的預計總開支為 2.81 億元。

1.5　入境處會向獲得批准的申請人收取辦理簽證／入境許可證或延長逗留期限的費用 (有關費用見附錄 A)。在 2015–16 年度，這些收費的預計總收入為 1.29 億元。

入境計劃

1.6　政府已推出多項入境計劃，以吸引其他地方的優秀人才、專業人士、非本地畢業生和投資者在香港工作或投資。為應付本地留宿家庭傭工供應不足和部分行業人手短缺的情況，政府也設有輸入外籍家庭傭工 (外傭) 和相關行業勞工的計劃。要根據這些計劃來港，申請人必須符合一般入境規定 (註 3) 及個別計劃的指定資格準則。入境處負責處理下列 8 項入境計劃 (註 4) 的申請，並採用一套名為個案簡易處理系統 (見第 5.2 段) 的電腦系統作為輔助：

優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃

(a) ***一般就業政策就業類別***　政府多年來根據一般就業政策就業類別准許海外、台灣及澳門具備香港所需而又欠缺的特別技能、知識或經驗的專業人士來港。申請人必須確實獲得聘用，其薪酬福利須與當時本港的市場薪酬福利水平大致相同。在 2006 年 1 月至 2015 年 12 月期間，約有 273 100 宗一般就業政策就業類別申請獲得批准；

(b) ***輸入內地人才計劃***　計劃在 2003 年 7 月推出，採用與一般就業政策就業類別一致的審批準則。計劃旨在吸引具有認可資歷的內地人才和專業人士來港工作，以滿足本地的人力需求，並提升香港在環球市場的競爭力。 自計劃開始推行至 2015 年 12 月為止， 約有 83 700 宗申請獲得批准；

(c) ***優秀人才入境計劃***　計劃在 2006 年 6 月推出，旨在吸引內地和海外具高技術或有才能的人士來港定居，以提升香港在環球市場的經

註 3： *申請人：(a) 必須持有用以返回原居地或所屬地的有效旅行證件；(b) 沒有刑事記錄，其入境不會對香港構成保安或刑事問題；及 (c) 不可能成為香港的負擔。*

註 4： *為方便把入境計劃分類起見，本審計報告書把一般就業政策的就業類別 (第 1.6(a) 段) 和投資類別 (第 1.6(e) 段) 視為兩項獨立的入境計劃。*

濟競爭力。計劃設有配額 (每年 1 000 人)，並採用計分制，包括為具備卓越才能或技術並擁有傑出成就的人士 (例如奧運獎牌得主和諾貝爾獎得主) 而設的成就計分制，以及為具備其他技術和才能的人士而設的綜合計分制。入境處可就計劃的評審、評分及名額分配等事宜徵詢輸入優秀人才及專才諮詢委員會 (註 5) 的意見。獲得批准的申請人在來港定居前，無須先獲得本地僱主聘用。自計劃開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 3 000 宗申請獲得批准；

(d) ***非本地畢業生留港／回港就業安排*** 為配合香港特別行政區行政長官在 2007 年 10 月提出“發展香港成為區域教育樞紐”的政策措施 (註 6)，入境處在 2008 年 5 月推出非本地畢業生留港／回港就業安排，以吸引非本地畢業生 (即已在香港考獲全日制經本地評審本地課程學位或更高資歷的人士) 留港／回港工作，以提升香港的人力資源和競爭力，並加強本港對非本地學生的吸引力。獲得批准的申請人可在香港逗留 12 個月，不受其他逗留條件限制。其間可自由就業或轉換工作，無須入境處事先批准。自這項計劃開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 51 500 名非本地畢業生獲准留港／回港工作；

投資者入境計劃

(e) ***一般就業政策投資類別*** 一般就業政策除設有就業類別外 (見 (a) 段)，也設有投資類別以准許海外、台灣及澳門有意在香港開辦或參與業務，並能夠對本港經濟作出重大貢獻的投資者來港。除了投資款額外，這些人士須符合入境處對擬開辦業務的性質、為本地員工開設的職位數目，以及為香港帶來的經濟效益等方面的要求。在 2006 年 1 月至 2015 年 12 月期間，約有 3 300 宗一般就業政策投資類別申請獲得批准；

(f) ***資本投資者入境計劃*** 計劃在 2003 年 10 月推出，以利便某些人士 (註 7) 來港定居。 這些人士會把資金投資在本港的獲許投資資產

註 5： *諮詢委員會由 1 名非官方人士擔任主席，成員包括 3 名政府官員 (勞工及福利局、保安局和勞工處各有 1 名代表) 和 18 名非官方人士。委員會會考慮香港的社會經濟需要及其他相關因素，就每次甄選的名額分配事宜提出建議。*

註 6： *教育樞紐政策旨在吸引高質素的非本地學生來港就學，推動本地高等教育界國際化，並擴闊本地學生的視野。這措施有助紓緩香港的人力需求及提升本港的整體競爭力。*

註 7： *關於這一點，該等人士指外國國民 (阿富汗、古巴和朝鮮的國民除外)、澳門居民、中國籍而已取得外國永久居民身分的的人士、無國籍但已在外國取得永久居民身分並持有確實可重新進入該國的文件的人士，以及台灣居民。*

(註 8)，但不會參與經營業務。計劃的最低投資金額原本為 650 萬元， 其後在 2010 年 10 月提高至 1,000 萬元。 自計劃開始推行至 2015 年 12 月為止，約有 28 200 宗申請獲得批准，涉及資本投資金額約 2,440 億元。鑑於香港的經濟情況，政府認為吸引資本投資者來港已不再是優先事項，因此決定由 2015 年 1 月 15 日起暫停資本投資者入境計劃 (註 9)；

輸入外傭及勞工計劃

(g) ***外傭入境計劃*** 政府自七十年代初期起准許外傭來港工作，以應付本地留宿家庭傭工嚴重短缺的問題。外傭按照兩年期標準僱傭合約所訂明的僱用條款受聘 (註 10)，從事全職留宿的家務工作，例如家居清潔和照顧長者及小孩。 在 2006 至 2015 年期間， 共有 909 861 名外傭根據這項計劃獲准來港。截至 2015 年 12 月，約有 34 萬名外傭在香港工作；及

(h) ***補充勞工計劃*** 計劃在 1996 年推出。根據該計劃，如僱主確實難以在本地覓得合適員工，可申請輸入屬技術員級別或以下的勞工。勞工處負責管理補充勞工計劃，而勞工顧問委員會 (註 11) 的委員會應邀就計劃的申請個案向勞工處處長提供意見。計劃沒有就整體或個別行業訂出輸入勞工的配額，所有申請都按個別情況接受審批。僱主得到勞工處原則上批准後，須為其準外勞安排遞交簽證／入境許可證申請，以便入境處處理及簽發相關證件。外來工人完成僱傭合約後必須返回原居地。在 2006 年 1 月至 2015 年 12 月期間，約有 18 500 名工人 (主要為公共、社會及個人服務業，漁農業和建造業) 根據該計劃獲准來港。

1.7 根據《入境條例》，任何人合法地連續 7 年通常居於香港，可申請永久性居民身分。此外，根據為優秀人才、專業人士、非本地畢業生及投資者而設的入境計劃獲准來港的人士，可申請帶同配偶及 18 歲以下未婚子女來港。然而，該條例訂明，外傭及外地勞工不得被視為通常居於香港，因此不可申請香

註 8： *獲許投資資產原本包括房地產和金融資產 (例如股票、債券及存款證)。自 2010 年 10 月起，房地產已暫停列為該計劃的獲許投資資產。*

註 9： *計劃暫停對在暫停生效日期前收到的申請沒有影響。*

註 10： *僱用條款包括款額不低於當前規定最低工資的強制性工資、免費住宿，以及從外傭原居地到香港和在兩年期合約屆滿或終止時返回其原居地的旅費。*

註 11： *勞工顧問委員會是一個非法定組織，負責就一般勞工事宜向勞工處處長提供意見。委員會由勞工處處長擔任主席，成員包括 12 名非官方人士，僱主和僱員代表各佔 6 人。*

港居留權，也不得帶同受養人來港 (見附錄 B)。在 2011 至 2015 年期間各項入境計劃的獲批准申請數目載於表一。

表一

各項入境計劃的獲批准申請數目
(2011 至 2015 年)

入境計劃	獲批准申請數目					2011 至 2015 年增／(減)比率
	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	
優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃						
一般就業政策就業類別	30 064	28 150	28 070	31 461	34 198	14%
輸入內地人才計劃	8 088	8 105	8 017	9 313	9 229	14%
優秀人才入境計劃	292	251	298	338	240	(18%)
非本地畢業生留港／回港就業安排	5 258	6 756	8 704	10 375	10 269	95%
投資者入境計劃						
一般就業政策投資類別	493	475	310	215	205	(58%)
資本投資者入境計劃	4 187	3 804	3 734	4 855	2 739	(35%)
輸入外傭及勞工計劃						
外傭	101 505	102 581	95 057	95 060	97 936	(4%)
補充勞工計劃	1 602	2 159	2 582	2 543	3 852	140%
其他						
受養人	28 363	27 063	27 593	30 227	26 412	(7%)
整體	179 852	179 344	174 365	184 387	185 080	3%

資料來源：入境處的記錄

附註：獲批准的申請不包括延長逗留期限申請。

近期發展

1.8 政務司司長辦公室在 2015 年 1 月發表《人口政策 —— 策略與措施》報告 (下稱《2015 年人口政策報告》)，列出人口政策督導委員會 (註 12) 建議的策略和措施。報告指出，到 2041 年，香港人口中有三分之一將年屆 65 歲或以上。隨着人口老化，勞動人口參與率 (即勞動人口佔整體 15 歲或以上人口的比例) 將由 2013 年的 59.4% 下降至 2041 年的 49.5%。為應付人口老化和預期勞動人口減少，行政長官在 2015 年 1 月發表的《施政報告》中宣布，採納人口政策督導委員會提出的 5 大策略，而策略之一是“以更積極進取和目標清晰的方法，吸引更多外來人才來港工作和定居”(註 13)，並就此採取下列優化措施：

(a) 推行試驗計劃，吸引已移居海外的中國籍香港永久性居民的第二代回港發展；

(b) 放寬一般就業政策、輸入內地人才計劃及優秀人才入境計劃的逗留安排，鼓勵人才和企業家來港及留港發展；

(c) 調整優秀人才入境計劃 (見第 1.6(c) 段) 的計分制度，吸引具備出色教育背景或國際工作經驗的優秀人才來港發展；

(d) 清楚列出處理一般就業政策來港投資申請的考慮因素，以吸引更多海外企業家來港發展業務，並暫停資本投資者入境計劃 (見第 1.6(f) 段)；及

(e) 參照外國的做法，研究可否制訂人才清單，以更有效及聚焦吸引高質素人才，配合香港作為多元化高增值經濟體的發展。

1.9 在《二零一五年施政報告》發表後：

(a) 輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃在 2015 年 5 月以試驗計劃形式推出，以吸引已移居海外的中國籍香港永久性居民第二代回港。計劃申請人的年齡須介乎 18 至 40 歲，具備良好教育背景，

註 12： *在 2012 年 12 月重組的人口政策督導委員會由政務司司長擔任主席，成員包括官方及非官方人士。在 2013 年 10 月至 2014 年 2 月期間，人口政策督導委員會曾進行公眾參與活動，就應對人口挑戰的策略及措施徵詢市民意見。*

註 13： *其他 4 大策略包括：(a) 釋放本地勞動潛力；(b) 培育本地人力；(c) 締造有利生育的環境；及 (d) 推動積極樂頤年。*

來港前無須先覓得工作。截至 2015 年 12 月，入境處收到 211 宗根據該計劃提出的申請，其中 108 宗已獲得批准 (註 14)；

(b) 根據一般就業政策或輸入內地人才計劃獲准以僱傭身分來港的人士，以及根據優秀人才入境計劃綜合計分制來港的人士，他們在首次入境時的逗留期限已由 1 年放寬至兩年 (或視乎一般就業政策或輸入內地人才計劃申請人的僱傭合約有效期而定，以較短者為準)。根據一般就業政策、輸入內地人才計劃和優秀人才入境計劃 (綜合計分制) 來港的所有人士，其延長逗留模式也會由 2+2+3 年放寬至 3+3 年 (或視乎一般就業政策或輸入內地人才計劃申請人的僱傭合約有效期而定，以較短者為準)。根據上述 3 項計劃來港的頂尖人才 (註 15)，可獲准延長逗留 6 年。此外，根據優秀人才入境計劃成就計分制來港的人士，入境後可獲准在港逗留 8 年，而並非以過去的 1+2+2+3 年模式延長逗留；

(c) 已列出處理一般就業政策投資類別申請的考慮因素，包括業務計劃、營業額、財政資源、投資款額、在本地開設的職位數目，以及引進的新科技或技能。此外，如申請人欲在港開辦或參與初創業務，而有關業務獲得政府支援計劃支持，其申請可獲考慮批准；及

(d) 為利便學歷出眾且具備國際工作經驗的人才來港，政府已由 2015 年 5 月起調整優秀人才入境計劃的綜合計分制。經調整後，畢業於國際公認知名院校的申請人可獲給予額外 30 分，具不少於兩年相當於學位程度或專家水平國際工作經驗的申請人可獲給予額外 15 分。

1.10 行政長官在 2016 年 1 月發表的《施政報告》中又表示，政府擬加大吸引人才的力度，並計劃設立專題平台，為香港移民第二代、在海外高等院校留學的香港學生及海外專業人士提供相關就業資訊。

註 14： *這次審查工作不包括輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃，因為該新試驗計劃在 2015 年 5 月才推出。*

註 15： *指根據一般就業政策及輸入內地人才計劃獲准以專業人士身分來港工作不少於兩年，並在上一年度薪俸稅評稅通知書中的應課稅入息不少於 200 萬元的人士；以及根據優秀人才入境計劃來港，並符合上述同一最低應課稅入息準則的人士。*

入境處的組織架構

1.11　入境處轄下的簽證及政策部由 1 位入境事務處助理處長掌管，負責制訂、覆檢和推行有關簽證／許可證及延長逗留期限的政策。該部下設兩個分科，各由 1 位首席入境事務主任領導 (見附錄 C 的組織圖)：

(a) ***簽證管制 (政策) 科***　負責制訂和覆檢有關簽證的政策及審批程序，並處理與居留權證明書計劃及簽證管制事宜有關的呈請／上訴／司法覆核個案；及

(b) ***簽證管制 (執行) 科***　負責處理來港旅遊、就業、投資、受訓、居留和就學的入境申請、訪客及臨時居民遞交的延長逗留期限申請，以及申請香港居留權證明書個案。

截至 2015 年 12 月 31 日，簽證及政策部共有員工 538 人，包括 396 名紀律人員和 142 名文職人員。

審查工作

1.12　2015 年 10 月，審計署就入境處管理第 1.6(a) 至 (h) 段所述 8 項入境計劃的工作展開審查，主要集中於：

(a) 優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃 (第 2 部分)；

(b) 投資者入境計劃 (第 3 部分)；

(c) 外傭入境計劃 (第 4 部分)；

(d) 其他行政事宜 (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，並已就有關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.13　保安局局長及入境事務處處長分別歡迎及同意審計署的建議。保安局局長表示，保安局會密切監察入境處的工作進度，並確保盡可能落實審計署的建議。

鳴謝

1.14　在審查期間，入境處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃

2.1　本部分探討優秀人才、專業人士及非本地畢業生的入境情況，主要集中於：

(a) 一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃的管理 (第 2.2 至 2.19 段)；

(b) 優秀人才入境計劃的管理 (第 2.20 至 2.30 段)；及

(c) 非本地畢業生留港／回港就業安排的管理 (第 2.31 至 2.41 段)。

一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃的管理

2.2　一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃旨在吸引具認可資歷的優秀人才和專業人士來港工作，以滿足本地的人力需求，並提升香港在環球市場的競爭力。申請人須具備香港所需而又欠缺的特別技能、知識或經驗 (註 16)。這些計劃不設名額，也不限行業。簽證管制 (執行) 科轄下的就業及旅遊簽證組負責處理根據一般就業政策提出的入境申請，而延期逗留組負責處理有關延長逗留期限及轉換工作的申請。截止 2015 年 12 月，兩個組別負責管理一般就業政策及其他職務的員工分別有 38 人及 26 人。在輸入內地人才計劃方面，同樣隸屬該科的優秀人才及內地居民組負責處理有關的入境、延長逗留期限及轉換工作申請。截止 2015 年 12 月，該組別負責管理輸入內地人才計劃的員工有 21 人。

2.3　有關申請必須符合一般入境規定 (見第 1.6 段註 3)，在下述情況下可獲考慮批准：

(a) 申請人具有良好教育背景，通常指持有有關範疇的學士學位，但在特殊情況下，也指良好技術資格、經證明的專業能力及／或相關經驗；

(b) 確實有該職位空缺；

(c) 申請人已確實獲得聘用，而從事的工作須與其學歷或工作經驗有關，並且不能輕易覓得本地人擔任；及

註 16：*一般就業政策的就業類別和投資類別都不適用於阿富汗、柬埔寨、古巴、朝鮮、老撾、尼泊爾及越南的國民，以及中國內地居民。*

(d) 薪酬福利 (包括入息、住屋、醫療和其他附帶福利) 須與當時本港專才的市場薪酬福利大致相同。

表二所示為在 2011 至 2015 年期間收到和處理的一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃申請個案分析。

表二

一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃申請個案分析
(2011 至 2015 年)

申請	申請個案數目					2011 至 2015 年增／(減)比率
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	
一般就業政策就業類別						
已收到	32 491	30 769	31 416	34 664	36 052	11%
獲得批准	30 064	28 150	28 070	31 461	34 198	14%
不獲批准	857	1 402	1 764	1 821	922	8%
個案結束 (註)	1 094	1 119	1 311	1 439	1 064	(3%)
已處理	32 015	30 671	31 145	34 721	36 184	13%
輸入內地人才計劃						
已收到	9 591	10 461	10 185	10 983	11 034	15%
獲得批准	8 088	8 105	8 017	9 313	9 229	14%
不獲批准	209	896	1 230	831	711	240%
個案結束 (註)	963	1 303	981	819	921	(4%)
已處理	9 260	10 304	10 228	10 963	10 861	17%

資料來源：入境處的記錄

註：如申請人撤銷申請或申請不能處理 (例如因為未能提供所需資料)，個案便會結束。

附註：在 2011 至 2015 年期間一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃申請獲得批准的平均比率 (即獲批准個案 ÷ (已處理個案 − 已結束個案) × 100%) 分別為 95.7% 及 91.7%。

有需要監察一般就業政策及輸入內地人才計劃下處理時間頗長的申請個案

2.4 根據入境處為申請人提供的指南，處理來港就業簽證／入境許可證申請通常需時 4 個星期 (收到全部所需文件起計)。在其管制人員報告中，入境處把處理來港就業的入境簽證及許可證申請，以及處理輸入內地人才計劃入境許可證申請的目標訂為“在 4 個星期內 (收到全部證明文件起計) 處理 90% 的申請個案”。按照入境處呈報處理申請是否達標的準則，由收到申請至收到全部證明文件之間的一段時間是不計算在內的。按這個準則計算，入境處在 2011 至 2015 年期間處理申請達標的比率為 96.1% 至 98.9% 不等。審計署留意到，在某些情況下，如申請人在遞交申請時沒有備妥全部證明文件，其實際處理時間 (收到申請起計) 會超過 4 個星期。審計署對在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間收到並獲批准申請 (註 17) 的實際處理時間 (收到申請起計) 進行分析，發現：

(a) 在一般就業政策方面，處理時間超過 90 天 (平均為 122 天) 的申請有 665 宗 (佔 53 694 宗獲批准申請的 1%)；及

(b) 在輸入內地人才計劃方面，處理時間超過 90 天 (平均為 130 天) 的申請有 1 055 宗 (佔 15 663 宗獲批准申請的 7%)。

2.5 審計署抽查了 30 宗處理時間超過 90 天的一般就業政策及輸入內地人才計劃獲批准申請，發現在 13 宗 (43%) 個案中，入境處在要求提供補充證明文件方面有延誤。舉例來說，在其中 1 宗申請中，個案負責人員在 2014 年 3 月 21 日收到申請，但在 2014 年 4 月 24 日 (即大約 1 個月後) 才要求保證公司 (即僱主) 提供補充資料 (例如工作職責詳情)。有關人員在 2014 年 5 月 22 日仍未收到全部所需資料，但卻要到 2014 年 10 月 29 日 (即 5 個月後) 才要求保證公司提供欠交的文件及進一步資料。個案負責人員後來在 2014 年 11 月 11 日收到回覆，並在 2014 年 11 月 27 日批准該宗申請。審計署認為，入境處有需要監察一般就業政策及輸入內地人才計劃下處理時間頗長的申請個案，確保優秀人才及專業人士可盡快來港，以應付本地的人力需求。

註 17： *分析包括在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間收到，並在 2014 年 1 月至 2015 年 12 月期間批准的申請。*

有需要在評估本地人手供應及薪酬福利情況方面提供更多指引

2.6　如表二所示，在 2011 至 2015 年期間一般就業政策就業類別及輸入內地人才計劃申請獲得批准的平均比率分別為 95.7% 和 91.7%。已處理的一般就業政策就業類別申請數目， 也由 2011 年的 32 015 宗增加 13% 至 2015 年的 36 184 宗；已處理的輸入內地人才計劃申請數目，則由 2011 年的 9 260 宗增加 17% 至 2015 年的 10 861 宗。入境處表示，個案負責人員在處理一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請時，應考慮本地人手供應及市場薪酬福利水平，以確定申請人是否符合第 2.3(c) 及 (d) 段所載的準則。審計署對一般就業政策及輸入內地人才計劃的獲批准申請個案進行審查，發現在評估本地人手供應及薪酬福利情況方面有可予加強之處：

(a) ***本地人手供應***　一般就業政策及輸入內地人才計劃共用的申請表格規定，保證公司須提供僱用申請人來港就業的理由，並說明該職位未能由本地僱員擔任的原因。根據入境處的部門指引，保證公司通常可獲豁免就招聘本地人事宜提供證明文件，但負責處理申請的組別會在有需要的情況下發出行動指令。審計署留意到：

(i) 優秀人才及內地居民組發出的輸入內地人才計劃的指引訂明，應要求保證公司作出聲明，確認已盡力進行招聘但未能覓得本地人擔任有關職位，並在有需要時向保證公司索取相關證明。然而，審計署抽查了 20 宗輸入內地人才計劃獲批准申請 (全部涉及沒有提供所需資料)，發現其中 7 宗，個案負責人員沒有要求保證公司就招聘本地人事宜提供證明，也沒有文件記錄不索取聲明或相關證明的理由；及

(ii) 有別於輸入內地人才計劃的指引，就業及旅遊簽證組就一般就業政策發出的指引沒有載列作出聲明或提供證明曾招聘本地人擔任有關職位的相同要求。審計署認為，鑑於一般就業政策及輸入內地人才計劃採用相同的資格準則，入境處應發出指引，確保就一般就業政策申請評估本地人手供應的做法與輸入內地人才計劃一致；及

(b) ***薪酬福利***　入境處表示，個案負責人員在考慮市場薪酬福利水平時會參考多項資料，包括政府統計處編制的薪酬統計報告、由兩個指定就業服務網站公布的薪酬調查報告，以及相關專業機構提供的資料。不過，這做法並沒有在入境處的指引內明文列出。審計署審查了在 2010 至 2015 年 (截至 9 月) 期間涉及 51 宗資訊科技經理職位及 217 宗會計／財務經理職位的獲批准個案，發現部分申請人的

每月薪酬福利低於入境處所述資料來源公布的平均薪酬／薪酬中位數。然而，在這些個案中，並沒有以文件記錄有關負責人員接納申請人薪酬福利與市場水平大致相同的理據，詳情如下：

(i) 政府統計處的資料顯示， 資訊科技經理這個職位在 2010 至 2015 年期間的平均月薪介乎 35,100 元至 60,700 元之間。而根據其中 1 個入境處指定就業服務網站的資料，期間的平均月薪則介乎 34,518 元至 43,766 元之間。根據另一就業服務網站截至 2016 年 2 月的資料，資訊科技經理在 2015 年 3 月至 2016 年 2 月期間的月薪中位數為 41,282 元。然而，在 51 宗涉及資訊科技經理職位的獲批准個案中，有 13 宗 (25%) 的每月薪酬福利低於 30,000 元 (平均為 22,808 元)。 該 13 宗個案並沒有註明個案負責人員如何信納申請人的薪酬福利與市場水平大致相同；

(ii) 政府統計處的資料顯示，會計／財務經理這個職位在 2010 至 2015 年期間的平均月薪介乎 40,500 元至 71,900 元之間。而根據其中 1 個入境處指定就業服務網站的資料，期間的平均月薪則介乎 34,861 元至 44,261 元之間。根據另一就業服務網站截至 2016 年 2 月的資料，會計經理在 2015 年 3 月至 2016 年 2 月期間的月薪中位數為 35,731 元，而財務經理的月薪中位數則為 47,772 元。然而，在 217 宗涉及會計／財務經理職位的獲批准個案中，有 56 宗 (26%) 的每月薪酬福利低於 30,000 元 (平均為 22,322 元)。該 56 宗個案並沒有註明個案負責人員如何信納申請人的薪酬福利與市場水平大致相同；及

(iii) 入境處表示，在全部上述 69 宗 (即 13 宗加 56 宗) 個案中，有關個案負責人員都認為申請人的薪酬福利與市場水平大致相同，但沒有以文件記錄在進行評估時所採用的理據。

2.7 審計署認為，入境處有需要發出指引，清楚列明考慮本地人手供應及市場薪酬福利水平的所需程序，確保入境計劃的準則可一致應用於所有申請。入境處也有需要加強管制，確保有關就輸入內地人才計劃申請考慮本地人手供應情況的明文指引在任何時間都獲得遵行。

有需要改善核實申請人資歷的隨機核查安排

2.8　一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請人只須遞交其學歷／專業資格證明及聘用信的副本，以支持其入境申請。根據輸入內地人才計劃的指引，入境處會就有需要的個案 (註 18) 要求申請人向教育部學位與研究生教育發展中心 (註 19) 申請核實其資格，並安排把核實結果直接送交入境處。至於由其他專業人員 (例如廚師) 遞交的文件，申請人或須尋求相關公證行確認文件的真偽。

2.9　審計署對一般就業政策及輸入內地人才計劃申請人的資歷核實安排進行審查，發現下述事宜：

(a) 根據輸入內地人才計劃的指引，優秀人才及內地居民組的個案負責人員應核實申請人的資歷證明文件，而督導人員應在有可能獲得批准的個案中，隨機抽選 5% 進行相同的核實程序。2016 年 1 月，審計署要求優秀人才及內地居民組就督導人員進行的隨機核查提供證據，以供審查。該組在 2016 年 2 月及 3 月回應時表示，個案負責人員已就有需要的個案核實申請人的資歷，並把收到的文件掃描，連同經督導人員核查及批簽的申請存入電腦系統，但沒有備存該 5% 隨機核查的記錄；及

(b) 在一般就業政策計劃方面，審計署留意到，就業及旅遊簽證組沒有就核實申請人資歷的工作發出具體指引，亦沒有類似於輸入內地人才計劃的隨機核查規定。就業及旅遊簽證組在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示，在一般正常情況下，個案負責人員如有懷疑，會要求申請人作出澄清，並核實有關文件。

審計署認為，入境處有需要改善核實一般就業政策及輸入內地人才計劃申請人資歷的隨機核查安排。

註 18： *這些個案包括發出學歷證明書的院校不在教育局提供的院校名單內或未能獲香港學術及職業資歷評審局核實，或學歷證明書的真偽存疑。*

註 19： *該中心是直屬內地教育部的行政單位，職能之一是就中國與外國的學位，以及內地與香港、澳門和台灣的學位進行對等研究。*

有需要加強對審批逗留期限的管制

2.10 ***未能符合返回原居地條件的規定*** 根據入境處的指引，為確保申請人有條件返回原居地或所屬地，申請人獲批准的逗留期限須根據其旅行證件的有效期而定。一般就業政策入境個案的獲批准逗留期限以旅行證件到期日前 7 天為限 (註 20)。一般就業政策個案的獲批准延長逗留期限，通常不會超過申請人旅行證件到期日前的 1 個月。至於輸入內地人才計劃的獲批准延長逗留期限，通常不會超過申請人旅行證件到期日前的 1 個月 (在 2014 年 3 月 17 日前) 或 7 天 (由 2014 年 3 月 17 日起)。審計署對在 2010 至 2015 年 (截至 9 月) 期間有關一般就業政策個案及輸入內地人才計劃延長逗留期限個案 (見註 20) 的入境處電腦記錄進行分析， 發現在已分析的大約 354 000 宗個案中 (註 21)， 有 10 449 宗 (3%) 獲批准個案的獲批准逗留期限似乎超過了指定的期限。

2.11 審計署抽選了 90 宗這類獲批准個案作進一步審查，並留意到以下情況：

(a) 54 宗 (60%) 與個案負責人員沒有留意旅行證件到期日有關；及

(b) 其餘 36 宗 (40%) 涉及電腦系統記錄的資料不正確。舉例來說，部分個案的申請人雖然在較後時間提供了新的旅行證件，但入境處沒有更新電腦記錄或沒有把正確的資料輸入電腦。入境處表示，由於旅行證件到期日並非必須輸入的欄目資料，因此系統記錄的未必是最新資料。

審計署認為，入境處有需要提醒個案負責人員，在批准逗留期限時必須確保申請人符合返回原居地條件的規定。入境處也有需要採取措施，確保備存於電腦系統的都是準確和最新的資料。

2.12 ***獲批准逗留期限超出合約期*** 根據入境處的指引，一般就業政策或輸入內地人才計劃下獲准來港的非頂尖人才申請人，他們在首次入境時的逗留期限為兩年、延長逗留模式為 3+3 年，或根據其僱傭合約的有效期而定，以較短者

註 20：*輸入內地人才計劃申請人的入境規定有所不同。在這項計劃下，申請人在其申請獲得批准後，須向內地公安局申領往來港澳通行證及出境簽注。由於申請人在提出申請時尚未取得這些文件，管制站的入境處人員會在申請人到達香港時才查驗他們返回原居地的條件。*

註 21：*審計署的分析不包括電腦系統內沒有記錄旅行證件到期日的申請。*

為準。審計署抽查了 30 宗在 2010 至 2015 年期間獲批准的申請，發現 4 宗 (註22) 的獲批准逗留期限超出了合約的有效期，超出日數由 101 至 456 天不等 (平均為 277 天)。入境處有需要提醒個案負責人員必須嚴格遵照明文指引批准逗留期限。

有需要加緊核查以公司內部調職為理由提出的申請

2.13　根據入境處的指引，管理層或專業水平人員可以公司內部調職為理由獲准進入香港，條件是申請人必須在有關公司工作不少於 1 年。指引除規定保證公司須為申請人提供符合市場水平的薪酬福利外，在同一時期保薦調職人員的數目也應合理。就此，保證公司須在申請表格上註明所聘任的本地及外籍員工數目。

2.14　在 2010 至 2015 年 (截至 9 月) 期間，根據一般就業政策以公司內部調職為理由提出並獲批准的申請有 51 543 宗，而根據輸入內地人才計劃以該理由提出並獲批准的申請有 8 326 宗。審計署抽查了 30 宗在該段期間獲批准的申請，發現入境處的審核程序有不足之處，詳情如下：

(a) 在 11 宗 (37%) 獲批准的一般就業政策申請個案中，保證公司沒有在申請表格上提供本地和非本地員工的數目，或只提供不完整 (例如只有本地員工的數目) 或已過時的資料。沒有證據顯示入境處曾要求有關公司提供相關資料，以評估有關公司的本地與外籍員工比例是否合理 (註 23)；及

(b) 在 10 宗 (33%) 獲批准的一般就業政策申請個案中，申請人在保證公司工作不足 1 年 (平均為 4 個月)，但入境處仍然批准有關申請。

入境處有需要提醒個案負責人員必須嚴格遵照明文指引核查以公司內部調職為理由提出的申請。

註 22： *涉及一般就業政策的入境及轉換工作申請各 1 宗，另有兩宗為輸入內地人才計劃的轉換工作申請。*

註 23： *就業及旅遊簽證組表示，在 7 宗個案中，保證公司雖然沒有在一般就業政策申請表格上提供相關資料，但個案負責人員在審批有關申請時，已參考該同一公司就輸入內地人才計劃及培訓簽證所遞交的其他申請表格。*

有需要確保符合對外籍廚師施加特別逗留條件的規定

2.15　就一般就業政策下受僱於本地食肆的外籍廚師的逗留條件，加強相關管制，乃屬入境處的政策。根據相關指引，組別主管 (總入境事務主任) 須對外籍廚師施加下列特別逗留條件：

(a) 外籍廚師只可受僱於指定僱主，不得轉換；及

(b) 外籍廚師可在港逗留直至其逗留期限屆滿或僱傭合約終止後兩個星期，以較早者為準。

2.16　審計署抽查了 20 宗在 2010 至 2015 年期間涉及外籍廚師的一般就業政策獲批准申請，發現在 7 宗 (35%) 個案中，有關人員沒有對外籍廚師施加特別逗留條件。審計署也留意到，對外籍廚師施加的特別逗留條件並不適用於根據輸入內地人才計劃來港的廚師。

2.17　除外籍廚師外，沒有明文指引說明特別條件應否適用於其他類別的餐飲專業人員。審計署留意到，個案負責人員在施加特別逗留條件時有做法不一的情況。舉例來說，特別逗留條件只施加在部分涉及麵包師、廚師導師及調酒師的個案。審計署認為，入境處有需要檢討對廚師及餐飲專業人員施加特別逗留條件的做法是否一致。

審計署的建議

2.18　**審計署*建議* 入境事務處處長在管理一般就業政策及輸入內地人才計劃方面應：**

(a) **監察一般就業政策及輸入內地人才計劃下處理時間頗長的申請個案，確保個案負責人員盡快向申請人索取及跟進補充資料；**

(b) **發出指引，清楚列明以下工作的所需程序：**

(i) **就一般就業政策申請個案考慮本地人手供應時採用與輸入內地人才計劃一致的做法；**

(ii) **處理一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請時考慮市場薪酬福利水平；及**

(iii) **以文件記錄某些個案無法遵從明文指引的理據，**

並採取措施，確保有關人員遵照明文指引行事；

(c) 改善核實一般就業政策及輸入內地人才計劃申請人資歷證明文件的隨機核查安排；

(d) 提醒個案負責人員：

(i) 在批准逗留期限時須確保申請人符合返回原居地條件的規定；

(ii) 嚴格遵照明文指引，在適用的情況下按僱傭合約的有效期批准逗留期限；

(iii) 嚴格遵照明文指引核查以公司內部調職為理由提出的申請；及

(iv) 確保按照入境處的政策對一般就業政策下的外籍廚師施加特別逗留條件；

(e) 採取措施，確保為處理一般就業政策／輸入內地人才計劃申請而備存於電腦系統的都是準確和最新的資料；及

(f) 檢討對廚師及餐飲專業人員施加特別逗留條件的做法是否一致。

政府的回應

2.19 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示入境處：

(a) 已加強監察處理時間頗長的個案，並提醒個案負責人員遵照明文指引處理一般就業政策及輸入內地人才計劃的申請；及

(b) 會進行下列事宜：

(i) 研究劃一評估本地人手供應的程序，以及檢討在審批一般就業政策及輸入內地人才計劃申請時審核薪酬福利的程序；及

(ii) 檢討對廚師及餐飲專業人員施加特別逗留條件的做法，

並根據檢討結果採取適當的跟進措施。

優秀人才入境計劃的管理

2.20　優秀人才入境計劃旨在吸引具高技術或有才能的人士來港定居（見第1.6(c)段），政府透過駐海外和內地經濟貿易辦事處及入境處網頁向有興趣人士推廣這項計劃。計劃設有配額(現時為每年1 000人)，並採用計分制。自計劃在2006年6月開始推行至2015年12月為止，已有3 305名申請人(註24)獲得分配名額(平均每年348人)。表三顯示，在2011至2015年期間，每年收到的申請數目雖然由1 674宗增加9%至1 829宗，但獲得批准的申請則由每年292宗減少18%至240宗。

表三

優秀人才入境計劃申請個案分析
(2011至2015年)

申請	申請個案數目					2011至2015年增／(減)比率
	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	
已收到	1 674	1 965	1 787	2 341	1 829	9%
獲得批准	292	251	298	338	240	(18%)
不獲批准	471	604	736	884	789	68%
個案結束(註)	703	720	710	1 335	820	17%
已處理	1 466	1 575	1 744	2 557	1 849	26%

資料來源：入境處的記錄

註：申請人撤銷申請或申請不能處理(例如因為未能提供所需資料)，個案便會結束。

附註：在2011至2015年期間申請獲得批准的平均比率(即獲批准個案÷(已處理個案－已結束個案)×100%)為28.9%。

2.21　優秀人才及內地居民組也負責管理優秀人才入境計劃。截至2015年12月，該組管理優秀人才入境計劃的員工有19人。

註24： *在該3 305個配額中，根據綜合計分制分配的佔3 042個，根據成就計分制分配的佔263個(見第2.22段)。*

甄選機制

2.22　符合一般入境規定 (見第 1.6 段註 3) 的優秀人才入境計劃申請人，可選擇以綜合計分制或成就計分制 (見第 1.6(c) 段) 接受評審：

(a) ***綜合計分制***　綜合計分制設 5 個得分範疇 (即年齡、學歷／專業資格、工作經驗、語文能力及家庭背景 ——註 25)，以評估申請人可取得的分數。現時合格分數為 80 分 (註 26)，申請人最高可得 195 分；及

(b) ***成就計分制***　在成就計分制下，申請人可取得 0 分或 195 分，視乎能否符合有關成就準則而定 (例如奧運獎牌、諾貝爾獎或業內頒發的終身成就獎)。

2.23　輸入優秀人才及專才諮詢委員會 (見第 1.6(c) 段註 5) 設有 4 個小組 (註 27)，取得及格分數的申請會交其中 1 個小組按個別情況進一步評審。有關小組會根據下列因素作出審批決定：

(a) ***教育***　頒授學歷機構在相關學術領域具有代表性；

(b) ***國際視野***　申請人具備獲業界認同的國際視野；

(c) ***語文能力***　除中文／英文外，申請人也具備本身界別所需的其他語文能力；

(d) ***事業往績／專業訓練***　申請人的事業往績及其他專業訓練可能會為香港帶來貢獻；及

(e) ***未來計劃***　申請人已根據其過往經驗定出具體可行的未來計劃。

註 25： *每個範疇各有本身的最高得分：年齡 (30 分)、學歷／專業資格 (70 分)、工作經驗 (55 分)、語文能力 (20 分) 及家庭背景 (20 分)。*

註 26： *優秀人才入境計劃旨在從全球各地網羅人才，以增加可供選擇的人選數目。這項計劃把及格分數定為 80 分，讓具有深厚學術背景 (例如擁有博士學位) 但工作經驗較淺的年輕人才也有機會獲選。*

註 27： *4 個小組分別由 5 至 6 名不同界別的成員組成，負責按所屬界別評審申請。這些界別包括：(a) 製造、建築、測量、工程及建造、資訊科技及電訊；(b) 金融及會計服務、法律服務、物流及運輸、商業及貿易；(c) 廣播及娛樂、餐飲及旅遊、藝術及文化、體育運動；及 (d) 業務支援及人力資源、學術研究及教育、醫療保健及獸醫服務，以及其他行業。*

申請如須進一步審議及覆核 (註 28)，會交委員會討論及作出決定。獲得配額的申請人須出席會面，並出示文件以供核實。

有需要以文件記錄根據綜合計分制決定是否推薦申請的理據

2.24　審計署審查了委員會及各個小組在 2013 年 1 月至 2015 年 9 月期間進行的 55 次甄選 (委員會 11 次，小組 44 次) 的記錄，發現：

(a) 委員會的會議記錄詳細記錄了在甄選過程中所作的考慮，以及決定是否分配名額給某個申請人的理據；及

(b) 各個小組採用預先印製的標準“評語表格”記錄在甄選過程中對申請所作的評審 (即在評語及理據欄選項內加上剔號——註 29)。在甄選過程中所作的一般評語也記錄在會議記錄內。

2.25　審計署也發現，有關小組在 3 次甄選中根據綜合計分制評審了大約 750 宗申請，其中 8 宗獲推薦的申請及在另外兩宗被評為“一般”的申請中，有關小組既沒有在評語表格理據欄的空格內加上剔號，也沒有在會議記錄內說明其理據。

2.26　審計署認為，必須以文件妥善記錄是否推薦優秀人才入境計劃申請的理據，以加強問責性，並確保在日後的甄選過程中採用一致的準則評審申請。入境處有需要提醒各個小組須記錄相關的理據。

有需要把人才清單納入優秀人才入境計劃內

2.27　在 2011 至 2015 年期間，不獲推薦的優秀人才入境計劃申請由 2011 年的 471 宗增加至 2015 年的 789 宗，增幅為 68% (見第 2.20 段表三)。入境處在回應審計署 2016 年 2 月的查詢時表示，委員會在每次甄選向入境事務處處長建議如何分配名額前，會考慮香港的社會經濟需要、各申請人所屬界別及其他相關因素 (見第 2.23 段)。

註 28：*如資料顯示申請人有獨特之處 (例如擁有博士學位)，但不獲小組推薦，委員會會覆核其申請。*

註 29：*評語欄有 4 個選項 (分別是“非常傑出”、“極力推薦”、“推薦”及“一般”)，理據欄有 6 個選項 (即第 2.23 段所述 5 個因素及“其他”)。*

2.28　審計署留意到，在 2010 年 1 月至 2015 年 9 月期間，有 713 名優秀人才入境計劃申請人每個曾先後遞交申請 2 至 4 次 (共 1 500 宗，佔該段期間所接獲的 10 574 宗申請的 14%)，但當中只有 151 人 (21%) 獲得分配名額。大量申請人一再提出申請，顯示他們未必清楚目標優才需具備的條件。為配合行政長官發表的《二零一五年施政報告》，勞工及福利局現正研究可否制訂人才清單，以吸引高質素人才支持本港的發展 (見第 1.8(e) 段)。審計署認為，入境處有需要與勞工及福利局密切聯繫，待人才清單一經制定，即將其納入優秀人才入境計劃內，讓準申請人在知悉更多資料後才決定是否遞交申請。

審計署的建議

2.29　**審計署*建議* 入境事務處處長應：**

(a) **提醒優秀人才入境計劃各個小組，必須把在甄選過程中根據綜合計分制決定是否推薦申請的理據記錄在案；及**

(b) **與勞工及福利局密切聯繫，待人才清單一經制定，即將其納入優秀人才入境計劃內，讓準申請人在知悉更多資料後才決定是否遞交申請。**

政府的回應

2.30　入境事務處處長同意審計署的建議，並表示入境處會分別與優秀人才入境計劃各個小組和勞工及福利局跟進審計署在第 2.29(a) 及 (b) 段的建議。

非本地畢業生留港／回港就業安排的管理

2.31　這項計劃旨在吸引已在香港考獲全日制經本地評審本地課程學位或更高資歷的外國及內地學生 (註 30) 留港／回港工作，以增加香港的人力資本，並加強本港對非本地學生的吸引力 (見第 1.6(d) 段)。有意申請這項計劃的非本地應屆畢業生須在畢業後 6 個月內提出申請，申請時無須先獲僱主聘用。另一方面，非本地畢業生在畢業 6 個月後如有意回港工作，在提出申請時須已獲僱主聘用。

註 30：*非本地畢業生留港／回港就業安排不適用於阿富汗、柬埔寨、古巴、朝鮮、老撾、尼泊爾及越南的國民。*

2.32　根據這項計劃獲准來港的非本地畢業生，通常可在香港逗留 12 個月，其間可自由就業或轉換工作，無須入境事務處處長事先批准。如他們打算在逗留期限屆滿前申請延長逗留，在提出申請時須已獲僱主聘用，一如回港畢業生的情況一樣。如申請獲得批准，他們在香港逗留的期限通常可獲准以 2+2+3 年的模式延長。

2.33　優秀人才及內地居民組負責這項計劃的管理工作。截至 2015 年 12 月，該組有 5 名員工處理有關非本地畢業生留港／回港就業安排的申請 (註 31)。如表四所示，在 2011 至 2015 年期間，該項計劃獲得批准的申請數目由 2011 年的 5 258 宗增加至 2015 年的 10 269 宗， 增幅為 95%(即平均每年增加約 1 200 宗)。

表四

非本地畢業生留港／回港就業安排申請個案分析
(2011 至 2015 年)

申請	申請個案數目					2011 至 2015 年增加比率
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	
已收到	5 313	6 803	8 750	10 444	10 337	95%
獲得批准	5 258	6 756	8 704	10 375	10 269	95%
不獲批准	0	0	0	3	3	—
個案結束 (註)	33	35	35	64	59	79%
已處理	5 291	6 791	8 739	10 442	10 331	95%

資料來源：入境處的記錄

註：如申請人撤銷申請或申請不能處理 (例如因為未能提供所需資料)，個案便會結束。

附註：在 2011 至 2015 年期間申請獲得批准的平均比率 (即獲批准個案 ÷ (已處理個案 － 已結束個案) × 100%) 為 99.9%。

註 31：*入境處表示，優秀人才及內地居民組採用靈活調配人手的安排，以應付該組轄下各個不同單位急增的工作量。*

有需要核實證明文件的真偽

2.34　非本地畢業生留港／回港就業安排的申請人／來港人士只須遞交學歷／專業資格證明及聘用信的副本，以支持其入境或延長逗留期限申請。有別於優秀人才入境計劃 (見第 2.23 段)，這項計劃的申請人／來港人士無須出席會面，讓有關方面核實其證明文件的正本。入境處在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 個案負責人員會查閱非本地畢業生留港／回港就業安排申請人在個案簡易處理系統 (見第 1.6 段) 內的申請記錄，以確定他們的非本地學生身分；及

(b) 個案負責人員在有需要的情況下，可要求應屆畢業生提供成績單、畢業證書或由有關學位頒授機構發出的證明函件的正本。由於要求回港畢業生提交文件的正本並不可行，入境處如有疑問，會向有關學位頒授機構查證。

2.35　隨着資訊科技進步 (例如影像處理技術)，非本地畢業生留港／回港就業安排申請的證明文件有可能存在偽造風險。審計署研究過海外有關當局管理的類似計劃，發現可透過各種不同方法核實證明文件的真偽 (例如可要求申請人提供由某間院校發出的認可信正本或文件正本的認證副本)。審計署認為，入境處有需要加強管制，以核實非本地畢業生留港／回港就業安排申請人所提交證明文件的真偽 (例如抽查文件的正本或要求相關院校作出確認)。

有需要以文件記錄在評審非本地畢業生留港／回港就業安排申請人從事工作所需資歷時的考慮因素

2.36　按照非本地畢業生留港／回港就業安排，申請人／來港人士在提出入境申請 (如屬回港畢業生) 或延長逗留期限申請 (如屬應屆／回港畢業生) 時，必須已獲得聘用，而受聘從事的工作須通常由學位持有人擔任，以及其薪酬福利條件須達到市場水平。審計署按薪酬福利水平分析了 2010 年 1 月至 2015 年 9 月期間獲批准的非本地畢業生留港／回港就業安排申請個案的電腦記錄，發現在大約 34 000 宗獲批准個案中，有 442 宗的每月薪酬福利為 9,000 元或以下。審計署在該 442 宗獲批准個案中隨機抽選 30 宗，並就下列事項進行審查：

(a) 僱主在僱傭合約／申請表格所訂明申請人從事工作的所需學歷／專業資格；及

(b) 個案負責人員就是否批准申請所提出的意見。

2.37 審計署的審查發現，就申請人從事工作所需學歷／專業資格，個案負責人員提出的書面意見並非每次都與僱主訂明的要求吻合。在審計署抽選進行審查的 30 宗獲批准個案中，有 6 宗的僱主在其遞交的申請表格／僱傭合約上註明，有關工作 (例如會計文員) 可公開讓會考證書持有人／中五畢業生或持有更高學歷者申請，但有關個案負責人員在檔案內加入附註，表示有關工作屬高度專業和高技術性質，入職要求為學士學位資歷。

2.38 入境處在回應審計署在 2016 年 2 月的查詢時表示，有關的個案負責人員在處理申請時已考慮下列因素：

(a) 申請人／來港人士是否具備配合有關工作所需的資歷／經驗；

(b) 僱主對申請人／來港人士的工作潛質的評語；及

(c) 所提供的薪酬福利條件是否達到市場水平。

然而，在審計署審查的個案中，並無文件記錄顯示個案負責人員曾經考慮過這些因素。審計署認為，入境處有需要提醒個案負責人員須以文件記錄在評審申請人從事工作所需資歷時曾經考慮過的所有因素。

有需要建立現時市場薪酬福利條件的資料庫

2.39 入境處表示，個案負責人員在處理非本地畢業生留港／回港就業安排的申請時，有需要確定申請人／來港人士符合相關準測 (即受聘從事學位水平的工作，而且薪酬福利條件達到市場水平)，並會參考本地大學最新公布的畢業生就業調查報告、信譽良好的僱主提供的薪酬福利條件，以及本地媒體 (例如報章和招聘雜誌) 刊登的招聘廣告。就此，審計署留意到，入境處沒有建立任何資料庫，以備存年輕畢業生現時受僱於不同行業的市場薪酬福利條件資料，供個案負責人員參考。入境處有需要考慮建立這類資料庫，令非本地畢業生留港／回港就業安排申請的審批工作，以及其後的督導人員核查工作能進行得更有效率、更具成效。

審計署的建議

2.40 **審計署*建議*入境事務處處長應：**

(a) **加強管制，以核實非本地畢業生留港／回港就業安排申請人／來港人士所提交證明文件的真偽；**

(b) **提醒個案負責人員須以文件記錄在評審非本地畢業生留港／回港就業安排申請人從事工作所需資歷時曾經考慮過的所有因素；及**

(c) **考慮建立資料庫，備存年輕畢業生現時受僱於不同行業的市場薪酬福利條件資料，以方便個案負責人員審批非本地畢業生留港／回港就業安排的申請。**

政府的回應

2.41 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示入境處：

(a) 已加強核實非本地畢業生留港／回港就業安排申請人／來港人士所提交的證明文件的真偽；

(b) 已提醒個案負責人員須以文件記錄在審批非本地畢業生留港／回港就業安排申請時的所有考慮因素；及

(c) 會按照審計署在第 2.40(c) 段的建議，考慮建立資料庫的可行性。

第 3 部分：投資者入境計劃

3.1　本部分探討投資者的入境情況，主要集中於：

(a)　一般就業政策投資類別的管理 (第 3.2 至 3.14 段)；及

(b)　資本投資者入境計劃的管理 (第 3.15 至 3.25 段)。

一般就業政策投資類別的管理

3.2　海外、台灣及澳門有意以企業家身分 (即在香港開辦或參與業務) 來港／留港投資的人士，可根據一般就業政策投資類別申請入境 (見第 1.6(e) 段)。計劃不設名額，也不限行業。就業及旅遊簽證組負責處理這項計劃的入境申請，延期逗留組則處理延長逗留期限的申請。申請人如符合第 2.3(a) 段所述與一般就業政策就業類別相同的要求，同時能夠對本港經濟作出重大貢獻，其申請可獲考慮批准。

3.3　在 2015 年 5 月推行各項優化措施之前 (見第 1.9(c) 段)，入境處在評審申請人是否能夠對本港經濟作出重大貢獻時，會考慮業務性質、營運模式、公司的財政及人手情況及申請人的財政能力等因素。現時，其他因素包括業務計劃、營業額、財政資源、投資款額、在本地開設的職位數目，以及引進的新科技或技能也在考慮之列。

3.4　根據一般就業政策投資類別獲准來港的企業家，在首次入境時通常會獲准逗留 24 個月，他們可在逗留期限屆滿前 4 個星期內申請延長逗留期限。如申請獲得批准，延長逗留期限通常以 3+3 年的模式批出。表五所示為在 2011 至 2015 年期間收到及已處理的一般就業政策投資類別申請個案分析。

表五

一般就業政策投資類別申請個案分析
(2011 至 2015 年)

申請	申請個案數目					2011 至 2015 年增／(減)比率
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	
已收到	702	718	793	581	368	(48%)
獲得批准	493	475	310	215	205	(58%)
不獲批准	49	85	354	270	90	84%
個案結束 (註)	108	99	199	93	69	(36%)
已處理	650	659	863	578	364	(44%)

資料來源：入境處的記錄

註：如申請人撤銷申請或申請不能處理 (例如因為未能提供所需資料)，個案便會結束。

附註：在 2011 至 2015 年期間申請獲得批准的平均比率 (即獲批准個案 ÷ (已處理個案 – 已結束個案) × 100%) 為 66.7%。

有需要改善處理申請的效率

3.5　在管制人員報告中，入境處一併匯報處理一般就業政策投資類別和就業類別入境簽證／許可證申請的表現對比同一服務表現目標的情況。根據該目標，入境處須在 4 個星期內處理 90% 的申請個案 (收到全部證明文件起計——見第 2.4 段)。按照入境處呈報處理申請是否達標的準則，由收到申請至收到全部證明文件的一段時間是不計算在內的。審計署分析了在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間收到並獲批准的一般就業政策投資類別申請 (註 32) 的實際處理時間 (收到申請起計)，發現在 330 宗獲批准申請中，有 193 宗 (58%) 的處理時間超過 90 天，平均為 137 天。

3.6　審計署抽選了 15 宗處理時間超過 90 天的個案進行審查，發現：

註 32：*分析包括在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間收到，並在 2014 年 1 月至 2015 年 12 月期間批准的申請。*

(a) 在 14 宗個案中，個案負責人員要求申請人提供以下補充文件，以方便處理申請：

(i) 存檔於公司註冊處的文件 (例如最近的周年申報表或法團成立表格)(佔 13 宗或 93%)；

(ii) 租務協議或開設辦事處的證明文件 (佔 11 宗或 79%)；及

(iii) 某類商業牌照或證明書 (例如證券及期貨事務監察委員會向金融機構發出的牌照)(佔 6 宗或 43%)。

雖然個案負責人員經常要求申請人提供上述文件，但該等文件未獲列入相關申請指南的須遞交文件核對清單。為提升處理效率，入境處有需要檢討處理申請所需各類補充文件，並將之列入須遞交文件核對清單，讓申請人在提出申請時盡快一併提供；及

(b) 在 3 宗個案中，個案負責人員在收到補充文件後，需時超過 30 天 (平均為 73 天) 才要求申請人提供進一步資料。在 5 宗個案中，由收到全部證明文件至申請獲得批准需時超過 30 天 (平均為 87 天)。入境處有需要加強監察處理申請的時間，確保有關人員從速採取行動，向申請人索取／跟進補充證明文件。

有需要改善就延長逗留期限申請進行的業務審視

3.7 入境處可在有條件的情況下批准入境申請，條件是該處可因應有需要的個案 (例如新開辦的業務) 就其後提出的延長逗留期限申請進行業務審視，審視範圍包括開設辦事處情況、僱用本地員工情況及業務表現等。為進行這項審視工作， 入境處會要求申請人遞交文件 (例如租務協議)， 以支持其申請。 在 2012 年 1 月至 2015 年 9 月期間 1 148 宗獲得批准的入境申請中，有 157 宗 (14%) 須接受業務審視。

3.8 審計署抽查了 15 宗由延期逗留組處理的業務審視個案，發現有可予改善之處。審計署留意到下列問題：

(a) 在 4 宗 (27%) 個案中，申請人沒有按照入境申請所聲稱的計劃規模營運業務 (例如開設辦事處／僱用本地員工)，個案負責人員在批准其延長逗留期限申請時，沒有提出必須再次接受業務審視的要求 (見個案一的例子)；及

個案一

1. 申請人在 2013 年 11 月的入境申請中聲稱，計劃開設兩間零售店 (每店僱用 9 名本地員工)，另僱用 8 名本地員工處理批發業務。該宗申請獲得批准，條件是必須接受業務審視。

2. 在 2014 年 11 月進行的業務審視中申請人被發現只開設了 1 間零售店及僱用了 1 名本地員工打理。然而，其延長逗留期限申請獲得批准，無須再次接受業務審視。

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

(b) 在兩宗 (13%) 個案中，個案負責人員為進行業務審視而索取可靠證明文件方面有可予改善之處 (見個案二的例子)。

個案二

1. 在 2012 年 9 月批准入境申請時，個案負責人員在檔案內註明，業務審視必須包括核查受僱本地員工的強制性公積金 (強積金) 供款記錄。

2. 申請人在 2013 年 12 月、2014 年 9 月及 2015 年 10 月先後 3 次接受業務審視，每次都未能提供有關本地僱員的強積金記錄。他的延長逗留期限申請在 2015 年 10 月獲得批准而無須再次接受業務審視。

3. 入境處回應審計署的查詢時表示，申請人已提供員工名單作為僱用本地員工的證明文件。不過，由於該名單是申請人的公司擬備的，其可靠程度不能與強積金供款記錄相提並論。

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

3.9 業務審視可確定根據一般就業政策投資類別來港的人士是否按照入境申請所聲稱的計劃規模營運業務，作用重要。審計署認為，入境處有需要提醒個案負責人員在批准延長逗留期限申請前，必須確定根據一般就業政策來港的企業家都按照計劃規模營運業務 (包括就有需要的個案向申請人索取可靠的證明文件)。如有可疑的情況，應在批准申請時提出須再次接受業務審視的要求。

有需要在處理延長逗留期限申請時索取指定證明信

3.10　由 2015 年 5 月起，入境處已規定一般就業政策的企業家申請人必須在申請延長逗留期限時遞交證明信，以說明申請人對香港經濟作出的貢獻。根據入境處為申請人提供的指南，該證明信應包括申請人的業務詳情，例如已在港投資的金額、已為本地僱員增設的職位與職位數目、預計未來 3 年將會在港投資的金額和將會為本地僱員增設的職位與職位數目。審計署抽查了 30 宗獲批准的延長逗留期限個案 (申請均在 2015 年 5 月之後遞交)，發現個案負責人員並非每次都索取有關申請人對香港經濟作出貢獻的指定資料。詳情如下：

(a) 在 15 宗 (50%) 申請中，有關申請人按照 2015 年 5 月之前的規定提供資料 (即申請人擔任的職位及所得薪酬福利)，而沒有提供有關申請人對香港經濟作出貢獻的指定證明信；及

(b) 在 9 宗 (30%) 申請中，申請人遞交的證明信沒有載述全部所需資料或沒有清楚說明所作的經濟貢獻。舉例來說，在該 9 宗個案中，5 宗 (56%) 的證明信沒有說明預計未來 3 年為本地僱員增設的職位數目。在另一個案中，該證明信並沒有清楚訂明所需資料 (即申請人已在香港投資數百萬元，而有關公司已僱用若干名全職及兼職員工，並將僱用至少兩名全職員工)。

3.11　審計署認為，入境處有需要採取措施，確保在處理延長逗留期限申請時，每次都索取載有全部所需資料的指定證明信。由於證明信是申請人的公司擬備的，入境處也應就需要的個案索取證明文件，以證明他們聲稱所作的貢獻。

有需要備存一般就業政策下來港的企業家對香港經濟所作貢獻的統計資料

3.12　由 2015 年 5 月起，入境處已規定個案負責人員必須把一般就業政策下來港的企業家的業務資料 (例如業務範疇、已在港投資的金額、已為本地僱員增設的職位數目、預計未來 3 年將會在港投資的金額和將會為本地僱員增設的職位數目) 輸入電腦系統，以便就申請人對香港經濟作出的貢獻進行統計分析，從而評估計劃的成效。然而，這項規定只適用於入境及更改逗留身分的申請，對延長逗留期限申請並不適用。審計署認為，入境處有需要備存電腦化資料，以記錄一般就業政策下來港的企業家在獲准來港後對本地經濟持續作出的貢獻。這些電腦化資料有助整下理出的統計數字，以衡量一般就業政策計劃的成效。

審計署的建議

3.13 **審計署*建議*入境事務處處長應：**

(a) **把處理一般就業政策企業家申請所需各類證明文件列入申請指南的須遞交文件核對清單；**

(b) **加強監察一般就業政策企業家申請的處理時間，確保有關人員從速採取行動，向申請人索取／跟進補充證明文件；**

(c) **提醒個案負責人員在批准一般就業政策下來港的企業家的延長逗留期限申請前，必須確定他們按照入境申請所聲稱的計劃規模營運業務(包括就有需要的個案向申請人索取可靠的證明文件)。如有可疑情況，應在批准申請時提出須再次接受業務審視的要求；**

(d) **採取措施，確保在處理延長逗留期限申請時，每次都索取載有全部所需資料的指定證明信；**

(e) **就有需要的延長逗留期限個案索取證明文件，以證明一般就業政策企業家申請人聲稱對香港所作的貢獻；及**

(f) **備存電腦化資料，以記錄一般就業政策下來港的企業家對本地經濟持續作出的貢獻。**

政府的回應

3.14 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示入境處：

(a) 已加強監察處理申請的時間，並提醒個案負責人員注意有關一般就業政策投資類別申請的指引及規定；及

(b) 會考慮運作效率，探討可否優化個案簡易處理系統，以及這方案的成本效益。

資本投資者入境計劃的管理

3.15 計劃在 2003 年 10 月推出，以利便一些在本港把資金投資在獲許投資資產，但不會參與經營業務的人士來港定居。計劃雖然已由 2015 年 1 月 15 日起

暫停，入境處現時仍然繼續處理在計劃暫停前收到的申請 (見第 1.6(f) 段)。表六所示為入境處在 2011 至 2015 年期間收到及已處理的資本投資者入境計劃申請數目。獲批准的申請由 2011 年的 4 187 宗減少至 2015 年的 2 739 宗，減幅為 35%。截至 2015 年 12 月，有待處理的申請共有 11 429 宗 (見第 3.18 段)。入境處表示，計劃暫停後，增撥的人員已調返入境處其他崗位，以應付迫切的運作需要。截至 2015 年 12 月，負責管理資本投資者入境計劃的員工有 33 人。

表六

資本投資者入境計劃申請數目
(2011 至 2015 年)

申請	申請個案數目				
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
已收到	3 384	6 508	9 227	6 083	2 851 (註 2)
獲得批准	4 187	3 804	3 734	4 855	2 739
不獲批准	2	1	1	10	2
個案結束 (註 1)	274	471	645	1 012	1 264
已處理	4 463	4 276	4 380	5 877	4 005

資料來源：入境處的記錄

註 1：如申請人撤銷申請或申請不能處理 (例如因為未能提供所需資料)，個案便會結束。

註 2：政府在 2015 年 1 月 14 日宣布會在翌日暫停資本投資者入境計劃，約有 1 800 宗申請是在該消息宣布當日收到的。

附註：在 2011 至 2015 年期間申請獲得批准的平均比率 (即獲批准個案 ÷ (已處理個案 − 已結束個案) × 100%) 為 99.9%。

3.16　資本投資者入境計劃的申請人必須在提出申請前兩年的整段時間內一直擁有價值不少於 1,000 萬元的淨資產 (註 33)。根據該計劃，申請人必須投資不少於 1,000 萬元在獲許投資資產上，包括股票、債券、存款證、後償債項及合資格的集體投資計劃或這些資產的組合 (即指定金融資產)。申請人也須向入境

註 33：*為精簡申請程序及縮短處理申請的時間，申請人由 2009 年 3 月 16 日起可自費委聘執業會計師，以便由會計師擬備報告，證明申請人符合有關個人資產的規定。*

處作出承諾，保證遵守該計劃的規則 (計劃規則——註 34)。事實上，計劃規則訂明，申請人／投資者在獲准留港期間不得減少投資金額 (見附錄 D)。計劃規則也列明，入境事務處處長會，舉例，密切審查：

(a) 買賣雙方並非為各自獨立利益而進行的交易 (例如有聯繫人士受申請人／投資者影響)；及

(b) 懷疑屬"背對背"的安排。在這些安排中，申請人／投資者藉借貸或槓桿投資持有指定金融資產。

3.17 入境處在處理申請時，可給予申請人正式批准或原則上批准，詳情如下：

(a) ***正式批准*** 申請人如符合 3 項指定投資規定的其中 1 項，可獲正式批准，例如申請人在提出申請前 6 個月的整段期間內已投資不少於 1,000 萬元在獲許投資資產上；或

(b) ***原則上批准*** 如申請人可證明在提出申請日期前兩年的整段期間內一直絕對實益擁有市值不少於 1,000 萬元的淨資產／股票，可獲原則上批准。入境處會在投資者提供投資證明文件後 (在獲得原則上批准後 6 個月的整段期間內作出投資) 給予正式批准。

取得正式批准的投資者會獲准在港逗留兩年，並可每兩年申請延長逗留期限 (註 35)。在 2003 年 10 月至 2015 年 12 月期間，約有 28 200 宗資本投資者入境計劃申請獲得批准，有關投資者截至獲得正式批准時為止所作的投資總值達 2,440 億元 (見附錄 E)。

3.18 隨着資本投資者入境計劃的申請數目有所增加，截至 2015 年 12 月，有待處理的申請共有 11 429 宗。案齡分析顯示 (見表七)，在 10 084 宗未獲得原則上批准／正式批准的申請中，有 1 714 宗 (17%) 是在兩年或更早之前遞交的。除了該 10 084 宗尚未處理的申請外，另有 1 345 宗已獲得原則上批准的申請仍在等候最終批准。在該 1 345 宗申請中，距遞交日期兩年或以上的個案有 1 213 宗 (90%)。

註 34： *申請人／投資者如違反對入境事務處處長所作的任何承諾，申請人／投資者及其受養人將不准在港逗留。此外，申請人／投資者如：(a) 違反對其施加的任何逗留條件；或 (b) 就計劃作出失實聲明或陳述，一經定罪，可被處以罰款及監禁。*

註 35： *已連續不少於 7 年通常在港居住的投資者及其受養人可申請香港居留權。*

表七

資本投資者入境計劃尚未處理申請個案的案齡分析
(2015 年 12 月)

距遞交日期的時間(年)	申請個案數目		總計
	有待處理	獲得原則上批准	
<1	2 511	5	2 516
1 至 <2	5 859	127	5 986
2 至 <3	1 629	1 179	2 808
3 至 <4	71	25	96
≥4	14	9	23
2 至 <3	1 714 (17%)	1 213 (90%)	2 927 (26%)
整體	10 084	1 345	11 429

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

3.19　入境處表示，該處會根據資本投資者入境計劃申請個案的遞交日期按先後次序處理，積壓的申請估計可能需時 2 至 3 年清理。

有需要加強監察處理資本投資者入境計劃申請的情況

3.20　入境處表示，資本投資者入境計劃涉及更複雜的程序及需要更多證明文件，因此該處沒有就這項計劃訂出具體的服務承諾。審計署抽選了 30 宗已結束個案 (即不獲正式批准) 進行審查，發現：

(a) 有 10 宗 (33%) 在獲得原則上批准前已結束，有關的個案負責人員平均在收到申請後 11 個月才首次要求申請人提供進一步資料；及

(b) 有 20 宗在獲得原則上批准後已結束，其中 18 宗 (60%) 的個案負責人員平均在 6 個月指定期 (見第 3.17(b) 段) 過後 18 個月才首次要求申請人提供投資證明文件。

3.21　審計署在 2014 及 2015 年約 7 000 宗獲批准資本投資者入境計劃而處理時間超過 10 個月的申請中抽選 10 宗進行審查，發現在其中兩宗申請中，個案負責人員分別需時 49 個月和 60 個月才給予最終批准。審計署發現，兩宗申請的處理時間長，部分原因是個案負責人員有延誤。舉例來說，有關人員分別在文件遞交期限屆滿後 10 個月及 25 個月，才提醒申請人提供所需資料 (例如投資證明)。

3.22　基於第 3.20 及 3.21 段所述的審計結果，入境處有需要加強監察處理資本投資者入境計劃申請的情況，確保個案負責人員從速採取跟進行動，索取補充資料或確定是否符合投資規定。

有需要加強管制違反資本投資者入境計劃規則的情況

3.23　計劃規則規定，如申請人／投資者沒有在 14 天內把出售其計劃資產的所得收益再投資，有關金融中介機構必須通知入境事務處處長 (見附錄 D 第 (d)(i) 項)。審計署在大約 300 宗違反在 14 天內再投資規定的個案中，隨機抽選 10 宗進行審查，發現：

(a)　在全部 10 宗個案中 (9 宗由入境處發現，1 宗由金融中介機構通知)，入境處在違規情況發生一段長時間後 (平均為 525 天) 才向有關投資者發出警告信；及

(b)　在該 10 宗個案中，儘管入境處曾發出警告信，3 宗的投資者各自違反再投資的規定 2 至 4 次。

審計署認為，入境處有需要加強管制違反計劃規則的情況，確保投資者符合投資規定 (註 36)。這類管制行動可包括盡快向投資者發出警告信，並對已發信警告但仍一再違反規定的個案採取更嚴厲的行動。

註 36：*截至 2015 年 12 月，入境處應確保大約 24 800 名在 2009 年 1 月至 2015 年 12 月期間獲得批准的申請人／投資者都符合投資規定。*

審計署的建議

3.24 **審計署*建議*入境事務處處長應：**

(a) **加強監察處理資本投資者入境計劃申請的情況，確保從速採取跟進行動，以索取補充資料或確定是否符合投資規定；及**

(b) **加強管制違反資本投資者入境計劃的計劃規則的情況，包括：**

(i) **盡快向有關投資者發出警告信；及**

(ii) **對已經發信警告但仍一再違反規定的個案採取更嚴厲的行動。**

政府的回應

3.25 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 入境處已提醒個案負責人員加強監察處理資本投資者入境計劃申請的情況，並恪守計劃規則；及

(b) 就審計署在第 3.21 段的意見，在 2014 及 2015 年獲得正式批准的 7 600 宗申請中， 處理時間超過 48 個月的只佔少數 (即 25 宗或 0.33%)。然而，入境處會繼續保持警覺，並靈活調撥人手資源，盡快處理資本投資者入境計劃的申請。

第 4 部分：外籍家庭傭工入境計劃

4.1　本部分探討外傭入境計劃的管理事宜。

外傭入境計劃的管理

4.2　政府自七十年代初期起准許外傭來港從事全職留宿家務工作 (見第 1.6(g) 段)。申請來港的外傭必須具備兩年相關工作經驗，其保證人 (即準僱主) 須為香港居民，並須證明有足夠經濟能力僱用外傭。現時，按每僱用 1 名外傭計算，保證人的家庭每月入息不可低於 15,000 元或須擁有不少於 35 萬元的資產 (註 37)，以支持在整個兩年合約期內僱用外傭。在 2006 至 2015 年期間，在此計劃下，有 909 861 名外傭獲得批准入境。截至 2015 年 12 月，約有 34 萬名外傭在香港工作。表八顯示，外傭入境計劃下獲得批准的申請，由 2011 年的 101 505 宗減少至 2015 年的 97 936 宗，減幅為 4%。

註 37： *保證人也可提供證明文件，證明擁有款額相若的資產 (現時為 35 萬元)，即大約相當於在 24 個月合約期以每月入息不少於 15,000 元為基準計算出來的總金額。*

表八

外傭入境計劃申請個案分析
(2011 至 2015 年)

申請	申請個案數目					2011 至 2015 年增／(減)比率
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	
已收到	104 138	105 955	99 132	98 149	105 590	1%
獲得批准	101 505	102 581	95 057	95 060	97 936	(4%)
不獲批准	278	345	535	486	713	156%
個案結束 (註)	3 938	3 870	3 519	3 292	3 624	(8%)
已處理	105 721	106 796	99 111	98 838	102 273	(3%)

資料來源：入境處的記錄

註：如申請人撤銷申請或申請不能處理 (例如因為未能提供所需資料)，個案便會結束。

附註：在 2011 至 2015 年期間共 492 139 宗獲批准申請中，申請獲得批准的平均比率 (即獲批准個案 ÷ (已處理個案 − 已結束個案) × 100%) 為 99.5%。

4.3 截至 2015 年 12 月，簽證管制 (執行) 科轄下外籍家庭傭工組 (見附錄 C) 負責處理外傭簽證申請的員工有 149 人。

有需要檢討指定的財政要求

4.4 家庭每月入息不可低於 15,000 元的基準自七十年代起一直沿用，直至 1994 年才以“規定最低工資的 4 倍”作為釐定入息基準的基礎。2001 年，檢討與外傭有關政策的一個跨部門工作小組 (註 38) 指出，考慮到多年的通脹因素，當時的入息基準已處於一個低得不切實際的水平。因此，工作小組建議在短期內進行檢討，以反映工資指數變動的情況，並在日後再定期檢討，以減少出現拖欠外傭工資的可能性。

註 38：*工作小組負責檢討外傭政策，成員包括當時的教育統籌局、勞工處和入境處 (應邀出席涉及外傭入境事宜的會議) 的代表。*

4.5　2016 年 3 月，勞工處告知審計署：

(a) 當時的教育統籌局 (註 39) 沒有跟進工作小組的建議。定出家庭入息及資產基準，旨在確保僱主在整段 24 個月合約期有能力支付工資給外傭。到目前為止，沒有證據顯示涉及僱主拖欠外傭工資的情況有惡化趨勢，或因此而有任何迫切需要檢討該入息基準；及

(b) 香港有超過 34 萬名外傭，其中不少負責協助照顧家中的小孩和長者，包括依靠其他收入 (例如退休福利、子女供款) 或儲蓄過活的退休人士。考慮到人口老化及預期出現的勞工短缺問題，香港的外傭數目在未來數年有可能上升。家庭入息及資產基準是政府的外傭政策一部分，考慮時務須審慎，並全面顧及一籃子社會經濟因素。

有鑑於此，勞工處認為，任何調高入息及資產基準的建議都必須小心考慮，並顧及上述及其他相關因素。

4.6　審計署留意到，外傭的規定最低工資在過去 6 年曾經上調 5 次，即由 2010 年的 3,580 元上升至 2015 年的 4,210 元 (註 40)，但有關的家庭入息和資產基準仍然處於七十年代的水平。審計署認為，跨部門工作小組上次檢討家庭入息基準至今已超過 14 年，入境處應聯絡勞工處為僱用外傭的家庭入息及資產基準進行檢討，當中須考慮有需要確保保證人具有足夠經濟能力，並顧及其他社會經濟因素。

有需要加強對懷疑跳工的外傭採取跟進行動

4.7　為期兩年的標準僱傭合約 (見第 1.6(g) 段) 訂明，如合約在期限屆滿前終止，僱主和外傭須在合約終止日期的 7 天內各自以書面通知入境事務處處長 (提前終止僱傭合約通知書 ——註 41)。傳媒不時報道，有個別外傭涉嫌在工作

註 39：*2007 年 7 月 1 日政府總部重組後，教育統籌局的人力政策範疇改由勞工及福利局負責。*

註 40：*由於規定最低工資經過調整，令以不可低於 15,000 元計算的家庭入息基準在 1996 年 12 月至 1999 年 1 月期間及由 2012 年 9 月底起都低於“規定最低工資的 4 倍”這個水平。審計署估計，為達致“規定最低工資的 4 倍”這個水平，在 2015 年僱用 1 名外傭的家庭每月入息基準應為 16,840 元 (即 4,210 元 × 4)，而並非 15,000 元；至於資產基準應為 40 萬元左右 (即 16,840 元 × 24)，而並非 35 萬元。*

註 41：*入境處會保留這些記錄，並在審批有關外傭日後提出簽證或延長逗留期限申請時一併考慮。*

時蓄意表現不佳，促使僱主提前終止合約 (註 42)。合約終止後，這些外傭沒有返回原居地，而是前往澳門或內地短暫逗留，等候入境處簽發新的工作入境簽證 (註 43)。

4.8　為回應公眾的關注，外籍家庭傭工組採取以下措施加強管制外傭的入境簽證申請，以遏止可能出現的濫用情況：

(a) ***第一階段***　外籍家庭傭工組在 2012 年 6 月至 2013 年 6 月期間進行篩查，以找出在提出新入境簽證申請前 6 個月內曾有兩次或以上提前終止僱傭合約記錄的外傭，並進一步審查這些外傭在過往合約的服務時間長短、前僱主終止合約的原因，以及其他與個案有關的資料 (註 44)；

(b) ***第二階段***　2013 年 6 月，入境處在外籍家庭傭工組內成立特別職務隊 (註 45)，以進一步加強管制。在 2013 年 6 月底至 8 月期間，入境處採用更嚴格的篩查準則，把審查範圍擴大至提出新入境簽證申請前 12 個月內曾有兩次或以上提前終止僱傭合約記錄的外傭。特別職務隊會主動聯絡懷疑跳工外傭的前僱主，以便更有效審批這些外傭的新簽證申請；

(c) ***第三階段***　在 2013 年 9 月至 2014 年 11 月期間，入境處進一步收緊篩查準則，把在提出新簽證申請前兩年內任何 12 個月期間有兩次或以上提前終止僱傭合約記錄的外傭也納入審查範圍內；及

(d) ***第四階段***　入境處的檢討結果顯示，第三階段採用的篩查準則對找出跳工外傭的作用不大，反而延長了處理申請的時間。因此，入境處決定由 2014 年 12 月中起恢復採用第二階段的篩查準則，並在特別職務隊下成立特別篩查小組 (註 46)，以加快找出懷疑跳工的外傭。

註 42： *外傭跳工的誘因據稱包括：(a) 僱主須向其支付相等於 1 個月工資的代通知金 (如屬即時終止合約)；及 (b) 可能以金錢替代返回原居地的旅費。*

註 43： *如外傭藉此方法延長在香港的逗留期限以另覓新僱主，入境處可縮短其逗留期限。*

註 44： *截至 2013 年 6 月，外籍家庭傭工組共發現大約 1 000 名懷疑跳工的外傭，其後約 3% 的申請個案不獲批准。*

註 45： *特別職務隊由 1 名高級入境事務主任及兩名入境事務主任組成。*

註 46： *特別篩查小組由 1 名入境事務主任及兩名文書助理組成。*

截至 2015 年 12 月，特別職務隊已找出及處理 6 960 宗懷疑跳工個案，並拒絕其中 606 宗 (8.7%) 的相關簽證申請。此外，另有 745 宗 (10.7%) 個案因為申請人撤銷申請或申請不能處理 (例如申請人未能提供所需資料) 而結束。

4.9　審計署在入境處的電腦系統抽取約 3 000 宗在 2015 年 1 月至 9 月期間的外傭簽證申請 (全部涉及外傭在提出申請前 12 個月內曾有兩次或以上提前終止僱傭合約記錄)，並從中隨機抽選 30 宗進行審查。審計署留意到，就提前終止僱傭合約的簽證申請，入境處並無指引列明處理的主要程序。特別職務隊個別個案負責人員採取了下列 1 項或多項行動：

