



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，提交我的第七十號報告書。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

二零一八年四月六日

目 錄

《審計署署長第七十號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	已修復堆填區的管理
2	針對不良營商手法、不安全貨品，以及貨品重量和度量不足的情況為消費者提供保障
3	融合教育
4	政府管理公共道路挖掘工程的工作
5	衛生署的控煙工作
6	政府資訊科技總監辦公室推動社會各界更廣泛應用資訊科技的計劃及項目
7	民政事務局青年交流及實習資助與活動計劃
8	八號幹線沙田段

衡工量值式審計工作準則

衡工量值式審計工作

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

2. 所訂準則如下：

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

衡工量值式審計工作準則

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

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

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

第 1 章

環境局
民政事務局
環境保護署
康樂及文化事務署
建築署
民政事務總署

已修復堆填區的管理

香港審計署
二零一八年四月三日

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

《審計署署長第七十號報告書》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

已修復堆填區的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.14
審查工作	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：已修復堆填區的修護工作	2.1
安裝於已修復堆填區的修復設施	2.2 – 2.15
環保署對承建商修護工作的監察	2.16 – 2.41
審計署的建議	2.42
政府的回應	2.43
第 3 部分：在已修復堆填區發展政府康樂設施	3.1
在已修復堆填區的政府康樂設施	3.2 – 3.3
葵涌公園的發展	3.4 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19 – 3.21
環保大道寵物公園的建造工程	3.22 – 3.37
審計署的建議	3.38 – 3.40
政府的回應	3.41 – 3.43
佐敦谷公園的建造工程	3.44 – 3.57
審計署的建議	3.58
政府的回應	3.59

	段數
第 4 部分：監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施	4.1
關於土地牌照條件的監察工作	4.2 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20
活化已修復堆填區資助計劃	4.21 – 4.35
審計署的建議	4.36 – 4.37
政府的回應	4.38 – 4.39

附錄	頁數
A：13 個已關閉堆填區的啟用和關閉年份	73
B：堆填區修復工程合約和修復工程詳情	74
C：有關堆填區修復後用途的面積資料 (2018 年 2 月)	75 – 76
D：環境保護署：組織架構圖 (摘要)(2017 年 12 月)	77
E：承建商 A 沒有遵從望后石谷堆填區的法定和合約要求大事年表 (2015 年 12 月至 2017 年 11 月)	78
F：位於已修復堆填區的四個政府康樂設施的照片	79 – 80
G：發展葵涌公園大事年表 (1979 至 2017 年)	81 – 82
H：發展佐敦谷公園所涉及的建築物位置問題大事年表 (2005 年 11 月至 2008 年 5 月)	83 – 84

已修復堆填區的管理

摘要

1. 香港目前有 16 個堆填區，當中 3 個大型策略性堆填區正在運作，供最終棄置廢物之用，其餘 13 個面積相對較小的堆填區(在 1960 至 1988 年期間啟用)已在 1975 至 1996 年期間關閉。環境保護署(環保署)表示，該 13 個已關閉堆填區並非按目前 3 個策略性堆填區所採用的現代環保標準而設計，需要進行特定而有效的修復工作，而且修護期很長(達 30 年或以上)。由於堆填區內的廢物會持續進行生物降解，並產生堆填氣體和滲濾污水，因此會對周圍的環境和安全產生風險，而降解過程也會令堆填區出現不平均地面沉降。13 個已關閉堆填區(這些堆填區在運作時均沒有安裝妥善的滲濾污水和堆填氣體處理系統)的修復工作由兩個階段所組成：(a) 第一階段：修復工程，包括建造和安裝修復設施；及(b) 第二階段：修護工作，這項工作在修復工程完成後隨即展開，以確保堆填區安全和符合環保要求，並適宜日後作實益用途(即堆填區修復後的用途)。

2. 環保署透過設計、建造及營運合約的形式，修復和管理 13 個已關閉堆填區。根據設計、建造及營運合約的安排，承建商須負責設計和建造修復設施(例如滲濾污水處理廠(滲濾污水廠)和堆填氣體燃燒廠(氣體燃燒廠))，以及在修復設施落成後起計 30 年內為堆填區進行修護工作。1996 至 2004 年期間，環保署透過公開招標，向兩間承建商批出 5 份設計、建造及營運合約(下稱“堆填區修復工程合約”)。環保署的承建商在 1997 至 2006 年期間，完成了在該 13 個堆填區建造和安裝修復設施的工程，總建設費用為 13.177 億元，而這些設施均已啟用。2016-17 年度，修護工作的總實際運作開支為 6,790 萬元。

3. 該 13 個已修復堆填區合共佔地 320 公頃(相當於超過 15 個維多利亞公園的面積)。環保署表示，由於已修復堆填區的種種發展限制(例如不平均地面沉降)，將這些堆填區作康樂用途(例如闢作公園和休憩處)是最合適的修復後用途。環保署表示，除修護工作所需的修復設施所佔用的範圍外，原則上其餘所有面積均可作修復後的用途，只須相關項目符合特定的條件和限制即可。截至 2018 年 2 月，在 13 個已修復堆填區中，現有和已計劃作修復後用途的面積合共約 113 公頃(佔 320 公頃中的 35%)。堆填區修復後的發展計劃，由政府或非政府團體推行。

摘要

4. 審計署最近就政府管理已修復堆填區的工作，進行審查。

已修復堆填區的修護工作

5. 環保署的堆填區修復工程承建商需要遵從相關環保法例(例如《水污染管制條例》(第 358 章))所訂明的法定要求，以及堆填區修復工程合約中訂明的各項主要環境參數要求(例如所排放滲濾污水的總氮量)。環保署表示，在過去 5 年(即 2013 至 2017 年)，在 13 個已修復堆填區中，只有屯門望后石谷堆填區的修復工程承建商(即承建商 A)自 2015 年 12 月起，未能遵從《水污染管制條例》下的法定要求和合約要求。審計署選取了望后石谷堆填區進行個案研究，以檢視環保署如何監察承建商在已修復堆填區進行的修護工作。2004 年 8 月，環保署與承建商 A 簽訂堆填區修復工程合約，以便為望后石谷堆填區設計和建造修復設施，並在這些設施落成後起計 30 年內，為該堆填區進行修護工作。2006 年 7 月，在望后石谷堆填區建造修復設施的工程完成，而修護工作在同月展開。為望后石谷堆填區設計和建造修復設施，實際建設費用為 1.992 億元。在 2016–17 年度，該堆填區的修護工作實際運作開支為 1,070 萬元(第 2.4、2.6 及 2.7 段)。

6. **長時間沒有遵從法定和合約要求** 2016 年 1 至 4 月期間，環保署接獲懷疑承建商 A 不當操作望后石谷堆填區一些修復設施的投訴。其後環保署進行調查，結果發現：(a)2016 年 5 月至 2017 年 7 月期間，承建商 A 違反了一些載於望后石谷堆填區牌照的法定要求(相關牌照由環保署根據《水污染管制條例》發出)。承建商 A 因違反《水污染管制條例》下的 21 項罪行而被定罪，被罰款合共 20.8 萬元；及(b)2015 年 12 月至 2017 年 11 月期間，承建商 A 沒有遵從合約中的一些要求，而截至 2017 年 11 月，環保署從應付予承建商 A 的款項中，總共扣減了大約 770 萬元(第 2.8、2.11 及 2.13 段)。

7. **需要確保法定和合約要求獲得遵從** 環保署因應在 2016 年 1 至 4 月期間接獲的投訴，就其廢物處理設施(包括已修復堆填區)的環境監測工作進行檢討，研究其可靠程度，並於同年 6 月完成有關檢討(下稱“2016 年環保署檢討”)。該檢討提出多項建議，包括在望后石谷堆填區及同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的另外 4 個已修復堆填區安裝先進儀器(包括為數據監察系統升級和安裝監察攝像機)，務求把監察工作自動化並及早發現沒有遵從相關要求的個案。審計署發現，截至 2018 年 3 月：(a) 部分先進儀器的實際安裝日期，較 2016 年環保署檢討中所訂定的目標安裝日期延遲，而 2 個同時設有滲濾污水

摘要

廠和氣體燃燒廠的已修復堆填區，其數據監察系統尚未升級。環保署需要加快安裝這些先進儀器的進度；及 (b) 除了這 2 個 (相關數據監察系統尚未升級) 已修復堆填區外，環保署認為，另外 3 個已修復堆填區的滲濾污水廠及／或氣體燃燒廠的數據監察系統沒有升級的需要。在未採用自動化數據監察系統前，環保署需要就承建商有否遵從法定和合約要求，以及相關的記錄備存要求，加強監察行動 (第 2.14 及 2.20 至 2.25 段)。

8. **需要改善望后石谷堆填區的滲濾污水處理廠** 2016 年年初，環保署發現望后石谷堆填區的滲濾污水廠未能正常運作，無法有效率地處理滲濾污水。及後，該署指示承建商 A 對滲濾污水廠進行整體維修，務求解決問題。2016 年 5 月至 2017 年 1 月期間，由於望后石谷堆填區滲濾污水廠需要整體維修，以及預期流入的滲濾污水量會在雨季增加，環保署指示承建商 A，暫停滲濾污水廠的運作及安排用車輛把滲濾污水直接送往政府的其他設施作場外處理。此外，在 2017 年 7 至 11 月期間，主要由於雨量很大，流進望后石谷堆填區的滲濾污水遠超該滲濾污水廠的處理能力，令滲濾污水儲存缸的水位達到警戒水平。因此，承建商 A 在環保署同意下，用車輛把滲濾污水直接送往政府的其他設施作場外處理。在 2018 年 2 月完成的一項水文地質研究工作，為解決望后石谷堆填區的滲濾污水流入／滿溢問題提出了一些緩解措施 (包括安裝地下水泵)。環保署需要採取措施，確保這些緩解措施早日推行 (第 2.26、2.30 及 2.31 段)。

9. **記分制有改善空間** 環保署的 5 份堆填區修復工程合約均設有記分制，讓該署在相關承建商沒有遵從指明的合約要求時，扣減應付予該承建商的月費。審計署留意到，儘管該 5 份合約均要求承建商遵從根據《水污染管制條例》所簽發牌照的要求，但除了總氮量上限外，記分制並沒有涵蓋不遵從該條例下其他牌照要求的情況 (包括滲濾污水排放量超出每日上限的個案，以及未有遵從在上述個案發生後 24 小時內知會環保署的要求)。環保署需要檢討可否在日後的堆填區修復工程合約中，把不遵從相關法定環保要求的事宜納入記分制 (第 2.12、2.33、2.35 及 2.37 段)。

在已修復堆填區發展政府康樂設施

10. 政府自二零零零年代初起已計劃／推行項目，在 7 個已修復堆填區發展康樂設施 (公園和花園)。審計署留意到，政府在推行其中 5 個項目時，有 1 個項目發展進度緩慢 (尚在初步規劃階段)，而 4 個項目則有成本上升及實際項目

摘要

完工日期較原本目標完工日期為遲的情況。審計署選取了 3 個項目 (位於醉酒灣堆填區的葵涌公園、將軍澳第一期堆填區的環保大道寵物公園，以及佐敦谷堆填區的佐敦谷公園) 進行個案研究，集中檢視在已修復堆填區發展政府設施的相關事宜，以期找出可予改善之處。在這些個案中，審計署留意到已修復堆填區具備一些特質 (包括不平均地面沉降、堆填氣體的潛在風險及藏在地底的修復設施 (例如滲濾污水和堆填氣體收集管道) 等)，值得在該處發展設施的政府部門和非政府團體多加注意並採取措施應對，包括確定建議發展項目的技術可行性在招標前確定工地最新狀況以便進行設計工作，以及在招標前需要預留足夠時間，就設計和圖則諮詢環保署 (第 1.10、3.2、3.3、3.7、3.28、3.37、3.47 及 3.57 段)。

11. **葵涌公園：需要加快行動發展公園** 葵涌公園 (佔地約 25.5 公頃) 發展進度緩慢一事，已載於 2013 年 3 月發表的《審計署署長第六十號報告書》，康樂及文化事務署 (康文署) 同意審計署的建議。然而，審計署的跟進審查發現，該公園的發展進度仍然未如理想。2013 年，葵青區議會轄下一個委員會，通過康文署就葵涌公園建議的工程項目範圍 (包括興建一個有 30 條發球道的高爾夫球練習場)。2014 年 5 月，民政事務局 (民政局) 就該公園的發展向建築署發出工程界定書，供後者擬備技術可行性說明書來確定建議工程項目的技術可行性，以便為推行建議工程而爭取所需的政府資源。2014 年 7 月，建築署告知民政局和康文署，基於實際環境所限，該公園用地無法容納建議的高爾夫球練習場，並要求民政局修訂工程界定書，把建議的高爾夫球練習場從公園工程項目中剔除。2017 年 1 月，為顯示政府對落實葵涌公園項目的決心，該項目被納入施政報告中所載的體育及康樂設施五年計劃之內 (葵涌公園是該五年計劃的 26 個項目之一)，目標是在 2022 年或之前展開項目。2017 年 9 月，葵青區議會通過由康文署提出有關分兩個階段發展葵涌公園的建議。截至 2018 年 2 月，即環保署在 2000 年 9 月完成修復設施 17 年後，民政局仍未修訂 2014 年 5 月的工程界定書，以供建築署為葵涌公園擬備技術可行性說明書 (第 3.4 至 3.7、3.10、3.12 及 3.15 段)。

12. **環保大道寵物公園** 2007 年，西貢區議會轄下一個工作小組建議，在將軍澳第一期堆填區發展一個面積為 1.2 公頃的寵物公園。康文署以主導部門的身分，與西貢區議會合作推行該項目。民政事務總署 (民政署) 委聘了一名定期合約顧問，為該項目提供顧問服務 (第 3.22 段)。審計署發現：

- (a) **需要在招標前確定工地的最新狀況** 2009 年 4 月，民政署的顧問委聘了一名土地測量師對相關工地進行地形測量。2010 年 12 月，康文署以 1,510 萬元批出工程合約予一間承建商。2011 年 1 至 3 月

摘要

期間，該承建商進行另一次地形測量，發現工地實際水平顯著低於合約圖則所示。2011年8月，民政署的顧問向該承建商提供經修訂的設計圖則，承建商於同月復工。結果，承建商獲准把完工日期延後3.5個月，而政府則因上述設計改動引致的工程，需要額外支付110萬元的工程費用。民政署表示，該項目工地持續有地面沉降，情況並不尋常，而事後看來，倘若民政署的顧問在工程招標前再次進行地形測量來確定工地水平，在建造階段需要作出的設計改動幅度可望減少(第3.22、3.26、3.27及3.30段)；及

(b) **需要提升估算工程項目費用和招標階段所需時間的準確程度**

2010年3月，民政署的顧問預計工程合約的投標價格為1,170萬元，而民政署在同月為該合約招標。2010年4月，政府共接獲7份標書，投標價格介乎1,510萬元至2,350萬元，較招標前預計的投標價格超出29%至101%不等。民政署表示，關於低估投標價格一事，寵物公園項目是一項先導計劃，該署並沒有另外委聘工料測量師對民政署顧問所提供的費用預算提供意見。此外，審計署留意到，民政署的顧問在項目可行性研究只預留了3個月時間進行招標工作，而招標階段正常需時6個月完成，導致該階段所需時間被低估了3個月(第3.30及3.31段)。

13. **佐敦谷公園：招標前需要預留足夠時間諮詢環保署** 2005年11月，環保署要求建築署在佐敦谷公園項目的詳細設計和圖則備妥時，將之交予環保署並徵詢其意見。2007年8月中，建築署發出招標文件(當中包括13座建築物和一個模型車場的設計和圖則)，並在2007年12月，向一間承建商批出一份價值為1.377億元的工程合約。建築署表示，由於時間所限，該署只能在2007年8月中發出招標文件後，才就設計和圖則諮詢環保署。最後，在2008年5月，建築署需要修改設計，包括藉輸入填料提升全部13座建築物的外部地面水平，而修改設計所引致的工程改動，費用為940萬元(第3.46至3.50段)。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

14. 環保署獲地政總署根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)授權，向申請者(主要是非政府機構和體育總會)簽發土地牌照，讓其在已修復堆填區發展和營運康樂設施。截至2017年12月，環保署已向5個持牌人簽發5個土地牌照，讓其以自資形式，在4個已修復堆填區(因其中一個堆填區涉及2個土

摘要

地牌照)發展和營運康樂設施，供大眾及／或持牌人的會員使用，藉以善用已修復堆填區內的空地(第4.2及4.3段)。

15. **沒有遵從土地牌照條件** 截至2017年12月，3個持牌人的設施已經開放使用，而2個持牌人的設施則尚未發展完成，較相關土地牌照上所訂明的目標完工日期分別延遲了6和15個月。此外，其中一個涉及已啟用設施(小輪車場)的土地牌照，要求持牌人營運一個高質素的設施和力求加以善用。然而，有投訴指出小輪車場質素欠佳及缺乏保養，而小輪車場的主賽道在2016年10月至2017年12月期間關閉作維修超過1年。環保署表示，修復後用途設施種類繁多，其專業知識和能力並不足以確保持牌人營運高質素的設施和力求加以善用。環保署可向相關決策局和部門(例如民政局和康文署)尋求協助和支援，以監察土地牌照持牌人有否遵從牌照條件(第4.3、4.5及4.8至4.10段)。

16. **土地牌照條件有改善空間** 審計署留意到，部分土地牌照所載的條件是有關質素的事宜，包括營運高質素的設施、需要力求善用有關設施、推廣和加強發展相關體育活動，以及為市民提供加強的體育訓練等。然而，環保署沒有為這些牌照條件訂定量化／客觀的指標，這使該署難以評估持牌人是否符合該等牌照條件(第4.12段)。

17. **須制訂指引列明持牌人需要提交經審計財務資料的情況** 根據環保署簽發的土地牌照，兩個已開放修復後用途設施的持牌人，須應環保署的書面要求，就該設施的營運和保養向該署提交經審計的財務報表。然而，審計署留意到，環保署並沒有要求該兩個持牌人提交經審計的財務報表(第4.15及4.16段)。

18. **推行活化已修復堆填區資助計劃(資助計劃)有所延遲** 在2014年1月發表的施政報告中，行政長官公布政府已預留10億元設立資助計劃，以便在已修復堆填區發展康樂、環保或其他社區設施。資助計劃其中一項目標是加快把已修復堆填區發展作合適用途，讓市民盡早受惠。環保署表示，資助計劃涵蓋7個已修復堆填區，分三批邀請外界提出申請。2014年6月，環保署把資助計劃下第一批申請(涵蓋3個已修復堆填區)所涉及的10項主要行動(例如邀請提交初步建議書和給予原則上批准)，告知立法會暫定行動時間表。審計署留意到，截至2017年12月，儘管有4項主要行動已經完成，其餘6項卻尚未完成。當中，政府尚未向申請者發出原則上批准，延遲了28個月(在10項主要行動中涉及最長的延遲時間)。此外，環保署原本計劃分別在2016年

摘要

第二季和 2017 年第一季，就資助計劃下的第二批已修復堆填區 (涵蓋另外 4 個堆填區) 和第三批堆填區 (涵蓋未有在第一及第二批申請中分配的堆填區)，邀請外界提出申請。然而，截至 2017 年 12 月，環保署仍在處理第一批申請，而尚未就第二及第三批申請發出邀請 (第 4.22 及 4.25 至 4.28 段)。

審計署的建議

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

已修復堆填區的修護工作

- (a) 根據 2016 年環保署檢討的建議，加快安裝先進儀器的進度，並持續檢討已安裝儀器的運作情況，以評估其在監察承建商修護工作的效益 (第 2.42(a) 段)；
- (b) 在未採用自動化數據監察系統前，確保承建商妥善備存工地記錄，並就承建商有否遵從法定和合約要求，以及相關的記錄備存要求，加強監察行動 (第 2.42(b) 段)；
- (c) 採取措施，確保早日推行緩解措施，以解決望后石谷堆填區的滲濾污水流入／滿溢問題 (第 2.42(d) 段)；
- (d) 檢討可否在日後的堆填區修復工程合約中，把不遵從相關法定環保要求的事宜納入記分制 (第 2.42(g) 段)；

在已修復堆填區發展政府康樂設施

- (e) 加快葵涌公園工程界定書的修訂工作，並向建築署發出經修訂的工程界定書，以擬備技術可行性說明書 (第 3.18(b) 段)；
- (f) 日後在容易出現地面沉降的工地 (例如已修復堆填區) 推行工程項目時，採取措施，於招標前確定工地的最新狀況，以便進行設計工作 (第 3.38(a) 段)；
- (g) 日後在推行工程項目 (包括在已修復堆填區推行的項目) 時，採取措施，提升估算工程項目費用和招標階段所需時間的準確程度 (第 3.38(b) 段)；

摘要

- (h) 檢視環保大道寵物公園項目工地的不尋常地面沉降情況，務求了解將軍澳第一期堆填區的其他地方是否同樣有沉降問題，並探討沉降會否對環保署的修復設施和修護工作產生不良影響(第 3.39 段)；
- (i) 日後在(有特定建造要求和限制的)已修復堆填區推行工程項目時，在招標前預留足夠時間，就設計和圖則諮詢環保署(第 3.58(a) 段)；

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

- (j) 不時檢視土地牌照持牌人發展修復後用途設施的進度，務求該等設施可早日落成(第 4.19(a) 段)；
- (k) 採取措施(包括在有需要時向相關決策局和部門尋求協助和支援)，監察土地牌照持牌人有否遵從牌照條件(第 4.19(b) 段)；
- (l) 在日後簽發土地牌照或為牌照續期時，探討在牌照中納入量化／客觀指標(例如主要表現指標)的可行性(第 4.19(d) 段)；
- (m) 制訂指引，列明土地牌照持牌人需要提交經審計財務資料的情況，以監察持牌人的運作及財務能力(第 4.19(e) 段)；及
- (n) 加倍努力推行活化已修復堆填區資助計劃，務求達致加快把已修復堆填區發展作合適用途以讓市民盡早受惠的目標(第 4.36 段)。

政府的回應

- 20. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 數十年來，香港主要透過堆填方法來棄置廢物。一九九零年代之前，毗鄰主要市區範圍的較小型堆填區大致足以應付全港的堆填需要，但由於經濟急速發展，這些堆填區已被填滿和關閉。一九九零年代，政府興建了 3 個大型策略性堆填區(註 1)，作棄置廢物之用。時至今日，香港共有 16 個堆填區，當中：

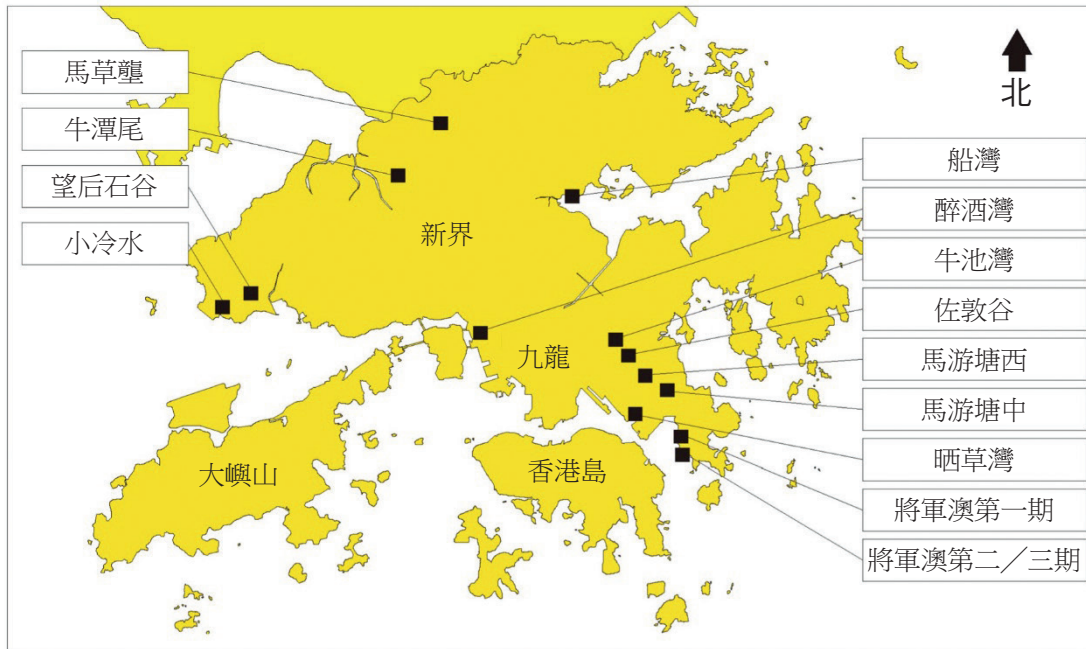
- (a) 3 個大型策略性堆填區正在運作，供最終棄置廢物之用。這 3 個堆填區佔地共約 280 公頃(註 2)；及
- (b) 其餘 13 個堆填區在 1960 至 1988 年期間啟用，當時由前土木工程署(即現時的土木工程拓展署)負責運作，並已在 1975 至 1996 年期間關閉(見附錄 A)。這些已關閉堆填區共佔地 320 公頃(相當於超過 15 個維多利亞公園的面積)。圖一顯示這些堆填區的位置。

註 1： 該 3 個運作中的策略性堆填區，包括位於西貢區大赤沙的新界東南堆填區、位於北區打鼓嶺的新界東北堆填區，以及位於屯門區稔灣的新界西堆填區。這些堆填區於 1993 和 1994 年興建，並於 1993 至 1995 年期間啟用。

註 2： 1 公頃(或 10 000 平方米)土地約等於 1 個標準足球場的大小。

圖一

13 個已關閉堆填區的位置



資料來源：環保署的記錄

1.3 不論運作中或已關閉的堆填區，都會因廢物分解而產生堆填氣體和滲濾污水（註3）。堆填氣體是既帶有臭味，又可能使人窒息而且易燃的氣體，並容易引起爆炸。滲濾污水為高度污染物，如果控制不當，可能會直接排入水體，造成嚴重污染。

1.4 棄置於堆填區的都市固體廢物會持續進行生物降解，因此土質特性並不一致，令堆填區地面不平均沉降及可能導致斜坡變得不穩定。

註3：滲濾污水是由固體廢物滲出的液體，由廢物中的水份、廢物的分解過程和滲入廢物的雨水所產生。

1.5 堆填區內的廢物分解過程頗為緩慢，令堆填區需要一段長時間才能完全修復(註4)。在廢物分解過程中，堆填區會持續產生堆填氣體和滲濾污水，並受到地面不平均沉降所影響。

1.6 為正視問題，政府在1989年6月發表《白皮書：對抗污染莫遲疑》，陳述全面修復所有已關閉堆填區(註5)的施政方針和時間表，並於《1995年施政報告》公布修復堆填區的措施和目標。環境保護署(環保署)表示，該13個已關閉堆填區並非按目前3個策略性堆填區所採用的現代環保標準而設計。該13個堆填區關閉後，前土木工程署將這些堆填區移交環保署，以便由環保署進行修復工程和修護工作，從而控制並緩解這些堆填區對環境的影響，使已修復堆填區安全，以供日後作實益用途(即堆填區修復後的用途)。環境局(註6)與環保署自2007年合併後，開始一起負責有關堆填區管理的政策事宜、推行堆填區修復計劃，以及監察已修復堆填區的修護工作和修復後的用途。圖二顯示政府在管理已修復堆填區方面的主要工作。

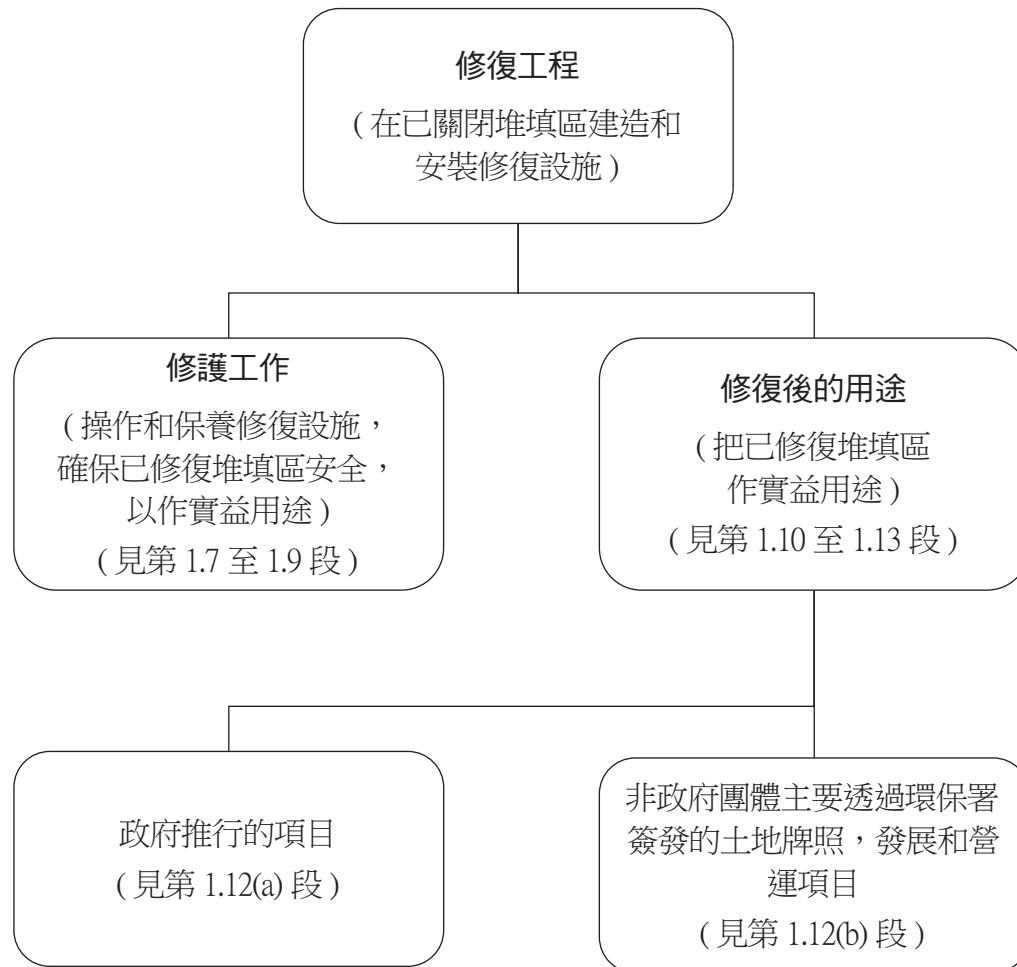
註4：環境保護署表示，“已修復堆填區”指已經安裝適當修復設施(見第1.7(a)段)的已關閉堆填區，而“已完全修復堆填區”則指無須再進行修護工作(見第1.7(b)段)的已修復堆填區。

註5：根據該白皮書，棄置廢物的長遠策略，是基於興建3個面積很大的堆填區(見第1.2(a)段)而訂定。這些堆填區的設計和運作，除會力求減低在其運作期間對環境的影響之外，也會力求減低其關閉後產生的有關影響。環境保護署表示，這些堆填區已安裝堆填氣體和滲濾污水處理系統。

註6：環境局於2007年7月成立，負責環境事宜的決策工作。在2007年7月之前，環境政策先後由當時的環境運輸及工務局(2002年7月至2007年6月)、環境食物局(2000年1月至2002年6月)、規劃環境地政局(1997年7月至1999年12月)和規劃環境地政科(1997年7月前)負責。

圖二

政府在管理已修復堆填區方面的主要工作



資料來源：環保署的記錄

已修復堆填區的修護工作

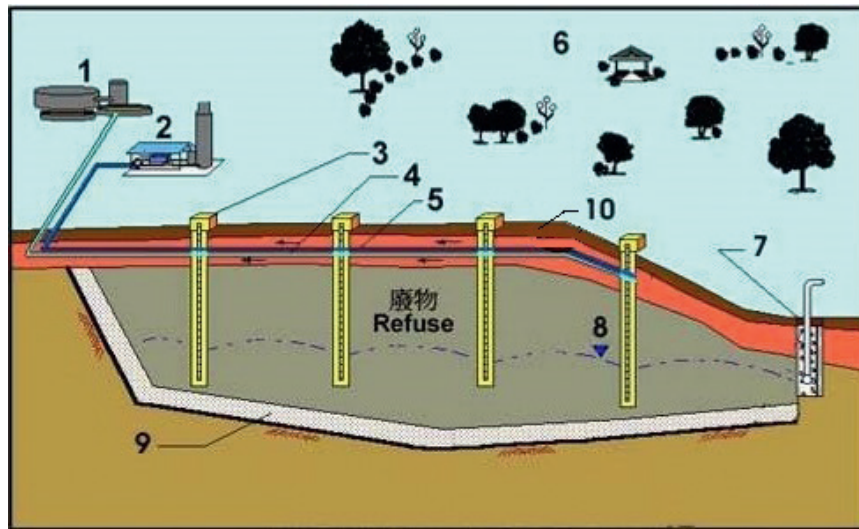
1.7 政府有必要修復全部 13 個已關閉堆填區，原因是這些堆填區在運作時均沒有安裝妥善的滲濾污水和堆填氣體處理系統。修復工作由以下兩個階段組成：

- (a) **第一階段：修復工程** 有關工程包括建造和安裝修復設施，包括：
 - (i) 滲濾污水處理系統，以抽取、收集、處理和處置滲濾污水；
 - (ii) 堆填氣體處理系統，以控制氣體排放和防止氣體移到堆填區之外；
 - (iii) 特製低滲透性的覆蓋層和地面排水系統，以減少雨水滲入廢物堆之中，從而減少所產生的滲濾污水量；及
 - (iv) 改善斜坡鞏固工程、堆填區景觀美化工程，以及其他附屬工程；及
- (b) **第二階段：修護工作** 修復工程完成後，修護工作隨即展開，直至堆填區完全修復為止，以確保堆填區安全和符合環保要求，並適宜日後作合適的土地用途。修護工作包括：
 - (i) 操作和保養滲濾污水處理系統；
 - (ii) 操作和保養堆填氣體處理系統；
 - (iii) 進行環境監察及審核；及
 - (iv) 景觀美化和工地基建維修。

圖三顯示已修復堆填區的典型布局。

圖三

已修復堆填區的典型布局



- 圖例：
1. 滲濾污水處理廠
 2. 堆填氣體再用廠及／或燃燒廠
 3. 滲濾污水／堆填氣體抽取井
 4. 滲濾污水收集管道
 5. 堆填氣體收集管道
 6. 康樂或其他實益用途
 7. 堆填氣體排氣坑
 8. 滲濾污水水平
 9. 排水層
 10. 覆蓋層

資料來源：環保署的記錄

1.8 環保署透過設計、建造及營運合約的形式，修復和管理 13 個已關閉堆填區。根據設計、建造及營運合約的安排，承建商須負責設計和建造修復設施，以及在修復設施(註 7)落成後起計 30 年內為堆填區進行修護工作。1996 至 2004 年期間，環保署透過公開招標，向兩間承建商批出 5 份設計、建造及營運合約(下稱“堆填區修復工程合約”)。環保署的承建商在 1997 至 2006 年期間，完成了在該 13 個堆填區建造和安裝修復設施的工程，總建設費用為 13.177 億元，而這些設施均已啟用。2016–17 年度，修護工作的總實際運作開支為 6,790 萬元。堆填區修復工程合約和修復工程的詳情，載於附錄 B。

1.9 環保署表示：

- (a) 13 個已關閉堆填區需要進行特定而有效的修復工作，而且修護期很長(達 30 年或以上)，情況有別於其他政府工程項目。由於堆填區內的廢物會持續進行生物降解，並產生堆填氣體和滲濾污水，因此會對周圍的環境和安全產生風險；
- (b) 鑑於上述情況，環保署透過設計、建造及營運合約的形式，管理該 13 個已關閉堆填區的修復工程和修護工作，並由具備相關專業能力、知識和經驗，而且符合資格的專門承建商進行上述工程和工作。環保署把設計、建造及營運合約的年期定為 30 年，可令單一承建商持續不斷地對該項目負上責任，並確保其在整段修護期內，對修護工作持續作出承擔。同時，此舉可確保承建商負責在整段合約期內，以合乎環境和安全標準的方式在已修復堆填區進行發展、建造、營運和保養工作；及
- (c) 在考慮終止設計、建造及營運合約(見第 1.8 段註 7)時，須顧及多項因素，包括法律、社會和財務等方面的潛在影響，不應也不能輕率行事。在各項影響當中，以更換已修復堆填區修護工作承建商所造成的影響最大，政府和社會不但需要為此付出很大代價，而且市民的日常生活也會受到很大影響。

註 7：根據政府向立法會提交，就設計、建造及營運合約尋求撥款批准的資料，政府會每 5 年對個別已修復堆填區進行一次環境檢討，從而決定在修復設施完成後展開的修護工作是否須繼續進行。堆填區修復工程合約訂明，環保署有權在給予承建商足夠的預先通知後(即 9 或 12 個月的通知期，視乎個別合約而定)，終止有關合約。

堆填區修復後的用途

1.10 已關閉堆填區要完全修復，需時至少 30 年。在堆填區完全修復前，環保署會一直透過修護工作，確保堆填區安全和符合環保要求，並適宜作實益用途。環保署表示：

- (a) 已修復堆填區與普通土地有很大分別，前者存在多項工地限制，而且涉及不平均地面沉降，而堆填氣體也會產生潛在風險。此外，已修復堆填區又可能與修復後用途的發展並不相容。上述種種情況，均會對堆填區修復後的用途造成限制。舉例而言，已修復堆填區的荷載不能過高，以免損壞修復設施，而環保署也不准許在堆填區表面進行挖掘以建造地庫或樁柱，原因是此舉可能會損壞地底修復設施（例如滲濾污水和堆填氣體收集管道），或不必要地暴露已堆填的廢物。再者，有關人士計劃在已修復堆填區進行發展前，也需要進行堆填氣體風險評估；及
- (b) 在已修復堆填區進行修復後用途的發展項目有很大挑戰性和困難。工程項目倡議者須先行克服大量發展限制和技術困難，才能在不影響修護工作的同時，把土地闢作實益用途。由於這些限制，將已修復堆填區活化作康樂用途（例如闢作公園及休憩處），是最合適的方案。




1.11 該 13 個已修復堆填區合共佔地 320 公頃。環保署表示，除修護工作所需的修復設施所佔用的範圍外，原則上其餘所有面積均可作修復後的用途，只須相關項目符合特定的條件和限制即可（註 8）。環保署向審計署提供了 13 個已修復堆填區的面積和修復後用途，詳情載於表一和附錄 C。

註 8： 環保署表示，已修復堆填區的平地面積一般會被視為適宜並隨時可作修復後用途的發展，而斜坡則會對修復後用途的項目倡議者帶來困難，原因是他們須處理相關的技術風險管理和行政事宜，例如採取斜坡鞏固措施、進行天然山坡災害研究及／或山泥傾瀉分析等。

表一

13 個已修復堆填區的面積和修復後用途
(2018 年 2 月)

已修復堆填區	總面積 (a) (公頃)	現有和已計劃的修復後用途 (以公頃計算的大約面積)		減去 (b) 項 所述修復後 用途所佔面積 後餘下的面積 (註 1 及 2) (c) (公頃)
		(b)		
1. 將軍澳第一期	68	(i) 興建中的足球訓練中心 (12.5 公頃)	(ii) 已啟用的環保大道寵物公園和停車場 (1.3 公頃)	54.2
2. 望后石谷	65	已啟用的臨時射擊場 (0.2 公頃)		64.8 (見註 1(c))
3. 船灣	55	計劃中的高爾夫球場 (50 公頃)，當中的臨時高爾夫球練習場已啟用 (15.6 公頃)		5.0
4. 將軍澳第二／三期	42	土木工程拓展署的臨時訓練場，以作該署人員訓練使用土地測量無人機，而該署沒有進行任何場地發展工程 (8.9 公頃)		33.1
5. 醉酒灣	29	(i) 計劃中的葵涌公園 (25.5 公頃 — 當中包括下文第 (ii) 及 (iii) 項的設施)	(ii) 興建中的臨時板球場 (4.5 公頃)	3.5
		(iii) 已啟用的輪車場 (3.9 公頃)		
6. 小冷水	12	尚未物色修復後用途		12.0 (見註 1(c))
7. 佐敦谷	11	已啟用的佐敦谷公園 (5 公頃)		6.0
8. 馬游塘中	11	已啟用的馬游塘中休憩處 (0.1 公頃)		10.9
9. 晒草灣	9	已啟用的晒草灣遊樂場 (3 公頃)		6.0
10. 牛池灣	8	已啟用的牛池灣公園 (4 公頃)		4.0
11. 馬游塘西	6	已啟用的馬游塘西休憩處 (0.1 公頃)		5.9
12. 馬草壟	2	透過地政總署發出的短期租約開設營地 (2 公頃)		0.0
13. 牛潭尾	2	尚未物色修復後用途		2.0
總計	320	112.6		207.4

圖例： 納入活化已修復堆填區資助計劃 (見第 1.13 段) 的已修復堆填區
 政府已推行／將推行的項目
 非政府團體已推行／將推行的項目

資料來源：環保署的記錄

表一 (續)

註 1：環保署表示，載於 (c) 欄的餘下面積包括：

- (a) 為活化已修復堆填區資助計劃而保留的面積 (12.9 公頃 —— 見第 4.25 段表七)；
- (b) 環保署及其堆填區修復工程承建商的工地辦事處、修復設施、通道、樹木和景觀美化設施所佔用的面積；及
- (c) 關作指定用途的面積 (包括青山練靶場，當中有 22.8 公頃位於望后石谷堆填區之內，以及小冷水堆填區因有斑蝶越冬活動，有 2.3 公頃獲劃定為具特殊科學價值地點)。

註 2：環保署並沒有就以上註 1(b) 項所述項目 (即環保署及其堆填區修復工程承建商的工地辦事處、修復設施、通道、樹木和景觀美化設施) 的個別面積進行勘測，原因是環保署認為此舉並無運作上的需要。因此，環保署並沒有備存在每個已修復堆填區內個別項目所佔面積的資料。

附註：已修復堆填區內關作修復後用途的更詳細土地面積資料，載於附錄 C。

1.12 該 13 個已修復堆填區的修護工作是由環保署的承建商負責 (見第 1.8 段)，而堆填區修復後的發展計劃則透過以下兩個途徑推行：

- (a) **由政府計劃／推行的工務工程項目** 政府自二零零零年代起，運用基本工程儲備基金 (註 9)，在 7 個已修復堆填區 (見第 1.11 段表一第 1(ii)、5(i) 及 7 至 11 項) 計劃／推行項目，以發展康樂設施。這些項目關於發展公園和花園，而設施在落成和啟用後，會由康樂及文化事務署 (康文署) 負責管理。這些項目所涉的建設費用合共為 4.433 億元。康文署根據民政事務局 (民政局) 制定的政策行事，該局負責體育及康樂發展的決策事宜。建築署負責設計和建造在 2 個已修復堆填區的公眾康樂設施項目 (詳情見第 1.11 段表一第 7 及 10 項，以及第 3.2 段表四)。此外，民政事務總署 (民政署) 也在地區小型工程計劃 (註 10) 之下，負責設計和建造 3 個已修復堆填區的小型公眾康樂設施項目 (詳情見第 1.11 段表一第 1(ii)、8 及 11 項，以及第 3.2 段表四)；及

註 9：1982 年 1 月，當時的立法局決議通過於同年 4 月成立基本工程儲備基金，為工務工程項目及徵用土地提供資金。

註 10：2007 年，政府推行地區小型工程計劃，推行以地區為本的工程項目，以改善全港各區的地區設施、居住環境及衛生情況。該計劃由基本工程儲備基金項下的專用整體撥款支付，每個項目的費用不超過 3,000 萬元。

- (b) **由非政府團體推行的項目** 環保署透過簽發土地牌照，准許非政府團體（例如非牟利機構或體育總會）以自資形式，在已修復堆填區發展和營運5個涉及康樂用途的項目（見第1.11段表一第1(i)、2、3、5(ii)及5(iii)項）。環保署按照發牌條件監察持牌人的表現。至於在馬草壟堆填區的修復後用途項目（見第1.11段表一第12項），則透過地政總署發出的短期租約營運（見附錄C註4）。

活化已修復堆填區資助計劃

1.13 行政長官在《2014年施政報告》公布，政府已預留10億元設立“活化已修復堆填區資助計劃”（下稱“資助計劃”），以加快在已修復堆填區發展康樂設施或其他創新計劃。環保署表示，在13個已修復堆填區中，有6個（見第1.11段表一第3、5、7、9、10及12項）已發展供公眾使用或預留作保育或其他用途。故此，資助計劃涵蓋其餘7個已修復堆填區（見第1.11段表一）。環保署負責為資助計劃提供秘書處支援服務。

環保署的負責科別

1.14 環保署的環境基建科負責管理堆填區修復工程承建商的表現、進行日常環境監察活動、監察堆填區的修復後用途及管理資助計劃。環保署的環保法規管理科則負責確保各項環保法例獲得遵從，並會把違規個案轉介該署的中央檢控組，以採取進一步法律行動。附錄D載有環保署組織架構圖的摘要。

審查工作

1.15 2017年10月，審計署就政府管理已修復堆填區的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 已修復堆填區的修護工作（第2部分）；
- (b) 在已修復堆填區發展政府康樂設施（第3部分）；及
- (c) 監察由非政府團體設於堆填區的修復後用途設施（第4部分）。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

引言

鳴謝

1.16 在審查工作期間，環境局、民政局、環保署、康文署、建築署及民政署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：已修復堆填區的修護工作

2.1 本部分探討環保署如何監察承建商在已修復堆填區的修護工作。

安裝於已修復堆填區的修復設施

2.2 安裝於已修復堆填區的修復設施主要包括：

- (a) **滲濾污水處理系統** 該系統一般包括，在滲濾污水排放到鄰近的公共污水渠(註 11)前，把滲濾污水從堆填區的廢物堆送往滲濾污水處理廠(滲濾污水廠——見照片一)加以處理的抽取井和滲濾污水收集管道。滲濾污水廠在處理滲濾污水時，會把當中的阿摩尼亞(具刺激和腐蝕性)移除。部分產生較少滲濾污水的已修復堆填區並沒有設置滲濾污水廠，而這些堆填區產生的滲濾污水，會由相關的承建商送往於同一份堆填區修復工程合約下管理的另一個已修復堆填區，並在該處的滲濾污水廠進行處理；及
- (b) **堆填氣體處理系統** 該系統一般包括堆填氣體抽取井、監測井和用以把堆填氣體從堆填區的地底送往堆填氣體燃燒廠(氣體燃燒廠)及／或堆填氣體再用廠(見照片二)的收集管道。透過燃燒堆填氣體，氣體燃燒廠可為於滲濾污水廠中進行的滲濾污水處理過程提供所需的熱能，並可盡量為該堆填區的設施供電；而堆填氣體再用廠則用以處理堆填氣體，使之可作實益用途。基於安全理由，剩餘的堆填氣體也會加以燃燒，避免其排放到空氣中。堆填氣體中甲烷含量較低的幾個已修復堆填區，則安裝了被動式排氣系統，直接讓堆填氣體在空氣中消散。

註 11：已經處理的滲濾污水會輸送到渠務署的設施作進一步處理，之後才排放到附近水體(例如排入海中)。

已修復堆填區的修護工作

照片一

位於望后石谷堆填區的滲濾污水處理廠



資料來源：環保署的記錄

照片二

位於船灣堆填區的堆填氣體燃燒廠和再用廠



資料來源：環保署的記錄

2.3 表二顯示安裝於 13 個已修復堆填區的主要修復設施。

表二

安裝於 13 個已修復堆填區的主要修復設施

已修復堆填區	承建商	堆填區 修復工程 合約	有否設置 滲濾污水廠 (註 1)	有否設置 氣體燃燒廠 (註 2)
1. 將軍澳第一期	A	A1	沒有	有
2. 將軍澳第二／三期			有	有
3. 醉酒灣		A2	有	有
4. 馬草壟			沒有	沒有
5. 牛潭尾			沒有	沒有
6. 小冷水			沒有	沒有
7. 望后石谷		A3	有	有
8. 船灣	B	B1	沒有 (註 3)	有 (註 3)
9. 牛池灣		B2	沒有	沒有
10. 佐敦谷			有	有
11. 馬游塘中			有 (註 4)	有
12. 馬游塘西			沒有	沒有
13. 晒草灣			沒有	有

資料來源：環保署的記錄

註 1：如已修復堆填區沒有設置滲濾污水廠(船灣堆填區除外——見下文註 3)，有關承建商會把堆填區產生的滲濾污水送往在同一份堆填區修復工程合約下管理的另一個已修復堆填區，並在該處的滲濾污水廠進行處理。

註 2：在已修復堆填區設置氣體燃燒廠及／或被動式排氣系統的目的，是促進堆填氣體在空氣中消散，以策安全。

註 3：船灣堆填區的滲濾污水經收集後，會輸往毗鄰的渠務署大埔污水處理廠進行處理。此外，承建商 B 與一間燃氣供應商達成協議，把堆填氣體售予並輸往該供應商設於附近的燃氣廠，以供產生能源。

註 4：環保署表示，馬游塘中堆填區的滲濾污水廠只會在雨季期間(通常為每年 6 至 10 月)運作，因為該段時間會產生較多滲濾污水。在旱季期間(通常為每年 11 月至翌年 5 月)，有關承建商會把馬游塘中堆填區的滲濾污水輸往佐敦谷堆填區的滲濾污水廠進行處理。

已修復堆填區的修護工作

環保署對承建商修護工作的監察

2.4 已修復堆填區內的修復設施建造和安裝完成後，環保署的承建商會負責相關的修護工作(見第 1.8 段)。承建商需要遵從相關環保法例(例如《水污染管制條例》(第 358 章——註 12))所訂明的法定要求。堆填區修復工程合約也訂明承建商須符合的各項主要環境參數要求(例如所排放滲濾污水的總氮量(與《水污染管制條例》中的法定上限相同)和堆填氣體排放的上限)。

2.5 環保署表示，該署由兩個獨立科別(見附錄 D)，分別負責監察承建商在遵從相關法例和合約要求兩方面的表現：

- (a) **環保法規管理科** 環保署環保法規管理科負責進行調查，並抽取樣本進行測試和查核，以衡量是否符合相關法例規定。如有需要，該科會把個案轉介環保署的中央檢控組，以啟動檢控程序。舉例而言，該科會從滲濾污水廠排放的經處理滲濾污水中抽取樣本，交由政府化驗所測試水質(註 13)；如所排放滲濾污水的水質，與環保署根據《水污染管制條例》所發牌照中訂明的要求不符，則會把個案交由中央檢控組採取進一步行動(例如發出傳票，並於法庭上擔任環保署的代表)；及
- (b) **環境基建科** 環保署環境基建科負責整體合約管理和監察承建商表現，包括查核承建商的營運數據、採集環境樣本作測試、監察修復設施的狀況，以及執行堆填區修復工程合約。舉例而言，該科會從滲濾污水廠排放的經處理滲濾污水中抽取樣本，交由認可的私人化驗所測試水質；如所排放滲濾污水的水質與合約要求不符，便會向承建商採取行動(例如扣減按合約支付的月費)。

註 12：《水污染管制條例》所訂明的指標，是為公眾利益而促進對香港水域的保護及最佳運用所應達致與保持的水質。根據《水污染管制條例》，環保署可向任何人簽發牌照，並就不同範疇訂明條件，包括排往水體的各種污水的特性或成分的上限(例如流量和總氮量)，以及在發生會影響遵從牌照要求的緊急事故時須知會環保署的規定。

註 13：根據《水污染管制條例》，經政府化驗師簽署的分析證明書(關於樣本的分析)可在根據該條例進行的任何法律程序中提出作為證據。

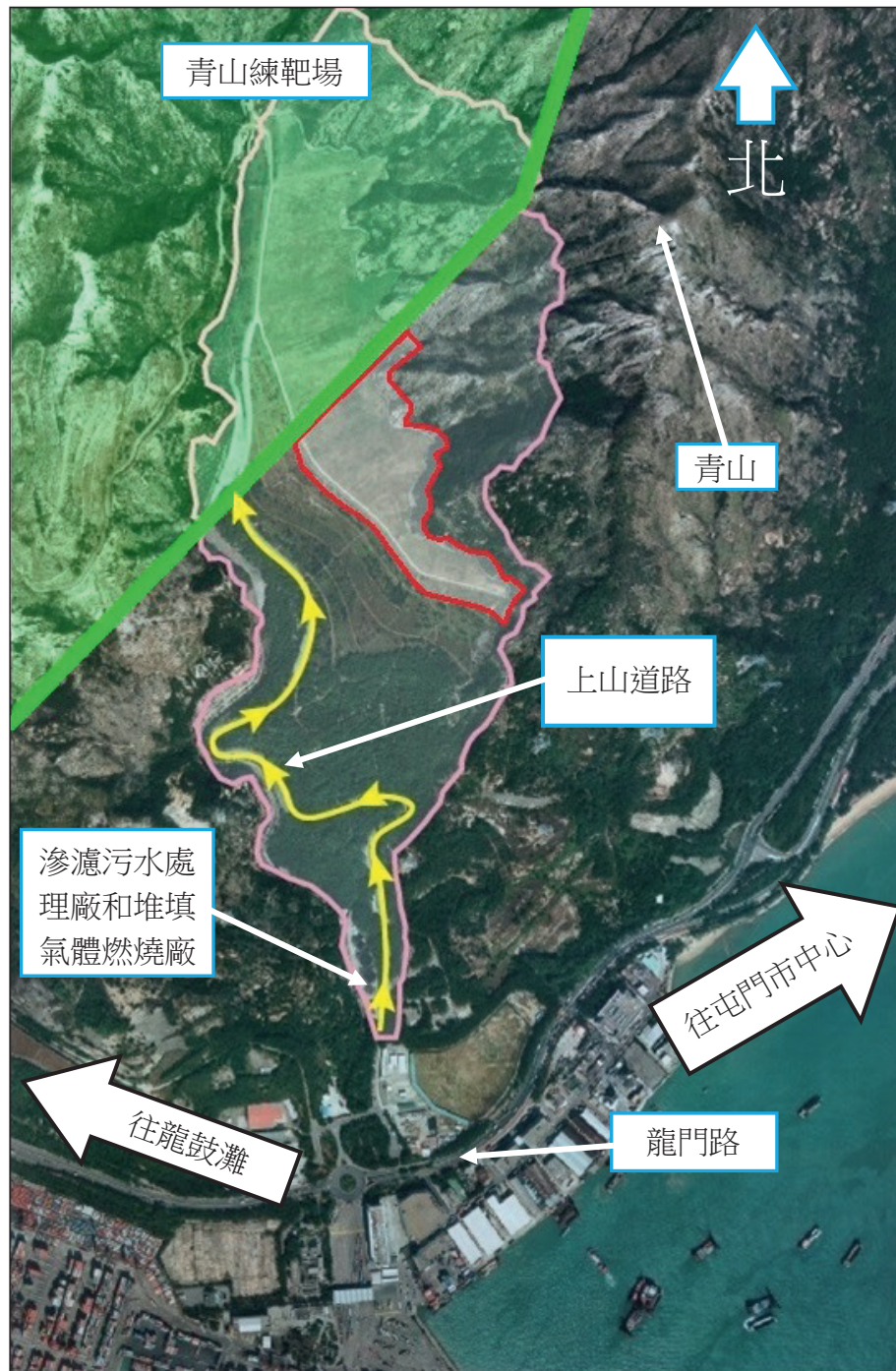
望后石谷堆填區

2.6 環保署表示，在過去5年(即2013至2017年)，在13個已修復堆填區中，只有屯門望后石谷堆填區(見圖四)的修復工程承建商(即承建商A)自2015年12月起，未能遵從《水污染管制條例》下的法定要求和合約要求。此外，望后石谷堆填區由於地質情況獨特(註14)，其滲濾污水廠的設計處理能力是設於已修復堆填區的5間滲濾污水廠中最高的。審計署選取了望后石谷堆填區進行個案研究，以檢視環保署如何監察承建商在已修復堆填區進行的修護工作。

註14：望后石谷堆填區、將軍澳第二/三期堆填區、醉酒灣堆填區、馬游塘中堆填區和佐敦谷堆填區的滲濾污水廠設計處理能力分別為每日2 600、1 440、480、350和250立方米。環保署表示，望后石谷位處青山以西一個大型天然引水區的較低部分，其邊緣有多條水道，導致有大量地下水流進堆填區的廢物堆而最終成為滲濾污水，因此承建商A為望后石谷設計了一個處理能力高的滲濾污水廠。

圖四

望后石谷堆填區



- 圖例：
- 望后石谷堆填區 (65 公頃)
 - 青山練靶場 (有 22.8 公頃位於堆填區內)
 - 可根據活化已修復堆填區資助計劃 (見第 4.25 段表七) 提出申請的範圍 (4.5 公頃)

資料來源：環保署的記錄

2.7 1983 至 1996 年期間，望后石谷堆填區由前土木工程署營運。在停止用作棄置廢物後（在該地點棄置的廢物共有 1 100 萬噸），望后石谷堆填區被分配予環保署管理。2003 年 7 月，立法會財務委員會（財委會）批准撥款 4.413 億元（註 15）修復該堆填區。2004 年 8 月，環保署與承建商 A 簽訂堆填區修復工程合約（即合約 A3），以便為該堆填區設計和建造修復設施，並在這些設施落成後起計 30 年內，為該堆填區進行修護工作。2006 年 7 月，在望后石谷堆填區建造修復設施的工程完成，而修護工作在同月展開。自 2016 年 7 月起，該堆填區有 0.2 公頃土地被用作臨時射擊場（見第 4.3 段表五）。為望后石谷堆填區設計和建造修復設施，實際建設費用為 1.992 億元（註 16）。在 2016–17 年度，該堆填區的修護工作實際運作開支為 1,070 萬元（見附錄 B 註 2）。

長時間沒有遵從法定和合約要求

2.8 2016 年 1 至 4 月期間，環保署接獲懷疑承建商 A 不當操作望后石谷堆填區的一些修復設施的投訴。投訴所涉及的事宜包括：

- (a) 堆填氣體處理系統的運作溫度低於合約要求；及
- (b) 排入污水渠的滲濾污水不符合標準（註 17）。

註 15：獲批的 4.413 億元撥款主要包括用以設計和建造修復設施的 3.481 億元，以及在上述設施啟用後進行 7 年修護工作的 8,330 萬元。根據用以尋求撥款批准的財委會文件，政府會在修護工作開始後第 5 年進行檢討，決定是否需要繼續在望后石谷堆填區進行修護工作。該堆填區的修復設施在 2006 年啟用後，環保署於 2011 年完成首次環境檢討，並於 2017 年開展了第二次檢討（檢討於 2018 年 1 月尚未完成）。由於在堆填區管理方面已累積更多實踐經驗，政府認為修護工作的開支性質有別於工程項目，而前者較近似於經常性的承擔。自 2011 年起，環保署改變了原先向基本工程儲備基金尋求撥款的做法，改為向政府一般收入帳目尋求撥款，藉以延續 13 個已修復堆填區的修護工作。

註 16：設計和建造修復設施的實際建設成本為 1.992 億元，較預計的相關費用 3.481 億元（見註 15）為低。環保署表示：

- (a) 承建商 A 同時是合約 A2 的承建商，相關的修復設施與望后石谷堆填區的相若。此外，合約 A2 所涉及的堆填區與望后石谷堆填區相距不遠（因此承建商 A 可透過共用資源而獲益）；及
- (b) 這些情況或可讓承建商 A 根據從合約 A2 所獲取的經驗，就合約 A3 開出較具競爭力的投標價。

註 17：第 2.8 段所載的兩項事宜，經環保署調查後證明屬實。投訴所涉及的其他事宜，包括承建商 A 透過溢流管把未經處理的滲濾污水排到毗鄰的溪流、環保署向承建商 A 披露投訴人的身分，以及承建商 A 在環保署進行視察前獲事先知會。環保署經調查後，發現這些指控並不屬實。

已修復堆填區的修護工作

- 2.9 環保署就接獲的投訴進行調查，並檢視環境監測系統，包括：
- (a) 由環保署環保法規管理科調查是否有懷疑違反法定要求的情況(見第 2.11 段)；
 - (b) 由環保署環境基建科調查是否有懷疑違反合約要求的情況(見第 2.12 及 2.13 段)；及
 - (c) 檢討在環保署廢物處理設施進行的環境監測工作的可靠程度(下文稱為“2016 年環保署檢討”——見第 2.14 及 2.15 段)。

2017 年 5 月，環保署也在其網站發布有關其調查結果的新聞稿和報告摘要(註 18)。

2.10 環保署在調查後發現，2015 年 12 月至 2017 年 11 月期間，承建商 A 在營運望后石谷堆填區的滲濾污水廠和氣體燃燒廠時，未有遵從一些法定和合約要求。涉及承建商 A 沒有遵從望后石谷堆填區的法定和合約要求的大事年表，載於附錄 E。

2.11 **法定要求** 環保署環保法規管理科(因應接獲的投訴)進行調查，結果發現 2016 年 5 月至 2017 年 7 月期間，承建商 A 違反了一些載於望后石谷堆填區牌照的法定要求(相關牌照由環保署根據《水污染管制條例》(註 19)發出)。之後，環保署向承建商 A 提出檢控。2017 年 5 月和 2018 年 2 月，基於環保法規管理科的調查結果，承建商 A 被裁定違反《水污染管制條例》下的 21 項控罪，被罰款合共 20.8 萬元，詳情如下：

- (a) 在 2016 年 5 月的其中 10 天，因滲濾污水排放量超出指定的每日上限(註 20)而導致的 10 項控罪，被罰款共 10 萬元(即每項控罪罰款 1 萬元)；

註 18：2016 年 12 月，環境局在回應一位立法會議員的查詢時，承諾公布調查結果，但會留待法庭就承建商 A 違反《水污染管制條例》的檢控個案頒下裁決後才會公布，以免影響有關個案。法庭在 2017 年 5 月頒下裁決後，環保署在同月公布調查結果。

註 19：任何人如違反根據《水污染管制條例》而發出的牌照上的任何要求，即屬犯法，一經定罪可被罰款 20 萬元和監禁 6 個月。

註 20：2016 年 5 月，有關牌照要求每日排放到鄰近公共污水渠的滲濾污水，在旱季期間(每年 11 月至翌年 5 月)不得超過 894 立方米，而在雨季期間(每年 6 至 10 月)則不得超過 2 600 立方米。2017 年 11 月，承建商 A 向環保署申請把旱季的滲濾污水每日排放量提高至每日 990 立方米，藉以減少滲濾污水儲存缸內的滲濾污水，以及由此引起的滿溢風險。2017 年 12 月，環保署批准承建商 A 的申請。

- (b) 在 2016 年 5 月的其中 2 天，因承建商 A 未有就上文 (a) 項所述的情況（即滲濾污水排放量超出指定的每日上限），於 24 小時內知會環保署而導致的 2 項控罪，被罰款共 2 萬元（即每項控罪罰款 1 萬元）；及
- (c) 在 2016 年 6 月至 2017 年 7 月的其中 9 天，因排出的經處理滲濾污水總氮量水平高於訂明標準（註 21）而導致的 9 項控罪，被罰款共 88,000 元（即其中 8 項控罪各被罰款 1 萬元，餘下 1 項則被罰款 8,000 元）。

2.12 **合約要求** 根據合約 A3，承建商 A 應提交顯示當月進行的修護工作費用的月結單，如環保署認為承建商 A 未能遵從合約要求，該署有權扣減費用，並在進行費用調整後付款給承建商 A。合約 A3 設有記分制，就承建商 A 不遵從某些指明的合約要求，讓該署扣減付予承建商 A 的月費，詳情如下：

- (a) 記分制訂明每一類不遵從要求的指明情況所記的分數。分數的計算以 1 個月為 1 個周期，而每個周期內每類不遵從要求的指明情況設有記分上限（註 22）；及
- (b) 月費的實際扣減額會以記分總數為基礎，透過合約訂明的公式計算數額（註 23）。

2.13 環保署環境基建科（因應接獲的投訴）進行調查，發現 2015 年 12 月至 2017 年 11 月期間，承建商 A 沒有遵從合約 A3 中的一些要求。而截至 2017 年 11 月，環保署根據環境基建科的調查結果，從應付予承建商 A 的款項中，總共扣減了大約 770 萬元，詳情如下：

註 21：有關牌照要求所排放的經處理滲濾污水，總氮量不得高於每公升 200 毫克（旱季）或 100 毫克（雨季）。

註 22：舉例而言，每宗滲濾污水排放樣本總氮量高於合約訂明上限的不遵從要求個案會記 1 分，而在每個為期 1 月的周期內，最多會記 3 分。各類不遵從要求個案所記的分數，每個月合計不會超過 35 分。

註 23：根據合約 A3 的規定，在計算應扣減的月費時，所採用的公式應顧及合約原先訂明的費用、記分總數和價格調整因素。一般而言，所記分數愈多，從應按合約繳付的款額中扣減的金額也愈多。

已修復堆填區的修護工作

- (a) 2016 年 5 月至 2017 年 11 月期間，有 347 天未有遵從有關滲濾污水廠處理能力的要求 (註 24)，因而被扣減 7,203,100 元；
- (b) 2016 年 6 月至 2017 年 8 月期間，有 20 天所排放的經處理滲濾污水總氮量超出上限 (註 25)，因而被扣減 227,300 元；及
- (c) 2015 年 12 月至 2016 年 3 月期間，有 28 天未有遵從有關氣體燃燒廠運作溫度的要求 (註 26)，因而被扣減 221,400 元。

2016 年環保署檢討

2.14 環保署因應在 2016 年 1 至 4 月期間接獲的投訴 (見第 2.8 段)，就其廢物處理設施 (包括已修復堆填區 —— 註 27) 的環境監測工作進行檢討，研究其可靠程度，並於同年 6 月完成有關檢討 (“2016 年環保署檢討”)。就已修復堆填區的修復設施而言，2016 年環保署檢討的目的，是從針對容易涉及不當操作的承建商的監察過程中，找出高風險之處並加以評估，同時建議相關的加強措施，包括安裝先進儀器，務求把監察工作自動化並及早發現沒有遵從相關要求的個案。

註 24：環保署表示，望后石谷堆填區滲濾污水廠的設計處理能力為每日 2 600 立方米。由於該滲濾污水廠出現運作問題，而且雨季降雨量高 (見第 2.26 及 2.30 段)，該滲濾污水廠的處理能力未能符合合約 A3 的要求。環保署付予承建商 A 的月費，已經在考慮月費中涉及滲濾污水廠運作的比例，以及在個別月份內滲濾污水廠未能符合規定處理能力的日數後加以扣減。

註 25：合約 A3 規定承建商 A 須遵從根據《水污染管制條例》發出的牌照所載的要求 (包括所排放經處理滲濾污水的總氮量上限 —— 見第 2.11(c) 段註 21)。環保署在記分制下扣減了付予承建商 A 的月費。

註 26：合約 A3 訂明，氣體燃燒廠的運作溫度應維持在攝氏 1 000 至 1 200 度的範圍。環保署表示，該溫度要求旨在分解堆填氣體中的雜質，並透過燃燒堆填氣體，提供足以讓滲濾污水廠運作的能源。環保署在記分制下扣減了付予承建商 A 的月費。

註 27：該檢討所涵蓋的其他設施包括 3 個運作中的策略性堆填區 (見第 1.2(a) 段)、廢物轉運站和特殊廢物處理設施。

2.15 環保署表示：

- (a) 進行 2016 年環保署檢討前，環保署派駐較少人員 (註 28) 到已修復堆填區監察承建商在修護工作方面的表現；評估承建商表現的工作，大多基於定期取樣測試結果 (註 29)、在平日日間的每一天進行目測，以及人手查核承建商的營運數據；
- (b) 完成 2016 年環保署檢討後，該署因應檢討結果推行了多項措施，加強實地監察承建商在已修復堆填區進行的修護工作，包括在望后石谷堆填區和其他設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的已修復堆填區安裝先進儀器、在平日和周末進行突擊檢查 (註 30)、採用不定期的視察模式，以及物色新的滲濾污水排放取樣點；及
- (c) 按 2016 年環保署檢討的建議安裝先進儀器前，環保署主要透過以下方式監察承建商是否遵從合約要求：
 - (i) 環保署駐場監察人員會進行例行視察並填寫日常運作檢查表，藉以核對承建商在每月修護報告 (該報告提供的資料，包括有關滲濾污水排放、堆填氣體和地面沉降的監察數據) 中匯報的監察結果；及
 - (ii) 檢視承建商提交的每月修護報告。

環保署對承建商修護工作的監察

2.16 在上述背景下，審計署的審查發現，環保署對承建商在已修復堆填區修護工作的監察方面有可予改善之處，詳情如下：

- (a) 需要確保法定和合約要求獲得遵從 (見第 2.17 至 2.25 段)；
- (b) 需要加強監察修復設施的整體維修 (見第 2.26 至 2.29 段)；
- (c) 需要改善望后石谷堆填區的滲濾污水處理廠 (見第 2.30 至 2.32 段)；

註 28：在進行 2016 年環保署檢討前，環保署會為每份堆填區修復工程合約，調派 1 名高級環境保護督察和 1 至 3 名環境保護督察負責監察承建商的修護工作。

註 29：舉例而言，在進行 2016 年環保署檢討前，環保署在各已修復堆填區抽取經處理滲濾污水排放樣本進行測試，頻密次數各有不同，由每星期到每季不等。

註 30：完成 2016 年環保署檢討後，環保署聘用了 1 名合約僱員，負責帶領 2 名環境保護督察在周末到已修復堆填區進行突擊檢查。

已修復堆填區的修護工作

- (d) 記分制有改善空間 (見第 2.33 至 2.37 段)；及
- (e) 已修復堆填區的保安措施有改善空間 (見第 2.38 至 2.41 段)。

需要確保法定和合約要求獲得遵從

2.17 堆填區修復工程承建商需要遵從各項法定和合約要求。環保署的調查發現，承建商 A 有未遵從這些要求的情況 (見第 2.11 及 2.13 段)。審計署發現，在確保承建商遵從法定和合約要求方面，有可予改善之處 (見第 2.18 至 2.25 段)。

2.18 5 份堆填區修復工程合約所訂明的部分內容為：

- (a) 氣體燃燒廠的運作溫度須維持在一定範圍。環保署表示，有關氣體燃燒廠運作溫度的要求，乃視乎相關承建商提交的設計而定，而該設計也須經由獨立顧問加以認證。氣體燃燒廠運作溫度的要求，旨在確保堆填氣體中的雜質可被分解 (註 31)。舉例而言，適用於望后石谷堆填區的運作溫度範圍是攝氏 1 000 至 1 200 度之間；及
- (b) 應妥善存放工地記錄 (例如操作日誌)，並須應環保署要求供其查核。此外，所有相關資料，均須清楚而有系統地載於這些文件。

2.19 **操作日誌和修護報告中的資料** 審計署留意到，環保署因應所接獲關於望后石谷堆填區的投訴而在 2016 年年中進行調查時，發現在 2015 年 12 月至 2016 年 3 月期間，承建商 A 的人員曾於當中 28 天的操作日誌記錄氣體燃燒廠出現運作溫度不足攝氏 1 000 度的情況 (見第 2.13(c) 段)，但承建商 A 提交環保署的相關每月修護報告中，並沒有提及這些事件 (註 32)。環保署基於上述調查結果，在 2016 年年中進一步要求承建商 A 提交由 2013 年 1 月至 2015 年 8 月期間共 973 天的操作日誌，以供查核。然而，承建商 A 及後知會環保署，有 299 天 (佔 973 天的 31%) 的操作日誌缺漏，而有 1 份則沒有寫上日期。

註 31：除了氣體燃燒廠的運作溫度，堆填區修復工程合約也就數個範疇訂明要求，例如在地面排放的堆填氣體的甲烷水平，及燃燒堆填氣體的時間等。

註 32：2016 年 8 月，環保署把個案轉介香港警務處，以調查承建商 A 是否有蓄意向環保署提供不準確數據或虛假陳述的情況。環保署表示，香港警務處已完成調查，並在徵詢法律意見後，認為這次調查結果得出的證據不足以提出檢控。

2.20 **安裝先進儀器** 正如第 2.14 段所載，環保署因應所接獲的投訴而進行了 2016 年環保署檢討。該檢討的其中一項建議，是在望后石谷堆填區及其他設有滲濾污水廠的堆填區安裝先進儀器，務求把監察工作自動化並及早發現沒有遵從相關要求的個案。環保署表示，2016 年環保署檢討着眼於在 5 個同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的已修復堆填區（見第 2.3 段表二）安裝先進儀器。由於堆填區修復工程合約並沒有包括所建議的先進儀器，因此有關的採購和安裝費用會由環保署負責。建議安裝的先進儀器包括：

- (a) **數據監察系統** 該系統會把堆填區的氣體燃燒廠／滲濾污水廠的運作數據（例如運作溫度、燃燒時間和滲濾污水排放流量等）傳送到環保署駐場辦事處，以作實時監測之用；
- (b) **自動取樣裝置和聯機水質分析儀** 這些儀器可頻密地收集滲濾污水排放樣本，持續不斷地分析其水質，以便環保署人員監察滲濾污水廠的運作表現；及
- (c) **監察攝像機** 此裝置可防止盜竊和蓄意破壞，並可遏止在修復設施運作期間可能出現的不當操作或非法活動（例如強行干擾或操控運作數據）。

望后石谷堆填區滲濾污水廠和氣體燃燒廠的數據監察系統在 2017 年 4 月升級後，可把相關運作數據傳送到環保署的駐場辦事處，以作實時監察，免除了以工地記錄（例如操作日誌）來核對每月修護報告的需要。

2.21 **安裝先進儀器的進度** 截至 2018 年 3 月，部分先進儀器（註 33）的實際安裝日期，較 2016 年環保署檢討中所訂定的目標安裝日期延遲，另有一些儀器更尚未安裝（見表三）。


註 33：環保署認為，3 個只設有氣體燃燒廠的已修復堆填區（即將軍澳第一期堆填區、船灣堆填區和晒草灣堆填區——見第 2.3 段表二），其氣體燃燒廠的設計較同時設有氣體燃燒廠和滲濾污水廠的 5 個堆填區簡單。因此，該署優先為該 5 個同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的堆填區升級環境監察系統。

已修復堆填區的修護工作

表三

5 個同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的已修復堆填區 安裝先進儀器的進度 (2018 年 3 月)

先進儀器	2016 年 環保署檢 討提出的 目標日期	實際 安裝日期	2016 年 環保署檢 討提出的 目標日期	實際安裝日期			
		望后石谷堆 填區 (合約 A3)		將軍澳 第二／三期 堆填區 (合約 A1)	醉酒灣 堆填區 (合約 A2)	佐敦谷 堆填區 (合約 B2)	馬游塘中 堆填區 (合約 B2)
1. 檢視和升級 數據監察系 統	2016 年 第三季	2017 年 4 月	2016 年 年底	(註 1)		在 2018 年 1 月完工， 並已啟用	氣體燃燒廠的 系統在 2018 年 1 月完工，而 環保署認為沒 有需要為滲濾 污水廠的系統 升級 (註 2)
2. 檢視和安裝 自動取樣裝 置／聯機水 質分析儀	2017 年 第一季	正進行 報價工作	沒有目標 日期	正進行 報價工作	正進行 報價工作	已經啟用	在 2018 年 1 月 完工，並已啟 用
3. 安裝監察攝 像機	2016 年 第三季	2016 年 5 月	2016 年 第三季	2016 年 12 月	2016 年 12 月	環保署認為 沒有需要安 裝 (註 3)	在 2018 年 1 月 完工，並已啟 用

圖例：  陰影部分顯示截至 2018 年 3 月尚未安裝先進儀器，或先進儀器的實際安裝日期較 2016 年環保署檢討中建議的目標安裝日期延遲。

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註 1：2018 年 3 月，環保署告知審計署，倘在望后石谷堆填區新設的數據監察系統運作令人滿意，承建商 A 會進行可行性研究，探討該系統與其他現有滲濾污水廠是否相容後，才為將軍澳第二／三期堆填區及醉酒灣堆填區的相關系統升級。

註 2：2017 年 12 月，環保署告知審計署，馬游塘中堆填區的滲濾污水廠只於雨季使用，安裝數據監察系統不符合經濟原則，該署並認為安裝監察攝像機已可達致加強監察運作數據的作用。

註 3：2017 年 12 月，環保署告知審計署，佐敦谷堆填區的滲濾污水廠採用生物技術處理滲濾污水，而有關的堆填區修復工程合約並沒有就滲濾污水廠的運作溫度訂明規定，因此該署認為沒有需要安裝監察攝像機。

2.22 對於在同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的已修復堆填區安裝先進儀器的進度，環保署在 2018 年 3 月告知審計署：

- (a) 目前設於已修復堆填區的滲濾污水廠約於 20 年前興建，並採用特定設計，所有儀器和數據記錄系統均屬模擬制式；及
- (b) 相關承建商採購前需要花上相當時間物色種類合適的先進儀器，確保這些儀器與現有滲濾污水廠相容，才可進行實時監測。

2.23 **並沒有為一些堆填區的數據監察系統升級** 截至 2018 年 3 月，在設有滲濾污水廠及／或氣體燃燒廠的 8 個已修復堆填區(見第 2.3 段表二第 1、2、3、7、8、10、11 及 13 項) 中，望后石谷堆填區和佐敦谷堆填區(該兩個堆填區同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠) 的數據監察系統已經升級。環保署表示，晒草灣堆填區(只設有氣體燃燒廠——見第 2.21 段註 33) 的數據監察系統已在 2018 年 1 月升級，以便監察氣體燃燒廠的燃燒溫度和堆填氣體流速。至於其餘 5 個已修復堆填區，審計署留意到，截至 2018 年 3 月，環保署尚未為 2 個已修復堆填區的數據監察系統升級，而該署認為沒有需要為 3 個已修復堆填區的系統升級。詳情如下：

數據監察系統尚未升級

- (a) 2 個同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的已修復堆填區(即將軍澳第二／三期堆填區和醉酒灣堆填區——見第 2.21 段表三)，數據監察系統尚未升級；

環保署認為沒有需要為數據監察系統升級

- (b) 環保署認為，並沒有需要為 1 個同時設有滲濾污水廠和氣體燃燒廠的已修復堆填區(即馬游塘中堆填區) 的滲濾污水廠數據監察系統升級(見第 2.21 段表三註 2)；及

已修復堆填區的修護工作

- (c) 環保署認為，並沒有需要為 2 個只設有氣體燃燒廠的已修復堆填區（即將軍澳第一期堆填區和船灣堆填區）的數據監察系統升級（註 34）。

2.24 2016 年環保署檢討建議在指定的已修復堆填區安裝先進儀器，旨在把該署的監察工作自動化，從而及早發現沒有遵從要求的個案。有鑑於此，審計署認為環保署需要加快安裝這些先進儀器的進度，並需要持續檢討已安裝儀器的運作情況，以評估其在監察承建商修護工作的效益。

2.25 對於相關數據監察系統尚未升級，或環保署認為沒有需要為相關系統升級的 5 個已修復堆填區（見第 2.23(a) 至 (c) 段），工地記錄（例如操作日誌——見第 2.18(b) 段）仍是環保署用以監察承建商有否遵從法定和合約要求的重要工具。審計署認為，在未採用自動化數據監察系統前，環保署需要確保承建商妥善備存工地記錄，並就承建商有否遵從法定和合約要求，以及相關的記錄備存要求，加強監察行動（例如加強該署的突擊視察）。

註 34：環保署表示，該 2 個已修復堆填區的現有監察儀器足以滿足監察所需。有關情況如下：

- (a) 將軍澳第一期堆填區的氣體燃燒廠會在環保署駐場人員監察下，在每日上午 8 時至下午 4 時之間運作，而上述駐場人員也會在非辦公時間和公眾假期進行突擊檢查。如有需要，環保署會檢討加設監察系統的需要；及
- (b) 船灣堆填區的堆填氣體會輸往一間燃氣供應商設於附近的燃氣廠（見第 2.3 段表二註 3），而有關的氣體燃燒廠只會在上述燃氣廠維修或檢查時運作。

需要加強監察修復設施的整體維修

2.26 2016 年年初，環保署發現望后石谷堆填區滲濾污水廠未能正常運作，無法有效率地處理滲濾污水。及後，該署指示承建商 A 對滲濾污水廠進行整體維修，務求解決問題。2016 年 5 月，由於擬議的整體維修，以及預期流入的滲濾污水量會在即將到來的雨季增加，環保署指示承建商 A，暫停滲濾污水廠的運作及安排用車輛把滲濾污水直接送往環保署新界西堆填區的滲濾污水廠和渠務署望后石污水處理廠，以作場外處理(註 35)。2016 年 11 月，承建商着手自費為滲濾污水廠進行整體維修。2017 年 1 月，整體維修完成，滲濾污水廠恢復運作，而上述滲濾污水的運送安排亦結束。經運送的滲濾污水共約 366 000 立方米，而承建商 A 則因沒有遵從有關滲濾污水廠處理能力的規定而被扣減 5,155,000 元(見第 2.13(a) 段)。

2.27 整體維修在 2017 年 1 月完成後，承建商 A 在 2017 年 4 月發現滲濾污水廠一條排氣管移位，導致傳往滲濾污水廠的熱能流失，影響滲濾污水廠的處理表現。環保署表示，作出運送滲濾污水安排的主要原因雖然是 2017 年 7 月的連場大雨(見第 2.30 段)，但排氣管移位也是導致在 2017 年 7 至 11 月期間，須把滲濾污水由望后石谷堆填區送往渠務署望后石污水處理廠的原因之一。

2.28 2018 年 3 月，環保署告知審計署：

- (a) 發現排氣管移位後，承建商 A 在 2017 年 8 月採取臨時措施，使滲濾污水廠得以維持運作。由於排氣管的修理工作與滲濾污水廠的定期保養同時進行，因此沒有增加滲濾污水廠的停運時間；及
- (b) 整體維修所涉及的磨合問題大多在測試初期出現。這些問題的出現並非不合理，而且會在其他不少機電工程項目中，被視為維修保養工作的一部分。

2.29 審計署備悉環保署在上文的解釋，但認為對於承建商進行的修復設施整體維修，環保署須在日後加強監管，以盡量減少涉及整體維修的問題。

註 35：在正常情況下，由已修復堆填區產生的滲濾污水會先經滲濾污水廠處理，把污染物濃度減至按《水污染管制條例》所發的相關牌照訂明的上限以下，才排放到附近的公共污水渠，繼而輸往渠務署的設施作進一步處理後，再排放到鄰近水體。環保署表示，2016 年 5 月的大雨導致望后石谷堆填區的滲濾污水儲存缸水位達到警戒水平，而且需要一段時間才能把該堆填區的滲濾污水輸往其他地方。為免滲濾污水儲存缸滿溢，承建商 A 把滲濾污水排放到附近的公共污水渠，導致在 2016 年 5 月內，有 10 天的滲濾污水排放量超出按《水污染管制條例》所發牌照訂明的上限(見第 2.11(a) 段)。

已修復堆填區的修護工作

需要改善望后石谷堆填區的滲瀘污水處理廠

2.30 環保署表示，在 2017 年 7 月，由於雨量很大(註 36)，加上因滲瀘污水廠進行整體維修而出現的排氣管移位問題(見第 2.27 段)，流進望后石谷堆填區的滲瀘污水遠超該滲瀘污水廠的處理能力，令滲瀘污水儲存缸的水位達到警戒水平。同月，承建商 A 向環保署建議並獲該署同意，用車輛把滲瀘污水直接送往渠務署望后石污水處理廠，以作場外處理。2017 年 11 月，上述滲瀘污水運送安排結束。經運送的滲瀘污水共約 134 000 立方米，而承建商 A 則因沒有遵從有關滲瀘污水廠處理能力的規定而被扣減 2,048,100 元(見第 2.13(a) 段)。

2.31 審計署留意到，承建商 A 在 2017 年年中委聘顧問，為望后石谷堆填區進行水文地質研究工作，以提出緩解措施，包括檢討是否有需要增建地下水泵或滲瀘污水儲存缸，從而解決滲瀘污水流入(因地質情況獨特引起——見第 2.6 段註 14)和滿溢的問題。2018 年 2 月，相關研究完成，並提出一些緩解措施(包括安裝地下水泵)，務求解決問題。審計署認為，環保署需要採取措施，確保這些緩解措施早日推行，以解決望后石谷堆填區的滲瀘污水流入／滿溢問題。

2.32 此外，承建商 A 在 2017 年 10 月告知環保署，由於望后石谷堆填區的滲瀘污水雜質濃度較高，導致未經處理的滲瀘污水水質變差，因而影響滲瀘污水廠的處理效率，導致滲瀘污水廠需要經常停運保養。2017 年 11 月，承建商 A 在滲瀘污水廠上游位置安裝了一套預先處理系統，務求緩解問題。審計署認為，在改善望后石谷堆填區滲瀘污水廠的處理效率方面，環保署需要監察滲瀘污水預先處理系統的效益。

記分制有改善空間

2.33 環保署的 5 份堆填區修復工程合約均設有記分制，包括在滲瀘污水排放樣本的總氮量超逾合約訂明的相關上限時予以記分的規定。在該 5 份合約中的有關上限，與根據《水污染管制條例》所發牌照中訂明的上限相同。

註 36：環保署表示，根據香港天文台的記錄，2017 年 7 月的雨量合共為 570 毫米，較 1981 至 2010 年期間 7 月的平均雨量 376.5 毫米，高出 51%。

2.34 審計署留意到，就合約 A3 而言：

- (a) 在 2016 年 6 月至 2017 年 7 月期間的其中 9 天，承建商 A 因排放的經處理滲濾污水總氮量超逾上限而違法(見第 2.11(c) 段)；
- (b) 在該 9 天中，環境基建科曾在其中 7 天另行抽取滲濾污水樣本，並交由認可的私人化驗所化驗，結果顯示所排放的經處理滲濾污水總氮量超逾規定上限。環境基建科遂採取行動，扣減付予承建商 A 的款項(見第 2.13(b) 段)；及
- (c) 至於另外 2 天，儘管法庭判定承建商 A 確有違反有關超逾總氮量上限的罪行(即有關的總氮量同時超逾合約訂明的上限；該上限與根據《水污染管制條例》所發牌照中訂明的上限相同——見第 2.11(c) 段註 21)，但環保署的環境基建科並沒有按合約採取行動，即根據記分制記分和扣減付予承建商 A 的款項。

2.35 審計署留意到，儘管 5 份堆填區修復工程合約均要求承建商需要遵從根據《水污染管制條例》所發牌照的要求，但除了總氮量上限外，記分制並沒有涵蓋不遵從該條例下其他牌照要求的情況(包括滲濾污水排放量超出每日上限的個案(見第 2.11(a) 段)，以及未有遵從在上述個案發生後 24 小時內知會環保署的要求(見第 2.11(b) 段))。

2.36 2018 年 3 月，環保署在回應審計署的查詢時，告知審計署：

- (a) 環境基建科定期評估承建商在 12 個範疇(註 37)的表現，並在相關的半年度評核報告中，就承建商 A 遵從環境法例和條例的程度反映(註 38)。環保署表示，日後考慮是否批出合約予同一承建商時，會考慮該承建商的評核報告；
- (b) 現有合約須經環保署及其承建商雙方同意，方可作出修改。單方面的決定或會引致訴訟；及

註 37：該 12 個範疇為：(1) 施工質素；(2) 運作；(3) 堆填區的修護工作；(4) 環境監察和污染控制；(5) 進度；(6) 工地安全；(7) 組織；(8) 一般責任；(9) 對業界情況的認知；(10) 資源；(11) 設計；及 (12) 緊急事故的應對。每個範疇細分為不同子範疇，而環保署會對每個範疇／子範疇予以評級。評級分為 5 個級別，分別為“優異”、“良好”、“滿意”、“欠佳”和“差劣”。有關整體表現的評級，會在評核報告上載述。

註 38：在“環境監察和污染控制”的範疇下，設有名為“環境法例和條例的遵從情況”的子範疇。在 2016 年 1 至 6 月的半年期間，承建商 A 在這個子範疇的評級為“良好”，而在 2016 年 7 至 12 月的半年期間的評級則為“滿意”。而在該兩個半年期間，“環境監察和污染控制”範疇的評級均為“欠佳”。

已修復堆填區的修護工作

- (c) 環保署認為，在現有的堆填區修復工程合約中引入“雙重處罰制度”，既不恰當也不公平，但該署可考慮在諮詢過相關政府投標委員會後，檢視是否在日後的合約中引入此做法。

2.37 審計署認為，環保署需要檢討可否在日後的合約中，訂明以堆填區修復工程承建商的定罪結果作為憑證，以便在記分制下記分和扣減應按合約付予承建商的款項。此外，承建商沒有遵從相關法定環保要求的記錄，是環保署評估承建商表現時的重要考慮因素。因此，審計署認為環保署需要檢討可否在日後的堆填區修復工程合約中，把沒有遵從相關法定環保要求的事宜納入記分制。

已修復堆填區的保安措施有改善空間

2.38 5份堆填區修復工程合約，均要求承建商把已修復堆填區內所有設施(例如警告標誌和圍欄)維持在良好狀況，包括：

- (a) 在適當位置豎立警告牌並予以保養；及
- (b) 豎立圍欄並予以保養，以界定堆填區的邊界，並防止有人擅闖。

2.39 2017年11月至2018年1月期間，審計署人員在3個已修復堆填區(分別為觀塘區的馬游塘中堆填區、屯門區的小冷水堆填區和西貢區的將軍澳第一期堆填區)進行實地視察，發現已修復堆填區的保安措施有改善空間，例如發現有人懷疑擅闖馬游塘中堆填區(見照片三)和將軍澳第一期堆填區。

照片三

馬游塘中堆填區的懷疑擅闖者和被破壞的圍欄



資料來源：審計署人員在 2017 年 12 月 10 日拍攝的照片

2.40 2018 年 1 至 3 月期間，環保署告知審計署：

- (a) 3 個已修復堆填區 (即小冷水堆填區、馬游塘中堆填區和將軍澳第一期堆填區) 的邊界總長約 7.2 公里。堆填區部分地點易在惡劣天氣下因塌樹而受損和被擅闖者蓄意破壞；
- (b) 在未經批准下進入已修復堆填區同時涉及保安和安全問題，既可能危及擅闖者個人安全，也可能對修復設施造成損壞。有人受傷時，更會涉及法律責任問題；及
- (c) 堆填區修復工程承建商一直在合理時間內，對圍欄進行維修保養，豎立警告標誌並向香港警務處報告蓄意破壞的個案。對於第 2.39 段照片三所示馬游塘中堆填區的情況，由於該堆填區經常有人擅闖和破壞圍欄，環保署與承建商 B 一直積極跟進，避免再次有人擅闖，並修補被破壞的圍欄。

2.41 由於擅闖已修復堆填區同時涉及保安和安全問題 (見第 2.40(b) 段)，環保署需要考慮採取進一步措施，改善已修復堆填區的保安。

已修復堆填區的修護工作

審計署的建議

2.42 審計署建議環境保護署署長應：

- (a) 根據 2016 年環保署檢討的建議，加快安裝先進儀器的進度，並持續檢討已安裝儀器的運作情況，以評估其在監察承建商修護工作的效益；
- (b) 在未採用自動化數據監察系統前，確保承建商妥善備存工地記錄，並就承建商有否遵從法定和合約要求，以及相關的記錄備存要求，加強監察行動；
- (c) 就承建商的修復設施整體維修加強監管；
- (d) 採取措施，確保早日推行緩解措施，以解決望后石谷堆填區的滲濾污水流入／滿溢問題；
- (e) 在改善望后石谷堆填區滲濾污水廠的處理效率方面，監察滲濾污水預先處理系統的效益；
- (f) 檢討可否在日後的合約中，訂明以堆填區修復工程承建商的定罪結果作為憑證，以便在記分制下記分和扣減應按合約付予承建商的款項；
- (g) 檢討可否在日後的堆填區修復工程合約中，把沒有遵從相關法定環保要求的事宜納入記分制；及
- (h) 考慮採取進一步措施，改善已修復堆填區的保安。

政府的回應

2.43 環境保護署署長同意審計署的建議，並表示環保署會密切監察：

- (a) 承建商的工地記錄，以及有否遵從法定和合約要求；及
- (b) 在望后石谷堆填區持續採取的緩解措施(包括用以改善滲濾污水廠處理效率的滲濾污水預先處理系統)的效益。

第 3 部分：在已修復堆填區發展政府康樂設施

3.1 本部分探討在已修復堆填區發展政府康樂設施的情況。審計署選取了 3 個發展項目(見第 3.3 段)，集中檢視在已修復堆填區發展政府康樂設施的相關事宜，以期找出可予改善之處。

在已修復堆填區的政府康樂設施

3.2 環保署表示，使用已修復堆填區作實益用途時，存在一些限制(例如因有地面沉降問題，應避免令堆填區負荷過重)，因此該署認為已修復堆填區較適合作康樂用途。政府自二零零零年代初起已計劃／推行工程項目，在 7 個已修復堆填區發展康樂設施(詳情見表四及第 3.4、3.24、3.45 段和附錄 F 的照片)。這些項目與發展公園和花園有關(註 39)，而這些設施啟用後，會由康文署負責管理(註 40)。

註 39：環保署表示，一般而言：(a) 地政總署已把有關土地撥予環保署，以進行堆填區修復工程和修護工作，而環保署則會在康樂設施的建造和營運期間，把土地分撥予康文署；及 (b) 上述分撥安排可以延續至堆填區修護工作完成為止，之後康文署可直接向地政總署申請撥地。

註 40：2013 年，審計署就康文署發展和管理公園和花園的情況進行審查，包括這些設施的巡查、監察、維修及保養工作。審查結果載於 2013 年 3 月發表的《審計署署長第六十號報告書》第 4 章。審計署就所找到的可予改善之處，提出了多項建議，而康文署同意推行審計署的所有建議。

在已修復堆填區發展政府康樂設施

表四

在已修復堆填區進行的政府康樂工程項目
(截至 2017 年 12 月)

已修復堆填區	康樂工程項目	設施面積 (公頃)	承建部門	原本核准工程預算 (註 1) (實際開支) (百萬元)	開支升幅 (百萬元)	原本目標完工日期 (註 1) (實際完工日期)	實際完工日期較原本目標完工日期遲了 (月)
由民政局和康文署進行初步規劃							
1. 醉酒灣	葵涌公園	25.5	(註 2)	儘管環保署已在 2000 年 9 月完成修復設施的建造工程，葵涌公園工程項目尚在初步規劃階段			
工程完工，而且有關設施已開放予公眾使用							
2. 將軍澳第一期	環保大道寵物公園(1.2公頃)和毗鄰的停車場(0.1公頃)	1.3	民政署	12.8 (25.6)	12.8	2010年9月 (2013年2月)	29
3. 佐敦谷	佐敦谷公園	6.3 (註 3)	建築署	179.6 (192.1)	12.5	2009年12月 (2010年3月)	3
4. 晒草灣	晒草灣遊樂場	3.0	環保署	39.9 (46.4)	6.5	2002年11月 (2004年2月)	15 (註 4)
5. 馬游塘西	馬游塘西休憩處	0.1	民政署	3.9 (5.1)	1.2	2010年10月 (2011年9月)	11
6. 馬游塘中	馬游塘中休憩處	0.1	民政署	6.2 (4.6)	無	2011年7月 (2010年11月)	無
7. 牛池灣	牛池灣公園	4.0	建築署	199.4 (169.5)	無	2010年3月 (2010年2月)	無
總計				441.8 (443.3)			

資料來源：審計署對建築署、環保署和民政署記錄的分析

表四 (續)

註 1：民政署表示，建造工程分為 6 個階段：(i) 可行性研究；(ii) 初步設計；(iii) 詳細設計；(iv) 編制合約文件和招標；(v) 施工；及 (vi) 建造後服務。原本核准工程預算和目標完工日期來自以下資料：

- (a) 第 3、4 及 7 項：為尋求撥款批准而在詳細設計階段後提交立法會的文件；
- (b) 第 2 項：康文署和環保署為尋求撥款批准而在可行性研究階段後提交該署的高層管理人員／民政局的文件。如關於撥款批准的文件多過一份，表內所示為首份文件的資料；及
- (c) 第 5 及 6 項：康文署為尋求撥款批准而在可行性研究階段後提交該署的高層管理人員的文件。如關於撥款批准的文件多過一份，表內所示為首份文件的資料。

註 2：2018 年 2 月，建築署告知審計署，該署曾就葵涌公園的工程項目，向康文署提供技術意見，但仍未成為該項目的承建部門。

註 3：環保署表示，佐敦谷公園有 5 公頃土地位於佐敦谷堆填區內 (見第 1.11 段表一第 7 項)，而 1.3 公頃則位於堆填區外。

註 4：環保署表示：

- (a) 晒草灣的工程項目是該署首個在已關閉並修復的堆填區發展的修復後用途設施項目，在擬備文件提交立法會時，並無類似的估價或合約可供比較。在 2002 年 6 月收到的標書，投標價格均高於原本核准工程預算。2003 年 2 月，財經事務及庫務局批准把核准工程預算由 3,990 萬元，增加至 4,650 萬元；
- (b) 實際完工日期較原本目標完工日期為遲，主要原因是委聘承建商所涉及的預先審定資格／招標和評審工作較預期費時。該項目在 2004 年 2 月完工，較相關合約中所訂明的目標完工日期 (即 2004 年 3 月) 早了 1 個月；及
- (c) 2014 年，環保署把晒草灣遊樂場的管理責任移交康文署。

3.3 如表四所示，政府在推行其中 5 個工程項目 (即第 1 至 5 項) 時，有 1 個項目，發展進度緩慢 (尚在初步規劃階段)，而 4 個項目則有成本上升及實際完工日期較原本目標完工日期為遲的情況。審計署選取了 3 個項目進行個案研究，集中檢視在已修復堆填區發展政府設施的相關事宜，以期找出可予改善之處。選取的項目如下：

- (a) 葵涌公園的發展 (第 3.4 至 3.21 段)；
- (b) 環保大道寵物公園的建造工程 (第 3.22 至 3.43 段)；及
- (c) 佐敦谷公園的建造工程 (第 3.44 至 3.59 段)。

葵涌公園的發展

3.4 葵涌公園佔地約 25.5 公頃 (包括 4.5 公頃撥作臨時板球場之用，該球場正在興建，以及 3.9 公頃撥作小輪車場之用，該車場已在 2009 年建成——見第 1.11 段表一第 5 項)，位於葵青區醉酒灣堆填區內。公園第一期發展所涉及的基本設施 (註 41)，已於 1989 年建造完成 (見照片四)。由於在 1992 年發現該處有潛在堆填氣體問題，因此公園一直沒有正式開放予公眾使用。1999 年，公園移交環保署進行堆填區修復工程。2000 年 1 月，康文署接管了前區域市政總署的葵涌公園發展項目。2000 年 9 月，環保署完成修復工程，繼而展開修護工作。截至 2017 年 12 月，該工程項目尚在初步規劃階段。康文署表示，在發展該幅偌大且被斜坡圍繞的堆填區用地時，遇到各種技術困難和障礙，對規劃和初步設計工作造成掣肘。

照片四

葵涌公園用地 (尚未開放予公眾使用)



資料來源：建築署的記錄

3.5 葵涌公園發展進度緩慢一事，已載於 2013 年 3 月發表的《審計署署長第六十號報告書》第 4 章“公園和花園的發展及管理”。康文署同意審計署的建議，為公園的日後發展制訂行動計劃，務求在切實可行的範圍內盡快善用該幅

註 41：在葵涌公園第一期發展中建造的基本設施包括通道、行人徑、照明設施及行政辦公室，建築費用為 2,130 萬元。

公園用地，並為該幅用地日後的發展尋求其他撥款來源。然而，審計署的跟進審查發現，該公園的發展進度仍然未如理想(見第 3.6 至 3.21 段)。發展葵涌公園的大事年表載於附錄 G。

需要加快行動發展葵涌公園

3.6 在 2013 年 3 月發表的審計報告指出(見第 3.5 段)，康文署在 2010 年暫停進行葵涌公園發展的規劃工作(見附錄 G 第 15 項)。審計署的跟進審查發現，康文署在 2013 年回應葵青區議員就葵涌公園發展提出的關注時，向該區議會轄下一個委員會提出有關工程項目範圍的建議(包括興建一個有 30 條發球道的高爾夫球練習場)，並獲該委員會通過。

3.7 2014 年 5 月，民政局就葵涌公園的發展向建築署發出工程界定書(註 42)，供後者擬備技術可行性說明書來確定建議工程項目的技術可行性。2014 年 7 月，建築署告知民政局和康文署：

- (a) 該公園用地有不少修復設施(例如堆填氣體和滲濾污水的收集管道和抽取井)，基於實際情況所限，無法容納建議的高爾夫球練習場；
- (b) 由於該幅公園用地的負載能力有限，而且有不平均地面沉降的問題，因此不能興建超過一層的構築物；
- (c) 須進行堆填氣體風險評估(註 43)，評估堆填氣體對公園構成的潛在風險；及
- (d) 民政局應為進行堆填氣體風險評估(見上文(c)項)安排撥款，並修訂工程界定書，把建議的高爾夫球練習場從公園工程項目中剔除。

註 42：根據 2012 年 7 月發出的《財務通告第 4/2012 號》“有關基本工程項目工程界定書及技術可行性說明書的規定”：

- (a) 負責的決策局應擬備工程界定書；
- (b) 工務部門須在接獲負責決策局的工程界定書後 4 個月內，就建議基本工程項目擬備技術可行性說明書，提交發展局尋求批准；及
- (c) 負責的決策局須向財經事務及庫務局提供經批准的技術可行性說明書，以便在政府基本工程項目的資源分配工作下，為推行建議工程項目申請所需資源。

註 43：環保署表示，如要在堆填區用地周圍 250 米範圍內作任何發展，工程項目倡議者須按照環保署《堆填氣體風險評估指南》的規定進行堆填氣體風險評估，以衡量堆填氣體可能造成的風險，並建議在設計、建造和運作階段採取適當的保護和緩解措施。

在已修復堆填區發展政府康樂設施

3.8 2014年9月，建築署告知康文署，為葵涌公園進行堆填氣體風險評估的費用預計為60萬元。2015年1月，環保署告知康文署，過往進行類似工程項目時，會在擬備技術可行性說明書之前進行初步堆填氣體風險評估。同月，康文署告知民政局，由於財政緊絀，該署無法為評估工作安排撥款(註44)。康文署表示，該署嘗試向民政局尋求撥款，但不獲接納。

3.9 2016年11月，康文署在回應葵青區議員就開放公園而提出的關注時，告知該區議會，建築署在2014年7月表示，由於該公園用地有不少修復設施，基於實際情況所限，無法容納建議的高爾夫球練習場(見第3.7(a)段)。在同一會議上，該區議會通過動議，要求負責的決策局／部門審視和研究在安全的情況下，重新開放葵涌公園予公眾使用，並應盡快發展和完善公園內所有基本設施，以提高葵青區內綠化和休憩面積。該區議會並成立工作小組，監督葵涌公園的發展事宜。

3.10 2017年1月，為顯示政府對落實葵涌公園項目的決心，該項目被納入施政報告所載的體育及康樂設施五年計劃之內(葵涌公園是該五年計劃的26個項目之一)，目標是在2022年或之前展開工程項目。葵青區議會的工作小組在2017年1月中實地視察後，康文署分別在2017年2和4月就修改工程項目範圍，向該工作小組徵詢意見。2017年5月，建築署告知康文署，沒有工程項目倡議者的指示和撥款，無法為公園進行堆填氣體風險評估(見第3.7(c)及(d)段)，並對該工程項目能否按五年計劃如期展開表示關注。同月，康文署就該工程項目的初步範圍尋求民政局的支持，以便康文署提供撥款予建築署進行評估。

3.11 2017年6月，康文署在民政局的要求下，尋求環保署和建築署就該工程項目，澄清進行堆填氣體風險評估和擬備技術可行性說明書的先後次序。環保署表示如在技術可行性說明書中，承諾在詳細計劃階段進行風險評估，該署並不反對。同月，建築署告知康文署：

- (a) 如在技術可行性說明書中，加入在稍後的較詳細計劃階段才進行堆填氣體風險評估的承諾，該署並不反對；及
- (b) 該工程項目的範圍、設計和建造，須視乎堆填氣體風險評估的結果和所提出的緩解措施而定。如須大幅改動，對工程項目的進度和成本均有不良影響。

註44：2018年3月，康文署告知審計署，該署一般無須承擔技術評估的費用。

3.12 2017年9月，在葵青區議會的工作小組(見第3.9段)支持下，該區議會通過由康文署提出，有關分兩個階段發展葵涌公園的建議：

- (a) **第一階段發展** 有關發展(主要涉及緩跑徑和寵物公園設施)佔地約17.1公頃(不包括由臨時板球場(4.5公頃)和小輪車場(3.9公頃)所佔用，合共8.4公頃的面積)。2013年建議的高爾夫球練習場(見第3.6段)已被擱置，此舉可讓公園盡早開放予公眾使用；及
- (b) **第二階段發展** 第一階段發展工程動工後，康文署會着手規劃其餘8.4公頃由臨時板球場和小輪車場佔用的公園範圍。

3.13 根據葵青區議會在2017年9月的會議上支持的建議修訂工程項目範圍，康文署在2017年9月向建築署發出經修訂的工程界定書初稿(並在2017年10月向建築署提供進一步資料)，以徵詢其初步意見。康文署表示，該署在2017年10至12月期間與環保署合作，向建築署提供所要求的補充資料。2017年12月和2018年2月中，建築署就經修訂的工程界定書初稿提供意見。

3.14 2018年3月，康文署告知審計署：

- (a) 決定葵涌公園發展進度的最關鍵因素，是能否在眾多規劃中的基本工程項目競爭下，爭取到所需資源並獲准優先推行。一直以來，康文署都在現行機制所容許的範圍內，盡力進行公園的規劃工作，並在過程中不斷諮詢葵青區議會的工作小組(見第3.9段)，使工程項目得以推行；
- (b) 為了盡早把公園作實益的用途，公園上層平台約4.5公頃範圍已於2016年3月撥予持牌人A(見第4.3段表五)，以便發展臨時板球場。該板球場預期在建造工程完工後，會於2018年第二季啟用。該板球場啟用後，會預留若干時段供機構(例如學校、體育會及地區機構)預約，以供推廣和發展板球運動(特別是在社區層面)；
- (c) 在推行康文署職權範圍內的基本工程項目時，該署向來會在各個階段，按照相關工務部門(作為工程項目技術顧問和承建部門——例如建築署)的專業和技術意見行事，直至項目完成為止；及
- (d) 2013年3月的審計報告(見第3.5段)發表後，康文署已加倍努力跟進審計署的建議，包括為公園的日後發展制訂行動計劃，務求在切實可行的範圍內盡快善用該幅公園用地，以及為其日後發展探討

在已修復堆填區發展政府康樂設施

其他方案。儘管在發展偌大且被斜坡圍繞的堆填區用地時遇到技術困難，但康文署已為此制定不同計劃，包括：

- (i) 為發展其他設施而進行規劃時，撥出部分用地發展臨時板球場，把公園作實益的用途；
- (ii) 鑑於用地限制和葵青區議會的意見，與建築署和環保署合作修訂工程項目範圍，並採用分階段發展該公園的方式，務求加快進度；及
- (iii) 把該公園納入 2017 年 1 月發表的施政報告(見第 3.10 段)所載的體育及康樂設施五年計劃之內，以顯示政府對落實該工程項目的決心。

3.15 環保署在 2000 年 9 月完成修復設施，距今已經 17 年。審計署留意到，截至 2018 年 2 月，民政局仍未修訂 2014 年 5 月的工程界定書(見第 3.7(d) 段)，以供建築署為葵涌公園擬備技術可行性說明書，而該公園的發展仍處於初步規劃階段。

3.16 截至 2018 年 2 月(即在環保署於 2000 年 9 月完成修復設施 17 年)後，除了佔地 3.9 公頃的小輪車場已開放予公眾使用外(見第 3.4 段)，葵涌公園用地中有 21.6 公頃(佔 25.5 公頃總面積的 85%)，一直未有開放予公眾使用。

3.17 葵涌公園的發展進度緩慢，情況並不理想。政府需要為發展該公園加快行動。

審計署的建議

3.18 審計署**建議**政府需要為發展葵涌公園加快行動，包括：

- (a) 康樂及文化事務署署長應盡早完成葵涌公園工程項目範圍的修訂工作；
- (b) 民政事務局局長應加快葵涌公園工程界定書的修訂工作，並向建築署署長發出經修訂的工程界定書，以擬備技術可行性說明書；及
- (c) 建築署署長應在接獲葵涌公園的經修訂工程界定書後，適時完成技術可行性說明書。

政府的回應

3.19 康樂及文化事務署署長同意載於第 3.18(a) 段的審計署建議。

3.20 民政事務局局長同意載於第 3.18(b) 段的審計署建議，並表示民政局會加快葵涌公園的發展進度。在接獲康文署的經修訂工程項目範圍後，民政局會修訂工程界定書，並要求建築署為該項目擬備技術可行性說明書。

3.21 建築署署長同意載於第 3.18(c) 段的審計署建議。

環保大道寵物公園的建造工程

3.22 2007 年，西貢區議會轄下一個工作小組建議，根據地區小型工程計劃（見第 1.12(a) 段），在環保大道附近的將軍澳第一期堆填區發展一個面積為 1.2 公頃的寵物公園。工程項目範圍包括供寵物活動的草地和鋪上硬地物料的地方、寵物廁所和休憩處，以及毗鄰寵物公園的一個停車場（面積為 0.1 公頃）。康文署表示，該署以主導部門的身分，與西貢區議會合作推行該項目，並在決定該地區小型工程計劃項目的範圍時，考慮了區議會的意見，以便滿足當地社區需求。民政署（透過其工程組）在 2008 年 1 月指派了一名定期合約顧問（顧問 A——該署在公開邀請提交意向書和進行甄選工作後，在 2007 年 2 月批出該定期顧問合約），為該項目的可行性研究、設計、招標、工地監管和合約管理提供顧問服務。

3.23 2008 年 11 月，顧問 A 告知西貢區議會轄下一個委員會，根據所進行的可行性研究，寵物公園項目（不包括停車場）的估算費用為 1,100 萬元（註 45），而建造工程將在 2009 年 11 月展開，施工期為 10 個月（即工程預訂於 2010 年 9 月完工）。該委員會通過建議的項目預算和施工時間表。2009 年 4 月，在立法會財委會授權下，康文署批准在地區小型工程計劃（註 46）的整筆撥款中，撥出 1,100 萬元（即核准工程預算）進行寵物公園項目（不包括停車場）。根據撥

註 45：在該 1,100 萬元中，960 萬元為寵物公園的建造費用，70 萬元為顧問費用，40 萬元為工地監管費用，而 30 萬元則為進行堆填氣體風險評估的費用。

註 46：2012 年 7 月前，地區小型工程計劃下每個項目的成本不得超過 2,100 萬元。及後，經財委會批准後，成本上限自 2012 年 7 月起提高至 3,000 萬元。在財委會的授權下，民政事務局常任秘書長可批准的撥款上限為每個項目 2,100 萬元（2012 年 7 月前）或 3,000 萬元（2012 年 7 月起），而康樂及文化事務署署長的有關上限則為每個項目 1,400 萬元（2012 年 7 月前）或 2,000 萬元（2012 年 7 月起）。

在已修復堆填區發展政府康樂設施

款批准的文件載述，政府計劃在 2009 年 11 月展開建造工程，在 2010 年 9 月完工。至於毗鄰的停車場，其建造費用會由環保署在基本工程儲備基金項下的另一項整筆撥款中撥出，上限為 180 萬元。

3.24 及後，康文署在 2010 年 12 月 (註 47) 向一間承建商 (承建商 C) 批出工程合約 (合約 C —— 註 48)，以便在顧問 A 監督下，建造寵物公園和毗鄰為寵物公園而設的停車場。建造工程在 2013 年 2 月完成，較原本目標完工日期 (即 2010 年 9 月) 遲了 29 個月；而總成本為 2,560 萬元，較原本核准工程預算 (即 1,280 萬元 —— 註 49) 超出 1,280 萬元 (或 100%)。2013 年 6 月，寵物公園開放予公眾使用 (見照片五)。

照片五

環保大道寵物公園



資料來源：環保署的記錄

註 47：2010 年 12 月，康文署向承建商 C 發出中標通知書，並於 2011 年 1 月簽訂工程合約。

註 48：政府在 2010 年 12 月批出工程合約，較原本目標批出日期 (即 2009 年 10 月) 延遲了 14 個月。民政署表示，延遲的主要原因是：(a) 修訂設計導致招標工作由 2009 年 8 月的原本目標招標日期延遲了 7 個月至 2010 年 3 月；(b) 招標階段所需時間被低估了 3 個月，因為顧問的項目可行性研究只預留了 3 個月進行招標，但招標階段正常需時 6 個月；及 (c) 向民政局和西貢區議會申請增撥款項涉及額外手續，令批出工程合約的時間再延遲多 2.5 至 3 個月。

註 49：在民政局作出以下批准後，寵物公園項目的核准工程預算由 1,280 萬元增至 2,560 萬元，增幅為 1,280 萬元：

- (a) 在 2010 年 11 月增加 380 萬元；
- (b) 在 2013 年 2 月增加 620 萬元；及
- (c) 在 2013 年 11 月增加 280 萬元。

3.25 審計署的審查發現，在建造寵物公園一事上，下列範疇有可予改善之處：

- (a) 需要在招標前確定工地的最新狀況 (第 3.26 至 3.29 段)；
- (b) 需要提升估算工程項目費用和招標階段所需時間的準確程度 (第 3.30 至 3.32 段)；
- (c) 動工後所需的額外工程 (第 3.33 至 3.35 段)；及
- (d) 需要分享在寵物公園建造過程中所汲取的教訓 (第 3.36 及 3.37 段)。

需要在招標前確定工地的最新狀況

3.26 審計署留意到，顧問 A 為工程項目敲定工程設計的進度緩慢，由於實際的工地水平有別於顧問 A 在 2009 年 4 月 (即工程合約招標前) 進行地形測量時所得的工地水平數據，導致工程設計在建造階段需要大幅改動。重點如下：

設計和招標階段

- (a) 2007 年，環保署向顧問 A 提供相關堆填區的地形資料，以供參考，並基於該工地已出現不平均的地面沉降，而有關情況將會持續，因而提醒顧問 A 需要進行地形測量 (註 50)，以確定工地的實際情況，以便進行設計和工程。民政署表示，在項目取得撥款批准前，顧問 A 主要根據環保署的記錄和繪圖進行設計工作；
- (b) 2009 年 4 月，在項目取得撥款批准 (見第 3.23 段) 後，顧問 A 以 9,000 元委聘了一名土地測量師對相關土地進行地形測量。民政署表示，測量結果發現工地的實際水平與環保署在 2007 年提供的記錄不同，而且差距頗大 (例如在其中一個測量點，工地水平相差了 0.7 米)；

註 50：地形測量主要涉及量度實際的工地水平和工地面積，並識別出工地內現有的公用設施。

- (c) 2009年8月，顧問A告知環保署，該署在2009年5月提供的排水道圖則未有正確標示一條排水渠(註51)。民政署表示，環保署已在2009年8月向顧問A提供經更新的繪圖；
- (d) 2009年10月，民政署發信催促顧問A提交招標文件，務求使工程能按目標在2009年11月展開；
- (e) 2010年1月，顧問A向民政署提交經修訂的小徑設計圖則，並表示為配合工地的地形狀況，必須作出相關修訂。同月，民政署向顧問A發信，表示為配合工程進度，應提早驗證地形狀況，而在後期才大幅改動設計，做法令人失望；

批出合約後的建造階段

- (f) 工程合約在2010年12月批出後，承建商C在2011年1至3月期間進行地形測量，發現工地實際水平顯著低於合約圖則所示(註52)；
- (g) 2011年3月，承建商C把上述測量結果告知顧問A，要求對方修改設計，使工程得以展開。2011年6月，民政署發信催促顧問A提交經修訂的設計圖則，並就工程能否在合約所訂的2011年9月如期完成，表示極度關注，而在後期修改設計或會進一步阻礙工程進度；及
- (h) 2011年8月，顧問A向承建商C提供經修訂的設計圖則，後者於同月復工。2011年9月，承建商C就延期等候顧問A的經修訂設計圖則提出延長完工期申索。根據顧問A的評估，承建商C獲准把完工時間延後3.5個月。民政署表示，根據顧問A的評估，上述設計改動引致的工程導致110萬元的額外工程費用。

3.27 2018年3月，民政署告知審計署：

- (a) 顧問A在早期設計階段所擬定的原本工程設計，是以環保署的記錄和繪圖(見第3.26(a)段)為基礎。合約延遲批出(見第3.24段註48)是因為設計需要修改而導致，其原因是工地出現大幅沉降(見第3.26(b)段)，以及環保署提供了最新的排水系統資料(見第3.26(c)段)。因此，顧問A須大幅改動工程設計，以配合實際的工地水平

註51：環保署表示，該署在2009年9月告知顧問A，該排水渠已顯示在該署於2009年5月向顧問A提供的另一圖則上。

註52：根據合約C，承建商C須進行地形測量，檢查合約圖則上的工地水平資料是否準確，並在工地進行任何土方工程前，把工地水平資料的任何不準確之處告知顧問A。

(例如在公園加建樓梯和斜道，以連接水平不同的兩個入口，以及需要重新設計排水系統和擋土牆的邊界圍欄)；

- (b) 在地區小型工程計劃下興建休憩處項目(包括寵物公園)時，民政署一向會進行地形測量，而這項標準做法也將會繼續，從而盡早得知實際的工地水平和工地特點，供擬備設計方案時使用；
- (c) 根據適用於所有休憩處工程項目的標準做法，顧問須在着手擬備工程設計前進行地形測量，以及承建商須在動工前核實合約圖則上所有工地水平、尺寸或走向資料。寵物公園項目更進一步規定，承建商 C 須在動工前提交地形測量記錄；
- (d) 儘管顧問 A 已於 2009 年 4 月進行地形測量，並因應測量得出的工地水平資料修訂工程設計，但工程在 2011 年 1 月展開時，承建商發現實際的工地水平仍與測量結果有所差別；及
- (e) 承建商 C 在 2011 年 3 月進行地形測量的結果顯示，2009 年記錄的工地水平資料與 2011 年所量度的工地實際水平差異頗大(高達 1.59 米)。項目工地持續有地面沉降，情況並不尋常。事後看來，如顧問 A 在工程招標前再次進行地形測量來確定工地水平(儘管此舉或會引致設計階段進一步延遲)，在建造階段需要作出的設計改動幅度可望減少。然而，招標階段與展開工程之間相隔的時間可能高達 6 個月，如工地在該段時間持續沉降，在建造工程展開後需要重新設計的風險便仍然存在。在這種情況下，在招標前進行另一次地形測量，也無法減少在後期重新設計的需要。

3.28 日後在容易出現沉降的工地(例如已修復堆填區)推行工程項目時，民政署需要採取措施，於招標前確定工地的最新狀況，務求盡量減少在建造階段修改設計。

3.29 就此，審計署留意到，民政署對寵物公園項目的工地不尋常地持續出現地面沉降(見第 3.27(e) 段)，表示關注。審計署認為，環保署需要聯同民政署，檢視該項目工地的不尋常地面沉降，務求了解將軍澳第一期堆填區的其他地方是否同樣有沉降問題，並探討沉降會否對環保署的修復設施和修護工作產生不良影響。

需要提升估算工程項目費用和招標階段所需時間的準確程度

3.30 2010年3月，顧問A預計合約C的投標價格為1,170萬元(註53)，而民政署在同月為該合約招標。2010年4月，政府共接獲7份標書，投標價格介乎1,510萬元至2,350萬元，較招標前所預計的投標價格超出29%至101%不等(註54)。在2010年8月完成招標分析報告後，2010年10月，民政署把招標結果告知康文署。2010年11月，民政局在財委會授權下，批准康文署的建議，把該工程項目的核准工程預算增加380萬元，即由1,100萬元增至1,480萬元(註55)。2010年12月，康文署向承建商C批出一份價值為1,510萬元的工程合約(註56)，該項目的工程訂於2011年9月完工。

3.31 2018年3月，民政署告知審計署：

工程費用預算

- (a) 關於低估投標價格一事，寵物公園項目是2007年進行的一項先導計劃，而根據該先導計劃，顧問A須提供項目費用預算，而其預計的費用不會交由獨立委聘的工料測量師提供意見。從這個項目顯示，有關安排有可予改善之處，即在發出招標文件前，應由獨立的工料測量師再檢視費用預算，確保工程設計的任何變動，均已在2010年3月的招標前預算中充分反映(見第3.30段註54)；
- (b) 為更準確地預計項目費用，民政署已採取下列改善措施：
 - (i) 自2008年4月起，民政署為地區小型工程計劃而簽立的顧問合約，均包括由獨立的工料測量顧問就項目費用提供全面意見的安排；及

註53：在1,170萬元中，960萬元為寵物公園的建造費用，而210萬元為毗鄰停車場的建造費用。

註54：根據招標分析報告所載，接獲標書的投標價格上升，主要原因是：(a) 工程範圍有所改變，包括增建混凝土地腳以配合現有排水系統；(b) 大幅修訂步行徑的走向，以配合現時的工地水平；(c) 加裝消防設施；及(d) 額外的整修工程和臨時項目。

註55：在1,480萬元中，1,340萬元為寵物公園的建造費用，90萬元為顧問費用，40萬元為工地監管費用，而10萬元則為進行堆填氣體風險評估的費用。

註56：在1,510萬元中，1,340萬元為寵物公園的建造費用(見註55)，而170萬元為毗鄰停車場的建造費用。停車場的建造費用由環保署撥出。

- (ii) 所有定期合約建築工程顧問均須與工料測量顧問合作，在發出招標文件前擬備最新的招標前預算，確保最新的項目費用預算已反映在招標時的最終設計方案之中；及

招標階段所需時間

- (c) 顧問 A 在項目可行性研究只預留了 3 個月進行招標工作，而招標階段正常需時 6 個月，導致招標階段所需時間被低估了 3 個月。

3.32 審計署認為，日後在推行工程項目(包括在已修復堆填區推行的項目)時，民政署需要提升估算項目費用和招標階段所需時間的準確程度。

動工後所需的額外工程

3.33 民政署表示，合約 C 在 2010 年 12 月批出後，承建商 C 在顧問 A 的指示下，進行了一些額外工程，以配合經修訂的工程設計及回應相關政府部門的意見。結果，承建商 C 獲准延長完工期 4.5 個月，而額外工程的費用合共為 760 萬元。民政署表示：

- (a) 額外工程項目包括加裝監察攝像機、電力裝置、寵物廁所、明渠和渠蓋、水管裝置、位於停車場的斜道和防護欄，以及修改氣體抽取井。在 760 萬元額外費用中，440 萬元與按照工地實際狀況而調整工程設計有關(當中 110 萬元(見第 3.26(h) 段)涉及在設計階段因出現地面沉降而修改工程設計，有關地面沉降無法在擬備工程招標文件時預見)；及
- (b) 其餘 320 萬元所涉及的額外工程，源於在建造階段與西貢區議會商討的結果，或旨在符合運作需要或改善工程設計。要把個別額外工程項目及其費用歸因於特定政府部門，實際上會有困難。

3.34 2018 年 3 月，康文署和環保署告知審計署：

康文署

- (a) 已修復堆填區的工地狀況複雜，有關技術問題須透過專門知識來解決。基於工地狀況複雜，以及把已修復堆填區闢作休憩空間時可能涉及的安全問題，康文署在推行項目時，十分倚賴承建部門(在寵物公園項目中為民政署)、其定期合約顧問和承建商，以及涉及工

在已修復堆填區發展政府康樂設施

地技術層面的其他部門(在寵物公園項目中為環保署)提供所需的技術意見和支援；

- (b) 隨着寵物公園項目逐步推行，所掌握的設計細節也愈來愈多，因而須對工程設計作出適當微調，以處理公眾安全事宜，並力求使工地得以善用。因此，康文署在考慮最新的詳細設計後，透過修改廁所設計和要求以約 30 萬元額外提供一個狗廁所，對設計加以微調，從而更充分運用提供予寵物公園使用者的空間；及

環保署

- (c) 環保署沒有提出任何新的工程要求，或要求承建商 C 進行任何額外工程。

3.35 在合約 C 下進行額外工程的費用為 760 萬元，較原本 1,510 萬元的合約金額(見第 3.30 段)超出 50% 以上。就此，審計署留意到，在 2008 年 7 月，發展局曾告知財委會，為加強基本工程項目的財政管理和預算管制，政府的目標是只在絕對緊急和必需的情況下，才會容許對用家要求及程序表作出改動，以避免因委託人提出的改動而導致成本超支。審計署認為，在日後推行工程項目(包括在已修復堆填區推行的項目)時，民政署和康文署需要採取措施，確保把所有工程要求納入招標文件，並避免在批出合約後才改動工程要求。

需要分享在寵物公園建造過程中所汲取的教訓

3.36 寵物公園項目是由康文署以主導部門的身分與西貢區議會合作推行。2013 年 1 月，康文署就該項目的建造過程進行內部檢討，主要結果包括：

- (a) 在已修復堆填區進行工程，須遵守一些特定的要求，包括在工地上發展修復後用途設施時所容許的負載上限，以及有需要保護環保署的修復設施，以免其在施工時受到破壞；及
- (b) 相對而言，在已修復堆填區進行工程的性質較為複雜，因此顧問 A 和承建商 C 在處理寵物公園項目時均遇到困難。縱然期望民政署的工程組(該項目的項目經理)就項目提供專門意見，但由於資源所限，導致無法向顧問 A 和承建商 C 提供及時協助和恰當的技術意見。

3.37 審計署留意到，多個已修復堆填區均會發展修復後用途設施(例如葵涌公園，以及日後由活化已修復堆填區資助計劃撥款進行的發展項目)。審計署

認為，民政署和康文署宜與相關決策局／部門及非政府團體，分享在寵物公園項目建造過程中所汲取的教訓（例如舉行經驗分享會），務求避免日後在堆填區推行修復後用途的項目時重蹈覆轍。

審計署的建議

3.38 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 日後在容易出現地面沉降的工地（例如已修復堆填區）推行工程項目時，採取措施，於招標前確定工地的最新狀況，以便進行設計工作；
- (b) 日後在推行工程項目（包括在已修復堆填區推行的項目）時，採取措施，提升估算工程項目費用和招標階段所需時間的準確程度；及
- (c) 聯同相關政府部門，與相關決策局／部門及非政府團體分享在環保大道寵物公園項目建造過程中所汲取的教訓，務求避免日後在堆填區推行修復後用途的項目時重蹈覆轍。

3.39 審計署建議，環境保護署署長應聯同民政事務總署署長，檢視環保大道寵物公園項目工地的不尋常地面沉降情況，務求了解將軍澳第一期堆填區的其他地方是否同樣有沉降問題，並探討沉降會否對環保署的修復設施和修護工作產生不良影響。

3.40 審計署建議，民政事務總署署長和康樂及文化事務署署長應在日後推行工程項目（包括在已修復堆填區推行的項目）時，採取措施，確保把所有工程要求納入招標文件，並避免在批出合約後才改動工程要求。

政府的回應

3.41 民政事務總署署長同意載於第 3.38(a) 及 (b)、3.39 及 3.40 段的審計署建議，並表示：

- (a) 如時間和資源許可，民政署日後進行涉及已修復堆填區或工地容易出現沉降的工程項目時，會建議其顧問在招標前確定工地的最新狀況（尤其是顧問在初期進行地形測量時已觀察到地面沉降而設計階段需時較長的情況）；

- (b) 為提升估算工程項目費用的準確程度，民政署會繼續委聘獨立的工料測量顧問，就項目費用提供全面意見，並要求其所有定期合約建築工程顧問與工料測量顧問合作，在發出招標文件前擬備最新的招標前預算。在審議顧問的可行性報告時，民政署亦會密切審視預留作招標階段的時間，確保建議的時間表切實可行；
- (c) 環保署在根據第 3.39 段的審計署建議就寵物公園項目工地進行檢討時，民政署會提供所需協助。環保署如在檢討時需要取得寵物公園的最新資料，可與康文署和建築署(即康文署的保養部門)聯絡；
- (d) 在日後推行工程項目時，民政署會確保盡量把所有工程要求納入招標文件，並盡量減少在批出合約後才改動工程要求；及
- (e) 關於第 3.38(c) 段的審計署建議，民政署願意在環保署轉介下，與相關決策局／部門及非政府團體，分享在寵物公園項目建造過程中所汲取的教訓。

3.42 環境保護署署長同意載於第 3.39 段的審計署建議，並表示環保署會考慮在將軍澳第一期堆填區推行新的修復後用途項目時，就該處的沉降問題進行檢討。

3.43 康樂及文化事務署署長同意載於第 3.40 段的審計署建議，並表示：

- (a) 關於第 3.38(c) 段的審計署建議，康文署是委託部門，並十分倚賴承建部門及其他府政部門(見第 3.34(a) 段)。故此，分享在寵物公園項目所汲取教訓一事，較適宜由民政署和環保署負責，康文署願意就此提供適當協助；及
- (b) 在日後推行工程項目(包括在已修復堆填區推行的項目)時，康文署會採取措施，確保在可行情況下把所有工程要求納入招標文件，並避免在批出合約後才改動工程要求，除非有關修訂工程是源於工地實際狀況而導致，而事前無法預料。

佐敦谷公園的建造工程

3.44 在 2005 年的施政報告中，香港特別行政區行政長官表示，在佐敦谷堆填區興建佐敦谷公園，是 25 項優先推行的工程計劃之一。這個項目的委託部門是康文署，而承建部門則是建築署。

3.45 2006年中至2007年中這段期間，建築署為佐敦谷公園項目委聘了3名顧問，包括：

- (a) 1名負責設計和監督建造工程的主要顧問；
- (b) 1名負責擬備招標文件和衡量工程費用的工料測量師；及
- (c) 1名獨立審核專家，負責檢視設計和圖則。而由於該項目性質特殊，該名專家也負責查核在已修復堆填區進行的工程是否符合環保署的技術規格。

2007年7月，立法會財委會批准推行佐敦谷公園項目，核准工程預算為1.796億元，預計在2009年12月落成。2007年8月中，建築署就建造工程招標。2007年12月(註57)，建築署向一間承建商(承建商D)批出一份價值為1.377億元的工程合約(註58)。最後，工程在2010年3月大致完成(註59)，而佔地6.3公頃的佐敦谷公園則於2010年8月啟用(見照片六)。

照片六

佐敦谷公園



資料來源：環保署的記錄

註57：2007年12月，建築署向承建商D發出中標通知書，並於2008年1月簽訂工程合約。

註58：該合約為一份總價合約，建築工料清單上部分數量為實數，部分則為臨時數字(有待量度)。該合約並沒有關於價格波動調整的條文。

註59：根據建築署的記錄，工程在2010年3月完工(即較合約原本2009年9月的完工日期遲了6個月)，主要是因天氣惡劣而獲批准延長完工期。

在已修復堆填區發展政府康樂設施

3.46 2013年6月，財經事務及庫務局批准建築署的要求，把佐敦谷公園項目的核准工程預算由1.796億元增至1.94億元，增幅為1,440萬元(註60)。2014年3月，佐敦谷公園項目的帳目完成結算，最終費用為1.921億元。費用增加主要原因是合約費用上升。實際的合約費用為1.78億元(註61)，較原本的合約費用1.377億元(見第3.45段)高出4,030萬元。增加4,030萬元的原因是：

- (a) 經建築署顧問確認的額外工程費用，總價為2,380萬元，包括：
 - (i) 在覆檢建築物設計後，在堆填區覆蓋層、滲濾污水系統、堆填氣體系統和地下排水管道系統(見第1.7段圖三)上的建築物和圍牆地腳進行修訂工程，所涉費用為940萬元(見第3.47至3.57段)；
 - (ii) 為遵從法定要求(例如《建築物條例》(第123章)的消防安全要求)，以及因應其他政府部門(例如水務署)就提供公用設施而提出的要求和意見而進行的修訂工程，所涉費用為720萬元；
 - (iii) 康文署要求進行的修訂工程，所涉費用為480萬元。有關工程主要是因應本地專業團體在建造階段進行實地視察時，就改善佐敦谷公園內電動模型車場(下稱“模型車場”)所提出的意見(這些意見是在規劃階段之後接獲的額外意見)而進行；及
 - (iv) 為監察堆填區的地面沉降程度而採取的額外措施，以及相關工程，所涉費用為240萬元；及
- (b) 透過和解協議解決的索償，有關索償主要關於對承建商D所作工程估值的爭拗，所涉款項為1,650萬元。

3.47 2005年11月，環保署把適用於已修復堆填區的規定和限制告知康文署(並把有關資料的副本送交建築署)，當中包括在建築時不建議進行深層挖掘，以及不得在堆填區覆蓋層挖掘等。環保署也要求建築署在詳細設計和圖則備妥時，將之交予環保署並徵詢其意見。2006年7月，建築署委聘了一名顧問為佐敦谷公園項目進行設計及準備招標工作。該顧問在2006年8月接獲環保署

註60：財經事務及庫務局獲財委會授權批准增加工程項目的核准工程預算，金額以1,500萬元為上限。

註61：合約費用1.78億元與增加核准工程預算1.94億元之間的差額，主要是用以支付800萬元的顧問費用。

的繪圖記錄，並在 2007 年 3 月接獲技術規格。2007 年 4 月，該顧問利用環保署提供的資料，完成詳細設計及開始擬備招標圖則。2007 年 6 月，建築署委聘了一名獨立審核專家，查核在已修復堆填區進行的工程是否符合環保署的技術規格（見第 3.45(c) 段）。建築署表示，由於時間所限，該署只能在 2007 年 8 月中為該合約招標（註 62）後（截標日期為 2007 年 9 月底），才就獨立審核專家對設計和圖則的審核結論諮詢環保署。

3.48 位於覆蓋層上的多座建築物 環保署在接獲建築署提交的設計和圖則後，在 2007 年 10 月 24 日告知建築署，設計中有多方面未能達到設計要求。建築署發現，在 13 座建築物中，有 4 座位於堆填氣體收集管道和地下排水管道系統之上，而模型車場也有同樣問題（下文稱為“建築物位置問題”——註 63）。結果，建築署要求其顧問與佐敦谷堆填區修復工程承建商（承建商 B）檢討整體設計。2007 年 11 月 27 日，建築署發信催促其顧問加快進行檢討。同日，財經事務及庫務局常任秘書長（庫務）根據建築署在 2007 年 11 月 13 日提交的投標評估報告，按中央投標委員會（註 64）的建議批准建築署批出有關合約。2007 年 12 月 5 日，承建商 B 告知建築署，堆填氣體系統、滲濾污水系統和地下排水管道系統如須移位，將涉及高昂費用。建築署認為建築物位置問題可在批出合約後解決，因此在 2007 年 12 月 11 日向承建商 D 發出中標通知書並批出合約。

3.49 增加輸入填料以提升建築物和圍牆地腳的地面水平 2008 年 3 月，建築署在考慮顧問的修訂設計後，決定把有建築物位置問題的 4 座建築物和一個模型車場的其中 2 座移到工地內其他位置，而另外 2 座建築物和模型車場，則會因應工地狀況而修改設計（即藉輸入填料升高建築物的外部地面水平）。2008 年 5 月，建築署根據承建商 B 的意見，決定藉輸入填料升高圍牆地腳、模型車場，以及全部 13 座建築物的外部地面水平（建築署在 2018 年 3 月告知審計署，這是最具成本效益的方案）。最終，相關工程改動費用為 940 萬元（註 65）。有關建築物位置問題的大事年表，載於附錄 H。

註 62：建築署表示，招標文件已訂明承建商不得在現有的堆填區表面過度挖掘。

註 63：2018 年 3 月，建築署告知審計署，該署無法從檔案中找到建築物位置問題的確實發現時間的記錄。

註 64：根據《物料供應及採購規例》，工務部門在批出價值 1 億元以上的合約前，應諮詢中央投標委員會。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，負責考慮是否接納投標書，並就此向委員會主席提供意見。

註 65：建築署表示，無論有關工程變動是已載於招標文件或是該署在合約生效後才指令承建商進行，同樣會引致該項開支。

招標前需要預留足夠時間諮詢環保署

3.50 審計署留意到，環保署在 2005 年 11 月要求建築署在佐敦谷公園項目的詳細設計和圖則備妥時，將之交予環保署並徵詢其意見。2007 年 4 月，建築署的顧問完成詳細設計，而該設計其後獲建築署在 2007 年 6 月委聘的獨立審核專家查核。2007 年 8 月中，建築署發出招標文件，當中包括由建築署的顧問擬備，並獲該署批准的設計和圖則（主要包括在工地上興建合共 13 座建築物和一個模型車場）。建築署表示，由於時間所限，該署只能在 2007 年 8 月中發出招標文件後，才就設計和圖則諮詢環保署。在 2007 年 9 月截標後，建築署留意到建築物位置問題，並在 2007 年 11 月 27 日發信催促顧問加快與承建商 B 檢討整體設計（見第 3.48 段）。最終，在 2008 年 5 月，建築署在批出合約後需要修改設計，包括藉輸入填料升高全部 13 座建築物的外部地面水平（見第 3.49 段）。

3.51 2018 年 2 月和 3 月，建築署告知審計署：

- (a) 類似規模的工程項目，設計過程和擬備招標文件通常需時約 16 個月。然而，由於這個工程項目在加快程序下推行，需要在極短時間內完成（設計和招標的時間只有 13 個月，當中已包括 2 個月由獨立審核專家額外查核設計的時間），故很多設計發展／協調工作須同步進行；
- (b) 在加快程序下，建築署已採取適當步驟，應付遇到的所有限制，並以具備效益和效率的方式與相關各方緊密聯繫和磋商；
- (c) 在如此緊迫的時間處理堆填區工地，並無先例可援；
- (d) 在設計過程中，建築署已提醒其顧問藉設計緩解任何與現有修復設施所產生的衝突。建築署及其顧問並已經透過書信、便箋、電郵、會議和聯合實地視察，與環保署和承建商 B 緊密聯繫；及
- (e) 建築署已按照其內部審核機制，對顧問的設計加以審核，並已委聘獨立審核專家，查核該設計是否符合環保署就堆填區內進行工程而制定的技術規格。

3.52 審計署認為，日後在（有特定建造要求和限制的）已修復堆填區推行工程項目時，建築署需要在招標前預留足夠時間，就設計和圖則諮詢環保署。

大幅改動設計後需要告知中央投標委員會

3.53 審計署鑑於下列情況，留意到建築署在 2007 年 12 月 11 日向承建商 D 發出中標通知書前，已知悉建築物位置問題，並需要修改設計：

- (a) 發出標書後，建築署要求顧問與承建商 B 就現有堆填氣體系統、滲濾污水系統和地下排水管道系統上 4 座建築物和模型車場的設計進行檢討。2007 年 11 月 27 日，建築署發信催促顧問加快進行檢討；及
- (b) 2007 年 12 月 5 日，承建商 B 在檢視建築署顧問的設計和圖則後，告知建築署遷移藏在地底的修復設施，將涉及高昂費用（註 66）。

最終，建築署在 2008 年 5 月決定，需要藉輸入填料升高圍牆地腳、模型車場和全部 13 座建築物的外部地面水平。

3.54 審計署留意到，建築署沒有就需要修改招標文件所載設計一事，告知中央投標委員會。

3.55 2018 年 2 月，建築署告知審計署，建築署在 2007 年 11 月底就應否批出合約，或把批出合約的日期押後作出內部討論。2007 年 12 月中，建築署認為作出大幅修改的機會不高，其於以下考慮因素決定不把批出合約的日期押後：

- (a) 鑑於建築成本不斷上升，如把工程項目重新招標，政府將蒙受更大損失；及
- (b) 在合約開展前不可能解決所有工地限制，尤其是這類加快推行的項目。

3.56 審計署認為，當在招標後發現需要大幅改動設計，建築署需要把該等改動向中央投標委員會報告，並提出建議採取的行動和理據，以供該委員會考慮。

註 66：2018 年 2 月，建築署告知審計署：(a) 承建商 B 認為，遷移藏在地底的修復設施只是其中一個方案；及 (b) 建築署認為，修改地腳設計和藉輸入填料升高建築物外部地面水平，是更具成本效益的做法，所涉及的改動規模也較小。

需要分享在佐敦谷公園建造過程中所汲取的教訓

3.57 正如寵物公園項目的情況，建築署宜從佐敦谷公園的建造過程中汲取教訓，並與相關的決策局／部門和非政府團體分享(例如舉行經驗分享會)，務求日後在已修復堆填區推行工程項目時，加強項目管理工作。

審計署的建議

3.58 審計署**建議**建築署署長應：

- (a) 日後在(有特定建造要求和限制的)已修復堆填區推行工程項目時，在招標前預留足夠時間，就設計和圖則諮詢環保署；
- (b) 當在招標後發現需要大幅改動設計，把該等改動向中央投標委員會報告，並提出建議採取的行動和理據，以供該委員會考慮；及
- (c) 從佐敦谷公園建造過程中汲取教訓，並與相關的決策局／部門和非政府團體分享，務求日後在已修復堆填區推行工程項目時，加強項目管理工作。

政府的回應

3.59 建築署署長同意審計署的建議，並表示建築署會從佐敦谷公園建造過程中汲取教訓，以及制訂行動計劃，與相關決策局／部門和非政府團體分享相關經驗。

第 4 部分：監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

4.1 本部分探討環保署如何監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 關於土地牌照條件的監察工作 (第 4.2 至 4.20 段)；及
- (b) 活化已修復堆填區資助計劃 (第 4.21 至 4.39 段)。

關於土地牌照條件的監察工作

4.2 環保署獲地政總署根據《土地 (雜項條文) 條例》(第 28 章) 授權，向申請者 (主要是非政府機構和體育總會) 簽發土地牌照，讓其在已修復堆填區發展和營運康樂設施。大部分土地牌照會就修復後用途設施的發展和營運載述規定，以供持牌人遵從，包括：

設施的發展

- (a) 設施落成日期；
- (b) 需要與公用事業機構聯繫，以便為設施提供和安裝公用設施；

設施的營運

- (c) 以非牟利方式營運高質素的設施；
- (d) 按要求向政府提交經審計的財務報表；及
- (e) 需要力求善用有關設施，推廣和加強發展相關體育活動，以及為市民提供加強的體育訓練。

4.3 截至 2017 年 12 月，環保署已向 5 個持牌人簽發 5 個土地牌照，讓這些持牌人在 4 個已修復堆填區 (因醉酒灣堆填區涉及 2 個土地牌照) 發展和營運康樂設施。正如表五所示，2 個持牌人的設施尚未發展完成，而 3 個持牌人的設施則已經開放使用。環保署表示，5 個持牌人以自資形式提供修復後用途設施予大眾及／或持牌人的會員使用，藉以善用已修復堆填區內的空地。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

表五

環保署簽發的土地牌照
(2017 年 12 月)

已修復堆填區	持牌人	設施	牌照所涉及的面積 (公頃)	牌照 生效日期	牌照 屆滿日期	時期 (年)
(A) 尚未落成的設施						
1. 醉酒灣	持牌人 A	臨時板球場	4.5	2016 年 3 月 23 日	2019 年 3 月 22 日	3
2. 將軍澳 第一期	持牌人 B	足球訓練中心	12.5	2016 年 9 月 6 日	2026 年 9 月 5 日	10
(B) 已開放使用的設施						
3. 船灣	持牌人 C (即承建商 B — 註 1)	臨時高爾夫球 練習場	15.6	2003 年 10 月 1 日	2018 年 9 月 30 日	15
4. 醉酒灣	持牌人 D	小輪車場	3.9	2008 年 7 月 3 日	2029 年 7 月 2 日	21
5. 望后石谷	持牌人 E	臨時射擊場	0.2 (註 2)	2016 年 7 月 21 日	2018 年 7 月 20 日	2

資料來源：環保署的記錄

註 1：環保署表示，持牌人 C 在 1998 年建議以自資形式，在已修復的船灣堆填區展開長期康樂發展前，把該處闢為臨時高爾夫球練習場。1999 年 3 月，前臨時區域市政局和環保署委託持牌人 C 以自資形式設計、建造和營運該項設施。自前臨時區域市政局在 1999 年解散後，康文署和環保署負責繼續監察該設施的運作。在上述委託安排於 2003 年 9 月結束後，環保署首次向持牌人 C 簽發土地牌照，有效期為 2 年。其後，該牌照獲續期 7 次(每次的有效期為 1 至 3 年)，至 2018 年 9 月為止。

註 2：根據發給持牌人 E 的土地牌照，持牌人須建造兩個臨時射擊場(面積分別為 0.2 公頃和 0.4 公頃)。2016 年 12 月，持牌人 E 告知環保署，將不會使用 0.4 公頃的範圍進行任何活動。

附註：環保署表示，由於有關設施的建造費用由相關持牌人承擔，該署並沒有備存相關資料。

4.4 審計署在審查時發現，環保署監察土地牌照條件的工作有以下可予改善之處：

- (a) 沒有遵從土地牌照條件 (見第 4.5 至 4.10 段)；
- (b) 巡查表格和土地牌照條件有改善空間 (見第 4.11 至 4.14 段)；及
- (c) 須制訂指引列明持牌人需要提交經審計財務資料的情況 (見第 4.15 至 4.18 段)。

沒有遵從土地牌照條件

4.5 **設施延遲落成** 土地牌照載有修復後用途設施的目標完工日期。截至 2017 年 12 月，位於兩個已修復堆填區的設施尚未落成，分別延遲了 6 和 15 個月 (見表六)。

表六

持牌人延遲落成修復後用途設施
(2017 年 12 月)

修復後用途設施 (已修復堆填區)	土地牌照訂明的 目標完工日期	工程狀況	延遲 (註)
(a) 臨時板球場 (位於醉酒灣)	2016 年 9 月 23 日	正在施工	15 個月
(b) 足球訓練中心 (位於將軍澳第一期)	2017 年 6 月 30 日	正在施工	6 個月

資料來源：環保署的記錄

註：計算延遲的時間是截至 2017 年 12 月 31 日。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

4.6 在 2017 年 12 月至 2018 年 3 月期間，環保署告知審計署：

- (a) 截至 2017 年 12 月，臨時板球場(表六(a)項)和足球訓練中心(表六(b)項)的發展工作已經展開，而延遲落成的主要原因，是需要為設施接駁所需的電源及水源，以及按相關法定機構(例如屋宇署和消防處)的要求提交文件和取得批准的時間較預期為長；及
- (b) 環保署一直積極監察修復後用途設施的發展進度，並在環保署能力和資源許可下，向持牌人提供協助(例如與水務署洽商以便提出供水申請並早日獲得批准、優先審核持牌人提交的設計，以及積極參與工地協調會議等)，使修復後用途設施得以落成。

4.7 儘管環保署指出，該署一直為持牌人提供協助，使修復後用途設施得以落成。但截至 2017 年 12 月，相關設施仍在施工，工程分別延遲 6 個月和 15 個月。審計署認為，環保署需要不時檢視土地牌照持牌人發展修復後用途設施的進度，務求該等設施可早日落成。

4.8 **修復後用途設施的營運和保養** 位於醉酒灣堆填區的小輪車場有兩條賽道(即主賽道和訓練賽道)。有關的土地牌照要求持牌人營運一個高質素的小輪車設施及力求加以善用。審計署留意到有投訴指出小輪車場質素欠佳及缺乏保養。而小輪車場的主賽道在 2016 年 10 月至 2017 年 12 月期間，已經關閉作維修超過 1 年。環保署表示，長期關閉該賽道的原因，是持牌人為所需維修工作招標和批出改善及保養合約時遇上困難。

4.9 2018 年 3 月，環保署告知審計署：

- (a) 對修復後用途設施加以保養，使之維持於能滿足使用者需要和期望的標準，是持牌人的責任(亦合乎其利益)；及
- (b) 修復後用途設施種類繁多，要維持各類體育設施的標準和質素，或監察持牌人的相關工作，已超出環保署的專業知識範圍。環保署雖可查核持牌人有否遵從牌照條件，但其專業知識和能力並不足以確保持牌人營運高質素的設施和力求加以善用。

4.10 審計署留意到載於第 4.9 段環保署所面對的困難，但認為該署有需要確保持牌人遵從牌照條件。審計署認為，環保署需要採取措施，包括在有需要時向相關決策局和部門(例如民政局和康文署)尋求協助和支援，監察土地牌照持牌人有否遵從牌照條件。

