

## 會議過程正式紀錄

2003 年 12 月 17 日星期三

下午 2 時 30 分會議開始

### 出席議員：

主席范徐麗泰議員，G.B.S., J.P.

丁午壽議員，J.P.

田北俊議員，G.B.S., J.P.

朱幼麟議員，J.P.

何秀蘭議員

何俊仁議員

何鍾泰議員，J.P.

李卓人議員

李柱銘議員，S.C., J.P.

李家祥議員，G.B.S., J.P.

李國寶議員，G.B.S., J.P.

李華明議員，J.P.

吳亮星議員，J.P.

吳靄儀議員

周梁淑怡議員，G.B.S., J.P.

張文光議員

許長青議員，J.P.

陳國強議員，J.P.

陳婉嫻議員，J.P.

陳智思議員，J.P.

陳鑑林議員，J.P.

梁劉柔芬議員，S.B.S., J.P.

梁耀忠議員

單仲偕議員

黃宏發議員，J.P.

黃宜弘議員，G.B.S.

黃容根議員

曾鈺成議員，G.B.S., J.P.

楊孝華議員，S.B.S., J.P.

楊森議員

楊耀忠議員，B.B.S.

劉江華議員，J.P.

劉皇發議員，G.B.S., J.P.

劉健儀議員，J.P.

劉漢銓議員，G.B.S., J.P.

劉慧卿議員，J.P.

蔡素玉議員

鄭家富議員

司徒華議員

霍震霆議員，S.B.S., J.P.

羅致光議員，J.P.

譚耀宗議員，G.B.S., J.P.

鄧兆棠議員，J.P.

石禮謙議員，J.P.

李鳳英議員，J.P.

胡經昌議員，B.B.S., J.P.

張宇人議員，J.P.

麥國風議員

陳偉業議員

梁富華議員，M.H., J.P.

勞永樂議員，J.P.

黃成智議員

馮檢基議員

葉國謙議員，J.P.

劉炳章議員

余若薇議員，S.C., J.P.

馬逢國議員，J.P.

## 缺席議員：

呂明華議員，J.P.

涂謹申議員

劉千石議員，J.P.

## 出席政府官員：

政務司司長曾蔭權先生，G.B.M., J.P.

經濟發展及勞工局局長兼任  
財政司司長葉澍堃先生，G.B.S., J.P.

律政司司長梁愛詩女士，G.B.M., J.P.

房屋及規劃地政局局長孫明揚先生，G.B.S., J.P.

衛生福利及食物局局長楊永強醫生，J.P.

公務員事務局局長王永平先生，G.B.S., J.P.

環境運輸及工務局局長廖秀冬博士，J.P.

財經事務及庫務局局長馬時亨先生，J.P.

工商及科技局局長曾俊華先生，J.P.

## 列席秘書：

秘書長馮載祥先生，J.P.

副秘書長羅錦生先生，J.P.

助理秘書長吳文華女士

## 提交文件

下列文件是根據《議事規則》第 21 條第(2)款的規定提交：

附屬法例／文書	法律公告編號
《選票上關於候選人的詳情（立法會）規例》.....	263/2003
《申請新身分證（1958 至 1963 年出生人士）令》...	264/2003
《2003 年公眾衛生及市政條例（公眾遊樂場地） （修訂附表 4）（第 4 號）令》.....	265/2003
《2003 年證券及期貨（穩定價格）（修訂）規則》....	266/2003
《〈2003 年公司（修訂）條例〉（2003 年第 28 號） 2003 年（生效日期）公告》.....	267/2003
《〈工廠及工業經營（氣體焊接及火焰切割）規例〉 （第 59 章，附屬法例 AI）2003 年 （生效日期）公告》.....	268/2003

## 其他文件

- 第 39 號 — 社會工作訓練基金受託人  
就該基金提交截至二零零三年三月三十一日止的  
第四十二年度報告
- 第 40 號 — 消防處福利基金  
截至二零零三年三月三十一日為止年度的管理報告  
連同審計署署長報告書及經審計帳目報告
- 第 41 號 — 二〇〇二至〇三年度獎券基金帳目
- 第 42 號 — 華人廟宇委員會就華人廟宇基金提交  
截至二零零三年三月三十一日止的年度的管理報告
- 第 43 號 — 華人廟宇委員會就華人慈善基金提交  
截至二零零三年三月三十一日止的年度的管理報告

