第 1 章

環境局
海事處

海事處收集和清理海上垃圾的工作

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

海事處收集和清理海上垃圾的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.16

審查工作　1.17 – 1.18
政府的整體回應　1.19
鳴謝　1.20

第 2 部分：管理海上垃圾清理及處置合約　2.1

匯報海上垃圾量　2.2 – 2.6
審計署的建議　2.7
政府的回應　2.8
向承辦商發還處置費　2.9 – 2.14
審計署的建議　2.15
政府的回應　2.16
分判安排　2.17 – 2.20
審計署的建議　2.21
政府的回應　2.22
為清理及處置服務招標　2.23 – 2.25
審計署的建議　2.26
政府的回應　2.27

第 3 部分：監察海上垃圾清理及處置服務　3.1

監察海上垃圾清理工作　3.2 – 3.18
審計署的建議　3.19
政府的回應　3.20

段數

監察海上垃圾收集站的管理工作 3.21 – 3.27
審計署的建議 3.28
政府的回應 3.29

第 4 部分：其他相關事宜 4.1

針對海上棄置廢物的執法工作 4.2 – 4.8
審計署的建議 4.9
政府的回應 4.10
網站上發布的資料 4.11 – 4.13
審計署的建議 4.14
政府的回應 4.15
應對海上垃圾的新措施 4.16 – 4.20
審計署的建議 4.21
政府的回應 4.22

附錄 **頁數**

A： 海事處組織架構圖 (摘要) (2020 年 8 月 31 日) 61

B： 清理海上漂浮垃圾服務的 43 處優先清理海域一覽表 62 – 63

C： 無遮蔽海域及避風塘清潔狀況級別圖解 64 – 65

D： 車輛 1 和 2 在堆填區和廢物轉運站的垃圾處置量 (按垃圾類別分析) (2012 至 2019 年) 66

E： 承辦商在堆填區和廢物轉運站的都市固體廢物處置量 (按位置分析) (2012 至 2019 年) 67

海事處收集和清理海上垃圾的工作

摘要

1. 海事處應對海上垃圾的工作包括：(a) 安排合約服務，以收集由船隻產生的垃圾並在香港水域的指定範圍內清理漂浮垃圾；(b) 進行宣傳活動以保持海港潔淨；及 (c) 每天巡邏本港水域，檢視水域內各個區域的清潔狀況，並針對海上棄置廢物採取執法行動。在 2020-21 年度，海事處應對海上垃圾工作的每年經常開支預算 (不包括海事處員工開支) 約為 1.02 億元，當中 9,500 萬元 (93%) 關乎外判海上垃圾清理及處置服務。審計署最近展開審查，審視海事處收集和清理海上垃圾的工作，以找出可予改善之處。

管理海上垃圾清理及處置合約

2. 海事處自 2005 年 7 月起把海上垃圾清理及處置服務全面外判，有關服務下涵蓋全港水域的現行合約為期 5 年 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止)，預算合約開支約為 4.47 億元。合約的核心服務包括清理漂浮垃圾、收集船隻上的生活垃圾、處置收集到的垃圾和進行近岸清潔。除了全港水域合約外，海事處亦在 2018 年就大埔區水域的海上垃圾清理及處置服務批出額外合約，為期兩年 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止)，所涉合約開支約 950 萬元。該額外合約規定，承辦商 (亦為全港水域合約的承辦商) 須調配一支近岸清潔隊，主要 (但不限於) 在大埔區近岸水域進行清理工作。同一承辦商於 2020 年 9 月底獲批新一期合約 (由 2020 年 10 月起至 2022 年 9 月止)，合約價值約 1,000 萬元 (第 1.11 至 1.14 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) ***需要確保妥善匯報海上垃圾收集量*** 海上垃圾收集量是海事處應對海上垃圾這項工作的重要表現指標，除了載於海事處管制人員報告內，亦載於招標文件內供投標者參考。為漂浮垃圾清理服務編訂優先清理海域清單時，海上垃圾收集量是主要考慮因素之一。漂浮垃圾和生活垃圾收集量(按籮／袋的數目轉換至公噸)的統計數字，均由承辦商提供。海事處在管制人員報告內匯報這些統計數字時，未有核實是否準確。審計署發現，2012 至 2019 年期間，環境保護署 (環保署) 記錄的承辦商都市固體廢物處置量與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現明顯差異。總體來說，前者的數量只佔後者的 19.9%(介乎 2019 年時的 16.9% 與 2014 年時的 25% 之

間)，而且前者除了海上垃圾外，或許還包括其他都市固體廢物(第2.2及2.4段)；

(b) ***需要具體訂明在廢物轉運站處置垃圾所招致費用的安排*** 在堆填區處置海上垃圾，費用全免；在廢物轉運站則須繳付處置費。在2016年1月之前，承辦商把大部分收集到的漂浮垃圾和生活垃圾運往位於將軍澳的新界東南堆填區處置。鑑於該堆填區由2016年1月6日起停止接收都市固體廢物，承辦商自同年1月1日起改為在廢物轉運站處置大部分收集到的海上垃圾，並由海事處發還處置費。審計署留意到，在現行的全港水域合約期間仍有發還處置垃圾費用安排。然而，招標文件只訂明承辦商須負責在公眾堆填區或已獲海事處處長批准由承辦商安排及提供的其他地點處置垃圾，但沒有提及在廢物轉運站處置垃圾所招致的費用將由政府承擔。因此，在2017年5月進行投標時，其他準投標者未必可全面掌握在廢物轉運站所招致費用的發還安排(第2.10及2.11段)；

(c) ***需要採取措施處理可能多付予承辦商的發還款項*** 按照大埔區水域合約(由2018年10月起至2020年9月止)的條文，承辦商把收集到的垃圾運往處置地點處置後，海事處不會安排發還處置費。在全港水域合約(由2017年10月起至2022年9月止)和大埔區水域合約(由2018年10月起至2020年9月止)下，把海上垃圾由海上垃圾收集站(收集站)運往處置地點的都是同一輛車，即車輛1。根據廢物轉運站向車輛1司機發出的交收記錄單(載示車輛在進入和離開廢物轉運站時，處置廢物前後的重量)，要區分在全港水域合約下的垃圾收集量與在大埔區水域合約下的垃圾收集量，並不切實可行。因此，海事處就廢物轉運站所收處置費而向承辦商發還的款項，自大埔區水域合約在2018年10月生效以來，其實已包含該合約所招致的處置費，但此等處置費按照合約條文本應由承辦商承擔(第2.5及2.13段)；

(d) ***分判安排未經批准*** 現行全港水域合約(由2017年10月起至2022年9月止)的招標文件規定，如投標者所作建議的任何部分將由分判商執行，則投標者須連同其標書遞交其他資料，包括擬議分判商的資料。大埔區水域合約(由2018年10月起至2020年9月止)的招標文件規定，承辦商未經政府事先書面同意，不得分判其服務的全部或任何部分。然而，承辦商在未有向海事處提交任何分判建議以事先取得書面同意的情況下，一直沒有通知海事處：其兩份合約下整段合約期內每天運送海上垃圾往處置地點的服務，已分判予同一分判商。海事處及至2020年3月(即分判安排生效29個月後)才

從承辦商處得悉全港水域合約有此安排，並在同年 8 月 (即分判安排生效 22 個月後、合約結束前兩個月) 才再得悉大埔區水域合約也有此安排 (第 2.17 至 2.19 段)；及

(e) ***需要提高招標時的競爭程度*** 2004 至 2017 年期間全港水域合約的最近 4 次招標，所收標書數目一直呈下降趨勢。另一方面，合約開支卻顯著增加。審計署亦留意到，中央投標委員會在 2017 年 8 月批准就全港水域的海上垃圾清理及處置合約批出時，曾建議海事處日後招標時應考慮採取縮短合約期等多項措施，以提高招標時的競爭程度 (第 2.23 至 2.25 段)。

監察海上垃圾清理及處置服務

監察海上垃圾清理工作

3. 根據全港水域合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 和大埔區水域合約 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止)，承辦商須負責的工作包括但不限於確保服務範圍內各處清潔和沒有垃圾，而且服務範圍的清潔狀況須在上午 8 時至下午 6 時期間維持在“良好”級別。全港水域合約規定，如在服務時間內香港水域任何部分的清潔狀況低於“良好”級別，則須在 30 至 120 分鐘內把清潔狀況回復至“良好”級別，具體時限按該海域所在位置而定 (第 3.3 及 3.5 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) ***需要確保各巡邏區的日常清潔巡邏次數達標*** 根據海事處的指引，全港水域劃分為 12 個巡邏區，各有特定的海港清潔巡邏路線，每條路線在海事處日常清潔巡邏下須每月巡邏最少一次。在 2019 年，有 3 個巡邏區，即區 4(西貢)、區 8(大嶼南) 和區 9(大嶼西) 未能達到每區每月最少一次日常清潔巡邏的要求，當中未有進行日常清潔巡邏的月數由 1 至 6 個月不等 (第 3.7(a) 及 3.8 段)；

(b) ***選定巡邏區時需要顧及接獲的服務要求*** 儘管海事處每年接獲大量來自公眾的服務要求 (介乎 568 至 691 次)，但該處的指引僅訂明巡邏次數應與公眾投訴宗數相符，並無提及在選定巡邏區以進行日常清潔巡邏時，應顧及接獲服務要求的次數 (第 3.10 及 3.11 段)；

(c) ***需要加強監察承辦商的海上垃圾清理工作*** 審計署人員在 2020 年 6 月和 7 月曾進行 4 次實地視察，留意到需要加強監察承辦商的海

上垃圾清理工作。舉例來說，合約規定如在服務時間內香港水域任何部分的清潔狀況低於“良好”級別，則須在指定時限內把清潔狀況回復至“良好”級別。然而，審計署發現若干未有遵從規定的事例 (第 3.13 段)；及

(d) ***調配遊樂船隻進行海上垃圾清理工作*** 船主在本港水域操作船隻前，須根據《商船 (本地船隻)(證明書及牌照事宜) 規例》(第 548D 章) 附表 1，按船隻的類別和類型向海事處處長申請合適的證明書及牌照。每一類別船隻各須遵從一套不同的安全標準，而與第 IV 類別船隻 (即遊樂船隻) 比較，第 I、II 和 III 類別船隻須遵從較嚴格的規定。審計署人員於 2020 年 6 月和 7 月進行實地視察時留意到，承辦商曾調配 4 艘第 IV 類別船隻 (即遊樂船隻) 清理海上垃圾。由於第 IV 類別船隻僅作遊樂用途，因此調配這類船隻清理海上垃圾或已觸犯法例 (第 3.16 及 3.17 段)。

監察收集站的管理工作

4. ***需要加強監察收集站的管理工作*** 本港現時有 4 個收集站，位於茶果嶺、鴨脷洲、九龍西及屯門，由承辦商負責管理。漂浮垃圾和從船艇收集所得生活垃圾會運往收集站，再卸入暫存斗，以便隨後運往處置地點處置 (第 3.21 段)。審計署人員在 2020 年 7 月和 8 月進行實地視察後，發現下列可予改善之處：

(a) 沒有每天由屯門和鴨脷洲的收集站運載海上垃圾到處置地點；

(b) 茶果嶺收集站並無運作，甚或已經廢置。站內用作從承辦商船隻卸下海上垃圾的起重裝置，在 2020 年 7 月 1 日已經有故障，但至同年 8 月 14 日仍未維修；及

(c) 鴨脷洲收集站並未駐有承辦商員工，站內起重裝置自 2017 年 10 月起已經有故障 (第 3.24 及 3.26 段)。

其他相關事宜

針對海上棄置廢物的執法工作

5. 海事處是其中一個針對海上棄置廢物的執法部門。2015 至 2019 年期間，海事處每年平均針對 15 宗海上棄置廢物個案執法 (第 4.2 及 4.4 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) ***需要考慮安排更多以便衣人員執法的打擊海上棄置廢物行動*** 前“海岸清潔跨部門工作小組”(現為“海洋環境管理跨部門工作小組”) 於 2016 年 5 月和 2017 年 1 月召開的會議上，主席 (即環境局常任秘書長) 建議海事處可考慮日後在執法行動中安排以便衣人員執法，加強阻嚇作用。雖然海事處每年針對海上棄置廢物的執法統計數字保持穩定 (2015 至 2019 年期間每年由 13 至 17 宗不等)，但該處於 2019 年執行的 280 次打擊海上棄置廢物行動中，有 270 次 (96%) 都是在日常清潔巡邏中由身穿制服的海事處人員執行 (第 4.5 及 4.6 段)；及

(b) ***籌劃執法行動時需要慮及產生海上垃圾的源頭活動*** 根據環保署於 2013 年 3 月委託進行並於 2015 年 4 月發表報告的海上垃圾研究，海上垃圾的兩大主要源頭活動為岸邊及康樂活動和海洋／水道活動，所產生垃圾量約佔本港整體海上垃圾的 89%。鑑於岸邊及康樂活動產生的海上垃圾所佔百分比甚高，海事處在籌劃執法行動時，應慮及產生海上垃圾的源頭活動 (第 4.7 及 4.8 段)。

應對海上垃圾的新措施

6. ***需要加快完成浮欄試驗計劃*** 浮欄為懸浮在水面的屏障，其設計能阻截廢料、垃圾和塑膠廢物等污染物在海洋、河流和溪澗內漂散。海事處曾於 2019 年 5 月通知立法會，計劃於 2019-20 年度展開浮欄試驗計劃，在不會妨礙船隻交通的水域設置浮欄，以阻截漂浮垃圾的方式應對海上垃圾問題。然而，截至 2020 年 8 月，海事處仍未展開試驗計劃 (第 4.16 及 4.17 段)。

審計署的建議

7. 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*海事處處長應：

管理海上垃圾清理及處置合約

(a) 調查 2012 至 2019 年期間環保署記錄的承辦商都市固體廢物處置量與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現的明顯差異，並根據調查結果，採取措施確保妥善匯報海上垃圾收集量 (第 2.7 段) ；

(b) 在日後招標時具體訂明在廢物轉運站處置垃圾所招致費用的安排，並與承辦商採取適當跟進行動，確保車輛 1 不會用作運送海上垃圾以外的其他用途 (第 2.15(a) 及 (c) 段) ；

(c) 加強管控分判安排，並確保日後所有分判安排均批准妥當 (第 2.21 段) ；

(d) 考慮中央投標委員會的意見，日後就海上垃圾清理及處置服務招標時，應設法提高競爭程度 (第 2.26 段) ；

監察海上垃圾清理及處置服務

(e) 採取措施確保各巡邏區的日常清潔巡邏次數達標，並在選定巡邏區以進行日常清潔巡邏時，顧及接獲服務要求的次數 (第 3.19(a) 及 (b) 段) ；

(f) 加強監察承辦商的海上垃圾清理服務，以達到合約所訂的表現水平 (第 3.19(c) 段) ；

(g) 採取措施，確保能適時回應公眾提出的服務要求，並達到合約條款所訂的服務水平 (第 3.19(d) 段) ；

(h) 與承辦商適切跟進其船隻的牌照事宜，並採取措施確保派往清理海上垃圾的船隻均領有合適牌照 (第 3.19(e) 段) ；

(i) 加強監察收集站的管理工作，確保承辦商的表現達到合約訂明的標準 (第 3.28(a) 段) ；

(j) 檢視茶果嶺和鴨脷洲收集站是否確切需要起重裝置，並視乎情況加快其維修／更換工作 (第 3.28(b) 段) ；

其他相關事宜

(k) 考慮安排更多以便衣人員執法的打擊海上棄置廢物行動，並在籌劃執法行動時慮及產生海上垃圾的源頭活動 (第 4.9(a) 及 (b) 段)；及

(l) 在切實可行的情況下，盡快完成浮欄試驗計劃，以應對海上垃圾 (第 4.21(a) 段)。

政府的回應

8. 海事處處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　香港的海面面積達 1 650 平方公里，海岸線延綿 1 189 公里，每天都有數以百計船隻進出維多利亞港運載貨物及乘客。成千上萬的本地市民和訪港旅客，都愛在炎炎夏日到海灘弄潮，又或在秋涼日子漫步海濱長廊，享受陽光海風和怡人景色。本港沿岸水域和海岸除了是數百野生物種的棲息地外，亦可供進行游泳、風帆、龍舟競渡等各色各樣的康樂活動。

1.3　海上棄置廢物的行為和漂浮垃圾 (即在海面漂浮的海上垃圾) 都會污染海洋，不但有礙觀瞻，還會危害人體健康、船舶航行安全、生態及海洋生物。我們必須有效清理海上垃圾，盡量減輕海洋污染造成的影響。

1.4　根據環境保護署 (環保署) 於 2015 年完成的一個海上垃圾研究報告，人類活動產生的固體廢物和棄置或遺失的物料，不論其源頭為何，進入海洋環境後即成海洋垃圾。垃圾沉到海床後如未能經物理、化學或生物過程分解，便成海底廢物。海上垃圾包括：

(a)　***漂浮垃圾***　漂浮垃圾所涉物料甚廣，例如塑膠物品、發泡膠包裝物料等。政府指出，逾八成漂浮垃圾均來自陸上。每逢豪雨過後，陸上垃圾沿着水道和雨水渠沖入大海，海港內的漂浮垃圾數量因而顯著增加；及

(b)　***沖上岸邊的沿岸垃圾***　漂浮垃圾隨風及潮汐漂流，散落於廣泛水域，亦常見積聚於海岸線，成為沿岸垃圾。

1.5　環保署的記錄顯示，2010 至 2019 年期間，政府每年平均收集 15 354 公噸 (介乎 14 862 至 16 488 公噸) 海上垃圾，當中約七成 (介乎 72% 至 75%) 屬漂浮垃圾，由海事處收集。餘下三成屬沿岸垃圾，由康樂及文化事務署、漁農自然護理署 (註 1) 和食物環境衞生署各按其管轄範圍收集。

註 1： *海岸公園及海岸保護區內的海上垃圾，由漁農自然護理署安排合約服務來收集。*

1.6　就海上垃圾而言，海事處的既定做法是估算收集所得海上垃圾的數量，再將之換算成“公噸”。海事處的管制人員報告以表現指標匯報海上垃圾的數量時，亦是以公噸為單位。為進行估算，海事處一向預設一公噸相當於大約55 籮或 220 袋 (註 2) 海上垃圾。海事處表示：

(a) 在海事處海上垃圾清理及處置合約下收集到的海上垃圾，其數量是以體積 (而非實際重量) 來估算，再換算成公噸，才向海事處匯報和其後納入管制人員報告；及

(b) 以體積來量度海上垃圾這種做法，與國際海事組織 (註 3) 採取的做法類同。根據國際海事組織發出的《港口接收設施供應者及使用者綜合指南》，在港口收集所得廢物和垃圾的數量是以體積而非實際重量來量度 (註 4)。

海事處應對海上垃圾的工作

1.7　海事處應對海上垃圾的工作如下：

(a) ***海上垃圾清理及處置服務***　海事處負責安排合約服務，以收集由船隻產生的垃圾，並在近岸區和避風塘等香港水域的指定範圍內清理漂浮垃圾；

(b) ***宣傳與公民教育***　海事處負責進行宣傳活動，宣揚“你我同心協力　保持海港潔淨”的信息，發揮推廣和教育效用；及

(c) ***針對海上棄置廢物的執法工作***　海事處負責每天巡邏本港水域，檢視水域內各個區域的清潔狀況，並針對海上棄置廢物採取執法行動。相關條例包括：

(i)　《簡易程序治罪條例》(第 228 章 —— 註 5)；及

註 2： *海事處表示，由於承辦商不再使用“籮”來收集海上垃圾，因此目前“籮”的定義是尺寸約為 1.0 米× 0.9 米的“大垃圾袋”，而“袋”的尺寸則約為 0.8 米× 0.5 米。*

註 3： *國際海事組織是聯合國轄下機構，專責就國際海運的安全、保安及環境保護範疇制訂全球通用標準。*

註 4： *根據該份綜合指南，廢物和垃圾數量的量度單位為立方米。*

註 5： *該條例第 4D 條訂明海上棄置廢物的罰則，違例者可處罰款 10,000 元及監禁 6 個月。若罪行是從船隻或處所發生，則該船隻的船東／船長或該處所的所有人／佔用人可處罰款 50,000 元及監禁 1 年。*

(ii) 《定額罰款 (公眾地方潔淨及阻礙) 條例》(第 570 章 —— 註 6)。

1.8 表一載示 2010 至 2019 年期間海事處管制人員報告內所述海事處應對海上垃圾工作的 3 項表現指標。

表一

海事處應對海上垃圾的工作
表現指標
(2010 至 2019 年)

年份	收集 漂浮垃圾 (註 1) (a) (公噸)	收集 船舶垃圾 (註 1) (b) (公噸)	收集 本地領牌船隻和 內河船隻的垃圾 (註 2) (c) (公噸)	總計 (d)=(a)+(b)+(c) (公噸)
2010	11 368	2 456	1 964	15 788
2011	11 086	2 465	1 839	15 390
2012	10 996	2 519	1 832	15 347
2013	10 900	2 537	1 811	15 248
2014	11 265	2 494	1 858	15 617
2015	11 484	2 478	1 859	15 821
2016	11 794	2 466	1 938	16 198
2017	11 642	2 445	1 958	16 045
2018	11 534	2 449	2 101	16 084
2019	11 006	2 444	2 128	15 578

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註 1： 這兩項表現指標在海事處管制人員報告的"港口服務"綱領下匯報。

註 2： 這項表現指標在海事處管制人員報告的"本地海事服務"綱領下匯報。

附註：海事處表示，該處收集所得海上垃圾的數量是以體積來估算，再換算成公噸，才在管制人員報告內匯報 (見第 1.6 段)。

註 6： *該條例規管性質輕微的公眾地方潔淨罪行，違例者可處定額罰款 1,500 元。*

1.9　海事處應對海上垃圾的工作在 2020–21 年度的每年經常開支預算 (不包括海事處員工開支) 約為 1.02 億元 (見表二)。

表二

海事處應對海上垃圾的工作
經常開支
(2016–17 至 2020–21 年度)

性質	經常開支 (百萬元)					
	實際				預算	2016–17 至 2020–21 年度期間的變動
	2016–17	2017–18	2018–19	2019–20	2020–21	
外判海上垃圾清理及處置服務	39.95	58.40	84.14	90.56	94.98	+55.03 (+138%) (註 1)
租賃小輪	0.84	1.88	4.97	6.05	6.97	+6.13 (+730%) (註 2)
總計	40.79	60.28	89.11	96.61	101.95	+61.16 (+150%)

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註 1：海事處表示，外判海上垃圾清理及處置服務的經常開支有所增加，主因是：(a) 涵蓋全港水域，由 2017 年 10 月開始的 5 年恆常合約的合約開支有所增加 (見第 1.12 段註 9)；及 (b) 由 2018 年 10 月起大埔區水域兩年額外合約的合約開支 (見第 1.14 段)。

註 2：海事處表示，為加強檢視全港水域的清潔狀況和監察承辦商的工作表現，所租賃小輪的數目自 2017–18 年度起由 2 艘增至 4 艘。

1.10　海事處 (其組織架構圖摘要見附錄 A) 污染控制小組的職責之一，是應對海上垃圾 (註 7)。截至 2020 年 3 月 31 日，污染控制小組有 20 名員工 (包括 9 名職責為巡邏香港水域的前線人員)。

外判涵蓋全港水域的海上垃圾清理及處置服務

1.11　海事處自 2005 年 7 月起把海上垃圾清理及處置服務全面外判，並採用目標為本的合約規格 (見第 1.16 段) 以監察承辦商的表現。2011 年 10 月，海事處革新外判安排，把先前兩份合約 (分別涵蓋本港不同水域) 合併為涵蓋全港水域的一份合約。

1.12　海事處與海上垃圾清理及處置服務承辦商 A(註 8) 簽定的現行合約為期 5 年 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止)，預算合約開支約為 4.47 億元 (註 9)。承辦商按照合約提供的船隊約有 80 艘不同類型的船隻，例如 13 艘海上垃圾接收船 (見照片一的示例) 和 56 艘工作船 (見照片二的示例)，以提供海上垃圾清理及處置服務。

註 7： *污染控制小組亦負責防止和清理海上溢油。*

註 8： *承辦商 A 自 2005 年 7 月起成為海事處海上垃圾清理及處置服務的單一承辦商。*

註 9： *上一份 5 年合約的合約期由 2011 年 10 月起至 2016 年 9 月止，其後因招標取消而延長 1 年至 2017 年 9 月止。與該合約比較，現行合約的開支增加約 2.58 億元 (136%)。海事處表示，承辦商在現行合約下提供的船隻數量，較上一份合約提供的多 10 艘 (增幅為 14%)，有助提高清理海上垃圾的效率和成效。*

照片一

海上垃圾接收船示例

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月拍攝的照片

照片二

工作船示例

資料來源：審計署人員於 2020 年 6 月拍攝的照片

1.13 合約提供的核心服務如下：

(a) ***漂浮垃圾清理服務*** 承辦商負責調配工作船清理漂浮垃圾，範圍包括主要航道和海事處在合約內指定的 43 處優先清理海域 (註 10) (見附錄 B)。每天的清理工作須於早上開始，至中午前結束。承辦商的工作船須巡邏優先清理海域和避風塘，尋找漂浮垃圾並加以清理。承辦商亦須因應海事處的要求，隨時收集和清理香港水域內任何海域的漂浮垃圾；

(b) ***生活垃圾收集服務*** 承辦商負責收集本地船隻上已用膠袋包好的生活垃圾 (註 11)，每天最少一次，該等船隻都是繫泊於本港水域內的避風塘 (註 12) 和遮蔽海域 (例如柴灣、西貢及大澳)。承辦商亦會安排每天為繫泊於維多利亞港、將軍澳及西面碇泊處 (例如馬灣碇泊處和屯門入境船隻碇泊處) 的遠洋船隻收集生活垃圾；

(c) ***垃圾處置服務*** 所有收集到的漂浮垃圾和生活垃圾，都會以船運往 4 個由承辦商管理的海上垃圾收集站 (收集站)(註 13)。承辦商亦負責每天把收集站的垃圾運往堆填區處置 (註 14)；及

(d) ***近岸清潔服務*** 承辦商負責調配 3 支各有 12 名工人的近岸清潔隊，清理近岸水域的漂浮垃圾和收集沿岸前濱的垃圾。

註 10： *海事處表示，優先清理海域清單涵蓋因常有漂浮垃圾而須特別關注的海域，編定清單前已整合並分析歷年來的漂浮垃圾收集量統計數字、航行安全考慮因素，以及來自區議會和公眾的投訴和服務要求數目。*

註 11： *為利便生活垃圾的收集工作及其後的處置工作，合約規定承辦商須向本地船隻提供並派發循環再造的環保塑膠袋 (尺寸最少須達 0.8 米 x 0.5 米 x 0.6 毫米和具足夠強韌度)。*

註 12： *香港共有 14 個避風塘，分別為新油麻地避風塘、土瓜灣避風塘、觀塘避風塘、三家村避風塘、筲箕灣避風塘、銅鑼灣避風塘、香港仔南避風塘、香港仔西避風塘、屯門避風塘、藍巴勒海峽避風塘、長洲避風塘、喜靈洲避風塘、船灣避風塘和鹽田仔避風塘。*

註 13： *4 個收集站分別位於茶果嶺、鴨脷洲、九龍西及屯門。*

註 14： *承辦商 A 在 2020 年 3 月通知海事處，早已分判 2017 年 10 月至 2022 年 9 月整段合約期內每天把垃圾由收集站運往處置地點處置的服務。在分判合約下，分判商每月須向承辦商提交由堆填區和廢物轉運站發出的交收記錄單。*

外判大埔區水域的額外海上垃圾清理及處置服務

1.14　香港特別行政區行政長官在其 2017 年《施政報告》中表明，政府已通過地方行政督導委員會 (註 15) 的平台，統籌和協調各相關部門推展一系列改善措施，當中特別包括加強清潔密度：就地區上衞生黑點加強清潔密度，並就海岸及避風塘垃圾定期進行大規模的清理行動。為此，海事處已加緊應對海上垃圾，並特地在 2018 年 6 月就大埔區水域的海上垃圾清理及處置服務招標，其後與承辦商 A 簽定一份額外合約，為期兩年 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止 —— 註 16)，所涉及合約開支約 950 萬元。承辦商 A 既是該次招標的唯一投標者，亦是涵蓋全港水域合約的同一承辦商。該份額外合約規定，承辦商須提供快速應變工作船和海上垃圾接收船各一艘，並須調配一支由 12 名工人組成的近岸清潔隊，主要 (但不限於) 在大埔區近岸水域進行清理工作。

監察承辦商表現

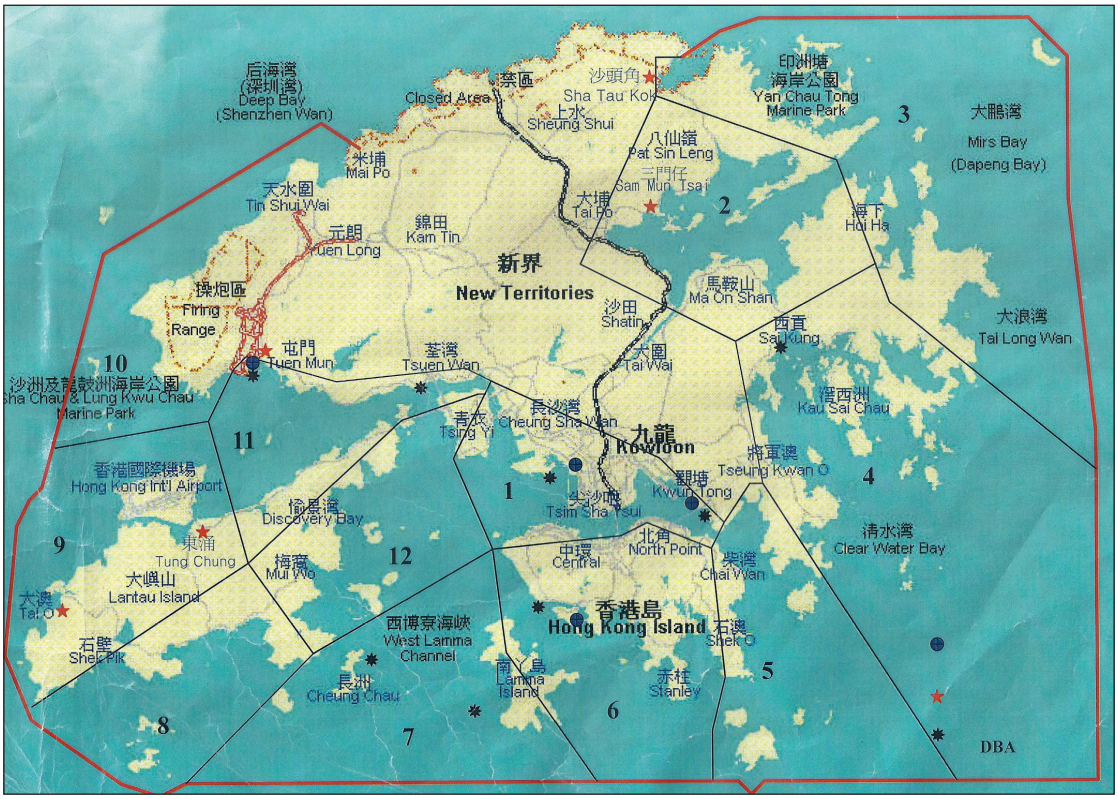
1.15　污染控制小組人員每天執行巡邏職務，監察海港的清潔狀況和承辦商的工作。全港水域合共劃分為 12 個巡邏區 (見圖一)。海事處表示，污染控制小組每天一般可巡邏 4 至 6 個巡邏區，而且每月巡邏各巡邏區最少一次。

註 15：*地方行政督導委員會由民政事務局常任秘書長擔任主席，成員包括各相關政府部門的代表。督導委員會是進行跨部門討論與諮詢的平台，有助各部門協力解決地區問題。*

註 16：*海事處於 2020 年 10 月告知審計署，該處於同年 7 月招標後，已於同年 9 月底向承辦商 A 批出價值約 1,000 萬元的新合約 (由 2020 年 10 月起至 2022 年 9 月止)。*

圖一

12 個巡邏區



資料來源：海事處的記錄

1.16　上述兩份合約規定，承辦商須確保服務範圍(即全港水域和大埔區水域)內各處清潔和沒有垃圾。污染控制小組人員檢視清潔狀況後，會按“良好”、“滿意”、“一般”、“不滿意”或“欠佳”這五個級別來評級(見附錄 C 圖示無遮蔽海域和避風塘內清潔狀況的級別)。承辦商須於其服務時間內(即上午 8 時至下午 6 時)把本港水域的清潔狀況維持在“良好”級別。

審查工作

1.17　審計署於 2004 年完成審查海事處提供的清理海上垃圾服務，並在同年 10 月發表的《審計署署長第四十三號報告書》第 9 章公布結果。審查工作發現在提供清理海上垃圾服務方面，有可予改善之處，包括加強控制該處人員的逾時工作開支，以及提高該處和承辦商所提供清理服務的成本效益。自上一次審查工作完成後，海事處的海上垃圾清理及處置服務自 2005 年 7 月起已全面外判(見第 1.11 段)。

1.18　審計署於 2020 年 5 月展開兩項審查，其一 (即本報告書所涉及的審查) 旨在審視海事處收集和清理海上垃圾的工作，另一項則旨在審視政府應對沿岸垃圾的工作 (見《審計署署長第七十五號報告書》第 2 章)。本報告書所涉及的審查工作，集中於下列範疇：

(a)　管理海上垃圾清理及處置合約 (第 2 部分)；

(b)　監察海上垃圾清理及處置服務 (第 3 部分)；及

(c)　其他相關事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關問題作出多項建議。

政府的整體回應

1.19　海事處處長同意審計署的建議，並感謝審計署為進行審查而付出時間和努力。

鳴謝

1.20　審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，海事處與環保署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管理海上垃圾清理及處置合約

2.1　本部分探討海事處管理海上垃圾清理及處置合約的工作，審查工作集中於下列範疇：

(a) 匯報海上垃圾量 (第 2.2 至 2.8 段)；

(b) 向承辦商發還處置費 (第 2.9 至 2.16 段)；

(c) 分判安排 (第 2.17 至 2.22 段)；及

(d) 為清理及處置服務招標 (第 2.23 至 2.27 段)。

匯報海上垃圾量

2.2　海上垃圾收集量是海事處應對海上垃圾這項工作的重要表現指標 (見第 1.8 段表一)，既載於海事處管制人員報告內，亦用作籌劃海上垃圾收集工作，詳情如下：

(a) ***招標資料***　全港水域海上垃圾清理及處置合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 的招標文件內，載有 2015 及 2016 年漂浮垃圾和船艇生活垃圾的每月收集量，供投標者參考 (註 17)；及

(b) ***編訂海上垃圾清理工作地點的優次***　海事處表示，海上航行安全考量、來自區議會和公眾的投訴和服務要求數目及過往海上垃圾收集量，是編訂優先清理海域清單時的三項主要考慮因素 (見第 1.13(a) 段註 10)。

審計署留意到，漂浮垃圾和生活垃圾收集量 (按籮／袋的數目轉換至公噸) 的統計數字，是由承辦商提供予海事處，但海事處污染控制小組人員 (見第 1.10 段) 並無核實有關統計數字是否準確。換言之，海事處在管制人員報告內匯報的，只是承辦商提供的統計數字。

註 17：*招標文件訂明，1 公噸海上垃圾相當於 55 籮或 220 袋海上垃圾，惟招標文件未有提供袋和籮 (見第 1.6 段註 2) 的其他資料 (例如容量)。*

環保署記錄的海事處承辦商都市固體廢物處置量與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現明顯差異

2.3 按照全港水域合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 和大埔區水域合約 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止) 這兩份合約的條文，收集所得漂浮垃圾和生活垃圾全部須在處置地點 (即公眾堆填區或已獲海事處處長批准由承辦商安排及提供的其他地點) 處置。審計署留意到：

(a) 在由 2011 年 10 月起至 2017 年 9 月止的上一份全港水域合約下 (見第 1.12 段註 9)，承辦商在其標書內訂明會提供兩輛車 (即車輛 1 和 2)，以便每天把海上垃圾由收集站運往處置地點；

(b) 至於現行的全港水域合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止)，承辦商雖然在其提交的標書內訂明會提供車輛 1 和 2，以便每天把海上垃圾由收集站運往處置地點，但在分判安排下 (見第 2.19(a) 段) 實際上只提供一輛車 (即車輛 1)。車輛 1 亦是在大埔區水域合約下 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止) 提供的唯一車輛 (見第 2.19(b) 段)；及

(c) 按照兩份合約的規定，承辦商在合約期內須備存能證明車輛調配及工作情況的車輛出勤記錄及工作日誌，以供政府代表檢查。可是，承辦商沒有備存這些記錄。

2020 年 9 月，海事處告知審計署：2012 至 2019 年期間，車輛 1 為運送海上垃圾的主要車輛；2012 至 2016 年期間，車輛 2 是後備車輛，僅在特殊情況下才用作運送海上垃圾 (每月不超過兩次)。2017 至 2019 年期間，車輛 2 並無派往收集和運送海上垃圾。

2.4 審計署的審查發現：

(a) 2012 至 2019 年期間，環保署記錄的海事處承辦商都市固體廢物處置量 (註 18) 與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現明顯差異 (見表三)。總體來說，前者的數量只佔後者的 19.9% (即 25 113.1 ÷ 125 938 × 100%)，介乎 2019 年時的 16.9% (即 2 627.5 ÷ 15 578 × 100%) 與 2014 年時的 25%(即 3 906.6 ÷ 15 617 × 100%) 之間，

註 18：*海事處表示：(a) 合約並無規定承辦商在其提交的標書中訂明的車輛只可用作提供該處合約下的服務；及 (b) 由於處置建築廢物與海事處的合約無關，因此車輛 1 和 2 在該段期間處置的 23 313.3 公噸建築廢物不應計入分析內。*

而且前者除了海上垃圾 (註 19) 外，或許還包括其他都市固體廢物 (見附錄 D)；及

(b) 雖然 2012 至 2019 年期間海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量每年約為 15 000 至 16 000 公噸 (見第 1.8 段)，但承辦商的都市固體廢物處置量卻由 2014 年的 3 906.6 公噸大幅跌至 2019 年的 2 627.5 公噸，跌幅達 32.7%，詳情如下：

(i) 2014 年的都市固體廢物處置量是 3 906.6 公噸 (包括在堆填區處置 3 549.3 公噸和在廢物轉運站處置 357.3 公噸)；及

(ii) 2019 年的都市固體廢物處置量是 2 627.5 公噸 (包括在堆填區處置 416.3 公噸和在廢物轉運站處置 2 211.2 公噸)。

註 19： *環保署表示，海上垃圾歸入家居廢物類別。海事處於 2020 年 10 月告知審計署，運送海上垃圾的車輛 1 和 2 司機每當向堆填區／廢物轉運站的磅橋操作員呈報垃圾來源時，操作員檢視後常把送達的海上垃圾歸類為家居廢物、商業廢物或工業廢物 (即都市固體廢物)。*

表三

環保署記錄的海事處承辦商都市固體廢物處置量與
海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量
(2012 至 2019 年)

年份	環保署記錄的承辦商都市固體廢物處置量 (註 1)			海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量 (註 2)
	堆填區 (a) (公噸)	廢物轉運站 (b) (公噸)	總計 (c) = (a) + (b) (公噸)	(d) (公噸)
2012	2 739.4	348.3	3 087.7	15 347
2013	3 101.8	599.9	3 701.7	15 248
2014	3 549.3	357.3	3 906.6	15 617
2015	2 828.3	312.5	3 140.8	15 821
2016	35.4	2 878.9	2 914.3	16 198
2017	9.2	2 923.4	2 932.6	16 045
2018	192.5	2 609.4	2 801.9	16 084
2019	416.3	2 211.2	2 627.5	15 578
總計	12 872.2	12 240.9	25 113.1	125 938

資料來源：審計署對環保署和海事處記錄的分析

註 1：詳情見附錄 E。

註 2：海事處表示，1 公噸相當於大約 55 籮或 220 袋海上垃圾 (見第 1.6 段註 2)。

附註：

(a) 總體來說，2012 至 2019 年期間，環保署記錄的承辦商都市固體廢物處置量，只佔海事處管制人員報告所載海上垃圾收集量的 19.9%(介乎 2019 年時的 16.9% 與 2014 年時的 25% 之間)。

(b) 承辦商在堆填區和廢物轉運站處置的都市固體廢物，除了有海上垃圾外，或許還包括其他都市固體廢物 (見附錄 D)。

(c) 海事處表示，有關 2018 年 10 月 1 日生效的大埔區水域合約，海事處因一時不慎而未有在管制人員報告內計及承辦商在 2018 年 10 至 12 月匯報的 88 公噸垃圾。

需要確保妥善匯報海上垃圾收集量

2.5 ***備存記錄*** 海事處與承辦商在 2019 年 11 月舉行的每月會議，承辦商回應海事處的查詢時表示，從 4 個收集站收集並在廢物轉運站和堆填區處置的垃圾，其數量記錄已妥為保存 (見第 1.13(c) 段註 14)。海事處提醒承辦商須以有系統的方式備存記錄，以供海事處在有需要時查閱。為跟進環保署記錄的承辦商都市固體廢物處置量與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現的明顯差異 (見第 2.4(a) 段)，審計署索取有關記錄 (即堆填區和廢物轉運站發出的交收記錄單 —— 註 20)，以作審查。可是，截至 2020 年 9 月，海事處仍未能向審計署提交自 2017 年 10 月起 (即現行全港水域合約的生效日期) 由堆填區發出的交收記錄單，以供審查。海事處表示：

(a) 海事處一直有要求承辦商提交在廢物轉運站處置垃圾的交收記錄單，以便用作財務記錄和安排發還費用 (見第 2.10 段)；及

(b) 由於在堆填區處置垃圾費用全免，故海事處沒有要求承辦商提交堆填區發出的交收記錄單。因此，當海事處要求承辦商提交過往的交收記錄單時，才發現這方面的記錄不全 (例如採用熱感紙的交收記錄單上所印資料已褪色)。

2.6 ***記錄的準確度*** 按照合約條款，承辦商須向海事處提供漂浮垃圾和生活垃圾的收集量。可是，審計署留意到，污染控制小組人員沒有核實有關統計數字的準確度。海事處表示：

(a) 合約只要求承辦商提供收集和運送海上垃圾的船隻及工人的具體數字。由於漂浮垃圾和船艇生活垃圾的收集量每天不同，遇有惡劣天氣變數更大，因此海事處無意以海上垃圾收集量來評估承辦商的表現，故亦認為無須仔細核實承辦商的海上垃圾收集量。儘管如此，海事處人員一向都會在每月會議上與承辦商討論海上垃圾的統計數字趨向和位置，以找出海上垃圾黑點並予以跟進；

(b) 海事處籌劃清潔服務時，承辦商提供的統計數字只是其中一個主要考慮因素 (見第 2.2(b) 段)。海事處的巡邏單位進行日常巡邏時亦會評估海面的清潔狀況，然後向單位主管匯報；及

註 20： *所有車輛因處置廢物而進入和離開堆填區或廢物轉運站時，須分別在入口及出口的磅橋磅重。有關廢物運輸商／司機在離開出口的磅橋時，可取得一張載有詳細資料的交收記錄單（載有日期、時間、進入及離開時的重量等），以作記錄。*

(c) 至於招標程序，合約已要求投標者提供收集海上垃圾的船隻及工人的具體數字。用於評審標書的評分制度／評審準則 (已載於招標文件內讓準投標者知悉) 在制訂時並沒考慮海上垃圾量。審批接獲的標書時，主要着眼於船隻的運作成本及工人的薪酬。海事處在涵蓋全港水域的海上垃圾清理及處置合約的招標文件內訂明，所載的歷年漂浮垃圾和船艇生活垃圾收集量只供投標者參考，不會用作表現或工作量指標。對於審計署查詢海上垃圾收集量會否影響投標者的投標價，海事處在 2020 年 9 月和 10 月表示：

(i) 既然海上垃圾收集量並非評估承辦商表現的一項指標，該等數字便不應影響投標者釐訂投標價 (註 21)；及

(ii) 事實上，於 2018 年 6 月和 2020 年 7 月為大埔區水域合約招標時，招標文件內並無提供漂浮垃圾和船艇生活垃圾的每月收集量 (見第 1.14 段)。

海上垃圾收集量雖然只是編訂海上垃圾清理工作地點優次 (見第 2.2(b) 段) 的重要因素之一，亦不會用於評估承辦商表現和評審標書，但仍是已納入海事處管制人員報告的一項重要表現指標，讓持份者可藉以評估海事處在調配資源收集和清理海上垃圾方面的成本效益。鑑於環保署記錄的承辦商都市固體廢物 (海事處表示以海上垃圾為主 —— 見第 2.4(a) 段註 19) 處置量與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現明顯差異，海事處需要調查此事並採取措施，確保妥善匯報海上垃圾收集量 (例如要求承辦商遵從指定程序擬備海上垃圾收集量的統計數字，以及核實承辦商提交的統計數字)。

註 21： *海事處表示，海上垃圾收集量的統計數字並非能影響投標價的相關因素。由於海事處沒有規定承辦商必須收集一定數量的海上垃圾，因此海上垃圾收集量不會影響投標者如何釐訂履行合約所需的服務規模和資源。衡量所需服務規模和資源的主要因素包括：(a) 服務範圍 (即全港水域) 和必須長期保持清潔的海域數目 (即 43 處優先清理海域)；(b) 各處海域的空間分布和清理船隻抵達現場所需時間；(c) 承辦商在不同海域執行清理服務所須提供的船隻數目和種類 (即核心服務需要不少於 60 艘清理和支援船隻；(d) 服務時間內須維持於“良好”級別的服務範圍本身的清潔狀況；及 (e) 服務時間內令海面回復應有清潔狀況所需時間 (見第 3.3(c) 段)。*

審計署的建議

2.7 **審計署*建議*海事處處長應：**

(a) **調查 2012 至 2019 年期間環保署記錄的承辦商都市固體廢物處置量與海事處管制人員報告所載的海上垃圾收集量出現的明顯差異；及**

(b) **根據調查結果，採取措施確保妥善匯報海上垃圾收集量。**

政府的回應

2.8 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

(a) “差異”成因是進行比較的兩套數字採用了不同的計量單位。海事處日後會在管制人員報告內增添備註，說明估算海上垃圾收集量所用的計量單位；

(b) 海事處日後會定期覆核海上垃圾處置量和承辦商匯報的海上垃圾收集量；及

(c) 會進行突擊檢查以監察承辦商的表現。

向承辦商發還處置費

在廢物轉運站處置海上垃圾

2.9 按照全港水域合約和大埔區水域合約的條文，承辦商負責把收集到的漂浮垃圾和生活垃圾運往處置地點 (即公眾堆填區或已獲海事處處長批准由承辦商安排及提供的其他地點) 處置。全港目前共有 3 個堆填區，即位於屯門的新界西堆填區、位於將軍澳的新界東南堆填區和位於打鼓嶺的新界東北堆填區。由 2016 年 1 月 6 日起，新界東南堆填區只接收建築廢物。在其他兩個堆填區處置都市固體廢物 (包括海上垃圾)，費用全免。

2.10 海事處表示：

(a) 在 2016 年 1 月之前，承辦商把大部分收集到的漂浮垃圾和生活垃圾運往位於將軍澳的新界東南堆填區處置。鑑於該堆填區由 2016 年 1 月 6 日起停止接收都市固體廢物，承辦商自同年 1 月 1 日起改為在廢物轉運站處置大部分收集到的海上垃圾，並由海事處發還處置費；

(b) 海事處在 2015 年 12 月決定向承辦商發還處置費時，認為儘管在堆填區處置海上垃圾可費用全免，而在廢物轉運站則須繳付處置費，但把海上垃圾運往其他兩個堆填區卻必然會增加運送時間及成本，肯定會影響整個垃圾運送過程的效率；及

(c) 鑑於承辦商代表政府收集和處置海上垃圾，而政府其他部門 (即食物環境衞生署和康樂及文化事務署) 亦已獲豁免繳付廢物轉運站所收的處置費，海事處當時認為向承辦商發還款項是合理的。

表四顯示由 2016 至 2019 年向承辦商發還的款項。

表四

向承辦商發還廢物轉運站所收的處置費
(2016 至 2019 年)

年份	發還款項
2016	75,224 元
2017	87,766 元
2018	77,705 元
2019	69,217 元
總計	309,912 元

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

附註：

(a) 海事處在 2015 年 12 月估算，每月平均約有 1 000 公噸垃圾運往廢物轉運站處置，每月的處置費約為 35,000 元 (即每年 420,000 元)。

(b) 海事處在 2020 年 10 月告知審計署，處置費的實際款額與估算款額出現差異，是因為前者按承辦商在廢物轉運站所處置垃圾的實際重量來收費，而後者則按垃圾原來數量 (從體積換算為"公噸") 來估算。

需要具體訂明在廢物轉運站處置垃圾所招致費用的安排

2.11 審計署留意到，在現行的全港水域合約期間 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 仍有發還費用安排。然而，招標文件只訂明承辦商須負責在公眾堆填區或已獲海事處處長批准由承辦商安排及提供的其他地點處置垃圾，但沒有提及在廢物轉運站處置垃圾所招致的費用將由政府承擔。因此，在 2017 年 5 月進行投標時，儘管中標的承辦商或會選擇安排在堆填區免費處置垃圾，但其他準投標者未必可全面掌握在廢物轉運站所招致費用的發還安排。

2.12 鑑於新界東南堆填區自 2016 年 1 月起已停止接收都市固體廢物，故在 2017 年 3 月就現行合約招標前，任何標書的出價 (合約價格) 理應已計及海

上垃圾的所有收集和處置費用。因此，繼續向承辦商發還廢物轉運站所收處置費的做法，需要有充分理據支持。海事處在 2020 年 9 月表示：

(a) 2017 年的發還費用安排並不可取。海事處在 2018 年為大埔區水域合約招標時已停止發還費用安排，並在相關招標文件內訂明在處置地點棄置廢物的一切費用概由承辦商負責 (見第 2.13 段)；及

(b) 海事處日後為全港水域合約招標時會作出相同安排。

審計署認為，海事處日後再招標時，應具體訂明在廢物轉運站處置垃圾所招致費用的安排。

需要採取措施處理可能多付予承辦商的發還款項

2.13 按照大埔區水域合約 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止) 的條文，承辦商須負責自費把收集到的漂浮垃圾和生活垃圾運往處置地點處置。換言之，海事處不會安排發還處置費。審計署留意到，在全港水域合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 和大埔區水域合約 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止) 下，把海上垃圾由收集站運往處置地點的都是車輛 1 (見第 2.19 段)。根據廢物轉運站向車輛 1 司機發出的交收記錄單，要區分在全港水域合約下的垃圾收集量與在大埔區水域合約下的垃圾收集量，並不切實可行。因此，海事處就廢物轉運站所收處置費而向承辦商發還的款項，自大埔區水域合約在 2018 年 10 月生效以來，其實已包含該合約所招致的處置費，但此等處置費按照合約條文本應由承辦商承擔。再者，車輛 1 除了運送海事處合約訂明的海上垃圾，或許亦曾作其他用途 (見第 2.4(a) 段)。

2.14 海事處於 2020 年 10 月告知審計署：

(a) 該處已於 2020 年 9 月向承辦商追討在大埔區水域合約下多付予承辦商的處置費；

(b) 有關車輛 1 的使用情況，承辦商確認車輛 1 只會偶爾用作運送建築廢物往堆填區，故此不曾出現發還廢物轉運站所收處置費的問題；及

(c) 合約條件並無規定承辦商訂明的車輛只可用作運送在海事處合約下收集到的海上垃圾。儘管如此，海事處基於審計署的審查結果，

將與承辦商磋商以確保車輛 1 不會用作運送海上垃圾以外的其他用途。

審計署認為，為監察承辦商所提供車輛的使用情況，海事處需要提醒承辦商妥善備存能證明車輛調配及工作情況的車輛出勤記錄及工作日誌 (見第 2.3(c) 段)，並需要定期檢查此等記錄。海事處亦需要與承辦商採取適當跟進行動，確保車輛 1 不會用作運送海上垃圾以外的其他用途。

審計署的建議

2.15 **審計署*建議*海事處處長應：**

(a) **在日後招標時具體訂明在廢物轉運站處置垃圾所招致費用的安排；**

(b) **提醒承辦商妥善備存能證明車輛調配及工作情況的車輛出勤記錄及工作日誌，並定期檢查此等記錄；及**

(c) **與承辦商採取適當跟進行動，確保車輛 1 不會用作運送海上垃圾以外的其他用途。**

政府的回應

2.16 海事處處長同意審計署的建議。

分判安排

分判安排未經批准

2.17 ***全港水域合約所載規定*** 根據現行全港水域合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 的招標文件，如投標者所作建議的任何部分將由分判商執行，則投標者須連同其標書遞交：

(a) 擬議分判商的資料；及

(b) 擬議分判商的承諾書，訂明：

(i) 會與投標者訂立分判合約，按照招標文件所載條文執行有關服務；及

(ii) 不會把有關服務的任何部分再分判。

分判商以往經驗、職能及職責的詳情亦須一併遞交。如未能遞交分判商的承諾書，將令分判安排的建議無效。

招標文件亦訂明，承辦商未經政府事先書面同意，不得分判其任何責任，不論全部或部分。

2.18 ***大埔區水域合約所載規定*** 大埔區水域合約(由2018年10月起至2020年9月止)的招標文件規定，承辦商未經政府事先書面同意，不得分判其服務的全部或任何部分。承辦商亦不得藉訂立任何分判合約來解除自己在合約下的任何責任。

2.19 ***兩份合約下的分判安排均未經批准*** 審計署的審查發現下列事宜：

(a) ***全港水域合約*** 就全港水域合約而言，承辦商遞交的標書並無包含分判建議，而海事處其後亦沒有以書面同意其委聘分判商。然而，海事處記錄顯示，承辦商在2020年3月(即合約及分判安排生效29個月後)通知海事處，早已分判2017年10月至2022年9月整段合約期內每天把海上垃圾由收集站運往處置地點處置的服務(見第1.13(c)段註14)。審計署亦留意到，分判商提供的車輛(即車輛1——見第2.3(b)段)，是承辦商所交標書內就每天運送海上垃圾兩輛指明車輛的其中一輛；及

(b) ***大埔區水域合約*** 至於大埔區水域合約，儘管海事處未有書面批准委聘分判商，但全港水域合約分判商所用的車輛(即車輛1)，亦用作處置在大埔區水域額外收集到的垃圾。海事處在2020年8月回應審計署的查詢時表示，同月(即合約及分判安排生效22個月後、合約結束前兩個月)收到承辦商的信件，指出大埔區水域合約下每天運送海上垃圾的服務，在2018年10月至2020年9月的整段合約期內亦早已分判，而該分判商與全港水域合約下的分判商是同一公司。

2.20　2020 年 9 月，海事處通知審計署：

(a) 海事處為糾正未經批准的分判安排，已先後在 2020 年 7 月 28 日和 2020 年 8 月 14 日，批准全港水域合約和大埔區水域合約的分判安排；及

(b) 海事處已提醒承辦商日後務須恪守合約條款和條件。

審計署認為，未經海事處事先書面批准而委聘分判商已違反合約。海事處應加強管控分判安排，確保日後所有分判安排均批准妥當。

審計署的建議

2.21　**審計署*建議*海事處處長應：**

(a) **加強管控分判安排；及**

(b) **確保日後所有分判安排均批准妥當。**

政府的回應

2.22　海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處：

(a) 已提醒承辦商務須恪守合約條款和條件；及

(b) 日後會要求承辦商須在分判合約生效前提交分判文件以供審批。

為清理及處置服務招標

需要提高招標時的競爭程度

2.23　如表五所示，2004 至 2017 年期間全港水域合約的最近 4 次招標，所收標書數目一直呈下降趨勢。

表五

全港水域合約
最近 4 次招標所收標書數目
(2004 至 2017 年)

招標年份	合約期	所收標書 (符合要求者) 數目 (註 1)		中標者合約價格 (百萬元)	
2004	2005 年 7 月至 2010 年 6 月 (註 2)	3 (3)	4 (4)	82.3	72.1
2011	2011 年 10 月至 2016 年 9 月 (註 3)	4 (1)		189.9	
2016	2016 年 10 月至 2021 年 9 月	3 (2)		不適用 (註 4)	
2017	2017 年 10 月至 2022 年 9 月	2 (2)		447.4	

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註 1： 自 2011 年的招標以來，海事處已把全港水域合約由先前的兩份 (分別涵蓋香港東面和西面水域) 合併為一份。

註 2： 兩份合約延期至 2011 年 9 月，以便有充足時間準備 2011 年的招標工作。

註 3： 合約因 2016 年的招標取消而延期至 2017 年 9 月。

註 4： 由於投標價格 (即 4.17 億元) 出乎意料飆升，超出海事處的 2.47 億元核准項目預算，招標因而取消。

附註：承辦商 A 自 2005 年 7 月起成為海事處海上垃圾清理及處置服務的單一承辦商。

2.24 中央投標委員會在 2017 年 8 月批准就全港水域的海上垃圾清理及處置合約批出時，曾建議海事處日後招標時應考慮採取下列措施，以提高招標時的競爭程度：

(a) 延長投標期，讓準投標者有更多時間擬備其建議；

(b) 縮短合約期，讓相關營運商可更靈活就不同項目調配其船隻／人手，藉此增加合約的吸引力；及

(c) 延長準備期，讓中標者在合約批出後有更多時間配備／安排所需船隻和人手，藉此盡量減少新營運商面對的障礙。

2.25 正如《物料供應及採購規例》訂明，競爭是防止競投者濫收費用和脅迫政府的可靠方法。鑑於所收標書數目不斷減少而合約開支顯著增加，審計署認為，海事處應考慮中央投標委員會的意見，日後就海上垃圾清理及處置服務招標時，應設法提高競爭程度。

審計署的建議

2.26 **審計署*建議*海事處處長應考慮中央投標委員會的意見，日後就海上垃圾清理及處置服務招標時，應設法提高競爭程度。**

政府的回應

2.27 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處將作相應跟進。

第 3 部分：監察海上垃圾清理及處置服務

3.1　本部分探討海事處監察海上垃圾清理及處置服務的工作，審查工作集中於下列範疇：

(a) 監察海上垃圾清理工作 (第 3.2 至 3.20 段)；及

(b) 監察收集站的管理工作 (第 3.21 至 3.29 段)。

監察海上垃圾清理工作

適用於全港水域合約的規定

3.2　***核心服務***　承辦商提供的核心服務包括清理漂浮垃圾、收集本地船隻和遠洋船隻的生活垃圾、處置垃圾和清潔近岸區 (見第 1.13 段)。

3.3　***服務時間和表現標準***　根據現行合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止)，承辦商須負責的工作包括但不限於：

(a) 在全年的每一天 (包括星期日和公眾假期)，於香港天文台界定的白晝時段提供海上垃圾清理及處置服務；

(b) 確保服務範圍內各處清潔和沒有垃圾，而且服務範圍的清潔狀況須在上午 8 時至下午 6 時期間維持在“良好”級別；

(c) 如在服務時間內香港水域任何部分的清潔狀況低於“良好”級別，則須在 30 至 120 分鐘內把清潔狀況回復至“良好”級別，具體時限按該海域所在位置 (見圖二) 設定如下：

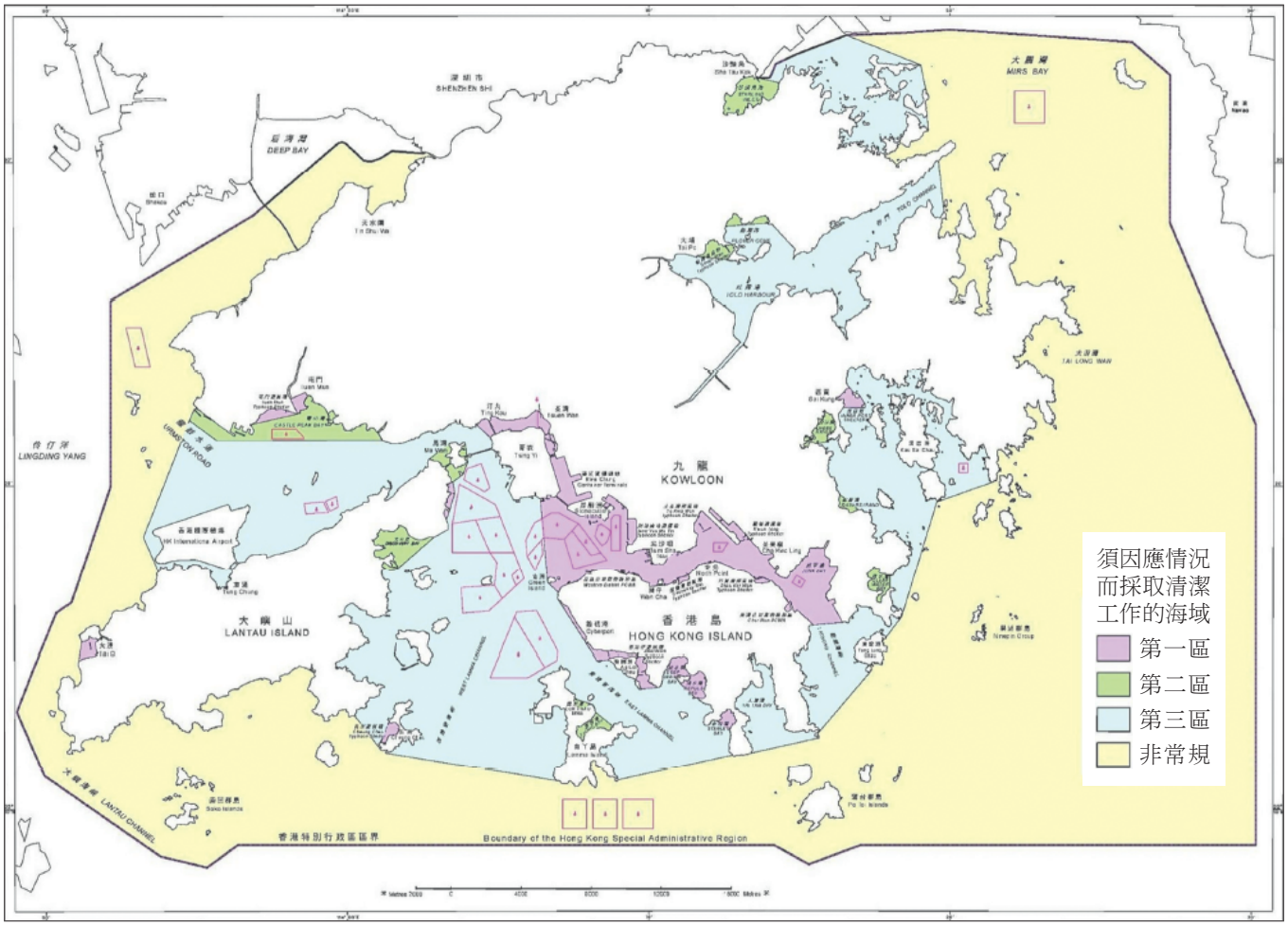
(i) 第一區內的海域為 30 分鐘；

(ii) 第二區內的海域為 60 分鐘；及

(iii) 第三區內的海域為 120 分鐘；

圖二

海上垃圾清理服務範圍



資料來源：海事處的記錄

(d) 在服務時間內，無論服務範圍內的清潔狀況如何，承辦商的垃圾清理／收集船隊 (註 22) 至少須有半數運作，進行海上垃圾清理服務或巡邏指定服務範圍以搜尋漂浮垃圾；及

(e) 每天 (星期日和公眾假期除外) 上午 8 時至下午 7 時連續 9 個工時 (包括 1 小時午膳時間) 提供近岸清潔服務。

註 22： *根據合約，垃圾清理／收集船隊是指承辦商為履行合約而須提供和使用的船隻總數 (即承辦商提供的 85 艘船隻和 3 艘政府轄下租予承辦商的垃圾清理船“海潔號”)。*

大埔區水域額外合約的規定

3.4 ***核心服務*** 承辦商提供的核心服務包括清理漂浮垃圾、收集本地船隻的生活垃圾 (應海事處要求)、處置垃圾和清潔近岸區。

3.5 ***服務時間和表現標準*** 根據合約，承辦商須負責的工作包括但不限於：

(a) 每星期有 6 天 (包括星期日和公眾假期) 提供海上垃圾清理及處置服務；及

(b) 確保服務範圍內各處清潔和沒有垃圾，而且服務範圍的清潔狀況須在上午 8 時至下午 6 時期間維持在“良好”級別。

海事處的監察工作

3.6 就監察承辦商的表現，污染控制小組的人員負責：

(a) 進行日常突擊清潔巡邏，確保承辦商按照合約規定維持服務範圍清潔狀況的級別和調配足夠資源；

(b) 定期進行直升機巡察，以便監察海面清潔狀況，如在香港水域發現任何海上垃圾，即作回應處理；

(c) 審閱承辦商提交的各類報表和報告 (例如每天船隻調配表、近岸清潔隊每月工作計劃、每月“黑點”情況報告)；及

(d) 每月與承辦商舉行會議，跟進與履行清潔合約有關的事宜。

需要確保各巡邏區的日常清潔巡邏次數達標

3.7 根據海事處的指引：

(a) 全港水域劃分為 12 個巡邏區 (見第 1.15 段圖一)，各有特定的海港清潔巡邏路線，每條路線在海事處日常清潔巡邏下須每月巡邏最少一次；

(b) 清潔巡邏旨在檢查和記錄所選巡邏路線上沿線各服務範圍的清潔狀況；

(c) 巡邏期間，巡邏人員亦須依據承辦商在合約中所作承諾，核對並記錄承辦商調撥予各清潔範圍承諾的清潔資源數量；及

(d) 為令巡邏路線帶有突擊成分，負責決定巡邏路線的一級海事督察應只在進行日常清潔巡邏前一晚才把路線通知巡邏人員 (職級為二級海事督察)。

3.8 審計署審查了海事處 2019 年的日常清潔巡邏記錄，留意到有 3 個巡邏區，即區 4 (西貢)、區 8 (大嶼南) 和區 9 (大嶼西) 未能達到每區每月最少一次日常清潔巡邏的要求，而未有進行日常清潔巡邏的月數由 1 至 6 個月不等。海事處表示，除了日常清潔巡邏外，亦會進行直升機巡察 (見第 3.6(b) 段)。然而，即使計及 2019 年的直升機巡察次數，仍有區 4 (西貢) 和區 9 (大嶼西) 這兩區不曾每月接受海事處至少一次的日常清潔巡邏或直升機巡察。表六列出海事處在 2019 年進行日常清潔巡邏和直升機巡察的次數。

表六

在 12 個巡邏區進行日常清潔巡邏和直升機巡察的次數
(2019 年 1 月至 12 月)

月份	日常清潔巡邏／直升機巡察的次數 (註)																									
	區 1		區 2		區 3		區 4		區 5		區 6		區 7		區 8		區 9		區 10		區 11		區 12		總計	
	維港		吐露港		大鵬灣		西貢		港島東、東龍和蒲台		港島南和南丫東		長洲和南丫西		大嶼南		大嶼西		沙洲和新界北		屯門和大嶼北		大嶼東和坪洲			
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
一月	30	2	23	-	20	-	-	-	16	-	24	1	20	1	-	1	1	-	1	-	8	1	3	2	146	8
二月	22	2	27	-	24	-	-	-	1	1	26	1	26	1	-	1	1	-	1	-	13	-	5	1	146	7
三月	28	2	28	1	24	1	3	1	11	1	14	-	7	-	4	-	2	-	8	-	10	-	2	1	141	7
四月	25	2	23	-	14	-	-	-	8	-	14	1	5	1	-	1	-	-	3	-	14	1	4	2	110	8
五月	27	1	27	-	23	-	2	-	19	-	15	-	4	1	-	1	1	-	11	-	2	-	1	1	132	4
六月	29	2	28	1	25	1	2	1	25	1	10	-	9	-	3	-	3	-	8	-	15	-	6	1	163	7
七月	28	2	29	-	25	-	1	-	24	-	18	1	11	1	-	1	2	-	4	-	12	1	4	2	158	8
八月	30	2	27	-	26	-	2	-	21	1	14	1	10	1	1	1	4	-	7	-	19	-	5	1	166	7
九月	26	2	28	1	25	1	3	1	18	1	8	-	7	-	1	-	3	-	2	-	14	-	4	1	139	7
十月	29	1	28	-	24	-	6	-	26	-	14	1	7	1	-	1	2	-	6	-	21	-	3	1	166	5
十一月	28	1	29	-	27	-	4	-	27	1	12	1	6	-	2	-	5	-	16	-	9	-	4	-	169	3
十二月	28	1	30	-	25	-	4	-	21	1	15	-	5	-	1	-	4	-	2	-	9	-	3	1	147	3
總計	330	20	327	3	282	3	27	3	217	7	184	7	117	7	12	7	28	-	69	-	146	3	44	14	1 783	74

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註：欄 (a) 和 (b) 分別顯示日常清潔巡邏次數和直升機巡察次數。

3.9　儘管海事處定期進行直升機巡察，但審計署認為直升機巡察或未能完全達到日常清潔巡邏的目的，因為：

(a) 直升機巡察期間，負責人員無須依據承辦商在合約中所作承諾，檢查並記錄承辦商調撥予各清潔範圍承諾的清潔資源數量 (見第 3.7(c) 段)；

(b) 區 9 (大嶼西) 和區 10 (沙洲和新界北) 這兩個巡邏區並不在 6 條直升機巡察路線範圍之內；及

(c) 直升機巡察並無突擊成分 (見第 3.7(d) 段)。在 2019 年，直升機巡察路線在巡察之前最少一周 (最多一個月) 便已確定。

審計署認為，海事處需要採取措施確保各巡邏區的日常清潔巡邏次數達標。

選定巡邏區時需要顧及接獲的服務要求

3.10　***海事處接獲大量服務要求***　海事處接獲的投訴和服務要求 (註 23) 來自不同渠道，包括政府 24 小時熱線 (即 1823) 和部門熱線。審計署留意到，海事處自 2017 年推行服務要求分類以來，接獲大量與海上垃圾有關的服務要求 (每年介乎 568 至 691 次) (見表七)。

註 23：*服務要求分類由 2017 年起推行。按照海事處的指引，服務要求的定義是：公眾希望海事處留意有必要進行若干工作，以維持公共秩序和清潔狀況。*

表七

海事處接獲與海上垃圾有關的投訴和服務要求的數目
(2015 至 2019 年)

	2015	2016	2017	2018	2019
投訴宗數	708	1 110	11	9	12
服務要求次數 (註)	不適用		678	691	568
總計	708	1 110	689	700	580

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

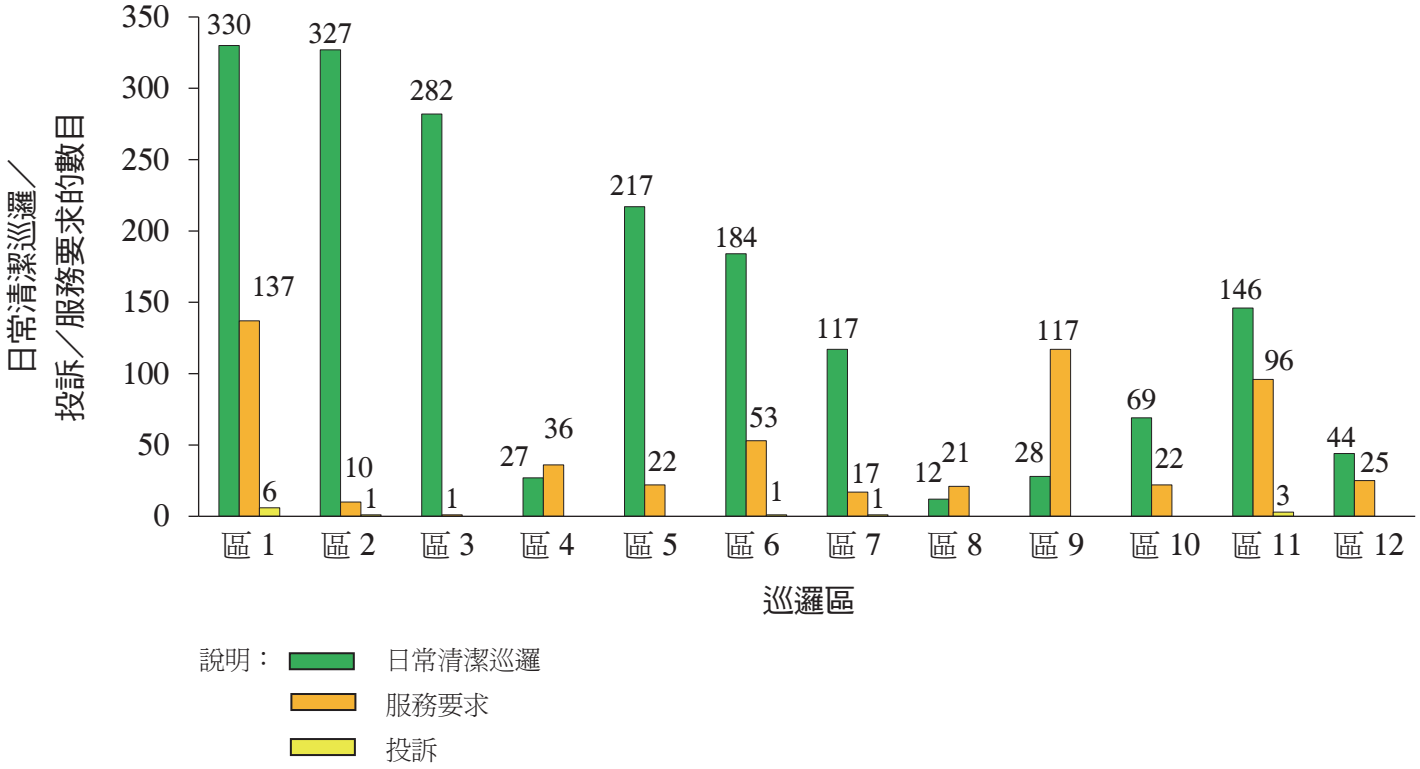
註：服務要求分類由 2017 年起推行。

3.11 ***選定巡邏區以進行日常清潔巡邏時未有顧及接獲服務要求的次數*** 審計署留意到，儘管海事處每年接獲大量服務要求，但該處的指引僅訂明巡邏次數應與公眾投訴宗數相符，並無提及在選定巡邏區以進行日常清潔巡邏時，應顧及接獲服務要求的次數 (註 24)。審計署分析了 2019 年內進行的日常清潔巡邏次數，以及接獲與海上垃圾有關的投訴和服務要求的數目。正如圖三所示，區 9 (大嶼西) 在各區所接獲服務要求次數當中排名第二高 (117 次)，但巡邏次數 (28 次) 卻遠遠少於大部分其他巡邏區。

註 24： *根據海事處的指引，其他應予考慮的因素包括近期巡邏路線、先前巡邏人員所作的近期評論，以及當前天氣情況可能導致漂浮垃圾堆積的情況。*

圖三

按巡邏區分析日常清潔巡邏、
所接獲投訴和服務要求的數目
(2019 年)



資料來源：審計署對海事處記錄的分析

附註：

(a) 2019 年並無接獲有關區 3 至區 5、區 8 至區 10 和區 12 的投訴。

(b) 不包括並無位置記錄的 11 次服務要求。

3.12 海事處於 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示，就區 9 (大嶼西) 而言：

(a) 在 2019 年接獲的 117 次服務要求中，有 79 次 (68%) 由同一碼頭營辦商提出。營辦商由於要保持高速船正常運作，或會擔心海面的清潔狀況，因此多次提出服務要求。海事處每當接獲服務要求後，便指示承辦商清理有關海域；及

(b) 由於同一位置接獲多次清理服務要求，因此巡邏次數少於接獲服務要求的次數。

審計署認為，巡邏區接獲服務要求的次數或可視作清潔狀況的指標，反映承辦商在該特定巡邏區的表現。海事處在選定巡邏區以進行日常清潔巡邏時，需要顧及接獲服務要求的次數。

需要加強監察承辦商的海上垃圾清理工作

3.13　為評估承辦商海上垃圾清理工作的表現，審計署人員在 2020 年 6 月和 7 月曾進行 4 次實地視察，並發現有待改善之處如下：

(a) ***長洲避風塘***　2020 年 6 月 26 日 (星期五) 上午 10 時 10 分，審計署人員留意到長洲避風塘內有漂浮垃圾，位置是沿北社海傍路一帶和國民路垃圾收集站附近，而同一時間承辦商的工人正在長洲渡輪碼頭 (距離發現漂浮垃圾的位置約 270 米) 清理海上垃圾。至下午 1 時 50 分，審計署人員發現海濱長廊對出的漂浮垃圾仍未移除 (見照片三)，於是在下午 2 時 21 分致電 24 小時熱線 (即 1823)(註 25)，以市民身分向海事處舉報有關位置，要求安排清理海上垃圾。當承辦商的工人在下午 3 時 04 分到達避風塘以清理海上垃圾時，卻沒有把所舉報位置的漂浮垃圾移除 (見照片四)，並在下午 3 時 53 分離開避風塘。審計署人員在 2020 年 6 月 30 日 (星期二) 下午 3 時 30 分再次視察長洲避風塘，留意到在 2020 年 6 月 26 日向海事處舉報的同一位置仍有漂浮垃圾 (見照片五)；

註 25：*海事處表示，於下午 2 時 41 分接獲 24 小時熱線轉達的服務要求，並於下午 3 時 01 分轉介予承辦商跟進。*

照片三

在長洲避風塘發現的漂浮垃圾

資料來源：審計署人員於 2020 年 6 月 26 日 (星期五) 下午 1 時 50 分拍攝的照片

照片四

在長洲避風塘發現的漂浮垃圾

資料來源：審計署人員於 2020 年 6 月 26 日 (星期五) 下午 3 時 53 分拍攝的照片

照片五

在長洲避風塘發現的漂浮垃圾

資料來源：審計署人員於 2020 年 6 月 30 日 (星期二) 下午 3 時 30 分拍攝的照片

(b) ***三家村避風塘*** 三家村避風塘是 43 處優先清理海域之一，承辦商的工作船須巡邏該處，尋找漂浮垃圾並加以清理 (見第 1.13(a) 段)。2020 年 7 月 3 日 (星期五)，審計署人員於上午 9 時至下午 6 時進行實地視察，留意到承辦商的工人曾到避風塘清理漂浮垃圾、清潔近岸和收集生活垃圾，歷時約 1 小時 24 分鐘。然而，當工人於下午 4 時離開避風塘後，該水域的清潔狀況 (見照片六) 似乎並未達到合約所訂的“良好”級別 (見第 1.16 段)；

照片六

三家村避風塘

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 3 日 (星期五) 下午 5 時拍攝的照片

(c) ***屯門避風塘和青山灣海濱長廊*** 屯門避風塘毗鄰青山灣海濱長廊，兩者均位處第二區 (見第 3.3(c) 段)。按照合約條款，倘第二區任何部分的清潔狀況於服務時間內 (即上午 8 時至下午 6 時) 未達“良好”級別，承辦商須在 60 分鐘內把該處回復至“良好”級別。2020 年 7 月 10 日 (星期五) 上午 9 時 30 分，審計署人員在屯門避風塘和青山灣海濱長廊附近發現漂浮垃圾 (見照片七)，並於上午 10 時 41 分 (註 26) 以市民身分致電 24 小時熱線 (即 1823)，向海事處舉報有關位置，要求安排清理海上垃圾。可是，直至下午 1 時仍沒有承辦商工人到屯門避風塘移除所舉報位置的漂浮垃圾 (見照片八)。審計署人員於下午 1 時 05 分以市民身分致電承辦商熱線再作舉報後，承辦商工人終於在下午 1 時 39 分到場清理海上垃圾。然而，他們未有移除所舉報位置的全部漂浮垃圾 (見照片九)，便於下午 2 時 23 分離開。直至審計署人員於下午 4 時結束實地視察前，承辦商工人再無到場移除垃圾；及

註 26： *海事處表示，於上午 11 時 34 分接獲 24 小時熱線轉達的服務要求，並於上午 11 時 56 分轉介予承辦商跟進。*

照片七和八

在屯門避風塘和青山灣海濱長廊
發現的漂浮垃圾

照片七

上午 9 時 30 分

照片八

下午 1 時

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 10 日 (星期五) 拍攝的照片

照片九

在屯門避風塘和青山灣海濱長廊
發現的漂浮垃圾

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 10 日 (星期五) 下午 2 時 23 分拍攝的照片

(d) ***觀塘避風塘和觀塘海濱長廊*** 觀塘避風塘是 43 處優先清理海域之一，毗鄰觀塘海濱長廊，兩者均位處第一區。按照合約條款，倘第一區任何部分的清潔狀況於服務時間內未達“良好”級別，承辦商須在 30 分鐘內把該處回復至“良好”級別。2020 年 7 月 13 日 (星期一) 上午 9 時，審計署人員在觀塘避風塘內沿觀塘海濱長廊一帶發現漂浮垃圾。由於及至中午仍未見有承辦商工人到避風塘清理海上垃圾 (見照片十和十一)，審計署人員便於下午 1 時 46 分 (註 27)，以市民身分致電 24 小時熱線 (即 1823)，向海事處舉報位置，要求安排海上垃圾清理服務。海事處的巡邏船和承辦商的工人先後於下午 2 時 48 分和 2 時 52 分 (即審計署人員舉報情況逾 60 分鐘後) 到達所舉報位置。海事處的巡邏船於下午 3 時 26 分離開，而承辦商的工人在所舉報位置清理海上垃圾後，亦於下午 3 時 35 分離開避風塘。然而，審計署人員留意到，工人未有移除所有漂浮垃圾，而清潔狀況亦似乎未達合約要求的“良好”級別 (見照片十二)。直至審計署人員於下午 5 時結束實地視察前，承辦商再無到場移除垃圾。

註 27： *海事處表示，於下午 1 時 56 分接獲 24 小時熱線轉達的服務要求，並於下午 2 時 11 分轉介予承辦商跟進。*

照片十和十一

在觀塘避風塘和觀塘海濱長廊
發現的漂浮垃圾

照片十

下午 12 時 08 分

照片十一

下午 12 時 35 分

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 13 日 (星期一) 拍攝的照片

照片十二

在觀塘避風塘和觀塘海濱長廊
發現的漂浮垃圾

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 13 日 (星期一) 下午 4 時 18 分拍攝的照片

3.14 ***海事處和承辦商的回應*** 海事處根據其記錄和承辦商遞交的報告，在2020年9月回應如下：

(a) ***長洲避風塘*** 承辦商工人於2020年6月26日(星期五)下午3時12分至4時在場進行清理工作。至於審計署人員於同月30日(星期二)進行實地視察時發現的漂浮垃圾，海事處認為審計署兩次實地視察相隔了一段時間，漂浮垃圾可能是在承辦商完成首次收集後再出現；

(b) ***屯門避風塘和青山灣海濱長廊*** 承辦商工人於2020年7月10日(星期五)下午12時05分到場進行清理工作。然而，承辦商調派的工作船因水太淺而未能駛至近岸區。承辦商其後派遣一支近岸清潔隊到場，由下午1時30分至2時進行清理工作，而海事處人員則於下午2時15分到場視察；及

(c) ***觀塘避風塘和觀塘海濱長廊*** 海事處接獲24小時熱線轉達的服務要求前(由審計署人員以市民身分於下午1時56分提出)，曾接獲兩次服務要求，由匿名來電和海事處海港巡邏組先後於下午1時10分和1時30分提出。至於審計署人員提出的服務要求，承辦商工人於下午2時11分至2時35分在場進行清理工作。

3.15 海事處表示：

(a) 根據現行做法，海事處接獲24小時熱線轉達的服務要求後，會向承辦商通報有關位置，並指示承辦商在服務時間內把清潔狀況回復至"良好"級別；

(b) 把有關水域回復至"良好"級別的時限(見第3.3(c)段)，是由承辦商接獲海事處指示那一刻起計；及

(c) 服務要求是由24小時熱線經海事處向承辦商轉達，當中的往來通訊或會耽誤一些時間，因此提出服務要求的人士或會覺得，清潔狀況回復至應有級別所需時間超出預期。儘管如此，海事處明白承辦商回應服務要求的做法有可予改善之處。

審計署認為，為確保本港各區水域的清潔狀況於服務時間內(即上午8時至下午6時)維持在"良好"級別以達到合約所訂的表現水平，海事處需要加強監察承辦商的海上垃圾清理服務。海事處亦需要採取措施，確保能適時回應公眾提出的服務要求，並達到合約條款所訂的服務水平。

調配遊樂船隻進行海上垃圾清理工作

3.16　船主在本港水域操作船隻前，須根據《商船 (本地船隻)(證明書及牌照事宜) 規例》(第 548D 章) 附表 1，按船隻的類別和類型向海事處處長申請合適的證明書及牌照。概括而言，第 I 至 IV 類別指具備下列功能的船隻：

(a) ***第 I 類別*** 第 I 類別船隻為客船 (例如渡輪和小輪)；

(b) ***第 II 類別*** 第 II 類別船隻為貨船 (例如乾貨貨船和工作船)；

(c) ***第 III 類別*** 第 III 類別船隻為漁船 (例如運魚船和漁船舢舨)；及

(d) ***第 IV 類別*** 第 IV 類別船隻為遊樂船隻 (例如遊樂船和機械輔助帆船)。

每一類別船隻各須遵從一套不同的安全標準。審計署留意到，與第 IV 類別船隻 (即遊樂船隻) 比較，第 I、II 和 III 類別船隻須遵從較嚴格的規定，例如法定檢驗和船員方面的規定。

3.17　審計署人員於 2020 年 6 月和 7 月進行實地視察時留意到，承辦商所調配的 4 艘船隻 (例子見照片十三和十四) 未有納入向海事處提交的船隻名單 (屬標書一部分)。審計署發現，牌照號碼顯示該 4 艘船隻同屬第 IV 類別船隻 (即遊樂船隻)。由於第 IV 類別船隻僅作遊樂用途，因此調配這類船隻清理海上垃圾或已觸犯法例。

照片十三

在長洲避風塘用於清理海上垃圾的
第 IV 類別船隻 (即遊樂船隻)

資料來源：審計署人員於 2020 年 6 月 26 日 (星期五) 拍攝的照片

照片十四

在三家村避風塘用於清理海上垃圾的
第 IV 類別船隻 (即遊樂船隻)

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 3 日 (星期五) 拍攝的照片

3.18　2020年9月初，審計署把承辦商調配該4艘第IV類別船隻(即遊樂船隻)的資料轉介海事處跟進。2020年9月底，海事處通知審計署：

(a) 海事處已就該4艘第IV類別船隻的其中3艘，向承辦商發出兩張違約通知書。相關資料已轉介海事處的執法組別再作跟進；及

(b) 至於餘下一宗個案，海事處正在調查。

為保障承辦商工人的安全和遵從相關規例的規定，海事處需要與承辦商適切跟進其船隻的牌照事宜，並採取措施確保派往清理海上垃圾的船隻均領有合適牌照。

審計署的建議

3.19　**審計署*建議*海事處處長應：**

(a) **採取措施確保各巡邏區的日常清潔巡邏次數達標；**

(b) **在選定巡邏區以進行日常清潔巡邏時，顧及接獲服務要求的次數；**

(c) **加強監察承辦商的海上垃圾清理服務，以達到合約所訂的表現水平；**

(d) **採取措施，確保能適時回應公眾提出的服務要求，並達到合約條款所訂的服務水平；及**

(e) **與承辦商適切跟進其船隻的牌照事宜，並採取措施確保派往清理海上垃圾的船隻均領有合適牌照。**

政府的回應

3.20　海事處處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 有關調配遊樂船隻清理海上垃圾的問題，已向承辦商發出違約通知書；及

(b) 相關資料已轉介海事處的執法組別再作跟進。海事處會繼續監察承辦商的工作。

監察海上垃圾收集站的管理工作

收集站的運作

3.21　本港現時有 4 個收集站，位於茶果嶺、鴨脷洲、九龍西及屯門，由承辦商負責管理。漂浮垃圾和從船艇收集所得生活垃圾會運往收集站，再卸入暫存斗，以便隨後運往處置地點處置。

3.22　根據全港水域合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 和大埔區水域合約 (由 2018 年 10 月起至 2020 年 9 月止) 的招標文件，就收集站而言，承辦商的責任包括但不限於：

(a) 供應附連適當蓋罩的暫存斗，供暫時存放垃圾之用，並把暫存斗固定於收集站範圍內；

(b) 操作起重裝置，以從清理／收集垃圾船隻卸下垃圾；

(c) 在每個工作日完結時把收集站的暫存斗清空；及

(d) 保持收集站整潔，達至海事處巡查人員滿意的程度。

3.23　根據全港水域合約 (由 2017 年 10 月起至 2022 年 9 月止) 的實施計劃 (合約的一部分)：

(a) 4 個收集站各駐有一名操作員，其責任為：

(i) 操作起重裝置 (如適用 —— 見第 3.26 段)；及

(ii) 令站內衞生和安全狀況保持於良好水平；及

(b) 收集站服務時間為每天上午 8 時至下午 7 時。

需要加強監察收集站的管理工作

3.24　***審計署的實地視察***　2020 年 7 月和 8 月，審計署人員就 4 個收集站的運作進行了 6 次實地視察，其間留意到下列情況 (見表八)：

(a) ***沒有每天由收集站運載海上垃圾到處置地點***　審計署人員留意到，雖然屯門和鴨脷洲的收集站先後在 2020 年 7 月 14 日 (星期二) 和

15 日 (星期三) 有海上垃圾卸入站內暫存斗，但分判商的車輛 (即車輛 1) 在該兩天並無在收集站的服務時間內 (即上午 8 時至下午 7 時) 抵達這兩個收集站，收集海上垃圾以作處置；

(b) ***茶果嶺收集站並無運作*** 審計署人員留意到下列證據，顯示茶果嶺收集站並無運作，甚或已經廢置：

(i) 2020 年 7 月 1 日 (星期三) 和 8 月 14 日 (星期五)，收集站均未駐有任何承辦商員工，而且閘門敞開；

(ii) 在 2020 年 7 月 1 日起重裝置已經有故障，及至 8 月 14 日仍未維修 (見照片十五)；

(iii) 在 2020 年 7 月 1 日發現承辦商或曾用作辦公室的一個貨櫃已廢置 (見照片十六)，及至 8 月 14 日依然如是；及

(iv) 收集站在 2020 年 7 月 1 日和 8 月 14 日均有欠整潔 (見照片十七和十八)；及

(c) ***鴨脷洲收集站並未駐有承辦商員工*** 審計署人員留意到，雖然有承辦商的船隻以船上起重設備把垃圾卸入鴨脷洲收集站的暫存斗，但站內並未駐有任何承辦商員工。審計署人員於 2020 年 7 月 15 日 (星期三) 和 8 月 14 日 (星期五) 視察時留意到，該收集站的閘門一直鎖上，只曾在 2020 年 7 月 15 日當天兩度由分判商的司機打開，以駛走和泊回車輛 1。

審計署進一步審查各收集站操作員的僱傭合約，留意到他們每周只須工作 6 天，每天工作時間為上午 8 時至下午 5 時 30 分 (見第 3.23(b) 段) (註 28)。

註 28： *海事處表示，收集海上垃圾的車輛通常在日間抵達收集站。如有需要，收集站操作員須在下午 5 時 30 分至下午 7 時逾時工作，承辦商亦聘請了替假操作員，負責維持 4 個收集站每天的服務。*

表八

審計署人員實地視察 4 個收集站運作情況的結果
(2020 年 7 月和 8 月)

收集站	視察日期	視察時間	審計署人員實地視察期間		
			承辦商員工在場	承辦商船隻卸下垃圾	分判商車輛抵達以收集垃圾
茶果嶺 (註 1)	2020 年 7 月 1 日	下午 3 時至下午 3 時 30 分	否	否	否
	2020 年 8 月 14 日	下午 2 時至下午 2 時 30 分	否	否	否
屯門	2020 年 7 月 14 日	上午 7 時 45 分至下午 7 時	是	是	否
鴨脷洲 (註 2)	2020 年 7 月 15 日	上午 7 時 45 分至下午 7 時	否	是	否
	2020 年 8 月 14 日	下午 4 時 15 分至下午 7 時	否	否	否
九龍西 (註 3)	2020 年 7 月 18 日	下午 1 時至下午 5 時	是	是	否

資料來源：審計署人員在 2020 年 7 月和 8 月的實地視察

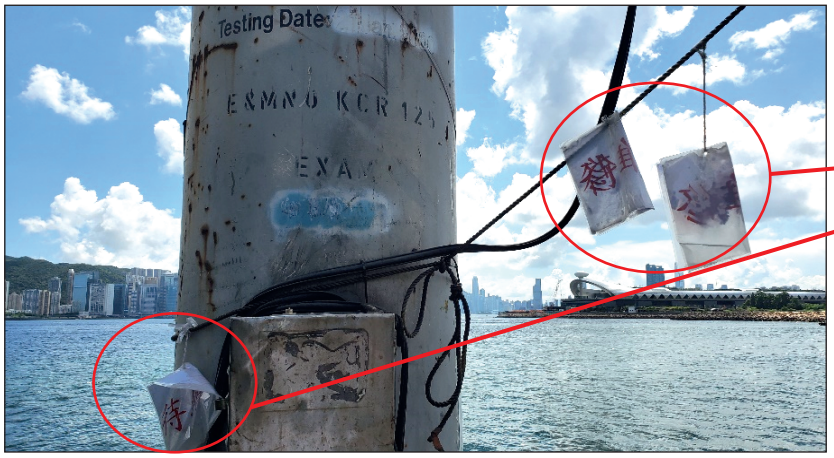
註 1： 審計署人員視察期間，茶果嶺收集站並無運作且閘門敞開，或已遭廢置。

註 2： 審計署人員視察期間，鴨脷洲收集站閘門一直鎖上，只曾在 2020 年 7 月 15 日當天兩度由分判商的司機打開，以駛走和泊回車輛 1。

註 3： 審計署人員實地視察當天，九龍西收集站數名承辦商員工於下午 4 時 30 分關上閘門後離開。審計署人員從站外觀察，未能確定下午 4 時 30 分後是否仍有其他承辦商員工在內。

照片十五

茶果嶺收集站內的起重裝置故障



資料來源：審計署人員於 2020 年 8 月 14 日拍攝的照片

照片十六

茶果嶺收集站內已廢置的貨櫃

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 1 日拍攝的照片

照片十七

茶果嶺收集站有欠整潔

資料來源：審計署人員於 2020 年 8 月 14 日拍攝的照片

照片十八

茶果嶺收集站有欠整潔

資料來源：審計署人員於 2020 年 8 月 14 日拍攝的照片

3.25 ***茶果嶺收集站的運作*** 2020 年 9 月，海事處告知審計署：

(a) 該貨櫃 (見第 3.24(b)(iii) 段) 是作一般貯物用途，已於 2020 年 9 月 14 日從茶果嶺收集站移走；

(b) 茶果嶺收集站仍然運作，轉運由香港東部水域收集所得海上垃圾。然而，承辦商表示該址時常遭人擅闖 (以進行釣魚活動)，閘門的鎖經常被毀壞；及

(c) 海事處將加強監察承辦商管理茶果嶺收集站的工作，並會張貼告示，警告不得擅闖。

3.26 ***收集站內的起重裝置*** 除了屯門收集站外，其他 3 個收集站各自設有起重裝置，以把海上垃圾從承辦商的船隻卸下。審計署留意到，茶果嶺收集站的起重裝置直至 2020 年 8 月 14 日仍未維修 (見第 3.24(b)(ii) 段)，鴨脷洲收集站的起重裝置自 2017 年 10 月起 (即全港水域合約開始生效時) 同樣亦已經有故障 (註 29)。海事處原本計劃在 2020 年 6 月或之前，完成更換裝置的採購程序。然而，該處表示受到 2019 冠狀病毒疫情影響，相關的採購程序出現延誤。

3.27 審計署認為，海事處需要適當跟進上述承辦商問題 (見第 3.24 及 3.25 段)，並加強監察收集站的管理工作，確保承辦商的表現達到合約訂明的標準。審計署認為海事處需要檢視茶果嶺和鴨脷洲收集站是否確切需要起重裝置，並視乎情況加快其維修／更換工作。

審計署的建議

3.28 **審計署*建議*海事處處長應：**

(a) **適當跟進第 3.24 及 3.25 段述明的承辦商問題，並加強監察收集站的管理工作，確保承辦商的表現達到合約訂明的標準；及**

(b) **檢視茶果嶺和鴨脷洲收集站是否確切需要起重裝置，並視乎情況加快其維修／更換工作。**

註 29： *海事處表示，承辦商一直以船上起重設備把海上垃圾卸入鴨脷洲收集站內的暫存斗。*

政府的回應

3.29　海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處將：

(a)　加強監察承辦商管理收集站的工作；及

(b)　聯絡相關部門以加快收集站內起重裝置的維修／更換工作。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1　本部分探討應對海上垃圾方面的其他相關事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a)　針對海上棄置廢物的執法工作 (第 4.2 至 4.10 段)；

(b)　網站上發布的資料 (第 4.11 至 4.15 段)；及

(c)　應對海上垃圾的新措施 (第 4.16 至 4.22 段)。

針對海上棄置廢物的執法工作

4.2　海事處是其中一個針對海上棄置廢物的執法部門 (註 30)。相關條例為《定額罰款 (公眾地方潔淨及阻礙) 條例》和《簡易程序治罪條例》(見第 1.7(c) 段)。

4.3　污染控制小組於香港水域進行日常清潔巡邏，檢視水域內各個區域的清潔狀況，監察承辦商的表現，並針對海上棄置廢物而執法。小組亦會於海上棄置廢物的黑點 (例如海濱長廊和避風塘)，定期採取特別行動。

4.4　審計署留意到，2015 至 2019 年期間，海事處每年平均針對 15 宗海上棄置廢物個案執法 (每年由 13 至 17 宗不等) (見表九)。

註 30：*針對海上棄置廢物的其他執法部門為康樂及文化事務署、漁農自然護理署和食物環境衞生署。*

表九

海事處針對海上棄置廢物的執法統計數字
(2015 至 2019 年)

年份	個案宗數			所收罰款金額 (元)		
	定額罰款通知書 (a)	傳票 (b)	總計 (c)=(a)+(b)	定額罰款通知書 (d)	傳票 (e)	總計 (f)=(d)+(e)
2015	12	1	13	18,000	2,500	20,500
2016	15	–	15	22,500	–	22,500
2017	15	–	15	22,500	–	22,500
2018	15	1	16	22,500	1,500	24,000
2019	17	–	17	25,500	–	25,500

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

需要考慮安排更多以便衣人員執法的打擊海上棄置廢物行動

4.5 審計署留意到，前“海岸清潔跨部門工作小組”(註 31) 於 2016 年 5 月和 2017 年 1 月召開的會議上，主席察悉海事處自 2016 年 4 月起便於清晨時分在香港仔海濱公園進行打擊海上棄置廢物行動，目標為該處的海鮮小販，卻一直並無發現任何棄置廢物的行為。主席詢問是否觀察到小販表現合作。海事處表示，只有穿着制服的人員才可執法，但他們的出現或會令小販有所警惕，因此該處已安排便衣人員視察附近一帶有否棄置廢物行為，如有便轉介穿着制服的人員採取行動。鑑於食物環境衞生署已授權部分專責人員便衣執法，主席建議海事處可考慮日後在執法行動中作出類似安排，以加強阻嚇作用。

註 31： *工作小組於 2012 年 11 月成立，由環境局常任秘書長擔任主席，以加強政府相關部門應對海上垃圾方面的合作。工作小組於 2018 年 1 月改組和易名為“海洋環境管理跨部門工作小組”，並下設兩個專責小組。*

4.6 海事處在 2020 年 8 月告知審計署：

(a) 根據律政司於 2017 年 5 月給予的法律意見，海事處人員從來都可以便衣執法，無須另作授權；及

(b) 2019 年的 17 宗海上棄置廢物個案中 (見表九)，有 3 宗 (18%) 是由便衣人員執法。

審計署留意到，海事處於 2019 年執行了 280 次打擊海上棄置廢物行動，當中有 270 次 (96%) 是在日常清潔巡邏中執行，當時海事處人員應該都穿上制服。雖然海事處每年針對海上棄置廢物的執法統計數字保持穩定 (2015 至 2019 年期間每年由 13 至 17 宗不等)，但海事處需要考慮安排更多以便衣人員執法的打擊海上棄置廢物行動，以加強阻嚇作用。

籌劃執法行動時需要慮及產生海上垃圾的源頭活動

4.7 根據環保署於 2013 年 3 月委託進行並於 2015 年 4 月發表報告的海上垃圾研究 (見第 1.4 段)，海上垃圾的兩大主要源頭活動為岸邊及康樂活動和海洋／水道活動，所產生垃圾量約佔本港整體海上垃圾的 89% (見表十)。

表十

人類活動所產生海上垃圾的百分比
(2013 年 4 月至 2014 年 3 月)

活動類型	海上垃圾的例子	佔海上垃圾的百分比			
		漂浮垃圾 (%)	沿岸垃圾 (%)	總計 (%)	
岸邊及康樂活動	飲品罐／樽、食物包裝紙、餐具	50.4	22.3	72.7	88.9%
海洋／水道活動	潤滑劑樽、漁網、浮標	13.3	2.9	16.2	
與吸煙有關的活動	煙頭、打火機	3.9	0.4	4.3	
傾卸廢物	油漆罐、輪胎、磚	2.3	1.1	3.4	
醫療／個人衞生用途	棉棒、尿片	3.1	0.3	3.4	
	總計	73.0	27.0	100.0	

資料來源：審計署對 2015 年 4 月發表的海上垃圾研究報告的分析

4.8　鑑於岸邊及康樂活動產生的海上垃圾所佔百分比甚高，審計署認為海事處在籌劃執法行動時，應慮及產生海上垃圾的源頭活動。此外，海事處於 2018 和 2019 年針對 33 (16+17) 宗海上棄置廢物個案執法 (見第 4.4 段表九)，當中有 23 宗 (70%) 涉及棄置煙頭。因此，海事處需要加強宣傳活動，遏止在本港水域和海岸非法棄置煙頭的行為。

審計署的建議

4.9 **審計署*建議*海事處處長應：**

(a) **考慮安排更多以便衣人員執法的打擊海上棄置廢物行動；**

(b) **在籌劃執法行動時慮及產生海上垃圾的源頭活動；及**

(c) **加強宣傳活動，遏止在本港水域和海岸非法棄置煙頭的行為。**

政府的回應

4.10 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會作相應跟進。

網站上發布的資料

需要確保網站上提供的資料準確

4.11 “海岸清潔”網站是由環保署管理的平台，專為與本地社區和公眾互動而設，用以就政府應對沿岸垃圾的工作及措施發布資訊，包括由政府和其他非政府機構舉辦的海岸清潔活動，以及相關部門推行的清潔安排和宣傳措施。

4.12 審計署留意到，網站上有關海事處海上垃圾清理工作的資料並非全部準確。網站載有海事處對海面清潔狀況級別的圖解和下列內容：

(a) 在上午 8 時至下午 6 時期間，承辦商須確保其服務水域處於“滿意”或以上的級別；及

(b) 當海面清潔狀況未達“滿意”級別，承辦商須在指定時限內將清潔狀況回復至“滿意”級別。

然而，根據海事處合約所訂表現標準，承辦商須將其服務水域維持於“良好”級別 (即較“滿意”高一級)(見第 1.16 段)，並在海面清潔狀況未達“良好”級別時予以跟進。

4.13　審計署於 2020 年 9 月初告知海事處和環保署，根據海事處的合約，清潔狀況應維持於“良好”而非“滿意”級別。2020 年 9 月底，環保署告知審計署：

(a)　發現的差異僅屬輕微，已即時更正，而“海岸清潔”網站上全是最新的準確資料；及

(b)　當局一直致力確保網站內容準確。

“海岸清潔”網站是當局與本地社區和公眾互動的平台，當局需要確保網站上的資料準確。審計署認為，為確保網站就海事處海上垃圾清理工作提供最新的準確資料，海事處應定期覆核網站上的資料，如須更新即通知環保署。

審計署的建議

4.14　**審計署*建議*海事處處長應定期覆核“海岸清潔”網站上的資料，確保網站就海事處海上垃圾清理工作提供最新的準確資料。**

政府的回應

4.15　海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會作相應跟進。

應對海上垃圾的新措施

需要加快完成浮欄試驗計劃

4.16　浮欄(亦稱污染物控制浮欄)(見照片十九的示例)為懸浮在水面的屏障，其設計能阻截廢料、垃圾和塑膠廢物等污染物在海洋、河流和溪澗內漂散。

照片十九

運用浮欄處理溢油事故

資料來源：海事處的記錄

4.17　審計署留意到，海事處曾於 2019 年 5 月通知立法會，計劃於 2019–20 年度展開浮欄試驗計劃，在不會妨礙船隻交通的水域設置浮欄，以阻截漂浮垃圾的方式應對海上垃圾問題。然而，截至 2020 年 8 月，審計署留意到海事處仍未展開試驗計劃。海事處表示：

(a) 早前採購的兩組浮欄已於 2020 年 4 月和 5 月交付，並於同年 6 月在政府船塢試用，以阻截突如其來的大量漂浮垃圾；及

(b) 海事處進行試驗計劃時會將浮欄設置在容易有大量海上垃圾湧現的位置，並會事先：

(i) 就不會影響海上航行安全的合適位置徵詢環保署的意見；及

(ii) 就設置浮欄的試驗計劃諮詢當區持份者。

4.18　審計署留意到，浮欄只要適當改良，便能有效應對海上垃圾，包括承辦商船隻難以發現和收集的細小塑膠或微塑膠 (註 32)(見第 4.19(a) 段)。就此，審計署認為海事處需要在切實可行的情況下，盡快完成浮欄試驗計劃，以應對海上垃圾。

需要留意應對海上垃圾的創科發展

4.19　審計署留意到，近年有多個項目採用創新方法和科技應對海上垃圾。例如：

(a) 一家海外非牟利環保機構正進行一個項目，運用下方垂掛裙狀網幕的長浮欄，從海洋清除塑膠廢料。據該機構稱，風、浪和水流產生的自然力量，結合海中錨定物而產生的拉力，能使裝置的移動速度持續慢於塑膠漂浮速度，從而可收集海中塑膠。有傳媒報道，該裝置能夠收集的海上垃圾包括被棄置的漁網和微塑膠；及

(b) 一家本港企業正進行一個項目，運用以人工智能驅動的機械系統自動收集水中的塑膠廢物。該機械系統由裝有鏡頭的漂浮垃圾籃、以太陽能推動的發動機、內置電腦和網絡系統組成。據傳媒報道，該企業一直為系統進行試驗，並會以商業規模推出系統。

4.20　為了提升應對海上垃圾的效益和效率，海事處應留意有關的創科發展。

審計署的建議

4.21　**審計署*建議*海事處處長應：**

(a) **在切實可行的情況下，盡快完成浮欄試驗計劃，以應對海上垃圾；及**

(b) **留意應對海上垃圾的創科發展。**

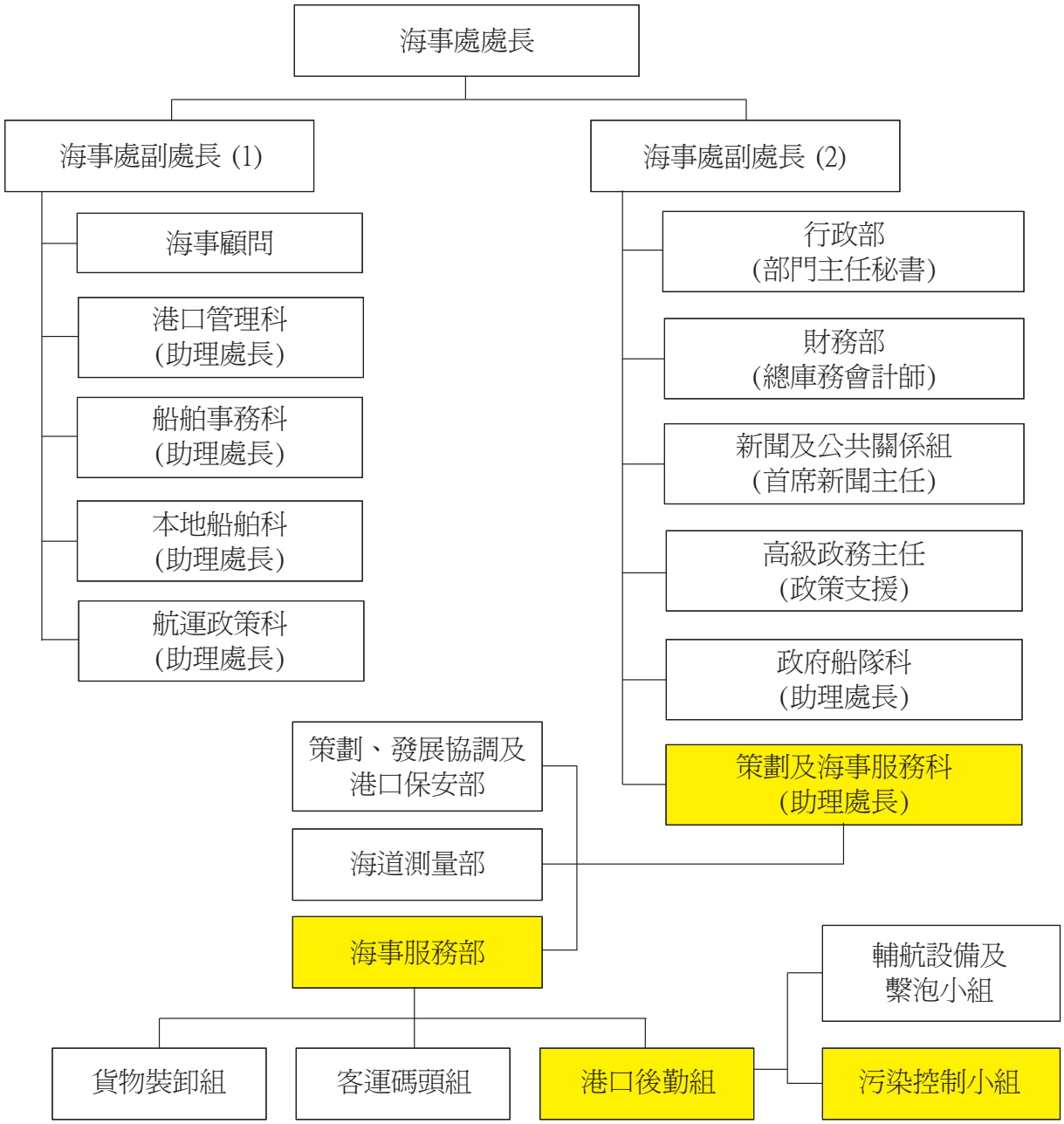
註 32：*在水環境中發現的微塑膠有不同狀態及來自不同源頭，既有經工業製作的微細顆粒 (例如加添於個人護理及美容產品的微膠珠)，也有一般塑膠製品和廢物分解出來的碎屑。塑膠物料耐用度高，但同時難以自然分解，而分解需時亦很長。隨着塑膠物料普及，如何處理塑膠廢物以減少對環境及生態的影響，已成為全球各地共同面對的重要課題。*

政府的回應

4.22　海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會作相應跟進。

附錄 A
(參閱第 1.10 段)

海事處
組織架構圖 (摘要)
(2020 年 8 月 31 日)



說明： 負責收集及清理海上垃圾的科／部／組／小組

資料來源：海事處的記錄

附錄 B

(參閱第 1.13(a) 段)

清理海上漂浮垃圾服務的 43 處優先清理海域一覽表

港島東	
1	銅鑼灣避風塘
2	土瓜灣海旁和土瓜灣避風塘
3	觀塘避風塘
4	灣仔 (香港會議展覽中心對開)
5	三家村避風塘
6	筲箕灣避風塘
7	筲箕灣至北角
8	北角 (東區走廊下方，油街與健康東街之間)
9	柴灣和杏花園
10	柴灣公眾貨物裝卸區
11	將軍澳海灣
西貢和大埔	
12	西貢海港和白沙灣
13	沙田海和白石角
14	船灣避風塘
15	布袋澳和清水灣
16	吐露港
17	沙頭角海
港島南	
18	香港仔避風塘
19	田灣
20	數碼港
21	赤柱灣

22	深水灣
23	淺水灣
港島西	
24	中環 (灣仔與港澳碼頭之間)
25	尖沙咀東海旁
26	中港客運碼頭和油麻地
27	新油麻地避風塘
28	長沙灣
九龍西	
29	藍巴勒海峽避風塘和荃灣
30	馬灣、汀九和深井
31	青山公路沿岸泳灘
32	屯門入境船隻碇泊處和蝴蝶灣泳灘
33	屯門內河貨運碼頭和鄰近範圍
34	屯門避風塘
35	龍鼓水道
36	后海灣
離島	
37	長洲和坪洲
38	索罟灣
39	洪聖爺灣和榕樹灣
40	迪士尼樂園主題公園
41	愉景灣
42	赤鱲角北
43	大澳

資料來源：海事處的記錄

附錄 C
(參閱第 1.16 段)

無遮蔽海域及避風塘清潔狀況級別圖解

(a) 無遮蔽海域

良好

滿意

一般

不滿意

欠佳

(b) 避風塘

良好

滿意

一般

不滿意

欠佳

資料來源：海事處的記錄

附錄 D
(參閱第 2.4(a) 段、
2.4(a) 段表三及附錄 E)

車輛 1 和 2 在堆填區和廢物轉運站的垃圾處置量
(按垃圾類別分析)
(2012 至 2019 年)

年份	堆填區／廢物轉運站的垃圾處置量					
	都市固體廢物		建築廢物		總計	
	車輛 1 (a) (公噸)	車輛 2 (b) (公噸)	車輛 1 (c) (公噸)	車輛 2 (d) (公噸)	車輛 1 (e)= (a)+(c) (公噸)	車輛 2 (f)= (b)+(d) (公噸)
2012	2 886.5 (100.0%)	201.2 (3.8%)	0.0 (0.0%)	5 070.8 (96.2%)	2 886.5 (100.0%)	5 272.0 (100.0%)
2013	3 113.1 (100.0%)	588.6 (9.4%)	0.0 (0.0%)	5 700.6 (90.6%)	3 113.1 (100.0%)	6 289.2 (100.0%)
2014	3 172.9 (100.0%)	733.7 (10.1%)	0.0 (0.0%)	6 525.9 (89.9%)	3 172.9 (100.0%)	7 259.6 (100.0%)
2015	2 869.6 (100.0%)	271.2 (5.2%)	0.0 (0.0%)	4 969.9 (94.8%)	2 869.6 (100.0%)	5 241.1 (100.0%)
2016	2 909.2 (100.0%)	5.1 (3.0%)	0.0 (0.0%)	165.7 (97.0%)	2 909.2 (100.0%)	170.8 (100.0%)
2017	2 932.6 (92.9%)	0.0 (0.0%)	225.5 (7.1%)	0.0 (0.0%)	3 158.1 (100.0%)	0.0 (0.0%)
2018	2 801.9 (83.6%)	0.0 (0.0%)	550.0 (16.4%)	0.0 (0.0%)	3 351.9 (100.0%)	0.0 (0.0%)
2019	2 627.5 (96.2%)	0.0 (0.0%)	104.9 (3.8%)	0.0 (0.0%)	2 732.4 (100.0%)	0.0 (0.0%)
整體	23 313.3 (96.4%)	1 799.8 (7.4%)	880.4 (3.6%)	22 432.9 (92.6%)	24 193.7 (100.0%)	24 232.7 (100.0%)
		25 113.1		23 313.3		48 426.4

資料來源：審計署對環保署和海事處記錄的分析

附註：

(a) 根據車輛 1 和 2 的司機駛進堆填區和廢物轉運站之前在磅橋所作報告，他們在堆填區處置的垃圾有很大比重為建築廢物，並沒有運送建築廢物往廢物轉運站。據司機所作報告，他們於 2012 至 2019 年期間處置的 48 426.4 公噸垃圾當中，23 313.3 公噸 (48.1%) 為建築廢物，25 113.1 公噸 (51.9%) 為都市固體廢物 (例如家居廢物、商業廢物或工業廢物) (見第 2.4(a) 段註 18 和 19)。

(b) 自 2017 年 10 月起，承辦商只調派車輛 1 運送海上垃圾往處置地點；車輛 2 於 2012 至 2016 年期間主要用作運送建築廢物，於 2017 至 2019 年期間則沒有用作運送垃圾。海事處表示，合約並無規定承辦商在其提交的標書中訂明的車輛只可用作提供該處合約下的服務。

附錄 E

(參閱第 2.4(a) 段表三)

承辦商在堆填區和廢物轉運站的都市固體廢物處置量
(按位置分析)
(2012 至 2019 年)

年份	都市固體廢物處置量								
	堆填區						廢物轉運站		總計
	新界東南		新界東北		新界西				
	車輛 1 (公噸)	車輛 2 (公噸)	車輛 1 (公噸)	車輛 2 (公噸)	車輛 1 (公噸)	車輛 2 (公噸)	車輛 1 (公噸)	車輛 2 (公噸)	(公噸)
2012	2 659.6	54.1	–	8.2	17.5	–	209.4	138.9	3 087.7
2013	2 767.1	276.1	–	27.0	31.6	–	314.4	285.5	3 701.7
2014	2 856.9	672.5	–	–	19.9	–	296.1	61.2	3 906.6
2015	2 547.7	265.6	2.3	–	12.7	–	306.9	5.6	3 140.8
2016	35.4	–	–	–	–	–	2 873.8	5.1	2 914.3
2017	–	–	–	–	9.2	–	2 923.4	–	2 932.6
2018	–	–	–	–	192.5	–	2 609.4	–	2 801.9
2019	–	–	58.9	–	357.4	–	2 211.2	–	2 627.5
總計	10 866.7	1 268.3	61.2	35.2	640.8	–	11 744.6	496.3	25 113.1

資料來源：審計署對環保署和海事處記錄的分析

附註：

(a) 海事處表示，車輛 1 和 2 於 2012 至 2019 年期間分別處置的 880.4 公噸和 22 432.9 公噸建築廢物 (見附錄 D)，均與海事處的合約無關。

(b) 自 2016 年 1 月 6 日起，新界東南堆填區只接收建築廢物 (見第 2.9 段)。在 2016 年 1 月 1 日之前，承辦商把大部分收集到的漂浮垃圾和生活垃圾運往新界東南堆填區處置 (見第 2.10(a) 段)。

(c) 自 2017 年 10 月起，每天運送海上垃圾的服務分判予分判商並使用車輛 1 (見第 2.19 段)。

(d) 海事處表示：(i) 2012 至 2019 年期間，車輛 1 為運送海上垃圾的主要車輛；(ii) 2012 至 2016 年期間，車輛 2 是後備車輛，僅在特殊情況下才用作運送海上垃圾 (每月不超過兩次)，且該段期間內的都市固體廢物處置量可能包含在海事處合約下收集的海上垃圾和在非海事處合約下收集的其他垃圾，但沒有進一步的分項數字；及 (iii) 2017 至 2019 年期間，車輛 2 並無派往收集和運送海上垃圾。

第 2 章

環境局
漁農自然護理署
環境保護署
食物環境衞生署
康樂及文化事務署

政府應對沿岸垃圾的工作

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

政府應對沿岸垃圾的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.12

審查工作　1.13
政府的整體回應　1.14
鳴謝　1.15

第 2 部分：環境保護署對海岸清潔情況的監察工作　2.1 – 2.3

海岸地點的監測工作　2.4 – 2.18
審計署的建議　2.19
政府的回應　2.20
應對境內發現大量海漂垃圾的指引　2.21 – 2.25
審計署的建議　2.26
政府的回應　2.27

第 3 部分：漁農自然護理署的清潔工作　3.1

清潔工作的監察　3.2 – 3.7
審計署的建議　3.8
政府的回應　3.9
審計署在海岸公園及海岸保護區的視察　3.10 – 3.21
審計署的建議　3.22
政府的回應　3.23

第 4 部分：康樂及文化事務署的清潔工作　4.1

在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾　4.2 – 4.15

段數

審計署的建議 4.16
政府的回應 4.17

第 5 部分：食物環境衞生署的清潔工作 5.1

清潔工作的監察 5.2 – 5.9
審計署的建議 5.10
政府的回應 5.11
審計署對食物環境衞生署轄下優先處理地點的視察 5.12 – 5.13
審計署的建議 5.14
政府的回應 5.15
清潔服務的招標工作 5.16 – 5.23
審計署的建議 5.24 – 5.25
政府的回應 5.26 – 5.27

第 6 部分：其他相關事宜 6.1

促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動 6.2 – 6.10
審計署的建議 6.11
政府的回應 6.12
使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點 6.13 – 6.17
審計署的建議 6.18
政府的回應 6.19
針對海上棄置廢物的執法行動 6.20 – 6.22
審計署的建議 6.23
政府的回應 6.24
在刊憲泳灘設置更多飲水機 6.25 – 6.31
審計署的建議 6.32
政府的回應 6.33 – 6.35

附錄 **頁數**

A： 與海上和近岸棄置廢物有關的法例和刑罰 102

B： “海岸清潔”社交媒體專頁每月分析報告中誤報的數字 (2018 年 11 月至 2020 年 6 月) 103

政府應對沿岸垃圾的工作

摘要

1. 根據環境保護署 (環保署) 於 2015 年完成的一項海上垃圾研究 (2015 年研究) 的報告，海上垃圾是指任何由人為活動產生的固體廢物、被棄置或遺失的物料，不論其源頭而進入海洋環境中。漂浮垃圾 (即漂浮在海面的海上垃圾) 或會沖上岸邊，積聚於海岸線，成為沿岸垃圾。漂浮垃圾由海事處負責收集，沿岸垃圾則由數個政府部門，包括漁農自然護理署 (漁護署)、食物環境衞生署 (食環署) 和康樂及文化事務署 (康文署) 負責收集，視乎垃圾的位置屬哪個部門負責而定。2019 年，漁護署、食環署和康文署合共收集了 3 856 公噸的沿岸垃圾。

2. 政府於 2012 年成立跨部門工作小組，並於 2018 年將工作小組改組，以協調及加強相關政府部門在應對海上垃圾問題的工作。環保署為支持工作小組的工作，進行了 2015 年研究。為落實 2015 年研究所提出的建議，相關部門採取了具體行動如下：(a) 加強清理 (例如在 2015 年研究所識別出來的 27 個需優先處理海上垃圾地點 (優先處理地點) 提高清潔頻率)；(b) 提供支援及設施以減少進入海洋的廢物 (例如在沿岸地區設置廢物分類回收桶和飲水機)；(c) 推行宣傳和教育；及 (d) 執行規管和執法工作。政府在《2018 年施政報告》發布之後，設立了海岸清潔聯繫平台 (主要包括專題網站和社交平台)，聯繫的對象為熱心守護海岸清潔的機構和義工，以便結合社會力量，協力保護海洋環境。審計署最近進行了一項審查，以檢視政府應對沿岸垃圾的工作。

環境保護署對海岸清潔情況的監察工作

3. ***海岸地點的監測工作*** 環保署會定期監測較易積聚海上垃圾的特定海岸地點，並按海岸清潔情況評分制評估這些地點的清潔情況 (即海岸清潔監察計劃)。評分等級分為五級，由“一級 —— 良好”至“五級 —— 欠佳”。2015 年 4 月至 2017 年 10 月，環保署人員分別於雨季和旱季對每個優先處理地點進行最少一次監測。自從 2017 年 11 月更新了有 29 個優先處理地點的新名單之後，截至 2019 年 12 月，環保署人員根據新監察機制，對新名單內的優先處理地點進行監測。根據該新監察機制，再次監測的頻率 (相隔 1 至 6 個月內不等)，會通過參考個別優先處理地點的清潔程度記錄而釐定。2020 年 1 月中起，環保

署停止調派該署人員進行常規監測工作，改而委聘承辦商按照一份實地監測合約，每月在 29 個優先處理地點及每季在 90 個其他海岸地點進行監測。環保署亦已展開一項試驗計劃，委聘另一承辦商由 2020 年 5 月起，利用無人駕駛飛機系統 (無人機) 巡視海岸情況 (第 2.4 至 2.7、2.12 及 2.17(a) 段)。

4. ***由環保署人員進行的監測*** 審計署審查了環保署人員在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月 (共 26 個月) 期間監測 29 個優先處理地點的記錄，並發現下列事宜 (第 2.8 段)：

(a) ***部分再次監測未有在預定時限之內進行*** 審計署發現有 24 次再次監測偏離預定時限，涉及 29 個優先處理地點中的 13 個 (最長的一次遲了 106 天)。環保署表示，在該 24 次再次監測中，有 9 次已與政府飛行服務隊安排利用直升機巡視。然而，用直升機進行空中巡視所得的資料，與實地監測所得的不同，因為每次飛行拍攝的照片角度和監察地區都不一樣，而海岸清潔情況評分制並不適用 (第 2.9 段)；及

(b) ***監測記錄不一致*** 環保署在 2019 年 7 月進行檢討後，統一了監測報告的匯報格式。此後，外勤人員須在監測報告內附載在每個海岸地點各指定位置所拍攝的照片。在該檢討後，亦實施了監督檢查安排。審計署抽查了 15 份在 2019 年 7 月後進行監測的報告，發現：(i) 有 4 份監測報告並沒有附載部分指定位置的照片，且沒有說明欠缺照片的原因；及 (ii) 有 6 份監測報告並沒有監督檢查的記錄 (第 2.10 段)。

5. ***需要發布海岸地點的清潔情況*** 環保署並沒有定期向公眾發布海岸地點的清潔情況。審計署認為，有關海岸地點清潔情況的資料可協助非政府機構 (例如環保團體) 籌劃其義務清潔活動。隨着時間過去，加上自 2020 年起監測範圍和頻率有所增加，環保署宜利用“海岸清潔”專題網站發布有關海岸地點清潔情況的資料 (第 2.13 段)。

6. ***需要留意海岸清潔監察計劃所涵蓋的海岸地點*** 審計署發現，優先處理地點的清潔情況由 2018 年 1 月至 2020 年 8 月中旬普遍有所改善。舉例來說，在 2017 年 11 月識別出來的 29 個優先處理地點中，有 27 個 (93%) 在 2020 年 1 月至 8 月中旬的平均清潔評分優於“三級 —— 一般”。然而，相比之下，部分非優先處理地點在同一時期的清潔評分較差 (例如大小磨刀海岸公園)。審計署

認為，環保署應考慮個別地點的清潔程度及其他情況的變化，繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單，亦應利用無人機進行監測，以輔助實地監測工作 (第 2.16 至 2.18 段)。

7. ***豬蹄事件的處理*** 2017 年 5 月，環保署與廣東省當局推出區域通報警示機制，以便雙方互相通報暴雨或重大環境事件。為了配合機制，環保署已就香港應對境內發現大量海漂垃圾編制指引 (《指引》)，概述行動部門 (即漁護署、食環署、康文署及海事處) 的既定安排，以應對因颱風、暴雨或重大環境事件而在香港水域及沿岸地區發現大量海上垃圾的情況。2020 年 7 月 11 日，本地傳媒報道，在廣東省東莞虎門的泳灘發現大量豬蹄。由 2020 年 7 月 13 至 16 日，傳媒報道在屯門區及荃灣區的泳灘發現豬蹄。環保署表示，在泳灘發現的豬蹄不符合海上垃圾的概括分類 (即塑膠、金屬、玻璃、加工木材、紙、瓷器、橡膠和布)，以致該事件不屬於可啟動《指引》的情況。儘管如此，該署已因應一家傳媒於 2020 年 7 月 13 日的查詢，就豬蹄事件採取跟進行動。審計署認為，環保署宜從事件中汲取經驗，視情況更新《指引》(第 2.21 至 2.25 段)。

漁農自然護理署的清潔工作

8. ***清潔合約*** 漁護署負責以下範圍的清潔工作：6 個海岸公園、1 個海岸保護區，以及香港 24 個郊野公園和 11 個在郊野公園範圍外的已劃定特別地區的海岸線。截至 2020 年 7 月 1 日，海岸公園及海岸保護區的清潔服務根據 5 份經常性合約外判給 3 個承辦商。由 2015 至 2019 年，漁護署在轄下的海岸公園及海岸保護區合共收集得 1 670 公噸海上垃圾 (平均每年 334 公噸)(第 3.2 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) ***需要改善視察報告的要求*** 漁護署的監察人員須在每次視察後填寫名為“清潔工作視察日誌”的視察表格或其他兩份視察表格的其中一份。審計署留意到，視察表格欠缺一些重要資料。舉例來說，在沙洲及龍鼓洲和大小磨刀這兩個海岸公園，漁護署人員所用的視察表格並無記錄視察時間，而所有視察表格均沒有記錄承辦商員工的離開時間 (第 3.3 及 3.4 段)；

(b) ***需要有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案*** 按照漁護署的清潔合約條文，承辦商應確保每次清潔工作所調派的清潔員工人數和工作時數，均不少於合約所訂的數目。審計署審查了 772 個視察記錄 (2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間)，並發現：(i) 視

察表格顯示，漁護署人員在 3 個海岸公園 (東平洲、海下灣和印洲塘海岸公園) 所進行的其中 18 次實地視察中，不是在現場找不到承辦商員工，就是發現承辦商員工已提早離開。在 18 宗個案中，有 12 宗涉及漁護署人員沒有把曾採取的跟進行動記錄在案 (7 宗)，或在數次致電承辦商不果後放棄聯絡 (3 宗)，又或承辦商通知漁護署要縮短清潔工作的時間 (2 宗)。然而，漁護署人員沒有記錄有關替補工作日期的資料；及 (ii) 漁護署人員因另有職務在身而取消了 99 次已編排在沙洲及龍鼓洲海岸公園進行的視察工作。漁護署的監察程序並沒有訂明該署人員在某段時間內最少須視察的次數 (第 3.5 段)；及

(c) ***需要加強監察承辦商的工作*** 審計署審查漁護署 5 份經常性清潔合約 (於 2020 年 8 月處於有效期) 的條文，發現：(i) 漁護署的內部指引並沒有提供清晰的評審準則，以評估對承辦商所提供的服務的滿意程度；(ii) 只有一份清潔服務合約訂明承辦商應在每次提供服務前後遞交數碼影像；及 (iii) 全部 5 份清潔合約的條文均沒有要求承辦商呈報其員工到場和離開的時間 (第 3.7 段)。

9. ***審計署的實地視察*** 審計署在 2020 年 6 至 8 月曾到兩個海岸公園實地視察，並發現下列事宜：

(a) ***移除沖至岸邊的大型物件需時甚久*** 審計署在 2020 年 6 月 18 日的實地視察中，發現在龍鼓洲岸邊有兩個紅色喉管結構物。根據漁護署的記錄，該兩個喉管結構物最先於 2019 年 12 月發現，該署曾採取跟進行動 (包括找尋結構物的擁有人及嘗試聘請一些清潔公司盡快安排移除工作)，以移除該等結構物，但並不成功。其後，漁護署尋求海事處提供協助，喉管結構物最終於 2020 年 7 月 29 日由海事處的承辦商移除 (第 3.11、3.12 及 3.14 段)；

(b) ***在沙洲及龍鼓洲海岸公園高潮線以上發現的海上垃圾*** 根據海岸公園的清潔合約，承辦商應清理沙灘高潮線附近和海邊地方的所有垃圾，以及海岸公園範圍內的所有漂浮垃圾。審計署在 2020 年 6 月 18 日、7 月 24 日及 8 月 24 日進行實地視察，發現沙洲及龍鼓洲在高潮線以上和接近天然植被的地方 (即沙灘後方範圍) 有大量垃圾 (第 3.15 及 3.16 段)；

(c) ***需要改善龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔情況*** 漁護署負責海岸公園範圍內的海上垃圾清潔工作，但不包括沙灘後方範圍。至於龍鼓

洲沙灘後方範圍，儘管位處海岸公園範圍以外，漁護署還是同意利用環保署的資助款項，進行一次過的深度清潔工作。漁護署就龍鼓洲沙灘後方範圍批出兩份特別清潔合約 (2018 年 11 月至 2019 年 5 月及 2020 年 2 至 7 月)。審計署發現，兩份特別清潔合約均沒有訂明收集垃圾的次數、調派的員工人數及每日工作時數，亦沒有要求承辦商在每次清潔工作後提交有關地點的數碼影像，證明已圓滿完成清潔工作。在 2020 年 7 及 8 月期間，審計署到龍鼓洲實地視察，發現：(i) 龍鼓洲的垃圾並沒有按合約條文規定完全清除；及 (ii) 在龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁積聚大量垃圾 (第 3.17 及 3.18 段)；及

(d) ***需要改善大小磨刀海岸公園的清潔情況*** 大小磨刀海岸公園清潔合約的承辦商須清理大磨刀和小磨刀的垃圾，每個島每月清潔一次，是海岸公園及海岸保護區中清潔次數最少的。審計署在 2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日進行實地視察時發現大小磨刀海岸公園沿岸積聚大量垃圾 (包括大桶、竹枝和發泡膠箱)(第 3.19 至 3.21 段)。

康樂及文化事務署的清潔工作

10. ***在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾*** 康文署負責 41 個刊憲泳灘的清潔工作，而清潔工作根據 3 份合約由承辦商在不同地區執行。雖然刊憲泳灘的清潔情況大體上比其他海岸地點理想，但審計署發現下述可予改善之處 (第 4.2、4.6 及 4.8 段)：

(a) ***需要確保準確和適時匯報特別清潔行動的統計數字*** 康文署於雨季時在優先處理地點進行特別清潔行動，而餘下刊憲泳灘，則在出現大雨、強烈季候風、颱風或其他惡劣天氣後進行。審計署留意到，在 2018 年 1 月之後，有關特別清潔行動的統計數字沒有向工作小組或其專責小組匯報。審計署檢視康文署提供的特別清潔行動的統計數字時發現：(i) 在 4 個優先處理地點的特別清潔行動次數，由 2018 和 2019 年每年約 100 次，減少至 2020 年上半年的 24 次。特別清潔行動次數減少，可能反映優先處理地點整體清潔情況有所改善；及 (ii) 至於其餘 37 個非優先處理地點，特別清潔行動的次數由 2019 年的 236 次，大幅增至 2020 年上半年的 931 次。康文署表示，在 2020 年 2 至 5 月期間每天於西貢區的 6 個泳灘，以及在 2020 年 6 月於西貢區部分泳灘，增派一名清潔工人，而該

署在向審計署提供特別清潔行動的統計數字時，將之誤報為 842 次特別清潔行動 (第 4.10 至 4.12 段)；

(b) ***需要加強對提供額外清潔工人安排的監管*** 審計署檢視 2017 年 4 月至 2020 年 3 月康文署就不同地區泳灘向承辦商發出的提供額外清潔工人的要求後發現：(i) 要求增派清潔工人的理據，並沒有記錄在案；(ii) 有時在尚未向承辦商發出增派工人的書面通知之前，承辦商已派出額外清潔工人；及 (iii) 由 2018 年 6 月至 2020 年 3 月，康文署要求承辦商每月每隔一個星期五增派 4 名清潔工人在石澳後灘泳灘工作 8 小時，但有增派清潔工人的星期五，與沒有增派清潔工人的星期五比較，所收集到的垃圾數量並沒有明顯增加 (第 4.14 段)；及

(c) ***需要改善有關沿岸垃圾數據的準確程度*** 康文署場地職員記錄每日沿岸垃圾和陸上垃圾的總袋數及／或總重量，並每月向環保署提供每個刊憲泳灘的沿岸垃圾數據摘要。審計署留意到，康文署未有訂明程序，說明如何把收集到的垃圾劃分、點算和量重，因而衍生下列事宜 (第 4.15 段)：

(i) ***把收集到的垃圾劃分為沿岸垃圾的方法不一致*** 審計署與 13 個泳灘的場地職員面談，發現不同泳灘就如何劃分沿岸垃圾有不同的定義。舉例來說，同區兩個泳灘的場地職員表示，只有在水區收集到的垃圾才列為沿岸垃圾。相比之下，另一區 3 個泳灘的場地職員則表示，在水區及整個沙區收集到的垃圾均列為沿岸垃圾 (第 4.15(a)(i) 段)；

(ii) ***垃圾重量估算方法不一致*** 審計署與不同泳灘場地職員面談後得知，垃圾重量是根據一條公式估算 (即收集到的垃圾 (以袋／箱數目計算)，乘以每袋／箱垃圾的估計重量)。泳灘每袋／箱垃圾的估計重量為 15 或 25 公斤 (每袋垃圾) 及 250 或 300 公斤 (每箱垃圾)。康文署於何時及如何定出每袋／箱垃圾的估計重量，或有沒有定期校正估計重量，並沒有相關記錄 (第 4.15(a)(ii) 段)；及

(iii) ***防鯊網上垃圾的數據並沒有匯報*** 保養防鯊網的承辦商匯報在 2019 年提供保養服務期間已清除的垃圾總重量為 14 847 公斤。可是，康文署向環保署匯報海上垃圾數據時，並沒有把保養防鯊網承辦商匯報的垃圾數量包括在內 (第 4.15(a)(iii) 段)。

食物環境衞生署的清潔工作

11. ***清潔工作的監察*** 食環署負責非刊憲泳灘和沿岸地區 (已由其他部門管轄的除外) 的清潔情況。在 2020 年 8 月，食環署負責管轄 306 個非刊憲泳灘和沿岸地區，其中 287 個 (94%) 地點的清潔工作外判予承辦商進行，而餘下 19 個 (6%) 地點的清潔工作則由食環署內部人員執行。2015 至 2019 年期間，食環署在轄下非刊憲泳灘和沿岸地區收集了 4 045 公噸沿岸垃圾 (平均每年 809 公噸) (第 5.2 及 5.3 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) ***需要就評估清潔程度更新指引*** 根據食環署的《公共潔淨合約管理工作守則》(《工作守則》)，食環署人員會進行隨機檢查，以評估承辦商的整體表現。前線人員除按照合約的條件和條款外，亦會按照由承辦商建議並獲食環署批准的工作計劃，來判斷清潔程度是否達到令人滿意的水平。審計署認為，食環署需在適當的情況下參考環保署用以評定清潔程度的海岸清潔情況評分制，就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引 (第 5.5 段)；

(b) ***需要遵守《工作守則》訂明的監察規定*** 根據《工作守則》，高級管工應在承辦商提供服務當日，到至少 50% 已編排清潔工作的地點進行視察。衞生督察和高級衞生督察應利用食環署的合約管理系統，檢視高級管工所提交的報告。衞生督察應每星期對高級管工的報告進行至少兩次查核；高級衞生督察則應每星期至少一次查核報告。2020 年 6 及 7 月，審計署人員到訪食環署離島區和西貢區環境衞生辦事處，發現相關的高級管工的服務檢查報告沒有記錄曾視察的工作地點。由於沒有視察工作地點的資料，審計署人員未能確定高級管工進行的視察工作是否達到 50% 的目標視察率。審計署又留意到，《工作守則》中有關利用合約管理系統每星期對高級管工的報告查核一次／兩次的規定，未獲全面遵行 (第 5.6 及 5.7 段)；

(c) ***審計署的實地視察*** 2020 年 6 至 9 月中旬，審計署實地視察 3 個優先處理地點，並發現：

(i) 在 2 個地點 (大埔區汀角路近布心排村和離島區水口) 有大量垃圾。截至 2020 年 9 月中旬，承辦商仍未完全清理有關垃圾；及

(ii) 在屯門區龍鼓灘近龍仔的海岸發現一個塑料桶和一個大竹棚 (第 5.12 段)；及

(d) ***清潔服務的招標工作*** 在 2016 至 2021 年期間，食環署就轄下非刊憲泳灘、沿岸地區和其他境內地點提供清潔 (和廢物清理) 服務的合約，採取不同的編組策略 (第 5.16 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(i) ***需要避免過度依賴單一承辦商*** 2018 年 5 月，中央投標委員會就一份為期由 2018 年 6 月至 2019 年 5 月的全港清潔合約批准接納所建議的標書時，曾指出從風險管理的角度來看，過度依賴單一承辦商並不可取，並要求食環署日後須予考慮。根據 2019 年 4 月發出的《財經事務及庫務局通函第 4/2019 號》"與清潔和保安服務合約有關的集中風險"，為了促進競爭，政府部門宜採取措施，包括限制批給同一投標者的合約數量。然而，在 2019 年 5 月，食環署把 2019–21 年兩個地區組別的清潔服務批給同一承辦商時，並無施加相關限制 (第 5.16 及 5.19 段)；及

(ii) ***需要在切實可行的情況下，在日後合約就清潔服務所需的時數作出更切合實際的估算*** 2019–21 年的清潔合約要求承辦商所提供的清潔服務須達到食環署滿意的清潔程度 (即以成效為本的方法)。審計署從合約的兩個區組各選取一個估算時數最長地區，並發現在 2019 年 6 月至 2020 年 5 月期間，承辦商所用的實際時數只分別佔合約所載的估算時數的 38.3% 和 53.3% (第 5.20 及 5.23 段)。

其他相關事宜

12. ***促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動*** 審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) ***在位置偏遠和難以到達的海岸地點舉辦清潔活動*** 審計署發現在 2019 年 1 月至 2020 年 7 月期間，有 3 個優先處理地點沒有舉辦過清潔活動，其中一個是沙洲及龍鼓洲海岸公園 (見第 9(b) 及 (c) 段)。為了鼓勵社區團體在確有海上垃圾問題的海岸地點舉辦清潔活動，環保署應考慮定期公布海岸地點的清潔情況 (第 6.5 段)；

(b) ***需要鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄咭*** 環保署鼓勵社區團體收集沿岸垃圾的資料 (使用"海岸清潔"網站上的海上

垃圾資料記錄咭範本)，並在每次完成清潔行動後向環保署匯報有關資料。審計署留意到，在 2015 年 4 月至 2020 年 7 月期間，在社區團體舉辦的 1 440 次清潔活動中，環保署只從 58 次清潔活動的舉辦單位收到 20 套海上垃圾資料 (第 6.6 段)；

(c) ***需要提醒承辦商在社交媒體專頁的每月分析報告內匯報準確的數字*** 環保署先後開設 3 個“海岸清潔”社交媒體專頁，而其中兩個專頁的管理工作外判予一名承辦商辦理。審計署發現承辦商提交的每月分析報告誤報若干數字 (第 6.7 及 6.8 段)；及

(d) ***需要徵詢公眾對海岸清潔情況的意見*** 環保署在 2016 年計劃進行調查，以了解工作小組自 2015 年 4 月起實施改善措施後公眾對海岸清潔情況的印象。調查後來因種種原因而擱置。審計署留意到，因為 2019 年的社會事件和 2020 年的 2019 冠狀病毒疫情，工作小組難以於 2018 年後透過舉辦面對面的公眾參與會和清潔海岸活動來蒐集意見。審計署認為，工作小組宜考慮日後在合適時候採取適當方法徵詢公眾對海岸清潔情況的意見 (第 6.9 及 6.10 段)。

13. ***使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點*** 為密切監察沿岸垃圾，食環署在 2018 年 2 至 7 月期間推行試驗計劃，租用攝影機系統並安裝於 5 個優先處理地點。攝影機系統會在日間進行拍攝，而數碼影像會自動上傳到中央伺服器。食環署人員利用承辦商提供的網站監察海岸地點的情況。在檢討試驗結果後，食環署決定把試驗服務擴展至 15 個優先處理地點，由 2020 年 3 月至 2021 年 2 月，為期一年 (第 6.13 及 6.14 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：

(a) ***需要妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動*** 離島區安裝了 6 部攝影機。審計署發現，在 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期間 (92 天)，攝影機系統總計有 301 個未能接收到影像的記錄，但報表上並無記錄針對這些失靈攝影機所採取的跟進行動 (第 6.16 段)；及

(b) ***需要確定承辦商有否遵行服務合約的規定並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動*** 審計署留意到，在 15 個優先處理地點中，有 10 個 (67%) 出現為期 31 至 91 天未能接收到影像的情況，妨礙實現監察優先處理地點清潔情況的目標 (第 6.17 段)。

14. ***需要加強對海上棄置廢物採取執法行動*** 海事處、漁護署、食環署和康文署獲授權對海上或近岸棄置廢物採取執法行動。在2010至2019年的10年期間，食環署平均每年對5宗海上棄置廢物個案採取執法行動，漁護署僅在10年中的3年採取執法行動，而康文署只給予口頭勸諭，並沒有採取任何檢控行動。雖然根據工作小組2014年6月文件，已要求各部門加強視察和巡查，以收阻嚇作用及改善守法情況，但審計署留意到漁護署和康文署對海上棄置廢物採取執法行動的數字依然偏低(第6.20及6.22段)。

15. ***在刊憲泳灘設置更多飲水機*** 2015年研究得出的其中一項改善措施，是在刊憲泳灘、公園、海濱長廊和其他康樂場地設置更多飲水機，以減少進入海洋環境的廢物。有見刊憲泳灘的訪客人數眾多(例如在2019–20年度有1 100萬名訪客)，應盡可能在刊憲泳灘裝設飲水機，以鼓勵市民大眾自備可重用的水樽，避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料。然而審計署的審查發現，安裝飲水機的進度緩慢。截至2020年6月，在41個刊憲泳灘中，只有24個(59%)設有飲水機(第6.25、6.27及6.28段)。

審計署的建議

16. 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*：

(a) 環境保護署署長應：

(i) 考慮發布有關海岸地點清潔情況的資料，以及繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單，並在日後檢討實地監測合約的要求時，利用無人機進行監測(目前正在試驗中)，以輔助實地監測工作(第2.19(b)及(c)段)；

(ii) 從豬蹄事件中汲取經驗，視情況更新《指引》(第2.26段)；及

(iii) 安排工作小組考慮日後在合適時候採取適當方法徵詢公眾對海岸清潔情況的意見(第6.11(c)段)；

(b) 漁農自然護理署署長應：

(i) 改善清潔服務視察報告的要求，以及有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案，並訂明漁護署人員進行視察的最少次數 (第 3.8(a) 及 (b) 段)；

(ii) 採取措施，加強監察承辦商的工作，包括就評估承辦商的服務質素發出指引；要求承辦商提供額外證據，證明其員工已履行服務；以及在日後的合約要求承辦商就每次清潔工作呈報員工的到場和離開時間 (第 3.8(d) 段)；

(iii) 考慮改善海岸公園及海岸保護區大型漂浮物件的清理行動 (第 3.22(a) 段)；

(iv) 加強監察承辦商在龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔工作，以及檢討龍鼓洲沙灘後方範圍特別清潔服務的成效 (第 3.22(b) 及 (c) 段)；

(v) 探討有何措施可有效清除現時合約未有涵蓋的龍鼓洲沙灘後方範圍的垃圾 (第 3.22(d) 段)；

(vi) 從速採取行動，改善大小磨刀海岸公園的清潔情況，並考慮增加清潔次數的需要 (第 3.22(e) 段)；及

(vii) 加強對海上棄置廢物採取執法行動 (第 6.23 段)；

(c) 康樂及文化事務署署長應：

(i) 確保向工作小組及其專責小組匯報特別清潔行動的結果，以及改善與特別清潔行動統計數字有關的管理資訊的準確程度 (第 4.16(b) 及 (c) 段)；

(ii) 加強對泳灘提供額外清潔工人安排的監管，以及提升沿岸垃圾數據的準確程度 (第 4.16(d) 及 (e) 段)；

(iii) 加強對海上棄置廢物採取執法行動 (第 6.23 段)；及

(iv) 加快在刊憲泳灘安裝飲水機 (第 6.32(a) 段)；及

(d) 食物環境衞生署署長應：

(i) 就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引，以及提醒食環署的督導人員遵守食環署《工作守則》訂明的監察規定 (第 5.10(a) 及 (b) 段)；

(ii) 加緊監察優先處理地點的清潔情況，並加強監督承辦商的工作 (第 5.14 段)；

(iii) 視情況徵詢律政司意見後，考慮日後把全港清潔服務合約分拆成多份區組合約，並在計及當前市場情況後，施加限制，避免把多份合約批給單一承辦商 (第 5.24(a) 段)；

(iv) 在切實可行的情況下，在日後合約就清潔服務所需的時數作出更切合實際的估算 (第 5.24(b) 段)；

(v) 妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動 (第 6.18(a) 段)；及

(vi) 確定承辦商有否遵行服務合約的規定，並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動 (第 6.18(b) 段)。

政府的回應

17. 環境保護署署長、漁農自然護理署署長、康樂及文化事務署署長，以及食物環境衞生署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　***沿岸垃圾***　根據環境保護署 (環保署) 於 2015 年完成的一項海上垃圾研究 (2015 年研究) 的報告，海上垃圾是指任何由人為活動產生的固體廢物、被棄置或遺失的物料，不論其源頭而進入海洋環境中 (註 1)。海上垃圾所涉物料甚廣，例如塑膠物品、發泡膠包裝物料等。漂浮垃圾 (即漂浮在海面的海上垃圾) 或會沖上岸邊，積聚於海岸線，成為沿岸垃圾 (註 2)，不單有礙觀瞻，惹人投訴，而且或會對海洋生態和香港其他具實益用途但敏感的水域造成不良影響。

1.3　***收集沿岸垃圾***　漂浮垃圾由海事處負責收集，沿岸垃圾則由數個政府部門，包括漁農自然護理署 (漁護署)、食物環境衞生署 (食環署) 和康樂及文化事務署 (康文署) 負責收集，視乎垃圾的位置屬哪個部門負責而定。責任的劃分如下：

(a)　***海事處***　海事處負責香港水域內的海面清潔工作。該處提供的服務包括：清理海面和前濱範圍的漂浮垃圾，以及向繫泊於避風塘內的本地船隻和繫泊於維多利亞港、將軍澳和西面碇泊處的遠洋船隻提供生活垃圾收集服務。海事處亦定期與食環署進行聯合行動，清理在刊憲泳灘範圍以外的前濱積聚的垃圾；

(b)　***漁護署***　漁護署負責以下範圍的清潔工作：6 個海岸公園、1 個海岸保護區 (見圖一)，以及香港 24 個郊野公園和 11 個在郊野公園範圍外的已劃定特別地區 (主要為自然保育而設) 的海岸線。清潔工作包括安排定期清潔和妥善處置垃圾；

註 1： *根據聯合國環境規劃署／政府間海洋學委員會的海上垃圾調查和監察指引，海上垃圾可大致分為以下人為產生的物件，包括：(a) 塑膠；(b) 金屬；(c) 玻璃；(d) 加工木材；(e) 紙；(f) 橡膠；及 (g) 布。*

註 2： *沉至海底的垃圾如未能分解，或會成為海床垃圾。漁農自然護理署、土木工程拓展署和海事處負責視乎需要清理海床垃圾。這項審查的範圍並不包括應對海床垃圾的工作。*

圖一

6 個海岸公園及 1 個海岸保護區的位置

資料來源：漁護署的記錄

(c) ***康文署*** 康文署負責處理 41 個憲報公布泳灘 (下稱刊憲泳灘)(見圖二) 的清潔工作。該署提供的服務包括：清理在泳區範圍內的漂浮垃圾，以及清理附着於泳灘浮標、防鯊網浮管和防鯊網上的垃圾；及

圖二

41 個刊憲泳灘的位置

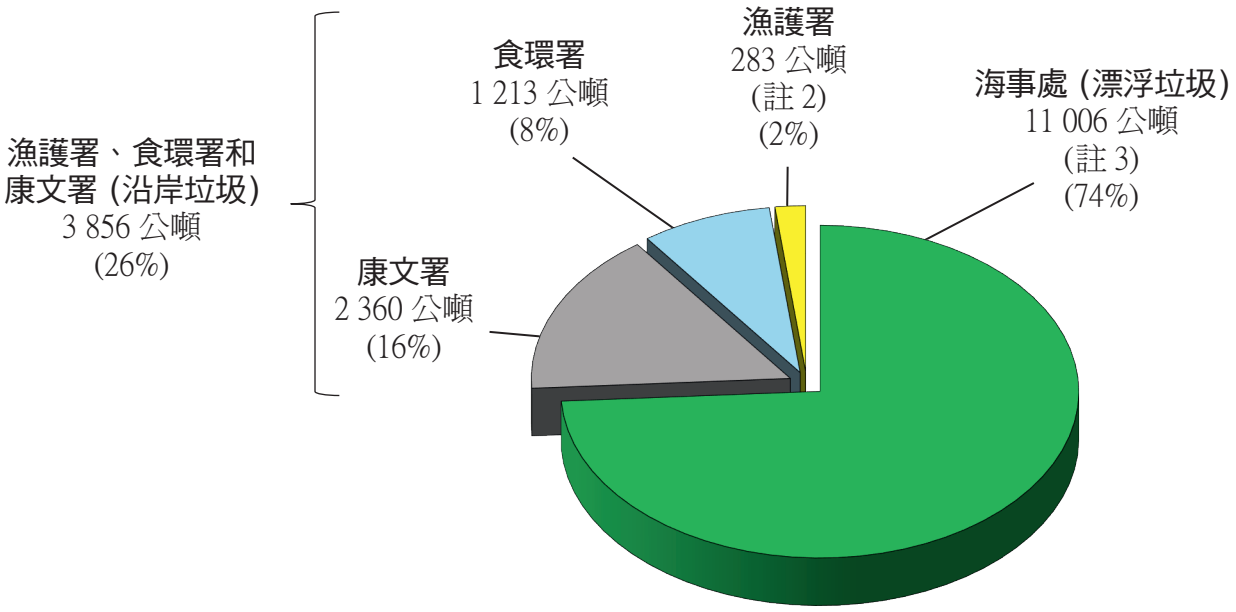
資料來源：康文署的記錄

(d) ***食環署*** 食環署負責非刊憲泳灘和沿岸地區的清潔情況，惟已劃歸其他政府部門負責的範圍，則不包括在內。食環署負責清理其管轄範圍內沖上岸邊的海上垃圾 (沿岸垃圾)，並聯同海事處清理前濱積聚的垃圾。

根據有關部門向環保署匯報的數字，2019 年所收集得的海上垃圾共計 14 862 公噸，其中 3 856 公噸是由漁護署、食環署和康文署所收集的沿岸垃圾 (見圖三)。

圖三

4 個部門匯報的海上垃圾收集量 (註 1)
(2019 年)



資料來源：環保署“海岸清潔”網頁及海事處的記錄

註 1： 在環保署的“海岸清潔”網頁中，以圓形圖綜合顯示海上垃圾 (包含漂浮垃圾和沿岸垃圾) 的收集情況：

(a) 漂浮垃圾指由海事處所收集漂浮在香港水域、海濱區及避風塘的垃圾。從避風塘內的船隻所收集的生活垃圾並不包括在內 (見註 3)；及

(b) 沿岸垃圾是指任何由政府部門收集的海上垃圾，但不包括由海事處收集的漂浮垃圾。康文署在刊憲泳灘的沙區範圍所收集的垃圾並不被定義為沿岸垃圾。

註 2： 包括從海岸公園內垃圾桶收集到的垃圾。

註 3： 據海事處承辦商報告，收集到的海上垃圾合計 15 578 公噸，其中包括 11 006 公噸漂浮垃圾，以及 4 572 公噸從避風塘內的本地船隻和繫泊於維多利亞港、將軍澳及西面碇泊處的遠洋船隻收集到的生活垃圾。然而，正如審計署就海事處收集和清理海上垃圾的工作而進行的另一項相關審查所留意到 (見第 1.13 段)，海事處承辦商所呈報的海上垃圾量 (即 15 578 公噸)，與海事處承辦商在廢物轉運站和堆填區棄置的海上垃圾量，有明顯差異。根據環保署的記錄，海事處承辦商在廢物轉運站和堆填區棄置的垃圾只有 2 627 公噸。

1.4 ***海上棄置廢物的法例管制*** 若無合法權限或解釋在香港水域或公眾地方(包括刊憲泳灘、非刊憲泳灘、沿岸地區、水道、溝渠、海岸公園、海岸保護區、避風塘等)或在潮水相當可能會將廢物沖入香港水域的地方棄置廢物，或導致，或准許他人棄置廢物 (若適用)，即屬違法。海事處、漁護署、食環署、康文署和香港警務處 (警務處 —— 註 3) 均獲授權就其管轄範圍內 (註 4) 的海上或近岸棄置廢物罪行採取執法行動。2019 年，海事處、漁護署、食環署和康文署共就海上棄置廢物提出 24 宗檢控。

跨部門工作小組和 2015 年研究

1.5 ***跨部門工作小組*** 2012 年 11 月，政府成立海岸清潔跨部門工作小組，以協調及加強相關政府部門在應對海上垃圾問題的工作。2018 年 1 月，政府將海岸清潔跨部門工作小組改組，改稱海洋環境管理跨部門工作小組 (工作小組 —— 註 5 和 6)，其下設兩個專責小組，即海上垃圾專責小組和海上環境事故應變專責小組。

1.6 ***2015 年研究的結果*** 2013 年 3 月，環保署為支持工作小組的工作，委聘顧問進行了 2015 年研究。研究旨在收集、整理和分析有關在香港水域的海上垃圾的源頭、去向、分佈和流向的最新資料；此外，會檢討現行措施，以及制訂防止及減少海上垃圾的策略性政策。2015 年 4 月，工作小組公布 2015 年研究報告，主要研究結果如下：

(a) 收集到的海上垃圾，佔都市固體廢物量少於 0.5%，主要源自亂拋垃圾，以及公眾意識薄弱；

註 3： *鑑於警務處並非跨部門工作小組的成員 (見第 1.5 段)，警務處應對海上垃圾的執法工作，並不包括在這項審查的範圍之內。*

註 4： *有關法例包括：(a)《簡易程序治罪條例》(第 228 章)，由海事處和警務處負責執行；(b)《定額罰款 (公眾地方潔淨及阻礙) 條例》(第 570 章)，由海事處、康文署、食環署和警務處負責執行；(c)《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章)，由康文署和食環署負責執行；(d)《泳灘規例》(第 132E 章)，由康文署負責執行；及 (e)《海岸公園及海岸保護區規例》(第 476A 章)，由漁護署負責執行 (詳情見附錄 A)。*