(a) 查閱提前終止僱傭合約通知書／投訴信上的評語；

(b) 以電話聯絡前僱主；

(c) 安排與有關外傭會面；

(d) 翻查外傭在過往合約的服務時間長短；及

(e) 考慮其他相關事實 (例如外傭有否在過去的申請中作出虛假陳述)。

4.10　審計署在審查該 30 宗隨機抽選的個案時也發現，8 宗個案的前僱主在其提前終止僱傭合約通知書／投訴信上，都對其外傭的工作表現給予惡評，而在其中 7 宗個案中，入境處沒有與所有前僱主聯絡，但 8 宗個案的簽證申請都獲得批准：

(a) ***個案三至六***　這 4 宗個案由外籍家庭傭工組的個別單位跟進 (而並非特別職務隊)。沒有文件證據顯示，個案負責人員在批准有關簽證申請前，曾經嘗試聯絡任何 1 名對外傭申請人給予惡評的前僱主；及

(b) ***個案七至九***　這 3 宗個案由特別職務隊跟進。審計署留意到：

(i) 個案七的負責人員只撥過 1 次電話給 1 名前僱主，電話沒有人接聽後便沒有跟進；

(ii) 個案八的負責人員只聯絡了 1 名前僱主的家人，該名家人亦對外傭的工作表現給予惡評。個案負責人員亦曾致電另 1 名前僱主，但當第一次致電時沒有人接聽後便沒有再嘗試聯絡；及

(iii) 個案九的負責人員曾分別致電兩名前僱主，但當第一次致電時沒有人接聽後便沒有再嘗試聯絡。

在審計署審查的 30 宗個案中，其中 1 宗 (個案十) 的外傭在提出簽證申請前 12 個月內曾有 3 次提前終止僱傭合約記錄，但沒有說明終止合約的原因。個案負責人員曾聯絡第一名前僱主，並得到對該名外傭的惡評，但未能與其他兩名前僱主聯絡上，以確定提前終止合約的原因。然而，該外傭的簽證申請仍然獲得批准。

4.11　入境處雖然成立了特別職務隊處理外傭跳工的問題，但並沒有制訂明文程序，指示個案負責人員應如何處理有提前終止僱傭合約記錄的新簽證申請。入境處在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示，個案負責人員處理有提前終止僱傭合約記錄的新申請時，須視乎每宗個案的個別情況，並考慮多方面因素，包括聯絡前僱主以了解外傭過往的工作表現 (見第 4.9 段)。不過，鑑於入境處對上文第 4.10 段所述有提前終止僱傭合約記錄的新申請所採取的跟進行動在程度上有差別，審計署認為，入境處有需要發出指引，列明各項主要跟進程序，確保申請個案都按同一準則處理。若基於運作需要而把有提前終止僱傭合約記錄的新申請個案交由外籍家庭傭工組的其他單位處理，入境處也有需要確保這些單位的個案負責人員按照相同的跟進程序行事。

有需要盡快處理提前終止僱傭合約通知書及更新電腦記錄

4.12　外籍家庭傭工組在收到僱主／外傭的提前終止僱傭合約通知書後，有需要從速處理及更新電腦記錄，以便及早找出懷疑跳工的外傭，並採取進一步行動。審計署的分析發現，雖然入境處在 2015 年每月平均收到 10 928 份提前終止僱傭合約通知書，是過去 5 年 (2011 至 2015 年) 最少的，但有待處理的通知書數目則由 2011 年的每月平均 4 298 份增加至 2015 年的 6 202 份， 增幅為 44% (見表九)。在這方面，入境處表示已努力盡快處理提前終止僱傭合約通知書及更新電腦記錄。之後，有待處理的提前終止僱傭合約通知書數目，已由 2014 年年底的 8 471 份減少至 2015 年年底的 3 683 份，減幅為 57%。審計署留意到入境處近期所作的努力，並認為該處應繼續從速處理提前終止僱傭合約通知書及更新電腦記錄，令特別職務隊能更有效地處理外傭跳工的問題。

表九

提前終止僱傭合約通知書分析
(2011 至 2015 年)

提前終止僱傭合約通知書	每月平均數目				
	2011 年 (註)	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
已收到	11 249	13 147	12 706	12 278	10 928
已處理	11 326	13 150	12 965	11 765	11 327
有待處理 (每月平均)	4 298	5 308	3 768	7 000	6 202
有待處理 (年底)	5 462	5 423	2 316	8 471	3 683

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：2010 年 12 月所積壓的 6 400 份提前終止僱傭合約通知書，已被轉撥至 2011 年 1 月。

有需要收緊對外傭擔任駕駛職務申請個案的審批

4.13　自 2000 年 1 月起，標準僱傭合約 (見第 1.6(g) 段) 已禁止外傭擔任任何駕駛職務，以防止僱主僱用外傭從事全職司機的工作 (註 47)。不過，個別有真正需要的僱主可向入境處申請特別許可，讓其外傭擔任駕駛職務。入境處在 2011 年 5 月向立法會提交的文件中，闡述僱主就外傭擔任駕駛職務申請特別許可時須提出充分理由，以證明：

(a) 其外傭必須在 5 項主要家務中 (即家庭雜務、煮食、照料家中長者、裸母及照顧小孩) 執行其中任何 1 項；及

(b) 駕駛職務是外傭執行有關家務所附帶或產生的，並說明有關駕駛職務詳情。

註 47： *這限制已成為對外傭施加的逗留條件之一。*

4.14　審計署留意到，香港的外傭數目已由 2000 年的 216 790 人增加 57% 至 2015 年的 340 380 人，同期獲得批准讓外傭擔任駕駛職務的申請則由 903 宗增加 125% 至 2 032 宗 (註 48)。表十所示為在 2011 至 2015 年期間獲得批准及不獲批准的申請總數。

表十

獲得批准和不獲批准讓外傭擔任駕駛職務的申請數目
(2011 至 2015 年)

年份	獲得批准的申請			不獲批准的申請
	新申請	續期申請	總計	
2011	346	1 058	1 404	4
2012	347	1 404	1 751	3
2013	358	1 551	1 909	4
2014	236	1 530	1 766	8
2015	284	1 748	2 032	4

資料來源：入境處的記錄

4.15　審計署審查了 10 宗獲批准申請的入境處電腦記錄，發現申請表格上填報的理由是因為執行一般所需家務而有的交通需要，例如：

(a)　接送小孩往返學校；

(b)　接送其他家傭往返街市／雜貨店／洗衣店；

(c)　帶寵物往獸醫診所／寵物美容店；及

(d)　接送長者／小孩往返診所。

有關申請沒有詳細解釋為何只可以由外傭駕車來解決這類交通需要。入境處在 2016 年 2 月回應審計署的查詢時表示，有關個案負責人員在審批申請時須考慮目的地所處地點及有關家庭成員的個別需要等多項因素。不過，審計署找不到

註 48：*在 2015 年獲准執行駕駛職務的外傭實際人數應超過 2 032 人，原因是有關許可按合約期計算的有效期為兩年。*

任何文件記錄，顯示個案負責人員曾考慮這些因素。由於僱主有責任就外傭擔任駕駛職務的申請提出充分理由，審計署認為，入境處有需要收緊對這類外傭擔任駕駛職務申請個案的審批 (例如要求僱主說明有何特別需要讓外傭擔任駕駛職務)。

有需要要求外傭申報違例駕駛記錄

4.16　入境處的指引並無要求申請特別許可擔任駕駛職務的外傭在其申請表格上申報過往的違例駕駛資料。就此，審計署留意到，在其中 1 宗個案中，有關外傭雖然多次被指駕駛態度欠佳，但他仍然獲准連續為 3 名僱主擔任駕駛職務。個案負責人員在處理讓外傭擔任駕駛職務的申請時，沒有要求外傭提供資料，以說明有否任何與駕駛相關的定罪記錄。審計署認為，入境處有需要在這方面採取改善措施。

審計署的建議

4.17　**審計署*建議* 入境事務處處長應：**

(a) **聯絡勞工處為僱用外傭的家庭入息和資產基準進行檢討，當中須考慮有需要確保保證人具有足夠經濟能力，並顧及其他社會經濟因素；**

(b) **向外籍家庭傭工組所有個案負責人員發出指引，列明各項主要跟進程序，確保有提前終止僱傭合約記錄的新簽證申請都按同一準則處理；**

(c) **提醒特別職務隊及外籍家庭傭工組所有其他單位的個案負責人員，須盡更大努力聯絡有提前終止僱傭合約記錄申請個案的前僱主 (特別是曾對外傭申請人的工作表現給予惡評的前僱主)，並在清楚了解有關情況後，才就新簽證申請作出決定；**

(d) **繼續從速處理提前終止僱傭合約通知書及更新電腦記錄；及**

(e) **考慮收緊對外傭擔任駕駛職務申請 (包括續期) 個案的審批，要求：**

(i) **僱主就外傭擔任駕駛職務提供充分理由；及**

(ii) **外傭申報有否在香港及香港以外地方有任何與駕駛有關的定罪記錄。**

政府的回應

4.18 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示入境處：

(a) 會就勞工處對僱用外傭的家庭入息和資產基準進行檢討一事，聯絡勞工處；

(b) 會發出指引，列明處理有提前終止僱傭合約記錄的外傭簽證申請的跟進行動；

(c) 已提醒個案負責人員應就提前終止僱傭合約的個案中，外傭前僱主所給予的惡評採取跟進行動；

(d) 已從速處理提前終止僱傭合約通知書；及

(e) 會嚴格審批讓外傭擔任駕駛職務的申請個案，並研究可否要求外傭申報與駕駛相關的定罪事項。

第 5 部分：其他行政事宜

5.1　本部分探討與各項入境計劃相關的其他行政事宜。

資訊系統

有需要妥善備存電腦記錄

5.2　各項入境計劃遞交的入境及延長逗留期限申請，全部由一套名為個案簡易處理系統的電腦系統輔助處理。保安局在 2004 年 5 月向立法會財務委員會提交的撥款文件中表示 (註 49)，入境處必須優化電腦系統，以應付日益繁重的工作和因應市民的需求不斷改善服務質素、提升生產力，以及提供所需的管理資料以便作出更恰當的決策和資源策劃。個案簡易處理系統在 2008 年 12 月投入服務，其特點如下：

(a) 可支援個案負責人員在無紙的工作環境下審批申請和處理調查個案，並設有圖像處理、自動追查記錄及分派個案、線上處理，以及專家系統技術多項功能，方便有關人員作出決定和進行調查；

(b) 可讓市民以電子方式申請及獲得大部分入境處的服務，大大縮短處理申請的時間。申請人也可透過電子方式查詢申請進度；

(c) 可整合其他為終端用戶電腦應用而開發的獨立系統，令系統更臻完善，以支援處理申請的工作；及

(d) 可為調查人員提供資料分析、數據分發及操作支援等多項優化功能。

入境處預計，該系統可為政府推行的多項入境計劃 (例如輸入內地人才計劃及資本投資者入境計劃) 提供更完善的支援。

5.3　審計署審查了個案簡易處理系統備存的多項入境計劃電腦記錄，發現有不足之處，例如：

註 49： *2004 年 5 月，財務委員會批准撥款 3.37 億元，以提升個案簡易處理系統和電子記錄計劃兩套電腦系統。文件沒有提供這兩套系統的成本分項數字。*

(a) ***一般就業政策及輸入內地人才計劃*** 一般就業政策入境申請人的每月薪酬福利資料須輸入電腦系統，以方便檢索和分析，但延長逗留期限申請卻沒有這項強制輸入資料的規定。此外，審計署審查了30宗一般就業政策及輸入內地人才計劃的入境申請，發現其中12宗(40%)把不正確的每月薪酬福利資料輸入系統。以其中1宗個案為例，某資訊科技顧問的每月薪酬福利以外幣計算相當於港幣29,760元，但卻錯誤地輸入成港幣64,500元；

(b) ***優秀人才入境計劃*** 在2010年1月至2015年9月期間約有3 600宗延長逗留期限申請獲得批准，其中232宗沒有把旅行證件有效日期輸入系統內；

(c) ***非本地畢業生留港／回港就業安排*** 在2010年1月至2015年9月期間個案簡易處理系統所收錄的大約34 000項電腦記錄中，部分沒有把所需資料輸入系統，這些資料包括僱主名稱(67宗)、申請人／來港人士的工作職位(627宗)，以及申請人／來港人士的薪酬福利條件(721宗)；及

(d) ***外傭*** 在2015年年底之後收到的續約申請及提前終止僱傭合約通知書中(見第4.12段)，部分到2016年2月仍未經過掃描存入電腦系統。

完整可靠的資料庫，有助入境處擬備所需的管理資料，以便作出更恰當的決策和資源策劃(見第5.2段)。審計署認為，入境處有需要採取措施，改善個案簡易處理系統備存電腦記錄的情況。

有需要優化個案簡易處理系統的功能

5.4 審計署又留意到，優秀人才及內地居民組有需要借助一套特別設計的專用程式輔助個案簡易處理系統，以便收集優秀人才入境計劃的申請人資料進行數據分析。審計署認為，入境處應如2004年財務委員會文件所述，致力利用個案簡易處理系統整合其他為終端用戶電腦應用而開發的獨立系統(見第5.2(c)段)。

5.5　此外，個案簡易處理系統內有關外傭的電腦記錄，未必以易於檢索以便進行統計分析的方式備存。舉例來說，電腦系統備存就讓外傭擔任駕駛職務提出的特別許可申請，但未能標示出不獲批准的申請。審計署認為，入境處應探討可否提升系統的功能，以處理上述不足之處。

督導核查

有需要改善督導核查安排

5.6　入境處透過督導核查安排，確保個案負責人員在處理各項入境計劃的簽證／許可證申請時作出恰當的決定。不過，審計署審查了在 2010 至 2015 年期間的督導核查記錄，發現現行督導核查安排有以下不足之處：

(a) 核查次數較明文規定為少。此外，在某些期間，優秀人才入境計劃、非本地畢業生留港／回港就業安排、資本投資者入境計劃及補充勞工計劃的抽查記錄冊沒有妥善備存進行督導核查的文件記錄 (見附錄 F 所載部分例子)；

(b) 外籍家庭傭工組沒有就處理入境簽證和續約申請的工作訂出具體的督導核查要求；及

(c) 輸入內地人才計劃的相關指引沒有說明核查的程度。

審計署認為，入境處有需要加強督導核查安排，以充分監察和評估個案負責人員在處理各項入境計劃的簽證／許可證申請時作出的決定是否恰當。

收回辦理簽證／入境許可證及延長逗留期限成本的事宜

5.7　入境處就各項入境計劃辦理簽證、入境許可證和延長逗留期限的收費一律為 190 元 (見附錄 A)。有關費用在 2014 年年中入境處完成成本計算工作後釐訂，自 2015 年 2 月起生效，與 2006 年 6 月上一次調整收費相距 8 年 (註 50)。雖然有關收費已由 160 元上調 19% 至現時的 190 元，但 2014 年的成本收回率只有 26%。

註 50：*自 2010 年起，入境處先後在 2010 及 2012 年進行兩次成本計算工作，但不調整收費的建議卻獲得贊同。*

5.8 財政司司長在 2013–14 年度預算案演辭中強調，有需要根據“用者自付”原則有系統地檢視各收費項目。審計署認為，入境處應檢討是否有需要提高辦理簽證／入境許可證和延長逗留期限的成本收回率，以及研究長遠而言可否就這些收費訂出目標成本收回率。

審計署的建議

5.9 **審計署*建議*入境事務處處長應：**

(a) **考慮第 5.3 段所述審查結果，採取措施確保妥善備存各項入境計劃的電腦記錄；**

(b) **探討可否提升個案簡易處理系統的功能，以處理第 5.4 及 5.5 段所述不足之處；**

(c) **加強督導核查安排，充分監察和評估個案負責人員在處理各項入境計劃的簽證／許可證申請時作出的決定是否恰當；及**

(d) **檢討是否有需要改善辦理簽證／入境許可證及延長逗留期限的成本收回率，以及研究長遠而言可否訂出目標成本收回率。**

政府的回應

5.10 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示入境處：

(a) 已提醒個案負責人員必須確保資料準確；

(b) 會考慮運作效率，探討可否提升個案簡易處理系統的功能，以及這方案的成本效益；及

(c) 已提醒個案負責人員備存督導核查的記錄。

第 6 部分：未來路向

6.1　本部分探討管理一般就業政策、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排的未來路向。

以積極進取和目標清晰的方法吸引人才

6.2　行政長官在《二零一五年施政報告》中宣布，採取 5 大策略應對人口結構變化帶來的挑戰 (即人口老化和勞動人口減少)，以達到人口政策督導委員會 (註 51) 提出的政策目標：

> *"發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活。"*

鑑於策略之一是"以更積極進取和目標清晰的方法，吸引更多外來人才來港工作和定居"，行政長官在其《施政報告》中也宣布，應就此推行多項優化措施 (見第 1.8(a) 至 (e) 段)。

6.3　在《二零一五年施政報告》發表後，政府實施了多項優化措施，包括推出輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃、放寬一般就業政策、輸入內地人才計劃及優秀人才入境計劃來港人士的逗留安排、列明處理一般就業政策投資類別申請的考慮因素，以及調整優秀人才入境計劃的綜合計分制 (見第 1.9(a) 至 (d) 段)。對於制訂人才清單 (註 52)，從而更有效及聚焦地吸引高質素人才 (見第 1.8(e) 段)，有關的可行性研究結果在 2016 年 1 月尚未公布。

6.4　根據《2015 年人口政策報告》(見第 1.8 段)，輸入優秀人才和專業人士一向被視為是最直接有效地滿足本地龐大人才需求及為香港建立人力資本的措施。一直以來，政府透過推行一般就業政策、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排等計劃，以利便本地市場引入優秀

註 51：*人口政策督導委員會由政務司司長擔任主席，現時的成員包括保安局局長和入境事務處處長等政府官員。*

註 52：*根據《2015 年人口政策報告》(見第 1.8 段)，不少海外國家正藉着針對特定羣組的移民計劃積極吸納人才，例如英國和澳洲便分別就此制定人手短缺行業清單和技術職業表。*

人才、專業人士、企業家及非本地畢業生。人口政策督導委員會提出以更積極進取和目標清晰的方式吸引人才，並會按照其職權範圍所述：

(a) 監察新措施或優化措施的推行情況，並定期檢視實施進度，確保措施落實執行；及

(b) 密切注視人口老化對社會及經濟帶來的主要挑戰、適時調整現行政策和措施，並協調各項跨決策局措施，確保這些措施能夠持續有效應對挑戰。

有需要定期擬備主要統計數字以評估各項入境計劃的成效

6.5 推行入境計劃旨在吸引優秀人才、專業人士、企業家及非本地畢業生來港逗留及工作，以應付本地的人力需求，並提升香港在環球市場的競爭力。根據人口政策，這些來港人士可支援及推動香港的社會經濟發展。多年來，入境處已根據一般就業政策、輸入內地人才計劃 (註 53)、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排批准一定數目的人士來港 (居港不少於 7 年者可申請永久性居民身分——見第 1.7 段)。

6.6 入境處應審計署在 2015 年 12 月和 2016 年 1 月提出的要求，向審計署提供以下統計數字：

(a) 根據上述 4 項入境計劃取得居留權的來港人士數目 (按申請居留權時的居港身分劃分)。如表十一所示，在 2009 至 2015 年期間，共有 32 274 名來港人士取得香港居留權；2009 年有 1 804 人，2015 年有 7 327 人，增幅為 306%；及

(b) 根據一般就業政策及輸入內地人才計劃的來港人士數目 (按截至 2015 年 12 月底為止的留港時間劃分)。如表十二所示，截至 2015 年 12 月根據一般就業政策及輸入內地人才計劃來港居住的人士分別有 71 986 人及 16 234 人。在上述兩類來港人士中，留港 7 年或以上的分別有 1 525 人 (2%) 及 1 447 人 (9%)。

上述統計數字是反映來港人士是否願意在香港工作／逗留的重要指標。審計署留意到，入境處沒有定期擬備這些統計數字。

註 53：*根據一般就業政策及輸入內地人才計劃來港的人士，當中約半數從事為期少於 12 個月的短期工作。*

表十一

取得居留權的來港人士數目
(2009 至 2015 年)

年份	來港人士數目				
	一般就業政策	輸入內地人才計劃	優秀人才入境計劃	非本地畢業生留港／回港就業安排	總計
2009	1 531	130	6	137	1 804
2010	1 939	179	6	313	2 437
2011	2 648	406	11	827	3 892
2012	2 706	440	24	983	4 153
2013	3 831	647	50	1 360	5 888
2014	4 319	693	118	1 643	6 773
2015	4 494	905	186	1 742	7 327
總計	21 468	3 400	401	7 005	32 274

資料來源：入境處的記錄

表十二

按留港時間劃分的一般就業政策及輸入內地人才計劃來港人士數目
(2015 年 12 月)

來港人士留港時間	一般就業政策		輸入內地人才計劃		總計	
	人數	%	人數	%	人數	%
不足 1 年	18 017	25%	4 593	28%	22 610	26%
1 年至不足 3 年	24 655	34%	4 703	29%	29 358	33%
3 年至不足 5 年	17 221	24%	3 368	21%	20 589	23%
5 年至不足 7 年	10 568	15%	2 123	13%	12 691	15%
7 年或以上	1 525	2%	1 447	9%	2 972	3%
總計	71 986	100%	16 234	100%	88 220	100%

資料來源：入境處的記錄

附註：有關數字指截至 2015 年 12 月底根據一般就業政策及輸入內地人才計劃來港而其逗留期限仍然有效的人士。上述分析不包括已取得香港居留權的來港人士 (見表十一)。

6.7 入境處回應審計署在 2016 年 1 月的查詢時表示：

(a) 電腦系統未能即時整理出根據各項入境計劃取得永久性居民身分的來港人士數目及按留港時間劃分的來港人士數字 (如表十一和表十二所示)，因此入境處有需要動員以人手方式從電腦系統中檢索大量數據，才能擬備有關統計數字；及

(b) 入境處因而在有需要時才擬備這些統計數字。

審計署認為，入境處有需要優化電腦系統，定期擬備這些統計數字，從而密切監察各項入境計劃能否有效吸引和挽留優秀人才、專業人士、企業家及非本地畢業生。

6.8 ***按行業界別對來港人士就業情況的分析*** 審計署留意到，入境處已按行業界別對輸入內地人才計劃及優秀人才入境計劃獲批准入境申請來港人士的就業情況進行分析。這類分析具有參考價值，可反映相關入境計劃能否吸引所需類別的優秀人才及專業人士來港，以應付本港的人力需求。入境處自 2014 年 9 月起把一般就業政策的就業界別數據輸入電腦系統，非本地畢業生留港／回港就業安排的就業界別數據則由 2014 年 10 月底開始輸入電腦系統。根據現有資料，入境處已向審計署提供按行業界別對一般就業政策及非本地畢業生留港／回港就業安排來港人士就業情況進行的分析。有關一般就業政策、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排的詳細分析載於附錄 G 至 J。審計署認為，入境處有需要定期分析該 4 項入境計劃的來港人士就業情況。這些分析結果連同已取得香港居留權或逗留 7 年或以上的來港人士統計數字，可提供有用的參考，有助人口政策督導委員會檢視入境計劃各項優化措施的實施進度 (見第 6.4(a) 段)。審計署認為，入境處有需要定期為人口政策督導委員會提供這類資料，以供參考。

有需要檢討入境計劃的成效

6.9 為配合香港不斷轉變的社會和經濟需要，政府已不時進行檢討，以評估各項入境計劃能否有效吸引和挽留外地人才，讓他們留港及在港工作。根據效率促進組在 2009 年 2 月發出的《項目推行後檢討使用者指引》，在推行項目後進行檢討，是現代公營機構管理的良好做法。這做法有助相關決策局和部門評估計劃／項目能否達標及檢討其表現，並擷取值得學習之處，以改善計劃／項目日後的推行方法和成效。隨着各項入境計劃在 2015 年相繼推出不同優化措施 (見第 6.3 段)，入境處有需要在諮詢保安局後，繼續監察這些措施的實施情況及檢討入境計劃的成效，並參考本審計報告書所載的審計署意見及建議。

審計署的建議

6.10 **審計署*建議* 入境事務處處長應：**

(a) **優化電腦系統，定期擬備統計數字，以監察一般就業政策、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃和非本地畢業生留港／回港就業安排能否有效吸引和挽留優秀人才、專業人士、企業家及非本地畢業生，供人口政策督導委員會參考；及**

(b) **在諮詢保安局局長後：**

(i) **繼續監察第 6.3 段所述入境計劃各項優化措施的實施情況；及**

(ii) **檢討各項入境計劃能否有效吸引和挽留外地人才，讓這些人士留港及在港工作，並參考本審計報告書所載的審計署意見及建議。**

政府的回應

6.11 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示保安局／入境處會繼續監察／檢討各項入境計劃的成效。與此同時，入境處會考慮運作效率，探討可否優化個案簡易處理系統，以及這方案的成本效益。

附錄 A
(參閱第 1.5 及 5.7 段)

辦理簽證、入境許可證及延長逗留期限的費用
(2015 年 12 月)

項目	收費 (元)
普通簽證／入境許可證	190
延長逗留期限 (註)	190
限用一次的入境許可證	190

資料來源：入境處的記錄

註：包括改變逗留條件。

附錄 B
(參閱第 1.7 段)

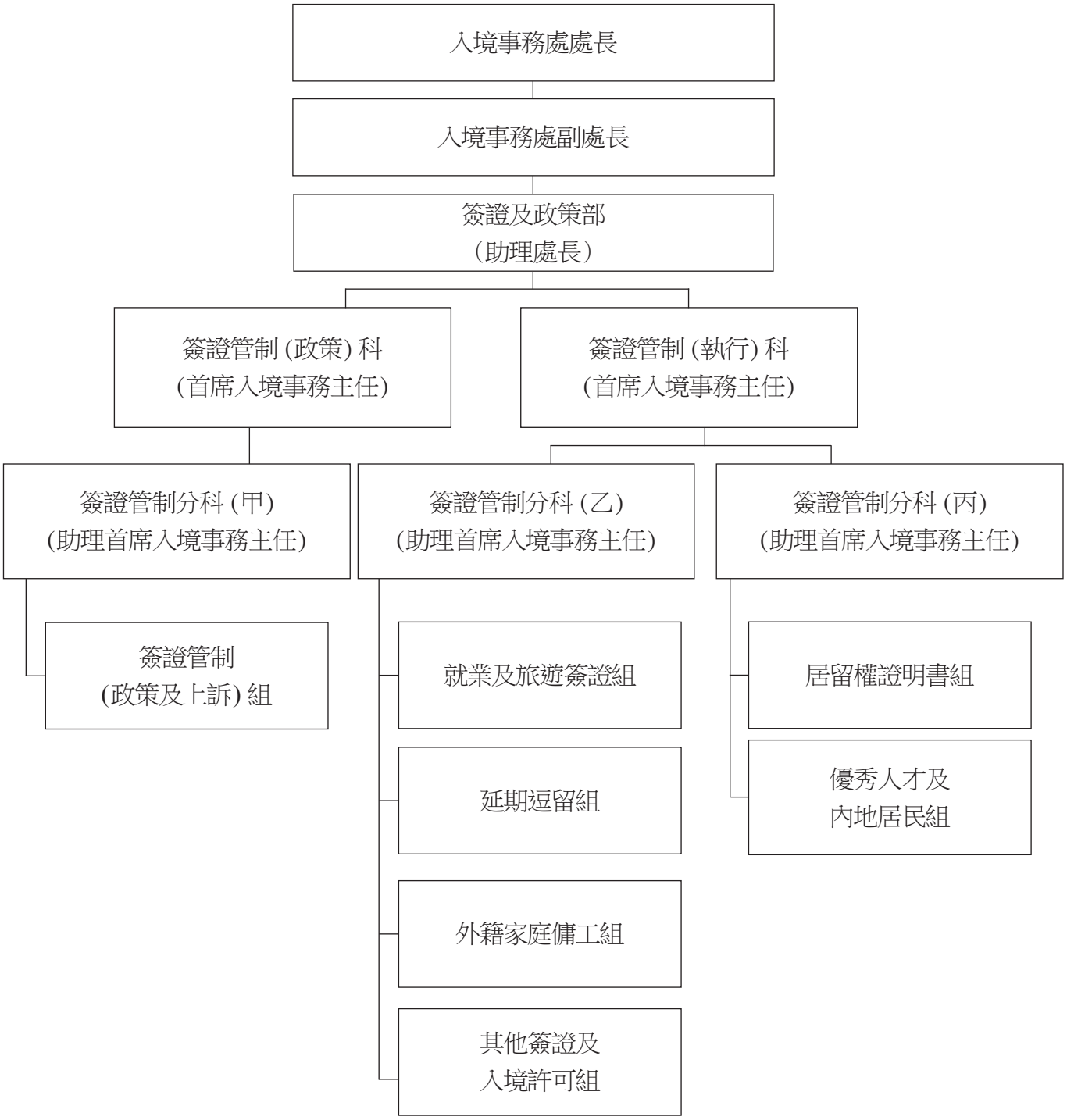
根據入境計劃獲准來港人士取得居留權及其受養人獲准入境的資格

入境計劃	目標對象	獲准來港人士是否符合居留權資格	受養人是否符合入境資格
優秀人才、專業人士及非本地畢業生入境計劃			
一般就業政策就業類別	海外、台灣及澳門的人才及專業人士	是	是
輸入內地人才計劃	內地人才及專業人士	是	是
優秀人才入境計劃	內地及海外具高技術或有優秀才能的人士	是	是
非本地畢業生留港／回港就業安排	非本地畢業生	是	是
投資者入境計劃			
一般就業政策投資類別	海外、台灣及澳門的投資者	是	是
資本投資者入境計劃	資本投資者	是	是
輸入外傭及勞工計劃			
外傭	外傭	否	否
補充勞工計劃	人手短缺行業屬技術員級別或以下的勞工	否	否

資料來源：入境處的記錄

附錄 C
(參閱第 1.11 及
4.3 段)

入境事務處組織圖 (摘要)
(2015 年 12 月 31 日)



資料來源：入境處的記錄

附註：簽證及政策部除管理本報告書所載的 8 項入境計劃外，也提供協助及／或處理來港旅遊、就學及受訓，以及其他入境計劃 (例如單程通行證計劃及居留權證明書計劃) 的入境申請。

資本投資者入境計劃的計劃規則主要條文

計劃規則訂明，申請人／投資者：

(a) 只可在單一家金融中介機構開立的指定帳戶買賣獲許投資資產 (投資規範的規定)；

(b) 即使可轉換獲許投資資產，也必須把出售資產所得的全部收益再投資 (維持投資組合的規定)。如果申請人／投資者的投資資產的市值降低至低於 1,000 萬元，申請人／投資者無須填補差額；

(c) 必須每 12 個月向入境事務處處長作出聲明，確認其本人是指定帳戶內的投資資產的絕對實益擁有人；及

(d) 必須就指定帳戶的管理和運作事宜與金融中介機構簽訂協議。有關協議須就若干事項作出規定，包括：

  (i) 如申請人／投資者沒有在 14 天內把出售投資資產或以其他方式把投資資產變賣的所得收益再投資，金融中介機構必須在 7 個工作天內以書面通知入境事務處處長；及

  (ii) 金融中介機構必須在申請人／投資者獲得正式批准其後每個周年日後的 14 個工作天內以書面通知入境事務處處長有關指定帳戶的組合成分及購入價 (即周年報表)。

資料來源：入境處的記錄

資本投資者入境計劃下來港人士所作的投資
(2003 年 10 月至 2015 年 12 月)

投資項目	金額 (百萬元)	百分比 (%)
股票	104,180	42.8%
合資格的集體投資計劃	55,906	23.0%
房地產 (註)	42,588	17.5%
債券	39,431	16.1%
存款證	1,440	0.5%
後償債項	2	0.1%
總計	243,547	100%

資料來源：入境處的記錄

註：自 2010 年 10 月起房地產已不是獲許投資資產。

附錄 F
(參閱第 5.6(a) 段)

督導核查要求事項的例子及審查結果

一般就業政策	**督導核查要求事項：** 每月核查 5% 獲個案負責人員批准以公司內部調遷為理由提出的入境申請，以及 50 宗獲個案負責人員批准的一般延長逗留期限申請 **審查結果：** 有關方面未能提供在 2013 至 2015 年期間獲個案負責人員批准以公司內部調遷為理由提出的入境申請數目 (平均每月核查 39 宗)。在 2013 至 2015 年期間的 36 個月內，有 26 個月就延長逗留期限申請所進行的督導核查未能符合要求 (平均每月核查 28 宗個案)。
優秀人才入境計劃	**高級入境事務主任進行督導核查的要求事項：** 4% 的入境申請、5% 的延長逗留期限申請，以及 4% 由入境事務主任每月進行的文件正本核實工作 **審查結果：** 指引已經過時，上述職務現由高級入境事務主任執行。
補充勞工計劃	**督導核查要求事項：** 5% 的獲批准申請 **審查結果：** 抽查記錄冊沒有備存在 2012 年 3 月至 2012 年 7 月、2012 年 9 月至 2013 年 4 月、2013 年 6 月至 2013 年 7 月及 2013 年 9 月至 2015 年 6 月這些期間曾經進行所需抽查的記錄。

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

附錄 G
(參閱第 6.8 段)

按就業界別對一般就業政策下獲批准入境申請的分析
(2014 年 9 月至 2015 年 12 月)

就業界別	獲批准申請數目		
	2014 年 (9 月至 12 月)	2015 年	總計
學術研究及教育	1 071	3 763	4 834
建築／測量	74	138	212
藝術／文化	1 058	3 973	5 031
生物科技	3	15	18
餐飲服務	258	718	976
商業及貿易	1 164	3 790	4 954
工程及建造	416	1 341	1 757
金融服務	1 799	4 942	6 741
資訊科技	540	1 341	1 881
法律服務	175	512	687
工業製造	203	335	538
醫療保健服務	51	224	275
康樂及體育運動	2 446	7 115	9 561
電訊	82	172	254
旅遊	203	657	860
傳統中醫藥	1	2	3
其他	1 206	5 365	6 571
總計	10 750	34 403	45 153

資料來源：入境處的記錄

附註：分析涵蓋就業類別及投資類別的申請。

附錄 H
(參閱第 6.8 段)

按就業界別對輸入內地人才計劃下獲批准入境申請的分析
(2011 至 2015 年)

就業界別	獲批准申請數目					
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	總計
學術研究及教育	2 475	2 627	2 470	2 485	2 496	12 553
建築／測量	69	58	61	80	58	326
藝術／文化	2 058	1 987	2 127	2 827	2 137	11 136
生物科技	26	18	11	9	9	73
餐飲服務	96	46	69	55	44	310
商業及貿易	743	966	809	784	621	3 923
工程及建造	306	450	360	496	391	2 003
金融服務	1 167	973	1 021	1 239	1 547	5 947
資訊科技	278	308	269	371	327	1 553
法律服務	137	89	123	101	109	559
工業製造	98	59	99	49	27	332
醫療保健服務	65	61	49	64	66	305
康樂及體育運動	140	128	97	140	225	730
電訊	68	73	66	41	94	342
旅遊	15	18	21	27	12	93
傳統中醫藥	5	9	17	6	4	41
其他	342	235	348	539	1 062	2 526
總計	8 088	8 105	8 017	9 313	9 229	42 752

資料來源：入境處的記錄

附錄 I
(參閱第 6.8 段)

按就業界別對優秀人才入境計劃下獲批准入境申請的分析 (2011 至 2015 年)

就業界別	獲批准申請數目					
	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	總計
學術研究及教育	10	7	18	9	7	51
建築、測量、工程及建造	32	23	43	29	32	159
藝術／文化	25	36	16	34	7	118
廣播及娛樂	9	10	12	22	10	63
業務支援及人力資源	8	7	3	5	7	30
餐飲及旅遊	2	0	4	0	0	6
商業及貿易	19	7	4	10	10	50
金融及會計服務	70	48	52	60	24	254
醫療保健及獸醫服務	2	4	8	2	10	26
資訊科技／電訊	54	50	87	111	79	381
法律服務	10	14	5	13	13	55
物流及運輸	11	9	3	8	4	35
工業製造	21	19	28	20	26	114
體育運動	16	12	12	15	8	63
其他	3	5	3	0	3	14
總計	292	251	298	338	240	1 419

資料來源：入境處的記錄

附註：分析採用最能代表優秀人才入境計劃獲批准申請人所具技術的行業界別作為依據。

附錄 J
(參閱第 6.8 段)

按就業界別對非本地畢業生留港／回港就業安排下獲批准申請的分析
(2014 年 11 月至 2015 年 12 月)

就業界別	獲批准申請數目		
	2014 年 (11 月至 12 月)	2015 年	總計
學術研究及教育	170	1 809	1 979
建築／測量	12	168	180
藝術／文化	10	388	398
生物科技	2	86	88
餐飲服務	7	71	78
商業及貿易	92	1 795	1 887
工程及建造	33	724	757
金融服務	142	3 014	3 156
資訊科技	35	661	696
法律服務	14	244	258
工業製造	4	132	136
醫療保健服務	6	123	129
康樂及體育運動	7	91	98
電訊	8	304	312
旅遊	4	53	57
傳統中醫藥	1	9	10
其他	5	234	239
總計	552	9 906	10 458

資料來源：入境處的記錄

附註：分析涵蓋回港畢業生的新申請，以及應屆及回港畢業生的延長逗留期限申請。

第 5 章

民政事務局

香港演藝學院

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

香港演藝學院

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.17

審查工作　1.18 – 1.19
演藝學院及政府的整體回應　1.20
鳴謝　1.21

第 2 部分：學術課程的提供　2.1 – 2.5

收生情況　2.6 – 2.16
審計署的建議　2.17
演藝學院的回應　2.18
政府的回應　2.19
取錄非本地學生　2.20 – 2.30
審計署的建議　2.31
政府的回應　2.32 – 2.33
學生單位成本　2.34 – 2.37
審計署的建議　2.38
演藝學院的回應　2.39
政府的回應　2.40 – 2.41
畢業生人數及就業調查　2.42 – 2.50
審計署的建議　2.51 – 2.52
演藝學院的回應　2.53
政府的回應　2.54
非政府資助課程　2.55 – 2.58
審計署的建議　2.59
演藝學院的回應　2.60
政府的回應　2.61

	段數
第 3 部分：管治及政府監管	3.1 – 3.5
校董會及委員會議事程序	3.6 – 3.17
審計署的建議	3.18 – 3.19
演藝學院的回應	3.20
政府的回應	3.21
政府監管	3.22 – 3.38
審計署的建議	3.39 – 3.41
演藝學院的回應	3.42
政府的回應	3.43 – 3.44
第 4 部分：行政事項	4.1
教學場地的使用	4.2 – 4.9
審計署的建議	4.10
演藝學院的回應	4.11
表演場地的使用	4.12 – 4.16
審計署的建議	4.17
演藝學院的回應	4.18
電費及能源管理	4.19 – 4.23
審計署的建議	4.24
演藝學院的回應	4.25
固定資產管理	4.26 – 4.33
審計署的建議	4.34
演藝學院的回應	4.35
盈餘款項的投資	4.36 – 4.38
審計署的建議	4.39
演藝學院的回應	4.40

段數

第 5 部分：校園改善及擴建 5.1

灣仔校園擴建工程計劃 5.2 – 5.15
審計署的建議 5.16 – 5.18
演藝學院的回應 5.19
政府的回應 5.20 – 5.21
進一步擴建校園的規劃 5.22 – 5.30
審計署的建議 5.31 – 5.32
演藝學院的回應 5.33
政府的回應 5.34

附錄 頁數

A： 演藝學院組織架構圖 (2015 年 12 月) 72

B： 演藝學院的收益與開支 (2010–11 至 2014–15 年度) 73

C： 演藝學院學生和畢業生在演藝比賽中的獎項及成就 (2015 年) 74

香港演藝學院

摘要

1. 香港演藝學院 (演藝學院) 於 1984 年根據《香港演藝學院條例》(第 1135 章) 成立，宗旨是促進和提供表演藝術及相關科藝的訓練、教育及研究。演藝學院提供政府資助的學士學位課程、副學位課程及青少年課程，以及自資的碩士課程。民政事務局負責監察演藝學院的資助及運作事宜。在 2014–15 財政年度 (於 2015 年 6 月 30 日完結)，演藝學院獲政府提供的資助金額為 3.09 億元，佔其 4.67 億元總收益的 66%。演藝學院在 2014–15 年度的總開支為 4.37 億元，錄得 3,000 萬元的盈餘。審計署最近對演藝學院進行了審查。

學術課程的提供

2. ***政府資助課程收生不足*** 2015 年 10 月 31 日，共有 643 名學生修讀演藝學院的學士學位課程，142 名學生修讀副學位課程。785 名學生當中，698 名 (89%) 是本地學生，87 名 (11%) 是非本地學生。演藝學院每年制訂學額指標。學士學位課程及副學位課程收生不足的數目，由 2012/13 學年的 14 個學額 (2%) 上升至 2015/16 學年的 40 個學額 (5%)。2015/16 學年，本地學生只佔收生指標 825 個學額的 85%。收生不足數目部分由非本地學生填補 (見第 3 段)。演藝學院的 6 個分院當中，戲曲學院在 2015/16 學年的收生不足數目 (16 個) 及比率 (26%) 均屬最高。隨着其他高等教育院校帶來的競爭日趨激烈，加上學生人口下降，演藝學院須制訂策略計劃，應對收生方面的挑戰 (第 1.7、2.6、2.8、2.10 及 2.13 段)。

3. ***須檢討演藝學院取錄非本地學生的政策*** 政府採取的政策，乃是吸引優秀的非本地學生來港就學，進一步使本地高等教育界國際化。2014 年 12 月，政府優化有關政策， 就大學教育資助委員會 (教資會) 資助的院校而言， 自 2016/17 學年起，所有非本地新生，均應在核准學額指標以外以超收方式取錄，上限為該等指標的 20%，藉以確保所有教資會資助學額只會分配給本地學生。演藝學院取錄非本地學生的政策，乃是人數以學生總數的 20% 為限，但學額指標沒有區分本地學生和非本地學生。民政事務局須檢討，該項適用於教資會資助院校的優化政策原則會否適用於演藝學院，以及適用程度如何，並須為演藝學院制訂非本地學生的取錄政策 (第 2.20、2.23、2.26 及 2.27 段)。

4. ***非本地學生學費並沒有收回全部額外直接成本*** 演藝學院已採取政策，將學士學位課程的學費，與教資會資助院校的學費看齊 (多年來均為每年 42,100 元)，並向非本地學生徵收同等學費。相比之下，教資會資助院校須向非本地學生徵收至少足以收回全部額外直接成本的學費。2015/16 學年，有關的學費介乎 110,000 元至 146,000 元。民政事務局在 2015 年 2 月要求演藝學院檢討其非本地學生學費的政策，演藝學院在回應時表示，正在制訂逐步增加學費的建議 (第 2.28 及 2.29 段)。

5. ***學生單位成本持續增加*** 演藝學院的學生單位成本是服務表現的重要指標，數字在民政事務局的管制人員報告內公布。演藝學院的學生單位成本呈上升趨勢，由 2005/06 學年的 171,000 元增至 2014/15 學年的 308,000 元，增幅為 80%。民政事務局和演藝學院須研究箇中原因，並密切監察學生單位成本 (第 2.34 及 2.36 段)。

6. ***畢業生人數減少*** 為配合新學制，演藝學院在 2012/13 學年開始過渡至 4 年制學士學位課程。在過渡期間，演藝學院增加學士學位課程的學生人數，並逐步淘汰部分副學位課程。結果，畢業生人數由 2011/12 學年高峰期的 418 人減至 2014/15 學年的 222 人，減幅為 47%，繼而導致投身演藝界的演藝學院畢業生供應減少 (第 2.42 至 2.44 段)。

管治及政府監管

7. ***部分委員會及校董會成員的會議出席率偏低*** 校董會是演藝學院的管治機構，由 7 個委員會提供支援。校董會及其委員會在 2011 至 2015 年的整體會議出席率超過 70%，有 1 個委員會在 2013 年的整體出席率，以及另一個委員會在 2011 、2013 及 2015 年的整體出席率偏低 (介乎 60% 至 69%)。另外，校董會有兩名成員在其由 2013 至 2014 年的任期內的校董會會議出席率偏低 (29%)。儘管如此，兩人均再度獲委任，任期由 2015 至 2016 年 (第 3.2 、3.3 、3.7 及 3.8 段)。

8. ***須實施新增的監察規定*** 2001 年，民政事務局及演藝學院簽訂《行政安排備忘錄》，當中訂明兩者之間的行政安排架構。該《行政安排備忘錄》此後並沒有更新，因而沒有收錄政府在 2001 年後發出的資助指引所訂明若干重要的

匯報規定，例如，應提交受資助計劃的經審計周年財務報告，該財務報告應附有核數師對是否符合所有政府規定及資助指引的意見 (第 3.22、3.24 及 3.25 段)。

9. ***沒有把未用餘額撥回到儲備*** 演藝學院可保留每年經常資助金的節省款項作為儲備，惟不得超過限額。演藝學院可從儲備撥出款項作特定用途。在有關用途得以完成後，未用餘額應撥回到儲備。然而，在某些個案中，共有 1,800 萬元的未用餘額沒有妥為撥回到儲備 (第 3.26 及 3.29 段)。

行政事項

10. ***部分教學場地的使用率偏低*** 審計署根據可得記錄所作的分析顯示 2014–15 年度演藝學院各教學場地的平均使用率：(a) 灣仔校園的場地為 32% 至 79%；(b) 伯大尼校園的場地為 3% 至 28%；以及 (c) 商業樓宇的租用地方為 12% 至 35%。雖然根據演藝學院的記錄，屢有意見認為教學場地嚴重匱乏，但部分教學場地的記錄使用率卻偏低 (第 4.5 至 4.7 段)。

11. ***部分表演場地的使用率偏低*** 演藝學院有多個表演場地。當這些場地不需用作教學時，可供外間租用。根據演藝學院編制的統計數字，2014–15 年度該等表演場地的使用率：(a) 灣仔校園的場地為 50% 至 94%；以及 (b) 伯大尼校園的場地為 19% 至 31%。使用率偏低的表演場地有空間加強租務推廣 (第 4.12 至 4.14 段)。

校園改善及擴建

12. 2012 年 6 月，立法會財務委員會批准撥款 4.448 億元，進行演藝學院灣仔校園擴建及改善工程計劃。工程的核心部分是校園擴建計劃，原定於 2015 年 12 月完成。2016 年 1 月，該計劃預計於 2017 年 12 月完成，較原定時間延誤兩年 (第 5.3 及 5.5 段)。

13. ***在獲批撥款後修訂工程設計*** 演藝學院原擬於 2013 年 1 月招標，後來卻因為必須修改設計而於 2013 年 10 月才招標。有關修改源於：(a) 在 2012 年 11 月展開的策略檢討，而在 2013 年 4 月得到的檢討結果認為關鍵優先項目是

提供以數碼科技強化的教育環境；以及 (b) 在 2012 年 12 月根據招標前預算發現工程費用可能超出核准工程預算的 4.448 億元，故此在 2013 年 1 月至 3 月進行工程價值重整，以減低工程費用，儘管如此，收到的投標價格仍高於原定預算。2014 年 3 月，民政事務局向財經事務及庫務局提出建議，申請追加撥款 1.5 億元，以補足擴建校園計劃的增加費用 (約 1.05 億元)，以及支付原定工程範圍以外專科器材的費用 (約 4,500 萬元)。財經事務及庫務局表示，演藝學院在獲批撥款後提出會影響核准工程預算的修訂，情況殊不理想。財經事務及庫務局要求民政事務局及演藝學院嚴格檢討工程範圍及細則，以期將工程費用控制在核准工程預算之內 (第 5.6 及 5.8 段)。

14. ***工程範圍縮減一事並沒有向立法會匯報*** 2014 年 6 月，民政事務局與演藝學院制訂 1 份控制費用建議，以節省約 6,800 萬元，從而維持工程費用在核准工程預算之內，方法是取消在 1 幢現有大樓樓頂興建 1 層輕型構築物，原來的總建築樓面面積 10 889 平方米會縮減約 10%。根據 1 份財務通告，但凡構成工程範圍與核准範圍大有差異的修訂，應向立法會申請批准，而財經事務及庫務局可批准輕微修訂工程範圍。現時並無指引及程序，藉以釐定何謂對工程範圍構成重大修訂而須向立法會申請批准。在此事上，財經事務及庫務局將是否需要及 (如要) 如何向立法會匯報工程範圍縮減一事，交由民政事務局決定。民政事務局認為該建議不會構成工程範圍的重大修訂，因而無須向立法會匯報。2014 年 8 月，演藝學院根據控制費用建議批出合約。截至 2016 年 2 月，民政事務局尚未把工程計劃延誤及範圍縮減一事知會立法會 (第 5.6 及 5.9 至 5.13 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 演藝學院應：

(a) 密切監察收生情況及處理收生不足的問題 (第 2.17(a) 段)；

(b) 連同民政事務局局長密切監察其學生單位成本，並採取有效措施遏止其上升趨勢 (第 2.38 段)；

(c) 連同民政事務局局長檢討畢業生人數減少所帶來的影響 (第 2.51 段)；

(d) 採取措施，以提高校董會及委員會會議的出席率 (第 3.18(a) 及 (b) 段);

(e) 在從儲備撥出的款項的用途得以完成後，把款項未用餘額撥回到儲備 (第 3.39(b) 段)；

(f) 監察教學場地及表演場地的使用率，以及改善使用率偏低的場地的使用情況 (第 4.10 及 4.17 段)；及

(g) 在進行日後的政府資助基本工程項目時，確保工程範圍與核准範圍完全相符，同時避免修訂工程設計及細則，引致增加核准工程預算 (第 5.16(b) 段)。

16. 審計署 *建議* 民政事務局局長應：

(a) 為演藝學院制訂非本地學生取錄政策 (第 2.31(a) 段)；

(b) 向演藝學院進一步跟進制訂非本地學生學費的工作，以收回全部額外直接成本 (第 2.31(b) 段)；

(c) 以政府現時的資助指引更新《行政安排備忘錄》(第 3.40(a) 段)；

(d) 跟進從演藝學院儲備撥出的款項，確保其未用餘額撥回到儲備 (第 3.40(b) 段);

(e) 向資助機構提供適時指導，提醒機構在完全符合核准工程範圍的情況下進行資助基本工程項目，以及依時及在預算之內完成工程 (第 5.17(b) 段)；及

(f) 向立法會匯報擴建校園計劃的進展，並就工程延誤及範圍縮減作詳細交代 (第 5.17(c) 段)。

演藝學院及政府的回應

17. 演藝學院校長及民政事務局局長整體上接納審計署的建議。

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。

1.2　香港演藝學院 (演藝學院) 於 1984 年根據《香港演藝學院條例》(第 1135 章) 成立，是表演藝術的專上教育院校。根據該條例，演藝學院的宗旨是促進和提供表演藝術及相關科藝的訓練、教育及研究。根據演藝學院的使命宣言，演藝學院旨在憑藉其融會中西、多元炳蔚的優勢，發揮其協和藝壇、洽同社群的夥伴關係，為學生提供創新、跨學科與明察全球的優質教育。演藝學院除了是高等教育院校，亦在政府的藝術及文化政策方面發揮獨特作用。演藝學院既是唯一為演藝從業人員提供專業訓練的學位頒授院校，亦是政府的主要策略夥伴，在培育演藝人才方面擔任關鍵角色。該學院與本地演藝團體和政府合作無間，確保有關訓練配合演藝界的需要。

分院及學術課程

1.3　演藝學院共有 6 所分院，分別隸屬兩大學院：

(a)　匯藝學院：由戲曲學院、舞蹈學院及音樂學院組成；及

(b)　舞台及媒體藝術學院：由戲劇學院、電影電視學院，以及舞台及製作藝術學院組成。

1.4　演藝學院提供的學術課程如下：

(a)　6 個學科均設學士學位課程， 這些課程是演藝學院學術課程的核心；

(b)　戲曲、舞蹈、音樂，以及舞台及製作藝術學科設有大專課程 (即副學位課程)；

(c)　舞蹈及音樂學科設有青少年課程；及

(d)　除戲曲外的 5 個學科設有碩士課程。碩士課程與上述課程不同，屬自資性質，即政府不會提供資助。

1.5 演藝學院表示：

(a) 演藝學院已發展一套獨特的小班形式演藝課程 (註 1)，培訓高質素的表演藝術家，為開拓香港的文化生活作出貢獻；及

(b) 要提供這類課程，一所學院必須具備多項特質，包括：

(i) 技藝高超的教師，以及在專業及產業方面具經驗的從業員；

(ii) 透過嚴格及重“質”而非重“量”的遴選和面試過程而挑選出的具天賦的學生；

(iii) 專門及專科的設施；

(iv) 表演為本的培訓課程，並輔之以人文科學及專業需要範疇的廣泛學習；及

(v) 深入的教學模式，這往往需要以小班教學及單對單的互動方式進行。

1.6 演藝學院為配合高中及高等教育新學制，學士學位課程由 2012/13 學年起從 3 年制過渡至 4 年制。演藝學院所頒授的學位，獲香港學術及職業資歷評審局認可。

1.7 截至 2015 年 10 月 31 日，共有 643 名學生修讀演藝學院的學士學位課程，142 名修讀副學位課程，690 名修讀青少年課程，以及 133 名修讀碩士課程。

1.8 演藝學院擁有兩間全資附屬擔保有限公司，分別是演藝進修學院有限公司及演藝青年粵劇團有限公司。演藝進修學院於 2005 年成立，是演藝學院的持續教育部門，為各年齡的公眾人士提供表演藝術課程。演藝青年粵劇團則於 2011 年成立，舉辦各項外展活動，並為戲曲學院的畢業生提供就業機會。

註 1： *演藝學院認為這類課程，以及本質上透過創作或表演“記錄”的“研究”成果 (大學則是透過出版方式記錄)，使該學院有別於典型大學。*

管治及行政

1.9　根據《香港演藝學院條例》：

(a) 校董會是演藝學院的管治和行政機構，其成員包括由香港特別行政區行政長官委任的不多於 15 名人士 (包括校董會主席)、校長 (見下文 (b) 項)，以及由演藝學院教職員互選產生的兩名人士。校董會可為一般或特別目的而成立委員會；

(b) 校董會須委任 1 名校長。該名校長須向校董會負責，既獲委負責演藝學院的管理、運作及行政，亦須維持演藝學院的學術水平及學生的紀律。校長由兩名副校長協助。附錄 A 載有演藝學院的組織架構圖；及

(c) 教務委員會具有多項權力及職責，包括檢討與發展演藝學院的學術課程、指示與規管演藝學院內進行的訓練、教育和研究工作，以及規管演藝學院的學術名銜考試。教務委員會由校長 (見上文 (b) 項) 及由校董會委任的人士組成，校長須出任主席。

1.10　截至 2015 年 9 月 30 日，演藝學院的編制共有 404 個全職職位，當中包括 5 個首長級職位、116 個學術職位、63 個行政職位及 220 個支援職位。另有 403 名兼職教學人員，以及多名負責其他工作的兼職人員。

1.11　民政事務局負責制訂文化及藝術的政策及活動計劃，以及監督演藝學院在提供表演藝術培訓及教育課程方面的運作情況。民政事務局於 2001 年與演藝學院簽訂《行政安排備忘錄》，當中訂明政府與演藝學院之間的行政安排架構，其基本原則是演藝學院在符合《香港演藝學院條例》規定的情況下，應可靈活自主地運用資金。

政府資助

1.12　演藝學院主要透過民政事務局接受政府資助。民政事務局表示，適當的資助政策非常重要，有助演藝學院發揮作為政府主要策略夥伴的獨特作用，促進香港藝術及文化發展。

1.13　有別於大學教育資助委員會 (教資會 ——註 2) 資助的專上教育院校以學生人數作為計算資助的主要因素，演藝學院在某一年的資助額是在考慮多個因素後決定，當中包括演藝學院的基線開支、新措施的核准撥款、預算收益、公務員薪酬調整的影響，以及政府整體財政預算情況。民政事務局認為，演藝學院的資助安排，應顧及其作為一所優質演藝教育機構的獨特性質及功能，而不應純粹以學生人數主導。

1.14　根據演藝學院 2014–15 財政年度 (於 2015 年 6 月 30 日完結) 經審計的財務報表，政府向其提供的資助為 3.091 億元，佔其 4.667 億元總收入的 66%。2014–15 年度的政府資助包括以下幾項：

(a)　經常資助金 2.805 億元；

(b)　關乎購置次要資本項目 (每項最多 200 萬元) 的非經常資助金 1,380 萬元；及

(c)　關乎購置主要資本項目 (每項超過 200 萬元) 及工程項目的非經常資助金 810 萬元。

財務表現

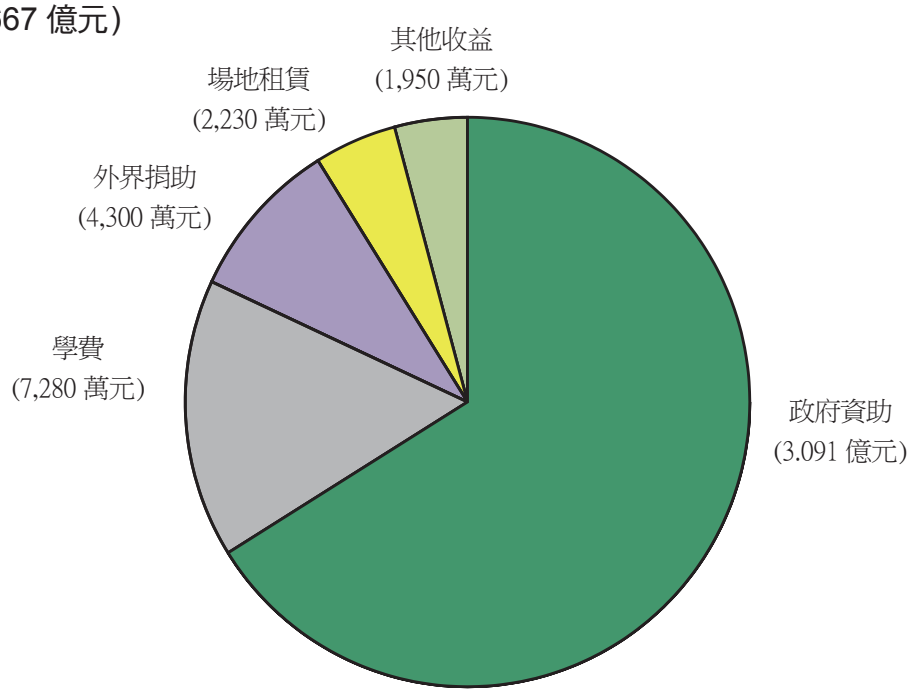
1.15　演藝學院 2014–15 年度的總開支為 4.369 億元，錄得 2,980 萬元的盈餘。圖一分析其收益與開支。附錄 B 顯示，2010–11 至 2014–15 財政年度演藝學院的收益與開支，以及個別項目的增加／減少幅度。

註 2： *教資會是一個諮詢委員會，負責就香港各高等教育院校的發展及所需經費，向政府提供意見。現時有 8 所高等教育院校獲教資會資助，分別是香港城市大學、香港浸會大學、嶺南大學、香港中文大學、香港教育學院、香港理工大學、香港科技大學，以及香港大學。*

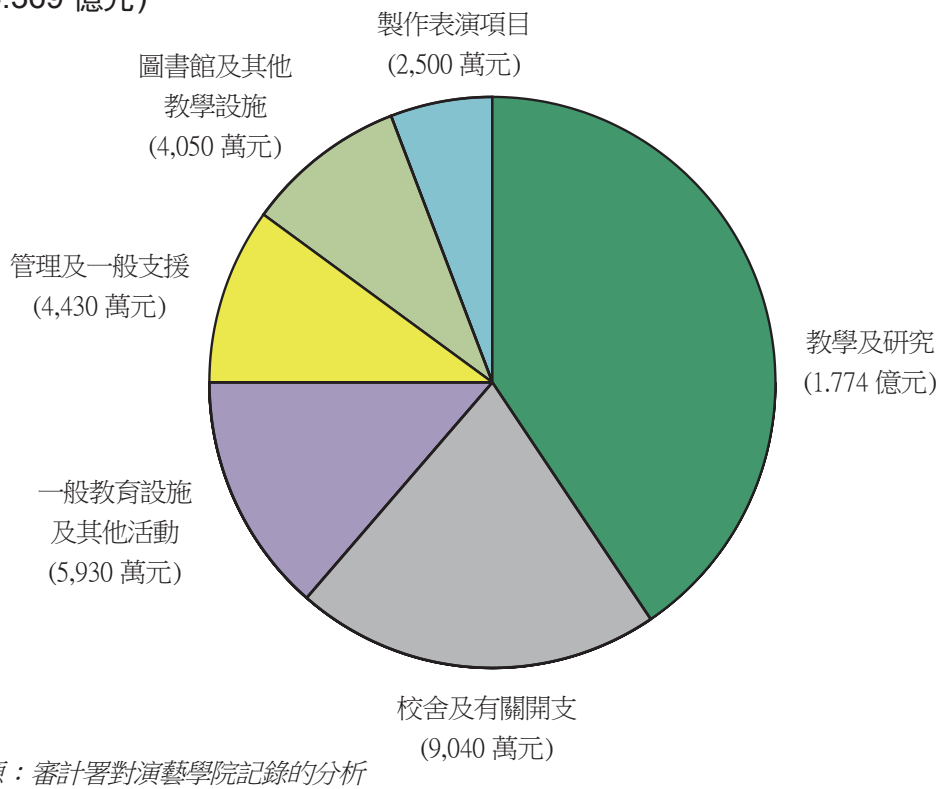
圖一

演藝學院的收益與開支
(2014–15 年度)

收益 (4.667 億元)



開支 (4.369 億元)



資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

校園

1.16　演藝學院有兩個校園。 本部校園是位於灣仔海旁的灣仔校園 (見照片一)，現正進行擴建工程。另一個校園是位於薄扶林的伯大尼校園 (見照片二)，屬文物遺址。

照片一

灣仔校園

資料來源：演藝學院的記錄

照片二

伯大尼校園

資料來源：演藝學院的記錄

宏願與獎項

1.17　2014 年，演藝學院慶祝成立 30 周年。30 年來，演藝學院為本地演藝界訓練和培育不少藝術家及專業人員。根據演藝學院策略發展計劃 2013–2023，該學院冀望保持成為本港演藝人才求學的首選學府，務使畢業生成為本港藝團的首選人才。由於西九文化區的發展，演藝人才的需求日增，演藝學院於未來年間在香港演藝界的重要角色會繼續提升。附錄 C 顯示演藝學院的學生和畢業生在 2015 年的演藝比賽中獲頒的獎項和取得的成就。

審查工作

1.18　2015 年 10 月，審計署對演藝學院展開審查，主要範疇如下：

(a)　學術課程的提供 (第 2 部分)；

(b)　管治及政府監管 (第 3 部分)；

(c)　行政事項 (第 4 部分)；及

(d)　校園改善及擴建 (第 5 部分)。

1.19　審計署發現上述範疇有可予改善之處，並提出多項建議以處理有關問題。

演藝學院及政府的整體回應

1.20　演藝學院校長及民政事務局局長整體上接納審計署的建議。演藝學院校長就該學院的工作價值向審計署提出以下意見：

(a) 雖然通過有效的會計程序可以計算成本，但衡量演藝學院的工作價值則有所不同，由於表演藝術包含主觀和重質的成分，因此有關的衡量程序的難度會更大；及

(b) 演藝學院認為，該學院的工作價值，應在於其對教育、文化和社會的貢獻。香港作為一個經濟發達的知識型社會，位處東西文化活動交匯之所，文化生活多姿多采，充滿活力，多元炳蔚。演藝學院的角色是致力開拓香港的文化生活，此事極具價值。因此，演藝學院應繼續得到扶持和適當支持，日後才可發揮應有的作用。

鳴謝

1.21　在審查期間，演藝學院及民政事務局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：學術課程的提供

2.1　本部分就演藝學院提供的學術課程審查以下事項：

(a)　收生情況 (第 2.6 至 2.19 段)；

(b)　取錄非本地學生 (第 2.20 至 2.33 段)；

(c)　學生單位成本 (第 2.34 至 2.41 段)；

(d)　畢業生人數及就業調查 (第 2.42 至 2.54 段)；及

(e)　非政府資助課程 (第 2.55 至 2.61 段)。

學術課程

2.2　演藝學院是一所專上院校，透過轄下 6 所分院提供學術課程：

	匯藝學院		*舞台及媒體藝術學院*
(a)	戲曲學院	(d)	戲劇學院
(b)	舞蹈學院	(e)	電影電視學院
(c)	音樂學院	(f)	舞台及製作藝術學院

2.3　***政府資助課程***　該 6 所分院均提供學士學位課程，是演藝學院的核心學術課程。當中 4 所分院 (戲曲、舞蹈、音樂，以及舞台及製作藝術學院) 提供副學位課程 (證書、文憑及深造文憑課程)。此外，舞蹈學院及音樂學院亦為具天賦的學生提供政府資助的兼讀制青少年課程。

2.4　***非政府資助課程***　《行政安排備忘錄》容許演藝學院以自資方式開辦非政府資助課程。演藝學院設有研究生課程中心，為戲曲以外的 5 個學科提供自資碩士課程。該學院的兩間附屬公司亦提供非政府資助課程。演藝進修學院為不限年齡的學生提供兼讀制演藝課程。演藝青年粵劇團則為青年粵劇藝術家 (包括演藝學院的畢業生) 提供持續教育、訓練和表演機會。

2.5　教務委員會由校長擔任主席，成員包括高級學術人員和學生代表。委員會負責檢討與發展學術課程，以及指示與規管演藝學院內進行的訓練、教育和

研究工作。但凡教務委員會決定的事項，須由校長向校董會報告，以供校董會知悉或決定。

收生情況

2.6　演藝學院每年制訂學額指標。6 所分院制訂第一年學生的收生指標及整體的收生指標，以便知悉收生趨勢及發現異常情況，從而協助演藝學院監察表現，評估本身的學術課程，以及制訂日後的招生策略。該等指標屬預算數字，當中已考慮現時收生情況以及預計變遷。有關指標經教務委員會批准後，連同相應財政年度的周年預算，提交民政事務局審閱 (註 3)。

政府資助課程收生不足

2.7　按照政府推行新學制的教育政策，演藝學院學士學位課程自 2012/13 學年起從 3 年制過渡至 4 年制。學制過渡已於 2014/15 學年年底完成。審計署分析了演藝學院提供予民政事務局的收生指標，以及 2012/13 至 2015/16 學年的學士學位及副學位課程的實際學生數目，表一顯示分析結果。

註 3： *在學術課程申請人的遴選和面試完成後，演藝學院參考發給申請人的取錄信數目，便會更新學額指標。*

表一

收生指標及實際學生數目
(2012/13 至 2015/16 學年)

學年	學士學位課程			副學位課程			總計		
	指標(數目)	實際(數目)	低於／(超出)指標(數目)	指標(數目)	實際(數目)	低於／(超出)指標(數目)	指標(數目)	實際(數目)	低於／(超出)指標(數目)
2012/13	653	626	27	146	159	(13)	799	785	14
2013/14	634	629	5	171	152	19	805	781	24
2014/15	677	654	23	135	130	5	812	784	28
2015/16	677	643	34	148	142	6	825	785	40

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

註：演藝學院每年可暫時取錄一些未符合一般入學條件的學生。該等學生須在兩年內重考公開考試的某些科目，以符合一般入學條件。2015/16 學年取錄的 785 名學生當中，32 名為暫取的第一年學生。

2.8　表一顯示，學士學位課程的收生指標在全部 4 個學年均沒有達到。至於副學位課程的收生指標，除 2012/13 學年外，有 3 年沒有達到。整體而言，收生不足的數目由 2012/13 學年的 14 個學額 (2%) 上升至 2015/16 學年的 40 個學額 (5%)。值得注意的是，演藝學院報告的收生數字包括非本地學生 (見第 2.20 至 2.27 段)。2015/16 學年取錄的 785 名學生當中，698 名 (89%) 是本地學生，87 名 (11%) 是非本地學生。本地學生只佔收生指標 825 個學額的 85%。收生不足數目部分由非本地學生填補。

2.9　審計署亦分析了 2015/16 學年 6 所分院各自的收生情況。表二顯示有關結果。

表二

收生指標及實際學生數目
(2015/16 學年)

學院	指標 (數目)	實際 (數目)	低於／(超出)指標 (數目)	低於／(超出)指標 (%)
戲曲 (註)	62	46	16	26
音樂	197	187	10	5
舞蹈	142	134	8	6
戲劇	99	95	4	4
電影電視	117	113	4	3
舞台及製作藝術	208	210	(2)	(1)
總計	825	785	40	5

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

註：演藝學院於 1998 年設立中國傳統戲曲中心，提供戲曲副學位課程。該中心於 2013 年獲升格為戲曲學院，自 2013/14 學年起提供學士學位課程及副學位課程。

2.10　表二顯示，戲曲學院 2015/16 學年的收生不足數目 (16 個) 及比率 (26%) 均屬最高。演藝學院的記錄亦顯示：

(a) 2012/13 學年，當該分院只提供副學位課程時 (見表二的註)，學生人數為 61 人；及

(b) 該分院自 2013/14 學年起提供學士學位課程及副學位課程。該分院的學生人數由 2013/14 學年的 57 人減至 2015/16 學年的 46 人。

審計署認為，戲曲學院收生不足的問題，尤須注意處理。

未來的收生挑戰

2.11　審計署認為，演藝學院須密切監察收生情況。演藝學院在近年提交民政事務局的周年財政預算中，解釋收生不足的原因在於：

(a)　難以招收到合資格學生，尤以戲曲學院的情況為甚；

(b)　考試成績良好的學生通常會報讀教資會資助的院校；及

(c)　由於來自教資會資助院校的競爭，有潛質的學生會取消報讀。許多報讀生傾向接受教資會資助院校分配的學位，而放棄入讀演藝學院。家庭壓力往往促成了此項決定。

2.12　演藝學院須採取措施處理收生不足的問題。鑑於高等教育近期的發展，此點尤需注意。2014 年 12 月，教育局告知立法會：

(a)　政府預計未來 10 年升讀專上課程的適齡學生人口會持續下降。本地中學畢業生數目會由 2014 年約 62 000 人，大幅降至 2022 年的 42 700 人；

(b)　政府會採取一系列措施，進一步增加接受資助高等教育的機會，為中學畢業生提供更寬更廣的升學途徑；及

(c)　在全面推行該等措施後，加上學生人口減少，政府預計到 2016/17 學年，可為所有符合入讀大學基本條件的中學畢業生提供足夠的公帑資助及自資的第一年學士學位課程學額。

2.13　此等近期的發展顯示，在學生人口減少的趨勢下，來自教資會資助院校及其他高等教育院校的競爭可能會日趨激烈。演藝學院須制訂策略計劃，應對挑戰。

須採取措施吸引更多學生報讀

2.14　演藝學院取錄持有香港中學文憑考試成績的學生入讀學術課程。報讀時須直接遞交申請表，收費為 300 元。過去 4 個學年，申請入讀學位課程及副學位課程的學生人數有下降趨勢：2012/13 學年為 1 901 人、2013/14 學年為 1 821 人、2014/15 學年為 1 717 人， 以及 2015/16 學年為 1 494 人。 演藝學院在 2015/16 學年取錄的第一年學生共 222 人。

2.15　演藝學院沒有參加大學聯合招生辦法計劃 (聯招辦法)。聯招辦法是申請入學的主要途徑，協助持有香港中學文憑考試成績的學生報讀專上教育課程。最初，有 8 所教資會資助院校參加聯招辦法。2007 年，香港公開大學就自資課程參加聯招辦法。2015 年，5 所自資專上院校亦就教育局資助開辦的課程參加聯招辦法。聯招辦法利用網上平台精簡申請手續，而每名申請人的收費為 420 元。

2.16　審計署認為，演藝學院須探討改善收生的措施，參考聯招辦法的運作方式，吸引更多學生報讀其學術課程。

審計署的建議

2.17　**審計署*建議*，演藝學院在諮詢民政事務局局長後應：**

(a) **密切監察收生情況及處理收生不足的問題，特別是戲曲學院的情況；**

(b) **制訂策略計劃，應對中學畢業生人口日漸減少，以及來自其他高等教育院校的競爭日趨激烈的挑戰；及**

(c) **探討措施吸引更多合資格的學生報讀其學術課程，包括改善收生程序的方法。**

演藝學院的回應

2.18　演藝學院校長整體上接納審計署的建議，並表示：

(a) 演藝學院現正着手處理有關收生人數的主要問題，包括檢討相關的入學及課程銜接途徑。另外，演藝學院正計劃發展網上平台，供本地及國際學生提交申請，冀能接觸更多合資格申請人，並方便他們提交申請；及

(b) 由於戲曲學院是演藝學院歷史最短的分院，並仍處於茁壯成長的階段，其影響力及潛能尚未完全發揮。此外，香港並沒有廣泛發展專上以下程度的戲曲培訓課程。

政府的回應

2.19　民政事務局局長整體上接納審計署的建議。

取錄非本地學生

政府對非本地學生的政策

2.20　根據政府的教育樞紐政策，香港將要發展成為區域教育樞紐，目的在吸引優秀的非本地學生來港就學，並透過這過程，進一步令本地高等教育界更國際化，擴闊本地學生的視野。在該政策下，高等教育院校會按照政府的收生政策和收生限額取錄非本地學生。

2.21　2007 年 10 月，政府決定分階段提高取錄非本地學生報讀公帑資助的副學位、 學士學位和研究院修課課程的限額， 由核准學額指標的 10% 增加至 20%。這 20% 的限額會分作兩部分，4% 在教資會資助院校的核准學額指標以內 (“4% 內政策”)，16% 在核准學額指標以外。換言之，教資會資助院校核准學額指標會包括不超過 4% 的獲政府資助非本地學生。

2.22　近年，部分立法會議員及市民關注是否應盡用所有核准教資會資助學額來取錄本地學生，從而善用公共資源讓本地學生受惠。即使大部分非本地學生是以超額收生方式入讀教資會資助院校，他們依然憂慮“4% 內政策”會否導致減收本地學生。

2.23　2014 年 12 月，行政長官會同行政會議通過優化有關政策後，政府宣布：

(a) 自 2016/17 學年起，所有非本地新生，均應在核准教資會資助學額指標以外以超收方式取錄，取錄上限為副學位、學士學位及研究院修課課程各級別的核准教資會資助學額指標的 20%；及

(b) 非本地學生依然須繳交數額最少足以收回全部額外直接成本而非相等於全部成本的學費 (註 4)。

註 4： *教育統籌委員會在 2011 年的《香港教育產業發展報告》中，建議教育院校 (不論是否獲教資會資助) 均應向非本地學生徵收最少足以收回全部額外直接成本的學費，甚或考慮徵收可收回全部成本的學費。*

有關非本地學生的優化政策，是為了確保自 2016/17 學年起，所有教資會資助學額只會分配給本地學生。非本地學生將在學額指標以外以超收方式取錄。

2.24　民政事務局於 2015 年 2 月致函演藝學院，請其注意教資會資助院校的優化政策。民政事務局告知演藝學院，優化政策反映以下政策意向：

(a) 公帑資助的高等教育學額，應全部分配給本地學生；及

(b) 所有公帑資助課程所取錄的非本地學生須予徵收的學費，應至少足以收回全部額外直接成本。

2.25　民政事務局也在 2015 年 2 月的信件中表示，雖然教資會資助院校的資助及收生機制不會自動適用於演藝學院，但民政事務局建議演藝學院在檢討非本地學生學費政策時，應妥為考慮教資會界別上述的新發展，以便該政策與適用於本地整體專上教育界別的政策較為協調一致。

演藝學院取錄的非本地學生

2.26　演藝學院取錄非本地學生的政策，乃是人數以學生總數的 20% 為限。由於取錄的非本地學生計入達致學額指標內，他們因而得到政府資助。2015/16 學年，非本地學生人數為 87 人，即佔學生總數 785 人的 11%。相對於 825 名學生的整體收生指標而言，如計算非本地學生，整體不足額為 40 人 (5%)，如不計算非本地學生，整體不足額則為 127 人 (15%)(見第 2.8 段)。

2.27　根據民政事務局及演藝學院的記錄，學額指標並沒有區分本地學生和非本地學生。由於演藝學院亦提供公帑資助的專上教育學位，民政事務局須檢討，究竟適用於教資會資助院校取錄非本地學生的政府政策原則 (見第 2.24 段) 會否適用於演藝學院，以及適用程度如何。此外，民政事務局亦須為演藝學院制訂非本地學生的取錄政策。

非本地學生學費並沒有收回全部額外直接成本

2.28　演藝學院已採取一項政策，將學士學位課程的學費，與教資會資助院校的學費看齊。學士學位課程學費多年來均為每年 42,100 元。演藝學院亦已採取一項收費政策，即向非本地學生與本地學生徵收同等學費。相比之下，教資會

資助院校在2015/16學年向非本地學生徵收介乎110,000元至146,000元的學費，基於該學費水平至少足以收回全部額外直接成本。

2.29　2015年2月，民政事務局要求演藝學院檢討其非本地學生學費的政策(見第2.24段)。2015年7月，演藝學院向民政事務局解釋，鑑於演藝學院並沒有為非本地學生提供宿舍，現時政策可吸引具天賦的非本地學生入讀。演藝學院建議，在2024/25學年1所學生宿舍落成後，開始全面推行非本地學生的新學費政策。演藝學院現正制訂逐步增加學費的建議，以供民政事務局考慮。演藝學院在2015年年底展開2016/17學年的收生程序，並公布修讀學士學位課程的本地與非本地學生學費均為42,100元。

2.30　審計署認為，民政事務局應在參考適用於教資會資助院校的政策後，向演藝學院進一步跟進其對非本地學生學費政策的檢討。民政事務局亦應考慮教育局對此事的意見。

審計署的建議

2.31　**審計署*建議*民政事務局局長應：**

(a) **經諮詢教育局局長後，參考適用於教資會資助院校的政策原則，為演藝學院制訂非本地學生取錄政策；及**

(b) **經諮詢教育局局長後，向演藝學院進一步跟進制訂非本地學生學費的工作，以收回全部額外直接成本。**

政府的回應

2.32　民政事務局局長整體上接納審計署的建議。他表示，民政事務局會繼續向演藝學院跟進，務求制訂1套清晰的非本地學生收生及學費政策，可以兼顧到演藝學院有一定國際學生比例的學術需要、演藝學院學生學習環境及經驗的整體質素、運用公帑的成本效益，以及教資會資助院校所採用政策背後的理念。