- 第 44 號 — 麥理浩爵士信託基金受託人報告書  
二零零二年四月一日至二零零三年三月三十一日
- 第 45 號 — 蒲魯賢慈善信託基金委員會就該基金提交  
截至二零零三年六月三十日止年度的管理報告
- 第 46 號 — 葛量洪獎學基金  
截至二零零三年八月三十一日止的年度報告
- 第 47 號 — 香港房屋委員會  
二〇〇二至二〇〇三年度報告
- 第 48 號 — 香港房屋委員會  
截至二零零三年三月三十一日止年度的財務報表

## 議員質詢的口頭答覆

**主席：**質詢。第一項質詢。

### 肝臟移植中心

**1. 鄧兆棠議員：**主席，上月 27 日，醫院管理局（“醫管局”）決定日後所有肝臟移植手術在瑪麗醫院進行，並關閉設於威爾斯親王醫院（“威院”）的肝臟移植中心。關於醫管局轄下的各個器官移植中心，政府可否告知本會是否知悉：

- （一）醫管局事前曾否諮詢於威院肝臟移植中心工作的醫生、病人權益組織及正輪候在威院進行肝臟移植手術的病人；若然，諮詢的結果；若否，原因是甚麼；
- （二）醫管局的成員或管理層為甚麼拒絕以社會人士的捐款資助威院肝臟移植中心經費的建議；及
- （三）醫管局有否計劃進一步將其他器官移植中心合併；若有，計劃的詳情？

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，

(一) 2003 年 1 月，醫管局決定：

- (i) 首先設立肝臟移植中央輪候名冊；及
- (ii) 在設立中央名冊後，將肝臟移植手術集中在瑪麗醫院進行。

醫管局是因應和顧及下列因素而作出上述決定的：

- 第一是基於醫管局委託的一個國際專家小組所提出的建議。該小組負責檢討公營醫院外科急症服務的架構組織和進一步發展，其中亦包括肝臟移植服務。在 2000 年，小組建議將肝臟移植等高度專門和複雜的服務集中由一間指定醫院提供，以期提高這類手術在香港的臨床成效。2002 年 12 月，醫管局邀請該國際專家小組重新檢討情況，結果小組維持原有建議。
- 第二是基於醫管局委託的一個本地小組所提出的建議。這個小組的成員為 3 位獨立於兩間教學醫院的高級外科顧問醫生。小組負責就醫管局的肝臟移植服務進行內部檢討。他們得出的建議與國際專家小組的建議不謀而合。

醫管局在作出有關決定前，曾諮詢瑪麗醫院和威院管理層，以及香港大學和香港中文大學（“中大”）兩所醫學院。

在合併兩本輪候名冊前，醫管局亦曾諮詢肝臟病人的意見。在 2003 年 1 月，醫管局與肝臟病人進行了一次特別會面，以聽取和回應他們的關注。醫管局於 2003 年 7 月將兩本肝臟移植輪候名冊合併，並同時啟用新的中央輪候名冊。當時，醫管局亦曾將有關的進展告知肝臟病人組織。在 2003 年 11 月，醫管局再次與病人代表會面，向他們簡介兩間肝臟移植中心合併事宜的最新發展。

在 2003 年 11 月 27 日舉行的醫管局行政及運作會議上，醫管局委員聽取了落實上述決定的進度報告。

(二) 政府和醫管局歡迎社會人士就醫院服務經費作出捐獻。醫管局從肝臟病人組織得知可能有人捐款資助，現正瞭解有關建議捐款的詳情。至今，醫管局仍未收到捐款的正式建議。

- (三) 到目前為止，醫管局沒有任何計劃將其他器官移植中心合併。不過，醫管局會留意國際上關於怎樣提供複雜手術服務和如何善用有關專長的最新發展，以確保所提供的服務最符合病人利益。

**鄧兆棠議員：**局長在主體答覆第(一)部分指出，已先後兩次諮詢換肝病人對合併輪候的意見，但有病人投訴，他原先是排在第一位的，但現在卻要重新輪候。我想請問局長，在兩次諮詢中，病人代表對輪候制度表達了甚麼意見？他們是否同意？政府以甚麼準則重訂兩批原來分開輪候的病人在統一梯隊中的排列次序，以避免出現不公平的情況？