註 5： *工作小組的主席由環境局常任秘書長擔任，成員除了包括 4 個負責收集海上垃圾部門的首長級代表 (見第 1.3 段) 外，亦包括環保署、渠務署、消防處、民政事務總署和香港天文台的首長級代表。*

註 6： *在本審計報告書中，為簡化起見，海岸清潔跨部門工作小組和海洋環境管理跨部門工作小組均簡稱為工作小組。*

(b) 超過 80% 的海上垃圾源自陸上，而岸邊和康樂活動是產生海上垃圾的主要活動類型；

(c) 超過 70% (撇除天然物) 為塑膠和發泡膠，而非本地源頭垃圾（可從其簡體字標籤得知）則佔收集到的垃圾少於 5%；

(d) 盛行風 (即雨季 (4 至 10 月) 的西南盛行風和旱季 (11 至 3 月) 的東北盛行風) 對垃圾積聚情況有顯著影響。在颱風和大雨後通常會收集到更多垃圾；及

(e) 制定了一個需優先處理海上垃圾的地點 (優先處理地點) 名單，合共 27 個地點。這些地點較易堆積垃圾和收到較多投訴。

1.7 ***三管齊下的策略*** 鑑於 2015 年研究 (見第 1.6 段) 的結果，為解決香港的海上垃圾問題，建議採取三管齊下的策略，包括：

(a) 從源頭減少整體垃圾的產生 (註 7)；

(b) 減少進入海洋環境的垃圾；及

(c) 清理海洋環境中的垃圾。

1.8 ***5 項重點改善措施*** 為改善海岸線的清潔情況而擬定的 5 項重點改善措施如下：

(a) 舉辦宣傳活動以鼓勵公眾支持及參與 (例如鼓勵學校和企業舉辦清潔活動，或參與非政府機構／社區團體舉辦的清潔活動)；

(b) 向目標群體、海灘使用者、學生和社區推廣教育信息 (例如宣傳勿亂拋垃圾的信息，輔以季節性的活動，尤其是在節日喜慶期間，呼籲公眾保持公共地方和場所清潔；在與漁民團體的定期會議上強調漂浮垃圾的問題)；

(c) 提供支援及設施以減少廢物進入海洋環境 (例如在更多刊憲泳灘、公園、海濱長廊及其他康樂場所提供更多飲水機；檢視在岸邊和泳灘垃圾桶和廢物分類回收桶的位置、大小及數量)；

(d) 加強清理海洋環境中的垃圾 (例如調整清潔頻率)；及

註 7： *這項審查集中於清理海上垃圾，並不涵蓋源頭減廢的事宜。*

(e) 鼓勵市民舉報海上廢物棄置和垃圾問題 (例如提醒市民透過政府的 1823 熱線來舉報在海上棄置廢物的行為)。

推行改善措施

1.9 ***推行 2015 年研究建議的進展*** 2017 年 5 月，環保署向立法會環境事務委員會提交文件，匯報政府應對海上垃圾工作的進度。根據委員會文件，主要的具體行動如下：

(a) ***加強清理*** 為加強清理工作，漁護署、食環署、康文署和海事處已增撥資源，包括策略性地在 27 個優先處理地點 (見第 1.6(e) 段) 提高清潔頻率，並按 2015 年研究報告建議於夏季安排較頻密的清潔工作。2015 年 4 月至 2017 年 3 月期間，環保署到 27 個優先處理地點進行了 252 次實地監測，結果顯示，加強清理工作整體已有一定成效。除提高清潔頻率外，該 4 個部門亦增設裝備和人手，提升清理能力；

(b) ***提供支援及設施以減少進入海洋的廢物*** 政府在多個沿岸地區包括碼頭、海濱區等設置廢物分類回收桶，以促進廢物回收及提高公眾的廢物分類和回收意識。康文署在泳灘、水上活動中心、海濱長廊、海濱公園等地點合共設置了 182 台飲水機，鼓勵市民自攜水樽，避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料，以減少塑膠廢物進入海洋的機會。漁護署和魚類統營處（魚統處）(註 8) 自 2016 年 7 月起，推行多項改善措施，以減低因香港仔魚類批發市場的營運而導致發泡膠箱和其他廢物掉進香港仔避風塘水域的機會 (例如，提醒魚販及其他市場使用者使用繩或網把他們的發泡膠箱繫穩、在沿海傍的圍欄加裝圍網避免垃圾吹到海上等)；

(c) ***推行宣傳和教育*** 除協調各相關部門的清理工作外，環保署一直致力推行宣傳和教育，包括製作政府宣傳片及舉辦不同類型的活動如海岸清潔活動、巡迴展覽、各類設計比賽等，提高社會大眾保持海岸清潔的意識，鼓勵他們改變日常習慣。在 2015 年 4 月至 2017 年 3 月期間，環保署與非政府機構／社區團體合共舉辦 17 場海岸清潔活動。工作小組其他三個部門，即漁護署、食環署和康

註 8： *魚統處是一個自負盈虧的非牟利機構，宗旨是促進漁業發展和不斷改善，以及提供設施和服務，確保新鮮海魚統銷有秩序進行。魚統處營運 7 個魚類批發市場，由統營處處長領導，現時該職位由漁農自然護理署署長兼任。*

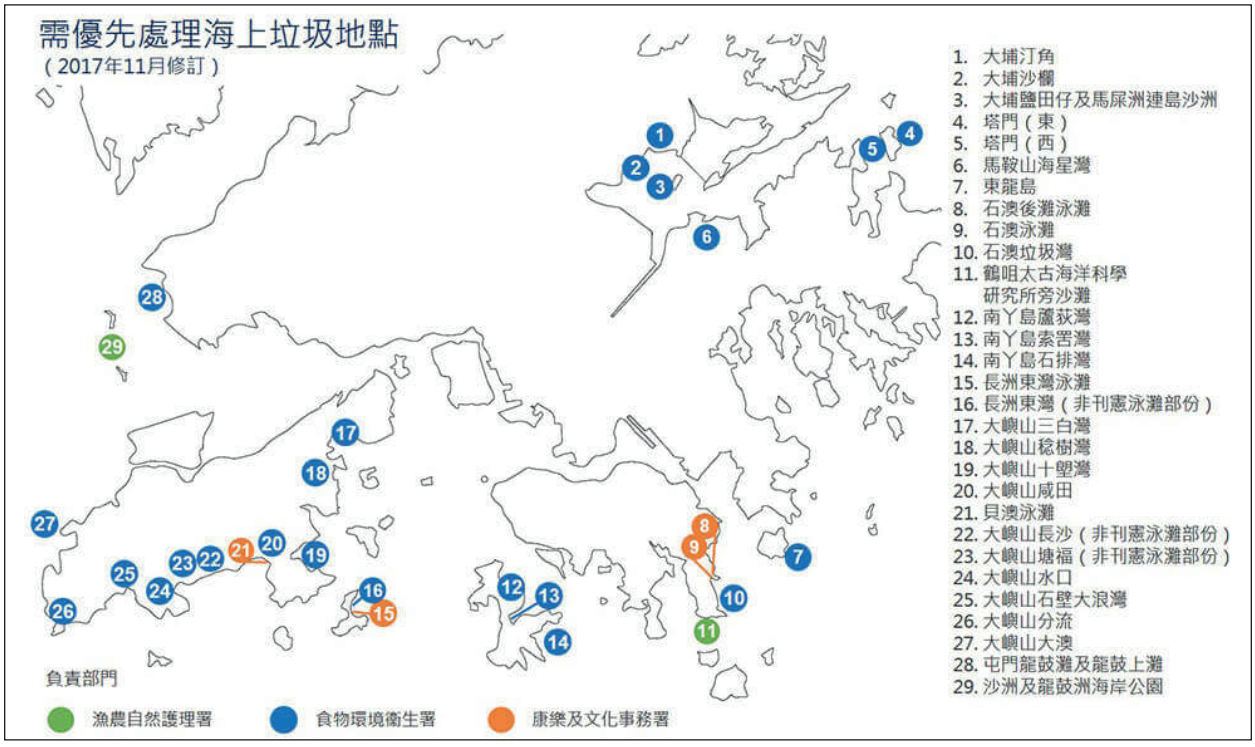
文署，也舉辦了多項宣傳及教育活動，以推廣保持海岸清潔的訊息；及

(d) ***執行規管和執法工作*** 有關法例訂明的執法部門 (見第 1.4 段) 已加強巡邏和安排在海濱長廊、魚類批發市場及避風塘等黑點進行特別巡查，採取執法行動和發出定額罰款通知書。

1.10 ***檢視優先處理地點*** 根據 2017 年 5 月的環境事務委員會文件 (見第 1.9 段)，環保署已於 2017 年 4 月開始，檢視和分析全港多處沿岸地區過往兩年的資料數據，對各區出現海上垃圾的地點及其優先次序作出全面評估。經全面評估後，已於 2017 年 11 月更新優先處理地點名單，以便能善用資源重點加強清理。新的名單包括 29 個地點，涵蓋 15 個現有和 14 個新增地點 (見圖四)。

圖四

29 個需優先處理海上垃圾地點
(2017 年 11 月)



資料來源：環保署的記錄

1.11 ***海岸清潔聯繫平台*** 2018 年 10 月，香港特別行政區行政長官在施政報告中表示，政府會擴大行動，加強本港海岸線的清理工作和保護海洋環境方面的區域合作。政府將設立一個海岸清潔聯繫平台，聯繫的對象為熱心守護海岸清潔的機構和義工，以便結合社會力量，協力保護海洋環境。在海岸清潔聯繫平台之下，設有“海岸清潔”社交平台、專題網站、專責熱線及電郵地址等，旨在協調並推動海岸清潔活動，提供適當的支援和協助予有關活動，以及分享清潔活動成果。

1.12 ***運用科技*** 行政長官在《2017 年施政報告》中提出了採用自動化技術提升效率，尤其指出會“研究引入有助自動化的清潔機械或技術，於合適的地點或舉辦大型活動後試行應用”。在 2018 年 2 至 7 月期間，食環署進行一項試驗計劃，於 5 個海岸地點試行以攝影機監察海上垃圾的堆積情況。2019 年 2 月，食環署向立法會食物安全及環境衞生事務委員會匯報，擬把安裝 360 度攝影機 (註 9) 的計劃推展至 15 個優先處理地點。2019 年 10 月，環境局向立法會環境事務委員會表示，將會探討應用新科技及採用智能方式全面監察海岸情況，以便更有效率地運用資源擴大海岸清理的範圍。

審查工作

1.13 2020 年 5 月，審計署展開了兩項審查，分別檢視海事處收集和清理海上垃圾的工作 (見《審計署署長第七十五號報告書》第 1 章)，以及政府應對沿岸垃圾的工作 (亦即這項審查工作的主題)。審查工作集中於下列範疇：

(a) 環保署對海岸清潔情況的監察工作 (第 2 部分)；

(b) 漁護署的清潔工作 (第 3 部分)；

(c) 康文署的清潔工作 (第 4 部分)；

(d) 食環署的清潔工作 (第 5 部分)；及

(e) 其他相關事宜 (第 6 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 9： *攝影機在日間會每 30 分鐘拍攝 360 度景觀影像一次，並透過 4G 數據傳輸把影像自動上載到中央伺服器，以供檢視。該系統以充電池驅動，並配備太陽能電池板吸收太陽能為電池充電。*

政府的整體回應

1.14　環境保護署署長、漁農自然護理署署長、康樂及文化事務署署長，以及食物環境衞生署署長同意審計署的建議。

鳴謝

1.15　審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，環保署、漁護署、康文署、食環署和海事處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：環境保護署對海岸清潔情況的監察工作

2.1　本部分探討環保署對海岸地點清潔情況的監察工作，審查工作集中於下列範疇：

(a)　海岸地點的監測工作 (第 2.4 至 2.20 段)；及

(b)　應對境內發現大量海漂垃圾的指引 (第 2.21 至 2.27 段)。

環保署在監察海岸清潔情況方面的角色

2.2　***環保署的角色***　作為工作小組的秘書處，環保署負責協調和加強工作小組成員部門在應對本港海上垃圾問題方面的工作，包括開展專題研究、根據研究結果制訂應對策略、檢視策略成效，以及探討各種措施，以期持續改善海岸清潔情況。除協調相關部門的工作外，環保署亦舉辦社區教育和公眾參與活動，以加強公眾對保持海岸清潔的意識。第 6 部分將闡述環保署的宣傳和公眾參與活動工作。

2.3　***監察工作***　自 2015 年 4 月起，環保署一直監察優先處理地點的清潔情況 (見第 1.9(a) 段)。該署定期進行監測，以監察優先處理地點的改善進度，並評估加強清理工作的成效。環保署表示，為了定期監察和檢視優先處理地點的情況，該署需要掌握每天的垃圾量，以便有效地分析海上垃圾的積聚和分布模式，當觀察到異常情況時，可迅速通報有關部門，以適時採取預防措施和行動。自 2017 年 4 月起，負責清理海上垃圾的部門 (即漁護署、食環署、康文署和海事處) 每月會向環保署提交報表，匯報投訴數字和每天於部門負責清理地點所收集到的垃圾量，供該署整合和監察。

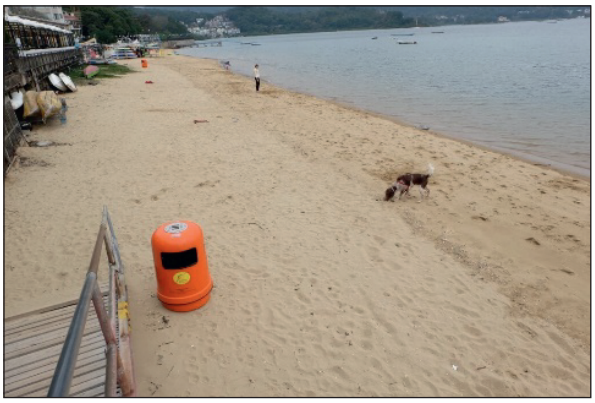
海岸地點的監測工作

2.4　***海岸清潔情況評分制***　環保署會定期監測較易積聚海上垃圾的特定海岸地點，並按海岸清潔情況評分制 (見圖五) 評估這些地點的清潔情況。環保署表示，如果同一地點在報告期內曾進行超過一次監測，便會按所有評分的平均值計算清潔評分。該署在 2015 年 4 月展開監測工作，其後不時修訂監測安排 (例如監測頻率、所涵蓋海岸地點的數目和服務模式 (即由署內人員處理或外判))，有關詳情載於第 2.5 至 2.7 段。

圖五

海岸清潔情況評分制

良好 (一級)



滿意 (二級)

一般 (三級)

不滿意 (四級)

欠佳 (五級)

資料來源：環保署的記錄

2.5 ***2015 年 4 月至 2017 年 10 月的監測工作*** 環保署因應 2015 年研究的建議 (見第 1.9(a) 段)，安排監察 27 個優先處理地點的改善進度。根據安排，環保署人員分別於雨季和旱季對每個優先處理地點進行最少一次監測以評估清潔情況。如有地點被評為“四級 —— 不滿意”或“五級 —— 欠佳”，便會要求相關部門跟進。在 2015 年 4 月至 2017 年 10 月期間 (即優先處理地點的修訂名單於 2017 年 11 月敲定前 —— 見第 1.10 段)，環保署就 27 個優先處理地點進行了 339 次監測，並先後於 2016 年 5 月、2017 年 1 月和 2018 年 1 月向工作小組匯報結果。

2.6 ***2017 年 11 月至 2019 年 12 月的監測工作*** 自從 29 個優先處理地點的新名單於 2017 年 11 月 (見第 1.10 段) 敲定後，環保署已安排人員對納入新名單的地點進行監測，並且經相關部門同意，採用新的監察機制 (見表一) 評估各地點的清潔情況和評定其等級。新機制參照 5 級制的海岸清潔情況評分制，協助負責部門為其定期或特別清理行動訂立優次。如有優先處理地點被評為“三級 —— 一般”或更差的級別，環保署會立即通知有關部門跟進，盡快安排清理。在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月期間，環保署人員就 29 個優先處理地點進行了 691 次監測。

表一

優先處理地點的監察機制
(2017 年 11 月至 2019 年 12 月)

等級	說明	監測頻率	跟進工作
一 —— 良好	沿岸地區整個範圍 (包括潮間帶及草木植被邊緣) 未見垃圾或只見零星垃圾	6 個月內再次監測	• 無須特定跟進
二 —— 滿意	高潮線及低潮線有數件垃圾；潮間帶和沿岸地區其他部分見零星垃圾	4 個月內再次監測	• 宜繼續定期清理
三 —— 一般	潮間帶和草木植被邊緣明顯有垃圾堆積	3 個月內再次監測	• 收到轉介後盡快進行清理工作
四 —— 不滿意	沿岸地區整個範圍皆見明顯的垃圾堆積，人們行走時難避免踏到垃圾	2 個月內再次監測	• 收到轉介後盡快進行清理工作 • 考慮提高定期清理的頻率
五 —— 欠佳	沿岸地區整個範圍被垃圾嚴重覆蓋，人們須在垃圾堆中艱難行走	1 個月內再次監測	• 收到轉介後盡快進行清理工作 • 考慮提高定期清理的頻率 • 視乎情況，考慮進行特別的跨部門聯合清理工作

資料來源：環保署的記錄

2.7 ***2020 年 1 月中起的監測工作*** 政府在《2018 年施政報告》中承諾投入更多人力物力，加強海岸監察及清理工作，廣及全港海岸 (見第 1.11 段)。由於監察範圍擴大，環保署聘用承辦商以：(a) 監測和評估 119 個海岸地點的清潔情況 (包括 29 個每月監測的優先處理地點及 90 個每季監測的非優先處理地點 —— 註 10)；及 (b) 收集和整理關於該等地點清潔情況 (就海上垃圾而言) 的資料。2019 年 12 月，該署以 90 萬元批出一份實地監測合約，合約期由 2020 年 1 月中至 2021 年 3 月，共 14 個月。2020 年 1 月中至 8 月中，該署的承辦商在 119 個海岸地點進行了 508 次監測 (包括在 29 個優先處理地點進行 234 次監測)。環保署除了委聘承辦商實地監測海岸地點外，亦已展開一項試驗計劃，定期及不定期地利用無人駕駛飛機系統 (無人機) 巡視海岸情況。試驗計劃分兩個階段進行。第一階段針對 64 個海岸地點進行季度和緊急監測，其中 33 個地點同時進行實地監測及無人機監測，以比較及評估兩種監測方法。在第二階段，以無人機監測的海岸地點暫定增至 94 個，視乎進一步檢討而定。第一階段的無人機服務於 2019 年 11 月通過報價方式進行採購，並於 2020 年 3 月批出合約，合約金額總值約 100 萬元，合約期由 2020 年 3 月至 2021 年 5 月，共 14 個月。無人機監測由 2020 年 5 月開始實行。

有關環保署人員監測海岸地點的審查結果

2.8 ***由環保署人員進行的監測*** 鑑於環保署於 2017 年 11 月就優先處理地點的監測採用新的監察機制 (見第 2.6 段)，審計署集中審查在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月 (共 26 個月) 期間的監測工作。審計署審查的監測記錄主要為載有監測詳情 (例如監測日期和時間、所監測的海岸地點，以及每次監測後評定的清潔等級) 的數據庫和部分監測報告，審查結果撮述於第 2.9 至 2.11 段。

2.9 ***部分再次監測未有在預定時限之內進行*** 按照監察機制，環保署會按上一次監測所評定的清潔等級，預定在 1 至 6 個月內再次進行監測。審計署分析了 691 次監測工作，發現有 24 次再次監測偏離預定時限 (最長的一次遲了 106 天)，涉及 29 個優先處理地點中的 13 個。環保署在 2020 年 9 和 10 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 如因為天氣或物流安排突然有變、須重訂工作及資源優次以應對突發緊急工作、遇上緊急海上事故，又或是惡劣天氣後海上出現大量垃圾，而短時間改期 (在一星期內)，屬可以接受。根據環保

註 10：*如環保署作出指示，承辦商也須對該 119 個地點或其他特定地點進行特別的監測，服務收費根據合約訂明的單價釐定。*

署的記錄，該 24 次再次監測中有 8 次屬於該類在一星期內的時間改動；

(b) 環保署亦已與政府飛行服務隊安排利用直升機巡視，定期監察 29 個優先處理地點及其他沿岸地區的清潔情況。以直升機巡視方式涵蓋的再次監測工作有 9 次，包括上述遲了 106 天的一次；及

(c) 使用直升機巡視後並沒有擬備和備存監測報告或清潔情況評分記錄，原因如下：(i) 用直升機進行空中巡視所得的資料，與實地監測所得的不同，因為每次飛行拍攝的照片角度和監察地區都不一樣；及 (ii) 海岸清潔情況評分制並不適用，而個別地點的監測結果是以照片形式作記錄。

審計署留意到，環保署根據巡視後所得的照片來評估地點的清潔情況，並在發現情況有欠理想時轉介有關部門跟進。

2.10 ***監測記錄不一致*** 審計署審查了環保署人員擬備的監測報告，並發現下列不一致的地方：

(a) ***監測範圍*** 環保署人員監測時通常會在不同位置拍照，以評估個別優先處理地點的整體清潔情況。環保署表示：

(i) 環保署實地監測人員接受過訓練，清楚理解須在切實可行範圍內，沿監測路線視察整個地點和拍攝具代表性的照片。監測報告內的照片和位置圖上的標記只供參考，不一定與整條監測路線及監測範圍相符；及

(ii) 環保署為使陳述方式更清晰一致，於是在 2019 年 7 月進行檢討後，統一了監測報告的匯報格式。此後，外勤人員須在監測報告內附載在每個地點各指定位置所拍攝的照片。

然而，審計署審查了 15 份監測報告 (在 2019 年 7 月後進行的監測)，發現有 4 份報告並沒有附載部分指定位置的照片，這或會難以比較各份監測報告的結果 (即優先處理地點的清潔情況隨時間有所改善還是惡化)。環保署表示，在上述 4 次監測中，有兩次沒有到指定位置監測，因為其中一次在監測的大部分時間正值潮漲，有關位置難以到達，而另一次則因可能會被狗隻襲擊。至於其餘兩次，則涉及同一優先處理地點，即在全部 8 個指定位置中，只有一兩個未有監測，原因都是由於監測時間不足，但對於整體監測結果

的影響不大。然而，審計署留意到，環保署沒有就未有在報告內附載部分照片的原因記錄在案；及

(b) ***對監測報告的監督檢查*** 環保署表示，監督檢查安排是在 2019 年 7 月檢討之後實施。每次需要最少 2 名人員進行監測，其職級取決於可用人手。外勤人員進行監測後會擬備一份報告初稿，提交予一名高級人員查核。審計署抽查了 15 份在 2019 年 7 月後進行監測的報告 (見上文 (a) 項)，發現監督檢查記錄有不一致的地方。其中 6 份監測報告並沒有監督檢查的記錄，而只有電郵記錄顯示已向監督人員提交監測報告。環保署在 2020 年 10 月回應審計署的查詢時表示，監督檢查於 2019 年 7 月實施後，並沒有規定監督人員採用劃一的方法來記錄檢查結果。在其後數個月，監測報告的形式 (包括監督檢查的記錄) 不斷修訂，直至 2020 年 1 月經進一步改良後，才發給承辦商和署內人員使用。

2.11 ***沒有向工作小組及海上垃圾專責小組匯報監測結果*** 環保署為了讓工作小組備悉優先處理地點的清潔情況，分別在 2016 年 5 月、2017 年 1 月和 2018 年 1 月舉行的工作小組會議上，匯報了 2015 年 4 月至 2017 年 10 月各優先處理地點的監察記錄和統計數字 (見第 2.5 段)。然而，審計署留意到，工作小組於 2018 年 1 月改組後 (見第 1.5 段)，環保署已沒有在工作小組及海上垃圾專責小組 (註 11) 的會議上匯報 2017 年 11 月至 2019 年 12 月各優先處理地點的監察記錄及統計數字，而只是在 2020 年 7 月舉行的海上垃圾專責小組會議上，匯報承辦商在 2020 年上半年的監測結果。環保署在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 由於工作小組在 2018 年 1 月改組並將其職權範圍擴大至涵蓋應對海上環境事故，會議的議程已因應策略而聚焦於籌劃應對緊急狀況及解決某些指定位置的特殊垃圾堆積問題；

(b) 最新資料可隨時送達各成員部門，故無須使用會議時間匯報和討論各優先處理地點的監察記錄和統計數字；及

(c) 由於海岸清潔監察計劃自 2020 年 1 月起已擴展至涵蓋 90 個非優先處理地點，環保署主動在 2020 年 7 月的海上垃圾專責小組會議上匯報初步監察結果，並會在即將召開的工作小組會議上匯報。

註 11： *海上垃圾專責小組的職權範圍包括留意香港水域及沿岸地區的清潔情況，以評估是否有需要進一步改善。*

2.12 ***日後不再調派署內人員進行監測*** 環保署自 2020 年 1 月中起停止調派該署人員對海岸地點進行常規監測，改為委聘承辦商處理。對於審計署就載於第 2.9 至 2.11 段的審查結果作出的查詢，環保署在 2020 年 9 月回應時表示，該署日後不會考慮再調派署內人員進行沿岸監測，因為此舉不合乎成本效益。審計署認為，環保署需要借鑒由署內人員進行監測的經驗，監察承辦商在監測海岸地點情況和匯報監測結果方面的工作。

需要發布海岸地點的清潔情況

2.13 ***海岸地點的清潔情況沒有發布*** 自 2015 年 4 月開始視察海岸地點至 2020 年 8 月期間，環保署並沒有定期向公眾發布海岸地點的清潔情況。在 2016 年 5 月舉行的工作小組會議上，主席曾表示值得公布監察結果和相關數據，以展示工作小組的努力，又提議將有關資訊上載到“海岸清潔”網站，供市民大眾取用。然而，沒有記錄顯示有關方面曾採取任何行動以落實主席的意見。此外，在 2018 年 9 月一個供社區團體參加的公眾參與會中，有一個非政府機構指優先處理地點的監測欠缺透明度。環保署回應表示，監察工作在 2015 年 4 月才展開，收集所得的監察數據尚未可供公眾取覽。審計署認為，有關海岸地點清潔情況的資料可協助非政府機構 (例如環保團體) 籌劃其義務清潔活動。隨着時間過去，加上自 2020 年 1 月中起監測範圍和頻率有所提高，環保署宜利用“海岸清潔”網站發布有關海岸地點清潔情況的資料。

需要留意海岸清潔監察計劃所涵蓋的海岸地點

2.14 ***2015 年研究識別出來的優先處理地點*** 2015 年研究識別了 27 個較易積聚垃圾和有較多投訴的優先處理地點 (見第 1.6(e) 段)，以助加強清理海洋環境中的垃圾。該等地點是參照公眾和政府部門提出的投訴／關注、垃圾收集統計數字、垃圾散布模擬結果，以及由非政府機構提供的研究結果／資料而選定的。為使該等地點更加清潔，政府已實行多項改善措施，包括自 2015 年 4 月起優化清潔工作的安排及提高清潔頻率。

2.15 ***2017 年優先處理地點的檢討*** 環保署表示，自實行改善措施以來，近一半優先處理地點的清潔情況持續改善，措施實行兩年後，有關地點獲得更佳的平均清潔評分，顯示改善措施和加強清潔的努力大致上取得成果。2017 年 4 月，環保署展開檢討工作，根據改善措施實行首兩年內收集得來的監察數據，檢視優先處理地點的情況，以探討如何更有效地調配資源，集中處理其他亦須

注意的地點的清潔工作。該署於 2017 年 11 月更新優先處理地點的名單 (見第 1.10 段)。

2.16 ***優先處理地點的清潔評分有所改善*** 如表二所示，現有優先處理地點的清潔情況從 2018 年 1 月至 2020 年 8 月中旬普遍有所改善：

表二

29 個現有優先處理地點的平均清潔評分
(2018 年 1 月至 2020 年 8 月中旬)

平均清潔評分	優先處理地點數目			
	2018 年	2019 年	2020 年	
1 至 <2	12	10	13	27(93%)
2 至 <3	15	15	14	
3 至 <4	–	4	2	
4 至 <5	2	–	–	
總計	29	29	29	

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

2.17 ***沒有就優先處理地點進行另一次檢討的原因*** 優先處理地點名單於 2017 年 11 月更新後，環保署再沒有就優先處理地點進行檢討。如第 2.16 段表二所示，在 2017 年 11 月識別出來的 29 個優先處理地點中，有 27 個 (93%) 由 2020 年 1 月至 8 月中旬的平均清潔評分優於 3。然而，相比之下，部分非優先處理地點在同一時期的清潔評分較差。明顯的例子是大小磨刀海岸公園，其獲得的平均清潔評分為 3.67。審計署認為，環保署宜考慮就優先處理地點進行另一次檢討，以便更有效地分配清潔資源。環保署於 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 該署以往推行署內人員海岸清潔監察計劃 (即在 2017 年 11 月至 2019 年 12 月期間由環保署人員監測優先處理地點的情況)，根據個別優先處理地點的清潔程度記錄而釐定進行再次監測的頻率，但該計劃已經由合約服務所取代，而合約已訂明監測的範圍和頻率；及

(b) 當重訂實地監測合約時，應會全面檢討上述規定，其間會充分考慮個別地點的清潔程度及其他情況的變化，不論該等地點現在或之前是否優先處理地點亦然。該署認為無須費力再次進行類似2017年的優先處理地點檢討工作。

2.18 ***需要留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單*** 審計署留意到，環保署已停止對優先處理地點進行檢討 (見第2.17(a)段)，而且會在2021年3月重訂實地監測合約時，檢討合約內有關海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的要求，當中會檢視海岸地點的情況 (包括優先處理地點和非優先處理地點)。審計署認為，環保署應考慮個別地點的清潔程度 (見第2.16段)及其他情況的變化，繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單。環保署亦應根據無人機試驗計劃的結果 (見第2.7段) 利用無人機進行監測，以輔助實地監測工作。

審計署的建議

2.19 **審計署*建議*環境保護署署長應：**

(a) **借鑒由署內人員進行監測的經驗，監察承辦商在監測海岸地點情況和匯報監測結果方面的工作；**

(b) **考慮利用“海岸清潔”專題網站發布有關海岸地點清潔情況的資料；及**

(c) **繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋海岸地點的名單，並在日後檢討實地監測合約的要求時，利用無人機進行監測(目前正在試驗中)，以輔助實地監測工作。**

政府的回應

2.20 環境保護署署長同意審計署的建議。

應對境內發現大量海漂垃圾的指引

2.21 ***應對境內發現大量海漂垃圾的指引*** 2017 年 5 月，環保署與廣東省當局推出區域通報警示機制，以便雙方互相通報暴雨或重大環境事件。為了配合機制，環保署已就香港應對境內發現大量海漂垃圾編制指引 (《指引》)，概述行動部門 (即漁護署、食環署、康文署及海事處) 的既定安排，以應對因颱風、暴雨或重大環境事件而在香港水域及沿岸地區發現大量海上垃圾的情況。環保署表示，及早告知相關部門有可能出現大量海上垃圾，有助各部門更有效調動資源，及時清理。可啟動《指引》的情況包括：

(a) 8 號或以上熱帶氣旋信號生效；

(b) 暴雨影響香港 (紅色或黑色暴雨警告信號生效)；

(c) 廣東城市出現暴雨；

(d) 收到內地有關海上垃圾污染的報告 (即當環保署經由粵港海洋環境管理專題小組的既定機制收到內地當局通報海上垃圾污染事宜，或傳媒報道內地有關情況)；及

(e) 香港有海上垃圾污染的報告 (即當環保署接獲公眾、傳媒或政府其他部門報告海上垃圾事宜，情況可能涉及嚴重污染問題、非法傾倒、對海洋環境的影響，又或因關乎香港污染問題而廣受傳媒關注，或對政治或政策方面有相關影響)。

在 (a) 和 (b) 項所述情況下，當香港天文台發出相關信號後，《指引》便會自動啟動，無須環保署通知。至於 (c)、(d) 和 (e) 項所述情況，環保署會把啟動《指引》一事和可能受影響的水體及沿岸地區通知行動部門。舉例來說，如從內地收到海上垃圾事故通報或香港有所報道 (例如傳媒報道)，環保署便會根據所得資料，決定是否啟動《指引》。該署會成立一支行動小組，統籌跟進工作和通知相關行動部門哪些範圍可能受影響，並要求該等部門每天匯報在受影響位置所採取的行動 (例如所收集的垃圾量及所採取的行動，並附照片)。環保署行動小組亦會監察清理工作的進度及垃圾積聚的情況，並向高層管理人員匯報，讓他們一直知悉進度。由 2017 年 5 月至 2020 年 7 月中，環保署根據《指引》向相關部門發出了 48 次通報。

豬蹄事件的處理

2.22 ***豬蹄事件*** 2020 年 7 月 11 日，本地傳媒報道，在廣東省東莞虎門的泳灘發現大量豬蹄。在 2020 年 7 月 13 至 16 日期間，傳媒報道在屯門區及荃灣區的泳灘發現豬蹄。審計署於 2020 年 7 月 14 日在屯門龍鼓灘實地視察時亦發現一些豬蹄 (見照片一 (a) 及 (b))。

照片一 (a) 及 (b)

審計署實地視察龍鼓灘期間發現的豬蹄

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 14 日拍攝的照片

2.23 ***環保署採取的跟進行動*** 環保署在 2020 年 8 月回應審計署有關該署是否已就豬蹄事件啟動《指引》的查詢時表示：

(a) 就《指引》而言，“海上垃圾”指人為活動產生而進入海洋環境的固體廢物，一般未能識別物主。所指的海上垃圾大致上與都市固體廢物相似，並可概括分類為塑膠、金屬、玻璃、加工木材、紙、瓷器、橡膠和布等物料；及

(b) 在屯門一些泳灘發現的豬蹄不符合有關分類，及該事件不屬於可啟動《指引》的情況。儘管如此，環保署在 2020 年 7 月 13 日收到一家傳媒查詢時已採取下列行動：

(i) 迅速知會和聯絡相關部門，以盡快安排清理工作；

(ii) 立刻聯絡內地當局，以蒐集和核證傳媒報道所揣測的相關資料；及

(iii) 加強監察屯門及荃灣泳灘的海岸線，並進行實地巡視，以確定事件未有波及大嶼山及南區的其他範圍。

2.24 在粵港持續發展與環保合作小組的框架下，粵港兩地會繼續就區域內各項海洋環境事宜加強交流和溝通。環保署表示，儘管在泳灘發現的豬蹄不符合海上垃圾的概括分類，以致該事件不屬於可啟動《指引》的情況 (見第 2.23(a) 及 (b) 段)，但該署已因應傳媒查詢就豬蹄事件採取行動。鑑於事件備受公眾關注，而環保署是在接獲一家傳媒查詢後 (見第 2.23(b) 段) 才採取行動，故此審計署於 2020 年 9 月中向環保署查詢可否從中汲取教訓，以期日後出現類似事件時 (例如在廣東省泳灘發現大量垃圾但該等垃圾並不符合海上垃圾的概括分類)，亦可及早作出有效的回應 (例如提前通知相關部門，採取跟進行動)。建議措施包括：

(a) 當收到傳媒報道在廣東省 (不單是香港) 發生類似事件 (例如本地傳媒報道於 2020 年 7 月 11 日在東莞發現豬蹄一事)，而事件可能導致大量海上垃圾在香港湧現時，便即採取跟進行動 (例如通報相關部門)；及

(b) 與內地當局探討可否在日後就出現類似事件通報環保署。

2.25 2020 年 9 月底，環保署在回應審計署的查詢時表示：

(a) 環保署一直對傳媒報道廣東省的環境事件保持警覺，亦知悉 2020 年 7 月 11 日的傳媒報道。第 2.24(a) 及 (b) 段所述的建議措施已經實行，並不構成可汲取的教訓；及

(b) 環保署已與內地當局設立專屬溝通渠道，以便快捷和適時通報消息和應對。問題的關鍵在於豬蹄事件實屬前所未見，亦不可預知，當時在虎門一帶並沒有關於船隻事故、貨物掉下或採取執法行動的事故報告。豬蹄的來源及數量仍然不詳。與漂浮垃圾不同，豬蹄通常沉在水中，且不大可能隨浪潮漂流很遠，所以無法預計該物料竟會在海洋環境長途漂流。因此，只能事後說內地當局應可在 2020 年 7 月 11 日預計豬蹄隨後會漂流至香港的泳灘，並應向環保署發出通報，又或環保署應可在 2020 年 7 月 11 日閱悉新聞報道後預計到有關情況，並早些啟動通報，以預備清理行動。

審計署留意到儘管環保署認為該事件不屬《指引》所涵蓋的範圍，但已聯同有關部門採取應對行動。審計署認為環保署宜從事件中汲取經驗，視情況更新《指引》，以便日後作出更有系統的回應 (見第 2.24 段)。

審計署的建議

2.26　**審計署*建議*環境保護署署長應從豬蹄事件中汲取經驗，視情況更新《指引》。**

政府的回應

2.27　環境保護署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：漁農自然護理署的清潔工作

3.1　本部分探討漁護署在海岸公園及海岸保護區 (註 12) 的清潔工作，審查工作集中於下列範疇：

(a)　清潔工作的監察 (第 3.2 至 3.9 段)；及

(b)　審計署在海岸公園及海岸保護區的視察 (第 3.10 至 3.23 段)。

清潔工作的監察

3.2　漁護署負責以下範圍的清潔工作：6 個海岸公園、1 個海岸保護區 (見第 1.3(b) 段圖一)，以及香港 24 個郊野公園和 11 個在郊野公園範圍外的已劃定特別地區的海岸線。有關範圍的清潔服務主要由外判承辦商提供。漁護署郊野公園及海岸公園分署負責監察承辦商的工作。如表三所示，截至 2020 年 7 月 1 日，海岸公園及海岸保護區的清潔服務根據 5 份經常性合約外判給 3 個承辦商。由 2015 至 2019 年，漁護署在轄下的海岸公園及海岸保護區合共收集得 1 670 公噸海上垃圾 (平均每年 334 公噸)(註 13)。

註 12：*海岸公園所佔的海域較大，可作保育和康樂用途，例如游泳、潛水、獨木舟、風帆及水底攝影。相對之下，海岸保護區面積較小，但保育價值卻甚高，因此主要用作保育、科學研究及教育用途，其管制也較海岸公園嚴格。事實上，在海岸保護區內，除已獲預先批准的科學研究及教育工作外，其他活動都不准進行。為海洋保育的目的，《海岸公園條例》(第 476 章) 就海岸公園及海岸保護區的指定、管轄及管理訂明規定，並由漁農自然護理署署長擔任郊野公園及海岸公園管理局總監。於 2020 年 7 月，海岸公園及海岸保護區的海域面積合計約為 4 050 公頃。*

註 13：*根據漁護署的資料，海上垃圾量包括從海下灣及東平洲海岸公園陸上垃圾桶所收集的垃圾，以及從東平洲郊野公園燒烤場收集的垃圾。*

表三

漁護署經常性清潔合約詳情
(2020 年 7 月 1 日)

項目	海岸公園／海岸保護區	承辦商 (合約期)	指定位置的數目	每個位置的清潔次數	批出的合約金額 (元)
1	鶴咀	承辦商 A (2020 年 4 月 1 日至 2022 年 3 月 31 日)	1	每月 4 天	660,000
2	海下灣和印洲塘	承辦商 A (2020 年 4 月 3 日至 2021 年 4 月 2 日)	3	每星期 2 至 6 天	1,201,800
3	沙洲及龍鼓洲	承辦商 A (2020 年 5 月 11 日至 2022 年 5 月 10 日)	2	每星期 2 天	1,066,880
4	大小磨刀	承辦商 B (2019 年 11 月 25 日至 2021 年 11 月 24 日)	2	每月 1 次	560,000
5	東平洲	承辦商 C (2020 年 2 月 14 日至 2021 年 2 月 13 日)	3	每天至每星期 3.5 天	1,325,400

資料來源：漁護署的記錄

附註：大嶼山西南海岸公園於 2020 年 4 月被指定為海岸公園，其海上垃圾清潔服務暫時安排由食環署的承辦商提供，直至 2021 年 5 月為止。

3.3 ***清潔合約*** 外判清潔服務旨在確保：(a) 海岸公園及海岸保護區的泳灘和沿岸地區 (即高潮線附近和海邊一帶的地方) 保持清潔；(b) 被沖上岸並留在泳灘上的垃圾有人清理；以及 (c) 海岸公園內的水域保持清潔。根據合約條文，承辦商須按合約訂明的時間表和細節 (例如清潔服務次數、清潔員工數目，以及每名員工在每次清潔工作的工時)，提供清潔服務。漁護署的監察人員會監察承辦商的清潔工作，並須在每次視察後填寫名為“清潔工作視察日誌”的視察表格，或其他兩份視察表格的其中一份 (第 I 及 II 類 —— 見第 3.4 段表四)。審計署的審查發現，清潔工作的監察有可予改善之處，詳述於第 3.4 至 3.7 段。

需要改善視察報告的要求

3.4　　如表四所示，漁護署人員用“清潔工作視察日誌”記錄 3 個海岸公園 (註 14) 的情況，而其餘 2 個海岸公園及海岸保護區的情況則用另外兩類視察表格記錄。審計署留意到，視察表格欠缺一些重要資料。舉例來說，在海下灣、印洲塘和東平洲海岸公園及鶴咀海岸保護區所用的視察表格記錄了漁護署人員的視察時間，但並無記錄承辦商員工的到場時間；另一方面，其餘 2 個海岸公園所用的視察表格則沒有記錄漁護署人員的視察時間，而記錄了承辦商員工的到場時間。此外，所有視察表格均沒有記錄承辦商員工的離開時間。作為方便漁護署人員進行監察的良好做法，並使每次視察的質素有保證，審計署認為，漁護署應改善清潔服務視察報告的要求。

註 14： *大嶼山西南海岸公園於 2020 年 4 月被指定為海岸公園，其清潔服務納入食環署的清潔合約範圍之內，因此由該署人員負責監察。*

表四

漁護署監察人員所用視察表格不一致之處
(2019 年 4 月至 2020 年 3 月)

項目	海岸公園／海岸保護區	所用視察表格	記錄漁護署人員的視察時間	記錄承辦商員工的到場時間
1	鶴咀	其他視察表格 (第 I 類)	✓	×
2a	海下灣 (註)	清潔工作視察日誌	✓	×
2b	印洲塘 (註)	清潔工作視察日誌	✓	×
3	沙洲及龍鼓洲	其他視察表格 (第 II 類)	×	✓
4	大小磨刀	其他視察表格 (第 II 類)	×	✓
5	東平洲	清潔工作視察日誌	✓	×

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：海下灣和印洲塘海岸公園屬同一清潔合約。

需要有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案

3.5　按照漁護署的清潔合約條文，承辦商應確保每次清潔工作所調派的清潔員工人數和工作時數，均不少於合約所訂的數目。如有清潔員工缺勤，承辦商應迅速安排替補。倘承辦商未能遵守規定，漁護署或會從其每月服務費中扣除合理的款額。漁護署在 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間就 4 個海岸公園共擬備了 781 個視察記錄，審計署審查了其中 772 個 (註 15)(見表五)，並發現下述事宜：

註 15：*在其餘 9 宗個案中，漁護署的巡邏船因天氣惡劣等原因而未能到場。*

表五

漁護署對 4 個海岸公園進行的視察次數
(2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

海岸公園	進行的視察次數		漁護署在現場找不到承辦商員工／承辦商員工已提早離開的個案宗數	
東平洲	207		13 (6%)	
海下灣	362	685	1 (1%)	18 (3%)
印洲塘	116		4 (3%)	
沙洲及龍鼓洲	87		— (—)	
總計	772		18 (2%)	

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

(a) ***東平洲、海下灣和印洲塘海岸公園：***

(i) 視察表格顯示，漁護署人員在上述 3 個海岸公園所進行的其中 18 次 (3%) 實地視察中，不是在現場找不到承辦商員工，就是發現承辦商員工已提早離開：

— 在該 18 宗個案中，有 6 宗漁護署人員成功聯絡到承辦商，並要求在另一日提供服務。在該 6 宗個案的其中 1 宗，漁護署表示某日在現場找不到承辦商員工，但承辦商在每月工人值日表填報的資料卻顯示其員工當日有提供服務；及

— 至於其餘 12 宗個案，漁護署人員沒有把曾採取的跟進行動記錄在案 (7 宗)，或在數次致電承辦商不果後放棄聯絡 (3 宗)，又或承辦商通知漁護署因天氣惡劣而要縮短清潔工作的時間 (2 宗)。然而，漁護署人員沒有記錄有關替補工作日期的資料。此外，在全部 12 宗個案中，漁護署的視察表格載述於相關日子在現場找不到承辦商員工或承辦商員工已提早離開，但承辦商在每月工人值日表填報的資料卻顯示其員工在該等日子有提供服務。

由於承辦商以每月工人值日表向漁護署申索服務費，審計署認為，漁護署需要查明是否曾就懷疑有承辦商員工缺勤的個案付款；及

(ii) 審計署發現有 17 宗個案的服務日期曾在編排後調換，但漁護署並無在其中 5 宗個案的視察表格上，記錄有否在調換後的日期進行視察。然而，在該 5 宗個案的其中 3 宗，漁護署在其他記錄 (例如巡邏日誌) 記載了承辦商的船隻曾在現場出現；及

(b) ***沙洲及龍鼓洲海岸公園*** 在 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間，漁護署人員在沙洲及龍鼓洲海岸公園進行了 87 次視察，每次均在相關地點看見承辦商員工。審計署亦留意到，漁護署人員因另有職務在身，而在該段期間取消了 99 次視察工作。漁護署的監察程序並沒有訂明該署人員在某段時間內最少須視察的次數。

審計署認為，漁護署應有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案，並參照食環署的監察規定 (見第 5.6 段)，訂明漁護署人員進行視察的最少次數。

需要核實所收集的海上垃圾量

3.6 審計署審查了漁護署 5 份經常性清潔合約 (於 2020 年 8 月處於有效期)，發現只有 2 份合約指明承辦商須點算海上垃圾量。實際上，漁護署要求所有承辦商須報告所收集的海上垃圾量，但漁護署的監察程序並無要求其員工進行垃圾點算，因此，該署未能查證承辦商所呈報的統計數字是否準確。審計署留意到，當局需不時向立法會匯報垃圾的統計數字。審計署認為，漁護署應考慮是否宜要求其員工核實由承辦商呈報的海上垃圾量 (例如抽點垃圾)。

需要加強監察承辦商的工作

3.7 審計署審查海岸公園及海岸保護區 5 份經常性清潔合約 (於 2020 年 8 月處於有效期) 的條文，發現下述範疇有可予改善之處：

(a) ***評估清潔程度*** 漁護署的海岸公園及海岸保護區的清潔合約訂明，承辦商提供的服務須達到令政府代表滿意的程度。漁護署一名監察人員須在視察表格上註明 (例如填上剔號)，以表示接納已履行

的服務 (註 16)。就此，漁護署的內部指引並沒有提供清晰的評審準則，以評估對承辦商所提供的服務的滿意程度。審計署認為，漁護署應就評估承辦商的服務質素發出指引。舉例來說，漁護署可參考環保署的海岸清潔情況評分制，訂立有關清潔程度的準則 (見第 2.4 段)；

(b) ***承辦商履行服務的證據*** 東平洲海岸公園的清潔合約訂明，承辦商應備存和遞交記錄，詳列每次提供服務的細節，例如服務前後的數碼影像，而其他合約並沒有要求承辦商遞交有關影像。審計署認為，漁護署應要求承辦商提供額外證據 (例如清潔服務前後的數碼影像和影片)，證明其員工已履行服務；及

(c) ***承辦商員工的出勤情況*** 5 個海岸公園及海岸保護區的清潔合約條文均沒有要求承辦商須呈報其員工到場和離開的時間。實際上，沙洲及龍鼓洲海岸公園和大小磨刀海岸公園的承辦商有向漁護署呈報其員工的到場時間。審計署認為，漁護署應考慮在日後的合約要求承辦商就每次清潔工作呈報員工的到場和離開時間。

審計署的建議

3.8 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **改善清潔服務視察報告的要求；**

(b) **有效地跟進疑有承辦商員工缺勤的個案，並訂明漁護署人員進行視察的最少次數；**

(c) **考慮是否宜要求漁護署人員核實由承辦商呈報的海上垃圾量 (例如抽點垃圾)；及**

(d) **採取措施，加強監察承辦商的工作，包括：**

(i) **就評估承辦商的服務質素發出指引；**

(ii) **要求承辦商提供額外證據 (例如進行清潔服務前後的數碼影像和影片)，證明其員工已履行服務；及**

註 16： *審計署與負責監察沙洲及龍鼓洲的承辦商表現的漁護署人員會面，發現他們填寫視察記錄時，是按照其經驗，在視察表格上填上剔號，以示接納承辦商所履行的清潔服務。*

(iii) **在日後的合約要求承辦商就每次清潔工作呈報員工的到場和離開時間。**

政府的回應

3.9 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示會採取跟進行動予以落實。

審計署在海岸公園及海岸保護區的視察

3.10 2020 年 6 至 8 月，審計署在漁護署和海事處的協助下，於海岸公園及海岸保護區進行了 8 次視察，發現下列範疇有可予改善之處：

(a) 移除在沙洲及龍鼓洲海岸公園發現的大型喉管結構物 (第 3.11 至 3.14 段)；

(b) 清理在沙洲及龍鼓洲海岸公園高潮線以上發現的海上垃圾 (第 3.15 至 3.18 段)；及

(c) 大小磨刀海岸公園的清潔情況 (第 3.19 至 3.21 段)。

移除在沙洲及龍鼓洲海岸公園發現的大型喉管結構物

3.11 ***與漁護署的聯合實地視察*** 2020 年 6 月 18 日，漁護署安排與審計署聯合實地視察沙洲及龍鼓洲海岸公園，並於龍鼓洲岸邊發現兩個紅色喉管結構物 (見照片二 (a) 及 (b))。審計署的審查發現：

(a) 攝於 2019 年 12 月 3 日的照片顯示，漁護署於 2019 年 12 月已於龍鼓洲一個沙灘上發現兩個喉管結構物；及

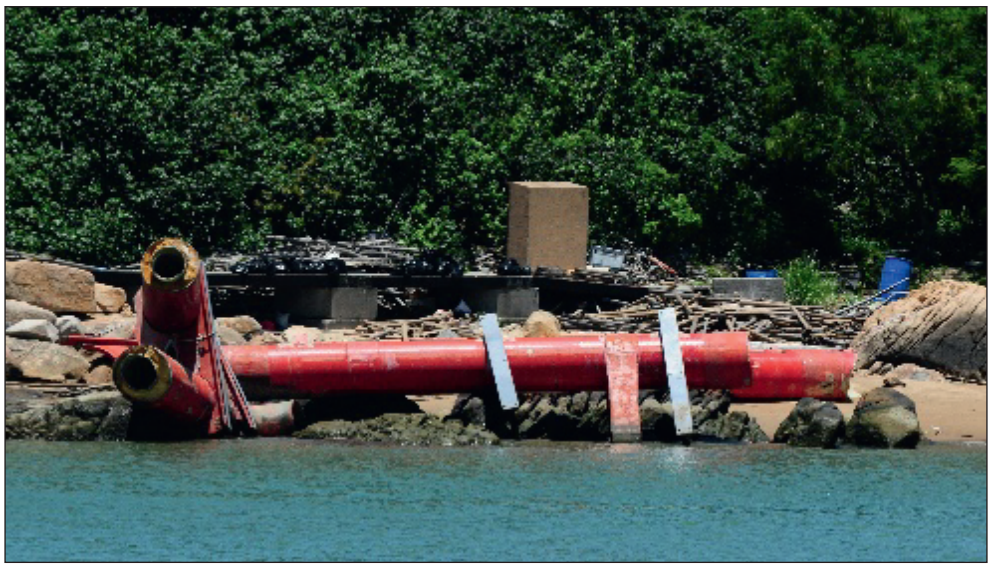
(b) 環保署亦於 2019 年 12 月 18 日一次視察期間知悉有該等喉管結構物，並要求漁護署將所採取的跟進行動告知該署。

照片二 (a) 及 (b)

在聯合實地視察期間於龍鼓洲發現的喉管結構物

(a) 喉管結構物 1

(b) 喉管結構物 2



資料來源：審計署人員在 2020 年 6 月 18 日 (上午 11 時 55 分) 拍攝的照片

3.12 ***漁護署的跟進工作*** 漁護署於2020年7月底回應審計署的查詢時表示：

(a) 事件前所未見 (註 17)。喉管結構物有兩個部分，各約闊 3 米，長 10 米。漁護署將之定義為不明的“建造結構”，而非當作一般海上垃圾處理。現時的清潔合約不包括移除大型結構物；

(b) 龍鼓洲位置偏遠，人迹罕至。喉管結構物最先在 2019 年 12 月被發現沖至龍鼓洲岸邊。初時，漁護署於 2019 年 12 月及 2020 年 1 月口頭詢問附近的海上使用者，試圖找尋結構物的擁有人但不果。其後，漁護署嘗試藉着發出工作通知書，聘請一些清潔服務公司安排盡快移除有關結構物。然而，由於2019冠狀病毒疫情的關係，自 2020 年 2 月起該署須實施在家工作安排，主要提供基本及緊急公共服務，因此窒礙了有關跟進工作；及

(c) 直至 2020 年 6 月，數間有意提供服務的清潔公司曾安排到場視察和檢查，結果發現，由於結構物又大又重，只能借助重型機械和特定的技術才能移走和棄置，一般清潔服務並不適用。漁護署缺乏處理如此龐大而被沖上岸邊的棄置結構物的經驗和專業知識，因此於 2020 年 7 月 13 日尋求海事處提供技術支援，協助移走在海岸公園的結構物。環保署亦曾於 2020 年 7 月初的海上垃圾專責小組會議上 (見第 1.5 段) 匯報此事。

3.13 ***審計署於 2020 年 7 月的實地視察*** 2020 年 7 月 24 日，審計署在海事處的協助下進行另一次實地視察，包括沙洲及龍鼓洲海岸公園和大小磨刀海岸公園。審計署人員到達原先在 2020 年 6 月 18 日發現喉管結構物 1 和 2 的位置 (見第 3.11 段照片二 (a) 及 (b))，在該處未見該等結構物，卻在附近發現類似的結構物 (見照片三及四)。沙洲和龍鼓洲相距約 3.6 公里。

註 17： *審計署留意到，海事處曾於 2019 年 12 月 11 日協助漁護署於龍鼓洲西岸附近 (即沙洲及龍鼓洲海岸公園範圍內) 移走 1 艘擱淺船隻和 1 艘沉船。*

照片三

在龍鼓洲的兩個喉管結構物

資料來源：審計署人員在 2020 年 7 月 24 日 (上午 11 時 52 分) 拍攝的照片

照片四

在沙洲碼頭的喉管結構物

資料來源：審計署人員在 2020 年 7 月 24 日 (中午 12 時 56 分) 拍攝的照片

3.14 ***移除沖至岸邊的大型物件需時甚久*** 海事處回應審計署於 2020 年 7 月的查詢時表示，在沙洲及龍鼓洲海岸公園發現喉管結構物一事最先於 2020 年 7 月 9 日舉行的海上垃圾專責小組會議上 (註 18) 匯報。2020 年 7 月 10 日，環保署要求海事處協助漁護署移除該等結構物。2020 年 7 月 13 日，海事處收到漁護署要求協助移除位於龍鼓洲的喉管結構物。事件可危及航行安全，並引起公眾注意，詳情如下：

(a) ***喉管結構物 1*** 2020 年 7 月 3 日，一艘遠洋船隻的領港員通知海事處，在龍鼓錨地 (註 19) 東面的航道上有結構物漂浮。同日，海事處人員到達現場，並找到漂浮結構物，發現是一雙喉管。該等喉管當日隨即被拖到並繫於屯門避風塘；及

(b) ***喉管結構物 2*** 2020 年 7 月 19 日，一名市民通知海事處，在沙洲對出海面發現漂浮結構物，可能危及船隻航行安全。海事處立即展開搜索，同日找到該喉管結構物，並將之拖到和繫於最接近的沙洲碼頭 (註 20)。

最後，海事處的承辦商於 2020 年 7 月 29 日移除該等喉管結構物 (見照片五 (a) 及 (b))。海事處表示，喉管結構物在海上漂浮，可能危及船隻航行安全。審計署認為，結構物可能對船隻航行構成危險，漁護署卻由 2019 年 12 月至 2020 年 7 月一共花了 7 個月才解決問題，情況有欠理想。審計署認為，漁護署應與海事處磋商，考慮改善海岸公園及海岸保護區大型漂浮物件的清理行動。

註 18： *審計署在會議議程內，發現一張環保署人員於 2020 年 5 月 29 日拍攝的航攝照片，顯示喉管結構物 2 當時處於龍鼓洲沿岸。*

註 19： *龍鼓錨地是介乎大嶼山與屯門之間的一片廣闊水域。*

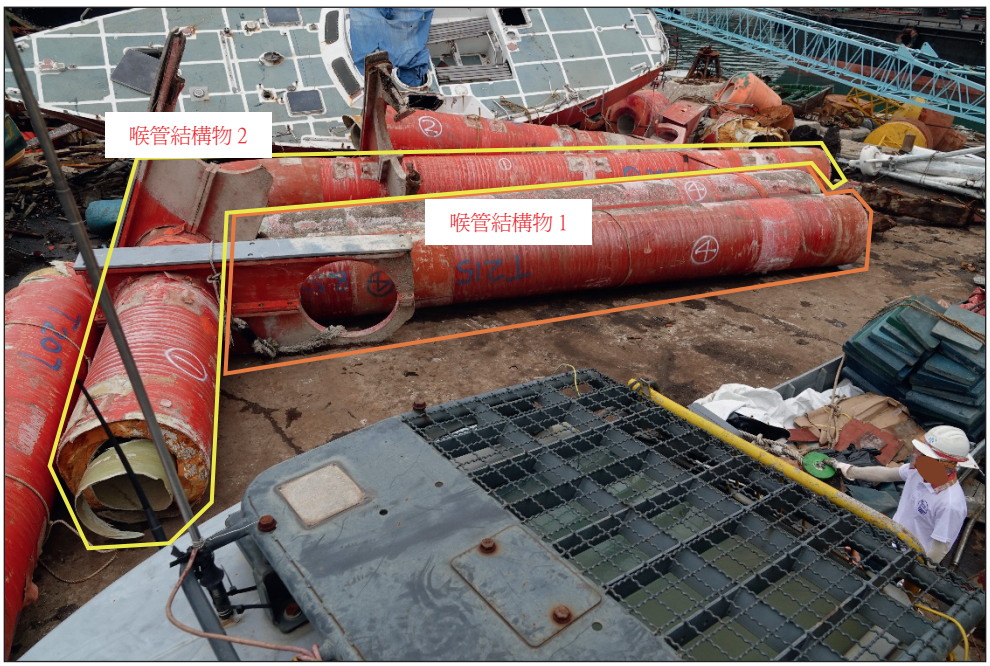
註 20： *海事處表示，喉管結構物既大且重，無法安全地拖到遠處。*

照片五 (a) 及 (b)

由海事處承辦商於 2020 年 7 月 29 日清理的喉管結構物 1 和 2

(a)

(b)



資料來源：審計署人員在 2020 年 8 月 13 日 (上午 10 時 42 分) 拍攝的照片

清理在沙洲及龍鼓洲海岸公園高潮線以上發現的海上垃圾

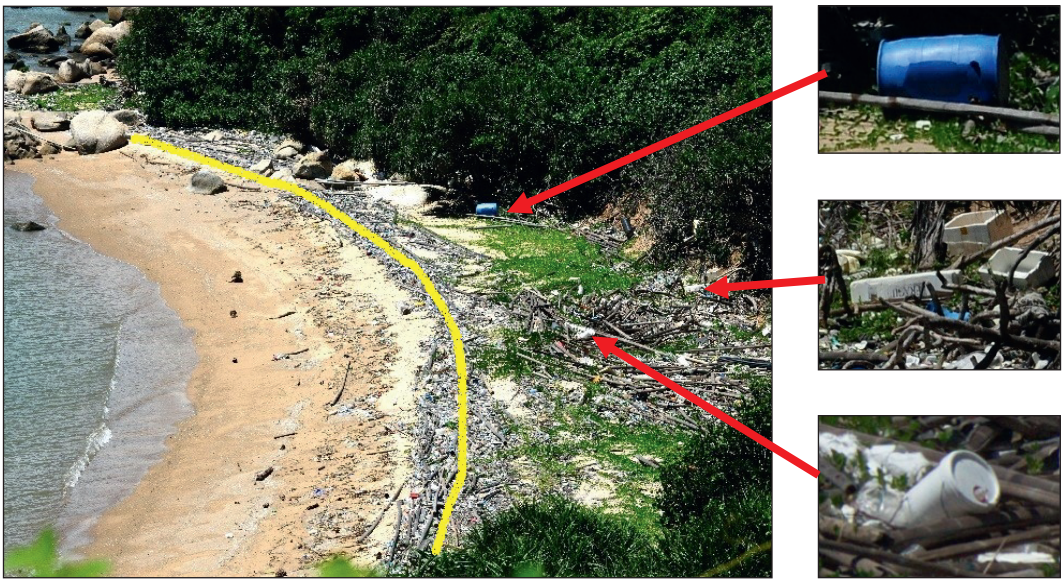
3.15 ***沙洲及龍鼓洲海岸公園清潔合約*** 沙洲及龍鼓洲是位於香港西部的島嶼，有豐富的漁業資源，並且是中華白海豚的重要覓食地。由於極具生態價值，於 1996 年 11 月被指定為沙洲及龍鼓洲海岸公園。該海岸公園的陸地界線大致沿着海岸的高潮線劃定。根據海岸公園的清潔合約，承辦商應清理合約附連的地圖所標示的沙洲及龍鼓洲沙灘高潮線附近和海邊地方的所有垃圾，以及沙洲及龍鼓洲海岸公園範圍內的所有漂浮垃圾。在 24 個月的合約期內，承辦商每星期為各島嶼清除垃圾兩次，並且進行最多 10 天的特別清潔服務。

3.16 ***沙洲及龍鼓洲高潮線以上發現的海上垃圾*** 審計署在 2020 年 6 月 18 日進行實地視察，發現在沙洲東面的沙灘有大量垃圾，特別是在高潮線以上和接近天然植被的地方 (即沙灘後方範圍 —— 見照片六 (a))。這些垃圾有大桶、竹枝、瓶罐和發泡膠箱。沙洲北面一個沙灘高潮線以上的地方，同樣積聚了大量海上垃圾 (見照片七 (a))。審計署再於 2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日進行兩次實地視察，發現上述兩處地點的垃圾並沒有完全清除 (見照片六 (b) 及 (c) 和照片七 (b) 及 (c))。在 2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日進行實地視察時，審計署亦發現在龍鼓洲東南面一個沙灘後方範圍積聚了大量垃圾 (見照片八 (a) 及 (b))。

照片六 (a)、(b) 及 (c)

沙洲東面沙灘後方範圍發現的垃圾

(a) 2020 年 6 月 18 日 (上午 10 時 53 分) 的實地視察



(b) 2020 年 7 月 24 日 (下午 1 時 12 分) 的實地視察

照片六 (a)、(b) 及 (c)(續)

(c) 2020 年 8 月 24 日 (上午 11 時 57 分) 的實地視察

說明： 漁護署標示的高潮線

資料來源：審計署人員拍攝的照片

附註：在 2020 年 6 月 15 日至 8 月 24 日期間共進行了 21 次沙灘範圍清潔工作 (即高潮線以下的地方)。漁護署表示，現時合約並不包括沙灘後方範圍。

照片七 (a)、(b) 及 (c)

沙洲北面沙灘後方範圍發現的垃圾

(a)　2020 年 6 月 18 日 (上午 11 時 02 分) 的實地視察

(b)　2020 年 7 月 24 日 (下午 1 時 17 分) 的實地視察

照片七 (a)、(b) 及 (c)(續)

(c) 2020 年 8 月 24 日 (中午 12 時 03 分) 的實地視察

說明： 漁護署標示的高潮線

資料來源：審計署人員拍攝的照片

附註：在 2020 年 6 月 15 日至 8 月 24 日期間共進行了 21 次沙灘範圍清潔工作 (即高潮線以下的地方)。漁護署表示，現時合約並不包括沙灘後方範圍。

照片八 (a) 及 (b)

龍鼓洲東南面沙灘後方範圍發現的垃圾

(a) 2020 年 7 月 24 日 (上午 11 時 42 分) 的實地視察

(b) 2020 年 8 月 24 日 (中午 12 時 26 分) 的實地視察

資料來源：審計署人員拍攝的照片

3.17 ***需要改善龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔情況*** 龍鼓洲及沙洲的沙灘後方範圍在 2018 年被政府列為需進行一次過深度清潔工作的首 5 個優先處理地點。漁護署表示，該署負責的是海岸公園範圍內的海上垃圾清潔工作，但鑑於龍鼓洲及沙洲沙灘後方範圍的特殊情況，儘管位處海岸公園範圍以外，漁護署還是同意利用環保署的資助款項，在龍鼓洲及沙洲的沙灘後方範圍進行一次過深度清潔工作。漁護署在 2018 年以邀請報價方式，就龍鼓洲沙灘後方範圍批出一份為期 6 個月 (2018 年 11 月至 2019 年 5 月) 的特別清潔合約 (註 21)。在 2019 年 7 月的海上垃圾專責小組會議上，匯報了漁護署已在 2019 年 4 月完成龍鼓洲的一次過深度清潔工作。漁護署在 2020 年 1 月同樣以邀請報價方式，就龍鼓

註 21： *至於沙洲的沙灘後方範圍，漁護署在 2019 年 12 月收到環保署的通知後，嘗試物色清潔公司提供服務。漁護署表示，由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，以及實施相關的在家工作安排 (主要提供基本及緊急公共服務)，自 2020 年 2 月以來，採購過程一直受阻。漁護署在 2020 年 8 月以合約金額 129 萬元批出一份為期 6 個月 (2020 年 9 月 1 日起生效) 的合約，以清除沙洲沙灘後方範圍的所有垃圾。*

洲批出另一份為期 6 個月 (2020 年 2 至 7 月) 的特別合約。兩份合約均要求承辦商在合約期開始後 6 個月內清除沙灘後方範圍的所有垃圾。審計署審查兩份特別清潔合約 (見表六)，發現下列情況：

(a) 沒有訂明收集垃圾的次數、調派的員工人數及每日工作時數；及

(b) 沒有要求承辦商在每次清潔工作後提交有關地點的數碼影像，證明已圓滿完成清潔工作。

表六

龍鼓洲“沙灘後方範圍”的清潔合約
(2018 年 11 月至 2020 年 7 月)

合約	特別合約 A	特別合約 B
合約期	2018 年 11 月 29 日 至 2019 年 5 月 28 日	2020 年 2 月 1 日 至 7 月 31 日
合約金額 (元)	850,000	770,000
合約期限 (月數)	6	6
位置	龍鼓洲沙灘後方範圍	龍鼓洲沙灘後方範圍
每日負責清潔工作的一般清潔員工人數	沒有訂明	沒有訂明
每名一般清潔員工每日的清潔工作時數	沒有訂明	沒有訂明
每星期進行清潔工作的日數	沒有訂明	沒有訂明

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

審計署在 2020 年 8 月 24 日進行實地視察發現，上述地點的垃圾並沒有按合約 B 的規定完全清除 (見第 3.16 段照片八 (a) 及 (b))。漁護署表示合約 B 所訂的清潔工作有所延誤，該署會與承辦商緊密合作以完全履行合約內的服務規定。審計署認為，漁護署需要加強監察承辦商在龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔工作，日後在訂立類似的清潔合約時，改善當中有關沿岸垃圾收集次數的規定，並訂明每次完成清潔工作後須記錄有關證據 (例如拍攝照片及／或影片)。漁護署應檢討龍鼓洲沙灘後方範圍特別清潔服務的成效，並向工作小組匯報結果。

3.18 ***龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁的垃圾*** 審計署在 2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日進行的實地視察，亦發現在龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁積聚大量垃圾 (見照片九 (a) 及 (b))。漁護署表示：

(a) 發現垃圾的位置並非在沙洲及龍鼓洲海岸公園的範圍內，亦非合約 B 涵蓋的範圍 (見第 3.17 段表六)。漁護署沒有相關專業知識，亦無法物色合適的承辦商處理此類在危險陡峭位置的垃圾；及

(b) 此個案應在工作小組會議上研究，可能需要與政府其他部門攜手合作。

審計署認為，漁護署應探討有何措施可有效清除現時合約未有涵蓋的龍鼓洲沙灘後方範圍的垃圾，以及視乎情況提請工作小組給予指示。

照片九 (a) 及 (b)

龍鼓洲沙灘後方範圍一條行人路旁的垃圾

(a) 2020 年 7 月 24 日的實地視察
(上午 11 時 51 分至中午 12 時 06 分)

(b) 2020 年 8 月 24 日的實地視察
(中午 12 時 59 分至下午 1 時 03 分)

資料來源：審計署人員拍攝的照片

附註：漁護署表示，發現垃圾的位置並不在沙洲及龍鼓洲海岸公園的範圍內。

大小磨刀海岸公園的清潔情況

3.19 ***大小磨刀海岸公園的清潔合約*** 大小磨刀是位於大嶼山以北的一組島嶼，包括大磨刀、小磨刀和匙羹洲。為了補償因港珠澳大橋香港口岸填海和海上工程項目而損失的中華白海豚棲息地，當局於 2016 年 12 月 30 日指定該處為大小磨刀海岸公園。該海岸公園陸地的界線涵蓋高潮線以下的沿岸地區。根據大小磨刀海岸公園的清潔合約，承辦商應清理合約附連的地圖所標示在大磨刀和小磨刀的沙灘高潮線附近和海邊地方的所有垃圾，以及大小磨刀海岸公園範圍內的所有漂浮垃圾。在 24 個月的合約期內，承辦商應每隔一個星期二清理垃圾一次，並且進行最多 10 天的特別清潔服務。實際上，承辦商輪流清理大磨刀和小磨刀的垃圾，亦即每個島每月清潔一次。

3.20 ***審計署 2020 年 7 及 8 月進行的實地視察*** 審計署在 2020 年 7 月 24 日進行實地視察 (見第 3.13 段) 時，發現大磨刀和小磨刀沿岸積聚大量垃圾 (包括大桶、竹枝和發泡膠箱)(見照片十 (a) 及照片十一 (a))。審計署在 2020 年 8 月 24 日的跟進實地視察中，發現大磨刀和小磨刀沿岸積聚的垃圾仍未清除 (見照片十 (b) 及照片十一 (b))。

照片十 (a) 及 (b)

大磨刀沿岸發現的垃圾
(2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日)

(a) 2020 年 7 月 24 日 (上午 10 時 56 分) 的實地視察

(b) 2020 年 8 月 24 日 (上午 10 時 52 分) 的實地視察

資料來源：審計署人員拍攝的照片

附註：清潔工作在 2020 年 6 月 2 日、7 月 24 日及 8 月 10 日進行。

照片十一 (a) 及 (b)

小磨刀沿岸發現的垃圾
(2020 年 7 月 24 日及 8 月 24 日)

(a) 2020 年 7 月 24 日 (上午 10 時 19 分) 的實地視察

(b) 2020 年 8 月 24 日 (上午 10 時 38 分) 的實地視察

資料來源：審計署人員拍攝的照片

附註：清潔工作在 2020 年 6 月 16 日、7 月 28 日及 8 月 11 日進行。

3.21 ***需要改善大小磨刀海岸公園的清潔情況*** 審計署比較了 2020 年 7 月 1 日涉及海岸公園及海岸保護區 5 份經常性合約所訂的清潔服務次數 (見第 3.2 段表三)，留意到大小磨刀海岸公園的清潔次數是當中最少的。審計署認為，漁護署應從速採取行動，改善大小磨刀海岸公園的清潔情況，並考慮增加清潔次數的需要。

審計署的建議

3.22 審計署*建議*漁農自然護理署署長應：

(a) 與海事處磋商，考慮改善海岸公園及海岸保護區大型漂浮物件的清理行動；

(b) 加強監察承辦商在龍鼓洲沙灘後方範圍的清潔工作，日後在訂立類似的清潔合約時，改善當中有關沿岸垃圾收集次數的規定，並訂明每次完成清潔工作後須記錄有關證據 (例如拍攝照片及／或影片)；

(c) 檢討龍鼓洲沙灘後方範圍特別清潔服務的成效，並向工作小組匯報結果；

(d) 探討有何措施可有效清除現時合約未有涵蓋的龍鼓洲沙灘後方範圍的垃圾，以及視乎情況提請工作小組給予指示；及

(e) 從速採取行動，改善大小磨刀海岸公園的清潔情況，並考慮增加清潔次數的需要。

政府的回應

3.23 漁農自然護理署署長同意審計署的建議，並表示會採取跟進行動予以落實。

第 4 部分：康樂及文化事務署的清潔工作

4.1　本部分探討康文署在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾的工作。

在刊憲泳灘收集和清理沿岸垃圾

清潔安排

4.2　***清潔合約***　康文署負責 41 個刊憲泳灘的清潔工作，這些泳灘分布於南區、西貢、離島、荃灣和屯門五個地區。清潔工作由承辦商根據 3 份為期 36 個月為不同地區的文康場地 (註 22) 提供清潔和支援服務的合約 (見表七) 執行。

表七

刊憲泳灘的清潔合約

地區	泳灘數目	合約期	泳灘清潔服務合約估計價值 (百萬元)
南區	12	2020 年 4 月至 2023 年 3 月	67.4
西貢	6	2019 年 3 月至 2022 年 2 月	25.4
離島、荃灣和屯門	23	2020 年 5 月至 2023 年 4 月	77.1

資料來源：康文署的記錄

註 22：*清潔合約涉及多類文康場地，包括公園和遊樂場、體育館和網球及壁球中心、泳池、運動場和康樂場地。*

4.3 ***合約規定*** 根據清潔合約，承辦商必須：

(a) 根據合約訂明的時間表，每天清潔泳灘三次，或按政府代表 (即康文署場地職員) 的指示進行清潔；

(b) 在每個場地提供規定數目的全職駐場工作人員，按照清潔時間表提供服務，當中包括：

(i) ***水區*** 每天兩次收集垃圾／廢物並清理泳灘沿岸，包括滿布亂石區、突堤和登岸平台，以及按照政府代表的指示，在水深為 0.5 米的水底撿拾小卵石、石頭和尖銳物件；及

(ii) ***沙區*** 每天一次從沙中及至 0.5 米深度挖出垃圾、廢物和尖銳物件，以及按照政府代表的指示收集垃圾、廢物、海草、水母和海洋生物屍體；及

(c) 安排人手和交通，把收集到的垃圾即日傾卸於獲批准的棄置地點。

承辦商為每個泳灘提供上述定期清潔服務，並收取合約訂明的每月費用。如接到政府代表的要求，承辦商須提供額外工作人員執行清潔工作，費用按合約訂明的單價計算。

4.4 ***清理防鯊網上的海上垃圾*** 除了清潔合約，康文署亦委聘承辦商為裝設於 38 個泳灘的防鯊網提供維修保養服務 (註 23)。保養服務包括清理附着在防鯊網上的海上垃圾。保養合約由 2018 年 12 月 1 日開始，為期 3 年，估計合約價值為 7,850 萬元。

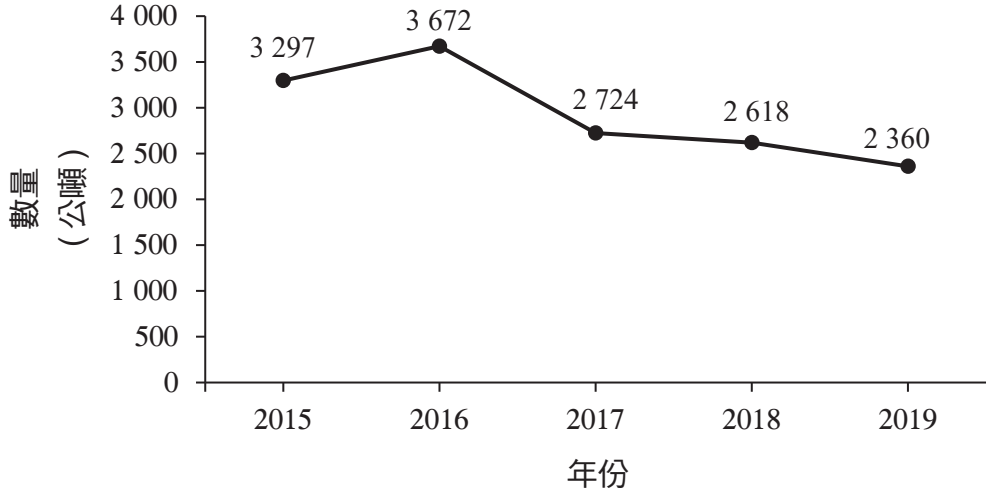
刊憲泳灘的清潔情況

4.5 ***收集到的垃圾數量*** 根據康文署 2015 至 2019 年的統計數字，收集到的沿岸垃圾數量由 2016 年的 3 672 公噸，減至 2019 年的 2 360 公噸，減幅為 36% (見圖六)。

註 23： *刊憲泳灘有 41 個，其中 3 個 (石澳後灘泳灘、夏萍灣泳灘和雙仙灣泳灘) 並不開放給公眾游泳，沒有裝設防鯊網。*

圖六

在刊憲泳灘收集到的沿岸垃圾數量
(2015 至 2019 年)



資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.6 ***環保署監測結果*** 環保署自 2020 年起委聘承辦商進行監測，以監察 29 個優先處理地點及 90 個其他海岸地點 (見第 2.7 段) 的清潔情況，當中包括全部 41 個刊憲泳灘。審計署分析環保署承辦商在 2020 年 1 月中至 8 月中進行的 508 次監測中所給予的清潔評分，發現刊憲泳灘的清潔情況大體上比其他海岸地點理想。具體來說，就刊憲泳灘而言，承辦商在 74% 的監測中給予“一級 —— 良好”的評分，但其他海岸地點則只在 32% 的監測中獲得該評分 (見表八)。

表八

根據環保署承辦商進行的 508 次監測結果
對刊憲泳灘及其他海岸地點的清潔情況作出的比較
(2020 年 1 月中至 8 月中)

清潔評分	監測次數	
	41 個刊憲泳灘	78 個其他海岸地點
“一級 —— 良好”	114 (74%)	115 (32%)
“二級 —— 滿意”	39 (25%)	196 (55%)
“三級 —— 一般” 或更差	1 (1%)	43 (13%)
總計	154 (100%)	354 (100%)

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

4.7 ***審計署實地視察*** 審計署在 2020 年 7 月實地視察 4 個刊憲泳灘，發現這些泳灘的清潔情況大體上令人滿意 (見照片十二 (a) 至 (d))。

照片十二 (a) 至 (d)

審計署到刊憲泳灘實地視察時的清潔情況

(a) 銀礦灣泳灘

(b) 塘福泳灘

(c) 黃金泳灘

(d) 汀九灣泳灘

資料來源：審計署人員在 2020 年 7 月拍攝的照片

4.8 ***可予改善的地方*** 刊憲泳灘的清潔情況較為理想，或可歸因於有每天提供清潔服務 (見第 4.3 段)，以及康文署委派場地職員加以監督，而由其他部門 (即漁護署和食環署) 管理的海岸地點的清潔頻率則較低 (例如只是每星期一次或每月一次清潔)。雖然刊憲泳灘的清潔情況比起其他海岸地點理想，但審計署發現有若干可予改善的地方，詳情列於第 4.9 至 4.15 段。

需要就泳灘的清潔情況訂立表現標準

4.9 ***未有就泳灘的清潔情況訂立表現標準*** 根據清潔合約，承辦商須依循一套清潔標準提供清潔服務。該套清潔標準涵蓋不同位置，例如地台表面、玻璃門和窗、地氈範圍、固定裝置和傢具。以地台表面為例：

(a) 可接受的標準，指“乾爽、表面沒有污穢、垃圾、廢物及油脂。門廊、主要通道及升降機的大理石、磚瓦及膠墊地台應在清潔後打臘”；

(b) 僅可接受的標準，指“尚算乾爽，大部分表面沒有污穢、垃圾、廢物及油脂”；及

(c) 不可接受的標準，指“濕滑、有油脂，以及大範圍分布或小範圍積聚表面污穢、垃圾及廢物”。

合約內亦載有照片，顯示不同位置可接受的清潔標準。然而，審計署檢視清潔合約後發現，清潔標準並不涵蓋泳灘範圍 (例如泳灘的水區和沙區)。由於沒有就泳灘訂立清潔標準，難以客觀評估承辦商在提供泳灘清潔服務方面的表現。審計署認為，環保署進行監測時採用的海岸清潔情況評分制 (見第2.4段)，可供康文署在清潔合約內訂明泳灘清潔標準時用作參考。舉例來說，若參考環保署的監測標準，可接受標準、僅可接受標準和不可接受標準，可分別界定為“一級 —— 良好”、“二級 —— 滿意”及“三級 —— 一般”或更差級別。

需要確保準確和適時匯報特別清潔行動的統計數字

4.10 ***2018 年前的特別清潔行動*** 因應 2015 年研究建議加強清理海洋環境中的垃圾，康文署進行額外不定期的清理行動 (下稱特別清潔行動)。此等特別清潔行動於雨季時在優先處理地點進行，而餘下刊憲泳灘，則在出現大雨、強烈季候風、颱風或其他惡劣天氣後進行。有關 2015 至 2017 年特別清潔行動統計數字，曾在 2017 年 1 月和 2018 年 1 月向工作小組匯報，詳情如下：

(a) 在 2015 年 4 月至 2016 年 3 月期間，康文署在 3 個刊憲泳灘 (優先處理地點) 進行了 123 次特別清潔行動，共收集了超過 675 250 公斤海上垃圾；及

(b) 在 2016 年 12 月至 2017 年 11 月期間，康文署：

(i) 在 3 個優先處理地點進行了 138 次特別清潔行動，共收集了超過 226 000 公斤海上垃圾；

(ii) 在其餘 38 個刊憲泳灘，除了每天常規的清潔工作外，還進行了 281 次特別清潔行動；及

(iii) 於雨季出現惡劣天氣之後，在泳灘的水區進行了 4 次特別清潔行動，以清除海上垃圾。

4.11 ***自 2018 年起的特別清潔行動*** 審計署留意到，在 2018 年 1 月之後，有關特別清潔行動的統計數字沒有向工作小組或海上垃圾專責小組匯報。因應要求，康文署向審計署提供了由 2018 年 1 月至 2020 年 6 月期間在 41 個刊憲泳灘進行特別清潔行動的統計數字 (見表九)。

表九

特別清潔行動的次數
(2018 年 1 月至 2020 年 6 月)

年份	特別清潔行動的次數		
	4 個刊憲泳灘 (優先處理地點)	37 個刊憲泳灘 (非優先處理地點)	總計
2018	99	363	462
2019	100	236	336
2020 (截至 6 月)	24	931	955

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.12 ***審計署的意見*** 審計署對特別清潔行動的次數進行分析，發現下列事宜：

(a) ***優先處理地點*** 在 4 個優先處理地點 (即離島區的貝澳泳灘和長洲東灣泳灘，以及南區的石澳泳灘和石澳後灘泳灘) 的特別清潔行動次數，由 2018 和 2019 年每年約 100 次，大幅減少至 2020 年上半年的 24 次。在 4 個優先處理地點中，石澳泳灘由 2018 年 1 月至 2020 年 6 月都沒有進行特別清潔行動。特別清潔行動次數減少，可能反映優先處理地點整體清潔情況有所改善。就此，環保署應

繼續留意是否有需要更新海岸清潔監察計劃所涵蓋的海岸地點 (見第 2.18 段)。康文署在 2020 年 10 月向審計署表示：(i) 會聯同環保署檢討優先處理地點名單；及 (ii) 鑑於 4 個優先處理地點的清潔情況已有所改善，康文署會向環保署建議從名單中刪去這 4 個地點；及

(b) ***非優先處理地點*** 特別清潔行動的次數由 2019 年的 236 次，大幅增至 2020 年上半年的 931 次。在 931 次特別清潔行動中，有 849 次 (91%) 是在西貢區的 6 個泳灘進行的。相比之下，康文署在 2019 年上半年只進行了 31 次特別清潔行動。雖然在西貢區 6 個泳灘進行特別清潔行動的次數大幅增加，但 2019 年上半年和 2020 年上半年收集到的垃圾都是約 420 公噸。審計署就這重大差異向康文署查詢，康文署在 2020 年 9 月回應時表示：

(i) 鑑於出現 2019 冠狀病毒疫情，在 2020 年 2 至 5 月期間，於西貢區的 6 個泳灘，以及在 2020 年 6 月於西貢區部分泳灘，除現有清潔員工外，還每天增派一名清潔工人，以便加強衞生和其他防疫措施。因此在 6 個泳灘收集到的垃圾量沒有增加，亦屬合理；及

(ii) 向審計署提供的特別清潔行動的統計數字被不必要地誇大。在第 (i) 項提及的一名額外清潔工人，在統計報表中誤報為 842 次特別清潔行動。以 2020 年 2 月為例，每個泳灘增加一名清潔工人，誤算為 174 次特別清潔行動 (即 29 天 × 6 個泳灘 × 1 名工人)。

審計署認為，有需要改善向工作小組及海上垃圾專責小組匯報與特別清潔行動統計數字有關的管理資訊準確程度。

需要加強對提供額外清潔工人安排的監管

4.13 ***清潔合約的人手要求*** 清潔合約訂明每個泳灘的詳細人手要求，有關要求已計及工作量的變動。舉例來說，在 10 至 4 月期間 (即非泳季) 需要的清潔工人較少，而在 6 至 8 月的星期六或公眾假期，則需要大量清潔工人。

4.14 ***提供額外清潔工人方面的不足之處*** 雖然清潔合約的人手要求應與工作量變動配合，但在特別或緊急情況下 (例如節日活動或颱風後海上垃圾急增)，便臨時需要額外清潔工人。審計署檢視 2017 年 4 月至 2020 年 3 月康文署就不同地區泳灘向承辦商發出的提供額外清潔工人的要求後，發現有下列不足之處：

(a) ***未有經常遵行康文署有關提供額外清潔工人的指引*** 根據清潔合約，如欲要求提供額外清潔工人，應在 5 天前向承辦商發出書面通知。康文署的《合約管理手冊》就如何管理額外清潔工人的要求訂有指引。根據該手冊，凡提出額外／特別服務要求，應由適當的人員列明並簽核確證有其需要和已獲得服務，並由有適當批核權的人員批准。審計署審查康文署的記錄後，發現：(i) 要求增派清潔工人的理據，並沒有記錄在案；及 (ii) 有時在尚未發出書面通知之前，承辦商已派出額外清潔工人。例如，在 2019 年 3 月 29 日，大浪灣泳灘一名場地職員向泳灘經理提交由 2019 年 5 至 9 月期間每逢星期六、星期日和星期一，提供額外服務 (兩名工人，各兩小時) 的要求。在 2019 年 6 月 3 日，場地職員告知泳灘經理，承辦商並未收到書面通知，但已在 2019 年 5 月提供了額外服務。在 2019 年 6 月 18 日，沙灘經理就 2019 年 5 至 9 月的額外服務向承辦商發出書面通知；及

(b) ***增派額外工人但未有收集到更多垃圾*** 在 2018 年 6 月至 2020 年 3 月期間，康文署要求承辦商每月每隔一個星期五增派 4 名清潔工人在石澳後灘泳灘工作 8 小時。審計署檢視了每日的垃圾統計數字，發現有增派清潔工人的星期五，與沒有增派清潔工人的星期五比較，所收集到的垃圾數量並沒有明顯增加。康文署在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示：(i) 在泳灘收集到的垃圾數量，不應用作評估清潔工作人手要求的唯一指標；及 (ii) 增派的工人負責進行多項職務，包括保持洗手間、更衣室和燒烤場地等的清潔和衞生狀況。審計署備悉康文署的解釋，但對於是否有需要在石澳後灘泳灘增派人手有保留，因為該泳灘並未開放給公眾游泳，而且沒有相關設施 (即洗手間、更衣室和燒烤場地)。

需要提升有關沿岸垃圾數據的準確程度

4.15 ***康文署收集到的沿岸垃圾的數據*** 除了沿岸垃圾外 (見第 1.2 段)，康文署亦收集陸上垃圾 (註 24)。場地職員記錄每個刊憲泳灘每日每類垃圾 (即沿岸垃圾和陸上垃圾) 的總袋數及／或總重量 (以公斤為單位)(註 25)。康文署每月向環保署提供每個刊憲泳灘的沿岸垃圾數據摘要 (見第 2.3 段)。審計署檢視沿岸垃圾數據的收集情況，發現下列不足之處：

(a) ***未有訂立指引說明對垃圾數據收集的要求*** 康文署場地職員負責收集和匯報沿岸垃圾和陸上垃圾的數據。然而，康文署的《公眾泳灘管理指引》內未有訂明程序，說明如何把收集到的垃圾劃分、點算和量重，因而衍生下列事宜：

(i) ***把收集到的垃圾劃分為沿岸垃圾的方法不一致*** 審計署在 2020 年 7 至 9 月與 4 區 (即離島、南區、屯門和荃灣) 13 個泳灘的場地職員面談，發現不同泳灘就如何把收集到的垃圾劃分為沿岸垃圾或陸上垃圾有不同的定義，詳情如下：

— ***定義 1*** 在荃灣區的兩個泳灘，只有在水區收集到的垃圾才列為沿岸垃圾，而在其他範圍收集到的，則列為陸上垃圾；

— ***定義 2*** 在南區的 3 個泳灘和離島區的 5 個泳灘，只有在水區直至沙區高潮線範圍內收集到的垃圾才列為沿岸垃圾，而在高潮線以上收集到的，則列為陸上垃圾；及

— ***定義 3*** 在屯門區的 3 個泳灘，在水區及整個沙區收集到的垃圾均列為沿岸垃圾，而只有在沙區以外的範圍 (例如行人路和燒烤設施) 和從垃圾箱收集到的，才列為陸上垃圾。

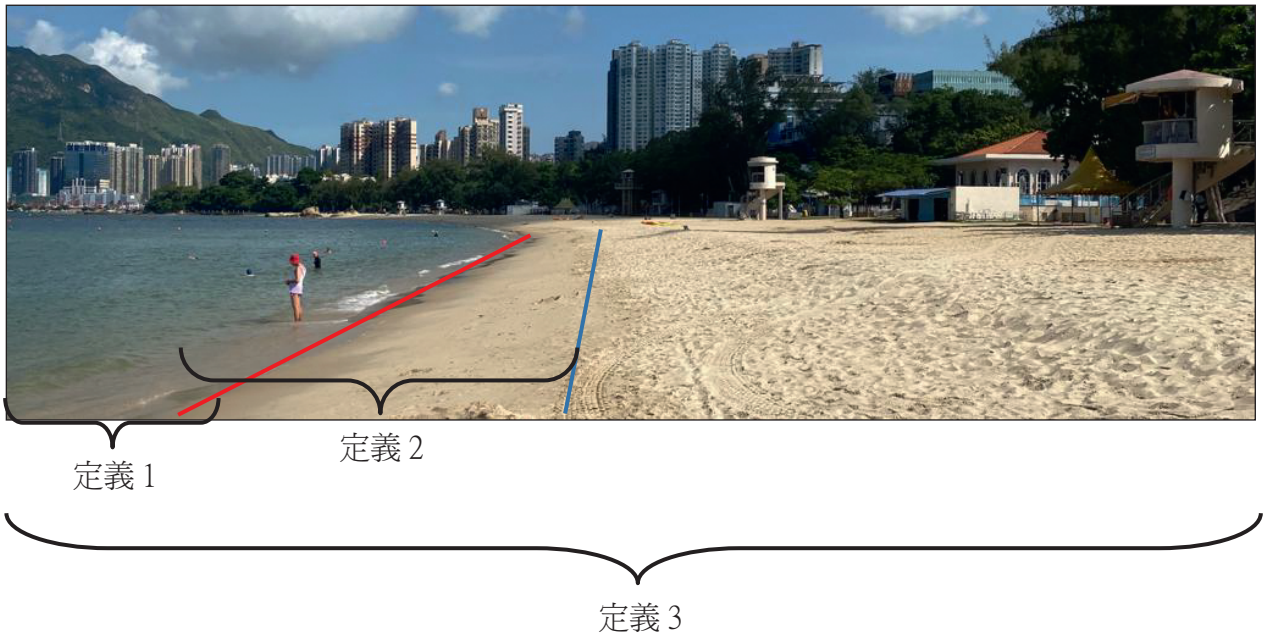
以下照片十三顯示按垃圾所在的泳灘範圍而劃分沿岸垃圾的不同定義。鑑於劃分方法不一致，會影響匯報沿岸垃圾數據的準確程度，因此有需要訂立沿岸垃圾劃分標準的指引；

註 24： *根據 2015 年研究報告，陸上垃圾是指任何因人為活動產生的固體廢物、被棄置或遺失的物料，並沒有進入海洋環境而在陸地上發現。*

註 25： *根據 2015 年研究報告，康文署工人假設一袋垃圾的重量為 25 公斤。*

照片十三

沿岸垃圾位置圖解



資料來源：審計署人員在 2020 年 7 月拍攝的照片

(ii) ***垃圾重量估算方法不一致*** 根據與 4 區不同泳灘的場地職員面談 (見上文第 (i) 項) 後得知，垃圾重量是根據一條公式估算 (即收集到的垃圾 (以袋／箱數目計算)，乘以每袋／箱垃圾的估計重量)。泳灘每袋／箱垃圾的估計重量為 15 或 25 公斤 (每袋垃圾) 及 250 或 300 公斤 (每箱垃圾)。康文署於何時及如何定出每袋／箱垃圾的估計重量，或有沒有定期校正估計重量，並沒有相關記錄。為了評估每袋垃圾的估計重量是否合理，審計署在 2020 年 8 和 9 月實地視察時，抽樣檢查了南區 3 個泳灘和荃灣區 2 個泳灘收集到的 28 袋垃圾的重量。雖然康文署估計的重量是每袋 15 公斤，但根據審計署抽樣檢查的結果，每袋垃圾的重量由 1.16 至 15.89 公斤不等 (平均為 9.57 公斤)；及

(iii) ***防鯊網上垃圾的數據並沒有匯報*** 保養防鯊網的承辦商須在保養期內 (見第 4.4 段) 定期向康文署匯報已清除的垃圾數量。承辦商匯報在 2019 年已清除的垃圾總重量為 14 847 公斤。然

而，審計署發現，康文署向環保署匯報海上垃圾數據時，並沒有把保養防鯊網承辦商匯報的垃圾數量包括在內；及

(b) ***需要監察和調查所匯報沿岸垃圾數據的不正常變動*** 雖然康文署已有機制，每天收集海上垃圾數據，並每月整理數據提交環保署，但沒有記錄顯示，康文署有監察所收集沿岸垃圾數據的變動，以及調查任何不正常變動的情況 (該等情況或由匯報出錯和遺漏導致)。審計署分析康文署匯報的沿岸垃圾數據，發現下列兩項不正常變動：

(i) 由 2019 年 7 月至 2020 年 6 月的 12 個月期間，南灣泳灘所匯報的沿岸垃圾數量為零，而在 2018 年 7 月至 2019 年 6 月期間匯報的數字為 20 465 公斤；及

(ii) 深水灣泳灘收集到的沿岸垃圾數量，由 2018 年 10 月至 2019 年 4 月 7 個月期間的 6 000 公斤，減至 2019 年 10 月至 2020 年 4 月的 60 公斤，減幅達 99%。

審計署的建議

4.16 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **考慮在清潔合約加入有關泳灘清潔情況的表現標準；**

(b) **確保向工作小組及海上垃圾專責小組匯報特別清潔行動的結果；**

(c) **改善向工作小組及海上垃圾專責小組匯報與特別清潔行動統計數字有關的管理資訊的準確程度；**

(d) **加強對泳灘提供額外清潔工人安排的監管；及**

(e) **提升沿岸垃圾數據的準確程度，包括：**

(i) **訂立指引說明如何把收集到的垃圾劃分、點算和量重；及**

(ii) **監察和調查所匯報沿岸垃圾數據的不正常變動。**

政府的回應

4.17　康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 就載於第 4.16(a) 段的審計署建議，康文署會參照環保署的海岸清潔情況評分制，在日後進行招標時，加入與泳灘清潔情況有關的表現標準；

(b) 就載於第 4.16(c) 段的審計署建議，康文署會檢討點算特別清潔行動次數的方法，以便提供更清楚的資訊；及

(c) 就載於第 4.16(e) 段的審計署建議，康文署會：

(i) 檢討並統一泳灘沿岸垃圾的劃分方法；

(ii) 檢討估算垃圾重量的方法；

(iii) 向環保署匯報防鯊網承辦商收集的海上垃圾數量；及

(iv) 注意審視沿岸垃圾數據的準確程度。

第 5 部分：食物環境衞生署的清潔工作

5.1　本部分探討食環署的清潔工作，審查工作集中於下列範疇：

(a) 清潔工作的監察 (第 5.2 至 5.11 段)；

(b) 審計署對食環署轄下優先處理地點的視察 (第 5.12 至 5.15 段)；及

(c) 清潔服務的招標工作 (第 5.16 至 5.27 段)。

清潔工作的監察

5.2　***清潔合約***　食環署負責非刊憲泳灘和沿岸地區 (已由其他部門管轄的除外) 的清潔情況。食環署表示：

(a) 該署會視乎地點情況定期進行清潔行動，由每天至每半年一次不等，亦會在有需要時，例如發生洩漏事故或颱風過後大量海上垃圾被沖到岸灘的時候，進行額外清潔行動。大部分非刊憲泳灘和沿岸地區位於偏遠或尚未發展地區，車輛難以到達；及

(b) 香港有較長的海岸線，部分位置 (尤其是離島) 只能以船艇進出。另外，遇上不可預見的情況，包括天氣狀況及潮汐漲退 (例如冬季風急浪高和夏季颱風來襲)，該署只可在環境許可的情況下在相關位置進行清潔工作。基於所涉及的規模和複雜性，清潔工作絕不簡單。

5.3　在 2020 年 8 月，食環署負責管轄 306 個非刊憲泳灘和沿岸地區，其中 287 個 (94%) 地點的清潔工作外判予承辦商進行，而餘下 19 個 (6%) 地點的清潔工作則由食環署內部人員執行 (註 26)。現時的清潔合約為期 24 個月 (由 2019 年 6 月至 2021 年 5 月)，合約金額為 8,920 萬元，涵蓋 287 個非刊憲泳灘和沿岸地區的地點及其他 782 個境內地點。食環署的環境衞生部負責監察其承辦商進行的工作。2015 至 2019 年期間，食環署在轄下非刊憲泳灘和沿岸地區收集了 4 045 公噸沿岸垃圾 (平均每年 809 公噸)。

註 26：*由於大部分清潔工作由外判承辦商進行，是次審查工作集中檢視食環署承辦商進行的清潔工作和食環署的監察工作。*

5.4 ***合約和工作規定*** 清潔合約規定承辦商提供的清潔服務須達到政府代表(即食環署人員)滿意的程度。承辦商須：

(a) 就每個地區組別內各個地點至少提供若干人數和職位的員工，以及至少提供若干數目的車輛和船艇種類(見第5.16段表十合約E)，並且預先提交工作行程(實際上每月提交)，供食環署批准；及

(b) 完成清潔服務後：

(i) 在每天結束後向食環署提交該地點／範圍的數碼影像，同時以近景及遠景拍攝方式，反映進行清潔服務前後和期間的情況；及

(ii) 在兩天內向食環署提交附連照片的報告表。

需要就評估清潔程度更新指引

5.5 根據食環署的《公共潔淨合約管理工作守則》(《工作守則》——註27)，食環署人員會進行隨機檢查(例如實地視察承辦商的服務及所提交的服務記錄)，以評估承辦商的整體表現。食環署表示：

(a) 該署會按照合約訂明的表現規定，監察承辦商的表現，包括要求承辦商遵從(由承辦商提交的)執行計劃。該計劃訂明為履行服務要求而須達到的服務水平，並獲食環署批准；及

(b) 在與中標的承辦商舉行簽約前會議時，分區環境衞生辦事處("分區辦事處")的代表已重點提述服務範圍及須達到的清潔程度，並向承辦商簡述執行合約須注意的特別事宜和主要規定。

前線人員除按照合約的條件和條款外，亦會按照由承辦商建議並獲食環署批准的工作計劃(包括執行計劃)，來判斷清潔程度是否達到令人滿意的水平。審計署認為，食環署需在適當的情況下參考環保署用以評定清潔程度的海岸清潔情況評分制(見第2.4段)，就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引。

註27： *食環署在2020年7月告知審計署，《工作守則》適用於食環署的特別地點／範圍、非刊憲泳灘和沿岸地區的潔淨服務合約，以及街道潔淨合約等其他潔淨合約。*

需要遵守《工作守則》訂明的監察規定

5.6 根據食環署的《工作守則》：

(a) 高級管工應在承辦商提供服務當日，到至少 50% 已編排清潔工作的地點進行視察。倘能在承辦商完成服務後迅即視察，尤為理想。至於位置偏遠的工作地點，高級衞生督察可酌情決定適當的最少視察次數。高級管工須上載其服務檢查報告至食環署的合約管理系統 (註 28)；及

(b) 衞生督察／高級衞生督察應登入系統，檢視高級管工所提交的服務檢查報告。衞生督察應利用系統，每星期對高級管工的報告進行至少兩次查核。高級衞生督察應每星期至少一次抽查報告。該系統會編制“服務檢查報告報表”，顯示衞生督察或高級衞生督察有否查核高級管工的報告。

5.7 2020 年 6 及 7 月，審計署人員到訪食環署離島區和西貢區辦事處，並發現：

(a) 根據由離島區辦事處提供的 3 個樣本，高級管工的服務檢查報告沒有記錄曾視察的工作地點。由於沒有視察工作地點的資料，審計署人員無法就視察報告進行分析，未能確定高級管工進行的視察工作是否達到 50% 的目標視察率 (見第 5.6(a) 段)；及

(b) 兩個分區辦事處由 2019 年 6 月至 2020 年 5 月的服務檢查報告報表顯示：

(i) ***離島區辦事處是由一名衞生督察和一名高級衞生督察負責處理清潔合約*** 衞生督察曾經有 3 天登入合約管理系統，但高級衞生督察並沒有登入系統；及

(ii) ***西貢區辦事處是由一名衞生督察和一名高級衞生督察負責處理清潔合約*** 衞生督察和高級衞生督察均沒有登入系統。

《工作守則》中有關利用合約管理系統每星期對高級管工的報告查核一次／兩次的規定 (見第 5.6(b) 段)，未獲全面遵行。

註 28：*2002 年，食環署推行合約管理系統以管理公共潔淨合約的表現。該系統設有資料庫，包含視察記錄及向承辦商發出的違約通知書。*

5.8 對於第 5.7 段有關審計署人員訪查期間的發現，食環署表示：

(a) 高級管工已在合約管理系統的服務檢查報告填報視察結果，只是沒有在檢查報告清楚標明視察地點的名稱。不過，經視察的工作地點的影像已上載至系統。因此，僅輸入經視察的地點名稱進行搜索，是不能輕易從系統找到所需資料 (見第 5.7(a) 段)；及

(b) 為了評估承辦商的表現和高級管工的監察工作，離島區和西貢區辦事處的衞生督察和高級衞生督察 (督導人員) 已審核文件記錄，即工作日程、每日出勤記錄，以及承辦商為報告完成清潔服務而須每日提交附連照片的報告表 (見第 5.4(b) 段)。這兩個分區辦事處的督導人員已分別自 2020 年 6 和 9 月起登入系統，查核其分區辦事處的高級管工提交的服務檢查報告 (見第 5.7(b) 段)。

審計署認為，食環署需要在高級管工的報告內記錄曾視察的工作地點，並利用合約管理系統進行查核，確保督導人員遵守食環署《工作守則》訂明的監察規定。

需要就如何估算收集到的沿岸垃圾數量訂立程序

5.9 在 2019 年，食環署收集了約 1 213 公噸沿岸垃圾。按照合約條文，承辦商應保存垃圾數量 (以公斤計) 的詳細記錄。承辦商應在每個月月底向食環署人員提交一份相關記錄。食環署表示，所收集的沿岸垃圾有體積細小的垃圾 (如玻璃樽和發泡膠盒)，也有大件重型物件 (例如雪櫃和木板)，種類不一。審計署留意到，食環署並無在合約說明如何估算收集到的沿岸垃圾數量的程序，與康文署的情況相似 (見第 4.15(a) 段)。審計署認為食環署需就如何估算收集到的沿岸垃圾數量訂立程序。

審計署的建議

5.10 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **就評估承辦商所達到的清潔程度更新指引；**

(b) **提醒食環署的督導人員遵守食環署《工作守則》訂明的監察規定；及**

(c) **就如何估算收集到的沿岸垃圾數量訂立程序。**

政府的回應

5.11 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食環署已制定監察承辦商表現的指引。為了評估清潔程度是否已達到令人滿意的水平，食環署會更新指引，在合約條文中，使用照片及描述文字，為清潔程度訂明基準。待 2021 年 6 月重訂合約時，便會要求下一份合約的承辦商遵行；

(b) 食環署會再三提醒食環署督導人員，必須按照食環署《工作守則》訂明的規定，執行監察工作；及

(c) 鑑於現行服務合約採用以成效為本的方法 (見第 5.20 段)，不論收集到的垃圾數量有多少，承辦商須按固定的服務費提供令食環署滿意的清潔服務。根據合約規定，承辦商須提供收集到的沿岸垃圾數量的詳細記錄。食環署會考慮在 2021 年 6 月重訂合約時，在下一份服務合約內訂明程序，要求承辦商盡可能更準確評估收集到的沿岸垃圾數量。

審計署對食物環境衞生署轄下優先處理地點的視察

需要加強監督承辦商的工作

5.12 審計署於 2020 年 6 至 9 月中旬在 3 個優先處理地點進行實地視察：

(a) ***大埔區汀角路近布心排村*** 審計署於 2020 年 6 月 21 日及 8 月 9 日進行視察，在汀角路近布心排村海岸發現大量垃圾 (見照片十四 (a) 及 (b))。根據食環署的記錄，承辦商曾於 2020 年 6 月 5 日及 7 月 10 日清理該地點。截至 2020 年 9 月 13 日，承辦商仍未清理有關垃圾 (見照片十四 (c))；

(b) ***屯門區龍鼓灘近龍仔*** 審計署於 2020 年 7 月 14 日和 29 日及 8 月 25 日進行視察，在龍鼓灘近龍仔的海岸發現一個塑料桶和一個大竹棚 (見照片十五 (a) 至 (c))。根據食環署的記錄，承辦商曾於

2020年7月13日和27日及8月24日清理該地點。截至2020年9月9日，承辦商仍未清理有關垃圾 (見照片十五 (d))；及

(c) ***離島區水口*** 審計署於2020年8月7日和25日進行視察，在水口海岸發現大量垃圾 (見照片十六 (a) 及 (b))。根據食環署的記錄，承辦商曾於2020年8月1日和22日清理該地點。截至2020年9月15日，承辦商仍未完全清理有關垃圾 (見照片十六 (c))。

照片十四 (a) 至 (c)

在大埔區汀角路近布心排村發現的垃圾

(a) 2020 年 6 月 21 日 (下午 5 時 06 分) 的實地視察

(b) 2020 年 8 月 9 日 (下午 2 時 57 分) 的實地視察

(c) 2020 年 9 月 13 日 (下午 2 時 02 分) 的實地視察

資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片十五 (a) 至 (d)

在屯門區龍鼓灘近龍仔發現的垃圾

(a) 2020 年 7 月 14 日 (上午 10 時 54 分) 的實地視察

(b) 2020 年 7 月 29 日 (下午 3 時 47 分) 的實地視察

(c) 2020 年 8 月 25 日 (下午 2 時 02 分) 的實地視察

(d) 2020 年 9 月 9 日 (上午 11 時 47 分) 的實地視察

資料來源：審計署人員拍攝的照片

照片十六 (a) 至 (c)

在離島區水口發現的垃圾

(a) 2020 年 8 月 7 日 (上午 10 時 18 分) 的實地視察

(b) 2020 年 8 月 25 日 (上午 10 時 39 分) 的實地視察

(c) 2020 年 9 月 15 日 (下午 2 時 24 分) 的實地視察

資料來源：審計署人員拍攝的照片

5.13　就審計署在第 5.12 段所述的實地視察結果，食環署在 2020 年 9 月下旬告知審計署如下：

(a) ***關於第 5.12(a) 段***　承辦商尚未清理若干卡在植物叢中的垃圾。該處位於汀角的紅樹林內，即“具特殊科學價值地點”。垃圾卡在植物叢中難以到達的位置。承辦商進行清潔工作時，只能在可行的情況下，盡量用手撿拾積在紅樹林外圍的垃圾，以避免對植物造成損害。食環署大埔區辦事處已尋求漁護署的協助，徵詢其專業意見，並聯手進行清潔行動；

(b) ***關於第 5.12(b) 段***　該等物品 (疑似建造物品) 屬於私人財物，而且沒有妨礙清潔工作。食環署屯門區辦事處在 2020 年 9 月 18 日向地政總署提供資料，以便該署採取適當的行動。食環署於 2020 年 9 月 21 日進行實地視察，發現有關物品已經被移走 (註 29)；及

(c) ***關於第 5.12(c) 段***　由於地理位置的原因，海上垃圾沖上岸後雖經清理，但之後仍會再次積聚。食環署不時檢討清潔次數，如沿岸垃圾急增，會增加清潔次數。

審計署認為，食環署需加緊監察優先處理地點的清潔情況，並加強監督承辦商的工作。

審計署的建議

5.14　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應加緊監察優先處理地點的清潔情況，並加強監督承辦商的工作。**

政府的回應

5.15　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食環署提供清潔服務的地點，往往位於偏遠地區，須長途跋涉，尤其是位於離島的一些地方，更只能以船艇進出。另外，遇上不可預見的情況，包括天氣狀況及潮汐漲退 (例如冬季風急浪高和夏

註 29：*2020 年 10 月 8 日，食環署通知地政總署，指出最近一次視察時已看不到有關物品，因此地政總署無須採取行動。*

季颱風來襲)，食環署人員只可在環境許可的情況下才在相關位置進行視察。為了更妥當地監察優先處理地點的清潔情況，食環署已積極推行一項試驗計劃，由 2020 年 3 月起，在位於偏遠地區的 15 個優先處理地點安裝 360 度攝影機 (見第 6.13 及 6.14 段)，以便密切監察沿岸垃圾積聚情況，並視乎實際情況，增加清潔次數；及

(b) 食環署已制定監察承辦商表現的指引。為了評估清潔程度是否已達到令人滿意的水平，食環署會更新指引，在合約條文中，使用照片及描述文字，為清潔程度訂明基準。待 2021 年 6 月重訂合約時，便會要求下一份合約的承辦商遵行。此舉有助加緊監察優先處理地點的清潔情況，並加強監督承辦商的工作。

清潔服務的招標工作

5.16 在 2016 至 2021 年期間，食環署就轄下非刊憲泳灘、沿岸地區和其他境內地點提供清潔 (和廢物清理) 服務的合約，採取不同的編組策略 (見表十)。

表十

食環署轄下非刊憲泳灘、沿岸地區和其他境內地點
提供的清潔 (和廢物清理) 服務的合約
(2016 年 3 月至 2021 年 5 月)

合約期	合約詳情	整份合約的批出合約金額 (註 5) (百萬元)	海岸清潔的估計合約金額 (註 6) (百萬元)
1.3.2016 – 28.2.2018 (註 1)	**合約 A**		
	香港和離島地區組別	5.0	2.5
	合約 B		
	九龍地區組別	1.5	0.5
	新界地區組別	4.8	2.4
1.3.2017 – 28.2.2018 (註 1 和 2)	**合約 C**		
	香港、離島和九龍地區組別	7.4	6.5
	新界地區組別	6.8	5.8
1.6.2018 – 31.5.2019	**合約 D**		
	所有地區	64.9	38.0
1.6.2019 – 31.5.2021	**合約 E**		
	地區組別 I (註 3)	57.3	37.0
	地區組別 II (註 4)	31.9	14.8

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1： 這 3 份合約延長 3 個月至 2018 年 5 月 31 日，以便有更多時間籌備 2018 年的招標工作 (即合約 D)。

註 2： 合約 C 包括合約 A 和 B 未有涵蓋的其他地點。

註 3： 地區組別 I 包括香港島、離島區、葵青區和荃灣區。

註 4： 地區組別 II 包括九龍、屯門區、元朗區、北區、大埔區、沙田區和西貢區。

註 5： 批出合約金額的服務地點包括特殊地點／範圍 (例如未撥用的政府土地、斜坡和花木種植範圍、明渠、溝渠和水道)、非刊憲泳灘和沿岸地區。

註 6： 估計合約金額的服務地點只包括非刊憲泳灘和沿岸地區。

附註：食環署表示，影響合約金額的因素，包括合約期、人手和服務要求 (例如提供清潔服務的次數)，和投標者的定價策略。

5.17　審計署審查了食環署的合約標書，發現下列可予改善之處：

(a) 有承辦商涉嫌在投標時就定罪記錄作虛假聲明 (第 5.18 段)；

(b) 過度依賴單一承辦商 (第 5.19 段)；及

(c) 完成清潔服務的實際時數與估算時數之間有重大差異 (第 5.20 至 5.23 段)。

有承辦商涉嫌在投標時就定罪記錄作虛假聲明

5.18　根據當時的《財務通告第 4/2006 號》“加強對服務承辦商的管理措施”(註 30)，管制人員在評審極依賴非技術工人 (註 31) 的服務合約標書時，應加入一項有關投標者過往表現的強制性規定，就是投標者有否因干犯相關條例而定罪的記錄，包括《入境條例》(第 115 章)(註 32) 所訂明作為僱主僱用不可合法受僱的人的罪行。就評審標書的角度而言，被定罪但正提出上訴或覆檢仍視為有定罪記錄，直至法院撤銷判罪為止。為評審標書的目的，管制人員應要求投標者就相關條例遞交定罪聲明，說明其在履行政府服務合約或私人商業合約時，有沒有違反該等條例。計算投標者的定罪記錄參考期應為緊接截標日期之前 5 年。倘有關投標者或承辦商其後被發現在招標期間曾作虛假聲明，政府不會進一步考慮該標書，或會終止合約。審計署留意到一宗涉嫌在標書作虛假聲明的個案 (見個案一)。

註 30：*《財務通告第 3/2019 號》“保障受僱於政府服務承辦商的非技術工人”(於 2019 年 3 月 12 日發出)，擴大了《財務通告第 4/2006 號》內禁止投標機制和扣分制度的範疇，並適用於 2019 年 4 月 1 日或之後涉及非技術工人合約的投標／報價。*

註 31：*非技術工人指執行相當於政府第一標準薪級職系人員的職責的人員 (例如工人)。*

註 32：*其他相關條例包括《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)、《僱傭條例》(第 57 章) 和《僱員補償條例》(第 282 章)。*

個案一

涉嫌在標書作虛假聲明

1. 承辦商 X 於 2018 年 3 月提交一份標書 (第 5.16 段表十所述合約 D)，並申報從未干犯任何相關罪行 (包括沒有干犯《入境條例》的定罪記錄)。同月，入境事務處 (入境處) 應食環署的要求查核有關定罪記錄，並回覆表示並無承辦商 X 的相關定罪記錄。由於承辦商申報沒有定罪記錄，而入境處應食環署的核實要求後亦確認如此，食環署於 2018 年 5 月 30 日將合約 D 批予承辦商 X。

2. 直至 2019 年 10 月當食環署處理一宗以報價方式進行的直接採購時接到入境處通知，才知悉承辦商 X 有定罪記錄，指承辦商 X 因僱用《入境條例》下不可合法受僱的人而於 2017 年 4 月被定罪。據食環署表示：

(a) 入境處所提供的資料顯示，於 2018 年 5 月 15 日，原訟法庭對承辦商 X 的定罪維持原判，承辦商 X 遂向終審法院提出上訴許可申請，但於 2019 年 4 月遭拒絕批予許可；及

(b) 由於合約 D 於 2019 年 5 月屆滿，食環署無法採取跟進行動 (註)。

3. 就此，入境處於 2020 年 10 月中旬通知審計署，表示該處已於 2019 年 12 月進行內部檢討，並已加強查核程序。

審計署的意見

4. 審計署留意到，在承辦商 X 案件上訴期間，入境處把有欠準確的資料告知食環署，表示該承辦商並無因干犯《入境條例》而被定罪，有違《財務通告第 4/2006 號》(通告中禁止投標機制和扣分制度的範疇，其後擴大並納入《財務通告第 3/2019 號》—— 見第 5.18 段註 30) 所載規定，即已定罪而處於上訴期間仍視為有定罪記錄，直至法院撤銷判罪為止。審計署認為，入境處需繼續加強對干犯《入境條例》定罪記錄的查核程序，並提醒查核人員相關財務通告的規定，即已定罪而處於上訴期間仍視為有定罪記錄，直至法院撤銷判罪為止。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：食環署表示：

(a) 除合約 D 外，承辦商 X 在 2017 年 4 月至 2019 年 10 月期間亦獲食環署批予 10 份合約。承辦商 X 在其所有標書上均申報從未因干犯相關條例而被定罪，而入境處應食環署的要求就承辦商 X 的每份標書查核其定罪記錄後回覆，指承辦商 X 並無相關定罪記錄；及

(b) 在該 10 份合約中：

(i) 有 3 份合約在食環署接獲入境處於 2019 年 10 月的通知時已經屆滿，因此食環署無法採取跟進行動；

(ii) 另外 3 份合約於 2020 年 4 月底和 6 月底前屆滿。考慮到招標工作需時約 7 個月準備 (以公開招標方式委聘新承辦商)，故合約獲准繼續履行至期滿為止；及

(iii) 至於餘下的 4 份合約，已在屆滿前遭終止。

過度依賴單一承辦商

5.19　在合約 D (見第 5.16 段表十)，食環署把之前 3 份區域合約 (見表十所載的合約 A 至 C) 捆綁為一份合約 (即涵蓋全港)，以便更靈活地在短時間內調動足夠的承辦商員工，應付任何地區因不可預見的情況而突然增多的垃圾。2018 年 5 月，中央投標委員會就合約 D 批准接納所建議的標書時，曾指出從風險管理的角度來看，過度依賴單一承辦商並不可取，並要求食環署日後須予考慮。為予以回應，食環署為其後一份合約 (合約 E) 招標時，把清潔服務拆分成兩個區組 (見表十)。在 2019 年 5 月，承辦商 Y 同時獲批予該兩個區組的合約。根據 2019 年 4 月發出的《財經事務及庫務局通函第 4/2019 號》"與清潔和保安服務合約有關的集中風險"，為了促進競爭，政府部門宜：

(a) 把大型合約拆分成較小型的合約，便利中小型企業參與政府招標；及

(b) 如果招標涉及超過一份合約，則應限制投標者獲批的合約數量。

然而，食環署並無施加任何限制，訂明不得把地區組別 I 和 II 的清潔服務批給同一承辦商。為了在競爭與效率之間取得平衡，食環署視情況徵詢律政司意見後，不妨考慮日後把全港清潔服務合約分拆成多份區組合約，並在計及當前市場情況後，施加限制，避免把多份合約批給單一承辦商。

完成清潔服務的實際時數與估算時數之間有重大差異

5.20　食環署表示，該署根據以往合約的經驗，就現有合約估算清潔次數和期限，並會計及由相關分區辦事處作出的預測調整，其中會考慮兩年合約期內的天氣情況、本地和區域雨量、水流／潮汐情況、洩漏事故、鄰近水域的水浸事故，以及盛行風向等。清潔合約訂明所有地區各個地點的估算清潔次數和完成清潔服務的時數 (即估算時數)(見第 5.16 段表十所載的合約 D 和 E)。承辦商於工作行程中計劃工作。先前的合約 (合約 D) 要求承辦商在工作行程所訂明的工作時間內確保其員工全部出勤 (即固定人力方法或以資源投放為本的方法)；而現行合約 (合約 E) 則要求承辦商所提供的清潔服務須達到食環署滿意的清潔程度 (即以工作為本的方法或以成效為本的方法)。

5.21　根據現行合約的條文：

(a) 工作日的早上 10 時前，承辦商會向食環署提交出勤檢查記錄，載列當值的承辦商員工姓名、職位及出勤時數；及

(b) 會按標書所載的每小時費用 (由承辦商建議並獲食環署接納) 及各地點的估算時數 (由食環署在合約內訂明) 向承辦商支付費用 (註 33)。

5.22 食環署於 2020 年 9 月告知審計署：

(a) 該署採取以成效為本的方法，監察由承辦商提供的清潔服務。食環署在合約規格訂明每處地點的估算時數，供承辦商估算每處地點清潔服務的合約金額時作為參考；及

(b) 每處地點清潔服務所需的實際時數會視乎有待收集的沿岸垃圾量而有所不同。承辦商完成的清潔服務必須達到食環署滿意的水平。如承辦商完成的時間超出估算時數，超出的時數將不獲支付費用。

5.23 審計署從現有合約的區組 I 和 II 各選取一個估算時數最長地區，以比較由 2019 年 6 月至 2020 年 5 月期間清潔服務的估算時數和實際時數。如表十一所示，承辦商所用的實際時數大幅低於合約所載的估算時數 (離島區和西貢區的實際時數分別佔估算時數的 38.3% 和 53.3%)。

註 33： *此合約與上一份合約不同。上一份合約訂明承辦商在按照合約規定提供清潔服務 (即在工作行程所訂明的工作時間內確保其員工全部出勤) 後，會獲支付一筆過的月費。*

表十一

離島區和西貢區清潔服務
估算時數和實際時數的對比
(2019 年 6 月至 2020 年 5 月)

詳情	離島區 (時數)	西貢區 (時數)
估算時數 (列於工作行程 —— 註 1)(a)	26 744	8 200
經修訂的估算時數 (列於每月發票 —— 註 2)(b)	26 152	8 016
實際時數 (列於出勤記錄)(c)	10 016	4 272
實際時數佔經修訂的估算時數的百分比 [(c) ÷ (b)] × 100%	38.3%	53.3%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1： 指合約內列出完成清潔服務估計所需的估算時數。

註 2： 食環署可修改工作行程，以配合運作需要和天氣情況，並修訂估算時數。

附註：2020 年 5 月，食環署要求承辦商於 2020 年 6 月至 2021 年 5 月期間增加西貢區東龍島的清潔服務次數。該等額外服務的成本會計入區組 II 的額外服務費項目之下。

由於提供清潔服務的實際時數與估算時數之間有重大差異，審計署認為食環署需在切實可行的情況下，在日後合約就清潔服務所需的時數作出更切合實際的估算。

審計署的建議

5.24 審計署*建議*食物環境衞生署署長應：

(a) 視情況徵詢律政司意見後，考慮日後把全港清潔服務合約分拆成多份區組合約，並在計及當前市場情況後，施加限制，避免把多份合約批給單一承辦商；及

(b) 在切實可行的情況下，在日後合約就清潔服務所需的時數作出更切合實際的估算。

5.25 **審計署*建議*入境事務處處長應繼續加強對干犯《入境條例》定罪記錄的查核程序，並提醒查核人員相關財務通告 (例如《財務通告第 3/2019 號》) 的規定，即已定罪而處於上訴期間仍視為有定罪記錄，直至法院撤銷判罪為止。**

政府的回應

5.26 食物環境衞生署署長整體上同意載於第 5.24 段的審計署建議，並表示：

(a) 現時合約已把全港清潔服務合約分拆為兩大區組。食環署會在切實可行的情況下，把全港清潔服務合約分拆成多份區組合約。不過，為顧及清潔服務的市場參與者數目是否足夠，以及對服務需求整體標準的影響，如日後要施加限制使多份合約不得批給單一承辦商，則須審慎考慮；

(b) 食環署曾遇到突發事件，須在同一區組集合資源，以便在受影響的個別地區，進行大型／緊急／特殊清潔工作，例如超強颱風吹襲 (如 2017 年的天鴿和 2018 年的山竹)、嚴重洩漏事故，以及清理如水口等容易積聚沿岸垃圾的地區。最近一次事件於2020年7月11 日發生，有媒體報道，來自內地的豬蹄沖上了本港岸邊 (見第 2.22 段)。據環保署通知，在屯門區和荃灣區沿岸一帶發現腐爛的豬蹄，造成環境衞生問題。公眾期望政府從速處理，令受影響的地區恢復正常清潔的狀態。所以，合約區組的大小必須合理釐定，以及地區分組也須適當編配，以便利執行上述工作。就合約 E 而言，不同地區已策略地分為兩大組別，以便同一區組可靈活調配人手。舉例來說，假設垃圾急增，在區組 I (見第 5.16 段表十註 3) 的合約員工，會從葵青區和荃灣區透過道路網調派至大嶼山 (如水口)。在過去數年，食環署試行不同的模式／方法，以便提供有效的清潔服務。食環署會根據經驗和運作需要，不斷檢討和調整分區編組；及

(c) 食環署在釐定現時合約的估算清潔服務時數時，是根據以往合約的估算，以及多項因素，包括天氣情況、本地和區域雨量、水流／潮汐情況、洩漏事故、鄰近水域的水浸事故，以及盛行風向等。基於所涉及的規模和複雜性，清潔工作絕不簡單。收集到的垃圾量變化不定，並受眾多未能預料的情況影響。食環署會適當參考現時合約下承辦商完成清潔服務的實際時數，以便在下一份合約作出更切合實際的估算。

5.27　入境事務處處長同意載於第 5.25 段的審計署建議，並表示入境處在知悉事件後立即於 2019 年 12 月進行內部檢討，並已隨即採取跟進行動。

第 6 部分：其他相關事宜

6.1　本部分探討與應對沿岸垃圾有關的其他事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a)　促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動 (第 6.2 至 6.12 段)；

(b)　使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點 (第 6.13 至 6.19 段)；

(c)　針對海上棄置廢物的執法行動 (第 6.20 至 6.24 段)；及

(d)　在刊憲泳灘設置更多飲水機 (第 6.25 至 6.35 段)。

促進海岸清潔的宣傳和公眾參與活動

6.2　***2015 年研究***　自 2012 年成立工作小組後，環保署先後於 2013 和 2014 年推行多項宣傳活動，例如海岸清潔活動、海岸清潔日、標語創作比賽、漫畫創作比賽和短片拍攝比賽，以宣揚清潔海岸的訊息。該署亦成立專題網站，作為公眾教育和參與的平台、分享資訊和鼓勵參與清潔活動，以及舉報海上垃圾的污染問題。2015 年研究報告指出，舉辦宣傳活動，以鼓勵公眾支持及參與，是其中一項改善措施。此改善措施的具體行動包括：

(a)　維持和改善專題網站，以作為一個與本地社區和公眾互動的平台；及

(b)　由環保署統籌，與各社區團體合作舉辦每月的清潔活動。

6.3　***海岸清潔聯繫平台***　2018 年 10 月，行政長官在《2018 年施政報告》內公布設立一個海岸清潔聯繫平台，結合社會力量，協力保護海洋環境。海岸清潔聯繫平台包括“海岸清潔”社交平台、專題網站、專責熱線和電郵地址，用以協調和宣傳海岸清潔的行動，為有關活動提供適切的支援和協助，並分享清潔活動後的成果。

6.4　***海岸清潔活動***　根據環保署的統計數字，海岸清潔活動的舉辦數目在 2015 至 2019 年期間持續上升 (見表十二)。

表十二

曾舉辦的海岸清潔活動
(2015 年 4 月至 2020 年 7 月)

年份	海岸清潔活動數目
2015 (由 4 月起)	126
2016	211
2017	213
2018	425
2019	442 } 543
2020 (截至 7 月)	101 }
總計	1 518

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

附註：在1 518次清潔活動中，有78次是由環保署舉辦 (即海岸清潔日)，而其餘 1 440 次則由不同的社區團體舉辦 (例如綠色團體、學校和其他非政府機構)。

在位置偏遠和難以到達的海岸地點舉辦清潔活動

6.5 ***沒有在 3 個優先處理地點舉辦清潔活動*** 審計署分析了由 2019 年 1 月至 2020 年 7 月舉辦過的 543 次清潔活動，發現有 3 個優先處理地點沒有舉辦過清潔活動，包括：(i) 鶴咀太古海洋科學研究所旁沙灘；(ii) 沙洲及龍鼓洲海岸公園；及 (iii) 南丫島蘆荻灣。審計署亦留意到環保署沒有在“海岸清潔”網站把前兩者納入清潔活動地點之列 (註 34)。由於沙洲及龍鼓洲海岸公園沙灘後方範圍的清潔情況未如理想 (見第 3.16 段)，審計署認為環保署宜與漁護署探討動用社區資源，在海岸公園舉辦清潔活動。值得一提的是，環保署先後於 2012 和 2013 年在該海岸公園舉辦過 4 次清潔活動。環保署在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

註 34： *環保署在“海岸清潔”網站列載前往 78 處清潔活動地點的交通方法，以供社區團體和公眾人士參考。*

(a) 該 3 個優先處理地點由於先天條件使然，是舉辦清潔活動的冷門之選。至於沙洲及龍鼓洲海岸公園於 2012 和 2013 年所舉辦的清潔活動，有關主辦單位具備豐富的清潔活動經驗，而選擇該清潔活動地點亦兼有其他目的 (例如 2012 年所舉辦的活動是觀賞中華白海豚旅行團)；及

(b) 除了海岸公園的生態易受破壞外，該些地點亦極為偏遠，難以到達 (即沒有公共交通工具)，附近亦沒有配套設施如公廁等，未必適合一般社區團體 (如遇惡劣天氣便無適當的撤離途徑)。因此，該等地點不受清潔活動的舉辦團體所歡迎，即使着力推動團體在該等地點舉辦清潔活動，預料亦未必有效。

儘管如此，為了鼓勵富經驗和熱心的社區團體在確有海上垃圾問題的海岸地點舉辦清潔活動，環保署應考慮在“海岸清潔”網站定期公布海岸地點的清潔情況 (見第 2.13 段)。

需要鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄咭

6.6 ***使用海上垃圾資料記錄咭比率偏低*** 環保署鼓勵社區團體收集沿岸垃圾的資料，並在每次完成清潔行動後向環保署匯報有關資料。環保署已把兩份資料記錄咭的範本上載至“海岸清潔”網站，其中一份樣式的資料較為詳盡，另一份則相對簡潔，以配合不同舉辦單位的需要或不同清潔活動的目標。環保署亦鼓勵舉辦單位把填妥的資料記錄咭送交環保署。相關的海上垃圾資料可在評估香港的海上垃圾問題時作參考之用。環保署表示：

(a) 資料收集只作教育用途，讓參加者親身了解海上垃圾分類，從而灌輸改變行為習慣的概念，使源頭減廢在本港普及；及

(b) 所收集的資料只作一般參考，原意並非為進行具重大統計意義的全面分析。

審計署留意到，由 2015 年 4 月至 2020 年 7 月期間，在社區團體所舉辦的 (註 35) 1 440 次清潔活動中 (見第 6.4 段表十二附註)，環保署只從 58 次清潔活動的舉辦單位收到 20 套海上垃圾資料。審計署認為，環保署應繼續鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄咭。

註 35： *至於由環保署舉辦的清潔活動，該署自 2018 年 11 月起要求活動管理承辦商匯報海上垃圾資料，或匯報每個活動所收集的海上垃圾總量。*

需要提醒承辦商在社交媒體專頁的每月分析報告內匯報準確的數字

6.7 ***"海岸清潔"社交媒體專頁*** 環保署先後於 2018 年 7 月、2019 年 12 月和 2020 年 1 月開設 3 個"海岸清潔"社交媒體專頁 (下稱專頁 A、B 和 C)，以期透過社交媒體加強與公眾的溝通和互動，並使更多人關注保護和珍惜海洋環境這個議題。截至 2020 年 9 月 30 日，專頁 A、B 和 C 的追蹤人數／訂閱人數分別為 4 104、1 010 和 17 人。專頁 A 和 B 的管理工作外判予一名承辦商辦理。

6.8 ***每月分析報告的錯誤記錄*** 負責專頁 A 和 B 的承辦商須提交每月分析報告，匯報該等專頁的數字摘要 (註 36)。審計署審查了在 2018 年 11 月至 2020 年 6 月中期間提交的 23 份每月分析報告，發現報告誤報若干數字。舉例來說，專頁 A 的 2019 年 8 月的"總互動次數"下跌 43%，卻誤報為上升 43% (在每月分析報告內發現的錯誤記錄詳盡清單見附錄 B)。環保署於 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示，相關數字並非社交媒體平台的表現指標 (註 37)，僅作記錄之用，長遠而言可能具有參考價值。鑑於匯報的數字是作記錄之用，並具日後參考價值，環保署需要提醒其承辦商在每月分析報告內匯報準確的數字。

需要徵詢公眾對海岸清潔情況的意見

6.9 ***預定的調查遭擱置*** 根據在 2016 年 5 月舉行的工作小組會議，環保署計劃進行調查，以了解公眾對海岸清潔情況的印象。調查旨在收集自工作小組於 2015 年 4 月起實施改善措施後，公眾對海岸清潔情況的意見，並找出可予改善之處。擬議調查分為兩部分，一部分是於 2016 年 7 和 8 月進行電話調查以收集公眾意見，並蒐集在 2016 年 7 月至 2017 年 1 月期間出席清潔活動的參加者的意見。然而，審計署留意到有關調查已於 2016 年 8 月擱置。至於擱置的原因，環保署於 2020 年 8 月告知審計署：

註 36：*數字包括：(a) 關注人數；(b) 觸及人數 (即閱讀帖文至少一次的總人數)；(c) 互動人數 (即帖文獲回應、分享、留言或點擊的人數)；(d) 互動率 (即把互動人數除以觸及人數所計算得出的百分比)；(e) 總互動次數 (即帖文獲回應、分享和留言的總數)；(f) 上載新內容的總次數；及 (g) 帖文互動次數 (即帖文獲回應、分享、留言和點擊的總數)。*

註 37：*環保署表示，海岸清潔聯繫平台不同媒體和渠道的成效是綜合下述各方面判斷：(a) 擴展與義工團體和義工的網絡；(b) 透過該渠道得悉和推廣其活動；(c) 由環保署提供的協助和支援；(d) 宣揚環保訊息和安全指引；(e) 對帖文和已結束的活動作出分享和撰寫感想；(f) 了解和認同海岸清潔的工作和努力；及 (g) 海岸清潔情況的整體改善。*

(a) 本港南部地區的泳灘和沿岸地區於 2016 年 7 月的海上垃圾突然大增，所收集的垃圾量比平常多出 6 至 10 倍；

(b) 相信內地於 2016 年 6 月中發生的水災或可能導致異常大量的垃圾沖入海洋，並經西南季候風和海流進入香港海域；

(c) 認為這次前所未見的事件或會扭曲調查結果；及

(d) 環保署一直致力與公眾保持密切互動，並透過不同媒體和渠道 (包括面對面公眾參與會和在海岸清潔聯繫平台舉辦的活動)，以及參與社區團體和非政府機構的活動，從中徵詢公眾對海岸清潔情況的意見。

6.10 ***需要徵詢公眾對海岸清潔情況的意見*** 環保署表示，在 2015 年研究報告公布後，工作小組已採取不同措施改善海岸清潔情況，以及提升公眾對保持海岸清潔的意識。工作小組一直透過舉辦面對面的公眾參與會和清潔海岸活動，蒐集公眾對這些措施的意見。審計署留意到，工作小組因不同原因 (例如 2019 年的社會事件和 2020 年的 2019 冠狀病毒疫情) ，難以於 2018 年後舉辦面對面的公眾參與會和清潔海岸活動。審計署認為，工作小組宜考慮日後在合適時候採取適當方法徵詢公眾對海岸清潔情況的意見，例如與伙伴機構和持份者透過海岸清潔聯繫平台接觸社區。

審計署的建議

6.11 **審計署*建議*環境保護署署長應：**

(a) **繼續鼓勵在舉辦清潔活動時使用海上垃圾資料記錄咭；**

(b) **提醒社交媒體專頁的承辦商在每月分析報告內匯報準確的數字；及**

(c) **安排工作小組考慮日後在合適時候採取適當方法徵詢公眾對海岸清潔情況的意見。**

政府的回應

6.12 環境保護署署長同意審計署的建議。

使用 360 度攝影機系統監察偏遠的海岸地點

6.13 ***租用攝影機系統服務的試驗計劃*** 為解決沖上岸邊的沿岸垃圾堆積而造成的環境衞生問題，食環署在 5 個優先處理地點 (註 38) 推出租用攝影機系統服務 (見照片十七的攝影機為例) 的試驗計劃，藉以密切監察沿岸垃圾，以便安排更有效的垃圾清潔工作。攝影機系統會在日間進行拍攝，而數碼影像會自動上傳到中央伺服器。食環署人員利用承辦商提供的網站監察海岸地點的情況。試驗計劃在 2018 年 2 至 7 月進行，為期 6 個月。

照片十七

在大埔區塔門 (東) 弓背灣沿岸安裝的 360 度攝影機

資料來源：審計署人員於 2020 年 7 月 21 日拍攝的照片

註 38： *該 5 個優先處理地點為位於離島區的水口、貝澳和稔樹灣，及大埔區的沙欄和鹽田仔等非刊憲泳灘。在水口、貝澳和鹽田仔三個地點試用的是 360 度攝影機，而其餘兩個地點安裝的則是普通攝影機。*

6.14 ***360 度攝影機系統的運作*** 在檢討試驗結果後，食環署決定把這項試驗服務擴展至 15 個優先處理地點 (註 39)，由 2020 年 3 月至 2021 年 2 月，為期一年。這項服務通過公開招標採購，合約於 2019 年 12 月批予承辦商 D，預計合約金額為 140 萬元。合約條文規定，承辦商須以太陽能驅動的 360 度攝影機系統拍攝清晰可讀的影像 (註 40)，每天由上午 6 時至下午 6 時期間每 30 分鐘拍攝一次，並須把所拍攝的影像通過4G網絡發送到伺服器，以便其後承辦商／政府代表可到承辦商的網站檢視和下載。

6.15 ***審計署的審查*** 審計署分析了該 15 個已安裝攝影機系統的優先處理地點在 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期間的有關數據 (見表十三)，發現未能收到部分地點的影像，情況如下：

(a) 未能收到 6 個 (40%) 地點的影像，為期 31 至 60 天 (平均 42 天)；

(b) 未能收到 3 個 (20%) 地點的影像，為期 61 至 90 天 (平均 73 天)；及

(c) 未能收到 1 個 (7%) 地點的影像，為期 91 天。

根據合約條文規定，承辦商需要：(i) 在收到政府代表通知後的 24 小時內為攝影機系統提供維修和保養服務；及 (ii) 在攝影機系統和相關設備故障後的 48 小時內更換損壞和失靈的攝影機系統和相關設備，並自行承擔有關費用。

註 39： *該 15 個優先處理地點包括：(a) 南區、屯門區、沙田區和西貢區各一個；(b) 大埔區 5 個；及 (c) 離島區 6 個。*

註 40： *2019 年 5 月，食環署應個人資料私隱專員的建議進行私隱影響評估，並在招標文件中加入保護公眾私隱的措施，例如：(a) 規定該系統把拍攝所得影像中任何人的面孔作模糊處理至不能辨認的程度；及 (b) 自攝影當日起計一個月後安全地刪除系統中所有已儲存的影像。*

表十三

在 15 個優先處理地點中發現
360 度攝影機系統未能接收到影像的日數
(2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日)

日數	地點的數目	
(天)	(個)	(%)
1 – 10	2	13%
11 – 20	2	13%
21 – 30	1	7%
31 – 60	6	40%
61 – 90	3	20%
91	1	7%
總計	15	100%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

6.16 ***需要妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動*** 如“監察沖上岸邊的海上垃圾報表”所示，離島區安裝了 6 部攝影機，以便密切監察優先處理地點的沿岸垃圾。審計署的審查發現，在 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日期間 (92 天)，攝影機系統總計有 301 個未能接收到影像的記錄，但報表上並無記錄針對這些失靈攝影機所採取的跟進行動 (填了“不適用”)。由於並無針對攝影機失靈相關跟進行動的文件記錄，審計署無法確定承辦商有否遵行有關 24 小時內回應的合約規定 (見第 6.15 段)。2020 年 9 月，食環署告知審計署：

(a) 於 2020 年 6 至 8 月期間，已維修和保養 6 部失靈攝影機；

(b) 食環署分區辦事處通過 360 度攝影機系統每日查看最新實地情況，並以訂明的視察表格呈報結果；及

(c) 該署已發布有關攝影機系統的每日監察程序。採用該程序後，食環署人員已掌握攝影機系統的操作，並會在發現系統失靈時立即通知承辦商。

審計署認為食環署應妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動。

6.17 ***需要確定承辦商有否遵行服務合約的規定並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動*** 根據服務合約，承辦商須按照合約的條款和條件提供服務，並須達到令政府滿意的程度，而政府須每月向承辦商付款。一如第 6.15 段表十三所示，在 15 個優先處理地點中，有 10 個 (67%) 出現為期 31 至 91 天未能接收到影像的情況，妨礙實現監察優先處理地點清潔情況的目標。食環署表示，可依據未能提供服務的地點按比例扣減月費。審計署認為食環署應確定承辦商有否遵行服務合約的規定，並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動。

審計署的建議

6.18 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動；及**

(b) **確定承辦商有否遵行服務合約的規定，並在其違反規定的情況下考慮採取跟進行動。**

政府的回應

6.19 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 會繼續採用有關攝影機系統的既定日常監察程序。該署又會再三提醒員工，必須妥為記錄攝影機系統失靈的原因和所採取的跟進行動；及

(b) 預料在偏遠沿岸地區的 360 度攝影機系統拍攝的照片能否成功進行數據傳輸，是其中一項難度較大的工作。因此，食環署委聘承辦商擴展試驗計劃，由 2020 年 3 月起，進一步評估系統的應用範圍。承辦商的調查顯示，攝影機系統失靈，一般是由網上數據傳輸的技術問題所致。承辦商已採取補救行動，以解決連線問題。此外，已要求承辦商如遇數據傳輸失敗，須在 3 天內以電郵把照片檔案發送到相關的分區辦事處，以便分區辦事處知悉有關地點的實際情況，從而制訂清潔計劃。為了加強合約監察系統，除了扣減服務費外，食環署會考慮於 2021 年 3 月重訂合約時，在下一份合約加入一項合約條款，在承辦商違反服務合約規定的情況下採取跟進行動，發出與表現有關的違約通知書。在試驗計劃期間，食環署人員會定期視察這些地點。此外，食環署已制定指引和日常監

察程序，以密切監察承辦商有否遵行服務合約規定，特別是有關在安裝地點提供每日影像的規定。

針對海上棄置廢物的執法行動

6.20　如第 1.4 段所述，海事處、漁護署、食環署和康文署獲授權對海上或近岸棄置廢物採取執法行動。審計署就海事處收集及清理海上垃圾所進行的審查中，已有講述其執法行動 (見《審計署署長第七十五號報告書》第 1 章第 4 部分)。如表十四所示，在 2010 至 2019 年的 10 年期間，食環署平均每年對 5 宗海上棄置廢物個案採取執法行動 (宗數由 2 至 7 宗不等)，漁護署僅在 10 年中的 3 年 (2010、2011 和 2014 年) 採取執法行動，而康文署只給予口頭勸諭，並沒有採取任何檢控行動。

表十四

漁護署、康文署和食環署就海上棄置廢物執法的統計數字
(2010 至 2019 年)

年份	個案宗數			已徵收罰款 (元)		
	漁護署 (傳票)	康文署 (傳票／定額罰款通知書) (註 1)	食環署 (定額罰款通知書)	漁護署	康文署	食環署
2010	4	—	7	6,000	—	12,300 (註 2)
2011	3	—	6	4,500	—	9,300 (註 2 和 3)
2012	—	—	4	—	—	7,800 (註 2)
2013	—	—	7	—	—	10,500
2014	1	—	6	2,000	—	7,500 (註 3)
2015	—	—	2	—	—	3,000
2016	—	—	3	—	—	6,300 (註 2)
2017	—	—	3	—	—	3,000 (註 3)
2018	—	—	6	—	—	9,000
2019	—	—	7	—	—	12,300 (註 2)

資料來源：審計署對漁護署、康文署和食環署記錄的分析

註 1：向亂拋垃圾的泳灘訪客給予口頭勸諭。

註 2：在 2010 至 2012、2016 和 2019 年，因遲交罰款，加徵 1,500 元額外罰款及 300 元法院費用。

註 3：2011、2014 和 2017 年發出的 3 張定額罰款通知書 (每張 1,500 元) 尚未收到罰款。

6.21　審計署留意到，政府雖致力宣揚保持海岸清潔的訊息，但仍需透過執法行動阻嚇亂拋垃圾。在 2013 年 2 和 4 月、2014 年 6 月，以及 2018 年 1 月舉行的工作小組會議上，均有討論海上棄置廢物的執法事宜：

(a) 主席於 2013 年 2 月的會議上，要求漁護署、康文署、食環署和海事處提供執法行動的資料，並指檢控數字有助提醒市民大眾保持海岸清潔，而政府亦應在有需要時加強執法。主席於 2013 年 4 月的會議上表示，檢控數字並不特別高；

(b) 根據 2014 年 6 月提交工作小組會議的文件：

(i) 就海上棄置廢物採取執法行動，對於預防固體廢物透過雨水渠系統流入海洋至為重要。2010 至 2013 年期間的執法數字相對較低 (見第 6.20 段表十四)，反映有需要考慮在執法時運用策略；

(ii) 對在海上棄置廢物，尤其是在廣闊水域及偏遠／難以前往的沿岸地區 (例如亂石滿佈的灘岸、鄉郊的非刊憲泳灘) 拋棄垃圾的行為，要執法取締確有難度，但另一方面，視察和巡查泳灘、海濱長廊等工作須予加強，以達到阻嚇效果，令大眾更守法。各部門在有需要時，特別在節慶活動前及進行當中，可以在較受訪客歡迎的地點增加巡查及加強執法；及

(c) 根據 2018 年 1 月提交工作小組會議的文件：

(i) 漁護署為遏止海上棄置廢物，自 2016 年 8 月起聯同海事處在香港仔魚類批發市場進行了 8 次聯合巡查 (其中 5 次於 2017 年進行)；

(ii) 康文署在端午節和中秋節期間，調派更多人手前往石澳泳灘、赤柱正灘和淺水灣泳灘等熱門地點，力求改善清潔情況；

(iii) 食環署執法取締在公眾地方亂拋垃圾的行為，並將執法工作視為日常及持續的職責。該署將因應需要，特別在節慶活動時，在其轄下大眾和訪客亂拋垃圾情況嚴重的位置，包括沿岸地點，繼續進行巡查及採取執法行動；及

(iv) 海事處已加強執法行動，在避風塘、海濱長廊等不同策略性地點進行反海上棄置廢物行動。2017 年 1 至 11 月期間，該處共進行了 146 項反海上棄置廢物行動 (包括 5 次與漁護署聯合行動)。

6.22　為加強執法行動，食環署曾在工作小組會議上分享該署安排便衣人員採取執法行動的經驗 (見《審計署署長第七十五號報告書》第 1 章第 4 部分)。根據 2014 年 6 月提交的工作小組會議文件 (見第 6.21(b)(ii) 段)，雖然小組要求各部門加強視察和巡查，以收阻嚇作用及改善守法情況，但審計署留意到漁護署和康文署對海上棄置廢物採取執法行動的數字依然偏低。

審計署的建議

6.23　**審計署*建議*漁農自然護理署署長和康樂及文化事務署署長應加強對海上棄置廢物採取執法行動。**

政府的回應

6.24　漁農自然護理署署長和康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

在刊憲泳灘設置更多飲水機

6.25　***2015 年研究***　2015 年研究得出的其中一項改善措施，是提供支援措施及設施，以減少進入海洋環境的廢物。在刊憲泳灘、公園、海濱長廊和其他康樂場地設置更多飲水機，是按上述改善措施採取的行動 (見第 1.7(b) 和 1.9(b) 段)。根據 2015 年研究報告，康文署已計劃在西貢區的 4 個泳灘和九龍城區的海濱長廊安裝飲水機，亦會探討在沿岸和合適地點安裝更多飲水機的可行性。2017 年 5 月，環保署向立法會環境事務委員會匯報，指康文署已在泳灘、水上活動中心、海濱長廊和海濱公園合共設置 182 台飲水機，以鼓勵市民自攜水樽，避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料，以減少塑膠廢物進入海洋的機會。

6.26　***《2018 年施政報告》***　行政長官在《2018 年施政報告》內宣布會在政府場地加設飲水機／加水站，鼓勵市民自備水樽。政府正在各政府場地逐步加裝 500 台飲水機，而目標是在 2022 年或之前，將設於政府場地供市民使用的飲水機總數增至 3 200 台。

需要加緊在更多刊憲泳灘設置飲水機

6.27 ***部分刊憲泳灘沒有設置飲水機*** 與其他有定期清理沿岸垃圾的海岸地點相比，刊憲泳灘的公眾訪客人數顯然較多。在 2019–20 年度約有 1 100 萬名人士到訪刊憲泳灘。截至 2020 年 6 月，在 41 個刊憲泳灘中，有 24 個 (59%) 設有飲水機 (見表十五)。

表十五

設有飲水機的刊憲泳灘
(2020 年 6 月)

地區	區內刊憲泳灘的數目	設有飲水機的刊憲泳灘	
		(數目)	(百分比)
離島	9	2	22
西貢	6	3	50
南區	12	11	92
荃灣	8	2	25
屯門	6	6	100
整體	41	24	59

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

有見刊憲泳灘的訪客人數眾多，審計署認為，應盡可能裝設飲水機，以鼓勵市民大眾自備可重用的水樽，避免購買和飲用以用完即棄的膠樽盛載的飲料。

6.28 ***飲水機安裝的進度緩慢*** 在政府場地安裝飲水機，涉及負責管理場地的部門 (就刊憲泳灘而言，即康文署) 與相關工務部門 (即建築署、機電工程署 (機電署) 和水務署) 相互協作 (註 41)。如第 6.27 段表十五所示，截至 2020 年 6 月，在 9 個位於離島區的刊憲泳灘中，只有 2 個 (22%) 設有飲水機。審計署揀選了其餘 7 個刊憲泳灘 (5 個位於大嶼山，兩個位於長洲)，審查其飲水機安裝工程的進度。康文署分別於 2016 年 6 和 7 月，先後向建築署就研究於刊憲泳灘裝設飲水機的可行性，以及向機電署就預算費用及工期事宜，尋求協助。然而，截至 2020 年 7 月，即接近 4 年後，7 個刊憲泳灘仍未裝設飲水機。審計署的審查發現安裝工程有所延誤，而跟進行動亦有不足 (見個案二為例)。

註 41： *各部門職責分別如下：*

(a) ***建築署*** *在刊憲泳灘範圍內進行與安裝飲水機有關的屋宇和屋宇裝備工程，包括水管和渠務工程、電力供應等；*

(b) ***機電署*** *安裝飲水機及檢驗食水；及*

(c) ***水務署*** *批核供水和相關水管更換工程的申請。*

個案二

於塘福泳灘安裝飲水機

1. 2016 年 7 月，康文署尋求機電署協助在大嶼山和長洲 7 個泳灘安裝飲水機。事隔6個月後，即2017年2月，機電署通知康文署建議安裝的飲水機類型和相關裝置。

2. 建築署在整合康文署和機電署兩個部門的用戶要求 (例如飲水機的位置和技術細節) 後，展開了技術可行性研究 (包括評估對現有水管、排水和電力系統的影響，估算現有水壓是否足夠，以及探究其他設計方案以應付偏遠地區的工地限制等)，並進行初步設計。2018 年 3 月 (即 13 個月後)，為支持康文署因應塘福泳灘飲水機所需而提出的食水供應申請，建築署向水務署提交水管圖則。2018 年 4 月，水務署拒絕這項申請，原因是資料不齊全，以及不符合水務署就安裝水管的建議而訂明的技術規格。建築署於 2018 年 5 月再度提交申請，2018 年 7 月水務署向康文署和建築署表示，不反對擬議的安裝工程，確認可安排食水供應，並提醒康文署和建築署須就工程施工取得水務署批准。

3. 2019 年 1 月，水務署再度提醒康文署須就工程施工取得水務署批准。2019 年 6 月，建築署通知康文署，由於康文署於 2018 年 5 月至 2019 年 5 月期間向建築署更新了飲水機規格的要求，因此須修改核准水管圖則，以致未能開展工程。2019 年 6 月，建築署向水務署提交經修訂的圖則。2019 年 7 月，水務署批准了經修訂的圖則，並向康文署發出最後催辦信，要求提交尚欠的施工許可申請。該信的副本也送給了建築署。2019 年 8 月，水務署通知康文署，由於該署未有提交施工許可申請，因此食水供應申請被取消。2019 年 9 月，建築署向水務署提交同一套經修訂的水管圖則，以支持康文署的食水供應申請。隨着水管設計獲批准，以及有撥款可委聘水管承辦商，康文署最終於 2020 年 2 月提交施工許可申請。

4. 2020年4月，水務署就工程批出施工許可，建築署於是展開水管工程。2020年6月，建築署完成水管工程，並通知康文署工程完成，機電署可隨之安裝飲水機。根據機電署的資料：(a) 康文署於 2020 年 7 月確認有撥款可用；及 (b) 安裝工程正在進行，預計於 2021 年 1 月完成。

審計署的意見

5. 塘福泳灘安裝飲水機的工作，耗時甚久，情況有欠理想。有關部門在採取適當的跟進行動時出現延誤。為了加快於刊憲泳灘安裝飲水機，有需要改善康文署與相關工務部門的協調工作。

資料來源：審計署對建築署和康文署記錄的分析

需要改善飲水機設計以培養市民“自攜水樽”的文化

6.29 ***於刊憲泳灘安裝噴泉式飲水機*** 審計署發現，截至 2020 年 6 月，在刊憲泳灘安裝的飲水機中，有 97% 屬噴泉式設計。

6.30 ***於郊野公園安裝加水站*** 2020 年 7 月，環保署應立法會環境事務委員會委員的要求向委員會報告，漁護署已於郊野公園安裝 17 個加水站 (見照片十八)，並籌劃在 2021 年增設 10 個加水站。此外，為鼓勵市民自攜水樽，現時裝設於郊野公園的飲水機將會逐漸由加水站取代。

照片十八

郊野公園內的加水站

資料來源：漁護署的記錄

6.31 ***需要改善刊憲泳灘內飲水機的設計*** 一般而言，加水站似乎比飲水機衞生。因應 2019 冠狀病毒疫情，漁護署和康文署分別停用郊野公園和刊憲泳灘內的噴泉式飲水機，但郊野公園的加水站仍可供市民使用，可見加水站的衞生標準較佳。康文署籌劃於刊憲泳灘和其他場地安裝新的飲水機或更換現有飲水機時，應考慮使用加水站或非噴泉式 (即盛水式) 飲水機。

審計署的建議

6.32 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **與建築署署長和機電工程署署長合作，加快於刊憲泳灘安裝飲水機；及**

(b) **籌劃於刊憲泳灘和其他場地安裝新的飲水機或更換現有飲水機時，考慮使用加水站或非噴泉式 (即盛水式) 飲水機。**

政府的回應

6.33 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 就載於第 6.32(a) 段的審計署建議，離島區 7 個泳灘安裝飲水機的進度如下：

(i) 貝澳泳灘、上長沙泳灘、下長沙泳灘和塘福泳灘的飲水機安裝工程，目標於 2020 年 12 月或之前完成；

(ii) 建築署把銀礦灣泳灘安裝飲水機的申請，與大嶼山其他 4 個泳灘的申請分開處理，因為銀礦灣泳灘早前進行了一項民政事務總署的大型改善工程，完成後於 2018 年 6 月交還康文署，保養期至 2019 年 6 月完結。康文署會與建築署密切聯繫，以求盡快展開工程；及

(iii) 建築署經研究後表示，長洲東灣泳灘和觀音灣泳灘無法安裝飲水機，因為長洲東灣泳灘沒有足夠空間安裝水泵，以應付飲水機所需水壓，而觀音灣泳灘則沒有污水處理系統；及

(b) 就載於第 6.32(b) 段的審計署建議，康文署已訂有指引，要求新安裝的飲水機盡可能設置配件，供人以水樽或杯盛水。

6.34　建築署署長同意載於第 6.32(a) 段的審計署建議，並表示建築署會繼續向康文署提供技術支援，並會與有關部門緊密聯繫，在切實可行的情況下加快安裝飲水機的工作。

6.35　機電工程署署長表示，離島區所有正在進行的飲水機安裝工程，已於 2020 年 7 月確認有撥款可用，現正有序地推展。他並表示：

(a) 機電署籌備工作為期 6 個月 (即由康文署於 2016 年 7 月 28 日提出請求至機電署於 2017 年 2 月 20 日完成技術建議)，確有必要，因為須與用戶部門及其他工務部門進行大量溝通，以制訂工程規格，且須進行市場調查以物色供應商，以及進行實地測量以制訂最終技術建議；及

(b) 實際上，須待若干前期的工序 (例如可行性研究，包括是否有適當的水源和電源) 完成後，機電署才能順利進行安裝飲水機工程。

附錄 A
(參閱第 1.4 段註 4)

與海上和近岸棄置廢物有關的法例和刑罰

法例	負責範圍	執法部門	最高刑罰
(a) 《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 4D 條	沿岸水域／海上／避風塘	海事處和警務處	罰款 10,000 元和監禁 6 個月或罰款 50,000 元和監禁 1 年 (註)
	刊憲／非刊憲泳灘、海岸公園／海岸保護區	警務處	
(b) 《定額罰款 (公眾地方潔淨及阻礙) 條例》(第 570 章) 第 3(1) 條	沿岸水域／海上／避風塘	海事處和警務處	罰款 1,500 元
	刊憲泳灘	康文署和警務處	
	非刊憲泳灘和沿岸地區	食環署和警務處	
	海岸公園／海岸保護區	警務處	
(c) 《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章) 第 4(1) 條	刊憲泳灘	康文署	罰款 25,000 元和監禁 6 個月
	非刊憲泳灘和沿岸地區	食環署	
(d) 《泳灘規例》(第 132E 章) 第 5 和 15 條	刊憲泳灘	康文署	罰款 2,000 元和監禁 14 天
(e) 《海岸公園及海岸保護區規例》(第 476A 章) 第 9(1)(C) 條	海岸公園／海岸保護區	漁護署	罰款 25,000 元和監禁 1 年