2.33　財經事務及庫務局局長表示，有關演藝學院與教資會資助院校取錄非本地學生的做法並不一致，民政事務局在諮詢教育局後，應跟進審計署所提出的意見。

學生單位成本

2.34　根據政府的資助指引，資助金的管制人員應在諮詢資助機構後，正式訂明政府藉提供資助以達致的目標 (包括可量化的成績)，並根據該等目標檢討成績，以評估資助所取得的效益。雖然演藝學院的資助安排須顧及其他因素 (見第 1.13 段)，但與各教資會資助院校一樣，學生單位成本是服務表現的重要指標。演藝學院的學生單位成本，在民政事務局的管制人員報告內公布。

須解決學生單位成本持續增加的問題

2.35　在計算學生單位成本時，民政事務局和演藝學院以政府經常資助金為成本，並除以全部資助課程 (即學士學位、副學位，以及青少年課程) 相當於全日制學生的人數。圖二顯示由 2005/06 至 2014/15 的 10 個學年演藝學院的學生單位成本。

圖二

演藝學院學生單位成本
(2005/06 至 2014/15 學年)

資料來源：民政事務局的記錄

2.36　圖二顯示，演藝學院的學生單位成本呈上升趨勢，由 2005/06 學年的 171,000 元增至 2014/15 學年的 308,000 元，增幅為 80%。同期的消費物價指數僅增加 34%。民政事務局和演藝學院須研究箇中原因，並密切監察學生單位成本。

2.37　教資會根據各院校所提供的資料，編制及公布所有教資會資助院校的平均學生單位成本數字，當中包括整體的數字及各課程類別的數字。審計署認為，教資會資助院校的學生單位成本可為民政事務局及演藝學院提供有用的參

考資料， 藉以分析演藝學院的學生單位成本。 根據教資會網站的資料， 由2009/10 至 2014/15 學年，藝術、設計及演藝類別的學士學位課程平均學生單位成本由 213,000 元減少至 203,000 元， 減幅為 5%。 同期， 該課程類別的學生人數由 1 667 人增至 2 782 人， 增幅為 67%。 至於演藝學院， 由 2009/10 至 2014/15 學年的學生單位成本則增加 47%，但學生人數由 919 人減至 911 人，減幅為 1%。

審計署的建議

2.38 **審計署*建議*演藝學院和民政事務局局長應密切監察其學生單位成本，並參考教資會資助院校的學生單位成本，採取有效措施，以遏止學生單位成本的上升趨勢。**

演藝學院的回應

2.39 演藝學院校長整體上接納審計署的建議，並表示：

(a) 演藝學院會繼續檢討學生單位成本及課程的整體成本效益；及

(b) 教資會資助院校所提供的大學藝術課程與演藝學院的小班形式演藝課程截然不同，主要分別在於後者採用專科教學方法，所需的教員人數比例上較大學為高，而且製作及表演是演藝學院課程的核心部分，所涉費用亦較高。

政府的回應

2.40 民政事務局局長整體上接納審計署的建議，並表示：

(a) 政府會繼續監察演藝學院課程的成本效益，並考慮區分不同類型課程的學生單位成本，以便與類似課程的學生單位成本作出比較；及

(b) 演藝學院學生單位成本平均每年上升約 5% 至 6%， 只有 2012/13 學年除外。2012/13 學年升幅較爲顯著 (17%)， 主要是由於為演藝學院增加經常資助，推行 4 年制學士學位課程，以及支付學制過渡所需的固定投資費用。

2.41　財經事務及庫務局局長表示，民政事務局在諮詢教育局後，應跟進審計署所提出有關學生單位成本的意見。

畢業生人數及就業調查

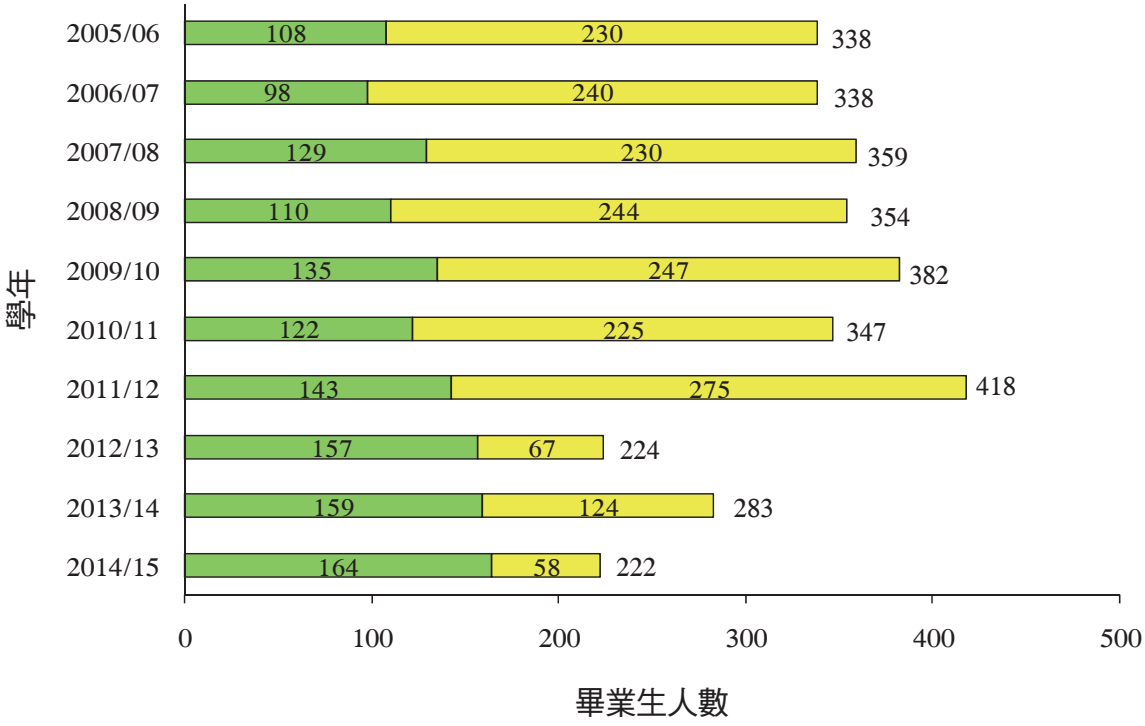
2.42　演藝學院在 1985/86 學年開始提供副學位課程，並在 1991/92 學年推出 3 年制學士學位課程。為配合新學制，演藝學院在 2012/13 學年開始過渡至 4 年制學士學位課程。有關過渡在 2014/15 學年年底完成。

畢業生人數減少

2.43　在過渡至 4 年制學士學位課程期間，演藝學院增加學士學位課程的學生人數，但維持總學生人數大致上不變。結果，部分副學位課程逐步淘汰，而副學位課程 (一般修業期為兩年) 的學生人數亦大幅減少。圖三顯示演藝學院由 2005/06 至 2014/15 學年的畢業生人數。

圖三

演藝學院畢業生人數
(2005/06 至 2014/15 學年)



說明：
學士學位課程
副學位課程

資料來源：演藝學院的記錄

2.44　圖三顯示，自 2012/13 學年過渡至 4 年制學士學位課程起，畢業生人數由 2011/12 學年高峰期的 418 人減至 2014/15 學年的 222 人，減幅為 47%，主要由於副學位課程畢業生人數由 2011/12 學年的 275 人大幅減至 2014/15 學年的 58 人。副學位課程畢業生人數減少，導致整體畢業生人數減少，繼而導致投身演藝界的演藝學院畢業生供應減少。鑑於演藝學院過渡至 4 年制學士學位課程導致畢業生人數減少，民政事務局和演藝學院須檢討此事的影響。

畢業生就業調查

2.45　專上教育院校一般會進行就業調查，以了解畢業生的前途和去向。然而，演藝學院以往一向沒有為畢業生進行此類調查。演藝學院校董會在 2011 年 12 月的一次會議上得悉：

(a) 畢業生的就業能力，是評估高等教育制度質素高低及是否適合的重要指標。過去多年來，所有教資會資助院校，每年均進行畢業生就業調查；及

(b) 演藝學院以往並沒有資源進行畢業生就業調查。不過，若要此類調查具有實質意義，校方須致力確保回應率達 75% 或以上的理想水平。

2.46　校董會在會議上通過委聘顧問公司，為畢業生進行就業調查。校董會建議，有關的調查除探討演藝學院畢業生以往 5 年的去向外，亦須了解受聘於本地政府資助的 9 大演藝團體的畢業生人數 (註 5)。

2.47　2013 年 4 月，演藝學院管理人員告知校董會有關 2010 至 2012 年畢業生的就業調查結果。管理人員建議，日後進行的調查應包括各分院畢業生的就業情況、來自內地及海外畢業生的就業情況，以及除 9 大演藝團體外，畢業生受聘於其他藝團的情況。其後，演藝學院為 2013 及 2014 年的畢業生進行就業調查。截至 2016 年 1 月，2015 年的畢業生調查仍在進行中。

須披露更多的畢業生就業資料

2.48　雖然演藝學院在其網頁公布了 2013 及 2014 年畢業生的調查結果，但當中披露的資料有限，而第 2.46 及 2.47 段提及的重要資料，例如受聘於本地 9 大藝團的畢業生人數，以及各分院畢業生、來自內地及海外畢業生的就業情況分析等重要資料，均沒有披露。演藝學院須在其網頁披露更多關於畢業生就業的資料。

註 5： *政府資助的 9 大演藝團體是香港管弦樂團、香港中樂團、香港舞蹈團、香港話劇團、香港小交響樂團、香港芭蕾舞團、城市當代舞蹈團、中英劇團，以及進念 • 二十面體。*

畢業生就業調查回應率偏低

2.49　一般意見認為，只有在回應率夠高的情況下 (即 75% 或以上 —— 見第 2.45(b) 段)，畢業生就業調查所蒐集的資料才會有用和具代表性。審計署審查演藝學院及經抽選的兩所教資會資助院校的畢業生就業調查回應率，留意到演藝學院 2012 年、2013 年及 2014 年的調查回應率分別為 15%、27% 及 24%，而兩所經抽選的教資會資助院校於上述年份的調查回應率均達到或超過 85%。

2.50　相對於兩所院校的調查而言，演藝學院畢業生就業調查的回應率甚低。2014 年，演藝學院邀請了 329 名畢業生 (碩士學位、學士學位及副學位學生) 參與有關調查，但只有 79 人 (24%) 回應，遠低於 75% 的理想水平。演藝學院須採取措施，提高畢業生就業調查的回應率。

審計署的建議

2.51　**審計署 *建議* 演藝學院及民政事務局局長應檢討學士學位課程過渡至 4 年制導致畢業生人數減少一事所帶來的影響。**

2.52　**審計署 *建議* 演藝學院應：**

(a)　**在網站披露更多經就業調查所得的畢業生就業資料；及**

(b)　**採取措施，提高畢業生就業調查的回應率。**

演藝學院的回應

2.53　演藝學院校長整體上接納審計署在第 2.51 及 2.52 段提出的建議。他表示：

(a)　演藝學院在制訂過渡至 4 年制學位課程及逐步淘汰副學位課程的策略方針時，一直透過轄下各學科的諮詢委員會，與藝術文化界保持緊密聯繫，因而得以聽取有關各方的意見，以及評估策略方針對合資格畢業生供應的影響；及

(b)　演藝學院現正就其 4 年制學位課程進行全面檢討，並已於 2015 年 12 月爲此成立專責小組。

政府的回應

2.54　民政事務局局長整體上接納審計署在第 2.51 段提出的建議。他表示：

(a) 民政事務局會繼續監察演藝學院的畢業生人數，並會考慮演藝學院現正就其 4 年制學位課程進行的檢討，以及藝術界的需要；及

(b) 副學位課程畢業生人數減少，是由於演藝學院過渡至 4 年制學位課程的策略導致部分課程逐步淘汰。在決定有關策略方針時，演藝學院已考慮藝術文化界的意見及需要。

非政府資助課程

2.55　除政府資助的學術課程外 (見第 2.2 及 2.3 段)，《行政安排備忘錄》亦容許演藝學院以自資方式，額外開辦全日制及兼讀制課程、青少年課程、暑期課程及持續教育課程等。為免構成補貼，政府的資助不得用於自資課程。演藝學院開辦的非政府資助課程包括直屬該學院的碩士課程 (見第 1.4(d) 段)，以及由演藝進修學院和演藝青年粵劇團 (見第 1.8 段) 兩所附屬機構開辦的課程。表三概述有關課程。

表三

演藝學院開辦的非政府資助課程
(2014–15 年度)

	演藝進修學院課程	碩士課程	演藝青年粵劇團課程
歷史	演藝進修學院在2005 年以擔保有限公司的方式成立	自 2006–07 年度起提供課程	演藝青年粵劇團在2011 年以擔保有限公司的方式成立
主要課程／活動	為 5 000 名兼讀制學生開辦超過 400 個短期課程	91 名全日制及 46 名兼讀制學生	外展活動及演出
營運業績： (百萬元)			
收益	13.2	10.4	1.96
支出	11.7	9.3	1.94
盈餘	1.5	1.1	0.02

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

以不同安排及不同方式收回成本

2.56　演藝學院非政府資助課程的運作，涉及使用學院的服務和設施。在不得以資助補貼自資活動的原則下，演藝學院應向自資課程收回相關成本。然而，審計署留意到，學院向該等非政府資助課程收回成本的安排，各有不同：

(a) 2007 年，演藝學院參考教資會的指引，與演藝進修學院訂立一個安排協約，當中概述收回成本的基礎；

(b) 2005 年，演藝學院訂立一套財務規則和程序，以收回碩士課程的成本；及

(c) 並沒有訂立正式安排，以收回演藝青年粵劇團課程的成本。

演藝學院須訂立一致的正式安排，以向所有非政府資助課程收回成本。

2.57　審計署亦留意到，除所訂安排各有不同外，演藝學院向該等非政府資助課程收回成本的方式，亦有所不同 (見表四)。

表四

向非政府資助課程收取的費用
(2014–15 年度)

費用	演藝學院收取的費用		
	演藝進修學院課程	碩士課程	演藝青年粵劇團課程
直接聘用的職員	有	有	有
直接開支	有	有	有
由演藝學院提供的職員	不適用 (註)	有	無
設施 (例如教學及表演場地，以及職員辦公室)	有	無	無
支援服務 (例如資訊科技、會計及職員培訓)	有	無	無
使用演藝學院商標的專營權費	有	無	無

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

註：演藝學院在 2014–15 年度沒有為演藝進修學院提供職員。

2.58　表四顯示，演藝學院並沒有就該學院向碩士課程及演藝青年粵劇團課程提供的某些服務及設施，收回成本。為確保不會以資助補貼自資課程，演藝學院須檢視收回成本的基礎。

審計署的建議

2.59 **審計署*建議*演藝學院應：**

(a) **訂立一致的正式安排，以向所有非政府資助課程收回成本；及**

(b) **檢視現時向演藝進修學院、碩士課程及演藝青年粵劇團收回成本的基礎，並作出所需的修訂，確保不會以資助補貼自資課程。**

演藝學院的回應

2.60 演藝學院校長整體上接納審計署的建議，並表示：

(a) 同意應向自資課程收回相關成本的基本原則；及

(b) 碩士課程及演藝青年粵劇團課程與公帑資助課程相輔相成，既能使資助課程更豐富多采，又能為演藝學院畢業生提供實習及就業機會，讓他們提升表演技能及增加表演經驗。此外，演藝進修學院課程所得的盈餘會再投放到演藝學院，用以進一步實現其願景、使命及目標。

政府的回應

2.61 財經事務及庫務局局長表示，演藝學院應訂立正式及一致的安排，確保不會以資助補貼自資課程。

第 3 部分：管治及政府監管

3.1　本部分審查演藝學院的管治及政府監管事宜。審計署發現以下方面可予改善：

(a) 校董會及委員會議事程序 (第 3.6 至 3.21 段)；及

(b) 政府監管 (第 3.22 至 3.44 段)。

管治架構

3.2　演藝學院根據《香港演藝學院條例》成立。根據該條例，校董會是演藝學院的管治機構，而教務委員會則負責檢討、發展、指示及規管學術課程。此外，校長須向校董會負責，並獲委負責演藝學院的管理、運作及行政。截至 2016 年 1 月，校董會共有 18 名成員，包括：

(a) 15 名由香港特別行政區行政長官委任的人士，包括校董會主席、民政事務局局長或其代表，以及教育局局長或其代表；

(b) 校長 (校董會當然成員)；及

(c) 兩名由演藝學院教職員互選產生的人士。

3.3　校董會可為一般或特別目的而成立委員會。截至 2016 年 1 月，校董會轄下共有 7 個委員會。表五載列各委員會的主要職能。

表五

校董會轄下各委員會
(2016 年 1 月)

委員會	主要職能
財務委員會	就演藝學院的財務管理及規管提供意見及建議
審計委員會	監管演藝學院制訂及實施其審計政策及制度、 內部監控、 財務報告及風險管理架構，及就此提出建議
高級職員聘任及薪酬委員會	考慮及審批高級職員的委任建議
教職員退休金計劃管理委員會	就員工退休金計劃 (即演藝學院公積金計劃及演藝學院強制性公積金計劃) 的管理提供意見及建議
重要項目投標委員會	考慮及審批價值超逾 100 萬元的投標書
投標委員會	考慮及審批價值介乎 200,001 元至 100 萬元的投標書
榮譽獎銜提名委員會	考慮向合資格人士授予榮譽獎銜及就此提供意見

資料來源：演藝學院的記錄

3.4 演藝學院製備了《學院委員會手冊》，為校董會及轄下委員會的會議訂立運作指引及程序，其所根據的管治原則為誠信、問責和具透明度。

企業管治最佳常規

3.5 2010 年 5 月，政務司司長辦公室轄下的效率促進組發出《受資助機構企業管治指引》。該指引列明受資助機構企業管治的原則及最佳常規，並就一些引起關注的問題提供意見及查核清單，目的是協助接受公帑資助的機構維持公信力。該指引的主要對象是接受經常資助金的機構，例如演藝學院。

校董會及委員會議事程序

校董會／委員會會議的出席率

3.6　一個組織的管治機構是否有效履行管治職責，取決於成員的知識、經驗及能力，以及對所屬組織的服務承擔。成員出席會議的情況是重要指標，既反映成員對服務該組織有否承擔，亦顯示該組織有否受惠於成員的經驗及專業知識。表六顯示在 2011 至 2015 年期間校董會／委員會會議的整體出席率。

表六

校董會／委員會會議的整體出席率
(2011 至 2015 年)

校董會／委員會 (註)	整體出席率				
	2011	2012	2013	2014	2015
校董會	82%	78%	79%	79%	78%
財務委員會	71%	70%	75%	74%	85%
審計委員會	90%	100%	80%	73%	88%
高級職員聘任及薪酬委員會	90%	80%	60%	80%	80%
教職員退休金計劃管理委員會	63%	81%	69%	71%	69%
重要項目投標委員會	100%	100%	100%	100%	100%
榮譽獎銜提名委員會	71%	86%	83%	100%	83%

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

註：投標委員會主要以分發文件的形式處理事務，甚少舉行會議 (例如在 2015 年並沒有舉行會議)，因此不包括在本分析內。

教職員退休金計劃管理委員會會議出席率偏低

3.7　如表六所示，校董會及其委員會會議在 2011 至 2015 年期間的整體出席率超過 70%，只有高級職員聘任及薪酬委員會 (2013 年) 及教職員退休金計劃管理委員會 (2011 年、2013 年及 2015 年) 除外。審計署進一步分析教職員退休金計劃管理委員會會議的出席率。該委員會由 5 名校董會成員及 10 至 12 名由各教職員團體互選產生的員工代表組成。在 2011 至 2015 年期間，校董會成員的整體出席率介乎 33% 至 67%，而員工代表的整體出席率則介乎 74% 至 88%。教職員退休金計劃管理委員會會議的出席率有改善空間，特別是校董會成員的出席率。

兩名校董會成員出席率偏低

3.8　2011 至 2015 年， 校董會有 18 名成員。 其中兩名校董會成員在其由 2013 至 2014 年的任期內的校董會會議出席率偏低。校董會共舉行 7 次會議，他們只出席了兩次 (29%)。儘管如此，民政事務局仍提名他們連任，兩人均再度獲委任，任期由 2015 至 2016 年。在 2015 年舉行的 3 次董事會會議當中，他們分別出席了 1 次 (33%) 及完全沒有出席 (0%)。

3.9　根據《學院委員會手冊》，演藝學院應採取行動 (例如作出查詢或發出提示)，以改善個別成員在校董會／委員會會議出席率偏低的情況。不過，並無記錄顯示演藝學院已採取有關行動。再者，民政事務局在提名個別校董會成員連任時，需考慮其會議出席率。

兩個委員會的空缺

3.10　2015 年，審計委員會及教職員退休金計劃管理委員會有以下空缺：

(a) 根據《學院委員會手冊》，審計委員會由主席 (須為校董會成員) 及另外 4 名由校董會委任的成員組成。2015 年，除主席外只有 3 名成員，即全年有 1 個空缺；及

(b) 根據該手冊，教職員退休金計劃管理委員會由主席 (須為校董會副主席)、另外 4 名校董會成員，以及 12 名由各教職員團體 (例如學術、行政及技術員工) 互選產生的員工代表組成。2015 年， 只有 10 名員工代表，即全年有兩個空缺。

有關企業管治的資料披露不足

3.11　根據《受資助機構企業管治指引》(見第 3.5 段)，受資助機構要為其行為負責及維持透明度。該指引主張向公眾披露以下資料：

(a) 管治機構的組成；

(b) 管治機構所完成的主要工作、舉行會議的次數及個別成員的出席率；及

(c) 管治機構下設立的委員會的職權範圍、其所完成的主要工作、舉行會議的次數及個別成員的出席率。

3.12　關於第 3.11(b) 及 (c) 段所述的資料，演藝學院並沒有在其網站或年報內予以披露。

會議文件及會議記錄擬稿分發遲緩

3.13　根據《學院委員會手冊》，會議議程及文件應在會議舉行前至少 1 星期 (7 天) 分發，而會議記錄擬稿應在會議舉行後兩星期 (14 天) 內分發。審計署抽查在 2014 及 2015 年校董會及財務委員會分發會議文件及會議記錄擬稿的情況。表七顯示抽查結果。

表七

會議文件及會議記錄擬稿的分發
(2014 及 2015 年)

校董會／委員會	議程及首批會議文件的分發 (註)	會議記錄擬稿的分發
校董會	會議前 7 天，共 4 次會議 會議前 6 天，共 2 次會議	會議後 61 至 156 天 (平均 94 天)
財務委員會	會議前 7 天，只 1 次會議 會議前 3 至 5 天，共 5 次會議	會議後 17 至 55 天 (平均 32 天)

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

註：會議文件通常分兩批分發。審計署在分析校董會的會議文件數目後，發現平均 59% 的會議文件在首批中連同議程分發。

3.14　如表七所示，議程及會議文件通常沒有及早分發，未能方便校董會／委員會成員為會議作出準備。會議記錄擬稿亦沒有及早分發，未能方便校董會／委員會成員確認會議記錄。

沒有取得周年利益申報

3.15　儘管《學院委員會手冊》並沒有提及兩級通報制度，校董會在 1995 年 6 月決議採用該制度，以便校董會成員處理利益衝突。根據有關做法：

(a) ***周年申報***　校董會成員必須在初次加入校董會時申報個人利益，此後每年申報 1 次。申報須以標準表格作出，並可供公眾查閱；及

(b) ***在會議上申報***　倘校董會成員 (包括主席) 在有待審議的事項上有任何直接利益，必須在審議該事項前申報。校董會須於當時決定有關成員是否必須退席，以避免審議該事項。

3.16　演藝學院通常在每年首季要求校董會成員作出周年利益申報。但在 2015 年，演藝學院沒有要求校董會成員 (全部為現時成員) 作出周年利益申報。結果，除校董會主席外，所有校董會成員並沒有提交周年利益申報。另外，在 2012 及 2013 年，演藝學院沒有把分別兩名及 6 名校董會成員的周年利益申報存檔。演藝學院須盡力取得校董會所有成員的周年利益申報。

校董會／委員會成員的指引有所不足

3.17　《學院委員會手冊》訂明校董會／委員會會議的運作指引及程序，但對於校董會／委員會成員的義務和責任、保密規定，以及處理利益衝突等事項，則沒有提供指引。該等指引非常重要，有助向校董會／委員會成員提醒他們的責任。演藝學院須於該手冊增補有關指引。

審計署的建議

3.18　**審計署*建議*演藝學院應：**

(a) **採取措施，以提高教職員退休金計劃管理委員會會議的出席率，特別是校董會成員的出席率；**

(b) **採取適當行動 (例如作出查詢及發出提示)，以改善個別成員在校董會／委員會會議出席率偏低的情況；**

(c) **及時填補委員會的空缺；**

(d) **在本身網站或年報內，披露校董會及其轄下各委員會的職權範圍、主要工作及舉行會議次數，以及個別成員的出席率；**

(e) **及時分發校董會／委員會會議的議程、會議文件及會議記錄擬稿；**

(f) **盡力取得所有校董會成員的周年利益申報；及**

(g) **在《學院委員會手冊》增補內容，說明校董會／委員會成員的義務和責任、保密規定，以及處理利益衝突等事項。**

3.19　**審計署*建議*民政事務局局長在提名校董會個別成員連任時，應考慮其會議出席率。**

演藝學院的回應

3.20　演藝學院校長整體上接納審計署在第 3.18 段提出的建議，並表示演藝學院現正檢討轄下部分委員會的架構及組成方式，以提高成員的出席率和提高效率。演藝學院亦會檢討《學院委員會手冊》，以改善校董會／委員會的運作安排，特別是申報利益制度，以及舉行會議的指引和程序。

政府的回應

3.21　民政事務局局長整體上接納審計署在第 3.19 段提出的建議，並表示政府一直根據有關人士的長處才德來委任諮詢委員會及法定組織的非官方成員。在委任或再度委任成員加入演藝學院校董會時，出席率是其中一項考慮因素。另外，民政事務局亦考慮有關人選的能力、專業知識、經驗、品德及對公眾服務的承擔，確保校董會有合適的成員組合，能夠有效執行本身的職務。民政事務局在考慮委任或再度委任某人加入演藝學院校董會時，會繼續顧及以上因素。

政府監管

3.22　民政事務局負責制訂文化藝術的政策及計劃。該局並監督演藝學院的運作，民政事務局局長或其代表是校董會成員。2001 年，民政事務局及演藝學院簽訂《行政安排備忘錄》，當中訂明政府與演藝學院之間的行政安排架構，有關條文如下：

(a) 政府會資助學位、副學位及青少年課程。演藝學院可以自資方式舉辦其他課程。政府資助不得用以補助演藝學院的自資活動；

(b) 演藝學院可保留每年經常資助金的節省款項作為儲備，款額不得超過每年經常資助金的 15%。超出款額應歸還政府。倘若事先獲民政事務局批准，演藝學院可動用儲備進行《香港演藝學院條例》所容許的活動；

(c) 演藝學院每年在收到邀請後可申請額外資助，推行新的或更佳的服務／活動。民政事務局會連同屬該局政策範疇的其他申請，一併考慮該等申請；

(d) 演藝學院每年須向民政事務局提交下一財政年度的開支預算，當中詳述演藝學院在下一財政年度的需要，以便民政事務局履行管制經常與非經常資助金的職責；及

(e) 至於《行政安排備忘錄》沒有載述的事項，演藝學院承諾遵從政府當時的整體資助政策及指引。

3.23 此外，根據《香港演藝學院條例》，演藝學院每年須向政府提交 1 份院務報告及經審計的財務報表，該等文件將提交立法會。

《行政安排備忘錄》須納入的其他規定

3.24 2004 年，政府發出《財務通告第 9/2004 號》"有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引"。 當中所載的某些重要規定，《行政安排備忘錄》卻付諸闕如，該等規定如下：

(a) 資助機構除了提交該機構的經審計周年財務報表，亦應提交經審計的周年財務報告，當中顯示：

(i) 該機構的受資助計劃的收支狀況；及

(ii) 在受資助計劃下保留的未用資助儲備和所取得資產的變動情況；及

(b) 隨周年財務報表及周年財務報告而提交的核數師報告內，應包括以下意見：

(i) 關乎周年財務報表，該等報表是否真實而公平地反映資助機構的財務狀況、財務業績及現金流量；及

(ii) 關乎財務報告，該資助機構在所有要項上是否已符合政府的規定，以及是否已符合有關資助指引及其他相關文件所訂明的各項資助條款及條件。

3.25 由於《行政安排備忘錄》並無有關的規定，演藝學院並沒有向民政事務局提交其受資助計劃的經審計財務報告 (見第 3.24(a) 段)，而核數師的報告並沒載有關於該機構是否已符合所有資助規定、條款及條件的意見 (例如受資助計劃沒有為自資活動提供補貼 —— 見第 3.24(b) 段)。審計署留意到，民政事務局 1 名人員是演藝學院校董會及財務委員會成員，定期接獲詳細的財務資料。

然而，審計署認為，第 3.24 段所述的規定需予以遵從，確保政府給予演藝學院的資助金得以有效管理和管制。截至 2016 年 1 月，民政事務局正在檢討及更新《行政安排備忘錄》。該局須在《行政安排備忘錄》加入該等規定，要求演藝學院遵從。

須加強監察儲備的撥用

3.26　如第 3.22(b) 段所述，演藝學院可保留每年經常資助金的節省款項作為儲備，上限為每年經常資助金的 15%。超出款額應歸還政府。倘若事先獲民政事務局批准，演藝學院可動用儲備進行《香港演藝學院條例》所容許的活動。表八顯示在 2014–15 年度演藝學院儲備的變動。

表八

演藝學院儲備的變動
(2014–15 年度)

		款額 (百萬元)	附註
(A)	期初結餘	40.63	
(B)	減除：儲備撥出款項	0.83 16.00	2015 年 5 月撥款租用其他設施 2015 年 6 月撥款以擴建網上學習平台等 (見第 3.28(b) 段)
(C)	加入：未用資助金	20.07	
(D)	小計 (D) = (A) – (B) + (C)	43.87	
(E)	歸還政府的超出儲備限額的款額 (E) = (D) – 儲備限額	1.57	儲備限額為 4,230 萬元 (2014–15 年度經常資助金 2.8203 億元的 15% ——註)
(F)	期末結餘 (F) = (D) – (E)	42.30	

資料來源：演藝學院的記錄

註：在歸還政府超出款額後，2014–15 年度淨經常資助金為 2.8046 億元 (2.8203 億元減 157 萬元)。

3.27　審計署審查民政事務局對演藝學院的儲備及從儲備撥出款項的監察工作，發現監察儲備撥出款項方面可予改進 (見第 3.28 及 3.29 段)。

3.28　***未有及時取得民政事務局的批准***　審計署留意到，演藝學院兩度從儲備撥出款項，而未有及時取得民政事務局的批准：

(a) 2012 年 6 月 19 日，校董會通過從儲備撥出 720 萬元，資助檢討及評審學術課程的費用。該筆撥款記入 2011–12 財政年度，但演藝學院在 2012 年 12 月 3 日才向民政事務局申請批准，當時已是撥款後約 6 個月。民政事務局於 2013 年 2 月 14 日給予事後批准，並提醒演藝學院日後在動用儲備前，須事先取得民政事務局書面批准；及

(b) 2015 年 6 月 17 日，校董會通過從儲備撥出 1,600 萬元作多項用途 (例如擴建電子學習平台)。演藝學院在 2015 年 6 月 18 日向民政事務局申請批准。是項申請在 2015 年 8 月 7 日獲得批准時，2014–15 財政年度已經完結 (於 2015 年 6 月 30 日完結)。不過，在釐定截至 2014–15 年度完結的儲備超出款額時，演藝學院把這筆 1,600 萬元視作從儲備撥出的款項 (當時是在民政事務局給予批准前)。由於是項批准並非於 2014–15 財政年度內作出，民政事務局須審查該筆 1,600 萬元應視作該年度內撥出的款項，還是屬於截至 2014–15 年度完結時因儲備超出限額而須歸還政府的款項。

3.29　***沒有把未用餘額撥回到儲備***　演藝學院可不時從儲備撥出款項作特定用途。在有關用途得以完成後，未用餘額應撥回到儲備。不過，審計署留意到在兩宗個案中，未用餘額並沒有妥為撥回到儲備：

(a) 2013 年 4 月，演藝學院從儲備撥出 650 萬元，以資助演藝學院 30 周年慶祝活動的部分開支。2015 年 3 月，在慶祝活動完結後，校董會決定把未用餘額 140 萬元撥回到儲備。不過，截至 2016 年 1 月，演藝學院仍未撥回有關款項；及

(b) 2003 年 11 月及 2004 年 12 月，演藝學院分別從儲備撥出 1,500 萬元及 500 萬元，用以設立伯大尼維修儲備基金，資助伯大尼校園的初期運作及維修工作。當時，民政事務局無法為上述用途提供經常資助金。然而，民政事務局自 2008–09 年度起提供經常資助金，供伯大尼校園的運作及維修之用。該基金自 2007–08 年度起並無開銷。截至 2014–15 年度完結，該基金的結餘為 1,650 萬元。演藝學院須檢討是否仍要保留該基金，抑或把基金結餘撥回到儲備。截至

2016 年 1 月，演藝學院正在計劃對伯大尼校園的樓宇健康、安全及穩固情況進行全面調查，以決定日後的維修需要。演藝學院應在檢討時考慮調查結果。

資助及監察安排

3.30　2008 年 12 月，教育局委託教資會檢討高等教育制度，以便建議未來的發展策略。2010 年 12 月，教資會發表《展望香港高等教育體系》的檢討報告。2011 年 11 月，教育局提交立法會參考資料摘要，闡述政府對檢討報告建議的回應。

3.31　教資會的檢討報告載有其對演藝學院資助及監察安排的意見：

(a) 為確保分配公共資源予公帑資助學位界別的做法一致，應委託教資會負責向演藝學院提供資助。這個安排不但合理，且可促進演藝學院與 8 所教資會資助院校的合作；及

(b) 教資會明白演藝學院的獨特性，預計教資會的資助及監察安排可充分照顧到這一點。

3.32　演藝學院校董會於 2011 年 3 月的會議上，獲悉教資會的建議。校董會支持相關校董會文件所提出的意見如下：

(a) ***學院管治***　民政事務局以監管非政府機構的方式監管演藝學院。演藝學院自視為高等教育院校，可能與教資會較為相近；

(b) ***撥款計算程式***　教資會的撥款計算程式對演藝學院不利，因為演藝學院無法申請研究撥款，只能等待教資會特別處理；及

(c) ***學術規劃及機構發展***　如演藝學院改為納入教資會的體系，難免要調整該學院現時的制度，以符合教資會的要求。

3.33　民政事務局在會議上認為，不論演藝學院最終採用哪個方案來回應教資會的建議，由於演藝學院在香港文化藝術發展及演藝人才訓練方面，發揮重要作用，期望該學院會與藝術產業保持溝通，並繼續致力配合香港的藝術文化政策。

3.34　校董會在該次會議上通過 1 份聲言，作為對教資會的初步答覆。該聲言隨後提交教育局，當中提到演藝學院樂於有機會與相關團體討論教資會建議的可行性。演藝學院承認，加入教資會的體系，會對本身的院校功能、基礎建設容量及現時活動有所影響。演藝學院希望日後把握適當機會，對教資會的具體建議作出更為深思熟慮的正式回應。

3.35　教育局於 2011 年 11 月提交 1 份立法會參考資料摘要，當中的意見如下：

(a)　演藝學院屬於培訓演藝人才的專科院校，有其獨特的運作模式；

(b)　由於教資會須全力參與推行新學制，加上演藝學院現行的撥款模式與教資會既定的撥款方法不一樣，教育局認為無需急於作出結論；及

(c)　教育局對此事持開放態度，如演藝學院有意詳細探討教資會的建議，該局樂意與演藝學院對話。

3.36　民政事務局把資助及監察演藝學院的職責轉移給教資會一事，自 2011 年 11 月起並無進一步的發展。為找出最理想的安排，演藝學院、民政事務局及教育局須互相及與相關團體保持溝通，商討民政事務局把資助及監察演藝學院的職責移交教育局／教資會是否可行及可取。

參考教資會的政策／指引

3.37　民政事務局及演藝學院不時會參考教資會的某些政策／指引，處理演藝學院作為高等教育院校所面對的事宜。舉例而言，民政事務局／演藝學院依從教資會的政策／指引，評估校舍空間需求 (見第 5.24 段) 及釐定本地學生的學費 (見第 2.28 段)。不過，過去民政事務局／演藝學院曾有偏離教資會政策／指引的做法，例如演藝學院決定向本地及非本地學生徵收同等學費，而非向非本地學生徵收足以收回全部額外直接成本的學費 (見第 2.28 段)。

3.38　民政事務局／演藝學院似乎是按個別情況來決定是否依從教資會的政策／指引。審計署認為，為達致理想效果，民政事務局須在諮詢教育局後制訂合適的指引，以便演藝學院參考教資會的政策／指引。

審計署的建議

3.39 審計署*建議*演藝學院：

(a) 如從儲備撥出款項，應及時取得民政事務局的批准；及

(b) 在有關款項的用途得以完成後，應把款項未用餘額撥回到儲備。

3.40 審計署*建議*民政事務局局長應：

(a) 以政府現時的資助指引更新《行政安排備忘錄》；

(b) 監察儲備的變動，確保取得民政事務局的批准才撥出款項，以及跟進款項的未用餘額；

(c) 審查第 3.28(b) 段所述由演藝學院所作的撥款是否妥為處理，並採取所需的跟進行動；及

(d) 在諮詢教育局局長後制訂指引，方便演藝學院參考教資會的政策／指引。

3.41 審計署*建議*民政事務局局長應與演藝學院、教育局局長，以及其他相關團體保持溝通，商討民政事務局把資助及監察演藝學院的職責移交教育局／教資會是否可行及可取。

演藝學院的回應

3.42 演藝學院校長整體上接納審計署在第 3.39 段提出的建議。

政府的回應

3.43 民政事務局局長整體上接納審計署在第 3.40 段提出的建議，並表示：

(a) 民政事務局會在切實可行的情況下盡快完成《行政安排備忘錄》檢討，並將現時資助指引中的相關規定納入其中；及

(b) 民政事務局已審查第 3.28(b) 段所述由演藝學院所作的撥款，並留意到演藝學院在決定應否由 2014–15 年度的儲備撥出款項時，參考

的是校董會的批准日期，而不是民政事務局的批准日期。民政事務局會採取適當的跟進行動，並提醒演藝學院日後應在取得民政事務局正式批准的財政年度內才可以動用儲備金。

3.44 關於審計署在第 3.41 段提出的建議，民政事務局局長表示：

(a) 民政事務局認為，由於演藝學院在推行和深化政府的藝術及文化政策方面發揮獨特角色和作用，較為有利的安排，是由民政事務局繼續為演藝學院直接提供資助，而不是把這項職責轉交教育局／教資會；

(b) 現時的資助安排反映及加強民政事務局與演藝學院的策略夥伴關係，並顧及藝術文化界相關團體的需要和期望。在既定的資助安排下，演藝學院從民政事務局取得穩定的資助，因而能夠在舉辦演藝教育課程以及栽培香港演藝人才方面，繼續精益求精。在籌備西九文化區各世界級場地的開展上，此舉尤其重要；及

(c) 民政事務局會尋求演藝學院校董會及其他有關各局的支持，以保留演藝學院現時的資助安排。

第 4 部分：行政事項

4.1　本部分審查以下行政事項：

(a) 教學場地的使用 (第 4.2 至 4.11 段)；

(b) 表演場地的使用 (第 4.12 至 4.18 段)；

(c) 電費及能源管理 (第 4.19 至 4.25 段)；

(d) 固定資產管理 (第 4.26 至 4.35 段)；及

(e) 盈餘款項的投資 (第 4.36 至 4.40 段)。

教學場地的使用

4.2　演藝學院的灣仔校園及伯大尼校園設有各類教學場地，例如課室、排練室、練習室，以及工作室。灣仔校園的教學場地主要供 5 個分院使用 (電影電視學院除外)，而伯大尼校園的教學場地則主要供電影電視學院使用。演藝學院亦在灣仔校園附近租用位於 3 幢商業樓宇的地方，提供額外教學場地。

4.3　演藝學院設立電腦化教學時間系統，盡量為各分院分配教學場地的時段。在每個學期開始時，教學時間系統在接受各分院大批預訂的教學時段後，便會制訂中央時間表。如有任何時段未被佔用，學生及教職員均可預訂，資料亦應輸入該系統。

須監察教學場地的使用

4.4　教學時間系統貯存有用的資料，以分析教學場地的使用率。然而，演藝學院沒有定期以該系統編制統計數字，以監察教學場地的使用率。審計署從學習空間資源委員會 (註 6) 於 2015 年 12 月舉行的首次會議的記錄中，留意到：

(a) 教學時間系統的統計數字顯示，由上午 9 時至下午 7 時，課室、會議室，以及舞蹈排練室的使用率是 60% 至 76%；及

註 6：*學習空間資源委員會在 2015 年 10 月成立，負責探討及監察演藝學院的實體及網上學習空間是否適當及有效地使用。*

(b) 其他房間的預訂記錄由所屬的分院及部門備存。沒有中央機制監察這些設施的整體預訂情況。

審計署認為，演藝學院須從教學時間系統和各分院及部門備存的記錄編制統計數字，以監察教學場地的使用率。

部分教學場地的使用率偏低

4.5 根據教學時間系統的預訂記錄，以及由音樂學院和舞台及製作藝術學院在該系統之外以人手備存的預訂記錄，審計署編制了 2014–15 年度演藝學院教學場地使用率的分析。表九顯示分析結果。

表九

教學場地的使用率
(2014–15 年度)

場地		使用率 (註 1)		使用率低於 30% 的日數比率
		每日最高	平均	
灣仔校園				
1.	25 間課室 (註 2)	89%	79%	7%
2.	11 間練習室 (註 2)	76%	69%	9%
3.	27 間排練室 (註 2)	78%	68%	13%
4.	13 間工作室	63%	32%	54%
伯大尼校園				
5.	4 間工作室	78%	28%	64%
6.	11 間課室	30%	14%	76%
7.	2 間排練室	38%	3%	97%
租用地方				
8.	3 間排練室	100%	35%	53%
9.	1 間排練室	75%	22%	52%
10.	1 間課室	67%	12%	94%

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

註 1： 使用率是根據 2014–15 年度由 2014 年 7 月至 2015 年 6 月的學期內星期一至星期五上午 9 時至下午 7 時，以及星期六上午 9 時至下午 1 時可供使用的時數計算而成 (共 206 天，星期日、學校假期及學期休假除外)。

註 2： 音樂學院未能提供以人手備存 2014–15 年度的學生預訂記錄。審計署根據 2015 年由 9 月至 11 月期間的記錄作全年推算，估計 2014–15 年度的預訂數字。

4.6 表九顯示，2014–15 年度演藝學院教學場地的平均使用率：

(a) 灣仔校園的場地為 32% 至 79%；

(b) 伯大尼校園的場地為 3% 至 28%；及

(c) 商業樓宇的租用地方為 12% 至 35%。

4.7 根據用以編制表九的資料，部分教學場地的紀錄使用率看來偏低，尤其是於伯大尼校園及租用地方的場地。演藝學院須檢討教學場地的使用率，研究如何改善場地的使用情況。根據演藝學院的記錄，屢有意見認為教學場地嚴重匱乏。擴建及改善校園的基本工程項目現正進行或處於規劃階段(見第 5 部分)。然而，部分教學場地的記錄使用率卻偏低，未能支持該等意見。演藝學院須審查這不一致的情況。

沒有偵查及跟進預訂後沒有使用的情況

4.8 表九顯示的使用率分析，由審計署根據教學時間系統的預訂記錄，以及人手備存的記錄編制而成。演藝學院並無機制偵查有關人士是否確實在預訂時段使用場地。為確定預訂場地確實有人使用，審計署在 2016 年 1 月於灣仔校園進行實地視察 5 天，涵蓋多個抽查場地 (10 間練習室及 6 間課室) 在 8 個抽查時段 (早上及下午各 4 個) 的使用情況。視察結果如下：

(a) 在 128 個抽查時段中 (16 個場地乘以 8 個時段) 有 85 個預訂；及

(b) 在 85 個預訂中有 15 個個案 (18%) 沒有人到場，場地因而沒有使用。

4.9 正如實地視察所顯示，訂場後無人使用的情況並不理想。若然教學場地的使用率再扣減這些情況，使用率甚至會低於表九顯示的數字。演藝學院須設立制度，偵查及跟進訂場後最終沒有使用的情況。

審計署的建議

4.10 **審計署*建議*演藝學院應：**

(a) **定期編制統計數字，監察教學場地的使用率，確保場地得以充分使用；**

(b) **檢討教學場地的使用率，就那些使用率偏低的教學場地，研究如何改善使用情況；及**

(c) **設立制度，偵查及跟進訂場後沒有使用的情況。**

演藝學院的回應

4.11　演藝學院校長整體上接納審計署的建議，並表示由於使用記錄不完整，第 4.5 段表九的分析沒有全面反映使用情況。演藝學院現正檢討所有場地的使用率，並會強化教學時間系統，以精簡預訂場地的運作程序。由於許多教學場地是專科設施，用以應付各類演藝學科的不同培訓需要，這些場地只適合指定用途。因此應另行考慮這些設施的使用率，以及在教學時間系統下分開報告。

表演場地的使用

4.12　演藝學院的灣仔校園及伯大尼校園有多個表演場地。按照既定安排，當這些表演場地不需用作教學時，可供外間租用。演藝學院客務部負責按照一套程序及指引，以及個別場地已公布的收費表，處理表演場地的租務。

部分表演場地的使用率偏低

4.13　客務部備存所有表演場地的租用記錄，並編制使用場地的周年統計數字，以供管理人員知悉，以及提交民政事務局。根據使用場地的周年統計數字，審計署分析了 2014–15 年度演藝學院表演場地的使用率，表十顯示分析結果。

表十

表演場地的使用率
(2014–15 年度)

表演場地		容量 (座位數目)	使用率 (註 1)		
			演藝學院	外間租戶	總計
灣仔校園					
1.	演奏廳	202	90%	4%	94%
2.	音樂廳	382	79%	6%	85%
3.	歌劇院	1 181	11%	73%	84%
4.	實驗劇場	200	70%	5%	75%
5.	戲劇院	415	31%	39%	70%
6.	舞蹈排練室	100	53%	3%	56%
7.	演藝劇院	600	38%	12%	50%
伯大尼校園					
8.	小教堂 (註 2)	100	2%	29%	31%
9.	惠康劇院	153	23%	3%	26%
10.	包玉剛禮堂	100	18%	1%	19%

資料來源：演藝學院的記錄

註 1： 使用率是根據 2014–15 年度內由 2014 年 7 月至 2015 年 6 月可供使用時數計算而成。演藝學院的使用率包括所有與學術有關的活動，例如教學、排練，以及表演活動。

註 2： 小教堂不屬表演場地，該教堂可供租用，主要是舉行婚禮及宗教儀式。

4.14　表十顯示，灣仔校園表演場地的使用率介乎 50% 至 94%。舞蹈排練室使用率 (56%) 及演藝劇院使用率 (50%) 較低。至於伯大尼校園，全部 3 個場地的使用率均低，介乎 19% 至 31%。使用率偏低的表演場地有空間加強租務推廣。

4.15　2016 年 3 月，演藝學院在回應查詢時告知審計署，所有表演場地亦屬教學場地，首要用作教學活動。演藝學院會與香港及其他地方類似表演場地所用的基準比較，採用最佳常規及一致的使用率計算方法，當中考慮場地維修的需要、可租用時數，以及每日可供外間租用的次數等，以監察表演場地的使用率。演藝學院亦表示：

(a) 舞蹈排練室只可在星期日及學期休假期間供公眾租用。鑑於場地只有周末的其中 1 天可租用，租用人通常難以舉行公開表演；

(b) 演藝劇院通常用作會議、研討會、工作坊及小型活動，一般歷時數小時，而非一整天。礙於現行政策規定每個場地每天只許外間租用 1 次，演藝劇院很難達到高使用率；

(c) 惠康劇院的設施最近已提升，預料演藝學院及外間機構不久會逐漸多加租用，提高其使用率；及

(d) 至於包玉剛禮堂，演藝學院現正考慮將禮堂與小教堂以綑綁型式出租用作婚禮接待處，以改善其使用情況。

須採取有效措施改善使用情況

4.16　2014 年初，民政事務局留意到表演場地的使用率偏低，要求演藝學院研究可否提高使用率，以促進文化發展及拓展觀眾。演藝學院進行檢討，並在 2014 年年中推行改善措施：

(a) 就表演場地空置時段提供折扣；及

(b) 減低伯大尼校園的惠康劇院及包玉剛禮堂的場租。

演藝學院須監察各項措施的成效，以及探討其他改善表演場地使用情況的措施。

審計署的建議

4.17　**審計署*建議* 演藝學院應：**

(a) **監察表演場地的使用率；及**

(b) **監察各項措施的成效，以改善表演場地的使用情況，以及探討其他進一步的改善措施。**

演藝學院的回應

4.18　演藝學院校長整體上接納審計署的建議。

電費及能源管理

電力賬戶沒有選用較經濟的收費率

4.19　演藝學院校園所在的香港島，其電力供應公司為非住宅客戶提供兩種收費率，分別是最高負荷供電收費率及分段收費率。最高負荷供電收費率中的耗電收費率較低，但只適用於高用電量賬戶(即每月用電量超過24 000度的賬戶)。

4.20　演藝學院在2014–15年度的電費為1,400萬元。該學院共有9個電力賬戶，其中6個屬於灣仔校園，其餘3個屬於伯大尼校園。審計署審查這9個電力賬戶在2015年的用電量，留意到共有7個屬高用電量賬戶，但只有兩個賬戶採用最高負荷供電收費率。對於採用分段收費率的5個高用電量賬戶而言，選用較經濟的最高負荷供電收費率，可收節省電費之效。審計署估計，如該5個賬戶採用最高負荷供電收費率，其2015年的628萬元電費可節省35萬元(即5.5%——註7)。2015年11月，審計署建議演藝學院向電力供應公司申請，為該5個賬戶選用最高負荷供電收費率。同月，演藝學院向該公司查詢，以便決定為其高用電量賬戶採用較經濟的收費方式。

4.21　電力供應公司亦提供累積計量安排，即把同一處所的個別電力賬戶合併成1個賬戶。此舉可以同時節省耗電費及負荷費，從而進一步節省整體電費。演藝學院可以探討其電力賬戶可否採用累積計量安排。

正在推行的節能措施

4.22　政府提倡進行能源審核，並發出指引，供市民參閱。能源審核是對耗能設備／系統進行檢查，確保有效率地使用能源(尤其是電力)，以及找出節能的

註7： *兩個採用最高負荷供電收費率的電力賬戶在2015年因為採用該收費率而節省了5.5%的電費。如把這節省率套用到採用分段收費率的5個高用電量賬戶，可節省35萬元(即5.5%乘以628萬元)。*

機會。2013 年，演藝學院委託顧問公司，在灣仔校園及伯大尼校園進行能源及二氧化碳排放綜合審核 (即在能源審核中加多 1 個目標，找出可減少溫室氣體排放的機會)。審核工作於 2013 年 3 月展開。在實地視察時，顧問公司發現有些地方如採取良好的內務管理措施，可減少用電量，例如無人在內又沒有熄燈和沒有關上空調的房間。顧問公司亦檢查了各類屋宇裝置，找出如何透過調校及翻新舊式低效率的設備以節省能源。

4.23　能源及二氧化碳排放綜合審計於 2015 年 3 月完成，有關的詳細行動報告亦已製備，顧問公司在報告中建議多項節能措施以減少用電量。其中有些是行政措施，不牽涉資本投資，而有些則牽涉資本投資，須考慮可否收回成本 (例如以更具能源效益的 T5 螢光管代替 T8 螢光管，以及翻新舊式低效率的製冷設備)。審計署留意到，截至 2016 年 1 月，演藝學院正在推行建議的節能措施。

審計署的建議

4.24　**審計署*建議* 演藝學院應：**

(a) **向電力供應公司跟進，為高用電量賬戶選用較經濟的收費率，以及採用累積計量安排以進一步節省電費；及**

(b) **繼續推行節能措施，以減少用電量。**

演藝學院的回應

4.25　演藝學院校長整體上接納審計署的建議，並表示演藝學院現正採取措施，檢討及決定為其高用電量賬戶採用較經濟的收費方式，以及跟進可否為其電力賬戶採用累積計量安排。演藝學院可否利用最高負荷供電收費率，取決於多項因素，例如演藝學院的季節性需求變化。演藝學院亦會繼續採取適當的節能及內務管理措施，以進一步善用能源。

固定資產管理

4.26　演藝學院已制訂 1 套固定資產管理及管制程序 (固定資產程序)。根據固定資產程序，固定資產包括預計可用期超過 12 個月及單項價值超過 2,000 元的樓宇、家具、設備及其他資產。各分院及部門須負責管理 (即保存、看管、保

養及管制) 其固定資產。財務部轄下的物料供應處負責固定資產的整體管理工作，並備存電腦化固定資產記錄表。截至 2015 年 6 月，固定資產記錄表載有大約 15 100 個固定資產項目 (樓宇除外)，總值約 5.4 億元。

固定資產的實物檢查

4.27　定期對固定資產進行實物檢查，對管理固定資產至關重要。根據固定資產程序：

(a) 每個分院／部門須至少每年 1 次對其固定資產進行實物檢查；及

(b) 物料供應處須每 3 年 1 次對所有分院／部門的固定資產統籌及進行實物檢查。

4.28　審計署審查了演藝學院對其固定資產進行的實物檢查，發現以下方面可予改進：

(a) ***沒有進行年度實物檢查***　物料供應處每年應向每個分院／部門發出便箋，並附連該分院／部門的固定資產名單，要求有關分院／部門進行年度實物檢查。審計署留意到，物料供應處於 2015 年沒有發出有關便箋，因此，各分院／部門並沒有對其固定資產進行 2015 年的年度實物檢查；及

(b) ***沒有全面記錄對有關差異的跟進行動***　物料供應處上次於 2014 年 9 月完成每 3 年 1 次的實物檢查，並將結果記錄在案，包括當中發現的差異。然而，就其發現的差異採取的跟進行動，並沒有全面記錄在案。此外，物料供應處亦沒有製備每 3 年 1 次實物檢查的結果報告交予高層管理人員。

須減少固定資產遺失

4.29　根據固定資產程序，當 1 項固定資產無法再應付運作需要、進行維修並不划算，又或已經遺失，有關分院／部門須把 1 份固定資產處置申請表格交予物料供應處。物料供應處會檢查該處置是否合理。處置固定資產須由財務長批准。演藝學院於 2014–15 年度共處置了 981 項固定資產，總值 1,800 萬元，當中遺失的固定資產共 118 項，總值 70.7 萬元。演藝學院須加強管制固定資產，減少遺失。

固定資產記錄之間的差異

4.30　在固定資產程序中，演藝學院把固定資產界定為單項價值超過 2,000 元的資本項目。另一方面，演藝學院的會計政策訂明，固定資產為單項價值超過 8,000 元的資本項目。根據該會計政策，財務部轄下的會計處另外備存 1 套固定資產記錄。審計署審查物料供應處及會計處的兩套固定資產記錄。雖然同樣擷取自固定資產記錄表，但兩者之間有以下差異：

(a) 物料供應處的記錄載有 177 個單項價值超過 8,000 元的項目 (總值 610 萬元)，但會計處的記錄內沒有該等項目；

(b) 會計處的記錄載有 20 個項目 (總值 110 萬元)，但物料供應處的記錄內沒有該等項目；及

(c) 有 27 個已處置的項目 (總值 120 萬元) 仍留在會計處的記錄上。

演藝學院須處理差異，並在固定資產記錄及會計記錄作所需修訂。

須加強外借項目的管制

4.31　根據固定資產程序，當資產外借予學生、教師或其他人等進行演藝學院的活動時，有關的分院／部門須有既定程序記錄各項資料，並確保歸還的資產狀況良好。審計署抽選兩個分院 (戲曲學院及戲劇學院)，審查其管制外借項目的情況。審計署發現有多個項目已外借一段長時間。表十一顯示在 2012 年 1 月至 2015 年 6 月期間外借而截至 2015 年 12 月仍未歸還的資產項目的借貸期分析。

表十一

外借資產項目借貸期分析
(2015 年 12 月)

借貸期	戲曲學院	戲劇學院
半年至不足 1 年	25 (7%)	25 (14%)
1 年至不足 2 年	129 (35%)	79 (44%)
2 年至不足 3 年	148 (41%)	40 (22%)
3 年至不足 4 年	62 (17%)	37 (20%)
總計	364 (100%)	181 (100%)

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

4.32 如表十一所示，有關在 2012 年 1 月至 2015 年 6 月期間外借的項目：

(a) 就戲曲學院而言，截至 2015 年 12 月的外借項目有 364 個，當中 62 個 (17%) 已外借 3 至 4 年；及

(b) 就戲劇學院而言，截至 2015 年 12 月的外借項目有 181 個，當中 37 個 (20%) 已外借 3 至 4 年。

演藝學院須加強管制長時間外借的項目。

4.33 審計署亦留意到各分院／部門對外借項目有不同的管制程序。戲曲學院使用標準表格，而戲劇學院則使用登記冊記錄外借項目。相比之下，戲劇學院的登記冊沒有記錄管制外借項目所需的資料 (例如借用人的資料及借用期)。演藝學院須制訂更多有關借用資產的指引，涵蓋最長借用期限、批核當局及所需文件。該等指引確有所需，可以為各分院／部門就保護演藝學院的資產提供指導。

審計署的建議

4.34 **審計署*建議*演藝學院應：**

(a) **按照既定程序對固定資產進行年度實物檢查；**

(b) **就每 3 年 1 次對所有固定資產進行實物檢查時發現的差異，要求物料供應處把跟進行動全部記錄在案，並編制報告呈交高層管理人員；**

(c) **加強管制固定資產，盡量減少遺失；**

(d) **就物料供應處及會計處分別備存的固定資產記錄，跟進兩者之間的差異；及**

(e) **制訂外借資產予學生及教職員的正式指引，以及加強管制，確保外借項目依時歸還。**

演藝學院的回應

4.35 演藝學院校長整體上接納審計署的建議，並表示演藝學院現正加強固定資產管理的指引及程序。演藝學院亦會改善有關程序，確保外借項目依時歸還。

盈餘款項的投資

4.36 演藝學院投資盈餘款項於定期存款。截至 2015 年 6 月 30 日，現金總額為 2,100 萬元，而定期存款總額為 4.36 億元。2014–15 年度，演藝學院定期存款的年息率介乎 0.22% 至 1.52%。2014–15 年度的利息收入為 520 萬元。

存放定期存款可予改善之處

4.37 演藝學院沒有制訂存放定期存款的程序。按照現時做法，當有現金盈餘或定期存款到期時，財務部會預計現金流及釐定適當的存款額，然後由財務長作出決定。審計署留意到以下可予改善之處：

(a) ***邀請報價的銀行數目不足*** 演藝學院備存 1 份銀行名單，用以邀請利率報價及存放定期存款。該名單多年來收錄同樣的 4 間銀行。為了獲取更高的利率，演藝學院須擴大存放定期存款銀行的名單，從中輪流選取銀行，以邀請利率報價；及

(b) ***可增加定期存款額*** 審計署審查演藝學院在 2015 年 1 月至 6 月期間的每日現金結餘 (包括儲蓄戶口、來往戶口及手頭現金的結餘)。平均每日結餘為 2,700 萬元 (介乎 700 萬至 5,850 萬元)。演藝學院或可增加定期存款額，以賺取更多利息收入。

投資指引尚未定稿

4.38 演藝學院尚未制訂投資指引。2014 年 3 月，演藝學院擬備投資指引初稿。校董會討論後，決定在財務委員會轄下成立一個投資小組，協助修改初稿。2014 年 5 月，投資小組舉行首次會議，認為須參考更多政府投資指引的樣本。截至 2016 年 1 月，為投資指引定稿的工作沒有進一步的進展。演藝學院須為投資指引定稿，就投資盈餘款項提供指導。

審計署的建議

4.39 **審計署*建議* 演藝學院應：**

(a) **擴大用以邀請利率報價及存放定期存款的銀行名單；**

(b) **探討可否增加定期存款額，賺取更多利息收入；及**

(c) **為有關投資盈餘款項的投資指引定稿。**

演藝學院的回應

4.40 演藝學院校長整體上接納審計署的建議，並表示演藝學院會擴大用以邀請利率報價及存放定期存款的銀行名單，從而增加利息收入，同時確保有足夠的現金流應付運作需要。

第 5 部分：校園改善及擴建

5.1　本部分審查演藝學院改善及擴建校園工程計劃的規劃及進行，集中審查下列範圍：

(a)　灣仔校園擴建工程計劃 (第 5.2 至 5.21 段)；及

(b)　進一步擴建校園的規劃 (第 5.22 至 5.34 段)。

灣仔校園擴建工程計劃

5.2　演藝學院本部校園位於灣仔，由教學大樓、劇院大樓，以及行政大樓組成。該校園在 1984 年落成，按設計可容納 600 名全日制學生。由於近年演藝學院擴展學術課程，學生人數逐漸增加，已超逾灣仔校園的原定容量，因而出現空間不足問題。雖然演藝學院在 2003 年獲提供薄扶林伯大尼修院作為第二校園，空間不足問題只能局部紓緩。2009 年，演藝學院建議在新學制下過渡至 4 年制學士學位課程，並預計在 2015/16 學年相當於全日制學生的人數會增至 997 人。演藝學院預計，不足的空間會增至 8 287 平方米的淨作業樓面面積 (註 8)。

5.3　2012 年 6 月，為紓緩演藝學院空間不足的情況，以及支持推行 4 年制學士學位課程，立法會財務委員會批准撥款演藝學院 4.448 億元，進行演藝學院灣仔校園擴建及改善工程計劃。工程範圍包括 3 部分：

(a)　擴建校園計劃：預算以 4.221 億元，增闢 5 020 平方米的淨作業樓面面積，以提供課室、排練室、實驗室、音樂室、辦公室、工作室，以及輔助設施。工程包括興建：

(i)　1 幢毗連劇院大樓的 9 層高附翼建築；

(ii)　在劇院大樓樓頂的 1 層高輕型構築物；及

(iii)　在劇院大樓地下高層空間的 1 個樓層；

註 8：*淨作業樓面面積指核准面積分配列表內載列的所有房間／空間的室內面積總和，但所有構築物及間隔、通道地方、樓梯、樓梯平台、升降機大堂，以及廁所及機電設施 (例如升降機及空調系統) 佔用的空間，均不計算在內。*

(b) 改建現時的噴水池泵房，增闢 100 平方米的淨作業樓面面積，用作行政辦公室及貯物室，預算費用為 330 萬元；及

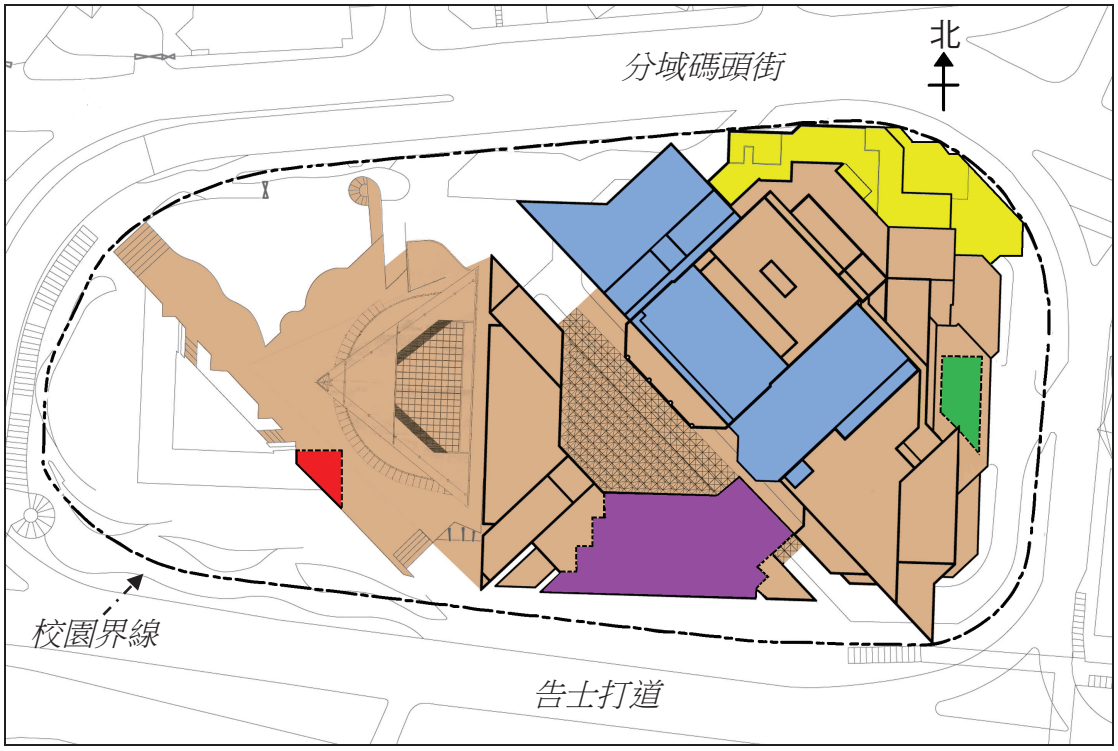
(c) 重新設計及配置現時的圖書館，預算費用為 1,940 萬元。

在 10 889 平方米的總建築樓面面積建成後，該工程會為校園額外提供 5 120 平方米的淨作業樓面面積。

5.4 圖四顯示灣仔校園擴建及改善工程計劃的圖則。

圖四

演藝學院灣仔校園擴建及改善工程



說明：

- 毗連劇院大樓的 9 層高附翼建築
- 在劇院大樓樓頂的 1 層高輕型構築物
- 在劇院大樓地下高層空間的增建樓層
- 改建行政大樓地庫的泵房
- 重新配置教學大樓地下的圖書館

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

推行工程計劃的進展

5.5　灣仔校園擴建及改善工程的整個計劃原定於 2015 年 12 月完成。結果，截至 2016 年 1 月，泵房改建及圖書館重新配置的工程 (見第 5.3(b) 及 (c) 段) 如期並在預算內完成。另一方面，整個計劃的核心部分，即擴建校園計劃 (見第 5.3(a) 段)，則預計會有兩年的延誤。擴建校園計劃的進展概述於表十二。

表十二

擴建校園計劃的進展
(截至 2016 年 1 月)

工程程序	計劃日期 (註)	實際／(預計)日期	延誤(月數)
招標	2013 年 1 月	2013 年 10 月	9
收到標書	2013 年 2 月	2013 年 12 月	10
批出合約	2013 年 3 月	2014 年 8 月	17
工程展開	2013 年 4 月	2014 年 8 月	16
工程完成	2015 年 12 月	(2017 年 12 月)	24

資料來源：演藝學院的記錄

註：計劃日期是演藝學院向民政事務局提供的資料，該等資料已撮述於 2012 年 6 月的財務委員會文件內 (見第 5.3 段)。

在獲批撥款後修訂工程設計

5.6 立法會財務委員會在 2012 年 6 月批出撥款後，擴建校園計劃的主合約原擬於 2013 年 1 月招標，並於同年 3 月批出。然而，鑑於工程設計在獲批撥款後有所修訂，因此演藝學院於 2013 年 10 月才進行招標，2014 年 8 月才批出合約。導致延誤的主要事件，現撮述如下：

(a) ***策略檢討*** 2012 年 11 月，演藝學院就本身的策略發展展開全面檢討。2013 年 4 月，檢討結果認為，策略方針下的關鍵優先項目是提供以數碼科技強化的教育環境。演藝學院認為，擴建校園計劃可以進一步優化設施及裝置，以配合該策略方針；

(b) ***工程價值重整*** 2012 年 12 月，演藝學院發現，主合約的招標前預算高於原定預算，可能引致工程費用超出核准工程預算的 4.448 億元。2013 年 1 月至 3 月，演藝學院進行工程價值重整，以減低工程費用；

(c) ***尋求額外撥款的建議*** 演藝學院按照策略檢討 (見上文 (a) 項) 及工程價值重整 (見上文 (b) 項) 進行所需的工程設計修訂後， 於 2013 年 10 月就主合約進行招標。2013 年 12 月，演藝學院留意到，儘管嘗試削減工程費用，但收到的投標價格仍高於原定預算。為此，演藝學院開始探討不同方案以進行工程，包括投標協商、重新招標、進一步削減費用，以及申請增加核准工程預算。2014 年 3 月，民政事務局在取得演藝學院的意見後，建議向財務委員會申請批准追加撥款 1.496 億元，把核准工程預算 4.448 億元增加至 5.944 億元，增幅為 34%。追加款項用以補足擴建校園計劃的增加費用 (約 1.047 億元)，以及支付該計劃原定範圍以外的專科器材費用 (約 4,490 萬元)；及

(d) ***工程範圍縮減*** 2014 年 4 月底，民政事務局的追加撥款申請被拒。財經事務及庫務局要求民政事務局及演藝學院嚴格檢討工程範圍及細則，以期將工程費用控制在核准工程預算之內 (註 9)。2014 年 6 月中，民政事務局與演藝學院制訂 1 份控制費用建議，內容如下：

(i) 經考慮符合要求而索價最低的標書以及相關的折扣、削減的費用，以及相關的合約價格調整，演藝學院計算出主合約的範圍須予縮減，以節省約 6,800 萬元，從而維持工程費用在核准工程預算之內；

(ii) 經審慎考慮需節省約 6,800 萬元以及需盡量達致擴建校園計劃的目標後，演藝學院建議取消在劇院大樓樓頂興建 1 層輕型構築物 (見第 5.3(a)(ii) 段)。原來的總建築樓面面積 10 889 平方米會因此縮減 1 132 平方米，即約 10% (註 10)；及

(iii) 演藝學院亦建議，重新分配空間及更改新增的空間作為多用途設施，以盡量減少空間縮減的影響，使擴建校園計劃目標仍可達致。

註 9： *財經事務及庫務局亦要求民政事務局及演藝學院考慮可否進行進一步的投標協商，又或將合約重新招標。鑑於當時市面的建築費用趨升，以及工程會受到進一步延誤，民政事務局及演藝學院認為該方案並不可取。*

註 10： *演藝學院的記錄顯示，淨作業樓面面積會相應縮減約 700 平方米，即整項計劃總淨作業樓面面積 5 120 平方米的 14%(見第 5.3 段)。*

民政事務局向財經事務及庫務局提交控制費用建議，以供考慮。與此同時，民政事務局亦向發展局及建築署徵詢技術意見。2014 年 6 月底，民政事務局在取得財經事務及庫務局的同意後，告知演藝學院着手進行所建議的工程修訂。2014 年 8 月，演藝學院根據控制費用建議批出合約。

5.7 ***有關進行工程的規定*** 《財務通告第 3/2012 號》"基本工程計劃"訂明在基本工程計劃下開立和管理基本工程項目的程序。根據該通告，各局長和工程總監必須確保在每項工程項目進行時，工程範圍必須與財務委員會所批准的完全相符。一般而言，他們負責確保工程沒有延誤，以及在預算之內完成。任何施工時間表的延誤及工程規定的修訂，如可能引致核准工程預算增加，應予避免。

5.8 2014 年 4 月，財經事務及庫務局在處理民政事務局追加撥款的建議時 (見第 5.6(c) 段)，促請民政事務局留意《財務通告第 3/2012 號》的相關條文。財經事務及庫務局亦表示，由於演藝學院進行策略檢討，擴建校園計劃已大為延誤，以及加入了專科器材的新要求。就財務管理而言，演藝學院在獲批撥款後提出會影響核准工程預算的修訂，情況殊不理想。2016 年 3 月，民政事務局及演藝學院在回應審計署的查詢時表示：

(a) 民政事務局及演藝學院已留意到工程必須在核准工程預算之內進行，並且不得延誤；

(b) 演藝學院在 2012 年 12 月發現招標前預算超出核准工程預算時，必須進行工程價值重整，雖然明白到此舉可能會引致進一步延誤。可惜收到的投標價格依然超出核准工程預算；及

(c) 在諮詢技術部門後，民政事務局得悉，礙於工程地盤本身的限制，在申請撥款階段難以準確估計工程費用。

審計署贊同財經事務及庫務局的意見，在每項基本工程項目進行時，其範圍應與核准工程範圍完全相符，以及應在沒有延誤的情況下在預算之內完成。演藝學院作出會影響完工日期及核准工程預算的修訂，情況殊不理想。在擴建校園計劃進行時，民政事務局亦應適時向演藝學院提供指導。

工程範圍縮減一事並沒有向立法會匯報

5.9 ***有關修訂工程範圍的規定*** 根據《財務通告第 3/2012 號》，當某項目的核准工程預算及／或核准工程範圍須作重大修訂，便應向財務委員會申請批准。根據該通告的定義，"重大修訂"包括所有導致工程項目的核准工程預算增加超過 1,500 萬元的修訂，或沒有導致核准工程預算增加超過 1,500 萬元，但構成工程範圍與核准範圍大有差異的修訂。財經事務及庫務局可根據財務委員會所轉授的權力，批准輕微修訂工程範圍或增加核准工程預算，增幅以不超過 1,500 萬元為限。

5.10 2014 年 5 月，民政事務局徵詢財經事務及庫務局的意見，了解究竟為控制工程費用而縮減工程範圍一事 (見第 5.6(d) 段)，是否須要立法會批准。財經事務及庫務局促請民政事務局留意《財務通告第 3/2012 號》的相關條文，並提醒民政事務局考慮是否須通知立法會或向立法會申請批准。2014 年 6 月，財經事務及庫務局表示會交由民政事務局考慮是否需要及 (如要) 如何向立法會匯報工程範圍縮減一事。民政事務局認為，擴建校園計劃的主要部分會繼續進行，而工程範圍的修訂不會損及該計劃達致原擬增闢空間的功能。2014 年 6 月底，民政事務局在回覆財經事務及庫務局時，認為無須向立法會匯報，因為該建議不會構成工程範圍的重大修訂。民政事務局亦表示會考慮是否需要及 (如要) 如何在適當時候知會立法會有關修訂。

5.11 審計署留意到，截至 2016 年 2 月，民政事務局仍沒有知會立法會關於擴建校園計劃的進展。按照現在的時間表，擴建校園計劃會延誤兩年完成，工程範圍亦已縮減。審計署認為民政事務局須向立法會詳細交代該計劃的進展。

5.12 根據《財務通告第 3/2012 號》，財經事務及庫務局可根據立法會財務委員會所轉授的權力，批准輕微修訂工程範圍或增加核准工程預算，增幅以不超過 1,500 萬元為限 (見第 5.9 段)。然而，審計署在審查相關記錄後，沒有發現任何正式文件申請及批准縮減擴建校園計劃的範圍。民政事務局與財經事務及庫務局所有關於縮減工程範圍的討論，均以電郵進行，並無任何正式文件。相反，審計署留意到財經事務及庫務局在處理不足 1,500 萬元的追加撥款要求方面卻有詳細的程序和正式文件，用以記錄有關的申請、理由及審批。然而，對於考慮和審批工程範圍的輕微修訂，財經事務及庫務局則沒有正式安排，因此，該局須制訂該等安排及程序。

5.13　就擴建校園計劃而言，財經事務及庫務局作為輕微修訂工程範圍的批核當局，將有關工程範圍的縮減是否屬於重大而須向立法會匯報一事，交由民政事務局決定 (見第 5.10 段)。結果，鑑於工程範圍的縮減只會令總建築樓面面積縮減 10% (見第 5.6(d)(ii) 段)，民政事務局和演藝學院認為縮減的範圍不大。然而，以工程費用而論，縮減的範圍涉及約 6,800 萬元的節省費用。此筆款項高於決定追加撥款是否須向財務委員會申請批准的 1,500 萬元分界線。然而，現時並無指引及程序，藉以釐定何謂對工程範圍構成重大修訂而須向立法會申請批准。此個案清楚反映，財經事務及庫務局須考慮發出相關指引。

工程延誤及範圍縮減的影響

5.14　截至 2016 年 1 月，擴建校園計劃仍在進行，預計於 2017 年 12 月完工，較原定時間 2015 年 12 月延誤兩年。工程範圍亦隨建築樓面面積減少 1 132 平方米而有所縮減。工程延誤及範圍縮減或會對演藝學院空間不足的問題有重大影響。另外，演藝學院須延長在灣仔租用商業樓宇的租約 (月租 166,710 元)，以提供所需地方。兩年的工程延誤導致租金支出增加 400 萬元。演藝學院須制訂計劃，處理擴建校園計劃的延誤及範圍縮減對提供學術課程以及其他服務的影響。

5.15　2016 年 2 月，演藝學院在回應審計署的查詢時表示，除了招標和批出合約方面的延誤外，工程延誤亦因為惡劣天氣及地基工程出現不可預知的新增要求。

審計署的建議

5.16　**審計署*建議*演藝學院應：**

(a) **盡力在 2017 年 12 月前在預算之內完成擴建校園計劃；**

(b) **在進行日後的政府資助基本工程項目時，確保工程範圍與立法會財務委員會所批准的工程範圍完全相符，同時避免修訂工程設計及細則，引致要在撥款批准後增加核准工程預算；及**

(c) **作出所需安排，處理擴建校園計劃延誤及範圍縮減對提供學術課程及其他服務的影響。**

5.17 **審計署*建議*民政事務局局長應：**

(a) **密切監察擴建校園計劃的進展，確保演藝學院在 2017 年 12 月前在預算之內完成計劃；**

(b) **在履行資助基本工程項目撥款管制人員的職務時，向資助機構提供適時指導，提醒機構在完全符合核准工程範圍的情況下進行工程，以及依時及在預算之內完成工程；及**

(c) **向立法會匯報擴建校園計劃的進展，並就工程延誤及範圍縮減作詳細交代。**

5.18 **審計署*建議*財經事務及庫務局局長應考慮制訂有關批核基本工程項目範圍修訂的適當指引及程序，並附有準則，說明如何評估工程範圍修訂是否屬於重大而須由立法會批准。**

演藝學院的回應

5.19 演藝學院校長整體上接納審計署在第 5.16 段提出的建議，並表示演藝學院已加推措施監察及管理有關工程，以確保擴建校園計劃會在 2017 年 12 月前在預算之內完成。學院亦已採取措施，確保擴建校園計劃的工程完成前，學術課程及其他服務得以順利提供。

政府的回應

5.20 民政事務局局長整體上接納審計署在第 5.17 段提出的建議，並表示為免整體開支超出財務委員會批准的核准工程預算，演藝學院別無選擇，只有採取成本控制措施。民政事務局計劃在 2016 年年初，向立法會民政事務委員會提交文件，報告擴建校園計劃工程的進展，並會繼續密切監察工程進展，確保演藝學院在 2017 年 12 月前在預算之內完成該項計劃。演藝學院須就有關工程的進展提交季度報告，一旦發現任何不妥善情況，須即時向民政事務局匯報。