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，我不太清楚討論過程的細節。不過，我知道醫管局已聽取了病人組織所表達的意見和憂慮。一般而言，他們是擔心將來一旦由一間中心進行手術，會否便犧牲了他們的優先次序。醫管局已解釋了，設立中央輪候名冊，對香港一般病人而言，其實是較為公平，因為如果有兩份名單，便會有兩個評估制度。以往，每間醫院的評估準則不同，某病人在 A 醫院輪候時可能是排第二位，但這名病人在相同情況下，在 B 醫院則可能是排第十位。所以，設立中央輪候名冊，在質素和病人方面均會較公平。現在經統一後的新名冊，是得到了兩間醫院專家的同意，以一套準則訂出優先次序，這是現時的做法。此外，我們亦有審核機制及獨立於兩間醫院的肝臟小組，以決定哪位病人最適合進行肝臟移植手術。

**劉漢銓議員：**主席，主體答覆第(二)部分提到政府“現正瞭解有關建議捐款的詳情”。大家也知道現時財赤問題嚴重，希望能有更多人捐款給政府。可是，以現時來說，政府是否採取了積極態度以瞭解情況呢？政府做了甚麼實質的工作呢？請不要只是說瞭解，實質上究竟做了甚麼以便瞭解情況，以及這方面的進展為何？希望局長解釋一下。

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，我們只是從一個肝臟病人組織方面聽到有人想捐款，但該名可能捐款的人士並沒有直接與我們接觸。因此，醫管局正向病人組織瞭解是誰想捐款給政府，以資助醫管局的服務。在我們取得資料後，又如果捐款的善長仁翁願意的話，我們會與他接觸，瞭解他在甚麼情況下才願意捐款。

**勞永樂議員：**主席，局長在主體答覆第(一)部分表示，國際專家小組將兩個移植中心合併的最重要理據是臨床成效，這是“質”方面的考慮。香港是一個乙型肝炎高感染的地區，慢性肝病特別多，我想請問局長，有關的專家小組有否作出“量”方面的考慮呢？換言之，兩個中心合併後，能否提供足夠服務，以應付香港病人對肝臟移植的需求呢？



**衛生福利及食物局局長：**主席女士，我瞭解這兩個專家小組——國際專家小組及本地專家小組——均有考慮這一點。勞永樂議員說得對，香港有很多乙型肝炎菌，導致很多人患上慢性肝炎。可是，移植手術並非簡單的手術，那是很複雜的，而且並非每名病人也適合進行。我們會評估一下如果不進行移植手術，以現時的治療方法而言，病人能否繼續生存，以及他的生命會否受到影響。因為這是一項大手術。以肝臟移植手術來說，一般是要有人捐肝才能進行的。目前，香港每年並沒有足夠的肝臟滿足需求。所以，我們所受到的限制是有否足夠的人捐出肝臟以進行手術，而並非我們的需求是多少。現時，我們每年大約進行數十次這項手術，而根據我們的經驗估計，最好是由一間中心進行。當然，如果日後有很多人捐肝，以及日後的臨床評估、決定及條件顯示可有更多人適合換肝，情況是會轉變的。不過，在考慮了現時香港哪些病人最適合進行手術，以及根據目前捐出肝臟的數量來看，最好是由一間中心進行。

**鄭家富議員：**主席，我的補充質詢跟勞永樂議員的補充質詢相類似。局長在主體答覆指出，合併為一個中心的原因，基本上是希望能夠提高這類手術在香港的臨床成效。然而，局長要明白，活生生的例子是，有臨床個案證明兩個中心救活了不少肝病病人。有個案是在某中心未能做到，但在另一個中心，病人卻被救活了。在威院的中心停止運作後，亦有一個活生生的例子是病人瀕臨死亡邊緣。就着局長提供的主體答覆，你有何客觀標準、理念及資料可以說服公眾，就着我剛才舉出的活生生例子，由一間中心進行手術，便能如你所說般可以提高香港這類手術的臨床成效呢？

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，國際上是有很多這類資料的。國際專家小組便是根據國際上的研究和證據，證明複雜手術的質素，跟習慣和數量是有着很大關係的。現時世界上的經驗證明，很少進行手術的中心，質素方面大多數是差的。如果中心多進行手術，經驗便會多，手術的成效也會較好，國際上是有這樣的證據的。