資料來源：環保署的記錄

註：根據《簡易程序治罪條例》第 4D (1) 條，違例者可處罰款 10,000 元和監禁 6 個月；而根據該條例第 4D (2) 條，若所訂的罪行是從船隻、地方或處所發生，則該船隻的船東／船長／該地方或處所或其中發生罪行的所有人或佔用人可處罰款 50,000 元和監禁 1 年。

“海岸清潔”社交媒體專頁每月分析報告中誤報的數字
(2018 年 11 月至 2020 年 6 月)

(a) 計算專頁 A 在 2020 年 1 和 2 月，以及專頁 B 在 2020 年 2 月的“帖文互動次數”時，點擊次數被略去，因此得出結果比實際分別少 1 387 次 (45%)、121 次 (6%) 和 8 次 (2%)；

(b) 2019 年 8 月，專頁 A 的“總互動次數”下跌 43%，但誤報為上升 43%；

(c) 2019 年 4 月，專頁 A 的“互動人數”上升 37%，但誤報為上升 28%；

(d) 專頁 A 的“互動率”計算出錯。2019 年 7 月的數字應為 9.4%，但錯誤列作 7.5%；2019 年 9 月的數字應為 9.4%，但錯誤列作 11.3%；

(e) 專頁 A 在 2019 年 2、4 和 6 月的“關注人數”增幅百分率比實際低 5% 至 14%；及

(f) 2019 年 5 月的每月分析報告，引用專頁 A 於同年 4 月的“關注人數”作對照，但該數字與 2019 年 4 月的每月分析報告內的原載數字不同。

資料來源：審計署對環保署記錄的分析

第 3 章

民政事務局
康樂及文化事務署

公共博物館藏品的蒐集及管理

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

公共博物館藏品的蒐集及管理

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：博物館藏品的蒐集及登記入冊　2.1

博物館藏品的蒐集　2.2 – 2.11
審計署的建議　2.12
政府的回應　2.13
博物館藏品登記入冊　2.14 – 2.27
審計署的建議　2.28
政府的回應　2.29

第 3 部分：博物館藏品的盤點及儲存　3.1

博物館藏品的盤點　3.2 – 3.13
審計署的建議　3.14
政府的回應　3.15
博物館藏品的儲存　3.16 – 3.32
審計署的建議　3.33
政府的回應　3.34 – 3.35

段數

第 4 部分：其他相關事宜 4.1

改善博物館的常設展覽 4.2 – 4.12
審計署的建議 4.13
政府的回應 4.14
博物館展品及設施的維修 4.15 – 4.22
審計署的建議 4.23
政府的回應 4.24
公布博物館藏品的資料 4.25 – 4.28
審計署的建議 4.29
政府的回應 4.30

附錄 頁數

A： 康樂及文化事務署：
組織架構圖 (摘錄)(2020 年 3 月 31 日) 60

B： 康樂及文化事務署博物館的典藏政策 61

C： 康樂及文化事務署博物館內的 49 個常設展覽的詳情
(2020 年 9 月) 62 – 64

公共博物館藏品的蒐集及管理

摘要

1. 博物館購藏、修復及展示其藏品，以供教育之用，並提供愉快而具啟發性的體驗。公眾可藉觀賞博物館藏品追溯歷史源流、了解世代生活環境和探求當中蘊含的思想文化。康樂及文化事務署 (康文署) 負責提供、拓展和管理公共博物館及有關服務，以收藏歷史、藝術及科技文物，保存本地文化遺產，以及推廣文物欣賞。截至 2020 年 9 月，康文署管理 14 間博物館、1 間電影資料館及 2 間視覺藝術中心。這 14 間博物館及電影資料館根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章) 第 105G 條指定為博物館 (除非另有說明，該 14 間博物館及電影資料館以下統稱為康文署博物館)。

2. 康文署博物館的藏品範圍包括香港藝術、香港歷史和文化、中國藝術和歷史、科學和科技，以及香港電影文化。截至 2019 年 12 月 31 日，康文署博物館有 1 595 615 件藏品。康文署博物館主要透過接受捐贈和採購蒐集藝術、文化及科學文物。在 2015–16 至 2019–20 年度期間，康文署共蒐集了 143 557 件藏品，當中有 140 279 件 (97.7%) 來自捐贈，而 3 278 件 (2.3%) 則藉採購所得。審計署最近就康文署管理的公共博物館藏品的蒐集及管理進行審查。

博物館藏品的蒐集及登記入冊

3. ***博物館藏品的蒐集*** 每間康文署博物館的藏品蒐集、保養和使用事宜，均受其典藏政策所規管。康文署已就蒐集博物館藏品的程序及評審準則制定指引。根據康文署在 2020 年 4 月發出的蒐集指引，蒐集藏品的建議會由相關博物館的節目及購藏委員會考慮。如透過採購蒐集藏品，或透過接受捐贈蒐集藏品而節目及購藏委員會或審批人員提出疑問，至少 2 或 3 名具備相關專業知識的博物館專家顧問會獲邀評估擬蒐集的藏品。如獲節目及購藏委員會及所諮詢的所有博物館專家顧問一致支持，該蒐集藏品的建議將交予審批人員批註。康文署繼而會與賣家簽訂買賣合約或與捐贈者簽訂捐贈契約，然後付款及接收藏品 (第 2.2 至 2.4 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需妥為委任博物館專家顧問後才向他們徵詢意見*** 康文署委任不同專業範疇的專家擔任博物館專家顧問，為其轄下各間博物館提供專家意見，任期兩年。博物館專家顧問被歸入按特定知識領域劃分的不同小組。博物館專家顧問的新任期於 4 月 1 日開始。在

2018–19 至 2019–20 年度任期及 2020–21 至 2021–22 年度任期，各有 27 個小組，分別有 180 名及 174 名博物館專家顧問獲委任 (第 2.5 及 2.6 段)。審計署留意到：

(i) 康文署並沒有就委任博物館專家顧問制訂指引或時間表；

(ii) 邀請博物館專家顧問接受委任的信件分別在 2018 年 3 月底及 2020 年 3 月底 (即 4 月 1 日任期開始前數天) 才發出；

(iii) 博物館專家顧問在 2018 年 4 月 4 日至 8 月 24 日期間確認接受 2018–19 至 2019–20 年度任期的委任，和在 2020 年 3 月 27 日至 5 月 9 日期間確認接受 2020–21 至 2021–22 年度任期的委任；及

(iv) 3 名博物館專家顧問分別於 2018 年 4 月、5 月及 6 月接受 2018–19 至 2019–20 年度任期的委任前，於 2018 年 4 月就香港歷史博物館的一項蒐集建議提供意見 (藏品估計總值為 10 萬元)(第 2.6 段)；

(b) ***各小組需維持至少 5 名博物館專家顧問*** 2014 年 2 月，康文署就博物館專家顧問的委任／續任事宜進行檢討，該檢討建議各博物館專家顧問小組的理想人數是至少 5 人。審計署審查了 2018–19 至 2019–20 年度任期及 2020–21 至 2021–22 年度任期的博物館專家顧問名單，發現在該兩個任期各 27 個博物館專家顧問小組中，分別有 5 個和 6 個小組各只有 3 至 4 名博物館專家顧問 (第 2.7 段)；及

(c) ***蒐集捐贈藏品的工作有可改善空間*** 在 2015–16 至 2019–20 年度期間，每年超過 90% 的藏品透過接受捐贈蒐集。審計署審查了香港歷史博物館蒐集捐贈藏品的工作，留意到在其中一宗個案中 (涉及捐贈 2 艘木船)，接受捐贈一事已在 2015 年 1 月獲得批准，但直至 2020 年 (超過 5 年後) 才有合適的地方存放木船和進行熏蒸滅蟲工作。結果，捐贈者其後告知康文署，他決定只捐出 2 艘木船的其中 1 艘。2020 年 7 月，康文署接收該木船，並存放於羅屋民俗館作熏蒸滅蟲及修復處理 (第 2.9 段)。

4. ***博物館藏品登記入冊*** 登記入冊是把博物館藏品登記和編目的程序。審計署審查了香港歷史博物館、香港文化博物館和香港電影資料館將藏品登記入冊的工作 (第 2.14 段)，發現以下可改善空間：

(a) ***需確保香港歷史博物館的藏品登記入冊工作適時完成*** 截至2019年12月31日，香港歷史博物館有13 346件藏品等候登記入冊，當中3 622件 (27%) 至少在5年前蒐集 (第2.16段)；

(b) ***需加快將香港歷史博物館在1980年代蒐集且來源不明的藏品登記入冊*** 2005年12月，康文署在香港歷史博物館發現一些數目不詳的藏品。2009年10月，康文署經查核後，記錄這些無法追查來源的藏品約有1萬件。康文署表示，這些藏品在1980年代蒐集，其後存放在博物館的臨時儲存庫內。審計署審查了這約1萬件藏品的登記入冊記錄，並留意到截至2019年12月31日，1 851件藏品的登記入冊工作仍未完成。該1 851件藏品中，有1 714件藏品正進行登記程序，而137件藏品仍未展開登記入冊的工作 (第2.18及2.19段)；

(c) ***需確保在展出藏品前完成登記入冊的工作*** 截至2019年12月31日，香港歷史博物館有414件藏品等候最後查核和記錄。雖然這414件藏品的登記入冊工作仍未完成，但康文署自2001年起一直在香港歷史博物館的常設展覽“香港故事”中展出這些藏品。2020年年初，康文署恢復該414件藏品登記入冊的工作 (先由登記開始)。康文署表示，恢復登記入冊的目的是修正舊記錄，確保在進行常設展覽改善工作期間拆除相關藏品時，不會將其與其他舞台裝飾物品混集 (第2.20至2.22段)；及

(d) ***需審慎檢討香港文化博物館和香港電影資料館的藏品登記入冊程序和監察其藏品登記入冊的進度*** 2020年8月底及9月，康文署告知審計署，截至2020年4月30日，香港文化博物館和香港電影資料館等候登記入冊的藏品數目分別為24 314件和693 819件。在香港文化博物館24 314件等候登記入冊的藏品中，有1 104件 (5%) 至少在10年前蒐集；而在香港電影資料館693 819件等候登記入冊的藏品中，有456 666件 (66%) 至少在10年前蒐集 (第2.24至2.26段)。

博物館藏品的盤點及儲存

5. ***博物館藏品的盤點*** 根據博物館的運作手冊，康文署以周期形式盤點所有藏品 (即定期盤點)，並突擊檢查選定的藏品。審計署審查了香港歷史博物館和香港電影資料館的定期盤點及突擊檢查記錄 (第3.2段)，留意到以下事宜：

(a) ***需確保在規定時間內完成定期盤點*** 根據香港歷史博物館的運作手冊，已登記入冊的藏品 (除了常設展覽展出的藏品、具有特殊文物價值的藏品，或存放於特別儲物室的藏品外) 會以 10 年一周期的形式作定期盤點 (即每件藏品會每 10 年進行一次盤點)。這類藏品 (112 429 件) 的最近一個 10 年盤點周期於 2011 年 4 月開始，原定於 2021 年 3 月完成。然而，截至 2020 年 4 月 30 日，在這 112 429 件藏品中，只有 28 395 件 (25%) 已完成定期盤點程序 (第 3.3 及 3.4 段)；

(b) ***定期盤點工作有提升效率的空間*** 香港電影資料館的藏品分為電影項目、電影有關的資料項目及電影有關的參考資料項目。截至 2019 年 12 月 31 日，香港電影資料館共有 1 305 368 件藏品。康文署表示，該 1 305 368 件藏品包括 611 566 件已登記入冊的藏品及 693 802 件等候登記入冊的藏品。審計署審查了香港電影資料館已登記入冊藏品的定期盤點記錄 (第 3.6 及 3.7 段)，留意到：

(i) 在電影項目方面，上一個盤點周期於 2013 年 11 月完成，首份中期盤點報告於 2013 年 12 月發表。然而，修正所有不足之處和尋回所有遺失項目的工作用了 45 個月 (2013 年 12 月至 2017 年 9 月)。新的盤點周期在 2020 年 7 月開始 (即在 2017 年 9 月至 2020 年 6 月的 34 個月期間並沒有進行盤點)；及

(ii) 在電影有關的資料項目方面，截至 2019 年 12 月 31 日，即周期開始後超過 11 年，在 455 801 件藏品中，只有 25 120 件 (5.5%) 完成盤點。此外，盤點工作在 11 年內曾兩度暫停 (合共 25 個月)(第 3.7 及 3.8 段)；

(c) ***需改善定期盤點規定的全面性*** 香港電影資料館的運作手冊沒有訂明電影有關的參考資料項目的盤點規定。截至 2019 年 12 月 31 日，在該館的 1 305 368 件藏品中，有 149 551 件 (11%) 為電影有關的參考資料項目 (第 3.9 段)；

(d) ***需就足夠數目的藏品作突擊檢查*** 突擊檢查藏品的目的是由非直接參與日常藏品管理的人員對藏品進行獨立覆查。然而，審計署留意到香港電影資料館把日常工作期間處理的項目，算作已在突擊檢查中查核的樣本 (第 3.11 段)；及

(e) ***需增加盤點較貴重藏品的頻次*** 康文署博物館以周期形式盤點藏品。視乎藏品的價錢、歷史價值和所在位置，有些康文署博物館會更頻密地盤點部分藏品。審計署留意到香港電影資料館只按

2.5 年及 18 年周期分別定期盤點電影項目和電影有關的資料項目，而沒有採取更頻密地定期盤點價錢較高或較具歷史價值藏品的做法 (第 3.12 及 3.13 段)。

6. ***博物館藏品的儲存*** 截至 2020 年 9 月，康文署博物館共有 16 090 平方米的空間儲存藏品，包括 6 100 平方米 (38%) 館內儲物室及 9 990 平方米 (62%) 館外儲存庫。審計署審查了香港歷史博物館和香港電影資料館的藏品儲存工作 (第 3.16 段)，留意到以下事宜：

(a) ***需保持館外儲存庫的溫度及相對濕度在適當範圍*** 截至 2020 年 9 月，香港歷史博物館有 4 個館外儲存庫 (並非專為存放藏品而建造)，其中 2 個不設 24 小時溫度和濕度監控 (儲存庫 A 和儲存庫 B)。審計署留意到，儲存庫 A 的兩間儲物室在 2020 年 1 月 1 日至 8 月 26 日期間的溫度及相對濕度分別為攝氏 16 度至 34 度，以及 45% 至 90%。康文署表示，該署會根據物料性質，審慎選取藏品存放在非專為存放藏品而建造的儲存庫內。此外，康文署會按需要採取其他有效方法 (例如創造微氣候儲存環境) 以保持藏品處於良好狀況。然而，審計署留意到康文署沒有就將藏品存放在非專為存放藏品而建造的儲存庫制訂指引 (第 3.19 至 3.21 段)；

(b) ***需加快遷移儲存在一個館外儲存庫內的藏品*** 香港歷史博物館其中一個儲存庫 (儲存庫 C) 位於一幢舊建築物內。審計署留意到該舊建築物的狀況令人關注。2017 年 3 月，建築署表示不建議康文署使用該幢舊建築物作為儲存庫 C。自 2017 年起，康文署一直物色合適的儲存空間，以遷移儲存在儲存庫 C 內的藏品。2020 年 9 月，康文署告知審計署，該署已覓得地方遷移儲存在儲存庫 C 內的部分藏品，遷移工作擬於 2021 年第一季展開。此外，康文署會繼續尋找額外的空間，以遷移儲存在儲存庫 C 內的其餘藏品 (第 3.22 及 3.24 段)；

(c) ***需確保博物館內儲物室的溫度及相對濕度適中*** 香港電影資料館大樓設有 6 間儲物室用以儲存藏品，總面積為 1 228 平方米。康文署表示，在 6 間儲物室中，有 3 間 (儲物室 A、B 及 C) 是專為儲存藏品而建造，而另外 3 間 (儲物室 D、E 及 F) 則不然，只是後來改作臨時儲物用途。康文署已就用以儲存藏品的儲物室訂定溫度及相對濕度參考範圍。審計署審查了該 6 間儲物室在 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 6 月 1 日 (共 75 周) 期間的溫度及相對濕度記錄，發現分別有 69% 及 68% 的時間超出參考範圍 (第 3.26 段)；及

(d) ***需加快興建文物修復資源中心*** 2005 年 3 月，康文署在屯門物色了一幅用地，用以興建中央儲存庫 (其後改名為文物修復資源中心)，以紓緩博物館儲存空間不足的問題。2009 年 3 月，康文署發現屯門擬議選址因技術限制及地點偏遠，而不適合興建文物修復資源中心，遂於天水圍物色了另一幅用地用以興建文物修復資源中心。2009 年 4 月，元朗區議會建議在工程計劃中加入更多供市民使用的公共空間及設施。其後，康文署一直與相關政府決策局及部門和持份者商討在工程計劃中加入公共設施的事宜。2018 年 6 月，立法會財務委員會通過 8,900 萬元撥款，為興建文物修復資源中心提供施工前期顧問服務及進行工地勘測工程。2020 年 10 月，康文署告知審計署，該署將修訂興建文物修復資源中心的建議，並會於 2021 年上半年把修訂建議再次提交元朗區議會 (第 3.28 至 3.31 段)。

其他相關事宜

7. ***改善博物館的常設展覽*** 個別博物館的常設展覽包含緊扣博物館主題的藏品或展品。這些展出的內容都是常設展覽中不可或缺的部分，在整個對公眾開放的展期內都能切合博物館的主題。截至 2020 年 9 月，康文署博物館共有 49 個常設展覽。康文署會每隔一段適當時間改善各博物館的常設展覽，以保持對公眾的吸引力、擴闊觀眾層面和加強博物館服務的教育元素 (第 4.2 及 4.3 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需適時改善常設展覽*** 康文署表示，與科學相關的博物館 (即香港科學館及香港太空館) 的常設展覽展期通常訂為 10 至 15 年，其他博物館則為 15 至 20 年，這安排與世界各地的博物館的專業做法一致 (第 4.5 段)。審計署留意到：

(i) 在 2 間與科學相關的博物館內的 17 個常設展覽中，有 10 個 (59%) 已展出超過 15 年 (超過 15 至 29 年)。10 個常設展覽中有 1 個正進行改善工作，而其餘 9 個則在計劃中；及

(ii) 在 13 間其他博物館內的 32 個常設展覽中，有 7 個 (22%) 在 2 間博物館內的常設展覽已展出超過 20 年 (超過 20 至 33 年)。有關展覽正進行改善工作 (第 4.6 段)；及

(b) ***需加強監察常設展覽改善工作的進度*** 審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間就 17 個常設展覽完成的改善工作，發現 4 個展

覽的改善工作延遲了大約 1 至 6 年才完成。審計署選取了 2 個延遲了 6 年的常設展覽 (即香港太空館的工程計劃 A) 作進一步審查，留意到工程計劃 A 延遲了 76 個月，而常設展覽則關閉了 30 個月以供進行改善工作。康文署表示，由於決定改善後的展覽主題、擬備詳細設計的規格、維修建築物損壞之處，以及製作及安裝新展品需時，以致出現延遲。2014 年 4 月，康文署成立督導委員會，以監察常設展覽改善工作 (包括工程計劃 A) 的進度 (第 4.8 至 4.12 段)。

8. ***博物館展品及設施的維修*** 常設展覽展出博物館藏品及展品，並附有設施以支援展出藏品及展品。妥善及適時維修博物館展品及設施，對博物館暢順運作，供公眾享用至為重要。審計署審查了香港科學館和香港太空館的博物館展品及設施的維修工作 (第 4.15 段)，留意到以下事宜：

(a) ***監察及進行維修工程有可改善空間*** 康文署已採用電腦系統，即展品維修平台，以記錄和利便香港科學館及香港太空館展品及設施的維修。展品維修平台的記錄顯示，在 2019–20 年度，共完成了 8 277 項維修要求，當中 72 項維修要求 (1%) 各需時超過 90 天完成。審計署留意到，除了展品維修平台的記錄 (載有維修要求的提交及完成日期) 外，沒有其他記錄顯示這 72 項維修要求中 64 項的進度。至於餘下的 8 項 (72 減 64) 維修要求，購置記錄顯示，有關購置 (例如更換部件) 是在提交維修要求後 3 至 8 個月才進行 (第 4.16 至 4.18 段)；及

(b) ***需就香港太空館的互動展品可供使用率改善計算的準確度*** 康文署承諾，在任何時候，香港科學館及香港太空館至少有 90% 可供觸摸和操作 (即互動) 的展品維持可供使用的狀況。香港科學館以展品維修平台監察互動展品可供使用的情況。然而，展品維修平台的相關監察功能不適用於香港太空館。為了評估互動展品可供使用的情況，香港太空館一直以提交的維修要求總數 (包括互動及非互動展品) 及展品總數的一半計算有關數字 (假定互動展品數目約佔展品總數的一半)。2020 年 7 月，康文署告知審計署，該署正計劃提升展品維修平台，在完成提升後，互動展品可供使用的情況可經系統監察 (第 4.21 及 4.22 段)。

9. ***需採取一致的方式滙報博物館藏品的數目*** 根據康文署的管制人員報告，截至 2019 年 12 月 31 日，博物館藏品共有 1 595 627 件 (管制人員報告以博物館藏品數目作為表現指標)。在這 1 595 627 件博物館藏品中，有

1 595 615 件存放在康文署博物館，12 件則存放在藝術推廣辦事處。審計署留意到在管制人員報告內滙報的博物館藏品數目，包括香港文化博物館及其 2 間分館和香港電影資料館等候登記入冊的藏品。然而，其餘 11 間博物館只滙報已登記入冊的藏品數目 (第 4.25 段)。

10. ***需讓公眾在博物館網頁查閱更多博物館藏品資料*** 自 2002 年起，康文署博物館一直在個別博物館網頁上載選定的藏品資料 (例如照片及說明)，擴闊博物館藏品的公眾接觸面。康文署表示，截至 2019 年 12 月 31 日，在 1 595 615 件藏品中，有 431 304 件 (27%) 的資料可在博物館網頁查閱。審計署留意到，香港藝術館、香港科學館及香港太空館近乎所有藏品的資料均可在博物館網頁查閱。然而，香港文化博物館、香港歷史博物館和香港電影資料館的藏品中，分別只有 5%、14% 及 30% 可在博物館網頁查閱資料。根據康文署博物館五年業務計劃 (2017–22 年)，該署會善用博物館網頁，加上其他網上平台，讓公眾可以查閱更多藏品的資料 (第 4.27 及 4.28 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：

(a) 採取措施確保就每個任期適時委任博物館專家顧問，並考慮就委任博物館專家顧問的程序制訂指引及時間表 (第 2.12(a) 段)；

(b) 探討有效增加博物館專家顧問人數的方法，以確保在切實可行的範圍內，各小組維持至少 5 名博物館專家顧問 (第 2.12(b) 段)；

(c) 在切實可行的範圍內，日後致力加快覓地存放捐贈的藏品 (第 2.12(c) 段)；

(d) 在香港歷史博物館的藏品登記入冊工作方面：

(i) 繼續致力確保適時完成藏品登記入冊的工作 (第 2.28(a)(i) 段)；

(ii) 在切實可行的範圍內，盡快完成 1980 年代蒐集且來源不明的藏品的登記入冊工作 (第 2.28(a)(ii) 段)；及

(iii) 採取措施，確保等候最後查核及記錄，但正在常設展覽展出的藏品，在拆除前已妥為記錄，以免與其他裝飾物品混集。

並於拆除藏品後，在切實可行的範圍內，盡快完成藏品登記入冊的工作 (第 2.28(a)(iii) 段)；

(e) 審慎檢討香港文化博物館和香港電影資料館的藏品登記入冊程序，並密切監察各階段的進度，以期適時完成藏品登記入冊的工作 (第 2.28(b) 段)；

(f) 檢討香港歷史博物館藏品定期盤點的進度，確定是否切實可在 2021 年 3 月，10 年周期完結前完成盤點，並在有需要時制訂後備計劃 (第 3.14(a) 段)；

(g) 在香港電影資料館的盤點工作方面：

(i) 密切監察電影項目和電影有關的資料項目定期盤點的進度，並採取措施確保日後能在運作手冊訂明的時限內完成盤點 (第 3.14(b)(i) 段)；

(ii) 就電影有關的資料項目而言，檢討目前定期盤點周期的進度，並制訂時間表，以期在周期內完成盤點工作 (第 3.14(b)(ii) 段)；

(iii) 考慮定期盤點電影有關的參考資料項目 (第 3.14(b)(iii) 段)；

(iv) 修訂運作手冊，訂明足夠數目的藏品作突擊檢查 (第 3.14(b)(iv) 段)；及

(v) 檢討定期盤點價錢較高或較具歷史價值藏品的頻次 (第3.14(b)(v) 段)；

(h) 檢討其他康文署博物館 (即除香港歷史博物館和香港電影資料館外) 進行定期盤點和突擊檢查的做法，探討是否有類似這次審查工作所發現的不足情況，以及在有需要時採取補救措施 (第3.14(c)段)；

(i) 就香港歷史博物館的館外儲存庫制訂指引，確保藏品妥為儲存 (第 3.33(a) 段)；

(j) 在切實可行的範圍內，盡快遷移儲存在舊建築物內的香港歷史博物館藏品 (第 3.33(b)(i) 段)；

(k) 與建築署署長合作，繼續密切監察舊建築物的結構狀況，如繼續使用該建築物作為儲存庫，便須迅速採取行動以鞏固其結構，並維修發現有損壞的地方 (第 3.33(b)(ii) 段)；

(l) 採取措施，維持香港電影資料館儲物室的溫度及相對濕度在參考範圍內 (第 3.33(c) 段)；

(m) 檢視其他康文署博物館 (即除香港歷史博物館及香港電影資料館外) 的館內儲物室及館外儲存庫的狀況，探討是否有類似這次審查工作所發現的不足情況，以及在需要時採取補救措施 (第 3.33(d) 段)；

(n) 加強工作，以加快興建文物修復資源中心 (第 3.33(e) 段)；

(o) 適時改善與科學相關的博物館及其他博物館的常設展覽 (第 4.13(a) 段)；

(p) 日後加強監察常設展覽改善工作的進度，並迅速採取行動，確保改善工作適時完成 (第 4.13(b) 段)；

(q) 改善香港科學館及香港太空館維修要求的文件記錄 (第 4.23(a) 段)；

(r) 檢討在其他康文署博物館 (即除香港科學館及香港太空館外) 進行博物館展品及設施維修工程的文件記錄及所需時間，探討是否有類似這次審查工作所發現的不足情況，以及在有需要時採取補救措施 (第 4.23(b) 段)；

(s) 密切監察展品維修平台提升計劃的進度，以改善計算香港太空館可供使用的互動展品的準確度 (第 4.23(c) 段)；

(t) 檢討並在日後採用一致的方式在管制人員報告匯報博物館的藏品數目 (第 4.29(a) 段)；及

(u) 加強工作，增加可在博物館網頁查閱資料的博物館藏品數目，特別是香港文化博物館、香港歷史博物館及香港電影資料館的網頁 (第 4.29(b) 段)。

政府的回應

12. 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　政府致力推動香港的文化藝術發展。從文化政策的角度而言，博物館是一個可讓市民接觸及欣賞文化藝術的平台。博物館購藏、修復及展示其藏品，以供教育之用，並提供愉快而具啟發性的體驗。公眾可藉觀賞博物館藏品追溯歷史源流、了解世代生活環境和探求當中蘊含的思想文化。保存這些藏品，是對當代及後代的一種長期承擔。

1.3　康樂及文化事務署 (康文署) 負責提供、拓展和管理公共博物館及有關服務，以收藏歷史、藝術及科技文物，保存本地文化遺產，以及推廣文物欣賞。康文署透過提供公共博物館服務，致力為公眾提供愉快而具啟發性的藝術、歷史及科學體驗。康文署表示，公共博物館所擔當的角色如下：

(a)　主辦及贊助視覺藝術、歷史、文化及科技展覽，供市民欣賞；

(b)　舉辦各種各樣的博物館教育活動，讓市民分享本地藝術家、學者和專家的經驗，藉以提高市民對視覺藝術、科技及香港歷史與文化的興趣和認識；

(c)　支持和推廣當代香港藝術，並鼓勵藝術創作；

(d)　支持有關本地歷史、視覺藝術及文化各範疇的研究；

(e)　提供租用場地，以供舉辦展覽、講座和電影節目，以及設置工作室設施供藝術創作之用，並負責管理這些場地及設施；及

(f)　蒐集和保存本地影片及有關資料，並提供設施作電影研究及教育活動，以提高市民欣賞電影的能力。

由康文署管理的公共博物館

1.4　截至 2020 年 9 月，康文署管理 14 間博物館、1 間電影資料館及 2 間視覺藝術中心。這 14 間博物館及電影資料館根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章 —— 註 1) 第 105G 條指定為博物館 (除非另有說明，該 14 間博物館及電影資料館以下統稱為康文署博物館 —— 註 2)。表一載列截至 2020 年 9 月的康文署博物館。

註 1：*根據《公眾衞生及市政條例》，18 個處所被指定為博物館，包括：*

(a) 由康文署管理的 16 個處所，包括 14 間公共博物館、1 間電影資料館及 1 個現時用作博物館儲存庫的處所；及

(b) 2 個由發展局文物保育專員辦事處轄下古物古蹟辦事處管理的處所 (古物古蹟辦事處之前由康文署管理，於 2019 年 4 月 1 日與發展局轄下文物保育專員辦事處合併)。

根據上述條例指定的博物館均由康樂及文化事務署署長管理和管轄。康文署表示，該署和文物保育專員辦事處已制定行政機制，以管理上文 (b) 項所述的 2 個處所。

註 2：*這項審查工作只涵蓋根據《公眾衞生及市政條例》指定的康文署博物館。*

表一

康文署博物館
(2020 年 9 月)

14 間博物館
香港藝術館及 1 間分館
香港藝術館
茶具文物館
香港文化博物館及 2 間分館
香港文化博物館
香港鐵路博物館
上窰民俗文物館
香港歷史博物館及 5 間分館
香港歷史博物館
孫中山紀念館
葛量洪號滅火輪展覽館
香港海防博物館
李鄭屋漢墓博物館
羅屋民俗館
香港科學館
香港太空館
三棟屋博物館
香港電影資料館

資料來源：康文署的記錄

1.5　康文署博物館具有不同性質和目標，展示多元化的展覽和節目，提供更豐富的參觀經驗，包括：

(a) ***常設展覽***　常設展覽包含緊扣博物館主題的藏品或核心資料 (展品)。這些展出的內容都是常設展覽中不可或缺的部分，在整個對公眾開放的展期內都能切合博物館的主題。康文署表示，與科學相關的博物館 (即香港科學館及香港太空館) 的常設展覽展期通常訂為 10 至 15 年，其他博物館則為 15 至 20 年。照片一顯示香港文化博物館內常設展覽的例子；

照片一

香港文化博物館內常設展覽的例子
(粵劇文物館)

資料來源：審計署在 2020 年 6 月拍攝的照片

(b) ***專題展覽***　專題展覽提供各種主題多樣化的節目，以鼓勵觀眾重臨，和擴闊觀眾層面為目的。除了展示本地的藝術、歷史和文化外，康文署博物館還與世界知名的博物館和文化機構合作，舉辦大型展覽。康文署表示，專題展覽展期一般為數月。舉例而言，在 2019 年 11 月至 2020 年 2 月期間，香港歷史博物館與阿富汗國家博物館合作，舉辦“塵封璀璨 —— 阿富汗古文物”展覽，展出來自阿富汗國家博物館的 231 件／套珍貴文物 (見照片二)；及

照片二

香港歷史博物館專題展覽
“塵封璀璨——阿富汗古文物”
(2019 年 11 月至 2020 年 2 月)

資料來源：康文署的記錄

(c) ***其他節目及活動*** 除了展覽，康文署博物館也舉辦其他節目及活動，包括：

(i) 教育計劃以配合學校課程和在社會更廣泛層面推廣終身學習、創意思維及研究精神；

(ii) 觀眾拓展計劃以吸引更廣闊的觀眾層面，並顧及不同觀眾群及不同年代觀眾的需要；

(iii) 能力提升計劃以培育年輕人對策展及博物館工作的興趣；及

(iv) 社區參與計劃以加強社區參與文物及博物館活動。

康文署博物館的藏品

1.6 ***博物館藏品*** 博物館肩負蒐集、保存、展示及推廣其藏品的重任，致力保護自然、文化和科學文物。康文署博物館的藏品範圍包括香港藝術、香港歷史和文化、中國藝術和歷史、科學和科技，以及香港電影文化。截至 2019 年 12 月 31 日，康文署博物館有 1 595 615 件藏品 (見表二)。

表二

康文署博物館的藏品數目
(2019 年 12 月 31 日)

博物館	藏品數目
香港電影資料館	1 305 368 (註 1)
香港歷史博物館及 5 間分館 (見第 1.4 段表一及註 2)	146 067
香港文化博物館及 2 間分館 (見第 1.4 段表一及註 2)	126 655
香港藝術館及 1 間分館 (見第 1.4 段表一及註 2)	17 405
香港科學館	103
香港太空館	17
三棟屋博物館	— (註 3)
總計	1 595 615

資料來源：康文署的記錄

註 1： *康文署表示，香港電影資料館的藏品數目最多，因為其主要作用是保存有關香港電影歷史和文化的全面記錄。雖然香港電影資料館的性質及功能有別於博物館，由於《公眾衞生及市政條例》指定該資料館為博物館，因此其保存的藏品亦被視為博物館藏品，儘管它們大部分是用作研究參考。*

註 2： *主博物館負責蒐集及管理其分館的藏品。*

註 3： *三棟屋博物館是非物質文化遺產 (例如粵劇、長洲太平清醮及涼茶) 的展示及教育中心，並無保存任何藏品。*

1.7 ***蒐集博物館藏品*** 康文署博物館主要透過接受捐贈和採購 (註 3) 蒐集藝術、文化及科學文物，以豐富其藏品，供公眾欣賞。蒐集所得的文物會成為博物館藏品，然後被選定於博物館或館外場地 (註 4) 的展覽展出，在展出前，須先完成登記入冊 (註 5── 除非另有說明，以下藏品包括已登記入冊及等候登記入冊的藏品)。表三顯示康文署博物館在 2015–16 至 2019–20 年度期間蒐集的藏品數目 (註 6)。

表三

康文署博物館蒐集的藏品數目
(2015–16 至 2019–20 年度)

年度	蒐集的藏品			
	捐贈	採購		總計
	(件)	(件)	(百萬元)	(件)
2015–16	37 798 (99.6%)	151 (0.4%)	9.55	37 949 (100%)
2016–17	33 028 (98.1%)	631 (1.9%)	41.81	33 659 (100%)
2017–18	8 368 (91.8%)	749 (8.2%)	7.51	9 117 (100%)
2018–19	14 081 (91.4%)	1 331 (8.6%)	14.15	15 412 (100%)
2019–20	47 004 (99.1%)	416 (0.9%)	4.68	47 420 (100%)
整體	140 279 (97.7%)	3 278 (2.3%)	77.70	143 557 (100%)

資料來源：康文署的記錄

註 3： *康文署博物館亦不時收到其他政府部門所轉交的具有歷史和文化價值的物品。在 2015–16 至 2019–20 年度期間，康文署收到 569 件物品並將之納入為博物館藏品。*

註 4： *康文署表示，在適當情況下，藏品也會在館外場地 (例如文娛中心) 和香港以外地方舉行的展覽展出。*

註 5： *登記入冊是把博物館藏品登記和編目的程序 (見第 2.14 段)。*

註 6： *2013 年 6 月，立法會財務委員會通過向康文署撥款 5,000 萬元，以蒐集本地藝術家的作品和委約他們創作藝術品。2018 年 12 月，立法會財務委員會通過向康文署增撥 5 億元，以蒐集博物館藏品和委約創作文化藝術項目。*

1.8 ***博物館藏品的儲存*** 部分藏品在康文署博物館的展覽展出，其餘藏品則存放於儲存庫。在康文署博物館館內，藏品會存放在特定的儲物室。由於個別博物館的空間有限，藏品也會暫時存放在館外儲存庫。截至 2020 年 9 月，康文署博物館共有 16 090 平方米的空間儲存藏品，包括 6 100 平方米 (38%) 館內儲物室及 9 990 平方米 (62%) 館外儲存庫。

1.9 ***藏品管理系統*** 康文署博物館在藏品管理系統登記其藏品。目前共有 4 個藏品管理系統 (註 7)，用以管理康文署博物館的藏品庫存。系統記錄了藏品的資料，包括其詳情、所在位置、大小及圖像。每件藏品各具一個獨有的藏品編號，並在藏品上註明／貼上。

管理公共博物館及蒐集藏品的諮詢架構

1.10 ***博物館諮詢委員會*** 為加強社區參與公共博物館服務，政府在 2016 年 10 月成立博物館諮詢委員會 (註 8)，就公共博物館的發展、推廣及管理策略向康文署提供意見 (註 9)。博物館諮詢委員會轄下設有 3 個有關藝術、歷史和科

註 7： *4 個系統包括：*

(a) 在 2020 年 1 月推出的 1 個中央藏品管理系統，以管理香港文化博物館、香港歷史博物館及香港電影資料館的藏品；及

(b) 其餘 3 個系統分別管理香港藝術館、香港科學館及香港太空館的藏品。康文署已計劃分階段將這些系統與中央藏品管理系統 (見上文 (a) 項) 合併。

註 8： *截至 2020 年 9 月，博物館諮詢委員會有 25 名由民政事務局局長委任的非官方委員。其職權範圍為就關於公共博物館及相關辦事處的事宜向康樂及文化事務署署長提供意見，包括：*

(a) 定位、建立形象及品牌；

(b) 業務發展策略；

(c) 市場推廣和宣傳策略；

(d) 制訂社區參與策略；

(e) 提高公共博物館運作效率和問責性的措施；及

(f) 康文署建議的其他事項。

註 9： *在 2010 年 10 月至 2016 年 10 月期間，由 3 個博物館專家顧問委員會 (即藝術、歷史及科學)，就公共博物館的發展、推廣及管理策略向康文署提供意見。在檢討公共博物館的諮詢架構後，政府於 2016 年 10 月成立博物館諮詢委員會，以接替該 3 個博物館專家顧問委員會，繼續就康文署博物館的事宜提供意見。*

學的常設專責委員會 (註 10)，以提供支援。博物館諮詢委員會就所有康文署博物館的重要事項及廣泛事宜提供意見，而 3 個專責委員會則集中討論特定範疇的事宜，以應對不同範疇博物館獨特的關注事項。博物館諮詢委員會及轄下專責委員會的委員任期均為兩年。

1.11 ***博物館專家顧問*** 為提高專業判斷水平，並維護政府保持公開、公平及透明的採購原則，自 2000 年起，康文署一直委任博物館專家顧問 (任期兩年) 就有關蒐集藏品的事宜提供個別專家意見。博物館專家顧問也會按需要就推廣藝術、歷史、科學及電影提供意見。康文署根據博物館專家顧問的專業知識範疇，以及特定範疇所需的具體知識備存博物館專家顧問名單 (即博物館專家顧問小組／分組 —— 除非另有說明，以下博物館專家顧問小組／分組統稱為博物館專家顧問小組)。如需博物館專家顧問的意見，康文署會輪流邀請相關小組的博物館專家顧問提供獨立意見。

康文署的負責科別

1.12 康文署博物館服務 (包括蒐集及管理博物館藏品) 由康文署轄下的文物及博物館科提供。該科由一名助理署長管理，其下有 637 名人員，負責監督和支援康文署博物館的運作及管理 (註 11)。康文署的組織架構圖摘錄 (截至 2020 年 3 月 31 日) 載於附錄 A。在 2019–20 年度，康文署就提供博物館服務所涉及的開支為 4.807 億元。

審查工作

1.13 2006 年，審計署就提供公共博物館服務完成了審查 (2006 年審查工作)，發現多個範疇有可改善空間，包括蒐集及管理藏品 (例如積壓大量藏品等候登

註 10： *截至 2020 年 9 月，博物館諮詢委員會轄下藝術專責委員會、歷史專責委員會及科學專責委員會分別有 14 名、14 名及 15 名由民政事務局局長委任的非官方委員。其職權範圍為就關於所屬範疇的博物館及相關辦事處的政策及事宜向康樂及文化事務署署長提供意見，以及執行博物館諮詢委員會授權或委派的任何關於所屬範疇的博物館及相關辦事處的其他職能。*

註 11： *除提供博物館服務外，文物及博物館科也負責藝術推廣工作。該科轄下藝術推廣辦事處負責管理兩個其他文化空間 (即香港視覺藝術中心及油街實現)，以提供專業的藝術創作設施及實現創意的交流平台。*

記入冊)。審查結果載於2006年3月的《審計署署長第四十六號報告書》第5章。

1.14　自2006年審查工作後，康文署博物館的藏品數目已增加540 159件(51%)，由2007年12月的1 055 456件增至2019年12月的1 595 615件。2020年5月，審計署就康文署管理的公共博物館藏品的蒐集及管理展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a)　博物館藏品的蒐集及登記入冊 (第2部分)；

(b)　博物館藏品的盤點及儲存 (第3部分)；及

(c)　其他相關事宜 (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

1.15　審計署進行審查期間，政府鑑於2019冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，康文署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：博物館藏品的蒐集及登記入冊

2.1　本部分探討康文署博物館藏品的蒐集及登記入冊工作，審查工作集中於下列範疇：

(a)　博物館藏品的蒐集 (第 2.2 至 2.13 段)；及

(b)　博物館藏品登記入冊 (第 2.14 至 2.29 段)。

博物館藏品的蒐集

2.2　***典藏政策***　每間康文署博物館的藏品蒐集、保養和使用事宜，均受其典藏政策 (見附錄 B—— 註 12) 所規管。有關典藏政策亦訂明不予編目、修復或展出的藏品 (例如由其他機構所借入的藏品) 的處理方式。

2.3　***康文署的蒐集指引***　康文署博物館主要透過採購或接受捐贈蒐集藏品 (見第 1.7 段)。康文署表示，這些藏品的性質獨特，除考慮價格外，評估質素亦至為重要，而且市場上合適的藏品供應有限，因此按照《物料供應及採購規例》(註 13) 的規定以正常採購程序採購藏品並不切實可行。就博物館藏品的蒐集，康文署已得到財經事務及庫務局局長批准豁免依從《物料供應及採購規例》，並已制定相關程序及評審準則的指引 (註 14)。

2.4　藏品可從多種來源採購或捐贈得來，包括藝術家、收藏家、個別人士、公私營機構、商業畫廊和店舖，以及拍賣行。根據康文署在 2020 年 4 月發出的蒐集指引：

註 12：*在 2006 年審查工作中 (見第 1.13 段)，審計署發現除香港電影資料館、香港文化博物館和香港藝術館外，其他公共博物館均沒有制訂典藏政策，因此建議每間博物館均應為蒐集和管理藏品訂立一套典藏政策。康文署因而已為每間博物館制定典藏政策。*

註 13：*《物料供應及採購規例》由財政司司長／財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第 2 章) 制定。該項豁免除適用於採購物品 (例如文物) 以納入為博物館藏品外，亦適用於康文署文物及博物館科 (見第 1.12 段) 為舉辦公眾節目而進行的服務採購。該項豁免並不適用於採購物流及支援服務，此等服務仍須依從《物料供應及採購規例》所訂明的採購程序。*

註 14：*在 2006 年審查工作中 (見第 1.13 段)，審計署留意到截至 2005 年 12 月底，康文署仍未為蒐集藏品的採購程序定稿，因此建議該署應加快這項工作。有關採購程序已於 2006 年 4 月獲財經事務及庫務局局長批准。*

(a) 蒐集藏品的建議會由相關博物館的節目及購藏委員會 (註 15) 考慮；

(b) 在下列情況下，至少 2 或 3 名具備相關專業知識的博物館專家顧問 (註 16) 會獲邀評估擬蒐集的藏品 (註 17)：

(i) 所有透過採購蒐集藏品的個案；及

(ii) 透過接受捐贈蒐集藏品，而節目及購藏委員會委員 (或審批人員 —— 見下文 (c) 項) 提出疑問的個案。

除非獲得諮詢的所有博物館專家顧問一致支持，否則蒐集工作不會繼續進行；

(c) 如獲節目及購藏委員會及博物館專家顧問支持，該蒐集藏品的建議將交予審批人員 (註 18) 批註；及

(d) 康文署會與賣家簽訂買賣合約 (如屬採購) 或與捐贈者簽訂捐贈契約 (如屬捐贈)，並在適當情況下付款及接收藏品。

博物館專家顧問的委任有可改善空間

2.5 康文署委任不同專業範疇的專家擔任博物館專家顧問，為其轄下各間博物館提供專家意見，任期兩年。博物館專家顧問被歸入按特定知識領域 (例如香港藝術、歷史繪畫、考古、流行文化、科學及科技，以及電影) 劃分的不同小組 (見第 1.11 段)。如需徵詢意見，康文署會輪流邀請特定小組的博物館專家顧問提供獨立意見 (註 19)。在 2018–19 至 2019–20 年度任期及 2020–21 至

註 15：*節目及購藏委員會設於文物及博物館科轄下各組／辦公室 (見附錄 A)，負責定期或按需要審核蒐集藏品建議或節目建議。每個節目及購藏委員會均由博物館主管 (即博物館總館長或總經理) 擔任主席，成員為博物館的專業人員。*

註 16：*如擬蒐集的藏品估計價值不超過 5 萬元，將諮詢至少 2 名博物館專家顧問；如擬蒐集的藏品估計價值超過 5 萬元，將諮詢至少 3 名博物館專家顧問。*

註 17：*博物館專家顧問根據多項準則進行評估，包括擬蒐集藏品的藝術價值／歷史價值／在科學和科技方面的重要性、該藏品與博物館館藏的關係、其真確性、實物狀況、售價、耐久性、陳列價值、教育價值，以及藝術家或製作者的聲譽。*

註 18：*蒐集價值不超過 28 萬元、超過 28 萬元但不超過 70 萬元、超過 70 萬元但不超過 140 萬元，以及超過 140 萬元的藏品，審批人員分別為博物館主管、康文署助理署長 (文物及博物館)、康文署副署長 (文化) 和康樂及文化事務署署長。*

註 19：*博物館專家顧問不會因提供意見而獲發任何報酬，而每次就蒐集藏品建議提供意見時亦須申報利益衝突。*

2021–22 年度任期，各有 27 個小組，分別有 180 名及 174 名博物館專家顧問獲委任 (註 20)。

2.6 ***需妥為委任博物館專家顧問後才向他們徵詢意見*** 博物館專家顧問的提名及委任每兩年進行一次，新任期於 4 月 1 日開始。審計署留意到，康文署並沒有就委任博物館專家顧問制訂指引或時間表。審計署審查 2018–19 至 2019–20 年度任期及 2020–21 至 2021–22 年度任期的博物館專家顧問委任記錄時發現：

(a) 兩個任期的博物館專家顧問提名名單分別於 2018 年 1 月及 2020 年 1 月獲康樂及文化事務署署長批准。然而，邀請博物館專家顧問接受委任的信件分別在 2018 年 3 月底及 2020 年 3 月底 (即 4 月 1 日任期開始前數天) 才發出；

(b) 博物館專家顧問在以下期間確認接受委任：

(i) 2018–19 至 2019–20 年度任期：由 2018 年 4 月 4 日至 8 月 24 日；及

(ii) 2020–21 至 2021–22 年度任期：由 2020 年 3 月 27 日至 5 月 9 日；及

(c) 3 名博物館專家顧問在接受 2018–19 至 2019–20 年度任期的委任前，於 2018 年 4 月就香港歷史博物館的一項蒐集建議提供意見 (藏品估計總值為 10 萬元)。該 3 名博物館專家顧問其後分別於 2018 年 4 月、5 月及 6 月接受委任。

獲提名委任為博物館專家顧問的候選人在未接受委任前，未能視為已妥為委任。在 3 名獲提名的博物館專家顧問候選人未完成委任前便向他們徵詢意見，情況並不理想。為了在任期開始後可以盡快徵詢博物館專家顧問的意見，康文署需採取措施，確保就每個任期適時委任博物館專家顧問，並考慮就委任博物館專家顧問的程序制訂指引及時間表。

2.7 ***各小組需維持至少 5 名博物館專家顧問*** 2014 年 2 月，康文署就博物館專家顧問的委任／續任事宜進行檢討，該檢討建議各博物館專家顧問小組的理想人數是至少 5 人。審計署審查了 2018–19 至 2019–20 年度任期及 2020–21 至 2021–22 年度任期的博物館專家顧問名單，發現在該兩個任期各 27 個博物館

註 20：*部分博物館專家顧問在 27 個小組中，同時擔任超過一個小組的顧問。*

專家顧問小組中，分別有 5 個和 6 個小組各只有 3 至 4 名博物館專家顧問。審計署亦留意到，根據康文署的蒐集指引，每項蒐集建議須諮詢至少 2 至 3 名博物館專家顧問 (見第 2.4(b) 段)。

2.8　康文署表示，博物館專家顧問小組的理想人數是 5 人，但部分較專門的範疇 (例如考古、錢幣及集郵、軍事史，以及其他工藝美術、產品及珠寶首飾) 未必能達標，原因是本地專家人數有限。審計署認為，維持博物館專家顧問小組的理想人數，有助有效進行蒐集博物館藏品的工作；康文署需探討有效增加博物館專家顧問人數的方法，以確保在切實可行的範圍內，各小組維持至少 5 名博物館專家顧問。

蒐集捐贈藏品的工作有可改善空間

2.9　在 2015–16 至 2019–20 年度期間，每年超過 90% 的藏品透過接受捐贈蒐集 (見第 1.7 段表三)。根據康文署的蒐集指引，如屬捐贈而獲節目及購藏委員會支持 (及博物館專家顧問支持 (如適用)) 及審批人員批註，康文署會與捐贈者簽立捐贈契約，並在適當情況下，從捐贈者接收捐贈的藏品 (見第 2.4 段)。審計署審查了香港歷史博物館蒐集捐贈藏品的工作，留意到在其中一宗個案中，由於覓地存放及修復處理 2 件捐贈藏品需時甚長，以致接受有關捐贈一事獲批註後超過 5 年，康文署才簽立捐贈契約，最後亦只接收 1 件捐贈的藏品 (見個案一)。

個案一

覓地存放及修復處理 2 件捐贈藏品需時甚長
(2014 年 12 月至 2020 年 7 月)

1. 2014 年 12 月，香港歷史博物館節目及購藏委員會支持從 1 名捐贈者蒐集 2 艘木船 (木船 A 及木船 B) 的建議 (註 1)。2015 年 1 月，由於該 2 艘木船與香港歷史有密切關係，香港歷史博物館主管就上述建議作批註 (註 2)。

2. 自 2015 年 1 月起，康文署已考慮存放該 2 艘木船的不同方案 (例如存放於室外經特別設計的儲存箱，及室內／有蓋倉庫)。然而，由於木船的體積 (註 3) 和修復處理的需要，該署未能找到合適的地點。

3. 2020 年 4 月，即上述蒐集建議獲批註超過 5 年後，康文署在羅屋民俗館騰出合適地方，並決定把木船存放於該處。2020 年 5 月，康文署開展接收木船的準備工作 (例如製作特製木架以放置木船和作熏蒸滅蟲及修復處理)。2020 年 6 月，康文署告知木船捐贈者，該署已覓得合適地方存放木船，並會安排接收木船。然而，該捐贈者其後告知康文署，他決定只捐出 2 艘木船的其中 1 艘 (木船 A—— 見照片三)。2020 年 7 月，康文署接收該木船 A，並存放於羅屋民俗館作熏蒸滅蟲及修復處理。

照片三

木船 A
(2014 年 12 月)

資料來源：康文署的記錄

個案一 (續)

審計署的意見

4. 根據康文署的蒐集指引，在取得節目及購藏委員會支持和審批人員批註後，該署會簽立捐贈契約及接收捐贈的藏品 (見第 2.4 段)。然而，指引沒有訂明接收捐贈的藏品的時限。2020 年 9 月，康文署告知審計署，由於該 2 艘木船的體積並非常見 (見註 3)，接收前需花上好一段時間來物色適合擺放木船作熏蒸滅蟲的地點。直至 2020 年才有合適的地方存放木船和進行熏蒸滅蟲工作，該署隨後已接收木船，並在接收時簽立捐贈契約。

5. 康文署表示，獲得捐贈並非易事，特別是歷史文物。一般人都希望在搬家、移民或公司倒閉時把物品捐贈並盡快移交。審計署認為，在獲取捐贈的藏品的角度而言，需時甚久以物色存放地方並不理想。康文署需在切實可行的範圍內，日後致力加快覓地存放捐贈的藏品、簽立捐贈契約及從捐贈者接收捐贈的藏品。

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1： *由於節目及購藏委員會沒有提出疑問，因而沒有徵詢博物館專家顧問的意見 (見第 2.4(b)(ii) 段)。*

註 2： *該 2 艘木船估計價值為 1 萬元。根據康文署的蒐集指引，該署須徵求博物館主管批註 (見第 2.4(c) 段註 18)。*

註 3： *木船 A 的尺寸為 4 米 (長) x 1.6 米 (高) x 1.1 米 (闊)；木船 B 則為 3.5 米 (長) x 1.6 米 (高) x 1 米 (闊)。*

需檢討蒐集工作的表現目標

2.10 為保存香港的藝術和文化遺產，康文署訂下蒐集博物館藏品的每年目標。該署網頁和年報已發布及更新有關目標的工作成績。表四顯示在 2015–16 至 2019–20 年度期間蒐集博物館藏品的每年目標和工作成績。

表四

蒐集博物館藏品的每年目標和工作成績
(2015–16 至 2019–20 年度)

年度	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	2019–20
(a) 藏品數目 (截至 3 月 31 日)(註 1)	1 491 542	1 524 779	1 533 544	1 548 524	1 595 653
(b) 年內蒐集所得的藏品數目	38 096 (註 2)	33 237	8 765	14 980	47 129
(c) 目標和工作成績	藏品數目每年增加約 2%		新增藏品數目按年增加約 2%		
	$(c) = \frac{(b)}{\text{去年 (a) 項的數字}} \times 100\%$		$(c) = \frac{(b) - \text{去年 (b) 項的數字}}{\text{去年 (b) 項的數字}} \times 100\%$		
	2.62%	2.23%	(74%) (註 3)	71%	215%

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1： *藏品數目包括由康文署轄下藝術推廣辦事處蒐集及保存的藏品 (見第 1.12 段註 11)。*

註 2： *截至 2015 年 3 月 31 日，藏品數目為 1 453 446 件。*

註 3： *2017–18 年度達成目標的工作成績錄得負值，表示該年度蒐集藏品的數目 (8 765 件) 少於 2016–17 年度 (33 237 件)。*

2.11 從表四可見：

(a) 在 2016–17 年度，儘管蒐集藏品的數目較前一年 (2015–16 年度) 減少，但實際工作成績為 2.23%，仍超出 2% 的目標百分比；

(b) 在 2017–18 年度，蒐集目標增幅的定義由“藏品數目每年增加約 2%”改為“新增藏品數目按年增加約 2%”，由於蒐集藏品的數目較前一年 (2016–17 年度) 減少，以致工作成績大幅低於目標 (實際工作成績為 –74% 與 2% 的目標百分比相比)；及

(c) 在 2018–19 及 2019–20 年度，實際工作成績分別為 71% 及 215%，大幅超出 2% 的目標百分比。

由於康文署的藏品大部分來自捐贈 (見第 1.7 段表三)，因此每年蒐集所得的藏品數目可能差幅頗大。把表現目標訂為前一年新增藏品數目的 2%，未必能有效衡量表現，以協助提升表現、透明度及問責性。舉例來說，如前一年新增藏品的數目相對甚少，本年的目標便會很容易達到，即如 2018–19 年度的情況 (2017–18 年度新增藏品數目為 8 765 件，數目相對少)。審計署認為，康文署應檢討新增藏品數目按年增加約 2% 的表現目標是否衡量表現的合適指標。

審計署的建議

2.12 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **採取措施確保就每個任期適時委任博物館專家顧問，並考慮就委任博物館專家顧問的程序制訂指引及時間表；**

(b) **探討有效增加博物館專家顧問人數的方法，以確保在切實可行的範圍內，各小組維持至少 5 名博物館專家顧問；**

(c) **在切實可行的範圍內，日後致力加快覓地存放捐贈的藏品、簽立捐贈契約及從捐贈者接收捐贈的藏品；及**

(d) **檢討新增藏品數目按年增加約 2% 的表現目標是否衡量表現的合適指標。**

政府的回應

2.13 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 康文署現正預備在 2021 年進行檢討，以確保適時委任博物館專家顧問；

(b) 康文署會擬備指引及制訂時間表，並由下一個任期起改善博物館專家顧問的委任程序。計劃的措施包括：

(i) 在任期完結前至少 4 星期向獲提名的博物館專家顧問發出邀請信；及

(ii) 在新任期開始前更新新任博物館專家顧問的名單，並通知轄下各組；

(c) 部分較為專門的範疇因專家人數有限而難以招募 5 名專家。康文署認為採用統一的人數標準並不可行。儘管如此，康文署已致力在有專門範疇的專家的前提下，令每個博物館專家顧問小組達致至少有 5 名專家顧問的理想人數，並會繼續這方面的工作；

(d) 康文署一直設法適時接收捐贈者的藏品。第 2.9 段的個案一並不常見，不能反映普遍情況。康文署博物館已致力並會繼續尋覓儲存地方，亦會每月加強查核所有捐贈建議的進度。該署會在訂定所需物流安排後 1 個月內向捐贈者發送捐贈契約，以供簽署；及

(e) 由於博物館藏品數目不斷增加，在 2017–18 年度前就藏品增加的累計總數所訂定的百分比已非有效的目標，因此，康文署已在 2017–18 年度檢討蒐集博物館藏品的表現目標。現時的方法由當時起沿用至今。康文署現正準備在 2021–22 年度再次進行檢討。

博物館藏品登記入冊

2.14 登記入冊是把博物館藏品登記和編目的程序。妥善的登記入冊系統有助博物館：

(a) 分析和管理藏品的數據；

(b) 有效地檢取藏品的資料作查核用途，以便作出有關蒐集新藏品的決定、進行研究、舉辦展覽、考慮是否借出展品及進行突擊檢查；及

(c) 控制藏品的儲存和往來，防止藏品遺失。

審計署審查了香港歷史博物館、香港文化博物館和香港電影資料館將藏品登記入冊的工作，並發現有可改善空間 (見第 2.15 至第 2.27 段)。

需確保香港歷史博物館的藏品登記入冊工作適時完成

2.15 ***香港歷史博物館的登記入冊程序*** 香港歷史博物館的藏品登記入冊工作包括以下主要程序：

(a) ***登記*** 藏品蒐集組從賣家或捐贈者接收藏品後，會在藏品管理系統 (見第 1.9 段) 登記有關藏品的基本資料 (例如種類、名稱、詳情、

購置價格、所在位置和當時的照片)。每件藏品會獲編配蒐集編號，以資識別 (註 21)；

(b) ***移交*** 在完成登記後，藏品蒐集組會發出請求，以把藏品移交予博物館的藏品管理組。藏品管理組會查核所需資料是否已正確地輸入藏品管理系統、查核相關文件 (例如捐贈契約／買賣合約、藏品的法定權利和博物館專家顧問的評估記錄)，以及檢查藏品的實物狀況 (註 22)。如一切妥當，藏品管理組便會從藏品蒐集組接收有關藏品；及

(c) ***最後查核及記錄*** 藏品管理組在接收藏品後會在藏品管理系統輸入更新資料 (例如尺寸、照片和所在位置)。有關人員會利用系統為每件藏品編配一個藏品編號，然後在每件藏品及相關文件上註明或貼上。

在完成登記入冊程序後，藏品便可在博物館或館外場地公開展出 (見第 1.7 段註 4)。

2.16 截至 2019 年 12 月 31 日，香港歷史博物館有 13 346 件藏品 (291 批 —— 註 23) 等候登記入冊，當中 3 622 件 (27%) 至少在 5 年前蒐集。表五載列截至 2019 年 12 月 31 日，香港歷史博物館藏品等候登記入冊的年期分析。

註 21： *在登記過程中，藏品存放在儲物箱內，並以標貼密封。這些儲物箱存放在博物館的儲物室內妥為保管。博物館的藏品蒐集組負責保管藏品，以防止蟲蛀或霉菌滋生，如有需要，會安排修復處理。*

註 22： *藏品管理組和藏品蒐集組會在移交過程中協議涉及藏品的確實數目，例如在登記程序中被視為一件藏品的一套茶具，可能會修訂為數件藏品，如茶壺、茶壺蓋、杯和碟。*

註 23： *康文署表示，超過 90% 的藏品分批或分期蒐集，每批或每期蒐集的藏品數量不一 (由數件至數千件)，而一件藏品或包含多個不同數目的組件。因此，處理工作頗為費時。*

表五

香港歷史博物館藏品等候登記入冊的年期分析
(2019 年 12 月 31 日)

藏品蒐集至今年數	登記入冊程序			總計 (件)	
	登記 (件)	移交 (件)	最後查核及記錄 (件)		
少於 5 年	7 876	1 848	—	9 724 (73%)	
5 年至少於 10 年	1 353	141	—	1 494 (11%)	3 622 (27%)
10 年或以上	1 714 (註 1)	—	414 (註 2)	2 128 (16%)	
總計 (見第 2.16 段註 23)	10 943 (82%) (207 批)	1 989 (15%) (83 批)	414 (3%) (1 批)	13 346 (100%) (291 批)	

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1：這 1 714 件藏品在 1980 年代蒐集，然後儲存在博物館的臨時儲物室內 (見第 2.18 及 2.19 段)。這些藏品沒有列作 2006 年審查工作所報告的等候登記入冊的藏品 (見第 2.17 段)。

註 2：這 414 件藏品在 1980 年蒐集，並自 1991 年起公開展出 (見第 2.20 至 2.23 段)。這些藏品沒有列作 2006 年審查工作所報告的等候登記入冊的藏品 (見第 2.17 段)。

2.17　博物館藏品適時登記入冊，對有效管理藏品至為重要。登記入冊需時甚久，會令市民無法及早欣賞蒐集所得的藏品。在 2006 年審查工作中 (見第 1.13 段)，審計署發現截至 2005 年 11 月，在香港歷史博物館等候登記入冊的藏品數目為 257 780 件，並建議康文署制訂行動計劃，清理積壓的藏品登記入冊工作。康文署表示，香港歷史博物館已於 2010 年把該等藏品登記入冊 (註 24)。截至 2019 年 12 月 31 日，等候登記入冊的藏品數目為 13 346 件。審計署認為，香港歷史博物館需繼續致力確保適時完成藏品登記入冊的工作。

註 24：*康文署表示，在 257 780 件等候登記入冊的藏品中，有約 20 萬件是由其他機構借入，因此不會登記入冊。*

需加快將香港歷史博物館在 1980 年代蒐集且來源不明的藏品登記入冊

2.18　2005 年 12 月，康文署在香港歷史博物館發現一些數目不詳的藏品 (註 25)。2009 年 10 月，康文署經查核後，記錄這些藏品 (大部分是手稿、商業文件、傳單、包裝物料、明信片和照片) 約有 1 萬件，無法追查來源 (註 26)，並存放於 22 個儲物箱內。康文署表示，這些藏品在 1980 年代蒐集 (來自捐贈或藉購置所得)，其後存放在博物館的臨時儲存庫內。康文署當時計劃在 2010 年或之前完成這些藏品登記入冊的工作。

2.19　審計署審查了這約 1 萬件藏品的登記入冊記錄，並留意到截至 2019 年 12 月 31 日：

(a) 9 814 件藏品的登記入冊工作已經完成；及

(b) 餘下藏品登記入冊的工作仍未完成，包括：

(i) 有 1 714 件藏品正進行登記程序 (見第 2.16 段表五)；及

(ii) 估計有 137 件藏品仍未展開登記入冊的工作。

審計署認為，自 2009 年的 10 年來，在 1 萬件藏品中，有 1 851 件 (1 714 + 137) 藏品的登記入冊工作仍未完成，情況未如理想。審計署認為，康文署需在切實可行的範圍內，盡快完成這些藏品的登記入冊工作。

需確保在展出藏品前完成登記入冊的工作

2.20　截至 2019 年 12 月 31 日，香港歷史博物館有 414 件藏品等候最後查核和記錄 (見第 2.16 段表五)。雖然這些藏品的登記入冊工作仍未完成，但康文署一直在香港歷史博物館的常設展覽“香港故事”中展出這些藏品 (註 27)。

註 25： *2006 年 3 月的《審計署署長第四十六號報告書》第 5 章 (見第 1.13 段) 第 4.14 段註 18 曾提及這些數目不詳的藏品。*

註 26： *康文署無法找到這些藏品的來源，並決定如因時間久遠而在追查藏品的來源有實際困難時，便在藏品管理系統中把藏品來源標示為“由於時間久遠而無法追查”。*

註 27： *香港歷史博物館的常設展覽“香港故事”於 2001 年開放。展覽分為 8 個不同主題的展區，總面積為 7 000 平方米，展出逾 4 000 件藏品／展品，750 塊展板和 53 個多媒體節目。*

2.21　康文署表示：

(a) 該 414 件藏品於 1980 年購置，當中包括與一間典型中藥店有關的舊家具、固定設備和裝置；

(b) 該 414 件藏品自 1991 年起在九龍公園的前博物館處所展出，直至 1998 年博物館遷至尖沙咀現址。自 2001 年起，這些藏品一直在“香港故事”常設展覽中展出；及

(c) 由於這些藏品須保留在展覽中，因此其登記入冊工作仍未完成。這些藏品會在展覽暫停開放，以便稍後進行改善工作時拆除，屆時才能進行最後查核和記錄程序 (註 28)。

2.22　2020 年年初，康文署恢復該 414 件藏品登記入冊的工作 (先由登記開始)。截至 2020 年 6 月，藏品管理組與藏品蒐集組協議把藏品的數目修訂為 773 件 (見第 2.15(b) 段註 22)。2020 年 8 月，康文署告知審計署，恢復登記入冊的目的是修正舊記錄，確保在進行常設展覽改善工作期間拆除相關藏品時，不會將其與其他舞台裝飾物品混集。

2.23　審計署認為，在完成登記入冊前展出藏品，並非良好的藏品管理做法。康文署需採取措施，確保在拆除相關藏品前已妥為記錄，以免與其他舞台裝飾物品混集。在拆除藏品後，康文署需在切實可行的範圍內，盡快完成藏品登記入冊的工作。

需審慎檢討香港文化博物館和香港電影資料館的藏品登記入冊程序和監察其藏品登記入冊的進度

2.24　2020 年 8 月底及 9 月，康文署告知審計署，截至 2020 年 4 月 30 日，香港文化博物館和香港電影資料館等候登記入冊的藏品數目分別為 24 314 件 (177 批) 和 693 819 件 (1 038 批)。

2.25　***香港文化博物館等候登記入冊的藏品***　香港文化博物館的藏品登記入冊程序與香港歷史博物館相若 (見第 2.15 段)。截至 2020 年 4 月 30 日，在 24 314 件等候登記入冊的藏品中：

註 28：*康文署表示，展覽已於 2020 年 10 月暫停開放以進行改善工作。*

(a) 有 22 717 件 (93%) 藏品正在進行登記程序 (見第 2.15(a) 段)；

(b) 有 1 151 件 (5%) 藏品正在進行移交程序 (見第 2.15(b) 段)；及

(c) 有446件 (2%) 藏品正在進行最後查核及記錄程序 (見第2.15(c) 段)。

表六顯示截至 2020 年 4 月 30 日，香港文化博物館藏品等候登記入冊的年期分析。

表六

香港文化博物館藏品等候登記入冊的年期分析
(2020 年 4 月 30 日)

藏品蒐集至今年數	登記入冊程序			總計 (件)
	登記 (件)	移交 (件)	最後查核及記錄 (件)	
少於 5 年	1 188	1 076	446	2 710 (11%)
5 年至少於 10 年	20 490	10	—	20 500 (84%)
10 年或以上	1 039	65	—	1 104 (5%) (註)
總計 (見第 2.16 段註 23)	22 717 (93%) (118 批)	1 151 (5%) (42 批)	446 (2%) (17 批)	24 314 (100%) (177 批)

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註： *這 1 104 件藏品在 10 至 14 年前蒐集 (即在 2006 至 2010 年期間)。這些藏品沒有列作 2006 年審查工作所報告的等候登記入冊的藏品 (見第 2.27 段)。*

2.26 ***香港電影資料館等候登記入冊的藏品*** 香港電影資料館的藏品登記入冊工作包括以下主要程序：

(a) ***登記及研究*** 藏品蒐集組從賣家或捐贈者接收藏品後會點算藏品數目、將其分類和重新包裝、按需要進行基本清潔或滅蟲處理，以及核實藏品資料與蒐集文件。有關藏品會在藏品管理系統登記，每件藏品會獲編配蒐集編號，以資識別；及

(b) ***修復及編目*** 已登記的藏品會移交其他組別進行修復程序 (例如檢查影片狀況) 及編目。完成修復後，藏品管理系統內的相關記錄 (例如藏品數目、詳情及所在位置) 將予更新。有關人員會利用系統為每件藏品編配一個藏品編號，然後在每件藏品及相關文件上註明或貼上。

截至 2020 年 4 月 30 日，在 693 819 件等候登記入冊的藏品中，有 529 550 件 (76%) 正在進行登記及研究程序，而其餘 164 269 件 (24%) 則正在進行修復及編目程序。表七載列截至 2020 年 4 月 30 日，香港電影資料館藏品等候登記入冊的年期分析。

表七

香港電影資料館藏品等候登記入冊的年期分析
(2020 年 4 月 30 日)

藏品蒐集至今年數	登記入冊程序		總計 (件)
	登記及研究 (件)	修復及編目 (件)	
少於 5 年	93 911	279	94 190 (13%)
5 年至少於 10 年	140 995	1 968	142 963 (21%)
10 年或以上	294 644	162 022	456 666 (66%) (註 1)
總計 (見第 2.16 段註 23)	529 550 (76%) (948 批)	164 269 (24%) (90 批)	693 819 (100%) (1 038 批) (註 2)

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1：康文署表示，在這 456 666 件藏品中，有 233 593 件在 10 至 14 年前蒐集 (即在 2006 至 2010 年期間)。這些藏品沒有列作 2006 年審查工作所報告的等候登記入冊的藏品 (見第 2.27 段)。其餘 223 073 件在 2006 年前蒐集，並已列作 2006 年審查工作所報告的 436 200 件積壓等候登記入冊的藏品 (見第 2.27 段)。香港電影資料館已在 2010 年 7 月完成這些藏品的登記、基本研究及核實工作。然而，截至 2020 年 4 月 30 日，關於這些藏品的詳細研究和核實，以及修復及編目工作仍未完成。

註 2：康文署表示，把電影和與電影有關的資料物品登記入冊不但費時，過程亦複雜，加上藏品數目眾多，登記入冊的次序並非完全取決於蒐集的時間。狀況良好且編製節目及研究需求低的藏品，登記入冊的優次或會較低；如捐贈者要求確認接收捐贈，或等候登記入冊的藏品狀況變差或結構上變得不穩定，則或會較早處理。

2.27　審計署在 2006 年審查工作中 (見第 1.13 段) 發現，截至 2005 年 11 月，香港文化博物館和香港電影資料館分別有 19 598 和 436 200 件藏品等候登記入冊，因此建議康文署制訂行動計劃，清理積壓的藏品登記入冊工作。康文署表示，香港文化博物館已於 2011 年 5 月處理全部積壓的藏品，而香港電影資料館則在 2010 年 7 月處理全部積壓的藏品 (即完成登記、基本研究及核實工作 —— 見第 2.26 段表七註 1)。然而，由於有大量捐贈以致博物館藏品數目增長超逾預期，加上登記入冊程序複雜及費時 (見第 2.16 段註 23)，截至 2020 年 4 月 30 日，香港文化博物館和香港電影資料館分別有 24 314 和 693 819 件藏品

等候登記入冊。審計署認為，康文署需審慎檢討香港文化博物館和香港電影資料館的藏品登記入冊程序 (見第 2.25 及 2.26 段)，並密切監察各階段的進度，以期適時完成藏品登記入冊的工作。

審計署的建議

2.28 審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：

(a) 在香港歷史博物館方面：

(i) 繼續致力確保適時完成藏品登記入冊的工作；

(ii) 在切實可行的範圍內，盡快完成 1980 年代蒐集且來源不明的藏品的登記入冊工作；及

(iii) 採取措施，確保等候最後查核及記錄，但正在常設展覽展出的藏品，在拆除前已妥為記錄，以免與其他裝飾物品混集。並於拆除藏品後，在切實可行的範圍內，盡快完成藏品登記入冊的工作；及

(b) 審慎檢討香港文化博物館和香港電影資料館的藏品登記入冊程序，並密切監察各階段的進度，以期適時完成藏品登記入冊的工作。

政府的回應

2.29 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 香港歷史博物館一直致力進行藏品登記入冊的工作，並會進一步檢討登記入冊程序，以便繼續加強這方面的工作，同時亦會改善機制，以簡化及加快程序。計劃的措施包括：

(i) 自 2020–21 年度起蒐集的新藏品，在 1 至 2 年內登記入冊；

(ii) 在 2023 年或之前完成將 2020–21 年度前蒐集的藏品登記入冊的工作；

(iii) 每月報告登記入冊進度；

(iv) 在中央藏品管理系統 (見第 1.9 段註 7) 設定提示 (電子通知)，以加強監察尚未登記入冊的藏品；及

(v) 如有需要延長訂定的登記入冊期，需向博物館主管提出理由，並尋求批准；

(b) 香港歷史博物館已保存在 1980 年代蒐集且來源不明的藏品的記錄。博物館會簡化及加快程序，在 2021 年或之前把所有來源不明的藏品登記入冊；

(c) 對於正在常設展覽展出的藏品，香港歷史博物館已保存清晰的記錄，並已計劃在常設展覽於 2020 年 10 月暫停開放及藏品拆除後，優先完成有關藏品的登記入冊程序；

(d) 香港文化博物館會檢討登記入冊程序，以改善機制，從而簡化及加快程序。計劃的措施包括在上文的 (a)(i)，(iii)，(iv) 和 (v) 段所述的措施；及

(e) 香港電影資料館會審慎檢討現行的登記入冊程序及工作流程，以進一步簡化及改善機制，並探討不同的方法以加快程序。計劃的措施包括：

(i) 檢討將藏品登記入冊的準則並訂定優先次序，以提高效率；

(ii) 根據藏品種類的性質訂定參考時限，以便策劃工作；

(iii) 就尚未登記入冊的藏品制訂工作時間表，目標為先完成 2010 年前蒐集的藏品，繼而處理在 2010 至 2020 年期間蒐集的藏品；

(iv) 對較容易處理的藏品，以及已蒐集 10 年以上的藏品，給予較高的優次；

(v) 增派臨時人手，以加快處理仍未登記入冊的藏品，並縮短所需時間，特別是在意料不到的情況下，接收到大量捐贈藏品的時候；

(vi) 每月報告登記入冊進度；

(vii) 在中央藏品管理系統設定提示 (電子通知)，以加強監察尚未登記入冊的藏品；及

(viii) 如有需要延長訂定的登記入冊期，需向小組主管提出理由，並尋求批准。

第 3 部分：博物館藏品的盤點及儲存

3.1　本部分探討康文署博物館藏品的盤點及儲存，審查工作集中於下列範疇：

(a)　博物館藏品的盤點 (第 3.2 至 3.15 段)；及

(b)　博物館藏品的儲存 (第 3.16 至 3.35 段)。

博物館藏品的盤點

3.2　根據博物館的運作手冊，康文署以周期形式盤點所有藏品 (即定期盤點)，並突擊檢查選定的藏品。個別博物館的運作手冊訂明定期盤點及突擊檢查的程序及規定 (註 29)。審計署審查了香港歷史博物館和香港電影資料館的定期盤點及突擊檢查記錄，發現有可改善空間 (見第 3.3 至 3.13 段)。

需確保在規定時間內完成定期盤點

3.3　根據香港歷史博物館的運作手冊：

(a)　常設展覽展出的藏品、具有特殊文物價值的藏品 (註 30) 和等候登記入冊的藏品會每年作定期盤點；

(b)　存放於特別儲物室的藏品 (註 31) 會每兩年作定期盤點 (即每件藏品會每兩年進行一次盤點)；及

(c)　其他已登記入冊的藏品會以 10 年一周期的形式作定期盤點 (即每件藏品會每 10 年進行一次盤點)。

註 29：*在 2006 年審查工作中 (見第 1.13 段)，審計署發現康文署博物館沒有書面訂明盤點及突擊檢查的程序，周年盤點亦不包括等候登記入冊的藏品，因此建議每間康文署博物館應就藏品及等候登記入冊的藏品訂明妥善的盤點及突擊檢查程序。因應審計署的建議，康文署已在個別博物館的運作手冊中加入藏品及等候登記入冊藏品的定期盤點及突擊檢查的程序及規定。*

註 30：*具有特殊文物價值的藏品包括因在文化或歷史上具有重要性而社會有意保留的藏品。*

註 31：*存放於特別儲物室的藏品包括錢幣、郵票、銀器及具紀念價值的藏品。*

3.4 審計署審查了存放於特別儲物室的藏品 (見第 3.3(b) 段) 及其他已登記入冊的藏品 (見第 3.3(c) 段) 的定期盤點記錄，並留意到：

(a) 存放於特別儲物室的 16 010 件藏品最近一個兩年盤點周期於 2018 年 7 月開始，原定於 2020 年 6 月完成。康文署表示，這些藏品的盤點工作已於 2020 年 9 月完成，較原定完成日期稍為延遲，原因是受 2019 冠狀病毒疫情爆發所影響；及

(b) 其他已登記入冊的 112 429 件藏品的最近一個 10 年盤點周期於 2011 年 4 月開始，原定於 2021 年 3 月完成。然而，截至 2020 年 4 月 30 日，在這 112 429 件藏品中，只有 28 395 件 (25%) 已完成定期盤點程序 (註 32)。

3.5 截至 2020 年 4 月 30 日，香港歷史博物館有 112 429 件藏品須按 10 年周期進行盤點。然而，當中只有 28 395 件 (25%) 已完成定期盤點程序。鑑於 10 年盤點周期即將於 2021 年 3 月結束，而有 84 034 件 (75%) 藏品尚未完成定期盤點程序，審計署認為康文署需檢討這些藏品定期盤點的進度，確定是否切實可在 2021 年 3 月，10 年周期結束前完成盤點，並在有需要時制訂後備計劃。

定期盤點工作有提升效率的空間

3.6 香港電影資料館的藏品分為電影項目 (註 33)、電影有關的資料項目 (註 34) 及電影有關的參考資料項目 (註 35)。截至 2019 年 12 月 31 日，香港電影資料館共有 1 305 368 件藏品 (見第 1.6 段表二)。康文署表示，該 1 305 368 件藏品包括 611 566 件已登記入冊的藏品及 693 802 件等候登記入冊的藏品。表八載列香港電影資料館運作手冊就這些藏品訂定的定期盤點規定。

註 32： *在 2011 年 4 月至 2016 年 5 月期間，已登記入冊的其他藏品的 10 年盤點周期包括存放於特別儲物室的藏品。自 2016 年 6 月起，存放於特別儲物室的藏品的盤點周期由 10 年修訂為 2 年。*

註 33： *電影項目指 1 套電影。康文署表示，1 套電影包含不同數目的電影素材和電影菲林。每套電影當作 1 件藏品。*

註 34： *電影有關的資料項目指除電影菲林外與電影業和電影文化有關的項目，例子包括海報、照片、劇本、電影節特刊、剪報、傳記、書籍及期刊。*

註 35： *電影有關的參考資料項目指與電影業和電影文化有關的參考資料。這些項目未必與某套電影直接有關，例子包括書籍、期刊、圖像、錄像及香港電影資料館的製作 (包括口述歷史訪談及座談會的錄像)。*

表八

香港電影資料館藏品的定期盤點規定
(2019 年 12 月)

藏品		定期盤點周期	截至 2019 年 12 月 31 日的藏品數目	
已登記入冊	電影項目	2.5 年內檢查所有藏品	6 214	611 566
	電影有關的資料項目	18 年內檢查所有藏品	455 801	
	電影有關的參考資料項目	不適用 (註)	149 551	
等候登記入冊	電影項目	每年檢查所有藏品	7 902	693 802
	電影有關的資料項目	每年檢查所有藏品	685 900	
	電影有關的參考資料項目	不適用 (註)	—	
		總計	1 305 368	

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註：　運作手冊並沒有就電影有關的參考資料項目訂明定期盤點的規定 (見第 3.9 段)。

3.7　審計署審查了香港電影資料館已登記入冊藏品的定期盤點記錄，並發現：

(a) 在電影項目方面：

(i) 上一個盤點周期於 2011 年 11 月開始 (註 36)，所有電影項目的盤點工作均已於 2013 年 11 月完成；

註 36：*電影項目的盤點周期為 11 年。上一個盤點周期於 2011 年開始，並原定於 2022 年完成。自 2019 年起，電影項目的盤點周期由 11 年修訂為 2.5 年。*

(ii) 根據 2013 年 12 月發表的首份中期盤點報告，發現有 741 卷電影菲林在處理上有不足之處 (註 37)，另遺失 63 卷電影菲林。隨後在 2013 年 12 月至 2016 年 11 月期間，共發表了 8 份中期盤點報告，以更新修正工作的進度。截至 2017 年 9 月，所有不足之處已予修正，而所有遺失的項目亦已尋回；及

(iii) 康文署表示，在修正所有不足之處和尋回遺失項目後，盤點周期才被視為完成。新的盤點周期在2020年7月開始 (註38)；及

(b) 在電影有關的資料項目方面：

(i) 目前的盤點周期於2008年4月開始，並定於2026年3月完成。截至 2019 年 12 月 31 日，在 455 801 件電影有關的資料項目的藏品中 (見第 3.6 段表八)，有 25 120 件 (5.5%) 已完成盤點；及

(ii) 盤點工作於 2014 年 6 月至 2015 年 11 月因大批藏品遷移到新的館外儲存庫而暫停，2016 年 10 月至 2017 年 6 月則因調配人手而暫停。

3.8 審計署認為，下列情況未如理想：

(a) 在電影項目方面：

(i) 首份中期盤點報告於 2013 年 12 月發表。然而，修正所有不足之處和尋回所有遺失項目的工作用了 45 個月 (2013 年 12 月至 2017 年 9 月)(見第 3.7(a)(i) 及 (ii) 段)；及

(ii) 在2017年9月至2020年6月的34個月期間並沒有進行盤點 (見第 3.7(a)(iii) 段)；及

(b) 在電影有關的資料項目方面，截至 2019 年 12 月 31 日，即周期自 2008 年 4 月開始後超過 11 年，在 455 801 件藏品中，只有 25 120 件 (5.5%) 完成盤點。此外，盤點工作在 11 年內曾兩度暫停 (合共 25 個月)(見第 3.7(b) 段)。

註 37：*所發現的不足之處包括項目識別編號排印錯誤、項目所在位置不正確及記錄過時等。*

註 38：*康文署表示，新的盤點周期的工作計劃受到 2019 冠狀病毒疫情爆發所影響。*

為確保藏品記錄完整和藏品實際存在，審計署認為康文署需密切監察電影項目和電影有關的資料項目定期盤點的進度，並採取措施確保日後能在運作手冊訂明的時限內完成盤點。特別是就電影有關的資料項目而言，康文署需檢討目前定期盤點周期的進度，並制訂時間表，以期在周期內完成盤點程序。

需改善定期盤點規定的全面性

3.9　如第 3.6 段表八所示，香港電影資料館的運作手冊沒有訂明電影有關的參考資料項目的盤點規定。截至 2019 年 12 月 31 日，在該館的 1 305 368 件藏品中，有 149 551 件 (11%) 為電影有關的參考資料項目。由於這些項目沒有進行定期盤點，其實際存在與否及藏品記錄是否完整有出現問題的風險。康文署需考慮定期盤點這些項目。

需就足夠數目的藏品作突擊檢查

3.10　根據香港電影資料館的運作手冊：

(a) 突擊檢查須每月進行，全年須合共檢查 152 項電影項目 (即 1 063 項電影素材和電影菲林 —— 見第 3.6 段註 33) 及 1 067 項電影有關的資料項目 (即每月約 89 項電影素材和電影菲林及 89 項電影有關的資料項目)(註 39)；

(b) 504 項電影素材和電影菲林及 144 項電影有關的資料項目每年須由檢查人員檢查；

(c) 8 250 項電影素材和電影菲林及 15 246 項電影有關的資料項目每年會在日常工作中處理；及

(d) 計算有關檢查人員所檢查的項目 (見上文 (b) 段) 和日常工作期間所處理的項目 (見上文 (c) 段)，須每年檢查合共 8 754 項 (8 250 + 504) 電影素材和電影菲林及 15 390 項 (15 246 + 144) 電影有關的資料項目。檢查的項目總數會超過上文 (a) 段載列的規定數目。

註 39：*突擊檢查的藏品數目是按運作手冊所載統計算式，以截至 2019 年 9 月的藏品數目為基礎計算。*

3.11　審計署認為，突擊檢查藏品的目的是由非直接參與日常藏品管理的人員對藏品進行獨立覆查。然而，審計署留意到香港電影資料館把日常工作期間處理的項目，算作已在突擊檢查中查核的樣本 (見第 3.10(d) 段)，並不符合突擊檢查的目的。審計署認為康文署需修訂香港電影資料館的運作手冊，訂明足夠數目的藏品作突擊檢查。

需增加盤點較貴重藏品的頻次

3.12　康文署博物館以周期形式盤點藏品 (見第 3.2 段)。視乎藏品的價錢、歷史價值和所在位置，有些康文署博物館會更頻密地盤點部分藏品，例如：

(a) 香港歷史博物館會每年定期盤點在常設展覽展出的藏品、具有特殊文物價值的藏品和等候登記入冊的藏品 (見第 3.3(a) 段)，以及每兩年定期盤點存放於特別儲物室的藏品 (見第 3.3(b) 段)；及

(b) 香港文化博物館和香港藝術館會每年定期盤點價值 10 萬元或以上的藏品。

3.13　審計署留意到香港電影資料館只按 2.5 年及 18 年周期分別定期盤點電影項目和電影有關的資料項目 (見第 3.6 段表八)，而沒有如香港歷史博物館、香港文化博物館和香港藝術館般採取更頻密地定期盤點價錢較高或較具歷史價值藏品的做法 (見第 3.12(a) 和 (b) 段)。為確保安全保管香港電影資料館內價錢較高或較具歷史價值的藏品，審計署認為康文署需檢討盤點這些藏品的頻次。

審計署的建議

3.14　**審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **檢討香港歷史博物館藏品定期盤點的進度，確定是否切實可在 2021 年 3 月，10 年周期完結前完成盤點，並在有需要時制訂後備計劃；**

(b) **在香港電影資料館方面：**

(i) **密切監察電影項目和電影有關的資料項目定期盤點的進度，並採取措施確保日後能在運作手冊訂明的時限內完成盤點；**

(ii) **就電影有關的資料項目而言，檢討目前定期盤點周期的進度，並制訂時間表，以期在周期內完成盤點工作；**

(iii) **考慮定期盤點電影有關的參考資料項目；**

(iv) **修訂運作手冊，訂明足夠數目的藏品作突擊檢查；及**

(v) **檢討定期盤點價錢較高或較具歷史價值藏品的頻次；及**

(c) **檢討其他康文署博物館 (即除香港歷史博物館和香港電影資料館外) 進行定期盤點和突擊檢查的做法，探討是否有類似第 3.3 至 3.13 段所發現的不足情況，以及在有需要時採取補救措施。**

政府的回應

3.15 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 香港歷史博物館已檢討藏品的盤點進度，發現工作進度受到不能預期的因素和疫情影響。博物館會加快盤點進度。計劃的措施包括：

(i) 檢討及簡化程序以提高效率；

(ii) 增配臨時人手以加快盤點工作；

(iii) 每月向博物館主管報告進度以密切監察盤點工作；及

(iv) 在需要時制訂後備計劃；

(b) 香港電影資料館會實施改善措施，密切監察電影項目和電影有關的資料項目的盤點工作進度，以確保能在運作手冊訂明的時限內完成盤點。計劃的措施包括：

(i) 檢討及簡化程序以提高效率；及

(ii) 每月提交定期盤點及其所發現不足之處的報告；

(c) 香港電影資料館已檢討電影有關的資料項目的盤點進度，並已計劃制訂時間表及實施改善措施，以期按 18 年周期規定，於 2026 年完成目前的盤點工作。計劃的措施包括：

(i) 增派臨時人手，以加快盤點工作及縮短所需時間；

(ii) 探討有可能加快工作的其他方法，例如在適當及切實可行的情況下，把盤點工作外判予審計公司或其他服務供應商；及

(iii) 每月向組別主管提交盤點及其所發現不足之處的報告，以密切監察盤點工作；

(d) 香港電影資料館已計劃：

(i) 由 2021 年起定期盤點電影有關的參考資料項目；

(ii) 修訂運作手冊，由 2021 年起，訂明足夠數目的藏品作突擊檢查；及

(iii) 由 2021 年起，在參考各博物館的做法後，如情況適用，檢討盤點價錢較高及較具歷史價值藏品的頻次；及

(e) 康文署已計劃由 2021 年起檢討所有博物館定期盤點及突擊檢查的做法，並在有需要時採取補救措施。

博物館藏品的儲存

3.16 截至 2020 年 9 月，康文署博物館共有 16 090 平方米的空間儲存藏品，包括 6 100 平方米 (38%) 館內儲物室及 9 990 平方米 (62%) 館外儲存庫 (見第 1.8 段)。將藏品儲存在合適的環境，對於維持藏品狀態穩定及避免其損壞和變質至為重要。審計署審查了香港歷史博物館和香港電影資料館的藏品儲存工作，發現有可改善空間 (見第 3.17 至 3.32 段)。

需保持館外儲存庫的溫度及相對濕度在適當範圍

3.17 香港歷史博物館的藏品存放在博物館內儲物室或館外儲存庫。康文署表示，不一定需要把所有博物館藏品存放在專為藏品而建造的儲物室，原因如下：

(a) 某些藏品不受溫度和濕度影響，並可存放在館外儲存庫；及

(b) 如有需要，會為存放在館外儲存庫的藏品提供特別預防措施，例如創造微氣候儲存環境。

3.18　康文署已就專為藏品而建造的儲物室 (設有 24 小時溫度和濕度監控) 制定一般環境要求，以確保各類藏品儲存在合適的環境，詳情如下：

(a) 就儲存一般藏品而言，溫度須保持在攝氏 20 度至 25 度；相對濕度則須保持在 50% 至 60%；

(b) 就儲存金屬藏品而言，相對濕度須保持在 30% 至 40%；及

(c) 就儲存易受溫度和濕度影響的藏品而言，須特別關注 (例如歷史照片會先用無酸性或低鹼度紙張及紙板包好，然後才放進檔案儲存盒)。

3.19　至於非專為存放藏品而建造的館外儲存庫，受提供的設備和公用設施所限，不一定能作 24 小時溫度和濕度監控。截至 2020 年 9 月，香港歷史博物館有 4 個館外儲存庫，其中 2 個不設 24 小時溫度和濕度監控 (儲存庫 A 和儲存庫 B)。審計署留意到，儲存庫 A 的大廈製冷系統並不支援 24 小時空調。2020 年 7 月 10 日，審計署實地視察儲存庫 A，並進一步留意到：

(a) 儲存庫 A 設有兩間儲物室，存放的藏品包括家具、模型、家用電器和工業產品；

(b) 每間儲物室內各有兩部便攜式抽濕機，康文署在需要時會開動抽濕機；及

(c) 審計署量度兩間儲物室的室內溫度和相對濕度，分別為攝氏 31.2 度和 66%，以及攝氏 31.3 度和 75%。室外溫度和相對濕度則為攝氏 31.2 度和 72%。

3.20　康文署向審計署提供 2020 年 1 月 1 日至 8 月 26 日期間儲存庫 A 內兩間儲物室的溫度和相對濕度記錄。表九顯示期內該兩間儲物室的每月最高和最低溫度及相對濕度。

表九

儲存庫 A 內兩間儲物室每月所錄得的
最高和最低溫度及相對濕度
(2020 年 1 月 1 日至 2020 年 8 月 26 日)

月份	溫度		相對濕度	
	最低	最高	最低	最高
2020 年 1 月 (註)	16℃	22℃	51%	74%
2020 年 2 月	17℃	26℃	45%	90%
2020 年 3 月	20℃	26℃	61%	88%
2020 年 4 月	20℃	27℃	45%	80%
2020 年 5 月	25℃	30℃	67%	85%
2020 年 6 月	22℃	32℃	61%	81%
2020 年 7 月	23℃	34℃	59%	78%
2020 年 8 月 (截至 8 月 26 日)	27℃	33℃	63%	77%

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註：　康文署表示，該署在 2020 年 1 月只讀取了一間儲物室的溫度及相對濕度數據。

附註：　自 2018 年 2 月起，康文署使用兩部數據記錄儀來監察儲存庫 A 內兩間儲物室的溫度及相對濕度 (每間儲物室各設一部)，並讀取數據，以監察儲物室的氣候情況。

3.21　康文署表示，該署會根據物料性質，審慎選取藏品存放在非專為存放藏品而建造的儲存庫內。該等藏品通常較為堅固，且不易受溫度及相對濕度的變化影響。此外，康文署會按需要採取其他有效方法 (例如創造微氣候儲存環境) 以保持藏品處於良好狀況。然而，審計署留意到康文署沒有就將藏品存放在非專為存放藏品而建造的儲存庫制訂指引。審計署認為將藏品儲存在合適的環境，對於維持藏品狀態穩定及避免其損壞和變質至為重要 (見第 3.16 段)。審計署認為，康文署需就香港歷史博物館的館外儲存庫制訂指引，確保藏品妥為儲存。

需加快遷移儲存在一個館外儲存庫內的藏品

3.22　香港歷史博物館其中一個儲存庫 (儲存庫 C) 位於一幢舊建築物內。審計署留意到該舊建築物的狀況令人關注，綜合如下：

(a) 自 2011 年起，康文署已就監察該建築物的結構狀況向建築署尋求協助和意見，以便該署計劃遷移其藏品；

(b) 2011 年 9 月，建築署在實地視察後，鑑於沒有該建築物的結構圖而建議康文署不應增加外加荷載，並有需要在地板偏斜幅度大的範圍，減少現時的外加樓面荷載。其後的勘察及視察顯示建築物的狀況正常，並沒有發現嚴重的損壞之處；

(c) 2017 年 3 月，建築署聯同康文署進行實地視察後，表示建築物雖無即時危險，但不建議康文署使用該幢建築物作為儲存庫 C，並重申如有任何額外的外加荷載，應予以移除；

(d) 2017 年 6 月，建築署建議康文署就進行結構評估的方法及標準諮詢專家意見，以確定儲存庫 C 的荷載能力。建築署表示，為此等舊建築物制訂結構評估建議、進行實際的實地測試／實驗室測試，以及擬備評估報告的過程需要頗長時間；及

(e) 2019 年 3 月，建築署建議康文署，如繼續使用該建築物作為儲存庫，便應考慮就該建築物的木地板進行鞏固工程，以作為長遠的解決方法，而非只確定其荷載能力。建築署表示，由於需進行詳細結構勘測以檢定現時狀況，並需就地板鞏固工程進行可行性研究，因此有關鞏固工程也可能需要頗長時間。

3.23　2020 年 7 月 3 日，審計署實地視察儲存庫 C，並留意到：

(a) 除了位於 1 樓的一間空置房間外，其餘所有房間均作儲物用途；及

(b) 該建築物內有多處地方損壞 (例子見照片四)。

審計署亦留意到，直至 2020 年 9 月，儲存庫 C 仍未曾進行地板鞏固工程 (見第 3.22(e) 段)。

照片四

儲存庫 C 底層地板的損壞情況
(2020 年 7 月)

資料來源：審計署在 2020 年 7 月 3 日拍攝的照片

3.24　建築署在 2017 年 3 月表示不建議康文署使用該幢舊建築物作為儲存庫 C (見第 3.22(c) 段)。審計署留意到自 2017 年起，康文署一直物色合適的儲存空間，以遷移儲存在儲存庫 C 內的藏品。2020 年 9 月，康文署告知審計署，該署已覓得地方遷移儲存在儲存庫 C 內的部分藏品，遷移工作擬於 2021 年第一季展開。此外，康文署會繼續尋找額外的空間，以遷移儲存在儲存庫 C 內的其餘藏品。

3.25　審計署認為康文署需在切實可行的範圍內，盡快遷移儲存在儲存庫 C 內的藏品，並與建築署合作，繼續密切監察該舊建築物的結構狀況，如繼續使用該建築物作為儲存庫，便須迅速採取行動以鞏固其結構，並維修發現有損壞的地方。

需確保博物館內儲物室的溫度及相對濕度適中

3.26　香港電影資料館大樓設有 6 間儲物室用以儲存藏品，總面積為 1 228 平方米。康文署表示，在 6 間儲物室中，有 3 間 (儲物室 A、B 及 C) 是專為儲存藏品而建造，而另外 3 間 (儲物室 D、E 及 F) 則不然，只是後來改作臨時儲物用途。康文署已就用以儲存藏品的儲物室訂定溫度及相對濕度參考範圍。該署亦通過無線環境監測感應器備存該 6 間儲物室的溫度及相對濕度記錄，並不

斷讀取數據，以監察儲物室的氣候情況。審計署審查了該6間儲物室在2019年1月1日至2020年6月1日 (共75周) 期間的溫度及相對濕度記錄，發現分別有69% 及68% 的時間超出參考範圍 (見表十)。

表十

香港電影資料館儲物室
所錄得的溫度及相對濕度
(2019年1月1日至2020年6月1日期間的75周)

儲物室	溫度			相對濕度		
	參考範圍	溫度超出參考範圍的周數		參考範圍	相對濕度超出參考範圍的周數	
		(數目)	(%)		(數目)	(%)
A	3℃至5℃	75	100%	30% 至35%	33	44%
B		75	100%		63	84%
C		75	100%		64	85%
D	20℃至24℃	21	28%	50% 至60%	62	83%
E		24	32%		41	55%
F		40	53%		43	57%
整體		310	69%	整體	306	68%

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

3.27　審計署留意到，在該75周期間，儲物室A、B及C所錄得的溫度及相對濕度，分別為攝氏7度至16度及19% 至54% 不等，而儲物室D、E及F所錄得的溫度及相對濕度，則分別為攝氏18度至23度及29% 至74% 不等。審計署認為康文署需採取措施，維持香港電影資料館儲物室的溫度及相對濕度在參考範圍內。

需加快興建文物修復資源中心

3.28　2005 年 3 月，康文署在屯門物色了一幅用地，用以興建中央儲存庫 (其後改名為文物修復資源中心)，以紓緩博物館儲存空間不足的問題。在 2006 年審查工作中 (見第 1.13 段)，審計署建議康文署加速興建文物修復資源中心。康文署表示：

(a) 有確切需要興建文物修復資源中心，這不僅是為紓緩現時儲存空間嚴重不足的問題，還要為日後藏品的預期增長尋求解決方法；

(b) 擬議的文物修復資源中心涉及在屯門興建一幢設有專業設備的 8 層高大樓；及

(c) 如獲分配資源，康文署計劃在 2010 年或之前建成文物修復資源中心。

3.29　2009 年 3 月，康文署發現屯門擬議選址因技術限制 (例如建築物高度限制) 及地點偏遠 (即公共交通不便)，而不適合興建文物修復資源中心，遂於天水圍物色了另一幅用地用以興建文物修復資源中心。2009 年 4 月，康文署就興建文物修復資源中心的建議諮詢元朗區議會。元朗區議會建議在工程計劃中加入更多供市民使用的公共空間及設施。

3.30　自 2009 年 4 月起，康文署一直與相關政府決策局及部門和持份者商討在工程計劃中加入公共設施的事宜。2013 年 1 月，元朗區議會地區設施管理委員會表示原則上支持興建文物修復資源中心的建議。在 2014 至 2016 年期間，康文署與相關政府決策局及部門合作，界定工程計劃範圍、研究其技術可行性，以及在有關內部資源分配工作中尋求所需資源，以推行擬議的工程計劃。2018 年 6 月，立法會財務委員會通過 8,900 萬元撥款，為興建文物修復資源中心提供施工前期顧問服務及進行工地勘測工程 (註 40)，工程預計於 2021 年第二季完成 (註 41)。

註 40：*根據 2018 年 4 月向立法會提交的撥款申請，擬建的文物修復資源中心會成為貯存及修復文物的專用設施，以保存康文署博物館及藝術推廣辦事處的藏品 (見第 1.12 段註 11)，亦會為教育、展覽及學術方面的活動提供設施。*

註 41：*2019 年 4 月，當局批出 1 份有關建築、結構、屋宇裝備及園景設計的顧問服務合約 (費用總價為 4,720 萬元)。2020 年 5 月，當局批出另 1 份工料測量顧問服務合約 (費用總價為 920 萬元)。*

3.31　2019 年 9 月，興建文物修復資源中心的建議被元朗區議會地區設施管理委員會否決。2020 年 10 月，康文署告知審計署，該署將修訂興建文物修復資源中心的建議，並會於 2021 年上半年把修訂建議再次提交元朗區議會。

3.32　興建文物修復資源中心的工作已花了約 15 年時間 (由 2005 至 2020 年)，至今仍在施工前期階段，情況未如理想。康文署表示，博物館藏品分散儲存在不同的館外儲存庫已造成不少保存和管理問題，令藏品有損壞風險。事實上，自 2006 年審查工作以來，康文署博物館的藏品數目已增加 51%，由 2007 年 12 月的 1 055 456 件增至 2019 年 12 月的 1 595 615 件 (見第 1.14 段)。鑑於是次就館外儲存庫的審查工作發現有可改善空間 (見第 3.17 至 3.25 段)，康文署需採取有效措施紓緩館外儲存所帶來的問題。就此，文物修復資源中心或會是解決問題的長遠方法。審計署認為康文署需加強工作，以加快興建文物修復資源中心，從而在切實可行的範圍內，盡快解決儲存空間不足的問題。

審計署的建議

3.33　審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：

(a) 就香港歷史博物館的館外儲存庫制訂指引，確保藏品妥為儲存；

(b) 在舊建築物內的儲存庫方面：

(i) 在切實可行的範圍內，盡快遷移儲存在舊建築物內的香港歷史博物館藏品；及

(ii) 與建築署署長合作，繼續密切監察舊建築物的結構狀況，如繼續使用該建築物作為儲存庫，便須迅速採取行動以鞏固其結構，並維修發現有損壞的地方；

(c) 採取措施，維持香港電影資料館儲物室的溫度及相對濕度在參考範圍內；

(d) 檢視其他康文署博物館 (即除香港歷史博物館及香港電影資料館外) 的館內儲物室及館外儲存庫的狀況，探討是否有類似第 3.17 至 3.27 段所發現的不足情況，以及在需要時採取補救措施；及

(e) 加強工作，以加快興建文物修復資源中心。

政府的回應

3.34　康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 康文署已計劃在 2021 年年底或之前以指引形式制訂選取準則，以改善選取合適藏品存放在臨時館外儲存庫的現行做法；

(b) 康文署一直並會繼續尋求政府產業署協助物色額外空間遷移其餘儲存在舊建築物儲存庫的藏品。康文署於 2020 年 9 月中在屯門覓得另一幅用地。如確定該用地合適，該署便會與政府產業署及建築署密切跟進租賃及裝修安排，目標是約於 2022 年年初把該用地準備妥當，以遷移餘下的藏品；

(c) 康文署一直並會繼續與建築署及有關政府決策局及部門密切跟進情況，以期加快舊建築物的結構改善工程；

(d) 香港電影資料館已計劃分階段翻修其空調及抽濕系統，以維持儲物室的溫度及相對濕度在參考範圍內。第一階段工作會在 2021 年進行。香港電影資料館亦已計劃在切實可行的範圍內增加檢查次數，加強監察，並在發現未符標準的情況時予以修正；

(e) 康文署已計劃由 2021 年起檢視專為藏品而建造的儲物室及臨時館外儲存庫的狀況，並在有需要時採取補救措施；及

(f) 康文署一直並會繼續協調參與興建文物修復資源中心的不同政府決策局及部門，以考慮是否把有關地區要求作出的改動和額外設施納入工程計劃，並經所需程序相應修改設施的性質及擴大其範圍，從而爭取有關地區支持，確保適時興建文物修復資源中心。

3.35　建築署署長同意審計署在第 3.33(b)(ii) 段的建議，並表示建築署會繼續向康文署提供協助及技術意見，以推行這項建議。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1　本部分探討與管理博物館藏品有關的其他事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a) 改善博物館的常設展覽 (第 4.2 至 4.14 段)；

(b) 博物館展品及設施的維修 (第 4.15 至 4.24 段)；及

(c) 公布博物館藏品的資料 (第 4.25 至 4.30 段)。

改善博物館的常設展覽

4.2　個別博物館的常設展覽包含緊扣博物館主題的藏品或展品。這些展出的內容都是常設展覽中不可或缺的部分，在整個對公眾開放的展期內都能切合博物館的主題 (見第 1.5(a) 段)。常設展覽通常附有設施，以支援展出藏品及展品。這些設施包括度身訂造的展覽櫃、專門的照明及展示設備，以及所需的地台及電力設備。截至 2020 年 9 月，康文署博物館共有 49 個常設展覽 (註 42)。表十一載列康文署博物館的常設展覽數目。附錄 C 則載列 49 個常設展覽的詳情。

註 42：*康文署表示，截至 2020 年 9 月，在 49 個常設展覽中，有 4 個正進行改善工作，並不對公眾開放 (包括 2 個在香港科學館、1 個在香港文化博物館及 1 個在香港海防博物館的常設展覽)。此外，康文署正分階段為三棟屋博物館 6 個常設展覽進行改善，工作預期在 2021 年完成。*

表十一

康文署博物館的常設展覽數目
(2020 年 9 月)

博物館	常設展覽數目
香港藝術館	7
茶具文物館	3
香港文化博物館	6
香港鐵路博物館	1
上窰民俗文物館	1
香港歷史博物館	1
孫中山紀念館	2
葛量洪號滅火輪展覽館	1
香港海防博物館	1
李鄭屋漢墓博物館	1
羅屋民俗館	1
香港科學館	15
香港太空館	2
三棟屋博物館	6
香港電影資料館	1
總計	49

資料來源：康文署的記錄

4.3　康文署會每隔一段適當時間改善各博物館的常設展覽，以保持對公眾的吸引力、擴闊觀眾層面和加強博物館服務的教育元素。改善工作包括擴大展覽空間、更新設施、更換過時展品、參考最新研究得出的新資訊或檔案資料更新及豐富內容、擴大展覽涵蓋範疇，以及運用最新科技豐富觀眾的參觀經驗。

4.4　藏品在常設展覽中展出，供公眾欣賞。因此，常設展覽的改善工作應妥善計劃及執行，以保持常設展覽的吸引力。

需適時改善常設展覽

4.5　康文署表示，與科學相關的博物館 (即香港科學館及香港太空館) 的常設展覽展期通常訂為 10 至 15 年，其他博物館則為 15 至 20 年，這安排與世界各地的博物館的專業做法一致。表十二概列截至 2020 年 9 月 49 個常設展覽自上一次改善工作至今年數 (詳情見附錄 C)。

表十二

49 個常設展覽自上一次改善工作至今年數
(2020 年 9 月)

常設展覽	自上一次改善工作至今年數	常設展覽數目	
2 間與科學相關的博物館	15 年或以下	7 (註 1)	17
	超過 15 年	10	
13 間其他博物館	20 年或以下	25 (註 2)	32
	超過 20 年	7	
	總計	49	

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1：　康文署表示，在 7 個常設展覽中，4 個的改善工作在 2016 至 2018 年期間完成。

註 2：　康文署表示，在 25 個常設展覽中，14 個的改善工作在 2016 至 2020 年 (截至 2020 年 9 月) 期間完成。

4.6　審計署留意到，截至 2020 年 9 月：

(a) 在 2 間與科學相關的博物館內的 17 個常設展覽中，有 10 個 (59%) 已展出超過 15 年 (超過 15 至 29 年)。10 個常設展覽中有 1 個正進行改善工作，而其餘 9 個則在計劃中 (見附錄 C)。康文署表示，該署已每隔一段時間為這 9 個常設展覽更換及更新展品；及

(b) 在 13 間其他博物館內的 32 個常設展覽中，有 7 個 (22%) 在 2 間博物館內的常設展覽已展出超過 20 年 (超過 20 至 33 年)。有關展覽正進行改善工作 (見附錄 C)。

4.7　公眾不時關注常設展覽的吸引力及展品和設施過時的問題 (註 43)。審計署認為，適時作出改善可保持常設展覽對公眾的吸引力，和吸引公眾參觀博物館。審計署認為康文署需適時改善與科學相關的博物館及其他博物館的常設展覽。

需加強監察常設展覽改善工作的進度

4.8　審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間就 17 個常設展覽完成的改善工作，發現 4 個展覽的改善工作延遲了大約 1 至 6 年才完成 (2 個展覽的改善工作延遲了 6 年，另外 2 個則延遲了 1 年)。

4.9　審計署選取了 2 個延遲了 6 年的常設展覽 (工程計劃 A) 作進一步審查。工程計劃 A 涉及香港太空館 2 個常設展覽的改善工作 (照片五及六分別顯示常設展覽改善前後的情況的例子)。

照片五

香港太空館常設展覽改善前的情況

資料來源：康文署的記錄

註 43：*舉例而言，2013 年 7 月，博物館專家顧問委員會 (科學)(見第 1.10 段註 9) 的 1 名委員對香港科學館的過時展品表示關注。2018 年 12 月，在立法會民政事務委員會會議上，一些委員亦對香港科學館的過時展品表示關注。*

照片六

香港太空館常設展覽改善後的情況

資料來源：康文署的記錄

4.10　2008年6月，立法會財務委員會通過撥款3,200萬元進行有關工程計劃，預計於2011年12月完成。然而，工程計劃A直至2018年4月才完成(即整體延遲了76個月)，實際開支為3,190萬元。表十三顯示在2008年5月向立法會提交的工程計劃A撥款文件內所載列各階段的目標完成日期，以及實際完成日期。

表十三

工程計劃 A 的目標及實際完成日期
(2008 年 9 月至 2018 年 4 月)

項目	說明	目標完成日期	實際完成日期
1.	研究展覽題材及展品	2008 年 9 月	2010 年 6 月
2.	為設計進行招標	2009 年 6 月	2012 年 8 月
3.	進行概念設計及展品原型開發 (註 1)	2010 年 3 月	2014 年 3 月
4.	擬備詳細設計 (註 1)		
5.	為展品製作進行招標	2010 年 12 月	2015 年 7 月
6.	製作展品 (註 2)	2011 年 6 月	2018 年 4 月
7.	拆除過時展品及安裝新展品 (註 2)	2011 年 12 月	
整體延遲 (2011 年 12 月至 2018 年 4 月)			76 個月 (註 3)

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1： *2012 年 8 月，康文署聘用一間承辦商在 1 份合約下提供展品設計服務，包括進行概念設計、展品原型開發、展品詳細設計，以及製作展品的計劃管理。合約於 2018 年 4 月完成，合約總開支為 480 萬元。*

註 2： *2015 年 7 月，康文署聘用另一間承辦商在另 1 份合約下製作展品、拆除過時展品及安裝新展品。合約於 2018 年 4 月完成，合約總開支為 1,500 萬元。*

註 3： *展覽在 2015 年 10 月至 2018 年 4 月期間 (30 個月) 關閉，以進行改善工作。*

4.11 康文署在 2020 年 8 月及 9 月回應審計署的查詢時表示，工程計劃 A 基於以下原因出現延遲：

(a) ***決定改善後的展覽主題*** 香港太空館上一次大規模改善工作在 1991 年完成。此後，天文學和太空科學發展日新月異。研究最新和吸引公眾的主題和題材，以納入改善範圍需要頗長時間。其中一些主題，如重力波和探索火星等，均在最新天文研究的前列，因此需作仔細研究，以探討在新展覽展示的可行性；

(b) ***擬備詳細設計的規格*** 由於工程計劃複雜，包括採用新的互動和展示科技以呈現複雜的科學概念、考慮專業博物館在安全、耐久程度和維修要求方面的標準，以及新展品的設計以配合蛋形的展廳，因此需要為招標文件擬備詳細設計規格進行額外工作；

(c) ***維修建築物損壞之處*** 在拆除過時展品 (在約 30 年前製作) 後，康文署發現展廳有大量未能預期的建築物損壞之處，其中包括牆面有裂紋和凸起、牆壁表層批盪鬆脫及構築物的鋼結構外露。為確保建築安全，該署已即時進行結構維修及保養工程。康文署亦已藉此機會翻新消防系統及其他屋宇設備設施，以配合新展品的設計；及

(d) ***製作及安裝新展品*** 在改善後的展覽中，很多展品均是按需要而訂造，以期達到特定的目標和效果。製作及安裝這些展品需要專業的技術，例如精確的工程控制、流暢的互動界面及高度準確的機械系統。康文署在製作時遇上多項挑戰，例如開發合適的技術以製作及安裝新展品，以及檢查及測試展品，確保其安全和運作正常，適宜讓公眾使用。

4.12 由於多間康文署博物館已計劃進行多項改善工程計劃，康文署遂於 2014 年 4 月成立督導委員會，由康文署一名副署長擔任主席，以監察常設展覽改善工作 (包括工程計劃 A) 的進度。然而，在督導委員會成立時，工程計劃 A 已延遲了 28 個月。審計署認為，工程計劃 A 長時間延遲 (超過 6 年)，情況未如理想。改善工作完成日期延遲，令公眾長時間無法享用包含最新科技和展品的博物館服務 (常設展覽關閉了 30 個月以供進行改善工作)。審計署認為康文署日後需加強監察常設展覽改善工作的進度，並迅速採取行動，確保改善工作適時完成。

審計署的建議

4.13 審計署***建議***康樂及文化事務署署長應：

(a) **適時改善與科學相關的博物館及其他博物館的常設展覽；及**

(b) **日後加強監察常設展覽改善工作的進度，並迅速採取行動，確保改善工作適時完成。**

政府的回應

4.14 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 康文署一直並會繼續致力改善其博物館的常設展覽。該署已計劃根據博物館的不同性質更新常設展覽及有關的展品，這安排與國際間的博物館的做法一致，詳情如下：

(i) 在大規模更新常設展廳方面，康文署會分階段進行。香港藝術館內所有常設展廳的更新工作最近於 2019 年完成。計劃於未來數年更新的包括香港科學館、香港歷史博物館及香港海防博物館；

(ii) 在小型博物館方面，大部分常設展覽均設於民俗博物館內展覽地方細小的古屋中，其展覽不時會作出改善。例如，香港鐵路博物館及上窰民俗文物館的常設展覽改善工作分別於 2019 及 2020 年完成；三棟屋博物館的改善工作正在進行，預期在 2021 年完成；及

(iii) 除了大型更新外，康文署會繼續為常設展覽不時更換展品、更新展示方式或舉辦小型主題展覽，以更新展覽內容及運用新展示策略，為觀眾提供新體驗；及

(b) 康文署一直並會繼續加強監察常設展覽改善工作的進度。在此審查工作探討和提及的各項工程計劃，因安全理由康文署需要額外時間處理未能預期的展廳結構改善工作。康文署日後會繼續密切監察常設展覽大規模改善工作的進度。該署已就基本工程和更新計劃設立統籌會議，以檢討所有大型更新計劃的進度及銜接問題。額外措施包括：

(i) 為各項工程計劃制訂工作計劃總綱，並設定檢查點及里程標，以便監察進度；

(ii) 舉行季度會議，以找出有關建築物結構及展廳設施的潛在問題及解決方法；

(iii) 制訂計劃或創新策略以提高改善工程的效率，以期盡量縮短展廳關閉的時間及安排分階段關閉展廳；

(iv) 進行季度檢討，找出有可能造成工程計劃延遲的風險，並制訂備用方案；及

(v) 統籌與其他政府決策局及部門舉行所需會議，以加快解決所遇到未能預期的問題。

此外，康文署會在策劃及工程期間繼續舉辦公眾節目，以維持公眾服務及盡量減低對公眾的影響。

博物館展品及設施的維修

4.15 常設展覽展出博物館藏品及展品，並附有設施以支援展出藏品及展品(見第 4.2 段)。妥善及適時維修博物館展品及設施，對博物館暢順運作，供公眾享用至為重要。另一方面，展品及設施維修欠妥或會影響藏品在展出期間的吸引力和安全。審計署審查了香港科學館和香港太空館的博物館展品及設施的維修工作，並發現有可改善空間 (見第 4.16 至 4.22 段)。

監察及進行維修工程有可改善空間

4.16 截至 2020 年 6 月 30 日，香港科學館及香港太空館分別有 524 及 134 件展品。康文署已採用電腦系統，即展品維修平台，以記錄和利便該兩間博物館展品及設施的維修。根據兩間博物館的做法：

(a) 康文署博物館人員每天檢查博物館內的展品及設施。如需維修／翻新任何展品及設施，博物館人員會在展品維修平台提交維修要求；及

(b) 維修人員會安排維修／翻新。如康文署博物館人員在檢查後認為維修／翻新工作理想，便會在展品維修平台把維修要求標記為完成。

4.17 展品維修平台的記錄顯示，在 2019–20 年度，共完成了 8 277 項維修要求。表十四顯示完成這些維修要求所需時間 (由提交維修要求至完成)。

表十四

完成維修要求所需時間
(2019–20 年度)

完成維修要求所需時間	維修要求數目		
	香港科學館	香港太空館	總計
7 天或以下	6 821	1 139	7 960 (96%)
8 至 30 天	140	20	160 (2%)
31 至 60 天	46	7	53 (0.6%)
61 至 90 天	30	2	32 (0.4%)
超過 90 天	68	4	72 (1%) (註)
總計	7 105	1 172	8 277 (100%)

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註：　這 72 項維修要求各需時 91 至 655 天完成。

4.18　審計署嘗試了解這 72 項維修要求各需時超過 90 天完成的原因，並留意到以下事宜：

(a) 除了展品維修平台的記錄 (載有維修要求的提交及完成日期) 外，沒有其他記錄顯示這 72 項維修要求中 64 項的進度；及

(b) 至於餘下的 8 項 (72 減 64) 維修要求，有記錄顯示曾購置有關貨品／服務 (例如更換部件)。有關購置是在提交維修要求後 3 至 8 個月才進行。

4.19　康文署在 2020 年 7 月及 9 月回應審計署的查詢時表示，有關這 72 項各需時超過 90 天完成的維修要求：

(a) 40 項 (55%) 維修要求關乎展品輕微的欠妥之處，例如遺失小部件、木製部分刮花及展品表面掉漆。這些欠妥之處並不影響展品運作。為了成本效益，有關維修工程安排分批進行，因此需要較長時間完成 (即 91 至 571 天)；

(b) 15 項 (21%) 維修要求需要重裝遺失的展品部件。在某些情況下，有關部件需要訂造，訂購需時較長 (即 115 至 655 天)。儘管如此，展品的運作未受影響，期間展品仍對公眾開放；及

(c) 17 項 (24%) 維修要求關乎更換照明設施及圍欄。這些欠妥之處並不影響博物館運作。有關維修工程安排分批進行，因此需要較長時間完成 (即 91 至 436 天)。

4.20 妥善及適時維修博物館展品及設施，對博物館暢順運作，供公眾享用至為重要 (見第 4.15 段)。雖然康文署在 2019–20 年度大部分維修要求均在 90 天內完成，但未有備存適當的維修要求工作進度文件記錄，不利有效監察維修進度。審計署認為，為了加強監察維修進度，康文署需改善香港科學館及香港太空館的博物館維修要求的文件記錄。

需就香港太空館的互動展品可供使用率改善計算的準確度

4.21 康文署承諾，在任何時候，香港科學館及香港太空館至少有 90% 可供觸摸和操作 (即互動) 的展品維持可供使用的狀況 (註 44)。康文署表示，展品維修平台自 2017 年 3 月開發後，已用於香港科學館。香港太空館則於 2018 年年中採用該系統。

4.22 除了記錄和利便博物館展品及設施的維修 (見第 4.16 段) 外，香港科學館還以展品維修平台監察互動展品可供使用的情況。然而，展品維修平台的相關監察功能不適用於香港太空館。為了評估互動展品可供使用的情況，香港太空館一直以提交的維修要求總數 (包括互動及非互動展品) 及展品總數的一半計算有關數字 (假定互動展品數目約佔展品總數的一半)。審計署留意到，截至 2020 年 6 月，香港太空館的 134 件展品中 (見第 4.16 段)，有 76 件 (57%) 為互動展品。然而，提交的維修要求數目未必可反映可供使用的互動展品實際數目。康文署在 2020 年 7 月回應審計署的查詢時表示，該署正計劃提升展品維修平台，並就提升工作擬備技術規格，計劃預期在 2021 年 9 月完成。在完成提升後，互動展品可供使用的情況可經系統監察。審計署認為康文署應密切監察展品維修平台提升計劃的進度，以改善計算香港太空館可供使用的互動展品的準確度。

註 44： *康文署表示，在 2015-16 至 2019-20 年度 5 年期間，100% 達到有關承諾。*

審計署的建議

4.23 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **改善香港科學館及香港太空館維修要求的文件記錄；**

(b) **檢討在其他康文署博物館 (即除香港科學館及香港太空館外) 進行博物館展品及設施維修工程的文件記錄及所需時間，探討是否有類似第 4.16 至 4.20 段所發現的不足情況，以及在有需要時採取補救措施；及**

(c) **密切監察展品維修平台提升計劃的進度，以改善計算香港太空館可供使用的互動展品的準確度。**

政府的回應

4.24 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 康文署一直密切監察並會繼續檢討所有博物館就其展品及設施進行維修工程的做法，並在有需要時採取補救措施；及

(b) 康文署已安排在 2021 年提升展品維修平台，以改善計算可供使用的互動展品的準確度。香港太空館會更經常 (每年) 檢討展品維修平台的功能，並提高其效率。如發現出現差異，便會修改系統。該署將於博物館成立展品維護監察小組，並會每季召開會議，監察有關工作的進度。

公布博物館藏品的資料

需採取一致的方式匯報博物館藏品的數目

4.25 根據康文署的管制人員報告，截至 2019 年 12 月 31 日，博物館藏品共有 1 595 627 件 (管制人員報告以博物館藏品數目作為表現指標)。在這 1 595 627 件博物館藏品中，有 1 595 615 件存放在康文署博物館，12 件則存放在藝術推廣辦事處 (見第 1.12 段註 11)。審計署留意到在管制人員報告內匯報的博物館藏品數目，包括香港文化博物館 (包括 2 間分館 —— 見第 1.6 段表二)

和香港電影資料館等候登記入冊的藏品 (註 45)。然而，其餘 11 間博物館只匯報已登記入冊的藏品數目。

4.26　審計署認為，管制人員報告應以清晰及一致的方式匯報數字。康文署需檢討並在日後採用一致的方式在管制人員報告匯報博物館的藏品數目。

需讓公眾在博物館網頁查閱更多博物館藏品資料

4.27　自 2002 年起，康文署博物館一直在個別博物館網頁上載選定的藏品資料 (例如照片及說明)(註 46)，擴闊博物館藏品的公眾接觸面。康文署表示，截至 2019 年 12 月 31 日，在 1 595 615 件藏品中，有 431 304 件 (27%) 的資料可在博物館網頁查閱 (見表十五)。

註 45：*截至 2019 年 12 月 31 日，香港文化博物館及香港電影資料館等候登記入冊的藏品數目分別有 24 417 及 693 802 件。*

註 46：*康文署表示，基於不同原因 (例如版權及藝術家／捐贈者與康文署的協議)，並非所有藏品的資料均可在博物館網頁供公眾查閱。除了博物館網頁外，公眾亦可利用相關博物館資源中心的公眾電腦查閱藏品資料。*

表十五

可在博物館網頁查閱資料的藏品數目
(2019 年 12 月 31 日)

博物館	藏品總數 (件)	可在博物館網頁查閱資料的藏品	
		(件)	(%)
香港電影資料館	1 305 368	387 072	30%
香港歷史博物館 (見第 1.6 段表二)	146 067	20 350	14%
香港文化博物館 (見第 1.6 段表二)	126 655	6 441	5%
香港藝術館 (見第 1.6 段表二)	17 405	17 321	99.5%
香港科學館	103	103	100%
香港太空館	17	17	100%
整體	1 595 615	431 304	27%

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.28 根據康文署博物館五年業務計劃 (2017–22 年)，該署會善用博物館網頁，加上其他網上平台，讓公眾可以查閱更多藏品的資料。為此，審計署認為康文署需加強工作，增加可在博物館網頁查閱資料的博物館藏品數目，特別是香港文化博物館、香港歷史博物館及香港電影資料館的網頁。

審計署的建議

4.29 審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：

(a) 檢討並在日後採用一致的方式在管制人員報告匯報博物館的藏品數目；及

(b) 加強工作，增加可在博物館網頁查閱資料的博物館藏品數目，特別是香港文化博物館、香港歷史博物館及香港電影資料館的網頁。

政府的回應

4.30 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 由 2021 年下一個報告周期起，康文署會調整並採取一致的方式，在管制人員報告匯報所有博物館的藏品數目。由於香港電影資料館屬資料庫性質，因此會繼續沿用現行做法；及

(b) 康文署一向重視讓公眾更容易以虛擬方式查閱博物館藏品資料的工作。香港文化博物館及香港電影資料館有很多藏品與設計及流行文化有關，處理版權及知識產權問題的工作尤其複雜。康文署博物館會：

(i) 在切實可行的範圍內，繼續致力將沒有版權或知識產權問題的藏品資料上載到其網頁；

(ii) 如情況許可，繼續鼓勵捐贈者授權博物館複製藏品資料及上載到博物館網頁，以供公眾查閱；及

(iii) 增加可在博物館資源中心以電子方式閱覽資料的藏品數目，作為另一個利便公眾查閱的方法。舉例來說，香港文化博物館有 43% 藏品的資料可在其資源中心以電子方式閱覽。

附錄 A

(參閱第 1.12 段及第 2.4(a) 段註 15)

康樂及文化事務署：
組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日)

資料來源：康文署的記錄

註：　除管理三棟屋博物館外，非物質文化遺產辦事處亦負責非物質文化遺產的確認、立檔、研究、保存、推廣和傳承工作。

附錄 B
(參閱第 2.2 段)

康樂及文化事務署博物館的典藏政策

1. 香港藝術館及 1 間分館

香港藝術館致力蒐集香港藝術品為本位，透過接受捐贈或採購建立香港藝術藏品，以反映本地藝術家的發展、藝術特色和成就。藝術館亦希望發展其他館藏，包括歷史繪畫、中國文物、中國藝術和書畫，特別與廣東及華南地區有關的作品。

2. 香港歷史博物館及 5 間分館

香港歷史博物館致力蒐集與香港和華南歷史相關的藏品，並積極透過接受捐贈及採購建立其藏品。館藏主要分為 5 大類別：自然歷史、本地歷史、民俗、海防和軍事歷史，以及孫中山與近代中國史，涵蓋多元化文化，包括歷史圖片、郵品、農村用具及軍事用品等。

3. 香港文化博物館及 2 間分館

香港文化博物館致力保存及詮釋香港的多元文化，通過收藏各類型的文化和藝術創作，反映香港及鄰近地區的獨有文化，館藏包括本地歷史、表演藝術、民間藝術、普及文化、當代藝術、設計及中國藝術。

4. 香港科學館及香港太空館

香港科學館的藏品用以反映本港及世界各地在科學、科技、醫學、運輸、天文及其他科學領域上的成就，並計劃拓展與自然歷史相關的藏品，以展現地球歷史上的地質變化和豐富物種。

5. 香港電影資料館

香港電影資料館致力搜集和保存香港電影及相關資料，以展現香港電影文化的發展和促進香港電影歷史的研究。除電影菲林素材外，資料館亦蒐集不同制式的影音資料、二維及三維文物，包括海報、劇照、道具和戲服。

資料來源：康文署的記錄

附錄 C
(參閱第 4.2、4.5
及 4.6 段)

康樂及文化事務署博物館內的 49 個常設展覽的詳情
(2020 年 9 月)

博物館	常設展覽數目	常設展覽名稱	在過去 15 或 20 年內進行上一次改善工作 (註 1)	在超過 15 或 20 年前進行上一次改善工作 (註 1)	
與科學相關的博物館					
香港科學館	1	鏡子世界	✓		
	1	賽馬會環保廊	✓		
	1	生物多樣性展廳	✓ (註 2)		
	1	兒童天地	✓ (註 2)		
	1	地球科學廳	✓ (註 3)		
	1	古生物展廳		✓ (註 3)	
	1	磁電廊		✓	(正計劃進行改善工作)
	1	電訊廊		✓	
	1	光學		✓	
	1	力學		✓	
	1	聲學		✓	
	1	數學		✓	
	1	交通		✓	
	1	家居科技		✓	
	1	食品科學		✓	
香港太空館	1	宇宙展覽廳	✓ (註 2)		
	1	太空探索展覽廳	✓ (註 2)		

附錄 C
(續)
(參閱第 4.2、4.5
及 4.6 段)

博物館	常設展覽數目	常設展覽名稱	在過去 15 或 20 年內進行上一次改善工作 (註 1)	在超過 15 或 20 年前進行上一次改善工作 (註 1)
其他博物館				
香港藝術館	1	虛白齋藏中國書畫館	✓	
	1	香港藝術廳	✓	
	1	中國文物廳	✓	
	1	外銷藝術廳	✓	
	1	至樂樓藏中國書畫館	✓	
	1	吳冠中藝術廳	✓	(註 4)
	1	別館 (上)	✓	
茶具文物館	1	輕談淺說古今茶事	✓	
	1	羅桂祥基金捐贈印章珍藏	✓	
	1	羅桂祥紫砂珍藏	✓	
香港文化博物館	1	徐展堂中國藝術館	✓	
	1	兒童探知館	✓	
	1	粵劇文物館	✓	
	1	香港文化廳	✓ (註 3)	
	1	趙少昂藝術館	✓	
	1	金庸館	✓ (註 4)	
香港鐵路博物館	1	香港鐵路歷史	✓ (註 4)	
上窰民俗文物館	1	上窰村昔日風貌	✓ (註 4)	

博物館	常設展覽數目	常設展覽名稱	在過去 15 或 20 年內進行上一次改善工作 (註 1)	在超過 15 或 20 年前進行上一次改善工作 (註 1)
香港歷史博物館	1	香港故事	✓	
孫中山紀念館	1	孫中山時期的香港	✓	
	1	孫中山與近代中國	✓	
葛量洪號滅火輪展覽館	1	葛量洪號滅火輪	✓	
香港海防博物館	1	常設展覽廳		✓ (註 3)
李鄭屋漢墓博物館	1	李鄭屋漢墓	✓	
羅屋民俗館	1	羅屋	✓ (註 4)	
三棟屋博物館	6	香港非物質文化遺產		✓ (註 5)
香港電影資料館	1	香港電影資料館地下大堂	✓	

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1： *15 年的時間範圍適用於與科學相關的博物館，而 20 年則適用於其他博物館。*

註 2： *康文署表示，常設展覽的改善工作在 2016 至 2018 年期間完成 (見第 4.5 段表十二註 1)。*

註 3： *康文署表示，常設展覽的改善工作正在進行，該常設展覽不對公眾開放 (見第 4.2 段註 42)。*

註 4： *康文署表示，常設展覽的改善工作在 2016 至 2020 年期間完成 (截至 2020 年 9 月——見第 4.5 段表十二註 2)。*

註 5： *康文署表示，該署正分階段為三棟屋博物館 6 個常設展覽進行改善，工作預期在 2021 年完成 (見第 4.2 段註 42)。*

第 4 章

民政事務局
民政事務總署

民政事務總署
協助大廈管理的工作

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

民政事務總署協助大廈管理的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.17

審查工作　1.18
鳴謝　1.19

第 2 部分：成立業主立案法團的支援服務　2.1

推行大廈管理專業顧問服務計劃　2.2 – 2.26
審計署的建議　2.27
政府的回應　2.28
推行居民聯絡大使計劃　2.29 – 2.33
審計署的建議　2.34
政府的回應　2.35

第 3 部分：其他大廈管理事宜的支援服務　3.1

地區大廈管理聯絡小組提供的支援服務　3.2 – 3.27
審計署的建議　3.28
政府的回應　3.29
教育及宣傳活動　3.30 – 3.42
審計署的建議　3.43
政府的回應　3.44

段數

第 4 部分：其他行政事宜 4.1

民政事務處和總部服務表現的達標情況 4.2 – 4.8
審計署的建議 4.9
政府的回應 4.10
衡量服務表現 4.11 – 4.16
審計署的建議 4.17
政府的回應 4.18
管理私人大廈電腦資料庫 4.19 – 4.23
審計署的建議 4.24
政府的回應 4.25

附錄

頁數

A： 民政事務總署：組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日) 59

B： 香港私人大廈的分布
(2019 年 12 月 31 日) 60

C： 香港“三無大廈”的分布
(2011 至 2019 年) 61

D： 民政事務總署提供的解決爭議服務 62

E： 編配予民政事務處和總部在“聯絡私人大廈業主和管理團體”方面的表現目標和實際服務表現 (2019 年) 63

民政事務總署協助大廈管理的工作

摘要

1. 香港不少市民居住在私人多層大廈或由多幢大廈組成的私人屋苑。管理和維修大廈／屋苑公用部分，屬大廈／屋苑業主的共同責任。管理大廈涉及繁多的決策工作，包括大廈公用地方的清潔、垃圾的處理，以及非經常性的工作，例如聘請承辦商進行維修工程等。業主人數眾多的多層大廈有需要設立機制，利便所有業主就大廈管理事宜集體作出決定。政府的政策是鼓勵和協助大廈業主成立合適的業主組織，例如業主立案法團 (法團)，以便他們有效地管理大廈，並且協助業主履行管理責任。

2. 《建築物管理條例》(《條例》── 第 344 章) 旨在提供法律綱領，利便建築物或建築物群的單位的業主成立法團，並就建築物或建築物群的管理以及由此附帶引起或與此相關的事宜訂定條文。法團是根據《條例》成立的法人團體，在法律上代表所有業主管理大廈的公用部分。業主可根據《條例》委出管理委員會 (管委會)，行使法團權力和履行法團職責。

3. 民政事務局局長是《條例》的主管當局。民政事務總署 (民政總署) 是民政事務局的執行部門，負責透過各項支援服務，協助私人大廈業主成立合適的業主組織，以及協助他們處理大廈管理事宜和有關組織的運作。民政總署除了於總部設有專責科別統籌大廈管理事務外，亦在全港 18 區民政事務處 (民政處) 設立地區大廈管理聯絡小組 (聯絡小組)。小組由聯絡主任組成，負責在地區層面上就大廈管理事宜提供支援服務。在 2020–21 年度，共有 145 名聯絡主任負責執行大廈管理職責，預算開支為 9,400 萬元。審計署最近就民政總署在協助大廈管理方面的工作進行審查。

成立業主立案法團的支援服務

4. 對於一些大廈，特別是沒有法團或任何形式的居民組織，亦沒有聘用物業管理公司的大廈 (一般稱為“三無大廈”) 而言，業主和居民缺乏平台討論和處理共同關注的問題，往往難以有效進行大廈管理。截至 2019 年 12 月 31 日，香港共有 40 944 幢私人大廈，當中有 5 255 幢 (13%) 是“三無大廈”。民政總署自 2011 年起推出了針對為“三無大廈”而設的支援服務，包括大廈管理專業

顧問服務計劃 (顧問服務計劃) 和居民聯絡大使計劃，旨在協助業主成立法團，從而改善大廈管理。民政總署自 2011 年起推行了三期顧問服務計劃。在該三期計劃中，民政總署在每一期計劃均透過公開招標，委聘兩家經驗豐富的物業管理公司為承辦商 (下稱顧問服務計劃承辦商)，為符合民政總署所訂準則的目標大廈免費提供一系列的專業意見和跟進服務 (第 1.8 至 1.12 及 2.2 段)。

5. ***需要確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目*** 截至 2020 年 3 月，顧問服務計劃承辦商在三期計劃中合共接觸了 3 820 幢大廈，並協助部分大廈成立法團或恢復法團運作，總數合共 536 個法團。除“三無大廈”外，該三期的顧問服務計劃亦涵蓋已成立法團但其管委會已停止運作的大廈。然而，民政總署沒有備存該類大廈數目的現成資料。另一方面，雖然民政總署備有“三無大廈”數目的現成資料，但這數目卻包括了一些或許無法根據《條例》成立法團的大廈 (例如單一業權的私人大廈)，這些大廈應從顧問服務計劃涵蓋範圍中剔除。為了能更佳地規劃資源和評估顧問服務計劃達致計劃目標的程度，民政總署應確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目 (第 1.11 及 2.6 段)。

6. ***需要檢討目標大廈的區域分布基準*** 民政總署根據各區“三無大廈”數目的比例，就每個區域設定一個目標大廈的預計數目。審計署留意到，就個別區域而言，目標大廈的預計與實際數目之間的差異介乎 -75 至 75。民政總署應檢討規劃目標大廈的區域分布基準，包括除了“三無大廈”數目的比例外，還應否考慮其他因素 (第 2.7 至 2.9 段)。

7. ***需要改善成立法團／恢復法團運作方面的成功率*** 顧問服務計劃在 2011 年 (即 9 年前) 推出。截至 2020 年 3 月，在已接觸的 3 820 幢大廈中，有 536 個法團在顧問服務計劃下成立／恢復運作，成立法團／恢復法團運作的整體成功率為 14%。審計署留意到，沒有任何文件證明民政總署曾詢問顧問服務計劃承辦商在協助業主成立法團／恢復法團運作時遇到的困難。民政總署表示，顧問服務計劃承辦商曾反映困難，可能源於該等大廈經常面對的多項內在問題和實際困難，例如大廈業主年紀老邁，無意成立法團。這些困難也許導致有關業主參與大廈管理工作意欲甚低。民政總署需要在考慮顧問服務計劃承辦商面對的困難後制訂措施，以改善在顧問服務計劃下成立法團／恢復法團運作的成功率 (第 2.10、2.11、2.15 及 2.16 段)。

8. ***在監察顧問服務計劃承辦商的表現方面有可予改善之處*** 審計署留意到以下事宜：

(a) ***服務表現目標*** 民政總署為顧問服務計劃承辦商訂定實施計劃的服務量目標，而多個目標在三期顧問服務計劃的整段期間均持續超額完成。民政總署需要檢討有關目標水平，以期提高服務水平；及

(b) ***服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查*** 為蒐集服務使用者對顧問服務計劃和計劃承辦商服務表現的意見，顧問服務計劃承辦商須每半年召開服務使用者諮詢會議，而民政處則須每年進行服務使用者滿意度調查。截至 2020 年 3 月，共進行了 93 次服務使用者諮詢會議和 6 次服務使用者滿意度調查。審計署的分析顯示，服務使用者諮詢會議的出席情況 (每次會議平均為 22 人) 和服務使用者滿意度調查的回應率 (平均為 2.2%) 均偏低。民政總署需要探討方法，以鼓勵更多服務使用者通過服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查提供意見 (第 2.17 至 2.24 段)。

9. ***需要就三期顧問服務計劃所得的經驗進行全面檢討*** 在《2019 年施政報告》中，政府宣布將顧問服務計劃恆常化。民政總署應進行全面檢討，汲取實施三期計劃的經驗，訂出顧問服務計劃的未來路向，特別宜在納入為目標大廈的準則方面作檢討，使顧問服務計劃涵蓋更多有需要的大廈 (第 2.25 及 2.26 段)。

10. ***需要加強招募居民聯絡大使和推廣居民聯絡大使計劃的工作*** 民政總署在 2011 年推出居民聯絡大使計劃，旨在招募居住在“三無大廈”的業主或租客成為居民聯絡大使，以建立居民聯絡網絡，推廣有效管理大廈的訊息。長遠目標是協助這些大廈成立法團，以利便有效的大廈管理。截至 2019 年 12 月，居於 1 300 幢樓齡 30 年或以上“三無大廈”的現任居民聯絡大使共有 2 759 人。審計署留意到在 2015 至 2019 年期間：

(a) 招募的居民聯絡大使人數由 2015 年的 566 人升至 2017 年的高峯 1 054 人，其後滑落至 2019 年的 431 人，整體下跌 24%；及

(b) 樓齡 30 年或以上的“三無大廈”中，有現任居民聯絡大使的介乎 22% 至 35%。

審計署認為，民政總署應加強招募居民聯絡大使的工作，並把重點放在沒有現任居民聯絡大使的“三無大廈”。此外，該署亦應採取措施，加強宣傳該計劃 (第 2.29、2.32 及 2.33 段)。

其他大廈管理事宜的支援服務

11. ***需要就所提供的法團會前諮詢服務備存妥善記錄*** 為加強向法團和管委會提供的支援，令大廈管理更具成效，民政總署在 2017 年 4 月推出法團會前諮詢服務。聯絡小組在法團會議舉行前向管委會委員講解會議程序並提供相關資料，以協助法團遵從《條例》和《工作守則》的規定。服務模式包括會議、磋商、書信往來和電話溝通。民政總署總部已要求各民政處就所提供的服務備存妥善記錄，但由於沒有界定何謂妥善記錄，因此不同民政處做法不一。部分民政處的記錄可在大廈檔案 (即載有每幢大廈資料的紙本檔案) 中找到，但另一些民政處的記錄則並非同樣齊備 (第 3.4、3.7 及 3.9 段)。

12. ***到私人大廈進行探訪方面有可予改善之處*** 為協助聯絡主任有效執行與大廈管理有關的職務，民政總署總部已發出《聯絡主任大廈管理工作手冊》(《工作手冊》)。探訪大廈和出席業主會議是聯絡小組為私人大廈的業主和業主組織提供外展服務的主要方法。《工作手冊》列明聯絡主任每年最少探訪每幢私人大廈一次。此舉不僅讓聯絡主任與業主保持聯絡，更可確保大廈持續得到妥善管理。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需要檢討探訪私人大廈的頻次*** 在 2016 至 2019 年期間，“聯絡主任每年最少探訪每幢私人大廈一次”的要求沒有達到。在 2016 至 2019 年期間，每年有 47% 至 54% 大廈未獲探訪。民政總署回應審計署的查詢時表示，在民政總署 2017 年的管制人員報告中，有關探訪大廈的服務表現指標，已由聯絡私人大廈業主／管理團體的新指標所取代。經修訂後，實地“探訪”每幢大廈不再被視為進行大廈管理聯絡工作的唯一方法，而《工作手冊》內有關探訪大廈的要求理應被取代。審計署認為，聯絡小組定期探訪私人大廈，有助確保大廈持續得到妥善管理，民政總署需要檢討聯絡小組探訪私人大廈的頻次；及

(b) ***需要在探訪私人大廈時接觸業主組織*** 雖然有部分大廈在過去 5 年都未獲探訪，然而另有一些大廈則在同一年內獲探訪多次，但聯絡小組卻沒有接觸有關的業主組織。因此，有關探訪並沒有達到《工作手冊》所列與業主保持聯絡的目的 (第 3.10、3.11、3.13 及 3.15 至 3.18 段)。

13. ***需要確保聯絡小組的聯絡主任接受充足培訓*** 為有效協助業主和業主組織在法團會議上處理大廈管理事宜及法律議題，聯絡小組的聯絡主任具備充足的專業知識尤為重要。審計署留意到，雖然聯絡主任總培訓時數由2015–16年度的96小時增至2019–20年度的139小時(增幅為45%)，但同期的出席者總數卻由329人次減至282人次(減幅為14%)。審計署亦留意到，民政總署並沒有為聯絡主任制訂任何培訓要求(例如最低培訓課程數目或培訓時數)(第3.20及3.21段)。

14. ***需要更新聯絡主任的《工作手冊》*** 民政總署發出《工作手冊》，以利便聯絡主任執行大廈管理職責(見第12段)。然而，審計署留意到，《工作手冊》部分內容並未更新，例如未有把2016年後推出的服務包括在內。審計署認為，民政總署需要更頻密地更新《工作手冊》(第3.25至3.27段)。

15. ***需要確保個別地區舉辦充足的教育及宣傳活動*** 審計署留意到以下事宜：

(a) ***大廈管理中央平台*** 為加強協助業主和業主組織處理大廈管理及大型維修項目事宜，民政總署於2018年9月設立大廈管理中央平台，每月在不同地區的社區會堂舉辦一次一站式簡介會。審計署留意到，在2018至2020年期間的28場簡介會的舉行地點分布在12個區。換言之，在18區中，有6個區沒有舉辦／計劃舉辦簡介會；及

(b) ***地區層面舉辦的活動*** 18個民政處之間在地區層面舉辦的活動數目上存在巨大差異。2019年，各區的活動數目介乎1至37項不等，平均有11項活動。其中2區只舉辦了1項活動，亦沒有就大廈管理中央平台安排簡介會，這或顯示某些地區所舉辦的教育及宣傳活動非常少(第3.31至3.33及3.36段)。

16. ***需要鼓勵學員出席菁英領導研習班*** 為協助管委會委員(即法團幹事)更有信心和有效地履行職責，民政總署自2011年起委聘大專院校提供有系統的培訓課程(即菁英領導研習班)。民政總署亦為菁英領導研習班的畢業生，委聘有經驗的專業人士開辦菁英領導進階班。截至2019年12月，分別約有620名和約490名管委會委員參加了菁英領導研習班和菁英領導進階班。各課程的學員如出席率超過70%，可獲頒發出席證明書。審計署留意到：

(a) 在參加菁英領導研習班和菁英領導進階班的管委會委員學員中，分別有12%和13%的學員的出席率不足70%，當中4%更全程缺席；及

(b) 在參加菁英領導進階班的管委會委員學員中，有41名的出席率不足70%，當中12名(29%)在菁英領導研習班的出席率亦不足70%。1名管委會委員學員在菁英領導研習班和菁英領導進階班均全程缺席。

審計署認為，民政總署需要採取措施，鼓勵學員出席所有培訓課程(第3.38至3.42段)。

其他行政事宜

17. ***個別民政處和總部需要更加努力以達到服務表現目標*** 就其管制人員報告中有關"聯絡私人大廈業主／管理團體"的服務表現指標，民政總署為18個民政處和總部的其他支援服務(例如顧問服務計劃)分別訂定目標聯絡次數，包括親身探訪私人大廈的管理團體和"三無大廈"，以及其他聯絡業主／管理團體的方式(例如電郵及電話聯絡)的目標次數。審計署留意到以下事宜：

(a) ***部分民政處和總部在2019年未能達到服務表現目標*** 在2019年：(i)14個民政處和總部未達到聯絡次數總數的目標；(ii)13個民政處和總部未達到探訪管理團體和"三無大廈"的目標次數；及(iii)13個民政處未達到其他聯絡方式的目標次數；及

(b) ***部分民政處持續未能達到目標聯絡次數*** 在18個民政處中，有7個(39%)在2017至2019年期間連續3年未能達到編配目標。

審計署認為，民政總署需要採取改善措施，確保各區民政處和總部都達到聯絡私人大廈業主和管理團體方面的服務表現目標(第4.2、4.3、4.6及4.8段)。

18. ***需要檢討教育及宣傳活動的點算基準以衡量服務表現*** 民政總署在其管制人員報告中匯報"大廈管理方面的教育及宣傳活動"的服務表現指標。審計署發現在點算活動數目方面有可予改善的空間：

(a) 大廈管理中央平台的簡介會每月在不同地區的社區會堂舉辦一次。在 2018 和 2019 年，共有 4 場簡介會是民政總署總部及有關民政處均有點算在內，即重覆點算了相同活動；及

(b) 一些活動屬經常／重覆舉行的性質。民政總署在衡量服務表現方面，現時並沒有就何謂一項“活動”作出清晰的定義。因此，點算活動次數的方法各異。例如在 2019 年，1 個在 6 天內播出的電視廣告被點算為 60 項“活動”(第 4.14 段)。

19. ***需要更新私人大廈電腦資料庫的資料*** 民政總署設有一個香港私人大廈電腦資料庫，即大廈管理資訊系統。該資料庫提供各區私人大廈的基本資料，例如單位數目、層數、建築年份、大廈管理組織 (例如法團) 的資料，可供民政總署用以規劃和推行各項服務／計劃。該資料庫亦通過民政總署的大廈管理專題網頁開放予公眾使用。審計署留意到以下事宜：

(a) 截至 2020 年 3 月 31 日，大廈管理資訊系統共載有 40 944 幢大廈的資料，但當中 7 099 幢 (17%) 大廈的“建築年份”，以及 957 幢 (2%) 大廈的“層數”或“單位數目”，均沒有資料；及

(b) 審計署在到訪 3 個選定的民政處時，抽查了 30 個大廈檔案加以審視。在該 30 幢大廈的大廈檔案中，在 2016 至 2019 年期間的探訪報告共有 111 份，其中有 24 份 (22%) 報告 (涉及 15 幢 (50%) 大廈) 的資料沒有輸入大廈管理資訊系統，以致部分資料未曾更新。

審計署認為，民政總署應繼續採取措施，以改善私人大廈電腦資料庫的準確性 (第 4.19、4.21 至 4.23 段)。

審計署的建議

20. **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*民政事務總署署長應：**

成立法團的支援服務

(a) **確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目，以及檢討顧問服務計劃下規劃目標大廈的區域分布基準 (第 2.27(a) 及 (b) 段)；**

(b) 在考慮顧問服務計劃承辦商面對的困難後制訂措施，以改善在顧問服務計劃下成立法團／恢復法團運作的成功率 (第 2.27(c) 段)；

(c) 檢討顧問服務計劃承辦商的服務表現目標水平，以期提高服務水平 (第 2.27(d) 段)；

(d) 與顧問服務計劃承辦商合力探討方法，以鼓勵更多服務使用者通過服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查提供意見 (第 2.27(e) 段)；

(e) 進行全面檢討，汲取實施三期計劃的經驗，訂出顧問服務計劃的未來路向，以及日後在實施顧問服務計劃時考慮本審計報告書所載的建議 (第 2.27(f) 段)；

(f) 加強招募居民聯絡大使的工作，以及加強宣傳居民聯絡大使計劃 (第 2.34 段)；

其他大廈管理事宜的支援服務

(g) 發出更多指引，確保聯絡小組就所提供的法團會前諮詢服務備存妥善記錄 (第 3.28(a) 段)；

(h) 檢討聯絡小組探訪私人大廈的頻次，視情況修訂載於《聯絡主任大廈管理工作手冊》內的探訪頻次要求，並設立監察機制，以確保聯絡小組達到頻次要求 (第 3.28(b) 段)；

(i) 為聯絡小組發出更多有關探訪程序的指引 (第 3.28(c) 段)；

(j) 鼓勵聯絡小組的聯絡主任參加相關培訓課程，並考慮為他們制訂培訓要求 (第 3.28(d) 段)；

(k) 更頻密地更新《聯絡主任大廈管理工作手冊》(第 3.28(f) 段)；

(l) 就大廈管理中央平台而言，留意在全港 18 區舉辦簡介會的需要，並考慮增加使用電子方式進行簡介會 (第 3.43(a) 段)；

(m) 檢視 18 區舉辦教育及宣傳活動數目上存在巨大差異的原因，並考慮為每區訂立目標數目 (第 3.43(b) 段)；

(n) 採取措施鼓勵菁英領導研習班／菁英領導進階班的學員出席所有培訓課程，並且考慮把取得菁英領導研習班的出席證明書，訂為提名管委會委員報讀菁英領導進階班的先決條件 (第 3.43(c) 及 (d) 段)；

其他行政事宜

(o) 採取改善措施，確保各區民政處和總部達到聯絡私人大廈業主和管理團體方面的服務表現目標 (第 4.9 段)；

(p) 在匯報教育及宣傳活動方面，檢視所採用的活動點算基準是否適當；就點算基準發出清晰指引，以及避免重覆點算相同的活動 (第 4.17(b) 段)；及

(q) 繼續採取措施以改善私人大廈電腦資料庫的準確性 (第 4.24 段)。

政府的回應

21. 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　香港不少市民居住在私人多層大廈或由多幢大廈組成的私人屋苑。業主購入多層大廈的一個單位時，不但擁有這個單位的獨有管有權，也和其他業主共同擁有大廈／屋苑的公用部分 (註 1)。管理和維修大廈／屋苑公用部分，屬大廈／屋苑業主的共同責任。

1.3　妥善管理大廈有助提供一個舒適的居住環境。相反，樓齡較高和管理不善的大廈則可能會造成衞生、保安和消防安全方面的問題，失修的大廈亦可能影響大廈和公眾安全。然而，管理大廈並不是簡單的事，當中涉及繁多的決策工作，包括大廈公用地方的清潔、垃圾的處理，以及非經常性的工作，例如進行一次性的採購 (例如安裝保安設備和聘請承辦商進行維修工程等)。業主人數眾多的多層大廈 (例如住宅屋苑) 有需要設立機制，利便所有業主就大廈管理事宜集體作出決定。

1.4　政府的政策是鼓勵和協助大廈業主成立合適的業主組織，例如業主立案法團 (法團)，以便他們有效地管理大廈，並且協助業主履行管理責任。《建築物管理條例》(《條例》── 第 344 章) 旨在為下述事宜提供法律綱領：

(a)　利便建築物或建築物群的單位的業主成立法團；及

(b)　就建築物或建築物群的管理以及由此附帶引起或與此相關的事宜訂定條文。

民政事務局局長是《條例》的主管當局。民政事務總署 (民政總署) 是民政事務局的執行部門，負責透過各項支援服務，協助私人大廈業主成立合適的業主組織，以及協助他們處理大廈管理事宜和有關組織的運作。民政總署於總部設有專責科別 (即第四科)，以統籌大廈管理事務。在地區層面上，該署在全港 18 區民政事務處 (民政處) 設立地區大廈管理聯絡小組 (聯絡小組)，由聯絡主任組

註 1：*大廈的公用部分註明在《建築物管理條例》(第 344 章) 及大廈公契內。公契訂明大廈各業權共有人、經理人和發展商的權利、權益和責任。公用部分的例子包括結構部分 (如地基、柱和樑)、樓梯、升降機、花園和會所等。*

成，就大廈管理事宜提供支援服務。在 2020–21 年度，民政總署總部及聯絡小組共有 145 名聯絡主任負責執行大廈管理職責，預算開支為 9,400 萬元 (註 2)。民政總署的組織架構圖摘錄載於附錄 A。

1.5 ***法團和其他形式的業主組織*** 法團是根據《條例》成立的法人團體 (註 3)。《條例》訂明法團的組成、權力、運作規則和監察機制等事宜。民政總署表示，由於法團在法律上代表所有業主管理大廈的公用部分，因此，成立法團是有效管理大廈的其中一項重要工具。除法團外，業主亦可成立其他形式的業主組織，例如業主委員會 (註 4)，以協助處理大廈管理工作。

1.6 ***管理委員會 (管委會)*** 大廈管理事務繁多，如果每個決定都必須交由法團業主大會定奪，便難以迅速而妥善地處理大廈管理的事務。業主可根據《條例》委出管委會，行使法團權力和履行法團職責。一般而言，大廈業主可以藉着法團業主大會通過的議決，委任符合《條例》所指明的相關法定資格準則及他們認為適合的業主擔任管委會委員 (註 5)。在一般情況下，《條例》授予法團的權力及委以的職責，須由管委會代表法團行使及執行。

註 2： *民政總署協助大廈管理的工作，屬於該署“地區行政”和“社區建設”的綱領範疇。在 2020–21 年度，兩個綱領的人手編制有 1 753 人，預算開支為 29.03 億元。*

註 3： *法團行使和執行業主在大廈公用部分上的權利、權力、特權和職責，例如有權任免物業管理公司和監督其工作 (但須遵從《條例》及大廈公契的規定)。*

註 4： *業主委員會是根據及按照大廈公契成立的業主組織。有關組織的組成、運作細則、職責和權力由公契規定。業主委員會並不是一個法人團體。視乎有關公契的規定，所有管理和維修事宜可能須由全部業主共同決定。*

註 5： *根據《條例》，管委會的最少委員人數視乎大廈的單位數目而定。舉例而言，如大廈的單位超過 100 個，則委員人數須不少於 9 人。*

成立法團的支援服務

1.7 ***聯絡小組提供的支援服務*** 服務包括：

(a) 就成立法團的程序，向大廈業主提供意見；

(b) 處理申請事宜以協助成立法團 (註 6)；及

(c) 出席業主就成立法團而舉行的會議，並就委出管委會的程序提供意見。

1.8 ***針對為“三無大廈”而設的支援服務*** 雖然管理大廈份屬大廈業主的責任 (見第 1.2 段)，但對於一些大廈，特別是沒有法團或任何形式的居民組織 (註 7)，亦沒有聘用物業管理公司的大廈 (一般稱為“三無大廈”) 而言，業主和居民缺乏平台討論和處理共同關注的問題，往往難以有效進行大廈管理。照片一及二顯示一些“三無大廈”的公用部分因大廈管理不善所引致的情況。

註 6： *工作包括：*

(a) 向符合《條例》第 3(1)(c) 條所載的召集人 (即由總共擁有不少於 5% 業權份數的業主所委任的一名業主) 發出豁免業權查冊收費證明書，讓該召集人向土地註冊處免費索取其大廈的業主記錄，以便召開成立法團的業主會議；及