巡查表格和土地牌照條件有改善空間

4.11 **用以監察持牌人有否遵從牌照條件的巡查表格有改善空間** 環保署表示，該署駐場人員會不時進行巡查，監察持牌人有否遵從牌照條件，並把結果記錄在巡查表格上。然而，審計署留意到，巡查表格主要為環境監察而設計，並沒有專為監察土地牌照持牌人有否遵從牌照條件而設的巡查項目（例如修復後用途設施的發展進度，以及准用範圍的一般保養情況）。這方面有改善空間。

4.12 **土地牌照條件有改善空間** 審計署留意到，部分土地牌照所載的條件是有關質素的事宜，包括營運高質素的設施、需要力求善用有關設施、推廣和加強發展相關體育活動，以及為市民提供加強的體育訓練等。然而，環保署沒有為這些牌照條件訂定量化／客觀的指標，這使該署難以評估持牌人是否符合該等牌照條件。

4.13 2018年3月，環保署告知審計署：

- (a) 訂定量化／客觀指標，可能會令持牌人不願繼續提供修復後用途設施。此外，以使用數據作為基準也並不恰當。在已修復堆填區提供這些設施，較把土地空置為佳；及
- (b) 由於在已修復堆填區發展和營運修復後用途設施（涉及多項發展限制）並不牽涉公帑，所以如施加的準則過份嚴苛，會令潛在的申請者失去興趣。

4.14 審計署認為，為方便監察持牌人所提供康樂設施的質素，並捍衛公眾使用這些康樂設施的權益和安全，以及讓持牌人更了解牌照規定，環保署需要在日後簽發土地牌照或為牌照續期時，探討在牌照中納入量化／客觀指標（例如主要表現指標）的可行性。

須制訂指引列明持牌人需要提交經審計財務資料的情況

4.15 根據環保署發出的土地牌照：

- (a) 持牌人 B 和 C 須就修復後用途設施的營運和保養，向民政局（適用於持牌人 B）或環保署（適用於持牌人 C）提交經審計的財務報表（載述資本成本、經常開支、收入和盈餘／虧損）；及

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

- (b) 持牌人 A、D 和 E 須按環保署的書面要求，就修復後用途設施的營運和保養向環保署提交經審計的財務報表。

4.16 審計署留意到，截至 2017 年 12 月，持牌人 A 和 B 仍在興建修復後用途設施(見第 4.3 段表五)，而有關土地牌照並沒有規定兩者須在修復後用途設施的發展階段，向政府提交經審計的財務報表。至於設施已在營運階段的 3 個持牌人，只有持牌人 C 曾向環保署提交經審計的財務報表，而環保署表示對該持牌人的財政狀況感到滿意。審計署留意到，儘管持牌人 D 和 E 的修復後用途設施已經啟用，環保署沒有要求他們提交經審計的財務報表。

4.17 2018 年 3 月，環保署告知審計署：

- (a) 除持牌人 C 外(一間私人公司)，其餘 4 個持牌人均為體育總會，與持牌人 C 情況有別；及
- (b) 4 個持牌人正進行建造工程或繼續正常營運，足可證明其財務能力。在欠缺充分理據的情況下要求所有持牌人提交經審計的財務報表，或會對這些持牌人造成不必要的財政負擔。

4.18 審計署認為，環保署須制訂指引，列明土地牌照持牌人需要提交經審計財務資料的情況，以監察土地牌照持牌人的運作及財務能力。

審計署的建議

4.19 審計署**建議**環境保護署署長應：

- (a) 不時檢視土地牌照持牌人發展修復後用途設施的進度，務求該等設施可早日落成；
- (b) 採取措施(包括在有需要時向相關決策局和部門(例如民政局和康文署)尋求協助和支援)，監察土地牌照持牌人有否遵從牌照條件；
- (c) 在環保署的巡查表格中，加入專為監察土地牌照持牌人有否遵從牌照條件而設的巡查項目；
- (d) 在日後簽發土地牌照或為牌照續期時，探討在牌照中納入量化／客觀指標(例如主要表現指標)的可行性；及

- (e) 制訂指引，列明土地牌照持牌人需要提交經審計財務資料的情況，以監察土地牌照持牌人的運作及財務能力。

政府的回應

4.20 環境保護署署長同意審計署的建議，並表示環保署會：

- (a) 繼續致力令修復後用途設施的發展得以順利進行，並監察其發展進度。根據 2018 年 3 月的最新建造進度，位於醉酒灣堆填區的臨時板球場和將軍澳第一期堆填區的足球訓練中心（見第 4.5 段表六），將會在 2018 年第二季落成並開放予公眾使用；
- (b) 與相關決策局和部門合作，監察持牌人有否遵從牌照條件；
- (c) 檢討和更新環保署目前使用的巡查表格，以便加入專為土地牌照而設的巡查項目，進一步監察持牌人有否遵從牌照條件；及
- (d) 就落實載於第 4.19(d) 和 (e) 段的審計署建議，諮詢相關決策局和部門。

活化已修復堆填區資助計劃

4.21 2006 年 11 月，環保署告知堆填區修復後用途政策小組（註 67）：

- (a) 1995 年成立的堆填區修復後用途工作小組並沒有就邀請各方在堆填區發展修復後用途設施訂下明確程序，而每宗個案均以特事特辦的方式處理；
- (b) 日後如要順利推行有關堆填區修復後用途的項目，必須制訂更有系統的程序，以便有關決策局／部門就堆填區修復後的用途達成協議，以及向適當人士批出已修復堆填區的土地；及
- (c) 環保署會擔任該新設政策小組的主席，並表示會就上文 (b) 項所提及的程序擬備建議書，供小組於 2007 年年初討論。

註 67：2006 年 11 月，環保署成立堆填區修復後用途政策小組，負責協調政府在已修復堆填區發展康樂設施所採取的行動。該政策小組由環保署副署長出任主席，其餘成員來自政府不同決策局和部門，包括民政局、財經事務及庫務局、康文署、規劃署和地政總署。該政策小組取代由前文康廣播科在 1995 年成立的堆填區修復後用途工作小組。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

2010年12月，環保署就如何權衡每宗堆填區修復後用途申請的利弊擬備了指引(註68)。2014年，堆填區修復後用途政策小組在活化已修復堆填區資助計劃(資助計劃)推出後解散。

4.22 在2014年1月發表的施政報告中，行政長官公布政府已預留10億元設立資助計劃，以便在約18公頃可供發展康樂、環保或其他社區設施的已修復堆填區用地上，作類似用途。資助計劃旨在：

- (a) 發展已修復堆填區作為有益和具創意的用途；
- (b) 加快把已修復堆填區發展作合適的用途，讓市民盡早受惠；及
- (c) 推動公眾積極參與在已修復堆填區發展適當的設施。

4.23 申請者如獲得環境局局長原則上批准，可獲得以下資助：

- (a) 成功申請者可獲發一筆上限為每個項目1億元的非經常撥款，用以支付基本工程費用；及
- (b) 成功申請者如有充分理據，或可獲得一筆上限為每個項目500萬元的有時限撥款，用以支付開業成本和最多首兩年的營運赤字(如有)。

4.24 為推行資助計劃：

- (a) 環境局局長在2014年5月委任一個督導委員會(註69)，負責就資助計劃的運作安排、審核接獲申請的理據和就申請批出的資助額提供意見。委員會也會監察獲批申請項目的進度以及就資助計劃的其他相關事宜提供意見；
- (b) 督導委員會如對申請者提交的詳細建議書感到滿意，會建議環境局局長向申請者作出原則上批准，讓其按建議推行項目；及

註68：環保署表示，申請會按6項準則加以審核：(a) 對社會和環境的益處；(b) 建議的土地用途和有關用途與周遭環境的相容性；(c) 當地社群是否接受擬議項目；(d) 工程和環境兩方面的可行性；(e) 項目倡議者的管理能力；及(f) 項目在經營和財政兩方面的可行性。

註69：督導委員會由1名非官方人士擔任主席，成員中12人為非官方人士，另有5名來自民政局、建築署、環保署、民政署和康文署的官方成員。

- (c) 環保署會為督導委員會提供秘書處服務，並會負責計劃的行政工作，包括處理由非牟利機構或體育總會提交的申請、向成功申請者發出土地牌照，以及監察工程項目進度。

推行資助計劃有所延遲

4.25 2014年5月，督導委員會部分成員建議，應分批邀請外界就7個已修復堆填區的修復後用途提出申請，從而自第一批申請中取得經驗，改良資助計劃的運作細節。2015年3月，督導委員會通過環保署的建議，分三批邀請外界就資助計劃提出申請（見表七）。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

表七

資助計劃下可供申請的三批已修復堆填區
(2018 年 2 月)

批次	已修復堆填區 (整個堆填區範圍——註 1)	資助計劃下可供申請的面積 (公頃)
一	(a) 望后石谷 (65 公頃)	4.5
	(b) 將軍澳第一期 (68 公頃)	2.3
	(c) 馬游塘中 (11 公頃)	1.6
二 (註 2)	(a) 將軍澳第二／三期 (42 公頃)	1.5
	(b) 馬游塘西 (6 公頃)	1.0
	(c) 牛潭尾 (2 公頃)	1.0
	(d) 小冷水 (12 公頃)	1.0
三 (註 2)	未有在第一及第二批申請中分配的堆填區	視乎情況而定
	總計	12.9 (註 3)

資料來源：環保署的記錄

註 1：已修復堆填區於 2018 年 2 月當時和已計劃的修復後用途，載於第 1.11 段表一。

註 2：2018 年 3 月，環保署告知審計署，資助計劃第二及第三批可供申請的已修復堆填區名單須由督導委員會進一步討論和決定，及視乎環保署的人手情況而定。

註 3：環保署表示：

- (a) 2014 年施政報告中提及的 18 公頃土地 (見第 4.22 段)，是當時對可作修復後用途面積的估算；及
- (b) 資助計劃在 2015 年正式推出前，環保署就計劃下第一批可供申請土地的實際面積進行測量。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

4.26 2014年6月，環保署告知立法會環境事務委員會關於資助計劃下第一批申請(涵蓋3個已修復堆填區)的暫定行動時間表。然而，審計署留意到，第一批申請的推行工作有所延遲(詳情見表八)。截至2017年12月，有關第二及第三批申請的邀請尚未發出(見第4.28段)。

表八

資助計劃下第一批申請的推行工作有所延遲

2014年6月告知立法會的暫定時間表	主要行動	實際完成日期	延遲 (截至2017年12月)
2014年12月至 2015年4月	(a) 徵求財委會批准4,000萬元的非經常開支撥款	2015年5月	1個月
	(b) 邀請提交初步建議書	2015年11月	7個月
	(c) 為所有有意提出申請的人士安排簡介會和實地視察	2015年11月至 2016年1月	7至9個月
2015年5月至 8月	(d) 由督導委員會審核和評審申請	2017年2月至 12月	18至28個月
	(e) 向成功申請者給予原則上批准	截至2017年12月 仍未完成	28個月 (計算至 2017年12月)
自2015年 9月起 (註)	(f) 成功申請者進行詳細的規劃、建築、園境和工程設計	截至2017年12月 仍未完成	環保署表示，該署沒有為這些行動訂立明確的目標完成日期
	(g) 諮詢相關區議會		
	(h) 按既定程序申請撥款		
	(i) 向成功申請者給予正式批准		
	(j) 成功申請者推行項目		

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

註：根據環保署在2014年6月提交立法會環境事務委員會的文件，詳細規劃、工程設計和推行項目所需的實際時間，會取決於所建議項目的複雜程度和規模而定，而某些複雜程度和規模較小的項目可能較上述時間表進度為快。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

4.27 正如表八顯示，截至 2017 年 12 月，資助計劃下有 5 項主要行動(即表八項目(a)至(e))出現延遲，為期 1 至 28 個月不等。儘管有 4 項主要行動已經完成，餘下 6 項(見表八項目(e)至(j))卻尚未完成。截至 2017 年 12 月，審核和評審申請的工作已經完成，選出了兩個具潛質申請者，在兩個已修復堆填區(即馬游塘中堆填區和將軍澳第一期堆填區)發展修復後用途設施。然而，截至 2017 年 12 月，政府尚未向申請者發出原則上批准(見表八項目(e))，延遲了 28 個月，屬 10 項主要行動中涉及最長的延遲時間。

4.28 此外，審計署留意到，在 2015 年 3 月，督導委員會通過環保署的建議，即分別在 2016 年第二季和 2017 年第一季就資助計劃第二及第三批申請(見第 4.25 段表七)，邀請外界提出申請。然而，截至 2017 年 12 月，環保署仍在處理第一批申請，而尚未就第二及第三批申請發出邀請。

4.29 2018 年 3 月，環保署告知審計署，立法會環境事務委員會在 2014 年 6 月舉行會議後，認為資助計劃的推行方式應予改良，因此進度與提交該委員會的暫定行動時間表稍有分別。環保署表示，有關改良包括：

- (a) 擬備更詳細的文件(例如詳細的申請表、申請指南、技術資料冊和專題網站)，方便申請者充分考慮土地的特點和申請的評審規定；
- (b) 有必要與資助計劃下第一批初選入圍的申請者會面，督導委員會可藉此向水平相若的申請者釐清事宜，從而更審慎地評審其申請；及
- (c) 有必要在資助計劃的初段讓相關區議會進一步參與(2015 年 9 月和 2017 年 1 月)，以便及早在評審階段考慮當地社區的意見(即第 4.26 段表八項目(d))。

4.30 審計署認為，環境局和環保署需要加倍努力推行資助計劃，務求達致加快把已修復堆填區發展作合適的用途，讓市民盡早受惠(見第 4.22(b) 段)。

需要檢討尋求解決望后石谷堆填區各項發展限制的措施

4.31 2017 年 1 月，在審核資助計劃的申請時，環保署曾就所接獲的 7 宗有關在望后石谷堆填區(見第 2.6 段圖四)範圍進行修復後用途的資助計劃申請，諮詢屯門區議會轄下一個委員會。該委員會對望后石谷堆填區欠缺直達通道、公用設施和基礎建設表示關注，並建議政府在再次邀請外界提出申請前，考慮提供上述基礎建設。在同一次委員會會議上，環保署指出政府正處理資助計劃

下，有關在望后石谷堆填區範圍進行修復後用途的申請，倘最終未能揀選合適的申請項目，政府會考慮該委員會的意見，包括由政府在该幅土地上直接營運合適的項目，以及把現有設施搬遷至望后石谷已修復堆填區，再運用該設施原有土地作其他用途。

4.32 資助計劃第一批申請所涵蓋的3個已修復堆填區中(見第4.25段表七)，除望后石谷堆填區外，其餘2個(見第4.27段)已經物色到合適的申請者。2017年2月，督導委員會認為關於在望后石谷堆填區進行修復後用途的所有申請，均無法完全符合既定的評審準則，因此沒有在初選選出任何申請作進一步評審。督導委員會也認同屯門區議會轄下委員會在2017年1月(見第4.31段)提出的意見和建議。環保署回應時指出，該署會檢討望后石谷堆填區用地的技術限制，並考慮如何圓滿解決該等問題，以便日後在該處進行修復後用途。然而，截至2017年12月，環保署仍未就此展開檢討。

4.33 2018年3月，環保署告知審計署，該署正集中資源，在督導委員會已物色到合適申請者的馬游塘中堆填區和將軍澳第一期堆填區進行兩個修復後用途項目。為方便在望后石谷堆填區發展修復後用途設施，審計署認為環保署需要盡早檢討，以尋求解決望后石谷堆填區各項發展限制的措施。

需要考慮就關聯交易制訂指引

4.34 根據2014年6月有關資助計劃的立法會環境事務委員會文件(見第4.26段)：

- (a) 獲批的項目須以非牟利的性質經營。成功申請者需為個別項目設立一個獨立的帳戶。任何從經辦項目所獲得的利潤必須用以推行該項目。任何盈餘(如有)，在項目完成或土地牌照屆滿後，須歸還給政府；及
- (b) 環保署會向成功申請者簽發出土地牌照(申請者屆時將成為“持牌人”)，讓其在指定期限內使用已修復堆填區作擬議用途。環保署會密切監察持牌人的運作情況，確保其遵守有關土地牌照的條款和條件，以及督導委員會所建議的批准條件。除一般採購程序，環保署和督導委員會可按需要增加一些採購規定，成功申請者必須遵照環保署及督導委員會訂定的採購規定而進行採購。在有關設施運作後，持牌人須提交年度報告和經審計帳目，以作監察之用。

監察非政府團體設於堆填區的修復後用途設施

4.35 審計署留意到，對於持牌人在經審計帳目中披露的關聯交易，環保署並沒有制訂任何指引，以便其人員評估有關交易是否合理恰當。鑑於成功申請者會獲政府撥出大筆資助(每個項目最多可獲1億元非經常撥款——見第4.23(a)段)，而申請者須以非牟利的性質經營(見第4.34(a)段)，環保署需要為其人員制訂指引，以便評估資助計劃下持牌人的關聯交易，是否合理和恰當。

審計署的建議

4.36 審計署建議，環境局局長及環境保護署署長應加倍努力推行活化已修復堆填區資助計劃，務求達致加快把已修復堆填區發展作合適用途以讓市民盡早受惠的目標。

4.37 審計署建議環境保護署署長應：

- (a) 盡早檢討，以尋求解決望后石谷堆填區各項發展限制的措施；及
- (b) 為環保署人員制訂指引，以便評估活化已修復堆填區資助計劃下持牌人的關聯交易，是否合理恰當。

政府的回應

4.38 環境局局長及環境保護署署長同意載於第4.36段的審計署建議，並表示環境局及環保署會物色額外資源，以便盡早推出資助計劃下其他批次的已修復堆填區接受申請。

4.39 環境保護署署長同意載於第4.37段的審計署建議。

附錄 A
(參閱第 1.2(b) 段)

13 個已關閉堆填區的啟用和關閉年份

已關閉堆填區	地區	啟用年份	所接收 廢物總量 (百萬噸)	關閉 年份
1. 醉酒灣	葵青	1960	3.50	1979
2. 牛潭尾	元朗	1973	0.15	1975
3. 船灣	大埔	1973	15.00	1995
4. 馬草壟	北區	1976	0.20	1979
5. 牛池灣	黃大仙	1976	0.70	1977
6. 晒草灣	觀塘	1978	1.60	1981
7. 小冷水	屯門	1978	1.20	1983
8. 將軍澳第一期	西貢	1978	15.20	1995
9. 馬游塘西	觀塘	1979	0.60	1981
10. 馬游塘中	觀塘	1981	1.00	1986
11. 望后石谷	屯門	1983	11.00	1996
12. 佐敦谷	觀塘	1986	1.50	1990
13. 將軍澳第二/ 三期	西貢	1988	12.60	1994
總計			64.25	

資料來源：環保署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.8 及 2.7 段)

堆填區修復工程合約和修復工程詳情

已修復堆填區	承建商	合約	合約批 出日期	修復工程		實際 建設費用 (百萬元)	截至 2016-17 年度的 實際運作 成本 (百萬元)	2016-17 年度的 實際運作 成本 (百萬元)	
				開始 日期	完成 日期				
1. 將軍澳第一期	承建商 A	合約 A1	1997 年 5 月	1997 年 7 月	1999 年 1 月	369.3 (註 1)	296.6 (註 1)	21.1 (註 1)	
2. 將軍澳第二/三期									
3. 醉酒灣		合約 A2	1999 年 2 月		2000 年 9 月	332.2 (註 1)	268.9 (註 1)	18.9 (註 1)	
4. 馬草壟				1999 年 3 月	2000 年 5 月				
5. 牛潭尾				1999 年 4 月					
6. 小冷水									
7. 望后石谷		合約 A3	2004 年 8 月	2004 年 10 月	2006 年 7 月	199.2	140.3	10.7 (註 2)	
8. 船灣	承建商 B	合約 B1	1996 年 11 月	1996 年 12 月	1997 年 12 月	167.7	84.0	4.1	
9. 牛池灣				1998 年 8 月	2000 年 12 月				
10. 佐敦谷		合約 B2	1997 年 2 月	1997 年 3 月	1998 年 5 月	249.3 (註 1)	267.6 (註 1)	13.1 (註 1)	
11. 馬游塘中				1997 年 4 月					
12. 馬游塘西									
13. 晒草灣									
總計						1,317.7	1,057.4	67.9	

資料來源：環保署的記錄

註 1：環保署表示，個別堆填區並沒有建設費用和運作成本的分項數字，原因是建設費用和運作成本中，包含了在同一堆填區修復工程合約下不同堆填區所分攤的職員和間接成本。

註 2：2016-17 年度，原本的運作成本為 1,600 萬元，而環保署基於承建商 A 沒有遵從合約 A3 的要求，扣減了 530 萬元。因此，該署就相關修護工作而支付予承建商 A 的淨款額為 1,070 萬元。

附錄 C
(參閱第 1.11 及 1.12(b) 段)

有關堆填區修復後用途的面積資料
(2018 年 2 月)

已修復堆填區	面積 (公頃)			
	總面積 (a)	已開放 作修復後的 用途 (b)	預留作修復後 用途但尚未 開放 (c)	餘下面積 (註 1) (d) = (a) – (b) – (c)
1. 將軍澳第一期	68.0	1.3	12.5	54.2
2. 望后石谷	65.0	0.2	0.0	64.8
3. 船灣	55.0	15.6	34.4 (註 2)	5.0
4. 將軍澳第二/ 三期	42.0	8.9	0.0	33.1
5. 醉酒灣	29.0	3.9	21.6 (註 3)	3.5
6. 小冷水	12.0	0.0	0.0	12.0
7. 佐敦谷	11.0	5.0	0.0	6.0
8. 馬游塘中	11.0	0.1	0.0	10.9
9. 晒草灣	9.0	3.0	0.0	6.0
10. 牛池灣	8.0	4.0	0.0	4.0
11. 馬游塘西	6.0	0.1	0.0	5.9
12. 馬草壟 (註 4)	2.0	2.0	0.0	0.0
13. 牛潭尾	2.0	0.0	0.0	2.0
總計	320.0	44.1	68.5	207.4

112.6

資料來源：環保署的記錄

附錄 C
(續)
(參閱第 1.11 及 1.12(b) 段)

註 1：環保署表示，載於 (d) 欄的餘下面積包括：

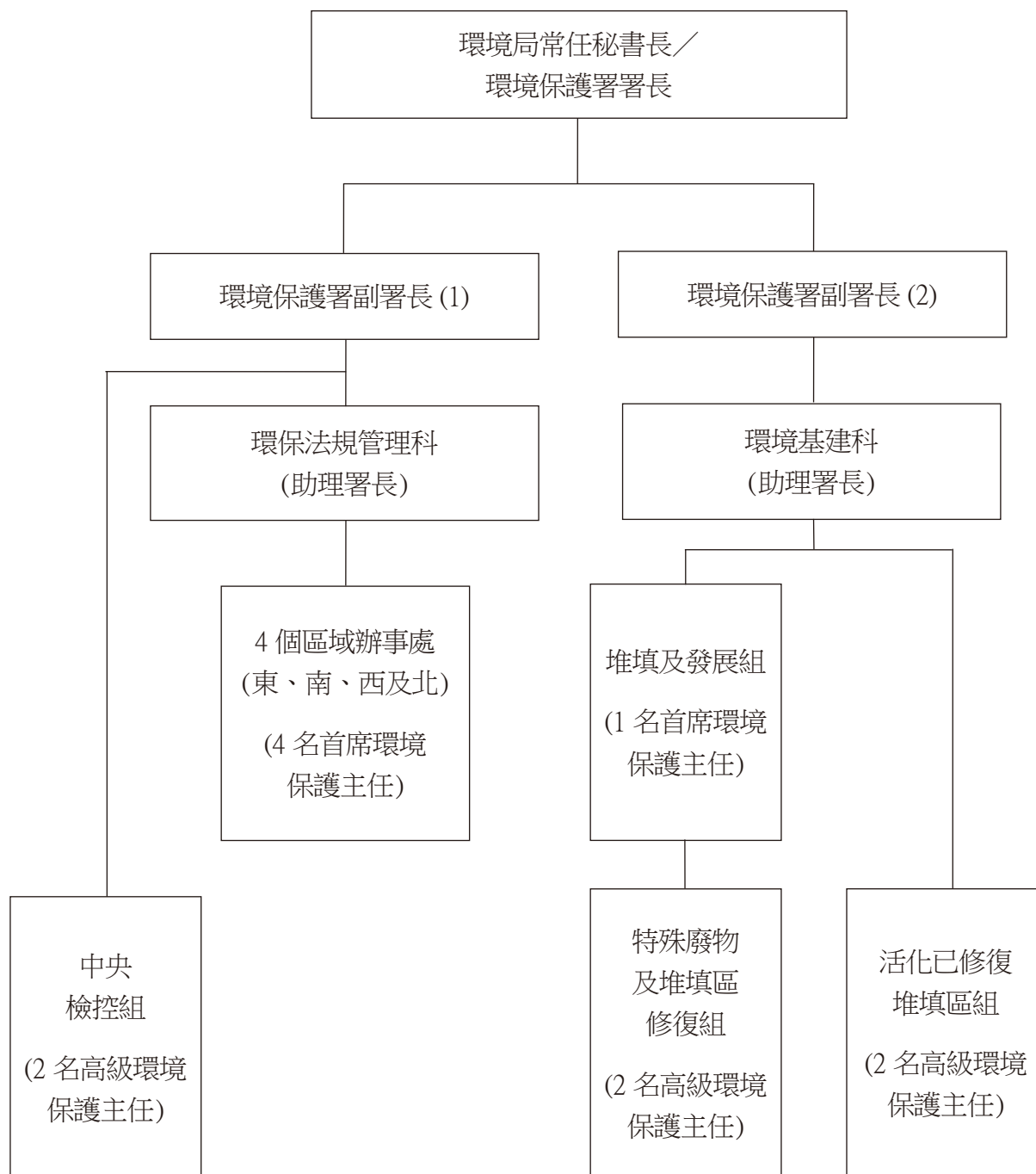
- (a) 為活化已修復堆填區資助計劃而保留的面積 (12.9 公頃 —— 見第 4.25 段表七)；
- (b) 環保署及其堆填區修復工程承建商的工地辦事處、修復設施、通道、樹木和景觀美化設施所佔用的面積；及
- (c) 關作指定用途的面積 (包括青山練靶場，當中 22.8 公頃位於望后石谷堆填區之內；以及小冷水堆填區因有斑蝶越冬活動，有 2.3 公頃獲劃定為具特殊科學價值地點)。

註 2：政府在船灣堆填區預留了 50 公頃土地，以便就發展一個私人高爾夫球場進行換地計劃。在該 50 公頃土地中，有 15.6 公頃已經開放作為臨時高爾夫球練習場。因此，“預留作修復後用途但尚未開放”的面積為 34.4 (50 減 15.6) 公頃。

註 3：醉酒灣堆填區有 25.5 公頃土地被預留作發展葵涌公園。在該 25.5 公頃土地中，有 3.9 公頃已經開放作為小輪車場。因此，“預留作修復後用途但尚未開放”的面積為 21.6 (25.5 減 3.9) 公頃。

註 4：1996 年 6 月，地政總署把馬草壟堆填區一幅土地批予一個非政府機構經營營地。有關批地條件規定，該機構須容許政府人員及其承建商不受限制地進入該處，以便進行所需視察和工程。1999 年 3 月，環保署在該堆填區用地展開修復設施的建造工程。2000 年 5 月，環保署完成工程，並在 2000 年 8 月把該幅用地移交回該機構。2010 年 4 月，由於該幅用地位於擬議的古洞北新發展區內，而有關發展工作可能會在適當時間展開，因此續批土地一事不獲支持。2012 年 7 月起，該幅用地改以短期租約形式租出，該租約一直生效，直至政府或該機構在預先三個月通知的情況下終止該租約。根據該租約，政府人員及其承建商可不受限制地進入該幅用地，以便進行所需視察和工程。

環境保護署：
組織架構圖 (摘要)
(2017 年 12 月)



資料來源：環保署的記錄

附錄 E
(參閱第 2.10 段)

承建商 A 沒有遵從望后石谷堆填區的法定和合約要求
大事年表
(2015 年 12 月至 2017 年 11 月)

月份	主要事件
(a) 2015 年 12 月至 2016 年 3 月	環保署因應有關懷疑承建商 A 不當操作的投訴而進行調查(見第 2.8 段)，發現望后石谷堆填區的氣體燃燒廠在 2015 年 12 月至 2016 年 3 月期間，出現運作溫度低於合約要求的情況(期間有 28 天不符合要求)，承建商 A 因而被扣減 221,400 元(見第 2.13(c) 段)。
(b) 2016 年 5 月	<p>(i) 在其中 10 天，承建商 A 的滲濾污水排放量超出牌照規定的每日上限，因而被罰款 10 萬元(見第 2.11(a) 段)。</p> <p>(ii) 在其中 2 天，承建商 A 未有就上文 (i) 項所述的情況(即滲濾污水排放量超出指定的每日上限)，於 24 小時內知會環保署，因而被罰款 2 萬元(見第 2.11(b) 段)。</p> <p>(iii) 基於擬議的整體維修，以及預期流入的滲濾污水量會在即將到來的雨季增加，環保署指示承建商 A，暫停滲濾污水廠運作及安排用車輛把滲濾污水直接送往環保署新界西堆填區的滲濾污水廠和渠務署望后石污水處理廠，以作場外處理。滲濾污水的運送安排一直持續至 2017 年 1 月，承建商 A 因而被扣減 5,155,000 元(見第 2.26 段)。</p>
(c) 2016 年 6 月	<p>(i) 承建商 A 排放的滲濾污水總氮量高於牌照訂明上限，直至 2017 年 7 月為止(期間有 9 天不遵從法定要求)，因而被罰款 88,000 元(見第 2.11(c) 段)。</p> <p>(ii) 承建商 A 排放的滲濾污水總氮量超出合約訂明上限，直至 2017 年 8 月為止(期間有 20 天不遵從合約要求)，因而被扣減 227,300 元(見第 2.13(b) 段)。</p> <p>(iii) 環保署完成對其廢物處理設施(包括已修復堆填區)各項環境監察工作的可靠性而進行的檢討，建議採取一些改善措施(見第 2.14 段)。</p>
(d) 2016 年 11 月	承建商 A 開始對滲濾污水廠進行整體維修，有關工程在 2017 年 1 月完成(見第 2.26 段)。
(e) 2017 年 7 至 11 月	2017 年 7 月，由於雨量很大，加上因滲濾污水廠進行整體維修而出現的排氣管移位問題，流進望后石谷堆填區的滲濾污水遠超滲濾污水廠的處理能力，令滲濾污水儲存缸的水位達到警戒水平。承建商 A 在取得環保署同意後，用車輛把滲濾污水由望后石谷堆填區直接送往望后石污水處理廠作場外處理。運送滲濾污水的安排在 2017 年 11 月結束，導致承建商 A 因而被扣減 2,048,100 元(見第 2.30 段)。

資料來源：環保署的記錄

位於已修復堆填區的四個政府康樂設施的照片

照片七

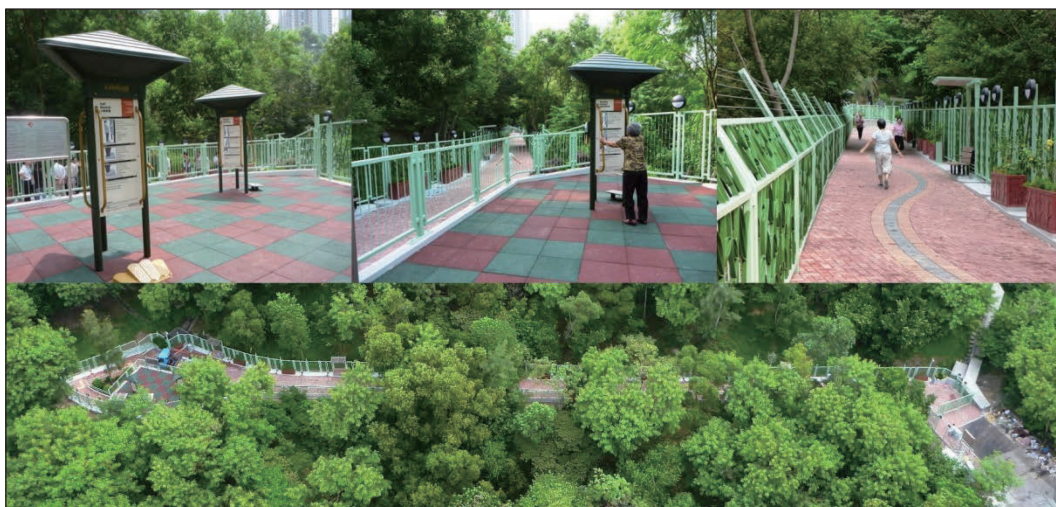
晒草灣遊樂場



資料來源：環保署的記錄

照片八

馬游塘西休憩處



資料來源：環保署的記錄

照片九

馬游塘中休憩處



資料來源：環保署的記錄

照片十

牛池灣公園



資料來源：環保署的記錄

附錄 G
(參閱第 3.5 及 3.6 段)

發展葵涌公園大事年表
(1979 至 2017 年)

年份	主要事件	
(A) 2013 年 3 月審計報告中所載的事件 (見第 3.5 段)		
背景		
1979 年	1.	醉酒灣堆填區關閉。
1980 年	2.	有關用地移交前新界拓展署進行發展。
1989 年	3.	有關用地 (葵涌公園) 的第一期發展工程完成，建有基本設施 (如通道、行人徑、照明設施及行政辦公室)。
1992 年	4.	公園移交前區域市政總署 (註) 作進一步發展。
	5.	由於出現潛在的堆填氣體問題，公園並沒有正式開放予公眾使用。公園的第二期發展工程暫停。
1994 至 1998 年	6.	機場鐵路工程施工，鐵路穿過公園。公園的發展工程擱置。
1999 及 2000 年	7.	公園移交環保署進行堆填區修復工程。
	8.	環保署完成修復工程，繼而展開修護工作。
康文署接管發展的責任		
2000 年	9.	康文署接管公園的第二期發展計劃。
2001 及 2002 年	10.	康文署探討把公園發展為足球訓練中心，但基於用地限制，有關建議並不可行。
2003 至 2009 年	11.	康文署探討不同的發展方案，包括： (a) 把公園面向荃灣路的部分開放予市民使用； (b) 在公園內發展社區園圃及休憩處； (c) 在公園內發展模型車賽車場； (d) 在公園內發展多用途草坪；及 (e) 將部分公園地方發展成康樂場地 (包括單車場)。 不過，基於種種原因，上述方案均無法推展。

附錄 G
(續)
(參閱第 3.5 及 3.6 段)

年份	主要事件	
2003 至 2009 年 (續)	12.	一位申請者在獲得贊助者撥款後，批准在葵涌公園用地發展小輪車場。
2009 及 2010 年	13.	康文署接獲有關以自資形式在葵涌公園用地發展板球場的建議。
	14.	基於財務考慮，該建議者撤回建議。
2010 年	15.	康文署暫停進行葵涌公園發展的規劃工作。公園中的大部分地方一直閒置。
(B) 審計署在這次跟進審查中得悉的新事件		
2013 年	16.	康文署就葵涌公園建議的工程項目範圍(包括興建一個有 30 條發球道的高爾夫球練習場)，獲葵青區議會轄下一個委員會通過。
2014 年	17.	民政局向建築署發出工程界定書，供後者擬備技術可行性說明書。
	18.	建築署告知民政局和康文署，葵涌公園用地其於實際情況所限，無法容納建議的高爾夫球練習場，並要求民政局修訂工程界定書。
2016 年	19.	葵青區議會通過動議，要求負責的決策局／部門審視和研究在安全的情況下，重新開放葵涌公園予公眾使用，並應盡快發展和完善公園內所有基本設施，以提高葵青區內綠化和休憩面積。
2017 年	20.	在 2017 年 1 月發表的施政報告中，葵涌公園被納入體育及康樂設施五年計劃內的項目之一。
	21.	葵青區議會通過由康文署提出有關分兩個階段發展葵涌公園的建議。
	22.	康文署向建築署發出經修訂的工程界定書初稿，以徵詢其初步意見。

資料來源：民政局、建築署及康文署的記錄

註：區域市政總署於 1999 年解散。自 2000 年起，該署與康樂及文化服務有關的職責由康文署接管。

發展佐敦谷公園所涉及的建築物位置問題
大事年表
(2005 年 11 月至 2008 年 5 月)

	月份	主要事件
1.	2005 年 11 月	環保署把適用於已修復堆填區的規定和限制告知康文署(並把有關資料的副本送交建築署),當中包括在建築時不建議進行深層挖掘,以及不得在堆填區覆蓋層挖掘等。環保署也要求建築署在詳細設計和圖則備妥時,將之交予環保署並徵詢其意見。
2.	2006 年 7 月	建築署委聘顧問,就該工程項目進行設計和準備招標工作。根據顧問工作簡介,顧問的設計須盡量避免與現有的修復設施產生衝突。
3.	2006 年 8 月	建築署的顧問接獲環保署的繪圖記錄。
4.	2007 年 3 月	在建築署顧問的要求下,該署及其顧問接獲由負責佐敦谷堆填區修復工程的承建商(承建商 B)提供的堆填區修復工程技術規格。
5.	2007 年 4 月	建築署顧問完成詳細設計。
6.	2007 年 6 月	建築署在 2007 年 3 月把有關委聘獨立審核專家的文件初稿交予環保署徵詢意見,並於 2007 年 4 月初接獲環保署的意見。及後,建築署於 2007 年 6 月委聘獨立審核專家,查核在已修復堆填區進行的工程是否符合環保署的技術規格。
7.	2007 年 8 月	佐敦谷公園項目的核准工程預算於 2007 年 7 月獲財委會通過後,建築署於 2007 年 8 月 17 日招標(招標文件指明承建商不得在堆填區表面過度挖掘,而設計和圖則主要包括 13 座建築物(例如廁所和一間溫室)和一個模型車場)。截標日期為 2007 年 9 月底。

附錄 H
(續)
(參閱第 3.49 段)

	月份	主要事件
8.	2007 年 10 月及 11 月	<p>2007 年 10 月 22 日，環保署在接獲來自建築署的整份招標圖則後(部分於 2007 年 9 月 25 日接獲，而其餘則於 2007 年 10 月 18 日接獲)，把圖則交予承建商 B。2007 年 10 月 24 日，環保署告知建築署，設計中有多方面未能達到設計要求。建築署發現，在 13 座建築物中，有 4 座位於堆填氣體收集管道和地下水管道系統之上，而模型車場也有同樣問題(註 1)。</p> <p>建築署要求其顧問與承建商 B 檢視整體設計。2007 年 11 月 27 日，建築署發信催促其顧問加快檢討工作。同日，財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)根據建築署在 2007 年 11 月 13 日提交的投標評估報告，按中央投標委員會的建議批准建築署批出有關合約。</p>
9.	2007 年 12 月	<p>2007 年 12 月 5 日，承建商 B 告知建築署，堆填氣體系統、滲濾污水系統和地下排水管道系統如須移位，將涉及高昂費用(註 2)。建築署認為建築物位置問題可在批出合約後解決，因此在 2007 年 12 月 11 日向承建商 D 發出中標通知書。</p>
10.	2008 年 3 月	<p>在考慮顧問的修訂設計後，建築署決定把有建築物位置問題的建築和構築物的其中 2 座移到工地內其他位置，而另外 2 座和模型車場則會在修改設計後(例如藉輸入填料升高建築物的外部地面水平)興建。</p>
11.	2008 年 5 月	<p>建築署根據承建商 B 的意見，決定藉輸入填料升高圍牆地腳、模型車場，以及全部 13 座建築物的外部地面水平(註 3)。</p>

資料來源：審計署對建築署記錄的分析

註 1：2018 年 3 月，建築署告知審計署，該署無法從檔案中找到建築物位置問題的確實發現時間的記錄。

註 2：2018 年 2 月，建築署告知審計署：(a) 承建商 B 認為，遷移藏在地底的修復設施只是其中一個方案；及 (b) 建築署認為，修改地腳設計和藉輸入填料升高建築物外部地面水平，是更具成本效益的做法，所涉及的改動規模也較小。

註 3：2018 年 3 月，建築署告知審計署，這是最具成本效益的方案。

第 2 章

商務及經濟發展局
香港海關
通訊事務管理局辦公室
消費者委員會

針對不良營商手法、不安全貨品，
以及貨品重量和度量不足的情況
為消費者提供保障

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。

《審計署署長第七十號報告書》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

針對不良營商手法、不安全貨品，
以及貨品重量和度量不足的情況
為消費者提供保障

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
保障消費者權益	1.2 – 1.14
審查工作	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：針對不良營商手法的執法工作	2.1
《2012 年修訂條例》的實施情況	2.2 – 2.14
審計署的建議	2.15 – 2.17
政府和消費者委員會的回應	2.18 – 2.20
香港海關的執法工作	2.21 – 2.35
審計署的建議	2.36
政府的回應	2.37
通訊事務管理局辦公室的執法工作	2.38 – 2.42
審計署的建議	2.43
政府的回應	2.44
第 3 部分：針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作	3.1
香港海關的執法工作	3.2 – 3.7
可予改善之處	3.8 – 3.23
審計署的建議	3.24
政府的回應	3.25

	段數
第 4 部分：其他保障消費者的措施	4.1
消費者委員會調停消費者的糾紛	4.2 – 4.13
審計署的建議	4.14
消費者委員會的回應	4.15
消費者委員會公開點名譴責不良商戶	4.16 – 4.23
審計署的建議	4.24
消費者委員會的回應	4.25
通訊事務管理局辦公室推行的解決顧客投訴計劃	4.26 – 4.29
審計署的建議	4.30
政府的回應	4.31
消費者委員會進行冷靜期研究	4.32 – 4.33
消費者教育和宣傳	4.34 – 4.41
審計署的建議	4.42 – 4.43
政府和消費者委員會的回應	4.44 – 4.45

附錄	頁數
A：香港海關組織圖 (摘錄) (2017 年 12 月 31 日)	75
B：通訊事務管理局辦公室組織圖 (摘錄) (2017 年 12 月 31 日)	76
C：消費者委員會組織圖 (摘錄) (2017 年 12 月 31 日)	77

針對不良營商手法、不安全貨品， 以及貨品重量和度量不足的情況 為消費者提供保障

摘要

1. 香港是享負盛名的購物天堂，2016 年的零售業總銷貨價值達 4,366 億元。根據商務及經濟發展局(商經局)的資料，保障消費者權益政策的基本方針是：(a) 確保消費品安全和按良好的營商手法提供予消費者，並確保有申訴渠道；和 (b) 協助消費者循法律途徑尋求賠償。香港海關(海關)負責執行 4 條消費者保障條例：(i)《商品說明條例》(第 362 章)，禁止作出虛假商品說明，並禁止常見針對貨品和服務的消費者的不良營商手法；(ii)《度量衡條例》(第 68 章)，禁止使用偽誤或不完備的度量衡器具作營商用途；(iii)《消費品安全條例》(第 456 章)，規定供應本港使用的消費品須合乎合理的安全程度；以及 (iv)《玩具及兒童產品安全條例》(第 424 章)，規定供應本港使用的玩具和兒童產品須合乎合理的安全程度。在 2016-17 年度，海關調動 246 名人員和耗資 1.212 億元執行該 4 條條例。通訊事務管理局在通訊事務管理局辦公室(通訊辦)的支援下，負責進行與持牌人提供電訊服務或廣播服務有關的《商品說明條例》執法工作。截至 2017 年 10 月 31 日，通訊辦動用 38 名人員進行執法工作等職務。消費者委員會(消委會)是法定組織，透過其他措施保障消費者權益，例如為消費者調停糾紛、傳達資訊和提供意見，以及舉辦消費者教育活動等。消委會並非執法機關，沒有調查或裁決的權力，該會以調停方式處理投訴，為消費者和商戶提供一個平台，透過互相接納的協議，解決糾紛。截至 2017 年 3 月 31 日，消委會的編制有 150 名員工，在 2016-17 年度獲政府批撥經常資助金共 1.154 億元。審計署最近審查了海關、通訊辦和消委會的保障消費者權益工作，以期找出可予改善之處。

針對不良營商手法的執法工作

2. **《2012 年修訂條例》的實施情況** 《2012 年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》於 2012 年 7 月制定，目的包括：(a) 擴大《商品說明條例》的適用範圍，以禁止在服務中(不只是貨品)作出虛假商品說明；和 (b) 引入刑事罪行，以阻遏《商品說明條例》指明的常見不良營商手法。《2012 年修訂條例》於 2013 年 7 月 19 日全面實施後，政府在 2014 至 2016 年期間曾向立法會經濟發

摘要

展事務委員會簡介實施進度。在 2016 年 5 月的事務委員會會議上，兩名委員認為就投訴數目而言，檢控率偏低。海關在回應時解釋：(i) 不宜依據投訴數字推算檢控率，因為部分投訴不涉及違反《商品說明條例》，另有部分投訴涉及相同的商戶，遂當作一宗調查個案處理；和 (ii) 海關就 220 宗個案 (佔 1 363 宗已完成調查個案的 16%) 提出檢控，包括 7 宗獲成功檢控的與服務相關個案，而 213 宗與貨品有關的個案，當中有 95% 獲成功檢控 (第 1.5(b)、2.2 及 2.3(b) 段)。

3. **經修訂的《商品說明條例》的執法工作須予全面檢討** 通訊辦於 2015 和 2016 年檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，其間發現，要就有關服務的不當行為蒐集充足證據，相較於有關貨品的不當行為更為困難，而且《商品說明條例》的刑事機制所訂的舉證規則更加嚴格，要在沒有合理疑點下證明控罪。審計署分析 2013 年 7 月至 2017 年 12 月執法工作的統計數字，結果反映：(a) 就通訊辦而言，有關服務的個案檢控率偏低 (3%)；和 (b) 就海關而言，有關貨品的檢控率 (27%) 較有關服務的檢控率 (6%) 高逾 3 倍。海關解釋，檢控率除了受證據不足影響之外，還受其他多項因素影響 (例如投訴人撤回投訴)。審計署認為有需要探究涉及服務的個案檢控率較低的主要原因，從而加強經修訂的《商品說明條例》的成效。鑑於難以就涉及服務的不當行為蒐集充足證據而且相關的檢控率較低，經修訂的《商品說明條例》實施至今已逾 4 年，現在是適當時候全面檢討執法事宜 (第 2.4、2.6 及 2.7 段)。

4. **執法機關與消委會之間在資訊交流和個案轉介方面的不足之處** 2012 年 12 月，政府告知立法會經濟發展事務委員會，就實施《2012 年修訂條例》而言，海關與消委會之間將建立一個電子平台，作個案轉介之用。消委會和海關藉提升其電腦系統，建立該電子平台 (電腦系統界面形式)，有關工作分別於 2014 年 8 月和 2016 年 2 月完成，所需費用合共 200 萬元。自 2014 年 9 月起，消委會向海關通報不良營商手法資訊。另一方面，海關於 2014 年稍微優化當時的系統以接收資訊。海關在 2016 年 2 月啓用已提升的系統後，卻未曾運用電腦系統界面把個案轉介消委會進行調停。此外，海關直至 2018 年 2 月才開始利用電腦系統界面向消委會通報個案資訊。海關表示，須進一步提升系統才能轉介個案給消委會作調停之用。審計署亦留意到，在設立資訊交流和個案轉介電子平台一事上，通訊辦並無參與其中 (第 2.8 至 2.11、2.13 及 2.14 段)。

5. **海關的執法工作** 就《商品說明條例》而言，海關的執法工作分別由版權及商標調查科和商品說明調查科負責。兩個科在 2016–17 年度就執行《商品說明條例》共調動 190 名人員和耗資 9,290 萬元。版權及商標調查科負責執行

摘要

《商品說明條例》中與提供服務和供應特定類別貨品（尤指蔘茸海味和流動電話等可能涉及有組織罪案的貨品）有關的規定，而其他貨品的執法工作則由商品說明調查科負責。兩個調查科的執法工作包括：(a) 處理投訴；(b) 巡查行動；(c) 調查；和 (d) 提出檢控和施加制裁。2017 年，海關接獲 6 922 宗與《商品說明條例》有關的投訴，版權及商標調查科與商品說明調查科分別就其管轄範圍完成了 1 997 和 1 491 宗調查，並採取了 22 和 50 次檢控行動。近年重大的定罪個案則包括蔘茸海味店的貨品展示誤導標價，1 間美容院和 1 間健身中心進行具威嚇性的營業行為，以及超級市場以虛假商品說明銷售貨品 (第 1.6、2.7(b)、2.21、2.22 及 2.30 段)。

6. **版權及商標調查科的執法工作可予改善之處** 迅速遏止不良營商手法，可避免更多消費者墮入圈套。因此，及早進行調查，對保障消費者權益十分重要。根據海關電腦記錄所載由 2013 年 7 月至 2017 年 11 月 2 日完成調查的 2 960 宗個案資料，審計署發現版權及商標調查科需時逾 1 年才結束 1 532 宗 (52%) 調查個案的檔案。海關表示，每次調查所需時間視乎多項因素而定 (例如個案是否複雜)，而所有調查均在提出檢控的法定時限內完成 (第 2.23 段)。然而，審計署抽查了 50 宗調查個案後，發現下列問題：

- (a) **須加強監督查核調查進度和實地工作** 根據版權及商標調查科的工作手冊，監督人員須參考個案負責人員提交的進度報告，以監察各宗正在調查的個案的進度。在所審查的 50 宗個案中，有 7 宗在 2014 至 2017 年期間合共提交了 56 份進度報告。審計署發現：(i) 其中 5 份 (9%) 報告未經監督人員簽名作實；(ii) 19 份 (34%) 報告在提交後超過 9 個月才簽名作實；及 (iii) 有 7 份 (12%) 報告雖已簽名作實，但沒有註明簽署日期。因此，該 31 份報告是否適時經監督人員妥為查核，實在無法保證。工作手冊也訂明須對監察／“放蛇”行動進行監督查核。可是，在審計署審查的 50 宗個案中，有 42 宗涉及這類行動，其中 38 宗 (90%) 均沒有任何記錄顯示曾就其 214 項行動進行監督查核 (第 2.26 段)；及
- (b) **須符合處理調查個案的內部標準時限** 為方便海關的情報科收集情報和進行分析，版權及商標調查科已就向情報科提交調查結果雙月報告和匯報已結束個案資料的時間，訂立內部標準時限。審計署發現：(i) 在 2014 年 1 月至 2017 年 10 月期間，就所審查的 50 宗個案所提交的調查結果報告有 726 份，其中 120 份 (16.5%) 未能在 2 個月標準時限內提交，遲了 1.1 至 6.3 個月不等；和 (ii) 在所審查的 50 宗個案中，有 35 宗 (70%) 未能在 1 個月標準時限內向情報科匯報已結束個案的資料，遲了 1.2 至 13.5 個月不等 (第 2.27 段)。

摘要

7. **商品說明調查科的執法工作可予改善之處** 海關在 2016 和 2017 年分別接獲 3 260 宗和 4 242 宗來自市民而與貨品有關的投訴。海關在管制人員報告內訂定的服務表現目標之一，是在接獲緊急投訴後 24 小時內展開調查。海關表示，緊急投訴包括由短期旅客作出的投訴或涉及流動／臨時攤檔的個案，該等個案或須立刻進行調查或採取行動。商品說明調查科也訂定了完成調查的標準時限：即無須採取執法行動(例如檢取貨品)的個案應在 4 個月內完成調查；須採取執法行動的個案則應在 6 個月內調查完畢(第 1.9、2.30 及 2.31 段)。審計署審查後發現下列問題：

- (a) **須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況** 根據從商品說明調查科獲得的資料，在 2016 年接獲的 3 260 宗與貨品有關的投訴中，有 45 宗(1.4%)被分類為緊急個案，須在接獲投訴後的 24 小時內展開調查。審計署發現其中 12 宗未能達到在 24 小時內展開調查的目標。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 2 月和 3 月回應時表示：(i) 在該 45 宗個案中，有 31 宗被錯誤分類為緊急個案(包括審計署發現的 12 宗需時超過 24 小時才展開調查的個案和另外 19 宗在 24 小時內採取行動的個案)；(ii) 在 31 宗被錯誤分類的個案中，有 19 宗是由所涉及的臨時攤檔其後發現並非臨時運作(時間超過 24 小時)所導致；(iii) 另 1 宗涉及 1 名旅客，她在離港後以電郵提出投訴；(iv) 其餘 11 宗則並不涉及短期旅客或臨時攤檔；和 (v) 只有 14 宗(45 宗減 31 宗)確定為緊急投訴，全部都符合 24 小時目標時限。審計署認為，海關以 45 宗緊急個案為基礎，匯報在 24 小時內處理緊急個案的服務表現 100% 達標後，才在這次審查期間發現當中 31 宗緊急個案被錯誤分類，可見以下工作未獲充分查核：(i) 按投訴性質分類個案；和 (ii) 匯報服務表現達標情況的佐證記錄(第 2.31 及 2.32 段)；及
- (b) **須更及時完成調查工作** 在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間接獲的投訴中，完成調查的有 4 990 宗，但審計署發現，當中未能在標準時限內完成的共有 1 946 宗(39%)，包括 2016 年 14 宗緊急投訴個案當中的 5 宗。在 1 946 宗個案中，1 328 宗無須採取執法行動，618 宗須採取執法行動，兩者分別有 38% 和 50% 的個案在超出相關標準時限 90 天以上才完成調查。審計署審查 30 宗超出標準時限的個案，發現一些個案在進行試購和把樣本送交化驗所測試耗時甚久，導致延遲。舉例而言，有 3 宗個案在展開調查後需時超過 2 個月才進行試購，但並無文件記錄需時較長的理據。目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案(第 2.33 至 2.35 段)。

摘要

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

8. 海關的消費者保障科負責執行《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》以打擊不安全產品，以及《度量衡條例》以打擊重量和度量不足的情況，其執法工作包括：(a) 處理被指違例的投訴；(b) 主動抽查和監察零售店舖；(c) 就所發現的不當之處進行調查；和 (d) 提出檢控和施加制裁。在 2016–17 年度，消費者保障科調動 56 名人員和耗資 2,830 萬元，以執行該 3 條條例。2017 年，消費者保障科一共接獲 562 宗投訴，並根據該 3 條條例進行了 4 758 次抽查，以及完成了 929 宗個案的調查工作 (第 1.6 及 3.2 至 3.7 段)。

9. **抽查工作有可予改善之處** 抽查旨在根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》偵查銷售不安全貨品，以及根據《度量衡條例》偵查銷售重量不足貨品的事宜。審計署分析了 2013 至 2017 年的抽查結果，當中 6 740 次與《消費品安全條例》有關，7 371 次與《玩具及兒童產品安全條例》有關，8 073 次則與《度量衡條例》有關 (第 3.8 及 3.13 段)，並發現以下問題：

- (a) **須解決在與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關抽查中未能找到目標產品個案比率偏高的問題** 在抽查行動中未能找到目標產品的比率偏高 (與《消費品安全條例》相關產品有 81%，而與《玩具及兒童產品安全條例》相關產品則有 55%)。雖然有些海外回收的產品，在本港市場未必有售，但審計署發現一些種類甚為普通的產品，消費者保障科人員卻同樣匯報在抽查時未能找到。舉例而言，在 16 次與《消費品安全條例》有關的用完即棄手套的抽查，當中 6 次 (38%) 均匯報為未能找到產品；另在 60 次與《玩具及兒童產品安全條例》有關的嬰兒牙刷的抽查中，有 41 次 (68%) 匯報為未能找到產品。海關的情報科會協助消費者保障科製備公司／產品清單，就季度工作計劃所載的目標產品種類進行監察行動時作參考之用。然而，在與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查中，分別有 5% 和 29% 在消費者保障科人員抽查期間發現目標店舖已空置／結業，或目標產品的數量不足以進行樣本測試 (第 3.9 及 3.10 段)；
- (b) **須增加對網上銷售與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關貨品的抽查次數** 雖然消費者保障科由 2013 年 4 月起，在抽查計劃加入對網上所供應貨品的抽查行動，但抽查網上出售產品的次數平均為每年 8 次，遠少於每年約 2 800 次對零售店舖的抽查。在偵測涉嫌違例案件方面，對網上銷售的抽查偵測率為 16%，

摘要

而對零售店鋪的抽查偵測率則為 1.1%。因應網上銷售交易日益普及，海關須對這方面增加抽查次數(第 3.11 段)；

- (c) **須處理與《度量衡條例》有關的抽查偵測率下跌的問題** 在與《度量衡條例》有關的抽查中偵測到涉嫌違例案件的比率，由 2013 年的 5.1% 下跌至 2017 年的 0.5%。審計署分析了在 2013 至 2017 年期間偵測到涉嫌違例案件的 163 次抽查的結果，發現其中 161 次(99%)是藉試購方式進行。儘管抽查結果顯示，與檢查器具的方式相比，試購是較為有效的偵查方法，但試購次數在抽查次數中所佔的比重卻由 2013 年的 64% 下降至 2017 年的 16% (第 3.13 及 3.15 段)；及
- (d) **須適時批准與《度量衡條例》有關的工作計劃並就目標商品進行足夠抽查** 海關表示，與《度量衡條例》有關的抽查是根據季度工作計劃執行的，而該計劃按風險水平列出所選擇的目標商品。然而，2015 至 2017 年的所有季度工作計劃均在相關季度開始 9 至 34 天(平均 13 天)後才獲批准。此外，目標商品的抽查比重並無既定指引。在 2015 年至 2017 年 9 月的 11 個季度中，有 7 個季度的若干目標商品抽查百分比低於非目標商品的百分比(第 3.16 及 3.17 段)。

10. **調查工作可予改善之處** 在針對不安全貨品執行《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》，以及針對重量和度量不足情況執行《度量衡條例》方面，時間是至關重要的因素。海關在管制人員報告內訂定服務表現目標：(a) 在接獲緊急投訴後 24 小時內展開調查；和 (b) 在評估優先投訴後的 3 個工作天內展開調查。海關表示，與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的緊急投訴，包括屬以下情況的個案：(i) 涉及損傷；(ii) 投訴人在有充分理據下要求海關立即到場進行實地調查；或 (iii) 涉案零售商可能隨時終止其短期租約。優先投訴包括屬以下情況的個案：(i) 備受公眾／傳媒關注；(ii) 投訴人要求回覆調查進度；或 (iii) 所涉產品疑對消費者構成重大危險。消費者保障科也已訂定內部標準時限如下：(a) 與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的調查，如無須採取執法行動，應在 4 個月內完成，如須採取執法行動，則在 6 個月內完成；和 (b) 與《度量衡條例》有關的調查，完成時間則分別為 3 和 4 個月內(第 3.3、3.18 及 3.20 段)。審計署的審查發現，消費者保障科的調查工作有以下可予改善之處：

- (a) **須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況** 根據消費者保障科提供的資料，在 2016 年接獲與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的 160 宗投訴中，

摘要

有 72 宗 (45%) 被分類為緊急個案，須在接獲投訴後 24 小時內展開調查。審計署發現其中 39 宗個案未能達到在 24 小時內展開調查的目標。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 3 月回應時表示：(i) 在該 72 宗個案中，有 70 宗被錯誤分類為緊急個案 (包括審計署發現的 39 宗需時超過 24 小時才展開調查的個案和另外 31 宗在 24 小時內採取行動的個案)；(ii) 在 70 宗被錯誤分類的個案中，有 47 宗符合優先個案的定義，因為當中 32 宗涉及重大危險，4 宗備受公眾／傳媒關注，另外 11 宗個案的投訴人要求回覆進度；(iii) 其餘 23 宗個案 (即 70 宗減 47 宗) 的性質既不屬緊急個案，也不屬優先個案，因此屬較後處理的類別；及 (iv) 只有 2 宗 (即 72 宗減 70 宗) 確定為緊急個案，全部符合 24 小時目標時限。審計署認為，海關以 72 宗緊急個案為基礎，匯報在 24 小時內處理緊急個案的服務表現 100% 達標後，才在這次審查期間發現當中 70 宗緊急個案被錯誤分類，可見以下工作未獲充分查核：(i) 按投訴性質分類個案；和 (ii) 匯報服務表現達標情況的佐證記錄 (第 3.18 和 3.19 段)；及

- (b) **須更及時完成調查工作** 審計署分析了與 3 條條例有關，並在 2013 年至 2017 年 9 月期間完成調查的 4 978 宗個案，發現未能符合指定標準時限的情況令人關注，尤其是與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案，不達標的比例分別為 56% 和 65%。案齡分析顯示，與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案延遲程度也更為嚴重。就須採取執法行動的個案而言，分別有 52% 和 62% 延遲超過 90 天 (平均 164 天)。審計署審查了 60 宗未能在標準時限內完成調查的已完成個案，發現：(i) 有 45 宗 (75%) 個案經化驗所測試後證實涉及不安全貨品或其他違例情況而海關對此採取檢控行動，或發出警告信及／或安全管制通知書。雖然當中沒有個案超過檢控時限，但遲遲未能施加懲罰以阻遏同類罪行，及／或發出安全管制通知書以讓公眾對購買／使用相關產品的風險提高警惕，削弱了對消費者的保障；和 (ii) 進行試購、把測試樣本送交化驗所和採取搜查行動耗時甚久，以致出現延遲。舉例而言，有 13 宗 (22%) 個案在試購後超過兩個月才送交化驗所測試，其中 11 宗個案沒有文件記錄需時較長的理據。目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案 (第 3.20 至 3.22 段)。

摘要

其他保障消費者的措施

11. **消委會的保障消費者措施** 消委會以調停方式處理投訴。在 2016–17 年度，消委會共接獲 25 039 宗投訴，可予跟進個案的調停成功率約為 74%。消委會在處理投訴過程中，或會發現有商戶因採用若干不良營商手法而屢遭投訴。消委會可決定公開點名譴責此等商戶，又或對某一行業的此等手法加以譴責。此外，消委會致力通過發布消費者信息和籌辦研討會及講座，加強消費者自我保護的能力(第 4.2、4.5、4.16 及 4.34 段)。審計署審查消委會的記錄後，發現下列可予改善之處：

- (a) **對投訴的跟進行動不足** 審計署抽查 30 宗投訴個案後發現：(i) 在 3 宗個案中，儘管商戶沒有就消委會的通知信作出回覆，但消委會未有向有關商戶發出催辦信；在另外 2 宗個案中，消委會發出催辦信有延誤；(ii) 在 4 宗個案中，消委會並沒有對沒有就催辦信作出回覆的商戶採取足夠的跟進行動；以及 (iii) 在 5 宗個案中，儘管商戶未有就催辦信作出回應，但消委會再經過逾 30 天才把個案的進展通知投訴人(第 4.9 及 4.10 段)；
- (b) **對久未完成的投訴個案監察不足** 審計署分析了 2 526 宗在 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間接獲且截至 2017 年 11 月 17 日仍在處理的投訴個案，發現其中 396 宗 (16%) 經過接近 3 年或以上仍然未完成。據消委會表示，由於該會電腦系統出錯，該 396 宗個案中有 289 宗 (73%) 尚待監督人員覆檢及批准結案，惟不會影響投訴人的權益。然而，餘下的 107 宗個案仍有尚未完成的跟進行動(第 4.11 及 4.12 段)；
- (c) **須提升電腦系統以助識別屢次使用不良營商手法的商戶** 雖然消委會的電腦系統可製備報告，顯示每個月被投訴最多次的商戶／行業，但並沒有分析該等投訴是否關乎不良營商手法，而這是決定是否予以公開點名譴責的考慮因素之一。此外，由於欠缺數據開採功能，難以從該系統抽取其他有用資料(例如有關商戶的調停成功率)作分析之用。因此，該系統或未能提出部分嚴重的不良營商手法個案，以供考慮採取進一步行動。審計署分析消委會的電腦記錄時，留意到針對兩個商戶不良營商手法的投訴個案雖然日益增加，而其中一個商戶的投訴個案調停成功率更是偏低，但兩者均沒有被提出以供考慮作進一步行動(第 4.18(c) 及 4.19 段)；及

摘要

- (d) **須推展《選擇》月刊的改革計劃** 據消委會表示，《選擇》月刊一直肩負重任，協助消費者作出精明選擇，在掌握足夠資料的情況下，安全和負責任地消費。然而，《選擇》月刊的銷量已由 2009–10 年度平均每月 27 428 本，下跌至 2016–17 年度每月 21 033 本，跌幅為 23%。此外，於 2004 年推出的網上《選擇》月刊，由於網上訂閱平台使用不便，使用率也偏低。根據 2016 年完成的顧問檢討和消委會 2017 年的內部檢討，要維持《選擇》月刊對公眾的價值，必須予以大幅改革(第 4.36 至 4.38 段)。

12. **通訊辦推行的自願調解計劃使用量偏低** 為處理電訊服務計帳爭議，通訊辦推行名為解決顧客投訴計劃的自願調解計劃，協助電訊服務供應商與其顧客解決已陷入僵局的計帳爭議。該計劃如全力運作，每年可處理逾 400 宗個案。然而，在 2012 年 11 月至 2017 年 10 月期間，轉介至該計劃處理的個案平均每年只有 74 宗，使用率約為 18.5%。通訊辦有需要加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量(第 4.26 及 4.28 段)。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議：

- (a) 海關關長和通訊事務總監應全面檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜(第 2.15 段)；
- (b) 海關關長應：
- (i) 與消委會合作，以確保適時完成提升電腦系統界面的工作，以便轉介個案(第 2.16 段)；
 - (ii) 採取措施，以改善版權及商標調查科的調查工作，以及確保商品說明調查科與消費者保障科適時完成調查工作(第 2.36(a) 和 (d) 及 3.24(e) 段)；
 - (iii) 採取措施，以改善處理投訴的安排，例如投訴處理程序和個案分類事宜(第 2.36(b) 及 3.24(c) 段)；
 - (iv) 加強查核在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況的佐證記錄(第 2.36(c) 及 3.24(d) 段)；及

摘要

- (v) 採取措施，提高消費者保障科抽查工作的成效 (第 3.24(a) 及 (b) 段)；
- (c) 通訊事務總監應檢討是否有需要與消委會互通關於不良營商手法的資訊，並加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量 (第 2.17(a) 及 4.30(a) 段)；及
- (d) 消委會應：
 - (i) 加緊監察有關工作，確保適時處理投訴個案 (第 4.14(e) 段)；
 - (ii) 提升其電腦系統的分析能力，以便識別嚴重和屢犯不改的不良營商手法個案 (第 4.24(a) 段)；及
 - (iii) 繼續推展《選擇》月刊的改革計劃 (第 4.42 段)。

政府與消費者委員會的回應

14. 政府和消委會整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

保障消費者權益

1.2 香港是享負盛名的購物天堂，貨品和服務種類繁多、質素優良、價格具競爭力，不但令本港居民受惠，還吸引旅客在香港消費。根據政府統計處的資料，2016 年，香港的零售業總銷貨價值（反映消費開支）達 4,366 億元。政府致力維護消費者（包括本港居民和外來旅客）的合理權益。商務及經濟發展局（商經局）負責制訂保障消費者權益的政策。根據商經局的資料，保障消費者權益政策的基本方針是：(a) 確保消費品安全和按良好的營商手法提供予消費者，並確保有申訴渠道；和 (b) 協助消費者循法律途徑尋求賠償。

法律框架

1.3 以下 4 條條例為消費者權益提供一般保障，由香港海關（海關）負責執行：

- (a) 《商品說明條例》（第 362 章）該條例禁止常見針對貨品及服務的消費者的不良營商手法（除外情況見註 1），包括：(i) 作出虛假商品說明；(ii) 誤導性遺漏重要資料；(iii) 作出具威嚇性的營業行為（例如利用騷擾、威迫手段或施加不當影響導致某消費者作出某項交易決定，而該消費者如沒有接觸該營業行為，是不會作出該項交易決定的；(iv) 餌誘式廣告宣傳（例如某商戶作出廣告宣傳，謂可按某指明價格供應產品，而沒有合理理由相信該商戶將能在合理期間內，要約按該價格售賣合理數量的該產品）；(v) 先誘後轉銷售

註 1：《商品說明條例》不適用於根據特定條例（例如《保險業條例》（第 41 章）或《證券及期貨條例》（第 571 章））受規管、獲發牌或領有牌照、獲登記或註冊、獲承認或認可，或獲授權或認可的人所售賣、供應或提供的不動產及金融產品或服務，而該人售賣、供應或提供該等貨品或服務此事本身，是根據該等條例受規管，而該人也根據該等條例受規管、獲發牌或領有牌照、獲登記或註冊、獲承認或認可，或獲授權或認可。此外，以《商品說明條例》附表 3 所載的專業人士（例如《專業會計師條例》（第 50 章）第 2(1) 條所界定的會計師）身分從事的營業行為，也不受規管；但《商品說明條例》第 4 和 5 條訂明與貨品有關的罪行及第 7 條訂明與貨品的虛假商品說明有關的罪行除外。

行為(例如出於促銷不同產品的意圖而要約按指明價格售賣某產品);和(vi)不當地接受付款(即接受付款時並無意圖供應合約訂明的產品);

- (b) 《度量衡條例》(第 68 章) 該條例禁止管有或使用偽誤或不完備的度量衡器具作營商用途，並規定在營商過程中貨品以重量或度量出售時，必須按淨重量或淨度量出售，而且不得少於所宣稱的供應數量；
- (c) 《消費品安全條例》(第 456 章) 該條例規定製造商、入口商及供應商須確保供應本港使用的消費品(除外情況見註 2)須合乎合理的安全程度。該條例下的附屬法例規定包裝或標籤上的警告或告誡須以中文和英文表達；及
- (d) 《玩具及兒童產品安全條例》(第 424 章) 該條例就製造、入口或供應本港使用的玩具及兒童產品(註 3)的安全標準訂定條文，確保該等產品合乎合理的安全程度。該條例下的附屬法例列明某些玩具及兒童產品所含 6 類鄰苯二甲酸酯(塑化劑)(註 4)的濃度限制，並規定須附有有關安全存放、使用、耗用或處置玩具及兒童產品的雙語安全標籤，以及以中文及／或英文表達的識別標記。

1.4 本港也訂立了多條特定的條例，保障不同範疇的消費者權益。這些為個別行業訂定的法律，由當中所指明的機關負責執行。舉例而言，在保障消費者的健康方面，衛生署負責執行《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)和《中醫藥條例》(第 549 章)，該兩條條例分別規管藥劑製品和中成藥的安全、品質和成效(註 5)。就電氣產品而言，機電工程署負責執行《電力條例》(第 406 章)，該條例訂明電氣產品的安全規格，以保障消費者的安全。至於合約事宜，《貨品售賣條例》(第 26 章)規定所售賣的貨品應具“可商售品質”，並賦權消費者如

註 2： 該條例所界定的消費品並不包括食物、汽車、電氣產品等貨品，也不包括有特定法例負責安全管制的其他貨品。

註 3： 該條例附表 2 訂明 12 類兒童產品類別，例如家用雙格床、兒童繪畫顏料，以及家用兒童遊戲圍欄。產品如擬便利未滿 4 歲兒童的餵哺、衛生、鬆弛、睡眠、吮吸或長牙，並含有任何塑化物料，也屬該條例的涵蓋範圍。

註 4： 鄰苯二甲酸酯是塑化劑，常用於塑膠產品。已有研究結果顯示，長期把某些塑化劑放入口中以致長期攝取該等塑化劑可能危害健康，包括對肝臟、腎臟、生殖系統和發育生長造成毒性損害。

註 5： 審計署曾審查該兩條條例對中藥及西藥的規管事宜，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 4 章和第 5 章。

沒有合理機會先查驗貨品，可拒絕接收欠妥的貨品；《服務提供(隱含條款)條例》(第457章)規定，須以合理程度的謹慎和技術在合理時間內提供合約所訂的服務；《不合情理合約條例》(第458章)則授權法庭就某些經裁定屬不合情理的合約給予濟助(註6)。

優化規管制度

1.5 為確保規管制度能繼續協助本港保持公平、安全和信息靈通的消費市場，令市民和旅客更有信心在本港購物，政府聯同消費者委員會(消委會——見第1.13段)不時檢討現有的消費者權益保障措施。《商品說明條例》在檢討後作出多項重大修訂，在多方面加強對消費者的保障，內容如下：

- (a) **2008年法例修訂工作** 《2008年商品說明(修訂)條例》於2008年6月制定，禁止以下4類不良營商手法：
 - (i) 關於貨品售後服務和保證的虛假陳述；
 - (ii) 誤導標價(例如顯示貨品價格或與價格相關數量單位的任何字母、字樣、數字或符號被部分或全部掩蔽)；
 - (iii) 5類電子產品的誤導價格，分別是手提電話、數碼相機、數碼音響播放器、數碼攝錄機和便攜式多媒體播放器(註7)；及
 - (iv) 關於與其他人有關連或得到其認可的虛假或誤導陳述。

另訂立8項附屬法例，加強保障購買珠寶和電子產品的消費者，包括明確界定白金、鑽石和翡翠的定義，以及就零售天然翡翠、鑽石、白金、黃金、黃金合金和上文第(iii)項所指的受規管電子產品，訂明若干披露規定。修訂條例和新訂附屬法例自2009年3月起生效；及

- (b) **2012年法例修訂工作** 《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》(下稱《2012年修訂條例》)於2012年7月制定，目的如下：
 - (i) 擴大《商品說明條例》的適用範圍，以禁止在消費交易的服務中作出虛假商品說明(之前只適用於貨品售賣)，有關內容見

註6：舉例而言，若法庭裁定某合約或其中任何部分在立約時的情況下已屬不合情理，則法庭可拒絕強制執行該合約或更改任何不合情理部分。

註7：舉例而言，經修訂的《商品說明條例》規定，賣家必須在消費者付款前告知消費者，某貨品的價格是否已涵蓋必需的配件。

於經修訂的《商品說明條例》第 4 條 (即標記及提供資料)、第 5 條 (即宣傳品內須提供的資料)、第 7 條 (即與貨品的商品說明有關的罪行) 和第 7A 條 (即與服務的商品說明有關的罪行)；

- (ii) 禁止 5 種指明的不良營商手法，分別是誤導性遺漏、具威嚇性的營業行為、餌誘式廣告宣傳、先誘後轉銷售行為，以及不當地接受付款 (見第 1.3(a) 段)，有關內容見於經修訂的《商品說明條例》第 13E、13F、13G、13H 及 13I 條。經修訂的第 4、5、7、7A 條 (見上文第 (i) 項)，連同第 13E 至 13I 條，統稱為公平營商條文。違反《商品說明條例》公平營商條文的商戶最高可被判處監禁 5 年和罰款 50 萬元；
- (iii) 賦權通訊事務管理局 (通訊局——見第 1.10 段) 執行公平營商條文。該權力只限於就《廣播條例》(第 562 章) 及《電訊條例》(第 106 章) 下的持牌人作出與根據相關條例提供廣播或電訊服務有直接關連的營業行為；及
- (iv) 設立民事的遵從為本機制。執法機關如相信某商戶曾作出、正在作出或相當可能會作出被禁止的不良營商手法，可接受該商戶承諾停止作出有關手法，以此代替予以刑事檢控，從而鼓勵商戶遵從法例和迅速停止已知的不良營商手法。

《2012 年修訂條例》自 2013 年 7 月 19 日起全面實施。為利便遵從法例並提高透明度，海關與通訊局於 2013 年 7 月 15 日公布一套執法指引，就《商品說明條例》公平營商條文的實施提供指引，並述明執法機關以何種方式行使該條例所訂的權力。一般來說，按照《商品說明條例》第 16E 條的規定，涉嫌違例個案如與持牌人根據《電訊條例》或《廣播條例》提供電訊服務或廣播服務有關，便由通訊局處理。所有其他個案，包括與貨品 (或與服務捆綁的貨品) 有關的涉嫌違例個案，則由海關處理。

海關保障消費者的工作

1.6 **組織和資源** 海關的首長為海關關長，該部門設有 5 個處。其中，貿易管制處轄下的消費者保障科負責執行《度量衡條例》、《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》；同樣隸屬貿易管制處的商品說明調查科負責執行《商品說明條例》中與貨品供應有關的規定。情報及調查處(註 8)轄下的版權及商標調查科負責執行《商品說明條例》中與提供服務和特定貨品(例如流動電話、海味和藥材而標價不清晰者)有關的規定。海關的組織圖摘錄載於附錄 A。在 2014–15 至 2016–17 年度期間，海關執行上述 4 條消費者保障條例所涉及的人手和開支如下：

表一

海關執行 4 條條例所涉及的執法人手和開支
(2014–15 至 2016–17 年度)

條例	所涉及的 執法人手／開支	年度		
		2014–15	2015–16	2016–17
《商品說明條例》	人手(職員人數)	187	190	190
	開支(百萬元)	87.6	95.1	92.9
《度量衡條例》	人手(職員人數)	21	21	21
	開支(百萬元)	9.4	9.8	10.3
《消費品安全條例》	人手(職員人數)	19	19	19
	開支(百萬元)	8.7	9.1	9.5
《玩具及兒童產品 安全條例》	人手(職員人數)	16	16	16
	開支(百萬元)	7.8	8.1	8.5
總數	人手(職員人數)	243	246	246
	開支(百萬元)	113.5	122.1	121.2

資料來源：海關的記錄

註 8：貿易管制處的職員主要是貿易管制主任職系的人員，情報及調查處的職員則主要是海關部隊人員，而海關部隊是根據《香港海關條例》(第 342 章)成立的紀律部隊。

1.7 **執法工作** 為偵查違反消費者保障法例的個案，海關會主動進行巡查，視察度量衡器具是否準確，玩具及兒童產品和消費品是否符合安全規定，商戶有否遵守有關提供寶石、貴重金屬和受規管電子產品資料的命令，以及商戶有否遵守商品說明和營商手法的規定。海關也根據不同來源（例如投訴和傳媒報道）所得的具體資料作出調查，並跟進抽查所偵測到的違例情況。2017年，海關接獲6 922宗與《商品說明條例》有關的投訴、406宗與《度量衡條例》有關的投訴、117宗與《消費品安全條例》有關的投訴，以及39宗與《玩具及兒童產品安全條例》有關的投訴，並且成立了快速應變部隊，處理短期旅客或本地消費者提出的緊急投訴個案。為支援執法工作，海關已推出下列措施：

- (a) **程序指引** 海關發出工作手冊，為消費者保障科、商品說明調查科，以及版權及商標調查科的人員提供執勤指引，當中列明運作程序和內部標準時限，作為抽查和調查的工作目標。海關也發出一套實務守則，述明貿易管制處的行政及檢控工作程序（註9）；及
- (b) **管理資訊系統** 海關有兩套主要電腦系統用以管理抽查和調查工作，分別是貿易商資料管理系統（註10）和案件處理系統（註11）。貿易商資料管理系統其中一個子系統是用以記錄抽查和隨後的跟進行動的數據；案件處理系統則是中央數據庫，記錄每宗個案由立案調查至結案期間的進程，並記錄有關調查、檢控和處置檢獲物品的詳細資料。

1.8 **宣傳教育** 為提高商戶對產品安全和遵守相關條例責任的意識，海關為百貨公司、連鎖店、商會和行業協會，以及中小型企業舉辦以教育為主的研討會。2016年，海關共舉辦了40場研討會或簡介會，協助商戶了解《商品說明條例》的公平營商條文和違反有關條文的後果。為提高公眾對消費者權益的關注，並提醒零售商履行其法律責任，海關推出宣傳活動，在遊客區、店鋪和各管制站的旅客入境大堂向本地消費者和旅客派發單張，介紹《商品說明條例》的要點。

註9： 行政工作包括向商戶發出警告和勸諭信，以及向有關人士發出安全管制通知書（即警告通知書、禁制通知書、收回通知書和規定通知書），要求採取糾正行動。

註10： 貿易商資料管理系統在2005年推出，集中儲存多個獨立貿易商資料系統的數據，方便共用。隨着2014年6月獲批撥款890萬元，海關於2016年2月優化該系統（見第2.10段）。

註11： 案件處理系統最初在2001年12月推出，協助海關監察處理調查個案的工作。隨着2011年獲批撥款4,572萬元，海關於2013年6月更換該系統。新系統配備分析和監察工具，可加強調查能力和案件管控。

1.9 **衡量服務表現準則** 有關 4 條消費者保障條例的執法工作，海關在 2014 至 2016 年管制人員報告內匯報的主要服務表現目標及指標，分別載於表二和三（表三也載有 2017 年的主要指標，以作比較）。

表二

主要服務表現目標
(2014 至 2016 年)

主要服務表現目標	目標	2014	2015	2016
		實際		
(a) 在接獲貨物的重量和度量不足及產品不安全的緊急投訴(註 1) 後 24 小時內展開調查	100%	100%	100%	100%
(b) 在評估貨物的重量和度量不足及產品不安全的優先投訴(註 2) 後 3 個工作天內展開調查	100%	100%	100%	100%
(c) 在接獲不良營商手法的緊急投訴(註 3) 後 24 小時內展開調查	100%	100%	100%	100%
(d) 在評估不良營商手法的優先投訴(註 4) 後 3 個工作天內展開調查	100%	100%	100%	100%

資料來源：海關的記錄

註 1：海關表示，與《度量衡條例》有關的緊急投訴包括屬以下情況的個案：(a) 投訴人在有充分理據下要求海關立即到場進行實地調查；(b) 投訴人是快將離開香港並願意與海關合作的旅客；或 (c) 涉案零售商可能隨時終止其短期租約。至於與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的緊急個案，除以上 (a) 和 (c) 項外，還包括涉及損傷的個案。

註 2：海關表示，與《度量衡條例》有關的優先投訴包括屬以下情況的個案：(a) 備受公眾／傳媒關注；(b) 涉及季節性貨品及流動小販；或 (c) 投訴人要求回覆調查進度。至於與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的優先投訴，除以上 (a) 和 (c) 項外，還包括涉及疑對消費者構成重大危險的產品的個案。

註 3：這項服務表現目標在 2014 年推出。海關表示，緊急投訴包括：(a) 由短期旅客作出的投訴；或 (b) 涉及流動／臨時攤檔，而須立刻進行調查或採取行動的個案。

註 4：這項服務表現目標在 2014 年推出。海關表示，優先投訴包括屬以下情況的個案：(a) 涉及公眾利益或受公眾關注；或 (b) 涉及臨時攤檔或涉案商戶可能在數天內終止其短期租約。

表三

主要服務表現指標
(2014 至 2017 年)

指標	2014	2015	2016	2017
度量衡				
抽查次數	1 588	1 878	1 648	1 715
檢獲物品個案	49	13	25	19
檢獲物品價值(千元)	261.7	60.1	199.8	100.2
玩具及兒童產品安全				
抽查次數	1 417	1 529	1 607	1 603
檢獲物品個案	2	4	6	35
檢獲物品價值(千元)	28.8	27.6	15.8	160.6
消費品安全				
抽查次數	1 146	1 439	1 460	1 440
檢獲物品個案	13	37	7	12
檢獲物品價值(千元)	278.4	430.4	116.5	2,076.9
物品公平貿易(商品說明)				
抽查次數	4 052	4 128	4 060	4 000
檢獲物品個案	62	61	34	18
檢獲物品價值(千元)	2,774	4,673	1,776	2,944

資料來源：海關的記錄

附註：海關表示，該部門在 2014 年調派人手執行配方粉出口管制，以及推行經修訂的《商品說明條例》，導致該年與《度量衡條例》、《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查次數減少。由 2015 年起，隨着消費者保障科的人手回復正常，根據該 3 條條例進行的抽查次數已增加。

通訊局保障消費者的工作

1.10 **組織和資源** 通訊局是獨立的法定組織，於 2012 年 4 月 1 日根據《通訊事務管理局條例》(第 616 章)成立，是本港電訊業及廣播業的單一監管機構(註 12)。通訊局的角色和職能，由其行政機關和秘書處執行，即通訊事務管理局辦公室(通訊辦)。通訊辦是以營運基金形式運作的部門，由通訊事務總監掌管。《商品說明條例》中的公平營商條文(見第 1.5(b) 段)，如與持牌人根據《電訊條例》或《廣播條例》提供電訊服務或廣播服務有關，便由通訊辦轄下的市場及競爭部負責執行。在 2017 年 10 月 31 日，該分部的編制有 38 名員工。通訊辦的組織圖摘錄載於附錄 B。

1.11 **執法工作** 根據海關與通訊局聯合發布的《商品說明條例》執法指引(見第 1.5(b) 段)，通訊辦會一如以往，密切監察電訊市場和廣播市場的發展，在適當時採取所需行動，行使《商品說明條例》賦予通訊局的權力。通訊辦會審查所收到的每宗消費者投訴，以決定投訴是否須作進一步調查。通訊辦受理循不同途徑(例如透過電話、郵寄、傳真、電郵、網上或親身)提出的投訴。通訊辦已發出內部的辦公手冊，就處理投訴、調查、錄取會面記錄、處理證物、準備檢控、發出警告信／勸諭信等工作提供指引，供員工遵守。通訊辦亦備有一套電腦系統，記錄所收到的投訴詳情、調查進展和個案結果。

1.12 **其他保障消費者措施** 除了執行《商品說明條例》外，通訊辦處理的保障消費者工作和計劃，主要包括：

- (a) 支援電訊業推行一項自願計劃，以調解服務供應商與其顧客之間的計帳爭議；
- (b) 監察電訊業界推行各項實務守則和指引的情況及成效；及
- (c) 舉辦一年一度的消費者教育活動，透過不同的節目和活動向公眾傳達各項消費者信息。

註 12：截至 2017 年 12 月 31 日，通訊局由主席、副主席(商務及經濟發展局常任秘書長(通訊及創意產業))和 10 名成員(包括通訊事務總監)組成。

消委會的角色

1.13 消委會於1974年4月成立，並於1977年7月《消費者委員會條例》(第216章)通過後成為法人團體。消委會的管治組織為其委員會(註13)。根據《消費者委員會條例》，委員會須委任一名總幹事擔任職務，及消委會的職能，主要是藉以下方式保障和促進貨品及服務的消費者權益，以及不動產的購買人、按揭人及承租人權益：

- (a) 搜集、接收及傳遞有關貨品、服務及不動產的信息；
- (b) 接收及審查貨品及服務的消費者投訴、以及不動產的購買人、按揭人及承租人的投訴，並向他們提供意見；
- (c) 根據所得資料採取相應行動，包括向政府或任何公職人員提供意見；及
- (d) 鼓勵商業及專業團體制訂工作守則，規管屬下會員的活動。

1.14 消委會的經費主要來自政府的經常資助金。2016–17年度，政府共撥出1.154億元予消委會，佔消委會總收入的95%。截至2017年3月31日，消委會的編制有150名員工。消委會的組織圖摘錄載於附錄C。消委會的工作涉及多個範疇，包括制定新的保障消費者的工作方針、研究經營手法和影響消費者權益的各項事宜。儘管消委會對商戶的不當行為沒有執法權力，但可採取行動，針對涉及不良營商手法的嚴重個案，點名譴責商戶。消委會不但為消費者調停糾紛、傳達資訊和提供意見，及舉辦消費者教育活動，還測試產品、進行深入研究和調查、出版消費者雜誌《選擇》月刊，以及審視有關消費者事宜的諮詢文件和報告，並作出回應。為協助消費者循法律途徑追討賠償，消委會管理消費者訴訟基金，擔任基金受託人。該基金於1994年設立，在涉及重大消費者權益的個案，向因商戶的作為或不作為而感到受屈的消費者提供法律援助(註14)。

註13：截至2017年12月31日，委員會由主席、副主席、20名委員和29名增選委員組成。委員會獲《消費者委員會條例》授予行使該條例所賦予的權力。委員會可委任小組及工作小組，並可將該會的權力及職能轉委予各小組及工作小組行使及執行。截至2017年12月31日，委員會設立了12個小組和工作小組，以處理特定範疇的消費者事宜，包括產品測試(研究及試驗小組)、營商手法(商營手法研究及消費者投訴審查小組)和法律保障(法律保障事務小組)。

註14：基金於1994年設立，初時獲政府撥款1,000萬元，2010年5月再獲政府撥款1,000萬元。截至2017年3月31日，基金的結餘大約為900萬元。

審查工作

1.15 2008年，審計署完成了有關“消費者委員會：企業管治與保障和促進消費者權益”的審查工作，審查結果載於2008年10月發表的《審計署署長第五十一號報告書》第3章。2009年，審計署曾就“香港海關：消費者保障科的執法工作”進行審查，審查結果載於2009年3月發表的《審計署署長第五十二號報告書》第2章。消委會和政府同意審計署在上述兩次審查後提出的建議。2017年10月，審計署展開審查，檢視海關、通訊辦與消委會的保障消費者權益工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 針對不良營商手法的執法工作（第2部分）；
- (b) 針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作（第3部分）；
及
- (c) 其他保障消費者的措施（第4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

1.16 在審查期間，商經局、海關、通訊辦和消委會的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：針對不良營商手法的執法工作

2.1 《商品說明條例》規管不良營商手法，包括虛假商品說明、誤導性遺漏、具威嚇性的營業行為、餌誘式廣告宣傳、先誘後轉銷售行為和不當地接受付款(見第 1.3(a) 段)。本部分探討《商品說明條例》的執法情況，集中檢視下列事宜：

- (a) 涵蓋貨品和服務兩方面不良營商手法的《2012 年修訂條例》的實施情況(第 2.2 至 2.20 段)；
- (b) 海關的執法工作(第 2.21 至 2.37 段)；及
- (c) 通訊辦的執法工作(第 2.38 至 2.44 段)。

《2012 年修訂條例》的實施情況

2.2 《2012 年修訂條例》於 2013 年 7 月 19 日全面實施後，商經局、海關和通訊辦在 2014 至 2016 年期間，曾向立法會經濟發展事務委員會提交報告，匯報實施進度。該等報告的要點概述如下：

- (a) **執法策略** 《商品說明條例》的執法機關(即海關和通訊辦)一直採取三管齊下方式執行《商品說明條例》的公平營商條文：
 - (i) **合規推廣** 透過為不同業界舉行簡介會和主動探訪各業界，執法機關就《商品說明條例》下的法律要求，向商戶提供建議和指引；
 - (ii) **執法行動** 執法機關採取必要和及時的執法行動，打擊違規行為，從而建立公眾信心。由於《商品說明條例》涵蓋的貨品和服務範圍廣泛，為促進商戶遵從法例，並有效運用執法資源，執法機關優先處理可能對消費者、業界或整體公眾有重大影響的個案(註 15)；及

註 15：這類個案一般涉及以下行為：(a) 涉及重大公眾利益或關注的行為；(b) 屢犯、故意、有組織或構成嚴重違例的行為；(c) 引致或可能引致消費者權益嚴重受損的行為；(d) 針對弱勢或易受左右的消費者羣體的行為；(e) 該行為顯露商戶有違例的慣性或顯示有在未來出現不當行為的風險；(f) 該行為顯示出在市場上有顯著的或新興的趨勢或可能會在某行業中或跨行業普遍出現；及／或 (g) 對該行為採取的執法行動很可能帶來有效的教育或阻遏作用。

- (iii) **宣傳教育** 執法機關聯同消委會，推行廣泛的宣傳和教育項目，以增加消費者對不良營商手法的認識，並推廣“精明消費”的概念，同時又向商戶推廣良好做法；及
- (b) **投訴和執法統計數字** 在2013年7月至2016年4月期間，海關、通訊辦和消委會接獲涉及懷疑違反《商品說明條例》的投訴，分別有16 424、2 182和9 877宗(有關投訴按所涉罪行分類的數字見表四)。海關在接獲的16 424宗投訴中，發現有5 947宗並不涉及違反《商品說明條例》，故未有再作跟進。另就982宗投訴，海關雖未有發現違反《商品說明條例》的證據，但已提醒有關商戶需要遵守該條例的相關條文。有8 787宗投訴已展開詳細調查；其餘708宗投訴則已轉介相關機構跟進，或當時正進行初步審查。該8 787宗(即16 424減5 947減982減708宗)投訴，加上海關主動調查的個案，共整合成1 432宗個案(部分個案涉及超過1宗投訴)。海關完成其中1 363宗個案的調查後，已就當中199宗個案發出警告信或勸諭信，就220宗個案提出檢控，並按民事的遵從為本機制就10宗個案接受書面承諾。海關另就7宗個案向法院申請充公涉案貨品而不提出檢控。餘下的927宗個案，則因證據不足而結案。通訊辦在接獲的2 182宗投訴中，發現有2 004宗並不涉及違反《商品說明條例》，已予結案。另就126宗投訴，通訊辦雖未有發現違反《商品說明條例》的證據，但已發出勸諭信提醒有關商戶遵守法例要求。通訊辦提出檢控的個案有1宗，另餘下51宗個案當時仍在審視中。消委會方面，有6 689宗投訴可予跟進，其中6 134宗已予結案(經消委會調停後得以解決或已轉介相關機構跟進)，其餘555宗截至2016年4月仍在調停中。

表四

所接獲指稱違反《商品說明條例》的投訴數目
(2013年7月至2016年4月)

按所涉罪行分類的投訴	海關	通訊辦	消委會
	(數目)		
虛假商品說明	10 083	1 101	4 446
誤導性遺漏	2 108	939	1 560
具威嚇性的營業行為	551	51	1 314
餌誘式廣告宣傳	185	13	199
先誘後轉銷售行為	69	19	525
不當地接受付款	3 247	449	1 833
其他(例如不屬《商品說明條例》 範疇的個案)	181	242	不適用
總計	16 424	2 182 (註)	9 877

資料來源：海關、通訊辦和消委會的記錄

註：由於通訊辦接獲的部分投訴涉及超過1項涉嫌違反《商品說明條例》的指控，因此按所涉罪行分類的總數可能較接獲投訴的總數為多。

立法會議員對經修訂的《商品說明條例》的執法工作
所提出的意見／關注

2.3 立法會經濟發展事務委員會在2015年6月和2016年5月的會議上，就政府所匯報有關經修訂的《商品說明條例》的最新實施情況進行了討論。其間有議員對相關的投訴和執法行動提出問題，並表達了意見／關注。政府的回應概述如下：

- (a) **2015年6月的事務委員會會議** 在會議上，3位議員詢問涉及《商品說明條例》的投訴詳情，以及海關在哪些界別的執法工作上遇到困難，當中是否包括美容業和預繳服務。海關回應如下：

- (i) 在經修訂的《商品說明條例》生效後不久，海關平均每天接獲 16 宗投訴和 62 宗查詢個案；而在事務委員會會議之前的 6 個月，平均每天接獲的投訴和查詢個案分別下降至 13 和 14 宗。雖然投訴數目保持平穩，但可採取行動的個案數目則有所增加；而查詢數目顯著減少，顯示市民對經修訂的《商品說明條例》有更廣泛的認識；
 - (ii) 有關貨品的投訴數目超過有關服務的投訴 3 倍，在 2013 年 7 月至 2015 年 5 月期間處理的 122 宗檢控個案中，只有 4 宗與服務有關；
 - (iii) 有關服務的投訴的調查工作往往較為複雜，因為該等個案不涉及實體商品，且違規行為也並非一開始便顯現出來；
 - (iv) 由於不法商戶會揀選行騙對象，因此海關必須進行“放蛇”行動，以蒐集證據；及
 - (v) 在杜絕美容業的不良行為方面，海關已取得重大的進展(註 16)；及
- (b) **2016 年 5 月的事務委員會會議** 在會議上，有一位議員(註 17)要求海關就所處理的檢控個案提供更多資料，並認為就投訴數目而言，檢控率過低(即在 2013 年 7 月至 2016 年 4 月期間，共接獲 16 424 宗投訴，但只就 220 宗個案提出檢控)。另一位議員也認為檢控率頗低，並擔心定罪個案所獲判處的刑罰過於寬鬆，以及執法行動儘管不影響殷實商戶，但不足以對不良商戶起阻遏作用。該名議員促請政府檢討執法工具，並在適當情況下就個案提出上訴。海關在回應時解釋如下：
- (i) 雖然在上述期間海關共接獲 16 424 宗投訴，但其中約 6 000 宗並不涉及違反《商品說明條例》。此外，在 8 787 宗經詳細調查跟進的投訴個案中，部分涉及相同的商戶，遂當作 1 宗調查個案處理。因此，不宜依據投訴數字推算檢控率；

註 16：自 2016 年起，海關已就預繳服務甚為普遍的美容和健身服務加強合規推廣和消費者教育工作。舉例而言，海關自 2016 年年中以來，與有關商戶舉行了多次會議，傳遞有關不良營商手法的訊息。一齣有關《商品說明條例》並以美容業不良營商手法為題材的電視短片，也於 2016 年 12 月的《警訊》節目內播出。

註 17：該位議員也曾在 2015 年 2 月 2 日立法會經濟發展事務委員會的《施政報告》簡報會上指成功檢控的個案甚少，對此表示關注。

針對不良營商手法的執法工作

- (ii) 海關就 1 363 宗已完成調查個案中的 220 宗個案 (16%) 提出檢控，當中有 95% 獲成功檢控。在檢控個案中，7 宗涉及服務供應，全部獲成功檢控；其餘 213 宗個案則涉及貨品供應，當中有 95% 獲成功檢控；及
- (iii) 每宗個案的刑罰由法庭判定；如有充分理據，律政司司長可提出上訴。

2.4 **通訊辦檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜** 在 2015 和 2016 年，通訊辦檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，並向通訊局匯報檢討結果。檢討結果的要點如下：

- (a) **要就有關服務的不當行為蒐集充足證據，相較於有關貨品的不當行為更為困難** 貨品是實物，可作為直接證據呈堂，而服務並非實物，要針對商戶的不當行為蒐集充足證據，證明該等商戶使用不良營商手法，所牽涉工作更為複雜；
- (b) **經修訂的《商品說明條例》的刑事機制所訂舉證標準較高** 在經修訂的《商品說明條例》生效之前，通訊辦根據《電訊條例》第 7M 條，對電訊持牌人具誤導性或欺騙性的行為採取執法行動。就被禁止的行為範圍而言，第 7M 條涵蓋在經修訂的《商品說明條例》下被禁止的所有不良營商手法，但與具威嚇性的營業行為有關者則不包括在內(見第 1.3(a)(iii) 段)。就舉證標準而言，《商品說明條例》的刑事機制所訂的舉證規則更加嚴格，要在沒有合理疑點下證明控罪。因此，與《電訊條例》已廢除的第 7M 條所訂罪行相比，要確立《商品說明條例》所訂的不良營商手法罪行，會更加困難，前者只須符合衡量相對可能性的民事舉證標準即可；及
- (c) **未來路向** 通訊辦會繼續履行執法職務，以及檢討執法策略和安排，以加強《商品說明條例》的執法工作。

2.5 **海關檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜** 審計署曾詢問海關有沒有如通訊辦般檢討部門執行經修訂的《商品說明條例》事宜。海關在 2018 年 3 月回應時表示，自從經修訂的《商品說明條例》於 2013 年 7 月實施以來，曾多次檢討以三管齊下方式(見第 2.2(a) 段)執法的成效、運作效率、人力資源和宣傳計劃，務求遏止不良營商手法，維護消費者權益。

2.6 審計署對檢控率的分析 為清楚了解經修訂的《商品說明條例》的最新實施情況，審計署分析了海關和通訊辦所提供的執法統計數字（見表五）。

表五

經修訂的《商品說明條例》執法工作的統計數字
(2013年7月至2017年12月)

執法機關 投訴類別	海關		通訊辦
	貨品	服務	服務
	(宗數)		
(a) 接獲的投訴	18 521	10 247	2 845
(b) 已完成詳細調查的個案 (註) (b) = (c)+(d)+(e)+(f)+(g)	1 167	407	39
(c) 提出檢控的個案	314	26	1
(d) 作出承諾的個案	8	4	0
(e) 發出警告／勸諭信的個案	154	88	19
(f) 只沒收貨品的個案	7	不適用	不適用
(g) 按照《商品說明條例》進行詳細調查後並沒有進一步行動而結束的個案	684	289	19
(h) 已完成檢控的個案	299	23	1
(i) 定罪個案	284	18	1
(j) 檢控率 ((j) = (c)/(b)×100%)	27%	6%	3%
(k) 定罪率 ((k) = (i)/(h)×100%)	95%	78%	100%

資料來源：審計署對海關和通訊辦記錄的分析

註：接獲投訴後篩選和整合詳細調查個案的程序，撮述於第 2.2(b) 段。

一如表五所示，就通訊辦而言，有關服務的個案檢控率偏低(3%)。至於海關，雖然有關貨品的投訴數目(18 521 宗)較有關服務的投訴數目(10 247 宗)多 81%，但如計算檢控個案在已完成調查個案中所佔百分比，則有關貨品的檢

針對不良營商手法的執法工作

控率(27%)較有關服務的檢控率(6%)高逾3倍。與服務有關的檢控率整體而言較低，看來印證了通訊辦在檢討結果提出的觀點，就是在《商品說明條例》的刑事機制之下，要就有關服務的不當行為蒐集充足證據，相較於有關貨品的不當行為更為困難(見第2.4(a)段)。

2.7 經修訂的《商品說明條例》的執法工作須予全面檢討 對於第2.6段表五所載的審計署分析資料，海關在2018年2月及3月回應時表示：

- (a) 雖然有關服務的投訴調查工作因不涉及實體商品而往往較為複雜(見第2.3(a)(iii)段)，但檢控率除了受證據不足影響之外，還受其他多項因素影響，例如投訴人撤回投訴或拒絕協助調查等。具體而言，逾70%涉及服務業的投訴因為投訴人撤回投訴或拒絕協助調查而無法跟進；有關美容和健身行業的投訴，也有逾80%受這兩個因素所影響；及
- (b) 檢控率已由2013年7月至2016年4月期間的16%，增至2016年5月至2017年12月期間的57%。海關根據《商品說明條例》主動採取執法行動，在不同的商業界別都有重大的檢控個案。至於重大的定罪個案，則包括蔘茸海味店的貨品展示誤導標價；1間美容院、1間健身中心和1家金融投資公司進行具威嚇性的營業行為；1家裝修公司誤導性遺漏資料；超級市場以虛假商品說明銷售貨品；電子產品零售商進行餌誘式廣告宣傳；1家貨倉營辦商和1家婚禮服務公司不當地接受付款；以及1間職業介紹所、1間旅行社和1所教育中心就其服務提供虛假商品說明。

然而，審計署留意到，檢控率由16%上升至57%(見上文(b)項)，主要是由於詳細調查個案數目減少所致，有關數目由2013年7月至2016年4月期間34個月內的1363宗(平均每月40宗)，減少至2016年5月至2017年12月的20個月內的211宗(平均每月11宗)。根據海關的資料，詳細調查個案減少，主要是因為存檔安排由2014年10月起有所改變(註18)。至於上述(a)項所載海關的意見，鑑於有關服務的檢控率較低(計算檢控個案在已完成調查個案而非投訴個案中所佔百分比)，以及上文第2.6段所述通訊辦的檢討結果顯示難以蒐集充足證據，因此，仍有需要探究涉及服務的個案檢控率較低的主要原因，

註18：在2014年10月之前，如某宗投訴被評定為可採取行動，海關一開始便會開立檔案以作詳細調查。自2014年10月修改存檔安排後，必須有合理理由懷疑當中有人已干犯罪行，以及有合理理由採取執法行動(例如檢取貨品或拘捕有關人士)，才會開立檔案以作詳細調查。在開立檔案之前，海關會視乎每宗個案的個別情況，查核被投訴的機構和貨品的背景、查問有關各方，以及購買貨品進行測試等。

從而加強經修訂的《商品說明條例》的成效。經修訂的《商品說明條例》實施至今已逾4年，現在是適當時候由海關和通訊辦因應本審計報告書的審查結果(例如能否適時完成調查——見第2.23及2.34段)，在諮詢商經局後，全面檢討執法事宜(例子見第2.4(a)段)，以期汲取經驗，供日後借鑑。

執法機關與消委會之間在資訊交流和個案轉介方面的不足之處

2.8 2012年12月，政府向立法會經濟發展事務委員會簡介為實施《2012年修訂條例》而進行的準備工作，其間曾表示：

- (a) 兩個執法機關(即海關和通訊辦)將與消委會訂定處理投訴的安排，讓執法機關可及時處理涉嫌觸犯《商品說明條例》的個案。至於並不涉及違例情況的個案，消委會將按現行程序處理，為投訴人提供意見，並協助他們與商戶進行調停；及
- (b) 預期在實施《2012年修訂條例》後，有關不良營商手法的舉報數目會增加，為此，海關與消委會之間會建立一個電子平台，作個案轉介之用。

2.9 **海關與消委會之間的電腦系統界面** 海關和消委會藉提升其電腦系統，發展系統界面，建立了一個電子平台，作資訊交流和個案轉介之用。2014年6月，海關獲撥款890萬元，用以提升其貿易商資料管理系統(見第1.7(b)段)，當中約160萬元用於開發一個子系統，以支援實施《2012年修訂條例》，包括提供電腦系統界面，連接消委會的投訴個案管理系統(見第4.4段)。根據海關的建議書，海關可利用該電腦系統界面作以下用途：

- (a) 有系統地適時接收由消委會轉介的投訴和不良營商手法資訊(即與《商品說明條例》有關而已塗去投訴人資料的投訴個案)，以便即時應對不良營商手法的新趨勢，迅速採取執法行動；
- (b) 把性質屬於消費者糾紛的投訴個案轉介消委會進行調停；及
- (c) 把不良營商手法個案的審理結果告知消委會，以供參閱。

2.10 海關在2014年9月開展提升系統的工作，升級後的貿易商資料管理系統已於2016年2月啓用。消委會則於2013年7月獲商經局批准撥款40萬元，並於2014年8月完成提升投訴個案管理系統的工作，方便連接海關的系統，互通不良營商手法資訊。

針對不良營商手法的執法工作

2.11 **電腦系統界面沒有作個案轉介之用** 由2014年9月(註19)至2017年9月，消委會經電腦系統界面向海關通報了12 413項不良營商手法資訊(見第2.9(a)段)。然而，該電腦系統界面未曾用以在海關與消委會之間轉介投訴個案(見第2.9(a)和(b)段)。審計署審查由海關和消委會備存的有關記錄後，發現下列問題：

- (a) **消委會把個案轉介海關** 海關與消委會於2013年舉行數次會議，探討可否運用電腦系統界面，把個案由消委會轉介海關處理。2013年10月，所得結論是基於技術問題(例如消委會的投訴個案管理系統與海關的案件處理系統(見第1.7(b)段)所用的地址格式不同——註20)，有關經由電腦系統界面轉介個案的建議暫緩實施。因此，消委會必須以電郵方式把投訴個案轉介海關跟進，而海關收到投訴個案後須以人手處理。由於消委會與海關之間並沒有建立加密渠道，在2014年1月至2017年9月期間，消委會以未經加密的電郵，把合共1 341宗個案轉介海關處理；及
- (b) **海關把個案轉介消委會** 雖然提升後的貿易商資料管理系統已於2016年2月啓用，但海關未曾運用電腦系統界面把個案轉介消委會進行調停。審計署留意到，2014年11月海關內部會議的會議記錄提及貿易商資料管理系統的提升工作，當中述明無須經由電腦系統界面把轉介個案移交消委會跟進，但並無記載作出這項決定的理據。在2014年1月至2017年9月期間，海關合共把157宗個案轉介消委會處理，全部以未經加密的電郵傳送，而沒有運用電腦系統界面轉介，以節省人手處理的工夫和盡量減少輸入數據時有人為錯誤的機會。

2.12 **沒有運用電腦系統界面通報個案結果** 審計署發現，直至2018年1月，海關未有運用電腦系統界面向消委會通報個案結果(見第2.9(c)段)。消委會於2018年1月告知審計署，根據現行安排，海關每月把一份不良營商手法個案的結果列表，由專人派遞給消委會作參考之用。

註19：由於投訴個案管理系統的提升工作較早完成(2014年)，而貿易商資料管理系統則較遲(2016年)，作為臨時措施，海關在2014年稍為優化當時的貿易商資料管理系統，以便接收來自投訴個案管理系統的不良營商手法資訊。

註20：消委會如要向海關轉介個案，除了須提升貿易商資料管理系統外，還須提升案件處理系統。

2.13 **須充分利用電腦系統界面交流資訊** 總括而言，除了通報不良營商手法資訊外，該電腦系統界面並沒有用於轉介投訴個案（見第 2.11 段）和通報個案結果（見第 2.12 段），以提高海關與消委會之間資訊交流的效率、成本效益和保安程度。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 2 月回覆如下：

- (a) 由於海關的貿易商資料管理系統與消委會的投訴個案管理系統互不相容，如要轉介個案，必須進一步提升兩個系統（見第 2.11(b) 段）。海關和消委會的目標是在 2018 年 9 月完成系統升級工作，開始運用電腦系統界面轉介個案；及
- (b) 在 2018 年 1 月測試成功後，海關已由同年 2 月起利用電腦系統界面，每月把個案資訊轉交消委會。

審計署認為，海關須與消委會合作，確保能適時完成提升電腦系統界面的工作，以便轉介個案（見上文 (a) 項）。

2.14 **須考慮安排通訊辦參與經由系統界面互通資訊的工作** 雖然通訊辦也是《商品說明條例》的執法機關，但在設立資訊交流和個案轉介電子平台一事上，通訊辦並無參與其中（見第 2.8(b) 段）。如有關於廣播或電訊服務營商手法或服務質素的投訴未能解決，消委會只會在投訴人同意後，以信函形式把個案轉介通訊辦處理。在 2014 年 1 月至 2017 年 9 月期間，合共轉介了 115 宗這類個案。雙方也沒有如消委會與海關般，通報不良營商手法資訊（見第 2.9(a) 和 2.11 段）。根據海關就提升貿易商資料管理系統的建議書，該系統或可進一步開發，以便與通訊辦互通情報和個案資料。然而，至今仍未見為此採取行動，以進一步開發現有的電腦系統界面。審計署分析了消委會與海關經由電腦系統界面通報的 12 413 項不良營商手法資訊（見第 2.11 段），發現當中有 1 276 宗個案（佔 10%）與電訊和廣播服務有關，可能屬通訊局的管轄範圍，可向通訊辦通報有關資料。

審計署的建議

2.15 審計署建議海關關長和通訊事務總監應因應本審計報告書的審查結果，在諮詢商務及經濟發展局局長後，全面檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，以期汲取經驗，供日後借鑑。

2.16 審計署也建議海關關長應與消委會合作，以確保適時完成提升電腦系統界面的工作，以便轉介個案。

2.17 審計署建議消委會和通訊事務總監應檢討是否有需要：

- (a) 定期互通關於電訊和廣播服務的不良營商手法資訊；及
- (b) 提升電腦系統以便轉介個案和交流資訊。

政府和消費者委員會的回應

2.18 海關關長、通訊事務總監和商務及經濟發展局局長均同意上文第 2.15 段所載的審計署建議，並表示海關和通訊辦會檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，其間商經局會與該兩個部門緊密合作。

2.19 海關關長和消委會均同意上文第 2.16 段所載的審計署建議。海關關長和消委會總幹事表示會緊密合作，適時完成提升電腦系統界面的工作。

2.20 通訊事務總監和消委會均同意上文第 2.17 段所載的審計署建議。通訊事務總監表示，通訊辦會與消委會合作，檢討是否有需要定期通報關於電訊和廣播服務的不良營商手法資訊和轉介有關個案；如有此需要，會審視應如何進行。

香港海關的執法工作

2.21 就《商品說明條例》而言，海關的執法工作分別由情報及調查處轄下的版權及商標調查科和貿易管制處轄下的商品說明調查科負責(註 21)。版權及商標調查科(註 22)負責執行《商品說明條例》中與提供服務和供應特定類別貨品有關的規定，而該等特定類別貨品是指某些不時涉及經修訂《商品說明條例》所禁止的不良營商手法的貨品(尤指蔘茸海味和流動電話等可能涉及有組織罪案的貨品)；商品說明調查科則負責執行《商品說明條例》中有關貨品供應(版權及商標調查科負責範圍以外的貨品)的規定。

版權及商標調查科的執法工作

2.22 版權及商標調查科的執法工作包括處理投訴、巡查行動、調查，以及檢控和制裁，詳情如下：

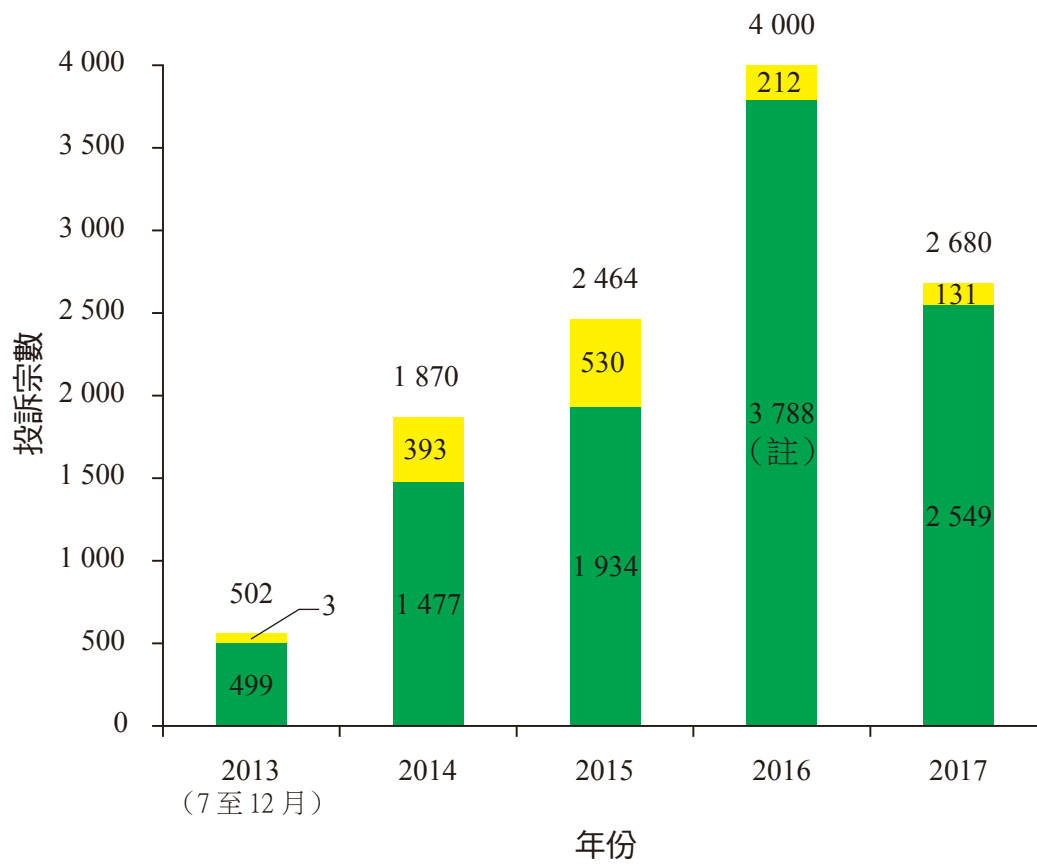
- (a) **處理投訴** 海關在管制人員報告內，把下列服務表現目標訂為 100%：(i) 在接獲不良營商手法的緊急投訴後 24 小時內展開調查；及(ii) 優先投訴個案應在評估後的 3 個工作天內展開調查。所有投訴均由情報及調查處轄下的情報科中央處理。對於性質緊急的投訴(見第 1.9 段表二註 3)，情報科會立即與版權及商標調查科的負責人員聯絡，以決定有關個案應否被當作緊急投訴，立即進行調查。快速應變部隊會在 24 小時內與投訴人聯絡，索取更多資料，以決定是否須立即對涉嫌商戶採取行動(例如掃蕩行動)。至於非緊急投訴，情報科把相關詳情輸入案件處理系統後，會將個案交予貿易管制處轄下的評核及支援課(見附錄 A)，以作評估和進一步分類(見第 1.9 段表二註 4)。較後處理個案會於 12 個工作天內，由版權及商標調查科的調查隊伍處理。圖一顯示在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間所接獲與服務及特定貨品有關的投訴數目；

註 21：在 2013 年 12 月之前，《商品說明條例》的執法工作完全由商品說明調查科負責。

註 22：版權及商標調查科也負責就《版權條例》(第 528 章)和《防止盜用版權條例》(第 544 章)等《商品說明條例》以外的其他法例進行執法工作。

圖一

接獲與服務及特定貨品有關的投訴數目
(2013年7月至2017年12月)



圖例：
■ 與服務有關的投訴
■ 與貨品有關的投訴

資料來源：海關的記錄

註：在2016年接獲的3 788宗與服務有關的投訴中，有1 672宗(44%)涉及一間健身中心倒閉。

- (b) **巡查行動** 身穿便服的版權及商標調查科人員定期到特定類別貨品(見第2.21段)店鋪雲集的地區和遊客購物區巡查(註23)，目的在於偵查涉及不良營商手法的案件，以提高商戶對遵守《商品說明條例》的警覺性，並向消費者進行宣傳教育；

註23：節慶期間，版權及商標調查科人員會在遊客購物區高調巡查，提醒商戶遵守《商品說明條例》；並向遊客派發單張，提醒他們在付款前務須小心核對價格和計量單位。

- (c) **調查** 調查隊伍採取一連串跟進行動，以調查投訴個案。有關行動包括查核背景資料、監察涉嫌違例商戶、錄取證人供詞等。視乎每宗個案的情況，有關人員可能喬裝顧客試購貨品／服務（“放蛇”行動），所購物品會送交政府化驗所／認可化驗所進行測試。如有合理理由懷疑有人觸犯罪行，便會採取執法行動（例如展開掃蕩行動和檢取貨品）。2017年，版權及商標調查科完成了1997宗調查，並就48宗個案採取執法行動；及
- (d) **檢控和制裁** 如發現有人觸犯《商品說明條例》所訂罪行，調查隊伍會在聽取律政司的意見後提出檢控，或在獲得律政司同意後，按民事的遵從為本機制（見第1.5(b)(iv)段）接納商戶的承諾。《商品說明條例》註明，在下列時限（以較早者為準）屆滿後，不得就該條例所訂罪行提出檢控：(i) 由犯罪日期起計的3年；或(ii) 由檢控官發現該罪行的日期起計的1年。2017年，版權及商標調查科拘捕了74人並採取了22次檢控行動。

可予改善之處

2.23 **結束處理調查個案檔案需時冗長** 適時進行調查工作對保障消費者權益至為重要，如未能迅速制止不良營商手法，便可能有更多消費者墮入圈套。版權及商標調查科為一些調查工作階段訂立了內部標準時限（見第2.24及2.26至2.29段）。審計署問及完成調查的標準時限為何，海關在回應時表示，版權及商標調查科參照檢控工作的法定時限（見第2.22(d)段）作為完成調查的標準時限。根據海關所提供截至2017年11月2日的案件處理系統記錄摘要，版權及商標調查科自2013年7月以來一共完成了2960宗調查。審計署分析了這些記錄所示的調查個案檔案開立和結束日期（註24），發現版權及商標調查科需時逾一年才結束1532宗（52%）調查個案檔案，最長一宗調查需時達3.8年才結案。審計署提出調查時間冗長的問題，海關在2018年3月回應如下：

- (a) 每宗個案所需的確實調查時間不盡相同，視乎多項因素而定（例如個案是否複雜，以及投訴人可否錄取口供），儘管如此，所有調查均在提出檢控的法定時限內完成；

註24：海關表示，當接獲投訴後，如情況適當會隨即開立檔案，展開處理調查檔案程序。一般而言，處理程序包括調查具體投訴事宜，其後如有需要則對涉嫌違例商戶主動展開調查，如有人違反《商品說明條例》便採取執法行動，或如無須進一步跟進處理則結束調查個案檔案。

針對不良營商手法的執法工作

- (b) 就部分個案而言，雖然相關投訴的調查工作已經完結(因投訴人撤銷投訴或不願協助調查)，但由於調查隊伍繼續進行“放蛇”行動或加以監視，以監察涉案商戶，因而並無立即結束檔案；
- (c) 2014 至 2016 年的投訴有增無減(見第 2.22(a) 段圖一)，導致版權及商標調查科積壓個案未及處理。該等積壓個案大多在 2014 和 2015 年出現，因為當時的資源投放於處理新的調查，而不是用於為無須跟進的調查工作結案；及
- (d) 無論何時結束檔案，調查工作的進度均沒有受影響。

審計署備悉上文所載海關的解釋。然而，審計署抽查了 50 宗自檔案開立後需時逾兩年才完成調查的個案，發現仍有若干可予改善之處，詳見第 2.24 至 2.29 段。

2.24 須符合對投訴展開調查的標準時限 根據工作手冊(見第 1.7(a) 段)，對於短期旅客提出的緊急投訴，必須在接獲投訴後 24 小時內展開調查。個案負責人員應向投訴人確認是否願意以控方證人身分出庭，並應在投訴人對所投訴事件記憶猶新之時，盡快與其會面。至於優先處理個案和較後處理個案，則分別須在 3 和 12 個工作天內展開調查。為檢視海關的調查工作是否符合上述標準時限，審計署抽查了 50 宗調查個案(見第 2.23 段)。版權及商標調查科在 2018 年 1 月表示，這些個案包括 2 宗緊急個案和 48 宗較後處理個案。審計署發現，當中分別有 1 宗緊急個案和 8 宗較後處理個案(兩者共佔所有 50 宗個案的 18%)並未符合上述標準時限，但並無文件記錄這些個案逾期展開調查的原因。海關在回應審計署 2018 年 2 月的查詢時表示：(a) 該宗緊急個案其實是錯誤記入了快速應變部隊記錄冊內，因為投訴人在作出投訴時已經離港(見第 2.31 段所述審計署其他類似的意見)，這是一名人員所犯的單一次資料輸入錯誤；及 (b) 這宗個案已按較後處理個案適用的 12 個工作天標準時限內處理。然而，審計署留意到，就上述 8 宗逾期展開調查的較後處理個案而言，調查工作較標準時限遲 1 至 13 個工作天(平均 4.8 個工作天)才展開。因此，海關須就遵守既定標準時限一事加強管控，確保能及時就投訴個案採取行動。

2.25 須及早向投訴人蒐集證據 審計署留意到，在上述 8 宗逾期展開調查的較後處理個案中，有 3 宗都是短期旅客在返回內地後才以電郵方式提出投訴的。然而，調查人員在接獲投訴後 14 至 21 個工作天才聯絡該 3 名投訴人。結果，2 名投訴人拒絕協助海關進行調查並撤回投訴，餘下 1 人則沒有回覆海關的電郵。儘管無法確定這些投訴人撤回投訴或不予回覆的原因，但海關仍應考

慮就調查人員聯絡投訴人(特別是短期旅客)的工作訂立標準時限，以便及早蒐集證據。

2.26 **須加強監督查核調查進度和實地工作** 根據版權及商標調查科的工作手冊，監督人員須參考個案負責人員提交的進度報告和其他異常情況報告，監察各宗正在調查的個案的進度。審計署審查50宗調查個案(見第2.23段)時察悉，在7宗調查個案中，個案負責人員在2014至2017年期間合共提交了56份進度報告。審計署發現：(a) 其中5份(9%)報告未經監督人員簽名作實；(b) 19份(34%)報告在提交後超過9個月才由監督人員簽名作實；及(c) 另有7份(12%)報告雖已簽名作實，但沒有註明簽署日期。因此這31(5+19+7)份報告是否經監督人員妥為查核，實在無法保證。工作手冊也訂明，監察小組的主管人員須對執行實地工作的下屬進行監督查核。可是，在審計署審查的50宗個案中，有42宗須進行監察／“放蛇”行動，其中38宗(90%)均沒有任何記錄顯示曾就涉及的實地工作即共214項行動進行監督查核。

2.27 **須符合處理調查個案的內部標準時限** 為方便海關的情報科收集情報和進行分析，版權及商標調查科已就向情報科提交調查結果雙月報告，以及匯報已結束個案資料的時間，訂立內部標準時限。審計署在審查50宗調查個案時發現：(a) 在2014年1月至2017年10月期間總共提交的726份報告中，有120份(16.5%)未能在2個月標準時限內提交，遲了1.1至6.3個月不等(平均1.9個月)；及(b) 在所審查的個案中，有35宗(70%)未能在1個月標準時限內向情報科匯報已結束檔案的資料，在時限屆滿後1.2至13.5個月(平均4.4個月)才向該科匯報。

2.28 **須在切實可行的範圍內盡早徵詢法律意見** 由於《商品說明條例》定下檢控時限(見第2.22(d)段)，及時完成調查工作至關重要。審計署得悉，律政司對海關遲遲才提交以下兩宗個案表示關注：

- (a) **個案A** 在一宗涉嫌違反《商品說明條例》(即誤導性遺漏)的個案中，檢控時限於2016年5月20日屆滿，海關則在2016年4月20日向律政司徵詢法律意見；及
- (b) **個案B** 在一宗涉嫌違反《商品說明條例》(涉及多項關於虛假商品說明和不當地接受付款的投訴)個案中，檢控時限於2017年1月7日屆滿，海關則在2016年12月8日就9項投訴徵詢律政司的意見，而由於12月28日就9項投訴所取得的法律意見不能作為先例，海關遂於2017年1月3日就另外13項投訴進一步徵詢意見。

針對不良營商手法的執法工作

2017年2月8日，海關與律政司議定，凡須徵詢法律意見的個案，應在切實可行的範圍內盡早送交律政司處理，最好在檢控時限屆滿前至少3個月送達。2017年9月，工作手冊訂明了新的標準時限，指明主管人員最遲應在檢控時限屆滿前3個月把個案檔案送交律政司(註25)。

2.29 在2017年3至9月期間，海關共就9宗個案徵詢律政司的意見。審計署的審查發現，其中5宗個案的檔案是在檢控時限屆滿前1.9至2.8個月(平均2.2個月)才提交律政司，不符合所議定的3個月時限。海關表示，就該5宗個案而言，海關已就其中2宗通知律政司，該2宗個案需要更多時間進行調查和蒐集足夠證據，然後才可把檔案提交律政司徵詢意見。審計署認為，海關須採取措施，確保可按標準時限，向律政司提交個案檔案以徵詢法律意見。

商品說明調查科的執法工作

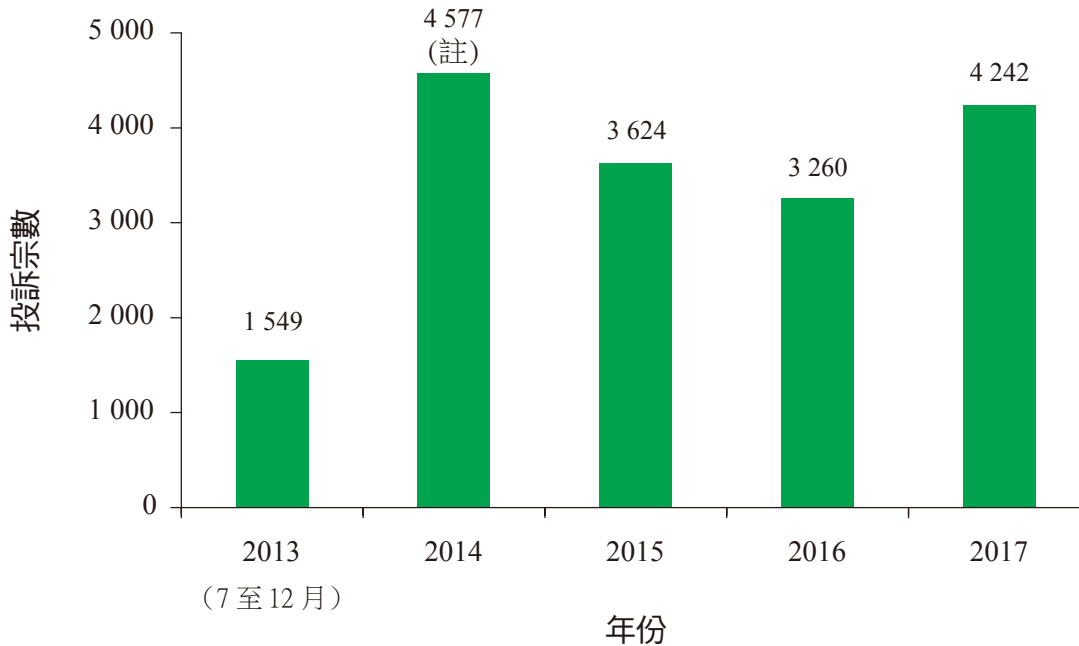
2.30 商品說明調查科的執法工作包括處理投訴、抽查和巡查行動、調查，以及檢控和制裁，詳情如下：

- (a) **處理投訴** 海關在管制人員報告內，把下列服務表現目標訂為100%：(i) 在接獲不良營商手法的緊急投訴後24小時內展開調查；及(ii) 優先投訴個案應在評估後的3個工作天內展開調查。與版權及商標調查科相類似，投訴會交由情報科中央處理，對於性質緊急的投訴，情報科會立即與貿易管制處的負責人員聯絡，以決定有關個案應否被當作緊急投訴，立即採取行動。如個案被評定為緊急投訴，會立即調派快速應變部隊／相關個案負責人員展開調查。非緊急投訴則會轉交評核及支援課，以便進一步分類為優先或較後處理個案。根據工作手冊，較後處理個案應在5個工作天內展開調查。圖二顯示在2013年7月至2017年12月期間所接獲與貨品有關的投訴數目；

註25：海關在2017年9月採納廉政公署的意見，其後於同月把3個月標準時限納入工作手冊。

圖二

接獲與貨品有關的投訴數目
(2013年7月至2017年12月)



資料來源：海關的記錄

註：在2014年接獲的4 577宗投訴中，有1 337宗(29%)涉及一家電訊服務供應商供應流動電話事宜。

- (b) **抽查和巡查行動** 商品說明調查科主動抽查零售商(註26)，在節日期間於巡查地點派發《商品說明條例》單張。抽查和巡查行動旨在確保有關人士遵守《商品說明條例》，找出不良商戶和可疑產品，以及教育商戶和市民。視乎抽查的結果和傳媒的報道，商品說明調查科或會進行項目研究(稱為產品監控計劃)，以找出可能涉及《商品說明條例》的產品，讓相關調查單位跟進調查。2017年，商品說明調查科進行了4 000次抽查；
- (c) **調查** 調查隊伍以多種方法調查投訴個案，包括查核背景資料、監察涉嫌違例商戶和錄取證人供詞，並可能試購物品，而所購物品會送交政府化驗所／認可化驗所或專家測試／檢驗。商品說明調查

註26：被選定抽查的貨品／零售商主要是基於：(a) 負責產品及／或零售商情報分析的科別提供的風險評估結果；(b) 其他執法機關和消委會等法定組織的報告；和(c) 傳媒的報道。虛假產地來源及／或聲稱功效風險較高的季節性產品每季均被選作抽查。

針對不良營商手法的執法工作

科會對合理地懷疑已觸犯《商品說明條例》所訂罪行的個案採取執法行動，並已為個案負責人員訂定完成調查的標準時限，訂明無須採取執法行動（例如掃蕩行動和檢取貨品）的個案和須採取執法行動的個案，分別應在（調查展開當日起計的）4個月和6個月內，或在法律程序時限前1個月（見第2.22(d)段）完成，以較早者為準。2017年，商品說明調查科完成了1491宗調查，其中1328宗無須執法，另外163宗則須採取執法行動（註27）；及

- (d) **檢控和制裁** 如調查後發現證據充分，商品說明調查科會考慮是否採取檢控行動或接納商戶的承諾，並在有需要時徵詢律政司的意見。2017年，商品說明調查科拘捕了15人，採取了50次檢控行動，並發出了24封警告／勸諭信。

可予改善之處

2.31 **緊急投訴個案錯誤分類** 在檢查投訴評核組（見附錄A）備存的投訴登記冊和商品說明調查科的記錄後，商品說明調查科在2018年2月向審計署確認，海關在2016年接獲的3260宗與貨品有關的投訴中，有45宗（1.4%）被分類為緊急個案。根據有關調查人員在其個案日誌上（註28）就該45宗緊急個案所記錄的展開調查日期，審計署發現，有12宗個案（27%）未能達到在24小時內展開調查的目標（見第2.30(a)段）；全部12宗個案均沒有文件說明為何延誤。對於審計署的查詢，海關在2018年2月和3月回應如下：

- (a) 在審計署審查的45宗個案中，有31宗（69%）（包括12宗需時超過24小時才展開調查，以及另外19宗在24小時內展開調查的個案）屬非緊急性質，但被有關人員錯誤分類為緊急個案；
- (b) 緊急投訴包括：(i) 由短期旅客作出的投訴；或(ii) 涉及流動／臨時攤檔，而須立刻進行調查或採取行動的個案；
- (c) 在31宗錯誤分類個案中，有19宗涉及臨時攤檔，但其後發現攤檔的運作並非臨時性質（時間超過24小時）；另1宗錯誤分類個案涉

註27：部分投訴調查經甄別和整合為詳細調查個案（例如投訴同一涉案商戶者），以採取執法行動。

註28：根據工作手冊，調查人員須備存所有正在處理個案的記錄（包括個案日誌），並每月向上級提交，以供查閱。如個案未能按照其分類的先後次序在有關的時限內展開調查，調查人員須就延誤提出充分理據，提請上級批准，並在個案日誌記錄有關事宜。

及 1 名旅客，她在離港後以電郵提出投訴；其餘 11 宗錯誤分類個案並不涉及短期旅客或臨時攤檔；及

- (d) 全部 14 宗 (45 宗減 31 宗) 緊急個案都符合 24 小時目標時限。

2.32 須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況 商品說明調查科的 31 宗錯誤分類緊急個案 (見第 2.31 段) 和版權及商標調查科的 1 宗錯誤記錄緊急個案 (見第 2.24 段)，都是在這次審查期間才被發現，而當時海關在管制人員報告中匯報了 24 小時內處理緊急投訴的服務表現已達標。由此可見，有關工作有以下須予改善之處：

- (a) 把投訴個案分派給快速應變部隊／個案負責人員跟進之前，並沒有充分查核投訴的性質，確保訂定恰當的先後次序；及
- (b) 為了在管制人員報告內匯報處理緊急投訴的服務表現達標情況，商品說明調查科遞交每月申報表，呈報所處理的緊急投訴數目，以及當中符合 24 小時目標時限的數目。審計署審查在 2016 年遞交的 12 份每月申報表後，發現共有 45 宗緊急個案報稱符合 24 小時目標時限。然而，個案日誌的記錄則不盡相同，當中有 12 宗個案在 24 小時之後才展開調查。這些不相符之處未被發現，顯示有需要對在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況，加強查核佐證記錄。

審計署也留意到，就商品說明調查科在接獲投訴後需時 2 至 6 天展開調查的全部 12 宗錯誤分類個案而言，快速應變部隊／個案負責人員在個案分派給他們的同日採取行動。換言之，大部分時間用於冗長的個案分類及／或分派程序，例如在 12 宗個案中，有 6 宗需時超過 2 天進行該程序，實際介乎 3 至 6 天 (平均 5 天)。海關須就此作出改善。

2.33 未能在標準時限內完成調查 根據商品說明調查科提供的資料，在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間接獲的投訴個案，完成調查的有 4 990 宗，其中 3 784 宗個案無須採取執法行動，餘下 1 206 宗則須採取執法行動。審計署根據相關的標準時限 (分別為 4 和 6 個月——見第 2.30(c) 段)，分析該 4 990 宗個案完成調查的時間，發現未能在標準時限內完成的共有 1 946 宗 (39%)，包括 2016 年 14 宗緊急投訴個案 (見第 2.31(d) 段) 當中的 5 宗。海關在回應審計署 2018 年 1 月的查詢時表示，所訂明的完成調查標準時限，屬內部工作目標和指引，讓員工在一般情況下據此完成獲分派的個案。標準時限也可作為監督人員的指引，以便監察獲分派個案的進展。由於每宗個案的情況各

針對不良營商手法的執法工作

異，調查所需的時間和人力物力不盡相同，須視乎多種因素而定，例如：(a) 投訴人是否合作，有否提供足夠資料以便識別其投訴的商戶和產品；(b) 涉及的商戶數目多寡，以及有關商戶是否配合調查；(c) 能否取得有關產品；(d) 所涉產品的測試安排為何；(e) 是否須徵詢律政司的法律意見；和 (f) 有關調查人員的工作量多寡。海關會密切監察每宗個案，確保個案能盡快得出結論，並在採取法律程序的限期內處理完畢。

2.34 **須更及時完成調查工作** 適時進行調查工作對保障消費者權益至為重要，如未能迅速制止不良營商手法，便可能有更多消費者墮入圈套。然而，根據 1 946 宗未能在標準時限內完成調查的個案，其案齡分析顯示在 1 328 宗無須採取執法行動的個案中，有 38% 超出 4 個月標準時限 90 天以上，而在 618 宗須採取執法行動的個案中，有 50% 超出 6 個月標準時限 90 天以上 (註 29)。審計署認為，海關須加倍努力，務求達到調查標準時限的目標。

2.35 **須加強監察調查進度** 審計署審查 30 宗在標準時限之後才完成調查的個案，發現調查工作在某些階段耗時甚久，導致延遲。根據工作手冊，調查人員須備存個案日誌，記錄調查工作每個階段的情況，然後呈交監督人員作每月監察。然而，在審計署審查的個案中，耗時較長的原因不一定記錄在案：

- (a) **試購** 在審計署審查的 30 宗個案中，有 7 宗在展開調查後需時超過 2 個月才進行試購。審計署得悉，有 4 宗個案在開始試購前，海關需時向投訴人或其他方面取得更多有關涉案貨品／商戶的資料；其餘 3 宗個案之所以延遲，部分原因與調查人員有關，但並無文件記錄需時較長的理據 (例子見個案 C)；及
- (b) **送交化驗所測試的樣本** 在審計署審查的 30 宗個案中，有 7 宗涉及把所購買的樣本或投訴人提供的樣本送交化驗所測試。在該 7 宗個案中，有 6 宗 (86%) 在試購／獲得樣本後兩個月或以上才把樣本送交化驗所測試，其中 1 宗個案更沒有文件記錄需時較長的理據。

目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案。審計署認為，海關須加強監察調查進度，確保能適時採取執法行動，打擊不良營商手法。

註 29：需時最長的一宗個案用了 741 天才完成調查。海關表示，所需時間冗長，是因為產品測試過程複雜，而所有調查工作均在提出檢控的法定時限內完成。

個案 C

延遲試購

1. 海關在 2016 年 2 月 7 日接到投訴，指一家連鎖式海味店的分店涉嫌供應假魚翅。調查人員其後在 2016 年 2 月 18 日聯絡投訴人，但投訴人拒絕會面，也拒絕提供有關產品的樣本，以供調查。調查人員於是在 2016 年 3 月 1 日前往其中一間分店進行試購，但未能找到擬購買的一種魚翅。調查人員隨後再沒有進行試購，也並無文件記錄箇中理由。

2. 在 2016 年 8 月中(即事隔約 5 個半月)，商品說明調查科的管理人員審核該宗個案後，認為應到其他分店再行試購。調查人員終於在 2016 年 8 月 18 日(接到投訴後約 6 個月)購得擬購買的一種魚翅，並送交專家檢驗，結果發現，魚翅樣本並非贗品。

審計署的意見

3. 審計署認為，所有試購行動均須盡快進行，因為所得結果可能顯示有需要採取執法行動。

資料來源：審計署對海關記錄的分析

審計署的建議

2.36 審計署建議海關關長應：

版權及商標調查科的執法工作

(a) 採取措施，以改善版權及商標調查科的調查工作，包括：

- (i) 加強監管，確保有關人員遵守規定，在既定標準時限內展開調查投訴個案的工作；
- (ii) 考慮訂立聯絡投訴人(特別是短期旅客)的標準時限，要求調查人員在該時限內聯絡投訴人，以便蒐集證據；
- (iii) 加強監督查核工作，確保有關人員按照工作手冊的規定監察調查進展和實地工作，並提醒監督人員就查核工作保留充足的證據；

針對不良營商手法的執法工作

- (iv) 確保有關人員在標準時限內向情報科匯報調查結果和已結束個案的資料；及
- (v) 確保有關人員按標準時限向律政司提交檔案，以徵詢律政司對採取檢控行動或施加其他制裁的意見；

商品說明調查科的執法工作

- (b) 採取措施，以改善處理投訴的安排，包括：
 - (i) 加強在個案分類時查核投訴的性質，確保訂定恰當的先後次序，並在管制人員報告或相關工作手冊所訂時限內採取行動；及
 - (ii) 提醒有關人員在個案分類和分派過程中，迅速行事；
- (c) 加強查核在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況的佐證記錄；及
- (d) 採取措施，以確保商品說明調查科適時完成調查工作。有關措施包括：
 - (i) 加強監察調查進度，包括利用電腦系統製備異常情況常報告，提醒管理層注意調查延誤的個案；及
 - (ii) 提醒調查人員進行調查時務須迅速行事，並就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記錄工作耗時較長的原因。

政府的回應

2.37 海關關長同意審計署的建議，並表示：

版權及商標調查科的執法工作

- (a) 海關會加強監管，確保有關人員遵守規定，在既定標準時限內展開投訴個案的調查工作；同時會考慮訂立聯絡投訴人(特別是短期旅客)的標準時限；如人手許可，會加強監督查核個案的調查進展和實地工作；並提醒所有有關人員須就查核工作保留充足的證據；

- (b) 儘管何時結束個案檔案均不會影響相關個案的調查進度，但海關仍會提醒所有有關人員，必須在標準時限內向情報科匯報調查結果和已結束個案的資料；
- (c) 海關已提醒所有有關人員，必須按標準時限向律政司提交檔案，以徵詢意見。海關人員會在調查期間與律政司保持聯絡，如未能在標準時限前提交檔案而須另作安排，會提早通知律政司。在《商品說明條例》實行的初期，對於何時向律政司提交檔案以徵詢法律意見，並沒有訂立明確的標準時限，只有常規安排。海關雖已盡力完成調查並盡早向律政司提交檔案，但部分個案複雜且牽涉大量文件或大批投訴人，在完成全面而深入的調查後，仍可能只餘一兩個月徵詢法律意見。無論如何，由於律政司與海關通力合作，所有個案（包括個案 A 及 B）都能適時處理，在檢控時限屆滿前完成，而個案 A 及 B 被告最終亦被定罪；

商品說明調查科的執法工作

- (d) 雖然誤把非緊急個案分類為緊急個案沒有影響調查進度，但海關已提醒所有有關人員注意投訴性質分類的準則，以便按照管制人員報告或相關工作手冊所訂的服務表現目標，訂定恰當的先後次序，依次採取行動，並迅速把個案分類和分派人員處理；
- (e) 海關會加強查核工作，確保分類準確和遵守標準時限的規定；
- (f) 海關會提升部門現行機制，密切監察調查進度，並探討可否製備異常情況報告，提醒管理層注意調查延誤的個案；及
- (g) 海關已提醒所有有關人員，進行調查時要加快行動，並就每個階段的工作備存充分的記錄。至於超過兩個月才進行試購而又沒有記錄理據的 3 宗個案（見第 2.35(a) 段），延遲的部分原因是有關人員須處理大量個案。

通訊事務管理局辦公室的執法工作

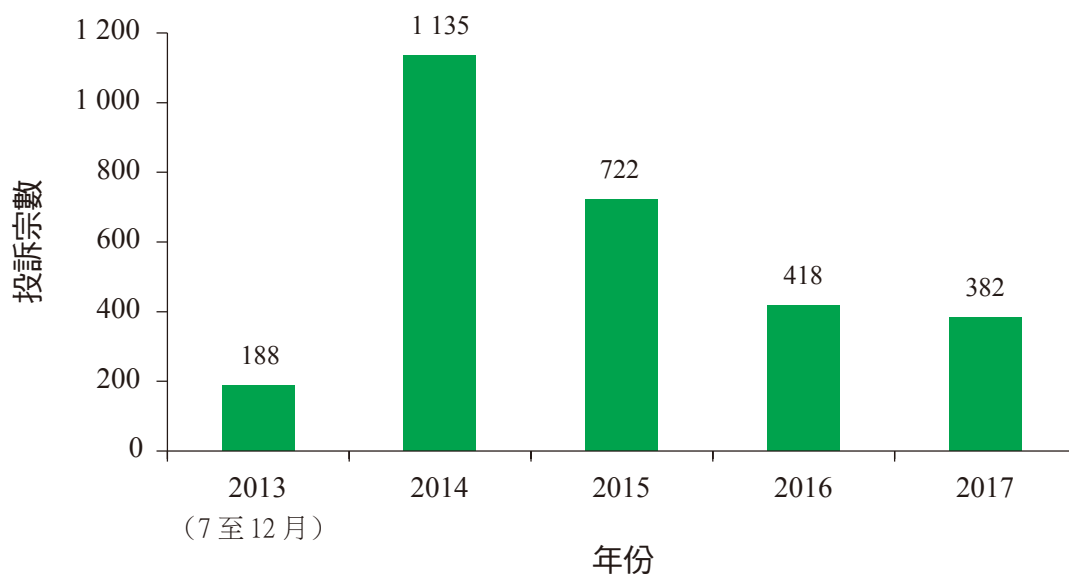
2.38 通訊辦的市場及競爭部負責的職務包括就《電訊條例》及《廣播條例》下的持牌人作出與根據該兩條條例提供電訊服務或廣播服務有直接關連的營業行為，執行《商品說明條例》中的公平營商條文。

調查程序

2.39 **處理投訴** 通訊辦主要以投訴為本的方式執行《商品說明條例》，及只因應風險評估不時主動監察，以找出不良營商手法。由2013年7月至2017年12月，通訊辦共接獲2 845宗有關涉嫌違反《商品說明條例》的投訴(見圖三)。所有接獲的投訴會轉交一名個案分配人員(職級為首席規管事務經理或高級電訊監督)登記，並分配給三個科別，以便進一步分配給個案負責人員處理。個案負責人員接辦投訴個案後，便把資料輸入電腦系統。電腦系統既是所有接獲個案的中央記錄，也是匯報進度的工具。個案負責人員會根據投訴人的資料和視乎是否需要查詢和澄清，決定應展開調查、把個案轉介海關或通訊辦其他部/科處理，還是結案，而事先會按照辦公手冊的規定，申請所需的批准。如須轉介或結案，則會通知投訴人。對於不展開調查的個案，則或會發出勸諭信(註30)。在2013年7月至2017年12月期間，市場及競爭部就143宗並無展開調查的投訴發出勸諭信。

圖三

接獲的投訴數目
(2013年7月至2017年12月)



資料來源：通訊辦的記錄

註30：勸諭信旨在勸諭商戶：(a) 避免從事某些可能違反《商品說明條例》的營業行為；和 (b) 改善與銷售、供應或推廣有關服務的營業行為。

2.40 **調查和制裁** 個案負責人員會按照辦公手冊所訂程序進行調查，並會視乎調查結果，在適當情況下，申請所需批准，然後徵詢律政司的意見，了解應對有關個案採取最可取的執法行動。可能施加的執法制裁包括提出檢控，根據民事的遵從為本機制接受承諾(見第 1.5(b)(iv) 段)，以及發出警告信或勸諭信。在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間共有 39 宗調查個案，而通訊辦則就 19 宗調查個案發出勸諭信，並就 1 宗個案提出檢控。

須就執行經修訂的《商品說明條例》頒布衡量服務表現準則

2.41 海關已頒布兩項服務表現目標，把該部門根據《商品說明條例》就投訴展開調查的承諾時間(見第 1.9 段表二)公布周知。反觀通訊辦，儘管已在辦公手冊內訂立內部目標時間，卻未有就其執行《商品說明條例》的服務表現，頒布任何服務表現目標。通訊辦在辦公手冊訂有以下內部目標時間：

- (a) 個案負責人員會在市場及競爭部接獲投訴後 3 個工作天內，以書面確認接獲投訴；及
- (b) 個案負責人員應致力在接獲投訴後 9 個月內，完成處理投訴，包括完成調查，如確定投訴屬實，則包括採取民事或刑事執法行動。

審計署分析通訊辦在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間接獲的 2 845 宗投訴的電腦記錄，發現有 2 830 宗 (99%) 個案符合確認接獲投訴的內部目標時間。截至 2017 年 12 月，在已結束的 2 792 宗個案中，有 2 704 宗 (97%) 個案符合完成個案的內部目標時間。

2.42 審計署留意到，在 2013 年 7 月實施經修訂的《商品說明條例》之前，通訊辦一直根據《電訊條例》對持牌人員誤導性或欺騙性的行為執法。通訊辦現時則根據經修訂的《商品說明條例》處理該等罪行。在 2013 年 7 月之前，通訊辦已頒布服務表現目標，告訴市民根據《電訊條例》完成調查的承諾時間，並在已上載到通訊辦網頁的營運基金周年帳目匯報結果。為符合問責原則及具有透明度，通訊辦須考慮就執行經修訂的《商品說明條例》頒布衡量服務表現準則。