至於鄭家富議員談及的個別個案，我手邊現時沒有資料。據我瞭解，醫管局已確定只有一份輪候名冊是會做得更好，而我們亦會密切留意服務質素。在兩間醫院進行手術，兩間醫院均有專家，但這是一項複雜的手術，並非單靠一個人、一位好專家便可有好的成果。這項手術講求的是團體精神，因為須牽涉不同的科、不同的專家，而不是單靠外科手術醫生那雙手，手術成績便一定好。我們還須依靠化驗室、X光部門、內科部門、管理階層是否給予百分之一百支持，亦依靠整個制度是否時常可以處理等，因為這項手術是無法預計何時會進行的。所以，整個制度是維繫於團體精神，而培訓的對象是不同的專家、醫生、其他護士及專職人士，以確保服務質素。

**劉慧卿議員：**主席，我想問局長，在合併輪候名冊時，有否接獲病人的投訴，尤其是威院病人的投訴，不滿意他們被轉往了瑪麗醫院？當中有一名病人，原本去年年底要在威院進行手術，並已開始服藥，但後來卻未能進行手術，合併輪候名冊後轉往了瑪麗醫院，現在尚未進行手術。政府有否接獲這些投訴呢？你們如何告知病人，中央輪候名冊對大家也是好的，沒有對任何人不公平呢？

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，我在主體答覆已經提過，其實，醫管局在很多階段也有向病人解釋一份輪候名冊的好處，以及機制是如何運作，即是應要達到公平及提高質素的目標。我瞭解大部分病人也能接受這件事，但正如劉慧卿議員說，有一名病人很不滿意這項安排，因為他原本去年可以在威院進行肝臟移植手術，但最終也沒有進行。醫管局向我解釋，該名病人在吃了新特效藥後，身體情況有所轉變，所以在合併輪候名冊後便不再排在第一位，但他不滿意這項安排。我瞭解到其中是有困難，因為病人不接受自己的情況已轉變。在統一了輪候名冊後，他的輪候次序押後了，但這並不表示不會進行手術。據我瞭解，他吃過特效藥後，情況是有進步的。

**陳婉嫻議員：**主席，我最近見過這位病人，他的情況並沒有好轉，但我不想討論了。局長稍後可以就此作答。我最近是見過他，情況並沒有好轉。

**主席：**請你提出你想問的補充質詢，不要說你不想談論的事，好嗎？

**陳婉嫻議員：**不好意思，我貪心了一點。主席，政府剛才說合併輪候名冊，由一個中心進行手術，成效會是較好，但我想問局長，香港是否一個有較多乙型肝炎帶菌者的地方？乙型肝炎本身會導致肝硬化，以致最後一定要換肝。在一個有那麼多乙型肝炎帶菌者的地方，你能說一個中心便可應付需求嗎？

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，兩位議員均說這名病人的病情沒有進步，我稍後會向醫管局瞭解多一點。我知道他的情況是轉變了，部分肝功能有進步，但其他的功能可能改變了。我會多瞭解他的情況，然後作答。（附錄 I）

我剛才其實已說過，我們每年會進行數十項肝臟移植手術，問題並非是沒有病人須進行這項手術，而是沒有人捐肝。所以，我們的限制是香港沒有足夠人捐出肝臟，供有需要的病人進行手術。以往，每年平均有十多二十人捐肝，最近 3 年，則每年有 50 至 75 人捐肝。由此可見，我們的限制並非沒有病人，而是沒有肝臟以供進行手術。因此，考慮是否要有兩個肝臟中心時，我們也有考慮每年有能力進行多少次手術。

**主席：**本會就這項質詢已用了超過 18 分鐘。現在我容許議員提出最後一項補充質詢。

**劉江華議員：**主席，局長剛才表示關閉一個中心，可能得視乎整體的表現和合作。現時關閉中大的中心，是否表示這個中心過往在合作、團隊、設備等方面有問題呢？如果關閉，中大的正式立場是否贊成呢？若否，這問題會否是很大的呢？

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，我瞭解現時是在過程中，醫管局尚未宣布關閉其中一個中心。我剛才在主體答覆亦提過，我們是在諮詢了中大醫學院的意見後才達致這項決定的。這裏是有兩個路向，第一是合併輪候名冊，第二是日後只有一個中心。有關這一點，我們已諮詢了中大醫學院。當然，威院的手術成果是好，但我所說的不單止是一兩年，而是連串的經驗。威院進行肝臟移植手術的次數較瑪麗醫院少：瑪麗醫院這 10 年來進行了 320 次肝臟移植手術，威院卻只進行了 71 次。在每年的次數上，兩者是有參差：瑪麗醫院的次數是在不斷增加，但威院卻是在某數年進行了較多次數，某數年又進行了較少次數。