(b) 處理要求民政事務局局長根據《條例》第 3A 條頒令召開業主會議的申請。

註 7： *除法團外，其他形式的居民組織包括由業主或其他大廈居民組成的團體，例如業主委員會和互助委員會。*

照片一 (a) 至一 (d)

“三無大廈”公用部分殘舊失修

(a) 樓梯有裂痕

(b) 樓梯窗戶破爛

(c) 大廈外牆水管有銹漬

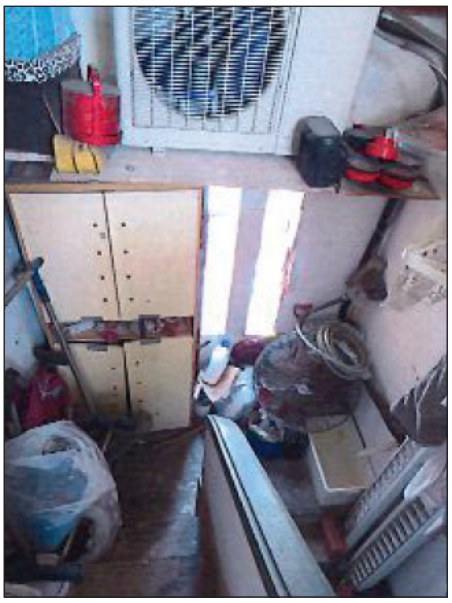
(d) 走廊天花混凝土剝落

資料來源：民政總署的記錄

照片二 (a) 至二 (d)

“三無大廈”公用部分的衞生、安全和保安情況欠佳

(a) 梯間有雜物阻塞



(b) 入口沒有鐵閘

(c) 建築廢料和垃圾棄置天台

(d) 簷篷滿布垃圾

資料來源：民政總署的記錄

1.9　根據民政總署的記錄，截至 2019 年 12 月 31 日，香港共有 40 944 幢私人大廈，當中有 5 255 幢 (13%) 是“三無大廈”。附錄 B 顯示截至 2019 年 12 月 31 日全港各區私人大廈的分布情況。

1.10　鑑於“三無大廈”缺乏管理所衍生的問題，民政總署自 2011 年起推出了針對為該等大廈而設的支援服務。相關措施旨在協助業主成立法團，從而改善大廈管理，並在有需要時進行大廈維修工程。根據民政總署的資料，在 2011 至 2019 年期間，“三無大廈”的總數由 6 736 幢減少至 5 255 幢 (見附錄 C)。有關的兩項服務詳情載於第 1.11 和 1.12 段。

1.11　***大廈管理專業顧問服務計劃 (顧問服務計劃)***　顧問服務計劃自 2011 年開始推行，其特點如下：

(a) ***目的***　顧問服務計劃旨在協助舊樓 (特別是“三無大廈”) 的業主更清楚明白及履行管理自己物業的責任，以解決大廈失修的問題，提升樓宇安全及保障公眾安全。計劃提供的支援，旨在協助業主克服起步和統籌方面的困難，並循序漸進地接受培訓，讓他們最終能承擔管理責任；

(b) ***運作模式***　民政總署透過公開招標，委聘兩家經驗豐富的物業管理公司為承辦商 (下稱顧問服務計劃承辦商)，向目標大廈 (註 8) 的業主提供服務。顧問服務計劃承辦商會主動接觸目標大廈的業主，提供專業顧問和支援服務；及

(c) ***服務範疇***　免費提供一系列的專業意見和跟進服務，包括協助成立法團或協助法團恢復運作，及出席法團會議提供專業意見／文書支援服務。

自 2011 年起，民政總署已推出三期顧問服務計劃。首兩期顧問服務計劃接觸了 2 453 幢大廈。目前顧問服務計劃正處於第三期。截至 2020 年 3 月，顧問服務計劃承辦商在三期計劃中合共接觸了 3 820 幢大廈，並協助部分大廈成立法團或恢復法團運作，總數合共 536 個法團。在《2019 年施政報告》中，政府宣布將顧問服務計劃恆常化。

註 8： *在顧問服務計劃下，目標大廈為符合所訂準則的私人住宅或綜合用途大廈。該等準則包括樓齡、每年的平均應課差餉租值、大廈公用部分的狀況，以及大廈管理團體 (如有) 的狀況。*

1.12 ***居民聯絡大使計劃*** 該計劃同樣在 2011 年推出，其特點如下：

(a) ***目的*** 居民聯絡大使計劃旨在招募居住在“三無大廈”的業主或租客為居民聯絡大使，藉此利便舊樓居民改善大廈管理；

(b) ***運作模式*** 兩家顧問服務計劃承辦商會逐戶探訪目標大廈的住戶，並舉辦講座，鼓勵居民成為居民聯絡大使。各區民政處亦透過日常聯絡工作邀請居民參與計劃；及

(c) ***居民聯絡大使的角色*** 截至 2019 年 12 月，共有大約 3 900 名居民聯絡大使。他們除協助政府部門聯絡居民發放有關大廈管理的訊息外，亦會協助：

(i) 聯絡居民商討和處理日常的大廈管理事宜 (例如大廈的清潔、保安及消防安全)；及

(ii) 鼓勵居民分享大廈管理的經驗和知識。

民政總署表示，居民聯絡大使計劃取得可觀成績。居民聯絡大使不但擔當居民與政府部門之間的橋樑，同時更在他們的大廈積極促進法團成立。很多居民聯絡大使在法團成立後，成為了管委會委員。

其他大廈管理事宜的支援服務

1.13 除了協助成立法團外，民政總署亦提供以下協助大廈管理的支援服務：

(a) 向法團提供諮詢服務 (第 1.14 段)；

(b) 聯絡小組提供的其他支援服務 (第 1.15 段)；及

(c) 教育及宣傳活動 (第 1.16 段)。

1.14 ***向法團提供諮詢服務*** 這些服務旨在加強支援法團按照《條例》妥善履行其職責。服務包括：

(a) ***法團會前諮詢服務*** 這項服務在 2017 年 4 月推出，以加強向法團和管委會提供的支援，令大廈管理更具成效。聯絡小組會在法團會議舉行前向管委會委員講解會議程序並提供相關資料，以協助法團遵從《條例》和根據《條例》發出的《工作守則》的規定。主要

服務對象包括新成立的法團、新任管委會，以及預期將討論具爭議項目 (例如維修項目) 的法團；

(b) ***法團諮詢服務計劃*** 計劃在 2018 年 5 月以試驗計劃形式推出，並於 2020 年 3 月恆常化。計劃旨在加強對法團的支援，促進有效的大廈管理。民政總署透過公開招標委聘了兩家物業管理公司擔任承辦商 (註 9)，為法團提供免費的諮詢服務。服務範疇包括就日常的大廈管理工作和遵從《條例》、《工作守則》、《大廈管理的最佳做法》和《大廈管理程序核對清單》方面提供意見和協助，以及協助法團申請有關大廈管理的資助 (註 10)；及

(c) ***大廈管理免費法律諮詢服務*** 民政總署聯同香港律師會，委派律師就《條例》條文的詮釋及其他相關法律事宜提供法律意見。

1.15 ***聯絡小組提供的其他支援服務*** 全港 18 區民政處的聯絡小組提供協助大廈管理的全面支援服務。除法團會前諮詢服務 (見第 1.14(a) 段) 外，聯絡小組亦向業主和業主組織提供外展服務，包括探訪私人大廈業主和業主組織、出席業主會議，以及在有需要時提供所需資料。為協助業主、業主組織和物業管理公司解決糾紛，聯絡小組或會把個案轉介各項有相關專業團體／專業人員支援的解決爭議服務 (見附錄 D)。

1.16 ***教育及宣傳活動*** 由於管理大廈是業主的責任，因此代表法團行使權力和履行職責的業主和管委會委員 (見第 1.6 段)，務須熟悉《條例》的規定。民政總署就此舉辦了多項教育及宣傳活動，包括：

(a) ***發布指引*** 民政總署提供教育和協助，讓法團認識《條例》的規定和相關法例修訂建議 (註 11)。就此，民政總署已發布多份行政指引及核對清單。民政總署亦發出新聞稿並致函法團，發布有關指引；

註 9： *該兩家承辦商中，有一家亦是顧問服務計劃承辦商 (見第 1.11(b) 段)。*

註 10： *例如關愛基金提供的資助，以紓緩與舊樓法團日常運作開支有關的負擔。*

註 11： *《條例》的上一次修訂在 2007 年完成。當局為使《條例》與時並進，以及回應公眾的關注，於 2011 年成立《建築物管理條例》檢討委員會進行全面檢討。在一連串公眾參與活動後，政府提出多項關於《條例》的修訂建議。舉例而言，其中一項建議是增加通過大型維修工程決議的法團大會法定人數，以鼓勵業主參與作出此等重要決定。當局曾於 2016 年 5 月、2017 年 3 月和 11 月及 2020 年 5 月就所提出的建議諮詢立法會民政事務委員會。*

(b) ***大廈管理中央平台*** 為加強協助舊樓業主處理大廈管理事宜，民政總署於 2018 年 9 月設立大廈管理中央平台，定期舉辦有關大廈管理和維修的簡介會。相關政府部門及機構 (註 12) 的代表會提供資訊和介紹其服務和計劃。截至 2020 年 1 月，合共舉行了 17 場簡介會；及

(c) ***為管委會委員提供有系統的培訓*** 民政總署自 2011 年起委聘大專院校為管委會委員免費提供有系統的大廈管理培訓課程 (名為菁英領導研習班)，以協助他們更有信心和有效地履行職責。截至 2019 年 12 月，超過 620 名管委會委員參加了該研習班。

衡量服務表現

1.17 民政總署在其管制人員報告中，就兩項協助大廈管理方面的主要服務表現指標作出匯報。表一顯示 2015 至 2019 年的預算和實際服務表現。

註 12： *相關政府部門及機構包括屋宇署、消防處、機電工程署、香港警務處、廉政公署、市區重建局和競爭事務委員會。*

表一

協助大廈管理方面的服務表現指標
(2015 至 2019 年)

服務表現指標	預算／實際	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
1(a). 探訪已成立法團／互助委員會／業主委員會／居民組織的大廈次數(探訪次數)	預算	41 000	41 000	不適用(註)		
	實際	41 642	41 108			
1(b). 探訪沒有任何管理形式的大廈次數(探訪次數)	預算	7 000	7 000			
	實際	8 166	7 013			
2. 聯絡私人大廈業主／管理團體(聯絡次數)	預算	不適用(註)		49 000	58 000	58 000
	實際			57 926	62 147	58 855
3. 大廈管理方面的教育及宣傳活動(活動數目)	預算	400	400	400	400	400
	實際	404	400	402	406	404

資料來源：民政總署的記錄

註：由 2017 年起，指標 (1(a))“探訪已成立法團／互助委員會／業主委員會／居民組織的大廈次數”和 (1(b))“探訪沒有任何管理形式的大廈次數”，由新指標 (2)“聯絡私人大廈業主／管理團體”所取代。民政總署表示，新指標更充分反映民政總署有關大廈管理的工作。

2020 年兩項指標的預算為 60 000 次聯絡和 400 項教育及宣傳活動。

審查工作

1.18　2020 年 4 月，審計署就民政總署在協助大廈管理方面的工作展開審查，審查工作集中於下列範疇：

(a)　成立法團的支援服務 (第 2 部分)；

(b)　其他大廈管理事宜的支援服務 (第 3 部分)；及

(c)　其他行政事宜 (第 4 部分)。

鳴謝

1.19　審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，民政總署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：成立業主立案法團的支援服務

2.1　本部分探討民政總署為成立法團而提供的支援服務，審查工作集中於針對為“三無大廈”而設的兩項服務，即顧問服務計劃和居民聯絡大使計劃。

推行大廈管理專業顧問服務計劃

2.2　為協助舊樓 (特別是“三無大廈”) 的業主成立法團，以改善大廈管理，民政總署自 2011 年起推行了三期顧問服務計劃 (見第 1.11 段)。在該三期計劃中，民政總署在每一期計劃均透過公開招標，委聘兩家顧問服務計劃承辦商推行計劃 (註 13)，為符合民政總署所訂準則的目標大廈 (見第 2.3 段) 免費提供一系列的專業意見和跟進服務。服務 (註 14) 包括：

(a)　逐戶家訪，直接聯絡業主；

(b)　協助招募居民聯絡大使；及

(c)　協助成立法團或協助法團恢復運作。

2.3　在每一期顧問服務計劃下，有意參與計劃的大廈業主可提交申請。區議員或各區民政處也可提名大廈參與計劃。大廈若符合民政總署所訂準則，將在該期計劃下獲納入為“目標大廈”。第三期計劃的準則 (註 15) 如下：

註 13：*該兩家承辦商分別服務香港不同區域。該三期計劃的每一期合約費用分別是 3,800 萬元 (第一期)、4,800 萬元 (第二期) 和 5,100 萬元 (第三期)。*

註 14：*顧問服務計劃承辦商在協助成立法團／法團恢復運作之後，亦會在法團成立初期提供跟進服務，包括：*

(a)　出席法團會議，提供專業意見和文書支援服務；

(b)　協助法團申請各類維修資助和貸款計劃，以及跟進驗樓／驗窗和維修工程及招標等事宜；

(c)　協助法團投購第三者風險保險，以及購置和安裝節約能源設備；及

(d)　為法團幹事、業主和居民聯絡大使提供大廈管理培訓。

註 15：*第一、二期的準則與第三期的相同，但下列情況除外：*

(a)　第一期的住宅單位每年平均應課差餉租值 (見第 2.3(b) 段) 門檻為不高於 100,000 元，而第二期則為不高於 120,000 元 (適用於市區) 或 92,000 元 (適用於新界)；及

(b)“不屬於顧問服務計劃以往期數的大廈”(見第 2.3(e) 段) 的準則並不適用於第一期。

(a) 樓齡 30 年或以上的住宅或綜合用途 (即商住兩用) 大廈 (不包括新界小型屋宇、村屋，以及獨立洋房屋苑)；

(b) 住宅單位每年的平均應課差餉租值不高於 162,000 元 (適用於市區) (註 16) 或 124,000 元 (適用於新界)；

(c) 大廈的公用部分失修或破損，需要進行保養或維修工程；

(d) 大廈尚未成立法團，或已成立法團但其管委會已停止運作；及

(e) 不屬於顧問服務計劃第一期或第二期的大廈。

2.4 每一期顧問服務計劃涵蓋的期間和涉及的目標大廈數目如下：

(a) 第一期由 2011 年 11 月至 2014 年 3 月，涉及 1 253 幢目標大廈；

(b) 第二期由 2014 年 4 月至 2017 年 3 月，涉及 1 200 幢目標大廈；及

(c) 第三期由 2017 年 4 月至 2020 年 12 月 (註 17)，涉及 1 367 幢目標大廈。

2.5 民政總署表示，顧問服務計劃行之有效，受到社區相關界別歡迎。在《2019 年施政報告》中，政府宣布將顧問服務計劃恆常化，以深化並持續為“三無大廈”和舊樓業主提供支援，透過委聘經驗豐富的物業管理公司，協助有關大廈業主成立法團或協助法團恢復運作，以履行大廈管理職責。

需要確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目

2.6 顧問服務計劃的目標是協助舊樓 (包括“三無大廈”) 業主成立法團，以改善大廈管理 (見第 2.2 段)。審計署留意到：

(a) 除“三無大廈”外，該三期的顧問服務計劃亦涵蓋已成立法團但其管委會已停止運作的大廈 (見第 2.3(d) 段)。然而，民政總署表示，

註 16：*顧問服務計劃下的市區範圍包括沙田、葵青和荃灣。*

註 17：*顧問服務計劃第三期推行的期間由 2017 年 4 月至 2020 年 3 月。計劃已延長至 2020 年 12 月，以向承辦商採購額外的服務，以顧及在第三期計劃下成立的法團對大廈維修工程的持續需要。*

該署備有“三無大廈”數目的現成資料，但並沒有備存法團管委會已停止運作的大廈 (註 18) 的現成統計數字；及

(b) 根據民政總署的記錄，“三無大廈”的數目 (截至 2019 年有 5 255 幢) 包括了一些或許無法根據《條例》成立法團的大廈，例如獨立洋房和其他單一業權的私人大廈 (見附錄 B 註 2)，這些大廈理應從顧問服務計劃涵蓋範圍中剔除。儘管如此，民政總署並沒有備存該類大廈數目的現成資料。

審計署認為，為了能更佳地規劃資源和評估顧問服務計劃達致計劃目標的程度，民政總署應確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目，包括已成立法團但其管委會已停止運作的大廈，並剔除或許無法根據《條例》成立法團的大廈。

需要檢討目標大廈的區域分布基準

2.7 為方便進行資源分配，民政總署就每個區域設定一個目標大廈的預計數目。民政總署表示，目標大廈的預計數目是根據各區“三無大廈”數目的比例計算。表二顯示在三期顧問服務計劃下，按區域劃分的目標大廈預計總數和實際總數 (即已提出申請或獲提名參與顧問服務計劃並符合所訂準則 (見第 2.3 段) 的大廈數目)。

註 18： *民政總署表示，如聯絡主任在日常聯絡工作中留意到某大廈的管委會已停止運作，便會以附註記錄。有關資料會在相關大廈申請或獲提名參與顧問服務計劃時予以考慮。*

表二

三期顧問服務計劃下的目標大廈數目

區域範圍	目標大廈數目		
	預計 (a)	實際 (b)	差異 (c)=(b)-(a)
區域 1 (油尖旺)	934 (24%)	872 (23%)	-62 (-7%)
區域 2 (九龍城)	713 (18%)	710 (18%)	-3 (0%)
區域 3 (深水埗及九龍東)	774 (20%)	799 (21%)	25 (3%)
區域 4 (港島)	849 (22%)	774 (20%)	-75 (-9%)
區域 5 (新界西)	212 (6%)	219 (6%)	7 (3%)
區域 6 (新界東)	371 (10%)	446 (12%)	75 (20%)
整體	3 853 (100%)	3 820 (100%)	-33 (-1%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

附註：兩家顧問服務計劃承辦商負責不同區域範圍的服務，一家負責區域 1、2、3 和 5，另一家則負責區域 4 和 6。

2.8 從表二可見，兩家顧問服務計劃承辦商在各自負責的區域範圍內的預計與實際目標大廈總數均沒有明顯差別。然而，就個別區域而言，目標大廈的預計與實際數目之間的差異介乎 -75 (區域 4) 至 75 (區域 6)。

2.9 區域範圍及預計目標大廈數目均在聘用承辦商的招標文件和合約內訂明，因此預計目標大廈數目及其區域分布務須盡可能接近實際情況。由於顧問服務計劃將於第三期後恆常化 (見第 2.5 段)，審計署認為民政總署應藉此機會，檢討規劃目標大廈的區域分布基準，包括除了“三無大廈”數目的比例外，還應否考慮其他因素 (例如大廈樓齡)。

需要改善成立法團／恢復法團運作方面的成功率

2.10　顧問服務計劃在 2011 年 (即 9 年前) 推出。截至 2020 年 3 月，在已接觸的 3 820 幢大廈中，有 536 個 (14%) 法團在顧問服務計劃下成立／恢復運作。表三顯示每一期顧問服務計劃下成立／恢復運作的法團數目。

表三

在顧問服務計劃下接觸的大廈和成立／恢復運作的法團數目

項目	第一期	第二期	第三期 (截至2020年3月)	整體
已接觸的大廈數目 (a)	1 253	1 200	1 367	3 820
成立／恢復運作的法團數目 (b)	157	194	185	536 (註)
成立／恢復運作的法團數目佔已接觸的大廈數目的百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	13%	16%	14%	14%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：包括 443 個成立的法團和 93 個恢復運作的法團。

2.11　不時有傳媒報道並有部分立法會議員認為，顧問服務計劃下成立法團的成功率看來偏低。如表三所示，以顧問服務計劃下成立／恢復運作的法團數目佔計劃下已接觸的大廈數目的百分比計算，成立法團／恢復法團運作的整體成功率為 14%。審計署留意到顧問服務計劃承辦商須向民政總署提交每月進度報告，匯報地區內每幢目標大廈的聯絡工作情況，但沒有任何文件證明民政總署曾詢問顧問服務計劃承辦商在協助業主成立法團／恢復法團運作時遇到的困難。

2.12　審計署選定了 3 個民政處 (註 19) 以檢視民政總署的大廈管理工作。為了解顧問服務計劃承辦商推行計劃的工作，審計署審查了承辦商向該 3 個民政處提交的每月進度報告。表四撮述顧問服務計劃承辦商在其中一個地區 (地區 A) 家訪的結果。

表四

顧問服務計劃在地區 A 家訪的摘要

項目	第二期	第三期 (截至 2020 年 3 月)
已接觸的大廈數目 (a)	280	133
涉及單位數目 (b)	4 561	3 181
沒有完成家訪的單位 (註)		
單位數目 (c)	3 339	2 568
佔總數的百分比 (d)=(c) ÷ (b) × 100%	73%	81%
完成家訪的單位		
單位數目 (e)	1 222	613
佔總數的百分比 (f)=(e) ÷ (b) × 100%	27%	19%
願意接受顧問服務計劃服務的業主／居民單位數目 (g)	970	597
佔完成家訪單位數目的百分比 (h)=(g) ÷ (e) × 100%	79%	97%
願意成為管委會委員的業主／居民單位數目 (i)	100	77
佔完成家訪單位數目的百分比 (j)=(i) ÷ (e) × 100%	8%	13%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：按照合約規定，顧問服務計劃承辦商須於服務展開後 3 個月內就區域範圍內所有目標大廈完成家訪。合約沒有指明嘗試家訪的次數。根據民政總署的記錄，沒有完成家訪的原因包括單位空置，或有關的顧問服務計劃承辦商在家訪時未能聯絡有關業主／居民。

註 19：*所選定的民政處為 2019 年分別在港島、九龍及新界錄得與目標聯絡次數差距最大 (見第 4.3 段) 的民政處。*

2.13　從表四可見：

(a) 顧問服務計劃承辦商在完成家訪方面遇到相當困難的單位佔很大比例 (第二期為 73%，第三期為 81%── 見 (d) 項)；及

(b) 在成功完成家訪的單位中，業主／居民大多願意接受顧問服務計劃服務 (第二期為 79%，第三期為 97%── 見 (h) 項)。

2.14　民政總署表示，業主和居民的參與是有效進行大廈管理的關鍵。對成立法團而言，上述訊息必須傳達予大廈中大多數業主／居民。逐戶家訪的目的是與他們直接接觸，以推廣顧問服務計劃，並鼓勵他們參與大廈管理。顯然，顧問服務計劃承辦商在家訪方面遇到的困難，可能是導致成立法團／恢復法團運作的成功率看來偏低的原因之一。

2.15　2020 年 9 月，民政總署告知審計署，雖然沒有任何文件證明民政總署曾詢問顧問服務計劃承辦商在協助業主成立法團／恢復法團運作時遇到的困難 (見第 2.11 段)，但顧問服務計劃承辦商曾反映困難，可能源於該等大廈經常面對的多項內在問題和實際困難，例如：

(a) 大廈住戶大部分均為租戶而非業主；

(b) 大廈業主年紀老邁，無意成立法團；

(c) 存在多份大廈公契，導致業權複雜，大廈某些公用部分的管理責任亦因而變得複雜；及

(d) 大廈正被收購。

這些困難也許導致有關業主參與大廈管理工作意欲甚低。在這背景下，加上“三無大廈”的數目多年來顯著減少，民政總署認為顧問服務計劃的成績已屬合理。

2.16　審計署認為，民政總署需要在考慮顧問服務計劃承辦商面對的困難後制訂措施，以改善在顧問服務計劃下成立法團／恢復法團運作的成功率。

在監察顧問服務計劃承辦商的表現方面有可予改善之處

2.17 ***服務表現目標*** 民政總署為顧問服務計劃承辦商訂定實施計劃的服務量目標。該署已發出《聯絡主任管理顧問服務計劃合約的工作指南》，以監察承辦商在有關地區執行顧問服務計劃時的服務和表現。協助有效監察顧問服務計劃承辦商服務表現的程序包括：

(a) 承辦商須向民政總署提交每月進度報告，包括報告服務量目標的達標情況。該署的職員會每兩個月進行審計和實地視察 (註 20)；及

(b) 如果承辦商未能達到合約所訂的標準，署方將採取跟進行動 (註 21)。

各期所定的主要目標和有關目標的達標情況撮述於表五。

註 20： *顧問服務計劃承辦商須備存記錄表，並提供予民政總署職員查閱。記錄表須記錄承辦商的工作詳情 (例如進行過的家訪和出席過的會議)。*

註 21： *民政處有權指示顧問服務計劃承辦商在指明期限內補救／糾正未能達標的情況。如果承辦商未能遵從指示，民政總署會發出警告信。如果達標進度未能令民政總署滿意，該署會從月付款項中扣起／扣減一筆款項，並向承辦商發出警告信。於第三期期間 (截至 2020 年 6 月)，署方曾發出 1 封警告信。*

表五

顧問服務計劃的服務量目標

服務量目標	目標／實際	第一期	第二期	第三期(截至2020年3月)	整體
成立法團／恢復法團運作的數目	目標	99	99	105	303
	實際	157 (159%)	194 (196%)	185 (176%)	536 (177%)
招募居民聯絡大使數目	目標	不適用 (註 2)	1 200	1 348	2 548
	實際		1 255 (105%)	1 434 (106%)	2 689 (106%)
獲提供以下協助的法團數目					
申請貸款／資助	目標	99	99	105	303
	實際	111 (112%)	113 (114%)	194 (185%)	418 (138%)
委聘顧問／承辦商 (註 1)	目標	71	51	103	225
	實際	114 (161%)	84 (165%)	104 (101%)	302 (134%)
投購第三者風險保險	目標	不適用 (註 2)	99	105	204
	實際		154 (156%)	173 (165%)	327 (160%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註 1： 有關顧問／承辦商 (例如註冊檢驗人員、認可人士) 負責進行驗樓及／或保養／維修工程。

註 2： 第一期的顧問服務計劃承辦商沒有參與投購第三者風險保險和招募居民聯絡大使的工作。

附註：以括號標示的數字代表服務量目標的達標情況。

2.18　從表五可見，多個目標在三期顧問服務計劃的整段期間均持續超額完成(例如成立法團／恢復法團運作的數目)。審計署認為，服務表現目標不但應該切實可行，還須具足夠挑戰空間以推動進步改善。顧問服務計劃自 2011 年起已實施 9 年，鑑於多個服務表現目標持續超額完成，民政總署需要檢討有關目標水平，以期提高服務水平。

2.19　***服務使用者諮詢會議***　根據《聯絡主任管理顧問服務計劃合約的工作指南》，顧問服務計劃承辦商須每半年在各個區域召開由服務使用者代表 (例如法團、業主／居民和居民聯絡大使) 及民政處職員組成的服務使用者諮詢會議，蒐集有關顧問服務計劃和計劃承辦商服務表現的意見。署方會發信到目標大廈邀請業主／居民參加會議。截至 2020 年 3 月，兩家顧問服務計劃承辦商已在三期的顧問服務計劃下在各區域共進行了 93 次服務使用者諮詢會議，回應普遍正面 (註 22)。在三期計劃中，各期有關會議的平均出席情況分析載於表六。

表六

服務使用者諮詢會議出席情況

項目	第一期	第二期	第三期 (截至 2020 年 3 月)	整體
舉行會議次數	28	35	30	93
每次會議的平均出席人數	19	23	23	22
每次會議有代表出席的大廈平均數目	10	11	13	11

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.20　審計署就出席情況所作的進一步分析顯示：

(a)　每次會議的出席人數普遍偏低，由 5 至 53 人不等，平均為 22 人；及

註 22：*民政總署表示，服務使用者認為顧問服務計劃承辦商成功協助業主管理大廈，並有助教育和加深業主對大廈管理的認識。*

(b) 在 93 次會議中，有 24 次 (26%) 會議的出席人數少於 10 人。

2.21 ***服務使用者滿意度調查*** 根據《聯絡主任管理顧問服務計劃合約的工作指南》，民政處每年均須派發服務使用者滿意度調查問卷，蒐集服務使用者對顧問服務計劃和計劃承辦商服務表現的意見。在評核承辦商服務表現時，有關調查結果會納入考慮之列。截至 2020 年 3 月，民政處已就三期的顧問服務計劃進行 6 次服務使用者滿意度調查。調查結果顯示：

(a) 83% 的服務使用者滿意顧問服務計劃承辦商的服務表現；

(b) 76% 的服務使用者滿意宣傳工作；及

(c) 88% 的服務使用者認為顧問服務計劃有助他們成立法團。

2.22 審計署分析了該 6 次服務使用者滿意度調查的回應率 (見表七)，留意到：

(a) 派發的調查問卷數目呈減少趨勢。由第一期的 32 434 份減少至第二期的 17 601 份；在第三期更減少至 14 349 份，整體減少了 56%；及

(b) 回應率偏低，由 1.5% (第三期) 至 3.1% (第二期) 不等，平均為 2.2%。

表七

顧問服務計劃
服務使用者滿意度調查回應率

項目	第一期	第二期	第三期 (截至 2020 年 3 月)	整體
派發的調查問卷數目 (a)	32 434	17 601	14 349	64 384
交回的調查問卷數目 (b)	662	553	219	1 434
回應率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	2.0%	3.1%	1.5%	2.2%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.23　蒐集意見旨在獲取有用資料，以評估和不斷改善服務。意見必須是從廣泛而具代表性的抽樣對象蒐集所得，才能反映持份者的共同想法，而意見亦會較全面，足以推動改善服務。不過，審計署留意到服務使用者諮詢會議的出席情況和服務使用者滿意度調查的回應率均偏低。例如，就第三期而言：

(a) 在服務使用者諮詢會議方面，相比於計劃涉及總共 1 367 幢目標大廈 (見第 2.4(c) 段)，有代表出席會議的大廈數目偏低 (在 30 次會議中，平均 13 幢大廈 —— 見第 2.19 段表六)；及

(b) 在服務使用者滿意度調查方面，派發的調查問卷只有 14 349 份，佔 22 312 個目標大廈單位總數的 64%。此外，交回的調查問卷只有 219 份，佔派發調查問卷的 1.5% (見第 2.22 段表七)。所得意見非常有限。

2.24　審計署認為，民政總署需要與顧問服務計劃承辦商合力探討方法，以鼓勵更多服務使用者通過服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查提供意見。

需要就三期顧問服務計劃所得的經驗進行全面檢討

2.25　民政總署表示，顧問服務計劃受目標大廈業主及社會有關人士的歡迎。他們認為計劃有助舊樓業主改善大廈管理、居住環境及樓宇安全。在《2019 年施政報告》中，政府宣布將顧問服務計劃恆常化 (見第 2.5 段)。恆常化後的顧問服務計劃會繼續提供服務 (如協助成立法團)，支援有需要的舊樓業主。民政總署在 2020 年 7 月回應審計署的查詢時表示，署方正制訂計劃細節和準備有關服務的採購。

2.26　截至 2019 年 12 月 31 日，香港共有 5 255 幢“三無大廈”(見附錄 B)。民政總署表示，三期顧問服務計劃涉及共 3 820 幢目標大廈，當中已包括所有已提出申請或獲提名參與顧問服務計劃並符合所訂準則 (見第 2.3 段) 的“三無大廈”。由於計劃將會恆常化，該署應進行全面檢討，汲取實施三期計劃的經驗，訂出顧問服務計劃的未來路向。民政總署特別宜在納入為目標大廈的準則方面 (例如調整應課差餉租值門檻) 作檢討，使顧問服務計劃涵蓋更多有需要的大廈。該署日後在實施顧問服務計劃時，亦須考慮本審計報告書所載的建議。

審計署的建議

2.27 審計署*建議*民政事務總署署長應：

(a) 確定顧問服務計劃下的合資格大廈數目；

(b) 檢討顧問服務計劃下規劃目標大廈的區域分布基準；

(c) 在考慮顧問服務計劃承辦商面對的困難後制訂措施，以改善在顧問服務計劃下成立法團／恢復法團運作的成功率；

(d) 檢討顧問服務計劃承辦商的服務表現目標水平，以期提高服務水平；

(e) 與顧問服務計劃承辦商合力探討方法，以鼓勵更多服務使用者通過服務使用者諮詢會議和服務使用者滿意度調查提供意見；及

(f) 進行全面檢討，汲取實施三期計劃的經驗，訂出顧問服務計劃的未來路向，以及日後在實施顧問服務計劃時考慮本審計報告書所載的建議。

政府的回應

2.28 民政事務總署署長同意審計署的建議。

推行居民聯絡大使計劃

2.29 鑑於部分舊樓在成立法團和處理大廈日常管理方面存在很大困難，民政總署在 2011 年推出居民聯絡大使計劃 (見第 1.12 段)。計劃旨在招募居住在“三無大廈”的業主或租客成為居民聯絡大使，以建立居民聯絡網絡，推廣有效管理大廈的訊息。長遠目標是協助這些大廈成立法團，以利便有效的大廈管理。

2.30 年滿 18 歲並居住在樓齡 30 年或以上的“三無大廈”的業主／居民均可參與計劃，成為居民聯絡大使。居民聯絡大使主要透過顧問服務計劃下的逐戶家訪 (見第 2.2(b) 段) 或由聯絡小組透過日常聯絡工作進行招募。居民聯絡大使並無固定任期，當大廈成立法團後，居住在該大廈的居民聯絡大使便會從居民聯絡大使名單中移除，列為前任居民聯絡大使。

2.31 居民聯絡大使應協助：

(a) 聯絡居民商討和處理日常的大廈管理事宜 (例如大廈的清潔、保安及消防安全)；

(b) 鼓勵居民分享大廈管理的經驗和知識；

(c) 聯絡居民以傳達政府部門就大廈管理相關事宜 (例如建築物安全及消防安全) 而發放的訊息；及

(d) 就大廈管理事宜向民政處提出意見。

需要加強招募居民聯絡大使和推廣居民聯絡大使計劃的工作

2.32 截至 2019 年 12 月，居於 1 300 幢樓齡 30 年或以上“三無大廈”的現任居民聯絡大使共有 2 759 人，前任居民聯絡大使則有 1 131 人。表八列出在 2015 至 2019 年期間透過計劃招募的居民聯絡大使人數和成立的法團數目。

表八

居民聯絡大使計劃的成果
(2015 至 2019 年)

項目	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
年內招募的居民聯絡大使人數 (a)	566	319	1 054	439	431
自 2011 年以來累計的居民聯絡大使人數					
現任居民聯絡大使 (b)	1 769	1 989	2 875	2 865	2 759
前任居民聯絡大使 (c)	437	536	704	943	1 131
招募的居民聯絡大使總人數 (d)=(b)+(c)	2 206	2 525	3 579	3 808	3 890
樓齡 30 年或以上的“三無大廈”數目 (e)	不適用 (註)	4 686	4 502	4 305	4 203
有現任居民聯絡大使的大廈數目 (f)	982	1 032	1 391	1 493	1 300
有現任居民聯絡大使的大廈數目佔樓齡 30 年或以上的“三無大廈”數目的百分比 (g)=(f) ÷ (e) × 100%	不適用	22%	31%	35%	31%
成立法團總數 (h)	223	200	222	236	132
透過計劃成立的法團數目 (i)	74	46	57	108	87
透過計劃成立的法團數目佔成立法團總數的百分比 (j)=(i) ÷ (h) × 100%	33%	23%	26%	46%	66%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：民政總署表示，該署沒有 2015 年的數字，原因是該署於 2016 年為其私人大廈電腦資料庫進行優化，優化前的資料已無法追查。

2.33 如表八顯示，在 2015 至 2019 年期間：

(a) 招募的居民聯絡大使人數由 2015 年的 566 人升至 2017 年的高峯 1 054 人，其後滑落至 2019 年的 431 人，整體下跌 24% (見 (a) 項) (註 23)；

(b) 樓齡 30 年或以上的“三無大廈”中，有現任居民聯絡大使的介乎 22% 至 35% (見 (g) 項)；

(c) 透過居民聯絡大使計劃成立的法團數目整體上升。數目由 2015 年的 74 個升至 2018 年的高峯 108 個，其後下跌至 2019 年的 87 個，整體上升 18% (見 (i) 項)；及

(d) 透過居民聯絡大使計劃成立的法團數目佔成立法團總數的百分比，由 2015 年的 33% 倍增至 2019 年的 66% (見 (j) 項)。

民政總署表示，居民聯絡大使計劃能有效協助法團的成立。審計署認為，為提高在“三無大廈”成立法團的成功率，民政總署應加強招募居民聯絡大使的工作，並把重點放在沒有現任居民聯絡大使的“三無大廈”。就此，審計署在審查選定的民政處的記錄時 (見第 2.12 段)，留意到在顧問服務計劃第三期 (見第 2.12 段表四) 下承辦商在地區 A 對目標大廈進行逐戶探訪期間，在完成的 613 次家訪中，只有 2 名 (0.3%) 業主／居民在逐戶探訪前對居民聯絡大使計劃曾有所聞。審計署認為民政總署應採取措施，加強宣傳該計劃，從而鼓勵更多業主／居民成為居民聯絡大使。

審計署的建議

2.34 **審計署*建議* 民政事務總署署長應：**

(a) **加強招募居民聯絡大使的工作，並把重點放在沒有現任居民聯絡大使的“三無大廈”；及**

註 23：*民政總署表示，招募居民聯絡大使人數有所波動與每期顧問服務計劃的開展有關。人數在每期顧問服務計劃 (如 2017 年第三期) 開展時會顯著上升，因顧問服務計劃承辦商的首項工作，是到目標大廈進行逐戶探訪和招募居民聯絡大使。雖然顧問服務計劃承辦商會在之後數年繼續招募居民聯絡大使，但招募人數會自然下跌。此外，一些在顧問服務計劃承辦商初次接觸時業主已不感興趣的目標大廈，可能就是出現內在問題的“三無大廈”(見第 2.15 段)，自然難以說服這些大廈的業主成為居民聯絡大使。*

(b) **採取措施，加強宣傳居民聯絡大使計劃，從而鼓勵更多業主／居民成為居民聯絡大使。**

政府的回應

2.35 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：其他大廈管理事宜的支援服務

3.1　本部分探討民政總署就其他大廈管理事宜提供的支援服務，審查工作集中於下列範疇：

(a)　聯絡小組提供的支援服務 (第 3.2 至 3.29 段)；及

(b)　教育及宣傳活動 (第 3.30 至 3.44 段)。

地區大廈管理聯絡小組提供的支援服務

3.2　2001 年，民政總署在全港 18 區民政處均設立聯絡小組，以主動和外展方式為私人大廈業主和業主組織提供服務。聯絡小組的聯絡主任負責提供全面服務，以統籌區內大廈管理事宜。聯絡小組在協助大廈管理工作方面提供的支援服務包括：

(a)　法團會前諮詢服務 (見第 1.14(a) 段)；

(b)　外展服務，包括：

(i)　探訪區內私人大廈的業主和業主組織，推廣良好的大廈管理方法；及

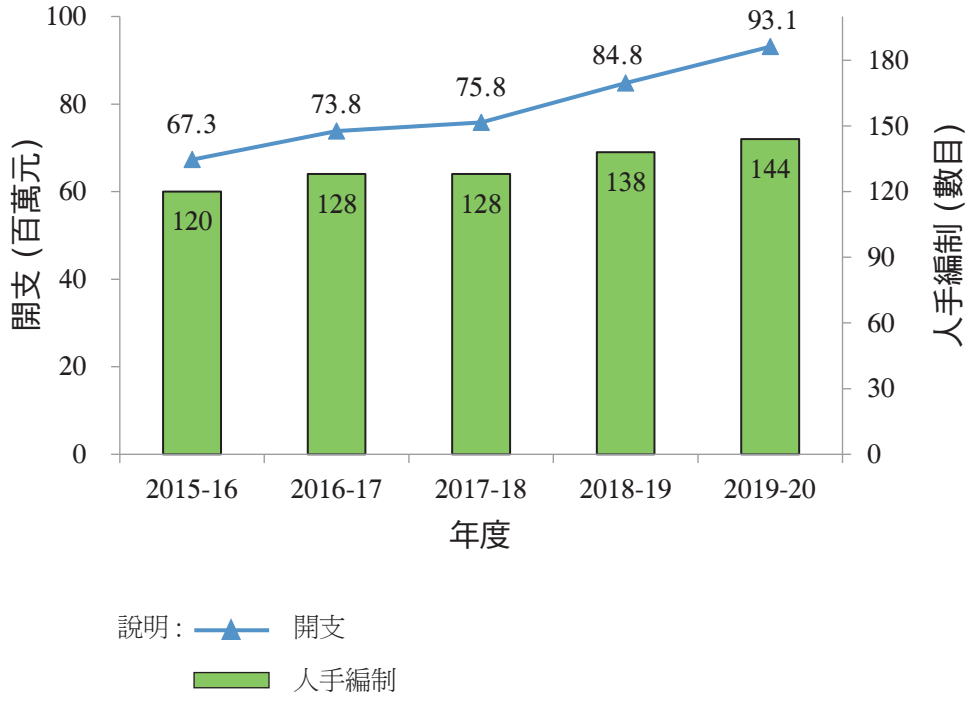
(ii)　出席業主會議並視乎情況提供資料；及

(c)　協助解決爭議和在適當時安排解決爭議服務 (見附錄 D)。

3.3　聯絡小組的聯絡主任編制由 2015–16 年度的 120 人增至 2019–20 年度的 144 人，增幅為 20%。圖一顯示由 2015–16 至 2019–20 年度期間負責大廈管理事宜的聯絡主任的整體人手編制和開支。

圖一

聯絡小組聯絡主任的人手編制和開支
(2015–16 至 2019–20 年度)



資料來源：民政總署的記錄

需要就所提供的法團會前諮詢服務備存妥善記錄

3.4 為加強向法團和管委會提供的支援，令大廈管理更具成效，民政總署在2017 年 4 月推出法團會前諮詢服務，由聯絡小組負責提供有關服務。在該服務下：

(a) 主要對象為新成立的法團、新任管委會及預期將討論具爭議項目的法團；

(b) 聯絡小組在法團會議舉行前向管委會委員講解會議程序並提供相關資料，以協助法團遵從《條例》和《工作守則》的規定，並採用相關指引；及

(c) 服務模式包括會議、磋商、書信往來和電話溝通。

3.5　民政總署表示，以往民政總署人員只會列席會議；相比之下，法團會前諮詢服務更切合業主和法團的期望。自服務推出以來，所提供的服務節數有上升趨勢 (由 2017 年的 3 803 節增至 2018 年的 5 634 節和 2019 年的 6 458 節)。

3.6　根據於 2017 年法團會前諮詢服務剛推出時由民政總署總部向各民政處發出的電郵，聯絡主任應就所提供的服務備存妥善記錄。民政處須每月向總部報告所提供的服務節數。為利便記錄所需統計數字，民政總署總部亦提供了一份記錄表範本供聯絡主任參考和個人使用。該記錄表有助聯絡主任記錄他們向法團提供服務的節數和詳情，包括日期、大廈名稱、服務模式、個案性質和跟進行動。

3.7　在到訪 3 個選定的民政處 (見第 2.12 段) 期間，審計署曾查詢有關提供法團會前諮詢服務的記錄方式。有關民政處表示：

(a) 備存的大廈檔案 (即紙本檔案) 載有每幢大廈的資料和與法團／業主組織的往來書信：

  (i) 其中一個民政處 (民政處 B) 就法團會前諮詢服務制定了專用“記錄表”，該表除記錄基本資料 (如服務日期和時間、大廈／受訪者名稱) 外，亦包括一份核對清單，載列聯絡主任可向法團提供意見的範疇 (如舉行大會的程序、大廈管理的最佳做法)。這些記錄表均收錄在大廈檔案內；及

  (ii) 另外兩個民政處 (民政處 A 和 C) 只將往來書信保留在大廈檔案內，以其他模式提供的服務 (如會議、磋商或電話溝通 ── 見第 3.4(c) 段) 並不存檔；

(b) 總部提供的記錄表範本 (見第 3.6 段) 只供聯絡主任參考和個人使用。聯絡主任可使用其他非正式記錄方式 (如在座檯曆或日誌上記下附註)，作為提供服務的記錄；及

(c) 個別聯絡主任會在月底計算總共提供了多少節服務，並通知所屬民政處的統籌人員，由該人員製備每月報表交回總部。

3.8　在到訪的 3 個民政處，審計署抽查了 23 個在 2018 和 2019 年獲民政處提供法團會前諮詢服務的法團 (註 24)。民政處 A 主要使用其他非正式記錄方式 (見第 3.7(b) 段)，在所抽查的 10 個法團的記錄中，民政處 A 無法就其中 3 個 (30%) 法團提供記錄。民政處 A 表示，有關的聯絡主任已調離該民政處，難以找到相關記錄。

3.9　民政總署總部已要求各民政處就所提供的法團會前諮詢服務備存妥善記錄 (見第 3.6 段)，但由於沒有界定何謂妥善記錄，因此不同民政處做法不一。部分民政處的記錄可在大廈檔案中找到 (如第 3.7(a)(i) 段提及的民政處 B)，但另一些民政處的記錄則並非同樣齊備 (見第 3.8 段)。審計署認為，民政總署需要發出更多指引，確保就所提供的服務備存妥善記錄。

到私人大廈進行探訪方面有可予改善之處

3.10　為協助聯絡主任有效執行與大廈管理有關的職務，民政總署總部已發出《聯絡主任大廈管理工作手冊》(《工作手冊》)，以供聯絡主任作一般指引參考。《工作手冊》不時修訂，以應對不時出現的轉變。該手冊最近一次是在 2016 年更新。

3.11　探訪大廈和出席業主會議是聯絡小組為私人大廈的業主和業主組織提供外展服務的主要方法。為了解業主和業主組織的需要，以及為他們提供所需服務，有關做法實屬必要。《工作手冊》列明聯絡主任每年最少探訪每幢私人大廈一次。此舉不僅讓聯絡主任與業主保持聯絡，更可確保大廈持續得到妥善管理。

3.12　聯絡小組在探訪時會記錄大廈的詳情，例如大廈公用部分的情況 (例如保安和衞生情況)、上一次法團周年大會的日期、第三者風險保險的有效期 (註 25) 及物業管理公司的名字。聯絡小組也會提醒法團遵從《條例》，以及宣傳有效地管理大廈的重要性。

註 24：*審計署就民政處 A 和 B 分別各抽查了 10 個在 2019 年獲提供法團會前諮詢服務的法團。至於民政處 C，由於在 2019 年沒有向任何法團提供法團會前諮詢服務，在 2018 年則曾向 3 個法團提供共 9 節服務，因此審計署審查了全部 9 節為該 3 個法團提供的服務。*

註 25：*《條例》規定法團須就大廈的公用部分和法團財產購買第三者風險保險，並須保持保險單有效。*

3.13 ***需要檢討探訪私人大廈的頻次*** 審計署就聯絡小組在 2016 至 2019 年期間 (註 26) 以探訪私人大廈 (包括出席業主會議) 的形式提供的外展服務進行分析 (見表九)，結果顯示：

(a) 2019 年聯絡小組探訪的大廈數目為 18 665 幢，較 2016 年的 21 526 幢下降了 13%；

(b) 按獲探訪的大廈佔全港大廈的百分比計算，2019 年的 46% 較 2016 年的 53% 下降了 7 個百分點；及

(c) "聯絡主任每年最少探訪每幢私人大廈一次" 的要求 (見第 3.11 段) 沒有達到。在 2016 至 2019 年期間，每年有 47% 至 54% 的大廈未獲探訪。

表九

聯絡小組探訪私人大廈的數目
(2016 至 2019 年)

項目	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
香港的私人大廈數目 (a)	40 521 (100%)	40 558 (100%)	40 697 (100%)	40 944 (100%)
聯絡小組探訪的私人大廈數目 (b)	21 526 (53%)	20 635 (51%)	19 449 (48%)	18 665 (46%)
聯絡小組沒有探訪的私人大廈數目 (c)=(a)–(b)	18 995 (47%)	19 923 (49%)	21 248 (52%)	22 279 (54%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.14 為進一步審查聯絡小組為私人大廈的業主和業主組織提供外展服務的頻次，審計署在 3 個選定的民政處 (見第 2.12 段) 中，各抽查了 10 個大廈檔案進行審查。表十顯示探訪大廈的頻次未如理想。在 30 幢大廈中，只有 5 幢 (17%) 能達到每年最少探訪一次的要求。

註 26： *分析是以民政總署的香港私人大廈電腦資料庫內的資料為根據。由於聯絡主任由 2016 年起必須把探訪報告的資料輸入資料庫，故審計署是以 2016 至 2019 年的資料進行分析。*

表十

聯絡小組探訪私人大廈的頻次
(2015 至 2019 年)

聯絡小組探訪頻次	大廈數目	百分比
沒有探訪	6	20%
有 1 年進行探訪	4	13%
有 2 年進行探訪	7	24%
有 3 年進行探訪	4	13%
有 4 年進行探訪	4	13%
全部 5 年進行探訪	5	17%
總計	30	100%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.15 民政總署在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 在民政總署 2017 年的管制人員報告中，“探訪已成立法團／互助委員會／業主委員會／居民組織的大廈次數”和“探訪沒有任何管理形式的大廈次數”兩項服務表現指標，已由“聯絡私人大廈業主／管理團體”的新指標所取代，以更充分反映民政總署有關大廈管理的工作 (見第 1.17 段表一的註)。經修訂後，實地“探訪”每幢大廈不再被視為進行大廈管理聯絡工作的唯一方法；

(b) 有關轉變亦反映了科技方面的發展，讓聯絡小組能以電子方式 (例如電郵、電話和使用流動應用程式進行即時通訊) 與法團維持更緊密、更頻繁的聯絡；

(c) 管制人員報告中經修訂的服務表現指標的公開資料和民政總署與聯絡小組就有關事宜的內部溝通，理應取代《工作手冊》內有關探訪大廈的要求；及

(d) 由於管制人員報告中的指標有所轉變，探訪大廈的次數自然下降，但這不應被視作與法團減少聯絡。

3.16　民政總署表示，探訪大廈的目的一方面是與業主保持聯絡，另一方面則是確保大廈持續得到妥善管理，這包括視察大廈公用部分的實體狀況 (見第 3.11 及 3.12 段)，而以電子方式聯絡業主／管理團體未必能夠輕易達到這個目的。因此，聯絡小組定期探訪私人大廈的做法是有其用處的。

3.17　審計署留意到民政總署已實施一項衡量服務表現的機制，以便民政處和總部監察與私人大廈業主和管理團體聯絡的次數 (見第 4.11 段)。然而，該署並沒有就聯絡小組探訪私人大廈的覆蓋範圍訂定監察機制。審計署認為，由於管制人員報告中的指標已經轉變，民政總署需要檢討聯絡小組探訪私人大廈的頻次，並設立監察機制，以確保聯絡小組達到頻次要求。民政總署亦需要在檢討完成後修訂《工作手冊》，以確保符合最新情況。

3.18　***需要在探訪私人大廈時接觸業主組織***　審計署留意到，雖然有部分大廈在過去 5 年都未獲探訪，然而另有一些大廈則在同一年內獲探訪多次，但聯絡小組卻沒有接觸有關的業主組織。個案一便是例子。

個案一

探訪大廈多次卻沒有接觸法團
(2015 至 2019 年)

1. 大廈法團在 1992 年成立。當區的聯絡小組收集了法團的資料，包括管委會主席的地址、電話號碼和電郵地址。

2. 根據民政總署的記錄，在 2015 至 2019 年期間合共探訪了該幢大廈 15 次，詳情如下：

年份	探訪次數	探訪結果
2015	2	在 2 次探訪的其中 1 次 進入大廈檢查告示板上的告示
2016	5	未能進入大廈
2017	5	未能進入大廈
2018	1	未能進入大廈
2019	2	未能進入大廈
總計	15	

審計署的意見

3. 雖然民政總署的記錄顯示在 2015 至 2019 年期間，每年均有探訪該幢大廈，合共達 15 次，但聯絡小組在其中 14 次探訪中未能進入大廈，以及在全部 15 次探訪中均無法會見法團代表。在沒有與法團互動的情況下，有關探訪並沒有達到《工作手冊》所列與業主保持聯絡的目的 (見第 3.11 段)。審計署認為，有關聯絡小組應在探訪前先聯絡法團，預約時間會面。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.19 審計署認為，為改善探訪私人大廈的成效，民政總署需要為聯絡小組發出更多有關探訪程序的指引 (例如探訪前先聯絡法團)。

需要確保聯絡小組的聯絡主任接受充足培訓

3.20 ***需要鼓勵聯絡主任參加培訓*** 為有效協助業主和業主組織在法團會議上處理大廈管理事宜及法律議題，聯絡小組的聯絡主任具備充足的專業知識尤為重要。為此，民政總署會按需要定期向聯絡小組的聯絡主任提供培訓，包括為新聘聯絡主任而設的入職訓練課程，以及為較具經驗的聯絡主任而設有關《條例》的條文及相關法庭個案判案書的工作坊和專題講座。此外，該署委聘了一所大專院校為負責大廈管理職務的聯絡主任提供度身訂造的課程。2019 年 4 月，一位立法會議員曾就聯絡小組獲提供的培訓查詢，民政總署表示每年已為聯絡小組提供約 100 小時的培訓。

3.21 審計署分析了在 2015–16 至 2019–20 年度期間為聯絡主任提供的大廈管理課程的培訓時數和出席情況 (見表十一)。審計署留意到，雖然總培訓時數由 2015–16 年度的 96 小時增至 2019–20 年度的 139 小時 (增幅為 45%)，但同期的出席者總數卻由 329 人次減至 282 人次 (減幅為 14%)。舉例而言，該署在 2018–19 年度為聯絡主任安排了一場簡介會，介紹於 2018 年 8 月公布的經修訂的《供應品、貨品及服務採購工作守則》，以便法團採用和參考。簡介會有 39 名聯絡主任出席，僅佔 138 名負責大廈管理職務的聯絡主任的 28%。為提升聯絡主任處理有關大廈管理職務的專業水平，民政總署需要鼓勵聯絡主任參加相關培訓課程。就此，審計署留意到，民政總署並沒有為聯絡主任制訂任何培訓要求 (例如最低培訓課程數目或培訓時數)。審計署認為，民政總署應考慮為聯絡主任制訂培訓要求 (例如每年最低培訓時數)。

表十一

聯絡主任的大廈管理培訓
(2015–16 至 2019–20 年度)

培訓性質	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度	2019–20 年度
培訓時數 (註)					
法律方面／《條例》條文／法庭案例研究培訓課程	63	63	63	42	63
工作坊／培訓課程	28	35	35	41	74
服務計劃／指引簡介會	5	—	—	6	2
為新聘聯絡主任而設的入職課程	—	—	—	17	—
總培訓時數	96	98	98	106	139
出席者人次					
法律方面／《條例》條文／法庭案例研究培訓課程	213	246	210	277	169
工作坊／培訓課程	36	84	39	72	84
服務計劃／指引簡介會	80	—	—	129	29
為新聘聯絡主任而設的入職課程	—	—	—	53	—
出席者總數 (人次)	329	330	249	531	282

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：每個課程的培訓時數由 2 小時 (例如 2018–19 年度的最佳做法簡介會) 至 40 小時 (2019–20 年度的綜合調解員培訓) 不等。

3.22 ***需要繼續就新推出的服務和發布的新／修訂指引提供培訓*** 在過去數年，民政總署就大廈管理推出了新服務，並發布了新／修訂指引。審計署審查民政總署為聯絡小組提供的培訓課程時發現，民政總署並未就一些新推出的服務提供專設培訓 (見表十二)。

表十二

就新推出的服務和發布的新／修訂指引提供的培訓
(2015–16 至 2019–20 年度)

服務／指引	推出／發布日期	提供培訓
(a) 大廈管理義務專業調解服務計劃	2015 年 3 月	有 (2015–16 年度)
(b) 法團會前諮詢服務	2017 年 4 月	沒有
(c) 解決大廈管理爭議服務	2018 年 4 月	沒有
(d) 法團諮詢服務計劃	2018 年 5 月	有 (2018–19 年度)
(e) 免費大廈管理外展法律諮詢服務	2019 年 9 月	沒有
(f) 《工作守則》修訂版	2018 年 8 月	有 (2018–19 年度)
(g) 《大廈管理的最佳做法》(2019 年)	2019 年 1 月	有 (2018–19 年度及 2019–20 年度)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.23 民政總署在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 就法團會前諮詢服務 (見第 3.22 段表十二 (b) 項) 而言；

(i) 該服務旨在為管委會委員提供資料，以協助法團遵從《條例》和《工作守則》的規定。雖然民政總署沒有安排專設課程，但仍通過第 3.21 段表十一所載的課程持續提供相關培訓，包括有關《工作守則》的專題培訓 (見第 3.22 段表十二 (f) 項)；及

(ii) 民政總署在推出服務前，曾於 2017 年在大廈管理事務專責小組會議上向聯絡小組代表簡介服務內容；及

(b) 就解決大廈管理爭議服務和免費大廈管理外展法律諮詢服務 (見第 3.22 段表十二 (c) 和 (e) 項) 而言：

(i) 民政總署分別在 2018 和 2019 年的大廈管理事務專責小組會議上簡介有關服務的主要特色。所有相關的高級聯絡主任均須參加該專責小組的會議；及

(ii) 民政總署認為，在專責小組會議上簡介新服務已經足夠；原因是聯絡小組的主要職責是初步處理申請，以及民政總署總部有專責職員／秘書處負責跟進工作。

3.24 審計署認為，為確保聯絡小組的聯絡主任掌握民政總署提供的大廈管理支援服務的最新知識，民政總署應繼續就新推出的服務和發布的新／修訂指引為聯絡小組的聯絡主任提供充足培訓。

需要更新聯絡主任的《工作手冊》

3.25 民政總署發出《工作手冊》，以利便聯絡主任執行大廈管理職責 (見第 3.10 段)。民政總署表示會不時修訂手冊，以應對不時出現的轉變，最近一次是在 2016 年更新。《工作手冊》訂明聯絡主任的日常工作流程及程序 (例如聯絡小組在提供外展服務和處理投訴方面的角色)，並載列與民政總署新的大廈管理措施有關的參考資料及相關刊物。

3.26 審計署留意到，《工作手冊》部分內容並未更新，例如：

(a) 在探訪管理團體和“三無大廈”後，聯絡小組的聯絡主任須把探訪報告的資料輸入民政總署的私人大廈電腦資料庫 (見第 4.11(a) 段)。然而，《工作手冊》未有列明相關規定 (另見第 4.23 段審計署的意見)；

(b) 未有把 2016 年後推出的服務包括在內，例如：

(i) 分別在 2017 和 2018 年推出的法團會前諮詢服務 (見第 3.4 段) 和法團諮詢服務計劃 (見 1.14(b) 段)；

(ii) 在多項解決爭議服務 (見附錄 D) 中，部分在 2016 年後推出 (註 27)；及

(iii) 在 2018 年推出的大廈管理中央平台 (見第 3.31 段)；及

(c) 有助增強市民對大廈管理的認識和引起他們關注大廈管理的一些刊物及指引 (例如《大廈管理的最佳做法》(2019 年版)) 並無列入大廈管理刊物名單。

註 27： *有關服務包括免費大廈管理外展法律諮詢服務和解決大廈管理爭議服務。*

3.27　審計署認為，為利便聯絡小組的聯絡主任有效執行大廈管理職責，民政總署需要更頻密地更新《工作手冊》。

審計署的建議

3.28　**審計署*建議*民政事務總署署長應：**

(a) **發出更多指引，確保聯絡小組就所提供的法團會前諮詢服務備存妥善記錄；**

(b) **檢討聯絡小組探訪私人大廈的頻次，視情況修訂載於《聯絡主任大廈管理工作手冊》內的探訪頻次要求，並設立監察機制，以確保聯絡小組達到頻次要求；**

(c) **為聯絡小組發出更多有關探訪程序（例如探訪前先聯絡法團）的指引；**

(d) **鼓勵聯絡小組的聯絡主任參加相關培訓課程，並考慮為他們制訂培訓要求；**

(e) **繼續就新推出的服務和發布的新／修訂指引為聯絡小組的聯絡主任提供充足培訓；及**

(f) **更頻密地更新《聯絡主任大廈管理工作手冊》。**

政府的回應

3.29　民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示自《工作手冊》上次更新以來，民政總署已推出多項新的支援服務，當中不少是以試驗性質推行。由於經常修改《工作手冊》未必是可取的做法，因此按照民政總署的計劃，待所有試驗服務都恆常化後，便會一次過更新《工作手冊》，而相關工作已經展開。

教育及宣傳活動

3.30　民政總署在其管制人員報告中匯報了“大廈管理方面的教育及宣傳活動”服務表現指標（見第1.17段）。民政總署總部及18區民政處在2015至2019年期間，每年均舉辦約400多項活動。總部舉辦的活動包括：

(a) 常規活動 (例如大廈管理中央平台 (見第 3.31 段) 和菁英領導研習班 (見第 3.38 段))；及

(b) 按需要舉辦的其他活動和計劃 (例如有關《條例》檢討和行政指引的簡介會)。

需要確保個別地區舉辦充足的教育及宣傳活動

3.31 ***大廈管理中央平台*** 為加強協助業主和業主組織處理大廈管理及大型維修項目事宜，民政總署於 2018 年 9 月設立大廈管理中央平台 (見第 1.16(b) 段)。主要對象是收到政府部門發出的通知書或修葺令 (例如屋宇署強制驗樓計劃通知書) 的業主和業主組織。民政總署定期舉辦一站式簡介會，每次均有相關政府部門及機構的代表獲邀提供資訊，並介紹其部門／機構所提供的大廈管理及維修服務和計劃。

3.32 一般而言，簡介會每月在不同地區的社區會堂舉辦一次。民政總署向收到政府部門通知書或修葺令的業主和業主組織發出邀請信，藉此宣傳簡介會。由 2018 年 9 月設立中央平台起至 2020 年 1 月期間，民政總署舉行了 17 場簡介會 (註 28)。每場簡介會的出席者人次介乎 32 至 114 人次不等，累計 1 074 人次。簡介會的影片亦已上載至民政總署的大廈管理專題網頁 (https://www.buildingmgt.gov.hk)。

3.33 審計署留意到，在 2018 至 2020 年期間的 28 場簡介會 (即截至 2020 年 1 月已舉行的 17 場簡介會，以及原訂在 2020 年餘下月份舉行的 11 場) 的舉行地點分布在 12 個區。換言之，在 18 區中，有 6 個區沒有舉辦／計劃舉辦簡介會。民政總署在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 由於大廈管理中央平台的主要對象是收到政府部門發出的通知書或修葺令的業主和業主組織，民政總署會參考各區收到通知書／修葺令的大廈數目，先為數目較多的地區舉辦簡介會；

(b) 民政總署並非刻意不在其餘 6 個區舉辦簡介會，而是這些地區收到通知書／修葺令的大廈數目非常少 (2019 年有 0 至 24 幢大廈)。為切合原定目標和成本效益，民政總署沒有先為該等地區安排簡介會；及

註 28：*因應 2019 冠狀病毒疫情，簡介會自 2020 年 2 月起暫緩舉行。*

(c) 民政總署會致函所有已知有收到通知書／修葺令的大廈業主，通知他們快將舉辦的簡介會詳情。業主可選擇出席任何一場方便他們的簡介會 (例如有些業主會選擇出席在他們工作地區舉辦的簡介會)。

3.34 大廈管理中央平台提供一站式簡介會，在大廈管理方面加強對業主和業主組織的支援。審計署認為，民政總署在考慮簡介會的原定目標和成本效益之餘，亦應留意在全港 18 區舉辦簡介會的需要。此外，鑑於在 2019 冠狀病毒疫情期間須保持社交距離，民政總署也需要考慮增加使用電子方式進行簡介會 (例如在網上進行簡介會)。

3.35 ***地區層面舉辦的活動*** 在地區層面，經考慮當區的特定需要後，民政處會主動或按照所屬區議會的建議舉辦活動。就“聯絡私人大廈業主／管理團體”的服務表現指標，民政總署已為全港 18 區的民政處分別訂立目標 (見第 4.2 段) 。然而，民政總署並沒有為各區民政處就舉辦教育及宣傳活動訂立目標。

3.36 審計署分析了民政總署在總部層面和各區民政處在地區層面舉辦的教育及宣傳活動 (見表十三)，留意到：

(a) 在總部層面舉辦的活動方面，活動數目由 2015 年的 112 項增至 2019 年的 211 項，升幅為 88%；

(b) 在地區層面舉辦的活動方面，活動數目由 2015 年的 292 項減至 2019 年的 193 項，跌幅為 34%；及

(c) 18 個民政處之間存在巨大差異。2019 年，各區民政處舉辦的活動數目介乎 1 至 37 項不等，平均有 11 項活動。其中 2 區在 2019 年只舉辦了 1 項活動，亦沒有就大廈管理中央平台安排簡介會 (見第 3.33 段)，這或顯示某些地區所舉辦的教育及宣傳活動非常少。

表十三

在總部和地區層面舉辦的大廈管理教育及宣傳活動
(2015 至 2019 年)

舉辦單位	活動數目				
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
總部	112 (28%)	138 (34%)	171 (43%)	164 (40%)	211 (52%)
民政處	292 (72%)	262 (66%)	231 (57%)	242 (60%)	193 (48%)
總計	404 (100%)	400 (100%)	402 (100%)	406 (100%)	404 (100%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.37　審計署認為，為確保在全港各區推廣有效地管理大廈的訊息，民政總署需要檢視 18 區舉辦教育及宣傳活動數目上存在巨大差異的原因，並考慮為每區訂立目標數目。

需要鼓勵學員出席菁英領導研習班

3.38　為協助管委會委員 (即法團幹事) 更有信心和有效地履行職責，民政總署自 2011 年起委聘大專院校提供有系統的培訓課程 (即菁英領導研習班)，以增強管委會委員對大廈管理的認識 (見第 1.16(c) 段)。每班有 8 節周課，學員人數為 30 人。為促進意見交流和討論，民政總署的一貫做法是安排每班有 25 名管委會委員 (註 29) 和 5 名聯絡主任參加。

3.39　民政總署亦為菁英領導研習班的畢業生，委聘有經驗的專業人士開辦菁英領導進階班，讓學員深入研究大廈管理的常見問題，並探討相關法例和法庭判詞，幫助他們將來解決類似的管理問題。每班有 4 節周課，可讓約 30 名管委會委員參加。

註 29：*參加課程的管委會委員學員由民政處提名，他們一般已服務法團一段時間，並對大廈管理事宜很感興趣。*

3.40　截至 2019 年 12 月，分別約有 620 名和約 490 名管委會委員參加了菁英領導研習班和菁英領導進階班。過去 5 年，兩個課程每年的平均開支為 40 萬元。

3.41　各課程的學員如出席率超過 70%，可獲頒發出席證明書。審計署檢視了在 2015 至 2019 年期間開辦的兩個課程的出席記錄 (見表十四)，留意到：

(a) 在參加菁英領導研習班的管委會委員學員中，有 12% 的學員的出席率不足 70%，當中 4% 更全程缺席；

(b) 在參加菁英領導進階班的管委會委員學員中，有 13% 的學員的出席率不足 70%，當中 4% 更全程缺席；及

(c) 在參加菁英領導進階班的管委會委員學員中，有 41 名的出席率不足 70%，當中 12 名 (29%) 在菁英領導研習班的出席率亦不足 70%。1 名管委會委員學員在菁英領導研習班和菁英領導進階班均全程缺席。

表十四

菁英領導研習班／菁英領導進階班的出席率
(2015 至 2019 年)

出席率	出席人數				
	菁英領導研習班		菁英領導進階班		
0%	16	(4%)	14	(4%)	
>0% 至 <50%	15	(4%)	9	(3%)	41 (13%)
50% 至 <70%	15	(4%)	18	(6%)	
70% 至 <100%	157	(44%)	64	(21%)	
100%	160	(44%)	202	(66%)	
總計	363	(100%)	307	(100%)	

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

附註：審計署分析了開課和結業日期均在 2015 至 2019 年期間的班別 (包括 15 班菁英領導研習班和 9 班菁英領導進階班) 的出席記錄。有 1 班菁英領導進階班在 2015 年 3 月開課，但由於民政總署未能找到相關出席記錄，因此不在分析之列。

3.42　審計署認為，為使參加菁英領導研習班／菁英領導進階班的管委會委員學員能從課程中獲取最大效益，並確保公帑用得其所，民政總署需要採取措施，鼓勵學員出席所有培訓課程。民政總署亦需要考慮把取得菁英領導研習班的出席證明書，訂為提名管委會委員報讀菁英領導進階班的先決條件。

審計署的建議

3.43　**審計署*建議*民政事務總署署長應：**

(a) **就大廈管理中央平台而言：**

(i) **在考慮簡介會的原定目標和成本效益之餘，留意在全港 18 區舉辦簡介會的需要；及**

(ii) **考慮增加使用電子方式進行簡介會；**

(b) **檢視 18 區舉辦教育及宣傳活動數目上存在巨大差異的原因，並考慮為每區訂立目標數目；**

(c) **採取措施鼓勵菁英領導研習班／菁英領導進階班的學員出席所有培訓課程；及**

(d) **考慮把取得菁英領導研習班的出席證明書，訂為提名管委會委員報讀菁英領導進階班的先決條件。**

政府的回應

3.44　民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 就大廈管理中央平台而言，為切合成本效益，民政總署會參考各區收到政府部門發出的通知書或修葺令的大廈數目，先為數目較多的地區舉辦簡介會。民政總署會致函所有已知有收到通知書／修葺令的大廈業主，通知他們快將舉辦的簡介會詳情，讓他們選擇出席任何一場方便他們的簡介會。民政總署會繼續監察各區的需要和情況；及

(b) 就把取得菁英領導研習班的出席證明書訂為提名管委會委員報讀菁英領導進階班的先決條件，民政總署會在顧及將會構成的潛在影響 (例如減低管委會委員報讀的意欲，因其參與純屬自願性質) 的情況下，加以進一步考慮。

第 4 部分：其他行政事宜

4.1　本部分探討其他行政事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a) 民政處和總部服務表現的達標情況 (第 4.2 至 4.10 段)；

(b) 衡量服務表現 (第 4.11 至 4.18 段)；及

(c) 管理私人大廈電腦資料庫 (第 4.19 至 4.25 段)。

民政事務處和總部服務表現的達標情況

個別民政處和總部需要更加努力以達到服務表現目標

4.2　民政總署已在其管制人員報告中訂定和匯報兩項有關協助大廈管理的服務表現指標 (見第 1.17 段)。就“聯絡私人大廈業主／管理團體”的服務表現指標 (註 30) 而言，該署亦為 18 個民政處和總部的其他支援服務 (例如顧問服務計劃及法團諮詢服務計劃) 分別訂定目標聯絡次數，包括：

(a) 親身探訪私人大廈的管理團體和“三無大廈”。民政總署表示，為更深入了解業主的需要和提供必要的支援服務，預計每年會探訪每幢私人大廈的管理團體 (如有) 和每幢“三無大廈”最少一次。因此，編配給 18 個民政處的探訪目標是按各區的管理團體和“三無大廈”的數目訂定；及

(b) 其他聯絡業主／管理團體的方式 (例如電郵及電話聯絡)。一般而言，目標次數是與上述 (a) 項成一定比例。

每年 4 月，總部會把編配的目標次數通知 18 個民政處。民政處應定期監察聯絡工作的進度，以便在曆年年底前達到民政總署所訂的整體目標。

4.3　***部分民政處和總部在 2019 年未能達到服務表現目標***　在 2019 年編配予各個民政處和總部 (其他支援服務) 在“聯絡私人大廈業主和管理團體”方面的表現目標和實際服務表現載於附錄 E。審計署留意到：

註 30：*民政總署表示，“聯絡”指該署與私人大廈業主／管理團體就大廈管理進行的各種形式溝通，包括探訪、法團會前諮詢服務 (見第 1.14(a) 段)、書面溝通 (例如電郵和信件)、利用流動應用程式即時通訊、電話聯絡及面談。*

(a) 就聯絡次數總數而言：

(i) 整體達標百分比為 88.4%；及

(ii) 14 個民政處和總部未達標。未達標的百分比由 0.3% 至 92.0% 不等；

(b) 就探訪管理團體和“三無大廈”的次數而言：

(i) 整體達標百分比為 88.9% (20 992 次÷ 23 617 次× 100%)；及

(ii) 13 個民政處和總部未達標。未達標的百分比由 5.7% 至 90.8% 不等；及

(c) 就其他聯絡方式的次數而言：

(i) 整體達標百分比為 88.1% (37 863 次÷ 42 975 次× 100%)；及

(ii) 13 個民政處未達標。未達標的百分比由 0.3% 至 92.5% 不等。

4.4 審計署的進一步審查發現：

(a) 就探訪管理團體和“三無大廈”而言，雖然 2019 年的整體達標百分比為 88.9% (見第 4.3(b)(i) 段)，但未達標部分的主要原因是民政處探訪“三無大廈”的次數不足，只達所訂目標的 42.4% (見表十五)；及

表十五

探訪管理團體和“三無大廈”的次數
(2019 年)

探訪	目標 (a)	實際 (b)	達標百分比 (c)=(b)÷(a)×100%
民政處探訪管理團體	14 793	15 441	104.4%
民政處探訪“三無大廈”	5 324	2 260	42.4%
總部 (其他支援服務)	3 500	3 291	94.0%
整體	23 617	20 992	88.9%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

(b) 按地區進行的進一步分析顯示，在 18 個民政處中，有 6 個 (33%) 在 2019 年探訪“三無大廈”的實際次數少於或等於 2 次，遠低於目標次數 (註 31)。

4.5 民政總署表示，探訪旨在更深入了解業主的需要和提供必要的支援服務。由於探訪的目標次數是按管理團體和“三無大廈”的數目訂定 (見第 4.2(a) 段)，未能達標意味在 2019 年並非每幢私人大廈的管理團體和每幢“三無大廈”都曾獲探訪一次，有違民政總署實現有關目標的原意 (另見第 3.10 至 3.19 段審計署對聯絡小組進行探訪的意見)。至於其他聯絡方式，未達標也意味與管理團體和“三無大廈”的業主的溝通並非如民政總署總部所期望般足夠。

4.6 ***部分民政處持續未能達到目標聯絡次數*** 就各個民政處的達標情況而言，審計署分析顯示，在 18 個民政處中，有 7 個 (39%) 連續 3 年 (自新的服務表現指標在 2017 年推出以來) 未能達到編配目標。詳情載於表十六。

表十六

七個持續未能達到目標聯絡次數的民政處
(2017 至 2019 年)

民政處	達標百分比 (註)		
	2017 年	2018 年	2019 年
C	16.8%	8.9%	8.0%
D	20.5%	15.3%	13.4%
E	82.9%	79.3%	63.1%
F	88.0%	61.8%	71.0%
A	82.6%	89.9%	77.3%
G	95.8%	82.8%	89.4%
H	99.1%	67.8%	90.5%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：達標百分比按以下方式計算：
實際聯絡次數÷編配的目標聯絡次數× 100%

註 31： *該 6 個民政處探訪“三無大廈”的次數共有 4 次，而編配目標次數 (即有關地區的“三無大廈”數目) 總計共 892 次。*

4.7　審計署向民政總署查詢，當有地區似乎未能達標時 (例如從民政處提交的季度報表 (見第 4.11(b) 段) 發現有關情況)，總部會採取什麼跟進行動。民政總署在 2020 年 6 月告知審計署，該署會向有關民政處發出催辦便箋。就此，審計署審查了該段期間內，在各民政處中達標率最低的民政處 C 的情況，留意到：

(a) 在 2019 年內，總部只向民政處 C 發出了一份催辦便箋，鼓勵該處進行更多探訪，以達到有關目標；及

(b) 雖然有催辦便箋提醒，但民政處 C 在 2019 年並未能達標，實際聯絡次數只達編配目標次數的 8.0%。

4.8　審計署認為，為達到進行足夠的聯絡工作，從而了解業主和管理團體的需要並提供所需支援服務的目的，民政總署需要採取改善措施，確保各區民政處和總部都達到聯絡私人大廈業主和管理團體方面的服務表現目標。

審計署的建議

4.9　**審計署*建議*民政事務總署署長應採取改善措施，確保各區民政處和總部達到聯絡私人大廈業主和管理團體方面的服務表現目標。**

政府的回應

4.10　民政事務總署署長同意審計署的建議。

衡量服務表現

需要改善編制衡量服務表現結果的文件記錄

4.11　民政總署總部曾於 2017 年發出電郵，通知各區民政處有關服務表現指標的改變 (見第 1.17 段表一註)，建議各區民政處按下述方式保存聯絡的記錄：

(a) 如屬探訪管理團體和“三無大廈”，聯絡小組的聯絡主任須把探訪報告的資料輸入民政總署的私人大廈電腦資料庫，即大廈管理資

訊系統 (見第 4.19 段)。總部會從資料庫擷取數字，以便在管制人員報告中匯報；及

(b) 至於其他聯絡方式，聯絡主任應按照處理與大廈管理有關的查詢／投訴／糾紛，或提供法團會前諮詢服務的一般程序，把有關聯絡工作妥善記錄在案。為利便聯絡主任記錄所需統計數字，電郵已夾附一份記錄表範本，供聯絡主任參考和個人使用 (見第 3.6 段)。每個民政處均有一名統籌人員，負責整合聯絡主任的資料，並將有關數字輸入季度報表提交民政總署總部。

4.12 審計署審查了管制人員報告所匯報的服務表現水平，並與佐證的記錄相互核對，發現有以下可予改善之處：

(a) 在審查聯絡次數的內部目標時 (見第 4.2 段)，審計署留意到在 2019 年編配予 18 個民政處和總部的其他支援服務的目標總計共 66 592 次 (見附錄 E)，數目與民政總署在管制人員報告所匯報的預算聯絡次數 58 000 次不同 (見第 1.17 段表一)，但沒有文件交代這個差異的原因。在回應有關差異的查詢時，民政總署在 2020 年 7 月和 9 月告知審計署：

(i) 內部目標僅供內部參考，旨在推動各區達到較高的目標，從而為業主和管理團體提供更佳服務；及

(ii) 另一方面，管制人員報告的預算數字是計及各區在之前一年的實際服務表現而制訂的實際目標；及

(b) 審計署已要求 3 個選定的民政處 (見第 2.12 段) 提供編制 2019 年報表的佐證文件 (見第 4.11(b) 段)。就其他聯絡方式而言，3 個民政處均未能提供全部相應記錄 (註 32)。

4.13 訂定和匯報服務表現目標／指標有助改善政府的服務表現、透明度和問責性。審計署認為民政總署需要把管制人員報告披露的服務表現指標的預算基準記錄在案。倘若預算與內部目標不符，便應把理由充分記錄。民政總署亦需要確保妥善備存服務表現指標的佐證資料。

註 32：*在該 3 個民政處中，其中 1 個指負責人員已經辭職，因此未能提供有關記錄。其餘 2 個民政處只提供部分記錄，當中所載的資料與提交予民政總署總部的總計數字並不吻合。*

需要檢討教育及宣傳活動的點算基準以衡量服務表現

4.14　民政總署在其管制人員報告中匯報“大廈管理方面的教育及宣傳活動”的服務表現指標 (見第 1.17 段表一)。表十七顯示在 2015 至 2019 年期間舉辦的活動類別。

表十七

大廈管理方面的教育及宣傳活動
(2015 至 2019 年)

活動	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
(a) 培訓課程	82	102	94	99	89
(b) 研討會／講座	71	55	62	57	67
(c) 向業主／業主組織發出邀請信	0	1	0	21	67
(d) 電視／電台廣告／政府宣傳短片或廣播	0	37	52	66	60
(e) 與消防安全有關的活動	117	104	73	92	51
(f) 網頁／流動應用程式的更新和推廣	61	48	66	33	20
(g) 製作單張／海報	15	26	21	17	20
(h) 其他 (例如新聞稿)	58	27	34	21	30
總計	404	400	402	406	404

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

審計署審查有關活動時發現在點算活動數目方面有可予改善的空間：

(a) 大廈管理中央平台的簡介會 (見第 3.31 段) 每月在不同地區的社區會堂舉辦一次。雖然簡介會已列入民政總署總部的“研討會／講座”(見 (b) 項) 記錄中，但有 4 個民政處 (2018 年有 2 個，2019 年

則有另外 2 個) 亦同時點算了簡介會的場次，以致重覆點算了相同活動 (即 4 場簡介會)；及

(b) 一些活動屬經常／重覆舉行的性質。審計署留意到民政總署在衡量服務表現方面，現時並沒有就何謂一項“活動”作出清晰的定義。因此，點算活動次數的方法各異。在 2019 年：

(i) 在 89 項屬“培訓課程”(見 (a) 項) 類別的活動中，32 項 (36%) 與菁英領導研習班和菁英領導進階班有關。兩個課程每班分別設有 8 節或 4 節周課 (見第 3.38 及 3.39 段)。就達致服務表現指標點算活動時，同一課程內每班相同的學員出席的 8 節或 4 節周課，會點算為 8 項或 4 項“活動”；

(ii) 在 67 項屬“向業主／業主組織發出邀請信”(見 (c) 項) 類別的活動中，54 項 (81%) 與宣傳和邀請業主或業主組織出席大廈管理中央平台有關。邀請信以標準內容撰寫 (例如未來數月舉行的簡介會時間)。審計署留意到，民政總署平均每月發出 4 至 5 批邀請信，而每批信件點算為 1 項“活動”。舉例而言，2019 年 1 月發出 5 批信件，因此點算為 5 項“活動”；及

(iii) 60 項屬“電視／電台廣告／政府宣傳短片或廣播”(見 (d) 項) 類別的活動，是指在 2019 年 2 月 4 至 9 日 (即 6 天) 期間在 3 個頻道播出的 1 個電視廣告。表十八顯示播出廣告的時段和頻道。在 7 個時段／頻道中，“活動”數目介乎 4 至 10 不等。在該 6 天內，這些廣告共點算為 60 項“活動”。

表十八

一個電視廣告點算為 60 項教育及宣傳活動
(2019 年)

期間	頻道	時段	活動數目
2019 年 2 月 4 至 9 日	A	17:45 至 18:45	10
		18:55 至 22:55	10
		23:05 至 23:55	10
	B	17:05 至 18:45	6
		18:55 至 23:55	10
	C	18:55 至 23:55	10
		00:05 至 01:15	4
		總計	60

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

4.15　民政總署在 2020 年 9 月回覆審計署的查詢時表示：

(a) 就大廈管理中央平台發出的信件 (見第 4.14(b)(ii) 段)，雖然內容看似一式一樣，但有關信件是分批發送予收到通知書／修葺令的不同大廈的業主。現時採用的點算基準旨在準確反映準備和寄送有關信件並答覆有關業主查詢所用的人力物力，以及接觸有關業主的情況；及

(b) 在電視廣告方面 (見第 4.14(b)(iii) 段)，採用的點算基準與播放的次數相符，旨在反映用於接觸目標觀眾的人力物力。

4.16　審計署認為，在匯報教育及宣傳活動以衡量服務表現方面，民政總署有需要考慮各項活動的性質和內容 (見第 4.14(b) 段)，以檢視所採用的活動點算基準是否適當。民政總署亦需要就採用的點算基準發出清晰指引，以及避免重覆點算相同的活動 (見第 4.14(a) 段)。

審計署的建議

4.17 審計署*建議*民政事務總署署長應：

(a) 把管制人員報告披露的服務表現指標的預算基準記錄在案，並確保妥善備存服務表現指標的佐證資料；及

(b) 在匯報教育及宣傳活動方面：

(i) 考慮各項活動的性質和內容，以檢視所採用的活動點算基準是否適當；及

(ii) 就點算基準發出清晰指引，以及避免重覆點算相同的活動。

政府的回應

4.18 民政事務總署署長同意審計署的建議。

管理私人大廈電腦資料庫

4.19 民政總署設有一個香港私人大廈電腦資料庫，即大廈管理資訊系統。該資料庫提供各區私人大廈的基本資料，例如單位數目、層數、建築年份、大廈管理組織 (例如法團) 的資料，可供民政總署用以規劃和推行各項服務／計劃。該資料庫亦通過民政總署的大廈管理專題網頁 (https://www.buildingmgt.gov.hk) 開放予公眾使用。圖二顯示該資料庫在網頁上的搜尋功能版面。

圖二

香港私人大廈電腦資料庫的搜尋功能版面

資料來源：民政總署的大廈管理網頁

4.20　大廈管理資訊系統是由民政總署根據日常的接觸和聯絡工作取得的資料編制而成。實際上，聯絡小組的聯絡主任須把所探訪大廈的詳情輸入大廈管理資訊系統 (見第 4.11(a) 段)。民政總署表示，該署亦有參考其他政府部門所提供的資料。

需要更新私人大廈電腦資料庫的資料

4.21　審計署就開放予公眾使用的資料庫資料進行了分析。截至 2020 年 3 月 31 日，大廈管理資訊系統共載有 40 944 幢大廈的資料。審計署留意到當中：

(a)　有 7 099 幢 (17%) 大廈沒有“建築年份”的資料；及

(b)　有 957 幢 (2%) 大廈沒有“層數”或“單位數目”的資料。

4.22　為進一步檢視大廈管理資訊系統資料的準確程度，審計署在到訪 3 個選定的民政處 (見第 2.12 段) 時，各抽查了 10 個大廈檔案 (即紙本檔案)。在該 30 幢大廈的大廈檔案中，在 2016 至 2019 年期間 (見第 3.13 段註 26) 的探訪報告共有 111 份。審計署留意到，在該 111 份探訪報告中，有 24 份 (22%) 報告 (涉及 15 幢 (50%) 大廈) 的資料沒有輸入大廈管理資訊系統，以致部分資料未曾更新。舉例來說，該 15 幢大廈中有 4 幢 (27%) 大廈的探訪報告記錄了在探訪時收集到的物業管理公司資料 (即公司名稱)，但這些資料卻無法在大廈管理資訊系統中找到，原因是並沒有輸入這些探訪報告的資料。

4.23　民政總署表示已盡力確保該資料庫所載資料的準確性。然而，正如第 4.21 及 4.22 段所述，有關工作仍有改善空間。審計署認為，民政總署應繼續採取措施 (例如確保人員輸入探訪報告的資料和更新資料，並在聯絡主任《工作手冊》中訂明此規定)，以改善私人大廈電腦資料庫的準確性。

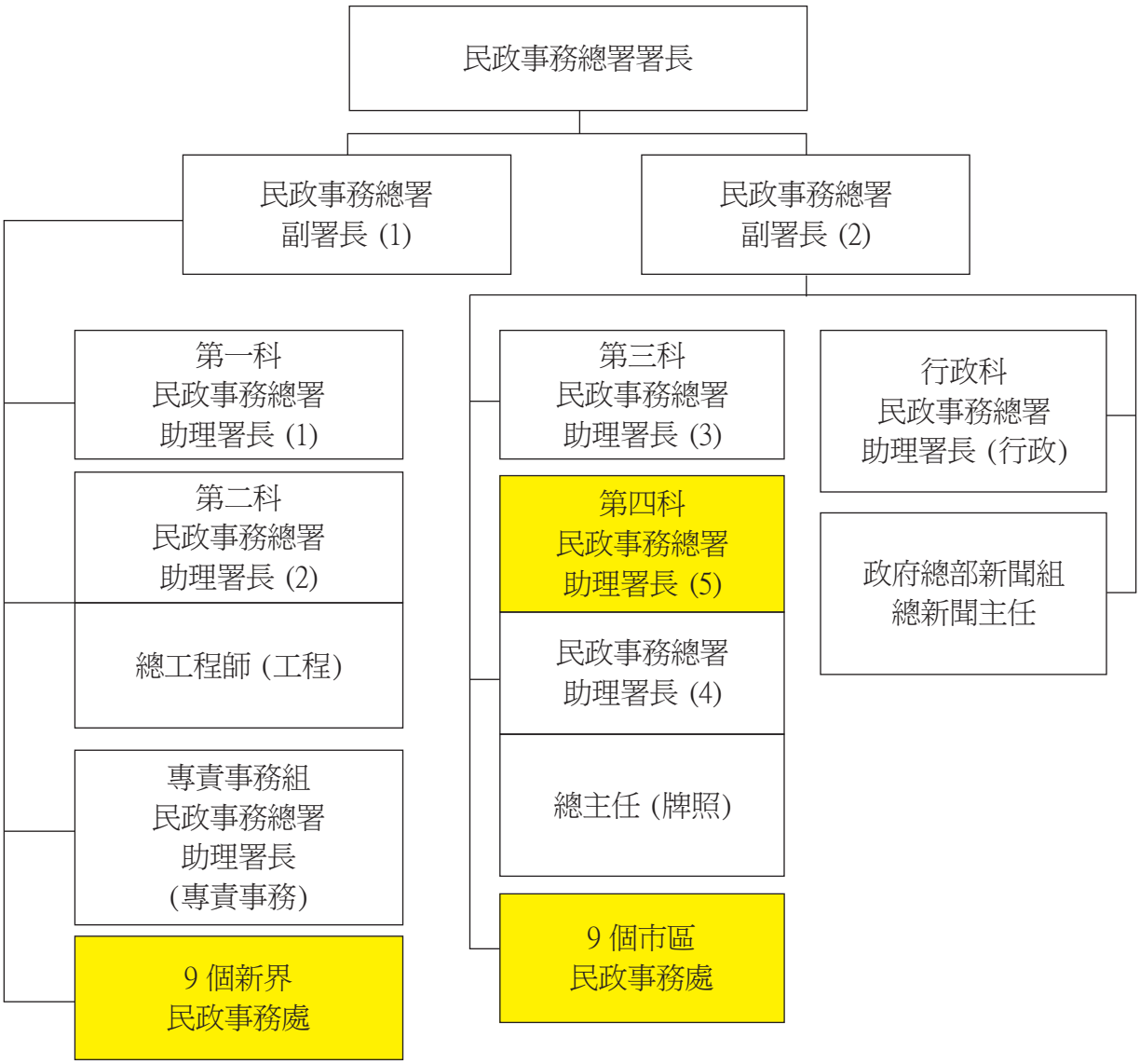
審計署的建議

4.24　**審計署*建議* 民政事務總署署長應繼續採取措施 (例如確保人員輸入探訪報告的資料和更新資料，並在聯絡主任《工作手冊》中訂明此規定)，以改善私人大廈電腦資料庫的準確性。**

政府的回應

4.25　民政事務總署署長同意審計署的建議。

民政事務總署：
組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日)



說明：本審計報告書涵蓋的科別／民政處

資料來源：民政總署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.9、
2.6(b) 及 2.26 段)

香港私人大廈的分布
(2019 年 12 月 31 日)

地區	私人大廈數目 (a)	有成立法團的大廈數目 (註 1) (b)	沒有成立法團的大廈數目 (註 2) (c)=(a)-(b)	“三無大廈”數目 (d)	“三無大廈”數目佔沒有成立法團的大廈數目百分比 (e)=(d) ÷ (c) × 100%
中西區	3 249	1 688	1 561	817	52%
油尖旺	3 021	1 760	1 261	723	57%
九龍城	2 837	1 762	1 075	707	66%
深水埗	2 187	1 340	847	618	73%
灣仔	2 400	1 417	983	576	59%
北區	1 557	625	932	368	39%
元朗	9 107	1 602	7 505	311	4%
南區	2 272	920	1 352	311	23%
大埔	3 627	1 247	2 380	214	9%
西貢	2 766	1 893	873	148	17%
荃灣	966	551	415	126	30%
東區	1 408	855	553	113	20%
觀塘	916	543	373	82	22%
黃大仙	507	374	133	52	39%
葵青	597	376	221	34	15%
屯門	1 340	989	351	32	9%
離島	695	310	385	12	3%
沙田	1 492	1 004	488	11	2%
整體	40 944	19 256	21 688	5 255	24%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註 1： 根據《條例》，備有一份有效公契 (訂明每個單位的不可分割業權份數) 的大廈可成立一個法團。因此，一個由多幢大廈組成的屋苑如只受一份公契規管，便只能成立一個法團。這 19 256 幢大廈成立的法團數目為 11 030 個。

註 2： 民政總署表示，這些大廈包括沒有成立法團而成立了居民組織 (例如業主委員會) 的大廈，以及或許無法根據《條例》成立法團的大廈 (例如獨立洋房和其他單一業權的私人大廈)。就那些無法根據《條例》成立法團的大廈而言，民政總署沒有備存該類大廈數目的現成資料。

附註：有關數字是根據民政總署人員從日常聯絡工作中取得的資料計算。

附錄 C
(參閱第 1.10 段)

香港“三無大廈”的分布
(2011 至 2019 年)

地區	2011 年 (a)	2019 年 (b)	轉變 (2011 年比對 2019 年) (c)=(b)-(a)	轉變的百分比 (d)=(c)÷(a)×100%
中西區	1 411	817	(594)	(42%)
油尖旺	788	723	(65)	(8%)
九龍城	866	707	(159)	(18%)
深水埗	866	618	(248)	(29%)
灣仔	883	576	(307)	(35%)
北區	375	368	(7)	(2%)
元朗	262	311	49	19%
南區	189	311	122	65%
大埔	206	214	8	4%
西貢	170	148	(22)	(13%)
荃灣	144	126	(18)	(13%)
東區	229	113	(116)	(51%)
觀塘	131	82	(49)	(37%)
黃大仙	94	52	(42)	(45%)
葵青	54	34	(20)	(37%)
屯門	46	32	(14)	(30%)
離島	13	12	(1)	(8%)
沙田	9	11	2	22%
整體	6 736	5 255	(1 481)	(22%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

附錄 D
(參閱第 1.15、3.2(c)
及 3.26(b)(ii) 段)

民政事務總署提供的解決爭議服務

民政總署在專業團體和專業人士的支援下，推出了下列解決爭議服務，以協助業主、業主組織和物業管理公司解決爭議：

(a) ***免費大廈管理外展法律諮詢服務***

署方與香港律師會合作，委派律師出席法團業主大會，提供外展法律服務，從而進一步加強對法團的法律支援；

(b) ***大廈管理義務專業調解服務計劃***

署方聯同香港和解中心及香港調解會，安排專業認可調解員協助涉及大廈管理糾紛的各方 (包括業主、業主組織和物業管理公司) 以調解方式解決爭議；

(c) ***大廈管理糾紛顧問小組***

顧問小組由專業人士 (例如律師、會計師、測量師及物業管理專業人士) 組成，為各方提供中立、權威和專業的意見，以助解決糾紛；及

(d) ***解決大廈管理爭議服務***

服務由退休法官／司法人員主理，協助各方找出爭議點，探求和擬訂解決方案，以期達成和解。

資料來源：民政總署的記錄

附錄 E
(參閱第 4.3 及
4.12(a) 段)

編配予民政事務處和總部在“聯絡私人大廈業主和管理團體”方面的表現目標和實際服務表現 (2019 年)

地區	編配目標			實際服務表現			達標百分比 (g)=(f) ÷ (c) × 100%
	探訪 (a)	其他聯絡方式 (b)	聯絡次數總數 (c)= (a)+(b)	探訪 (d)	其他聯絡方式 (e)	聯絡次數總數 (f) = (d)+(e)	
中西區	3 092	6 205	9 297	2 900	5 585	8 485	91.3%
油尖旺	2 992	6 973	9 965	1 935	8 001	9 936	99.7%
九龍城	2 183	4 042	6 225	1 902	2 910	4 812	77.3%
深水埗	1 874	4 136	6 010	1 967	4 907	6 874	114.4%
灣仔	2 202	4 130	6 332	1 517	3 764	5 281	83.4%
北區	709	1 342	2 051	65	100	165	8.0%
元朗	854	1 927	2 781	874	1 412	2 286	82.2%
南區	1 055	1 691	2 746	1 065	1 699	2 764	100.7%
大埔	618	1 143	1 761	346	905	1 251	71.0%
西貢	619	1 156	1 775	130	107	237	13.4%
荃灣	607	1 157	1 764	411	1 153	1 564	88.7%
東區	984	2 913	3 897	2 479	1 276	3 755	96.4%
觀塘	659	1 898	2 557	538	1 419	1 957	76.5%
黃大仙	363	930	1 293	563	863	1 426	110.3%
葵青	385	744	1 129	285	724	1 009	89.4%
屯門	441	1 115	1 556	416	1 424	1 840	118.3%
離島	121	212	333	56	154	210	63.1%
沙田	359	661	1 020	252	671	923	90.5%
總部 (註)	3 500	600	4 100	3 291	789	4 080	99.5%
整體	23 617	42 975	66 592	20 992	37 863	58 855	88.4%

說明：未達標

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：包括其他支援服務 (例如顧問服務計劃) 下的聯絡工作。

第 5 章

環境局
機電工程署
建築署

政府建築物的能源效益及節約

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

政府建築物的能源效益及節約

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.8

審查工作　1.9
鳴謝　1.10

第 2 部分：達到節能目標的情況　2.1

2015-16 至 2019-20 年度節電目標　2.2 – 2.9
審計署的建議　2.10 – 2.11
政府的回應　2.12 – 2.13
常態化處理過程　2.14 – 2.17
審計署的建議　2.18
政府的回應　2.19
綠色能源目標　2.20 – 2.25
審計署的建議　2.26 – 2.27
政府的回應　2.28 – 2.30

第 3 部分：為政府建築物進行的能源審核和重新校驗工作的管理　3.1

為政府建築物進行能源審核　3.2 – 3.9
審計署的建議　3.10
政府的回應　3.11
為政府建築物進行重新校驗　3.12 – 3.28
審計署的建議　3.29
政府的回應　3.30

段數

第 4 部分：節能項目的管理及其他管理事宜 4.1 – 4.2

機電工程署管理節能項目的工作 4.3 – 4.13
審計署的建議 4.14
政府的回應 4.15
建築署管理節能項目的工作 4.16 – 4.21
審計署的建議 4.22
政府的回應 4.23
其他管理事宜 4.24 – 4.33
審計署的建議 4.34 – 4.36
政府的回應 4.37 – 4.39

附錄 頁數

A： 機電工程署：組織架構圖 (摘要)
(2020 年 7 月 31 日) 57

政府建築物的能源效益及節約

摘要

1. 香港每年能源總使用量有超過一半是以電力形式消耗，而建築物佔香港用電量約 90%。提升政府建築物的能源效益及節約是政府首要任務之一，有助減少用電量。政府一直以身作則，制訂節能目標，減少政府建築物的用電量，為市民大眾樹立良好榜樣。政府曾就 2003–04 至 2019–20 年度這段期間，為政府建築物制訂了 4 輪節電目標 (並達到相關目標)，同時就 2020–21 至 2024–25 年度的 5 年期間，制訂了一項新的綠色能源目標。環境局負責能源效益及節約政策，包括訂定政府的節能目標、制訂達成目標的策略和監察有關的落實情況。機電工程署 (機電署) 主要負責監察在達到節能目標方面的進度、統籌和監督為獲揀選政府建築物進行的能源審核和重新校驗工作，以及管理有關動用政府一般收入帳目下一筆整體撥款推行政府建築物節能項目的申請。建築署主要負責管理基本工程儲備基金下的小規模建築工程整體撥款、在政府建築物推行涉及建築工程的節能項目，並監察這些項目的推行進度。審計署最近審查了環境局、機電署和建築署在政府建築物的能源效益及節約方面的工作。

達到節能目標的情況

2. ***需要探討措施以盡早完成編制和提交有關達到節能目標情況的周年報告*** 就最新的節電目標而言，《2015 年施政報告》公布於 2015–16 至 2019–20 年度的 5 年期間，在運作環境與 2013–14 年度相若的基礎上，把政府建築物的總用電量減少 5% 的目標 (2015–20 年節電目標)。機電署 (轄下的能源效益事務處) 負責分析和整合政府決策局／部門的用電量數據，以判斷政府整體達到 2015–20 年節電目標的情況，並編制有關達標情況的周年報告，以便向環境局匯報。環境局表示，政府於 2018–19 年度已達到 2015–20 年節電目標；而截至 2018–19 年度，整體節電量為 5.7%。機電署表示，有關的最終結果 (即截至 5 年期最後一年的 2019–20 年度) 會在 2021 年首季得出。審計署留意到：(a) 在 2015–16 至 2018–19 年度期間，機電署每年編制該周年報告 (包括向決策局／部門收集報表) 並提交予環境局需時頗長，於每個財政年度完結後 11 至 13 個月才完成；及 (b) 決策局／部門以試算表形式向機電署提交其轄下政府建築物總用電量的報表，而機電署未有使用具備程式編寫功能的資訊科技系統，以匯入和整理決策局／部門所提交的數據，製備管理報告。審計署認為，機電署需要探討措施，以盡早完成編制和向環境局提交有關達到節能目標

情況的周年報告，並在編制政府整體能源使用量數據時善用資訊科技 (第 2.2、2.3、2.5 及 2.6 段)。

3. ***需要繼續就決策局／部門的節能表現採取跟進行動*** 審計署留意到，能源效益事務處在 2018 年 9 月採取了一次過的新措施，通過以下方法協助決策局／部門改善節電表現：(a) 分析決策局／部門截至 2016–17 年度的節電表現，發現有 13 個決策局／部門的表現低於政府整體節電表現；及 (b) 要求機電工程營運基金 (有關決策局／部門機電裝置的維修保養代理) 提供技術支援，協助該 13 個決策局／部門改善節電表現。審計署認為，機電署宜繼續就決策局／部門的節能表現採取跟進行動 (第 2.7 及 2.8 段)。

4. ***常態化處理過程有可予改善之處*** 機電署表示，為評估節電目標的達標情況，實際用電量會藉常態化除去活動變化所帶來的影響，從而折算成與基準年相若的運作環境下的用電量，才用來計算節電量。機電署抽樣查核決策局／部門就政府場地提交的常態化計算。審計署審查了 15 個政府場地在 2018–19 年度用電量的常態化計算 (這些計算均經由機電署查核，而機電署亦有就計算向有關決策局／部門提出意見)，留意到儘管所有相關決策局／部門均已就機電署的意見作出回應，但在該 15 個政府場地中，機電署或可就當中 4 個場地的活動變化對常態化計算的影響，尋求負責管理該等場地的相關決策局／部門作進一步釐清。審計署亦留意到：(a) 在查核決策局／部門提交的常態化計算的程序方面並沒有詳細指引；及 (b) 機電署並未就常態化計算的查核結果定期編制管理資料 (第 2.14、2.16 及 2.17 段)。

5. ***需要持續檢討綠色能源目標的推行情況*** 《2019 年施政報告》公布綠色能源目標，務求於 2020–21 至 2024–25 年度的 5 年期間，在運作環境與 2018–19 年度相若的基礎上，提升能源表現 6%。綠色能源目標是一項新措施，所涵蓋的若干新範疇包括政府基建設施的用電量，以及政府建築物和基建設施的其他能源 (例如煤氣及石油氣) 使用量。審計署留意到，機電署已就用電量進行常態化處理發出指引，但沒有就其他能源發出相關的指引。審計署認為，環境局及機電署需要持續檢討決策局／部門為達到綠色能源目標 (特別是該目標涵蓋的新範疇) 而推行措施的情況，並提供所需的協助，以便決策局／部門能達到相關目標 (第 2.20 及 2.21 段)。

6. ***需要盡早完成現有政府建築物的可再生能源項目*** 由 2017–18 至 2019–20 年度，政府已預留共 20 億元在現有政府建築物和基建設施安裝小型

可再生能源系統。有關決策局／部門在 2017–18 至 2019–20 年度提交並由建築署推行的政府建築物小型可再生能源項目建議，截至 2020 年 6 月，有 67 個項目已獲准推行，當中有 28 個已經完成，39 個則在規劃或施工階段。審計署留意到，在這 39 個 (在規劃或施工階段) 可再生能源項目中，有 9 個的進度較原定完工日期遲約 3 至 5 個月。審計署亦留意到，截至 2020 年 6 月，建築署仍就 14 個項目建議進行可行性研究，這些建議均由決策局／部門在 2018 年 8 月前 (即大約兩年前) 提交予建築署。由於在評估綠色能源目標的達標情況時，可再生能源的效用也會計算在內，審計署認為，建築署需要盡早完成現有政府建築物的可再生能源項目 (第 2.22、2.24 及 2.25 段)。

為政府建築物進行的能源審核和重新校驗工作的管理

7. ***需要確保符合甄選準則的政府建築物獲揀選進行能源審核*** 能源審核指有系統地檢查建築物的能源消耗設備／系統，以找出能源管理機會。為達到綠色能源目標，共有 251 幢政府建築物獲揀選在 2020–21 至 2022–23 年度期間進行能源審核，以找出能源管理機會。甄選準則之一是 2017–18 年度全年用電量超過 50 萬千瓦小時，並有空間進一步節電的建築物。審計署發現，有 5 幢政府建築物符合此項甄選準則但未獲揀選。機電署經審計署轉介後作出核實，表示會與有關決策局／部門進一步檢討是否需要為該 5 幢政府建築物中的 4 幢進行能源審核 (餘下 1 幢在 2017–18 年度後已關閉並進行拆卸)。審計署認為，機電署需要採取措施，確保符合甄選準則的政府建築物獲揀選進行能源審核，並就審計署所找出的政府建築物，及早完成檢討該等建築物是否需要進行能源審核的工作 (第 3.2、3.4、3.6 及 3.7 段)。

8. ***可就獲揀選的政府建築物收集經能源審核找出的能源管理機會推行情況的資料*** 機電署表示，為達到 2015–20 年節電目標而推行的上一個能源審核計劃下，有 344 幢政府建築物獲揀選於 2015–16 至 2016–17 年度期間進行能源審核。在該 344 幢政府建築物中，有 136 幢 (40%) 建築物再度被納入為達到綠色能源目標而現正推行的能源審核計劃 (2020–21 至 2022–23 年度期間)。在短時間內需要再次就該 136 幢政府建築物進行能源審核，主要是由於該等建築物在 2017–18 年度的節電表現低於平均水平。事實上，審計署留意到，在該 136 幢政府建築物中，有 106 幢 (78%) 的節電表現在 2018–19 年度亦低於平均水平。就此，機電署表示：(a) 通過推行在能源審核時找出的能源管理機會，能源審核可達到提升能源效益及節約的目的；及 (b) 決策局／部門負責在切實可行的範圍內，選定能源審核報告所載的能源管理機會，並訂定推行工作的優次。然

而，審計署留意到，決策局／部門均無須就能源管理機會的推行情況和所達到相關的節能量向機電署提供資料 (第 3.4、3.8 及 3.9 段)。

9. ***需要持續檢討為政府建築物進行重新校驗的時間表*** 重新校驗是一個有系統和具成本效益的程序，通過定期檢查現有建築物的能源和其他效能表現，以找出節能機會。2018 年，機電署找出 280 幢政府建築物並邀請相關決策局／部門透過由 2019–20 至 2025–26 年度為期 7 年的重新校驗計劃，為轄下的政府建築物進行重新校驗。最終，會進行重新校驗的政府建築物有 230 幢 (82%)。機電署表示，截至 2020 年 9 月：(a) 在 230 幢政府建築物中，有 44 幢已展開重新校驗研究；及 (b) 該署已為餘下 186 幢政府建築物制訂進行重新校驗的初步時間表。審計署認為，機電署需要就已納入重新校驗計劃的政府建築物，持續檢討進行重新校驗的時間表，並盡早與有關決策局／部門確定落實時間 (第 3.12、3.16、3.25 及 3.26 段)。

10. ***需要鼓勵相關決策局／部門把轄下政府建築物納入重新校驗計劃*** 相關決策局／部門未決定是否納入重新校驗計劃的政府建築物有 50 幢。機電署表示，該 50 幢政府建築物中，部分或會在稍後階段納入計劃以進行重新校驗。審計署認為，機電署需要採取措施，鼓勵相關決策局／部門把轄下政府建築物納入重新校驗計劃 (第 3.27 及 3.28 段)。

節能項目的管理及其他管理事宜

11. ***監察節能項目進度的工作有可予改善之處*** 政府已預留約 7 億元撥款予機電署管制的整體撥款 (機電署整體撥款)，用以於 2017–18 至 2021–22 年度期間在政府建築物逐步推行節能項目。截至 2020 年 3 月，在機電署整體撥款下支付的 267 個節能項目中，有 174 個 (65%) 已經完成，93 個 (35%) 的工程正在進行。在該 93 個項目中，有 18 個 (19%)(全部項目的推行期均為 1 年) 進度較原定遲了 0.9 至 1.9 年 (第 4.2、4.5 及 4.6 段)。

12. ***可改善節能項目的表現衡量工作*** 能源效益事務處表示，有關決策局／部門及／或其工程代理於完成在機電署整體撥款下支付的節能項目後，須在一年保養期內衡量項目表現 (即測量和驗證實際回本期和節電量)。截至 2020 年 3 月，在機電署整體撥款下支付並已完成的 174 個節能項目中，有 136 個的表現衡量工作已完成，餘下 38 個則仍在進行。審計署留意到，在這 38 個項目中，

儘管有 3 個 (8%) 截至 2020 年 3 月已完成超過 1 年，但表現衡量工作仍在進行 (第 4.9 段)。

13. ***可改善工程預算的準確度*** 決策局／部門及／或其屋宇裝備裝置的工程代理在提交撥款申請，以動用機電署整體撥款推行節能項目時，須在撥款申請表提供工程預算。審計署的審查發現，截至 2020 年 3 月，在機電署整體撥款下支付的 267 個節能項目中，有 121 個 (45%) 的核准工程預算有所變動，包括有 47 個項目的核准工程預算有所增加 (增幅為每個項目原定核准工程預算的 4% 至 300%，平均為 48%)，以及有 74 個項目的核准工程預算有所減少 (減幅為每個項目原定核准工程預算的 2% 至 96%，平均為 41%)(第 4.11 段)。

14. ***監察節能項目進度及現金流量的工作有可予改善之處*** 除了在機電署整體撥款下預留的款項外，政府亦已預留約 2 億元撥款予建築署管制的整體撥款 (小規模建築工程整體撥款)，用以於 2017–18 至 2021–22 年度期間在政府建築物逐步推行節能項目。截至 2020 年 3 月，在建築署管制的小規模建築工程整體撥款下支付的節能項目共有 204 個。為免撥款因項目尚未能推行而被捆綁，建築署只會考慮決策局／部門在核准年度的預算現金流量至少有 10% 至 20% 的建議節能項目。然而，審計署的審查發現：(a) 在 204 個節能項目中，有 58 個 (28%) 在核准年度並沒有任何開支；及 (b) 截至 2020 年 3 月，在這 58 個項目中，有 17 個 (29%)(核准工程預算總額為 1,900 萬元) 在核准年度其後的一個年度尚未有任何開支 (第 4.2 及 4.17 至 4.19 段)。

15. ***需要要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交撥款申請時就建議節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料*** 審計署留意到，機電署有要求決策局／部門在撥款申請表中就其整體撥款下支付的節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料，但建築署則沒有要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交撥款申請時，就小規模建築工程整體撥款下支付的建議節能項目提供相關資料 (第 4.21 段)。

16. ***綠色建築認證的參與情況有可予改善之處*** 綠色建築環保評估法 (綠建環評) 是用作認證香港綠色建築的全面評估工具。所有新建政府建築物如其建築樓面面積超過 5 000 平方米並設有中央空調，或建築樓面面積超過 10 000 平方米，均應取得綠建環評的第二最高或更佳評級。由 2015 年 1 月至 2020 年 7 月，建築署已完成 34 個須符合綠色建築認證規定的政府建築物項目。審計署留意到，截至 2020 年 7 月，在這 34 個項目中，有 15 個 (44%) 尚未取得綠

色建築最終認證。至於現有政府建築物，環境局在 2017 年 6 月告知立法會，將鼓勵決策局／部門為該等建築物申請綠建環評認證，彰顯政府採用綠色建築的決心。審計署留意到，截至 2020 年 7 月，只有 5 幢現有政府建築物已取得綠建環評的最終認證 (第 4.28 至 4.30 及 4.32 段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*機電工程署署長應：

達到節能目標的情況

(a) 探討措施，以盡早完成編制和向環境局提交有關達到節能目標情況的周年報告，並在編制政府整體能源使用量數據時善用資訊科技 (第 2.10(a) 及 (b) 段)；

(b) 繼續就決策局／部門的節能表現採取跟進行動 (第 2.10(c) 段)；

(c) 採取措施，改善常態化處理過程 (第 2.18 段)；

為政府建築物進行的能源審核和重新校驗工作的管理

(d) 採取措施，確保符合甄選準則的政府建築物獲揀選進行能源審核，並就審計署所找出的政府建築物，及早完成檢討該等建築物是否需要進行能源審核的工作 (第 3.10(a) 及 (b) 段)；

(e) 考慮採取措施，在切實可行的範圍內，就獲揀選的政府建築物收集能源管理機會推行情況和所達到相關節能量的資料 (第 3.10(c) 段)；

(f) 就已納入重新校驗計劃的政府建築物，持續檢討進行重新校驗的時間表，並盡早與有關決策局／部門確定落實時間 (第 3.29(c) 段)；

(g) 採取措施，鼓勵相關決策局／部門把轄下政府建築物納入重新校驗計劃 (第 3.29(d) 段)；及

節能項目的管理及其他管理事宜

(h) 於管理在政府建築物推行並由機電署整體撥款支付的節能項目時：

(i) 與有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 緊密聯繫，要求對方監察節能項目的進度 (第 4.14(a) 段)；及

(ii) 提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，密切監察已完成的節能項目的表現衡量工作進度，並在切實可行的範圍內，就節能項目作出更準確的工程預算 (第 4.14(b) 段)。

18. 審計署*建議*：

達到節能目標的情況

(a) 環境局局長及機電工程署署長應持續檢討決策局／部門為達到綠色能源目標而推行措施的情況，並提供所需的協助，以便決策局／部門能達到相關目標 (第 2.26(b) 段)；及

節能項目的管理及其他管理事宜

(b) 環境局局長應採取措施，鼓勵決策局／部門為轄下現有政府建築物申請綠色建築認證 (第 4.34(b) 段)。

19. 審計署*建議*建築署署長應：

達到節能目標的情況

(a) 盡早完成現有政府建築物的可再生能源項目 (第 2.27 段)；

節能項目的管理及其他管理事宜

(b) 於管理在政府建築物推行並由小規模建築工程整體撥款支付的節能項目時：

(i) 提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，就節能項目作出更準確的現金流量預計，並定期把項目狀況及現金流量告知建築署 (第 4.22(a) 段)；及

(ii) 要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交撥款申請時，就建議節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料 (第 4.22(b) 段)；及

(c) 密切監察為新建政府建築物提交綠色建築認證評估申請的進度 (第 4.36 段)。

政府的回應

20. 環境局局長、機電工程署署長和建築署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　香港每年能源總使用量有超過一半是以電力形式消耗 (註 1)，而建築物佔香港用電量約 90%。本港主要透過燃燒化石燃料 (例如煤及天然氣) 發電，過程中會排放空氣污染物 (例如二氧化硫、氧化氮及懸浮粒子)，以及溫室氣體 (例如二氧化碳，這亦是氣候變化的主因)(註 2)。

1.3　政府是香港其中一個主要的電力用戶，佔香港用電量超過 6% (註 3)，以提供多項必須的公共服務。政府在 2013–14 至 2019–20 年度每年的總用電量約為 27 億千瓦小時 (每千瓦小時為一度電)，其中超過一半用於政府建築物 (註 4)，其餘則用於政府基建設施 (註 5)(見表一)。提升政府建築物的能源效益及節約 (註 6) 是政府首要任務之一，有助減少用電量 (註 7)。

註 1： *根據機電工程署發出的《香港能源最終用途數據 2020》，2018 年香港能源總使用量有 55% 是以電力形式消耗、28% 以油及煤產品形式消耗，而 17% 以煤氣及石油氣形式消耗。*

註 2： *人類活動（例如發電、運輸業務、廢物處置、工業程序等）會產生溫室氣體。該等氣體就像大氣中的一層覆蓋層，阻隔熱力離開地球，使地球保持溫暖。然而，大氣內溫室氣體濃度過高，導致氣候變化、海平面上升和極端天氣更常出現，所造成的重大影響正擾亂各國經濟和民生。二氧化碳是大氣中最常見的溫室氣體。*

註 3： *香港鐵路有限公司、醫院管理局、香港房屋委員會及香港機場管理局亦是香港主要的電力用戶，各佔香港用電量約 1% 至 4%。*

註 4： *政府建築物指所有由政府佔用及／或管理的非基礎建設有蓋場地及設施，包括其附連的休憩用地或支援有關場地及設施主要功能的其他設施，但不包括：(a) 設有獨立電錶的休憩用地 (例如郊野公園、公園及遊樂場、休憩處、泳灘、康樂設施、足球場、天然及人造草地足球場，以及網球場)；(b) 租予或借予非政府機構並由該等機構自行繳付電費的處所；及 (c) 由個別租戶繳付電費的員工宿舍。根據發展局和環境局在 2015 年 4 月發出的《"綠色政府建築物"聯合通告》，政府管理約 8 000 幢建築物。*

註 5： *政府基建設施包括：(a) 由政府佔用及／或管理的設施、服務及裝置，用以滿足社會在水務、渠務、陸路／載客／海上／航空運輸及道路安全等方面的基本需要；及 (b) 位於休憩用地內設有獨立電錶的場地及設施。*

註 6： *能源效益關乎在提供個別服務的過程減少能源消耗，而節約能源關乎在不同情況下避免或減少使用能源。為了達到更高的節能效果，能源效益和節約能源同樣需要。*

註 7： *《巴黎協定》在 2016 年 11 月生效，這份具有法律約束力的全球協議由包括中國在內的 195 個國家通過，以應對氣候變化。根據《巴黎協定》，香港特別行政區作為中國的一部分，有需要在 2020 年或之前制訂香港至 2050 年的長期減碳策略。2017 年 1 月，政府公布《香港氣候行動藍圖 2030+》(《行動藍圖》)。本地發電是至今最大的碳排放源，佔總排放量約 70%。推廣建築物的能源效益及節約是《行動藍圖》內的措施之一，因該措施有助減少用電量，從而減少碳排放，以應對氣候變化。*

表一

政府用電量及電費開支
(2013–14 至 2019–20 年度)

年度	用電量			電費開支 (註 1) (百萬元)
	建築物 (百萬度電)	基建設施 (百萬度電)	總計 (百萬度電)	
2013–14	1 420 (54%)	1 194 (46%)	2 614 (100%)	2,795.5
2014–15	1 460 (54%)	1 252 (46%)	2 712 (100%)	2,975.3
2015–16	1 476 (54%)	1 246 (46%)	2 722 (100%)	2,976.6
2016–17	1 467 (54%)	1 260 (46%)	2 727 (100%)	2,977.9
2017–18	1 449 (53%)	1 286 (47%)	2 735 (100%)	2,888.7
2018–19	1 455 (52%)	1 331 (48%)	2 786 (100%)	3,113.3
2019–20	(註 2)			3,195.2
總計	8 727 (54%)	7 569 (46%)	16 296 (100%)	20,922.5

資料來源：機電工程署及庫務署的記錄

註 1： *由於政府決策局／部門無須向機電工程署提交有關政府建築物及基建設施電費開支的分項數字，因此並沒有相關資料 (見第 1.6(a) 段)。*

註 2： *截至 2020 年 8 月，尚未有 2019–20 年度有關政府建築物及基建設施的用電量數據。機電工程署在 2020 年 6 月底要求政府決策局／部門提交報表 (見第 1.6(a)(ii) 段)，由於第三波 2019 冠狀病毒疫情在 2020 年 7 月爆發，提交限期由原定的 2020 年 8 月中延至同年 8 月底。*

節能政策及策略

1.4　2015 年 5 月，政府公布《香港都市節能藍圖 2015~2025+》(下稱《節能藍圖》)。這是香港首份節能藍圖，闡述政府的節能政策及策略，並總結經驗，詳述節能工作的改善空間及挑戰，以供各界討論 (註 8)。香港的節能政策，是通過教育、社會、經濟和規管措施，提倡節約能源，尤其是鼓勵建築物及用戶在 2025 年或之前大幅提升能源效益。節能策略包括由政府牽頭帶動作示範，以及提高新建和現有建築物的能源效益 (註 9)。主要工作包括通過政府建築物及公營發展機構帶頭推動節約能源及綠色建築，以及在 2019–20 年度或之前政府建築物 (以運作環境與 2013–14 年度相若為基礎) 達到 5% 的節電目標。

節能目標

1.5　根據《節能藍圖》，政府一直以身作則，制訂節能目標，減少政府建築物的用電量，為市民大眾樹立良好榜樣。政府自 2003 年開始制訂 5 輪節能目標，包括 4 項節電目標及 1 項綠色能源目標，詳情如下：

(a) ***節電目標***　政府曾就 2003–04 至 2019–20 年度這段期間，以運作環境與基準年相若為基礎，為政府建築物制訂了 4 輪節電目標，並達到相關目標 (見表二)；及

註 8：*《節能藍圖》亦制訂在 2025 年或之前減少香港能源強度 (即每個本地生產總值單位的能源需求) 40% 的新目標 (以 2005 年為基準年)。根據機電工程署的資料，香港的能源強度在 2005 至 2018 年期間已減少 32.8%。*

註 9：*其他節能策略包括協助商界、機構和市民選購具能源效益的電器和車輛；以及推動全民節能的具體做法和生活方式。*

表二

節電目標及其達到情況
(2003–04 至 2019–20 年度)

期間 (註 1)	基準年	節電量	
		目標	達到情況
(a) 2003–04 至 2006–07	2002–03	6.0%	6.9%
(b) 2006	2005	1.5% (註 2)	2.9%
(c) 2009–10 至 2013–14	2007–08	5.0%	9.2%
(d) 2015–16 至 2019–20	2013–14	5.0% (註 3)	5.7% (截至2018–19年度 —— 註3)

資料來源：機電工程署的記錄

註 1： *首輪節電目標由政府在2003年制訂，餘下3輪節電目標則在相關施政報告中公布。*

註 2： *這項節電目標與就 2003–04 至 2006–07 年度期間制訂的 6% 目標同步實施。*

註 3： *達到 5% 的節電目標是《節能藍圖》的其中一項主要工作 (見第 1.4 段)。截至 2018–19 年度，整體節電量為 5.7%。截至 2020 年 8 月，尚未有 2019–20 年度的相關節電量數據。機電工程署在 2020 年 6 月底要求政府決策局／部門提交報表，由於第三波 2019 冠狀病毒疫情在 2020 年 7 月爆發，提交限期由原定的 2020 年 8 月中延至同年 8 月底。*

(b) ***綠色能源目標*** 根據《節能藍圖》，政府可考慮於2020年及2025年制訂進一步節能目標，直至 2035 年為止。《2019 年施政報告》公布，政府制訂了一項綠色能源目標，務求於 2020–21 至 2024–25 年度的 5 年期間，在運作環境與 2018–19 年度相若的基礎上，提升能源表現 6%。綠色能源目標不單涵蓋政府建築物，也涵蓋基建設施。該目標除了要求節省電力，也要求節省其他能源 (例如煤氣及石油氣)，並會計及可再生能源項目所產生的能源，以衡量在提升能源表現方面的成效。

政府決策局／部門在節能目標方面的職責

1.6 環境局 (註 10) 負責能源效益及節約政策，包括訂定政府的節能目標、制訂達成目標的策略和監察有關的落實情況。其他政府決策局／部門在節能目標方面的職責如下：

(a) ***機電工程署 (機電署)*** 機電署轄下能源效益事務處 (機電署截至 2020 年 7 月 31 日的組織架構圖摘要載於附錄 A) 負責：

(i) 向環境局提供專業意見和行政支援，協助局方推廣、發展和推行節能措施，並提供有關有助節能的內部管理措施及最佳做法指引；

(ii) 監察在達到節能目標方面的進度，並提供政府整體統計資料以作規劃、監察及參考用途；有關工作包括要求決策局／部門提交能源總使用量報表，分析和整合決策局／部門的能源使用量數據，以判斷政府整體達到節能目標的情況，以便向環境局匯報；

(iii) 統籌和監督為獲揀選政府建築物進行的能源審核和重新校驗工作。能源審核和重新校驗這兩項工具有助決策局／部門找出可在政府建築物減少能源使用量的機會，從而達到相關節能目標；

(iv) 管理有關動用政府一般收入帳目下一筆整體撥款推行政府建築物節能項目的申請 (見第 1.8(a) 段)，並監察這些項目的開支；及

(v) 統籌政府推廣能源效益及節約的工作，並向決策局／部門提供有關能源效益及節約的技術意見和支援，以便推行節能措施及項目 (例如提供有關有助節能的內部管理措施及最佳做法指引，以及舉辦研討會、簡報會及工作坊)。

註 10： *環境局在 2007 年 7 月成立，負責環境事宜的政策工作。在 2002 年 7 月至 2007 年 6 月期間，環境政策由當時的環境運輸及工務局負責。為求簡明，本審計報告書內，環境局兼指當時的環境運輸及工務局。*

截至 2020 年 7 月，能源效益事務處由兩名總工程師領導，其編制共有 111 名職員，其中 6 人有部分時間負責有關政府建築物能源效益及節約的職務 (註 11)。此外，機電工程營運基金是機電署的營運服務機構，為決策局／部門提供機電裝置的營運及維修保養服務，並監察節能項目的推行進度；

(b) ***建築署*** 建築署負責：

(i) 設計和興建政府建築物，包括建築物內的屋宇裝備裝置；

(ii) 透過轄下的物業事務處，為政府建築物規劃和推行小規模建築工程及小規模改建、加建及改善工程 (包括為進行有關工程而需要更換的家具及設備)；

(iii) 管理由建築署署長擔任管制人員的基本工程儲備基金下的整體撥款 (見第 1.7 段)(註 12)。在該項整體撥款下支付的項目包括政府建築物節能項目；及

(iv) 在政府建築物推行涉及建築工程的節能項目，並監察這些項目的推行進度。該署推行新建和現有建築物的項目時，會在合適情況下採用具能源效益的屋宇裝備裝置 (註 13)；及

(c) ***個別決策局／部門*** 個別決策局／部門會由各自的環保經理 (註 14)，負責根據其運作上的限制，以及能源審核和重新校驗結果，為轄下的政府建築物制訂和推行節能及改善措施 (包括推行節

註 11： *該 6 名職員的其他職務主要包括公布香港能源最終用途數據、協助環境局制訂節能目標，以及舉辦一年一度的“全民節能”運動 (一項大型社區參與節能計劃)。機電署表示，由於能源效益事務處職員會同時處理多項工作，因此無法單就專責政府建築物能源效益及節約工作的人手提供分項數字。*

註 12： *在管理整體撥款方面，建築署會：(a) 邀請個別決策局／部門就整體撥款下支付的項目申請撥款；(b) 建議預算費用；(c) 管理撥款申請；及 (d) 監察和管制整體撥款下的開支，務求把開支總額和超額承擔水平嚴格維持在核准範圍內。*

註 13： *建築署表示，該署並沒有專責團隊負責為新建和現有政府建築物進行與能源效益及節約相關的工作。該署不同的工程項目小組在推行項目時，會各自考慮在項目中採用具能源效益的裝置。該署並沒有分項記錄專責在政府建築物進行與能源效益及節約相關工作的職員人數和所需資源。*

註 14： *政府在 1993 年推出環保經理計劃，決策局／部門首長須委任環保經理，以便在決策局／部門內推廣環保管理。環保經理應盡可能由首長級人員擔任，負責推行和檢討各項措施，以改善決策局／部門在環保管理方面的表現，其職責包括：(a) 在決策局／部門內推行環保內部管理計劃；(b) 制訂措施，以提高員工的環保意識和推動他們參與環保事宜；及 (c) 公布有關保護環境的承諾、制訂行動計劃和記錄成效。*

能項目 (見第 1.7 及 1.8 段)，並採取有助節能的內部管理措施及最佳做法)。決策局／部門應監察其在達到節能目標方面的進度，並向機電署提交周年報表 (例如能源總使用量)(註 15)。至於轄下沒有政府建築物的決策局／部門，則應採取機電署公布的節能措施，以及有助節能的內部管理措施及最佳做法。

政府建築物的節能項目

1.7 就政府建築物的節能項目而言，決策局／部門可向建築署申請動用基本工程儲備基金下的小規模建築工程整體撥款 (總目 703 (建築物) 分目 3101GX ── 註 16)，以推行該等項目。在該項整體撥款下支付的節能項目為涉及政府建築物內屋宇裝備裝置的小規模建築工程，每個項目的開支不得超過 3,000 萬元。

1.8 為協助相關決策局／部門在政府建築物推行節能項目，《2017 年施政報告》公布，政府已預留最少 5 億元，用以於 2017–18 至 2021–22 年度期間逐步推行該等項目。其後，政府於 2018–19 年度把預留撥款增至約 6 億元，並於 2019–20 年度進一步增至約 9 億元，當中：

(a) 約 7 億元預留予政府一般收入帳目下為進行政府建築物節能項目而設的整體撥款 (總目 42 (機電署) 分目 696)。該項整體撥款由機電署管制，只用以支付涉及安裝或更換具節能效益的機電設備／設施 (例如製冷機組) 的節能項目，每個項目的預算費用超過 20 萬元，但不得超過 1,000 萬元；及

(b) 約 2 億元預留予由建築署管制的整體撥款 (分目 3101GX)(見第 1.7 段)。

機電署和建築署會每年邀請決策局／部門提交有關節能項目的撥款申請。決策局／部門可視乎節能項目的性質，向機電署或建築署提交申請。

註 15： *由政府產業署管理的建築物則由該署負責代表相關建築物的用戶決策局／部門向機電署匯報。*

註 16： *分目 3101GX 是用以支付小規模建築工程、裝修及小規模改建工程、加建及改善工程 (包括為進行有關工程而須更換的家具及設備)，以及斜坡勘察及小規模斜坡改善工程的費用，惟每個項目的開支不得超過 3,000 萬元。*

審查工作

1.9　2020 年 5 月，審計署就環境局、機電署和建築署在政府建築物能源效益及節約方面的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a) 達到節能目標的情況 (第 2 部分)；

(b) 為政府建築物進行的能源審核和重新校驗工作的管理 (第 3 部分)；及

(c) 節能項目的管理及其他管理事宜 (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

1.10　審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，環境局、機電署和建築署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：達到節能目標的情況

2.1　政府已完成 2003–04 至 2019–20 年度這段期間推行的 4 輪節電目標，並開始推行 2020–21 至 2024–25 年度為期 5 年的綠色能源目標 (見第 1.5 段)。本部分探討政府推行最近一輪節電目標和新的綠色能源目標的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a)　2015–16 至 2019–20 年度節電目標 (第 2.2 至 2.13 段)；

(b)　常態化處理過程 (第 2.14 至 2.19 段)；及

(c)　綠色能源目標 (第 2.20 至 2.30 段)。

2015–16 至 2019–20 年度節電目標

2.2　如《2015 年施政報告》所公布，政府制訂了一項節電目標，於 2015–16 至 2019–20 年度的 5 年期間，在運作環境與 2013–14 年度相若的基礎上，把政府建築物 (註 17) 的總用電量減少 5% (下稱“2015–20 年節電目標”)。2015 年 3 月，環境局向決策局／部門發出《通函第 2/2015 號》“政府建築物的節電計劃”(下稱《2015 年通函》)，公布推行 2015–20 年節電目標的安排。環境局表示，政府於 2018–19 年度已達到 2015–20 年節電目標 (即推行後 4 年並較預定日期提前 1 年)；而截至 2018–19 年度，整體節電量為 5.7%。機電署表示，2015–20 年節電目標達標情況的最終結果 (即截至 5 年期最後一年的 2019–20 年度) 會在 2021 年首季得出 (見第 2.3 段表三註)。

需要探討措施以盡早完成編制和提交有關達到節能目標情況的周年報告

2.3　機電署 (轄下的能源效益事務處) 負責監察達到 2015–20 年節電目標的進度，有關工作包括每年要求決策局／部門提交有關其轄下政府建築物總用電量的報表；以及分析和整合決策局／部門的用電量數據，以判斷政府整體達到

註 17：*政府建築物可分為 6 類：(a) 健康醫護設施，包括提供健康服務的處所，醫院管理局轄下的醫院除外；(b) 辦公室大樓，包括主要用作辦公室的場地，已列為紀律部隊部門轄下場地的辦公室除外；(c) 紀律部隊部門轄下的場地及設施；(d) 康樂及文化大樓／場地，包括主要用作舉辦休憩、康樂及文化活動的場地及設施，以及這些處所內的辦公室；(e) 學校及教育大樓，包括預定作教育用途的場地；及 (f) 其他建築物，包括未列入以上 5 類的場地及設施 (例如儲物室、倉庫、工場、街市、火葬場及市政大廈／綜合大樓)。*

2015–20 年節電目標的情況，並編制有關達標情況的周年報告，以便向環境局匯報。審計署留意到，在 2015–16 至 2018–19 年度期間，機電署每年編制該周年報告 (包括向決策局／部門收集報表) 並提交予環境局需時頗長，於每個財政年度完結後 11 至 13 個月才完成 (見表三)。

表三

機電署編制有關達到 2015–20 年節電目標情況的周年報告
(2020 年 8 月)

年度	機電署要求決策局／部門提交報表	向機電署提交報表的限期	向環境局提交周年報告	財政年度完結與周年報告提交日期相隔的時間
2015–16	2016 年 7 月	2016 年 8 月	2017 年 3 月	12 個月
2016–17	2017 年 7 月	2017 年 9 月	2018 年 5 月	13 個月
2017–18	2018 年 5 月	2018 年 8 月	2019 年 2 月	11 個月
2018–19	2019 年 6 月	2019 年 8 月	2020 年 3 月	11 個月
2019–20	2020 年 6 月 (註)	2020 年 8 月 (註)	尚未提交	不適用

資料來源：機電署的記錄

註：　機電署在 2020 年 6 月底要求決策局／部門提交報表，由於第三波 2019 冠狀病毒疫情在 2020 年 7 月爆發，提交限期由原定的 2020 年 8 月中延至同年 8 月底。

2.4　2020 年 9 月，機電署告知審計署：

(a) 決策局／部門提交報表的限期定於報表涵蓋的財政年度後 1 個財政年度的 8 月／ 9 月。由於有關報表涉及約 70 個負責管理超過 2 000 個政府場地 (註 18) 的決策局／部門，根據機電署過去多年的經驗，只有大約一半決策局／部門可於限期前提交報表。一般而言，決策局／部門只可在 10 月或更後時間提交首批報表，這可

註 18：*機電署表示，決策局／部門以“政府場地”為單位來編制轄下政府建築物的用電量報表。每個政府場地可包含 1 幢政府建築物或由鄰近的若干政府建築物組合而成，至於如何組合，由決策局／部門根據個別情況決定，通常與這些決策局／部門監察政府場地用電量的一貫做法相符。*

能由於兩間電力供應公司發出電費單的周期均約為 30 天，以致報表涵蓋的財政年度最後一個月 (即 3 月) 的電費單要待 5 月初才收到。此外，決策局／部門亦會按其政策及運作範疇訂定各項工作的優次；

(b) 擬備達到節能目標情況的周年報告並非純粹收集實際數據和計算數據總和的簡單統計工作。決策局／部門須收集所有實際用電量數據及其他資料 (例如最新建築物用途、佔用情況及使用量)，以進行所需的常態化處理 (見第 2.16 段)，然後才編制報表以提交機電署，此過程涉及決策局／部門大量的內部統籌工作。在收到決策局／部門的報表後，機電署會指派能源效益事務處 1 名人員進行抽查和找出可能須核實的數據，並向有關決策局／部門作出回應和採取後續的跟進行動，之後能源效益事務處與有關決策局／部門亦可能需要作多番釐清和溝通，再修訂相關數據。其後，能源效益事務處會整理數據和擬備周年報告以提交環境局。上述所有程序均需要花上不少時間 (每個程序需時大約 2 至 3 個月) 才能完成；及

(c) 然而，該署認為整體上或有進一步空間加快編制和提交有關達到節能目標情況的周年報告。

2.5 審計署認為，機電署需要探討措施，以盡早完成編制和向環境局提交有關達到節能目標情況的周年報告，以期提供政府整體統計資料以作規劃、監察及參考用途 (見第 1.6(a)(ii) 段)。

2.6 審計署也留意到，決策局／部門以試算表形式向機電署提交其轄下政府建築物總用電量的報表，而機電署未有使用具備程式編寫功能的資訊科技系統，以匯入和整理決策局／部門所提交的數據，製備管理報告。2020 年 9 月，機電署告知審計署：

(a) 該署一直物色或可有助改善數據整理工作的相關資訊科技工具；及

(b) 該署在回應審計署的意見時表示，正檢討使用務實可行的資訊科技方案以助改善數據整理工作一事，有關檢討會在 2020 年 12 月或之前完成。

審計署認為，機電署需要在編制政府整體能源使用量數據時善用資訊科技，以期提升編制工作的效率。

需要繼續就決策局／部門的節能表現採取跟進行動

2.7　2018 年 9 月，鑑於 2015–20 年節電目標的節電周期已過了一半，而在該周期內，2018 年可能是決策局／部門就節能項目提交年內的撥款申請的最後機會 (該等項目的節電量或可計入有關周期內)，能源效益事務處採取了一次過的新措施，通過以下方法協助決策局／部門改善節電表現：

(a) 分析決策局／部門截至 2016–17 年度的節電表現，發現有 13 個決策局／部門的表現低於政府截至 2016–17 年度整體節電量為 3.4% 的表現；及

(b) 要求機電工程營運基金 (有關決策局／部門機電裝置的維修保養代理) 提供技術支援，協助該 13 個決策局／部門改善節電表現，包括找出表現未達政府整體節電表現的原因，並盡快協助該 13 個決策局／部門提交有關節能項目的建議。

2.8　審計署留意到，能源效益事務處在 2018 年 9 月採取的跟進行動屬一次過的新措施，以協助決策局／部門改善節電表現。審計署認為，機電署宜繼續就決策局／部門的節能表現採取跟進行動，以期提供更多技術支援，協助決策局／部門改善表現。

需要鼓勵決策局／部門把其節能表現納入環保報告

2.9　根據《2015 年通函》，決策局／部門宜把轄下政府建築物的節電表現納入環保報告。根據於 2017 年 7 月發出的《環境局通函第 2/2017 號》“管制人員的環保報告”，管制人員須在其決策局／部門的網頁公布環保報告 (註 19)。審計署在互聯網搜尋決策局／部門所公布的2018年環保報告，發現截至2020年7 月，在 67 個轄下有政府建築物的決策局／部門 (註 20) 中，有 38 個 (57%)

註 19：*該通函亦訂明：(a) 環保報告須展示管制人員對其工作範疇所涉環境問題的關注程度，並說明如何應對有關問題，以及闡述準備如何改善日後的環境表現；及 (b) 決策局／部門的年度環保報告須由管制人員親自批核，並在來年內公布 (例如在 2019 年公布 2018 年的報告)。*

註 20：*就 2018–19 年度而言，共有 67 個決策局／部門向機電署匯報轄下政府建築物的用電量。*

並沒有把其節電表現納入環保報告。審計署認為，環境局需要採取措施，鼓勵決策局／部門把其節能表現納入環保報告。

審計署的建議

2.10 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **探討措施，以盡早完成編制和向環境局提交有關達到節能目標情況的周年報告，以期提供政府整體統計資料以作規劃、監察及參考用途；**

(b) **在編制政府整體能源使用量數據時善用資訊科技，以期提升編制工作的效率；及**

(c) **繼續就決策局／部門的節能表現採取跟進行動，以期提供更多技術支援，協助決策局／部門改善表現。**

2.11 **審計署*建議*環境局局長應採取措施，鼓勵決策局／部門把其節能表現納入環保報告。**

政府的回應

2.12 機電工程署署長同意載於第 2.10 段的審計署建議，並表示：

(a) 編制有關達到節能目標情況的周年報告遠較收集實際數據和計算數據總和的工作複雜，並涉及決策局／部門預備數據和進行常態化處理的過程，以及須由機電署進行抽查和尋求決策局／部門的釐清，因此整個過程需要花上不少時間才能完成。機電署會與決策局／部門緊密合作，在切實可行的範圍內，尋求加快完成程序的方案；

(b) 機電署一直物色或可有助改善數據整理工作的相關資訊科技工具，並正檢討使用務實可行的資訊科技方案以助改善數據整理工作，有關檢討會在 2020 年 12 月或之前完成；及

(c) 機電署在 2018 年 9 月採取一次過的措施 (即提醒有關決策局／部門留意其節電表現未達政府整體表現，並促請他們提交有關節能項目的建議)，目的在於協助決策局／部門改善節電表現

(見第 2.7 段)。該署一直願意多走一步，並會繼續採取這項措施，在適當時候提醒有關決策局／部門留意其節能表現未達政府整體表現，以期提供更多技術支援，協助他們改善表現。

2.13　環境局局長同意載於第 2.11 段的審計署建議，並表示環境局會更新相關指引，鼓勵決策局／部門把其節能表現納入環保報告。

常態化處理過程

2.14　機電署表示，為評估節電目標的達標情況：

(a) 實際用電量會藉常態化 (註 21) 除去活動變化所帶來的影響，從而折算成與基準年相若的運作環境下的用電量，才用來計算節電量；及

(b) 常態化處理有助在運作情況有變時更有效比較收集所得的數據，從而在同類比較的基礎上，更準確反映年與年之間的實際節電量。

2.15　表四顯示政府建築物在 2015–16 至 2018–19 年度的總用電量分析。

註 21：*根據機電署的常態化處理指引，決策局／部門的活動不斷與時並進，並與各種運作情況息息相關，以配合公共服務的需求。運作情況每年均有變化，對決策局／部門的用電量可能帶來一定的影響。*

表四

政府建築物總用電量分析
(2015–16 至 2018–19 年度)

年度	實際		常態化處理 (註 1)		
	用電量 (a) (百萬度電)	與基準年比較後實際用電量的增減 (註 2) (b) (%)	可供比較場地在常態化處理後的用電量 (c) (百萬度電)	可供比較場地在基準年的用電量 (d) (百萬度電)	2015–20 年節電目標的達標情況 $(e)=\frac{(c)-(d)}{(d)}$ (%)
2015–16	1 476	+4.0%	1 340	1 353	−0.9%
2016–17	1 467	+3.4%	1 284	1 330	−3.4%
2017–18	1 449	+2.1%	1 254	1 318	−4.9%
2018–19	1 455	+2.5%	1 238	1 312	−5.7%

資料來源：機電署的記錄

註 1： *機電署表示：(a) 部分政府場地 (見第 2.4(a) 段註 18) 在 2013–14 年度 (即基準年) 後關閉或剛啟用；及 (b) 已關閉的政府場地在報告年度 (例如 2018–19 年度) 沒有用電量，而剛啟用的政府場地則沒有 2013–14 年度基準年數據可供比較。因此，在評估節電目標的達標情況時，只計入有 2013–14 年度基準年數據可供比較的政府場地，而不包括已關閉和剛啟用政府場地的用電量。*

註 2： *基準年 (2013–14 年度) 的實際總用電量是 14.2 億度電。*

附註： *機電署表示，由於四捨五入關係，表內所顯示的百分比可能與由相應數字計算所得的結果稍有出入。*

2.16 機電署負責提供有關常態化處理的指引、舉辦簡介會，以及在決策局／部門進行常態化處理遇有問題時提供協助。常態化處理過程如下：

(a) ***決策局／部門進行常態化處理*** 決策局／部門負責整理節能數據，有關工作包括備存轄下政府場地 (見第 2.4(a) 段註 18) 的用電量記錄；監察決策局／部門的活動變化；以及藉常態化處理把實際用電量折算成與基準年相若的運作環境下的用電量，從而計算節電量，以便每年向機電署提交用電量 (包括實際和在常態化處理

後的用電量) 報表 (見第 2.3 段)。根據機電署的常態化處理指引，如在常態化處理後的節電量超過 30%，決策局／部門應審慎檢視所用的常態化處理方法，以確保常態化處理是在充分反映相若的運作環境基礎上進行；如有需要，他們可徵詢機電署意見；及

(b) ***機電署查核常態化計算*** 根據《2015 年通函》，由於用以扣除活動變化對用電量帶來影響所用的參數會因應政府場地而有所不同，決策局／部門須按照機電署的要求，提交各政府場地用電量的詳細常態化計算，以供該署檢視／核實活動變化和在相若的運作環境下計算所得的節電量。機電署表示：

(i) 該署會從決策局／部門提交的報表中，隨機抽樣查核就政府場地所作的常態化計算；

(ii) 決策局／部門負責妥善備存記錄和確保報表的數據準確，機電署的抽樣查核只會以交回的報表資料為基礎進行 (即只就決策局／部門以試算表形式提交的報表，核對表內數字是否合理，並不會索取和查核得出該等數字所依據的資料)；及

(iii) 查核期間或會向決策局／部門查詢，以釐清進行常態化處理時所用的參數，同時或會向他們提供意見以作考慮。

常態化處理過程有可予改善之處

2.17 審計署留意到，常態化處理過程有以下可予改善之處：

(a) ***機電署在查核常態化計算方面有可予改善之處*** 審計署審查了 15 個政府場地在 2018–19 年度用電量的常態化計算 (這些計算均經由機電署查核，而機電署亦有就計算向有關決策局／部門提出意見。此外，機電署沒有備存經該署查核的常態化計算總數的資料 —— 見下文第 (c) 項)。所有相關決策局／部門均已就機電署的意見作出回應。審計署留意到，在該 15 個政府場地中，機電署或可就當中 4 個場地的活動變化對常態化計算的影響，尋求負責管理該等場地的相關決策局／部門作進一步釐清。然而，截至2020年3 月 (即向環境局提交 2018–19 年度有關達到節電目標情況周年報告的日期 —— 見第 2.3 段表三)，機電署並沒有尋求相關決策局／部門釐清；

(b) ***可在查核常態化計算方面提供進一步指引*** 關於查核決策局／部門提交的常態化計算，在查核程序方面並沒有詳細指引(例如選取樣本準則、樣本數目，以及查核結果和跟進行動的文件記錄)。機電署可提供進一步指引，以協助轄下人員進行這方面的工作。2020年10月，機電署告知審計署，該署已在2020年9月制訂用以查核決策局／部門提交的常態化計算的指導原則擬稿；及

(c) ***需要就查核結果編制管理資料*** 機電署並未就常態化計算的查核結果定期編制管理資料(例如每年所查核的計算數目、摘要或重點簡介)。2020年10月，機電署告知審計署，該署內部已在查核過程中討論查核結果，並已在2020年9月製備一套將予定期編制有關查核決策局／部門的節能數據報表的管理資料。

審計署的建議

2.18 **由於就政府建築物的實際用電量妥善進行常態化處理，對評估節能目標的達標情況十分重要，審計署*建議*機電工程署署長應採取措施，改善常態化處理過程，以便妥善評估節能目標的達標情況，有關措施包括：**

(a) **加強機電署在查核決策局／部門就計算節能量而進行的常態化計算方面的跟進行動(例如與未有回應該署意見的決策局／部門跟進，並提醒決策局／部門就常態化調整提供充分的解釋)；**

(b) **及早敲定和公布指導原則，用以查核決策局／部門提交的常態化計算(例如選取樣本準則、樣本數目，以及查核結果和跟進行動的文件記錄)，並提醒機電署人員按照該指導原則進行查核；及**

(c) **定期編制有關查核決策局／部門的節能數據報表的管理資料。**

政府的回應

2.19 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 機電署通過舉辦周年簡介會，為決策局／部門提供有關常態化處理的培訓(見第4.24段)。決策局／部門可經政府的"數碼政府合署"網站，取得相關指引和培訓材料以作參考；

(b) 決策局／部門負責備存節能數據相關記錄和按需要對實際數據進行常態化處理，以盡量準確地整理和匯報該等數據。在過程中，機電署會擔當諮詢角色、抽樣查核決策局／部門的常態化計算，並會在查核期間向他們提供意見以作考慮。鑑於各政府場地的操作環境均有所不同，而有關決策局／部門亦掌握就特定政府場地的用電量進行常態化處理所需的資料，因此由他們進行常態化處理最適合不過。一般而言，在決策局／部門考慮機電署的意見後，機電署沒有理由不同意他們的常態化計算；及

(c) 在查核決策局／部門就計算節能量而進行的常態化計算方面，機電署會繼續採取跟進行動、就未有回應該署意見的決策局／部門加強跟進工作，以及提醒決策局／部門記錄常態化調整的理據。

綠色能源目標

2.20 如《2019 年施政報告》所公布，政府制訂了一項綠色能源目標，務求於 2020–21 至 2024–25 年度的 5 年期間，在運作環境與 2018–19 年度相若的基礎上，提升能源表現 6% (當中涵蓋用於政府建築物和基建設施的電力和其他能源) (見第 1.5(b) 段)。2020 年 6 月，環境局向決策局／部門發出《通函第 1/2020 號》"政府建築物和基建設施的綠色能源目標" (下稱《2020 年通函》)，列出決策局／部門所需採取的行動，以助達到綠色能源目標。

需要持續檢討綠色能源目標的推行情況

2.21 綠色能源目標是一項新措施，所涵蓋的若干新範疇包括政府基建設施的用電量，以及政府建築物和基建設施的其他能源 (例如煤氣及石油氣) 使用量。審計署留意到，機電署已就用電量進行常態化處理發出指引，但沒有就其他能源發出相關的指引。2020 年 9 月，機電署告知審計署，該署會修訂有關就用電量進行常態化處理的指引，以涵蓋其他能源，經修訂的指引會在 2021 年年初發出，讓決策局／部門為推行綠色能源目標的首年而擬備節能數據報表時有所參考。審計署認為，環境局及機電署需要：

(a) 在推行綠色能源目標時，汲取在推行 2015–20 年節電目標的經驗，並參考本審計報告書所載的審查結果；及

(b) 持續檢討決策局／部門為達到綠色能源目標 (特別是該目標涵蓋的新範疇) 而推行措施的情況，並提供所需的協助 (例如依期就電力

以外的能源進行常態化處理發出相關的指引)，以便決策局／部門能達到相關目標。

需要盡早完成現有政府建築物的可再生能源項目

2.22 ***小型可再生能源項目的撥款*** 根據《2020 年通函》，在評估綠色能源目標的達標情況時，可再生能源的效用也會計算在內 (註 22)，政府亦鼓勵決策局／部門在現有政府建築物和基建設施規劃及推出更多小型可再生能源項目。由 2017–18 至 2019–20 年度，政府已預留共 20 億元 (註 23) 在現有政府建築物和基建設施安裝小型可再生能源系統，每個項目的預算費用不得超過 3,000 萬元。

2.23 環境局是負責可再生能源發展的決策局，而建築署和機電署會協助推行小型可再生能源項目，詳情如下：

(a) ***政府建築物的可再生能源項目*** 這些可再生能源項目由建築署推行，並由分目 3101GX (見第 1.7 段註 16) 項下支付。建築署會每年邀請決策局／部門提交可再生能源項目建議；及

(b) ***政府基建設施的可再生能源項目*** 這些可再生能源項目由負責管理有關基建設施的工務部門推行，並由相關工務部門管制的基本工程儲備基金下的丁級工程項目的整體撥款 (註 24) 支付。機電署擔當統籌角色，負責每年邀請決策局／部門提交可再生能源項目建議，並就所提交的建議進行篩選。

註 22： *根據 2015 年 5 月公布的《節能藍圖》(見第 1.4 段)，可再生能源系統 (例如政府建築物及公共設施的光伏裝置) 可產生電力。*

註 23： *如《2017 年施政報告》所公布，為配合可再生能源項目的推展工作，政府由 2017–18 年度開始預留 2 億元，以供決策局／部門在現有政府建築物和基建設施推行小型可再生能源項目。有關的預留撥款其後在 2018–19 年度增至 10 億元，並在 2019–20 年度進一步增至 20 億元。*

註 24： *由多筆整體撥款支付的丁級工程項目涵蓋數以千計的小型工程項目、與工程有關的研究及工地勘測，以及每項成本不超過 3,000 萬元的獨立小型工程項目。與政府基建設施可再生能源項目相關的整體撥款例子有：(a) 總目 704 (渠務) 分目 4100DX——渠務工程、研究及勘測工作 (由渠務署管制)；及 (b) 總目 709 (水務) 分目 9100WX——水務工程、研究及勘測工作 (由水務署管制)。*

2.24 ***在政府建築物推行可再生能源項目*** 有關決策局／部門在 2017–18 至 2019–20 年度提交並由建築署推行的政府建築物小型可再生能源項目建議，截至 2020 年 6 月：

(a) 有 67 個項目已獲准推行，核准撥款總額為 1.98 億元。在這 67 個獲批項目中，有 28 個已經完成，39 個則在規劃或施工階段 (註 25)；及

(b) 建築署仍就決策局／部門提交的 14 個項目建議進行可行性研究。

2.25 審計署留意到：

(a) 截至 2020 年 6 月，建築署在政府建築物推行的 39 個 (在規劃或施工階段) 可再生能源項目 (見第 2.24(a) 段) 中，有 9 個的進度較原定完工日期遲約 3 至 5 個月 (註 26)。2020 年 9 月，建築署告知審計署，該署正在處理該 9 個未能在原定日期完工的項目的延期申請，延期原因包括為解決結構上的限制而需額外時間進行設計、因 2019 冠狀病毒疫情爆發而影響物料運送，以及更改工期以配合建築物用戶的運作等；及

(b) 至於截至 2020 年 6 月仍在進行可行性研究的 14 個可再生能源項目建議 (見第 2.24(b) 段)，均由決策局／部門在 2018 年 8 月前 (即大約兩年前) 提交予建築署。2020 年 9 月，建築署告知審計署，該署已由 2018 年 9 月開始規劃和分批為 178 個可再生能源項目建議進行可行性研究，而最後一批涉及 14 個項目的建議會如期在 2020 年年底或之前完成。

由於在評估綠色能源目標的達標情況時，可再生能源的效用也會計算在內 (見第 2.22 段)，審計署認為，建築署需要盡早完成現有政府建築物的可再生能源項目。

註 25： *另有 17 個小型可再生能源項目獲批並由相關工務部門在政府基建設施推行，核准撥款總額為 3.14 億元。截至 2020 年 6 月，在這 17 個獲批項目中，有 1 個已經完成，16 個則在規劃或施工階段。*

註 26： *建築署表示：(a) 在 39 個政府建築物的可再生能源項目中，有 30 個在 2020 年 6 月仍未屆完工日期的項目正如期進行；及 (b) 完成政府建築物的可再生能源項目所需的時間會視乎所應用的可再生能源系統類型 (例如太陽能照明或光伏系統) 而有所不同。截至 2020 年 6 月，獲批的政府建築物可再生能源項目的原定完工時間平均約為 1 年。*

審計署的建議

2.26 **審計署*建議*環境局局長及機電工程署署長應：**

(a) **在推行綠色能源目標時，汲取在推行2015–20年節電目標的經驗，並參考本審計報告書所載的審查結果；及**

(b) **持續檢討決策局／部門為達到綠色能源目標(特別是該目標涵蓋的新範疇)而推行措施的情況，並提供所需的協助(例如依期就電力以外的能源進行常態化處理發出相關的指引)，以便決策局／部門能達到相關目標。**

2.27 **審計署*建議*建築署署長應盡早完成現有政府建築物的可再生能源項目。**

政府的回應

2.28 環境局局長同意載於第2.26段的審計署建議，並表示環境局會與機電署合作推行適當的措施。

2.29 機電工程署署長同意載於第2.26段的審計署建議，並表示機電署會：

(a) 在推行綠色能源目標時，汲取在推行2015–20年節電目標的經驗，並參考本審計報告書所載的審查結果；及

(b) 與決策局／部門緊密合作，在常態化處理方面提供所需的協助，以便決策局／部門能達到綠色能源目標。

2.30 建築署署長同意載於第2.27段的審計署建議，並表示建築署會密切監察可再生能源項目在不同推行階段的進度，以確保項目能盡早完成。

第 3 部分：為政府建築物進行的能源審核和重新校驗工作的管理

3.1　本部分探討機電署為政府建築物的能源審核 (第 3.2 至 3.11 段) 和重新校驗 (第 3.12 至 3.30 段) 而進行的統籌和監督工作。

為政府建築物進行能源審核

3.2　能源審核指有系統地檢查建築物的能源消耗設備／系統，以找出能源管理機會，為建築物擁有人提供有用的資料，以決定和推行節能措施，達致環境保護和經濟效益的目標。能源管理機會分為以下 3 個類別：

(a) ***第 I 類***　這類能源管理機會涉及內部管理措施，所推行的改善措施幾乎不需要任何投資成本，並且不會妨礙建築物的運作 (例如當房間無人使用時關掉空調／電燈和調節空調溫度設定等)；

(b) ***第 II 類***　這類能源管理機會涉及更改操作方法，需要的投資成本相對較低 (例如改善照明開關安排和加裝時間掣)；及

(c) ***第 III 類***　這類能源管理機會涉及相對較高的投資成本，以達致善用能源的目的 (例如更換製冷機)。

3.3　根據機電署發出的《建築物能源審核實務守則》(下稱《能源審核守則》)，能源審核的一般程序如下：

(a) ***收集建築物的資料***　能源審核人會收集建築物的操作特性及與中央屋宇裝備裝置相關的各種能源消耗設備／系統技術特性的相關資料。例如能源消耗設備清單、該等設備的日常操作記錄、建築物的能源使用量數據，以及已推行或將會推行的能源管理機會的記錄和相關能源審核報告 (如有) 等，均屬必須收集的資料；

(b) ***審查能源消耗設備和系統***　能源審核人會研究收集所得的資料，並進行實地視察，以了解中央屋宇裝備裝置的相關能源消耗設備和系統情況。能源審核人會根據研究和視察結果，編制能源消耗設備和系統特性記錄；

(c) ***找出能源管理機會***　能源審核人會就能源消耗設備／系統進行評核，重點是評核這些設備／系統在相應操作情況下的能源表現。

能源審核人會以原來的設計作比較，並充分考慮相關操作情況，以確定是否有任何偏離有效運作狀況的地方，從而找出可提高能源效益的潛在能源管理機會。有關評核結果也或許有助找出可減少中央屋宇裝備裝置能源使用量的潛在能源管理機會；