5.21 財經事務及庫務局局長同意審計署在第 5.18 段提出的建議，並表示在現實情況中，工程在獲批撥款後或需調整範圍，以應付未能預知的情況。評估工程範圍的修訂是否屬於重大，應以審慎運用公帑的原則來作決定。而工程經

修訂後是否仍能達致最初目的，亦是相關的考慮因素。財經事務及庫務局準備就有關的原則提供指引。

進一步擴建校園的規劃

5.22　2009 年，演藝學院就新學制下學士學位課程由 3 年過渡至 4 年制，評估校舍空間需求 (見第 5.2 段)。該項評估顯示，不足空間為 7 201 淨可分配平方米 (註 11)，有關數字如下：

預算的校舍空間需求	18 716	淨可分配平方米
減除：總空間供應	11 515	淨可分配平方米
預算的不足空間	7 201	淨可分配平方米

5.23　預算的不足空間為 7 201 淨可分配平方米，相等於 8 287 平方米的淨作業樓面面積，該數字構成在 2012 年 6 月批准的灣仔校園擴建及改善工程計劃 (見第 5.3 段) 的計算基礎。根據演藝學院的計算，在該工程項目完成後，會提供 5 120 平方米的淨作業樓面面積，但尚欠 3 167 平方米的淨作業樓面面積。為補足餘下的不足空間，以及應付附加設施的空間需求 (包括 1 所學生宿舍)，演藝學院在 2014 年建議重新發展灣仔校園的西翼。該項目現時尚在規劃中，有待分配資源。

須檢討用以預算校舍空間需求的學生人數

5.24　根據教資會的校舍空間規劃標準，學生人數是釐定各類設施對校舍空間需求的主要參數，該等設施包括課室、學習空間、專科教學設施、圖書館，以及康樂及室內體育設施等。在 2009 年評估校舍空間需求時，演藝學院採用教資會的校舍空間規劃標準，當中的計算基礎已予調整，以顧及其實踐為本的教學方法。在評估過程中，演藝學院按 4 年制學士學位課程預測 2015/16 學年的學生人數。表十三顯示，2015/16 學年相當於全日制學生的預測人數比實際人數高出 9%。

註 11： *淨可分配平方米指可分配作授課、學習、學術及相關行政活動的空間／房間。按教資會的《校舍空間手冊》，淨可分配平方米等同淨作業樓面面積 (見第 5.2 段)。演藝學院採用淨可分配平方米作為淨作業樓面面積，但扣除運作所需的更衣室及貯物室。*

表十三

2015/16 學年相當於全日制學生的預測及實際人數

課程	預測 (A)	實際 (B)	高於／(低於) 預測人數 (C) = (A) – (B)
學士學位課程	721	643	78
副學位課程	122	142	(20)
小計	843	785	58
碩士課程	154	133	21
總計	997	918	79 (高估 9%)

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

5.25　演藝學院以校舍空間規劃標準計算校舍空間需求時，計入學士學位課程、副學位課程，以及碩士課程的學生人數 (註 12)。當時預測的學生總數是 997 人。然而，演藝學院一直以自資方式營辦碩士課程，並沒有使用民政事務局的資助。因此在計算公帑資助校舍的空間需求時，不宜包括非資助課程的學生人數。若然撇除碩士課程的學生人數，該次評估的預測學生人數會是 843 人，即原本預測人數 997 人的 85%。預算的校舍空間需求將會大幅減少。民政事務局須審視演藝學院在評估校舍空間需求時，是否適宜計入該學院自資碩士課程的學生人數。

5.26　至於學士學位及副學位課程，預測 2015/16 學年的學生總數是 843 人。表十三顯示實際人數是 785 人，較預測人數少了 58 人 (即 7%)。學生人數減少，校舍空間需求亦相應減少。演藝學院須利用最新的學生人數及估算，以預算校舍空間需求。

註 12：*演藝學院在計算校舍空間需求時，沒有包括政府資助青少年課程的學生 (介乎 5 至 18 歲)。截至 2015 年 10 月，修讀該等課程的兼讀制學生有 690 人 (相當於全日制學生 115 人)。該等學生多數在星期六上課，因學士學位及副學位課程學生的課堂甚少會編排到該等日子。教資會的校舍空間規劃標準沒有提到青少年課程學生的空間需求。*

沒有支持現有空間供應的記錄

5.27　為方便教資會評估院校的空間及地方需要，所有院校須編制校舍空間數據報表，以及每 3 年提交教資會審查。校舍空間數據報表提供有用的資料，以便教資會評估院校提出的基本工程項目建議。就政府而言，政府各局及部門須編制及備存獲分配使用地方的相類記錄 (即“面積分配列表”)。如需要更多地方，各局及部門須提交詳盡的面積分配列表，供相關當局 (即政府產業署及產業檢審委員會) 考慮。

5.28　演藝學院在 2009 年預算不足空間時，提到當時的空間供應為 11 515 淨可分配平方米 (見第 5.22 段)。該資料載於 1 頁的概要試算表，當中的總空間供應按幾個大類分項列出。2015 年 12 月，審計署索取該 2009 年試算表所依據的記錄，即 1 份詳細面積分配列表，支持 11 515 淨可分配平方米空間供應的計算。截至 2016 年 1 月，演藝學院未能提供詳細的面積分配列表，以供審計署審查，情況有欠理想，而演藝學院須就空間供應編制及備存詳細的面積分配列表，以管理及分配地方、作管理資料，以及作為要求增加地方的依據。

5.29　審計署從民政事務局的記錄，找到演藝學院 1 套遠至 1999 年的詳細面積分配列表 (共 18 頁)，當時演藝學院以之申請伯大尼修院作為第二校園，以紓緩空間不足的問題。該套 1999 年面積分配列表提供個別教學設施、表演場地、輔助設施的詳細資料，當中包括面積、位置及用途。審計署編制了 1999 年面積分配列表的概要，以對照 2009 年試算表的資料，表十四顯示有關對照結果。

表十四

1999 年面積分配列表與 2009 年試算表之間的空間供應對照

設施	空間供應 (淨可分配平方米 —— 註 1)		
	1999 年 面積分配列表 (A)	2009 年 試算表 (B)	差異 (C) = (A) – (B)
課室	1 341	537	804
專科教學地點 (註 2)	8 412	8 131	281
辦公室	2 521	1 325	1 196
圖書館	733	873	(140)
康樂及體育設施	585	649	(64)
總計	13 592	11 515	2 077

資料來源：審計署對民政事務局及演藝學院記錄的分析

註 1：有關面積包括灣仔校園及伯大尼校園兩處提供的空間。

註 2：專科教學地點包括所有專科教學空間，例如舞蹈排練室、音樂室、電視錄影廠，以及電腦室等。

5.30　表十四顯示 1999 年面積分配列表記錄的總空間供應是 13 592 淨可分配平方米，即較 2009 年試算表所載的 11 515 淨可分配平方米多了 2 077 淨可分配平方米 (即 18%)，主要是課室、專科教學地點及辦公室設施。審計署認為，演藝學院為現時空間供應編制面積分配列表時，應考慮到 1999 年面積分配列表與 2009 年試算表的資料差異，確保所編制的面積分配列表準確可靠。

審計署的建議

5.31　**審計署*建議*演藝學院應：**

(a) **重新審查校舍空間需求的評估方法，並使用最新的預測學生人數，以作出更準確的預算；**

(b) 就現時的空間供應編制詳細的面積分配列表，當中應計及 1999 年面積分配列表與 2009 年試算表的差異；及

(c) 在顧及上文 (a) 及 (b) 項結果的情況下，更新不足空間的數字，藉以規劃日後的發展項目。

5.32 **審計署*建議* 民政事務局局長應在諮詢教育局局長後，審查演藝學院評估校舍空間需求所用的計算基礎，包括應否計入自資的碩士課程學生人數。**

演藝學院的回應

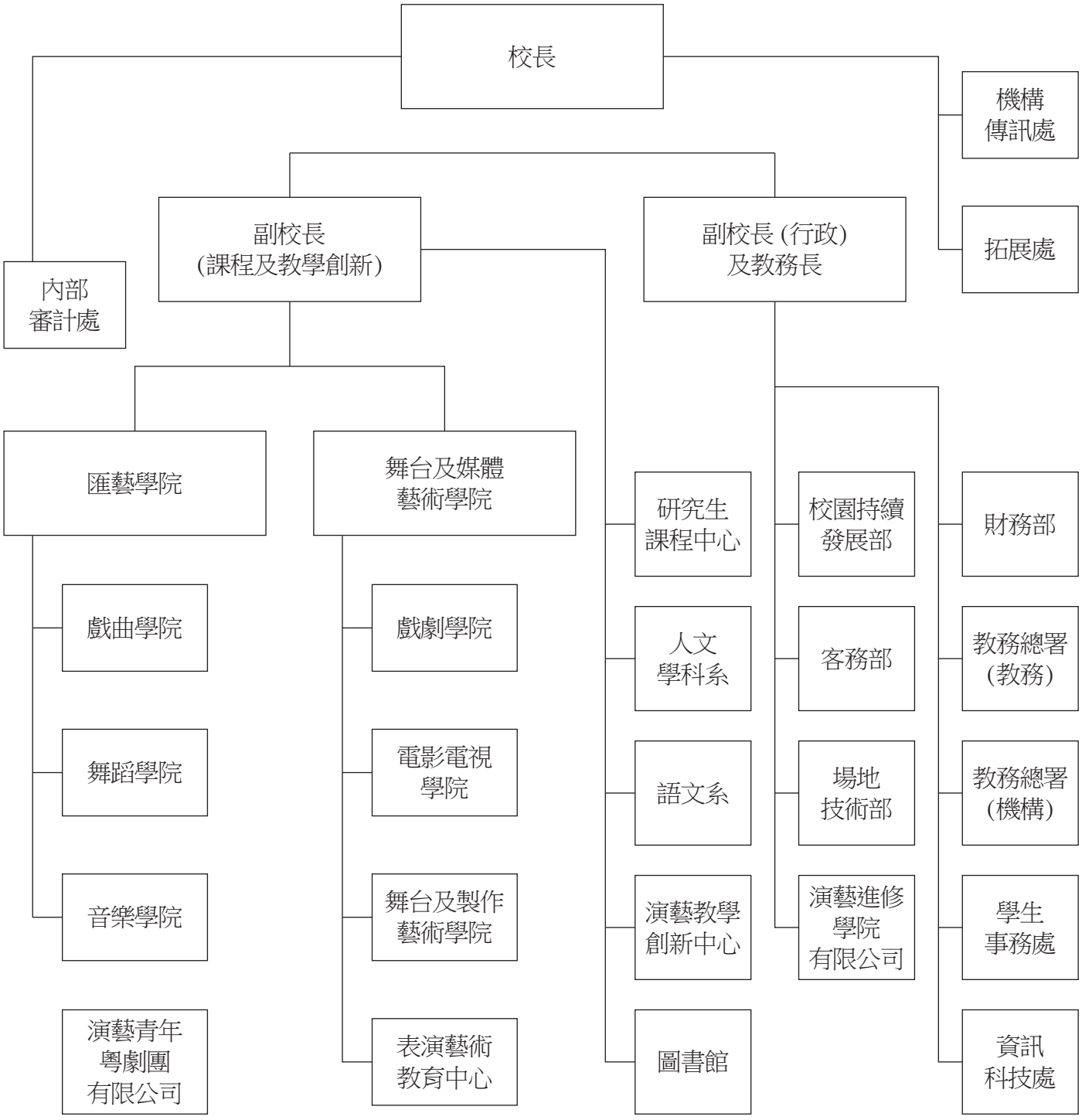
5.33 演藝學院校長整體上接納審計署在第 5.31 段提出的建議。

政府的回應

5.34 民政事務局局長整體上接納審計署在第 5.32 段提出的建議，並表示民政事務局會考慮所有相關因素 (包括課程性質、演出／製作要求及其他教學需要)，以重新審查演藝學院校舍空間需求的評估基礎。

附錄 A
(參閱第 1.9(b) 段)

演藝學院
組織架構圖
(2015 年 12 月)



資料來源：演藝學院的記錄

附錄 B
(參閱第 1.15 段)

演藝學院的收益與開支
(2010–11 至 2014–15 年度)

	款額 (百萬元)					2010–11 至 2014–15 年度增加 (減少)
	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	
收益						
政府經常資助	187.4	211.5	251.2	260.5	280.5	50%
其他政府資助	66.9	30.1	53.4	38.0	28.6	(57%)
學費	63.2	67.1	70.5	72.9	72.8	15%
外界捐助	56.6	42.8	48.6	48.3	43.0	(24%)
場地租賃	20.7	24.1	22.0	19.7	22.3	8%
其他收益	11.4	17.2	14.3	15.8	19.5	71%
總收益	406.2	392.8	460.0	455.2	466.7	15%
開支						
教學及研究	135.6	144.7	159.4	169.3	177.4	31%
校舍及有關開支	91.8	90.0	99.7	85.9	90.4	(2%)
一般教育設施及其他活動	46.6	51.1	50.5	56.1	59.3	27%
管理及一般支援	31.5	36.6	42.2	39.1	44.3	41%
圖書館及其他教學設施	25.5	29.8	33.8	37.5	40.5	59%
製作表演項目	20.3	20.3	21.7	23.2	25.0	23%
總開支	351.3	372.5	407.3	411.1	436.9	24%
盈餘	54.9	20.3	52.7	44.1	29.8	(46%)

資料來源：審計署對演藝學院記錄的分析

附錄 C
(參閱第 1.17 段)

演藝學院學生和畢業生在演藝比賽中的獎項及成就
(2015 年)

演藝比賽	獎項數目
第 16 屆國際鋼琴賽	8
2015 香港舞蹈年獎	7
24 格 • 創意媒體嘉年華	1
鮮浪潮 2015—國際短片展	7
金帆廣告學生大獎	1
香港藝術發展獎	5
奧地利 YOUKI 16 國際青年媒體節	1
第九屆深港生活大獎	1
第 16 屆大阪國際音樂大賽	1
台灣第 52 屆金馬獎	1
第 64 屆 ARD 慕尼黑國際音樂大賽	1
第 79 屆施坦威國際青少年鋼琴比賽中國區比賽	5
萬千星輝頒獎典禮 2015	1

資料來源：演藝學院的記錄

第 6 章

機電工程署

監察升降機及自動梯的安全操作

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

監察升降機及自動梯的安全操作

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.15
審查工作	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：監察註冊人士的工作	2.1
負責人	2.2 – 2.3
監察註冊承辦商的工作	2.4 – 2.33
審計署的建議	2.34
政府的回應	2.35
監察註冊工程師的工作	2.36 – 2.48
審計署的建議	2.49
政府的回應	2.50
第 3 部分：實地巡查及其他規管行動	3.1
進行實地巡查	3.2 – 3.11
審計署的建議	3.12
政府的回應	3.13
發出禁止令	3.14 – 3.30
審計署的建議	3.31
政府的回應	3.32
監察須呈報事故	3.33 – 3.40
審計署的建議	3.41
政府的回應	3.42

段數

加裝新的升降機安全裝置 3.43 – 3.47
審計署的建議 3.48
政府的回應 3.49

第 4 部分：資訊管理系統 4.1

升降機及自動梯條例電腦系統 4.2 – 4.6
審計署的建議 4.7
政府的回應 4.8

第 5 部分：未來路向 5.1

審計署的主要意見 5.2 – 5.3
未來路向 5.4 – 5.13
審計署的建議 5.14
政府的回應 5.15

附錄 **頁數**

A： 不受《升降機及自動梯條例》規管的設備 55

B： 須呈報的升降機和自動梯事故 56

C： 機電工程署組織架構圖 (摘錄) (2015 年 12 月 31 日) 57

D： 機電署為增進負責人對其角色和責任的認知而採取的行動 58

E： 違規事項的監察表現分數 59

F： 7 項新的升降機安全裝置 60

監察升降機及自動梯的安全操作

摘要

1. 《升降機及自動梯條例》(第 618 章) 由 2012 年 12 月 17 日起生效，規管升降機／自動梯的安裝、保養和操作。在發展局的政策指引下，機電工程署 (機電署) 負責該條例的施行和執法工作。截至 2015 年 12 月，香港有 72 486 部升降機／自動梯 (分別為 63 561 部升降機和 8 925 部自動梯) 受該條例規管。

2. 《升降機及自動梯條例》訂明，每部升降機／自動梯應有 1 名負責人，即擁有或管理該升降機／自動梯的人。升降機／自動梯負責人應委任 1 間註冊承辦商，負責升降機／自動梯的安裝和保養事宜；以及委任 1 名註冊工程師，負責檢驗並認證升降機／自動梯處於安全操作狀況。註冊承辦商須為升降機／自動梯進行保養工作，最少每月 1 次。至於准用證方面，升降機須每年續期，而自動梯則須每半年續期。註冊承辦商須僱用註冊工程人員進行升降機／自動梯工程 (下文把註冊承辦商、註冊工程師及註冊工程人員統稱為註冊人士)。截至 2015 年 12 月，40 間註冊承辦商、332 名註冊工程師和 5 311 名註冊工程人員為升降機／自動梯提供檢驗及保養事宜。在 2015 年，須呈報升降機事故有 439 宗，造成 457 人受傷，而須呈報自動梯事故則有 1 590 宗，造成 1 780 人受傷。審計署最近進行審查，檢視機電署在監察升降機／自動梯安全操作方面的工作。

監察註冊人士的工作

3. ***延誤審議對註冊承辦商採取紀律行動*** 由 2012 年 12 月 17 日起生效的《升降機及自動梯條例》及 2013 年 3 月發出的機電署通告分別訂明，如註冊承辦商在《升降機及自動梯條例》下被定罪，或在 12 個月內接獲 3 封或以上警告信，機電署可把該註冊承辦商個案轉交發展局，以便成立紀律審裁委員會，考慮採取紀律行動。然而，機電署在 2015 年 4 月始成立紀律行動審查小組 (紀審小組)，以審查相關註冊承辦商失當行為的嚴重程度，以決定應否進行紀律聆訊。此外，審計署的審查發現，有兩間註冊承辦商因違反《升降機及自動梯條例》而分別在 2013 年 12 月和 2015 年 7 月被定罪， 另有 1 間註冊承辦商在 2015 年 6 月至 9 月期間獲發 4 封警告信，但截至 2015 年 12 月 31 日，紀審小組仍未檢討上述個案，以決定應否進行紀律聆訊 (第 2.10 至 2.17 段)。

4. ***沒有為重要違規事項記錄監察表現分數*** 機電署所設立的表現評核制度用以評估註冊承辦商的表現，並協助負責人選擇合適的註冊承辦商。在表現評核制度下，如涉及指定類別的違規事項，相關的註冊承辦商便會被記錄監察表現分數。審計署的審查發現，儘管有兩間註冊承辦商違反機電署重要的規定並接獲警告信，但由於違規事項不在表現評核制度的涵蓋範圍內，所以機電署沒有對他們記錄監察表現分數。審計署的審查發現在一宗個案中，機電署在知悉某註冊承辦商違反該署有關在升降機／自動梯工作日誌須更新記錄保養工作詳情的規定後，拖延 26 個月後才對該註冊承辦商記錄 88 監察表現分數 (第 2.8 及 2.18 至 2.22 段)。

5. ***須加強機電署的監察審核工作*** 機電署對註冊承辦商進行監察審核，以檢視其人手、可使用設備、工作編排制度及處理緊急狀況的能力。機電署設定目標，在 2013 年 11 月至 2015 年 10 月期間的兩年內完成對所有註冊承辦商的監察審核工作。然而，審計署的審查發現，在該兩年內，機電署只完成對 20 間 (全數的 49%) 註冊承辦商的監察審核 (第 2.7 及 2.23 至 2.27 段)。

6. ***遺漏和延誤提交註冊承辦商交接檢驗報告*** 根據機電署的《實務守則》，接任的升降機／自動梯註冊承辦商須在接管保養工作 1 個月內向機電署提交交接檢驗報告。審計署抽查了 70 宗個案，發現截至 2015 年 12 月，有 3 間接任註冊承辦商仍未提交交接檢驗報告，由交接日期至 2015 年 12 月 31 日相距 548 至 729 日。審計署留意到，餘下已提交機電署的 67 份交接檢驗報告中，有 15 份 (22%) 的提交日期與註冊承辦商接管保養工作日期相距 32 至 110 日，不符合 1 個月限期的規定 (第 2.28 至 2.30 段)。

7. ***機電署須加強突擊巡查行動*** 在 2015 年 1 月至 9 月期間，機電署接獲合共 63 112 宗由註冊工程師通報的註冊工程師升降機／自動梯檢驗時間表，然而，其中 3 639 宗 (6%) 檢驗並非在原定日期進行。此外，在 2015 年 1 月至 12 月期間，機電署人員進行了 3 200 次突擊巡查，其中有 81 次 (3%) 無法在現場找到相關的註冊工程師。沒有事先通知機電署而更改檢驗日期，會影響機電署以突擊巡查核實註冊工程師有否在場進行檢驗的效率和成效 (第 2.38 至 2.43 段)。

8. ***對註冊工程師在單日內檢驗過多數量升降機／自動梯的情況監察不足*** 根據機電署的記錄，在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間，有 62 名註冊工程師曾在單日內為 7 至 13 部升降機進行檢驗並發出證書，而有關情況曾出現 146 次。機電署曾經發信給其中 4 名註冊工程師，要求他們提供解釋，該署其後接受所

提供的解釋。然而，機電署沒有就註冊工程師在單日內可檢驗並認證的升降機／自動梯數目上限發出指引 (第 2.45 至 2.48 段)。

實地巡查及其他規管行動

9. ***須對違反勸諭信的負責人加強行動*** 在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間，機電署發出了 26 張改善令及 1 103 封勸諭信要求有關負責人在指定時限內採取改善行動。然而，審計署抽樣審查了其中 50 封勸諭信，發現截至 2015 年 12 月，有 23 名 (46%) 升降機／自動梯的負責人仍未通知機電署有否進行勸諭信訂明的修正工作，延誤時間為 2 至 21 個月不等。此外，機電署並沒有發出指引，訂明發出改善令及勸諭信的準則 (第 3.7 至 3.11 段)。

10. ***延誤和遺漏發出禁止令*** 根據《升降機及自動梯條例》，各升降機／自動梯須由註冊承辦商進行保養，最少每月 1 次。如違反這項規定，機電署可發出禁止令，使升降機／自動梯暫停使用。審計署的審查發現，在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間轉換升降機／自動梯承辦商的個案中，有 137 部升降機／自動梯的離任註冊承辦商服務合約終止超過 1 個月後，才由接任註冊承辦商接管保養服務。在該 137 部升降機／自動梯中，機電署只就其中 80 部 (59%) 準時發出禁止令或在離任註冊承辦商終止服務 1 個月內收到升降機／自動梯暫停使用的書面通知。然而，機電署雖就另外 36 部 (26%) 升降機／自動梯發出禁止令，但發出日期為原本保養服務終止日期之後的 34 至 298 日，而截至 2015 年 12 月，仍未就餘下的 21 部 (15%) 升降機／自動梯發出禁止令 (第 3.22 至 3.26 段)。

11. ***延誤送達禁止令*** 在 2014 年 1 月至 2015 年 6 月期間，機電署就升降機／自動梯發出 678 張禁止令。然而，審計署抽樣審查其中 50 張禁止令發現，其中 41 張是於禁止令生效日期後 1 至 63 日送達的。此外，有 4 張禁止令的送達日期和 5 張禁止令的生效日期，機電署均沒有相關記錄 (第 3.27 至 3.30 段)。

12. ***須考慮擴闊須呈報升降機／自動梯事故的範圍*** 《升降機及自動梯條例》將 6 類升降機事故和 3 類自動梯事故訂定為須呈報事故。然而，機電署未能提供經公眾報告或傳媒報道而得悉的無須呈報升降機／自動梯事故的數目及詳情，原因是相關記錄並非集中收錄在升降機及自動梯條例電腦系統內。機電署在 2015 年調查了 23 宗無須呈報事故報告，其中 9 宗涉及火警，6 宗涉及自動

梯的梯級因外物插入而受損；兩宗涉及升降機發動機過熱或短路，以及 6 宗因不同原因而釀成事故，包括 1 名乘客強行打開升降機門和升降機的電纜連接器發生故障。部分無須呈報事故可能對乘客構成安全風險，或應歸類為須呈報事故 (第 3.34 至 3.37 段)。

13. ***延誤提交事故報告*** 根據《升降機及自動梯條例》，在發生須呈報事故後，註冊承辦商須於收到事故通知日期起計 7 日內向機電署提交事故報告。審計署審閱在 2015 年 4 月至 6 月期間提交的全部 561 份事故報告，發現有 41 份 (7%) 報告的提交日期與註冊承辦商收到事故通知的日期相距 8 至 36 日，不符 7 日內提交事故報告的規定。然而，機電署並未就這些個案採取跟進行動 (第 3.38 至 3.40 段)。

14. ***延誤為政府的升降機進行加裝工程*** 儘管機電署已設定目標，在 2015–16 年度或之前完成為 520 部政府升降機加裝 7 項新安全改善裝置中的 1 項或以上裝置，但截至 2015 年 12 月，有 106 部 (20%) 升降機的工程仍在進行中，另有 153 部 (30%) 尚未動工 (第 3.45 至 3.47 段)。

資訊管理系統

15. ***欠缺關於長期延誤個案的定期管理報告*** 升降機及自動梯條例電腦系統於 1989 年設立，以支援機電署監察升降機／自動梯的安全操作，並確保有關人士遵守《升降機及自動梯條例》的規定。然而，該電腦系統未能編制定期管理報告，指出長期延誤發出禁止令、警告信及勸諭信，以及延誤提交事故報告的個案，以供機電署高層管理人員作出指示 (第 4.2 至 4.4 段)。

16. ***升降機及自動梯條例電腦系統的數據未及完整*** 審計署的審查發現，機電署人員在升降機及自動梯條例電腦系統備存的升降機／自動梯記錄時，沒有為 76% 升降機／自動梯輸入相關型號或／和製造商名稱，與機電署的要求有差別。此外，機電署管制人員報告中提述的 2014 年巡查升降機和自動梯的數目，較升降機及自動梯條例電腦系統所反映的數目分別高出 7% 和 17%(第 4.5 及 4.6 段)。

審計署的建議

17. 審計署的各項建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*政府應：

監察註冊人士的工作

(a) 採取措施，確保所有已定罪或曾在 12 個月內獲發 3 封或以上警告信的註冊承辦商適時經由紀審小組審查，以決定應否把有關註冊承辦商轉交發展局，以進行紀律聆訊 (第 2.34(a) 段)；

(b) 定期檢討表現評核制度，以便把所有重大的註冊承辦商違規事項加入該制度範圍 (第 2.34(b) 段)；

(c) 加強行動以達致機電署目標，即兩年內對所有註冊承辦商進行監察審核 (第 2.34(c) 段)；

(d) 監察註冊工程師更改升降機／自動梯檢驗日期的情況，並考慮向多次更改檢驗日期而又沒有適時通知機電署的註冊工程師發出勸諭信 (第 2.49(a) 段)；

(e) 就註冊工程師在單日內可檢驗並認證的升降機／自動梯數目上限發出指引 (第 2.49(c) 段)；

實地巡查及其他規管行動

(f) 採取跟進行動，以查明沒有把 4 張禁止令的送達日期和 5 張禁止令的生效日期記錄在案的原因 (第 3.31(b) 段)；

(g) 留意應否把一些無須呈報但對乘客構成安全風險的重大事故納入須呈報事故類別 (第 3.41(a) 段)；

(h) 對違反 7 日內提交事故報告規定的註冊承辦商採取適當行動 (第 3.41(d) 段)；

(i) 加快行動完成政府升降機的大型加裝工程 (第 3.48(a) 段)；及

資訊管理系統

(j) 提升升降機及自動梯條例電腦系統，使該電腦系統能為高層管理人員定期編制關於升降機／自動梯的安全操作管理報告；並採取措施，確保將重要的資料輸入該電腦系統內 (第 4.7(a) 及 (b) 段)。

政府的回應

18. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　《升降機及自動梯條例》(第 618 章)(註 1) 由 2012 年 12 月 17 日起生效，之前的《升降機及自動梯 (安全) 條例》(第 327 章) 亦予廢除。《升降機及自動梯條例》規管升降機／自動梯的安裝、保養和操作，包括政府和房屋委員會所擁有的升降機／自動梯，但附錄 A 所列的設備除外。

1.3　機電工程署 (機電署) 負責《升降機及自動梯條例》的施行和相關執法工作。截至 2015 年 12 月，香港有 72 486 部升降機／自動梯 (分別為 63 561 部升降機和 8 925 部自動梯) 受《升降機及自動梯條例》規管。

1.4　《升降機及自動梯條例》訂明下列人士的職責：

(a) ***負責人***　每部升降機／自動梯應有 1 名負責人，即擁有或管理該升降機／自動梯的人 (例如業主立案法團) 或控制權的人 (例如物業管理公司)。升降機／自動梯的負責人主要負責確保投入操作的升降機／自動梯獲妥善維修和保持在安全操作狀態，並須確保該升降機／自動梯不會在無有效准用證下使用或操作；

(b) ***註冊承辦商***　升降機／自動梯的負責人須委任 1 間註冊承辦商，負責其升降機／自動梯的安裝和保養事宜。註冊承辦商是僱用註冊工程師、註冊工程人員和普通工人的公司。負責人須安排註冊承辦商為其升降機／自動梯進行定期保養，最少每月 1 次；

(c) ***註冊工程師***　升降機／自動梯的負責人須委任 1 名註冊工程師，負責在下列情況檢驗並認證升降機／自動梯處於安全操作狀況：升降機／自動梯投入使用及操作之前；升降機的每年 1 次檢驗和自動梯每半年 1 次的檢驗；以及完成《升降機及自動梯條例》指明的主要更改工程之後；及

註 1： *在《升降機及自動梯條例》下分別訂立兩條規例，即《升降機及自動梯 (一般) 規例》(第 618A 章) 和《升降機及自動梯 (費用) 規例》(第 618B 章)。*

(d) ***註冊工程人員*** 註冊工程人員是註冊承辦商的僱員，負責在註冊承辦商督導下進行升降機／自動梯工程。

1.5 機電署根據《升降機及自動梯條例》發出《實務守則》，向註冊人士 (包括註冊承辦商、註冊工程師和註冊工程人員) 和負責人提供有關安裝、保養、使用和操作升降機／自動梯的實用指引。所有註冊人士須符合該條例的註冊規定，並須向機電署註冊及每 5 年為其註冊續期。截至 2015 年 12 月，40 間註冊承辦商、332 名註冊工程師和 5 311 名註冊工程人員為升降機／自動梯提供保養和檢驗事宜。

1.6 ***准用證*** 每部新升降機／自動梯須由註冊承辦商安裝，經註冊工程師認證其處於安全操作狀況，以及在投入使用及操作之前由負責人向機電署申領新准用證。升降機的准用證須每年續期 1 次，而自動梯則須每半年續期 1 次。註冊承辦商應為每部升降機／自動梯進行保養，最少每月 1 次，並於工作日誌記錄保養詳情。負責人為升降機／自動梯的准用證申請續期時，須安排註冊工程師檢驗並認證升降機／自動梯處於安全操作狀況。

1.7 ***禁止令*** 根據《升降機及自動梯條例》，機電署如有合理理由相信某升降機／自動梯處於下列情況，可發出禁止令，禁止該升降機／自動梯使用或操作：

(a) 沒有有效的准用證；

(b) 沒有遵從每月保養規定；或

(c) 並非處於安全操作狀態。

1.8 ***改善令*** 根據《升降機及自動梯條例》，當某升降機／自動梯所處於的狀態，會導致或相當可能會導致任何人受傷或任何財產受損的風險，機電署可向負責人發出改善令，要求對方在指定限期內採取必須行動。

1.9 ***警告信和勸諭信*** 如機電署在實地巡查期間發現涉及安全的違規事項，或某註冊承辦商在表現評核制度 (見第 2.8 段) 下被記錄 12 監察表現分或以上，可向有關註冊承辦商發出警告信。如在實地巡查期間發現升降機／自動梯有欠妥情況，但並非涉及安全關鍵事項，可向負責人發出勸諭信，要求對方在指定限期內採取補救行動。

1.10 ***須呈報事故*** 《升降機及自動梯條例》訂明 6 類升降機事故和 3 類自動梯事故 (稱為須呈報事故 —— 見附錄 B)，升降機／自動梯的負責人須在知悉須呈報事故後 24 小時內通知機電署。在 2015 年，須呈報的升降機事故有 439 宗，造成 457 人受傷，而須呈報的自動梯事故則有 1 590 宗，造成 1 780 人受傷 (註2)。

負責的政府決策局和部門

1.11 在發展局的政策指引下，機電署負責就升降機／自動梯安全操作事宜推行政策和策略，以及採取執法行動，確保註冊人士和負責人遵守《升降機及自動梯條例》的規定。機電署在上述範疇的角色如下；

(a) 處理註冊承辦商、註冊工程師和註冊工程人員的註冊事宜；

(b) 審批升降機／自動梯設備的新品牌和型號；

(c) 擬備《實務守則》，就升降機／自動梯的安全事宜提供指引，供從業員參考。

(d) 實地巡查註冊工程師進行的檢驗工作；

(e) 調查有關升降機／自動梯的投訴和事故，並對違反該條例的個案採取執法行動；及

(f) 進行宣傳工作，例如舉辦研討會和展覽，向註冊人士和負責人述明他們在該條例下的責任和義務。

1.12 在 2015 年，機電署審理了 82 559 宗升降機／自動梯准用證的新申請和續期申請，進行了 11 798 次升降機／自動梯實地巡查，調查了 269 宗須呈報事故 (佔年內總計 2 029 宗須呈報事故的 13%)，以及處理了 1 289 宗相關公眾查詢和投訴。

註 2： *機電署表示，大部分事故的肇因為乘客行為和外在因素，例如升降機乘客的手因過於貼近機門與門框之間的間隙而被夾住、自動梯的梳齒板有外物插入等。在 2015 年因機件故障造成的事故，分別有 11 宗升降機事故，造成 10 人受傷，以及 8 宗自動梯事故，造成 12 人受傷。*

1.13　機電署氣體及一般法例科轄下一般法例部 (註 3) 負責執行《升降機及自動梯條例》，確保註冊人士和負責人遵守相關規定。在 2015–16 年度，一般法例部的預算開支為 3,600 萬元。截至 2015 年 12 月，一般法例部有 40 名員工 (註4)，包括高級工程師、工程師和督察。附錄 C 載列機電署的組織圖摘要。

資訊管理系統

1.14　機電署為升降機／自動梯設立電腦化資訊管理系統，名為升降機及自動梯條例電腦系統，備存投入操作的升降機／自動梯的資料，以及註冊人士和負責人的表現記錄。機電署另於互聯網上闢設電子平台系統，規定註冊承辦商和註冊工程師須在該平台系統填報註冊工程師檢驗升降機／自動梯的時間表，以便機電署安排實地突擊巡查。此外，機電署亦利用電子文檔系統備存部分工作數據。

升降機及自動梯安全諮詢委員會

1.15　升降機及自動梯安全諮詢委員會於 2013 年 7 月成立，屬非法定組織，負責蒐集業界和公眾人士對升降機／自動梯安全措施的施行和執法事宜的意見。委員會成員包括機電署、民政事務總署、升降機／自動梯業、專業團體及物業管理業的代表和業外人士。委員會的主席和成員由發展局局長委任，任期兩年，通常每 6 個月開會 1 次。

審查工作

1.16　審計署在 2015 年 4 月展開審查，檢視機電署在監察升降機／自動梯安全操作方面的工作。註冊人士和負責人的職責在《升降機及自動梯條例》和《實務守則》訂明。機電署制定機制和系統，以促使並監察註冊人士和負責人妥善履行職責。此外，機電署亦進行實地巡查並採取規管行動，包括發出禁止令、改善令、警告信和勸諭信，以及調查升降機／自動梯事故。這項審查工作集中於以下範疇：

註 3： *一般法例部亦負責其他職務，例如管理與建築工地升降機、塔式工作平台、架空纜車及機動遊戲機有關的條例的規定，以及相關執法工作。*

註 4： *在這 40 個職位中，有 9 個 (23%) 是為應付《升降機及自動梯條例》於 2012 年 12 月生效後新增的職務而增設的，這些職位將於 2016 年 4 月撤銷。*

(a) 監察註冊人士的工作 (第 2 部分)；

(b) 實地巡查及其他規管行動 (第 3 部分)；

(c) 資訊管理系統 (第 4 部分)；及

(d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現機電署在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.17 在審查工作期間，發展局和機電署人員予以合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：監察註冊人士的工作

2.1　本部分審查機電署為監察註冊承辦商和註冊工程師 (註 5) 根據《升降機及自動梯條例》及《實務守則》履行職責而採取的行動，從而確保升降機／自動梯安全操作。審查工作會重點探討下列範疇：

(a)　監察註冊承辦商的工作 (見第 2.4 至 2.35 段)；及

(b)　監察註冊工程師的工作 (見第 2.36 至 2.50 段)。

負責人

2.2　根據《升降機及自動梯條例》，升降機／自動梯的負責人 (一般為相關物業業主、業主立案法團或物業管理公司) 須確保升降機／自動梯及其相聯設備或機械保持在妥善維修狀況及安全操作狀態。《升降機及自動梯條例》訂明，升降機／自動梯的負責人的主要職責包括：

(a)　安排註冊承辦商承辦其升降機／自動梯的保養工程，並確保進行定期保養工程，最少每月 1 次；

(b)　在其升降機／自動梯投入使用之前並於其後每隔 1 年 (就升降機而言) 和 6 個月 (就自動梯而言)，安排註冊工程師進行詳細檢驗；

(c)　如升降機／自動梯涉及須呈報事故，其負責人須在知悉事故後 24 小時內，以書面通知機電署和註冊承辦商；及

(d)　按指明格式為升降機／自動梯備存工作日誌，以記錄《升降機及自動梯條例》訂明須記述的資料 (註 6)。

2.3　為協助負責人深入了解其角色和職責，機電署發布指引和舉辦相關講座及研討會，闡述負責人的角色和職責。附件 D 載列機電署為增進負責人對其角色和責任的認知而採取的行動詳情。

註 5： *註冊工程人員是註冊承辦商的僱員，在註冊承辦商督導下工作。因此，對於監察註冊工程人員的工作，機電署主要通過監察註冊承辦商的工作進行。*

註 6： *升降機／自動梯工作日誌所需記錄的資料，包括負責保養工作的註冊承辦商、參與升降機／自動梯工作的註冊工程人員及參與註冊工程師檢驗的註冊工程師的名字，以及所進行的升降機／自動梯工程的詳情。*

監察註冊承辦商的工作

2.4　根據《升降機及自動梯條例》，任何人或公司只要符合相關規定 (註 7)，可經機電署審批，註冊為註冊承辦商。註冊承辦商須每 5 年為其註冊向機電署申請續期。截至 2015 年 12 月，香港有 40 間註冊承辦商。《升降機及自動梯條例》訂明註冊承辦商的主要職責包括：

(a) 妥善和安全地進行升降機／自動梯工程；

(b) 採取安全措施，防止在工程進行期間有人受傷或有財產受損；

(c) 維持足以應付升降機／自動梯工程所需的人手、設備及工具；

(d) 安排註冊工程師就須呈報事故進行調查並擬備詳盡調查報告，於註冊承辦商接獲通知當日後的 7 日內呈交機電署；

(e) 當註冊承辦商不能或不願繼續執行升降機／自動梯的保養工作，須於有關工作停止執行的 14 日內以指定表格通知機電署；及

(f) 在升降機／自動梯工作日誌記錄《升降機及自動梯條例》訂明須備存的資料，例如升降機故障事故。

註冊承辦商如違反《升降機及自動梯條例》的相關規定，即屬違法，最高刑罰為罰款 10 萬元及監禁 1 年。

2.5　根據《升降機及自動梯條例》，註冊人士 (註冊承辦商、註冊工程師或註冊工程人員) 如涉及下列情況，即有違紀行為：

(a) 在專業方面有失當或疏忽行為；或

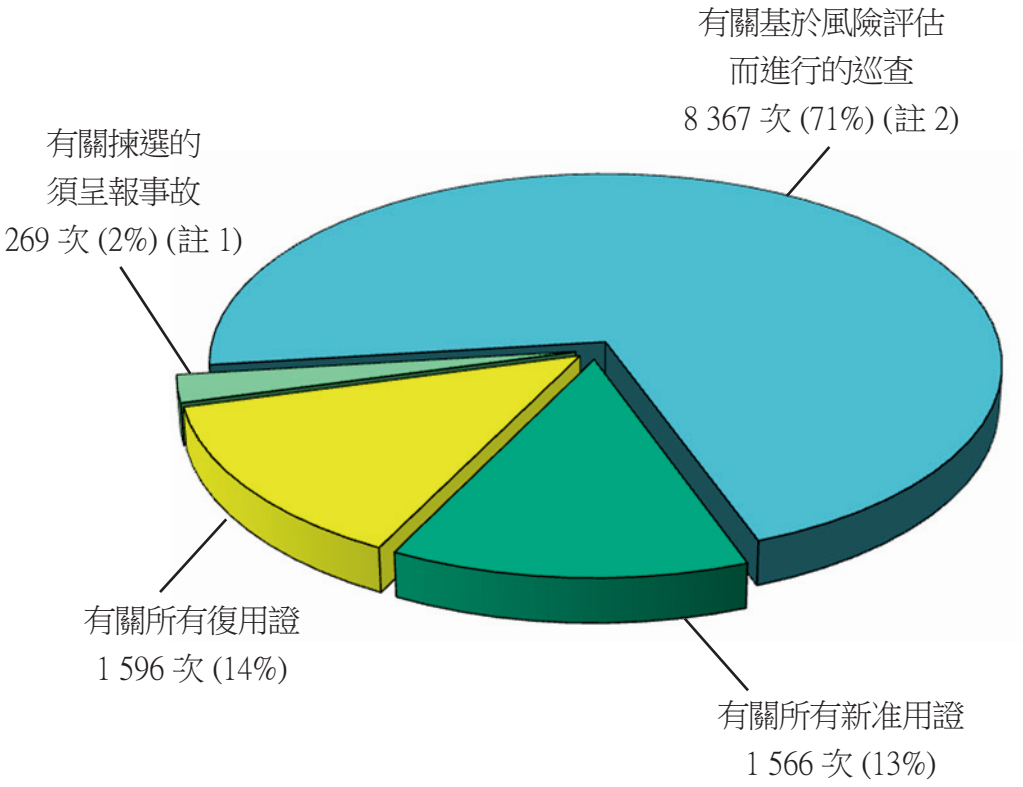
(b) 被裁定干犯《升降機及自動梯條例》所訂罪行。

2.6　***機電署的實地巡查***　機電署主要根據風險評估機制安排實地巡查，以監察註冊承辦商和註冊工程師的工作。在 2015 年，機電署進行了 11 798 次實地巡查。詳情見圖一。

註 7： *有關規定尚包括註冊承辦商必須有能力 (a) 就進行升降機／自動梯工程提供所需的設備、資源及人手；以及 (b) 獲取相關人士 (包括升降機／自動梯生產商) 的技術協助或支援。*

圖一

機電署所進行的 11 798 次升降機／自動梯實地巡查
(2015 年)



資料來源：機電署的記錄

註 1：在 2015 年，機電署從總計 2 029 宗須呈報事故中選出 269 宗 (13%) 進行實地巡查。

註 2：在該 8 367 次實地巡查中，有 3 200 次 (38%) 是突擊巡查，以查核註冊工程師有否在現場進行檢驗，並觀察他們的檢驗工作。

2.7 ***機電署的監察審核*** 機電署亦對註冊承辦商進行監察審核，以審查他們的人手、可使用設備、工作編排制度，以及處理緊急狀況的能力。這項行政措施旨在提高註冊承辦商的表現。

2.8 ***表現評核制度*** 機電署設立的表現評核制度是行政制度，旨在評估註冊承辦商的表現，並協助負責人選擇合適的註冊承辦商。在表現評核制度下，如在機電署實地巡查或其他情況下發現註冊承辦商涉及指定類別的違規事項，便會對相關註冊承辦商記錄監察表現分數，分數由 2 至 15 分不等，以反映註冊承辦商在進行升降機／自動梯工程的表現欠佳。舉例來說，當發現升降機制動器失效，將會記錄 15 監察表現分；風扇失效，將會記錄 4 監察表現分。在 12 個月前記錄的監察表現分數不會用作反映註冊承辦商的表現。附錄 E 載列可被記錄監察表現分數的違規事項。

2.9 ***承辦商的表現評級制度*** 機電署設立註冊升降機及自動梯承辦商表現評級制度 (評級制度)。這套行政制度旨在協助負責人選擇合適的註冊承辦商，為其升降機／自動梯提供保養和維修服務。評級制度利用轉換公式，把監察表現分數轉換為質素之星評級 (以藍星標示)。註冊承辦商的監察表現分數越少，獲授的藍星便越多。如連續兩季在安全及服務質素兩方面都沒有違規事項記錄，會獲授最多 5 枚藍星。此外，如某註冊承辦商負責保養的升降機／自動梯在最近 12 個月的機電署實地巡查並沒有發現涉及安全的違規事項，該註冊承辦商會獲授 1 枚綠色安全之星。如發現涉及安全的違規事項，該註冊承辦商不會獲授安全之星或質素之星。機電署會按季在其網站公布各註冊承辦商獲授的藍星及綠星總數，該網站亦收錄註冊承辦商的過往表現記錄，以及各註冊承辦商獲發警告信的資料。

延誤審議對註冊承辦商採取紀律行動 (註冊承辦商一至七)

2.10 ***已定罪個案*** 根據《升降機及自動梯條例》：

(a) 如註冊承辦商被裁定干犯《升降機及自動梯條例》所訂罪行，即視為有違紀行為；及

(b) 機電署可將該個案轉交發展局，以便成立紀律審裁委員會 (註 8)，由委員會審議應否對該註冊承辦商採取紀律行動 (例如譴責、 罰款、暫時吊銷註冊或取消註冊)。

2.11 在 2012 年 12 月 (即《升降機及自動梯條例》生效日期) 至 2015 年 12 月期間，機電署執行檢控行為失當的 7 間註冊承辦商、3 名註冊工程師 (註 9)、6 名註冊工程人員 (註 10) 和 1 名負責人 (見第 3.27 段的個案一)。在被檢控的 7 間註冊承辦商中，有 5 間 (註冊承辦商一至五) 被法庭定罪，另外兩間獲判無罪。下文載述該 5 間被定罪的註冊承辦商詳情：

(a) 註冊承辦商一沒有妥善保養北角某樓宇的兩部自動梯，在 2013 年 12 月被定罪並罰款 9,900 元；

(b) 註冊承辦商二把北角某樓宇的 1 部升降機工程非法外判和沒有保養其懸吊纜索，先後在 2014 年 12 月和 2015 年 4 月被定罪並分別罰款 2,000 元及 50,000 元；

(c) 註冊承辦商三沒有向機電署通報為西營盤某樓宇的 1 部升降機進行主要更改工程，在 2014 年 3 月被定罪並罰款 5,000 元；

(d) 註冊承辦商四沒有把荃灣某樓宇的 1 部升降機所涉及的 1 宗升降機故障事故記錄在工作日誌，在 2015 年 1 月被定罪並罰款 3,000 元；及

(e) 註冊承辦商五沒有就深井某樓宇的 1 部升降機採取妥善安全措施，以防範在升降機保養工程進行期間有人受傷，在 2015 年 7 月被定罪並罰款 6,000 元。

2.12 ***警告信*** 根據 2013 年 3 月就註冊承辦商表現評核發出的機電署通告：

註 8： *紀律審裁委員會成員由發展局委任，包括香港工程師學會會員、註冊承辦商、註冊工程師、註冊工程人員及業外人士。*

註 9： *在該 3 名註冊工程師中，其中兩名分別涉及註冊承辦商一及二的個案 (見第 2.11(a) 及 (b) 段)，被定罪並分別判處罰款 16,000 元和監禁 5 個月。餘下 1 名註冊工程師則涉及其他個案，獲判無罪。*

註 10： *在該 6 名註冊工程人員中，有 4 名獲判無罪，餘下兩名被定罪並分別判處罰款 2,500 元和 3,000 元。*

(a) 如機電署在實地巡查時發現涉及安全的違規事項，或註冊承辦商被記錄 12 監察表現分或以上，機電署會向該註冊承辦商發出警告信；及

(b) 如某註冊承辦商在 12 個月內獲發 3 封或以上警告信，機電署可將其個案轉交發展局，以便根據《升降機及自動梯條例》成立紀律審裁委員會進行聆訊，並考慮對有關人士採取必要的紀律行動 (見第 2.10(b) 段)。

2.13 在 2013 年 1 月至 2015 年 9 月期間，機電署向 16 間註冊承辦商發出 32 封警告信。審計署的審查發現在該 33 個月內，有 3 間註冊承辦商 (註冊承辦商一、六及七) 曾在 12 個月內分別獲發 3 封或以上警告信，詳情如下：

註冊承辦商	期間	獲發的警告信數目
一	2013 年 2 月至 6 月	3
六	2014 年 7 月至 8 月	3
七	2015 年 6 月至 9 月	4

2.14 機電署在 2015 年 4 月成立紀律行動審查小組 (紀審小組)，以審查：

(a) 相關註冊承辦商失當行為的嚴重程度 (見第 2.10(b) 及 2.12(b) 段)；及

(b) 註冊承辦商有否屢犯失當行為和曾否被檢控及定罪，從而決定應否進行紀律聆訊。

在 2015 年 4 月至 12 月期間， 紀審小組把 1 宗註冊承辦商個案轉交發展局 (註11)，以便設立紀律審裁委員會聆訊。

2.15 關於註冊承辦商一至七的個案 (見第 2.11 及 2.13 段)，截至 2015 年 12 月 31 日，機電署紀審小組審查其中 3 宗註冊承辦商個案 (註冊承辦商三、四及六)，並決定對註冊承辦商三採取紀律行動。關於註冊承辦商四及六，機電署

註 11： *該註冊承辦商涉及 1 宗在 2014 年年底觀塘某工業大廈發生的升降機意外。這轉交個案不涉及有人被檢控或獲發 3 封或以上警告信。*

認為無須採取進一步行動。至於註冊承辦商一、五及七之個案，機電署仍未作出審查。有關詳情載於表一。

表一

紀審小組對 7 宗註冊承辦商個案 (註冊承辦商一至七) 的審查工作
(2015 年 12 月 31 日)

註冊承辦商	日期		
	經法庭定罪	所發出的警告信	經紀審小組審查
一	2013 年 12 月	在 2013 年 2 月至 6 月期間的 3 封警告信	尚未審查
二	2014 年 12 月和 2015 年 4 月	2013 年 3 月的 1 封警告信	不適用 (註 1)
三	2014 年 3 月	2014 年 9 月的 1 封警告信	2015 年 4 月審查後，決定對註冊承辦商三採取紀律行動 (註 2)
四	2015 年 1 月	2015 年 1 月的 1 封警告信	2015 年 4 月審查後，認為無須採取紀律行動
五	2015 年 7 月	2015 年 7 月的 1 封警告信	尚未審查
六	不適用	在 2014 年 7 月和 8 月期間的 3 封警告信	2015 年 4 月審查後，認為無須採取紀律行動
七	不適用	在 2015 年 6 月至 9 月期間的 4 封警告信	尚未審查

資料來源：機電署的記錄

註 1： 機電署表示，根據《升降機及自動梯條例》，紀律研訊不適用於已取消註冊的註冊承辦商。

註 2： 機電署於 2016 年 2 月把註冊承辦商三的個案轉交發展局，以便成立紀律審裁委員會處理 (見第 2.35(a) 段)。

附註：紀審小組於 2016 年 2 月審查註冊承辦商一，五及七之個案。

2.16 機電署表示：

(a) 機電署有責任先行作出審查，然後才把個案轉交發展局，以便根據《升降機及自動梯條例》成立紀律審裁委員會；但機電署把涉及違紀罪行的個案轉交發展局成立紀律審裁委員會處理的安排，並非強制性規定；及

(b) 每宗個案須由紀審小組審查，以決定應否進行紀律聆訊，有需要時會就個別案件諮詢律政司。

2.17 截至 2015 年 12 月，紀審小組仍未審查註冊承辦商一、五及七 (見第 2.15 段表一) 的個案，以考慮是否需要進行紀律聆訊。審計署認為，機電署須採取措施，確保紀審小組適時審查所有被定罪或曾在 12 個月內獲發 3 封或以上警告信的註冊承辦商個案，以決定應否轉交發展局，安排紀律審裁委員會聆訊。

沒有為重要違規事項記錄監察表現分數 (註冊承辦商八及九)

2.18 機電署訂明，在機電署實地巡查期間發現的違規事項，須對相關註冊承辦商按分類記錄監察表現分數 (見附錄 E)。由 2013 年 1 月至 2015 年 9 月期間，機電署對違反《升降機及自動梯條例》及《實務守則》的 16 間註冊承辦商發出合共 32 封警告信。然而，審計署的審查發現，儘管有兩間註冊承辦商 (註冊承辦商八及九) 因表現欠佳而獲發警告信，但因其違規事項不在表現評核制度的涵蓋範圍內，所以沒有被記錄監察表現分數。相關詳情如下：

(a) 根據《升降機及自動梯條例》，註冊承辦商必須確保升降機工作妥善和安全地進行，而且有足夠人手進行有關工作。《實務守則》亦訂明，若干定期保養工作 (例如檢查機廂門及層站門的電力和機械聯鎖工作) 應由兩名或以上註冊工程人員進行，以確保一旦發生意外，工程人員可獲迅速支援和協助。然而，機電署於 2013 年 4 月在旺角實地巡查 1 部大廈升降機時，發現工作日誌所記錄的過去 12 個月保養工作記項中，大部分只有註冊承辦商八轄下 1 名註冊工程人員簽署。2013 年 6 月，機電署因而向註冊承辦商八發出 1 封警告信；及

(b) 2014 年 1 月，機電署向負責保養九龍灣某住宅發展項目內 48 部升降機的註冊承辦商九發出 1 封警告信，原因是該註冊承辦商違反了《升降機及自動梯條例》的下列規定：

(i) 就升降機的主要更改工程，以及為測試和檢驗升降機工作聘任註冊工程師等事宜通知機電署；及

(ii) 在恢復使用及操作升降機之前先取得機電署許可。

機電署認為有關違規行為非常不能接受。

2.19 機電署在 2016 年 3 月告知審計署：

(a) 記錄監察表現分數安排不適用於第 2.18(a) 及 (b) 段所述的違規行為；及

(b) 就有關違規行為向註冊承辦商八及九發出警告信，是恰當及更為嚴厲的懲處。

2.20 審計署認為，為有效地在表現評核制度下反映註冊承辦商的表現，供公眾參考，應對曾有嚴重違規行為並獲發機電署警告信的註冊承辦商記錄監察表現分數。鑑於發出警告信可能招致紀律行動 (見 2.12(b))，機電署應審查其表現評核制度，包括將所有重大的註冊承辦商違規事項納入表現評核制度範圍內，例如應對招致機電署發出警告信 (屬嚴重懲罰 — 見第 2.19(b) 段) 的事項記錄監察表現分數。

延誤記錄監察表現分數 (註冊承辦商十)

2.21 機電署在 2013 年 8 月實地巡查上水及粉嶺兩個屋苑的 44 部升降機期間，發現其註冊承辦商 (註冊承辦商十) 沒有更新升降機／自動梯工作日誌，記錄所進行的保養工作。根據機電署的指引，註冊承辦商如違反有關規定，應按每部升降機／自動梯被記錄兩監察表現分，所以註冊承辦商十應合共被記錄 88 監察表現分。然而，機電署當時只就違規事項向註冊承辦商十發出 1 封警告信，沒有記錄監察表現分數。2015 年 10 月，機電署對註冊承辦商十補記錄 88 監察表現分。

2.22 機電署在 2016 年 2 月告知審計署：

(a) 上述個案是單一特殊個案；及

(b) 在察悉疏漏後已向註冊承辦商十記錄監察表現分。

審計署認為，機電署須採取措施，確保適時就違規事項對註冊承辦商記錄監察表現分。

須加強機電署的監察審核工作 (註冊承辦商十一至十七)

2.23　機電署在 2013 年 11 月開始對註冊承辦商展開監察審核 (見第 2.7 段)，目標是在兩年內完成審核所有註冊承辦商。然而，審計署留意到，在 2013 年 11 月至 2015 年 10 月的兩年間，機電署只完成了 20 間註冊承辦商的監察審核工作，佔總計 41 間註冊承辦商的 49%。詳情如下：

截至 2015 年 10 月的 監察審核工作進度	註冊承辦商 (數目)
已完成審核並發出報告	20
審核工作正在進行中	6
審核工作尚未展開	15
總計	41

2.24　審計署認為，機電署對註冊承辦商的審核工作須予加強，盡可能達致機電署的目標，即在兩年內對所有註冊承辦商進行監察審核。

2.25　此外，審計署亦留意到，機電署在 2013 年 11 月至 2014 年 12 月進行的 7 次監察審核期間，曾向 7 間註冊承辦商 (註冊承辦商十一至十七) 提出 73 項建議，但截至 2015 年 12 月，仍有 36 項 (49%) 改善措施未獲全面落實 (見表二)。

表二

機電署監察審核提出之改善措施的落實情況
(截至 2015 年 12 月)

註冊承辦商	監察審核日期(月／年)	改善措施(數目)	機電署發出跟進催辦信日期(月／年)	未獲全面落實的改善措施(數目)
十一	11/2013	8	4/2015 1/2016	4
十二	12/2013	8	4/2015	3
十三	2/2014	18	不適用 (註)	不適用 (註)
十四	2/2014	6	4/2015 1/2016	4
十五	3/2014	12	4/2015 1/2016	11
十六	4/2014	10	4/2015 1/2016	4
十七	12/2014	11	1/2016	10
	總計	73		36

資料來源：審計署對機電署記錄的分析

註：該註冊承辦商在 2015 年結業。

2.26　機電署在 2016 年 2 月告知審計署，表二所列的 73 項改善措施是關於註冊承辦商的服務質素，與升降機／自動梯的安全無關，所以不受《升降機及自動梯條例》約束，註冊承辦商不一定要落實有關建議。

2.27　審計署認為，機電署須留意改善措施的落實情況，並考慮採取適當的跟進行動，例如在有需要情況下發出勸諭信。

遺漏和延誤提交註冊承辦商交接檢驗報告 (註冊承辦商十八至二十)

2.28　根據《實務守則》，離任的升降機／自動梯註冊承辦商須於生效日期起計的 14 日內，就停止提供服務一事通知機電署；接任的註冊承辦商亦須於交接生效日期起計的 7 日前就接管保養服務一事通知機電署，並須於接管保養工作後的 1 個月內向機電署提交 (經註冊工程師核實的) 交接檢驗報告。由 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間，有 2 974 部升降機／自動梯的負責人批准轉換註冊承辦商。

2.29　由 2014 年 1 月至 2015 年 9 月共錄得 2 974 宗轉換註冊承辦商個案，審計署從中隨機選出 70 宗進行審查後發現，截至 2015 年 12 月，有 3 宗的接任註冊承辦商 (註冊承辦商十八至二十) 仍未向機電署提交交接檢驗報告。由交接日期起計至 2015 年 12 月 31 日相距時間如下：

(a)　註冊承辦商十八：729 日；

(b)　註冊承辦商十九：729 日；及

(c)　註冊承辦商二十：548 日。

審計署留意到，在向機電署提交交接檢驗報告的 67 宗個案 (70 宗減 3 宗) 中，有 15 宗 (22%) 的報告在註冊承辦商接管保養工程超過 1 個月之後才提交機電署，與交接日期相距 32 至 110 日不等 (平均為 59 日)。

2.30　機電署在 2016 年 2 月和 3 月告知審計署：

(a)　《實務守則》規定註冊承辦商須在接管升降機／自動梯保養工程後安排檢驗和向機電署提交交接檢驗報告的規定，並非法定規定，只是指引註冊承辦商和負責人為檢驗工作預留資源，從而盡量減少因升降機／自動梯問題而引起合約糾紛的風險；及

(b)　沒有進行交接檢驗和沒有向機電署提交交接檢驗報告有不同原因，例如升降機／自動梯的負責人及／或註冊承辦商可能認為交接檢驗是不必要的，或在財務上不可行，或該升降機／自動梯狀況良好，在交接保養工作時沒有引起爭議；升降機／自動梯的負責人可能沒有要求註冊承辦商進行交接檢驗；或只要求接任的註冊承辦商在日常檢查或年檢時進行一些相關檢驗，都是涉事各方不遵守《實務守則》的原因。

審計署認為，機電署須採取措施，確保交接檢驗按照《實務守則》適時進行，並在有需要情況下對個別個案的負責人和註冊承辦商發出勸諭信。

機電署沒有跟進註冊承辦商交接檢驗報告所列的問題

2.31 審計署又留意到，在上述 67 份交接檢驗報告中，有 16 份 (24%) 列出須予修正的升降機／自動梯問題，例如鋼纜生鏽、對講機設備故障及齒輪箱漏油，但機電署沒有跟進交接檢驗報告所列的問題。

2.32 2016 年 2 月和 3 月，機電署告知審計署：

(a) 如有涉及重大的安全關鍵事宜，註冊工程師有法定責任根據《升降機及自動梯條例》以書面通知負責人和機電署。在此情況下，負責人應停止相關升降機／自動梯的操作；及

(b) 至於在交接維修服務時發現的其他問題，註冊承辦商和負責人均有責任跟進，把問題解決。

2.33 審計署認為，交接檢驗是監察升降機／自動梯安全操作的有效工具。所以，機電署須：

(a) 要求接管升降機／自動梯保養工作的註冊承辦商特別述明涉及安全的問題，及監察相關的修正工作；及

(b) 對於有安全問題的升降機／自動梯採取執法行動。

審計署的建議

2.34 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **採取措施，確保所有已定罪或曾在 12 個月內獲發 3 封或以上警告信的註冊承辦商適時經由紀審小組審查，以決定應否把有關註冊承辦商轉交發展局，以進行紀律聆訊；**

(b) **定期檢討表現評核制度，以便把所有重大的註冊承辦商違規事項納入該制度範圍；**

(c) **加強監察審核工作，盡可能達致機電署目標，即在兩年內對所有註冊承辦商進行監察審核；**

(d) **留意機電署根據監察審核提出的改善措施的落實情況，並在有需要情況下就個別個案採取適當跟進行動；及**

(e) **就接管升降機／自動梯保養工作：**

(i) **要求註冊承辦商特別述明涉及安全的問題，並監察相關修正工作；及**

(ii) **對於有安全問題的升降機／自動梯採取執法行動。**

政府的回應

2.35 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 關於第 2.34(a) 段的建議，紀審小組於 2016 年 2 月審查註冊承辦商一、五及七 (見第 2.15 段表一) 的不當行為後，認為無須對該 3 間註冊承辦商進行紀律研訊。機電署在 2016 年 2 月把註冊承辦商三的個案轉交發展局，以便成立紀律審裁委員會。機電署會繼續按既定做法把沒有將註冊承辦商個案轉交發展局作紀律審裁委員會聆訊的理據記錄在案；

(b) 關於第 2.34(b) 段的建議，機電署將會繼續按既定做法，定期檢討表現評核制度，以便就重大的註冊承辦商違規行為記錄監察表現分。機電署最近於 2015 年 12 月進行相關檢討後，隨於 2016 年 2 月實施修訂制度；

(c) 關於第 2.34(c) 段的建議，機電署已採取行動，加快進行監察審核，確保於 2015 年 12 月完成審核工作，即較兩年期目標遲兩個月。機電署將繼續加強對各註冊承辦商進行的監察審核，盡可能達致機電署目標，即在兩年內對所有註冊承辦商進行監察審核；

(d) 關於第 2.34(d) 段的建議，對於機電署根據監察審核提出的改善措施，機電署會繼續監察註冊承辦商落實有關改善措施的情況，並在有需要情況下對個別個案採取適當跟進行動；及

(e) 關於第 2.34(e) 段的建議，機電署會對有安全問題的升降機／自動梯採取適當執法行動。

監察註冊工程師的工作

2.36　根據《升降機及自動梯條例》，任何人如符合相關規定 (註 12)，可獲機電署批准註冊為註冊工程師。註冊工程師須每 5 年為其註冊申請續期。截至 2015 年 12 月，香港有 332 名註冊工程師，其中 302 名 (91%) 受僱於註冊承辦商。《升降機及自動梯條例》訂明，升降機／自動梯註冊工程師的主要職責包括：

(a) 妥善和安全地進行升降機／自動梯工程；

(b) 在升降機／自動梯安裝後進行檢驗並發出證書，其後每年檢驗升降機 1 次和每半年檢驗自動梯 1 次；及

(c) 如檢驗後發現升降機／自動梯並非處於安全操作狀況，須在 24 小時內通知相關負責人和機電署。

2.37　註冊工程師如不遵守《升降機及自動梯條例》的相關規定，即屬違法，一經定罪，最高刑罰為罰款 10 萬元及監禁 6 個月。當註冊工程師在專業方面有失當或疏忽行為，機電署可將其個案轉交發展局，以便安排紀律審裁委員會聆訊並作出紀律行動。在 2013 年 1 月至 2015 年 12 月期間，當局開設了 1 次紀律審裁委員會，處理 2009 年 1 月在馬鞍山發生的 1 宗升降機事故。2013 年 9 月，紀律審裁委員會結束聆訊。涉事註冊工程師被譴責，並須支付紀律研訊費用 56,100 元。

機電署須加強突擊巡查行動

2.38　升降機和自動梯的准用證分別須每年和每半年續期，而在申請續期之前，相關升降機／自動梯必須通過註冊工程師檢驗並獲發證書，證明其處於安全操作狀況。按照機電署向註冊工程師發出的指引，註冊工程師必須在檢驗升降機／自動梯之前最少 7 日，將其註冊工程師檢驗時間表告知機電署；如更改檢驗時間，亦須在檢驗之前最少 1 日通知機電署。機電署設有網上電子平台系統，供註冊工程師輸入其註冊工程師檢驗時間表。該署會根據風險評估機制，從註冊工程師檢驗時間表選出個案進行突擊巡查。在突擊巡查期間，機電署會：

註 12： *註冊工程師必須：(a) 是相關職系的註冊專業工程師，並具備最少兩年相關工作經驗；(b) 持有相關學科的學士學位，並具備最少 4 年相關工作經驗；或 (c) 持有其他獲機電署認可的同等資格，並具備最少 3 至 5 年相關工作經驗 (視乎所持資格而定)。*

(a) 查核在進行註冊工程師檢驗期間，相關註冊工程師有否在場；

(b) 觀察註冊工程師的檢驗工作；及

(c) 審查升降機／自動梯工作日誌。

2.39 在 2015 年，機電署根據風險評估機制 (見第 2.6 段圖一) 進行 8 367 次實地巡查，其中 3 200 次 (38%) 旨在突擊檢查註冊工程師的檢驗工作。機電署表示，在 2015 年 1 月至 9 月期間：

(a) 機電署接獲註冊工程師合共 63 112 次註冊工程師檢驗通報的時間表；及

(b) 在 63 112 次註冊工程師檢驗中，並非在原定日期 (註 13) 進行的有 3 639 次 (6%)。在該 3 639 宗個案中，有 2 100 宗 (58%) 的註冊工程師在原定檢驗日期過後才通知機電署更改檢驗日期。

2.40 此外，機電署表示在 2015 年 1 月至 12 月期間：

(a) 該署人員進行了 3 200 次突擊巡查，其中有 81 次 (3%) 無法在現場找到相關的註冊工程師；及`

(b) 在該 81 宗巡查不果的個案中：

(i) 有 62 宗 (77%) 的巡查在 2015 年 1 月至 5 月期間進行，機電署督察在得悉有關註冊工程師不在現場後便離開；及

(ii) 餘下 19 宗 (23%) 巡查不果的個案，有關的巡查則在 2015 年 6 月至 12 月期間進行，機電署人員在有關註冊工程師缺席情況下繼續檢查升降機／自動梯。

2.41 審計署認為，在沒有事先通知機電署下更改檢驗日期，會影響機電署突擊巡查的效率和成效。然而，機電署沒有對相關註冊工程師更改檢驗日期一事採取跟進行動。

註 13： *進行註冊工程師檢驗的確實日期在升降機／自動梯准用證的申請文件中註明。*

2.42　機電署表示：

(a) 註冊工程師向機電署提交檢驗時間表的安排只是行政措施，並非法定要求。實際日期有別於原定日期主要原因是升降機／自動梯未有備妥作檢驗及註冊工程師的健康問題；

(b) 更改檢驗日期不會影響機電署對有關升降機／自動梯進行的突擊巡查，因為巡查亦旨在檢定升降機／自動梯的狀況。由 2015 年 6 月起，如註冊工程師沒有按其時間表如期出現，機電署人員會在他缺席情況下繼續檢查升降機／自動梯；及

(c) 機電署沒有發現任何證據，顯示註冊工程師為規避機電署的突擊巡查而刻意更改檢驗日期。

2.43　審計署留意到，機電署進行突擊巡查的目的，主要為查核註冊工程師有否在現場檢驗升降機／自動梯和觀察其檢驗工作 (見第 2.38 段)，而在註冊工程師缺席情況下繼續進行機電署檢查 (見第 2.42(b) 段)，便未能有效達致其目的。審計署認為，機電署須留意多次更改檢驗日期而又沒有適時通知機電署的註冊工程師，並對他們採取適當行動。

2.44　此外，安排在 2015 年 1 月至 9 月期間進行的 63 112 宗註冊工程師檢驗個案中，有 51 147 宗 (81%) 在機電署辦公時間內 (即星期一至五 (公眾假期除外) 上午 8 時 30 分至下午 6 時正) 進行，餘下 11 965 宗 (19%) 則在辦公時間以外進行。根據機電署的指引，突擊巡查應在機電署辦公時間以內和以外進行。然而，審計署留意到，機電署在上述期間進行的 2 611 次突擊巡查中，有 2 591 次 (99%) 在機電署辦公時間以內進行，只有 20 次 (1%) 在辦公時間以外進行。審計署認為，機電署須提高在辦公時間以外突擊巡查註冊工程師檢驗個案的比例。

對註冊工程師在單日內檢驗過多數量升降機／自動梯的情況監察不足

2.45　審計署留意到，機電署在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間曾發信給 4 名註冊工程師，要求他們就在單日內檢驗 7 部或以上升降機作出解釋，但沒有對自動梯的註冊工程師發出同類信件。審計署留意到，除了在上述 4 封信要求就註冊工程師就“單日內檢驗 7 部或以上升降機”作出解釋外，機電署沒有任何指引，就發信要求註冊工程師解釋進行過多註冊工程師檢驗事宜的安排訂明準則。根據升降機及自動梯條例電腦系統所備存的資料，在 2014 年 1 月至 2015

年 9 月期間，有 62 名註冊工程師曾在單日內為 7 部或以上升降機進行檢驗並發出證書，而有關情況曾出現 146 次。詳情如下：

1 名註冊工程師 在單日內檢驗升降機數目	在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月 出現次數
7	112
8	27
9	3
10	1
11	1
12	1
13	1
總計	146

2.46　第 2.45 段提及的 4 名註冊工程師其後向機電署作出解釋並提交證明文件，其解釋包括加班和所涉升降機位置相近。機電署接受其解釋，沒有採取進一步行動。然而，機電署沒有向其餘 58 名 (62 名減 4 名) 註冊工程師發信，要求他們解釋並提交證明文件。

2.47　機電署在 2016 年 2 月和 3 月告知審計署：

(a) 視乎所檢驗升降機相隔的距離和複雜情況，1 名註冊工程師在輔助人員協助下，在單日內有足夠時間檢驗最多 8 部升降機；及

(b) 機電署為跟進行動設定的現行基準為“單日內檢驗 9 部或以上升降機”，並非“單日內檢驗 7 部或以上升降機”。此外，就在主要更改工程之後進行並只須檢驗部分升降機部件的註冊工程師檢驗而言，“單日內檢驗 9 部或以上升降機”的準則並不適用。因此，只有 4 名註冊工程師須就超過“單日內 9 部或以上升降機”基準作出解釋。

2.48　審計署認為，為保持註冊工程師檢驗和認證工作的質素，機電署須監察註冊工程師在單日內檢驗升降機／自動梯的數目，確保不會因工作量過重而影響檢驗質素。因此，機電署須發出指引，訂明註冊工程師在單日內可檢驗並認

證的升降機／自動梯數目上限，並對經常在單日內進行過多註冊工程師檢驗的註冊工程師採取跟進行動。

審計署的建議

2.49 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **監察註冊工程師更改升降機／自動梯檢驗日期的情況，並考慮向多次更改檢驗日期而又沒有適時通知機電署的註冊工程師發出勸諭信；**

(b) **提高在機電署辦公時間以外突擊巡查註冊工程師檢驗的個案比例；及**

(c) **就註冊工程師在單日內可檢驗並認證的升降機／自動梯數目上限發出指引，並對在沒有合理理由下違反指引的註冊工程師採取跟進行動。**

政府的回應

2.50 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 機電署將會監察註冊工程師更改檢驗日期的情況，並考慮向在指定期間內多次在沒有理據下更改檢驗日期的註冊工程師發出勸諭信；

(b) 在 2015 年 10 月至 12 月期間，在機電署辦公時間以外進行的突擊巡查已增加至約 5%，而且沒有證據顯示，在辦公時間以外進行的註冊工程師檢驗的質素較差。機電署日後會根據風險評估機制定期檢討在機電署辦公時間以外進行的突擊巡查比例，檢討時會考慮巡查期間所發現的特別情況；及

(c) 機電署會考慮發出指引，訂明註冊工程師在單日內可檢驗並認證的升降機／自動梯的數目上限。

第 3 部分：實地巡查及其他規管行動

3.1　本部分探討機電署為確保升降機／自動梯安全操作而採取的直接行動，並會重點探討下列範疇：

(a)　進行實地巡查 (見第 3.2 至 3.13 段)；

(b)　發出禁止令 (見第 3.14 至 3.32 段)；

(c)　監察須呈報事故 (見第 3.33 至 3.42 段)；及

(d)　加裝新的升降機安全裝置 (見第 3.43 至 3.49 段)

進行實地巡查

3.2　由 2011 至 2015 年期間，機電署每年實地巡查 9 107 部至 12 273 部升降機／自動梯，包括對註冊工程師檢驗的突擊巡查 (見第 2.38 段)。有關巡查詳情載於表三。

表三

機電署對升降機／自動梯的實地巡查
(2011 至 2015 年)

年份	在年底的升降機／自動梯 (數目)	巡查目標 (數目)	實際進行的巡查	
			(數目)	佔升降機／自動梯總數的百分比
2011	58 650	9 100	9 107	16%
2012	63 954	9 100	9 173	14%
2013	70 170 (註)	9 400	10 564	15%
2014	71 161	11 800	12 273	17%
2015	72 486	11 800	11 798	16%

資料來源：機電署的記錄

註：自從《升降機及自動梯條例》在 2012 年 12 月 17 日生效後，政府樓宇及公共屋邨的升降機／自動梯已納入該條例的規管範圍。因此，2013 年的升降機／自動梯數目較 2012 年增加 10%。

附註：在機電署管制人員報告所列的實地巡查升降機／自動梯的目標數目及實際數目。

3.3 機電署在下列情況對升降機／自動梯進行實地巡查：

(a) 機電署承諾，只要該署信納新的升降機／自動梯處於安全操作狀況，而所收到的佐證文件齊備和正確無誤，便會在收到申請日期起計 13 個工作日內發出准用證。機電署會進行實地巡查，以確定升降機／自動梯的安全狀況；

(b) 當升降機／自動梯須要進行主要工程 (參照《升降機及自動梯條例》的定義)，其註冊承辦商須通知機電署。而工程完成後，其負責人須向機電署申請復用證。機電署亦承諾，只要該署信納升降機／自動梯處於安全操作狀況，而所收到的佐證文件齊備和正確無誤，便會在收到申請日期起計 13 個工作日內發出復用證。機電署會進行實地巡查，以確定升降機／自動梯的安全狀況；

(c) 遇有須呈報事故 (見第 1.10 段)，負責人在知悉事故後 24 小時內通知機電署和註冊承辦商，而註冊承辦商須於接獲通知後 7 日內安排註冊工程師進行調查及向機電署提交事故報告。機電署會選出部分事故進行實地巡查。表四顯示機電署在 2013 至 2015 年期間接獲的須呈報事故的分析；及

(d) 機電署每年都會根據風險評估機制選出部分升降機／自動梯進行巡查，所考慮的因素包括升降機／自動梯的機齡、相關公眾投訴、有否轉換註冊承辦商，以及負責保養工作的註冊承辦商的過往表現 (見第 2.6 段圖一)。

表四

須呈報事故
(2013 至 2015 年)

升降機／自動梯事故	2013 (數目)	2014 (數目)	2015 (數目)
須呈報的升降機事故			
因乘客行為導致	319	437	427
因機件故障導致	5	4	11
在進行升降機工程期間發生	6	5	1
總計 (a)	330	446	439
因乘客行為導致受傷的人數 (b)	360	496	446
因機件故障導致受傷的人數 (c)	12	2	10
在進行升降機工程期間有工人受傷 (d)	6	5	1
機電署調查個案 (e)	沒有相關資料 (註 1)	101	98
須呈報的自動梯事故			
因乘客行為導致	1 383	1 530	1 477
因機件故障導致	3	0	8
因外在因素導致 (註 2)	30	109	105
總計 (f)	1 416	1 639	1 590
因乘客行為導致受傷的人數 (g)	1 690	1 869	1 768
因機件故障導致受傷的人數 (h)	3	0	12
機電署調查個案 (i)	沒有相關資料 (註 1)	169	171
須呈報的升降機／自動梯事故總計 ((a)+(f))	1 746	2 085	2 029
受傷人數總計 ((b)+(c)+(d)+(g)+(h))	2 071	2 372	2 237
機電署調查個案總計 ((e)+(i))	271	270	269

資料來源：機電署的記錄

註 1： 機電署沒有備存該署在 2014 年前對升降機／自動梯事故進行調查的個案數目的分項數字。

註 2： 例如自動梯的梯台梳齒板受外物卡住，因而觸動安全裝置，使自動梯剎停，導致乘客失去平衡。

附註：自《升降機及自動梯條例》於 2012 年 12 月生效後，法定管制範圍已擴至政府和房屋委員會所擁有的升降機／自動梯。

3.4 機電署在 2015 年進行了 11 798 次實地巡查，其中 8 367 次 (71%) 是基於風險為本而進行的巡查 (見第 2.6 段圖一)。 在該 8 367 次實地巡查中， 有 3 200 次 (38%) 是突擊巡查註冊工程師的檢驗 (見第 2.38 段)。