**劉江華議員：**主席，局長沒有回答儘管是諮詢了中大，中大方面是否贊成關閉呢？

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，據我瞭解，中大醫學院是同意這樣做的。

**主席：**第二項質詢。

## 審計署的獨立性

**2. 朱幼麟議員：**主席，鑒於最近獲任命的審計署署長是一名資深的政務官，令人關注審計署的獨立性，政府可否告知本會：

- (一) 有甚麼法定、行政及其他的機制或措施，防止審計署署長在履行職務時出現實質或潛在的利益衝突或徇私的情況，例如當審計署進行的審查涉及審計署署長過往在政府部門任職時曾作出或參與作出的決定，或被審核機構的管制人員是他的親屬或過往在政府部門共事的同僚；
- (二) 上述機制或措施有否包括處理審計署署長在離任後可能在政府部門或審計署署長職權範圍所及的機構任職的情況；若有，詳情是甚麼；若沒有，原因是甚麼；及
- (三) 會採取甚麼行動確保上述機制和措施有效防止第(一)部分所述的情況出現，以及處理第(二)部分所述的情況？

**財經事務及庫務局局長：**主席女士，政府非常重視審計署的獨立性，這點是不容置疑的。《基本法》第五十八條清楚界定：“香港特別行政區設立審計署，獨立工作，對行政長官負責。”《核數條例》第 9 條亦申明：“署長在根據本條例執行其職責和行使其權力時，不受任何其他人或主管當局指示或控制。”這些條文，確切地維護了審計署的獨立性。我們更堅信這獨立性對於確保審計署能有效地履行其職務，至為重要。

本質詢的第(一)部分，問及政府如何確保審計署署長在執行職務時能保持公正不阿的態度和立場。

這問題牽涉兩部分，一方面是法律和行政上的規範，另一方面也涉及審計署署長的個人操守。行政長官在委任審計署署長之前，已就有關人選作出深入的品格審查，以確保被委任人士的誠信和操守合乎要求。

審計署署長必須遵守所有有關法例，這些包括《核數條例》，《防止賄賂條例》和《官方機密條例》等。其中《核數條例》第 4 條更清楚訂明：“獲委任為審計署署長的人在任職期間須行為良好”，否則他可被撤職或被要求退職。

此外，審計署署長亦受《公務員事務規例》所規管。所有公務員都應該恪守的信念包括堅守法治、守正忘私、對在履行公職時所作出的決定和行動負責、政治中立、在執行公務時不偏不倚及全心全意，竭盡所能，以專業精神服務市民。就避免利益衝突，接受利益和款待及申報私人投資等事宜，公務員事務局在《公務員事務規例》及對公務員發出的通告都訂有指引。與其他擔任主要職位的人員一樣，審計署署長須定期向公務員事務局申報私人投資，有關的資料會載於投資及權益登記冊以供市民查閱。

審計署亦訂有詳細內部《審計守則》，就該署人員的專業及道德標準作出規範。這些守則，對該署人員在工作上所必須堅守的行為準則，無論在操守、誠信、客觀性、獨立性和責任承擔等方面都有清晰的指示。它們對審計署署長本人同樣適用。

除了法例和行政指引的規範外，公眾監察也是整個保障機制中極為重要的一環。如眾所周知，審計署每年均定期向立法會提交政府帳目審計報告和衡工量值研究報告書，供議員審議。這些報告書全都是公開文件，市民亦可透過這些報告書監察審計署的工作，以確保審計署在運作上的中立性和在審察政府工作時保持不偏不倚的態度。

質詢的第(二)部分，查詢有關處理審計署署長在離任後再度任職政府或相關機構的管理安排和措施。

在這方面，政府是有一套行之已久的完善機制的。根據現行政策，公務員在退休後兩年（或行政長官指明的更長時間），如受僱在外間工作、經營業務、成為合夥人或擔任董事，而這些工作或業務的主要部分是在香港進行，均必須事先向政府申請批准。這項規定的目的是要確保有關工作或業務不會與有關人員以往公職有利益衝突。考慮因素包括該名人員以往曾否參與制訂可能令其未來僱主得益的政策或決定；該名人員以往擔任公職時所得的資料，會否令其未來僱主不公平地獲得較其他競爭機構有利的條件；公眾人士對該名人員擔任該職位看法等。