(d) ***能源管理機會的成本效益分析*** 能源審核人會就每個潛在能源管理機會在推行後可節省的能源作出評估。至於涉及資本成本的第 II 和 III 類潛在能源管理機會 (見第 3.2(b) 及 (c) 段)，能源審核人會進行成本效益分析，以估算該等能源管理機會所涉的成本和相應的節能量；及

(e) ***建議及能源審核報告*** 能源審核人會充分考慮預計的節能量、成本效益及已知的建築物操作和維修保養計劃，然後就可予推行的能源管理機會提出建議。相關建議會載於能源審核報告，並提交建築物擁有人考慮和通過。

為政府建築物推行的能源審核計劃

3.4 機電署為政府建築物推行能源審核計劃，詳情如下：

(a) ***為達到 2015–20 年節電目標而推行的能源審核計劃*** 為達到 2015–20 年節電目標 (見第 2.2 段)，主要政府建築物 (註 27) 已完成能源審核，以找出能源管理機會。獲揀選的主要政府建築物共有 344 幢，由相關決策局／部門委託機電署進行能源審核。機電署以環境局提供的撥款，在 2015–16 和 2016–17 年度把能源審核工作外判給 4 間能源審核顧問公司，開支總額為 780 萬元，而所有能源審核已在 2017 年 3 月或之前完成；及

(b) ***為達到綠色能源目標而推行的能源審核計劃*** 機電署參考各政府建築物在 2017–18 年度的全年用電量，揀選 251 幢政府建築物在 2020–21 至 2022–23 年度期間進行能源審核，務求找出能源管理機會，以達到綠色能源目標 (見第 2.20 段)。根據《2020 年通函》，相關甄選準則如下：

註 27： *2013–14 年度全年用電量超過 50 萬度電的政府建築物會視作主要政府建築物，其用電量佔所有政府建築物的總用電量約 90%。約 120 幢在過去 3 年 (即 2012–13 至 2014–15 年度) 曾根據機電署的《能源審核守則》完成能源審核的主要政府建築物，均無須在 2015–16 和 2016–17 年度再進行能源審核。*

(i) ***準則一*** 2017–18 年度全年用電量超過 50 萬度電並有空間進一步節電的建築物 (即 2017–18 年度節電表現低於平均水平的建築物而有關決策局／部門未曾向機電署申請撥款以推行節能項目)；或

(ii) ***準則二*** 2017–18 年度全年用電量介乎 40 萬至 50 萬度電之間的建築物 (註 28)。

機電署將提供撥款以推行能源審核計劃，並會委聘和監督能源審核顧問公司，以及督導整個為該 251 幢獲揀選的政府建築物進行能源審核的過程。機電署表示，截至 2020 年 8 月，該署正按照項目計劃進行招標程序，為相關工作委聘能源審核顧問公司。

3.5 能源審核完成後，能源審核顧問公司須向機電署提交能源審核報告 (以轉交相關決策局／部門)，並舉辦簡介會，向各持份者 (包括相關決策局／部門代表及作為維修保養代理的機電工程營運基金代表) 闡釋其就能源管理機會提出的建議。決策局／部門負責在顧及操作限制的切實可行範圍內，選定能源審核報告所載的能源管理機會，並訂定推行工作的優次 (註 29)，以助達到政府整體的節能目標。

需要確保符合甄選準則的政府建築物獲揀選進行能源審核

3.6 就機電署為達到綠色能源目標而揀選進行能源審核的 251 幢政府建築物 (見第 3.4(b) 段) 而言，審計署發現，符合準則一的 5 幢政府建築物 (即各自在 2017–18 年度全年用電量超過 50 萬度電並有空間進一步節電的建築物 —— 見第 3.4(b)(i) 段)(註 30) 並未獲揀選進行能源審核。在審計署轉介下，機電署經核實後表示：

(a) 1 幢政府建築物在 2017–18 年度後已關閉並進行拆卸；及

註 28： *機電署表示，經考慮建築物進一步節電的空間後，15 幢在 2017–18 年度全年用電量介乎 40 萬至 50 萬度電之間的政府建築物並未獲揀選在 2020–21 至 2022–23 年度期間進行能源審核。*

註 29： *在選定能源管理機會並訂定推行工作的優次時，決策局／部門會考慮不同因素，包括個別建築物的具體操作特性、有關建築物的運作會否受妨礙和是否有關閉計劃、財政資源、更換設備計劃，以及節能項目的可行性、詳細設計和成本效益。*

註 30： *該 5 幢政府建築物是審計署根據機電署在 2017–18 年度政府建築物的用電量和節電表現記錄找出。*

(b) 至於餘下 4 幢政府建築物，機電署會在 3 年推行期內，於規劃能源審核計劃期間，與有關決策局／部門進一步檢討是否需要進行能源審核。

3.7 審計署認為，機電署需要：

(a) 採取措施，確保符合甄選準則的政府建築物獲揀選進行能源審核；及

(b) 就載於第 3.6(b) 段審計署所找出的政府建築物，及早完成檢討該等建築物是否需要進行能源審核的工作；並在有需要時，為其進行能源審核。

可就獲揀選的政府建築物收集經能源審核找出的能源管理機會推行情況的資料

3.8 機電署表示，在上一個能源審核計劃 (見第 3.4(a) 段) 下，於 2015–16 至 2016–17 年度期間進行能源審核的 344 幢政府建築物中，有 136 幢 (40%) 建築物再度被納入現正推行的能源審核計劃 (見第 3.4(b) 段)。該 136 幢政府建築物再次獲揀選進行能源審核，主要是因為該等建築物的用電量高 (每年各使用超過 50 萬度電)，而且有空間進一步節電 (即 2017–18 年度節電表現低於平均水平的建築物 (註 31) 而有關決策局／部門未曾向機電署申請撥款以推行節能項目)。

3.9 在短時間內需要再次就該 136 幢政府建築物進行能源審核 (註 32)，主要是由於該等建築物在 2017–18 年度的節電表現低於平均水平 (見第 3.8 段)。事實上，審計署留意到，在該 136 幢政府建築物中，有 106 幢 (78%) 的節電表現在 2018–19 年度亦低於平均水平。就此，根據《能源審核守則》，通過推行在能源審核時找出的能源管理機會，能源審核可達到提升能源效益及節約的目的。現時，決策局／部門負責在切實可行的範圍內，選定能源審核報告所載的能源管理機會，並訂定推行工作的優次 (見第 3.5 段)。然而，審計署留意到，決策局／部門均無須就能源管理機會的推行情況和所達到相關的節能量向機電

註 31： *截至 2017–18 年度，該等建築物的節電表現低於政府整體的 4.9% 節電量。*

註 32： *機電署表示：(a) 能源效益及節約技術與時並進，將可開拓出更多節能機會；及 (b) 政府公布的《香港氣候行動藍圖 2030+》亦提及需要為耗能量較大建築物的空調系統進行更頻密的能源審核。*

署提供資料。審計署認為，機電署可考慮採取措施，在切實可行的範圍內，就獲揀選的政府建築物 (例如在進行能源審核後未有節能，或節能量很少的建築物) 收集該等資料，以期在進行能源審核和推行所選定的能源管理機會方面，找出可予改善之處。

審計署的建議

3.10 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **採取措施，確保符合甄選準則的政府建築物獲揀選進行能源審核；**

(b) **就載於第 3.6(b) 段審計署所找出的政府建築物，及早完成檢討該等建築物是否需要進行能源審核的工作；並在有需要時，為其進行能源審核；及**

(c) **考慮採取措施，在切實可行的範圍內，就獲揀選的政府建築物 (例如在進行能源審核後未有節能，或節能量很少的建築物) 收集能源管理機會推行情況和所達到相關節能量的資料，以期在進行能源審核和推行所選定的能源管理機會方面，找出可予改善之處。**

政府的回應

3.11 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 已制訂甄選準則和機制，全面檢討在能源審核計劃的 3 年推行期內是否有其他有空間節電的政府建築物符合甄選準則進行能源審核，以達到綠色能源目標。在每年規劃能源審核時，機電署會檢討並與決策局／部門進一步商討，以確保會為符合甄選準則的政府建築物進行能源審核；

(b) 機電署已按照既定的甄選準則和機制，就載於第 3.6(b) 段所有相關政府建築物是否需要進行能源審核一事完成檢討，並會為這些建築物安排進行能源審核；及

(c) 在為達到綠色能源目標而推行的能源審核計劃的 3 年推行期內，機電署會與能源審核人安排，在切實可行的範圍內，就獲揀選的政府建築物收集能源管理機會推行情況和所達到相關節能量的資料，以期在推行所選定的能源管理機會方面，找出可予改善之處。

為政府建築物進行重新校驗

3.12　重新校驗是一個有系統和具成本效益的程序，通過定期檢查現有建築物的能源和其他效能表現 (例如設備狀況、設備如何與系統共同運作，以及運作和維修保養策略的成效)，以找出節能機會。重新校驗着重找出現有建築物中能源消耗未達最佳表現的情況；確定需作出改善的地方；以及推行改善措施，從而保持建築物有效運作 (註 33)。重新校驗可單項進行，或可配合改裝工程進行 (例如以能源效益較高的電器取代能源效益較低者)。如要更全面改善樓宇系統的能源表現，在重新校驗時可同時留意運作上的優化 (例如系統調校和改裝現有屋宇裝備系統) 和小規模改善工程等節能機會。推行重新校驗中找出的節能機會，有助優化建築物的能源效益表現。

3.13　重新校驗分為下列 4 個階段：

(a) ***規劃階段***　此階段涉及收集建築設計資料、能源消耗設備／系統操作資料和設施要求；進行初步實地視察以觀察操作情況；以及審視收集所得的資料和數據。另外，應制訂一份重新校驗安排，當中包括初步系統分析結果和現場測量安排，以便進入調查階段；

(b) ***調查階段***　此階段涉及深入的系統分析，以期找出是否有操作問題導致能源使用效率欠佳或室內環境有欠理想，並確定可改善建築物效能的節能機會。另外，應擬備一份調查報告，當中包括對建議節能機會的成本效益分析、推行細節，以及就將予推行的節能機會提出節能效益的測量和驗證方法。在實施階段前，應與建築物擁有人商定並選定推行節能機會的清單；

(c) ***實施階段***　此階段涉及推行選定的節能機會，以及就每個已推行的節能機會進行測量和驗證節能效益。另外，應擬備一份最終的重新校驗報告，總結實施階段的成果。進入下一階段前，應制訂持續校驗計劃；及

(d) ***持續校驗階段***　此階段涉及推行持續校驗計劃，以確保重新校驗的效益得以維持。收集和比較數據的工作應持續進行，以確保樓

註 33：*機電署表示，一般而言：(a) 重新校驗着重優化現有設備的效能表現，而能源審核則着重找出潛在的資產改善機會；及 (b) 能源審核中所找出的潛在改善機會是供決策局／部門考慮是否推行；而重新校驗中所找出的改善機會，則會在校驗過程中落實推行並測量和驗證其節能效益。*

宇系統能一直保持最佳狀況。另外，需向負責操作和維修保養的人員提供培訓，以推行持續校驗計劃，這是此階段的重要一步。

政府建築物重新校驗先導研究

3.14　2016 年，機電署展開重新校驗先導研究，以探討如何在本港建築物進行重新校驗。經考慮建築物的用途、樓齡和用電量、場地可用性和營運者／用戶的支持後，該署選定 6 幢政府建築物 (樓齡介乎 10 至 30 年之間) 進行重新校驗先導研究。有關的重新校驗研究外判予 6 個服務供應商進行，並由環境局撥款支付。截至 2020 年 7 月，重新校驗先導研究的開支總額為 620 萬元。

3.15　2017 年，該 6 幢政府建築物的重新校驗調查階段均已完成，找出共 96 個節能機會。因推行這些節能機會而節省的能源估計每年為 230 萬度電 (佔 2014–15 年度建築物總用電量約 5%)，而預算回本期 (註 34) 則介乎 2 至 6 年之間，平均為 3 年。2018 年，該 6 幢政府建築物的重新校驗實施階段均已完成。

為政府建築物進行的重新校驗計劃

3.16　鑑於重新校驗先導研究結果正面，機電署透過聯絡決策局／部門，在政府內部推廣重新校驗的概念，務求為更多政府建築物進行重新校驗。2018 年，機電署找出 280 幢政府建築物 (每幢建築物在 2014–15 年度的全年用電量均超過 100 萬度電) 並邀請相關決策局／部門透過由 2019–20 至 2025–26 年度為期 7 年的重新校驗計劃，為轄下的政府建築物進行重新校驗。根據相關決策局／部門的回應，在 280 幢政府建築物中，有 229 幢會納入計劃。機電署其後成功說服 1 個決策局／部門把轄下已納入計劃的建築物增多 1 幢。最終，會進行重新校驗的政府建築物有 230 幢 (82%)。負責管理餘下 50 幢 (18%) 政府建築物的相關決策局／部門，則未決定有關建築物是否納入計劃 (註 35)。

註 34：*預算回本期的釐定是把節能機會的費用除以預計每年可節省的能源。預算回本期是指通過節約能源以收回節能機會的費用所需的預計時間 (以年計算)。*

註 35：*機電署表示，重新校驗應每 3 至 5 年進行一次，以維持建築物的最佳表現。重新校驗先導研究下的 6 幢政府建築物亦納入 280 幢政府建築物的邀請名單內。根據相關決策局／部門的回應，有 4 幢政府建築物會納入重新校驗計劃；負責管理餘下 2 幢的相關決策局／部門，則未決定有關建築物是否納入計劃。機電署會在為期 7 年的重新校驗計劃稍後階段，再邀請相關決策局／部門參與。*

3.17　2018 年，機電署在基本工程外資源分配工作中申請撥款，以推行為期 7 年的重新校驗計劃，費用總額為 2.15 億元。其後政府分別批出 1,300 萬元 (2019–20 年度) 及 3,900 萬元 (2020–21 年度) 的撥款，以推行重新校驗計劃。機電署會委聘服務供應商進行重新校驗，分批為重新校驗計劃下的政府建築物找出節能機會。截至 2020 年 7 月，已有 44 幢政府建築物展開重新校驗研究 (調查階段)，並已委聘 12 個服務供應商進行這項工作。在 2019–20 年度，重新校驗計劃的開支為 1,260 萬元。

需要更新就推行節能機會後的節能效益進行評估的指引

3.18　根據機電署發出的《重新校驗技術指引》：

(a) 應在調查階段就每項節能機會建議，以個別或多個節能機會為計算基礎擬備預期節能效益和初步測量和驗證計劃。如推行多個節能機會，使用電費帳單數據以全設施計量方法估算節能效益是理想的做法。然而，全設施計量方法只應在推行多個節能機會，並會為整個設施帶來高於 10% 的預期節能效益時才可採用；及

(b) 在推行節能機會後，應收集推行後的數據，以便就已推行的節能機會進行節能效益測量和驗證，檢查在實施階段是否達到預期的節能效益。

3.19　在重新校驗先導研究下的 6 幢政府建築物共找出 96 個節能機會 (見第 3.15 段)。截至 2020 年 7 月，推行 82 個節能機會的工作已經完成 (註 36)。審計署留意到：

(a) 就該 82 個節能機會而言，在調查階段預期在該 6 幢政府建築物推行這些節能機會後的節能效益均低於 10% (每幢建築物的預期節能效益介乎 2.3% 至 6.9% 之間，平均為 4.1%)。因此，節能效益評估應以個別節能機會為計算基礎進行，就推行多個節能機會而採用的全設施計量方法並不適用 (見第 3.18(a) 段)；及

註 36：*關於在重新校驗先導研究中找出的餘下 14 個節能機會，機電署表示，截至 2020 年 7 月：(a) 有 5 個節能機會將於 2020 年年底或 2021 年完成；(b) 有 5 個節能機會暫時無須推行，因為有關決策局／部門認為現有屋宇裝備裝置的設定和狀況符合場地運作需要。機電工程營運基金 (作為維修保養代理) 會定期監察推行這些節能機會的需要；及 (c) 有 4 個節能機會因預算回本期超過 12 年而不會推行。*

(b) 在 82 個已推行的節能機會中，有 64 個 (78%) 已進行個別的節能效益評估。餘下 18 個 (22%) 已推行的節能機會則沒有進行個別評估。

3.20 2020 年 8 月和 9 月，機電署告知審計署：

(a) 由於必須安裝大量獨立的檢查電錶，而且勞工成本高昂，因此為已推行的節能機會進行個別的節能效益評估的做法未必合乎成本效益。此外，由於必須暫時停用有關系統以安裝電錶，因此會對建築物的運作和用戶造成很大滋擾；

(b) 已採用全設施計量方法，為在該 6 幢政府建築物推行的多個節能機會分別評估整體節能效益。通過比較 6 幢政府建築物在 2015–16 和 2018–19 年度 (即進行重新校驗前後) 的實際用電量數據後，發現該 6 幢政府建築物的用電量共減少了 300 萬度電或 5.9%，每幢建築物的節電量介乎 20 萬至 90 萬度電 (或 2.8% 至 16.3%) 之間，平均為 50 萬度電 (或 7.7%)。由於 82 個節能機會的實際總節電量 (300 萬度電) 較預期總節電量 (180 萬度電) 為高，因此該 82 個節能機會已經達到預期的節電量；

(c) 重新校驗在香港屬新措施，首份指引在 2017 年發布，修訂版在 2018 年發布。機電署已持續檢討有關指引，把重新校驗先導研究所得的經驗納入指引內。當推行多個節能機會或個別節能機會的預期節能效益高於 10% 時，便可採用全設施計量方法，以評估節能效益。機電署將於 2020 年第四季更新《重新校驗技術指引》中有關採用全設施計量方法以評估推行節能機會後的節能效益的相關內容；及

(d) 該署會考慮在切實可行的範圍內，於日後的重新校驗項目中，就推行節能機會後的節能效益進行個別評估。

3.21 審計署認為，機電署需要更新《重新校驗技術指引》中就推行節能機會後的節能效益進行評估的相關內容，並提醒該署人員根據已更新的指引進行評估。

需要確保在重新校驗實施階段制訂持續校驗計劃

3.22 根據機電署發出的《重新校驗技術指引》：

(a) 在重新校驗實施階段，應制訂持續校驗計劃 (見第 3.13(c) 段)；及

(b) 持續校驗階段旨在確保樓宇系統能一直保持最佳狀況。在此階段，應推行持續校驗計劃，以確保重新校驗的效益得以維持 (見第 3.13(d) 段)。

3.23 審計署留意到，在重新校驗先導研究下的 6 幢政府建築物中，有 2 幢並沒有在重新校驗實施階段時制訂持續校驗計劃。2020 年 8 月和 9 月，機電署告知審計署：

(a) 獲聘為重新校驗先導研究下的 6 幢政府建築物進行重新校驗的 6 個服務供應商，無須在實施階段提供持續校驗計劃，當中 4 個供應商僅以增值服務形式，在實施階段提供了初步的持續校驗計劃；及

(b) 6 幢政府建築物於 2018 年完成重新校驗的實施階段後，機電工程營運基金作為該等建築物的維修保養代理，已按照最新版本的《重新校驗技術指引》，為該 6 幢政府建築物實施持續校驗階段 (包括制訂、更新和推行持續校驗計劃，務求重新校驗的效益得以維持)。

審計署認為，機電署需要採取措施，確保在日後的重新校驗項目中，於實施階段制訂持續校驗計劃。

需要持續檢討為政府建築物進行重新校驗的時間表

3.24 機電署在 2019–20 至 2025–26 年度，推行為期 7 年的重新校驗計劃，並有 230 幢政府建築物已納入計劃 (見第 3.16 段)。機電署表示：

(a) 重新校驗是有助政府建築物節能的重要措施。逐步在合適的主要政府建築物進行重新校驗，以提升能源效益，是《2018 年施政報告》公布的施政措施之一；

(b) 重新校驗計劃預計可節省 5% 的用電量；及

(c) 在重新校驗計劃下的政府建築物會分批進行重新校驗。至於政府建築物進行重新校驗的優次則會按多項因素訂定，包括全年用電量、樓齡和有否大型翻新或更改用途的計劃。

3.25 機電署表示，截至 2020 年 9 月，在納入重新校驗計劃的 230 幢政府建築物中：

(a) 有 44 幢已展開重新校驗研究 (調查階段)；及

(b) 經考慮各項因素 (包括全年用電量、樓齡、有否操作團隊和用戶支持) 後，該署已為餘下 186 幢政府建築物制訂進行重新校驗的初步時間表 (當中 57 幢已定於 2020–21 年度展開)。該署會每年與有關持份者檢視時間表，以作出適當調整。

3.26 審計署認為，機電署需要就已納入重新校驗計劃的政府建築物，持續檢討進行重新校驗的時間表 (按進行重新校驗的優次)，並盡早與有關決策局／部門確定落實時間，以便機電署及有關決策局／部門進行規劃和準備工作。

需要鼓勵相關決策局／部門把轄下政府建築物納入重新校驗計劃

3.27 相關決策局／部門未決定是否納入重新校驗計劃的政府建築物有 50 幢 (見第 3.16 段)。機電署表示，相關決策局／部門並沒有就其中 7 幢政府建築物說明原因。至於餘下 43 幢政府建築物，相關決策局／部門則說明了原因，例子如下：

(a) 關注重新校驗的規模及其對建築物佔用人所帶來的相關影響；

(b) 正就屋宇裝備設備規劃或推行更換／節能項目；及

(c) 建築物已有調遷／重建／翻新／拆卸計劃。

3.28 2020 年 8 月，機電署告知審計署，該 50 幢政府建築物中，部分或會在稍後階段納入計劃以進行重新校驗。審計署認為，機電署需要採取措施，鼓勵相關決策局／部門把轄下政府建築物納入重新校驗計劃 (例如研究相關決策局／部門不把轄下政府建築物納入計劃的原因，並回應其關注事宜)，以期提升該等建築物的能源效益至最佳表現。

審計署的建議

3.29 審計署*建議*機電工程署署長應：

(a) 更新《重新校驗技術指引》中就推行節能機會後的節能效益進行評估的相關內容，並提醒該署人員根據已更新的指引進行評估；

(b) 採取措施，確保在日後的重新校驗項目中，於實施階段制訂持續校驗計劃；

(c) 就已納入重新校驗計劃的政府建築物，持續檢討進行重新校驗的時間表 (按進行重新校驗的優次)，並盡早與有關決策局／部門確定落實時間，以便機電署及有關決策局／部門進行規劃和準備工作；及

(d) 採取措施，鼓勵相關決策局／部門把轄下政府建築物納入重新校驗計劃 (例如研究相關決策局／部門不把轄下政府建築物納入計劃的原因，並回應其關注事宜)，以期提升該等建築物的能源效益至最佳表現。

政府的回應

3.30 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 重新校驗在香港屬新措施，首份指引在 2017 年發布。機電署已持續檢討有關指引，把重新校驗先導研究所得的經驗納入指引內。機電署曾於 2018 年修訂指引，並將於 2020 年第四季更新指引中有關採用全設施計量方法以評估推行節能機會後的節能效益的相關內容；

(b) 機電署已把制訂持續校驗計劃的規定納入《重新校驗技術指引》內，以確保在日後的重新校驗項目中，於實施階段制訂持續校驗計劃；

(c) 機電署已為 186 幢主要政府建築物制訂進行重新校驗的初步時間表，以便推行重新校驗計劃。機電署會在考慮政府建築物推行重新校驗的優次後，持續每年 (或在有需要時) 檢討有關時間表，並與有關決策局／部門確定落實時間；及

(d) 機電署會透過回應有關決策局／部門所關注的事宜，並向其展示成功例子，繼續爭取這些決策局／部門支持把轄下的政府建築物納入重新校驗計劃。

第 4 部分：節能項目的管理及其他管理事宜

4.1　本部分探討機電署 (第 4.3 至 4.15 段) 和建築署 (第 4.16 至 4.23 段) 管理在政府建築物推行並與 2015–20 年節電目標 (見第 2.2 段) 有關的節能項目的工作，以及其他管理事宜 (第 4.24 至 4.39 段)。

背景

4.2　在政府建築物推行並與 2015–20 年節電目標有關的節能項目的撥款安排如下：

(a) 就政府建築物的節能項目而言，決策局／部門可在分目 3101GX (下稱“小規模建築工程整體撥款”── 見第 1.7 段) 下向建築署提交撥款申請；及

(b) 為協助相關決策局／部門在政府建築物推行節能項目，政府已預留約 9 億元，用以於 2017–18 至 2021–22 年度期間逐步推行該等項目，包括預留約 7 億元予機電署管制的分目 696 (下稱“機電署整體撥款”)，以及預留約 2 億元予建築署管制的小規模建築工程整體撥款 (見第 1.8 段)。

截至 2020 年 3 月，在政府建築物推行並與 2015–20 年節電目標有關的獲批節能項目有 471 個，核准工程預算總額為 9.28 億元 (見表五)。

表五

在政府建築物推行並與 2015–20 年節電目標
有關的獲批節能項目數目及核准工程預算總額
(2020 年 3 月)

撥款來源	項目	
	數目	核准工程預算總額（百萬元）
(a) 機電署整體撥款	267	740
(b) 建築署管制的小規模建築工程整體撥款	204	188
總計	471	928

資料來源：機電署及建築署的記錄

機電工程署管理節能項目的工作

4.3 機電署已設立管理架構，以管理在政府建築物推行並由該署整體撥款支付的節能項目。機電署能源效益事務處管理該等節能項目的一般程序撮述於圖一。

圖一

機電署能源效益事務處
管理政府建築物節能項目的一般程序

(a) 邀請決策局／部門提交報表和進行初步查核	• 邀請決策局／部門就可於政府建築物推行的潛在節能項目提交報表 • 編制並審視潛在節能項目清單，確保項目符合由機電署整體撥款支付的節能項目的甄選準則 (註 1)
(b) 編制年度預算	• 向節能項目委員會 (註 2) 提交潛在節能項目清單，以供委員會考慮和通過 • 向環境局尋求政策支持，然後在相關的內部資源分配工作下向財經事務及庫務局 (財庫局) 申請撥款
(c) 檢視決策局／部門的撥款申請	• 獲批內部資源後，邀請有關決策局／部門 (即已應該處邀請提交報表的決策局／部門 —— 見上文第 (a) 項) 就節能項目提交撥款申請表 (表格內容包括預算回本期和預計節電量的資料) • 密切監察撥款情況，當獲批的節能項目有餘款 (例如投標價低於預期和有項目被撤回) 時，邀請決策局／部門於有關財政年度內就其他節能項目提交撥款申請 • 審視所有已填妥的撥款申請表，並編制符合甄選準則的節能項目清單 • 為清單上的節能項目訂定優次 (註 3)

圖一 (續)

(d) 批准項目	• 把已按優次排列的節能項目清單提交節能項目委員會，供委員會審核和向管制人員 (即機電工程署署長或其代表) 建議批准撥款申請 • 把撥款申請結果告知決策局／部門
(e) 推行項目	有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)： • 由有關決策局／部門委聘的工程代理 (例如機電工程營運基金或外判承建商) 推行獲批的節能項目 • 由有關決策局／部門或其工程代理 (例如機電工程營運基金 —— 註 4)(視乎情況而定) 監察項目的推行進度 能源效益事務處： • 監察節能項目的開支

資料來源：機電署的記錄

註 1： *甄選準則為：(a) 項目涉及安裝或更換具節能效益的機電設備／設施；(b) 項目的預算費用為 20 萬元以上，但不得超過 1,000 萬元；(c) 項目下的節能措施的回本期最長不得超過 12 年；及 (d) 所有項目應可於撥款獲批後 6 個月內開始推行。*

註 2： *節能項目委員會於 2017 年 5 月成立，負責管理有關動用機電署整體撥款在政府建築物推行節能項目的申請。委員會由 1 名機電署助理署長擔任主席，成員包括 1 名機電署總工程師和 1 名環境局代表。*

註 3： *節能項目的優次是根據項目節能措施的預算回本期而訂定。如預算回本期相同，則按照預計節電量訂定項目的優次。*

註 4： *2017 年 5 月，能源效益事務處與機電工程營運基金訂立服務水平協議，委聘該基金提供服務，以協助該處管理由機電署整體撥款支付的節能項目。根據協議，如有關決策局／部門委聘該基金為工程代理以推行獲批的節能項目，該基金須向該處提交：(a) 包括項目進度和現金流量資料的進度報告；及 (b) 項目完成後表現衡量 (即測量和驗證實際回本期和節電量) 的報告。*

監察節能項目進度的工作有可予改善之處

4.4 能源效益事務處表示：

(a) 有關決策局／部門委聘的工程代理 (例如機電工程營運基金) 負責監督項目工程，包括進行實地視察；及

(b) 該處會定期接觸有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，要求對方監察節能項目的進度，並實地視察項目推行情況。

4.5 截至 2020 年 3 月，在機電署的整體撥款下支付並與 2015–20 年節電目標有關的節能項目共有 267 個 (註 37)，核准工程預算總額為 7.4 億元 (見第 4.2 段表五第 (a) 項)。在這 267 個項目中，有 174 個 (65%) 已經完成，93 個 (35%) 的工程正在進行。

4.6 機電署表示，推行一個節能項目的整個過程由工地勘測、設計、擬備標書直至啟用需時一至兩年。所有節能項目在獲批撥款後均已展開。在截至 2020 年 3 月工程正在進行的 93 個節能項目 (見第 4.5 段) 中，有 18 個 (19%)(全部項目的推行期均為 1 年並由作為工程代理的機電工程營運基金推行) 進度較原定遲了 0.9 至 1.9 年。在這 18 個項目中，有 14 個已展開超過 1 至 2 年，另外 4 個則已展開超過 2 至 2.9 年。

4.7 2020 年 9 月和 10 月，機電署告知審計署：

(a) 在 2019–20 年度的社會事件和 2019 冠狀病毒疫情爆發期間，基於不同原因 (例如特別上班安排、政府場地暫時關閉、物料生產及付運嚴重延遲)，許多工地勘測、招標工作、物料運送安排及現場安裝工程均押後及延遲；及

(b) 儘管遇到上文所述的困難，截至 2020 年 8 月，工程正在進行的項目已由 2020 年 3 月的 93 個 (見第 4.5 段) 減至 47 個。在這 47 個項目中，有 20 個 (43%) 在 2019–20 年度獲批，推行期為兩年。因此，該等項目正如期推行。

註 37： *在該 267 個節能項目中，有 261 個 (98%) 由作為工程代理的機電工程營運基金推行，餘下 6 個 (2%) 則由相關決策局／部門委聘的其他工程代理推行。*

4.8 審計署認為，機電署需要與有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 緊密聯繫，要求對方監察節能項目的進度，以期確保項目能適時完成。

可改善節能項目的表現衡量工作

4.9 能源效益事務處表示，有關決策局／部門及／或其工程代理於完成在機電署整體撥款下支付的節能項目 (推行期通常為一至兩年 —— 見第 4.6 段) 後，須在一年保養期內衡量項目表現 (即測量和驗證實際回本期和節電量)。截至 2020 年 3 月，在 174 個已完成的節能項目 (見第 4.5 段) 中，有 136 個的表現衡量工作已完成，餘下 38 個 (註 38) 則仍在進行。在這 38 個項目中，儘管有 3 個 (8%) 截至 2020 年 3 月已完成超過 1 年，但表現衡量工作仍在進行。2020 年 9 月和 10 月，機電署告知審計署：

(a) 按照現行做法，有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 會與負責推行節能項目的承建商跟進，並要求對方在切實可行的範圍內，在完成項目後的一年保養期內完成表現衡量工作；及

(b) 儘管遇到第 4.7(a) 段所述的困難，截至 2020 年 8 月， 174 個已完成的節能項目的表現衡量工作已全部完成。

4.10 審計署認為，機電署需要提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，密切監察已完成的節能項目的表現衡量工作進度，以期確保有關工作能適時完成。

可改善工程預算的準確度

4.11 決策局／部門及／或其屋宇裝備裝置的工程代理 (例如機電工程營運基金) 在提交撥款申請，以動用機電署整體撥款推行節能項目時，須在撥款申請表提供工程預算。能源效益事務處收到撥款申請後會審視已填妥的申請表，之後再將項目納入供節能項目委員會考慮的節能項目清單內 (見第 4.3 段圖一第 (c) 項)。審計署的審查發現，截至 2020 年 3 月，在機電署整體撥款下支付的 267 個節能項目 (見第 4.5 段) 中，有 121 個 (45%) 的核准工程預算有以下變動：

註 38： *在該 38 個項目中，有 35 個 (92%) 由作為工程代理的機電工程營運基金推行，餘下 3 個 (8%) 則由相關決策局／部門委聘的其他工程代理推行。*

(a) 有 47 個項目的核准工程預算總額由原定的 9,630 萬元增加 2,740 萬元 (28%) 至 1.237 億元 (增幅為每個項目原定核准工程預算的 4% 至 300% (註 39)，平均為 48%)；及

(b) 有 74 個項目的核准工程預算總額由原定的 3.513 億元減少 1.305 億元 (37%) 至 2.208 億元 (減幅為每個項目原定核准工程預算的 2% 至 96%，平均為 41%)。

4.12 在 2020 年 8 月至 10 月期間，機電署告知審計署：

(a) 實際市場情況和投標者所採用的定價策略是難以預測的；及

(b) 在機電署整體撥款申請表上註明的節能項目原定核准工程預算是用作預算規劃用途的初步工程預算。節能項目的核准工程預算在項目推行時 (例如在收回投標報價後) 已不時作出更新，而核准工程預算的相關變動已獲節能項目委員會批准。節能項目委員會設有嚴密的監察機制，工作流程亦相當靈活，因此在投標報價中省下的剩餘撥款能及早被發現，而有關餘款已迅速轉撥至輪候名單上或在年內提出撥款申請的 29 個項目 (267 個項目 (見第 4.5 段) 中的 11%)。

4.13 經總結推行節能項目的經驗後，決策局／部門及／或其工程代理應能更準確地估算工程費用。審計署認為，機電署需要提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，在切實可行的範圍內，就節能項目作出更準確的工程預算。

審計署的建議

4.14 **審計署*建議*機電工程署署長於管理在政府建築物推行並由機電署整體撥款支付的節能項目時應：**

(a) **與有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 緊密聯繫，要求對方監察節能項目的進度，以期確保項目能適時完成；及**

(b) **提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)：**

註 39：*機電署表示，有關核准工程預算增幅為 300% 的項目，其工程範圍已因應有關決策局／部門的要求而加以修訂，把需更換成更具節能效益的泛光燈額外增加 28 盞 (原定工程範圍涉及的泛光燈有 33 盞)。額外更換這些泛光燈，涉及在距離地面 50 米以上的建築物外牆進行大量小規模屋宇建築工程，以致核准工程預算大幅增加。*

(i) **密切監察已完成的節能項目的表現衡量工作進度，以期確保有關工作能適時完成；及**

(ii) **在切實可行的範圍內，就節能項目作出更準確的工程預算。**

政府的回應

4.15 機電工程署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 作為撥款管制人員，機電署 (轄下的能源效益事務處) 一直定期要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，就由機電署整體撥款支付的所有節能項目提交開支進度報表。所有相關項目的開支進度亦會在節能項目委員會的定期會議上向委員會匯報，以供通過。能源效益事務處會繼續與有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 緊密聯繫，要求對方監察節能項目的進度，以期確保項目能適時完成；

(b) 決策局／部門的工程代理負責在節能項目完成後進行表現衡量工作。一般而言，負責推行項目的承建商會在工程合約的保養期 (通常為一年) 內，完成表現衡量工作。能源效益事務處會提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 密切監察已完成的節能項目的表現衡量工作進度，以期確保有關工作能適時完成；及

(c) 能源效益事務處會時常提醒決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，在切實可行的範圍內，在機電署整體撥款的撥款申請表內作出更準確的工程預算，務求盡可能減少原定的工程預算與收回的投標報價之間的差異。此外，節能項目委員會將在定期會議上，繼續密切監察、檢視和通過輪候名單上或在年內提出撥款申請的節能項目，以期重新分配任何剩餘撥款。

建築署管理節能項目的工作

4.16 建築署表示，在政府公布 2015–20 年節電目標後，該署在 2016–17 年度開始有系統地登記和整理有關決策局／部門動用小規模建築工程整體撥款在政府建築物推行節能項目的申請。建築署管理決策局／部門就費用超過 200 萬元但不得超過 3,000 萬元的小規模建築工程項目 (包括政府建築物節能項目) 撥款申請的一般程序撮述於圖二。

圖二

建築署管理費用超過 200 萬元但不得超過 3,000 萬元的小規模建築工程項目 (包括政府建築物節能項目) 撥款申請的一般程序

(a) 邀請決策局／部門提交報表和進行初步篩選	• 邀請決策局／部門就小規模建築工程項目 (包括政府建築物節能項目) 的撥款申請提交報表 (註 1) • 按由小規模建築工程整體撥款支付的項目的甄選準則 (註 2)，對建議項目進行初步篩選
(b) 編制年度預算	• 根據從決策局／部門收到的報表，在相關的內部資源分配工作 (註 3) 下向財庫局提出周年預算建議 • 獲批內部資源後，把建議項目 (包括節能項目) 提交小規模建築工程委員會 (註 4) 或政府產業工程策略小組 (註 5) 考慮，以進行甄選和訂定優次
(c) 邀請決策局／部門提交撥款申請	• 邀請有關決策局／部門就小規模建築工程委員會／政府產業工程策略小組 (見上文第 (b) 項) 揀選的項目 (包括節能項目) 提交撥款申請表 • 把撥款申請表提交小規模建築工程委員會／政府產業工程策略小組作進一步處理前，審視所有已填妥的撥款申請表，並在有需要時諮詢有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)

圖二 (續)

(d) 批准項目	• 把撥款申請表提交小規模建築工程委員會／政府產業工程策略小組，以便委員會／小組審核和向有關當局 (建築署署長或財經事務及庫務局副秘書長 (庫務) 3) 建議批准撥款申請 • 把小規模建築工程委員會／政府產業工程策略小組對撥款申請的決定告知決策局／部門
(e) 推行項目	建築署： • 為每個項目 (包括節能項目) 開設項目記錄，並定期更新記錄內容，從而監察項目財務狀況 相關工程代理 (例如機電工程營運基金和建築署 —— 註 6)： • 監察項目進度，並就節能項目而言，在完成項目後查察表現 (即測量和驗證實際回本期和節電量)

資料來源：建築署的記錄

註 1： *建築署每年邀請決策局／部門，就隨後一個財政年度在小規模建築工程整體撥款 (基本工程儲備基金下為小規模建築工程而設的整體撥款分目) 下每個開支超過 200 萬元但不得超過 3,000 萬元的小規模建築工程項目提交報表。至於該整體撥款下每個開支 200 萬元或以下的小規模改建、加建及改善工程項目，決策局／部門可在整個財政年度內提交撥款申請，惟須視乎撥款是否充裕。建築署助理署長 (物業事務) 獲授權批出每個不超過 200 萬元的小規模建築工程項目 (新編配政府產業的裝修工程除外) 撥款。*

註 2： *甄選準則為：(a) 項目涉及小規模建築工程建議 (包括節能項目)；(b) 項目預算費用不得超過 3,000 萬元，而在核准年度的預算現金流量至少有 10% 至 20%；及 (c) 所有項目須於撥款獲批後 6 個月內展開。*

圖二 (續)

註 3： *基本工程儲備基金下的各個整體撥款分目 (包括小規模建築工程整體撥款) 每年的撥款須由立法會財務委員會批准。*

註 4： *小規模建築工程委員會將考慮在小規模建築工程整體撥款下的每個開支超過 200 萬元但不得超過 2,000 萬元的小規模建築工程項目 (新編配政府產業的裝修工程除外) 建議。該委員會由建築署署長擔任主席，成員包括建築署、機電署及政府產業署的代表。*

註 5： *政府產業工程策略小組會根據小規模建築工程委員會的建議，審視小規模建築工程整體撥款下的每個開支超過 2,000 萬元但不得超過 3,000 萬元的小規模建築工程項目建議。該小組由財經事務及庫務局副秘書長 (庫務) 3 擔任主席，成員包括財庫局、建築署及政府產業署的代表。*

註 6： *建築署表示：(a) 如獲批的節能項目只涉及屋宇裝備系統工程 (例如中央監控系統改善工程)，但不包括建築工程，該等工程一般由有關的系統維修保養代理 (例如機電工程營運基金或決策局／部門委聘的外判承建商) 推行，而建築署作為撥款管制人員，會安排向機電工程營運基金或其他決策局／部門發出撥款令，並監察項目由獲撥款後至完成期間的開支。作為工程代理的機電工程營運基金或其他承建商則會監察項目進度，並在項目完成後查察表現；及 (b) 如獲批的節能項目涉及建築工程 (例如更換更具節能效益的照明裝置時，需由建築工程承建商把假天花拆除、暫存和重新安裝)，建築署會藉着機電工程營運基金就屋宇裝備工程提供的工程推展服務支援，擔當工程代理的角色以推行項目，因此會向承建商發出施工令、監督工程、監察項目進度，以及在項目完成後查察表現。*

4.17　截至 2020 年 3 月，在建築署管制的小規模建築工程整體撥款下支付並與 2015–20 年節電目標有關的節能項目共有 204 個，核准工程預算總額為 1.88 億元 (見第 4.2 段表五第 (b) 項)。在這 204 個節能項目中，有 50 個 (25%) 由建築署推行，154 個 (75%) 由機電工程營運基金或其他決策局／部門通過撥款令推行 (見第 4.16 段圖二註 6)。表六顯示這些項目截至 2020 年 3 月的狀況。

表六

2016–17 至 2019–20 年度獲批
並由小規模建築工程整體撥款支付的節能項目狀況
(2020 年 3 月)

狀況	項目數目				
	2016–17 (註)	2017–18	2018–19	2019–20	總計
建築署推行					
工程正在進行	1	1	–	–	2 (1%)
已完成工程	7	3	30	8	48 (24%)
機電工程營運基金或其他決策局／部門推行					
工程正在進行	–	7	1	–	8 (4%)
已完成工程	25	66	53	2	146 (71%)
總計	33	77	84	10	204 (100%)

資料來源：建築署的記錄

註： *建築署表示，2016–17 年度獲批的項目開支也在政府預留於 2017–18 至 2021–22 年度期間逐步推行節能項目的 2 億元撥款中支付 (見第 4.2(b) 段)，原因是有關項目開支主要在預留款項撥入小規模建築工程整體撥款 (自 2017–18 年度撥入) 後才需支付。*

監察節能項目進度及現金流量的工作有可予改善之處

4.18 建築署表示：

(a) 為免影響在小規模建築工程整體撥款下支付的所有其他小規模建築工程的可用資源，政府已預留約 2 億元撥款 (見第 4.2(b) 段) 予小規模建築工程整體撥款，以便在政府建築物推行節能項目；

(b) 為免撥款因項目尚未能推行而被捆綁，建築署只會考慮決策局／部門在小規模建築工程整體撥款下支付而在核准年度的預算現金流量至少有 10% 至 20% 的建議節能項目 (見第 4.16 段圖二註 2)；及

(c) 該署會監察節能項目由獲批撥款至完成期間的每年開支。

4.19 審計署的審查發現：

(a) 截至 2020 年 3 月，在小規模建築工程整體撥款下支付的 204 個節能項目中，有 58 個 (28%) 在核准年度並沒有任何開支 (註 40)。截至 2020 年 3 月，在這 58 個項目中，有 17 個 (29%)(核准工程預算總額為 1,900 萬元) 在核准年度其後的一個年度尚未有任何開支 (註 41)；及

(b) 根據 13 個已完成項目的查核所得，有 4 個項目的實際開支總額 (核准工程預算總額為 1,490 萬元) 較核准工程預算總額少 810 萬元或 54% (按個別項目計算，則較核准工程預算少 41% 至 77%，平均為 58%)。然而，截至 2020 年 3 月，這些項目仍在結算帳目階段，有關的 810 萬元撥款仍被捆綁。

4.20 審計署認為，建築署需要提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，就節能項目作出更準確的現金流量預計，並定期把項目狀況及現金流量告知建築署。

需要要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交撥款申請時就建議節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料

4.21 審計署留意到，機電署有要求決策局／部門在撥款申請表中就其整體撥款下支付的節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料，以訂定各個項目的優次 (見第 4.3 段圖一第 (c) 項)，但建築署則沒有要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交撥款申請時，就小規模建築工程整體撥款下支付的建議節能項目提供相關資料。2020 年 9 月，建築署告知審計署，該署的項目人員清楚了解節能項目回本期最長為 12 年的技術要求，並已透過向決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 查詢，在技術可行性研究階段及撥款申請審批階段妥善遵從有關要求。審計署認為，為方便建築署的審批工作，該署宜要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交小規模建

註 40： *在這 58 個項目中，於 2016–17、2017–18、2018–19 和 2019–20 年度分別獲批的有 2 個、35 個、18 個和 3 個。*

註 41： *在這 17 個項目中，於 2016–17、2017–18 和 2018–19 年度分別獲批的有 2 個、13 個和 2 個。*

築工程整體撥款下的撥款申請時，就建議節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料。

審計署的建議

4.22 **審計署*建議*建築署署長於管理在政府建築物推行並由小規模建築工程整體撥款支付的節能項目時應：**

(a) **提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定)，就節能項目作出更準確的現金流量預計，並定期把項目狀況及現金流量告知建築署；及**

(b) **要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交小規模建築工程整體撥款下的撥款申請時，就建議節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料。**

政府的回應

4.23 建築署署長同意審計署的建議，並表示建築署會：

(a) 在監察小規模建築工程整體撥款下獲批的節能項目的財務狀況時，提醒有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 作出更準確的現金流量預計，並定期把項目狀況及現金流量告知建築署；及

(b) 在管理小規模建築工程整體撥款下就節能項目提出的撥款申請時，要求有關決策局／部門或其工程代理 (視乎情況而定) 在提交撥款申請時，就建議節能項目提供預算回本期和預計節電量的資料。

其他管理事宜

為決策局／部門提供的培訓有可予改善之處

4.24　機電署為決策局／部門舉辦“政府能源消耗匯報及監察簡介會”(下稱“周年簡介會”── 註 42)，以便擬備有關能源的匯報、進行能源審核和推行節電措施 (包括內部管理措施) 及項目。周年簡介會除了有機電署的講者外，亦會邀請客席講者講解有關能源的課題 (例如有效監察能源消耗的方法和提升能源效益的新科技)。環境局表示，周年簡介會可提供機會讓決策局／部門了解提升建築物能源效益藍圖方面的工作。表七顯示在 2015 至 2020 年期間舉行的周年簡介會參加人數。

表七

周年簡介會參加人數
(2015 至 2020 年)

年份	簡介會場數	參加人數
2015	3 (註 1)	680
2016	2	366
2017	2	374
2018	2	341
2019	2	226
2020	2 (註 2)	279

資料來源：機電署的記錄

註 1：　機電署表示，由於反應踴躍，因此 2015 年舉辦了 3 場簡介會。

註 2：　該 2 場關於新的綠色能源目標 (見第 2.20 段) 的網上簡介會於 2020 年 7 月底和 8 月初舉行。

註 42 ：*機電署表示，周年簡介會旨在讓參與者：(a) 加深認識有效監察能源消耗的良好方法；(b) 掌握日後匯報能源消耗所需的知識／技巧；及 (c) 熟悉節能和提升能源效益的最新措施。*

4.25 審計署留意到：

(a) 有關決策局／部門參加周年簡介會的情況：

(i) 整體而言，在 2015 至 2020 年期間舉行的周年簡介會參加人數持續下跌 (見第 4.24 段表七)；及

(ii) 審計署審查 2020 年舉行關於新的綠色能源目標的網上簡介會參加者名單時發現，在約 80 個決策局／部門中，有 24 個沒有派代表出席簡介會；及

(b) 機電署會把周年簡介會的簡報材料上載至“數碼政府合署”網站，以供決策局／部門參考。審計署的審查發現，在 2015 至 2019 年期間舉行的周年簡介會共有 27 套簡報材料，而截至 2020 年 7 月，機電署未把 15 套簡報材料 (註 43) 上載至“數碼政府合署”網站。

4.26 2020 年 9 月和 10 月，機電署告知審計署：

(a) 在 2015–20 年節電目標的節電周期內，2015 年簡介會 (即推行該目標後首次舉辦的簡介會) 的出席人數最多，隨後幾年的人數則相對較少。該署鼓勵所有決策局／部門派代表出席簡介會，惟決策局／部門可自行決定是否派代表出席；

(b) 至於 2020 年的簡介會，鑑於第三波 2019 冠狀病毒疫情爆發，決策局／部門在 2020 年 7 月和 8 月實施特別上班安排，加上簡介會的舉行方式有所調整，由傳統的面對面方式改為在網上舉行，因而影響簡介會的參與情況。在 2015 至 2019 年期間舉行的周年簡介會的參加人數持續下跌，可能是由於在這 5 年的節電周期內，決策局／部門就節能數據編制周年報表的工作一直大同小異，而部分決策局／部門 (特別是轄下沒有政府場地或所管轄的政府場地為數不多的決策局／部門) 在參加 2015 年首次舉行 (2015–20 年節電目標推行後計起) 的簡介會後可能認為已熟悉常態化處理方法，在擬備報表方面亦沒有困難，因此其後沒有每年參加簡介會；

(c) 該署會在每年舉行簡介會後，把有關節能數據報表和常態化處理方法的簡報材料上載至“數碼政府合署”網站，以供決策局／部門查閱和參考。至於並沒有派代表出席簡介會的決策局／部門，仍

註 43：*在該 15 套簡報材料中，有 5 套由機電署擬備 (例如在 2018 年簡介會上由機電署介紹的“政府建築物進行重新校驗的規劃”)，另有 10 套則由客席講者擬備 (例如在 2017 年簡介會上由客席講者介紹的“推動節能的電錶在線服務網上平台”)。*

可經“數碼政府合署”網站取用有關資料；如在編制報表上遇到困難，亦可直接向該署提出技術上的查詢；及

(d) 2020年9月中，5套由機電署擬備的簡報材料 (見第4.25(b)段註43) 已上載至“數碼政府合署”網站。由於並沒有取得客席講者的同意，該署不能分享他們所擬備的簡報材料。至於2020年的簡介會，因相關的簡報均由政府人員負責講解，所有簡報材料已於2020年8月上載至“數碼政府合署”網站。

4.27 綠色能源目標是2020–21年度推行的新措施，內容涵蓋若干新範疇 (見第2.20段)。審計署認為，環境局需要聯同機電署採取措施，鼓勵決策局／部門 (尤其是沒有派代表參加2020年簡介會的決策局／部門) 提名代表參與周年簡介會或經“數碼政府合署”網站取用簡報材料，務求加深他們對綠色能源目標的認識，以便達到該目標。審計署也認為，機電署需要在切實可行的範圍內，把周年簡介會的所有簡報材料上載至“數碼政府合署”網站 (包括徵求非政府講者同意發放有關材料)，以期提供實用的最新材料給決策局／部門參考。

綠色建築認證的參與情況有可予改善之處

4.28 ***香港的綠色建築認證*** 綠色建築環保評估法 (綠建環評) 是用作認證香港綠色建築的全面評估工具，由香港綠色建築議會 (註44) 於2010年4月推出。該評估工具涵蓋多個表現範疇 (例如能源使用、用水，以及用材和廢物管理)，當中能源使用為建築物最重要的表現範疇，所佔評分比重最高。綠建環評的評估工具 (註45) 包括：

(a) ***綠建環評新建建築*** 此評估工具涵蓋新建項目的拆卸、規劃、設計、施工和調試階段，共分為4個評級，即鉑金級、金級、銀級和銅級 (由高至低)；及

註44：*香港綠色建築議會創立於2009年，為非牟利會員制組織，致力推動和提升香港在可持續建築方面的水平和發展。*

註45：*綠建環評下共有4項評估工具。除第4.28(a)及(b)段所提及的評估工具外，餘下2項為：(a)綠建環評室內建築，此評估工具用於非住宅室內空間的裝修、改造和翻新項目的設計及建造；及(b)綠建環評社區，此評估工具在發展項目初期從整體出發，評估項目的可持續發展表現。*

(b) ***綠建環評既有建築*** 此評估工具專為評定樓宇的實際表現和物業管理方式而設，可於建築物運作期間任何時候申請以進行評估。綠建環評既有建築下設有 2 個計劃，即綜合評估計劃和自選評估計劃。項目申請人可視乎樓宇實際狀況，參與涵蓋所有表現範疇的綜合評估計劃，或涵蓋一個或多個表現範疇的自選評估計劃。兩者均設有 4 個評級，分別為：

(i) 綜合評估計劃下的鉑金級、金級、銀級和銅級 (由高至低)；及

(ii) 自選評估計劃下的卓越、優良、良好和滿意評級 (由高至低)。各個表現範疇 (例如能源使用) 均會個別評估，而每個經評估的範疇均會獲發證書。

綠建環評包括登記 (註 46)、暫定評估和最終評估 (註 47) 三個階段。最終認證的有效期為 5 年。

4.29 ***為政府建築物取得綠色建築認證*** 政府致力在香港推廣綠色建築，並以身作則參與綠色建築認證。根據發展局和環境局在 2015 年 4 月發出的《"綠色政府建築物"聯合通告》(《聯合通告》)，所有新建政府建築物如其建築樓面面積超過 5 000 平方米並設有中央空調，或建築樓面面積超過 10 000 平方米，均應在切實可行的範圍內以取得綠建環評的第二最高或更佳評級 (即綠建環評金級或更佳評級) 為目標 (註 48)。此目標亦載於 2015 年 5 月公布的《節能藍圖》(見第 1.4 段)。表八顯示截至 2020 年 7 月政府建築物的綠色建築最終認證情況。

註 46： *項目申請人可經香港綠色建築議會網頁的網上登記表格，為項目進行登記。當該議會通知申請人綠建環評項目的登記已完成，相關項目便會處於登記階段。*

註 47： *項目獲登記後，項目申請人需提交資料 (例如項目資料便覽、證明文件和圖則) 以供評估。視乎選定的評估工具類別，項目或會經過兩次評估，即暫定和最終評估。新建項目須在設計／早期施工階段經過暫定評估。暫定評估可以讓申請人在實際施工前檢討和優化建築設計。所有先決條件達標後，香港綠色建築議會會向申請人發出暫定認證結果。暫定認證的有效期為 6 年，或直至發出最終認證結果為止 (以較早者為準)。整項評估不能在取得最終認證結果前敲定，以確保環保及可持續發展的設計特色落實推行，而建築方法亦符合所需的表現標準。換言之，獲綠色建築最終認證評級的建築物，由規劃至調試階段均是實至名歸的綠色建築。*

註 48： *在 2015 年 4 月發出的《聯合通告》取代了在 2009 年 4 月發出的相關通告。後者要求建築樓面面積超過 10 000 平方米的所有新建政府建築物，應以取得國際或本地認可建築物環境評估制度的第二最高或更佳評級為目標。在 2015 年 4 月發出的通告把涵蓋範圍擴展至建築樓面面積超過 5 000 平方米並設有中央空調的所有新建政府建築物。*

表八

政府建築物的綠色建築最終認證情況
(2020 年 7 月)

評級	政府建築物數目		
	經新建建築評估工具認證	經既有建築評估工具認證	總計
鉑金級	21	1	22
金級	18	–	18
卓越	–	3(註 1)	3
滿意	–	1(註 2)	1
總計	39(註 3)	5(註 4)	44

資料來源：香港綠色建築議會網站和建築署的記錄

註 1： *該 3 幢現有政府建築物在綠建環評既有建築自選評估計劃下獲認證的表現範疇，分別為能源使用、場地和營運管理。*

註 2： *該幢現有政府建築物在綠建環評既有建築自選評估計劃下獲認證的表現範疇為能源使用。*

註 3： *在 39 幢新建政府建築物中，有 22 幢的認證申請由建築署統籌 (當中 3 幢是在 2015 年前完成的項目，餘下 19 幢是在 2015 至 2018 年期間完成的項目 (見第 4.30(b) 段))，另有 17 幢的認證申請由其他決策局／部門統籌。*

註 4： *在 5 幢現有政府建築物中，有 3 幢的認證申請由建築署統籌，餘下 2 幢的認證申請由其他決策局／部門統籌。*

需要密切監察為新建政府建築物取得綠色建築最終認證的進度

4.30 由 2015 年 1 月至 2020 年 7 月，建築署已完成 34 個須符合綠色建築認證規定 (見第 4.29 段) 的政府建築物項目。審計署留意到，截至 2020 年 7 月，在這 34 個已完成的政府建築物項目中：

(a) 有 15 個 (44%) 尚未取得綠色建築最終認證。在這 15 個項目中，有 1 個、4 個和 10 個分別於 2015 年、2018 年和 2019 年完成。除 1 個

項目 (註 49) 仍處於登記階段外，餘下 14 個 (註 50) 均獲暫定評級 (3 個項目為鉑金級，11 個項目為金級)；及

(b) 有 19 個 (56%) 在 2015 至 2018 年期間完成的項目已取得綠色建築最終認證 (6 個項目為鉑金級，13 個項目為金級)。

4.31 2020 年 8 月和 9 月，建築署告知審計署，為取得綠色建築最終認證，該署須預備和集齊大量證明資料 (例如要在建築物啟用並穩定運作後才可實地測量的室內空氣質素和隔音表現，以及相關測試會因季節影響而延遲的部分屋宇裝備系統 (例如空調) 的實際表現核證) 和文件，以證明落成的建築物可達到所需的環保表現水平。因此，建築署需要較長時間收集提交申請所需的全部數據和文件，以符合綠建環評新建建築的評估要求和取得最終認證。審計署認為，建築署需要密切監察為新建政府建築物提交綠色建築認證評估申請的進度，以期盡早取得綠色建築最終認證。

需要採取措施鼓勵決策局／部門為現有政府建築物申請綠色建築認證

4.32 至於現有政府建築物，環境局在 2017 年 6 月告知立法會，將鼓勵決策局／部門為該等建築物申請綠建環評認證，彰顯政府採用綠色建築的決心。審計署留意到，截至 2020 年 7 月：

(a) 只有 5 幢現有政府建築物已取得綠建環評既有建築的最終認證；及

(b) 環境局在機電署的協助下，正編制一份現有政府建築物清單，該等建築物或可考慮根據自選評估計劃在能源使用的表現範疇，及／或根據綜合評估計劃取得綠建環評既有建築認證。2020 年 9 月，環境局告知審計署，有關清單的編制工作尚未完成。

4.33 審計署認為，環境局需要採取措施，鼓勵決策局／部門為轄下現有政府建築物申請綠色建築認證，以期展示政府一直對推廣綠色建築的決心。

註 49：*該政府建築物項目在 2015 年 12 月展開，並在 2019 年 6 月完成。2020 年 9 月，建築署告知審計署：(a) 該項目在 2014 年 2 月完成綠建環評項目的登記；(b) 在 2019 年 12 月作暫定評估，並在 2020 年 9 月提交經修訂的申請，有關申請正在評估；及 (c) 正準備最終評估申請，以期在 2020 年年底前提交。*

註 50：*2020 年 9 月，建築署告知審計署，在該 14 個項目中，有 2 個已在 2020 年 8 月取得最終認證，1 個正進行最終評估，11 個的申請正在擬備。*

審計署的建議

4.34 審計署*建議*環境局局長應：

(a) 聯同機電工程署署長採取措施，鼓勵決策局／部門 (尤其是沒有派代表參加 2020 年簡介會的決策局／部門) 提名代表參與周年簡介會或經“數碼政府合署”網站取用簡報材料，務求加深他們對綠色能源目標的認識，以便達到該目標；及

(b) 採取措施，鼓勵決策局／部門為轄下現有政府建築物申請綠色建築認證，以期展示政府一直對推廣綠色建築的決心。

4.35 審計署*建議*機電工程署署長應在切實可行的範圍內，把周年簡介會的所有簡報材料上載至“數碼政府合署”網站 (包括徵求非政府講者同意發放有關材料)，以期提供實用的最新材料給決策局／部門參考。

4.36 審計署*建議*建築署署長應密切監察為新建政府建築物提交綠色建築認證評估申請的進度，以期盡早取得綠色建築最終認證。

政府的回應

4.37 環境局局長同意載於第 4.34 段的審計署建議，並表示環境局會：

(a) 聯同機電署採取措施，鼓勵決策局／部門參與周年簡介會；及

(b) 採取措施，鼓勵決策局／部門為轄下現有建築物申請綠色建築認證。

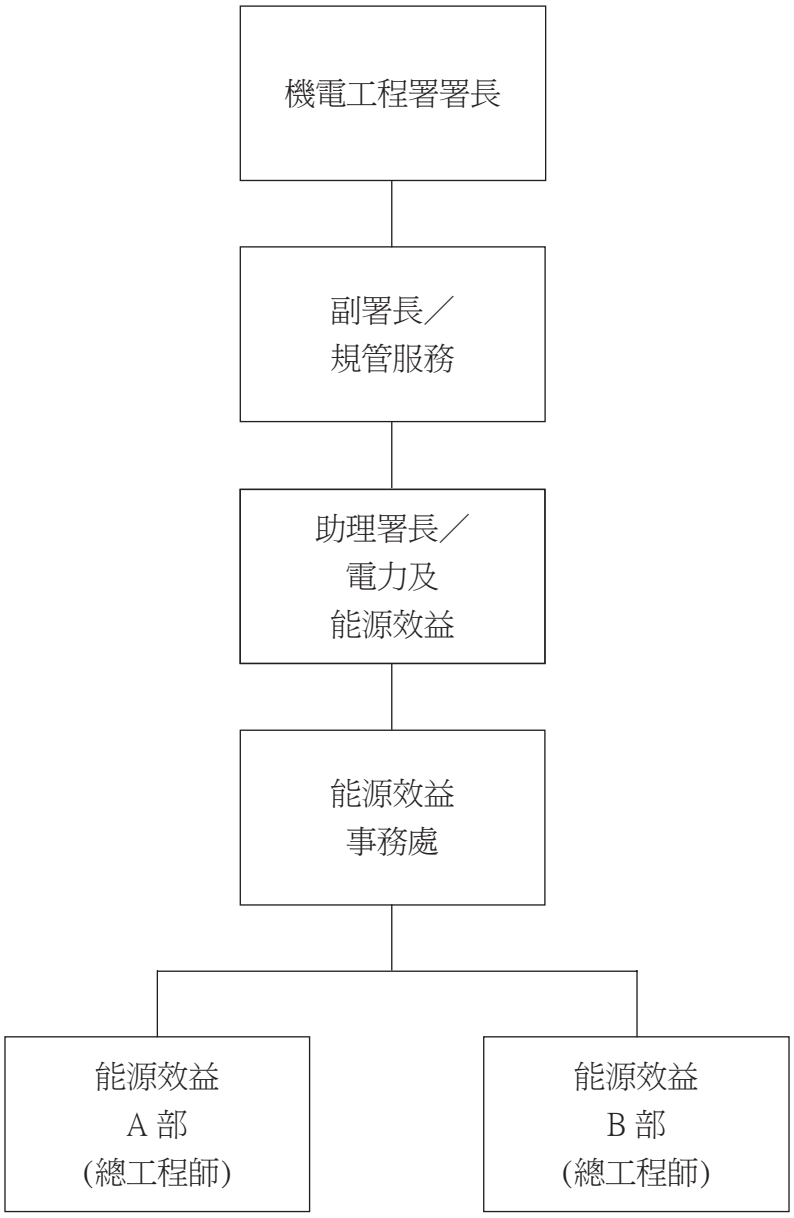
4.38 機電工程署署長同意載於第 4.34(a) 及 4.35 段的審計署建議，並表示機電署會：

(a) 聯同環境局採取措施，鼓勵決策局／部門參與周年簡介會；及

(b) 在舉行周年簡介會後，在切實可行的範圍內，把政府講者和 (在徵求同意後) 非政府講者擬備的所有簡報材料上載至“數碼政府合署”網站，以期提供實用的最新材料給決策局／部門參考。

4.39　建築署署長同意載於第 4.36 段的審計署建議，並表示建築署會密切監察為新建政府建築物提交評估申請的進度，以期盡早取得綠色建築最終認證。

機電工程署：
組織架構圖 (摘要)
(2020 年 7 月 31 日)



資料來源：機電署的記錄

第 6 章

發展局

發展局管理的保育歷史建築資助計劃

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

發展局管理的保育歷史建築資助計劃

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.14

審查工作　1.15 – 1.16
鳴謝　1.17

第 2 部分：活化歷史建築伙伴計劃的管理　2.1

處理申請　2.2 – 2.10
審計署的建議　2.11
政府的回應　2.12
監察項目的推行情況　2.13 – 2.27
審計署的建議　2.28
政府的回應　2.29
監察項目的表現　2.30 – 2.41
審計署的建議　2.42
政府的回應　2.43

第 3 部分：歷史建築維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理　3.1

歷史建築維修資助計劃的管理　3.2 – 3.20
審計署的建議　3.21
政府的回應　3.22
兩項先導資助計劃的管理　3.23 – 3.24
審計署的建議　3.25
政府的回應　3.26

段數

第 4 部分：其他管理事宜 4.1

公眾教育、宣傳活動和經驗交流 4.2 – 4.8
審計署的建議 4.9
政府的回應 4.10
申報利益 4.11 – 4.14
審計署的建議 4.15
政府的回應 4.16
未來路向 4.17 – 4.28
審計署的建議 4.29
政府的回應 4.30

附錄 **頁數**

A ： 活化計劃下的獲選項目 (2020 年 7 月) 54 – 56

B ： 發展局：組織架構圖 (摘要) (2020 年 7 月 31 日) 57

發展局管理的保育歷史建築資助計劃

摘要

1. 歷史文物是社會獨一無二的寶貴資產。2007 年，發展局為推行新的文物保育政策，對歷史和文物建築及地點加以保護、保存和活化更新，採取一系列的行政措施，包括於 2008 年 4 月，在該局轄下設立了文物保育專員辦事處，並推出“活化歷史建築伙伴計劃”(活化計劃) 和“歷史建築維修資助計劃”(維修資助計劃)。此外，發展局於 2017 年 1 月推出兩項先導資助計劃，即“資助計劃：保育歷史建築公眾參與項目”(公眾參與項目資助計劃) 和“資助計劃：以保育歷史建築為主題的研究”(主題研究資助計劃)。發展局負責管理該 4 項資助計劃。

2. 該 4 項資助計劃的詳情如下：

(a) ***活化計劃*** 活化計劃旨在把政府擁有的空置歷史建築活化再利用。在活化計劃下，非牟利機構會獲邀就如何以社會企業形式使用指定的歷史建築以提供服務或營運業務提交建議書。政府會向非牟利機構提供資助，包括大型翻新工程的資助、開辦成本和營運赤字的資助，以及就建築物收取象徵式租金。截至 2020 年 7 月，在 2008 年 2 月至 2016 年 11 月期間先後推出的 5 期活化計劃中，共有 19 個項目獲選 (涉及獲批大型翻新工程的資助總額為 17.04 億元，而獲批開辦成本和營運赤字的資助總額為 6,300 萬元)；

(b) ***維修資助計劃*** 維修資助計劃旨在向私人擁有已評級歷史建築的業主，以及租用政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築的非牟利機構提供資助，讓其自行進行維修工程。截至 2020 年 7 月，共有 79 宗維修資助計劃申請獲批 (涉及資助總額為 9,660 萬元)；及

(c) ***兩項先導資助計劃*** 公眾參與項目資助計劃是一項先導資助計劃，旨在資助公眾教育、社區參與和宣傳活動。主題研究資助計劃是另一項先導資助計劃，旨在鼓勵進行以保育歷史建築為主題的優質學術研究，並予以資助及支持。截至 2020 年 7 月，公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃分別共有 3 宗和 6 宗申請獲批 (涉及資助總額分別為 590 萬元和 1,140 萬元)。

審計署最近審查了發展局管理的保育歷史建築資助計劃。

活化歷史建築伙伴計劃的管理

3. ***在邀請機構提交申請方面有可予改善之處*** 發展局負責處理非牟利機構就活化計劃的歷史建築提交的申請。就活化計劃第一至五期收到的申請數目，審計署留意到：(a) 各歷史建築收到的申請數目差距甚大，由 2 至 30 宗不等 (平均為 10 宗)；及 (b) 在最近 3 期活化計劃中，有 2 期的無效申請百分比相對較高 (即分別為 15% 和 19%)。審計署留意到無效申請的常見原因包括申請機構沒有提供評審所需的資料，或提供了不相關的資料，以及沒有填寫申請表格。審計署認為發展局在邀請機構提交申請方面有可予改善之處 (第 2.2、2.4 及 2.5 段)。

4. ***工程項目較預定完工日期遲完成*** 根據發展局就活化計劃項目發出的指引，非牟利機構有責任密切監察其翻新工程項目的進度，以期令工程能如期完成。為確保工程項目適時交付，非牟利機構須遵守申請撥款文件上註明的工程開展及完工日期，並且盡早展開工程。截至 2020 年 7 月，在活化計劃第一至三期已完成的 12 個項目中，審計署留意到，有 11 個的完工日期較在各自的申請撥款文件所註明的預定完工日期遲了 37 至 560 天 (平均為 284 天) (第 2.16 及 2.17 段)。

5. ***需要加強監察工程改動的情況*** 根據發展局就活化計劃項目發出的指引，非牟利機構如認為有必需的工程改動，須事先取得發展局的批准，然後才可以向承建商發出工程改動指示。建築署會協助發展局審查工程決算帳目擬稿。審計署留意到有一個項目的工程改動，涉及款項約 1,330 萬元。建築署在審查該非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿及相關證明文件後，於 2019 年 12 月向發展局提出意見：(a) 非牟利機構在沒有事先取得發展局批准的情況下，發出多項工程改動指示，而且並無記錄不事先尋求批准的原因；及 (b) 非牟利機構於 2013 年 6 月的核證完工日期後，發出了不少工程改動指示 (第 2.14、2.20 及 2.21 段)。

6. ***需要加強監察工程帳目的結算工作*** 根據發展局的活化計劃項目指引，非牟利機構須在翻新工程實際完工日期後 1 年內，向發展局提交工程帳目擬稿及其他證明文件。審計署發現，在 11 個申請了大型翻新工程資助並已完成的活化計劃項目中，截至 2020 年 7 月，有 6 個 (55%) 項目的工程帳目仍未結算，包括 3 個已大致完成 3 至 7 年的項目。在這 3 個項目中，有 2 個的工程帳目擬稿分別在翻新工程實際完成 2.3 及 4.7 年後才提交，而餘下 1 個項目的工程帳

目擬稿截至 2020 年 7 月 (即翻新工程實際完成後 3.2 年) 仍未提交。發展局告知審計署，就工程帳目擬稿設下 1 年提交時限是十分嚴苛的規定。發展局會檢討有關指引，並就非牟利機構提交工程帳目擬稿訂立更符合實際需要的時限。審計署認為，發展局需要加快完成有關檢討，並加強工程帳目結算程序的監察機制 (第 2.21、2.24 至 2.27 段)。

7. ***需要確保非牟利機構遵守提交文件的規定*** 根據活化計劃項目的租賃協議，為方便發展局監察項目的表現，非牟利機構須在指定時限內向發展局提交項目計劃 (包括業務計劃、財務計劃及樓宇管理計劃)、年中進度報告及周年報告 (包括經審計財務報表)。就 12 個已完成項目，審計署審查了非牟利機構按租賃協議的規定，在開始營運階段，以及在 2015–16 至 2019–20 年度期間提交文件的情況，發現：(a) 就該 12 間非牟利機構須提交的項目計劃，8 間非牟利機構的首份業務計劃及財務計劃是於指定時限過後才提交予發展局，而 10 間非牟利機構的首份樓宇管理計劃是於指定時限過後才提交；(b) 在該 12 間非牟利機構須提交的 40 份年中進度報告中，3 間非牟利機構的 3 份 (7%) 報告截至 2020 年 7 月仍未提交，而 7 間非牟利機構的 24 份 (60%) 報告於指定時限過後才提交；及 (c) 在該 12 間非牟利機構須提交的 39 份周年報告中，1 間非牟利機構的 1 份 (3%) 報告截至 2020 年 7 月仍未提交，而 9 間非牟利機構的 27 份 (69%) 報告於指定時限過後才提交 (第 2.35 及 2.36 段)。

歷史建築維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理

8. ***可為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助和加快處理申請*** 就 2008 年 8 月至 2020 年 7 月收到的 145 宗維修資助計劃有效申請，審計署留意到：(a) 在經發展局批准的 79 宗 (145 宗中的 54%) 申請中，22 宗 (79 宗中的 28%) 的處理時間超過 2 年。處理時間最長的一宗個案的申請處理時間超過 4 年 (1 554 天)，而餘下 78 宗獲批申請的處理時間為 82 至 1 210 天 (平均為 519 天)；及 (b) 截至 2020 年 7 月，發展局仍在處理 66 宗 (145 宗中的 46%) 申請，當中 4 宗 (66 宗中的 6%) 約在 4 至 5 年前收到。發展局表示，在處理時間較長的已獲批申請中，大多數情況是申請人需時數月以至數年才能提交所需資料，以供批准。審計署認為，發展局可為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助和加快處理申請 (第 3.3 至 3.5 段)。

9. ***可為處理就單一歷史建築提交的多個維修資助計劃申請提供進一步指引*** 根據申請指引，申請人在維修資助計劃下可就每個已評級歷史建築或法定

古蹟項目同時提交多於一個申請 (即“多個申請”)。發展局表示，按目前的做法，申請人可就單幢歷史建築的不同範疇於任何時候提交最多 3 個申請。不過，審計署留意到，申請指引和發展局的內部指引均沒有訂明處理多個維修資助計劃申請的做法 (第 3.6 及 3.7 段)。

10. ***維修工程獲發展局正式批准後需時甚久才展開*** 根據申請指引，受款人須在獲得其維修資助計劃申請的正式批准後 1 年內展開維修工程。在 79 個已獲批維修資助計劃項目中，審計署留意到：(a) 其中 62 個 (79 個中的 78%) 已展開維修工程，由獲得正式批准至展開維修工程相隔 11 天至 3.3 年 (平均為 369 天)。當中 25 個 (62 個中的 40%) 項目由獲得正式批准至展開維修工程相隔超過 1 至 3.3 年，超出申請指引規定的 1 年上限；及 (b) 截至 2020 年 7 月，17 個 (79 個中的 22%) 項目仍未展開維修工程，由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 29 至 2 261 天 (平均為 560 天)。在 17 個項目中，有 5 個 (29%) 由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 1 年以上，超出申請指引規定的 1 年上限 (第 3.9 及 3.10 段)。

11. ***需要確保受款人遵守提交文件的規定*** 根據申請指引，在維修工程完成後的指定期限內，受款人須每年向發展局提交附有相片的簡報，證明已遵從維修資助計劃協議中有關不得拆卸其建築物或轉讓其業權的規定，以及開放該建築物予公眾的條件。就完成工程項目後提交簡報的情況，審計署從 59 個已完成維修工程的項目中，揀選了 5 個進行審查。審計署留意到，截至 2020 年 7 月：(a) 有 2 個項目 (項目工程分別於 2011 年和 2015 年完成) 的受款人在完成維修工程後只分別提交了 3 份和 2 份簡報。另外 3 個項目的受款人則未有提交任何簡報；及 (b) 發展局沒有適時發出催辦信予未有提交或遲交簡報的受款人。在其中 4 個項目中，發展局在受款人完成工程後或最後一次提交簡報約 2 至 3 年後，才向他們發出催辦信 (第 3.17 至 3.19 段)。

12. ***在兩項先導資助計劃下推行項目的工作有可予改善之處*** 截至 2020 年 7 月，發展局共批准了 3 個公眾參與項目資助計劃項目和 6 個主題研究資助計劃項目。審計署抽查了 2 個公眾參與項目資助計劃項目及 2 個主題研究資助計劃項目，留意到其中一個公眾參與項目資助計劃項目的受資助機構須為中學生、教師和專業人士提供一系列工作坊，以加深社區人士對具文物價值地方的認識。每個工作坊預計可吸引 30 或 40 名參加者。審計署留意到，在 6 個工作坊中，有 1 個 (17%) 的參加人數比目標人數少 62%。發展局表示，該局已與受資助機構跟進情況，了解未能達標的原因。審計署認為，發展局需要繼續監

察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況(第 3.24 段)。

其他管理事宜

13. ***由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團有可予改善之處*** 根據活化計劃項目的租賃協議，非牟利機構須就該計劃的歷史建築舉辦導賞團。審計署發現：(a) 就 7 個截至 2019 年 12 月營運超過 3 年的項目，在 2016 年 6 月至 2019 年 5 月期間，有 4 個 (57%) 項目的導賞團參加人數下跌了 3% 至 39% (平均為 22%)，在這 4 個項目中，有 3 個的導賞團參加人數在這段期間持續下跌；及 (b) 根據 12 份非牟利機構的租賃協議，有 2 間 (17%) 非牟利機構須提供廣東話、英語和普通話的導賞團。然而，其餘 10 間 (83%) 非牟利機構的租賃協議並無訂明導賞團的語言要求 (第 4.4 段)。

14. ***可為參與活化計劃的非牟利機構舉辦更多經驗交流會*** 發展局表示，該局在 2008 年至 2020 年舉辦了合共 13 場經驗交流會。審計署留意到：(a) 有 5 年 (即 2013 年、2015 年、2016 年、2018 年和 2019 年) 因沒有新一期項目推出而沒有舉辦任何經驗交流會；及 (b) 發展局表示，該局透過經驗交流會，獲得有助推行活化計劃的寶貴意見。審計署認為，發展局在有需要時可通過適當方式舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃 (第 4.6 至 4.8 段)。

15. ***各資助計劃有可予檢討之處*** 4 項資助計劃均有可予檢討之處，發展局應參考本審計報告書的相關審查結果和建議，檢討相關事宜，其中包括 (第 4.21、4.25 及 4.28 段)：

(a) ***活化計劃*** 活化計劃有 12 個項目已經完成並開始營運，其中 2 個分別在 2017 年 1 月和 2020 年 6 月停止營運。此外，1 幢歷史建築兩次獲納入活化計劃 (即第三和四期)，發展局就此分別收到 5 宗和 11 宗申請。然而經評審後，並無任何申請獲選。該歷史建築其後於 2019 年 12 月再獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 9 月。上述 3 幢歷史建築未知有否項目獲選，但預期任何項目或需要一段長時間才能開始營運，因為截至 2020 年 7 月，只有第一至三期 (第三期於 2011 年 10 月推出) 的項目開始了營運 (第 4.18 段)；

(b) ***維修資助計劃*** 發展局根據古物諮詢委員會於2014年6月進行政策檢討所提出的建議，在徵詢有關諮詢委員會的意見後，自2016年11月起，提高維修資助計劃每宗成功申請的資助上限，而資助範圍亦擴大至非牟利機構租用政府擁有的法定古蹟及已評級歷史建築。2019年1月，一位立法會議員關注到維修資助計劃批予每宗成功申請的200萬元資助上限仍屬偏低，值得發展局對該計劃進行檢討 (第4.23至4.25段)；及

(c) ***兩項先導資助計劃*** 發展局表示，公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃為2017年推出的先導計劃。發展局會透過檢討研究人員和公眾的意見，以及與資助院校、歷史建築業主及其他持份者合作，評估該等計劃的效益，以決定在首輪項目結束後，是否將先導資助計劃恆常化。發展局在可行的情況下，需要盡快展開該兩項先導資助計劃的檢討工作，以制訂未來路向 (第4.26及4.28段)。

審計署的建議

16. 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*發展局局長應：

活化計劃的管理

(a) 繼續探討措施，為獲納入活化計劃的歷史建築吸引高質素的建議書，並加深申請機構對該計劃申請要求的了解(第2.11(a)及(b)段)；

(b) 繼續監察活化計劃項目的推行情況，以確保項目如期完成(第2.28(a)段)；

(c) 就建築署所提及的更改令，在可行的情況下，盡早完成其有效性的檢討工作，並採取措施，確保非牟利機構根據發展局的指引就工程改動事先取得發展局的批准 (第2.28(b)及(c)段)；

(d) 加快完成檢討有關提交工程帳目擬稿時限的指引，並加強工程帳目結算程序的監察機制 (第2.28(d)及(e)段)；

(e) 加強措施，確保非牟利機構遵守活化計劃項目租賃協議訂明的提交文件規定 (第2.42(b)段)；

維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理

(f) 繼續採取措施，為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助，並盡可能加快處理申請 (第 3.21(a) 段)；

(g) 在申請指引和發展局的內部指引訂明發展局在處理多個維修資助計劃申請的做法 (第 3.21(b) 段)；

(h) 繼續採取措施，以確保獲批的維修資助計劃項目按申請指引的規定，適時展開維修工程 (第 3.21(c) 段)；

(i) 採取措施，以確保受款人根據維修資助計劃協議的規定提交周年簡報 (第 3.21(e) 段)；

(j) 繼續監察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況，以找出可予改善之處 (第 3.25 段)；

其他管理事宜

(k) 就由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團，持續檢討該計劃部分項目的導賞團參加人數有所下跌的情況，並考慮在所有租賃協議按情況訂明導賞團的語言要求 (第 4.9(a) 段)；

(l) 在有需要時可通過適當方式舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃 (第 4.9(b) 段)；

(m) 繼續檢討活化計劃的推行情況 (第 4.29(a) 段)；

(n) 持續檢討維修資助計劃的推行情況 (第 4.29(b) 段)；及

(o) 在可行的情況下，盡快展開兩項先導資助計劃 (即公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃) 的檢討工作，以制訂未來路向 (第 4.29(c) 段)。

政府的回應

17. 發展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　歷史文物是社會獨一無二的寶貴資產。香港是一個文明和發展成熟的社會，透過保育及欣賞文物建築，市民期望生活更加豐富美滿，與昔日的社會連繫起來，並且建立身分的認同感。歷史建築包括：

(a) ***法定古蹟***　根據《古物及古蹟條例》(第 53 章)，古物事務監督 (即發展局局長 —— 註 1) 如認為某一地方、建築物、地點或構築物因具有歷史、考古或古生物學意義而符合公眾利益，可於徵詢古物諮詢委員會 (古諮會 —— 註 2) 的意見，並獲香港特別行政區行政長官批准後，宣布該處為古蹟，以作保護。截至 2020 年 7 月，香港共有 126 個法定古蹟；及

(b) ***已評級歷史建築***　為妥善保育具文物價值的歷史建築，政府以行政方式按歷史建築的文物價值將之分為以下 3 個級別 (註 3)：

(i) ***一級歷史建築***　具特別重要價值而可能的話須盡一切努力予以保存的建築物 (註 4)；

(ii) ***二級歷史建築***　具特別價值而須有選擇性地予以保存的建築物；及

(iii) ***三級歷史建築***　具若干價值，並宜於以某種形式予以保存的建築物；如保存並不可行則可以考慮其他方法。

註 1： *由 2007 年 7 月起，古物事務監督由發展局局長出任。*

註 2： *古諮會根據《古物及古蹟條例》成立，就任何與古物、暫定古蹟或古蹟有關的事宜等，向古物事務監督提供意見。古諮會的主席和委員由香港特別行政區行政長官委任。*

註 3： *在 1996 年至 2000 年期間，古物古蹟辦事處 (見第 1.12(b) 段註 13) 對本港約 8 800 幢主要建於 1950 年以前的歷史建築進行了一次全港性調查。在 2002 年至 2004 年期間，古物古蹟辦事處再從該 8 800 幢已記錄的建築物中，挑選了 1 444 幢文物價值較高的建築物，給予建議評級，以反映其文物價值。此外，該辦事處亦會審議公眾提出的新項目。*

註 4： *古諮會同意將所有具特別重要文物價值的一級歷史建築列入備用名單，供古物事務監督考慮宣布為古蹟。*

截至2020年7月，香港共有1 141幢已評級歷史建築 (分別有187、385和569幢歷史建築獲評為一級、二級和三級歷史建築)。

歷史建築保育政策

1.3 2007年，制訂文物保育政策的職責由民政事務局移交至發展局，政府其後公布了新的文物保育政策，以適切及可持續的方式，因應實際情況對歷史和文物建築及地點加以保護、保存和活化更新，讓我們這一代和子孫後代均可受惠共享。為推行有關政策，發展局採取一系列的行政措施 (註5)，當中包括：

(a) 2008年4月，發展局轄下設立了文物保育專員辦事處，為發展局局長提供支援，以便推行文物保育政策，並經常檢討政策；

(b) 2008年，推出"活化歷史建築伙伴計劃"(活化計劃)，藉此鼓勵活化再利用政府擁有的歷史建築 (見第1.5至1.9段)；及

(c) 2008年，推出"歷史建築維修資助計劃"(維修資助計劃)，擴大資助範圍至私人擁有的歷史建築，以加強其維修保養工作 (見第1.10段)。

1.4 2014年，古諮會應發展局邀請，進行了保育歷史建築政策的檢討，總結過去數年保育歷史建築時所面對的挑戰和經驗。2015年12月，古諮會就政策檢討提出的建議獲發展局接納。有關建議包括成立一個專為保育歷史建築而設的基金。發展局根據該建議，在2016年4月成立了"保育歷史建築基金"(註6)，而《2016年施政報告》亦公布就此預留了5億元。"保育歷史建築基金"除了為活化計劃 (見第1.3(b)段) 和維修資助計劃 (見第1.3(c)段) 提供資助外，亦涵蓋公眾教育、社區參與和宣傳活動，以及學術研究等新措施(註7)。2017年1月，發展局以先導計劃形式，推出了兩項與這些新措施相關的資助計劃 (見第1.11段)。

註5： *其他措施包括規定新的基本工程項目進行文物影響評估，並提供經濟誘因 (例如放寬地積比率、建築高度和上蓋面積等發展參數)，協助保育私人擁有的歷史建築。*

註6： *發展局表示，為使古諮會的建議得以早日推行，"保育歷史建築基金"會先以行政措施的形式成立，並在相對較短時間內開始運作。由於法定基金有其優點，長遠而言，該局不排除基金或會向此形式演進。*

註7： *截至2020年7月，《2016年施政報告》公布在預留給"保育歷史建築基金"的5億元中，有4億元用作支付活化計劃工程項目的建設成本 (見第1.5(a)段註8)，其餘1億元預留作資助基本工程以外的措施，以保育和活化歷史建築，包括活化計劃 (見第1.5(b)段)、維修資助計劃 (見第1.10段)，以及2017年推出的兩項先導資助計劃 (見第1.11段)。*

活化計劃

1.5 為保存政府擁有的空置歷史建築，以創新的方法予以善用，把歷史建築改建為獨一無二的文化地標，推動市民積極參與保育歷史建築，並創造就業機會 (特別是在地區層面方面)，發展局自 2008 年推出活化計劃，把指定的歷史建築活化再利用。政府提供的撥款如下：

(a) 《2007–08 年度施政報告》公布預留 10 億元支付活化計劃項目的建設成本。政府其後就此再預留 14 億元 (註 8)。截至 2020 年 7 月，已預留的總資助額達 24 億元 (即 10 億元 +14 億元)；及

(b) 2008 年 2 月，政府預留 1 億元支付活化計劃項目的非工程費用。此外，《2016 年施政報告》亦公布預留 1 億元，用作支付活化計劃項目的非工程費用，以及另外 3 項資助計劃 (即維修資助計劃及兩項先導資助計劃) 的費用 (見第 1.4 段註 7)。

1.6 在活化計劃下，非牟利機構會獲邀就如何以社會企業 (社企) 形式使用指定的歷史建築以提供服務或營運業務提交建議書。政府會透過以下方式向非牟利機構提供資助：

(a) ***大型翻新工程的資助*** 向非牟利機構提供一次過撥款，以支付建築物大型翻新工程的費用。資助由基本工程儲備基金支付 (計入總目 708── 非經常資助金及主要系統設備中發展局局長管制的分目下)；

(b) ***開辦成本和營運赤字的資助*** 向非牟利機構提供一次過撥款，以應付項目的開辦成本和首兩年營運期間出現的赤字，上限為 500 萬元。資助由政府一般收入帳目中發展局的分目支付；及

(c) ***就建築物收取象徵式租金*** 獲選的非牟利機構須與政府簽訂租賃協議，並繳付象徵式租金。非牟利機構須遵守租賃協議內所有條款和條件。

1.7 截至 2020 年 7 月，在 2008 年 2 月至 2016 年 11 月期間先後推出的 5 期活化計劃中，共有 19 個項目獲選 (見附錄 A)(獲批大型翻新工程的資助合共 17.04 億元，而獲批開辦成本和營運赤字的資助合共 6,300 萬元 ── 見表一)。

註 8： *政府就此在《2009–10 年度財政預算案》和《2011–12 年度財政預算案》分別預留了 5 億元，以及在《2016 年施政報告》預留了 4 億元。*

最新的第六期活化計劃 (涉及 5 個項目) 於 2019 年 12 月推出，其中 4 個項目的截止申請日期為 2020 年 9 月，1 個項目的截止申請日期為 2020 年 12 月 (註 9)。

表一

活化計劃項目獲批的資助
(2020 年 7 月)

期數	推出日期	獲批大型翻新工程的資助 (百萬元)	獲批開辦成本和營運赤字的資助 (百萬元)	獲選項目數目
一	2008 年 2 月	600 (註 1)	15 (註 1)	6
二	2009 年 8 月	183	9	3
三	2011 年 10 月	388	12	3
四	2013 年 12 月	169	9	3
五	2016 年 11 月	364 (註 2)	18	4
總計		1,704 (註 3)	63 (註 3)	19

資料來源：發展局的記錄

註 1： 第一期活化計劃 6 個獲選項目中，其中 1 個項目的非牟利機構沒有申請大型翻新工程的資助及開辦成本和營運赤字的資助，另有 1 個項目的非牟利機構沒有申請開辦成本和營運赤字的資助。

註 2： 發展局表示，有關數字是根據非牟利機構的綜合項目建議書所載的計劃所需費用預算計算出來。該局會在適當時候，根據非牟利機構提供的最新及詳細計劃所需費用預算，向立法會財務委員會申請撥款。

註 3： 截至 2020 年 7 月，活化計劃下大型翻新工程資助的實際支出為 10.33 億元，而開辦成本和營運赤字資助的實際支出則為 2,400 萬元。

註 9： *第六期活化計劃推出時，有 4 個項目獲納入其中，截止申請日期為 2020 年 9 月，其後另有 1 個項目 (與 2020 年 6 月停止營運的 1 個第一期項目有關 —— 見第 1.8(a) 段) 在 2020 年 8 月獲納入該期計劃，其截止申請日期為 2020 年 12 月。*

1.8 在 19 個獲選項目中 (見附錄 A)：

(a) 第一至三期的 12 個項目已經完成，並於 2010 年 9 月至 2019 年 4 月期間開始營運。截至 2020 年 7 月，在該 12 個項目中，有 10 個仍在營運，第一期的其中 2 個項目則分別在 2017 年 1 月和 2020 年 6 月停止營運；及

(b) 第四和五期的 7 個項目正處於規劃或施工階段。

1.9 發展局表示，活化計劃共有 5 個項目獲得聯合國教育、科學及文化組織亞太區文化遺產保護獎 (聯合國教科文組織獎) 的獎項 (見附錄 A)。位於深水埗的前北九龍裁判法院在 2011 年獲得榮譽獎；舊大澳警署在 2013 年獲得優異項目獎；位於石硤尾的美荷樓在 2015 年獲得榮譽獎 (見照片一)；舊大埔警署在 2016 年獲得榮譽獎；而位於灣仔的藍屋建築群在 2017 年獲得卓越獎項 (見照片二)，為首次有香港歷史建築保育項目獲得此最高級別殊榮。

照片一

獲納入第一期活化計劃的美荷樓

資料來源：發展局的記錄

照片二

獲納入第二期活化計劃的藍屋建築群

資料來源：發展局的記錄

維修資助計劃

1.10　發展局於 2008 年推出維修資助計劃，向私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助，讓其自行進行維修工程，從而使這些歷史建築獲得保存，不致因日久失修而破損。維修資助計劃每宗成功申請的資助額上限原定為 60 萬元，其後於 2009 年 4 月提高至 100 萬元。自 2016 年 11 月起，資助額上限由 100 萬元進一步提高至 200 萬元，而資助範圍亦擴大至非牟利機構租用政府擁有的法定古蹟及已評級歷史建築。在 2008 年至 2016 年期間，資助由政府一般收入帳目中康樂及文化事務署 (康文署 —— 註 10) 的一項整體撥款支付。自 2016–17 年度起，資助由政府一般收入帳目中發展局的分目支付 (註 11)。截至 2020 年 7 月，

註 10：*2007 年，當制訂文物保育政策的職責由民政事務局移交至發展局時，政府公布把資助範圍由當時資助私人擁有的法定古蹟的維修保養，擴大至私人擁有的已評級歷史建築 (即推出維修資助計劃 —— 見第 1.3(c) 段)。自 2008-09 年度起，政府一般收入帳目中康文署的一項整體撥款涵蓋範圍 (見第 1.12(b) 段註 13) 獲擴大，以支付維修資助計劃下的獲批資助。因此，維修資助計劃雖然由發展局轄下的文物保育專員辦事處管理，但在 2008 年至 2016 年期間是由康文署提供撥款。*

註 11：*《2016 年施政報告》公布預留 1 億元予維修資助計劃 (及另外 3 項資助計劃)(見第 1.4 段註 7)，維修資助計劃的開支自 2016-17 年度起由政府一般收入帳目中發展局的分目支付。*

共有 79 宗維修資助計劃申請獲批 (涉及資助總額為 9,660 萬元)，而實際支出為 6,300 萬元。

兩項先導資助計劃

1.11　為透過與伙伴 (例如非牟利機構) 合作以加強公眾參與，藉具創意的方法及渠道，加深公眾對歷史建築保育的理解和認識，並探討按“點、線、面”的理念 (註 12) 保育及保護某些具有獨特文物價值的獲選定建築群的可行性，發展局於 2017 年以先導形式推出以下兩項資助計劃：

(a) ***“資助計劃：保育歷史建築公眾參與項目”(公眾參與項目資助計劃)*** 公眾參與項目資助計劃旨在資助公眾教育、社區參與和宣傳活動。該計劃邀請了 5 個與保育歷史建築工作有密切關係的專業學會提交申請，每宗成功申請的資助額上限為 200 萬元。截至 2020 年 7 月，共有 3 宗公眾參與項目資助計劃申請獲批 (涉及資助總額為 590 萬元，而實際支出為 200 萬元)；及

(b) ***“資助計劃：以保育歷史建築為主題的研究”(主題研究資助計劃)*** 主題研究資助計劃旨在鼓勵進行以保育歷史建築為主題的優質學術研究，並予以資助及支持。該計劃邀請了 8 所頒授認可學位及接受大學教育資助委員會資助的院校提交申請，每宗成功申請的資助額上限為 200 萬元。截至 2020 年 7 月，共有 6 宗主題研究資助計劃申請獲批 (涉及資助總額為 1,140 萬元，而實際支出為 600 萬元)。

發展局管理資助計劃的工作

1.12　發展局轄下 2 個辦事處和 1 個組別負責管理上述 4 項資助計劃 (即活化計劃、維修資助計劃、公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃)：

(a) ***文物保育專員辦事處*** 文物保育專員辦事處為發展局局長提供專責支援，以便推行文物保育政策，並經常檢討政策，推展一系列

註 12：*在“點、線、面”的理念下，保育範圍會擴大，不限於個別建築物 (即“點”)，而是擴展至“線”(例如某條街道) 以至整個“面”(例如某個地區)。這個理念的重點在於不僅需要保育個別建築物，還要兼顧建築物所在的城市環境或鄉郊環境。發展局表示，該局一直按“點、線、面”的方式推行中環的文物保育措施。*

文物保育措施，以及擔任本港和海外的聯絡人。具體而言，該辦事處為管理上述 4 項資助計劃提供支援工作，包括：

(i) 物色納入活化計劃的歷史建築；

(ii) 處理上述 4 項資助計劃的申請；

(iii) 監察上述 4 項資助計劃下項目的推行情況，以及非牟利機構／受款人／受資助機構相關的營運情況；及

(iv) 處理活化計劃及兩項先導資助計劃資助款項的發放工作，並審核有關的證明文件。

截至 2020 年 7 月，文物保育專員辦事處有 33 名員工參與管理上述 4 項資助計劃的工作；

(b) ***古物古蹟辦事處（古蹟辦）*** 古蹟辦 (註 13) 為古諮會提供秘書處服務和行政上的支援，並為一些歷史建築進行修復和維修工程。此外，古蹟辦亦負責處理維修資助計劃資助款項的發放工作，並審核有關的證明文件。截至 2020 年 7 月，古蹟辦有 12 名員工為文物保育專員辦事處和上述 4 項資助計劃的管理工作提供支援；及

(c) ***財政組*** 財政組協助文物保育專員辦事處履行監察活化計劃的職能 (例如就非牟利機構相關的財務狀況進行審查探訪，並檢視有關機構提交的業務計劃、財務計劃和定期報告)。此外，財政組會協助文物保育專員辦事處審核活化計劃申請的財務可行性，以及在財務方面對公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃的申請進行審查。該組亦會處理活化計劃下向非牟利機構發放資助款項的工作。截至 2020 年 7 月，財政組有 4 名員工參與管理上述資助計劃的工作。

1.13 發展局涵蓋上述辦事處和組別截至 2020 年 7 月 31 日的組織架構圖摘要載於附錄 B。

註 13： *古蹟辦原先隸屬康文署，於 2019 年 4 月 1 日轉撥至文物保育專員辦事處，以發揮協同效應及精簡日常運作安排。*

保育歷史建築諮詢委員會

1.14　保育歷史建築諮詢委員會於 2016 年 5 月成立，接管活化歷史建築諮詢委員會 (註 14) 的工作，並履行額外職責 (例如與兩項先導資助計劃有關的工作)。保育歷史建築諮詢委員會負責審議活化計劃的申請、推薦獲選申請機構及就提供予成功申請機構的資助額和違規行為應採取的行動作出建議、監察維修資助計劃的運作，以及就兩項先導資助計劃向發展局局長提供意見。截至 2020 年 7 月，保育歷史建築諮詢委員會由 1 名主席、18 名非官方成員 (註 15) 及 3 名官方成員 (註 16) 組成。

審查工作

1.15　2013 年，審計署就古蹟及歷史建築的保育完成了審查，範圍涵蓋活化計劃和維修資助計劃的一些事宜 (註 17)。審查結果已納入 2013 年 3 月《審計署署長第六十號報告書》第 1 章內。

1.16　2020 年 5 月，審計署就發展局管理的各項保育歷史建築資助計劃展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a)　活化計劃的管理 (第 2 部分)；

(b)　維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理 (第 3 部分)；及

(c)　其他管理事宜 (第 4 部分)。

註 14：*活化歷史建築諮詢委員會於 2008 年成立，負責就歷史建築的活化事宜向發展局局長提供意見，當中包括協助評估活化計劃的申請，並監察成功申請機構其後相關的營運情況。該諮詢委員會在保育歷史建築諮詢委員會成立後，於 2016 年 5 月解散。*

註 15：*非官方成員來自不同範疇及專業界別，包括建築、歷史研究、社企、工程、測量、城市規劃、財經、商界、藝術文化和私營保育歷史建築的人士。*

註 16：*3 名官方成員包括文物保育專員、建築署助理署長 (物業事務) 和康樂及文化事務署助理署長 (文博)。*

註 17：*進行 2013 年的審查工作時，活化計劃和維修資助計劃下已完成項目／已獲批申請的數目相對較少 (第一期活化計劃下有 4 個已完成項目，而維修資助計劃下有 27 宗已獲批申請)。進行是次審查工作時，活化計劃共有 19 個獲選項目 (其中 12 個已經完成)，涉及資助總額為 17.67 億元，另有 79 宗已獲批的維修資助計劃申請，涉及資助總額為 9,660 萬元。*

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

1.17　審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，發展局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：活化歷史建築伙伴計劃的管理

2.1　本部分探討發展局管理活化計劃的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a) 處理申請 (第 2.2 至 2.12 段)；

(b) 監察項目的推行情況 (第 2.13 至 2.29 段)；及

(c) 監察項目的表現 (第 2.30 至 2.43 段)。

處理申請

2.2　發展局負責處理非牟利機構 (註 18) 就活化計劃的歷史建築 (註 19) 提交的申請。該局表示，處理活化計劃申請的一般程序如下 (撮述於圖一)：

(a) ***邀請機構提交申請和初步評審***　發展局會擬備活化計劃的申請指引和計劃下個別歷史建築的資料冊 (註 20)，並邀請非牟利機構提交建議書 (註 21)，以活化指定的歷史建築，而建議用途須以社企形式營運 (註 22)。發展局會為有意申請的機構舉辦工作坊及設有導賞團和簡介會的開放日，讓其更了解相關的歷史建築、申請程

註 18：*具備《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條訂明的慈善團體身分的非牟利機構，會合資格申請使用獲納入活化計劃的歷史建築。*

註 19：*發展局表示，符合以下準則的歷史建築可獲納入活化計劃：(a) 為政府擁有；(b) 一般為空置或沒有決策局／部門使用；(c) 商業可行性有限；及 (d) 具營運社企的潛力 (即非牟利機構可以自負盈虧及自給自足的方式營運社企業務)。發展局會考慮相關決策局／部門的意見，把建築物納入活化計劃。保育歷史建築諮詢委員會或活化歷史建築諮詢委員會 (見第 1.14 段) 會就所揀選的建築物進行討論，並向發展局局長提出建議，以供確認。*

註 20：*資料冊載有各歷史建築的資料，包括歷史背景及建築特色、保育指引、用地資料和城市規劃事宜。*

註 21：*發展局表示，非牟利機構須詳細說明如何保存有關的歷史建築，並有效發揮其歷史價值。申請機構亦須就財務可行性，闡明其建議的社企會如何營運，以及如何令社區受惠。*

註 22：*根據申請指引，雖然社企沒有統一的定義，但通常泛指符合以下準則的業務：(a) 達致特定的社會目的；(b) 能夠賺取盈利和以自負盈虧形式營運；及 (c) 所得的利潤不可分發，而應該主要再投資於本身業務或社區，以達到社企所追求的社會目的。*

序和評審準則。此外，發展局會查核收到的申請是否完整和有效(註 23)；

(b) ***第一輪評審*** 有效的申請會交予相關決策局／部門，以徵詢意見。發展局會就收到的意見擬備摘要，並根據 5 項評審準則 (註 24) 對每份有效建議書作出初步評分，然後會把收到的建議書、其擬備的評審表格和初步評分分紙一併交予保育歷史建築諮詢委員會 (前身為活化歷史建築諮詢委員會 ── 下稱諮詢委員會)，以供審議。諮詢委員會會權衡各建議書的利弊，並可能調整初步評分，以甄選申請機構進行第二輪評審；

(c) ***第二輪評審*** 獲甄選申請機構會獲邀與諮詢委員會會面，介紹建議書的內容。這些機構或須提交進一步資料，作第二輪評審。諮詢委員會推薦的建議書將提交發展局局長審批；及

(d) ***公布結果*** 申請機構會獲通知結果，而獲選申請機構會取得原則性批准。政府發出原則性批准通知書後，獲選申請機構須在通知書指定的有效期內，為項目完成所有必要的準備工作及簽訂租賃協議。

註 23： *發展局表示，如申請機構未能符合資格準則，未填妥申請表格或未提供所需資料以作評審，有關申請會被視為無效。*

註 24： *根據申請指引，5 項評審準則為：(a) 彰顯歷史價值及重要性；(b) 技術範疇； (c) 社會價值及社企的營運；(d) 財務可行性；及 (e) 管理能力及其他考慮因素。*

圖一

處理活化計劃申請的一般程序

資料來源：發展局的記錄

在邀請機構提交申請方面有可予改善之處

2.3 在活化計劃下，非牟利機構會獲邀提交建議書，以活化指定的歷史建築，並根據其建議用途以社企形式營運有關項目。有意申請的機構須在截止申請日期前，向發展局提交已填妥的申請表格。

2.4 就活化計劃第一至五期收到的申請數目 (見表二)，審計署留意到：

(a) 各歷史建築收到的申請數目差距甚大，由 2 宗申請 (1 幢於第五期推出的歷史建築) 至 30 宗申請 (1 幢於第一期推出的歷史建築) 不等 (平均為 10 宗)；及

(b) 在最近 3 期活化計劃中，有 2 期 (第三和四期) 的無效申請百分比相對較高 (即分別為 15% 和 19%)。

表二

活化計劃收到的申請數目
(2008 年 2 月至 2016 年 11 月)

期數	可供申請的歷史建築數目 (a)	各歷史建築收到的申請數目 (b)	收到的申請總數 (c)	收到的無效申請總數 (d)	無效申請百分比 (e) = (d) ÷ (c) × 100%
一	7	5 – 30	114	8	7%
二	5	4 – 20	38	3	8%
三	4	5 – 15	34	5	15%
四	4	3 – 11	26	5	19%
五	5	2 – 12	34	2	6%

資料來源：發展局的記錄

2.5 審計署留意到無效申請的常見原因包括：

(a) 申請機構沒有提供評審所需的資料 (例如設施明細表、預計建設成本、業務計劃和財務預算)，或提供了不相關的資料；

(b) 沒有填寫申請表格；

(c) 申請是以個人名義，而不是以非牟利機構名義提出 (見第 2.2 段註 18)；及

(d) 申請機構並不具備《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條訂明的慈善團體身分 (見第 2.2 段註 18)。

2.6 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

(a) 關於某些建築物收到的申請數目較少：

(i) 活化計劃的主要目的是善用歷史建築，使有關建築可持續長遠讓市民受惠共享。發展局十分強調及着重計劃項目的概念。即使計劃收到很多申請，但不代表發展局能選出優質的建議書。然而，發展局的着眼點應是歷史建築的建議新用途及相關申請的質素；

(ii) 就第一期活化計劃而言，大部分獲納入計劃的歷史建築位處市區優質地段，交通四通八達，因此吸引了大量申請。然而，這些申請的質素參差，不少申請機構沒有充分了解計劃的目標及詳細機制，包括評審準則和所要求的營運模式等。因此，很多申請未能符合申請要求。發展局汲取了推行第一期計劃的經驗，修訂了隨後各期計劃的申請指引 (例如詳細闡釋評審準則和註明開放予公眾的規定)，並在新一批項目推出時，為有意申請的機構舉辦開放日和工作坊，讓其更了解活化計劃及如何填寫申請表格。因此，自第二期計劃起，質素欠佳和對計劃存有誤解的申請數目大幅減少。儘管獲納入計劃的歷史建築數目有所減少，但此後收到的申請總數一直保持穩定 (即 26 至 38 宗申請)；及

(iii) 收到的申請數目取決於多項因素，例如建築物的性質、地理限制及建築物的規模。特別是第五期計劃有 1 幢歷史建築僅收到 2 宗申請，該幢歷史建築位置偏遠，總樓面面積亦相對較小。這些實際及地理上的限制，可能削弱了該建築物對有

意提交申請的機構的吸引力。2019 年 12 月，發展局推出了最新的第六期計劃，首 4 幢歷史建築已收到 42 宗申請，而即使在 2019 冠狀病毒疫情下，為 1 幢於 2020 年 8 月推出的歷史建築所舉辦的開放日暨簡介會的報名人數仍然眾多；及

(b) 關於發展局收到的無效申請：

(i) 發展局已藉各種途徑協助有意提交申請的機構了解申請要求，包括舉辦工作坊，修訂申請指引和資料冊，並把有關要求刊載於該局網頁、通訊刊物及在巡迴展覽中展示；及

(ii) 有些情況是申請機構在提交申請時，因疏忽而引致申請無效(例如沒有使用指定的申請表格)，發展局難以防止如此明顯的失誤。

2.7 審計署認為：

(a) 由於發展局着重申請的質素 (見第 2.6(a)(i) 段)，該局需要繼續探討措施，為獲納入活化計劃的歷史建築吸引高質素的建議書；及

(b) 儘管發展局已藉各種途徑協助有意提交申請的機構了解申請要求(見第 2.6(b)(i) 段)，但該局仍收到一些被視為無效的申請 (見第 2.4(b) 段)。發展局需要繼續探討措施，加深申請機構對活化計劃申請要求的了解。

就甄選申請機構進行第二輪評審的準則設定有可予改善之處

2.8 根據申請指引，活化計劃申請的評審工作分兩輪進行(見第2.2(b)和(c)段)。完成第一輪評審後，諮詢委員會會甄選申請機構進行第二輪評審。

2.9 審計署審查了發展局就第一至五期活化計劃的評審記錄，並留意到：

(a) ***第一期*** 在評審第一期 7 幢歷史建築中 2 幢歷史建築所收到的申請時，諮詢委員會同意設定一個合格分數，然而，卻沒有就其餘 5 幢歷史建築預設合格分數；

(b) ***第二至四期*** 據所能確定的資料，沒有文件證據顯示諮詢委員會在審議第二至四期下所有歷史建築所收到的申請時，有預設甄選準則 (例如合格分數或獲甄選申請機構的數目)；及

(c) ***第五期*** 在進行第五期計劃的第一輪評審前，諮詢委員會同意在該輪評審取得合格分數的建議書一般可晉身第二輪評審，而有關申請機構會獲邀與諮詢委員會會面。然而，就某幢歷史建築收到的 2 宗申請中，1 間得分低於合格分數的申請機構卻獲邀與諮詢委員會會面。根據發展局的記錄，由於有關歷史建築位處用地有多項限制，而且已是第二次推出，諮詢委員會成員遂同意給予該申請機構一次機會，出席第二輪評審的會面。

2.10 審計署認為，為貫徹第五期的做法，發展局需要繼續採取措施，以確保進行活化計劃第二輪申請評審時，預設甄選準則並予以遵從，以及記錄任何偏離預設甄選準則的理據。

審計署的建議

2.11 **審計署*建議*發展局局長應繼續：**

(a) **探討措施，為獲納入活化計劃的歷史建築吸引高質素的建議書；**

(b) **探討措施，加深申請機構對活化計劃申請要求的了解；及**

(c) **採取措施，以確保進行活化計劃第二輪申請評審時，預設甄選準則並予以遵從，以及記錄任何偏離預設甄選準則的理據。**

政府的回應

2.12 發展局局長同意審計署的建議。

監察項目的推行情況

2.13　就政府透過基本工程計劃撥付的活化計劃翻新工程項目，發展局會根據既定機制，向政府申請分配資源。待獲得發展局批准後，非牟利機構可根據訂明的指引 (註 25) 委聘顧問，並向決策局／部門取得相關批准 (註 26)。工程項目的撥款會按情況由立法會財務委員會或藉獲授權力批出 (註 27)，發展局其後會安排接管項目工地，並與相關非牟利機構簽訂租賃協議。待獲得發展局批准後，非牟利機構可委聘顧問和承建商為項目進行翻新工程。

2.14　根據發展局的《活化歷史建築伙伴計劃基本工程項目推展指引》(《活化計劃工程項目指引》)，基本工程項目主要持份者的角色如下：

(a) ***發展局***　發展局是負責活化計劃下所有基本工程項目的決策局，為有關項目提供政策上的支援。文物保育專員辦事處擔當計劃項目的委託人，而發展局常任秘書長 (工務) 則擔任撥款管制人員，管制活化計劃下所有基本工程項目的開支；

(b) ***建築署***　建築署保育組負責就活化計劃下所有基本工程項目的財務管理事宜向發展局提供技術意見，亦會根據非牟利機構經發展局局長核准的綜合項目建議書和最終設計 (包括核准工程預算) 向發展局提供技術意見，以供審議。建築署亦會協助發展局審查工程決算帳目擬稿，工程帳目須待建築署的所有意見得以圓滿解決後方會進行結算；及

(c) ***非牟利機構***　非牟利機構擔任工程代理人，並由工程開始至完工擔任最終負責人，確保工程項目按經發展局局長核准的綜合項目建議書推展，並在核准工程預算範圍內完成。

註 25：*非牟利機構委聘顧問時，須遵從發展局發出的《非牟利機構就活化計劃的建築及有關顧問服務甄選顧問指引》和《非牟利機構就活化計劃的工料測量顧問服務甄選顧問指引》。*

註 26：*例子包括取得屋宇署按《建築物條例》(第 123 章) 給予的批准，以及由古諮會通過的文物影響評估。*

註 27：*發展局會根據非牟利機構提供的工程項目最新詳細計劃所需費用預算、時間表及其他技術資料，擬備提交立法會財務委員會轄下工務小組委員會以申請撥款的文件。*

2.15　為方便監察工程項目的推行情況，非牟利機構須向發展局和建築署提交以下文件：

(a) ***總時間表***　在收到原則性批准後 2 星期內，提交推行工程項目的總時間表，內容應與綜合項目建議書相符，並載有全部工作進程日期；

(b) ***每月進度報告***　每月提交載有最新項目資料的每月進度報告；

(c) ***每季進度報告***　由工程展開至發出維修證明書期間，按季提交每季進度報告，以監察項目進度及承建商的表現 (註 28)；

(d) ***最終報告***　在項目完工後 1 個月內提交最終報告 (見註 28)；及

(e) ***工程決算帳目***　在翻新工程實際完成後 1 年內備妥工程決算帳目擬稿，以徵詢發展局的意見。建築署會協助發展局審核非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿，工程帳目須待建築署對帳目擬稿提出的所有意見得以圓滿解決後方進行結算。

工程項目較預定完工日期遲完成

2.16　根據《活化計劃工程項目指引》，非牟利機構有責任密切監察其翻新工程項目的進度，以期令工程能如期完成。為確保工程項目適時交付，非牟利機構須遵守申請撥款文件上註明的工程開展及完工日期，並且盡早展開工程。非牟利機構如預見工程進度將有任何重大延遲，以致延遲完工，必須立即向發展局匯報。

2.17　發展局表示，自 2008 年 2 月推出 5 期活化計劃 (見第 1.7 段)，截至 2020 年 7 月，第一至三期所有 12 個項目的工程已經完成。審計署留意到，在該 12 個已完成項目中，有 11 個 (92%) 的完工日期較在各自的申請撥款文件所註明的預定完工日期遲了 37 至 560 天 (平均為 284 天)(見表三)。

註 28：*發展局表示，承建商表現機制自第三期活化計劃開始實行 (見第 2.18(c) 段)。非牟利機構的顧問須就承建商的表現提交每季進度報告，並在完成決算帳目後提交最終報告。非牟利機構須檢視該等報告，並在完全信納顧問所作評估的情況下，認可及審批報告。*

表三

活化計劃下的項目完工日期
(2020 年 7 月)

項目	工程開展日期	預定完工日期 (a)	大致完工日期 (b)	較預定完工日期延遲的日數 (c) = (b) – (a)
第一期				
1	1.12.2009	17.7.2010	17.7.2010	—
2	4.6.2010	27.8.2011	10.1.2012	136
3	7.1.2011	24.1.2012	1.3.2012	37
4	31.1.2011	21.9.2012	25.6.2013	277
5	31.5.2011	25.3.2012	17.9.2012	176
6	18.7.2011	9.9.2012	29.8.2013	354
第二期				
7	15.1.2013	10.3.2014	23.3.2015	378
8	15.5.2013	9.5.2014	23.4.2015	349
9	19.9.2013	17.11.2015	30.5.2017	560
第三期				
10	13.6.2016	4.11.2017	22.6.2018	230
11	20.6.2016	13.8.2017	11.7.2018	332
12	27.6.2016	24.9.2017	13.7.2018	292

資料來源：發展局的記錄

2.18 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

(a) 一般來說，項目較預定完工日期遲完成，通常是因為一些無法控制的因素 (例如惡劣天氣，以及因無法預知的工地情況而導致需要額外時間及進行修訂設計工作)。活化計劃項目的歷史建築尤其如此，因為有關建築往往日久失修，並且有各種工地限制。較常遇

見的問題包括混凝土剝落情況比預期嚴重、未經授權對建築物進行的結構改動並無完整記錄，以及地底狀況比預期複雜；

(b) 有關 11 個項目較預定完工日期遲完成 (見第 2.17 段表三)：

(i) 有 7 個 (64%) 項目已經／將會獲准延長承建商所需的整段額外完工時間。發展局表示，需要額外時間主要是因為出現無法控制的因素，包括惡劣天氣、無法預知的工地情況而導致設計有所改動，以及為符合法例規定須進行額外工作；

(ii) 有 2 個 (18%) 項目已經獲准延長承建商所需的部分額外完工時間，而算定損害賠償已從支付承建商的費用中扣除 (佔承建商所需額外完工時間分別為 23% 和 53%)；及

(iii) 有 2 個 (18%) 項目已經／將會獲准延長承建商所需的部份額外完工時間，分別為 13% 和 93%，而餘下的額外完工時間的算定損害賠償有待發展局確定；及

(c) 發展局一直透過召開進度和工地會議，監察活化計劃項目的工程進度，又自第三期活化計劃起實施承建商表現機制 (見第 2.15(c) 段註 28)，以監察工程進度。

2.19 審計署認為，發展局需要繼續監察活化計劃項目的推行情況，以確保項目如期完成。

需要加強監察工程改動的情況

2.20 根據《活化計劃工程項目指引》，非牟利機構有責任監察建築合約所訂的開支，確保開支不超出合約金額。非牟利機構如認為有必需的工程改動，須事先取得發展局的批准 (註 29)，然後才可以向承建商發出工程改動指示，並且不得在事後才申請批准，工程改動指令亦不可在合約完成後發出 (註 30)。

註 29：*非牟利機構向發展局尋求批准時，須提交工程改動的理據和工程範圍，以及對成本和時間影響的詳細評估。發展局在發出批准前，可能會徵詢建築署的意見。*

註 30：*就未有事先取得發展局批准而向承建商發出的所有更改令，非牟利機構須對所造成的時間和成本影響承擔責任。發展局有權拒絕承擔任何未有事先取得其批准，被視作項目範圍以外及／或超出原本合約金額或核准工程預算的任何更改／開支，並從未向非牟利機構發放的資助中扣除未獲批准的更改／開支的金額，或要求非牟利機構退還部分或全部已收到的資助款項。*

2.21　活化計劃第一至三期有 11 個項目申請了大型翻新工程的資助 (見第 1.7 段表一註 1)。審計署抽查了核准工程預算金額最高的項目，留意到發展局監察工程改動的工作有可予改善之處，要點如下：

(a) 一間非牟利機構以 1.955 億元合約金額，向承建商批出項目的主要工程合約。根據 2019 年 8 月的工程決算帳目擬稿，預算最終合約金額增加了 2,660 萬元 (即由 1.955 億元提高至 2.221 億元)，當中包括約 1,330 萬元的工程改動 (例如加設升降機及清除牆身的油漆)；及

(b) 建築署在審查該非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿及相關證明文件後，於 2019 年 12 月向發展局提出意見，包括：

(i) 非牟利機構在沒有事先取得發展局批准的情況下，發出多項工程改動指示，而且並無記錄不事先尋求批准的原因；及

(ii) 非牟利機構於 2013 年 6 月的核證完工日期後，發出了不少工程改動指示 (註 31)。

2.22　2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

(a) 發展局一直有提醒非牟利機構須適時提交工程改動要求，供其預先批准。然而，有部分改動，尤其是較小型改動，須臨場即時作出決定，以免延誤工程。因此，發展局會先口頭給予原則性批准，而非牟利機構可稍後提交工程改動的詳細理據，待發展局發出書面許可；

(b) 發展局會致力確保非牟利機構盡量事先就工程改動而取得書面批准；及

(c) 建築署就非牟利機構在未取得發展局事先批准情況下發出工程改動指示 (見第 2.21(b)(i) 段) 而給予的意見，只根據非牟利機構提交的工程決算帳目擬稿的資料 (註 32) 作出，非牟利機構和顧問仍未提供更改令的補充資料及理據 (包括發展局是否已就任何工程改動口頭給予原則性批准)，以完成工程帳目的結算工作。所有更改令

註 31：*發展局表示，該局在 2013 年 8 月至 2014 年 3 月期間 (即核證完工日期後) 批准了 7 份總數為 40 萬元的更改令。*

註 32：*審計署抽查在相關檔案中的更改令，留意到非牟利機構在未取得發展局事先書面批准的情況下，發出了 4 份總數為 620 萬元的更改令。*

都會根據合約條文仔細審閱及檢視，以確定更改令的有效性，以及對成本和時間的影響。有關的檢討工作仍在進行，因此，現時仍未能確定獲正式批准的更改令數目和最終金額。

2.23 審計署認為，發展局需要：

(a) 就第 2.22(c) 段所提及的更改令，在可行的情況下，盡早完成其有效性的檢討工作；及

(b) 採取措施，確保非牟利機構根據《活化計劃工程項目指引》就工程改動事先取得該局批准。

需要加強監察工程帳目的結算工作

2.24 根據《活化計劃工程項目指引》，非牟利機構須在翻新工程實際完工日期後 1 年內，向發展局提交工程帳目擬稿及其他證明文件 (例如發票及收據正本)。建築署會協助發展局審查工程決算帳目擬稿，工程帳目須待建築署的所有意見得以圓滿解決後方會進行結算。

2.25 就活化計劃第一至三期的 11 個已完成項目的工程帳目 (見第 2.21 段)，審計署發現，截至 2020 年 7 月，其中 6 個 (55%) 項目的工程帳目仍未結算，包括 3 個已大致完成 3 至 7 年的項目。在這 3 個項目中，有 2 個的工程帳目擬稿分別在翻新工程實際完成 2.3 及 4.7 年後才提交，而餘下 1 個項目的工程帳目擬稿截至 2020 年 7 月 (即翻新工程實際完成後 3.2 年) 仍未提交。因此，這 3 個項目均未能符合在翻新工程實際完成後 1 年內提交工程帳目擬稿的規定。

2.26 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

(a) 非牟利機構進行工程帳目結算時，需要比預期較長的時間以處理所需的事宜 (例如承建商就額外工程索取額外費用，以及批准工程延期)；及

(b) 工程帳目結算工作涉及相關各方進行嚴謹的財務磋商，過程需時。由於保養證明書只能在完工至少 1 年後才發出，而有關工程帳目擬稿的文件應仍未備妥，就工程帳目擬稿設下 1 年提交時限是十分嚴苛的規定。發展局會參照《財務通告第 7/2017 號》訂明的

規定 (註 33)，以及從活化計劃的工程帳目結算工作中汲取的經驗，檢討有關指引，並就非牟利機構提交工程帳目擬稿訂立更符合實際需要的時限。

2.27 審計署認為，發展局需要：

(a) 加快完成檢討有關提交工程帳目擬稿時限的指引；及

(b) 加強工程帳目結算程序的監察機制，並按照《活化計劃工程項目指引》，提醒非牟利機構適時提交工程帳目擬稿。

審計署的建議

2.28 **審計署*建議*發展局局長應：**

(a) 繼續監察活化計劃項目的推行情況，以確保項目如期完成；

(b) 就第 2.22(c) 段所提及的更改令，在可行的情況下，盡早完成其有效性的檢討工作；

(c) 採取措施，確保非牟利機構根據《活化計劃工程項目指引》就工程改動事先取得發展局的批准；

(d) 加快完成檢討有關提交工程帳目擬稿時限的指引；及

(e) 加強工程帳目結算程序的監察機制，並按照《活化計劃工程項目指引》，提醒非牟利機構適時提交工程帳目擬稿。

政府的回應

2.29 發展局局長同意審計署的建議。

註 33： *根據《財務通告第 7/2017 號》，基本工程計劃下的工程帳目應盡快結算，並在任何情況下，結算時間不得遲於有關設施啟用後 3 年。*

監察項目的表現

2.30　發展局表示，非牟利機構須遵守租賃協議訂明的條款和條件、申請指引、諮詢委員會或政府就項目及歷史建築發出的所有指示和信件所載的條款。為了讓政府監察項目的表現，非牟利機構須定期就項目向發展局提交項目計劃(包括業務計劃、財務計劃及樓宇管理計劃)、進度報告 (包括年中進度報告及周年報告) 和經審計財務報表。

需要繼續檢視項目的財務可行性及可持續性

2.31　在各期活化計劃下，財務可行性都是揀選項目的 5 個評審準則之一，而非牟利機構應在項目建議書內展示預計在首兩年營運期後能自負盈虧。為方便發展局進行監察，非牟利機構需要每年向發展局提交項目的經審計財務報表(註 34)。此外，發展局會到項目用地進行審查探訪，以從技術、營運及財務角度評核項目的表現。

2.32　審計署審查了截至 2020 年 7 月已營運至少兩年的 7 個項目 (註 35) 在 2019 年期間完結的會計年度的經審計財務報表，並留意到：

(a) 截至 2019 年的年結日，4 個項目錄得 40 萬元至 1,160 萬元累計盈餘 (註 36)，當中：

  (i) 3 個項目在 2019 年期間完結的會計年度分別錄得 10 萬元、30 萬元和 430 萬元盈餘；及

  (ii) 1 個項目在 2019 年期間完結的會計年度錄得 280 萬元赤字；及

(b) 3 個項目在 2019 年的年結日分別錄得 100 萬元、180 萬元和 660 萬元累計赤字，而在 2019 年期間完結的會計年度的赤字分別為 20 萬元、150 萬元和 160 萬元。事實上，自該等項目於 2015 年或 2017 年開始營運以來，已連續 2 至 4 個會計年度錄得赤字。

註 34：*根據租賃協議，非牟利機構須就項目備存獨立帳目。*

註 35：*該 7 個項目為第一和二期的項目，在 2019 年的年結日並不相同，有 5 個的年結日是 3 月 31 日，1 個是 8 月 31 日，1 個是 9 月 30 日。*

註 36：*發展局表示，錄得 1,160 萬元累計盈餘的項目把部分營運收入預留作儲備金。截至 2019 年的年結日，除了 1,160 萬元累計盈餘外，該項目的儲備金餘額為 630 萬元。*

2.33　2020 年 9 月，發展局告知審計署：

(a) 發展局一直透過檢視經審計財務報表，以及每年向諮詢委員會作出匯報，定期監察及檢視活化計劃項目的財務可行性及可持續性。此外，該局又敦促在項目財務計劃內預計會出現赤字的非牟利機構，推行改善財務表現的措施；及

(b) 關於截至 2019 年年結日分別錄得 180 萬元和 660 萬元累計赤字的 2 個項目 (見第 2.32(b) 段)，這些數字均未有計及有關非牟利機構就項目營運首兩年營運赤字可獲得的資助 (見第 1.6(b) 段)。發展局表示，就錄得 180 萬元累計赤字的項目而言，其最高資助金額為 330 萬元，而另一個錄得 660 萬元累計赤字的項目則已經獲批 220 萬元的資助。有關非牟利機構的項目累計赤字會因應已經／將會獲批的相關資助而有所減少。

2.34　由於就首兩年營運期間的營運赤字所提供的資助屬一次性措施，故此項目在首兩年的營運期後需要達到自給自足。審計署認為，發展局需要繼續檢視活化計劃項目的財務可行性及可持續性，並按需要協助非牟利機構營運有關項目。

需要確保非牟利機構遵守提交文件的規定

2.35　根據租賃協議，為方便發展局監察項目的表現，非牟利機構須向發展局提交下列文件：

(a) ***開始營運階段***　不同項目的租賃協議就非牟利機構提交首個項目計劃 (包括業務計劃、財務計劃及樓宇管理計劃) 設有不同時限，詳情如下：

(i) 第一期有 3 個項目的非牟利機構須在簽訂租賃協議後 6 個月內提交有關文件；

(ii) 第一期有 1 個項目的非牟利機構須在開始營運前 4 個月或指定日期 (以較早者為準) 前提交有關文件；或

(iii) 第一期有 2 個項目的非牟利機構，以及第二和三期所有項目的非牟利機構，須在開始營運前 6 個月或指定日期 (以較早者為準) 前提交有關文件；及

(b) ***定期*** 非牟利機構須：

(i) 在會計年度完結後的 4 個月內提交已更新的項目計劃；

(ii) 在會計年度完結 6 個月後的 2 個月內提交年中進度報告；及

(iii) 在會計年度完結後的 4 個月內提交周年報告 (包括經審計財務報表)。

如未能提交上述文件，或會導致租賃協議終止。

2.36 就 12 個已完成項目 (見第 2.17 段)，審計署審查了非牟利機構按租賃協議的規定，在開始營運階段，以及在 2015–16 至 2019–20 年度期間提交文件的情況，發現以下事項：

開始營運階段

(a) ***首個項目計劃*** 就該 12 間非牟利機構須提交的項目計劃：

(i) ***業務計劃及財務計劃*** 8 間非牟利機構的首份業務計劃及財務計劃是於指定時限 (見第 2.35(a) 段) 過後才提交予發展局，逾期 3 至 26 個月，平均為 10 個月；及

(ii) ***樓宇管理計劃*** 10 間非牟利機構的首份樓宇管理計劃是於指定時限 (見第 2.35(a) 段) 過後才提交，逾期 1 至 36 個月，平均為 13 個月；

2015–16 至 2019–20 年度期間

(b) ***年中進度報告*** 在該 12 間非牟利機構須提交的 40 份報告中：

(i) 6 間非牟利機構的 13 份 (33%) 報告適時提交；

(ii) 3 間非牟利機構的 3 份 (7%) 報告截至 2020 年 7 月仍未提交。每份分別逾期 244 天；及

(iii) 7 間非牟利機構的 24 份 (60%) 報告於指定時限 (見第 2.35(b)(ii) 段) 過後才提交，逾期 1 至 303 天，平均為 69 天；及

(c) ***周年報告*** 在該 12 間非牟利機構須提交的 39 份報告中：

(i) 6 間非牟利機構的 11 份 (28%) 報告適時提交；

(ii) 1 間非牟利機構的 1 份 (3%) 報告截至 2020 年 7 月仍未提交，逾期 366 天；及

(iii) 9 間非牟利機構的 27 份 (69%) 報告於指定時限 (見第 2.35(b)(iii) 段) 過後才提交，逾期 2 至 399 天，平均為 93 天。

2.37 發展局表示，對於在限期過後仍未提交報告的非牟利機構，該局會作口頭及書面提醒，嚴重延誤的個案則會上報發展局和非牟利機構的管理層，並發出書面勸喻。審計署備悉有關安排，但認為非牟利機構逾期未交文件的情況不利發展局有效監察項目的表現。審計署認為，發展局需要加強措施，確保非牟利機構遵守活化計劃項目租賃協議訂明的提交文件規定。

可善用資訊系統記錄和監察項目表現

2.38 根據發展局的運作指引，該局採用一套表現監察制度，確保善用公帑，以及非牟利機構會按照租賃協議提供優質服務。該表現監察制度也可讓發展局及早識別和跟進表現欠佳的情況，以符合危機管理的原則。

2.39 發展局表示，除了租賃協議外，非牟利機構在推行和營運項目時，亦須按照綜合項目建議書、撥款文件、項目計劃、年度預算及周年報告的規定。這些文件就不同範疇訂立了多個量化表現指標，例子包括：

(a) 訪客數目 (例如參與培訓者、酒店賓客、租用設施的賓客、餐廳顧客、導賞團參加者及未經預約的訪客)；

(b) 所舉辦的活動 (例如導賞團的統計數字、有關文物及文化的活動，以及參觀者滿意程度調查的結果)；

(c) 聘任資料 (例如開設的職位及其數目)；及

(d) 財務表現 (例如預期收入和開支)。

2.40 非牟利機構自租賃期開始，須不時向發展局匯報成果。發展局表示，該局藉檢視非牟利機構提交的文件 (例如年中進度報告及周年報告)，並對照在第 2.39 段所述文件內列明的目標及指標，監察非牟利機構項目的表現。審計署留意到，發展局以人手方式監察項目表現。

2.41　審計署認為，發展局需要考慮善用資訊系統，以提升日後該局就記錄、分析和監察非牟利機構項目表現的效率。

審計署的建議

2.42　**審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **繼續檢視活化計劃項目的財務可行性及可持續性，並按需要協助非牟利機構營運有關項目；**

(b) **加強措施，確保非牟利機構遵守活化計劃項目租賃協議訂明的提交文件規定；及**

(c) **考慮善用資訊系統，以提升日後發展局就記錄、分析和監察非牟利機構項目表現的效率。**

政府的回應

2.43　發展局局長同意審計署的建議。

第 3 部分：歷史建築維修資助計劃及兩項先導資助計劃的管理

3.1　本部分探討發展局管理維修資助計劃及兩項先導資助計劃的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a) 維修資助計劃的管理 (第 3.2 至 3.22 段)；及

(b) 兩項先導資助計劃的管理 (第 3.23 至 3.26 段)。

歷史建築維修資助計劃的管理

3.2　維修資助計劃於 2008 年推出，通過向私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助，使有關建築物獲得保存，不致因日久失修而破損 (見第 1.10 段)。自 2015 年 4 月起收到的維修資助計劃申請由發展局分兩個階段處理 (即兩個階段處理機制)(註 37)。在第一階段，獲選的申請人會取得原則上批准，並獲准委聘顧問進行技術評核。在第二階段，成功的申請人會取得正式批准。處理維修資助計劃申請的一般程序如下 (撮述於圖二)：

(a) ***審核申請***　發展局收到私人擁有已評級歷史建築的業主或租用政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築的非牟利機構的維修資助計劃申請後，會審核申請是否符合申請指引訂明的基本要求，包括申請人的資格準則 (註 38)、先決條件 (註 39)，以及申請人開放該

註 37：*2015 年 4 月前，申請人提交申請表格時須一併附上擬議維修工程範圍及費用預算。發展局收到申請後會評核申請是否合乎資格 (例如提交的資料是否齊全)，並與建築署進行實地視察，巡視有關的歷史建築，從而評估擬議維修工程。發展局批准維修資助計劃申請的過程，只有一個階段。成功取得發展局正式批准的申請人 (不會先取得原則上批准)，須在接獲正式批准當日起 1 年內展開維修工程。*

註 38：*就私人擁有的已評級歷史建築，申請人須為唯一擁有人、共同擁有人或經所有共同擁有人授權的其中一名共同擁有人。就政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築，申請人須為與政府簽訂租約的非牟利機構租戶。有關機構須具備根據《稅務條例》第 88 條所界定的慈善團體身分。*

註 39：*就私人擁有的已評級歷史建築，申請人：(a) 在進行維修工程期間及維修工程完成後的指定期限內 (通常為 10 年) 不得拆卸其整幢或部分已評級歷史建築；及 (b) 除非得到政府許可，在指定期限內不得轉讓有關建築物的業權；出租則不在此限。就政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築，申請人須完成維修工程及繳付所有維修工程費用。*

歷史建築予公眾參觀的程度 (註 40)。發展局在有需要時會要求申請人澄清及修改其申請的紕漏，並向維修資助計劃評審小組 (下稱評審小組 —— 註 41) 推薦獲選的申請人作進一步審議；

(b) ***評審小組審議申請*** 評審小組會根據評審準則審議發展局推薦的申請 (註 42)，並按多項其他因素 (註 43) 排列申請的優次；

(c) ***發出原則上批准和委聘顧問*** 發展局會按評審小組的甄選結果向獲選申請人發出原則上批准 (註 44) 通知書。獲選的申請人須與政府簽訂協議，並遵從協議訂明的條款和條件。待取得發展局的批准後，申請人可在有效期內根據訂明的指引甄選和委聘顧問 (註 45)；

(d) ***技術評核和實地視察*** 獲委聘的顧問會協助申請人就其歷史建築進行技術評核及擬訂保育方案。此外，發展局及相關決策局／部門會進行實地視察，評審擬議維修工程。發展局會審議申請，並向評審小組作出推薦，供其考慮是否接納有關建議；及

(e) ***正式批准和委聘承建商*** 如建議書獲評審小組選定，申請人須簽署承諾書，並遵從承諾書訂明的條件。發展局隨後會向成功的申請人發出正式批准，並根據建議書內的估算以確定核准資助額。待取得發展局的批准後，申請人可甄選並委聘承建商進行維修工程。

註 40： *維修工程完成後，申請人須容許該歷史建築在指定期限內 (通常為 10 年)(私人擁有的已評級歷史建築) 或租賃期內 (政府擁有的法定古蹟或已評級歷史建築) 作合理程度的開放予公眾參觀。*

註 41： *評審小組由文物保育專員辦事處、古蹟辦及建築署的代表組成。*

註 42： *根據申請指引，評審準則包括：(a) 是否需要進行擬議的維修工程；(b) 維修工程在文物保育方面是否對社會有裨益；及 (c) 法定古蹟或已評級歷史建築能否作合理程度的開放予公眾參觀。*

註 43： *其他因素包括法定古蹟或已評級歷史建築的文物價值、維修工程的迫切性和遞交申請的時間。*

註 44： *發展局批出的每項原則上批准均有指定有效期。*

註 45： *申請人須遵從發展局發出的《歷史建築維修資助計劃甄選顧問指引》委聘顧問。*

圖二

處理維修資助計劃申請的一般程序

審核申請	• 審核申請是否符合基本要求 • 與申請人澄清相關事宜 • 向評審小組推薦獲選的申請人
評審小組審議申請	• 評審小組審議申請並排列優次
發出原則上批准和委聘顧問	• 向獲選的申請人發出原則上批准通知書 • 獲選的申請人簽訂協議 • 獲選的申請人在有效期內甄選並委聘顧問
技術評核和實地視察	• 顧問進行技術評核 • 發展局及相關決策局／部門進行實地視察 • 發展局審議申請 • 向評審小組推薦獲選的建議書
正式批准和委聘承建商	• 成功的申請人簽署承諾書 • 向成功的申請人發出正式批准 • 成功的申請人甄選並委聘承建商

資料來源：發展局的記錄

可為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助和加快處理申請

3.3 就 2008 年 8 月至 2020 年 7 月收到的 145 宗有效申請，審計署留意到：

(a) 在經發展局批准的 79 宗 (145 宗中的 54%) 申請 (見表四) 中：

(i) 22 宗 (79 宗中的 28%) 的處理時間 (即收到申請日期與正式批准申請日期相隔的時間) 超過 2 年；

(ii) 處理時間最長的一宗個案的申請處理時間超過4年 (1 554 天)。發展局表示，這是個別事件，因有特殊情況以致處理時間較長 (註 46)；及

(iii) 餘下 78 宗 (即 79 減 1) 獲批申請的處理時間為 82 至 1 210 天 (平均為 519 天)；及

表四

維修資助計劃申請的處理時間
(2008 年 8 月至 2020 年 7 月)

處理時間	申請數目	
1 年或以下	30 (38%)	
1 年以上至 2 年	27 (34%)	
2 年以上至 3 年	14 (18%)	22 (28%)
3 年以上至 4 年	7 (9%)	
4 年以上至 5 年	1 (1%)	
總計	79 (100%)	

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

註 46： *發展局表示，有關建築物的結構被視為不穩定，建築物的牆壁傾斜並出現裂縫，同時建築物後面有一堆泥土，因此顧問無法確定上述牆壁結構是否完整。此外，該堆泥土堆放在建築物地段界線外，申請人清除泥土前，花了很長時間確認泥土所在土地的業權。隨後，顧問花了相當長時間對建築物進行詳細檢驗，並擬備建築物的結構評估，而這些工作都必需在取得正式批准前完成。*

(b) 截至2020年7月，發展局仍在處理66宗 (145宗中的46%) 申請 (見表五)，當中：

(i) 28宗 (66宗中的42%) 正待取得發展局的原則上批准 (即第一階段批准)，而38宗 (66宗中的58%) 正待取得發展局的正式批准 (即第二階段批准)；及

(ii) 4宗 (66宗中的6%) 約在4至5年前收到。

表五

正待取得正式批准的維修資助計劃申請
(2020年7月)

收到申請的年度	申請數目		
	正待取得第一階段批准	正待取得第二階段批准	總計
2015–16	—	1	1 } 4 (6%)
2016–17	—	3	3 }
2017–18	2	13	15
2018–19	2	21	23
2019–20	21	—	21
2020–21 (截至2020年7月)	3	—	3
總計	28	38	66

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

3.4 發展局表示：

(a) 已在 2014 年 12 月檢討處理維修資助計劃申請的程序，務求將之簡化，並鼓勵更多私人擁有已評級歷史建築的業主申請維修資助計劃的資助。經檢討後，自 2015 年 4 月起採用“兩個階段批核機制”處理申請 (註 47)；及

(b) 在處理時間較長的已獲批申請中，有些個案須在取得正式批准前處理若干事宜 (包括向有關部門取得通行證，以便實地視察位處禁區內的歷史建築；申請人須釐清業權事宜；以及申請人就委聘顧問進行招標)。大多數情況是申請人需時數月以至數年才能提交所需資料，以供批准，因此有關申請的處理時間較長。

3.5 及早完成處理維修資助計劃的申請程序，有助申請人從速推展維修工程。審計署認為，發展局需要繼續採取措施，為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助，並盡可能加快處理申請。

可為處理就單一歷史建築提交的多個維修資助計劃申請提供進一步指引

3.6 根據申請指引，申請人在維修資助計劃下可就每個已評級歷史建築或法定古蹟項目同時提交多於一個申請 (即“多個申請”── 註 48)。此外，根據發展局的內部指引，發展局收到就單一歷史建築或歷史建築群的“多個維修資助計劃申請”，可在徵詢評審小組的意見後，按多個申請的累計價值，由有關批核人員審批。

註 47：*發展局表示，就以往單一階段的評審程序，有私人擁有已評級歷史建築的業主反映他們沒有關於建築、建造及保育歷史建築的知識或專長，在填寫申請表格時有困難，須自行向保育顧問求助。此外，由於大部分保育顧問屬義務性質，他們不會優先跟進發展局及建築署就技術問題提出的意見。因此，項目維修工程的開展出現延誤，並且令私人業主對申請資助卻步。*

註 48：*提交“多個申請”的例子包括為單一歷史建築同時提交維修屋頂和維修磚牆的申請，以及就古諮會同一評級項目內的歷史建築群為維修個別結構同時遞交的申請。*

3.7　發展局表示，按目前的做法，申請人可就單幢歷史建築的不同範疇於任何時候提交最多 3 個申請 (註 49)。不過，審計署留意到，申請指引和發展局的內部指引均沒有訂明處理多個申請的做法。

3.8　就此，一位立法會議員曾於 2019 年 1 月提出，由於維修資助計劃每宗成功申請的資助上限為 200 萬元，有關上限為過低，或會令部分私人擁有已評級歷史建築的業主故意分階段進行建築物維修及保養工程，以透過分別提出不同的申請獲取更多資助。審計署認為，發展局需要在申請指引和其內部指引訂明處理多個維修資助計劃申請的做法 (見第 3.7 段)。

維修工程獲發展局正式批准後需時甚久才展開

3.9　根據申請指引，受款人須在獲得其維修資助計劃申請的正式批准後 1 年內展開維修工程。

3.10　在 79 個已獲批維修資助計劃項目 (見第 3.3(a) 段) 中，審計署留意到：

(a) 其中 62 個 (79 個中的 78%) 已展開維修工程 (見表六)，由獲得正式批准至展開維修工程相隔 11 天至 3.3 年，平均為 369 天。當中 25 個 (62 個中的 40%) 項目由獲得正式批准至展開維修工程相隔超過 1 至 3.3 年，超出申請指引規定的 1 年上限；及

註 49：*發展局表示，3 個申請的限額適用於單一歷史建築，並涵蓋發展局正在處理和已獲批，而維修工程帳目尚未結算的申請。*

表六

申請獲正式批准至展開維修工程相隔的時間
(2008 年 8 月至 2020 年 7 月)

申請獲正式批准至展開維修工程相隔的時間	項目數目	
1 年或以下	37 (60%)	
1 年以上至 2 年	18 (29%)	25 (40%)
2 年以上至 3 年	4 (6%)	
3 年以上至 4 年	3 (5%)	
總計	62 (100%)	

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

(b) 截至 2020 年 7 月，17 個 (79 個中的 22%) 項目仍未展開維修工程，由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 29 至 2 261 天，平均為 560 天。在 17 個項目中，有 5 個 (29%) 由獲得正式批准至 2020 年 7 月相隔 1 年以上，超出申請指引規定的 1 年上限，情況如下：

(i) 2 個項目涉及的時間為 1 至 2 年；及

(ii) 3 個項目涉及的時間為 6 年以上 (2 195 至 2 261 天)。

3.11 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

(a) 在 25 個由獲得正式批准至展開維修工程相隔 1 年以上的項目 (見第 3.10(a) 段) 中，有 24 個在 2015 年 4 月之前的單一階段評審機制 (見第 3.4(a) 段註 47) 下取得批准。就這 24 個項目，申請人在獲得發展局正式批准後，以招標方式甄選顧問和主要承建商，以致維修工程在正式獲批准後超過 1 年才展開。預計自 2015 年 4 月起在兩個階段評審機制下獲批的維修資助計劃項目的維修工程，可在取得正式批准後 1 年或更短時間內展開；及

(b) 在 3 個由獲得正式批准至展開維修工程相隔 6 年以上的項目 (見第 3.10(b)(ii) 段) 中，有 1 個的維修工程開展有延誤，是由於該建築物位於偏遠的離島，而通往該處的街渡服務停辦了數年，直至近期才復辦。顧問現時可較容易前往該處，並正加快進行設計工

作，以期盡早展開建造工程。至於另外 2 個項目的工程開展有延誤，原因均為受款人的內部問題，包括受款人相關的委員會成員有變動。在發展局的努力下，2 個項目的問題已獲解決，有關顧問亦正加快進行設計工作，以期盡早展開建造工程。

3.12　審計署認為，發展局需要繼續採取措施，以確保獲批的維修資助計劃項目按申請指引的規定，適時展開維修工程。

維修工程較預定完工日期遲完成

3.13　發展局表示，維修資助計劃秘書處 (即發展局文物保育專員辦事處) 須不時監察和評估獲批的維修資助計劃項目。如受款人在沒有合理解釋的情況下未能完成工程，或違反協議和承諾書的任何條件，發展局可要求該受款人退還全部或部分資助款項。如預計／留意到維修工程計劃會有延遲 (註 50)，受款人須在進度報告中說明延遲理由、有關的緩解措施，以及維修工程的修訂預計完工日期。

3.14　審計署留意到，截至 2020 年 7 月，在 62 個已展開維修工程的項目 (見第 3.10(a) 段) 中，有 59 個 (95%) 已經完成維修工程，餘下的 3 個 (5%) 的工程仍在進行中 (註 51)。就該 59 個已完成的項目，審計署留意到：

(a)　20 個 (59 個中的 34%) 在預定完工日期或之前完成；及

(b)　39 個 (59 個中的 66%) 較預定完工日期遲了 4 至 578 天 (平均為 88 天) 完成。在該 39 個有延遲的項目中：

(i)　38 個 (39 個中的 97%) 已經獲准延長承建商所需的整段額外完工時間；及

註 50：*發展局表示，受款人必須按規定就工程的招標工作提交招標報告，並在報告中說明合約工程的開展日期和預計完工日期。顧問按季提交的進度報告須載有合約工程獲批延期後的最新預計完工日期。*

註 51：*審計署留意到，其中一個項目的工程於 2016 年 6 月展開，預計於 2016 年 10 月完成。不過，截至 2020 年 7 月 (即預定完工日期約 4 年後)，有關工程尚未完成。發展局表示，這是個別事件，涉及建築物屋頂的防水工程有所缺失，令受款人和承建商出現工程質量糾紛，而有關糾紛最終由顧問和發展局合力解決。有關缺失快將予以糾正 (須等待乾燥天氣以便進行工程)，而維修工程亦會隨之完成。發展局知悉工程延遲的情況，並已向受款人和顧問發出催辦信。*

(ii) 1 個 (39 個中的 3%) 已經獲准延長承建商所需的 39% 額外完工時間。餘下的額外完工時間的算定損害賠償已從支付承建商的費用中扣除。

3.15 審計署認為，發展局需要繼續監察獲批的維修資助計劃項目的維修工程進度，以確保工程能如期完成。

需要確保受款人遵守提交文件的規定

3.16 根據申請指引，如受款人接受維修資助計劃的資助，便須遵守與政府簽訂的協議所訂明的多項條件，包括：

(a) 除非得到政府許可，在指定期限內 (通常為 10 年)，不得拆卸其建築物或轉讓有關建築物的業權；及

(b) 在維修工程完成後，容許建築物在指定期限內作合理程度的開放予公眾參觀。發展局表示，有關開放的規定會視乎各方按個別情況達成的協議而定。

3.17 根據申請指引，在維修工程完成後的指定期限內，受款人須每年向發展局提交附有相片的簡報，證明已遵從維修資助計劃協議中有關不得拆卸其建築物或轉讓其業權的規定，以及開放該建築物予公眾的條件。此外，為確保協議條件已獲遵從，尤其對於未能從其他資料來源 (例如顧問在完工後提交的最終報告和受款人提交的簡報) 確定協議條件已獲遵從的個案，文物保育專員辦事處人員會進行突擊檢查 (例如實地視察)。受款人如違反協議中任何條件，須向政府退還全部或部分資助款項，以及政府酌情決定涉及的行政費用。

3.18 就完成工程項目後提交簡報的情況，審計署從 59 個已完成維修工程的項目 (見第 3.14 段) 中，揀選了 5 個進行審查 (見表七)。

表七

受款人在項目工程完成後提交簡報的情況
(2020 年 7 月)

抽查項目	工程項目完成日期	提交簡報日期	已提交的簡報數目	發展局發出催辦信日期	發展局發出催辦信數目
1	2011 年 10 月	2013 年 2 月 2016 年 7 月 2020 年 7 月	3	2014 年 11 月 2015 年 5 月 2016 年 6 月 2020 年 7 月	4
2	2015 年 1 月	2016 年 7 月 2019 年 7 月	2	2019 年 6 月	1
3	2016 年 2 月	沒有提交任何簡報		2019 年 6 月	1
4	2017 年 11 月			2020 年 6 月	1
5	2018 年 12 月			2020 年 6 月	1

資料來源：審計署對發展局記錄的分析

3.19 如表七所示，審計署留意到，截至 2020 年 7 月：

(a) 有 2 個項目 (項目工程分別於 2011 年和 2015 年完成) 分別已完成維修工程 9 年和 5 年，有關的受款人在這段期間只分別提交了 3 份和 2 份簡報。另外 3 個項目的受款人則未有提交任何簡報；及

(b) 發展局沒有適時發出催辦信予未有提交或遲交簡報的受款人。在其中 4 個項目中，該局在受款人完成工程後或最後一次提交簡報約 2 至 3 年後，才向他們發出催辦信。

3.20 審計署認為，發展局需要採取措施，以確保受款人根據維修資助計劃協議的規定提交周年簡報。

審計署的建議

3.21 審計署*建議*發展局局長應：

(a) 繼續採取措施，為維修資助計劃申請人在提交所需資料方面提供協助，並盡可能加快處理申請；

(b) 在申請指引和發展局的內部指引訂明發展局在處理多個維修資助計劃申請的做法；

(c) 繼續採取措施，以確保獲批的維修資助計劃項目按申請指引的規定，適時展開維修工程；

(d) 繼續監察獲批的維修資助計劃項目的維修工程進度，以確保工程能如期完成；及

(e) 採取措施，以確保受款人根據維修資助計劃協議的規定提交周年簡報。

政府的回應

3.22 發展局局長同意審計署的建議。

兩項先導資助計劃的管理

3.23 公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃是發展局於 2017 年推出的兩項先導計劃。公眾參與項目資助計劃旨在資助公眾教育、社區參與和宣傳活動，以期加強市民大眾對保育歷史建築的理解和認識，推動公眾、歷史建築的私人業主以及其他持份者採取直接和正面的行動，保育和活化歷史建築，並促進公眾參與，以及增加文物保育方面的義務工作機會。主題研究資助計劃則旨在鼓勵進行以保育歷史建築為主題的優質學術研究，並予以資助及支持 (見第 1.11 段)。發展局負責監察受資助機構推行項目的情況。

推行項目的工作有可予改善之處

3.24　截至 2020 年 7 月，發展局共批准了 3 個公眾參與項目資助計劃項目和 6 個主題研究資助計劃項目 (見第 4.27 段)。審計署抽查了 2 個公眾參與項目資助計劃項目及 2 個主題研究資助計劃項目，留意到其中一個公眾參與項目資助計劃項目的受資助機構須為中學生、教師和專業人士提供一系列工作坊，以加深社區人士對具文物價值地方的認識。根據發展局的記錄，該受資助機構在 2018 年 11 月至 2019 年 4 月期間，在其計劃的 3 個活動下舉辦了 6 個工作坊。根據獲批的資助建議書，每個工作坊預計可吸引 30 或 40 名參加者。審計署留意到，在 6 個工作坊中：

(a)　有 5 個 (83%) 的參加人數超出目標人數的 15% 至 210%；及

(b)　有 1 個 (17%) 的參加人數比目標人數少 62%。

發展局表示，該局已與受資助機構跟進情況，了解未能達標的原因(見上文(b)段)。審計署認為，發展局需要繼續監察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況，以找出可予改善之處。

審計署的建議

3.25　**審計署*建議*發展局局長應繼續監察公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的推行情況，以找出可予改善之處。**

政府的回應

3.26　發展局局長同意審計署的建議。

第 4 部分：其他管理事宜

4.1　本部分探討其他管理事宜。審查工作集中於以下範疇：

(a) 公眾教育、宣傳活動和經驗交流 (第 4.2 至 4.10 段)；

(b) 申報利益 (第 4.11 至 4.16 段)；及

(c) 未來路向 (第 4.17 至 4.30 段)。

公眾教育、宣傳活動和經驗交流

4.2　發展局表示，該局自 2008 年起根據年度宣傳計劃 (註 52)，以社會各界為對象，推行多項有關文物保育的公眾教育和宣傳活動。在 2015–16 至 2019–20 年度的 5 年間，發展局共舉辦了 21 項全部或部分與活化計劃和維修資助計劃有關的公眾教育和宣傳活動 (例如古蹟周遊樂、開放日和巡迴展覽)，並透過多個渠道 (例如社交媒體、通訊刊物、報章、雜誌和電台) 推廣這些活動。

4.3　非牟利機構就活化計劃舉辦了導賞團和宣傳活動 (例如開放日)，以推廣其項目下的歷史建築。

由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團有可予改善之處

4.4　根據活化計劃項目的租賃協議，非牟利機構須就該計劃的歷史建築舉辦導賞團。審計署的審查發現由非牟利機構舉辦的導賞團有下列可予改善之處：

(a) ***部分項目的導賞團參加人數下跌***　非牟利機構須按租賃協議所訂明的次數舉辦導賞團。審計署留意到，就 7 個截至 2019 年 12 月營運超過 3 年的項目，在 2016 年 6 月至 2019 年 5 月期間，有 3 個 (43%) 項目的導賞團參加人數增加了 8% 至 49% (平均為 26%)，而另外 4 個 (57%) 的導賞團參加人數則下跌了 3% 至 39% (平均為 22%)，在這 4 個項目中，有 3 個的導賞團參加人數在這段期間持續下跌。2020 年 9 月，發展局告知審計署：

註 52：*發展局每年會制訂宣傳計劃，涵蓋各項活動、主題和目標組別。*

(i) 項目的導賞團參加人數隨年月下跌屬正常現象，因為一般人不會重複參加導賞團；及

(ii) 儘管在 2016 年 6 月至 2019 年 5 月期間某些項目的導賞團參加人數下跌，但同期有些項目的參加人數卻有所增加；及

(b) ***部分租賃協議沒有訂明導賞團的語言要求*** 根據 12 份非牟利機構的租賃協議，有 2 間 (17%) 非牟利機構須提供廣東話、英語和普通話的導賞團。然而，其餘 10 間 (83%) 非牟利機構的租賃協議並無訂明導賞團的語言要求。發展局表示，非牟利機構可靈活因應參加者的需要，提供不同語言的導賞團。

4.5 就由非牟利機構舉辦的活化計劃項目導賞團，審計署認為發展局需要：

(a) 持續檢討活化計劃部分項目的導賞團參加人數有所下跌的情況；及

(b) 考慮在所有租賃協議按情況訂明導賞團的語言要求 (例如因應參加者的需要，提供不同語言的導賞團)。

可為參與活化計劃的非牟利機構舉辦更多經驗交流會

4.6 活化計劃每推出新一期項目，便會邀請負責現有項目的非牟利機構分享經驗，讓有意提交申請的機構更了解活化過程 (註 53)。發展局表示，自活化計劃於 2008 年推出至 2020 年這 12 年間，發展局舉辦了合共 13 場經驗交流會 (例如工作坊和集思會)(見表八)。審計署留意到在這 12 年間，7 年有舉辦經驗交流會，有 5 年 (即 2013 年、2015 年、2016 年、2018 年和 2019 年) 因沒有新一期項目推出而沒有舉辦任何經驗交流會。

註 53： *發展局藉舉辦經驗交流會向參加者簡介如何填寫申請表格、解答申請機構的問題、舉例說明非牟利機構在活化歷史建築時可能遇到的技術問題，以及有關的可行應對措施。*

表八

發展局舉辦的經驗交流會
(2009 年 5 月至 2020 年 9 月)

年份	舉辦次數
2009 (註)	2
2010	1
2011	1
2012	1
2013	—
2014	1
2015	—
2016	—
2017	2
2018	—
2019	—
2020 (截至 9 月)	5
總計	13

資料來源：發展局的記錄

註：活化計劃於 2008 年 2 月推出。

4.7 發展局表示：

(a) 該局透過經驗交流會，獲得有助推行活化計劃的寶貴意見；

(b) 該局已把良好做法 (註 54) 納入活化計劃各期項目的申請指引最新版本中；及

註 54：*良好做法包括改善和闡釋評審申請的準則 (包括社企的定義和管理能力的標準)；容許非牟利機構可更靈活再授權使用、外判和僱用服務；要求非牟利機構把其營運的部分歷史建築指定作展示／解說區，並在申請表格訂明舉辦導賞團的最少次數及其路線；容許更多時間提交申請表格，以及要求非牟利機構為項目成立具備慈善團體身分的特設公司，從而確保項目的帳目清晰獨立等。*

(c) 該局把非牟利機構和建築顧問在過去數年為活化計劃其中 8 個項目 (註 55) 的歷史建築進行改建和加建工程的經驗，納入《2012 年文物歷史建築的活化再用和改動及加建工程實用手冊》(《實用手冊》── 註 56) 中，並自 2016 年起分階段更新。

4.8 由於經驗交流會只有在推出新一期活化計劃時才舉辦，自 2008 年推出計劃以來，有 5 年沒有舉辦交流會 (見第 4.6 段)。基於發展局和非牟利機構在經驗交流會中可獲得寶貴經驗 (見第 4.7 段)，審計署認為，發展局在有需要時可通過適當方式 (例如現場或網上研討會) 舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃。