須在升降機及自動梯條例電腦系統內備存完備的准用證記錄

3.5 如第 3.3(a) 和 (b) 段所述，機電署承諾，只要該署信納升降機／自動梯處於安全操作狀況，所需文件亦齊備，便會於收到申請書後 13 個工作日內發出准用證或復用證。在 2015 年 1 月至 6 月期間，機電署收到 705 宗新准用證申請和 704 宗復用證申請。審計署審查全部 1 409 宗 (705 宗加 704 宗) 申請後，發現其中 104 宗 (7%) 是於收到申請書後超過 13 個工作日才發出准用證／復用證 (有 88 宗的發出時間為 14 至 20 個工作日內，7 宗為 21 至 26 個工作日內，另有 9 宗則為 27 至 39 個工作日內)。

3.6 機電署表示：

(a) 在上述 104 宗個案中，相關負責人／註冊承辦商耗費額外時間向機電署提交所需資料，或修正機電署巡查時所發現的有問題事項，使機電署信納升降機／自動梯處於安全操作狀況及所需文件齊備；

(b) 該署已藉信件或電話通知有關負責人／註冊承辦商，須在承諾時限內提交尚欠的文件並完成修正工作；及

(c) 該署在信納有關升降機／自動梯處於安全操作狀況並接獲所有必須文件起計 13 個工作日內發出准用證和復用證。

然而，有關機電署在發出准用證和復用證之前向負責人／註冊承辦商提出的要求，即修正問題和提交額外資料的要求，升降機及自動梯條例電腦系統沒有記錄相關要求的詳情和提出日期。機電署須在這方面作出改善。

須就發出改善令和勸諭信制定準則

3.7 根據《升降機及自動梯條例》，倘若升降機／自動梯所處狀態會導致或相當可能會導致任何人受傷或任何財產受損的風險，機電署可向該升降機／自動梯的負責人發出改善令，要求負責人在指明限期內採取所需行動。任何人在無合理辯解下不遵從改善令的規定，即屬違法，一經定罪，可處罰款 25,000

元及監禁 6 個月。此外，如機電署在實地巡查時發現升降機／自動梯有欠妥情況，但並非涉及安全關鍵事項，可向其負責人發出勸諭信，要求負責人在指明限期內採取修正行動。在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間，機電署發出 26 張改善令及 1 103 封勸諭信。機電署表示，所有 26 張改善令的相關負責人已經遵守改善令的要求。

3.8　審計署留意到，機電署沒有發出內部指引，訂明發出改善令和勸諭信的準則。審計署認為，機電署須發出有關指引。

須加強行動處理違反勸諭信的情況

3.9　由 2014 年 1 月至 2015 年 9 月期間，機電署發出 1 103 封勸諭信 (見第 3.7 段)，審計署從中隨機選出 50 封進行審查，發現截至 2015 年 12 月：

(a) 有 27 封 (54%) 的負責人通知機電署，已經完成勸諭信所述的修正工作 (但其中 5 封信所涉及的工程在指明限期後 1 至 35 日才完成)；及

(b) 餘下 23 封 (46%) 的負責人沒有通知機電署有否進行修正工作，並且過了指明限期 2 至 21 個月不等 (平均為 10 個月)。

3.10　機電署表示：

(a) 發出勸諭信是行政措施，並非法定措施；及

(b) 機電署通常不會逐一跟進每封勸諭信的進展，亦沒有權力規定負責人及註冊承辦商進行不涉及安全關鍵的工程。

3.11　審計署留意到，有些勸諭信的發出原因，是發現主懸吊纜索有鏽漬，以及升降機井底坑有垃圾，這可能引起火災。審計署認為，當機電署發出內部指引，訂明發出改善令和勸諭信的準則時 (見第 3.8 段)，須處理可能演變至影響升降機／自動梯安全操作的欠妥情況。

審計署的建議

3.12 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **考慮採取措施，提升升降機及自動梯條例電腦系統，以便記錄機電署在發出准用證和復用證之前向負責人／註冊承辦商提出的要求，包括修正問題和提交額外資料的要求詳情和提出日期；及**

(b) **發出指引，訂明發出改善令和勸諭信的準則，並處理有可能演變至影響升降機／自動梯安全操作的欠妥情況。**

政府的回應

3.13 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 機電署將提升升降機及自動梯條例電腦系統的功能，以便記錄向負責人／註冊承辦商提出的未解決事項和文件；及

(b) 機電署於 2016 年 3 月發出內部指引，訂明發出改善令和勸諭信的準則。機電署會把勸諭信所述可能演變至影響升降機／自動梯安全操作的欠妥情況分類，並監察處理有關情況的修正工作。

發出禁止令

3.14 根據《升降機及自動梯條例》，機電署如有合理理由相信某升降機／自動梯出現下列情況，可發出禁止令以禁止其使用或操作：

(a) 無有效的准用證，例如升降機／自動梯准用證已失效但沒有適時續期 (見第 3.17 至 3.21 段)；

(b) 不遵守每月進行最少 1 次定期保養的規定 (見第 3.22 至 3.26 段)；或

(c) 並非處於安全操作狀態。

3.15 任何人如不遵從就升降機／自動梯發出的禁止令 (即容許升降機／自動梯繼續操作)，即屬違法，一經定罪，最高刑罰為罰款 20 萬元及監禁 12 個月。機電署表示，在 2006 至 2015 年期間並沒有違反禁止令的個案。

3.16　在2014年1月至2015年6月期間，機電署向負責人發出678張禁止令，其中：

(a)　401張 (59%) 關乎下列違規情況：

(i)　違反由註冊承辦商進行定期保養的規定；

(ii)　違反由註冊工程師進行定期檢驗的規定；或

(iii)　違反由註冊工程師進行升降機荷載檢驗的規定 (註 14)；

(b)　265張 (39%) 關乎升降機／自動梯無有效的准用證；及

(c)　餘下12張 (2%) 關乎其他違規事項。

延誤對准用證已失效的升降機／自動梯發出禁止令

3.17　根據機電署的程序手冊，機電署會在准用證失效日期之前的12小時內發出禁止令，並於准用證失效前送達有關的升降機／自動梯，以確保無有效准用證的升降機／自動梯不會投入操作。機電署表示，為提醒負責人適時為准用證續期，該署採取下列行動：

(a)　於准用證失效日期之前的兩個月和1個月分別向負責人發出催辦咭；

(b)　於准用證失效日期之前的兩個星期以電話提醒負責人；及

(c)　發出禁止令確保在無有效的准用證時，相關的升降機／自動梯不會投入操作。

3.18　在2014年7月至2015年6月期間，有69 073張准用證續期。審計署對有關准用證進行數據分析，比較其續期日期與失效日期，發現其中185張的續期日期較失效日期遲1至279日 (平均為79日)。

3.19　截至2015年12月31日，在上述准用證失效之後才續期的185部升降機／自動梯中，機電署就其中113部 (61%) 發出禁止令。至於其餘72部 (39%) 升降機／自動梯，其負責人已以書面通知機電署，有關升降機／自動梯在准用

註 14： *根據《升降機及自動梯條例》，升降機的負責人必須每5年1次安排註冊工程師在機廂載有額定負載情況下檢驗升降機。*

證失效前暫停使用，所以並無發出禁止令。審計署審查發出的 113 張禁止令發現，其中 3 張禁止令於准用證失效後 1 至 3 日發出。所涉及的 3 張禁止令中：

(a) 有兩部升降機／自動梯位於同一地點，因進行樓宇翻修工程而暫停使用，升降機及自動梯條例電腦系統的備註記錄顯示機電署獲電話知會該等升降機／自動梯暫停操作。該兩張禁止令於准用證失效 1 日後發出，並於發出日期兩日後送達；及

(b) 至於餘下的 1 部自動梯，機電署只有 1 份自動梯工作日誌的副本記錄 (並非事先通知) 述明該自動梯於准用證失效後暫停使用，而相關禁止令則於准用證失效 3 日後發出，但機電署並沒有該禁止令送達日期的記錄。

3.20 機電署於 2016 年 3 月告知審計署：

(a) 負責人有責任確保升降機／自動梯不會在無有效准用證下使用或操作；

(b) 在一些情況下，如機電署沒有合理理由相信升降機／自動梯在或很可能在無有效准用證下使用，便可能不發出禁止令，亦可能在禁止令生效日期之前或之後發出；及

(c) 機電署會檢討發出禁止令的做法。

3.21 儘管升降機／自動梯負責人有責任在准用證失效時停止操作升降機／自動梯，但由機電署按程序對沒有適時為准用證續期的升降機／自動梯發出禁止令的安排，可提供保障，防止升降機／自動梯在無有效准用證下違法使用。審計署認為，除非在升降機／自動梯的准用證失效前已接獲暫停使用的書面通知，機電署須採取措施確保：

(a) 其員工遵照機電署手冊要求，在升降機／自動梯准用證失效之前發出並送達禁止令；及

(b) 把暫停使用的書面通知記錄在升降機及自動梯條例電腦系統內。

延誤和遺漏對違反每月保養規定發出禁止令

3.22　根據《升降機及自動梯條例》，各升降機／自動梯須由註冊承辦商進行保養，每月最少 1 次 (見第 2.2(a) 段)。違反這項規定，即屬違法，機電署可因而發出禁止令，禁止有關升降機／自動梯投入操作。因此，如某升降機／自動梯的註冊承辦商停止提供服務，新註冊承辦商須在離任註冊承辦商的終止服務日期起計 1 個月內獲聘任，否則該升降機／自動梯會違反每月保養的規定。在 2014 年 1 月至 2015 年 9 月的 21 個月內，合共有 2 974 部升降機／自動梯轉換註冊承辦商。審計署在此基礎上對有關升降機／自動梯進行數據分析，比較離任註冊承辦商的終止服務日期與接任註冊承辦商的接管服務日期 (見第 2.28 段)，結果載於表五。

表五

對違反每月保養規定的升降機／自動梯發出禁止令
(2014 年 1 月至 2015 年 9 月)

	升降機／自動梯 (數目)
轉換註冊承辦商的升降機／自動梯	2 974
由終止服務至恢復服務相隔逾 31 日的個案：	137
減：已收到書面通知暫停使用的個案	48
在服務終止後 31 日內發出禁止令的個案	32
違規個案	57
— 在服務終止 31 日後發出禁止令的個案 • 1 宗相距 34 日 • 34 宗相距 56 至 88 日 • 1 宗相距 298 日	36 (63%)
— 截至 2015 年 12 月仍未發出禁止令的個案	21 (37%)

資料來源：審計署對機電署記錄的分析

3.23　如表五所示，有 36 部升降機／自動梯在服務終止 31 日後獲發禁止令，另有 21 部不曾獲發禁止令，這 57 部 (36+21) 升降機／自動梯個案中，機電署並沒有收到暫停使用的書面通知。

3.24　機電署在 2016 年 2 月及 3 月告知審計署：

(a) 按機電署的現行做法，在接獲升降機／自動梯的離任註冊承辦商發出終止保養服務通知後 3 日內，如未獲接任註冊承辦商的開始保養服務通知，機電署會聯絡相關負責人，查詢有關升降機／自動梯的保養服務事宜；如無法與負責人取得聯絡，便會派督察進行實地巡查。機電署會在此情況下發出禁止令，以及聯絡相關負責人，但須視乎機電署資源是否足夠；

(b) 至於獲發禁止令的 36 部升降機／自動梯中，有 5 部正進行主要更改工程，另有 31 部屬於元朗 1 個新建屋邨的新設備，由於屋邨居民尚未入伙，有關升降機暫停使用；及

(c) 至於不曾獲發禁止令的 21 部升降機／自動梯中，有 10 部因樓宇正進行翻新工程而暫停使用，9 部則由離任註冊承辦商於服務合約期滿後繼續提供保養服務，有 1 部自動梯因待修而暫停使用，而餘下 1 部升降機的負責人已結業。上述 21 部升降機／自動梯的情況已經由機電署在 2016 年 1 月和 2 月進行巡查證實。

3.25　關於獲發禁止令的 36 部升降機／自動梯 (見第 3.24(b) 段)，審計署審查機電署的記錄發現：

(a) 機電署就其中 33 部升降機／自動梯發信給相關負責人／註冊承辦商／註冊工程師，述明機電署已接獲電話通知，有關升降機／自動梯已暫停使用，但審計署留意到，信中沒有指明電話聯絡的日期。以及這 33 封信是由離任註冊承辦商保養服務終止日期之後的 45 至 79 日才發出；及

(b) 至於其餘 3 部升降機／自動梯，機電署沒有記錄顯示曾於事前接獲升降機／自動梯暫停使用的通知。在 1 宗個案中，機電署在保養服務終止日期後約 4 個月，才收到有關升降機服務隨保養服務終止而暫停的書面通知。在另 1 宗個案中，機電署只有 1 份升降機工作日誌的副本記錄 (並非事先通知) 述明，該升降機於離任註冊承辦商終止保養服務後 31 日內暫停使用。

3.26　至於不曾獲發禁止令的 21 部升降機／自動梯 (見第 3.24(c) 段)，審計署審查機電署的記錄發現：

(a) 關於據稱因樓宇翻新工程而暫停使用的 10 部升降機／自動梯，機電署沒有記錄顯示它們已暫停使用；

(b) 關於由離任註冊承辦商在服務合約期滿後繼續提供保養服務的 9 部升降機／自動梯，機電署只有當中 3 部升降機／自動梯工作日誌的副本記錄 (並非事前通知) 述明，有關升降機／自動梯由離任註冊承辦商在保養服務合約期滿後繼續提供每月保養服務；

(c) 因待修而暫停使用的 1 部自動梯，機電署沒有記錄顯示已於事前接獲自動梯暫停使用的通知。機電署只有 1 份自動梯工作日誌的副本記錄 (並非事前通知) 述明，該自動梯於離任註冊承辦商停止保養服務後暫停使用；及

(d) 關於負責人已結業的 1 部升降機，機電署沒有記錄顯示事前曾獲通知該升降機暫停使用。

審計署認為，機電署須適時就違反每月保養規定之升降機／自動梯發出禁止令。

延誤送達禁止令

3.27　為確保升降機／自動梯由禁止令生效日期起停止操作，禁止令須在生效日期之前送達有關的升降機／自動梯。禁止令的發出日期及相關掃描文件等資料均收錄在升降機及自動梯條例電腦系統內，審計署從中抽查在 2014 年 1 月至 2015 年 6 月期間發出的 50 張禁止令，發現很多禁止令都是在生效日期後才送達有關升降機／自動梯 (見表六)。

表六

延誤把禁止令送達升降機／自動梯
(2014 年 1 月至 2015 年 6 月)

	升降機／自動梯 (數目)
發出的禁止令	678
審計署隨機抽查的禁止令	50
— 在禁止令生效日期之前送達的	0 (0%)
— 在禁止令生效日期之後 1 至 63 日送達 (參閱個案一) • 35 張相距 1 至 15 日 • 3 張相距 16 至 30 日 • 2 張相距 31 至 45 日 • 1 張相距 63 日	41 (82%)
— 沒有送達日期的禁止令 (註 1)	4 (8%)
— 沒有生效日期的禁止令 (註 2)	5 (10%)

資料來源：審計署對機電署記錄的分析

註 1：機電署沒有關於該 4 張禁止令送達日期的記錄。

註 2：該 5 張禁止令沒有列明生效日期。

個案一

向油塘某樓宇的 1 部升降機送達禁止令
(2015 年 3 月)

1. 油塘某政府宿舍有 1 部升降機 (升降機 A) 由物業管理公司 (負責人一) 管理，其准用證於 2015 年 3 月 22 日 (星期日) 失效。機電署留意到，負責人一沒有適時為准用證申請續期，隨於 2015 年 3 月 20 日 (星期五) 發出禁止令，其生效日期為 2015 年 3 月 23 日 (星期一)。

2. 2015 年 3 月 23 日 (星期一) 早上，有 4 名乘客被困升降機 A 25 分鐘後才獲升降機承辦商救出。其中 1 名受困乘客其後向機電署投訴。

3. 2015 年 3 月 23 日中午，機電署送達 2015 年 3 月 20 日發出的禁止令 (見第 1 段)，並張貼在升降機 A 外面。

4. 由於升降機 A 在無有效准用證下繼續使用，機電署其後檢控負責人一。負責人一認罪，被處罰款 1 萬元。

審計署意見

5. 審計署認為，機電署只在准用證失效及禁止令生效後 12 小時後才把禁止令送達並於升降機 A 外面張貼，處理方法不理想。同時，4 名乘客在該 12 小時內被困升降機內 25 分鐘。

資料來源：機電署的記錄

3.28 機電署表示：

(a) 除了個案一外，第 3.27 段表六所述的餘下 49 宗個案均正進行主要更改工程、等待拆卸或基於操作理由而暫停使用，所以有關升降機／自動梯在相關期間並沒有供公眾使用；及

(b) 機電署以電話查詢後，得悉上述升降機／自動梯不會在禁止令生效日期之後投入使用，所以無須急於為該 49 部升降機／自動梯發出禁止令。機電署會檢討發出禁止令的做法。

3.29 上述 49 部升降機／自動梯的禁止令都是在生效日期之後才送達或並無送達／生效日期，審計署審查機電署的相關記錄後發現：

(a) 機電署事先接獲其中 36 部 (73%) 升降機／自動梯暫停使用的書面通知；

(b) 機電署就其中 10 部 (21%) 升降機／自動梯向相關負責人／註冊承辦商／註冊工程師發出的信件中，提述機電署已接獲有關升降機／自動梯暫停服務的電話通知；但審計署留意到，信中沒有指明經電話聯絡的日期；

(c) 至於餘下的 3 部 (6%) 升降機／自動梯，升降機及自動梯條例電腦系統的備註資料顯示，有關升降機／自動梯已暫停使用，但審計署留意到，該電腦系統沒有註明通知日期。

3.30 審計署認為，為免再出現個案一的情況，所有禁止令應於其生效日期之前送達。延誤送達禁止令會削弱禁止令的成效。機電署亦應採取跟進行動，以查明沒有把上述 4 張禁止令的送達日期和 5 張禁止令的生效日期 (見第 3.27 段表六) 記錄在案的原因。

審計署的建議

3.31 **審計署*建議* 機電工程署署長應：**

(a) **採取措施，確保升降機／自動梯暫停使用書面通知記錄在升降機及自動梯條例電腦系統內；及**

(b) **採取跟進行動，以查明沒有把 4 張禁止令的送達日期和 5 張禁止令的生效日期記錄在案的原因。**

政府的回應

3.32 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 升降機及自動梯條例電腦系統可予改善，以記錄書面通知和電話回應的資料；及

(b) 初步調查結果顯示，將禁止令資料輸入升降機及自動梯條例電腦系統時有所遺漏，加上該電腦系統缺乏機制去反映數據的遺漏，導致缺失相關記錄。機電署會推行措施作出改善。

監察須呈報事故

3.33　根據《升降機及自動梯條例》，如升降機／自動梯涉及須呈報事故 (見附錄 B)，其負責人必須在知悉事故後 24 小時內通知機電署。在 2015 年發生的 2 029 宗須呈報事故中，機電署就其中 269 宗 (13%) 進行調查。

須考慮擴闊須呈報升降機／自動梯事故的範圍

3.34　審計署從 2015 年 6 月至 9 月的傳媒報道得悉 5 宗自動梯事故，其後機電署核實全屬無須呈報事故，事故中亦無人受傷 (見表七)。

表七

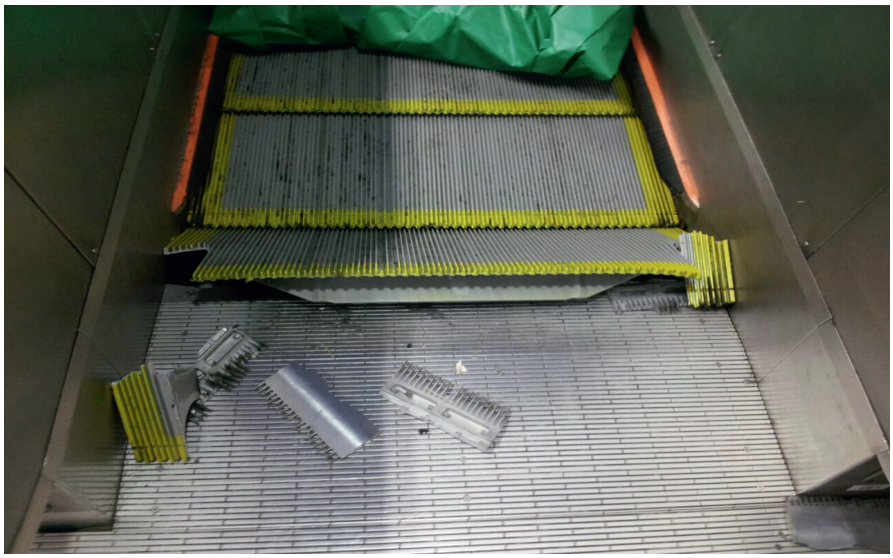
傳媒報道的無須呈報自動梯事故
(2015 年 6 月至 9 月)

事故	日期	地點	詳情
A (見照片一)	2015 年 6 月 6 日	筲箕灣	有外物卡在自動梯梯台的梳齒之間，導致自動梯的梯級受損。
B	2015 年 8 月 2 日	銅鑼灣	
C (見照片二)	2015 年 9 月 17 日	鰂魚涌	
D	2015 年 9 月 20 日	黃大仙	
E	2015 年 9 月 26 日	荃灣	

資料來源：機電署的記錄

照片一

在筲箕灣發生的 1 宗無須呈報自動梯事故
(2015 年 6 月)



資料來源：機電署的記錄

照片二

在鰂魚涌發生的 1 宗無須呈報自動梯事故
(2015 年 9 月)

資料來源：機電署的記錄

3.35　公眾不時向機電署報告升降機／自動梯事故，包括須呈報的和無須呈報的事故。一般而言，機電署只會就須呈報事故採取行動 (見第 3.3(c) 段)。然而，機電署亦會留意傳媒報道的升降機／自動梯事故 (包括無須呈報事故)，並對重大事故利用機電署審查表進行調查。

3.36　機電署在 2016 年 2 月及 3 月告知審計署：

(a) 未能即時提供機電署在 2015 年經公眾報告或傳媒報道而得悉的無須呈報升降機／自動梯事故數目和相關詳情，因為有關資料並非集中收錄在升降機及自動梯條例電腦系統內；及

(b) 機電署在 2015 年調查了 23 宗無須呈報事故，其中：

(i) 9 宗事故涉及火警；

(ii) 6 宗事故因外物卡在自動梯梯台的梳齒之間，導致自動梯的梯級受損；

(iii) 兩宗事故因升降機發動機過熱或短路而釀成；及

(iv) 6 宗事故因不同原因而釀成，例如乘客故意強行打開升降機機門，以及升降機的電纜連接器發生故障。

3.37　審計署認為，機電署須把該署得悉的無須呈報事故記錄備存在升降機及自動梯條例電腦系統內，並留意應否把一些無須呈報但對乘客構成安全風險的重大事故納入須呈報事故類別，並採取必要的改善措施。

延誤提交事故報告

3.38　根據《升降機及自動梯條例》，在發生須呈報事故後，相關負責人必須在知悉事故後 24 小時內通知機電署和註冊承辦商，而註冊承辦商必須安排註冊工程師進行調查，並於收到事故通知日期後 7 日內向機電署提交事故報告。

3.39　機電署在 2015 年接獲合共 2 029 宗須呈報事故的報告。機電署表示，其升降機及自動梯條例電腦系統無法就須呈報事故編制報告，載列事發日期和事故報告的提交日期。審計署審閱了機電署在 2015 年 4 月至 6 月所接獲的全部 561 份事故報告後，發現有 41 份 (7%) 報告的提交日期與註冊承辦商收到事

故通知日期相距 8 至 36 日，不符 7 日限期的規定，但機電署沒有對有關個案採取任何跟進行動。

3.40　審計署認為，機電署須採取措施，提升升降機及自動梯條例電腦系統，使該電腦系統可編制報告，載列須呈報事故的事發日期和事故報告的提交日期。機電署亦須檢視收到的事故報告，以查明違反提交報告限期規定的情況，並於有需要情況下對違反 7 日限期規定的個案採取適當執法行動。

審計署的建議

3.41　**審計署*建議*機電工程署署長應考慮：**

(a) **留意應否把一些無須呈報但對乘客構成安全風險的重大事故納入須呈報事故類別，並採取必要的改善措施；**

(b) **採取措施，提升升降機及自動梯條例電腦系統，使電腦系統可編制報告，載列須呈報事故的事發日期和事故報告的提交日期；**

(c) **審閱收到的事故報告，以查明違反在 7 日內提交事故報告規定的情況；及**

(d) **對違反 7 日內提交事故報告規定的註冊承辦商採取適當行動。**

政府的回應

3.42　機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 機電署有留意應否把一些無須呈報但對乘客構成安全風險的重大事故納入須呈報事故類別，有需要時會採取必要的改善措施；

(b) 將會提升升降機及自動梯條例電腦系統，使電腦系統可編制報告，載列須呈報事故的事發日期和事故報告的提交日期；

(c) 機電署有監察違反在 7 日內提交事故報告規定的情況，並會於需要情況下採取適當行動；及

(d) 由 2016 年 2 月 1 日起，開始對延誤提交事故報告的註冊承辦商記錄監察表現分。

加裝新的升降機安全裝置

3.43　為使現有升降機符合最新的安全標準，機電署在 2011 年發出《優化升降機指引》，鼓勵並協助升降機擁有人為其升降機加裝 7 項新安全裝置 (註 15)。該 7 項裝置包括：(a) 機廂門鎖及門刀；(b) 保護懸吊纜索的障礙開關掣；(c) 對講機及閉路電視系統；(d) 雙重制動系統；(e) 防止向上超速裝置；(f) 防止升降機不正常移動裝置；及 (g) 自動拯救裝置。機電署表示：

— 現有升降機即使沒有上述裝置，但只要保養得當，都能夠安全操作，惟加裝這些裝置可令舊式升降機更為安全可靠，乘客亦更為舒適；及

— 由於加裝新的升降機安全裝置的規定不能追溯實施在現有升降機，所以現有升降機的負責人可按其意願決定是否加裝上述裝置。

3.44　有關 7 項新的升降機安全裝置的詳情載於附錄 F。表八載列截至 2015 年 4 月共 61 655 部升降機的安裝年份。

註 15： *截至 2015 年 12 月，機電署仍未就自動梯發布同類指引。*

表八

升降機的安裝年份
(2015 年 4 月)

安裝年份	推算在 2015 年 12 月時的機齡 (年)	升降機	
		(數目)	(百分比)
1980 年及之前	35 年或以上	12 086	20%
1981 至 1989 年	26 至 34 年	11 548	19%
1990 至 1999 年	16 至 25 年	15 569	25%
2000 至 2009 年	6 至 15 年	16 345	26%
2010 年及之後	5 年或以下	6 107	10%
	總計	61 655 (註)	100%

資料來源：機電署的記錄

註：截至 2015 年 12 月，合共有 63 561 部升降機。

延誤為政府的升降機進行加裝新的安全裝置

3.45　機電署於 2012 年的調查發現，有 1 496 部政府升降機應加裝 7 項新安全改善裝置中的 1 項或以上裝置 (見第 3.43 段)。在該 1 496 部升降機中，有 574 部 (38%) 須進行大型加裝工程，餘下 922 部 (62%) 則須進行小型加裝工程 (註 16)。機電署在 2012 年的資源分配申請撥款，為 574 部政府升降機進行大型加裝工程，當時述明加裝工程預計將在 2013–14 至 2015–16 年度期間進行。在 2012 至 2015 年期間，機電署耗資 1.75 億元進行加裝工程。機電署表示，922 部政府升降機的小型加裝工程由相關決策局／部門推行。

註 16：*在須進行大型加裝工程的 574 部升降機中，有 140 部由政府產業署管理、83 部由康樂及文化事務署管理，56 部由食物環境衞生署管理，餘下的 295 部則分別由 21 個決策局／部門管理。在須進行小型加裝工程的 922 部升降機中，有 193 部由政府產業署管理，102 部由香港警務處管理，99 部由食物環境衞生署管理，餘下的 528 部則分別由 27 個決策局／部門管理。*

3.46　2014 年 7 月，機電署修訂該 574 部政府升降機加裝工程的完工時間，由 2013–14 至 2015–16 年度改為 2015–16 至 2017–18 年度。機電署表示，所作修訂旨在配合部分部門因應運作需要和人手供應而修改的施工時間表。審計署留意到，截至 2015 年 12 月，在該 574 部升降機中，有 54 部的加裝工程由相關的決策局／部門負責，其餘 520 部升降機的加裝工程則由機電署負責。截至 2015 年 12 月，在該 520 部升降機中：

(a) 有 261 部 (50%) 已完工；

(b) 有 106 部 (20%) 仍在施工；及

(c) 餘下 153 部 (30%) 尚未動工。

3.47　審計署認為，機電署須加快完成政府升降機的大型加裝工程，以提高其安全水平。至於由決策局／部門撥款並推行的 976 部 (922 部加 54 部) 升降機加裝工程的進度，機電署表示沒有相關資料。審計署認為，機電署須與各決策局／部門協調，並提供所需技術支援，使升降機小型加裝工程可早日完成。

審計署的建議

3.48　**審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **加快行動完成政府升降機的大型加裝工程；及**

(b) **與各決策局／部門協調，並提供所需技術支援，使升降機小型加裝工程可早日完成。**

政府的回應

3.49　機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 機電署會與相關決策局／部門及升降機／自動梯承辦商協調，加快推展工程；及

(b) 機電署有就升降機工程向決策局／部門提供技術協助，日後亦會繼續提供協助。

第 4 部分：資訊管理系統

4.1　本部分探討為支援機電署監察升降機／自動梯安全操作而設的升降機及自動梯條例電腦系統。

升降機及自動梯條例電腦系統

4.2　升降機及自動梯條例電腦系統於 1989 年設立，旨在支援機電署監察升降機／自動梯的安全操作，並確保有關人士遵守《升降機及自動梯條例》的規定。該電腦系統其中的主要功能，是備存下列資料：

(a)　註冊承辦商、註冊工程師及註冊工程人員的註冊及註冊續期事宜；

(b)　監察註冊承辦商、註冊工程師及註冊工程人員的表現；及

(c)　發出的升降機／自動梯准用證。

欠缺關於長期延誤個案的定期管理報告

4.3　機電署表示，升降機及自動梯條例電腦系統未能就下列各類長期延誤個案編制管理報告，以供機電署高層管理人員參考及作出指示：

(a)　獲發多封警告信的註冊承辦商 (見第 2.12 至 2.15 段)；

(b)　長期延誤落實勸諭信所列事項 (見第 3.9 至 3.11 段)；

(c)　長期延誤發出並送達禁止令 (見第 3.17 至 3.30 段)；

(d)　負責升降機／自動梯保養工作的註冊承辦商長期從缺 (見第 3.22 段)；及

(e)　長期延誤向機電署提交事故報告 (見第 3.38 至 3.40 段)。

4.4　審計署認為，機電署須提升該電腦系統，使電腦系統可定期就第 4.3 段所述的長期延誤個案編制管理報告。管理報告將有助機電署高層管理人員監察與升降機／自動梯安全有關的重要事宜，並按需要適時作出指示。

升降機及自動梯條例電腦系統的數據未及完整

4.5 機電署的程序手冊訂明，升降機及自動梯條例電腦系統須備存每部已投入操作的升降機／自動梯的型號和製造商名稱。然而，審計署的審查發現，截至 2015 年 4 月，該電腦系統就 70 277 部升降機／自動梯並沒有備存下列記錄：

(a) 1 062 部 (2%) 升降機／自動梯的型號；

(b) 36 776 部 (52%) 升降機／自動梯的製造商名稱；及

(c) 15 604 部 (22%) 升降機／自動梯的型號及製造商名稱。

審計署認為，機電署須採取措施，確保所有重要資料均輸入該電腦系統內。

升降機／自動梯的數據不一致

4.6 根據升降機及自動梯條例電腦系統的數據庫，機電署在 2014 年巡查了 10 111 部升降機和 1 215 部自動梯，但在 2015-16 年度機電署管制人員報告中提述的 2014 年巡查數目，則分別為 10 850 部升降機及 1 423 部自動梯，較該電腦系統所反映的數目分別高出 7% 和 17%。機電署在 2016 年 2 月告知審計署：

(a) 機電署在 2014 年進行的巡查，其記錄備存在另一套管理系統；及

(b) 由 2015 年起，所有相關記錄都會備存在升降機及自動梯條例電腦系統內。

審計署認為，機電署須採取措施，確保重要資料都備存在升降機及自動梯條例電腦系統內。

審計署的建議

4.7 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **提升升降機及自動梯條例電腦系統，使該電腦系統可定期編制管理報告，以告知機電署管理層涉及升降機／自動梯安全操作的重要事宜；及**

(b) **採取措施，確保將重要資料輸入該電腦系統內。**

政府的回應

4.8 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 機電署會繼續提升升降機及自動梯條例電腦系統，使電腦系統能定期就升降機／自動梯安全操作的重要事宜編制管理報告；及

(b) 升降機／自動梯資料現時收錄在不同電腦系統內。自《升降機及自動梯條例》通過後，機電署由 2014 年開始加強整合相關電腦系統，將升降機／自動梯型號和製造商名稱等資料記錄在升降機及自動梯條例電腦系統，現時機電署正將相關資料逐步上載該電腦系統內，而整項提升工作預計於 2016 年完成。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分概述審計署的主要意見，並探討未來路向。

審計署的主要意見

5.2　自《升降機及自動梯條例》於 2012 年 12 月生效後，政府和房屋委員會擁有的升降機／自動梯被納入法定管制範圍內，加上近年新投入服務的升降機／自動梯，受該條例規管的升降機／自動梯數目由 2011 年的 58 650 部 (包括 51 191 部升降機和 7 459 部自動梯) 增至 2015 年的 72 486 部 (包括 63 561 部升降機和 8 925 部自動梯)，增幅達 24%。此外，須呈報的升降機／自動梯事故數目亦由 2011 年的 1 632 宗增至 2015 年的 2 029 宗，增幅為 24%。機電署表示，為減少因乘客行為和外部因素釀成的事故，該署會繼續宣傳並教育公眾安全使用升降機／自動梯的知識。鑑於升降機／自動梯事故日增，機電署須加強行動，以減少升降機／自動梯事故及因而造成的受傷個案。機電署主要通過監察註冊人士的工作 (見第 2 部分)、實地巡查及其他規管行動 (見第 3 部分)，促使和確保升降機／自動梯安全運作。

5.3　本審計報告第 2 部分顯示，機電署須對未有妥善履行職責的註冊承辦商和註冊工程師加強行動。審計署在第 3 部分指出，機電署在審理准用證申請、進行實地巡查、發出禁止令、監察升降機／自動梯事故及為政府升降機加裝新安全裝置幾方面，均有可予改善之處。審計署就相關範疇向機電署提出改善建議。審計署認為，適時落實審計署的建議，有助維持升降機／自動梯操作安全。

未來路向

須處理升降機／自動梯保養和檢驗工作的人手需求問題

5.4　根據運輸及房屋局在 2014 年 12 月公布的《長遠房屋策略》推行進度，政府訂定目標，在 2015-16 至 2024-25 年度的未來 10 年內提供 48 萬個住宅單位。因此，新樓宇和新升降機／自動梯的數目將會在未來 10 年大幅增加，而升降機／自動梯保養工作的需求亦會相應增加。

5.5 機電署在 2016 年 2 月和 3 月告知審計署：

(a) 政府一直與升降機／自動梯業界協力監察有否足夠人手應付升降機／自動梯的保養工作，並採取適當措施，以應付日益增加的人手需求，機電署亦定期進行註冊承辦商調查，以監察人手情況；

(b) 機電署在 2014 年聯同業界和職業訓練局 (註 17) 成立工作小組，協力處理升降機／自動梯保養事宜，包括研究措施，吸引新工人加入升降機／自動梯業。職業訓練局會在 2016 年就升降機／自動梯工程舉辦兼讀證書課程；

(c) 建造業議會 (註 18) 把升降機／自動梯業納入“承建商合作培訓計劃”，使學員在接受正式訓練之前獲參與計劃的承辦商僱用；及

(d) 職業訓練局引入“職業教育和就業支援先導計劃”，藉結合有系統的學徒培訓計劃和清晰的進階路徑，提供職業教育和訓練，其中為升降機／自動梯業取錄的學徒人數，從往年不足 100 人增至 2015 年的 225 人。

5.6 審計署認為，隨着未來新樓宇和新升降機／自動梯的數目會大幅增加，升降機／自動梯的保養和檢驗工作量亦會相應增加，機電署須密切監察註冊工程師和註冊工程人員的供應是否足夠，並與業界和本地培訓機構保持聯繫，確保有足夠已接受培訓的註冊工程師和註冊工程人員，以應付新增的工作量。

須就自動梯加裝新安全裝置事宜頒布指引

5.7 如上文第 3.43 至 3.47 段所述，為提高現有升降機的安全水平，機電署着手為政府升降機加裝新安全裝置，並鼓勵私人升降機擁有人推行同類加裝工程。審計署留意到，截至 2015 年 4 月，在 1989 年或之前安裝 (即機齡超過 25 年) 的自動梯有 2 008 部 (即總計 8 622 部自動梯的 23%)(見表九)。

註 17： *職業訓練局於 1982 年成立，是香港最具規模的職業專才教育機構。其主要職能是制定、發展及推行各項訓練計劃，以維持和促進各行業的發展，以及檢視有否足夠已受訓人手應付各行業需要。*

註 18： *建造業議會於 2007 年 2 月成立，成員包括業界僱主、專業人士、學者、承建商／承辦商、工人的代表和獨立人士。其主要職能是與業界協商議定長遠策略、反映建造業界需要，以及為業內工人提供培訓及安排註冊。*

表九

自動梯的安裝年份
(2015 年 4 月)

安裝年份	推算在 2015 年 12 月時的機齡 (年)	自動梯		
		(數目)	(百分比)	
1980 年及之前	35 或以上	331	4%	2 008 (23%)
1981 至 1989 年	26 至 34	1 677	19%	
1990 至 1999 年	16 至 25	2 530	29%	
2000 至 2009 年	6 至 15	2 931	34%	
2010 年及以後	5 或以下	1 153	14%	
	總計	8 622	100%	

資料來源：機電署的記錄

5.8 機電署於 2011 年頒布指引，鼓勵升降機擁有人考慮為其升降機加裝新安全裝置 (見第 3.43 至 3.47 段)，但卻沒有為自動梯頒布同類指引。機電署表示，由於近年為自動梯引入的優化裝置數目較升降機的為少，所以優先為升降機的優化工作頒布指引。審計署留意到，根據機電署的記錄，在 2012 年及以後安裝的自動梯必須具備：

(a) 遇有外物卡在自動梯夾縫時可自動操作的制動系統；及

(b) 偵測到缺少梯級時可剎停自動梯的裝置。

為使自動梯更為安全可靠，機電署須考慮為自動梯加裝新安全裝置事宜頒布指引。

須促使註冊工程師更獨立進行工作

5.9　截至 2015 年 12 月，本港有 332 名註冊工程師。機電署表示，其中 302 名 (91%) 註冊工程師受僱於註冊承辦商，負責檢驗並證明其註冊承辦商僱主保養的升降機／自動梯處於安全操作狀況。

5.10　機電署在 2009 年進行的研究發現：

(a) 在歐盟國家，負責檢驗並認證升降機／自動梯安全操作的人士，與保養升降機／自動梯的人士沒有關連；及

(b) 在加拿大及美國，檢驗並認證升降機／自動梯安全操作的工作，主要由政府僱員負責。

5.11　廉政公署防止貪污處在 2014 年 12 月就升降機／自動梯的規管工作發表報告：

(a) 指出很多執業註冊工程師受僱於註冊承辦商，故須對其僱主忠心盡職，因而造成角色衝突問題，未能堅守立場的註冊工程師可能與不良註冊承辦商合謀，行事時偏離專業標準；及

(b) 建議機電署應採取措施，促使註冊工程師在檢驗並認證註冊承辦商的工作時，更獨立進行工作。

5.12　機電署在 2015 年 3 月告知廉政公署，表示接納其建議。2015 年 6 月，機電署告知廉政公署，該署會擬備樣本合約，供負責人用以委聘獨立註冊工程師，進行註冊工程師檢驗工作。

5.13　機電署在 2016 年 2 月和 3 月告知審計署：

(a) 市場沒有足夠的獨立註冊工程師。《升降機及自動梯條例》沒有禁止註冊工程師檢驗由其註冊承辦商僱主保養的升降機／自動梯；

(b) 機電署已推行措施，提升註冊工程師的獨立地位，例如聘任獨立註冊工程師檢驗政府的升降機，並在諮詢廉政公署後頒布相關指引；及

(c) 機電署在 2016 年 1 月發布為升降機保養工作聘任獨立註冊工程師的合約樣本，並將樣本上載機電署網頁，供負責人參考。

審計署認為，機電署須參考外地的良好作業守則，與升降機／自動梯業界合作及考慮採取措施，以促使註冊工程師在檢驗並認證升降機／自動梯安全操作時，更獨立進行工作。

審計署的建議

5.14 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **採取措施，適時落實本審計報告所述的審計署建議；**

(b) **考慮就自動梯加裝新安全裝置事宜頒布指引；及**

(c) **參考外地的良好作業守則和考慮採取措施，以促使註冊工程師在檢驗並認證升降機／自動梯安全操作時，更獨立進行工作。**

政府的回應

5.15 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示機電署會：

(a) 參考本審計報告的建議並繼續採取相關行動；

(b) 考慮就自動梯加裝新安全裝置事宜頒布指引；及

(c) 考慮採取進一步措施，加強及推廣註冊工程師在檢驗並認證升降機／自動梯安全操作時，更獨立進行工作。

附錄 A
(參閱第 1.2 段)

不受《升降機及自動梯條例》規管的設備

設備類別	負責的政府部門	相關條例／工作守則
娛樂裝置	機電署	《機動遊戲機 (安全) 條例》(第 449 章)
工地的吊重機	勞工處	《工廠及工業經營條例》(第 59 章)
船上的升降機	海事處	《商船海員安全工作守則》(為在香港註冊船舶採用的國際公約)
飛機上的升降機	民航處	《民航條例》(第 448 章)
為興建中建築物而設的升降機	機電署	《建築工地升降機及塔式工作平台 (安全) 條例》(第 470 章)
為工業經營而設的載物升降機	勞工處	《工廠及工業經營條例》(第 59 章)

資料來源：機電署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.10 及
3.33 段)

須呈報的升降機和自動梯事故

升降機

1. 有人受傷或死亡，而傷亡涉及升降機或其任何相聯設備或機械。

2. 升降機的主要驅動系統發生故障，而該故障的肇因並非該升降機的主電源系統故障。

3. 升降機的任何懸吊纜索斷裂。

4. 升降機的任何制動器、超載裝置、安全部件或安全設備發生故障。

5. 升降機升降通道的門所設有的聯鎖裝置發生故障，而該故障的肇因並非安全電接點不能接通電路。

6. 升降機運載裝置的門所設有的聯鎖裝置發生故障，而該故障的肇因並非安全電接點不能接通電路。

自動梯

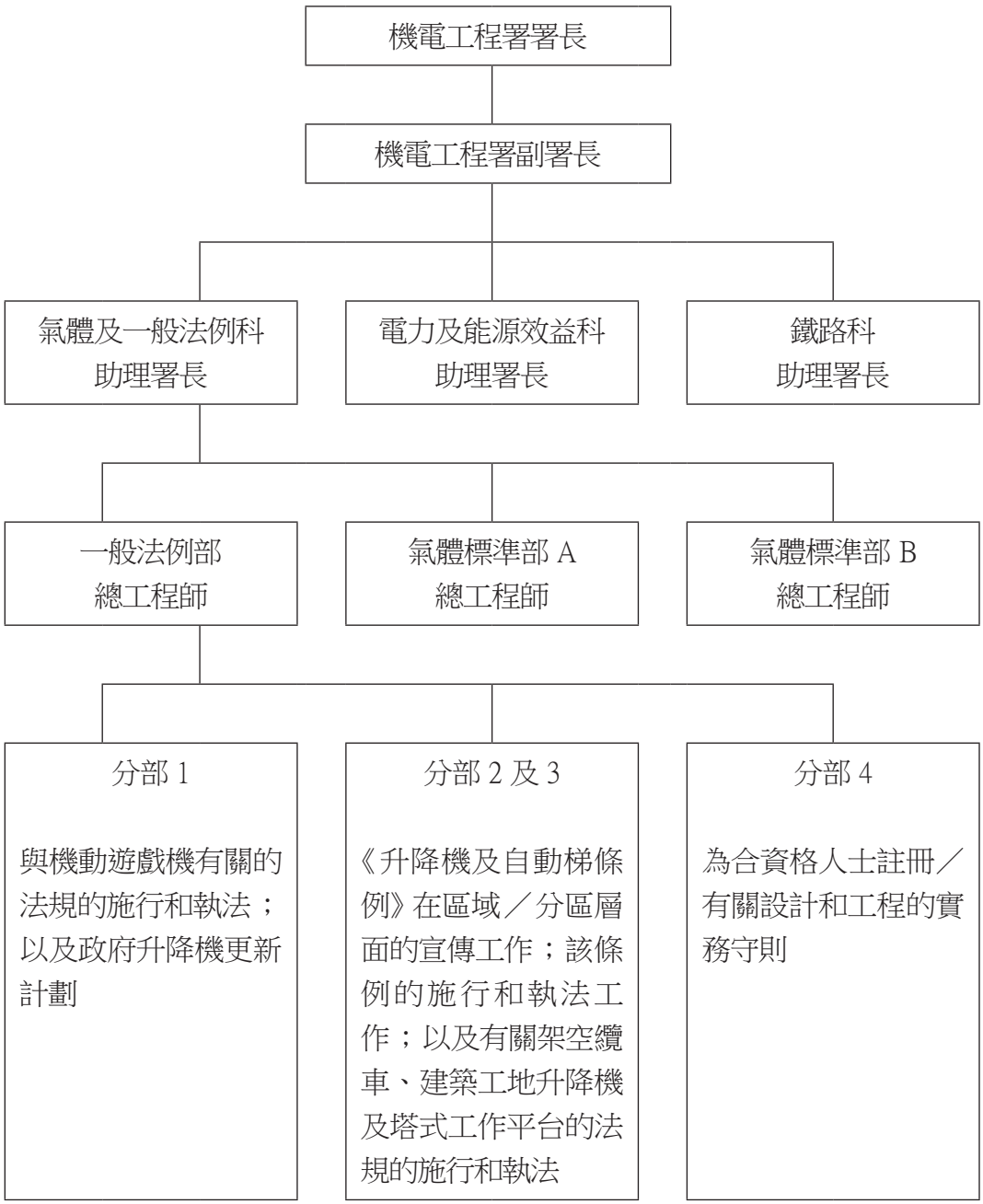
1. 有人受傷或死亡，而該傷亡涉及自動梯或其任何相聯設備或機械。

2. 自動梯的主要驅動系統發生故障，而該故障的肇因並非該自動梯的主電源系統故障。

3. 自動梯的任何制動器、梯級鏈、驅動鏈、安全部件或安全設備發生故障。

資料來源：機電署的記錄

機電工程署
組織架構圖 (摘錄)
(2015 年 12 月 31 日)



資料來源：機電署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.3 段)

機電署為增進負責人對其角色和責任的認知而採取的行動

1. ***《升降機／自動梯的負責人手冊》*** 機電署在 2012 年發布《升降機／自動梯的負責人手冊》，協助負責人保持其升降機在妥善維修狀況及安全操作狀態，以及就保養升降機／自動梯的日常保養事宜、選聘保養承辦商和處理緊急狀況等事宜提供指引。

2. ***舉辦講座、研討會和活動*** 在 2013 至 2015 年，機電署為負責人舉辦了 73 場講座／研討會／活動，主題均環繞負責人的職務，共有 10 760 人出席。

3. ***升降機保養價格的調查*** 機電署已就商業和住宅物業的升降機保養費用進行調查，並於機電署網站發布有關資料。

4. ***大使探訪*** 機電署已安排大使探訪約 100 幢沒有設立業主立案法團、業主委員會或委聘物業管理公司的樓宇，並由機電署大使向居民和升降機擁有人提供有關《升降機及自動梯條例》的資料和管理升降機的要訣。

5. ***機電署網站的負責人天地*** 機電署於機電署網站闢設負責人天地，以提供相關資訊，協助負責人管理其升降機／自動梯。

6. ***政府宣傳短片*** 通過政府宣傳短片宣傳《升降機及自動梯條例》、升降機更新措施及安全使用升降機及自動梯的資訊。機電署製作宣傳短片，協助負責人認知他們在《升降機及自動梯條例》下的職責。

7. ***《電梯快訊》*** 機電署在 2015 年出版《電梯快訊》，向負責人提供升降機／自動梯的最新資訊。

8. ***優質升降機服務認可計劃*** 2015 年 12 月，機電署為 100 幢私人樓宇／屋邨的升降機負責人推出名為“優質升降機服務認可計劃”的先導計劃。根據計劃，參與計劃的負責人只要達致相關評審標準，便會獲發證書。評審標準包括為提高升降機安全而安裝新安全裝置的落實情況；負責人遵守《實務守則》規定的情況，以及升降機因故障而暫停使用的時間。

資料來源：機電署的記錄

附錄 E
(參閱第 2.8 及
2.18 段)

違規事項的監察表現分數

(a) **常見的升降機違規事項**

類別 A 層站閘門聯鎖裝置失效、安全鉗失效及機器制動器失效 (15 分)。

類別 B 機廂超載裝置／限速器的設定錯誤和緊急警報器失效 (6 分)。

類別 C 層站閘門的自動關閉功能失效和機廂風扇失效 (4 分)。

類別 D 層站閘門的緊急解鎖功能失效和機門關閉力度過強 (3 分)。

類別 E 通風槽阻塞和機廂照明失效 (2 分)。

(b) **常見的自動梯違規事項**

類別 A 機器主制動器失效和梯級鏈斷裂 (15 分)。

類別 B 緊急停機掣失效 (6 分)。

類別 C 梳齒板與梯級之間的間隙過闊 ； 及機械、活動部件或電子部件外露 (4 分)。

類別 D 扶手帶與梯級移動速度的落差過大 (3 分)。

類別 E 沒有提供制動器分離指示和沒有按照《實務守則》更新工作日誌 (2 分)。

資料來源：機電署的記錄

附錄 F
(參閱第 3.44 段)

7 項新的升降機安全裝置

(a) ***機廂門鎖及門刀 (1984 年)*** 安裝機廂門鎖旨在防止乘客在機廂內強行打開機廂門，而安裝門刀則令機廂門可在撞到乘客時自動重開。

(b) ***保護懸吊纜索的障礙開關掣 (1984 年)*** 當升降機發生故障，令機廂或對重裝置的移動受阻，持續運行的發動機會導致升降機的懸吊纜索和纜轆過度磨損，而該系統可防止過度磨損。

(c) ***對講機及閉路電視系統 (1997 年)*** 被困乘客可利用該系統與管理處職員直接通話。遇有緊急情況時，管理處職員亦可通過該系統監察升降機內情況。

(d) ***雙重制動系統 (2002 年)*** 舊式升降機通常只配置一組制動系統，一旦系統發生故障，升降機便不能有效剎停。在安裝雙重制動系統後，一旦有個別制動系統發生故障，其他系統可確保升降機安全操作。

(e) ***防止向上超速的裝置 (2003 年)*** 有關裝置可防止上升中的升降機意外地超速，從而減低機廂撞向升降機井道頂端的風險。

(f) ***防止升降機不正常移動的裝置 (2007 年)*** 在乘客進出升降機期間，如升降機不正常移動，會造成危險並導致損傷，此防護裝置可防止升降機不正常移動。

(g) ***自動拯救裝置 (非強制性裝置)*** 當電力供應中斷時，自動拯救裝置以後備電池供電，驅動升降機停駐在最近的樓層並開門，讓乘客離開，而升降機亦隨即停止服務，直至電力供應恢復正常。這項裝置不是強制性裝置。

資料來源：機電署的記錄

註：在括弧內所列年份或之後安裝的升降機，必須配備有關的安全裝置。

第 7 章

商務及經濟發展局
工業貿易署
香港生產力促進局

發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.3

BUD 專項基金　1.4 – 1.14
審查工作　1.15
鳴謝　1.16

第 2 部分：整體管理　2.1

BUD 專項基金的服務表現　2.2 – 2.21
審計署的建議　2.22
政府的回應　2.23
委託生產力局為企業支援計劃的執行伙伴及秘書處　2.24 – 2.38
審計署的建議　2.39
政府的回應　2.40
企業支援計劃的財務管理　2.41 – 2.55
審計署的建議　2.56
政府的回應　2.57

第 3 部分：機構支援計劃項目管理　3.1

機構支援計劃秘書處的工作　3.2 – 3.3
執行機構的委聘　3.4 – 3.11
審計署的建議　3.12
政府的回應　3.13
實物贊助　3.14 – 3.18
審計署的建議　3.19
政府的回應　3.20
項目進度的監察　3.21 – 3.28
審計署的建議　3.29

段數

政府的回應 3.30
報告的提交 3.31 – 3.34
審計署的建議 3.35
政府的回應 3.36
公布項目結果及成果 3.37 – 3.38
審計署的建議 3.39
政府的回應 3.40

第 4 部分：企業支援計劃項目管理 4.1

企業支援計劃秘書處的工作 4.2
項目的審核 4.3 – 4.8
審計署的建議 4.9
政府的回應 4.10
項目進度的監察 4.11 – 4.19
審計署的建議 4.20
政府的回應 4.21
項目的終止 4.22 – 4.24
審計署的建議 4.25
政府的回應 4.26
服務表現匯報 4.27 – 4.31
審計署的建議 4.32
政府的回應 4.33

第 5 部分：未來路向 5.1

需就 BUD 專項基金的效益進行檢討 5.2 – 5.5
審計署的建議 5.6
政府的回應 5.7

附錄 **頁數**

A： 工貿署工商業支援部組織圖 (摘要) (2015 年 10 月 31 日) 63

B： 生產力局企業支援計劃秘書處組織圖 (2015 年 10 月 31 日) 64

C： 已完成機構支援計劃項目例子 65

D： 已完成企業支援計劃項目例子 66

發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金

摘要

1. 發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金 (BUD 專項基金) 於 2012 年 6 月成立，協助企業在內地發展品牌、為業務升級轉型和拓展內銷市場，藉以開拓和發展內地市場。該基金有一筆為數 10 億元的非經常承擔額，接受申請期為 5 年。申請期可於有需要時作出檢討及延長。BUD 專項基金由商務及經濟發展局 (商經局) 及工業貿易署 (工貿署) 負責管理。

2. BUD 專項基金設有兩項計劃：(a) 機構支援計劃 —— 這項計劃向非分配利潤組織 (例如工商機構) 提供資助，以便在相關範疇推行項目，協助香港整體或特定行業的企業；及 (b) 企業支援計劃 —— 這項計劃向個別香港非上市企業提供資助，協助這些企業推行項目。商經局委託香港生產力促進局 (生產力局) 為企業支援計劃的執行伙伴，並擔任企業支援計劃的秘書處。政府會在 7.5 年內發放共 6,000 萬元予生產力局，以推行企業支援計劃，而生產力局則會在專業人員支援及其他支援服務方面，承擔 1,700 萬元的開支。審計署最近曾就 BUD 專項基金進行審查。

整體管理

3. ***BUD 專項基金的服務表現*** 根據 2012 年 5 月向立法會財務委員會 (財委會) 提交的撥款文件，政府估計約 1 000 間企業可直接受惠於企業支援計劃，而約 90 個項目則可由非分配利潤組織在機構支援計劃下推行。審計署留意到，截至 2015 年 10 月 (在 BUD 專項基金開始運作超過 3 年後)，機構支援計劃及企業支援計劃的獲批項目數目 (分別為 45 個及 349 個) 及獲批資助額 (分別為 1.47 億元及 1.57 億元) 均低於估計。審計署亦留意到，在 2012 年 6 月至 2015 年 6 月期間：(a) 機構支援計劃及企業支援計劃所接獲的申請數目呈下跌趨勢；及 (b) 機構支援計劃及企業支援計劃的整體成功申請率分別為 38% 及 33%。工貿署及生產力局須鼓勵更多機構／企業提出申請，並提高成功申請率 (第 2.2、2.3、2.5、2.9 及 2.18 段)。

4. ***委託生產力局為企業支援計劃的執行伙伴及秘書處*** 對於財經事務及庫務局就揀選生產力局為執行伙伴一事所表達的關注，商經局在回應時闡明，商

經局視生產力局為企業支援計劃的執行伙伴，而委託生產力局的安排並非採購服務。生產力局就企業支援計劃所收取的推行費用，是按生產力局最高的職員成本收費率計算。商經局表示，政府曾就整體收費水平與生產力局討論及磋商。不過，審計署留意到，並無文件記錄顯示，商經局曾與生產力局商討可否採用較低的收費率，以及為何較低的收費率並不適用。截至 2015 年 10 月，管理企業支援計劃的成本已達約 5,530 萬元，為獲批項目的 1.57 億元資助約 35%。根據財委會文件，管理企業支援計劃的 5 億元撥款，總成本預計為 7,700 萬元 (為撥款的 15%)。此外，儘管申請及獲批項目的數字偏低及正在下跌，但企業支援計劃秘書處全職人員的實際人數維持在 15 至 16 人左右 (第一年運作 (即 2012-13 年度) 除外)，較財委會文件所估計的人數多出約 50% (第 2.26 、2.28 、2.29 、2.33 、2.35 、2.37 、2.42 、2.43 及 2.45 段)。

機構支援計劃項目管理

5. ***執行機構的委聘*** 獲資助機構委聘執行機構推行機構支援計劃的項目，是常見的做法。在 45 個獲批項目中，有 30 個 (67%) 委聘了合共 7 間執行機構。獲資助機構付予該 7 間執行機構的核准顧問費用總額為 2,940 萬元，佔該 30 個項目為數 9,620 萬元的獲批資助 31%。審計署審查了 6 個委聘了執行機構的已完成項目，留意到：(a) 有 3 個 (50%) 項目的擬議顧問費用以整筆費用列出，未有提供詳盡細項；及 (b) 有 3 個 (50%) 項目沒有就執行機構已提供的服務列出詳情 (第 3.5 及 3.8 段)。

6. ***實物贊助*** 機構支援計劃下的獲資助機構須自行提供或從政府以外的任何第三方尋求贊助，以承擔最少 10% 的項目總開支，形式可以是現金或實物 (實物贊助)。在 45 個獲批項目中，實物贊助的總值為 1,080 萬元 (佔獲資助機構及第三方的總承擔額 64%)。機構支援計劃秘書處要求獲資助機構提供信件，列明實物贊助的性質及金額，作為證明文件。除這項規定外，獲資助機構無需提供其他文件，以證明實物贊助的估值。審計署審查了 6 個獲實物贊助的已完成項目，留意到機構支援計劃秘書處未有就實物贊助的價值提出疑問，亦未有要求獲資助機構提供證明文件，證明實物贊助的價值 (第 3.14 至 3.17 段)。

7. ***項目進度的監察*** 機構支援計劃秘書處主要通過審閱獲資助機構所提交的報告及經審計帳目、釐清含糊之處和提出疑問，以及藉實地視察在香港舉辦的活動來觀察項目活動的進行等方法，監察有關項目的進度。審計署審查了 3 個已完成項目，留意到：(a) 有兩個項目，機構支援計劃秘書處未能取得招聘

記錄，以供審計署審查；及 (b) 有 1 個項目，機構支援計劃秘書處在獲資助機構提交總結報告及帳目約 8 個月後，才發現項目開支包括為數 16 萬元的不獲資助開支 (第 3.21 至 3.23 、3.25 及 3.27 段)。

企業支援計劃項目管理

8. ***項目進度的監察*** 為方便監察和評估企業支援計劃獲批項目，獲資助企業須向企業支援計劃秘書處提交進度報告、最終報告及經審計帳目。審計署審查了 20 個已完成項目 (涉及 11 份進度報告及 20 份最終報告)，留意到：(a) 在 11 份進度報告中，有 9 份 (82%) 須重新提交，而 20 份最終報告全部須重新提交；及 (b) 以最後提交報告的日期計，有 9 份 (82%) 進度報告及 4 份 (20%) 最終報告均逾期超過 3 個月提交 (第 4.11 及 4.13 段)。

9. ***項目的終止*** 截至 2015 年 10 月，在 349 個企業支援計劃下的獲批項目中，有 45 個 (13%) 未完成已告終止。審計署分批對已終止的項目進行分析 (截至 2015 年 10 月共有 13 批)，結果顯示較早批次的項目終止率 (即終止項目數目 ÷ 獲批項目數目 × 100%) 較高 (例如第一及第二批項目的終止率分別為 26.5% 及 30.2%)。隨着時間日久，或會有更多不成功的項目，整體的終止率亦可能因此而有所上升 (第 4.23 及 4.24 段)。

未來路向

10. 截至 2016 年 2 月，BUD 專項基金已運作超過 3 年。該基金已提供逾 3 億元，在機構支援計劃及企業支援計劃下資助約 400 個項目，當中約 100 個項目已經完成。審計署認為，現在是政府全面檢討 BUD 專項基金的適當時候，以評估基金的服務表現能否達到其成立目標、分析基金所帶來的效益，以及找出可予改善之處，從而決定未來路向 (第 5.2 及 5.3 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應按情況連同香港生產力促進局總裁：

整體管理

(a) 採取措施，改善 BUD 專項基金的使用情況 (第 2.22(a) 段)；

(b) 如日後委託非政府伙伴管理項目，確保有關符合相關財務通告所載規定的記錄獲妥善保存，而相關的批准亦獲妥善記錄 (第 2.39(a) 段)；

(c) 密切監察企業支援計劃秘書處的人手調配，並採取有效的行動，以求減省管理企業支援計劃的成本 (第 2.56(a) 段)；

機構支援計劃項目管理

(d) 加強監管向機構支援計劃項目執行機構支付的費用 (第 3.12 段)；

(e) 收緊對機構支援計劃項目實物贊助的監管 (第 3.19 段)；

(f) 加強對機構支援計劃項目的監察工作，特別是查核帳目及記錄，以及獲資助機構有否遵守項目協議及指引 (第 3.29 段)；

企業支援計劃項目管理

(g) 採取措施，協助獲企業支援計劃資助的企業提交報告，以期改善有關監察程序 (第 4.20(a) 段)；

(h) 密切監察企業支援計劃項目的終止率，並考慮對終止項目予以檢視，以期找出方法，盡量減低終止率 (第 4.25 段)；及

未來路向

(i) 考慮參考本審計報告書所述的審查結果，就 BUD 專項基金進行檢討 (第 5.6 段)。

政府的回應

12. 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　香港特別行政區行政長官在 2011–12 年度的施政報告中，宣布擬成立一項總值 10 億元的專項基金，協助企業在內地發展品牌、為業務升級轉型和拓展內銷市場，藉以開拓和發展內地市場。

1.3　政府在 2012 年 5 月向立法會財務委員會 (財委會) 尋求批准，開立一筆為數 10 億元的非經常承擔額，以成立發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金 (BUD 專項基金)。根據財委會文件，該基金的申請期為 5 年，並可於有需要時作出檢討及延長。BUD 專項基金於 2012 年 6 月成立，由商務及經濟發展局 (商經局) 及工業貿易署 (工貿署) 負責管理。

BUD 專項基金

1.4　BUD 專項基金設有兩項計劃，分別為機構支援計劃及企業支援計劃。

機構支援計劃

1.5　BUD 專項基金在機構支援計劃下向非分配利潤組織 (例如工商機構、專業團體或研究機構 ——註 1) 提供資助以推行項目，協助香港整體或特定行業的企業在內地發展品牌、為業務升級轉型，並拓展內銷市場，從而提升這些企業在內地市場的整體競爭力。項目所推行的活動可包括研討會、工作坊、會議、展覽會及調查研究，例如：

發展品牌

(a)　在內地的展覽會設立香港館，以及在內地進行路演，為香港的產品及服務建立優質的品牌形象；

註 1：*合資格的非分配利潤組織須為法定機構或在香港特別行政區法例下註冊的機構，且不會派發紅利予其董事、成員、僱員或任何人士。*

升級轉型

(b) 舉辦培訓工作坊，以提升行業的競爭力；及

拓展內銷市場

(c) 舉辦以內地市場為對象的商務配對環節，以及設立互動網站，推廣香港的產品及服務。

1.6 每個獲批准機構支援計劃項目的期限為 3 年，最多可獲資助 500 萬元，或該項目總開支的 90%，以金額較低者為準。獲批予資助的申請機構須自行承擔項目總開支的餘下開支，形式可以是現金、實物或從第三方尋求贊助。

1.7 評審委員會負責評審申請 (註 2)、擬定撥款決定和監察項目進度。該委員會由工業貿易署署長出任主席，並由來自不同界別的非官方成員所組成。獲批資助的申請機構須與政府簽訂項目協議，並遵守項目協議所訂的條款及條件。該等機構亦須提交進度報告、總結報告、經審計帳目及項目完成後的評估報告予評審委員會審閱，並與業界廣泛分享項目結果及成果。

1.8 工貿署轄下的工商業支援部負責機構支援計劃的推行工作。該部共有 17 名人員參與機構支援計劃的工作，當中兩名為全職人員。機構支援計劃的總人手相當於 7.37 名全職人員。該部的人員包括政務主任職系人員、庫務會計師職系人員、貿易主任職系人員、文書職系人員和非公務員合約僱員。工商業支援部的組織圖摘要載於附錄 A。

企業支援計劃

1.9 企業支援計劃向個別香港企業 (註 3) 提供資助，協助這些企業推行項目，以發展品牌、為業務升級轉型，及促進內地市場的銷售。屬該等範疇的例子包括：

註 2： *評審委員會在評審申請時採用的準則包括：(a) 項目的功能 (例如項目成果須對本港企業有實際裨益)；(b) 成本效益 (例如項目能惠及的企業數目); 及 (c) 項目執行方法 (例如申請機構及其項目工作小組須具備良好的技術和管理能力)。*

註 3： *所有按照《商業登記條例》(第 310 章) 在香港登記，並在香港有實質業務運作的非上市企業，不論從事製造或服務行業，或是否已在內地具有業務，均符合資格申請資助。*

發展品牌

(a) ***品牌發展策略和定位*** ——企業品牌願景、產品及服務策劃；

(b) ***品牌建立、設計和傳訊*** ——品牌形象與發展及品牌重建；

(c) ***品牌管理*** ——品牌評估及品牌保護；

升級轉型

(d) ***產品創新及重新定位*** ——產品策略及新產品開發；

(e) ***物料管理*** ——供應鏈規劃及執行；

(f) ***技術升級*** ——製造技術升級，以及流程及業務自動化；

拓展內銷市場

(g) ***內銷策略規劃*** ——願景釐定及策略制訂；

(h) ***內銷業務營運管理*** ——營運轉型；及

(i) ***內銷渠道管理*** ——市場推廣策略及研究，以及銷售及分銷渠道開發。

1.10 資助會按照對等原則發放，即政府最多資助項目總核准開支的 50%，而企業須以現金形式承擔不少於該項目總核准開支的 50%。每間企業最多可獲資助 3 個獲批項目，而每間企業的最高累積資助金額為 50 萬元。每個項目必須在兩年內完成。

1.11 由 2012 年 6 月起，商經局委託香港生產力促進局 (生產力局) 為企業支援計劃的秘書處，以協助政府推行企業支援計劃。根據 2012 年 5 月的財委會文件 (見第 1.3 段)：

(a) 政府會在 7.5 年內發放共 6,000 萬元予生產力局，以便該局應付為推行企業支援計劃而招致的大部分開支。該筆款項中，成立負責計劃管理、行政支援及項目監察工作的專責隊伍，所涉及的職員費用及其他運作開支共 5,600 萬元；另外合共 400 萬元則用於舉辦各項宣傳及推廣活動，以及支付其他開支。一筆根據年度預算而訂出的款項，會每年從該 6,000 萬元的總承擔額中支付，作為出自 BUD 專項基金的推行費用；及

(b) 生產力局會負責其餘相當於約 1,700 萬元的相關開支， 以便為督導、監察和檢視秘書處的工作提供專業人員支援，並用以繳付場地租金及取得其他輔助的技術及支援服務。

1.12 企業支援計劃秘書處的工作包括策劃和舉辦宣傳及推廣活動、接受和初步審核申請、統籌跨部門小組及計劃管理委員會 (見第 1.13 段) 對項目申請的進一步審核工作、監察獲批項目的進度、向獲批項目發放資助，以及為企業提供有關申請程序的一般意見。截至 2015 年 10 月 31 日，企業支援計劃秘書處有來自生產力局的 15 名專責全職人員及兩名兼職人員 (見第 1.11 段)。企業支援計劃秘書處的組織圖載於附錄 B。

1.13 企業支援計劃秘書處負責初步評審所有申請，而由相關政府決策局／部門 (註 4) 人員組成的跨部門小組則按初步評審結果進行評審，以及向計劃管理委員會提出建議。計劃管理委員會由商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 擔任主席，成員包括當然成員及來自商貿界的非官方成員，負責根據跨部門小組的建議進一步評審所有申請，並向政府建議是否批准有關申請 (註 5)。計劃管理委員會亦負責監察企業支援計劃的推行，包括：

(a) 審閱獲批項目的進度報告及最終報告；

(b) 評估獲批項目的成果及計劃成效；及

(c) 監察企業支援計劃秘書處的工作。

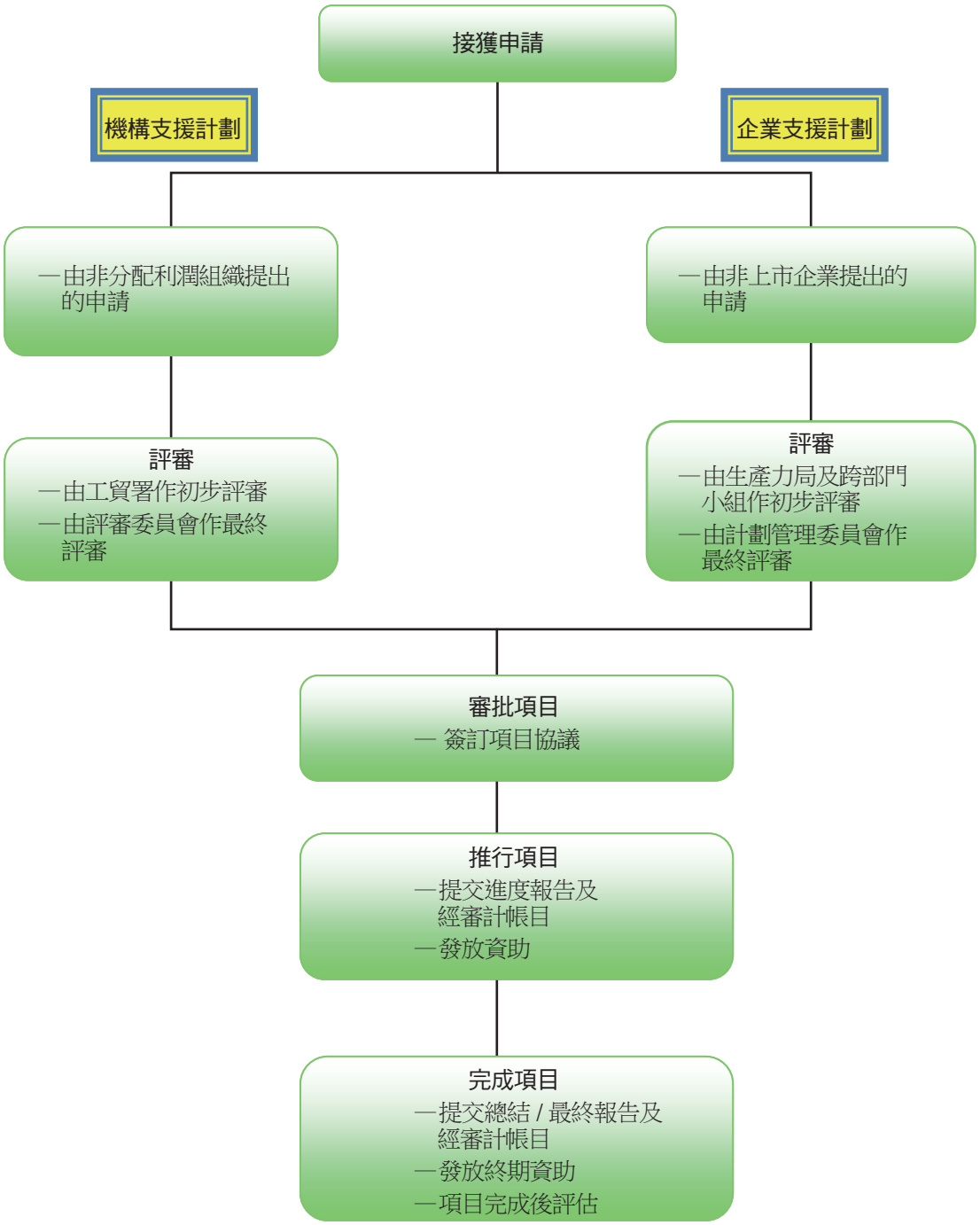
1.14 圖一概述處理 BUD 專項基金申請和監察 BUD 專項基金資助項目的流程。

註 4： *該等決策局／部門包括商經局、創意香港、環境保護署、政府新聞處、創新科技署及工貿署。*

註 5： *評審項目申請時會採用一套指導原則。舉例說，項目透過發展品牌、升級轉型及／或拓展內銷市場，有助申請企業的業務在內地有即時或長遠的發展，以及項目可建立及增加申請企業或其產品／服務在內地的競爭優勢。*

圖一

處理 BUD 專項基金申請和監察 BUD 專項基金資助項目



資料來源：審計署對工貿署及生產力局記錄的分析

審查工作

1.15　審計署於 2015 年 10 月就 BUD 專項基金展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a)　整體管理 (第 2 部分)；

(b)　機構支援計劃項目管理 (第 3 部分)；

(c)　企業支援計劃項目管理 (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，並提出建議以處理有關事宜。

鳴謝

1.16　在審查期間，商經局、工貿署及生產力局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：整體管理

2.1　本部分探討 BUD 專項基金的整體管理，主要集中於以下事宜：

(a) BUD 專項基金的服務表現 (第 2.2 至 2.23 段)；

(b) 委託生產力局為企業支援計劃的執行伙伴及秘書處 (第 2.24 至 2.40 段)；及

(c) 企業支援計劃的財務管理 (第 2.41 至 2.57 段)。

BUD 專項基金的服務表現

2.2　根據 2012 年 5 月的財委會文件 (見第 1.3 段)，為了使 BUD 專項基金可以更靈活地運用，政府不擬為機構支援計劃及企業支援計劃設定個別資助上限。在財政預算時，在為數 10 億元的總撥款額中，6,000 萬元會發放予生產力局，以用於企業支援計劃的推展工作；約 5 億元將提供予企業支援計劃，餘下的 4.4 億元則提供予機構支援計劃。

2.3　關於擬資助的項目數目，政府並沒有就受惠企業／機構數目設定目標，但在財委會文件中估計，以 10 億元撥款額計，約 1 000 間企業將可因企業支援計劃而直接受惠，而非分配利潤組織則可在機構支援計劃下推行約 90 個項目 (註 6)。此外，在企業支援計劃方面，根據生產力局於 2012 年 6 月向計劃管理委員會提交的 2012–13 年度 (即首個) 年度工作計劃 (工作計劃)(見第 2.24 段註 9)，在規劃財政預算時，生產力局假設在 2012–13 至 2016–17 年度的 5 年期內，獲批准的申請有 1 500 宗。這 1 500 宗申請的數目，是假設在該 5 年申請期內，有 500 間企業會提交兩個項目，另有 500 間企業會提交 1 個項目而得出。

註 6：*根據財委會文件，受惠企業及獲批項目的數目須視乎多項因素而定，包括獲批的申請數目，以及獲批項目的性質、規模及資助金額。不過，政府估計，如假設每間企業在企業支援計劃下獲得 50 萬元的最高資助額，以及每個項目在機構支援計劃下獲得 500 萬元的最高資助額，則企業支援計劃將可惠及約 1 000 間企業，而機構支援計劃則可資助約 90 個項目。*

獲批項目數目及所用資助金額低於估計

2.4　截至 2015 年 10 月 31 日，在機構支援計劃及企業支援計劃下的獲批項目分別有 45 個及 349 個。表一顯示這些項目的性質 (見第 1.5 及 1.9 段)。

表一

機構支援計劃及企業支援計劃下獲批項目的性質
(2015 年 10 月 31 日)

項目性質	機構支援計劃 項目數目		企業支援計劃 項目數目	
發展品牌	4	(9%)	16	(5%)
升級轉型	–	–	23	(7%)
拓展內銷市場	8	(18%)	48	(14%)
發展品牌 + 升級轉型	3	(7%)	4	(1%)
發展品牌 + 拓展內銷市場	25	(55%)	99	(28%)
升級轉型 + 拓展內銷市場	3	(7%)	60	(17%)
發展品牌 + 升級轉型 + 拓展內銷市場	2	(4%)	99	(28%)
總計	45	(100%)	349	(100%)

資料來源：審計署對工貿署及生產力局記錄的分析

2.5　審計署留意到，截至 2015 年 10 月 31 日，即 BUD 專項基金於 2012 年 6 月開始運作超過 3 年後，機構支援計劃及企業支援計劃的獲批項目數目及獲批資助額均低於估計 (見第 2.3 段和表二及三)。

表二

機構支援計劃及企業支援計劃項目的獲批資助額
(2015 年 10 月 31 日)

計劃	獲批項目 (數目)	獲批資助額 (a) (百萬元)	財委會批准的撥款額 (b) (百萬元)	使用率 (c) = (a) ÷ (b) × 100% (百分比)
機構支援計劃	45	147	440	33%
企業支援計劃	349	157	500	31%
整體	394	304	940	32%

資料來源：審計署對工貿署及生產力局記錄的分析

表三

獲批項目的實際和估計數目
(2015 年 10 月 31 日)

申請期間	實際項目數目 (註 1) (a)	估計項目數目 (註 2) (b)	差別	
			(c) = (a) – (b) (數目)	(d) = (c) ÷ (b) × 100% (百分比)
機構支援計劃				
6/2012 至 6/2015 (註 3)	45	–	–	–
企業支援計劃				
6/2012 至 3/2013	144	225	(81)	(36%)
4/2013 至 3/2014	97	375	(278)	(74%)
4/2014 至 3/2015	78	375	(297)	(79%)
4/2015 至 6/2015 (註 3)	30	75	(45)	(60%)
總計	349	1 050	(701)	(67%)