針對不良營商手法的執法工作

審計署的建議

2.43 審計署建議通訊事務總監應考慮就經修訂的《商品說明條例》的執法工作頒布衡量服務表現準則。

政府的回應

2.44 通訊事務總監同意審計署的建議。

第 3 部分：針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

3.1 本部分探討海關根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》對不安全產品進行的執法工作，以及根據《度量衡條例》就打擊與數量有關的欺詐行為或不良營商手法而進行的執法工作。

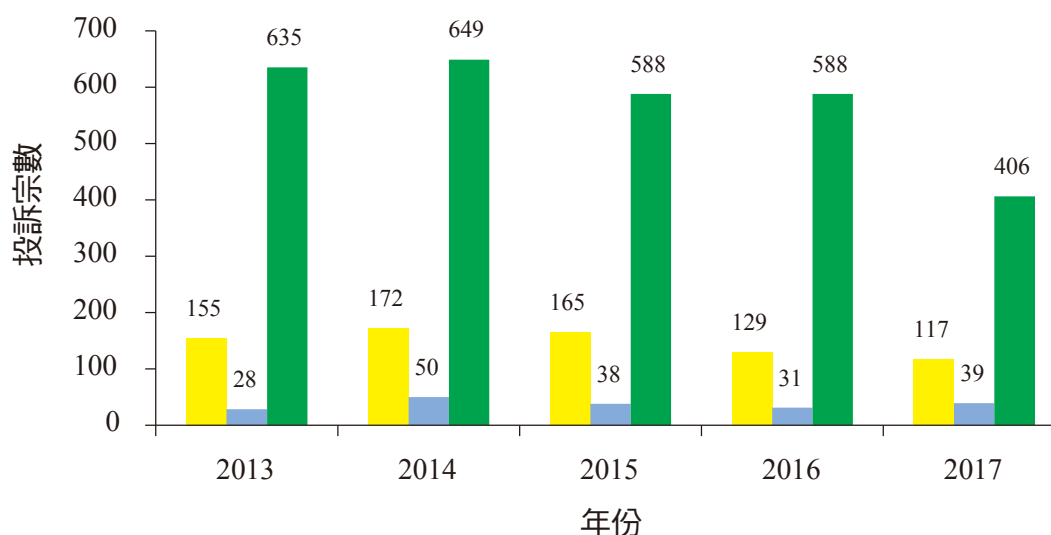
香港海關的執法工作

3.2 海關的貿易管制處轄下的消費者保障科(見第 1.6 段)負責執行《消費品安全條例》、《玩具及兒童產品安全條例》和《度量衡條例》，工作包括處理有關被指違反這些條例所訂罪行的投訴、主動抽查和監察零售店鋪、就所發現的不當之處進行調查，以及提出檢控和施加制裁(見第 1.7(a) 段註 9)。

3.3 **處理投訴** 所有投訴由情報及調查處轄下的情報科中央處理。若投訴與《消費品安全條例》、《玩具及兒童產品安全條例》和《度量衡條例》有關，情報科會在案件處理系統輸入資料後，將投訴轉交消費者保障科決定處理的先後次序(見第 1.9 段表二註 1 和註 2 所載的準則)。海關在管制人員報告內，把以下的服務表現目標訂為 100%：(a) 在接獲貨物的重量和度量不足及產品不安全的緊急投訴後 24 小時內展開調查；和 (b) 在評估貨物的重量和度量不足及產品不安全的優先投訴後 3 個工作天內展開調查。根據工作手冊，較後處理的個案應在 5 個工作天內展開調查。圖四顯示在 2013 至 2017 年期間接獲的投訴數目。

圖四

接獲的投訴數目
(2013 至 2017 年)



說明： ■ 與《消費品安全條例》有關的投訴
■ 與《玩具及兒童產品安全條例》有關的投訴
■ 與《度量衡條例》有關的投訴

資料來源：海關的記錄

3.4 **抽查** 消費者保障科訂有進行抽查的標準計劃，以偵查銷售不安全消費品／玩具及兒童產品，以及使用不準確度量衡器具的事宜。在每季擬備的工作計劃內，會列明將抽查的目標產品和店鋪種類。在執行《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》方面，會根據從不同來源收集所得的資料，選擇抽查何種產品。有關來源包括過往的調查結果、消委會和專業團體進行的研究、傳媒就不安全產品引致有人受傷的報道、海外執法機關和產品安全機構發放的安全新聞，以及季節性或節慶產品（例如花燈）。至於執行《度量衡條例》的工作，消費者保障科根據投訴數字，制訂須抽查的產品類別的風險水平。抽查方法包括試購貨品和檢測器具（就與《度量衡條例》有關的個案而言）。所試購物品和涉嫌不準確的度量衡器具，均會送交政府化驗所或認可化驗所測試，若發現違例之處，會調查跟進（見第 3.6 段）。2017 年，消費者保障科進行了 4 758 次抽查，當中 1 715 次與《度量衡條例》有關，1 440 次與《消費品安全條例》有關，1 603 次則與《玩具及兒童產品安全條例》有關。

3.5 **監察** 消費者保障科根據季度工作計劃巡視零售店鋪，監察商戶有否出售目標產品，所得資料會用以進行抽查。

3.6 **調查** 消費者保障科調查投訴個案的方法是進行試購和把產品樣本送交政府化驗所或認可化驗所測試。假如測試結果證實產品不安全或重量不足，或曾使用有欺詐成分的度量衡器具，便會進行一連串的跟進執法行動，包括檢取相關產品和文件，向負責人錄取供詞，並追查各層面的供應商，即製造商、進口商、批發商和零售商。完成所有調查行動後，個案負責人員會擬備調查報告，並把報告提交其監督人員作評估。2017年，消費者保障科完成了929宗個案(包括736宗無須採取執法行動和193宗須採取執法行動的個案)的調查工作，當中444宗與《度量衡條例》有關，279宗與《消費品安全條例》有關，206宗則與《玩具及兒童產品安全條例》有關。

3.7 **檢控和制裁** 經調查後，如發現有違反上述任何條例所訂的罪行的情況，消費者保障科會考慮應否採取檢控行動或發出書面警告，有需要時會先徵詢律政司的意見。若《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》所涵蓋的任何產品被評估為帶有風險，海關可發出安全管制通知書，例如警告通知書(規定有關一方發出公眾警告，說明除非採取某些措施，否則該產品可能不安全)、禁制通知書(規定有關一方停止在市場供應該產品)或收回通知書。2017年，消費者保障科採取了28次檢控行動(當中19次與《度量衡條例》有關，5次與《消費品安全條例》有關，4次則與《玩具及兒童產品安全條例》有關)，並發出了103封警告信(當中22封與《度量衡條例》有關，39封與《消費品安全條例》有關，42封則與《玩具及兒童產品安全條例》有關)，以及30份安全管制通知書。

可予改善之處

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查

3.8 與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查行動，旨在偵查銷售不安全消費品／玩具及兒童產品事宜，以及是否有其他不符合規定之處，例如不符合標籤規定者。審計署根據海關貿易商資料管理系統和案件處理系統的記錄，分析了消費者保障科在2013至2017年期間的抽查結果，分析結果的概要載於表六。

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

表六

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》
進行抽查的結果
(2013 至 2017 年)

抽查	2013	2014	2015	2016	2017	整體
與《消費品安全條例》有關						
抽查總次數	1 255	1 146	1 439	1 460	1 440	6 740
結果：						
未能找到目標產品	1 075 (86%)	943 (82%)	1 135 (79%)	1 149 (79%)	1 185 (82%)	5 487 (81%)
目標店鋪已空置／結業	34 (3%)	55 (5%)	54 (4%)	48 (3%)	51 (4%)	242 (4%)
測試樣本不足	15 (1%)	12 (1%)	12 (1%)	11 (1%)	10 (1%)	60 (1%)
已檢驗／試購目標產品	131 (10%)	136 (12%)	238 (16%)	252 (17%)	194 (13%)	951 (14%)
與《玩具及兒童產品安全條例》有關						
抽查總次數	1 215	1 417	1 529	1 607	1 603	7 371
結果：						
未能找到目標產品	550 (45%)	688 (49%)	730 (48%)	958 (60%)	1 119 (70%)	4 045 (55%)
目標店鋪已空置／結業	75 (6%)	114 (8%)	104 (7%)	81 (5%)	62 (4%)	436 (6%)
測試樣本不足	359 (30%)	374 (26%)	465 (30%)	327 (20%)	210 (13%)	1 735 (23%)
已檢驗／試購目標產品	231 (19%)	241 (17%)	230 (15%)	241 (15%)	212 (13%)	1 155 (16%)

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.9 **須檢視未能找到目標產品個案的比率偏高情況** 如表六所示，在抽查行動中未能找到目標產品的比率偏高（與《消費品安全條例》相關產品有 81%，而與《玩具及兒童產品安全條例》相關產品則有 55%）。審計署得悉，這些抽查有部分是根據海外回收、海外機關報告或傳媒的報道等資料進行。儘管這些產品在本港市場未必有售，但為了保障公眾安全，海關仍然抽查和採取所需的跟進行動。然而，審計署的審查發現，某些目標產品的種類甚為普通，零售市場常見有售，但消費者保障科人員匯報在抽查時未能找到。舉例而言，2017 年第一季，海關針對用完即棄手套共進行了 16 次與《消費品安全條例》有關的抽查，但在當中 6 次 (38%) 均匯報為未能找到目標產品。2016 年第一季，海關針對嬰兒牙刷共進行了 60 次與《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查（旨在測試是否含有過量塑化劑——見第 1.3(d) 段註 4），但在當中 41 次 (68%) 均匯報為未能找到目標產品。審計署認為，海關須探究未能找到目標產品的個案（尤其是只針對普通種類產品的個案）比率持續偏高的原因，以制訂進一步的改善措施。

3.10 **須為抽查提供最新情報** 為了揀選目標店鋪進行抽查，情報科會協助消費者保障科製備公司／產品清單，以便在按季度工作計劃所載的目標產品種類採取監察行動時作參考之用。為抽查而收集的資料包括相關零售商的名稱／地址和可出售的目標產品數量。然而，如表六所示，在與《消費品安全條例》有關的抽查中，有 5% 在抽查期間發現目標店鋪已空置／結業，或目標產品的數量不足以進行樣本測試。在與《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查中，有 29% 也有類似問題。海關須採取措施，確保能為抽查提供最新的情報。

3.11 **須增加對網上銷售貨品的抽查次數** 2013 年 4 月，消費者保障科因應廉政公署審查工作的建議，在抽查計劃加入對網上所供應貨品的主動抽查行動。然而，在 2013 年 4 月至 2017 年 9 月期間，消費者保障科抽查網上出售的與《消費品安全條例》有關產品和《玩具及兒童產品安全條例》有關產品的次數合共只有 37 次（即平均每年 8 次，遠少於每年約 2 800 次對零售店鋪的抽查）。在偵查涉嫌違例案件方面，對網上銷售的抽查偵測率為 16%，而對零售店鋪的抽查偵測率則為 1.1%。海關表示，部分網上店鋪並非在香港營業，因此不在海關的管轄範圍內。然而，審計署留意到，由 2013 至 2017 年，消委會共接獲 10 792 宗與網上購物／團購有關而可跟進的投訴，其中 7 879 宗最終獲得解決。雖然這些投訴並非全部與產品安全有關，但大體上可反映網上銷售交易日益普及。海關須對這方面增加抽查次數，以加強對消費者的保障。

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

3.12 **須在管制站進行監察** 海關表示，會因應情況不定期要求管制站的海關人員協助監察目標產品。鑑於在抽查零售店鋪時未能找到目標產品的比率偏高(見第 3.9 段)，海關須考慮在適當情況下加強在管制站進行監察。

根據《度量衡條例》進行的抽查

3.13 與《度量衡條例》有關的抽查，旨在偵查商戶有否使用不準確的度量衡器具和銷售重量不足的貨品。根據海關的貿易商資料管理系統和案件處理系統的記錄，審計署分析了消費者保障科在 2013 至 2017 年期間所進行的 8 073 次抽查的結果，分析摘要載於表七。

表七

與《度量衡條例》有關的抽查
偵測涉嫌違例案件的次數和比率
(2013 至 2017 年)

抽查	2013	2014	2015	2016	2017	整體
偵測涉嫌違例案件的次數 (a)	64	62	19	10	8	163
抽查次數 (b)	1 244	1 588	1 878	1 648	1 715	8 073
偵測率 (a)/(b) × 100%	5.1%	3.9%	1.0%	0.6%	0.5%	2.0%

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.14 **須檢視偵測率的下跌趨勢** 表七顯示，與《度量衡條例》有關的抽查能偵測到涉嫌違例案件的比率呈下跌趨勢。偵測率下跌，固然可能是因為更多商戶在營商時遵守法規，但也有可能是在抽查時的不足導致影響偵查結果。海關須探究偵測率持續下跌的原因，以期訂定具體措施，提高抽查成效。就此，審計署審查抽查記錄後，發現海關須注意若干事項(見第 3.15 至 3.17 段)。

3.15 **須考慮以試購方式進行更多抽查** 與《度量衡條例》有關的抽查，可藉試購貨品或檢查器具的方式進行。審計署分析在 2013 至 2017 年期間偵測到涉嫌違例案件的 163 次抽查(見第 3.13 段表七)，發現其中 161 次(99%)是藉試購

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

方式進行。儘管抽查結果顯示，與檢查器具的方式相比，試購是較為有效的偵查方法，但試購次數在抽查次數中所佔的比重卻由 2013 年的 64% 下降至 2017 年的 16%。審計署留意到，試購的次數可能受制於獲批撥的預算。然而，在大多數情況中，試購的直接成本低於抽查所涉的員工開支。海關須計及整體的成本效益，考慮以試購方式進行更多抽查。

3.16 部分抽查所涵蓋的目標商品不足 海關表示，與《度量衡條例》有關的抽查是根據季度工作計劃執行的。該計劃按風險水平列出所揀選的目標商品，但只列明相關季度的目標商品類別（通常 3 至 4 類）和抽查總次數。然而，目標商品的抽查比重並無既定指引。在 2015 年至 2017 年 9 月的 11 個季度中，有 7 個季度的若干目標商品抽查百分比低於非目標商品的百分比。舉例而言，2016 年第一季進行了 514 次抽查，2 項目標商品（即水果和海鮮）分別只佔 5% 和 4%，1 項非目標商品（即醫藥）則佔 26%。抽查所涵蓋的目標商品百分比偏低，並不符合以風險為本的執法策略。

3.17 批准工作計劃有所延誤 2015 至 2017 年的所有季度工作計劃均在相關季度開始後才獲批准，延誤時間介乎 9 至 34 天，平均是 13 天。換言之，部分抽查可能在季度工作計劃獲批准前進行。

調查工作

3.18 投訴個案分類錯誤 海關在管制人員報告內，把“在接獲貨物的重量和度量不足及產品不安全的緊急投訴後 24 小時內展開調查”的服務表現目標訂為 100%（見第 3.3 段）。2018 年 2 月，審計署從消費者保障科取得 2016 年接獲的所有緊急投訴的資料，以作審查。在 160 宗與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的投訴中，有 72 宗（45%）被分類為緊急個案。審計署發現其中 39 宗（54%）個案未能符合在 24 小時內展開調查的目標。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 3 月回應如下：

- (a) 審計署審查的 72 宗個案中，有 70 宗（97%）被錯誤分類為緊急個案（包括 39 宗需時超過 24 小時才開展調查和另外 31 宗在 24 小時內展開調查的個案）；
- (b) 與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的緊急投訴，包括屬以下情況的個案：(i) 涉及損傷；(ii) 投訴人在有充分理據下要求海關立即到場進行實地調查；或 (iii) 涉案零售商可能隨時終止其短期租約。優先投訴包括屬以下情況的個案：(i) 備受公眾／

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

傳媒關注；(ii) 投訴人要求回覆調查進度；或 (iii) 所涉產品疑對消費者構成重大危險 (見第 1.9 段表二註 1 和註 2)；

- (c) 在 70 宗被錯誤分類的個案中，有 47 宗符合優先個案而非緊急個案的定義，因為當中 32 宗涉及重大危險，4 宗備受公眾／傳媒關注，另外 11 宗個案的投訴人要求回覆進度。其餘 23 宗個案 (即 70 宗減 47 宗) 的性質既不屬緊急個案，也不屬優先個案，因此屬較後處理的類別；及
- (d) 2 宗 (即 72 宗減 70 宗) 緊急個案全部符合 24 小時的目標時限。

然而，審計署留意到，在 2 宗因涉及重大危險而重新分類為優先投訴的個案中 (個案 D 及 E)，投訴人均有報稱涉及損傷 (見以上 (b) 項) (一宗個案報稱被用了數月的手錶的破爛錶帶配件割傷手掌；另一宗則指睡覺時墮下，碰到沙發床的銳邊導致嘴唇流血)。海關回應時表示：(i) 就個案 D 而言，投訴人在 2016 年 8 月 19 日提出投訴時並無提及受傷一事，直至 2016 年 8 月 26 日海關接獲投訴人提供的進一步資料，才得悉事件涉及損傷。因此，個案 D 並沒有被視為緊急投訴，但已獲優先處理；及 (ii) 至於個案 E，海關認為受傷的成因是受害人墮下，與沙發床的結構無關，因此個案 E 被重新分類為優先投訴。

3.19 須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況 錯誤分類緊急個案是在這次審查期間才被發現，而當時海關在 2016 年管制人員報告中匯報了 24 小時內處理緊急投訴的服務表現已達標。由此可見，有關工作有以下須予改善之處：

- (a) 消費者保障科並無充分查核投訴的性質，導致個案被錯誤分類；
- (b) 為了在管制人員報告內匯報處理緊急投訴的服務表現的達標情況，消費者保障科遞交每月申報表，呈報所處理的緊急投訴數目，以及符合 24 小時目標時限的數目。審計署審查在 2016 年遞交的申報表，發現全部 72 宗緊急個案均匯報為符合 24 小時的目標時限。然而，這與情報科所記錄的投訴資料和消費者保障科的個案日誌的記錄不符，當中有 39 宗個案需時超過 24 小時才展開調查。這些不相符之處未被發現，顯示有需要對在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況，加強查核佐證記錄；
- (c) 審計署留意到，在 2 宗已確定的緊急個案中 (見第 3.18(d) 段) 的其中 1 宗，投訴人於 2016 年 2 月 22 日就一件涉嫌不安全產品，發送一封電子郵件至海關的查詢電郵地址。該封電郵於 2016 年

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

2月23日轉發至消費者保障科玩具及兒童產品安全課(見附錄A)以作回覆,同日分類為緊急投訴。海關表示,該課的主管在2016年2月24日指派小組主管跟進個案,有關人員隨即蒐集背景資料(雖然沒有文件記錄)。換言之,由電郵信箱收到該封電郵起計,花了逾1天,有關郵件才轉發至小組主管。海關於2018年3月回應時表示,以投訴分類日期和小組主管所做的工作考慮,有關個案應已符合24小時的目標。由於公眾可能把緊急投訴發送到海關的查詢電郵地址,需要額外時間轉發,海關須採取措施,改善有關情況;及

- (d) 根據管制人員報告,優先個案的服務表現目標是在評估投訴後3個工作天內展開調查。換言之,在衡量這方面的達標情況時,並無計及情報科處理投訴和把資料輸入案件處理系統以傳送至消費者保障科,以及其後消費者保障科評估個案的處理先後次序所需的時間。如第3.18(c)段所述,有47宗緊急個案被海關重新分類為優先個案,當中32宗涉及重大危險(例如家具破損對使用者構成危險)。然而,審計署從海關2016年的記錄中留意到,在該32宗個案中,有14宗各用了超過3個工作天處理投訴以傳送至消費者保障科;而在32宗個案中的10宗個案,消費者保障科對每宗個案都用了超過3個工作天評估處理的先後次序/分派人員處理個案。海關須在這方面加快行動。

3.20 **未能在標準時限內完成調查** 因提出法律程序設有時限,適時完成調查工作至為重要。就《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》而言,法律程序必須在犯罪後3年內或首次發現犯罪後12個月內(以較早者為準)提出;就《度量衡條例》而言,則須在事件發生後6個月內提出。對於經調查後被評為有安全風險的貨品,也有需要盡快把調查結果和潛在危險通知市民。消費者保障科已訂定完成調查的內部標準時限如下:(a)與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的調查,如無須採取執法行動,應在4個月內完成,如須採取執法行動,則在6個月內完成;和(b)與《度量衡條例》有關的調查,完成時間則分別為3和4個月內。根據工作手冊,調查工作必須於指定的標準時限內或在法律程序時限屆滿前1個月完成,以較早者為準。海關告知審計署,有關標準時限屬內部工作目標和指引,讓員工在一般情況下據此完成獲分派的個案。審計署分析了在2013年至2017年9月期間的4978宗與3條條例有關並已完成的調查(包括2090宗無須採取執法行動的個案和2888宗須採取執法行動的個案),發現未能在指定標準時限內完成調查的情況令人關注,尤其是與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案,不達標的比例分別為56%和65%(詳情見表八)。

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

表八

未能在標準時限內完成調查的已完成個案的數目和百分比
(2013 年至 2017 年 9 月)

已完成的調查		與《消費 品安全條 例》有關	與《玩具 及兒童產 品安全條 例》有關	與《度量 衡條例》 有關
無須採 取執法 行動的 個案	未能在標準時限內完成調查 的個案數目 (a)	255	265	97
	個案總數 (b)	442	311	1 337
	未能在標準時限內完成調查 的百分比 ((a)/(b) × 100%)	58%	85%	7%
須採取 執法行 動的個 案	未能在標準時限內完成調查 的個案數目 (c)	391	221	368
	個案總數 (d)	709	433	1 746
	未能在標準時限內完成調查 的百分比 ((c)/(d) × 100%)	55%	51%	21%
整體	未能在標準時限內完成調查 的個案數目 (e)	646	486	465
	個案總數 (f)	1 151	744	3 083
	未能在標準時限內完成調查 的百分比 ((e)/(f) × 100%)	56%	65%	15%

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.21 **須更及時完成調查** 對於未能在標準時限內完成調查的已完成個案，其案齡分析顯示，相比於與《度量衡條例》有關的個案，與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案延遲程度更為嚴重。就與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關而須採取執法行動的個案而言，分別有 52% 和 62% 的個案延遲超過 90 天 (平均 164 天)；而與《度量衡條例》有關而須採取執法行動的個案，只有 23% 延遲超過 90 天。審計署審查了 60 宗超

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

出標準時限的已完成調查個案，發現有 45 宗 (75%) 個案 (註 31) 經化驗所測試後證實涉及不安全貨品或其他違例情況而海關對此採取執法行動，包括檢控、發出警告信及／或安全管制通知書。雖然當中沒有個案超過檢控時限，但遲遲未施加懲罰以阻遏同類罪行，及／或發出安全管制通知書以讓公眾對購買／使用相關產品的風險提高警惕，削弱了對消費者的保障。個案 F 和 G 可說明這一點。審計署認為，有需要更及時完成調查，打擊銷售不安全或重量不足貨品的行為，及時保障消費者的權益。

個案 F

與《消費品安全條例》有關的調查工作有所延遲

1. 海關於 2013 年 5 月 3 日接獲投訴，指一款凳子的構造不穩固。個案於 2013 年 5 月 7 日 (即 4 天後) 分派予個案負責人員，該人員遂於 2013 年 5 月 8 日聯絡投訴人。消費者保障科人員其後探訪投訴人以檢查該凳子，並於 2013 年 5 月 29 日取得政府化驗所有關適用安全標準的意見。不過，個案負責人員直至 2013 年 6 月 27 日 (約 1 個月後)，才要求政府化驗所釐清該等適用安全標準，並於 2013 年 7 月 24 日 (約 1 個月後) 進行試購。有關樣本於 2013 年 7 月 25 日送交政府化驗所進行安全分析。2013 年 9 月 17 日的測試結果，確定該款凳子未能符合適用安全標準 (即測試過程中出現嚴重永久變形，致令使用者有從凳上跌下的危險)，相關風險被評為“中等至頗高” (註)。
2. 個案負責人員於 2013 年 10 月 2 日在個案日誌內記述，須待一宗上訴有結果才採取搜查行動 (根據海關在 2018 年 3 月提供的資料，該零售商就另一宗個案提出上訴，該宗個案涉及海關就另一產品發出的禁制通知書)。消費者保障科於 2013 年 11 月 27 日採取搜查行動，檢取未售出的該款凳子，並發出禁制通知書，禁制該零售商供應該款不安全凳子。個案負責人員其後繼續調查，除了會見該零售商外，也追查該款凳子的供應商，並在 2014 年 5 月 8 日向監督人員提交調查報告，以供評估。然而，直至 2014 年 8 月 5 日 (3 個月後)，海關才建議檢控該零售商。
3. 就此，法庭於 2014 年 12 月審結案件，該零售商被罰款 50,000 元，違例貨品則被充公。

註 31：考慮測試結果後，海關所得的結論是無須就另外 15 宗個案採取進一步行動。

個案 F (續)

審計署的意見

4. 消費者保障科耗時約 6 個月 (由 2013 年 5 月接獲投訴起計)，至 2013 年 11 月才檢取該款不安全凳子，以及發出禁制通知書禁制該零售商供應該款凳子。其間，不知情的消費者或已購買並使用該款不安全凳子，情況並不理想。所需時間冗長，部分原因是要求政府化驗所釐清適用安全標準和安排試購這兩方面，拖延了約兩個月 (見第 1 段)，箇中原因並無記錄在案。
5. 儘管測試於 2013 年 9 月 17 日有結果，確定該款凳子不符合適用安全標準，但海關延至 2014 年 8 月 (約 1 年後) 才提出檢控，而該零售商則於 2014 年 12 月被罰款。所需時間較長，部分原因是海關完成調查報告後，拖延了約 3 個月才建議提出檢控 (見第 2 段)，箇中原因並沒有記錄在案。向零售商罰款並充公違例貨品方面有所延遲 (接獲投訴後約 19 個月)，或會削弱對同類罪行所施刑罰的阻遏作用。
6. 海關須從本個案汲取教訓，提醒相關人員進行調查時務須迅速行事，並須就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記載工作無甚進展的原因。

資料來源：審計署對海關記錄的分析

註：消費者保障科按照其他國家廣泛採用的統計模式，在評估產品風險時會考慮多項因素，包括最大潛在傷害、危險出現概率、危險識別情況和產品供應情況。按 0 至 90 的評分制，評分介乎 50 至 60 代表中等至頗高風險；評分達 70 或以上代表高風險。

個案 G

與《玩具及兒童產品安全條例》有關的調查工作有所延遲

1. 海關在 2014 年 8 月 28 日接獲投訴，指一款兒童地墊不安全。消費者保障科人員在 2014 年 9 月初進行監察，以確定該款兒童地墊是否仍然有售，並向投訴人索取進一步的資料。然而，有關人員分別在 2014 年 10 月中和 11 月底獲得監督人員的試購批准和有關購買地墊的進一步資料 (約 2 個月後)。當時目標地墊已經售罄，有關人員遂於 12 月中向零售商訂購，結果在 2014 年 12 月底才取得地墊樣本。

個案 G (續)

2. 2015年3月，個案負責人員在個案日誌記錄，試購所得樣本有待政府化驗所進行測試，因政府化驗所正忙於處理其他測試工作。2015年4月，投訴人向海關查詢測試結果，海關於同日以電郵回覆。然而，消費者保障科直至2015年7月29日才取得一間認可化驗所就樣本進行測試的報價，並在2015年8月20日收到初步測試結果，結果顯示，包裝物料和用以拼合地墊的拉鏈並不安全。消費者保障科在2015年10月20日取得最終測試報告，報告顯示該樣本的相關風險被評為“高”(見個案F的註)。

3. 消費者保障科在2015年11月4日採取搜查行動，檢取尚未出售的地墊，並發出禁制通知書，禁止該零售商供應該款地墊。化驗所在2015年11月中開始測試所檢取的地墊，並於2015年12月提交測試報告，證實所檢取的地墊並不安全。在2016年1月會見期間，該零售商和供應商向海關提供兩份測試報告，證明已盡應盡的努力避免干犯《玩具及兒童產品安全條例》所訂的罪行。消費者保障科審視了個案負責人員於2016年3月提交的調查報告後，於2016年4月向律政司徵詢法律意見，最後於2016年8月就識別標記向該零售商發出警告信。

審計署的意見

4. 消費者保障科耗時約15個月(由2014年8月接獲投訴起計)，至2015年11月才檢取尚未出售的地墊和向該零售商發出禁制通知書，禁止出售不安全地墊。其間，不知情的消費者或已購買並使用不安全地墊，情況並不理想。所需時間較長，部分原因是拖延了約兩個月(見第1段)才獲監督人員的批准和進一步資料進行試購，箇中原因並沒有記錄在案。記錄雖有提及政府化驗所在2015年3月忙於應付其他測試工作，卻並沒有說明為何遲至2015年7月(約4個月後)才決定聘用一間認可化驗所進行安全測試。海關在2018年3月告知審計署，由於政府化驗所一直未能定出測試樣本的日期，海關才在2015年7月作出決定。

5. 海關須從本個案汲取教訓，提醒相關人員進行調查時務須迅速行事，並須就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記載工作無甚進展的原因。

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.22 **須加強監察調查進度** 審計署審查60宗未能在標準時限內完成調查的個案(見3.21段)，亦發現調查工作在某些階段耗時較長，以致出現延遲。根據工作手冊，個案負責人員須備存個案日誌，記錄調查工作每個階段的情況，

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

然後呈交監督人員作每月監察。然而，在審計署審查的個案中，耗時較長的理據不一定記錄在案：

- (a) **試購** 有 11 宗 (18%) 個案在展開調查後超過 2 個月才進行試購。然而，有 1 宗個案沒有充分記錄耗時較長的原因。這宗在 2015 年 10 月接獲的投訴，自於 2015 年 12 月從投訴人取得補充資料後，直至 2016 年 5 月 (即約 5 個月之後)，調查人員才進行試購。然而，並沒有文件記錄延遲採取行動的理據；
- (b) **送交化驗所測試的樣本** 有 13 宗 (22%) 個案在試購後超過 2 個月才送交化驗所測試，其中 11 宗個案並沒有文件記錄耗時較長的理據；及
- (c) **搜查行動** 在 10 宗 (17%) 個案中，在取得化驗所測試結果，證實產品未能通過測試後超過 2 個月，才採取搜查行動 (搜查店鋪和檢取貨品)，當中 4 宗個案並沒有充分文件記錄耗時較長的理據。

目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案。審計署認為，海關須加強監察調查進度，確保能適時採取執法行動，打擊貨品不安全和計量不準確的情況。

3.23 **須檢討有關以發出警告代替檢控的指引** 根據海關的執法指引，假如所涉罪行的風險水平不高，而違規的零售商未曾就同類產品因相同罪行受到檢控或書面警告，則可藉發出書面警告代替檢控行動。審計署審查了 80 個調查檔案，留意到海關在 44 宗個案中發出警告。在這 44 宗個案中，有 1 宗個案的零售商曾在 2014 年 1 月因供應不安全釣魚遊戲而受到警告，該遊戲被評為具有中等風險。根據海關的記錄，該零售商以往曾因供應不同種類的不安全玩具 (包括旋轉杯、手提電話和玩具車) 而先後遭受 10 次警告，另有 1 次則因違反識別標記規定而遭受警告。審計署留意到，個案負責人員就發出警告代替檢控的安排 (見第 3.7 段) 徵詢律政司的意見時，提到該零售商曾因供應並非相同產品類別 (即並非與該不安全釣魚遊戲同類) 的不符合規定玩具而受警告。這宗個案顯示執法指引所載的“相同產品類別”字眼，可能對施加制裁構成限制，未能遏止同類罪行再度出現。海關須檢討執法指引，以改善情況。

審計署的建議

3.24 審計署建議 海關關長應：

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查

- (a) 採取措施，提高根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查的成效，使其更有效偵查銷售不安全貨品及其他違例情況，有關措施包括：
 - (i) 探究抽查時未能找到目標產品的個案比率持續偏高的原因（尤其是針對普通種類產品的個案），以找出可予改善之處；
 - (ii) 提供最新的情報以助揀選目標店鋪進行抽查；
 - (iii) 增加對網上銷售貨品的抽查次數；及
 - (iv) 加強在管制站的監察；

根據《度量衡條例》進行的抽查

- (b) 採取措施，提高根據《度量衡條例》進行的抽查的成效，使其更有效偵查銷售重量不足貨品情況和其他違例情況，有關措施包括：
 - (i) 探究偵測率下跌的原因，以找出可予改善之處；
 - (ii) 考慮以試購方式進行更多抽查；
 - (iii) 訂明目標商品與非目標商品的抽查次數須與其風險水平相稱；及
 - (iv) 確保指導抽查方向的季度工作計劃在展開抽查前獲得批准；

調查工作

- (c) 採取措施，以改善處理投訴的安排，包括：
 - (i) 加強在個案分類時查核投訴的性質，確保訂定恰當的處理先後次序，並在管制人員報告或相關工作手冊所訂時限內採取行動；及
 - (ii) 提醒有關人員在處理投訴和為投訴分類時迅速行事；
- (d) 加強查核在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況的佐證記錄；

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

- (e) 更適時完成為保障消費者而對銷售不安全或重量不足貨品進行的調查工作，包括：
 - (i) 加強監察調查進度，包括利用電腦系統製備異常情況報告，讓管理人員注意延遲的調查個案並採取行動；及
 - (ii) 提醒人員進行調查時務須迅速行事，並就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記錄工作耗時較長的原因；及
- (f) 檢討有關以發出警告代替檢控的執法指引，研究是否有任何用語（例如“相同產品類別”）須予澄清，以確保採取適當的制裁，遏止類似罪行再度出現。

政府的回應

3.25 海關關長同意審計署的建議，並表示海關：

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查

- (a) 會改善現行機制，日後如未能找到目標產品，會從目標店鋪購買類似產品，或在附近店鋪尋找目標產品；
- (b) 會確保抽查結果適時向情報科匯報以作更新；增加對網上銷售的高風險產品的抽查次數；以及考慮制訂機制，加強在管制站偵查高風險產品；

根據《度量衡條例》進行的抽查

- (c) 偵測率下跌主要是由於商戶對《度量衡條例》的認知和了解有所提高和更遵守法規，以及街市的管理處也主動採取措施，加強督促租戶守法。雖然如此，海關會繼續監察有關情況，以及進一步探究偵測率下跌的其他原因；
- (d) 會擬備指引，訂定與產品風險水平相稱的抽查次數；
- (e) 已着手在上一季度完結前一個月制訂工作計劃，並會以試購方式進行更多抽查；

調查工作

- (f) 已提醒所有相關人員注意投訴性質分類的準則，確保按照管制人員報告或有關工作手冊所訂定的服務目標，為個案訂定恰當的處理先後次序，以及為個案分類和分派個案時，會從速行事；
- (g) 會檢討分類準則，使這些準則更清晰和更容易遵從；
- (h) 會加強查核，確保個案分類準確和符合標準時限，並會加強監察機制，以及探討是否可製備異常情況報告，提醒管理層注意延遲的調查個案；
- (i) 已提醒所有有關人員，進行調查時務須加快行動，並須就每個階段的工作備存充分的記錄；及
- (j) 會檢討執法指引，研究是否須作出改善，以確保施加適當的制裁，遏止類似罪行再度出現。

第 4 部分：其他保障消費者的措施

4.1 保障消費者的工作除了執行相關的保障消費者法例外，還包括解決消費者與商戶之間的糾紛，以及為消費者舉辦教育活動和提供資訊。本部分探討其他保障消費者的措施，包括：

- (a) 消委會調停消費者的糾紛 (第 4.2 至 4.15 段)；
- (b) 消委會公開點名譴責不良商戶 (第 4.16 至 4.25 段)；
- (c) 通訊辦推行的解決顧客投訴計劃 (第 4.26 至 4.31 段)；
- (d) 消委會進行冷靜期研究 (第 4.32 及 4.33 段)；及
- (e) 消費者教育和宣傳 (第 4.34 至 4.45 段)。

消費者委員會調停消費者的糾紛

4.2 獲得公正賠償的權利是其中一種最廣受認同的基本消費者權益。大部分消費者糾紛所涉及的金額不大，未至於要訴諸法律行動。消委會並非執法機關，沒有調查或裁決的權力，該會以調停方式處理投訴，為消費者和商戶提供一個平台，透過互相接納的協議，解決糾紛。因此，是否能夠解決糾紛，很大程度取決於商戶是否自願合作，以及所涉各方是否互相諒解。

4.3 **處理的投訴種類和投訴途徑** 消委會只處理個別消費者向商戶購買不動產、貨品或服務作私人使用或耗用而作出的投訴。消委會表示，若投訴涉及不關乎商業或業務運作的私人買賣交易，或涉及由政府提供的貨品或服務，均超出消委會的工作範疇。消費者如遇到不公平的交易而感到受屈，可致電、郵寄、藉消委會網站的電子方式或親自前往 7 間消費者諮詢中心的任何一間作出投訴。

4.4 **運作和程序** 消委會轄下的投訴及諮詢部 (見附錄 C)，負責處理消費者的投訴和調停糾紛 (註 32)，其編制大約有 60 名員工，由投訴及諮詢部首席主任帶領，管理兩間熱線中心和 7 間消費者諮詢中心。此外，訂明查詢和投訴處理程序的運作手冊，已發給該部所有涉及有關程序的員工，為他們提供指引和

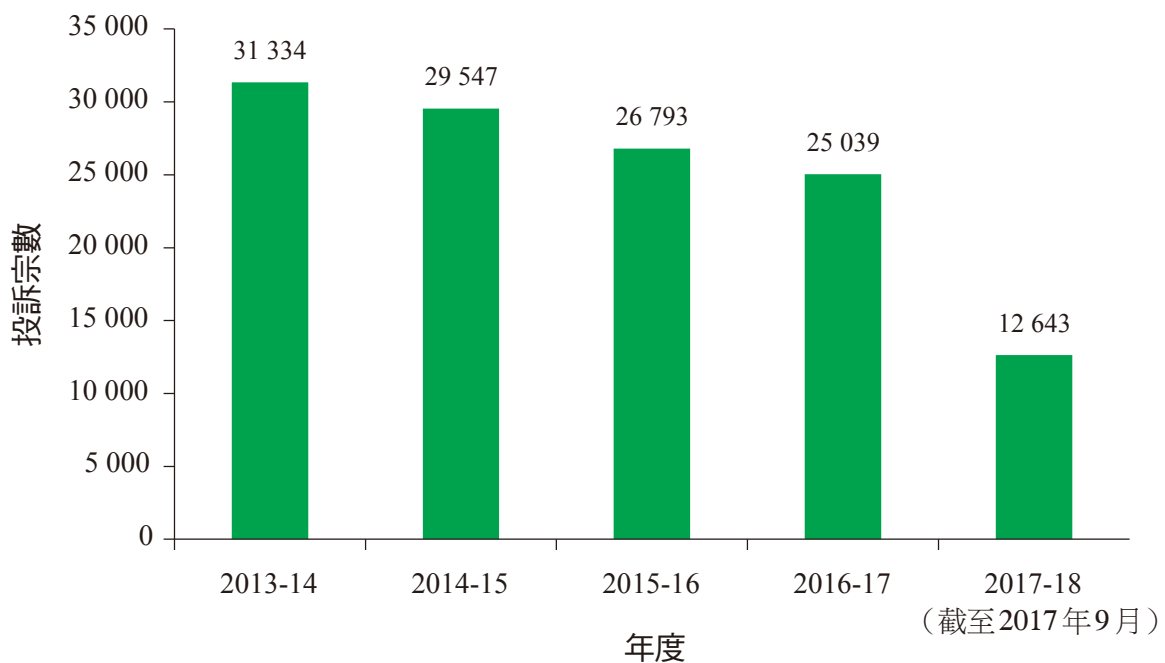
註 32：投訴及諮詢部除了處理投訴和調停糾紛外，還負責處理一般查詢 (例如在 2016-17 年度處理了約 80 000 宗查詢) 和監察市場趨勢和情報，以保障消費者權益。

參考。投訴及諮詢部採用投訴個案管理系統(見第 2.9 段)，記錄所收到的投訴詳情和個案進度，以及與投訴人、商戶和其他相關各方通訊／通電話的通訊記錄。

4.5 **投訴統計數字** 消委會在年報公布處理投訴和調停糾紛的統計數字。圖五顯示在 2013 年 4 月至 2017 年 9 月期間所收到的投訴數目。在同一期間，可予跟進個案(註 33)的調停成功率約為 74%。

圖五

消委會接獲的投訴數目
(2013 年 4 月至 2017 年 9 月)



資料來源：消委會的記錄

註 33：消委會表示，匿名投訴、資料不足的個案和在消委會工作範疇以外的投訴，一般情況屬未能跟進的個案。至於可予跟進的投訴個案，如已代表投訴人取得賠償或商戶已給予合理解釋的回覆，便視為得到解決。

其他保障消費者的措施

在訂定服務表現目標和匯報成果方面有所不足

4.6 在商經局(工商及旅遊科)的管制人員報告中，消委會就處理消費者的投訴訂下兩項服務表現目標，並報告了實際達標情況。根據有關的管制人員報告，在 2014–15 至 2016–17 年度期間，該兩項目標(即在收到投訴後 7 個工作天內發出初步回覆，以及在 16 個工作天內將投訴處理進度／結果通知投訴人)均已達到。然而，審計署審查投訴個案管理系統的記錄後察悉，發出初步回覆的平均時間為 3 至 4 個曆日，而不是所報稱的 6 個工作天。此外，通知投訴人投訴處理進度／結果的平均時間則為 5 至 6 個曆日，而不是所報稱的 16 個工作天。準確的表現報告對有效管理服務表現十分重要。對於上述兩項處理消費者的投訴的服務表現目標，消委會須加強查核達標情況是否準確，才向商經局提交資料，以納入其管制人員報告。此外，由於實際回覆時間持續短於目標時間(例如通知投訴人個案處理進度的實際時間，連續 3 年皆為平均 5 至 6 個曆日，而目標回覆時間則訂為 16 個工作天)，應考慮把目標提高，確保所訂目標仍有效激勵員工提升表現。

對投訴的跟進行動有所不足

4.7 消委會已在投訴及諮詢部的運作手冊訂明，須按以下規定跟進投訴個案：

- (a) 如向商戶發出首次通知信(註 34)後 30 個曆日內得不到回應，便須向商戶發出催辦信，要求商戶在兩星期內回覆；及
- (b) 個案負責人員宜主動聯絡投訴人，讓投訴人得悉個案的最新進展，並須把首次通知信和催辦信副本送交投訴人，通知其有關進展。

4.8 **追蹤個案進展** 投訴個案管理系統會自動發出提示和製備報告，以助個案負責人員及其監督人員留意個案進展，例如：

- (a) 如在投訴日(即收到投訴人提供所有資料和文件用作處理投訴當天)起計 7 天仍未發出認收信，系統會發出提示，提醒有關人員就該個案作初步回應；
- (b) 如在發出首次通知信後 30 個曆日仍未收到商戶回應，便會自動發出致商戶的催辦信；及

註 34：發出通知信，旨在取得商戶對消費者所作指控的回應，並查詢是否有任何和解建議。

- (c) 每月製備未完成個案的報告，提供在投訴日起計兩個曆月仍未完成的個案的統計資料。

4.9 **在向商戶發出催辦信方面可予改善之處** 審計署抽查消委會在 2013 年 4 月至 2017 年 9 月接獲的 30 宗投訴個案，發現儘管設有第 4.8 段所述的追蹤機制：

- (a) 有 20 宗個案 (30 宗的 67%) 的商戶沒有就首次通知信作出回覆，而消委會沒有對其中 3 宗個案發出催辦信 (20 宗的 15%)；及
- (b) 在 17 宗有向商戶發出催辦信的個案中，2 宗 (12%) 延遲 6 至 17 天才發出。

對於審計署的查詢，消委會在 2018 年 2 月回應時表示，出現 (a) 和 (b) 兩個問題，是由於消委會曾就有關個案發出兩封通知信所致。發出兩封信件的原因不一，例如一封傳送到商戶的正式電郵信箱，另一封傳送到商戶的客戶服務電郵地址。根據投訴個案管理系統的規則，如發出首次通知信後與商戶有進一步行動，便不會發出催辦信。該系統視第二封通知信為進一步行動，因而並無發出上文 (a) 項所述的催辦信。至於上文 (b) 項所述個案，是因為個案負責人員獲悉未發催辦信後，再人手補發，於是出現延誤。審計署認為，應提升投訴個案管理系統的功能，使系統可以更妥善地自動向未有回應通知信的商戶發出催辦信，確保符合運作手冊所載規定。

4.10 **須提供更多跟進投訴個案的指引** 運作手冊並沒有訂明，如商戶收到催辦信兩星期後仍沒有回應，須如何跟進。消委會表示，該會通常會以電話或電郵跟進不回應的個案。在審計署審查的 30 宗個案中，有 12 宗的商戶沒有就催辦信作出回應 (見第 4.7(a) 段)。審計署的審查發現：

- (a) 在該 12 宗個案中，不同個案負責人員所採取的跟進行動也不盡相同。其中 8 宗 (67%) 個案的負責人員嘗試以電話或續發催辦信再與商戶聯絡，餘下 4 宗 (33%) 的個案負責人員則沒有再與商戶跟進；及
- (b) 在 5 宗 (42%) 個案中，催辦信發出後兩星期，商戶仍未作出回應，但個案負責人員再經過逾 30 天 (由 38 至 1 126 天不等)，才把個案的進展通知投訴人。有一極端例子是，有關人員在 2014 年 2 月向商戶發出催辦信，其後一直得不到回應，而沒有記錄顯示其曾與商

其他保障消費者的措施

戶跟進，或致函投訴人通知個案最新進展。該宗個案在 2017 年 3 月(即約 3 年後)完結。

對於審計署的查詢，消委會在 2018 年 2 月回應時表示，上文 (a) 項所提述的 4 宗個案，有 3 宗沒有採取跟進行動的原因如下：(i) 其中 2 宗的投訴人沒提供商戶(屬同一商戶)的電話號碼和電郵地址；和(ii) 1 宗個案的負責人員認為，即使消委會再發催辦信，商戶回應的機會極微。然而，審計署留意到，在上文 (i) 項提及的 2 宗個案，其商戶電話號碼可從投訴個案管理系統中找到，因為該系統載有針對同一商戶的其他投訴個案的記錄。雖然基於保密原則，個案負責人員只可取覽其本人所處理個案的資料，但其監督人員卻可取覽所有個案的資料，因此，個案負責人員或可要求監督人員協助，以取得有關商戶的聯絡資料。至於上文 (ii) 項所述個案，該負責人員決定不採取跟進行動的理據，並沒有記錄在案。審計署認為，消委會須考慮上文提及的審計署意見，就如何跟進投訴個案，向個案負責人員提供更多指引。

對久未完成的投訴個案監察不足

4.11 根據運作手冊，個案作結(即個案負責人員已採取一切必要的跟進行動)後，個案負責人員應在投訴個案管理系統把該個案提交監督人員，以便覆檢和批准結案。批准結案後，消委會便會發出最終覆函，通知投訴人其個案已予結案。審計署分析了投訴個案管理系統內於 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間接獲的投訴的記錄，發現截至 2017 年 11 月 17 日，共有 2 526 宗投訴仍在處理中，其中 396 宗(16%)個案經過接近 3 年或以上仍未完成。在該 396 宗久未完成的投訴個案中，有 310 宗是在 2012 年收到的，即事隔約 5 年仍未完成。

4.12 審計署曾就上述 396 宗久未完成的投訴個案向消委會查詢，消委會先後在 2017 年 12 月和 2018 年 1 月及 2 月作覆，內容如下：

- (a) 關於 2012 年 310 宗未解決的投訴個案，個案負責人員已把其中 289 宗作結，提交監督人員在投訴個案管理系統覆檢個案和批准結案(見第 4.11 段)。然而，由於系統出錯，該批個案最終並沒有送交監督人員以在投訴個案管理系統採取行動；
- (b) 消委會最先在 2016 年 10 月發現上述系統錯誤。投訴個案管理系統的承辦商未能就系統錯誤提供令消委會滿意的解釋，也無法提供一勞永逸的方案，解決該系統問題。消委會接納了投訴個案管理系統承辦商建議的臨時措施，在該系統內執行一次過的修補程式，結束

2013 至 2016 年期間 428 宗未有送交監督人員採取行動的未完成個案。承辦商並每天在該系統執行修補程式，以找出同類的個案，以供各監督人員採取行動；

- (c) 因上述系統出錯而令 2012 年 289 宗未完成個案一直等待監督人員覆檢和批准結案(見上文(a)項)，消委會事前無從得知，直到在這次審查期間發現該等個案後才得悉有關事件；
- (d) 按照慣例，個案負責人員會在個案完結後，先把個案的結果告知投訴人，然後才把個案提交監督人員，以在投訴個案管理系統覆檢個案和批准結案。未能把個案提交監督人員以作覆檢和批准結案，基本上只屬內部記錄問題，實質上不會在告知調停結果一事上影響有關投訴人的利益；及
- (e) 至於在 2012 至 2014 年期間餘下的 107(即 396 減去 289) 宗個案，截至 2017 年 11 月 17 日仍有尚未完成的行動。各項行動的撮要，載於表九。

表九

在 107 宗投訴個案中尚未完成的行動
(2017 年 11 月 17 日)

項目	尚未完成的行動	投訴個案數目			
		2012 年	2013 年	2014 年	總計
(a)	個案尚未分派予個案負責人員	0	2	0	2
(b)	個案負責人員並未完成跟進行動	11	13	38	62
(c)	個案負責人員在完成跟進行動後仍未提出結案要求	3	2	14	19
(d)	結案要求仍有待監督人員覆檢	0	7	7	14
(e)	個案重開後因有另一系統程式錯誤而無法結案	7	1	2	10
	總計	21	25	61	107

資料來源：消委會的記錄

其他保障消費者的措施

4.13 上述 107 宗未完成個案，由於已事隔超過 2 至 4 年，消委會須加快行動，視乎情況解決／結束這些個案。消委會也須加緊監察未完成的個案，以避免同類問題再次發生。

審計署的建議

4.14 審計署建議消委會應：

- (a) 就兩項處理消費者的投訴服務表現目標，加強查核達標情況是否準確，才向商經局提交資料，以納入其管制人員報告；
- (b) 考慮把兩項處理消費者的投訴服務表現目標的水平提高，確保所訂目標仍有效激勵員工提升表現；
- (c) 提升投訴個案管理系統的功能，使系統可以更妥善地自動向未有回應通知信的商戶發出催辦信，確保符合運作手冊所載規定；
- (d) 因應審計署在第 4.10 段所提意見，就如何跟進投訴向員工提供更多指引；及
- (e) 加快行動，以解決／結束久未完成的投訴個案（例如第 4.12(e) 段提及者），並加緊監察有關工作，確保適時處理投訴個案。

消費者委員會的回應

4.15 消委會同意審計署的建議。消委會總幹事表示：

- (a) 有關第 4.14(a) 和 (b) 段的審計署建議，消委會已採取行動，就 2018 年預算的管制人員報告，加強核實所提供的數字和修訂相關目標以令其更清晰，並會考慮提高兩項處理消費者的投訴服務表現目標的水平，過程中會顧及人力資源等相關因素；
- (b) 有關第 4.14(c) 和 (d) 段的審計署建議，消委會將致力提升投訴個案管理系統的功能，並已經和將會採取行動，就如何跟進投訴向員工提供更多指引。該等行動如下：
 - (i) 消委會已向投訴及諮詢部員工簡介投訴個案管理系統的系統規則（見第 4.9 段），尤其是與發出催辦信相關者，並強調使用系統時必須保持警覺；及

- (ii) 消委會已提醒所有個案負責人員和監督人員，注意應如何跟進未有回覆的個案，有關的跟進方法將納入運作手冊(見第 4.10 段)。投訴及諮詢部員工並已知悉，遇有投訴人沒有提供商戶電話號碼，但投訴個案管理系統卻備存相關電話號碼記錄時，應如何處理(見第 4.10(i) 段)。至於有個案因負責人員認為商戶不大可能回覆消委會再發出的催辦信而未予跟進一事(見第 4.10(ii) 段)，消委會已嚴正提醒所有個案負責人員，若其跟進個案方式有違慣常做法，必須請示監督人員，並把理據記錄在案；及
- (c) 有關第 4.14(e) 段的審計署建議，消委會已檢視第 4.12 段表九提及的 107 宗久未完成的投訴個案，經加快行動後，已全數予以解決／結案，詳情如下：
 - (i) 有關表九 (a) 項，投訴及諮詢部的一貫做法是檢查有否尚未分派的投訴個案，故有兩宗尚未分派個案實屬極少出現的失誤和遺漏。無論如何，消委會將加強檢查程序，並已在發現問題後即時聯絡受影響的投訴人以提供協助，但兩宗個案的投訴人均表示無需協助；
 - (ii) 有關表九 (b) 項，消委會自 2017 年起已要求小組監督人員檢查轄下個案負責人員是否有個案歷時 3 個月仍未結案，以便適時提供意見或協助，並須向投訴及諮詢部主管／副主管匯報檢查結果；如此安排已成慣常做法。目前，投訴個案管理系統只會向監督人員發出提示，說明有多少歷時逾兩個曆月仍未結束的個案。消委會正考慮提升系統功能，從而改善監督人員的監察工作。此外，消委會已通知受影響的投訴人其個案尚未解決，如有需要可提供進一步協助；
 - (iii) 有關表九 (c) 項，已採取行動結案；及
 - (iv) 表九 (d) 和 (e) 項提及的尚未完成行動，皆因投訴個案管理系統出現錯誤所致。因應消委會要求，該等系統問題已獲糾正。

消費者委員會公開點名譴責不良商戶

4.16 消委會處理投訴過程中，或會發現有商戶因採用不良營商手法(註 35)而屢遭投訴。為保障消費者權益和遏止這類不良活動，消委會可決定公開點名譴責此等商戶，又或對某一行業的此等手法加以譴責。

4.17 **指引與程序** 消委會訂有一套指引(下稱點名指引)，詳列公開點名譴責商戶前所須考慮因素(註 36)，以及採取有關行動的程序。按照點名指引，若有連串投訴針對同一商戶的不良營商手法，且該等投訴具備所訂明投訴特質的任何一項，便須為展開點名行動採取若干步驟，當中包括與商戶會面，要求商戶即時停止此等手法並作出改善。消委會在會面後會向商戶發出警告信，並把商戶納入觀察之列，密切監察其表現，為期 6 個月(註 37)。其間，消委會只要再收到一宗針對該商戶的新投訴，便會啟動點名機制，即向消委會的商營手法研究及消費者投訴審查小組提交個案文件，供小組研究須否建議委員會採取公開點名譴責行動。委員會若採納建議，便會舉行新聞簡報會，公布遭點名商戶詳情和所涉不良營商手法，有關資料也會上載消委會網站。根據消委會提供的密切監察商戶名單，在 2017 年有 7 個商戶在名單之上，其中 1 個遭公開點名譴責。

須提升投訴個案管理系統以助識別屢次使用不良營商手法的商戶

4.18 **現時用以識別不良商戶的程序** 審計署審查點名指引後發現，現時並無既定程序，以識別屢次使用不良營商手法的商戶。2018 年 1 月，消委會在回覆審計署的查詢時表示，在處理投訴過程中的不同階段，均可找出不當的營商行為：

- (a) **處理個案** 個案負責人員如發現同一商戶屢遭大量投訴人投訴使用不良營商手法，便須把個案提升至由監督人員決定適當的跟進行動。個案負責人員可選擇在每 2 至 3 個月一次的分部會議上提出這

註 35：不良營商手法指商戶在經營業務過程中，對消費者作出損害或有機會損害其權益的任何作為或不作為、連串行為或手法，不論它們是否有欺詐或虛假成分，又或從道德角度而言應受譴責。

註 36：按照點名指引，採取公開點名譴責行動前須通盤考慮多項因素，包括投訴是否具備若干特質例如：(a) 所涉不良營商手法已收到多宗投訴；和 (b) 所涉金額不菲。

註 37：按照點名指引，遇有特殊情況，例如針對同一商戶採用不良營商手法的投訴數字急升，便可跳過與商戶會面並觀察其改善工作的步驟。

些個案以供討論，以確認涉嫌的不當行為在業內是否常見。個案負責人員也可直接聯絡監督人員，請其注意已發現的不當行為；

- (b) **分派和覆檢個案** 監督人員在把接獲的投訴個案分派予不同的個案負責人員跟進時，或在覆檢個案負責人員所提交的已作結個案時，可能會發現同一商戶屢遭投訴，或某些不當的營商行為原來在業內十分常見。在這情況下，監督人員會向個案負責人員索取更多有關該等個案的資料，並決定須採取的適當行動；
- (c) **投訴個案報告** 針對某商戶的投訴個案或某行業的投訴個案突然急增，有可能是提醒消委會人員應評估這些投訴是否涉及不當營商行為的首個訊號。就這方面而言，投訴個案管理系統可製備報告，顯示每個月 20 個被投訴最多次的商戶和每個月 20 個被投訴最多次的行業；及
- (d) **登記個案** 投訴及諮詢部人員如接獲消費者就預繳式服務合約作出的投訴，而合約涉及款項超逾某個金額，便須以電郵方式提醒監督人員注意。

4.19 **投訴個案管理系統的分析能力不足以識別不良商戶** 根據一份於 2016 年提交委員會的文件，就建議點名公布某一商戶而言，投訴及諮詢部人員須從多方面分析針對該商戶的投訴個案，方可建議點名譴責該商戶。分析範圍可包括指稱的不當銷售行為、投訴個案所呈趨勢、個案的調停成功率，以及對消費者權益的影響。投訴個案管理系統製備的投訴個案報告(見第 4.18(c) 段)只會重點顯示被投訴最多次的商戶，而沒有分析有關投訴是否與商戶的不良營商手法有關(或只是與所供應貨品或所提供服務的質素有關，因而不屬公開點名譴責機制的範圍——見第 4.16 段)，因此不能提供足夠詳情，以供識別嚴重的不良營商手法個案。此外，由於欠缺數據開採功能，難以從投訴個案管理系統的數據庫抽取商戶糾紛調停成功率等其他有用資料作分析之用。因此，投訴個案管理系統或未能提出部分嚴重的不良營商手法個案，以供考慮採取進一步行動。消委會在 2017 年 11 月 17 日向審計署提供擷取自投訴個案管理系統內 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間所接獲投訴的記錄。審計署根據這份記錄，利用試算表軟件找出有大量投訴個案未能調停成功的商戶，以便進一步審查這些商戶的投訴記錄，其間留意到針對兩家商戶(即商戶 A 和 B)不良營商手法的投訴個案數目有上升趨勢，而其中一家的投訴個案調停成功率，更是大幅低於業內的平均成功率：

- (a) **商戶 A** 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間，共有 113 宗針對商戶 A 的投訴，其中 60 宗(53%)與其銷售手法有關。審計署按年分析這

其他保障消費者的措施

些投訴個案後發現呈上升趨勢，由 2014 年的 11 宗增至 2017 年的 27 宗，增幅達 145%。針對商戶 A 的投訴個案的調停成功率僅為 27%，遠低於該商戶所屬行業 68% 的平均成功率。在上述 113 宗投訴中，有 50 宗 (44%) 更是因為商戶 A 拒絕合作或無法與之聯絡而導致調停失敗。儘管如此，審計署卻找不到任何記錄，顯示系統曾提出商戶 A 的個案須考慮採取進一步行動；及

- (b) **商戶 B** 針對商戶 B 的投訴個案數目，由 2014 年的 4 宗增至 2015 年的 31 宗。商戶 B 被指作出高壓銷售的不當行為、遲遲不回覆消委會的查詢，以及不願解決糾紛。在 2015 年 12 月舉行的會議上，商戶 B 向消委會承諾會解決所有尚未完成個案，並會推行自願冷靜期。鑑於商戶 B 在隨後的觀察期內表現未有改善，該商戶的個案遂於 2016 年 4 月提交商營手法研究及消費者投訴審查小組，以供考慮是否須公布商戶 B 的名稱。由於針對商戶 B 的個案數量和投訴詳情均不足，小組決定不公布商戶 B 的名稱。2016 年 12 月初，消委會致函商戶 B，表示極度關注針對該商戶的投訴個案由 2015 年的 31 宗增至 2016 年 (截至 12 月 8 日) 的 69 宗。審計署審查投訴個案管理系統內的記錄後發現，針對商戶 B 的投訴數目持續上升，由 2016 年的 74 宗增至 2017 年 (截至 9 月) 的 84 宗，而投訴個案中有 88% 均與商戶 B 的銷售手法有關。在消委會努力調停下，2017 年商戶 B 的投訴個案的調停成功率達到 73%。然而，沒有任何記錄顯示，系統曾在 2017 年提出商戶 B 的整體表現須予檢視。

4.20 審計署認為，須提升投訴個案管理系統的分析能力，以便識別嚴重和屢犯不改的不良營商手法個案，俾能採取跟進行動。

須訂立監察商戶改善服務的指引

4.21 根據點名指引，如在 6 個月觀察期內就商戶接獲一宗新的投訴，點名機制便會啟動 (見第 4.17 段)。在 2017 年監察名單上的 7 個商戶中，只有 1 個商戶被點名譴責。審計署發現，儘管在 6 個月觀察期內曾接獲針對其餘 6 個商戶的新投訴，但點名機制並無啟動。

4.22 消委會在 2018 年 2 月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 投訴及諮詢部的一貫做法是，邀請在影響消費者權益方面出現重大問題（例如營商手法不良、服務或貨品質素欠佳和送貨延誤等）的商戶出席會議，商討如何改善問題和如何解決針對該等商戶的投訴，其後會把該等商戶納入觀察之列，密切監察其作出改善的進度。這類一貫做法並非旨在展開點名行動；
- (b) 在 2017 年把上述的 6 個商戶納入觀察之列，目的在於密切監察其作出改善的進度，而非為了展開點名行動；及
- (c) 在與該 6 個商戶會面後，該等商戶承諾解決尚未完成的投訴個案，並採取其他改善措施。與觀察期之前的情況比較，針對該 6 個商戶的新投訴數目已減少。

4.23 審計署備悉消委會澄清有需要設立另一監察機制，監察在影響消費者權益方面出現問題的商戶如何改善服務。然而，此監察機制欠缺清晰指引，可能導致：(a) 就監察在相同觀察名單上的商戶的目的出現混淆；和 (b) 處理此等商戶的方法不一致。消委會須就此作出改善。

審計署的建議

4.24 審計署建議消委會應：

- (a) 提升投訴個案管理系統的分析能力，以便識別嚴重和屢犯不改的不良營商手法個案，俾能採取跟進行動；及
- (b) 訂立指引，以監察商戶改善服務。

消費者委員會的回應

4.25 消委會同意審計署的建議。消委會總幹事表示：

- (a) 消委會將設法提升投訴個案管理系統，並已開始擬備一套指引，說明如何監察商戶改善服務；及

其他保障消費者的措施

- (b) 有關第 4.19 段提及的商戶 B，消委會強調，2017 年已密切監察該商戶的營商手法，在有需要時，會把其個案提交商營手法研究及消費者投訴審查小組檢視。

通訊事務管理局辦公室推行的解決顧客投訴計劃

4.26 **背景** 解決顧客投訴計劃是處理電訊服務計帳爭議(註 38)的其中一項措施，屬自願調解計劃，以調解方式協助電訊服務供應商與其顧客解決已陷入僵局的計帳爭議。調解服務由香港通訊業聯會(註 39)設立的獨立服務代理機構(解決顧客投訴計劃代理機構(下稱“計劃代理機構”))提供。通訊辦在 2012 年 11 月與電訊業界攜手合作，開展以兩年為試驗期的解決顧客投訴計劃。鑑於計劃試驗運作的成績令人鼓舞，通訊辦支持由 2015 年 5 月 1 日起長期實施解決顧客投訴計劃。通訊辦藉着與香港通訊業聯會簽署的諒解備忘錄(下稱“備忘錄”)，支持該計劃的運作，方法是提供所需經費(註 40)；根據訂明準則篩選解決顧客投訴計劃的申請，以及監察計劃的表現和管理工作。

4.27 **受理準則和申請程序** 根據備忘錄，計帳爭議投訴如符合下列準則便會獲受理，並由計劃代理機構處理：(a) 關於由解決顧客投訴計劃成員提供並作個人及／或住宅用途的電訊服務；(b) 涉及的爭議金額不少於 300 元；和 (c) 爭議已陷入僵局。選擇使用解決顧客投訴計劃調解服務的電訊服務使用者，可先聯絡通訊辦，而通訊辦會按照 (a) 至 (c) 項準則評估個案，並把合資格個案轉交計劃代理機構跟進。至於受理和轉介至計劃代理機構的個案，申請人和相關的電訊服務供應商須分別繳交服務費 100 元和 200 元，以使用解決顧客投訴計劃服務。

註 38：通訊辦也與業界攜手合作，實施其他措施，以進一步加強保障消費者權益，例如實施避免流動通訊服務帳單震撼的措施，以及推行電訊服務合約業界實務守則。通訊辦又舉辦宣傳活動，教育公眾正確使用流動通訊服務，以期避免流動通訊服務帳單震撼和計帳爭議。

註 39：香港通訊業聯會是代表通訊業界的業界組織，大部分主要電訊服務供應商均參與其中。

註 40：根據備忘錄，通訊辦就解決顧客投訴計劃的運作，每年向香港通訊業聯會提供不超過 200 萬元財政資助，視乎實際支出而定。在長期實施的首兩年，即由 2015 年 5 月至 2016 年 4 月，以及由 2016 年 5 月至 2017 年 4 月，通訊辦的資助分別為數 180 萬元及 120 萬元。

解決顧客投訴計劃的使用量偏低

4.28 根據通訊辦提供的資料，計劃代理機構有能力每年處理至少 200 宗個案。如全力運作，更可每年處理逾 400 宗個案。由 2012 年 11 月至 2017 年 10 月，通訊辦一共收到 2 382 宗解決顧客投訴計劃的申請，其中 703 宗獲接納為合資格轉介至計劃代理機構處理；然而，在該 703 宗個案中，有 333 宗 (47%) 在轉介之前已獲解決。上述 5 年內轉介至計劃代理機構進行調解的個案一共有 370 宗，平均每年 74 宗。換言之，計劃的使用量只佔其總處理能力大約 18.5%。通訊辦表示，由於已有多種措施可解決計帳爭議問題 (見第 4.26 段註 38)，通訊辦收到關於計帳爭議的投訴數目有所減少，由 2012 年的 1 121 宗減少至 2017 年的 322 宗。因此，合資格藉解決顧客投訴計劃處理的陷入僵局計帳爭議也隨之持續減少。解決顧客投訴計劃未盡其用，代表未能有效運用政府的撥款 (每年 120 萬元至 180 萬元——見第 4.26 段註 40)，幫助消費者解決他們與電訊服務供應商之間的爭議。審計署認為通訊辦須加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量。

訂定服務表現目標有所不足

4.29 根據備忘錄，通訊辦訂立了 10 個主要表現指標，用以衡量計劃代理機構的運作表現。該等指標涵蓋不同範疇，例如解決顧客投訴計劃的工作流程、使用者滿意程度，以及向通訊辦提交報告和統計數據事宜等。通訊辦的網站附有超連結，連接香港通訊業聯會的周年報告，當中匯報了計劃代理機構的達標情況。審計署發現，在 2012 年 11 月至 2017 年 4 月期間，以下兩個範疇匯報的表現持續高於目標：

- (a) 調解成功率的目標水平為 30%，實際成果則為 93.7% 至 100%；及
- (b) 使用者滿意程度的目標水平為 3 分 (最高為 5 分)，使用者滿意程度調查所示的實際平均得分則為 4.5 至 4.8 分。

為確保該兩個表現目標仍有效激勵有關機構提升表現，通訊辦有需要考慮把目標提高至更富挑戰性的水平。

審計署的建議

4.30 審計署建議 通訊事務總監應：

- (a) 加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量；及
- (b) 考慮為解決顧客投訴計劃調解服務的成功率和使用者的滿意程度這兩項服務表現訂立更高的目標。

政府的回應

4.31 通訊事務總監同意審計署的建議，並表示通訊辦會設法提高解決顧客投訴計劃的使用量，以及檢討該兩項服務表現的目標。

消費者委員會進行冷靜期研究

4.32 政府在 2010 和 2011 年就打擊不良營商手法的立法建議進行公眾諮詢，其間社會上曾廣泛討論強制實施冷靜期的問題。政府與相關各方多番討論，再經審慎考慮後，認為強制實施冷靜期會改變交易模式，對商戶和消費者都有重大影響，必須小心考量。在 2015 年 6 月舉行的立法會經濟發展事務委員會會議上，有部分議員認為，實施冷靜期應能為消費者提供更佳保障。2016 年 5 月，立法會經濟發展事務委員會通過動議，促請政府就強制實施冷靜期進行立法，並優先在投訴多、金額大的預繳式服務，例如健身和美容服務業，推行法定冷靜期。在回應該項動議時，商經局表示已向消委會提供資源，研究有關冷靜期的各項議題，預料研究工作於翌年完成。

4.33 預繳式服務冷靜期研究工作的進展 審計署審查消委會的記錄後發現，該會在 2013 年 11 月已從商經局取得該項研究的經費。審計署向消委會查詢研究工作的進展，該會在 2018 年 1 月及 2 月回覆如下：

- (a) 冷靜期是消費者法律保障的 5 個主要課題之一(註 41)，由消委會轄下的法律事務部負責在 2013 至 2016 年檢討和研究。基於課題的優

註 41：5 個主要課題是：(a) 預繳款項安全措施；(b) 公司破產保障；(c) 網上消費；(d) 消費者仲裁；和 (e) 冷靜期。根據消委會提供的資料，這些課題是按其複雜、敏感和緊急程度訂定優次的。有關 (a) 至 (d) 項課題的研究報告已在 2016 年 8 月至 2017 年 5 月期間發表。

次安排，該事務部須作人手調動和用較多時間聘請合適的合約律師，協助進行法律研究，因而在 2016 年年初才展開有關冷靜期的研究工作；及

- (b) 由於該課題十分複雜和敏感，消委會轄下的法律保障事務小組（見第 1.13 段註 13）在 2016 年 7 月至 2017 年 9 月期間，在研究過程的不同階段都進行廣泛討論，然後訂定冷靜期機制的擬議架構，包括適用範圍和運作安排。2017 年 9 月，研究報告進入草擬階段，以供該小組進一步審議和提出意見。研究報告預定於 2018 年 4 月發表。

消費者教育和宣傳

4.34 **消委會的工作** 除了獲得公正賠償的權利外，取得正確資料的權利和接受消費者教育的權利是另外兩項公認的消費者基本權益。就此，消委會致力推行以下工作，藉以加強消費者自我保護的能力：

- (a) **發布消費信息** 消委會出版《選擇》月刊，定期發放有關消費者權益的資訊、建議和意見。讀者還可閱覽該月刊全文的電子版本（註 42）。消委會的網站設有《選擇》月刊文章及“網上價格一覽通”等專題欄目，在 2016 年錄得瀏覽頁次共 440 萬。該會的“精明消費香港遊”網頁，為內地來港旅客提供度身訂造的資訊和購物錦囊，在 2016 年的瀏覽頁次也超過 240 萬；及
- (b) **加強消費者的自我保護能力** 一直以來，消委會都為社會上各階層的人士，包括青少年、中小學生、長者和新移民，籌辦研討會和講座等，讓他們有更多機會認識消費文化和消費權益，從而提升他們自我保護的能力，協助他們保障自己作為消費者應有的權益。消委會每年舉辦約 220 場研討會、工作坊和講座。

4.35 **消委會、海關與通訊辦的合作** 《2012 年修訂條例》於 2013 年 7 月付諸實施後，有關方面以三管齊下方式，並以公眾教育與宣傳並重的方法，執行《商品說明條例》的公平營商條文（見第 2.2(a) 段）。自 2013 年以來，海關、通訊辦和消委會持續推行多項宣傳和教育活動，藉此加深消費者對被禁止的不良

註 42：《選擇》月刊自上次於 1997 年加價以來，其售價一直維持不變，每本 12 元。網上版本的收費則為每篇文章 8 元。

其他保障消費者的措施

營商手法的認知，並推廣“精明消費”的概念，務求加強消費者的能力，並同時向商戶推廣良好做法。有關活動如下：

- (a) 在 2013 年 7 月至 2017 年 9 月期間，海關與消委會共舉辦逾 300 場簡介會／研討會，供商戶和其他公眾人士參加；
- (b) 海關作為主要執法機關，不時發出與《商品說明條例》有關的新聞稿，例如在疑犯被拘捕後或所檢控者被定罪後發稿，以提高公眾對不良營商手法的認知，以及呼籲公眾舉報涉嫌違例的個案。2017 年，海關共發出逾 60 份與《商品說明條例》有關的新聞稿；
- (c) 通訊辦每年均舉辦為期約 8 個月（8 月至 3 月）的消費者教育活動（包括巡迴展覽、公眾講座和社區講座計劃），藉以進一步加深市民對精明使用通訊服務的認識；及
- (d) 在《商品說明條例》的公平營商條文付諸實施後，消委會藉巡迴展覽、電台節目環節、專題網站、教育研討會等不同途徑，展開公眾教育活動，讓消費者更了解相關的法定條文，對不良營商手法提高警覺。消委會又在《選擇》月刊發表與投訴有關的文章、製作反映當前不良營商手法的戲劇影片，以及點名批評不良商戶，繼續進行其公眾教育工作。

《選擇》月刊面對的挑戰

4.36 據消委會表示，《選擇》月刊一直肩負重任，協助消費者作出精明選擇，在掌握足夠資料的情況下，安全和負責任地消費。該月刊自推出以來，已公布大約 1 300 項產品測試、2 280 項深入研究和 580 項市場調查的結果，並發表不同專題的文章，例如醫療護理、揭示普遍不良營商手法的典型投訴個案，以教育消費者。每月公布新一期《選擇》月刊出版時，傳媒總會廣泛報道，公眾也會討論重大的消費議題。

4.37 然而，綜觀廿一世紀全球趨勢，在取用資訊和閱覽新聞方面，印刷與網上媒體匯流，前後兩者更有此消彼長之勢。因此，《選擇》月刊的銷量已由 2009–10 年度平均每月 27 428 本，下跌至 2016–17 年度每月 21 033 本，跌幅為 23%。消委會曾進行訪問調查和設立聚焦小組，藉此收集消費者、傳媒和其他有關各方的意見，所得意見包括：(a) 現時《選擇》月刊的設計不合時宜、文字太多、難以理解；和 (b) 內容須更多元化，並可在數碼裝置（例如個人平板電腦和流動裝置）上閱覽。

4.38 據消委會表示，網上《選擇》月刊於 2004 年推出，但由於網上訂閱平台使用不便，使用率偏低，2016 年只有 1 066 個訂戶，錄得 50 128 次下載。早於 2013 年，消委會已獲商經局撥款 290 萬元，並從其儲備中調撥 170 萬元，用以全面檢討《選擇》月刊，主要目的在於維持和提高其對公眾的價值。根據 2016 年完成的顧問檢討和消委會 2017 年的內部檢討，所得意見如下：

- (a) 網上《選擇》月刊的下載方式簡陋原始、瀏覽體驗欠佳、功能欠善。系統不合時宜，以致刊物內容易於複製，也容易經互聯網免費傳閱，有礙保障知識產權；
- (b) 公眾對網上《選擇》月刊的認知程度極低。該網上版本的訂閱程序也繁複累贅，舉例而言，儘管訂閱表格可供下載，但訂閱者仍必須填寫表格，再以郵寄、傳真或電郵方式把表格送達消委會，才完成整個訂閱過程；及
- (c) 要維持《選擇》月刊對公眾的價值，必須予以大幅改革，最重要是建立易於使用的網上平台，以及改變老舊的印刷本樣式。

4.39 顧問檢討工作於 2016 年完成，消委會隨後與商經局商討《選擇》月刊改革計劃所需的撥款。消委會於 2017 年因應顧問的意見和其內部檢討結果，製備擬議策略發展計劃，並依據該計劃，向商經局申請到所需撥款，用以推展改革計劃，包括研訂新內容、發展資訊科技基本設施，以及進行市場推廣計劃。

4.40 消委會已力圖藉不同宣傳方法刺激銷量，但如第 4.37 及 4.38 段所示，《選擇》月刊印刷本的銷量仍呈下跌趨勢，網上版本的訂閱率也持續偏低。這情況顯示《選擇》月刊急需改革，使其更易於閱覽、質素更佳，以符合公眾愈來愈高的期望。審計署認為，鑑於《選擇》月刊在教育公眾方面意義重大，既然已獲批撥款，消委會便應繼續推展《選擇》月刊改革計劃。

須解決無法追查的投訴個案的常見問題

4.41 由 2013 年 7 月《商品說明條例》的公平營商條文實施以來，至 2017 年 9 月為止，海關與通訊辦合共接獲並處理了大約 3 萬宗投訴，但檢控個案則只有大約 300 宗。審計署的審查發現：

- (a) 海關在 2013 年 7 月至 2017 年 9 月期間接獲但沒有選出進行調查的投訴有 11 924 宗，海關表示當中 8 597 宗 (72%) 因證據不足或只涉及消費者糾紛而無須採取進一步行動。為應對常見的證據不足問

其他保障消費者的措施

題，海關在 2016 年 5 月和 2018 年 1 月透過傳媒提醒消費者，務須保存相關的交易文件，並須及早舉報和提供詳情。然而，沒有記錄顯示海關曾加強教育消費者如何區分(宜由消委會處理的)消費者糾紛與(由海關處理的)懷疑干犯《商品說明條例》所訂罪行的個案；及

- (b) 通訊辦在 2013 年 7 月至 2017 年 9 月期間接獲但沒有繼續調查的投訴有 2 658 宗，當中 511 宗 (19%) 因投訴人拒絕協助調查而無法追查。沒有記錄顯示通訊辦曾加強教育，讓消費者了解作出投訴後應負的責任，以及所涉的刑事法律程序和調查程序。

海關與通訊辦有需要審視無法追查的《商品說明條例》相關投訴個案的常見問題，務求制訂特定的消費者教育／宣傳計劃，以解決這些問題。

審計署的建議

4.42 審計署建議消委會應繼續推展《選擇》月刊的改革計劃。

4.43 審計署也建議海關關長應與通訊事務總監合力審視無法追查的《商品說明條例》相關投訴個案的常見問題，務求制訂特定的消費者教育／宣傳計劃，以解決這些問題。

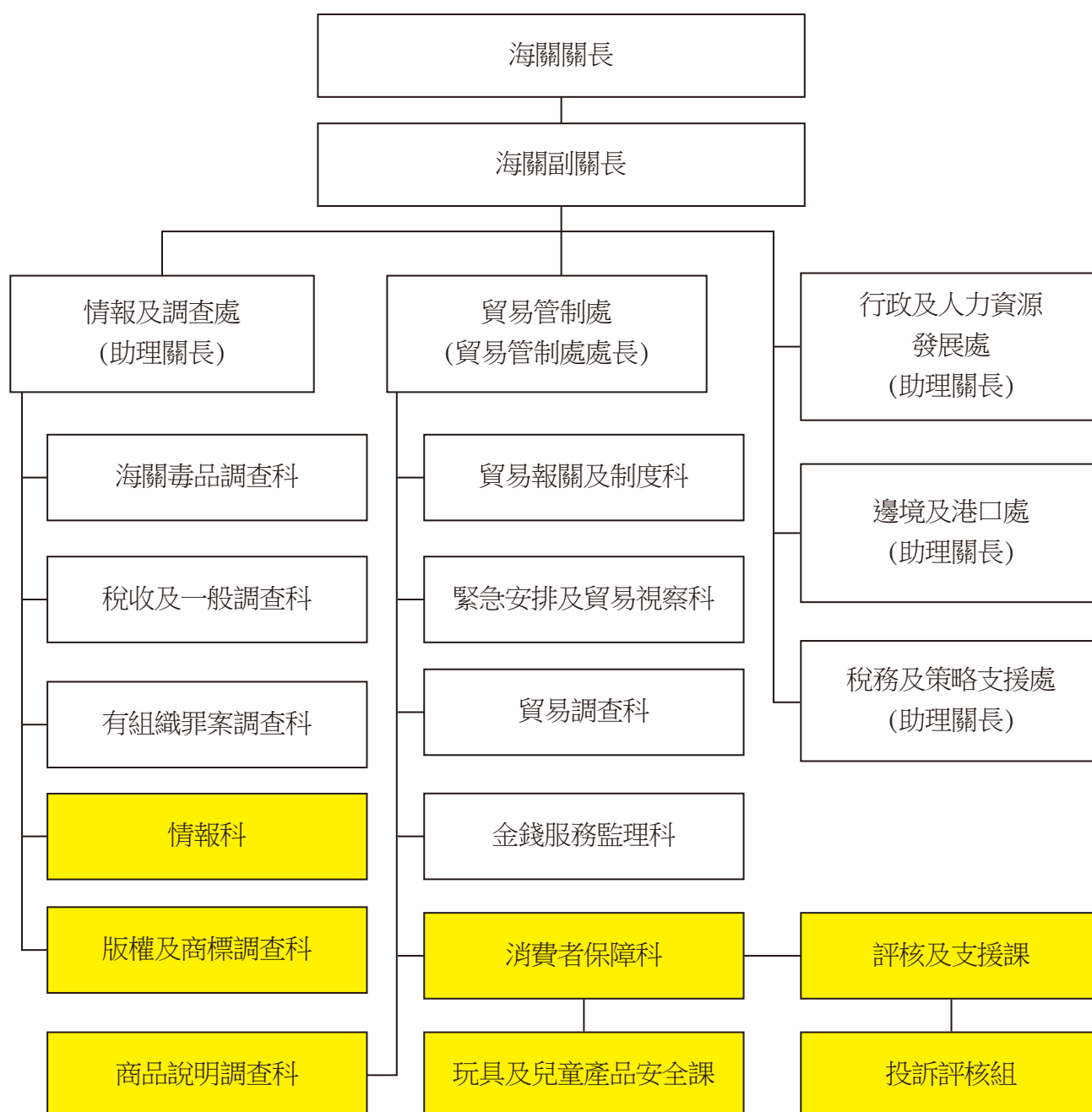
政府和消費者委員會的回應

4.44 消委會同意第 4.42 段所載的審計署建議。消委會總幹事表示，消委會將繼續推展《選擇》月刊的改革計劃。

4.45 海關關長與通訊事務總監同意第 4.43 段所載的審計署建議。

附錄 A
 (參閱第 1.6、2.22(a)、
 2.31 及 3.19(c) 段)

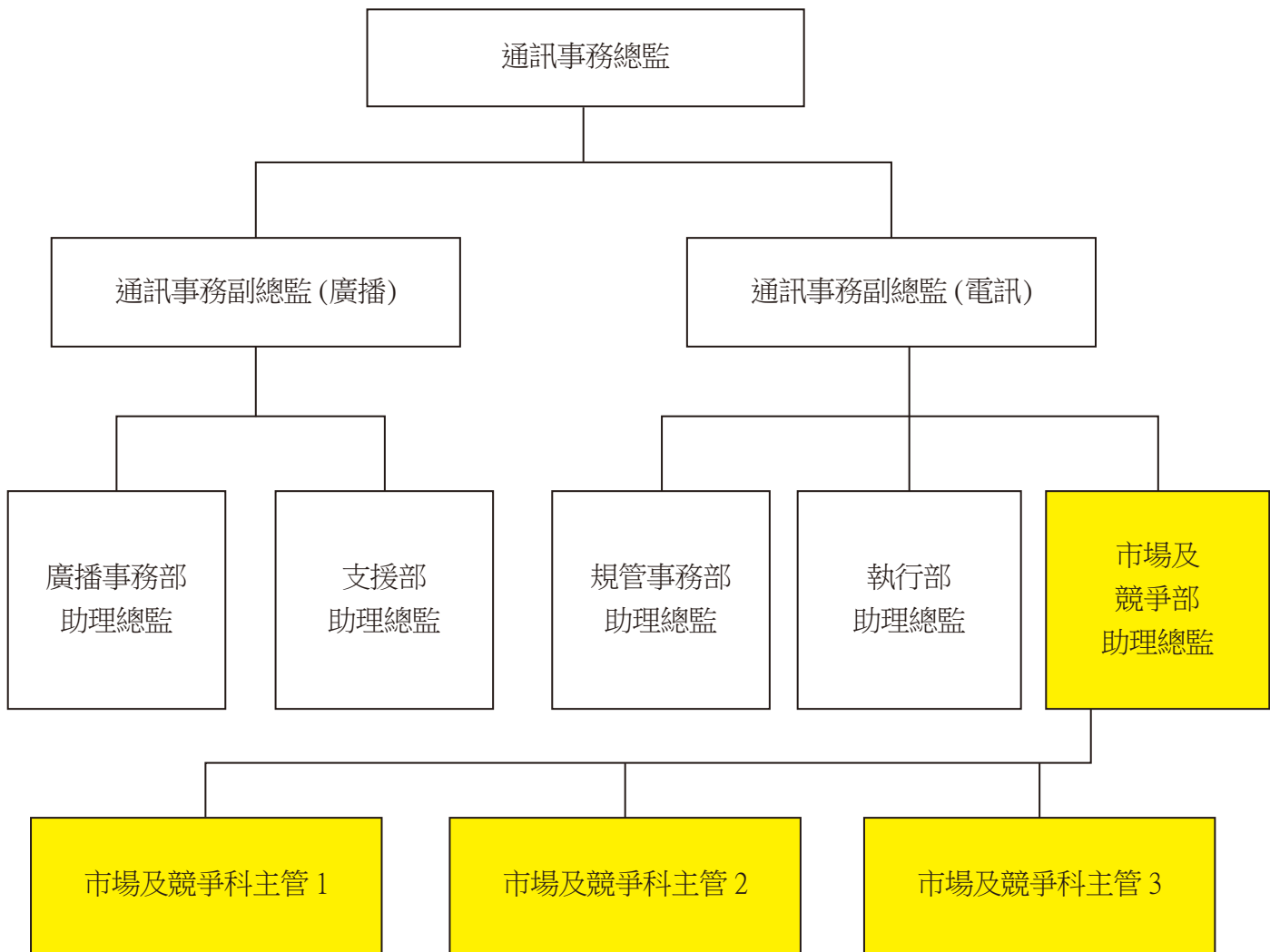
香港海關
 組織圖 (摘錄)
 (2017 年 12 月 31 日)



說明： 本審計報告書涵蓋的各科／課／組

資料來源：海關的記錄

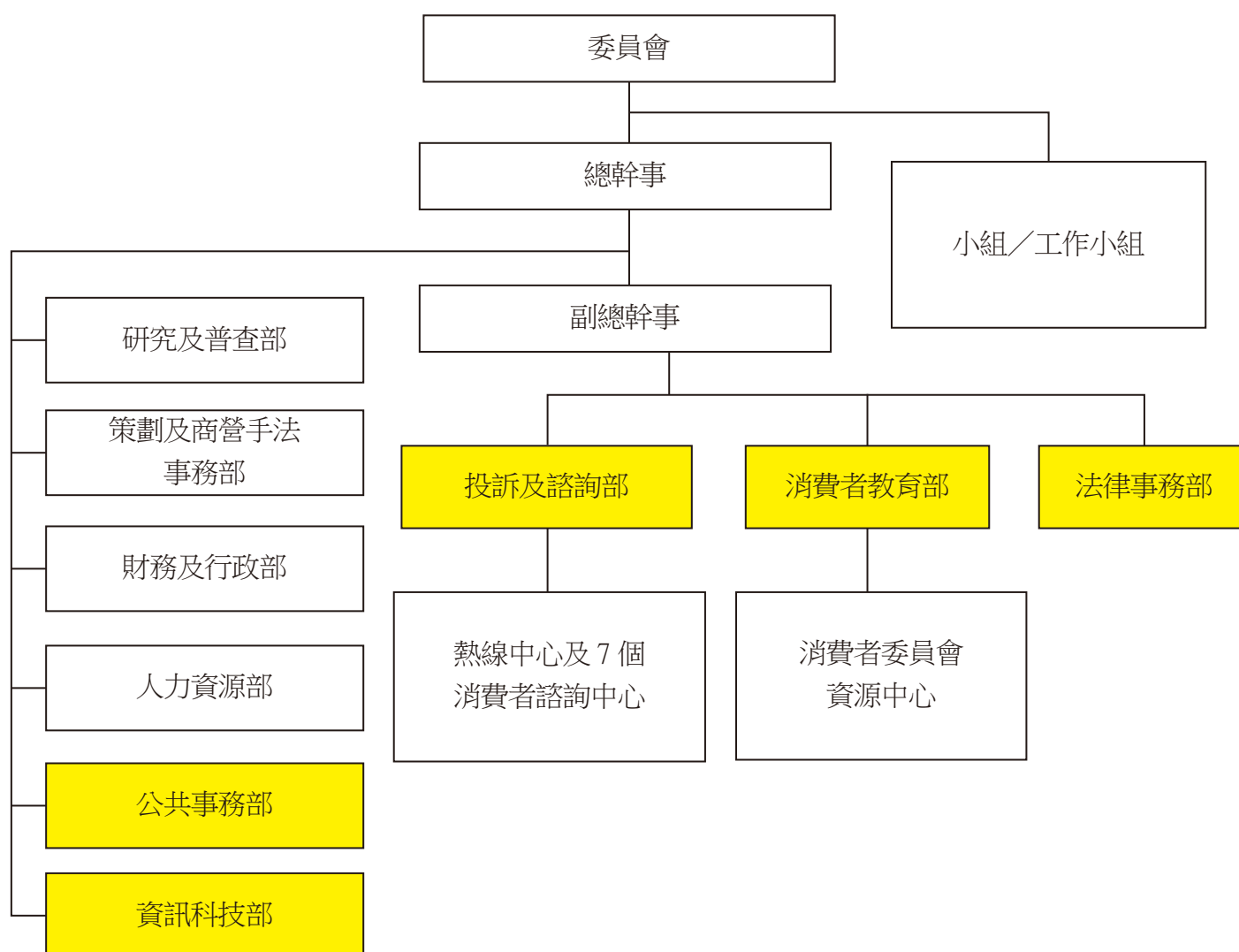
通訊事務管理局辦公室
組織圖 (摘錄)
(2017 年 12 月 31 日)



說明：■ 本審計報告書涵蓋的各部／科

資料來源：通訊辦的記錄

消費者委員會
組織圖 (摘錄)
(2017 年 12 月 31 日)



說明：■ 本審計報告書涵蓋的各部

資料來源：消委會的記錄

第 3 章

教育局

融合教育

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。

《審計署署長第七十號報告書》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

融合教育

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.3
特殊教育需要的類別	1.4
有特殊教育需要學生的人數	1.5 – 1.7
為學校提供的支援措施	1.8
審查工作	1.9 – 1.10
政府的整體回應	1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：識別和取錄有特殊教育需要的學生	2.1
識別有特殊教育需要的學生	2.2 – 2.13
審計署的建議	2.14
政府的回應	2.15
有特殊教育需要學生的家長在選擇學校時的 資訊需要	2.16 – 2.20
審計署的建議	2.21
政府的回應	2.22
在學校裝設升降機以便為殘疾學生建設 無障礙的實際環境	2.23 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28
第 3 部分：為公營普通學校提供的額外資源	3.1 – 3.3
學習支援津貼的管理	3.4 – 3.15
審計署的建議	3.16
政府的回應	3.17

	段數
加輔計劃的管理	3.18 – 3.22
審計署的建議	3.23
政府的回應	3.24
表現管理	3.25 – 3.28
審計署的建議	3.29
政府的回應	3.30
特殊教育需要統籌主任	3.31 – 3.40
審計署的建議	3.41
政府的回應	3.42
第 4 部分：教師培訓和專業支援	4.1
融合教育教師專業發展架構	4.2 – 4.5
審計署的建議	4.6
政府的回應	4.7
校本教育心理服務	4.8 – 4.17
審計署的建議	4.18
政府的回應	4.19
附錄	頁數
A：教育局特殊教育分部：組織圖 (摘錄) (2018 年 1 月 31 日)	53
B：學年年終自評表格樣本 (摘錄)	54 – 56
C：小學和中學自評結果摘要 (2014/15 至 2016/17 學年)	57

融合教育

摘要

1. 根據《殘疾歧視條例》(第 487 章) 及平等機會委員會發出的《教育實務守則》，所有教育機構均有責任為合資格的學生提供平等教育機會，當中包括有特殊教育需要的學生。有特殊教育需要的學生指因有學習或適應困難而需要特別教育支援的學生，有關類別為：(a) 特殊學習困難；(b) 注意力不足／過度活躍症；(c) 自閉症；(d) 言語障礙；(e) 智力障礙；(f) 聽力障礙；(g) 肢體傷殘；(h) 視覺障礙；及 (i) 精神病 (由 2017/18 學年開始列為特殊教育需要類別之一)。1997 年 9 月，政府推出為期兩年的融合教育先導計劃，參與學校須為有特殊教育需要的學生提供兼容的學習環境。融合教育已由 1999/2000 學年起，擴展至所有公營普通學校。融合教育的對象和獲益者不單是有特殊教育需要的學生，也包括其他學生、教職員、家長，以至整個社會。政府採用“雙軌制”推行特殊教育。對於有較嚴重或多重殘疾的學生，教育局會根據專家的評估和建議，在家長的同意下，轉介他們入讀特殊學校，以便他們接受加強支援服務。

2. 在 2016/17 學年，公營普通學校共有 844 所，包括 454 所小學和 390 所中學。約有 42 890 名有特殊教育需要的學生就讀於這 844 所學校。教育局除了向所有公營普通學校發放常規資助外，也以現金津貼及額外教學人員形式提供額外資源、專業支援和教師培訓，協助學校照顧有特殊教育需要的學生。教育局特殊教育分部負責提供和管理推行融合教育的支援措施，該局就融合教育提供額外資源和專業服務的開支已由 2012/13 學年的 10.085 億元增加至 2016/17 學年的 14.171 億元，增幅為 4.086 億元。審計署最近就教育局推行融合教育的工作進行了審查。

識別和取錄有特殊教育需要的學生

3. **需要加強措施以盡早識別有特殊教育需要的學生** 在 2016/17 學年，6 159 名學生首次接受校本教育心理學家評估，當中 6 131 名被診斷為有特殊教育需要的學生或學業成績稍遜的學生 (成績稍遜學生)。在這 6 131 名學生中，4 181 名 (68.2%) 在小一和小二時獲診斷，而 1 950 名 (31.8%) 則在較高年級時獲診斷。由於及早識別學生可能有學習困難，可讓家長和教師盡早為他們提供

摘要

合適的支援，因此當局應盡全力確保有特殊教育需要的學生盡早被識別(第 2.5 及 2.7 段)。

4. **需要加強措施以取得家長同意轉交有特殊教育需要學生的資料** 設立有效機制尤為重要，以確保有特殊教育需要學生的資料可盡早交予學校，從而提供適時和適切的支援。小學須取得有特殊教育需要的準中一生的家長同意，方能將有特殊教育需要學生的相關資料轉交取錄該等學生的中學。雖然拒絕讓小學把子女的資料轉交中學的家長比例，已由 2013/14 學年的 25% 下降至 2017/18 學年的 17%，但仍有為數不少的家長(在 2017/18 學年有 775 宗個案)拒絕讓小學這樣做(第 2.8 及 2.10 段)。

5. **需要監察評估服務是否適時** 根據《校本教育心理服務指引》：(a) 就每名學生的個別評估，教育心理學家須在評估後會議向家長和校方人員解釋評估結果，並討論所提供的教育支援；(b) 就每宗接受心理測量評估的個案，教育心理學家須向家長提供評估摘要，列明主要資料，包括智能水平、學習困難和支援建議，評估摘要一般會在 3 個月內發出；及(c) 就每宗轉介個案，教育心理學家須向有關學校發出 1 份評估報告副本，以便校方安排適當的支援服務，評估報告一般會在 3 個月內發出。審計署留意到教育局沒有在其電腦系統記錄評估後會議的舉行日期，以及發出評估摘要和評估報告的日期(第 2.12 及 2.13 段)。

6. **需要發放更多有關支援有特殊教育需要學生的學校資料以便有特殊教育需要學生的家長選擇學校** 有特殊教育需要學生的家長可按個人選擇，透過既定機制為子女申請入讀普通學校。家庭與學校合作事宜委員會出版的中、小學概覽是關於學校的重要資料來源。審計署留意到學校在概覽中只披露 3 項與支援有特殊教育需要學生相關的資料；但其他有關支援有特殊教育需要學生的學校資料，例如如何分配資源予一眾有特殊教育需要的學生，以及為有特殊教育需要學生提供的校本支援服務等，對有特殊教育需要學生的家長也有幫助(第 2.16 至 2.19 段)。

7. **需要加快在學校裝設升降機以便為殘疾學生建設無障礙的實際環境** 肢體傷殘學生需要無障礙通道設施(例如升降機)。沒有升降機的資助學校經考慮各自的校本需要後，可在每年大規模修葺工程計劃下申請裝設升降機。截至 2018 年 2 月 28 日，教育局接獲的 110 宗申請尚未完成，當中只有 42 宗已獲批准。在該 42 宗已獲批准的升降機申請中，1 宗申請的相關工程預計在 2018 年

摘要

4 月底前完成。另外 10 宗正在建造階段，餘下 31 宗則在法定呈交、規劃或詳細設計階段。政府在 2018 年 2 月公布將增撥 20 億元，以加快在公營學校裝設升降機(第 2.23 至 2.26 段)。

為公營普通學校提供的額外資源

8. **需要改善學習支援津貼的管理** 學習支援津貼在 2003/04 學年推出。學校應靈活而有策略地調配學習支援津貼，以支援成績稍遜學生(只適用於小學)和有特殊教育需要的學生。在三層支援模式下，學生獲提供第一層(學習困難較輕微的學生)至第三層(學習困難較嚴重的學生)的 3 層支援。每年向每所學校發放的津貼額是按入讀該校的成績稍遜的學生人數和需要接受第二或第三層支援的有特殊教育需要學生人數而計算，學習支援津貼額也設有上限。2016/17 學年，在 844 所公營普通學校中，有 696 所獲得學習支援津貼，向這 696 所學校發放津貼的金額為 5.39 億元。審計署發現以下可予改善之處：(a) 有特殊教育需要學生所需的支援層級是由其就讀學校決定。為方便學校照顧有特殊教育需要學生的需要，教育局已就於三層支援模式下根據學生表現提供的支援水平給予指引。然而，指引沒有訂明明確的準則，以供學校在決定有特殊教育需要學生的支援層級時參考；(b) 上限已在 2013/14 學年增至每校每年 150 萬元。由 2015/16 學年起，津貼額上限每年按綜合消費物價指數變動調整，而非按有特殊教育需要及成績稍遜的學生人數變動調整。在 2013/14 至 2016/17 學年的 4 年期間，第二和第三層有特殊教育需要和成績稍遜的學生人數增加了 29%，由 37 188 人增至 47 937 人。領取學習支援津貼上限的學校數目增加了 13 倍，由 2013/14 學年的 4 所增至 2016/17 學年的 56 所；及 (c) 教育局訂明，學校應充分運用每個學年獲分配的學習支援津貼款項。2015/16 學年，在獲發放學習支援津貼的 692 所學校中，366 所有盈餘款項。在這 366 所學校中，122 所(33%)的盈餘款項超過周年撥款額的 10%(第 3.4、3.5 及 3.8 至 3.15 段)。

9. **學校從推行小學加強輔導教學計劃(加輔計劃)轉為申領學習支援津貼進展緩慢** 在 2000 年實施的加輔計劃下，學校編制獲增加 1 至 3 名額外教師，而且每名額外教師均獲提供班級津貼。學習支援津貼在 2003/04 學年推出後，沒有參與加輔計劃的學校只可申請學習支援津貼。加輔計劃下的學校則可繼續循計劃獲得支援。教育局表示，發放學習支援津貼，可讓學校集合資源，根據需要更全面和靈活地為有特殊教育需要和成績稍遜的學生提供適當的支援服務。在加輔計劃下，為學校開設的額外教師職位是按成績稍遜學生、智障學生和有特殊學習困難學生的人數而定，但卻沒有計及有其他特殊教育需要類別的

摘要

學生。教育局鼓勵學校盡早由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼，但反應未如理想。由 2009/10 至 2016/17 學年的 8 年期間，在 277 所推行加輔計劃的學校中，只有 35 所 (13%) 已轉為申領學習支援津貼，其餘 242 所學校仍參與加輔計劃 (第 3.18 至 3.21 段)。

10. **需要處理特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間差異甚大和特殊教育需要統籌主任的培訓問題** 在 3 年內 (2017/18 至 2019/20 學年)，教育局會分期為每所公營普通小學和中學提供 1 個額外教師職位，讓學校指派 1 名專責教師負責特殊教育需要統籌主任的工作，統籌為有特殊教育需要學生提供的服務和支援。2017/18 學年，在 844 所學校中，只有 244 所各獲准開設 1 個特殊教育需要統籌主任職位。在 2019/20 學年或之前，當提供特殊教育需要統籌主任的安排擴展至其餘學校時，所有公營普通小學和中學便會各有 1 名特殊教育需要統籌主任，而在 2021-22 財政年度，所需的每年經常開支約為 5.5 億元。審計署分析了於 2016/17 學年有特殊教育需要學生在各所學校的分布情況，發現在 844 所學校中，469 所 (55.6%) 各有少於 50 名屬第二和第三層級的有特殊教育需要學生，而 45 所 (5.3%) 則各有 100 名或以上這類學生。由於各校有特殊教育需要的學生人數並不相同，因此特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間會有差異。此外，教育局訂明，特殊教育需要統籌主任須修畢有關照顧有特殊教育需要學生的基礎、高級和專題課程 (三層課程)。截至 2018 年 1 月，該 244 名特殊教育需要統籌主任中，有 56 名 (23%) 仍在修讀支援有特殊教育需要學生所規定的三層課程 (第 3.31 至 3.37 段)。

教師培訓和專業支援

11. **需要鼓勵學校達到培訓目標** 在 2007/08 學年，教育局推出融合教育教師專業發展架構。在這個架構下，當局為在職教師開辦三層課程。自推出這個架構以來，教育局已舉辦了 3 個周期的三層課程，並為每所學校訂定每個周期的培訓目標。審計署根據在 2016/17 學年年終時學校的培訓情況，審查了全部 844 所公營普通學校在第二及第三周期達到三層課程培訓目標的情況，發現在 844 所學校中：(a) 37 所 (4%)、83 所 (10%) 和 47 所 (6%) 學校分別未能達到適用於由 2012/13 至 2014/15 學年的第二周期就基礎課程、高級課程和專題課程訂定的培訓目標；(b) 219 所 (26%)、572 所 (68%) 和 326 所 (39%) 分別未能達到適用於由 2015/16 至 2019/20 學年的第三周期就基礎課程、高級課程和專題

摘要

課程訂定的培訓目標；及(c)有11所學校未能達到適用於第二和第三周期就三層課程訂定的任何培訓目標(第4.2、4.4及4.5段)。

12. **需要加強措施確保學校獲教育心理學家探訪的日數符合規定** 審計署在審查教育心理學家在2016/17學年探訪844所學校的日數後發現：(a)在330所接受教育局提供一般校本教育心理服務的學校當中，有27所(8%)各獲探訪的日數少於規定的每學年18天；(b)在484所接受辦學團體提供一般校本教育心理服務的學校當中，有11所(2%)各獲探訪的日數少於規定的每學年14天；及(c)在30所接受優化校本教育心理服務的學校當中，有4所(13%)各獲探訪的日數少於規定的每學年30天。由於探訪日數少於規定，為學校提供的教育心理服務可能已受到影響(第4.14段)。

13. **需要加強監察辦學團體提供的校本教育心理服務** 校本教育心理服務由教育局直接提供或由辦學團體提供。在2016/17學年，共有11個辦學團體提供有關服務。這11個辦學團體各聘用了1名教育心理學家督導主任。根據《校本教育心理服務指引》，教育心理學家督導主任必須為資深的教育心理學家，一般須具備6年或以上教育心理學家工作經驗，每年須為轄下每名教育心理學家提供約130小時的督導。教育局沒有要求辦學團體提交其教育心理學家督導主任的資歷證明。此外，教育局也沒有設立健全的機制，監察教育心理學家督導主任提供的服務(第4.8、4.16及4.17段)。

審計署的建議

14. 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。審計署建議教育局局長應：

識別和取錄有特殊教育需要的學生

- (a) 檢討是否適時識別有特殊教育需要的學生(第2.14(a)段)；
- (b) 與學校協作，進一步鼓勵有特殊教育需要學生的家長同意讓小學把有關資料轉交中學(第2.14(b)段)；
- (c) 在教育局的電腦系統記錄評估後會議的舉行日期，以及發出評估摘要和評估報告的日期，以便監察評估摘要和報告是否適時發出(第2.14(c)段)；

摘要

- (d) 促請學校發放更多有關支援有特殊教育需要學生的學校資料，以便有特殊教育需要學生的家長選擇學校 (第 2.21 段)；
- (e) 密切監察 42 項已獲批准的升降機裝設工程的進度，以及按 2018 年 2 月公布的新計劃，加快於尚未裝設升降機的學校進行裝設工程 (第 2.27(a) 及 (b) 段)；

為公營普通學校提供的額外資源

- (f) 考慮向學校發出更具體的指引，以便學校決定有特殊教育需要學生所需的支援層級 (第 3.16(a) 段)；
- (g) 因應價格水平的變動，以及有特殊教育需要學生和成績稍遜學生的人數增加，定期檢討學習支援津貼上限 (第 3.16(b) 段)；
- (h) 採取措施，進一步鼓勵學校充分運用在每個學年獲發放的學習支援津貼款項 (第 3.16(c) 段)；
- (i) 採取措施，解決學校所關注的事宜，以期加快學校由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼的進度 (第 3.23 段)；
- (j) 採取措施，處理特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間差異甚大的問題 (第 3.41(a) 段)；
- (k) 採取措施，增加已修畢三層課程的教師人數，以便他們可隨時擔任特殊教育需要統籌主任 (第 3.41(b) 段)；

教師培訓和專業支援

- (l) 採取措施，鼓勵學校達到三層課程的培訓目標 (第 4.6 段)；
- (m) 加強措施，確保學校獲教育心理學家探訪的日數符合規定 (第 4.18(c) 段)；及
- (n) 加強監察辦學團體提供的校本教育心理服務 (第 4.18(d) 段)。

政府的回應

15. 政府歡迎有關的審查工作，並同意審計署的建議。

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 根據《殘疾歧視條例》(第 487 章) 及平等機會委員會發出的《教育實務守則》，所有教育機構均有責任為合資格的學生提供平等教育機會，當中包括有特殊教育需要的學生。有特殊教育需要的學生指因有學習或適應困難而需要特別教育支援的學生。1997 年 9 月，政府推出為期兩年的融合教育先導計劃，參與學校須為有特殊教育需要的學生提供兼容的學習環境。在為期兩年的先導計劃結束後，融合教育已由 1999/2000 學年 (註 1) 起，擴展至所有公營普通學校。融合教育的長遠目標之一是幫助所有學生、教師及家長認識、接受和尊重個別差異，甚至懂得欣賞差異。為支持多元和推廣共融，融合教育的對象和獲益者不單是有特殊教育需要的學生，也包括其他學生、教職員、家長，以至整個社會。

1.3 政府採用“雙軌制”推行特殊教育。對於有較嚴重或多重殘疾的學生，教育局會根據專家的評估和建議，在家長的同意下，轉介他們入讀特殊學校，以便他們接受加強支援服務。每類特殊學校專為有某種殘疾的學生而設，而特殊學校每班的學生人數、教師與班級的比例、課程和提供的支援程度均有別於普通學校。其他沒有需要入讀特殊學校並接受加強支援服務的有特殊教育需要學生可入讀普通學校，以便他們可與普通學生互動，從主流教育中獲益。值得注意的是，很多有特殊教育需要的學生在主流教育學習上應付自如。而近年也有這類學生在普通學校取得優良學業成績的例子。

特殊教育需要的類別

1.4 教育局把特殊教育需要劃分為下列 9 類：

- (a) **特殊學習困難** 讀寫方面的特殊學習困難又名讀寫障礙，是一種最常見的特殊學習困難。有特殊學習困難的學生雖然智力正常並接受常規學習指示，卻未能準確而流暢地認讀和默寫字詞。支援這類

註 1： 每個學年由每年 9 月 1 日開始至翌年 8 月 31 日結束。

學生時，教師應採用多元化的教學策略（例如採用多感官、有系統和小步驟教學法，以配合學生的節奏和學習能力）；

- (b) **注意力不足／過度活躍症** 有注意力不足／過度活躍症的學生通常有下列 3 項特徵：
- (i) **注意力散渙** 他們注意力不集中和短暫，易受不相關的示象和聲音干擾而分心，做事也欠缺條理，又或會忽略細節，更常大意犯錯；
 - (ii) **過度活躍** 他們難以在課堂上安坐，經常躁動不安或把弄身邊的物件；及
 - (iii) **衝動** 他們缺乏耐性而且衝動，經常不顧後果行事；不待問題說完便搶着回答；又時常打擾他人，不能排隊輪候，也無法遵從指示。

在教導這類學生時，教師應提供具清晰結構的學習環境，給予清晰明確的指示，而且每次只應發出一項指示，把課業細分，並訂定清晰的規則和獎勵計劃，以指導學生的行為；

- (c) **自閉症** 自閉症兒童在早期發展階段出現社交溝通障礙及有限的重複行為（但在社交需求超出有限的能力前未必會完全顯露出來，或在成年後以所學得的策略掩飾）。自閉症學生一般需要清晰的指示以完成課業。教師可藉着提供常規和程序支援，利用視覺組織圖、誘導方式，以及透過有系統的作業，給予他們協助，從而提高他們在課堂的參與程度；
- (d) **言語障礙** 常見的言語障礙有 4 類：
- (i) **發音問題** 發音問題指因各種原因而導致字詞發音錯誤，令他人不明白其所說內容，例如代替音或省略音式的發音；
 - (ii) **語言問題** 語言問題指沒有能力完全理解信息所傳達的資訊，因而引起誤會甚至溝通失效，及／或傳達信息有困難，能力未達同齡程度；
 - (iii) **流暢問題** 流暢問題指因音節或字詞重複，或語音拖長，或語速過快或過慢，或字句中斷而導致語流阻塞的情況；及
 - (iv) **聲線問題** 聲線問題指因各種原因而導致聲音沙啞、失聲、聲線過高／低、難以控制聲量、鼻音過重或過輕等。

在幫助有言語障礙的學生方面，教師可向學生反映意見以促進溝通過程，示範適當的發音和語文表達方式，並給予學生鼓勵和支援；

- (e) **智力障礙(智障)** 智障是一組發展問題，患者在認知功能上有明顯缺陷，連帶在學習、適應行為及技能方面有困難。有關障礙在18歲前顯現。支援智障學生時，教師應給予不同的指示，並運用多元化的教學策略加強學習效果，例如可使用實物和手勢來輔助口頭指示；
- (f) **聽力障礙(聽障)** 聽障主要分為傳導性、感音神經性和混合性3類，可按程度再分為輕度、中度、中度嚴重、嚴重和深度。教師應盡量站在學生面前說話，以便給予口形、面部表情和手勢等視覺提示；
- (g) **肢體傷殘** 腦麻痺、脊柱裂、肌肉萎縮是常見的肢體傷殘類別，影響學生的動作協調、說話、書寫及日常活動。學校可向這類學生提供暢通易達設施，例如升降機、暢通易達洗手間和輪椅通道，予以協助；
- (h) **視覺障礙(視障)** 在配戴眼鏡或進行屈光矯正手術後，以視力較佳的一隻眼睛量度，視覺敏銳度為6/18或以下，即屬視障。視障可分為輕度低視能、中度低視能、嚴重低視能或完全失明。學校應視乎視障學生的剩餘視力，讓其使用輔助工具，包括點字書、錄音帶、放大鏡、字體放大器和電腦，予以協助；及
- (i) **精神病** 由2017/18學年起，教育局把精神病列為特殊教育需要類別之一。精神病種類繁多，包括焦慮症、抑鬱症和強迫症。當中也有較嚴重的精神病，例如思覺失調和鬱躁症，其病徵一般持續較長時間，影響範圍較廣。患有精神病的學生需接受專業醫護人員診治，通常由精神科醫生診斷，再由臨牀心理學家、精神科護士或醫務社工跟進。學校則擔當輔助角色，以配合專業醫護人員的治療和康復建議，並按學生的需要幫助他們適應學校生活。

有特殊教育需要學生的人數

1.5 在 2016/17 學年，公營普通學校共有 844 所，包括 454 所小學和 390 所中學。約有 42 890 名有特殊教育需要的學生就讀於這 844 所學校(註 2)(見表一)。

表一

公營普通學校有特殊教育需要的學生人數
(2012/13 至 2016/17 學年)

	2012/13 學年	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2012/13 至 2016/17 學年期間的變動
小學						
有特殊教育需要的學生人數	16 810	17 390	18 200	19 830	21 860	+5 050 (+30%)
學生總人數	258 527	259 867	266 153	273 006	282 482	+23 955 (+9%)
有特殊教育需要學生佔學生總人數的百分比	6.5%	6.7%	6.8%	7.3%	7.7%	+1.2 個 百分點
中學						
有特殊教育需要的學生人數	14 580	16 440	17 990	19 640	21 030	+6 450 (+44%)
學生總人數	347 851	323 691	302 110	282 525	268 609	-79 242 (-23%)
有特殊教育需要學生佔學生總人數的百分比	4.2%	5.1%	6.0%	7.0%	7.8%	+3.6 個 百分點
小學和中學						
有特殊教育需要的學生人數	31 390	33 830	36 190	39 470	42 890	+11 500 (+37%)
學生總人數	606 378	583 558	568 263	555 531	551 091	-55 287 (-9%)
有特殊教育需要學生佔學生總人數的百分比	5.2%	5.8%	6.4%	7.1%	7.8%	+2.6 個 百分點

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註 2：在 2016/17 學年，約有 7 700 名有較嚴重或多重殘疾的學生就讀於 60 所資助特殊學校。本審計報告集中審查教育局推行融合教育的工作(見第 1.10 段)，而不涵蓋特殊學校。

1.6 表二載列 2012/13 至 2016/17 學年期間按主要特殊教育需要類別劃分公營普通學校有特殊教育需要的學生人數。

表二

按主要特殊教育需要類別劃分
公營普通學校有特殊教育需要的學生人數
(2012/13 至 2016/17 學年)

特殊教育需要的類別	2012/13 學年	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2012/13 至 2016/17 學年 期間的變動
特殊學習困難	17 440	18 080	18 610	19 390	20 120	+2 680 (+15%)
注意力不足/ 過度活躍症	4 780	5 860	6 910	8 200	9 440	+4 660 (+97%)
自閉症	4 150	4 970	5 790	6 800	7 820	+3 670 (+88%)
言語障礙	2 130	2 090	2 130	2 400	2 870	+740 (+35%)
智障	1 690	1 680	1 650	1 590	1 580	-110 (-7%)
聽障	690	660	650	670	650	-40 (-6%)
肢體傷殘	380	360	330	310	300	-80 (-21%)
視障	130	130	120	110	110	-20 (-15%)
整體	31 390	33 830	36 190	39 470	42 890	+11 500 (+37%)

資料來源：教育局的記錄

附註：發放予公營普通學校以支援有特殊教育需要學生的學習支援津貼已由 2017/18 學年起擴展至包括患有精神病的學生。教育局沒有備存 2017/18 學年之前的精神病學生人數。

1.7 在 2012/13 至 2016/17 學年期間，在公營普通學校就讀的有特殊教育需要的學生人數增加，主要是由於有特殊學習困難、注意力不足／過度活躍症及自閉症的學生人數上升所致。教育局表示：

- (a) 被評估為有特殊學習困難和注意力不足／過度活躍症的學生人數持續增加，原因可能是識別工作有所改善。為加強教師和家長認識注意力不足／過度活躍症學生的需要，並提高他們對該等學生的接受程度，教育局每年均舉辦全港性的教師和家長工作坊，並有開發輔導教材，以協助學校為該等學生提供支援。有關支援該等學生的通訊亦已上載教育局網站，以促進公眾的認知；及
- (b) 患有自閉症的學生人數急增，與全球各地的情況相若，原因可能是家長對兒童患上自閉症或發展遲緩的跡象認識加深，因而更主動尋求診斷服務和介入。在學校層面而言，加強教師在特殊教育需要方面的培訓，提升了教師察覺學生可能患上自閉症的敏感和準確程度，從而給予評估和支援。此外，醫院管理局(醫管局)提供的精神科服務(負責診斷精神病，包括自閉症和注意力不足／過度活躍症)，以及跟進服務也持續有改善。

為學校提供的支援措施

1.8 除了向所有公營普通學校發放的常規資助外，教育局也以現金津貼及額外教學人員形式提供額外資源、專業支援和教師培訓，協助學校照顧有特殊教育需要的學生。教育局特殊教育分部負責提供和管理推行融合教育的支援措施(該分部的組織圖見附錄 A)。根據教育局的記錄，就融合教育提供額外資源和專業服務的開支已由 2012/13 學年的 10.085 億元增加至 2016/17 學年的 14.171 億元，增幅為 4.086 億元(41%)(見表三)。

表三

就融合教育向公營普通學校提供額外資源和
專業服務的開支
(2012/13 至 2016/17 學年)

性質	開支 (百萬元)					2012/13 至 2016/17 學年 期間的變動
	2012/13 學年	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	
額外資源						
現金津貼	348.9	390.0	511.4	566.1	607.6	+258.7 (+74%)
額外教學人員	552.7	555.0	570.3	580.5	599.7	+47.0 (+9%)
小計 (a)	901.6	945.0	1,081.7	1,146.6	1,207.3	+305.7 (+34%)
專業服務						
教育心理服務	56.4	71.6	84.8	102.9	146.4	+90.0 (+160%)
教師培訓	50.5	58.8	55.2	60.5	63.4	+12.9 (+26%)
小計 (b)	106.9	130.4	140.0	163.4	209.8	+102.9 (+96%)
總計 (c)=(a)+(b)	1,008.5	1,075.4	1,221.7	1,310.0	1,417.1	+408.6 (+41%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審查工作

1.9 1999 年，審計署就為有特殊教育需要學生提供的服務進行審查，結果在 1999 年 10 月發表的《審計署署長第三十三號報告書》第 7 章匯報。

1.10 2017 年 10 月，審計署就教育局推行融合教育的工作進行審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 識別和取錄有特殊教育需要的學生 (第 2 部分)；
- (b) 為公營普通學校提供的額外資源 (第 3 部分)；及
- (c) 教師培訓和專業支援 (第 4 部分)。

審計署發現以上範疇均有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.11 教育局局長歡迎本次審查工作，並同意就本審計報告的建議採取所需的跟進行動。他表示，政府已就學校推行融合教育展開檢討工作，並會推出改善措施，以期為有特殊教育需要的學生提供優質教育，讓他們全面發展潛能。政府在《二零一八至一九財政年度預算案》宣布，除了已承諾的 14 億元，建議再增撥 20 億元經常開支，以實踐優質教育。這些融合教育的新措施，將納入一系列的工作計劃內。

鳴謝

1.12 在審查工作期間，教育局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：識別和取錄有特殊教育需要的學生

2.1 本部分探討教育局為識別和取錄有特殊教育需要學生所做的工作，審查工作集中於下列各項：

- (a) 識別有特殊教育需要的學生 (第 2.2 至 2.15 段)；
- (b) 有特殊教育需要學生的家長在選擇學校時的資訊需要 (第 2.16 至 2.22 段)；及
- (c) 在學校裝設升降機以便為殘疾學生建設無障礙的實際環境 (第 2.23 至 2.28 段)。

識別有特殊教育需要的學生

2.2 1985 年，教育局在所有公營普通小學推行及早識別和輔導有學習困難的小一學生計劃 (及早識別和輔導計劃——註 3)，以確保能及早識別所有有學習困難的兒童。在這項計劃下，學校會識別有學習困難的學生，為他們安排跟進行動，並按情況安排學生接受評估。

2.3 及早識別和輔導計劃的主要工作流程如下：

- (a) **觀察** 由 9 月至 12 月，教師會觀察每名小一學生的學習和社交適應情況。如有需要，教師可以與有關家長討論其觀察結果。教師會為有學習或適應困難的學生提供入班支援。學校可以為有關學生安排初步課外輔導支援；
- (b) **識別** 由學年的 12 月至翌年 2 月，教師會為疑有學習困難的學生填寫《小一學生之學習情況量表》。學生支援小組 (註 4)、教師和校本教育心理學家會舉行會議，根據該量表，加上教師的觀察所得

註 3：在小學教育前，衛生署、醫管局、社會福利署 (聯同非政府機構) 和教育局通過協作，提供兒童身心全面發展服務，以應付兒童的發展需要。服務目標為及早識別和管理：(a) 高危孕婦；(b) 產後抑鬱的母親；(c) 有心理社會服務需要的家庭；及 (d) 有健康、發展和行為問題的學前兒童。學前機構教師發現兒童出現生理、發展、行為和學習問題，可把兒童轉介到衛生署和醫管局。如家長同意，取錄該等兒童的小學會獲提供有關兒童問題的資料。

註 4：根據教育局的指引，學生支援小組的成員可包括：(a) 由校長、副校長或資深教師擔任的統籌主任；(b) 有特殊教育需要學生的班主任和科主任；及 (c) 課程發展主任、輔導教師和學校社工。

和學生的功課樣本，識別有學習困難的學生。他們會在小一下半學年為被識別為有學習困難的學生制訂並推行初步輔導計劃；及

- (c) **評估** 根據“先支援、後評估”原則，把疑有明顯學習困難的學生轉介校本教育心理學家評估(註5)前，會先為他們推行輔導計劃，以確保他們獲得適時的支援。有關學生在小二接受有關評估時，他們對輔導計劃的反應會被考慮在內，他們所需的支援程度和強度會在評估之後調整。對於已顯現有嚴重學習或適應困難的小一學生，他們會獲安排提早在小一第二個學期接受評估。

2.4 除了透過及早識別和輔導計劃把疑有學習困難的學生轉介教育心理學家評估外，在家長的同意下，教師也可在全個學年內，把被識別為有學習或適應困難的各年級學生轉介教育心理學家評估。對於懷疑患上自閉症、注意力不足／過度活躍症或精神病的學生，在家長的同意下，會轉介醫管局的兒童精神科醫生作進一步評估，以便進行診斷。教育局表示，學生如在高小或中學階段顯現學習或適應困難，可在小一及小二後(而不是在小一或小二時)接受評估。至於已接受教育心理學家評估的學生，如發現他們在學習或行為適應方面出現新問題，也可考慮再次進行評估。因此，在初小階段後才接受教育心理學家評估的學生比例也相當高。

需要加強措施以盡早識別有特殊教育需要的學生

2.5 在2016/17學年，6 159名學生首次接受校本教育心理學家評估，當中6 131名被診斷為有特殊教育需要的學生或學業成績稍遜的學生(成績稍遜學生——見第3.5段註7)。在這6 131名學生中，4 181名(68.2%)在小一和小二時獲診斷，而1 950名(31.8%)則在下述階段獲診斷：

- (a) 992名(16.2%)在小三至小六時；
- (b) 726名(11.8%)在中一至中三時；及
- (c) 232名(3.8%)在中四至中六時。

註5：教育心理學家具有專業知識，以評估和診斷有認知困難(例如智障)和學習問題(例如特殊學習困難)的學生。其他類別的特殊教育需要(例如疑似注意力不足／過度活躍症、自閉症和精神病)會轉介其他專業人士(例如兒童精神科醫生)作最終診斷。

2.6 教育局在 2017 年 12 月和 2018 年 2 月告知審計署：

- (a) 在較高年級才顯現學習或行為問題的學生，一經學校或家長識別，會即時獲得教育心理學家服務；
- (b) 一些有特殊教育需要學生的家長可能拒絕讓子女在初小階段時接受評估。他們只會於子女在較高年級時顯現更大困難，或要求在公開考試作特別考試安排時，才認為有評估需要；
- (c) 並非全部有特殊教育需要的學生都會在求學階段初期顯現學習或適應問題，尤其是智力較高者，他們或可在小學階段規避大部分困難，因而避開及早識別和輔導計劃的檢測；
- (d) 有些學生在適應中學學校生活時才顯現適應困難，或在青少年期才顯現嚴重情緒和行為問題，因此在入讀中學後才首次接受評估；及
- (e) 有些學生可能在來港時就讀小一或小二以外的班級。他們會在校內顯現困難時接受評估。

2.7 及早識別學生可能有學習困難，可讓家長和教師盡早為他們提供合適的支援。當局應盡全力確保盡早識別有特殊教育需要的學生，以便向他們提供適時的支援。鑑於有特殊教育需要的學生在小三或之後才接受教育心理學家評估的百分比很高，儘管可能基於各種原因而無法及早識別這些學生，但教育局需要確保有特殊教育需要的學生適時被識別，並繼續探討方法以改善識別工作。舉例而言，教育局可：

- (a) 採取行動，進一步鼓勵家長同意讓學校及早轉介子女接受評估；及
- (b) 進一步加強教師在識別有特殊教育需要學生方面的培訓。

需要加強措施以取得家長同意轉交有特殊教育需要學生的資料

2.8 設立有效機制尤為重要，以確保有特殊教育需要學生的資料可盡早交予學校，從而提供適時和適切的支援。現行的資料轉交機制如下：

- (a) **有特殊教育需要的準小一學生** 衛生署或醫管局會徵求家長同意，把有特殊教育需要準小一學生的評估資料送交教育局，繼而在新學年開始前轉交取錄該等學生的學校。衛生署／醫管局把學生的評估資料送交教育局前，會提供／更新評估結果。一般來說，衛生

署／醫管局的評估資料會在每年 7 月前交到教育局，教育局便可在 8 月把有關資料送交學校，以便校方為學生安排適時和適切的學習支援服務；及

- (b) **有特殊教育需要的準中一學生** 小學須取得有特殊教育需要學生的家長同意，方能將有關資料輸入教育局的特殊教育資訊管理系統。在中學學位分配結果公布後，小學須將有特殊教育需要學生的相關資料（例如學生的醫療及評估報告、學習記錄及建議的教學策略等）轉交取錄該等學生的中學。

2.9 2018 年 2 月，教育局告知審計署：

- (a) 教育局一向鼓勵家長同意轉交有特殊教育需要學生的資料。為確保升讀中學的有特殊教育需要小六學生，在入讀中學後繼續獲得合適的支援，當局已要求小學在取得家長同意後，把這些學生的相關資料轉交有關中學（取錄學校）；
- (b) 除了在 2013 年 6 月發出名為“轉交有特殊教育需要學生的資料”的通告外，教育局也會在每年 5 月發出信件，提醒小學有關安排。此外，教育局的督學會在各個場合（例如學校探訪、日常接觸等）就徵求家長同意轉交有特殊教育需要學生的資料、送交取錄學校的文件種類，以及把資料送交取錄學校的時限，向學校提出建議；及
- (c) 教育局一直與非政府機構合作，為行將申請中一學位的有特殊教育需要小六學生的家長舉辦周年研討會。除此之外，教育局建議家長同意小學將其有特殊教育需要子女的相關資料轉交中學，以便中學及早識別和提供輔導，讓有特殊教育需要的學生可繼續獲得適切的支援。

2.10 審計署審查教育局的記錄並發現，雖然拒絕讓小學把子女的資料轉交中學的家長人數和比例，已分別由 2013/14 學年的 925 名減至 2017/18 學年的 775 名，以及由 2013/14 學年的 25% 下降至 2017/18 學年的 17%，但仍有為數不少的家長拒絕讓小學這樣做（見表四）。

表四

家長拒絕讓小學
把有特殊教育需要小六學生的資料轉交中學的個案數目
(2013/14 至 2017/18 學年)

學年	有特殊教育需要的小六學生數目	個案數目 (百分比)
2013/14	3 675	925 (25%)
2014/15	3 733	925 (25%)
2015/16	3 884	731 (19%)
2016/17	4 003	739 (18%)
2017/18	4 578	775 (17%)

資料來源：教育局的記錄

附註：教育局表示，每年約有 2% 有特殊教育需要的小六學生入讀非公營中學。

2.11 有效和適時地把資料由小學轉交中學，可使提供予有特殊教育需要學生的支援及時獲得延續。中學缺乏有特殊教育需要學生的相關資料，可能需要再次識別及評估有關學生，然後才可為他們提供支援。這個過程可能需要一段時間才能完成，因而令給予有特殊教育需要學生的協助有所延誤。教育局需要與學校協作，繼續鼓勵有特殊教育需要學生的家長同意讓小學把相關資料轉交中學。舉例而言，當局應向家長推廣同意把特殊教育需要資料轉交中學，可協助中學為其子女提供適時支援的觀念。

需要監察評估服務是否適時

2.12 根據教育局發出的《校本教育心理服務指引》：

- (a) 在接到轉介個案後，校本教育心理學家須盡快與有關學校安排學生進行評估，評估工作一般會在 6 個月內完成；

- (b) 就每名學生的個別評估，教育心理學家須在評估後會議向家長和校方人員解釋評估結果，並討論所提供的教育支援；
- (c) 就每宗接受心理測量評估的個案，教育心理學家須向家長提供評估摘要，列明主要資料，包括智能水平、學習困難和支援建議，評估摘要一般會在3個月內發出；及
- (d) 就每宗轉介個案進行評估後，教育心理學家須向有關學校發出一份評估報告副本，以便校方安排適當的支援服務，評估報告一般會在3個月內發出。

2.13 教育局表示，雖然學校會藉推行在評估後會議中討論和同意的建議來策劃其跟進行動，但評估摘要和評估報告對接受評估的學生仍屬重要文件，因為：

- (a) 評估摘要包含主要的評估結果和支援策略建議，有助家長更加了解子女的需要；及
- (b) 評估報告是有關學生心理教育能力的專業報告，為學校提供副本以作記錄和參考，可讓學校按評估結果和專業意見定期檢討所提供的支援。

審計署留意到教育局在其電腦系統記錄學校轉介個案的日期，以及校本教育心理學家進行評估的日期，但未有記錄評估後會議的舉行日期，以及發出評估摘要和評估報告的日期。為方便教育局監察評估摘要和報告是否適時發出，審計署認為教育局需要在其電腦系統記錄有關資料。

審計署的建議

2.14 審計署**建議**教育局局長應：

- (a) 檢討是否適時識別有特殊教育需要的學生，以確定有否可予改善的範疇；
- (b) 與學校協作，進一步鼓勵有特殊教育需要學生的家長同意讓小學把有關資料轉交中學；及
- (c) 在教育局的電腦系統記錄評估後會議的舉行日期，以及發出評估摘要和評估報告的日期，以便監察評估摘要和報告是否適時發出。

政府的回應

2.15 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 由於社會福利署的到校學前康復服務試驗計劃會被納入為常規服務，因此教育局和社會福利署已同意設立機制，確保到校學前康復服務或社會福利署其他資助康復服務下的有特殊需要學前兒童，在升讀小學時會獲得適切的支援。具體而言，到校學前康復服務和其他康復服務的專家和特殊幼兒工作員，會在其服務的兒童開始接受小學教育前填寫報告表，就有關兒童的進度提供專業意見。在社會福利署和教育局的協調下，在取得家長同意後，個別兒童的報告表會在9月前，由其學前中心／幼稚園送交指定的公營小學，以便小學盡早為有關小一學生策劃和提供適切的支援服務；
- (b) 值得注意的是，雖然教育局提倡及早識別的政策，但不表示所有評估可在小一或小二時完成，尤以在初小階段沒有顯現學習或適應困難的學生為甚。儘管如此，教育局會繼續支持學校按“先支援，後評估”的原則支援學生，並改善檢討機制，以便較遲才顯現學習或行為問題的學生可適時被識別；及
- (c) 教育局會重新探討學校適時舉行評估後會議，以及教育心理學家適時發出評估摘要和評估報告的規定，並會研究記錄有關資料的機制。

有特殊教育需要學生的家長在選擇學校時的資訊需要

2.16 根據《殘疾歧視條例》和《教育實務守則》，所有教育機構均有責任為合資格的學生提供平等機會，當中包括有特殊教育需要的學生。有特殊教育需要學生的家長可按個人選擇，透過既定機制為子女申請入讀普通學校。普通中、小學的現行收生機制如下：

- (a) **小學** 所有合資格兒童(包括選擇入讀普通小學的有特殊教育需要兒童)會經小一入學統籌辦法獲派官立或資助學校小一學位。該辦法分為兩個階段：
 - (i) **自行分配學位階段** 在這階段，家長可按其意願向一所官立或資助小學遞交申請，學校則會按照教育局所訂定的準則(例

如申請兒童有否兄／姊在該校就讀或父／母在該校工作)，決定取錄與否；及

- (ii) **統一派位階段** 在這階段，教育局會根據家長的選校意願和申請兒童的隨機編號分配小一學位；及
- (b) **中學** 修畢小學課程的合資格學生(包括有特殊教育需要的學生)，可透過就讀的小學參加中學學位分配辦法，以獲分配資助中一學位。該辦法分為兩個階段：
 - (i) **自行分配學位階段** 在這階段，學生可按其意願向不超過兩所參與中學遞交申請，中學可根據自行訂定的收生準則取錄學生；及
 - (ii) **中央分配學位階段** 在這階段，中一學位的分配是以學生的個別派位組別、家長選校意願和隨機編號為依歸。

需要發放更多有關支援有特殊教育需要學生的學校資料 以便有特殊教育需要學生的家長選擇學校

2.17 家長可在學校的網站和開放日活動取得學校的資料。家庭與學校合作事宜委員會(註6)每年出版的中、小學概覽，也是關於學校的重要資料來源。

2.18 審計署留意到學校網站披露有關支援有特殊教育需要學生的資料種類和詳情各異。舉例而言，有些學校會透露為不同類別有特殊教育需要學生安排的訓練計劃數目，有些則不然。在家庭與學校合作事宜委員會出版的中、小學概覽中，學校透露下列3項與支援有特殊教育需要學生相關的資料：

- (a) 曾接受特殊教育培訓的教師比例。沒有透露培訓的詳情(例如培訓的種類和程度)；
- (b) 為有特殊教育需要學生而設的校內支援設施(例如暢通易達的升降機和暢通易達的洗手間)；及
- (c) 闡述學校在照顧學生學習差異的方針。

註6：家庭與學校合作事宜委員會在1993年2月成立，成員包括主席、教育局的當然委員、分別來自幼稚園、小學、中學和特殊學校的教育工作者、本地學校的學生家長、親職教育工作者和專業人士。

2.19 審計署留意到其他有關支援有特殊教育需要學生的學校資料，可幫助有特殊教育需要學生的家長為子女選擇學校：

- (a) 如何分配資源予一眾有特殊教育需要的學生；
- (b) 為有特殊教育需要學生提供的校本支援服務；
- (c) 有特殊教育需要學生的家長所擔當的角色；及
- (d) 為教職員提供與支援有特殊教育需要學生相關培訓的安排。

2.20 為使有特殊教育需要學生的家長在選校時有所憑據，教育局需要確定和充分了解這些家長的資訊需要，並作出相應安排。舉例而言，教育局可透過與家長組織舉行會議、研討會和講座，收集家長的意見，然後加以適當分析，確保能採取合適的跟進行動。

審計署的建議

2.21 審計署建議教育局局長應促請學校發放更多有關支援有特殊教育需要學生的學校資料，以便有特殊教育需要學生的家長選擇學校。

政府的回應

2.22 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在學校發展與問責架構下，學校須自評其措施，並在學校報告內闡述結果，在每年 11 月底前上載學校網站，以供公眾知悉；及
- (b) 教育局亦已建議家庭與學校合作事宜委員會在 2018/19 學年發出的中、小學概覽中，加入“全校參與模式融合教育”一欄，讓學校以實例說明該校的融合教育措施如何支援有特殊教育需要的學生。教育局會密切留意有關發展。

在學校裝設升降機以便為殘疾學生建設無障礙的實際環境

2.23 政府的政策是為殘疾人士建設一個無障礙的實際環境，方便他們進出處所和使用設施，協助他們融入社會。入讀普通學校的視障、聽障和肢體傷殘學

生需要環境上的配合，以切合其特殊需要。對視障和聽障學生而言，進行小型改建工程(例如加裝照明設施)和提供特別的家具和設備(例如閃燈火警鐘和光學放大裝置)，便能照顧他們的需要。肢體傷殘學生則需要無障礙通道設施(例如升降機和斜道)。

2.24 教育局表示，所有在 1997 年後落成的學校均符合屋宇署就無障礙通道所頒布的現行規定。校舍在 1997 年前落成的學校可向政府申請撥款加裝無障礙設施(例如升降機、暢通易達的洗手間和斜道)。教育局視乎技術可行性並根據個別學校的運作需要，已透過在 1994 至 2006 年分 5 期推行的學校改善工程計劃，在大部分這類學校(逾 600 所)裝設無障礙設施。教育局由 2010 年 4 月起，開始負責為非屋邨資助學校進行大規模和緊急維修工程，並由 2014 年 4 月起開始負責為屋邨資助學校進行這些工程。沒有升降機的資助學校經考慮各自的校本需要後，可在每年大規模修葺工程計劃下申請裝設升降機。

需要加快在學校裝設升降機

2.25 審計署留意到教育局約於每年 4 月和 5 月發出通函，邀請資助學校申請在下一個財政年度的大規模修葺工程計劃下裝設升降機。截至 2018 年 2 月 28 日，有 110 宗申請尚未完成，當中：

- (a) 42 宗申請已獲批准。1 宗申請的相關工程預計在 2018 年 4 月底前完成。另外 10 宗正在建造階段，餘下 31 宗則在法定呈交、規劃或詳細設計階段；及
- (b) 68 宗申請尚未獲批准，當中 30 宗 (44%) 在 2012–13 財政年度前接獲(見表五)。

表五

68 宗尚未獲批准的裝設升降機申請的案齡分析
(截至 2018 年 2 月 28 日)

接獲申請的年度 (財政年度)	申請數目 (百分比)
2008-09	3 (5%)
2009-10	5 (7%)
2010-11	17 (25%)
2011-12	5 (7%)
2012-13	9 (13%)
2013-14	14 (21%)
2014-15	2 (3%)
2015-16	5 (7%)
2016-17	4 (6%)
2017-18	4 (6%)
總計	68 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.26 政府在 2018 年 2 月公布將增撥 20 億元，以加快在有需要建設無障礙校園的公營學校裝設升降機。教育局會成立專責小組處理裝設升降機的計劃。未有升降機裝置兼以往未曾提出有關申請的學校，可通知教育局有關情況。教育局會安排有需要的學校在 2019 年首季起，進行升降機裝設工程的初步技術可行性評估。教育局預期裝設計劃大約在 8 年內 (即在 2026-27 財政年度完結前) 完成。審計署認為，缺乏升降機可能會或已經減低肢體傷殘學生的家長選擇讓子女入讀有關學校的意欲。教育局需要密切監察 42 宗已獲批准申請的工程進度，並確保有關工程盡快完成。至於尚未裝設升降機的學校的裝設工程 (包括 68 宗尚待批准的申請)，教育局需要按 2018 年 2 月公布的新計劃加快進行工程。

審計署的建議

2.27 審計署建議教育局局長應：

- (a) 密切監察 42 項已獲批准的升降機裝設工程的進度，並確保有關工程盡快完成；及
- (b) 按 2018 年 2 月公布的新計劃，加快於尚未裝設升降機的學校進行裝設工程。

政府的回應

2.28 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局會密切監察 42 項已獲批准的升降機計劃的進度，務求盡早完成有關工程；及
- (b) 教育局會致力按 2018 年 2 月公布的專項計劃，加快於尚未裝設升降機的學校進行裝設工程。

第 3 部分：為公營普通學校提供的額外資源

3.1 本部分探討就推行融合教育為公營普通學校提供支援措施的管理工作。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 學習支援津貼的管理 (第 3.4 至 3.17 段)；
- (b) 小學加強輔導教學計劃 (加輔計劃) 的管理 (第 3.18 至 3.24 段)；
- (c) 表現管理 (第 3.25 至 3.30 段)；及
- (d) 特殊教育需要統籌主任 (第 3.31 至 3.42 段)。

支援學校的措施

3.2 除了向所有公營普通學校發放的常規資助外，教育局也提供額外資源，協助學校照顧有特殊教育需要的學生 (見表六)。

表六

就推行融合教育為公營普通學校提供的額外資源

	小學	中學
現金津貼		
學習支援津貼	✓	✓
其他現金津貼計劃	✓	✓
額外教學人員		
支援成績稍遜學生的額外教師	不適用 (註)	✓
加輔計劃	✓	不適用
特殊教育需要統籌主任	✓	✓
其他非現金津貼計劃	✓	✓

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

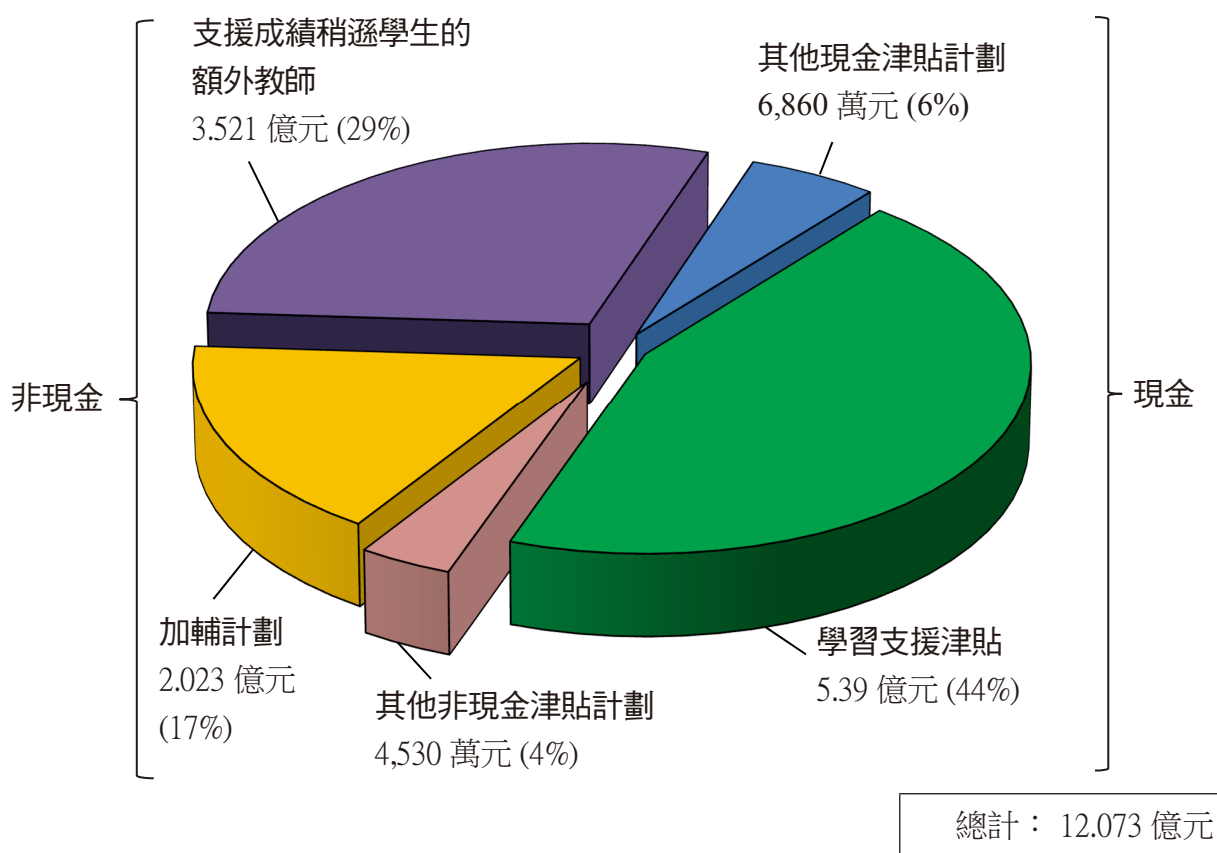
註：學習支援津貼下提供的資源可支援就讀小學的成績稍遜學生 (見第 3.5 段)。

為公營普通學校提供的額外資源

3.3 在 2016/17 學年，為公營普通學校提供額外資源的總開支約為 12.07 億元。學習支援津貼、支援成績稍遜學生的額外教師，以及加輔計劃的開支約為 10.93 億元，約佔總開支 12.07 億元的 90% (見圖一)。支援成績稍遜學生的額外教師，是當局在 2006 年推出的 9 項紓緩措施之一，目的是在中學學位分配辦法由 5 個派位組別改為 3 個後，減輕教師的工作量，並為成績稍遜學生提供更佳的支援。為學校提供支援成績稍遜學生的額外教師，取決於學校取錄了全港第三派位組別和成績最差的 10% 初中生的數目。教育局把支援成績稍遜學生的額外教師的開支，納入為推行融合教育而提供予公營普通學校的額外資源內。

圖一

為公營普通學校提供額外資源的開支
(2016/17 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

學習支援津貼的管理

3.4 學習支援津貼在 2003/04 學年推出，與加輔計劃(見第 3.18 段)不同，加輔計劃會視乎成績稍遜學生、智障學生和有特殊學習困難學生的人數而提供，而學習支援津貼則屬經常現金津貼，根據有特殊教育需要學生的入學人數和所需的支援水平而計算。教育局在發給學校的通告內闡明，學校應充分利用在每個學年為該校提供的學習支援津貼，以照顧學生在該學年的需要，並設立常設機制，監察學習支援津貼的開支，因此學校一般不應有大筆盈餘。為顧及學校因未能預計的情況(例如教職員在學年內離職)而影響學習支援津貼的計劃用途，教育局准許學校把 30% 的學習支援津貼在財政年度／學年之間結轉(官立學校)／保留(資助／按位津貼學校)。任何剩餘款項將會收回並交還教育局。

3.5 學習支援津貼應用以支援有特殊教育需要的學生。對於小學而言，有關津貼也可用以支援成績稍遜學生(註 7)。根據教育局的指引，學校應透過三層支援模式，靈活而有策略地調配學習支援津貼，以支援成績稍遜學生(只適用於小學)和有特殊教育需要的學生。這個模式為學生提供的支援共分 3 個層級：

- (a) **第一層支援** 指透過優質課堂教學，照顧有短暫或輕微學習困難的學生；
- (b) **第二層支援** 指額外支援有持續學習困難的學生，包括有特殊教育需要的學生，例如小組學習和抽離輔導；及
- (c) **第三層支援** 指為有嚴重學習困難和有特殊教育需要的學生提供加強個別支援，包括訂定個別學習計劃。

3.6 教育局表示，三層支援模式是以“對輔導的反應”方針為基礎；該方針由顧問在 2005 年的研究中提出，用以決定為有特殊教育需要學生提供支援的層級。中、小學的學生支援小組會按學生的困難及需要而決定所給予的支援層級。這項安排的目的是確保能為有不同支援需要的學生提供適當的資源和服務。

註 7：小學的成績稍遜學生指經教師利用教育局研發的測量卷進行評估，在 3 個主要學習範疇(即中、英、數 3 科)中，至少 2 個範疇的學業成績落後 2 年或以上的學生。在三層支援模式下，所有成績稍遜學生皆獲提供第二層支援。

3.7 學校可運用學習支援津貼作下列用途：

- (a) 增聘全職及／或兼職教學人員，以便進行小組或個別輔導教學；
- (b) 增聘教學助理協助教師設計學習活動和教材，協助學生進行課堂學習活動，為學生提供個別的功課輔導，訓練有特殊教育需要的學生使用輔助器材，收集數據和學生進度記錄，以及聯絡家長等；
- (c) 通過外購服務(例如校本學習支援計劃、行為輔導、言語治療等)，與其他專業人員協作；
- (d) 購置學習資源和器材以促進有特殊教育需要學生的學習。舉例而言，學校可購置按學生能力分類的讀本或視聽軟件，以加強有特殊學習困難或有言語障礙學生的讀寫能力；
- (e) 舉辦學習或共融文化活動，從而鼓勵同輩接納和照顧有特殊教育需要的學生；
- (f) 推行校本教師培訓課程，提高教師對融合教育和支援策略的認識，以增強教師照顧學生學習差異的專業能力；及
- (g) 加強家校合作，例如組織家長義工隊，為學生提供伴讀計劃。

3.8 2016/17 學年，在 844 所公營普通學校中，有 696 所獲得學習支援津貼，當中包括 314 所小學(包括 102 所採用混合／過渡模式的小學——見第 3.20 段)和 382 所中學。向該 696 所學校發放學習支援津貼的總金額為 5.39 億元。