審計署的建議

4.9 **審計署*建議*發展局局長應：**

(a) 就由非牟利機構舉辦的活化計劃導賞團：

(i) 持續檢討該計劃部分項目的導賞團參加人數有所下跌的情況；及

(ii) 考慮在所有租賃協議按情況訂明導賞團的語言要求 (例如因應參加者的需要，提供不同語言的導賞團)；及

(b) 在有需要時可通過適當方式 (例如現場或網上研討會) 舉辦更多經驗交流會，以期進一步改善推行活化計劃。

政府的回應

4.10 發展局局長同意審計署的建議。

註 55：*該等項目為雷生春、舊大澳警署、芳園書室、舊大埔警署、前荔枝角醫院、石屋、美荷樓和虎豹別墅。*

註 56：*《實用手冊》是由屋宇署發出的設計指引，提供簡明實用的解決方案和替代方案，以便在進行工程時能符合《建築物條例》的建築安全和衞生的規定，這有助規劃和設計歷史建築所進行的活化再用和改建及加建工程，並確保施工安全。發展局表示，《實用手冊》第一、第二及第三期的更新版已分別於 2016 年 7 月、2017 年 12 月及 2019 年 1 月發表，為歷史建築業界和私人業主提供更清晰及具體的指引。*

申報利益

4.11　活化計劃、公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃的申請均由保育歷史建築諮詢委員會評審 (註 57)，而維修資助計劃的申請則由評審小組 (註 58) 評審。保育歷史建築諮詢委員會採用兩層申報利益制度。根據該制度，所有成員須：

(a) 在獲委任加入委員會時及其後每年披露其一般金錢利益。為方便申報利益，成員須填妥標準申報表格，並交回秘書處 (即文物保育專員辦事處)。委員會秘書應備存一份成員利益登記冊，供公眾查閱；及

(b) 每當在會議上出現利益衝突時作出申報 (註 59)。

申報利益的做法有可予改善之處

4.12　根據保育歷史建築諮詢委員會的文件，主席和成員須於加入委員會時及其後每年以書面形式向委員會秘書登記其個人利益，無論是直接或間接、金錢或其他性質的利益均須予登記。

4.13　審計署審查了保育歷史建築諮詢委員會成員 (包括主席) 在 2016 年 5 月至 2020 年 5 月的申報利益記錄，並發現：

(a) 發展局任命委員會成員時，並無要求他們申報一般金錢利益，而是在任命日期起計 1 至 2 個月後舉行的首次會議上 (2016 年 5 月至 2018 年 5 月的任期) 或首次會議召開前 6 天 (2018 年 5 月至 2020 年 5 月的任期) 才要求成員申報利益。此外，發展局並無設定交回申報表格的時限。審計署留意到，有些成員在發展局提出要求後甚久才提交表格，情況如下：

註 57：*2016 年 5 月前，活化計劃的申請由活化歷史建築諮詢委員會評審。*

註 58：*發展局表示，評審小組的成員為公務員，必須遵守政府有關利益衝突的規定。他們須申報利益，以確認在每次評審申請工作中沒有利益衝突。*

註 59：*如成員 (包括主席) 在委員會審議的事宜上有直接個人或金錢利益，須在知悉此事後，在可行的情況下，盡早在討論該事項前向主席 (或委員會) 披露。*

(i) 就 2016 年 5 月至 2018 年 5 月的任期，有 3 名成員在發展局要求提交申報表格當日已交回表格，另外 15 名在 2 至 355 天後才交回 (平均為 94 天)。最長時間為 355 天，涉及 2 名成員；及

(ii) 就 2018 年 5 月至 2020 年 5 月的任期，有 2 名成員在發展局要求提交申報表格當日已交回表格，另外 20 名在 3 至 114 天後才交回 (平均為 31 天)。最長時間為 114 天，涉及 1 名成員；及

(b) 發展局沒有要求保育歷史建築諮詢委員會任何成員在 2016 年 5 月至 2018 年 5 月和 2018 年 5 月至 2020 年 5 月兩個任期內的第二年作周年利益申報。因此，成員並無提交任何周年申報表格。

4.14 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

(a) 發展局的做法是在首次諮詢委員會會議上或之後要求新成員簽署申報表格。由於新成員獲委任時不了解申報金錢利益的要求和程序，發展局會在首次會議 (通常在任命 1 個月後) 上向他們說明有關規定的詳情，並要求成員填寫申報表格，在會後盡快交回秘書處。發展局人員會作出跟進，並向未提交表格的成員發出提示。一般來說，由於首次諮詢委員會會議前沒有議題須作討論，因此成員不會出現利益衝突的情況；及

(b) 就 2020 年 5 月至 2022 年 5 月的任期，發展局在 2020 年 9 月初要求成員於 2020 年 9 月 15 日前申報利益。截至 2020 年 9 月 24 日，在 22 名成員中，有 9 名 (41%) 已提交申報表格。首次會議的日期待定。

審計署的建議

4.15 **審計署*建議*發展局局長應採取措施，確保保育歷史建築諮詢委員會成員在任命時及其後每年申報利益。**

政府的回應

4.16 發展局局長同意審計署的建議。

未來路向

4.17　審計署留意到，活化計劃 (見第 4.18 至 4.21 段)、維修資助計劃 (見第 4.22 至 4.25 段) 及兩項先導資助計劃 (見第 4.26 至 4.28 段) 均有可予檢討之處。

活化計劃有可予檢討之處

4.18　活化計劃自 2008 年推出至今逾 12 年，涉及預留撥款總額為 24 億元 (見第 1.5 段)。截至 2020 年 7 月，在 5 期計劃中選出的項目共有 19 個。除了第 2 部分所述事宜 (包括處理申請和監察項目的推行情況和表現) 外，下列事項亦值得發展局留意及採取行動：

(a) ***有 2 個項目停止營運***　活化計劃有 12 個項目已經完成並開始營運，其中 2 個分別在 2017 年 1 月和 2020 年 6 月停止營運 (見第 1.8(a) 段)。就該 2 個項目，審計署留意到：

(i) 1 個項目運作了約 3 年，於 2017 年 1 月因經營困難而停止營運。審計署留意到，該項目在 3 年營運期間的訪客人數均未能達標，比原定目標低 31% 至 94% (註 60)。發展局表示，該項目位置偏遠，且受歷史建築的地理限制及項目的業務性質所限，經營環境格外艱難，因此訪客人數不多。該歷史建築其後於 2019 年 12 月再獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 9 月；及

(ii) 另 1 個項目營運了 10 年，於 2020 年 6 月停止營運。發展局表示，有關非牟利機構在進行全面分析後，決定停辦該項目。該歷史建築其後於 2020 年 8 月獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 12 月 (見第 1.7 段)；及

(b) ***一幢歷史建築獲連續納入兩期活化計劃但沒有建議書獲選***　一幢歷史建築兩次獲納入活化計劃 (即第三和四期)，發展局就此分別收到 5 宗和 11 宗申請。然而經評審後，並無任何申請獲選。發展局表示，這是由於收到的建議書均未符合諮詢委員會所要求的高

註 60：*2013–14 年度至 2015–16 年度的原定目標人次分別為 6 900、30 800 和 42 400，但實際到訪人次分別為 4 741、4 578 和 2 680。*

水平。該歷史建築其後於 2019 年 12 月再獲納入第六期活化計劃，其截止申請日期為 2020 年 9 月。

上述 3 幢歷史建築未知有否項目獲選，但預期任何項目或需要一段長時間才能開始營運，因為截至 2020 年 7 月，只有第一至三期 (第三期於 2011 年 10 月推出) 的項目開始了營運 (見第 1.8 段)。

4.19 保育歷史建築諮詢委員會在 2017 年 1 月的一次會議上，討論某個項目於 2017 年 1 月停止營運的失敗經驗 (見第 4.18(a)(i) 段)，當時有成員提出，為免重蹈覆轍，或須檢討活化計劃，以協助其他非牟利機構解決在營運項目時所遇到的問題。此外，諮詢委員會主席表示，活化計劃已推行數年，當時是進行檢討的合適時機。

4.20 2020 年 9 月和 10 月，發展局告知審計署：

活化計劃的成果

(a) 就 2007 年公布的文物保育政策 (見第 1.3 段)，活化計劃是其中一項措施，也是一項旗艦計劃。在該計劃下 12 個已完成項目中，有 5 個獲得聯合國教科文組織獎的獎項 (見第 1.9 段)；

(b) 發展局採用了公私營協作的新方式推行活化計劃，憑藉非牟利機構和社區的智慧和協作，為舊歷史建築賦予新生命。非牟利機構源源不絕的創新思維和創業精神，成就了如此成功的活化再利用項目；

(c) 該計劃下的項目讓香港市民有機會參觀和欣賞先前日久失修的歷史建築。此外，舊社區亦得以活化，刺激區內經濟，以及在地區層面創造更多就業機會。總而言之，這些項目不僅給予歷史建築新生命，還為社會帶來各種社會效益；

活化計劃的檢討

(d) 發展局不時根據非牟利機構提交的年中進度報告和周年報告及文物保育專員辦事處進行的實地視察，以及在非牟利機構的租賃協議續期時，就個別項目進行檢討。此外，該局特別在推出活化計劃首批項目後，於 2009 年 3 月進行了一次全面檢討，向各持份者 (包括有意提交申請的機構和古諮會成員) 收集意見；及

(e) 2017 年 3 月，保育歷史建築諮詢委員會成員舉行了一場集思會，檢討活化計劃的整體運作，並在會上邀請了 2 間非牟利機構向諮詢委員會成員簡介項目的營運情況，包括機構在業務運作上遇到的挑戰和困難。該次檢討過後，發展局繼續收集各持份者 (包括非牟利機構和諮詢委員會成員) 的回應和意見。

4.21 基於第 2 部分載述的審查結果和建議，以及近年推行活化計劃所遇到的各項事宜 (例如項目停止營運，以及一幢歷史建築獲連續納入兩期計劃但沒有任何建議書獲選 —— 見第 4.18 段)，審計署認為，發展局需要參考本審計報告書的相關審查結果和建議，以及該局在推行活化計劃的項目時所得的經驗和非牟利機構遇到的困難，繼續檢討該計劃的推行情況。

維修資助計劃有可予檢討之處

4.22 維修資助計劃是政府於 2008 年推出的措施之一，藉以向私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助，讓其自行進行維修工程，從而延長這些歷史建築的使用期。發展局推行維修資助計劃逾 12 年，截至 2020 年 7 月，該計劃合共收到 157 宗由歷史建築的私人業主或非牟利機構租戶提交的申請。

4.23 古諮會於 2014 年就保育歷史建築的政策進行檢討 (見第 1.4 段)，並於同年 6 月進行公眾諮詢，其中一個目的是了解公眾對一些維修資助計劃的關注事項，包括：

(a) 維修資助計劃所提供的資助是否不足和欠缺吸引力；

(b) 維修資助計劃的資助額應否按歷史建築的評級釐定；及

(c) 有關建築須否開放予公眾。

4.24 在檢討政策時，古諮會建議政府提供更具吸引力的經濟誘因 (例如資助)，以便私人業主適時進行維修工程，保育其歷史建築。就此，有關當局向諮詢委員會徵詢意見後，自 2016 年 11 月起，提高維修資助計劃每宗成功申請的資助上限，而資助範圍亦擴大至非牟利機構租用政府擁有的法定古蹟及已評級歷史建築 (見第 1.10 段)。

4.25 2019 年 1 月，一位立法會議員對維修資助計劃表示關注，而其中一個關注事項是批予每宗成功申請的 200 萬元資助上限仍屬偏低，值得發展局對該

計劃進行檢討。基於本審計報告書提出種種關注事項及可予改善之處，發展局需要參考其在推行維修資助計劃時所得的經驗，以及本審計報告書的相關審查結果和建議，持續檢討該計劃的推行情況。

兩項先導資助計劃有可予檢討之處

4.26 發展局表示，公眾參與項目資助計劃和主題研究資助計劃為 2017 年推出的先導計劃。發展局會透過檢討研究人員和公眾的意見，以及與資助院校、歷史建築業主及其他持份者 (例如參與公眾參與項目資助計劃的“文物之友”) 合作，評估該等計劃的效益，以決定在首輪項目結束後 (即 24 個月)，是否將先導資助計劃恆常化。

4.27 2018 年 3 月，發展局共批准了 3 個公眾參與項目資助計劃項目和 6 個主題研究資助計劃項目。截至 2020 年 7 月，僅有 2 個 (67%) 公眾參與項目資助計劃項目及 1 個 (17%) 主題研究資助計劃項目完成。發展局表示，鑑於 2019 年的社會事件和 2020 年爆發的新型冠狀病毒疫情，發展局批准延長了 3 個 (100%) 公眾參與項目資助計劃項目和 5 個 (83%) 主題研究資助計劃項目的期限，由 3.5 至 12 個月不等 (1 個項目的期限維持不變，並如期完成)。在計入延長期限後，截至 2020 年 7 月未完成的項目中，1 個公眾參與項目資助計劃項目的修訂目標完成日期為 2021 年 4 月，而 5 個主題研究資助計劃項目的修訂目標完成日期則為 2020 年 9 月至 2021 年 4 月。

4.28 審計署認為，發展局需要留意尚未完成的公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的進度，並在可行的情況下，盡快展開該兩項先導資助計劃的檢討工作，以制訂未來路向。

審計署的建議

4.29 **審計署*建議*發展局局長應：**

(a) **參考本審計報告書的相關審查結果和建議，以及發展局在推行活化計劃的項目時所得的經驗和非牟利機構遇到的困難，繼續檢討該計劃的推行情況；**

(b) **參考發展局在推行維修資助計劃時所得的經驗，以及本審計報告書的相關審查結果和建議，持續檢討該計劃的推行情況；及**

(c) 留意尚未完成的公眾參與項目資助計劃項目和主題研究資助計劃項目的進度，並在可行的情況下，盡快展開該兩項先導資助計劃的檢討工作，以制訂未來路向。

政府的回應

4.30 發展局局長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.7 至 1.9 段)

活化計劃下的獲選項目
(2020 年 7 月)

項數	建築物	用途	開始營運日期
第一期歷史建築 (2008 年 2 月推出)			
1	深水埗前北九龍裁判法院 (二級歷史建築) (2011 年獲聯合國教科文組織獎榮譽獎)	藝術及設計學院	2010 年 9 月 (2020 年 6 月起停止營運)
2	舊大澳警署 (二級歷史建築) (2013 年獲聯合國教科文組織獎優異項目獎)	酒店	2012 年 2 月
3	旺角雷生春 (一級歷史建築)	中醫藥保健中心	2012 年 4 月
4	馬灣芳園書室 (三級歷史建築)	文化中心暨博物館	2013 年 3 月 (2017 年 1 月起停止營運)
5	石硤尾美荷樓 (二級歷史建築) (2015 年獲聯合國教科文組織獎榮譽獎)	旅舍	2013 年 12 月
6	前荔枝角醫院 (三級歷史建築)	文化中心	2014 年 6 月 (註)

附錄 A
(續)
(參閱第 1.7 至 1.9 段)

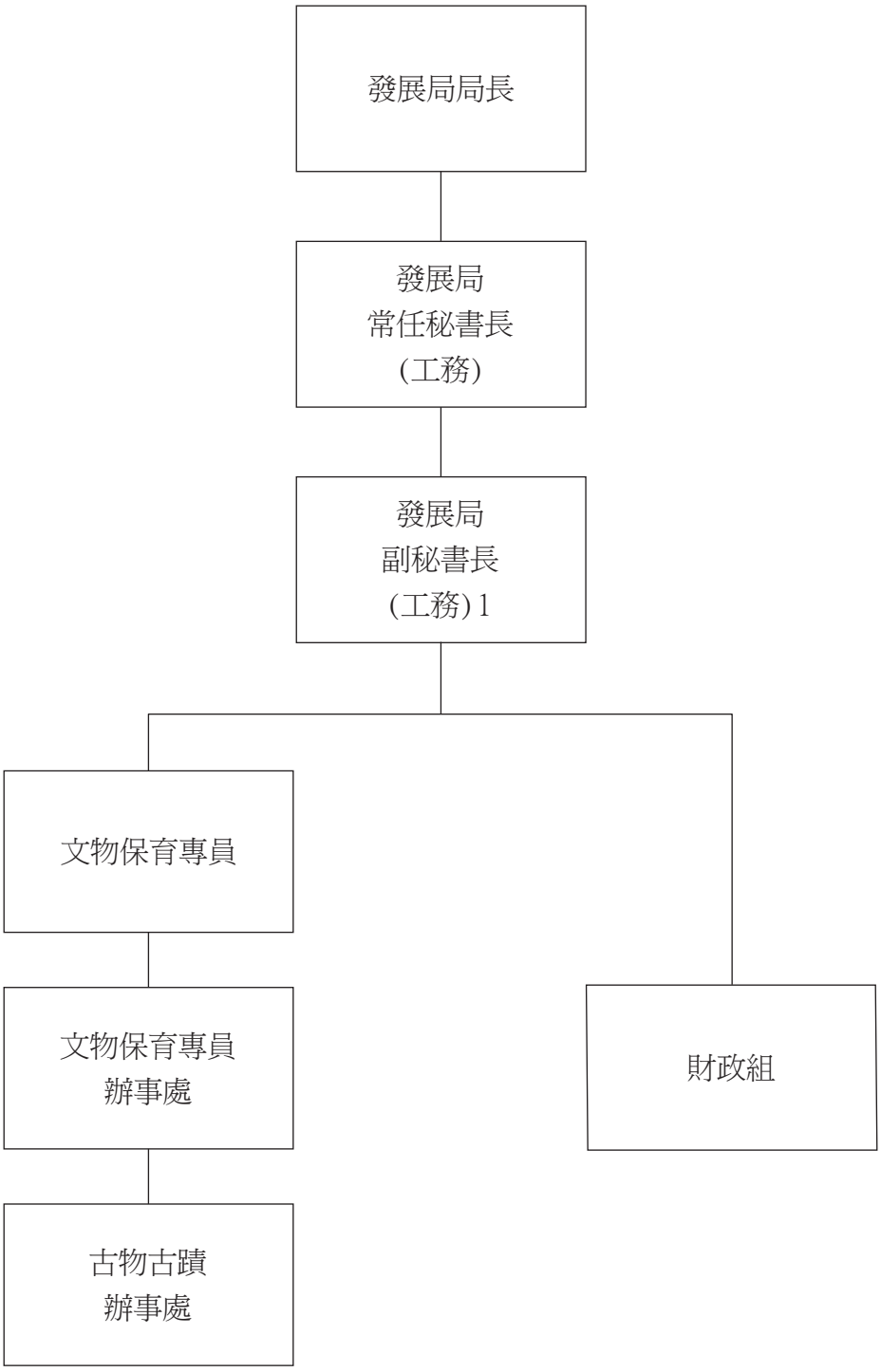
項數	建築物	用途	開始營運日期
第二期歷史建築 (2009 年 8 月推出)			
7	九龍城石屋 (三級歷史建築)	主題餐廳	2015 年 10 月
8	舊大埔警署 (一級歷史建築) (2016 年獲聯合國教科文組織獎榮譽獎)	實踐可持續生活模式的中心	2015 年 11 月
9	灣仔藍屋建築群 (一級及三級歷史建築各 1 幢) (2017 年獲聯合國教科文組織獎卓越獎項)	多功能建築組群	2017 年 7 月
第三期歷史建築 (2011 年 10 月推出)			
10	前粉嶺裁判法院 (三級歷史建築)	青年領袖發展中心	2018 年 9 月
11	中環必列啫士街街市 (三級歷史建築)	新聞博覽館	2018 年 12 月
12	銅鑼灣虎豹別墅 (一級歷史建築)	音樂訓練學院	2019 年 4 月
第四期歷史建築 (2013 年 12 月推出)			
13	銅鑼灣書館街 12 號 (三級歷史建築)	火龍文化館	正處於施工階段，目標營運日期尚待確定
14	上水何東夫人醫局 (二級歷史建築)	本地生態研習中心	
15	薄扶林舊牛奶公司高級職員宿舍 (一級歷史建築)	活着的博物館	

項數	建築物	用途	開始營運日期
第五期歷史建築 (2016 年 11 月推出)			
16	中環舊域多利軍營 羅拔時樓 (一級歷史建築)	創意藝術及遊戲治療中心	正處於規劃階段，目標營運日期尚待確定
17	粉嶺聯和市場 (三級歷史建築)	社區小店	
18	元朗前流浮山警署 (三級歷史建築)	導盲犬學苑	
19	屯門前哥頓軍營 Watervale House (二級歷史建築)	推廣積極樂觀生活態度的中心	

資料來源：發展局的記錄

註：該項目分兩期，此乃第二期開始營運的日期。

發展局：
組織架構圖 (摘要)
(2020 年 7 月 31 日)



資料來源：發展局的記錄

第 7 章

商務及經濟發展局
香港旅遊發展局

香港旅遊發展局：
企業管治和行政事宜

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

香港旅遊發展局：
企業管治和行政事宜

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
香港旅遊發展局的整體回應	1.13
政府的整體回應	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：企業管治	2.1 – 2.2
理事會及委員會	2.3 – 2.16
審計署的建議	2.17 – 2.18
政府的回應	2.19
香港旅遊發展局的回應	2.20
行政措施備忘錄	2.21 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24
發放予香港旅遊發展局的政府資助	2.25 – 2.28
審計署的建議	2.29
政府的回應	2.30
服務表現的衡量和匯報	2.31 – 2.35
審計署的建議	2.36
香港旅遊發展局的回應	2.37

段數

第 3 部分：人力資源管理及其他行政事宜 3.1

香港旅遊發展局的薪酬架構 3.2 – 3.11
審計署的建議 3.12
香港旅遊發展局的回應 3.13
員工管理事宜 3.14 – 3.20
審計署的建議 3.21
香港旅遊發展局的回應 3.22
其他行政事宜 3.23 – 3.31
審計署的建議 3.32
香港旅遊發展局的回應 3.33

第 4 部分：全球辦事處及地區代辦 4.1 – 4.3

全球辦事處及地區代辦的設立 4.4 – 4.7
審計署的建議 4.8
香港旅遊發展局的回應 4.9
與全球辦事處有關的行政事宜 4.10 – 4.18
審計署的建議 4.19
香港旅遊發展局的回應 4.20

附錄 頁數

A ： 香港旅遊發展局：組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日) 54

B ： 按策略重點劃分的市場推廣開支分析
(2014-15 至 2018-19 年度) 55

香港旅遊發展局：
企業管治和行政事宜

摘要

1. 香港旅遊發展局 (旅發局) 是根據《旅發局條例》(第302章) 於2001年4月成立的政府資助機構，主要職能是在世界各地宣傳和推廣香港作為旅遊勝地，並積極提升訪港旅客在港的體驗。旅發局的管治組織是理事會，轄下設有5個委員會，負責監督旅發局不同範疇的工作。截至2020年3月31日，旅發局的編制有379名員工。商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 是旅發局所獲資助金的管制人員。在2019–20年度，旅發局的總收入為8.693億元，當中包括政府資助8.346億元。在同一年度，旅發局的總開支為8.652億元。

2. 旅發局表示，自2019年年中起，旅遊業表現備受本港的社會事件打擊；而2020年1月爆發的2019冠狀病毒疫情，也重創了本港以至全球的旅遊業。2020年1至8月期間，訪港旅客約有350萬人次，較2019年同期下跌約92%。審計署最近審查了旅發局的工作，審查結果載於本審計報告書和另一份名為"香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作"的審計報告書 (《審計署署長第七十五號報告書》第8章)。本審計報告書審查旅發局的管治和行政事宜。

企業管治

3. ***需要適時委任委員會主席／成員*** 理事會轄下設有5個委員會。在2015–16至2019–20年度期間，為優質旅遊服務委員會委任6名業界成員和再委任3名業界成員的工作有所延誤。成員席位的出缺期平均為4個月，由2至8個月不等。2019年，稽核委員會主席於3月31日卸任後，有關委任新主席的建議書在7月2日才加以傳閱，以供理事會成員審批，而新主席的任命則於7月9日生效 (即在上一任主席的任期屆滿後超過3個月)(第2.2及2.4段)。

4. ***需要委任更多青年人加入理事會*** 香港特別行政區行政長官在2017年公布，政府將委任更多青年人加入各政府委員會，目標是在本屆政府內提升青年成員 (即18至35歲的人士) 的整體比例至15%的水平。截至2020年8月，在理事會的19名非官方成員中，並沒有18至35歲的人士。審計署留意到，

由 2017 年 10 月發表施政報告，至 2020 年 8 月這段期間，有 12 人獲委任為理事會的新成員，當中只有 1 人 (8%) 在獲委任時年齡介乎 18 至 35 歲 (第 2.6 及 2.7 段)。

5. ***逾期發出理事會／委員會會議記錄*** 根據旅發局的指引，理事會／委員會會議記錄初稿須在會後 3 星期內發出，供成員傳閱。就 2015–16 至 2019–20 年度期間所舉行的理事會／委員會會議，所有相關的 126 份會議記錄初稿中，有 41 份 (33%) 並非在會後 3 星期內發出，逾期日數介乎 1 至 42 天，平均為 11 天 (第 2.8 及 2.9 段)。

6. ***需要改善會議上的申報利益處理工作*** 旅發局發出的《理事會成員行為守則》中並沒有提供指引，訂明成員在所審議事項有須申報的利益時，可在什麼情況下就有關事項發言或參與表決、留在席上旁聽，或應予避席。在 2015–16 至 2019–20 年度期間舉行的 126 次會議中，有 17 次有主席及部分成員申報利益。2 次 (12%) 會議的會議記錄載述了有關處理利益衝突的決定，但沒有提及作出有關決定的理據。5 次 (29%) 會議的會議記錄沒有載述有關處理利益衝突的決定及其背後理據。其餘 10 次 (59%) 會議，則並沒有任何書面證據顯示席上曾就如何處理利益衝突作出決定 (第 2.10 及 2.12 段)。

7. ***逾期提交利益申報表*** 審計署審查了理事會成員在 2016 至 2020 年 (截至 2020 年 4 月) 期間首次獲委任時提交的 16 份利益申報表，以及在此期間提交的 95 份年度利益申報表，發現有 4 份 (25%) 在成員首次獲委任時提交的利益申報表，以及 17 份 (18%) 年度利益申報表是在限期後提交。逾期日數由 1 至 78 天不等，平均為 17 天。審計署留意到，有 3 名新獲委任的理事會成員在提交利益申報表前，獲分發理事會文件 (第 2.14 及 2.15 段)。

8. ***需要與旅發局訂立行政措施備忘錄*** 根據財經事務及庫務局局長發出的《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”，各決策局局長或有關管制人員最好與其管轄範圍內的各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文書。這類文書應訂明有關各方在提供及監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。然而，自 2001 年 4 月旅發局成立以來，政府一直沒有與旅發局訂立行政措施備忘錄 (第 2.21 段)。

9. ***在處理未動用的額外撥款方面有可予改善之處*** 發放予旅發局的政府資助金包括基線資助形式的經常資助金，以及用以推行特定推廣活動的額外撥

款。在 2016–17 至 2019–20 年度期間，旅發局未動用的額外撥款介乎 1,380 萬元至 2.702 億元不等。商務及經濟發展局 (商經局) 批准旅發局把 2016–17 至 2018–19 年度期間的未動用額外撥款滾存。2019–20 年度的 2.702 億元未動用額外撥款會退還政府。審計署認為，商經局需要制訂機制處理未動用的額外撥款 (第 2.25、2.27 及 2.28 段)。

10. ***需要改善有關旅遊業表現重要指標和業務指標的匯報工作*** 旅發局分別以旅遊業表現重要指標和業務指標，衡量旅遊業和旅發局每項策略重點的表現。旅發局在其年報中匯報旅遊業表現重要指標的實際成績，但沒有在年報中載述相關目標。此外，旅發局並沒有向理事會匯報各項策略重點下業務指標的目標和實際成績 (第 2.31、2.32 及 2.35 段)。

人力資源管理及其他行政事宜

11. ***需要更適時地進行薪酬架構檢討*** 旅發局曾委聘顧問，於 2003、2011、2016 和 2017 年檢討總辦事處員工的薪酬架構，又於 2006 和 2018 年檢討全球辦事處員工的薪酬架構。2017 和 2018 年進行的兩次薪酬架構檢討 (分別涉及總辦事處和全球辦事處的員工) 結果顯示，在總辦事處的所有 18 個工作級別中，有 5 個的薪幅中點是在可接受的偏差幅度 (即市場薪酬中位數的 85% 至 115%) 以外；而在 15 個全球辦事處中，有 8 個 (53%) 辦事處有 1 個或以上工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。在該 8 個全球辦事處的 84 個工作級別中，有 33 個 (39%) 的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。審計署留意到，20 年來旅發局只就總辦事處員工的薪酬架構進行過 4 次檢討，以及就全球辦事處員工的薪酬架構進行過 2 次檢討 (第 3.4 及 3.6 至 3.8 段)。

12. ***需要定期向商經局提交高層管理人員薪酬檢討報告*** 根據行政署長發出的《通函第 2/2003 號》，所有運作收入中超過 50% 來自政府的受資助機構，均需就其最高級三層人員的數目、職級和薪酬進行檢討 (薪酬檢討)，並就檢討結果向所屬決策局局長提交年度報告。2018 年 8 月，行政署長發出另一通函以取代《通函第 2/2003 號》。各項主要規定維持不變，但提交檢討報告的頻率由“每年”修訂為“定期”。但是，旅發局自 2001 年成立以來，一直沒有進行任何薪酬檢討，因此也沒有向商經局提交任何檢討結果報告 (第 3.9 及 3.10 段)。

13. ***需要改善招聘工作的進行和記錄*** 根據旅發局發出的《人力資源政策及程序》，招聘總經理／區域幹事時，每名面試人員均須填寫利益衝突申報表和面試評核表。在 2013–14 至 2019–20 年度期間，旅發局曾 6 次招聘總經理／區域幹事。在 1 次 (17%) 招聘工作中，5 名面試人員中有 2 人簽署了空白的利益衝突申報表，而沒有說明他們是否與應徵者有關係；而在 4 次 (67%) 招聘工作中，部分面試人員在填寫面試評核表時，留空了全部 5 個評估應徵者的項目 (第 3.14 及 3.15 段)。

14. ***需要加強監控有關發還酒店住宿開支的申請*** 離港公幹的旅發局員工可申領膳宿津貼。經事先批准後，員工可申請把津貼額調高。審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間 16 宗有關發放膳宿津貼的申請後，留意到有 10 宗 (63%) 的申請人獲發放經調高的膳宿津貼。2 宗申請的理據為：“該酒店與活動場地距離不遠，步行可達，而且在相近報價中收費最低”，但申請人沒有提供相近報價的資料，以資佐證。1 宗申請的理據是所選擇的酒店是兩間酒店中房價較低的。然而，審計署留意到附近尚有其他酒店，但申請人並沒有提供不考慮該等酒店的原因 (第 3.23 及 3.24 段)。

15. ***在固定資產管理方面有可予改善之處*** 審計署發現：(a) 在 2015–16 至 2019–20 年度期間，總辦事處的 33 個部門中，有 6 個 (18%) 沒有被選出由財務部的覆檢員覆核固定資產盤點清單；及 (b) 2017 年 9 月和 10 月，旅發局發現兩個用戶部門的 30 項手提電子器材不知所終。該兩個用戶部門未有在《固定資產管理程序》所載的兩星期限期內，填寫固定資產遺失表格 (第 3.27 段)。

全球辦事處及地區代辦

16. ***需要不時檢討全球辦事處及地區代辦的設立*** 2009 年，理事會批准了一套指引，闡述新設和保留現有全球辦事處／地區代辦的準則。理事會並決定，旅發局應每兩年一次按指引檢討各全球辦事處／地區代辦及其涵蓋地域的情況。審計署留意到，在 2009 至 2018 年期間，儘管市場情況有變，但全球辦事處的數目和所涵蓋地域大致維持不變。沒有文件證據顯示旅發局已按照理事會在 2009 年通過的指引，每兩年一次檢討全球辦事處／地區代辦的情況 (第 4.4 及 4.7 段)。

17. ***辦公地方的安排有可予改善之處*** 全部 15 個全球辦事處均設於租用的處所。審計署發現，全球辦事處的辦公地方安排有可予改善之處 (第 4.10 段)：

(a) 提交財務及編制委員會考慮的部分報價，與擬進行的續租規模並不相符 (第 4.10(a) 段)；

(b) 洛杉磯辦事處和紐約辦事處的承諾租用年期頗長。洛杉磯辦事處的租約終止條款，只容許旅發局在租用處所 7 年後終止租約。此外，紐約辦事處的 10 年期租約不具彈性，原因是當中的終止條款只可在旅發局結束紐約辦事處時方可行使。2020 年 3 月，紐約辦事處的人手編制減至 2 名員工。由於所簽訂的租約在 2026 年 5 月才屆滿 (除非紐約辦事處結束)，有關的辦公地方安排因此長期不能獲理順 (第 4.10(b) 段)；及

(c) 旅發局並沒有就全球辦事處的辦公地方安排 (例如辦公地方的面積和級數) 發出指引。各地全球辦事處員工的辦公室面積迥異，由廣州每名員工 15.67 平方米，到紐約每名員工 65.31 平方米不等 (第 4.10(c) 段)。

18. ***需要鼓勵員工以視像會議形式舉行業務計劃會議*** 2018–19 年度，全球辦事處的區域幹事和幹事回港出席業務計劃會議的開支為 170 萬元。基於無法得知 2019 冠狀病毒疫情會於何時完結，以及旅發局成功以視像會議形式舉行業務計劃會議的經驗，審計署認為旅發局需要鼓勵員工盡可能採用這種會議方式，以減低他們回港開會的需要和相關開支 (第 4.15 及 4.18 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*旅發局總幹事應：**

企業管治

(a) **確保適時委任委員會主席及成員 (第 2.18(a) 段)；**

(b) **確保理事會／委員會會議記錄初稿按旅發局指引發出，供成員傳閱 (第 2.18(b) 段)；**

(c) 就已申報的利益的紓減措施，記錄有關決定及其背後理據 (第 2.18(c) 段)；

(d) 改善《理事會成員行為守則》中的指引，就已申報利益的主席／成員可在什麼情況下繼續參與會議，並在席上發言及／或表決提供指導原則 (第 2.18(d) 段)；

(e) 確保理事會成員適時提交利益申報表，以及在接獲理事會新成員的利益申報表前，不向其分發文件 (第 2.18(e) 及 (f) 段)；

(f) 加強旅發局匯報表現的工作 (第 2.36(b) 段)；

人力資源管理及其他行政事宜

(g) 確保薪酬架構檢討能更適時地進行 (第 3.12(a) 段)；

(h) 檢討最高級三層人員的數目、職級和薪酬，並就檢討結果向商經局提交報告 (第 3.12(b) 段)；

(i) 確保招聘工作按照旅發局的《人力資源政策及程序》進行，並妥為記錄相關資料 (第 3.21(a) 段)；

(j) 確保其員工在申請調高膳宿津貼額時提供詳細資料，以資佐證 (第 3.32(a) 段)；

(k) 確保妥為保管固定資產，以免固定資產損壞或遺失，並從速徹底跟進每宗遺失個案 (第 3.32(b) 段)；

全球辦事處及地區代辦

(l) 根據旅發局指引，每兩年一次檢討是否需要設立新的全球辦事處／地區代辦，以及是否需要保留現有的全球辦事處／地區代辦 (第 4.8 段)；

(m) 就全球辦事處的辦公地方安排 (例如辦公地方的面積和級數) 發出指引 (第 4.19(a) 段)；及

(n) 鼓勵員工盡可能以視像會議方式舉行業務計劃會議 (第 4.19(c) 段)。

20. 審計署*建議*商務及經濟發展局局長應：

(a) 加倍努力，委任更多青年人加入理事會 (第 2.17 段)；

(b) 與旅發局訂立行政措施備忘錄 (第 2.23 段)；及

(c) 制訂機制處理未動用的額外撥款 (第 2.29 段)。

香港旅遊發展局和政府的回應

21. 旅發局總幹事感謝審計署進行是項審查，並表示旅發局十分重視審計署於兩份審計報告書內所作的建議，已積極跟進。

22. 商務及經濟發展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　旅遊業是香港四個主要行業之一 (註 1)。根據政府統計處的資料，在 2018 年，旅遊業佔香港的本地生產總值約 4.5%，就業人數約 257 000 人，佔總就業人數約 6.6%。

1.3　香港旅遊發展局 (旅發局) 是根據《旅發局條例》(第 302 章) 於 2001 年 4 月成立的政府資助機構，由前身香港旅遊協會 (旅協 —— 註 2) 改組而成。根據《旅發局條例》，旅發局的宗旨在於：

(a)　致力擴大旅遊業對香港的貢獻；

(b)　在全世界推廣香港為亞洲區內一個具領導地位的國際城市和位列世界級的旅遊目的地；

(c)　提倡對旅客設施加以改善；

(d)　在政府向公眾推廣旅遊業的重要性的過程中給予支持；

(e)　在適當的情況下支持為到訪香港旅客提供服務的人的活動；及

(f)　就促進以上事宜所可採取的措施向香港特別行政區行政長官 (行政長官) 作出建議及提供意見。

註 1：*四個主要行業為貿易及物流業、金融服務業、專業服務及其他工商業支援服務業和旅遊業。2018 年，該等行業分別佔香港本地生產總值的 21.2%、19.8%、11.9% 及 4.5%。*

註 2：*旅協成立於 1957 年，是一個會員制機構。在 1999 年完成長遠發展策略研究後，旅協理事會決定廢除旅協的會員制度，並把旅協改組為旅發局。為作出有關變更，政府於 2001 年 3 月頒布《旅發局條例》。*

旅發局的管治和架構

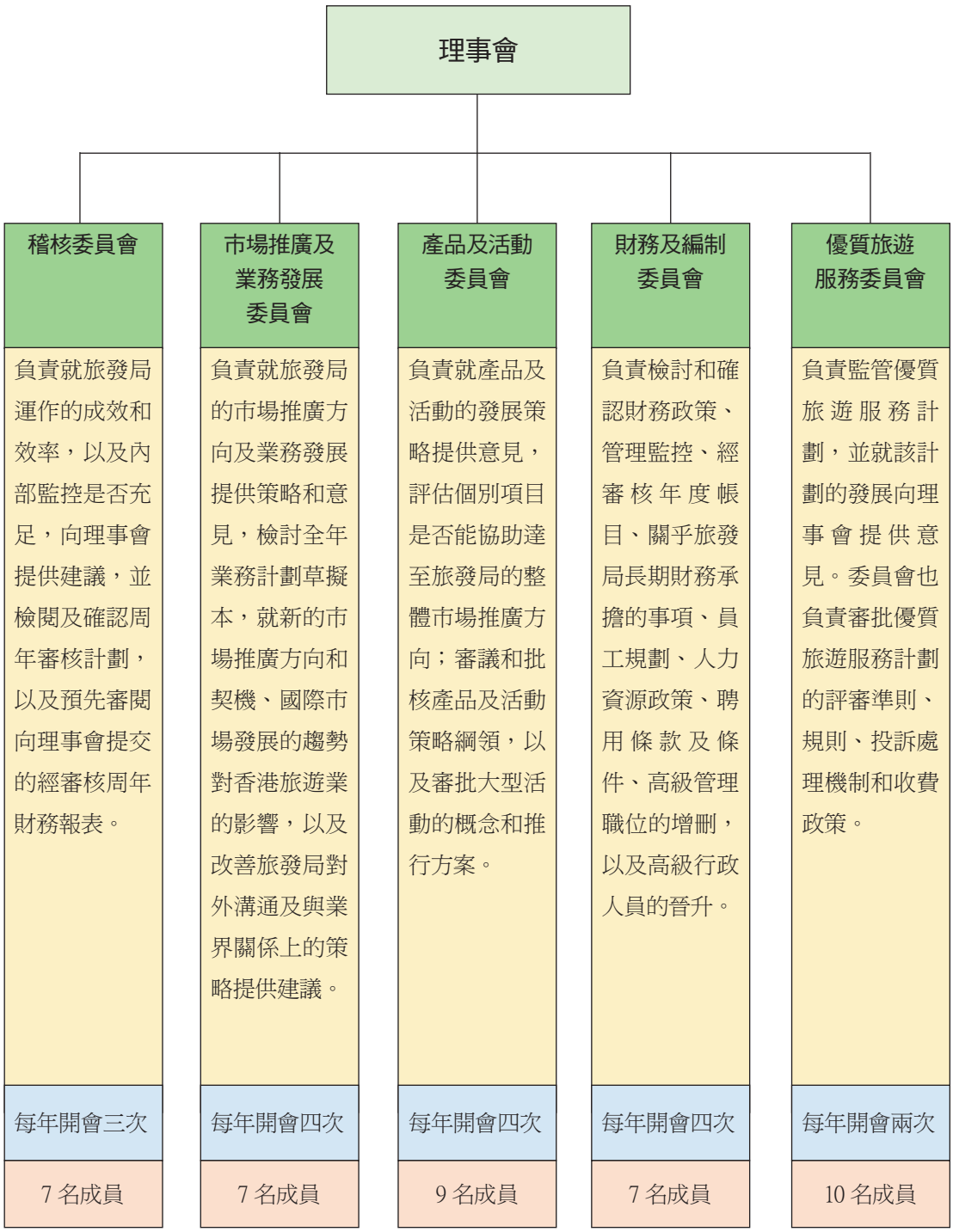
1.4　旅發局的管治組織是理事會，每兩個月開會一次。根據《旅發局條例》，理事會須由 20 名成員組成 (包括 1 名主席 ── 註 3)，均由行政長官委任 (註 4)。理事會轄下設有 5 個委員會，負責監督旅發局不同範疇的工作，以及就委員會職責相關的企業管治事宜，向理事會提供建議。圖一闡述委員會的職責、開會次數和成員人數。

註 3： *根據《旅發局條例》，在 20 名理事會成員中，2 名須為客運商，2 名須為旅館營運人，1 名須為持牌旅行代理商，1 名須為旅遊經營商，1 名須為零售商，及 1 名須為食肆營運人。旅遊事務專員 (見第 1.6 段) 是理事會的副主席，同時是旅發局轄下 5 個委員會的成員。截至 2020 年 3 月 31 日，其餘 11 名成員包括來自法律界、銀行界、商界和娛樂界等不同行業的人士。*

註 4： *行政長官委任理事會成員的權力，已轉授予財政司司長。*

圖一

理事會轄下的委員會
(2020 年 3 月 31 日)



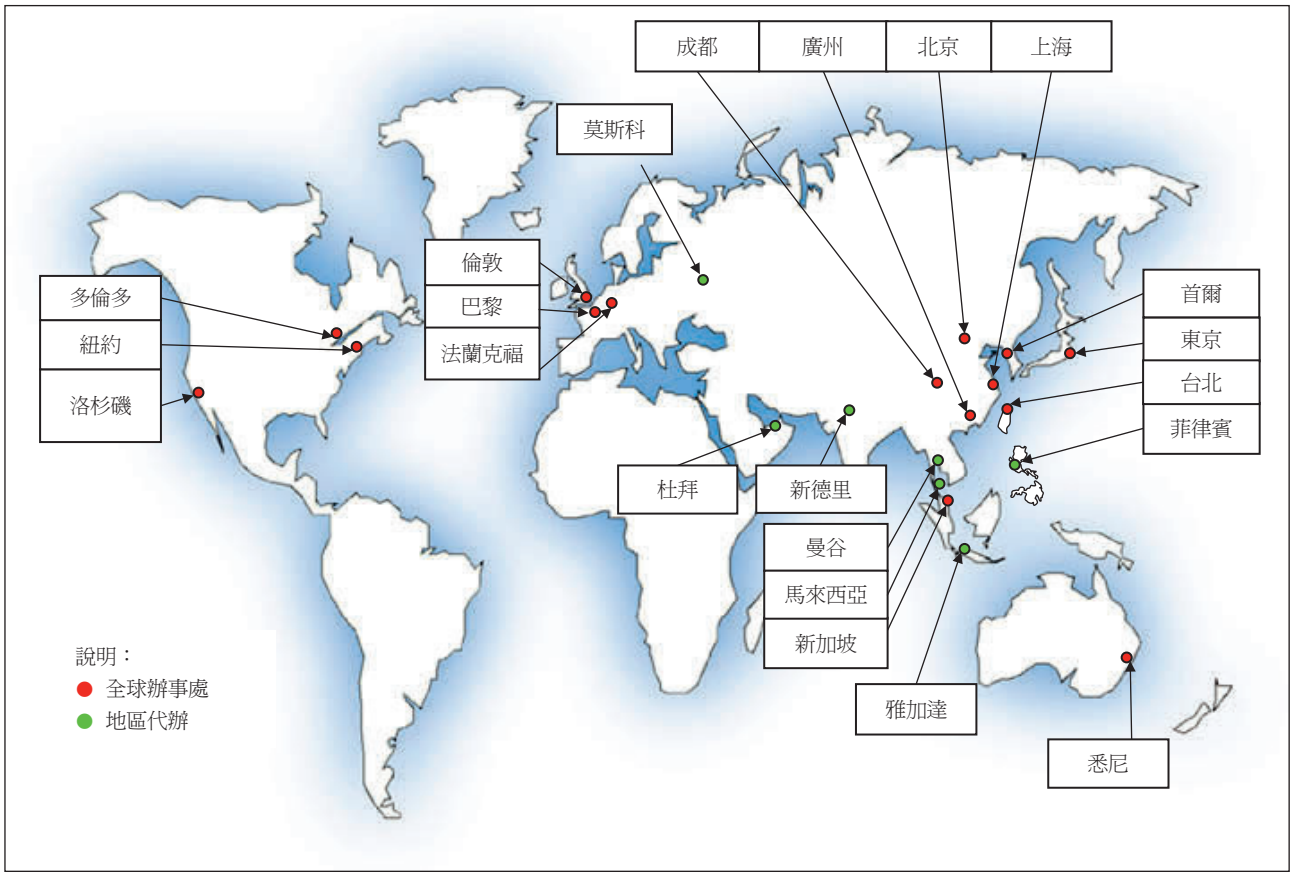
資料來源：旅發局的記錄

附註：計算成員人數時，各委員會的主席也包括在內。

1.5　根據《旅發局條例》，理事會有權委任一名總幹事，作為最高行政人員；該條例也賦權理事會委任其他職員、代理人或承包商。截至2020年3月31日，旅發局的編制有379名員工，包括在香港總辦事處的245人和在15個全球辦事處的134人。除全球辦事處外，旅發局也設有7個地區代辦，負責解答由旅遊業界、傳媒和顧客提出的查詢(見圖二)。地區代辦的運作已外判予其他機構負責。旅發局的組織架構圖載於附錄A。

圖二

全球辦事處及地區代辦的分布
(2020年3月31日)



資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

旅發局與政府的關係

1.6　旅發局的主要職能是在世界各地宣傳和推廣香港作為旅遊勝地，並積極提升訪港旅客在港的體驗。商務及經濟發展局 (商經局) 負責監督旅發局的運作，而商經局轄下的旅遊事務署則負責制訂和統籌落實各項促進旅遊業發展的政策、策略和計劃。該署同時負責領導和協調政府其他決策局及部門，推行對旅遊業有影響的政策及措施。旅遊事務署的首長為旅遊事務專員，該署與旅發局及其他機構緊密合作，推動本港旅遊業的發展。

收入來源

1.7　旅發局的主要收入來源為：

(a) ***政府資助***　政府資助是旅發局的最主要收入來源。商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 是旅發局所獲資助金的管制人員。根據管制人員報告，向旅發局發放資助金，乃旨在推廣訪港旅遊，使旅遊業為本港的經濟繁榮，作出更大貢獻；

(b) ***贊助、宣傳及廣告收入***　有關收入包括：

(i)　為各項大型活動、活動和宣傳物品而取得的贊助；及

(ii)　來自旅發局刊物、網站及其大型活動場地的廣告收入；及

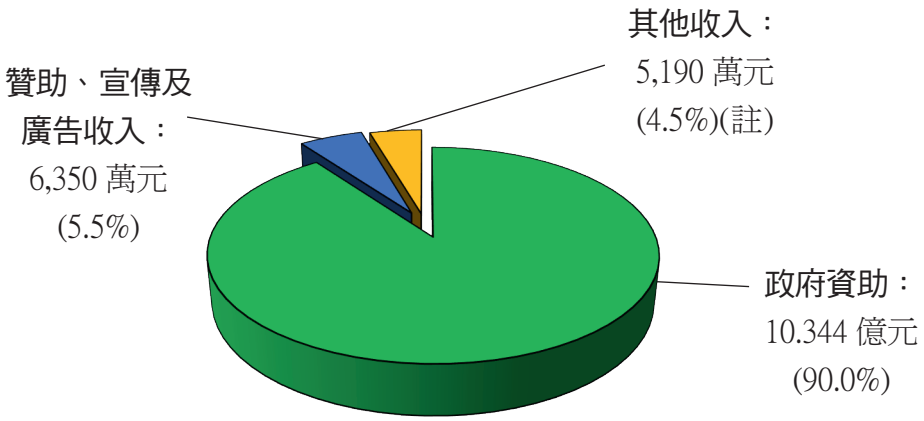
(c) ***其他收入***　主要包括利息收入和旅發局就其服務而收取的費用。舉例而言，旅發局會向參加優質旅遊服務計劃的商戶收費。

收入和開支

1.8　在 2018–19 和 2019–20 兩個年度，旅發局的收入分別為 11.498 億元和 8.693 億元 (見圖三及圖四)，開支則分別為 11.46 億元和 8.652 億元 (見圖五及圖六)。

圖三

旅發局 11.498 億元總收入的分析
(2018-19 年度)

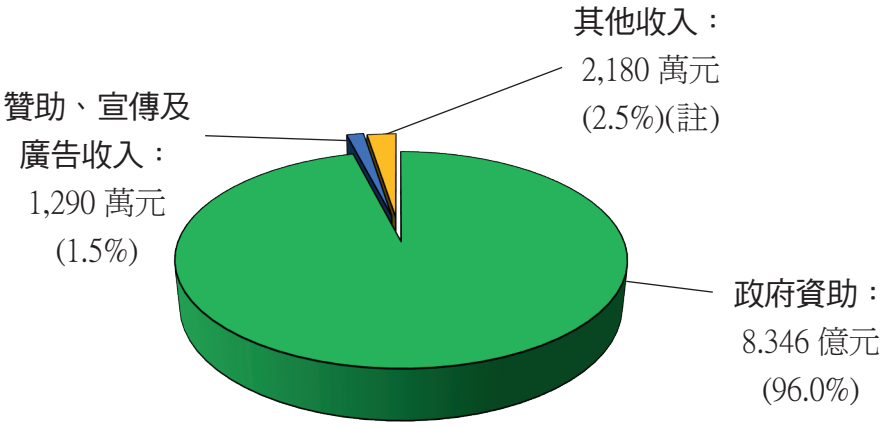


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他收入主要為利息收入和服務費。

圖四

旅發局 8.693 億元總收入的分析
(2019-20 年度)

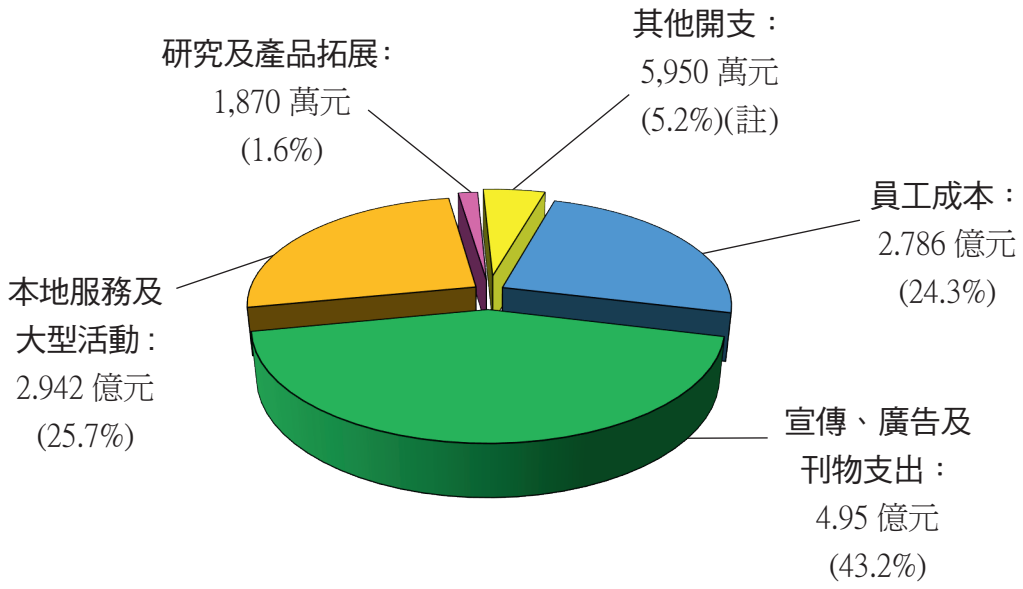


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他收入主要為利息收入和服務費。

圖五

旅發局 11.46 億元總開支的分析
(2018-19 年度)

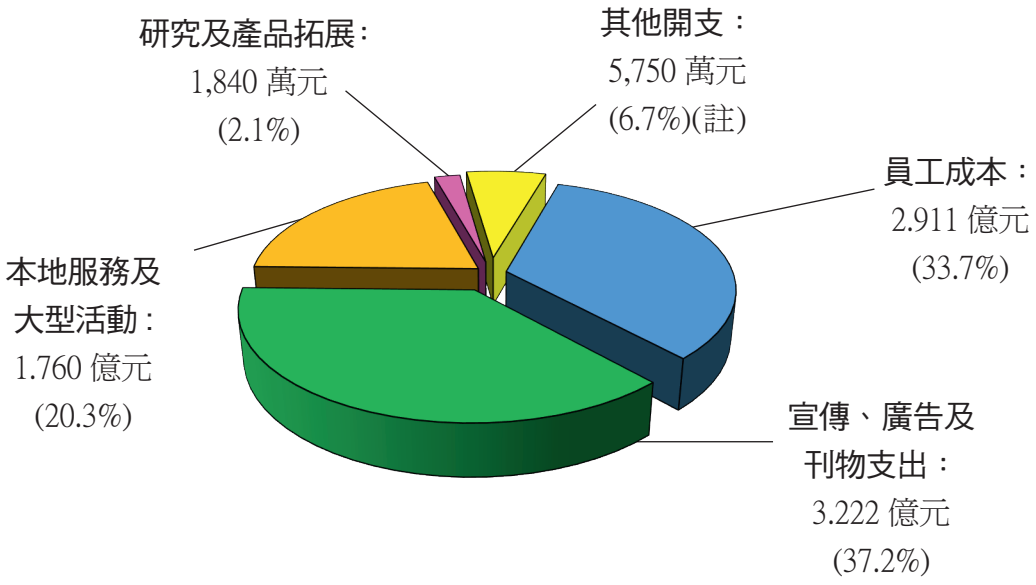


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他開支包括租金、差餉、管理費、折舊、核數師酬金等。

圖六

旅發局 8.652 億元總開支的分析
(2019-20 年度)



資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他開支包括租金、差餉、管理費、折舊、核數師酬金等。

旅遊業表現

1.9 商經局在管制人員報告中，透過 5 項指標匯報旅遊業表現 (見表一)：

(a) 訪港旅客人次；

(b) 過夜旅客的留港時間；

(c) 過夜旅客的滿意程度；

(d) 每名過夜旅客的平均消費；及

(e) 與入境旅遊相關的總消費。

表一

香港旅遊業表現
(2014 至 2019 年)

表現指標	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 (註)
訪港旅客人次 (百萬)	60.8	59.3	56.7	58.5	65.1	55.9
過夜旅客的留港時間 (過夜天數)	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1	3.3
過夜旅客的滿意程度 (10 分為滿分)	8.2	8.2	8.3	8.4	8.6	8.5
每名過夜旅客的平均消費 (元)	7,960	7,234	6,599	6,443	6,614	5,820
與入境旅遊相關的總消費 (10 億元)	359.0	332.3	296.2	296.7	328.2	259.8

資料來源：商經局的管制人員報告

註：旅發局表示，受本港社會事件所影響，旅遊業在 2019 年表現欠佳。

1.10　旅發局表示，自 2019 年年中起，旅遊業表現備受本港的社會事件打擊 (見表一)；而 2020 年 1 月爆發的 2019 冠狀病毒疫情，也重創了本港以至全球的旅遊業。為應對 2019 冠狀病毒疫情，各地政府實施了嚴格的旅遊限制和檢疫措施。2020 年 1 至 8 月期間，訪港旅客約有 350 萬人次，較 2019 年同期下跌約 92%。

審查工作

1.11　2020 年 5 月，審計署展開審查旅發局的工作，審查結果載於兩份分開的審計報告書，如下：

(a) “香港旅遊發展局：企業管治和行政事宜”(本審計報告書的主題)；及

(b) “香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作”(《審計署署長第七十五號報告書》第 8 章)。

1.12　本審計報告書集中於以下範疇：

(a) 企業管治 (第 2 部分)；

(b) 人力資源管理及其他行政事宜 (第 3 部分)；及

(c) 全球辦事處及地區代辦 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就相關事宜提出多項建議。

香港旅遊發展局的整體回應

1.13　旅發局總幹事感謝審計署進行是項審查，並表示：

(a) 旅發局十分重視審計署於兩份審計報告書內所作的建議，已積極跟進；

(b) 旅發局會繼續定時進行檢討，強化現有指引及程序，確保善用公帑；及

(c) 因應 2019 冠狀病毒改變了全球旅遊業環境，旅發局正趁此機會，全面及深入檢討香港的旅遊定位，包括投資策略、會議、展覽及獎勵旅遊 (會展獎勵旅遊) 和郵輪旅遊的推廣策略，及大型活動的舉辦等，以重振香港旅遊品牌，推動本港旅遊業的長遠及持續發展。

政府的整體回應

1.14　商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。

鳴謝

1.15　審計署進行審查期間，政府及旅發局鑑於2019冠狀病毒疫情，曾為僱員實施多項特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，商經局及旅發局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：企業管治

2.1　本部分探討旅發局的企業管治事宜，審查工作集中於以下範疇：

(a) 理事會及委員會 (第 2.3 至 2.20 段)；

(b) 行政措施備忘錄 (第 2.21 至 2.24 段)；

(c) 發放予旅發局的政府資助 (第 2.25 至 2.30 段)；及

(d) 服務表現的衡量和匯報 (第 2.31 至 2.37 段)。

背景

2.2　旅發局的管治組織是理事會。根據《旅發局條例》，理事會須由 20 名由行政長官委任的成員組成。理事會轄下設有 5 個委員會 (見第 1.4 段)，負責監督旅發局不同範疇的工作，以及就委員會職責相關的企業管治事宜，向理事會提供建議。該等委員會為：

(a) 稽核委員會；

(b) 市場推廣及業務發展委員會；

(c) 產品及活動委員會；

(d) 優質旅遊服務委員會；及

(e) 財務及編制委員會。

理事會及委員會

需要適時委任委員會主席／成員

2.3　根據旅發局的資料，委任理事會成員加入委員會的程序如下：

(a) 理事會秘書就邀請理事會新成員加入哪個 (些) 委員會，與總幹事進行磋商；

(b) 理事會秘書就有關理事會成員適宜加入哪個 (些) 委員會，向理事會主席作出推薦；

(c) 獲有關理事會成員答允後，便會在理事會會議上，或透過傳閱文件的形式，徵求理事會批准該項任命；及

(d) 在委任委員會成員一事上，旅發局會考慮下列因素：

(i) ***有關成員的背景*** 舉例而言，具有稅務、審計或法律背景的成員，會獲推薦加入稽核委員會或財務及編制委員會。具備藝術、文化或貿易背景的成員，則會獲推薦加入產品及活動委員會；

(ii) ***前任理事會成員加入了哪個 (些) 委員會*** 如卸任的理事會成員之前加入了財務及編制委員會和市場推廣及業務發展委員會，理事會的新成員會獲推薦加入這兩個委員會，使委員會成員數目大致維持不變；及

(iii) ***每個委員會的理事會成員數目*** 旅發局的目標，是讓每個委員會都有一定數目的理事會代表，使理事會成員能在委員會中發揮作用。

2.4 審計署留意到，在委任委員會主席及成員方面有可予改善之處：

(a) ***未有適時委任業界成員加入優質旅遊服務委員會*** 根據優質旅遊服務委員會的職權範圍，該會由 1 名主席、6 名理事會成員和 4 名業界成員 (3 名來自餐飲及零售業、1 名來自有關保障消費者權益的界別) 所組成。審計署留意到，為該會委任和再委任業界成員的工作並非每次均適時進行。在 2015–16 至 2019–20 年度期間，委任 6 名成員和再委任 3 名成員的工作有所延誤。成員席位的出缺期平均為 4 個月，由 2 至 8 個月不等；及

(b) ***未有適時委任稽核委員會主席*** 2019 年，稽核委員會主席於 3 月 31 日卸任後，有關委任新主席的建議書在 7 月 2 日才加以傳閱，以供理事會成員審批，而新主席的任命則於 7 月 9 日生效 (即在上一任主席的任期屆滿後超過 3 個月)。

2.5 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保適時委任委員會主席及成員。

需要委任更多青年人加入理事會

2.6 行政長官在 2017 年施政報告中公布，政府將委任更多青年人加入各政府委員會，目標是在本屆政府內提升青年成員 (即 18 至 35 歲的人士) 的整體比例至 15% 的水平。

2.7 截至 2020 年 8 月，在理事會的 19 名非官方成員中，並沒有 18 至 35 歲的人士。審計署留意到，由 2017 年 10 月發表施政報告，至 2020 年 8 月這段期間，有 12 人獲委任為理事會的新成員，當中只有 1 人 (8%) 在獲委任時年齡介乎 18 至 35 歲。審計署認為，商經局需要加倍努力，委任更多青年人加入理事會。

逾期發出理事會／委員會會議記錄

2.8 在切實可行範圍內，理事會／委員會會議記錄盡早發出至為重要，此舉讓成員在對會議記憶猶新之時，就會議記錄發表意見，並提出修訂。根據旅發局的指引，理事會／委員會會議記錄初稿須在會後 3 星期內發出，供成員傳閱。

2.9 就 2015–16 至 2019–20 年度期間所舉行的理事會／委員會會議，審計署審查了所有相關的 126 份會議記錄初稿，發現 41 份 (33%) 並非在會後 3 星期內發出，與旅發局的指引不符 (見第 2.8 段)，逾期日數介乎 1 至 42 天，平均為 11 天。審計署認為，旅發局需要採取措施，確保會議記錄初稿按其指引在會後 3 星期內發出，供成員傳閱。

需要改善會議上的申報利益處理工作

2.10 根據旅發局發出的《理事會成員行為守則》(《行為守則》── 註 5)：

(a) 在申報利益方面，理事會成員須遵守兩層申報利益制度，包括在獲委任時及之後每年申報其一般金錢利益，以及在出現利益衝突時加以申報；及

註 5： *旅發局表示，《行為守則》同時適用於理事會及委員會成員，原因是除優質旅遊服務委員會的業界成員外，所有委員會成員均為理事會成員。就該等業界成員，旅發局提供指引以供他們按一層申報利益制度來申報利益。*

(b) 成員如在理事會所審議的任何事項上有須申報的利益，便須在知悉有關利益後，於切實可行的範圍內盡早並在討論有關事項前向主席 (或理事會) 披露。主席 (或理事會) 須決定該名成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。

《行為守則》中並沒有提供指引，訂明成員在所審議事項有須申報的利益時，可在什麼情況下就有關事項發言或參與表決、留在席上旁聽，或應予避席。

2.11 根據廉政公署在 2019 年 1 月出版的《非政府機構處理利益衝突要訣》單張，理事會在處理已申報的利益衝突時必須小心謹慎，切勿只將已申報的利益衝突存檔了事，而不考慮應否採取紓減利益衝突的措施。

2.12 審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間舉行的所有 126 次理事會／委員會會議的相關會議記錄，留意到在 17 次會議上，主席及部分成員曾申報利益：

(a) 2 次 (12%) 會議的會議記錄 (註 6) 載述了有關處理利益衝突的決定，但沒有提及作出有關決定的理據；

(b) 5 次 (29%) 會議的會議記錄沒有載述有關處理利益衝突的決定及其背後理據。相關的主席／成員放棄參與討論及／或表決，但並沒有避席；及

(c) 其餘 10 次 (59%) 會議，則並沒有任何書面證據顯示席上曾就如何處理利益衝突作出決定，相關的主席／成員並沒有放棄參與討論或表決，也沒有避席。

2.13 審計署認為，理事會應按照實際或所認知的風險，採取相應的措施來紓減利益衝突，並把所作決定及背後理據妥為記錄在案。審計署認為，旅發局需要：

(a) 就已申報的利益的紓減措施，把有關決定及其背後理據寫入會議記錄；及

註 6： *在一次會議上，與會者決定已申報有利益衝突的主席可繼續主持會議，但須放棄表決。在另一次會議上，與會者決定批准已申報有利益衝突的主席及 5 名成員就有關事宜表決。*

(b) 改善《行為守則》中的指引，就已申報利益的主席／成員可在什麼情況下繼續參與會議，並在席上發言及／或表決提供指導原則。

逾期提交利益申報表

2.14 審計署審查了理事會成員在 2016 至 2020 年 (截至 2020 年 4 月) 期間首次獲委任時提交的 16 份利益申報表，以及在此期間提交的 95 份年度利益申報表，發現在成員首次獲委任時提交的 16 份利益申報表中，有 4 份 (25%) 是限期後提交；而 95 份年度利益申報表中，也有 17 份 (18%) 遲交。逾期日數由 1 至 78 天不等，平均為 17 天。

2.15 根據旅發局發出的《行為守則》，當存在已知的潛在利益衝突時，理事會秘書可以不把相關文件分發給有關成員。儘管如此，審計署留意到在 21 宗逾期提交利益申報表的個案中，有 6 宗 (29%) 所涉及的 6 名成員在提交利益申報表前獲分發理事會文件，當中 3 人是理事會的新成員，3 人是現任成員 (註 7)。這幾宗個案最終均沒有涉及利益衝突。然而，即使這些成員及後申報有潛在利益衝突，理事會秘書也會因為他們逾期申報而無法扣起相關文件，使他們取得敏感資料。

2.16 審計署認為，旅發局需要：

(a) 採取措施，確保理事會成員適時提交利益申報表；及

(b) 在接獲理事會新成員的利益申報表前，不向其分發文件。

審計署的建議

2.17 **審計署*建議*商務及經濟發展局局長應加倍努力，委任更多青年人加入理事會。**

註 7： *旅發局表示，由於理事會的現任成員知悉有關申報規定，而理事會秘書應已把他們所申報的利益記錄在旅發局的檔案，因此申報限期並不適用於他們，而年度利益申報只旨在提醒理事會成員在情況有變時，更新旅發局檔案內的資料。因此，旅發局仍會分發理事會文件予未有提交年度申報表的現任成員。*

2.18 **審計署也*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **採取措施，確保適時委任委員會主席及成員；**

(b) **採取措施，確保會議記錄初稿按旅發局指引，在理事會／委員會會議後 3 星期內發出，供成員傳閱；**

(c) **就已申報的利益的紓減措施，把有關決定及其背後理據寫入會議記錄；**

(d) **改善《行為守則》中的指引，就已申報利益的主席／成員可在什麼情況下繼續參與會議，並在席上發言及／或表決提供指導原則；**

(e) **採取措施，確保理事會成員適時提交利益申報表；及**

(f) **在接獲理事會新成員的利益申報表前，不向其分發文件。**

政府的回應

2.19 商務及經濟發展局局長同意載於第 2.17 段的審計署建議，並表示：

(a) 商經局清楚知道有需要委任更多青年人加入理事會，並一直為此而努力。成員的平均年齡，已由2018年1月的54.2歲，降至2020年9月的 49.6 歲；及

(b) 日後委任成員時，商經局會盡量委任更多青年人加入理事會。

香港旅遊發展局的回應

2.20 旅發局總幹事同意載於第 2.18 段的審計署建議，並表示：

(a) 在個別情況下，或需要較長時間確認委員會主席／成員的委任。旅發局已提醒委員會秘書，在委員會主席或成員離任前，預留足夠時間啟動和完成委任程序，以確保能適時委出繼任者；

(b) 旅發局一直致力於會議舉行後 3 周內發出會議記錄初稿，以供理事會／委員會成員傳閱。旅發局會加強指引，要求理事會／委員會秘書在傳閱工作因無法預計的情況而延誤時，在會議記錄初稿的提交限期前通知主席，並作出解釋；

(c) 根據《行為守則》(兩層申報利益制度)，理事會成員在會議中申報的利益衝突須寫入會議記錄。稽核委員會也於 2019 年 7 月 30 日舉行的第 77 次會議上再次強調，就理事會主席／成員在會議上所申報利益而作的決定，應記錄在案。理事會秘書又於 2019 年 11 月向各委員會秘書舉行簡報會，重申上述規定；

(d) 關於就所申報利益而作出決定後，把背後理據記錄在案的規定，廉政公署在 2020 年 7 月提供了相關指引，載述可根據申報的不同性質而採取哪些行動。理事會秘書已於 2020 年 8 月落實該指引；及

(e) 旅發局將採取措施，確保理事會成員 (包括新成員) 有充足時間，適時提交利益申報。旅發局並會確保新成員在完成利益申報後，始獲發會議文件。

行政措施備忘錄

需要與旅發局訂立行政措施備忘錄

2.21 根據財經事務及庫務局局長發出的《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”(該通告於 2019 年 3 月 5 日更新)，作為良好的管理做法，各決策局局長或有關管制人員最好與其管轄範圍內的各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文書。這類特備文書應訂明有關各方在提供及監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。然而，自 2001 年 4 月旅發局成立以來，政府一直沒有與旅發局訂立行政措施備忘錄。

2.22 審計署認為，商經局需要與旅發局訂立行政措施備忘錄，訂明政府及旅發局在提供和監察旅發局服務方面的責任。

審計署的建議

2.23 **審計署*建議*商務及經濟發展局局長應與旅發局訂立行政措施備忘錄，訂明政府及旅發局在提供和監察旅發局服務方面的責任。**

政府的回應

2.24　商務及經濟發展局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 儘管自旅發局於 2001 年成立至今，商經局一直沒有與對方訂立行政措施備忘錄，但已有既定做法和指引，訂明旅遊事務署及旅發局在提供和監察服務方面的責任；及

(b) 商經局會按《財務通告第 9/2004 號》中的規定，與旅發局訂立行政措施備忘錄。

發放予香港旅遊發展局的政府資助

2.25　政府資助是旅發局的最主要收入來源 (見第 1.8 段)。2019–20 年度，政府資助佔旅發局收入的 96%。商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 是旅發局所獲資助金的管制人員。有關資助金包括以下兩類：

(a) ***經常資助金***　以基線資助的形式發放予旅發局；及

(b) ***額外撥款***　除基線資助外，旅發局也獲發放有時限的額外撥款，以推行特定的推廣活動。

在 2015–16 至 2020–21 年度期間，發放予旅發局的政府資助介乎 7.586 億元至 15.022 億元不等 (見表二)。

表二

發放予旅發局的政府資助
(2015–16 至 2020–21 年度)

財政年度	經常資助金 (a) (百萬元)	額外撥款 (b) (百萬元)	資助金總額 (c) = (a) + (b) (百萬元)
2015–16	628.6 (83%)	130.0 (17%)	758.6 (100%)
2016–17	633.4 (72%)	249.8 (28%)	883.2 (100%)
2017–18	648.6 (68%)	302.6 (32%)	951.2 (100%)
2018–19	660.3 (69%)	302.3 (31%)	962.6 (100%)
2019–20	698.2 (64%)	386.7 (36%)	1,084.9 (100%)
2020–21 (註)	728.2 (48%)	774.0 (52%)	1,502.2 (100%)

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄及管制人員報告的分析

註： 2020–21 年度的大筆額外撥款，乃供旅發局在疫情過後加強推廣，重振旅遊業之用。

附註：載於旅發局財務報表的政府資助金額，與管制人員報告內的數字並不相同，其主要原因是根據旅發局的會計政策，用於非經常活動和會展獎勵旅遊活動而取得的政府資助，於年內相關支出產生時確認為收入，未動用的結餘撥入預收款項項目。

在處理未動用的額外撥款方面有可予改善之處

2.26 根據《財務通告第 9/2004 號》：

(a) 如符合有關法例或撥款協議的條文，資助機構可把受資助計劃的剩餘款項撥入儲備。設立儲備可鼓勵資助機構節約，而有關儲備亦可為機構提供緩衝，應付緊急需要；

(b) 管制人員應為儲備的款項訂定適當的上限，並就此事諮詢財經事務及庫務局 (庫務科)。訂定上限是為了防止有關機構累積多於所需的款項，以致政府未能善用本來可獲退還的未用資助金以推行其他有價值的項目；及

(c) 管制人員應就年內可考慮增撥資助金，以及可收回剩餘資助金 (儘管已作出上文 (a) 及 (b) 項所述的任何設立儲備安排) 的情況，與資助機構達成協議。在任何情況下，管制人員都應在考慮到提供公眾服務及運用公帑的經濟效益、效率和成效後，確保已設立適當的成本控制及監察制度，以監督資助機構使用公帑的情況。

2.27 在財政年度結束時，旅發局會就額外撥款的整體開支情況，向旅遊事務署提交資料，並提出建議，滾存未動用的額外撥款，用於現有或新設服務，以徵求商經局批准。審計署留意到，在 2016–17 至 2019–20 年度期間，旅發局未動用的額外撥款介乎 1,380 萬元至 2.702 億元不等 (見表三)。在 2016–17 至 2018–19 年度期間，商經局批准旅發局把未動用的額外撥款滾存。2020 年 9 月，旅遊事務署在回應審計署的查詢時表示，2019–20 年度的 2.702 億元未動用額外撥款會退還政府。

表三

在財政年度結束時未動用的額外撥款
(2016–17 至 2019–20 年度)

財政年度	額外撥款 (百萬元)	未用額外撥款 (百萬元)	百分比
2016–17	249.8	13.8	5.5%
2017–18	302.6	33.6	11.1%
2018–19	302.3	24.4	8.1%
2019–20	386.7	270.2 (註)	69.9%

資料來源：審計署對旅發局和旅遊事務署記錄的分析

註：2019–20 年度出現大筆未動用的額外撥款，主要原因是活動和計劃因社會事件和 2019 冠狀病毒疫情而取消和延期。

2.28 審計署認為，商經局需要考慮《財務通告第 9/2004 號》所載的規定，制訂機制處理未動用的額外撥款，並適當地把該機制納入其與旅發局簽訂的行政措施備忘錄內。

審計署的建議

2.29 **審計署*建議*商務及經濟發展局局長應考慮《財務通告第 9/2004 號》所載的規定，制訂機制處理未動用的額外撥款，並適當地把該機制納入其與旅發局簽訂的行政措施備忘錄內。**

政府的回應

2.30 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 旅遊事務署一直按照《財務通告第 9/2004 號》的精神來處理旅發局就滾存未動用額外撥款而提出的建議；及

(b) 由於政府將與旅發局訂立行政措施備忘錄，商經局會考慮《財務通告第 9/2004 號》所載的規定，制訂機制處理未動用的額外撥款，並適當地把該機制納入行政措施備忘錄內。

服務表現的衡量和匯報

旅遊業表現重要指標

2.31 旅發局以下列 6 項旅遊業表現重要指標來衡量旅遊業的表現：

(a) 訪港旅客人次；

(b) 過夜旅客的留港時間；

(c) 每名過夜旅客的消費；

(d) 過夜旅客的滿意程度；

(e) 再次來港的意欲；及

(f) 旅客會否向親友推薦。

各項旅遊業表現重要指標在 2017 至 2019 年期間的目標和實際成績載列於表四。

表四

各項旅遊業表現重要指標的目標和實際成績
(2017 至 2019 年)

旅遊業表現重要指標	2017 年		2018 年		2019 年	
	目標	實際	目標	實際	目標	實際
訪港旅客人次 (百萬)	55.4	58.5	60.6	65.1	66.4	55.9
過夜旅客的留港時間 (過夜天數)	3.3	3.2	3.1	3.1	3.1	3.3
每名過夜旅客的平均消費 (元)	6,254	6,443	6,347	6,614	6,195	5,820
過夜旅客的滿意程度 (10 分為滿分)	8.3	8.4	8.4	8.6	8.6	8.5
再次來港的意欲	90%	92%	92%	92%	92%	92%
旅客會否向親友推薦	90%	92%	91%	92%	92%	89%

資料來源：旅發局的記錄

業務指標

2.32　為推動本港旅遊業的進一步發展，旅發局訂立了多項策略重點。每年，旅遊事務署都會檢視這些重點，以便將之納入旅發局的工作計劃，提交立法會經濟發展事務委員會討論。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間的 5 份工作計劃，留意到旅發局每年均就各項策略重點，制訂市場推廣方面的預算；但每項策略重點的實際開支 (見附錄 B)，則沒有在工作計劃中載述。該段期間的策略重點為：

(a) 鞏固“香港 —— 亞洲國際都會”品牌及加強公關宣傳；

(b) 加強數碼媒體推廣；

(c) 強化大型活動吸引力；

(d) “一程多站”發展及推廣策略；

(e) 推動會展獎勵旅遊業務；

(f) 刺激郵輪旅遊需求；

(g) 支援業界，加強合作；

(h) 堅守優質旅客服務；及

(i) 良好企業管治 (包括資源管理、財務管理、資訊科技應用、旅客研究及策略規劃等)。

旅發局透過一套業務指標來衡量每項策略重點的表現。

需要改善業務指標的制訂工作

2.33 旅發局在訂立業務指標時，理事會的參與程度與訂立旅遊業表現重要指標時有別。在每年提交理事會的年度業務計劃及財政預算中，旅發局會列出6 項旅遊業表現重要指標 (見第 2.31 段) 及其目標，以供理事會確認。審計署留意到，旅發局每年訂立業務指標及其相關目標，以便監察各策略重點下的工作成效時，未有徵求理事會確認。

2.34 2020 年 1 月，為逐步恢復旅客對香港的信心，重建香港作為國際級旅遊目的地的形象，振興旅遊業，旅發局在其 2020–21 年度工作計劃中訂立下列5 項策略重點：

(a) 審視本港旅遊品牌，重建香港旅遊形象；

(b) 加強業界支援及合作；

(c) 穩住會展獎勵旅遊及郵輪旅客業務；

(d) 以大型盛事帶出正面訊息；及

(e) 良好企業管治 (包括資源管理、財務管理、資訊科技應用、旅客研究及策略規劃等)。

審計署認為，旅發局需要考慮在訂立業務指標及其相關目標，以便監察各策略重點下的工作成效時，徵求理事會確認。

需要改善有關旅遊業表現重要指標和業務指標的匯報工作

2.35 審計署審查了旅發局就旅遊業表現重要指標和業務指標的匯報工作，留意到有可予改善之處：

(a) ***有關旅遊業表現重要指標的匯報工作*** 旅發局在其年報中匯報旅遊業表現重要指標的實際成績。然而，旅發局年報中並沒有載述相關目標；及

(b) ***有關業務指標的匯報工作*** 旅發局並沒有向理事會匯報各項策略重點下業務指標的目標和實際成績。

審計署認為，為提升運作上的透明度，並就運作情況向公眾負責，旅發局需要加強其匯報表現的工作，尤其需要在其年報中，匯報旅遊業表現重要指標的目標。旅發局也需要就每項策略重點下的業務指標，向理事會匯報目標和實際成績。

審計署的建議

2.36 審計署***建議***旅發局總幹事應：

(a) **考慮在訂立業務指標及其相關目標，以便監察各策略重點下的工作成效時，徵求理事會確認；及**

(b) **採取措施，加強旅發局匯報表現的工作。具體而言，旅發局應：**

(i) **在年報中匯報旅遊業表現重要指標的目標；及**

(ii) **就每項策略重點下的業務指標，向理事會匯報目標和實際成績。**

香港旅遊發展局的回應

2.37 旅發局總幹事同意審計署的建議，並表示：

(a) 旅發局在制訂主要業務指標及其相關目標時，將會徵詢理事會及有關委員會的意見及確認；及

(b) 會由下一份年報起，加入有關旅遊業表現重要指標及其達標程度的資料。旅發局並會定期向有關當局報告有關業務指標的最新情況。

第 3 部分：人力資源管理及其他行政事宜

3.1　本部分探討旅發局的人力資源管理及其他行政事宜，審查工作集中於以下範疇：

(a)　旅發局的薪酬架構 (第 3.2 至 3.13 段)；

(b)　員工管理事宜 (第 3.14 至 3.22 段)；及

(c)　其他行政事宜 (第 3.23 至 3.33 段)。

香港旅遊發展局的薪酬架構

3.2　旅發局的員工分為總辦事處員工和全球辦事處員工兩類。總辦事處員工分為 4 個等級 (總辦事處等級 A 至 D) 和 18 個工作級別，而全球辦事處 (成都辦事處及其位於武漢的分處除外) 的員工則分為 4 個等級 (全球辦事處等級 A 至 D) 和 11 個工作級別 (即級別 11 至 21) (見表五)。成都辦事處及其位於武漢的分處，員工只分為 3 個等級和 7 個工作級別。

表五

總辦事處及全球辦事處員工的薪酬架構
(2020 年 3 月 31 日)

等級	總辦事處員工		全球辦事處員工	
	工作級別	典型職位	工作級別	典型職位
A	20 至 22 和 24 (不設級別 23)	• 總幹事 • 副總幹事 • 總經理	20 至 21	• 區域幹事
B	16 至 19	• 幹事／總監 • 高級經理 • 經理	16 至 19	• 幹事／總監 • 高級經理 • 經理
C	13 至 15	• 副經理 • 高級主任 • 主任	13 至 15	• 副經理 • 高級主任 • 主任
D	6 至 12	• 助理主任 • 高級助理 • 高級文員 • 文員／助理 • 接待員 • 辦公室助理 • 茶水侍務員	11 至 12	• 助理主任

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.3　根據旅發局的薪酬架構，每個工作級別的最低和最高薪金為薪幅中點的 75% 和 125%。審計署審查了旅發局截至 2020 年 3 月 31 日的員工薪金，留意到在 423 名員工 (註 8) 之中，有 85 人 (20%) 的薪金低於薪幅下限。2020 年 10 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示，旅發局已採取措施，確保薪酬能符合僱員合理期望的同時，又能符合審慎運用公共資源的原則。

註 8：*截至 2020 年 3 月 31 日，在該 423 名員工當中，347 人屬旅發局編制中的常額人員；其餘 76 人屬合約僱員，不包括在旅發局員工編制之內。經批准的薪幅，同時適用於常額人員和合約僱員。*

3.4 旅發局曾委聘顧問，於 2003、2011、2016 和 2017 年檢討總辦事處員工的薪酬架構，又於 2006 和 2018 年檢討全球辦事處員工的薪酬架構，把各工作級別的薪幅與市場加以比較，從而確保旅發局的薪酬架構具競爭力。過程中，顧問會把每個工作級別的薪幅中點與市場薪酬中位數加以比較。倘薪幅中點在可接受的偏差幅度 (即市場薪酬中位數的 85% 至 115%) 以外，則有關工作級別的薪幅中點會在財務及編制委員會批准後調整至範圍以內。

3.5 員工薪酬每年調整，所考慮的因素有兩項：

(a) ***個人表現*** 員工表現會透過評級加以衡量。評級分為第一至第七級，獲評第一至第三級的員工，加薪幅度會較被評為第四和第五級的員工高。被評為第六和第七級的員工，不會獲得加薪；及

(b) ***薪資均衡指標*** 薪資均衡指標即某名員工的實際薪酬與所屬工作級別薪幅中點之間的比率。薪資均衡指標超過 125% 的員工，不會獲得加薪。在工作表現評級相同的員工中，薪資均衡指標為 100% 或以下者，其加薪幅度會高於薪資均衡指標超過 100% 的員工。工作表現被評為第六和第七級的員工，無論其薪資均衡指標為多少，均不會獲得加薪 (見上文 (a) 項)。

需要更適時地進行薪酬架構檢討

3.6 總辦事處員工的薪酬架構曾於 2011 年進行檢討。事隔 5 年，旅發局於 2016 年 10 月完成另一次檢討，發現在所有 18 個工作級別中，有 4 個的薪幅中點是在可接受的偏差幅度以外。財務及編制委員會當時決定暫緩調整薪幅，並要求旅發局在 2017 年就總辦事處員工的薪酬架構進行更詳細的檢討。2017 年的薪酬架構檢討結果顯示，有 5 個工作級別 (包括在 2016 年檢討時發現的 3 個工作級別，以及 2 個新發現的工作級別) 的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外 (見表六)。旅發局遂根據 2017 年的檢討結果，調整薪酬架構。

表六

工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外
(2017 和 2018 年)

	工作級別總數	中點在可接受偏差幅度以外的工作級別數目(註)		低於／超過可接受偏差幅度的百分點(註)	
		低於	超過	低於	超過
總辦事處(截至2017年)	18	1	4	3	1 至 11
全球辦事處 (截至 2018 年)：					
北京	11	—	4	—	2 至 21
上海	11	—	1	—	1
武漢(成都辦事處的分處)	7	2	—	1 至 7	—
悉尼	11	2	—	2	—
東京	11	—	7	—	3 至 14
台北	11	—	11	—	14 至 56
洛杉磯	11	—	2	—	1 至 8
紐約	11	3	1	2 至 4	7
整體(全球辦事處)	84	7	26	1 至 7	1 至 56

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註：可接受的偏差幅度為市場薪酬中位數的 85% 至 115% (見第 3.4 段)。5 個總辦事處工作級別和 33 個全球辦事處工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。這兩欄數字表示薪幅中點較市場薪酬中位數的 85% 低了多少個百分點，或較市場薪酬中位數的 115% 高出多少個百分點。舉例而言，總辦事處有 1 個工作級別的薪幅中點為市場薪酬中位數的 82% (即 85%–3%)，而 4 個工作級別的薪幅中點為市場薪酬中位數的 116% (115%+1%) 至 126% (115%+11%)。

3.7 全球辦事處員工的薪酬架構曾於 2006 年進行檢討。事隔 12 年，旅發局於 2018 年進行另一次檢討。根據 2018 年檢討的結果，在 15 個全球辦事處中，有 8 個 (53%) 辦事處有 1 個或以上工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外；而在該 8 個全球辦事處的 84 個工作級別中 (見表六)，有 33 個 (39%) 的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。其中以台北辦事處的情況尤為嚴重。該辦事處所有工作級別的薪幅中點，均超出可接受的偏差幅度 14 至 56 個百分點 (見表六)。旅發局遂根據 2018 年的檢討結果，調整這些全球辦事處的薪酬架構。

3.8 審計署留意到，20 年來旅發局只就總辦事處員工的薪酬架構進行過 4 次檢討，以及就全球辦事處員工的薪酬架構進行過 2 次檢討 (見第 3.4 段)。2018 年 4 月和 2019 年 5 月，財務及編制委員會採納了薪酬檢討顧問的建議，即每三年一次檢討總辦事處及全球辦事處的薪酬架構。審計署認為，旅發局需要採取措施，確保薪酬架構檢討能更適時地進行，以便及時發現有哪些工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。

需要定期向商經局提交高層管理人員薪酬檢討報告

3.9 根據行政署長在 2003 年 3 月發出的《通函第 2/2003 號》(註 9)：

(a) 除若干獲豁免機構類別 (註 10) 外，所有運作收入中超過 50% 來自政府的受資助機構，均需就其最高級三層人員的數目、職級和薪酬 (包括基本薪金、不定額的薪酬及各種津貼) 進行檢討 (薪酬檢討)，並就檢討結果向所屬決策局局長提交年度報告；

(b) 如在報告涵蓋的期間內，最高級三層人員的數目、職級和薪酬如有任何變動，有關受資助機構須加以解釋，並提出理據；及

(c) 為加強透明度，相關的決策局局長會與其職限內的受資助機構制訂合適安排，把定期檢討報告向公眾披露。

註 9： *2018 年 8 月，行政署長發出《通函第 11/2018 號》，以取代《通函第 2/2003 號》；各項主要規定維持不變，但提交檢討報告的頻率則由“每年”修訂為“定期”。*

註 10： *豁免準則主要包括：(a) 政府以繳付年費／贊助費的形式提供款項；(b) 政府提供款項以購買服務；(c) 機構最高級三層職位完全由公務員出任；及 (d) 人手安排須受法定條文或行政會議／立法會通過的決定所規管。*

3.10　旅發局有超過 50% 收入來自政府 (見第 1.8 段)，因此需要遵守上述通函的規定。旅發局最高級三層人員為總幹事、副總幹事及總經理／區域幹事。審計署留意到，旅發局自 2001 年成立以來，一直沒有進行任何薪酬檢討，因此也沒有向商經局提交任何檢討結果報告。2020 年 9 月，旅遊事務署在回應審計署的查詢時表示，旅遊事務署一直透過審視旅發局提交財務及編制委員會的薪酬架構檢討報告 (見第 3.4 段)，監察旅發局所有員工 (包括高級人員) 的薪酬。審計署認為，薪酬架構檢討未能完全符合通函所載的規定，例如薪酬架構檢討報告並沒有就最高級三層人員在數目、職級和薪酬上的變動提供解釋或理據 (見第 3.9(b) 段)。

3.11　審計署認為，旅發局需要檢討最高級三層人員的數目、職級和薪酬，並按行政署長在其相關通函中公布的規定，就檢討結果向商經局提交報告。

審計署的建議

3.12　**審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **採取措施，確保薪酬架構檢討能更適時地進行，以便及時發現有哪些工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外；及**

(b) **檢討最高級三層人員的數目、職級和薪酬，並按行政署長在其相關通函中公布的規定，就檢討結果向商經局提交報告。**

香港旅遊發展局的回應

3.13　旅發局總幹事同意載於第 3.12(b) 段的建議和察悉載於第 3.12(a) 段的建議，並表示：

(a) 財務及編制委員會已於 2018 年 4 月和 2019 年 5 月的會議上，通過每三年為總辦事處及全球辦事處進行一次薪酬架構檢討的建議 (見第 3.8 段)，旅發局已採納並正執行該建議；及

(b) 旅發局會確保根據總辦事處僱員薪酬架構檢討時間表，就最高三級的僱員數目、職級和薪酬，每三年向商經局提交報告。

員工管理事宜

需要改善招聘工作的進行和記錄

3.14　根據旅發局發出的《人力資源政策及程序》，招聘總經理／區域幹事時：

(a) 應由財務及編制委員會至少半數成員組成的遴選委員會負責進行面試；

(b) 每名面試人員均須填寫利益衝突申報表，申明與應徵者的關係；及

(c) 每名面試人員均須在面試後填寫面試評核表，述明其對各應徵者的評價和是否推薦錄用。

3.15　在2013–14至2019–20年度期間，旅發局曾6次招聘總經理／區域幹事。審計署審查有關招聘工作後發現：

(a) 在1次 (17%) 招聘工作中，5名面試人員中有2人簽署了空白的利益衝突申報表，而沒有說明他們是否與應徵者有關係；及

(b) 在4次 (67%) 招聘工作中，部分面試人員在填寫面試評核表 (見第3.14(c)段) 時，留空了全部5個評估應徵者的項目 (註11) (見表七)。

註11： *這5個項目為：(a) 相關經驗；(b) 策略和業務管理；(c) 領導才能、協作能力和文化融和；(d) 溝通和影響力；及 (e) 誠信和管治能力。*

表七

沒有填寫應徵者評估詳情的面試人員數目
(2013–14 至 2019–20 年度)

有否在面試評核表上記錄評估結果	面試人員數目			
	招聘工作 A	招聘工作 B	招聘工作 C	招聘工作 D
全部 5 項 (a)	2 (33%)	3 (75%)	1 (33%)	4 (80%)
5 項皆無 (b)	4 (67%)	1 (25%)	2 (67%)	1 (20%)
總計 (c)=(a)+(b)	6 (100%)	4 (100%)	3 (100%)	5 (100%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.16 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保招聘工作按照旅發局的《人力資源政策及程序》進行，並妥為記錄相關資料 (即填妥利益衝突申報表和面試評核表)。

沒有適時向稅務局提供資料

3.17 2020 年 3 月，由旅發局委聘的顧問完成了有關旅發局風險管理和內部監控系統的評估。

3.18 顧問發現，旅發局並沒有實行內部監控措施，以確保旅發局按《稅務條例》(第 112 章) 的規定，適時就與員工相關的事宜通知稅務局：

(a) 關於新聘員工的通知，須在僱用開始日期後不遲於 3 個月提交；及

(b) 關於員工停止受僱於旅發局的通知，須不遲於員工停止受僱前 1 個月提交。

3.19 在 2019 年 4 月至 2020 年 6 月期間，旅發局新聘了 66 名員工，另有 88 名員工停止受僱。審計署審查了有關提交通知的記錄，留意到：

(a) 截至2020年8月31日，有關聘請66名新員工的通知中，涉及64名(97%)員工的通知尚未提交稅務局；及

(b) 有關88名停止受僱員工的通知，全部是在有關員工停止受僱前1個月之後提交稅務局(見表八)。

表八

逾期提交有關員工停止受僱的通知
(2019年4月至2020年6月)

提交時間	員工數目
逾期1至30天	27 (31%)
逾期31至100天	27 (31%)
逾期101至333天	34 (38%)
總計	88 (100%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.20 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保能按照《稅務條例》的規定，向稅務局提交與員工相關的通知。

審計署的建議

3.21 **審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **採取措施，確保招聘工作按照旅發局的《人力資源政策及程序》進行，並妥為記錄相關資料；及**

(b) **採取措施，確保能按照《稅務條例》的規定，向稅務局提交與員工相關的通知。**

香港旅遊發展局的回應

3.22　旅發局總幹事同意載於第 3.21(b) 段的建議和察悉載於第 3.21(a) 段的建議，並表示：

(a) 旅發局已進一步改善有關程序，確保在招聘程序所需的文件上妥善記錄。旅發局一直按既定政策和程序進行招聘工作；及

(b) 旅發局會繼續盡力遵守《稅務條例》中的規定。

其他行政事宜

需要加強監控有關發還酒店住宿開支的申請

3.23　根據旅發局的《財務政策及程序》，離港公幹的員工可獲發膳宿津貼，以應付旅途上的開支。有關員工可申請發還酒店住宿的實際費用，上限為標準膳宿津貼金額的 60%。經事先批准後，員工可申請把津貼額調高；經調高的津貼額相當於酒店住宿的實際費用，另加標準膳宿津貼金額的 40%，惟須符合下列情況：

(a) 因工作理由而須入住特定的酒店；或

(b) 沒有其他收費較廉宜的酒店房間。

3.24　在 2015–16 至 2019–20 年度期間，有 952 宗發放膳宿津貼的申請。審計署審查當中的 16 宗後，留意到有 10 宗 (63%) 的申請人獲發放經調高的膳宿津貼。審計署留意到，在這 10 宗申請中，有 3 宗 (30%) 在提供佐證方面有可予改善之處：

(a) 2 宗申請的理據為："該酒店與活動場地距離不遠，步行可達，而且在相近報價中收費最低"，但申請人沒有提供相近報價的資料 (例如酒店名稱、房價等)，以資佐證；及

(b) 餘下 1 宗申請的理據是所選擇的酒店是兩間酒店中房價較低的，並提供了兩間酒店的名稱和房價。然而，審計署留意到附近尚有其他酒店，但申請人並沒有提供不考慮該等酒店的原因。

3.25　審計署認為，旅發局需要採取措施，確保其離港公幹的員工在申請調高膳宿津貼額時，提供詳細資料，以資佐證。

在固定資產管理方面有可予改善之處

3.26　旅發局發出了一套《固定資產管理程序》，載述有關管理固定資產的程序。在確認、盤點、處置和遺失固定資產時，應按《固定資產管理程序》所載指引行事。《固定資產管理程序》訂明：

(a) 應至少每年一次實地盤點固定資產，其間：

(i) 各用戶部門／全球辦事處須找出辦事處內的固定資產，在固定資產盤點清單 (註 12) 上加上標注，表示已檢查有關固定資產確實存在；及

(ii) 財務部和資訊科技部的覆檢員會輪流抽選不同的用戶部門，就實地盤點固定資產時使用的盤點清單上載列的項目加以覆核。至於全球辦事處，則由辦事處本身指派覆檢員負責抽樣覆核；

(b) 用戶部門／全球辦事處的主管應妥為保管名下的固定資產，並予以正確使用和安排維修保養，以免固定資產損壞或遺失；

(c) 如發現固定資產不知所終或遺失，用戶部門應在發現有關情況後兩星期內填寫固定資產遺失表格，經用戶部門／全球辦事處主管批准後，把有關表格提交財務部，以便更新固定資產記錄冊。如懷疑涉及盜竊，應就遺失固定資產一事報警；及

(d) 獲指派使用個人化資訊科技器材的員工，須就保管有關固定資產負上個人責任。安排更換前，該員工須提交報告予職級相當於用戶部門／全球辦事處主管的上司，以徵求批准。

3.27　審計署審查了旅發局的固定資產管理工作，發現下列可予改善之處：

(a) 審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間的固定資產盤點記錄，發現在總辦事處的 33 個部門中，有 6 個 (18%) 並沒有在期內被選出由財務部的覆檢員覆核固定資產盤點清單；及

註 12： *固定資產盤點清單是實地盤點的記錄，載有各用戶部門／全球辦事處所保管的固定資產的名稱、位置、項目編號、購入日期和購入成本。*

(b) 2017 年 9 月和 10 月，旅發局發現兩個用戶部門的 30 項手提電子器材 (例如筆記本電腦、平板電腦、智能電話和數碼相機等) 不知所終。有關項目的總購入價和帳面淨值分別為 129,213 元和 9,235 元。然而，該兩個用戶部門在 2017 年 11 月初和 2019 年 11 月初，才先後為在 2017 年 9 月遺失和在 2017 年 10 月遺失的項目填寫固定資產遺失表格，超出《固定資產管理程序》所載的兩星期限期 (見 3.26(c) 段)。旅發局表示，不知所終的平板電腦懷疑被錯誤放置在其他地方，而不知所終的筆記本電腦、智能電話和數碼相機，則懷疑是在搬遷辦事處時被棄置而沒有按正確的棄置程序處理。全部 30 個不知所終的項目，結果都尋找不獲，最終予以註銷。

3.28 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保妥為保管固定資產，以免固定資產損壞或遺失，並從速徹底跟進每宗遺失個案。

需要密切監察流轉緩慢的物品

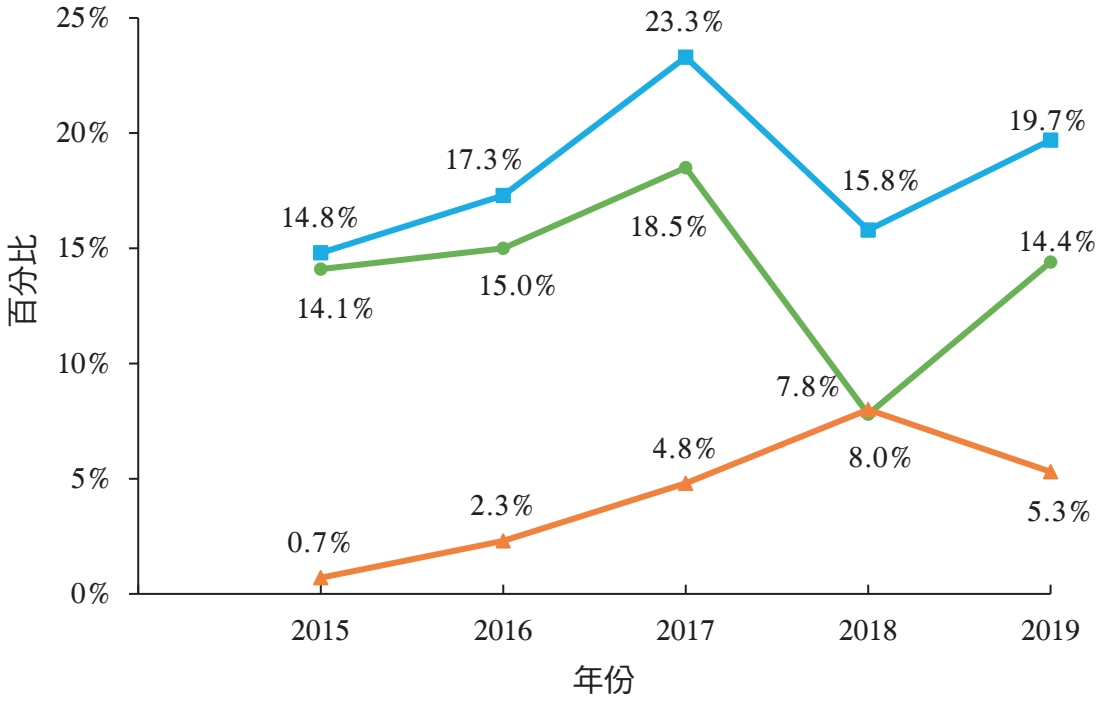
3.29 旅發局所製用作派發的推廣材料和活動宣傳品，貯存於由承辦商管理的倉庫內。承辦商會每天到倉庫進行管理工作，並每年一次在旅發局員工陪同下，實地盤點旅發局的物品。旅發局會把存倉 18 個月以上的物品，歸類為流轉緩慢的物品。審計署分析了在 2015 至 2019 年期間不同物品的存倉時間 (見圖七)，留意到：

(a) 流轉緩慢的物品，數量由 2015 年的 14.8% 增至 2019 年的 19.7%；及

(b) 在流轉緩慢的物品中，部分存倉時間遠超 18 個月，期內這類物品的百分比大增。舉例而言，存倉時間為 36 個月或以上的物品，數量由 2015 年的 0.7% 增至 2019 年的 5.3%，增幅超過 6 倍。

圖七

流轉緩慢物品數量百分比的分析
(2015 至 2019 年)



說明：存倉時間為 18 個月以上但少於 36 個月的物品
存倉時間為 36 個月或以上的物品
總數

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.30　2020 年 8 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示：

(a) 庫存控制措施已於 2019 年 6 月起收緊。經收緊的措施包括全面檢討物品清單、到倉庫實地檢視物品的實際情況等；及

(b) 流轉緩慢的物品主要包括地圖和介紹本港食肆及旅遊勝地的小冊子，以及舉行市場推廣活動所需的消耗品。

3.31　審計署認為，旅發局需要密切監察流轉緩慢物品的數量，並定期加以清理，棄置不再需要的物品。

審計署的建議

3.32 **審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **採取措施，確保其離港公幹的員工在申請調高膳宿津貼額時，提供詳細資料，以資佐證；**

(b) **採取措施，確保妥為保管固定資產，以免固定資產損壞或遺失，並從速徹底跟進每宗遺失個案；及**

(c) **密切監察流轉緩慢物品的數量，並定期加以清理，棄置不再需要的物品。**

香港旅遊發展局的回應

3.33 旅發局總幹事同意載於第 3.32(a) 段的建議和察悉載於第 3.32(b) 及 (c) 段的建議，並表示：

(a) 旅發局會檢討有關指引，確保只有在《財務政策及程序》訂明的情況下，才會批准員工就酒店住宿而提出的調高膳宿津貼額申請；

(b) 在第 3.27(b) 段載述的個案中，稽核委員會會議認同相關物品 (大部分已完全折舊) 只是被誤放。為加強監控固定資產 (尤其是流動裝置)，旅發局已推行監管人機制。旅發局亦會檢討內部指引，採取更嚴謹的跟進措施以保障其利益；

(c) 旅發局會繼續監察流轉緩慢物品的情況，確保倉庫使用量維持在合適水平；及

(d) 第 3.29 段圖七所顯示的流轉緩慢物品趨勢，是以件數為計算單位。由於庫存量和庫存成本主要以存貨的體積計算，因此宜以庫存所佔的立方米作為計算單位。旅發局自 2019 年 6 月採取更嚴格的庫存控制措施後，整體庫存水平 (以立方米計算) 降低了 17.9%。2017 年倉庫使用量增長，主要是由於當年新加了數項大型活動及宣傳，需要更多的空間存放新的庫存物品。

第 4 部分：全球辦事處及地區代辦

4.1　本部分探討與旅發局全球辦事處及地區代辦有關的事宜，審查工作集中於以下範疇：

(a)　全球辦事處及地區代辦的設立 (第 4.4 至 4.9 段)；及

(b)　與全球辦事處有關的行政事宜 (第 4.10 至 4.20 段)。

背景

4.2　截至 2020 年 3 月 31 日，旅發局設有 15 個全球辦事處及 7 個地區代辦 (見第 1.5 段圖二)。全球辦事處的編制為 128 名員工 (註 13)，負責區域內的市場推廣活動。2019–20 年度，各全球辦事處的經常開支總額為 1.139 億元，當中包括員工成本 8,870 萬元和一般及行政開支 2,520 萬元。7 個地區代辦由旅發局委聘的機構負責營運，工作是解答由傳媒和顧客提出的查詢，以及在其市場進行推廣活動。2019–20 年度，該等機構收取的費用總額為 400 萬元。

4.3　全球辦事處及地區代辦的分布以地域為基礎。全球分為 10 個地域，各設有 1 至 5 個全球辦事處／地區代辦 (見表九)。

註 13：*截至 2020 年 3 月 31 日，負責管理全球辦事處及地區代辦的人員編制為 134 人，當中 128 人在各全球辦事處工作，6 人在香港的總辦事處辦公。*

表九

全球辦事處及地區代辦所處地域
(2020 年 3 月 31 日)

地域	全球辦事處	地區代辦
1. 澳洲、新西蘭和南太平洋	1. 悉尼	—
2. 加拿大、中美洲和南美洲	2. 多倫多	—
3. 歐洲 ・中歐 ・法國和歐洲的法語地區 ・英國和北歐	 3. 法蘭克福 4. 巴黎 5. 倫敦	 1. 莫斯科 — —
4. 日本	6. 東京	—
5. 韓國	7. 首爾	—
6. 內地	8. 北京 9. 成都 10. 廣州 11. 上海	—
7. 南亞和中東	—	2. 杜拜 3. 新德里
8. 東南亞	12. 新加坡	4. 曼谷 5. 雅加達 6. 馬來西亞 7. 菲律賓
9. 台灣	13. 台北	—
10. 美國	14. 洛杉磯 15. 紐約	—

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

全球辦事處及地區代辦的設立

需要不時檢討全球辦事處及地區代辦的設立

4.4　2008 年，旅發局進行了一項關於設立全球辦事處及地區代辦的檢討。2009 年，理事會批准了一套指引，闡述新設和保留現有全球辦事處／地區代辦的準則。理事會並決定，旅發局應每兩年一次按指引檢討各全球辦事處／地區代辦及其涵蓋地域的情況 (見表十)。

表十

旅發局指引內有關新設和保留現有全球辦事處／地區代辦的準則

準則	全球辦事處	地區代辦
1. 市場潛力	• 成熟	• 發展中／新興
2. 政治和營商環境	• 穩定	• 相對穩定
3. 對外聯繫／設施	• 極佳	• 發展中／基礎和基本建設良好
4. 旅遊業界和非業界夥伴 (例如政府設立的經濟貿易辦事處) 的集中程度	• 高	• 高
5. 成立時間長短	• 中長至長	• 短

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

4.5　審計署審查了各全球辦事處及地區代辦的表現，留意到下列情況：

(a) ***自上次檢討各全球辦事處及地區代辦的設立以來，市場情況出現了顯著的變化***　舉例而言，來自菲律賓的過夜訪港旅客，由 2009 年的 455 772 人次增至 2018 年的 764 536 人次，增幅為 68%；及

(b) ***以每名訪港旅客計算，營運各地域的全球辦事處／地區代辦的經常開支有別***　審計署分析了所有 10 個地域的全球辦事處／地區代辦的經常營運開支和訪港旅客人次，發現在 2018–19 年度，每名訪

港旅客所涉及的經常開支差異頗大。舉例而言，在美國、日本、歐洲和內地，有關開支分別為 11.81 元、9.31 元、7.80 元和 0.42 元 (見表十一)。

表十一

各全球辦事處及地區代辦
因每名訪港旅客而涉及的經常開支
(2018–19 年度)

地域	訪港旅客人次 (a) (人次)	所涉及的 經常開支 (b) (百萬元)	每名訪港旅客所涉 及的經常開支 (c) = (b) ÷ (a) (元)
澳洲、新西蘭和南太平洋	713 003	7.92	11.11
加拿大、中美洲和南美洲	561 336	4.48	7.98
歐洲	1 929 804	15.06	7.80
日本	1 320 464	12.29	9.31
韓國	1 444 475	5.61	3.88
內地	53 439 166	22.50	0.42
南亞和中東	603 262	4.37	7.24
東南亞	3 182 750	12.88	4.05
台灣	1 929 526	6.71	3.48
美國	1 308 532	15.46	11.81
整體	66 432 318	107.28	1.61

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

4.6　旅發局表示，旅發局在衡量不同市場的業務潛力，以及制訂設立全球辦事處／地區代辦的策略時，會採用雙管齊下的方式：

(a) ***制訂年度業務計劃*** 制訂年度業務計劃時，全球辦事處須探討其轄下市場的宏觀環境、表現趨勢和增長潛力。旅發局會考慮有關結果，評估和制訂有關全球辦事處／地區代辦的計劃；及

(b) ***架構檢討*** 旅發局也會定期進行架構檢討，確保其架構能有效推展業務策略，並善用人力資源。

4.7 審計署留意到，年度業務計劃工作只涵蓋設立新全球辦事處／地區代辦的潛力。在 2009 至 2018 年期間，儘管市場情況有變，但除台北代辦於 2011 年升格為全球辦事處，以及大阪辦事處於 2015 年結束外，全球辦事處的數目和所涵蓋地域一直維持不變。沒有文件證據顯示旅發局已按照理事會通過的指引，每兩年一次檢討全球辦事處／地區代辦的情況。由於全球政經環境瞬息萬變，審計署認為旅發局需要根據其指引內的規定和準則，每兩年一次檢討是否需要設立新的全球辦事處／地區代辦，以及是否需要保留現有的全球辦事處／地區代辦 (見第 4.4 段)。

審計署的建議

4.8 **審計署*建議*旅發局總幹事應根據旅發局指引內的規定和準則，每兩年一次檢討是否需要設立新的全球辦事處／地區代辦，以及是否需要保留現有的全球辦事處／地區代辦。**

香港旅遊發展局的回應

4.9 旅發局總幹事察悉審計署的建議，並表示：

(a) 旅發局已有既定程序，在制訂年度業務計劃和每年進行架構檢討時，考慮全球辦事處的角色；

(b) 旅發局現正全面檢討香港旅遊品牌、整體推廣和市場投資策略；及

(c) 旅發局會確保全球辦事處在不同地點的設立，符合策略和市場優次與全球辦事處有關的行政事宜。

與全球辦事處有關的行政事宜

辦公地方的安排有可予改善之處

4.10　全部 15 個全球辦事處均設於租用的處所。2019–20 年度，各全球辦事處的辦公地方總開支 (主要包括租金、管理費和保養開支) 合共為 1,700 萬元。審計署審查了全球辦事處的辦公地方安排，發現下列範疇有可予改善之處：

(a) 續訂租約時，有關的全球辦事處須提交 3 份報價，以供財務及編制委員會審批。審計署留意到，在若干個案中，所取得的報價與擬進行的續租規模並不相符。舉例而言，2019 年 11 月續訂首爾辦事處的租約時，其中一份提交財務及編制委員會考慮的報價，所涉及的處所面積為現有辦事處的 6 倍，租金則為現有辦事處的 10 倍。2020 年 10 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示已致力物色可供租用，而且符合續租要求的處所；而市場的一貫做法，是把可供租用處所的租金資料加以比較。衡量首爾辦事處的租金時，旅發局是以附近可供租用的最細小單位作為比較對象，而最終的選擇也是租金最低的選項，相關詳情已記錄在財務及編制委員會的文件內；

(b) 審計署留意到，倫敦、洛杉磯、巴黎和紐約幾個全球辦事處的租賃年期長達 9 至 10 年 (見表十二)。巴黎辦事處的租約附帶終止條款，可讓旅發局在租用處所第三、第六和第九年後終止租約。倫敦辦事處的租約終止條款，則可讓旅發局在租用處所 5 年後終止租約。然而，洛杉磯辦事處和紐約辦事處的承諾租用年期頗長：

(i) 洛杉磯辦事處的租約終止條款，只容許旅發局在租用處所 7 年後終止租約；及

(ii) 紐約辦事處的 10 年期租約不具彈性。紐約辦事處現址的租約為期 10 年，於 2016 年 6 月生效，當時辦事處的編制為 4 名員工。雖然租約附帶終止條款，但只可在旅發局結束紐約辦事處時方可行使。2020 年 3 月，紐約辦事處的人手減至 2 名員工。由於所簽訂的租約在 2026 年 5 月才屆滿 (除非紐約辦事處結束)，有關的辦公地方安排因此長期不能獲理順。

旅發局表示已一直致力捍衞機構的利益。根據歐美市場的慣常做法，如與業主簽訂長期租約，可以獲得更佳的租賃條件，例如更

相宜的租金和免費裝修等。旅發局也一直有在長期租約中訂明終止條款，確保旅發局在有需要時可靈活地終止租約；及

表十二

全球辦事處的租約
(2020 年 6 月 30 日)

全球辦事處	租約起訖日期	租賃年期(年)
倫敦	2015 年 1 月 1 日 至 2024 年 12 月 31 日	10
洛杉磯	2019 年 11 月 1 日 至 2029 年 10 月 31 日	10
紐約	2016 年 6 月 1 日 至 2026 年 5 月 31 日	10
巴黎	2020 年 6 月 1 日 至 2029 年 5 月 31 日	9
北京	2019 年 6 月 1 日 至 2024 年 5 月 31 日	5
法蘭克福	2016 年 5 月 1 日 至 2021 年 4 月 30 日	5
新加坡	2018 年 5 月 1 日 至 2023 年 4 月 30 日	5
悉尼	2019 年 9 月 1 日 至 2024 年 8 月 31 日	5
台北	2018 年 2 月 16 日 至 2023 年 2 月 15 日	5
多倫多	2018 年 3 月 1 日 至 2023 年 2 月 28 日	5
成都	2017 年 7 月 16 日 至 2021 年 7 月 15 日	4
首爾	2020 年 4 月 1 日 至 2023 年 3 月 31 日	3
上海	2020 年 6 月 1 日 至 2023 年 5 月 31 日	3
東京	2018 年 4 月 1 日 至 2021 年 3 月 31 日	3
廣州	2019 年 10 月 27 日 至 2021 年 10 月 26 日	2

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

(c) 旅發局發出的《行政使用者手冊》訂明了香港總辦事處各級人員可佔用的辦公室面積。然而，旅發局並沒有就全球辦事處的辦公地方安排 (例如辦公地方的面積和級數) 發出指引。各地全球辦事處員工的辦公室面積迥異，由廣州每名員工 15.67 平方米，到紐約每名員工 65.31 平方米不等 (見表十三)。

表十三

全球辦事處辦公地方面積和開支的分析
(2019–20 年度)

全球辦事處	辦公室面積 (a) (平方米)	員工編制 (b) (人)	每名員工的辦公室面積 (c) = (a) ÷ (b) (平方米)	辦公地方開支 (註) (d) (千元)	每平方米辦公地方的開支 (e) = (d) ÷ (a) (千元)
紐約	130.62	2	65.31	755	5.78
台北	400.27	9	44.47	997	2.49
巴黎	74.00	2	37.00	466	6.30
悉尼	233.00	8	29.13	1,052	4.52
法蘭克福	115.00	4	28.75	291	2.53
多倫多	120.77	5	24.15	419	3.47
東京	231.90	10	23.19	2,073	8.94
洛杉磯	247.87	11	22.53	1,452	5.86
上海	265.40	12	22.12	1,160	4.37
成都	121.00	6	20.17	217	1.79
北京	300.47	15	20.03	2,969	9.88
倫敦	192.40	10	19.24	2,142	11.13
首爾	148.76	8	18.60	658	4.42
新加坡	250.00	15	16.67	1,959	7.84
廣州	172.42	11	15.67	402	2.33
總計		128		17,012	

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註：辦公地方開支主要包括租金、管理費和保養開支。

附註：旅發局並沒有關於全球辦事處所處辦公室等級的資料。

4.11　審計署認為，旅發局需要在考慮到當地辦公地方開支和營運方式後，就全球辦事處的辦公地方安排 (例如辦公地方的面積和級數) 發出指引。

需要檢討香港境外酬酢開支的上限

4.12　根據《財務政策及程序》：

(a) 酬酢必須出師有名，而對象也應盡量限於旅發局客戶或聯屬機構。應酬供應商之舉應盡量避免；及

(b) 如必須與供應商建立更緊密的工作關係，有關酬酢應以合理為度，不應超乎所需。

4.13　《財務政策及程序》訂明了不同國家／地區的酬酢開支上限。表十四列出若干主要國家／地區的上限。

表十四

香港境外主要國家／地區的酬酢開支上限
(2020 年 3 月 31 日)

國家／地區	午餐 (以每人計算)		晚餐 (以每人計算)	
	外幣	折合港幣 (元)	外幣	折合港幣 (元)
俄羅斯	93 美元	725	126 美元	983
日本	9,653 日圓	697	12,838 日圓	927
德國	60 歐羅	562	100 歐羅	937
韓國	84,700 韓圜	601	108,900 韓圜	773
法國	55 歐羅	515	75 歐羅	703
澳洲	89 澳元	515	126 澳元	729
中國內地	450 元人民幣	510	550 元人民幣	624
越南	56 美元	437	75 美元	585
美國	51 美元	398	81 美元	632
英國	37 英鎊	385	60 英鎊	624

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

4.14　審計署留意到，上次檢討酬酢開支上限是在 2015 年，之後旅發局一直沒有再檢討有關上限。審計署認為，旅發局需要不時檢討香港境外酬酢開支的上限，以便更準確地反映相關國家／地區物價水平的變化。

需要鼓勵員工以視像會議形式舉行業務計劃會議

4.15　在 2019 冠狀病毒疫情於 2020 年年初爆發前，全球辦事處的區域幹事和幹事每年至少回港三次，與總辦事處管理層一同出席業務計劃會議。全球辦事處的區域幹事和幹事的旅費包括機票、住宿和其他津貼。2018–19 年度，有關開支為 170 萬元。

4.16　在 2019 冠狀病毒疫情於 2020 年年初爆發後，全球辦事處的區域幹事和幹事因各國／地區的旅遊限制而無法回港，因此改以視像會議形式出席業務計劃會議。

4.17　旅發局表示，這種會議方式一般能達到原本目的，也沒有嚴重影響旅發局的運作。然而，由於需要確保全球辦事處的同事知悉香港的最新情況，並取得有關市面上最新旅遊產品的第一手經驗，以便在不同市場推廣香港，旅發局會藉着在香港舉行業務計劃會議這個機會，為全球辦事處的同事安排一些遊覽項目，以便他們熟悉本港情況，並讓他們與本地業務夥伴會面。旅發局會繼續盡量減少在本港與全球辦事處人員舉行實體業務計劃會議。不過，這類會議無法完全由網上會議所取代。

4.18　審計署了解視像會議的局限，也明白全球辦事處員工需要在必要時返港，但基於無法得知 2019 冠狀病毒疫情會於何時完結，以及成功以視像會議形式舉行業務計劃會議的經驗，認為旅發局需要鼓勵員工盡可能採用這種會議方式，以減低他們回港開會的需要和相關開支。

審計署的建議

4.19　**審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **在考慮到當地辦公地方開支和營運方式後，就全球辦事處的辦公地方安排 (例如辦公地方的面積和級數) 發出指引；**

(b) **檢討香港境外酬酢開支的上限，以便更準確地反映相關國家／地區物價水平的變化；及**

(c) **鼓勵員工盡可能以視像會議方式舉行業務計劃會議，以減低他們回港開會的需要和相關開支。**

香港旅遊發展局的回應

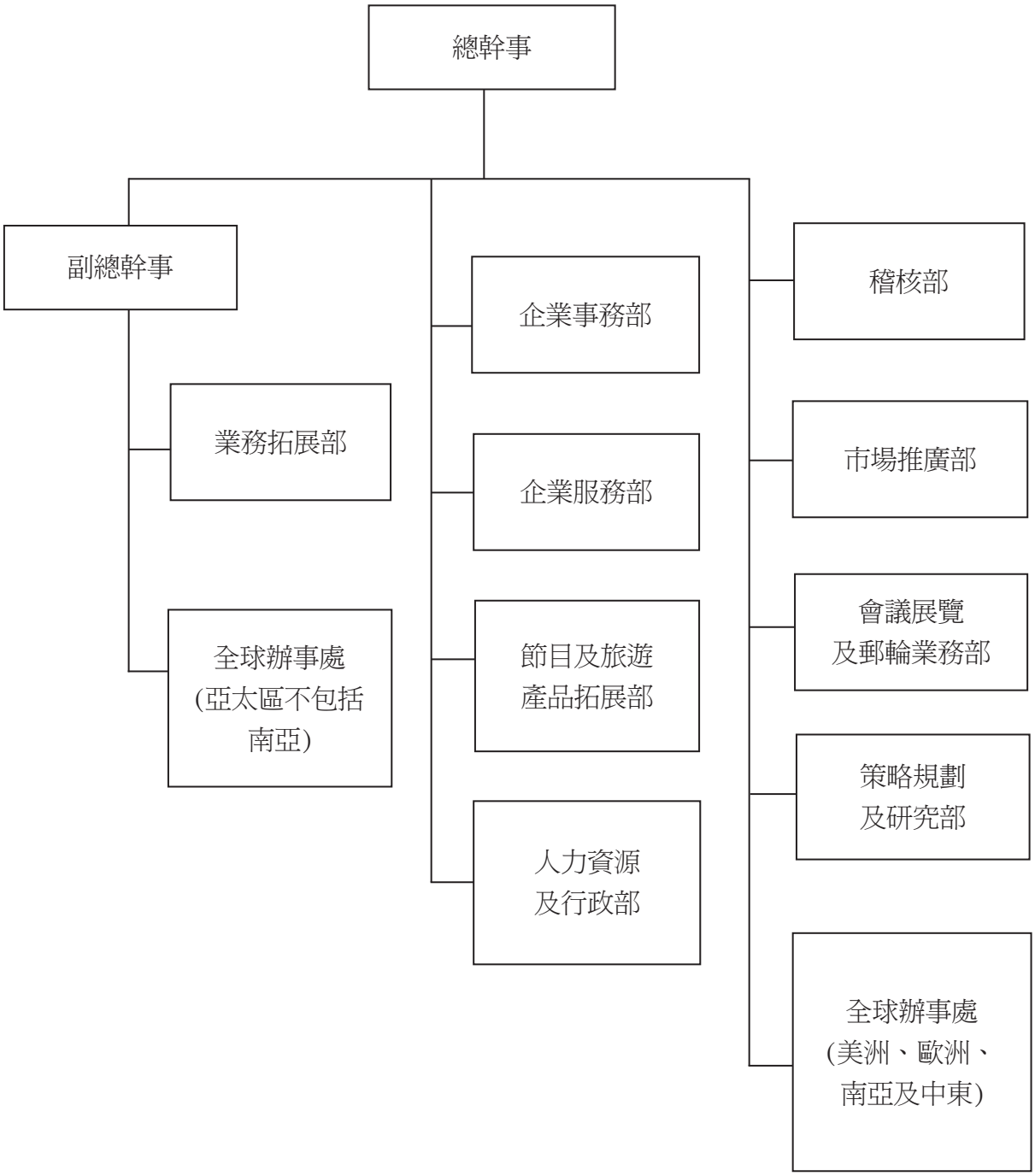
4.20　旅發局總幹事同意載於第 4.19(b) 段的建議和察悉載於第 4.19(a) 及 (c) 段的建議，並表示：

(a) 旅發局一直致力善用全球辦事處的辦公地方。不過，由於各地市場不同，各全球辦事處的空間需求亦有所分別，因此難以把各全球辦事處的員工辦公地方成本的比例加以劃一；

(b) 旅發局在釐訂總辦事處和各全球辦事處的酬酢開支上限時，已參考政府的指引及其他同類機構的基準。旅發局會定期檢討其相關指引；及

(c) 旅發局一直透過不同方法，包括視像會議及在香港舉行實體會議等，定期與各全球辦事處討論業務計劃。全球辦事處同事會利用來港參與實體業務計劃會議，與本地業務夥伴會面，並親身體驗香港最新的旅遊產品，以制訂更有效的推廣計劃，因此以網上會議完全取代實際會議並不可行，但旅發局會盡力減少在香港舉行實體會議的次數。平均而言，每名員工每次就上述目的而出行的費用約為 1 萬港元，屬合理水平。

香港旅遊發展局：組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日)



資料來源：旅發局的記錄

附錄 B
(參閱第 2.32 段)

按策略重點劃分的市場推廣開支分析
(2014–15 至 2018–19 年度)

策略重點	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
	(百萬元)				
1. 鞏固“香港 —— 亞洲國際都會”品牌及加強公關宣傳	79.2	68.9	80.1	69.5	87.9
2. 加強數碼媒體推廣	52.3	77.7	129.1	82.6	118.4
3. 強化大型活動吸引力	114.5	168.3	155.4	260.8	240.9
4. “一程多站”發展及推廣策略	2.9	4.3	3.3	3.0	20.0
5. 推動會展獎勵旅遊業務	28.6	35.8	51.5	56.8	76.1
6. 刺激郵輪旅遊需求	18.0	14.2	20.7	27.4	27.2
7. 支援業界，加強合作	43.4	66.3	69.4	74.7	83.1
8. 堅守優質旅客服務	10.8	15.5	23.6	18.5	23.5
9. 良好企業管治 (註 1)	18.2	17.9	22.8	20.3	22.1
10. 其他 (註 2)	4.6	4.4	5.6	4.5	4.6
總計	372.6	473.3	561.6	618.1	704.1

資料來源：旅發局的記錄

註 1：有關良好企業管治的策略重點，內容包括資源管理、財務管理、資訊科技應用、旅客研究及策略規劃等。

註 2：“其他”包括為非主要市場而保留的金額和代理費等。

附註：由於四捨五入，個別數字總和或與總計不符。

第 8 章

商務及經濟發展局
香港旅遊發展局

香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
香港旅遊發展局的整體回應	1.13
政府的整體回應	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：大型活動	2.1 – 2.3
尋求贊助	2.4 – 2.7
審計署的建議	2.8
香港旅遊發展局的回應	2.9
舉辦大型活動	2.10 – 2.14
審計署的建議	2.15
香港旅遊發展局的回應	2.16
評估大型活動的成效	2.17 – 2.27
審計署的建議	2.28
香港旅遊發展局的回應	2.29
第 3 部分：市場推廣活動	3.1
會議、展覽及獎勵旅遊	3.2 – 3.9
審計署的建議	3.10
香港旅遊發展局的回應	3.11
數碼媒體推廣	3.12 – 3.21
審計署的建議	3.22
香港旅遊發展局的回應	3.23

段數

第 4 部分：優質旅遊服務計劃 4.1

優質旅遊服務計劃認證商戶 4.2 – 4.6
審計署的建議 4.7
香港旅遊發展局的回應 4.8
優質旅遊服務計劃標貼和標誌 4.9 – 4.14
審計署的建議 4.15
香港旅遊發展局的回應 4.16

第 5 部分：未來路向 5.1 – 5.4

調配市場推廣資源 5.5 – 5.9
審計署的建議 5.10
香港旅遊發展局的回應 5.11
香港旅遊發展局重振旅遊業的措施 5.12 – 5.17
審計署的建議 5.18
香港旅遊發展局的回應 5.19

附錄 頁數

A： 香港旅遊發展局：組織架構圖 (摘錄) (2020 年 3 月 31 日) 62

B： 擬備年度業務計劃和財政預算及工作計劃的程序 63

香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作

摘要

1. 香港旅遊發展局 (旅發局) 是根據《旅發局條例》(第 302 章) 於 2001 年 4 月成立的政府資助機構，主要職能是在世界各地宣傳和推廣香港作為旅遊勝地，並積極提升訪港旅客在港的體驗。旅發局的管治組織是理事會，轄下設有 5 個委員會，負責監督旅發局不同範疇的工作。截至 2020 年 3 月 31 日，旅發局的編制有 379 名員工。商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 是旅發局所獲資助金的管制人員。在 2019–20 年度，旅發局的總收入為 8.693 億元，當中包括政府資助 8.346 億元。在同一年度，旅發局的總開支為 8.652 億元。

2. 旅發局表示，自 2019 年年中起，旅遊業表現備受本港的社會事件打擊；而 2020 年 1 月爆發的 2019 冠狀病毒疫情，也重創了本港以至全球的旅遊業。2020 年 1 至 8 月期間，訪港旅客約有 350 萬人次，較 2019 年同期下跌約 92%。審計署最近審查了旅發局的工作，審查結果載於本審計報告書和另一份名為“香港旅遊發展局：企業管治和行政事宜”的審計報告書 (《審計署署長第七十五號報告書》第 7 章)。本審計報告書集中探討與大型活動、市場推廣活動、優質旅遊服務計劃，以及未來路向相關的事宜。

大型活動

3. ***需要提高公開邀請冠名贊助的成效*** 審計署審查旅發局就 2014–15 至 2018–19 年度期間完結的大型活動而作出的 10 宗冠名贊助公開邀請後，留意到：(a) 5 宗 (50%) 邀請並無收到意向書；(b) 就某些活動而言，發出冠名贊助邀請的時間每年不同；及 (c) 提交意向書的時限 (即發出公開邀請與提交意向書的截止日期之間的日數) 較短，由 9 至 15 個曆日不等，平均為 12.8 個曆日 (第 2.5 及 2.6 段)。

4. ***徵求批准舉辦活動時並非每次都提供全面的財政預算資料*** 審計署留意到，就 2015–16 至 2018–19 年度期間完結的全部 32 項大型活動而言，不同活動在徵求產品及活動委員會批准舉辦時，所提供的財政預算資料的詳細程度不盡相同。當中有 12 項活動提供了財政預算資料，而在該 12 項活動中，有 4 項

的財政預算資料也包括詳細開支分項數字 (例如用於舉辦活動及其市場推廣和宣傳工作的開支)。其餘 20 項活動，則沒有提供財政預算資料 (第 2.10 段)。

5. ***需要從 2019–20 年度“香港除夕倒數”中汲取教訓*** 由於“香港除夕倒數”這項大型活動取消了煙花匯演，旅發局在 2019 年 12 月 31 日舉行數碼倒數和大抽獎。當活動網站啟動後，發生了一些大問題。舉例而言，很多參加者無法登入活動網站。2020 年 5 月，旅發局委聘的顧問完成有關大抽獎活動的檢討，並提出了 13 項建議。旅發局需要從中汲取教訓，以免日後舉辦其他活動時重蹈覆轍 (第 2.11、2.12 及 2.14 段)。

6. ***向產品及活動委員會匯報活動成效的做法有待改善*** 旅發局採用一套表現衡量架構來衡量其大型活動的成效，當中包含 11 項業績指標。每項大型活動結束後，旅發局都會向產品及活動委員會提交活動後報告 (當中包括各項業績指標的表現)，以供審議。就 2018–19 年度完結的 9 項大型活動而言，審計署留意到：(a) 旅發局僅就 1 項活動匯報了活動認知度的表現；及 (b) 旅發局沒有就該等活動逐一向產品及活動委員會匯報實際開支 (第 2.17 及 2.18 段)。

7. ***需要改善部分業績指標的表現*** 就 2014–15 至 2018–19 年度期間完結的大型活動而言，審計署留意到：(a) 部分活動的旅客參與比例偏低。例如在 2017–18 年度，“香港電競音樂節”的旅客參與比例為 9%，2018–19 年度的有關比例為 7%；及 (b) 旅客對部分活動的認知度持續減少。舉例而言，儘管旅發局把“香港美酒佳餚巡禮”的市場推廣和宣傳開支由 2017–18 年度的 1,230 萬元增加 59% 至 2018–19 年度的 1,950 萬元，但期內該活動的認知度卻由 33% 減至 28% (第 2.20 至 2.22 段)。

8. ***需要研究新的有助評估大型活動的業績指標*** 除了旅發局用來衡量大型活動成效的 11 項業績指標之外，其他業績指標也許亦有助旅發局加強對大型活動成效的評估：(a)“非本地參加者人次”可以彌補“旅客參與比例”這項業績指標之不足；當活動的非本地參加者人次較之前一年多，但因本地參加者人次不成比例地增加而令“旅客參與比例”有所扭曲時，便可藉“非本地參加者人次”來更貼切地反映這種情況；及 (b) 儘管旅發局舉辦大型活動的開支龐大 (2018–19 年度，用於舉辦大型活動及其市場推廣和宣傳工作的開支總額為 2.89 億元)，但卻沒有設立評估機制，以了解該等活動在刺激旅客消費和為香港帶來經濟效益方面的成效 (第 2.24 至 2.26 段)。

市場推廣活動

9. ***需要鼓勵業界使用小型企業會議、獎勵旅遊及國際會議訪港團體資助計劃 (小型會獎團體資助計劃)*** 小型會獎團體資助計劃旨在支持及協助香港入境遊旅行代理商增強競爭力，吸引小型會獎活動在香港舉行。審計署發現在2016–17 至 2019–20 年度期間：(a) 2016–17、2017–18、2018–19 和 2019–20 年度已使用的撥款金額均未達標，依次有 20.6%、1.6%、20.2% 和 53.6% 的落差；及 (b) 2016–17、2018–19 和 2019–20 年度受惠的過夜會獎旅客人次亦未達標，依次有 5.6%、11.7% 和 53.9% 的落差 (第 3.4 及 3.5 段)。

10. ***需要確保收集個人資料時遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定*** 根據小型會獎團體資助計劃提出申請時，申請者須向旅發局提交聯絡人的姓名、職銜、電郵地址、電話及流動電話號碼。根據《個人資料 (私隱) 條例》(第 486 章) 的規定，收集個人資料時必須採取所有切實可行的步驟，以確保資料當事人獲告知有關收集個人資料的目的及方式的詳情。不過，審計署發現，旅發局並沒有向申請者提供有關詳情 (第 3.8 及 3.9 段)。

11. ***沒有遵從有關在旅發局網站展示商業機構名稱的規定*** 根據旅發局就其網站 (即 DiscoverHongKong.com) 內容而作出的規定，由旅發局自行製作的自定內容，不應提及個別餐廳或商店的名稱；至於第三方內容，則應載有旅發局的免責聲明。審計署在審查 29 篇文章 (4 篇屬自定內容的文章和 25 篇屬第三方內容的文章) 後發現：(a) 該 4 篇屬自定內容的文章全部包含個別餐廳或商店的名稱；及 (b) 在該 25 篇屬第三方內容的文章中，有 1 篇 (4%) 並未載有免責聲明 (見第 3.17 及 3.18 段)。

12. ***需要規定負責為旅發局網站提供內容的業務伙伴避免與其文章所述的商業機構有利益衝突*** 根據旅發局的指引，假如負責提供內容的業務伙伴將推介某些商業機構，旅發局與該業務伙伴所簽訂的合約就會包括一項條款，訂明負責網站內容的業務伙伴須避免與其文章所述的商業機構有利益衝突。審計署發現，在 2014–15 至 2019–20 年度期間所涉及的所有 7 項合作協議中，有 5 項 (71.4%) 並沒有文件證據顯示旅發局曾規定該等業務伙伴須避免與其文章所述的商業機構有利益衝突 (第 3.20 及 3.21 段)。

優質旅遊服務計劃

13. ***需要鼓勵商戶參加優質旅遊服務計劃*** 優質旅遊服務計劃旨在幫助旅客識別優質旅遊服務的供應商，並協助供應商不斷改進服務質素。審計署發現：(a) 2015 年 1 月至 2020 年 5 月期間，優質旅遊服務計劃認證商戶的數目由 1 272 個減至 1 177 個，減少了 95 個 (7.5%)；認證商戶所經營的商舖數目由 8 229 間減至 7 874 間，減少了 355 間 (4.3%)；(b) 截至 2019 年 12 月 31 日，在 44 680 間零售商舖和 11 448 間餐飲商舖中，分別有 6 059 間 (13.6%) 零售商舖和 2 113 間 (18.5%) 餐飲商舖參加了優質旅遊服務計劃；及 (c) 截至 2019 年 12 月 31 日，在 1 520 間持牌賓館 (一般) 中，只有 7 間 (0.5%) 賓館參加了優質旅遊服務計劃 (第 4.2、4.4 及 4.5 段)。

14. ***需要採取措施鼓勵優質旅遊服務計劃認證商戶展示有效的標貼*** 每個優質旅遊服務計劃認證商戶都可在其店面／旅宿場所的顯眼位置，展示載明認證有效年份的優質旅遊服務計劃標貼。審計署在 2020 年 6 月和 7 月實地巡查了 30 個優質旅遊服務計劃認證商戶 (每個商戶 1 間商舖) 後發現：(a) 20 個 (66.7%) 商戶沒有在其商舖展示有關標貼；及 (b) 7 個 (23.3%) 商戶在其商舖展示已過期的 2019 年標貼，而不是 2020 年的標貼 (第 4.9 及 4.10 段)。

15. ***需要加強查核欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌的情況*** 旅發局表示，已退出優質旅遊服務計劃的商戶如展示優質旅遊服務計劃標貼或標誌，會被視為欺詐展示。在 2019 年 1 月至 2020 年 5 月期間，退出優質旅遊服務計劃的商戶共有 132 個。審計署在 2020 年 7 月實地巡查了該 132 個商戶中的 10 個後發現：(a) 2 個 (20%) 商戶仍在商舖展示優質旅遊服務計劃標貼；及 (b) 另一個 (10%) 商戶仍在其宣傳品中展示優質旅遊服務計劃標誌 (第 4.13 段)。

未來路向

16. ***需要妥善調配市場推廣資源*** 旅發局把市場推廣開支集中投放於全球 20 個主要客源市場。這 20 個主要客源市場分為 4 個市場範疇，即內地市場、短途市場、長途市場和新興市場。審計署發現：(a) 旅發局的目標是維持客源市場多元化及均衡客源。在 2014 至 2020 年 (截至 7 月) 期間，客源組合仍然偏側。上述期間的市場組合為內地旅客佔訪港過夜旅客人次的 65% 至 69%，佔整體訪港旅客人次的 76% 至 78%；及 (b) 就 20 個主要客源市場中的 4 個市

場而言，在 2014–15 至 2018–19 年度期間，儘管市場推廣開支有所增加，但訪港過夜旅客人次和整體訪港旅客人次卻減少 (第 5.3、5.5 及 5.7 段)。

17. ***需要密切留意旅遊業的最新發展情況*** 在 2014 至 2018 年期間，過夜旅客的旅遊消費額由 2,210 億元減至 1,936 億元，減少了 274 億元 (12.4%)；而每名過夜旅客的平均消費則由 7,960 元下跌至 6,614 元，減少了 1,346 元 (16.9%)。此外，旅發局表示，訪港旅客人次增長的趨勢於 2019 年 7 月因香港社會事件而逆轉。2020 年 1 月爆發的 2019 冠狀病毒疫情，對香港旅遊業帶來更沉重打擊。為了振興旅遊業，政府設法與疫情較為穩定的地區探討如何逐步恢復跨境往來和建立互通安排。鑑於當前各種新的掣肘和挑戰，旅發局需要密切留意香港旅遊業所面對的最新情況，並採納是次審查工作所提出的意見和建議，以應對挑戰和加強推廣旅遊的工作 (第 5.12 及 5.15 至 5.17 段)。

審計署的建議

18. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*旅發局總幹事應：

大型活動

(a) 訂明為大型活動邀請冠名贊助的最適當時間，並給予充分時間讓潛在贊助機構提交意向書 (第 2.8 段)；

(b) 在向產品及活動委員會徵求批准舉辦大型活動時提供更多資料 (第 2.15(a) 段)；

(c) 從 2019–20 年度“香港除夕倒數”這項大型活動中汲取經驗，以免日後重蹈覆轍 (第 2.15(b) 段)；

(d) 在大型活動的活動後報告中，向產品及活動委員會匯報活動認知度的表現，並考慮在活動後報告中加入有關舉辦大型活動的實際開支的資料 (第 2.28(a) 及 (b) 段)；

(e) 改善大型活動業績指標的表現，並研究是否適宜採用新的有助評估大型活動的業績指標 (第 2.28(c) 段)；

市場推廣活動

(f) 繼續留意是否需要加緊鼓勵入境遊旅行代理商善用小型會獎團體資助計劃 (第 3.10(a) 段)；

(g) 確保旅發局向小型會獎團體資助計劃申請者收集個人資料時遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定 (第 3.10(b) 段)；

(h) 確保有關在旅發局網站展示商業機構名稱的規定獲得遵從 (第 3.22(b) 段)；

(i) 規定為旅發局網站提供內容的業務伙伴避免與其文章所述的商業機構有利益衝突 (第 3.22(c) 段)；

優質旅遊服務計劃

(j) 留意優質旅遊服務計劃推廣工作的成效，並鼓勵商戶參加該計劃 (第 4.7 段)；

(k) 鼓勵優質旅遊服務計劃認證商戶展示有效的標貼，並加強查核欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌的情況 (第 4.15(a) 及 (b) 段)；

未來路向

(l) 妥善調配市場推廣資源 (第 5.10 段)；及

(m) 密切留意香港旅遊業所面對的最新情況，並採納是次審查工作所提出的意見和建議，以應對挑戰和加強推廣旅遊的工作 (第 5.18 段)。

香港旅遊發展局的回應

19. 旅發局總幹事感謝審計署進行是項審查，並表示旅發局十分重視審計署於兩份審計報告書內所作的建議，已積極跟進。

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　旅遊業是香港四個主要行業之一 (註 1)。根據政府統計處的資料，在 2018 年，旅遊業佔香港的本地生產總值約 4.5%，就業人數約 257 000 人，佔總就業人數約 6.6%。

1.3　香港旅遊發展局 (旅發局) 是根據《旅發局條例》(第 302 章) 於 2001 年 4 月成立的政府資助機構，由前身香港旅遊協會 (旅協 —— 註 2) 改組而成。根據《旅發局條例》，旅發局的宗旨在於：

(a)　致力擴大旅遊業對香港的貢獻；

(b)　在全世界推廣香港為亞洲區內一個具領導地位的國際城市和位列世界級的旅遊目的地；

(c)　提倡對旅客設施加以改善；

(d)　在政府向公眾推廣旅遊業的重要性的過程中給予支持；

(e)　在適當的情況下支持為到訪香港旅客提供服務的人的活動；及

(f)　就促進以上事宜所可採取的措施向香港特別行政區行政長官 (行政長官) 作出建議及提供意見。

註 1：*四個主要行業為貿易及物流業、金融服務業、專業服務及其他工商業支援服務業和旅遊業。2018 年，該等行業分別佔香港本地生產總值的 21.2%、19.8%、11.9% 及 4.5%。*

註 2：*旅協成立於 1957 年，是一個會員制機構。在 1999 年完成長遠發展策略研究後，旅協理事會決定廢除旅協的會員制度，並把旅協改組為旅發局。為作出有關變更，政府於 2001 年 3 月頒布《旅發局條例》。*

旅發局的管治和架構

1.4　旅發局的管治組織是理事會，每兩個月開會一次。根據《旅發局條例》，理事會須由 20 名成員組成 (包括 1 名主席 ── 註 3)，均由行政長官委任 (註 4)。理事會轄下設有 5 個委員會，負責監督旅發局不同範疇的工作，以及就委員會職責相關的企業管治事宜，向理事會提供建議。圖一闡述委員會的職責、開會次數和成員人數。

註 3： *根據《旅發局條例》，在 20 名理事會成員中，2 名須為客運商，2 名須為旅館營運人，1 名須為持牌旅行代理商，1 名須為旅遊經營商，1 名須為零售商，及 1 名須為食肆營運人。旅遊事務專員 (見第 1.6 段) 是理事會的副主席，同時是旅發局轄下 5 個委員會的成員。截至 2020 年 3 月 31 日，其餘 11 名成員包括來自法律界、銀行界、商界和娛樂界等不同行業的人士。*

註 4： *行政長官委任理事會成員的權力，已轉授予財政司司長。*

圖一

理事會轄下的委員會
(2020 年 3 月 31 日)

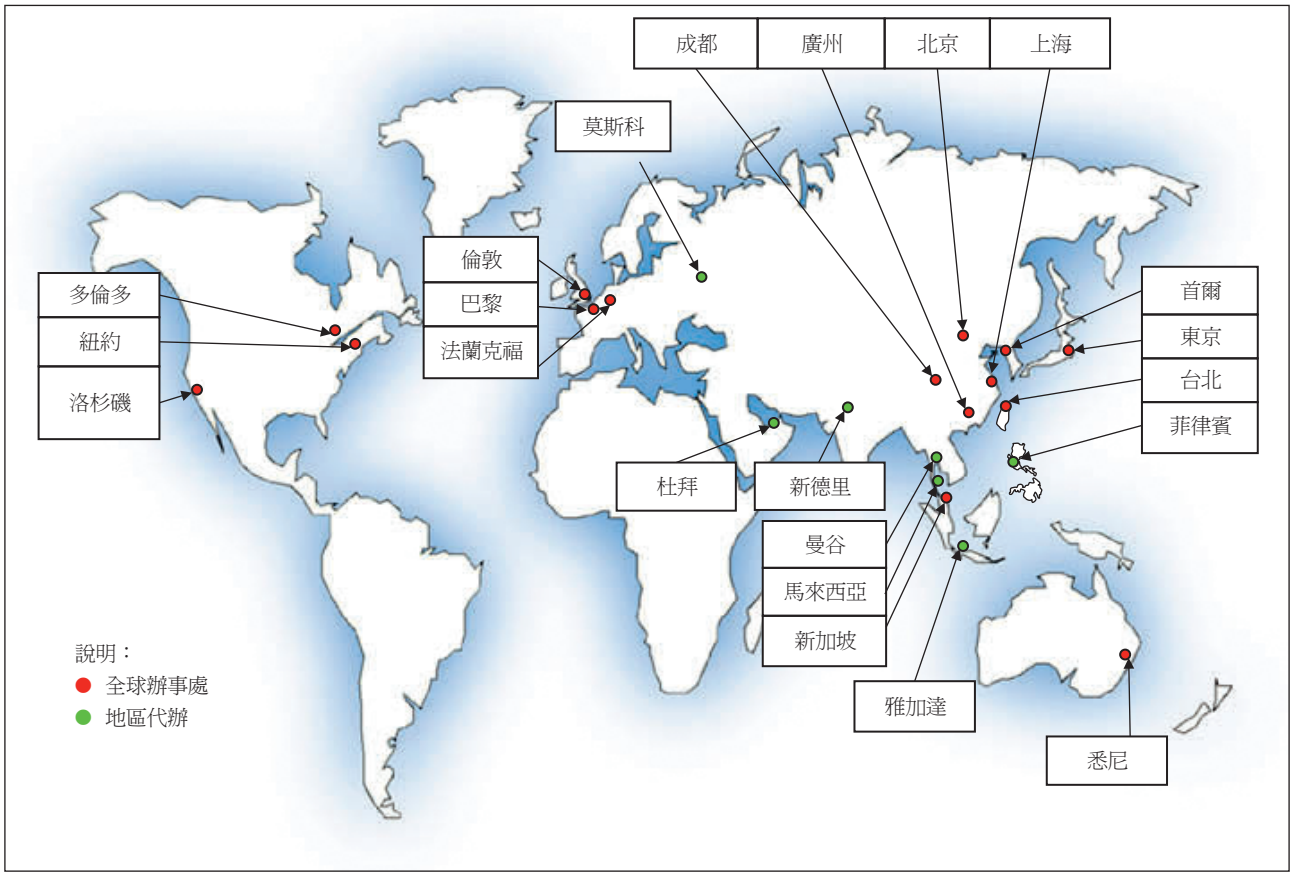
資料來源：旅發局的記錄

附註：計算成員人數時，各委員會的主席也包括在內。

1.5　根據《旅發局條例》，理事會有權委任一名總幹事，作為最高行政人員；該條例也賦權理事會委任其他職員、代理人或承包商。截至2020年3月31日，旅發局的編制有379名員工，包括在香港總辦事處的245人和在15個全球辦事處的134人。除全球辦事處外，旅發局也設有7個地區代辦，負責解答由旅遊業界、傳媒和顧客提出的查詢(見圖二)。地區代辦的運作已外判予其他機構負責。旅發局的組織架構圖載於附錄A。

圖二

全球辦事處及地區代辦的分布
(2020年3月31日)



資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

旅發局與政府的關係

1.6　旅發局的主要職能是在世界各地宣傳和推廣香港作為旅遊勝地，並積極提升訪港旅客在港的體驗。商務及經濟發展局 (商經局) 負責監督旅發局的運作，而商經局轄下的旅遊事務署則負責制訂和統籌落實各項促進旅遊業發展的政策、策略和計劃。該署同時負責領導和協調政府其他決策局及部門，推行對旅遊業有影響的政策及措施。旅遊事務署的首長為旅遊事務專員，該署與旅發局及其他機構緊密合作，推動本港旅遊業的發展。

收入來源

1.7　旅發局的主要收入來源為：

(a) ***政府資助***　政府資助是旅發局的最主要收入來源。商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 是旅發局所獲資助金的管制人員。根據管制人員報告，向旅發局發放資助金，乃旨在推廣訪港旅遊，使旅遊業為本港的經濟繁榮，作出更大貢獻；

(b) ***贊助、宣傳及廣告收入***　有關收入包括：

(i) 為各項大型活動 (見第2.4段)、活動和宣傳物品而取得的贊助；及

(ii) 來自旅發局刊物、網站及其大型活動場地的廣告收入；及

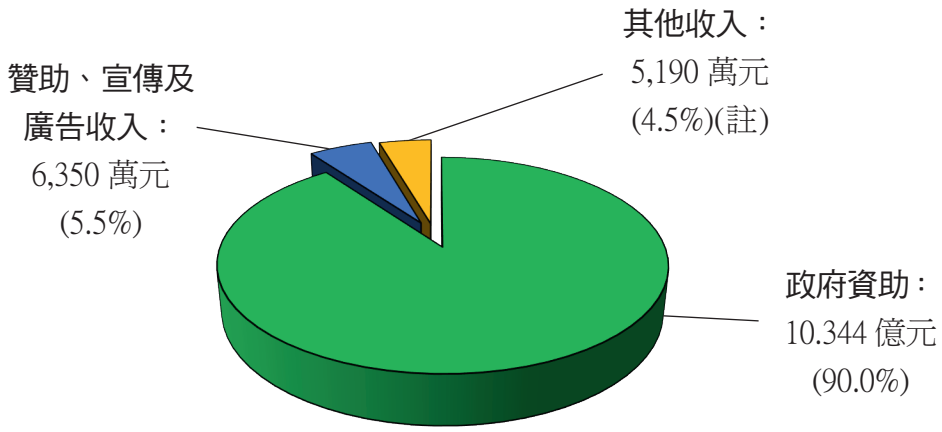
(c) ***其他收入***　主要包括利息收入和旅發局就其服務而收取的費用。舉例而言，旅發局會向參加優質旅遊服務計劃的商戶收費。

收入和開支

1.8　在 2018–19 和 2019–20 兩個年度，旅發局的收入分別為 11.498 億元和 8.693 億元 (見圖三及圖四)，開支則分別為 11.46 億元和 8.652 億元 (見圖五及圖六)。

圖三

旅發局 11.498 億元總收入的分析
(2018–19 年度)

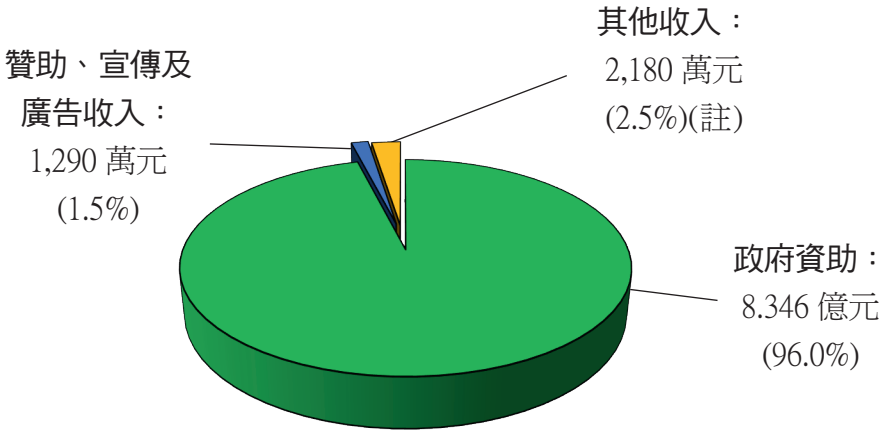


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他收入主要為利息收入和服務費。

圖四

旅發局 8.693 億元總收入的分析
(2019–20 年度)

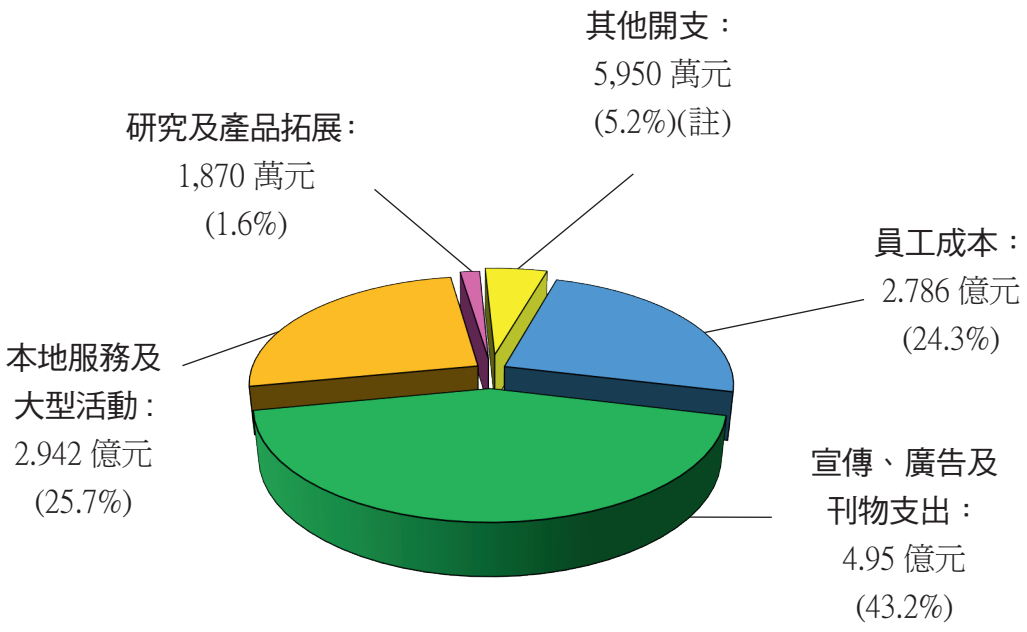


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他收入主要為利息收入和服務費。

圖五

旅發局 11.46 億元總開支的分析
(2018–19 年度)

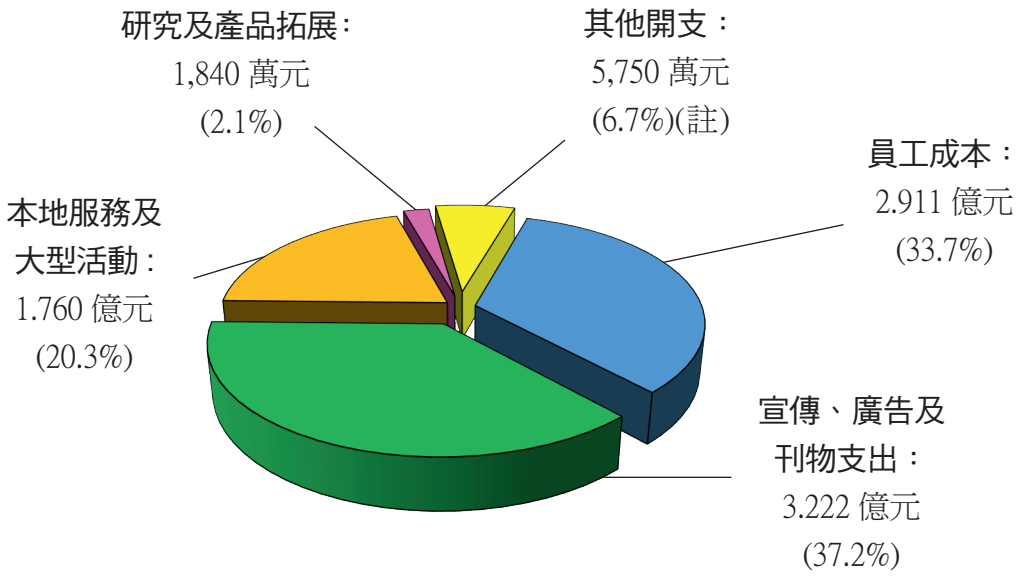


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他開支包括租金、差餉、管理費、折舊、核數師酬金等。

圖六

旅發局 8.652 億元總開支的分析
(2019–20 年度)



資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他開支包括租金、差餉、管理費、折舊、核數師酬金等。

旅遊業表現

1.9 商經局在管制人員報告中，透過 5 項指標匯報旅遊業表現 (見表一)：

(a) 訪港旅客人次；

(b) 過夜旅客的留港時間；

(c) 過夜旅客的滿意程度；

(d) 每名過夜旅客的平均消費；及

(e) 與入境旅遊相關的總消費。

表一

香港旅遊業表現
(2014 至 2019 年)

表現指標	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 (註)
訪港旅客人次 (百萬)	60.8	59.3	56.7	58.5	65.1	55.9
過夜旅客的留港時間 (過夜天數)	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1	3.3
過夜旅客的滿意程度 (10 分為滿分)	8.2	8.2	8.3	8.4	8.6	8.5
每名過夜旅客的平均消費 (元)	7,960	7,234	6,599	6,443	6,614	5,820
與入境旅遊相關的總消費 (10 億元)	359.0	332.3	296.2	296.7	328.2	259.8