資料來源：審計署對工貿署及生產力局記錄的分析

註 1： 有關數字是在有關期間所接獲申請中獲批准的項目數目，不論批准日期為何。

註 2： 就機構支援計劃而言，工貿署未有估計個別年份的項目數目。就企業支援計劃而言，估計項目數目是以 2012–13 年度工作計劃所述的數目為依據。就 2015 年 4 至 6 月這 3 個月而言，項目數目是按比例計算而得出 (2015–16 年度 300 個項目的 1/4)。

註 3： 截至 2015 年 10 月 31 日，在 2015 年 7 至 9 月期間接獲的 7 宗機構支援計劃申請及 90 宗企業支援計劃申請仍在處理，並未納入分析。

2.6 審計署的分析顯示，就機構支援計劃及企業支援計劃而言：

(a) 所接獲的申請數目正在下跌 (第 2.7 至 2.16 段)；及

(b) 需採取措施以助機構／企業提高成功申請率 (第 2.17 及 2.18 段)。

所接獲的申請數目下跌

2.7 BUD 專項基金全年均接受資助申請。機構支援計劃及企業支援計劃所接獲的申請會按季度分批，分別交予評審委員會及計劃管理委員會審議。該兩個委員會通常在某批申請的截止日期 (例如 3 月 31 日) 後 2 至 3 個月舉行會議，以審議申請。 在 BUD 專項基金於 2012 年 6 月開始運作至 2015 年 6 月這段期間，機構支援計劃的評審委員會及企業支援計劃的計劃管理委員會已審議 13 批申請 (註 7)。

2.8 為了增加商界對 BUD 專項基金的認識及認同，以及鼓勵合資格的機構及企業提出申請，工貿署及生產力局曾進行下列推廣及宣傳活動：

(a) ***推廣活動*** 在 2012 年 6 月至 2015 年 9 月期間， 工貿署舉辦了 9 個研討會及發出邀請信，以宣傳 BUD 專項基金。此外，亦通過其他決策局／部門及生產力局在香港及內地舉辦的研討會和活動宣傳該基金。生產力局在香港及珠江三角州地區舉辦很多免費的宣傳研討會及分享會，並印製小冊子介紹成功案例。在 2012 年 6 月至 2015 年 6 月期間，共舉辦了 109 項推廣活動，吸引 7 375 人參加。生產力局又向各商會及半政府機構介紹企業支援計劃；

(b) ***其他媒體途徑*** 生產力局利用各種媒體途徑 (例如報章及電台廣播)、社交媒體網絡、生產力局電子報，以及工貿署所出版的中小型企業 (中小企) 通訊，宣傳企業支援計劃。介紹獲批項目成功個案的短片 ，亦上載至企業支援計劃的網站；

(c) ***與非政府機構合作*** 生產力局邀請非政府機構協助，向從 BUD 專項基金取得資助的企業提供優惠 (例如費用折扣及免費買家信用評估)；及

(d) ***其他支援措施*** 生產力局為有意根據企業支援計劃提出申請的企業安排一對一諮詢環節，為企業提供詳細意見。企業支援計劃的網站亦載有申請表格範例，以協助企業提出申請。機構支援計劃秘書處亦與有意提出申請的工商機構、專業團體或研究機構進行一對一諮詢會面。

註 7： *第一批申請所涵蓋的期間為 2012 年 6 月 25 日至 7 月 31 日，而第二批申請所涵蓋的期間則為 2012 年 8 月 1 日至 9 月 30 日。其後每批申請所涵蓋的期間為 3 個月，分別截至每年 3 月、6 月、9 月及 12 月。第十三批申請所涵蓋的期間為 2015 年 4 至 6 月。*

2.9　儘管推行了這些推廣工作，但機構支援計劃及企業支援計劃所接獲的申請數目呈下跌趨勢 (見表四)。

表四

機構支援計劃及企業支援計劃所接獲的申請數目
(2012 年 6 月 至 2015 年 6 月)

批次	接獲申請的數目					
	機構支援計劃			企業支援計劃		
	接獲 (a)	評審前撤回 (註) (b)	提交評審 (c) = (a) – (b)	接獲 (d)	評審前撤回 (註) (e)	提交評審 (f) = (d) – (e)
1	19	1	18	118	14	104
2	18	2	16	179	49	130
3	17	4	13	222	47	175
4	18	3	15	147	44	103
5	15	4	11	121	24	97
6	15	2	13	84	11	73
7	2	0	2	78	8	70
8	4	0	4	78	11	67
9	8	2	6	74	13	61
10	7	0	7	57	13	44
11	9	3	6	45	11	34
12	7	2	5	53	11	42
13	2	0	2	77	25	52
總計	141	23	118	1 333	281	1 052

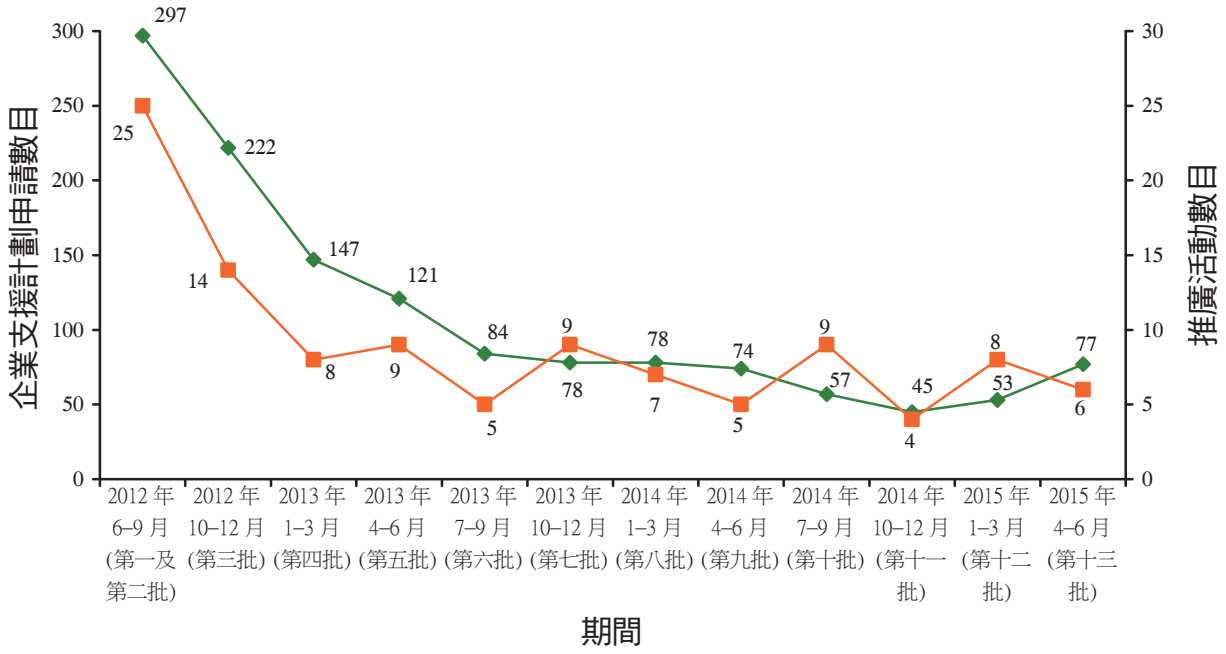
資料來源：審計署對工貿署及生產力局記錄的分析

註：有關數字是提交評審委員會 (機構支援計劃) 及計劃管理委員會 (企業支援計劃) 評審前撤回的申請數目。生產力局表示，撤回申請的原因各異，例如有關企業並不完全符合企業支援計劃的目標及規定，又或未能提供所需的補充資料。生產力局已推行各項措施，以協助企業 (特別是中小企) 在企業支援計劃下提出申請 (見第 2.17 段)。

2.10　審計署把企業支援計劃所接獲的申請數目與生產力局所舉辦的推廣活動數目作出比較 (見圖二)，留意到兩者均呈下跌趨勢。

圖二

企業支援計劃接獲申請及推廣活動數目
(2012 年 6 月 至 2015 年 6 月)



說明：
企業支援計劃接獲申請數目
推廣活動數目

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

2.11　為應對所接獲的申請數目下跌及業界指企業支援計劃的申請程序冗長的問題，企業支援計劃秘書處在 2015 年 8 月初取得計劃管理委員會的批准，在 2015 年 8 月底推出“ESP 申請易—簡易申請計劃”(ESP 申請易)。企業可藉 ESP 申請易申請資助，以推行可提升其在內地競爭力的指定項目 (註 8)。企業如欲通過 ESP 申請易提出申請，須填寫經簡化的申請表格。在 ESP 申請易下，資助會按照對等原則在項目完成後發放。項目須在 12 個月內完成，而每個項目的資助上限為 17 萬元。第十四批申請 (2015 年 7 至 9 月) 共有 90 宗 (透過

註 8：*這些項目包括參加內地展覽會、建立或優化網店或網頁、為內銷的產品進行檢測及認證、設計及製作在內地派發的宣傳物品，以及在內地申請註冊專利、商標、外觀設計及實用模型。*

正常途徑及 ESP 申請易提交的申請分別有 61 宗及 29 宗)，而第十二及第十三批申請則分別有 53 宗及 77 宗。

2.12　2016 年 3 月，商經局在回應審計署的查詢時告知審計署，企業支援計劃秘書處已於 2015 年第三季起加強推廣，並已進行密集的推廣工作，例如參與展覽、通過電話和電郵進行推廣，以及與有意提出申請的企業進行一對一諮詢環節等。截至 2015 年年底，這些推廣活動 (推廣工作及一對一諮詢服務) 分別吸引了逾 500 名及近 800 名參加者，遠高於對上兩季 (2015 年 1 至 3 月及 4 至 6 月) 的參加人數，即分別約 460 及 300 人。因此，在 2015 年 7 至 9 月及 10 至 12 月這兩季接獲的申請總數，分別上升至 90 宗及 184 宗。

2.13　生產力局會繼續加強推廣工作 (例如舉辦更多推廣活動)，以鼓勵企業更踴躍地在企業支援計劃下提出申請。此外，生產力局亦會監察通過 ESP 申請易提交的申請，並評估 ESP 申請易在精簡企業支援計劃申請程序及增加企業支援計劃申請數目方面的成效。

2.14　在機構支援計劃方面，商經局於 2016 年 3 月告知審計署，截至 2015 年 12 月底，機構支援計劃秘書處已處理逾 2 020 宗查詢，並與有意提出申請的工商機構、專業團體及研究機構進行了約 130 次一對一諮詢會面。此外，工貿署及生產力局亦舉辦座談會／活動，從而推廣 BUD 專項基金。申請被拒或撤回申請的工商機構，也於 2014 年 5 月獲發推廣機構支援計劃的專函。

2.15　關於機構支援計劃自第七批申請 (2013 年 10 至 12 月) 起的申請數目有所下跌，工貿署解釋，這是由於自該基金於 2012 年年中成立後，不少工商機構仍在推行 1 個或以上獲批准的機構支援計劃項目。這些項目或會為期長達 3 年，而有關機構籌辦新項目的能力亦有限。

2.16　審計署留意到，在約 400 間本地工商機構中，只有約 100 間 (25%) 曾提交機構支援計劃的申請。審計署認為，工貿署須鼓勵更多機構推廣本身行業的產品、服務及專門知識。就此，工貿署在 2016 年 1 月底進行另一輪發信行動，致函邀請工商機構考慮根據機構支援計劃申請資助。審計署歡迎工貿署這項措施，並認為該署應監察工商機構的反應，以及主動聯絡這些機構，向其推廣機構支援計劃。

需採取措施以助機構／企業提高成功申請率

2.17　工貿署及生產力局已推行各項措施，協助機構及企業申請 BUD 專項基金，例子包括：

(a) 推出機構支援計劃及企業支援計劃的專題網站，提供申請指引和協助，並載述申請時須注意的事項。企業支援計劃申請表格已予改良，加入了更清晰的指引；

(b) 為有意提出申請的機構及企業舉辦研討會及分享會，介紹申請資格及程序、講解申請時須注意的事項，以及分享獲批予資助及不獲批予資助申請案例；

(c) 為有意提出申請的機構及企業安排一對一諮詢環節 / 會面，詳細解釋有關計劃並提供申請方面的意見；

(d) 不獲批予資助的申請機構及企業，會獲告知申請被拒的理由，以助其修改和重新提交申請 (如該等機構和企業希望的話)；及

(e) 印製小冊子，載述來自各行業的企業在提出申請及推行資助項目的經驗。

2.18　儘管企業支援計劃的成功申請率已由 2012–13 年度的 28% 提高至 2015–16 年度 (截至 2015 年 6 月) 的 58% (見表五)，但以 2012 年 6 月至 2015 年 6 月整段期間計算，機構支援計劃及企業支援計劃的整體成功申請率分別為 38% 及 33%。工貿署及生產力局表示，拒絕申請的理由包括：

機構支援計劃

(a) 項目內容不夠清晰，或與 BUD 專項基金的目標不符；

(b) 推行計劃欠缺細節，或未能有效達致有關項目的目標；

企業支援計劃

(c) 申請企業不能證明有關項目可提升其在內地的競爭力，以及促進其在內地的業務發展；及

(d) 申請企業不能顯示有足夠能力推行建議項目。

工貿署及生產力局需密切監察有關情況，並考慮採取有效措施，以鼓勵和資助更多值得推行的項目。

表五

機構支援計劃及企業支援計劃的成功申請率
(2012 年 6 月 至 2015 年 6 月)

接獲年份	申請數目					
	機構支援計劃			企業支援計劃		
	提交評審 (a)	獲批准 (b)	成功率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	提交評審 (d)	獲批准 (e)	成功率 (f) = (e) ÷ (d) × 100%
2012–13	62	23	37%	512	144	28%
2013–14	30	15	50%	307	97	32%
2014–15	24	7	29%	181	78	43%
2015–16 (4至6月) (註)	2	0	0%	52	30	58%
整體	118	45	38%	1 052	349	33%

資料來源：審計署對工貿署及生產力局記錄的分析

註：只把第十三批申請 (2015 年 4 至 6 月) 納入分析，是因為在這次審查期間，在 2015 年 6 月後接獲的申請仍在處理。

附註：在獲批准後撤回的兩宗機構支援計劃申請及 41 宗企業支援計劃申請，均未納入分析。如把這些申請包括在內，機構支援計劃及企業支援計劃的整體成功申請率分別為 40% 及 37%。

服務表現匯報

2.19　工業貿易署署長是 BUD 專項基金的管制人員。工貿署的管制人員報告載有機構支援計劃的下列目標及指標：

(a) 在收到全部所需文件及資料後，在 60 個工作天內審理資助申請的百分比 (審理時間是由某批申請的截止日期 (例如 3 月 31 日) 計至評審報告提交評審委員會的日期)；

(b) 接獲並審理的申請數目；及

(c) 政府批出的資助金額。

此外，工貿署亦在機構支援計劃的網站提供接獲、批准、拒絕和撤回的申請數目，以及政府批出的總資助金額及個別獲批項目的詳情。

2.20 至於企業支援計劃，審計署留意到，工貿署或商經局未有在管制人員報告內匯報同類服務表現目標及指標，而生產力局作為企業支援計劃秘書處，亦未有在該計劃的網站作出匯報。

2.21 在這方面，審計署留意到，立法會議員在審核政府的周年預算時，會要求提供有關 BUD 專項基金服務表現的資料 (例如接獲並批准的申請數目及批出的資助金額)。審計署亦留意到，有關該基金的運作情況，會每年向立法會工商事務委員會匯報 (見第 5.4 段)。審計署認為，商經局及工貿署應連同生產力局採取措施，改善 BUD 專項基金 (尤其是企業支援計劃) 的服務表現匯報。

審計署的建議

2.22 **審計署*建議* 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應連同香港生產力促進局總裁：**

(a) **採取措施，改善 BUD 專項基金的使用情況，包括：**

(i) **加強進行推廣工作，以吸引更多機構／企業向 BUD 專項基金提出申請；**

(ii) **監察經 ESP 申請易提交的申請，並評估 ESP 申請易在增加企業支援計劃申請數目方面的成效；及**

(iii) **繼續監察成功申請率，並考慮制訂有效的措施，以助機構／企業盡量提高成功申請率；及**

(b) **採取措施，改善 BUD 專項基金 (尤其是企業支援計劃) 的服務表現匯報，包括：**

(i) **設定更多服務表現目標及指標；及**

(ii) **匯報該等目標及指標 (例如在商經局／工貿署的管制人員報告，以及機構支援計劃和企業支援計劃的網站發布)。**

政府的回應

2.23 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。商務及經濟發展局局長表示：

(a) 雖然政府未有就 BUD 專項基金惠及的企業／機構數目設定任何目標 (見第 2.3 段)，但商經局、工貿署及擔任企業支援計劃秘書處的生產力局一直有監察該基金所接獲的申請數目，並已大力推行各項推廣工作和支援措施，以鼓勵更多企業及機構提出申請 (見第 2.8、2.12 及 2.14 段)。因應審計署的建議，工貿署會更着力進行推廣工作，包括更頻密地發出宣傳信件、接觸不曾提出申請的工商機構，以及採用更適切的方法與申請被拒的機構商談，以便有關申請可從速修改和重新提交；

(b) 自 2015 年 8 月底推出 ESP 申請易以鼓勵更多企業提出申請後，業界的反應積極。經 ESP 申請易提交的申請，在 2015 年第三及第四季分別有 29 宗及 129 宗，總數 158 宗。商經局、工貿署及生產力局會密切監察 ESP 申請易的運作情況，並評估其在增加企業支援計劃申請數目方面的成效；

(c) 為保障公帑的適當使用，有關 BUD 專項基金的申請須按一套客觀準則予以審核。儘管如此：

(i) 企業支援計劃秘書處一直為申請企業提供協助，以期提高有關申請的質素，例如在申請表格內提供更清晰的指引、舉辦研討會及分享會，以及安排一對一諮詢環節，為有意提出申請的企業提供意見 (見第 2.17 段)，企業支援計劃的整體成功申請率因而有所提高 (見表五)。2015–16 年度的成功申請率，由截至 2015 年 6 月底的 58%， 上升至截至 2016 年 1 月底的 74%；及

(ii) 就機構支援計劃而言，機構支援計劃秘書處一直為準申請機構提供一對一諮詢服務 (見第 2.17(c) 段)。不獲批予資助的申請機構亦獲告知申請被拒的詳細理由。秘書處至今已接獲 12 宗

在被拒後重新提交的項目申請，當中 7 宗已獲批准。在日後進行的推廣工作中，秘書處會重點提述一對一諮詢服務，並會採用更適切的方法與申請被拒的機構商談，以便有關申請可從速修改和重新提交；及

(d) 商經局及工貿署會與企業支援計劃秘書處緊密合作，為 BUD 專項基金設定更多服務表現目標及指標，並予以匯報 (例如在管制人員報告，以及機構支援計劃和企業支援計劃的網站發布)。商經局及工貿署亦會一如既往，向立法會工商事務委員會匯報該基金的運作情況。

委託生產力局為企業支援計劃的執行伙伴及秘書處

2.24 商經局表示，生產力局獲委託為企業支援計劃的執行伙伴，擔任企業支援計劃的秘書處。根據商經局與生產力局於 2012 年 6 月簽訂的協議，生產力局會為推行企業支援計劃提供多項服務，包括：

(a) 協助合資格的企業提出申請；

(b) 對所有申請進行初步審核、提供建議，以及協調跨部門小組及計劃管理委員會進一步審核申請的工作；

(c) 監察項目的推行進度，並評估項目結果；

(d) 向獲批予資助的申請企業發放資助；

(e) 為跨部門小組及計劃管理委員會提供秘書處服務；及

(f) 籌劃和舉辦推廣活動。

此外，生產力局須為每個財政年度編制工作計劃 (註 9)、年報及上年度的經審計帳目，以供計劃管理委員會及政府通過。生產力局亦會承擔秘書處人手支援的成本及其他間接費用，以 1,700 萬元為限 (見第 1.11(b) 段)。政府會向生產力局支付每年的推行費用及該年度所需項目資助的估計金額。

註 9： *工作計劃應載有多項資料，包括：(a) 將會推行的擬議活動；(b) 預計獲批予資助的申請企業數目及向這些企業發放的資助金額；(c) 列明開支項目的詳細財政預算；(d) 推行費用金額；(e) 所需項目資助的估計金額；及 (f) 服務表現指標，以衡量生產力局在推行企業支援計劃方面的服務表現水平。*

2.25　審計署審查了有關委託生產力局為企業支援計劃秘書處的安排，審查工作集中於以下事宜：

(a)　揀選執行伙伴 (第 2.26 至 2.29 段)；及

(b)　用以計算推行費用的收費率 (第 2.30 至 2.38 段)。

揀選執行伙伴

2.26　財經事務及庫務局 (財庫局) 於 2012 年年初審核有關 BUD 專項基金的財委會文件時，曾向商經局表示關注以下事宜：

(a)　交由外間機構而非由工貿署推行企業支援計劃；及

(b)　揀選生產力局為執行伙伴。

財庫局亦就委託生產力局的安排是否屬於受《物料供應及採購規例》及招標程序規限的服務採購，建議商經局加以考慮。

2.27　商經局於 2012 年 4 月回應時告知財庫局：

(a)　要協助香港企業在內地發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場，須具備相關的經驗及專門知識。工貿署並無審核申請及有效監察項目進度所需的專門知識及經驗。有關計劃須由具備這種專門知識及經驗的非政府伙伴提供協助，例如生產力局；

(b)　即使工貿署具備進行有關工作的專門知識及經驗，但職員成本總額 (扣除間接費用) 約為 9,600 萬元，遠高於財委會文件所述的金額；及

(c)　委託生產力局為企業支援計劃秘書處，並非一項服務的採購。生產力局是 BUD 專項基金企業支援計劃的執行伙伴，為此，生產力局須在專業人員支援、場地租金，以及屬輔助性質的其他技術及支援服務方面，承擔約 1,700 萬元的開支。此項安排類似另一項政府資助計劃，即環境保護署所管理的清潔生產伙伴計劃 (註 10)。

註 10：*環境保護署委託生產力局擔任其清潔生產伙伴計劃的執行機構，該計劃旨在推動珠江三角州地區的工業採用清潔生產技術及工序。財委會於 2008 年 1 月批准有關撥款申請。在此之前，該署於 2006 年 11 月通過局限性招標，委託生產力局推出清潔生產技術支援試驗項目。*

2.28　當時生效的《財務通告第 8/2004 號》"政府資助的非工程項目"訂明：

(a) 決策局／部門須遵守有關規定，在涉及非政府機構的政府採購和伙伴合作安排中，維持公平競爭的環境，盡可能遵循公平、公開及／或具競爭性的甄選程序；及

(b) 如有關項目主要由政府擁有、安排及資助，而管制人員有需要向非政府伙伴採購服務或貨品，管制人員一般應依循公開、公平的競投程序辦理。如需例外處理，管制人員應按照《物料供應及採購規例》的規定，徵求財庫局轄下的庫務科批准 (註 11)。

總而言之，決策局／部門在涉及非政府機構的伙伴合作安排中，須盡可能遵循公平、公開及／或具競爭性的甄選程序。此外，如向非政府伙伴採購服務，管制人員一般應依循公開、公平的競投程序辦理。

2.29　審計署留意到，商經局於 2012 年 3、4 月間與財庫局互通電郵，闡明商經局認為委託生產力局是一項伙伴合作安排，而支付推行費用以取得生產力局的秘書處服務，也不屬採購服務。商經局委託生產力局為企業支援計劃提供秘書處服務，並且每年就該局所提供的服務向其支付推行費用 (見第 2.24 段)。2016 年 3 月，財庫局在回應審計署的查詢時，告知審計署該局得悉商經局委託生產力局為伙伴的理據。當時生效的《財務通告第 8/2004 號》訂明，管制人員須在考慮該通告載述的所有相關因素後，制訂委託安排。財庫局已提醒商經局把所作的考慮、理據、成果規格及與生產力局簽訂的委託協議妥為存檔。有關委託生產力局為執行伙伴的建議及伙伴合作安排，後來載述於有關設立 BUD 專項基金的財委會文件。及後，財庫局把《財務通告第 8/2004 號》予以更新及修訂，並以 2015 年 2 月發出的《財務通告第 2/2015 號》取而代之。在《財務通告第 2/2015 號》中，財庫局：

(a) 詳細闡釋數項基本原則，包括在涉及非政府機構 (包括公帑資助及資助機構) 的政府採購和伙伴合作安排中， 須維持公平競爭的環境，盡可能遵循公平、公開及／或具競爭性的甄選程序；及

(b) 訂明管制人員如有需要向非政府伙伴採購服務，一般應依循公開、公平的競投程序辦理。如須例外處理，管制人員應徵求財庫局批准。管制人員如信納委託非政府伙伴管理計劃並不屬於採購服務或

註 11： *關於採購服務，決策局／部門大體上應依循《物料供應及採購規例》所訂的招標程序，在一般情況下應採用公開招標。若建議採用單一招標或局限性招標，則應提供充分理據，徵求財庫局批准。*

貨品，而且無須遵循《物料供應及採購規例》的規定，便應清楚及妥善地記錄有關考慮因素及決定，並在有疑問時徵詢財庫局的意見。

審計署認為，如日後作出類似的委託安排，商經局及工貿署須記錄有關考慮因素及所取得的批准。

用以計算推行費用的收費率

2.30　在商經局與生產力局的協議中，並無註明如何得出向生產力局支付的推行費用。生產力局於 2015 年 12 月底回應審計署的查詢時，向審計署提供計算單，顯示每名職員用於企業支援計劃的工時及各職員的收費率。

2.31　生產力局就其顧問服務訂有一套收費政策，以收回職員成本、直接開支及／或邊際利潤／偶發開支 (只就第三級收費率適用的服務而言 —— 見下文)。關於職員成本，收費率分為四級：

(a) 第一級收費率：職員基本薪金加公積金及附帶福利；

(b) 第二級收費率：第一級收費率加分部的間接費用；

(c) 第三級收費率：第二級收費率加機構事務的支援職員成本及間接費用；及

(d) 第八級收費率：職員基本薪金加公積金。

在四級收費率中，第三級收費率所收取的費用最高。

2.32　根據生產力局的收費政策，顧問服務 (包括多項服務，例如秘書處服務) 一般按第三級收費率收費，但對於僱員人數為 100 人或以下的企業，則可採用第一級及第二級收費率。撥款指引有相關規定的政府資助項目，則按第八級收費率收費 (見第 2.34(b) 段)。職員收費率在每年的 8 月或 9 月予以檢討。

2.33　審計署留意到，生產力局按第三級收費率 (見第 2.31 段) 向政府收取推行費用，而非採用第八級收費率。在職員收費率方面，第三級收費率較第八級收費率高逾一倍。生產力局每年採用第三級收費率計算推行費用，並向政府申

索有關款項。按此方法 (即採用第三級收費率) 計算的推行費用載於每年的經審計帳目，作為申索有關款項的依據。

2.34 2016 年 1 月，生產力局在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) 雙方協定的服務費是根據專責秘書處小組的人員工作年數來預算，而按第三級收費率開列內部職員收費率的分項數字，只為方便說明。由於所提供的服務屬於顧問服務的範疇，因此採用第三級收費率來記錄職員用於企業支援計劃的時間；

(b) 至於收費指引所述的“政府資助項目”(見第 2.32 段)，是指不同政府資助計劃中受相關資助規則規管的項目。“政府資助項目”並不包括生產力局向政府提供的顧問服務，即由生產力局擔任秘書處，並為政府管理和監察資助計劃 (費用由雙方協議釐定)。“政府資助項目”亦不包括生產力局在競投 (即通過投標或報價) 成功後向政府提供的服務。總的來說，職員收費率是用作內部資源管理，以記錄職員用於企業支援計劃的時間；及

(c) 與政府就提供秘書處服務一事進行磋商的相關文件無法找到。

2.35 審計署亦留意到，工貿署及財庫局均曾於 2012 年年初 (委託生產力局提供服務之前) 就收取推行費用一事提出意見：

(a) 工貿署於 2012 年 2 月告知商經局，生產力局的每小時收費率偏高。有關收費率是最高的成本收費率 (即第三級收費率)，而第八級收費率遠低於第三級收費率。由於 BUD 專項基金是政府資助項目，工貿署質疑生產力局在估計推行基金的人力成本時，是否應採用第八級收費率而非第三級收費率。此舉可把估計人力成本減少逾半；及

(b) 財庫局亦就付予生產力局的高昂費用表示關注，並要求商經局提供委託生產力局擔任執行機構的成本效益評估資料，以及研究有關成本可否進一步削減或由生產力局吸納 (見第 2.26 段)。

2.36 2012 年 4 月，商經局在回應財庫局所關注的問題時告知財庫局：

(a) 正如生產力局所確認，為企業支援計劃提供秘書處服務所需人手的收費率 (按全部成本計算，包括間接費用)，實際上與清潔生產伙伴計劃 (見第 2.27(c) 段) 的收費率相同；及

(b) 商經局因而認為，委託生產力局為企業支援計劃秘書處的費用合理。

2.37 2016 年 2 月，商經局在回應審計署的查詢時告知審計署，政府曾就整體收費水平與生產力局討論及磋商。不過，審計署留意到，並無文件記錄顯示，商經局曾與生產力局商討可否就企業支援計劃採用較低的收費率 (例如第八級收費率)，以及為何較低的收費率並不適用。

2.38 有關撥款資助非工程項目的《財務通告第 8/2004 號》及《財務通告第 2/2015 號》均訂明，管制人員須致力達致最高成本效益。審計署認為，如日後作出類似的委託安排，商經局應確保管理成本符合節約原則，並記錄磋商過程及採用有關管理成本計算準則的理據。

審計署的建議

2.39 **審計署*建議*，如日後委託非政府伙伴管理項目，商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應：**

(a) **確保有關符合相關財務通告所載規定的記錄獲妥善保存，而相關的批准亦獲妥善記錄；**

(b) **確保管理成本符合節約原則，並記錄採用有關管理成本計算準則的理據；及**

(c) **確保有關磋商過程的記錄已妥善保存。**

政府的回應

2.40 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長同意審計署的建議。商務及經濟發展局局長表示：

(a) 商經局曾與財庫局通信，闡明委託生產力局的安排並非採購服務，而是為推行企業支援計劃而作出的伙伴合作安排。作出這項安排時，所考慮的不僅是生產力局的使命，更重要的是其對內地市場的專門知識及經驗。財庫局經考慮商經局所提供的理據後，批准發出有關的財委會文件 (見第 2.29 段)。商經局會繼續確保日後作出類

似的委託安排時，會保存適當的記錄，以及妥善記錄相關的批准；及

(b) 生產力局就企業支援計劃收取的推行費用，符合其內部收費指引。商經局確曾就整體收費水平與生產力局討論及磋商 (見第 2.37 段)。如日後推行類似項目，商經局會繼續確保採購符合節約原則及妥善保存相關記錄。

企業支援計劃的財務管理

2.41 審計署審查了企業支援計劃秘書處的財務管理，並留意到以下應予注意之處：

(a) 需密切監察管理企業支援計劃的成本 (第 2.42 至 2.46 段)；

(b) 可能需要政府額外撥款 (第 2.47 至 2.50 段)；及

(c) 高估項目資助 (第 2.51 至 2.55 段)。

需密切監察管理企業支援計劃的成本

2.42 根據 2012 年 5 月的財委會文件，在管理企業支援計劃項目方面 (主要是就計劃管理、處理申請、項目監察，以及舉辦宣傳及推廣活動提供的秘書處服務 —— 見第 4.2 段) 的成本總額約為 7,700 萬元，包括政府向生產力局支付的推行費用 (6,000 萬元) 及生產力局承擔的開支 (1,700 萬元)(見第 1.11 段)。換言之，就整項計劃而言，管理成本約為獲批予撥款的 15%(即 7,700 萬元 ÷ 5 億元 × 100%)。

2.43 審計署留意到，截至 2015 年 10 月，由於獲批項目的數目少於原先假設的數目，企業支援計劃項目獲批予的資助為 1.57 億元，即企業支援計劃所提供 5 億元的 31%(見第 2.5 段)。然而，管理企業支援計劃的成本已達約 5,530 萬元 (包括佔 6,000 萬元政府撥款 66% 的 3,930 萬元，以及佔 1,700 萬元生產力局所承擔開支 94% 的 1,600 萬元)，為至今獲批予的 1.57 億元資助約 35%。

2.44 管理企業支援計劃的成本中約 95% 屬人力成本。根據財委會文件，提供秘書處服務的人手安排如下：

(a) ***由政府撥款*** 1 名高級顧問、7 名顧問及兩名項目主任 (總計：在高峰期有 10 名全職人員)；及

(b) ***由生產力局承擔的開支*** 1 名總經理、1 名首席顧問、1 名高級顧問、兩名顧問及 1 名項目主任 (總計：6 名兼職人員)。

政府亦在撥款文件中告知財委會，上述人手安排會因應工作量及其他相關因素，在有需要時予以檢討和適當調整。

2.45 審計署留意到，儘管申請及獲批項目的數字偏低及正在下跌 (見第 2.9 及 2.18 段)，但企業支援計劃秘書處全職人員的實際人數維持在 15 至 16 人左右 (第一年運作 (即 2012–13 年度) 除外)，較財委會文件所估計的人數多出約 50% (詳情載於表六)。商經局表示，這是因為企業支援計劃秘書處的工作量不斷增加，以期提升推行和監察項目的成效。

表六

企業支援計劃秘書處的職員
(2012–13 至 2015–16 年度)

年度	職員人數		職員總數
	由政府提供撥款	由生產力局承擔的開支	
2012–13	• 1 名高級顧問 • 6 名顧問 • 1 名項目主任	• 1 名總經理 (兼職) • 1 名首席顧問 (兼職) • 1 名高級顧問 (兼職) • 1 名顧問 (兼職)	• 8 名全職 • 4 名兼職
2013–14	• 2 名高級顧問 • 8 名顧問 • 1 名項目主任	• 2 名總經理 (兼職) • 1 名首席顧問 (兼職) • 1 名高級顧問 • 3 名顧問 • 1 名項目主任	• 16 名全職 • 3 名兼職
2014–15	• 2 名高級顧問 • 8 名顧問 • 1 名項目主任	• 1 名總經理 (兼職) • 1 名首席顧問 (兼職) • 1 名高級顧問 • 3 名顧問 • 1 名項目主任	• 16 名全職 • 2 名兼職
2015–16 (2015 年 10 月)	• 1 名高級顧問 • 8 名顧問 • 1 名項目主任	• 1 名總經理 (兼職) • 1 名首席顧問 (兼職) • 1 名高級顧問 • 3 名顧問 (註) • 1 名項目主任	• 15 名全職 • 2 名兼職

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

註：在擬備 2015–16 年度工作計劃時，生產力局假設政府會提供撥款，資助 3 個原本由生產力局資助的顧問職位。所涉金額已納入計劃管理委員會於 2014 年 12 月通過的 2015–16 年度財政預算內。

2.46　審計署認為，商經局及生產力局須密切監察企業支援計劃秘書處的人手調配，並採取有效的行動，以求減省管理企業支援計劃的成本。

可能需要政府額外撥款

2.47　截至 2014–15 年度，政府已向生產力局發放 6,000 萬元中的 3,270 萬元，作為推行費用 (見表七)。

表七

向生產力局發放的推行費用
(2012–13 至 2014–15 年度)

年度	已發放金額 (百萬元)
2012–13	7.1
2013–14	12.4
2014–15	13.2
總計	32.7

資料來源：生產力局的記錄

2.48　在 2015–16 年度工作計劃中 (見第 2.24 段註 9)，企業支援計劃秘書處告知計劃管理委員會：

(a) 考慮到企業支援計劃自推行以來在處理申請及監察項目方面的實際工作量，秘書處已僱用並需要繼續僱用額外人手，以執行上述職務；

(b) 秘書處預計在 2016–17 年度將出現政府撥款不足的情況，因此有需要獲提供額外資源， 以供企業支援計劃運作至 2019–20 年度 (註 12)；及

(c) 秘書處正與政府商討如何應付額外資源需求。

註 12：*在 2014 年 11 月制訂 2015–16 年度財政預算時，企業支援計劃秘書處告知商經局，假設政府在 2015–16 年度開始提供撥款，資助該 3 個顧問職位 (先前由生產力局資助 — 見表六)，整項計劃所需的推行費用總額為 7,260 萬元，或較 2012 年 5 月的財委會文件所述的金額高出 1,260 萬元 (21%)(見第 1.11(a) 段)。*

2.49　企業支援計劃秘書處預計，2015–16 年度所需的推行費用為 1,720 萬元 (1,670 萬元用於計劃管理及監察，以及 50 萬元用於推廣工作)。2015–16 年度的財政預算已於 2014 年 12 月獲計劃管理委員會通過及政府批准。政府於 2015 年 7 月向生產力局發放了 1,690 萬元。

2.50　審計署認為，商經局需連同生產力局密切監察秘書處的開支，並採取措施，在切實可行的範圍內把開支控制在財委會所批准的款額之內。如推行費用超逾 6,000 萬元的批准款額，商經局應考慮告知財委會。

高估企業支援計劃項目資助

2.51　企業支援計劃秘書處會在考慮預計將獲批准的新項目數目，以及新獲批項目和進行中項目所需的資助後，制訂隨後一年所需的項目資助金額預算，並將之載於每年的工作計劃。審計署留意到，在 2012–13 至 2014–15 這 3 個年度內，預算金額遠高於實際發放的金額 (見表八)。

表八

企業支援計劃獲批項目的資助
(2012–13 至 2014–15 年度)

年度	預算金額 (a) (百萬元)	實際發放的 金額 (b) (百萬元)	差額 (c) = (a) – (b) (百萬元)
2012–13	18.7	2.3	16.4 (88%)
2013–14	41.5	14.6	26.9 (65%)
2014–15	66.0	17.5	48.5 (73%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

附註：2015–16 年度的預算項目資助為 5,940 萬元。

2.52　審計署的分析顯示，所發放的資助金額低於預算金額，主要原因是：

(a) ***高估新獲批項目的數目***　審計署留意到，獲批項目的實際數目低於在每年工作計劃中估計的數目 (見表九)；

表九

企業支援計劃獲批項目的數目
(2012–13 至 2014–15 年度)

年度	工作計劃所載的估計數目 (a)	實際數目 (b)	高估數目 (c) = (a) – (b)
2012–13	225	144	81 (36%)
2013–14	110	97	13 (12%)
2014–15	120	78	42 (35%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

附註：2015–16 年度的新獲批項目估計有 88 個。在 2015–16 年度首 3 個月 (2015 年 4 至 6 月)，獲批准的項目有 30 個。

(b) ***年內終止／撤回的項目*** 截至 2015 年 10 月，在 349 個獲批項目中，有 45 個 (或 13%) 終止 (見第 4.23 段)。就該 45 個項目 (合共資助 1,900 萬元) 而言，若不是未發放獲批的資助，便是已收回所發放的資助。除上述 349 個獲批項目外，有 41 個項目 (合共資助 1,800 萬元) 在獲得計劃管理委員會批准後，於簽訂項目協議前撤回 (見第 4.7 段)；

(c) ***遲交進度報告及最終報告*** 只有在計劃管理委員會和政府接納其進度報告及最終報告後，獲資助企業才會獲發放資助。審計署發現，獲資助企業有遲交進度報告及最終報告的情況，而重新提交報告亦很常見 (見第 4.13 段)；及

(d) ***延遲簽訂項目協議和開立銀行帳戶*** 資助的發放有部分受到阻延，原因是獲資助企業延遲簽訂項目協議及為項目開立銀行帳戶。

2.53 工作計劃獲計劃管理委員會通過後 (通常在 12 月)，工貿署便會在翌年 7 月左右，在扣除經審計帳目所匯報上一財政年度未用的項目資助後，向生產力局發放預算項目資助。舉例說，就 2014–15 年度的項目資助而言：

(a) 2014–15 年度的預算項目資助 (根據 2014–15 年度工作計劃所載) 為 6,600 萬元；

(b) 截至 2014 年 3 月 31 日，未用的項目資助金額 (根據 2013–14 年度的經審計帳目所載) 為 2,690 萬元；及

(c) 因此，向生產力局發放的金額為3,910萬元(6,600萬元 – 2,690萬元)。

2.54 審計署留意到，由於發放予獲資助企業的實際金額遠低於預算金額 (見表八)，剩餘的撥款會存於生產力局用以存放項目資助的銀行帳戶內 (見表十)。

表十

企業支援計劃項目資助款項的銀行結餘
(2012–13 至 2015–16 年度)

年度	截至 3 月 31 日的結餘 (百萬元)	平均月底結餘 (百萬元)
2012–13	17.2	18.4
2013–14	28.6	18.8
2014–15	51.2	48.6
2015–16	50.9 (2015 年 10 月 31 日)	51.5 (7 個月)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

2.55 為免存放大量超出所需的資助款項，商經局需確保企業支援計劃秘書處在工作計劃中準確預計所需的項目資助。商經局亦應研究如何盡量減少存於用以存放項目資助的銀行帳戶內的剩餘撥款 (例如經考慮銀行帳戶的資助款項金額後，分期向秘書處發放款項)。

審計署的建議

2.56 **審計署*建議*商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應連同香港生產力促進局總裁：**

(a) **密切監察企業支援計劃秘書處的人手調配，並採取有效的行動，以求減省管理企業支援計劃的成本；**

(b) **密切監察企業支援計劃秘書處的開支，並採取措施，在切實可行範圍內把開支控制在財委會所批准的款額之內；**

(c) **如推行費用超逾 6,000 萬元的批准款額，則告知財委會；**

(d) **確保企業支援計劃秘書處在工作計劃中準確預計所需的項目資助；及**

(e) **檢視所需的項目資助及其發放安排，以及研究如何盡量減少存於企業支援計劃秘書處用以存放項目資助的銀行帳戶內的剩餘撥款。**

政府的回應

2.57 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。商務及經濟發展局局長表示：

(a) 企業支援計劃秘書處的職責包括推廣 BUD 專項基金、審理接獲的申請、審核申請、在企業提出申請時給予意見、監察獲批申請的進度，以及舉辦推廣活動。企業支援計劃秘書處的工作量不斷增加，以期提升推行和監察項目的成效。為確保企業支援計劃秘書處適當調配人手，秘書處須向計劃管理委員會提交工作計劃，列明經考慮下年度所涉的工作量後計劃舉辦的活動和擬議人手安排。商經局、工貿署及生產力局會仔細審議有關的工作計劃，並繼續密切監察企業支援計劃秘書處的人手調配；

(b) 商經局及工貿署一直密切監察企業支援計劃秘書處的開支，而秘書處在推行企業支援計劃方面的工作量亦不斷增加。根據最新的預算，在 2016–17 年度不會出現政府撥款不足的情況，這與企業支援計劃秘書處先前的預計不符。無論如何，商經局及工貿署均會繼續密切監察有關情況，並在需從為數 10 億元的獲批承擔額中支取額外政府撥款予企業支援計劃秘書處時告知財委會；

(c) 在將於 2016 年 3 月底提交計劃管理委員會審閱的 2016–17 年度工作計劃中，企業支援計劃秘書處採用了經改良的方法來預計所需的項目資助，以提升推算工作的準確程度；及

(d) 商經局、工貿署及生產力局均同意可盡量減少存於企業支援計劃秘書處銀行帳戶的剩餘撥款。政府今後會在年內以多於一期的形式向企業支援計劃秘書處發放項目資助，以取代一次過發放資助的安排，從而盡量減少存於企業支援計劃秘書處銀行帳戶以保留作項目資助的剩餘撥款。

第 3 部分：機構支援計劃項目管理

3.1　本部分探討與機構支援計劃項目管理有關的審查事宜。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a)　執行機構的委聘 (第 3.4 至 3.13 段)；

(b)　實物贊助 (第 3.14 至 3.20 段)；

(c)　項目進度的監察 (第 3.21 至 3.30 段)；

(d)　報告的提交 (第 3.31 至 3.36 段)；及

(e)　公布項目結果及成果 (第 3.37 至 3.40 段)。

機構支援計劃秘書處的工作

3.2　機構支援計劃秘書處隸屬於工貿署工商業支援部，負責推廣機構支援計劃、評審機構支援計劃項目的申請、向評審委員會提出建議，以及監察獲批項目的推行情況。有關的監察工作包括監督項目活動，以及獲資助機構提交報告 (例如進度報告、總結報告及經審計帳目) 及交還剩餘撥款的情況。待項目完成後，機構支援計劃秘書處會根據項目成果及結果評估項目的成效。工商業支援部轄下的庫務小組亦會從財務和會計的角度，協助審閱經審計帳目，以確保帳目符合項目協議所載的相關條款及條件。秘書處會把項目成果及結果提交評審委員會，以助其監察項目的推行情況，以及評估獲資助項目及機構支援計劃的成效。

3.3　截至 2015 年 10 月 31 日，獲批准的機構支援計劃項目 (獲批項目資助為 1.47 億元) 有 45 個，當中 15 個 (33%) 已完成並已提交總結報告及經審計帳目 (若干例子載於附錄 C)。審計署揀選了 10 個已完成項目，以審查機構支援計劃秘書處的評審和監察工作。審查結果載於下文各段 (註 13)。

註 13：*在審查工作進行期間，工貿署在 2015 年 10 月就機構支援計劃的審核和監察程序完成了內部檢討。工作手冊已於 2016 年 1 月作出修訂以納入改善措施。有關工作手冊加入優化措施的簡介會，在 2016 年 2 月舉行。工貿署表示，該署會定期舉行會議，以助其人員重溫有關的運作程序，並向他們簡介任何新增及優化的措施。此等措施的詳情，分別載於討論相關審查結果的段落中。*

執行機構的委聘

3.4　機構支援計劃申請機構可委聘執行機構，根據建議書推行有關項目。執行機構會直接參與有關項目，並提供項目管理、活動籌辦及專業顧問等服務。執行機構會就所提供的服務向獲資助機構收取顧問費用，有關費用成為項目開支的一部分。

3.5　獲資助機構委聘執行機構推行機構支援計劃的項目，是常見的做法。在45個獲批項目中 (見第3.3段)，有30個 (67%) 委聘了合共7間執行機構。獲資助機構付予該7間執行機構的核准顧問費用總額為2,940萬元，佔該30個項目為數9,620萬元的獲批資助的31%。詳情載於表十一。

表十一

聘有執行機構的機構支援計劃項目
(2015年10月31日)

執行機構	項目數目	獲批項目資助 (百萬元)	付予執行機構的 核准顧問費用 (百萬元)
生產力局	22	65.0	19.8
其餘6間機構	8	31.2	9.6
總計	30	96.2	29.4

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

3.6　根據機構支援計劃申請指引，獲資助機構為項目採購設備、貨品或服務時須遵守採購程序 (例如索取報價和採用招標程序)。然而，這些規定並不適用於委聘執行機構。

3.7　機構支援計劃秘書處在2016年1月告知審計署：

(a) 秘書處承認，由於缺乏有競爭的採購程序，在釐定執行機構的適當收費水平方面會遇到問題。然而，很多非分配利潤商會均缺乏專門知識及人力資源，為機構支援計劃項目擬定詳細計劃和成果。如沒有經驗豐富和專業的執行機構提供協助，這些商會便不能提出經仔

細構思而又符合機構支援計劃要求的建議。執行機構會協助申請機構制訂項目建議書，包括項目的具體範圍及成果。要申請機構在制定項目的具體範圍前，以招標方式採購執行機構的服務，並不切實可行；

(b) 機構支援計劃秘書處決定准許申請機構在申請階段指派 1 間執行機構，並提供該執行機構的擬議項目費用，以供審核；及

(c) 申請書須包括執行機構主要職員的簡歷及顧問費用的詳盡分項數字等資料。機構支援計劃秘書處會根據執行機構的能力和經驗，考慮該機構是否適合推行有關項目。秘書處在審核擬議的顧問費用時，亦會考慮過往同類項目的核准顧問費用。

3.8 在審計署揀選的 10 個項目中 (見第 3.3 段)，有 6 個委聘了執行機構，顧問費用由 40 萬元至 130 萬元不等，佔相關獲批項目資助的 26% 至 63%。審計署審查了該 6 個項目，留意到若干項目並沒有提供顧問費用的詳情，例如：

(a) 有 3 個 (50%) 項目，擬議顧問費用以整筆費用列出，未有提供詳盡細項；

(b) 有 4 個 (67%) 項目，機構支援計劃秘書處在給予簡單解釋的情況下，把擬議顧問費用減低 24% 至 33%。秘書處沒有解釋為何有 1 個項目的擬議顧問費用被削減 10%，另有 1 個項目的擬議顧問費用則沒有被削減；及

(c) 有 3 個 (50%) 項目沒有就執行機構已提供的服務列出詳情。

3.9 2016 年 3 月，機構支援計劃秘書處在回應審計署的查詢時告知審計署，6 個經審計署審查的項目，均於 2014 年前獲批。機構支援計劃秘書處自 2014 年 1 月起規定，擬收取的顧問費用須在申請書中按服務／項目成果列出分項數字。在這項規定實施後，就 2014 年 1 月以後獲批的項目而言，機構支援計劃下的獲資助機構亦須在經審計帳目或總結報告內核准財政預算所載列付予執行機構的費用，按服務／項目成果提供分項數字。

3.10 機構支援計劃秘書處也告知審計署，表示已在 2016 年 1 月修訂其工作手冊 (見第 3.3 段註 13)，清楚列明審核財政預算的現行程序。扼要而言，秘書處人員在評審項目的財政預算 (包括執行機構的顧問費用) 時，會以性質和成果相若的獲批項目作參考。秘書處人員亦須在個案檔案中記錄相關理據和參考資

料詳情。為方便進行審核程序，機構支援計劃秘書處會建立資料庫，以記錄獲批項目個別費用項目的核准財政預算。

3.11　審計署認為，機構支援計劃秘書處需確保其人員熟悉並遵守新規定。秘書處應確保申請機構就執行機構所收取的顧問費用提供充足的詳情，以助評審有關費用是否合理。秘書處亦應要求獲資助機構提供證明文件，以證實該機構有向執行機構支付費用。

審計署的建議

3.12　**審計署*建議*商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應加強監管向執行機構支付費用，包括：**

(a) **確保機構支援計劃秘書處人員熟悉並遵守有關監察執行機構顧問費用的規定；**

(b) **確保機構支援計劃申請機構就執行機構所收取的顧問費用提供充足的詳情 (例如費用的分項數字及所提供的服務)，以助評審有關費用是否合理；及**

(c) **要求機構支援計劃下的獲資助機構提供詳細的證明文件，以證實該機構有向執行機構支付顧問費用。**

政府的回應

3.13　商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長同意審計署的建議。

實物贊助

3.14　每個獲批的機構支援計劃項目最多可獲資助 500 萬元，或該項目總開支的 90%，以金額較低者為準。獲資助機構須自行提供或從政府以外的任何第三方尋求贊助，承擔項目總開支的餘下開支，形式可以是現金 (下稱“現金贊助”) 或實物 (下稱“實物贊助”)。

3.15　審計署就截至 2015 年 10 月 31 日獲批的 45 個項目 (見第 3.3 段)，分析獲資助機構所承擔的開支，留意到獲資助機構及第三方提供的總承擔額為 1,680 萬元，當中包括 600 萬元 (36%) 現金贊助及 1,080 萬元 (64%) 實物贊助 (例如舉辦研討會或工作坊的場地、 為活動刊登廣告和製作紀念品)， 詳情載於表十二。

表十二

45 個獲批機構支援計劃項目的現金贊助和實物贊助
(2015 年 10 月 31 日)

提供者	現金贊助 (百萬元)	實物贊助 (百萬元)	總計 (百萬元)
獲資助機構	5.4	2.2	7.6
第三方	0.6	8.6	9.2
總計	6.0 (36%)	10.8 (64%)	16.8 (100%)

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

3.16　機構支援計劃秘書處要求獲資助機構提供信件，列明實物贊助 (不論是由獲資助機構還是由第三方提供) 的性質及金額，作為證明文件。審計署留意到，除這項規定外，獲資助機構無需提供其他證明文件，例如價目表或報價單，以證明實物贊助的估值。機構支援計劃工作手冊並未載有評估實物贊助價值的指引，亦未有要求獲資助機構提供實物贊助的使用詳情。

3.17　在審計署揀選的 10 個項目中 (見第 3.3 段)，有 6 個獲實物贊助，金額由 91,100 元至 44 萬元不等。就當中 4 個項目而言，獲資助機構所承擔的開支全以實物贊助形式提供。至於餘下兩個項目，實物贊助分別佔總贊助的 73% 和 90%。審計署留意到，關於該 6 個項目，機構支援計劃秘書處及庫務小組均未有就實物贊助的價值提出疑問，亦未有要求獲資助機構提供證明文件，證明實物贊助的價值，個案一便是一例。

個案一

1. 項目 A 為期 1 年，於 2013 年展開。該項目的成果包括在內地設立陳列室，以及舉辦工作坊及研討會，與買家、零售商及客戶聯繫，總開支約為 200 萬元。根據項目協議，獲資助機構須承擔總開支的 10%。

2. 獲資助機構曾向機構支援計劃秘書處提交兩封信件，分別由兩間公司發出，作為提供實物贊助的證明文件。該兩封信件註明，有 1 項實物贊助是在內地設立場地，另有 1 項實物贊助則是製作市場推廣物品 (紀念品)。獲資助機構表示，該兩項實物贊助的總值約為 20 萬元，但未有提供有關贊助的進一步詳情。機構支援計劃秘書處接納以該兩封信件作為獲資助機構承擔項目 10% 開支的證明，而沒有就該等贊助的估值提出疑問。在有關項目完成後，秘書處亦沒有提出問題，以確定該等贊助確實用於有關項目。

審計署的意見

3. 機構支援計劃秘書處應採取必需的行動，通過要求獲資助機構提供文件，例如贊助項目的報價單和價目表，並將之與市場上的同類項目作出比較，以核實聲稱的贊助價值，確保實物贊助的價值合理，沒有被誇大。機構支援計劃秘書處亦應查核有關的收據或發票，以確保相關贊助確實用於有關項目。

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

3.18 機構支援計劃秘書處在 2016 年 1 月告知審計署，表示已修訂工作手冊 (見第 3.3 段註 13)，規定申請機構須出示證明文件 (例如價目表和報價單)，以證明實物贊助的所報價值沒有超出市價。秘書處人員亦須核實實物贊助的價值。機構支援計劃秘書處須確保申請機構就實物贊助的估值提交充足可靠的證明文件，並應確保秘書處人員進行核實及記錄有關結果。機構支援計劃秘書處亦應要求獲資助機構在項目完成後，就實物贊助的使用情況提交證明文件。

審計署的建議

3.19 **審計署*建議*商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應收緊對實物贊助的監管，包括：**

(a) **確保機構支援計劃下的申請機構就實物贊助的估值提交充足可靠的證明文件；**

(b) **確保機構支援計劃秘書處人員進行核實，並記錄有關結果；及**

(c) **要求機構支援計劃下的獲資助機構就項目的實物贊助使用情況提交證明文件。**

政府的回應

3.20 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長同意審計署的建議。工業貿易署署長表示：

(a) 在 2016 年 1 月修訂的工作手冊，已列明在項目開展前核實實物贊助價值的程序，包括獲資助機構須就其直接提供的實物贊助提供證據，以證明實物贊助的所報價值沒有超出市價。至於由獲資助機構覓得的實物贊助，則規定除提供贊助機構所發出的贊助信外，獲資助機構亦須確保有關贊助的所報價值與市價相符，沒有被誇大。獲資助機構應取得價目表和報價單等證明文件，以證明實物贊助的價值。上述規定適用於所有在 2016 年 1 月以後獲審批的機構支援計劃項目；及

(b) 因應審計署的建議，機構支援計劃秘書處會要求獲資助機構就項目的實物贊助使用情況提交證明文件，並會把這項規定加入工作手冊。

項目進度的監察

3.21 機構支援計劃秘書處主要通過審閱由獲資助機構提交的報告及經審計帳目、釐清含糊之處和提出疑問，以及實地視察在香港舉辦的活動等方法，監察有關項目的進度。在 11 個於香港舉辦活動的已完成項目中，秘書處曾就 7 個項目進行實地視察。

3.22 在審計署揀選的 10 個項目中，有 7 個曾在香港舉辦活動，秘書處曾就其中 5 個項目進行實地視察。審計署留意到，在該等實地視察期間，秘書處人員曾出席有關活動 (例如研討會、工作坊及展覽)，觀察項目活動的進行。這種實地視察有別於針對企業支援計劃項目的現場審查做法，後者會到訪獲資助企

業的辦公室／處所。在現場審查企業支援計劃項目期間，企業支援計劃秘書處人員會查核招聘記錄、採購記錄及開支等。進行現場審查的目的在核實項目的進度和結果，以及獲資助企業有否遵守項目協議和指引。

3.23　在審計署揀選的 10 個項目中，審計署審查了其中 3 個，以查核該等項目有否遵守項目協議及指引，並在兩個項目 (項目 B 及項目 C) 發現以下違規情況：

(a)　沒有依循職員招聘規定 (第 3.24 及 3.25 段)；及

(b)　把不獲資助的開支記入項目帳目 (第 3.26 至 3.28 段)。

沒有依循職員招聘規定

3.24　根據機構支援計劃指引，獲資助機構在招聘職員推行機構支援計劃項目時，應遵守公開、公正及公平競爭的原則。機構支援計劃指引規定，獲資助機構須廣泛地在本地報章及／或通過其他途徑刊登職位空缺廣告，並妥善保存招聘記錄 (例如對應徵者的評估及招聘委員會成員的建議等)。

3.25　審計署留意到，就項目 B 及項目 C 而言：

(a)　獲資助機構只在本身網站刊登職位空缺廣告，而沒有廣泛地 (例如在本地報章) 刊登有關廣告；及

(b)　違反項目協議中有關保存相關記錄 7 年的規定。機構支援計劃秘書處未能從項目 B 的獲資助機構取得招聘記錄，以供審計署審查。至於項目 C，庫務小組曾在 2014 年 5 月查詢招聘記錄的保存事宜；獲資助機構在回應時表示，招聘記錄 (獲取錄者的招聘記錄除外) 已在 2014 年年初銷毀，即在 2013 年年初招聘工作結束後約 12 個月。

把不獲資助的開支記入項目帳目

3.26　根據機構支援計劃指引，只有為有關項目增聘人手而直接引起的薪金開支可獲資助；間接費用 (例如公用設施費用)、酬酢及其他行政開支則不獲資助。

3.27 審計署留意到，就項目 B 而言：

(a) 獲資助機構獲批予 349,000 元，以聘用 1 名項目主任及兩名兼職行政主任，作為額外人手。然而，獲資助機構並沒有聘用兩名兼職行政主任，而是安排由項目統籌人及副項目統籌人 (兩人均為獲資助機構的職員) 擔任該兩個行政主任職位， 並分別把 87,000 元及 73,000 元記入項目帳目，作為該兩個職位的人手開支；及

(b) 機構支援計劃秘書處在 2015 年 2 月 (即獲資助機構於 2014 年 6 月提交總結報告及帳目後約 8 個月) 發現上述不獲資助的開支記入項目帳目。獲資助機構在 2015 年 5 月把該 16 萬元的不獲資助開支退還給機構支援計劃秘書處。機構支援計劃秘書處認為，獲資助機構在項目管理方面低於標準。

3.28 上述審查結果顯示，機構支援計劃秘書處需加強監察機構支援計劃項目。就此，機構支援計劃秘書處在 2016 年 1 月告知審計署，表示已修訂機構支援計劃工作手冊 (見第 3.3 段註 13)，以加強對項目的監控，包括查核帳目及記錄、查看設備是否存在，以及獲資助機構有否遵守項目協議及指引。審計署認為，機構支援計劃秘書處需：

(a) 就進行查核的時間及查核項目清單等事宜，為秘書處人員提供指引；

(b) 提醒秘書處人員適時進行查核；及

(c) 提醒獲資助機構有責任遵守項目協議及指引，以及妥善保存帳目及記錄。

審計署的建議

3.29 **審計署*建議* 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應加強對機構支援計劃項目的監察工作，特別是查核帳目及記錄，以及獲資助機構有否遵守項目協議及指引，包括：**

(a) **就進行查核的時間及查核項目清單等事宜，為機構支援計劃秘書處人員提供指引；**

(b) **提醒機構支援計劃秘書處人員適時進行查核；及**

(c) **提醒機構支援計劃下的獲資助機構有責任遵守項目協議及指引，並妥善保存帳目及記錄，以便查核。**

政府的回應

3.30 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長同意審計署的建議。工業貿易署署長表示：

(a) 自機構支援計劃推行以來，獲資助機構已在項目開展前的簡介會上得悉須遵守多項規定，其中包括妥善保存帳目及記錄，以及該等帳目及記錄可由工貿署人員及其他政府人員查閱。在 2016 年 1 月修訂的工作手冊，已加入查核帳目及記錄的原則；及

(b) 因應審計署的建議，工作手冊會進一步修訂，加入工貿署人員須進行的所有查核程序。工貿署人員會採用風險評估方式，揀選機構支援計劃項目，以查核有關帳目及記錄。就獲揀選的項目而言，工貿署會在收到所有報告和經審計帳目後 6 個月內進行實地查察，以查核有關帳目及記錄。此外，機構支援計劃秘書處會在項目開展前的簡介會中，加入向獲資助機構發出的信件／通知書 (例如夾附項目協議的信件及項目完成前發出的催辦函等)，以及提醒獲資助機構須妥善保存帳目及記錄一段適當時間。

報告的提交

3.31 為方便監察和評估項目，獲資助機構須向機構支援計劃秘書處提交進度報告、總結報告及相關的經審計帳目，詳情如下：

(a) 關於資助額不超過 100 萬元並預計於 1 年內完成的項目，政府會預先一次過發放資助款項。獲資助機構須於項目完成後 3 個月內提交總結報告及經審計帳目；

(b) 除了上述 (a) 項提及的項目外，預計於 1 年或以上但兩年內完成的項目，政府會按照現金流預算，分兩期發放資助款項，而且通常會在簽署項目協議，以及獲資助機構符合工貿署的要求 (例如提供實物贊助) 後 1 個月內，發放第一期款項。其後，獲資助機構須：

(i) 在第二期款項發放前兩個月提交進度報告及經審計帳目；及

(ii) 在項目完成後 3 個月內提交總結報告及最終經審計帳目；及

(c) 預計於兩年或以上但 3 年內完成的項目，政府會按照現金流預算，分 3 期發放資助款項，而且通常會在簽署項目協議，以及獲資助機構符合工貿署的要求 (例如提供實物贊助) 後 1 個月內，發放第一期款項。其後，獲資助機構須：

(i) 在第二期款項發放前兩個月提交第一次進度報告及經審計帳目；

(ii) 在第三期款項發放前兩個月提交第二次進度報告及經審計帳目；及

(iii) 在項目完成後 3 個月內提交總結報告及最終經審計帳目。

3.32 機構支援計劃秘書處表示，負責人員須在報告及帳目的提交限期前向獲資助機構發出催辦函；如獲資助機構逾期提交報告及帳目，則須發出警告信。如逾期提交的時間過長，則會考慮終止項目／採取法律行動，收回有關資助。

3.33 審計署審查了 10 個項目 (見第 3.3 段) 以確定獲資助機構有否遵守提交報告及帳目的規定，發現在 10 個項目中，有 7 個 (70%) 曾逾期提交報告或相關的經審計帳目。當中 6 個項目逾期提交的時間由 7 天至兩個月不等，餘下 1 個項目逾期提交的時間則為 4.8 個月。

3.34 審計署認為，機構支援計劃秘書處需繼續進行監察工作，如有需要，應提醒獲資助機構有責任適時提交報告。

審計署的建議

3.35 **審計署*建議* 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應繼續監察機構支援計劃下的獲資助機構提交報告的情況，如有需要，應提醒獲資助機構在這方面的責任。**

政府的回應

3.36　商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長同意審計署的建議。工業貿易署署長表示：

(a) 機構支援計劃秘書處已設立機制，監察獲資助機構提交報告和交還剩餘撥款的情況。該機制的詳情載於工作手冊。自機構支援計劃推行以來，機構支援計劃秘書處都有在項目完成前致函獲資助機構，提醒這些機構須提交報告和交還剩餘撥款。如獲資助機構逾期提交報告，則視乎延遲的程度，由不同職級的人員相隔指定期間發出催辦函，以作跟進。獲資助機構只會在評審委員會接納其報告及經審計帳目後才獲發放款項；及

(b) 因應審計署的建議，機構支援計劃秘書處就項目給予整體評級以提交評審委員會通過時，會考慮獲資助機構提交報告和交還剩餘撥款的時間；如有關的獲資助機構日後再提交機構支援計劃申請，亦會在評審委員會審議申請時向其反映該評級。

公布項目結果及成果

3.37　根據項目協議，獲資助機構須與業界廣泛分享項目的結果和成果。此外，機構支援計劃秘書處亦會把已獲評審委員會通過的總結報告，以及項目成果 (例如資訊科技行業的調查結果、家電安全和選購指南、軟體市場推廣項目網站、照明展覽會的經驗分享資料) 上載至機構支援計劃的網站。審計署審閱了上載至該網站的資料，留意到截至 2016 年 1 月底，在 15 個已完成項目中 (見第 3.3 段)：

(a) 該網站並沒有其中 1 個項目的資料；及

(b) 關於其餘 14 個項目，儘管 8 個項目的總結報告已獲評審委員會通過，秘書處只把兩個總結報告上載至該網站。

3.38　審計署亦留意到，該網站的最新修訂日期為 2015 年 3 月。機構支援計劃秘書處需確保最新及完整的項目資料 (包括總結報告及項目成果) 適時上載至機構支援計劃的網站。

審計署的建議

3.39　**審計署*建議*商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應確保所有機構支援計劃項目結果及成果適時上載至機構支援計劃的網站。**

政府的回應

3.40　商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長同意審計署的建議。工業貿易署署長表示，機構支援計劃秘書處的現行做法，是每季把項目資料 (包括獲評審委員會通過的項目成果及總結報告) 上載至機構支援計劃的網站。為確保有關規定獲得遵守，秘書處現正檢討和考慮如何優化有關機制，包括進行複查，以及由電腦作出提示，以提醒有關人員採取所需行動。秘書處已更新機構支援計劃的網站並上載手上全部項目資料。

第 4 部分：企業支援計劃項目管理

4.1　本部分探討企業支援計劃項目的管理情況。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a) 項目的審核 (第 4.3 至 4.10 段)；

(b) 項目進度的監察 (第 4.11 至 4.21 段)；

(c) 項目的終止 (第 4.22 至 4.26 段)；及

(d) 服務表現匯報 (第 4.27 至 4.33 段)。

企業支援計劃秘書處的工作

4.2　秘書處所提供的企業支援計劃管理服務包括：

(a) ***處理申請***　工作包括向個別申請企業提供諮詢環節；審核申請表，並向申請企業索取補充資料或釐清資料；評審申請及擬備評審報告；以及整合跨部門小組的建議，以提交計劃管理委員會。經計劃管理委員會審核後，企業支援計劃秘書處會安排向獲批予資助的申請企業簡介資料並與之簽訂協議，而對於有附帶條件的獲批准申請，則與申請企業跟進所訂明的條件。企業支援計劃秘書處亦會向不獲批予資助的申請企業解釋申請被拒的理由，在有需要時會指導有關企業如何作出修改和重新提交申請；

(b) ***項目監察***　工作包括處理更改要求；監察獲資助企業提交進度／最終報告的情況，並審閱該等報告；進行現場審查和向獲資助企業提供諮詢服務，以協助這些企業提交進度／最終報告；就進度／最終報告擬備評審概要，整合跨部門小組的建議，以提交計劃管理委員會；以及安排向獲資助企業發放資助；及

(c) ***推廣及宣傳活動***　工作包括舉辦研討會及分享會；出版小冊子和製作短片，以分享成功個案；以及提供查詢支援。

項目的審核

4.3　企業支援計劃全年均接受申請。有關申請每年分四批處理，截止日期定於 3 月底、6 月底、9 月底及 12 月底。接獲的申請先由企業支援計劃秘書處及跨部門小組初步評審，然後交由計劃管理委員會審議，再由該委員會向政府建議批准或拒絕有關申請。

4.4　計劃管理委員會每 3 個月開會 1 次 (通常接近季末)，以審議申請。由於企業支援計劃秘書處進行初步審核需時，在某個季度接獲的申請，會在下個季度才由計劃管理委員會審議。雖然約 90% 的申請均在截止日期前數天提交，但要審批 1 宗申請，需時可長達 6 個月 (在季初提交的申請，至臨近下季末才獲審批)。

4.5　申請獲批准後，企業支援計劃秘書處會與申請企業簽訂項目協議。協議訂明進行項目的時間表，包括開展項目的日期。項目開展前的開支，不會獲得企業支援計劃資助。

開展項目需時甚長

4.6　在簽訂項目協議後，有關項目始可開展。項目協議簽訂前所招致的項目開支，不會獲得資助。審計署的分析顯示，除了需時約 3 至 6 個月始能審批項目外 (見第 4.4 段)，就不附帶條件的獲批項目而言，通常平均另外需時 1 至 3 個月才能簽訂協議並開展項目；而就附帶條件的獲批項目而言，則平均另外需時 4 至 7 個月始能簽訂協議並開展項目。

4.7　截至 2015 年 10 月，計劃管理委員會已批准 349 個項目，提供資助共 1.57 億元 (即第一批至第十三批)，當中有 80 個項目已經完成 (若干例子載於附錄 D)。除了這 349 個項目外，還有 41 個項目的申請亦獲計劃管理委員會批准，資助總額為 1,800 萬元，但這些項目在簽訂項目協議前撤回申請。審計署分析項目撤回的原因後，留意到在這 41 個撤回申請的項目中，有 15 個 (37%) 是由於市場狀況或業務方針有所轉變所致 (註 14)。這顯示出，項目須經長時間後才能開展，可能影響了某些項目的商業前景，以致最終撤回申請。企業支援計劃

註 14： *至於其他 26 個項目，當中 23 個項目撤回申請的原因包括：(a) 申請企業的內部問題；(b) 缺乏資源或人手完成項目；及 (c) 無法符合在項目監察方面的規定。其餘 3 個項目的申請企業沒有回覆其撤回申請的原因。*

秘書處須監察有關情況，並與獲資助企業一起研究，以期找出協助獲資助企業加快簽訂項目協議的辦法，使項目得以盡早開展。

4.8 審計署留意到，為向企業提供適時的支援，凡經 ESP 申請易 (見第 2.11 段) 提交的申請，在申請提交日期之後所招致的一切相關開支一概獲得承認和資助，惟有關申請其後必須獲得計劃管理委員會批准。對於並非經由 ESP 申請易提交的申請，企業支援計劃秘書處應考慮可否以同類做法處理。

審計署的建議

4.9 **審計署*建議* 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應連同香港生產力促進局總裁：**

(a) **監察開展企業支援計劃項目所需的時間；**

(b) **向獲企業支援計劃資助的企業提供協助，以期加快項目開展；及**

(c) **考慮可否對企業支援計劃的所有項目採用 ESP 申請易的做法，使獲批項目在申請提交日期之後所招致的開支也獲得資助，而不是在項目協議簽署日期之後所招致的開支才獲得資助。**

政府的回應

4.10 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。商務及經濟發展局局長表示：

(a) 大體而言，申請一經計劃管理委員會批准，並在其他批准後的程序均告完成時，企業支援計劃秘書處便會聯絡申請企業，與獲資助企業安排簽訂資助協議。不過，在一些個案中，由於獲資助企業在處理批核條件、開立項目專用帳戶，或證明已按對等原則預先為項目投入資金等事宜上花費不少時間，因此要安排簽訂資助協議，可能需時較長。有見及此，為 ESP 申請易的項目安排簽訂資助協議的程序已予簡化，使獲資助企業無須開立項目專用帳戶，因為獲資助企業不會獲發放首期資助。企業支援計劃秘書處會繼續密切監察有關情況；及

(b) 推出 ESP 申請易，旨在簡化資助範圍限於若干指定措施的項目申請程序。鑑於獲資助企業不會獲發放首期資助，承認在申請提交之後所招致的開支，惟有關申請其後必須獲得計劃管理委員會批准，是審慎的做法。至於一般的企業支援計劃項目，所提出申請的範圍及複雜程度可能大有差別。資助在申請提交日期之後及在申請其後獲批准之前一段期間所招致的開支，未必恰當。儘管如此，商經局、工貿署和企業支援計劃秘書處會審慎檢討此事，並就此諮詢計劃管理委員會。

項目進度的監察

需提高進度報告及最終報告的質素

4.11 為方便監察和評估獲批項目，獲資助企業須向企業支援計劃秘書處提交報告，以供審閱。提交報告及經審計帳目 (註 15) 的安排，視乎項目為期多久而定，詳情如下：

(a) 為期 12 個月或以下的項目，獲資助企業須在項目完成後兩個月內，提交最終報告連同最終經審計帳目；及

(b) 為期超過 12 個月至長達 24 個月的項目，獲資助企業須：

(i) 在每 6 個月過後 1 個月內，提交該 6 個月期間的進度報告；

(ii) 在首 12 個月過後 1 個月內，提交該 12 個月期間的經審計帳目；及

(iii) 在項目完成後兩個月內，提交最終報告連同最終經審計帳目。

首期資助 (獲批予資助的 25%) 在協議簽訂並在獲資助企業提供證明顯示已按對等原則投入資金後，便會發放給獲資助企業。只有為期超過 18 個月的項目，才會以墊支方式向獲資助企業發放中期資助。

4.12 企業支援計劃秘書處會檢視項目進度，並按照項目申請書所述的原來目標、推行計劃及項目成果，比對進度／最終報告所匯報的項目進度／成果，從

註 15：*每份進度／最終報告應包括在匯報期內的資料，例如已完成的工作或達致的成果，以及項目的收支結算表。*

而評估項目結果。所有進度報告及最終報告會提交跨部門小組及計劃管理委員會審議，並提交政府通過。以墊支方式給予獲資助企業的中期及終期資助，只會在進度／最終報告及經審計帳目獲計劃管理委員會及政府接納後才發放。

4.13　審計署揀選了 20 個已完成項目 (涉及 11 份進度報告及 20 份最終報告)，以審查報告是否依時提交。審計署留意到：

(a) 在 11 份進度報告中，有 9 份 (82%) 須重新提交，而 20 份最終報告全部均須重新提交 (註 16)；

(b) 以首次提交的報告而言，在 11 份進度報告中，有 8 份 (73%) 逾期提交，而在 20 份最終報告中，有 5 份 (25%) 逾期提交。進度報告逾期提交的時間由 4 天至 5.4 個月不等，平均為 1.9 個月；最終報告逾期提交的時間則由 7 天至 1.5 個月不等，平均為 0.6 個月；及

(c) 以最後提交的報告而言，11 份進度報告全部均逾期提交，而在 20 份最終報告中，有 17 份 (85%) 逾期提交。進度報告逾期提交的時間由 4 天至 14.3 個月不等，平均為 6.1 個月；最終報告逾期提交的時間則由 6 天至 4.5 個月不等，平均為 2.1 個月 (見表十三)。

註 16：*須予重新提交的 9 份進度報告，全部均提交了兩次。在 20 份須予重新提交的最終報告中，有 19 份提交了兩次，1 份提交了 3 次。*

表十三

進度報告及最終報告的提交時間
(按最後提交的報告計)

延遲時間	進度報告				最終報告			
	數目		百分比		數目		百分比	
沒有延遲	0		0%		3		15%	
≤ 1 個月	2		18%		6		30%	
> 1 個月至 3 個月	0		0%		7		35%	
> 3 個月至 6 個月	3	9	27%	82%	4	4	20%	20%
> 6 個月至 9 個月	4		37%		0		0%	
> 9 個月至 12 個月	1		9%		0		0%	
> 12 個月至 15 個月	1		9%		0		0%	
總計	11		100%		20		100%	

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.14　企業支援計劃秘書處表示，大部分項目的獲資助企業並無足夠人手和經驗擬備進度報告及最終報告，因此極需企業支援計劃秘書處支援，才能擬備報告。企業支援計劃秘書處往往須耗費大量時間，向獲資助企業釐清資料，或索取補充資料及證明文件。

4.15　審計署認為，有大量報告須予重新提交，不但加重企業支援計劃秘書處和獲資助企業的行政工作負擔，亦令發放資助給獲資助企業的時間受到阻延，因為有關資助只會在報告獲計劃管理委員會及政府接納後才予發放。此外，進度報告須予重新提交，因而導致報告提交的時間有所延遲，可能會影響企業支援計劃秘書處及計劃管理委員會在項目監察工作上的效率 (見個案二的說明)。企業支援計劃秘書處須採取措施 (例如發出詳細指引及舉辦工作坊)，協助獲資助企業提交報告及簡化有關程序。

個案二

1. 項目 D 在 2012 年 12 月獲計劃管理委員會批准，獲批資助額為 50 萬元，佔項目總核准開支最多 50%。有關協議於 2013 年 1 月簽訂。項目在 2013 年 1 月開展，於 2013 年 5 月支取一筆為數 125,000 元的款項 (或佔獲批資助額的 25%)，於 2014 年 7 月完成 (即項目為期 18 個月)。獲資助企業須於 2013 年 8 月底或之前及 2014 年 2 月底或之前提交進度報告，並於 2014 年 9 月底或之前提交最終報告。除第二份進度報告在 2014 年 8 月中 (延遲約 6 個月) 才提交外，各份報告均準時提交。

2. 企業支援計劃秘書處要求獲資助企業重新提交每份報告一次 (亦即第一份進度報告、第二份進度報告及最終報告)。雖然企業支援計劃秘書處已催促獲資助企業及早重新提交第一份和第二份進度報告，但結果各份報告均在 2014 年 11 月中才一併重新提交。因此，第一份進度報告、第二份進度報告及最終報告的提交時間分別延遲了 14.3 個月、8.5 個月及 1.5 個月。

3. 該 3 份報告在 2015 年 3 月獲計劃管理委員會批核，而為數 375,000 元的終期資助在 2015 年 5 月發放給獲資助企業。

審計署的意見

4. 企業支援計劃秘書處須處理獲資助企業額外提交的 3 份報告。須予重新提交的第一份及第二份進度報告與最終報告在同一日才提交，亦令企業支援計劃秘書處難以監察項目的進度。由於最終報告逾期提交，終期資助在項目完成後大約 10 個月才發放。

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

需為現場審查提供更多指引

4.16 企業支援計劃秘書處進行現場審查，以核實項目的進度和成果，以及獲資助企業有否遵從項目協議和指引，例如在採購貨品和服務方面。如在審查期間發現不符規定的情況，企業支援計劃秘書處會與有關企業跟進。企業支援計劃秘書處會將審查所得及跟進工作的結果，向跨部門小組或計劃管理委員會匯報，以及／或就所需的跟進行動，向跨部門小組或計劃管理委員會提出建議。