需要發出更具體的指引以決定所需的支援層級

3.9 每年發放予每所學校的學習支援津貼額，是按入讀該校的成績稍遜學生(只適用於小學)的人數，以及有特殊教育需要學生的人數和他們所需的支援層級而每年計算。在 2016/17 學年，每所學校的津貼額如下：

- (a) 需要第一層支援的學生對津貼額沒有影響；
- (b) 需要第二層支援的學生每人每年的津貼額為 13,725 元；
- (c) 每所學校首 1 至 6 名需要第三層支援的學生每年的基本津貼額為 164,700 元；及

- (d) 首 6 名這類學生以外需要第三層支援的學生每人每年的津貼額為 27,450 元。

每所學校每年的學習支援津貼額上限為 1,583,616 元。

3.10 在三層支援模式下，學校須記錄為有特殊教育需要學生提供的支援和調適安排，以及他們的進度，以便進行定期檢討，如有需要，可調整所需的支援水平。故此，學校可因應有特殊教育需要學生的表現和現時的支援需要，上調或下調為其提供的支援水平。有特殊教育需要的學生所需的支援層級，是由其就讀學校根據學生的支援需要，並考慮教育心理學家的評估後決定（註 8）。教育局會在學校探訪時檢討學校的決定，詳情如下：

- (a) **小學** 與教育局會面前，小學無需在特殊教育資訊管理系統標明有特殊教育需要學生的建議支援層級。在學年的 9 月至 11 月進行學校探訪期間，教育局人員會與學生支援小組討論學校在學生支援記錄冊上為個別有特殊教育需要學生所編定的支援層級，並視乎情況給予意見。附有建議支援層級的學生名單會經雙方討論。學校會根據名單在 11 月底透過特殊教育資訊管理系統向教育局提交學生資料，以便教育局查核和發放學習支援津貼；及
- (b) **中學** 與小學不同，中學向教育局提交資料以便發放學習支援津貼時，須在特殊教育資訊管理系統中，就個別有特殊教育需要學生所需的支援層級給予建議。在審核過程中，教育局人員會核實中學建議接受第二／三層支援的學生是否符合資格。在 2015/16 及 2016/17 學年，建議的個案總數分別為 20 874 宗和 22 381 宗，經教育局審核後，當中須修訂支援層級的個案數目分別為 639 宗和 569 宗。教育局表示，沒有接納中學建議的支援層級，主要原因為：
- (i) 學校未有提交有效的評估報告；
- (ii) 學生沒有特殊教育需要，或其特殊教育需要的嚴重程度不符合發放學習支援津貼的要求；及
- (iii) 有些學校沒有就建議提供第三層支援的個案提交個別學習計劃。

註 8：教育心理學家的評估摘要載有有特殊教育需要學生的智能水平和學習困難的主要資料，以及建議向學生提供的支援。評估摘要不會就學生所需的支援層級提出建議。

為公營普通學校提供的額外資源

3.11 為方便學校照顧有特殊教育需要學生的需要，教育局已擬備《全校參與模式融合教育運作指南》(《融合教育運作指南》)，就於三層支援模式下根據學生表現提供的支援水平給予指引，例如載列一些實例，具體說明就三個層級的有特殊教育需要學生所訂定的不同教學策略。《融合教育運作指南》訂明，學校應為有嚴重學習困難的有特殊教育需要學生提供第三層支援，並載列一些實例以作說明。然而，審計署留意到《融合教育運作指南》沒有訂明明確的準則，以供學校在決定有特殊教育需要學生的支援層級時參考。舉例而言，根據教育局的資料，智障學生在學習學術科目、社交技能和適應生活技能方面有重大困難。他們一般需要訂有個別學習計劃形式的第三層支援。不過，《融合教育運作指南》並沒有明確提及智障學生一般需要訂有個別學習計劃形式的第三層支援。為確保不同學校的方針一致，審計署認為教育局需要考慮向學校發出更具體的指引，以便學校決定有特殊教育需要學生所需的支援層級。

需要檢討學習支援津貼的上限

3.12 每年向每所學校發放的學習支援津貼額設有上限。學習支援津貼自2003/04 學年推出以來，津貼額上限已上調兩次，分別在2008/09 學年由55萬元增至100萬元，以及在2013/14 學年增至150萬元。由2015/16 學年起，津貼額上限每年按綜合消費物價指數變動調整。在2016/17 學年，津貼額上限為1,583,616元。

3.13 在2013/14 至2016/17 學年的4年期間，第二和第三層有特殊教育需要學生和成績稍遜學生的人數增加了29%，由2013/14 學年的37 188人增至2016/17 學年的47 937人。審計署留意到領取學習支援津貼上限的學校數目增加了13倍，由2013/14 學年的4所增至2016/17 學年的56所。由2015/16 學年起按綜合消費物價指數變動修訂上限，只能配合價格水平的變動，未有顧及有特殊教育需要學生和成績稍遜學生的人數已大幅上升。為確保向這些學校提供充足的資源，以支援有特殊教育需要的學生和成績稍遜學生，審計署認為教育局需要考慮有特殊教育需要學生和成績稍遜學生的人數增加，並需要定期檢討學習支援津貼的上限。

需要鼓勵學校充分運用獲分配的學習支援津貼款項

3.14 教育局訂明，學校應靈活運用資源，包括學習支援津貼的款項，支援成績稍遜學生(只適用於小學)和有特殊教育需要的學生。學校也應充分運用每

個學年獲分配的學習支援津貼款項(見第 3.4 段)。教育局表示，個別學校一般是因為某些未能預計的情況，例如招聘額外教職員需時長於預期、額外教職員提早終止合約、未能僱用理想的專業服務等，以致未動用的款項須於某一學年年終時收回。教育局已通過向學校提供運用學習支援津貼和收回撥款機制的指引、定期探訪學校就運用資源支援有特殊教育需要的學生給予意見、為學校舉辦經驗分享活動，以及在發現情況未如理想時提示個別學校作出改善，從而加強監察學校對學習支援津貼款項的運用情況。

3.15 審計署留意到在 2015/16 學年，在獲發放學習支援津貼的 692 所學校中，366 所有盈餘款項(見表七)。在這 366 所學校中，122 所(33%)的盈餘款項超過周年撥款額的 10%。審計署認為，雖然學校要有靈活性，但教育局也需要採取措施，進一步鼓勵學校充分運用每個學年獲發放的學習支援津貼款項。

表七

學習支援津貼有盈餘款項的學校
(2015/16 學年)

盈餘款項佔學習支援津貼 周年撥款額的百分比	學校數目	百分比
10% 或以下	244	67%
超過 10% 至 20%	90	24%
超過 20% 至 30%	26	7%
超過 30% (註)	6	2%
總計	366	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：超逾 30% 的盈餘款項須交回教育局。

審計署的建議

3.16 審計署建議教育局局長應：

- (a) 考慮向學校發出更具體的指引，以便學校決定有特殊教育需要學生所需的支援層級；

- (b) 因應價格水平的變動，以及有特殊教育需要學生和成績稍遜學生的人數增加，定期檢討學習支援津貼上限；及
- (c) 採取措施，進一步鼓勵學校充分運用在每個學年獲發放的學習支援津貼款項。

政府的回應

3.17 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會：

- (a) 重新檢視《融合教育運作指南》，從而向學校提供更具體的指引，以便學校在有需要時，諮詢有關專業人士(例如校本教育心理學家、校本言語治療師和兒童精神科醫生)，以決定有特殊教育需要學生所需的支援層級，並繼續為教師提供專業培訓，以提高他們識別學生需要和為有特殊教育需要學生提供適當支援的能力。教育局強調，每名有特殊教育需要的學生均有其獨特之處，即使是有相同類別特殊教育需要的學生，他們的需要也各有不同，因而需要不同層級的支援；
- (b) 繼續為教師提供三層支援模式的培訓，包括如何決定支援層級；及
- (c) 繼續通過各種方式監察學校運用學習支援津貼款項的情況，例如向學校提供運用學習支援津貼和收回撥款機制的指引、定期探訪學校就運用資源支援有特殊教育需要的學生給予意見、為學校舉辦良好措施分享活動，以及在發現情況未如理想時提示個別學校作出改善。

加輔計劃的管理

3.18 自 1983 年起，當局透過一系列的加強輔導服務，為成績稍遜兒童提供教育，當中包括在小學開設啓導班。在 2000 年，啓導班改名為加輔計劃。在加輔計劃下，小學編制得以增加額外教師，而且每名額外教師均獲提供班級津貼。計劃對象為成績稍遜學生、智障的學生和有特殊學習困難的學生。當局會因應學校的目標學生人數而提供 1 至 3 名額外教師。學校可混合採用下列形式推行加輔計劃：

- (a) 學校可採用協作教學模式，並在班內為目標學生提供支援；

- (b) 學生可在課外時間接受 3 個主科中其中 1 科的加強輔導教學；及
- (c) 學校可在 3 個主科的其中 1 科或多科的教節內，把學生從原班抽調出來，接受加強輔導教學。

學校從推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼進展緩慢

3.19 在 2016/17 學年，教育局在推行學習支援津貼和加輔計劃的開支分別為 5.39 億元和 2.023 億元（見第 3.3 段圖一）。教育局於 2003/04 學年首次向小學提供學習支援津貼。學習支援津貼推出後，沒有參與加輔計劃的學校只可申請學習支援津貼。加輔計劃下的學校則可繼續循計劃獲得支援。

3.20 學習支援津貼是根據入讀學校的成績稍遜學生（只適用於小學）和有特殊教育需要學生的人數，以及學生所需的支援層級而發放。教育局表示，發放學習支援津貼，可讓學校集合資源，根據需要更全面和靈活地為有特殊教育需要的學生和成績稍遜學生提供適當的支援服務。學校會實施多項措施，以配合學生概況和相關支援需要的按年轉變，包括聘請教師及／或教學助理，以及／或僱用各類專業服務，例如為有言語障礙的學生提供校本言語治療服務，以及為自閉症學生提供有關複雜和細微社交溝通和情緒調節技巧的輔導等。由於學習支援津貼的優點很多，例如可更靈活運用資源以聘用教職員，以及引入專業知識以提供各類支援服務，針對性配合各類有特殊教育需要學生和成績稍遜學生所需的支援層級，因此教育局鼓勵學校盡早由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼。除了直接由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼外，教育局也為學校提供下列選擇：

- (a) **混合模式** 由 2003/04 學年起，循加輔計劃獲得支援的學校獲准採用混合模式，即每所學校可保留 1 名加輔計劃教師，同時每年可獲發上限為 35 萬元的學習支援津貼；及
- (b) **過渡模式** 過渡模式在 2009/10 學年推出，方便學校轉為申領學習支援津貼。每所學校最長在 6 個學年內可保留 1 名加輔計劃教師，同時每年獲發上限為 60 萬元的學習支援津貼。在過渡期內，學校可在任何一個學年轉為申領學習支援津貼，但不准轉回混合模式。

3.21 在 2009/10 學年推出過渡模式時，參與加輔計劃的學校有 277 所。在 2016/17 學年完結時，仍有 242 所學校參與加輔計劃，只有 35 所學校從推行加

為公營普通學校提供的額外資源

輔計劃轉為申領學習支援津貼。在該 242 所學校中，有 140 所甚至沒有採用混合模式或過渡模式（見表八）。這 242 所學校共有 383 名加輔計劃教師。

表八

參與加輔計劃的小學數目
(2016/17 學年)

模式	學校數目	百分比
加輔計劃	140	58%
加輔計劃(混合模式)	92 (註)	38%
加輔計劃(過渡模式)	10 (註)	4%
總計	242	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：參與加輔計劃(混合模式)及加輔計劃(過渡模式)的學校同時獲發學習支援津貼款項(見第 3.20 段)。

3.22 在加輔計劃下，為學校開設的額外教師職位是按成績稍遜學生、智障學生和有特殊學習困難學生的人數而定。就 2016/17 學年 140 所推行加輔計劃的學校有特殊教育需要學生概況的分析顯示，這些學校共有 3 792 名需要第二和第三層支援，但並非有智障和特殊學習困難的特殊教育需要學生。這些學生並不是加輔計劃的目標學生。在這 140 所學校中，49 所(35%)各有 30 名或以上這類學生(見表九及表十)。如學校有很多這類學生，向學校提供的資源可能未必足夠。教育局表示，當局一直鼓勵推行加輔計劃的學校轉換模式，改為申領學習支援津貼，但反應未如理想。教育局需要採取措施，解決學校所關注的事宜，以期加快由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼的進度。

表九

按特殊教育需要類別劃分在 140 所推行加輔計劃的學校中需要第二和第三層支援但並非有智障和特殊學習困難的有特殊教育需要學生人數
(2016/17 學年)

特殊教育需要類別	學生人數	百分比
自閉症	1 571	41.4%
注意力不足／ 過度活躍症	1 355	35.7%
言語障礙	781	20.6%
肢體傷殘	46	1.2%
聽障	29	0.8%
視障	10	0.3%
總計	3 792	100.0%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

表十

在 140 所推行加輔計劃的學校中需要第二和第三層支援
但並非有智障和特殊學習困難的有特殊教育需要學生人數
(2016/17 學年)

學生人數	學校數目	百分比
1 至 9	5	3.6%
10 至 19	44	31.4%
20 至 29	42	30.0%
30 至 39	24	17.1%
40 至 49	15	10.7%
50 至 72	10	7.2%
總計	140	100.0%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審計署的建議

3.23 審計署建議教育局局長應採取措施，解決學校所關注的事宜，以期加快學校由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼的進度。

政府的回應

3.24 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局已在 2018 年 1 月與循加輔計劃獲得支援的學校舉行多次諮詢會，就可予改善的範疇收集意見。學校普遍認同運用學習支援津貼的好處，但對學校選擇由推行加輔計劃轉為申領學習支援津貼後教師團隊的穩定性表示關注；及
- (b) 教育局會考慮重整按學習支援津貼、加輔計劃和融合教育計劃為所有公營普通學校提供的額外資源，以便在保持資源得以靈活運用之餘，又可加強學校教師團隊的穩定性。有特殊教育需要學生高度集中，但獲發的學習支援津貼已達上限的學校，應可借助上述資源重整應付有關挑戰。

表現管理

需要檢討學年年終就照顧有特殊教育需要學生的自評

3.25 根據教育局的《融合教育運作指南》，在每個學年年終，每所公營普通學校均須：

- (a) 檢討學生的進度，並收集家長對學校為有特殊教育需要學生提供支援的意見和建議。學校可收集並比對學生的整體表現，以及檢討所有支援措施的成效，從而制訂來年的支援模式；及

- (b) 檢討學校就推行融合教育所採取的全校參與模式(註9)。每所學校均須填妥學年年終自評表格，當中應包括下列項目：
- (i) 以3個範疇衡量學校照顧有特殊教育需要學生的進度，分別為校園文化、學校政策和支援措施。每個範疇下列有分項，學校可在每個分項按4個等級為表現評級(即“十分滿意”、“滿意”、“尚可”和“有待改善”)；及
 - (ii) 根據學校在上述(a)項就學生進度進行的檢討，以3個範疇總結有特殊教育需要學生的表現，分別為學生的社交適應行為、學習表現，以及學習態度／動機。每個範疇下列有分項，學校可在每個分項按3個等級為學生的表現評級(即“有顯著進步”、“有少許進步”和“沒有進步”)。

附錄B載列學年年終自評表格的樣本。

3.26 審計署審查了教育局就2014/15至2016/17三個學年所有公營普通中、小學的自評結果摘要(見附錄C)，留意到大部分學校把照顧有特殊教育需要學生的進度評為“滿意”或“十分滿意”，而為數不少有特殊教育需要的學生則被評為“沒有進步”。舉例來說，在2016/17學年：

- (a) **照顧有特殊教育需要學生的進度** 有88%至99%的學校在3個範疇(即校園文化、學校政策和支援措施)下把照顧有特殊教育需要學生的進度自評為“滿意”或“十分滿意”；及
- (b) **有特殊教育需要學生的表現** 有20%至31%的有特殊教育需要學生在3個有關範疇(即社交適應行為、學習表現，以及學習態度／動機)被評為“沒有進步”。

3.27 教育局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 學年年終自評表格是供學校就融合教育進行自評。第一部分引導學校自我評估其校園文化、學校政策和支援措施。至於第二部分，學校根據由個別有特殊教育需要學生評估表格所得資料填寫學生的表現；

註9： 在全校參與模式下，學校所有教職員均有責任照顧所有學生的需要。全校參與模式的特點包括：(a) 學校可以修訂及／或擴闊課程以迎合不同需要；(b) 採用多元化的教學技巧和輔助工具以照顧學生不同的學習需要；(c) 策略性組織學習小組、朋輩輔導和朋友圈子；(d) 專家和教師協作改善學習環境；及(e) 調整評估方法，使學生能展示學習成效。

- (b) 年終評估的兩個部分(即學校照顧有特殊教育需要學生的進度與有特殊教育需要學生的表現)沒有直接和正向關係。儘管學校擁有良好的校園文化，在第一部分的範疇表現良好，但有可能在第二部分學生的進步卻不太顯著；及
- (c) 在現行評估機制下，學校會利用這份表格或其他方式進行評估，然後檢討為有特殊教育需要學生提供的支援措施。教育局人員會在學校探訪時與校方討論其檢討結果，並在有需要時給予意見。

3.28 根據教育局的《融合教育運作指南》，學校可收集並比對學生的整體表現，以及檢討所有支援措施的成效，從而制訂來年的支援模式(見第3.25(a)段)。審計署認為教育局需要檢討學年年終自評，從而加深了解所面對的挑戰和支援措施的成效。舉例而言，教育局應評估衡量學校進度和學生表現時採用的範疇是否全面足夠和相關。

審計署的建議

3.29 審計署建議教育局局長應檢討分析學年年終自評的現行機制，從而加深了解所面對的挑戰和支援措施的成效。

政府的回應

3.30 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會檢討分析學年年終自評結果的現行機制，從而加深了解支援措施的成效。檢討可包括提升特殊教育管理資訊系統的可行措施，以便有系統地分析收集所得的資料，從而為教育局的專業人員提供佐證，讓他們可向學校提供更有針對性的意見和支援。

特殊教育需要統籌主任

3.31 2014年，立法會教育事務委員會轄下融合教育小組委員會曾檢討給予學校推行融合教育的資源和支援。2014年9月，小組委員會就融合教育發表報告。鑑於前線教師在支援有特殊教育需要學生的工作量繁重，小組委員會在報告中建議教育局應推行試驗計劃，在學校開設特殊教育需要統籌主任職位，領導和統籌為有特殊教育需要學生提供的服務和支援。在2015/16學年，關愛基金推出為期3年的特殊教育需要統籌主任試驗計劃(試驗計劃)，為取錄較多

有特殊教育需要學生的普通學校提供約 2.2 億元現金津貼，讓學校指派 1 名教師統籌為有特殊教育需要學生提供的支援措施。合資格參與試驗計劃的學校，其取錄有經濟困難的學生人數須佔全校學生人數至少 55%，以及須至少有 50 名有特殊教育需要並需接受第二或第三層支援的學生。2015/16 學年，在 844 所公營普通學校中，有 124 所 (65 所中學和 59 所小學) 參與試驗計劃。

3.32 2017 年 10 月，香港特別行政區行政長官宣布政府會在 3 年內 (2017/18 至 2019/20 學年) 分期把試驗計劃常規化。教育局會為每所公營普通小學及中學提供 1 個額外教師職位，以便學校指派 1 名教師負責特殊教育需要統籌主任的工作，支援融合教育。特殊教育需要統籌主任須帶領學生支援小組執行職務，包括：

- (a) 有策略地策劃、推行、監察、檢討和評估各項支援有特殊教育需要學生的措施和資源運用；
- (b) 推動及早識別和及早支援有特殊教育需要的學生；
- (c) 與其他教師／功能小組協作，為有特殊教育需要的學生擬定支援計劃、課程及教學調適、考試和評核特別安排；
- (d) 引導教師採用有效的支援策略，提升有特殊教育需要學生的學習成效；
- (e) 與輔導組協作，照顧精神病學生的學習需要；
- (f) 推動家校合作，與家長互相配合，以支援有特殊教育需要的學生；
- (g) 檢視校內教師接受特殊教育培訓的需要和情況，安排教師接受相關培訓，並策劃和組織校本專業發展活動；及
- (h) 加強與有關各方的聯繫 (例如專業人士、社區資源提供者和家長)。

3.33 教育局訂明，學校應確保特殊教育需要統籌主任有 50% 至 70% 的時間用於執行支援有特殊教育需要學生的相關職務，其餘時間則用於課堂教學工作。特殊教育需要統籌主任應：

- (a) 具備至少 3 年教學和推行融合教育的經驗；及
- (b) 修畢有關照顧有特殊教育需要學生的基礎、高級和專題培訓課程 (三層課程)(詳情見第 4.3 段)。

為公營普通學校提供的額外資源

教育局建議，尚未接受特殊教育培訓的新任特殊教育需要統籌主任，應盡快完成有關培訓，最理想是在擔任有關工作的首年內完成。

3.34 在 2017/18 學年，只有 244 所學校各獲准開設 1 個特殊教育需要統籌主任職位。教育局表示，提供特殊教育需要統籌主任的安排會在第二年(即 2018/19 學年)擴展至另外約 35% 的學校。在 2019/20 學年或之前，當提供特殊教育需要統籌主任的安排擴展至其餘學校時，所有公營普通小學和中學便會各有 1 名特殊教育需要統籌主任，而在 2021-22 財政年度，所需的每年經常開支約為 5.5 億元。

特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間各有不同

3.35 審計署分析了於 2016/17 學年有特殊教育需要學生在各所學校的分布情況，並留意到各所學校有特殊教育需要的學生人數有所不同。舉例而言，2016/17 學年，在 844 所學校中，469 所(55.6%) 各有少於 50 名屬第二和第三層級的有特殊教育需要學生，而 45 所(5.3%) 則各有 100 名或以上這類學生(見表十一)。

表十一

每所學校屬第二和第三層級有特殊教育需要的學生人數
(2016/17 學年)

屬第二和第三層級有特殊教育需要的學生人數	學校數目
0	3
1 至 24	206
25 至 49	260
50 至 99	330
100 至 149	40
150 以上	5
總計	844

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.36 根據提供特殊教育需要統籌主任的安排，每所公營普通學校會有 1 名特殊教育需要統籌主任，負責帶領學校支援小組，與該小組協作，按全校參與模式為有特殊教育需要的學生提供支援。表十一顯示在 206 所學校中，每所由 1 名特殊教育需要統籌主任帶領學校支援小組處理 1 至 24 名學生的工作，另有 5 所學校每所由 1 名特殊教育需要統籌主任帶領學校支援小組處理逾 150 名學生的工作。由於各校有特殊教育需要的學生人數並不相同，因此不同學校的特殊教育需要統籌主任工作量差異甚大。在 2016/17 學年，有 3 所學校沒有屬第二和第三層級有特殊教育需要的學生。審計署留意到教育局提供的其他資源（例如學習支援津貼和校本教育心理服務）是按有特殊教育需要的學生人數而提供。教育局需要採取措施，處理特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生人數的比例在學校間差異甚大的問題。

一些特殊教育需要統籌主任尚未修畢三層課程或具備同等學歷

3.37 提供特殊教育需要統籌主任的措施在 2017/18 學年推出，截至 2018 年 1 月，在 244 名特殊教育需要統籌主任中，有 56 名 (23%) 仍在修讀所規定的支援有特殊教育需要學生的三層課程（見第 3.33(b) 段）。尚未修畢三層課程的特殊教育需要統籌主任須在擔任有關工作的首年內修畢課程。所有特殊教育需要統籌主任仍在接受培訓，不論是由特殊教育需要統籌主任訓練專家所提供的相關培訓及／或三層課程。在 2018/19 學年，有另外 35% 的學校須指派 1 名教師擔任特殊教育需要統籌主任，而在 2019/20 學年，所有公營普通中、小學會各有 1 名特殊教育需要統籌主任。教育局需要採取措施，增加已修畢三層課程的教師人數，以便他們可隨時擔任特殊教育需要統籌主任。

需要加強特殊教育需要統籌主任的培訓以照顧患上精神病的有特殊教育需要學生

3.38 由 2017/18 學年起，教育局已把精神病列為有特殊教育需要類別之一。為了提高教師對精神健康的關注，從而提升學校在識別和支援有精神健康需要學生的能力，教育局在 2017/18 學年開辦一個精神健康的專業發展課程。該課程包括為一般教師提供的初級培訓，以及為負責相關職務的專責教師（例如學校輔導組成員）提供的深造培訓。

3.39 特殊教育需要統籌主任的其中一項職務是與校內其他教職員協作，從教與學和資源運用的角度提供意見，以照顧精神病學生的學習需要，以及加強精

神健康教育。另一方面，輔導組須全面檢討學生的發展需要，為輔導服務制訂整體計劃，為有情緒、社交和行為問題的學生（包括精神病學生）提供個人／小組輔導或轉介服務。教育局表示，特殊教育需要統籌主任和輔導組在支援精神病學生方面擔當不同工作，他們需要互相協作。輔導組會繼續採取學校的現行做法，帶頭支援精神病學生。

3.40 教育局表示，特殊教育需要統籌主任培訓已納入“社交情緒精神健康”的課題。當局就支援精神病學生舉辦研討會及講座，以便特殊教育需要統籌主任可更有效地執行職務。然而，審計署留意到特殊教育需要統籌主任須修畢三層課程以支援有特殊教育需要的學生，但課程內容並沒有包含針對精神病學生需要的課題（註 10）。教育局需要為特殊教育需要統籌主任提供更多培訓，讓他們更了解精神病學生的需要。

審計署的建議

3.41 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施，處理特殊教育需要統籌主任與有特殊教育需要學生的比例在學校間差異甚大的問題；
- (b) 採取措施，增加已修畢三層課程的教師人數，以便他們可隨時擔任特殊教育需要統籌主任；及
- (c) 採取進一步的措施，加強特殊教育需要統籌主任的培訓，讓他們更了解精神病學生的需要。

政府的回應

3.42 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局會研究將於 2018 年年底就試驗計劃發表的顧問評估報告，並考慮如何藉着提供特殊教育需要統籌主任的安排，方便在有特殊教育需要學生人數不同的學校推行全校參與模式融合教育；

註 10：舉例而言，專題課程分為 3 大類，特別針對患上精神病以外 8 個類別的有特殊教育需要學生的需要（見第 4.3(c) 段）。

- (b) 教育局會繼續鼓勵學校更有系統地策劃和推薦教師修讀三層課程，以便有更多教師可隨時擔任特殊教育需要統籌主任；及
- (c) 教育局會在特殊教育需要統籌主任培訓課程中，適當地增加支援精神病學生的元素。

第 4 部分：教師培訓和專業支援

4.1 本部分探討教育局所提供的教師培訓和專業支援的管理。審計署發現，下列範疇有可予改善之處：

- (a) 融合教育教師專業發展架構 (第 4.2 至 4.7 段)；及
- (b) 校本教育心理服務 (第 4.8 至 4.19 段)。

融合教育教師專業發展架構

4.2 在 2007/08 學年，教育局推出融合教育教師專業發展架構，以配合三層支援模式，以及提升教師照顧有特殊教育需要學生的專業能力。在這個架構下，當局為在職教師開辦三層課程 (見第 3.33(b) 段)，並為學校訂定培訓目標，以期加強教師照顧有特殊教育需要學生的能力。

4.3 三層課程的內容如下：

- (a) **“照顧不同學習需要”基礎課程** 課程長 30 小時，包括照顧不同學習需要的相關教學策略、課程和評估調適三者的原則、理論和實踐方法。課程旨在幫助教師掌握適當的支援策略和技巧，俾能在三層支援模式下為有特殊教育需要的學生提供第一層及在某程度上屬第二層的支援；
- (b) **“照顧不同學習需要”高級課程** 課程長 102 小時，包括核心單元 (包括配屬計劃)、選修單元，以及讓教師實踐支援策略的校本專題研習。課程旨在進一步提升教師的專業能力，為有特殊教育需要的學生提供第二層支援；及
- (c) **“支援有特殊教育需要學生”專題課程** 專題課程旨在為教師提供深入的培訓，幫助他們掌握知識和技巧，以照顧需要第三層支援的有特殊教育需要學生。課程按學生的教育需要分為 3 類。每個類別開設 1 個或以上長 90 至 120 小時不等的專題課程。這 3 個類別分別為：
 - (i) **認知及學習需要** 這個類別針對有特殊學習困難或智障學生的需要；

- (ii) **行為、情緒和社群發展需要** 這個類別針對自閉症或注意力不足／過度活躍症學生的需要；及
- (iii) **感知、溝通和肢體需要** 這個類別針對肢體傷殘、視障、聽障或言語障礙學生的需要。

由 2017/18 學年起，精神病已列入為特殊教育需要類別之一。其後，教育局已推行 1 個精神健康專業發展課程，名為“在學校推廣精神健康及支援有精神健康需要學生的初級課程及深造課程”，以提高教師對精神健康的關注，從而提升學校在識別和支援有精神健康需要學生的能力。

需要鼓勵學校達到培訓目標

4.4 在 2007/08 學年推出融合教育教師專業發展架構以來，教育局已推出了 3 個周期的三層課程 (分別由 2007/08 至 2011/12 學年、2012/13 至 2014/15 學年和 2015/16 至 2019/20 學年)，為每所學校訂定培訓目標：

- (a) **第一周期** 每所公營普通學校的培訓目標是在 2011/12 學年完結時：
 - (i) 最少應有 10% 的教師修畢基礎課程；
 - (ii) 最少應有 3 名教師修畢高級課程；及
 - (iii) 最少應有 1 名中文教師和 1 名英文教師修畢有關特殊學習困難的專題課程，以及最少應有 1 名教師修畢有關照顧其他類別有特殊教育需要學生的專題課程；
- (b) **第二周期** 每所公營普通學校的培訓目標是在 2014/15 學年完結時：
 - (i) 最少應有 10% 至 15% 的教師修畢基礎課程；
 - (ii) 最少應有 3 至 6 名教師修畢高級課程；及
 - (iii) 最少應有 3 至 6 名教師修畢專題課程 (每個類別的課程盡可能有最少 1 名教師修畢)；及
- (c) **第三周期** 每所公營普通學校的培訓目標是在 2019/20 學年完結時：

- (i) 最少應有 15% 至 25% 的教師修畢基礎課程；
- (ii) 最少應有 6 至 9 名教師修畢高級課程；及
- (iii) 最少應有 6 至 9 名教師修畢專題課程 (每個類別的課程盡可能有最少 1 名教師修畢)。

4.5 審計署根據在 2016/17 學年年終時學校的培訓情況，審查了全部 844 所公營普通學校在第二和第三周期達到三層課程培訓目標的情況 (註 11)，發現：

- (a) 對於由 2012/13 至 2014/15 學年的第二周期，在 844 所學校中，分別有 37 所 (4%)、83 所 (10%) 和 47 所 (6%) 未能達到適用於該周期就基礎課程、高級課程和專題課程訂定的培訓目標。至於由 2015/16 至 2019/20 學年的第三周期，在 844 所學校中，分別有 219 所 (26%)、572 所 (68%) 和 326 所 (39%) 未能達到為該周期就基礎課程、高級課程和專題課程訂定的培訓目標 (見表十二)；及

註 11：在第一周期完結時 (即 2011/12 學年)，在 857 所學校中，分別有 277 所 (32.3%)、259 所 (30.2%) 和 748 所 (87.3%) 未能達到就基礎課程、高級課程和專題課程訂定的培訓目標。在第二周期完結時 (即 2014/15 學年)，在 847 所學校中，分別有 97 所 (11.5%)、111 所 (13.1%) 和 77 所 (9.1%) 未能達到就基礎課程、高級課程和專題課程訂定的培訓目標。

表十二

學校在第二和第三周期達到三層課程培訓目標的情況
(2016/17 學年年終時學校的培訓情況)

達到培訓 目標的情況	學校數目 (百分比)		
	基礎課程	高級課程	專題課程
第二周期 (2012/13 至 2014/15 學年)			
未能達標	37 (4%)	83 (10%)	47 (6%)
達標	807 (96%)	761 (90%)	797 (94%)
總計	844 (100%)	844 (100%)	844 (100%)
第三周期 (2015/16 至 2019/20 學年)			
未能達標	219 (26%)	572 (68%)	326 (39%)
達標	625 (74%)	272 (32%)	518 (61%)
總計	844 (100%)	844 (100%)	844 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

- (b) 在 844 所學校中，有 11 所未能達到適用於第二和第三周期就三層課程訂定的任何培訓目標。截至 2016 年 9 月，這 11 所學校共有 301 名有特殊教育需要的學生。

審計署的建議

4.6 審計署建議教育局局長應採取措施，鼓勵學校達到三層課程的培訓目標。

政府的回應

4.7 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會：

- (a) 透過各種方式加強監察學校的達標進度，例如學校探訪和向個別有關學校發出提示；

- (b) 每年告知公營普通學校其教師培訓的情況，以便學校進行校本規劃及檢討；及
- (c) 評估學校的達標進度。

校本教育心理服務

4.8 校本教育心理服務是提供給公營普通中、小學的綜合教育心理服務，目的是提升學校照顧學生不同教育需要的能力。有關服務由教育局直接提供或由辦學團體提供。在 2016/17 學年，共有 11 個辦學團體提供有關服務。合資格的教育心理學家透過定期學校探訪，提供校本教育心理服務。教育心理學家在學校制度、教師支援和學生支援層面提供補救性、預防性和發展性的服務。教育心理學家提供的服務例子包括：

- (a) 在學校制度層面，協助學校制訂政策和機制，以照顧學生的不同教育需要；
- (b) 在教師支援層面，協助教師及早識別高危學生，並為這些學生計劃和推行輔導措施；及
- (c) 在學生支援層面，為學生提供教育心理評估、諮詢和輔導服務，並促進家校協作，為家長提供訓練活動。

4.9 在 2016/17 學年，為加強支援學校，以照顧有特殊教育需要的學生，教育局把校本教育心理服務擴展至全部 844 所公營普通中、小學，所需開支為 1.464 億元，包括教育局聘用的教育心理學家的薪金和福利，以及發給辦學團體推行校本教育心理服務的撥款。在提供校本教育心理服務的 134 名教育心理學家中，65 名 (49%) 由教育局聘用，69 名 (51%) 由辦學團體聘用。

4.10 行政長官在《二零一六年施政報告》公布，政府將進一步優化校本教育心理服務，在錄取大量有特殊教育需要學生的學校，逐步提升教育心理學家與學校的比例。由 2016/17 學年起，教育局已分期向錄取大量有特殊教育需要學生的學校提供優化校本教育心理服務。教育局表示：

- (a) 除協助學校加強預防性和發展性的工作外，教育心理學家會更頻密地探訪 (每個學年不少於 30 天) 每所接受優化校本教育心理服務的學校；

- (b) 在挑選接受優化校本教育心理服務的學校時，教育局會按多項因素訂定學校的優先次序，例如有特殊教育需要的學生人數、這些學生佔全校學生人數的比例，以及需要個別支援的學生人數；及
- (c) 香港的教育心理學家供不應求，而需要優化校本教育心理服務的學校則有所增加，人手短缺，以致難以應付需求。

需要擴展優化校本教育心理服務

4.11 2016/17 學年，在 844 所學校中，有 381 所申請優化校本教育心理服務，在 381 所學校中只有 80 所 (21%) 成功獲取優化校本教育心理服務。在這些學校當中，30 所已在 2016/17 學年接受優化校本教育心理服務，50 所在 2017/18 學年接受服務。在 844 所學校中，餘下 764 所 (91%) 未獲提供優化校本教育心理服務而繼續接受一般校本教育心理服務的學校當中，74 所 (10%) 在 2016/17 學年各有 80 名以上有特殊教育需要的學生 (見表十三)。教育局需要盡早把優化校本教育心理服務擴展至涵蓋更多學校，讓學校獲得更好的支援，以應付有特殊教育需要學生的需要。

表十三

公營普通學校有特殊教育需要的學生人數的分析
(2016/17 學年)

有特殊教育需要的 學生人數	學校總數	獲提供服務的學校數目	
		優化校本教育 心理服務	一般校本教育 心理服務
1 至 40	349	1	348
41 至 80	370	28	342
81 至 120	94	26	68
121 至 160	23	17	6
161 至 200	5	5	0
201 或以上	3	3	0
總計	844	80(註)	764

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：在 80 所成功獲得優化校本教育心理服務的學校中，30 所已在 2016/17 學年接受優化校本教育心理服務，50 所在 2017/18 學年接受有關服務。

需要合理調整由教育局和辦學團體的教育心理學家提供的校本教育心理服務

4.12 教育心理學家透過定期學校探訪提供校本教育心理服務。教育局在《校本教育心理服務指引》內訂明：

- (a) 對於接受由教育局或辦學團體的教育心理學家提供優化校本教育心理服務的學校，教育心理學家每個學年探訪每所學校的日數不少於 30 天；
- (b) 對於接受由教育局的教育心理學家提供一般校本教育心理服務的學校，教育心理學家每個學年探訪每所學校的日數一般為 18 至 22 天不等；

- (c) 對於接受由辦學團體的教育心理學家提供一般校本教育心理服務的學校，教育心理學家每個學年探訪每所學校的日數一般不少於 14 天；及
- (d) 每名辦學團體的教育心理學家每個學年探訪學校的日數不少於 140 天(註 12)。

4.13 由教育局直接提供和由辦學團體提供的校本教育心理服務，其目標、性質和服務範疇相同。沒有明文證明載列為何教育局(一般為 18 至 22 天)及辦學團體(一般為 14 天)的教育心理學家提供的服務水平不一。教育局需要合理調整由教育局和辦學團體提供的校本教育心理服務水平。

需要加強措施確保學校獲教育心理學家探訪的日數符合規定

4.14 2016/17 學年，在 844 所學校中，有 814 所接受一般校本教育心理服務(330 所由教育局提供，484 所由 11 個辦學團體提供)，30 所則接受優化校本教育心理服務。審計署在審查教育心理學家探訪 844 所學校的日數後發現：

- (a) 在 330 所接受教育局提供一般校本教育心理服務的學校當中，有 27 所(8%) 各獲探訪的日數少於第 4.12(b) 段所述的每學年 18 天(由 10 至 17.5 天不等)。其餘 303 所(92%) 學校各獲探訪的日數則為 18 天或以上(見表十四)；

註 12：除了為學校提供校本教育心理服務外，教育局的教育心理學家也有其他職務，包括監察和發展校本教育心理服務、制訂特定特殊教育需要支援模式和策略等。因此，教育局有些教育心理學家無須在每個學年訪校 140 天。

表十四

教育局的教育心理學家進行的學校探訪日數
(2016/17 學年)

探訪日數	學校數目	百分比
10 至 <12	1 (註)	0.3%
12 至 <14	0	0.0%
14 至 <16	8	2.4%
16 至 <18	18	5.5%
18 至 <20	112	33.9%
20 至 <22	159	48.2%
22 或以上	32	9.7%
總計	330	100.0%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：探訪該校的日數為 10 天。

- (b) 在 484 所接受辦學團體提供一般校本教育心理服務的學校當中，有 11 所 (2%) 各獲探訪的日數少於第 4.12(c) 段所述的每學年 14 天 (由 4 至 13.5 天不等)。其餘 473 所 (98%) 學校各獲探訪的日數則為 14 天或以上 (見表十五)；及

表十五

辦學團體的教育心理學家進行的學校探訪日數
(2016/17 學年)

探訪日數	學校數目	百分比
1 至 <11	1(註)	0.2%
11 至 <12	3	0.6%
12 至 <13	5	1.0%
13 至 <14	2	0.4%
14 至 <16	41	8.5%
16 至 <18	71	14.7%
18 至 <20	89	18.4%
20 至 <22	203	41.9%
22 或以上	69	14.3%
總計	484	100.0%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：探訪該校的日數為 4 天。

- (c) 在 30 所接受優化校本教育心理服務的學校當中，有 4 所 (13%) 各獲探訪的日數少於第 4.12(a) 段所述的每學年 30 天 (由 27 至 29 天不等)。其餘 26 所 (87%) 學校各獲探訪的日數則為 30 天或以上。

由於探訪日數少於規定，為學校提供的教育心理服務可能已受到影響。由於教育局已有既定機制收集教育心理學家進行探訪的日數，審計署認為教育局需要利用有關資料，並加強措施，確保學校獲教育心理學家探訪的日數符合規定。

需要加強監察辦學團體提供的校本教育心理服務

4.15 對於辦學團體提供的校本教育心理服務，教育局會與每一個辦學團體簽訂服務協議。根據服務協議，辦學團體須：

- (a) 在轄下的學校中安排 1 所“統籌學校”，處理聘用教育心理學家擔任該校非教學專責人員的事宜；及
- (b) 遵照《校本教育心理服務指引》詳列的規定。

4.16 為應付辦學團體提供校本教育心理服務的營運開支，教育局會以經常津貼形式，向每所統籌學校發放校本教育心理服務津貼。根據《校本教育心理服務指引》：

- (a) 統籌學校須確保這項津貼是用以支付與校本教育心理服務有關的開支，包括為教育心理學家僱用專業督導的費用(即教育心理學家督導主任)(註 13)；及
- (b) 教育心理學家督導主任須建議、協助和促進辦學團體轄下校本教育心理服務的整體發展，並特別為教育心理學家提供個別指導。教育心理學家督導主任：
 - (i) 必須為資深的教育心理學家(一般須具備 6 年或以上教育心理學家工作經驗)；及
 - (ii) 須定期為轄下每名教育心理學家提供約每年 130 小時的專業督導和支援。

4.17 審計署發現教育局在監察辦學團體提供校本教育心理服務方面有下列可予改善之處：

- (a) **需要加強監察教育心理學家督導主任提供的服務** 在 2016/17 學年，11 個辦學團體均聘有教育心理學家督導主任為其教育心理學家提供專業督導。《校本教育心理服務指引》已載列教育心理學家督導主任的資歷和工作要求。然而，教育局沒有要求辦學團體或其統籌學校提交證明文件，以供核實教育心理學家督導主任的資歷。此外，教育心理學家督導主任由辦學團體透過僱用服務而聘用。審

註 13：校本教育心理服務津貼額會按綜合消費物價指數調整。在 2017/18 學年，每筆津貼額為 102,100 元。教育局表示，約 60% 的津貼用以聘用教育心理學家督導主任。

計署留意到雖然教育局與教育心理學家督導主任定期舉行會議，但教育局沒有設立健全的機制，監察教育心理學家督導主任提供的服務。舉例而言，教育局沒有界定和監察督導的範圍和成效，以及教育心理學家督導主任為教育心理學家提供督導的次數和支援時數；及

- (b) 《校本教育心理服務指引》沒有訂明兼職教育心理學家的聘用條款和要求 在 2016/17 學年，辦學團體聘用了 15 名兼職教育心理學家。審計署留意到《校本教育心理服務指引》沒有訂明：
 - (i) 兼職教育心理學家的聘用條款；及
 - (ii) 對兼職教育心理學家的要求，例如資歷和工作經驗要求。

審計署認為教育局需要檢討督導模式，並規定辦學團體或其統籌學校提供轄下教育心理學家督導主任的資歷證明文件，以加強監察辦學團體提供的校本教育心理服務。審計署又認為，教育局需要訂明兼職教育心理學家的聘用條款和要求。

審計署的建議

4.18 審計署建議教育局局長應：

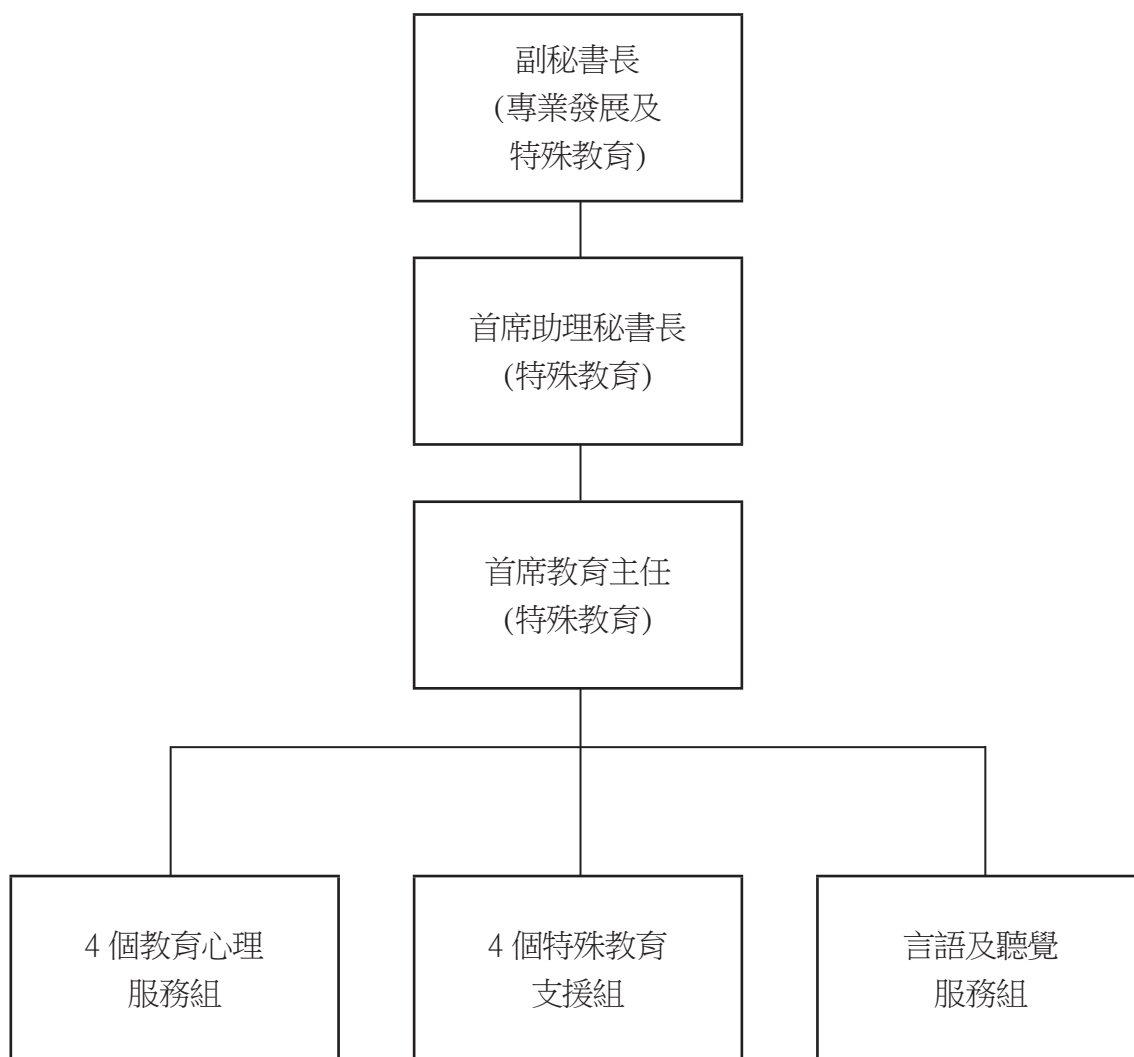
- (a) 盡早把優化校本教育心理服務擴展至涵蓋更多學校，讓學校獲得更好的支援，以應付有特殊教育需要學生的需要；
- (b) 合理調整由教育局和辦學團體提供的校本教育心理服務水平；
- (c) 加強措施，確保學校獲教育心理學家探訪的日數符合規定；及
- (d) 加強監察辦學團體提供的校本教育心理服務，例如：
 - (i) 檢討督導模式，以及監察教育心理學家督導主任給予的督導；
 - (ii) 規定辦學團體或其統籌學校提供轄下教育心理學家督導主任的資歷證明文件；及
 - (iii) 訂明兼職教育心理學家的聘用條款和要求。

政府的回應

4.19 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 教育局已知悉學校需要更多教育心理學家服務，從而獲得更好的支援，以應付學生不同的教育需要，當中包括有特殊教育需要的學生。教育局會尋求額外資源，把優化校本教育心理服務擴展至更多學校，尤其是有特殊教育需要學生人數甚多的學校。為達到這個目標，教育局也會與本地專上學院聯絡，以期增加教育心理學家的培訓學額，從而增加教育心理學家的供應；
- (b) 由教育局和辦學團體提供的校本教育心理服務（包括學校探訪日數的規定）本質上理應相同，因此教育局會重新檢視《校本教育心理服務指引》，調整由教育局和辦學團體提供服務的規定，令兩者探訪所服務學校的日數一致；
- (c) 在現行的監察系統下，教育局規定教育心理學家須提交包括探訪每所學校的日數資料。在 2016/17 學年，逾 95% 接受校本教育心理服務的學校，獲得《校本教育心理服務指引》訂明的探訪日數。教育心理學家探訪日數少於規定，主因是放取病假和產假／侍產假。教育局會加強監察學校探訪日數的措施，以適時發現有關情況並作出跟進；及
- (d) 教育局會加強監察校本教育心理服務，例如：
 - (i) 增加對辦學團體的要求，以取得所聘用教育心理學家督導主任的資歷，以及督導服務成效的資料，方便檢討督導情況；
 - (ii) 檢討督導模式，確保校本教育心理服務的成效；及
 - (iii) 重新檢視有關指引和文件，從而檢討訂定兼職教育心理學家聘用條款和要求的需要，以及在有需要時作出所需的修訂。

教育局特殊教育分部：
組織圖 (摘錄)
(2018 年 1 月 31 日)



資料來源：教育局的記錄

學年年終自評表格樣本 (摘錄)

範疇	分項
學校方面	
校園文化	<ul style="list-style-type: none"> (a) 教職員能接納有特殊教育需要的學生並願意承擔支援的責任。 (b) 教職員認同全校參與的理念，並透過互相支援來落實推行。 (c) 學生朋輩間能接納彼此的獨特和個別差異。 (d) 學校安排學習活動時，能配合學生的能力。 (e) 教職員普遍認同人人平等和有參與校內任何活動的權利。 (f) 學校與家長有良好的伙伴關係，經常溝通以了解學生的進度。
學校政策	<ul style="list-style-type: none"> (a) 領導層訂立有關支援有特殊教育需要學生的政策，並定期檢視目標和成效。 (b) 有計劃地安排教職員接受特殊教育的持續專業培訓。 (c) 有效地參考“照顧學生個別差異——共融校園指標”，為學校的整體需要與發展釐定學校發展計劃和學校自評的內容。 (d) 靈活地統合和調配資源，以便為學生提供適度的支援服務。

附錄 B
(續)
(參閱第 3.25 段)

範疇	分項
支援措施	<ul style="list-style-type: none"> (a) 教師能透過課堂教學或利用教育局提供的評估工具，及早識別學生的特殊教育需要。 (b) 已成立學生支援小組(或相關組別)，跟進和協調各項特殊教育支援措施。 (c) 已制定學生支援記錄冊，並定期檢討支援的成效。 (d) 改善校舍設施和添置儀器，供有不同需要的學生使用。 (e) 透過專業交流，提升教職員的教學技巧。 (f) 採用多元化教學策略(如協作教學、合作學習)以促進學生的學習。 (g) 按學生的能力，組織多元化的課堂活動，以發展學生的潛能。 (h) 按學生的需要而訂立多元化的評估調適策略。 (i) 為有需要個別加強支援的學生推行個別學習計劃。 (j) 透過校本輔導計劃，提供學習支援和促進共融文化。
有特殊教育需要的學生方面	
社交適應行為	<ul style="list-style-type: none"> (a) 遵守校規 (b) 與朋輩關係和洽 (c) 與老師關係良好 (d) 參與課堂／學校的活動 (e) 自信心／自我形象

附錄 B
(續)
(參閱第 3.25 段)

範疇	分項
學習表現	(a) 閱讀能力 (b) 運算能力 (c) 寫作能力 (d) 學業成績 (e) 多元智能的發展
學習態度／動機	(a) 在指定時間內完成工作 (b) 獨立工作，無須別人協助 (c) 容易適應學校常規的轉變

資料來源：教育局的記錄

小學和中學自評結果摘要
(2014/15 至 2016/17 學年)

範疇	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年
小學			
<i>自評為“十分滿意”或“滿意”的學校百分比</i>			
校園文化	98%	99%	99%
學校政策	96%	96%	96%
支援措施	95%	96%	96%
<i>把有特殊教育需要學生的表現評為“沒有進步”的學校百分比</i>			
社交適應行為	19%	19%	20%
學習表現	30%	30%	31%
學習態度／動機	27%	26%	27%
中學			
<i>自評為“十分滿意”或“滿意”的學校百分比</i>			
校園文化	94%	94%	93%
學校政策	92%	93%	92%
支援措施	87%	88%	88%
<i>把有特殊教育需要學生的表現評為“沒有進步”的學校百分比</i>			
社交適應行為	23%	22%	23%
學習表現	32%	31%	31%
學習態度／動機	26%	26%	26%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：審計署根據某一個範疇下各個分項的簡單平均數，以計算每個範疇的百分比。

第 4 章

發展局
路政署
地政總署

政府管理公共道路挖掘工程的工作

香港審計署
二零一八年四月三日

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

《審計署署長第七十號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

政府管理公共道路挖掘工程的工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：管理和監察道路挖掘工程	2.1
管理道路挖掘工程	2.2 – 2.11
審計署的建議	2.12 – 2.13
政府的回應	2.14 – 2.15
監察挖掘准許證條款的遵從情況	2.16 – 2.24
審計署的建議	2.25
政府的回應	2.26
執法行動	2.27 – 2.33
審計署的建議	2.34
政府的回應	2.35
第 3 部分：對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制	3.1 – 3.5
對鋪設地下公用設施的管制	3.6 – 3.12
對佔用地下空間的管理和管制	3.13 – 3.16
審計署的建議	3.17
政府的回應	3.18 – 3.21
第 4 部分：研究使用公用設施共同溝	4.1 – 4.3
公用設施共同溝的發展	4.4 – 4.16
審計署的建議	4.17

	段數
政府的回應	4.18
附錄	頁數
A：路政署：組織圖(摘錄)(2017年12月31日)	64
B：研究拓展部審核巡查組的巡查優次	65
C：規劃公用設施系統走線的預定方法	66
D：2018年公用設施共同溝研究的研究概要摘錄	67 – 68

政府管理公共道路挖掘工程的工作

摘要

1. 除作為車輛和行人使用的通道外，香港的 2 107 公里公共道路大多也提供地下空間，以便鋪設公用設施。為鋪設、保養、維修和改善路段及／或其地下公用設施，間中進行道路工程是必要的。交通諮詢委員會在 2014 年 12 月發表的報告指出，道路工程是導致道路交通擠塞的一個主要原因。依照發展局的政策指令，路政署負責向挖掘工程倡議人（包括政府工務部門和其他公用事業機構）發出挖掘准許證，以協調和管制道路開掘。根據《土地（雜項條文）條例》（第 28 章），任何人如要在未批租土地範圍內由路政署維修的街道上（下稱公共道路）進行或維持挖掘工作，須取得路政署發出的挖掘准許證；如要鋪設公用設施，須取得地政總署發出的土地集體牌照。為鼓勵持准許證人在核准有效期內完成工程，政府自 2004 年 4 月起就挖掘准許證徵收費用，並對准許證延期設立特別費用徵收機制（目前為行政費 650 元和每日費用 35 元，另加按挖掘工程可引致的交通影響而計算的經濟成本）。在 2016–17 年度，路政署所收取的挖掘准許證費用共有 1.8 億元。關於協調和管制道路開掘的費用，已計算入路政署 2016–17 年度處理區域及維修工程綱領下的 14.334 億元內。截至 2017 年 12 月，在該綱領下工作的 1 011 名人員中，113 名負責與管理道路挖掘工程相關的事宜。審計署最近審查了政府管理公共道路挖掘工程的工作，以期找出可予改善之處。

管理和監察道路挖掘工程

2. 路政署轄下兩個區辦事處（即市區和新界區辦事處）負責通過網上挖掘准許證管理系統處理和發出挖掘准許證。2016 年，路政署發出 21 822 張挖掘准許證，包括 8 911 張一般挖掘准許證（在直徑為 450 米或以下的地方進行預先計劃的開掘）、10 張基本建設工程挖掘准許證（在直徑超過 450 米的地方進行預先計劃的開掘）、就 11 171 宗緊急事故發出的緊急挖掘准許證和 1 730 張小型工程挖掘准許證（每個挖掘面積不超過 4 平方米而挖掘長度不超過 6 米）。一般挖掘准許證或基本建設工程挖掘准許證的持准許證人如無法在訂明的准許證有效期內完成工程，便需要申請延期。緊急挖掘准許證和小型工程挖掘准許證一般不獲准延期。如屬緊急挖掘准許證，就每次緊急事故而言，持准許證人需要在 7 天內完成挖掘工程。如屬小型工程挖掘准許證，就每項影響行車道的

摘要

工作而言，持准許證人需要在 24 小時內完成挖掘工程；就每項不影響行車道的工作而言，持准許證人需要在 48 小時內完成挖掘工程(第 1.6、2.2 及 2.3 段)。

3. **需要提醒政府工務部門加強在申請挖掘准許證前勘测地下情況的工作** 一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證的數目由 2010 年的 13 297 張減至 2016 年的 8 921 張，但有效期獲延長的挖掘准許證數目則由 2010 年的 727 張增至 2016 年的 1 293 張，增幅為 78%。因此，獲准延期的一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證，佔所簽發的這兩類准許證的百分比由 5% 增至 14%。期間所延長的有效期也由平均 48 天增至 91 天，增幅為 90%。審計署分析了挖掘准許證管理系統截至 2017 年 11 月的記錄，在 2016 年發出並獲准延期的 1 061 張挖掘准許證中，517 張(49%) 涉及政府部門，348 張(33%) 涉及其他公用事業機構，196 張(18%) 涉及非經常性申請人(即單次申請人)。路政署表示，現有地下公用設施造成阻礙、地下情況複雜和惡劣天氣，都是挖掘准許證獲延期的常見理由。鑑於在獲准延期的挖掘准許證數目中，涉及政府工程項目的為數不少，發展局應提醒工務部門加強工作，在申請挖掘准許證前確定地下情況(第 2.3 至 2.5 段)。

4. **需要改善協調近距離進行的道路開掘** 區辦事處在處理擬議工程的一般挖掘准許證申請時，會查核附近 30 米範圍內是否有其他擬議工程計劃。如有，區辦事處會要求申請人協調工程(如把不同的挖掘工作合併在一個共同壕坑進行)，以避免重複開挖。路政署一般不會在 3 個月內(向其他申請人)或 6 個月內(向同一申請人)就同一路段發出挖掘准許證，緊急情況則屬例外。審計署的審查發現，路政署並沒有就協調工作製備統計資料，以評估有關安排是否有效減少道路開掘。對於在同一地方但未合併的挖掘工程，如申請人修訂工程時間表，使工程相隔 3 個月或以上，路政署會向其簽發挖掘准許證，但該署不會要求申請人提供未能把擬議工程合併在共同壕坑進行的理據。在這些個案中，有關的挖掘工程只是推遲進行，但道路開掘次數並沒有減少。審計署也留意到，截至 2017 年 11 月，在 8 909 個須進行協調的擬議工程計劃中，有 4 093 個(46%) 逾 2 年仍處於未經協調狀況。然而，挖掘准許證管理系統並沒有備存資料，顯示該等積壓已久的計劃是否已經過時／擱置。審計署的抽查發現，在一些個案中，路政署曾要求挖掘准許證申請人就其擬議工程與其他不大可能出現任何衝突的擬議工程(如工程在 30 米範圍以外)進行協調，此舉可能影響協調工作的效率(第 1.8(b) 及 2.7 至 2.11 段)。

5. **審核巡查組在挖掘工程施工期間的巡查** 路政署研究拓展部設有審核巡查組，負責巡查挖掘准許證工地，以監察持准許證人和指定持准許證人遵從准許證條款的情況。如在審核巡查期間發現違規項目，持准許證人會被記分，如

摘要

合共被記 4 分或以上，便會被制裁 (第 1.8(e) 及 2.19 段)。審計署的審查發現，審核巡查組進行的巡查有以下可予改善之處：

- (a) **需要提高一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證工地的巡查覆蓋率** 路政署表示，所有挖掘准許證在工程展開後須最少查核一次。審計署審查 2016 年發出的挖掘准許證，發現審核巡查組截至 2017 年 12 月就施工中工地的整體巡查覆蓋率僅為 43%。審計署理解到，緊急挖掘准許證和小型工程挖掘准許證涉及的施工中准許證工地數目眾多，加上這些工地的工程持續時間短暫，要令巡查工作全面涵蓋這些工地，並不容易。然而，對於挖掘工程普遍持續較長的一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證，巡查工作有需要提高工地的巡查覆蓋率，以確保有關方面遵從挖掘准許證條款 (第 2.20 及 2.21 段)；及
- (b) **需要改善挖掘准許證條款的遵從情況** 在 2013 至 2016 年期間，挖掘准許證條款整體符合規定比率為 98.9%，但有 4 個常見違規項目 (即沒有連續的防欄圍起障礙物或挖掘處以隔開人流進入、未有為行人設置和維持最少的淨行人路闊度、沒有展示准許證及沒有按照獲批准的臨時交通安排圖則的規定設置標誌) 的數字在期內一直保持在同一水平。審計署觀察到，按每張准許證計算有關 2017 年 4 個常見違規項目的數字，非經常性申請人的平均數字 (2.68 項) 高於政府部門 (0.16 項) 和其他公用事業機構 (0.3 項)。路政署需要採取措施，就該 4 個常見違規項目，改善有關的遵從情況，例如考慮加強宣傳，以推動有關人士 (尤其是非經常性申請人) 遵從挖掘准許證條款 (第 2.22 段)。

6. **查核完竣的工程** 負責的區辦事處在挖掘准許證有效期屆滿或收到完成通知書後，會在 7 個工作天內安排就完竣的工程進行視察 (竣工視察)，以確認工程是否完成和是否接納道路修復工程。如修復工程不符合相關規定／規格，路政署會拒絕接納該永久修復工程 (以下簡稱“被退回完成通知書”個案)，並要求持准許證人糾正問題 (第 2.23 段)。審計署的審查發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) **未符標準的修復工程增加** 儘管多年來簽發的挖掘准許證數目有所減少，但被退回完成通知書個案數目普遍上升 (由 2011 年的 5 294 宗增至 2017 年的 6 191 宗)，顯示承建商的未符標準修復工程增加 (第 2.24(a) 段)；

摘要

- (b) **糾正工程久未完成** 截至 2017 年 12 月，在 6 779 宗修復工程尚待糾正的被退回完成通知書個案中，有 2 581 宗 (38%) 的修復工程超過 2 年仍未完成。倘未符標準的修復工程未獲正確和適時地糾正，可能會影響道路使用者的安全 (第 2.24(b) 段)；
- (c) **未能適時進行竣工視察** 截至 2017 年 12 月，在 2 019 宗完成通知書尚在處理的個案中，有 1 297 宗 (64%) 個案的竣工視察和接納工作平均逾期 1 個月 (最長的 1 宗逾期 5 個月) (第 2.24(c) 段)；及
- (d) **延誤提交和處理工地照片和測試報告** 持准許證人須向路政署提交工地照片和測試報告，以便該署決定修復工程的標準是否令其滿意。不過，截至 2017 年 12 月，有 3 618 張工地照片和 2 441 份測試報告仍未提交路政署，其中 483 張 (3 618 張的 13%) 工地照片和 771 份 (2 441 份的 32%) 測試報告超過 3 年仍未提交。另一方面，有 15 626 張已提交的工地照片和 7 486 份已提交的測試報告尚待區辦事處審閱，其中 4 842 張 (15 626 張的 31%) 照片和 2 523 份 (7 486 份的 34%) 測試報告超過 3 年仍未審閱 (第 2.24(d) 及 (e) 段)。

7. **執法行動** 根據《土地(雜項條文)條例》，任何人若沒有挖掘准許證／緊急挖掘准許證而進行道路挖掘工作，或違反任何挖掘准許證／緊急挖掘准許證條款，均屬犯罪。路政署自 2009 年起採取循規主導的方針，如審核巡查組發現任何違規情況，會發出勸諭信，藉此鼓勵持准許證人及早糾正違反准許證條款的情況。審核巡查組發出勸諭信後，如違規者再次違反同一巡查項目，審核巡查組會將個案轉介執法組，以展開獨立調查。如蒐集到足夠證據，執法組會向律政司建議考慮提出檢控。在 2013 至 2016 年期間，在轉介執法組採取執法行動的 4 338 宗個案中，只有 162 宗 (4%) 個案進入檢控階段。路政署表示，其餘 4 176 宗個案因許多違規項目在執法組進行視察前已獲糾正，以及因涉及市民投訴的個案大多未能確立而不予檢控 (第 2.27 及 2.28 段)。審計署的審查發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) **需要加強對嚴重和再犯的違規個案採取執法行動** 審核巡查組只會將嚴重和再次違反准許證條款的個案轉介執法組採取執法行動。這類個案的數目由 2013 年的 902 宗增至 2017 年的 1 446 宗，顯示嚴重和再犯的違規個案數目有上升趨勢。然而，在 2013 年 1 月至 2017 年 11 月期間進入檢控程序的個案數目合共有 209 宗，原因是持准許證人在個案被轉介執法組前，已獲知會有關被指違規的結果，因而令大部分違規情況在執法組進行視察前已獲糾正所致。路政署需要檢討審核巡查組向執法組轉介的機制，以便迅速進

摘要

行調查，並就嚴重和再犯的違規個案考慮採取檢控行動(第2.29段)；及

- (b) **需要就涉嫌違反涉及安全的法定條文的個案檢討轉介的機制以便執法組迅速進行調查** 根據《土地(雜項條文)條例》第10T條，如進行或維持挖掘工作違反有關對公眾或工作人員提供安全保障的法定條文，最高可處罰款20萬元。在2015至2017年11月期間，路政署並沒有就84宗涉嫌違反《土地(雜項條文)條例》第10T條的個案採取檢控行動。審計署抽查了其中10宗由審核巡查組進行巡查時發現的個案，發現執法組未能取得足夠的證據以提出檢控，原因是：(i) 在4宗個案中，審核巡查組在持准許證人通知糾正工程已經完成後，才將個案轉介執法組；及(ii) 在5宗個案中，審核巡查組在巡查後3至6天通過勸諭信將涉嫌違規個案轉介執法組，審核巡查組的巡查與執法組的視察相距6至8天(第2.31至2.33段)。

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

8. **密集的公用設施所引致的問題** 截至2017年12月，有18個主要公用事業機構(12個電訊公用事業機構和6個其他公用事業機構)在公共道路地下鋪設公用設施，較1995年的10個公用事業機構(4個電訊公用事業機構和6個其他公用事業機構)為多，主要是由於提供固網電訊服務的公用事業機構數目增加所致。根據路政署顧問在2017年12月發表的報告，並沒有標準機制管理公用事業機構在公共道路佔用地下空間的情況。未能有效管理地下空間，或會造成空間不能善用，損毀現有公用設施，以及令緊急維修和挖掘工程有所延誤(第3.2及3.3段)。

9. **需要改善對鋪設地下公用設施的管制** 審計署的審查發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) **不符合最少深度規定** 在2011和2012年，路政署接獲超過500宗有關違反准許證條款最少深度規定的投訴。路政署進行調查後，發現在203宗涉及6個固網營辦商的個案中，安裝工程不符合最少深度規定。截至2018年1月(即約4年後)，有3宗不符合最少深度規定的個案尚未獲糾正(第3.9段)；及

摘要

- (b) **需要加強管制地下公用設施裝置的走線和布局** 在 2010 年，地政總署和路政署接獲投訴，指某公用事業機構在公共道路路面豎設電訊支柱。路政署發現有營辦商不當地利用小型工程挖掘准許證程序，豎設了 487 條支柱，而其中 180 條支柱的完成通知書，獲路政署批准。路政署其後撤回有關批准，而有關的公用事業機構也應地政總署的要求拆除支柱。從本個案的未經許可工程可見，有關方面對在小型工程挖掘准許證下完竣工程的查核不足，有關管制工作也有一些弱點(即沒有要求公用事業機構提供擬議裝置的詳細資料)。路政署在 2011 年修訂小型工程挖掘准許證程序，要求工程倡議人在進行非標準工程項目(例如支柱和其他地上裝置)前，須取得路政署的同意。然而，對於地下公用設施裝置則並沒有類似的規定。根據土地集體牌照條款，就鋪設公用設施而言，在任何公共道路之內、之上、上空、沿途、經過及之下或在任何未來道路專用範圍內的系統詳細走線和布局，須達到路政署署長滿意的程度。然而，從本個案可見，路政署沒有查核有關走線和布局是否達到該署滿意的程度。這種情況並不理想，原因是在路面完成修復後才查核地下公用設施裝置的走線和布局甚為困難(第 3.11 及 3.12 段)。

10. **需要改善對佔用地下空間的管理和管制** 公用事業機構申請土地集體牌照時提交的總綱圖則和申請挖掘准許證時提交的道路開掘圖則，均未能顯示地下公用設施裝置的詳細記錄，以致路政署未能就地下公用設施掌握足夠資料，以決定應否批准挖掘工程。因此，路政署為各政府部門和公用事業機構設立協調組織，以改善有關協調工作。如上文第 9 段所述，有關地下通訊系統的走線和布局並沒有保證達到路政署滿意的程度，原因是政府並沒有備存公共道路／未批租政府土地下這些裝置的竣工記錄。儘管路政署已在 2013 年 3 月委聘顧問進行研究，以找出有效方法，加強管制在公用設施密集的地區進行的挖掘工程，但參與試行系統的公用事業機構表示在試驗系統增加／修改走線圖則時遇到困難，並對試驗系統的準確性存疑。路政署需要聯同地政總署、發展局，以及其他對公用設施有政策責任的決策局，就地下空間佔用情況研究建立有效的管理和管制系統(第 3.13 至 3.16 段)。

研究使用公用設施共同溝

11. **探討採用公用設施共同溝的可行性需時甚久** 採用傳統方法在行車道／行人路挖掘壕坑以鋪設公用設施的做法簡單，但卻會阻礙車輛／行人通行，對環境和社會帶來負面影響。在國際上，為了盡量減少市區出現因鋪設公用設施

摘要

而引致的問題，常見做法是把多項公用設施放置在行車道／行人路下的單一結構內。把公用設施放置在單一結構內，有多種不同的做法，統稱為公用設施共同溝。以公用設施共同溝容納地下公用設施的好處是可以減少道路開掘的需要，從而減少交通延誤和對公眾造成的滋擾。路政署在 2002 年進行的顧問研究確認公用設施共同溝在技術上可行，但只限於在新市鎮發展項目採用，並須視乎成本效益分析結果而定。雖然 2002 年研究報告建議應在啟德發展計劃中推行一些先導計劃，就採用公用設施共同溝一事測試和調整推行安排，但政府只在 2006 年興建了 2 條分別位於油麻地和春坎角的試驗性公用設施共同溝。基於效益有限，路政署在 2011 年決定不會在啟德發展計劃中採用公用設施共同溝。不過，在《香港智慧城市藍圖顧問研究報告》於 2017 年 6 月發表後，採用公用設施共同溝的可行性在 2017 年 8 月獲重新探討，以支持香港的智慧城市規劃和發展。2017 年 8 月，路政署在獲得發展局的政策支持後，計劃於 2018 年就新發展區採用公用設施共同溝一事進行另一項顧問研究 (第 4.2 至 4.4 及 4.12 段)。審計署的審查發現，路政署可以借鑑以往興建／規劃有關試驗性公用設施共同溝計劃的經驗，改善在新發展區安裝公用設施共同溝的情況：

- (a) **試驗性公用設施共同溝使用率偏低和沒有就試驗結果進行評估** 路政署在 2006 年興建 2 條試驗性公用設施共同溝前，並未就選址諮詢相關的公用事業機構。油麻地的試驗性公用設施共同溝接近西九龍發展區，而春坎角的試驗性公用設施共同溝則位於低密度住宅區。截至 2018 年 1 月，油麻地的試驗性公用設施共同溝只有 2 個公用事業機構使用，至於春坎角的試驗性公用設施共同溝，則只有 1 個公用事業機構使用。路政署只計劃在 2018 年顧問研究中就該 2 條公用設施共同溝的試驗結果進行評估 (第 4.5 及 4.15 段)；及
- (b) **沒有適時規劃在啟德發展計劃的擬議試驗性公用設施共同溝** 雖然 2002 年顧問研究報告建議在啟德發展計劃中推行試驗性公用設施共同溝，但路政署已暫緩擬議試驗計劃的規劃，直至 2009 年 8 月，土木工程拓展署就於啟德發展計劃試行一些公用設施共同溝的先導項目諮詢路政署。2010 年 11 月，當土木工程拓展署向路政署提供一份列出 14 個道路交界處的清單，以供考慮興建試驗性公用設施共同溝時，建築工程已經展開，即有 8 個道路交界處正在興建，只有 6 個道路交界處具有興建試驗性公用設施共同溝的潛力。就此，路政署在 2011 年 2 月決定不興建任何試驗性公用設施共同溝，原因是效益有限 (第 4.16 段)。

摘要

審計署的建議

12. 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。審計署建議政府應：

- (a) 提醒工務部門加強工作，在申請挖掘准許證前確定地下情況，特別是公用設施和永久工程之間可能出現衝突的地方(第 2.13 段)；
- (b) 製備有關協調工作的統計資料，並定期檢討和清理挖掘准許證管理系統內積壓已久的過時／擱置計劃(第 2.12(a) 及 (c) 段)；
- (c) 加強工作，提高審核巡查組就一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證工地的審核巡查覆蓋率，並採取措施，改善挖掘准許證條款的遵從情況(第 2.25(a) 及 (b) 段)；
- (d) 採取措施，改善持准許證人的修復工程，並加快實施措施，以解決糾正工程久未完成的問題(第 2.25(c) 段)；
- (e) 採取適當改善措施，以確保適時進行竣工視察(第 2.25(d) 段)；
- (f) 檢討審核巡查組向執法組轉介的機制，以便就嚴重和再次違反挖掘准許證條款的個案和涉嫌違反《土地(雜項條文)條例》第 10T 條下有關安全預防措施及支持的提供的法定條文個案，迅速進行調查和考慮採取檢控行動(第 2.34 段)；
- (g) 加快行動，糾正 3 個不符合最少深度規定但尚未處理的違規個案(第 3.17(a) 段)；
- (h) 考慮加強查核地下公用設施系統走線和布局的程序和規定(第 3.17(c) 段)；
- (i) 聯同地政總署、發展局，以及其他對公用設施有政策責任的決策局，就地下空間佔用情況研究建立有效的管理和管制系統(第 3.17(e) 段)；
- (j) 密切監察 2018 年顧問研究的進行，並在研究完成後就研究結果和建議採取適時的跟進行動(第 4.17(a) 段)；及
- (k) 借鑑進行／規劃有關試驗性公用設施共同溝計劃的經驗，改善在新發展區安裝公用設施共同溝的情況，並適時評估試驗性公用設施共同溝的成效(第 4.17(b) 及 (c) 段)。

摘要

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，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 香港的廣泛道路網絡將各區連接起來。截至 2017 年 9 月，本港公共道路總長度逾 2 107 公里 (442 公里位於香港島，472 公里位於九龍及 1 193 公里位於新界)。除作為車輛和行人使用的通道外，這些道路中大多也提供地下空間，以便鋪設公用設施 (如水管、排水管、氣體喉管、供電電纜和電訊設施——註 1)。

1.3 道路工程是鋪設、保養、維修和改善路段或地下公用設施的必要手段。道路建造工程、由路政署和土木工程拓展署等不同政府部門推動的重大基建計劃，以及鐵路發展項目的相關道路工程，均對香港維持世界級城市的地位至關重要。為保障道路使用者安全，道路必須進行例行保養和定期修復。此外，公用事業機構 (註 2) 包括政府部門亦須進行道路工程，以維持和擴展其公用設施網絡，為市民提供可靠優質的公用事業服務。

1.4 然而，社會也須為道路工程付出成本，因為這些工程會影響環境和公眾健康，以及令交通受阻。交通諮詢委員會 (交諮會——註 3) 在 2014 年 12 月發表的《香港道路交通擠塞研究報告》指出：

- (a) 道路工程是導致道路交通擠塞的一個主要原因。要減少道路工程對道路使用者造成的阻礙，最重要是妥善協調不同的道路工程；及
- (b) 道路交通擠塞不單影響個別駕駛者，亦會為香港整體造成不便，構成有形及無形的成本，包括在經濟生產方面增加出行時間和成本，以及為商界 (特別是運輸業和路面公共交通營辦商) 帶來影響。

註 1：路政署表示，每公里公共道路平均鋪設約 50 公里公用設施地下喉管／電纜。

註 2：公用事業機構是指任何供應或提供公用設施 (包括電力、照明、交通控制、電訊、有線電視、氣體、食水、排水、排污和電車軌道) 並從事相關工作的人士、機構、公司、團體或政府部門。截至 2017 年 12 月，有 18 個主要公用事業機構就道路工程向路政署申請挖掘准許證 (見第 1.6 段)。

註 3：交諮會由 14 名非官方委員 (包括主席) 和 3 名官方代表 (即運輸及房屋局常任秘書長 (運輸) 或其代表、運輸署署長和警務處處長或其代表) 組成，負責就交通事務向行政長官會同行政會議提供意見。

引言

由於道路工程是需求主導，路政署實施准許證制度(見第 1.6 段)，以管理道路工程。照片一展示正在進行道路開掘工程的路段。

照片一

正在進行道路開掘工程的路段



資料來源：審計署人員於 2018 年 1 月拍攝的照片

1.5 在運輸及房屋局的政策指令下，路政署負責本港公共道路的規劃、設計、興建和維修工作。此外，依照發展局的政策指令，路政署也負責向挖掘工程倡議人(包括公用事業機構)發出挖掘准許證，以協調和管制在屬未批租政府土地範圍內由該署維修的街道上(下稱公共道路)的道路開掘。就路政署維修的街道以外的未批租土地而言，挖掘工程倡議人須向地政總署申請挖掘准許證，以進行挖掘工程。根據路政署管制人員報告，該署於 2016-17 年度斥資共 14.334 億元處理區域及維修工程綱領下的工作，包括協調及管制公共道路的公用設施開掘。截至 2017 年 12 月，有 1 011 名人員負責該綱領的工作，其中研究拓展部的 45 名人員和 2 個區辦事處(即市區和新界區辦事處)的 68 名人員負責有關道路開掘工程管理事宜(見第 1.6 段)。表一顯示路政署在 2010 至 2016 年管制人員報告中匯報與道路挖掘工程有關的服務表現指標。期內，雖然簽發的挖掘／道路工程准許證數目由 30 540 張減少至 22 030 張，減幅為 28%，但有效期獲延長的准許證數目由 727 張增加至 1 293 張，增幅為 78%。

表一

管制人員報告載列的服務表現指標
(2010 至 2016 年)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
(a) 已簽發的挖掘／道路工程准許證(註)	30 540	25 826	24 847	24 407	23 769	21 797	22 030
(b) 每張挖掘准許證的挖掘工程平均所需時間(天)	71	73	88	79	77	73	66
(c) 對領有挖掘准許證的工地作出的巡查	95 822	99 120	94 731	97 423	97 030	97 410	98 400
(d) 違反挖掘准許證條款項目佔已巡查項目總數的百分率	2.0	2.0	1.4	1.1	1.1	1.1	1.1
(e) 無人施工工地的個案佔已簽發挖掘准許證總數的百分率	0.7	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
(f) 公用設施挖掘工程及道路工程損毀地下公用設施的個案佔已簽發挖掘准許證總數的百分率	0.3	0.3	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1
(g) 獲延期的挖掘准許證	727	894	1 219	1 237	1 322	1 281	1 293

資料來源：路政署的記錄

註：根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)，挖掘准許證分為緊急和非緊急2類。路政署出於行政安排，將非緊急挖掘准許證再分為一般挖掘准許證、基本建設工程挖掘准許證和小型工程挖掘准許證。上述4類挖掘准許證佔每年發出的准許證總數約99%(例如在2016年發出的22 030張准許證中，有21 822張屬該4類)。其餘1%包括受其他條例(例如《道路交通(快速公路)規例》—第374Q章)規管的快速公路工程許可證和道路工程許可證，這些許可證並不涉及挖掘工程(例如道路渠道的清理工作)。為簡單起見，除特別註明外，本報告書所述的挖掘准許證包括緊急挖掘准許證和非緊急挖掘准許證。

1.6 **發出挖掘准許證** 大部分道路工程均須進行挖掘。根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)第III部,挖掘工程倡議人須獲路政署發出挖掘准許證,方可在公共道路上進行或維持挖掘工作(註4)。根據該條例第III部,就未批租土地範圍內由路政署維修的街道上(即公共道路——見第1.5段)的道路挖掘工程而言,路政署是挖掘准許證的簽發當局。每張挖掘准許證訂明條款,挖掘工程倡議人須遵從(註5)。至於不涉及挖掘的道路工程(例如路旁樹木的保養和道路渠道的清理工作),則無須申領挖掘准許證。根據《土地(雜項條文)條例》第10(3)、10(4)和10(5)條,任何違反挖掘准許證條款的情況均構成罪行(註6)。路政署轄下研究拓展部負責發展網上挖掘准許證管理系統(見第1.8段)和維持該系統的運作,通過該管理系統發出挖掘准許證來管理和管制道路開掘工程;2個區辦事處則負責處理和發出挖掘准許證。路政署的組織圖摘要載於附錄A。

1.7 **發出土地集體牌照** 根據《土地(雜項條文)條例》第II部,佔用未批租政府土地者須向地政總署取得佔用土地的牌照(個別或集體牌照)、撥地契據或撥地備忘錄(即批准使用土地的不同方式)。公用事業機構如要鋪設公用設施,須向地政總署申請牌照(一般為集體牌照)。地政總署藉牌照施加條款,包括在進行相關道路挖掘工程或豎立公用設施裝置前取得挖掘准許證,以及在有需要時免費向政府提供有關裝置的總綱圖則。

監察道路挖掘工程

1.8 路政署自2009年起推出網上挖掘准許證管理系統,通過電子方式管理和管制道路挖掘工程(註7)。路政署發表《挖掘准許證處理手冊》,訂明申請

註4: 任何人如未獲簽發挖掘准許證或緊急挖掘准許證而進行或維持挖掘工作,即屬犯罪,一經定罪,可處罰款最高5萬元和監禁6個月。大部分挖掘准許證申請均由公用事業機構(包括工務部門,例如水務署和渠務署)提出。單次申請人(下稱非經常性申請人)則包括私人發展商和私人物業業主。

註5: 挖掘工程倡議人如在非由路政署維修街道的未批租土地進行挖掘,須獲地政總署發出挖掘准許證。是次審查並不涵蓋該等由地政總署發出的挖掘准許證。

註6: 任何在未批租土地上進行或維持挖掘工作的人,如違反任何挖掘准許證條款,即屬犯罪,一經定罪,可處罰款最高5萬元。如政府部門違反挖掘准許證條款,須經通報機制向發展局局長呈報事件。

註7: 在挖掘准許證管理系統推出之前,申請人須使用公用設施工程管理系統(於1997年10月推出),以文字檔案方式提交文字資料。2002年9月,政府推出1個網上系統,名為公用設施工程管理系統互聯網介面,申請人可以經互聯網提交資料。兩個各自運作的系統所載的資料,每天同步兩次。

和管理挖掘准許證的程序，以及工地審核巡查程序和標準。發出非緊急挖掘准許證(見第 1.5 段表一的註釋)以進行預先計劃的道路挖掘工程的程序如下：

- (a) **登記擬議挖掘工程計劃** 挖掘工程倡議人須在預計工程展開日期前 1 至 6 個月向路政署登記擬議道路開掘工程。在就挖掘准許證申請登記有關擬議工程計劃後，負責的區辦事處將會評估在路面進行擬議工程所需時間。根據評估結果，申請人會獲分配一段合理時間以完成道路工程，以免不必要地佔用路面空間；
- (b) **協調道路工程** 區辦事處負責檢查附近有否其他可能出現衝突的擬議道路開掘。如鄰近有其他進行道路工程的擬議計劃，相關的挖掘准許證申請人會先被要求互相協調，然後其挖掘准許證申請才會獲批。這項工作可確保盡早發現及解決各申請人的道路工程之間可能出現衝突的情況。此外，也可以確保在同一路段的道路工程得以同時或按序進行。為避免同一路段被重複開挖，路政署一般不會在 3 個月內(向其他申請人)或 6 個月內(向同一申請人)就同一路段發出挖掘准許證，緊急情況除外。此外，新建成行車道一般在 5 年內不會獲批進行道路開掘，而新建成行人路的限制期則為 1 年，原因是有關各方應已在建造新行車道／行人路期間，協調和完成例如鋪設公用事業設施和路面等的挖掘工程。不過，在特殊情況下，挖掘准許證申請人可申請豁免有關限制(註 8)；
- (c) **向運輸署和香港警務處(警務處)諮詢交通方面的意見** 挖掘准許證申請人除向路政署登記擬議挖掘工程計劃外，也需要就有關掘路工程的交通事宜取得運輸署和警務處的同意，並提交臨時交通安排建議。運輸署及警務處會審核申請人提交的建議，確保工程對交通的影響屬可接受水平。如有需要，運輸署和警務處所提出的臨時交通安排要求或會訂明在挖掘准許證條款中。如道路開掘工程會影響敏感地區的交通流量，運輸署及警務處或會要求挖掘准許證申請人先進行交通影響評估，以證明其臨時交通安排建議切實可行。此外，警務處也要求挖掘准許證申請人在工地施工前申請“道路工程指引”。警務處會按最新的交通情況處理申請，並在有需要時，經諮詢運輸署後，訂明特定的臨時交通安排要求；
- (d) **發出挖掘准許證** 待協調工作完成，並獲得運輸署、警務處和其他相關當局(例如就工程地點附近的樹木，諮詢康樂及文化事務署)

註 8：就 2010 至 2017 年期間簽發的挖掘准許證而言，獲批豁免道路開掘限制和重複開掘限制的挖掘准許證或工作有所減少，分別由 476 宗減至 90 宗和由 1 249 宗減至 989 宗。

支持後，挖掘准許證申請人可向路政署提出申請，以待發出挖掘准許證。路政署接獲申請和收妥准許證費用(見第 1.10 段)後，一般會在 10 個工作天內發出挖掘准許證。持准許證人須按照挖掘准許證條款進行挖掘工程；及

- (e) **研究拓展部的審核巡查** 路政署研究拓展部設有審核巡查組，負責在挖掘准許證工地進行審核巡查，監察持准許證人和指定持准許證人(即指定進行工程的承建商)遵從挖掘准許證條款的情況(即就合規及違規作出記錄)。常見的違規項目包括沒有為行人設置最少的淨行人路闊度，沒有在工地展示准許證，以及沒有在無人施工的工地豎設展示板解釋閒置工地的原因。如發現違規情況，路政署會即日通知持准許證人盡快糾正問題，持准許證人及其指定持准許證人如沒有按符合挖掘准許證條款的方式進行道路挖掘工程，根據《土地(雜項條文)條例》可能會被檢控。

至於緊急挖掘准許證涵蓋的緊急工程(註 9)，申請人(有確切需要進行緊急工程的公用事業機構，包括政府部門，可獲發緊急挖掘准許證)在進行任何挖掘工程前，須取得緊急挖掘准許證(有效期為 6 個月的全期備用准許證)並就緊急工程(不超過 7 天——見第 2.2 段表二)作出呈報。申請人無須通過准許證有效期的評估和進行道路工程協調工作(見上文(a)及(b)項)，但仍須在緊急挖掘工程施工前，取得運輸署同意和通知警務處。

1.9 為改善政府部門和主要公用事業機構之間的協調，以進行道路挖掘工程，政府已為高層管理人員、中層管理人員和前線人員設立協調組織，詳情如下：

- (a) **高層管理人員組織：公用設施政策統籌組(政策統籌組)** 政策統籌組成員包括路政署助理署長(技術)和運輸署、水務署和渠務署的代表，以及其他公用事業機構的高級代表。政策統籌組每季舉行會議，就公用設施工程和道路開掘相關政策進行磋商。政策統籌組會議由各公用事業機構代表輪流主持；
- (b) **中層管理人員組織：公用設施技術聯絡委員會(聯絡委員會)** 聯絡委員會同樣每季舉行會議，就公用設施開掘相關的技術和行政事

註 9：根據《土地(雜項條文)條例》第 2 條的定義，發生緊急事故後可能需要進行緊急道路開掘以協助公用事業機構緊急維修地下公用設施，令不可或缺的公用設施得以在短時間內恢復。

宜進行磋商。會議由路政署副署長主持，成員包括路政署的區辦事處、研究拓展部，以及公用事業機構的管理層人員；及

- (c) **前線人員組織：掘路統籌委員會(統籌委員會)** 路政署每個區辦事處均設有統籌委員會，監察公用設施開掘。每個統籌委員會成員包括路政署、公用事業機構，以及運輸署及警務處等相關政府部門的前線工作人員代表。統籌委員會每月舉行會議，會議由有關區辦事處的總工程師主持。

徵收挖掘准許證費用

1.10 在 2004 年 4 月之前，挖掘准許證是免費發出的。為鼓勵持准許證人在核准有效期內完成工程，政府提出徵收挖掘准許證費用的立法修訂，由 2004 年 4 月起生效。此後，進行道路挖掘工程的工程倡議人須根據《土地(雜項條文)規例》(第 28A 章) 繳付挖掘准許證費用。現時的訂明費用如下：

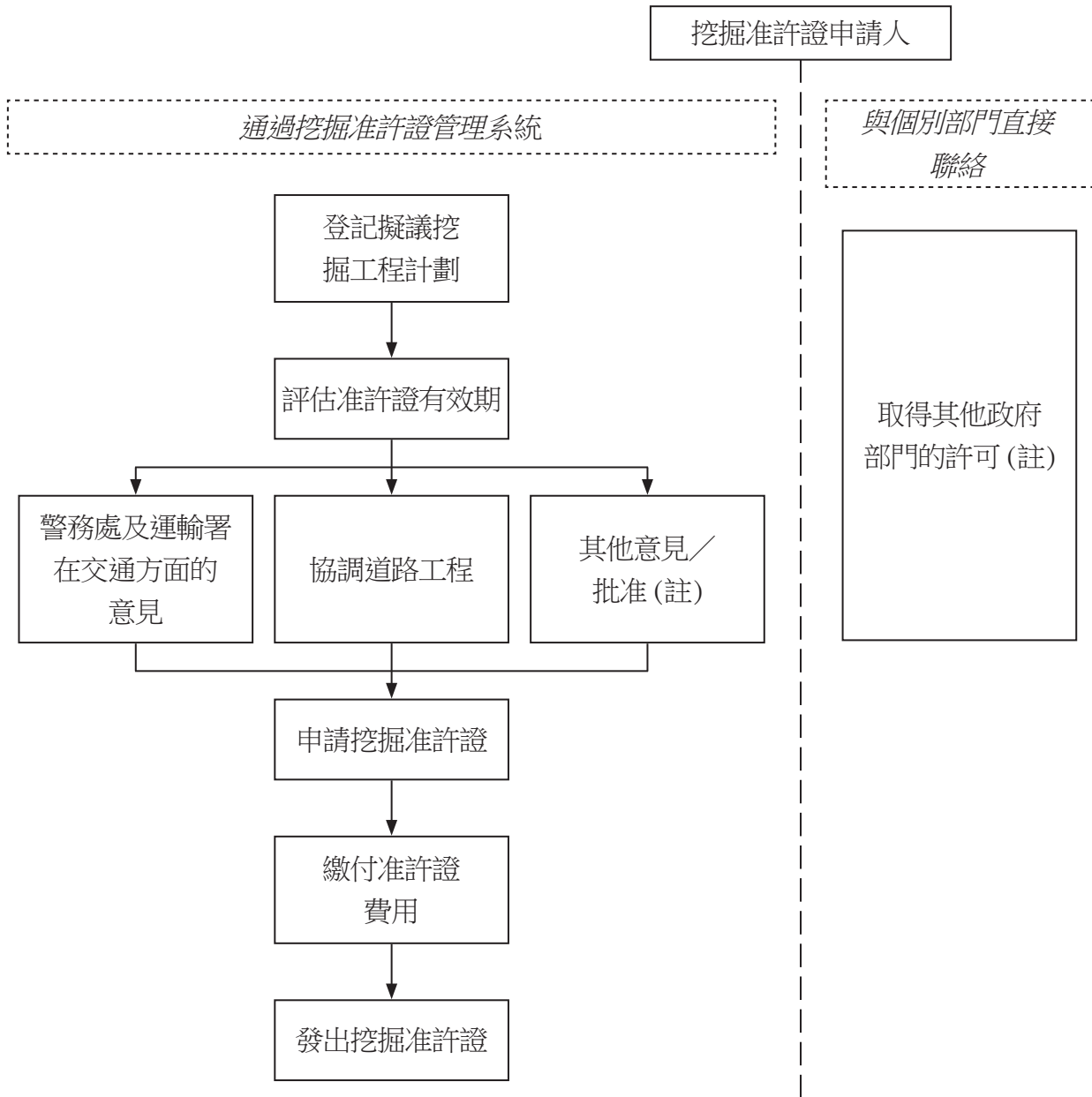
- (a) **挖掘准許證有效期** 行政費 2,050 元，另就挖掘准許證核准有效期內進行的挖掘工程，徵收每日費用 35 元；及
- (b) **延長有效期** 設有一個特別的收費機制(行政費 650 元和每日費用 35 元，另加下文闡述的經濟成本)，以鼓勵持准許證人在核准有效期內完成道路工程。根據這個機制，持准許證人如預計道路工程無法依時完成，須向路政署申請延長挖掘准許證的有效期。持准許證人須繳付行政費和每日費用，並須支付額外的准許證費用，此費用為按挖掘工程可引致的交通影響計算所得的經濟成本(就“策略性街道”而言，每日 21,800 元；就“敏感街道”而言，每日 8,540 元；就“餘下街道”而言，每日 1,710 元——註 10)。

在 2016–17 年度，路政署所收取的挖掘准許證費用共有 1.8 億元。圖一顯示第 1.6 至 1.10 段所述發出非緊急挖掘准許證的流程。

註 10：根據《土地(雜項條文)條例》，路政署署長可藉憲報刊登的公告，在考慮因在任何街道上進行挖掘工作而引致或相當可能引致的車路交通阻塞的經濟成本後，指定該條街道或其部分為策略性街道、敏感街道或餘下街道。路政署表示，該公告根據運輸署定期更新的香港道路分類擬備。截至 2018 年 1 月，香港有 109 條策略性街道(例如夏慤道、彌敦道和吐露港公路)和 70 條敏感街道(例如畢打街、九龍公園徑和沙田正街)。

圖一

發出非緊急挖掘准許證



資料來源：路政署和地政總署的記錄

註：相關的公用事業機構(政府部門除外)在申請挖掘准許證前，應該已從地政總署取得土地集體牌照。有關方面處理挖掘准許證的申請時，在不同的情況下可能需要取得其他部門的意見和批准(例如影響任何路邊樹木的工程，需要康樂及文化事務署、漁農自然護理署和路政署環境美化組等維修當局的同意)。

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

1.11 數十年來，反覆進行的道路開掘工程，令交通受阻，為公眾帶來不便(見第 1.4 段)，情況令人關注。當時的效率促進組(現稱效率促進辦公室)在 2009 年 7 月發表挖掘准許證管理工作檢討報告(註 11)，載述以下事宜：

- (a) 道路挖掘工程所引起的問題，可能是由於政府缺乏政策規劃地下空間的使用和限制公用設施擴展所致。土地並非只供鋪設公用設施，但大部分公用設施卻直接埋藏在道路網絡下，而地面也有行人和車輛通行；及
- (b) 不斷鋪設新的公用設施以應發展所需、開放電訊服務及維修現有設施，均需要經常挖掘道路，與道路工程和繁忙的交通爭相使用有限的道路空間。

目前，政府並沒有備存在未批租政府土地鋪設地下公用設施的資料庫，也沒有標準機制管理公用事業機構在公共道路佔用地下空間的情況。因此，路政署並未能就地下公用設施掌握足夠的資料，以決定應否批准挖掘工程。多年來，路政署一直通過協調組織(見第 1.9 段)，協調不同主要公用事業機構的地下公用設施挖掘工程，以達致根據《土地(雜項條文)條例》第 III 部規管和管制道路開掘工程的目的。

研究使用公用設施共同溝

1.12 香港的公用設施一般埋藏在地下，而新增或額外的設施，往往與現有設施平行鋪設，以應對需求增加或現有設施過時的情況。現時，鋪設公用設施一般採用傳統方法，在行車道／行人路開掘壕坑，鋪設喉管、管道和電纜。此傳統方法會阻礙行人／車輛通行。倘地下公用設施已密集或缺乏可行的臨時交通安排以進行擬議道路工程，公用事業機構可考慮採用無坑敷管法(即大部分挖掘工程在地下進行)鋪設公用設施，但這種方法成本較高。2002 年 3 月，路政署委聘顧問(顧問 A)研究採用公用設施共同溝的可行性，讓不同的公用設施喉管／管道／電纜安排和放置在單一地下結構內，以期減少公用事業機構的道路開掘。該項研究在 2003 年完成，研究結果指出，在新發展區採用公用設施共

註 11：因應路政署的要求，效率促進辦公室完成檢討並提出一些建議，旨在改善挖掘准許證的管理和監察工作，以確保道路使用者和行人的安全，並盡量減少為市民帶來的不便和滋擾。

引言

同溝以減少道路開掘的做法可行，但在已建設區加設公用設施共同溝則十分困難。2006年，政府興建了2條試驗性公用設施共同溝，以評估使用公用設施共同溝的成效。2017年8月，發展局給予路政署政策支持，以便該署進行另一項顧問研究，檢視公用設施共同溝的最新發展，並處理相關的實施事宜，例如興建、管理、維修、運作、保安、責任和法律方面的事宜。

審查工作

1.13 在1991至2001年期間，審計署完成3項有關道路開掘工程的審計工作，分別是：

- (a) 題為“減低本港道路公用設施工程延遲竣工次數的措施”的審查工作，有關結果載於1991年10月的《審計署署長第十七號報告書》；
- (b) 另一項題為“為減少本港道路公用設施工程延遲竣工情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施”的審查工作，有關結果載於1995年3月的《審計署署長第二十四號報告書》；及
- (c) 另一項題為“有關管制公用事業機構掘路工程的跟進審查”的審查工作，有關結果載於2001年3月的《審計署署長第三十六號報告書》第1章。

1.14 審計署在2017年11月展開審查，檢視政府管理公共道路挖掘工程的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 管理和監察道路挖掘工程(第2部分)；
- (b) 對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制(第3部分)；及
- (c) 研究使用公用設施共同溝(第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.15 在審查期間，路政署和地政總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管理和監察道路挖掘工程

2.1 本部分探討路政署通過發出挖掘准許證和施加挖掘准許證條款，管理和監察道路挖掘工程的工作，並集中於：

- (a) 管理道路挖掘工程 (第 2.2 至 2.15 段)；
- (b) 監察挖掘准許證條款的遵從情況 (第 2.16 至 2.26 段)；及
- (c) 執法行動 (第 2.27 至 2.35 段)。

管理道路挖掘工程

不同種類的挖掘准許證

2.2 為妥善管理道路挖掘工程，工程倡議人須在任何道路挖掘工程展開前取得路政署發出的挖掘准許證。根據《土地 (雜項條文) 條例》，挖掘准許證有兩種，即為處理緊急事故的挖掘工程所發出的緊急挖掘准許證，以及為進行預先計劃的挖掘工程所發出的非緊急挖掘准許證 (見第 1.8 段)。基於行政理由，路政署將挖掘准許證劃分為單次挖掘准許證，適用於在准許證指明地點進行的挖掘工程；以及全期備用挖掘准許證，適用於在發出准許證時施工地點尚未可知但在某個區域或地區範圍內進行的挖掘工程 (不同種類的單次挖掘准許證和全期備用挖掘准許證見表二)。

管理和監察道路挖掘工程

表二

挖掘准許證的種類

種類	範圍	有效期	2016 年發出的挖掘准許證數目
單次挖掘准許證			
一般挖掘准許證	在直徑為 450 米或以下的地方進行預先計劃的道路開掘	按個別情況而定	8 911 (註 1)
基本建設工程挖掘准許證	工程項目的工地面積直徑超過 450 米 工程持續進行，而非由個別工程組成 工程項目涉及許多配合事宜，在擬議工程展開前難以協調	按個別情況而定	10 (註 1)
全期備用挖掘准許證			
緊急挖掘准許證	處理緊急事故的挖掘工程	就全期備用准許證而言，為期 6 個月；就每次緊急事故而言，為期 7 天	11 171 (註 2)
小型工程挖掘准許證	挖掘面積不超過 4 平方米而挖掘長度不超過 6 米	就全期備用准許證而言，為期 184 天；就每項影響行車道的工作而言，為期 24 小時；就每項不影響行車道的工作而言，為期 48 小時	1 730
總計			21 822

資源來源：路政署的記錄

註 1：就基本建設工程項目發出的道路挖掘准許證，大部分是一般挖掘准許證。只有大規模的基本建設工程才需要發出基本建設工程挖掘准許證。

註 2：簽發的緊急挖掘准許證數目，即呈報的緊急事故數目。

延長挖掘准許證的有效期

2.3 挖掘准許證申請人須在工程展開日期前至少 1 至 6 個月，計劃和登記擬議挖掘工程(見第 1.8(a) 段)。《道路挖掘工程的准許證有效期評估指引》載述審批挖掘准許證的原則和準則，以及申請人在准許證有效期評估時須遵從的程序。根據該指引，申請人需要在申請時註明擬議工程的工期分類(註 12)。有關區辦事處會評估申請人提出的准許證有效期建議，然後接受或修改建議的有效期並述明原因。挖掘准許證在准許證指明的期限內有效，以期管制挖掘工程的時間，並盡量減少工程為交通網絡和道路使用者帶來的不便。如果持准許證人未能在指明的有效期內完成工程，便需要申請延期，並繳付訂明費用(見第 1.10 段及註 13)。根據路政署的記錄，在第 2.2 段表二提及的 4 種挖掘准許證中，只有單次挖掘准許證獲准延期，單次挖掘准許證的數目由 2010 年的 13 297 張(30 540 張的 44%)減至 2016 年的 8 921 張(22 030 張的 40%)。以按年的挖掘准許證總日數而言，數目由 2010 年的 2 168 340(30 540×71)減至 2016 年的 1 453 980(22 030×66)(見第 1.5 段表一)。然而，審計署留意到，挖掘准許證有效期獲延長的數目由 2010 年的 727 張增至 2016 年的 1 293 張，增幅為 78%。因此，獲准延期的挖掘准許證數目佔簽發單次挖掘准許證數目的百分比，由 2010 年的 5% 增至 2016 年的 14%。此外，獲延長的有效期也由 2010 年的平均 48 天增至 2016 年的平均 91 天，增幅為 90%。

2.4 路政署表示，多年來，有效期獲延長的挖掘准許證數目／百分比增加，可能是由於多項因素所致，包括未有記錄的地下公用設施、無法預計的障礙、無法預知的糾正工程、建造方法改變、物料交付延誤、出現新的工地限制、因意外事故導致工程暫緩進行及／或惡劣天氣。審計署分析了截至 2017 年 11 月挖掘准許證管理系統的記錄，發現在 2016 年發出的挖掘准許證中，有 1 061 張准許證獲准延期，其中 517 張(49%)發給政府部門，348 張(33%)發給其他公用事業機構，196 張(18%)發給非經常性申請人(例如私人發展商——見第 1.6 段註 4)。審計署選取了 5 宗延期最長的個案進行審查(涉及 2 個政府部門和 2 名非經常性申請人)。在這些個案中，有效期獲准延長的理由詳情如下：

註 12：工期分類有 3 種，即：(a) 短期工程，工期不超過 14 個工作天；(b) 標準工程，工期按每個行業各種常見活動，使用標準範本計算；及 (c) 非標準工程，工期經申請人證實。

註 13：持准許證人如在工程展開前未能進出有關街道相當大的部分，可申請延期而無須繳付任何費用，或如延期並非因持准許證人、其承建商或僱員的過失所致，持准許證人可申請發還經濟成本的相關費用。

管理和監察道路挖掘工程

個案	持准許證人	延期日數	挖掘准許證有效期獲准延長的理由
A	水務署	502	<ul style="list-style-type: none"> • 改變建造方法，以避開密集的地下公用設施和混凝土墩 • 進行無坑敷管工程時遇到堅硬物料及未能預計的構築物 • 需要額外進行計算交通流量的交通影響評估，以便 24 小時施工，趕上進度 • 惡劣天氣
B	房屋署	462	<ul style="list-style-type: none"> • 難以找到現有供水主喉所在位置，更改擬議供水主喉路線和接駁點位置 • 與附近另一個挖掘工程計劃作出額外協調，以維持 30 米的緩衝區 • 地下公用設施密集而難以找到行人徑現有供水主喉所在位置 • 惡劣天氣
C	水務署	446	<ul style="list-style-type: none"> • 改變建造方法，使車輛得以繼續進出附近的住宅樓宇 • 進行隧道工程時遇到堅硬物料 • 需要額外就道路交界處的水管鋪設工程進行交通影響評估，導致更改擬議供水主喉路線和建造額外的接駁點 • 惡劣天氣
D	1 名非經常性申請人	440	<ul style="list-style-type: none"> • 地下公用設施密集，造成阻礙
E	1 名非經常性申請人	437	<ul style="list-style-type: none"> • 現有地下公用設施阻礙 • 更改排水計劃 • 地下情況複雜 (有花崗岩) • 毗鄰街道同時進行建造工程，造成阻礙

2.5 需要提醒政府工務部門加強在申請挖掘准許證前勘测地下情況的工作 如第 2.4 段所述，現有地下公用設施造成阻礙、地下情況複雜和惡劣天氣，都是挖掘期延長的常見理由。根據題為“工程不可能進行／無法預知的地質情況／公用設施的介入”的《環境運輸及工務局技術通告(工務)第 17/2004 號》(現時仍然有效)：

- (a) 工程項目人員在開始前和進行詳細設計期間，應安排進行所有必要的工地勘測工作，並信納已有足夠的地質資料。地質勘測及／或岩土分析的範圍須足以估計施工成本和施工期，並達致可接受的準確程度；及
- (b) 工程項目人員在完成詳細設計前，應信納從公用事業機構或其他來源取得的公用設施記錄合理地準確。視乎合約的規模和性質，工程項目人員應進行文案調查，並在有需要時進行實地視察，以核實公用設施記錄（例如與其他現存記錄核對，以及按公用設施記錄所示位置，到現場查核有關沙井是否存在）。對於公用設施與永久工程可能出現衝突並對工程造成嚴重影響的地方，工程項目人員應考慮進行適當的勘測（例如挖掘探井），以核實有關公用設施的確切位置。

技術通告為進行地下工程的風險管理原則提供指引，並適用於各工務部門，包括路政署、水務署、房屋署、渠務署和土木工程拓展署。鑑於在獲准延期的挖掘准許證中，涉及政府工程項目的為數不少（49%），發展局應提醒工務部門加強工作，在申請挖掘准許證前確定地下情況，特別是技術通告所述公用設施和永久工程之間可能出現衝突的地方。

協調近距離進行的道路開掘

2.6 根據發展局於 2013 年 2 月就立法會議員有關協調道路挖掘工程的提問所給予的答覆：

- (a) 路政署在處理挖掘准許證申請時，除工程的需要外，也會特別考慮申請人有否與包括政府部門和其他公用事業機構等其他挖掘工程倡議人作出協調，減低重複掘路的機會。為更妥善管理及協調掘路工程，路政署設有一套電腦化管理系統，提供一站式的挖掘准許證申請平台，以加強掘路工程的妥善協調和管理；及
- (b) 有關申請挖掘准許證的要求包括申請人須在施工前最少 1 至 6 個月（視乎受影響的道路種類及預計的施工時間而定），計劃和登記有關挖掘工程。路政署會透過電腦化管理系統識別在申請掘路工程附近 30 米範圍內的其他擬議掘路工程，並會指派其中一名申請人負責與其他申請人協調，例如共同制訂聯合施工計劃，令開挖的坑道足以進行所有申請人的工程，在各項工程有序完成後，最後一名持證

管理和監察道路挖掘工程

人一次過修復整個路面，以減少在同一地區重複開掘的需要。如相關的申請人未能協調出一個令路政署滿意的方案，則路政署可拒絕有關的掘路申請。

2.7 根據《挖掘准許證處理手冊》(見第 1.8 段)，在登記擬議工程計劃時(可能有多於 1 個挖掘項目)，路政署會通過挖掘准許證管理系統，識別出在該申請工地附近 30 米範圍內其他擬議的一般挖掘准許證工程(註 14)。經識別出現衝突的工程計劃將組合為一個未經協調個案，路政署會指派其中一名申請人負責與其他相關申請人協調。該名申請人須與其他申請人制訂各方同意的經協調工程計劃，而所有申請人則修訂自己的工程計劃以反映該經協調計劃。署方接納申請人提交的協調報告後，該未經協調個案的狀況會在挖掘准許證管理系統中更新為已協調。至於沒有出現衝突的工程計劃，署方會為其開立一個新個案，並在挖掘准許證管理系統中同樣設定該個案為已協調，因為根據挖掘准許證管理系統的規則，個案狀況須為已協調，方能發出挖掘准許證。審計署查閱過就 2016 年發出的 8 911 張一般挖掘准許證所擬備的協調報告，發現路政署會在以下情況接納該等報告：

- (a) 就那些經識別會出現衝突而須進行協調的個案而言，路政署會接納以下挖掘准許證申請人提交的協調報告：
 - (i) 2 個或以上在同一地點進行的挖掘工程合併為單一挖掘(即使用一個共同壕坑)；或
 - (ii) 2 個或以上在同一地點進行的挖掘工程並沒有合併為單一挖掘而沒有文件記錄其原因，但挖掘工程時間表經協調後有所修訂，使工程相隔 3 個月或以上；或
 - (iii) 擬議工程的距離在 30 米範圍內但地點沒有重疊，有關的工程修訂為按已協調的方式進行(即通過協調工程計劃盡量減少對市民造成的滋擾)；或
- (b) 在有關期間內，擬議工程工地附近 30 米範圍內並沒有識別出有衝突的工程計劃，因此無須進行協調。

註 14：協調程序只適用於一般挖掘准許證，因為基本建設工程挖掘准許證相關工程涉及許多配合事宜，在擬議工程展開前難以協調。就全期備用挖掘准許證而言，挖掘工程的地點於挖掘准許證發出時尚未可知。

2.8 **需要就協調工作製備統計資料以評估協調安排是否有效減少道路開掘** 審計署留意到，路政署並沒有使用挖掘准許證管理系統製備統計資料，顯示出按第 2.7(a) 和 (b) 段所列類別分類的已協調計劃。路政署在缺乏有關統計資料的情況下，無法得知合併為單一挖掘的個案數目（見第 2.7(a)(i) 段），以評估協調安排是否有效減少道路開掘。審計署認為，路政署需要就此作出改善。

2.9 **需要加強管制協調工作** 根據《挖掘准許證處理手冊》，協調工作的首要目的是以有效率和有成效的方式開展可能出現衝突的工程，確保盡量減少對市民造成的滋擾。正如在 2013 年 2 月向立法會作出的報告提及（見第 2.6 段），協調安排（使用共同壕坑——見第 2.7(a)(i) 段）減少在近距離內重複開掘的需要。如果各有關的申請人未能制訂一個令路政署滿意的經協調計劃，署方可拒絕其道路挖掘申請。路政署在 2018 年 2 月及 3 月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 因運作上的緣故（例如進行工程的方法不同），大部分經識別須進行協調的道路工程無法合併為單一挖掘（見第 2.7(a)(i) 段）；及
- (b) 挖掘准許證申請人會互相協調，修訂工程計劃，以盡量減少對市民造成的滋擾（見第 2.7(a)(ii) 和 (iii) 段）。

審計署留意到，在同一地點進行但不會合併的挖掘工程，路政署並沒有要求申請人在修訂工程時間表使工程相隔 3 個月或以上時（見第 2.7(a)(ii) 段），提供不採用共同壕坑挖掘的理據。在這些個案中，有關的挖掘工程只是推遲進行，但道路開掘次數並沒有減少。就此，路政署需要加強管制工作，要求各有關申請人解釋無法採用共同壕坑挖掘的原因，如不提供合理理據，可考慮拒絕其挖掘准許證申請（見第 2.6(b) 段）。

2.10 **需要定期檢討和清理積壓已久的過時／擱置計劃** 審計署審查了挖掘准許證管理系統的記錄，發現截至 2017 年 11 月，共有 5 303 宗個案須進行協調，當中涉及 8 909 個計劃。在這 8 909 個計劃中，有 4 093 個 (46%) 逾 2 年仍處於未經協調狀況。審計署留意到，挖掘准許證管理系統並沒有備存資料，顯示該等積壓已久的個案／計劃是否已經過時或因無法解決的難題而遭擱置。在經歷一段長時間後，部分擬議道路開掘工程或已無須進行。審計署認為，路政署需要定期檢討和清理在挖掘准許證管理系統內積壓已久的過時／擱置計劃。

2.11 **需要改善識別出現衝突的計劃以進行協調** 根據《挖掘准許證處理手冊》內有關立案和個案協調的指引，協調個案包括若干個計劃，該等計劃的地點在近距離內，預訂施工時間也相近。須申請人進行協調的個案，路政署人員

管理和監察道路挖掘工程

應將計劃數目限制在 10 個以內 (註 15)，工程涵蓋的路段長度也不應超逾 1 公里。根據挖掘准許證管理系統的記錄，截至 2017 年 11 月，涉及 10 至 93 個計劃的尚待協調個案有 44 宗，共涉及 893 個計劃。審計署抽樣審查了在 2017 年 11 月前發出的 4 張挖掘准許證的協調報告。根據這些協調報告 (P1、P2、P3 和 P4)，經識別須進行協調的計劃數量分別為 166 個、158 個、154 個和 120 個。不過，如表三所示，有 34 至 44 個須進行協調的計劃已提交逾 2 年 (即有關計劃很可能已經過時) 而有 99 至 158 個所示位置是在 30 米範圍以外 (即不大可能與申請中的計劃出現任何衝突)。這些個案顯示，在識別出現衝突計劃以進行協調方面有可予改善之處。

表三

就 4 張挖掘准許證提交的協調報告摘要 (2017 年 11 月)

協調報告	經識別須進行協調的計劃數目 (a)	已提交逾 2 年的計劃數目 (b)	工程工地在 30 米範圍外的計劃數目 (c)
P1	166	43	153
P2	158	44	158
P3	154	44	152
P4	120	34	99

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

附註：部分已提交逾 2 年的計劃亦為工程工地在 30 米範圍外的計劃，因此兩者數目之和 (即 (b)+(c)) 超過成功協調計劃數目 (即 (a))。

審計署的建議

2.12 審計署建議路政署署長應：

- (a) 製備有關協調工作的統計資料，以評估有關安排是否有效減少道路開掘；

註 15：路政署表示，“10 個計劃的限制”原意並非作為必須嚴格遵守的限制。如果有確切需要協調超過 10 個計劃，有關的協調工作仍會進行，以減少對公眾造成的滋擾。

- (b) 對於沒有合併但修訂工程時間表使工程相隔 3 個月或以上的擬議工程，要求各申請人解釋無法就同一路段上的擬議工程採用共同壕坑的原因；
- (c) 定期檢討和清理挖掘准許證管理系統內積壓已久的過時／擱置計劃；及
- (d) 採取措施，改善識別出現衝突的計劃以進行協調。

2.13 審計署也建議發展局局長應提醒政府工務部門加強工作，按照《環境運輸及工務局技術通告(工務)第 17/2004 號》所述，在申請挖掘准許證前確定地下情況，特別是公用設施和永久工程之間可能出現衝突的地方。

政府的回應

2.14 路政署署長同意審計署在第 2.12 段的建議。

2.15 發展局局長同意審計署在第 2.13 段的建議。

監察挖掘准許證條款的遵從情況

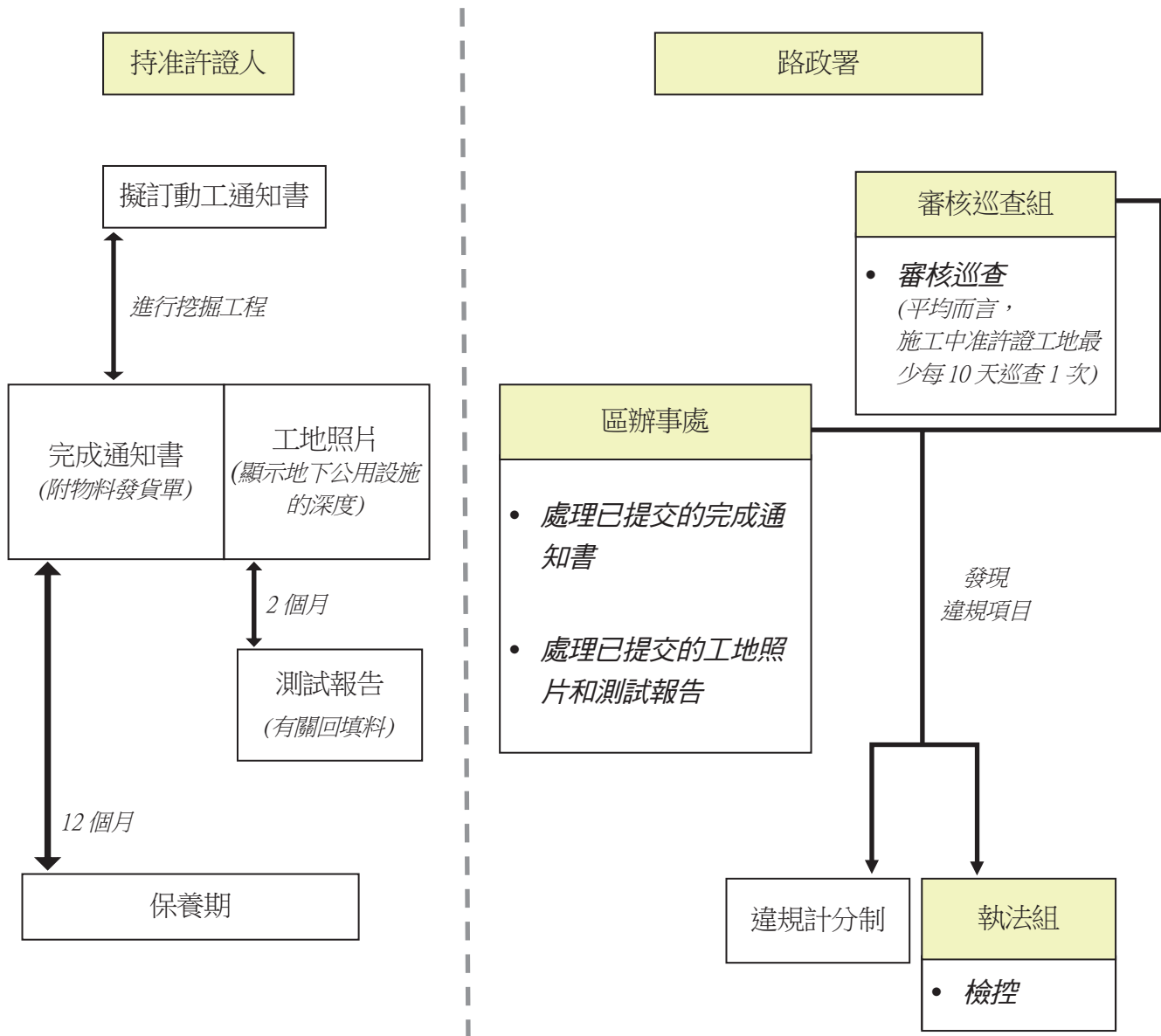
2.16 **審核巡查組的巡查** 持准許證人或指定持准許證人(例如承建商)必須遵從挖掘准許證條款。工程展開前，持准許證人或指定持准許證人須在不超過 14 個工作天但不少於 2 個工作天前提提交擬訂動工通知書。審核巡查組(註 16)收到擬訂動工通知書後會定期到挖掘工地進行審核巡查，並記錄違規項目。對於有違規項目的准許證工地，審核巡查組會將巡查結果告知持准許證人／指定持准許證人，以便糾正問題。如屬於與安全有關的項目(例如放置連續的防欄圍起挖掘處以隔開人流進入，或為壕坑挖掘提供足夠支持以保障工人安全)或再次出現的違規項目，審核巡查組會將個案轉介執法組(註 17)，以採取檢控行動。執法組其後會到場視察，蒐集證據並與律政司確認是否足以提出檢控。圖二展示監察挖掘准許證條款的工作流程。

註 16：截至 2017 年 12 月，研究拓展部轄下的審核巡查組有 40 名人員，包括專業和技術職系人員。

註 17：截至 2017 年 12 月，品質管理組轄下的執法組有 12 名人員，包括專業和技術職系人員。

圖二

監察挖掘准許證條款的工作流程



資料來源：審計署對路政署記錄的分析

2.17 **區辦事處查核完竣的工程** 道路挖掘工程和修復工程完成後，持准許證人須向路政署提交完成通知書。准許證條款也規定持准許證人須：

- (a) 在提交完成通知書時，提交有關曾運送至工地的瀝青物料數量的發貨單；
- (b) 在提交完成通知書時，提交顯示地下設施深度的工地照片 (註 18)；及
- (c) 從提交完成通知書日期起計 2 個月內，提交有關回填料 (例如泥土壓實測試) 和其他物料的測試報告。

相關區辦事處人員收到完成通知書後，會在 7 個工作天內安排視察工地 (即竣工視察)，確認工程完成和接納路面修復工程。

2.18 **保養期** 在提交獲接納的完成通知書日期後的 12 個月內，如永久修復工程出現損毀，持准許證人須自費進行必要的補救工作，除非持准許證人可證明欠妥情況由第三者引致。相關區辦事處會在保養期完結前安排進行視察，找出與修復工程有關的欠妥情況。

2.19 **違規計分制** 路政署於 2012 年 8 月推出具有制裁措施的違規計分制，以加強管制道路開掘工程。在審核巡查期間發現違規項目會被記分，並按照預定風險比重 (有關嚴重程度、重複次數和是否迅速糾正違規項目) 而訂定的合適倍數因子計算分數。此外，倘若持准許證人未能遵從相關准許證條款如延誤糾正不獲接納的永久修復工程、未能提交工地照片或逾期未交測試報告，持准許證人將被記分。倘若合共被記 4 分或以上，有關各方將以組合形式 (即持准許證人／工程部門／承建商) 被制裁。自 2017 年 9 月 30 日起，在組合被制裁時，有關承建商在最少 3 個月內的新申請中，不會獲批為指定持准許證人，直至整體違規積分降至 4 分以下 (註 19)。

註 18：倘若持准許證人未能提交令路政署滿意的照片，持准許證人將須以補充文件形式提交附有清楚顯示公用設施深度的已核證竣工記錄。

註 19：在 2017 年 9 月 30 日之前，任何違規積分為 4 分或以上的組合會有為期 1 個月的觀察期，倘若違規積分在期內仍然為 4 分或以上，挖掘准許證管理系統會暫停承建商獲預先認可的資格 (如該承建商在預先認可承建商名單上)，直至其違規積分降至 4 分以下。

審核巡查組在挖掘工程施工期間的巡查

2.20 審核巡查組按照審核視察管理系統編製的時間表定期巡查挖掘工地。審核視察管理系統基於一套優次規則釐定巡查次序(見附錄 B)，對於記錄欠佳的工地，以及過去 10 天未曾巡查的工地(見附錄 B 第 (b)(ii) 項)，均會優先考慮。路政署表示，須就所有挖掘准許證在工程展開後最少查核一次，至於施工中准許證工地，則每 10 天查核一次。單次挖掘准許證(即一般挖掘准許證及基本建設工程挖掘准許證)工地的巡查頻率，由路政署維修工作小組(註 20)每兩個月進行監察。根據雙月報告所載，在 2011 至 2017 年(截至 9 月)期間的 81 個月內，有 73 個月(90%)能夠達到目標巡查頻率。

2.21 **需要提高一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證工地的巡查覆蓋率** 路政署表示，須就所有挖掘准許證最少查核 1 次。審計署審查了審核巡查組就 2016 年發出的挖掘准許證進行的巡查，發現截至 2017 年 12 月就施工中工地的整體巡查覆蓋率僅為 43%(見表四)。審計署理解到，鑑於全期備用挖掘准許證(即緊急挖掘准許證和小型工程挖掘准許證)涉及的施工中准許證工地數目眾多，加上這些工地的工程持續時間短暫(見第 2.20 段註 20)，要令巡查工作全面涵蓋這些工地，並不容易。然而，對於挖掘工程普遍持續較長的一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證的工地，路政署需要加強工作，提高巡查覆蓋率，以確保有關方面遵從挖掘准許證條款，特別是與安全有關的(見第 2.16 段)。

註 20：維修工作小組由路政署助理處長(技術)擔任主席，成員包括研究拓展部和其他維修部別的高級人員。路政署表示，在計算巡查頻率時，緊急挖掘准許證下的緊急開掘和小型工程挖掘准許證下的工作並不計算在內，原因是小型工程挖掘准許證工地的挖掘工程持續時間少於 2 天，而緊急挖掘准許證工地挖掘工程的持續時間則最長為 7 天，假如把兩者計算在內，或會影響結果。

表四

審核巡查組就 2016 年簽發的挖掘准許證進行的巡查
(截至 2017 年 12 月)

挖掘准許證工地種類 (見第 2.2 段表二)	施工中准許證 工地數目 (註)	經審核巡查組巡查 的工地數目 (巡查覆蓋率)
單次挖掘准許證工地		
一般挖掘准許證工地	8 880	7 942 (89%)
基本建設工程挖掘准許證工地	37	35 (95%)
小計	8 917	7 977 (89%)
全期備用挖掘准許證工地		
緊急挖掘准許證工地	11 171	2 723 (24%)
小型工程挖掘准許證工地	26 755	9 505 (36%)
小計	37 926	12 228 (32%)
整體	46 843	20 205 (43%)

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註：就一般挖掘准許證而言，施工中准許證工地數目為簽發的挖掘准許證數目；就緊急挖掘准許證、基本建設工程挖掘准許證和小型工程挖掘准許證而言，施工中准許證工地數目分別為已登記的緊急事故數目、分段數目和工作數目。

2.22 **需要改善挖掘准許證條款的遵從情況** 審核巡查組制訂了一份檢查清單，清單載列每個檢查項目在挖掘准許證條款或子條款中所須符合的相應規定，以便審核巡查組人員進行審核巡查時有所依循。路政署採用循規主導的方針（見第 2.27(b) 段）要求持准許證人就審核巡查組在巡查期間發現的違規項目予以糾正（註 21）。在 2013 至 2016 年期間，挖掘准許證條款整體符合規定比率為 98.9%（見第 1.5 段表一）。然而，審計署留意到，在 2013 至 2017 年期間，4 個常見違規項目的數字一直保持在同一水平（見表五），顯示需要採取措施解決有關問題。審計署的審查發現：

- (a) 在 2017 年發出的 20 099 張挖掘准許證中，有 12 827 張 (64%) 涉及政府部門，有 6 674 張 (33%) 涉及其他公用事業機構，以及有 598 張 (3%) 涉及非經常性申請人（見第 1.6 段註 4）；
- (b) 在 2017 年，涉及 4 個常見違規項目的數目合共有 5 600 宗（見表五），當中有 2 005 宗 (36%) 涉及政府部門，有 1 993 宗 (35%) 涉及其他公用事業機構，以及有 1 602 宗 (29%) 涉及非經常性申請人；及
- (c) 就該 4 個常見違規項目而言，按每張准許證計算，在 2017 年政府部門平均違反了 0.16 項 ($2\,005 \div 12\,827$)，其他公用事業機構平均違反了 0.3 項 ($1\,993 \div 6\,674$)，而非經常性申請人則平均違反了 2.68 項 ($1\,602 \div 598$)。非經常性申請人在遵從挖掘准許證條款方面的表現，較政府部門和其他公用事業機構遜色。

路政署需要採取措施，就挖掘准許證條款 4 個常見違規項目，改善有關的遵從情況。鑑於違規記分制下的制裁措施並不適用於非經常性申請人，路政署也應考慮加強宣傳，以推動非經常性申請人遵從相關挖掘准許證條款。

註 21：路政署表示，審核巡查組在 2013 至 2017 年（截至 9 月）期間發現的違規項目有 68 074 宗，當中有 46 048 宗 (68%) 其後已獲得糾正，而其中 29 615 宗 (46 048 宗的 64%) 是在 48 小時內已獲糾正。

表五

審核巡查組在巡查期間發現的 4 個常見違規項目
(2013 至 2017 年)

違規項目	數目					
	2013	2014	2015	2016	2017 (註)	總計
(a) 沒有連續的防欄圍起障礙物／挖掘處以隔開人流進入						
政府部門	702	638	556	538	537	2 971
其他公用事業機構	311	393	490	506	481	2 181
非經常性申請人	429	453	451	610	539	2 482
總計	1 442	1 484	1 497	1 654	1 557	7 634
(b) 未有為行人設置和維持最少的淨行人路闊度						
政府部門	506	374	242	288	556	1 966
其他公用事業機構	393	520	519	576	967	2 975
非經常性申請人	159	152	194	281	305	1 091
總計	1 058	1 046	955	1 145	1 828	6 032
(c) 沒有展示准許證						
政府部門	418	474	438	405	469	2 204
其他公用事業機構	176	190	223	359	298	1 246
非經常性申請人	224	235	295	276	414	1 444
總計	818	899	956	1 040	1 181	4 894
(d) 沒有按照獲批准的臨時交通安排圖則的規定設置標誌						
政府部門	637	518	348	363	443	2 309
其他公用事業機構	225	195	184	217	247	1 068
非經常性申請人	238	218	269	265	344	1 334
總計	1 100	931	801	845	1 034	4 711

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註：在 2017 年，涉及 4 個違規項目的數目合共有 5 600 宗，當中有 2 005 宗涉及政府部門，有 1 993 宗涉及其他公用事業機構，以及有 1 602 宗涉及非經常性申請人。

查核完竣的工程

2.23 如果持准許證人在挖掘准許證有效期屆滿時沒有提交完成通知書(見第2.17段),挖掘准許證管理系統會在挖掘准許證有效期屆滿後自動呈報完成通知書。倘工程提早完成,持准許證人須在工程完成後立即呈報。負責的區辦事處會在7個工作天內安排進行竣工視察,以確認工程是否完成和是否接納道路修復工程。區辦事處完成竣工視察後會考慮是否接納修復工程。如果修復工程不符合相關規定/規格,路政署會拒絕接納該永久修復工程(以下簡稱“被退回完成通知書”個案),並要求持准許證人糾正問題。區辦事處也負責檢查和審閱持准許證人提交與完成通知書有關的工地照片和測試報告(見第2.17(b)及(c)段)。如果修復工程欠妥,持准許證人須予以糾正。

2.24 審計署從挖掘准許證管理系統取得相關記錄,藉此審查區辦事處就查核挖掘工程完成情況和修復工程所進行的工作。審計署分析了這些記錄,發現以下範疇有可予改善之處:

- (a) **未符標準的修復工程增加** 儘管多年來簽發的挖掘准許證數目有所減少,但被退回完成通知書數目普遍上升(見表六),顯示承建商的未符標準修復工程增加。這情況並不理想,原因是持准許證人須取得新的挖掘准許證以進行糾正工程,令路政署人員的行政工作增加,並再次為市民帶來不便。舉例而言,在2016年,該署為持准許證人進行的糾正工程簽發821張一般挖掘准許證,涉及51342准許證日。路政署需要採取措施,改善持准許證人的修復工程(例如向持准許證人發出勸諭信和收緊違規記分制);

表六

被退回完成通知書數目
(2011 至 2017 年)

准許證種類	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
一般挖掘准許證	3 138	2 247	2 215	2 422	2 545	2 962	3 065
緊急挖掘准許證	790	757	917	987	1 066	1 885	1 197
基本建設工程 挖掘准許證	48	0	0	0	0	0	12
小型工程挖掘 准許證	1 318	1 204	992	694	750	2 351	1 917
總計	5 294	4 208	4 124	4 103	4 361	7 198	6 191

資料來源：路政署的記錄

附註：為排除重複被退回個案，審計署只選取首次被退回完成通知書的個案進行分析。

- (b) **糾正工程久未完成** 表七顯示，截至 2017 年 12 月，在 6 779 宗修復工程尚待糾正的被退回完成通知書個案中，有 2 581 宗 (38%) 的糾正工程超過 2 年仍未完成。就此，路政署已採取措施，於 2016 年 9 月在違規記分制實施風險加權 (即期間越長，違規記分越高)。2017 年 9 月，路政署進一步加強有關措施 (註 22)。不過，如果未符標準的修復工程未能獲正確和適時地糾正，可能會影響道路使用者的安全。此外，與提交完成通知書相隔的時間過長，可能會令保養期無法執行。路政署需要加快實施加強措施，以解決糾正工程久未完成的問題；

註 22：風險加權會在 15 個月內分 6 個階段逐步增加；自 2019 年起，倘有關方面的組合有任何被退回完成通知書而糾正工程超過 2 年仍未完成，相關的承建商在任何新申請中均不會獲批准為指定持准許證人。

表七

對未完成的被退回完成通知書的分析
(2017 年 12 月)

被退回年份	一般挖掘 准許證	緊急挖掘 准許證	基本建設 工程挖掘 准許證	小型 工程挖掘 准許證	總計
2010 或之前	159	45	8	1 123	1 335
2011	135	1	26	114	276
2012	111	9	0	35	155
2013	130	10	0	40	180
2014	202	15	0	43	260
2015	298	21	0	56	375
2016	555	120	0	279	954
2017	1 763	451	5	1 025	3 244
總計	3 353	672	39	2 715	6 779

} 2 581

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

- (c) **未能適時進行竣工視察** 路政署表示，在 2017 年區辦事處收到的 67 988 份完成通知書中，有 54 686 份 (80%) 在內部目標期限內完成竣工視察並獲得接納。然而，審計署審查了區辦事處在 2017 年 12 月底尚在處理的 2 019 宗完成通知書個案，發現有 1 297 宗 (64%) 個案的竣工視察和接納工作平均逾期 1 個月 (最長的 1 宗逾 5 個月)。路政署在 2018 年 2 月解釋，該署在 2017 年下半年進行了一些工作，影響了 2017 年年底尚在處理的完成通知書數目 (例如署方在 2017 年 8 月加強挖掘准許證管理系統，以處理新的小型工程挖掘准許證工作的自動呈報完成通知書事宜，導致工作量增加，而區辦事處也需時適應新安排)。審計署認為，路政署需要監察有關情況，並採取適當改善措施，以確保適時進行竣工視察，從而確認工程完成和接納修復工程 (見第 2.23 段)；

- (d) **逾期提交工地照片和測試報告** 如第 2.17(b) 和 (c) 段所述，持准許證人須向路政署提交工地照片和測試報告，以便該署決定修復工程的標準是否令其滿意。不過，如表八所示，截至 2017 年 12 月，有 3 618 張工地照片和 2 441 份測試報告仍未提交路政署，其中 483 張 (13%) 工地照片和 771 份 (32%) 測試報告超過 3 年仍未提交。路政署需要提醒持准許證人依時提交工地照片和測試報告，以供查核。路政署也需要善用違規記分制，處理再次逾期提交有關文件記錄的持准許證人；及

表八

未提交工地照片和測試報告數目
(2017 年 12 月)

與提交完成通知書相隔的時間	完成通知書的數目
(a) 工地照片 (註 1)	
1 年或以下	2 446
1 年以上至 2 年	364
2 年以上至 3 年	325
3 年以上	483
總計	3 618
(b) 測試報告	
2 個月或以下 (註 2)	349
2 個月以上至 1 年	879
1 年以上至 2 年	232
2 年以上至 3 年	210
3 年以上	771
總計	2 441

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註 1：未提交工地照片的個案包括未提交竣工記錄的個案 (見第 2.17(b) 段註 18)。

註 2：測試報告須在提交完成通知書後 2 個月內提交。

管理和監察道路挖掘工程

- (e) **延誤處理所提交的工地照片和測試報告** 如表九所示，截至 2017 年 12 月，區辦事處尚未審閱 15 626 張已提交的工地照片和 7 486 份已提交的測試報告，其中 4 842 張 (31%) 照片和 2 523 份 (34%) 測試報告超過 3 年仍未審閱。路政署需要加快處理工作，以確保挖掘工程的完成情況令路政署滿意。

表九

對尚待審閱工地照片和測試報告的年期分析
(2017 年 12 月)

與提交記錄相隔的時間	完成通知書的數目
(a) 工地照片 (註)	
1 年或以下	3 223
1 年以上至 2 年	3 886
2 年以上至 3 年	3 675
3 年以上	4 842
總計	15 626
(b) 測試報告	
2 個月或以下	523
2 個月以上至 1 年	1 610
1 年以上至 2 年	1 290
2 年以上至 3 年	1 540
3 年以上	2 523
總計	7 486

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註：工地照片尚待審閱的個案包括有竣工記錄的個案 (見第 2.17(b) 段註 18)。

審計署的建議

2.25 審計署建議路政署署長應：

審核巡查組在挖掘工程施工期間的巡查

- (a) 加強工作，提高審核巡查組就一般挖掘准許證和基本建設工程挖掘准許證工地的審核巡查覆蓋率；
- (b) 採取措施，就第 2.22 段所述挖掘准許證條款的 4 個常見違規項目，改善有關的遵從情況（例如考慮加強宣傳，以推動持准許證人特別是非經常性申請人遵從挖掘准許證條款）；

查核完竣的工程

- (c) 採取措施，改善持准許證人的修復工程，包括向持准許證人發出勸諭信和收緊違規記分制，並加快實施加強措施，以解決糾正工程久未完成的問題；
- (d) 監察逾期進行竣工視察的情況，並採取適當改善措施，以確保適時進行竣工視察，從而確認工程完成和接納修復工程；
- (e) 提醒持准許證人依時提交工地照片和測試報告，以供查核，並善用違規記分制，處理再次逾期提交有關文件記錄的持准許證人；及
- (f) 加快區辦事處處理工地照片和測試報告的工作，以確保挖掘工程的完成情況令其滿意。

政府的回應

2.26 路政署署長同意審計署的建議。

執法行動

2.27 根據《土地(雜項條文)條例》(見第 1.6 段)，任何人若沒有挖掘准許證／緊急挖掘准許證而進行道路挖掘工作，或違反任何挖掘准許證／緊急挖掘准許證條款，均屬犯罪。路政署表示，因應效率促進辦公室在 2009 年的建議，路政署採取了循規主導而不是執法為主的方針，以應付經轉介採取執法行動的違

管理和監察道路挖掘工程

規個案數量龐大的問題。效率促進辦公室表示，採取循規主導方針（而不是執法為主方針）進行規管查核並與持准許證人直接溝通，旨在立即糾正問題，原因是違規情況長時間未糾正可能令市民持續面對危險。循規主導方針包括實施行政措施（如違規記分制），以改善持准許證人／指定持准許證人遵從准許證條款的情況。根據路政署於 2009 年發出的執法指引（目前仍然有效）：

- (a) **執法當局** 《土地（雜項條文）條例》第 10A 和 10C 條授權路政署署長發出挖掘准許證和緊急挖掘准許證，該條例第 10 條則賦權路政署署長管制所有在屬未批租土地範圍內由路政署負責維修的街道上進行的挖掘工作。《土地（雜項條文）條例》所界定的罪行分類如下：
 - (i) 沒有有效的挖掘准許證／緊急挖掘准許證而進行挖掘工作（第 10(1) 和 10(2) 條）；
 - (ii) 安全預防措施及支持不足（第 10T(1)、10T(2) 和 10T(3) 條）；
及
 - (iii) 違反挖掘准許證條款（第 10(3)、10(4) 和 10(5) 條）；
- (b) **循規主導方針** 鑑於當年（2009 年）挖掘准許證系統對許多公用事業機構和工程倡議人而言是新事物，路政署的目標是提升公用事業機構和工程倡議人對經修訂條例的規定和准許證條款的認識，並鼓勵他們及早糾正違規項目，以減少對市民造成的不便。就嚴重違反《土地（雜項條文）條例》的條文（例如沒有有效准許證而進行挖掘工作和所提供的安全預防措施及支持不足）、或挖掘准許證有效期即將屆滿或接獲市民投訴的個案，執法組會盡快展開調查（註 23）；
及
- (c) **執法程序** 審核巡查組會向持准許證人／指定持准許證人（即承建商）發勸諭信，告知其違規情況和有可能會被檢控，並將勸諭信副本抄送執法組。如審核巡查組向違規人士發出勸諭信後，違規者再次違反審核巡查檢查清單上的同一項目，審核巡查組會直接將個案轉介執法組而不再另發勸諭信。執法組收到審核巡查組轉介的個案後，會就經轉介個案展開獨立調查（包括盡快進行實地視察）。如蒐集到足夠證據，執法組會向律政司建議考慮提出檢控。律政司會視乎情況批准建議並提交法院進行檢控。

註 23：路政署表示，執法指引只供審核巡查組及執法組作內部參考之用。

2.28 **檢控行動** 表十顯示 2013 至 2017 年 11 月的執法個案統計數字。審計署審查了 2013 至 2016 年的個案 (註 24)，發現在期內轉介執法組採取執法行動的 4 338 宗個案中，有 162 宗 (4%) 進入檢控階段。路政署表示，大部分違規項目在執法組進行視察前已獲糾正及涉及市民投訴的個案也大多未能確立，其餘 4 176 宗個案 (4 338 宗減 162 宗) 因而不予檢控。

表十

執法個案統計數字
(2013 至 2017 年 11 月)

	2013	2014	2015	2016	總計 (2013 至 2016)	2017 (截至 11 月)
(a) 開立個案數目 (按接獲轉介日期計) (註 1)	972	930	1 050	1 386	4 338	1 591
(b) 正在處理個案數目	0	0	0	0	0	293
(c) 進入檢控程序的個案數目 (按傳票發出日期計)						
(i) 違反挖掘准許證條款	8	12	57	53	130	37
(ii) 壕坑安全	0	0	0	0	0	0
(iii) 非法挖掘	7	5	8	12	32	10
總計	15	17	65	65	162	47
(d) 定罪個案數目 (按判決日期計)						
(i) 違反挖掘准許證條款 (註 2)	17	12	49	53	131	44
(ii) 壕坑安全	0	0	0	0	0	0
(iii) 非法挖掘	6	3	7	11	27	12
總計	23	15	56	64	158	56

資料來源：路政署的記錄

註 1：包括審核巡查組轉介個案和涉及市民投訴的個案。

註 2：定罪個案較檢控個案多，主要原因是部分 2012 年的檢控個案於 2013 年審結。

註 24：部分 2017 年的個案仍在調查。

需要加強對嚴重和再犯的違規個案採取執法行動

2.29 路政署在 2009 年就處理違規項目採取循規主導方針，是為了提升對挖掘准許證系統的認識和鼓勵持准許證人及早糾正違規項目（見第 2.27(b) 段）。經歷 9 年時間，大部分公用事業機構和承建商應已熟悉經修訂的《土地（雜項條文）條例》的規定。審計署留意到，在循規主導方針下，除嚴重違反《土地（雜項條文）條例》的條文（例如沒有有效准許證而進行挖掘工作和所提供的安全預防措施及支持不足）的個案外，審核巡查組只會將嚴重和再次違反准許證條款的個案轉介執法組採取執法行動。路政署表示，這類轉介個案的數目由 2013 年的 902 宗增至 2017 年的 1 446 宗，顯示嚴重和再犯的違規個案數目有上升趨勢。然而，進入檢控程序的個案數目在 2013 年 1 月至 2017 年 11 月合共有 209 宗，原因是持准許證人在個案被轉介執法組前，已獲知會有關被指違規的結果，因而令大部分違規情況在執法組進行視察前已獲糾正所致（註 25）。為加強對嚴重和再犯的違規個案採取執法行動，路政署需要檢討審核巡查組向執法組轉介的機制，以便迅速進行調查及考慮採取檢控行動。

需要針對涉及施工安全的違規個案採取嚴厲執法行動

2.30 **壕坑挖掘工程損毀事故** 政府非常重視施工安全。2001 年，當時的土木工程署（現稱土木工程拓展署）轄下土力工程處完成題為“有關昔日壕坑挖掘工程損毀事故的研究”的研究，發現在 1986 至 2000 年期間，呈報的壕坑挖掘工程坍塌事故有 15 宗，導致 10 人死亡和 4 人受傷。該研究結論指出，壕坑挖掘工程的風險不低，壕坑坍塌是由於支撐設備不足及排水措施不當，以致未能防止水流入壕坑所致。圖三顯示昔日一些壕坑挖掘工程損毀事故的個案。

註 25：效率促進辦公室在 2009 年發表檢討報告（見第 1.11 段），建議重新調配審核巡查組部分成員到執法組組成新的合規小組，以省卻轉介個案的程序，縮短採取檢控行動的時間滯後，並產生協同效應和裨益。然而，路政署對兩組合併的建議有所保留，指出：(a) 需要維持兩組的獨立性；及 (b) 審核巡查組的監工不具備履行執法職能所需的專業知識。

圖三

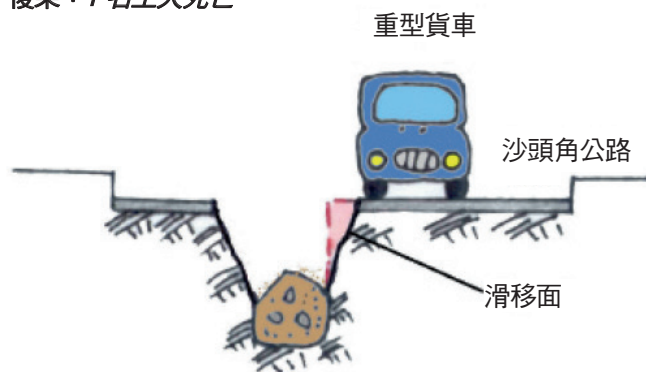
壕坑挖掘工程損毀事故個案

日期：1990年1月11日

可能的損毀原因：缺乏支撐及/或一重型

車輛停泊在壕坑旁邊

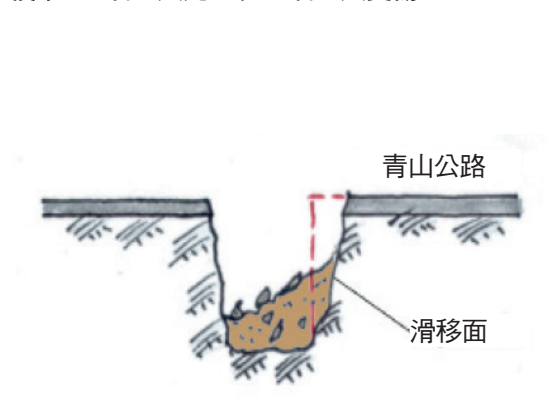
後果：1名工人死亡



日期：1993年2月26日

可能的損毀原因：沒有支撐及/或地下水控制差

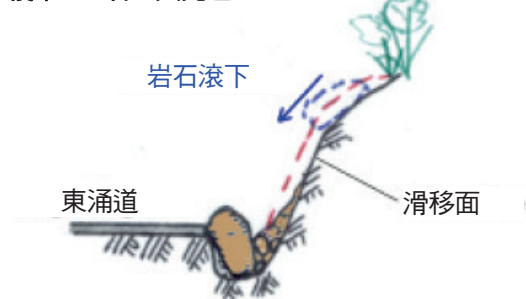
後果：1名工人死亡和1名工人受傷



日期：1993年5月6日

可能的損毀原因：支撐不足

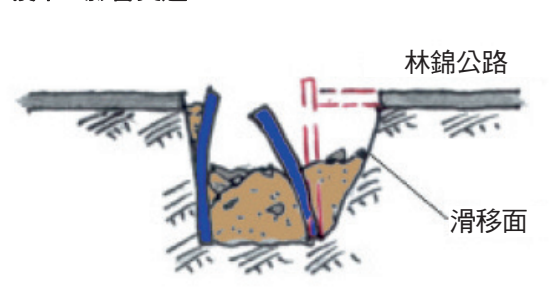
後果：1名工人死亡



日期：1992年6月

可能的損毀原因：地下水控制差和支撐不足

後果：影響交通



資料來源：土木工程拓展署的記錄

2.31 **2003年指引** 2003年，土力工程處和路政署發表《有關壕坑挖掘工程的支撐設備和排水措施指引》，就壕坑挖掘工程的支撐設備及排水措施的良好作業提供指引。根據《土地(雜項條文)條例》第10T條(註26)，如壕坑挖掘工作違反有關安全預防措施及支持的提供的法定條文，最高可處罰款20萬元，較違反准許證條款的最大罰款5萬元(見第1.6段註6)為高。