資料來源：商經局的管制人員報告

註：旅發局表示，受本港社會事件所影響，旅遊業在 2019 年表現欠佳。

1.10　旅發局表示，自 2019 年年中起，旅遊業表現備受本港的社會事件打擊 (見表一)；而 2020 年 1 月爆發的 2019 冠狀病毒疫情，也重創了本港以至全球的旅遊業。為應對 2019 冠狀病毒疫情，各地政府實施了嚴格的旅遊限制和檢疫措施。2020 年 1 至 8 月期間，訪港旅客約有 350 萬人次，較 2019 年同期下跌約 92%。

審查工作

1.11　2020 年 5 月，審計署展開審查旅發局的工作，審查結果載於兩份分開的審計報告書，如下：

(a) “香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作”(本審計報告書的主題)；及

(b) “香港旅遊發展局：企業管治和行政事宜”(《審計署署長第七十五號報告書》第 7 章)。

1.12　本審計報告書集中於以下範疇：

(a) 大型活動 (第 2 部分)；

(b) 市場推廣活動 (第 3 部分)；

(c) 優質旅遊服務計劃 (第 4 部分)；及

(d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就相關事宜提出多項建議。

香港旅遊發展局的整體回應

1.13　旅發局總幹事感謝審計署進行是項審查，並表示：

(a) 旅發局十分重視審計署於兩份審計報告書內所作的建議，已積極跟進；

(b) 旅發局會繼續定時進行檢討，強化現有指引及程序，確保善用公帑；及

(c) 因應 2019 冠狀病毒改變了全球旅遊業環境，旅發局正趁此機會，全面及深入檢討香港的旅遊定位，包括投資策略、會議、展覽及獎勵旅遊 (會展獎勵旅遊) 和郵輪旅遊的推廣策略，及大型活動的舉辦等，以重振香港旅遊品牌，推動本港旅遊業的長遠及持續發展。

政府的整體回應

1.14　商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。

鳴謝

1.15　審計署進行審查期間，政府及旅發局鑑於2019冠狀病毒疫情，曾為僱員實施多項特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，商經局及旅發局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：大型活動

2.1　本部分探討旅發局舉辦大型活動的工作，審查工作集中於下列範疇：

(a) 尋求贊助 (第 2.4 至 2.9 段)；

(b) 舉辦大型活動 (第 2.10 至 2.16 段)；及

(c) 評估大型活動的成效 (第 2.17 至 2.29 段)。

背景

2.2　旅發局舉辦各種不同的大型活動，以鞏固香港作為亞洲盛事之都的地位，增加訪港旅客人次，以獨特的香港旅遊體驗提升旅客的滿意度，並最終為香港帶來經濟效益 (見表二)。這些大型活動旨在：

(a) ***建立認知*** 在客源市場建立旅客對香港作為旅遊目的地的認知；

(b) ***鞏固形象*** 通過活動體驗提升香港的國際地位和鞏固香港的旅遊形象；

(c) ***提升滿意度*** 豐富旅客在港旅遊的體驗及提升其滿意度，有助於與旅客建立密切關係，從而令旅客日後重遊香港；

(d) ***推動消費*** 為旅客提供額外消費的機會；及

(e) ***建設社區*** 作為培育本地市民的自豪感和建設社區的工具。

表二

旅發局舉辦的大型活動
(2014–15 至 2018–19 年度)

大型活動		2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
1	幻彩詠香江	否 (註 1)	否 (註 1)	否 (註 1)	是	是
2	香港電競音樂節	否 (註 2)	否 (註 2)	否 (註 2)	是	是
3	香港單車節	否 (註 3)	是	是	是	是
4	香港龍舟嘉年華	是	是	是	是	是
5	香港除夕倒數	是	是	是	是	是
6	閃躍維港燈影節	是	是	是	是	是
7	香港美酒佳餚巡禮	是	是	是	是	是
8	香港繽紛冬日節 (聖誕樹)	是	是	是	是	是
9	新春國際匯演之夜	是	是	是	是	是

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註 1：“幻彩詠香江”由旅遊事務署主辦，該署自 2017–18 年度起委託旅發局全面更新匯演內容。

註 2： 首屆“香港電競音樂節”在 2017–18 年度舉辦。

註 3： 首屆“香港單車節”在 2015–16 年度舉辦。

2.3 多年來，香港屢獲國際媒體、客源市場的主要媒體、主要旅遊網站，以及旅遊業組織評定為全球頂尖旅遊目的地。舉例而言，香港在 2019 年贏得“終極亞洲體驗地點”和“最具魅力旅遊目的地”的美譽。旅發局表示，舉辦大型活動是成功關鍵因素。

尋求贊助

2.4 旅發局尋求現金及產品／服務形式的商業贊助以資助大型活動。商業贊助既可減低旅發局舉辦大型活動的投資總額，又可藉贊助伙伴的網絡和資源為活動帶來最大效益，更可讓公私營機構建立合作平台。在 2014–15 至 2018–19 年度期間：

(a) ***現金贊助*** 旅發局獲得的現金贊助款額，由2014–15年度的2,052萬元增至 2018–19 年度的 4,511 萬元，增加了 2,459 萬元 (120%)，最高峰曾達 2017–18 年度的 4,993 萬元。旅發局表示，2018–19 年度的贊助金額下跌，是由於某項活動的形式有所改變，令活動預算下降，因此該年度的贊助金額少於先前的年度；及

(b) ***產品／服務贊助*** 旅發局所獲產品／服務贊助的價值，由 2014–15 年度的 1,083 萬元增至 2018–19 年度的 3,882 萬元，增加了 2,799 萬元 (258%)。產品／服務贊助的例子包括免費酒店住宿、機票和瓶裝水。

需要提高公開邀請冠名贊助的成效

2.5 旅發局有關尋求贊助的內部指引訂明，為個別活動尋求冠名贊助的邀請必須在 1 份英文報章和 1 份中文報章上刊登，並且在旅發局網站 (即 DiscoverHongKong.com) 公布 (見第 3.12(a) 段)。旅發局亦會禮節性聯絡潛在贊助機構以發掘贊助機遇。審計署審查旅發局就 2014–15 至 2018–19 年度期間完結的大型活動作出的 10 宗冠名贊助公開邀請，留意到該等邀請所得的反應如下：

(a) 5 宗 (50%) 邀請並無收到意向書；

(b) 3 宗 (30%) 邀請各只收到 1 份意向書；及

(c) 其餘 2 宗 (20%) 邀請分別收到 2 份和 3 份意向書。

2.6 審計署分析該 10 宗冠名贊助公開邀請的發出時間和提交意向書的時限，留意到下列情況：

(a) ***發出公開邀請的時間每年不同*** 旅發局每年在大致相若的日子舉辦各項大型活動。然而，就某些大型活動而言，發出冠名贊助公開邀請的時間卻每年不同，例如：

(i) 就 2016–17 和 2017–18 年度的“香港除夕倒數”而言，發出冠名贊助公開邀請的時間分別為活動暫定舉行日期前 7.5 個月和 13.3 個月；及

(ii) 就 2014–15、2016–17 和 2017–18 年度的“香港繽紛冬日節(聖誕樹)”而言，發出冠名贊助公開邀請的時間分別為活動暫定舉行日期前 8 個月、6.5 個月和 12.3 個月；及

(b) ***提交意向書的時限較短*** 提交意向書的時限 (即發出公開邀請與提交意向書的截止日期之間的日數) 較短，由 9 至 15 個曆日不等，平均為 12.8 個曆日。

2.7 審計署認為，發出公開邀請的時間每年不同，以及提交意向書的時限較短，或不利於吸引潛在贊助機構提交意向書。為提高冠名贊助公開邀請的成效，從而吸引潛在贊助機構作出贊助，審計署認為旅發局需要訂明為大型活動邀請冠名贊助的最適當時間，並給予充分時間讓潛在贊助機構提交意向書。

審計署的建議

2.8 **審計署*建議*旅發局總幹事應訂明為大型活動邀請冠名贊助的最適當時間，並給予充分時間讓潛在贊助機構提交意向書。**

香港旅遊發展局的回應

2.9 旅發局總幹事同意審計署的建議，並表示：

(a) 由於各潛在贊助機構對贊助活動的興趣及考慮因素各有不同，旅發局採取合併邀請的策略，一次過就多項性質和宣傳時間不同的活動刊登邀請廣告，以吸引贊助機構。因此，發出有關邀請的時間每年不同；及

(b) 旅發局會劃一為活動公開邀請冠名贊助的時間，並給予潛在贊助機構較長時間提交意向書。

舉辦大型活動

徵求批准舉辦活動時並非每次都提供全面的財政預算資料

2.10 審計署審查了2015–16至2018–19年度期間完結的全部32項大型活動，留意到旅發局在徵求產品及活動委員會批准舉辦該等活動時，所提供的財政預算資料的詳細程度不盡相同。當中有12項活動提供了財政預算資料，而在該12項活動中，有4項的財政預算資料也包括詳細開支分項數字(例如用於舉辦活動及其市場推廣和宣傳工作的開支)。其餘20項活動，則沒有提供財政預算資料。詳情如下(見表三)：

(a) ***2015–16年度*** 在已完結的7項大型活動中，有5項提供了財政預算資料，而其中3項活動的財政預算資料也包括詳細開支分項數字；

(b) ***2016–17年度*** 在已完結的7項大型活動中，有3項提供了財政預算資料，而其中1項活動的財政預算資料也包括詳細開支分項數字；

(c) ***2017–18年度*** 在已完結的9項大型活動中，有4項提供了財政預算資料。然而，該4項活動的財政預算資料均沒有包括詳細開支分項數字；及

(d) ***2018–19年度*** 在已完結的9項大型活動中，沒有一項活動提供了財政預算資料。

表三

徵求產品及活動委員會批准舉辦活動時提供的財政預算資料
(2015–16 至 2018–19 年度)

大型活動	財政預算資料			
	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
幻彩詠香江	— (註 1)	— (註 1)	✓̸	×
香港電競音樂節	— (註 2)	— (註 2)	×	×
香港單車節	✓	×	×	×
香港龍舟嘉年華	✓̸	×	×	×
香港除夕倒數	✓	✓̸	✓̸	×
閃躍維港燈影節	✓	✓	✓̸	×
香港美酒佳餚巡禮	×	×	×	×
香港繽紛冬日節 (聖誕樹)	✓̸	✓̸	✓̸	×
新春國際匯演之夜	×	×	×	×

說明：✓ 有提供活動的財政預算資料，包括詳細開支分項數字

✓̸ 有提供活動的財政預算資料，但不包括詳細開支分項數字

× 沒有提供活動的財政預算資料

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註 1：“幻彩詠香江”由旅遊事務署主辦，該署自 2017–18 年度起委託旅發局全面更新匯演內容。

註 2： 首屆“香港電競音樂節”在 2017–18 年度舉辦。

審計署認為，旅發局需要採取措施，在向產品及活動委員會徵求批准舉辦大型活動時提供更多資料，以便委員會考慮是否批准申請。

需要從 2019–20 年度“香港除夕倒數”中汲取教訓

2.11　2019 年 12 月 2 日，旅發局在商討 2019–20 年度“香港除夕倒數”這項大型活動時，考慮到當時的社會情況和公眾安全問題，認為一旦無法舉行新年倒數煙花匯演，便須實施應變計劃，而該計劃須不會令大批市民聚集。會上同意，應進一步探討以數碼倒數和大抽獎的方式舉行慶祝活動。2019 年 12 月 9 日，旅發局確認取消煙花匯演，並決定舉行該大抽獎活動。2019 年 12 月 13 日，由於時間緊迫，旅發局採用單一投標的方式，邀請 1 家供應商投標成為活動統籌公司。旅發局於 2019 年 12 月 18 日把合約批予該供應商。大抽獎活動包括在 2019 年 12 月 31 日舉行“即玩即贏抽獎遊戲”(參加者玩遊戲後有機會贏取超市現金券) 和“壓軸大抽獎”。2019 年 12 月 31 日，當活動網站在下午 6 時啟動後，發生了一些大問題：

(a) 很多參加者無法登入活動網站；

(b) 由於多個主要電郵服務供應商對由活動網站發出的電子郵件加以封鎖，參加者未能收到驗證碼電郵；

(c) 活動網站遭網絡安全服務供應商列入黑名單並報告為不安全的網站；及

(d) 參加者無法參加“即玩即贏抽獎遊戲”，也未能獲得“壓軸大抽獎”抽獎券編號。

2.12　2020 年 5 月，旅發局委聘的顧問完成有關大抽獎活動的檢討，並發表了檢討報告，就採購、保障個人資料、系統設計、開發及測試、確保活動公平進行，以及應變計劃等各方面提出了 13 項建議。這些建議涵蓋：

(a) 旅發局管理層日後舉辦同類活動時應考慮的事宜；及

(b) 一般應由活動統籌公司處理而是次活動的供應商卻未能有效執行的事宜。

2.13　2020 年 9 月，旅發局在回應審計署的查詢時告知該署，儘管旅發局並無計劃於短期內再次舉辦網上抽獎活動，但會在日後舉辦相關活動時採納檢討報告的建議。

2.14　審計署察覺到，籌辦大抽獎活動的時間十分緊迫。從 2019 年 12 月 2 日着手構思，到 2019 年 12 月 31 日舉行該項活動，前後不足一個月時間。審計署認為，旅發局需要從 2019–20 年度“香港除夕倒數”這項大型活動中汲取經驗，以免日後舉辦其他活動時重蹈覆轍。

審計署的建議

2.15　**審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a)　**採取措施，在向產品及活動委員會徵求批准舉辦大型活動時提供更多資料；及**

(b)　**從 2019–20 年度“香港除夕倒數”這項大型活動中汲取經驗，以免日後舉辦其他活動時重蹈覆轍。**

香港旅遊發展局的回應

2.16　旅發局總幹事同意審計署的建議，並表示：

(a)　旅發局會在向產品及活動委員會徵求批准舉辦大型活動時提供更詳細的資料和財政預算細節；及

(b)　旅發局會從 2019–20 年度“香港除夕倒數”這項大型活動中汲取經驗，並採取行動避免日後發生同類情況。

評估大型活動的成效

2.17　旅發局採用一套表現衡量架構來衡量其大型活動的成效，當中包含下列 11 項業績指標：

(a)　活動認知度；

(b)　活動滿意度；

(c) 香港的旅遊形象；

(d) 對香港的滿意程度有否因該項活動而增加；

(e) 下次到訪香港會否參加同類活動；

(f) 會否向親友推介該項活動；

(g) 對訪港之旅的滿意程度；

(h) 是否有意重遊香港；

(i) 會否向親友推介香港；

(j) 旅客參與比例 (即非本地參加者人次佔該項活動參加者人次的百分比)；及

(k) 會否把該項活動視為亞洲的盛事。

向產品及活動委員會匯報大型活動成效的做法有待改善

2.18 每項大型活動結束後，旅發局都會向產品及活動委員會提交活動後報告(當中包括各項業績指標的表現)，以供審議。審計署審查了就 2018–19 年度完結的 9 項大型活動而向產品及活動委員會提交的活動後報告，留意到下列有待改善之處：

(a) ***沒有匯報活動認知度的表現*** 審計署留意到，在 9 項大型活動中，旅發局僅就 1 項活動 ("香港電競音樂節") 匯報了活動認知度的表現；及

(b) ***沒有匯報實際開支*** 審計署留意到，旅發局沒有就該 9 項大型活動逐一向產品及活動委員會匯報實際開支。在 2018 年 9 月舉行的產品及活動委員會會議上，委員會討論了 2018–19 年度 "香港電競音樂節" 的活動後報告，其間旅遊事務署要求旅發局提供該活動的開支分項數字。旅發局其後在 2019 年 1 月向旅遊事務署提供了開支分項數字，但沒有向產品及活動委員會提供有關資料。

2.19　審計署認為，在評估大型活動的成本效益方面，活動認知度和實際開支均屬有用的資料。因此，旅發局需要：

(a) 在大型活動的活動後報告中，向產品及活動委員會匯報活動認知度的表現；及

(b) 考慮在活動後報告中加入有關舉辦大型活動的實際開支的資料。

需要改善部分業績指標的表現

2.20　審計署審查了在 2014–15 至 2018–19 年度期間完結的大型活動的業績指標表現，留意到其中兩項業績指標的表現有待改善；該兩項指標分別為“旅客參與比例”(即非本地參加者人次佔該活動參加者人次的百分比) 和“活動認知度”(見第 2.21 至 2.23 段)。

2.21　***部分大型活動的旅客參與比例偏低***　舉辦大型活動的其中一個主要目標是吸引更多旅客來港，旅發局以“旅客參與比例”這個業績指標 (見第 2.17(j) 段) 來監察有關目標的表現。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，部分大型活動的旅客參與比例偏低 (見表四)：

(a) 2017–18 年度，“香港電競音樂節”的旅客參與比例為 9%，2018–19 年度的有關比例為 7% (註 5)；及

(b) 2014–15 年度，“香港美酒佳餚巡禮”的旅客參與比例為 8.5%，2015–16 和 2016–17 年度的有關比例為 8%，2017–18 和 2018–19 年度的有關比例為 11%。

註 5： *在 2019–20 年度，“香港電競音樂節”的旅客參與比例進一步降至 4%。*

表四

大型活動的旅客參與比例
(2014–15 至 2018–19 年度)

大型活動	2014–15 年度 (%)	2015–16 年度 (%)	2016–17 年度 (%)	2017–18 年度 (%)	2018–19 年度 (%)
幻彩詠香江	— (註 1)	— (註 1)	— (註 1)	80	89
香港電競音樂節	— (註 2)	— (註 2)	— (註 2)	9	7
香港單車節	— (註 3)	19	33.4	29.8	40
香港龍舟嘉年華	29	— (註 4)	17	22	24
香港除夕倒數	— (註 4)	— (註 4)	— (註 4)	— (註 4)	— (註 4)
閃躍維港燈影節	43	52	44	41	31
香港美酒佳餚巡禮	8.5	8	8	11	11
香港繽紛冬日節 (聖誕樹)	— (註 4)	— (註 4)	— (註 4)	— (註 4)	26
新春國際匯演之夜	47.5	49.9	52.4	53.3	54.4

資料來源：旅發局的記錄

註 1：“幻彩詠香江”由旅遊事務署主辦，該署自 2017–18 年度起委託旅發局全面更新匯演內容。

註 2： 首屆“香港電競音樂節”在 2017–18 年度舉辦。

註 3： 首屆“香港單車節”在 2015–16 年度舉辦。

註 4： 旅發局沒有衡量有關活動的旅客參與比例。

2.22 ***對部分大型活動的認知度持續減少*** 就旅發局向旅客推廣和宣傳大型活動的工作而言，活動認知度是一項用以評估相關工作成效的業績指標(見第 2.17(a) 段)。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間，旅客對部分大型活動的認知度持續減少 (見表五)：

(a) 對“香港龍舟嘉年華”的認知度由 2014–15 年度的 58% 增至 2015–16 年度 75% 的最高水平，然後在 2018–19 年度減至 37%；

(b) 對“新春國際匯演之夜”的認知度由 2014–15 年度的 41% 減至 2018–19 年度的 29%；及

(c) 儘管旅發局把“香港美酒佳餚巡禮”的市場推廣和宣傳開支由 2017–18 年度的 1,230 萬元增加 59% 至 2018–19 年度的 1,950 萬元，但期內該活動的認知度卻由 33% 減至 28%。

表五

大型活動的認知度
(2014–15 至 2018–19 年度)

大型活動	2014–15 年度 (%)	2015–16 年度 (%)	2016–17 年度 (%)	2017–18 年度 (%)	2018–19 年度 (%)
幻彩詠香江	— (註 1)	— (註 1)	— (註 1)	— (註 4)	— (註 4)
香港電競音樂節	— (註 2)	— (註 2)	— (註 2)	23	12
香港單車節	— (註 3)	22	29	22	25
香港龍舟嘉年華	58	75	42	32	37
香港除夕倒數	— (註 4)	— (註 4)	71	67	59
閃躍維港燈影節	22	26	— (註 4)	— (註 4)	— (註 4)
香港美酒佳餚巡禮	— (註 4)	29	26	33	28
香港繽紛冬日節 (聖誕樹)	77	76	— (註 4)	— (註 4)	71
新春國際匯演之夜	41	36	36	37	29

資料來源：旅發局的記錄

註 1：“幻彩詠香江”由旅遊事務署主辦，該署自 2017–18 年度起委託旅發局全面更新匯演內容。

註 2： 首屆“香港電競音樂節”在 2017–18 年度舉辦。

註 3： 首屆“香港單車節”在 2015–16 年度舉辦。

註 4： 旅發局沒有衡量旅客對活動的認知度。

2.23　審計署認為，旅發局需要採取措施改善大型活動業績指標的表現。

需要研究新的有助評估大型活動的業績指標

2.24　旅發局採用 11 項業績指標 (見第 2.17 段) 衡量大型活動的成效。審計署留意到，其他業績指標也許有助旅發局加強對大型活動成效的評估 (見第 2.25 至 2.27 段)。

2.25　***非本地參加者人次***　在 2018 年 11 月的稽核委員會會議上，成員曾討論旅發局就“香港美酒佳餚巡禮”和“閃躍維港燈影節”所進行研究的結果，並贊同該研究所提出的建議，即旅發局除須記錄上述兩項活動中非本地參加者人次佔參加者總人次的比例 (即“旅客參與比例”) 這項業績指標外，也要記錄非本地參加者人次。2020 年 9 月，旅發局在回應審計署的查詢時告知該署：

(a) 上述建議旨在彌補“旅客參與比例”之不足。當活動的非本地參加者人次較之前一年多，但因本地參加者人次不成比例地增加而令“旅客參與比例”有所扭曲時，便可藉非本地參加者人次解釋這種情況；及

(b) 旅發局已計劃在日後匯報“香港美酒佳餚巡禮”和“閃躍維港燈影節”的“旅客參與比例”時，提供非本地參加者人次作為補充資料。

審計署留意到，旅發局已就所舉辦的多項活動收集參加者人次的資料 (註 6)。只要把參加者人次乘以“旅客參與比例”，便可得出非本地參加者人次。審計署認為，非本地參加者人次是一項有用的業績指標，因此旅發局宜提供所有大型活動的有關數字。

2.26　***藉大型活動刺激旅客消費的成效***　旅發局舉辦各種不同的大型活動，以鞏固香港作為亞洲盛事之都的地位，並最終為香港帶來經濟效益。審計署留意到：

註 6： *旅發局依賴警方或活動的保安公司統計參加者人次，以供活動管理而非成效評估之用。*

(a) 2018–19 年度，用於舉辦大型活動及其市場推廣和宣傳工作的開支總額為 2.89 億元。儘管旅發局舉辦大型活動的開支龐大，但卻沒有設立評估機制，以了解該等活動在刺激旅客消費和為香港帶來經濟效益方面的成效；及

(b) 一些海外旅遊當局曾衡量其投資於海外市場推廣活動所得的回報。舉例而言，某海外國家旅遊機關通過旅客調查來估算其市場推廣活動帶來的額外旅客消費額，藉以衡量所作投資的回報。

2.27 審計署認為，旅發局需要研究是否適宜採用新的有助評估大型活動的業績指標。

審計署的建議

2.28 **審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **在大型活動的活動後報告中，向產品及活動委員會匯報活動認知度的表現；**

(b) **考慮在活動後報告中加入有關舉辦大型活動的實際開支的資料；及**

(c) **採取措施改善大型活動業績指標的表現，並研究是否適宜採用新的有助評估大型活動的業績指標。**

香港旅遊發展局的回應

2.29 旅發局總幹事同意第 2.28(a) 及 (b) 段所載的建議和察悉第 2.28(c) 段所載的建議，並表示：

(a) 旅發局將會改進有關大型活動的成效及相關表現匯報機制；

(b) 多年來，大型活動一直是香港宣傳旅遊吸引力的主要平台，有助提升香港作為國際大都會的形象，是香港獲國際媒體、主要旅遊網站和旅遊業組織廣泛認可為全球頂尖旅遊目的地的其中一個關鍵因素；

(c) 大型活動的舉辦目的各有不同，例如一些旨在展示香港多元旅遊體驗，提升香港整體旅遊形象，另一些則有助帶動本地氣氛，因此各項大型活動的舉辦時間、規模、地點都不盡相同，直接導致參加者人次及旅客參與比例有異。故此，不適宜將不同的大型活動作直接比較；

(d) 實際上，“香港美酒佳餚巡禮”的非本地參加者已從 2015 年的 11 520 人次增至 2018 年的 18 511 人次，增幅逾 60%。“香港電競音樂節”的非本地參加者人次則維持在相若水平，旅客參與比例下降，主要由於參加者總人次增加所致；及

(e) 旅發局正檢討香港的旅遊定位及整體推廣策略，包括如何更好地利用大型活動宣傳香港。完成檢討前，旅發局就所有大型活動會繼續沿用 2018 年通過的業績指標進行評估，並會就所有業績指標向產品及活動委員會匯報活動成效。

第 3 部分：市場推廣活動

3.1　除大型活動外，旅發局亦舉辦其他市場推廣活動。本部分探討該等活動，審查工作集中於下列範疇：

(a)　會展獎勵旅遊 (第 3.2 至 3.11 段)；及

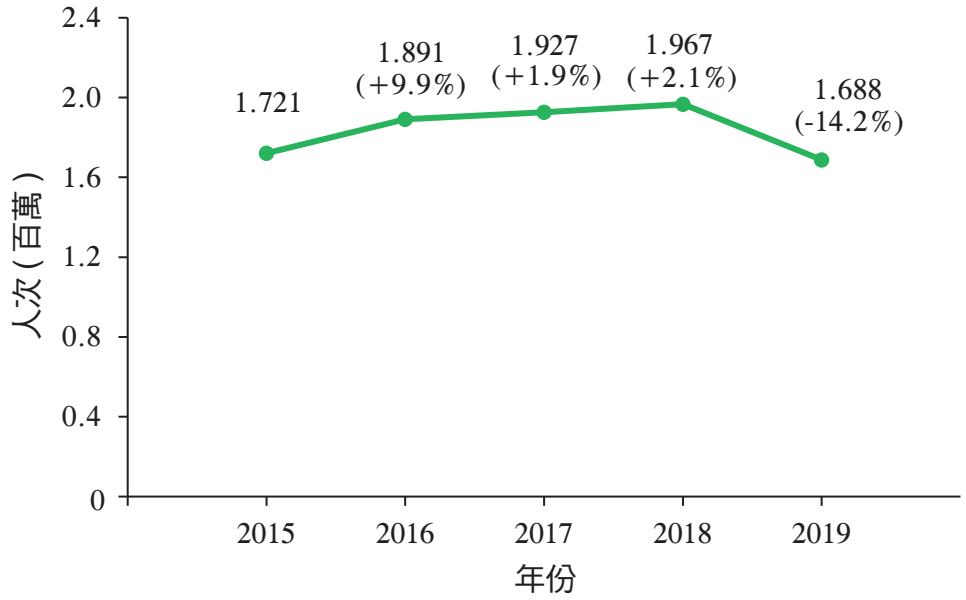
(b)　數碼媒體推廣 (第 3.12 至 3.23 段)。

會議、展覽及獎勵旅遊

3.2　在 2015–16 至 2019–20 年度期間，旅發局動用 2.674 億元推廣會展獎勵旅遊。有關開支由 2015–16 年度的 3,580 萬元增至 2019–20 年度的 4,650 萬元，增加了 1,070 萬元 (29.9%)。推廣會展獎勵旅遊的工作包括競逐主辦國際會展獎勵旅遊活動，以及資助本地接待旅行社，增強其競爭力，以吸引會展獎勵旅遊活動在香港舉行。2019 年，會展獎勵旅遊旅客的人均消費為 7,176 元，較一般旅客的人均消費多 23.3%。在 2015 至 2019 年期間，會展獎勵旅遊的過夜旅客人次由 2015 年的 172.1 萬人次增至 2018 年的 196.7 萬人次 (增幅為 14.3%)，其後在 2019 年下跌至 168.8 萬人次 (跌幅為 14.2%)(見圖七)。旅發局表示，會展獎勵旅遊旅客人次在 2019 年上半年出現良好的增長勢頭，但在下半年受本港社會事件影響而下跌。到了 2020 年，由於社會事件和 2019 冠狀病毒疫情爆發，跌勢仍然持續。

圖七

會展獎勵旅遊的過夜旅客人次
(2015 至 2019 年)



資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.3　由 2020 年 1 月底至同年 3 月上半月，在不足 2 個月內，共有 64 項會展獎勵旅遊活動受到影響 (16 項取消和 48 項延期)。據旅發局推算，受影響的會展獎勵旅遊活動訪港旅客共有 339 267 人次。2020 年 5 月，旅發局舉行會展獎勵旅遊業網上簡報會，以介紹其復甦會展獎勵旅遊業的計劃。旅發局預期在疫情過後，會展獎勵旅遊業將會出現新常態。舉例而言，會展獎勵旅遊旅客會更加注重衞生，策劃活動的時間將會縮短，結合數碼與實體的混合模式將會成為會展獎勵旅遊活動的新趨勢。旅發局表示，該局一直密切監察會展獎勵旅遊業的情況，並策劃了一系列工作項目，待市場準備就緒便會盡早推出。

小型企業會議、獎勵旅遊及國際會議訪港團體資助計劃

3.4　2016 年 8 月，旅發局推出中小型企業會議、獎勵旅遊及國際會議 (會獎) 訪港團體資助計劃。自 2019–20 年度起，該計劃改稱小型企業會議、獎勵旅遊及國際會議訪港團體資助計劃 (小型會獎團體資助計劃)。小型會獎團體資助計劃旨在支持及協助香港入境遊旅行代理商增強競爭力，吸引小型會獎活動在香港舉行。該計劃的資助架構設有 5 個級別，以實報實銷形式發放資助，每個會獎團體由 20 至 400 名訪港旅客組成 (註 7)，最高資助金額由 1 萬元至 4 萬元不等。資助金額必須用於為會獎團體提供特別禮遇項目 (例如酒店住宿和景點入場費) 及／或扣減於合資格的會獎活動舉行前，為籌辦者安排實地視察參觀的費用。計劃自 2016–17 年度推出起計至 2019–20 年度為止，一共批出 1 351 宗申請，涉及資助金額共 2,264 萬元。

需要鼓勵業界使用小型會獎團體資助計劃

3.5　旅發局就小型會獎團體資助計劃的撥款使用情況和受惠的過夜會獎旅客人次訂定了目標。審計署審查了 2016–17 至 2019–20 年度期間的有關資料後 (見表六及表七)，留意到下列情況：

(a) 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，已使用的撥款金額和受惠的過夜會獎旅客人次均呈上升趨勢。然而，2016–17、2017–18 和 2018–19 年度已使用的撥款金額均未達標，依次有 20.6%、1.6% 和 20.2% 的落差；而 2016–17 和 2018–19 年度受惠的過夜會獎旅客人次亦未達標，分別有 5.6% 和 11.7% 的落差；及

(b) 2019–20 年度，已使用的撥款金額和受惠的過夜會獎旅客人次均下跌並未能達標，分別有 53.6% 和 53.9% 的落差。旅發局表示，由於社會事件和 2019 冠狀病毒疫情爆發，申請勢頭在 2019–20 年度大為放緩。

註 7： *在 2019 年 10 月 1 日，會獎團體人數下限由 30 名訪港旅客改為 20 名。*

表六

小型會獎團體資助計劃的撥款使用情況
(2016–17 至 2019–20 年度)

年度	撥款使用情況 (百萬元)		
	目標 (a)	實際 (b)	差距 (c) = (b) − (a)
2016–17	5.00	3.97	–1.03 (–20.6%)
2017–18	7.50	7.38	–0.12 (–1.6%)
2018–19	9.50	7.58	–1.92 (–20.2%)
2019–20	8.00	3.71	–4.29 (–53.6%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

表七

在小型會獎團體資助計劃下受惠的過夜會獎旅客人次
(2016–17 至 2019–20 年度)

年度	受惠的過夜會獎旅客人次		
	目標 (a)	實際 (b)	差距 (c) = (b) − (a)
2016–17	22 000	20 770	–1 230 (–5.6%)
2017–18	33 000	34 814	+1 814 (+5.5%)
2018–19	41 000	36 197	–4 803 (–11.7%)
2019–20	35 000	16 132	–18 868 (–53.9%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.6 2020 年 9 月，旅發局在回應審計署的查詢時告知該署：

(a) 小型會獎團體資助計劃的先導計劃於 2016 年 8 月推出，推行時間相對較短，僅為 2016–17 年度的 8 個月。由於這是旅發局首次為從事會展獎勵旅遊的接待旅行社設立特別資助計劃，因此在制訂預算時並無先例可援。這是 2016–17 年度撥款使用情況較預算低 20.6%，以及受惠的過夜會獎旅客人次較目標有 5.6% 輕微落差的原因；

(b) 2017–18 年度，由於只用了該年度預算的 98.4%，便已令旅客人次超標 5.5%，因此應視為超額完成旅客人次目標，而不是預算未獲盡用；

(c) 2018–19 年度，原來預算和旅客人次目標分別是 700 萬元和 3 萬人。已使用的撥款實際金額為 758 萬元，受惠的過夜會獎旅客人次則為 36 197 人，較原來預算和旅客人次目標分別超出 8.3% 和 20.7%。至於記錄顯示該年度的預算未獲盡用，原因在於旅發局曾在 2018 年 10 月增撥預算 250 萬元，用以資助該年度餘下時間預計增加的申請，但由於申請勢頭未能持續，因此已使用撥款金額低於已增加的預算款額；及

(d) 旅發局已採取積極而全面的措施鼓勵業界申請資助，包括定期廣泛宣傳資助計劃，並在 2016 和 2019 年的計劃中降低訪港團體人數的下限。

3.7 審計署認為，旅發局需要繼續留意是否需要加緊鼓勵入境遊旅行代理商善用小型會獎團體資助計劃，令撥款使用情況和過夜會獎旅客人次均能達標。

需要確保收集個人資料時遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定

3.8 根據小型會獎團體資助計劃提出申請時，申請者須向旅發局提交聯絡人的姓名、職銜、電郵地址、電話及流動電話號碼等個人資料。

3.9 根據《個人資料 (私隱) 條例》(第 486 章) 的規定，收集個人資料時必須採取所有切實可行的步驟，以確保資料當事人獲告知有關收集個人資料的目的及方式的詳情，例如資料當事人有責任提供該資料抑或是可自願提供該資料，以及該資料將會用於甚麼目的。審計署檢視小型會獎團體資助計劃的申請程序後，留意到旅發局並沒有向申請者提供有關收集個人資料的目的及方式的詳情。審計署認為，旅發局需要採取措施，確保其向小型會獎團體資助計劃申請者收集個人資料時遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定。

審計署的建議

3.10 **審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **繼續留意是否需要加緊鼓勵入境遊旅行代理商善用小型會獎團體資助計劃，令撥款使用情況和過夜會獎旅客人次均能達標；及**

(b) **採取措施，確保旅發局向小型會獎團體資助計劃申請者收集個人資料時遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定。**

香港旅遊發展局的回應

3.11　旅發局總幹事同意第 3.10(b) 段所載的建議和察悉第 3.10(a) 段的建議，並表示：

(a) 自 2016 年推出小型會獎團體資助計劃以來，旅發局一直致力善用資助，受惠的過夜會獎旅客愈來愈多。為鼓勵更多接待旅行社申請資助，旅發局一直有投放大量資源進行推廣及改良小型會獎團體資助計劃。在 2016–17 至 2018–19 年度期間，在小型會獎團體資助計劃下受惠的相關旅客人次共增長達 74%。而 2019–20 年度，因社會事件與 2019 冠狀病毒疫情嚴重拖低了申請宗數，因此 2019–20 年度的數字不適宜用作評估和比較；及

(b) 旅發局已更新小型會獎團體資助計劃的申請表，以遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定。

數碼媒體推廣

3.12　在 2015–16 至 2019–20 年度期間，旅發局用於數碼媒體推廣的費用達 1.659 億元，相關開支由 2015–16 年度的 2,070 萬元增至 2019–20 年度的 5,410 萬元。旅發局的數碼媒體推廣工作包括：

(a) 維持旅發局網站不同語言／國家版本 (註 8) 的運作，包括全面更新網站和豐富網頁內容；

(b) 管理社交媒體平台，例如 Facebook、Twitter、Instagram 和微博等；及

(c) 在網上宣傳旅發局的活動。

註 8：*旅發局網站設有下列 20 個版本：國際 (英文)、澳洲及新西蘭 (英文)、加拿大 (英文)、印度 (英文)、東南亞 (英文)、英國 (英文)、美國 (英文)、簡體中文、繁體中文、日文、韓文、印尼文、德文、荷蘭文、西班牙文、法文、俄文、泰文、阿拉伯文及越南文。*

旅發局網站全面更新項目的不足之處

3.13　2018 年 10 月，理事會批准以 2,685 萬元全面更新旅發局網站，使之成為一個智慧旅遊平台。該新網站將設有多項功能和特點，例如配合市內導航地圖的行程規劃功能、語音識別搜尋功能、活動日誌和人工智能聊天機械人等。旅發局在徵求理事會批准由承辦商進行該更新項目時，曾表示新網站的國際 (英文) 版和中文版將在 2019 年第四季推出，而其他版本則在 2020 年年底前推出。

3.14　***旅發局網站全面更新項目的延誤***　審計署留意到，經全面更新的旅發局網站的國際 (英文) 版和中文版在 2020 年 5 月推出，即延遲了 5 個月。2020 年 8 月，旅發局在回應審計署的查詢時告知該署，由於社會事件和 2019 冠狀病毒疫情，令本地情況變得極不明朗，實不宜推出旨在介紹香港嶄新面貌的網站。為應對急速轉變的情況，旅發局已把網站重整和重建，例如設立“最新焦點”部分，公布有關本港情況的突發消息，以及把網站國際 (英文) 版和中文版的推出時間延至 2020 年 5 月。然而，審計署留意到，經全面更新的網站在 2020 年 5 月推出時，仍然缺少某些原定新增的功能 (例如人工智能聊天機械人)。

3.15　***在旅發局網站全面更新工作完成前移除流動應用程式***　在 2019 年 12 月以前，旅發局設有名為“香港 • 我的智遊行程”的流動應用程式，其主要特點包括行程規劃功能、精選活動及景點介紹和電子優惠券。旅發局計劃在全面更新的網站採用漸進式網絡應用程式技術，以取代“香港 • 我的智遊行程”。該技術可提供離線瀏覽和類似應用程式的功能。審計署留意到，儘管全面更新網站的工作尚未完成，但旅發局在 2019 年 12 月已停止提供該流動應用程式。此外，經全面更新的國際 (英文) 版和中文版網站在 2020 年 5 月推出時，仍未採用漸進式網絡應用程式技術，因此未能支援離線瀏覽。

3.16　審計署認為旅發局需要採取措施，以確保：

(a)　旅發局網站全面更新項目不會再度延誤；及

(b)　日後推行其他項目時，只有當替代服務準備就緒後，才停止提供流動應用程式服務。

沒有遵從有關在旅發局網站展示商業機構名稱的規定

3.17 根據旅發局就其網站內容而作出的規定：

(a) ***自定內容*** 自定內容由旅發局自行製作，內容不應提及個別餐廳或商店的名稱；及

(b) ***第三方內容*** 第三方內容來自負責提供內容的業務伙伴，內文清楚註明負責的第三方名稱，並載有旅發局的免責聲明 (“香港旅遊發展局對本文所述資料，包括商店、餐館、貨品及服務等概不負責，並對此等資料，不作任何保證或陳述，包括其商業適用性、準確性、足夠性及可靠性等”)。

3.18 2020 年 6 月 24 日，旅發局網站國際 (英文) 版內的“好買好逛”和“美食饗宴”兩個部分共有 29 篇文章，其中 4 篇屬自定內容，其餘 25 篇則屬第三方內容。審計署在審查 29 篇文章後，留意到：

(a) 該 4 篇屬自定內容的文章全部包含個別餐廳或商店的名稱；及

(b) 在該 25 篇屬第三方內容的文章中，有 1 篇 (4%) 並未載有免責聲明。

3.19 審計署認為，旅發局需要採取措施確保有關在旅發局網站展示商業機構名稱的規定獲得遵從。

需要規定負責為旅發局網站提供內容的業務伙伴避免與其文章所述的商業機構有利益衝突

3.20 根據旅發局有關製作網頁內容的指引，假如負責提供內容的業務伙伴將推介某些商業機構，旅發局與該業務伙伴所簽訂的合約就會包括一項條款，訂明負責網站內容的業務伙伴須避免與其文章所述的商業機構有利益衝突。

3.21　在 2014–15 至 2019–20 年度期間，負責為旅發局網站提供內容的 4 個業務伙伴共撰寫了 320 篇文章，涉及該段期間共 7 項合作協議。審計署留意到：

(a) 在 7 項合作協議中，2 項 (28.6%) 以簽訂合約的形式落實。合約內容包括有關申報利益的條款，訂明業務伙伴須申報實際或表面的利益衝突；及

(b) 其餘 5 項 (71.4%) 合作協議是以批核報價的形式落實。旅發局按其財務及採購程序的規定，由適當職級的旅發局人員批核業務伙伴提交的報價文件。沒有文件證據顯示旅發局曾規定該等業務伙伴須避免與其文章所述的商業機構有利益衝突。

審計署認為，旅發局需要採取措施規定為旅發局網站提供內容的業務伙伴遵照旅發局的指引，避免與其文章所述的商業機構有利益衝突。

審計署的建議

3.22　**審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **採取措施確保：**

(i) **旅發局網站全面更新項目不會再度延誤；及**

(ii) **日後推行其他項目時，只有當替代服務準備就緒後，才停止提供流動應用程式服務；**

(b) **採取措施確保有關在旅發局網站展示商業機構名稱的規定獲得遵從；及**

(c) **採取措施規定為旅發局網站提供內容的業務伙伴遵照旅發局的指引，避免與其文章所述的商業機構有利益衝突。**

香港旅遊發展局的回應

3.23 旅發局總幹事同意審計署的建議，並表示：

(a) 旅發局將按照理事會通過的最新時間表，確保新網站所有項目如期完成；

(b) “香港 • 我的智遊行程”流動應用程式現已由漸進式網絡應用程式取代。旅發局會採取措施，確保日後的同類項目能順利交接；

(c) 旅發局已採取措施，確保在符合要求的情況下，方會展示商業機構的名稱；及

(d) 旅發局已推行措施，確保提供網站內容的業務伙伴符合旅發局的指引，即並沒有與其文章所述的商業機構有利益衝突。

第 4 部分：優質旅遊服務計劃

4.1　本部分探討優質旅遊服務計劃，審查工作集中於以下範疇：

(a)　優質旅遊服務計劃認證商戶 (第 4.2 至 4.8 段)；及

(b)　優質旅遊服務計劃標貼和標誌 (第 4.9 至 4.16 段)。

優質旅遊服務計劃認證商戶

4.2　1999 年，旅協推出優質旅遊服務計劃，向提供優質服務的零售商戶及餐館作出認證，藉以增加旅客對香港產品和服務的信心。在該計劃下，零售商戶和餐館須符合既定的評審準則，才可獲得認證，成為優質旅遊服務計劃認證商戶，並可展示優質旅遊服務計劃標貼，藉此表示其認證商戶資格。2006 年 11 月，旅發局把該計劃擴展至旅客住宿服務行業。優質旅遊服務計劃旨在：

(a)　幫助旅客識別提供優質旅遊服務的供應商；及

(b)　協助服務供應商進行自行評審，從而了解本身可予改善之處，藉以不斷改進服務質素。

4.3　旅發局表示：

(a)　優質旅遊服務計劃設有嚴謹的認證、評審與監察機制，以確保認證商戶提供並維持優質服務。旅發局定期檢討和收緊評審準則，以維持該計劃的水平；

(b)　該計劃以招募向顧客 (包括旅客) 提供優質服務並經證明往績良好的商戶為目標；

(c)　位於非遊客區的商戶並非目標商戶，而該等商戶參與該計劃的可能性較低；

(d)　經優質旅遊服務計劃認證的旅客住宿服務供應商每年均須通過嚴謹的評審，因此只有少數供應商符合認證資格；及

(e)　為使優質旅遊服務計劃認證商戶廣為人知，認證商戶的名單會在旅發局網站、各社交媒體頻道和旅發局旅客諮詢中心公布，以供消費者參考。

需要鼓勵商戶參加優質旅遊服務計劃

4.4 審計署在審查 2015 年 1 月至 2020 年 5 月期間優質旅遊服務計劃認證商戶的數目後 (見表八)，留意到：

(a) 優質旅遊服務計劃認證商戶的數目由 2015 年 1 月的 1 272 個減至 2020 年 5 月的 1 177 個，減少了 95 個 (7.5%)。認證商戶所經營的商舖數目由 2015 年 1 月的 8 229 間減至 2020 年 5 月的 7 874 間，減少了 355 間 (4.3%)；

(b) 在優質旅遊服務計劃下新獲認證的商戶數目由 2015 年的 133 個減至 2019 年的 54 個，減少了 79 個 (59%)。2020 年 1 月至 5 月期間只有 9 個新獲認證的商戶；及

(c) 退出計劃的優質旅遊服務計劃認證商戶數目由 2015 年的 143 個減至 2019 年的 61 個，減少了 82 個 (57%)。在 2020 年 1 月至 5 月期間，共有 71 個認證商戶退出計劃。

表八

優質旅遊服務計劃認證商戶及商舖的數目
(2015 年 1 月至 2020 年 5 月)

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年 (截至 5 月)
優質旅遊服務計劃認證商戶的數目						
年初 (a)	1 272	1 262	1 244	1 262	1 246	1 239
新加入商戶 (b)	133	115	130	75	54	9
退出商戶 (c)	143	133	112	91	61	71
年底 (d) = (a) + (b) – (c)	1 262	1 244	1 262	1 246	1 239	1 177
退出率 (e) = (c) ÷ (a) × 100%	11%	11%	9%	7%	5%	6%
優質旅遊服務計劃認證商舖的數目						
年初 (f)	8 229	8 239	8 127	8 097	8 204	8 179
年內的增減 (g)	10	(112)	(30)	107	(25)	(305)
年底 (h) = (f) + (g)	8 239	8 127	8 097	8 204	8 179	7 874

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

4.5　零售商戶和餐館如要參加優質旅遊服務計劃，其中一項先決條件是就其經營的業務及其從事的活動向政府辦妥登記，並持有所規定的或必要的所有有效許可證和牌照。申請參加優質旅遊服務計劃的旅客住宿服務供應商應根據《旅館業條例》(第 349 章)，持有由民政事務總署轄下牌照事務處發出的有效遊客賓館牌照。審計署按業務性質分析了截至 2019 年 12 月 31 日的優質旅遊服務計劃認證商舖數目後 (見表九)，留意到：

(a) 大多數優質旅遊服務計劃認證商舖都是零售商戶和餐館。在 8 179 間商舖 (1 239 個商戶) 中，8 172 間 (1 232 個商戶)(99.9%) 是零售商戶和餐館，只有 7 間 (0.1%) 是提供住宿服務的處所；及

(b) 截至 2019 年 12 月 31 日：

(i) 在 44 680 間零售商舖和 11 448 間餐飲商舖 (註 9) 中，分別有 6 059 間 (13.6%) 零售商舖和 2 113 間 (18.5%) 餐飲商舖參加了優質旅遊服務計劃；及

(ii) 在 1 520 間持牌賓館 (一般)(註 10) 中，只有 7 間 (0.5%) 賓館參加了優質旅遊服務計劃。

註 9： *旅發局表示，零售商舖和餐飲商舖並非全都以遊客為主要服務對象。部分零售商舖 (例如從事售賣新鮮農產品、傢具、五金器具及金屬配件的零售商舖和油站) 並不是優質旅遊服務計劃的目標商戶，因此並未包括在 44 680 間零售商舖之內。11 448 間餐飲商舖指按普通食肆牌照經營的商舖，而按其他類別食物業牌照／許可證經營的商舖 (例如工廠食堂) 並不是優質旅遊服務計劃的目標商戶，因此並未包括在 11 448 間餐飲商舖之內。*

註 10： *持牌賓館分為 3 類，即一般賓館、度假屋和度假營。該 3 類持牌賓館均符合資格參加優質旅遊服務計劃，但只有一般賓館是該計劃的目標認證商戶。*

表九

按業務性質分析優質旅遊服務計劃認證商舖的數目
(2019 年 12 月 31 日)

業務性質	優質旅遊服務計劃認證商舖的數目	全港商舖的數目	百分比
零售商戶	6 059	44 680 (註 1)	13.6%
餐館	2 113	11 448 (註 1)	18.5%
持牌賓館 (一般) (註 2)	7	1 520	0.5%

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註 1：見第 4.5 段註 9。

註 2：見第 4.5 段註 10。

4.6　旅發局在 2020 年 9 月回應審計署的查詢時表示，在 44 680 間零售商舖和 11 448 間餐飲商舖中，部分商舖並非位於遊客區，亦無意參加計劃，因此，並非全部零售商舖和餐飲商舖都是優質旅遊服務計劃的目標認證商戶。審計署認為，旅發局需要在招募目標商戶參加優質旅遊服務計劃方面，留意有關推廣工作的成效，並繼續採取措施鼓勵商戶參加該計劃。

審計署的建議

4.7 **審計署*建議*旅發局總幹事應在招募目標商戶參加優質旅遊服務計劃方面，留意有關推廣工作的成效，並繼續採取措施鼓勵商戶參加該計劃。**

香港旅遊發展局的回應

4.8 旅發局總幹事察悉審計署的建議，並表示：

(a) 旅發局多年來一直致力加強優質旅遊服務計劃的曝光及吸引力，希望為參與計劃的商戶增加人流，推廣方法包括設立獎勵計劃增加商戶曝光、加強內地宣傳，以及與香港以外國家／地區的主要流動平台合作宣傳參與計劃的商戶。然而，計劃的參與情況受多項因素影響，包括商戶能否達至計劃的要求、商業考慮及當時的經濟狀況。旅發局認為較適宜將優質旅遊服務計劃的滲透率，與同類的餐飲或零售行業聯會登記會員數目進行比較，有關行業的聯會登記會員一般介乎 550 至 8 000 個不等；及

(b) 雖然充滿挑戰，但旅發局會在維持嚴謹審批準則，保證計劃質素的前提下，繼續採取措施招募更多商戶參與計劃。

優質旅遊服務計劃標貼和標誌

需要採取措施鼓勵優質旅遊服務計劃認證商戶展示有效的標貼

4.9 每個優質旅遊服務計劃認證商戶都可在其店面／旅宿場所的顯眼位置，展示載明認證有效年份的優質旅遊服務計劃標貼 (見圖八和圖九)。

圖八

適用於獲認證的零售商戶和餐館的優質旅遊服務計劃標貼

資料來源：旅發局的記錄

圖九

適用於獲認證的旅客住宿服務供應商的優質旅遊服務計劃標貼

資料來源：旅發局的記錄

4.10　2020 年 6 月和 7 月，審計署實地巡查了 30 個優質旅遊服務計劃認證商戶 (每個商戶 1 間商舖)，發現其中有：

(a)　20 個 (66.7%) 商戶沒有在其商舖展示有關標貼；及

(b)　7 個 (23.3%) 商戶在其商舖展示已過期的 2019 年標貼，而不是 2020 年的標貼。

審計署認為，旅發局需要採取措施鼓勵優質旅遊服務計劃認證商戶展示有效的標貼。

需要加強查核欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌的情況

4.11　每個優質旅遊服務計劃認證商戶都可在其文具／宣傳品上，加上優質旅遊服務計劃標誌 (見圖十)。

圖十

優質旅遊服務計劃標誌

資料來源：旅發局的記錄

4.12　旅發局已把優質旅遊服務計劃的運作管理外判予承辦商。根據承辦商與旅發局所簽訂的協議，承辦商會制訂每月巡查計劃，以查核目標商舖有否欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌。承辦商會按照經旅發局批准的每月巡查計劃，定期巡查目標商舖，當中包括：

(a)　已退出優質旅遊服務計劃或被終止認證資格的認證商戶；

(b)　選定的巡查區域 (包括指定的街道／分段內的商舖和商場)；

(c)　已搬遷的優質旅遊服務計劃認證商戶／商舖的舊址；及

(d)　旅發局提出的其他目標商舖。

4.13　旅發局表示，已退出優質旅遊服務計劃的商戶如展示優質旅遊服務計劃標貼或標誌，會被視為欺詐展示。在 2019 年 1 月至 2020 年 5 月期間，退出優質旅遊服務計劃的商戶共有 132 個。2020 年 7 月 6 日及 7 日，審計署實地巡查了該 132 個商戶中的 10 個商戶，發現下列情況：

(a)　2 個 (20%) 商戶仍在商舖展示優質旅遊服務計劃標貼；及

(b)　另一個 (10%) 商戶仍在其宣傳品中展示優質旅遊服務計劃標誌。

審計署認為，旅發局需要加強查核欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌的情況。

需要加強管制優質旅遊服務計劃標誌的使用

4.14　根據旅發局就優質旅遊服務計劃標誌的使用所發出的指引，優質旅遊服務計劃認證商戶須就擬加上優質旅遊服務計劃標誌的文具／宣傳品的設計和種類，事先向旅發局提出申請，以取得書面批准。在審計署所巡查的 30 個優質旅遊服務計劃認證商戶中 (見第 4.10 段)，有 14 個在其宣傳品中展示優質旅遊服務計劃標誌。審計署留意到，在該 14 個商戶中，旅發局未能找出 11 個 (78.6%) 商戶的有關批准記錄。審計署認為，旅發局需要採取措施加強管制優質旅遊服務計劃標誌的使用 (例如就商戶擬加上優質旅遊服務計劃標誌的文具／宣傳品的設計和種類，備存妥善的批准記錄)。

審計署的建議

4.15　**審計署*建議*旅發局總幹事應：**

(a) **採取措施鼓勵優質旅遊服務計劃認證商戶展示有效的標貼；**

(b) **加強查核欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌的情況；及**

(c) **採取措施加強管制優質旅遊服務計劃標誌的使用 (例如就商戶擬加上優質旅遊服務計劃標誌的文具／宣傳品的設計和種類，備存妥善的批准記錄)。**

香港旅遊發展局的回應

4.16　旅發局總幹事同意審計署的建議，並表示旅發局會檢視及改善有關指引，加強監管優質旅遊服務計劃標貼和標誌的展示及使用。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討旅發局在改善旅遊業表現方面的工作，審查工作集中於以下範疇：

(a)　調配市場推廣資源 (第 5.5 至 5.11 段)；及

(b)　旅發局重振旅遊業的措施 (第 5.12 至 5.19 段)。

背景

5.2　《旅發局條例》訂明旅發局的宗旨，當中包括在全世界推廣香港為亞洲區內一個具領導地位的國際城市和位列世界級的旅遊目的地 (見第 1.3(b) 段)。旅發局的主要職能，是在世界各地宣傳和推廣香港作為旅遊勝地，並積極提升訪港旅客在港的體驗。旅發局每年在其年度業務計劃和財政預算中臚列其策略和工作項目，以供理事會通過，然後提請商務及經濟發展局局長批准。旅發局會根據已通過的年度業務計劃和財政預算擬備年內的工作計劃，然後提交予立法會經濟發展事務委員會 (見附錄 B)。

5.3　旅發局把市場推廣開支集中投放於全球 20 個主要客源市場。在 2014 至 2018 年期間，這些市場的訪港旅客人次佔整體訪港旅客人次約 96%。這 20 個主要客源市場分為 4 個市場範疇：

(a)　***內地市場***　內地市場是一個主要客源市場；

(b)　***短途市場***　短途市場包括 8 個主要客源市場，分別為日本、台灣、南韓、新加坡、菲律賓、馬來西亞、印尼和泰國；

(c)　***長途市場***　長途市場包括 6 個主要客源市場，分別為美國、澳洲、英國、加拿大、德國和法國；及

(d)　***新興市場***　新興市場包括 5 個主要客源市場，分別為印度、俄羅斯、海灣合作委員會國家 (註 11)、越南和荷蘭。

5.4　旅發局向立法會經濟發展事務委員會提交的工作計劃，闡述旅發局在年內的目標、策略重點和主要工作項目；有關工作計劃按政府提供的經常資助金

註 11：*海灣合作委員會成員國分別為巴林、科威特、阿曼、卡塔爾、沙特阿拉伯和阿拉伯聯合酋長國。*

擬備。審計署在審查 2014–15 至 2018–19 年度期間的 5 個工作計劃後，留意到旅發局在該等工作計劃內述明：

(a) 旅發局希望達到下列目標：

(i) 在全世界推廣香港為亞洲區內一個具領導地位的國際城市和位列世界級的旅遊目的地；

(ii) 維持客源市場多元化及均衡客源；及

(iii) 吸引更多來自不同市場的過夜旅客，從而增加旅遊業為香港帶來的經濟效益；

(b) 旅發局會把大部分市場推廣資源投放於非內地市場，以加強這些市場的推廣工作；及

(c) 將分配約 75% 市場推廣預算予非內地市場 (包括約 50% 分配予短途市場)，以及分配約 25% 予內地市場。

調配市場推廣資源

需要妥善調配市場推廣資源

5.5 旅發局的目標是維持客源市場多元化及均衡客源。審計署分析 2014 至 2020 年 (截至 7 月) 期間的訪港旅客人次後，留意到客源的組合基本上沒有大變動，客源組合仍然偏側。上述期間的市場組合 (見表十) 如下：

(a) 內地旅客佔訪港過夜旅客人次 65% 至 69%，佔整體訪港旅客人次 (即訪港過夜和不過夜旅客人次之和) 76% 至 78%；

(b) 短途市場旅客佔訪港過夜旅客人次 16% 至 21%，佔整體訪港旅客人次 13% 至 15%；

(c) 長途市場旅客佔訪港過夜旅客人次 11% 至 16%，佔整體訪港旅客人次 7% 至 9%；及

(d) 新興市場旅客佔訪港過夜旅客人次 2% 至 3%，佔整體訪港旅客人次 1% 至 2%。

表十

按市場範疇劃分的訪港旅客人次分析
(2014 至 2020 年 (截至 7 月))

年份	訪港旅客種類	內地市場 ('000)	短途市場 ('000)	長途市場 ('000)	新興市場 ('000)	總計 ('000)
2014	過夜	19 077 (69%)	5 029 (18%)	3 049 (11%)	615 (2%)	27 770 (100%)
	整體	47 248 (78%)	8 407 (14%)	4 269 (7%)	915 (1%)	60 839 (100%)
2015	過夜	17 997 (67%)	5 047 (19%)	3 049 (12%)	593 (2%)	26 686 (100%)
	整體	45 842 (77%)	8 298 (14%)	4 285 (7%)	883 (2%)	59 308 (100%)
2016	過夜	17 365 (65%)	5 470 (21%)	3 135 (12%)	583 (2%)	26 553 (100%)
	整體	42 778 (76%)	8 653 (15%)	4 395 (8%)	829 (1%)	56 655 (100%)
2017	過夜	18 526 (67%)	5 694 (20%)	3 139 (11%)	526 (2%)	27 885 (100%)
	整體	44 445 (76%)	8 907 (15%)	4 390 (8%)	730 (1%)	58 472 (100%)
2018	過夜	19 902 (68%)	5 605 (19%)	3 227 (11%)	529 (2%)	29 263 (100%)
	整體	51 038 (78%)	8 858 (14%)	4 514 (7%)	738 (1%)	65 148 (100%)
2019	過夜	16 227 (68%)	4 347 (18%)	2 730 (12%)	448 (2%)	23 752 (100%)
	整體	43 775 (78%)	7 557 (14%)	3 942 (7%)	639 (1%)	55 913 (100%)
2020 (截至 7 月)	過夜	866 (65%)	219 (16%)	208 (16%)	35 (3%)	1 328 (100%)
	整體	2 687 (76%)	471 (13%)	326 (9%)	53 (2%)	3 537 (100%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

5.6　旅發局把市場推廣開支集中投放於 4 個市場範疇的 20 個主要客源市場 (見第 5.3 段)。有關開支用於通過各種渠道進行環球推廣工作，例如公關宣傳、網上平台、社交媒體、消費者活動，以及夥拍業界以不同主題和優惠刺激旅客來港的意欲等。在 2018–19 年度，用於該 4 個市場範疇共 20 個主要客源市場的市場推廣開支達 2.213 億元。審計署分析 2014–15 至 2018–19 年度期間各市場範疇的市場推廣開支後，留意到投放於內地的實際市場推廣開支為 30.1%，超出工作計劃所載的 25% 預算分配比率 (見第 5.4(c) 段)。審計署留意到，儘管內地旅客佔訪港過夜旅客人次 65% 至 69%，並佔整體訪港旅客人次 76% 至 78%，但旅發局仍增加投放於內地的市場推廣開支，由 2014–15 年度的 3,900 萬元增至 2018–19 年度的 6,580 萬元，增幅為 2,680 萬元 (68.7%)；投放於內地市場的開支在總開支中所佔的比率，亦由 2014–15 和 2015–16 年度約 23% 至 25%，上升至 2017–18 和 2018–19 年度約 30% 和 31% (見表十和表十一)。2020 年 9 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示：

(a) 除了運用經常資助金落實工作計劃載列的策略性工作項目外，旅發局亦會獲政府額外撥款，以推行為特定目的而新增的工作項目；

(b) 投放於內地的市場推廣開支由 2014–15 年度的 3,900 萬元增至 2018–19 年度的 6,580 萬元，原因在於用作向內地旅客重建香港旅遊形象的額外撥款；

(c) 事實上，來自經常資助金的市場推廣開支由 2014–15 年度的 3,900 萬元減至 2018–19 年度的 3,680 萬元，即減少了 220 萬元；及

(d) 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，在來自經常資助金的市場推廣開支中，投放於內地的比率一直維持在約 23% 至 25.5% 之間。

表十一

按市場範疇劃分的市場推廣開支分析
(2014–15 至 2019–20 年度)

年度	內地市場 (百萬元)	短途市場 (百萬元)	長途市場 (百萬元)	新興市場 (百萬元)	總計 (百萬元)
2014–15	39.0 (24.7%)	56.8 (36.0%)	43.3 (27.4%)	18.7 (11.9%)	157.8 (100.0%)
2015–16	49.4 (23.2%)	103.7 (48.8%)	41.0 (19.3%)	18.5 (8.7%)	212.6 (100.0%)
2016–17	105.4 (38.2%)	104.9 (38.0%)	42.9 (15.6%)	22.5 (8.2%)	275.7 (100.0%)
2017–18	65.9 (30.5%)	87.7 (40.7%)	44.2 (20.5%)	17.9 (8.3%)	215.7 (100.0%)
2018–19	65.8 (29.8%)	97.0 (43.8%)	44.1 (19.9%)	14.4 (6.5%)	221.3 (100.0%)
整體	325.5 (30.1%)	450.1 (41.5%)	215.5 (19.9%)	92.0 (8.5%)	1,083.1 (100.0%)
在2014–15至2018–19年度期間的升幅 (+) ／跌幅 (−)	+26.8 (+68.7%)	+40.2 (+70.8%)	+0.8 (+1.8%)	−4.3 (−23.0%)	+63.5 (+40.2%)
2019–20 (註)	22.0 (19.4%)	56.0 (49.3%)	29.3 (25.8%)	6.3 (5.5%)	113.6 (100.0%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註：旅遊業市場面貌在 2019–20 年度因社會事件和 2019 冠狀病毒疫情而受到嚴重影響，故另行開列該年度的資料。

附註：

(a) 市場推廣開支來自經常資助金和額外撥款。

(b) 市場推廣開支並不包括旅發局總辦事處的市場推廣支援開支 (例如品牌推廣和數碼媒體推廣)。

5.7 審計署分析了全部 20 個主要客源市場在 2014–15 至 2018–19 年度期間的市場推廣開支和訪港旅客人次後，發現至少就一些短途市場而言，市場推廣開支與市場表現沒有太大關係 (見表十二)：

(a) 就 4 個短途市場 (即台灣、新加坡、馬來西亞和印尼) 而言，儘管市場推廣開支有所增加，但期內訪港過夜旅客人次和整體訪港旅客人次卻減少；及

(b) 馬來西亞和印尼的市場表現尤欠理想。投放於馬來西亞的市場推廣開支，由 2014–15 年度的 390 萬元增至 2018–19 年度的 750 萬元，增幅達 92.3% (360 萬元)；投放於印尼的市場推廣開支，則由 2014–15 年度的 460 萬元增至 2018–19 年度的 1,010 萬元，增幅達 119.6% (550 萬元)。儘管如此，在 2014 至 2018 年期間，馬來西亞的訪港過夜旅客人次和整體訪港旅客人次分別下跌約 10.3% (45 000 人次) 和 13.4% (79 000 人次)，而印尼的訪港過夜旅客人次和整體訪港旅客人次則分別下跌約 6% (22 000 人次) 和 13.2% (65 000 人次)。

表十二

4 個短途市場的市場推廣開支和
訪港旅客人次的變動
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度／年份	台灣	新加坡	馬來西亞	印尼
市場推廣開支 (百萬元)				
2014–15	11.5	4.7	3.9	4.6
2018–19	19.1	5.0	7.5	10.1
變幅	+7.6 (+66.1%)	+0.3 (+6.4%)	+3.6 (+92.3%)	+5.5 (+119.6%)
訪港過夜旅客人次 ('000)				
2014	807	567	437	365
2018	807	481	392	343
變幅	– (0.0%)	−86 (−15.2%)	−45 (−10.3%)	−22 (−6.0%)
整體訪港旅客人次 ('000)				
2014	2 032	738	590	492
2018	1 925	611	511	427
變幅	−107 (−5.3%)	−127 (−17.2%)	−79 (−13.4%)	−65 (−13.2%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

5.8 2020 年 9 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示：

(a) 旅發局在顧及環球經濟及政治前景的情況下，向不同市場範疇投放推廣資源；

(b) 就新加坡而言，自 2014 年以來，各種事件令訪港過夜旅客人次受到影響，因此，旅發局已把資源投放到其他具潛力的市場；

(c) 就馬來西亞而言，自 2014 年以來，一宗客機失蹤事件令整體出境旅遊大受影響。整個馬來西亞出境旅遊市場已經萎縮，航班載客量已減少。在 2018–19 年度該市場出現復蘇的迹象前，旅發局一直削減投放於馬來西亞、來自經常資助金的市場推廣開支；及

(d) 印尼方面，2017 年訪港過夜旅客人次創下新高 (385 000 人次)，因此，旅發局窺準這個市場的潛力，進一步增加投放於該市場、來自經常資助金的市場推廣開支。

5.9 審計署亦留意到，自 2011–12 年度起，旅發局一直把市場推廣資源集中投放於相同的 20 個主要客源市場。旅發局已接近 10 年沒有審慎檢討這一投資策略。旅發局表示，2019 冠狀病毒疫情將重塑旅遊業市場面貌。在疫情過後，旅客會選擇短途旅遊及較短的行程。審計署認為，旅發局需要採取措施，妥善調配市場推廣資源，當中包括檢討其把市場推廣資源集中投放在現有 20 個主要客源市場的策略。在進行檢討時，旅發局需要評估該 20 個主要客源市場的市場潛力，以及是否有其他市場可列作主要客源市場，以適當地調整旅發局推廣工作的市場組合。

審計署的建議

5.10 **審計署*建議*旅發局總幹事應採取措施，妥善調配市場推廣資源，當中包括檢討旅發局把市場推廣資源集中投放在現有 20 個主要客源市場的策略，從而評估該等市場的市場潛力，以及是否有其他市場可列作主要客源市場。**

香港旅遊發展局的回應

5.11 旅發局總幹事察悉審計署的建議，並表示：

(a) 旅發局一直致力善用資源，推廣香港多元體驗，提升香港作為旅客首選旅遊目的地的形象。旅發局一直有定期檢討市場資源的調配，以確保符合瞬息萬變的市場環境；

(b) 吸引多元化客源是旅發局沿用的策略，因此一直把大部分的市場推廣資源投放於非內地市場，以吸引更多非內地旅客到訪。而內地因毗鄰香港，多年來一直是香港最大的旅客市場。另外，不同市場訪港的旅客人次容易受到外圍因素影響，例如：宏觀經濟、社會政治環境、流行病、簽證政策、入境航班載客量、鄰近地區競爭、貨幣匯率、住宿價格等影響。而投入於旅遊業的資源，最主要目的是長遠推動行業的持續發展，因此難以確立短期內訪港旅客人次與市場推廣資源的直接連繫；

(c) 因應 2019 冠狀病毒改變全球旅遊業環境，旅發局已趁此機會，全面及深入檢討香港的旅遊定位，和整體的旅遊推廣及投資策略，重振香港旅遊品牌，推動旅遊業長遠及持續發展；及

(d) 與此同時，旅發局推出了推廣項目，鼓勵香港人做自己城市的旅客，以重建市面氣氛，藉以向全球發放香港的正面訊息，讓旅客有信心重臨香港。旅發局亦密切關注市場情況，並已制訂了一系列的宣傳策略，當跨境旅遊重啟時，便即時推出，推動旅遊業的復甦。旅發局會繼續定期向理事會及市場推廣及業務發展委員會匯報最新的工作進展。

香港旅遊發展局重振旅遊業的措施

5.12 旅發局表示，訪港旅客人次增長的趨勢於 2019 年 7 月因香港社會事件而逆轉。2020 年 1 月爆發的 2019 冠狀病毒疫情，對香港旅遊業帶來更沉重打擊。鑑於旅遊業發展面臨重重挑戰，旅發局制定了下列分三階段實施的策略方向：

(a) ***第一階段：同心抗疫*** 工作包括在旅發局官方網站為旅客及業界提供有關政府最新防疫措施的即時資訊，並延長旅發局旅遊熱線的每日服務時間，為旅客及業界提供諮詢服務；

(b) ***第二階段：加強支援業界，與業界合作，以促銷推廣刺激旅客來港意欲*** 旅發局會推出刺激本地消費的項目，以重建香港市面氣氛和消費信心，藉以向客源市場傳遞正面的訊息。旅發局亦會加強支援旅遊業界，例如推出資助計劃，協助業界推廣業務，以恢復客源；及

(c) ***第三階段：推出新旅遊品牌計劃，重建香港旅遊形象*** 旅發局會推出全新旅遊品牌宣傳，透過夥拍具影響力的國際媒體及電子平台進行推廣，以吸引全球消費者的注視及在區內競爭中突圍，重建香港的旅遊形象。

5.13 2020 年 6 月，旅發局推出“旅遊 • 就在香港”計劃。旅發局表示，該計劃為市民提供豐富的本地旅遊資訊，旨在鼓勵香港人做自己的旅客，以全新角度探索及欣賞香港之美。計劃具有三大元素：

(a) ***深度遊攻略*** 按六大主題 (即天際線 (維港景色)、本地文化、健康 (戶外活動)、夜間娛樂、美食及購物) 推介逾百個本地旅遊的好去處；

(b) ***一站式食、買、玩優惠平台*** 提供逾萬個遍布全港的優惠，當中包括酒店、景點、商店、餐飲、商場和本地團的優惠；及

(c) ***“賞你遊香港”項目*** 讓本地市民藉消費換取本地團名額。

5.14 旅發局表示，希望藉“旅遊 • 就在香港”計劃讓旅遊及相關行業預早熱身，為日後恢復接待旅客作好準備。此外，旅發局也希望通過鼓勵香港人在港旅遊，重建市面氣氛，藉此向全球傳遞正面信息，使旅客對日後訪港重拾信心。當個別客源市場的旅客可以來港時，旅發局會把該計劃的旅遊、消費等資訊和優惠延伸予這些旅客，並會加上“機票連酒店”套票的優惠，以吸引他們來港。

需要密切留意旅遊業的最新發展情況

5.15 旅發局的目標，是吸引更多來自不同市場的過夜旅客，從而增加旅遊業為香港帶來的經濟效益 (見第 5.4(a)(iii) 段)。審計署分析在 2014 至 2018 年期間與入境旅遊相關的總消費後，留意到過夜旅客的旅遊消費額由 2,210 億元減至 1,936 億元，減少了 274 億元 (12.4%)；每名過夜旅客的平均消費則由 7,960 元

下跌至 6,614 元，減少了 1,346 元 (16.9%)(見圖十一)。2020 年 9 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示，旅客在港消費下跌主要在於幾個原因：

(a) 美元強勢使香港成為旅遊成本較高的旅遊目的地，令旅客減少消費；

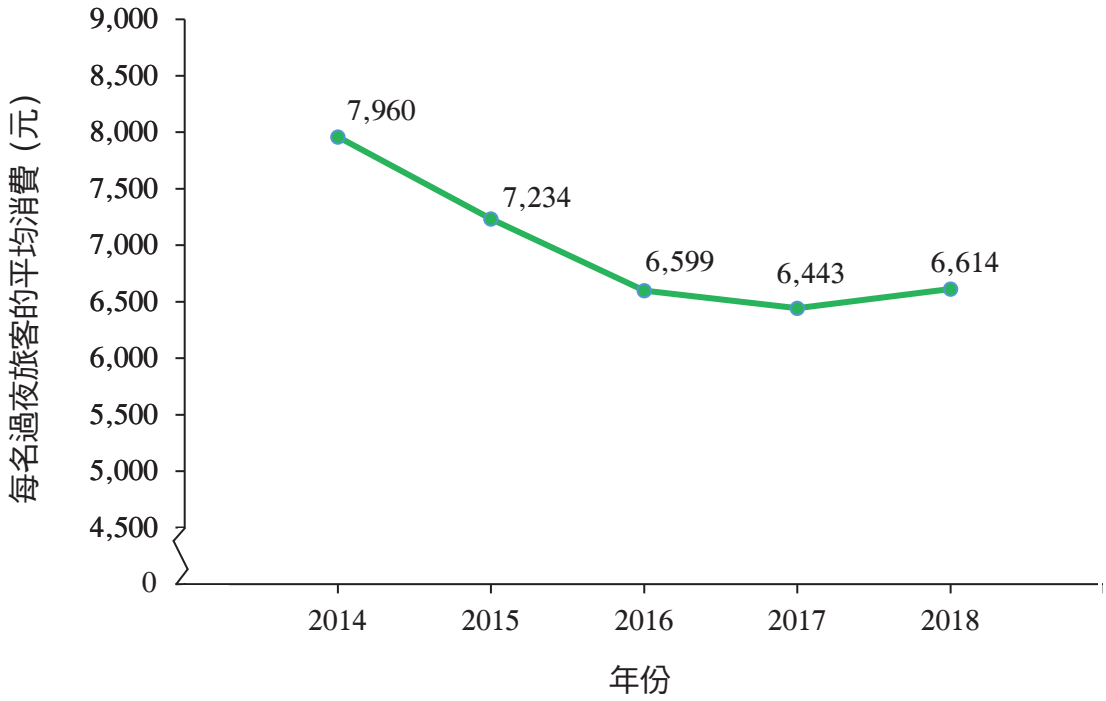
(b) 內地削減關稅或會影響本港價格的競爭力；

(c) 購物行為改變，愈來愈多人在網上購物；及

(d) 旅客消費下降的現象並非只在香港發生，鄰近的旅遊目的地亦然。

圖十一

每名過夜旅客的平均消費
(2014 至 2018 年)



資料來源：旅發局的記錄

附註：在 2019 年，每名過夜旅客的平均消費為 5,820 元。

5.16 為了振興旅遊業，政府設法與疫情較為穩定的地區探討如何逐步恢復跨境往來和建立互通安排。粵港澳有關當局正在商討如何推展健康碼互認制度(互認制度)，以利便三地人士在疫情期間跨境往來。根據互認制度，持有健康

碼的人士在入境粵港澳三地時，可獲豁免強制檢疫；該健康碼須由指定醫療機構於某期限內發出，藉以證明持有人的2019冠狀病毒檢測結果屬陰性。2020年9月，商務及經濟發展局局長表示政府已聯絡11個國家，要求商議建立旅遊氣泡的事宜，其中一些國家(包括日本和泰國)的商討工作正在進行。2020年10月，政府宣布香港與新加坡已就建立雙邊“航空旅遊氣泡”達成原則性協議。此項安排將有助這兩個航空樞紐安全地逐步重啟跨境航空往來。

5.17　審計署認為，鑑於當前各種新的掣肘和挑戰，旅發局需要密切留意香港旅遊業所面對的最新情況，並採納是次審查工作所提出的意見和建議，以應對挑戰和加強推廣旅遊的工作。

審計署的建議

5.18　**審計署*建議*旅發局總幹事應密切留意香港旅遊業所面對的最新情況，並採納是次審查工作所提出的意見和建議，以應對挑戰和加強推廣旅遊的工作。**

香港旅遊發展局的回應

5.19　旅發局總幹事察悉審計署的建議，並表示：

(a)　旅客消費下跌，這屬區內趨勢，非只在香港發生。原因包括：美元強勢，導致旅客在港花費減少；內地削減關稅，影響本港價格競爭力；及旅客購物行為改變，如增加網上購物；

(b)　因應2019冠狀病毒疫情，旅發局在今年年初已制定極具靈活性的分階段旅遊復甦計劃，以迅速對應不斷轉變的市場情況；

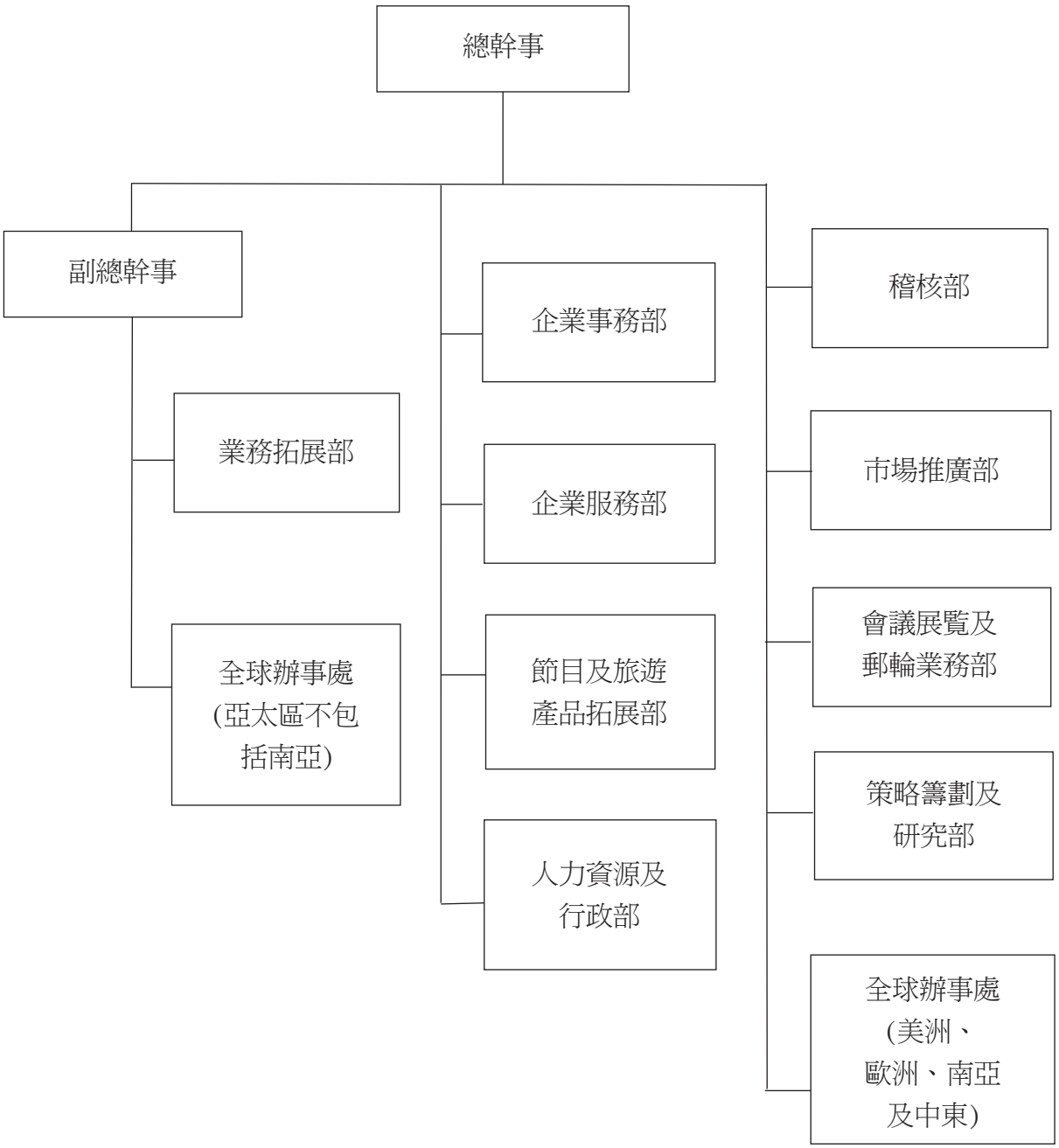
(c)　雖然最近數月全球形勢充滿挑戰，但旅發局已推出不同計劃，推動本地旅遊，刺激消費，帶動氣氛，以向客源市場傳遞正面訊息；

(d)　為準備旅遊重啟，旅發局正籌備一個領先於區內的旅遊平台，將提供一系列具吸引力的策略性優惠，吸引旅客在跨境旅遊重啟後，再次來港；及

(e)　旅發局亦正全面檢討香港的旅遊定位及整體旅遊推廣策略，重振香港的旅遊品牌，推動旅遊業的長遠及持續發展。

附錄 A
(參閱第 1.5 段)

香港旅遊發展局：組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日)



資料來源：旅發局的記錄

附錄 B
(參閱第 5.2 段)

擬備年度業務計劃和財政預算及工作計劃的程序

1. 11 月，旅發局擬備年度業務計劃和財政預算建議：
   (a) 供市場推廣及業務發展委員會和產品及活動委員會在聯席會議上討論；及
   (b) 其後提交理事會審閱，並徵詢其意見。

↓

2. 12 月，在考慮理事會的意見後，把經修訂的年度業務計劃和財政預算提交旅遊事務署審閱，並徵詢其意見。

↓

3. 次年 1 月：
   (a) 旅遊事務署把年度業務計劃和財政預算建議連同該署的意見交回旅發局；及
   (b) 旅發局整理旅遊事務署對年度業務計劃和財政預算的意見後，提交理事會通過。

↓

4. 2 月，旅發局：
   (a) 根據已通過的年度業務計劃和財政預算擬備工作計劃，以供立法會經濟發展事務委員會審議；及
   (b) 根據《旅發局條例》的規定，向商務及經濟發展局局長提交已通過的年度業務計劃和財政預算，以供批准。

↓

5. 4 月／ 5 月，商務及經濟發展局局長批准旅發局所提交的年度業務計劃和財政預算。

資料來源：審計署對旅發局和旅遊事務署記錄的分析

第 9 章

發展局
屋宇署

屋宇署對強制驗樓計劃的管理

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

屋宇署對強制驗樓計劃的管理

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.12

審查工作　1.13
鳴謝　1.14

第 2 部分：揀選樓宇以發出法定通知　2.1

在強制驗樓計劃下揀選樓宇以發出法定通知　2.2 – 2.33
審計署的建議　2.34
政府的回應　2.35
推廣自願檢驗樓宇　2.36 – 2.39
審計署的建議　2.40
政府的回應　2.41

第 3 部分：跟進法定通知遵從情況的行動　3.1 – 3.3

針對不遵從法定通知的警告信和　3.4 – 3.14
法定通知在土地註冊處註冊的情況
審計署的建議　3.15
政府的回應　3.16
檢控行動和代辦工程　3.17 – 3.31
審計署的建議　3.32
政府的回應　3.33

段數

第 4 部分：監察註冊檢驗人員呈交文件的情況 4.1

審查強制驗樓計劃文件 4.2 – 4.15
審計署的建議 4.16
政府的回應 4.17
備存強制驗樓計劃文件和審查結果的記錄 4.18 – 4.24
審計署的建議 4.25
政府的回應 4.26

附錄 頁數

A： 屋宇署：組織架構圖 (摘要) 53
(2020 年 3 月 31 日)

屋宇署對強制驗樓計劃的管理

摘要

1. 本港的樓宇失修問題存在已久。隨着《建築物條例》(第 123 章) 的修訂及附屬法例《建築物 (檢驗及修葺) 規例》(第 123P 章) 於 2011 年通過後，強制驗樓計劃自 2012 年 6 月 30 日起全面實施。強制驗樓計劃是基於“預防勝於治療”的理念，規定業主須為其物業進行定期檢驗和適時維修，從根源處理樓宇失修的問題。在強制驗樓計劃下，《建築物條例》賦權屋宇署可每 10 年向樓齡達 30 年或以上的私人樓宇 (不超過 3 層高的住用樓宇除外) 的業主發出法定通知，規定業主為其樓宇的公用部分、外牆、伸出物和招牌進行訂明檢驗，並在有需要時進行訂明修葺。截至 2019 年 12 月，強制驗樓計劃涵蓋共 18 066 幢樓宇。截至 2020 年 4 月，在強制驗樓計劃下發出的法定通知合共有 82 177 份 (涉及 5 308 幢樓宇)。根據強制驗樓計劃，註冊檢驗人員負責進行訂明檢驗及／或監督註冊承建商的訂明修葺。屋宇署負責確保妥善規管註冊檢驗人員和推行強制驗樓計劃。審計署最近就屋宇署對強制驗樓計劃的管理工作進行審查。

揀選樓宇以發出法定通知

2. ***需持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目並為強制驗樓計劃制訂長遠策略*** 屋宇署在其管制人員報告載列一項衡量服務表現的主要準則，即“為進行強制驗樓計劃的訂明檢驗並在有需要時進行訂明修葺而選定的目標樓宇”。關於這項涉及在強制驗樓計劃下揀選目標樓宇的主要衡量服務表現準則：(a) 自 2013 年 (即全年推行強制驗樓計劃的第一年) 以來，樓宇目標數目由 2014 年的 2 000 幢減至 2019 年的 400 幢 (即 2015 年為 650 幢、2016 年為 500 幢、2017 至 2019 年為 400 幢)，而 2020 年的數目則增加至 600 幢；及 (b) 2012 至 2014 年的樓宇實際數目較目標數目為少。2015 至 2019 年的實際數目則等於或超過目標數目。屋宇署表示，自 2012 年推行強制驗樓計劃以來，該署一直監察強制驗樓計劃的進展，並留意到由於推行強制驗樓計劃的工作量龐大，加上收到大量公眾查詢和意見，令其工作進度未能達標。屋宇署已根據積累的經驗調整策略，包括調整工作優次，着重加強所發出的法定通知的遵從情況。因此，2014 年以後的樓宇目標數目逐漸減少。審計署留意到，截至 2019 年 12 月，在強制驗樓計劃涵蓋的 18 066 幢樓宇中，估計約有 12 000 幢樓宇未被揀選以發出法定通知。根據 2020 年每年揀選 600 幢樓宇的目標，選出上述約 12 000 幢樓宇需要約 20 年，更遑論在 2019 年後才涵蓋在強制驗樓計

劃內的樓宇。審計署認為，屋宇署需持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目，進一步精簡強制驗樓計劃，並為計劃制訂長遠策略，以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的。審計署亦留意到，屋宇署的管制人員報告並沒有載列上述主要衡量服務表現準則的明確定義 (例如，屋宇署表示，這項衡量服務表現準則中的實際數目，是指已揀選供考慮發出法定通知的樓宇數目)。屋宇署宜考慮在管制人員報告中，就這項主要衡量服務表現準則提供較明確的定義，以提高透明度和問責程度 (第 2.7 至 2.11 段)。

3. ***需持續檢討揀選準則*** 為加強透明度和促進社區參與，當局成立選取目標樓宇諮詢委員會 (選取樓宇委員會)，就強制驗樓計劃的樓宇揀選準則，以及揀選目標樓宇以發出法定通知的事宜，向屋宇署提供意見。選取樓宇委員會在 2017 年 10 月舉行的會議上，同意採納屋宇署修訂揀選準則和樓宇評分制度的建議，以風險為本的方式揀選強制驗樓計劃的目標樓宇，而修訂準則已納入屋宇署的指引。根據樓宇評分制度，樓宇會按 4 項揀選準則 (即樓齡、樓宇狀況、樓宇管理和對公眾構成的風險) 加以評分，而評分較高 (即潛在風險相對較高) 的樓宇會被優先揀選。在同一會議上，屋宇署亦告知選取樓宇委員會，只有樓齡達 50 年或以上的私人住用或商住樓宇才會被揀選以發出強制驗樓計劃法定通知 (即首要揀選準則)。在 2020 年 8 月 25 日，選取樓宇委員會通過把首要揀選準則修訂為樓齡達 40 年或以上的私人住用或商住樓宇。審計署留意到：(a) 經修訂的首要揀選準則 (以及在 2017 年 10 月所採用的前準則) 以樓宇類型和樓齡為依歸。然而，根據樓宇評分制度，樓宇類型並非一項揀選準則，而樓齡亦只是 4 項揀選準則之一；(b) 強制驗樓計劃所涵蓋的部分樓宇雖然不符合首要揀選準則 (即樓宇類型不符或樓齡低於首要準則的指定樓齡)，但獲較高評分或曾涉及樓宇構件墮下事故，同樣可能對公眾安全構成高風險；及 (c) 首要揀選準則 (包括之前和現行準則) 並沒有納入屋宇署指引內。審計署認為，顧及樓宇評分制度的其他揀選準則，屋宇署需持續檢討採用首要揀選準則以揀選強制驗樓計劃目標樓宇的做法，並需把強制驗樓計劃揀選目標樓宇的所有準則納入其指引內 (第 2.2、2.3、2.12 至 2.14 及 2.18 至 2.20 段)。

4. ***部分被選取樓宇委員會揀選的樓宇其後被剔除*** 在選取樓宇委員會通過提名名單後，屋宇署可因應不同原因 (例如樓宇最近完成修葺或正進行修葺，或者已經或將會拆卸)，更改獲通過樓宇名單上的部分樓宇。屋宇署表示，該署共剔除了 76 幢在 2017 至 2019 年期間被選取樓宇委員會揀選的樓宇，包括 67 幢有替補名單的樓宇作替代的樓宇和 9 幢沒有替補的樓宇。審計署留意到：(a) 在 2017 年被揀選的樓宇中，屋宇署雖已告知選取樓宇委員會該署其後剔除並安排替補的樓宇數目 (即 13 幢) 和剔除原因，但沒有告知選取樓宇委員會該署其後剔除但沒有安排替補的樓宇數目 (即 6 幢) 和剔除原因；及 (b) 被剔除

但有替補的 67 幢樓宇中，包括因為屋宇署的樓宇狀況資訊系統數據出現問題而被錯誤揀選的 7 幢樓宇 (第 2.25 段)。

5. ***需妥善備存樓宇修葺評核的記錄*** 屋宇署表示，該署在發出強制驗樓計劃法定通知前會進行初步查核，以核實提名名單上的樓宇是否符合強制驗樓計劃的揀選準則。屋宇署的做法是會把最近完成修葺或正進行自願修葺工程的樓宇剔除，前提是屋宇署職員已進行實地視察，證實樓宇狀況良好。然而，審計署留意到，有關做法並沒有納入屋宇署的指引內。審計署亦留意到，在 2019 年進行強制驗樓計劃的樓宇揀選工作時，有 35 幢樓宇的評分高於提名名單內的部分樓宇，但因為最近才完成修葺或正在進行修葺而沒有被列入提名名單。屋宇署表示，該署根據往年進行的初步查核結果，把這 35 幢樓宇由提名名單中剔除。然而，沒有文件記錄顯示屋宇署評核該等樓宇的狀況為良好 (第 2.26 及 2.27 段)。

6. ***需加強行動以推廣自願檢驗樓宇*** 根據屋宇署的指引：(a) 若樓宇正接受香港房屋協會的自願樓宇評審計劃 (自願評審計劃) 的評審，或在自願評審計劃下獲得滿意的樓宇安全評級認證，而檢驗／修葺工程是在過去 10 年內進行，將不會在強制驗樓計劃下被揀選；及 (b) 若樓宇雖沒有參加自願評審計劃，但已自願完成樓宇檢驗／修葺工作，而屋宇署亦滿意樓宇已遵從與強制驗樓計劃相同的要求，有關樓宇在 10 年內或可不在強制驗樓計劃下被揀選。審計署留意到，由強制驗樓計劃於 2012 年 6 月開始推行至 2020 年 4 月為止，只有少部分強制驗樓計劃所涵蓋的樓宇參與自願檢驗樓宇 (即有 41 幢樓宇正接受自願評審計劃評審或已獲認證，而有 139 幢樓宇則已向屋宇署呈交通知書，表示自願進行訂明檢驗)(第 2.4、2.36、2.37 及 2.39 段)。

跟進法定通知遵從情況的行動

7. ***沒有適時發出警告信*** 屋宇署表示，樓宇業主／業主立案法團在收到強制驗樓計劃法定通知後，應在法定通知的日期起計 3 個月內委任註冊檢驗人員進行訂明檢驗、6 個月內完成訂明檢驗，以及 12 個月內完成所需的訂明修葺。若樓宇並未成立業主立案法團，屋宇署會給予有關業主額外 3 個月時間，以便他們籌備和安排進行所需的檢驗和修葺工程。法定通知會列明每個階段的指定期限。根據屋宇署的指引，該署應在法定通知所載各階段的指定期限屆滿後 1 個月內，向不遵從強制驗樓計劃法定通知的樓宇業主發出警告信。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，截至 2020 年 4 月，有 24 639 份法定通知不獲遵從，而屋宇署沒有向其中 6 941 份 (28%) 法定通知的業主發出警告信。在這 6 941 份

法定通知中，幾乎全部 (6 862 份 (99%)) 都超過完成限期 1 個月以上 (即未能達到屋宇署指引中訂明的 1 個月目標期限)。事實上，有部分個案長時間未獲遵從 (例如 621 份通知已超過限期 5 年至 6.5 年)(第 3.2、3.4 及 3.8 段)。

8. ***需適時為法定通知在土地註冊處註冊*** 根據屋宇署的指引 (於 2018 年 4 月修訂)，該署就樓宇公用部分所送達的強制驗樓計劃法定通知，其認證副本應在有關通知於現場張貼後 1 個月內送交土地註冊處註冊，以便就不遵從法定通知的個案採取執法行動。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，關於在 2018 年 4 月至 2020 年 3 月期間就樓宇公用部分所送達的強制驗樓計劃法定通知在土地註冊處註冊的情況，截至 2020 年 4 月，有 1 406 份法定通知已在土地註冊處註冊，沒有註冊的有 187 份。審計署留意到，樓宇狀況資訊系統只記錄了該 1 406 份通知中 467 份 (33%) 的轉介土地註冊處日期。在該 467 份通知中，有 304 份 (65%) 在送達後超過 1 個月至 11 個月才轉介土地註冊處註冊 (即未能達到屋宇署指引中訂明的 1 個月目標期限)(第 3.11 及 3.12 段)。

9. ***樓宇狀況資訊系統的記錄有可予改善之處*** 屋宇署在樓宇狀況資訊系統內備存強制驗樓計劃法定通知的資料。審計署留意到：(a) 屋宇署已訂明目標期限，即在法定通知所載各階段的指定期限屆滿後 1 個月內，就不獲遵從的法定通知發出警告信。然而，樓宇狀況資訊系統只記錄最新一封警告信的發出日期；(b) 樓宇狀況資訊系統內就部分不獲遵從的法定通知而發出警告信的記錄未獲適時更新；及 (c) 至於為法定通知在土地註冊處註冊一事，樓宇狀況資訊系統並沒有適時更新部分通知轉介土地註冊處的日期，而部分通知的資料在輸入系統時出現問題 (例如錯誤記錄為就樓宇公用部分送達的通知)(第 3.12 及 3.14 段)。

10. ***需繼續加強把不獲遵從的法定通知轉介檢控組*** 屋宇署表示，為有效發揮阻遏作用，該署通常會向不遵從強制驗樓計劃法定通知但又沒有合理辯解的個案進行檢控。這些個案會轉介屋宇署法律事務組或快速檢控組 (自 2019 年 1 月起)(通稱檢控組)，由檢控組安排就理據充足的個案向相關的樓宇業主發出傳票。審計署發現，2019 年有 1 071 份不獲遵從的法定通知被轉介檢控組以進行檢控，當中 696 份 (65%) 通知是在法定通知完成限期屆滿後超過 2 年至 6 年，才被轉介檢控組 (第 3.17 及 3.21 段)。

11. ***檢控行動有可予改善之處*** 根據屋宇署的指引，長時間未獲遵從的個案或嚴重的個案，應立即予以轉介以進行檢控。然而，屋宇署的指引並未闡明哪些個案才算嚴重，應立即予以轉介以進行檢控。此外，根據屋宇署的指引，凡

因沒有遵從強制驗樓計劃法定通知而被法庭定罪的個案，一旦確定業主持續不遵從法定通知但又沒有合理辯解，個案應立即轉介予檢控組以進行第二次檢控。截至 2020 年 4 月，有 430 份不獲遵從的法定通知的涉案人士被定罪。審計署留意到，截至2020年4月，仍有130份 (430份的30%) 法定通知不獲遵從，其中 26 份在被告被定罪後超過 1 年至 3.5 年持續不獲遵從。然而，截至 2020 年 4 月，這些個案仍未被轉介以進行第二次檢控 (第 3.24 段)。

監察註冊檢驗人員呈交文件的情況

12. ***部分強制驗樓計劃文件沒有適時呈交*** 根據《建築物 (檢驗及修葺) 規例》，註冊檢驗人員須在指定期限內，就強制驗樓計劃的訂明檢驗和訂明修葺向屋宇署呈交各項文件。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，審計署留意到：(a) 屋宇署在 2019 年收到 7 408 份由註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃樓宇檢驗證明書，其中 3 860 份 (52%) 是在樓宇檢驗完成後超過 7 天至 4.5 年 (平均為 56 天) 才收到，並不符合法例的 7 天規定；及 (b) 屋宇署在 2019 年收到 607 份由註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃樓宇修葺證明書，其中 238 份 (39%) 是在樓宇修葺完成後超過 14 天至 4.5 年 (平均為 162 天) 才收到，並不符合法例的 14 天規定 (第 4.6 段)。

13. ***屋宇署需長時間才完成強制驗樓計劃下部分文件的審核工作*** 屋宇署表示，為確保檢驗和修葺工程已按照《建築物條例》進行，該署透過相關作業守則和作業備考，發出詳細指引，並會檢查強制驗樓計劃的文件。在完成基本檢查 (例如核實註冊檢驗人員的註冊狀況) 後，屋宇署會揀選部分強制驗樓計劃文件進行審核。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，該署在 2019 年完成了 1 174 份強制驗樓計劃文件的審核工作。審計署發現，屋宇署就當中 213 份 (18%) 文件的審核工作是在接獲文件後超過 1 年至 5 年 (平均為 1.8 年) 才完成。審計署亦留意到，屋宇署沒有在其指引內訂明完成審核強制驗樓計劃文件的目標期限 (第 4.3 及 4.8 至 4.10 段)。

14. ***屋宇署需適時跟進在審核時發現的違規情況*** 根據屋宇署的指引，對於在審核文件時發現的違規情況，該署會向相關註冊檢驗人員發出催辦信，要求澄清及／或糾正。若註冊檢驗人員在 1 個月內或催辦信中列明的期限內仍沒有正面回應，屋宇署會向相關註冊檢驗人員發出警告信。屋宇署於 2019 年完成審核且結果為不滿意的強制驗樓計劃文件有 76 份，審計署審查了其中 10 份文件檔案，留意到其中 5 份的違規情況在截至 2020 年 4 月時仍未獲糾正，屋宇署已向相關註冊檢驗人員就該署在審核時發現的違規情況發出催辦信。雖然相

關註冊檢驗人員並沒有在催辦信列明的期限內作出回應 (超出期限 6 至 14 個月，平均為 9 個月)，但截至 2020 年 4 月，屋宇署仍沒有向相關註冊檢驗人員發出警告信，並不符合屋宇署指引的要求 (第 4.4 及 4.11 段)。

15. ***樓宇狀況資訊系統的記錄有不一致之處*** 根據屋宇署的指引，在收到委任註冊檢驗人員通知、樓宇檢驗證明書和樓宇修葺證明書 (如有需要) 後，該署便會視相關強制驗樓計劃法定通知已獲遵從。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，截至 2020 年 4 月，獲遵從的強制驗樓計劃法定通知共有 35 639 份。然而，審計署留意到：(a) 有 4 747 份 (13%) 法定通知，在樓宇狀況資訊系統並沒有收到委任註冊檢驗人員作樓宇檢驗和修葺的通知的記錄；(b) 有 1 314 份 (4%) 法定通知，在樓宇狀況資訊系統並沒有收到樓宇檢驗證明書的記錄；及 (c) 有 596 份 (2%) 法定通知，在樓宇狀況資訊系統有收到樓宇檢驗證明書的記錄，顯示樓宇須進行修葺，但系統卻沒有收到樓宇修葺證明書的記錄 (第 4.20 段)。

16. ***可善用樓宇狀況資訊系統把屋宇署審核結果編彙成管理資料*** 審計署留意到，屋宇署沒有定期就其審核強制驗樓計劃文件的結果編彙成管理資料 (例如重點介紹或摘要)，包括違規情況的性質和嚴重程度，以及就文件內的違規情況所採取的跟進行動 (例如發出催辦信及／或警告信)(第 4.22 段)。

審計署的建議

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

揀選樓宇以發出法定通知

(a) **持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目，進一步精簡強制驗樓計劃，並為計劃制訂長遠策略，以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的 (第 2.34(a) 段)；**

(b) **考慮在屋宇署管制人員報告中，就“為進行強制驗樓計劃的訂明檢驗並在有需要時進行訂明修葺而選定的目標樓宇”這項主要衡量服務表現準則提供較明確的定義 (第 2.34(b) 段)；**

(c) **顧及樓宇評分制度的其他揀選準則，持續檢討採用首要揀選準則以揀選強制驗樓計劃目標樓宇的做法 (第 2.34(c) 段)；**

(d) 把強制驗樓計劃揀選目標樓宇的所有準則納入屋宇署的指引內 (第 2.34(d) 段)；

(e) 把所有被選取樓宇委員會揀選但其後被屋宇署剔除的樓宇數目和剔除原因告知委員會 (第 2.34(f) 段)；

(f) 採取措施，提升樓宇狀況資訊系統的數據準確度，為揀選樓宇以發出強制驗樓計劃法定通知提供準確資料 (第 2.34(g) 段)；

(g) 在屋宇署的指引中，納入在強制驗樓計劃下揀選樓宇時，剔除最近完成修葺或正進行自願修葺且狀況良好的樓宇的做法 (第 2.34(h) 段)；

(h) 就因最近完成修葺或正進行修葺而在強制驗樓計劃揀選樓宇時被剔除的樓宇，妥善備存屋宇署的相關評核記錄 (第 2.34(i) 段)；

(i) 加強行動，以推廣自願檢驗樓宇，並鼓勵業主主動及適時進行所需的樓宇修葺工程 (第 2.40 段)；

跟進法定通知遵從情況的行動

(j) 密切監察強制驗樓計劃法定通知的遵從情況，並就不遵從的個案採取合適的跟進行動 (例如發出警告信)(第 3.15(a) 段)；

(k) 加強行動，確保按照屋宇署的指引，把就樓宇公用部分送達的強制驗樓計劃法定通知，適時轉介土地註冊處註冊 (第 3.15(b) 段)；

(l) 考慮改善樓宇狀況資訊系統，以記錄就不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知發出的所有警告信資料，並採取措施，確保適時更新樓宇狀況資訊系統內已發出警告信的記錄 (第 3.15(c) 段)；

(m) 加強行動，確保準確和適時更新樓宇狀況資訊系統內有關強制驗樓計劃法定通知在土地註冊處註冊的資料 (第 3.15(d) 段)；

(n) 繼續加強把不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知轉介檢控組以進行檢控，並探討能否精簡屋宇署的檢控工作 (第 3.32(a) 段)；

(o) 提供更多指引，以識別不遵從強制驗樓計劃法定通知的嚴重個案，以便立即轉介個案以進行檢控 (第 3.32(b) 段)；

(p) 密切監察被定罪的不遵從個案，確定有關業主有否遵從強制驗樓計劃法定通知，並轉介持續不遵從的個案，以進行第二次檢控 (第 3.32(c) 段)；

監察註冊檢驗人員呈交文件的情況

(q) 採取措施，加強監察註冊檢驗人員呈交強制驗樓計劃文件的情況 (第 4.16(a) 段)；

(r) 採取措施，致力在切實可行的情況下盡快完成屋宇署對強制驗樓計劃文件的審核工作，考慮訂明完成審核工作的目標期限，以及適時跟進在審核時發現的違規情況 (第 4.16(b) 至 (d) 段)；

(s) 檢討樓宇狀況資訊系統中，有關收到強制驗樓計劃文件和法定通知遵從情況的記錄保存工作，確保這些記錄準確完整並適時更新 (第 4.25(a) 段)；及

(t) 善用樓宇狀況資訊系統，定期就屋宇署審核強制驗樓計劃文件的結果編彙成管理資料 (第 4.25(c) 段)。

政府的回應

18. 屋宇署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　本港的樓宇失修問題存在已久。舊樓欠缺妥善維修保養，會對居民和公眾構成威脅。隨着《建築物條例》(第 123 章) 的修訂及附屬法例《建築物 (檢驗及修葺) 規例》(第 123P 章) 於 2011 年通過後，強制驗樓計劃自 2012 年 6 月 30 日起全面實施 (註 1)。強制驗樓計劃是基於“預防勝於治療”的理念，規定業主須為其物業進行定期檢驗和適時維修，從根源處理樓宇失修的問題。

1.3　在強制驗樓計劃下，《建築物條例》賦權屋宇署 (註 2) 可每 10 年向樓齡達 30 年或以上的私人樓宇 (不超過 3 層高的住用樓宇除外) 的業主發出法定通知，規定業主為其樓宇的公用部分、外牆、伸出物和招牌進行訂明檢驗，並在有需要時進行訂明修葺 (即通知獲遵從後，在該通知的日期後的 10 年期屆滿前，屋宇署不會就該樓宇的同一部分送達新的通知)。

1.4　在強制驗樓計劃下，檢驗範圍包括下列樓宇構件：

(a)　外部構件及其他實體構件 (例如外牆、晾衣架和招牌)；

(b)　結構構件 (例如柱和樑、樓梯和懸臂式伸出構築物)；

(c)　消防安全構件 (例如逃生途徑、消防和救援進出途徑及耐火結構)；

(d)　排水系統 (例如位於樓宇外牆的排水系統、公用部分的排水系統和地底下的共用排水系統)；及

註 1： *強制驗樓計劃註冊檢驗人員的註冊工作自 2011 年 12 月 30 日展開，而強制驗樓計劃則於 2012 年 6 月 30 日起全面實施。*

註 2： *根據《建築物條例》，建築事務監督 (即屋宇署署長) 有權發出強制驗樓計劃法定通知。為求簡明，本審計報告書稱建築事務監督為屋宇署。*

(e) 找出位於樓宇公用部分、公用部分以外的樓宇外部 (例如外牆、天台或平台、與樓宇毗鄰的庭院或斜坡) 的僭建物，或在樓宇面向或緊連的任何街道上的僭建物 (註 3)。

1.5 樓宇常見需要修葺的情況包括：

(a) 外牆批盪和飾面脫落 (例子見照片一)；

(b) 欠妥的公共樓梯 (例子見照片二)；

(c) 外牆排水管滲漏或破爛 (例子見照片三)；及

(d) 欠妥的防火門 (例子見照片四)。

照片一

外牆批盪和飾面脫落

資料來源：屋宇署的記錄

照片二

欠妥的公共樓梯

資料來源：屋宇署的記錄

註 3： *屋宇署表示，強制驗樓計劃的範圍包括找出僭建物並保證其安全。雖然未必需要在強制驗樓階段拆除僭建物，但屋宇署會根據執法政策取締僭建物 (包括優先取締對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物和新建的僭建物)。*

照片三

外牆排水管滲漏或破爛

資料來源：屋宇署的記錄

照片四

欠妥的防火門

資料來源：屋宇署的記錄

揀選樓宇以發出法定通知

1.6　強制驗樓計劃涵蓋樓齡達 30 年或以上的私人樓宇 (不超過 3 層高的住用樓宇除外)(見第 1.3 段)。屋宇署表示，截至 2019 年 12 月，撇除因不超過 3 層高而未被納入強制驗樓計劃的住用樓宇，香港共有 28 844 幢私人樓宇 (註 4)，包括 18 066 幢樓齡達 30 年或以上的樓宇 (即強制驗樓計劃涵蓋的樓宇 —— 見表一)。

註 4： *屋宇署表示，該署是根據其電腦系統 (即樓宇狀況資訊系統 —— 見第 2.25(b) 段註 27) 內的樓宇識別號碼，為強制驗樓計劃計算樓宇數目。例如共用同一逃生途徑的構築物 (例如平台建築的部分)，會被視作一幢樓宇。*

表一

私人樓宇數目
(2019 年 12 月)

樓齡 (年)	私人樓宇數目 (註)	
9 或以下	2 237	
10 至 19	3 303	
20 至 29	5 238	
30 至 39	5 472	
40 至 49	5 246	
50 至 59	4 921	18 066
60 至 69	1 772	
70 或以上	655	
總計	28 844	

資料來源：屋宇署的記錄

註： 並未計算不超過 3 層高的住用樓宇，因為這些樓宇並未納入強制驗樓計劃內。

1.7 在強制驗樓計劃涵蓋的樓宇中，每年會有一定數量的目標樓宇被揀選以發出法定通知。屋宇署會向被揀選樓宇的業主發出法定通知，做法如下：

(a) 就樓宇公用部分的構件，如樓宇有成立業主立案法團便會向業主立案法團送達通知，否則會向樓宇的所有業主送達通知；及

(b) 就個別業主所擁有的構件，包括個別業主專用的私人擁有外牆和伸出物 (例如露台、外廊和招牌 (註 5))，會向有關業主送達通知。

截至 2020 年 4 月，在強制驗樓計劃下發出的法定通知合共有 82 177 份 (涉及 5 308 幢樓宇)。

註 5： *根據《建築物條例》，如有招牌豎設在建築物的某處所上，法定通知會送達：(a)(如該招牌為某人而豎設) 該人；(b)(如不能尋獲該人) 會收取任何租金或其他金錢代價的人；或 (c)(如不能尋獲上文 (a) 及 (b) 項所提述的人) 豎設該招牌的樓宇處所的擁有人。*

跟進法定通知遵從情況的行動

1.8　樓宇業主收到強制驗樓計劃法定通知後，須於指定期限內委任註冊檢驗人員 (註 6) 為樓宇進行訂明檢驗，並在有需要時委任註冊承建商 (註 7) 進行訂明修葺。強制驗樓計劃的樓宇檢驗和修葺的主要步驟 (有關摘要見圖一) 如下：

(a) ***委任註冊檢驗人員***　樓宇業主收到強制驗樓計劃法定通知後，須委任註冊檢驗人員，為樓宇的公用部分或個人擁有的構件進行訂明檢驗。註冊檢驗人員須採用指明表格，向屋宇署呈交有關委任註冊檢驗人員的通知 (即委任註冊檢驗人員通知)；

(b) ***樓宇檢驗***　註冊檢驗人員會為樓宇公用部分或個人擁有的構件進行訂明檢驗。完成樓宇檢驗後，註冊檢驗人員須採用指明表格，向屋宇署呈交證明書 (即樓宇檢驗證明書)，證明檢驗工作已經完成，並附上檢驗報告 (如有需要進行訂明修葺，則須包括修葺建議)。如樓宇檢驗證明書顯示樓宇公用部分或個人擁有的構件均安全穩妥，無須進行修葺，屋宇署會向業主發出確認信，證明強制驗樓計劃下所發出的法定通知已獲遵從；及

(c) ***樓宇修葺***　如樓宇檢驗證明書顯示有關樓宇需要修葺，業主須委任註冊承建商，在註冊檢驗人員 (註 8) 監督下，根據檢驗報告內的修葺建議進行訂明修葺。在樓宇修葺完成後，註冊檢驗人員須採用指明表格，向屋宇署呈交證明書 (即樓宇修葺證明書)，證明修葺已完成，並附上完工報告。此外，註冊檢驗人員亦須申報與進行修葺的註冊承建商沒有業務聯繫。屋宇署在收到完工報告和樓宇修葺證明書後，會向業主發出確認信，證明強制驗樓計劃下所發出的法定通知已獲遵從。

屋宇署表示，該署會抽樣審核註冊檢驗人員所呈交的證明書、檢驗報告和完工報告 (見第 1.11(c) 段)。至於被屋宇署揀選進行審核的已呈交文件，該署只有在審核時沒有發現違規情況，或所發現的違規情況已獲糾正後，才會發出確認信。

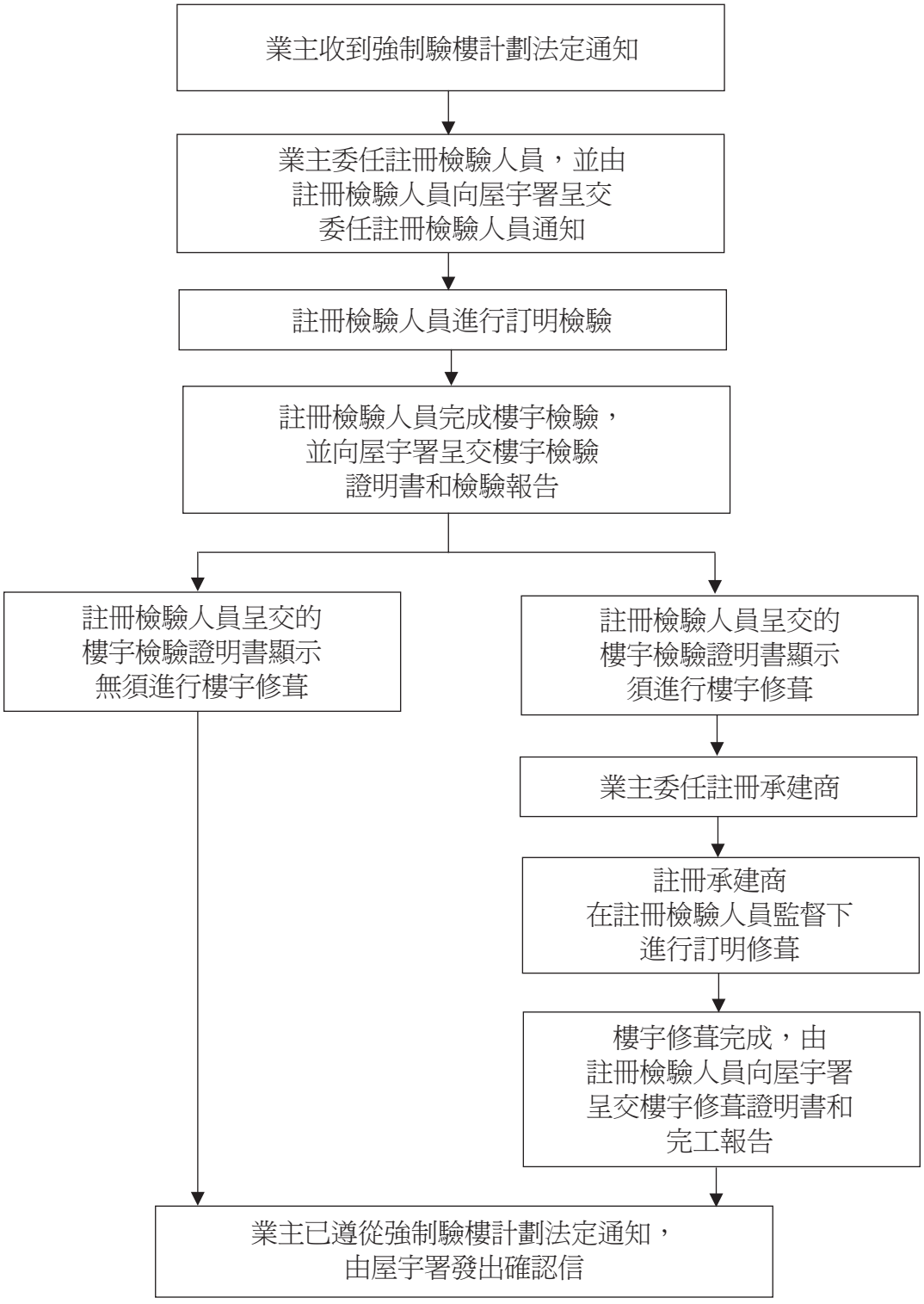
註 6： *註冊檢驗人員須為認可人士、註冊結構工程師或在樓宇建造、修葺和保養方面具備相關工作經驗的註冊建築專業人士，並名列於屋宇署所備存的檢驗人員名冊內。*

註 7： *在強制驗樓計劃下，獲委任進行所需修葺工程的註冊承建商，須為名列於屋宇署所備存相關承建商名冊內的註冊一般建築承建商或合資格進行修葺工程的註冊小型工程承建商。註冊小型工程承建商只能進行其獲註冊級別、類型和項目的小型工程。*

註 8： *業主可委任進行訂明檢驗的註冊檢驗人員或另一名註冊檢驗人員，以監督訂明修葺。*

圖一

強制驗樓計劃的樓宇檢驗和修葺的主要步驟



資料來源：屋宇署的記錄

1.9　如業主不遵從強制驗樓計劃法定通知，屋宇署可以向他們發出警告信和進行檢控。屋宇署也可安排顧問和承建商，代業主進行所需檢驗和修葺工程(即代辦工程)，並向業主追討相關費用。

監察註冊檢驗人員呈交文件的情況

1.10　根據強制驗樓計劃，註冊檢驗人員負責進行訂明檢驗及／或監督註冊承建商的訂明修葺 (見第 1.8 段)。截至 2020 年 4 月，註冊檢驗人員共有 556 名。

1.11　屋宇署負責確保妥善規管註冊檢驗人員。該署表示會透過各種措施監察註冊檢驗人員，包括：

(a) 根據《建築物條例》備存檢驗人員名冊和制訂規管機制，並成立檢驗人員註冊委員會，協助屋宇署審核申請註冊的檢驗人員的專業水平；

(b) 透過發出強制驗樓計劃作業守則和作業備考，為樓宇驗樓和修葺工程的要求和標準提供詳細指引；及

(c) 抽樣審核註冊檢驗人員所呈交的證明書、檢驗報告和完工報告，以確認訂明檢驗及訂明修葺已按照法例要求和屋宇署的作業守則和作業備考進行。如註冊檢驗人員有任何違規情況，屋宇署可對其進行檢控或紀律處分 (註 9)。

屋宇署的負責組別

1.12　屋宇署轄下強制驗樓部的兩個強制驗樓組 (見附錄 A 所載截至 2020 年 3 月 31 日的屋宇署組織架構圖摘要) 負責推行強制驗樓計劃和另一項計劃 (註 10)。截至 2020 年 3 月，兩個強制驗樓組共有 217 名人員 (包括 148 名專業和技術人員、35 名支援人員和 34 名非公務員合約僱員)。兩個強制驗樓組在

註 9：*註冊承建商如有任何違規情況，屋宇署亦可對其進行檢控或紀律處分。*

註 10：*除了強制驗樓計劃外，兩個強制驗樓組亦負責推行在 2012 年 6 月 30 日起全面實施的強制驗窗計劃。根據該計劃，屋宇署可每 5 年向樓齡達 10 年或以上的私人樓宇 (不超過 3 層高的住用樓宇除外) 的業主發出法定通知，規定業主為樓宇的所有窗戶進行訂明檢驗，並在有需要時進行訂明修葺。*

2019–20 年度所涉及的經常性開支總額約為 1.64 億元。屋宇署表示未能單就強制驗樓計劃提供分項開支。

審查工作

1.13　2020 年 5 月，審計署就屋宇署對強制驗樓計劃的管理工作展開審查。審查工作主要集中於以下範疇：

(a)　揀選樓宇以發出法定通知 (第 2 部分)；

(b)　跟進法定通知遵從情況的行動 (第 3 部分)；及

(c)　監察註冊檢驗人員呈交文件的情況 (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。

鳴謝

1.14　審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，屋宇署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：揀選樓宇以發出法定通知

2.1　本部分探討屋宇署就強制驗樓計劃下揀選樓宇以發出法定通知 (第 2.2 至 2.35 段)，以及推廣自願檢驗樓宇 (第 2.36 至 2.41 段) 的行動。

在強制驗樓計劃下揀選樓宇以發出法定通知

2.2　強制驗樓計劃涵蓋樓齡達 30 年或以上的私人樓宇 (不超過 3 層高的住用樓宇除外)。在強制驗樓計劃涵蓋的樓宇中，每年會有一定數量的目標樓宇被揀選以發出法定通知。為加強透明度和促進社區參與，當局成立選取目標樓宇諮詢委員會 (選取樓宇委員會)(註 11)，就強制驗樓計劃的樓宇揀選準則，以及揀選目標樓宇以發出法定通知的事宜，向屋宇署提供意見。

2.3　***揀選準則***　屋宇署表示，自 2017 年 10 月起，揀選強制驗樓計劃的目標樓宇以發出法定通知的工作以風險為本的方式進行。屋宇署制定了樓宇評分制度，為強制驗樓計劃涵蓋的所有樓宇排列優先次序。根據樓宇評分制度，樓宇會按揀選準則加以評分，而評分較高 (即潛在風險相對較高) 的樓宇會被優先揀選以發出強制驗樓計劃法定通知。揀選準則如下：

(a)　***樓齡***　會優先揀選樓齡較高的樓宇；

(b)　***樓宇狀況***　會考慮過往 12 個月有關樓宇失修的舉報和所進行的緊急修葺工程，以及尚未獲遵從的修葺／勘測令 (註 12)；

(c)　***樓宇管理***　會優先揀選“三無大廈”(註 13)；

(d)　***對公眾構成的風險***　會優先揀選有懸臂式平板露台或懸臂式平板簷篷的樓宇；及

註 11：*選取樓宇委員會的主席為一名屋宇署助理署長，委員包括專業團體 (即香港建築師學會、香港工程師學會、香港測量師學會和香港物業管理公司協會) 會員、香港房屋協會成員和 18 個區議會的議員 (輪流由 6 名議員參與每次會議)。*

註 12：*若樓宇已變得危險或可變得危險，屋宇署可根據《建築物條例》第 26 條發出修葺令，要求業主進行樓宇修葺工程。若發現樓宇有破舊或欠妥之處，該署可根據《建築物條例》第 26A 條發出勘測令，要求業主為樓宇進行勘測，並呈交補救工程建議。*

註 13：*“三無大廈”指沒有業主立案法團或任何形式的居民組織，亦沒有聘用物業管理公司負責大廈管理的樓宇。*

(e) ***樓宇集群*** 若一個地段內的多幢樓宇由各業主共同負責公用部分的樓宇保養和維修，有關樓宇便會構成樓宇集群。若集群中的一幢樓宇被揀選，其餘樓宇不論評分高低，亦會一併被揀選。

2.4 ***不會被揀選的樓宇*** 根據屋宇署的指引：

(a) 若樓宇被送達強制驗樓計劃法定通知並已遵從該通知，則不會在該通知發出日期起計10年內，就該樓宇的同一部分送達新的通知；

(b) 若樓宇正接受香港房屋協會的自願樓宇評審計劃 (自願評審計劃 —— 註 14) 的評審，或在自願評審計劃下獲得滿意的樓宇安全評級認證，而檢驗／修葺工程是在過去 10 年內進行，將不會在強制驗樓計劃下被揀選；及

(c) 若樓宇雖沒有參加自願評審計劃，但已自願按《建築物條例》的規定完成樓宇檢驗／修葺工程，而屋宇署亦滿意樓宇已遵從與強制驗樓計劃相同的要求，有關樓宇在 10 年內或可不在強制驗樓計劃下被揀選。

需持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目並為強制驗樓計劃制訂長遠策略

2.5 2008 年 5 月，發展局向立法會發展事務委員會提供強制驗樓計劃建議的資料，表示在強制驗樓計劃下每年會有 2 000 幢私人樓宇被選定須進行樓宇檢驗。2012 年 6 月，強制驗樓計劃全面實施 (見第 1.2 段)。

2.6 2013 年 11 月，強制驗樓計劃在推行滿 1 年後，發展局告知立法會發展事務委員會，屋宇署：

(a) 在達到發出強制驗樓計劃法定通知的預期進度上遇到很大困難 (例如為實施有關計劃所涉及工作量的估算有偏差、收到大量公眾查詢，以及為受影響目標樓宇和屋苑的業主特別安排現場簡介會的要求)。因此認為有需要下調就強制驗樓計劃訂定的全年目標樓宇數目；及

註 14： *為鼓勵樓宇業主主動妥善管理和保養其樓宇，香港房屋協會於 2012 年 7 月推出自願評審計劃。凡有樓宇管理的私人住用樓宇及商住樓宇，均合資格參加，一旦獲自願評審計劃認證，屋宇署會認可有關樓宇在 10 年內符合強制驗樓計劃的要求。*

(b) 會根據運作經驗，修訂強制驗樓計劃的目標。

2.7 屋宇署在其管制人員報告載列一項衡量服務表現的主要準則，即“為進行強制驗樓計劃的訂明檢驗並在有需要時進行訂明修葺而選定的目標樓宇”，並匯報該準則每年的目標、計劃和實際數目。屋宇署表示：

(a) 目標和計劃數目是指將會揀選供考慮發出法定通知的樓宇數目；及

(b) 實際數目是指已揀選供考慮發出法定通知的樓宇數目。該數字反映屋宇署在管制人員報告截止匯報時所得的資料，並可能會按之後取得的最新資料 (例如為被揀選樓宇進行的初步查核 —— 見第 2.26(a) 段) 作出改動。因此，被揀選和發出法定通知的樓宇實際數目，或會與屋宇署管制人員報告所匯報的實際數目不同。

表二載列屋宇署管制人員報告所載在 2012 年 (強制驗樓計劃於 2012 年 6 月全面實施) 至 2020 年期間的數目。

表二

屋宇署管制人員報告所載為發出
強制驗樓計劃法定通知而揀選的樓宇數目
(2012 至 2020 年)

年份	將會揀選供考慮發出法定通知的樓宇目標數目	已揀選供考慮發出法定通知的樓宇實際數目 (註 1)	
2012	2 000 (計劃：1 500 — 註 2)	949 (註 3)	
2013	2 000	1 576	
2014	2 000 (計劃：1 000 — 註 2)	1 018	
2015	650	650	5 959
2016	500	500	
2017	400	436	
2018	400	427	
2019	400	403	
2020	600	尚未公布 (註 4)	

資料來源：屋宇署管制人員報告

註 1： 屋宇署表示：(a) 截至 2020 年 8 月，向 2019 年揀選的 403 幢目標樓宇發出法定通知的工作仍在進行；及 (b) 由於各種原因 (例如樓宇已拆卸、將會拆卸、最近完成修葺或正進行修葺 —— 見第 2.25(b) 段)，在 2012 至 2018 年期間被揀選和發出法定通知的樓宇實際總數為 5 308 幢，較屋宇署管制人員報告所載的總數 5 556 幢為少。近年，這方面的差異均少於 5%，例如在 2016 至 2018 年期間被揀選和發出法定通知的樓宇實際數目分別為 476 幢、430 幢和 424 幢，而管制人員報告所載的數字則分別為 500 幢、436 幢和 427 幢，兩組數字的差異分別為 4.8%、1.4% 和 0.7%。

註 2： 屋宇署在其管制人員報告中，載列將會揀選供考慮發出強制驗樓計劃法定通知的樓宇目標和計劃數目。除 2012 和 2014 年外，這兩個數目在其他年份 (即 2013 年和 2015 至 2020 年) 均相同。根據管制人員報告，2012 和 2014 年的計劃數目較目標數目為少，原因如下：(a) 2012 年的計劃數目為 1 500 幢，目標數目則為 2 000 幢，這是因為當時預期強制驗樓計劃的全面實施會在 2012 年第二季展開；及 (b) 2014 年的計劃數目為 1 000 幢，目標數目則為 2 000 幢，這是因為計劃在推行時遇到很大困難 (見第 2.6(a) 段)。

註 3： 強制驗樓計劃在 2012 年 6 月 30 日開始全面實施。

註 4： 屋宇署表示，選取樓宇委員會在 2020 年 8 月 25 日通過在 2020 年揀選 600 幢目標樓宇和另外 300 幢替補樓宇 (以供在有需要時替代被揀選的目標樓宇)，以發出強制驗樓計劃法定通知。

2.8　如表二所示，關於這項涉及在強制驗樓計劃下揀選目標樓宇的主要衡量服務表現準則 (見第 2.7 段)：

(a) 由於各種原因 (見第 2.7 段表二的註 2)，2012 (強制驗樓計劃在 2012 年 6 月起全面實施) 和 2014 年的樓宇計劃數目 (分別為 1 500 幢和 1 000 幢) 較 2 000 幢的目標數目為少；

(b) 自 2013 年 (即全年推行強制驗樓計劃的第一年) 以來，樓宇目標數目由 2014 年的 2 000 幢減至 2019 年的 400 幢 (即 2015 年為 650 幢、2016 年為 500 幢、2017 至 2019 年為 400 幢)，而 2020 年的數目則增加至 600 幢；及

(c) 2012 和 2013 年的樓宇實際數目較目標和計劃數目為少。2014 年的實際數目較目標數目為少，但較計劃數目為多。2015 至 2019 年的實際數目等於或超過目標數目 (與計劃數目相同)。

2.9　2020 年 8 月和 9 月，屋宇署告知審計署：

(a) 自 2012 年推行強制驗樓計劃以來，屋宇署一直監察強制驗樓計劃的進展，並留意到由於推行強制驗樓計劃的工作量龐大，加上收到大量公眾查詢和意見，令其工作進度未能達標。屋宇署已根據積累的經驗調整策略，包括調整工作優次，着重加強所發出的法定通知的遵從情況。因此，2014 年以後的樓宇目標數目逐漸減少；

(b) 因應樓宇的目標數目有所調整，以及善用可動用的資源，屋宇署以風險為本的方式揀選目標樓宇。根據樓宇評分制度，評分較高 (即潛在風險相對較高) 的樓宇會被揀選推行強制驗樓計劃；

(c) 屋宇署通過各種公眾教育活動，鼓勵樓宇業主自願進行所需的檢驗和修葺工程，確保樓宇保養良好和安全；

(d) 屋宇署會根據推行強制驗樓計劃所需人手、實際運作經驗、市場情況、持份者和社區人士的意見，以及為業主提供的支援計劃，每年檢討樓宇的目標數目；及

(e) 屋宇署會進一步精簡強制驗樓計劃，以加快計劃的推行步伐，並會檢討業主遵從法定通知的進展，以制訂強制驗樓計劃的長遠策略。

2.10　審計署留意到，截至 2019 年 12 月，在強制驗樓計劃涵蓋的 18 066 幢樓宇中，估計約有 12 000 幢樓宇未被揀選以發出法定通知 (註 15)。根據 2020 年每年揀選 600 幢樓宇的目標，選出上述約 12 000 幢樓宇需要約 20 年 (註 16)，更遑論在 2019 年後才涵蓋在強制驗樓計劃內的樓宇 (註 17)。由於強制驗樓計劃是基於“預防勝於治療”的理念，規定業主須為其物業進行定期檢驗和適時維修，從根源處理樓宇失修的問題 (見第 1.2 段)，審計署認為，屋宇署需顧及推行強制驗樓計劃的所有相關因素 (例如運作經驗和樓宇業主的遵從情況)，持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目，進一步精簡強制驗樓計劃，並為計劃制訂長遠策略，以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的。

2.11　審計署亦留意到，屋宇署的管制人員報告並沒有載列“為進行強制驗樓計劃的訂明檢驗並在有需要時進行訂明修葺而選定的目標樓宇”這項主要衡量服務表現準則的明確定義 (見第 2.7 段)。屋宇署宜考慮在管制人員報告中，就這項主要衡量服務表現準則提供較明確的定義，以提高透明度和問責程度。

需持續檢討揀選準則

2.12　在 2017 年 10 月舉行的選取樓宇委員會會議上，屋宇署告知選取樓宇委員會：

(a) 鑑於最近有私人樓宇的部分露台倒塌，屋宇署審視了強制驗樓計劃揀選目標樓宇的準則，認為應以風險為本的方式揀選目標樓宇，優先揀選潛在風險相對較高的樓宇進行強制驗樓，藉此有效運用資源，保障公眾和樓宇安全；及

(b) 部分現行的揀選準則與安全風險沒有直接關係，或未能有效反映樓宇的實際狀況，應予剔除 (註 18)。因此，屋宇署建議修訂揀選

註 15：*約 12 000 幢樓宇這個計算結果，源於強制驗樓計劃涵蓋的樓宇數目 (18 066 幢) 與在 2012 至 2019 年期間被揀選的目標樓宇數目 (5 959 幢)(見第 2.7 段表二) 的相減結果。*

註 16：*由於只有少部分強制驗樓計劃所涵蓋的樓宇參與自願檢驗樓宇 (見第 2.37 段)，故對為期 20 年的估算影響輕微。*

註 17：*舉例來說，在 2020、2021 和 2022 年分別會有 572 幢、668 幢和 504 幢樓宇的樓齡踏入 30 年，這些樓宇會被涵蓋在強制驗樓計劃內。*

註 18：*屋宇署表示，部分現行的揀選準則 (例如樓宇的一般維修記錄和僭建物數目) 與安全風險沒有直接關係，或未能有效反映樓宇的實際狀況，因此建議剔除。*

準則 (包括剔除部分準則) 和樓宇評分制度，以風險為本的方式揀選樓宇。

2.13　選取樓宇委員會同意採納屋宇署修訂揀選準則和樓宇評分制度的建議，而修訂準則已納入屋宇署的指引。根據樓宇評分制度，樓宇會按以下 4 項揀選準則加以評分：

(a)　樓齡；

(b)　樓宇狀況；

(c)　樓宇管理；及

(d)　對公眾構成的風險。

2.14　在 2017 年 10 月的同一個會議上，屋宇署亦告知選取樓宇委員會，只有樓齡達 50 年或以上的私人住用或商住樓宇才會被揀選以發出強制驗樓計劃法定通知。最終，選取樓宇委員會通過樓宇提名名單 (只包括樓齡達 50 年或以上的私人住用或商住樓宇)。然而，審計署留意到，這項首要揀選準則並沒有納入屋宇署的指引內。審計署審查了這項根據樓宇類型和樓齡制定的首要揀選準則的運用情況，結果載於第 2.15 至 2.20 段。

2.15　***部分樓宇雖不符合首要揀選準則但獲較高評分***　在 2019 年為強制驗樓計劃揀選樓宇時，屋宇署根據樓宇評分制度為 9 994 幢樓宇評分 (下稱獲評分樓宇名單 —— 另見第 2.22 段)。2019 年 8 月，屋宇署告知選取樓宇委員會：

(a)　有 2 986 幢樓齡達 50 年或以上的私人住用或商住樓宇，合資格進行強制驗樓計劃；及

(b)　首 400 幢樓宇被提名為強制驗樓計劃的目標樓宇，其後的 200 幢樓宇會預留作替補之用 (註 19)(即提名名單共有 600 幢樓宇)。

最終，選取樓宇委員會通過揀選提名名單所載的 600 幢樓宇 (見上文 (b) 項)，以發出強制驗樓計劃法定通知。

註 19：*屋宇署表示，該署自 2015 年起提名替補樓宇，在有需要時替代強制驗樓計劃下被揀選的目標樓宇。*

2.16　審計署留意到，在獲評分樓宇名單的 9 994 幢樓宇中，有 404 幢的評分較部分在呈交予選取樓宇委員會的提名名單內的樓宇為高 (註 20)。然而，因為這些樓宇不符合首要揀選準則 (即樓齡達 50 年或以上的私人住用或商住樓宇)，所以未被納入提名名單。該 404 幢樓宇的詳情如下：

(a) 176 幢為私人住用或商住樓宇，樓齡介乎 30 至 49 年 (即樓齡在 50 年以下)(註 21)(其中 75 幢的樓齡介乎 30 至 39 年 (即樓齡在 40 年以下))；及

(b) 228 幢為非住用或非商住的私人樓宇 (例如工業或商業樓宇)，樓齡 30 年或以上 (部分屬戰前樓宇)(註 22)。

2.17　***不符合首要揀選準則的私人樓宇涉及樓宇構件墮下事故***　審計署留意到，多年來私人樓宇不時發生樓宇構件 (例如混凝土) 墮下事故。屋宇署表示，在 2017 年 1 月至 2020 年 6 月期間，強制驗樓計劃所涵蓋的樓宇共發生 435 宗樓宇構件墮下事故 (註 23)。在該 435 宗事故中：

符合首要揀選準則

(a) 有 208 宗 (48%) 事故涉及私人住用或商住樓宇，事發時涉事樓宇的樓齡約 50 年或以上 (部分屬戰前樓宇)；

不符合首要揀選準則

(b) 有 173 宗 (40%) 事故涉及私人住用或商住樓宇，事發時涉事樓宇的樓齡介乎約 30 至 49 年 (即樓齡在 50 年以下)(其中 60 幢的樓齡在事發時介乎 30 至 39 年 (即樓齡在 40 年以下))；及

註 20：*提名名單內共有 600 幢樓宇 (評分介乎 10 至 75 分)，部分樓宇因屬樓宇集群的一部分，故不論評分均被一併揀選 (見第 2.3(e) 段)。除了這些因屬樓宇集群而被揀選的樓宇外，其他樓宇的評分介乎 25 至 75 分。*

註 21：*該 176 幢私人住用或商住樓宇的樓齡介乎 30 至 49 年，而且評分較部分提名名單內的樓宇為高，當中：(a) 有 147 幢的評分較提名名單內首 400 幢樓宇中部分樓宇的評分為高；及 (b) 有 29 幢樓宇的評分較提名名單內 200 幢替補樓宇中部分樓宇的評分為高。*

註 22：*該 228 幢非住用或非商住私人樓宇的樓齡為 30 年或以上，而且評分較部分提名名單內的樓宇為高，當中：(a) 有 160 幢的評分較提名名單內首 400 幢樓宇中部分樓宇的評分為高；及 (b) 有 68 幢樓宇的評分較提名名單內 200 幢替補樓宇中部分樓宇的評分為高。*

註 23：*屋宇署表示，沒有備存私人樓宇發生樓宇構件墮下事故導致的傷亡數字。*

(c) 有 54 宗 (12%) 事故涉及非住用或非商住的私人樓宇 (例如工業或商業樓宇)，事發時涉事樓宇的樓齡約 30 年或以上 (部分屬戰前樓宇)。

在 435 宗事故中，有 227 宗 (52%── 見上文 (b) 和 (c) 項) 涉及樓宇構件墮下事故的樓宇並不符合首要揀選準則。因此，屋宇署呈交予選取樓宇委員會的目標樓宇提名名單不會包括這些樓宇。

2.18 2020 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 較新的樓宇通常管理和保養較佳，為了善用現有資源和遵循及時保養舊樓的政府政策，屋宇署於 2017 年採用以風險為本的方式。在揀選強制驗樓計劃的目標樓宇時，會集中揀選樓齡達 50 年或以上的私人住用或商住樓宇，因為這些樓宇構成的潛在樓宇安全風險相對較高，而業主在樓宇保養和維修方面的協調稍遜。參與強制驗樓計劃能令這些業主更明白他們有責任適時保養樓宇，防患未然。2017 年，選取樓宇委員會討論並通過採用以風險為本的方式和首要揀選準則；

(b) 已檢討首要揀選準則。2020 年 8 月 25 日，選取樓宇委員會通過把首要揀選準則修訂為樓齡達 40 年或以上的私人住用或商住樓宇。經修訂的準則用作揀選 2020 年的目標樓宇 (見第 2.7 段表二的註 4)；及

(c) 至於其他不符合首要揀選準則的樓宇，屋宇署會按《建築物條例》發出勘測或修葺令 (見第 2.3(b) 段的註 12)，繼續跟進其不妥善之處，以確保樓宇安全。除跟進由市民舉報的樓宇不妥善之處外，屋宇署亦主動進行大規模行動，就僭建物和失修或欠妥的樓宇採取執法行動。如在樓宇外部發現明顯的欠妥之處，屋宇署會考慮發出修葺令指令業主進行修葺，或就對公眾構成迫切危險的情況安排緊急修葺工程。

2.19 縱然強制驗樓計劃揀選目標樓宇的首要揀選準則已於 2020 年 8 月 25 日修訂 (見第 2.18(b) 段)，但經修訂的準則仍然以樓宇類型和樓齡 (即樓齡達 40 年或以上的私人住用或商住樓宇) 為依歸。審計署留意到：

(a) 根據樓宇評分制度，樓宇類型並非一項揀選準則，而樓齡亦只是4項揀選準則之一 (見第2.13段)。在其他3項準則中，樓宇狀況是一項重要準則，其最高分數 (60分) 較樓齡的分數 (20分) 為高；

(b) 強制驗樓計劃所涵蓋的部分樓宇雖然不符合首要揀選準則 (即樓宇類型不符 (例如工業樓宇)，或樓齡低於首要準則的指定樓齡)，但獲較高評分或曾涉及樓宇構件墮下事故 (見第2.16和2.17段 (b) 及 (c) 項)，同樣可能對公眾安全構成高風險；及

(c) 首要揀選準則 (包括在2017年10月起採用的前準則 (見第2.14段) 和在2020年8月起採用的現行準則) 並沒有納入屋宇署指引內。

2.20 審計署認為，顧及樓宇評分制度的其他揀選準則 (例如樓宇狀況)，屋宇署需持續檢討採用首要揀選準則以揀選強制驗樓計劃目標樓宇的做法，以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的。屋宇署亦需把強制驗樓計劃揀選目標樓宇的所有準則納入其指引內。

強制驗樓計劃所涵蓋的部分樓宇沒有根據樓宇評分制度評分

2.21 2019年5月，就一位立法會議員查詢選取樓宇委員會在揀選強制驗樓計劃的目標樓宇時，會否把過往曾進行訂明檢驗和修葺的樓宇排在較後的優次位置，屋宇署告知立法會發展事務委員會和民政事務委員會：

(a) 選取樓宇委員會每年會在考慮各項因素後，以風險為本的方式揀選強制驗樓計劃的目標樓宇；及

(b) 所有樓宇 (包括已完成強制驗樓計劃的樓宇) 會被評分，以便為強制驗樓計劃訂定行動的優次。

屋宇署表示，為強制驗樓計劃涵蓋的所有樓宇評分，是為了建立資料庫，以作檢討用途。

2.22 審計署留意到，在2019年為強制驗樓計劃揀選樓宇時，屋宇署是根據截至2018年12月的私人樓宇名單排列樓宇優先次序。截至2018年12月，強制驗樓計劃涵蓋的樓宇共有17 508幢，但只有9 994幢 (57%) 獲屋宇署根據樓宇評分制度評分，其餘7 514幢 (即17 508幢 – 9 994幢) 則未獲評分。

2.23　2020年9月，屋宇署告知審計署，沒有為7 514幢樓宇評分 (見第2.22段) 的主要原因，是當中樓宇大多已在過去10年在強制驗樓計劃下被揀選 (見第2.4(a)段)。

2.24　審計署認為，屋宇署需採取措施，確保強制驗樓計劃涵蓋的所有樓宇均按需要，根據樓宇評分制度獲得評分，以作檢討用途。

部分被選取樓宇委員會揀選的樓宇其後被剔除

2.25　在選取樓宇委員會通過提名名單後，屋宇署可因應不同原因 (見下文 (b)項)，更改獲通過樓宇名單上的部分樓宇。屋宇署表示，該署共剔除了76幢在2017至2019年期間被選取樓宇委員會揀選的樓宇，包括67幢有替補名單的樓宇作替代的樓宇和9幢沒有替補的樓宇 (註24)。審計署留意到以下事項：

(a) ***沒有告知選取樓宇委員會部分被揀選的樓宇其後被剔除***　在2017年被揀選的樓宇 (註25) 中，屋宇署雖已告知選取樓宇委員會該署其後剔除並安排替補的樓宇數目 (即13幢) 和剔除原因，但沒有告知選取樓宇委員會該署其後剔除但沒有安排替補的樓宇數目 (即6幢) 和剔除原因。審計署認為，屋宇署需把所有被選取樓宇委員會揀選但其後被該署剔除的樓宇數目和剔除原因告知委員會，包括被剔除但沒有安排替補的樓宇；及

註24：*在67幢被剔除但有替補的樓宇中，有13幢、34幢和20幢分別在2017、2018和2019年被揀選。在9幢被剔除而沒有替補的樓宇中，有6幢和3幢分別在2017和2018年被揀選。*

註25：*屋宇署表示，關於在2018年被揀選的樓宇，該署已就其後剔除的所有樓宇告知選取樓宇委員會 (即在2019年8月告知委員會有關被剔除但有替補的34幢樓宇，以及在2020年8月告知委員會有關被剔除但沒有替補的3幢樓宇)。*

(b) ***需提升屋宇署電腦系統的數據準確度*** 對於在 2017 至 2019 年期間被揀選，而其後被剔除但有替補的 67 幢樓宇，屋宇署表示，剔除這些樓宇的其中一個原因 (註 26)，是因為該署的電腦系統 (即樓宇狀況資訊系統 —— 註 27) 數據出現問題，導致 7 幢樓宇被錯誤揀選。例如，在樓宇狀況資訊系統內有關樓宇狀況的舉報宗數較實際為多。審計署認為，屋宇署需採取措施，提升樓宇狀況資訊系統的數據準確度，為揀選樓宇以發出強制驗樓計劃法定通知提供準確資料。

需妥善備存樓宇修葺評核的記錄

2.26 屋宇署表示：

(a) 選取樓宇委員會在通過提名名單後，屋宇署在發出強制驗樓計劃法定通知前會進行初步查核，包括就樓宇狀況資訊系統的記錄進行案頭研究和實地視察樓宇的情況 (例如樓宇是否已拆卸、將會拆卸、最近完成修葺或正進行修葺)。初步查核的目的，是要核實提名名單上的樓宇是否符合強制驗樓計劃的揀選準則，並查找樓宇狀況資訊系統數據可能出現的問題 (見第 2.25(b) 段)。此外，屋宇署亦會參考過往的初步查核記錄，從呈交給選取樓宇委員會審批的提名名單中，刪除先前已被剔除的樓宇；及

(b) 為了減少對業主造成滋擾，屋宇署的做法是會把最近完成修葺或正進行自願修葺工程的樓宇剔除，前提是屋宇署職員已進行實地視察，證實樓宇狀況良好。

然而，審計署留意到，上文 (b) 項的做法並沒有納入屋宇署的指引內。審計署認為屋宇署需將有關做法納入其指引。

註 26： *其他原因包括樓宇：(a) 最近完成修葺或正進行修葺；(b) 已經或將會拆卸；及 (c) 所屬的樓宇集群 (見第 2.3(e) 段) 中有樓宇被剔除。*

註 27： *樓宇狀況資訊系統是一個電腦系統，用作記錄、處理和檢索市民舉報、已計劃的勘察工作、法定命令、施工令和委聘顧問的詳細資料。在揀選樓宇以發出強制驗樓計劃法定通知時，屋宇署會檢索樓宇狀況資訊系統內有關強制驗樓計劃所涵蓋的樓宇數據 (例如接獲的市民舉報宗數和尚未遵從的修葺或勘測令數目)，以作分析。*

2.27　審計署留意到，在2019年進行強制驗樓計劃的樓宇揀選工作時，有35幢樓宇的評分高於提名名單內的部分樓宇，但因為最近才完成修葺或正在進行修葺而沒有被列入提名名單。2020年9月，屋宇署告知審計署，該署根據往年進行的初步查核結果，把這35幢樓宇由提名名單中剔除。然而，沒有文件記錄顯示屋宇署評核該等樓宇的狀況為良好 (見第2.26(b)段)。審計署認為，屋宇署需妥善備存相關評核記錄。

需加強監察顧問有關發出法定通知的工作

2.28　屋宇署表示，為善用資源和提升成本效益，該署把發出強制驗樓計劃法定通知的若干行政工作外判給顧問。根據屋宇署的指引，該署應監察顧問的工作表現，確保顧問嚴格遵守已核准的計劃和時間表，以適時完成獲委派的工作和達成工作目標。若顧問的表現欠佳，屋宇署可向顧問發出警告信和表現欠佳報告 (註28)。

2.29　為了2018年被揀選的樓宇發出強制驗樓計劃法定通知，屋宇署委聘了顧問 (顧問A)，負責在12個月合約期內 (由2018年10月17日至2019年10月16日) 進行工作 (註29)。顧問A須進行以下4項工作：

(a) ***呈交案頭研究報告***　顧問A須進行案頭研究和實地視察，並完成案頭研究報告，找出所有須發出強制驗樓計劃法定通知的項目和通知應送達何人；

(b) ***擬備通知***　在屋宇署通過案頭研究報告後，顧問A須擬備法定通知 (註30) 和隨文函件，供屋宇署加簽；

(c) ***送達通知***　在屋宇署簽署法定通知後，顧問A須把通知 (包括隨文函件和單張) 送達業主，並在樓宇的當眼位置張貼通知；及

註28：*在合約期內，屋宇署會向顧問發出季度表現評核報告，並在合約完成後發出最後表現評核報告。該署可在發出警告信後，向顧問發出表現欠佳報告。若顧問在同一份顧問合約下連續收到兩個和三個表現欠佳報告，會被暫時禁止競投同一類別的屋宇署顧問工作，禁止期分別為至少3個月和至少12個月。*

註29：*該份顧問合約的金額約為200萬元，是為強制驗樓計劃和強制驗窗計劃下同時被揀選的400幢樓宇發出法定通知。*

註30：*屋宇署表示：(a)在2018年之前，屋宇署在送達強制驗樓計劃法定通知前，會向樓宇業主發出預先知會函件，提示他們的樓宇已在強制驗樓計劃下被揀選，讓他們有充分時間做好準備和預先籌備；及(b)自2018年起，屋宇署不再向被揀選樓宇的業主發出預先知會函件，而是直接發出法定通知。*

(d) ***更新樓宇狀況資訊系統記錄*** 在法定通知發出後，顧問 A 須更新樓宇狀況資訊系統內已送達法定通知的資料 (註 31)，並把通知掃描並上載到樓宇狀況資訊系統內。

2.30 審計署留意到，原定合約完成日期為 2019 年 10 月 (見第 2.29 段)，然而顧問 A 在 2020 年 6 月才完成所有工作 (即較原定合約完成日期延遲約 8 個月) (註 32)。最後，屋宇署只分別於 2019 年 5 月和 2020 年 5 月就延遲向顧問 A 發出警告信和催辦信。

2.31 2020 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 除每月進度報告外，屋宇署亦有向顧問 A 發出電郵和催辦信，以監察其工作進度。鑑於擬備和送達通知出現延遲，該署在 2019 年 5 月向顧問 A 發出警告信。其後，顧問 A 的工作表現有所改善，並於 2019 年 6 月初開始陸續發出法定通知，相關工作最終在 2019 年 12 月完成，較 2019 年 8 月的目標完成日期遲約 4 個月；及

(b) 其餘工作 (即把通知掃描和上載至樓宇狀況資訊系統) 是這類顧問合約的新項目，並不影響強制驗樓計劃的實施和合約下計劃的重要進展。顧問 A 花了不少時間才與屋宇署資訊科技組解決在初期遇到的問題。此外，由顧問 A 掃描和上載至樓宇狀況資訊系統的法定通知電子版，均須由屋宇署核實。由於過去數月爆發 2019 冠狀病毒疫情和實施特別上班安排，其餘工作最終在 2020 年 6 月完成；屋宇署亦已在 2020 年 5 月向顧問 A 發出催辦信，敦促對方糾正樓宇狀況資訊系統下掃描記錄的問題。

2.32 審計署認為，屋宇署需加強行動，以監察顧問有關發出強制驗樓計劃法定通知的工作。

註 31： *為提高透明度，屋宇署已把強制驗樓計劃法定通知的發出和其遵從情況的資料上載至該署網站和流動應用程式，以供市民查閱。*

註 32： *4 項工作 (見第 2.29 段) 各有不同的目標完成日期，例如：(a) 送達法定通知的工作 (見第 2.29(c) 段) 在 2019 年 12 月完成 (即較 2019 年 8 月這目標完成日期遲約 4 個月)；及 (b) 上載掃描版法定通知至樓宇狀況資訊系統的工作 (見第 2.29(d) 段) 在 2020 年 6 月完成 (即較 2019 年 9 月這目標完成日期遲約 9 個月)。*

匯報強制驗樓計劃資料的準確程度有可予改善之處

2.33　2019 年 5 月，發展局告知立法會發展事務委員會和民政事務委員會，截至 2018 年為止，共有 5 556 幢樓宇獲發強制驗樓計劃法定通知。然而，審計署留意到實際數目應為 5 308 幢。2020 年 9 月，屋宇署告知審計署，該署匯報了管制人員報告所載的數目 (即指已揀選供考慮發出法定通知的樓宇實際數目——見第 2.7 段表二的註 1(b))，實屬無心之失。審計署認為，屋宇署需提高匯報強制驗樓計劃資料的準確程度。

審計署的建議

2.34　審計署*建議*屋宇署署長應：

(a) 顧及推行強制驗樓計劃的所有相關因素 (例如運作經驗和樓宇業主的遵從情況)，持續檢討為發出強制驗樓計劃法定通知而揀選樓宇的目標數目，進一步精簡強制驗樓計劃，並為計劃制訂長遠策略，以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的；

(b) 考慮在屋宇署管制人員報告中，就“為進行強制驗樓計劃的訂明檢驗並在有需要時進行訂明修葺而選定的目標樓宇”這項主要衡量服務表現準則提供較明確的定義，以提高透明度和問責程度；

(c) 顧及樓宇評分制度的其他揀選準則 (例如樓宇狀況)，持續檢討採用首要揀選準則以揀選強制驗樓計劃目標樓宇的做法，以達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的；

(d) 把強制驗樓計劃揀選目標樓宇的所有準則納入屋宇署的指引內；

(e) 採取措施，確保強制驗樓計劃涵蓋的所有樓宇均按需要，根據樓宇評分制度獲得評分，以作檢討用途；

(f) 把所有被選取樓宇委員會揀選但其後被屋宇署剔除的樓宇數目和剔除原因告知委員會，包括被剔除但沒有安排替補的樓宇；

(g) 採取措施，提升樓宇狀況資訊系統的數據準確度，為揀選樓宇以發出強制驗樓計劃法定通知提供準確資料；

(h) 在屋宇署的指引中，納入在強制驗樓計劃下揀選樓宇時，剔除最近完成修葺或正進行自願修葺且狀況良好的樓宇的做法；

(i) **就因最近完成修葺或正進行修葺而在強制驗樓計劃揀選樓宇時被剔除的樓宇，妥善備存屋宇署的相關評核記錄；**

(j) **加強行動，以監察顧問有關發出強制驗樓計劃法定通知的工作；及**

(k) **提高匯報強制驗樓計劃資料的準確程度。**

政府的回應

2.35 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 為了達到強制驗樓計劃處理樓宇失修問題的目的，以及因應所得的運作經驗及持份者和社區人士的意見，屋宇署會繼續定期檢討強制驗樓計劃的推行情況，包括樓宇評分制度的揀選準則、目標樓宇數目、精簡強制驗樓計劃程序、加強樓宇狀況資訊系統以確保相關記錄準確、更新內部指引，以及加強監察顧問的工作；

(b) 自 2019 年起，屋宇署已向選取樓宇委員會匯報所有被揀選但其後被剔除的樓宇數目和剔除原因，包括被剔除但沒有安排替補的樓宇；及

(c) 自 2020 年 9 月起，就因最近完成修葺或正進行修葺而在強制驗樓計劃揀選樓宇時被剔除的樓宇，屋宇署已妥善備存相關評核記錄。

推廣自願檢驗樓宇

2.36 屋宇署表示，在收到該署的法定通知前，樓宇業主可按強制驗樓計劃的標準和程序，自行為其樓宇安排檢驗和修葺。根據屋宇署的指引：

(a) 若樓宇正接受自願評審計劃的評審，或在自願評審計劃下獲得滿意的樓宇安全評級認證，而檢驗／修葺工程是在過去10年內進行，將不會在強制驗樓計劃下被揀選 (見第 2.4(b) 段)；及

(b) 若樓宇雖沒有參加自願評審計劃，但已自願按《建築物條例》的規定完成樓宇檢驗／修葺工程，而屋宇署亦滿意樓宇已遵從與強制驗樓計劃相同的要求，有關樓宇在 10 年內或可不在強制驗樓計劃下被揀選 (見第 2.4(c) 段)。

需加強行動以推廣自願檢驗樓宇

2.37　屋宇署表示，由強制驗樓計劃於 2012 年 6 月開始推行至 2020 年 4 月，在強制驗樓計劃所涵蓋的樓宇當中：

(a) 有 41 幢樓宇正接受自願評審計劃評審或已獲認證；及

(b) 有 139 幢樓宇已向屋宇署呈交通知書，表示自願進行訂明檢驗。

2.38　在 2020 年 6 月至 9 月期間，屋宇署告知審計署，該署：

(a) 已舉辦各種公眾教育和宣傳活動，以推廣強制驗樓計劃，例如在電視和電台播放宣傳短片／聲帶、每季出版樓宇安全通訊、每年舉辦樓宇安全周和樓宇安全網上研討會，旨在令市民更了解定期保養樓宇的重要，從而促使更多人主動及適時進行所需的樓宇修葺工程；及

(b) 一直積極參與由各界 (例如專業團體、物業管理公司和其他政府部門) 定期舉辦的地區簡介活動或講座，藉此進一步推廣強制驗樓計劃。

2.39　審計署認為，鑑於只有少部分強制驗樓計劃所涵蓋的樓宇參與自願檢驗樓宇，屋宇署需進一步推廣自願檢驗樓宇。

審計署的建議

2.40　**審計署*建議*屋宇署署長應加強行動，以推廣自願檢驗樓宇，並鼓勵業主主動及適時進行所需的樓宇修葺工程。**

政府的回應

2.41　屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署：

(a) 已於 2020 年 9 月推出新一輪宣傳工作，推廣由業主定期自願進行樓宇檢驗和修葺工程，包括在電視、電台和社交媒體播放宣傳短片／聲帶，以及在公共交通工具登廣告；及