4.17　根據企業支援計劃秘書處的工作手冊，是否須就某個項目進行現場審查，由一名高級經理決定，當中會考慮以下因素：

(a) 所推行項目的複雜／創新程度和規模；

(b) 所提交進度報告和最終報告的質素；

(c) 項目的工作及／或結果與計劃管理委員會所批准的項目建議書有否偏離；

(d) 項目於推行期間所作的更改；及

(e) 服務提供者／申請企業進行獲批項目的往績 (如有的話)。

4.18　工作手冊並無訂明現場審查的涵蓋範圍和時間。在這方面，審計署留意到：

(a) 在截至 2015 年 10 月的 80 個已完成的項目中，有 12 個項目 (15%) 未經現場審查，包括 3 個第 (i) 類項目 (註 17)，而且沒有文件記載為何沒有對該 12 個項目進行現場審查；及

(b) 何時進行現場審查的做法不一。在所進行的 124 次現場審查中，有 62 次 (50%) 是在項目推行期間進行，另外 62 次 (50%) 是在項目完成後、資助發放前的一段期間內進行 (當中 46 次是在項目完成後 3 個月內進行，另外 16 次是在項目完成後 3 至 11 個月內進行)。

4.19　審計署認為，企業支援計劃秘書處需向職員提供更為具體的指示，說明如何進行現場審查，例如何時進行審查。若無須審查，便應記錄有關理由，並徵求高級經理的批准 (見第 4.17 段)。

審計署的建議

4.20　**審計署*建議* 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應連同香港生產力促進局總裁：**

註 17：*企業支援計劃下有兩類項目。第 (i) 類項目涉及由申請企業委聘服務提供者制訂有關發展品牌、升級轉型及／或拓展內銷市場的全盤業務發展計劃。第 (ii) 類項目涉及實行具體措施，須以發展品牌、升級轉型及／或拓展內銷的全盤業務發展計劃加以輔助。在 349 個獲批准的企業支援計劃項目中，有 4 個屬第 (i) 類項目。*

(a) **採取措施，協助獲企業支援計劃資助的企業提交報告，以期改善有關監察程序；及**

(b) **向企業支援計劃秘書處的職員提供更為具體的指示，說明如何進行現場審查。**

政府的回應

4.21 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。商務及經濟發展局局長表示：

(a) 企業支援計劃秘書處已採取各項措施，協助有關企業提交具質素的進度報告和最終報告，例如在簽訂協議時向獲資助企業作出簡介、就如何撰寫報告安排一對一諮詢環節、推出分享會、提供模擬報告樣本，以及進行現場審查等；及

(b) 企業支援計劃秘書處已制定標準範本，自 2013 年 3 月起用於現場審查，並於 2016 年 2 月將範本加以優化，為企業支援計劃秘書處的職員提供更為具體的指示，說明如何進行審查工作。優化之處包括更為劃一的評審標準，以及更為詳盡的審查項目清單等。

項目的終止

4.22 根據項目協議，企業支援計劃秘書處可在出現特定情況 (註 18) 時，隨時向獲資助企業發出書面通知，即時終止協議。

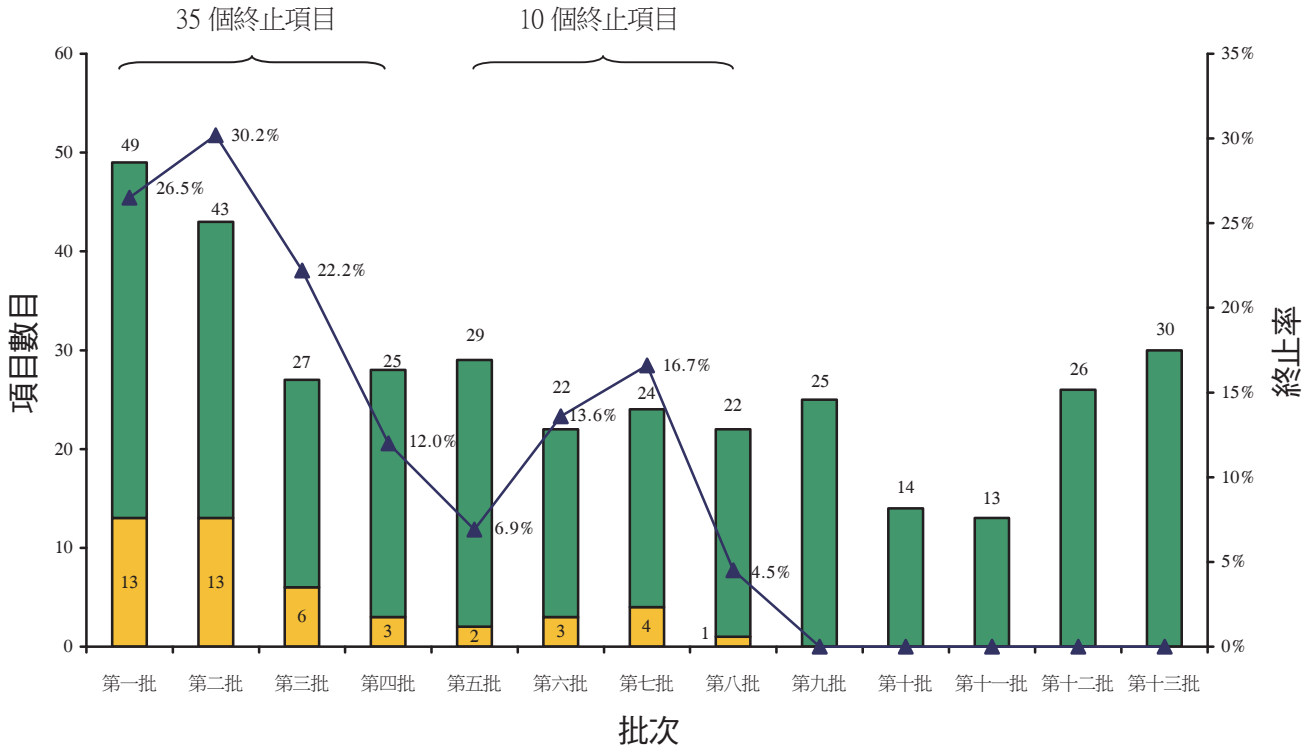
4.23 截至 2015 年 10 月，在 349 個獲批項目中，有 45 個 (13%) 未完成已告終止 (註 19)。審計署分批對已終止的項目進行的分析顯示，較早批次項目的終止率 (即終止項目數目 ÷ 獲批項目數目 × 100%) 較高 (見圖三)。

註 18： *特定情況的例子包括：(a) 獲資助企業未能遵從項目協議所訂的任何條款、條件或承諾，以及獲資助企業未能在訂明的時間內，對違規情況予以補救，達至令企業支援計劃秘書處滿意的程度；及 (b) 獲資助企業放棄相關項目協議。*

註 19： *企業支援計劃秘書處表示，項目終止的原因不一，例如：(a) 人事變動或資源短缺；(b) 市場情況有變；(c) 項目並無進展；及 (d) 屢次欠交報告。*

圖三

其後終止的獲批項目
(2015 年 10 月)



說明：
- 獲批項目數目
- 終止項目數目
- 終止率

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.24　隨着時間日久，或會有更多不成功的項目，整體的終止率亦可能因此而有所上升。企業支援計劃秘書處須密切監察有關情況，並考慮對終止項目予以檢視，以期找出方法，盡量減低終止率。

審計署的建議

4.25　**審計署*建議*商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應連同香港生產力促進局總裁：**

(a)　**密切監察企業支援計劃項目的終止率；及**

(b) **考慮對終止項目予以檢視，以期找出方法，盡量減低終止率。**

政府的回應

4.26 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。商務及經濟發展局局長表示，商經局、工貿署和企業支援計劃秘書處將一如既往，密切監察企業支援計劃項目的終止率。

服務表現匯報

需提高調查的回應率

4.27 企業支援計劃秘書處將項目推行經驗分享會和成功案例的短片及成功案例分享小冊子，上載至企業支援計劃的網站。企業支援計劃秘書處亦在項目完成後，向獲資助企業進行調查 (項目完成調查)。調查所詢問的資料／意見包括：項目所推行的措施能否加強獲資助企業在內地市場的競爭力和發展；獲資助企業有否／會否在項目進行期間／之後，在香港增聘人手；以及推行有關項目有否惠及香港其他界別等。

4.28 除了項目完成調查外，由 2015 年 8 月起，企業支援計劃秘書處亦在項目完成 1 年後對獲資助企業進行追蹤調查，以便企業支援計劃秘書處評估企業支援計劃經過較長時間後的成效。追蹤調查向獲資助企業詢問的事項包括：這些企業會否繼續採取有關措施，在內地發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場；以及有否增聘人手。

4.29 項目完成調查及追蹤調查並無規定必須予以回應。截至 2015 年 11 月，在 80 個已完成的項目中，有 70 個 (88%) 回應了項目完成調查，而在 33 個已完成的項目中，則只有 11 個 (33%) 回應追蹤調查。由於調查所得的資料有助企業支援計劃秘書處評估企業支援計劃的成效，企業支援計劃秘書處應考慮制訂措施，鼓勵獲資助企業回應該等調查 (例如把有關規定納入項目協議或指引內)。

需改善對計劃成效的評估

4.30　為方便計劃管理委員會評估企業支援計劃的成效，企業支援計劃秘書處在 2013–14 至 2015–16 年度的工作計劃中表示，下列統計資料會納入年報內 (見第 2.24 段)：

(a) 為開拓內地市場而開發／特設的品牌、產品及／或服務的種類及數量；

(b) 為提升企業在內地的競爭力及加強其產品及／或服務在內地的發展而採用的先進科技及管理系統的種類；

(c) 為提高品牌在內地的知名度及／或促進品牌內銷而設立的有效推廣及銷售渠道；

(d) 有關項目如何幫助企業加強其業務在內地的發展；

(e) 推行獲批項目及在項目完成後可在香港創造的就業機會；及

(f) 獲資助企業為推行獲批項目而使用／僱用的香港其他企業產品／服務。

4.31　審計署留意到，雖然相關調查和獲資助企業所提交的進度報告及最終報告似乎已具備用以編纂上述統計數字所需的資料，但在年報中所匯報的資料，則只有在香港創造的就業機會一項 (上文第 (e) 項)(註 20)。企業支援計劃秘書處需在其年報中納入所有統計資料。此外，為提高透明度及匯報服務表現，企業支援計劃秘書處應考慮在企業支援計劃的網站發布這些統計資料 (見第 2.20 段)。

審計署的建議

4.32　**審計署*建議* 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應連同香港生產力促進局總裁：**

(a) **考慮制訂措施，鼓勵獲企業支援計劃資助的企業回應項目完成調查和追蹤調查；及**

註 20： *在 2013–14 及 2014–15 年報，企業支援計劃秘書處報稱在 2013–14 及 2014–15 年度，獲資助企業在項目完成後創造的職位分別有 6 個和 17 個。*

(b) **在企業支援計劃年報中匯報所有載於工作計劃的統計資料，並考慮在企業支援計劃的網站發布這些資料。**

政府的回應

4.33 商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。商務及經濟發展局局長表示：

(a) 商經局認同項目完成調查和追蹤調查均有助評審企業支援計劃的成效，而至今收集所得的意見令人鼓舞。獲資助企業大致上認為，有關項目給予企業多方面的幫助，例如提高企業品牌的知名度、提高產品質素、開發新產品、建立新的內銷渠道、提升企業的整體競爭力，以及加强其產品的競爭優勢等。企業支援計劃秘書處會繼續鼓勵獲企業支援計劃資助的企業回應項目完成及追蹤調查；及

(b) 企業支援計劃秘書處會在 2016 年 6 月底之前在年報和企業支援計劃的網站匯報與計劃成效有關的資料。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討 BUD 專項基金的未來路向。

需就 BUD 專項基金的效益進行檢討

5.2　根據 2012 年 5 月的財委會文件，BUD 專項基金的申請期為 5 年，並可於有需要時作出檢討或延長。截至 2016 年 2 月，BUD 專項基金已運作超過 3 年。2016 年 3 月，商經局在回應審計署的查詢時告知審計署，已推行下列措施以改善 BUD 專項基金的運作：

(a) 就企業支援計劃而言，商經局特別：

(i) 在 2015 年 8 月底推出 ESP 申請易，以應對業界對申請程序所關注的問題，並向企業提供更適時的支援；

(ii) 由 2015 年 6 月起，加強有關資助項目的資料整理和收集工作；

(iii) 在 2015 年 10 月就企業支援計劃的運作進行內部檢討，並在 2016 年 3 月推行相關的優化措施；及

(iv) 在 2015 年 12 月舉辦集思會，並在 2016 年 3 月推行措施，優化企業支援計劃；及

(b) 就機構支援計劃而言，工貿署在是次審查工作進行前，曾就機構支援計劃的審核和監察程序進行內部檢討。該內部檢討在 2015 年 10 月底完成，而改善措施已在 2016 年 1 月納入最新修訂的機構支援計劃工作手冊內。

5.3　自 2012 年 6 月開始運作以來，BUD 專項基金已提供逾 3 億元，在機構支援計劃及企業支援計劃下資助約 400 個項目，當中約 100 個項目已經完成。審計署認為，現在是政府進行全面檢討 BUD 專項基金的適當時候，以評估基金的服務表現能否達到其成立目標、分析基金所帶來的效益，以及找出可予改善之處，從而決定未來路向。

5.4　政府每年會向立法會工商事務委員會匯報 BUD 專項基金的推行進度。事務委員會委員雖然普遍支持推行 BUD 專項基金，但亦要求政府就 BUD 專項基金的成效及其對香港整體經濟的效益，進行中期檢討。政府在回應時承諾，

待更多項目完成後，便會向事務委員會匯報 BUD 專項基金的整體成效評估結果。

5.5　此外，根據政府與生產力局簽訂的協議 (見第 2.24 段)，生產力局須在政府指明的時間進行中期檢討，從而評估企業支援計劃的成效，以及生產力局在執行有關工作方面的表現和策略。

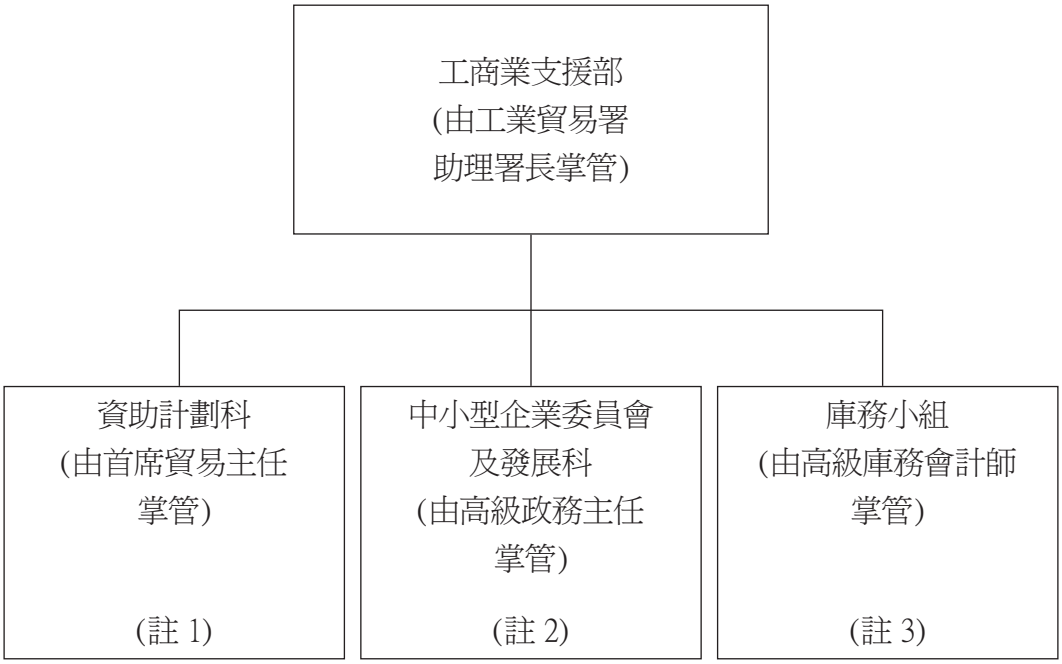
審計署的建議

5.6　**審計署*建議*商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長應考慮參考本審計報告書所述的審查結果，就 BUD 專項基金進行檢討。**

政府的回應

5.7　商務及經濟發展局局長和工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並得到香港生產力促進局總裁的支持。商務及經濟發展局局長表示，在生產力局的支持下，商經局及工貿署一直檢討 BUD 專項基金的運作和推行情況，以期改善基金的運作。政府會根據本審計報告書所述的審查結果，持續檢討 BUD 專項基金的運作情況和推行改善措施，並會視乎情況考慮再進行檢討。

工貿署工商業支援部
組織圖 (摘要)
(2015 年 10 月 31 日)



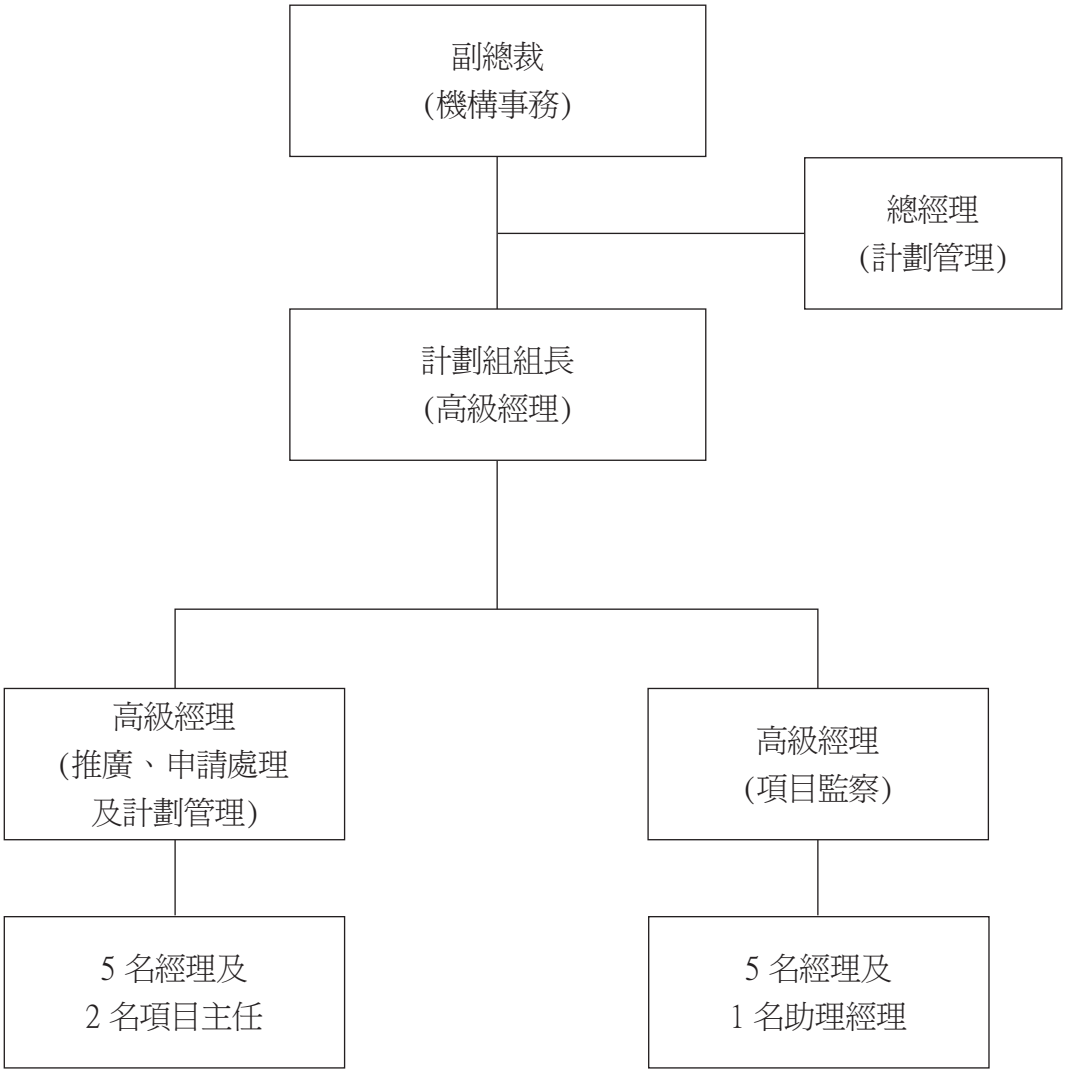
資料來源：工貿署的記錄

註 1： 工貿署表示，該科約有 11% 的職務與企業支援計劃有關。

註 2： 工貿署表示，該科約有 38% 的職務與機構支援計劃有關。

註 3： 工貿署表示，該小組約有 6% 的職務與機構支援計劃及企業支援計劃有關。

生產力局企業支援計劃秘書處
組織圖
(2015 年 10 月 31 日)



資料來源：生產力局的記錄

附註：副總裁 (機構事務) 及總經理 (計劃管理) 是以兼職形式工作。計劃組組長 (高級經理) 亦兼任高級經理 (推廣、申請處理及計劃管理) 的工作。

附錄 C
(參閱第 3.3 段)

已完成機構支援計劃項目例子

項目	項目名稱
1	香港物流供應商升級及品牌推廣計劃
2	香港資訊及通訊科技樞紐與內地業務之共同協作
3	“優質家電 —— 香港家電” —— 透過一系列推廣活動，提升香港家電在中國消費者心目中的優質及安全形象
4	於“上海國際珠寶首飾展覽會”(2013 年 5 月) 建立香港製造商展館，藉以顯示香港珠寶中小企優質及創意的形象
5	引領香港印刷業升級至“香港印刷模範企業”進軍內銷市場
6	拓展汽車零部件內銷市場 —— 協助香港汽車零部件中小企打進中國汽車市場
7	廣東快速消費商品的供應鏈研究
8	透過設計、轉型協助香港玩具業開發品牌，開拓內地玩具市場
9	以網購開拓內銷導航計劃
10	品牌聯乘企劃

資料來源：工貿署的記錄

附錄 D
(參閱第 4.7 段)

已完成企業支援計劃項目例子

項目	項目名稱
1	透過重組及提升銷售管理程序及設立新的銷售職能，拓展內地內銷市場
2	溫度測試系統升級
3	用以提高運作效率的供應鏈改善項目，以及發展內地市場的三年業務計劃
4	專線運輸配送管理系統
5	專為執法設備及電子配件／產品而提供的產品設計及製造綜合服務
6	延長易腐壞健康農產品的存放期
7	為 ACP-6 創造品牌，以進入中國市場
8	制訂全盤業務發展計劃
9	項目 X1——重組品牌及發展內銷市場
10	為內地市場建立品牌及推廣銷售

資料來源：生產力局的記錄

第 8 章

政府資訊科技總監辦公室
香港海關
衞生署
環境保護署
消防處
路政署
康樂及文化事務署
水務署

資訊及通訊科技產品及服務的採購及非耗用物品管理

香港審計署
二零一六年四月五日

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

《審計署署長第六十六號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

資訊及通訊科技產品及服務的採購及非耗用物品管理

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

背景　1.2 – 1.17
審查工作　1.18 – 1.20
鳴謝　1.21

第 2 部分：採購資訊及通訊科技產品及服務　2.1

採購資訊及通訊科技產品及服務的程序　2.2 – 2.3
電子採購計劃　2.4 – 2.14
　審計署的建議　2.15
　政府的回應　2.16
採購做法　2.17 – 2.21
　審計署的建議　2.22 – 2.23
　政府的回應　2.24 – 2.27
表現資料及更換策略　2.28 – 2.36
　審計署的建議　2.37
　政府的回應　2.38

第 3 部分：資訊及通訊科技非耗用物品的管理　3.1

《物料供應及採購規例》關於管理資訊及通訊科技非耗用物品的規定　3.2 – 3.3
資訊及通訊科技非耗用物品的管理　3.4 – 3.12
　審計署的建議　3.13 – 3.16
　政府的回應　3.17 – 3.21
電腦化非耗用物品管理系統　3.22 – 3.23
　審計署的建議　3.24 – 3.28
　政府的回應　3.29 – 3.33

段數

第 4 部分：處置資訊及通訊科技產品 4.1

資訊及通訊科技產品的處置策略 4.2 – 4.6
審計署的建議 4.7 – 4.8
政府的回應 4.9 – 4.13
捐贈資訊及通訊科技產品 4.14 – 4.15
審計署的建議 4.16 – 4.17
政府的回應 4.18 – 4.20
刪除數據的做法 4.21 – 4.23
審計署的建議 4.24 – 4.26
政府的回應 4.27 – 4.31

第 5 部分：提供應用程式 5.1

政府應用程式的概況 5.2 – 5.6
審查政府應用程式 5.7 – 5.14
審計署的建議 5.15 – 5.19
政府的回應 5.20 – 5.24
政府應用程式的未來路向 5.25 – 5.26
審計署的建議 5.27
政府的回應 5.28

附錄 **頁數**

A： 資科辦：組織圖 (摘錄) (2015 年 12 月 31 日) 71

B： 負責批核開支以供採購資訊及通訊科技產品及服務的審批當局 (截至 2016 年 3 月 31 日) 72–73

C： 根據《物料供應及採購規例》非耗用物品去向的管理 74

D： 根據《物料供應及採購規例》非耗用物品的處置程序 75

資訊及通訊科技產品及服務的採購及非耗用物品管理

摘要

1. 政府利用資訊及通訊科技改善政府各決策局及部門 (局／部門) 的運作效率，以及公共服務的質素和成本效益。政府資訊科技總監為政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 的首長，負責監督政府內部如何運用資訊及通訊科技。在 2005–06 至 2014–15 年度的 10 年期間，政府用於資訊及通訊科技的總開支由 28.05 億元增至 41.76 億元，增幅為 48.9%。

2. 審計署最近就政府的資訊及通訊科技產品及服務的採購及非耗用物品管理展開審查。有關審查工作亦包括各局／部門提供流動應用程式 (以下稱為應用程式) 的情況。審計署選取了：(a) 4 個政府部門 (即資科辦、香港海關 (海關)、環境保護署 (環保署) 及路政署)，就資訊及通訊科技產品及服務的採購及非耗用物品管理進行審查；及 (b) 另外 4 個政府部門 (即衞生署、消防處、康樂及文化事務署和水務署)，就提供應用程式的情況進行審查。

採購資訊及通訊科技產品及服務

3. ***電子採購計劃*** 電子採購系統由資科辦開發。該系統的全面功能已在 2013 年 12 月準備就緒，可供各局／部門用於採購物料及非建造服務 (包括資訊及通訊科技產品及服務)。截至 2015 年 10 月 31 日，政府已耗用 8,010 萬元開發及推行電子採購系統。然而，截至 2015 年 12 月底，在政府約 70 個局／部門中，只有 10 個已推行電子採購系統的全面功能 (第 2.4 、2.8 及 2.10 段)。

4. ***採購做法*** 就該 4 個政府部門 (見第 2(a) 段) 而言，審計署審查了每個部門在 2012–13 至 2014–15 年度期間進行的 20 宗採購個案，發現：(a) 海關及環保署分別把總值 210 萬元及 460 萬元的採購項目分 2 次及 6 次進行採購，而非把採購項目綜合起來，以收規模經濟之效；及 (b) 在一項採購工作中，路政署為了符合資科辦及政府物流服務署 (物流署) 所訂定的採購規定 (例如折舊貼換物品的報價不應低於核准的最低價值)，最終須為所採購的貨品支付更多金錢 (第 2.3 、2.17 至 2.21 段)。

5. ***表現資料及更換策略*** 資科辦在其網站公布政府每年用於資訊及通訊科技的開支，以闡明政府對電子政府服務作出承擔和在這方面所取得進展的程度。審計署發現資科辦公布的開支所包括部分局／部門的資訊及通訊科技開支，與這些局／部門用於資訊及通訊科技的實際開支，兩者之間有重大差異。舉例說，路政署的實際資訊及通訊科技開支被少報 2,380 萬元 (74%)。審計署亦留意到，在該 4 個政府部門中，只有資科辦有計劃並定期更換過時的電腦及相關軟件。資科辦可考慮向各局／部門發出指引，以助他們就資訊及通訊科技產品制訂更換策略 (第 2.28 、2.29 、2.35 及 2.36 段)。

資訊及通訊科技非耗用物品的管理

6. ***資訊及通訊科技非耗用物品的管理*** 在 2015 年 5 月至 10 月期間，審計署在 4 個政府部門選取的行動單位進行了合共 12 次盤點。審計署發現：(a) 截至 2015 年 11 月 30 日，在 1 009 項所選取的資訊及通訊科技非耗用物品中，有關部門未能找到的有 107 項 (11%)。這些下落未明物品的購買成本約值 451,000 元；(b) 在該 107 項下落未明的非耗用物品中，32 項 (30%) 有內置數據儲存裝置 (例如個人電腦)。根據《保安規例》，遺失這些物品可能違反保安規定；及 (c) 海關、環保署及路政署的資訊及通訊科技非耗用物品記錄未有妥善備存。舉例說，根據記錄，1 840 項物品由各部門的資訊科技管理組保管，但當中 1 523 項 (83%) 事實上已折舊貼換或由其他單位保管 (第 3.4 至 3.6 、3.9 及 3.11 段)。

7. ***電腦化非耗用物品管理系統*** 在該 4 個部門中，只有路政署沒有把自己的非耗用物品管理系統 (以下稱為物品管理系統) 電腦化。這或會是一個原因導致該署有多項非耗用物品下落未明，並需要很長時間 (最長達審計署的盤點後 6 個月) 才找到當中部分物品。審計署審查了海關、環保署及資科辦的電腦化物品管理系統，發現有可予改善之處。舉例說，雖然海關擁有電腦化物品管理系統，該署主要仍依賴手寫記錄系統進行物品管理。此外，海關的電腦化物品管理系統的非耗用物品記錄與其手寫記錄系統的非耗用物品記錄，兩者之間存在重大差異 (第 3.5(c)、3.7 及 3.23 段)。

處置資訊及通訊科技產品

8. ***資訊及通訊科技產品的處置策略*** 把資訊及通訊科技產品存儲等待處置，成本高昂，因為這些產品迅速失去價值，並佔用寶貴的辦公室地方，殊不合理。處置策略涵蓋就資訊及通訊科技非耗用物品進行帳齡分析和定期檢討其狀況及可用性等事宜，有助管理人員適時及有系統地處置過時的非耗用物品，從而令這些物品在處置時有較高的剩餘價值。就該 4 個政府部門而言，審計署審查了每個部門在 2012–13 至 2014–15 年度期間進行的 20 宗處置個案，發現有關部門一般沒有資訊及通訊科技產品的處置策略，以便適時作出處置決定。舉例說，一些購貨成本約值 380 萬元的過時資訊及通訊科技產品，資科辦應可於 2008 年年初予以處置，但直至 2015 年才提出要處置該等物品 (第 4.5 及 4.6 段)。

9. ***捐贈資訊及通訊科技產品*** 於 2009 年 9 月，環保署展開了一項計劃，把舊的資訊及通訊科技產品捐贈作環保及慈善用途。直至 2015 年 9 月 30 日，環保署進行了 65 次捐贈，涉及合共約 3 600 項資訊及通訊科技產品，購貨成本價值為 1,070 萬元。審計署留意到：(a) 約 1 300 項不可再用的資訊及通訊科技產品應按照《物料供應及採購規例》的規定，出售予物流署的物料處置定期合約承包商；及 (b) 全部物品均只捐贈予同一間非政府機構 (第 4.14 及 4.15 段)。

提供應用程式

10. 政府所開發的應用程式，數目一直增長迅速。截至 2015 年 8 月 31 日，局／部門推出了 127 個應用程式。審計署審查了 4 個部門 (見第 2(b) 段) 的應用程式。審計署發現：(a) 部分應用程式的流動裝置功能有限，以及實質上只是局／部門網站的複製版；(b) 15 個應用程式未有在資科辦的“政府 App 站通”和香港政府一站通網站列出，該等應用程式／網站是讓市民得知有何政府應用程式可供下載的統一平台；及 (c) 截至 2015 年 8 月 31 日，在 31 個為一次過的活動而設的應用程式中，23 個已告停用。已停用應用程式的開發費用總額約為 260 萬元。部分為一次過活動開發的應用程式的下載次數偏低 (第 5.6 至 5.8、5.13 及 5.14 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*政府資訊科技總監應：

採購資訊及通訊科技產品及服務

(a) 找出為何大部分局／部門均未推行電子採購系統全面功能的原因，以及採取措施，以吸引更多局／部門推行全面功能 (第 2.15(a) 及 (b) 段)；

(b) 聯同政府物流服務署署長：

(i) 定期提醒各局／部門必須遵從採購規定 (第 2.23(a) 段)；及

(ii) 檢討採購規定，以確定若干規定是否須予修訂 (例如 “最低折舊貼換價值規定”)，以便在採購時提供更大彈性 (第 2.23(b) 段)；

(c) 採取措施，以提升資科辦網站所匯報有關政府用於資訊及通訊科技開支的準確度 (第 2.37(a) 段)；

(d) 考慮向各局／部門發出指引，以便他們就資訊及通訊科技產品制訂更換策略 (第 2.37(c) 段)；

提供應用程式

(e) 採取措施，確保 “政府 App 站通” 和香港政府一站通網站盡量載列所有政府應用程式 (第 5.19(a) 段)；

(f) 公布準則，用以考慮是否有充分理據為一次過的活動開發應用程式 (第 5.19(b) 段)；及

(g) 因應審計署的建議，公布關於提供政府應用程式的指引 (第 5.27(a) 段)。

12. 此外，審計署*建議*：

採購資訊及通訊科技產品及服務

(a) 海關關長及環境保護署署長應採取措施，確保在採購資訊及通訊科技產品及服務時，遵從採購規定 (第 2.22 段)；

資訊及通訊科技非耗用物品的管理

(b) 海關關長、環境保護署署長、路政署署長及政府資訊科技總監應：

(i) 就未能找到的資訊及通訊科技非耗用物品，進行《財務通告第7/2003號》和《物料供應及採購規例》所訂定的程序 (例如註銷) (第 3.13(b) 段)；及

(ii) 就那些已遺失而具內置數據儲存裝置的資訊及通訊科技非耗用物品，採取《保安規例》所訂定的補救措施 (第 3.13(c) 段)；

(c) 海關關長、環境保護署署長及路政署署長應採取措施，確保非耗用物品記錄均妥善備存及更新 (第 3.14 段)；

(d) 路政署署長應設立電腦化物品管理系統，以改善路政署物品管理的工作 (第 3.24 段)；

(e) 海關關長、環境保護署署長及政府資訊科技總監應提升轄下的電腦化物品管理系統 (第 3.25 至 3.27 段)；

(f) 政府物流服務署署長應：

(i) 採取措施，定期提醒各局／部門須備存非耗用物品的最新記錄 (第 3.16 段)；及

(ii) 鼓勵各局／部門使用電腦化物品管理系統，以便更適時記錄和更妥善管理物品 (第 3.28(b) 段)；

處置資訊及通訊科技產品

(g) 海關關長、環境保護署署長、路政署署長及政府資訊科技總監應就其資訊及通訊科技非耗用物品進行檢討，找出到期須予處置的非耗用物品，並適時及有系統地處置該等過時的非耗用物品 (第 4.7(a) 及 (b) 段)；

(h) 環境保護署署長應：

(i) 採取措施，確保在日後捐贈資訊及通訊科技產品時遵從《物料供應及採購規例》的規定 (第 4.16(a) 段)；及

(ii) 探討有否其他非政府機構需要獲捐贈資訊及通訊科技產品，並考慮日後向這些機構捐贈資訊及通訊科技產品 (第 4.16(b) 段)；

(i) 政府物流服務署署長應：

(i) 推動各局／部門制訂資訊及通訊科技產品的處置策略（第4.8(a)段）；及

(ii) 徵詢財經事務及庫務局局長的意見，研究可否改善《物料供應及採購規例》所訂定的程序，以便捐贈資訊及通訊科技產品(第4.17段)；及

提供應用程式

(j) 消防處處長、衞生署署長、康樂及文化事務署署長和水務署署長應：

(i) 定期檢討應用程式的內容，以確定可否予以優化，以吸引更多人使用有關應用程式(第5.15(a)段)；及

(ii) 考慮停用那些最終未能達到原來開發目的的應用程式（第5.15(d)段）。

政府的回應

13. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

政府的資訊及通訊科技目標

1.2　政府把資訊及通訊科技界定為所有處理資訊及／或利用通訊網絡 (包括互聯網) 交換資訊的各種科技及應用方案。

1.3　政府利用資訊及通訊科技改善政府各決策局及部門 (局／部門) 的運作效率，以及公共服務的質素和成本效益。政府鼓勵並擴大各政府辦公室使用資訊及通訊科技，惟須視乎資源而定。

1.4　政府資訊科技總監為政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 的首長，負責監督政府內部如何運用資訊及通訊科技。資科辦於 2004 年 7 月成立，負責擔當領導者的角色，積極推動政府各部門發展資訊及通訊科技，採用嶄新科技，改革業務程序，同時負責政府在資訊及通訊科技和相關計劃方面的投資，確保該等計劃符合成本效益，有助提高工作效率和改善服務質素，並在社會上產生正面作用。此外，資科辦作為專責機構，除了為政府各部門提供常用的資訊及通訊科技服務及支援外，亦負責制訂資訊及通訊科技政策、策略、計劃及措施。

1.5　截至 2015 年 12 月 31 日，資科辦的職員編制為 630 人。2015–16 年度的預算開支為 7.19 億元。資科辦的組織圖摘錄載於附錄 A。

採購資訊及通訊科技產品及服務

1.6　為達到在資訊及通訊科技方面的目標 (見第 1.3 段)，政府經常採購資訊及通訊科技產品及服務，以建立新的電腦系統或更換舊的電腦系統。政府的電腦系統分為下列兩類：

(a) ***行政電腦系統*** 這類系統為管理層提供決策支援，並助其執行行政及運作方面的職務 (例如香港海關 (海關) 的案件處理系統及用作電子郵件通訊、文書處理、數據處理及分析、演講等電腦系統)；及

(b) ***非行政電腦系統*** 這類系統協助專業人員執行技術任務 (例如香港天文台輻射監測網絡的通訊設施)。

1.7 資訊及通訊科技產品及服務包括下列項目：

(a) 產品，例如伺服器、桌上電腦、筆記簿型電腦、平板電腦、電腦配件、打印機、掃描器、傳真伺服器、網絡攝影機、智能電話及軟件程式；

(b) 服務，例如計劃／項目發展之前期服務及管理服務、系統維修及支援服務、系統推行及系統集成，以及保安風險評估服務；及

(c) 開發流動應用程式的服務。流動應用程式 (以下稱為應用程式) 是專為用於流動裝置 (例如智能電話及平板電腦) 而設計的電腦程式，可由應用程式分發平台下載至流動裝置上執行。該等平台一般由流動作業系統開發商營運。

1.8 資科辦表示，該辦公室視用於資訊及通訊科技的開支款額為衡量的方法，以闡明政府對電子政府(註 1)服務作出承擔和在這方面所取得進展的程度。資科辦在其網站公布政府每年用於資訊及通訊科技的開支。政府在 2014–15 年度用於資訊及通訊科技的開支為 41.76 億元，有關分項數字載於表一。

註 1： *電子政府是指利用資訊及通訊科技，以改善政府的事務。*

表一

政府用於資訊及通訊科技的開支
(2014–15 年度)

開支	涉及的計劃／項目數目	款額 (百萬元)
局／部門採購資訊及通訊科技產品及服務		
政府一般收入帳目：經常帳	不適用	646
政府一般收入帳目：非經營帳目	14	35
基本工程儲備基金總目 710： 電腦化計劃 (分目 A007GX — 整體撥款)	597	905
基本工程儲備基金總目 710： 電腦化計劃 (其他分目)	42	639
基本工程儲備基金總目 708： 非經常資助金及主要系統設備	51	194 (註 1)
	小計	2,419
其他		
資科辦員工派駐其他局／部門的費用 (註 2)	不適用	668
資科辦的部門開支 (註 3)	不適用	780
營運基金的資訊及通訊科技開支 (註 4)	不適用	309
	總計	4,176

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註 1： 1.94 億元的開支佔 2014–15 年度基本工程儲備基金總目 708 項下總開支 56.48 億元的 3.4%。

註 2： 有關開支為資科辦部門職系員工以項目形式或其他措施派駐各局／部門資訊科技管理組所涉及的費用。

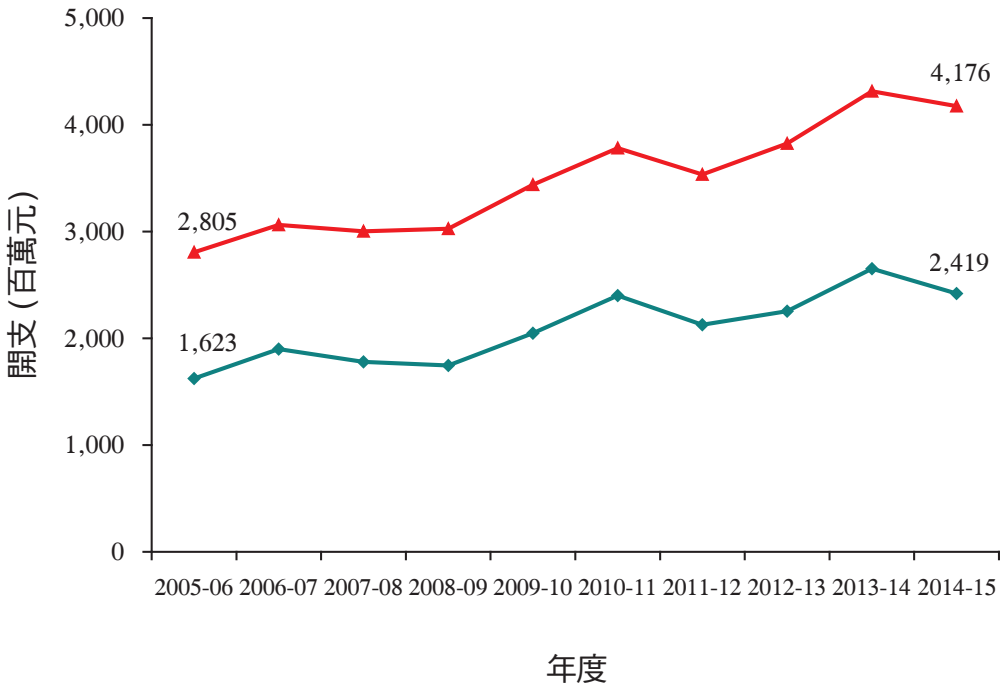
註 3： 有關開支包括資科辦的營運開支及員工間接費用 (例如醫療福利及房屋福利)。

註 4： 有關開支為 5 個營運基金 (分別為公司註冊處營運基金、機電工程營運基金、土地註冊處營運基金、通訊事務管理局辦公室營運基金及郵政署營運基金) 用於資訊及通訊科技的開支。資科辦每年向各營運基金取得有關資訊及通訊科技開支款額的資料。各基金成立前均屬政府部門。因此，資科辦把各營運基金的資訊及通訊科技開支計入政府的資訊及通訊科技開支。

1.9　在 2005–06 至 2014–15 年度的 10 年期間，政府用於資訊及通訊科技的開支總額由 28.05 億元增至 41.76 億元，增幅為 48.9%，而各局／部門用於採購資訊及通訊科技產品及服務的開支則由 16.23 億元增至 24.19 億元 (見圖一)，增幅為 49%。

圖一

政府用於資訊及通訊科技的開支
(2005–06 至 2014–15 年度)



說明：　政府用於資訊及通訊科技的開支總額

各局／部門用於採購資訊及通訊科技產品及服務的開支

資料來源：資科辦的記錄

1.10　負責批核開支以供局／部門採購資訊及通訊科技產品及服務的審批當局載於附錄 B。在採購資訊及通訊科技產品及服務時，各局／部門須遵從財庫局所訂定的《物料供應及採購規例》、相關通告，以及資科辦和政府物流服務署 (物流署) 所公布的採購指引。物流署亦就採購活動及物料管理的良好做法向局／部門提供意見。有關這些指引及規例的進一步資料載於本審計報告第 2 部分。

資訊及通訊科技非耗用物品的管理

1.11　由於政府用於資訊及通訊科技的開支款額龐大，因此由各局／部門持有的資訊及通訊科技非耗用物品價值不菲。各局／部門務須妥善管理非耗用物品，以盡量減低損失的風險。為此，《物料供應及採購規例》載列與非耗用物品管理相關的規例。有關非耗用物品管理的進一步資料載於第 3 部分。

處置資訊及通訊科技產品

1.12　政府所採購的每一項資訊及通訊科技產品，最終都會因過時或損毀而須予處置。目前並無有關政府內部現正使用的資訊及通訊科技產品總數 (註 2) 或所產生相關廢物的明確資料。不過，有關數量可能相當龐大，並會因科技迅速發展而日後有所增加。

1.13　資訊及通訊科技產品可在其使用年限結束時有效率地獲得處置，因為它們有可能予以翻新及重行調配、再售或捐贈予慈善機構。把老化的資訊及通訊科技產品存儲，成本高昂，因為這些產品迅速失去價值，而且部件儲存不用時，其故障率會有所增加。處置資訊及通訊科技產品亦涉及刪除資料的事宜，以減低保安風險。《物料供應及採購規例》訂明應如何處置資訊及通訊科技產品，而政府的《保安規例》則訂明應如何把儲存於電腦系統的資料銷毀。有關《物料供應及採購規例》和《保安規例》的進一步資料載於第 4 部分。

提供應用程式

1.14　資科辦表示，市民通過流動裝置取覽資訊及使用服務的情況日趨普遍。政府統計處於 2014 年進行的一項調查顯示，約 77% 香港人使用智能裝置 (例

註 2： *根據截至 2015 年 3 月 31 日的財政年度按應計制編制的政府綜合財務報表，電腦資產的成本及帳面淨值分別為 158 億元及 36 億元。根據庫務署發出的《應計制會計政策及指引》，若符合下列情況，電腦資產才會在財務報表中被列為固定資產：*

(a)　為電腦硬件、軟件、特許使用權及系統；及

(b)　資產的成本不少於 15 萬元。

訂定把資產列作固定資產的門檻，旨在減少為大量但價值相對較小的固定資產進行辨識及估值時涉及的費用及工作。

如智能電話及平板電腦)。通訊事務管理局辦公室表示，截至 2015 年 10 月，香港流動電話服務用戶普及率 (流動電話用戶數目除以人口) 為 226.6%。

1.15　政府推出應用程式，為市民提供資訊及服務。首個政府應用程式“我的天文台”於 2010 年推出。2012 年 8 月，資科辦推出“政府 App 站通”，提供統一的平台，讓市民可方便及安全地搜尋及下載應用程式。

1.16　截至 2015 年 8 月 31 日，36 個局／部門推出了 127 個應用程式 (註 3)。這些應用程式大多由承辦商開發 (註 4)， 開發費用累計約為 3,800 萬元， 而 2014–15 年度的維修費用約為 370 萬元。

1.17　資科辦已公布指引，供各局／部門在開發應用程式時遵行。有關指引的進一步資料載於第 5 部分。

審查工作

1.18　審計署於 2015 年 5 月就政府的資訊及通訊科技產品及服務 (主要用於行政電腦系統 —— 見第 1.6 段) 的採購及非耗用物品管理展開審查。是次審查並無涵蓋記入基本工程儲備基金總目 708：非經常資助金及主要系統設備的開支 (見第 1.8 段表一)，總目 708 是用以支付非經常資助金及非行政電腦系統 (見第 1.6 段) 的開支總目。過往的審查工作已涵蓋個別非行政電腦系統 (註 5)。

1.19　是次審查工作集中於以下範疇：

(a)　採購資訊及通訊科技產品及服務 (第 2 部分)；

(b)　資訊及通訊科技非耗用物品的管理 (第 3 部分)；

(c)　處置資訊及通訊科技產品 (第 4 部分)；及

註 3： *該 127 個應用程式不包括那些已停用的應用程式 (例如為一次過的活動而開發的應用程式)。*

註 4： *截至 2015 年 8 月 31 日，在 127 個由局／部門推出的應用程式中，94 個 (74%) 由承辦商開發，其餘 33 個 (26%) 主要由局內／部門人員或與資科辦合作開發。*

註 5： *多年來，審計署進行了多項審查，涵蓋在總目 708 項下所開發的系統，例如運輸署的偵速攝影機系統 (2013 年 3 月發布的《審計署署長第六十號報告書》第 2 章) 及民航處的航空交通管制系統 (2014 年 10 月發布的《審計署署長第六十三號報告書》第 4 章)。*

(d) 提供應用程式 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，提出了多項建議處理有關問題。

1.20 是次審查工作涵蓋 8 個政府部門 (註 6) (見表二及三)。

表二

是次審查工作所涵蓋的 4 個政府部門
用於資訊及通訊科技的開支
(2014–15 年度)

部門	用於資訊及通訊科技的開支 (註) (百萬元)
資科辦	883
海關	159
環境保護署 (環保署)	41
路政署	8

資料來源：資科辦的記錄

註：有關款額主要包括相關部門記入政府一般收入帳目及基本工程儲備基金總目 710：電腦化計劃的資訊及通訊科技開支。

註 6： *審計署選取了 4 個部門 (見表二) 以檢視第 1.19(a) 至 (c) 段所述的審查範疇。這些部門在 2014–15 年度在資訊及通訊科技方面的開支款額由小至大不等。審計署選取了另外 4 個部門 (見表三) 以檢視第 1.19(d) 段所述的審查範疇。截至 2015 年 8 月 31 日，這些部門開發了大量、中量及小量的應用程式。*

表三

是次審查工作所涵蓋的 4 個政府部門推出的應用程式數目
(2015 年 8 月 31 日)

部門	應用程式數目
康樂及文化事務署 (康文署)	18
衞生署	10
消防處	3
水務署	1

資料來源：資科辦的記錄

鳴謝

1.21　在審查期間，資科辦及其他 7 個政府部門人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：採購資訊及通訊科技產品及服務

2.1　本部分探討採購資訊及通訊科技產品及服務的工作，集中檢視下列事宜：

(a)　電子採購計劃 (第 2.4 至 2.16 段)；

(b)　採購做法 (第 2.17 至 2.27 段)；及

(c)　表現資料及更換策略 (第 2.28 至 2.38 段)。

採購資訊及通訊科技產品及服務的程序

2.2　政府採購是以達致最佳經濟效益和維持公開及公平競爭為政策目標。如第 1.6 段所述，政府經常採購資訊及通訊科技產品及服務。《物料供應及採購規例》訂明各局／部門在採購物料及服務 (包括資訊及通訊科技產品及服務) 方面須遵從的程序及規定。根據《物料供應及採購規例》，如局／部門所採購的物料或服務的估計價值高於 5,000 元但不超過 143 萬元，須索取報價。這是財庫局參照《世界貿易組織政府採購協定》所訂定的規定。如採購的物料或服務的估計價值超過 143 萬元，各局／部門須進行公開招標。在估計價值超過 500 萬元時，有關的公開招標須由物流署進行。

2.3　為方便各局／部門經常採購資訊及通訊科技產品及服務，資科辦於 2000 年引入常備承辦協議，作為在採購時另一可行方法。資科辦及物流署定期安排公開招標，以甄選可按照資科辦所定規格提供資訊及通訊科技產品及服務的供應商 (註 7)。政府與經甄選的供應商就供應 6 類不同的資訊及通訊科技產品及服務，分別簽訂 6 份常備承辦協議。該 6 類資訊及通訊科技產品及服務為：

(a)　個人電腦產品；

(b)　網絡產品及伺服器系統；

(c)　流動工作間服務 (例如購買流動手提裝置及流動服務計劃)；

(d)　資訊及通訊科技專業服務 (例如系統推行、維修及支援、基礎設施及網絡規劃，以及保安風險評估)；

註 7： *物流署代表資科辦就第 2.3(a)、(b) 及 (c) 段所列的資訊及通訊科技產品及服務安排公開招標。資科辦就第 2.3(d)、(e) 及 (f) 段所列的資訊及通訊科技產品及服務安排公開招標。*

(e) 數據中心服務 (例如伺服器管理及支援服務、數據庫行政及管理服務，以及災後運作復原服務)；及

(f) 聘用合約員工服務。

各局／部門通過常備承辦協議進行採購時，只須向簽訂了相關資訊及通訊科技產品或服務的常備承辦協議的供應商索取報價，而無須自行尋覓合適的供應商。在通過常備承辦協議進行採購時，所索取的報價須符合下列財政限額：

— 採購個人電腦產品、網絡產品及伺服器系統、流動工作間服務，或聘用合約員工服務的財政限額為 143 萬元；

— 採購資訊及通訊科技專業服務的財政限額為 1,000 萬元；及

— 在採購數據中心服務方面，並無列明財政限額。

如採購的產品或服務超過常備承辦協議所訂的財政限額，各局／部門須按照《物料供應及採購規例》進行公開招標。物流署及資科辦已就通過常備承辦協議採購不同種類的資訊及通訊科技產品及服務的工作訂定規定 (註 8)。

電子採購計劃

2.4 2007 年 1 月，鑑於在採購物料及非建造服務 (包括資訊及通訊科技產品及服務) 方面逾 99% 屬低價值而又數量龐大的採購項目，資科辦遂向立法會財委會申請並獲批一筆為數 4,920 萬元的撥款，用於推行電子採購試點計劃，讓各局／部門採購價值不超過 130 萬元 (由 2009 年 2 月 1 日起生效的財政限額為 143 萬元) 的物料及非建造服務。電子採購預期可為政府及供應商帶來效益：

(a) 就政府而言，有關效益包括：藉着減少採購周期時間，提高工作效率及效益；改善採購資料的質素及存取情況；減少人為錯誤和提高可追查性；降低交易成本；以及通過綜合各局／部門的採購項目，降低採購價格；及

(b) 就供應商而言，有關效益包括：藉着減省文書往來所需的時間，以及方便取得政府的採購資料，與政府的溝通更有效便捷；通過採

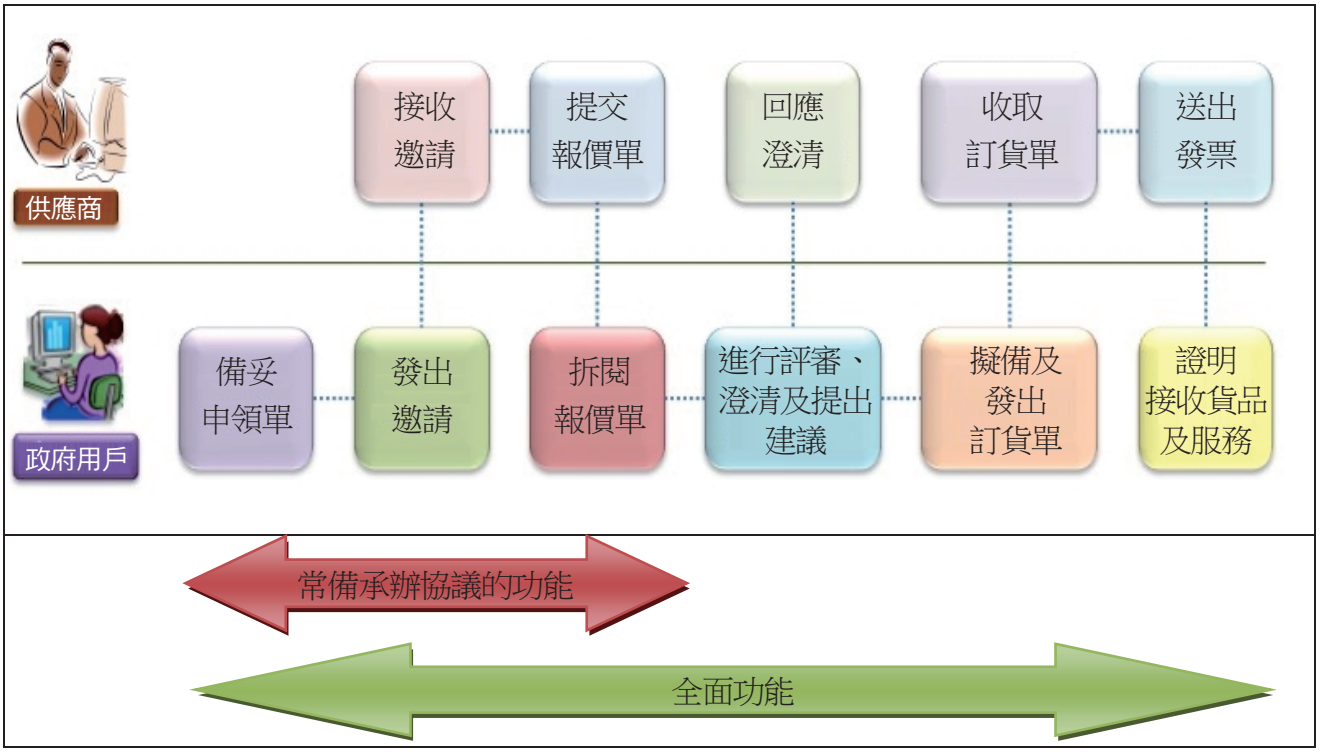
註 8： *物流署及資科辦已就第 2.3(a)、(b) 及 (c) 段所列的資訊及通訊科技產品及服務共同訂定採購規定。資科辦已就第 2.3(d)、(e) 及 (f) 段所列的資訊及通訊科技產品及服務訂定採購規定。*

購入門網站更新產品目錄，拓展供應商與政府進行貿易的商機；以及讓供應商轉用電子方式處理業務，從而提升他們應用電子商貿的能力。

2.5　圖二顯示電子採購系統的功能。

圖二

電子採購系統的功能



資料來源：資科辦的記錄

2.6　資科辦在 2007 年提交予財委會尋求撥款批准 (見第 2.4 段) 的文件中表示，試點計劃 (以推行及操作電子採購系統的全面功能 — 見上文圖二) 將於 2008 年 1 月至 2009 年 6 月期間推出，資科辦繼而於 2009 年 12 月至 2010 年 4 月期間就計劃進行檢討。其後，試點計劃在 3 個部門推行，即資科辦 (2010 年 3 月)、環保署 (2011 年 1 月) 及入境事務處 (2011 年 2 月)，而有關檢討則於 2012 年 2 月完成。資科辦在有關檢討報告中總結表示，電子採購系統達到預期效益，並建議把試點計劃擴大至其他局／部門。

2.7　2012 年 4 月，資科辦向立法會資訊科技及廣播事務委員會匯報，在適當提升系統、購置及安裝硬件和軟件，以及向用戶提供培訓後，電子採購系統可於 2013 年年底或之前供所有局／部門使用。此外，資科辦表示，會通過政府雲端運算平台 (註 9)，以新的共用服務形式提供電子採購系統，供各局／部門使用。

2.8　2012 年 5 月，資科辦申請並獲行政工作電腦化計劃委員會 (見附錄 B 註 2) 批准撥款 990 萬元，用於在政府雲端運算平台提供電子採購系統。2013 年 12 月，電子採購系統已準備就緒，可供各局／部門使用。截至 2015 年 10 月 31 日，政府已耗用 8,010 萬元於電子採購系統，當中包括：

(a) 4,920 萬元用於推行電子採購試點計劃；

(b) 990 萬元用於在政府雲端運算平台提供電子採購系統；及

(c) 2,100 萬元用於其他開支，例如開發電子採購系統的附加功能。有關開支以基本工程儲備基金總目 710：電腦化計劃的撥款支付。

全面推行電子採購系統的進度緩慢

2.9　根據資科辦於 2010 年 7 月進行的一項調查所得，在約 70 個局／部門 (註 10) 中，50 個 (71%) 認同有機會推行電子採購系統。在這 50 個局／部門中，30 個表示預期推行時間介乎“任何時間”與 2015–16 年度 (見表四)。2012 年 6 月，資科辦向財委會尋求撥款批准 (見第 2.7 段註 9) 時表示，約 30 個局／部門會在 2017–18 年度完結前推行電子採購系統。

註 9：*在政府雲端運算平台下，可把電腦資源 (例如電腦伺服器及數據儲存器) 集中一起，供各局／部門共用。就建立該平台的撥款已另行向財委會尋求批准。*

註 10：*在資科辦的調查中，部分並非局／部門的機構 (例如通訊事務管理局辦公室) 亦視為局／部門。*

表四

根據資科辦的 2010 年調查
30 個局／部門推行電子採購系統的時間

時間	局／部門數目
“任何時間”	5
2011–12 年度	5
2012–13 年度	13
2013–14 年度	5
2014–15 年度	1
2015–16 年度	1
總計	30

資料來源：資科辦的記錄

2.10　雖然電子採購系統在 2013 年 12 月可供各局／部門使用，但截至 2015 年 12 月底，在政府約 70 個局／部門中：

(a) 10 個局／部門 (相對於在 2017–18 年度完結前有 30 個局／部門的目標——見第 2.9 段) 已推行電子採購系統的全面功能 (見第 2.5 段圖二)。這些局／部門包括：(i) 醫療輔助隊、公務員事務局 (只限於公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處)、財庫局 (只限於庫務科)、物流署、廉政公署、破產管理署，以及在職家庭及學生資助事務處 (只限於在職家庭津貼辦事處)。這些局／部門在 2014 年 4 月至 2015 年 11 月期間推行電子採購系統；及 (ii) 環保署、入境事務處及資科辦 (已在 2010 年 3 月至 2011 年 2 月期間加入試點計劃，並推行電子採購系統——見第 2.6 段)；

(b) 2 個局／部門未有推行電子採購系統的任何功能。資科辦表示，有 1 個部門 (香港警務處) 有自己的資訊系統處理採購事務，因此認為不宜與電子採購系統銜接。另一部門 (房屋署) 不會採用電子採購系統，因為該署有自己的部門採購合約 (並因此不會使用常備承辦協議作採購之用)；及

(c) 其餘局／部門使用電子採購系統的部分功能 (即只有常備承辦協議的功能——見第 2.5 段圖二)。

2.11　已推行電子採購系統全面功能的局／部門須支付分擔費用，以維持電子採購系統的營運及管理。資科辦表示，由於電子採購系統是一項共用服務 (見第 2.7 段)，各局／部門必須分擔營運電子採購系統的經常費用，當中包括維修硬件及軟件和求助台支援服務的費用。表五顯示各局／部門須支付的分擔費用。

表五

各局／部門須就電子採購系統支付的分擔費用
(2015 年 7 月)

局／部門的規模	每年採購數目	每年的分擔費用 (元)
大	超過 6 000	500,000
中	由 2 501 至 6 000	220,000
小	由 501 至 2 500	120,000
較小	少於 501	28,000

資料來源：資科辦的記錄

附註：各局／部門如只使用常備承辦協議的功能，便無須就電子採購系統支付分擔費用。

2.12　此外，資科辦表示，倘從各局／部門收取的款額不足以支付營運電子採購系統的費用，不足之數可能須向行政工作電腦化計劃委員會尋求額外撥款，或須由資科辦以部門開支支付。因此，要盡量減少電子採購計劃可能出現的虧損重點在於有足夠數目的局／部門參與電子採購系統。審計署發現，在 2014–15 年度及 2015–16 年度 (截至 2015 年 12 月)，每年向各局／部門收取的分擔費用總額分別約為 162,000 元及 172,000 元。 另一方面， 在 2014–15 年度及 2015–16 年度 (截至 2015 年 12 月)，營運電子採購系統的費用分別約為 120 萬元及 130 萬元。資科辦承擔約 104 萬元及 113 萬元的差額。

2.13　資科辦表示，儘管在推行電子採購系統的全面功能後，採購工作的管理及效率均會有所改善，且翻查及追蹤採購記錄會更加方便，但局／部門不欲在申請撥款時，把此事的優先次序放於其核心業務之前。然而，財庫局於 2016 年 3 月告知審計署：

(a) 根據基本工程以外的非經常項目的現行撥款機制，相關的管制人員須以現有資源承擔電腦化計劃下所有經常需求。至於共用的電子採購系統，使用系統的局／部門須分擔系統運作的經常開支；及

(b) 局／部門所分擔的費用，每年由 28,000 元至 50 萬元不等，視乎每年的採購量而定。財庫局認為基於有關金額僅佔局／部門在營運方面的經常撥款一個很小的百分比，經常資源緊絀不大可能是局／部門遲遲不推行電子採購系統的全面功能的主因。以海關及路政署的個案為例， 兩者每年各須分擔 50 萬元， 分別為該兩個部門的 2016–17 年度部門開支撥款的 0.08% 及 0.18%，也較這兩個部門各自在 2014–15 年度的未用盡款項 1,850 萬元及 500 萬元為低。

2.14 審計署也留意到，海關及路政署並未推行電子採購系統的全面功能，因為：

(a) 兩者擔憂每年須支付的分擔費用；

(b) 需要額外資源 (例如向用戶提供定期培訓及求助台服務) 以處理電子採購交易；及

(c) 由於不是所有供應商或服務提供者均已加入電子採購系統，故需同時以人手及電子方式處理採購程序。

審計署的建議

2.15 **審計署*建議*政府資訊科技總監應：**

(a) **找出為何大部分局／部門均未推行電子採購系統全面功能的原因；及**

(b) **根據已找出的原因，採取措施，以吸引更多局／部門推行電子採購系統的全面功能。**

政府的回應

2.16 政府資訊科技總監同意審計署的建議。

採購做法

2.17　是次審查工作所涵蓋的 4 個政府部門 (見第 1.20 段表二)，審計署審查了每個部門在 2012–13 至 2014–15 年度期間進行的 20 宗採購個案。審計署發現部分部門的採購做法有不足之處，有關詳情載於第 2.18 至 2.21 段。

分期採購所需項目

2.18　根據常備承辦協議，購買估計價值高於 5,000 元但不超過 143 萬元的資訊及通訊科技產品，須索取報價。至於估計價值超過 143 萬元的採購項目，各局／部門須安排進行公開招標。各局／部門亦須遵從《物料供應及採購規例》所訂的下列原則及規定：

> *"規例載列的財政限額，是指根據慣常的做法，從一次採購中取得的同類物料或服務的總值，或由一份合約所帶來的收入總值的款額。管制人員應確保負責採購工作的公職人員嚴格遵守這些款額限制，並確保他們不會藉着分期採購所需項目來規避這些限制……進行採購時，管制人員應盡量綜合同類物料及服務的需求，以收規模經濟之效。"(劃線為審計署所加)*

2.19　審計署發現，在個案一及二中，海關及環保署沒有遵行上述原則及規定進行採購工作。

個案一

海關採購電腦

2013 年 11 月 5 日，海關的資訊科技管理組要求部門的物料供應組安排採購電腦及其他相關配件及軟件。這些資訊及通訊科技產品屬相同或相類產品，合計價格為 210 萬元 (即 143 萬元以上)，因此須進行公開招標。資訊科技管理組及物料供應組並沒有把採購項目綜合起來，而是分兩次採購有關產品 (見下表)。

訂貨單	採購項目所包含的產品例子	款額 (元)	送貨日期
1	116 台電腦 (內置 Intel Core i5-3470 或更佳處理器)	848,438	2014 年 3 月 5 日
2	280 台電腦 (內置 Intel Core i5-3470 或更佳處理器)	1,253,280	2014 年 3 月 12 日
	總計	2,101,718	

資料來源：海關的記錄

個案二

環保署提升資訊及通訊科技產品

1. 鑑於由 2014 年 4 月初起，供應商不再支援 Windows XP 及 Office 2003，資科辦遂於 2013 年 9 月促請各局／部門把操作系統及軟件升級至更新的版本。

2. 在審計署到訪的 4 個政府部門中，環保署通過尋求報價，為購買升級版分別安排進行了 6 次採購。詳情載於下文。

部門	所採購的資訊及通訊科技產品	採購日期		總額 (百萬元)
環保署	1. 155 個 Windows 7 專業版特許使用權及 550 個 Microsoft Office 2013 標準版	21.10.2013	(通過尋求報價)	1.2
	2. 300 台 Intel Core i5 桌上電腦 (連 Windows 7 專業版)	21.10.2013		1.1
	3. 198 台 Intel Core i3 桌上電腦 (連 Windows 7 專業版)	22.10.2013		0.7
	4. 95 台 Intel Core i5 筆記簿型電腦 (連 Windows 7 專業版)	22.10.2013		0.6
	5. 162 台 Intel Core i7 桌上電腦 (連 Windows 7 專業版)	28.10.2013		0.7
	6. 70 台 Intel Core i5 桌上電腦 (連 Windows 7 專業版)	3.12.2013		0.3
				4.6
海關	1 850 個 Microsoft Office 2013 標準版	1.11.2013 (通過招標)		3.4
路政署	1. 475 台 Intel Core i3 桌上電腦 (連 Windows 7) 2. 356 個 Microsoft Office 2013 標準版 3. 161 個 Microsoft Office 2013 專業版	1.11.2013 (通過招標)		3.0

個案二 (續)

3. 2016 年 2 月，環保署告知審計署，除了採購項目 2 及 6 外，其餘 4 個採購項目均是採購不同物品。此外，採購項目 2 及 6 是分別於 2013 年 10 月 21 日及 2013 年 12 月 3 日進行，採購價值總額亦少於 143 萬元。因此，無須進行公開招標。

4. 儘管環保署提出其意見，審計署留意到，根據《物料供應及採購規例》，各局／部門須盡量綜合同類物料及服務的需求 (見第 2.18 段)。如上表所示，環保署所採購的物料為同類產品，並在一段短的時間內進行 (採購項目 6 除外)，該署應能把採購項目加以綜合。事實上，從上表可見，路政署把採購硬件及軟件的項目 (環保署視為不同物品) 合而為一。

資料來源：海關、環保署、路政署及資科辦的記錄

附註：資科辦計劃定期更換過時的電腦，因此無須一次過進行提升工作。

有需要檢討常備承辦協議

2.20 根據常備承辦協議的規定，如採購個人電腦產品、網絡產品及伺服器系統，除非有充分理據，否則各局／部門須接納符合要求的最低出價。各局／部門亦應確保：

(a) 供應商所提供的產品均為獲物流署核准加入常備承辦協議產品清單的產品 (註 11(a))；及

(b) 產品的報價不超過產品清單所載的最高價格，以及折舊貼換物品的報價不低於產品清單所載的最低價值 (註 11(b))。

2.21 審計署留意到，在 2014 年進行的一項採購工作中，路政署為了符合第 2.20 段所載的常備承辦協議規定，最終須為所採購的貨品支付更多金錢 (見個案三)。

註 11： *根據物流署的資料：*

(a) 有關產品清單的規定旨在作為監控機制，確保承辦商所建議每項新的產品或服務均經資科辦評估，以決定產品或服務屬相關常備承辦協議範圍，並符合有關的最低技術規定；及

(b) 規定最低折舊貼換價格的目的，是藉着確保折舊貼換的物品在報廢時有其最低價值，以保障政府的權益。

個案三

路政署沒有接納較低出價

1. 2014 年 4 月，路政署為購買 5 個新伺服器 (連同 4 年維修服務) 而邀請報價，並折舊貼換 5 個舊伺服器。2014 年 5 月，路政署收到 7 份報價單。路政署所接納的報價較另外兩個報價為高 (見下表)：

	承辦商 A	承辦商 B	成功競投人
新伺服器及維修服務的價格 (a)	175,000 元	206,530 元	224,250 元
舊伺服器的折舊貼換價格 (b)	50 元	5 元	2,500 元
淨價格 (c) = (a) – (b)	174,950 元 (較成功競投人的淨價格低 46,800 元)	206,525 元 (較成功競投人的淨價格低 15,225 元)	221,750 元

2. 路政署不接納承辦商 A 及承辦商 B 的報價，因為：

(a) 承辦商 A 提供免費升級版的產品，但這些產品並沒有包括在產品清單內；及

(b) 承辦商 B 的折舊貼換價格較產品清單所載的最低價值為低。

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

審計署的建議

2.22 **審計署*建議*海關關長及環境保護署署長應採取措施，確保在採購資訊及通訊科技產品及服務時，遵從常備承辦協議的規定。**

2.23 **審計署*建議* 政府資訊科技總監應聯同政府物流服務署署長應：**

(a) **定期提醒各局／部門必須遵從常備承辦協議的規定；及**

(b) **檢討常備承辦協議的規定，以確定若干規定是否須予修訂 (例如“產品清單規定”及“最低折舊貼換價值規定”——見第 2.20 段)，以便在採購時提供更大彈性。**

政府的回應

2.24 海關關長同意第 2.22 段所載的審計署建議，表示海關會綜合採購資訊及通訊科技同類產品及服務，並已提醒相關人員遵從常備承辦協議的規定。

2.25 環境保護署署長同意第 2.22 段所載的審計署建議。

2.26 政府資訊科技總監同意第 2.23 段所載的審計署建議。

2.27 政府物流服務署署長接納第 2.23 段所載的審計署建議，並表示物流署會與資科辦聯手採取相應行動。

表現資料及更換策略

沒有準確披露政府的資訊及通訊科技開支

2.28 資科辦在其網站公布政府每年用於資訊及通訊科技的開支，以闡明政府對電子政府服務作出承擔和在這方面所取得進展的程度。在 2014–15 年度，有關開支為 41.76 億元 (見第 1.8 段)。

2.29 審計署抽查資科辦所公布的資訊及通訊科技開支，發現資科辦公布的開支所包括部分局／部門的資訊及通訊科技開支，與這些局／部門用於資訊及通訊科技的實際開支，兩者之間有重大差異。表六顯示審計署審查的詳情。

表六

資科辦所公布關於海關、環保署、路政署及資科辦用於
資訊及通訊科技的開支與部門的實際開支兩者之間的差異
(2014–15 年度)

部門	資科辦公布的開支所包括的部門用於資訊及通訊科技的開支 (註 1)	部門用於資訊及通訊科技的實際開支 (註 2)	多報／(少報)	
	(a) (千元)	(b) (千元)	(c) = (a) – (b) (千元)	(d) = ((a)/(b) - 1) × 100%
海關	159,365	139,387	19,978	14%
環保署	40,891	75,915	(35,024)	(46%)
路政署	8,332	32,171	(23,839)	(74%)
資科辦	882,900	882,900	0	不適用

資料來源：海關、環保署、路政署及資科辦的記錄

註 1：有關款額由資科辦摘錄自政府財務管理資料系統。

註 2：用於資訊及通訊科技的開支款額由各部門向審計署提供。

2.30 審計署留意到，出現表六所示的重大差異 (少報) 主要基於以下原因：

(a) 在計算政府的資訊及通訊科技開支時，資科辦從政府財務管理資料系統取得各局／部門記入基本工程儲備基金、政府一般收入帳目分目 117 (用以支付硬件、軟件及數據處理開支的經常帳)，以及政府一般收入帳目下的非經常／非經營帳目的資訊及通訊科技開支；及

(b) 除了把資訊及通訊科技開支記入基本工程儲備基金及政府一般收入帳目分目 117 外，各局／部門亦把有關開支記入政府一般收入帳目下的其他分目，例如分目 100 (物料及設備的開支)，分目 111 (僱用服務及專業費用的開支) 及分目 121 (合約維修工作的開支)。

有需要公布更多表現資料

2.31 資科辦每年：

(a) 向立法會資訊科技及廣播事務委員會匯報發展電子政府的進度。有關報告列出諸如由資科辦及其他幾個局／部門推行新的資訊及通訊科技系統、若干個資訊及通訊科技系統的推行進度等資料；及

(b) 在其網站匯報政府用於資訊及通訊科技的開支總額。

2.32 審計署就海外政府在資訊及通訊科技方面的表現資料進行研究，發現資科辦可編制及公布一如海外政府所使用的表現資料。例子載於表七。

表七

海外政府所使用與資訊及通訊科技相關的表現資料例子

國家	表現資料
澳洲	• 資訊及通訊科技營運及資本開支 • 按每個服務範疇計算的資訊及通訊科技開支 (例如中型電腦系統、寬廣區域網絡、主機及電腦應用系統) • 按成本要素計算的資訊及通訊科技開支 (例如員工、硬件及軟件)
英國	用於下列項目的資訊及通訊科技開支： • 硬件 (例如手提電腦、伺服器及資訊科技消耗品) • 軟件 (例如應用系統的特許使用權及系統的特許使用權) • 服務 (例如硬件維修、軟件維修及資訊科技顧問服務) • 通訊 (例如固網、無線及網絡設備)

資料來源：審計署的研究

有需要優化更換策略

2.33　如第 1.4 段所述，資科辦就政府各局／部門使用資訊及通訊科技肩負起領導者的角色。為履行此角色，資科辦：

(a) 每年進行調查，收集各局／部門使用資訊及通訊科技硬件及軟件的資料 (例如電腦的種類及軟件的版本)。收集硬件的資料是作匯報表現之用，而軟件的資料則是為了確定有關軟件是否在短期內仍獲軟件供應商提供支援；

(b) 在 2014 年及 2015 年進行調查，以取得關於各局／部門在其主要的資訊及通訊科技系統中正使用的主要軟件 (包括 Java Development Kit 及 Oracle Database Server Enterprise) 將在短期內不獲軟件供應商提供支援的資料；

(c) 提示各局／部門關於軟件供應商將於短期內停止提供軟件支援，並向各局／部門提供支援服務，以利便更換軟件 (例如發出實用指引及舉行工作坊，以及為已更換的軟件建立測試環境)；及

(d) 在 2014 年 10 月發出通告，提醒各局／部門在管理資訊及通訊科技系統過時問題方面的最佳做法。根據該通告，各局 ／部門如屬其資訊及通訊科技系統的擁有人，便有主要責任管理其正在運作的資訊及通訊科技系統的過時問題。各局／部門應掌握其資訊及通訊科技系統的非耗用物品情況，並計劃定期提升／更換有關物品。

2.34　審計署留意到是次審查工作所涵蓋的 4 個部門均有定期進行採購，折舊貼換舊的資訊及通訊科技非耗用物品，並以新的非耗用物品取代之 (見表八)。

表八

海關、環保署、路政署及資科辦
折舊貼換資訊及通訊科技非耗用物品的數目
(2012–13 至 2014–15 年度)

部門	2012–13	2013–14	2014–15
海關	218	719	865
環保署 (註)	73	171	177
路政署	975	1 490	557
資科辦	713	724	262
總計	1 979	3 104	1 861

資料來源：審計署對海關、環保署、路政署及資科辦記錄的分析

註：環保署把大部分舊的資訊及通訊科技產品捐贈，而非將之折舊貼換 (詳情見第 4.14 段)。

2.35　如第 2.19 段個案二所示，在該 4 個部門中，只有資科辦有計劃並定期更換過時的電腦及相關軟件，而其他 3 個部門則只在收到資科辦發出的催辦函後才更換其舊的電腦及軟件。倘舊的電腦及軟件獲逐步更換，這些部門的工作效率應可得到提升。此外，如第 2.33(c) 段指出，資科辦的措施主要集中於收集關於軟件供應商將於短期內停止提供軟件支援的資料，以及根據所收集的資料，通知各局／部門更換或計劃更換將於短期內過時的軟件。

2.36　審計署認為資科辦可進一步協助各局／部門提升工作效率。舉例說，資科辦可考慮向各局／部門發出指引，以助他們制訂更有效的更換策略。有關指引可包括例如資訊及通訊科技產品的建議最佳年限，以及在何種情況下產品應予更換。舉例說，雖然軟件供應商尚未停止提供軟件支援，但有關軟件可能已不能處理較新版本的檔案，因此可考慮予以更換。

審計署的建議

2.37 **審計署*建議*政府資訊科技總監應：**

(a) **採取措施，以提升資科辦網站所匯報有關政府用於資訊及通訊科技開支的準確度；**

(b) **建立及公布更多與政府達到資訊及通訊科技目標相關的表現資料，以提升透明度及加強向公眾負責；及**

(c) **考慮向各局／部門發出指引，以便他們就資訊及通訊科技產品制訂更換策略。**

政府的回應

2.38 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦會：

(a) 就資科辦網站所匯報的政府資訊及通訊科技開支，檢討有關的編制基礎；

(b) 建立並公布更多與政府達到資訊及通訊科技目標相關的表現資料；及

(c) 向各局／部門發出有關更換主要軟件產品 (包括桌面操作系統及辦公室自動化軟件) 的指引，助其就資訊及通訊科技產品制訂更換策略。

第 3 部分：資訊及通訊科技非耗用物品的管理

3.1　本部分探討資訊及通訊科技非耗用物品的管理，集中檢視下列事宜：

(a)　資訊及通訊科技非耗用物品的管理 (第 3.4 至 3.21 段)；及

(b)　電腦化非耗用物品管理系統 (第 3.22 至 3.33 段)。

《物料供應及採購規例》關於管理資訊及通訊科技非耗用物品的規定

3.2　如第 1.11 段所述，各局／部門的資訊及通訊科技非耗用物品所涉及的金額龐大。根據《物料供應及採購規例》，各局／部門須為非耗用物品 (註 12) 的去向 (接收、轉移及折舊貼換／處置) 記帳 (見附錄 C)。海關、環保署及資科辦使用電腦化非耗用物品管理系統 (以下稱為物品管理系統)。然而，路政署的物品管理系統是手寫記錄系統。

3.3　除了第 3.2 段所載的規定外，各局／部門亦須：

(a)　備存統制索引表，以記錄使用中的“非耗用物品記錄及分發表”(見附錄 C) 的數目，確保完整齊全；

(b)　確保行動單位內負責處理非耗用物品的公職人員正確記錄該等物品的去向；及

(c)　安排每年至少點算非耗用物品一次，確保差異情況得以處理。

資訊及通訊科技非耗用物品的管理

下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品

3.4　在 2015 年 5 月至 10 月期間，審計署在 4 個政府部門 (見第 1.20 段表二) 各 3 個行動單位進行了合共 12 次盤點。審計署在這 12 個單位審核了 407 類資

註 12：*根據《物料供應及採購規例》，非耗用物品指可供長時間使用或不會消耗，而購買時單價為 1,000 元或以上的物品，以及各局／部門必須為這類物品記帳。其他所有物品則為耗用物品。為方便管理，各局／部門亦可為單價為 1,000 元以下的物品 (作為非耗用物品) 的去向記帳。*

訊及通訊科技產品，涉及 1 009 項資訊及通訊科技非耗用物品，共值 (以原本買價計算) 510 萬元。

3.5 審計署的盤點發現：

(a) 截至 2015 年 11 月 30 日，在該 1 009 項物品中，有關部門未能找到的有 107 項 (11%) (見表九)。這些下落未明物品的購買成本約值 451,000 元 (見表十)；

(b) 在審計署所選定作審查的 328 項路政署物品中，路政署未能找到的有 94 項 (29%) (見表九)。 這些下落未明物品的購買成本約值 380,000 元 (見表十)；及

(c) 海關、環保署及路政署一些行動單位用了很長時間，才找到供審計署審查的部分物品 (最長時間分別為 127 天、73 天及 165 天) (見表九)。

表九

審計署對資訊及通訊科技非耗用物品進行盤點所得結果
(2015 年 11 月 30 日)

部門	資訊及通訊科技產品種類	資訊及通訊科技非耗用物品				盤點後行動單位找到物品所需時間	下落未明的物品數目
		選定作審查		在盤點期間找到	盤點後由行動單位找到		
		(a) = (b) + (c) + (d) (數目)	購買成本 (元)	(b) (數目)	(c) (數目)	(天)	(d)
海關	131	339	350,056	319	16	8 至 127	4 (註 1)
環保署	91	205	1,348,617	196	5	1 至 73	4
路政署	95	328	770,183	198	36	7 至 165	94 (註 2)
資科辦	90	137	2,633,941	127	5	1 至 26	5
整體	407	1 009	5,102,797 (註 3)	840	62	1 至 165	107

資料來源：審計署在 2015 年 5 月至 10 月期間進行的盤點

註 1：海關在 2016 年 2 月 3 日告知審計署，在 4 項下落未明的物品中，有兩項已經找到 (見第 3.8 段)。

註 2：路政署在 2015 年 12 月 30 日告知審計署，在該 94 項非耗用物品中，74 項已予處置，並有 7 項已經找到 (詳情見第 3.7(a) 至 (d) 段)。

註 3：有關部門未能提供 274 項 (27%) 非耗用物品的購買成本資料。

表十

下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品
(2015 年 11 月 30 日)

部門	下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品		下落未明的非耗用物品例子
	數量	購買成本(註)(元)	
海關	4	0	光碟燒錄機、攝錄機、zip 磁碟機
環保署	4	43,600	電腦
路政署	94	379,585	電腦、顯示器、筆記簿型電腦、打印機、磁帶機、外置磁／光碟機、傳真機
資科辦	5	27,701	電腦、顯示器、磁帶機
總計	107	450,886	

資料來源：審計署在 2015 年 5 月至 10 月期間進行的盤點

註：有關部門未能提供 68 項 (64%) 非耗用物品的購買成本資料。

3.6 審計署亦留意到，在該 107 項下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品中，32 項 (30%) 具內置數據儲存裝置 (例如個人電腦、筆記簿型電腦)。根據《保安規例》，這可能違反保安規定 (註 13)。凡可能涉及保密資料外泄的違反保安規定事件，應立即向保安局政府保安事務主任報告，再由有關的局／部門進行初步調查。如違反保安規定事件與資訊系統有關或保密資料是以電子形式外泄，有關事件必須遵從資科辦的規定處理 (舉例說，局／部門須成立部門資訊保安事故應變小組並委任組長，以監督所有資訊保安事故的處理事宜)。

3.7 路政署在 2015 年 12 月 30 日 (即審計署在 2015 年 6 月進行盤點後 6 個月) 告知審計署，關於該 94 項下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品：

註 13：*《保安規例》所列舉違反保安規定的例子包括：*

(a) 不論是暫時性還是永久性，遺失或表面上遺失存有保密資料的流動裝置或任何抽取式媒體；及

(b) 未獲授權而接達電腦系統的保密資料。

(a) 路政署最後發現，其中 68 項已予處置。然而，審計署留意到，在該 68 項物品中，63 項的非耗用物品記錄資料不足。舉例說，已處置物品的說明與非耗用物品記錄所載的詳情有出入，而有關物品的參考編號亦未見填報 (見例一)。因此，審計署無法確定該 63 項物品是否已予妥善處置；

例一

某項經路政署處置的資訊及通訊科技非耗用物品的記錄

從供應商接收物品的記錄

INVENTORY OF
INVENTORY UNIT .....