個別政府部門若在運作上有需要聘用退休公務員，同樣地均會事先考慮是項聘任會否構成利益衝突。

一如所有按可享退休金條款受聘的公務員一樣，審計署署長在退休後須接受上述退休後就業規管機制所規管。

質詢的第(三)部分，問及政府採取甚麼行動來有效防止徇私或利益衝突的出現。

正如議員從第(一)及第(二)部分的回覆中可以看到，政府在維護審計署運作獨立性的同時，亦有詳細的規範，確保審計署處事的中立和公正。我們亦透過不同途徑（包括部門內部、有關執法機構和公眾監察）在不同層面監察審計署的工作。萬一有審計署人員有不當行為發生時，我們會按有關適用法例和規條進行調查和跟進。

至於在處理審計署署長在離任後的就業申請方面，當局早於 1987 年起設立了一個退休公務員就業申請諮詢委員會，就首長級人員的就業申請向政府提供意見。當局會考慮委員會的意見，仔細審閱首長級人員的每項申請，並會視乎個別個案的情況，考慮是否須訂立適當禁制期，或規限申請人所從事的工作或業務範圍，以防止有任何可能存在的利益衝突或導致公眾有負面看法的問題出現。當局只會在確定有關工作是適合的情況下，才會批准有關申請。違規者可被暫停發放退休金。

**朱幼麟議員：**主席，由於審計署的人手有限，審計署每年可以審查的政府部門很少。如果有人質疑，為何審計署署長沒有審查某個政府部門，他沒有審查某個政府部門有沒有利益衝突等，如果有這樣的問題，政府有何方法查證和澄清審計署署長的判斷？

**主席：**朱幼麟議員，請先坐下。你這項補充質詢是問“如果”。按照本會的《議事規則》，議員是不能提出假設性的問題的。我稍後再給你機會提問。

**李家祥議員：**主席，我覺得政府迴避了質詢的第(一)部分，即關於審計署署長審查自己親屬或自己曾任職的部門。如果參看國際專業會計師的準則，在道德指引方面，在要求審計師具有專業資格以外，在迴避或徇私的問題上：第一，不容許自己審查自己以前曾任職的部門；第二，不准許他審查自己的親屬或與其業務上有很密切關係的人士。主席女士，我當然知道香港政府公務員無須依照會計守則。但是，香港很多的公司法例、證監法例，都明文規定不容許這些情況出現。不過，在主體答覆中，我看不見如何不准審計署署長審查自己的親屬或以前曾任職主管的部門的人員。唯一較為有關係的，是主體答覆第六段指出：“審計署亦訂有詳細內部《審計守則》”。我想問政府可否公開這份內部守則？以證明這份守則是與時並進，符合國際一般的審計指引，能達致防止審計自己的親屬或自己曾任職主管的部門？

**主席：**請問哪位局長作答？財經事務及庫務局局長。

**財經事務及庫務局局長：**我嘗試回答這項補充質詢。關於《審計守則》，我們可提供予李議員參考的。（附錄 II）

在現任的審計署署長履新時，他已即時脫離政務主任職系，即他以後不會返回政府其他部門工作。剛才提到，如果他要審核他以前曾任職的部門或管制人員與他有親屬關係的部門時應怎樣做的問題，審計署署長其實可以授權他的副署長或助理署長處理有關工作。即是說，如果署長想避嫌，例如他上月才脫離他曾任職的部門，在審計這個部門時，他可以將這份工作交給他的副手負責，以解決可能出現利益衝突或徇私的問題。

**主席：**朱幼麟議員，你準備好再次提問嗎？

**朱幼麟議員：**主席，我想再試試.....

**主席：**你是否想提出補充質詢？

**朱幼麟議員：**審計署因為人手有限，不可以審查每個政府部門。政府怎樣向有質疑的人士解釋，為何審計署沒有審查某一個政府部門？

**主席：**請問哪位局長作答？財經事務及庫務局局長。

**財經事務及庫務局局長：**主席，朱議員說得對，該署人手的確不多。不過，正如我在主體答覆中提到，立法會政府帳目委員會有監查作用，例如“維港匯”事件，現因應公眾的關注，審計署已自動進行衡工量值的審核。所以，很多時候，不是該署想要做甚麼便做甚麼，而是要考慮公眾人士的意願，這是其中一點。