註26：根據《土地(雜項條文)條例》第10T條，持准許證人/指定持准許證人須採取一切必需的安全預防措施，以對公眾或任何進行或維持該准許證所關乎的挖掘工作的人士提供保障，使其免於任何危險或遭受任何損傷。

2.32 **沒有根據《土地(雜項條文)條例》第 10T 條進行檢控** 如第 2.28 段表十所示，在 2013 至 2017 年 11 月期間，儘管路政署已就違反挖掘准許證條款和未有申領准許證而進行非法挖掘的個案採取檢控行動，但並未根據《土地(雜項條文)條例》第 10T 條就壕坑安全採取任何檢控行動。路政署在 2018 年 2 月告知審計署：

- (a) 在 2015 至 2017 年 11 月的 3 年內，轉介執法組採取行動的 4 027 宗個案中，有 84 宗 (2%) 與第 10T 條有關，而執法組在收到轉介個案後已迅速採取行動。事實上，在執法組進行視察前，有關違規項目已獲糾正；及
- (b) 因政府提倡施工安全，業界在處理壕坑工程的安全問題方面一直保持警惕。路政署並未察覺，近年在挖掘准許證工地內有任何涉及壕坑挖掘工程的嚴重傷亡事故。

2.33 **需要就涉嫌違反第 10T 條的個案檢討轉介的機制以便執法組迅速進行調查** 審計署抽查了 10 宗審核巡查組進行巡查時發現涉嫌違反《土地(雜項條文)條例》第 10T 條的個案。在有關個案中，審核巡查組在巡查時發現壕坑挖掘工程的支持不足後，於同日通過電子方式將巡查結果告知持准許證人，並要求持准許證人進行糾正工程。審核巡查組並按現行程序，向持准許證人發出勸諭信，並將副本抄送執法組調查。審計署留意到：

- (a) 在 4 宗個案中，審核巡查組在持准許證人通知糾正工程已經完成後 (通常在審核巡查組巡查後 1 至 2 天)，才將個案轉介執法組。在這情況下，執法組在實地視察期間並未能觀察到任何違反第 10T 條規定的情況；及
- (b) 在 5 宗個案中，審核巡查組在巡查後 3 至 6 天通過勸諭信將涉嫌違例個案轉介執法組。在這情況下，審核巡查組的巡查與執法組的視察相距 6 至 8 天。執法組因此未能就涉嫌違例個案蒐集足夠證據，以採取檢控行動。

路政署需要檢討審核巡查組向執法組轉介的機制，以便迅速進行調查，並就嚴重和再次違反准許證條款和涉嫌違反《土地(雜項條文)條例》第 10T 條的個案考慮採取檢控行動。

審計署的建議

2.34 審計署建議路政署署長應檢討審核巡查組向執法組轉介的機制，以便就以下情況迅速進行調查和考慮採取檢控行動：

- (a) 嚴重和再次違反挖掘准許證條款；及
- (b) 涉嫌違反《土地(雜項條文)條例》第 10T 條下有關安全預防措施及支持的提供的法定條文。

政府的回應

2.35 路政署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

3.1 公共道路地下空間不足，和密集的公用設施(尤其在舊市區)，往往令挖掘工程延誤，以致阻礙交通，影響公眾。本部分探討政府在以下各方面的工作：

- (a) 對鋪設地下公用設施的管制(第 3.6 至 3.12 段)；及
- (b) 對佔用地下空間的管理和管制(第 3.13 至 3.16 段)。

密集的公用設施所引致的問題

3.2 截至 2017 年 12 月，本港有 18 個主要公用事業機構在公共道路地下鋪設不同的公用設施。過去 20 年，有 6 個(註 27)公用事業機構負責提供水務、排水、電車軌道、電力和氣體服務／供應。而根據《電訊條例》(第 106 章)獲通訊事務管理局(通訊局——註 28)發牌提供固網電訊服務並根據《土地(雜項條文)條例》獲地政總署批出土地集體牌照以鋪設公用設施的公用事業機構數目，則由 1995 年的 4 個增加至 2017 年的 12 個，這是由於政府分別在 1995 和 2003 年放寬規管和開放本地固網電訊服務市場所致(註 29)。此外，隨着本港不斷發展，鋪設在公共道路地下的公用設施數目顯著增加。其中，在電訊服務方面，電訊電纜的估計長度由 2006 年的 26 000 公里增加至 2011 年的 49 000 公里(註 30)。隨着地下公用設施(包括電訊設施)不斷發展和鋪設，愈來愈多地下空間被佔用和使用，以致某些地區公共道路地下的設施密集，早年

註 27：供水和排水設施分別由水務署和渠務署負責提供。至於電車軌道、電力和氣體供應則由 4 個不同的公用事業機構負責提供。

註 28：通訊局是根據《通訊事務管理局條例》(第 616 章)於 2012 年 4 月 1 日成立的獨立法定機構，是本港電訊和廣播行業的單一監管機構。通訊局成員包括由行政長官委任的非官方人士，人數不少於 5 人但不超過 10 人，以及 2 名公職人員。

註 29：政府在 1995 年放寬對本地固網電訊服務的規管，除之前專營者外，有 3 個新的營辦商加入市場。同年，地政總署向該 4 個營辦商發出土地集體牌照。2003 年，本地固網電訊服務市場全面開放，進一步引入市場競爭。截至 2017 年 12 月，共有 27 個牌照持有人獲准提供本地固網電訊服務，其中 12 個已取得地政總署批出的土地集體牌照，以鋪設公用設施，另有 1 個牌照持有人已就有關集體牌照提出申請。

註 30：路政署表示，電訊電纜長度是根據公用事業機構提供的數據估算所得。路政署並沒有 2011 年後的最新數字。

發展的市區情況尤甚(註 31)。照片二和照片三顯示，部分公共道路地下密集的公用設施。

照片二和照片三

公共道路地下密集的公用設施

照片二



照片三



資料來源：審計署人員於 2018 年 1 月拍攝的照片

3.3 路政署在 2017 年 12 月就佔用地下空間的管理委聘顧問進行研究(見第 3.15 段)，根據最終報告所載，目前並沒有標準機制管理公用事業機構在公共道路佔用地下空間的情況。路政署表示，公共道路地下的公用設施密集，在進行道路挖掘工程時，往往引致以下問題：

- (a) **不同公用事業之間的衝突** 公用事業機構一般以自我規管的方式就其擬議地下設施的走線和水平進行規劃，然後申請所需的挖掘准許證及施工鋪設公用設施。未能有效管理地下空間，或會造成空間

註 31：路政署表示，電訊電纜主要鋪設在行人路之下，如有需要會使用橫越道路管道。

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

不能善用、損毀現有公用設施，以及令緊急維修和挖掘工程有所延誤(見第 2.4 段個案 A 至 E)；

- (b) **鋪設新電纜／喉管時遇到困難** 鋪設工程遇上困難，或會令道路挖掘工程延誤而未能竣工。在個別情況下，如公用事業機構的承建商在現場鋪設設施時發現地下空間不足，部分公用事業機構的承建商或會為一時方便而採用一些沒有適當顧及挖掘准許證條款的做法，例如鋪設電纜／喉管的位置深度不足，以致不符合最少深度規定(註 32)，目的是為了令鋪設工程能夠如期竣工和開支不超出預算；
- (c) **各公用設施之間競爭激烈和各自有策略上的需要** 有些公用事業機構在進行挖掘／鋪設工程前，或許不會充分考慮其公用設施已規劃走線所在的地下空間是否足以容納公用設施。目前，路政署未能掌握足夠資料，基於地下空間是否足夠的理由，以決定應否批准進行相關挖掘工程；及
- (d) **損毀埋藏地下的公用設施的風險** 在進行道路挖掘工程時如遇上密集的公用設施，損毀埋藏地下的公用設施的風險可能提高。政策統籌組在 2016 年發表《在挖掘工程進行期間預防公用設施損毀的措施及呈報公用設施損毀事故的程序》檢討報告。報告載述：
 - (i) 雖然 2007 至 2015 年的損毀個案數字已減少，鑑於公用事業機構向路政署呈報損毀事故的做法屬自願性質，損毀事故的實際數字或會較呈報數字為多；
 - (ii) 政策統籌組轄下一個工作小組建議加強教育和監察承建商，以及推廣電子化公用設施記錄聯通系統(註 33)，以便在工程展開前從其他公用事業機構取得已標示的設施位置圖；及

註 32：挖掘准許證條款規定，持准許證人須確保鋪設或放置地下設施及裝置的位置，符合最少深度規定(即如屬行車道，為已完成路面以下 1 米；如屬非行車道，則為已完成路面以下 0.45 米)。訂立最少深度規定是為了避免對鋪砌路面的結構完整性造成不良影響，並保護地下設施免被損毀，以及盡量利用地下空間容納設施，與此同時，也可確保預留足夠空間用作鋪設路面排水系統，以便公路適當運作。

註 33：電子化公用設施記錄聯通系統於 2002 年推出，由主要公用事業機構和政府部門共同開發，藉以迅速傳遞有關地下公用設施的資料，以便進行道路挖掘工程。系統用戶可向其他公用事業機構和政府部門提出要求和取得現有及／或擬議公用設施的圖則，以便籌劃道路挖掘工程。

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

- (iii) 工作小組也建議制訂適當法例保護電訊基礎設施(情況如同電力和氣體供應基礎設施)，並鼓勵承建商立即呈報所有損毀事故。

3.4 **挖掘准許證有效期獲延長多時** 審計署審查了挖掘准許證有效期獲延長多時的個案，發現有些挖掘工程延期是由於地下公用設施密集及地下空間不足所致(見第 2.4 段個案 A 至 E)。在這樣的情況下，承建商可能需要將現有公用設施暫時升高或提供支撐以騰出空間進行建造／鋪設工程，結果導致工序延長(例子見第 3.2 段照片三)。

3.5 2018 年 2 月，路政署告知審計署：

- (a) 就個案 A 至 E 而言，挖掘准許證有效期延長的原因之一是地下公用設施密集以致地下空間不足。至於其他或會導致挖掘准許證有效期需要延長的原因包括未有記錄的地下公用設施、無法預計的障礙、無法預知的糾正工程、物料交付延誤、出現新的工地限制，以及因意外事故導致工程暫緩進行及／或惡劣天氣；及
- (b) 由於會出現無法預知的因素，因此公共道路挖掘工程難免會有所延誤，最終導致挖掘准許證有效期延長，這是持准許證人無法控制的事情，也並非他們的合理預期。

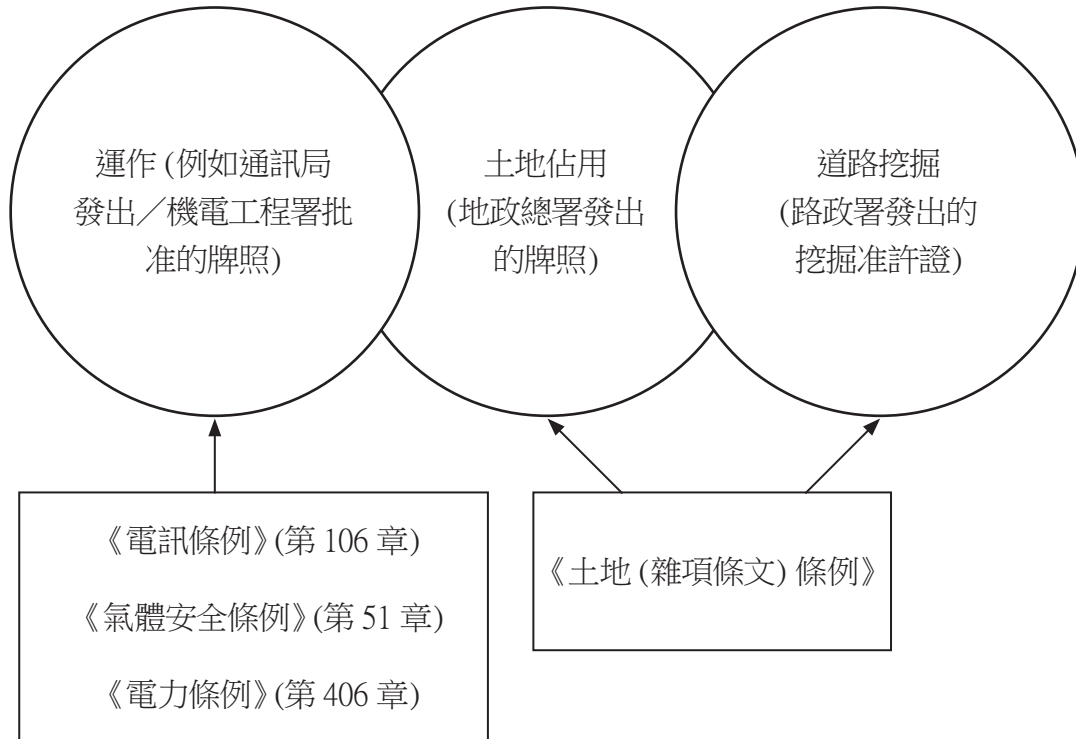
對鋪設地下公用設施的管制

鋪設地下公用設施的法定管制框架

3.6 如圖四所示，公用事業機構地下公用設施的鋪設(即佔用土地和道路挖掘——見第 1.6 和 1.7 段)和運作，由不同政府部門負責規管。供水和排水系統分別屬水務署和渠務署的職責範圍，而電力和氣體供應由 3 個不同公用事業機構負責提供。至於電訊業，截至 2017 年 12 月，共有 12 個提供本地固網電訊服務的公用事業機構獲授予土地集體牌照，以鋪設公用設施。

圖四

公用設施的法定管制框架



資料來源：路政署的記錄

附註：機電工程署表示，只有《氣體安全條例》所定義的高壓氣體喉管或公共道路下的石油氣喉管才需要獲該署批准。2 個供電的公用事業機構須符合有關地下供電電纜裝置的保護規定，而供應氣體的公用事業機構則須符合有關地下氣體喉管裝置的相關標準/實務守則。此外，《電力條例》和《氣體安全條例》也規管在地下電纜及氣體喉管附近進行的工程，以確保工程不會損害電力/氣體安全或電力/氣體的持續供應。

**就地下設施的鋪設和運作以提供本地固網電訊服務
和進行相關道路挖掘工程而發出的牌照和准許證**

3.7 就地下設施的鋪設和運作以提供本地固網電訊服務和進行相關道路挖掘工程而發出的牌照和准許證，由不同部門負責：

- (a) **綜合傳送者牌照 (註 34)** 根據《電訊條例》，通訊局發出的綜合傳送者牌照是用於批准提供設施為本的公共電訊服務。通訊局可向相關牌照持有人批出授權，在公共道路和未批租政府土地之內、上方或之上設置及維持電訊線路，但須獲地政總署署長書面同意。通訊事務管理局辦公室 (通訊辦——註 35) 是通訊局的執行部門和秘書處，由通訊辦發出的《申請授權開掘道路和開掘道路工作程序的指引》訂明通訊局批出道路開掘授權的原則和準則，以及獲授權牌照持有人在進行道路開掘工程時須遵循的程序。這包括有關提交初步實施圖則和理據的規定，例如說明採用哪一種技術提供有線固定服務而須進行道路開掘，以及最初 3 年進行道路開掘的時間表；
- (b) **土地集體牌照** 地政總署可向公用事業機構 (註 36) 發出土地集體牌照，讓其就與公用設施的鋪設和運作相關的事宜，佔用未批租政府土地。公用事業機構如持有由通訊局發出適當的綜合傳送者牌照，可向地政總署申請土地集體牌照。如獲有關決策局支持，在相關部門不反對的情況下，地政總署會按照相關政策方針和部門意見，向公用事業機構發出土地集體牌照。跟據土地集體牌照條款：
- (i) 牌照持有人可在公共道路和未批租政府土地設置並維持設施，有關事宜須按土地集體牌照訂明的方式處理，以及須符合土地集體牌照條款和通訊局最初授權的總綱圖則 (即初步實施圖則——見上文 (a) 項)，有關內容可根據土地集體牌照條款不時予以修訂；
- (ii) 牌照持有人在公共道路展開任何挖掘工程或在其上豎設任何裝置前，須事先取得挖掘准許證；

註 34：政府自 2008 年起推出綜合傳送者牌照，成為批准營辦商提供固定及流動電訊服務的單一發牌制度，以取代固定傳送者牌照及移動傳送者牌照。在綜合傳送者牌照推出前發出的固定傳送者牌照及移動傳送者牌照會繼續有效，直至其有效期結束。

註 35：通訊局的角色及職能由其執行部門及秘書處 (即通訊辦) 負責執行。通訊辦是以營運基金形式運作的部門，由通訊事務總監掌管。

註 36：政府部門鋪設公用設施 (即水務署鋪設供水喉管及渠務署鋪設污水喉管) 無須取得土地集體牌照。

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

- (iii) 詳細走線和布局 (註 37)，即在任何公共道路之內、之上、上空、沿途、經過和之下或任何未來道路專用範圍內的公用設施系統 (註 38) 的走線和布局，均須達到路政署署長滿意的程度；
 - (iv) 未經地政總署署長事先書面批准，牌照持有人不得對總綱圖則所示的系統作出改動、更改、修改、取代或增添 (註 39)；及
 - (v) 牌照持有人須備存並更新總綱圖則，以顯示所有獲批准的修訂，並在有需要時讓政府查閱和提供協助，以便處理總綱圖則的翻查和查詢事宜。此外，如地政總署署長提出要求，牌照持有人須免費向政府提供圖則和相關文件的副本；及
- (c) **挖掘准許證** 路政署表示，發出挖掘准許證主要是對進行或維持道路挖掘工程作出管制。持准許證人必須遵從挖掘准許證條款 (例如關於道路開掘，修復和最少深度規定——見第 3.3(b) 段註 32)，以在挖掘准許證有效期內進行適當的挖掘工程。

3.8 **提交圖則** 就發出牌照／准許證而言，有關當局要求公用事業機構提交不同文件，以供審閱及批准：

- (a) **綜合傳送者牌照** 公用事業機構須向通訊局提交文件，以獲得該局發出的道路開掘授權。有關文件包括顯示其通訊設施 (例如用以提供本地固網電訊服務的電訊電纜) 擬議路線的初步實施圖則。此後，在有需要時或通訊局提出要求時，公用事業機構應向通訊局提交圖則的更新版。自 2008 年起，公用事業機構無須在申請挖掘准許證前，就各道路開掘工程逐一尋求通訊局事先批准 (初步實施圖則獲通訊局批准後)；
- (b) **土地集體牌照** 公用事業機構須提交一套總綱圖則 (即獲通訊局批註的實施圖則) (見上文 (a) 項)，以支持其土地集體牌照申請。總綱圖則的本質是管制公共道路和未批租政府土地的公用設施的路線、水平 (即顯示裝置位於地下或地上) 和面積 (即顯示裝置面積符

註 37：走線涵蓋“路線”和“方向”的含義，而布局則涵蓋“深度”和“位置”的含義。

註 38：就土地集體牌照而言，根據牌照鋪設的電纜、管道、喉管、電桿，以及電纜接線箱，統稱為“系統”。

註 39：對於由 2015 年起發出的土地集體牌照，地政總署已在此條款中訂明“獲發挖掘准許證”視為地政總署署長給予事先書面批准。

合土地集體牌照所規定的不超過 12 平方米)。總綱圖則可涵蓋整個區域的裝置，但並非旨在顯示細節，例如詳細設計和裝置確切位置。目前，雖然土地集體牌照條款授權地政總署要求公用事業機構提交公用設施裝置總綱圖則的更新版(見第 3.7(b)(v) 段)，但只有 2 個供電及 1 個供應氣體的公用事業機構須每年向地政總署提交策略性裝置總綱圖則的更新版(註 40)。提供電訊服務的其他公用事業機構，無須向地政總署提交這類總綱圖則的更新版。地政總署表示，獲路政署發出挖掘准許證，視作地政總署就總綱圖則的修訂給予批准(見第 3.7(b)(iv) 段註 39)；及

- (c) **挖掘准許證** 公用事業機構申請挖掘准許證時，須提交道路開掘圖則，顯示擬議挖掘位置和道路開掘期。電訊服務營辦商提交的道路開掘圖則，只能以零碎的方式提供有關公用事業機構裝置的資料。這類道路開掘圖則有別於總綱圖則，總綱圖則主要是向政府提供概覽，說明公用事業機構為鋪設設施而擬議進行的道路挖掘工程。

通訊局、地政總署及路政署批出牌照／准許證的目的各有不同，因此所要求提交的公用設施資料詳盡程度也不盡相同。地政總署除要求 2 個供應電力及 1 個供應氣體的公用事業機構每年提交策略性裝置總綱圖則的更新版外(見上文 (b) 項註 40)，並無要求公用事業機構就已鋪設的地下公用設施提交總綱圖則的更新版。

需要改善對鋪設地下公用設施的管制

3.9 **不符合最少深度規定** 如第 3.3(b) 段所述，在工地發現地下空間不足時，一些承建商可能會選擇在不符合最少深度規定的地方(較淺位置)完成公用設施鋪設工程。這可能會對鋪砌路面的結構完整性造成不良影響，並且導致地下設施免受交通負荷及其後的道路開掘工程的保護不足(見第 3.3(b) 段註 32)。根據 2017 年聯絡委員會一份文件：

- (a) 路政署在 2012 年接獲業界從業員有關設施位於較淺位置的投訴，以及傳媒的查詢(見個案 F)。投訴涉及多個地點，分散全港；及

註 40：自 2000 年起，地政總署僅要求 2 個供電和 1 個供應氣體的公用事業機構提交策略性裝置(轉移需時超過 6 個月)總綱圖則的更新版。地政總署表示，提交總綱圖則的更新版旨在令批地／發展計劃的規劃工作更具效率。

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

- (b) 事件顯示，部分持准許證人並未對其承建商進行足夠監督，以確保符合有關規定。截至 2016 年年底，共有 16 宗不符合最少深度規定的個案尚未糾正。

個案 F

不符合最少深度規定

1. 在 2011 年 10 月至 2012 年 10 月期間，路政署接獲超過 500 宗投訴，指多個固網營辦商違反最少深度規定。路政署進行調查後，發現在 203 宗涉及 6 個固網營辦商的個案中，安裝工程不符合挖掘准許證條款的最少深度規定，以及當時適用於固網營辦商的電訊牌照條款(註)。在 2012 年 2 月至 2014 年 9 月期間，路政署要求有關固網營辦商糾正違規項目，並將個案轉介通訊辦(見第 3.7(a) 段註 35) 跟進。雖然通訊局並非道路開掘規定的執行當局，但經考慮路政署所轉介個案的情況，以及各有關營辦商違規性質和違規個案數目，通訊局向 1 個營辦商發出警告信(涉及 162 宗違規個案)，以及向其餘 5 個營辦商發出勸諭信(涉及 1 至 26 宗違規個案)，要求營辦商遵從路政署訂定的最少深度規定。截至 2018 年 1 月，除 3 宗個案外，涉及 162 宗違規個案的營辦商已糾正其餘所有個案。

審計署的意見

2. 審計署留意到，為處理不符合最少深度規定的情況，路政署自 2012 年起要求持准許證人提交照片記錄，顯示公用設施的鋪設深度是否足夠。然而，203 宗違規個案當中的 3 宗在約 4 年後仍未獲糾正，情況並不理想。路政署需要就此加快糾正行動。

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註：根據當時的電訊牌照條款，網絡或其任何部分，如安裝在任何公共道路之下、之內、上空或上面，須位於由路政署署長釐定的深度、方向、路線及位置。該條款在 2015 年取消，原因是根據《土地(雜項條文) 條例》發出的挖掘准許證已施加類似規定。

3.10 關於個案 F，路政署表示：

- (a) 電訊市場競爭激烈，加上希望盡快建設網絡基礎設施的誘因，在擠迫地點鋪設地下電纜設施時，可能出現不符合最少深度規定的情況；及

- (b) 公共道路地下空間確實十分擠迫，實際可以容納地下設施的空間有限。新的電訊牌照持有人在某條道路下不一定有足夠空間鋪設其地下設施。

審計署留意到，不符合最少深度規定的個案，部分可能是由於地下空間擠迫所致。

3.11 **地下公用設施系統的走線和布局不理想** 根據土地集體牌照條款，就鋪設公用設施而言，在任何公共道路之內、之上、上空、沿途、經過及之下或在任何未來道路專用範圍內的系統詳細走線和布局，須達到路政署署長滿意的程度(以下簡稱“走線和布局條款”——見第 3.7(b)(iii) 段)。然而，路政署表示，現有的管制機制並沒有訂明標準，作為查核系統的詳細走線和布局的依據，而該署並沒有要求挖掘准許證申請人查明及確認其擬議裝置的走線和布局是否會與其他現有裝置或擬議裝置出現衝突。在這情況下，如個案 G 所示，路政署並沒有查核有關走線和布局是否達到其滿意的程度。

個案 G

未經授權安裝 487 條支柱

1. 2010 年 1 月及 2 月，地政總署及路政署接獲投訴，指某電訊營辦商（公司 A）在公共道路路面豎設電訊支柱。路政署表示，經調查證實，有營辦商不當地利用小型工程挖掘准許證程序，在 2010 年 1 月至 2 月期間在路邊豎設了 487 條支柱，而其中 180 條支柱的完成通知書，獲路政署不慎批准。經進一步調查後，有關批准被撤回。

2. 2010 年 5 月及 8 月，路政署和地政總署要求公司 A 拆除支柱，原因是兩個部門認為有關安裝工程的詳細走線和布局，並未根據土地集體牌照達到路政署滿意的程度。公司 A 提出司法申請，質疑地政總署和路政署要求該公司拆除支柱的依據。法庭在 2011 年 8 月裁定：

- (a) 走線和布局條款並沒有規定牌照持有人須在進行安裝前，就系統或其任何部分的走線和布局，取得路政署署長的事先同意或批准；
- (b) 該條款並沒有訂明何時須取得或符合有關滿意程度的規定；及
- (c) 路政署署長如希望重新考慮個別或全部支柱的走線和布局是否令其滿意，他有權這樣做。

3. 2012 年 6 月，路政署證實支柱的走線和布局未能令其滿意。地政總署應路政署的要求，發信要求公司 A 拆除支柱。2013 年 3 月，公司 A 告知路政署和地政總署，所有支柱已經拆除，而且行人路面已完成修復。

審計署的意見

4. 引入小型工程挖掘准許證，是為了讓公用事業機構可以更有效地安排進行小型挖掘工程。小型工程挖掘准許證並沒有要求申請人提供擬議裝置的詳情（例如布局、走線和尺寸）。從本個案的未經許可工程可見，有關方面對在小型工程挖掘准許證下完竣工程的查核不足，有關管制工作也有一些弱點。路政署表示已在 2011 年修訂小型工程挖掘准許證程序（註），要求工程倡議人在進行非標準工程項目（例如支柱和其他地上裝置）前，須取得路政署的同意。為加強小型工程挖掘准許證下的偵緝管制，路政署需要加強有關查核完竣工程的指引。

資料來源：審計署對路政署及地政總署記錄的分析

註：公用事業機構在挖掘准許證管理系統登記擬議工程時，可在預設的標準工程項目一覽表中選取適當項目（各公用事業機構的預設選項各有不同），有關項目包括鋪設管道／喉管和建造相關構築物。如屬挖掘准許證管理系統中的預設標準工程項目，公用事業機構無須就有關擬議裝置取得路政署的同意。至於非標準工程項目，公用事業機構須在申請挖掘准許證前，就有關安裝工程提供額外資料，並取得路政署的同意。

3.12 **需要加強管制地下公用設施裝置的走線和布局** 路政署表示，《土地(雜項條文)條例》授予路政署署長的法定權力是發出挖掘准許證，主要為管制在挖掘准許證有效期內進行和維持的道路挖掘工程，以確保持准許證人遵從挖掘准許證條款，例如最少深度規定(見第 3.7(c) 段及註 41)。2011 年實施的經修訂小型工程挖掘准許證程序(見第 3.11 段個案 G 第 4 段)只適用於地上裝置。由於挖掘工程倡議人無須就地下公用設施裝置取得路政署的同意，因此並無保證有關走線和布局會達到該署滿意的程度。這種情況並不理想，原因是在路面完成修復後才查核地下公用設施裝置的走線和布局甚為困難。審計署認為，需要加強管制地下公用設施裝置的走線和布局，當中包括以下各項：

- (a) 根據土地集體牌照條款(見第 3.7(b)(iii) 段)，路政署可考慮加強查核地下公用設施系統走線和布局的有關程序及規定；
- (b) 路政署可考慮聯同地政總署和其他對公用設施有責任的決策局／部門，探討是否需要要求公用事業機構就策略性地點(例如道路交界處／車輛交通或行人流量多的地點)提交地下公用設施系統竣工記錄及總綱圖則的更新版(見第 3.7(b)(v) 段)，以便查核和管制道路挖掘工程的工作；及
- (c) 就 2 個供電和 1 個供應氣體的公用事業機構每年向地政總署提交策略性裝置總綱圖則的更新版，地政總署所收集的公用設施資料只會上載到其土地信息系統(註 42)供內部使用，而不會與路政署共用資料。就此，路政署需要考慮與地政總署探討可否共用有關供應電力和氣體的公用事業機構每年提交的策略性裝置總綱圖則的更新版，以便更有效管制道路挖掘工程。

對佔用地下空間的管理和管制

3.13 **需要建立有效的系統以管理和管制地下空間佔用情況** 如第 3.8(b) 和 (c) 段所述，申請土地集體牌照時提交的總綱圖則和申請挖掘准許證時提交的道路開掘圖則，均未能顯示地下公用設施裝置的詳細記錄，以致路政署未能就地下公用設施掌握足夠資料，以評估地下空間是否足夠和決定應否批准挖掘工程。路政署表示，該署在執行《土地(雜項條文)條例》第 III 部所賦予有關管制道路挖掘工程的權力時，經常遇到地下空間不足以讓公用事業機構鋪設新設施的問

註 41：持准許證人須提交工地照片記錄，以顯示其已遵從地下裝置的最少深度規定。

註 42：地政總署操作 1 個土地信息系統，以管理最新的數碼地圖和地籍資料庫(即顯示物業地界的電腦地圖)，從而提供香港地理空間數據基本框架。

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

題。因此，路政署為各政府部門和公用事業機構設立協調組織，以改善有關協調工作(見第 1.9 段)，此外亦設立電子化公用設施記錄聯通系統(見第 3.3(d)(ii) 段註 33)，以助各方在進行挖路工程前取得現有地下公用設施的資料，並盡量避免出現衝突。如第 3.9 段個案 F 和第 3.11 段個案 G 所示，有關地下通訊系統的走線和布局並沒有保證達到路政署滿意的程度，原因是政府並沒有備存公共道路／未批租政府土地下這些裝置的竣工記錄。審計署認為，路政署需要聯同地政總署、發展局，以及其他對公用設施有政策責任的決策局，就地下空間佔用情況研究建立有效的管理和管制系統。

有關公共道路地下空間佔用管理的聯合研究

3.14 為了應對路政署在執行《土地(雜項條文)條例》第 III 部所賦予有關管制道路挖掘工程的權力時所遇到的地下空間佔用問題，署方在 2013 年 3 月委聘顧問(顧問 B)進行“公共道路地下空間佔用管理聯合研究”，涉及費用 130 萬元。研究目的是探討並試行建議方法，以覓得有效方式加強管制在地下設施密集的公共道路進行的挖掘工程。3 個政府部門和 13 個主要公用事業機構自願參與研究(註 43)。根據顧問合約，顧問 B 須負責的部分工作包括：

- (a) 研究其他主要城市管理地下空間佔用情況所採用的方法，並建議在香港適切可行的框架和方法，以加強對道路開掘的管制；
- (b) 建立電腦化系統，以支援所建議的方法及行政措施，即綜合地下設施模擬系統；及
- (c) 試行所建議的方法和所建立的電腦化系統。

3.15 **最終報告** 2017 年 12 月，顧問 B 提交聯合研究的最終報告，主要結論和建議如下：

- (a) **預定方法** 有關方面選取了 3 個地區(在禮頓道、海濱道和環保大道一帶)試行預定方法(採用綜合地下設施模擬系統——見附錄 C)。試行期間，各公用事業機構須就試行區內其擬議地下設施的走線和水平進行詳細規劃。倘若結果顯示有足夠空間，而且能解決與其他擬議設施出現的衝突，有關地下設施會獲給予規劃上的建議，以申請挖掘准許證。工程完成後，公用事業機構須相應地更

註 43：3 個政府部門為水務署、渠務署和路政署，13 個公用事業機構為 2 個供電及 1 個供應氣體的公用事業機構，以及 10 個本地固網營辦商。

新竣工記錄。然而，由於多個公用事業機構都批評綜合地下設施模擬系統不容易使用（例如申請人表示在試驗系統增加／修改走線圖則時遇到困難），並對照其本身的記錄而質疑系統的三維立體模型準確程度，因此或須考慮採用其他更有效和可接受的方式／做法；

- (b) **以三維立體方式模擬地下公用設施** 以三維立體方式模擬地下公用設施的意念，是為了協助公用事業機構就其新裝置進行更妥善的規劃，避開地下設施密集的地區。這樣可以善用地下空間，配合公用設施不斷增加，並避免因地下空間不足以容納裝置而引致不必要的挖掘工程及／或長時間開挖行人路面。然而，由於下列限制，難以達致該目的：
 - (i) 三維立體模型所顯示的地下公用設施地點與實際竣工地點不符，以致經綜合地下設施模擬系統進行分析，藉以識別出沒有出現衝突走線所得的做法變得意義不大；及
 - (ii) 即使公用事業機構最初提供極為精確的記錄，但由於各公用事業機構保存和擁有其工程竣工記錄，由第三方建立的三維立體模型容易過時，以致需要經常更新記錄及核證模型的準確程度；
- (c) **未來路向** 長遠而言，大部分公用事業機構目前採用的二維平面記錄系統必須提升至三維立體數碼記錄，以迎合公眾對提供更精確地下公用設施記錄的期望和訴求。為推動有關各方有效率地建立三維立體資料庫／模型，各公用事業機構保存記錄時須採用一致的標準和形式。建議設立共通平台，以便儲存和查閱公用事業機構所有三維立體竣工記錄。各公用事業機構須負責上載、更新和維持該平台上有關其公用設施的記錄；及
- (d) **延長綜合地下設施模擬系統試驗期** 由於綜合地下設施模擬系統首2年所蒐集的數據有限，試驗期應予以延長，以蒐集更多數據以供分析和決定未來路向。

2016年11月，路政署與另一顧問簽訂合約，維持綜合地下設施模擬系統的保養，並將試驗期延長至2018年12月。

3.16 **需要尋求地政總署協助建立綜合地下設施模擬系統** 儘管路政署已委聘顧問進行研究，以找出有效方法，加強管制在地下公用設施密集地區進行的挖掘工程，但參與擬議綜合地下設施模擬系統的公用事業機構認為，試驗性綜合

對鋪設地下公用設施及佔用空間的管制

地下設施模擬系統並不容易使用。此外，該研究亦發現公用事業機構保存的竣工記錄的格式和標準各有不同。由於地政總署的土地信息系統備存 2 個供電和 1 個供應氣體的公用事業機構就策略性裝置所提交的總綱圖則的更新版（見第 3.8(b) 段），因此該署的經驗對建立綜合地下設施模擬系統或會有幫助。路政署需要尋求地政總署協助建立綜合地下設施模擬系統，務求在地下公用設施密集的地區，能更善用地下空間。

審計署的建議

3.17 審計署建議路政署署長應：

對鋪設地下公用設施的管制

- (a) 加快行動，糾正第 3.9 段個案 F 所提及 3 個不符合最少深度規定但尚未處理的違規個案；
- (b) 加強有關查核在小型工程挖掘准許證下完竣工程的指引，以偵測未獲授權的工程；
- (c) 考慮加強在路面完成修復前查核地下公用設施系統走線和布局的程序和規定；
- (d) 考慮與：
 - (i) 地政總署和其他對公用設施有責任的決策局／部門探討是否需要要求公用事業機構就策略性地點（例如道路交界處／車輛交通或行人流量多的地點）提交地下公用設施系統的竣工記錄和總綱圖則的更新版，以便查核和管制道路挖掘工程；及
 - (ii) 地政總署探討可否共用由供應電力和氣體的公用事業機構每年就策略性裝置提交的總綱圖則的更新版，以便路政署更有效管制道路挖掘工程；

對佔用地下空間的管理和管制

- (e) 聯同地政總署、發展局，以及其他對公用設施有政策責任的決策局，就地下空間佔用情況研究建立有效的管理和管制系統；及
- (f) 尋求地政總署協助建立綜合地下設施模擬系統，務求在地下公用設施密集的地區，更善用地下空間。

政府的回應

- 3.18 路政署署長同意審計署在第 3.17 段的建議。
- 3.19 發展局局長同意審計署在第 3.17(e) 段的建議。
- 3.20 地政總署署長同意審計署在第 3.17(d)、(e) 及 (f) 段的建議，並表示：
- (a) 就審計署在第 3.17(d) 段提出的建議，地政總署可以因應路政署的要求，在有關牌照條款下要求牌照持有人與路政署共用資料。此外，在發牌制度下的相關決策局／部門（例如處理電訊裝置的通訊辦）亦應着手協助收集相關資料；及
 - (b) 至於第 3.17(f) 段所述有關建立綜合地下設施模擬系統的建議，測繪處會視乎資源情況，協助路政署建立系統。
- 3.21 效率專員表示，政府正着手於 2023 年或之前建立空間數據共享基礎設施，讓不同界別可以共用地理資訊系統數據。初步可用作處理政府內部數據，特別是有關規劃、地政和基建發展及管理的數據。其後將會逐步擴展至不同界別的參與者，例如專業人士、物業發展商、公用設施界別及市民大眾。路政署或可利用更全面的資料，規劃並加強監管挖掘工程。

第 4 部分：研究使用公用設施共同溝

4.1 通過使用公用設施共同溝，公用設施可放置在行車道／行人路下的單一結構內，這樣有機會減少道路開掘工程。本部分探討政府在研究使用公用設施共同溝方面的工作。

鋪設地下公用設施

4.2 在香港，鋪設地下公用設施(例如水務、排水、氣體、電力和電訊系統)一般採用傳統方法。按照此方法，施工人員會在行車道／行人路挖掘壕坑，然後將公用設施器具(例如水管)直接放置在壕坑墊層物料上，或將管道放置在壕坑內，以便日後鋪設電纜(例如電力或電訊電纜)。公用設施鋪設工程完成後，施工人員會修復行車道／行人路的路面。此傳統方法雖然簡單，但卻會阻礙車輛／行人通行，對環境和社會帶來負面影響。如地下公用設施密集，或有關路段未能實施臨時交通安排以進行擬議道路開掘時，公用事業機構可採用無坑敷管法(即使用隧道)鋪設公用設施，但這種方法成本較高。採用無坑敷管法無須取得挖掘准許證，但處理位於公共道路隧道末端豎井則屬例外。近年，電訊業服務供應商數目增加，地下公用設施亦隨之增加，就某個公用設施系統進行挖掘工程時，附近設施受損毀的風險也較高。此外，隨着公用設施不斷增加，近地面的地下空間(特別是行人路)最終會滿布電纜／管道，施工人員難以甚或近乎不可能挖掘至地面以下更深處的地方，以鋪設公用設施。

4.3 在國際上，為了盡量減少市區出現因鋪設公用設施而引致的問題，常見做法是把多項公用設施放置在行車道／行人路下的單一結構內。把公用設施放置在單一結構內，有多種不同的做法，統稱為公用設施共同溝(註 44)。一般而言，公用設施共同溝是在行車道／行人路下面設置單一地下管道綜合走廊結構，把各種公用設施放置其中。路政署表示，把地下公用設施放置在公用設施共同溝內，有以下好處：

- (a) 原本為鋪設和維修公用設施而需要進行道路開掘的次數大幅減少，從而減少交通延誤和對公眾造成的滋擾；
- (b) 道路挖掘次數減少，可延長道路使用年期，以及減少公路的經常性維修開支；

註 44：公用設施共同溝的一般設計包括傳送式(線槽或隧道)、配送式(槽或管道)及橫越道路式(暗渠或管道)。

- (c) 減少修補的路面數目，以改善城市景觀；
- (d) 更有效使用路面以下的地方，有機會節省地下空間，而且易於應付長遠發展需要；及
- (e) 加強地下公用設施工程的安全水平，並有助減少因道路工程及機械所造成的空氣和噪音污染。

照片四和照片五分別顯示於 2018 年以傳統挖掘壕坑方法鋪設地下公用設施和於 2006 年在春坎角海天徑興建單一地下管道綜合走廊的試驗性公用設施共同溝(見第 4.5 段)。

照片四

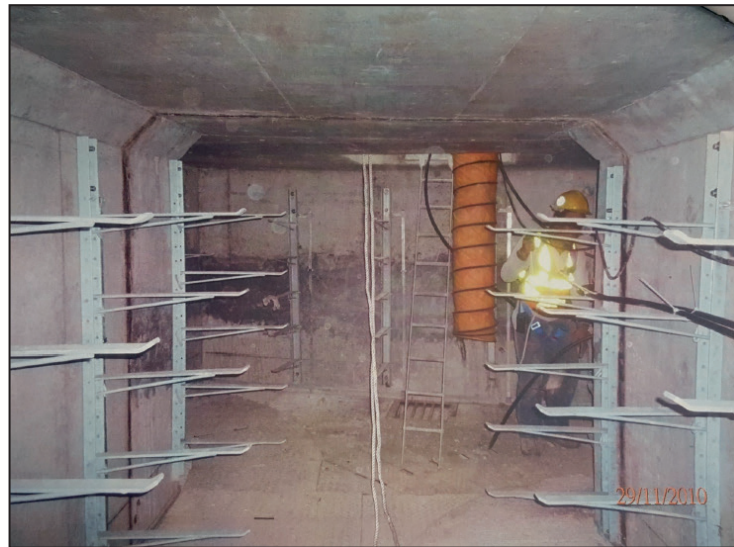
以傳統挖掘壕坑方法鋪設地下公用設施 (2018 年)



資料來源：審計署人員於 2018 年 1 月拍攝的照片

照片五

在春坎角興建的試驗性公用設施共同溝
(2006 年)



資料來源：路政署的記錄

附註：路政署表示，該通道為橫越道路式(暗渠)。

公用設施共同溝的發展

2002 年公用設施共同溝研究

4.4 2001 年 9 月，路政署獲當時的運輸局(註 45) 給予政策許可，於 2002 年 3 月委聘顧問 A 進行研究(2002 年研究)，探討在香港推行公用設施共同溝以減少公用事業機構進行道路開掘的做法是否可行。2002 年研究於 2003 年 12 月完成，涉及費用 174 萬元。該 2002 年研究分析了有關開掘道路的統計數字，以找出和評估用傳統方法鋪設公用設施的關鍵問題，檢討國際和本地推行公用設施共同溝的經驗，以及研究以公用設施共同溝提供本地公用設施的具體運作安排。2002 年研究結論指出：

註 45：在 2002 年 7 月之前，當時的運輸局負責有關運輸事宜的政策職責。2002 年 7 月，當時的環境運輸及工務局成立，承接運輸局的運輸事宜政策職責。2007 年 7 月，環境局、運輸及房屋局和發展局成立，分別負責以往環境運輸及工務局有關環境、運輸和工務方面的政策職責。

- (a) 公用設施共同溝只限於在新市鎮發展項目和市區舊區全面重建計劃中推行，並須視乎整體利益評估而定。政府應帶頭在香港推行公用設施共同溝；
- (b) 整體而言，公用設施共同溝的選項在技術上可行，並為公用事業機構、政府和公眾帶來某些好處。由於公用設施共同溝涉及龐大的建設成本，因此推行與否須視乎成本效益分析結果而定。即使採用公用設施共同溝在技術上可行和財政上能夠應付，仍須處理其他諸如管理、維修、運作、保安、責任和法律方面的問題；及
- (c) 有需要進行公用設施共同溝試驗計劃，此舉也有助釐訂未來路向。東南九龍發展計劃(其後易名為啟德發展計劃)中應推行一些公用設施共同溝先導計劃，以測試和調整推行公用設施共同溝的安排。

2006 年興建的 2 條試驗性公用設施共同溝

4.5 2004 年，當時的環境運輸及工務局就提供試驗性公用設施共同溝給予路政署政策支持，以評估在香港不同地點使用公用設施共同溝的效益。2006 年，路政署興建 2 條試驗性橫越道路式公用設施共同溝(見第 4.3 段註 44)，其一位於九龍油麻地欣翔道，造價 180 萬元；另一條位於香港島春坎角海天徑，造價 72 萬元(註 46)。2 條公用設施共同溝的維修費用每年合共約 1 萬元。在考慮到可能出現的氣體洩漏問題和其他設計規定後，當局決定公用設施共同溝不涵蓋供氣喉管、供水喉管和排水喉管。2007 和 2008 年，路政署和地政總署經討論後同意以下的具體運作、法律和合約安排：

- (a) 為加強管制，公用事業機構應就使用公用設施共同溝申請工程許可證。當局已擬備一套公用設施共同溝工程許可證運作程序；
- (b) 現有的土地集體牌照(見第 3.7(b) 段)應涵蓋在公用設施共同溝鋪設公用設施而無須另簽補充協議；及
- (c) 路政署已確認，相關的公用設施共同溝為暗渠(供收納電纜的地底管道)而非隧道，無須按《土地(雜項條文)規例》徵收費用(註 47)。

註 46：建於欣翔道的公用設施共同溝長 26 米，闊 2.4 米和高 2.8 米，而另一條建於海天徑的公用設施共同溝則長 12 米，闊 2.6 米和高 2.9 米。

註 47：根據該規例，任何穿過政府隧道而鋪設的喉管或電纜，須就每 10 毫米直徑每年每米繳付 6 元。

研究使用公用設施共同溝

截至 2018 年 1 月，有 2 個公用事業機構於欣翔道的公用設施共同溝鋪設地下公用設施，以及有 1 個公用事業機構於海天徑的公用設施共同溝鋪設有關設施。

2011 年啟德發展計劃中沒有興建試驗性公用設施共同溝

4.6 2009 年 5 月，路政署就公用設施共同溝是否適宜作進一步發展進行內部討論，並認為：

- (a) 隧道式公用設施共同溝不適用於現有市區，但在啟德發展計劃等新發展區中或屬可接受的方案；及
- (b) 就啟德發展計劃而言，有其他更為可取的選擇，例如提供更寬闊的道路專用範圍以容納公用設施。雖然可以考慮提供公用設施共同溝（即公用設施坑槽），但成本和日後維修保養的責任問題必須解決。

4.7 2009 年 8 月，土木工程拓展署作為負責啟德發展計劃的工務部門，就是否採用公用設施共同溝的最新立場諮詢路政署，並就於啟德發展計劃中的新道路交界處試行一些公用設施共同溝先導項目徵詢路政署的初步意見。同月，路政署告知土木工程拓展署，應先就於啟德發展計劃中安裝試驗性公用設施共同溝徵得發展局的政策支持。然而，2009 年 9 月，土木工程拓展署回覆指，已有決定不會在啟德發展計劃中採用試驗性公用設施共同溝。2010 年 9 月，路政署和土木工程拓展署開會討論是否有機會在啟德發展計劃中採用公用設施坑槽。土木工程拓展署於會後指出，啟德發展計劃的設計中已沿行人路預留充足空間，以鋪設公用設施，在啟德發展計劃中實施公用設施共同溝的好處，可能只限於減少對行人構成不便。在政策統籌組（見第 1.9 段）的支持下，路政署和土木工程拓展署探討於道路交界處興建試驗性公用設施共同溝是否可行，但前提是發展計劃的進度不會因而受影響。2010 年 11 月，土木工程拓展署向路政署提供一份清單，列出 14 個道路交界處並闡明試驗計劃工程的機遇和限制。在該 14 個交界處中，有 8 個已按照獲批的工程計劃在施工，只有 6 個具有安裝公用設施共同溝的潛力。就此，土木工程拓展署表示：

- (a) 前北停機坪一段接通住宅區附近房屋工地的環形道路的建造工程已經展開，土木工程拓展署須在 2013 年年中竣工，以配合公共房屋發展計劃，時間非常緊迫；及
- (b) 環形道路其他路段的工程亦已計劃分階段展開，以配合其他房屋工地和沙田至中環線鐵路的發展。

- 4.8 2011年2月，路政署進行內部討論後以便箋通知土木工程拓展署：
- (a) 經考慮所有相關因素，包括工程計劃和其他限制後，路政署認為在啟德發展計劃中實施試驗性公用設施共同溝的建議所帶來的效益有限，決定不會推展有關建議；
 - (b) 由於缺乏橫越道路式公用設施共同溝，在建造道路時應鋪設足夠的後備橫越道路管道，以減少日後進行道路開掘；及
 - (c) 土木工程拓展署應鼓勵公用事業機構盡量採用聯合公用設施沙井，以善用珍貴的道路空間，並避免集中在關鍵過路處或路彎的兩端鋪設大量沙井。

因此，在2002年研究中提出有關在啟德發展計劃中興建試驗性公用設施共同溝的建議並沒有落實。

4.9 截至2018年1月，只鋪設了2條試驗性橫越道路式公用設施共同溝，在2006年分別建於油麻地和春坎角(見第4.5段)。路政署回應審計署於2018年2月的查詢時表示：

- (a) 由於已實施2個試驗性公用設施共同溝項目，署方當時認為推行第3個試驗項目的裨益有限；及
- (b) 根據於2006年7月發表的技術報告《規劃署：東南九龍全面規劃及工程檢討研究第一階段：規劃檢討研究——可行性研究》，在啟德發展計劃中採用公用設施共同溝在技術上可行，但仍有問題尚待解決，包括維修責任、土地法律事宜和投資興建公用設施共同溝的財政可行性。要興建公用設施共同溝，建議須沿行人路預留5至6米闊的地下管道綜合走廊。因此，當局在該階段沒有於啟德發展計劃中實施公用設施共同溝。

2017年重新探討公用設施共同溝

4.10 2017年6月，政府資訊科技總監辦公室發表《香港智慧城市藍圖顧問研究報告》(《智慧城市研究報告》——註48)。根據《智慧城市研究報告》，利用

註48：該報告的目的是就制訂長遠的香港智慧城市規劃和發展藍圖向政府提供意見和建議。文件就管治安排、數碼框架(包括相關技術標準)、發展計劃、法律框架、公私營協作和可能實施的先導計劃提供建議。

研究使用公用設施共同溝

公用設施隧道、地下管道綜合走廊或其他形式的公用設施共同溝容納電纜、供水管、污水管和通訊設施(即光纖、有線電視和電話電纜)等公用設施，能夠提供共用出入口和減少挖掘次數，從而減少對周圍發展項目構成的障礙。《智慧城市研究報告》載述：

- (a) 作為一項短期目標(2017至2020年)，應評估在已規劃新發展區中使用公用設施共同溝的可行性；及
- (b) 作為一項中期措施(2021至2025年)，應盡可能在已規劃的新發展區中使用地下管道綜合走廊。

鑑於海外國家和內地(如前海)已廣泛應用公用設施共同溝，發展局和路政署參考過這些地區的最新經驗後認為，值得重新探討實施公用設施共同溝。

4.11 2017年8月，發展局給予路政署政策支持，於2018年進行另一項有關在新發展區採用公用設施共同溝的顧問研究(2018年研究)，目的是檢討2002年研究結果、匯報在新發展區採用公用設施共同溝的適用性，以及制訂在香港推行公用設施共同溝的技術規定。是次顧問研究於2018年2月招標，預計於2019年完成。研究概要摘錄載於附錄D。

探討採用公用設施共同溝的可行性需時甚久

4.12 以公用設施共同溝容納地下公用設施的好處是可以減少道路開掘的需要，從而減少交通延誤和對公眾造成的滋擾(見第4.3(a)段)。事實上，公用設施共同溝技術已在許多海外和內地城市廣泛應用。在香港，2002年研究也確認實施公用設施共同溝的技術可行性，並建議應在啟德發展計劃中推行一些先導計劃，以測試和調整推行安排。然而，路政署只在2006年興建了2條分別位於油麻地和春坎角的試驗性公用設施共同溝，及後在2011年認為在啟德發展計劃中興建試驗性公用設施共同溝的效益有限，決定不予興建(見第4.8(a)段)。直到2017年8月，採用公用設施共同溝的可行性才因2017年6月發表的《智慧城市研究報告》而獲重新探討(見第4.10段)，以支持香港的智慧城市規劃和發展。2017年8月，路政署在獲得發展局的政策支持後，計劃於2018年就新發展區採用公用設施共同溝一事進行另一項顧問研究(見第4.11段)。

4.13 2018年2月，路政署告知審計署：

- (a) 公用設施共同溝涉及龐大建設成本，新發展區採用與否，須就每宗個案進行評估，視乎所帶來的效益而定；
- (b) 自 2006 年 2 條試驗性公用設施共同溝落成後，路政署在 2011 年並無推行其他公用設施共同溝試驗計劃。有關在新發展區實施公用設施共同溝的檢討工作是在 2017 年 8 月，即《智慧城市研究報告》於 2017 年 6 月發表後不久恢復；及
- (c) 在新發展區實施公用設施共同溝的決定是由相關工務部門作出，詳細的成本效益分析將由負責相關項目的辦事處進行。

4.14 審計署認為，路政署需要密切監察 2018 年研究的進行，並在研究完成後徵詢發展局意見，就研究結果和建議採取適時的跟進行動。就此，審計署得悉規劃中的新發展區計劃(註 49)可能適合實施公共設施共同溝。審計署也發現，在進行 2002 年研究後，政府在興建／規劃試驗性公用設施共同溝計劃時，可汲取一些教訓，詳情見第 4.15 和 4.16 段。

需要改善試驗性公用設施共同溝的規劃

4.15 **2006 年 2 條試驗性公用設施共同溝** 在 2006 年興建 2 條試驗性公用設施共同溝的目的，是為了在廣泛使用公用設施共同溝前，評估其技術可行性、合約安排及成效。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) **沒有就興建試驗性公用設施共同溝的選址諮詢公用事業機構** 據審計署所知，路政署在 2006 年興建 2 條試驗性公用設施共同溝前，並沒有就選址諮詢相關的公用事業機構；
- (b) **試驗性公用設施共同溝使用率偏低** 截至 2018 年 1 月，油麻地欣翔道的試驗性公用設施共同溝，只有 2 個公用事業機構在內鋪設地下公用設施，至於春坎角海天徑的試驗性公用設施共同溝，則只有 1 個公用事業機構在內鋪設有關設施(見第 4.5 段)。就此，審計署留意到：
 - (i) 欣翔道接近西九龍發展區，而海天徑則位於低密度住宅區；
及

註 49：發展局和規劃署於 2007 年公布的《香港 2030：規劃遠景與策略》研究，建議進行發展古洞北、粉嶺北和坪輦／打鼓嶺和洪水橋新發展區。該新發展區的規劃和實施正在進行。

研究使用公用設施共同溝

- (ii) 路政署總工程師(橋樑及結構)在2004年6月表示,由於海天徑的擬議公用設施共同溝較短,並需要建造較大的檢查井,因此擬議地點看來並非進行試驗計劃的理想地點;及
- (c) **沒有就試驗結果進行評估** 2004年10月,當時的環境運輸及工務局給予路政署政策支持時,已要求該署檢討2條試驗性公用設施共同溝的運作和使用者意見,並在1年內匯報情況。其後,路政署在2010年5月的政策統籌組會議上表示會在檢討試驗性公用設施共同溝的結果後擬備報告。然而,路政署並未能提供上述報告或任何檢討結果的記錄,供審計署審查。2018年1月,路政署告知審計署,該署將於2018年進行的顧問研究中,評估2條試驗性公用設施共同溝的成效(見第4.11段)。

審計署認為,路政署需要備存有關試驗性公用設施共同溝實施結果的記錄,並適時評估其成效。有關工務部門日後應諮詢相關的公用事業機構,以選取合適地點興建試驗性公用設施共同溝,以期得到具代表性的試驗結果。

4.16 **沒有適時規劃在啟德發展計劃的擬議試驗性公用設施共同溝** 至於2002年研究報告建議在啟德發展計劃提供試驗性公用設施共同溝,審計署得悉,鑑於2006年的規劃檢討(見第4.9(b)段),路政署已暫緩擬議試驗計劃的規劃,直至2009年8月,土木工程拓展署就於啟德發展計劃試行一些公用設施共同溝先導項目徵詢路政署的意見。2010年11月,當土木工程拓展署向路政署提供一份列出14個道路交界處的清單,以供考慮實施試驗性公用設施共同溝時,建築工程已經展開,即有8個道路交界處正在興建,只有6個道路交界處具有興建試驗性公用設施共同溝的潛力。就此,路政署在2011年2月決定不興建任何試驗性公用設施共同溝,原因是“需要龐大資源和精力,但效益有限”(見第4.7和4.8段)。審計署認為,有關方面日後需要進行詳細的成本效益分析,並改善實施公用設施共同溝的規劃,以配合新發展區的建設計劃。

審計署的建議

4.17 審計署**建議**路政署署長應:

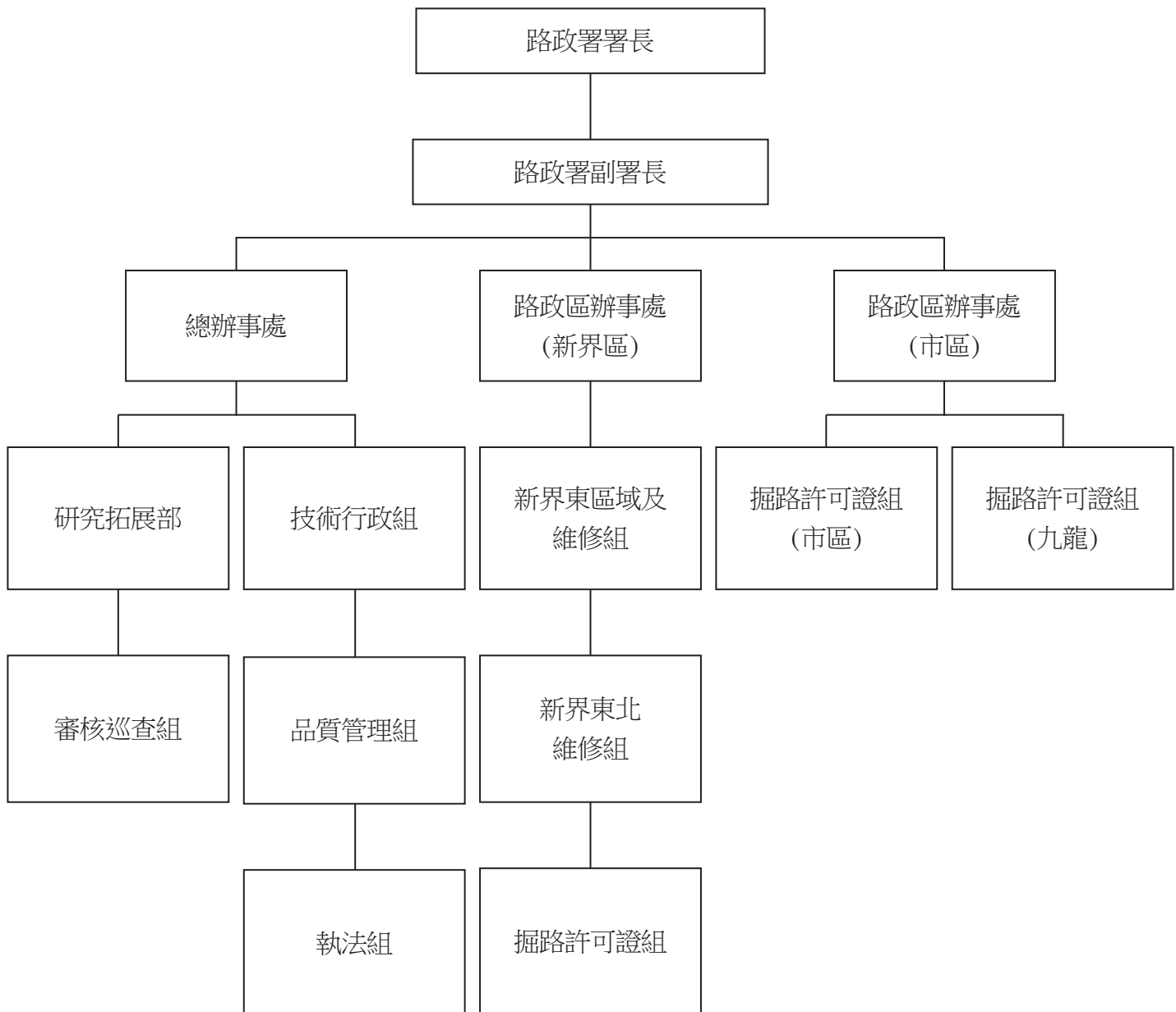
- (a) 徵詢發展局局長的意見,密切監察2018年顧問研究的進行,並在研究完成後就研究結果和建議採取適時的跟進行動,以期盡早從新發展區使用公用設施共同溝獲益;

- (b) 借鑑進行／規劃有關試驗性公用設施共同溝計劃的經驗，就以下方面制訂程序，改善在新發展區安裝公用設施共同溝的情況：
 - (i) 日後應諮詢相關的公用事業機構，以選取合適地點興建試驗性公用設施共同溝，以期得到具代表性的試驗結果；
 - (ii) 公用設施共同溝的規劃應配合新發展區的建設計劃；及
 - (iii) 進行詳細的成本效益分析；及
- (c) 備存有關試驗性公用設施共同溝實施結果的記錄，並適時評估其成效。

政府的回應

4.18 路政署署長同意審計署的建議。

路政署
組織圖 (摘錄)
(2017 年 12 月 31 日)



資料來源：路政署的記錄

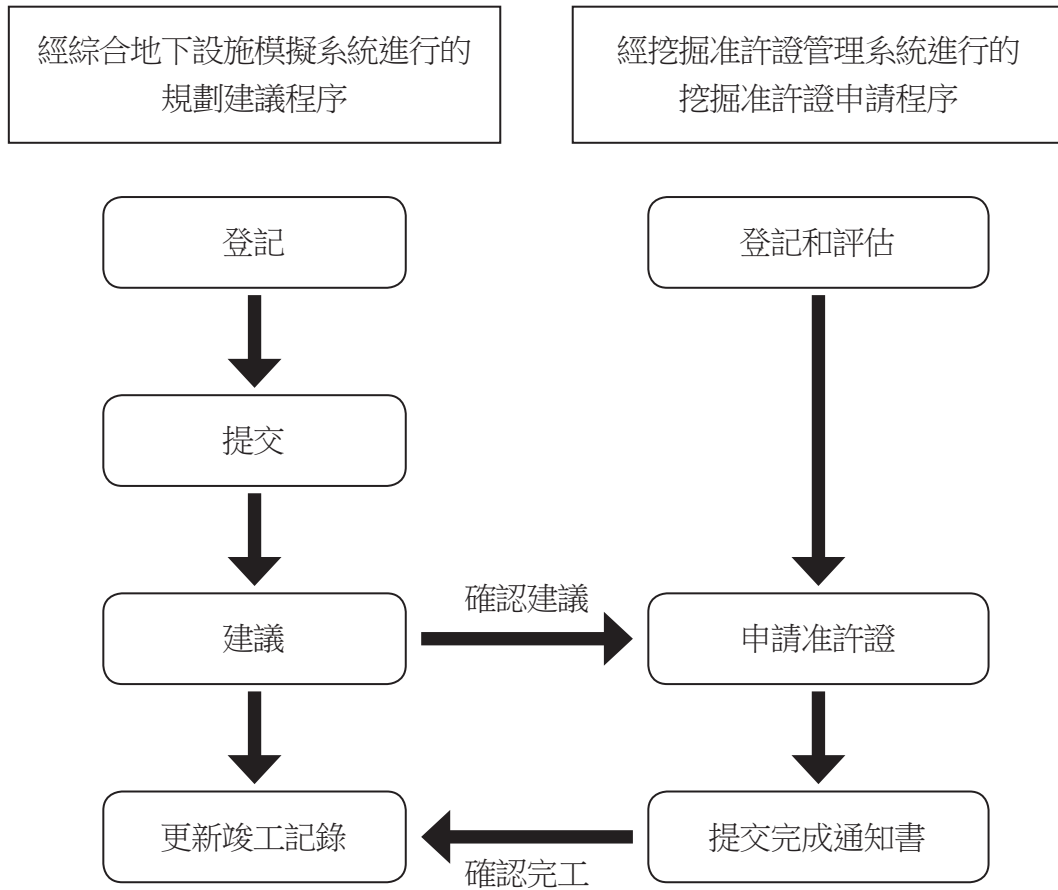
研究拓展部審核巡查組的巡查優次

審核巡查組按照審核視察管理系統編製的時間表定期巡查挖掘工地。審核視察管理系統基於一套優次規則釐定巡查次序：

- (a) 挖掘准許證管理系統編製每日清單，當中載列符合下述準則的施工中准許證工地：
 - (i) 任何准許證工地，而該等工地的准許證訂明的動工日期已過(包括在進行審核巡查當日動工)；
 - (ii) 緊急挖掘准許證工地，而該等工地的緊急事故編號已在挖掘准許證管理系統中登記；
 - (iii) 小型工程挖掘准許證工地，而有關工作已在挖掘准許證管理系統中登記；及
 - (iv) 任何准許證工地，而該等工地的完成通知書尚未提交，或剛在上一個工作天或之後一天提交，或完成通知書被相關區辦事處退回；及
- (b) 審核巡查組人員根據下述優次從每日施工中准許證工地清單中選取准許證工地巡查：
 - (i) 記錄欠佳的准許證工地；
 - (ii) 過去 10 個施工中准許證工作天未曾巡查的准許證工地，巡查次序如下：
 - 已提交擬訂動工通知書的新准許證工地(之前未曾巡查的工地)；及
 - 未有提交擬訂動工通知書的現有准許證工地和新准許證工地；及
 - (iii) 記錄持續良好的准許證工地。

資料來源：路政署的記錄

規劃公用設施系統走線的預定方法



資料來源：路政署的記錄

2018 年公用設施共同溝研究的研究概要摘錄

根據招標文件的研究概要：

- (a) 鑑於市民對道路開掘日益關注，以及嚮往更美好的生活環境，預料公眾會要求政府解釋為何不能在香港(特別是新發展區)採用公用設施共同溝；
- (b) 日本東京及倫敦、巴黎、馬德里和布魯塞爾等部分歐洲城市已確立公用設施共同溝的用途，而這些城市在開展、規劃和實施公用設施共同溝的工作方面，亦各有自己的一套方針。此外，內地最近亦在一些新發展區(例如前海)採用公用設施共同溝。鑑於海外國家和內地已廣泛採用公用設施共同溝，政府參考過這些地區的最新經驗後認為，值得檢視 2002 年研究的結果，加入一些新的考慮因素，例如科技進步、近年外國／內地的經驗、社會上對道路開掘作出管制的需要日增、環境方面的要求較以往嚴格和新發展區的任何特殊情況；及
- (c) 顧問將須：
 - (i) 在參考 2002 年研究的結果／建議，海天徑和欣翔道 2 條試驗性橫越道路式公用設施共同溝的成效，以及在香港設立的其他公用設施共同溝的經驗和外國及內地的最新經驗後(包括前海和土木工程拓展署在新發展區試行公用設施共用隧道的經驗)，檢視公用設施共同溝是否適用於新發展區；
 - (ii) 制訂評估準則和方法，並提供足夠資料，以便在規劃和設計階段可以決定應否在新發展區採用公用設施共同溝；
 - (iii) 就有關研究諮詢相關持份者(包括公用事業機構及相關政府部門)；及

附錄 D
(續)
(參閱第 4.11 段)

- (iv) 根據 2002 年研究，檢視有關在新發展區採用公用設施共同溝的興建、管理、維修、運作、保安、責任和法律方面的問題，並就日後在新發展區興建、維修、管理和運作公用設施共同溝提出擬議的實施框架。是次研究應包括評估採用公用設施共同溝的社會和經濟效益、擁有權安排和收回成本機制。

資料來源：路政署的記錄

第 5 章

衛生署

衛生署的控煙工作

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。

《審計署署長第七十號報告書》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

衛生署的控煙工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.17
審查工作	1.18 – 1.19
政府和香港吸煙與健康委員會的整體回應	1.20
鳴謝	1.21
第 2 部分：控煙辦公室的執法工作	2.1
控煙辦公室的執法隊伍	2.2 – 2.4
處理吸煙投訴	2.5 – 2.13
審計署的建議	2.14
政府的回應	2.15 – 2.16
執法打擊吸煙罪行	2.17 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
定額罰款制度	2.35 – 2.42
審計署的建議	2.43
政府的回應	2.44
執法打擊違例煙草廣告	2.45 – 2.48
審計署的建議	2.49
政府的回應	2.50
監管查核	2.51 – 2.53
審計署的建議	2.54
政府的回應	2.55
第 3 部分：協助場所管理人實施禁煙	3.1
為場所管理人提供支援	3.2 – 3.5

	段數
審計署的建議	3.6
政府的回應	3.7
展示禁煙標誌	3.8 – 3.18
審計署的建議	3.19
政府的回應	3.20
其他政府部門的執法工作	3.21 – 3.23
審計署的建議	3.24 – 3.25
政府的回應	3.26 – 3.28
第 4 部分：戒煙服務和其他管理事宜	4.1
透過受資助機構和衛生署轄下診所提供戒煙服務	4.2 – 4.10
審計署的建議	4.11
政府的回應	4.12
匯報控煙工作成果	4.13 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
其他加強控煙措施	4.18 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22
第 5 部分：香港吸煙與健康委員會的運作	5.1
委員會的管治	5.2 – 5.18
審計署的建議	5.19 – 5.20
委員會和政府的回應	5.21 – 5.22
委員會推行計劃的情況	5.23 – 5.30
審計署的建議	5.31
委員會的回應	5.32

附錄	頁數
A : 《吸煙(公眾衛生)條例》指定的法定禁止吸煙區	67
B : 控煙辦公室：組織圖(2017年12月31日)	68

衛生署的控煙工作

摘要

1. 在香港，政府的政策是鼓勵市民不要吸煙、抑制煙草的廣泛使用，以及減低二手煙對公眾的影響。衛生署是負責執行政府控煙工作的政府部門，執行方式多管齊下，包括立法、執法、宣傳、教育和戒煙服務。本港現有兩項規管控煙的條例，分別是《吸煙 (公眾衛生) 條例》(第 371 章) 和《定額罰款 (吸煙罪行) 條例》(第 600 章)。《吸煙 (公眾衛生) 條例》為限制煙草產品在香港的使用、售賣和宣傳提供了法律框架：

- (a) **在指定區域禁煙** 任何人在《吸煙 (公眾衛生) 條例》指明的法定禁止吸煙區 (禁煙區) 吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，最高可處以罰款 5,000 元。法定禁煙區包括室內工作地方和公眾地方 (例如食肆和酒吧)、部分室外公眾地方 (例如公共運輸設施)，以及公共運輸工具；
- (b) **規管煙草產品的銷售** 任何人不得售賣任何香煙、雪茄、煙斗煙草或香煙煙草，除非封包和零售盛器以《吸煙 (公眾衛生) 條例》訂明的式樣和方式展示健康忠告；及
- (c) **規管煙草廣告** 任何人不得印刷、刊登、展示、播放、藉電影上映或在互聯網上放置《吸煙 (公眾衛生) 條例》所界定的煙草廣告。

為加強禁煙的執法效率和成效，《定額罰款 (吸煙罪行) 條例》引入了吸煙罪行定額罰款制度。《定額罰款 (吸煙罪行) 條例》訂明，如觸犯《吸煙 (公眾衛生) 條例》下在法定禁煙區內吸煙的罪行，可處以定額罰款 1,500 元。

2. 衛生署推行多項有關控煙的推廣活動，例如派發禁煙標誌及宣傳物品、舉辦健康講座和製作政府宣傳短片。衛生署也向香港吸煙與健康委員會提供撥款，資助委員會舉辦宣傳運動，以鼓勵吸煙人士戒煙，並爭取公眾支持建立無煙香港。此外，衛生署開設綜合戒煙熱線，提供專業的戒煙輔導和資訊。衛生署也向 6 間非政府機構和 1 所大學提供資助，讓這些機構提供戒煙服務和預防吸煙項目。

摘要

3. 2001年，衛生署成立控煙辦公室(控煙辦)，透過控煙辦推展控煙工作。在2016-17年度，控煙辦的控煙工作開支為1.013億元，衛生署向香港吸煙與健康委員會、6間非政府機構和1所大學(見第2段)提供的資助總額則為8,320萬元。審計署最近就衛生署的控煙工作進行了審查。

控煙辦的執法工作

4. **處理吸煙投訴** 控煙辦使用一個電腦化試算表的記錄系統，記錄投訴個案的詳細資料(第2.6段)。審計署發現：

- (a) **有需要開發電腦系統用以妥善記錄並監察處理投訴的表現** 投訴個案的詳細資料並沒有完整地記錄在該系統內。控煙辦在2017年接獲18 354宗投訴個案，其中7 003宗(38%)的初步答覆日期、7 542宗(41%)的首次巡查日期、8 334宗(45%)的巡查結果，以及6 401宗(35%)的最後答覆日期，都沒有記錄在該系統內(第2.7段)；及
- (b) **有需要披露控煙辦的處理投訴時限指引** 就2017年接獲而首次巡查日期已記錄的10 812宗投訴而言，首次巡查在接獲投訴平均8個曆日後執行。雖然控煙辦訂有內部指引，列明處理投訴個案的時限(例如發出初步答覆的時限、進行首次巡查的時限)，控煙辦並不視這些時限指引為服務承諾，所以沒有披露這些指引(第2.11及2.12段)。

5. **執法打擊吸煙罪行** 審計署發現：

- (a) **有需要提供更多指引以釐定進行投訴巡查和到須加強巡查地點進行巡查的密度** 控煙督察因應投訴進行巡查，並負責到須加強巡查地點進行巡查，巡查次數由控煙督察各自判斷，所以巡查次數不等，而且有很大出入。舉例而言，審計署從控煙辦在2017年8月接獲的投訴當中抽取493宗樣本作審查，其中191宗投訴各進行了1次巡查，但有7宗投訴則各進行了5次巡查。在2017年8月，控煙督察巡查了353個須加強巡查地點，其中109個地點各進行了1次巡查，但有26個地點則各進行了5次巡查(第2.17、2.18、2.22及2.23段)；

摘要

- (b) **有需要對各類有較大機會發生吸煙罪行的場地增加巡查** 在 2017 年 8 月至 10 月期間，控煙辦在 2 387 個場地進行了 8 066 次巡查，其中包括投訴巡查和須加強巡查地點的巡查。審計署分析這些巡查，發現就某些類別（例如巴士轉乘處和遊戲機中心）的場地而言，在巡查時發現吸煙罪行的百分比較高。對於各類有較大機會發生吸煙罪行的場地，控煙辦有需要考慮增加巡查（第 2.25 及 2.26 段）；及
- (c) **有需要增加“通宵”巡查** 控煙督察分不同時段執行巡查，即“上下午”時段、“下午和晚上”時段、“晚上”時段和“通宵”時段。在 2017 年 8 月至 10 月期間進行的合共 8 066 次巡查當中，“通宵”巡查發現吸煙罪行的百分比最高，但“通宵”巡查只佔期內所有巡查的 1.6%（第 2.27 及 2.28 段）。

6. **定額罰款制度** 根據《定額罰款（吸煙罪行）條例》，控煙督察如目睹有人在法定禁煙區內違例吸煙，可向違例者發出定額罰款通知書，要求違例者繳付 1,500 元定額罰款。再者，食物環境衛生署（食環署）、房屋署、康樂及文化事務署（康文署）的獲授權人員，以及警務人員，也有權發出定額罰款通知書（第 2.35 及 2.36 段）。審計署發現：

- (a) **有需要妥善處理定額罰款通知書的錯漏** 在 2013 至 2017 年期間所發出的定額罰款通知書當中，有 306 張因種種原因須予撤回。這 306 張撤回的通知書當中，有 139 張（45%）是因“通知書有錯漏”而撤回。以這理由撤回的定額罰款通知書，都是由控煙辦以外的執法部門所發出。控煙辦並不會撤回通知書，而是會逐一視乎情況，決定是否向違例者發出修訂通知書，以修正遺漏或錯誤。控煙辦有需要把其做法告知其他執法部門，即可向違例者發出修訂通知書，以修正定額罰款通知書的遺漏或錯誤（第 2.38 至 2.40 段）；及
- (b) **有需要促使本地和非本地違例者繳交定額罰款** 截至 2017 年 12 月 31 日，在 2013 至 2017 年期間所發出的定額罰款通知書當中，訪港的非本地違例者欠交罰款的比率（21.5%），遠高於居港的本地違例者欠交的比率（1.3%）。此外，本地違例者欠交罰款的比率從 2013 年的 0.4%，上升至 2017 年的 3.2%。控煙辦有需要研究如何增加方法以促使違例者，尤其是非本地違例者繳付定額罰款通知書的罰款（第 2.41 及 2.42 段）。

摘要

7. **有需要處理便利店和報攤的煙草廣告問題** 《吸煙(公眾衛生)條例》已取締煙草廣告。近年，控煙辦接獲投訴指便利店和報攤有煙草廣告(2015年有8宗，2016年有8宗，以及2017年有4宗)。所涉廣告形式，是在陳列箱內展示香煙包。鑑於有便利店和報攤展示其他類似的煙草廣告，控煙辦有需要加強宣傳，讓業界得知法例禁止煙草廣告，並在有需要時採取打擊煙草廣告的執法行動(第2.45、2.46及2.48段)。

8. **突擊查核可予改善** 控煙辦執法隊伍的巡查工作，由控煙辦內4名行政主任進行監管查核。在2016年11月至2017年10月這12個月期間，共有51次監管查核。審計署經審查後發現：(a) 其中有20次(39%)查核，行政主任未能在巡查場地找到執法隊伍；(b) 共21支執法隊伍當中，每隊接受查核的次數由0至9次不等；以及(c) 在上午9時30分之前，以及在晚上7時30分之後，都不曾有監管查核。但根據規定，執法隊伍在全日24小時都會進行巡查(第2.51及2.53段)。

協助場所管理人實施禁煙

9. **有需要改善禁煙標誌的展示** 控煙辦已發出指引，建議法定禁煙區的場所管理人(例如管理公司)在顯眼位置展示足夠的禁煙標誌，以提醒市民在法定禁煙區內禁止吸煙。為此，控煙辦製備了禁煙標誌，場所管理人可向控煙辦免費索取。食物及衛生局也發出指示，要求各決策局和部門在所掌管和管理的法定禁煙區張貼足夠數目的禁煙標誌，並標明定額罰款金額。審計署選出4類法定禁煙區(見下文(a)至(d)段)，審查展示禁煙標誌的情況(第3.8至3.10段)。審查結果如下：

- (a) **圍封的公眾地方** 圍封的公眾地方，包括圍封式樓梯和圍封式行人道。審計署在全港其中3個地區，共視察了4條圍封式樓梯和4條圍封式行人道，發現全部都沒有展示禁煙標誌，而樓梯或地上有煙頭，顯示有人在該處吸煙(第3.12及3.13段)；
- (b) **室外自動梯** 審計署視察了20條室外自動梯(部分位於兩個地區內的公共屋邨，部分位於灣仔)，每處視察時間為半小時。審計署發現20條室外自動梯當中，只有5條(25%)有展示禁煙標誌。此外，在15條沒有展示禁煙標誌的自動梯其中5條，審計署共發現6人吸煙；在5條有展示禁煙標誌的自動梯，則沒有發現有人吸煙(第3.14及3.15段)；

摘要

- (c) **公眾遊樂場地** 審計署視察了康文署管理的 9 個公眾遊樂場地(分布於 3 個地區)，每處視察時間為 1 小時。審計署發現，全部 9 個公眾遊樂場地都有展示禁煙標誌／橫額，當中絕大多數為康文署自己的標誌／橫額。有別於控煙辦的標誌／橫額，康文署的標誌／橫額並沒有顯示違例定額罰款，以及康文署或控煙辦投訴熱線的資料。此外，在 9 個公眾遊樂場地其中 8 個 (89%)，審計署共發現 33 人吸煙，並在全部 9 個場地找到煙頭 (第 3.16 段)；及
- (d) **公共運輸設施** 控煙辦負責在公共運輸設施展示禁煙標誌和橫額。審計署視察了 9 個公共運輸設施(分布於 3 個地區)，每處視察時間為 1 小時。發現全部 9 個公共運輸設施都有展示禁煙標誌和橫額，但在其中 6 個 (67%) 共發現 12 人吸煙 (第 3.17 段)。

10. **有需要加強執法** 如第 9 段所示，審計署發現有人在政府部門管理的法定禁煙區(例如房屋署轄下公共屋邨的室外自動梯，以及康文署轄下的公眾遊樂場地)範圍內吸煙。審計署分析了在 2013 至 2017 年期間食環署、房屋署和康文署發出的定額罰款通知書，發現食環署和康文署發出的定額罰款通知書數目，遠低於控煙辦和房屋署發出的數目。舉例而言，在 2017 年，食環署在轄下法定禁煙區共發出 52 張定額罰款通知書，康文署在轄下法定禁煙區共發出 54 張定額罰款通知書，而控煙辦則在食環署和康文署轄下法定禁煙區，分別發出 517 張和 495 張定額罰款通知書。同年，房屋署在轄下法定禁煙區共發出 410 張定額罰款通知書 (第 3.22 段)。

戒煙服務和其他管理事宜

11. **透過受資助機構和衛生署轄下診所提供戒煙服務** 審計署發現：
- (a) **監察受資助機構服務表現的工作可予改善** 衛生署監察 7 間受資助機構服務表現(見第 2 段)的主要途徑包括審核機構定期提交的服務表現報告，並與機構開會討論其表現。此外，控煙辦表示曾對機構進行特別視察。舉例而言，在 2015 至 2017 年期間，作為控煙辦每年舉行的控煙人員國際培訓計劃的一部分，控煙辦人員(和培訓計劃的參加者)曾探訪 2 間機構所營運的戒煙診所。由於控煙辦只會在特別情況下才進行視察，控煙辦實有需要妥善規劃對 7 間受資助機構的視察，包括考慮視察的密度和進行突擊視察的需要。此外，控煙辦視察內容要更全面，例如要確定機構是否有完善的制

摘要

度，以匯報服務表現和管制衛生署資助的運用(第 4.5 及 4.6 段)；及

- (b) **有需要檢討衛生署其中一間診所的未來路向** 衛生署其中一間基層護理門診診所，為一般市民提供戒煙服務。衛生署的記錄顯示，在 2009 至 2017 年期間，獲衛生署戒煙熱線(見第 2 段)轉介至該衛生署診所的個案數目由 2009 年的 619 宗降至 2017 年的 13 宗，減幅為 606 宗(98%)；新個案數目也由 2009 年的 354 宗降至 2017 年的 6 宗，減幅為 348 宗(98%)。由於近年該診所的轉介和新個案數字偏低，加上獲衛生署資助的機構正提供同類的戒煙服務，衛生署有需要就該診所戒煙服務的未來路向進行檢討(第 4.8 及 4.10 段)。

12. **可訂立更多服務表現指標** 審計署留意到，在 2013 至 2017 年期間的衛生署《管制人員報告》內，與衛生署控煙工作有關的表現指標只有 1 項(即委員會推行的宣傳或教育活動數目)。衛生署有需要訂立和公布更多表現指標(第 4.14 及 4.15 段)。

香港吸煙與健康委員會的運作

13. **香港吸煙與健康委員會的管治** 香港吸煙與健康委員會(委員會)是於 1987 年根據《香港吸煙與健康委員會條例》(第 389 章)成立的法定團體。截至 2017 年 12 月 31 日，委員會共有 17 名成員，分別為主席、副主席和 15 名其他委員(其中 2 名為政府官員，即衛生署副署長和政府新聞處(新聞處)助理處長(宣傳及推廣))。委員會下設 5 個常務委員會和 1 個秘書處，協助委員會執行各項職能(第 5.2 及 5.3 段)。審計署發現：

- (a) **有需要改善會議出席率** 在 2013–14 至 2017–18 年度(計至 2018 年 1 月)期間，委員會大會的會議整體出席率高於 70%，行政委員會的則高於 90%。然而，其餘 4 個常務委員會有部分會議的整體出席率未達 70%。此外，部分委員(例如在 2016–17 年度有 5 名委員)的出席率低於 50%，在 2016–17 年度更有 1 名委員全年不曾出席會議(第 5.7 及 5.9 段)；
- (b) **有需要釐清政府官員出席會議的問題** 衛生署副署長曾參與委員會大會／行政委員會的會議，與會者討論了年度預算案和額外補助

摘要

金申請並決定向政府提交所擬方案。2018年2月，控煙辦告知審計署，衛生署副署長出席有關會議，並不代表委員會的活動和預算方案其後定必獲得衛生署批准。基於良好管治原則，委員會和衛生署有需要確保委員會大會／行政委員會成員充分了解衛生署副署長的有關角色和職能。此外，審計署留意到，在2013-14至2017-18年度(計至2018年1月)期間，新聞處以首席新聞主任代表助理處長出席所有委員會大會和教育及宣傳委員會的會議。然而，委員會並沒有訂立替補委員出席會議的規則(第5.11至5.14段)；及

- (c) **有需要披露高級人員的薪酬** 2003年3月，行政署長發出通函，就管制及監察政府資助機構薪酬事宜頒布指引。委員會曾在網站公布消息，指出委員會已檢討最高三層人員的薪酬條件，並已建議維持不變。然而，委員會並沒有在網站一併公布最高三層人員的數目、職級和薪酬條件等資料(第5.17及5.18段)。

14. **委員會推行計劃的情況** 委員會推行3類活動計劃，分別為社區教育、宣傳活動，以及研究和會議(第5.23段)。審計署審查了其中兩項大型計劃，發現：

- (a) **學校互動教育巡迴劇場** 在每個學年，委員會都與一個本地專業藝團合作製作一個劇目。藝團到參與計劃的小學巡迴演出。表演宗旨在於讓學生明白吸煙的禍害，從小開始認識無煙文化，參與推廣無煙的健康生活模式，並鼓勵吸煙的家人戒煙。在2012/13至2016/17學年共5個學年期間，約230間學校曾參加劇場計劃，佔全港小學約46%。然而，約270間(54%)學校不曾參加這計劃(第5.25及5.27段)；及
- (b) **“戒煙大贏家”無煙社區計劃** 委員會招募地區組織擔任地區伙伴，向這些地區伙伴提供資助以舉辦無煙推廣活動。不過，有若干地區在近年一直沒有地區組織獲招募參加這計劃。舉例而言，從2012-13年度起的5屆活動，有3個地區都沒有地區組織獲招募參加這計劃(第5.28及5.30段)。

摘要

審計署的建議

15. 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。審計署建議衛生署署長應：

控煙辦的執法工作

- (a) 密切監察控煙辦公室資訊系統的實施，確保不會出現不當的延誤，不會阻礙加強監察處理投訴的表現 (第 2.14(a) 段)；
- (b) 採取措施，確保有關處理投訴的數據能適時和完整地輸入控煙辦公室資訊系統內，以便適當地監察處理投訴的表現 (第 2.14(b) 段)；
- (c) 考慮披露控煙辦有關處理投訴個案時限的指引，以及在時限內處理投訴的達標程度 (第 2.14(c) 段)；
- (d) 提供更多巡查指引，以便控煙督察就接獲的投訴和須加強巡查的地點，釐定巡查密度 (第 2.33(a) 段)；
- (e) 考慮對各類有較大機會發生吸煙罪行的場地增加巡查 (第 2.33(b) 段)；
- (f) 考慮增加“通宵”巡查 (第 2.33(c) 段)；
- (g) 把控煙辦的做法告知其他執法部門，即可向違例者發出修訂通知書，以修正定額罰款通知書的遺漏或錯誤 (第 2.43(a) 段)；
- (h) 研究如何增加方法以促使違例者，尤其是非本地違例者繳付定額罰款通知書的罰款 (第 2.43(b) 段)；
- (i) 加強宣傳，讓業界得知法例禁止煙草廣告和這類廣告在法律上的定義，並在有需要時採取打擊煙草廣告的執法行動 (第 2.49 段)；
- (j) 採取措施，處理在突擊查核期間未能在巡查場地找到執法隊伍的情況 (第 2.54(a) 段)；
- (k) 制訂指引，以便行政主任進行突擊查核 (第 2.54(b) 段)；

協助場所管理人實施禁煙

- (l) 找出沒有展示禁煙標誌的圍封式公眾地方和室外自動梯，並鼓勵該等場地的場所管理人展示禁煙標誌 (第 3.19(a) 段)；

摘要

- (m) 提議場所管理人展示包含有關禁煙資料 (例如違例定額罰款和控煙辦投訴熱線) 的禁煙標誌 (第 3.19(b) 段) ;
- (n) 對於以政府部門為場所管理人的法定禁煙區, 促請管理人遵從食物及衛生局的規定 (第 3.19(c) 段) ;
- (o) 更頻密地向食環署、房屋署和康文署提供其轄下經常接獲吸煙投訴的法定禁煙區資料, 以便這些部門更有效地採取執法行動, 並與這些部門進行更多聯合行動, 藉此為其獲授權人員提供更多訓練 (第 3.24 段) ;

戒煙服務和其他管理事宜

- (p) 對於獲衛生署資助提供戒煙服務的機構, 採取措施以更好地規劃控煙辦對這些機構的實地視察, 視察內容也要更全面 (第 4.11(a) 段) ;
- (q) 就衛生署診所提供予公眾的戒煙服務, 檢討服務的未來路向 (第 4.11(b) 段) ;
- (r) 考慮訂立和公布更多表現指標, 以提高衛生署控煙工作的透明度和問責度 (第 4.16 段) ; 及

委員會的運作

- (s) 考慮要求委員會公布其最高三層人員的薪酬詳情 (第 5.20 段) 。

16. 審計署也建議食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長應檢討部門在轄下法定禁煙區採取的執法行動, 並在有需要時加強在這些法定禁煙區的執法 (第 3.25 段) 。

17. 審計署也建議委員會應 :

- (a) 監察委員會大會／常務委員會會議的整體委員出席率, 並視乎需要採取措施, 以改善整體出席率 (第 5.19(a) 段) ;
- (b) 採取措施, 以改善在委員會大會／常務委員會會議出席率偏低的委員的出席率 (第 5.19(b) 段) ;
- (c) 聯同衛生署採取措施, 以確保委員會大會／行政委員會成員充分了解衛生署副署長在委員會大會／行政委員會的角色和職能 (第 5.19(c) 段) ;

摘要

- (d) 聯同新聞處就該處以首席新聞主任代表助理處長出席所有委員會大會／常務委員會會議的情況，檢討並修正有關安排(第 5.19(d) 段)；及
- (e) 加強招募工作，邀請不曾參加學校互動教育巡迴劇場的學校參加該計劃，並以近年沒有地區組織參加“戒煙大贏家”無煙社區計劃的地區為對象，邀請地區組織參加該計劃(第 5.31 段)。

政府和委員會的回應

18. 衛生署署長、食物環境衛生署署長、康樂及文化事務署署長，以及委員會同意審計署的建議。

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 衛生署資料指出，吸煙以至接觸二手煙的禍害，都已為科研結果所確認，並獲國際社會廣泛認同。為應付煙草成癮作為公共衛生流行病的問題，世界衛生組織（世衛）制定了《煙草控制框架公約》，現時該《公約》有 168 個締約國（註 1）。根據該《公約》，締約國須採取各項有關措施，包括管制和減少煙草需求，以遏制煙草流行（註 2）。

1.3 在香港，政府的政策是鼓勵市民不要吸煙、抑制煙草的廣泛使用，以及減低二手煙對公眾的影響。政府表示，這項政策已充分考慮《煙草控制框架公約》的條文（註 3）。衛生署是負責執行政府控煙工作的主要政府部門，執行方式多管齊下，包括立法、執法（見第 1.4 至 1.6 段）、宣傳、教育和戒煙服務（見第 1.7 及 1.8 段——註 4）。衛生署的目標是推廣“無煙文化”，以保障市民的健康。

立法和執法

1.4 本港現有兩項規管控煙的條例，分別是《吸煙（公眾衛生）條例》（第 371 章）和《定額罰款（吸煙罪行）條例》（第 600 章）。

註 1： 中國是簽署並通過《煙草控制框架公約》的國家。

註 2： 《煙草控制框架公約》是在世衛主持下談判制定的條約。世衛資料指出，在制定處理成癮物質的管制策略方面，該《公約》肯定了減少需求策略的重要性，體現出一種觀念上的轉變。《公約》內有關減少需求的主要規定涵蓋以下幾個範疇：防止接觸煙草煙霧；煙草製品成分管制；煙草製品披露規定；煙草製品的包裝和標籤；教育、交流、培訓和公眾意識；煙草廣告、促銷和贊助；與煙草依賴和戒煙有關的降低煙草需求措施；以及減少煙草需求的價格和稅收措施。

註 3： 《煙草控制框架公約》的適用範圍由 2006 年起擴大至香港。

註 4： 根據《煙草控制框架公約》，價格和稅收也是減少煙草消費的有效和重要手段。食物及衛生局和衛生署會密切監察煙草零售價的變動和本港整體的吸煙情況，並定期檢討煙草稅稅率。香港的煙草稅稅率（適用於香煙、雪茄等）對上一次調整是在 2014 年調高 12%。此外，香港海關也致力打擊非法走私煙草活動。

1.5 《吸煙(公眾衛生)條例》 條例最初於 1982 年制定，為限制煙草產品在香港的使用、售賣和宣傳提供法律框架。其後多年來，因應社會訴求和國際發展，條例經過逐步修訂，多方面收緊控煙規定。條例所訂明的控煙制度概略如下：

- (a) **在指定區域禁煙** 《吸煙(公眾衛生)條例》及其附屬規例《吸煙(公眾衛生)(指定禁止吸煙區)公告》(第 371D 章)，已把若干地點指定為法定禁止吸煙區(禁煙區)。現時，法定禁煙區包括室內工作地方和公眾地方(例如食肆和酒吧)、部分室外公眾地方(例如公共運輸設施)，以及公共運輸工具。法定禁煙區的名單載於附錄 A。任何人在法定禁煙區內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，最高可處以罰款 5,000 元。衛生署資料指出，法定禁煙區也一律禁止吸食水煙、加熱非燃燒香煙或電子煙(見照片一)；

照片一

其他吸煙方式



- 說明： (a) 加熱非燃燒香煙
(b) 水煙煙斗
(c) 電子煙

資料來源：香港吸煙與健康委員會的記錄

附註：衛生署資料指出，加熱非燃燒香煙使用有真正煙草的煙枝，煙枝可更換。煙枝加熱後會產生含有尼古丁的氣霧，讓吸煙者吸入。水煙是煙草受熱後釋出煙霧，吸煙者吸啜煙斗軟管，煙霧便會流經盛水器皿讓吸煙者吸入。電子煙是一種電子裝置，外形與香煙或雪茄相似，內有煙彈盛載會汽化的液體，吸煙者吸入所產生的氣霧，這些氣霧或含有毒物質。

- (b) **規管煙草產品的銷售** 任何人不得售賣任何香煙、雪茄、煙斗煙草或香煙煙草，除非封包和零售盛器以《吸煙(公眾衛生)條例》訂明的式樣和方式展示健康忠告；及
- (c) **規管煙草廣告** 任何人不得印刷、刊登、展示、播放、藉電影上映或在互聯網上放置《吸煙(公眾衛生)條例》所界定的煙草廣告。

1.6 **《定額罰款(吸煙罪行)條例》** 條例於 2008 年制定，以實施吸煙罪行定額罰款制度(於 2009 年生效)，加強禁煙的執法效率和成效。《定額罰款(吸煙罪行)條例》訂明，如觸犯《吸煙(公眾衛生)條例》下在法定禁煙區吸煙的罪行，可處以定額罰款 1,500 元。違例吸煙者藉着繳付定額罰款，解除因犯吸煙罪行而被定罪的法律責任。

宣傳與教育和戒煙服務

1.7 **宣傳與教育** 衛生署推行多項有關控煙的推廣活動，包括派發禁煙標誌及宣傳物品、舉辦健康講座和製作政府宣傳短片，並向香港吸煙與健康委員會(委員會——見第 1.12 至 1.14 段)提供撥款，資助委員會舉辦宣傳運動，以鼓勵吸煙人士戒煙，並爭取公眾支持建立無煙香港。

1.8 **戒煙及相關服務** 為配合各項控煙措施(見第 1.4 至 1.7 段)，衛生署開設綜合戒煙熱線，提供專業的戒煙輔導和資訊，並推出戒煙流動應用程式。此外，衛生署轄下有 6 間診所的臨床服務，也包括戒煙服務(註 5)。衛生署還資助機構提供戒煙服務和預防吸煙項目。現時，受資助機構包括 6 間非政府機構和 1 所大學(見第 1.16 段表三)。這些機構和大學利用不同途徑和方式(例如輔導、臨床諮詢、流動診所和職場外展服務)，提供戒煙服務和預防吸煙項目。

控煙辦公室

1.9 2001 年，衛生署成立控煙辦公室(控煙辦)，透過控煙辦推展控煙工作。衛生署資料顯示，控煙辦的職能如下：

註 5：醫院管理局轄下有 67 間診所也根據醫院管理局戒煙輔導服務計劃，為吸煙人士提供戒煙服務(作為臨床服務的一部分)。這些僅限於戒煙的診所服務並不屬於是次審查工作的範圍。是次審查範圍，是政府控煙工作主要執行部門衛生署以多管齊下方式進行的控煙工作(見第 1.3 段)。

- (a) 作為《吸煙(公眾衛生)條例》的主要執法機構；
- (b) 為法定禁煙區的場所管理人(註 6) 提供協助，以確保公眾遵守《吸煙(公眾衛生)條例》；
- (c) 透過宣傳與健康教育，以推廣無煙文化和確保公眾遵守《吸煙(公眾衛生)條例》；
- (d) 協調衛生署的戒煙服務；及
- (e) 協助食物及衛生局(衛生署所隸屬的決策局) 檢討控煙法例。

1.10 控煙辦由 3 個組別組成(即執法組、戒煙及宣傳組和行政組)。控煙辦主管(由 1 名首席醫生擔任)負責監督控煙辦的運作。在 2017-18 年度，控煙辦的編制有 140 個職位(包括主管、執法組的 106 個職位、戒煙及宣傳組的 11 個職位和行政組的 22 個職位)。附錄 B 顯示控煙辦截至 2017 年 12 月 31 日的組織圖。

1.11 表一顯示控煙辦在 2013 至 2017 年期間的主要控煙工作。

註 6： 根據《吸煙(公眾衛生)條例》，法定禁煙區的場所管理人指：

- (a) 任何掌管或控制或負責管理有關區域的人，並包括助理管理人和任何擔任類似管理人或助理管理人職位的人；或
- (b) 在沒有以上所述的人的情況下，有關區域的擁有人。

表一

控煙辦的主要控煙工作
(2013 至 2017 年)

工作項目	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
	(數目)				
執行《吸煙(公眾衛生)條例》					
(a) 接獲投訴(在法定禁煙區吸煙)(註 1)	18 079	17 354	17 875	22 939	18 354
(b) 執行巡查	27 461	29 032	29 324	30 395	33 159
(c) 發出定額罰款通知書	8 330	7 834	7 693	8 650	9 711
宣傳與健康教育					
(a) 派發教育素材(註 2)	424 000	552 000	254 000	246 000	224 000
(b) 舉辦有關《吸煙(公眾衛生)條例》的研討會	12	9	12	9	11
戒煙服務					
(a) 處理戒煙熱線的電話查詢(註 3)	13 079	13 203	9 301	7 782	7 355
(b) 舉辦戒煙研討會(註 4)	43	41	51	27	27

資料來源：衛生署的記錄

註 1：衛生署表示，接獲的吸煙罪行投訴大幅增加(由 2013 年 18 079 宗增至 2016 年 22 939 宗，增幅為 27%)，可能與在 2016 年有 8 個隧道入口範圍的巴士轉乘處被指定為法定禁煙區有關(見第 2.2(a) 段註 11)。

註 2：衛生署表示，派發的教育素材數量大幅減少(由 2013 年 424 000 份減至 2017 年 224 000 份，減幅為 47%)，主要是由於該等教育素材已上載控煙辦網站可供市民下載。

註 3：衛生署表示，處理的戒煙熱線電話查詢數量大幅減少(由 2013 年 13 079 宗減至 2017 年 7 355 宗，減幅為 44%)，是由於吸煙人口比例下跌，以及不願意戒煙的吸煙者比率上升。

註 4：衛生署表示，舉辦的戒煙研討會數量大幅減少(由 2013 年 43 次減至 2017 年 27 次，減幅為 37%)，是多項因素所致，例如有關申請下降、控煙辦未能在短時間內安排足夠人手舉辦研討會等。

委員會

1.12 委員會是政府於 1987 年根據《香港吸煙與健康委員會條例》(第 389 章)成立的法定團體。該條例訂明，委員會的職能是通過下列工作來保障和改善市民的健康：

- (a) 宣傳和教育市民吸煙的害處及其對健康的不良影響；
- (b) 進行或委託進行有關煙草成癮的成因、預防和戒除方法的研究；及
- (c) 向政府、社區衛生組織或社會服務機構提供有關吸煙與健康的意見。

1.13 截至 2017 年 12 月 31 日，委員會共有 17 名成員，包括主席、副主席、衛生署代表和政府新聞處代表等。委員會下設 5 個常務委員會和 1 個秘書處(見第 5.3 段)，以支援其運作。

1.14 衛生署每年向委員會撥付經常資助金和額外補助金，以供其營運(在 2016–17 年度撥款 2,290 萬元)。衛生署與委員會訂有《津貼及服務協議》，列明衛生署撥款的範圍、方式(即酌情補助金方式——註 7)和用途(即只用於受資助活動)。《津貼及服務協議》也述明衛生署監察委員會服務表現的安排(例如預設的表現標準和定期的表現統計匯報)。詳見本報告書第 5 部分。

衛生署的控煙工作開支

1.15 表二顯示控煙辦在 2012–13 至 2016–17 年度的控煙工作開支。

註 7：酌情補助金用於協助機構支付政府核准活動計劃的全部或部分開支。資助額的多寡，完全由政府酌情決定。

表二

控煙辦的控煙工作開支
(2012–13 至 2016–17 年度)

開支	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16	2016–17
	年度	年度	年度	年度	年度
	(百萬元)				
執行《吸煙(公眾衛生)條例》	39.6	42.7	49.9	51.5	54.5
宣傳與教育和戒煙服務	46.3	48.2	45.1	46.7	46.8
總計	85.9	90.9	95.0	98.2	101.3

資料來源：衛生署的記錄

1.16 表三顯示衛生署向委員會、6 間非政府機構和 1 所大學提供的資助(見第 1.7 及 1.8 段)。

表三

衛生署向委員會、非政府機構和大學提供的資助
(2012-13 至 2016-17 年度)

受資助機構	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
	年度	年度	年度	年度	年度
	(百萬元)				
委員會	20.7	22.0	24.3	22.4	22.9
東華三院	26.5	34.7	37.0	39.1	41.5
博愛醫院	6.0	7.3	7.8	7.3	7.6
基督教聯合那打素社康服務	無 (註)	2.6	2.6	2.6	2.6
九龍樂善堂	1.4	1.9	1.9	2.3	2.4
生活教育活動計劃	無 (註)	1.3	2.3	2.3	2.3
保良局	1.7	2.2	2.0	2.2	2.0
香港大學	無 (註)	無 (註)	1.5	2.3	1.9
總計	56.3	72.0	79.4	80.5	83.2

資料來源：衛生署的記錄

註：由 2013-14 年度起，開始向基督教聯合那打素社康服務和生活教育活動計劃提供資助；由 2014-15 年度起，開始向香港大學提供資助。

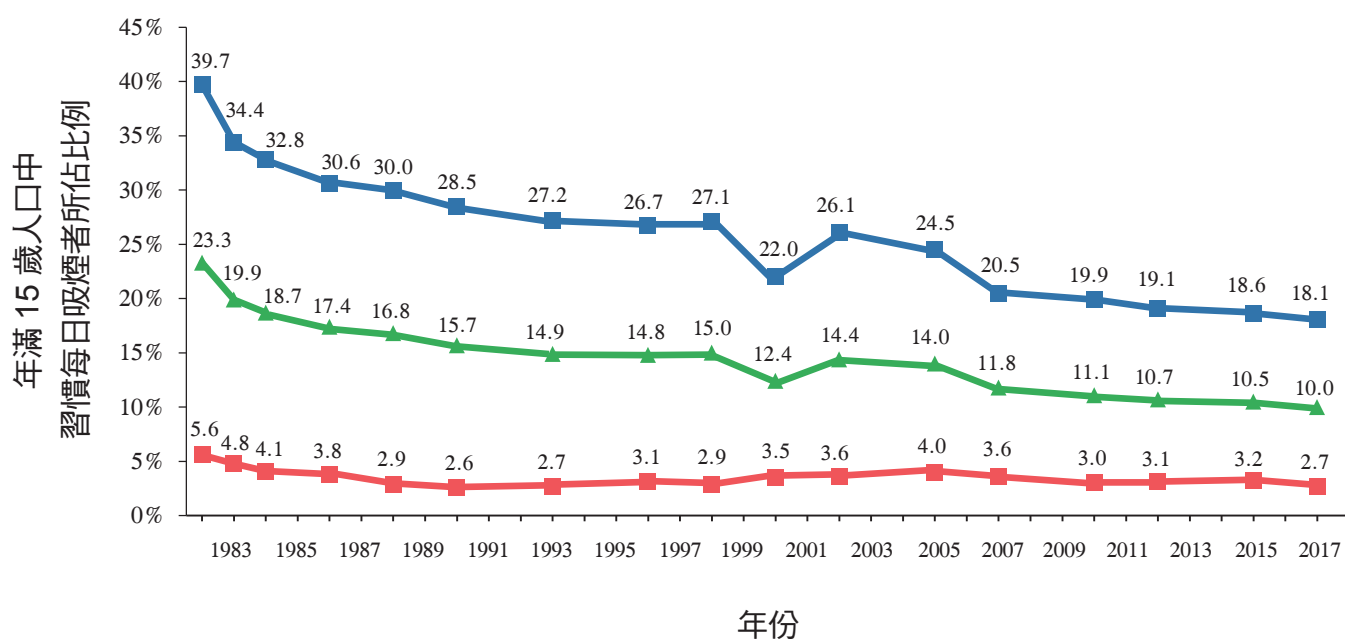
吸煙人口比例

1.17 衛生署資料指出，吸煙是導致癌症和心血管系統疾病等致命和慢性疾病的單一最重要的可預防風險因素。吸煙人口比例，一般指年滿 15 歲的人口中習慣每日吸煙者所佔比例。根據政府統計處歷年的主題性住戶統計調查結果，吸煙人口比例由 1982 年的 23.3% 下降至 2017 年的 10% (見圖一)。2017 年約有 615 000 名習慣每日吸煙者。儘管如此，衛生署表示會繼續推展控煙工作，務求令吸煙人口比例進一步下降。尤須留意的是，衛生署面對電子吸煙裝置漸見

普及的挑戰。根據 2017 年的主題性住戶統計調查，習慣每日使用電子煙的人數為 5 700 人，而根據 2015 年的調查，該人數則未見顯著(估計少於 1 000 人)。

圖一

吸煙人口比例
(1982 至 2017 年)



說明：
■ 習慣每日吸煙的男性
■ 習慣每日吸煙的女性
▲ 習慣每日吸煙者

資料來源：政府統計處主題性住戶統計調查

附註：政府統計處定期進行主題性住戶統計調查，但並非每年都調查吸煙習慣。在沒有調查吸煙習慣的年份，上圖不會顯示年滿 15 歲人口中習慣每日吸煙者所佔比例。

審查工作

1.18 2017 年 10 月，審計署就衛生署的控煙工作展開審查。審查工作集中在以下範疇：

- (a) 控煙辦的執法工作 (第 2 部分)；
- (b) 協助場所管理人實施禁煙 (第 3 部分)；

引言

- (c) 戒煙服務和其他管理事宜(第4部分)；及
- (d) 委員會的運作(第5部分)。

1.19 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。

政府和香港吸煙與健康委員會的整體回應

1.20 衛生署署長及委員會同意審計署的建議。衛生署署長感謝審計署就衛生署的控煙措施提出寶貴建議。委員會也感謝審計署在審查期間為委員會所做的工作和協調。

鳴謝

1.21 在審查期間，衛生署和委員會的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：控煙辦公室的執法工作

2.1 本部分探討控煙辦的執法工作，集中於以下範疇：

- (a) 處理吸煙投訴(第 2.5 至 2.16 段)；
- (b) 執法打擊吸煙罪行(第 2.17 至 2.34 段)；
- (c) 定額罰款制度(第 2.35 至 2.44 段)；
- (d) 執法打擊違例煙草廣告(第 2.45 至 2.50 段)；及
- (e) 監管查核(第 2.51 至 2.55 段)。

控煙辦公室的執法隊伍

2.2 控煙辦的控煙督察由《吸煙(公眾衛生)條例》授權在全港指定為法定禁煙區的場地執法打擊吸煙罪行(註 8)。截至 2017 年 12 月 31 日，控煙辦有下列員工：

- (a) 89 名全職的公務員控煙督察，包括 6 名高級控煙督察、23 名控煙督察和 60 名助理控煙督察(註 9)。他們組成 21 支由 6 名高級控煙督察領導的執法隊伍，每隊各有 1 名控煙督察和 2 至 3 名助理控煙督察。在 21 支隊伍中，20 支負責全港 18 區的吸煙投訴巡查(註 10)，1 支負責 8 個巴士轉乘處(屬於法定禁煙區——註 11)的同類巡查。此外，21 支隊伍也到“須加強巡查地點”進行巡查(見第 2.21 段)；

註 8：控煙督察除了在場地執法打擊吸煙罪行外，也由《吸煙(公眾衛生)條例》授權執行該條例其他規定，例如執法打擊違例煙草廣告和打擊售賣煙草產品予未成年人。在 2017 年，共有 18 354 宗有關在法定禁煙區吸煙的投訴(見第 1.11 段表一)、80 宗有關違例煙草廣告的投訴和 4 宗有關售賣煙草產品予未成年人的投訴。

註 9：截至 2017 年 12 月 31 日，全職公務員控煙督察的編制人數是 89 人，實際人數為 81 人。為處理欠缺 8 名控煙督察(89 人減 81 人)的問題，控煙辦聘請了 6 名全職非公務員合約控煙督察，使人手差額由 8 人減少至 2 人。

註 10：控煙督察也負責其他巡查工作，例如有關違例煙草廣告和售賣煙草產品予未成年人的巡查。

註 11：8 個巴士轉乘處分別位於海底隧道、東區海底隧道、獅子山隧道、城門隧道、大欖隧道、大老山隧道、青沙公路和西區海底隧道的繳費廣場兩旁。

控煙辦公室的執法工作

- (b) 36 名兼職的非公務員合約控煙督察。他們陪同並協助全職的控煙督察進行巡查；及
- (c) 20 名全職的非公務員合約控煙督察 (都是退休警務人員)。他們組成 4 支於 2017 年 12 月成立的特別執法隊伍，主力負責到須加強巡查地點進行巡查，特別是在晚上和公眾假期。每隊各有 1 名高級控煙督察和 4 名控煙督察。

2.3 21 支全職控煙督察執法隊伍在不同時段進行巡查，即“上下午”時段、“下午和晚上”時段，以及“通宵”時段。由 2017 年 2 月起，兼職控煙督察除了協助全職控煙督察巡查外，也會進行“晚上”時段巡查(註 12)。至於負責巡查須加強巡查地點的 4 支特別執法隊伍，則主要在“下午和晚上”時段和“通宵”時段執勤。

2.4 控煙辦表示，由於吸煙行為僅持續片刻，而且全港場地數目眾多，控煙督察接到吸煙投訴後，不可能立即到達現場進行投訴巡查。控煙辦執法隊伍的做法，是把有吸煙投訴的場地和須加強巡查地點組合起來，以設計巡查路線。執法隊伍會按編定時刻巡查沿線的所有場地和須加強巡查地點 (例如在上午 10 時巡查某個場地，然後在上午 10 時 30 分巡查下一個場地)。

處理吸煙投訴

2.5 根據控煙辦的執法指引，有關在法定禁煙區內吸煙的投訴，處理程序(註 13)如下：

- (a) **投訴** 市民可利用多種途徑提出投訴，例如電話、寄信或電郵；
- (b) **初步答覆** 控煙辦在接獲投訴後，會聯絡投訴人以獲取進一步資料，並會發出初步答覆；

註 12：各時段如下：

- (a) “上下午”時段：上午 6 時至下午 6 時；
- (b) “下午和晚上”時段：中午 12 時至晚上 11 時；
- (c) “晚上”時段：下午 6 時至晚上 11 時；及
- (d) “通宵”時段：晚上 8 時至翌晨 6 時。

註 13：程序也適用於處理其他類別的投訴，例如投訴違例煙草廣告和投訴售賣煙草產品予未成年人。

- (c) **巡查** 控煙辦人員會巡查有關場地；及
- (d) **最後答覆** 在完成首次巡查和隨後巡查(如有需要)後，控煙辦會向投訴人發出最後答覆，告知巡查結果。

2.6 每處理一宗投訴個案，控煙辦都會以人手填寫調查報告，詳細記錄因應投訴採取了的行動(包括與投訴人的談話、所進行的巡查，以及所發出的回覆)。控煙辦也會使用名為“個案總記錄冊”的記錄系統，以電腦試算表的格式記錄投訴個案的詳細資料。有關投訴詳情、初步答覆日期、巡查日期、巡查結果和最後答覆日期等資料，都會記錄在系統內。

有需要開發電腦系統用以妥善記錄並監察處理投訴的表現

2.7 審計署審查了個案總記錄冊所載在 2017 年接獲的吸煙投訴資料，發現在 2017 年共 18 354 宗的投訴個案當中，下列資料沒有登載在總記錄冊內：

- (a) 7 003 宗 (38%) 個案的初步答覆日期；
- (b) 7 542 宗 (41%) 個案的首次巡查日期；
- (c) 8 334 宗 (45%) 個案的巡查結果；及
- (d) 6 401 宗 (35%) 個案的最後答覆日期。

2.8 控煙辦在 2018 年 2 月告知審計署，個案總記錄冊所載資料不全的原因包括：

- (a) 部分投訴個案沒有聯絡資料，以致未能給予投訴人初步答覆；及
- (b) 部分於 2017 年 11 月和 12 月接獲的投訴個案，由於跟進行動還未完成，因此投訴個案資料尚未登載入個案總記錄冊內。

2.9 在 2018 年 2 月，控煙辦又告知審計署：

- (a) 個案總記錄冊並非用以監察處理投訴的表現，其功能在於方便檢取舊記錄供分析之用；
- (b) 為了監察處理投訴的表現，控煙辦每個月隨機抽取 40 宗投訴個案作查核。此外，由於控煙辦投訴熱線由政府的綜合電話查詢中心負

責接聽，該中心按月發出報告，匯報未依期處理的個案，控煙辦可藉此監察處理投訴的表現；及

- (c) “控煙辦公室資訊系統”正在開發當中，將於 2018 年第二季推出，屆時會取代個案總記錄冊。該電腦系統可利便輸入執法數據，並有助確保有關處理投訴的資料得以完整地記錄。控煙辦也會運用該系統監察處理投訴的表現。

2.10 上文所述的資料不全情況(見第 2.7 段)有欠理想。審計署認為，控煙辦有需要密切監察控煙辦公室資訊系統的實施，確保不會出現不當的延誤。控煙辦也應採取措施，確保有關處理投訴的數據能適時和完整地輸入系統，以便適當地監察處理投訴的表現。

有需要披露控煙辦的處理投訴時限指引

2.11 就處理投訴個案的時限，控煙辦訂有內部指引(註 14)。控煙辦表示，這些指引旨在為處理投訴個案的控煙督察提供一般指示。控煙辦也告知審計署，首次巡查的準備時間受到多個因素影響，例如與投訴人聯絡以取得更詳細資料所需的時間、個案的複雜程度、有關場地是否偏遠、人手的限制等。

2.12 審計署查閱初步答覆日期已記錄的 11 351 宗投訴個案(即 18 354 宗減 7 003 宗——見第 2.7(a) 段)，以及首次巡查日期已記錄的 10 812 宗投訴個案(即 18 354 宗減 7 542 宗——見第 2.7(b) 段)，並加以分析，以確定控煙辦在內部指引所定時限內處理投訴的達標程度(見表四)。

註 14：控煙辦表示，內部指引並非服務承諾，因此不會對外披露。

表四

處理已記錄投訴個案
(2017 年)

	在控煙辦內部指引所定時限內 處理的已記錄個案宗數	平均需時
發出初步答覆	10 645 (佔初步答覆日期已記錄的 11 351 宗個案當中的 94%)	2.7 個工作日
進行首次巡查	10 658 (佔首次巡查日期已記錄的 10 812 宗個案當中的 99%)	8 個曆日

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

2.13 撇除 7 003 宗欠缺初步答覆日期和 7 542 宗欠缺首次巡查日期的個案(見第 2.12 段)，如表四所示，其餘投訴個案大部分都在控煙辦內部指引所定時限內處理。為了提高透明度和問責度，審計署認為，衛生署有需要考慮披露有關處理投訴個案時限的內部指引，以及在時限內處理投訴的達標程度(例如在衛生署網站和《管制人員報告》內披露)。

審計署的建議

2.14 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 密切監察控煙辦公室資訊系統的實施，確保不會出現不當的延誤，不會阻礙加強監察處理投訴表現；
- (b) 採取措施，確保有關處理投訴的數據能適時和完整地輸入系統內，以便適當地監察處理投訴的表現；及
- (c) 考慮披露控煙辦有關處理投訴個案時限的指引，以及在時限內處理投訴的達標程度。

政府的回應

2.15 衛生署署長同意第 2.14(a) 及 (b) 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 部門早已訂立措施，確保控煙辦處理投訴的工作質素。有關措施包括培訓員工、提供執法工作內部指引，以及實施有效的監察和審查制度，以監督處理投訴的表現；及
- (b) 部門現正開發控煙辦公室資訊系統，進一步提高在處理投訴表現方面的監察效率。新系統會在 2018 年第二季推出，可利便適時輸入執法數據，並有助確保資料完整。衛生署會運用這套新開發的資訊系統監察處理投訴的工作。

2.16 衛生署署長知悉第 2.14(c) 段所載的審計署建議，並表示衛生署會就公布控煙辦內部指引會否影響執法成效一事加以研究。

執法打擊吸煙罪行

有需要提供更多指引以釐定進行投訴巡查的密度

2.17 審計署選出在 2017 年 8 月接獲的多個吸煙投訴作樣本，分析控煙辦因應這些投訴而進行的巡查。這些巡查都已在 2017 年 10 月底前完成。表五顯示審計署的分析結果。

表五

因應在 2017 年 8 月接獲的投訴而進行的巡查
(2017 年 8 至 10 月)

每宗投訴的 巡查次數	接獲的 投訴宗數	在巡查時 發現吸煙罪行的 投訴宗數
1	191 (38.7%)	32 (16.8%)
2	214 (43.4%)	36 (16.8%)
3	57 (11.6%)	22 (38.6%)
4	23 (4.7%)	11 (47.8%)
5	7 (1.4%)	1 (14.3%)
6	1 (0.2%)	0 (0.0%)
整體	493 (100.0%)	102 (20.7%)

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

附註：控煙辦在 2017 年 8 月共接獲 1 455 宗投訴。在這 1 455 宗投訴中，審計署分析了 493 宗 (34%)。

2.18 如表五所示，各宗投訴的巡查次數不等。例如，有 191 宗投訴各進行了 1 次巡查，但有 7 宗投訴則各進行了 5 次巡查。

2.19 巡查次數由控煙督察各自判斷。在控煙辦的《執法程序指引》中，有關巡查的指引訂明，“如有合理理由懷疑有關罪行已經發生或正在發生，控煙督察應制訂行動計劃”。在 2018 年 2 月，控煙辦告知審計署，到投訴個案事發場地進行巡查的次數，視乎多項因素而定，包括：

- (a) 新巡查的場地或需多次巡查以了解環境；
- (b) 是否有證據顯示有人吸煙 (例如煙頭和煙味)；
- (c) 過往是否有較嚴重的吸煙問題；
- (d) 投訴人有否提供補充資料；
- (e) 舉報是否指出在多個時段都有吸煙罪行；

- (f) 場地的性質；
- (g) 公眾的關注；
- (h) 違例吸煙者的特徵；及
- (i) 任何其他理由，令執法隊伍認為有需要加密巡查以加強阻嚇。

2.20 為確保控煙督察的資源調配得宜，審計署認為控煙辦有需要在《執法程序指引》中提供更多巡查指引，以便控煙督察因應不同投訴個案情況釐定巡查密度。

有需要提供更多指引以釐定到須加強巡查地點進行巡查的密度

2.21 有些場地經常接獲吸煙投訴，因而須增加巡查次數，控煙辦把這類場地組成“須加強巡查地點”名單，並且訂明把場地納入這名單的準則（例如投訴達若干次）。該名單會在每月月底按既定準則檢討和更新。控煙辦表示，就名單中的各個場地，控煙督察每個月至少巡查一次。

2.22 審計署分析了在 2017 年 8 月和 9 月兩個月份，到須加強巡查地點進行的巡查。表六顯示審計署的分析結果。

表六

到須加強巡查地點進行的巡查
(2017年8月和9月)

每個須加強 巡查地點 月內巡查次數	2017年8月的巡查		2017年9月的巡查	
	巡查了的 須加強巡查地點 數目	發現吸煙罪行的 須加強巡查地點 數目	巡查了的 須加強巡查地點 數目	發現吸煙罪行的 須加強巡查地點 數目
1	109 (30.9%)	40 (36.7%)	106 (30.0%)	32 (30.2%)
2	92 (26.1%)	52 (56.5%)	106 (30.0%)	49 (46.2%)
3	64 (18.1%)	44 (68.8%)	65 (18.4%)	37 (56.9%)
4	42 (11.9%)	32 (76.2%)	40 (11.3%)	21 (52.5%)
5	26 (7.4%)	17 (65.4%)	20 (5.7%)	14 (70.0%)
6	9 (2.5%)	6 (66.7%)	8 (2.3%)	7 (87.5%)
7	9 (2.5%)	8 (88.9%)	4 (1.1%)	3 (75.0%)
8	1 (0.3%)	1 (100.0%)	2 (0.6%)	2 (100.0%)
9	1 (0.3%)	1 (100.0%)	不適用	不適用
20	不適用	不適用	1 (0.3%)	1 (100.0%)
21	不適用	不適用	1 (0.3%)	1 (100.0%)
整體	353 (100.0%)	201 (56.9%)	353 (100.0%)	167 (47.3%)

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

附註：在2017年8月和9月，各有353個須加強巡查地點。

2.23 巡查次數由控煙督察各自判斷(見第2.19段)。如表六所示，各個須加強巡查地點的巡查次數不等。例如，在2017年8月，有109個地點各進行了1次巡查，但有26個地點則各進行了5次巡查。

2.24 與投訴巡查的情況一樣(見第2.17至2.20段)，控煙辦有需要提供更多巡查指引，以便控煙督察釐定到須加強巡查地點進行巡查的密度。

有需要對各類有較大機會發生吸煙罪行的場地增加巡查

2.25 在2017年8月至10月期間，控煙辦在2 387個場地進行了8 066次巡查，其中包括投訴巡查和須加強巡查地點的巡查。審計署就這些巡查進行分析。表七顯示審計署的分析結果。

表七

分析各類場地的巡查
(2017年8月至10月)

場地類別	場地數目 (a)	巡查次數 (b)	發現吸煙罪行的巡查數目 (c)	發現吸煙罪行的巡查所佔百分比 (d)=(c) ÷ (b) × 100%
(a) 巴士轉乘處	8	264	103	39%
(b) 遊戲機中心	90	528	192	36%
(c) 桌球室	30	129	37	29%
(d) 麻將天九耍樂處所	57	315	86	27%
(e) 公共運輸設施／工具	208	762	173	23%
(f) 購物商場／店舖	324	1 353	302	22%
(g) 街市／熟食中心	155	737	164	22%
(h) 公眾遊樂場地	160	478	89	19%
(i) 商業／工業樓宇	465	1 543	265	17%
(j) 酒吧／會所	206	413	67	16%
(k) 食肆	402	871	105	12%
(l) 行人天橋／行人隧道／行人道	59	167	15	9%
(m) 住宅樓宇	138	317	17	5%
(n) 其他(註)	85	189	38	20%
整體	2 387	8 066	1 653	20%

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

註：其他場地類別包括機場設施、浴室場所、海灘、骨灰安置所、建築地盤、政府／非政府機構辦公室、醫院、卡拉OK、公廁和大學。有關這些其他類別，每個類別的巡查次數較少。例如，在2017年8月至10月期間，骨灰安置所和建築地盤這兩個場地類別，各只有2次巡查。

2.26 如表七所示，就某些類別(例如類別(a)至(g))的場地而言，在巡查時發現吸煙罪行的百分比較高。為加強執法打擊吸煙罪行，控煙辦除了進行投訴巡查和到須加強巡查地點進行巡查外，對於各類有較大機會發生吸煙罪行的場地，也有需要考慮增加巡查。

有需要增加“通宵”巡查

2.27 如第 2.3 段所述，控煙督察在不同時段進行巡查。有關在 2017 年 8 月至 10 月期間進行的 8 066 次巡查(見第 2.25 段)，審計署按巡查時段(見第 2.3 段)加以分析。表八顯示審計署分析的結果。

表八

在不同時段進行的巡查 (2017 年 8 月至 10 月)

時段	時段數目 (a) (佔時段 總數的 百分比)	該時段內 的巡查次數 (b) (佔巡查 總數的 百分比)	發現吸煙罪行 的巡查次數 (c)	發現吸煙罪行的 巡查所佔百分比 (d)=(c) ÷ (b) × 100%
上下午 (上午 6 時至下午 6 時)	358 (73.5%)	5 737 (71.1%)	1 152	20%
下午和晚上 (中午 12 時至晚上 11 時)	109 (22.4%)	1 837 (22.8%)	431	23%
晚上 (下午 6 時至晚上 11 時)	13 (2.7%)	362 (4.5%)	31	9%
通宵 (晚上 8 時至翌晨 6 時)	7 (1.4%)	130 (1.6%)	39	30%
整體	487 (100%) (註)	8 066 (100%) (註)	1 653 (註)	20%

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

註：在 2017 年 8 月至 10 月期間，控煙辦在 487 個時段內進行了 8 066 次巡查，有 1 653 次巡查發現到吸煙罪行。

控煙辦公室的執法工作

2.28 如表八所示，“通宵”巡查發現吸煙罪行的百分比最高。然而，在2017年8月至10月的所有巡查當中，“通宵”巡查只佔1.6%。為加強執法打擊吸煙罪行的成效，控煙辦有需要考慮增加“通宵”巡查。

有需要設置電腦系統以記錄巡查結果

2.29 按照控煙辦的慣常做法，控煙督察在完成巡查後（投訴巡查和須加強巡查地點巡查），會人手填寫巡查報告以記錄巡查詳情（例如巡查場地、場地位置、巡查時間，以及發現的吸煙罪行數目）。控煙辦並沒有電腦系統記錄上述詳情。設置電腦系統能更易製備巡查數據，以供管理人員進行檢討，也有助控煙辦進行分析並找出較高風險的場地以進行巡查。

2.30 2018年2月，控煙辦告知審計署，控煙辦公室資料系統（見第2.9(c)段）將會利便輸入執法數據和有助確保執法記錄資料完整。審計署認為，控煙辦有需要採取措施，以確保執法數據能適時並完整地輸入系統內，俾能有效率地製備資料，供規劃和檢討執法工作之用。

有需要提供更多便衣巡查指引

2.31 根據控煙辦的執法指引，控煙督察在進行巡查時，必須穿着控煙辦背心或外套。但指引也訂明，如有場地屢遭投訴，而巡查人員到場後卻未見有違例罪行，則執法隊伍應徹查個案，了解是否有人把風。執法隊伍可考慮在到場時穿着便裝，而在採取行動檢控違例者時才穿上控煙辦背心或外套。

2.32 審計署留意到，根據人手填寫的巡查報告（見第2.29段），在所巡查的場地，執法隊伍發現煙頭、煙灰和煙味，但未有找到違例吸煙者，這種情況並非罕見。為加強巡查成效，審計署認為，控煙辦有需要向執法隊伍提供更多便衣巡查指引（例如說明適用情況和須遵守的程序）。

審計署的建議

2.33 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 提供更多巡查指引，以便控煙督察就接獲的投訴和須加強巡查的地點，釐定巡查密度；
- (b) 考慮對各類有較大機會發生吸煙罪行的場地增加巡查；
- (c) 考慮增加“通宵”巡查；
- (d) 採取措施，確保執法數據能適時並完整地輸入控煙辦公室資訊系統內；及
- (e) 向控煙辦的執法隊伍提供更多便衣巡查指引。

政府的回應

2.34 衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 部門已為控煙督察訂立指引，說明如何因應投訴和針對須加強巡查地點安排巡查。此外，多巡查有較大機會發生吸煙罪行的場地，是控煙辦的現行策略；
- (b) 控煙辦由 2017 年起採取了一些動員措施，包括設立特別執法隊伍（見第 2.2(c) 段），由這些隊伍加密巡查有較大機會發生吸煙罪行的場地，特別是在晚間和公眾假期巡查這些場地；
- (c) 控煙辦明白在某些情況下便衣人員可發揮的特殊作用，因此在適當的執法行動中，一直有派遣便衣控煙督察進行偵察工作和擔任控方證人；及
- (d) 展望未來，衛生署會增訂指引以協助控煙督察釐定巡查密度，並會密切監察接獲投訴和在不同時段發現吸煙罪行的模式，以便日後有效地調動執法人手。衛生署也會繼續加強便衣控煙督察的角色，並檢討這方面的指引。

定額罰款制度

2.35 根據《定額罰款(吸煙罪行)條例》，控煙督察如目睹有人在法定禁煙區內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗，可要求違例者提供其姓名、地址、電話號碼並出示身分證明文件。然後，控煙督察會向違例者發出定額罰款通知書，要求繳付 1,500 元定額罰款。《定額罰款(吸煙罪行)條例》訂明：

- (a) 在定額罰款通知書的日期起計的 21 天內，違例者須繳付定額罰款。違例者如沒有繳付罰款，控煙辦會向其發出繳款通知；
- (b) 在繳款通知的日期起計的 10 天內，違例者須繳付罰款，或通知控煙辦欲提出抗辯；
- (c) 如違例者就該罪行提出抗辯，控煙辦會發出傳票，要求違例者出席法庭聆訊。如違例者既不繳付罰款，也不提出抗辯，控煙辦會向裁判法院申請發出法庭命令，要求違例者在 14 天內繳付定額罰款 1,500 元、附加罰款 1,500 元和訟費 300 元(即合共 3,300 元)；及
- (d) 如違例者沒有遵從法庭發出的命令，法庭會發出欠交罰款手令，可由警方拘捕違例者。

2.36 根據《定額罰款(吸煙罪行)條例》，除了控煙督察外，條例也賦權予食物環境衛生署(食環署)、房屋署和康樂及文化事務署(康文署)的獲授權人員，在所屬部門管理的法定禁煙區發出定額罰款通知書(註 15)。該等法定禁煙區包括食環署的熟食中心和街市、房屋署轄下公共屋邨的室內公眾地方和室外自動梯，以及康文署的公眾遊樂場地。此外，警務人員也獲授權發出定額罰款通知書。上述人員在執行職務(例如巡邏任務)期間如發現有人在法定禁煙區內吸煙，可向違例者發出定額罰款通知書。警務人員也負責支援執行禁煙規定的人員。例如有人被發現在法定禁煙區內吸煙，控煙辦、食環署、房屋署或康文署獲授權人員要求其出示身分證明文件卻遭拒絕，便可召喚警務人員提供協助。

2.37 控煙辦設置了定額罰款資訊系統，用以處理所發出的定額罰款通知書。其他 4 個執法部門(即食環署、房屋署、康文署和警務處)也使用該系統。表九顯示在 2013 至 2017 年期間執法部門所發出的定額罰款通知書數目。

註 15：除了衛生署的控煙督察外，《定額罰款(吸煙罪行)條例》也賦予食環署人員(例如衛生督察)、房屋署人員(例如房屋事務經理和房屋事務主任)、康文署人員(例如康樂事務經理和經理(文化事務))和警務人員根據該條例發出定額罰款通知書。

表九

執法部門所發出的定額罰款通知書
(2013 至 2017 年)

執法部門	發出的定額罰款通知書數目					總計
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	
衛生署 (控煙辦)	8 330	7 834	7 693	8 650	9 711	42 218 (89.8%)
警務處	743	556	515	483	325	2 622 (5.6%)
房屋署	226	310	318	445	410	1 709 (3.6%)
康文署	34	57	56	60	54	261 (0.6%)
食環署	36	31	28	33	52	180 (0.4%)
總計	9 369	8 788	8 610	9 671	10 552	46 990 (100.0%)

資料來源：控煙辦的記錄

有需要妥善處理定額罰款通知書的錯漏

2.38 執法部門可因不同理由撤回定額罰款通知書，例如通知書有遺漏或錯誤，或違例者身故或健康欠佳(註 16)。表十分析在 2013 至 2017 年期間撤回的定額罰款通知書。

註 16：如以健康欠佳作為撤回理由，必須提供醫生證明文件。

表十

執法部門撤回定額罰款通知書
(2013 至 2017 年)

撤回理由	撤回的定額罰款通知書數目					總計
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	
定額罰款通知書有錯漏	35	19	29	30	26	139 (45%)
違例者身故／健康欠佳／醫療原因	12	18	20	25	23	98 (32%)
證據不足(註)／不屬法定禁煙區	6	23	8	17	1	55 (18%)
其他原因 (例如繳款通知沒有送達)	4	4	2	3	1	14 (5%)
總計	57	64	59	75	51	306 (100%)

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

註：證據不足的例子，包括定額罰款通知書所載案發地點資料不清楚。

2.39 如表十所示，在 2013 至 2017 年期間，“通知書有錯漏”是最常見的撤回定額罰款通知書的理由。審計署留意到，這些撤回的定額罰款通知書，全部由控煙辦以外的執法部門所發出。錯漏的主要例子包括漏填案發地點和未有說明違例者當時吸食的是香煙、雪茄或煙斗，這些都是定額罰款通知書必須填報的資料。審計署又留意到，當發現定額罰款通知書有錯漏，控煙辦並不會撤回通知書，而是逐一視乎情況，決定是否向違例者發出修訂通知書，以修正遺漏或錯誤。

2.40 審計署認為，控煙辦有需要把其做法告知其他執法部門，即可向違例者發出修訂通知書，以修正定額罰款通知書的遺漏或錯誤。

有需要促使本地和非本地違例者繳交定額罰款

2.41 表十一分析截至 2017 年 12 月 31 日，在 2013 至 2017 年期間所發出的定額罰款通知書的欠交罰款情況。

表十一

在 2013 至 2017 年所發出的
定額罰款通知書欠交罰款情況
(截至 2017 年 12 月 31 日)

		發出定額罰款通知書年份					整體
		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	
居港的 本地違 例者	發出定額罰款通知 書數目 (a)	9 029	8 452	8 210	9 193	9 933	44 817
	欠交定額罰款個案 數目 (註) (b)	39	52	58	105	322	576
	欠交罰款比率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	0.4%	0.6%	0.7%	1.1%	3.2%	1.3%
訪港的 非本地 違例者	發出定額罰款通知 書數目 (d)	340	336	400	478	619	2 173
	欠交定額罰款個案 數目 (註) (e)	72	76	81	104	135	468
	欠交罰款比率 (f)=(e) ÷ (d) × 100%	21.2%	22.6%	20.3%	21.8%	21.8%	21.5%

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

註：法庭已就該等欠交定額罰款個案發出命令 (見第 2.35(c) 段)。

2.42 如表十一所示，在 2013 至 2017 年期間所發出的定額罰款通知書，訪港的非本地違例者欠交罰款的比率 (21.5%)，遠高於居港的本地違例者欠交的比率 (1.3%)。此外，本地違例者欠交罰款的比率，從 2013 年的 0.4% 上升至 2017 年的 3.2%。審計署留意到，現行的定額罰款通知書繳付方法包括自動櫃員機、繳費靈、網上銀行、電話銀行、郵遞 (以支票、銀行匯票或銀行本票支付)，以及郵政局櫃位等。審計署認為，控煙辦有需要研究如何增加方法以促

使違例者，尤其是非本地違例者繳付罰款。例如提醒控煙督察向違例者講解繳付罰款的方法，以及考慮引入其他繳付方法以促使違例者繳付定額罰款（舉例而言，可徵詢財經事務及庫務局的意見，研究可否引入其他繳付定額罰款的方法，例如經便利店付款——註 17）。

審計署的建議

2.43 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 把控煙辦的做法告知其他執法部門，即可向違例者發出修訂通知書，以修正定額罰款通知書的遺漏或錯誤；及
- (b) 研究如何增加方法以促使違例者，尤其是非本地違例者繳付定額罰款通知書的罰款。

政府的回應

2.44 衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 控煙辦一直有向其他執法部門分享處理吸煙罪行的指引和經驗。控煙辦會告知這些部門，如發給違例者的定額罰款通知書出現遺漏或錯誤，可如何處理；
- (b) 即場向非本地違例者講解繳付定額罰款的方法，是既有的做法。各種繳款方法亦已印載在定額罰款通知書上；及
- (c) 展望未來，控煙辦會繼續即場提醒非本地違例者繳付罰款的方法，並會與有關各方探討可否增加付款方法。

執法打擊違例煙草廣告

2.45 《吸煙（公眾衛生）條例》已取締煙草廣告。廣告如載有以默示的方式誘使、建議或促請任何人購買或吸食香煙或其他煙草產品，即屬煙草廣告。任何人如違反煙草廣告禁令，一經循簡易程序定罪，最高可判罰款 5 萬元，如屬

註 17：這個方法不單方便繳付吸煙罪行的定額罰款，也方便繳付其他罪行（例如交通罪行和亂拋垃圾罪行）的定額罰款。

持續的罪行，則可在該罪行持續期間，每日另加罰款 1,500 元。控煙辦在接獲有關煙草廣告的投訴後會展開調查，如有充分證據，會採取執法行動。

有需要處理便利店和報攤的煙草廣告問題

2.46 近年，控煙辦接獲投訴指便利店和報攤有煙草廣告 (2015 年有 8 宗，2016 年有 8 宗，以及 2017 年有 4 宗)。所涉廣告形式，是在陳列箱內展示香煙包 (見照片二的例子)。

照片二

便利店在燈箱內展示香煙包



資料來源：控煙辦的記錄

2.47 2017 年 9 月，控煙辦到若干便利店和報攤調查並在收集證據後，就上述形式的煙草廣告 (見第 2.46 段) 採取執法行動。2018 年 2 月，控煙辦告知審計署，執法行動仍在進行。

2.48 鑑於有便利店和報攤展示其他類似的煙草廣告，審計署認為控煙辦有需要：

- (a) 加強宣傳，讓業界得知法例禁止煙草廣告，以及這類廣告在法律上的定義 (見第 2.45 段)；及

- (b) 在有需要時採取打擊煙草廣告的執法行動。

審計署的建議

2.49 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 加強宣傳，讓業界得知法例禁止煙草廣告，以及這類廣告在法律上的定義；及
- (b) 在有需要時採取打擊煙草廣告的執法行動。

政府的回應

2.50 衛生署署長同意審計署的建議。

監管查核

2.51 控煙辦執法隊伍的巡查工作，由控煙辦內 4 名行政主任進行監管查核。控煙辦表示，監管查核的主要目的，是查找執法隊伍任何偏差情況或違規行為（例如缺勤）。

2.52 根據控煙辦發出的控煙督察常務行政指示，該 4 名行政主任每人每月應進行最少 1 次突擊查核（查核 1 個或多個巡查點／場地）。負責突擊查核的行政主任會查閱既定巡查路線，在原定巡查時刻（見第 2.4 段）到訪巡查點。在完成突擊查核後，行政主任會把查核結果記錄在突擊查核記錄表內。

突擊查核可予改善

2.53 審計署審查在 2016 年 11 月至 2017 年 10 月期間共 12 個月的突擊查核記錄表，發現：

- (a) 期內共有 51 次突擊查核。這 51 次查核當中有 20 次 (39%)，查核的行政主任表示未能在巡查點找到執法隊伍。這 20 次查核當中：

- (i) 有 16 次 (80%) 查核未能找到執法隊伍，是因為執法隊伍的巡查時間沒有依足原定時刻 (例如在原定時刻之前已完成巡查)；及
- (ii) 有 4 次 (20%) 查核由於場地範圍過大，行政主任未能找到執法隊伍 (見個案一的例子)；

個案一

突擊查核時未能找到執法隊伍 (2016 年 11 月)

1. 2016 年 11 月 9 日，一名行政主任到訪一處商場巡查點進行突擊查核。
2. 下午 2 時正，行政主任抵達商場 (較原定巡查時刻下午 2 時 10 分提早了 10 分鐘)，並在商場等候了 47 分鐘，但未能找到執法隊伍。下午 2 時 47 分，行政主任離開商場。
3. 根據執法隊伍的記錄，隊伍在該商場進行巡查的時間為下午 2 時 30 分至 2 時 50 分。從記錄所見，在下午 2 時 30 分至 2 時 47 分期間，行政主任和執法隊伍都身處商場內。
4. 行政主任在突擊查核記錄表指出，由於商場範圍過大，無法找到執法隊伍。

資料來源：控煙辦的記錄

- (b) 21 支全職執法隊伍當中，有 1 隊 (4.8%) 從未接受突擊查核，各隊伍的突擊查核次數由 0 至 9 次不等 (見表十二)。審計署在 2018 年 2 月向控煙辦查詢，控煙辦表示突擊查核哪些隊伍和查核密度，都由行政主任酌情決定；及

表十二

對 21 支執法隊伍進行突擊查核
(2016 年 11 月至 2017 年 10 月)

每隊伍的突擊查核次數	執法隊伍數目
0	1
1 至 3	16
4 至 6	3
9	1
總計	21

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

附註：(a) 由於兼職控煙督察須陪同全職執法隊伍進行巡查(見第 2.2(b) 段)，因此對全職隊伍進行的突擊查核，也同時包括查核兼職控煙督察。

(b) 由於特別執法隊伍於 2017 年 12 月才成立(見第 2.2(c) 段)，因此在 2016 年 11 月至 2017 年 10 月期間，沒有對這些執法隊伍進行突擊查核。

(c) 突擊查核記錄表也顯示，在上午 9 時 30 分之前，以及在晚上 7 時 30 分之後，都不曾有突擊查核。但根據規定，執法隊伍在全日 24 小時都會進行巡查(見第 2.3 段)。因此，有些巡查並未接受突擊查核監管。

審計署的建議

2.54 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 採取措施，處理在巡查點未能找到執法隊伍的情況(例如行政主任可立即致電執法隊伍，以確定他們的位置並作出跟進)；及
- (b) 制訂指引，以便行政主任進行突擊查核，包括有需要查核不同時段的執法隊伍巡查。

政府的回應

2.55 衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 監管查核制度是質量保證其中一環，用以監察實地執法的表現，部門已就查核程序制訂明文指引；及
- (b) 展望未來，衛生署會增訂指引，並會查核不同時段的巡查。

第 3 部分：協助場所管理人實施禁煙

3.1 本部分探討控煙辦如何加強協助場所管理人實施禁煙，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 為場所管理人提供支援 (第 3.2 至 3.7 段)；
- (b) 展示禁煙標誌 (第 3.8 至 3.20 段)；及
- (c) 其他政府部門的執法工作 (第 3.21 至 3.28 段)。

為場所管理人提供支援

3.2 法定禁煙區的場所管理人 (見第 1.9(b) 段註 6) 獲《吸煙 (公眾衛生) 條例》授權，如發現任何人在有關處所吸煙，可採取下列步驟：

- (a) 要求吸煙者將燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄；
- (b) 如吸煙者不合作，要求吸煙者提供其姓名和地址，出示身分證明文件，以及離開該處所；及
- (c) 如有需要，召喚警方協助。

此外，根據《定額罰款 (吸煙罪行) 條例》，食環署、房屋署和康文署的獲授權人員可向在其管理的法定禁煙區內吸煙的人士，發出定額罰款通知書。

3.3 從大約十年前開始，控煙辦已就下列 4 類法定禁煙區，發出有關實施無煙措施的指引：

- (a) 遊戲機中心；
- (b) 食肆及款待業的處所；
- (c) 工作地方；及
- (d) 學校。

首 3 類法定禁煙區的實施指引以場所管理人為對象，說明無煙處所的好處 (例如可擴闊客源)、適用的無煙措施 (例如展示禁煙標誌)，以及控煙辦可提供的支援和協助 (例如控煙法例講座)。最後 1 份實施指引則以學校為對象，說明適

用於學校的全面控煙措施(例如教導學生吸煙的害處)。實施指引可向控煙辦免費索取，或從控煙辦網站下載。

有需要為場所管理人更新實施指引

3.4 審計署檢視 4 份實施指引，留意到一些有用資料並未更新到指引內：

- (a) **吸食電子煙、加熱非燃燒香煙和水煙** 衛生署資料指出，這幾類香煙在香港漸受歡迎。有關產品可能會對人體健康構成不良影響，應在指引內加以說明；
- (b) **二手煙** 二手煙是指依附在頭髮、皮膚、衣服、家具、牆壁等的煙草殘餘化學物質。衛生署資料指出，二手煙尤其對嬰兒和幼童的健康構成威脅；
- (c) **定額罰款制度** 打擊吸煙罪行的定額罰款制度(見第 1.6 段)由 2009 年起生效；及
- (d) **戒煙服務** 在實施指引內的戒煙服務名單並不完備。部分非政府機構所提供的服務並未列入名單內(例如基督教聯合那打素社康服務和九龍樂善堂所提供的服務——見第 1.16 段表三)。

3.5 除了上述 4 類法定禁煙區(見第 3.3 段)外，還有其他類別的法定禁煙區(見附錄 A)。控煙辦有需要考慮為其他類別的法定禁煙區擬備實施指引(包括涵蓋多類法定禁煙區的一般指引)。

審計署的建議

3.6 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 更新無煙措施實施指引；及
- (b) 除了現有 4 類法定禁煙區的實施指引外，考慮為其他類別的法定禁煙區擬備實施指引。

政府的回應

3.7 衛生署署長同意審計署的建議。

展示禁煙標誌

3.8 控煙辦的實施指引建議，場所管理人應在顯眼位置展示足夠的禁煙標誌，以提醒市民在法定禁煙區內禁止吸煙。為此，控煙辦製備了禁煙標誌(見照片三的例子)，場所管理人可向控煙辦免費索取。

照片三

控煙辦的禁煙標誌



資料來源：審計署在 2017 年 12 月拍攝的照片

3.9 食物及衛生局在 2009 年 9 月發出題為《無煙政府》的通告，要求各決策局和部門合力創建無煙政府。通告訂明：

- (a) 各決策局和部門應在所掌管和管理的法定禁煙區張貼足夠數目的禁煙標誌，並顯示罰款金額(即 1,500 元——見第 1.6 段)；及
- (b) 在開放予公眾的政府地方，場所管理人應在所有入口處、吸煙者可能聚集的地點，以及可能被誤認作室外可吸煙區域的局部圍封式室內區域，張貼禁煙標誌。