1	2	3	4	5	6	7	8
Line No.	Commodity Code or Reference Number	Description	Unit of Quantity	Balance	Voucher Number	Quantity	Balance
1	✓	HP KAYAK XM600MT PIII 2x9					
2		1GB / 2x6 MB LAN	NO	-	S266/25	2	2
3							

- 有關非耗用物品的說明並不一致
- 並無記錄有關非耗用物品的參考編號

處置記錄

項目編號 Item No.	所需數量 Quantity Required 數量 No.	單位 Unit	詳情 DESCRIPTION	發放數量 Quantity Issued 數量 No.	單位 Unit	分類帳頁碼或非耗用物品參考號碼 Ledger Folio or Inventory Ref. No. 發貨處 Issuing Office	收貨處 Receiving Office	備註 REMARKS
1	2	Nos	HP Compaq DA 7200 Slim Tower					GF 219
2	2	Nos	Trade-in Pentium III or below CPU PC					I 134 218
			合計總數 Scrambled Total: (數字 In Figures)			(大寫 In Words)		

資料來源：路政署的記錄

(b) 其中 5 台個人電腦應已處置。路政署未能向審計署提供證據，證明這些物品已予處置；

(c) 其中 1 部繪圖機應已折舊貼換，但路政署只能向審計處提供 1 封電郵，以顯示 1 部屬同一型號的繪圖機將由承辦商接收；

(d) 經過廣泛尋找，其中 7 項物品已經找到。然而，其中 1 項物品 (即一部數碼繪圖板) 自 2003 年起已擱置不用；及

(e) 經過廣泛尋找，其餘 13 項物品未能找到。

3.8 2016 年 2 月 (即審計署在 2015 年 5 月及 6 月期間進行盤點後 8 個月)，海關告知審計署，已找到第 3.5 段表十所列的 4 項下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品中的兩項。

備存資訊及通訊科技非耗用物品記錄方面的不足之處

3.9 ***資訊及通訊科技非耗用物品記錄不詳不確*** 在到訪 4 個政府部門各 3 個行動單位期間，審計署留意到：

(a) 海關羅湖組沒有備存統制索引表 (見第 3.3(a) 段)；

(b) 路政署新界區遺失了一頁“非耗用物品記錄及分發表”(見附錄 C)；及

(c) 路政署港島區未有更新其中一張統制索引表。

因此，審計署無法確定這 3 個行動單位的資訊及通訊科技非耗用物品記錄是否完整、正確，亦無法核實這些行動單位的資訊及通訊科技非耗用物品是否齊全。

3.10 ***資訊及通訊科技非耗用物品記錄未有妥善備存*** 自 2001 年起，部分局／部門先後設立資訊科技管理組，以助利用資訊及通訊科技達到各自的政策／運作目標。資訊科技管理組負責所屬局／部門的資訊及通訊科技規劃、管理及操作事宜。

3.11 審計署審查了該 4 個政府部門轄下的資訊科技管理組各 10 類資訊及通訊科技產品。根據該 4 個資訊科技管理組的非耗用物品記錄，有關產品均由各組保管。審計署留意到，除了資科辦的資訊科技管理組外，其餘 3 個資訊科技

管理組均未有妥善備存非耗用物品記錄。海關、環保署及路政署的資訊科技管理組各 10 類資訊及通訊科技產品，一共包括 1 840 項資訊及通訊科技非耗用物品。審計署發現，在該 1 840 項物品中，1 523 項 (83%) 事實上並非如非耗用物品記錄所示，由有關的資訊科技管理組保管。在該 1 523 項報稱由有關的資訊科技管理組保管的物品中：

(a) 1 389 項 (91%) 在有關部門的其他行動單位找到；及

(b) 134 項 (9%) 未能找到，因為這些物品已經折舊貼換，不再為有關部門所有。

審查結果詳情載於表十一。

表十一

資訊及通訊科技非耗用物品記錄不正確的情況
(2015 年 11 月 30 日)

資訊及通訊科技產品	根據記錄由資訊科技管理組保管的物品數目 (a) = (b) + (c) + (d)	資訊科技管理組所保管物品的數目 (b)	記錄不正確的物品數目	
			在其他行動單位找到 (c)	未能找到 (已折舊貼換) (d)
海關的資訊科技管理組				
桌上電腦	1 185	210	884	91
顯示器	212	9	203	0
平板電腦	50	20	30	0
小計	1 447	239	1 117	91
環保署的資訊科技管理組				
以太網路由器	23	4	0	19
路政署的資訊科技管理組				
可用於通用串列匯流排 (USB) 連接埠的智能卡閱讀器	265	59	206	0
桌上電腦	28	15	4	9
外置硬磁碟 750GB	15	0	0	15
平板電腦	19	0	19	0
顯示器	43	0	43	0
小計	370	74	272	24
總計	1 840 (100%)	317 (17%)	1 389 (76%)	134 (7%)

資料來源：審計署對資訊科技管理組記錄的分析

3.12 ***周年盤點未有妥善進行*** 如第 3.3(c) 段所述，各局／部門須每年至少點算非耗用物品一次，確保差異情況得以處理。審計署在 2015 年 5 月至 10 月期間進行的盤點發現，海關、路政署及資科辦在 2014 年或 2015 年進行最近一次盤點前，已把部分資訊及通訊科技非耗用物品處置或折舊貼換。儘管如此，部門盤點記錄卻顯示，這些物品均已點算，並仍由有關部門保管。

審計署的建議

3.13 **審計署*建議*海關關長、環境保護署署長、路政署署長及政府資訊科技總監應：**

(a) **盡力找出下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品；**

(b) **就未能找到的資訊及通訊科技非耗用物品，進行《財務通告第 7/2003 號》和《物料供應及採購規例》所訂定的程序 (例如就有關個案進行調查和申請註銷)；及**

(c) **就那些已遺失而具內置數據儲存裝置的資訊及通訊科技非耗用物品，採取《保安規例》所訂定的補救措施。**

3.14 **審計署*建議*海關關長、環境保護署署長及路政署署長應採取措施，確保非耗用物品記錄均按照《物料供應及採購規例》的規定妥善備存及更新。**

3.15 **審計署*建議*海關關長、路政署署長及政府資訊科技總監應妥善進行周年盤點和備存盤點記錄。**

3.16 **審計署*建議*政府物流服務署署長應採取措施，定期提醒各局／部門須備存非耗用物品的最新記錄。**

政府的回應

3.17 海關關長同意第 3.13 至 3.15 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 該兩項下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品 (即攝錄機及 zip 磁碟機) 未能找到。而當中並無數據儲存裝置。海關已進行《財務通告第 7/2003 號》和《物料供應及採購規例》所訂定的程序；

(b) 已提醒所有相關人員，確保按照《物料供應及採購規例》的規定，妥善備存及更新非耗用物品記錄，亦已進行督導檢查。就那些根據記錄屬資訊科技管理組非耗用物品並已調配予其他辦公室作運作用途的資訊及通訊科技產品而言，詳細調配清單將會夾附於相關的非耗用物品記錄；及

(c) 已提醒所有相關人員每年妥善進行盤點，以及備存盤點記錄。

3.18 環境保護署署長同意第 3.13 及 3.14 段所載的審計署建議。

3.19 路政署署長同意第 3.13 至 3.15 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 歡迎審計署的審查工作。此舉有助改善非耗用物品管理的整體管理及效益；

(b) 路政署一直加倍努力，找尋下落未明的非耗用物品。部分非耗用物品已經找到 (見第 3.7 段)，而路政署會繼續找尋其餘下落未明的非耗用物品。倘無法找到該等物品，路政署會按《財務通告第 7/2003 號》、《物料供應及採購規例》及《保安規例》所訂明的程序行事；及

(c) 路政署正擬備供內部傳閱的會計通告，提醒員工遵從《物料供應及採購規例》的相關規定，並明文列出加強非耗用物品管理程序的措施：

(i) 確保非耗用物品記錄均按照《物料供應及採購規例》的規定妥善備存及更新；及

(ii) 在進行年度盤點時，引入跨辦事處抽查機制，以便覆核非耗用物品記錄的準確性。該跨辦事處抽查機制現已實施。

3.20 政府資訊科技總監同意第 3.13 及 3.15 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 已設法尋找該 5 項下落未明的資訊及通訊科技非耗用物品 (見第 3.5 段表九)，但未能成功。現正按照既定程序採取行動以處理遺失物品；及

(b) 已進行 2016 年部門非耗用物品周年查核工作，並正採取跟進行動。

3.21　政府物流服務署署長接納第 3.16 段所載的審計署建議，並表示物流署會採取相應的跟進行動。

電腦化非耗用物品管理系統

電腦化非耗用物品管理系統未盡其用的情況及其不足之處

3.22　根據《物料供應及採購規例》，不論是人手處理的物料分類帳，還是更為可取的電腦化物料分類帳，各局／部門均須就所有物料的去向備存完整的記錄。使用電腦化非耗用物品管理系統 (以下稱為物品管理系統) 會利便追查非耗用物品的去向，以及擬備非耗用物品的帳齡分析，從而協助作出採購和處置的決定。

3.23　在該 4 個政府部門中，只有路政署使用手寫物品管理系統。該署沒有電腦化物品管理系統，這或可解釋何以審計署在進行盤點時發現，路政署有多項非耗用物品下落未明 (見第 3.5 段表九)，以及為何路政署用了很長時間，才找到當中部分物品 (見第 3.5 段表九及第 3.7 段)。另一方面，審計署分別審查了環保署、海關及資科辦的電腦化物品管理系統，發現有下列可予改善之處：

(a) ***環保署的物品管理系統***　環保署自 1997 年起已採用電腦化物品管理系統。2015 年 1 月，該署以 318 萬元更新該系統。新系統的優點如下：

(i) 每項非耗用物品均編有獨一無二的條碼。利用條碼掃描器，即可分辨相似的非耗用物品，以及迅速找出物品所在位置。此外，該系統可編制差異情況報告；

(ii) 每個行動單位均可實時查看各項記錄在該單位名下的非耗用物品；及

(iii) 非耗用物品的購買成本也包括在內。

然而，環保署可更善用本身的系統。舉例說，環保署可根據該系統所載的資料進行帳齡分析，以便作出物品處置的決定 (詳情見第 4.6 段個案七)；

(b) ***海關的物品管理系統*** 2010 年 11 月，海關以約 16 萬元推出一個稱為“資訊科技資產系統”的電腦化物品管理系統。儘管如此，海關主要仍依賴手寫記錄系統進行物品管理，而資訊科技資產系統則作補充的物品管理用途。這或可解釋為何海關用了很長時間，才找到名下部分資訊及通訊科技非耗用物品 (見第 3.5 段表九)。審計署把海關轄下一個行動單位於資訊科技資產系統的資訊及通訊科技非耗用物品記錄與手寫記錄作一比較，發現當中存在重大的差異 (見表十二)；及

表十二

海關轄下一個行動單位的手寫物品管理系統與資訊科技資產系統之間出現的差異 (2015 年 5 月中)

資訊及通訊科技非耗用物品	同時記入資訊科技資產系統和手寫記錄的非耗用物品數目	只記入以下其中一種記錄的非耗用物品數目	
		資訊科技資產系統	手寫記錄
桌上電腦	11	40	8
顯示器	16	34	11
筆記簿型電腦	2	1	1
打印機	13	40	13
掃描器	12	8	4
總計	54	123	37

資料來源：審計署對海關記錄的分析

(c) ***資科辦的物品管理系統*** 2001 年 10 月，資科辦以 454,500 元推出電腦化物品管理系統。審計署發現：

(i) 雖然每項非耗用物品均編有條碼，但該系統並無條碼掃描器支援，以致條碼未有使用；及

(ii) 只有資科辦物料供應組可查閱有關的物品記錄。其他行動單位未能實時查閱在其名下登記的非耗用物品，作物品管理用途。

審計署的建議

3.24 審計署*建議*路政署署長應設立電腦化物品管理系統，以改善路政署物品管理的工作。

3.25 審計署*建議*環境保護署署長應更善用環保署的電腦化物品管理系統 (例如進行帳齡分析，以便作出處置的決定)。

3.26 審計署*建議*海關關長應：

(a) 調整海關的電腦化物品管理系統的物品記錄與手寫物品記錄之間的差異；及

(b) 提升海關的電腦化物品管理系統，以期取代手寫物品管理系統。

3.27 審計署*建議*政府資訊科技總監應：

(a) 就資科辦的電腦化物品管理系統進行檢討；及

(b) 因應檢討結果採取措施，提升系統功能，以期在物品管理方面提供更妥善的支援。

3.28 審計署*建議*政府物流服務署署長應：

(a) 訂立指引，以訂明在何種情況下，值得由各局／部門設立電腦化物品管理系統 (例如局／部門的物品往來相當頻繁時，設立該等系統或具成本效益)；及

(b) 鼓勵各局／部門使用電腦化物品管理系統，以便更適時記錄和更妥善管理物品。

政府的回應

3.29 路政署署長同意第 3.24 段所載的審計署建議，並表示路政署正籌備設立電腦化物品管理系統，取代手寫的物品管理系統。

3.30 環境保護署署長同意第 3.25 段所載的審計署建議。

3.31　海關關長同意第 3.26 段所載的審計署建議，並表示海關正調整部門的電腦化物品管理系統的物品記錄與手寫物品記錄之間的差異。海關會諮詢資科辦和物流署，以期研究可否開發一個功能全面的電腦化物品管理系統。同時，海關會提升資訊科技資產系統，以便更妥善支援物品管理工作。

3.32　政府資訊科技總監同意第 3.27 段所載的審計署建議，並表示資科辦已在部門的資訊科技計劃中，計劃檢討並更新現有的電腦化物品管理系統。鑑於更妥善支援物品管理工作所帶來的裨益，資科辦會優先處理並加快推行有關項目。

3.33　政府物流服務署署長同意第 3.28 段所載的審計署建議，並表示物流署會擬備一般指引，闡明值得設立電腦化物品管理系統的情況，以供局／部門參考。

第 4 部分：處置資訊及通訊科技產品

4.1　本部分探討處置資訊及通訊科技產品的工作，集中檢視下列事宜：

(a)　資訊及通訊科技產品的處置策略 (第 4.2 至 4.13 段)；

(b)　捐贈資訊及通訊科技產品 (第 4.14 至 4.20 段)；及

(c)　刪除數據的做法 (第 4.21 至 4.31 段)。

資訊及通訊科技產品的處置策略

剩餘物品的處置程序

4.2　《物料供應及採購規例》訂明剩餘物品 (包括資訊及通訊科技非耗用物品) 的處置程序。處置方法包括：通過在數碼政府合署登載公告，以確定其他局／部門是否需要有關非耗用物品，以便把物品轉移到其他局／部門；把非耗用物品出售予物流署的物料處置定期合約承包商；以商業方式處置 (例如拍賣)；捐贈；以及丟棄 (最後辦法)。非耗用物品處置程序的流程圖載於附錄 D。

4.3　根據《物料供應及採購規例》，各局／部門的管制人員須設立部門物料處置委員會，以審批價值 (註 14) 143 萬元或以下剩餘物品的處置事宜。就是次審查工作所涵蓋的 4 個政府部門 (見第 1.20 段表二) 而言，部門物料處置委員會由 1 名高級庫務會計師或 1 名總行政主任擔任主席，另有物料供應主任職系或會計主任職系的兩名成員。管制人員或其指定的首長級人員可按部門物料處置委員會的建議，審批價值超過 143 萬元剩餘物品的處置事宜。

欠缺資訊及通訊科技產品的處置策略

4.4　表十三顯示該 4 個政府部門在 2012–13 至 2014–15 年度期間所處置的資訊及通訊科技非耗用物品數目。

註 14： *剩餘物品的價值指物流署的貨價或原來購貨成本，又或當兩者均不易確定時，則指物品的替換費用。*

表十三

海關、環保署、路政署及資科辦
所處置的資訊及通訊科技非耗用物品數目
(2012–13 至 2014–15 年度)

部門	2012–13	2013–14	2014–15
海關	247	412	382
環保署	1 359	759	975
路政署	64	3	432
資科辦	754	513	246
總計	2 424	1 687	2 035

資料來源：審計署對海關、環保署、路政署及資科辦記錄的分析

4.5　資訊及通訊科技產品很快便會過時。每項所購置的資訊及通訊科技產品最終都要處置。把資訊及通訊科技產品存儲等待處置，成本高昂，因為這些產品迅速失去價值，而且部件儲存不用時，其故障率會隨儲存時間有所增加。此外，儲存過時的資訊及通訊科技產品 (特別是激光打印機等的大型產品) 佔用寶貴的辦公室地方，殊不合理。物流署表示，其中一項與處置非耗用物品相關的常見不當情況，就是任由不可再用的物品長期存放而不予處置。

4.6　處置策略涵蓋就資訊及通訊科技非耗用物品進行帳齡分析和定期檢討其狀況及可用性等事宜，有助各局／部門的管理人員適時及有系統地處置過時的非耗用物品，從而令這些物品在處置時有較高的剩餘價值。就該 4 個政府部門而言，審計署審查了每個部門在 2012–13 至 2014–15 年度期間進行的 20 宗處置個案，發現有關部門一般沒有處置策略，以便適時作出處置決定 (例子見個案四至七)。

個案四

海關在 2014–15 年度的 1 宗處置個案

1. 2014 年 11 月 28 日，海關轄下某個行動單位向部門物料處置委員會提交申請，要求處置 26 部不可再用的數碼相機。這些相機於 2002 年之前購入，購貨成本合共 46,400 元。

2. 部門物料處置委員會於 2014 年 12 月 10 日批准有關處置申請。2014 年 12 月 17 日，物流署在數碼政府合署登載公告，以確定其他局／部門是否需要這些相機。結果，沒有局／部門表示對這些相機有興趣。

3. 物流署在 2015 年 1 月及 2 月舉行了 3 場拍賣，以處置有關相機。該等拍賣並不成功，不是價錢未達底價，就是無人競投。2015 年 2 月 26 日，物流署建議海關自行決定如何處置有關相機，因為再次進行拍賣的成本會超逾可能帶來的收益。

審計署的意見

4. 數碼相機很快便會過時，如有處置策略，便能更適時作出處置決定。截至 2015 年 5 月 11 日審計署進行審查時，有關相機仍由海關儲存，屬部門的非耗用物品。

資料來源：審計署對海關記錄的分析

個案五

路政署在 2014–15 年度的 1 宗處置個案

1. 2015 年 2 月 4 日，路政署轄下某個分區辦事處向部門物料處置委員會提交申請，要求處置不可再用的資訊及通訊科技產品。該處置申請涉及 323 項資訊及通訊科技非耗用物品，總替換費用為 25,690 元。有關物品的詳情如下：

資訊及通訊科技產品	數量	購入年份
點陣式打印機	14	在 2000 年之前至 2006 年
噴墨打印機	1	在 2000 年之前
激光打印機	4	在 2000 年之前至 2002 年
內置 286 中央處理器的個人電腦	1	在 1990 年之前
內置 Pentium 中央處理器的個人電腦	33	在 2000 年之前至 2007 年
顯像管顯示器	10	在 1990 年之前至 2000 年
鍵盤	144	在 2000 年之前
數據機	4	在 2000 年之前至 2008 年
滑鼠	72	在 2000 年之前
掃描器	6	在 2000 年之前至 2003 年
伺服器	2	在 2000 年之前
交換器	27	在 2000 年之前至 2007 年
不間斷電源供應器	5	在 2000 年之前
總計	323	

2. 部門物料處置委員會在 2015 年 2 月 10 日批准有關處置申請，有關物品以約 4,000 元出售予物流署的物料處置定期合約承包商。

審計署的意見

3. 從路政署的記錄中，審計署留意到有關物品主要於 1990 年之前至 2000 年年初購入。大部分物品 (例如點陣式打印機和內置 286 中央處理器的個人電腦) 可能已儲存了一段長時間，部門才作出處置決定。倘能更早對有關物品作出處置，便可以較高的價格把該等物品出售。

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

個案六

資科辦在 2014–15 年度的 3 宗處置個案

1. 在 2015 年首季，資科辦轄下某個行動單位向部門物料處置委員會提交 3 項申請，要求批准處置與某個系統 (已於 2008 年 1 月停用) 相關的過時資訊及通訊科技產品。該等處置申請涉及 234 項資訊及通訊科技非耗用物品，大部分於 1999 至 2001 年期間購入。這些物品的原來購貨成本合共約為 380 萬元。

2. 部門物料處置委員會在 2015 年 2 月及 4 月批准有關處置申請。部分過時的資訊及通訊科技產品出售予物流署的物料處置定期合約承包商，有部分 (67 項物品，原來購貨成本合共約為 100 萬元) 則分 3 批拍賣。在 2015 年 4 月至 7 月期間，物流署為每批物品安排了 3 場拍賣，但未能藉此售出該等物品，因為價錢未達底價。因此，物流署建議資科辦自行決定如何處置有關物品，因為再次進行拍賣的成本會超逾可能帶來的收益。

審計署的意見

3. 該等過時的資訊及通訊科技產品應可於 2008 年年初予以處置。然而，部門直至 2015 年才提出要處置該等物品。

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

個案七

對環保署資訊及通訊科技產品進行的帳齡分析

1. 環保署可更善用其電腦化物品管理系統 (見第 3.23(a) 段)。舉例說，該系統可提供資料作帳齡分析，以便作出物品處置的決定。

2. 審計署從環保署的物品管理系統，摘錄該署轄下某個行動單位備存截至 2015 年 8 月的資訊及通訊科技非耗用物品資料，並進行帳齡分析：

資訊及通訊科技產品	資訊及通訊科技非耗用物品的數目					
	1 年及以下	1 年以上至 3 年	3 年以上至 5 年	5 年以上至 10 年	10 年以上	總計
個人電腦	9	73	55	116	85	338
數碼相機	14	19	14	3	4	54
數碼影像光碟燒錄機／數碼錄音機	0	0	1	6	30	37
硬碟	0	2	0	20	52	74
流動電話	10	16	16	101	30	173
顯示器	13	52	42	134	58	299
打印機	6	12	16	72	63	169
掃描器	4	2	4	1	20	31
攝錄機	1	2	2	2	4	11
總計	57 (5%)	178 (15%)	150 (13%)	455 (38%)	346 (29%)	1 186 (100%)

審計署的意見

3. 如上表所示，在 1 186 項資訊及通訊科技非耗用物品中，346 項 (29%) 是在十多年前購入。環保署有需要檢討這些物品的狀況和可用性，也需要定期就其資訊及通訊科技非耗用物品進行帳齡分析，以便適時作出處置決定。

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

審計署的建議

4.7 **審計署*建議*海關關長、環境保護署署長、路政署署長及政府資訊科技總監應：**

(a) **就其資訊及通訊科技非耗用物品進行檢討，找出到期須予處置的非耗用物品；及**

(b) **因應上述檢討的結果，按照《物料供應及採購規例》適時及有系統地處置過時的非耗用物品。**

4.8 **審計署*建議*政府物流服務署署長應：**

(a) **推動各局／部門制訂資訊及通訊科技產品的處置策略 (例如參照物品的服務期及資科辦就產品最佳年限而發出的指引，定期檢討非耗用物品的狀況和可用性，以便適時處置過時的資訊及通訊科技產品)；及**

(b) **提醒各局／部門適時安排處置過時的資訊及通訊科技產品。**

政府的回應

4.9 海關關長同意第 4.7 段所載的審計署建議，表示海關已就資訊及通訊科技非耗用物品進行檢討，並會按照《物料供應及採購規例》安排處置過時的非耗用物品。

4.10 環境保護署署長同意第 4.7 段所載的審計署建議。

4.11 路政署署長同意第 4.7 段所載的審計署建議，並表示在檢討資訊及通訊科技非耗用物品時，路政署會考慮這些物品的狀況和可用性，以找出應予處置的非耗用物品。此外，路政署正擬備供內部傳閱的會計通告，向持有非耗用物品的人員發出指引，以便他們就處置或檢討剩餘物品的狀況設定時限 (例如由找到剩餘非耗用物品當天起計 3 個月內)。

4.12 政府資訊科技總監同意第 4.7 段所載的審計署建議，並表示在 2016 年部門非耗用物品周年查核工作中，已提醒資科辦轄下的非耗用物品單位檢討其

負責保管的非耗用物品，以便找出是否有不需要的物品，然後按照《物料供應及採購規例》處置。

4.13　政府物流服務署署長接納第 4.8 段所載的審計署建議，並表示物流署會採取相應的跟進行動。

捐贈資訊及通訊科技產品

環保署所捐贈的資訊及通訊科技產品

4.14　在是次審查工作所涵蓋的 4 個政府部門中，環保署是唯一有捐贈資訊及通訊科技產品的部門。2009 年 9 月，環保署展開試驗計劃，把舊的資訊及通訊科技產品捐贈予非政府機構作環保及慈善用途。環保署認為該項計劃可為各局／部門、資訊及通訊科技業界和公眾樹立榜樣。2009 年 12 月，該試驗計劃獲採納為部門的常規做法。自此，部門推行強制“審核”步驟，用以篩選宜於捐贈的舊資訊及通訊科技產品 (仍可使用和不可再用的)。直至 2015 年 9 月 30 日，環保署：

(a) 進行了 65 次捐贈，涉及合共 3 636 項資訊及通訊科技產品 (見表十四)。這些產品的原來購貨成本為 1,070 萬元；及

(b) 有 1 543 項資訊及通訊科技產品 (仍可使用的為 498 項，不可再用的為 1 045 項) 等待捐贈。這些產品的原來購貨成本為 560 萬元。

表十四

環保署所捐贈的資訊及通訊科技產品
(2009 年 9 月至 2015 年 9 月)

資訊及通訊科技產品	非耗用物品數目		總計
	仍可使用	不可再用	
個人電腦	327	654	981
筆記簿型電腦	36	65	101
顯示器	443	330	773
打印機	102	304	406
掃描器	31	27	58
伺服器	21	9	30
硬碟	35	134	169
其他 (例如個人電腦、筆記簿型電腦、打印機及伺服器等的配件)	480	638	1 118
總計	1 475	2 161	3 636

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

環保署在捐贈資訊及通訊科技產品方面可予改善之處

4.15　環保署捐贈物品，誠屬幫助有需要人士的善行。然而，審計署留意到有下列可予改善之處：

(a) 就仍可使用的資訊及通訊科技產品而言，環保署已按照《物料供應及採購規例》所訂定的程序行事 (見附錄 D)。然而，在 2 161 項不可再用的資訊及通訊科技產品中，有 1 366 項 (63%) 屬物流署物料處置定期合約所涵蓋的物品。根據《物料供應及採購規例》，該等物品應出售予有關的定期合約承包商 (見附錄 D)；及

(b) 全部物品均只捐贈予同一間非政府機構。

審計署的建議

4.16 **審計署*建議*環境保護署署長應：**

(a) **採取措施，確保在日後捐贈資訊及通訊科技產品時遵從《物料供應及採購規例》的規定；及**

(b) **探討有否其他非政府機構需要獲捐贈資訊及通訊科技產品，並考慮日後向這些機構捐贈資訊及通訊科技產品。**

4.17 **審計署*建議*政府物流服務署署長應徵詢財經事務及庫務局局長的意見，研究可否改善《物料供應及採購規例》所訂定的程序，以便捐贈資訊及通訊科技產品(例如，就捐贈而言，豁免須把不可再用的資訊及通訊科技產品首先出售予物流署物料處置定期合約承包商的規定)。**

政府的回應

4.18 環境保護署署長同意第 4.16 段所載的審計署建議。

4.19 政府物流服務署署長同意第 4.17 段所載的審計署建議，並表示物流署會與財庫局聯手，研究可否把《物料供應及採購規例》中有關仍可使用及不可再用物品 (包括資訊及通訊科技產品) 的處置程序加以劃一，讓局／部門可以按照個別情況，例如剩餘價值、轉售價值及公眾利益等，同時考慮捐贈和商業處置方式。

4.20 財經事務及庫務局局長表示，財庫局會與物流署聯手，研究可否把《物料供應及採購規例》中有關仍可使用及不可再用物品 (包括資訊及通訊科技產品) 的處置程序加以劃一，讓局／部門可以按照個別情況，例如剩餘價值、轉售價值及公眾利益等，同時考慮捐贈和商業處置方式。

刪除數據的做法

刪除數據指引

4.21　久而久之，各局／部門難免會在資訊及通訊科技產品 (例如電腦) 中積存大量資料。《保安規例》就如何在棄置資訊及通訊科技產品前銷毀儲存於該等產品內的保密資料，提供指引和規定。資科辦已就資訊及通訊科技保安公布政策及指引，該等政策及指引涵蓋銷毀保密資料的事宜。此外，物流署曾發出通函，要求各局／部門在處置電腦方面遵從若干保安指引。

4.22　根據《保安規例》和資科辦的資訊及通訊科技保安指引：

(a)　在棄置電腦前，須通過淨化程序 (例如消磁，把媒體曝露於強烈磁場中，利用磁力把媒體內的數據刪除 —— 見照片一)，把儲存媒體內所有保密資料徹底清除。如因任何理由令淨化程序不可行，則必須把有關儲存媒體的實體銷毀，以免保密資料被還原；及

照片一

路政署用以淨化儲存媒體的消磁器

資料來源：路政署的記錄

(b) 上文 (a) 段所述的嚴謹做法，適用於棄置其他具內置儲存裝置的資訊及通訊科技產品 (例如平板電腦和流動電話)。至於棄置載有非保密資料的資訊及通訊科技產品時，各局／部門宜採用同一套嚴謹做法，作為良好作業實務以保障數據私隱。

刪除數據做法的不足之處

4.23 審計署審查了到訪的 4 個部門在 2012–13 至 2014–15 年度期間刪除數據的工作。就海關、路政署及資科辦而言，視乎有關部門的內部資源而定，刪除數據的工作由部門人員或經由承辦商執行。至於環保署，所有刪除數據的工作均由部門人員執行。審計署審查後發現以下不足之處：

(a) 根據《保安規例》，應實施多重互相制衡的機制，確保刪除數據的工作妥為完成。因此，由承辦商進行的刪除數據工作，承辦商須提供證明書，證明刪除工作已妥為完成。審計署審查了由海關、路政署及資科辦聘用的 5 個承辦商所發出的 20 張證明書，發現僅 1 個承辦商在其發出的 3 張證明書中表明已遵從資科辦就資訊及通訊科技保安所公布的政策及指引；

(b) 根據資科辦的資訊及通訊科技保安指引，已刪除資料的儲存媒體應由另一人抽樣檢查，以確保所有保密資料已完全刪除。該 4 個部門告知審計署，他們已進行抽樣檢查。然而，該 4 個部門中僅得資科辦及路政署轄下 1 個行動單位能提供曾進行此等抽樣檢查的證據；及

(c) 根據物流署的通函，就處置電腦而言，各局／部門須作出聲明，確認已遵行資科辦的資訊及通訊科技保安指引所載的刪除數據程序。然而，有關通函並無觸及處置內置儲存裝置的其他資訊及通訊科技產品，或折舊貼換 (註 15) 資訊及通訊科技產品時，是否需要作出聲明。在該 4 個部門中，資科辦曾就處置具內置儲存裝置的其他資訊及通訊科技產品作出聲明。審計署在 2015 年 5 月作出查詢後，路政署已開始採用資科辦的做法。該 4 個到訪的部門全部沒有就折舊貼換的資訊及通訊科技產品作出聲明。為回應審計署在 2016 年 2 月的查詢，資科辦已開始就折舊貼換個案作出聲明。

註 15： *有關折舊貼換資訊及通訊科技產品的情況載於本審計報告第 2 部分。*

審計署的建議

4.24 **審計署*建議*海關關長、環境保護署署長及路政署署長應：**

(a) **確保按照資科辦的資訊及通訊科技保安指引，為已刪除資料的儲存媒體進行獨立抽樣檢查，以確保所有資料已妥為刪除；及**

(b) **為已進行的抽樣檢查妥善備存文件記錄。**

4.25 **審計署*建議*政府資訊科技總監應：**

(a) **採取措施，確保各局／部門充分了解銷毀數據的規定，並在進行刪除數據工作時遵行資科辦的指引(例如抽樣檢查已刪除資料的儲存媒體，以及就抽樣檢查備存文件記錄)；及**

(b) **考慮劃一規定刪除數據證明書上必須載列的核心資料(例如要求承辦商必須在證明書上聲明，在刪除數據時已遵行資科辦就資訊及通訊科技保安公布的政策及指引)。**

4.26 **審計署*建議*政府物流服務署署長應公布規定，訂明各局／部門在處置電腦和內置儲存裝置的其他資訊及通訊科技產品，以及折舊貼換資訊及通訊科技產品時，須作出聲明，確認已遵行資科辦的資訊及通訊科技保安指引所載的刪除數據程序。**

政府的回應

4.27 海關關長同意第 4.24 段所載的審計署建議，並表示海關已按照資科辦的資訊及通訊科技保安指引，為已刪除資料的儲存媒體進行獨立抽樣檢查。此外，海關已提醒所有相關人員就有關抽樣檢查妥善備存記錄。

4.28 環境保護署署長同意第 4.24 段所載的審計署建議。

4.29 路政署署長同意第 4.24 段所載的審計署建議，並表示路政署正擬備供內部傳閱的會計通告，提醒其員工遵從相關的保安規定，包括資科辦的資訊及通訊科技保安指引。該通告會供相關人員及其上司定期傳閱，確保在處置或折舊貼換資訊及通訊科技非耗用物品時，對已刪除資料的儲存媒體進行獨立抽樣檢查，並妥善備存相關記錄。

4.30　政府資訊科技總監同意第 4.25 段所載的審計署建議，並表示：

(a)　各局／部門必須由另一人為已刪除資料的儲存媒體進行抽樣檢查，但部分局／部門沒有就所採取的行動妥善備存記錄。資科辦會檢討現有指引，規定各局／部門就已刪除資料的儲存媒體進行抽樣檢查一事妥善備存記錄，以供合規審查；及

(b)　資科辦會擬備刪除數據證明書樣本，以供各局／部門參考。

4.31　政府物流服務署署長接納第 4.26 段所載的審計署建議，並表示物流署會採取相應的跟進行動。

第 5 部分：提供應用程式

5.1　本部分探討政府提供應用程式的情況，集中檢視下列事宜：

(a)　審查政府應用程式 (第 5.7 至 5.24 段)；及

(b)　政府應用程式的未來路向 (第 5.25 至 5.28 段)。

政府應用程式的概況

5.2　首個政府應用程式“我的天文台”於 2010 年推出。截至 2015 年 8 月 31 日，36 個局／部門推出了 127 個應用程式 (見表十五)。這些應用程式的開發費用約為 3,800 萬元 (每個應用程式由約 2 萬元至 330 萬元不等 ——註 16)。

表十五

局／部門推出的應用程式
(2015 年 8 月 31 日)

已推出應用程式的數目	局／部門數目	已推出的應用程式總數
1	14	14
2 至 3	12	32
4 至 5	4	16
6 至 10	3	22
11 至 15	2	25
16 至 20	1	18
總計	36	127

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註 16：*部分應用程式的開發費用高昂，因為除了開發程式招致費用外，亦須斥資採購後端伺服器所需的硬件及軟件。*

5.3　表十六顯示各政府應用程式由推出日期起至 2015 年 8 月 31 日的每月平均下載次數。

表十六

政府應用程式每月平均下載次數
(2015 年 8 月 31 日)

每月平均下載次數	應用程式數目	百分比
0 至　30	6	5%
31 至　90	23	19%
91 至　900	49	40%
901 至 1 800	20	17%
1 801 至 4 500	9	7%
4 500 以上	15	12%
總計	122　(註)	100%

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註：資科辦未能提供截至 2015 年 8 月 31 日關於 5 個應用程式的每月平均下載次數的資料。資科辦正與有關局／部門跟進此事。

5.4　表十七及十八分別進一步顯示截至 2015 年 8 月 31 日每月平均下載次數最高及最低的 10 個應用程式。

表十七

每月平均下載次數最高的 10 個應用程式
(2015 年 8 月 31 日)

	局／部門	應用程式名稱	開發費用 (元)	每年維修費用 (元)	截至 2015 年 8 月 31 日的累計下載次數	每月平均下載次數 (註 2)
1	香港天文台	我的天文台	未能提供 (註 1)	未能提供 (註 1)	5 187 000	88 190
2	香港電台	香港電台隨身版	200,000		1 628 063	37 001
3	運輸署	香港乘車易	1,100,000	220,000	1 369 000	29 008
4	資科辦	香港政府通知你	460,000	160,000	687 961	18 594
5	勞工處	「互動就業服務」應用程式	125,000	83,928	574 164	13 493
6	資科辦	Wi-Fi.HK	340,000	80,000	150 940	11 637
7	康文署	城市售票網	未能提供 (註 1)	未能提供 (註 1)	155 340	11 376
8	香港電台	RTHK Mine	409,000		131 316	10 943
9	香港電台	RTHK Screen	250,000		216 248	10 812
10	康文署	我的圖書館	3,321,691	313,000	132 505	10 509

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註 1： 基於應用程式由局內／部門人員開發、因應用程式的開發是與其他服務一併提供而沒有分項費用資料，以及服務提供者不提供維修服務等原因，局／部門未能提供有關的費用資料。

註 2： 每月平均下載次數，指應用程式在不同操作平台 (即 Android、iOS、Symbian 及 Windows Phone) 由推出當天起至 2015 年 8 月 31 日的每月平均下載次數總和。如資料不足 (例如資科辦沒有提供某應用程式在部分平台的推出日期)，則以最後推出的日期計算每月平均下載次數。

表十八

每月平均下載次數最低的 10 個應用程式
(2015 年 8 月 31 日)

	局／部門	應用程式名稱	開發費用 (元)	每年維修費用 (元)	截至 2015 年 8 月 31 日的累計下載次數	每月平均下載次數 (註 3)
1	教育局	香港學童的眼睛護理 (註 2)	未能提供 (註 1)	未能提供 (註 1)	89	11
2	康文署	復修景賢里			200	12
3	康文署	配對@景賢里			233	14
4	康文署	拼圖@景賢里			270	16
5	教育局	優質教育基金 (註 2)			308	18
6	民政事務局	“M”品牌活動應用程式	70,000	14,400	1 013	31
7	康文署	留影@景賢里	未能提供 (註 1)	未能提供 (註 1)	559	33
8	康文署	景賢里			590	35
9	食物環境衞生署	食物安全「誠」諾 (註 4)	130,000		1 459	35
10	教育局	TSS 技術知識頻道 (註 2)	未能提供 (註 1)		362	36

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註 1： 基於應用程式由局內／部門人員開發、因應用程式的開發是與其他服務一併提供而沒有分項費用資料，以及服務提供者不提供維修服務等原因，局／部門未能提供有關的費用資料。

註 2： 2016 年 3 月，教育局告知審計署：

(a) "香港學童的眼睛護理"應用程式是在 2015/16 學年推出的家長教育學習資源的一部分。該應用程式在 2015 年 1 月推出試行時，其他學習資源仍付諸闕如。此外，該局也發現有需要檢討及增潤有關眼睛護理的學習資源，以回應家長日益提升的關注及在這課題上急速的科技發展。該局計劃在學習資源於 2016 年下半年備妥時，把該等資源與應用程式一併推而廣之；

(b) "優質教育基金"應用程式屬先導計劃，為支援有特殊教育需要的學生學習而開發。其目標用戶是教授這些學生的教師。除了在 iOS 及 Android 平台使用該應用程式外，教師也可經由網站或香港教育城的平台下載同一套學習資源。這些途徑的下載次數分別為約 1 200 (2013 年 4 月至 2016 年 3 月) 及約 6 700 (2014 年 9 月至 2016 年 3 月)；及

(c) "TSS 技術知識頻道"應用程式旨在向校內提供技術支援的人員及負責其督導工作的教師灌輸所需的技術知識及技能。該應用程式有 90 段錄影片段，而該等片段也可在 YouTube 收看 (目標群體對 YouTube 的認識程度，遠高於此應用程式)。該局會就此應用程式的效益諮詢持份者，且不排除在短期內予以停用。

註 3： 每月平均下載次數，指應用程式在不同操作平台 (即 Android、iOS、Symbian 及 Windows Phone) 由推出當天起至 2015 年 8 月 31 日的每月平均下載次數總和。如資料不足 (例如資科辦沒有提供某應用程式在部分平台的推出日期)，則以最後推出的日期計算每月平均下載次數。

註 4： 食物環境衞生署表示，"食物安全「誠」諾"應用程式已經停用，並於 2016 年 2 月從應用程式商店移除。該應用程式的功能現納入由該署新開發的"食物安全"應用程式內，後者具備更多功能及特點。

附註： 為顧及推廣應用程式所需的時間和人力物力，推出未滿 6 個月的應用程式均未列於此清單內。

5.5 為利便各局／部門開發應用程式供市民使用，資科辦自 2011 年起已發出若干指引，以說明優良的應用程式所應具備的條件。資科辦亦分別於 2015 年 7 月及 12 月發出及更新 1 本良好作業指南，其中說明各局／部門應考慮應用程式對用戶有何效用，不應為做而做。該指南亦說明，各局／部門應對下載次數作合理估計後，才考慮開發應用程式。此外，如應用程式未能達到原來開發目的，或有其他更有效的應用程式可供使用，局／部門應考慮停用該應用程式。

5.6 在 2015 年 10 月至 2016 年 1 月期間，審計署審查 4 個政府部門 (見第 1.20 段表三) 的應用程式，以查明這些部門在提供應用程式方面是否有可予改善之處，以期更有效地為市民提供資訊及服務。審查結果載於第 5.7 至 5.14 段。

審查政府應用程式

有需要優化應用程式的內容

5.7　根據資科辦的指引及良好作業指南，優良的應用程式應能提供流動裝置功能，例如定位服務／全球定位系統功能及推送通知等。2016 年 1 月，審計署下載了該 4 個部門的 22 個應用程式 (註 17)，並審查這些應用程式的內容。當中部分應用程式只為指定的目標用戶而設，對大部分人而言並不吸引。審計署發現：

(a) 部分應用程式的流動裝置功能有限 (見表十九)。功能有限或不具備任何功能的應用程式，實質上只是該局／部門網站的複製版。審計署留意到，為節省行政及維修費用，漁農自然護理署在 2014 年及 2015 年停用了 4 個內容上與部門網頁重複的應用程式。就那些每月平均下載次數偏低的應用程式 (例如衞生署的“Framework@PC”和康文署的“復修景賢里”——見表十九) 而言，有關局／部門有需要優化這些應用程式的內容，以吸引更多人使用。舉例說，應用程式可加入推送通知功能， 為用戶提供“最新消息”提示。 此外，如應用程式最終未能達到原來開發目的，有關局／部門便須考慮停用；及

註 17： *這 22 個應用程式包括：衞生署全部 10 個應用程式、消防處全部 3 個應用程式、康文署 18 個應用程式中的 8 個，以及水務署僅有的 1 個應用程式。*

表十九

衞生署、消防處、康文署及水務署
22 個應用程式的流動裝置功能
(2016 年 1 月)

	應用程式名稱	截至2015 年8 月 31 日的每月平均下載次數	流動裝置功能							
			照相機	離線遊戲	撥電功能連結	定位服務／全球定位系統功能	流動地圖	推送通知	快速回應碼	分享功能
衞生署										
1	營廚雜誌：有營食譜	471	–	–	✓	–	–	–	–	✓
2	有營食肆	1 629	–	–	✓	✓	✓	–	–	✓
3	Framework @PC	53	–	–	✓	–	–	✓	–	✓
4	香港中藥材標準第一冊，衞生署	281	–	–	–	–	–	–	–	–
5	IMPACT	288	–	–	–	–	–	–	–	–
6	基層醫療指南	563	–	–	✓	✓	✓	–	–	✓
7	戒煙達人	1 073	–	–	✓	–	–	✓	–	✓
8	小食營養分類精靈	209	–	–	–	–	–	–	–	–
9	學生身高別體重 Check	1 728	–	✓	–	–	–	✓	–	✓
10	1069 試戴樂	599	–	✓	✓	✓	✓	✓	–	–

表十九 (續)

	應用程式名稱	截至2015年8月31日的每月平均下載次數	流動裝置功能							
			照相機	離線遊戲	撥電功能連結	定位服務／全球定位系統功能	流動地圖	推送通知	快速回應碼	分享功能
消防處										
1	香港消防處流動應用程式	810	✓	–	–	✓	✓	✓	–	✓
2	居安思危	934	–	✓	–	–	–	–	–	✓
3	臨危不亂	1 262	–	✓	–	–	–	–	–	✓
康文署										
1	武・藝・人生——李小龍	1 373	✓	–	–	–	–	–	✓	✓
2	香港國際海報三年展 2014	160	–	–	✓	–	✓	–	–	✓
3	景賢里	35	–	–	–	–	–	–	–	–
4	配對@景賢里	14	–	✓	–	–	–	–	–	–
5	文化在線	1 050	–	–	✓	✓	✓	✓	–	✓
6	留影@景賢里	33	✓	–	–	–	–	✓	–	–
7	拼圖@景賢里	16	–	✓	–	–	–	–	–	–
8	復修景賢里	12	–	✓	–	–	–	–	–	–
水務署										
1	WSD Mobile App	602	–	–	✓	–	–	✓	–	–

資料來源：資科辦的記錄及審計署對所下載應用程式的分析

附註：— 表示不具備此項功能

✓ 表示具備此項功能

(b) 2014 年 10 月，水務署就“WSD Mobile App”進行檢討，把這個應用程式所提供的服務，與其他公用事業及電訊公司所提供的服務作一比較，結論是這個應用程式可加入一些優化功能，例如：

(i) 提供用戶付款記錄；

(ii) 提供帳單提示和到期日提示；

(iii) 提供網上支付服務供應商的超連結，或提供用以到便利店繳費的電子帳單快速回應碼；及

(iv) 容許用戶更新個人資料。

然而，審計署測試了這個應用程式的功能 (分別在 2016 年 1 月 11 日及 1 月 29 日在 Android 及 iOS 平台進行測試)，發現該應用程式並無加入這些優化功能。

有需要加強推廣應用程式

5.8 資科辦的良好作業指南訂明，局／部門應推廣本身所開發的應用程式，務求讓更多人使用。下載率偏低的政府應用程式 (見第 5.7(a) 段表十九)，尤須加以推廣。在審查政府應用程式時，審計署留意到下列與局／部門推廣應用程式有關的事宜：

(a) 自 2012 年 8 月起，資科辦推出“政府 App 站通”，通過流動途徑為公眾提供一站式電子政府服務。該應用程式提供統一的平台，以便市民選擇和下載任何政府應用程式。此外，資科辦在香港政府一站通網站公布了稱為“政府流動網站和流動應用程式”的政府應用程式清單。2015 年 11 月中，審計署審查了“政府 App 站通”和香港政府一站通網站所列的政府應用程式。審計署發現，在該 127 個應用程式 (見第 5.2 段) 中，15 個未有列出 (見表二十)。資科辦在 2016 年 2 月告知審計署，一般會在局／部門自行提出要求時，才把其應用程式放上“政府 App 站通”和香港政府一站通網站，以加強宣傳這些應用程式。資科辦亦會設法鼓勵各局／部門把各自的應用程式列載於“政府 App 站通”和香港政府一站通網站。部分應用程式未有在“政府 App 站通”和香港政府一站通網站列載，因為這些應用程式是為個別活動／項目而設，已經過時，或有關局／部門未有要求資科辦把應用程式列入清單或列載於香港政府一站通網站。由於“政府 App 站通”和香港政府一站通網站是讓市民得知有

何政府應用程式可供使用的統一平台，審計署認為資科辦有需要採取措施，使列載於“政府 App 站通”和香港政府一站通網站的應用程式更為齊全；及

表二十

未有列於“政府 App 站通”和香港政府一站通網站的政府應用程式
(2015 年 11 月 16 日)

局／部門	應用程式數目	應用程式例子
教育局	8 (註 1)	香港學童的眼睛護理、優質教育基金、TSS 技術知識頻道
康文署	3	香港國際海報三年展 2014 、遊清宮 • 賞奇器
創新科技署	2 (註 2)	春田花花科學盛會、麥嗲說綠色科技
衞生署	1	1069 試戴樂
民政事務局	1	新手父母家庭篇
總計	15	

資料來源：審計署對資科辦應用程式及網站的審查

註 1：教育局表示，“優質教育基金”應用程式宜放置在香港教育城這一平台 (見第 5.4 段表十八註 2)。香港教育城這一平台廣為教師認識。該局因此計劃把電子書移往香港教育城，並於 2016 年上半年逐步停用該應用程式。該局並無計劃把“優質教育基金”應用程式加入“政府 App 站通”或香港政府一站通網站。至於“TSS 技術知識頻道”及“香港學童的眼睛護理”兩個應用程式，該局已在資科辦定期探詢最新情況時，把推出該等應用程式一事告知資科辦，並應資科辦於 2015 年 11 月 18 日提出的要求，在 2015 年 11 月 19 日同意讓對方將兩者加入“政府 App 站通”。

註 2： 創新科技署表示，該兩個流動應用程式分別為一年一度的創新科技嘉年華 2012 及 2013 而開發，對象為參與其中的市民，讓其隨時得知會場內的最新活動。自 2013 年起，該署再沒有開發類似應用程式。

(b) 2012 年 4 月，衞生署推出以男同性戀者為對象的“1069 試戴樂”。該應用程式旨在為男同性戀者提供愛滋病教育，包括男同性戀接受免費愛滋病病毒抗體測試 (用以檢查及診斷愛滋病感染) 地點的資訊。審計署發現：

(i) 自該應用程式於 2012 年 4 月推出起至 2015 年 8 月 31 日為止，累計下載次數約為 25 000 次。根據衞生署在 2016 年 1 月底就審計署的查詢所作的回覆，本港成年男同性戀者估計約有 100 000 至 137 500 人。這顯示估計人數中的 75% 至 82% 未必知悉有該應用程式存在，因而未曾下載。這情況並不理想，因為根據衞生署衞生防護中心在 2015 年出版的《愛滋病資訊——香港愛滋病情況》，衞生署在 2014 年通過自願性及不記名愛滋病呈報系統，一共接獲 651 宗愛滋病感染報告，為歷年最多，較 2013 年的 559 宗增加 16%；及

(ii) 該應用程式只提供中文版。然而，審計署留意到，根據《愛滋病資訊》，2014 年受愛滋病病毒感染的非華裔人士或種族不詳人士佔 28%。

衞生署在2016年2月告知審計署，除該應用程式外，衞生署亦採用其他方法(例如網站及 Facebook) 進行男同性戀者的愛滋病預防及健康推廣工作。根據衞生署在 2014 年進行的調查，71% (731/1 026) 的受訪者曾收到預防愛滋病的信息。儘管如此，很多男同性戀者並不知悉有該應用程式存在 (見第 5.8(b)(i) 段)，因此衞生署有需要加強推廣該應用程式，也需要推出該應用程式的英文版。

有需要改善應用程式的推行後檢討

5.9 如應用程式由基本工程儲備基金總目 710：電腦化計劃 (見附錄 B) 資助，局／部門須向資科辦提交計劃推行後部門報表 (註 18)，而提交的時間為在項目完成後或系統投入運作後 6 個月 (註 19)。

5.10 經審計署審查的 22 個應用程式中，10 個由基本工程儲備基金資助，因而必須提交計劃推行後部門報表。審計署留意到，在該 10 個應用程式中，3 個的計劃推行後部門報表雖已提交資科辦，但有關報表並沒有討論如何改善下載次數偏低的問題。該 3 個應用程式均由消防處開發 (見第 5.7(a) 段表十九)。

註 18： *計劃推行後部門報表載列有關應用程式所達到的目標，以及偏離預定目標的原因。*

註 19： *資科辦在 2015 年 12 月推出的良好作業指南中，建議各局／部門就由各自的部門開支資助的應用程式進行推行後檢討。*

5.11　根據消防處的撥款申請文件所述，該 3 個應用程式推出首年的下載次數估計為 250 000 次，預計每年增長率為 10%。然而，自應用程式於 2014 年 5 月推出起至 2015 年 8 月 31 日的一段期間，該 3 個應用程式的累計下載次數只有 48 077 次。在 2015 年 2 月向資科辦提交的計劃推行後部門報表中，消防處表示會安排長期推廣活動，以增加下載次數。儘管如此，審計署留意到，下載次數仍然偏低。

5.12　消防處在 2016 年 2 月告知審計署，處方已在該 3 個應用程式加入 5 個小遊戲，並進行一系列宣傳活動，例如 YouTube 短片、電台廣播和幼稚園及中小學推廣計劃等。截至 2016 年 1 月 26 日，該 3 個應用程式的累計下載次數為 57 225 次。

為一次過的活動而設的應用程式

5.13　審計署在審查政府應用程式時得悉，截至 2015 年 8 月 31 日，為一次過的活動開發的應用程式有 31 個，其中 23 個已告停用。已停用應用程式的開發費用總額約為 260 萬元。表二十一載列了這次審查涵蓋的部門所開發並已停用的應用程式。

表二十一

康文署為一次過的活動而設並已停用的應用程式
(2015 年 8 月 31 日)

	應用程式名稱	開發費用(元)	推出日期	停用日期	總下載次數
1	中國戲曲節 2012	80,000 (註 1)	2012 年 4 月	2013 年 1 月	608
2	中國戲曲節 2013	60,000 (註 1)	2013 年 4 月	2014 年 1 月	1 241
3	游藝亞洲	40,770	2011 年 8 月	2013 年 8 月	969
4	世界文化藝術節 2013——東歐芳華	60,770	2013 年 9 月	2015 年 3 月	900
5	新視野藝術節 2012	65,964	2012 年 8 月	2015 年 3 月	948
6	一統天下：秦始皇帝的永恆國度	120,000	2012 年 7 月	2012 年 11 月	2 752
7	皇村探秘	180,000	2014 年 11 月	2015 年 3 月	3 644
8	敦煌故事隨身聽	185,000	2014 年 11 月	2015 年 3 月	6 745
9	第三屆全港運動會	65,000	2011 年 3 月	2011 年 5 月	未能提供 (註 2)
	總計	857,504			

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註 1： 有關款額包括開發費用及維修費用。

註 2： 康文署沒有向資科辦提供有關資料。

附註：是次審查所涵蓋的 4 個部門中，只有康文署曾停用應用程式。

5.14　如表二十一所示，部分為一次過的活動開發的應用程式的下載次數偏低。審計署認為資科辦有需要就一次過的活動開發應用程式一事提供更多指引。

審計署的建議

5.15　審計署*建議*消防處處長、衞生署署長、康樂及文化事務署署長和水務署署長應：

(a) 定期檢討應用程式的內容，以確定可否予以優化，以吸引更多人使用有關應用程式；

(b) 就下載次數偏低的應用程式，採取措施優化內容，以期提高下載率；

(c) 加強推廣應用程式，以期增加下載次數；及

(d) 考慮停用那些最終未能達到原來開發目的的應用程式。

5.16　審計署*建議*衞生署署長應考慮為供男同性戀者使用的“1069 試戴樂”應用程式推出英文版。

5.17　審計署*建議*消防處處長應加強市民對消防處 3 個應用程式的認識，以及提升該等應用程式的效用，務求提高其下載率。

5.18　審計署*建議*水務署署長應考慮在“WSD Mobile App”加入優化功能。

5.19　審計署*建議*政府資訊科技總監應：

(a) 採取措施，確保“政府 App 站通”和香港政府一站通網站盡量載列所有政府應用程式；及

(b) 在良好作業指南中公布準則，用以考慮是否有充分理據為一次過的活動開發應用程式。

政府的回應

5.20　消防處處長同意第 5.15 及 5.17 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 新開發的 5 項小遊戲將於 2016 年 4 月加入有關應用程式中， 而 YouTube 宣傳短片亦會於 2016 年 5 月上載；

(b) 消防處會繼續在各類宣傳活動 (例如消防局／救護站開放日、地區防火嘉年華及消防安全巡迴展覽) 中，以及向防火安全大使和樓宇消防安全特使 (均為來自公眾的志願者)，推廣流動應用程式；

(c) 將會在宣傳車輛 (包括流動宣傳車、消防安全教育巴士及救護信息宣傳車) 設置流動應用程式推廣站；

(d) 即將在位於將軍澳新啟用的消防及救護學院內的消防及救護教育中心暨博物館設立應用程式推廣角；及

(e) 消防處會繼續改善應用程式的內容，並採取實質措施以加強公眾對這方面的認識，以期提高應用程式的下載率。

5.21 衞生署署長同意第 5.15 及 5.16 段所載的審計署建議，並表示 :

(a) 衞生署會定期進行檢討，按需要優化應用程式的內容，並繼續找出可行方法，加強宣傳應用程式，以吸引更多目標用戶使用有關應用程式，提高下載率。衞生署亦會考慮停用最終未能達到原來目的的應用程式；及

(b) 衞生署會更新供男同性戀者使用的“1069 試戴樂”應用程式並改善其內容，以及加入英文版。該署計劃於 2017 年 3 月推出新版本。

5.22 康樂及文化事務署署長同意第 5.15 段所載的審計署建議。

5.23 政府資訊科技總監同意第 5.19 段所載的審計署建議。

5.24 水務署署長同意第 5.15 及 5.18 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 現已提供用以到便利店繳費的快速回應碼；

(b) 水務署在資源許可的情況下，會考慮推行其餘 3 項優化功能 (見第 5.7(b)(i)、(ii) 及 (iv) 段)；及

(c) 現正設計 1 項把地區細分的優化功能，並會於 2016 年第二季推出。

政府應用程式的未來路向

5.25 政府所開發的應用程式，數目一直增長迅速。自首個政府應用程式“我的天文台”在 2010 年推出起，截至 2015 年 8 月 31 日，已經開發約 160 個應用程式 (包括為一次過的活動而設並已停用的應用程式)。根據資科辦的資料，預計在 2015–16 年度完結前，一共會有 29 個新應用程式推出。

5.26 在本部分，審計署指出政府在提供應用程式方面有可予改善之處。如第 1.4 段所述，資科辦在政府內執行領導工作，積極推展資訊及通訊科技，並對政府在資訊及通訊科技方面和相關計劃的投資負責。資科辦有需要把審計署的建議納入良好作業指南，並因應科技急速發展而定期進行檢討，以確定該指南是否須予修訂。

審計署的建議

5.27 **審計署*建議* 政府資訊科技總監應：**

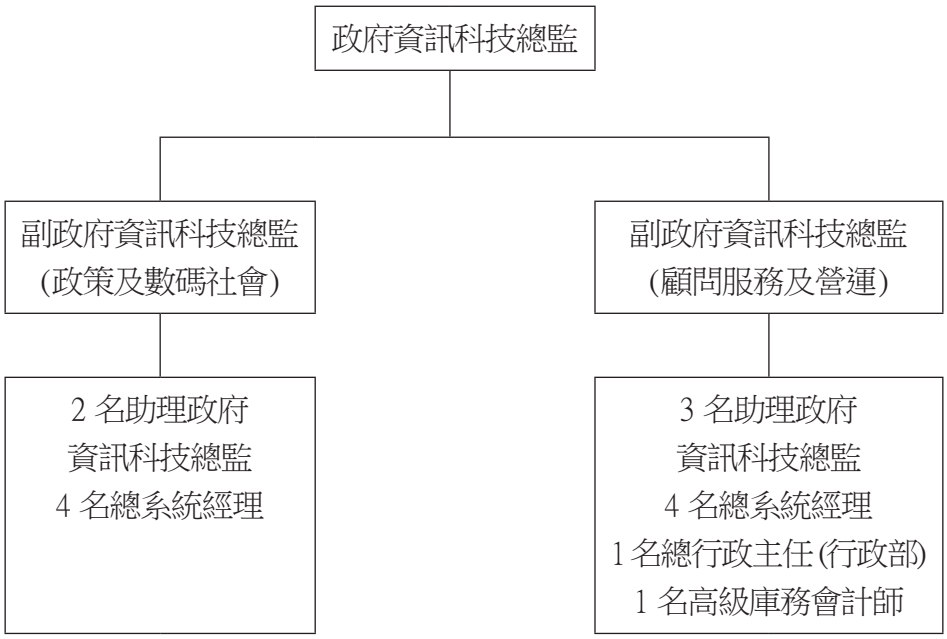
(a) **因應審計署的建議，在良好作業指南公布關於提供政府應用程式的指引；及**

(b) **定期檢討該指南，以確定是否有需要因應科技發展而予以修訂。**

政府的回應

5.28 政府資訊科技總監同意審計署的建議。

資科辦：組織圖 (摘錄)
(2015 年 12 月 31 日)



資料來源：資科辦的記錄

附註：2004 年 7 月，前資訊科技署與前工商及科技局轄下負責資訊科技工作的組別合併，成立資科辦。2007 年 7 月，前工商及科技局與前經濟發展及勞工局的一些商業功能合併為商務及經濟發展局。隨着 2007 年的合併，政府資訊科技總監須對商務及經濟發展局常任秘書長 (通訊及科技) 負責。隨着創新及科技局於 2015 年 11 月成立，他須對創新及科技局常任秘書長負責。

附錄 B
(參閱第 1.10、
2.8 及 5.9 段)

負責批核開支以供採購資訊及通訊科技產品及服務的審批當局
(截至 2016 年 3 月 31 日)

撥款來源	預計採購費用	批核項目／計劃的主管機構	批核撥款的審批當局
行政電腦系統			
政府一般收入帳目：有關開支總目項下的經常帳	每項計劃／項目或獨立電腦設備的費用不多於 15 萬元 (註 1)	不適用	相關管制人員
基本工程儲備基金總目 710： 電腦化計劃 (分目 A007GX——整體撥款)	每項在 15 萬元 (註 1) 以上但不超過 1,000 萬元	資科辦的行政工作電腦化計劃委員會 (註 2)	政府資訊科技總監
基本工程儲備基金總目 710： 電腦化計劃 (其他分目)	每項在 1,000 萬元以上	由資科辦提供技術支援以及由財經事務及庫務局 (財庫局) 撥款資助	立法會財務委員會 (財委會)
非行政電腦系統			
政府一般收入帳目：有關開支總目項下的經常帳	每項計劃／項目或獨立電腦設備的費用不多於 15 萬元 (註 1)	不適用	相關管制人員
政府一般收入帳目：有關開支總目的非經營帳目分目 661——小型機器、車輛及設備 (整體撥款)	每項在 15 萬元 (註 1) 以上但不超過 200 萬元 (註 3)	由財庫局撥款資助	財庫局

撥款來源	預計採購費用	批核項目／計劃的主管機構	批核撥款的審批當局
(i) 基本工程儲備基金總目 708： 非經常資助金及主要系統設備，只用於非行政電腦系統、通訊設備系統及機動系統 (ii) 政府一般收入帳目：有關開支總目項下的非經營帳目分目 603—— 機器、車輛及設備，用於上文 (i) 項以外的系統／設備	在 200 萬元以上 (註 3)	由財庫局撥款資助	每項計劃／項目的費用如在 200 萬元以上但不超過 1,000 萬元， 由財庫局審批；或 每項計劃／項目的費用如在 1,000 萬元以上， 由立法會財委會審批

資料來源：資科辦的記錄

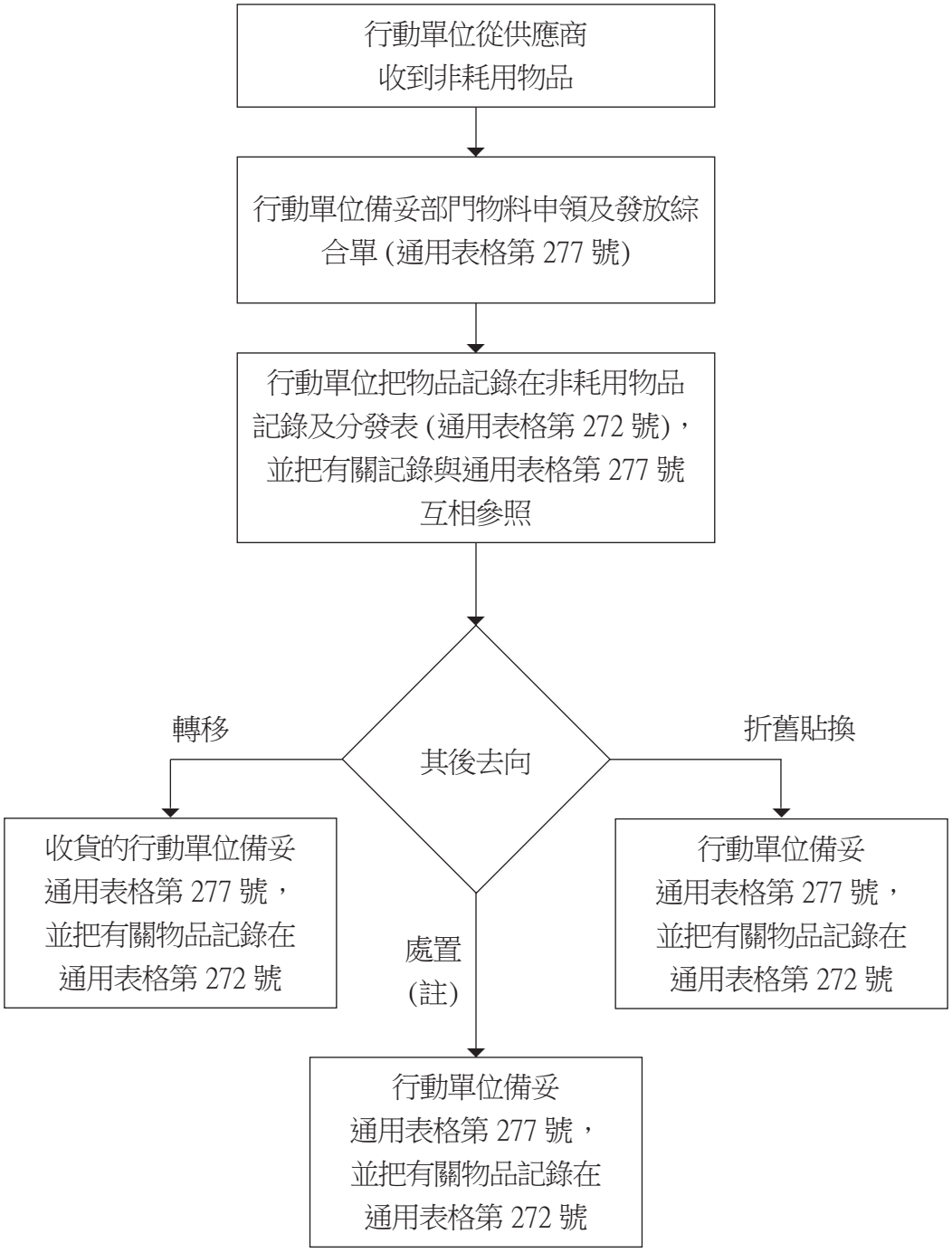
註 1：有關款額將修訂為 20 萬元，由 2016 年 4 月 1 日起生效。

註 2： 行政工作電腦化計劃委員會由副政府資訊科技總監 (顧問服務及營運) 擔任主席，成員包括副政府資訊科技總監 (政策及數碼社會)、兩名助理政府資訊科技總監及 1 名總系統經理。

註 3： 有關款額將修訂為 1,000 萬元，由 2016 年 4 月 1 日起生效。

附錄 C
(參閱第 3.2、
3.3(a) 及 3.9(b) 段)

根據《物料供應及採購規例》非耗用物品去向的管理

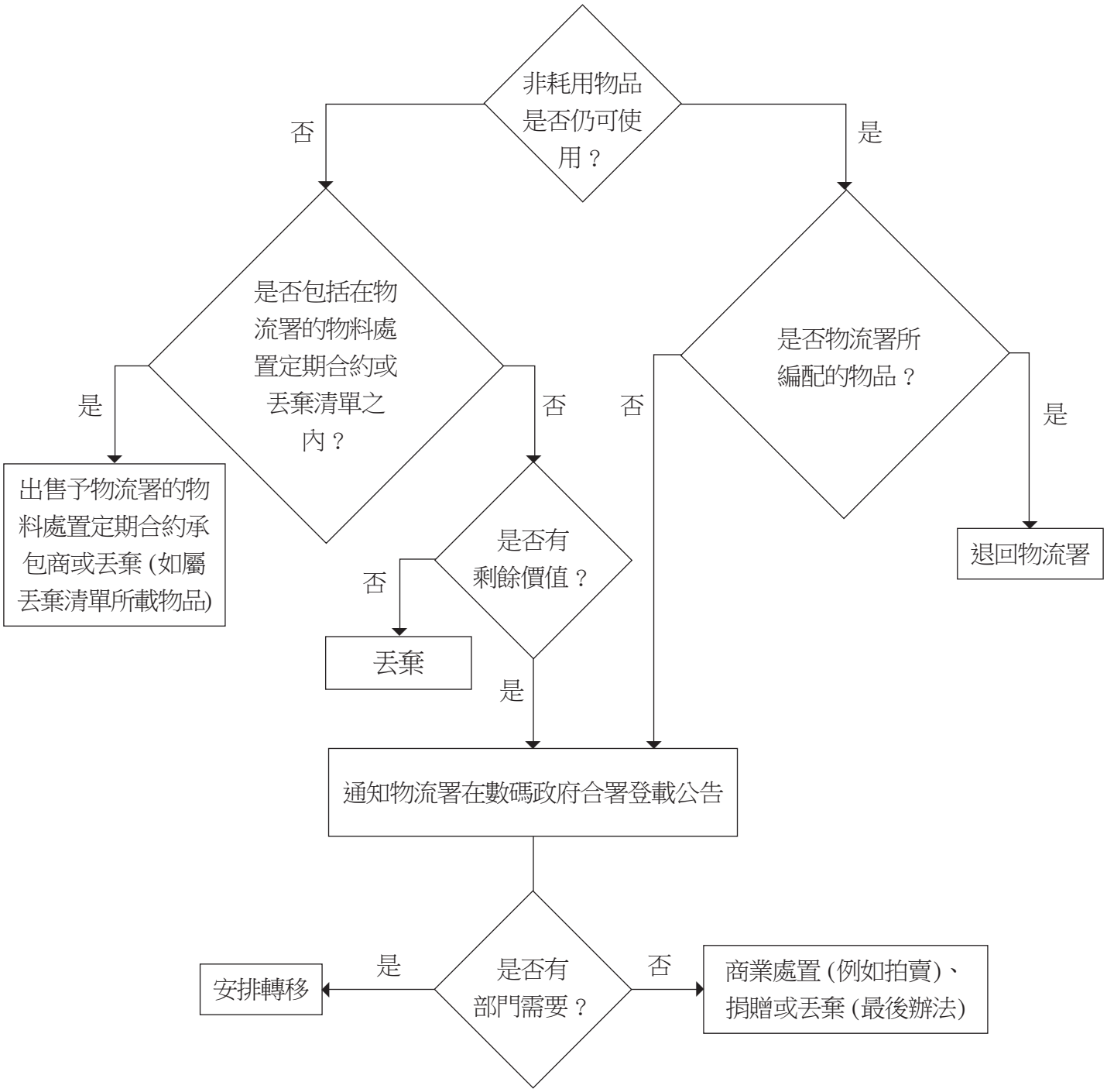


資料來源：《物料供應及採購規例》

註：非耗用物品可通過商業途徑 (例如拍賣)、捐贈或丟棄方式處置。有關處置資訊及通訊科技非耗用物品的工作載於本審計報告第 4 部分。

附錄 D
(參閱第 4.2 及
4.15(a) 段)

根據《物料供應及採購規例》非耗用物品的處置程序



資料來源：《物料供應及採購規例》