(b) 會繼續舉辦宣傳活動，推廣由業主定期自願進行樓宇檢驗和修葺工程，並鼓勵業主主動及適時進行所需的樓宇修葺工程。

第 3 部分：跟進法定通知遵從情況的行動

3.1　本部分探討屋宇署跟進強制驗樓計劃法定通知遵從情況的行動。審查工作集中於以下範疇：

(a) 針對不遵從法定通知的警告信和法定通知在土地註冊處註冊的情況 (第 3.4 至 3.16 段)；及

(b) 檢控行動和代辦工程 (第 3.17 至 3.33 段)。

3.2　***法定通知的管理***　屋宇署表示，樓宇業主／業主立案法團在收到強制驗樓計劃法定通知後，應在法定通知的日期起計：

(a) 3 個月內委任註冊檢驗人員進行訂明檢驗；

(b) 6 個月內完成訂明檢驗；及

(c) 12 個月內完成所需的訂明修葺。

若樓宇並未成立業主立案法團，屋宇署會給予有關業主額外 3 個月時間，以便他們籌備和安排進行所需的檢驗和修葺工程。法定通知會列明每個階段的指定期限。屋宇署亦可按業主要求，在有理據支持下批准延長期限。

3.3　若樓宇已完成訂明檢驗和所需的訂明修葺，而屋宇署亦已收到註冊檢驗人員按規定呈交的證明書和報告，該署會向樓宇業主發出確認信 (副本送交註冊檢驗人員)，證明強制驗樓計劃下所發出的法定通知已獲遵從。註冊檢驗人員呈交的文件若被屋宇署揀選進行審核，該署只有在審核時沒有發現違規情況，或所發現的違規情況已獲糾正後，才會發出確認信 (見第 1.8 段)。

針對不遵從法定通知的警告信和法定通知在土地註冊處註冊的情況

3.4　針對不遵從強制驗樓計劃法定通知的情況，屋宇署在其指引中訂明在樓宇檢驗和修葺各個階段發出警告信的目標期限。根據屋宇署的指引，該署應在法定通知所載各階段的指定期限屆滿後 1 個月內，向不遵從法定通知的樓宇業主發出警告信，包括：

(a) 沒有委任註冊檢驗人員展開訂明檢驗；

(b) 沒有呈交樓宇檢驗證明書或檢驗報告；及

(c) 沒有呈交樓宇修葺證明書或完工報告。

若屬上文 (b) 和 (c) 項的情況，警告信的副本亦應送交獲委任的註冊檢驗人員。在發出警告信後，若不遵從的情況持續且沒有合理辯解，屋宇署應對有關業主採取檢控行動。在特殊情況下，該署亦可安排顧問和承建商進行所需的檢驗和修葺工程。

3.5 截至 2020 年 4 月，屋宇署合共發出 82 177 份強制驗樓計劃法定通知 (見表三)。

表三

發出的強制驗樓計劃法定通知數目
(2013 年 1 月至 2020 年 4 月)

年份	法定通知數目
2013 (註)	14 785
2014	18 027
2015	11 674
2016	5 527
2017	12 491
2018	11 009
2019	8 605
2020 (截至 4 月)	59
總計	82 177

資料來源：屋宇署的記錄

註：強制驗樓計劃於 2012 年 6 月起全面實施，首批法定通知於 2013 年 1 月發出。

沒有適時發出警告信

3.6　根據樓宇狀況資訊系統的記錄，截至 2020 年 4 月 30 日，發出的強制驗樓計劃法定通知有 82 177 份，當中：

(a) 12 585 份 (15%) 法定通知已被撤回或取代 (註 33)；

(b) 9 314 份 (11%) 法定通知仍未到期 (即完成限期 (註 34) 為 2020 年 4 月 30 日之後) 且仍未獲遵從；及

(c) 在其餘 60 278 份 (74%) 法定通知中，35 639 份 (60 278 份的 59%) 已獲遵從，而 24 639 份 (60 278 份的 41%) 則不獲遵從 (見表四)。

表四

強制驗樓計劃法定通知的遵從情況
(2020 年 4 月 30 日)

構件	法定通知數目		
	已獲遵從 (註) (a)	不獲遵從 (註) (b)	總計 (c)=(a)+(b)
位於公用部分	955 (19%)	4 191 (81%)	5 146 (100%)
由個別業主擁有	34 684 (63%)	20 448 (37%)	55 132 (100%)
整體	35 639 (59%)	24 639 (41%)	60 278 (100%)

資料來源：屋宇署的記錄

註：已獲遵從的法定通知，包括完成限期為 2020 年 4 月 30 日之後 (即在本表截算當日仍未到期) 但已獲遵從的通知，而不獲遵從的法定通知則指完成限期為 2020 年 4 月 30 日或之前但不獲遵從的通知。

註 33：*屋宇署表示，法定通知可能會被撤回 (例如有關處所的伸出物已被移除) 或被新通知取代 (例如有關處所的業權有變)。*

註 34：*完成限期指法定通知所載完成訂明修葺的指定限期，或屋宇署批准延長的日期 (以較遲者為準)。*

3.7　審計署對不獲遵從的 24 639 份法定通知 (見第 3.6(c) 段) 進行了案齡分析，發現截至 2020 年 4 月 30 日，有 13 063 份 (53%) 法定通知在完成限期屆滿後超過 3 年至 6.5 年仍不獲遵從 (見表五)。

表五

不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知案齡分析
(2020 年 4 月 30 日)

相隔時間 (註)	不獲遵從的法定通知數目					
	位於公用部分		由個別業主擁有		整體	
	(a)		(b)		(c)=(a)+(b)	
1 年或以下	954 (23%)		4 607 (23%)		5 561 (23%)	
1 年以上至 3 年	1 236 (29%)		4 779 (23%)		6 015 (24%)	
3 年以上至 5 年	1 288 (31%)	2 001 (48%)	6 689 (33%)	11 062 (54%)	7 977 (32%)	13 063 (53%)
5 年以上至 6.5 年	713 (17%)		4 373 (21%)		5 086 (21%)	
總計	4 191 (100%)		20 448 (100%)		24 639 (100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：相隔時間是指由法定通知所載完成限期至 2020 年 4 月 30 日。

3.8　針對不獲遵從的法定通知，屋宇署會向有關業主發出警告信。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，截至 2020 年 4 月 30 日，有 24 639 份法定通知不獲遵從，屋宇署已向當中 17 698 份 (72%) 法定通知的業主發出警告信 (註 35)，但沒有

註 35：*根據屋宇署的指引，該署應在法定通知所載各階段的指定期限屆滿後 1 個月內，向不遵從通知的樓宇業主發出警告信 (見第 3.4 段)。審計署無法確定該署有沒有按時就這 17 698 份不獲遵從的法定通知發出警告信，因為樓宇狀況資訊系統只記錄了最新一封警告信的發出日期，之前發出警告信的日期 (如有的話) 會被覆寫 (審計署就樓宇狀況資訊系統記錄的審查結果，另見第 3.14(a) 段)。*

向其餘 6 941 份 (28%) 法定通知的業主發出警告信。在這 6 941 份法定通知中，幾乎全部 (6 862 份 (99%)) 都超過完成限期 1 個月以上 (見表六)，未能達到屋宇署指引中訂明在 1 個月內發出警告信的目標期限 (見第 3.4 段)。事實上，有部分個案長時間未獲遵從 (例如 621 份通知已超過限期 5 年至 6.5 年)。

表六

強制驗樓計劃法定通知不獲遵從
而沒有向業主發出警告信
(2020 年 4 月 30 日)

相隔時間 (註)	不獲遵從而沒有發出警告信的法定通知數目		
1 個月或以下	79	(1%)	
1 個月以上至 1 年	2 249	(32%)	6 862 (99%)
1 年以上至 3 年	1 934	(28%)	
3 年以上至 5 年	2 058	(30%)	
5 年以上至 6.5 年	621	(9%)	
總計	6 941	(100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：相隔時間是指由法定通知所載完成限期至 2020 年 4 月 30 日。

3.9 2020 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 對不獲遵從的法定通知發出警告信一事，屋宇署會優先處理沒有委任註冊檢驗人員的個案；及

(b) 儘管因 2019 冠狀病毒疫情和實施特別上班安排，令發出警告信的進度大受影響，屋宇署在 2020 年 5 月 1 日至 9 月 4 日期間，仍就 2 517 份不獲遵從的法定通知發出警告信。此外，該署亦發現，已在 2020 年 4 月 30 日或之前就 112 份通知發出警告信，但沒有更新樓宇狀況資訊系統的記錄。因此，截至 2020 年 9 月 4 日，不獲遵從而沒有發出警告信的法定通知數目，由 6 941 份減至 4 312 (即 6 941–2 517–112) 份。

3.10 審計署留意到，部分法定通知長時間未獲遵從 (見第 3.7 段)，而且屋宇署沒有就部分不獲遵從的法定通知向業主發出警告信 (見第 3.8 段)。審計署認為，屋宇署需密切監察強制驗樓計劃法定通知的遵從情況，並就不遵從的個案採取合適的跟進行動 (例如發出警告信)(審計署就不獲遵從法定通知的檢控行動和代辦工程的審查結果，另見第 3.21 至 3.31 段)。

需適時為法定通知在土地註冊處註冊

3.11 根據屋宇署的指引 (於 2018 年 4 月修訂)，該署就樓宇公用部分所送達的強制驗樓計劃法定通知，其認證副本應在有關通知於現場張貼後 1 個月內送交土地註冊處註冊，以便就不遵從法定通知的個案採取執法行動。至於送達個別業主的法定通知，除非發現通知不獲遵從而且需要進行代辦工程，否則無須送交土地註冊處註冊。

3.12 根據樓宇狀況資訊系統的記錄，關於在 2018 年 4 月至 2020 年 3 月期間就樓宇公用部分所送達的強制驗樓計劃法定通知在土地註冊處註冊的情況，截至 2020 年 4 月，有 1 406 份通知已在土地註冊處註冊，沒有註冊的有 187 份。審計署留意到，部分法定通知沒有適時被轉介至土地註冊處註冊，詳情如下：

(a) 在該 1 406 份已在土地註冊處註冊的法定通知當中，由於樓宇狀況資訊系統只記錄了其中 467 份 (1 406 份的 33%) 的轉介土地註冊處日期，因此審計署只能審查該 467 份通知。審計署發現有 304 份 (467 份的 65%) 通知在送達後超過 1 個月至 11 個月才轉介土地註冊處註冊 (即未能達到屋宇署指引中訂明於 1 個月內轉介土地註冊處的目標期限 (見第 3.11 段))；及

(b) 至於該 187 份沒有在土地註冊處註冊的法定通知，屋宇署於 2020 年 8 月至 10 月告知審計署：

(i) 有 57 份 (31%) 法定通知已轉介土地註冊處註冊 (其中 11 份通知於 2020 年 4 月或之前轉介土地註冊處，46 份則於 2020 年 6 月和 7 月轉介)；

(ii) 有 51 份 (27%) 法定通知已於土地註冊處註冊，但截至 2020 年 4 月，樓宇狀況資訊系統的記錄尚未更新 (相關記錄已於 2020 年 9 月更新)；

(iii) 有 14 份 (7%) 法定通知的資料在輸入樓宇狀況資訊系統時出現問題 (例如就樓宇伸出物送達的通知，在樓宇狀況資訊系統中被錯誤記錄為就樓宇公用部分送達的通知)，因此無須在土地註冊處註冊 (相關的樓宇狀況資訊系統記錄已於 2020 年 10 月更正)；及

(iv) 其餘 65 份 (35%) 法定通知因各種理由無須在土地註冊處註冊 (例如有關通知將會被撤回或取代)。

3.13 審計署認為，屋宇署需加強行動，確保按照其指引，把就樓宇公用部分送達的強制驗樓計劃法定通知，適時轉介土地註冊處註冊。

樓宇狀況資訊系統的記錄有可予改善之處

3.14 屋宇署在樓宇狀況資訊系統內備存強制驗樓計劃法定通知的資料。審計署留意到樓宇狀況資訊系統的記錄有可予改善之處，詳情如下：

(a) ***需考慮改善樓宇狀況資訊系統以記錄已發出的所有警告信資料，並適時更新有關記錄*** 屋宇署已在其指引中訂明目標期限，即在法定通知所載各階段的指定期限屆滿後 1 個月內，就不獲遵從的法定通知發出警告信 (見第 3.4 段)。至於樓宇狀況資訊系統內已發出的警告信記錄，屋宇署在 2020 年 6 月和 10 月告知審計署：

(i) 樓宇狀況資訊系統只記錄最新一封警告信的發出日期 (即若先前曾發出警告信，樓宇狀況資訊系統內的相關記錄會被覆寫)；及

(ii) 就 112 份不獲遵從的法定通知而發出的警告信，樓宇狀況資訊系統內的有關記錄未獲適時更新 (見第 3.9(b) 段)。

審計署認為，屋宇署需考慮改善樓宇狀況資訊系統，以記錄就不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知發出的所有警告信資料，並採取措施，確保適時更新樓宇狀況資訊系統內已發出警告信的記錄；及

(b) ***需改善法定通知在土地註冊處註冊的記錄備存工作*** 審計署留意到，截至 2020 年 4 月，在已於土地註冊處註冊的 1 406 份法定通知中 (見第 3.12(a) 段)，有 939 份 (67%) 轉介土地註冊處的日期並沒有在樓宇狀況資訊系統中更新。此外，樓宇狀況資訊系統的記

錄沒有適時更新，而部分法定通知的資料在輸入樓宇狀況資訊系統時出現問題 (見第 3.12(b)(ii) 及 (iii) 段)。審計署認為，屋宇署需加強行動，確保準確和適時更新樓宇狀況資訊系統內有關強制驗樓計劃法定通知在土地註冊處註冊的資料。

審計署的建議

3.15 **審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **密切監察強制驗樓計劃法定通知的遵從情況，並就不遵從的個案採取合適的跟進行動 (例如發出警告信)；**

(b) **加強行動，確保按照屋宇署的指引，把就樓宇公用部分送達的強制驗樓計劃法定通知，適時轉介土地註冊處註冊；**

(c) **考慮改善樓宇狀況資訊系統，以記錄就不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知發出的所有警告信資料，並採取措施，確保適時更新樓宇狀況資訊系統內已發出警告信的記錄；及**

(d) **加強行動，確保準確和適時更新樓宇狀況資訊系統內有關強制驗樓計劃法定通知在土地註冊處註冊的資料。**

政府的回應

3.16 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 屋宇署的進度監察委員會會繼續監察強制驗樓計劃法定通知的遵從情況，而組別進度監察會議有定期監察跟進行動的進展；及

(b) 將會改善樓宇狀況資訊系統，確保適時把樓宇公用部分送達的強制驗樓計劃法定通知轉介土地註冊處註冊、適時發出警告信，以及適時而準確地更新系統內有關法定通知在土地註冊處註冊的資料。

檢控行動和代辦工程

3.17 ***檢控行動*** 屋宇署表示，為有效發揮阻遏作用，令樓宇業主更尊重法紀，加強他們為物業進行定期維修的責任感，該署通常會向不遵從強制驗樓計劃法定通知但又沒有合理辯解的個案進行檢控。這些個案會轉介屋宇署法律事務組 (隸屬機構事務部) 或快速檢控組 (自 2019 年 1 月起 —— 註 36)(通稱檢控組)，由檢控組安排就理據充足的個案向相關的樓宇業主發出傳票。根據屋宇署指引，該署在檢控不遵從強制驗樓計劃法定通知的業主前，應先向他們發出警告信。該署在進行檢控時應考慮以下因素：

(a) 長時間未獲遵從的個案或嚴重的個案，應立即予以轉介以進行檢控；

(b) 應按照不獲遵從的法定通知的發出次序進行檢控；

(c) 就個別業主擁有的樓宇構件送達而不獲遵從的法定通知，應優先進行檢控；及

(d) 就樓宇公用部分送達而不獲遵從的法定通知，只應在有證據證明業主立案法團或樓宇共同擁有人並未積極安排訂明檢驗和訂明修葺時，才考慮檢控他們。

3.18 根據《建築物條例》，不遵從強制驗樓計劃法定通知但又沒有合理辯解的人可被檢控，一經定罪，可處罰款 5 萬元和監禁 1 年，若法庭信納有關不獲遵從的情況持續，可另處每天罰款 5,000 元。截至 2020 年 4 月，已有 2 049 份不獲遵從的法定通知被轉介至檢控組，以進行檢控，當中 1 162 份不獲遵從的法定通知的違規人士已遭屋宇署檢控 (註 37)，其中 430 份的涉案人士被裁定罪名成立，每名被定罪人士的罰款由 800 元至 31,700 元不等，當中沒有人被判監禁。

3.19 ***代辦工程*** 若強制驗樓計劃法定通知不獲遵從，屋宇署可安排其顧問或承建商進行所需的檢驗和修葺工程，再向業主追討相關工程的費用和監督費，以及不多於費用 20% 的附加費。根據屋宇署的指引，該署在考慮安排代辦工

註 36： *在 2019 年 1 月，屋宇署在強制驗樓組內設立快速檢控組 (由法律事務組抽調人手)，以加快檢控不遵從強制驗樓計劃法定通知的個案。在 2019 年 1 月以前，不獲遵從的法定通知會轉介到屋宇署的法律事務組，以進行檢控。*

註 37： *截至 2020 年 4 月，有 2 049 份不獲遵從的法定通知被轉介至檢控組，其中 1 162 份 (57%) 的違規人士遭檢控，649 份 (32%) 交回個案主任以作進一步跟進，其餘 238 份 (11%) 的個案則仍在研究中。*

程前，會先對不遵從法定通知的違規人士進行檢控，但在某些特殊情況下 (例如有合理辯解、樓宇業主已去世或公司清盤)，該署會在提出檢控前或檢控進行期間進行代辦工程。

3.20　屋宇署表示，截至 2020 年 4 月，該署已為 384 宗個案 (涉及 551 份不獲遵從的法定通知) 安排代辦工程，進行強制驗樓計劃所需的檢驗和修葺，預計總費用約 4,350 萬元。

需繼續加強把不獲遵從的法定通知轉介檢控組

3.21　2019 年，有 1 071 份不獲遵從的法定通知被轉介檢控組以進行檢控。審計署進行案齡分析，發現當中 696 份 (65%) 通知是在法定通知完成限期屆滿後超過 2 年至 6 年，才被轉介檢控組 (見表七)。

表七

在 2019 年轉介檢控組的
不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知

相隔時間 (註)	轉介檢控組以進行檢控的不獲遵從法定通知數目		
2 年或以下	375	(35%)	
2 年以上至 4 年	319	(30%)	696 (65%)
4 年以上至 6 年	377	(35%)	
總計	1 071	(100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：相隔時間是指由法定通知所載完成限期至轉介檢控組以進行檢控的日期。

3.22　2020 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 由於強制驗樓計劃是個全新而且複雜的計劃，加上在實施初期，社會對該計劃缺乏認識，因此屋宇署集中資源，為樓宇業主提供技術和財政支援，讓業主和從業員有更多時間了解計劃，明白他

們的責任和義務，並做好準備達到相關要求。在 2012 至 2015 年，屋宇署主要進行強制驗樓計劃的推廣和公眾教育工作，鼓勵樓宇業主主動合作，遵從法定通知，而在這個階段檢控不遵從通知的業主，未必能有效促使他們履行強制驗樓計劃下的法定責任。因此，屋宇署沒有優先就不獲遵從的法定通知提出檢控；及

(b) 屋宇署在經過多年宣傳，考慮持份者和社區人士的意見，以及累積所得的運作經驗後，自 2016 年起加強檢控不遵從強制驗樓計劃法定通知的業主。另外，快速檢控組已於 2019 年年初成立，以精簡和加快就不遵從法定通知所採取的檢控行動。然而，每年可進行的檢控數目始終遠低於未獲遵從的通知數目。檢控只是鼓勵業主遵從法定通知的其中一個方法，透過加強檢控行動，樓宇業主會更願意主動遵從法定通知。

3.23 審計署認為，屋宇署需繼續加強把不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知轉介檢控組以進行檢控，並探討能否精簡其檢控工作。

檢控行動有可予改善之處

3.24 截至 2020 年 4 月，共有 24 639 份強制驗樓計劃法定通知不獲遵從，包括一些長時間未獲遵從的個案 (見第 3.7 段)。然而，截至 2020 年 4 月，在不獲遵從的法定通知中，只有 2 049 份已轉介檢控組以進行檢控 (見第 3.18 段)。審計署留意到以下範疇有可予改善之處：

(a) ***可提供更多指引以找出嚴重個案*** 根據屋宇署的指引，長時間未獲遵從的個案或嚴重的個案，應立即予以轉介以進行檢控 (見第 3.17(a) 段)。然而，屋宇署的指引並未闡明哪些個案才算嚴重，應立即予以轉介以進行檢控。鑑於不獲遵從的法定通知為數眾多，且有部分屬長時間未獲遵從 (見第 3.7 段)，審計署認為屋宇署可提供更多指引 (連例子)，以識別不遵從強制驗樓計劃法定通知的嚴重個案，以便立即轉介個案以進行檢控；

(b) ***需轉介持續不獲遵從個案以進行第二次檢控*** 根據屋宇署的指引，沒有遵從強制驗樓計劃法定通知的樓宇業主一經法庭定罪，該署會向業主發出警告信，要求立即遵從法定通知行事，不得再作拖延。一旦確定業主持續不遵從法定通知但又沒有合理辯解，個案應立即轉介予檢控組以進行第二次檢控。截至 2020 年 4 月，有

430 份不獲遵從的法定通知的涉案人士被定罪。審計署留意到，截至 2020 年 4 月，仍有 130 份 (430 份的 30%) 法定通知不獲遵從，其中 26 份在被告被定罪後超過 1 年至 3.5 年持續不獲遵從。然而，截至 2020 年 4 月，這些個案仍未被轉介以進行第二次檢控。在 2020 年 8 月，屋宇署告知審計署，該署會按個別情況轉介嚴重個案以進行第二次檢控。審計署認為，為有效發揮阻遏作用，屋宇署需密切監察被定罪的不遵從個案，確定有關業主有否遵從強制驗樓計劃法定通知，並轉介持續不遵從的個案，以進行第二次檢控。

處理導致個案由檢控組退回個案主任的情況有可予改善之處

3.25　屋宇署表示，為查證個案是否適合進行檢控，個案主任會把不遵從強制驗樓計劃法定通知的個案轉介檢控組，檢控組在收到個案後會進行篩選和詳細研究。如有仍未解決的事宜 (見第 3.26 段 (a) 至 (f) 項的例子)，檢控組會把個案退回個案主任，以作進一步跟進。當所有事宜均已解決，檢控工作可以繼續進行。

3.26　根據樓宇狀況資訊系統的記錄，截至 2020 年 4 月，有 2 049 份不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知被轉介檢控組以進行檢控，其中 649 份 (32%) 由檢控組退回個案主任作進一步跟進。屋宇署表示，該 649 份法定通知涉及 967 宗個案 (註 38)。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，個案被退回個案主任的原因如下：

(a) 得悉新資料 (403 宗 (42%))。屋宇署表示，典型例子包括在傳票發出前已委任註冊檢驗人員，以及該署仍未回應樓宇業主的查詢和要求 (例如要求延長期限)；

(b) 個案主任仍未回覆檢控組的查詢 (9 宗 (1%))；

(c) 法定通知本身或送達時出現問題 (57 宗 (6%))。屋宇署表示，典型例子包括中英文版本部分資料不一致，以及通知張貼在錯誤的地方；

(d) 相關樓宇構件 (例如伸出物) 在傳票發出前已被拆除 (153 宗 (15%))；

註 38：*屋宇署表示，若樓宇或處所有多個業主，一份不獲遵從的法定通知或會涉及超過一宗檢控個案。*

(e) 在發出傳票前業權有變或被告已去世 (95 宗 (10%))；及

(f) 其他理由 (250 宗 (26%))。屋宇署表示，典型例子包括樓宇業主就該署的決定提出上訴，以及他們在遵從法定通知時遇到明顯和確實的困難。

3.27 審計署留意到，有 2 049 份不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知已轉介檢控組進行檢控，其中 649 份 (32%) 由檢控組退回個案主任作進一步跟進 (見第 3.26 段)。審計署亦留意到部分個案被退回，是因為個案主任仍未回覆樓宇業主和檢控組的查詢，以及法定通知本身或送達時出現問題 (見第 3.26(a) 至 (c) 段)。審計署認為，屋宇署需採取措施，處理導致個案由檢控組退回個案主任的問題 (例如適時回覆樓宇業主和檢控組的查詢)，以便進行檢控。

需適時採取行動追討代辦工程費用

3.28 屋宇署表示，該署自 2016 年起就強制驗樓計劃進行所需的檢驗和修葺代辦工程。截至 2020 年 4 月，已為 384 宗個案 (涉及 551 份法定通知) 安排代辦工程，預計總費用約為 4,350 萬元。

3.29 根據屋宇署的指引，該署應在代辦工程完成後 6 個月內向樓宇業主發出繳款通知書，而樓宇業主則應於 14 天內繳付有關款項。截至 2020 年 4 月，在 384 宗代辦工程中，有 14 宗已經完成 (其餘 370 宗仍在進行)。在該 14 宗個案中，已就 8 宗發出繳款通知書 (其餘 6 宗在截至 2020 年 4 月，仍未到發出繳款通知書的限期)。至於已發出繳款通知書的 8 宗個案，審計署留意到：

(a) 雖然屋宇署已在 6 個月的目標期限內向 6 宗個案發出繳款通知書，但其餘 2 宗的通知書卻在代辦工程完成後分別 7 個月和 9 個月才發出 (即未能達到屋宇署指引中訂明在 6 個月內發出繳款通知書的目標期限)；及

(b) 截至 2020 年 4 月，有 5 宗個案 (包括上文 (a) 項提及的 2 宗遲發繳款通知書的個案) 的繳款通知書已逾期約 7 至 19 個月仍未清繳 (涉及的金額合共約 270 萬元)。

3.30 2020 年 9 月，屋宇署告知審計署，該署已於 2020 年 6 月提升樓宇狀況資訊系統，以便監察追討費用的工作，包括適時發出繳款通知書。

3.31　審計署認為，屋宇署需採取措施 (例如利用提升後的樓宇狀況資訊系統監察功能)，確保在進行強制驗樓計劃所需的檢驗和修葺代辦工程後，於該署指引所規定的期限內，向樓宇業主發出繳款通知書，並採取行動跟進仍未清繳的繳款通知書。

審計署的建議

3.32　**審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **繼續加強把不獲遵從的強制驗樓計劃法定通知轉介檢控組以進行檢控，並探討能否精簡屋宇署的檢控工作；**

(b) **提供更多指引 (連例子)，以識別不遵從強制驗樓計劃法定通知的嚴重個案，以便立即轉介個案以進行檢控；**

(c) **密切監察被定罪的不遵從個案，確定有關業主有否遵從強制驗樓計劃法定通知，並轉介持續不遵從的個案，以進行第二次檢控；**

(d) **採取措施，處理導致個案由檢控組退回個案主任的問題 (例如適時回覆樓宇業主和檢控組的查詢)，以便進行檢控；及**

(e) **採取措施 (例如利用提升後的樓宇狀況資訊系統監察功能)，確保在進行強制驗樓計劃所需的檢驗和修葺代辦工程後，於屋宇署指引所規定的期限內，向樓宇業主發出繳款通知書，並採取行動跟進仍未清繳的繳款通知書。**

政府的回應

3.33　屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署：

(a) 會繼續透過檢控來加強執法行動，促使業主自願遵從強制驗樓計劃法定通知，並研究各項措施，精簡該署的檢控工作，尤其是嚴重個案和持續不遵從的個案；及

(b) 已於 2020 年 6 月提升樓宇狀況資訊系統，以密切監察追討代辦工程費用的工作。

第 4 部分：監察註冊檢驗人員呈交文件的情況

4.1　本部分探討屋宇署監察註冊檢驗人員呈交強制驗樓計劃文件的情況。審查工作集中於以下範疇：

(a)　審查強制驗樓計劃文件 (第 4.2 至 4.17 段)；及

(b)　備存強制驗樓計劃文件和審查結果的記錄 (第 4.18 至 4.26 段)。

審查強制驗樓計劃文件

4.2　***強制驗樓計劃文件***　根據強制驗樓計劃，業主在收到強制驗樓計劃法定通知後，須在指定期限內委任註冊檢驗人員，並完成訂明檢驗和所需的訂明修葺 (見第 3.2 段)。註冊檢驗人員負責進行訂明檢驗及／或監督訂明修葺 (註 39)。屋宇署根據《建築物條例》備存檢驗人員名冊 (註 40) 和制訂規管機制，以監察強制驗樓計劃下的註冊檢驗人員。根據《建築物 (檢驗及修葺) 規例》，註冊檢驗人員須向屋宇署呈交下列文件：

(a)　於獲委任日期後 7 天內呈交委任註冊檢驗人員通知；

(b)　在對樓宇進行的訂明檢驗完成後 7 天內，呈交樓宇檢驗證明書和檢驗報告；及

(c)　如監督修葺工程，在對樓宇進行的訂明修葺完成後 14 天內，呈交樓宇修葺證明書和完工報告。

4.3　***屋宇署審核強制驗樓計劃文件的程序***　屋宇署表示，為確保檢驗和修葺工程已按照《建築物條例》進行，該署透過相關作業守則和作業備考，發出詳細指引，並會檢查強制驗樓計劃的文件。根據屋宇署的指引，在接獲註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃文件後，該署文書職系人員會對文件進行基本檢查 (例如按照檢驗人員名冊內的記錄核實註冊檢驗人員的註冊狀況)。在完成基本檢查後，屋宇署會揀選部分強制驗樓計劃文件進行審核，程序如下：

(a)　***屋宇署揀選強制驗樓計劃文件進行審核***　屋宇署會揀選 10% 的樓宇檢驗證明書進行審核 (見第 4.13 段)。若屋宇署所揀選的樓宇檢

註 39：*註冊承建商負責在註冊檢驗人員的監督下進行所需糾正和修葺工程。*

註 40：*技術事務組 (隸屬機構事務部) 的註冊小組負責處理註冊檢驗人員的申請和註冊工作。*

驗證明書顯示該樓宇須進行修葺，相關的樓宇修葺證明書在接獲後亦會被審核；

(b) ***文件審核*** 屋宇署會對被揀選的文件進行文件審核，以核實是否符合《建築物條例》、作業守則和作業備考涵蓋的範圍和規定；

(c) ***實地審核*** 屋宇署亦會就被揀選的文件進行實地審核，以查核已呈交的報告有否如實記錄樓宇的實際狀況。屋宇署人員會先去信樓宇業主，通知他們其處所已被揀選作實地審核，再安排實地視察，詳情如下：

(i) 若收到樓宇業主的回覆，須在兩個星期內安排到有關處所實地視察；

(ii) 若在兩個星期後仍未收到樓宇業主的回覆，屋宇署人員應在隨後兩個星期內到訪有關處所，若無法進入處所，則應留下聯絡便條，要求安排進入處所視察；及

(iii) 若在送達聯絡便條兩個星期後仍未收到樓宇業主的回覆，或業主拒絕屋宇署人員進入處所，實地視察便會取消；及

(d) ***備存記錄*** 文件審核和實地審核的結果會以標準清單加以記錄 (以滿意、不滿意或取消 (實地審核) 來顯示)，再備存於相關的文件檔案內。屋宇署亦會在樓宇狀況資訊系統記錄審核的結果。

4.4 ***發現違規情況後採取的跟進行動*** 根據屋宇署的指引，對於在審核註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃文件時發現的違規情況，該署會採取下列跟進行動 (註 41)：

(a) 如屬輕微且不會構成危險的違規情況 (例如在進行修葺時遺漏某些樓宇缺損，但這些缺損不太可能導致有人受傷或財物受損)，或所呈交的文件有遺漏或不清晰的地方，屋宇署會向相關註冊檢驗人員發出催辦信，要求澄清及／或糾正。若註冊檢驗人員在 1 個月內或催辦信中列明的期限內仍沒有正面回應，屋宇署會向相關註冊檢驗人員發出警告信；

(b) 若審核過程中發現註冊檢驗人員沒有履行職責或遵守《建築物條例》的規定 (例如沒有親自進行訂明檢驗、沒有妥善監督訂明修葺，

註 41：*屋宇署表示，若註冊檢驗承建商違規，該署可能會採取適當的跟進行動 (例如發出催辦信或警告信，以及進行檢控或採取紀律行動)。*

以及沒有確保有關樓宇屬安全)，屋宇署會進行調查和收集證據，以便根據《建築物條例》對有關註冊檢驗人員進行檢控或採取紀律行動 (註 42)。如證據不足，無法對有關註冊檢驗人員進行檢控或採取紀律行動，便會在徵詢檢控組的意見後，向有關註冊檢驗人員發出警告信；及

(c) 屋宇署會備存一份監察名單，載列被發警告信的註冊檢驗人員和被定罪的註冊檢驗人員，以密切監察他們的表現，並於隨後一季在一般抽樣審核 (見第 4.3(a) 段) 以外，再根據監察名單，在所載的註冊檢驗人員所呈交的文件中，各隨機揀選一份指定文件作進一步審核。

4.5 屋宇署亦會收到市民就強制驗樓計劃下表現欠佳的註冊檢驗人員的舉報。在接獲舉報後，屋宇署會按第 4.4 段所述的做法，對所發現的違規情況進行調查和採取跟進行動。屋宇署表示，由強制驗樓計劃於 2012 年 6 月開始實施至 2020 年 4 月，共有 5 宗調查涉及強制驗樓計劃註冊檢驗人員違規和作出不當行為的個案，其中 1 宗證明屬實並已進行檢控，而相關註冊檢驗人員因沒有妥善監督訂明修葺而被定罪，被處罰款 3,000 元。

部分強制驗樓計劃文件沒有適時呈交

4.6 根據《建築物 (檢驗及修葺) 規例》，註冊檢驗人員須在指定期限內，就強制驗樓計劃的訂明檢驗和訂明修葺向屋宇署呈交各項文件 (見第 4.2 段)。然而，根據樓宇狀況資訊系統的記錄，審計署留意到，有註冊檢驗人員沒有適時呈交部分文件 (審計署就樓宇狀況資訊系統記錄的審查結果，另見第 4.20 和 4.21 段)，詳情如下：

(a) ***進行樓宇檢驗後呈交的文件*** 根據樓宇狀況資訊系統的記錄，屋宇署在 2019 年收到 7 408 份由註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃樓宇檢驗證明書。審計署發現，其中 3 860 份 (52%) 是在樓宇檢驗完成後超過 7 天至 4.5 年 (平均為 56 天) 才收到 (見表八)，並不符合法例的 7 天規定 (見第 4.2(b) 段)；

註 42：*根據《建築物條例》，在強制驗樓計劃下就所犯罪行的罰則包括：若註冊檢驗人員沒有親自進行訂明檢驗或妥善監督訂明修葺，一經定罪，可處罰款 25 萬元。若註冊檢驗人員沒有確保樓宇屬安全或已變得安全，一經定罪，可處罰款 100 萬元和監禁 3 年。*

表八

進行樓宇檢驗後呈交的強制驗樓計劃文件
(2019 年)

相隔時間 (註)	樓宇檢驗證明書數目	
7 天或以下	3 548 (48%)	
7 天以上至 1 個月	2 468 (33%)	
1 個月以上至 6 個月	1 091 (14%)	3 860
6 個月以上至 1 年	219 (3%)	(52%)
1 年以上至 2 年	63 (1%)	
2 年以上至 4.5 年	19 (1%)	
總計	7 408 (100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：相隔時間是指由樓宇檢驗完成日期至屋宇署收到註冊檢驗人員呈交樓宇檢驗證明書的日期。

(b) ***進行樓宇修葺工程後呈交的文件*** 根據樓宇狀況資訊系統的記錄，屋宇署在 2019 年收到 607 份由註冊檢驗人員呈交的強制驗樓計劃樓宇修葺證明書。審計署發現，其中 238 份 (39%) 是在樓宇修葺完成後超過 14 天至 4.5 年 (平均為 162 天) 才收到 (見表九)，並不符合法例的 14 天規定 (見第 4.2(c) 段)；及

表九

進行樓宇修葺工程後呈交的強制驗樓計劃文件
(2019 年)

相隔時間 (註)	樓宇修葺證明書數目		
14 天或以下	369	(61%)	
14 天以上至 1 個月	68	(11%)	
1 個月以上至 6 個月	119	(20%)	238
6 個月以上至 1 年	20	(3%)	(39%)
1 年以上至 2 年	19	(3%)	
2 年以上至 4.5 年	12	(2%)	
總計	607	(100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：相隔時間是指由樓宇修葺完成日期至屋宇署收到註冊檢驗人員呈交樓宇修葺證明書的日期。

(c) ***委任註冊檢驗人員通知*** 在強制驗樓計劃下，註冊檢驗人員須按法定要求，於獲委任日期後 7 天內向屋宇署呈交委任註冊檢驗人員通知 (見第 4.2(a) 段)。然而，屋宇署並沒有在樓宇狀況資訊系統備存註冊檢驗人員的獲委任日期，因此無法就此進行分析 (審計署就樓宇狀況資訊系統記錄的審查結果，另見第 4.24 段)。

4.7 審計署認為，屋宇署需採取措施，加強監察註冊檢驗人員呈交強制驗樓計劃文件的情況 (例如就未能按法定期限呈交的強制驗樓計劃文件發出催辦信或警告信)。

屋宇署需長時間才完成強制驗樓計劃下部分文件的審核工作

4.8 屋宇署的樓宇狀況資訊系統備存了審核強制驗樓計劃文件的結果 (見第 4.3(d) 段)。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，該署在 2019 年完成了 1 174 份強制驗樓計劃文件的審核工作，結果如下：

(a) 有 76 份 (6%) 的文件審核及／或實地審核結果為不滿意；

(b) 有 717 份 (61%) 的文件審核結果為滿意，但是由於樓宇業主拒絕或沒有回應，因此取消實地審核 (見第 4.3(c)(iii) 段)；及

(c) 有 381 份 (33%) 的文件審核和實地審核結果均為滿意。

4.9 對於屋宇署在 2019 年完成審核的 1 174 份強制驗樓計劃文件，審計署發現，屋宇署就當中 213 份 (18%) 文件的審核工作是在接獲文件後超過 1 年至 5 年 (平均為 1.8 年) 才完成 (見表十)。

表十

屋宇署在 2019 年完成的強制驗樓計劃文件審核工作

完成審核所需時間 (註)	完成審核的文件數目		
6 個月或以下	757	(65%)	
6 個月以上至 1 年	204	(17%)	
1 年以上至 2 年	163	(14%)	213 (18%)
2 年以上至 4 年	43	(3%)	
4 年以上至 5 年	7	(1%)	
總計	1 174	(100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：所需時間是指由收到文件的日期至完成審核的日期。

4.10 審計署認為，屋宇署及時完成審核，有助及早發現和糾正違規情況。屋宇署需採取措施，致力在切實可行的情況下盡快完成強制驗樓計劃文件的審核工作。審計署亦留意到，屋宇署沒有在其指引內訂明完成審核強制驗樓計劃文件的目標期限。審計署認為，屋宇署需考慮訂明完成其審核工作的目標期限。

屋宇署需適時跟進在審核時發現的違規情況

4.11　屋宇署於 2019 年完成審核且結果為不滿意的強制驗樓計劃文件有 76 份 (見第 4.8(a) 段)，審計署審查了其中 10 份文件檔案，留意到有 4 份文件的違規情況在 2020 年 4 月或之前已獲糾正，其餘 6 份的違規情況在截至 2020 年 4 月時仍未獲糾正，情況如下：

(a) 其中 5 份文件，屋宇署已向相關註冊檢驗人員就該署在審核時發現的違規情況發出催辦信。雖然相關註冊檢驗人員並沒有在催辦信列明的期限內作出回應 (超出期限 6 至 14 個月，平均為 9 個月)，但截至 2020 年 4 月，屋宇署仍沒有向相關註冊檢驗人員發出警告信，並不符合屋宇署指引的要求 (見第 4.4(a) 段)；及

(b) 餘下的 1 份文件，根據文件檔案，其審核結果為滿意，也沒有發現任何違規情況。然而，在樓宇狀況資訊系統中，有關審核結果被錯誤記錄為不滿意 (審計署就樓宇狀況資訊系統記錄的審查結果，另見第 4.22 段)。

4.12　審計署認為，屋宇署需按照其指引，適時跟進在審核強制驗樓計劃文件時發現的違規情況 (包括向相關註冊檢驗人員發出催辦信或警告信)。審計署亦留意到，屋宇署沒有就審核強制驗樓計劃文件時發現的違規情況，在其指引內訂明發出催辦信的目標期限。審計署認為，屋宇署需考慮訂明該目標期限。

需持續檢討新措施能否有效提升實地審核的成功率

4.13　屋宇署會就被揀選進行審核的強制驗樓計劃文件，進行文件審核和實地審核 (見第 4.3(b) 和 (c) 段)。根據屋宇署的指引 (最近在 2019 年 8 月修訂)：

(a) 10% 的強制驗樓計劃樓宇檢驗證明書會被揀選以作審核，以達致在所有呈交的樓宇檢驗證明書中，有 2.5% 成功完成審核 (即完成文件審核和實地審核 —— 註 43)；及

(b) 每年均會檢討 10% 的抽樣比率，以確保成功率達 2.5%。

註 43：*屋宇署表示，於 2019 年 8 月引入 2.5% 成功率並將其納入該署的指引內，以反映實地審核的真實情況 (2017 和 2018 年的實際成功率為 2.5%)。*

4.14　屋宇署表示，會對所有被揀選作審核的文件進行文件審核，但實地審核則可能因為樓宇業主拒絕或不作回應而取消 (見第 4.3(c)(iii) 段)。只有在屋宇署人員成功進入處所並作出視察，實地審核才算完成。

4.15　審計署留意到，屋宇署人員於辦公時間內就強制驗樓計劃文件進行實地審核。屋宇署表示，無法進入被揀選處所的其中一個主要原因，是由於業主／佔用人在辦公時間內未能配合。為了提升實地審核的成功率，屋宇署自 2020 年 9 月起委聘顧問，在辦公和非辦公時間內就強制驗樓計劃的文件進行實地審核。審計署認為，屋宇署需持續檢討這項措施能否有效提升實地審核的成功率。

審計署的建議

4.16　審計署*建議*屋宇署署長應：

(a) 採取措施，加強監察註冊檢驗人員呈交強制驗樓計劃文件的情況 (例如就未能按法定期限呈交的強制驗樓計劃文件發出催辦信或警告信)；

(b) 採取措施，致力在切實可行的情況下盡快完成屋宇署對強制驗樓計劃文件的審核工作；

(c) 考慮訂明完成屋宇署審核強制驗樓計劃文件的目標期限；

(d) 按照屋宇署的指引，適時跟進在審核強制驗樓計劃文件時發現的違規情況 (包括向相關的註冊檢驗人員發出催辦信或警告信)；

(e) 考慮訂明就審核強制驗樓計劃文件時發現的違規情況發出催辦信的目標期限；及

(f) 持續檢討委聘顧問在辦公和非辦公時間內就強制驗樓計劃的文件進行實地審核能否有效提升實地審核的成功率。

政府的回應

4.17　屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 屋宇署的組別進度監察會議有定期監察該署的審核進度；

(b) 會更新相關的內部指引，把完成屋宇署審核和就審核時發現的違規情況發出催辦信的目標期限納入其中；

(c) 會提升樓宇狀況資訊系統，以監察註冊檢驗人員呈交強制驗樓計劃文件和屋宇署向相關註冊檢驗人員發出催辦信和警告信的情況；及

(d) 屋宇署已於 2020 年 9 月委聘顧問在辦公和非辦公時間進行實地審核，並會於稍後檢討這項安排的成效。

備存強制驗樓計劃文件和審查結果的記錄

4.18　根據強制驗樓計劃，註冊檢驗人員須在樓宇檢驗和修葺的不同階段，向屋宇署呈交各項文件 (見第 4.2 段)。該署會在樓宇狀況資訊系統備存收到委任註冊檢驗人員通知、樓宇檢驗證明書和樓宇修葺證明書的記錄。屋宇署亦會備存就註冊檢驗人員所呈交文件的審核結果 (見第 4.3(d) 段)。屋宇署表示，該系統的目的包括：

(a) 提供一個有效方法，以記錄、處理和檢索法定通知和命令的詳細資料；

(b) 適時提供法定通知和命令的處理情況的最新資料，以便進行內部監察和處理查詢；及

(c) 提供查詢和匯報統計數字的設施，方便運作和規劃用途。

4.19　屋宇署表示，為提高透明度，已把強制驗樓計劃法定通知的發出和遵從情況的資料上載至該署的網站和流動應用程式，以供市民查閱。根據屋宇署的指引，由於強制驗樓計劃法定通知的相關資料，會直接由樓宇狀況資訊系統轉移到該署的網站和流動應用程式，因此在樓宇狀況資訊系統備存準確完整並適時更新的資料，極為重要。

樓宇狀況資訊系統的記錄有不一致之處

4.20　根據強制驗樓計劃，註冊檢驗人員須向屋宇署呈交各項文件。根據屋宇署的指引，在收到委任註冊檢驗人員通知、樓宇檢驗證明書和樓宇修葺證明書(如有需要) 後，該署便會視相關強制驗樓計劃法定通知已獲遵從。根據樓宇狀況資訊系統的記錄，截至 2020 年 4 月，獲遵從的強制驗樓計劃法定通知共有 35 639 份 (見第 3.6(c) 段)。然而，審計署留意到，就部分這些法定通知，在樓宇狀況資訊系統並沒有收到部分所要求呈交的文件的記錄，詳情如下：

(a) 有 4 747 份 (13%) 法定通知，在樓宇狀況資訊系統並沒有收到委任註冊檢驗人員作樓宇檢驗和修葺的通知的記錄 (註 44)；

(b) 有 1 314 份 (4%) 法定通知，在樓宇狀況資訊系統並沒有收到樓宇檢驗證明書的記錄；及

(c) 有 596 份 (2%) 法定通知，在樓宇狀況資訊系統有收到樓宇檢驗證明書的記錄，顯示樓宇須進行修葺，但系統卻沒有收到樓宇修葺證明書的記錄。

4.21　鑑於樓宇狀況資訊系統的目的，是要適時提供法定通知處理情況的最新資料，以便進行內部監察和匯報 (見第 4.18 段)，而且法定通知的遵從情況會直接由樓宇狀況資訊系統上載至屋宇署的網站和流動應用程式，以供市民查閱 (見第 4.19 段)，審計署認為，屋宇署需檢討樓宇狀況資訊系統中，有關收到強制驗樓計劃文件和法定通知遵從情況的記錄保存工作 (包括第 4.20 段所載，審計署在樓宇狀況資訊系統記錄中發現的不一致之處)，確保這些記錄準確完整並適時更新。

需確保樓宇狀況資訊系統準確記錄屋宇署審核強制驗樓計劃文件的結果，以及可善用該系統把審核結果編彙成管理資料

4.22　審計署留意到，樓宇狀況資訊系統並沒有準確記錄屋宇署審核強制驗樓計劃文件的結果 (審計署審查了 10 份文件，當中有 1 份文件出現這種情況 —— 見第 4.11(b) 段)。審計署亦留意到，屋宇署沒有定期就其審核強制驗樓計劃文件的結果編彙成管理資料 (例如重點介紹或摘要)，包括：

註 44：*在 4 747 份法定通知中：(a) 有 638 份在樓宇狀況資訊系統並沒有收到樓宇檢驗證明書的記錄 (見第 4.20(b) 段)；及 (b) 有 68 份在樓宇狀況資訊系統沒有收到所需樓宇修葺證明書的記錄 (見第 4.20(c) 段)。*

(a) 違規情況的性質和嚴重程度；及

(b) 就文件的違規情況所採取的跟進行動 (例如發出催辦信及／或警告信)。

4.23 審計署認為，屋宇署需採取措施，確保該署把強制驗樓計劃文件的審核結果準確記錄在樓宇狀況資訊系統。此外，屋宇署亦需善用樓宇狀況資訊系統，定期就其審核強制驗樓計劃文件的結果編彙成管理資料 (例如重點簡介或摘要)，以便監察強制驗樓計劃的運作和成效。

可提升樓宇狀況資訊系統以備存註冊檢驗人員的委任日期

4.24 審計署留意到，雖然按法定要求，註冊檢驗人員須於獲委任日期後 7 天內向屋宇署呈交委任註冊檢驗人員通知，但由於樓宇狀況資訊系統並沒有記錄該資料的欄目，故屋宇署並沒有備存註冊檢驗人員獲委任日期的資料 (見第 4.6(c) 段)。審計署認為，屋宇署需考慮提升樓宇狀況資訊系統，備存相關資料，以便監察呈交委任註冊檢驗人員通知的法定期限要求的遵從情況。

審計署的建議

4.25 審計署*建議*屋宇署署長應：

(a) 檢討樓宇狀況資訊系統中，有關收到強制驗樓計劃文件和法定通知遵從情況的記錄保存工作 (包括第 4.20 段所載，審計署在樓宇狀況資訊系統記錄中發現的不一致之處)，確保這些記錄準確完整並適時更新；

(b) 採取措施，確保屋宇署把強制驗樓計劃文件的審核結果準確記錄在樓宇狀況資訊系統；

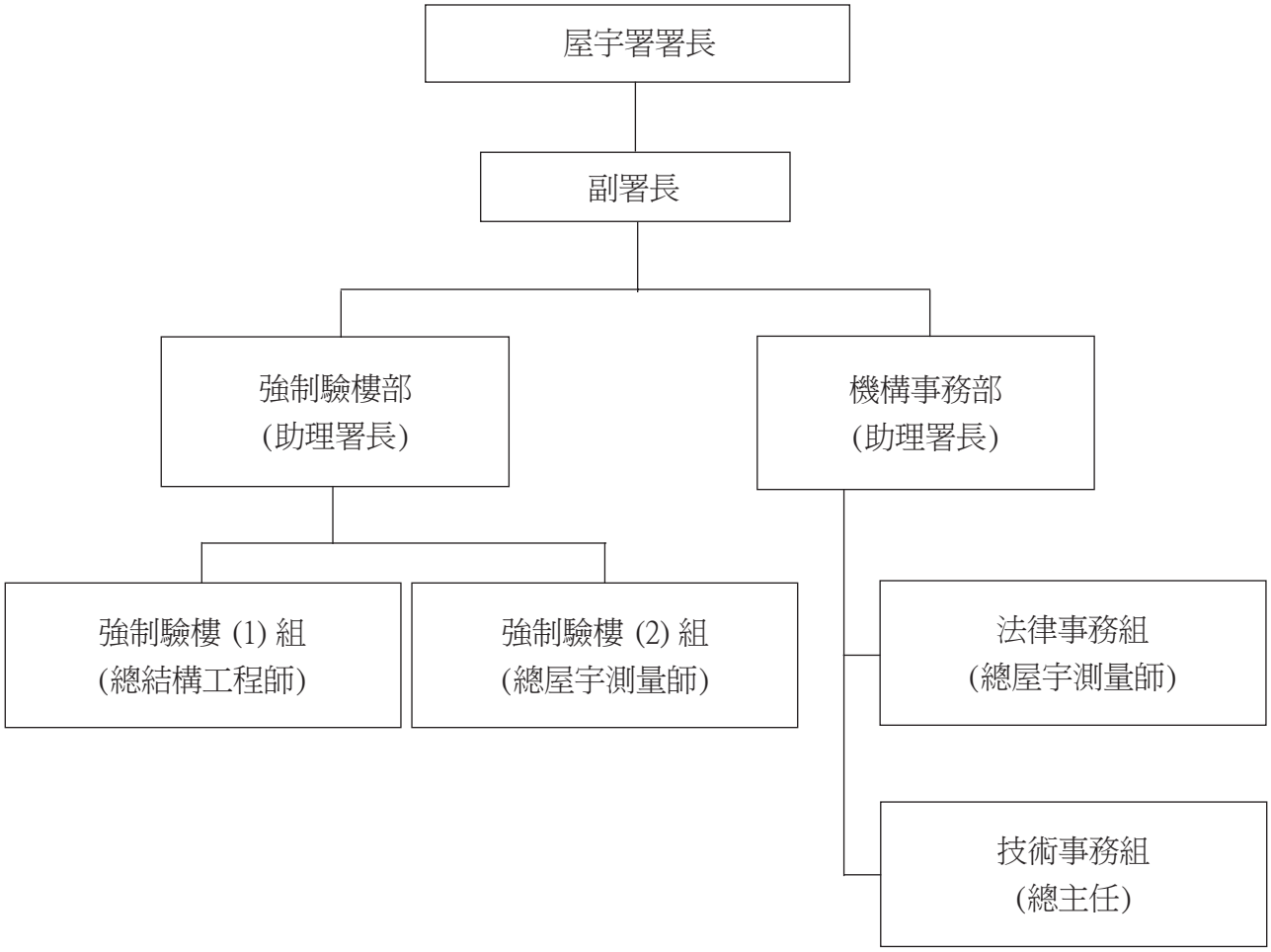
(c) 善用樓宇狀況資訊系統，定期就屋宇署審核強制驗樓計劃文件的結果編彙成管理資料 (例如重點簡介或摘要)，以便監察強制驗樓計劃的運作和成效；及

(d) 考慮提升樓宇狀況資訊系統，備存註冊檢驗人員委任日期的資料，以便監察呈交委任註冊檢驗人員通知的法定期限要求的遵從情況。

政府的回應

4.26　屋宇署署長同意審計署的建議，並表示會提升樓宇狀況資訊系統，以確保妥善記錄強制驗樓計劃文件的重要資料，包括註冊檢驗人員的委任日期、收到委任註冊檢驗人員通知和樓宇檢驗／修葺證明書的日期和該署的審核結果。

屋宇署：
組織架構圖 (摘要)
(2020 年 3 月 31 日)



資料來源：屋宇署的記錄

第 10 章

保安局
社會福利署

社會福利署向免遣返聲請人提供人道援助的工作

香港審計署
二零二零年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

社會福利署向免遣返聲請人提供人道援助的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.13

審查工作　1.14
政府的整體回應　1.15 – 1.16
鳴謝　1.17

第 2 部分：按照服務合約提供人道援助的工作　2.1 – 2.4

服務承辦商匯報服務情況　2.5 – 2.9
審計署的建議　2.10
政府的回應　2.11
社會福利署對服務承辦商服務表現的監察　2.12 – 2.25
審計署的建議　2.26
政府的回應　2.27
服務承辦商的個案管理工作　2.28 – 2.38
審計署的建議　2.39
政府的回應　2.40

第 3 部分：按照食物合約提供人道援助的工作　3.1 – 3.5

食物承辦商和服務承辦商匯報服務情況　3.6 – 3.15
審計署的建議　3.16
政府的回應　3.17
社會福利署對食物承辦商服務表現的監察　3.18 – 3.26
審計署的建議　3.27
政府的回應　3.28
使用電子代幣的管理　3.29 – 3.40
審計署的建議　3.41
政府的回應　3.42

段數

第 4 部分：其他行政事宜 4.1

合約管理事宜 4.2 – 4.10
審計署的建議 4.11
政府的回應 4.12
援助水平 4.13 – 4.15
審計署的建議 4.16
政府的回應 4.17

附錄 頁數

A： 社會福利署：架構圖 (摘錄)(2020 年 3 月 31 日) 52

B： 承辦商提交的各種服務表現報告 (2019-20 年度) 53 – 54

社會福利署向免遣返聲請人提供人道援助的工作

摘要

1. 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(《禁止酷刑公約》) 是國際人權文書條約，屬於聯合國的職權範圍，自 1992 年起適用於香港。根據《禁止酷刑公約》第 3 條，如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。非法入境者 (即偷渡入境的外國人、在入境事務處 (入境處) 准許的逗留期限屆滿後逾期留港的人，或在抵港時遭入境處拒絕入境的旅客) 如在香港基於酷刑風險或以所有其他適用理由提出免遣返保護聲請，則不得遣離，除非該人的聲請已被撤回或最終裁定為不確立。這類人士下稱免遣返聲請人 (聲請人)。

2. 保安局表示，政府基於人道理由按個別情況提供援助，使聲請人於在港期間可以應付基本生活需要，不論其申請／聲請狀況如何 (例如申請／聲請是否被拒)。援助目的是提供支援以令聲請人在港期間不致陷於困境，但同時不會產生磁石效應，對香港的支援系統的長遠承擔能力及出入境管制造成嚴重影響。

3. 自 2004 年 11 月起，社會福利署 (社署) 負起向聲請人提供人道援助的責任，目的是基於人道理由向無法應付基本生活需要的聲請人於在港期間提供援助。由 2006 年開始，社署委聘承辦商向聲請人提供人道援助。截至 2020 年 3 月 31 日，接受人道援助的聲請人有 10 711 名。2019–20 年度，社署的人道援助開支為 4.77 億元。社署表示，會視乎每宗個案的情況，並根據聲請人所面對的困難 (例如個人需要和健康狀況) 和家庭成員多寡，以評估援助項目和水平。2020–21 年度人道援助項目和標準金額的例子包括每月租金方面每名成人 1,500 元和每名兒童 750 元，以及每月食物援助方面每名聲請人 1,200 元。

4. 目前，社署通過公開招標委聘：

(a) 1 間非政府機構 (該非政府機構下稱服務承辦商) 承辦服務合約，向聲請人提供食物援助以外的人道援助 (例如租金和交通)。現行服務合約為期 2 年，由 2019 年 2 月 1 日起至 2021 年 1 月 31 日止，合約總金額為 3.42 億元；及

(b) 1 間本地連鎖超級市場 (該連鎖超級市場下稱食物承辦商) 承辦食物合約，向聲請人提供食物。聲請人可使用服務承辦商分發的電子代幣，到食物承辦商旗下的食品店購買食物。現行食物合約期由2019年6月1日起至2021年7月31日止，合約金額為2.52億元。

5. 社署轄下家庭及兒童福利科負責處理向聲請人提供人道援助的日常行政工作。審計署最近就社署向聲請人提供人道援助的工作進行審查 (接受社署提供人道援助的聲請人下稱服務使用者)。

按照服務合約提供人道援助的工作

6. ***服務承辦商匯報服務情況*** 審計署留意到以下事宜：

(a) ***需要改善提交報告和報表的適時程度*** 審計署審查了服務承辦商在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間向社署提交報告和報表的情況，留意到報告和報表曾經遲交。舉例而言，於審查期間，半年報表的遲交日數由 78 至 418 天不等 (第 2.6 段)；及

(b) ***匯報規定無助監察服務表現*** 在2017年2月1日至2020年3月31日期間，服務承辦商提交社署的每月服務統計報告只列出需時不超過 3 個工作天、4 至 10 個工作天或超過 10 個工作天接收的個案數目。因此，社署無法從該等報告查明一些不符規定的個案 (例如在 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間未能按規定於 7 個工作天內接收的一般個案) 數目 (第 2.8 段)。

7. ***社署對服務承辦商服務表現的監察*** 社署已就監察服務承辦商遵行服務合約所載的規定，向屬下人員發出指引。審計署審查了社署在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間的監察工作 (第 2.12 及 2.13 段)，留意到以下事宜：

(a) ***在抽查接受租金援助的服務使用者方面有可予改善之處*** 根據服務合約，服務承辦商每月應從該月接受租金援助的服務使用者總數中抽選 5% 進行檢查。審計署發現，在 2020 年 1 月，服務承辦商就港九及離島區 (不包括九龍城及油尖旺) 內 156 名 (5.5%) 接受租金援助的服務使用者進行探訪，但在這 156 次探訪中，74 次 (47%) 未能完成 (第 2.14 及 2.15 段)；及

(b) ***在服務承辦商辦事處進行文件審閱方面有可予改善之處*** 根據社署指引，社署人員應在合約期內最少一次到訪服務承辦商辦事處(盡量不作事先通知)進行文件審閱，以評估服務承辦商按照服務合約提供服務的表現。審計署審查了社署就2019年12月和2020年6月訪查中所填寫的文件審閱記錄(第2.17及2.19段)，發現：

(i) ***需要擴大選取作文件審閱的個案所涵蓋的範圍*** 社署人員會在訪查前要求服務承辦商提供涵蓋10類個案(例如新增個案和重啟個案)的列表，從中隨機抽選個案以作檢閱。然而，社署要求的10類個案只涵蓋所涉地區內部分服務使用者(第2.18及2.20段)；及

(ii) ***抽樣指引不足*** 根據社署的文件審閱核對清單，社署人員到訪服務承辦商辦事處時，應審閱10個範疇(例如向服務使用者提供住屋和食物)的文件。審計署留意到，根據社署核對清單須予審視的10個範疇中，有些不在兩次訪查所審視的個案之內(第2.17及2.21段)。

8. ***服務承辦商的個案管理工作*** 審計署留意到以下事宜：

(a) ***需要確保所有新個案均獲適時接收*** 審計署審查2017年2月1日至2020年3月31日期間的每月服務統計報告後發現，服務承辦商由接獲轉介至提供服務需時10個工作天以上，因而有違合約規定的個案，在2017年2月1日至2019年1月31日期間有106宗(6%)，而在2019年2月1日至2020年3月31日期間則有6宗(1%)(第2.29段)；

(b) ***向獲得外間資源和支援的服務使用者提供援助方面有可予改善之處*** 審計署審查了社署在2019年12月和2020年6月訪查期間選作文件審閱的個案，發現服務承辦商在評估服務使用者的困難程度和需要方面有可予改善之處。舉例而言，在兩宗個案中，服務使用者所付實際租金分別較租金援助標準金額多出約800元和1,200元。服務承辦商在評估困難程度和需要時曾向服務使用者查詢獲得財政支援的途徑，但對方拒絕透露(第2.32段)；及

(c) ***需要加強管控租金按金*** 審計署審查每月租金按金報告後發現，在2017年2月1日至2019年1月31日期間，以及在2019年2月1日至2020年3月31日期間，被業主沒收的租金按金分別達970萬元(涉及4 027項沒收)和190萬元(涉及860項沒收)。在

一些個案中，當時如有加強管控措施 (例如提醒服務使用者切勿在未有作出所需通知的情況下遷出處所)，沒收租金按金的情況便可避免 (第 2.36 段)。

按照食物合約提供人道援助的工作

9. ***食物承辦商和服務承辦商匯報服務情況*** 審計署留意到以下事宜：

(a) ***需要改善食物承辦商提交報告的適時程度*** 審計署審查了食物承辦商在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間向社署提交報告的情況，發現食物承辦商曾經遲交報告，遲交日數由 1 天至 9 天不等 (第 3.7 及 3.8 段)；

(b) ***需要檢討食物合約下關於匯報服務表現的規定*** 根據食物合約，食物承辦商須向社署：

(i) 自 2019 年 6 月 1 日起每月提交清真食品分項列表 (並根據食物合約內另一項條文，每兩個月提交有關列表)。社署回應審計署的查詢時表示，食物承辦商只須每兩個月而非每月提交清真食品列表 (第 3.6(a)(v) 及 3.10 段)；及

(ii) 每兩個月提交報表 (即雙月報表)，列明每月發票總金額、累計合約總價值和合約結餘。社署回應審計署的查詢時表示，由於雙月報表內相關資料已從食物承辦商每月提交的發票中取得，所以食物承辦商無須提交雙月報表 (第 3.6(d) 及 3.11 段)；及

(c) ***服務承辦商需要適時查核食物承辦商的每月報告*** 服務合約訂明，服務承辦商須查核和核證食物承辦商提交的每月統計報告正確無誤，以便社署安排直接向食物承辦商付款。審計署審查了 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間服務承辦商提交每月核證報告的情況，發現服務承辦商曾經遲交每月核證報告，遲交日數由 1 個工作天至 28 個工作天不等 (第 3.13 及 3.14 段)。

10. ***社署對食物承辦商服務表現的監察*** 根據社署於 2019 年 8 月發出一份關於通過電子採購向社署供應食物合約的監察程序 (監察程序)，社署於每個

合約期內應到 5 間指定食品店進行不作事先通知的實地訪查，而所視察的食品店應由電腦系統隨機抽選 (第 3.19 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***不按指引選出實地訪查所涵蓋的食品店*** 審計署審查了社署於 2019 年 12 月 13 日和 2020 年 6 月 19 日進行的實地訪查，發現社署人員訪查的 8 間食品店中，有 5 間並非經由電腦程式選出 (第 3.20 及 3.21 段)；及

(b) ***抽選準則有可予調整之處*** 審計署留意到，截至 2019 年 12 月 31 日，逾 20% 服務使用者居於油尖旺、深水埗和元朗等地區。鑑於服務使用者的地理分布，社署應該考慮調整抽選食物承辦商旗下食品店以進行實地訪查的準則，把涵蓋範圍擴及服務使用者人口中居住比例甚高的地區 (第 3.22 及 3.23 段)。

11. ***使用電子代幣的管理*** 自 2018 年 3 月起，不當使用或濫用食物援助 (例如大量購買副食品) 的服務使用者會受懲處 (電子代幣預計應該主要被用作購買主食品。因此，使用電子代幣一次過購買超過特定金額的副食品，會被視為服務使用者不當使用電子代幣的行為之一)(第 3.5(c) 段註 12 及第 3.30 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需要檢討向服務使用者所作出懲處的成效*** 審計署審查了 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間 15 宗服務使用者因不當使用電子代幣而遭懲處的個案。在 9 宗個案中，服務使用者屢次不當使用電子代幣，曾受懲處次數各介乎 2 至 9 次 (第 3.32 段)；

(b) ***需要適時懲處服務使用者*** 在上文 (a) 項所述的 15 宗個案中，7 宗關乎服務使用者大量購買副食品，服務使用者於不當使用情況發生後 1 至 3 個月 (平均 2.4 個月) 才受到懲處 (第 3.34 段)；及

(c) ***需要考慮設立機制以轉介社署發現的懷疑不當使用個案*** 審計署審查社署 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間就大量購買副食品的個案所作查核後發現，社署發現有 2 380 個電子代幣疑被用作大量購買副食品。然而，並沒有文件記錄顯示社署曾把該等懷疑不當使用個案轉介服務承辦商作出調查。在同一期間，服務承辦商根據抽樣查核電子代幣的結果，向使用電子代幣大量購買副食品的服務使用者作出 7 次懲處 (第 3.29 及 3.36 段)。

12. ***需要密切留意電子代幣的負結餘並設法予以處理*** 社署表示，於2019年9月留意到電子代幣出現負結餘 (即使用電子代幣的服務使用者的消費款額超過代幣面值) 的個案。雖然食物承辦商已於 2019 年 9 月改良電腦系統以盡量減少相關情況，但在 2019 年 10 月至 2020 年 4 月期間，負結餘個案仍偶爾發生 (8 宗個案，款額介乎 -12.9 元至 -507.8 元)(第 3.39 及 3.40 段)。

其他行政事宜

13. ***需要釐清服務使用者的定義以便計算行政費*** 自 2017 年起，與服務承辦商簽訂的服務合約訂明，合約金額由兩部分組成：(a) 付予服務使用者的援助，包括租金、交通費和其他基本日用品。服務承辦商每隔半個月所獲發還的款項，基於其半月開支報告所匯報的開支；及 (b) 管理和提供向聲請人所發放各類援助的行政費。相關金額是截至月底服務使用者數目乘以合約內議定每月單位價格計算。服務使用者數目是指當月最後 1 天的服務使用者數目，有關數字載於服務承辦商向社署匯報的每月服務使用者總表中 (第 4.2 段)。

14. 審計署審查了服務承辦商提交社署的 2020 年 3 月服務使用者總表，發現表上 10 711 名服務使用者中，有 14 人在該月沒有獲得人道援助。在這 14 名服務使用者中，有 3 人在該月從其他途徑獲得與服務合約所訂服務相若的服務。根據服務合約，服務使用者如已從其他途徑獲得與服務合約所訂服務相若的服務，服務承辦商便應立即停止向其提供服務合約所訂服務 (即提供援助和個案服務)(第 4.4 至 4.6 段)。

15. ***需要繼續着力提升服務合約招標工作的競爭程度*** 服務承辦商自 2006 年起參與提供人道援助的服務。每次招標均只有 1 名投標者提交標書，而有關標書符合要求。審計署留意到，投標者經驗是投標文件中開列的其中一項必要要求，這可能妨礙其他機構參與競投。在這方面，審計署留意到，根據有關支持創新的政府採購的《財務通告第 2/2019 號》，為促進競爭和降低入場門檻，一般不應把投標者的經驗列作必要要求 (第 4.8 至 4.10 段)。

16. ***需要持續檢討援助水平*** 審計署留意到，目前向聲請人提供的人道援助水平最後一次於 2014 年 2 月修訂。2020 年 9 月，社署因應查詢而告知審計署，社署在諮詢保安局後，會按情況檢討援助水平，所考慮的各項因素包括有關援

助會否產生磁石效應而對整體長遠承擔能力和出入境管制造成嚴重影響，以及援助項目的價格水平等 (第 4.15 段)。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*社會福利署署長應：

按照服務合約提供人道援助的工作

(a) 加強相關工作以確保服務承辦商按照服務合約適時提交報告和報表，並檢討匯報規定以確保該等規定有助監察服務承辦商的服務表現 (第 2.10 段)；

(b) 要求服務承辦商在每月統計報告中，就抽查接受租金援助服務使用者一事分別列出抽查成功和未能完成抽查的數字，並檢討服務承辦商進行抽查的規定 (第 2.26(a) 及 (b) 段)；

(c) 從更多個案類別 (即不限於現時 10 個類別) 抽樣對服務承辦商進行文件審閱 (第 2.26(c) 段)；

(d) 在指引中訂明所選個案必需涵蓋核對清單上須予審視的全部 10 個範疇以作文件審閱 (第 2.26(d) 段)；

(e) 要求服務承辦商匯報遲向服務使用者提供服務的原因，並採取改善措施，確保所有新個案均按照服務合約所訂的時限接收 (第 2.39(a) 段)；

(f) 就評估服務使用者的困難程度和需要時，應如何處理他們從其他途徑獲得財政支援的個案，向服務承辦商提供更多指引，並探討措施，以加強管控向服務使用者提供租金按金的援助 (第 2.39(b) 及 (c) 段)；

按照食物合約提供人道援助的工作

(g) 提醒食物承辦商按照食物合約適時提交每月報告，並提高每月統計報告的準確程度 (第 3.16(a) 段)；

(h) 檢討關於清真食品分項列表和雙月報表的匯報規定，並因應檢討結果把相關規定通知食物承辦商和社署人員 (第 3.16(b) 段)；

(i) 提醒服務承辦商適時核實食物承辦商提交的每月統計報告和適時發出每月核證報告 (第 3.16(c) 段)；

(j) 確保社署人員遵照監察程序到食物承辦商旗下的食品店進行實地訪查，並考慮調整抽選食品店進行實地訪查的準則，把涵蓋範圍擴及服務使用者人口中居住比例甚高的地區 (第 3.27(a) 及 (b) 段)；

(k) 密切留意曾經不當使用電子代幣的服務使用者 (尤其屢次不當使用者) 所受懲處的成效，並提醒服務承辦商更加着力向服務使用者適時作出懲處 (第 3.41(a) 及 (b) 段)；

(l) 考慮設立機制，以便社署把懷疑不當使用電子代幣的個案轉介服務承辦商作進一步調查及在有需要時作出懲處，並考慮是否需要增加服務承辦商抽選樣本的數目，以調查電子代幣疑被濫用的個案 (第 3.41(c) 及 (d) 段)；

(m) 鑑於社署所發現大量購買副食品的懷疑個案日益增多，探討可否採取管控措施，防止這類購買行為 (第 3.41(e) 段)；

(n) 密切留意電子代幣負結餘所致問題的嚴重程度，並要求食物承辦商制訂有效辦法予以處理 (第 3.41(f) 段)；

其他行政事宜

(o) 釐清服務使用者的定義，以計算須向服務承辦商支付的行政費，並就此向其提供更多指引 (第 4.11(a) 段)；

(p) 考慮不把投標者經驗列為必要要求，藉以促進日後服務合約招標工作的競爭 (第 4.11(b) 段)；及

(q) 在諮詢保安局後，繼續按情況檢討向聲請人提供的援助水平，確保政府提供援助的目的得以達到 (第 4.16 段)。

政府的回應

18. 保安局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　保安局負責制訂與保安有關的政府政策，包括維持治安及實施出入境管制等。保安局表示，根據《入境條例》(第 115 章)，偷渡入境的外國人、在入境事務處 (入境處) 准許的逗留期限屆滿後逾期留港的人，或在抵港時遭入境處拒絕入境的旅客 (統稱非法入境者)，可被遣離香港。

1.3　《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(《禁止酷刑公約》) 是國際人權文書條約，屬於聯合國的職權範圍，自 1992 年起適用於香港。根據《禁止酷刑公約》第 3 條，如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。非法入境者如在香港基於酷刑風險 (酷刑聲請) 或以所有其他適用理由 (註 1) 提出免遣返保護聲請 (這類人士下稱免遣返聲請人 (聲請人))，則不得遣離，除非該人的聲請已被撤回或最終裁定為不確立。

1.4　另外，聲請人的聲請如獲確立，入境處會暫緩遣離，直至所聲稱的風險不再存在。同時，入境處會適當地把該人的個案轉介聯合國難民事務高級專員署 (聯合國難民署)，由其考慮確認該人為“難民”並安排把該人移居第三國家。

1.5　根據終審法院於 2004 年作出的裁決，酷刑聲請的裁定過程必須達到嚴謹的公正標準。為此，入境處引入一套行政審核機制，以處理根據《禁止酷刑

註 1： *除可根據《禁止酷刑公約》第 3 條提出酷刑聲請外，免遣返聲請亦可基於以下理由提出：*

(a)　《香港人權法案條例》(第 383 章) 第 8 條之下第三條所指的“施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰”；

(b)　《香港人權法案條例》第 8 條之下第二條所指的“生命不得無理剝奪”；及

(c)　參照《難民地位公約 1951》第 33 條內免遣返保護原則所指的“迫害”。該公約是法律文件，界定何謂難民、難民的權利和國家的法律義務，於 1951 年獲聯合國通過，並不適用於香港。

公約》第 3 條提出的酷刑聲請。其後，政府在處理聲請方面有不少重要發展，包括：

(a) 《2012 年入境 (修訂) 條例》於 2012 年 12 月生效，訂明提出和裁定酷刑聲請的法定程序 (包括如何提出酷刑聲請)、聲請人提交酷刑聲請表格的時限、入境處須安排審核會面及發出有關決定書面通知等。該條例亦訂明，聲請人如不服有關決定，可提出上訴；上訴個案會交由法定的酷刑聲請上訴委員會 (上訴委員會 —— 註 2) 處理；

(b) 入境處於 2014 年 3 月實施統一審核機制 (註 3)，根據所有適用的理由 (見第 1.3 段註 1) 一次過審核免遣返聲請；及

(c) 政府於 2016 年就處理免遣返聲請的策略展開全面檢討，集中探討：

(i) 防止可能提出免遣返聲請的人抵港 (例如與內地當局合作打擊非法入境，以及對印度籍旅客實施預辦入境登記，因為印度籍聲請人多為免簽證抵港後逾期留港者)；

(ii) 加快候辦聲請的審核程序、縮短每宗個案的審核時間，以及加快處理上訴；

(iii) 加快遣送聲請被拒者；及

(iv) 加強羈留政策和執法 (例如檢控非法受僱的聲請人和相關僱主)。

1.6 保安局表示，自 2016 年檢討相關策略後落實的多項措施取得一定成效，非法入境者和聲請人的數目由該年開始大幅回落。政府亦於 2018–19 年度提出多項《入境條例》修訂建議，務求進一步改善與審核免遣返聲請和處理上訴有關的程序，並加強入境處執法、遣離和羈留的能力。修訂建議包括防止聲請人各種拖延手段、便利遣離和加強羈留等。政府已於 2018 年 7 月和 2019 年 1 月

註 2： *上訴委員會是獨立的法定組織，於 2012 年 12 月 3 日根據《入境條例》設立。上訴委員會負責聆訊和裁定根據該條例就酷刑聲請提出的上訴及要求撤銷相關決定的申請。截至 2020 年 9 月，上訴委員會由 1 名主席、6 名副主席和 86 名委員組成。委員由香港特別行政區行政長官根據該條例委任，當中包括前法官或前裁判官，以及具有相關經驗的海外和本地專家。*

註 3： *入境處表示，實施統一審核機制並不影響政府不核實任何人的難民身分或不向任何人給予庇護的堅定政策。對於該機制實施前獲聯合國難民署確認難民身分的人，該署將繼續按其授權為他們提供國際保護。*

就修訂建議諮詢立法會保安事務委員會，不久便會把修訂條例草案提交立法會審議。

政府向聲請人提供人道援助的政策

1.7　保安局表示，政府基於人道理由按個別情況提供援助，使聲請人於在港期間可以應付基本生活需要，不論其申請／聲請狀況如何 (例如申請／聲請是否被拒、聲請人正在考慮是否提出上訴／司法覆核、聲請人已提出上訴／司法覆核等)。援助目的是提供支援以令聲請人在港期間不致陷於困境，但同時不會產生磁石效應，對香港的支援系統的長遠承擔能力及出入境管制造成嚴重影響。

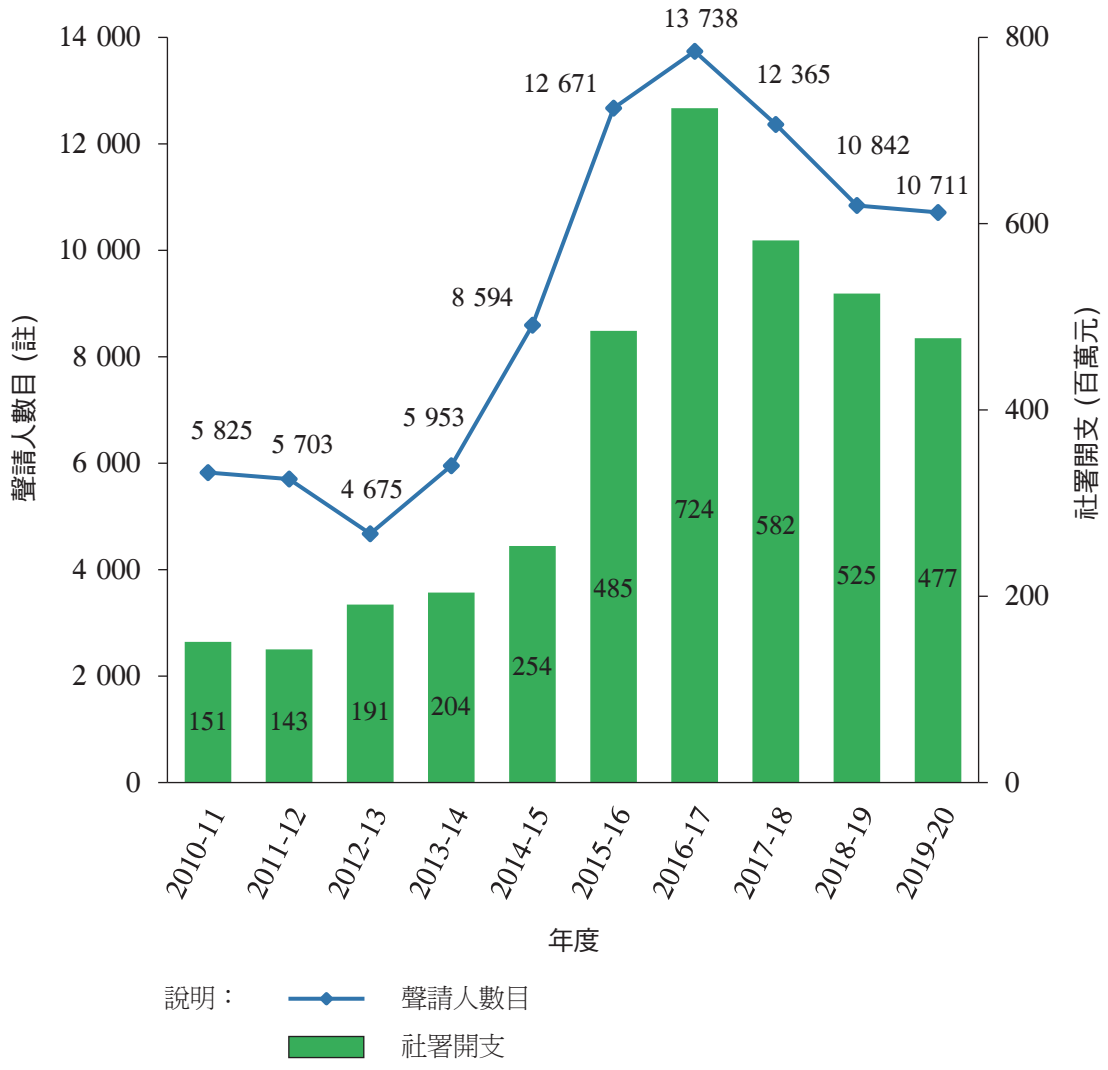
1.8　自 2004 年 11 月起，社會福利署 (社署) 負起向聲請人提供人道援助的責任，目的是基於人道理由向無法應付基本生活需要的聲請人於在港期間提供援助。由 2006 年開始，社署委聘承辦商向聲請人提供人道援助服務 (見第 1.11 段)。

接受人道援助的聲請人數目

1.9　圖一顯示 2010–11 至 2019–20 年度期間接受人道援助的聲請人數目和社署提供人道援助的開支。表一顯示同一期間聲請人接受人道援助的個案增減。

圖一

接受人道援助的聲請人數目和社署提供人道援助的開支
(2010–11 至 2019–20 年度)



資料來源：社署的記錄

註：聲請人數目為截至年底的人數。

表一

聲請人接受人道援助的個案增減
(2010–11 至 2019–20 年度)

年度	個案數目 (宗)				
	年初 (a)	新增 (b)	重啟 (c) (註 1)	終止 (d) (註 2)	年底 (e)=(a)+(b)+(c)-(d)
2010–11	5 258	1 657	註 3	1 090	5 825
2011–12	5 825	1 022		1 144	5 703
2012–13	5 703	978		2 006	4 675
2013–14	4 675	2 302		1 024	5 953
2014–15	5 953	4 009		1 368	8 594
2015–16	8 594	7 056		2 979	12 671
2016–17	12 671	2 668	7 603	9 204	13 738
2017–18	13 738	1 014	1 458	3 845	12 365
2018–19	12 365	614	1 196	3 333	10 842
2019–20	10 842	751	1 179	2 061	10 711

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1 ：由於羈留 (例如犯罪被捕) 或住院等原因而暫停接受人道援助的聲請人，可於出獄或出院後重啟相關服務。

註 2 ：向聲請人提供的人道援助可以因不同理由 (例如聲請人死亡、被羈留、移居其他國家或自願停止接受援助) 而終止。

註 3 ：社署沒有就 2010–11 至 2015–16 年度期間分別備存“新增”和“重啟”聲請人個案的數目。

援助項目和水平

1.10　社署表示，會視乎每宗個案的情況，並根據聲請人所面對的困難 (例如個人需要和健康狀況) 和家庭成員多寡，以評估援助項目和水平。社署的承辦商 (見第 1.11(a) 段) 每月檢討援助金額和範圍。表二顯示 2020–21 年度援助項目和標準金額。

表二

人道援助項目和標準金額
(2020–21 年度)

項目	人道援助項目 (註 1)	標準金額 (註 2)
1	租金	每月：每名成人 1,500 元，每名兒童 750 元
2	租金按金	3,000 元或相等於 2 個月租金的金額，以較少者為準
3	物業代理費	750 元或相等於半個月租金的金額，以較少者為準
4	公用設施 (即電力、燃氣和水)	每月：300 元
5	交通 (例如前往入境處的交通)	每月：介乎 200 元至 420 元
6	其他基本日用品 (例如洗頭水、香皂、廁紙等)	每月：向聲請人提供實體日用品
7	食物	每月： 1,200 元

資料來源：社署的記錄

註 1 ：社署的承辦商亦會向有需要的聲請人提供實體食物。

註 2 ：有額外需要的聲請人 (例如常往公立醫院就醫的聲請人需要額外交通津貼) 可向社署的承辦商提供理由和證明文件，以供其視乎每宗個案的情況作出考慮。超過上表所列標準金額的款額稱為額外援助。

附註：社署的承辦商亦為聲請人提供諮詢服務 (例如危機介入、持續個案管理和家訪) 和庇護所。

委聘承辦商

1.11　由2006年開始，社署委聘承辦商向聲請人提供人道援助。2015年5月之前，所有援助項目涵蓋於1份合約之內。2015年5月，該份合約按照服務區域分為3份合約。由2017年2月開始，提供食物援助(即第1.10段表二第7項)與提供其他援助項目(即第1.10段表二第1至6項)分開處理。社署就提供食物批出1份合約(下稱食物合約)，另就提供其他援助項目批出按照服務區域劃分的3份合約(以下統稱服務合約)。目前，社署通過公開招標委聘：

(a) 1間非政府機構(該非政府機構下稱服務承辦商)承辦服務合約。社署轉介個案後，服務承辦商須為每名聲請人配對1名個案負責人，由其接收個案、識別需要、進行輔導、提供意見、作出危機介入、持續管理個案及轉介外界支援。現行服務合約為期2年，由2019年2月1日起至2021年1月31日止，合約總金額為3.42億元(註4)；及

(b) 1間本地連鎖超級市場(該連鎖超級市場下稱食物承辦商)承辦食物合約。聲請人可使用服務承辦商分發的電子代幣，到食物承辦商旗下的食品店購買食物(註5)。現行食物合約期由2019年6月1日起至2021年7月31日止，合約金額為2.52億元(註6及第3.3段表九的註)。

社署監察

1.12　社署轄下家庭及兒童福利科由1名助理署長領導，負責處理向聲請人提供人道援助的日常行政工作。截至2020年3月31日，該科有6名人員，即1名總社會工作主任、1名高級社會工作主任、1名社會工作主任、1名助理社會工作主任和2名合約行政助理，負責監察向聲請人提供人道援助的合約。除1名助理社會工作主任外，上述人員兼任其他職責(例如家庭服務及兒童發展

註4：　*按合約支付的實際金額根據接受人道援助的聲請人的實際數目並視乎每宗個案中向每名聲請人提供的援助金額而定。此外，政府有權在合約期屆滿前延長合約期最多2年。*

註5：　*社署表示，聲請人可以購買的食品包括但不限於乾貨、肉類、水果、蔬菜和清真食品；該等食品常見於本地市場，逾21 000項可供選購。*

註6：　*按合約支付的實際金額根據聲請人於合約期內購買食物的實際價值而定。*

服務、短期食物援助、家庭生活教育服務和露宿者服務)。社署架構圖的摘錄(截止 2020 年 3 月 31 日) 載於附錄 A。

1.13　根據服務合約和食物合約，承辦商須定期向社署提交服務表現報告。同時，社署會檢視承辦商所提交的服務表現報告，並於合約期內往服務中心或食品店進行評估訪查。

審查工作

1.14　2020 年 3 月，審計署就社署向聲請人提供人道援助的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a) 按照服務合約提供人道援助的工作 (第 2 部分)；

(b) 按照食物合約提供人道援助的工作 (第 3 部分)；及

(c) 其他行政事宜 (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

1.15　保安局局長歡迎相關審查工作，並表示保安局會密切監察落實審計署各項建議的情況。

1.16　社會福利署署長歡迎相關審查工作和同意審計署的建議，並表示：

(a) 由 2006 年開始，向聲請人提供人道援助的個案增多 5.8 倍，聲請人由 1 900 名增加至超過 11 000 名。除了人數大增之外，服務組成部分、要求及提供服務的模式都不斷轉變。為提高成本效益，社署把服務合約分為 3 份服務合約和 1 份食物合約，以吸引更多準投標者，從而提升競爭。通過公開招標邀請報價後，就全部 3 份服務合約，社署均只接獲 1 份符合要求的標書；及

(b) 多年來，社署以同樣最少的人力資源推行並監察如此大規模的服務。儘管如此，社署仍然不斷尋求改善，務求做好財政管控和服務監察兩方面的工作。社署同意審計署的建議，並打算落實各項改善措施。

鳴謝

1.17 審計署進行審查期間，政府鑑於2019冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，保安局和社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：按照服務合約提供人道援助的工作

2.1　本部分探討按照服務合約提供人道援助的工作，集中檢視以下範疇：

(a) 服務承辦商匯報服務情況 (第 2.5 至 2.11 段)；

(b) 社署對服務承辦商服務表現的監察 (第 2.12 至 2.27 段)；及

(c) 服務承辦商的個案管理工作 (第 2.28 至 2.40 段)。

背景

2.2　當聲請人向社署尋求人道援助，該署人員會先檢查相關文件 (例如入境處發出的擔保書 (註 7)、聯合國難民署發出的難民身分確認文件等) 或視乎需要與入境處核對資料，以確定該人的入境身分及其聲請狀況。聲請狀況一經確立，社署便會發出接收表格和隨文便箋，把個案轉介至服務承辦商。

2.3　社署轉介個案後，服務承辦商須為每名聲請人配對 1 名個案負責人，由其接收個案、識別需要、進行輔導、提供意見、作出危機介入、持續管理個案及轉介外界支援 (見第 1.11(a) 段)。就向聲請人提供人道援助而言，服務承辦商須按服務合約：

(a) 面見聲請人以評估其需要，包括該人本身是否擁有資源和可否從其他途徑獲得資源，然後按照服務承辦商的評估結果而決定援助金額和項目 (接受社署提供人道援助的聲請人下稱服務使用者)；

(b) 此後安排每月面見服務使用者以重新評估其需要，並視乎需要調整所提供的援助金額和項目；及

(c) 在服務使用者沒有每月前往服務承辦商辦事處 (註 8) 讓個案負責人重新評估其受助資格時，暫停向該人提供援助。

2.4　表三顯示在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間向服務使用者提供的援助金額。

註 7： *如有人提出免遣返聲請，入境處會根據《入境條例》第 36(1) 條發出擔保書 ("表格 8")，讓該人暫時留港。*

註 8： *服務承辦商設有 3 個辦事處為服務使用者提供服務，涵蓋以下區域：九龍城及油尖旺、港九及離島 (不包括九龍城及油尖旺)(下稱港九及離島)，以及新界。社署表示，辦事處的地理覆蓋範圍在設計上是為均分各區的服務使用者數目。*

表三

按照服務合約向服務使用者提供的援助金額
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

援助項目	2017年2月1日至2018年3月31日(14 個月)(註 1)	2018年4月1日至2019年1月31日(10 個月)(註 1)	2019年2月1日至2020年3月31日(14 個月)(註 1)
	(元)		
租金	254,609,740	160,757,644	206,409,666
物業代理費	1,369,100	603,613	678,071
公用設施	50,598,140	32,149,085	41,848,683
交通	39,509,588	24,725,260	32,347,480
實體食物(註 2)	14,514,330	462,630	508,187
其他基本日用品(例如梳洗用品，包括牙刷、廁紙和剃刀片)(註 2)	4,914,801	4,516,191	5,045,400
其他(例如衣履和醫療用品)	353,096	342,875	651,364
總計	365,868,795	223,557,298	287,488,851

資料來源：服務承辦商的經審計財務報表

註 1： 每月截至最後 1 天的服務使用者數目平均為 13 215 名 (2017 年 2 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間)、11 571 名 (2018 年 4 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日期間) 和 10 689 名 (2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間)。

註 2： 部分服務使用者 (例如孕婦和服務使用者的新生嬰孩) 會獲提供實體食物和其他基本日用品。2017 年 2 月 (即 2017 年 3 月 1 日藉電子代幣提供食物援助之前)，服務承辦商向服務使用者分發超級市場現金券和食物卡，以此形式向服務使用者提供實體食物。

附註：現行服務合約涵蓋 2019 年 2 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日期間，上一份合約則涵蓋 2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日期間。

服務承辦商匯報服務情況

2.5 根據服務合約，服務承辦商須向社署提交文件，以進行合約監察工作：

(a) 於每月第 20 日和第 5 日或之前提交半月開支報告，分別列出該月第 1 日至第 15 日期間和上月第 16 日至月底期間支付的援助金額。社署會根據半月開支報告，最遲於每月第 1 日和第 16 日向服務承辦商付款；

(b) 於每月第 10 日或之前提交每月報告，當中包括：

(i) 每月服務統計報告；

(ii) 每月財務報告；及

(iii) 每月租金按金報告；

(c) 在合約開始日期起計每 6 個月期間結束後的 2 個月內，或合約屆滿或提前終止後的 2 個月內，提交經外聘核數師審計的半年報表；及

(d) 在合約期內每年 4 月 1 日起至翌年 3 月 31 日止期間 (包括首尾 2 天) 結束後的 4 個月內，或服務合約屆滿或提前終止後的 4 個月內，提交經審計財務報表。首份經審計財務報表涵蓋合約開始日期起至隨後 3 月 31 日期間 (如該期間少於 6 個月，則至下一年 3 月 31 日)；最終的經審計財務報表涵蓋相關曆年 4 月 1 日起至合約屆滿日期間。

服務承辦商向社署提交報告的詳情，載於附錄 B。

需要改善提交報告和報表的適時程度

2.6 審計署審查了服務承辦商在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間提交報告和報表的情況，留意到報告和報表曾經遲交，詳情如下：

(a) ***半月報告*** 半月開支報告的遲交日數由 1 至 13 天不等 (見表四)；

表四

服務承辦商提交半月開支報告的情況
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

合約期	半月開支報告數目 (份)		遲交日數
	已交	遲交	
2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日	48	22 (46%)	1 至 13 天 (平均：3 天)
2019 年 2 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日 (截至 2020 年 3 月 31 日)	28	2 (7%)	1 至 5 天 (平均：3 天)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

(b) ***每月報告*** 每月報告的遲交日數由 1 至 324 天不等 (見表五)；

表五

服務承辦商提交每月服務統計報告、每月財務報告
和每月租金按金報告的情況
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

合約期	每月服務統計報告		每月財務報告		每月租金按金報告	
	報告數目 (份)					
	已交	遲交	已交	遲交	已交	遲交
2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日	24	23 (96%)	24	24 (100%)	24	4 (17%)
2019 年 2 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日 (截至 2020 年 3 月 31 日)	14	0 (0%)	14	14 (100%)	14	7 (50%)
遲交日數 (註)	2 至 129 天 (平均：20 天)		18 至 324 天 (平均：127 天)		1 至 66 天 (平均：23 天)	

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：社署表示，2017 年 2 月至 2018 年 9 月期間的遲交情況最為嚴重，主因是：

(a) 服務承辦商於該期間遇到系統故障。服務承辦商已於 2018 年 10 月完成改善工程；及

(b) 社署於 2018 年年初要求更改每月財務報告的格式。

(c) ***半年報表*** 半年報表的遲交日數由 78 至 418 天不等 (見表六)；及

表六

服務承辦商提交半年報表的情況
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

合約期	半年報表數目 (份)		遲交日數
	已交	遲交	
2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日	4	4 (100%)	214 至 418 天 (平均： 316 天)
2019 年 2 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日 (截至 2020 年 3 月 31 日)	2	2 (100%)	78 至 227 天 (平均： 153 天)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

(d) ***經審計財務報表*** 經審計財務報表的遲交日數由 66 至 175 天不等 (見表七)。

表七

服務承辦商提交經審計財務報表的情況
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

合約期	經審計財務報表數目 (份)		遲交日數
	已交	遲交	
2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日	2	2 (100%)	66 至 175 天 (平均： 121 天)
2019 年 2 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日 (截至 2020 年 3 月 31 日)	1	0 (0%)	無

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.7　服務承辦商適時提交報告和報表有助社署監察服務表現，尤其是遲交經審計財務報表會延後社署收回租金按金結餘 (註 9) 的時間。審計署認為，社署應加強有關工作，確保服務承辦商依照服務合約的規定，適時提交報告和報表。

匯報規定無助監察服務表現

2.8　根據現行和上一份的服務合約，服務承辦商應按下列指定時限向服務使用者提供服務：

(a) 就 2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日合約期而言，接獲緊急個案 (即有困難和需要的個案) 和一般個案的轉介／要求後，分別在 2 個工作天和 10 個工作天內提供服務；及

(b) 就 2019 年 2 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日合約期而言，接獲緊急個案和一般個案的轉介／要求後，分別在 3 個工作天和 7 個工作天內提供服務。

然而，審計署留意到在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間，服務承辦商提交的每月服務統計報告只列出需時不超過 3 個工作天、4 至 10 個工作天或超過 10 個工作天接收的個案數目。因此，社署無法從該等報告查明一些不符規定的個案 (例如在 2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日期間未能於 2 個工作天內接收的緊急個案，以及在 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間未能於 7 個工作天內接收的一般個案) 數目。

2.9　審計署認為，社署應檢討匯報規定以確保該等規定有助監察服務承辦商的服務表現。

註 9：*租金按金結餘包括：*

(a) 社署向服務承辦商預支以供服務使用者繳付租金按金 (屬援助項目之一——見第 1.10 段表二) 的款項中於合約期末尚未用盡的部分；及

(b) 業主退還的租金按金。

服務合約屆滿後，離任承辦商須於提交經審計財務報表後 1 個月內，把結餘退還社署。以 2019 年 1 月結束的服務合約為例，服務承辦商於 2019 年 11 月 22 日向社署提交經審計財務報表 (即遲交逾 5 個月)，社署在 2019 年 12 月 18 日 (即合約屆滿後逾 10 個月) 才收回租金按金結餘 1,020 萬元。

審計署的建議

2.10 **審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **加強相關工作以確保服務承辦商按照服務合約適時提交報告和報表；及**

(b) **檢討匯報規定以確保該等規定有助監察服務承辦商的服務表現。**

政府的回應

2.11 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 社署會向服務承辦商發出催辦函，以確保適時提交報告和報表；及

(b) 社署已修訂每月服務統計報告，以準確反映服務承辦商按照時限完成評估和向合資格服務使用者提供服務的情況。社署自 2020 年 10 月起採用該新格式。

社會福利署對服務承辦商服務表現的監察

2.12 社署已就監察服務承辦商遵行服務合約所載的規定，向屬下人員發出指引。社署的監察工作包括：

(a) 審閱服務承辦商提交的報告和報表；

(b) 審閱與提供服務有關並記錄在案的服務政策、工作指引、評估程序和證明文件等，例如會議記錄和書面記錄；

(c) 在服務承辦商辦事處進行文件審閱；及

(d) 調查服務使用者直接向社署提出或經服務承辦商或其他機構提出的投訴。

2.13 審計署審查了社署在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間的監察工作，發現有可予改善之處 (見第 2.14 至 2.25 段)。

在抽查接受租金援助的服務使用者方面有可予改善之處

2.14　根據服務合約，服務承辦商每月應從該月接受租金援助的服務使用者總數中抽選 5% 進行檢查，以查明相關處所的安全和衞生情況及偵查懷疑欺詐個案。

2.15　審計署審查了服務承辦商於 2020 年 1 月就港九及離島區擬備的每月服務統計報告，發現該區有 2 843 名服務使用者接受租金援助，而服務承辦商的個案負責人則就 156 名 (5.5%) 服務使用者進行探訪。然而，在這 156 次探訪中，74 次 (47%) 未能完成 (即服務使用者不在家)。

2.16　審計署認為，為確保抽查達至查明相關處所的安全和衞生情況及偵查懷疑欺詐個案的目的，社署應要求服務承辦商在每月統計報告中載述抽查成功和未能完成抽查的數字。此外，社署應檢討抽查規定，包括在未能完成抽查時須採取的跟進程序，以及 5% 達標規定是否只應計算成功抽查的次數。

在服務承辦商辦事處進行文件審閱方面有可予改善之處

2.17　根據社署指引，社署人員應在合約期內最少一次到訪服務承辦商辦事處 (盡量不作事先通知) 進行文件審閱，以評估服務承辦商按照服務合約提供服務的表現。社署的文件審閱核對清單載明，社署人員到訪服務承辦商辦事處進行文件審閱時應審閱以下 10 個範疇的文件，以評估服務承辦商的服務表現是否符合規定：

(a) 個案評估和執行計劃 (例如按照時限進行個案評估，以及遵照個案檢討機制每月進行檢討)；

(b) 住屋 (例如安排支付租金和公用設施費用，以及安排收回租金按金)；

(c) 食物，包括實體食物和電子代幣 (例如採取相關措施以確保電子代幣妥為使用，以及監察實體食物或電子代幣的分發情況)；

(d) 交通 (例如核實服務使用者的需要以提供定期車程的交通援助)；

(e) 衣履和其他基本日用品 (例如安排提供衣履以切合服務使用者的需要)；

(f) 社區資源和支援 (例如就各種援助尋求社區資源和支援)；

(g) 服務使用者意見 (例如收集服務使用者或其他相關各方提出的投訴)；

(h) 電腦系統 (例如維持一個電腦化查核個案系統，從而避免重複提供服務及製備最新服務統計數字)；

(i) 行政安排 (例如遵照採購指引以確保採購公平且具競爭性，以及維持員工招聘機制下公開公平的程序)；及

(j) 誠信條款 (例如訂定行為守則以確保員工盡忠職守)。

2.18 社署表示，助理社會工作主任會在訪查前要求服務承辦商提供涵蓋10類個案 (註 10) 的列表，從中隨機抽選個案以作檢閱。訪查期間，助理社會工作主任會檢閱所選個案的檔案，以評估服務承辦商的服務表現。訪查後，助理社會工作主任會在核對清單上記錄訪查結果，並將之交予社會工作主任批核。

2.19 關於 2021 年 1 月 31 日屆滿的服務合約，社署人員分別於 2019 年 12 月和 2020 年 6 月，訪查服務承辦商的新界區辦事處和港九及離島區辦事處。審計署審查了社署所填寫的核對清單和文件審閱記錄，發現文件審閱過程有可予改善之處，詳情載於第 2.20 及 2.21 段。

2.20 ***需要擴大選取作文件審閱的個案所涵蓋的範圍*** 如第 2.18 段所述，社署只要求服務承辦商提供涵蓋 10 類個案的列表。審計署審查新界區和港九及離島區辦事處所處理個案的列表後，發現：

(a) 關於 2019 年 12 月的新界區辦事處訪查，在 2019 年 12 月的 2 923 名服務使用者中，服務承辦商提供涉及 10 類共 215 宗個案的列表。在這 215 宗個案中，社署人員選出 17 宗個案；及

(b) 關於 2020 年 6 月的港九及離島區辦事處訪查，在 2020 年 6 月的 3 337 名服務使用者中，服務承辦商提供涉及 10 類共 824 宗個案的列表。在這 824 宗個案中，社署人員選出 18 宗個案。此外，社署人員抽選的另外 5 宗個案不在這 824 宗個案之內。

註 10： *10 類個案包括合約開始後需要住宿照顧服務的虐兒個案、服務使用者有身心健康問題的特別個案，以及新增和重啟的個案。*

文件審閱旨在審查服務承辦商的服務表現。然而，社署要求的 10 個個案類別只涵蓋部分服務使用者 (進行文件審閱時，分別佔新界區和港九及離島區服務使用者的 7.4% (215 宗 ÷ 2 923 宗 × 100%) 和 24.7% (824 宗 ÷ 3 337 宗 × 100%)。審計署認為，除了 10 個個案類別外，社署亦應從其他個案類別中選出樣本以作文件審閱，以充分評估服務承辦商的服務表現。舉例而言，鑑於服務使用者情況或隨時間改變 (例如兩名服務使用者結婚、服務使用者接受朋友或宗教團體的財政支援)，對該等個案中服務使用者的需要進行每月重新評估 (見第 2.3(b) 段) 是值得關注的範疇。

2.21 ***抽樣指引不足*** 審計署留意到，根據社署核對清單須予審視的 10 個範疇 (見第 2.17 段) 中，有些不在兩次訪查 (見第 2.19 段) 所審視的個案之內。在兩次訪查中，社署人員沒有選出個案以審視服務承辦商處理涉及使用住屋、租金付款、租金按金和物業代理費 (即第 2.17(b) 段所述須予審查的範疇) 的懷疑欺詐個案。審計署認為，社署應在指引中訂明，所選個案必須涵蓋核對清單上須予審視的全部 10 個範疇以作文件審閱。

記錄公眾投訴和查詢方面有可予改善之處

2.22 根據行政署長於 2016 年 12 月發出的《總務通告第 24/2016 號》“處理投訴的機制”，如市民對公共政策或服務、執行政策或提供服務的方法 (包括員工態度) 表示不滿，不論以何種途徑提出，均界定為投訴。所有書面和口頭提出的投訴，均應盡可能統一有序地記錄於中央投訴登記冊。

2.23 根據社署指引 (見第 2.12 段)，其監察工作包括調查服務使用者直接向社署提出或經服務承辦商或其他機構提出的投訴。社署應該迅速和妥善地調查和分析所有投訴，並向服務承辦商提供意見。社署於 2020 年 6 月告知審計署，根據其投訴登記冊，在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間社署只接獲 1 宗投訴和 139 宗查詢。

2.24 審計署審查了 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間社署接獲的 67 宗查詢，發現 7 宗應列作投訴：

(a) 2 宗針對服務承辦商個案負責人的投訴；及

(b) 5 宗關乎 2 名服務使用者對服務承辦商提供的服務表示不滿，例如服務承辦商就向服務使用者提供援助金額所作的決定，以及食物承辦商旗下食品店提供的清真食品種類有限。

2020 年 9 月底，社署告知審計署，上述 7 宗個案中有 6 宗 (即上文 (b) 項所述其中 1 宗個案除外) 已列作投訴，但因人手緊絀而沒有在投訴登記冊中妥為記錄。

2.25 根據《總務通告第 24/2016 號》，市民對提供服務的方法表示不滿應列作投訴。社署應該調查和分析該等投訴，並向服務承辦商提供意見。審計署認為，社署應在投訴登記冊中妥為記錄所有投訴。此外，社署應該提醒屬下人員遵照《總務通告第 24/2016 號》把投訴和查詢妥為劃分，並在處理投訴時採取所須的跟進行動。

審計署的建議

2.26 **審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **要求服務承辦商在每月統計報告中，就抽查接受租金援助服務使用者一事分別列出抽查成功和未能完成抽查的數字；**

(b) **檢討服務承辦商進行抽查的規定，包括在未能完成抽查時須採取的跟進程序，以及 5% 達標規定是否只應計算抽查成功的次數；**

(c) **從更多個案類別 (即不限於現時 10 個類別) 抽樣對服務承辦商進行文件審閱，以充分評估承辦商的服務表現；**

(d) **在指引中訂明所選個案必需涵蓋核對清單上須予審視的全部 10 個範疇以作文件審閱；**

(e) **提醒社署人員遵照《總務通告第 24/2016 號》把投訴和查詢妥為劃分，並在處理投訴時採取所須的跟進行動；及**

(f) **在投訴登記冊中妥為記錄所有投訴。**

政府的回應

2.27　社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會按建議採取跟進行動。關於第 2.26(e) 段所述審計署的建議，社署已把 7 宗個案中的 6 宗列作投訴，而餘下 1 宗錯誤列作服務查詢。他會提醒屬下人員遵照《總務通告第 24/2016 號》把投訴和查詢妥為劃分及記錄，以作內部記錄之用。

服務承辦商的個案管理工作

需要確保所有新個案均獲適時接收

2.28　如第 2.8 段所述，如屬一般個案，應按下列指定時限向服務使用者提供服務：

(a)　就已於 2019 年 1 月屆滿的服務合約而言，10 個工作天內；及

(b)　就將於 2021 年 1 月屆滿的服務合約而言，7 個工作天內。

2.29　審計署審查 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間的每月服務統計報告後發現，服務承辦商由接獲轉介至提供服務需時 10 個工作天以上，因而有違合約規定的個案：

(a)　在 2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日期間有 106 宗 (6%)；及

(b)　在 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間有 6 宗 (1%)。

2.30　審計署認為，社署應要求服務承辦商匯報遲提供服務的原因，並採取改善措施，確保所有新個案均按照服務合約所訂的時限接收。

向獲得外間資源和支援的服務使用者提供援助方面有可予改善之處

2.31　根據一份於 2013 年 7 月提交立法會福利事務委員會的文件，向個別服務使用者提供的援助不盡相同，視乎相關人士的需要和個人情況而定，包括該人本身擁有和從其他途徑獲得的資源。根據服務合約，所有申請人均須接受困難程度和需要評估，評估內容包括服務使用者從朋友、家人及／或其他機構獲得的外間資源和支援。在服務承辦商辦事處進行文件審閱時，社署會檢視服務

承辦商就服務使用者是否合資格接受各種援助項目和金額所作的困難程度和需要評估。

2.32　審計署審查了社署在 2019 年 12 月和 2020 年 6 月訪查期間選作文件審閱的個案，發現服務承辦商在評估服務使用者的困難程度和需要方面有可予改善之處，詳情如下：

(a) ***拒絕透露獲得財政支援的途徑***　在兩宗個案中，服務使用者所付實際租金分別較租金援助標準金額多出約 800 元和 1,200 元。服務承辦商在評估困難程度和需要時曾向服務使用者查詢獲得財政支援的途徑，但對方拒絕透露；

(b) ***服務承辦商沒有查詢獲得財政支援的途徑***　在另外兩宗個案中，服務使用者所付實際租金分別較租金援助標準金額多出約 200 元和 500 元。沒有文件證據顯示服務承辦商曾經查詢關於資助人的資料；及

(c) ***未能就所用款額提供證明收據***　在 1 宗個案中，所涉家庭共有 5 名服務使用者，因交出已騰空的所租處所而從某法定團體收取一筆過特惠現金津貼。服務承辦商自 2019 年 4 月起暫停全個家庭的租金援助、租金按金、公用設施援助和交通援助，並告知服務使用者，須待他們出示收據以顯示現金津貼已用作購買搬遷所需和合理的物品後，相關援助才會恢復發放。該家庭不能出示所用 17,350 元款額購買若干二手物品的收據。服務承辦商進行家訪，為相關物品拍照，並要求服務使用者 (由其中 1 人代表) 簽署所購買物品沒有收據的聲明。2019 年 5 月，相關援助恢復發放。

2.33　根據服務合約，當服務使用者向非政府機構或宗教團體求助以支付住屋部分款項，該非政府機構或宗教團體必須就租約期提供資助聲明書。至於從其他途徑獲得財政支援的其他個案，則無指引說明如何處理。審計署認為，社署應就評估服務使用者的困難程度和需要時，應如何處理他們從其他途徑獲得財政支援的個案，向服務承辦商提供更多指引。

需要加強管控租金按金

2.34　當服務使用者使用服務承辦商按照服務合約提供的援助租住處所：

(a) 雙方必須簽訂租約，由業主和租戶 (即服務使用者) 妥為簽署；及

(b) 必須簽訂三方租金按金協議，由業主、租戶和服務承辦商妥為簽署 (如涉及租金按金)。

2.35 根據租金按金協議：

(a) 業主須在處所騰空交回之日、或租戶遷出處所之日、或租約因任何理由終止之日 (以較早者為準) 起計 7 天內，把租金按金全數無息退還服務承辦商；及

(b) 業主如因任何理由想從租金按金扣除任何款額，須提供達至服務承辦商完全滿意的證據以支持可扣減租金按金的理由。

2.36 審計署審查 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間的每月租金按金報告後發現：

(a) 在 2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日期間，以及在 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間，被業主沒收的租金按金分別達 970 萬元 (涉及 4 027 項沒收) 和 190 萬元 (涉及 860 項沒收)；及

(b) 在一些個案中，當時如有加強管控措施 (例如提醒服務使用者切勿在未有作出所需通知的情況下遷出處所)，沒收租金按金的情況便可避免 (見表八)。

表八

本可加強管控措施以避免租金按金被沒收的個案
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

沒收租金按金的原因	2017 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日期間	2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間
	個案數目 (宗)	
沒有作出所需通知而遷出的服務使用者被徵收罰款	1 266	224
違反租約 (例如服務使用者通知業主在租約屆滿前遷出，以及破壞處所)	775	128
租金按金用來付清欠租 (例如租金金額超過獲批租金援助金額，而服務使用者尚未付清差額)	673	266

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.37　2020 年 9 月，社署告知審計署，對於已確立為不合理的沒收個案，服務承辦商會把相關業主加入不錄用列表，以禁止他們把處所租予服務使用者。此外，服務承辦商亦於 2020 年 5 月設立了內部審核及調查組，以處理不合理沒收租金按金的個案。

2.38　審計署認為，應在切實可行情況下盡量減少租金按金被沒收的情況。社署應就這方面探討加強管控的措施。此外，社署應該檢討服務承辦商所設內部審核及調查組的工作成效，務求盡量減少租金按金被沒收的情況。

審計署的建議

2.39 審計署*建議*社會福利署署長應：

(a) 要求服務承辦商匯報遲向服務使用者提供服務的原因，並採取改善措施，確保所有新個案均按照服務合約所訂的時限接收；

(b) 就評估服務使用者的困難程度和需要時，應如何處理他們從其他途徑獲得財政支援的個案，向服務承辦商提供更多指引；

(c) 探討措施，以加強管控向服務使用者提供租金按金的援助；及

(d) 檢討服務承辦商所設內部審核及調查組的工作成效，務求盡量減少租金按金被沒收的情況。

政府的回應

2.40 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示會按建議採取所需的跟進行動。

第 3 部分：按照食物合約提供人道援助的工作

3.1　本部分探討按照食物合約提供人道援助的工作，集中檢視以下範疇：

(a)　食物承辦商和服務承辦商匯報服務情況 (第 3.6 至 3.17 段)；

(b)　社署對食物承辦商服務表現的監察 (第 3.18 至 3.28 段)；及

(c)　使用電子代幣的管理 (第 3.29 至 3.42 段)。

背景

3.2　社署向聲請人提供肉、魚、蔬菜等各類食物，以顧及營養、文化、宗教和其他具體需要 (例如提供清真食品)。自 2017 年 2 月起 (註 11)，社署通過公開招標委聘食物承辦商提供相關服務。

3.3　表九顯示 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間按照食物合約就食物援助支付的金額。

註 11：*服務承辦商過往以實物形式向服務使用者提供食物援助，直至 2015 年 4 月為止。社署表示，基於所收集的意見，在 2015 年 5 月至 2017 年 1 月期間以食物券取代實體食物。*

表九

按照食物合約就食物援助支付的金額
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

食物合約	合約期 (註)	就食物援助支付的金額 (元)
1	2017 年 2 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日	327,402,472
2	2019 年 6 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日 (截至 2020 年 3 月 31 日)	55,830,024
	總計	383,232,496

資料來源：社署的記錄

註：上述 2 份合約均涵蓋 2019 年 6 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日期間。2019 年 6 月至 7 月為準備期，在該期內，沒有以第 2 份食物合約向服務使用者提供食物援助，因為第 1 份食物合約仍然生效。2019 年 8 月，食物承辦商開始以第 2 份食物合約向所持有電子代幣的有效購買期 (見第 3.4(c) 段) 於該月屆滿的服務使用者提供食物援助。

3.4 按照食物合約，服務使用者可使用電子代幣 (見圖二) 在食物承辦商旗下的食品店購買食物。相關重點如下：

(a) 服務承辦商評估服務使用者接受食物援助的資格後，會向合資格服務使用者分發電子代幣；

(b) 每個電子代幣均設獨立服務編號，其正面印有服務使用者的姓名、照片和簽名，以便食物承辦商在電子代幣被使用時核實服務使用者的身分；

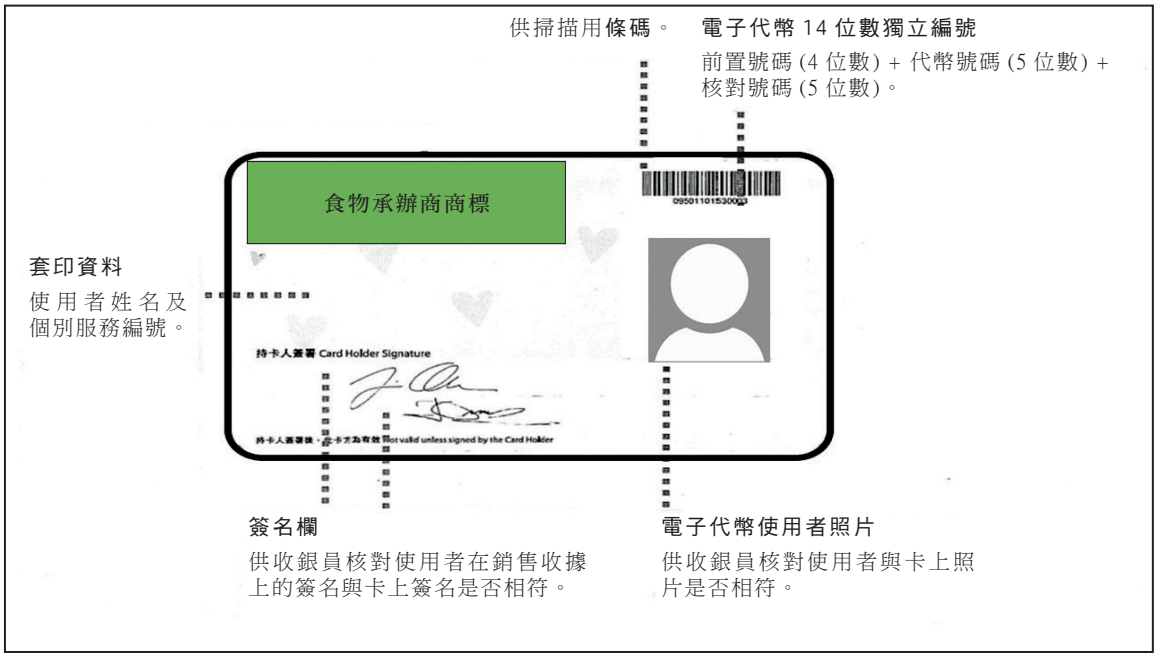
(c) 電子代幣設面值 (目前最高為 1,200 元，相等於每月食物援助的標準金額) 和有效購買期 (由 28 至 31 天不等)，期間服務使用者可到食物承辦商旗下的食品店購買食物，最高消費金額為指配的面值金額;

(d) 有效購買期內不會為電子代幣增值。服務使用者須親往服務承辦商辦事處接受食物援助資格的重新評估 (見第 2.3(b) 段)，並出示銷售收據以證明曾於有效購買期內到食物承辦商旗下的食品店使用電子代幣購買食物，服務承辦商方會為其電子代幣增值；及

(e) 電子代幣不可轉讓，也不可兌換現金。

圖二

電子代幣



資料來源：社署的記錄

3.5 服務承辦商協助社署監察食物承辦商按照食物合約提供服務的表現。按照已於 2019 年 1 月和將於 2021 年 1 月屆滿的服務合約，服務承辦商應就提供食物援助：

(a) 分別於 5 個和 10 個工作天內查核和核證食物承辦商提交的每月統計報告(見第3.6(a)段)正確無誤，以便政府安排向食物承辦商付款；

(b) 與食物承辦商核對食物購買記錄，以調查和防止電子代幣被不當使用；

(c) 訂定機制以處理被發現不當使用電子代幣的服務使用者，例如安排以實體食物取代電子代幣或其他懲處安排 (見第 3.30 段)。不當使用電子代幣包括大量購買超過特定金額的副食品 (註 12)、經常遺失電子代幣、蓄意污損或損壞電子代幣，以及借出電子代幣；及

註 12： *社署表示，向聲請人提供援助的目的之一是確保他們不會非常飢餓，故電子代幣預計應該主要被用作購買主食品。因此，使用電子代幣一次過購買超過特定金額的副食品，會被視為服務使用者不當使用電子代幣的行為之一。*

(d) 就社署所轉介極度緊急和極有需要的個案，按照服務合約以實物形式向相關服務使用者提供基本食品。

食物承辦商和服務承辦商匯報服務情況

3.6 根據食物合約，食物承辦商須提交文件，以進行合約監察工作：

(a) 於每月 (首月除外) 及食物合約屆滿或提早終止後翌月的第 5 日向服務承辦商提交每月統計報告，並把報告副本送交社署，當中載明：

(i) 已啟動和已失效的電子代幣 (包括電子代幣的數量和序號) 的列表；

(ii) 可疑個案 (例如有效購買期內電子代幣所購食物的價值超過 1,200 元) 的異常情況報告的列表；

(iii) 電子代幣所購食物總價值的列表；

(iv) 有效購買期內電子代幣所購食物的價值的列表；

(v) 清真食品分項列表 (自 2019 年 6 月 1 日起)；及

(vi) 食品店的更新列表 (自 2019 年 6 月 1 日起)；

(b) 於每月 (首月除外) 及食物合約屆滿或提早終止後翌月的第 5 日向服務承辦商提交每月付款報告，並把報告副本送交社署 (註 13)；

(c) 社署或服務承辦商提出書面要求後 5 個工作天內提交特別報告；及

(d) 每兩個月向社署提交報表 (即雙月報表)，列明每月發票總金額、累計合約總價值和合約結餘。

關於食物承辦商向社署提交的報告，詳情載於附錄 B。

註 13：*由 2019 年 6 月 1 日 (即第二份食物合約開始日期) 起，食物合約加入一項新條文，訂明承辦商不得向政府開出發票，直至政府確定每名服務使用者的電子代幣面值使用金額沒有差異為止。*

需要改善食物承辦商提交報告的適時程度

3.7　審計署審查了上文第 3.6 段所述食物承辦商在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間提交報告的情況，發現食物承辦商曾經遲交報告，詳情載於第 3.8 及 3.9 段。

3.8　***遲交每月報告***　在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間，食物承辦商曾經遲交每月報告，遲交日數由 1 天至 9 天不等 (見表十)。

表十

食物承辦商提交每月報告的情況
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

合約期	每月統計報告 清真食品分項列表 除外 (見第 3.6(a)(v) 及 3.10 段)		每月付款報告	
	報告數目 (份)			
	已交	遲交	已交	遲交
2017 年 2 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日	30	29 (97%)	30	29 (97%)
2019 年 6 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日 (截至 2020 年 3 月 31 日) (註)	8	4 (50%)	8	4 (50%)
遲交日數	1 至 9 天 (平均：4 天)		1 至 9 天 (平均：4 天)	

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：食物承辦商自 2019 年 8 月起 (亦見第 3.3 段表九的註) 提交每月報告。

3.9　鑑於表十所述食物承辦商遲交每月報告的情況，社署需提醒食物承辦商按照食物合約適時提交報告。

需要檢討食物合約下關於匯報服務表現的規定

3.10　如第 3.6(a)(v) 段所述，自 2019 年 6 月 1 日起，食物承辦商每月須向社署提交清真食品分項列表。然而，審計署留意到，食物合約中另有一項條文訂明每兩個月須向社署提交清真食品分項列表。社署回應審計署的查詢時表示，食物承辦商只須每兩個月而非每月提交清真食品列表。

3.11　此外，如第 3.6(d) 段所述，食物承辦商須提交雙月報表，列明每月發票總金額、累計合約總價值和合約結餘。審計署留意到，食物承辦商未曾提交雙月報表。社署回應審計署的查詢時表示，由於雙月報表內相關資料已從食物承辦商每月提交的發票中取得，所以食物承辦商無須提交雙月報表。

3.12　鑑於第 3.10 及 3.11 段所述的審計署意見，審計署認為社署應檢討關於清真食品分項列表和雙月報表內每月發票總金額、累計合約總價值和合約結餘的匯報規定。社署亦應因應檢討結果，把相關規定通知食物承辦商和社署人員，以供前者遵行、後者監察合約。

服務承辦商需要適時查核食物承辦商的每月報告

3.13　服務合約訂明，服務承辦商須查核和核證食物承辦商提交的每月統計報告正確無誤，以便社署安排直接向食物承辦商付款 (見第 3.5 段)。經核實後，服務承辦商會向社署提交每月核證報告。按照已於 2019 年 1 月和將於 2021 年 1 月屆滿的服務合約，服務承辦商分別須在收到食物承辦商提交的每月統計報告後 5 個和 10 個工作天內，向社署提交每月核證報告。

3.14　審計署審查了 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間服務承辦商提交每月核證報告的情況，發現服務承辦商曾經向社署遲交每月核證報告 (見表十一)。

表十一

服務承辦商提交每月核證報告的情況
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

食物合約的合約期	每月核證報告的數目(份)		遲交日數
	已交	遲交	
2017 年 2 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日 (註 1)	30	27 (90%)	1 至 28 個工作天 (平均：11 個工作天)
2019 年 6 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日 (截至 2020 年 3 月 31 日) (註 2)	8	8 (100%)	1 至 20 個工作天 (平均：7 個工作天)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1： 自 2019 年 2 月 1 日起，服務承辦商須在收到食物承辦商提交的每月統計報告後 10 個工作天 (2019 年 2 月之前為 5 個工作天) 內提交每月核證報告。

註 2： 自 2019 年 8 月起 (亦見第 3.3 段表九的註)，食物承辦商須提交每月報告。

3.15 社署表示，服務承辦商有時要與食物承辦商澄清統計報告內不一致之處，結果要用較長時間才能核證報告正確無誤。審計署認為，社署應提醒食物承辦商提高每月統計報告的準確程度，並應提醒服務承辦商適時核實食物承辦商提交的每月統計報告和適時發出每月核證報告。

審計署的建議

3.16 **審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **提醒食物承辦商按照食物合約適時提交每月報告，並提高每月統計報告的準確程度；**

(b) **檢討關於清真食品分項列表和雙月報表內每月發票總金額、累計合約總價值和合約結餘的匯報規定，並因應檢討結果把相關規定通知食物承辦商和社署人員；及**

(c) **提醒服務承辦商適時核實食物承辦商提交的每月統計報告和適時發出每月核證報告。**

政府的回應

3.17 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 社署每月會向食物承辦商和服務承辦商發出催辦函，催促對方適時提交每月報告。考慮到服務承辦商須倚賴食物承辦商所提交每月報告內的原始數據來完成每月核證報告，社署會提醒食物承辦商改善所提交報告的準確程度；及

(b) 社署已向食物承辦商澄清關於每兩個月提交清真食品分項列表的規定。鑑於每月發票與所提交的雙月報表內的資料相同，社署會在下一份食物合約檢討相關的匯報規定。

社會福利署對食物承辦商服務表現的監察

進行實地訪查食品店方面有可予改善之處

3.18 根據食物合約，食物承辦商應履行多個事項，其中一些包括：

(a) 在全港 18 區中每區設有最少 1 間食品店，而所有食品店的營業時間應為每周 7 天、每天不少於 10 小時；

(b) 設最少 70 間食品店；及

(c) 在最少 70 間食品店中均有設施和安排以分開儲存清真食品，並提供清晰標記，以方便服務使用者在食品店內識別清真食品。

3.19 根據社署於 2019 年 8 月發出一份關於通過電子採購向社署供應食物合約的監察程序 (監察程序)：

(a) 實地訪查是為根據社署與食物承辦商所訂合約的條款，檢視食品店內與運作有關的事宜；

(b) 社署於每個合約期內應到全港 18 區其中 5 間指定食品店進行不作事先通知的實地訪查；及

(c) 每個合約期內所視察的食品店應由電腦系統隨機抽選。

3.20 審計署審查了社署於 2019 年 12 月 13 日和 2020 年 6 月 19 日進行的實地訪查，發現社署實地訪查了 8 間食品店。在受訪查的 8 間食品店中，1 間 (12.5%) 位於粉嶺、4 間 (50%) 位於深水埗和 3 間 (37.5%) 位於元朗。

3.21 ***不按指引選出實地訪查所涵蓋的食品店*** 社署於 2020 年 8 月告知審計署，社署使用電腦程式隨機抽選以作視察的 5 間食品店位於粉嶺、深水埗、大角咀、天水圍和元朗。然而，審計署發現：

(a) 除了 3 間選定食品店 (分別位於粉嶺、深水埗和元朗) 外，社署人員訪查的其餘 5 間食品店並非經由電腦程式選出；

(b) 社署人員於 2019 年 12 月及 2020 年 6 月實地訪查位於深水埗及元朗各一間食品店時曾到訪附近其他食品店，有違監察程序所載應往 5 間指定食品店進行實地訪查的規定 (見第 3.19(b) 段)。社署表示，到訪其他食品店，因為它們鄰近所選定的食品店，且為每月報告中區內購買量較多的食品店；及

(c) 由於 2019 冠狀病毒疫情蔓延，加上政府實施在家工作的安排，到大角咀和天水圍食品店視察的安排暫緩進行。

根據監察程序，所訪查的食品店應該隨機選出。審計署認為，如果偏離監察程序有其理據，便應把相關決定妥為記錄在案。

3.22 ***抽選準則有可予調整之處*** 審計署審查截至 2019 年 12 月 31 日服務使用者按其居住地點的地理分布後留意到，逾 20% 服務使用者居於油尖旺、深水埗和元朗等地區 (見表十二)。

表十二

服務使用者的地理分布
(2019 年 12 月 31 日)

區域	地區	服務使用者數目 (名)	百分比 (%)
九龍城及油尖旺	油尖旺	3 584	33.7
	九龍城	937	8.8
	小計	*4 521*	*42.5*
港九及離島	深水埗	2 442	23.0
	灣仔	325	3.1
	中西區	160	1.5
	東區	134	1.3
	其他	116	1.1
	小計	*3 177*	*30.0*
新界	元朗	2 251	21.2
	屯門	341	3.2
	北區	91	0.9
	葵青	87	0.8
	荃灣	72	0.7
	大埔	46	0.4
	其他	35	0.3
	小計	*2 923*	*27.5*
	總計	10 621	100.0

資料來源：社署的記錄

3.23　社署表示，實地訪查是監察服務表現的活動，以檢視食品店內與運作有關的事宜。審計署認為，鑑於服務使用者的地理分布，社署應該考慮調整抽選

食物承辦商旗下食品店以進行實地訪查的準則，把涵蓋範圍擴及服務使用者人口中居住比例甚高的地區。

進行使用者滿意程度調查方面有可予改善之處

3.24　社署表示，自 2018 年 4 月起，服務承辦商主動進行調查，向服務使用者取得他們使用電子代幣在食品店購買食物的意見。相關調查於 2018 年 4 月、7 月和 12 月及 2019 年 12 月，以不記名問卷的方式進行；問卷設有英文和 5 種少數族裔語文 (印度文、孟加拉文、巴基斯坦文、越南文和印尼文)。服務承辦商會於其辦事處，在服務使用者每月續約 (即服務使用者每月向服務承辦商個案負責人報到，以評估其接受人道援助的資格) 時，把問卷分發給他們。每次調查中的問題關乎：

(a) 購物經驗、食物承辦商提供的服務、所提供的食物項目和使用電子代幣的滿意程度；及

(b) 回應者的若干個人資料 (例如性別、年齡和國籍)。

3.25　審計署審查調查結果後發現：

(a) 調查回應率由 2018 年 4 月的 71.7% 下降至 2019 年 12 月的 22.7%。實際回應人數由 2018 年 4 月約 7 600 人減至 2019 年 12 月約 2 400 人；及

(b) 在服務使用者交回的問卷中，每次調查問卷上留空不答的問題平均超過 30% (見表十三)。

表十三

服務承辦商進行的 4 次使用者滿意程度調查
(2018 年 4 月至 2019 年 12 月)

調查月份	2018 年 4 月	2018 年 7 月	2018 年 12 月	2019 年 12 月
所分發調查問卷數目 (份)	10 659	10 253	11 044	10 639
回應人數 (名)	**7 640**	4 065	2 395	**2 413**
回應率	**71.7%**	39.6%	21.7%	**22.7%**
回應者留空不答的問題的百分比	平均 31% (介乎 5% 至 97%)	平均 33% (介乎 10% 至 54%)	平均 35% (介乎 12% 至 52%)	平均 35% (介乎 13% 至 52%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

3.26　社署表示，食物合約以電子代幣方便服務使用者到食物承辦商旗下的食品店購買食物。服務使用者的意見可為社署提供有用的回應，以便監察食物承辦商的服務表現。審計署認為，社署應探討方法以提高使用者滿意程度調查的回應率和完整回應程度。

審計署的建議

3.27　審計署*建議*社會福利署署長應：

(a) 採取措施以確保社署人員遵照監察程序到食物承辦商旗下的食品店進行實地訪查，就任何偏離情況提供理據並妥為記錄在案；

(b) 考慮調整抽選食物承辦商旗下食品店進行實地訪查的準則，把涵蓋範圍擴及服務使用者人口中居住比例甚高的地區；及

(c) 探討方法以提高使用者滿意程度調查的回應率和完整回應程度。

政府的回應

3.28　社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會按建議採取所需的跟進行動，包括：

(a) 密切督導和監察屬下人員，以確保他們遵照監察程序到食物承辦商旗下的食品店進行實地訪查，就任何偏離情況提供理據並妥為記錄在案；及

(b) 要求服務承辦商簡化問卷內容，並主動協助服務使用者盡量填完問卷，以提高使用者滿意程度調查的回應率和完整回應程度。

使用電子代幣的管理

就服務使用者不當使用電子代幣所作出懲處方面有可予改善之處

3.29　根據服務合約，服務承辦商應協助政府監察食物承辦商提供服務的表現，並查核／核證食物承辦商提交的每月統計報告正確無誤 (見第 3.5(a) 段)。為此，服務承辦商收到食物承辦商的每月報告後，會對服務使用者所用電子代幣總數的 5% 進行查核，並會調查每宗懷疑濫用電子代幣的個案。

3.30　社署表示，自 2018 年 3 月起，不當使用或濫用食物援助 (例如大量購買副食品 (見第 3.5(c) 段)、經常遺失電子代幣、蓄意污損或損壞電子代幣，以及借出電子代幣 (見第 3.4 段)) 的服務使用者會受懲處，包括向服務使用者發出警告信、減低電子代幣最高面值 (註 14)，以及只獲提供實體食物而電子代幣不獲充值。

3.31　表十四分析 2018 年 3 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間服務使用者受懲處的原因和所受懲處。

註 14：*該懲處稱為“2 次充值”或“4 次充值”，意思是相關服務使用者須於電子代幣有效購買期內更頻密地 (2 或 4 次) 親往服務承辦商辦事處要求充值。*

表十四

向服務使用者作出懲處
(2018 年 3 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

	懲處次數	
	2018 年 3 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日期間	2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間
懲處原因		
遺失電子代幣	850	1 025
簽名不符	47	30
重複未能出示銷售收據 (見第 3.4(d) 段)	17	34
大量購買副食品	66	7
總計	980	1 096
所受懲處		
發出警告信	718	769
於電子代幣有效購買期內 2 次充值	176	224
於電子代幣有效購買期內 4 次充值	32	78
發出最後警告信	—	20
實體食物	54	5
總計	980	1 096

資料來源：社署的記錄

3.32 ***需要檢討向服務使用者所作出懲處的成效*** 審計署審查了 15 宗個案 (註 15)。在每宗個案中，2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間不當使用電子代幣的服務使用者遭受 1 次或以上懲處。審計署發現，在 9 宗個案中，服務使用者屢次不當使用電子代幣，曾受懲處次數各介乎 2 至 9 次。

註 15：*在這些個案包括 7 宗大量購買副食品、3 宗遺失電子代幣、3 宗重複未能出示銷售收據和 2 宗簽名不符。審計署選出較多大量購買副食品的個案進行審查，因為當中涉及延遲及沒有就有關購買向服務使用者作出懲處。*

3.33　社署於 2020 年 9 月告知審計署，違反電子代幣使用規定者應受懲處。目前，服務承辦商採用遞進懲處的方式 (即發出警告信、2 次充值或 4 次充值、發出最後警告信，以及發放實體食物)。由於提供援助以維持生活為基礎，加上可能並沒有不令服務使用者添加困難而又能遏止不當使用情況的更佳辦法，現行懲處安排暫時視為最切實可行的方法。審計署認為，為了遏止不當使用電子代幣的情況，社署應該密切留意曾經不當使用電子代幣的服務使用者 (尤其屢次不當使用者) 所受懲處的成效。

3.34　***需要適時懲處服務使用者***　關於所審查的 15 宗個案 (見第 3.32 段)，審計署發現：

(a) 8 宗關乎遺失電子代幣、重複未能出示銷售收據或服務使用者簽名不符。服務使用者於不當使用情況發生後 1 個月內受到懲處；及

(b) 7 宗關乎服務使用者大量購買副食品。服務使用者於不當使用情況發生後 1 至 3 個月 (平均 2.4 個月) 才受到懲處。舉例而言，某服務使用者於 2018 年 9 月使用電子代幣大量購買 36 包飲品，但待至 2018 年 12 月才受懲處 (即大量購物當日以後大約 3 個月)。

2020 年 9 月，社署告知審計署，調查大量購買副食品的工作可能包括但不限於向食物承辦商索取相關記錄、檢視個案負責人面見服務使用者的記錄和查看交易報告。服務承辦商雖然每月提供援助，但無法在 1 個月內作出懲處。為了加快調查工作，服務承辦商於 2020 年 5 月成立了內部審核及調查組，以提高相關效率。審計署認為，社署應該提醒服務承辦商更加着力向服務使用者適時作出懲處。

3.35　***需要考慮設立機制以轉介社署發現的懷疑不當使用個案***　審計署留意到，除會由服務承辦商查核服務使用者不當使用電子代幣事件 (見第 3.29 段) 外，社署人員亦會查核食物承辦商提交的每月報告，以偵測電子代幣疑被不當使用的情況 (例如大量購買副食品、電子代幣重複充值等)。當就給予食物承辦商的每月付款徵求總社會工作主任 (見第 1.12 段) 批註時，會把大量購買副食品懷疑個案的查核結果向其作出內部匯報。

3.36　審計署審查社署 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間就大量購買副食品的個案所作查核後發現，在該期間，社署發現有 2 380 個電子代幣疑被用作大量購買副食品 (見表十五)。然而，並沒有文件記錄顯示社署曾把該等懷疑不當使用個案轉介服務承辦商作出調查。在同一期間 (2019 年 2 月 1 日至

2020 年 3 月 31 日)，服務承辦商根據抽樣查核 5% 電子代幣 (見第 3.29 段) 的結果，向使用電子代幣大量購買副食品的服務使用者作出 7 次懲處 (見第 3.31 段表十四)。

表十五

由社署所發現服務使用者大量購買副食品的懷疑個案
(2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

月份	涉及電子代幣的數目 (個)
2019 年 2 月	109
2019 年 3 月	232
2019 年 4 月	157
2019 年 5 月	171
2019 年 6 月	124
2019 年 7 月	168
2019 年 8 月	186
2019 年 9 月	255
2019 年 10 月	286
2019 年 11 月	333
2019 年 12 月	419
2020 年 1 月	414
2020 年 2 月	564
2020 年 3 月	578
整體	2 380 (註)

資料來源：社署的記錄

註：1 個電子代幣可能涉及多宗在不同月份大量購買副食品的個案

3.37 從表十五可見，涉及懷疑大量購買副食品的電子代幣，由 2019 年 2 月的 109 個增加至 2020 年 3 月的 578 個。審計署認為，社署宜設立機制，把其懷疑不當使用電子代幣的個案轉介服務承辦商作進一步調查，並在有需要時作出懲處；以及考慮是否需要增加服務承辦商抽選樣本的數目，以調查電子代幣

疑被濫用的個案。鑑於社署所發現大量購買副食品的懷疑個案日益增多 (見第 3.36 段表十五)，社署亦應探討可否實施管控措施，防止這類購買行為。

需要密切留意電子代幣的負結餘並設法予以處理

3.38　如第 3.4(c) 段所述，電子代幣的最大面值目前是 1,200 元，相等於每月食物援助的標準金額。根據食物合約，服務使用者於有效購買期 (通常為 1 個月) 只能購買存於電子代幣的面值的食品。

3.39　社署表示，於 2019 年 9 月留意到電子代幣出現負結餘 (即使用電子代幣的服務使用者的消費款額超過代幣面值) 的個案。食物承辦商經調查後得悉，其電腦系統不能及時記錄交易，以致電子代幣如在短時間內用作多次購物時會出現負結餘。2019 年 9 月，食物承辦商改良了電腦系統，以盡量減少相關情況。根據食物合約的條款，使用電子代幣支付食物援助的款額如高於每月標準金額，多出的款額會由食物承辦商補償。

3.40　審計署留意到，負結餘個案自 2019 年 9 月起大幅減少，但於 2019 年 10 月至 2020 年 4 月期間仍偶爾發生 (8 宗個案，款額介乎 -12.9 元至 -507.8 元)。雖然食物承辦商已於 2019 年 9 月改良電腦系統以盡量減少相關情況，但未能完全杜絕負結餘的個案。審計署認為，電子代幣可存負結餘並不可取，因為該漏洞可能被濫用以取得超過每月標準金額的食物援助。社署應該密切留意電子代幣負結餘所致問題的嚴重程度，並要求食物承辦商制訂有效辦法予以處理。

審計署的建議

3.41　**審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **密切留意曾經不當使用電子代幣的服務使用者 (尤其屢次不當使用者) 所受懲處的成效；**

(b) **提醒服務承辦商更加着力向服務使用者適時作出懲處；**

(c) **考慮設立機制，以便社署把懷疑不當使用電子代幣大量購買副食品的個案轉介服務承辦商作進一步調查，並在有需要時作出懲處；**

(d) **考慮是否需要增加服務承辦商抽選樣本的數目，以調查電子代幣疑被濫用的個案；**

(e) 鑑於社署所發現大量購買副食品的懷疑個案日益增多，探討可否採取管控措施，防止這類購買行為；及

(f) 密切留意電子代幣負結餘所致問題的嚴重程度，並要求食物承辦商制訂有效辦法予以處理。

政府的回應

3.42 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

(a) 按建議採取所需的跟進行動；

(b) 把懷疑大量購買副食品的個案轉介服務承辦商作進一步調查，並要求服務承辦商匯報調查結果；

(c) 抽選和檢視更多經服務承辦商調查關於電子代幣疑被濫用的個案，以達監察目的；及

(d) 繼續密切留意電子代幣出現負結餘的數目，並要求食物承辦商制訂有效辦法予以處理。

第 4 部分：其他行政事宜

4.1　本部分探討社署向聲請人提供人道援助的工作的其他行政事宜，集中檢視以下範疇：

(a)　合約管理事宜 (第 4.2 至 4.12 段)；及

(b)　援助水平 (第 4.13 至 4.17 段)。

合約管理事宜

需要釐清服務使用者的定義以便計算行政費

4.2　自 2017 年起，與服務承辦商簽訂的服務合約訂明，合約金額 (註 16) 由兩部分組成：

(a)　付予服務使用者的援助，包括租金、交通費和其他基本日用品。服務承辦商每隔半個月所獲發還的款項，基於其半月開支報告所匯報的開支；及

(b)　管理和提供向聲請人所發放各類援助的行政費 (註 17)。相關金額是截至月底服務使用者數目乘以合約內議定每月單位價格計算。舉例而言，2019 年 1 月新界區的行政費為 2,665,807 元，是所服務的服務使用者數目 (3 089 名) 與議定每月單位價格 (863 元) 相乘所得。服務使用者數目是指當月最後 1 天的服務使用者數目，有關數字載於服務承辦商向社署匯報的每月服務使用者總表中。

註 16：*根據 2017 年之前簽訂的服務合約，合約金額是承辦商已使用的工作天總數乘以議定單位價格計算。舉例而言，就 2017 年 1 月 31 日屆滿的服務合約而言，合約金額為 1,039,272,692.49 元，是承辦商已使用的工作天總數 (即 7 017 371.32 個工作天) 與議定單位價格 (148.10 元) 相乘所得。承辦商承諾把總服務費 (即合約金額) 中不少於 77% 用於向服務使用者提供援助。*

註 17：*根據服務合約，行政費涵蓋承辦商為履行合約而管理和提供相關服務時所涉及的一切費用、支出、收費和墊支款項，包括人手、物料、運送 (包括運輸和交通)、日常開支 (包括開立保險費用和強制性公積金供款)、行政、管理、租金、推行任何過渡安排的收費和費用等各方面的支出。社署表示，行政費亦包括個案評估、危機介入、輔導服務，以及保安服務和向有需要服務使用者提供特別關顧的開支。*

4.3 表十六顯示 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間所支付的援助金額和行政費。

表十六

所支付的援助金額和行政費
(2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日)

	2017 年 2 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日	2018 年 4 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日	2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日
	(元)		
付予服務使用者的援助金額	365,868,795	223,557,298	287,488,851
行政費	151,211,475	103,829,727	157,811,703
付予承辦商的合約總額	517,080,270	327,387,025	445,300,554

資料來源：服務承辦商的經審計財務報表和社署的記錄

4.4 按照服務合約，服務承辦商須：

(a) 每月最少 1 次審慎檢討各服務使用者的情況和重新評估其受助資格，包括在下個檢討周期提供援助前核對由入境處發出的擔保書或其他顯示服務使用者免遣返聲請記錄的證明文件；及

(b) 如出現下列任何情況，立即停止向服務使用者提供服務合約所訂服務 (即提供租金和食物等各類援助，以及輔導和情緒等個案服務)：

(i) 獲服務使用者通知不再需要服務；

(ii) 承辦商評定服務使用者不再符合受助資格或不再需要服務；

(iii) 服務使用者已從其他途徑獲得與服務合約所訂服務相若的服務；

(iv) 服務使用者離港；及

(v) 服務使用者離世。

4.5 審計署審查了服務承辦商提交社署的2020年3月服務使用者總表，發現表上10 711名服務使用者中，有14人在該月沒有獲得人道援助。在這14名服務使用者中，有11人的個案關乎聲請人的新生嬰孩、服務承辦商正在處理的新申請，或服務使用者未能向服務承辦商報到以便按月續約 (註18)。至於其餘3人，他們在該月從其他途徑獲得與服務合約所訂服務相若的服務 (例如租金和食物)，詳情如下：

(a) 其中1名服務使用者 (兒童) 在2018年11月至2020年5月期間由一間非政府機構託管。服務承辦商表示，雖然該服務使用者於該期間不獲任何援助，但其個案負責人考慮到該名服務使用者的困難，故主動每兩個月監察該個案。其後，該服務使用者入住服務承辦商的收容中心，並自2020年6月起接受人道援助；

(b) 另1名服務使用者自2019年9月起留院。服務承辦商表示，該個案一直由個案負責人監察；及

(c) 餘下1名服務使用者由臨時監護人照顧，無需服務合約所訂的任何援助。服務承辦商表示，由於個案負責人一直通過電話與監護人保持聯繫，並安排每月到訪監護人住所以繼續監察服務使用者的生活狀況是否良好，該個案仍未完結。

4.6 就上文第4.5段提及的3名服務使用者而言，根據服務合約，服務使用者如已從其他途徑獲得與服務合約所訂服務相若的服務，服務承辦商便應立即停止向其提供服務合約所訂服務 (見第4.4(b)(iii)段)。

4.7 審計署認為，服務承辦商所匯報的服務使用者數目會直接影響所須支付的行政費金額，故社署需釐清服務使用者的定義，以計算須向服務承辦商支付的行政費，並就這方面向服務承辦商提供更多指引。

註18： *根據服務合約，任何服務使用者如未能在預約的續約會面報到 (即往服務承辦商辦事處，由個案負責人重新評估其獲得服務合約所訂服務的資格)，服務承辦商便會停止向服務使用者發放當月的援助金額。*

需要繼續着力提升服務合約招標工作的競爭程度

4.8 服務承辦商自 2006 年起參與提供人道援助的服務。2020 年 8 月，社署告知審計署，社署會把 2021 年 1 月屆滿的服務合約延長 2 年 (即合約期延至 2023 年 1 月止)。延長合約的理據包括：

(a) 下次招標的單位價格可能上升；

(b) 準投標者的數目有限；及

(c) 現有承辦商的服務表現理想。

2020 年 9 月初，財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 批准延長合約。

4.9 社署表示，市場對競投服務合約缺乏興趣。自 2010 年起，服務合約一直通過公開招標批出。每次招標均只有 1 名投標者提交標書，而有關標書符合要求。社署多年來着力吸引更多準承辦商競投。2015 年 5 月，服務合約按照服務區域分為 3 份，以期減低每份合約的金額而吸引更多非政府機構參與競投。由 2017 年開始，社署亦對服務合約作出以下修訂：

(a) 進一步放寬對投標者經驗的要求，由“只限在向免遣返聲請人及／或已尋求庇護及／或免遣返保護的同類聲請人提供人道援助方面具備確實經驗者”，修訂為“在向香港或香港以外地方因戰爭、地震或其他天災所引致大災難的災民提供緊急救濟服務方面具備確實經驗者”；及

(b) 加入新條款，容許政府靈活處理，把原來的 2 年合約期再延長 2 年；該新條款可讓新中標者有充分時間收回投資成本。

4.10 審計署得悉社署曾着力吸引更多準承辦商競投服務合約。然而，審計署亦留意到，投標者經驗是投標文件中開列的其中一項必要要求 (見表十七)，這可能妨礙其他機構參與競投。基於相關服務承辦商自 2006 年起獲聘為提供人道援助的唯一承辦商，其他機構難以累積足夠經驗以達至服務合約的必要要求。

表十七

投標者經驗列為必要要求
(2019 至 2021 年)

必要要求（摘錄）	投標者在緊接截標日期前的過去 20 年內，必須具備合共最少 3 年提供以下服務的確實經驗： (i) 向聲請人及／或已尋求庇護及／或免遣返保護的同類聲請人提供人道援助；及／或 (ii) 向香港或香港以外地方因戰爭、地震或其他天災所引致大災難的災民提供緊急救濟服務。

資料來源：社署的記錄

在這方面，審計署留意到，根據有關支持創新的政府採購的《財務通告第 2/2019 號》(適用於 2019 年 4 月 1 日或之後的招標項目)，為促進競爭和降低入場門檻，一般不應把投標者的經驗列作必要要求。審計署認為，社署日後就服務合約招標時，應考慮不把投標者經驗列為必要要求，以促進招標的競爭。

審計署的建議

4.11 **審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **釐清服務使用者的定義，以計算須向服務承辦商支付的行政費，並就此向其提供更多指引；及**

(b) **考慮不把投標者經驗列為必要要求，藉以促進日後服務合約招標工作的競爭。**

政府的回應

4.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 值得注意的是，所提供的人道援助以實體、有形為主，但有些服務使用者 (通常為嬰孩和兒童) 可能需要服務承辦商提供無形服務，例如評估幼兒護理狀況、制訂出院計劃／遷出臨時住屋後的福利計劃，而不是整套援助。社署會就所提供的無形服務發出指引，向服務承辦商釐清並非接受有形援助的服務使用者的定義，以便計算行政費；及

(b) 社署會恪守《財務通告第 2/2019 號》，在發出下輪招標邀請時從投標的必要要求中刪去投標者經驗。

援助水平

需要持續檢討援助水平

4.13 根據 2006 年 7 月提交立法會保安事務委員會和福利事務委員會的文件，政府制訂有關向有需要的難民及酷刑聲請人 (即聲請人) 提供支援的性質、程度和方式的政策時，曾考慮多項因素，包括個別人士的需要，以及其要求是否合理，目的是提供支援，讓相關人士不致陷於困境，但同時又不會產生磁石效應對現時支援系統的長遠承擔能力造成嚴重影響。

4.14 根據 2014 年 1 月提交立法會福利事務委員會會議的文件，為使聲請人的服務計劃能在有需要時更靈活地適時予以調整，政府會考慮在下一份服務合約內加入根據客觀標準作定期檢討的機制。

4.15 審計署留意到，目前向聲請人提供的人道援助水平最後一次於 2014 年 2 月修訂。2020 年 9 月，社署因應查詢而告知審計署，社署在諮詢保安局後，會按情況檢討援助水平，所考慮的各項因素包括有關援助會否產生磁石效應而對整體長遠承擔能力和出入境管制造成嚴重影響，以及援助項目的價格水平等。

審計署的建議

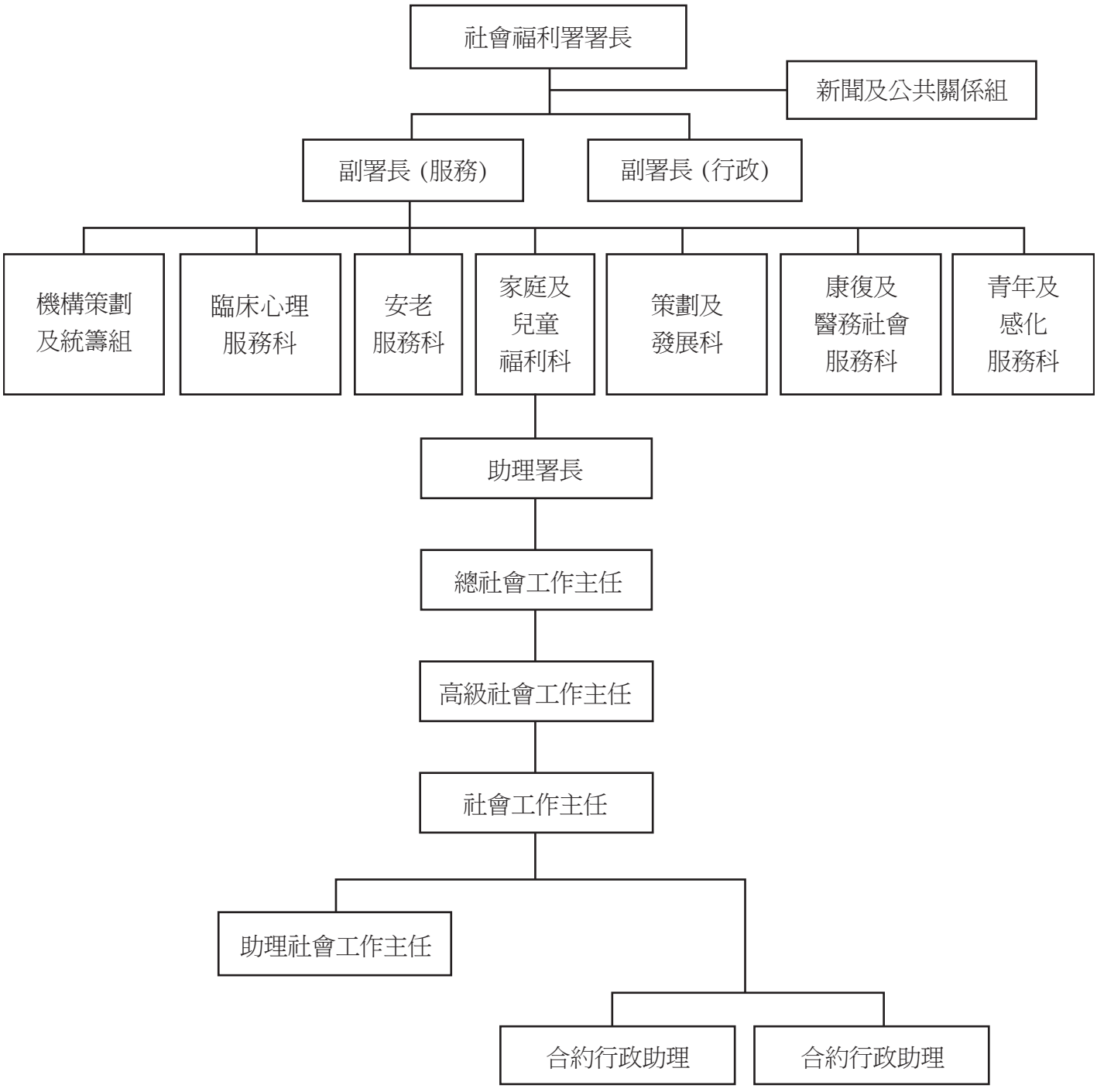
4.16　**審計署*建議*社會福利署署長應在諮詢保安局後，繼續按情況檢討向聲請人提供的援助水平，確保政府提供援助的目的得以達到 (見第 4.13 段)。**

政府的回應

4.17　保安局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。保安局局長表示，保安局一直與社署緊密合作，制訂關於向聲請人提供人道援助的政策和管理相關事宜。人道援助的水平應受仔細監察和評估。政府需在考慮服務使用者的服務需要和慎用公帑後取得適度平衡，尤其公眾日益關注援助水平如有任何調整時會引致的相關開支和潛在磁石效應。

附錄 A
(參閱第 1.12 段)

社會福利署
架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日)



資料來源：社署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.5 及 3.6 段)

承辦商提交的各種服務表現報告
(2019–20 年度)

項目	報告種類	次數	詳情	提交予
與服務承辦商簽訂的服務合約				
1.	開支報告	每半個月 (每月第 5 日及第 20 日或之前)	直接付予服務使用者的援助金額分項數字 (例如物業代理費、租金和交通援助)	社署
2.	服務統計報告	每月 (每月第 10 日或之前)	所提供服務的相關資料 (例如每月所接獲的轉介數目、每月向服務使用者新分發的電子代幣數目，以及超額購物 (即購物金額超過食物津貼每月標準金額) 的電子代幣數目	社署
3.	財務報告	每月 (每月第 10 日或之前)	行政費的分項數字 (例如薪金和公積金)	社署
4.	租金按金報告	每月 (每月第 10 日或之前)	業主和服務承辦商保存的租金按金金額	社署
5.	收支帳目	每半年 (合約開始日期起計每 6 個月期間結束後的 2 個月內，或合約屆滿或提前終止後的 2 個月內)	收支分項數字	社署
6.	經審計收支帳目	每年 (合約期內每年 4 月 1 日起至翌年 3 月 31 日止期間 (包括首尾 2 天) 結束後的 4 個月內，或合約屆滿或提前終止後的 4 個月內)	收支分項數字	社署

附錄 B
(續)
(參閱第 2.5 及 3.6 段)

項目	報告種類	次數	詳情	提交予
與食物承辦商簽訂的食物合約				
7.	每月報告	每月 (每月第 5 日或之前)	包括列載可疑個案 (例如電子代幣出現負值) 的異常情況報告、每個電子代幣所購食物的總金額的列表，以及每個電子代幣的有效購買期 (例如 30 天) 的列表	服務承辦商 (副本送交社署)
8.	雙月報告	每兩個月	包括每月發票總金額和累計合約總價值	社署
9.	特別報告	社署或服務承辦商提出書面要求當日起計 5 個工作天內	包括每月使用電子代幣所購食物 (及價格) 的列表，以及社署或服務承辦商要求提交的任何其他特別報告	社署或服務承辦商

資料來源：社署的記錄