3.10 審計署選出 4 類法定禁煙區，審查公眾和政府地方的場所管理人展示禁煙標誌的情況：

- (a) **圍封的公眾地方** 部分位於室外的公眾地方如被圍封，會視作《吸煙(公眾衛生)條例》所界定的室內公眾地方，因此屬於法定禁煙區。根據該條例，“室內”是指：
 - (i) 有天花板或上蓋的，或有充當天花板或上蓋的封蓋的；及
 - (ii) 除有任何窗戶或門戶，或任何充當窗戶或門戶的可關閉的開啓口外，圍封程度至少達各邊總面積的 50% 的。圍封的公眾地方的例子包括圍封式樓梯(見第 3.13 段照片四)、圍封式行人道(見第 3.13 段照片五)、圍封式行人天橋和隧道；
- (b) **室外自動梯** 根據《吸煙(公眾衛生)條例》，所有自動梯(不論室內或室外)都指定為法定禁煙區。室外自動梯可連接准許吸煙的地方(例如街道和行人天橋)；
- (c) **公眾遊樂場地** 公眾遊樂場地包括公園、花園和休憩處，由康文署負責管理。大部分公眾遊樂場地已根據《吸煙(公眾衛生)條例》指定為法定禁煙區，但有少量公眾遊樂場地獲豁免(註 18)。截至 2017 年 12 月 31 日，約有 1 500 個公眾遊樂場地指定為法定禁煙區；及
- (d) **公共運輸設施** 除了 59 個室內公共運輸設施(例如位於綜合大樓底層的公共運輸設施)外，《吸煙(公眾衛生)條例》也授權衛生署署長可藉刊登於憲報的公告，指定室外公共運輸設施為法定禁煙區。公共運輸設施的定義是由兩類或以上的公共運輸工具的總站所組成，供乘客轉換運輸工具的區域，或超過一條指明路線的巴士總站。截至 2017 年 12 月 31 日，共有 240 個公共運輸設施(包括室內和室外公共運輸設施)指定為法定禁煙區。

審計署選出上述 4 類法定禁煙區作審查，因為市民雖然普遍知道室內工作場所和公眾地方(例如食肆及酒吧)禁煙，但未必知道上述 4 類法定禁煙區也須遵守《吸煙(公眾衛生)條例》的禁煙規定。

註 18：根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)，康樂及文化事務署署長可把某個公眾遊樂場地或其部分範圍指定為吸煙區。

3.11 為了解上述 4 類法定禁煙區展示禁煙標誌的情況，審計署到本港 3 個地區(分別為港島的東區、九龍的深水埗區和新界的葵青區——註 19)視察。審計署發現，部分有關的法定禁煙區沒有展示禁煙標誌，而且有人在法定禁煙區內吸煙。第 3.12 至 3.18 段載述審計署的視察詳情。

有需要改善禁煙標誌的展示

3.12 **圍封的公眾地方** 審計署在葵青區找到 4 條圍封式樓梯，均連接一個公共運輸設施，每條樓梯都有上蓋並沿大廈結構而建。在東區和深水埗區，審計署分別找到 1 條和 3 條圍封式行人道，這 4 條行人道均設有上蓋並沿旁邊的建築地盤伸展。

3.13 審計署留意到，上述圍封式樓梯和行人道：

- (a) 沒有展示禁煙標誌；及
- (b) 樓梯或地上有煙頭，顯示有人在該處吸煙(見照片四和五)。

照片四

發現有煙頭的圍封式樓梯



資料來源：審計署在 2018 年 1 月拍攝的照片

註 19：審計署隨機在該 3 區的街道步行，找出圍封公眾地方和室外自動梯。至於公眾遊樂場地和公共運輸設施，審計署則循地圖隨機選出視察地點。

照片五

發現有煙頭的圍封式行人道



資料來源：審計署在 2018 年 1 月拍攝的照片

3.14 **室外自動梯** 審計署在東區和葵青區分別找到 4 條和 6 條室外自動梯，這 10 條室外自動梯全部位於區內的公共屋邨範圍。由於 10 條室外自動梯都在公共屋邨範圍內（即住宅區內），審計署另前往灣仔視察，因該處有室外自動梯位於辦公室樓宇附近（即非住宅區內），並在該區找到 10 條室外自動梯。審計署合計視察了 20 條室外自動梯，每處視察時間為半小時。

3.15 該 20 條室外自動梯當中：

- (a) 只有 5 條 (25%) 室外自動梯（全部位於灣仔）展示禁煙標誌，其餘 15 條 (75%)（位於灣仔的餘下 5 條，以及位於東區和葵青區的全部 10 條）均沒有展示禁煙標誌；
- (b) 在 15 條沒有展示禁煙標誌的室外自動梯其中 5 條（2 條在灣仔、1 條在東區和 2 條在葵青區），審計署發現 6 人於該處吸煙或攜帶燃着的香煙（見照片六）；及
- (c) 在全部 5 條有展示禁煙標誌的室外自動梯，審計署沒有發現有人吸煙或攜帶燃着的香煙。

照片六

公共屋邨室外自動梯
有人攜帶燃着的香煙



資料來源：審計署在 2017 年 12 月拍攝的照片

附註：根據《吸煙(公眾衛生)條例》，任何人在法定禁煙區內吸煙或攜帶燃着的香煙，即屬犯罪(見第 1.5(a) 段)。

3.16 **公眾遊樂場地** 審計署視察康文署管理的 9 個公眾遊樂場地(在 3 個選定地區各視察 3 個公眾遊樂場地——見第 3.11 段)，每處視察時間為 1 小時。審查結果如下：

- (a) 全部 9 個公眾遊樂場地都有展示禁煙標誌，部分場地並展示了禁煙橫額。這些標誌／橫額當中，絕大多數為康文署自己的標誌／橫額，餘下少數則屬控煙辦所製備。有別於控煙辦的標誌／橫額(見第 3.8 段照片三和第 3.17 段照片十)，康文署的標誌／橫額只印有“嚴禁吸煙”的標識和字句(見照片七和八)。至於違例定額罰款 1,500 元，以及康文署或控煙辦投訴熱線的資料，則沒有顯示在標誌／橫額上；及
- (b) 審計署在 9 個公眾遊樂場地其中 8 個(89%)，共發現 33 人吸煙(見照片八)，並在全部 9 個場地找到煙頭(見照片九)。

照片七

在公眾遊樂場地展示的康文署禁煙標誌

沒有顯示定額
罰款 1,500 元
和投訴熱線的
資料



資料來源：審計署在 2018 年 1 月拍攝的照片

照片八

有人在公眾遊樂場地吸煙

沒有顯示定額
罰款 1,500 元
和投訴熱線的
資料



資料來源：審計署在 2018 年 1 月拍攝的照片

照片九

在康文署管理的公眾遊樂場地找到煙頭



資料來源：審計署在 2018 年 1 月拍攝的照片

3.17 **公共運輸設施** 控煙辦負責在公共運輸設施展示禁煙標誌及橫額。審計署視察了 9 個公共運輸設施(在 3 個選定地區各視察 3 處設施——見第 3.11 段)，在每處視察時間為 1 小時。審查結果如下：

- (a) 全部 9 個公共運輸設施都有展示控煙辦的禁煙標誌和橫額(見照片十)，並顯示違例定額罰款和投訴熱線等資料；及

照片十

控煙辦的禁煙橫額



資料來源：審計署在 2017 年 12 月拍攝的照片

- (b) 審計署在 9 個公共運輸設施其中 6 個 (67%)，共發現 12 人吸煙 (見照片十一)。

照片十一

有人在公共運輸設施吸煙



資料來源：審計署在 2017 年 12 月拍攝的照片

3.18 在法定禁煙區妥為展示禁煙標誌及／或橫額(即顯示違例定額罰款和投訴熱線的資料)，有助提醒市民這些地方禁止吸煙，違例者會被判處罰款。這也有助不同政府部門(例如房屋署和康文署——見第 2.36 段)的獲授權人員採取執法行動。例如當違例者辯稱不知道自己在法定禁煙區內吸煙時，獲授權人員即可向他們指出禁煙標誌。

審計署的建議

3.19 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 找出沒有展示禁煙標誌的圍封式公眾地方和室外自動梯(例如在進行巡查時——見第 2.2 段)，並鼓勵該等場地的場所管理人(例如行人道個案的地盤經理和室外自動梯個案的管理公司)在相關地點展示禁煙標誌；
- (b) 提議場所管理人展示包含有關禁煙資料(例如違例定額罰款和控煙辦投訴熱線)的禁煙標誌(可向控煙辦免費索取)；及
- (c) 對於以政府部門為場所管理人的法定禁煙區，促請管理人遵從食物及衛生局通告所載的規定(例如張貼足夠的禁煙標誌並顯示罰則——見第 3.9(a) 段)，以及把控煙辦及／或部門的投訴熱線等資料加入其標誌及／或橫額內。

政府的回應

3.20 衛生署署長同意審計署的建議，並表示根據現行做法，控煙督察在進行巡查時，會向法定禁煙區的場所管理人提供禁煙標誌，並教導他們如何實施禁煙規定。展望未來，衛生署會加強這做法。

其他政府部門的執法工作

3.21 根據《定額罰款(吸煙罪行)條例》，除了控煙督察外，食環署、房屋署和康文署的獲授權人員也可在所屬部門管理的法定禁煙區，發出定額罰款通知書。為協助食環署、房屋署和康文署執行禁煙規定，控煙辦採取了下列措施：

- (a) 就發出定額罰款通知書編訂指引，以供各部門參考；

- (b) 在部門轄下法定禁煙區進行聯合行動(例如在 2017 年有 48 次行動)，從而為獲授權人員提供訓練；及
- (c) 就部門轄下經常接獲吸煙投訴的法定禁煙區，每半年一次向有關部門提供資料，以便部門採取跟進行動。

有需要加強執法

3.22 如第 3.14 至 3.16 段所示，審計署發現有人在政府部門管理的法定禁煙區(例如室外自動梯和公眾遊樂場地)範圍內吸煙。審計署分析了在 2013 至 2017 年期間食環署、房屋署和康文署發出的定額罰款通知書，發現食環署和康文署發出的定額罰款通知書數目，遠低於控煙辦和房屋署發出的數目(見表十三)。

表十三

在食環署、房屋署和康文署管理的法定禁煙區
發出的定額罰款通知書
(2013 至 2017 年)

法定禁煙區 的管理部門	發出定額 罰款通知書 的部門	發出的定額罰款通知書數目				
		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
食環署	食環署	36	31	28	33	52
	控煙辦	555	482	451	466	517
房屋署	房屋署	226	310	318	445	410
	控煙辦	237	186	173	173	150
康文署	康文署	34	57	56	60	54
	控煙辦	461	381	398	445	495

資料來源：審計署對控煙辦記錄的分析

3.23 審計署認為，食環署和康文署在轄下法定禁煙區的執法，仍有加強的空間(例如更頻密地巡邏該等地方，並在有需要時發出定額罰款通知書)。此舉有助提高禁煙成效。為協助政府部門更有效地採取執法行動，審計署也認為，控

煙辦有需要更頻密地向部門提供經常接獲吸煙投訴的場地資料，而非每半年一次（見第 3.21(c) 段）。控煙辦也有需要適當地增加與政府部門的聯合行動（見第 3.21(b) 段），在部門轄下法定禁煙區合作執法，藉此為這些部門的獲授權人員提供更多訓練。

審計署的建議

3.24 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 更頻密地向食環署、房屋署和康文署提供其轄下經常接獲吸煙投訴的法定禁煙區資料，以便這些部門更有效地採取執法行動；及
- (b) 適當地增加與食環署、房屋署和康文署的聯合行動，在其轄下法定禁煙區合作執法，藉此為這些部門的獲授權人員提供更多訓練。

3.25 審計署也建議食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長應檢討部門在轄下法定禁煙區採取的執法行動，並在有需要時加強在這些法定禁煙區的執法。

政府的回應

3.26 衛生署署長同意第 3.24 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 為協助食環署和康文署在其轄下場地實施禁煙，衛生署一直定期向兩個部門提供已列作須加強巡查地點的場地名單；
- (b) 控煙辦的做法，是鼓勵並安排與有關政府部門進行聯合巡查，以加強在部門轄下法定禁煙區實施禁煙的阻遏作用。在 2017 年，控煙辦與有關政府部門進行了聯合行動，涉及超過 200 次巡查；及
- (c) 展望未來，除了把向兩個部門提供有關資料的密度增至兩個月一次外，衛生署會繼續通知有關政府部門涉及其轄下場地的吸煙罪行投訴，以便有關部門同步採取行動。此外，衛生署會繼續鼓勵在日後採取更多聯合行動。

- 3.27 食物環境衛生署署長同意第 3.25 段所載的審計署建議，並表示：
- (a) 由 2018 年 1 月起，食環署在轄下街市場地，加強票控違例吸煙者的執法工作；及
 - (b) 食環署會與控煙辦研究雙方在公眾街市場地增加聯合行動的最佳安排，以遏止有關場地的吸煙問題。
- 3.28 康樂及文化事務署署長同意第 3.25 段所載的審計署建議，並表示：
- (a) 康文署一直與食物及衛生局和衛生署積極合作，在康文署管轄的場地有效地實施禁煙規定。康文署已在轄下場地的入口處和顯眼位置展示公告和橫額，教導市民不得在法定禁煙區內吸煙；
 - (b) 康文署轄下的公眾遊樂場地，並非每個都有獲授權發出定額罰款通知書的人員駐場。儘管如此，沒有獲授權發出定額罰款通知書的康文署保安員，在例行巡邏時如發現有人在康文署場地違例吸煙，會向他們發出口頭勸諭。在 2013 至 2017 年期間，康文署的保安員每年向違例吸煙者發出超過 8 萬個口頭勸諭。違例吸煙者通常也會接受勸諭並停止吸煙。獲授權發出定額罰款通知書的康文署人員則會在突擊巡查和執法行動中向違例吸煙者發出定額罰款通知書，特別是在較常發現有人吸煙的場地；及
 - (c) 康文署會繼續在轄下場地加強執法工作。

第 4 部分：戒煙服務和其他管理事宜

4.1 本部分探討衛生署的戒煙服務和其他管理事宜，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 透過受資助機構和衛生署轄下診所提供戒煙服務(第 4.2 至 4.12 段)；
- (b) 匯報控煙工作成果(第 4.13 至 4.17 段)；及
- (c) 其他加強控煙措施(第 4.18 至 4.22 段)。

透過受資助機構和衛生署轄下診所提供戒煙服務

4.2 截至 2017 年 12 月 31 日，本港共有 7 間受資助機構(即 6 間非政府機構和 1 所大學——見第 1.8 段)(下稱機構 A 至 G)為市民提供戒煙和相關服務。衛生署與上述各機構簽訂《津貼及服務協議》，界定機構提供的服務，並為服務訂定表現指標(見表十四)。

表十四

受資助機構的主要服務和表現指標

機構	主要服務	主要表現指標
A 和 B	為吸煙人士而設的臨床和輔導服務	服務使用人數
C	以新移民和少數族裔為對象的輔導服務	接受輔導的吸煙人士數目和轉介至診所的吸煙人士數目
D	職場輔導服務	接受輔導的吸煙人士數目和使用服務的公司數目
E	中小學健康推廣活動	使用服務的學校數目和學生人數
F	幼稚園健康推廣活動	使用服務的幼稚園數目和學生人數
G	青少年戒煙熱線	青少年戒煙熱線的來電人數

資料來源：衛生署的記錄

監察受資助機構服務表現的工作可予改善

4.3 根據《津貼及服務協議》，受資助機構必須提交有關機構達至表現指標的統計數字。審計署留意到，在 2012-13 至 2016-17 年度期間，7 間機構當中有 2 間 (29%) 未能經常達到主要的表現指標 (見表十五)。

表十五

兩間受資助機構主要表現指標的達標情況
(2012-13 至 2016-17 年度)

受資助機構	服務表現指標	服務表現	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
A	服務使用人數	指標	3 250	4 000	4 400	4 000	4 000
		實際	2 497	4 239	3 601	3 760	4 278
		達到指標	×	✓	×	×	✓
B	服務使用人數	指標	1 200	1 250	1 300	1 200	1 220
		實際	1 497	1 140	1 072	1 089	1 271
		達到指標	✓	×	×	×	✓

資料來源：衛生署的記錄

4.4 如表十五所示，在 2012-13 至 2016-17 年度期間有 3 個年度 (60%)，機構 A 和 B 都未能達到各自的主要表現指標。鑑於這兩間機構表現欠佳，衛生署於 2017 年與該兩間機構延續《津貼及服務協議》時，調低了主要表現指標和減少了每年資助額。根據新的《津貼及服務協議》(涵蓋 2017-18 及 2018-19 年度)，機構 A 的服務使用人數指標由 4 000 降至 3 200，機構 B 則由 1 220 降至 1 100；機構 A 的每年資助額由 4,150 萬元減至 3,400 萬元，機構 B 則由 760 萬元減至 720 萬元。

4.5 審計署留意到，衛生署主要透過審核受資助機構定期提交的服務表現報告，以及與受資助機構開會討論其表現，從而監察 7 間受資助機構的表現。此外，控煙辦表示曾對機構進行特別視察。例如，在 2015 至 2017 年期間：

- (a) 作為控煙辦每年舉行的控煙人員國際培訓計劃的一部分，控煙辦人員(和培訓計劃的參加者)在2015年12月、2016年11月和2017年10月曾探訪由機構A和機構B營運的戒煙診所；及
- (b) 控煙辦人員在2016年1月和2017年7月分別出席機構E在2間不同小學舉辦的健康推廣活動，並在2017年4月出席機構F在1間幼稚園舉辦的健康推廣活動。

4.6 《津貼及服務協議》訂明，衛生署可透過實地視察，詳細查核機構的表現。審計署認為，控煙辦實有需要妥善規劃對7間受資助機構的視察，包括考慮視察密度和進行突擊視察的需要。此外，控煙辦視察內容要更全面，例如要確定衛生署提供的資助是否只用於《津貼及服務協議》的活動，以及是否有完善的制度，以匯報服務表現和管制衛生署資助的運用。

有需要檢討衛生署其中一間診所的未來路向

4.7 除了透過受資助機構提供戒煙服務外，衛生署也在轄下6間診所的臨床服務提供戒煙服務(見第1.8段)。在該6間診所中，有5間為公務員和合資格人士提供戒煙服務，作為公務員服務條件之一。

4.8 餘下1間診所，是位於牛頭角的基層護理門診診所(下稱該衛生署診所)，為一般市民提供戒煙服務。衛生署表示，致電衛生署戒煙熱線(見第1.8段)的市民如情況合適，會獲轉介至該衛生署診所接受戒煙服務。衛生署的記錄顯示，在2009至2017年期間，獲衛生署戒煙熱線轉介至該衛生署診所的個案數目由2009年的619宗降至2017年的13宗，減幅為606宗(98%)；新個案數目也由2009年的354宗降至2017年的6宗，減幅為348宗(98%)(見表十六)。

表十六

該衛生署診所的轉介和新個案數目
(2009 至 2017 年)

年份	轉介宗數	新個案宗數
2009 年	619	354
2010 年	570	291
2011 年	329	228
2012 年	39	38
2013 年	26	24
2014 年	13	13
2015 年	11	10
2016 年	9	11
2017 年	13	6

資料來源：衛生署的記錄

4.9 衛生署的記錄並沒有註明過去幾年轉介和新個案數目減少的原因。衛生署在 2017 年 12 月回應審計署的查詢時表示，市民不選擇該衛生署診所的服務，原因可能如下：

- (a) 其服務需要收取費用 (註 20)，而受資助機構 (即機構 A 至 G) 提供的戒煙服務則為免費；及
- (b) 該衛生署診所的位置 (位於牛頭角) 對部分人而言並不方便。

4.10 由於近年該衛生署診所的轉介和新個案數目偏低，加上獲衛生署資助的機構正提供同類的戒煙服務，審計署認為，衛生署有需要就該診所戒煙服務的未來路向進行檢討。

註 20：現行收費為首次診症 135 元，其後每次診症 80 元，每種藥物 15 元。

審計署的建議

4.11 審計署建議衛生署署長應：

- (a) 對於獲衛生署資助提供戒煙服務的機構，採取措施以更好地規劃控煙辦對這些機構的實地視察，視察內容也要更全面；及
- (b) 就該衛生署診所戒煙服務的未來路向進行檢討。

政府的回應

4.12 衛生署署長同意審計署的建議，並表示控煙辦一直有到獲衛生署資助的機構，就其戒煙服務進行不定期的實地視察。展望未來，衛生署會制訂計劃以定期視察有關機構。

匯報控煙工作成果

4.13 衛生署在“法定職責”和“促進健康”兩項綱領下執行控煙工作。如衛生署《管制人員報告》所述：

- (a) **法定職責** 衛生署執行控煙法例(見第2及第3部分)；及
- (b) **促進健康** 衛生署資助委員會推行支持控煙的推廣工作(見第5部分)。衛生署也與受資助機構合作提供戒煙計劃和推廣控煙(見第4.2段)。

在2012–13至2016–17年度，衛生署的控煙工作開支由1.422億元增至1.845億元，增幅為30%(見表十七)。

表十七

衛生署的控煙工作開支
(2012-13 至 2016-17 年度)

	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
	(百萬元)				
法定職責					
執行《吸煙(公眾衛生)條例》	39.6	42.7	49.9	51.5	54.5
促進健康					
資助委員會、非政府機構和大學	56.3	72.0	79.4	80.5	83.2
宣傳與健康教育 和戒煙服務	46.3	48.2	45.1	46.7	46.8
小計	102.6	120.2	124.5	127.2	130.0
總計	142.2	162.9	174.4	178.7	184.5

資料來源：衛生署的記錄

可訂立更多服務表現指標

4.14 審計署留意到，在 2013 至 2017 年期間的衛生署《管制人員報告》內，與衛生署控煙工作有關的表現指標只有一項(即委員會推行的宣傳或教育活動數目)。表十八顯示這項表現指標下所呈報活動的數目。

表十八

有關控煙工作的表現指標
(2013 至 2017 年)

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
委員會推行的宣傳或教育活動數目(實際)	420	445	432	423	430

資料來源：衛生署的記錄

4.15 衛生署已調配大量資源執行控煙工作(見表十七)。這些工作包括處理投訴、進行巡查、發出定額罰款通知書、進行宣傳與健康教育工作和提供戒煙服務。審計署認為只訂立和公布一項表現指標並不理想，並認為衛生署有需要訂立和公布更多表現指標，例如法定禁煙區的巡查次數、衛生署戒煙熱線接獲的電話數目等。

審計署的建議

4.16 審計署建議衛生署署長應考慮訂立和公布更多表現指標，以提高衛生署控煙工作的透明度和問責度。

政府的回應

4.17 衛生署署長同意審計署的建議，並表示吸煙罪行的檢控數字已在控煙辦網站內公布。衛生署會檢討和考慮可否公布更多指標，以及公布的資料是否適用。

其他加強控煙措施

4.18 如第 1.3 段所述，衛生署負責以多管齊下的方式執行政府控煙工作，包括立法和執法、宣傳、教育和戒煙服務。

4.19 過去數十年來，香港的吸煙人口比例由 1982 年的 23.3% 減至 2017 年的 10% (見第 1.17 段)。衛生署表示，該署的目標是把香港的吸煙人口比例減至少於 10%。為此，衛生署曾認為長遠而言，須修訂《吸煙(公眾衛生)條例》：

- (a) 修訂《吸煙(公眾衛生)條例》是為了要對沒有執行禁煙規定的場所管理人施加法律責任；及
- (b) 大部分海外控煙法例都對場所管理人施加法律責任，例如：
 - (i) 在新加坡，場所管理人在法律上有責任制止法定禁煙區內的吸煙行為；
 - (ii) 在新西蘭、澳洲新南威爾士省和美國加州，場所管理人如容許任何人在法定禁煙區內吸煙，須負上法律刑責；及
 - (iii) 在紐約，場所管理人不執行禁煙規定屬於違法。

4.20 2018 年 2 月，控煙辦告知審計署，對場所管理人施加法律責任會對多個行業產生衝擊，而且業界會擔心員工和場所管理人反對，並憂慮能否在其處所有效執行反吸煙規定。

審計署的建議

4.21 審計署建議衛生署署長應不時作出檢討，審視是否有需要向場所管理人施加法律責任。

政府的回應

4.22 衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 衛生署留意到，一些海外司法管轄區已就場所內的吸煙罪行，向有關的場所管理人施加法律責任。衛生署也留意到，各地政府實施相關條文時，曾考慮多項因素，包括公眾和有關行業的反應；
- (b) 立法會在 2006 年修訂《吸煙(公眾衛生)條例》時，曾討論關於法定禁煙區場所管理人須為未有在其處所執行禁煙規定而負上法律責任的建議。有議員憂慮這項建議會對多個行業產生衝擊，而業界也擔心員工和場所管理人會反對，並擔心能否在其處所有效執行反

吸煙規定。考慮到持份者的憂慮和執行上的困難，政府最終沒有在《吸煙(公眾衛生)條例》的《修訂條例》訂明場所管理人須因未有在其處所執行禁煙規定而負上法律責任；及

- (c) 如政府擬仿效海外司法管轄區對場所管理人施加法律責任，則須仔細研究和廣泛徵詢各持份者的意見，探討有關規定是否可行。

第 5 部分：香港吸煙與健康委員會的運作

5.1 本部分探討委員會的運作，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 委員會的管治 (第 5.2 至 5.22 段)；及
- (b) 委員會推行的計劃 (第 5.23 至 5.32 段)。

委員會的管治

5.2 委員會是於 1987 年根據《香港吸煙與健康委員會條例》成立的法定團體 (見第 1.12 段)。截至 2017 年 12 月 31 日，委員會共有 17 名成員，分別為主席、副主席和 15 名其他委員 (其中 2 名為政府官員，即衛生署副署長和政府新聞處 (新聞處) 助理處長 (宣傳及推廣))。委員會成員由食物及衛生局局長根據獲轉授的權力作出委任，任期 2 年 (註 21)。非官方成員可以再次獲委任，以政府規定的 6 年期為上限 (即同一委員所有任期合計不可超過 6 年)。2 名政府官員代表則每 2 年重新委任一次。

5.3 委員會下設 5 個常務委員會，協助委員會執行各項職能，分別是行政委員會、社區聯絡委員會、教育及宣傳委員會、資訊及研究委員會，以及法例委員會。常務委員會成員有來自委員會大會的委員，另加增選委員。此外，由總幹事領導的秘書處負責為委員會大會和常務委員會提供行政支援。截至 2017 年 12 月 31 日，秘書處共有 9 名職員 (包括總幹事在內)。

5.4 委員會與衛生署訂有《津貼及服務協議》，列明下列各項：

- (a) 撥款範圍 (即只可用於實施健康推廣及宣傳計劃和進行研究)；
- (b) 撥款方式 (即酌情補助金方式——見第 1.14 段註 7)；
- (c) 服務表現標準 (即教育活動、宣傳活動和參加者的目標數目——註 22) 和服務表現監察安排 (即每季提交表現統計數據)；及

註 21：根據《香港吸煙與健康委員會條例》，委員會成員應包括：

- (a) 主席和副主席各 1 名，由香港特別行政區行政長官委任，任期不超過 3 年；及
- (b) 13 至 15 名其他的人，每名均由行政長官委任，任期不超過 3 年。

註 22：委員會須每年提供最少 340 次教育活動和宣傳活動 (包括最少 200 次教育活動和 80 次宣傳活動)。教育活動的總參加人數最少須達 4 萬人。

- (d) 財務管理事宜 (例如提交年度預算案、每月匯報收支，以及年度審計和工作匯報)。

5.5 審計署審視了委員會的管治，發現有可予改善之處，分述於第 5.6 至 5.18 段。

有需要改善會議出席率

5.6 **委員會大會／常務委員會會議的整體出席率** 表十九顯示在 2013-14 至 2017-18 年度 (計至 2018 年 1 月) 期間，委員會大會／常務委員會會議的整體出席率 (即全體成員的出席率)。

表十九

委員會大會／常務委員會會議
整體出席率
(2013-14 至 2017-18 年度)

委員會大會／ 常務委員會	年內 委員人數	年內 會議數目	整體出席率				
			2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度 (會議數目 計至 2018年1月)
委員會大會	15 至 17	4	81%	77%	82%	71%	78% (4)
行政委員會	4	4	94%	100%	100%	100%	100% (3)
社區聯絡 委員會	7 至 8	1 至 2	88%	57%	71%	64%	不適用 (0)
教育及宣傳 委員會	8 至 11	1 至 3	68%	60%	59%	64%	不適用 (0)
資訊及研究 委員會	5 至 8	2 至 3	63%	55%	63%	50%	71% (2)
法例委員會	5 至 6	1	100%	83%	100%	60%	80% (1)

資料來源：審計署對委員會記錄的分析

5.7 如表十九所示，在 2013-14 至 2017-18 年度期間，委員會大會的會議整體出席率高於 70%，行政委員會的則高於 90%。然而，其餘 4 個常務委員會有部分會議的整體出席率未達 70%。總括而言，常務委員會會議的整體出席率可予改善。審計署認為，委員會有需要監察會議的整體委員出席率，並在有需要時採取措施改善出席率。

5.8 **個別委員的出席率** 表二十顯示在 2013-14 至 2017-18 年度(計至 2018 年 1 月)期間，委員會大會／常務委員會會議的個別委員出席率。

表二十

委員會大會／常務委員會會議
個別委員出席率
(2013-14 至 2017-18 年度)

出席率	委員人數				
	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	2017-18 年度 (計至2018年1月)
0%	0	3	0	1	0
1% 至低於 25%	0	0	0	0	0
25% 至低於 50%	4	1	4	4	3
50% 至低於 75%	1	4	5	2	3
75% 至 100%	11	12	10	11	13
總計	16	20	19	18	19

資料來源：審計署對委員會記錄的分析

5.9 如表二十所示，部分委員(例如在 2016-17 年度有 5 名委員)的出席率低於 50%，在 2016-17 年度更有 1 名委員全年不曾出席會議。審計署認為，委員會有需要採取措施改善出席率偏低的委員的出席率，例如預留充分時間向委員發出提示，以便委員早作準備。

有需要釐清政府官員出席會議的問題

5.10 **衛生署副署長** 根據效率促進組《受資助機構企業管治指引》(《管治指引》)，政府委任代表加入機構的管治組織。該政府代表的角色，除了肩負作為機構管治成員的法律責任外(註 23)，主要是擔當政府與機構間的橋樑。然而，《管治指引》也指出，在某些情況下，例如當管治組織於會議上討論有關機構的預算或商討如何爭取政府撥款等事宜，為確保不違背其對機構所須承擔的法律責任，政府代表有需要不出席個別管治組織會議。

註 23：管治成員有多項法律責任，其中包括謹慎行事(例如確保機構設有資訊和匯報機制)和保持忠誠(例如管治成員必須放下任何個人或業界利益，以機構利益為先)。

5.11 衛生署表示，委任副署長出任委員會成員，目的在於維持衛生署與委員會間的有效溝通。審計署留意到，副署長曾參與委員會大會和行政委員會的會議，與會者討論了年度預算案和額外補助金申請(註 24)，並決定向政府提交所擬方案。這安排似乎與《管治指引》並不一致。

5.12 2018 年 2 月，控煙辦告知審計署，副署長參與委員會討論年度預算案和額外補助金申請的會議，符合其擔任政府與委員會間的橋樑這項主要目的。副署長向委員會提供了全面的寶貴指引、意見、觀點和建議，確保委員會擬議的工作計劃和活動能夠配合政府的控煙政策。委員會大會／行政委員會清楚明白，委員會大會／行政委員會於會議上商定擬議的活動和預算方案，即使當時副署長在場，也不代表方案其後定必獲得衛生署批准。

5.13 由於委員會大會／行政委員會的成員可以有變(成員的委任期為 2 年(見第 5.2 段)，而且各個常務委員會可能互調成員)，新成員未必熟知副署長在委員會大會／行政委員會的角色和職能，以及不了解其出席委員會大會／行政委員會會議並參與討論機構年度預算案和額外補助金申請的作用。審計署認為，委員會和衛生署有需要確保委員會大會／行政委員會成員充分了解副署長在這方面的角色和職能。

5.14 **政府新聞處助理處長** 衛生署表示，政府委任政府新聞處助理處長(宣傳及推廣)擔任委員會成員，目的在於就委員會的推廣活動提供專業意見。然而，審計署留意到，在 2013-14 至 2017-18 年度(計至 2018 年 1 月)期間，新聞處以首席新聞主任代表該助理處長出席所有委員會大會和教育及宣傳委員會的會議。審計署又留意到，委員會並沒有訂立替補委員出席會議的規則。審計署認為，委員會和新聞處有需要檢討並修正有關安排(例如訂立有關替補委員出席會議的規則)。

有需要訂立議事程序規則

5.15 根據《管治指引》，為令管治組織有效運作，應就議事程序訂立規則，例如：

註 24：每年衛生署除了向委員會撥付一筆經常資助金，也會提供額外補助金，供委員會舉行更多教育和宣傳活動。2016-17 年度的資助金總額為 2,290 萬元(2012-13 年度為 2,070 萬元)，其中 900 萬元為額外補助金(2012-13 年度為 918 萬元)。2016-17 年度經撥付額外補助金後，委員會須舉辦的教育和宣傳活動目標數目由 340 次(見第 5.4(c) 段註 22)上調至 420 次。

- (a) 會議期間須有足夠法定人數；及
- (b) 會議完結後須傳閱會議記錄擬稿。

審計署留意到，委員會並沒有為 5 個常務委員會設定會議法定人數(註 25)。2018 年 2 月，委員會告知審計署，其慣常做法是每個常務委員會以其半數委員作為會議法定人數。審計署認為，委員會有需要正式為 5 個常務委員會設定會議法定人數。

5.16 審計署又留意到，雖然會議完結後有安排傳閱會議記錄擬稿，但傳閱時間不盡理想。委員會慣常做法是在委員會大會／常務委員會每次開會之前 1 星期，傳閱上次會議記錄擬稿(委員會大會／常務委員會每年開會 1 至 4 次——見第 5.6 段表十九)。審計署認為，委員會有需要盡早向委員傳閱會議記錄擬稿，以便委員確定曾於會上討論的事宜。

有需要披露高級人員的薪酬

5.17 2003 年 3 月，行政署長發出通函，就管制和監察政府資助機構薪酬事宜頒布指引。根據該指引：

- (a) 受資助機構如有超過 50% 營運收入來自政府，便應檢討機構內高級人員的數目、職級和薪酬，並每年向有關的局長提交檢討報告。如有充分理據，局長可批准受資助機構每 2 年或 3 年提交一次報告；及
- (b) 為增加透明度，局長應與受資助機構協商，決定公開檢討報告的安排。

5.18 目前委員會每 3 年檢討一次最高三層人員的數目、職級和薪酬，向衛生署提交檢討報告，呈予食物及衛生局審閱。最近一次檢討在 2016 年 5 月完成。委員會在其網站公布消息，指出機構已檢討最高三層人員的薪酬條件，並已建議維持不變。然而，委員會並沒有在其網站一併公布檢討報告內容(即最高三層人員的數目、職級和薪酬條件等資料)。審計署認為，為增加透明度，衛生署應考慮要求委員會公布這些資料。

註 25：《香港吸煙與健康委員會條例》規定，委員會大會的會議法定人數為 8 名委員。

審計署的建議

5.19 審計署建議委員會應：

- (a) 監察委員會大會／常務委員會會議的整體委員出席率，並視乎需要採取措施，以改善整體出席率；
- (b) 採取措施，以改善在委員會大會／常務委員會會議出席率偏低的委員的出席率；
- (c) 聯同衛生署採取措施，以確保委員會大會／行政委員會成員充分了解衛生署副署長在委員會大會／行政委員會的角色和職能，以及在委員會大會／行政委員會會議上參與討論年度預算案及額外補助金申請的作用；
- (d) 聯同新聞處就該處以首席新聞主任代表助理處長出席所有委員會大會／常務委員會會議的情況，檢討並修正有關安排；
- (e) 為常務委員會設定會議法定人數；及
- (f) 盡早傳閱委員會大會／常務委員會會議記錄擬稿，以便委員提出意見。

5.20 審計署也建議衛生署署長應考慮要求委員會在檢討最高三層人員的薪酬後，公布檢討報告詳情。

委員會和政府的回應

5.21 委員會同意第 5.19 段所載的審計署建議。委員會的總幹事表示，委員會將會：

- (a) 設立提示機制，提醒委員出席會議；
- (b) 檢討現行做法並採取所需措施，確保委員會大會／行政委員會成員充分了解有關的政府官員在會議的角色和職能；
- (c) 就新聞處的助理處長持續地由首席新聞主任代表其出席會議的情況，檢討有關安排；
- (d) 為常務委員會設定會議法定人數；

- (e) 適時傳閱會議記錄擬稿；及
- (f) 就委員會在檢討最高三層人員薪酬後公布檢討報告詳情一事，檢討有關機制。

5.22 衛生署署長同意第 5.20 段所載的審計署建議。

委員會推行計劃的情況

5.23 委員會推行下列計劃：

- (a) **社區教育** 例如健康講座、學校互動教育巡迴劇場，以及製作宣傳短片等；
- (b) **宣傳活動** 例如世界無煙日、無煙 Teens 計劃、無煙老友記計劃、“戒煙大贏家”無煙社區計劃，以及無煙領先企業大獎；及
- (c) **研究及會議** 例如控煙政策調查，以及海峽兩岸暨港澳地區煙害防制交流研討會等。

5.24 審計署選定下列兩項大型計劃，檢視其推行情況和可予改善之處：

- (a) **學校互動教育巡迴劇場** 2016–17 年度，這項計劃的開支為 150 萬元，佔所有計劃（見第 5.23 段）合計 1,210 萬元總開支的 12%；及
- (b) **“戒煙大贏家”無煙社區計劃** 2016–17 年度，這項計劃的開支為 320 萬元，佔所有計劃合計 1,210 萬元總開支的 26%。

審查結果載於第 5.25 至 5.30 段。

學校互動教育巡迴劇場

5.25 **背景** 在每個學年（註 26），委員會都與一個本地專業藝團（經局限性投標選定——註 27）合作製作一個劇目（有特定主題，劇長大約 1 小時）。藝團到

註 26：每個學年為每年 9 月至翌年 8 月。

註 27：在局限性投標中，投標邀請書只發給限定數目的貨物或服務供應商。

參與計劃的小學巡迴演出，共演出約 100 場，觀賞的師生超過 2 萬人。表演宗旨在於讓學生明白吸煙的禍害，從小開始認識無煙文化，參與推廣無煙的健康生活模式，並鼓勵吸煙的家人戒煙。

5.26 **2016–17 年度的劇場計劃** 在 2016 年 10 月至 2017 年 3 月共 6 個月期間，巡迴劇場共演出 95 場。現場又派發可帶回家的補充素材，讓出席的學生吸收更多無煙資訊，有助與家人一起認識無煙文化。根據即場進行的調查，大部分出席的學生都認為表演精彩，並且加深了他們對無煙文化的認識。

5.27 **審查結果** 委員會在為劇場計劃招募參與學校時，向全港小學(約 500 間)發出邀請函。審計署留意到，在 2012/13 至 2016/17 學年共 5 個學年期間，約 230 間學校曾參加劇場計劃，佔全港小學約 46%。然而，約 270 間(54%)學校不曾參加。審計署認為，為擴闊劇場計劃的接觸面，委員會有需要加強招募工作，邀請不曾參與的學校加入。

“戒煙大贏家”無煙社區計劃

5.28 **背景** 委員會推行這項計劃的情況如下：

- (a) 招募地區組織擔任地區伙伴，由這些地區伙伴舉辦無煙推廣活動。此舉目的在於提升控煙工作的社區參與，致力建立無煙社區。委員會向地區伙伴撥款(以在 2016–17 年度舉辦的第七屆計劃為例，每區撥款 3 萬元)，資助其舉辦無煙推廣活動；
- (b) 委託本地一所大學舉辦為地區伙伴的員工及義工和大學生而設的戒煙培訓，以便他們進行戒煙推廣和輔導工作(例如招募吸煙者參加“戒煙大贏家”比賽——見下文(c)段)；及
- (c) 在全港各區舉辦招募活動(以第七屆為例，共舉行 68 場招募活動)，邀請吸煙者參加鼓勵戒煙的“戒煙大贏家”比賽。參加者由大學派出的戒煙輔導員跟進(以電話形式提供建議及協助)，為期 6 個月。在 3 個月內成功戒煙者可參加抽獎贏取獎品。

5.29 **第七屆“戒煙大贏家”無煙社區計劃** 第七屆的主要活動在 2016 年 6 月至 9 月共 4 個月期間舉行：

- (a) 招募得 21 個地區組織參與，共舉辦 37 項無煙推廣活動，包括健康講座、街站宣傳、嘉年華會、繪畫比賽和攝影比賽等，將無煙信息傳遞予超過 18 000 名市民；及
- (b) 招募得超過 1 300 名吸煙者參加戒煙比賽，由大學提供輔導服務，3 個月後的自我報告成功戒煙率為 12.5%，經大學驗證的戒煙率則為 6.2%。

5.30 **審查結果** 為招募地區組織參與，委員會聯絡全港 18 區區議會要求協助。如果區議會沒有提名組織參加計劃，委員會便嘗試經本身的聯繫網絡招募地區組織。儘管如此，審計署留意到，有若干地區在近年一直沒有地區組織參加計劃。舉例而言，有 3 個地區從 2012–13 年度起的 5 屆活動都沒有地區組織獲招募參加，有 1 個地區則從 2013–14 年度起的 4 屆活動都沒有地區組織參加。審計署認為，為擴闊這計劃的接觸面，委員會有需要在那些近年沒有組織參加計劃的地區加強招募工作，邀請地區組織參加。

審計署的建議

5.31 審計署建議委員會應加強招募工作：

- (a) 邀請不曾參加學校互動教育巡迴劇場的學校參加該計劃；及
- (b) 以近年沒有組織參加“戒煙大贏家”無煙社區計劃的地區為對象，邀請地區組織參加該計劃。

委員會的回應

5.32 委員會同意審計署的建議。委員會的總幹事表示，委員會將會：

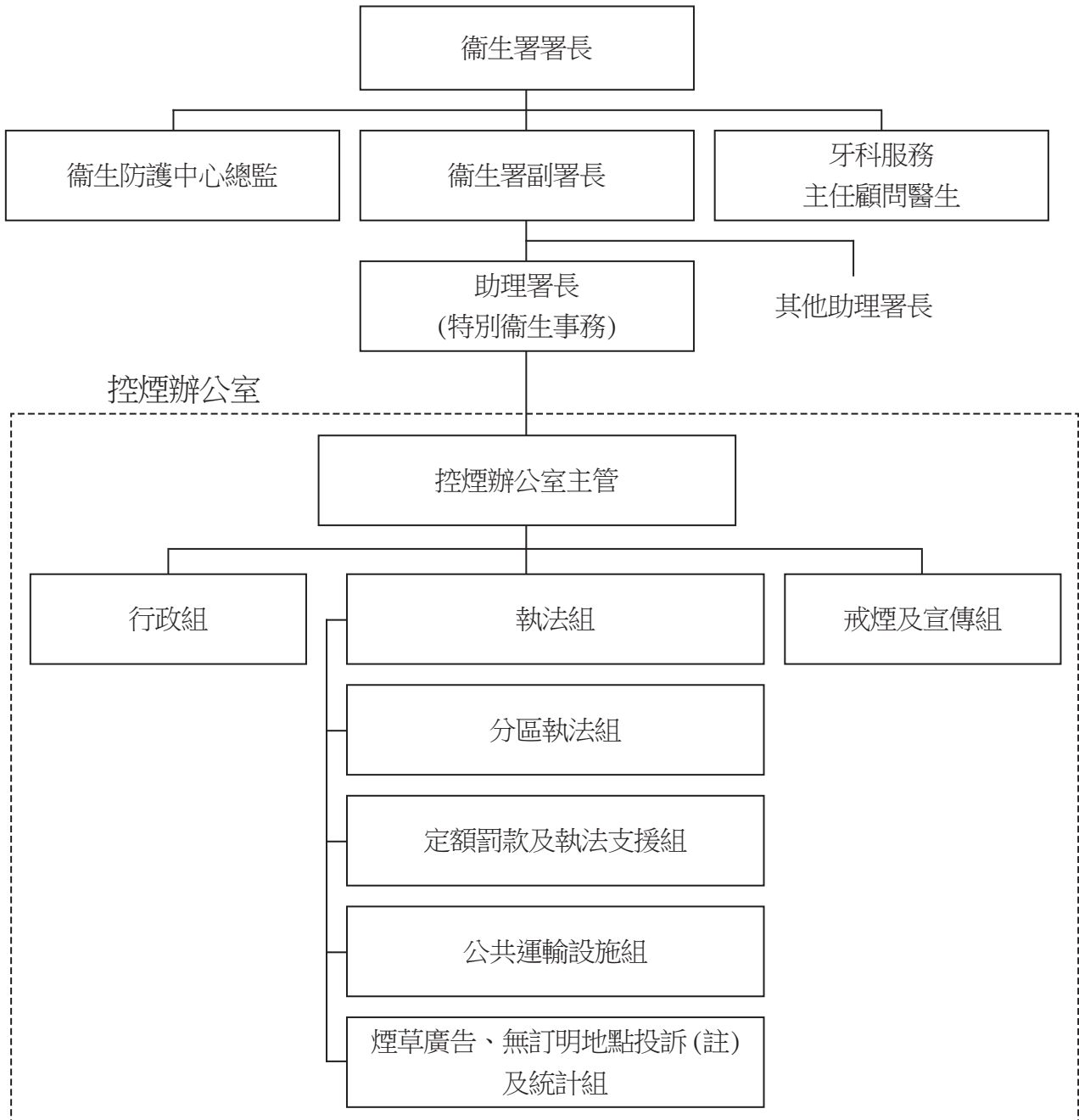
- (a) 檢討邀請機制，以期鼓勵學校參加學校互動教育巡迴劇場計劃；及
- (b) 檢討有關準則及／或程序，以期鼓勵社區參與“戒煙大贏家”無煙社區計劃。

《吸煙 (公眾衛生) 條例》指定的
法定禁止吸煙區

室內 法定禁止吸煙區	室內和室外 法定禁止吸煙區	其他 法定禁止吸煙區
室內工作地方和辦公室 室內公眾地方 (例如升降機大堂和後樓梯) 行人天橋 店舖、百貨公司、購物商場、公營或私營街市和超級市場 銀行 食肆 酒吧、夜總會、麻將天九耍樂處所、浴室和按摩院 院舍和治療中心	公共升降機和自動梯 電影院、劇院、音樂廳和遊戲機中心 幼兒中心、學校、大學和大專院校 醫院 香港濕地公園 公眾遊樂場地 康樂及文化事務署管轄的公眾泳池和泳灘 香港大球場和旺角大球場 受感化者的核准院舍、感化院和收容所	公共交通工具 公共運輸設施 8 個巴士轉乘處 (海底隧道、東區海底隧道、獅子山隧道、城門隧道、大欖隧道、大老山隧道、青沙公路和西區海底隧道)

資料來源：控煙辦的記錄

控煙辦公室：
組織圖
(2017 年 12 月 31 日)



資料來源：衛生署的記錄

註：“無訂明地點投訴”是控煙辦的用語。控煙辦表示，這類投訴不涉及某地點，例如投訴刊物或互聯網上的煙草廣告。

第 6 章

創新及科技局
政府資訊科技總監辦公室

政府資訊科技總監辦公室
推動社會各界更廣泛應用
資訊科技的計劃及項目

香港審計署
二零一八年四月三日

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

《審計署署長第七十號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

政府資訊科技總監辦公室 推動社會各界更廣泛應用 資訊科技的計劃及項目

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.7
審查工作	1.8 – 1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：數碼共融措施	2.1 – 2.2
上網學習支援計劃	2.3 – 2.20
審計署的建議	2.21
政府的回應	2.22
長者使用資訊及通訊科技	2.23 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28
數碼共融流動應用程式	2.29 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
無障礙網頁／流動應用程式運動	2.35 – 2.41
審計署的建議	2.42
政府的回應	2.43
第 3 部分：免費公共 Wi-Fi 服務	3.1
“香港政府 WiFi 通”服務	3.2 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19

	段數
“Wi-Fi.HK” 品牌	3.20 – 3.27
審計署的建議	3.28
政府的回應	3.29
透過公私營合作模式提供 Wi-Fi 服務	3.30 – 3.35
審計署的建議	3.36
政府的回應	3.37
在自修室和青少年服務中心提供免費公共 Wi-Fi 服務資助計劃	3.38 – 3.41
審計署的建議	3.42
政府的回應	3.43
第 4 部分：其他推動更廣泛應用資訊科技的措施	4.1
發展數據中心	4.2 – 4.16
審計署的建議	4.17
政府的回應	4.18
公共資料入門網站	4.19 – 4.25
審計署的建議	4.26
政府的回應	4.27
香港資訊及通訊科技獎	4.28 – 4.41
審計署的建議	4.42
政府的回應	4.43
第 5 部分：未來路向	5.1
推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略	5.2 – 5.7
審計署的建議	5.8 – 5.9
政府的回應	5.10
推動社會各界更廣泛應用資訊科技的措施	5.11 – 5.20
審計署的建議	5.21
政府的回應	5.22

附錄	頁數
A : 資科辦：組織圖(摘要)(2017年12月31日)	73
B : “香港政府 WiFi 通”計劃營運委員會的職權範圍	74

政府資訊科技總監辦公室 推動社會各界更廣泛應用 資訊科技的計劃及項目

摘要

1. 按照政府的定義，資訊及通訊科技指所有涉及處理資訊及／或利用通訊網絡(包括互聯網)交換資訊的科技和應用方案。資訊及通訊科技一詞通常被用作資訊科技的引伸同義詞。政府資訊科技總監辦公室(資科辦)的綱領之一是“社會對資訊科技的使用”。在這個綱領下，資科辦推動和促進商界及市民更廣泛應用資訊科技，並致力把香港建設為數碼共融的社會。在2016-17年度，資科辦在推動社會各界更廣泛應用資訊科技方面的措施所涉及的開支總額為1.176億元，包括“社會對資訊科技的使用”綱領下的9,870萬元開支，以及提供免費公共Wi-Fi服務所需的1,890萬元開支(由基本工程儲備基金撥付)。在推動社會各界更廣泛應用資訊科技方面，政府所採取的策略隨着時間不斷演進。政府於1998年首度在數碼21資訊科技策略文件公布有關策略，其後先後在2001、2004和2008年予以更新。審計署最近就資科辦推動社會各界更廣泛應用資訊科技的計劃及項目進行了審查。

數碼共融措施

2. **上網學習支援計劃的參與率和服務使用率偏低** 2010年5月，立法會財務委員會(財委會)批准撥款2.2億元，用以推行為期5年的上網學習支援計劃，協助有需要的低收入家庭學生及其家長上網學習。該計劃於2011年7月推出，並將於2018年8月結束。審計署留意到，在2011/12至2016/17學年期間，年度參與率(即曾使用服務的家庭佔合資格家庭的百分比)都普遍偏低，介乎4%至14%；在該6年期間，上網學習支援計劃的參與率為18%。此外，在2011/12至2016/17學年期間，服務使用率(即曾使用服務的家庭佔已登記參與計劃家庭的百分比)每年都偏低，介乎12%至24%。自2011/12學年推出計劃以來至2017年12月的6年半期間，上網學習支援計劃的服務使用率為47%(第2.4、2.5、2.10、2.11及2.14段)。

摘要

3. **目標機構反應冷淡和某些流動應用程式的下載次數偏低** 資料辦自 2012 年起推出了 3 輪數碼共融流動應用程式資助計劃，以資助非牟利社會服務機構開發切合弱勢社羣需要的流動應用程式，供他們免費使用。截至 2017 年 12 月，有關機構已開發並推出了 17 個流動應用程式，資助總額為 600 萬元。審計署留意到：(a) 每一輪邀請所接獲的項目建議由 2012 年的 45 份減至 2015 年的 15 份。此外，遞交項目建議的機構由 2012 年的 40 間(佔 445 份邀請的 9%)減至 2015 年的 14 間(佔 522 份邀請的 3%)；及 (b) 資料辦規定受資助機構須就數碼共融流動應用程式的下載次數設定目標，並在推出流動應用程式後起計首 12 個月內達標。審計署審查了第一和第二輪計劃下 12 個獲資料辦資助的數碼共融流動應用程式的下載次數，發現其中 8 個(67%)的下載次數未能在推出後起計首 12 個月內達標(第 2.29 至 2.31 段)。

4. **需要提升政府流動應用程式的無障礙功能和機構對無障礙網頁嘉許計劃反應冷淡** 資料辦於 2011 年 10 月推出無障礙網頁／流動應用程式運動，以推動網站和流動應用程式採用無障礙設計。審計署留意到：(a) 所有在 2014 年 12 月 1 日或之後開發的政府流動應用程式，都須具備無障礙功能，方便所有人(包括殘疾人士)使用，並完全符合無障礙基礎標準，例如提供調整字體大小的功能和足夠的顏色對比度。資料辦在 2017 年 10 月進行的調查顯示，在 2014 年 12 月 1 日或之後開發的 23 個流動應用程式中，有 1 個(4%)不符合無障礙基礎標準，而在 2014 年 12 月 1 日之前開發的 89 個流動應用程式中，有 58 個(65%)不符合無障礙基礎標準；及 (b) 審計署分析了本地企業／機構就每一輪無障礙網頁嘉許計劃(在 2013 至 2016 年期間推出)遞交申請的回應率，並留意到該計劃的回應率介乎 7.8% 至 13%(第 2.35、2.37 及 2.40 段)。

免費公共 Wi-Fi 服務

5. **需要改善“香港政府 WiFi 通”服務** 自 2007 年起，政府推出“香港政府 WiFi 通”(WiFi 通)服務，在選定的政府場地為市民提供免費 Wi-Fi 服務。財委會先後在 2007 和 2011 年通過撥款 2.176 億元和追加撥款 6,800 萬元，用以在 2007 年 12 月至 2017 年 12 月的 10 年期間，按兩份各為期 5 年的外判合約提供 WiFi 通服務。2017 年 11 月，政府批出第三份總值 1.198 億元的合約。審計署留意到：(a) 在《二零一六年施政報告》中，政府承諾逐步把現時 WiFi 通的連線速度提高 1 倍，達到每名用戶每秒 3 至 4 兆比特。根據資料辦在 2017 年的周年服務檢查結果，在 3 087 個熱點中，有 1 171 個(38%)的下載速度低於每秒 3 兆比特，另有 10 個(0.3%)無法建立 Wi-Fi 連線；(b) 截至 2017 年 12 月 31 日，

摘要

全港共有 616 個 WiFi 通場地。審計署審查了資料辦所記錄該 616 個場地在 2014 至 2017 年期間的 WiFi 通服務使用量。某些場地的使用量偏低。在該 616 個場地中，有 196 個 (32%) 的平均每日使用人數少於 15；(c) 在 2018 年 1 至 3 月期間，審計署曾到 20 個 WiFi 通場地視察，以確定場內是否張貼了 WiFi 通標誌。在該 20 個場地中，審計署發現 6 個 (30%) 沒有在任何熱點張貼標誌，13 個 (65%) 只在部分熱點張貼標誌；及 (d) 使用加密連接，也無法為使用者提供充分網絡安全的保障，以抵禦黑客入侵，原因是加密連接無法保護網上傳送的資料。然而，WiFi 通服務專題網站所提供的《保安貼士》和《使用指南》，並無明確提醒使用者加密連接的局限 (第 3.2、3.5、3.7、3.10、3.13 及 3.17 段)。

6. **需要改善“Wi-Fi.HK”品牌** “Wi-Fi.HK”是政府在 2014 年 8 月與多間公私營機構合作推出的通用品牌，為本港提供免費 Wi-Fi 服務。有關提供“Wi-Fi.HK”服務的場地位置資訊，可透過“Wi-Fi.HK”網站和“Wi-Fi.HK”流動應用程式查閱。審計署留意到，無法建立 Wi-Fi 連線的“Wi-Fi.HK”場地所佔的比率，由 2015 年的 5% (在 165 個已檢查場地中有 9 個)，增至 2017 年的 13% (在 284 個已檢查場地中有 37 個)。政府承諾在 2019 年年底或之前逐步增加“Wi-Fi.HK”熱點，由 17 000 個增至 34 000 個。不過，擴大“Wi-Fi.HK”服務覆蓋範圍的進度緩慢。截至 2017 年 12 月 31 日，“Wi-Fi.HK”熱點只增加了 3 339 個，由 17 000 個增至 20 339 個。截至 2018 年 2 月 28 日，私營機構對參與“Wi-Fi.HK”品牌一事反應冷淡。自 2016 年 5 月以來，只有 19 間私營機構參與“Wi-Fi.HK”品牌。此外，根據政府統計處在 2016 年進行的主題性住戶統計調查，在統計調查前 12 個月內曾使用公共 Wi-Fi 服務的受訪者中，有 55% 表示並不知道有“Wi-Fi.HK”品牌。儘管資料辦擬透過採用數碼伺服器證書來加強“Wi-Fi.HK”服務的安全措施，但在 2017 年以抽樣方式檢查“Wi-Fi.HK”服務時發現，在 247 個已檢查的“Wi-Fi.HK”場地中，有 82 個 (33%) 並無安裝數碼伺服器證書 (第 3.20、3.22 至 3.24、3.26 及 3.27 段)。

7. **透過公私營合作模式提供 Wi-Fi 服務的進度緩慢** 2016 年 12 月 20 日，政府與 4 個服務供應商簽訂特許協議，在全港 18 區 185 個人流多的政府場地，例如公園、休憩處、海濱長廊、旅遊景點和公共交通交匯處，提供 Wi-Fi 服務，為期 5 年。根據協議，服務供應商可在這些場地提供商業流動及 Wi-Fi 服務和其他資訊服務，並須在 12 個月內 (即 2017 年 12 月 19 日或之前) 開始提供 Wi-Fi 服務。服務供應商推行公私營合作試驗計劃的進度緩慢。在限期前，185 個場地中只有 12 個 (6%) 已推出免費 Wi-Fi 服務。截至 2017 年 12 月 19 日限期屆滿時，只有 1 個服務供應商 (即服務供應商 D) 已開始在獲編配的所有

摘要

7 個場地提供 Wi-Fi 服務。其他 3 個服務供應商 (即服務供應商 A、B 和 C) 基於商業考慮、場地未可供進行安裝工程或遇到技術困難等理由而仍未開始在部分或所有獲編配的場地提供 Wi-Fi 服務。審計署留意到：(a) 2017 年 10 月 9 日，服務供應商 A 告知資料辦，表示在限期前只能在其 160 個獲編配場地中的 4 個提供 Wi-Fi 服務，並就其餘 156 個場地的安排徵詢資料辦的意見。2017 年 12 月 14 日，資料辦接納服務供應商 A 的要求，把在該 4 個獲編配場地開始提供 Wi-Fi 服務的限期延至 2018 年 3 月 15 日。資料辦在修訂協議和延長限期時，未曾就保障政府利益事宜徵詢法律意見；(b) 2017 年 12 月 14 日，資料辦接納服務供應商 B 的要求，把其 11 個獲編配場地中的 6 個開始提供 Wi-Fi 服務的限期延至 2018 年 6 月 30 日；及 (c) 服務供應商 C 所簽訂的協議載有一項條款，訂明所有場地在啓動免費 Wi-Fi 服務時，也須一併啓動流動服務。不過，由於該等場地的流動服務仍未啓動，因此服務供應商未有在 2017 年 12 月 19 日的限期前，在該等場地推出免費 Wi-Fi 服務。後來，服務供應商 C 於 2018 年 2 月 23 日已在該 7 個場地中的 6 個推出了免費 Wi-Fi 服務 (第 3.31 至 3.34 段)。

8. **在自修室和青少年服務中心提供免費公共 Wi-Fi 服務出現延誤** 政府的目標是在政府和非牟利非政府機構營運的所有自修室和青少年服務中心提供免費 Wi-Fi 服務，以協助學生在課餘使用網上資源學習。資料辦預計有關資助將惠及約 350 個由非政府機構營運的自修室和青少年服務中心，涉及約 500 個熱點，為期 5 年。每個場地的最高資助金額為每年 12,000 元，採用發還款項的形式支付。根據在自修室和青少年服務中心提供免費公共 Wi-Fi 服務資助計劃的規定，受資助非政府機構須於接納要約後起計 3 個月內在其場地為市民提供 Wi-Fi 服務。截至 2017 年 12 月 31 日，在 177 個獲資助計劃核准的場地中，有 99 個 (56%) 已推出 Wi-Fi 服務。在該 99 個場地中，有 41 個 (41%) 在限期後才推出 Wi-Fi 服務。在 73 個尚未推出 Wi-Fi 服務的場地中，有 52 個 (71%) 已逾期仍未提供 Wi-Fi 服務。已退出資助計劃的場地有 5 個 (第 3.38 及 3.40 段)。

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

9. **兩幅高端數據中心用地的出售安排出現延誤** 在 2012 年，行政長官會同行政會議准許批出 3 幅 (每幅約佔 1 公頃) 分別位於將軍澳市地段第 122、123 和 127 號的專用土地 (地盤 1、2 和 3)，以發展高端數據中心。地盤 1 已於 2013 年 10 月 4 日透過公開招標售出。不過，由於須處理多個問題，例如終止現有短期租約、關閉公共咪錶停車場，以及為可能須進行的土地除污工程和通道設施作出安排，以致地盤 2 和 3 直至 2018 年 1 月仍未出售。地盤 2 自

摘要

1999年1月11日起一直由10個獲批短期租約的廢物回收營運商(回收商)佔用。地盤3仍未出售，原因是資科辦擬把地盤2連同地盤3一併出售。2017年7月，地政總署致函回收商，通知對方政府會在2017年10月3日終止短期租約。2017年8月，回收商要求把終止租約日期延至2018年3月31日。2017年9月，地政總署在資科辦和有關部門同意下，把終止租約日期延至2018年3月31日。2018年2月，因應回收商的要求，終止租約日期再次延至2018年6月30日(第4.7至4.10段)。

10. **數據中心豁免書的申請數目偏低** 為鼓勵業界把現有工業大廈改作數據中心用途，有關把15年或以上樓齡的工業大廈改作數據中心用途的申請，可獲豁免繳付豁免書費用。在2012年6月25日至2017年11月30日期間，優惠計劃只接獲32宗豁免書申請。豁免書申請數目由2012-13年度的4宗增至2015-16年度的14宗，其後大幅減至2016-17年度的1宗。在2017-18年度，截至2017年11月30日，接獲的申請有2宗(第4.12段)。

11. **需要推廣透過契約修訂把工業地段發展作數據中心用途** 促進數據中心發展的措施之一，是如要把現有工業地段發展作高端數據中心，政府會接受就擬發展數據中心的部分所涉工業地段而特別制訂的契約修訂(包括換地)。在2012年6月25日至2017年12月31日期間，地政總署只接獲4宗申請。首宗申請在2013年4月接獲，而修訂書則在2015年1月簽立；第二宗申請已撤回；截至2017年12月31日，第三和第四宗申請仍在處理中。接獲的申請數目偏低，顯示資科辦需要檢討這些措施的吸引力，以促進數據中心的發展(第4.14至4.16段)。

12. **需要鼓勵更多決策局／部門和機構開放數據** 為支持香港發展成為知識型經濟體系，政府在2011年3月推出一項試驗計劃，以促進公共資料增值再用。2015年3月，資科辦推出經革新的公共資料入門網站“資料一線通”(data.gov.hk)，以便發放由政府決策局／部門和機構提供的數據集。資科辦曾與多間公私營機構聯絡，鼓勵對方向公共資料入門網站開放數據。不過，審計署留意到，截至2017年12月31日：(a) 在71個政府決策局／部門中，只有47個(66%)有向公共資料入門網站發放數據；(b) 只有8個公私營機構有向公共資料入門網站發放數據；及(c) 在4個主要交通營辦商中，只有2個(50%)向公共資料入門網站發放了一些靜態資料(第4.20至4.23段)。

摘要

13. **需要加強監察香港資訊及通訊科技獎承辦商和籌辦機構** “香港資訊及通訊科技獎”計劃於2006年透過業界、學術界和政府的共同努力而設立。計劃由資科辦策動，並由業界組織和專業團體參與籌辦(即籌辦機構)。每年資科辦都會委聘一個承辦商，為舉辦香港資訊及通訊科技獎提供秘書處服務和後勤支援。承辦商須確保提供秘書處服務的人員不得參與香港資訊及通訊科技獎的評審和評核工作(行政工作除外)。審計署留意到，在2013至2017年期間，某獎項類別之下有某評審員和某評審委員會成員同時也是來自提供秘書處服務的機構的項目團隊成員。另一方面，就每個獎項類別而言，資科辦都會委任一間籌辦機構(通常為業界相關機構)，負責獎項類別的規劃、籌備、管理和推行。根據《評審指引》，籌辦機構須核實各參賽者是否符合參賽資格。在2016年，有傳媒報道指某得獎公司不符合參賽資格。2017年2月，資科辦的結論是，傳媒報道屬實，因此取消有關公司的得獎資格。這次事件顯示仍有空間加強監察籌辦機構在履行《評審指引》所訂職責方面的表現(第4.28、4.30至4.36段)。

未來路向

14. **需要更新推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略** 政府在1998年11月公布的數碼21資訊科技策略中，首次發表推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略，其後先後在2001、2004和2008年更新策略。不過，直至2018年1月31日，資科辦仍未更新數碼21資訊科技策略，也沒有公布任何新策略以取代前者。2008年數碼21資訊科技策略是資科辦數碼21資訊科技策略網站上所公布的最新策略。2017年12月，政府公布香港智慧城市藍圖。審計署留意到，在推動社會各界更廣泛應用資訊科技的10項主要措施中，香港智慧城市藍圖只簡略提及其中3項(即“Wi-Fi連通城市”計劃、公共資料入門網站和支援科技初創企業的措施)。藍圖只簡述這些措施，並無載述有關策略和工作計劃詳情。創新及科技局(創科局)和資科辦需要因應香港智慧城市藍圖，以及創科局公布的其他創科政策方向和策略，定期更新有關推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略和工作計劃(第5.2、5.3、5.5至5.7段)。

審計署的建議

15. 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：

摘要

數碼共融措施

- (a) 進行計劃推行後的檢討，以評估上網學習支援計劃在多大程度上促進數碼共融，並汲取推行計劃的經驗 (第 2.21(c) 段)；
- (b) 查明機構就數碼共融流動應用程式資助計劃遞交項目建議的回應率偏低和某些流動應用程式的下載次數偏低的原因 (第 2.33(a) 段)；
- (c) 汲取推行數碼共融流動應用程式資助計劃的經驗，供日後推出的類似計劃借鏡 (第 2.33(b) 段)；
- (d) 查明政府決策局／部門在符合無障礙基礎標準方面所遇到的困難，並採取進一步措施，以鼓勵和協助決策局／部門符合有關標準 (第 2.42(a) 段)；
- (e) 查明無障礙網頁嘉許計劃的回應率偏低的原因 (第 2.42(b) 段)；

免費公共 Wi-Fi 服務

- (f) 監察 WiFi 通服務的表現和連線速度，並在有連線問題和連線速度緩慢的 WiFi 通場地採取措施，以提升該等場地的連線能力和連線速度 (第 3.18(a) 段)；
- (g) 不時監察各場地的 WiFi 通服務使用量，並在有需要時考慮遷移 Wi-Fi 熱點 (第 3.18(d) 段)；
- (h) 確保妥為張貼標誌，顯示場地有 WiFi 通服務提供 (第 3.18(e) 段)；
- (i) 明確提醒 WiFi 通服務使用者加密連接的局限，並鼓勵他們在有需要時使用虛擬專用網絡和保密插口層等較安全的通訊方式來傳送敏感資料 (第 3.18(g) 段)；
- (j) 採取措施，確保“Wi-Fi.HK”參與機構所提供的場地位置資訊正確無誤，以及所有“Wi-Fi.HK”場地都有“Wi-Fi.HK”服務提供 (第 3.28(a) 段)；
- (k) 採取行動，以加快擴大“Wi-Fi.HK”服務覆蓋範圍的進度，並盡量考慮公眾就使用免費 Wi-Fi 服務的地點偏好 (第 3.28(b) 段)；
- (l) 檢視公私營合作試驗計劃推行進度緩慢的情況，並採取措施，加快提供 Wi-Fi 服務 (第 3.36(a) 段)；

摘要

- (m) 審慎檢討全面推行公私營合作模式所提供的免費 Wi-Fi 熱點的目標數目 (第 3.36(b) 段) ;
- (n) 在與服務供應商 A 和 B 修訂協議和 / 或延長限期兩方面, 檢視政府的利益是否獲得充分保障 (第 3.36(c) 段) ;
- (o) 就在自修室和青少年服務中心提供免費公共 Wi-Fi 服務資助計劃而言, 採取措施處理非政府機構在核准場地提供免費 Wi-Fi 服務的緩慢進度, 並協助其加快進度 (第 3.42 段) ;

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

- (p) 盡力加快出售兩幅專用土地, 以發展數據中心 (第 4.17(a) 段) ;
- (q) 檢討優惠措施 (即改變工業大廈部分用途的申請可獲豁免繳付豁免書費用) 的成效 (第 4.17(b) 段) ;
- (r) 檢討優惠措施 (即因應數據中心用途而特別制訂的契約修訂) 的成效, 並加強向業界推廣這項措施 (第 4.17(d) 段) ;
- (s) 鼓勵更多政府決策局 / 部門和公私營機構開放更多數據, 讓公眾透過公共資料入門網站免費再用 (第 4.26(a) 段) ;
- (t) 確保提供秘書處服務的人員不得參與香港資訊及通訊科技獎的評審和評核工作 (第 4.42(a) 段) ;
- (u) 設立機制, 以加強監察籌辦機構在履行《評審指引》所訂職責方面的表現 (第 4.42(c) 段) ; 及

未來路向

- (v) 定期更新數碼 21 資訊科技策略網站內容, 以反映最新發展情況 (第 5.9 段)。

16. 審計署也建議創新及科技局局長和政府資訊科技總監應因應香港智慧城市藍圖, 以及創科局公布的其他創科政策方向和策略, 定期更新有關推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略和工作計劃 (第 5.8 段)。

政府的回應

17. 政府資訊科技總監和創新及科技局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 按照政府的定義，資訊及通訊科技指所有涉及處理資訊及／或利用通訊網絡(包括互聯網)交換資訊的科技和應用方案。資訊及通訊科技一詞通常被用作資訊科技的引伸同義詞。創新及科技局(創科局)轄下政府資訊科技總監辦公室(資科辦)的綱領之一是“社會對資訊科技的使用”(註 1)。在這個綱領下，資科辦推動和促進商界及市民更廣泛應用資訊科技，並致力把香港建設為數碼共融的社會。資科辦認同，有機會接觸電腦和互聯網者與沒有機會者之間存在數碼隔膜。有見及此，資科辦推廣數碼共融，讓社會各階層可享有平等機會，從資訊及通訊科技發展中受惠。數碼共融涵蓋個人與社羣接觸和使用資訊及通訊科技的能力，更具體而言包括使用互聯網的機會、可供使用的硬件和軟件、相關內容和服務，以及數碼知識培訓。由 1998-99 年度起，“社會對資訊科技的使用”一直都是前資訊科技署(註 2)的綱領之一。

1.3 資科辦由政府資訊科技總監掌管。截至 2017 年 12 月 31 日，資科辦有 76 名人員負責“社會對資訊科技的使用”綱領下各個計劃及項目的工作。資科辦的組織圖摘要載於附錄 A。在 2016-17 年度，資科辦在推動社會各界更廣泛應用資訊科技方面的措施所涉及的開支總額為 1.176 億元，包括“社會對資訊科技的使用”綱領下的 9,870 萬元開支，以及提供免費公共 Wi-Fi 服務所需的 1,890 萬元開支(由基本工程儲備基金撥付)。資科辦表示，個別計劃及項目的開支總額為 5,820 萬元(見表一)(註 3)。

註 1： 資科辦訂立了 3 個綱領，分別為：(a) 政府內部資訊科技的使用；(b) 資訊科技基建及標準；及 (c) 社會對資訊科技的使用。

註 2： 2004 年 7 月，資訊科技署與前工商及科技局轄下有關資訊科技的科組合併後成立了資科辦，負責有關資訊科技的政策和運作事宜，包括“社會對資訊科技的使用”綱領下的工作。

註 3： 餘下的 5,940 萬元(1.176 億元減 5,820 萬元)主要是與員工有關的開支和一般部門開支。

表一

資科辦推動社會各界更廣泛應用資訊科技的計劃及項目
所涉及的開支
(2016–17 年度)

計劃／項目	開支 (百萬元)
上網學習支援計劃	25.8
免費公共 Wi-Fi 服務	18.9
香港資訊及通訊科技獎、國際 IT 匯和互聯網經濟峰會	7.9
公共資料入門網站	3.7
無障礙網頁／流動應用程式運動	0.7
數碼共融流動應用程式資助計劃	0.5
長者數碼外展計劃	0.4
支援科技初創企業	0.2
數據中心	0.1
總計	58.2

資料來源：資科辦的記錄

政府推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略

1.4 在推動社會各界更廣泛應用資訊科技方面，政府所採取的策略隨着時間不斷演進。政府於 1998 年首度在數碼 21 資訊科技策略文件公布有關策略，其後先後在 2001、2004 和 2008 年予以更新：

- (a) **1998 年數碼 21 資訊科技策略** 1998 年策略闡明，“在社會各界推廣資訊科技”的目的是促使社會各界更清楚認識、更有信心和更熟習在生活上各個環節使用資訊及通訊科技；
- (b) **2001 年數碼 21 資訊科技策略** 2001 年策略定出一個重點範疇，就是加強香港社羣掌握數碼科技的能力，以確保整體社會可以因資訊科技的發展而提高生活質素；

- (c) **2004 年數碼 21 資訊科技策略** 2004 年策略把“消除數碼隔膜”列為重點範疇之一。資科辦自此修訂了其在“社會對資訊科技的使用”綱領下的政策目標，即致力在香港建立一個數碼共融的社會，以確保整體社會可以因資訊及通訊科技的發展而提高生活質素；及
- (d) **2008 年數碼 21 資訊科技策略** 2008 年數碼 21 資訊科技策略是資科辦數碼 21 資訊科技策略網站上所載的最新政府資訊科技策略。2008 年策略定出兩個工作範疇，以便推動社會各界更廣泛應用資訊科技：
- (i) **發展香港為科技合作及貿易的樞紐** 本港的商業機構應在本地、內地和全球的資訊及通訊科技與數碼內容服務市場上擔當重要的角色，而與內地和國際機構合作，是為這些市場提供服務的成功關鍵。這個工作範疇預計取得的進展，包括就香港設立數據中心一事在 2007 年年底或 2008 年完成有關土地和其他政策事宜的研究；及
- (ii) **建立數碼共融的知識型社會** 本港市民、工商界和志願機構都有能力開創、獲取、運用和分享資訊與知識，從而充分發揮潛力，促進持續發展和提升生活質素。香港的法律制度可保障資訊及通訊科技的使用正確和合乎道德，而一眾有見識的用戶，也應維護和推廣這方面的文化。這個工作範疇預計取得的進展，包括由 2007 年起在人流多的主要政府場地設置無線上網熱點，以及在 2008 年成立數碼共融專責小組，以制訂策略和措施消除數碼隔膜 (註 4)。

註 4：經濟合作與發展組織界定“數碼隔膜”為“不同社會經濟層面的個人、家庭、工商業和地域在接觸資訊及通訊科技和使用互聯網進行各種不同活動方面的機會所存在的差距”。

數碼 21 資訊科技策略諮詢委員會

1.5 數碼 21 資訊科技策略諮詢委員會於 2004 年 10 月成立，以取代前資訊基建諮詢委員會 (註 5)，成為在資訊科技事宜 (包括推動社會各界更廣泛應用資訊科技) 上的諮詢組織。委員會的職權範圍是根據數碼 21 資訊科技策略向政府提供下列各方面意見：

- (a) 資訊科技策略的目標；
- (b) 需要進一步推行措施的範疇；
- (c) 期望達致的成果；
- (d) 促進達致這些成果的策略和計劃；及
- (e) 發展香港資訊及通訊科技的藍圖。

1.6 數碼 21 資訊科技策略諮詢委員會轄下設有 4 個專責小組 (註 6)，其中以下 2 個專責小組的工作範疇與推動社會各界更廣泛應用資訊科技有關：

- (a) **數碼共融專責小組** 專責小組的目標是制訂策略和措施，全方位處理本港的數碼共融事宜，務求社會各階層均享有平等機會，從資訊及通訊科技發展中受惠；及
- (b) **行業促進專責小組** 專責小組的目標是就制訂策略和措施提供意見，協助香港在資訊及通訊科技領域上發展為創新、合作和貿易的樞紐。

推動社會各界更廣泛應用資訊科技的主要措施

1.7 下述各項是資料辦在“社會對資訊科技的使用”綱領下的主要措施，以推動社會各界更廣泛應用資訊科技：

註 5： 資訊基建諮詢委員會於 1998 年 8 月成立，就如何協助香港發展資訊基建一事向政府提供意見。

註 6： 4 個專責小組分別為：(a) 數碼共融專責小組；(b) 行業促進專責小組；(c) 電子政府服務專責小組；及 (d) 資訊及通訊科技專業發展及認可專責小組。

數碼共融措施

- (a) **上網學習支援計劃** 為減輕數碼隔膜對學習質素的影響，並推廣安全和正確使用互聯網進行網上學習，立法會財務委員會(財委會)於2010年5月通過撥款2.2億元，用以推行為期5年的上網學習支援計劃(又名“一家一網e學習”)，目的是協助低收入家庭學生購置價格相宜的電腦設備和上網服務，並向這些學生及其父母提供使用上的支援和輔導服務，讓他們能善用津貼和把握有關的學習機會。在2016年，政府把這項計劃延長2年至2017/18學年(註7)(即直至2018年8月)。由2011年7月推出上網學習支援計劃以來至2017年12月，該計劃已為67 045個合資格家庭提供多種服務，包括購置12 414部電腦設備和23 664項上網服務計劃，以及提供405 274項培訓和支援服務。該計劃自2011-12年度推出以來至2017-18年度(截至2017年9月)，所涉及的開支總額為1.588億元；
- (b) **長者數碼外展計劃** 這項計劃於2013年推出，旨在提高長者對使用資訊及通訊科技的認識和興趣。預期這項計劃可讓長者體驗資訊及通訊科技如何為生活增添色彩，協助他們活出積極健康的晚年。計劃的對象是院舍長者、隱蔽長者，以及接受家居護理和日間護理服務的長者。目前一輪的計劃已於2017年11月展開，3間非牟利非政府機構共獲資助150萬元；
- (c) **數碼共融流動應用程式** 由2012年起，資科辦撥款資助非政府機構開發免費流動應用程式，供有特殊需要的人士(例如殘疾人士、少數族裔、長者，以及有特殊學習困難的兒童)使用。截至2017年12月31日，有關機構共開發並推出了17個應用程式，資助總額為600萬元；
- (d) **無障礙網頁／流動應用程式運動** 為方便所有人士(包括殘疾人士)瀏覽及使用網上資訊和服務，資科辦自2011年起推行無障礙網頁／流動應用程式運動，以推動網站和流動應用程式採用無障礙設計。該運動自2011-12年度推出以來至2017-18年度(截至2017年9月)，所涉及的開支總額為1,100萬元；

註7：學年由每年9月1日開始至翌年8月31日終結。

免費公共 Wi-Fi 服務

- (e) **“Wi-Fi 連通城市”計劃** “香港政府 WiFi 通” (WiFi 通) 計劃在本港政府場地提供免費無線上網服務。根據這項措施，政府自 2008 年起在全港 18 區約 610 個政府場地設置了 Wi-Fi 設施。資科辦於 2014 年 8 月與公私營機構合作推出“Wi-Fi.HK”品牌，為市民提供免費或設有時限的 Wi-Fi 服務。財委會於 2016 年 5 月批准撥款 5 億元，用以推行“Wi-Fi 連通城市”計劃，包括：
- (i) 出資為政府場地提供免費 Wi-Fi 服務；
 - (ii) 發展和推廣“Wi-Fi.HK”品牌；
 - (iii) 透過公私營合作模式，開放政府場地，提供免費公共 Wi-Fi 服務；及
 - (iv) 資助非牟利非政府機構在青少年服務中心和自修室提供免費 Wi-Fi 服務。

資科辦於 2016 年 5 月向立法會匯報，Wi-Fi 熱點在 2019 年年底或之前將增至 34 000 個。免費公共 Wi-Fi 服務自 2008-09 年度推出以來至 2017-18 年度 (截至 2017 年 9 月)，所涉及的開支總額為 2.81 億元；

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

- (f) **促進數據中心發展的措施** 為了與那些致力吸引企業在其境內設立數據中心的亞洲國家競爭，資科辦採取下列措施，以促進數據中心在香港的發展：
- (i) 設立數據中心促進組和專題資訊網站，就有關設立數據中心的事宜，為有意發展數據中心的企業和投資者提供協調服務；
 - (ii) 加強推廣香港為亞太區內設立數據中心的首選地方；
 - (iii) 推廣有關優惠措施，鼓勵善用工業大廈發展數據中心；及
 - (iv) 物色用地發展高端數據中心，並研究適當的批地安排；
- (g) **香港資訊及通訊科技獎、國際 IT 匯和互聯網經濟峰會** 在 2016 年，香港資訊及通訊科技獎、國際 IT 匯和互聯網經濟峰會所涉及的開支分別為 590 萬元、110 萬元和 90 萬元；

- (h) **公共資料入門網站** 公共資料是指政府和公營機構在日常運作所收集、產生和擁有的各類資料。資料辦在 2011 年推出政府公共資料入門網站，以數碼格式免費發放公共資料作商業或非商業用途，並在 2015 年 3 月革新入門網站。截至 2017 年 12 月，該入門網站已按 18 個類別發放 3 101 個不同的數據集(註 8)，並提供約 1 000 個應用程式界面(註 9)。該入門網站自 2014–15 年度革新以來至 2017–18 年度(截至 2017 年 9 月)，所涉及的開支總額為 870 萬元；
- (i) **推動中小型企業應用資訊及通訊科技** 在 2004 至 2016 年期間，資料辦推行電子商務推廣計劃，鼓勵中小型企業應用資訊及通訊科技，以提升運作效率和拓展商機。資料辦為 13 個行業(即旅遊業、醫護衛生界、藥房、物流業、會計界、美容服務業、鐘錶業、貿易界、社會服務界、供應鏈業、保安業、批發／零售業，以及陸路運輸)推出了 19 個項目，資助總額達 1,460 萬元。由於政府已推出科技券計劃(註 10)，正式提供更廣泛的支援，因此資料辦在 2018 年 2 月決定停止推行電子商務推廣計劃；及
- (j) **支援科技初創企業的措施** 這些措施旨在透過數碼港的優化初創企業支援計劃和服務，加強對科技初創企業的扶持。資料辦也推出一站式入門網站 iStartup@HK，提供全面的實用資訊，並作為虛擬網絡和推介平台，讓科技初創企業在網上展示產品和接觸潛在投資者。自 2013–14 年度該等措施推出以來至 2017–18 年度(截至 2017 年 9 月)，該入門網站所涉及的開支總額為 300 萬元。

審查工作

1.8 2013 年 3 月，審計署完成有關提供“香港政府 WiFi 通”服務的審查工作。有關結果載於 2013 年 3 月《審計署署長第六十號報告書》第 8 章。

1.9 2017 年 10 月，審計署就資料辦推動社會各界更廣泛應用資訊科技的計劃及項目展開審查，審查工作集中於以下範疇：

註 8：數據集是相關資料的匯集。這些資料雖由多個獨立部分組成，但可經電腦以單位形式處理。

註 9：應用程式界面是一組編碼，可使兩項軟件程式互通。資料辦開發應用程式界面，讓軟件和應用程式開發商可透過不同途徑和方法使用公共資料入門網站所提供的數據集。

註 10：創科局在 2016 年 11 月於創新及科技基金下試行推出科技券計劃，旨在資助本地中小型企業使用科技服務和方案，以提高生產力或升級轉型。

引言

- (a) 數碼共融措施 (第 2 部分)；
- (b) 免費公共 Wi-Fi 服務 (第 3 部分)；
- (c) 其他推動更廣泛應用資訊科技的措施 (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

1.10 在審查期間，創科局和資科辦人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：數碼共融措施

2.1 本部分探討數碼共融措施的推行情況，主要集中於以下範疇：

- (a) 上網學習支援計劃 (第 2.3 至 2.22 段)；
- (b) 長者使用資訊及通訊科技 (第 2.23 至 2.28 段)；
- (c) 數碼共融流動應用程式 (第 2.29 至 2.34 段)；及
- (d) 無障礙網頁／流動應用程式運動 (第 2.35 至 2.43 段)。

2.2 不同階層人士應有同等機會使用資訊及通訊科技，並能掌握數碼知識，以全面融入數碼化的社會。然而，隨着科技急速發展，部分人士，特別是長者、低收入家庭學生和殘疾人士，容易被數碼隔膜所影響。資科辦促進數碼共融，讓社會各階層都有同等機會受惠於資訊及通訊科技的發展。

上網學習支援計劃

2.3 在《2009–10 施政報告》中，香港特別行政區行政長官宣布政府會研究為有需要的學生提供方便合宜的互聯網學習機會。

2.4 2010 年 5 月，立法會財委會批准撥款 2.2 億元，用以推行為期 5 年的上網學習支援計劃，協助有需要的低收入家庭學生及其家長上網學習。在 2010 年 5 月提交的財委會文件中，資科辦申請撥款 2.2 億元，詳情如下：

- (a) 8,400 萬元用以協助購置價格相宜的電腦；
- (b) 3,600 萬元用以協助提供價格相宜的上網服務；
- (c) 6,500 萬元用以向受惠對象提供培訓和技術支援；
- (d) 1,250 萬元用以支付支援推行計劃的費用 (例如推廣計劃提供的服務和進行中期檢討)；及
- (e) 2,250 萬元用以支付一般行政開支。

數碼共融措施

資料辦估計，約有 522 000 名學生可受惠於上網學習支援計劃，其中有 41 萬名來自 30 萬個低收入家庭的學生可於計劃推行首年受惠，另有 112 000 名低收入家庭學生可在其後 4 年符合資格享用計劃下的服務。

2.5 上網學習支援計劃於 2011 年 7 月推出，旨在幫助低收入家庭購置合適和價格相宜的電腦及上網服務，讓更多這類家庭的學生可在家中上網學習。此外，該計劃也旨在為目標學生及其家長提供所需的培訓和技術支援，以增進他們的科技知識，並使他們更懂得如何安全和正確使用互聯網。有子女接受全日制中、小學程度教育或修讀毅進文憑課程或職業訓練局相關課程的家庭，如符合以下其中一項規定，便合資格獲計劃提供服務：

- (a) 正在領取綜合社會保障援助計劃下與就學有關的定額津貼；或
- (b) 通過在職家庭及學生資助事務處有關申領學生資助的入息審查。

2.6 資料辦委託了兩間非牟利機構，分別在香港的東部和西部推行計劃。兩間推行機構已在全港各區設立 35 個服務中心，提供以下服務：

- (a) 協助購置適合作學習用途且價格相宜的電腦設備，並提供靈活的付款方式；
- (b) 協助提供價格優惠的上網服務；
- (c) 免費為學生提供培訓，使他們懂得如何正確和安全使用互聯網作學習之用；並免費為家長提供培訓，協助他們指導和支援子女上網學習；
- (d) 免費就電腦設備及互聯網提供技術和使用支援；及
- (e) 免費就如何正確和安全使用互聯網提供輔導服務。

2.7 資料辦表示，為了鼓勵參與，資料辦和推行機構舉辦了多項推廣活動，包括：

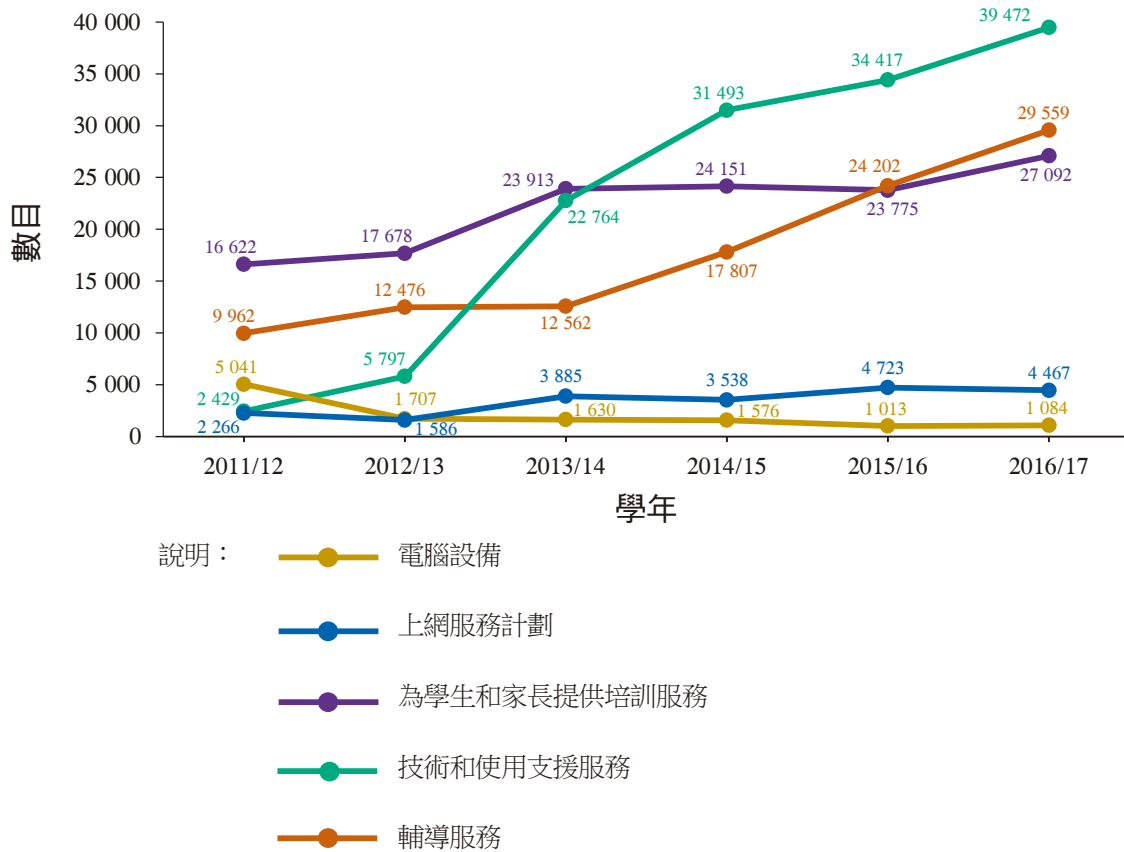
- (a) 透過在職家庭及學生資助事務處直接郵寄計劃單張和申請表給合資格家庭，並透過社會福利署派發計劃資料；
- (b) 在公共屋邨、公共圖書館、政府場地、青少年服務中心和自修室宣傳計劃；
- (c) 在學校和區議會舉行簡介會；

- (d) 推出季節性折扣優惠和增值產品及服務，例如免費電腦檢查服務；
- (e) 電腦捐贈計劃和師友計劃；及
- (f) 透過政府宣傳聲帶和短片及網上渠道進行其他一般宣傳推廣。

2.8 上網學習支援計劃下設有 5 類服務，其中 4 類的提供次數在 2011/12 至 2016/17 學年期間有所增加(見圖一)。自 2011 年 7 月該計劃推出以來至 2017 年 12 月，兩間推行機構已協助合資格家庭以優惠價格購置 12 414 部電腦設備和 23 664 項上網服務計劃，並提供 405 274 項培訓和支援服務。

圖一

上網學習支援計劃提供的服務數目
(2011/12 至 2016/17 學年)



資料來源：審計署對資料科辦記錄的分析

2.9 自上網學習支援計劃在 2011 年 7 月推出以來，政府已先後在 2013 和 2015 年就計劃進行了兩次檢討(即 2013 年中期檢討和 2015 年檢討)。鑑於 2015 年檢討所得的結果，以及計劃在首個 5 年推行期(2011 年 7 月至 2016 年 8 月)屆滿後剩餘 8,300 萬元撥款，資科辦於 2016 年 2 月取得立法會資訊科技及廣播事務委員會的支持，把計劃延長 2 年至 2017/18 學年(即至 2018 年 8 月)，有關推行安排則大致相同。

2.10 自 2011 年 7 月推出後，截至 2017 年 12 月，上網學習支援計劃已推行了約 6.5 年，並將於 2018 年 8 月結束。審計署審查了計劃的推行情況，發現可從中汲取若干經驗。

上網學習支援計劃的參與率偏低

2.11 根據 2010 年 5 月有關政府申請撥款推行上網學習支援計劃的財委會文件，該計劃估計所需的撥款額為 2.2 億元，而這項估計是基於以下假設得出：約有 41 萬名來自 30 萬個低收入家庭的學生可於計劃推行首年受惠，另有 112 000 名低收入家庭學生可在其後 4 年符合資格參加計劃(見第 2.4 段)。資科辦把上網學習支援計劃的參與率界定為曾使用服務的家庭佔合資格家庭的百分比。在 2011/12 至 2016/17 學年期間，年度參與率都普遍偏低，介乎 4% 至 14% (見表二)。同期，在 351 000 個合資格家庭(註 11)中，共有 63 495 個曾使用服務。在該 6 年期間，上網學習支援計劃的參與率為 18%。

註 11：就上網學習支援計劃而言，資科辦沒有合資格家庭數目的資料。資科辦以上網費津貼計劃下領取津貼的家庭數目，來計算上網學習支援計劃的參與率。上網費津貼計劃由社會福利署和在職家庭及學生資助事務處推行，分別為領取綜合社會保障援助和學生資助的學生提供津貼。

表二

上網學習支援計劃的參與率
(2011/12 至 2016/17 學年)

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
合資格家庭 數目 (a)	246 987	228 425	216 027	202 920	192 952	175 665
曾使用服務的 合資格家庭 數目 (b)	11 254	8 211	21 959	18 300	25 541	24 960
曾使用服務的 家庭佔合資格 家庭的百分比 (c)=(b)÷(a)×100%	5%	4%	10%	9%	13%	14%

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

2.12 在 2013 年中期檢討和 2015 年檢討中，資料辦已確定以下各項是導致上網學習支援計劃的參與率偏低的原因：

- (a) 計劃下的上網服務和電腦的售價並不吸引。透過計劃購置電腦設備的比率仍然偏低，原因是服務對象的需求不大，加上沒有訂明購貨數量，因此難以跟供應商議價，以取得較大的大批購貨折扣優惠。服務對象會選擇購買季節性促銷的電腦設備或有很大折扣優惠的過時型號，而不選擇透過計劃購買；
- (b) 基於個人資料私隱緣故，在職家庭及學生資助事務處、社會福利署和校方不能直接向推行機構提供合資格學生的資料，令這些機構難以識別哪些是合資格學生；
- (c) 學生認為該計劃提供的培訓與學校所教授的重疊，而家長則認為這些培訓沒有用。他們也認為培訓時間和地點不方便；
- (d) 中學生認為技術和使用支援服務沒有用，他們選擇向朋輩尋求協助；及
- (e) 學生認為計劃提供的輔導服務沒有用。家長和學校認為該輔導服務與學校社會工作服務重疊。

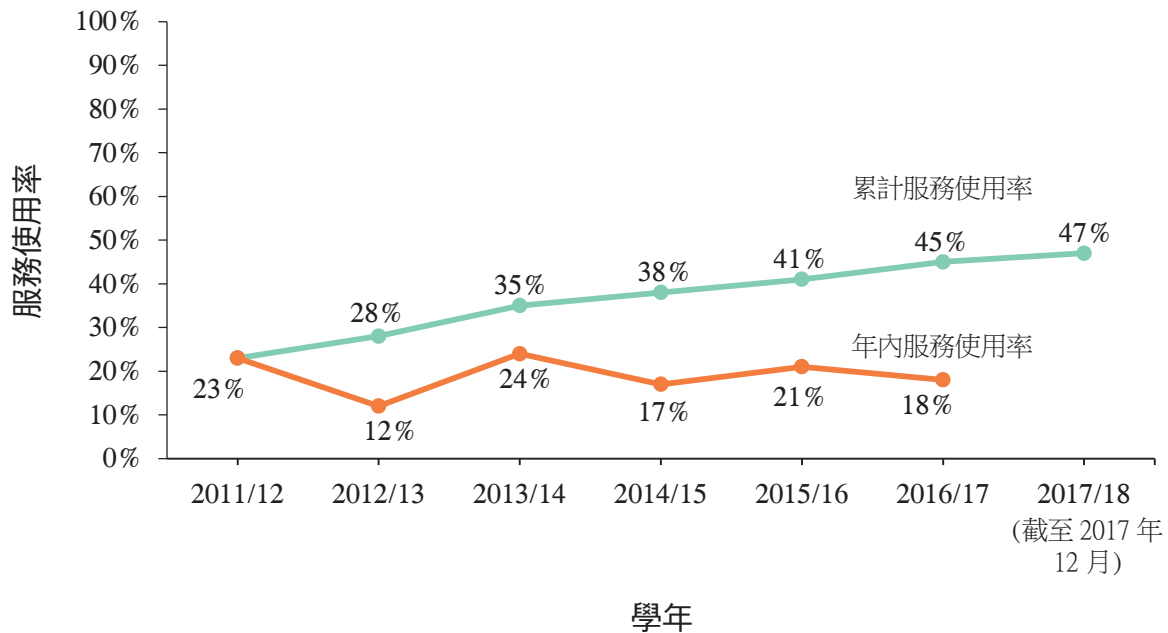
2.13 鑑於 2015 年檢討所得的結果，資科辦准許推行機構除了協助合資格家庭購置新的電腦設備外，還可免費為這些家庭搜羅獲捐贈或經翻新的電腦。由 2015/16 學年起，在職家庭及學生資助事務處開始徵求合資格家庭的同意，向推行機構提供他們的個人資料。截至 2017 年 12 月，社會福利署並沒有把領取綜合社會保障援助的合資格家庭的資料提供予推行機構。儘管資科辦在檢討計劃後採取了跟進行動，但 2016/17 學年的參與率仍處於 14% 的低水平。

上網學習支援計劃的服務使用率偏低

2.14 合資格家庭在使用上網學習支援計劃提供的服務前，必須向其中一間推行機構登記參與。審計署留意到，並非所有已登記參與計劃的家庭都使用有關服務。資科辦把服務使用率界定為曾使用服務的家庭佔已登記參與計劃家庭的百分比。在 2011/12 至 2016/17 學年期間，每年的服務使用率介乎 12% 至 24%。資科辦以自服務推出以來已使用服務的累計家庭數目，除以已登記參與計劃的累計家庭數目，來計算服務使用率。自 2011/12 學年推出計劃以來至 2017 年 12 月的 6 年半期間，上網學習支援計劃的服務使用率為 47% (見圖二)。

圖二

上網學習支援計劃的服務使用率
(2011/12 至 2017/18 學年)



資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

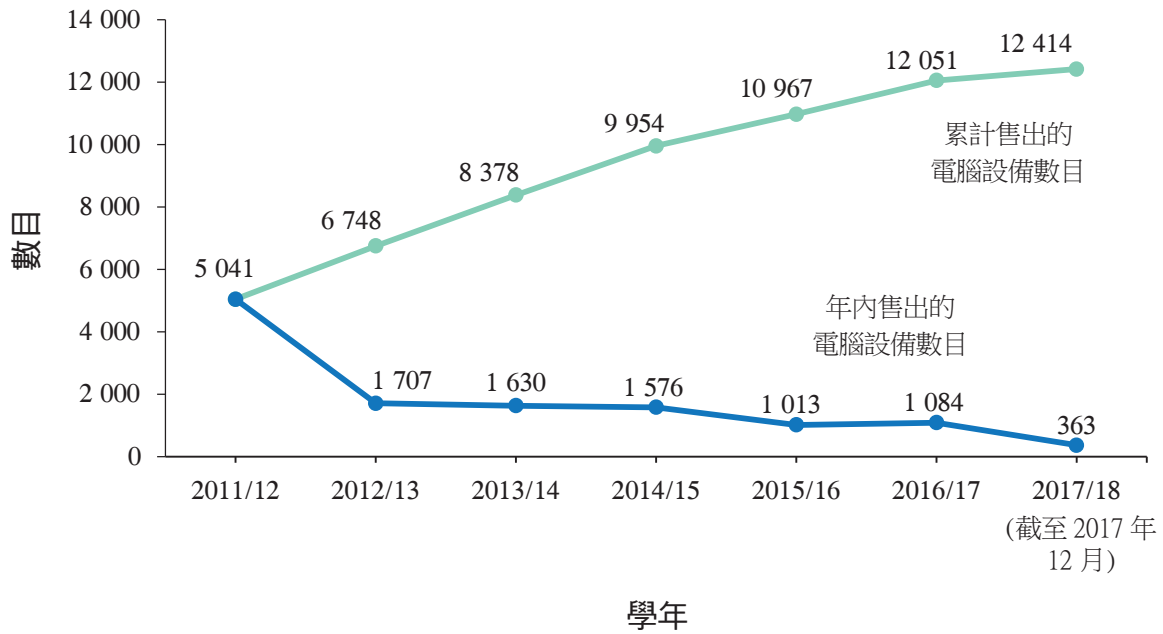
附註：資料辦以年內使用服務的家庭數目，除以截至年底已登記參與計劃的家庭數目，來計算年內的服務使用率。

透過計劃購置電腦設備和上網服務的學生數目偏低

2.15 在上網學習支援計劃的 2.2 億元預算撥款中，1.2 億元 (即 8,400 萬元 + 3,600 萬元) 是用以協助低收入家庭購置價格相宜的電腦設備和上網服務的開支。資料辦估計會有 522 000 名學生使用購置電腦設備的服務。但結果顯示，使用這服務的學生人數遠低於預期 (見圖三及圖四和第 2.12 段所載的解釋)。

圖三

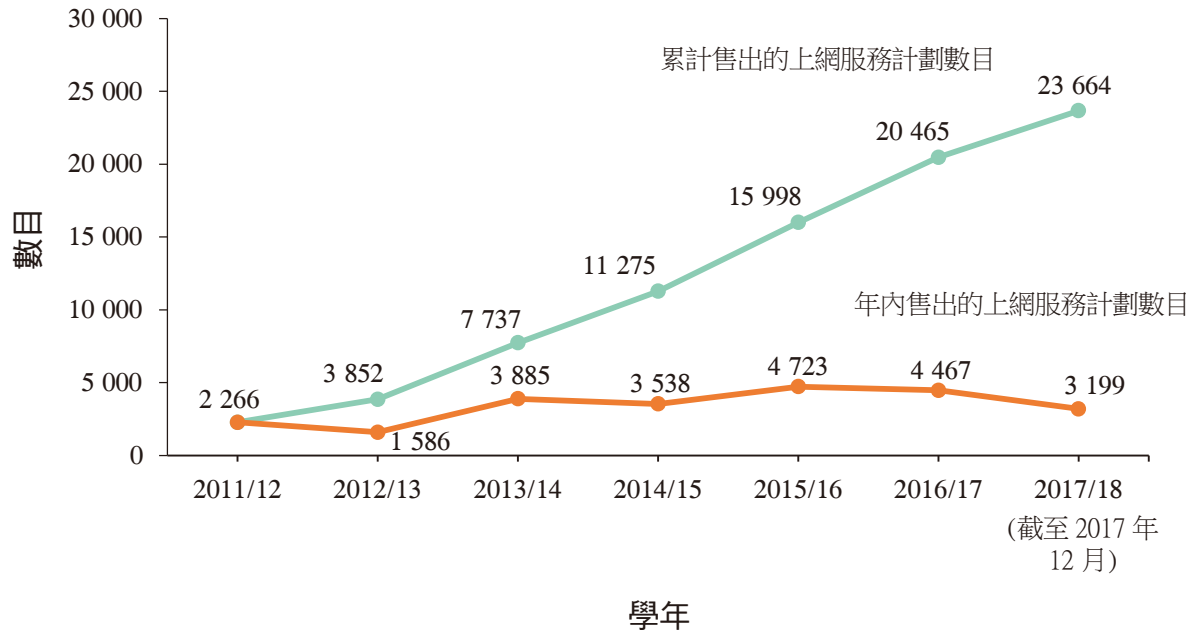
售出的電腦設備數目
(2011/12 至 2017/18 學年)



資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

圖四

售出的上網服務計劃數目
(2011/12 至 2017/18 學年)



資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

搜羅電腦設備的成本高昂

2.16 在 2015 年檢討中，資料辦檢視了在 2011–12 至 2014–15 年度期間個別服務類別的單位成本，結果發現：

- (a) 除了電腦設備銷售服務外，其他 4 類服務每個服務單位的平均成本都逐漸下降，原因是雖然初期籌備營運費用高昂，但由於愈來愈多人使用服務，因此產生了規模經濟效益，繼而令運作效率提升，再加上推行機構致力精簡服務提供模式，令有關成本得以下降；
- (b) 隨着售出的電腦設備數目減少(由 2011/12 學年的 5 041 部減至 2014/15 學年的 1 576 部)，提供電腦設備的平均單位成本由 2011–12 年度的 1,164 元增至 2014–15 年度的 1,670 元，增幅達 43% (見表三)。提供電腦設備的單位成本，是服務提供者為協助服務對象以較低價格購置電腦設備而招致的成本；

數碼共融措施

- (c) 提供電腦設備的單位成本高昂，原因是提供協助(搜羅電腦設備)涉及的開支龐大，當中包括售前安排、處理訂單、統籌交收、處理付款(包括分期付款個案)、跟進呆壞帳的拖欠還款情況，以及聯絡供應商；及
- (d) 在2014-15年度，服務對象因產品折扣優惠而節省的平均款額為470元(註12)。協助購置電腦設備涉及的開支為每部1,670元，與服務對象因產品折扣優惠而節省的平均款額470元比較，提供協助涉及的開支看來偏高。

表三

每個服務單位的平均成本
(2011-12至2014-15年度)

服務類別	平均單位成本				2011-12至 2014-15 的增減幅度 (元)
	2011-12 (元)	2012-13 (元)	2013-14 (元)	2014-15 (元)	
電腦設備	1,164	1,634	1,890	1,670	+506 (+43%)
上網服務	1,829	2,314	1,230	774	-1,055 (-58%)
為學生和家長 提供培訓服務	766	505	498	287	-479 (-63%)
技術和使用 支援服務	2,343	1,631	402	253	-2,090 (-89%)
輔導服務	715	375	210	256	-459 (-64%)
整體	1,071	684	500	323	-748 (-70%)

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註12：這是因產品折扣優惠(桌上電腦(853元)、筆記簿型電腦(441元)、平板電腦(610元)、顯示器(197元)和打印機(255元))而節省的平均款額。

2.17 在 2015 年檢討後，資科辦准許推行機構除了協助合資格家庭購置新的電腦設備外，還可免費為這些家庭搜羅獲捐贈或經翻新的電腦。售出的電腦設備由 2014/15 學年的 1 576 部進一步下跌至 2016/17 學年的 1 084 部。

沒有釐訂指標以評估計劃達標程度

2.18 2010 年 5 月，資科辦就上網學習支援計劃申請撥款時向財委會表示，除了上網和電腦的費用外，低收入家庭家長對互聯網認識不足，以及缺乏技術支援，也是阻礙其子女上網學習的因素。家長也憂慮互聯網可能帶來的負面影響，例如沉迷上網。政府應為家長及其子女提供有關安全和正確使用互聯網的適當指引。因此，除了協助這些家庭以相宜價格購置合適的電腦和上網服務外，該計劃還為學生及其家長提供培訓和技術支援，以增進他們的技術知識，並使他們更懂得如何安全和正確使用互聯網。

2.19 審計署留意到，除了就低收入家庭學生在家上網方面訂定表現指標外，資科辦並無釐訂任何表現指標，以衡量計劃在達到以下兩項目標方面的成效：增進低收入家庭家長和學生的技術知識，以及使他們更懂得如何安全和正確使用互聯網。沒有這些指標，資科辦無法衡量是否達到和在多大程度上達到上述兩項目標。

需要汲取推行上網學習支援計劃的經驗

2.20 自 2011 年 7 月推出後，上網學習支援計劃已推行了約 6.5 年。根據效率促進組於 2009 年 2 月發布題為《項目推行後檢討的使用者指引》的最佳做法指引，在推行項目後進行檢討，有助決策局／部門評估某項目是否達到預期目標和檢討其表現，並擷取值得學習之處，以改善日後項目的推行方法和成效。鑑於第 2.11 至 2.19 段所載的審計署意見，審計署認為，資科辦需要進行計劃推行後的檢討，以評估上網學習支援計劃在多大程度上促進數碼共融，並汲取推行計劃的經驗。

審計署的建議

2.21 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 日後推行類似的支援計劃時，經常監察所提供服務的單位成本，並確保以具成本效益的方式提供服務；
- (b) 日後推行類似的支援計劃時，釐訂指標以評估計劃達標程度，並定期按所訂指標評估所取得的成效；及
- (c) 進行計劃推行後的檢討，以評估上網學習支援計劃在多大程度上促進數碼共融，並汲取推行計劃的經驗。

政府的回應

2.22 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦會就上網學習支援計劃進行計劃推行後的檢討。日後推行類似的支援計劃時，資科辦會經常監察服務的單位成本，並釐訂合適指標和按所訂指標評估所取得的成效。

長者使用資訊及通訊科技

2.23 為鼓勵長者在日常生活中更積極使用資訊及通訊科技，以擴闊生活空間、融入社會和提升生活質素，資科辦推行了以下措施：

- (a) 2010年6月，委託非政府機構開發名為“長青網”的長者專門網站，一站式提供切合長者需要和興趣的資訊(註13)；
- (b) 在2012年向3間社會服務機構提供834,000元資助，用以推行多個項目，以增加長者接觸資訊及通訊科技的機會，並提高他們在使用資訊及通訊科技方面的知識和接受程度；及
- (c) 在2013-14、2015-16和2017-18年度，透過非政府機構舉辦3輪長者數碼外展計劃(共涉及344萬元)，並以此作為平台，讓不同的長者社羣認識到資訊及通訊科技如何能改善他們的生活質素。首輪和第二輪計劃先後於2014年12月和2016年8月完成。第三輪計劃已於2017年11月展開，為期12個月。

註13：該非政府機構自2013年5月起以自資方式繼續營運網站。

需要監察長者使用資訊及通訊科技的情況

2.24 2012年5月，資科辦向立法會資訊科技及廣播事務委員會匯報時表示，資科辦的目標是在2014年年底或之前把長者的電腦使用率和互聯網使用率分別提升至25%及23%。根據政府統計處進行的主題性住戶統計調查，在2014年，長者的互聯網使用率為24%，超過所訂目標的23%，但長者的電腦使用率只得19.8%，低於所訂目標的25%。在2015年，兩項使用率均已達標（見表四）。

表四

長者的互聯網使用率和電腦使用率
(2014和2015年)

年份	互聯網使用率		電腦使用率	
	目標 (%)	實際 (註 1) (%)	目標 (%)	實際 (註 2) (%)
2014	在2014年年底或之前 達到23%	24.0%	在2014年年底或之前 達到25%	19.8%
2015		35.9%		25.8%

資料來源：立法會文件和政府統計處進行的主題性住戶統計調查

註1：2014和2015年的互聯網使用率分別為24.0%和35.9%，這是指政府統計處先後在2014年6至8月和2015年5至8月進行的統計調查中，65歲或以上人士在調查前12個月內曾使用互聯網的百分比。

註2：2014和2015年的電腦使用率分別為19.8%和25.8%，這是指政府統計處先後在2014年6至8月和2015年5至8月進行的統計調查中，65歲或以上人士在調查前12個月內曾使用電腦的百分比。

2.25 在2014年5月舉行的立法會資訊科技及廣播事務委員會會議上，政府資訊科技總監表示，資科辦的目標是在3年內有50%的長者曾使用互聯網、智能手機或平板電腦。審計署分析了在2012年6月至2017年9月期間曾使用互聯網、智能手機或電腦的長者所佔的百分比，並留意到在2017年，長者的互聯網使用率和長者擁有智能手機的比率分別為51.2%和52.1%。然而，長者的電腦使用率為31.1%，較50%為低（見表五）。

表五

長者使用資訊及通訊科技的情況
(2012年6月至2017年9月)

統計調查期	互聯網使用率 (註 1)	擁有智能手機 的比率 (註 2)	電腦使用率 (註 3)
2012年6至8月	13.1%	6.9%	13.7%
2013年1至4月	18.0%	10.2%	18.4%
2014年6至8月	24.0%	24.3%	19.8%
2015年5至8月	35.9%	35.4%	25.8%
2016年4至7月	44.0%	42.9%	31.8%
2017年6至9月	51.2%	52.1%	31.1%

資料來源：政府統計處進行的主題性住戶統計調查

註 1：互聯網使用率是指 65 歲或以上人士在調查前 12 個月內曾使用互聯網的百分比。

註 2：在 2012、2013、2016 和 2017 年的調查期內，擁有智能手機的比率是指 65 歲或以上人士在調查時擁有智能手機的百分比。在 2014 和 2015 年的調查期內，擁有智能手機的比率是指 65 歲或以上人士在調查前 12 個月內擁有智能手機的百分比。

註 3：電腦使用率是指 65 歲或以上人士在調查前 12 個月內曾使用電腦的百分比。

2.26 鑑於長者的教育程度日益提升，資科辦需要檢討所訂的 50% 這個目標，並考慮釐訂一個更適當和具挑戰性的長遠目標。

審計署的建議

2.27 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 採取措施，以監察長者使用資訊及通訊科技方面的情況；及
- (b) 檢討所訂的 50% 這個目標，並考慮釐訂一個更適當和具挑戰性的長遠目標。

政府的回應

2.28 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦會：

- (a) 監察長者使用資訊及通訊科技方面的進展；及
- (b) 檢討所訂的 50% 這個目標是否可以提高。

數碼共融流動應用程式

2.29 為借助香港在流動科技上的優勢以達致社會共融，資科辦自 2012 年起推出了 3 輪數碼共融流動應用程式資助計劃。該計劃的目標是資助非牟利社會服務機構開發切合弱勢社羣需要的流動應用程式，供他們免費使用。這些流動應用程式旨在提升弱勢社羣的生活質素，並協助他們融入社會。截至 2017 年 12 月，有關機構已開發並推出了 17 個流動應用程式，以配合不同目標社羣（例如視障或聽障人士、長者、有學習困難或唐氏綜合症的兒童和少數族裔人士）的特別需要。資助開發該 17 個流動應用程式的總額為 600 萬元（每個流動應用程式的資助額約為 174,000 元至 482,000 元）。

目標機構反應冷淡

2.30 就每一輪數碼共融流動應用程式資助計劃（先後於 2012 年 10 月、2014 年 1 月和 2015 年 11 月推出）而言，所有根據香港法例註冊或登記的非牟利社會服務機構、非牟利資訊科技專業學會或業界團體，均合資格提交項目建議。在每一輪計劃推出時，資科辦都舉辦簡介會，並透過發布新聞稿和其網站公布詳情，另又發信邀請上述機構提交項目建議。審計署分析了每一輪邀請所接獲的項目建議數目（見表六），並留意到所接獲的項目建議由 2012 年的 45 份減至 2015 年的 15 份。此外，遞交項目建議的機構由 2012 年的 40 間（佔 445 份邀請的 9%）減至 2015 年的 14 間（佔 522 份邀請的 3%）。

表六

3 輪數碼共融流動應用程式資助計劃的回應率
(2012 年 10 月至 2015 年 12 月)

輪次	獲邀請的 機構數目 (a)	遞交項目建議 的機構數目 (b)	接獲的項目 建議數目 (c)	回應率 (d)= $(b) \div (a) \times 100\%$
第一輪 (2012 年 10 至 12 月)	445	40	45	9%
第二輪 (2014 年 1 至 3 月)	504	37	41	7%
第三輪 (2015 年 11 至 12 月)	522	14	15	3%

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

附註：每間機構可遞交超過 1 個項目建議。因此，遞交項目建議的機構數目少於接獲的項目建議數目。

某些流動應用程式的下載次數偏低

2.31 資料辦規定受資助機構須就數碼共融流動應用程式的下載次數設定目標，並在推出流動應用程式後起計首 12 個月內達標。審計署審查了第一和第二輪計劃下 12 個獲資料辦資助的數碼共融流動應用程式的下載次數（註 14），發現其中 8 個（67%）的下載次數未能在推出後起計首 12 個月內達標（見表七）。

註 14：所有 5 個在第三輪計劃下開發的流動應用程式均在 2017 年推出。截至 2017 年 12 月 31 日，這些流動應用程式的推出時間少於 12 個月。

表七

自推出後起計首 12 個月內
下載次數未達標的數碼共融流動應用程式
(第一和第二輪)

流動應用程式	資助額 (a) (元)	目標下載 次數 (b)	首 12 個 月的實際 下載次數 (c)	首 12 個月 實際下載 次數佔所 訂目標的 百分比 (d)= (c) ÷ (b) × 100% (%)	達到所訂 目標所需 時間 (月)
A	178,000	3 000	1 712	57%	21
B	393,000	1 000	819	82%	13
C	285,000	5 000	2 235	45%	未達標 (註)
D	377,000	8 000	4 339	54%	24
E	338,000	2 000	1 277	64%	14
F	433,000	1 000	898	90%	16
G	367,000	10 000	7 613	76%	20
H	461,000	2 000	1 788	89%	14

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註：這個流動應用程式已於 2016 年 8 月下架。自推出當日至 2016 年 8 月，該流動應用程式的下載次數合共 4 043 次，未達到 5 000 次這個下載目標。

需要汲取推行資助計劃的經驗

2.32 2017 年 5 月，創科局推出創科生活基金，以資助應用創新及科技改善市民日常生活的項目。項目成果可以是流動應用程式、產品、工具、服務、軟件或任何其他形式。數碼共融流動應用程式資助計劃已納入上述基金的範圍內，並會繼續支援開發數碼共融流動應用程式。儘管如此，審計署認為，資料

數碼共融措施

辦需要查明機構就數碼共融流動應用程式資助計劃遞交項目建議的回應率偏低，和某些流動應用程式的下載次數偏低的原因，以期汲取推行計劃的經驗，供日後推出的類似計劃借鏡。

審計署的建議

2.33 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 查明機構就數碼共融流動應用程式資助計劃遞交項目建議的回應率偏低和某些流動應用程式的下載次數偏低的原因；及
- (b) 汲取推行數碼共融流動應用程式資助計劃的經驗，供日後推出的類似計劃借鏡。

政府的回應

2.34 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦會就數碼共融流動應用程式資助計劃進行計劃推行後的檢討，以汲取經驗供日後的類似計劃借鏡。

無障礙網頁／流動應用程式運動

2.35 無障礙網頁／流動應用程式旨在確保網站和流動應用程式的內容是提供給所有人，對象不只包括殘疾人士，還包括有特殊困難的人士，例如長者、受色盲困擾的人士，以及認知和身體有問題(例如讀寫困難和癲癇病)等的人士。針對不同殘疾類別人士而設的主要無障礙功能，包括使用對比鮮明的前景和背景顏色，以及為影音內容配上字幕或文字稿。無障礙網站或流動應用程式不但有利於更廣泛地傳遞訊息，也提高了對所有用戶的普遍可用性，而且有助建立關愛共融的社會。資科辦於 2011 年 10 月推出無障礙網頁／流動應用程式運動，以推動網站和流動應用程式採用無障礙設計。

2.36 資科辦在 2018 年 2 月回應審計署的查詢時告知審計署，表示已採取措施推廣無障礙網頁／流動應用程式運動，包括：

- (a) 舉辦研討會和工作坊，以促進社會對無障礙網頁／流動應用程式的認識；
- (b) 建立專題網站，以提供有關無障礙網頁／流動應用程式的資源，例如指引、技術參考資料和良好作業模式；
- (c) 向各大專院校宣傳推廣無障礙網頁／流動應用程式的好處；及
- (d) 舉辦無障礙網頁嘉許計劃，以鼓勵本地公私營機構的網頁／流動應用程式採用無障礙設計。

需要提升政府流動應用程式的無障礙功能

2.37 資科辦表示，所有政府網站都已採用《無障礙網頁內容指引》2.0 版 AA 級別標準(註 15)。在 2014 年，鑑於流動應用程式日趨普及，資科辦製備了無障礙流動應用程式手冊，供應用程式開發人員參考。資科辦所採取的策略之一，是由政府帶領推動公私營機構網站採用無障礙設計。資科辦已制訂了一套政府無障礙流動應用程式基礎標準(無障礙基礎標準)，供政府決策局／部門遵守。所有在 2014 年 12 月 1 日或之後開發的政府流動應用程式，都須具備無障礙功能，並完全符合無障礙基礎標準，例如提供調整字體大小的功能和足夠的顏色對比度。資科辦在 2017 年 10 月進行的調查顯示：

- (a) 在 2014 年 12 月 1 日或之後開發的 23 個流動應用程式中，有 1 個(4%) 不符合無障礙基礎標準；及
- (b) 在 2014 年 12 月 1 日之前開發的 89 個流動應用程式中，有 58 個(65%) 不符合無障礙基礎標準。

2.38 審計署認為，資科辦需要查明政府決策局／部門在符合無障礙基礎標準方面所遇到的困難，並採取進一步措施，以鼓勵和協助決策局／部門符合有關標準。

註 15：《無障礙網頁內容指引》2.0 版是一套國際指引，旨在闡釋如何使網頁內容更方便殘疾人士瀏覽。該指引就符合準則方面定下 3 個級別：A(最低)、AA 和 AAA(最高)。

機構對無障礙網頁嘉許計劃反應冷淡

2.39 為推動和鼓勵非政府機構的網站／流動應用程式更廣泛採用無障礙設計，資科辦自 2013 年起聯同平等機會委員會合辦了 4 輪無障礙網頁嘉許計劃。該計劃旨在表揚本地的企業和機構在其網站及流動應用程式採用無障礙設計，方便所有人(特別是殘疾人士)使用。根據該計劃，參與機構可獲免費提供評估和諮詢服務，以助優化其網站和流動應用程式，達到所定的無障礙標準。

2.40 在每一輪計劃推出時，資科辦都邀請本地企業和機構遞交申請。審計署分析了本地企業／機構就每一輪計劃(在 2013 至 2016 年期間推出)遞交申請的回應率，並留意到該計劃的回應率介乎 7.8% 至 13% (見表八)。

表八

本地企業／機構就 4 輪無障礙網頁嘉許計劃
遞交申請的回應率
(2013 至 2016 年)

輪次	年份	本地企業／機構數目		回應率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
		獲邀請的 企業／機構 (a)	遞交申請的 企業／機構 (b)	
第一輪	2013	854	97	11.4%
第二輪	2014	1 167	140	12.0%
第三輪	2015	1 317	171 (註 1)	13.0%
第四輪 (註 2)	2016	2 373	186	7.8%

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註 1：有 7 份申請來自未獲邀請的本地企業／機構。

註 2：資科辦在第四輪計劃邀請中、小學遞交申請。在 2 373 間獲邀請的本地企業／機構中，有 939 間是中、小學。在所接獲的 186 份申請中，有 9 份來自這些中、小學。

2.41 在 4 輪無障礙嘉許計劃下，有 62 至 168 間本地企業／機構和 70 至 239 個網站獲得嘉許(見表九)。回應率偏低，可能反映只有少數本地企業／機

構的網站／流動應用程式採用無障礙設計。2016年2月，立法會資訊科技及廣播事務委員會委員對只有少數網站採用無障礙設計表示失望。資科辦需要查明該計劃的回應率偏低的原因，並採取措施，以進一步鼓勵更多本地企業／機構的網站／流動應用程式採用無障礙設計。

表九

4 輪無障礙網頁嘉許計劃
獲嘉許的網站和流動應用程式數目
(2013 至 2016 年)

輪次	年份	獲嘉許的本地 企業／機構數目	獲嘉許的 網站數目	獲嘉許的 流動應用 程式數目
第一輪	2013	62	70	不適用(註)
第二輪	2014	110	136	31
第三輪	2015	146	199	45
第四輪	2016	168	239	57

資料來源：資科辦的記錄

註：流動應用程式並不納入第一輪計劃的評審範疇。

附註：每間本地企業／機構可遞交超過1個網站／流動應用程式的申請，供進行評審。因此，獲嘉許的本地企業／機構數目少於獲嘉許網站和獲嘉許流動應用程式的數目總和。

審計署的建議

2.42 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 查明政府決策局／部門在符合無障礙基礎標準方面所遇到的困難，並採取進一步措施，以鼓勵和協助決策局／部門符合有關標準；
- (b) 查明無障礙網頁嘉許計劃的回應率偏低的原因；及
- (c) 採取措施，以進一步鼓勵更多本地企業／機構的網站／流動應用程式採用無障礙設計。

政府的回應

2.43 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦會加強無障礙網頁的推廣和採用，並發通告要求政府決策局／部門的所有流動應用程式符合無障礙基礎標準。

第 3 部分：免費公共 Wi-Fi 服務

- 3.1 本部分探討免費公共 Wi-Fi 服務的提供情況，主要集中於以下範疇：
- (a) “香港政府 WiFi 通” 服務 (第 3.2 至 3.19 段)；
 - (b) “Wi-Fi.HK” 品牌 (第 3.20 至 3.29 段)；
 - (c) 透過公私營合作模式提供 Wi-Fi 服務 (第 3.30 至 3.37 段)；及
 - (d) 在自修室和青少年服務中心提供免費公共 Wi-Fi 服務資助計劃 (第 3.38 至 3.43 段)。

“香港政府 WiFi 通” 服務

3.2 在 2007 年之前，本港並沒有由政府提供的免費公共 Wi-Fi 服務。財委會先後在 2007 和 2011 年通過撥款 2.176 億元和追加撥款 6,800 萬元，用以在 2007 年 12 月至 2017 年 12 月的 10 年期間，按兩份各為期 5 年的外判合約提供“香港政府 WiFi 通” (WiFi 通) 服務。為了把香港發展成為數碼城市，讓市民在全港每個角落都可上網存取資訊、使用應用程式和服務，政府推出 WiFi 通服務，在選定的政府場地為市民提供免費 Wi-Fi 服務。2007 年 12 月，政府透過公開招標，向承辦商批出 1 份總值 1.107 億元的 5 年合約，以安裝 Wi-Fi 設施、提供 Wi-Fi 服務和維持日常的運作。2012 年 3 月，政府與承辦商簽訂總值 9,770 萬元的服務合約，在隨後 5 年繼續提供 Wi-Fi 服務。

3.3 2013 年 1 月，資科辦成立“香港政府 WiFi 通” 計劃營運委員會 (WiFi 通營運委員會)，負責監察免費 Wi-Fi 服務的質素、承辦商的表現和 WiFi 通服務的成本效益。WiFi 通營運委員會的職權範圍載於附錄 B。委員會由 1 名助理政府資訊科技總監擔任主席，成員則來自資科辦、通訊事務管理局辦公室，以及轄下有 10 個或以上 WiFi 通場地的政府決策局／部門 (註 16)。

3.4 2013 年 3 月，審計署完成審查 WiFi 通服務的提供情況 (2013 年審查工作)。審查結果載於 2013 年 3 月發表的《審計署署長第六十號報告書》第 8 章。

註 16：截至 2017 年 12 月 31 日，轄下有 10 個或以上 WiFi 通場地的決策局／部門共有 8 個，即康樂及文化事務署、食物環境衛生署、民政事務總署、入境事務處、勞工處、政府產業署、司法機構和衛生署。

免費公共 Wi-Fi 服務

在 2013 年審查工作中，審計署發現，在 WiFi 通服務合約的監察，以及 WiFi 通服務的質素、安全性和推廣等方面有可予改善的地方。

3.5 2016 年 5 月，資科辦向財委會匯報時表示，有些政府場地（例如公共圖書館、社區中心、政府診所和郊野公園遊客中心）的商業價值偏低，無法吸引商業服務提供者提供免費 Wi-Fi 服務，但鑑於市民對該等場地提供免費 Wi-Fi 服務的需求殷切，因此政府會繼續出資在這些場地提供免費 Wi-Fi 服務。2017 年 11 月，政府透過公開招標把第三份總值 1.198 億元的合約，批予承辦首兩份合約的同一承辦商。

部分 WiFi 通場地的連線速度緩慢

3.6 根據 2012 年 3 月簽訂的服務合約，每個場地的頻寬需求由資科辦訂定，目標是支援每名用戶平均頻寬最少達下傳每秒 2 兆比特和上傳每秒 1 兆比特。資科辦因應 2013 年審查工作採取了跟進行動，並於 2014 年 1 月告知審計署，表示已於 2013 年 7 至 8 月一次過完成在所有 400 個 WiFi 通場地進行抽樣檢查，確保所有場地達到所訂的服務水平。自 2014 年起，資科辦每年都對推出 WiFi 通服務超過 1 年的場地進行服務檢查。

3.7 在《二零一六年施政報告》中，政府承諾逐步把現時 WiFi 通的連線速度提高 1 倍，達到每名用戶每秒 3 至 4 兆比特。2016 年 1 月，資科辦與承辦商達成協議，把每名用戶的頻寬上限提高，以期在用戶實際使用時連線速度可達到每秒 3 至 4 兆比特。在 2017 年，資科辦就 WiFi 通服務進行周年服務檢查，涵蓋 3 087 個熱點（共涉及 605 個場地）。根據資科辦在 2017 年的周年服務檢查結果，審計署留意到，有 1 171 個熱點（涉及 366 個場地）的下載速度低於每秒 3 兆比特，另有 10 個熱點（涉及 7 個場地）無法建立 Wi-Fi 連線（見表十）。

表十

WiFi 通服務周年服務檢查結果
(2017 年)

下載速度	熱點數目	涉及的場地數目
無法建立 Wi-Fi 連線	10 (0.3%)	7
< 每秒 3 兆比特	1 171 (38.0%)	366
每秒 3 兆比特至 < 每秒 4 兆比特	862 (27.9%)	366
≥ 每秒 4 兆比特	1 044 (33.8%)	213
總計	3 087 (100.0%)	605 (註)

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註：由於每個 WiFi 通場地都有超過 1 個熱點，加上同一場地內不同熱點所錄得的下載速度各不相同，因此各項下載速度涉及的場地數目相加起來不等於總計數字。

3.8 審計署留意到，在 1 171 個下載速度低於每秒 3 兆比特的熱點 (共涉及 366 個場地) 中：

- (a) 14 個場地 (涉及 21 個熱點) 是公共圖書館，屬受歡迎的 WiFi 通場地；及
- (b) 9 個場地 (例如香港公園、維多利亞公園和皇后像廣場花園)(註 17) (涉及 106 個熱點) 是 WiFi 通服務使用量較高 (每日使用人數超過 100) 的旅遊熱點或公園。

審計署也留意到，在該 366 個場地中，有 23 個的頻寬受到限制，不能以光纖提升網絡 (例如場地位於離島或存在地理問題)。在 2017 年 2 月舉行的 WiFi 通營運委員會會議上，承辦商向委員會建議，安裝 4G 流動路由器可能是解決頻寬限制問題的技術方案。不過，資料辦並無跟進這項建議。

註 17：其餘 6 個場地分別為淺水灣泳灘、鯽魚涌公園、香港文化中心露天廣場及尖沙咀海濱花園、荔枝角公園、九龍公園和城市藝坊。

部分場地的 WiFi 通服務使用量偏低

3.9 資科辦採用以下準則來揀選場地提供 WiFi 通服務：

- (a) 每日有至少 300 名訪客的室內場地；
- (b) 每日有至少 1 000 名訪客的聯用大樓；
- (c) 每日有至少 5 000 名訪客的戶外場地；
- (d) 大型公園 (例如九龍公園和沙田公園)；及
- (e) 其他考慮因素，包括推廣香港的形象，或方便市民瀏覽及使用電子政府內容和服務。

在估計 WiFi 通服務的使用量時，資科辦假設有關室內場地每日有 5% 的訪客會使用 WiFi 通服務；至於聯用大樓和戶外場地，則每日有 3% 的訪客會使用該服務。

3.10 截至 2017 年 12 月 31 日，全港共有 616 個 WiFi 通場地。審計署審查了資科辦所記錄該 616 個場地在 2014 至 2017 年期間的 WiFi 通服務使用量 (註 18)，並留意到某些場地的使用量偏低 (見表十一)。在該 616 個場地中，有 196 個 (32%) 的平均每日使用人數少於 15 名 (即每日 300 名訪客 × 5%)。在 2012 年 9 月至 2017 年 12 月期間，WiFi 通場地已由 395 個增至 616 個。平均每日使用人數少於 15 名的 WiFi 通場地所佔的百分比，也由 2009 年 9 月至 2012 年 9 月的 27% (395 個場地中有 108 個)(根據 2013 年審查工作報告)，上升至 2014 至 2017 年的 32%。

註 18：就 2014 年 1 月 1 日後推出 WiFi 通服務的場地而言，審計署審查了這些場地由服務推出當日至 2017 年 12 月 31 日的 WiFi 通服務使用量。

表十一

政府場地 WiFi 通服務的平均每日使用人數
(2014 至 2017 年)

平均每日使用人數	場地數目
0 至 < 15	196 (32%)
15 至 < 50	194 (31%)
50 至 < 100	124 (20%)
100 至 < 500	96 (16%)
500 及以上	6 (1%)
總計	616 (100%)

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

在該 23 個受到頻寬限制的場地(見第 3.8 段)中，有 16 個的平均每日使用人數少於 15 名。資料辦表示，即使一些平均使用人數不多的場地，也可能有需要繼續提供 WiFi 通服務。例如，就社區會堂而言，在租用期間，WiFi 通服務的需求甚殷，但其他日子的服務使用量則偏低。資料辦需要採取措施，以提升 WiFi 通服務的使用量，包括推廣該等場地有 WiFi 通服務提供和改善這項服務。資料辦也應考慮停止在一些使用量偏低的場地(特別是該 16 個受到頻寬限制的場地)提供 WiFi 通服務。

需要改善在政府場地展示 WiFi 通標誌

3.11 為顯示場地有 WiFi 通服務提供，資料辦向管理 WiFi 通場地的有關部門發出指引，要求該等部門在場內熱點附近張貼 WiFi 通標誌(見圖五)，以及定期到場檢查以確保標誌妥為展示。

圖五

WiFi 通標誌



資料來源：資料辦的記錄

3.12 根據資料辦所發布的周年服務檢查程序，檢查時應記錄 WiFi 通標誌的位置。審計署審查了 2017 年的周年服務檢查記錄，發現 WiFi 通標誌的位置沒有按規定被記錄。

3.13 在 2018 年 1 至 3 月期間，審計署曾到 20 個 WiFi 通場地視察，以確定場內是否張貼了 WiFi 通標誌。審計署發現，在該 20 個場地中，有 19 個需要在展示 WiFi 通標誌方面作出改善：

- (a) 6 個 (30%) 場地沒有在任何熱點張貼標誌；及
- (b) 13 個 (65%) 場地只在部分熱點張貼標誌。

3.14 資料辦需要確保在所有熱點張貼標誌，以顯示該處有 WiFi 通服務提供，並需要採取措施，確保在進行周年服務檢查時記錄 WiFi 通標誌的位置。

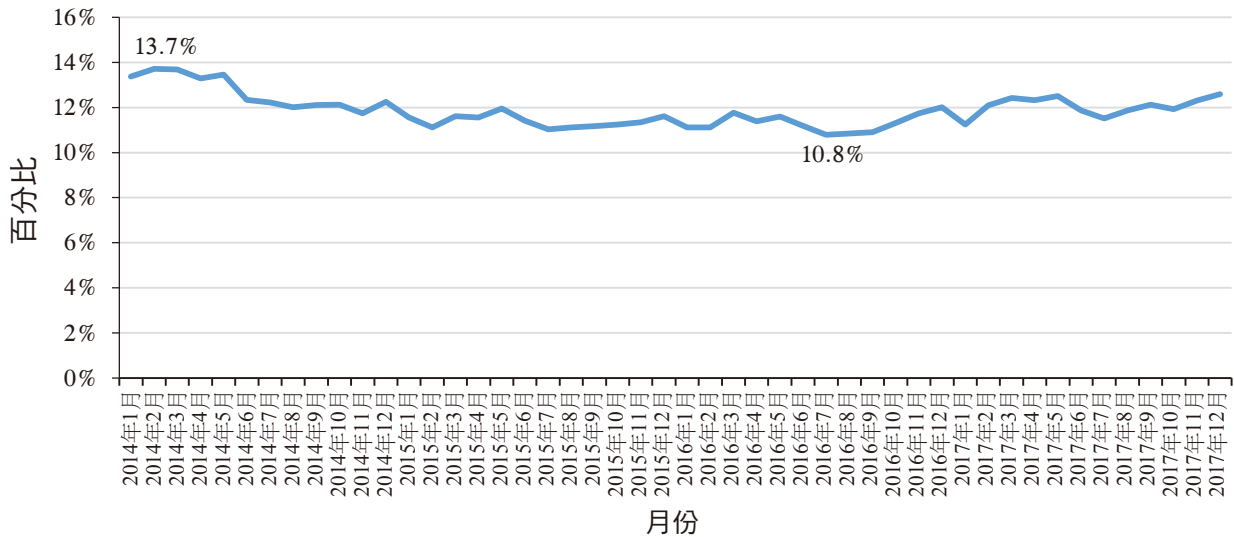
需要明確提醒使用者加密連接的局限

3.15 根據 WiFi 通服務合約規定，承辦商必須提供加密和非加密兩種連接服務。使用非加密連接時，使用者可能在不知情下被他人竊劫個人資料。因此，基於保安和私隱保障理由，資料辦建議 WiFi 通服務使用者盡量使用加密連接。

3.16 審計署審查了 WiFi 通服務在 2014 至 2017 年期間的每月使用量統計數字，發現使用加密連接佔連線總數的百分比介乎 10.8% 至 13.7% (見圖六)。

圖六

加密連接的每月使用量統計數字
(2014 至 2017 年)



資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

3.17 資料辦表示，加密連接可為電腦／流動裝置與熱點之間傳送的数据加密。不過，資料在網上傳送時仍是未經加密的，使用者可能在不知情下被他人騎劫個人資料。就算使用加密連接，也無法為使用者提供充分網絡安全的保障，以抵禦黑客入侵，原因是加密連接無法保護網上傳送的資料。資料辦鼓勵使用者使用較安全的通訊方式，例如虛擬專用網絡和保密插口層。然而，審計署留意到，WiFi 通服務專題網站所提供的《保安貼士》和《使用指南》，並無明確提醒使用者加密連接的局限。資料辦的《保安貼士》註明：“市民透過公共 Wi-Fi 無線網絡接達互聯網時，須注意無線上網的保安問題。”《使用指南》則註明：“就保安及私隱保障方面，我們建議你盡量使用加密連接……如你的設備沒有所需的加密功能，你可使用非加密連接，但在這模式下，資訊傳送是沒有加密及沒受保障的，我們建議你只應傳送非敏感的資料，或者只進行一般網站瀏覽。”

審計署的建議

3.18 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 監察 WiFi 通服務的表現和連線速度，並在有連線問題和連線速度緩慢的 WiFi 通場地採取措施，以提升該等場地的連線能力和連線速度；
- (b) 考慮在 WiFi 通服務使用量較高的旅遊熱點或公園，提升 Wi-Fi 容量；
- (c) 採用替代技術方案，使那些因地理限制而無法提升頻寬的 WiFi 通場地得以提高連線速度；
- (d) 不時監察各場地的 WiFi 通服務使用量，並在有需要時考慮遷移 Wi-Fi 熱點；
- (e) 確保妥為張貼標誌，顯示場地有 WiFi 通服務提供；
- (f) 採取措施，確保在進行周年服務檢查時記錄 WiFi 通標誌的位置；及
- (g) 明確提醒 WiFi 通服務使用者加密連接的局限，並鼓勵他們在有需要時使用虛擬專用網絡和保密插口層等較安全的通訊方式來傳送敏感資料。

政府的回應

3.19 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 資科辦將逐步在 WiFi 通使用量較高的旅遊熱點和場地，提升 Wi-Fi 容量；及
- (b) 關於使用 4.5G 流動服務以支援室外場地的 Wi-Fi 服務，資科辦正於 3 個地點(即東涌北公園、佐敦谷公園和中葵涌公園)試用這種替代模式提供有關服務。

“Wi-Fi.HK” 品牌

3.20 “Wi-Fi.HK” (見圖七) 是政府在 2014 年 8 月與多間公私營機構合作推出的通用品牌，為本港提供免費 Wi-Fi 服務。有關提供“Wi-Fi.HK”服務的場地位置資訊，可透過“Wi-Fi.HK”網站和“Wi-Fi.HK”流動應用程式查閱。參與機構必須符合一套資格準則，例如提供每秒最少 3 兆比特的互聯網頻寬、在場地開放時間內提供每日最少 30 分鐘免費服務用量、讓市民無須登記使用免費服務，以及透過熱線或電郵提供服務支援。

圖七

“Wi-Fi.HK” 標誌



資料來源：資料辦的記錄

“Wi-Fi.HK” 場地位置資訊並非時刻準確和部分 “Wi-Fi.HK” 場地無法建立 Wi-Fi 連線

3.21 自 2015 年起，資料辦委聘顧問以抽樣方式在“Wi-Fi.HK”場地進行服務檢查。顧問在 2015 和 2016 年每年進行了一次服務檢查，在 2017 年(截至 6 月)則改為每季一次。有關抽樣服務檢查包括查看參與機構所提供的“Wi-Fi.HK”場地位置資訊是否正確無誤，以及“Wi-Fi.HK”服務的連線狀況。

3.22 審計署審查了在 2015 至 2017 年(截至 6 月)期間的抽樣服務檢查結果，留意到部分“Wi-Fi.HK”場地無法建立 Wi-Fi 連線(見表十二)。無法建立 Wi-Fi 連線的“Wi-Fi.HK”場地所佔的百分比，由 2015 年的 5% (在 165 個已檢查場地中有 9 個)，增至 2017 年(截至 6 月)的 13% (在 284 個已檢查場地中有 37 個)。無法建立 Wi-Fi 連線的原因包括：

- (a) 場地已關閉或無法找到場地；

免費公共 Wi-Fi 服務

- (b) 找到場地但偵測不到“Wi-Fi.HK”服務；及
- (c) 偵測到“Wi-Fi.HK”服務但無法建立 Wi-Fi 連線。

資料辦需要採取措施，確保“Wi-Fi.HK”參與機構所提供的場地位置資訊正確無誤，以及所有“Wi-Fi.HK”場地都有“Wi-Fi.HK”服務提供。

表十二

“Wi-Fi.HK”服務檢查結果
(2015 至 2017 年)

已檢查場地的 Wi-Fi 連線	已檢查的場地數目		
	2015 年	2016 年	2017 年 (截至 6 月)
成功建立	156 (95%)	112 (94%)	247 (87%)
無法建立 (註)	9 (5%)	7 (6%)	37 (13%)
總計	165 (100%)	119 (100%)	284 (100%)

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註：在 2015 年的 9 宗個案和 2017 年的 37 宗個案中，分別有 1 宗和 10 宗涉及進行服務檢查的顧問未能找到正確場地。

擴大“Wi-Fi.HK”服務覆蓋範圍的進度緩慢

3.23 在《二零一六年施政報告》中，政府承諾在 3 年內把“WiFi.HK”熱點數目增加 1 倍，由 17 000 個增至 34 000 個 (即在 2019 年年底或之前新增 17 000 個熱點)，以逐步擴大免費 Wi-Fi 服務的覆蓋範圍，在所有公共租住屋邨、公立醫院、街市、公園、休憩處、海濱長廊、旅遊景點、公共交通交匯處和陸路口岸提供這些服務。

3.24 擴大“Wi-Fi.HK”服務覆蓋範圍的進度緩慢。截至 2017 年 12 月 31 日：

- (a) “Wi-Fi.HK”熱點只增加了 3 339 個，由 17 000 個增至 20 339 個 (即佔所訂目標 17 000 個新增熱點的 20%)；

- (b) 在 179 個公共租住屋邨均尚未有“Wi-Fi.HK”服務提供；及
- (c) 在 42 間公立醫院中，只在 12 間 (29%) 有“Wi-Fi.HK”服務提供。

3.25 審計署也留意到，“Wi-Fi.HK”熱點的分布情況與使用者的偏好並不相符。根據政府統計處在 2016 年進行的主題性住戶統計調查，就提供免費公共 Wi-Fi 服務而言，首兩個最理想的地點為食肆和商店／商場，分別有 61% 和 57% 的受訪者揀選它們為最理想的地點。然而，截至 2017 年 12 月 31 日，在 20 339 個提供“Wi-Fi.HK”服務的熱點中，有 10 663 個 (52%) 設於大學和大專院校，而設於食肆和商店／商場者則分別只有 861 個 (4%) 和 1 071 個 (5%) (見表十三)。資料辦表示，在 2018 年 1 和 2 月，商店／商場這類別地點設置了約 300 個熱點。這類別地點所設置的熱點，由 2017 年年底的 1 071 個 (佔 20 339 個熱點的 5.27%)，增至 2018 年 2 月中的 1 387 個 (佔 20 835 個熱點的 6.66%)。

免費公共 Wi-Fi 服務

表十三

有關“Wi-Fi.HK”熱點的分析(按場地類別劃分)
(2017年12月31日)

場地類別	機構數目	熱點數目	場地數目
大學和大專院校	14	10 663 (52.43%)	91 (2.67%)
文康體育場地	6	1 688 (8.30%)	366 (10.74%)
娛樂和休閒場地	5	1 157 (5.69%)	172 (5.05%)
商店／商場	7	1 071 (5.27%)	435 (12.77%)
政府大樓和辦公室	13 (註 1)	1 006 (4.95%)	178 (5.23%)
電話亭	1	932 (4.58%)	932 (27.36%)
食肆	6	861 (4.23%)	272 (7.99%)
醫院和診所	5	676 (3.32%)	149 (4.37%)
公共交通工具	5	548 (2.69%)	20 (0.59%)
銀行	2	414 (2.04%)	128 (3.76%)
自修室和青少年服務中心	26	373 (1.83%)	107 (3.14%)
便利店	2	363 (1.79%)	363 (10.66%)
工業／商業大廈	4	316 (1.55%)	43 (1.26%)
住宿地方(註 2)	1	127 (0.62%)	127 (3.73%)
政府相關機構	7	75 (0.37%)	15 (0.44%)
學校和學習中心	1	62 (0.31%)	5 (0.15%)
其他	2	7 (0.03%)	3 (0.09%)
總計	78 (註 3)	20 339 (100.00%)	3 406 (100.00%)

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

註 1：該 13 間機構包括 11 個政府部門、1 間商業機構和 WiFi 通計劃(資科辦把 WiFi 通計劃算作 1 間機構)。

註 2：該住宿地方是 1 間酒店。該 127 個熱點設於該酒店的 127 個房間。

註 3：由於部分機構(例如主要的 Wi-Fi 服務供應商)在超過 1 類場地提供“Wi-Fi.HK”服務，因此各項場地類別的機構數目相加起來不等於總計數字。

需要加強推廣“Wi-Fi.HK”品牌

3.26 根據資科辦於 2016 年 5 月就“Wi-Fi 連通城市”計劃向財委會提交的撥款申請文件，資科辦會繼續發展和推廣“Wi-Fi.HK”品牌為優質的公共 Wi-Fi 服務。資科辦期望有更多私家醫院、商場和公共交通營辦商會參與“Wi-Fi.HK”品牌，提供免費 Wi-Fi 服務。審計署留意到，截至 2018 年 2 月 28 日，私營機構對參與“Wi-Fi.HK”品牌一事反應冷淡。自 2016 年 5 月以來，只有 19 間私營機構參與“Wi-Fi.HK”品牌。此外，根據政府統計處在 2016 年進行的主題性住戶統計調查，在統計調查前 12 個月內曾使用公共 Wi-Fi 服務的受訪者中，有 55% 表示並不知道有“Wi-Fi.HK”品牌。資科辦需要加強推廣，鼓勵更多私營機構參與“Wi-Fi.HK”品牌，並提高市民對此品牌的認識。

需要提高“Wi-Fi.HK”服務的安全性

3.27 在《二零一六年施政報告》中，政府承諾提高政府場地所提供 Wi-Fi 服務的安全性。審計署留意到，“Wi-Fi.HK”服務在安全性方面有可予改善的地方。2016 年 1 月，資科辦告知立法會資訊科技及廣播事務委員會，表示會加強“Wi-Fi.HK”服務的安全措施，透過採用數碼伺服器證書，方便 Wi-Fi 服務使用者驗證服務供應商的身分，從而減低連接至偽冒“Wi-Fi.HK”熱點的風險。資科辦表示，自 2017 年年中起，安裝數碼伺服器證書已成為參與“Wi-Fi.HK”品牌的必要條件。資科辦已發信給在 2017 年年中前已參與品牌的機構，建議對方安裝該證書。審計署留意到，在 2017 年以抽樣方式檢查“Wi-Fi.HK”服務時，在 247 個已檢查的“Wi-Fi.HK”場地中，發現有 82 個 (33%) 並沒有安裝數碼伺服器證書。資科辦需要採取措施，以鼓勵參與機構盡量在其“Wi-Fi.HK”場地安裝數碼伺服器證書。