此外，我相信該署有一套內部運作守則，決定何者為重要的工作，哪些部門的帳目須予審查。我們須在很大程度上相信審計署署長有其判斷力，有其個人操守，不會不審查某一類人士。

**單仲偕議員：**主席，主體答覆第七段提到我們可透過審計報告，評估審計署署長的工作表現。但是，那些沒有審查，或在審查後沒有發表報告的審查工作，公眾人士是無法看見的。簡單來說，如果審計署署長的下屬挑戰某個部

門，但卻有人私相授受，保護這個部門。假如這份報告沒向立法會提交，我們如何可行使監察？署長已 *struck down* 或在內部已“打沉”的報告，如果沒有向立法會提交，有何途徑可以交給我們審閱呢？

**公務員事務局局長：**主席，我嘗試回答這項補充質詢吧。首先，主體答覆已清楚說明，審計署署長是受《公務員事務規例》規管的。作為一個公務員，他在履行公職的時候，一定要堅守法治，一定要為其決定和行動負責。所以，如果審計署署長或其他公職人員在某件事情上，在執行任務時出現偏私，甚至隱瞞的情況，便已構成違反《公務員事務規例》——如果有足夠證據，我們當然會採取行動，作出適當處分。在這事沒有發生時，我們不能假設會有這種事發生。

**單仲偕議員：**我的補充質詢是有何方法，令我們可以進行監察？即.....

**主席：**可以了，我明白你的意思。請問哪位局長作答？公務員事務局局長。

**公務員事務局局長：**主席，任何人，包括政府公務員、立法會議員或一般市民，如果備有證據顯示某一個公職人員的行事有所偏私，或工作不力，或有其他不當的情況，除了可以向政府表達外，亦可在立法會提出有關質詢。我相信有關的局長一定要回答這些質詢的。

**何鍾泰議員：**主席，局長在主體答覆第五段提及審計署署長亦會保持“政治中立”。不久以前，公務員代表在北京訪問時，中央領導也對他們提及“公務員不可能中立”，“因為他們要支持政府”。如果審計署署長一定要政治中立，這是否表示他一定要支持政府？如果他一定要支持政府，怎樣才能令市民相信審計署署長在執行工作時，一定能達到市民的要求和合理期望呢？

**主席：**請問哪位局長作答？公務員事務局局長。

**公務員事務局局長：**主席，審計署署長的工作其實是非常專業的。他主要審查每個部門在其資源運用上，或其他審計上，是否有任何不當的情況，進行衡工量值。所以，其實所謂政治中立，在某個程度上也是保障了審計署署長的工作。我難以想像審計署署長的工作會有何政治考慮因素。



**主席：**本會已就這項質詢用了超過 18 分鐘，雖然仍有很多議員在輪候提問，但我只能容許議員提出最後一項補充質詢。

**劉慧卿議員：**主席，我想跟進有何機制防止利益衝突的部分。剛才馬局長在答覆時表示：如果他曾任職該部門，他可以授權給下屬。我不知道這是否《審計守則》的內容，但我想問清楚局長，是否“應該”或“必定要”授權？正如律政司司長最近處理前財政司司長的個案，應清楚訂明“應該”，而不是留待酌情處理，可以授權或不授權。

**財經事務及庫務局局長：**主席，關於這項補充質詢，最終的審核權力，是在於審計署署長。不過，如果遇到這樣的情況，我們有可能相信，他一定會利用他本身的 **judgement** 決定是否應該交給副手或其他同事處理。因為他應知道，某問題可能有 **sensitive**（敏感）的地方。我相信他會做到這點的。

**主席：**第三項質詢。

### 行政長官在述職後向立法會匯報

**3. 司徒華議員：**主席，關於行政長官在向中央領導人述職後向立法會匯報事宜，政府可否告知本會：

- (一) 自從回歸以來，行政長官述職的總次數；每次述職的日期及其後有否向立法會匯報他述職的詳情和結果；行政長官會否就最近一次述職向立法會匯報；若會，將於何時作出匯報；
- (二) 行政長官是否有責任在每次述職後向立法會匯報，以體現行政機關對立法機關負責；及
- (三) 有否計劃訂立行政長官在述職後向立法會匯報的慣例？