審計署的建議

3.28 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 採取措施，確保“Wi-Fi.HK”參與機構所提供的場地位置資訊正確無誤，以及所有“Wi-Fi.HK”場地都有“Wi-Fi.HK”服務提供；
- (b) 採取行動，以加快擴大“Wi-Fi.HK”服務覆蓋範圍的進度，並盡量考慮公眾就使用免費 Wi-Fi 服務的地點偏好；

免費公共 Wi-Fi 服務

- (c) 加強推廣，鼓勵更多私營機構參與“Wi-Fi.HK”品牌，並提高市民對此品牌的認識；及
- (d) 採取措施，以鼓勵在 2017 年年中之前參與“Wi-Fi.HK”品牌的機構盡量在其“Wi-Fi.HK”場地安裝數碼伺服器證書。

政府的回應

3.29 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 資科辦一直有邀請商場和連鎖餐廳的參與。“Wi-Fi.HK”的覆蓋範圍亦已擴大到銀行，酒店和主題巴士等新的場地類別；
- (b) 資科辦一直與香港無線科技商會合作推廣“Wi-Fi.HK”品牌，並已從知識產權署獲得商標註冊，以提高“Wi-Fi.HK”的品牌價值；及
- (c) 資科辦一直採取措施鼓勵參與機構安裝數碼伺服器證書。

透過公私營合作模式提供 Wi-Fi 服務

3.30 2015 年 3 月，政府委託顧問就 WiFi 通服務進行策略性檢討，並就長遠的可持續發展模式建議未來路向。2016 年 3 月，顧問建議政府透過公私營合作模式開放政府場地，以提供免費 Wi-Fi 服務。

3.31 2016 年 5 月，資科辦向財委會申請撥款推行“Wi-Fi 連通城市”計劃。資科辦當時告知財委會：

- (a) 政府會透過公私營合作模式開放政府場地，由私營機構出資安裝設備和提供免費公共 Wi-Fi 服務；
- (b) 政府計劃一次性在這些場地出資建立基礎設施，並承擔營運 Wi-Fi 服務所需的電費(註 19)。私營機構則可在這些場地提供商業流動及 Wi-Fi 服務和其他資訊服務(註 20)；

註 19：資科辦表示，每個 Wi-Fi 熱點每年所需的電費平均約為 100 元。

註 20：其他資訊服務包括軟性廣告服務和大數據分析服務。

- (c) 擬推行公私營合作試驗計劃，在全港 18 區超過 100 個人流多的場地，例如公園、休憩處、海濱長廊、旅遊景點和公共交通交匯處，提供免費 Wi-Fi 服務。資科辦會根據推行試驗計劃的經驗，制訂長遠的合作模式和下階段的推行細節，包括將會開放的政府場地類別和數目、有關場地的地區分布和所提供的服務。私營機構也可藉此機會探索最佳的商業安排，使服務得以持續發展。在試驗計劃完成後，政府會在 6 個月內檢討結果；
- (d) 預計由 2017 年年中起，大規模推行公私營合作安排，以期在 3 年內透過公私營合作方式在政府場地新增 7 000 個“Wi-Fi.HK”熱點；及
- (e) 以公私營合作模式取代傳統由政府出資模式安裝 7 000 個熱點，估計在 2022 年年底或之前可減省 2.32 億元開支。

在公私營合作試驗計劃下提供 Wi-Fi 服務的進度緩慢

3.32 2016 年 12 月 20 日，政府與 4 個服務供應商簽訂特許協議，在 185 個政府場地提供 Wi-Fi 服務，為期 5 年。根據協議：

- (a) 服務供應商須於簽訂協議當日起計 3 至 7 個月的籌備時間內，在獲編配的場地安裝設備，以提供 Wi-Fi 服務和核准增值服務(包括軟性廣告服務、商業 Wi-Fi 服務、大數據分析服務和流動服務)；
- (b) 服務供應商須在協議生效當日起計 12 個月內(即 2017 年 12 月 19 日或之前)，或政府同意的期間內，開始提供 Wi-Fi 服務；
- (c) 服務供應商須就每個獲編配的場地向政府繳付 25,000 元按金，作為妥善履行協議所訂責任的保證；
- (d) 如服務供應商一方未有履行協議所訂的任何責任，其所繳付的按金將被沒收；
- (e) 即使服務供應商被沒收按金，也無損政府就因該服務供應商違責行為而蒙受或可能蒙受損失提出進一步索償的權利；及
- (f) 如服務供應商未能妥善和按時履行或遵從協議的任何條文，政府可終止有關協議。

免費公共 Wi-Fi 服務

3.33 服務供應商推行公私營合作試驗計劃的進度緩慢。截至 2017 年 12 月 19 日 (即協議訂明的限期)，該 185 個場地中只有 12 個 (6%) 已推出免費 Wi-Fi 服務 (見表十四)。4 個服務供應商中有 3 個在限期前仍未開始在部分或所有獲編配的場地提供 Wi-Fi 服務。

表十四

根據公私營合作試驗計劃推出免費 Wi-Fi 服務
(2017 年 12 月 19 日)

服務供應商	獲編配的場地數目	已推出免費 Wi-Fi 服務的場地數目
A	160	0
B	11	5
C	7	0 (註)
D	7	7
總計	185	12

資料來源：資料辦的記錄

註：該 7 個場地中有 6 個已在 2018 年 2 月 23 日推出免費 Wi-Fi 服務。

3.34 審計署留意到：

- (a) **服務供應商 A** 2017 年 10 月 9 日，服務供應商 A 告知資料辦，表示基於其商業考慮，在協議訂明的限期前，只能在 160 個獲編配場地中的 4 個提供 Wi-Fi 服務，並就其餘 156 個場地的安排徵詢資料辦的意見。2017 年 10 月 10 日，資料辦告知律政司，表示服務供應商 A 未能於協議訂明的籌備時間內 (即 2017 年 6 月 19 日或之前)，在其獲編配的所有 160 個場地完成安裝 Wi-Fi 設備；另表示擬准許服務供應商 A 只在 160 個獲編配場地中的 4 個場地提供 Wi-Fi 服務，並透過修訂協議把其餘 156 個場地從協議中剔除。2017 年 12 月 4 日，資料辦致函服務供應商 A，列明有關修訂協議以保留 4 個獲編配場地 (原先協議為 160 個) 的條款和條件。2017 年 12 月 11 日，服務供應商 A 表示需要更多時間進行地下線路安裝工作，因此要求資料辦延長在該 4 個獲編配場地開始提供 Wi-Fi 服務的限期，由 2017 年 12 月 19 日延至 2018 年 3 月 15 日。2017 年 12 月 14 日，

資料辦接納上述延長限期的要求，並提醒服務供應商 A 該限期不會再延長；如服務供應商 A 不能在 2018 年 3 月 15 日或之前開始提供 Wi-Fi 服務，政府便會終止協議。2018 年 1 月 6 日，服務供應商 A 接受經修訂的協議。因應審計署的查詢，資料辦在 2018 年 1 月告知審計署，表示待收到服務供應商 A 就該 4 個場地所繳付的新一筆按金後，便會把原先 160 個場地的按金退回服務供應商 A。沒有文件證據顯示，資料辦在修訂協議和延長限期時，曾就保障政府利益事宜徵詢法律意見；

- (b) **服務供應商 B** 2017 年 12 月 8 日，服務供應商 B 致函資料辦，要求延長在其 11 個獲編配場地中的 6 個開始提供 Wi-Fi 服務的限期。2017 年 12 月 14 日，資料辦接納其要求，把限期延至 2018 年 6 月 30 日。資料辦表示，服務供應商 B 在推出服務方面出現延誤，原因是有 2 個場地未可供進行安裝工作，並在 4 個場地遇到技術困難；
- (c) **服務供應商 C** 服務供應商 C 在其就公私營合作試驗計劃而遞交予資料辦的建議書中表示，在選定場地提供免費 Wi-Fi 服務這種業務模式如要持續，提供流動服務至關重要。該服務供應商所簽訂的協議載有一項條款，訂明所有場地在啓動免費 Wi-Fi 服務時，也須一併啓動流動服務（為該服務供應商所揀選的增值服務之一）。在 2017 年 10 月底前，該服務供應商已在其獲編配的所有 7 個場地完成安裝 Wi-Fi 設備。不過，由於該等場地的流動服務仍未啓動，因此該服務供應商未有在 2017 年 12 月 19 日的限期前，在該等場地推出免費 Wi-Fi 服務。後來，服務供應商 C 於 2018 年 2 月 23 日已在該 7 個場地中的 6 個推出了免費 Wi-Fi 服務。資料辦需要與服務供應商 C 聯絡，使其加快在餘下的場地提供 Wi-Fi 服務。審計署留意到，曾有其他服務供應商表示有意在編配予服務供應商 C 的所有 7 個場地提供 Wi-Fi 服務，而且沒有提出有關提供流動服務的條款。沒有文件證據顯示，資料辦為何把該等場地編配予服務供應商 C 並接納條款，而不考慮其他有意的服務供應商；及
- (d) **服務供應商 D** 截至 2017 年 12 月 19 日限期屆滿時，服務供應商 D 已開始在其獲編配的所有 7 個場地提供 Wi-Fi 服務。

3.35 審計署認為，資料辦需要檢視公私營合作試驗計劃推行進度緩慢的情況，並採取措施，使服務供應商加快在獲編配的場地提供 Wi-Fi 服務。鑑於試驗計劃的結果，資料辦需要審慎檢討全面推行公私營合作模式所提供的免費

免費公共 Wi-Fi 服務

Wi-Fi 熱點的目標數目。日後推行公私營合作計劃時，在接納服務供應商就協議提出的條款前，資科辦需要審慎檢視這些條款所帶來的影響。

審計署的建議

3.36 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 檢視公私營合作試驗計劃推行進度緩慢的情況，並採取措施，使服務供應商加快在獲編配的場地提供 Wi-Fi 服務；
- (b) 審慎檢討全面推行公私營合作模式所提供的免費 Wi-Fi 熱點的目標數目；
- (c) 在與服務供應商 A 和 B 修訂協議和／或延長限期兩方面，檢視政府的利益是否獲得充分保障；
- (d) 尋求法律意見，以了解可否向服務供應商 A 和 B 採取法律行動；
- (e) 與服務供應商 C 聯絡，使其加快在 7 個獲編配場地中的餘下 1 個推出 Wi-Fi 服務；
- (f) 日後推行公私營合作計劃時，在接納服務供應商提出的條款前，審慎檢視這些條款所帶來的影響；及
- (g) 汲取推行公私營合作試驗計劃的經驗，供全面推行公私營合作模式時作參考之用。

政府的回應

3.37 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦已就公私營合作試驗計劃進行檢討，以找出推行中遇到的主要問題，並制訂措施改善全面推行公私營合作模式的流程。

在自修室和青少年服務中心提供免費公共 Wi-Fi 服務資助計劃

3.38 在《二零一六年施政報告》中，政府表示會在政府和非牟利非政府機構營辦的所有自修室和青少年服務中心提供免費 Wi-Fi 服務，以協助學生在課餘

使用網上資源學習。在 2016 年 5 月向財委會提交的撥款申請文件中，資科辦表示會制訂申請辦法，資助現時以教育局及社署定期撥款營辦自修室和青少年服務中心的非政府機構在這些場地提供免費公共 Wi-Fi 服務。資科辦預計有關資助將惠及約 350 間由非政府機構營辦的自修室和青少年服務中心，涉及約 500 個熱點，為期 5 年。每個場地的最高資助金額為每年 12,000 元，採用發還款項的形式支付。

3.39 在 2017 年，資科辦邀請 67 間營辦 217 間自修室和青少年服務中心的合資格非政府機構遞交申請。截至 2017 年 12 月 31 日，在這 67 間合資格的非政府機構中，有 51 間 (76%) 已為轄下 194 個場地中的 177 個申請資助。換言之，有 16 間 (24%) 仍未申請參與資助計劃，而這些機構所營辦的場地共有 23 個 (佔 217 個的 11%)。資科辦表示，該 16 間非政府機構中有 15 間已提供免費公共 Wi-Fi 服務。

需要監察在資助計劃下提供 Wi-Fi 服務的進度

3.40 根據資科辦訂定的技術及服務標準要求，受資助非政府機構須於接納要約後起計 3 個月內在其場地為市民提供 Wi-Fi 服務。截至 2017 年 12 月 31 日，在 51 間獲准參與資助計劃的非政府機構 (涉及 177 個場地) 中，只有 35 間 (69%) 已在 99 個場地 (56%) 推出 Wi-Fi 服務。審計署審查有關機構在核准場地提供 Wi-Fi 服務的進度時，發現：

- (a) 有 5 個場地已退出資助計劃；
- (b) 在 99 個已推出 Wi-Fi 服務的場地中，有 41 個 (41%) 是在限期後才推出 Wi-Fi 服務，延遲日數為 1 至 62 天 (平均為 35 天)；及
- (c) 在餘下 73 個尚未推出 Wi-Fi 服務的場地 (即 $177 - 5 - 99$) 中，有 52 個 (71%) 已逾期仍未提供 Wi-Fi 服務。這 52 個場地中有 29 個 (56%) 已逾期超過 30 天仍未提供 Wi-Fi 服務。

3.41 就這項資助計劃而言，資科辦需要確定為何非政府機構在核准場地提供免費 Wi-Fi 服務的進度緩慢，並採取措施，以助其加快進度。

免費公共 Wi-Fi 服務

審計署的建議

3.42 審計署建議政府資訊科技總監應就在自修室和青少年服務中心提供免費公共 Wi-Fi 服務資助計劃而言，採取措施處理非政府機構在核准場地提供免費 Wi-Fi 服務的緩慢進度，並協助其加快進度。

政府的回應

3.43 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦正與該等非政府機構聯絡，協助對方解決所遇到的實際問題，例如利便佈線工程、解決技術問題和尋求內部批准招標等。

第 4 部分：其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

4.1 本部分探討其他推動更廣泛應用資訊科技的措施的推行情況，主要集中於以下範疇：

- (a) 發展數據中心(第 4.2 至 4.18 段)；
- (b) 公共資料入門網站(第 4.19 至 4.27 段)；及
- (c) 香港資訊及通訊科技獎(第 4.28 至 4.43 段)。

發展數據中心

4.2 數據中心是用以放置電腦系統和相關組件(例如電訊和儲存系統)的設施，一般包括後備供電設備、後備數據通訊接駁設備、環境控制設備(例如空調和消防設備)和保安設備。資科辦表示：

- (a) 數據中心是重要的科技基礎建設，用以促進各行業和科技範疇(包括雲端運算、大數據、人工智能和金融科技)的數碼化發展；及
- (b) 這類數碼化發展可繼而促進本港高增值經濟活動(例如金融、貿易、物流和電子商貿等行業)的增長。

4.3 在 2010 年，資科辦委聘顧問就數據中心業帶來的宏觀經濟效益進行研究。研究發現，在 2009 年：

- (a) 數據中心業帶來 34 億元的經濟增值，佔本地生產總值 16,220 億元的 0.21%；
- (b) 數據中心業提供的就業機會估計共約 4 800 個；及
- (c) 數據中心僱員的增值額約為每人 727,300 元(各行業僱員的整體平均增值額為每人 466,200 元)。

4.4 2011 年 3 月 22 日，資科辦向數碼 21 資訊科技策略諮詢委員會表示：

- (a) 儘管數據中心在本地生產總值所佔的比率(可量化的效益)並不特別高，數據中心業卻可帶來不可量化的效益。舉例來說，數據中心是促進其他經濟行業(例如金融服務和物流)發展的重要基礎建設；及

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

- (b) 為維持本港在區內的競爭力，應吸引更多數據中心落戶香港，以應付本地需求，並為國際和內地用戶提供支援和服務。

4.5 繼資料辦完成上述研究後，財政司司長在《二零一一至一二年度政府財政預算案》中公布有關促進高端數據中心發展的政策。資料辦隨後推行下列措施：

- (a) 推出一站式網站 (www.datacentre.gov.hk)，提供有關香港數據中心發展政策和技術事宜的資訊；
- (b) 設立數據中心促進組，積極向索取香港數據中心發展資訊的機構，提供一站式支援；及
- (c) 與其他部門(例如運輸署和屋宇署)合作，以確定在哪些範疇可精簡和優化規管機制，從而更妥善地應付數據中心的合理需要(例如數據中心所需的貨車停車位較少，但需要較高的淨空高度，以便在加高地台上放置伺服器，以及需要額外樓面面積設置後備機房和配套設施)，並加快審批程序。

4.6 2012年1月10日，行政長官會同行政會議批准在2012-13年度某個指明日期至2016年3月31日推行一項有時限的計劃，以促進數據中心的發展。政府宣布自2012年6月25日起推行該計劃，當中包括以下措施：

- (a) 向地政總署申請把“工業”、“其他指定用途註明‘商貿’”或“商業”地帶內15年或以上樓齡的工業大廈的部分改作各級數據中心用途，政府將豁免收取豁免書費用。這項豁免有效期適用於該工業大廈整段使用期內或直至現行契約期屆滿或終止(以較早的日期為準)；
- (b) 如要把現有工業地段全部發展作高端數據中心(註21)或聯同其他用途，政府會接受就擬發展數據中心的部分所涉工業地段而特別制訂的契約修訂(包括換地)，而不是按該地段容許的最佳用途和發展密度來修訂契約。該部分的土地補價會以高端數據中心用途評定，而非根據最佳發展來評定；及

註 21：數據中心按服務可用性和建築規定分為4級。第一級數據中心的可用性最低(99.67%)，只設有基本基礎設施，而第四級數據中心的可用性則屬最高(99.99%)，設有緊急後備基礎設施。第三和第四級數據中心又稱為高端數據中心。

- (c) 在批出適合作數據中心用途的政府土地時，政府會特別為高端數據中心(及其他准許作非數據中心用途(如認為適用))的專用土地制訂賣地條件，並會以高端數據中心用途的總樓面面積和其他准許作非數據中心用途(如有)的總樓面面積釐定投標底價。

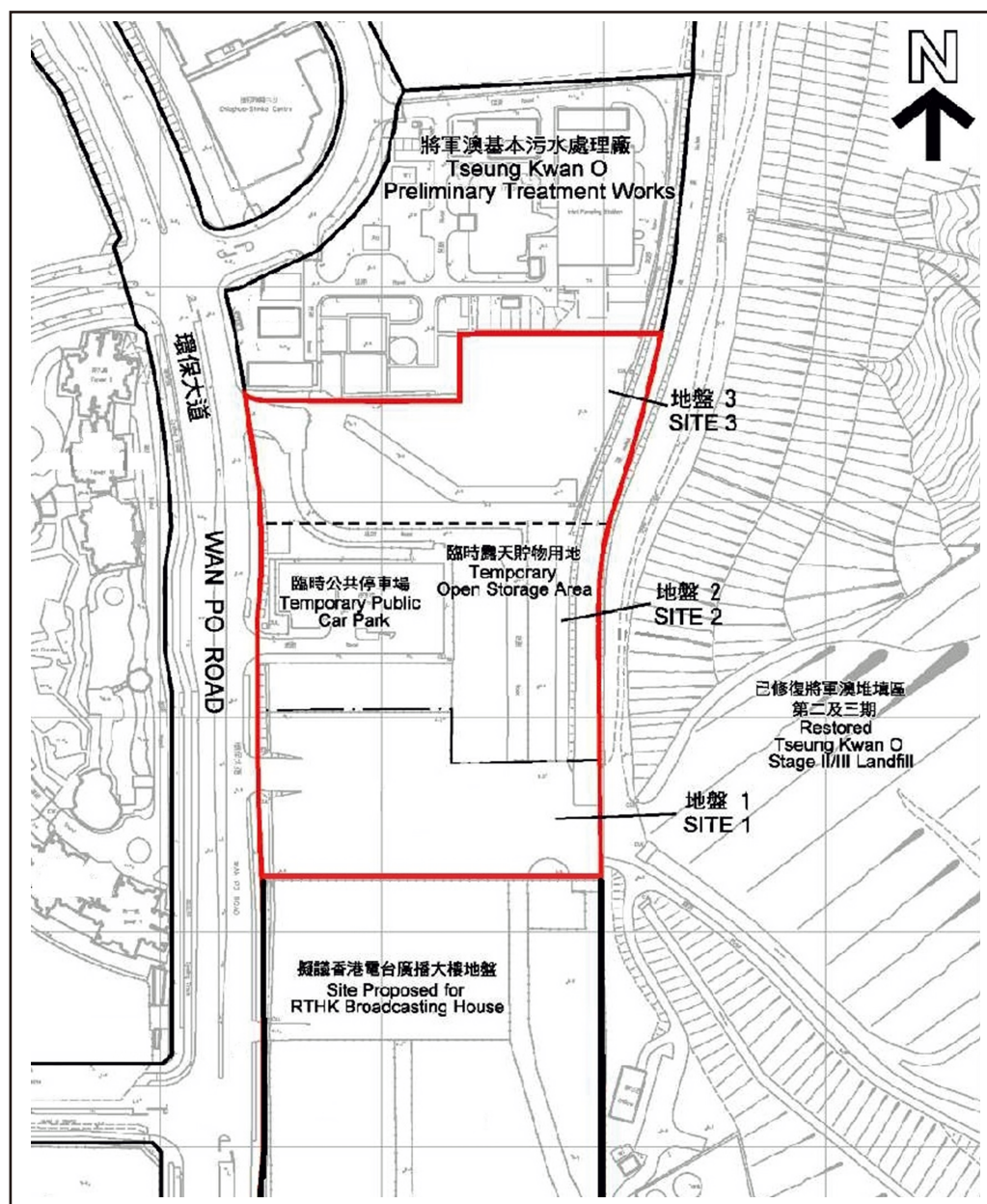
2016年3月22日，行政長官會同行政會議批准延長現行的有時限優惠計劃，使計劃可在2016年3月31日之後繼續推行，以待進一步檢討。

兩幅高端數據中心用地的出售安排出現延誤

4.7 在2012年，行政長官會同行政會議准許批出3幅(每幅約佔1公頃)分別位於將軍澳市地段第122、123和127號的專用土地(地盤1、2和3)，以發展高端數據中心(見圖八)。地盤1已於2013年10月4日透過公開招標以4.28億元售出，並於2017年10月提供約44 000平方米總樓面面積作數據中心用途。資料辦原先計劃在地盤1售出後便把地盤2和3出售，但由於須處理多個問題，例如終止現有短期租約、關閉公共咪錶停車場，以及為可能須進行的土地除污工程和通道設施作出安排，以致該兩幅用地直至2018年1月仍未出售。

圖八

地盤 1 至 3 的位置



資料來源：資料辦的記錄

4.8 地盤 2 自 1999 年 1 月 11 日起一直由 10 個獲批短期租約的廢物回收營運商(回收商)佔用。根據有關短期租約，政府可在給予回收商 1 個月通知後終止租約，而回收商則無權要求政府為其另覓地點安排重置。鑑於政府的政策是支持回收業的發展，環境保護署(環保署)認為應物色替代選址，以補充短

期租約用地的整體供應量，從而維持這類用地的穩定供應，以作回收用途。然而，當局找不到合適選址。因此，有關短期租約仍有待終止。

4.9 自 2002 年起，地盤 3 有部分土地一直由渠務署用作污水處理廠。2013 年 10 月，渠務署向地政總署表示，已準備把地盤 3 內其獲編配的土地交回地政總署，並指出該處無須進行除污工程。資科辦隨後計劃待地盤 3 改劃作數據中心用途的工作完成後，在 2015 年年中或之前把該幅用地出售。有關改劃用途的工作於 2015 年 12 月前完成。不過，地盤 3 在改劃用途後仍未出售，原因是資科辦擬把地盤 2 連同地盤 3 一併出售，理由如下：

- (a) 業界(特別是大型跨國企業)多會選擇在較大面積的用地上設立其企業管理數據中心；及
- (b) 地盤 2 和 3 共用一條通路。如兩幅用地分開出售，可能會在管理、運作和保安方面產生問題。

4.10 2017 年 1 月，資科辦致函環保署和地政總署，表示應把地盤 2 和 3 出售，以發展數據中心，而不應再拖延。同月，地政總署向有關部門傳閱把地盤 2 連同地盤 3 一併出售的建議，藉以徵詢意見。2017 年 2 月，環保署在回覆地政總署時表明其維持不反對終止地盤 2 的短期租約的立場。2017 年 5 月，西貢區地政會議批准把地盤 2 連同地盤 3 一併出售。2017 年 7 月，地政總署致函回收商，把政府會在 2017 年 10 月 3 日終止短期租約一事通知對方。2017 年 8 月，回收商向地政總署表示不接受擬議終止租約日期，並要求把終止租約日期延至 2018 年 3 月 31 日，理由是需要更多時間遷出有關用地，以及就重置安排與環保署商討。2017 年 9 月，地政總署在資科辦和有關部門同意下，把終止租約日期延至 2018 年 3 月 31 日。2018 年 2 月，因應回收商的要求，終止租約日期再次延至 2018 年 6 月 30 日。

4.11 資科辦表示，多間國際和本地公司都表示有意投資在香港設置數據中心，而過去數年數據中心的土地需求也十分殷切。審計署認為，地盤 2 和 3 的出售安排有顯著的延誤，情況並不理想。資科辦需要盡力加快出售地盤 2 和 3。

數據中心豁免書的申請數目偏低

4.12 在 2012 年 6 月 25 日之前，現有工業大廈的業主如申請把工業大廈改作數據中心用途，須向地政總署繳付豁免書費用。豁免書費用是根據室內樓面面

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

積和有關工業大廈的位置釐定。為鼓勵業界把現有工業大廈改作數據中心用途，有關把 15 年或以上樓齡的工業大廈改作數據中心用途的申請，可獲豁免繳付豁免書費用。然而，該優惠計劃所接獲的申請數目偏低。在 2012 年 6 月 25 日至 2017 年 11 月 30 日期間，優惠計劃只接獲 32 宗豁免書申請(見表十五)。豁免書申請數目由 2012-13 年度的 4 宗增至 2015-16 年度的 14 宗，其後大幅減至 2016-17 年度的 1 宗。在 2017-18 年度，截至 2017 年 11 月 30 日，接獲的申請有 2 宗。資科辦需要確定為何該優惠計劃接獲的申請數目偏低，並採取措施，以鼓勵更多人申請。

表十五

優惠計劃接獲的豁免書申請數目
(2012 年 6 月 25 日至 2017 年 11 月 30 日)

年度	豁免書申請數目
2012-13 (由 2012 年 6 月 25 日起)	4
2013-14	4
2014-15	7
2015-16	14
2016-17	1
2017-18 (截至 2017 年 11 月 30 日)	2
總計	32

資料來源：審計署對地政總署記錄的分析

附註：在 2014-15 和 2015-16 年度接獲的申請中，分別有 1 宗和 2 宗申請其後已撤回。

數據中心豁免書申請的處理進度需要保持通報

4.13 2017 年 4 月 1 日之前，豁免書申請是由地政總署轄下的重建及改裝工廈組負責處理。資科辦的數據中心促進組則定期收集有關數據中心豁免書申請處理狀況的最新資料，包括已發出的豁免書函件副本和豁免書的簽立／註冊狀況。2017 年 3 月，地政總署解散重建及改裝工廈組。由 2017 年 4 月 1 日起，

豁免書申請便一直由各分區地政處處理。自此以後，資科辦須與個別分區地政處聯絡，以了解豁免書申請的處理狀況並取得其他有關資料。為促進推行優惠措施以鼓勵業界把工業大廈改作數據中心用途，資科辦需要與地政總署轄下各分區地政處合作，設立資訊交流機制，確保定期收到地政總署提供的最新有關資料。

需要推廣透過契約修訂把工業地段發展作數據中心用途

4.14 促進數據中心發展的措施之一，是如要把現有工業地段發展作高端數據中心，政府會接受就擬發展數據中心的部分所涉工業地段而特別制訂的契約修訂(包括換地)，而不是按該地段容許的最佳用途和發展密度來修訂契約。該數據中心部分的土地補價會以高端數據中心用途(而非最佳發展)來評定。為方便地政總署審批契約修訂申請，資科辦須評估有關申請是否符合擬作為數據中心用途的規定，並就有關申請提供政策支持。

4.15 在2012年6月25日至2017年12月31日期間，地政總署只接獲4宗就工業地段重新發展作高端數據中心用途而提出的契約修訂申請：

- (a) 首宗申請在2013年4月接獲，並在2013年6月獲得資科辦支持。修訂書在2015年1月簽立，而修訂契約的土地補價則為5,140萬元；
- (b) 第二宗申請已撤回；
- (c) 第三宗申請在2016年11月接獲，並在2017年4月獲得資科辦支持。截至2017年12月31日，這宗申請仍在處理中；及
- (d) 第四宗申請在2017年10月接獲，並在2017年12月獲得資科辦支持。截至2017年12月31日，這宗申請仍在處理中。

4.16 接獲的申請數目偏低，顯示資科辦需要檢討這些措施的吸引力，以促進數據中心的發展，並採取適當的跟進行動，例如加強向業界推廣這項便利措施。

審計署的建議

4.17 審計署建議政府資訊科技總監應：

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

- (a) 盡力加快出售兩幅專用土地，以發展數據中心；
- (b) 檢討優惠措施(即改變工業大廈部分用途的申請可獲豁免繳付豁免書費用)的成效；
- (c) 與地政總署合作，設立正式的資訊交流機制，不斷向資料辦通報數據中心豁免書申請的處理進度；及
- (d) 檢討優惠措施(即因應數據中心用途而特別制訂的契約修訂)的成效，並加強向業界推廣這項措施。

政府的回應

4.18 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 資料辦會繼續積極與有關部門合作，以加快出售地盤 2 和 3；及
- (b) 視乎地盤清理工作的進度，政府擬於 2018 年下半年透過公開招標出售地盤 2 和 3。

公共資料入門網站

4.19 公共資料是指政府和公營機構在日常運作所收集、產生、發放和擁有的各類資料，包括人口、社會經濟、地理、氣象和市政管理數據。因應資訊及通訊科技的進步，社會大眾可以積極並富創意地增值再用公共資料。例如，可使用、混合配搭或整合原始的公共資料數據來開發應用程式，為公眾帶來方便、激發創新，以及拓展商機(註 22)。

4.20 2011 年 3 月，政府推出一項試驗計劃，以促進公共資料增值再用。該計劃透過“資料一線通”(Data.One) 入門網站，提供公共設施的地理參考數據和實時交通數據，供市民免費下載和增值再用。2013 年 9 月，政府發布公眾諮詢文件，建議所有開放予公眾使用的政府資料都以數碼格式編制，並鼓勵公共機構(例如公用事業機構和交通營辦商)發放以數碼格式編制的數據。財政司

註 22：坊間開發了多個應用程式，為公眾帶來方便，例如某流動應用程式整合了實時交通消息和其他重要資訊(包括停車場、油站和汽車服務)，方便駕駛人士查閱；另有應用程式利用每月的土地交易統計數據，提供全面和最新的物業資訊，方便買家、賣家、租戶和地產專業人士搜尋。

司長在《二零一五至一六年度政府財政預算案》中宣布，由 2015 年起，政府會以數碼格式發放免費的網上政府資料。

4.21 2015 年 3 月，資科辦推出經革新的公共資料入門網站“資料一線通”(data.gov.hk)，以便發放由政府決策局／部門和機構提供的數據集。“資料一線通”入門網站實時收集和發放各部門的公共資料。網站所載的數據集均以數碼格式製備；部分數據集也以應用程式界面發放，以方便下載、處理、整合和使用。截至 2017 年 12 月 31 日，公共資料入門網站提供了 3 101 個不同的數據集，涵蓋 18 類來自 55 個政府決策局／部門和公私營機構的數據，並提供約 1 000 個應用程式界面。

需要鼓勵更多決策局／部門和機構開放數據

4.22 公共資料入門網站由資科辦負責統籌，供不同的政府決策局／部門和公私營機構參與，旨在發放各類公共資料，讓市民免費再用。資科辦表示：

- (a) 公共資料的發放層面愈廣，使用的方式則愈見靈活，而可取得的效益便會愈多。這有利於香港發展成為知識型經濟的社會；
- (b) 因此，資科辦致力與不同的政府決策局／部門和公私營機構合作，在公共資料入門網站提供更多數據集；及
- (c) 資科辦曾與多間公私營機構聯絡(例如主要交通營辦商、主要停車場營辦商和公用事業機構)，鼓勵該等機構向公共資料入門網站開放數據。

4.23 審計署留意到，截至 2017 年 12 月 31 日：

- (a) 在 71 個政府決策局／部門中，只有 47 個 (66%) 有向公共資料入門網站發放數據；
- (b) 只有 8 個公私營機構有向公共資料入門網站發放數據。在 3 101 個不同的數據集中，這些機構提供了 92 個 (3%) 不同的數據集；及
- (c) 在 4 個主要交通營辦商中，只有 2 個 (50%) 向公共資料入門網站發放了一些靜態資料，例如路線、車費和設施的資料。

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

需要編制數據集清單

4.24 為保持發放更多公共資料的勢頭，資科辦在 2015 年 5 月和 2017 年 6 月，要求政府決策局／部門檢視可發放哪些數據作為公共資料，並要求該等決策局／部門提交隨後 12 個月的公共資料發放計劃。然而，向資科辦提交計劃的決策局／部門不足 50% (見表十六)。審計署留意到：

- (a) 沒有為隨後 12 個月制訂公共資料發放計劃的政府決策局／部門，由截至 2015 年 5 月的 11 個 (19%)，增至截至 2017 年 6 月的 38 個 (53%)；及
- (b) 已為隨後 12 個月制訂公共資料發放計劃的政府決策局／部門，由截至 2015 年 5 月的 27 個 (47%)，減至截至 2017 年 6 月的 21 個 (30%)。

表十六

政府決策局／部門的公共資料發放計劃
(2015 年 5 月和 2017 年 6 月)

公共資料發放計劃	2015 年 5 月 (個)	2017 年 6 月 (個)
已制訂計劃	27 (47%)	21 (30%)
沒有制訂計劃	11 (19%)	38 (53%)
資料不詳 (沒有回覆資科辦)	20 (34%)	12 (17%)
總計	58 (100%)	71 (100%)

資料來源：審計署對資科辦記錄的分析

4.25 在 2017 年 6 月公布的《香港智慧城市藍圖顧問研究報告》中，顧問建議政府就現有的數據集製備清單，並制訂方法以評估可發放哪些數據集和發放的緩急次序。審計署留意到，資科辦曾向政府決策局／部門提供意見，協助該等決策局／部門確定可開放哪些數據集以為社會帶來益處。儘管如此，資科辦並沒有就現有數據集製備清單，以跟進政府決策局／部門發放公共資料的進度。審計署認為，資科辦需要訂立機制，以評估可發放哪些現有數據集作為公共資

料和發放該等數據集的緩急次序。此外，資科辦也需要向政府決策局／部門收集資料，就可發放作為公共資料的現有數據集編制清單。

審計署的建議

4.26 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 鼓勵更多政府決策局／部門和公私營機構開放更多數據，讓公眾透過公共資料入門網站免費再用；
- (b) 訂立機制，以評估可發放哪些現有數據集作為公共資料和發放該等數據集的緩急次序；及
- (c) 向政府決策局／部門收集資料，就可發放作為公共資料的現有數據集編制清單。

政府的回應

4.27 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦會就開放政府數據事宜制訂更完善的政策。

香港資訊及通訊科技獎

4.28 “香港資訊及通訊科技獎”計劃於2006年透過業界、學術界和政府的共同努力而設立。計劃由資科辦策動，並由業界組織和專業團體（即籌辦機構）參與籌辦。計劃旨在：

- (a) 表揚及推廣本地優秀的資訊及通訊科技發明和應用，從而鼓勵香港業界精英和企業不斷追求創新和卓越，謀求更佳和更具創意的方案，應對企業的營運需要，造福社會；及
- (b) 建立一個廣受香港社會愛戴，並獲國際認同的資訊及通訊科技專業獎項。

4.29 計劃設有多個類別，而每個類別之下則劃分了不同的獎項組別。每個獎項組別都會選出3名得獎者（即金、銀、銅獎得獎者）。就每個類別而言，在同

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

一類別的所有金獎得獎者中，會選出 1 名大獎得主，而在所有大獎得主中，則會選出 1 名全年大獎得主。計劃不設任何現金獎項。2017 香港資訊及通訊科技獎設有 8 個類別，共劃分 25 個獎項組別，開支總額為 710 萬元。

提供秘書處服務的人員參與評審和評核工作

4.30 每年資科辦都會委聘一個承辦商，為舉辦香港資訊及通訊科技獎提供秘書處服務及後勤支援，包括：

- (a) 為督導委員會、標準保證小組委員會和最終評審委員會提供秘書處支援服務；
- (b) 就報名參賽和評審事宜提供支援；
- (c) 印製宣傳資料；及
- (d) 活動支援 (包括各項節目和活動的場地安排及後勤服務)。

4.31 承辦商須確保提供秘書處服務的人員不得參與香港資訊及通訊科技獎的評審和評核工作 (行政工作除外)。

4.32 審計署審查了 2013 至 2017 年的香港資訊及通訊科技獎記錄，並留意到：

- (a) 某機構獲委聘為承辦商，負責為 2013 至 2017 年的香港資訊及通訊科技獎提供秘書處服務；及
- (b) 在 2013 至 2017 年期間，某獎項類別之下有某評審員和某評審委員會成員同時也是來自為香港資訊及通訊科技獎提供秘書處服務的機構的項目團隊成員。

需要提升籌辦機構的表現

4.33 就每個獎項類別而言，資科辦都會委任一間籌辦機構 (通常為業界相關機構)，負責獎項類別的規劃、籌備、管理和推行工作。各籌辦機構須遵守資科辦發出的《評審指引》。根據《評審指引》，籌辦機構須核實各參賽者是否符合參賽資格。

4.34 在 2016 年，有傳媒報道指該年獲頒最佳資訊科技初創企業(硬件與設備)獎銅獎的公司(公司 A)，並不符合其參賽產品已推出市場或已投入服務最少 3 個月的參賽資格。

4.35 審計署審查資科辦的記錄時，發現資科辦曾在 2016 年 8 月跟進該個案，並要求負責的籌辦機構重檢個案。籌辦機構在 2016 年 12 月和 2017 年 2 月，向資科辦提交重檢報告和有關資料。2017 年 2 月，資科辦的結論是，傳媒報道屬實，因此取消公司 A 的得獎資格。

4.36 這次事件顯示仍有空間加強監察籌辦機構在履行《評審指引》所訂職責方面的表現。審計署認為，資科辦需要設立機制，例如進行抽樣檢查，以監察籌辦機構的表現。

有關申請成為籌辦機構的建議書數目偏低

4.37 每年 8 月，資科辦都會邀請業界組織和專業團體遞交建議書，申請成為香港資訊及通訊科技獎的籌辦機構。每個獎項類別都須由一間籌辦機構負責。每個業界組織／專業團體不可遞交超過一份建議書。審計署留意到，在 2013 至 2017 年期間，資科辦只接獲少量申請成為籌辦機構的建議書(見表十七)。每年接獲的建議書在數目上只略多於獎項類別，可供資科辦選擇的並不多。

表十七

發出的邀請函和接獲的建議書數目
(2013 至 2017 年)

年份	類別數目 (a)	邀請函數目 (b)	建議書數目 (c)	回應率 (d)= $(c) \div (b) \times 100\%$
2013	10	98	11	11%
2014	10	109	11	10%
2015	10	118	10	8%
2016	8	126	12	10%
2017	8	133	11	8%

資料來源：資科辦的記錄

附註：每個業界組織／專業團體只可就其中一個類別遞交一份建議書，否則其遞交的所有建議書都會被取消資格。

4.38 就 2013 至 2017 年的香港資訊及通訊科技獎而言，接獲的建議書總數在發出的邀請函總數中所佔的比率偏低 (8% 至 11%)。審計署認為，資科辦需要確定為何有關申請成為籌辦機構的建議書數目偏低，並採取措施，鼓勵更多機構遞交建議書以申請成為籌辦機構。

需要定期檢討獎項類別

4.39 審計署審查了各獎項類別在 2013 至 2017 年期間所接獲的參賽者數目，並留意到其中 3 個獎項類別所接獲的參賽者數目，在過去數年不斷下跌 (見表十八)。

表十八

參賽者數目不斷下跌的 3 個獎項類別
(2013 至 2017 年)

獎項類別	參賽者數目				
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
最佳商業方案獎 (註 1)	85	57	66	56	53
最佳生活時尚獎	94	64	58	56	46
最佳流動應用程式獎	69	82	56	56	45
其他獎項 (註 2)	362	947	792	1 004	976
總計	610	1 150	972	1 172	1 120

資料來源：資科辦的記錄

註 1：自 2016 年香港資訊及通訊科技獎開始，“最佳中小企資訊科技獎”已與“最佳商業方案獎”合併。在 2013 至 2015 年期間的參賽者數目是上述兩個獎項的參賽者數目的總和。

註 2：在 2013、2014、2015、2016 和 2017 年，其他獎項類別數目分別有 6 個、6 個、6 個、5 個和 5 個。在 2013、2014、2015、2016 和 2017 年，其他獎項類別的參賽者數目平均分別有 60 個、158 個、132 個、201 個和 195 個。

4.40 審計署留意到，資科辦曾在 2013 年檢討獎項類別。結果，資科辦取消了在 2011 至 2013 年期間參賽者數目平均最少的兩個獎項類別。審計署認為，資科辦需要定期檢討香港資訊及通訊科技獎的獎項類別，包括考慮個別獎項類別的參賽者數目，以便採取行動，提高參賽者數目或取消不太受歡迎的獎項類別。

需要因應核數師的意見採取跟進行動

4.41 根據《政府資訊科技總監辦公室贊助申請指引》，籌辦機構須在香港資訊及通訊科技獎項目完成後的兩個月內，向資科辦提交該項目的獨立核數師報告。審計署審查了在 2014 至 2016 年期間的核數師報告，並留意到在兩份報告（分別關乎 2014 香港資訊及通訊科技獎（最佳創新獎類別）和 2015 香港資訊及通訊科技獎（最佳商業方案獎類別））中，核數師表達了以下保留意見：

其他推動更廣泛應用資訊科技的措施

- (a) **2014 香港資訊及通訊科技獎(最佳創新獎類別)** 核數師表示：“申請人無法向我們提供足夠的相關證據，證明其已按照採購程序，處理有關評核／評審人手開支方面的事宜”；及
- (b) **2015 香港資訊及通訊科技獎(最佳商業方案獎類別)** 核數師表示：“我們留意到，學會並無按照《政府資訊科技總監辦公室贊助申請指引》第 3.6 條所訂明的採購程序，為有關項目採購服務”。

沒有文件證據顯示，資科辦已因應核數師的保留意見採取跟進行動。審計署認為，資科辦需要檢視所有涉及獨立核數師保留意見的個案，並採取適當的跟進行動。

審計署的建議

4.42 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 確保提供秘書處服務的人員不得參與香港資訊及通訊科技獎的評審和評核工作；
- (b) 把容許提供秘書處服務的人員擔任香港資訊及通訊科技獎評審員或評審委員會成員的理據記錄在案；
- (c) 設立機制，以加強監察籌辦機構在履行《評審指引》所訂職責方面的表現；
- (d) 確定為何有關申請成為籌辦機構的建議書數目偏低，並採取措施，鼓勵更多機構遞交建議書以申請成為籌辦機構；
- (e) 定期檢討香港資訊及通訊科技獎的獎項類別，包括考慮個別獎項類別的參賽者數目；及
- (f) 確保就獨立核數師發現的異常情況採取跟進行動。

政府的回應

4.43 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並表示資科辦會繼續在每年舉辦香港資訊及通訊科技獎的前後期間與籌辦機構檢討整體過程。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討推動社會各界更廣泛應用資訊科技的未來路向，主要集中於以下範疇：

- (a) 推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略 (第 5.2 至 5.10 段)；及
- (b) 推動社會各界更廣泛應用資訊科技的措施 (第 5.11 至 5.22 段)。

推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略

5.2 政府在 1998 年 11 月公布的數碼 21 資訊科技策略中，首次發表推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略，其後先後在 2001、2004 和 2008 年更新策略，以配合科技發展和社會不斷轉變的需要。

5.3 在 2013 年，政府委聘顧問進行研究，以檢視本港實施數碼 21 資訊科技策略的成效，並就制訂本港資訊及通訊科技在未來數年的發展藍圖作出建議。2013 年 9 月，政府就主題為“智慧香港、智優生活”的新策略展開公眾諮詢。2013 年 12 月，政府徵詢立法會資訊科技及廣播事務委員會委員的意見。政府向委員會表示將在 2014 年年初公布新策略。不過，直至 2018 年 1 月 31 日，資科辦仍未更新數碼 21 資訊科技策略，也沒有公布任何新策略以取代前者。2008 年數碼 21 資訊科技策略是資科辦數碼 21 資訊科技策略網站上所公布的最新策略。

5.4 數碼 21 資訊科技策略諮詢委員會在 2004 年 10 月 1 日成立，負責就數碼 21 資訊科技策略 (即本港資訊及通訊科技發展藍圖) 的目標、需要採取進一步措施的範疇、期望達致的成果，以及促進達致這些成果的策略和計劃，向政府提供意見。在該委員會之下，有兩個專責小組 (即數碼共融專責小組和行業促進專責小組) 的工作範疇與推動社會使用資訊及通訊科技有關 (見第 1.6 段)。在 2013、2014 和 2016 年，委員會每年都舉行兩次會議，但自 2017 年 3 月後便沒有舉行會議。資科辦並沒有在數碼 21 資訊科技策略網站上解釋諮詢委員會在 2017 年 3 月後沒有再舉行會議的原因，也沒有解說諮詢委員會的狀況。此外，數碼共融專責小組和行業促進專責小組也自 2015 年 3 月後沒有再舉行任何會議。

需要更新推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略

5.5 2017年12月，政府公布香港智慧城市藍圖。藍圖主要勾劃未來5年的發展計劃，旨在利用創新及科技提升城市管理成效，改善市民生活質素，增強香港的吸引力和促進可持續發展。由行政長官主持的創新及科技督導委員會已展開工作，督導創科發展和智慧城市項目。創科局將設立智慧城市辦公室，負責智慧城市項目的整體協調工作，並監察這些項目的進度和成效。

5.6 審計署留意到，在推動社會各界更廣泛應用資訊科技的10項主要措施(見第1.7段)中，香港智慧城市藍圖只簡略提及其中3項，分別是“Wi-Fi 連通城市”計劃、公共資料入門網站和支援科技初創企業的措施(見表十九)。藍圖只簡述這些措施，並無載述有關策略和工作計劃詳情。考慮到過去制訂的數碼21 資訊科技策略綱領及其策略文件的更新狀況，創科局和資科辦需要就推動社會各界更廣泛應用資訊科技(尤其是促進數碼共融)方面，公布最新的策略和工作計劃。

表十九

香港智慧城市藍圖所提及
有關推動社會各界更廣泛應用資訊科技的主要措施

主要措施	香港智慧城市藍圖所提及的內容
“Wi-Fi 連通城市”計劃	政府會繼續增加“Wi-Fi.HK”計劃下的免費熱點數目。
公共資料入門網站	政府會在公共資料入門網站以數碼方式開放更多數據。
支援科技初創企業的措施	政府會為初創企業提供支援，以建立更濃厚的創科文化。

資料來源：創科局發布的香港智慧城市藍圖

5.7 審計署認為，創科局和資科辦需要因應香港智慧城市藍圖，以及創科局公布的其他創科政策方向和策略，定期更新有關推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略和工作計劃。此外，資科辦也需要定期更新數碼21 資訊科技策略網站內容，以反映最新發展情況，例如數碼21 資訊科技策略諮詢委員會已解散。

審計署的建議

5.8 審計署建議創新及科技局局長和政府資訊科技總監應因應香港智慧城市藍圖，以及創科局公布的其他創科政策方向和策略，定期更新有關推動社會各界更廣泛應用資訊科技的策略和工作計劃。

5.9 審計署也建議政府資訊科技總監應定期更新數碼 21 資訊科技策略網站內容，以反映最新發展情況。

政府的回應

5.10 創新及科技局局長和政府資訊科技總監同意審計署的建議。

推動社會各界更廣泛應用資訊科技的措施

需要考慮採取適當措施以支援低收入家庭學生的上網學習需要

5.11 2011 年 7 月推出的上網學習支援計劃，旨在協助低收入家庭學生在家中上網學習。資科辦在 2017 年 12 月宣布，該計劃會在 2018 年 8 月底結束。

5.12 審計署留意到，2017 年 12 月公布的香港智慧城市藍圖並未涵蓋數碼共融措施，例如支援低收入家庭學生的上網學習需要(見第 5.6 段)。此外，公眾關注到上網學習支援計劃完結後，政府在支援低收入家庭學生上網學習需要方面的未來路向。有立法會議員在 2018 年 1 月表示，一些學生家長指出，上網學習支援計劃在 2018 年 8 月終止運作後，基層家庭兒童在上網學習時會面對多項困難，包括：

- (a) 由於該等兒童普遍居住於環境欠佳的居所(例如舊唐樓和偏遠地區的劏房／板間房)，而這些居所大部分只有 1 個互聯網服務供應商提供服務，因此上網服務費用(每月約 200 至 300 元)會較經上網學習支援計劃購買的上網服務費用高出 1 倍；及
- (b) 基層家庭家長一般對電腦科技欠缺認識，因此無法幫助子女解決上網學習時遇到的困難。政府正積極推行科學、科技、工程和數學教

未來路向

育，故此應為基層家庭兒童提供更多支援，協助他們學習資訊科技。

5.13 資科辦表示，上網學習支援計劃旨在推動非牟利機構發展可以長遠營運的模式，持續支援有需要的學生上網學習。兩間推行機構有意在上網學習支援計劃完結後繼續為低收入家庭學生提供上網學習支援服務。截至 2017 年 12 月 31 日，兩間推行機構正在訂立服務範圍和有關細節。

5.14 隨着新科技的出現，加上推行科學、科技、工程和數學教育，審計署認為，資科辦需要繼續監察低收入家庭學生所面對的困難，並考慮採取適當措施，以支援他們的上網學習需要。

需要留意提供免費公共 Wi-Fi 服務方面的最新科技發展

5.15 電訊公司近年推出的流動裝置和流動數據服務(用於連接互聯網)數量激增，或會影響免費公共 Wi-Fi 服務的使用量。根據通訊事務管理局辦公室的資料，3G / 4G 流動數據服務用戶的數目增加了 710 萬 (73%)，由 2012 年 12 月的 970 萬增至 2017 年 10 月的 1 680 萬。時至今日，電訊公司的流動電話收費計劃(包含使用流動數據服務連接互聯網)競爭激烈，有關收費於 5G 服務推出後或會進一步下跌。

5.16 根據政府在 2017 年 12 月公布的香港智慧城市藍圖，5G 流動網絡是推動智慧城市發展的催化劑，提供非常高速和高容量的服務。香港已經為在 2020 年商業推展 5G 服務和應用準備就緒。隨着流動數據的傳輸速度透過 4G 技術(或未來的 5G 技術)而提高，流動數據的傳輸速度將可媲美現時的 Wi-Fi。

5.17 考慮到流動數據服務量激增和 5G 流動網絡的最新發展，審計署認為，創科局和資科辦需要檢視日後提供免費公共 Wi-Fi 服務的未來路向，包括服務質素、目標用戶和公私營合作模式。

需要評估促進數據中心發展的進度

5.18 2010 年 5 月，資科辦委聘顧問就數據中心業帶來的宏觀經濟效益進行研究。根據研究結果：

- (a) 數據中心業在 2009 年帶來 34 億元的經濟增值，約佔本地生產總值 16,220 億元的 0.21%。估計數據中心業提供共約 4 800 個就業機會。在 2009 年，數據中心僱員的增值額約為每人 727,300 元，較各行業僱員每人 466,200 元的整體平均增值額為高（見第 4.3 段）；及
- (b) 鑑於香港是區內的主要科技和電訊樞紐，本港對數據中心的需求，按加高地台空間計算，每年的複合增長率為 9.8%，由 2009 年的 214 000 平方米增至 2015 年的 381 000 平方米。在 2015 年，本港將需要額外約 17 萬平方米數據中心的加高地台空間，包括約 47 000 平方米的高端數據中心空間。

5.19 自 2010 年後，資科辦便沒有評估數據中心業所帶來的經濟效益，也沒有就數據中心的市場供求情況進行調查。資科辦表示：

- (a) 一些市場調查公司和業界組織定期就數據中心的供求情況進行調查研究；
- (b) 規劃署在 2016 年進行了研究，提供有關數據中心供求情況的資料，供其他政府決策局／部門作內部參考之用；及
- (c) 資科辦可參考這些研究，以掌握最新市場趨勢，並預測本港數據中心的供求情況。

5.20 促進數據中心發展的優惠措施已推行 6 年，而有關措施牽涉重要土地政策和重大財政影響。資科辦需要留意數據中心的市場發展情況，以及數據中心業所帶來的經濟效益，以期採取適當措施應對。

審計署的建議

5.21 審計署建議創新及科技局局長和政府資訊科技總監應：

- (a) 繼續研究採取適當措施，以支援低收入家庭學生的上網學習需要；
- (b) 因應流動數據服務技術的最新發展，訂定日後提供免費公共 Wi-Fi 服務的未來路向；及
- (c) 留意數據中心的市場發展情況，以及數據中心業所帶來的經濟效益，以期採取適當措施應對。

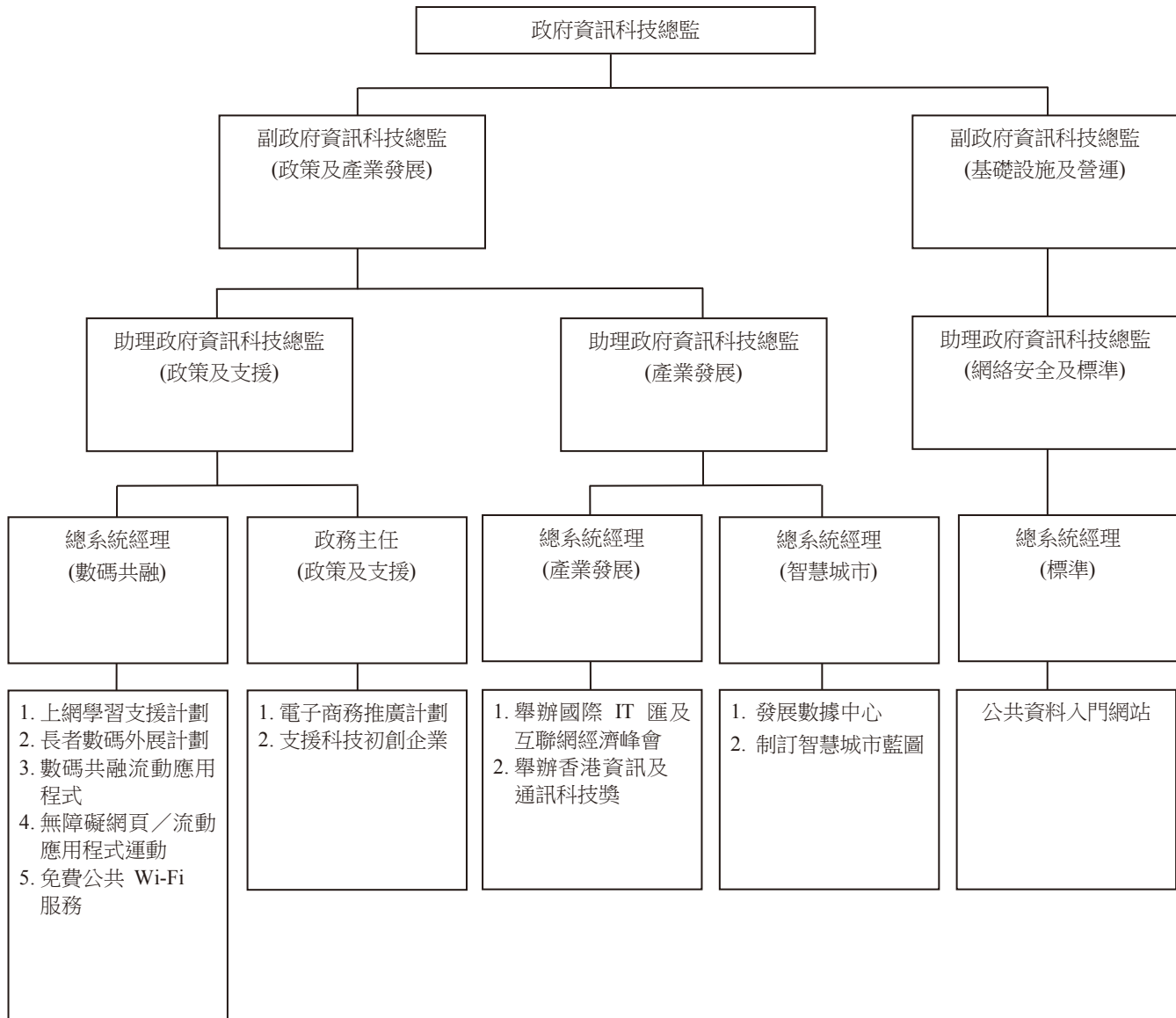
未來路向

政府的回應

5.22 創新及科技局局長和政府資訊科技總監同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.3 段)

資科辦：組織圖 (摘要)
(2017 年 12 月 31 日)



資料來源：資科辦的記錄

附註：1. 這個組織圖按各項推動社會各界更廣泛應用資訊科技的計劃及項目，摘要列出負責監督這些計劃及項目工作的人員。這些人員也須負責執行屬於資科辦職權範圍內的其他職責。

2. 為配合創科局由 2018 年 4 月 1 日起的架構重整，資科辦內各部門的職責由同日起重新分配，以加強協作和協同效應。為能更充分反映重新分配後的職能和責任，一些部門和職位因而重新命名。

“香港政府 WiFi 通” 計劃營運委員會的職權範圍

- (a) 檢視“香港政府 WiFi 通”(WiFi 通)服務的可供使用情況和表現、使用者的意見和投訴，以及有關場地的頻寬需求，從而監察服務的質素；並促進使用者認識有關場地所提供的 WiFi 通服務；
- (b) 檢視持續支援工作、日常運作事宜，以及服務事故和問題，從而監察服務的可供使用情況；
- (c) 監察在新場地推行服務的事宜；
- (d) 監察 WiFi 通承辦商和機電工程營運基金的表現；
- (e) 檢討新增場地的揀選準則和確定服務涵蓋範圍的因素；
- (f) 監察個別場地的服務成本效益，並檢討把服務使用量偏低的場地剔除的準則；
- (g) 批准把新場地納入 WiFi 通計劃內，並把服務使用量偏低的場地剔除於計劃之外；
- (h) 收集使用者對 WiFi 通計劃的意見；及
- (i) 緊貼香港與鄰近地區公共 Wi-Fi 和流動上網服務的最新技術和服務發展。

資料來源：資料辦的記錄

第 7 章

民政事務局

民政事務局青年交流及實習 資助與活動計劃

香港審計署
二零一八年四月三日

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

《審計署署長第七十號報告書》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

民政事務局青年交流及實習 資助與活動計劃

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.12
審查工作	1.13
政府的整體回應	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：青年交流及實習資助計劃的管理	2.1
發放資助	2.2 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
資助計劃的監察	2.18 – 2.25
審計署的建議	2.26
政府的回應	2.27
被取消項目的管理	2.28 – 2.33
審計署的建議	2.34
政府的回應	2.35
第 3 部分：提供青年交流活動計劃	3.1
提供交流名額	3.2 – 3.10
審計署的建議	3.11
政府的回應	3.12
實施交流項目	3.13 – 3.20
審計署的建議	3.21
政府的回應	3.22

	段數
僱用合約服務	3.23 – 3.27
審計署的建議	3.28
政府的回應	3.29
第 4 部分：管治事宜和未來路向	4.1
委員的參與	4.2 – 4.4
審計署的建議	4.5
政府的回應	4.6
利益衝突的管理	4.7 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13
未來路向	4.14 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
附錄	頁數
A：青年事務委員會組織圖 (2017 年 12 月 31 日)	61
B：公民教育委員會組織圖 (2017 年 12 月 31 日)	62
C：青年事務委員會及相關工作小組的職權範圍	63
D：公民教育委員會及相關小組的職權範圍	64
E：民政事務局組織圖 (摘錄)(2017 年 12 月 31 日)	65
F：青年交流及實習活動的行程實例	66 – 67

民政事務局青年交流及實習 資助與活動計劃

摘要

1. 民政事務局(民政局)為年齡介乎 12 至 29 歲的青年人提供在香港境外進行的交流與實習活動，讓他們認識國家和國際多樣的經濟、社會和文化面貌，擴闊他們的視野，以及促進他們對其他文化的包容。為提供有關活動，民政局開展了 4 項青年交流及實習資助計劃和 3 項青年交流活動計劃：(a) 青年內地交流資助計劃；(b) 青年內地實習資助計劃；(c) “一帶一路”交流資助計劃；(d) 國際青年交流資助計劃；(e) 國際青年交流計劃；(f) 暑期交流計劃；及 (g) 粵港澳青年文化之旅。

2. 為推行青年交流及實習資助計劃和青年交流活動計劃，民政局與其轄下成立的兩個非法定組織，即青年事務委員會和公民教育委員會緊密合作。青年交流及實習資助計劃通過不同團體(即非牟利團體、法定團體和慈善團體)，為青年人提供交流及實習機會。此外，民政局又通過青年交流活動計劃，自行舉辦交流項目。在 2012-13 至 2016-17 年度的 5 年間，項目數量、參加人數以及交流及實習活動開支分別增加了 162%(由 2012-13 年度的 137 項增加至 2016-17 年度的 359 項)、161%(由 2012-13 年度的 8 774 人增加至 2016-17 年度的 22 893 人)和 384%(由 2012-13 年度的 2,640 萬元增加至 2016-17 年度的 1.277 億元)。審計署最近進行了審查，審視了民政局提供的青年交流及實習活動。

青年交流及實習資助計劃的管理

3. **發放資助** 民政局為團體制定了資助申請和使用指引(以下統稱為撥款守則)。資助申請指引涵蓋一個項目和一個團體可獲的最高資助額等事宜。資助使用指引涵蓋團體需提交活動報告(提供有關項目進行情況的資料)和收支報告(提供項目的財務資料)等事宜。申請資助的團體須提交項目建議書予民政局審核(第 2.2 及 2.3 段)。審計署發現：

- (a) **需要改善對項目建議書的審核** 審計署審查了 60 個項目(有關項目在 2012 年 4 月至 2017 年 12 月期間舉辦)，當中所有青年內地實習資助計劃項目和“一帶一路”交流資助計劃項目均有進行評審面

摘要

試，但青年內地交流資助計劃和國際青年交流資助計劃項目則沒有。在 2016–17 年度有一宗個案，一個獲得青年內地交流資助計劃資助的團體 (第 2.5 及 2.6 段)：

- (i) 於 2014–15 和 2015–16 年度為該項目所舉辦的交流團有大量名額空缺 (即 2014–15 年度的 450 個名額中有 158 個 (35%) 空缺，而 2015–16 年度的 450 個名額中則有 337 個 (75%) 空缺) (第 2.6 段)；及
 - (ii) 曾違反撥款守則。在 2015–16 年度，該團體延遲了約 17 個月才提交各項目的收支報告。截至 2017 年 12 月 31 日，即事隔逾 19 個月後，該團體仍未提交各項目的活動報告 (第 2.6 段)。
- (b) **需要確保發放資助的一致性** 資助範圍包括交流或實習活動以及配套活動 (即在交流／實習目的地以外地方進行的活動，例如出發前的活動和宣傳)。在審計署所審查的 60 個項目之中，配套活動所獲資助差異頗大，佔項目資助總額的 0% 至 61% 不等。民政局就青年內地實習資助計劃項目的整體配套活動設定了資助上限，但並沒有就青年內地交流資助計劃、“一帶一路”交流資助計劃和國際青年交流資助計劃設定相關限額。此外，撥款守則並沒有訂明在何種情況下發放半日資助，導致在 60 個項目之中有 2 個項目的每日資助率的應用不一致 (第 1.7 及 2.10 段)；及
- (c) **需要確保發放的資助合乎預定的上限** 在 2015–16 年度，青年內地實習資助計劃下的 1 個項目獲批 140 萬元資助，超出了撥款守則就單一項目所訂定的資助上限 (在 2015–16 年度為 70 萬元)，但民政局的記錄並沒有載錄有關該違規情況的任何理據 (第 2.14 段)。

4. 資助計劃的監察 審計署的審查結果如下：

- (a) **需要設定最低參加人數** 撥款守則就每個青年內地實習資助計劃項目、“一帶一路”交流資助計劃項目和國際青年交流資助計劃項目的最低實際參加人數作出了規定，但對青年內地交流資助計劃項目卻沒有此項規定。雖然在 2016–17 年度沒有任何項目的參加人數少於 10 人，但審計署得悉在 2015–16 年度有 1 宗極端個案 (1 個青年內地交流資助計劃項目)，所涉項目只有 1 名參加者。民政局在 2018 年 3 月告知審計署，該局已在 2018–19 年度及其後的撥款計劃中，就青年內地交流資助計劃項目的最低參加人數作出規定 (即 10 人) (第 2.19 及 2.20 段)；及

摘要

- (b) **需要加快完成項目** 撥款守則規定團體須於項目結束後 3 個月內向民政局提交活動報告和收支報告。在審計署已審查的 60 個項目(見第 3(a) 段)之中，55 個已經完成。在該 55 個已完成項目之中，有 22 個(40%)並未準時提交活動報告／收支報告(延遲 10 日至 36 個月不等，平均為 8.9 個月)(第 2.22 及 2.23 段)。

5. **需要改善被取消項目的處理方法** 在 2014–15 至 2016–17 年度，有 88 個本已獲民政局批准的項目被申辦團體取消。審計署審查了在 2012–13 至 2016–17 年度期間被取消的其中 30 個項目，結果發現：(a) 項目被取消的主要原因為“報名率低”和“未能在核准期間內出團”；及(b) 在 30 個項目之中，有 12 個(40%)項目的申辦團體是在團隊既定出發日期過後才通知民政局有關項目已被取消(第 2.28、2.30 及 2.31 段)。

提供青年交流活動計劃

6. **提供交流名額** 民政局邀請不同團體(例如非政府機構)和政府決策局／部門提名合適的候選人作為青年代表(即參加國際青年交流計劃項目、暑期交流計劃項目或粵港澳青年文化之旅項目的青年人)(第 3.3 及 3.4 段)。審計署發現，在 2012–13 至 2016–17 年度：

- (a) **交流名額有需求但未獲充分使用** 國際青年交流計劃的報名人數超額 243%，而暑期交流計劃的報名人數則超額 124%。然而，國際青年交流計劃和暑期交流計劃的名額，分別有 7%(23 個名額)和 12%(22 個名額)未獲使用(第 3.5 段)；及
- (b) **需要加強推廣粵港澳青年文化之旅名額** 粵港澳青年文化之旅項目收到和招募的提名，由 2012–13 年度的 42 人跌至 2016–17 年度的 24 人，即下降了 43%。在 2016–17 年度，粵港澳青年文化之旅預算的名額有 42% 未獲使用。民政局有需要加強宣傳粵港澳青年文化之旅(第 3.9 及 3.10 段)。

7. **實施交流項目** 交流團的青年代表會由官方代表帶領(即民政局人員及／或青年事務委員會轄下工作小組的成員)(第 3.13 段)。審計署發現：

- (a) **需要繼續檢討人手支援是否足夠** 就 2012–13 至 2016–17 年度在青年交流活動計劃下舉辦的 35 個交流項目，其官方代表和青年代表

摘要

比例由 1:3 (即 1 名官方代表照顧 3 名青年代表) 至 1:25 不等 (即 1 名官方代表照顧 25 名青年代表)。整體而言，在該 35 個交流項目之中的 9 個 (26%) 項目，每名官方代表需照顧超過 10 名青年代表。為確保為參加者提供足夠的支援，民政局有需要繼續檢討青年交流活動計劃的人手支援 (第 3.14 及 3.16 段)；及

- (b) **需要鼓勵參加者在回程後履行服務承諾** 國際青年交流計劃項目的青年代表需於海外行程回來的一年內進行至少 50 小時義工服務 (回程後的服務)。在 2012–13 至 2016–17 年度舉辦的國際青年交流計劃項目的 308 名青年代表之中，只有 103 人 (33.4%) 報稱已履行於回程後進行義工服務的承諾 (第 3.17 及 3.18 段)。

8. **外判採購回應有待改善** 民政局進行採購工作，將推行青年交流活動計劃所需的後勤服務外判。審計署得悉，在 2012–13 至 2016–17 年度的 29 次採購工作中發出了許多報價邀請，但回應率只有 9.4%，而且國際青年交流計劃的回應率特別低 (3.8%) (第 3.23、3.25 及 3.26 段)。

管治事宜和未來路向

9. **需要加強委員的參與** 青年事務委員會和公民教育委員會各有 30 名非官方委員。委員獲邀加入工作小組／小組，以協助管理個別青年交流及實習資助計劃以及青年交流活動計劃。審計署審查了青年事務委員會、公民教育委員會以及相關工作小組／小組的委員在 2014–15 至 2016–17 年度的出席率，發現在該 3 年間每年均有委員沒有出席任何會議；而在 2014–15 年度，青年事務委員會轄下的青年內地交流及實習工作小組，有高達 17% 的委員沒有出席任何會議 (第 4.2 及 4.4 段)。

10. **對利益衝突的管理有待改善** 青年事務委員會和公民教育委員會採用兩層制度讓委員申報個人利益。審計署審查了 2014–15 至 2017–18 年度青年事務委員會和公民教育委員會委員提交的第一層申報表格，結果發現 2 名公民教育委員會委員並無提交 2017–18 年度的申報表格，另有 1 名青年事務委員會委員所提交的申報表格並不完整。審計署又審查了 2014–15 至 2017–18 年度青年事務委員會／公民教育委員會 20 名委員提交的第二層申報表格，結果發現：(a) 在 21 宗個案之中 (涉及 3 名委員)，儘管有關委員已在第二層申報表格中申報潛在利益衝突，卻仍然獲委以審核項目建議書的職務。在每宗個案中，就所申

摘要

報利益衝突所作決定，均無載錄於會議記錄內；及 (b) 為識別哪些青年事務委員會／公民教育委員會委員在處理項目計劃書的審核工作上有潛在利益衝突，民政局人員以人手方式配對第二層申報表格和第一層申報表格的申報資料。民政局並無設立電腦資料庫保存委員申報的利益資料，以便檢查和跟進有關申報的任何遺漏或不一致之處 (第 4.7、4.8 及 4.11 段)。

11. **未來路向** 民政局提供的青年交流及實習活動以內地項目為主。在 2012-13 至 2015-16 年度的 4 年間所舉辦的 726 個青年交流及實習項目之中，只有 24 個 (3.3%) 項目是在其他國家舉行以提供國際交流經驗。“一帶一路”交流資助計劃在 2016-17 年度推出，令提供國際經驗的項目比例上升。在 2016-17 年度舉辦的 359 個項目之中，33 個 (9.2%) 是在其他國家舉行。然而，審計署得悉所有國際項目均與交流活動有關。在 2012-13 至 2016-17 年度，並無項目提供國際實習名額。審計署又得悉，在 2012-13 至 2016-17 年度期間，大部分 (佔開支的 97%) 交流及實習活動是在資助計劃下舉辦。民政局表示，相比該局直接舉辦的青年交流活動計劃，資助計劃較有效率和更有效地在社區推廣青年交流項目 (第 4.14、4.16 及 4.17 段)。

審計署的建議

12. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議民政事務局局長應：

青年交流及實習資助計劃的管理

- (a) 繼續檢討是否需要為不同的青年交流及實習資助計劃進行評審面試 (第 2.16(a) 段)；
- (b) 定期檢討審核項目建議書的做法是否完備，並在必要時採取措施改善審核程序 (第 2.16(b) 段)；
- (c) 確保向民政局人員提供足夠的撥款守則，以便發放資助 (第 2.16(d) 段)；
- (d) 監察青年內地交流資助計劃項目最低參加人數新規定的實施情況，並根據從實施中汲取的經驗，留意是否需要修訂最低人數 (第 2.26(a) 段)；

摘要

- (e) 密切監察活動報告和收支報告的提交情況，並迅速採取行動跟進任何遲交個案 (第 2.26(c) 段)；
- (f) 加強與團體的聯繫，以識別任何擬取消的項目並採取必要的跟進行動 (第 2.34(a) 段)；

提供青年交流活動計劃

- (g) 研究如何充分使用國際青年交流計劃和暑期交流計劃的名額 (第 3.11(a) 段)；
- (h) 加強對粵港澳青年文化之旅的宣傳 (第 3.11(b) 段)；
- (i) 繼續檢討青年交流活動計劃的人手支援，以確保有充足的支援 (第 3.21(a) 段)；
- (j) 日後制訂回程後服務規定時，應緊記需留意及確保青年代表履行規定 (第 3.21(b) 段)；
- (k) 採取措施改善服務提供者的回應率 (第 3.28(b) 段)；

管治事宜和未來路向

- (l) 採取措施改善委員的會議出席率 (第 4.5 段)；
- (m) 採取措施防止青年事務委員會／公民教育委員會委員延遲作出利益申報／遞交的利益申報資料不完整的情況再次發生 (第 4.12(a) 段)；
- (n) 確保將有關青年事務委員會／公民教育委員會委員所申報利益的決定載錄於會議記錄之中 (第 4.12(b) 段)；
- (o) 考慮建立一個記錄委員所申報利益的電腦資料庫 (第 4.12(c) 段)；
- (p) 考慮引進在其他國家提供實習名額的實習計劃 (第 4.20(a) 段)；
- (q) 探討在更多國家舉辦青年交流活動，以進一步擴闊青年人的視野 (第 4.20(b) 段)；及
- (r) 檢討通過青年交流活動計劃提供活動的未來路向 (第 4.20(d) 段)。

摘要

政府的回應

13. 民政事務局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 民政事務局(民政局)負責推動青年發展和在學校以外推廣公民教育(註 1)。根據民政局資料，該局在青年發展和校外公民教育方面的政策目標是：

青年發展

- (a) 推動多元卓越文化，為不同志向的青年人提供多元化的學習、培訓和個人發展機會；
- (b) 鼓勵他們養成積極的人生觀和正面的社會意識；
- (c) 加深他們對香港和內地發展的認識；
- (d) 擴闊他們的國際視野；
- (e) 讓他們既充分了解個人權利，也樂於承擔對社會的義務；

學校以外的公民教育

- (f) 培養公民素質；
- (g) 提高市民的公民意識和公民責任；
- (h) 推動國民教育，加強市民的歸屬感；
- (i) 提高市民對核心公民價值和法治的認識和尊重；及
- (j) 在地區層面推廣《基本法》。

註 1： 民政局推動青年發展和校外公民教育的工作，屬於其青年發展、社會和諧及公民教育綱領範疇。民政局的*其他綱領範疇*包括：地區、社區及公眾關係；康樂、體育及娛樂事務發牌；以及文化。

引言

1.3 為實現有關青年發展和在學校以外推廣公民教育的目標，民政局為年齡介乎 12 至 29 歲的青年人提供在香港境外進行的交流與實習活動(註 2)，讓他們認識國家和國際多樣的經濟、社會和文化面貌，擴闊他們的視野，以及促進他們對其他文化的包容。為提供有關活動，民政局開展了 4 項青年交流及實習資助計劃和 3 項青年交流活動計劃(註 3)：

- (a) 青年內地交流資助計劃；
- (b) 青年內地實習資助計劃；
- (c) “一帶一路”交流資助計劃；
- (d) 國際青年交流資助計劃；
- (e) 國際青年交流計劃；
- (f) 暑期交流計劃；及
- (g) 粵港澳青年文化之旅。

註 2：為推動青年發展和校外公民教育，民政局除了提供交流及實習活動之外，尚有其他措施，包括：

- (a) **制服團體** 為 11 個制服團體(例如香港童軍總會、香港航空青年團和香港紅十字會)提供資助，為青年人提供非正規教育和訓練計劃；
- (b) **青年發展基金** 基金成立於 2016 年 7 月，以協助青年人開展其個人事業；
- (c) **青年宿舍** 青年宿舍計劃下共有 6 個項目(保良局和香港聖公會福利協會的元朗項目、香港青年協會的大埔項目、東華三院的上環項目、香港青少年發展聯會的旺角項目，以及香港女童軍總會的佐敦項目)正在進行；
- (d) **青年廣場** 青年廣場結聚青年發展活動，以可負擔的收費為青年人及青年組織提供活動場地和設施；及
- (e) **青年義工** 在 2015 年推出的聯合國志願人員組織－香港大學生義工計劃，為大學生提供參與海外義務工作的機會。

這些其他措施並非是次審查對象。

註 3：其他政府決策局／部門以及獲資助的非政府機構，也有舉辦青年交流／實習活動。舉例而言，教育局為中、小學和專上院校學生提供資助，讓他們參加交流團以豐富其學習體驗。香港藝術發展局為有領導潛質的藝術工作者提供獎學金，讓其參加英國的全日制課程。是次審查工作只涵蓋民政局專為培養青年的整體發展和公民意識而舉辦的交流及實習活動(見第 1.13 段)。有關青年廣場的審查工作(見第 1.3 段註 2(d))已在 2012 年 3 月進行(《審計署署長第五十八號報告書》第 8 章)。

青年事務委員會和公民教育委員會

1.4 為推行青年交流及實習資助計劃和青年交流活動計劃，民政局與在其轄下成立的兩個非法定組織緊密合作：

- (a) **青年事務委員會** 青年事務委員會是 1990 年成立的諮詢機構，其理念是推廣多元卓越文化，培養青年人成為有視野、具創意、能領導、肯承擔的香港未來主人翁(註 4)；及
- (b) **公民教育委員會** 公民教育委員會是 1986 年成立的諮詢機構，其目的是推廣校外公民教育，並鼓勵社會各界人士積極推廣公民意識和承擔公民責任。

青年事務委員會和公民教育委員會除了就有關青年發展和校外公民教育的事宜提供意見，也負責審核青年交流及實習資助計劃的項目建議書(見第 1.8 段表一)。此外，青年事務委員會又協助青年交流活動計劃招募青年人及安排本身成員出席此等計劃(見第 3.2(a) 及 3.4 段)。

1.5 青年事務委員會和公民教育委員會的成員由民政事務局局長委任，當中包括來自不同背景的非官方委員(例如區議員及學者)和代表政府決策局／部門(例如民政局、教育局和社會福利署)的當然委員。青年事務委員會有 30 名非官方委員(包括 1 名主席)和 5 名當然委員，而公民教育委員會則有 30 名非官方委員(包括 1 名主席)和 8 名當然委員。截至 2017 年 12 月 31 日青年事務委員會和公民教育委員會的組織圖，分別載於附錄 A 和附錄 B。

1.6 青年事務委員會和公民教育委員會轄下設有工作小組／小組(註 5)以助處理會務。青年事務委員會／公民教育委員會及與本審查工作相關(即涉及青年交流及實習資助計劃以及青年交流活動計劃)的工作小組／小組的職權範圍分別載於附錄 C 和附錄 D。民政局也為青年事務委員會和公民教育委員會提供秘書處服務(見第 1.12 段)。

註 4： 2018 年 4 月，政府成立青年發展委員會，由政務司司長擔任主席並包括 1 名副主席，34 名非官方委員和 8 名當然委員。政府表示，青年事務委員會會納入青年發展委員會。成立青年發展委員會的目的，是加強政府內部青年政策統籌工作，從而更全面和有效地研究及討論青年人關注的議題，特別是與青年的學業、事業和置業相關的議題，並鼓勵青年議政、論政和參政。

註 5： 工作小組／小組的成員包括青年事務委員會／公民教育委員會的委員和增選委員。

青年交流及實習資助計劃

1.7 在民政局的青年交流及實習資助計劃下(更多資料見第 1.8 段表一的“資助申請人”)，團體可向民政局申請資助以便為青年人舉辦交流計劃及實習活動。活動內容包括：

- (a) **交流及實習活動** 民政局根據就每名參加者訂定的最高撥款額為活動提供資助。撥款額視乎活動目的地而定(例如 2016-17 年度廣東省交流團為每名參加者每日 280 元)；及
- (b) **配套活動** 這些活動在交流／實習目的地以外的地方進行，包括出發前建立團隊精神活動和訓練活動、回程後的匯報和學習檢討會、宣傳活動以及對項目的收支報告進行審查。這些活動的開支會視乎個別開支項目／活動的資助限額以實報實銷的方式發還。

團體須負責招募青年人參加交流及實習活動。他們需承擔超出資助額或未受資助涵蓋的任何活動開支；並可能須要求參加者支付一筆視乎活動目的地和旅程長短而定的費用，例如在 2016-17 年度，青年內地交流資助計劃其中一個項目的參加者需支付 580 元，而“一帶一路”交流資助計劃其中一個項目的參加者則需支付 8,960 元(註 6)。

註 6：青年內地交流資助計劃項目及“一帶一路”交流資助計劃項目的例子，引述自經審計署審查的項目(見第 2.5 段註 10)。

1.8 4 項青年交流及實習資助計劃的主要特點撮述於表一。

表一

4 項青年交流及實習資助計劃
(2017 年 12 月)

	青年內地交流 資助計劃	青年內地實習 資助計劃	“一帶一路” 交流資助計劃	國際青年交流 資助計劃 (註 1)
推出日期	2013 年 11 月 (註 2)	2013 年 9 月 (註 2)	2016 年 4 月	2017 年 6 月
目的	<ul style="list-style-type: none"> • 提升香港青年人對內地的認識和了解 • 促進與內地民眾的交流 • 加強青年人對國民身分的認同 	<ul style="list-style-type: none"> • 為青年人提供更多在內地實習的機會 • 讓青年人親身體驗內地的實際工作環境以及加深了解內地的就業市場、工作文化和發展機會 	<ul style="list-style-type: none"> • 推動參加交流活動計劃的青年人與“一帶一路”國家民眾之間的深度交流，藉此達致促進“民心相通”的目標 	<ul style="list-style-type: none"> • 為青年人提供更多機會參與深度的國際交流活動 • 鼓勵青年人增加外地體驗 • 擴闊青年人的國際視野

資料來源：民政局的記錄

註 1：國際青年交流資助計劃獲 1 億元的財政承擔，但另外 3 項青年交流及實習資助計劃則並無預設財政承擔。該 3 項資助計劃（即青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計劃及“一帶一路”交流資助計劃）的經費來自民政局的經常開支，而國際青年交流資助計劃的經費則來自民政局的非經常開支。

註 2：民政局於 1998-99 年度推出計劃以資助於內地進行的交流及實習活動。在 2013 年，該計劃被分成兩個獨立的資助計劃，即資助於內地進行青年交流活動的青年內地交流資助計劃，以及資助於內地進行青年實習活動的青年內地實習資助計劃。

表一（續）

	青年內地交流資助計劃	青年內地實習資助計劃	“一帶一路”交流資助計劃	國際青年交流資助計劃
目的		<ul style="list-style-type: none"> 幫助青年人訂立未來事業目標，汲取更多工作經驗及建立業務聯繫，藉此提升他們的個人就業競爭能力 		
項目	內地交流團	內地實習團	“一帶一路”國家交流團 (註3)	國際交流團 (註4)
行程日數 (註5)	3至12日	18至34日	4至11日	9至19日
資助申請人	<ul style="list-style-type: none"> 非牟利團體 法定團體 慈善團體 			

資料來源：民政局的記錄

註3： 根據民政局資料，“一帶一路”交流資助計劃涵蓋“一帶一路”沿途60多個國家（例如阿塞拜疆、捷克共和國、印度尼西亞、以色列、哈薩克斯坦、馬來西亞、尼泊爾、波蘭和斯里蘭卡）。

註4： 國際交流團的到訪國家包括阿根廷、澳洲、比利時、巴西、柬埔寨、智利、哥倫比亞、捷克共和國、法國、德國、匈牙利、日本、老撾、盧森堡、緬甸、尼泊爾、荷蘭、秘魯、波蘭、羅馬尼亞、斯里蘭卡、瑞士、泰國、英國和美國。

註5： 行程日數引述自經審計署審查的項目（見第2.5段註10）。

表一(續)

	青年內地交流資助計劃	青年內地實習資助計劃	“一帶一路”交流資助計劃	國際青年交流資助計劃
項目審核	青年事務委員會轄下的青年內地交流及實習工作小組	青年事務委員會轄下的青年內地交流及實習工作小組	公民教育委員會轄下的研發及社區參與小組	青年事務委員會轄下國際交流及會議工作小組的成員；以及公民教育委員會轄下研發及社區參與小組的成員
合資格參加者	年齡介乎 12 至 29 歲、持有效香港身份證並從未參加現年度及上一年度青年內地交流資助計劃下任何項目的人士	年齡介乎 18 至 29 歲、持有效香港身份證並從未參加現年度及上一年度青年內地實習資助計劃下任何項目的人士	年齡介乎 15 至 29 歲並持有有效香港身份證的人士	

資料來源：民政局的記錄

青年交流活動計劃

1.9 上述資助計劃通過獲資助團體為青年人提供交流及實習機會，而民政局則通過青年交流活動計劃自行舉辦交流項目。為此，民政局邀請本地大學／教育學院、制服團體、非政府機構及／或相關的政府決策局／部門提名合適的青年人參加交流項目，以及委託服務提供者協助安排行程。機票費用和住宿費用等活動開支均由民政局／海外主辦方適當提供。

1.10 3項青年交流活動計劃的主要特點撮述於表二。

表二

青年交流活動計劃
(2017年12月)

	國際青年交流計劃	暑期交流計劃	粵港澳青年文化之旅
推出日期	1996年(註1)	2011年5月	2009年2月
目的	<ul style="list-style-type: none">為青年人提供擴闊眼界和國際視野的機會與海外青年交流意見和經驗	<ul style="list-style-type: none">為本地青年人提供擴闊視野的機會提升青年人與人相處的技巧培育青年人從多角度思考的能力	<ul style="list-style-type: none">提高香港青年人對祖國的認識和了解促進與廣東青年的交流加強青年人對國民身分的認同
項目	民政局與海外伙伴國家(例如澳洲、愛爾蘭、日本及新加坡)的政府／其指定機構聯繫，以安排青年交流項目	民政局於暑假期間安排海外主題交流團	民政局與廣東省文化廳和澳門特別行政區政府高等教育輔助辦公室合作安排青年交流項目

表二 (續)

	國際青年交流計劃	暑期交流計劃	粵港澳青年文化之旅
行程日數	7 至 11 日	6 日	約 10 日
合資格參加者	年齡介乎 18 至 24 歲、持有效香港身份證並從未參加暑期交流計劃或過往的國際青年交流計劃的人士	年齡介乎 15 至 24 歲、持有效香港身份證並從未參加國際青年交流計劃或過往的暑期交流計劃的人士 (青年組長除外—註 2)	年齡介乎 18 至 24 歲、持有效香港身份證的大專院校 (或同等學歷) 學生

資料來源：民政局的記錄

註 1： 該項計劃始於 1979 年，原名為英聯邦青年交流計劃，為香港和英國青年提供交流機會。在 1996 年，計劃的範圍擴展至其他國家，並自此改名為國際青年交流計劃。

註 2： 為協助進行交流項目，民政局可招募曾圓滿完成相關活動 (例如國際青年交流計劃下的活動) 的青年人擔當其他青年參加者的組長。

附註： 3 項交流活動計劃的經費均來自民政局的經常開支。

項目和開支

1.11 表三顯示 2016–17 年度青年交流及實習活動項目的相關數據。表四至六顯示 2012–13 至 2016–17 年度這 5 年間的同類數據。與 2012–13 年度相比，2016–17 年度的項目數量、參加人數，以及交流及實習活動開支分別增加了 162%、161% 及 384%。

表三

青年交流及實習活動項目
(2016–17 年度)

資助／活動 計劃	項目 數量 (a)	參加 人數 (b)	開支 (c) (百萬元)	每個項目 的開支 (d)=(c) ÷ (a) (元)	每名參加者 的開支 (e)=(c) ÷ (b) (元)
青年交流及實習資助計劃 (註 1)					
青年內地交 流資助計劃	234	18 475	55.7	238,034	3,015
青年內地實 習資助計劃 (註 2)	91	3 637	64.5	708,791	17,734
“一帶一 路”交流資 助計劃	27	648	5.2	192,593	8,025
國際青年交 流資助計劃 (註 3)	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
整體	352	22 760	125.4	356,250	5,510

表三 (續)

資助／活動計劃	項目數量 (a)	參加人數 (b)	開支 (c) (百萬元)	每個項目的開支 (d)=(c) ÷ (a) (元)	每名參加者的開支 (e)=(c) ÷ (b) (元)
青年交流活動計劃					
國際青年交流計劃(註4)	5	62	1.5	300,000	24,194
暑期交流計劃	1	36	0.4	424,290	11,786
粵港澳青年文化之旅	1	35	0.4 (註5)	375,426	10,726
整體	7	133	2.3	328,571	17,293
上述資助與活動計劃的整體	359	22 893	127.7	355,710	5,578

資料來源：民政局的記錄

註1：表內資料並不包括民政局已批准資助但其後並無推行的項目。

註2：根據民政局資料，與其他資助計劃相比，青年內地實習資助計劃下每名參加者的開支較高，是因為其項目為期較長。

註3：國際青年交流資助計劃於2017年6月(即2017-18年度)推出。截至2017年12月31日(審計之時)，國際青年交流資助計劃下共有33個項目已獲批准但尚未完成。

註4：根據民政局資料，由於國際青年交流計劃為期較長，而且通常涉及到訪較遠的國家，所以該計劃下每名參加者的開支高於暑期交流計劃和粵港澳青年文化之旅的相關開支。

註5：有關數字包括35名香港參加者的相關開支及其對應方(即參加在香港舉行的交流活動的廣東及澳門青年人)的若干開支。根據民政局資料，既定的安排是由主辦城市(例如香港)全數承擔在本身城市所辦活動的開支。

表四

青年交流及實習活動的項目數量
(2012-13 至 2016-17 年度)

資助／活動 計劃	項目數量				
	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
資助計劃					
青年內地交流 資助計劃	131	112	119	220	234
青年內地實習 資助計劃	(註 1)	(註 1)	37	79	91
“一帶一路”交流 資助計劃 (註 2)	不適用	不適用	不適用	不適用	27
國際青年交流 資助計劃 (註 3)	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
活動計劃					
國際青年交流 計劃	4	3	7	6	5
暑期交流計劃	1	1	1	1	1
粵港澳青年 文化之旅	1	1	1	1	1
總計	137	117	165	307	359

資料來源：民政局的記錄

註 1： 在 2014-15 年度以前，青年交流項目及青年實習項目均在青年內地考察團資助計劃 (見第 1.8 段表一註 2) 下舉辦。該兩類項目的分項數字不詳。

註 2： “一帶一路”交流資助計劃於 2016 年 4 月推出 (即 2016-17 年度)。

註 3： 國際青年交流資助計劃於 2017 年 6 月推出 (即 2017-18 年度)。截至 2017 年 12 月 31 日 (審計之時)，該計劃下共有 33 個項目已獲批准但尚未完成。

表五

青年交流及實習活動項目的參加人數
(2012-13 至 2016-17 年度)

資助／活動 計劃	參加人數				
	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
資助計劃					
青年內地交流 資助計劃	8 627	9 138	10 210	18 404	18 475
青年內地實習 資助計劃	(註 1)	(註 1)	1 604	3 373	3 637
“一帶一路”交流 資助計劃 (註 2)	不適用	不適用	不適用	不適用	648
國際青年交流 資助計劃(註 3)	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
活動計劃					
國際青年交流 計劃	65	43	72	66	62
暑期交流計劃	40	42	44	48	36
粵港澳青年 文化之旅	42	44	50	33	35
總計	8 774	9 267	11 980	21 924	22 893

資料來源：民政局的記錄

註 1： 在 2014-15 年度以前，青年交流項目及青年實習項目均在青年內地考察團資助計劃(見第 1.8 段表一註 2) 下舉辦。該兩類項目的分項數字不詳。

註 2： “一帶一路”交流資助計劃於 2016 年 4 月推出(即 2016-17 年度)。

註 3： 國際青年交流資助計劃於 2017 年 6 月推出(即 2017-18 年度)。截至 2017 年 12 月 31 日(審計之時)，該計劃下共有 33 個項目已獲批准但尚未完成。

表六

青年交流及實習活動項目的開支
(2012-13 至 2016-17 年度)

資助／活動 計劃	開支 (百萬元)				
	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
資助計劃					
青年內地交流 資助計劃	23.8	23.8	24.0	48.8	55.7
青年內地實習 資助計劃	(註 1)	(註 1)	23.0	53.7	64.5
“一帶一路”交流 資助計劃 (註 2)	不適用	不適用	不適用	不適用	5.2
國際青年交流 資助計劃 (註 3)	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
活動計劃					
國際青年交流 計劃	1.6	0.8	1.6	1.3	1.5
暑期交流計劃	0.5	0.3	0.5	0.5	0.4
粵港澳青年 文化之旅	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
總計	26.4	25.4	49.6	104.7	127.7

資料來源：民政局的記錄

註 1： 在 2014-15 年度以前，青年交流項目及青年實習項目均在青年內地考察團資助計劃 (見第 1.8 段表一註 2) 下舉辦。該兩類項目的分項數字不詳。

註 2： “一帶一路”交流資助計劃於 2016 年 4 月推出 (即 2016-17 年度)。

註 3： 國際青年交流資助計劃於 2017 年 6 月推出 (即 2017-18 年度)。截至 2017 年 12 月 31 日 (審計之時)，該計劃下共有 33 個項目已獲批准但尚未完成。

民政局負責人員

1.12 負責提供青年交流及實習活動(包括為青年事務委員會和公民教育委員會提供秘書處服務——見第 1.6 段)的人員的民政局組織圖(摘錄)載於附錄 E。

審查工作

1.13 2017 年 11 月，審計署就民政局提供的青年交流及實習活動展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 青年交流及實習資助計劃的管理(第 2 部分)；
- (b) 提供青年交流活動計劃(第 3 部分)；及
- (c) 管治事宜和未來路向(第 4 部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.14 民政事務局局長同意審計署的建議。

鳴謝

1.15 在審計工作期間，民政局人員提供協助，並充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：青年交流及實習資助計劃的管理

2.1 本部分審查民政局對青年交流及實習資助計劃的管理，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 發放資助 (第 2.2 至 2.17 段)；
- (b) 資助計劃的監察 (第 2.18 至 2.27 段)；及
- (c) 被取消項目的管理 (第 2.28 至 2.35 段)。

發放資助

2.2 民政局通過轄下 4 項資助計劃 (即青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計劃、“一帶一路”交流資助計劃和國際青年交流資助計劃)，發放資助予團體舉辦青年交流及實習項目 (交流項目及實習項目的行程實例見附錄 F)。民政局制定了申請資助指引並發出了資助使用指引 (兩者以下統稱撥款守則——註 7)。

2.3 申請資助的團體須提交項目建議書予民政局審批：

- (a) **評分制度** 有關方面 (見第 1.8 段表一的“項目審核”) 會代表民政局，根據評分制度審核項目建議書。評分的要素包括項目內容、團體的經驗、預計參加人數和成本效益等 (註 8)；
- (b) **加分和扣分制度** 通過評分制度 (見上文 (a) 項) 獲得的分數，會按一個加分和扣分制度作調整，然後計算出最終得分。根據該制度，有關方面會對優點加分 (例如在休息日安排交流活動) 和對缺點扣分 (例如團體過往曾違反撥款守則)；及

註 7：申請資助指引涵蓋一個項目和一個團體可獲得的最高資助額等事宜。資助使用指引涵蓋團體需提交活動報告 (提供有關項目進行情況的資料) 和收支報告 (提供項目的財務資料) 等事宜。活動報告和收支報告均須於項目結束後 3 個月內提交予民政局。

註 8：舉例而言，在 2016-17 年度，青年內地交流資助計劃評分制度的審核標準包括項目建議書交流部分的內容；出發前的安排和宣傳；回程後的評估和審核；團體的經驗、背景和往績；行程安排；以及參加對象、參加人數和成本效益。不同資助計劃的要素各異。

- (c) **審核資助** 項目建議書的最終得分若達到／高於合格分數，民政局會根據其得分將項目排序。民政局會審核每個項目的預計參加人數和建議項目開支，並計算出資助額。視乎可供動用的資金額，民政局會按照項目的排序為個別項目的資助預留撥款。

民政局會將已獲預留撥款的項目視作“獲批”項目。民政局會在其預算內為資助預留撥款(註9)。

2.4 表七顯示 2012-13 至 2016-17 年度所接獲、獲批和已推行項目的數量。

註9： 青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計劃和“一帶一路”交流資助計劃的撥款是從分目“964 青年發展活動”項下撥出，而國際青年交流資助計劃的撥款則是從分目“700 國際青年交流計劃”項下撥出。

青年交流及實習資助計劃的管理

表七

青年交流及實習資助計劃下的項目
(2012-13 至 2016-17 年度)

	項目數量					
	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	5 個年度 合計
接獲的項目建議書 (a)						
青年內地交流資助計劃	295	292	227	343	311	1 729
青年內地實習資助計劃	(註 1)	(註 1)	52	92	117	
“一帶一路”交流資助計劃(註 2)	不適用	不適用	不適用	不適用	103	103
國際青年交流資助計劃(註 3)	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
總計	295	292	279	435	531	1 832
獲批項目 (b)						
青年內地交流資助計劃	142	123	135	253	265	1 131
青年內地實習資助計劃			38	80	95	
“一帶一路”交流資助計劃	不適用	不適用	不適用	不適用	29	29
國際青年交流資助計劃	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
總計	142	123	173	333	389	1 160
被取消項目 (c) (註 4)						
青年內地交流資助計劃	11	11	16	33	31	108
青年內地實習資助計劃			1	1	4	
“一帶一路”交流資助計劃	不適用	不適用	不適用	不適用	2	2
國際青年交流資助計劃	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
總計	11	11	17	34	37	110

表七(續)

	項目數量					
	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	5 個年度 合計
<i>已推行項目 (d) = (b) – (c)</i>						
青年內地交流資助計劃	131	112	119	220	234	1 023
青年內地實習資助計劃			37	79	91	
“一帶一路”交流資助計劃	不適用	不適用	不適用	不適用	27	27
國際青年交流資助計劃	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
總計	131	112	156	299	352	1 050

資料來源：民政局的記錄

註 1： 在 2014-15 年度以前，青年交流項目和青年實習項目均在青年內地考察團資助計劃(見第 1.8 段表一註 2) 下舉辦。

註 2： “一帶一路”交流資助計劃於 2016 年 4 月推出(即 2016-17 年度)。

註 3： 國際青年交流資助計劃於 2017 年 6 月推出(即 2017-18 年度)。截至 2017 年 12 月 31 日(審計之時)，國際青年交流資助計劃下共有 33 個項目已獲批准但尚未完成。

註 4： 有關團體取消建議項目(見第 2.28 至 2.33 段)。

2.5 審計署在 4 項資助計劃(即青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計劃、“一帶一路”交流資助計劃和國際青年交流資助計劃)下隨機抽選了 60 個交流／實習項目作審查，涵蓋日期為 2012 年 4 月至 2017 年 12 月(註 10)。

註 10： 該 60 個項目包括：

- (a) 在 2012-13 至 2016-17 年度進行的 55 個項目(即 30 個青年內地交流資助計劃項目、20 個青年內地實習資助計劃項目和 5 個“一帶一路”交流資助計劃項目)。審計署審查了這些項目的審核、推行和監察工作。由於在進行審查時，2017-18 年度的項目仍在進行中，所以沒被選為審查對象；及
- (b) 在 2017 年 6 月(國際青年交流資助計劃的推出日期)至 2017 年 12 月(相關記錄為進行審查時所得的最新記錄)期間獲批的 5 個國際青年交流資助計劃項目。由於在審查時這些項目仍在進行和接受監察，所以審計署只審查了這些項目的審核工作。

需要改善對項目建議書的審核

2.6 審計署對該 60 個項目的審查顯示以下方面須予留意：

- (a) **青年內地交流資助計劃和國際青年交流資助計劃項目並無進行評審面試** 評審面試會邀請申請團體的代表介紹其項目建議書和解答有關方面(見第 1.8 段表一的“項目審核”)的查詢。根據民政局資料，評審面試會按需要而進行，考慮因素包括有關資助計劃的性質和個別情況，以及其效益能否蓋過所牽涉的成本和對面試人員(由青年事務委員會／公民教育委員會的非官方委員擔任)造成的負擔。審計署留意到，在該 60 個項目之中，所有青年內地實習資助計劃項目和“一帶一路”交流資助計劃項目均有進行評審面試，但青年內地交流資助計劃和國際青年交流資助計劃項目則沒有；及
- (b) **發放資助予往績欠佳的團體** 在其中 1 個個案中，1 個往績欠佳的團體獲得青年內地交流資助計劃的資助(見個案一)。

個案一

**發放青年內地交流資助計劃資助予往績欠佳的團體
(2016-17 年度)**

1. 團體 A 就 2016-17 年度一個青年內地交流資助計劃項目提交了一份建議書，內容為舉辦一個交流團。
2. 團體 A 過往曾舉辦相同項目(即相同旅程，其目的地相同、期限長短相同以及同樣提供 150 個青年人名額)。民政局的記錄顯示在 2014-15 及 2015-16 年度：
 - (a) **在 2014-15 和 2015-16 年度有大量名額空缺** 團體 A 在 2014-15 和 2015-16 年度每年舉辦 3 次該項目，每個項目以招收 150 名參加者為目標。在每年提供的 450 個名額(即每個項目 150 名參加者 x3)中，2014-15 和 2015-16 年度所使用的名額分別為 292 個(65%)和 113 個(25%)，即未使用的名額達 158 個(35%)和 337 個(75%)；及

個案一 (續)

(b) **在 2015–16 年度違反撥款守則** 根據撥款守則，團體 A 須於每個項目結束後 3 個月內，向民政局提交載有項目進行情況資料的活動報告和載有項目財務資料的收支報告。然而，審計署得悉在 2015–16 年度進行的 3 個項目：

(i) 團體 A 是在 2017 年 10 月之後，即在最後一個項目完成之後約 17 個月，才提交各項目的收支報告；及

(ii) 截至 2017 年 12 月 31 日，即在最後一個項目完成之後逾 19 個月，團體 A 仍未提交各項目的活動報告。

3. 有關方面審核了其 2016–17 年度的項目建議書，給予的總分高於合格分數。有關項目因此獲批資助為 13.4 萬元。根據民政局的資料：

(a) 該項目在往績一項的得分不高，但在若干方面 (例如預計參加人數) 的得分較佳；及

(b) 雖然參與率不高 (見上文第 2(a) 段)，但有可觀的參加者受惠於該活動。

民政局的記錄又顯示，由於團體 A 逾期匯報 2015–16 年度所辦項目的資料 (見上文第 2(b) 段)，所以在審核其 2016–17 年度的項目建議書時，仍未得悉 2015–16 年度的實際參加人數。

4. 一如過往，團體 A 在 2016–17 年度舉辦的項目不受歡迎。雖然項目有 150 個名額，但參加者只有 25 人。

審計署的意見

5. 儘管團體 A 的往績欠佳，但該項目建議書卻獲得批准。因此，該項目在 2016–17 年度仍獲續辦。

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

青年交流及實習資助計劃的管理

2.7 在回應查詢時，民政局在 2018 年 3 月告知審計署：

- (a) 評審面試是按需要而進行(見第 2.6(a) 段)。憑藉歷年累積的經驗，各評審小組一般可根據書面文件(包括擬議活動的建議行程和內容，以及申請團體的往績)，全面審核短期交流申請項目的優劣：
 - (i) 就“一帶一路”交流資助計劃而言，該計劃於 2016 年 4 月推出時，是首個以海外目的地為目標的資助計劃，有關的評審小組並無足夠資料和經驗(例如有關行程是否合適和申請團體的往績)去審核涉及以海外為目的地的交流項目申請。因此，評審小組為首兩輪的申請(即在資助計劃初期)進行了評審面試，以更了解有關項目；及
 - (ii) 至於國際青年交流資助計劃，雖然是於 2017 年 6 月推出，但大致上以“一帶一路”交流資助計劃為藍本。由於從“一帶一路”交流資助計劃的兩輪審核汲取了經驗，所以決定無須就該計劃進行評審面試；及
- (b) 就發放資助予往績欠佳的申請而言：
 - (i) 是否發放資助予某特定申請，會由相關的評審小組在考慮相關因素後作出決定。除了往績，項目的多元性(包括地點、主題或性質)也是重要的考慮因素；
 - (ii) 該局認為評審小組不應只支持一些受一般青年人歡迎的活動，而應嘗試更多雖然受歡迎程度較低但卻可擴闊青年人視野的不同類型項目；及
 - (iii) 雖然實際參加人數可能低於目標，但參加人數受到各樣因素影響，當中包括超出有關團體所能控制的因素。

2.8 審計署得悉民政局就其做法作出的上述解釋，但認為值得注意的是：

- (a) 國際青年交流資助計劃是在 2017 年 6 月才推出。在 2017 年 12 月進行審查時，首批國際青年交流資助計劃項目仍在進行和接受監察(見第 2.5 段註 10(b))。審計署認為，在累積更多舉辦國際青年交流資助計劃項目的經驗之前，民政局應審慎考慮就計劃進行評審面試；及
- (b) 就發放資助予團體 A 一事，民政局的記錄顯示除了個案一(見第 2.6(b) 段)提及的項目建議書外，團體 A 也就 2016-17 年度的青年

內地交流資助計劃提交了另外 2 份舉辦相同交流團的項目建議書(每份建議書涉及舉辦 1 個交流團)(註 11)。民政局的記錄又顯示，雖然這 2 份項目建議書獲得批准，但其中 1 個交流團結果有 51 人參加(名額為 150 個)，而另 1 個交流團其後則因報名人數少而被團體 A 取消。這顯示團體 A 舉辦的交流團不受歡迎和未必可行。

在這方面，審計署得悉青年內地交流資助計劃和青年內地實習資助計劃的參加人數是民政局管制人員報告中衡量服務表現的主要指標。民政局在審核過程中應物色一些能夠讓更多青年人受惠的項目。

2.9 審計署認為民政局需檢討是否需要為不同的青年交流及實習資助計劃進行評審面試，並考慮相關的因素，例如是否有足夠經驗憑書面文件所載資料去審核項目建議書，以及交流項目在範圍和廣泛性方面的轉變。再者，民政局需定期檢討審核項目建議書的做法是否完備(包括評分制度、加分和扣分制，以及合格分數等元素)，並根據檢討結果在必要時採取措施以改善審核程序，從而更適當地考慮申請團體的往績(例如過往遲交活動報告的記錄)。

需要確保發放資助的一致性

2.10 在 60 個經審查的項目(見第 2.5 段)中，審計署留意到在確保發放資助額的一致性方面有可予改善之處：

- (a) **配套活動的開支差異頗大** 審計署留意到：
 - (i) 撥款守則訂明個別配套活動的資助上限(見第 1.7(b) 段)(註 12)。審計署對該 60 個項目的分析顯示整體配套活動所獲資助差異頗大，佔項目資助總額的 0% 至 61% 不等(見表八)；及

註 11：該 2 份建議書不包括在經審計署審查的 60 個項目內(見第 2.5 段)。

註 12：在 2016-17 年度，撥款守則就總共 15 項配套活動訂定了個別資助上限。舉例而言，宣傳工作屬於配套活動，其資助上限為獲批項目開支的 10%。

表八

60 個項目的配套活動所獲資助比例
(2012-13 至 2016-17 年度)

資助計劃	最低比例			最高比例		
	配套活動 所獲資助 (元)	資助總額 (元)	比例	配套活動 所獲資助 (元)	資助總額 (元)	比例
青年內地交流 資助計劃	6,500	409,700	2%	134,900	220,900	61%
青年內地實習 資助計劃	42,048	848,448	5%	130,219	380,923	34%
“一帶一路” 交流資助計劃	0	140,000	0%	56,069	117,269	48%
國際青年交流 資助計劃	0	400,000	0%	41,785	226,748	18%

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

- (ii) 在 2017-18 年度，民政局就青年內地實習資助計劃項目的整體配套活動設定資助上限 (即每個項目資助總額的 25% 或 20 萬元，以款額較少者為準)。不過，另外 3 項與交流項目有關的資助計劃 (即青年內地交流資助計劃、“一帶一路”交流資助計劃和國際青年交流資助計劃) 則並無設定類似上限；及
- (b) **資助率的應用並不一致** 在兩宗個案之中，資助的計算方法互有差異 (見個案二)。

個案二

每日資助率的應用並不一致
(2012-13 和 2015-16 年度)

1. 在 2015-16 年度，一個前往四川省的 7 天青年內地交流資助計劃項目，共有 16 名青年人參加。根據民政局的計算，該項目的資助額為 53,760 元，計算方式如下：

$$\text{每日資助率 (每人 480 元)} \times 7 \text{ 日} \times 16 \text{ 人} = 53,760 \text{ 元}$$

2. 該交流團在首日上午時段和尾日均無交流活動，該些時間交流團都用於往返香港與內地的交通之上。不過，交流團的首日和尾日均獲得全日資助。

3. 在 2012-13 年度，有另一個前往新疆和甘肅省的 7 天青年內地交流資助計劃項目，共有 30 名青年人參加。該交流團在尾日上、下午時段均無交流活動，該些時間交流團都用於往返香港與內地的交通之上。相對於上文第 2 段的作法，此交流團在尾日只獲得半日資助。

4. 在回應查詢時，民政局在 2018 年 3 月告知審計署，根據該局的作法，資助也涵蓋交通時段。

審計署的意見

5. 撥款守則並沒有訂明發放半日資助以涵蓋交通時段的情況，導致每日資助率的應用不一致。

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

2.11 就此，審計署得悉交流項目在範圍和廣泛性方面可能有所改變。舉例而言，在 2017-18 年度財政預算案中，財政司司長宣布為國際青年交流活動增撥 1 億元。因此，民政局在 2017 年 6 月推出國際青年交流資助計劃 (見第 1.8 段表一)。此舉或會影響交流項目配套活動的規模。

2.12 為確保配套活動的資助批撥得宜，以及鑑於交流項目的範圍和廣泛性日後可能有改變並影響配套活動的規模，審計署認為民政局需要繼續監察配套活動在獲批開支中所佔比例，以及定期檢討不同資助計劃下的配套活動的資助上限。民政局也需確保向其局方人員提供足夠的撥款守則 (即有關任何修訂資助上限和每日資助率的計算)，以便發放資助。

需要確保發放的資助合乎預定的上限

2.13 民政局在撥款守則中設定了兩種資助上限：

- (a) **項目資助上限** 在 2016–17 年度，青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計劃和“一帶一路”交流資助計劃下每個項目的最高資助額分別為 66 萬元、88 萬元和 30 萬元；及
- (b) **團體資助上限** 在 2016–17 年度，青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計劃和“一帶一路”交流資助計劃下每個團體的最高資助額分別為 100 萬元、245 萬元和 30 萬元。

上述上限不時修訂。

2.14 審計署審查了 2012–13 至 2016–17 年度 1 050 個項目（見第 2.4 段表七）的獲發資助（註 13），發現這些項目大致符合資助上限的規定，唯獨下列個案的項目資助超出了上限：

- (a) 在 2015–16 年度，1 個青年內地實習資助計劃項目獲批 140 萬元資助，超出了單一項目的資助上限（在 2015–16 年度為 70 萬元）；及
- (b) 民政局的記錄並沒有載錄有關上述違規情況的任何理據。

在回應查詢時，民政局在 2018 年 3 月告知審計署，該項目是由兩個團體合辦。由於該項目的實際參加人數少於核准人數，故此該兩個團體收到的資助額最終合共為 679,300 元（即低於 70 萬元上限）。

2.15 審計署認為民政局需要就審計署發現的該宗個案，研究其不符合項目資助上限的理由，並採取措施防止日後再有違反資助上限的情況。

註 13：根據撥款守則，當項目完成並提交活動報告和收支報告後，便會將全數資助額發放予有關團體。在 2012-13 至 2016-17 年度於青年交流及實習資助計劃下進行的 1 050 個項目之中，773 個項目已提交有關報告，而資助款項也已付妥。

審計署的建議

- 2.16 審計署建議民政事務局局長應：
- (a) 繼續檢討是否需要為不同的青年交流及實習資助計劃進行評審面試；
 - (b) 定期檢討審核項目建議書的做法是否完備，並根據檢討結果在必要時採取措施改善審核程序；
 - (c) 繼續監察配套活動在獲批開支中所佔比例，以及定期檢討不同資助計劃下的配套活動的資助上限；
 - (d) 確保向民政局人員提供足夠的撥款守則，以便發放資助；及
 - (e) 就審計署提述的個案(見第 2.14 段)，研究其不符合項目資助上限的理由，並採取措施防止日後再有違反資助上限的情況。

政府的回應

- 2.17 民政事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：
- (a) 評審小組(成員包括非官方委員)會根據個別資助計劃的性質和情況，以及評審小組在處理此等申請的經驗，按需要決定是否需就青年交流項目進行評審面試；
 - (b) 民政局和相關的諮詢委員會會繼續檢討審核標準和做法(包括但不限於是否需要進行評審面試)是否充足，而審核工作會繼續由包含非官方委員的評審小組執行；
 - (c) 配套活動(例如出發前建立團隊精神的活動和回程後的學習檢討會)有其價值並構成交流／實習項目的核心部分。基於項目的性質、目的地和參加人數各異，配套活動在獲批開支中所佔比例也有所不同。此外，有些團體可能選擇承擔項目的部分費用，因而影響了把獲批開支運用於項目不同部分的比例；及
 - (d) 民政局已改善其內部撥款守則，清楚列明不同情況下應採取的方法以助該局人員計算資助額，藉此確保其一致性和預防日後再出現違反資助上限的情況。此外，民政局已提升電腦系統，若輸入系統的資助額超出任何適用的資助上限，系統會自動提醒有關人員。

青年交流及實習資助計劃的管理

資助計劃的監察

2.18 根據撥款守則，團體須於項目結束後 3 個月內提交活動報告，以提供項目進行情況的資料和參加人數。表九顯示在 2016-17 年度 143 個已完成並已提交活動報告項目的參加者分布情況。

表九

青年交流及實習資助計劃項目的參加者
(2016-17 年度)

參加人數	項目數量			總計
	青年內地交流 資助計劃	青年內地實習 資助計劃	“一帶一路” 交流資助 計劃	
10 至 <25 (註 1)	5 (6.9%)	11 (22.4%)	12 (54.5%)	28 (19.6%)
25 至 <50	29 (40.3%)	34 (69.4%)	10 (45.5%)	73 (51.0%)
50 至 <100	24 (33.3%)	4 (8.2%)	0 (0.0%)	28 (19.6%)
100 至 <300	13 (18.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	13 (9.1%)
300 或以上	1 (1.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.7%)
	(註 2)			
總計	72 (100.0%)	49 (100.0%)	22 (100.0%)	143 (100.0%)

資料來源：民政局的記錄

註 1： 在 2016-17 年度的資助計劃中，並無任何項目的參加人數少於 10 人。

註 2： 參加人數為 486 人。

需要就青年內地交流資助計劃項目設定最低參加人數

2.19 審計署得悉撥款守則就每個青年內地實習資助計劃、“一帶一路”交流資助計劃和國際青年交流資助計劃項目的最低實際參加人數作出了規定(即青年內地實習資助計劃為最低 12 人、“一帶一路”交流資助計劃為最低 10 人，而國際青年交流資助計劃為最低 10 人)，但對青年內地交流資助計劃項目卻沒

有此項規定。雖然在 2016–17 年度並無任何項目的參加人數少於 10 人，但審計署發現，在 2015–16 年度有 1 宗極端個案，該青年內地交流資助計劃項目只有 1 名符合資助資格的參加者 (見個案三)。

個案三

只有 1 名青年參加者的青年內地交流資助計劃項目 (2015–16 年度)

1. 在 2015–16 年度，一個前往湖南省的 3 天青年內地交流資助計劃項目，預計招收 28 名青年人參加。項目的交流活動獲民政局批出 40,320 元資助 (即每人 1,440 元 × 28 名青年)。主辦團體也獲批 11,245 元以進行配套活動，當中 4,093 元供進行項目的審核工作，7,152 元供租賃接載參加者的旅遊車 (註 1)。因此，人均成本為 1,842 元 ((40,320 元 + 11,245 元) ÷ 28 名青年參加者)。

2. 該交流團獲落實舉辦，但結果只有 1 名青年人參加。雖然有 3 名團體代表與該名青年參加者同行，但符合資助資格的只有該名青年參加者。該活動最終沒有租賃旅遊車，而民政局相應削減了資助，團體最終收到 5,533 元，當中 1,440 元為交流活動的人均資助，4,093 元為審核費用 (註 2)。

審計署的意見

3. 基於參加人數減少，人均成本由 1,842 元上升至 5,533 元，增加了 200%。

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註 1：作為配套活動，其審核費用和旅遊車租賃費用均以實報實銷方式發還。4,093 元和 7,152 元為有關團體上報的預算費用。

註 2：按照慣例，民政局會預付部分資助 (通常以獲批資助額的 50% 為限) 予有關團體。超額的預付款項會在收到並檢視活動報告和收支報告後向團體收回 (見第 2.2 段註 7)。就此個案而言，民政局已向該青年內地交流資助計劃項目的主辦團體收回超額的預付款項，因此並不涉及多付款項。

2.20 民政局並沒有就青年內地交流資助計劃項目設定最低參加人數，做法未能令人滿意。在 2018 年 3 月，民政局告知審計署：

- (a) 一如個案三所示，青年內地交流資助計劃項目下的交流活動是按人頭計算資助。因此，團體一般並無誘因去舉辦參加人數極少的項

青年交流及實習資助計劃的管理

目，否則團體可就交流活動收到的資助，很可能遠低於這些活動所涉及的實際成本，而有關差額將須由團體自行承擔；

- (b) 個案三所示的交流項目是探訪在內地偏遠郊區就學的弱勢兒童。據了解，儘管交流團的報名率低，有關團體仍繼續安排該 4 人成行（即 1 名由青年內地交流資助計劃資助的青年參加者，以及 3 名非由該計劃資助的團體代表），以免令所涉及的學校和兒童失望；及
- (c) 儘管如此，基於所得經驗，民政局已在 2018–19 年度和其後的撥款計劃中，就青年內地交流資助計劃項目的最低參加人數作出規定（即 10 人），以免類似個案三的情況再度發生。

2.21 審計署認為，民政局需要監察青年內地交流資助計劃項目最低參加人數這項新規定的實施，並根據實際經驗修訂該項規定。

需要加快完成項目

2.22 團體須於項目結束後 3 個月內向民政局提交活動報告和收支報告（見第 2.2 段註 7）。民政局則根據這些報告，對資助額作出必要的調整以完成該項目（見第 2.19 段個案三的例子）。

2.23 在審計署已審查的 60 個項目（見第 2.5 段）之中，55 個已經完成。審計署得悉在該 55 個已完成項目之中，有 22 個（40%）並未準時提交活動報告和收支報告，違反了撥款守則的規定。表十顯示了遲交報告的期間由 10 日至 36 個月不等，平均為 8.9 個月。

表十

55 個項目中遲交活動報告／收支報告的情況
(2017 年 12 月 31 日)

延遲月數	項目數量			
	青年內地交流 資助計劃	青年內地實 習資助計劃	“一帶一路” 交流 資助計劃	3 項計劃 合計
<1	1 (註 1)	0	0	1
1 至 <5	8	0	2	10
5 至 <10	0	2	1	3
10 至 <20	2	3	1	6
20 至 <30	1	0	0	1
30 至 36	1 (註 2)	0	0	1
有延遲的項目	13 (43%)	5 (25%)	4 (80%)	22 (40%)
沒有延遲的項目	17 (57%)	15 (75%)	1 (20%)	33 (60%)
總計	30 (100%)	20 (100%)	5 (100%)	55 (100%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註 1： 延遲了 10 日。

註 2： 延遲了 36 個月。

2.24 遲交活動報告和收支報告會阻礙項目的完成，而且不利於及時收回任何未使用的資助。審計署又從已審查的 60 個項目中得悉，民政局不常迅速採取行動跟進遲交個案。在一個極端個案中，民政局的記錄顯示該局在有關項目完成後 23 個月才提醒團體提交活動報告和收支報告。

青年交流及實習資助計劃的管理

2.25 審計署認為民政局需要定期提醒團體按照撥款守則的規定提交活動報告和收支報告。民政局也需要密切監察這些報告的提交情況，並迅速採取行動跟進遲交個案。

審計署的建議

2.26 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 監察青年內地交流資助計劃項目最低參加人數新規定的實施情況，並根據從實施中汲取的經驗，留意是否需要修訂最低人數；
- (b) 定期提醒團體需按照撥款守則的規定提交活動報告和收支報告；及
- (c) 密切監察活動報告和收支報告的提交情況，並迅速採取行動跟進任何遲交個案。

政府的回應

2.27 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 隨着青年內地交流資助計劃項目引入最低參加人數的規定，類似個案三的情況將可避免。民政局會根據所得的經驗，留意這項新規定的實施情況；及
- (b) 民政局已加強措施，調派更多人手監察大量青年內地交流資助計劃項目的推行和跟進工作，以確保主辦團體準時提交活動報告和收支報告。該局也已修訂相關的審核標準，對於 2018-19 年度起的青年內地交流資助計劃和青年內地實習資助計劃，以及 2017-18 年度起的“一帶一路”交流資助計劃，扣分制度將會計及有關團體過去遲交報告的記錄。

被取消項目的管理

2.28 一如第 2.4 段表七所示，在 2014-15 至 2016-17 年度，共有 88 個 (17+34+37) 項目被取消，而被取消的大部分 (80 個項目或 91%) 為青年內地交流資助計劃項目。在該段期間，青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計

劃和“一帶一路”交流資助計劃下獲批的項目數量分別為 653、213 和 29 個。相對而言，被取消項目數量（即 80 個青年內地交流資助計劃項目、6 個青年內地實習資助計劃項目和 2 個“一帶一路”交流資助計劃項目）分別佔青年內地交流資助計劃、青年內地實習資助計劃和“一帶一路”交流資助計劃獲批項目數量的 12%、3% 和 7%。

2.29 民政局舉辦資助計劃的目的，是通過交流與實習活動，讓青年人認識國家和國際的不同經濟、社會和文化面貌（見第 1.3 段）。為達致這目的，有需要盡可能減少被取消項目的數量。

需要改善被取消項目的處理方法

2.30 審計署審查了 2012–13 至 2016–17 年度 30 個被取消的項目（即 25 個青年內地交流資助計劃項目、3 個青年內地實習資助計劃項目和 2 個“一帶一路”交流資助計劃項目），發現大部分被取消項目（64%）的取消原因主要為“報名率低”和“未能在核准期間內出團”（見表十一）。

表十一

30 個項目被取消的原因
(2012–13 至 2016–17 年度)

原因	項目數量	
報名率低	14 (47%)	} 19 (64%)
未能在核准期間內出團	5 (17%)	
資助不足	3 (10%)	
目的地的安全問題	3 (10%)	
團體重組	1 (4%)	
其他	2 (6%)	
並無提供原因	2 (6%)	
總計	30 (100%)	

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

青年交流及實習資助計劃的管理

2.31 審計署得悉，在該 30 個被取消項目之中，有 12 個 (40%) 項目的團體是在團隊既定出發日期過後才通知民政局有關項目已被取消。

2.32 審計署的意見是，由於民政局不知道團體擬取消項目，所以無法及時採取行動協助團體解決其困難。一旦項目被取消，已報名者便會受到影響。在回應查詢時，民政局在 2018 年 3 月告知審計署：

- (a) 團體可能在接近項目開展日期前仍在盡力招募參加者，因此未必能夠在取消項目前通知民政局；
- (b) 事實上，撥款守則已規定團體須匯報交流／實習項目的任何改動，包括取消項目。為了做好監察和管理，該局會在 2018-19 年度和其後的撥款計劃中更清楚地列明此項規定，以供團體遵行；及
- (c) 自 2018 年 2 月，民政局在青年事務委員會的網頁引入了一個一站式資訊站，為參加者和公眾提供更多關於由該局的資助計劃下撥款資助的交流／實習項目的資訊，以方便他們按需要作出選擇／決定。

2.33 審計署理解民政局的措施 (見第 2.32(b) 及 (c) 段)，但認為該局需要加強與團體的聯繫，以識別任何擬取消的項目。再者，民政局需要在審核項目建議書時，考慮過往取消項目的原因 (例如為何有關團體未能在核准期限內出團)，以便日後甄選和資助更為可行的項目。此外，民政局需要密切監察新推出的一站式資訊站的運作，以確保該資訊站按預期般施行。

審計署的建議

2.34 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 加強與團體的聯繫，以識別任何擬取消的項目並採取必要的跟進行動；
- (b) 日後審核項目建議書時，考慮過往取消項目的原因；及
- (c) 密切監察新推出的一站式資訊站的運作，以確保該資訊站按預期般施行。

政府的回應

2.35 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示民政局已在簡報會中，提醒團體一旦決定取消項目，應盡早通知該局；以及請被取消項目的參加者(如有的話) 通過一站式資訊站，留意其他類似的交流機會。民政局在日後的撥款計劃中，會在進行審核項目建議書時考慮過往取消項目的原因。

第 3 部分：提供青年交流活動計劃

3.1 本部分審查民政局提供的青年交流活動計劃，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 提供交流名額(第 3.2 至 3.12 段)；
- (b) 實施交流項目(第 3.13 至 3.22 段)；及
- (c) 僱用合約服務(第 3.23 至 3.29 段)。

提供交流名額

3.2 除了通過獲資助團體為青年人舉辦交流項目之外(見第 2 部分)，民政局也通過以下 3 項青年交流活動計劃自行舉辦交流項目：

- (a) **國際青年交流計劃和暑期交流計劃** 民政局向青年事務委員會轄下的國際交流及會議工作小組提交項目建議書，以徵求工作小組的通過。為監察獲通過項目的實施，工作小組會安排本身成員出席每個項目的活動(註 14)；及
- (b) **粵港澳青年文化之旅** 民政局分別與廣東省文化廳和澳門特別行政區政府高等教育輔助辦公室合作，在廣東和澳門舉辦交流項目。民政局會聯絡廣東和澳門當局，為交流項目作安排。民政局會負責監察有關項目的實施(註 15)。

民政局每年均就這 3 項活動計劃下的項目擬備預算，並從民政局的預算案中為這些計劃預留撥款(註 16)。

註 14：根據民政局資料，交流團通常有一名成員出席，而活動(交流團除外)則通常有超過一名成員出席。

註 15：由於粵港澳青年文化之旅並不牽涉工作小組或小組，所以民政局會指派一名人員與其他青年參加者一起出席項目活動。

註 16：國際青年交流計劃的撥款從分目“其他費用－國際青年交流計劃”項下提供。暑期交流計劃和粵港澳青年文化之旅的撥款則從分目“其他費用－青年發展活動”項下提供。

3.3 根據民政局資料，參加暑期交流計劃或粵港澳青年文化之旅項目的青年人為香港青年代表，而參加國際青年交流計劃項目的則為香港青年大使（註 17）。這些青年人（以下統一簡稱為青年代表）出席在其他地方舉行的境外交流團。在 2012-13 至 2016-17 年度，共有 722 名青年代表參與了 35 個項目的交流團（見表十二）。

表十二

青年交流活動計劃的青年代表
(2012-13 至 2016-17 年度)

年度	活動計劃							
	國際青年交流計劃		暑期交流計劃		粵港澳青年文化之旅		3 個計劃合計	
	項目數量	青年代表人數	項目數量	青年代表人數	項目數量	青年代表人數	項目數量	青年代表人數
2012-13	4	65	1	40	1	42	6	147
2013-14	3	43	1	42	1	44	5	129
2014-15	7	72	1	44	1	50	9	166
2015-16	6	66	1	48	1	33	8	147
2016-17	5	62	1	36	1	35	7	133
總計	25	308	5	210	5	204	35	722

資料來源：民政局的記錄

交流名額有需求但未獲充分使用

3.4 民政局邀請不同團體和政府決策局／部門就青年代表提名合適的候選人（註 18）。民政局／國際交流及會議工作小組可從這些候選人中挑選青年代表。

註 17：根據民政局資料，青年大使可擔任暑期交流計劃和粵港澳青年文化之旅的青年組長，以協助帶領、聯絡和促進交流團的活動。

註 18：獲邀團體包括本地大學、大專院校、制服團體和非政府機構。獲邀政府決策局／部門包括教育局、社會福利署和民政事務總署。

提供青年交流活動計劃

至於暑期交流計劃和粵港澳青年文化之旅，除了那些獲提名的候選人之外，民政局會直接招募曾圓滿出席其他活動（例如國際青年交流計劃項目下的活動）的青年人作為組長。

3.5 在 2012-13 至 2016-17 年度，來自團體和政府決策局／部門的提名遠超過國際青年交流計劃和暑期交流計劃的名額。表十三顯示在該段期間國際青年交流計劃的報名人數超額 243%，而暑期交流計劃的報名人數則超額 124%。不過，審計署得悉國際青年交流計劃和暑期交流計劃的名額未獲充分使用以提供交流名額予候選人。表十三顯示在該段期間國際青年交流計劃的未使用名額佔整體名額 (331 個名額) 的 7%(23 個名額)，而暑期交流計劃的未使用名額則佔整體名額 (180 個名額) 的 12%(22 個名額)。

表十三

國際青年交流計劃和暑期交流計劃青年代表的提名及甄選
(2012-13 至 2016-17 年度)

年度	計劃名額 (註 1) (a) (青年人數)	候選人			實際使用名額 超額 / (剩餘) (e)=(c)-(a) (青年人數)	報名人數 超額 / (不足) $(f) = \frac{(b)-(a)}{(a)} \times 100\%$ (百分比)
		獲提名 (b) (青年人數)	獲挑選 (c) (青年人數)	落選 (d)=(b)-(c) (青年人數)		
國際青年交流計劃						
2012-13	65	247	65	182	0	280%
2013-14	50	238	43	195	(7)	376%
2014-15	65	212	72 (註 2)	140	7	226%
2015-16	81	238	66	172	(15)	194%
2016-17	70	199	62	137	(8)	184%
整體	331	1 134	308	826	(23) 或 331 的 7%	243%
暑期交流計劃						
2012-13	36	106	36	70	0	194%
2013-14	36	不適用 (註 3)	22	不適用	(14)	不適用
2014-15	36	102	36	66	0	183%
2015-16	36	103	36	67	0	186%
2016-17	36	93	28	65	(8)	158%
整體	180	404	158	268	(22) 或 180 的 12%	124%

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註 1： 計劃名額指原本預算的青年代表人數。

註 2： 民政局接獲一個海外國家的某些青年團體的進一步邀請，之後增辦了兩個前往該國的交流團，故此參加人數大於預算的計劃名額。

註 3： 根據民政局資料，2013-14 年度的暑期交流計劃無須提名。2013-14 年度的暑期交流計劃青年代表由民政局其他青年計劃的獲選者和青年大使組成。

提供青年交流活動計劃

3.6 民政局在 2018 年 3 月回應審計署查詢時表示，該局是根據申請者的個別才能為國際青年交流計劃和暑期交流計劃甄選候選人，而只有在甄選面試中表現良好者才獲挑選參加交流團。因此，國際青年交流計劃和暑期交流計劃的獲選候選人人數，可能少於預算的計劃名額。這可確保由合適的候選人參加計劃，成為香港的青年大使。再者，就國際青年交流計劃而言，獲選青年參加者的實際人數，須視乎海外伙伴國家／省／市提供的招待名額，有關名額要在較後階段才可確定，所以可能與原本預算的計劃名額有出入。

3.7 審計署明白有需要確保候選人的質素，但認為鑑於交流名額的需求殷切，名額未獲充分使用的情況並不理想。民政局有需要研究如何盡用國際青年交流計劃和暑期交流計劃的計劃名額，並需考慮為青年人提供更多交流名額和確保計劃參加者的質素。

需要加強推廣粵港澳青年文化之旅名額

3.8 粵港澳青年文化之旅的名額，會由本地大學和大專院校提名合適的候選人角逐。此外，民政局也會物色曾圓滿出席其他活動（例如國際青年交流計劃活動）的青年人，並直接招募他們擔任粵港澳青年文化之旅項目青年代表的組長。根據民政局資料，由於粵港澳青年文化之旅項目的目標參加者為大專院校（或同等學歷）學生，所以民政局並沒有邀請其他團體和政府決策局／部門提名候選人。

3.9 在 2012-13 至 2016-17 年度，粵港澳青年文化之旅項目收到和招募的提名人數下降了 43%，由 2012-13 年度的 42 人跌至 2016-17 年度的 24 人。與此同時，為加強對交流團的管理，民政局物色並招募了更多青年人擔任組長（組長人數由 2012-13 年度的零人增加至 2016-17 年度的 11 人）。不過，青年代表（即通過提名招募和直接招募作組長者）的總人數卻下降了 17%，由 2012-13 年度的 42 人跌至 2016-17 年度的 35 人。在 2016-17 年度，粵港澳青年文化之旅預算的名額有 42% 未獲使用。審計署的分析載於表十四。

表十四

為粵港澳青年文化之旅招募青年代表
(2012-13 至 2016-17 年度)

年度	計劃名額 (a) (青年人數)	青年代表		已使用名額 (d)=(b)+(c) (青年人數)	未使用名額 (e)=(a)-(d) (青年人數)
		通過提名 招募 (b) (青年人數)	直接招募 作組長 (c) (青年人數)		
2012-13	50	42	0	42 (84%)	8 (16%)
2013-14	50	42	2	44 (88%)	6 (12%)
2014-15	50	47	3	50 (100%)	0 (0%)
2015-16	60	26	7	33 (55%)	27 (45%)
2016-17	60	24	11	35 (58%)	25 (42%)
整體	270	181	23	204 (76%)	66 (24%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

3.10 審計署得悉，國際青年交流計劃和暑期交流計劃的資訊可以從青年事務委員會的網站找到，但互聯網上並沒有粵港澳青年文化之旅的資料。儘管粵港澳青年文化之旅的提名人數下降，而且有剩餘名額(見上文表十四)，民政局並沒有加強對粵港澳青年文化之旅的宣傳。因此，合資格和有意參加粵港澳青年文化之旅的青年人未必得悉計劃。為了讓更多青年人受惠，審計署認為民政局有需要加強對粵港澳青年文化之旅的宣傳。

審計署的建議

3.11 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 研究如何充分使用國際青年交流計劃和暑期交流計劃的名額；及
- (b) 加強對粵港澳青年文化之旅的宣傳。

政府的回應

3.12 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 確保只有合適的候選人獲選參加國際青年交流計劃和暑期交流計劃十分重要，因為這樣他們才可以從計劃獲取最大得益，並以香港大使的身分到訪伙伴國家／省／市。民政局會繼續鼓勵提名機構提名合適的候選人參加這些計劃；及
- (b) 民政局正採取措施，由 2018 年開始加強對粵港澳青年文化之旅的宣傳，包括擴大獲邀提名參加者的大專院校名單，以及在一站式資訊站(見第 2.32(c) 段)中介紹粵港澳青年文化之旅。

實施交流項目

3.13 在青年交流活動計劃下舉辦的項目，會視乎計劃的性質和運作需要而將青年代表交由交流團內的民政局人員及／或國際交流和會議工作小組成員(民政局人員和同行的國際交流及會議工作小組成員下稱官方代表)帶領。民政局的服務承辦商(見第 3.23 段)在適當時也會與青年代表同行。根據民政局資料，官方代表和同行的服務承辦商有需要在交流團期間確保青年代表的安全並照顧他們的需要(註 19)。

需要繼續檢討人手支援是否足夠

3.14 審計署分析了 2012-13 至 2016-17 年度在有關計劃下舉辦的 35 個交流項目的官方代表與青年代表比例，發現有關比例由 1:3 (即 1 名官方代表照顧 3 名青年代表) 至 1:25 不等(即 1 名官方代表照顧 25 名青年代表)：

- (a) **國際青年交流計劃項目** 比例介乎 1:3 至 1:10；
- (b) **暑期交流計劃項目** 比例介乎 1:7.2 至 1:16；及
- (c) **粵港澳青年文化之旅項目** 比例介乎 1:16.5 至 1:25。

註 19：根據民政局資料，在交流團抵達後的整段期間，均會由主辦國家／省／市或其承辦商提供當地後勤支援。

整體而言，在26%的交流項目之中，每名官方代表需照顧超過10名青年代表(見表十五)。

表十五

每名官方代表照顧的青年代表
(2012-13 至 2016-17 年度)

每名官方代表照顧的青年代表人數	項目數量				整體
	國際青年交流計劃	暑期交流計劃	粵港澳青年文化之旅		
21 至 25	0	0	3	3	} 9 (26%)
16 至 20	0	1	2	3	
11 至 15	0	3	0	3	
10 或以下	25	1	0	26	} 26 (74%)
總計	25	5	5	35	

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

3.15 關於人手支援問題，民政局在 2018 年 3 月告知審計署：

- (a) 目前，參加由民政局舉辦的交流計劃的青年代表，在交流期間是由民政局人員(每個粵港澳青年文化之旅項目有 1 名人員；每個暑期交流計劃項目有 2 名人員)及／或 1 名國際交流及會議工作小組成員(每個國際青年交流計劃項目或暑期交流計劃項目有 1 名成員)帶領；
- (b) 就國際青年交流計劃和暑期交流計劃而言，視乎真正的運作需要(例如交流項目的地點和期間長短以及青年參加者的年齡)，民政局相關服務承辦商的工作人員也會在適當時與青年代表同行。至於粵港澳青年文化之旅和暑期交流計劃，則會指派有經驗的青年大使擔任組長或助手(見第 3.4 段)；及

提供青年交流活動計劃

- (c) 現有的人手安排已經足夠和合乎成本效益。舉例而言：
- (i) 由於暑期交流計劃的參加者較年輕(最低 15 歲)而目的地又較遠(海外國家)，所以獲調配較多人手；及
 - (ii) 粵港澳青年文化之旅項目的參加者全部是成年人(18 至 24 歲)，而目的地與香港十分接近(澳門和廣東)，故此該局認為現有人手比例已經恰當。

3.16 審計署知悉民政局致力確保為該局的青年交流活動計劃提供足夠的人手支援。儘管如此，審計署認為民政局有需要繼續檢討青年交流活動計劃的人手支援，以確保有充足的支援。當涉及到訪新的或偏遠的國家／城市時，這點尤為必要。再者，加強對粵港澳青年文化之旅的宣傳(見第 3.11(b) 段)，有助促進參與，對於加強人手支援或有影響。

需要鼓勵參加者履行回程後進行服務的承諾

3.17 在 2017-18 年度之前，國際青年交流計劃項目的青年代表需簽署一份承諾書，承諾從海外行程回來的一年內進行至少 50 小時義工服務(回程後的服務)。根據民政局資料，此舉旨在提升青年人的參與度，並以他們在外訪行程中的見聞貢獻社區。

3.18 **履行率低** 審計署得悉，在 2012-13 至 2016-17 年度舉辦的國際青年交流計劃項目的 308 名青年代表之中，只有 103 人(33.4%)報稱已履行於回程後進行義工服務的承諾(見表十六)。民政局的記錄並沒有顯示該局已採取行動跟進餘下 205 名(66.6%)青年代表於回程後進行義工服務的事宜。

表十六

308 名青年代表承諾於回程後進行義工服務的履行情況
(2012-13 至 2016-17 年度)

承諾於回程後進行服務	青年代表人數		
有履行	103		(33.4%)
沒有履行	21	} 205	(6.8%)
青年代表並沒有匯報有否履行承諾	184		(59.8%)
總計	308		(100.0%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

3.19 **2017-18 年度新規定** 民政局的記錄顯示，在 2017-18 年度，青年代表已無須簽署有關在回程後進行義工服務的承諾書。民政局在 2018 年 2 月回應審計署查詢時表示，為配合香港特別行政區成立 20 周年慶祝活動，2017-18 年度的國際青年交流計劃已獲提升：

- (a) 青年代表無須在回程後進行 50 小時義工服務，取而代之，他們須作為代表香港的大使／義工，協助進行 20 周年慶祝活動下各種國際會議、節目和活動；作為 20 周年措施之一，協助招待到訪香港的海外青年；以及舉辦和實施惠及社區和慶祝 20 周年的創新並具體可行的活動；及
- (b) 國際交流及會議工作小組已在 2016 年 8 月的會議上通過 20 周年慶祝活動的內容。

民政局表示，上述新規定深受青年代表的歡迎，因為他們認為從中獲得的體驗和所作出的貢獻更為寶貴。

3.20 審計署認為，雖然在 20 周年慶祝活動中擔任大使／義工的安排深受歡迎，但民政局有需要制訂一套可持續的回程後服務規定，以擴闊青年代表的視野和經驗。

提供青年交流活動計劃

審計署的建議

- 3.21 審計署建議民政事務局局長應：
- (a) 繼續檢討青年交流活動計劃的人手支援，以確保有充足的支援；及
 - (b) 日後制訂回程後服務規定時，應緊記需留意及確保青年代表履行規定和擴闊他們的視野。

政府的回應

- 3.22 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示：
- (a) 民政局在目前和以後，均會確保為青年交流活動計劃提供足夠人手支援；及
 - (b) 有見於 20 周年青年大使計劃的成功，民政局已沿此模式制訂國際青年交流計劃的擬議計劃詳情以供日後採用，藉此為青年代表提供類似機會，讓他們獲取更廣泛的體驗和服務社區。

僱用合約服務

- 3.23 民政局將推行青年交流活動計劃所需的後勤服務外判。表十七顯示外判的服務和擬物色的服務提供者。

表十七

外判服務和擬物色的服務提供者

活動計劃	服務	擬物色的服務提供者
國際青年交流計劃	後勤安排包括安排青年代表的甄選面試、為青年代表提供訓練、接待並為海外代表安排行程，以及協助青年代表履行回程後進行 50 小時服務的規定(截至 2016-17 年度——見第 3.17 段)。	本地制服團體和大型非政府機構
暑期交流計劃	安排簡報會、培訓講座等的後勤服務	專業的活動管理公司
	組織海外團並在行程中提供行政和後勤支援	旅行社
粵港澳青年文化之旅	在香港籌劃並推行用以接待代表(即廣東、澳門和香港代表)的活動，以及作出相關的後勤安排。	專門籌辦計劃／活動的公司

資料來源：民政局的記錄

3.24 在 2012-13 至 2016-17 年度，民政局就外判上述服務進行了 29 次採購工作。民政局邀請服務提供者報價，並向服務提供者批出 29 份服務合約(每次採購工作批出 1 份合約)。

外判採購回應有待改善

3.25 審計署得悉，在 2012-13 至 2016-17 年度的 29 次採購工作中發出了許多報價邀請，但有回應的服務提供者不多(見表十八)。

表十八

報價邀請的回應
(2012-13 至 2016-17 年度)

	國際青年 交流計劃	暑期交流 計劃	粵港澳青年 文化之旅	整體
發出的報價邀請 數量 (a)	416	105	42	563
收到的報價單 (b)	16	25	12	53
回應率 (c)=(b)/(a)×100%	3.8%	23.8%	28.6%	9.4%

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

3.26 一如表十八所示，在採購工作中國際青年交流計劃的回應率特別低(3.8%)。審計署又得悉：

- (a) 在上述 5 年間收到的 16 份國際青年交流計劃報價單之中，14 份(87.5%) 來自同一個服務提供者(1 個非政府機構)；及
- (b) 在 2012-13 至 2016-17 年度，該非政府機構是為國際青年交流計劃項目提供服務的唯一承辦商。該非政府機構就所提供的服務收取一筆合約費，當中包含一項定額的服務費，以及按實報實銷方式發還予該非政府機構的計劃開支。在 2012-13 至 2016-17 年度，國際青年交流計劃項目的服務費在合約費中所佔比例由 2012-13 年度的 24.7% 上升至 2016-17 年度的 38.7%。整體而言，在該段期間國際青年交流計劃項目的服務費佔合約費的 32.6%(見表十九)。

表十九

國際青年交流計劃的合約費
(2012-13 至 2016-17 年度)

年度	服務合約數量	合約費	
		計劃開支 (元)	服務費 (元)
2012-13	2	1,241,021 (75.3%)	407,700 (24.7%)
2013-14	3	584,977 (70.7%)	242,200 (29.3%)
2014-15	3	1,101,413 (68.6%)	504,270 (31.4%)
2015-16	3	802,216 (61.3%)	506,105 (38.7%)
2016-17	3	938,790 (61.3%)	593,560 (38.7%)
整體	14	4,668,417 (67.4%)	2,253,835 (32.6%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

3.27 審計署又得悉，民政局最後一次是在 2017 年 9 月檢討其供應商名單，旨在為報價工作擴大準競投者的數量。然而，民政局的記錄顯示該局並沒有採取措施確定在過往的採購工作中回應率低的理由（例如聯絡服務提供者以查詢沒有回應的原因）。

審計署的建議

3.28 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 確定就青年交流活動計劃邀請報價時服務提供者回應率低的原因；
及
- (b) 就所確定的原因，採取措施改善服務提供者的回應率。

政府的回應

3.29 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示民政局日後進行報價工作時，會為有意承投的服務提供者安排簡報會，讓該等服務提供者更了解報價文件的條件和條款。

第 4 部分：管治事宜和未來路向

4.1 本部分審查與青年事務委員會和公民教育委員會有關的管治事宜，以及民政局在提供青年交流及實習活動方面的未來路向，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 委員的參與 (第 4.2 至 4.6 段)；
- (b) 利益衝突的管理 (第 4.7 至 4.13 段)；及
- (c) 未來路向 (第 4.14 至 4.21 段)。

委員的參與

4.2 目前，青年事務委員會和公民教育委員會各有 30 名非官方委員 (見第 1.5 段)。委員獲邀加入工作小組／小組，以協助管理個別青年交流及實習資助計劃以及青年交流活動計劃。有關的工作小組／小組載於表二十。

表二十

管理青年交流／實習活動的工作小組／小組
(2017 年 12 月)

資助／活動計劃	負責的工作小組／小組
青年交流及實習資助計劃	
青年內地交流資助計劃	青年事務委員會的青年內地交流及實習工作小組 (註 1)
青年內地實習資助計劃	
“一帶一路”交流資助計劃	公民教育委員會的研發及社區參與小組 (註 2)
國際青年交流資助計劃	青年事務委員會和公民教育委員會的委員 (註 3)
青年交流活動計劃	
國際青年交流計劃	青年事務委員會的國際交流及會議工作小組 (註 4)
暑期交流計劃	
粵港澳青年文化之旅	不適用

資料來源：民政局的記錄

註 1：該工作小組在 2017-18 年度的成員為青年事務委員會的 23 名非官方委員 (包括其中一人擔任召集人) 和 3 名增選委員。該工作小組在 2014-15、2015-16 和 2016-17 年度分別舉行了 5、6 和 4 次會議。

註 2：該小組在 2017-18 年度的成員為公民教育委員會的 16 名非官方委員 (包括其中一人擔任召集人) 和 1 名來自社會福利署的政府代表。該小組在 2014-15 至 2016-17 年度每年舉行 3 次會議。

註 3：國際青年交流資助計劃並沒有成立工作小組。民政局邀請青年事務委員會的國際交流及會議工作小組和公民教育委員會的研發及社區參與小組的委員協助審核該計劃的項目建議書。審核工作通過傳閱文件方式進行，故此並沒有舉行會議。

註 4：該工作小組在 2017-18 年度的成員為青年事務委員會的 18 名非官方委員 (包括其中一人擔任召集人) 和 5 名增選委員。該工作小組在 2014-15、2015-16 和 2016-17 年度分別舉行了 4、5 和 3 次會議。

4.3 民政事務局局長在委任青年事務委員會和公民教育委員會的成員時，會考量個別相關人士的優點，並考慮他們的能力、才能、經驗、品格和對公眾服務的承擔。

需要改善委員的參與

4.4 審計署審查了青年事務委員會、公民教育委員會以及負責各項交流或實習資助／活動計劃的 2 個工作小組和 1 個小組的委員在 2014–15 至 2016–17 年度的出席率，發現在該 3 年間每年均有委員沒有出席任何會議；而在 2014–15 年度，青年事務委員會的青年內地交流及實習工作小組，有高達 17% 委員沒有出席任何會議（見表二十一）。在 1 個極端個案中，青年內地交流及實習工作小組 1 名委員在整段期間沒有出席任何會議。

表二十一

沒有出席任何會議的青年事務委員會／公民教育委員會／
工作小組／小組委員
(2014-15 至 2016-17 年度)

青年事務委員會／公民教育 委員會／工作小組／小組	沒有出席任何會議的委員人數 (此等委員在青年事務委員會 ／公民教育委員會／工作小組／小組 中所佔百分比)		
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
青年事務委員會(註 1)	2 (6%)	0 (0%)	2 (6%)
公民教育委員會(註 2)	0 (0%)	1 (3%)	4 (13%)
青年事務委員會的青年內地交流及 實習工作小組	5 (17%)	2 (7%)	2 (7%)
青年事務委員會的國際交流及會議 工作小組	3 (16%)	3 (12%)	3 (12%)
公民教育委員會的研發及社區參與 小組	1 (7%)	1 (7%)	2 (13%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

註 1： 青年事務委員會在 2014-15 至 2016-17 年度每年舉行 4 次會議。

註 2： 公民教育委員會在 2014-15 至 2016-17 年度每年舉行 3 次會議。

審計署的建議

4.5 審計署建議民政事務局局長應採取措施，改善委員的會議出席率。

政府的回應

4.6 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示民政局已加強措施，提醒委員(尤其是出席率低者)出席委員會及轄下工作小組會議的重要性。該局日後進行委任時，會考慮委員過往的出席率。

利益衝突的管理

4.7 青年事務委員會和公民教育委員會採用兩層制度讓委員申報個人利益。根據民政局的記錄：

- (a) **第一層利益申報** 委員每年均須簽署一份標準申報表格並向民政局登記任何與青年事務委員會／公民教育委員會的事務存在或可能存在衝突的個人利益(註 20)。民政局已告知委員，該局會保存一份委員利益登記冊；及
- (b) **第二層利益申報** 委員若知悉其個人利益與青年事務委員會／公民教育委員會正考慮的任何事宜有實際或潛在衝突，必須在討論有關事宜前向青年事務委員會／公民教育委員會披露(註 21)。每宗利益申報均會記錄在申報表格及會議記錄內。

第一層申報制度有待改善

4.8 審計署審查了 2014-15 至 2017-18 年度青年事務委員會和公民教育委員會委員提交的第一層申報表格，結果發現 2 名公民教育委員會委員並沒有提交 2017-18 年度的申報表格，另有 1 名青年事務委員會委員所提交的申報表格並不完整(缺 1 頁)。在 2018 年 3 月，審計署從民政局的資料中得悉，2 名相關

註 20：就利益申報事宜，民政局通函列出下列幾類須予登記的利益：

- (a) 公司東主、合夥人或董事；
- (b) 受薪的工作、職位、行業、專業或職業；
- (c) 所持的公共上市公司或私人公司股份(如佔公司已發行股本的百分之一或以上)；
- (d) 公眾理解為屬須申報利益的理事會、委員會、商行、會社、協會、聯會或其他機構的成員身分；及／或
- (e) 與個別青年事務委員會／公民教育委員會工作性質有關之其他可申報利益。

註 21：青年事務委員會／公民教育委員會主席，或各相關工作小組／小組的召集人，要決定申報了利益的委員可否就有關事項發言或參與表決，可否留在席上旁聽，或應否避席。

的公民教育委員會委員已於 2018 年 1 月提交 2017–18 年度的申報表格，而另 1 名相關的青年事務委員會委員也已於其後提供有關缺頁。

4.9 審計署認為民政局需要採取措施，防止青年事務委員會／公民教育委員會委員延遲作出利益申報／遞交的利益申報資料不完整的情況再次發生。

第二層申報制度的管理有待改善

4.10 根據民政局資料，該局人員會審核委員在第二層申報表格中申報的利益。有關人員會先將之與在第一層申報的利益互相核對，然後才委派職務予青年事務委員會／公民教育委員會委員。此舉旨在確保參與審核項目建議書的青年事務委員會／公民教育委員會委員不會有利益衝突。

4.11 審計署審查了 2014–15 至 2017–18 年度青年事務委員會／公民教育委員會 20 名委員提交的第二層申報表格，結果發現：

- (a) **有關所申報利益的決定並無記錄在案** 在 21 宗個案之中 (涉及 3 名委員)，儘管有關委員已在第二層申報表格申報潛在利益衝突，卻仍然獲委以審核申請的職務。經過查詢，民政局在 2018 年 3 月告知審計署，有關委員在審議申請之前已申報利益，而會議召集人 (見第 4.2 段表二十各附註) 決定有關委員可以觀察員身分參與申請評審面試，但不得評價或審核申請。民政局表示，儘管此舉符合當時記載的做法，但上述每宗個案的相關決定並無個別載錄於會議記錄之中；及
- (b) **對利益衝突的識別有待改善** 為識別哪些青年事務委員會／公民教育委員會委員在處理項目建議書的審核工作上有潛在利益衝突，民政局人員以人手方式配對第二層申報表格和第一層申報表格的申報資料。委員通常在青年事務委員會／公民教育委員會服務多年，而且大部分在許多其他團體 (例如其中一名委員在第一層申報表格中羅列了 46 個團體) 中兼任職務。然而，民政局並無設立電腦資料庫以保存委員申報的利益資料。設立一個這樣的資料庫，將有助檢查和跟進有關申報的任何遺漏或不一致之處，並有助確保將項目建議書交由與申請團體並無利益關係的委員處理。

審計署認為民政局有需要確保將有關青年事務委員會／公民教育委員會委員所申報利益的決定載錄於會議記錄之中。民政局也有需要考慮建立一個記錄委員所申報利益的電腦資料庫。

審計署的建議

4.12 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 採取措施防止青年事務委員會／公民教育委員會委員延遲作出利益申報／遞交的利益申報資料不完整的情況再次發生；
- (b) 確保將有關青年事務委員會／公民教育委員會委員所申報利益的決定載錄於會議記錄之中；及
- (c) 考慮建立一個記錄委員所申報利益的電腦資料庫，以助檢查和跟進有關利益申報的任何遺漏或不一致之處。

政府的回應

4.13 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 民政局已加強措施，提醒委員依時提交利益申報，而該局人員會嚴加審核，以確保申報資料齊全。對於委員所申報利益的資料庫，該局也會把相關的管理工作電子化；及
- (b) 自 2018-19 年度的審核工作起，所有有關委員所作利益申報的決定，均已妥為記錄在案。

未來路向

需要加強海外實習及交流經驗

4.14 民政局提供的青年交流及實習活動以內地項目為主。從第 1.11 段表四可見：

- (a) 在 2012–13 至 2015–16 年度的 4 年間所舉辦的 726 個青年交流及實習項目(按年分別為 137、117、165 和 307 個)之中，只有 24 個(3.3%)是在其他國家舉行以提供國際交流經驗。這 24 個項目包含 20 個國際青年交流計劃項目(按年分別為 4、3、7 和 6 個)及 4 個暑期交流計劃項目(即 4 年間每年 1 個)；及
- (b) “一帶一路”交流資助計劃在 2016–17 年度推出。在該年舉辦的 359 個青年交流及實習項目之中，33 個(9.2%)是在其他國家舉行。這 33 個項目包含 27 個“一帶一路”交流資助計劃項目、5 個國際青年交流計劃項目和 1 個暑期交流計劃項目。

“一帶一路”交流資助計劃令提供國際經驗的項目比例上升。然而，審計署得悉所有國際項目(即“一帶一路”交流資助計劃項目、國際青年交流計劃項目和暑期交流計劃項目)均與交流活動有關。在 2012–13 至 2016–17 年度，並無項目提供國際實習名額。

4.15 審計署認為，民政局除了通過青年內地實習資助計劃在內地提供實習名額之外，也需要考慮引進在其他國家提供實習名額的實習項目。此外，民政局也有需要探討在更多國家舉辦青年交流活動，以進一步擴闊青年人的視野。

運作有待理順

4.16 民政局通過青年交流及實習資助計劃，以及本身的青年交流活動計劃，為青年人提供交流及實習活動。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，大部分交流及實習活動是在資助計劃下舉辦。表二十二顯示在資助計劃下舉辦的項目佔總數的 97%，而相關參加人數和項目開支則分別佔整體的 99% 和 97%。

表二十二

在青年交流資助與活動計劃下提供的交流及實習活動
(2012-13 至 2016-17 年度)

資助／活動 計劃	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度	整體
項目數量						
資助計劃	131	112	156	299	352	1 050 (97%)
活動計劃	6	5	9	8	7	35 (3%)
總計	137	117	165	307	359	1 085 (100%)
參加人數						
資助計劃	8 627	9 138	11 814	21 777	22 760	74 116 (99%)
活動計劃	147	129	166	147	133	722 (1%)
總計	8 774	9 267	11 980	21 924	22 893	74 838 (100%)
開支(百萬元)						
資助計劃	23.8	23.8	47.0	102.5	125.4	322.5 (97%)
活動計劃	2.6	1.6	2.6	2.2	2.3	11.3 (3%)
總計	26.4	25.4	49.6	104.7	127.7	333.8 (100%)

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

4.17 審計署得悉，在 2017-18 年度的財政預算案之中，財政司司長宣布為國際青年交流活動增撥 1 億元。在 2017 年 6 月，民政局利用該筆額外撥款在資助計劃下推出國際青年交流資助計劃（見第 1.8 段表一）。民政局表示，相比由該局直接舉辦的青年交流活動計劃，資助計劃較有效率和更有效地在社區推廣青年交流項目。民政局預算分數年使用該 1 億元撥款。因此，資助計劃的比重會繼續遠超青年交流活動計劃。

管治事宜和未來路向

4.18 在本審查工作第 2 部分，我們發現青年交流及實習資助計劃存在改善空間。此外，資助計劃的監管也有待改善。審計署認為，民政局在通過資助計劃擴展青年交流及實習活動時，需要考慮本審查工作的結果。

4.19 另一方面，從第 4.16 段表二十二可見，在 2012–13 至 2016–17 年度只有比例甚小(開支的 3%)的交流及實習活動是通過青年交流活動計劃舉辦。審計署認為，民政局有需要檢討通過青年交流活動計劃提供活動的未來路向。

審計署的建議

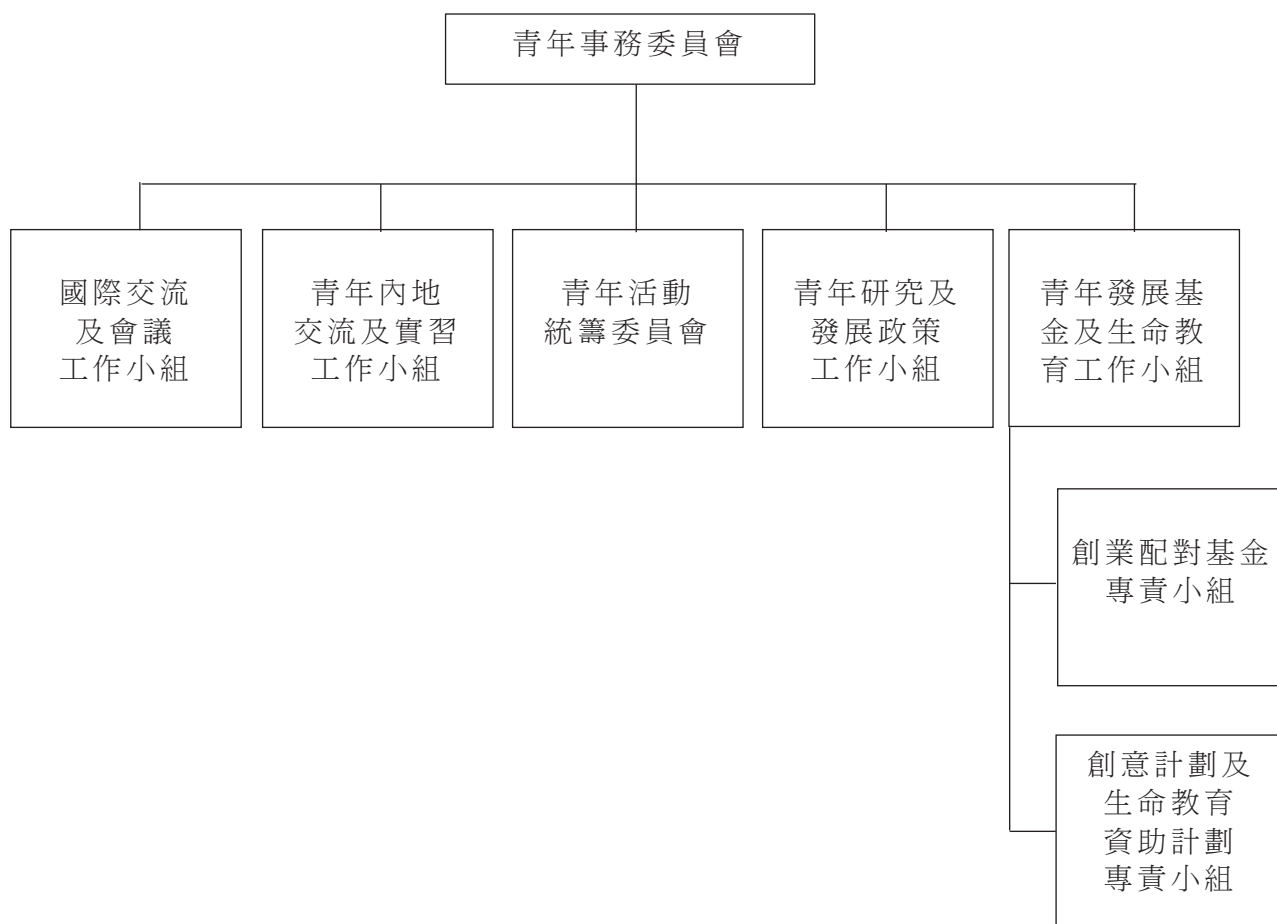
4.20 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 考慮引進在其他國家提供實習名額的實習計劃；
- (b) 探討在更多國家舉辦青年交流活動，以進一步擴闊青年人的視野；
- (c) 在日後通過資助計劃擴展青年交流及實習活動時，考慮本審查工作的結果；及
- (d) 檢討通過青年交流活動計劃提供活動的未來路向。

政府的回應

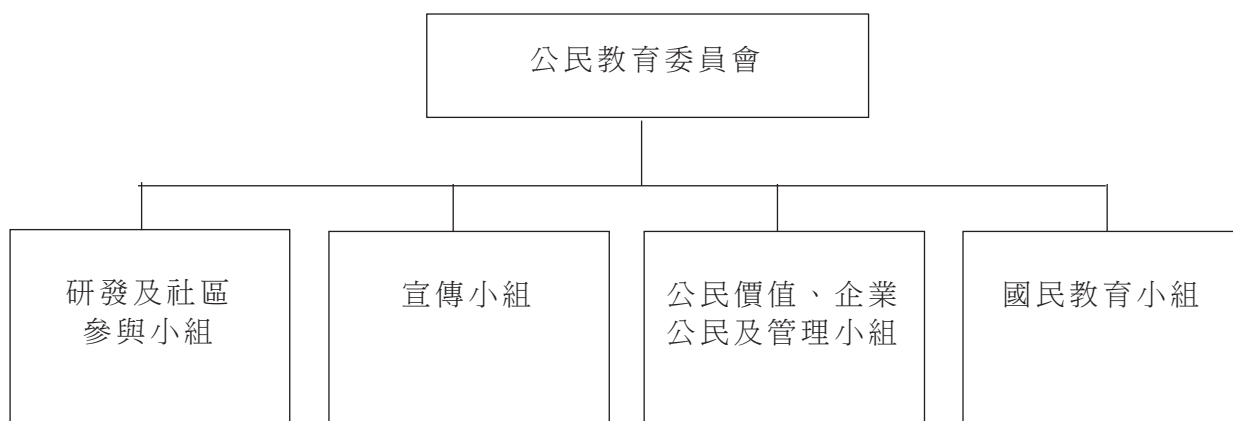
4.21 民政事務局局長同意審計署的建議，並表示政府致力擴闊在內地及海外國家交流及實習的機會，讓青年人更了解當前國家和國際層面的經濟、社會和文化面貌，以及不同地方的工作文化和事業前景。就海外實習而言，民政局最近已推出新計劃以增加在海外國家實習的機會，主要者為 2018 年 3 月中推出的聯合國義工計劃組織——香港大學生義工實習計劃，以及企業內地與海外暑期實習先導計劃。民政局會繼續探討提供海外實習機會的其他可行計劃。

青年事務委員會
組織圖
(2017 年 12 月 31 日)



資料來源：青年事務委員會的記錄

公民教育委員會
組織圖
(2017 年 12 月 31 日)



資料來源：公民教育委員會的記錄

青年事務委員會及相關工作小組的職權範圍

青年事務委員會的職權範圍

- (a) 就青年事務向行政長官提供意見。
- (b) 就青年事務與政府其他諮詢機構交換意見和資料，以確保在制訂與青年有關的服務計劃時能顧及青年的利益。
- (c) 促進各個參與提供青年服務的政府部門、志願機構、地區組織及私人團體之間的合作。
- (d) 蒐集有關青年事務的資料，並就有關青年事務的問題進行研究。
- (e) 作為與其他國際青年組織聯絡的中心，並為本港青年爭取接觸國際事物經驗的機會。
- (f) 增強青年公民意識，並鼓勵他們參與社會事務。
- (g) 推廣青年領袖的培訓。

國際交流及會議工作小組的職權範圍

- (a) 協助制訂國際青年交流計劃的目標和內容，包括揀選合適的參加者，協助挑選合適的承辦機構，以及監督計劃的推行及檢討成效。
- (b) 協助制訂國際青年交流資助計劃的撥款準則及申請程序、宣傳及推廣計劃，審核申請書和監察及評估資助計劃的成效。
- (c) 籌辦青年高峰會議，包括制訂其目標、主題、舉辦形式等。

青年內地交流及實習工作小組的職權範圍

- (a) 協助制訂青年內地交流資助計劃的撥款準則及申請程序、宣傳及推廣計劃，審核申請書和監察及評估資助計劃的成效。
- (b) 協助制訂青年內地實習資助計劃的撥款準則及申請程序、宣傳及推廣計劃，審核申請書和監察及評估資助計劃的成效。

資料來源：青年事務委員會的記錄

公民教育委員會及相關小組的職權範圍

公民教育委員會的職權範圍

就目前推廣公民教育意識和責任的計劃和活動：

- (a) 研究及討論公民教育的目的、範疇及推行方法，並提出建議，包括制訂推廣國民教育的策略及計劃，促進政府、志願機構、青少年組織、地區及社區團體之間在推廣國民教育方面的合作；
- (b) 聯絡並協助政府各部門和社區團體提高市民對公民教育的認識和實踐；
及
- (c) 鼓勵社會各階層人士積極推廣公民及國民意識，其相關責任及參與有關事務，並提供指引和協助。

研發及社區參與小組

- (a) 協助推行公民教育活動資助計劃和十八區公民教育活動資助計劃，並協助審批個別公民教育活動的撥款申請，以及評估有關計劃的成效。
- (b) 協助推行“一帶一路”交流資助計劃，並協助審批撥款申請及評估計劃的成效。
- (c) 聯絡及鼓勵社區團體協作推廣公民教育。
- (d) 就公民教育相關的研究工作提供意見。

資料來源：公民教育委員會的記錄

民政事務局組織圖 (摘錄)
(2017 年 12 月 31 日)



資料來源：民政局的記錄

註：除了提供青年交流及實習活動之外，該 15 名人員也負責提供其他有關促進青年發展和學校以外的公民教育的服務 (例如青年發展基金的營運——見第 1.3 段註 2(b))。

青年交流及實習活動的行程實例

廣東省廣州青年內地實習資助計劃 28 天行程

日	周日	活動
1	五	<ul style="list-style-type: none"> 由香港前往廣州 歡迎儀式 探訪實習僱主
2 和 3	六和日	<ul style="list-style-type: none"> 遊覽河源市
4 至 8	一至五	<ul style="list-style-type: none"> 實習 參加者分享會 (周五晚)
9	六	<ul style="list-style-type: none"> 遊覽活動
10	日	<ul style="list-style-type: none"> 自由時間 參加者提交每周報告
11 至 15	一至五	<ul style="list-style-type: none"> 實習 參加者分享會 (周五晚)
16	六	<ul style="list-style-type: none"> 企業訪問
17	日	<ul style="list-style-type: none"> 自由時間 參加者提交每周報告
18 至 22	一至五	<ul style="list-style-type: none"> 實習 參加者分享會 (周五晚)
23	六	<ul style="list-style-type: none"> 參加義工服務
24	日	<ul style="list-style-type: none"> 自由時間 參加者提交每周報告
25 至 27	一至三	<ul style="list-style-type: none"> 實習 參加者分享會 (週三晚)
28	四	<ul style="list-style-type: none"> 參加者提交最後報告 由廣州返回香港

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

附錄 F
(續)
(參閱第 2.2 段)

日本鹿兒島國際青年交流計劃 8 天行程

日	時段	活動
1	上午和下午	由香港前往鹿兒島
	晚間	歡迎晚宴
2	上午	禮節性訪問鹿兒島縣政府辦公室
	下午	<ul style="list-style-type: none"> 日本文化體驗 (例如大島紬編織) 探訪非牟利團體“鹿兒島食物銀行”
	晚間	國際交流晚宴
3	上午	體驗溫泉熱沙浴
	下午	<ul style="list-style-type: none"> 參觀知覽特攻平和會館 參觀知覽武士屋 於岩屋公園營地準備晚餐
4	上午	<ul style="list-style-type: none"> 探訪非牟利團體“Ei-Okosokai” 體驗鹿兒島地道菜餚
	下午	<ul style="list-style-type: none"> 參觀仙巖園 意見交流和寄宿配對聚會
	晚間	寄宿
5	全日	寄宿
6	上午和下午	寄宿
	晚間	於鹿兒島中央車站附近的美食村“鹿兒島故鄉屋台村”享用晚餐
7	上午和下午	香港 – 鹿兒島青年峰會
	晚間	餞別派對
8	上午	探訪高校
	下午	由鹿兒島返回香港

資料來源：審計署對民政局記錄的分析

第 8 章

路政署
土木工程拓展署
運輸署

八號幹線沙田段

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。

《審計署署長第七十號報告書》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

八號幹線沙田段

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：合約 A 的管理	2.1
合約 A	2.2 – 2.3
合約爭議	2.4 – 2.14
高架道路結構和架設工程的設計	2.15 – 2.24
審計署的建議	2.25 – 2.26
政府的回應	2.27 – 2.28
一般合約管理事宜	2.29 – 2.39
審計署的建議	2.40
政府的回應	2.41
第 3 部分：合約 B 和合約 C 的管理	3.1
合約 B	3.2 – 3.4
合約 B 的隧道工程費用增加	3.5 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19
合約 B 的延期完工費用	3.20 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26

	段數
合約 C	3.27 – 3.28
合約 C 提供的支援工程	3.29 – 3.37
審計署的建議	3.38 – 3.39
政府的回應	3.40 – 3.41
第 4 部分：沙田段的使用情況和管理	4.1
沙田段的使用情況	4.2 – 4.7
審計署的建議	4.8
政府的回應	4.9
青沙管制區營辦商表現的管理	4.10 – 4.35
審計署的建議	4.36 – 4.37
政府的回應	4.38 – 4.41

八號幹線沙田段

摘要

1. 八號幹線連接沙田與北大嶼山，途經長沙灣和青衣。為紓緩當時九龍與沙田之間的連接道路的交通擠塞情況，並應付日後的交通需求，政府於2002年展開八號幹線沙田段(往來沙田與長沙灣)的建造工程。建造工程通過批出3份工程合約(即合約A、B和C)和1份交通管制及監察系統合約(合約D)推展。合約A、B和D的工程由路政署推展，而合約C的工程推展則委託土木工程拓展署負責。沙田段的設計和工程監督工作，按顧問合約X(顧問X負責合約A及B)和顧問合約Y(顧問Y負責合約C)進行。

2. 1997年3月至2002年6月期間，立法會財務委員會合共通過撥款70.839億元，以支付沙田段的勘測、詳細設計和建造費用。在主要工程大致完成後，沙田段於2008年3月通車。截至2017年12月，政府在沙田段項目動用了61.791億元，較撥款低9.048億元(13%)。

3. 八號幹線沙田段(一條長5.6公里的雙程三線快速公路)和青衣段(一條長7.6公里往來長沙灣與青衣的雙程三線快速公路)組成青沙管制區。自沙田段通車後，青沙管制區的管理、營運及維修保養一直通過公開招標外判予營辦商。運輸署負責處理有關管理合約的招標事宜，並監督及監察青沙管制區營辦商的表現。審計署最近就八號幹線沙田段進行審查，範圍主要包括合約A至C(合約D涉及沙田段和青衣段的交通管制及監察系統的安裝，審計署在2014年就青衣段進行的審查已涵蓋合約D)。

合約A的管理

4. 合約A主要涉及荔枝角高架道路的建造工程。2003年9月，路政署向承建商A批出合約A，合約金額為10.662億元。合約工程於2009年11月完成(較原訂完工日期2007年11月遲約24個月)，合約開支總額為14.45億元(較原訂合約金額10.662億元增加3.788億元(36%))。關於荔枝角高架道路的建造工程，合約A和顧問合約X都曾出現爭議。合約A的爭議主要涉及兩大事宜，即高架道路結構和架設工程的設計是否有不足之處，以及新增或變更工程的計量和估價(大部分爭議事項與高架道路的設計有關)。2012年10月，路政署與

摘要

承建商 A 同意，在建基於“不承認任何法律責任”的前提下，政府向承建商 A 支付一筆金額為 2.73 億元的合約未有訂明的款項，以解決合約 A 的所有爭議。至於顧問合約 X 的爭議，則主要涉及高架道路設計事宜。2016 年 11 月，顧問 X 同意在建基於“不承認任何法律責任”的前提下，向政府支付一筆金額為 1.331 億元的合約未有訂明的款項，以解決顧問合約 X 的所有爭議 (第 2.2 至 2.4、2.7、2.9 及 2.11 至 2.14 段)。

5. **需要加強審核顧問的設計** 路政署與承建商 A 之間的其中一項主要爭議，與高架道路結構和架設工程的設計有關。路政署表示，這項爭議牽涉多方面，例如預計會以雙臂澆築法建造的高架道路永久結構的設計，是否應已考慮施工時的臨時荷載。在解決爭議的過程中，經考慮法律意見和工程專家對荔枝角高架道路永久結構的設計的意見後，路政署留意到：(a) 該設計似乎並沒有妥為考慮施工和架設時的荷載；(b) 合約圖則只顯示施工時使用雙臂澆築法，但沒有顯示某些必需的施工系統；及 (c) 在標書查詢中，顧問 X 曾被要求就其設計所採用的臨時荷載作出澄清，顧問 X 的回覆可能會造成混淆，令人以為其設計已考慮施工和架設時的荷載。在日後推展工程項目時，路政署需要採取措施，加強審核顧問的設計，包括對道路結構的設計進行適當程度的獨立查核 (第 2.15、2.16 及 2.21 段)。

6. **需要加強有關回覆標書查詢的處理措施** 審計署留意到，顧問 X 對標書查詢的回覆可能會造成混淆 (見第 5(c) 段)，以致承建商 A 可能有理據對高架道路結構和架設工程的設計提出申索。鑑於有關標書查詢的回覆可能會導致重大的後果，路政署需要加強有關回覆標書查詢的處理措施 (第 2.22 及 2.24 段)。

7. **需要提早就合約未有訂明的申索徵詢財經事務及庫務局的意見** 《物料供應及採購規例》載列關於合約談判的規定。2012 年 7 月，路政署與承建商 A 在商討後達成不構成任何承諾的共識 (該共識須得到政府內部批准，雙方並須簽立正式的協議)，以一筆金額為 2.73 億元的合約未有訂明的款項解決合約 A 的所有爭議。審計署留意到，路政署與承建商 A 商討和達成上述共識前，並沒有事先徵求財經事務及庫務局的同意 (第 2.30 及 2.31 段)。

摘要

合約 B 和合約 C 的管理

8. 合約 B 主要涉及尖山隧道的建造工程。2003 年 9 月，路政署向承建商 B 批出合約 B，合約金額為 18.36 億元。合約工程於 2009 年 2 月完成(較原訂完工日期 2007 年 11 月遲約 15 個月)，合約開支總額為 23.171 億元(較原訂合約金額 18.36 億元增加 4.811 億元(26%))。合約 C 主要涉及沙田嶺隧道和引道的建造工程。路政署委託土木工程拓展署負責推展有關工程，而土木工程拓展署於 2002 年 11 月向承建商 C 批出合約 C，合約金額為 10.738 億元。合約工程於 2008 年 9 月完成(較延後的完工日期遲約 3 個月)，合約開支總額為 11.996 億元(較原訂合約金額 10.738 億元增加 1.258 億元(12%)) (第 3.2 至 3.4、3.27 及 3.28 段)。

9. **合約 B 內的合約條款與其合約圖則有差異** 合約 B 是一份實計工料合約。根據實計工料合約，工程費用按實測得出的實際完工量，以及承建商在合約建築工料清單上為各個工程項目所訂的標價而計算。根據合約 B，其中一項關於隧道工程的合約條款規定，尖山隧道永久混凝土搪層的拱背外層須施加一層平滑噴漿混凝土。然而，該合約內的合約條款訂明的平滑噴漿混凝土層厚度最多為 100 毫米，但合約內圖則卻規定厚度為 170 毫米。根據顧問 X 的評估，平滑噴漿混凝土層的厚度應為 170 毫米。該層 170 毫米厚的平滑噴漿混凝土是建築工料清單遺漏了的項目。最終，平滑噴漿混凝土層量得的厚度亦為 170 毫米，路政署就建築工料清單所遺漏的有關工程項目，向承建商 B 支付 4,370 萬元(第 2.2、3.2、3.6 及 3.8 段)。

10. **計量隧道工程的合約條款不清晰** 合約 B 其中一項關於隧道工程的合約條款規定，隧道周邊建造工程須採用控制式爆破技術進行。承建商 B 聲稱，建築工料清單上的隧道開挖工程項目遺漏了該工程項目。顧問 X 同意，建築工料清單上的隧道開挖工程項目並沒有包括控制式爆破工程項目，而理想的做法是，擴大建築工料清單中隧道開挖工程項目的涵蓋範圍，以涵蓋控制式爆破。最終，路政署就承建商 B 的申索，向對方支付 5,460 萬元(第 3.10 至 3.12 段)。

11. **有空間可進行更詳盡的初步工地勘測** 在合約 B 的招標階段，投標者如提出要求，會獲提供顯示設計階段所得的土地勘測資料的圖則，以供參考。審計署留意到，由於進行初期工地勘測時未探測到某些實際工地狀況，以致須為 3 個斜坡進行額外工程。合約 B 就該等額外工程延長合約期而批出的延期完

摘要

工費用總計 3,450 萬元。路政署及其顧問宜在切實可行的範圍內，在工程的重要位置進行更詳盡的初步工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集更準確的工地狀況資料(第 3.22 及 3.24 段)。

12. **草擬合約 C 時處理出錯以致支援期縮短** 委託土木工程拓展署負責的工程範圍(按合約 C 推展)，並不包括機電工程和交通管制及監察系統工程，因這些工程會由路政署承建商分別按合約 B 和 D 進行。在合約 C 某些工程部分大致完成後，路政署承建商會展開後續工程。根據合約 C，承建商 C 會為路政署承建商提供所需的支援工程(例如臨時通風和照明)，為期 9 個月(“支援期”)，以便該等承建商於有關工程部分的工地範圍內進行後續工程。然而，由於在草擬合約 C 時處理出錯，以致支援期訂為約 7.5 個月，而非議定的 9 個月。審計署認為，如果能更審慎盡力行事，應可避免相關的處理出錯(第 3.29、3.31 及 3.32 段)。

沙田段的使用情況和管理

13. 自沙田段於 2008 年 3 月通車後，青沙管制區的管理、營運及維修保養一直通過公開招標外判予營辦商。運輸署於 2013 年 6 月把現行的管理、營運及維修保養合約，以 9.644 億元的定額管理費批予營辦商，為期 6 年，由 2013 年 9 月 19 日至 2019 年 9 月 18 日。營辦商負責妥善管理、營運及維修保養青沙管制區。根據青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約：(a) 由運輸署、路政署、機電工程署和建築署人員組成的政府監察小組，負責監察青沙管制區營辦商的表現；(b) 營辦商須按合約所訂明的人手編配計劃，時刻提供和維持各級有足夠勝任的人員，以達致安全、有效益和有效率地管理、營運及維修保養青沙管制區；及(c) 營辦商如未能按規定為某些職級聘請到所需數目的員工，須就各職級人員的短缺數目，向政府支付算定損害賠償(第 4.10 至 4.12 段)。

14. **需要進一步善用沙田段的剩餘容車量** 2002 年，運輸及房屋局告知立法會，政府需要興建八號幹線沙田段，以紓緩當時九龍與沙田之間的連接道路(特別是獅子山隧道和大老山隧道)的交通擠塞情況。然而，審計署留意到，截至 2017 年 4 月，在平日繁忙時間，沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道仍有剩餘容車量，但獅子山隧道和大老山隧道的行車量卻超出各自的設計容車量。例如，在早上繁忙時間，尖山隧道和沙田嶺隧道的行車量為其隧道設計容車量的

摘要

79%，不見車龍；但獅子山隧道和大老山隧道卻分別為各自隧道設計容車量的135%和138%，車龍分別長1.8公里和1.9公里(第4.4段)。

15. **沒有清楚訂明政府監察小組成員的職責** 運輸署表示，政府監察小組成員會按各自的職權範圍，監察營辦商的表現。然而，審計署留意到，政府監察小組成員各自的職責並沒有在青沙管制區的管理、營運及維修保養合約內訂明，也沒有在其他文件記錄(第4.13及4.14段)。

16. **沒有監察某些員工類別的人手編配情況** 運輸署表示，政府監察小組成員負責監察青沙管制區的管理、營運及維修保養合約所訂明各類員工的人手編配情況，並就人手短缺徵收算定損害賠償。審計署留意到，自青沙管制區的管理、營運及維修保養合約於2013年9月生效後，截至2017年12月，行政及輔助人員和建築物維修保養人員的人手編配情況一直沒有受監察(第4.15及4.16段)。

17. **不符合人手編配規定** 運輸署表示，青沙管制區營辦商須合共調配403名員工，當中343人屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的員工類別。然而，營辦商自2013年9月合約生效後，未能持續按規定維持所需人手編配，營辦商於是採取緩解措施，安排員工加班工作，以盡量填補空缺。審計署發現，就人手編配規定中屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的343人而言，在2017年1月至9月期間的平均短缺數目約為25人(約等於規定編配343人的7%)，主要源於機電工程人員出現約24人的短缺(約等於規定編配122人的20%)(第4.25至4.27段)。

18. **延遲徵收算定損害賠償** 運輸署在2014年10月展開行動，向青沙管制區營辦商徵收人手短缺的算定損害賠償。然而，由於管理、營運及維修保養合約所載列的計算方法不清晰，運輸署花了27個月(由2014年11月至2017年1月)與營辦商討論和議定計算算定損害賠償金額的方法。審計署留意到，截至2017年12月：(a) 運輸署就機電工程人員在2013年9月19日至2017年12月31日期間約51.5個月的人手短缺，只向營辦商徵收了大概14.5個月的算定損害賠償，總計約570萬元，而該署和機電工程署仍未確定餘下37個月的算定損害賠償金額；及(b) 至於建築物維修保養人員方面，由於自青沙管制區的管理、營運及維修保養合約生效後，這類人員的人手編配情況一直沒有受監察，有關人手短缺的資料仍有待查核，因此直至2017年12月都沒有徵收過算定損害賠償(第4.32及4.33段)。

摘要

審計署的建議

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

合約 A 的管理

- (a) 在日後推展工程項目時，採取措施，加強審核顧問的設計，並加強有關回覆標書查詢的處理措施 (第 2.25(a) 及 (b) 段)；
- (b) 嚴格遵從《物料供應及採購規例》中有關合約談判的規定，以及在日後與承建商或顧問展開談判前，事先就合約談判的策略或底線徵求有關當局的同意 (第 2.40(a) 段)；

合約 B 和合約 C 的管理

- (c) 在日後擬備工程合約的文件時，採取措施，加強查核合約條款與合約圖則的資料是否一致，並加強審核招標文件中關於工程計量的合約條款 (第 3.18(a) 及 (b) 段)；
- (d) 考慮在切實可行的範圍內，在工程的重要位置進行更詳盡的初步工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集更準確的工地狀況資料 (第 3.25 段)；
- (e) 在日後擬備工程合約的文件時，採取措施，確保仔細查核涉及施工時間表的合約條款，力求資料準確一致 (第 3.38(a) 段)；

沙田段的使用情況和管理

- (f) 探討措施，進一步善用沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道剩餘容車量，以紓緩九龍與沙田之間的連接道路的交通擠塞情況 (第 4.8(a) 段)；
- (g) 清楚訂明政府監察小組各成員在監察青沙管制區營辦商表現方面的職責 (第 4.36(a) 段)；
- (h) 採取措施，確保青沙管制區營辦商遵從管理、營運及維修保養合約中的所有員工類別的人手編配規定，並適時採取行動，監察青沙管制區營辦商的人手編配情況 (第 4.36(b)、(c) 及 (f) 段)；及

摘要

- (i) 適時採取行動，計算並徵收青沙管制區營辦商就其機電工程人員和建築物維修保養人員的短缺所需支付的算定損害賠償(第 4.36(g) 段)。

政府的回應

- 20. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

八號幹線

1.2 八號幹線全長 27.7 公里，是連接沙田與北大嶼山的快速公路，途經長沙灣和青衣。此幹線由 3 個路段組成，分別為北大嶼山段、青衣段和沙田段(見圖一)。路政署負責推展八號幹線的建造工程。

圖一

八號幹線



資料來源：路政署的記錄

註 1：八號幹線北大嶼山段包括青嶼幹線(由青馬大橋、馬灣高架道路和汲水門大橋組成)和北大嶼山公路。

註 2：八號幹線青衣段由昂船洲高架道路、昂船洲大橋、青衣東高架道路、南灣隧道和青衣西高架道路組成。

引言

1.3 八號幹線北大嶼山段(由青馬大橋、馬灣高架道路、汲水門大橋和北大嶼山公路組成)全長 14.5 公里，連接青衣與位於北大嶼山的香港國際機場。該路段的建造工程於 1992 年 5 月展開，並於 1997 年 4 月完成。為應付日益增加的交通需求，政府於 2002 年展開沙田段和青衣段的建造工程。在主要工程大致完成後，沙田段和青衣段分別於 2008 年 3 月和 2009 年 12 月通車。兩個路段的餘下工程(包括培植工程——註 1)分別於 2009 年 11 月和 2010 年 1 月完成(見表一)。

表一

八號幹線沙田段和青衣段

路段	路段 長度 (公里)	主要部分	動工 時間	完工 時間	通車 時間 (註)
沙田段 (往來沙田與 長沙灣—— 見第 1.4 段圖二)	5.6	荔枝角 高架道路 尖山隧道 沙田嶺 隧道和引道	2002 年 11 月	2009 年 11 月	2008 年 3 月
青衣段 (往來長沙灣與 青衣)	7.6	昂船洲 高架道路 昂船洲 大橋 青衣東 高架道路 南灣隧道 青衣西 高架道路	2002 年 4 月	2010 年 1 月	2009 年 12 月

資料來源：路政署的記錄

註：兩個路段在主要工程大致完成後通車。

註 1：路政署表示，培植工程包括定期視察、栽種，以及指明須於完成花卉樹木種植後的培植期內進行的其他工作。

興建沙田段的理據

1.4 2002 年，運輸及房屋局(註 2) 向立法會財務委員會申請撥款興建八號幹線沙田段(見圖二) 時，告知立法會：

- (a) 當時，九龍與沙田之間的連接道路，特別是獅子山隧道和大老山隧道，每逢早上繁忙時間便出現交通擠塞情況。為紓緩這些道路的交通擠塞情況，政府需要興建八號幹線沙田段，以提供另一條貫通九龍與沙田的連接道路；及
- (b) 運輸署在 2001-02 年度進行的策略性公路工程檢討(註 3) 發現，八號幹線沙田段須在 2007 年前建成。為應付日後的交通需求和紓緩當時由沙田通往市區和葵涌或青衣貨櫃碼頭的對外幹路的交通壓力，工程計劃採用雙程三線分隔車道設計是適當的。

註 2：2002 年 7 月之前，當時的運輸局負責運輸政策職務。2002 年 7 月，當時的環境運輸及工務局成立，接掌該政策職務。2007 年 7 月，運輸及房屋局成立，接掌運輸政策職務。為求簡明，在本審計報告書內，運輸及房屋局兼指當時的運輸局和當時的環境運輸及工務局。

註 3：運輸署定期進行策略性公路工程檢討，藉此研究各項策略性公路工程項目的興建需要、落實時間、工程範疇和結構，以確保工程計劃能以有效的方式在適當的時間規劃和推展，從而配合日後的運輸需求。

圖二

八號幹線沙田段



資料來源：路政署的記錄

1.5 1997年3月至2002年6月期間，立法會財務委員會合共通過撥款70.839億元，以支付沙田段的勘測、詳細設計和建造費用(見表二)。

表二

沙田段獲批的撥款
(1997年3月至2002年6月)

日期	詳情	核准金額 (百萬元)
<i>勘測和詳細設計</i>		
1997年3月	勘測	15.5
1998年2月	詳細設計	263.0
<i>建造工程</i>		
2001年11月	備置工程(註1)	45.7
2002年6月	興建荔枝角高架道路、尖山隧道、沙田嶺隧道和引道，以及安裝相關的交通管制及監察系統	6,759.7 (註2)
總計		7,083.9

資料來源：路政署的記錄

註1：備置工程指委託九廣鐵路公司在大圍的支路的其中一個路段建造10個橋墩。

註2：財經事務及庫務局已實行措施，以確保核准工程預算的撥款獲得妥善監管和運用。倘若最終投標價低於核准預算，財經事務及庫務局會在行政上調低撥給有關工程的費用。較低的支出限額會成為工程開支的行政上限。除非有充分理據並獲財經事務及庫務局批准，否則工務部門不應花費超過行政上限。由於沙田段工程的最終中標價較低(見第1.10段表五)，因此財經事務及庫務局於2003年為有關工程開支設定53.398億元的金額為行政上限。財經事務及庫務局其後數次批准修訂該行政上限，行政上限最終於2015年調整至61.36億元。

引言

1.6 荔枝角高架道路、尖山隧道和交通管制及監察系統的工程由路政署推展，而沙田嶺隧道和引道的工程推展則委託土木工程拓展署(註4)負責(註5)。

1.7 沙田段的設計和工程監督工作按兩份顧問合約進行(見表三)。

表三

沙田段的顧問合約和工程合約

顧問合約	顧問	費用 (百萬元)	負責的設計和 工程監督工作
X (路政署於 1999年7月批出)	X	83.5	荔枝角高架道路(合約A) 尖山隧道(合約B)
Y (註)	Y	57.6	沙田嶺隧道和引道(合約C)
	總計	141.1	

資料來源：路政署和土木工程拓展署的記錄

註：土木工程拓展署於1998年委聘顧問Y按顧問合約Y進行沙田嶺隧道和引道的設計和工程監督工作。

註4：2004年7月，當時的土木工程署和當時的拓展署合併成為土木工程拓展署。為求簡明，在本審計報告書內，土木工程拓展署兼指當時的拓展署。

註5：根據路政署於1998年5月向工程及有關顧問公司遴選委員會(負責為政府工程項目審批工程及有關顧問公司的遴選及委聘事宜，主席為土木工程拓展署署長，成員包括財經事務及庫務局和發展局的代表)提交的文件，由於沙田新市鎮內所有策略性基礎設施(包括沙田嶺隧道和引道)的顧問工作均屬土木工程拓展署一份顧問合約的範疇，因此建議委託土木工程拓展署負責推展沙田嶺隧道和引道的工程。遴選委員會於1998年6月批准該項委託建議。

1.8 2002年11月至2004年10月期間，政府向4間承建商(路政署批出合約A、B和D，土木工程拓展署批出合約C)批出3份工程合約和1份交通管制及監察系統合約(合約D)。

沙田段工程完工

1.9 合約A、B和C分別於2009年11月、2009年2月和2008年9月完成，而合約D的交通管制及監察系統則於2010年1月完成(註6)，全部較原訂的合約完工日期為遲(見表四)。

表四

沙田段的合約A至D

合約	工程	施工日期	原訂合約 完工日期	實際 完工日期	較原訂合約 完工日期 延遲的月數
工程合約					
A	荔枝角 高架道路 (1.9公里)	2003年 9月23日	2007年 11月4日	2009年 11月12日	24
B	尖山隧道 (2.1公里)	2003年 10月20日	2007年 11月24日	2009年 2月27日	15
C	沙田嶺 隧道和引道 (1.6公里)	2002年 11月18日	2007年 5月17日	2008年 9月22日	16
交通管制及監察系統合約					
D	交通管制及 監察系統 (註)	2004年 10月12日	2008年 8月8日	2010年 1月19日	17

資料來源：路政署和土木工程拓展署的記錄

註：根據合約D，交通管制及監察系統涵蓋沙田段和青衣段，系統費用由兩個道路項目分攤。

註6：合約D的沙田段交通管制及監察系統於2008年3月完成，而青衣段的系統則於2009年12月完成(八號幹線青衣段於同月通車)。沙田段的系統操作測試於2008年4月完成，而青衣段的測試則於2010年1月完成，合約隨之完成。

沙田段的工程費用

1.10 合約 A 至 D 的帳目(見表五)在 2010 年 10 月至 2012 年 12 月期間結算。顧問合約 X 於 2017 年 1 月完成(隨着顧問合約 X 的所有爭議於 2016 年 11 月解決——見第 2.14 段)，而顧問合約 Y 下關於沙田段的顧問工作於 2011 年 2 月完成。截至 2017 年 12 月，總額為 70.839 億元(見第 1.5 段表二)的沙田段核准工程預算當中，政府動用了 61.791 億元(87%)。這筆 61.791 億元的開支當中，51.196 億元(83%)與沙田段合約 A 至 D 的開支有關(見表五註 6)，餘下 10.595 億元(17%)主要包括駐地盤人員費用、顧問費和由其他政府部門進行的工程的費用(見表六)。

表五

合約 A 至 D 的合約開支總額
(2017 年 12 月)

合約	原訂 合約金額 (a) (百萬元)	合約 開支總額 (註 1) (b) (百萬元)	增幅 (c) = (b) – (a) (百萬元)	價格變動調整 所引致的增幅 (註 2) (d) (百萬元)	價格變動調整 後的增幅 (e) = (c) – (d) (百萬元)
A	1,066.2	1,445.0	378.8 (36%)	83.6 (8%)	295.2
B	1,836.0	2,317.1 (註 3)	481.1 (26%)	172.6 (9%)	308.5
C	1,073.8	1,199.6 (註 4)	125.8 (12%)	123.6 (12%)	2.2
D (註 5)	255.0	309.2	54.2 (21%)	—	54.2
整體	4,231.0	5,270.9 (註 6)	1,039.9 (25%)	379.8 (9%)	660.1

資料來源：路政署和土木工程拓展署的記錄

註 1：合約 A 至 D 的帳目分別於 2012 年 11 月、2012 年 11 月、2010 年 10 月和 2012 年 12 月結算。

註 2：合約 A 至 C 的原訂合約金額已包括價格變動調整準備。所列數字為額外的價格變動調整。

註 3：合約 B 為數 23.171 億元的合約開支總額當中，270 萬元是區域試驗所開支，有關開支獲土木工程拓展署發還，而不是由沙田段工程項目撥款支付。

註 4：合約 C 為數 11.996 億元的合約開支總額當中，1,220 萬元由土木工程拓展署工程項目撥款支付，用以興建 T3 號道路（一個連接現有的大埔公路（沙田嶺段）和八號幹線（沙田段）至現有的大埔公路（沙田段）的高架道路系統），而 20 萬元是區域試驗所開支，有關開支獲土木工程拓展署發還，而不是由沙田段工程項目撥款支付。

註 5：合約 D 沒有訂明價格變動調整的條款。此外，3.092 億元的合約開支總額當中，1.362 億元由青衣段工程項目撥款支付，餘下 1.73 億元由沙田段工程項目撥款支付。

註 6：在 52.709 億元當中，51.196 億元與沙田段有關，270 萬元（見註 3）和 20 萬元（見註 4）是獲土木工程拓展署發還的開支，1,220 萬元與興建 T3 號道路有關（見註 4），而 1.362 億元與青衣段有關（見註 5）。

表六

沙田段的其他開支
(2017 年 12 月)

項目	金額 (百萬元)
支付予顧問 X 和 Y 的駐地盤人員費用 (註 1)	601.2
支付予顧問 X 和 Y 的顧問費	141.1
工程保險費	50.3
由其他政府部門進行的工程 (註 2)	166.1
雜項費用 (註 3)	100.8
總計	1,059.5

資料來源：路政署和土木工程拓展署的記錄

註 1：顧問須聘請不同職系 (例如專業職系和技術職系) 的駐地盤人員，以監督承建商的工程。政府向顧問發還駐地盤人員的個人薪酬，並向顧問支付一筆管理駐地盤人員的間接費用。

註 2：由其他政府部門進行的工程主要包括土木工程拓展署提供的工務區域試驗所服務和機電工程署提供的機電工程服務。

註 3：雜項費用主要包括前期工程、重置水務設施和解決爭議的開支，而有關費用已被一筆就申索而收到的款項 (見第 2.14 段) 所抵銷。

沙田段的使用情況和管理

1.11 除獅子山隧道和大老山隧道外，沙田段項目下建造的尖山隧道和沙田嶺隧道提供連接九龍與沙田的額外陸上隧道 (註 7)。興建沙田段的原因之一，就是紓緩獅子山隧道和大老山隧道的交通擠塞情況 (見第 1.4(a) 段)。然而，截至 2017 年 4 月，在平日繁忙時間，尖山隧道和沙田嶺隧道 (於 2008 年 3 月通車) 仍有剩餘容車量，但另外兩條隧道的行車量卻超出各自的設計容車量。

註 7：截至 2017 年 12 月：(a) 所有類別車輛使用沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道劃一收費 8 元；(b) 所有類別車輛使用獅子山隧道劃一收費 8 元；及 (c) 大老山隧道收費介乎 15 元至 35 元之間，視乎車輛類別而定。

1.12 沙田段和青衣段組成青沙公路。政府於2007年6月，就青沙管制區（當中包括青沙公路）的管理、營運及維修保養制定《青沙管制區條例》(第594章)(於2008年3月生效)。自沙田段於2008年3月通車後，青沙管制區的管理、營運及維修保養一直通過公開招標外判予營辦商(註8)(2016–17年度的年費為1.59億元)。根據運輸署的管制人員報告，運輸署負責就多項政府運輸基礎設施及服務(包括青沙管制區)，處理有關管理合約的招標事宜，並就該等運輸基礎設施及服務，監督及監察負責營運和維修保養工作的營辦商的表現。

審查工作

1.13 2014年，審計署完成有關八號幹線青衣段的審查，審查結果載於2014年4月發表的《審計署署長第六十二號報告書》第4章。

1.14 基於上述背景，加上顧問合約X最近於2017年1月完成(見第1.10段)，審計署於2017年10月就八號幹線沙田段展開審查，範圍主要包括合約A至C(註9)。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 合約A的管理(第2部分)；
- (b) 合約B和合約C的管理(第3部分)；及
- (c) 沙田段的使用情況和管理(第4部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

註8：這項安排與涵蓋八號幹線北大嶼山段(見第1.3段)的青馬管制區的安排類似。政府於1997年1月制定《青馬管制區條例》(第498章)(於1997年5月生效)。管制區的管理、營運及維修保養一直通過公開招標外判予營辦商。

註9：合約D涉及沙田段和青衣段的工程(見第1.9段表四註和第1.10段表五註5)。審計署在2014年就青衣段進行的審查(見第1.13段)已涵蓋此合約，審查結果載於該份2014年的《審計署署長報告書》第4.2至4.24段。

引言

鳴謝

1.15 在審查工作期間，路政署、土木工程拓展署、運輸署、機電工程署和建築署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：合約 A 的管理

- 2.1 本部分探討路政署管理合約 A 的情況。審查工作集中於以下範疇：
- (a) 高架道路結構和架設工程的設計 (第 2.15 至 2.28 段)；及
 - (b) 一般合約管理事宜 (第 2.29 至 2.41 段)。

合約 A

2.2 合約 A 是一份實計工料合約 (註 10)，涵蓋的工程包括建造一條長 1.4 公里、由荔灣交匯處至蝴蝶谷的雙程三線分隔荔枝角高架道路 (見照片一)，以及其支路；在蝴蝶谷一條長 0.5 公里的雙程三線分隔車道；以及上述高架道路及其支路上的隔音屏障和隔音罩。

註 10：根據實計工料合約，工程費用按實測得出的實際完工量，以及承建商在合約建築工料清單上為各個工程項目所訂的標價而計算。建築工料清單是招標文件的一部分，在合約批出後便成為合約文件的一部分，當中訂明各個工程項目的估計施工量。投標者須就建築工料清單上有關的項目提供標價。就中標者而言，工料清單項目的標價會用來為實測得出的實際完工量釐訂價值。

照片一

荔枝角高架道路



資料來源：路政署的記錄

2.3 路政署於 2003 年 9 月向承建商 A 批出合約 A，合約金額為 10.662 億元。工程於 2003 年 9 月展開，合約期約 49 個月。顧問 X 是負責監督該合約工程的工程師。最終，合約工程於 2009 年 11 月完成（包括培植工程——見第 1.3 段註 1），較原訂完工日期 2007 年 11 月遲約 24 個月（739 天）。該 739 天當中，276 天是承建商 A 根據合約 A 的條款獲准延長合約期（當中 33 天是因天氣惡劣而獲准），餘下的 463 天屬於引致算定損害賠償的延遲，於 2012 年按與承建商 A 簽訂的協議解決（見第 2.11 段）。合約 A 的帳目於 2012 年 11 月結算，合約開支總額為 14.45 億元（見表七）。

表七

合約 A 的合約開支總額
(2012 年 11 月)

詳情	金額 (百萬元)	金額 (百萬元)
1. 完成合約工程	926.8	
2. 合約價格變動調整費用(註 1)	88.6	
3. 根據補充協議 1 完成替代設計工程(註 2)	2.1	
4. 根據補充協議 2、3 和 4 完成替代設計工程(註 3)	23.6	
5. 根據補充協議 5 完成替代設計工程(註 4)	45.2	
完工總金額		1,086.3
就合約申索的付款		
6. 經顧問 X 核證的申索	85.7	
7. 完全並最終解決所有申索(見第 2.11 段)	273.0	
總申索付款		358.7
合約開支總額		1,445.0

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註 1：因合約價格變動而支付的 8,860 萬元當中，500 萬元是已計入原訂合約金額的價格變動調整準備。

註 2：2005 年 9 月，路政署與承建商 A 簽訂補充協議 1。根據該協議，承建商 A 會為兩個橋墩地基進行替代設計和建造工程，固定費用為 210 萬元，以取代 260 萬元的相應合約工程，從而節省 50 萬元。

註 3：2006 年 5 月至 7 月期間，路政署與承建商 A 簽訂補充協議 2、3 和 4。根據該等協議，承建商 A 會為 3 幅擋土牆進行替代設計和建造工程，總固定費用為 2,360 萬元，以取代總計 2,660 萬元的相應合約工程，合共節省 300 萬元。

註 4：2007 年 9 月，路政署與承建商 A 簽訂補充協議 5。根據該協議，承建商 A 會為隔音屏障和隔音罩的結構鋼架進行替代設計和建造工程，固定費用為 4,520 萬元，以取代 5,120 萬元的相應合約工程，從而節省 600 萬元。

合約 A 的管理

合約爭議

2.4 關於荔枝角高架道路的建造工程，合約 A (見第 2.5 至 2.11 段) 和顧問合約 X (見第 2.12 至 2.14 段) 都曾出現爭議。

合約 A 的爭議

2.5 **與承建商 A 的調解** 承建商 A 就合約 A 提出多項申索，顧問 X 所核證的總額遠低於所申索的金額。2008 年 2 月，承建商 A 對顧問 X 就申索所作的決定提出爭議，並要求進行調解。路政署於同月接納要求，並於 2009 年 3 月進行調解。然而，經過廣泛交換資料和分析，路政署與承建商 A 未能在解決爭議方面取得進展，雙方同意在未能解決爭議的情況下結束調解。

2.6 **與承建商 A 的仲裁** 調解失敗後，承建商 A 遂於 2009 年 6 月送達仲裁通知書，就申索進行仲裁 (仲裁 A)。為準備與承建商 A 展開仲裁，政府分別於 2010 年 4 月和 5 月委聘一名定量專家 (以評估申索並在仲裁過程中提供協助) 和一名工程專家 (以覆核顧問 X 的高架道路設計)。

2.7 **主要爭議事宜** 路政署表示，仲裁 A 涉及該署與承建商 A 對申索的爭議，主要包括以下兩大事宜：

- (a) 高架道路結構和架設工程的設計是否有不足之處；及
- (b) 新增或變更工程的計量和估價 (大部分爭議事項與 (a) 項有關)。

2.8 在取得發展局轄下法律諮詢部 (工務) 的法律意見後 (當中已考慮專家的評估)，路政署認為政府在高架道路設計事宜方面會承受頗大風險，而根據估算，政府所承受的整體潛在財政風險大部分與高架道路的設計事宜有關，該設計事宜對政府與承建商 A 之間的仲裁 A 所涉及的多項申索構成影響。

2.9 **合約未有訂明的款項** 在仲裁程序進行期間，路政署與承建商 A 在多次會議後，於 2012 年 7 月達成共識 (該共識不構成任何承諾，並須得到政府內部批准，雙方並須簽立正式協議)，在建基於“不承認任何法律責任”的前提下，以一筆金額為 2.73 億元 (包括利息和費用) 的合約未有訂明的款項解決合約 A 的所有爭議 (擬議方案)。路政署表示，提出擬議方案的理據如下：

- (a) 在與承建商 A 達成不構成任何承諾的共識前，路政署曾就多方面(包括下文(b)和(c)項所提及的估算、策略和考慮因素)徵詢法律諮詢部(工務)的意見；
- (b) 關於所涉爭議，政府曾就本身須承擔的整體風險進行詳細估算，並以此為基礎，制定了談判策略；及
- (c) 在考慮上文(b)項所提及的整體風險承擔估算，以及繼續仲裁程序的費用後，路政署認為擬議方案所須支付的金額明顯較低，而且對政府較為有利。

2.10 2012 年 8 月，路政署：

- (a) 把 2012 年 7 月達成不構成任何承諾時的共識和上文第 2.9 段所提及擬議方案的理據，告知財經事務及庫務局；及
- (b) 徵求財經事務及庫務局批准在建基於“不承認任何法律責任”的前提下，以一筆擬議金額為 2.73 億元的合約未有訂明的款項完全並最終解決合約 A 的所有爭議。

2.11 仲裁程序於是暫停。2012 年 10 月，財經事務及庫務局批准擬議方案。路政署因而於同月與承建商 A 簽訂協議，以一筆金額為 2.73 億元的款項完全並最終解決合約 A 的所有爭議。路政署表示，該金額是一筆過款項，金額低於法律諮詢部(工務)就政府須承擔的整體風險(包括費用承擔)所告知的估算。

顧問合約 X 的爭議

2.12 **與顧問 X 的仲裁** 在解決合約 A 的爭議並考慮法律意見後，政府於 2013 年 4 月向顧問 X 送達仲裁通知書(仲裁 B)，當中主要涉及高架道路設計事宜。

2.13 **合約未有訂明的款項** 在仲裁 B 的仲裁程序進行期間，顧問 X 於 2016 年 8 月建議在建基於“不承認任何法律責任”的前提下，向政府支付一筆金額為 1.331 億元(包括利息和費用)的合約未有訂明的款項，以完全並最終解決政府在仲裁 B 中提出的申索。路政署表示，根據法律意見，以及在深入分析政府在仲裁 B 中可追討的賠償幅度(包括繼續仲裁程序的費用)後，認為政府宜接納顧問 X 的建議。

合約 A 的管理

2.14 2016 年 9 月，路政署徵求財經事務及庫務局批准接納顧問 X 的建議，並於同月獲得該局批准。2016 年 11 月，路政署與顧問 X 簽訂契約，以一筆金額為 1.331 億元的款項（該筆款項於同月收妥）完全並最終解決顧問合約 X 的所有爭議。顧問合約 X 其後於 2017 年 1 月完成。

高架道路結構和架設工程的設計

2.15 如第 2.7(a) 段所述，路政署與承建商 A 之間的爭議涉及兩大事宜，高架道路結構和架設工程的設計是其中之一。路政署表示，這項爭議牽涉多方面，例如預計會以雙臂澆築法（註 11）建造的高架道路永久結構的設計，是否應已考慮施工時的臨時荷載。

2.16 在解決爭議的過程中，經考慮法律意見和工程專家（見第 2.6 段）對荔枝角高架道路永久結構的設計的意見後，路政署留意到以下各項：

- (a) 該設計似乎並沒有妥為考慮施工和架設時的荷載；
- (b) 合約圖則只顯示施工時使用雙臂澆築法，但沒有顯示某些必需的施工系統（例如大型的支撐系統和起重機）；及
- (c) 在標書查詢中，顧問 X 曾被要求就其設計所採用的臨時荷載作出澄清，顧問 X 的回覆（已交給包括承辦商 A 在內的所有投標者傳閱）可能會造成混淆，令人以為其設計已考慮施工和架設時的荷載。

2.17 如第 2.7(b) 段所述，新增或變更工程的計量和估價是路政署與承建商 A 之間的爭議的另一主要事宜。路政署表示，這項爭議關乎新增或變更工程的計量和估價有否按照土木工程的標準計量方法（註 12）所訂明的規則進行，以及有否按合約 A 的建築工料清單（見第 2.2 段註 10）所臚列的適用價格，或與承建商 A 議訂的價格進行估價。路政署認為大部分爭議事項與高架道路的設計有關。

註 11：路政署表示，雙臂澆築法是建造混凝土橋面的方法，在橋墩的兩邊順序以平衡的方法架設預製混凝土組件，使混凝土橋面像雙臂一樣，從橋墩平均而平衡地向外伸延，時刻將橋墩上的傾覆力矩減至最低。

註 12：土木工程的標準計量方法訂明為政府進行的土木工程的計量方法和準則。

2.18 最終，兩大事宜(即高架道路結構和架設工程的設計，以及新增或變更工程的計量和估價)的申索，與仲裁 A 的其他申索一併透過一筆金額為 2.73 億元的合約未有訂明的款項(見第 2.11 段)得到解決。政府其後成功向顧問 X 追討 1.331 億元(見第 2.14 段)。路政署表示：

- (a) 已考慮法律意見，即以 2.73 億元解決與承建商 A 的爭議事項，並不能全部歸咎於顧問 X；及
- (b) 假如顧問 X 的設計已計及施工時的臨時荷載和新增或變更工程，合約 A 的投標價亦會被調高，因此，政府也需要承擔承建商 A 所申索額外費用的部分金額。

需要加強審核顧問的設計

2.19 根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》，在擬備合約文件時：

- (a) 每份合約的合約文件必須交由一名對將進行的工程有深入認識的資深專業人士審慎擬備；
- (b) 構成合約的文件必須在招標之前經過審核，以確保資料齊全和準確一致；及
- (c) 處理有關工程項目的專業人員，須負責確保招標文件已妥為擬備。

2.20 路政署於 2018 年 2 月告知審計署：

- (a) 根據政府與顧問 X 所簽訂的顧問合約，顧問 X 的合約職責包括按照《土木工程管理手冊》的規定(包括第 2.19 段所述的規定)，就工程的各方面進行詳細設計(包括規格、圖則、尺寸、截面圖、設計數據及計算、查核和其他資料)；及
- (b) 作為顧問 X 的僱主，路政署也需要在管理顧問合約時，遵從該等規定。

2.21 審計署留意到，政府在高架道路設計事宜方面會承受頗大風險，而根據估算，政府所承擔的整體潛在財政風險大部分與高架道路的設計事宜有關，該設計事宜對政府與承建商 A 之間的仲裁 A 所涉及的多項申索構成影響(見第 2.8 段)。根據工程及有關顧問公司遴選委員會(見第 1.6 段註 5)發出的手冊，

合約 A 的管理

在監察和管理顧問合約時，政府部門應監察顧問遵從合約的情況，並在其授權範圍內，監察顧問遵從政府規例和程序的情況。審計署認為，在日後推展工程項目時，路政署需要採取措施，加強審核顧問的設計，包括對道路結構的設計（例如結構在施工和架設時的荷載）進行適當程度的獨立查核（註 13）。

需要加強有關回覆標書查詢的處理措施

2.22 審計署留意到，顧問 X 對標書查詢的回覆可能會造成混淆（見第 2.16(c) 段），以致承建商 A 可能有理據對高架道路結構和架設工程的設計提出申索。路政署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 顧問 X 在顧問合約 X 下的合約職責，包括回覆關於招標文件的查詢；
- (b) 根據路政署的記錄，顧問 X 已把標書查詢轉交路政署備考，並在發出有關標書查詢的回覆時，把回覆副本送交路政署；及
- (c) 沒有記錄顯示顧問 X 就標書查詢發出回覆前曾徵詢路政署的意見。

2.23 就此，審計署留意到，土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》，只訂明了回覆投標者查詢的時限，以及規定必須向所有投標者提供相同資料，以確保公平和透明。據所能確定的資料，政府並沒有關於處理標書查詢的進一步指引，包括提供清晰而準確的回覆，以及顧問在發出回覆前向負責有關工程項目的部門徵詢意見。

2.24 鑑於有關標書查詢的回覆可能會導致重大的後果，審計署認為，在日後推展工程項目時，路政署需要加強有關回覆標書查詢的處理措施，包括提醒其顧問要提供清晰而準確的回覆，以及在有需要時，在發出回覆前徵詢路政署的意見。此外，土木工程拓展署需要考慮提供有關處理標書查詢的進一步指引。

註 13：2006 年 8 月（即顧問合約 X 和合約 A 分別於 1999 年 7 月和 2003 年 9 月批出後），路政署修訂了《道路及鐵路結構設計手冊》，訂明應對受聘於政府的顧問或承建商所負責的各類新道路結構的設計和所作出的現有道路結構相關修訂，進行適當程度的獨立查核，並提供這方面的指引。

審計署的建議

2.25 審計署建議路政署署長應在日後推展工程項目時：

- (a) 採取措施，加強審核顧問的設計，包括對道路結構的設計（例如結構在施工和架設時的荷載）進行適當程度的獨立查核；及
- (b) 加強有關回覆標書查詢的處理措施，包括提醒其顧問要提供清晰而準確的回覆，以及在有需要時，在發出回覆前徵詢路政署的意見。

2.26 審計署建議土木工程拓展署署長應考慮提供關於處理標書查詢的進一步指引，包括提供清晰而準確的回覆，以及顧問在發出回覆前向負責有關工程項目的部門徵詢意見。

政府的回應

2.27 路政署署長同意載於第 2.25 段的審計署建議，並表示路政署會：

- (a) 提醒其員工和顧問繼續嚴格遵從載於《道路及鐵路結構設計手冊》的指引；及
- (b) 在處理標書查詢時，提醒其顧問要提供清晰而準確的回覆，以及在有需要時，在發出回覆前徵詢路政署的意見。路政署並會繼續提醒其員工採取相應行動。

2.28 土木工程拓展署署長同意載於第 2.26 段的審計署建議。

一般合約管理事宜

2.29 在管理合約 A 和顧問合約 X 時，路政署須遵從各政府規例和通告的規定，包括《物料供應及採購規例》和工務技術通告。審計署留意到，路政署在確保遵從這些規定方面，有可予改善之處（見第 2.30 至 2.40 段）。

合約 A 的管理

需要提早就合約未有訂明的申索徵詢財經事務及庫務局的意見

2.30 根據《物料供應及採購規例》，部門如建議更改合約條款(包括合約未有訂明的申索)，必須就擬議修改徵求有關當局(按《物料供應及採購規例》所訂明)的同意，並就合約談判的策略或底線事先徵求有關當局的同意(註 14)。

2.31 與承建商 A 有關的合約中，未有訂明的申索所涉及的金額為 2.73 億元，《物料供應及採購規例》訂明的批核當局是財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)。2010 年 12 月，路政署已就仲裁 A 的仲裁程序所採用的策略和底線，事先獲得財經事務及庫務局的同意。路政署於 2012 年 6 月，就仲裁 A 的仲裁程序向財經事務及庫務局提交經修訂的策略和底線。在等待財經事務及庫務局給予同意期間，路政署與承建商 A 在商討後，於 2012 年 7 月達成不構成任何承諾的共識(該共識須得到政府內部批准，雙方並須簽立正式協議)，以一筆金額為 2.73 億元的合約未有訂明的款項解決合約 A 的所有爭議。審計署留意到，路政署與承建商 A 商討和達成上述共識前，並沒有事先就談判的策略或底線徵求財經事務及庫務局的同意。

2.32 2012 年 10 月，財經事務及庫務局批准有關合約 A 爭議的解決方案(見第 2.11 段)。當時局方表示：

- (a) 路政署徵求財經事務及庫務局批准的安排(即在仲裁程序進行期間與承建商 A 展開談判，並在沒有預先通知財經事務及庫務局的情況下，為解決爭議議定金額)，並不十分理想。路政署如能提早通知或諮詢財經事務及庫務局，會較為理想，因此舉可避免局方不支持路政署與承建商 A 就解決爭議的方案或擬議解決爭議的金額時出現的尷尬情況；及
- (b) 日後如有同類情況，路政署應事先通知或諮詢財經事務及庫務局。

2.33 審計署認為，路政署需要嚴格遵從《物料供應及採購規例》中有關合約談判的規定，以及在日後與承建商或顧問展開談判前，需要事先就合約談判的策略或底線徵求有關當局的同意。

註 14：路政署於 2012 年以合約未有訂明的方式解決合約 A 的爭議時，《物料供應及採購規例》(2010 年版本)已有這項規定。此規定截至 2018 年 2 月仍然有效。

需要適時進行完工後檢討

2.34 根據《環境運輸及工務局技術通告(工務)第 26/2003 號》“工務計劃下主要顧問合約和主要工程合約的完工後檢討”：

- (a) 完工後檢討是有用的工程項目管理工具，必須在工務計劃下的工程項目的主要顧問合約或主要工程合約大致完成時進行；
- (b) 基本方針是，如工程項目下的顧問合約和工程合約所涉及的開支總額少於 5 億元，或工程項目不涉及複雜的技術或管理問題，一般無須進行完工後檢討；及
- (c) 在完成完工後檢討後，部門必須撰寫報告，記錄所有有關問題、結果、結論和建議，以供部門日後參考。

2.35 此外，根據該技術通告所公布的指引：

- (a) 工程項目涉及巨額申索(例如超過 100 萬元)，是項目涉及複雜問題的指標之一；
- (b) 完工後檢討應在顧問合約或工程合約大致完成後的一段合理時間(例如 6 個月)內進行；及
- (c) 假如與服務供應商有未解決的爭議，宜把檢討押後至爭議解決後才進行。

2.36 與承建商 A 和顧問 X 的爭議分別於 2012 年 10 月和 2016 年 11 月解決，而顧問合約 X 其後於 2017 年 1 月完成。然而，截至 2017 年 11 月，即在顧問合約 X 完成超過 6 個月後，路政署仍未為合約 A 和顧問合約 X 進行完工後檢討。

2.37 路政署於 2017 年 12 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 由於與承建商 A 和顧問 X 有申索爭議，因此押後為工程項目下的顧問合約和主要工程合約進行完工後檢討；及
- (b) 即將為合約 A 和顧問合約 X 進行單一及全面的完工後檢討，目標是於 2018 年年初完成。

合約 A 的管理

2.38 最終，完工後檢討(註 15)於 2018 年 1 月(即顧問合約 X 完成 1 年後)完成。路政署表示：

- (a) 當工程項目涉及的所有爭議於 2016 年 11 月得到解決而可以進行完工後檢討時，項目已啟用大約 8 年；及
- (b) 由於參與工程項目的大部分人員已經離職，因此花了較長時間翻查所需資料，以進行適當的完工後檢討。

2.39 由於完工後檢討是有用的工程項目管理工具，路政署需要採取措施，確保日後能適時為主要顧問合約和主要工程合約進行完工後檢討。

審計署的建議

2.40 審計署建議路政署署長應：

- (a) 嚴格遵從《物料供應及採購規例》中有關合約談判的規定，以及在日後與承建商或顧問展開談判前，事先就合約談判的策略或底線徵求有關當局的同意；及
- (b) 採取措施，確保日後能適時為主要顧問合約和主要工程合約進行完工後檢討。

政府的回應

2.41 路政署署長同意審計署的建議，並表示路政署會：

- (a) 繼續嚴格遵從《物料供應及採購規例》中有關合約談判的規定，以及在日後與承建商或顧問展開談判前，事先就合約談判的策略或底線徵求有關當局的同意；及
- (b) 提醒其員工繼續與顧問及承建商作出安排，日後適時為主要顧問合約和主要工程合約進行完工後檢討。

註 15：根據該次完工後檢討，沙田段大致上是成功的基建項目，得到妥善控制。

第 3 部分：合約 B 和合約 C 的管理

3.1 本部分探討路政署管理合約 B 和土木工程拓展署管理合約 C 的情況。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 合約 B 的隧道工程費用增加 (第 3.5 至 3.19 段)；
- (b) 合約 B 的延期完工費用 (第 3.20 至 3.26 段)；及
- (c) 合約 C 提供的支援工程 (第 3.29 至 3.41 段)。

合約 B

3.2 合約 B 是一份實計工料合約，涵蓋建造一條長 2.1 公里、雙程三線分隔的尖山隧道 (見照片二) 和相關工程，包括建造：

- (a) 4 幢相關的隧道大樓，包括尖山隧道北面和南面入口大樓、位於大埔公路的通風大樓和位於收費廣場的行政大樓；及
- (b) 位於收費廣場的行人天橋連上蓋、收費員通道，以及所有其他道路工程和終飾工程。

照片二
尖山隧道



資料來源：路政署的記錄

合約 B 和合約 C 的管理

3.3 路政署於 2003 年 9 月向承建商 B 批出合約 B，合約金額為 18.36 億元。工程於 2003 年 10 月展開，合約期約 49 個月。顧問 X 是負責監督該合約工程的工程師。最終，合約工程於 2009 年 2 月完成（包括培植工程——見第 1.3 段註 1），較原訂完工日期 2007 年 11 月遲約 15 個月（461 天）。該 461 天當中，186 天是承建商 B 根據合約 B 的條款，因天氣惡劣而獲准延長合約期，以便完成合約 B 的各個工程部分。合約 B 的帳目於 2012 年 11 月結算，合約開支總額為 23.171 億元（見表八）。

表八

合約 B 的合約開支總額
(2012 年 11 月)

詳情	金額 (百萬元)	金額 (百萬元)
1. 完成合約工程	1,954.5	
2. 合約價格變動調整費用 (註 1)	182.1	
3. 根據補充協議 6 完成替代設計工程 (註 2)	19.4	
4. 根據補充協議 7 完成替代設計工程 (註 3)	13.6	
完工總金額		2,169.6
就合約申索的付款		
5. 延期完工費用的申索 (見第 3.20 至 3.24 段)	137.5	
6. 其他申索 (註 4)	10.0	
總申索付款		147.5
合約開支總額		2,317.1

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註 1：因合約價格變動而支付的 1.821 億元當中，950 萬元是已計入原訂合約金額的價格變動調整準備。

註 2：2007 年 10 月，路政署與承建商 B 簽訂補充協議 6。根據該協議，承建商 B 會為一幅擋土牆和箱形暗渠進行替代設計和建造工程，固定費用為 1,940 萬元，以取代 2,270 萬元的相應合約工程，從而節省 330 萬元。

註 3：2007 年 10 月，路政署與承建商 B 簽訂補充協議 7。根據該協議，承建商 B 會為隔音屏障底座進行替代設計和建造工程，固定費用為 1,360 萬元，以取代 1,740 萬元的相應合約工程，從而節省 380 萬元。

註 4：其他申索主要包括機電採購與工程 (370 萬元) 和石塊處置 (350 萬元) 相關的費用。

合約 B 的費用增加

3.4 如表八顯示，合約 B 的合約開支總額為 23.171 億元，較原訂合約金額 18.36 億元(見第 3.3 段)增加 4.811 億元 (26%)。審計署留意到，增加的開支當中，4.313 億元 (90%) 是由 3 個項目造成(見表九)，尤其是隧道工程 (1.212 億元) 和延期完工費用 (1.375 億元) 佔有關增幅的 2.587 億元 (54%)。

表九

合約 B 的費用增加
(2012 年 11 月)

項目	金額		
	根據合約 B (a) (百萬元)	實測工料 之後 (b) (百萬元)	增幅 (佔增加總額的百分比) (c) = (b) – (a) (百萬元)
(a) 隧道工程	611.8	733.0	121.2 (25%)
(b) 延期完工費用	—	137.5	137.5 (29%)
(c) 合約價格變動調整	9.5	182.1	172.6 (36%)
(d) 其他	1,214.7 (註 1)	1,264.5	49.8 (10%) (註 2)
總計	1,836.0	2,317.1	481.1 (100%)

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註 1：“其他”包括以下項目：(a) 建造大樓 (3.485 億元)；(b) 初步費用 (2.172 億元——包括設置臨時工地辦公室、提供陸上運輸和電腦設施、進行一般工地清理等)；(c) 土方工程、斜坡工程、隔音屏障、擋土構築物、環境美化和終飾工程，以及其他道路工程 (1.894 億元)；(d) 工地安全和員工相關項目 (8,200 萬元——包括僱員補償等)；(e) 機電工程 (7,620 萬元)；(f) 與隧道收費有關的工程和電腦系統 (6,400 萬元)；(g) 渠務、排污和水務工程 (3,510 萬元)；(h) 雜項 (1,340 萬元)；及 (i) 應急費用 (1.889 億元)。

註 2：這是在實測實際完工量之後，各項目費用(包括支付僱員補償保險費、清理工地，以及建造入口大樓和收費亭的費用)所增加和節省的淨額。

合約 B 和合約 C 的管理

合約 B 的隧道工程費用增加

3.5 根據顧問 X 的評估，合約 B 的隧道工程費用增加了 1.212 億元(見第 3.4 段表九)。審計署留意到，這方面的合約管理工作有可予改善之處(見第 3.6 至 3.18 段)。

合約 B 內的合約條款與其合約圖則有差異

3.6 根據合約 B：

- (a) 其中一項關於隧道工程的特別規格(註 16)條款規定，在禿岩表面、纖維增強噴漿混凝土層表面，以及工程師認為可能會刺破隔泥紡織物料或防水膜的任何表面，須施加一層平滑噴漿混凝土(註 17)，而該平滑噴漿混凝土層的表面必須距離尖山隧道永久混凝土搪層的拱背外層 30 毫米至 100 毫米(即平滑噴漿混凝土層的厚度須在 30 毫米至最多 100 毫米之間)；及
- (b) 從一幅顯示永久混凝土搪層和臨時支撐層(註 18)細節的合約圖則所見，臨時支撐層距離永久混凝土搪層 170 毫米(即該層的厚度為 170 毫米)，而該臨時支撐層也包括上文(a)項所提及的特別規格條款所訂明的平滑噴漿混凝土層。

3.7 承建商 B 展開施加平滑噴漿混凝土層的工程之前，曾向顧問 X 釐清平滑噴漿混凝土層的最少厚度。顧問 X 在回覆時請承建商 B 參考顯示相關細節的合約圖則(見第 3.6(b)段)。承建商 B 聲稱平滑噴漿混凝土層量得的厚度為 170 毫米(如合約圖則所示)，並就施加平滑噴漿混凝土的開支提出申索。

註 16：每份合約均須因應本身情況而制定一套不同的特別規格條款(以詳述及修訂《土木工程一般規格》)。《土木工程一般規格》訂明為政府進行的土木工程的物料質素、造工標準、測試方法和驗收準則。

註 17：平滑噴漿混凝土是在表面施加的額外處理，以確保隔泥紡織物料或防水膜不會破損。

註 18：根據合約 B 內關於隧道工程的特別規格條款，在加上永久隔泥紡織物料膜及混凝土搪層之前，任何從岩石凸出的剩餘鋼筋、螺帽、面板和灌漿管必須嵌入臨時噴漿或平滑噴漿混凝土層之內(臨時支撐層)。

3.8 對於承建商 B 提出的爭拗，顧問 X 作出以下評估：

- (a) 由於合約圖則沒有顯示平滑噴漿混凝土層和臨時支撐層的分界，合約圖則所規定的平滑噴漿混凝土層厚度 (即 170 毫米)，與特別規格條款所規定的 (即最多 100 毫米) 有差異。如果平滑噴漿混凝土是施加在禿岩表面，厚度須為 170 毫米。該層 170 毫米厚的平滑噴漿混凝土是建築工料清單遺漏了的項目，因此清單須予修正，以確定根據合約 B 已完成工程的價值；及
- (b) 開挖尖山隧道時，周邊鑽孔分布在距離永久混凝土搪層 170 毫米之處，以符合合約圖則的規定。因此，平滑噴漿混凝土層的厚度應為 170 毫米，以符合合約圖則所示的細節。

最終，路政署表示，平滑噴漿混凝土層量得的厚度為 170 毫米，該署其後按照合約 B 的條款計算，就建築工料清單所遺漏的有關工程項目，向承建商 B 支付 4,370 萬元。

3.9 根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》，在招標之前，構成合約的文件必須經過審核，以確保資料齊全和準確一致。審計署留意到，合約條款所規定的平滑噴漿混凝土層厚度 (即最多 100 毫米)，與合約圖則所規定的 (即 170 毫米) 有差異。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，路政署需要採取措施，加強查核合約條款與合約圖則的資料是否一致。

計量隧道工程的合約條款不清晰

3.10 合約 B 其中一項關於隧道工程的特別規格條款規定，隧道周邊建造工程須採用控制式爆破技術 (包括預裂 (註 19) 或光面爆破 (註 20)) 進行。合約 B 的建築工料清單包括隧道開挖工程項目，這些項目按照土木工程的標準計量方

註 19：根據土木工程拓展署轄下土力工程處發表的一份報告，預裂是一種爆破方法，做法是在進行主體大型爆破前，先把沿最終爆破面邊緣單行排列而裝有輕型炸藥的鑽孔同時引爆。

註 20：根據土木工程拓展署轄下土力工程處發表的一份報告，光面爆破是一種爆破方法，做法是在進行主體大型爆破後，把沿最終爆破面邊緣單行排列而裝有輕型炸藥的鑽孔同時引爆。

合約 B 和合約 C 的管理

法(第 V 部分第 18 部：隧道工程——下稱“標準計量方法第 18 部”)計量，而有關計量方法已在合約 B 的特別序言(註 21)中予以修訂。

3.11 承建商 B 聲稱：

- (a) 參照土木工程的標準計量方法(第 V 部分第 7 部：土方工程——下稱“標準計量方法第 7 部”)的規定，預裂和光面爆破這兩個項目須分開計量；及
- (b) 由於“標準計量方法第 18 部”所載並已在特別序言中修訂的隧道開挖工程的項目涵蓋範圍，沒有具體指明或描述預裂或光面爆破，因此建築工料清單上的隧道開挖工程項目遺漏了預裂或光面爆破項目。

因此，承建商 B 就隧道周邊建造工程的控制式爆破費用提出申索，理由是控制式爆破未有列為建築工料清單項目。

3.12 對於承建商 B 提出的爭拗，顧問 X 作出以下評估：

- (a) “標準計量方法第 18 部”中的隧道開挖工程項目，所涵蓋的原定工程範圍並不包括控制式爆破；
- (b) “標準計量方法第 7 部”中的開挖工程的項目涵蓋範圍，應適用於“標準計量方法第 18 部”的隧道開挖工程(註 22)。不過，在“標準計量方法第 7 部”中，開挖工程的項目涵蓋範圍並不包括控制式爆破，故“標準計量方法第 18 部”中的隧道開挖工程的項目涵蓋範圍，可據此理解為不包括控制式爆破；
- (c) 為免生疑問，理想的做法是在特別序言中擴大“標準計量方法第 18 部”中的隧道開挖工程的項目涵蓋範圍，從而涵蓋有關工程(即控制式爆破)；及

註 21：土木工程的標準計量方法訂明為政府進行的土木工程的計量方法和準則。任何計量方法如沒有依據或未納入土木工程的標準計量方法，必須在建築工料清單的特別序言中註明。

註 22：根據土木工程的標準計量方法，如某項目涵蓋範圍提及某項工程，而土木工程的標準計量方法其他部分在說明項目涵蓋範圍時也有以該項工程為題，則合併的項目涵蓋範圍適用。

- (d) 控制式爆破 (預裂或光面爆破) 工程項目應在建築工料清單中予以計量但被遺漏，因此，應根據合約 B 確定已完成工程的價值。

最終，路政署表示，該署因應承建商 B 的申索，其後按照合約 B 的條款計算，就建築工料清單所遺漏的有關工程項目，向承建商 B 支付 5,460 萬元。

3.13 關於隧道工程的特別規格條款，審計署留意到，路政署在審核合約 B 的招標文件擬稿時，曾就該特別規格部分提出以下意見：

- (a) 土方工程和隧道工程的特別規格組織散亂，例如對爆破的規定分散載列於不同的特別規格條款和招標文件的不同部分；及
- (b) 招標文件中，土方工程特別規格與隧道工程特別規格下的開挖工程，兩者的分野可能不清晰。

3.14 顧問 X 回應時表示：

- (a) 已盡量整合有關爆破的規定，而個別特別規定須分別載於不同部分；及
- (b) 合約圖則已顯示土方工程特別規格與隧道工程特別規格的分野。

3.15 路政署表示：

- (a) 已就顧問 X 擬備的招標文件中，有關為隧道工程進行預裂或光面爆破的部分提供意見；及
- (b) 顧問 X 其後已把相關的控制式爆破規定，納入隧道工程特別規格。

3.16 最終，路政署評估承建商 B 的申索時認為，在判斷隧道開挖工程的規範是否涵蓋預裂或光面爆破時，由於特別序言中並沒有明確說明，因此存在不確定的情況。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，路政署需要加強審核招標文件中關於工程 (例如隧道工程) 計量的合約條款。

3.17 審計署留意到，土木工程拓展署於 2010 年 2 月 (即顧問合約 X 和合約 B 分別於 1999 年 7 月和 2003 年 9 月批出後)，修訂了《土木工程管理手冊》中關於擬備建築工料清單的部分，內容如下：

合約 B 和合約 C 的管理

- (a) 所有工程項目必須納入建築工料清單，遺漏項目應在切實可行範圍內減至最少；
- (b) 應對建築工料清單進行核對程序，以確保清單資料齊全和準確，並盡量消除重大錯誤；及
- (c) 以上措施能促進投標的競爭性，減少用於遺漏項目估價的資源，並盡量減少遺漏項目估價引起的爭議。

審計署認為，路政署需要採取措施，確保能夠遵行上述規定。

審計署的建議

3.18 審計署建議路政署署長應在日後擬備工程合約的文件時：

- (a) 採取措施，加強查核合約條款與合約圖則的資料是否一致；
- (b) 加強審核招標文件中關於工程（例如隧道工程）計量的合約條款；及
- (c) 採取措施，確保能夠遵行《土木工程管理手冊》中關於擬備建築工料清單的規定。

政府的回應

3.19 路政署署長同意審計署的建議，並表示路政署會提醒其員工和顧問日後繼續嚴格遵從《土木工程管理手冊》中關於擬備建築工料清單的規定。

合約 B 的延期完工費用

3.20 延期完工費用通常是與時間有關的費用（例如承建商設置工地的費用、工地間接費用和一般設備），多數是受到建造工程關鍵步驟的延遲所影響。負責合約的工程師根據合約條款評估延期完工費用時，只會考慮那些與申索相關的延長合約期。路政署根據顧問 X 的評估，向承建商 B 支付 1.375 億元，以解決承建商 B 就延期完工費用提出的申索（見表十）。

表十

合約 B 的延期完工費用

工程部分	獲批的延長 合約期 (天)	延期完工 費用 (百萬元)
(a) 蝴蝶谷所有工程 (不包括機電工程)	331	19.6
(b) 尖山隧道所有工程 (不包括機電工程)	114	14.9
(c) 通風坑道和工地所有工程 (不包括機電工程)	116	3.1
(d) 收費廣場所有工程 (不包括機電工程)	46	3.5
(e) 沙田嶺入口大樓所有工程 (不包括機電工程)	277	7.8
(f) 整幅工地的機電工程 (註 1)	347	44.1
(g) 核心——員工 (註 2)	347	44.5
	總計	137.5

資料來源：審計署對路政署記錄的分析

註 1：與“整幅工地的機電工程”有關的延期完工費用主要包括獲批的 347 天延長合約期所招致的員工費用、工地開支、總辦事處費用和次承判商費用。

註 2：與“核心——員工”有關的延期完工費用包括在獲批的 347 天延長合約期內，用於整體監督和一般行政的員工費用。

3.21 如表十顯示：

- (a) 工程部分 (a) 至 (e) 並不包括機電工程，而工程部分 (f) 是整幅工地的機電工程 (施工範圍分為多個不同部分)。就各個施工範圍部分而言，由於機電工程 (即工程部分 (f)) 是在工程部分 (a) 至 (e) 大致完成後才進行，因此工程部分 (a) 至 (e) 出現任何延遲，都會直接影響工程部分 (f) 的進度。此外，工程部分 (g) 會受到工程部分 (a) 至 (f) 的整體延遲所影響，因為工程部分 (g) 關乎整體監督和一般行政的員工費用；及
- (b) 結果，工程部分 (a) 至 (e) (尤其是涉及主要工程的工程部分 (a) 和 (b)) 出現延遲，對工程部分 (f) 和 (g) 造成直接影響。

合約 B 和合約 C 的管理

審計署留意到，蝴蝶谷的工程部分 (工程部分 (a)) 獲批 331 天延長合約期，是由於須因應實際工地狀況進行額外工程；而尖山隧道的工程部分 (工程部分 (b)) 獲批 114 天延長合約期，是由於須進行額外土地勘測工程。審計署留意到，在這方面有可予改善之處，即進行更詳盡的初步工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集更準確的工地狀況資料 (見第 3.22 至 3.25 段)。

有空間可進行更詳盡的初步工地勘測

3.22 在合約 B 的招標階段，投標者如提出要求，會獲提供顯示設計階段所得的土地勘測資料的圖則，以供參考。在施工階段，承建商 B 發現：

- (a) 在蝴蝶谷 (見第 3.20 段表十工程部分 (a)) 一個斜坡 (斜坡 A) 進行的工程的设计須予修訂，以加入額外斜坡鞏固工程來配合實際工地狀況；
- (b) 由於須在斜坡 A 進行額外斜坡鞏固工程，斜坡 A 的水管裝置須重新定線，以配合實際地形狀況，而且定線工作須在更陡斜的斜坡上進行。承建商 B 聲稱工程的難度因此提高，而在投標時他不能預計有此情況；
- (c) 斜坡 A 的額外斜坡鞏固工程和斜坡 A 的水管重新定線，推遲了水管裝置的動工日期；及
- (d) 斜坡 A 的額外斜坡鞏固工程對其後的工程 (包括建造箱形暗渠、擋土牆和道路工程) 造成連鎖效應。

最終，顧問 X 評定承建商 B 可就 331 天延長合約期獲批 1,960 萬元延期完工費用。

3.23 此外，承建商 B 聲稱在投標時，根本無法合理預期須在取得土木工程拓展署轄下土力工程處的燃爆許可證之前，就附近另外兩個受尖山隧道爆破工程 (見第 3.20 段表十工程部分 (b)) 影響的斜坡，進行額外土地勘測和鞏固工程。最終，顧問 X 評定承建商 B 可就 114 天延長合約期獲批 1,490 萬元延期完工費用。

3.24 審計署留意到，由於進行初期工地勘測時未探測到某些實際工地狀況，以致須為 3 個斜坡進行額外工程 (見第 3.22 及 3.23 段)。合約 B 就該等額外工

程延長合約期(兩個工程部分分別延長 331 天和 114 天)而批出的延期完工費用總計 3,450 萬元(1,960 萬元 + 1,490 萬元)。審計署認為，路政署及其顧問宜在切實可行的範圍內，在工程的重要位置進行更詳盡的初步工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集更準確的工地狀況資料。

審計署的建議

3.25 審計署建議路政署署長應考慮在切實可行的範圍內，在工程的重要位置進行更詳盡的初步工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集更準確的工地狀況資料。

政府的回應

3.26 路政署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 路政署會繼續在切實可行的範圍內，進行詳盡的工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集全面和足夠的資料；
- (b) 然而，基於種種掣肘，在某項工程的設計階段所進行的工地勘測工程，其勘測規模有實際局限的，尤其是當有關工地範圍在設計階段仍未被管有；
- (c) 舉例而言，土木工程項目在設計階段的土地勘測，實際上只能在屬政府土地並可到達的零散地點進行。與有關工地的面積比較，勘測範圍通常非常小。土地狀況只可根據工地勘測所得的資料和毗鄰的現有鑽孔，通過內推法和外推法預測。預測結果的準確度，很大程度上取決於土地狀況是否一致，但很多時候土地狀況可以存在很大變數。假如鑽孔之間的土地狀況出現突變，預測的準確度無可避免會受到影響；及
- (d) 事實上，在中九龍幹線(連接西九龍填海區和擬議的啟德發展區)工程項目中，路政署在進行隧道建造工程之前會進行大規模的水平定向鑽探工程，以蒐集更準確的資料。

合約 B 和合約 C 的管理

合約 C

3.27 合約 C 是一份實計工料合約，涵蓋的工程包括建造一條長 1 公里、雙程三線分隔的沙田嶺隧道(見照片三)；位於大圍一條長 0.6 公里的雙程雙線分隔隧道引道和其支路；以及該引道和其支路上的隔音屏障和隔音罩。路政署委託土木工程拓展署負責推展有關工程。

照片三

沙田嶺隧道



資料來源：路政署的記錄

3.28 土木工程拓展署於 2002 年 11 月向承建商 C 批出合約 C，合約金額為 10.738 億元。工程於 2002 年 11 月展開，合約期約 54 個月。原訂合約完工日期為 2007 年 5 月，但按補充協議延後至 2008 年 6 月(見第 3.35(b) 段註 26)。顧問 Y 是負責監督該合約工程的工程師。最終，合約工程於 2008 年 9 月完成(包括培植工程——見第 1.3 段註 1)，較延後的完工日期遲約 3 個月(84 天)。承建商 C 獲准延長合約期 84 天，主因是要為路政署承建商延續提供支援工程。合約 C 的帳目於 2010 年 10 月結算，合約開支總額為 11.996 億元(見表十一)。

表十一

合約 C 的合約開支總額
(2010 年 10 月)

詳情	金額 (百萬元)	金額 (百萬元)
1. 完成合約工程	818.0	
2. 合約價格變動調整費用(註 1)	128.6	
3. 根據補充協議 8 至 11 完成替代設計工程(註 2)	234.5	
4. 根據補充協議 12 和 13 刪除某部分工程和調動某些工程次序(註 3)	(2.6)	
5. 根據補充協議 14 延長提供支援工程的時間(見第 3.33 至 3.37 段)	15.1	
完工總金額		1,193.6
就合約申索的付款		
6. 關於為一條臨時通道延續提供維修保養的申索		6.0
合約開支總額		1,199.6

資料來源：審計署對土木工程拓展署記錄的分析

註 1：因合約價格變動而支付的 1.286 億元當中，500 萬元是已計入原訂合約金額的價格變動調整準備。

註 2：2003 年 9 月至 2005 年 3 月期間，土木工程拓展署與承建商 C 簽訂補充協議 8 至 11。根據該等協議，承建商 C 會為一些工程項目(即一條臨時通道、支路天橋、工地平整和消減噪音措施)進行替代設計和建造工程，總固定費用為 2.345 億元，以取代總計 2.5 億元的相應合約工程，合共節省 1,550 萬元。

註 3：承建商 C 建議刪除合約 C 的某部分工程和調動某些工程次序，以優化運作和節省成本。土木工程拓展署接納承建商 C 的建議，分別於 2005 年 3 月和 9 月與承建商 C 簽訂補充協議 12 和 13，以刪除某部分工程，並且調動某些工程次序。承建商 C 會向政府支付一筆總計 260 萬元的款項。

合約 C 提供的支援工程

3.29 委託土木工程拓展署負責的工程範圍包括土木工程(按合約 C 推展)，但不包括機電工程和交通管制及監察系統工程，因這些工程會由路政署承建商分別按合約 B 和 D 進行。在合約 C 某些工程部分大致完成後，路政署承建商會在相應的工地範圍展開後續工程(包括合約 B 的機電工程和合約 D 的交通管制及監察系統工程)。承建商 C 會為路政署承建商提供所需的支援工程(例如臨時通風和照明)，為期 9 個月(“支援期”)，以便該等承建商於有關工程部分的工地範圍內進行後續工程。與此同時，承建商 C 會繼續完成合約 C 餘下的工程。

草擬合約 C 時處理出錯以致支援期縮短

3.30 土木工程拓展署表示，合約 C 有 3 個工程部分(即工程部分 1、2 和 3)極需要路政署承建商的後續工程和承建商 C 的支援工程(下稱“關鍵工程部分”)。工程部分 1、2 和 3 分別包括關於沙田嶺隧道北行管道、沙田嶺隧道南行管道和跨管通道，以及引道隔音罩的工程。支援期由合約 C 的兩項不同條款規管，內容如下：

- (a) **條款 A** 支援工程須在 3 個關鍵工程部分大致完成後提供，為期 9 個月；及
- (b) **條款 B** 支援工程只須提供至指定的工程部分(指工程部分 4，即合約 C 在培植工程(見第 1.3 段註 1)展開之前的最後一個工程部分)完成，或所指令的較早日期為止。

3.31 審計署留意到：

- (a) 根據條款 A，3 個關鍵工程部分為期 9 個月的支援期會於 2005 年 10 月 2 日(即合約 C 內 3 個部分的原訂大致完工日期)開始，並於 2006 年 7 月 2 日結束(註 23)；
- (b) 根據條款 B，支援期會於 2006 年 5 月 17 日結束，即合約 C 內工程部分 4 的原訂完工日期；

註 23：合約生效後，如有關工程部分的原訂完工日期延後，支援期的開始日期和結束日期會作修改。

- (c) 2006 年 7 月，在討論合約 B、C 和 D 支援期的施工時間表時，土木工程拓展署告知路政署，由於在草擬合約 C 時處理出錯，以致條款 A 與條款 B 不相符，而如有差異，條款 B 會凌駕條款 A；及
- (d) 3 個關鍵工程部分的原訂支援期會於 2006 年 5 月 17 日結束，以致支援期縮短至約 7.5 個月(由 2005 年 10 月 2 日至 2006 年 5 月 17 日)，而非議定的 9 個月。

3.32 根據《土木工程管理手冊》，在招標之前，構成合約的文件必須經過審核，以確保資料齊全和準確一致。審計署認為，如果能更審慎盡力行事，應可避免相關的處理出錯。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，土木工程拓展署需要採取措施，確保仔細查核涉及施工時間表(例如支援工程的時間表)的合約條款，力求資料準確一致。

合約 B、C 和 D 內預定提供支援工程的時間與議定的時間不符

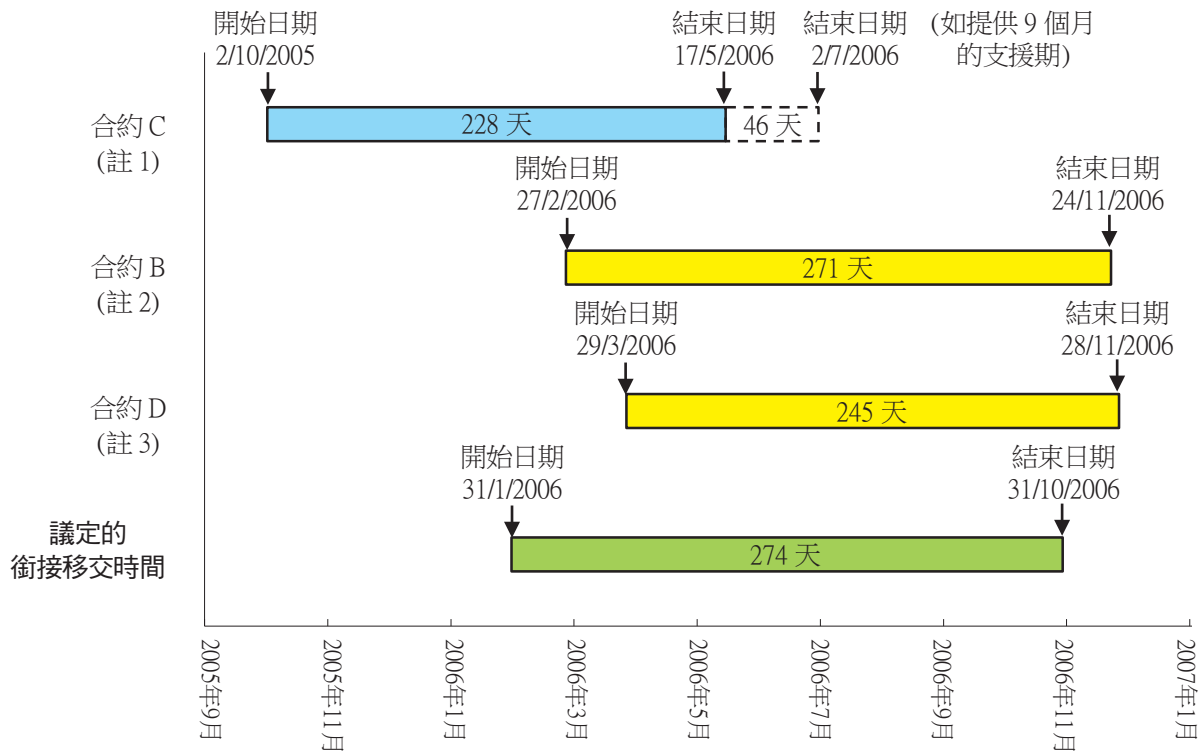
3.33 在詳細設計階段，土木工程拓展署與路政署已就合約 C 的土木工程，以及合約 B 和 D 下由路政署承建商進行的後續工程，討論兩者的建造工程的銜接事宜，並於 2001 年年底就合約 C 下各個工程部分的銜接移交時間表達成協議。土木工程拓展署和路政署其後着手敲定相關合約的設計和招標事宜。

3.34 根據土木工程拓展署與路政署在 2001 年年底議定的銜接移交時間表，3 個關鍵工程部分的支援期相同(即由 2006 年 1 月 31 日至 2006 年 10 月 31 日)。然而，審計署留意到：

- (a) 關於合約 C 的 3 個關鍵工程部分，合約 C 的預定支援期和合約 B 及 D 的預定進入工地範圍時間(訂明根據合約 C 提供支援工程而可讓承建商 B 及 D 進入合約 C 工地範圍進行後續工程的時間)，與議定的時間表不符。圖三撮述各合約為工程部分 1 所訂明的預定支援工程時間；

圖三

合約 B、C 和 D 為工程部分 1 所訂明的預定支援工程時間



說明：

- 由於土木工程拓展署在草擬合約 C 條款時處理出錯，以致支援期縮短（見第 3.31 段）
- 合約 C 內未有預定的支援工程時間
- 根據合約 B 和 D 預定進入合約 C 的工地範圍以進行後續工程
- 議定的銜接移交時間

資料來源：審計署對土木工程拓展署和路政署記錄的分析

註 1：根據合約 C，工程部分 1 至 3 的支援期相同，即由 2005 年 10 月 2 日至 2006 年 5 月 17 日（見第 3.31(d) 段）。

註 2：根據合約 B，工程部分 2 和 3 的進入工地範圍時間分別是由 2006 年 2 月 27 日至 11 月 24 日，以及由 2006 年 3 月 29 日至 11 月 24 日。

註 3：根據合約 D，工程部分 2 和 3 的進入工地範圍時間分別是由 2006 年 3 月 30 日至 11 月 28 日，以及由 2005 年 12 月 11 日至 2006 年 8 月 12 日。

- (b) 關於合約 C (於 2002 年 11 月批出)：
- (i) 土木工程拓展署表示，合約 C 各個工程部分均已預留緩衝時間，以便隧道工程一旦因不能預知的土地欠佳狀況而出現延遲，仍可趕及議定的銜接移交日期。因此，工程部分 1 至 3 的預定支援期的開始日期，較議定的銜接移交日期 (即 2006 年 1 月 31 日) 早約 4 個月；及
 - (ii) 審計署留意到，工程部分 1 至 3 的預定支援期在議定結束日期 (即 2006 年 10 月 31 日) 前結束，以致支援期縮短至約 7.5 個月而非議定的 9 個月，原因是土木工程拓展署在草擬合約條款時處理出錯 (見第 3.30 及 3.31 段)；及
- (c) 關於合約 B 和 D (分別於 2003 年 9 月和 2004 年 10 月批出)，路政署於 2018 年 2 月表示：
- (i) 合約 B 和 D 已在議定的銜接移交日期與預定進入工地範圍的開始日期之間預留緩衝時間，以應付合約 C 可能出現的延遲。因此，工程部分 1 至 3 預定進入工地範圍的開始日期較議定的銜接移交日期 (即 2006 年 1 月 31 日) 遲；及
 - (ii) 假如根據合約 B 和 D 所訂明可進入合約 C 工地範圍的日期計算，兩份合約的進入工地範圍時間均少於 9 個月，原因是須與合約 C 條款 A (見第 3.30(a) 段) 所規定的 9 個月議定支援期吻合。由於合約 B 和 D 所預定進入工地範圍的時間，大部分均較議定日期 (即 2006 年 1 月 31 日) 遲開始，因此兩份合約的預定進入工地範圍時間會分別於 2006 年 11 月 24 日和 28 日結束，較承建商 C 提供支援工程的議定結束日期 (即 2006 年 10 月 31 日) 遲約 1 個月。

3.35 最終，承建商 C 因各種原因 (例如天氣惡劣和路政署承建商的工程滯後，以及調動合約 C 某些工程次序 (見第 3.28 段表十一註 3))，在 2005 年 12 月 3 日至 2007 年 8 月 31 日 (註 24) 的 21 個月期間，為路政署承建商提供工程部分 1 至 3 的支援工程。在承建商 C 提供支援工程的 21 個月當中：

註 24：工程部分 1 至 3 的支援期分別於 2006 年 1 月 18 日、2006 年 1 月 20 日和 2005 年 12 月 3 日開始，並一同於 2007 年 8 月 31 日結束。

合約 B 和合約 C 的管理

- (a) 約 9 個月 (由 2005 年 12 月 3 日至 2006 年 9 月 4 日——註 25) 為按合約 C 提供的支援工程；
- (b) 約 10 個月 (由 2006 年 9 月 5 日至 2007 年 6 月 30 日——註 26) 與一份補充協議 (補充協議 14) 有關。該協議由土木工程拓展署與承建商 C 簽訂，以一筆 1,510 萬元款項，延長為路政署承建商提供支援工程的時間；及
- (c) 2 個月 (由 2007 年 7 月 1 日至 8 月 31 日) 與土木工程拓展署 (根據補充協議 14 所提供的選擇) 發出的更改令有關，以一筆 260 萬元款項，進一步延長支援工程的時間。

3.36 在合約 B、C 和 D 中就提供和需要支援工程訂明一致的時間，十分重要，由此可讓承建商 B、C 和 D 計劃其工程項目及所需時間，有助減低承建商提出申索的風險。審計署留意到，土木工程拓展署和路政署已在 3 份合約中預留緩衝時間，讓銜接日期之間相隔一定時間，以應付合約 C 可能出現的延遲。然而，在計及緩衝時間後，合約 B、C 和 D 預定提供支援工程的時間卻與議定的銜接移交時間表不符 (見第 3.34 段)。據所能確定的資料，沒有記錄顯示土木工程拓展署和路政署曾在其後修改議定的時間表。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，如該合約須與其他合約配合 (例如涉及支援工程)，土木工程拓展署和路政署需要採取措施，確保已仔細查核所有相關合約的銜接工程的施工時間表，力求資料一致。

3.37 就此，審計署留意到，根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》，如工程項目涉及多份合約，招標文件中關於工程分拆劃界的部分 (尤其是圖則和建築工料清單)，必須經過仔細查核，確保資料一致，而且在銜接方面沒有工程遺漏或重複的情況。審計署認為，土木工程拓展署宜考慮在《土木工程管理手冊》加入一項規定，訂明如工程項目涉及多份合約，必須仔細查核所有相關合約的銜接工程的施工時間表，確保資料一致。

註 25：根據合約 C，工程部分 1 至 3 的支援期分別為由 2006 年 1 月 18 日至 9 月 4 日、由 2006 年 1 月 20 日至 9 月 4 日，以及由 2005 年 12 月 3 日至 2006 年 9 月 2 日。

註 26：在計及由 2007 年 7 月開始為期 1 年的培植工程後，合約 C 的完工日期根據補充協議 14 延後至 2008 年 6 月。

審計署的建議

3.38 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 在日後擬備工程合約的文件時，採取措施，確保仔細查核涉及施工時間表 (例如支援工程的時間表) 的合約條款，力求資料準確一致；及
- (b) 考慮在《土木工程管理手冊》加入一項規定，訂明如工程項目涉及多份合約，必須仔細查核所有相關合約的銜接工程的施工時間表，確保資料一致。

3.39 審計署建議土木工程拓展署署長和路政署署長在日後擬備工程合約的文件時，如該合約須與其他合約配合 (例如涉及支援工程)，應採取措施，確保已仔細查核所有相關合約的銜接工程的施工時間表，力求資料一致。

政府的回應

3.40 土木工程拓展署署長同意載於第 3.38 和 3.39 段的審計署建議。

3.41 路政署署長同意載於第 3.39 段的審計署建議，並表示路政署會提醒其員工和顧問，日後在擬備招標文件時，如合約須與其他合約配合，繼續仔細查核，確保所有相關合約的銜接工程的施工時間表一致。

第 4 部分：沙田段的使用情況和管理

- 4.1 本部分探討沙田段的使用情況和管理。審查工作集中於以下範疇：
- (a) 沙田段的使用情況 (第 4.2 至 4.9 段)；及
 - (b) 青沙管制區營辦商表現的管理 (第 4.10 至 4.41 段)。

沙田段的使用情況

有關沙田段的研究

4.2 2017 年 1 月，運輸署委聘顧問展開研究 (交通流量合理分布研究)，以通盤方式審視 3 條過海隧道 (即海底隧道、東區海底隧道及西區海底隧道) 和 3 條連接九龍與沙田的陸上隧道 (即獅子山隧道、大老山隧道，以及沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道——註 27) 的交通流量分布 (註 28)，以期透過制定不同的隧道費加減方案，從而影響駕駛者的選擇，達致 6 條隧道的交通流量合理分布的目的。運輸署表示，該署一直就交通流量合理分布研究，向運輸及房屋局提供支援，目標是在 2018 年年中或之前敲定方案，向立法會交通事務委員會簡報。

4.3 2017 年 11 月，運輸及房屋局和運輸署告知立法會交通事務委員會交通流量合理分布研究的初步評估，包括 3 條連接九龍與沙田的陸上隧道 (見第 4.2 段) 的交通情況。根據在 2017 年 3 月和 4 月為研究進行的交通調查，獅子山隧道和大老山隧道在平日繁忙時間的交通需求超出各自的設計容車量，導致連接道路的車龍甚長，但沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道在平日繁忙時間卻不擠塞 (見表十二)。

註 27：由於尖山隧道和沙田嶺隧道由兩者中間的收費廣場連在一起，不能獨立使用，因此在研究中算作一條陸上隧道。

註 28：運輸署表示，基於隧道的地理位置，駕駛者會把 3 條過海隧道和 3 條陸上隧道配對使用，例如大部分經獅子山隧道的駕駛者會取道海底隧道過海，同樣的配對傾向亦見於東部地區 (大老山隧道配東區海底隧道) 和西部地區 (沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道配西區海底隧道)。鑑於配對效應，運輸署以通盤方式就這 6 條隧道展開交通流量合理分布研究。

表十二

連接九龍與沙田的隧道
在平日繁忙時間的交通情況
(2017 年 3 月和 4 月)

詳情	獅子山 隧道	大老山 隧道	沙田段的 尖山隧道和 沙田嶺隧道
隧道長度	1.4 公里	4 公里	尖山隧道：2.1 公里 沙田嶺隧道：1 公里
隧道單向每小時的設計容車量	2 600 架次	2 600 架次	4 700 架次
平日平均每小時的交通需求			
早上繁忙時間(南行) (佔隧道設計容車量的百分比)	3 500 架次 (135%)	3 600 架次 (138%)	3 700 架次 (79%)
傍晚繁忙時間(北行) (佔隧道設計容車量的百分比)	3 800 架次 (146%)	3 200 架次 (123%)	3 000 架次 (64%)
平均車龍長度			
早上繁忙時間(南行)	1.8 公里	1.9 公里	不見車龍
傍晚繁忙時間(北行)	1.5 公里	1.2 公里	不見車龍
過隧道時間(註)			
早上繁忙時間(南行)	17 分鐘	26 分鐘	5 分鐘
傍晚繁忙時間(北行)	13 分鐘	14 分鐘	5 分鐘

資料來源：運輸署的記錄

註：過隧道時間是指由車龍龍尾至隧道出口的行車時間。

需要進一步善用沙田段的剩餘容車量

4.4 2002年，運輸及房屋局告知立法會，政府需要興建八號幹線沙田段，以紓緩當時九龍與沙田之間的連接道路(特別是獅子山隧道和大老山隧道)的交通擠塞情況(見第1.4(a)段)。然而，審計署留意到，截至2017年4月，在平日繁忙時間，沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道仍有剩餘容車量，但獅子山隧道和大老山隧道的行車量卻超出各自的設計容車量。如第4.3段表十二顯示，在早上繁忙時間，尖山隧道和沙田嶺隧道的行車量為其隧道設計容車量的79%，不見車龍；但獅子山隧道和大老山隧道卻分別為各自隧道設計容車量的135%和138%，車龍分別長1.8公里和1.9公里。審計署也留意到，自沙田段於2008年3月通車後，運輸署沒有就其道路使用情況進行任何特定研究或檢討，直至2017年1月才展開交通流量合理分布研究(見第4.2段)。運輸署表示，該署雖然沒有就沙田段的道路使用情況進行特定研究，但一直有監察其交通情況。

4.5 審計署認為，運輸署需要探討措施，進一步善用沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道的剩餘容車量(例如是否需要加強兩條隧道的連接道路網絡)，以紓緩九龍與沙田之間的連接道路(特別是獅子山隧道和大老山隧道)的交通擠塞情況。運輸署也需要持續檢視交通流量合理分布研究的進度，以達到目標，即在2018年年中或之前敲定達致6條隧道(包括3條連接九龍與沙田的陸上隧道)的交通流量合理分布的方案，向立法會交通事務委員會簡報(見第4.2段)。

需要持續檢視駛經沙田段的巴士和小巴服務

4.6 截至2017年12月，駛經青沙公路沙田段(即尖山隧道和沙田嶺隧道)的專營巴士線有23條，但沒有公共小型巴士(即小巴)線駛經該道路。就此，審計署留意到：

- (a) 就截至2017年12月駛經3條連接九龍與沙田的隧道的專營巴士和公共小巴線所作的分析(見表十三)顯示，只有5條駛經尖山隧道和沙田嶺隧道的專營巴士線提供全日服務，但提供全日服務並駛經獅子山隧道和大老山隧道的專營巴士線卻分別有21和23條；及

表十三

駛經連接九龍與沙田的隧道的
專營巴士和公共小巴線
(2017 年 12 月)

詳情	獅子山隧道	大老山隧道	尖山隧道和沙田嶺隧道
(a) 專營巴士線數目			
(i) 全日服務	21	23	5
(ii) 繁忙時間服務	10	28	15
(iii) 深宵服務	6	1	2
(iv) 特別日子服務(註)	6	1	1
總計	43	53	23
(b) 公共小巴線數目			
(i) 繁忙時間服務	1	—	—
(ii) 深宵服務	7	—	—
總計	8	—	—

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

註：該等駛經獅子山隧道和大老山隧道的巴士線只在賽馬日行走，而駛經尖山隧道和沙田嶺隧道的巴士線則只在清明節和重陽節當日提供服務。

- (b) 沙田區議員不時要求運輸署進一步善用青沙公路，並開辦駛經沙田段的新巴士線。例如，在 2017 年 7 月舉行的沙田區議會轄下交通及運輸委員會會議上，有區議員要求改善巴士服務(例如把某些巴士線的服務由繁忙時間延長至全日服務，並增加某些巴士線的班次)，以進一步善用青沙公路，紓緩獅子山隧道和大老山隧道的交通擠塞情況。此外，有商會要求運輸署開放尖山隧道予紅色小巴行駛(註 29)。

註 29：截至 2017 年 12 月，紅色小巴仍未獲准駛經尖山隧道和沙田嶺隧道。

沙田段的使用情況和管理

4.7 運輸署表示，在考慮開辦新巴士線或綠色小巴線時，該署會考慮多方面的因素，包括現有公共交通網絡、現有公共交通的服務水平、乘客需求，以及擬議新路線的預計經營潛力。鑑於青沙公路沙田段（即尖山隧道和沙田嶺隧道）有剩餘容車量（見第 4.3 段表十二），以及區議員和商會對駛經青沙公路的巴士和小巴服務的要求（見第 4.6(b) 段），審計署認為，運輸署需要持續檢視駛經沙田段的巴士和小巴服務，以及有關開辦新服務的各项考慮因素，以加強服務，進一步善用這路段。

審計署的建議

4.8 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 探討措施，進一步善用沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道剩餘容車量（例如是否需要加強兩條隧道的連接道路網絡），以紓緩九龍與沙田之間的連接道路（特別是獅子山隧道和大老山隧道）的交通擠塞情況；
- (b) 持續檢視交通流量合理分布研究的進度，以達到目標，即在 2018 年年中或之前敲定達致 6 條隧道（包括 3 條連接九龍與沙田的陸上隧道）的交通流量合理分布的方案，向立法會交通事務委員會簡報；及
- (c) 持續檢視駛經沙田段的巴士和小巴服務，以及載於第 4.7 段有關開辦新服務的各项考慮因素，以加強服務，進一步善用這路段。

政府的回應

4.9 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會平衡載於第 4.7 段有關開辦新服務的各项考慮因素。在 2018-19 年度巴士路線計劃中，運輸署已就駛經沙田段的巴士線，提出 7 個建議改善項目。該署正就這些建議諮詢區議會。

青沙管制區營辦商表現的管理

青沙管制區的管理、營運及維修保養

4.10 運輸及房屋局表示，為確保交通管制和事故管理的效率和成效，沙田段和青衣段組成單一的管制區(即青沙管制區)。政府於2007年6月，就青沙管制區的管理、營運及維修保養制定《青沙管制區條例》(於2008年3月生效)。自沙田段於2008年3月通車後，青沙管制區的管理、營運及維修保養一直通過公開招標外判予營辦商。運輸署於2013年6月把現行的管理、營運及維修保養合約，以9.644億元(註30)的定額管理費批予營辦商，為期6年，由2013年9月19日至2019年9月18日。營辦商負責妥善管理、營運及維修保養青沙管制區，包括確保安全和有效率的交通流動、收取隧道費和費用、規管和管制車輛和行人往來、管理和巡邏管制區，以及移去造成阻塞的車輛或物件。

4.11 **監察青沙管制區的營運** 負責監察青沙管制區營運的政府部門如下：

- (a) 根據《青沙管制區條例》，就違反青沙管制區的管理、營運及維修保養合約而言，如違反事項是與管制區的管理或營運有關，有關當局是指運輸署署長；如違反事項是與管制區的維修有關，有關當局是指路政署署長；
- (b) 根據運輸署的管制人員報告，運輸署負責就多項政府運輸基礎設施及服務(包括青沙管制區)，處理有關管理合約的招標事宜，並就該等運輸基礎設施及服務，監督及監察負責營運和維修保養工作的營辦商的表現；及
- (c) 根據青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約，由運輸署、路政署、機電工程署和建築署人員組成的政府監察小組(註31)，負責監察青沙管制區營辦商的表現。

註30：在9.644億元管理費總額當中，7.044億元(73%)與營運和維修保養工程有關(包括機電工程，但公路設施維修保養工程除外)，由運輸署的部門撥款撥付；餘下的2.6億元(27%)與公路設施維修保養工程有關，由路政署的部門撥款撥付。

註31：根據青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約，政府可不時指派政府監察小組負責監察營辦商的表現。

沙田段的使用情況和管理

4.12 **人手編配規定** 根據青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約：

- (a) 營辦商須在合約期內，按合約所訂明的人手編配計劃，時刻提供和維持各級有足夠勝任的人員，以達致安全、有效益和有效率地管理、營運及維修保養青沙管制區；
- (b) 營辦商如未能按規定為某些職級聘請到所需數目的員工，須就各職級人員的短缺數目，向政府支付算定損害賠償(註 32)，金額按工日或工時的不足之數，以及合約所訂明各職級的基本月薪或時薪計算(註 33)；及
- (c) 營辦商須維持合共 483 名員工於各範疇執行工作，包括執行、公路維修保養、機電工程服務、建築物維修保養，以及行政和輔助服務。

沒有清楚訂明政府監察小組成員的職責

4.13 營辦商的維修保養責任載列於青沙管制區的管理、營運及維修保養合約(註 34)。運輸署表示，政府監察小組成員(見第 4.11(c) 段)會按各自的職權範圍，監察營辦商的表現。他們各自的職責如下：

- (a) 運輸署負責監督日常營運、交通管理和事故處理；
- (b) 路政署負責監督橋樑、高架道路和隧道構築物的維修保養；

註 32：運輸署表示：(a) 為確保青沙管制區有效率和安全運作，青沙管制區營辦商須調派執行日常營運和維修保養工作(例如處理事故和維修保養機電系統)所必需的足夠前線人員到青沙管制區；及(b) 因此，現行的管理、營運及維修保養合約訂明，如前線執行和維修保養職級的人員出現人手短缺時，政府便會徵收算定損害賠償。

註 33：2013 年 5 月，就標書評審委員會(成員包括運輸署、路政署、機電工程署和建築署)的建議而選出青沙管制區的管理、營運及維修保養合約的中標者後，中央投標委員會告知運輸署，假如營辦商沒有遵從其最低人手編配承諾，政府便應對營辦商施加懲處，以清楚傳達營辦商須完全遵從合約規定，並盡快糾正不足之處的訊息。運輸署在得到中標者同意後，把有關人手短缺徵收算定損害賠償的相關懲處條款，納入青沙管制區的管理、營運及維修保養合約。

註 34：運輸署表示，營辦商的維修保養責任載列於青沙管制區的管理、營運及維修保養合約附表 I 和 III，情況如下：(a) 附表 I 清楚說明營辦商須管理、營運及維修保養的主要建築物、構築物、設施和設備；及(b) 附表 III 清楚界定營辦商為建築物、構築物、設施和設備預定進行的維修保養工程所須符合的要求。

- (c) 機電工程署負責監督所有機電系統和設備的維修保養 (註 35)；及
- (d) 建築署負責監督建築物的維修保養。

4.14 然而，審計署留意到，政府監察小組成員各自的職責並沒有在青沙管制區的管理、營運及維修保養合約內訂明，也沒有在其他文件記錄。審計署認為，運輸署需要聯同政府監察小組其他成員清楚訂明各成員在監察青沙管制區營辦商表現方面的職責。

沒有監察某些員工類別的人手編配情況

4.15 運輸署表示，政府監察小組成員負責監察青沙管制區的管理、營運及維修保養合約所訂明各類員工 (見第 4.25 段) 的人手編配情況，並就人手短缺徵收算定損害賠償 (見表十四)。

表十四

青沙管制區人手編配的監察

員工類別	負責部門	
	監察人手編配	就人手短缺徵收算定損害賠償
(a) 執行人員	運輸署	運輸署
(b) 機電工程人員	機電工程署	運輸署
(c) 公路維修保養人員	路政署	路政署
(d) 行政及輔助人員	運輸署	無須徵收算定損害賠償
(e) 建築物維修保養人員	建築署	運輸署

資料來源：運輸署的記錄

註 35：機電工程署表示，就監察青沙管制區營辦商的表現而言，該署的職責已明確載列於該署與運輸署所簽訂的服務水平協議內，當中包括就機電系統提供監察服務。

沙田段的使用情況和管理

4.16 審計署留意到，截至 2017 年 12 月：

- (a) 機電工程署和路政署已採取措施，監察屬其職權範圍的機電工程人員和公路維修保養人員的人手編配情況；
- (b) 雖然運輸署有監察執行人員的人手編配情況，但自青沙管制區的管理、營運及維修保養合約於 2013 年 9 月生效後，該署一直沒有監察行政及輔助人員的人手編配情況；及
- (c) 由於沒有既定監察機制，因此自青沙管制區的管理、營運及維修保養合約於 2013 年 9 月生效後，建築物維修保養人員的人手編配情況一直沒有受監察。

4.17 關於行政及輔助人員，運輸署在 2018 年 2 月和 3 月回應審計署於 2018 年 1 月的查詢時告知審計署：

- (a) 在合約管理方面，運輸署一直採用雙管齊下的方式監察承建商／營辦商的表現，即視乎工作的性質而採用投入資源為本方式或表現為本方式，情況如下：
 - (i) 運輸署採用投入資源為本方式，為青沙管制區的安全和有效率運作所必需的前線人員，訂立最低人手編配規定，並一直採取各種措施（例如進行突擊檢查和記錄查核），確保青沙管制區營辦商遵從相關規定；及
 - (ii) 運輸署採用表現為本方式，衡量救援／復原行動（例如就事故採取行動和移去壞車的時間），以及隧道環境控制水平（例如空氣質素和能見度）等核心服務的水平和水準。至於膳食和會計等其他非核心服務，營辦商可按需要運用其專門知識和資源，提高運作效率和成效；
- (b) 運輸署定期查核行政及輔助人員所提供的服務，包括清潔服務和員工膳食供應；
- (c) 營辦商所呈交由其行政及輔助人員製備的人力資源／財務資料符合要求；及
- (d) 營辦商無須向運輸署呈交這些員工的人手編配資料，因為該署對其表現／服務感到滿意。

4.18 關於建築物維修保養人員，運輸署和建築署在 2018 年 2 月回應審計署於 2018 年 1 月的查詢時告知審計署：

- (a) 由於政府監察小組成員各自的職責，並沒有在青沙管制區的管理、營運及維修保養合約內訂明或在其他文件記錄，也沒有任何文件顯示運輸署(即合約管理人)曾要求建築署處理這方面的工作，因此，在 2018 年 1 月收到審計署的查詢時，營辦商在現行合約期內建築物維修保養人員的人手編配情況，仍有待全面查核；及
- (b) 在收到審計署查詢後，運輸署和建築署已攜手合作。建築署已就須徵收算定損害賠償的建築物維修保養人員，查核營辦商的人手短缺情況，並把查核結果告知運輸署。至於無須徵收算定損害賠償的人員，由於署方尚在等待營辦商呈交人手編配資料，故暫無法提供有關人手短缺資料。

4.19 青沙管制區的管理、營運及維修保養合約訂明人手編配規定，包括屬運輸署職權範圍的行政及輔助人員數目。雖然運輸署有監察青沙管制區營辦商所提供的行政輔助服務水平(見第 4.17 段)，但一直沒有監察行政及輔助人員的人手編配情況。審計署認為，鑑於行政及輔助人員的人手編配是合約的條款之一，運輸署需要採取措施，確保青沙管制區營辦商遵從管理、營運及維修保養合約中的所有屬運輸署職權範圍的員工類別(包括行政及輔助人員)的人手編配規定。審計署也認為，運輸署需要聯同建築署適時採取行動，監察青沙管制區營辦商的建築物維修保養人員的人手編配情況。

並非所有政府監察小組成員都就青沙管制區營辦商撰寫表現報告

4.20 由運輸署、路政署、機電工程署和建築署人員組成的政府監察小組，負責監察青沙管制區營辦商的表現。審計署留意到，截至 2017 年 12 月：

- (a) 運輸署和機電工程署撰寫了每季表現報告，評核營辦商的表現。機電工程署也有把其報告提交運輸署備考；及
- (b) 沒有文件顯示路政署和建築署曾按各自的職權範圍(見第 4.13 段)，就營辦商的表現撰寫表現報告，也沒有文件顯示運輸署曾要求該等部門提供有關報告。

沙田段的使用情況和管理

4.21 2018年2月和3月，路政署、建築署和運輸署告知審計署：

路政署

- (a) 根據青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約的安排，路政署無須獨立對營辦商進行表現評核；

建築署

- (b) 建築署會按運輸署(即合約管理人)的要求，提供技術意見。該署不會直接評核營辦商的表現；

運輸署

- (c) 路政署每月與青沙管制區營辦商舉行公路維修保養會議，並會在有需要時，通知運輸署留意或與運輸署討論特別的維修保養問題(例如加強保安)；
- (d) 營辦商提交每月維修保養報告，以供建築署檢視。建築署會在有需要時，與運輸署討論重要的建築物維修保養問題(例如更換建築物設施)；
- (e) 路政署和建築署是管理、營運及維修保養合約的標書評審委員會成員，在評審標書時已各自就屬其職權範圍的事項，提供技術意見；及
- (f) 因此，路政署和建築署一直有監察青沙管制區營辦商的表現。即使運輸署沒有要求路政署和建築署提供表現報告，運輸署也很清楚有關安排和分別屬於路政署及建築署職權範圍的主要維修保養問題。

4.22 根據《物料供應及採購規例》，如合約期超過1年，部門須至少每6個月評估一次營辦商的表現，直至合約結束為止。審計署認為，路政署和建築署作為政府監察小組成員，需要按各自的職權範圍，至少每6個月評估一次青沙管制區營辦商在有關工作範疇的表現，並把評核結果告知運輸署。審計署也認為，運輸署作為合約管理人，需要持續檢視政府監察小組其他成員就青沙管制區營辦商的表現所作的評核，以監督其整體表現，並在日後該營辦商競投政府的管理、營運及維修保養合約時，以此作為標書評審的參考。

**需要在招標文件和管理、營運及維修保養合約中
清楚訂明人手編配的規定**

4.23 根據青沙管制區的管理、營運及維修保養合約，總人手編配為 483 人(見第 4.12(c) 段)，當中 80 人為“替假”人員(註 36)。運輸署表示，只要青沙管制區營辦商能為每一輪所需更分編配足夠勝任的員工當值，合約內的“替假”人員的人手編配規定，則只是作參考用途。營辦商實際上須合共調配 403 名員工(483 人 - 80 人)，當中 343 人屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的員工類別(註 37)。青沙管制區的人手編配規定載於表十五。

註 36：運輸署表示，“替假”人員的人手編配，是指宜聘請以接替休假／突然放假的輪班工作人員的員工數目。

註 37：根據青沙管制區的管理、營運及維修保養合約，輪班工作人員的人手編配規定，包括“早更”、“午更”、“夜更”和“替假”人員的人數。運輸署表示：(a) 算定損害賠償只適用於須徵收人手短缺算定損害賠償的員工類別，並只適用於被編到所需更分(即“早更”、“午更”和“夜更”)當值的人員，不包括“替假”人員；(b) 凡所需更分出現人手短缺，青沙管制區營辦商會適當調配替補人員(通過安排員工加班工作或調派“替假”人員)以填補空缺；(c) 如所需更分的空缺未能填補而有關員工屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的員工類別，便須徵收算定損害賠償；及 (d) 現行的管理、營運及維修保養合約訂明，如前線執行和維修保養職級的人員出現人手短缺時，政府便會徵收算定損害賠償(見第 4.12(b) 段註 32)。

表十五

青沙管制區的人手編配規定
(2013年9月至2019年9月)

詳情	員工屬於		總計 (c)=(a)+(b) (人數)
	須徵收 人手短缺算定 損害賠償類別 (a) (人數)	無須徵收 人手短缺算定 損害賠償類別 (b) (人數)	
管理、營運及維修保養合約規定的人手編配			
合約規定的人手編配	420	63	483
“替假”人員	77	3	80
運輸署規定的人手編配			
規定的人手編配	343	60	403

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

附註：運輸署表示，“替假”人員的人手編配規定只是作參考用途。因此，營辦商實際上須合共調配403名員工，即相等於合約規定的人手編配減去“替假”人員數目。

4.24 審計署留意到，運輸署認為管理、營運及維修保養合約所載的“替假”人員的人手編配規定，只是作參考用途(見第4.23段)。然而，招標文件或管理、營運及維修保養合約沒有說明“替假”人員的人手編配規定只是作參考用途。審計署認為，運輸署需要在日後的招標文件和管理、營運及維修保養合約中，清楚說明有關人手編配規定是強制營辦商遵從，還是作參考用途。

不符合人手編配規定

4.25 運輸署表示，營辦商須合共調配403名員工，當中343人屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的員工類別(見第4.23段)。青沙管制區按員工類別劃分的人手編配規定載於表十六。

表十六

青沙管制區按員工類別劃分的人手編配規定
(2013年9月至2019年9月)

員工類別	管理、營運及維修保養合約規定的 人手編配 (a) (人數)	管理、營運及維修保養合約規定的 “替假” 人員數目 (b) (人數)	運輸署 規定的 人手編配 (c)=(a)-(b) (人數)	員工屬於		運輸署 規定的 人手編配 (f)=(d)+(e) (人數)
				須徵收 人手短缺 算定損害 賠償類別 (d) (人數)	無須徵收 人手短缺 算定損害 賠償類別 (e) (人數)	
執行人員	263	67	196	186	10	196
機電工程人員	140	13	127	122	5	127
公路維修保養人員	44	—	44	34	10	44
行政及輔助人員	31	—	31	—	31	31
建築物維修保養人員	5	—	5	1	4	5
總計	483	80	403	343	60	403

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

4.26 運輸署表示，青沙管制區營辦商自2013年9月合約生效後，未能持續按規定維持所需人手編配，營辦商於是採取緩解措施，安排員工加班工作，以盡量填補空缺。路政署表示，就公路維修保養人員而言，人手短缺問題主要在合約首年發生，當時營辦商招聘新員工有困難；而人手短缺問題其後已大為改善。審計署根據政府監察小組成員截至2017年12月的記錄，檢視在2017年1月至9月期間(註38)營辦商的人手短缺問題，有關結果載於表十七，而詳情則載於第4.27段。

註38：截至2017年12月，運輸署和機電工程署已確定2013年9月至2014年2月和2017年1月至9月這兩段期間的算定損害賠償，運輸署亦已向營辦商予以徵收；而路政署亦已確定和徵收2013年9月至2017年11月的算定損害賠償。為確定有關情況，審計署檢視2017年1月至9月的人手短缺問題。

表十七

2017 年 1 月至 9 月青沙管制區營辦商的人手短缺情況
(2017 年 12 月)

員工類別	員工屬於須徵收 算定損害賠償類別		員工屬於無須徵收 算定損害賠償類別	
	運輸署 規定 人手編配 (人數)	實際平均 人手短缺 (人數)	運輸署 規定 人手編配 (人數)	實際平均 人手短缺 (人數)
執行人員	186	—	10	—
機電工程人員	122	24	5	—
公路維修保養人員	34	1	10	—
行政及輔助人員	—	—	31	(註)
建築物維修保養人員	1	(註)	4	(註)
總計	343		60	

資料來源：審計署對運輸署、機電工程署、路政署和建築署記錄的分析

註：截至 2017 年 12 月，審計署仍未取得關於營辦商是否遵從行政及輔助人員(見第 4.16(b) 段)和建築物維修保養人員(見第 4.16(c) 段)的人手編配規定的資料。2018 年 2 月，運輸署和建築署告知審計署：(a) 在 2017 年 1 月至 9 月期間，建築物維修保養人員(須徵收算定損害賠償)和行政及輔助人員並沒有出現人手短缺(見第 4.28 段)；及 (b) 至於無須徵收算定損害賠償的建築物維修保養人員，由於署方尚在等待營辦商呈交人手編配資料，故暫無法提供有關人手短缺資料(見第 4.18(b) 段)。

4.27 審計署發現，截至 2017 年 12 月的資料顯示，青沙管制區營辦商在 2017 年 1 月至 9 月期間人手短缺問題的情況如下：

- (a) **須徵收算定損害賠償的人手短缺情況** 就人手編配規定中屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的 343 人(見第 4.26 段表十七)而言，平均短缺數目約為 25 人(約等於規定編配的 7%，由 23 至 26 人不等)。詳情如下：

- (i) 機電工程人員的規定人手編配為 122 人，平均短缺數目約為 24 人(約等於規定編配的 20%，由 22 至 26 人不等)；當中規定人手編配為 46 人的“機電工程技術員”職級，其平均短缺數目更約有 16 人(約等於規定編配的 35%，由 14 至 18 人不等)；
 - (ii) 公路維修保養人員的規定人手編配為 34 人，平均短缺數目約為 1 人(約等於規定編配的 3%，由 0 至 1 人不等)；
 - (iii) 建築物維修保養人員的規定人手編配為 1 人，截至 2017 年 12 月，仍然未有關於這類員工的人手短缺資料(見第 4.16(c) 段)；及
 - (iv) 運輸署表示，執行人員的規定人手編配為 186 人，並沒有出現人手短缺，因為營辦商已安排員工加班工作或署任，以填補有關職位空缺；及
- (b) **無須徵收算定損害賠償的人手短缺情況** 就人手編配規定中屬於無須徵收人手短缺算定損害賠償的 60 人(見第 4.26 段表十七)而言：
- (i) 行政及輔助人員的規定人手編配為 31 人，截至 2017 年 12 月，運輸署仍未確定這類員工的人手編配情況(見第 4.16(b) 段)；
 - (ii) 執行人員、公路維修保養人員和機電工程人員的規定人手編配分別為 10 人、10 人和 5 人，整體而言並沒有出現人手短缺；及
 - (iii) 建築物維修保養人員的規定人手編配為 4 人，截至 2017 年 12 月仍然未有關於這類員工的人手短缺資料(見第 4.16(c) 段)。

4.28 2018 年 2 月，運輸署和建築署告知審計署，在 2017 年 1 月至 9 月期間，須徵收算定損害賠償的建築物維修保養人員(規定人手編配為 1 人——見第 4.27(a)(iii) 段)沒有出現人手短缺。運輸署並表示，無須徵收算定損害賠償的行政及輔助人員(規定人手編配為 31 人——見第 4.27(b)(i) 段)在同期也沒有出現人手短缺。

沙田段的使用情況和管理

4.29 審計署留意到，機電工程人員的人手短缺問題(約等於規定人手編配中屬於須徵收算定損害賠償的20%)較為嚴重(見第4.27(a)(i)段)。2018年2月，運輸署和機電工程署告知審計署：

- (a) 運輸署和機電工程署已就青沙管制區營辦商的人手短缺問題採取多項跟進行動，包括就人手短缺徵收算定損害賠償(見第4.33(a)段)、通過與營辦商定期聯絡(例如在會議上或通過書信往來)要求營辦商糾正人手短缺問題並提醒營辦商遵從人手編配規定，以及在評核營辦商的每季表現報告中反映人手短缺問題；
- (b) 青沙管制區營辦商已應運輸署和機電工程署的要求，舉行多項招聘活動以遵從合約規定，並調高現有員工的基本薪金和改善附帶福利。營辦商並已安排員工加班工作以填補職位空缺，並把工程(例如預防性質的維修保養工程)外判，嘗試紓緩人手短缺問題；及
- (c) 運輸署和機電工程署很清楚人手短缺問題可能造成的後果，因此已密切監察青沙管制區營辦商的服務水平和表現，並認為在合約期內，管制區的日常運作一直維持正常。

4.30 雖然運輸署和機電工程署已採取行動，處理人手短缺問題(見第4.29段)，但問題仍未解決(截至2017年12月，尚欠27名機電工程人員)。審計署認為，運輸署需要聯同機電工程署加強監察行動，確保青沙管制區營辦商完全遵從管理、營運及維修保養合約中的機電工程人員的人手編配規定。

延遲徵收算定損害賠償

4.31 根據青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約，營辦商如未能按規定為某些職級聘請到所需數目的員工，便須向政府支付算定損害賠償(見第4.12(b)段)。公路維修保養人員短缺的算定損害賠償由路政署徵收，其餘員工的算定損害賠償則由運輸署徵收(見第4.15段表十四)。

4.32 **沒有清楚列明算定損害賠償的計算方法** 運輸署在 2014 年 10 月展開行動，向青沙管制區營辦商徵收人手短缺的算定損害賠償。然而，由於管理、營運及維修保養合約所載列的計算方法不清晰，運輸署花了 27 個月(由 2014 年 11 月至 2017 年 1 月)與營辦商討論和議定計算算定損害賠償金額的方法(例如如何把病假或年假計算在內，以及一名員工可否同時擔任兩個職位)。運輸署表示：

- (a) 青沙管制區的管理、營運及維修保養合約是第一份對營辦商施加算定損害賠償條款的合約；
- (b) 運輸署、機電工程署與營辦商之間花了很長時間解決對算定損害賠償計算方法的爭議；及
- (c) 就計算方法達成協議後，運輸署即開始就機電工程人員短缺收取算定損害賠償。

最終，路政署和運輸署分別於 2017 年 2 月和 5 月才能向營辦商發出首封徵收算定損害賠償的信件。

4.33 **延遲徵收算定損害賠償** 審計署留意到，截至 2017 年 12 月：

- (a) 運輸署只就機電工程人員約 14.5 個月(由 2013 年 9 月 19 日至 2014 年 2 月 28 日，以及由 2017 年 1 月 1 日至 9 月 30 日)的人手短缺，向營辦商徵收約 570 萬元算定損害賠償。然而，運輸署和機電工程署仍未確定餘下 37 個月(由 2014 年 3 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日，以及由 2017 年 10 月 1 日至 12 月 31 日)的算定損害賠償金額；
- (b) 路政署就 2013 年 9 月 19 日至 2017 年 11 月 30 日期間公路維修保養人員的人手短缺，向營辦商徵收約 140 萬元算定損害賠償；
- (c) 至於建築物維修保養人員方面，由於沒有既定監察機制，因此自青沙管制區的管理、營運及維修保養合約於 2013 年 9 月 19 日生效後，這類人員的人手編配情況一直沒有受監察(見第 4.16(c) 段)。結果，有關人手短缺的資料仍有待查核，因此直至 2017 年 12 月都沒有徵收過算定損害賠償；及
- (d) 運輸署在查核營辦商呈交的記錄後，認為無須就執行人員徵收算定損害賠償，因為營辦商已安排員工加班工作和署任，以填補有關職位空缺。

沙田段的使用情況和管理

4.34 2018年2月，運輸署告知審計署：

- (a) 運輸署和機電工程署於2017年6月已計劃在2018年3月或之前收回尚欠的算定損害賠償(超過40個月)；及
- (b) 截至2018年2月：
 - (i) 關於營辦商的機電工程人員的人手短缺，運輸署已就2013年9月19日至2017年11月30日期間約50.5個月，徵收並收取了其中約36.5個月(由2013年9月19日至2015年10月31日，以及由2017年1月1日至11月30日)的算定損害賠償，總計約1,330萬元。運輸署和機電工程署並已確定餘下14個月(由2015年11月1日至2016年12月31日)的算定損害賠償金額，並會在2018年3月收取該筆款項；及
 - (ii) 至於建築物維修保養人員方面，建築署已確定約有6.5個月(由2014年3月1日至9月14日)出現人手短缺，運輸署會在2018年3月收取約12萬元算定損害賠償。

4.35 審計署認為，運輸署需要聯同機電工程署和建築署適時採取行動，計算並徵收青沙管制區營辦商就其機電工程人員和建築物維修保養人員的短缺所需支付的算定損害賠償。運輸署也需要在日後的管理、營運及維修保養合約中，清楚列明在營辦商出現人手短缺時的算定損害賠償計算方法。

審計署的建議

4.36 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 聯同路政署署長、機電工程署署長和建築署署長，清楚訂明政府監察小組各成員在監察青沙管制區營辦商表現方面的職責；
- (b) 採取措施，確保青沙管制區營辦商遵從管理、營運及維修保養合約中的所有屬運輸署職權範圍的員工類別(包括行政及輔助人員)的人手編配規定；
- (c) 聯同建築署署長適時採取行動，監察青沙管制區營辦商的建築物維修保養人員的人手編配情況；

- (d) 持續檢視政府監察小組其他成員就青沙管制區營辦商的表現所作的評核，以便監督其整體表現，並在日後該營辦商競投政府的管理、營運及維修保養合約時，以此作為標書評審的參考；
- (e) 在日後的招標文件和管理、營運及維修保養合約中，清楚說明有關人手編配規定是強制營辦商遵從，還是作參考用途；
- (f) 聯同機電工程署署長加強監察行動，確保青沙管制區營辦商完全遵從管理、營運及維修保養合約中的機電工程人員的人手編配規定；
- (g) 聯同機電工程署署長和建築署署長適時採取行動，計算並徵收青沙管制區營辦商就其機電工程人員和建築物維修保養人員的短缺所需支付的算定損害賠償；及
- (h) 在日後的管理、營運及維修保養合約中，清楚列明在營辦商出現人手短缺時的算定損害賠償計算方法。

4.37 審計署建議路政署署長和建築署署長應按各自部門的職權範圍，至少每 6 個月評估一次青沙管制區營辦商在有關工作範疇的表現，並把評核結果告知運輸署。

政府的回應

4.38 運輸署署長同意載於第 4.36 段的審計署建議，並表示：

- (a) 運輸署已聯同政府監察小組其他成員，整合出一份“青沙管制區的政府監察小組成員的監察責任”一覽表。該一覽表已夾附於青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約，並會納入下一份於 2019 年的新合約；
- (b) 雖然招標文件沒有列明行政及輔助人員的最低人手編配規定，但運輸署已開始監察營辦商有否遵從青沙管制區的管理、營運及維修保養合約所訂明的行政及輔助人員人手編配規定；
- (c) 關於建築物維修保養人員，建築署已就青沙管制區的管理、營運及維修保養合約生效後的人手編配規定採取跟進行動，並會繼續監察這方面的人手編配情況；

沙田段的使用情況和管理

- (d) 路政署和建築署會按各自的職權範圍，每季評核青沙管制區營辦商的表現，並把評核結果(由 2017 年 12 月起)提供予運輸署，以便製備每季整體表現評核報告；
- (e) 運輸署會檢視應否和如何在日後的管理、營運及維修保養合約中訂明“替假”人員和行政及輔助人員的人手編配規定；
- (f) 在現行合約期內，運輸署和機電工程署會繼續監察機電工程人員的人手編配情況，並適時採取所需行動。運輸署在機電工程署的支援下，自 2017 年起在新的管理、營運及維修保養合約中推行多項措施，包括增設技術學徒職級，為業界引入新血，並檢討對機電工程人員的工作經驗要求，以適當反映入職條件。運輸署並會考慮加強新合約措施，以確保營辦商遵從人手編配規定，例如向未符合人手編配規定的營辦商徵收額外款項；
- (g) 就算定損害賠償的計算方法達成協議後，運輸署、機電工程署和青沙管制區營辦商已採取積極的跟進行動，就營辦商的機電工程人員的人手短缺，計算和徵收算定損害賠償。至於建築物維修保養人員方面，建築署也已由 2018 年 1 月起採取類似跟進行動；及
- (h) 青沙管制區的管理、營運及維修保養合約是第一份對營辦商施加算定損害賠償條款的合約。在累積處理算定損害賠償的經驗後，運輸署由 2016 年起，把經改進的算定損害賠償計算方法納入新的招標文件和管理、營運及維修保養合約。

4.39 機電工程署署長同意載於第 4.36 段，有關監察青沙管制區的管理、營運及維修保養合約中的機電工程事宜的審計署建議。

4.40 路政署署長同意載於第 4.37 段的審計署建議，並表示路政署會每季就公路維修保養，評核青沙管制區營辦商的表現，及向運輸署提供評核結果，以便該署製備整體報告。

4.41 建築署署長同意載於第 4.37 段的審計署建議，並表示建築署會和運輸署緊密合作，就建築署的職權範圍，每季評估青沙管制區營辦商的表現，並向運輸署提供資料，以便該署統籌和製備每季整體表現評核報告。