**政務司司長：**主席女士，

- (一) 自從 1997 年 7 月至今年 12 月，行政長官先後 8 次前往北京述職，包括：

- (1) 1997 年 12 月 9 日至 11 日
- (2) 1998 年 10 月 15 日至 17 日
- (3) 1999 年 11 月 21 日至 22 日
- (4) 2000 年 12 月 26 日至 27 日
- (5) 2001 年 12 月 19 日至 20 日
- (6) 2002 年 12 月 9 日至 11 日
- (7) 2003 年 7 月 19 日至 20 日
- (8) 2003 年 12 月 2 日至 4 日

行政長官在每次上京述職後，均已透過新聞界向全港市民及各界當天交代述職的內容及結果。我們認為沒有需要特別安排行政長官就今年 12 月 2 日至 4 日上京述職的內容及結果，在立法會複述一次。

- (二) 為體現行政機關對立法會負責，政府官員經常出席立法會會議，解釋政府政策及答覆議員的質詢。政府負責執行立法會通過並已生效的法律，而徵稅和公共財政開支亦須經立法會批准。

此外，行政長官定期向立法會作施政報告。行政長官亦每年出席 4 次立法會答問會，答覆議員的質詢。行政長官將於明年 1 月 8 日再次出席立法會答問會。

- (三) 由於行政長官在上京述職後，已於當天向全港市民及各界交代述職的內容和結果，我們認為現時無須改變目前的安排。

**司徒華議員：**主體答覆第(一)部分提到，已經透過新聞界向市民交代述職的內容及結果，便無須再向立法會複述一次。新聞界是新聞界，立法會是一個民意機構。政府是否認為新聞界可以取代立法會成為民意機構呢？

**政務司司長：**行政長官及行政機關完全尊重立法會所獲賦予的權力及責任。我們特別尊重立法會，當然因為立法會擁有特別的職責，而這些職責及權力是香港沒有任何一個機構可以取代的。不過，在匯報方面，當實質內容是相同時，從效率及時間來看，我相信現時的安排已經足夠。

**楊耀忠議員：**主席女士，請問司長，行政長官述職有否一個制度？如果有的話，內容為何？

**政務司司長：**根據以往紀錄，我們可以看到行政長官前往述職 8 次，即現時行政長官通常每年約一次或兩次向中央述職，視乎當年有沒有特別事情發生而定。如果沒有特別事情發生，行政長官每年最少一次正式述職，例如今年行政長官前往述職時，曾與國家主席及總理分別會面，匯報自從他上次，即今年 7 月前往北京後，香港的最新發展情況。在這方面，規限性是沒有的，但紀律性則似乎是每年最少一次。

**李卓人議員：**主席，國家主席胡錦濤叫行政長官貼近民眾，體察民情。行政長官本身也表示要努力與各界溝通，改善施政。可是，如果他連來立法會接受有關述職的質詢也不願意，試問怎樣貼近民眾；怎樣體察民情呢？政務司司長剛才口說尊重立法會，但是否只是口說尊重，但實際卻把立法會當作“冇到”呢？請問司長，現時政府是否很滿意行政長官在述職後舉行記者招待會，只向市民及新聞界作交代的這項安排？這項安排是否不會改變，怎樣也不願意來立法會？

**政務司司長：**我剛才已經向主席女士和議員解釋，行政長官每年均來立法會出席 4 次答問會，亦向立法會作施政報告。況且，在每一次的答問會中，亦沒有規限議員一定要就某些問題發問，或不准議員問及有關行政長官上京述職的問題。如果議員認為有需要，覺得在行政長官向全港各界人士匯報述職情況後仍有任何不清楚的問題，我們很歡迎議員在該場合發問，行政長官及政府並沒有迴避這件事。大家都知道，我們希望盡量與議員繼續保持多方面及多渠道的溝通。不過，對於述職匯報的安排，我們認為現時似乎是足夠的。

**梁耀忠議員：**主席，我不知道司長有否錯誤理解立法會的職權範圍，因為他在主體答覆第(一)部分提到，如果來立法會複述一次，是沒有意思的。立法會議員並不是只坐着聽行政長官複述那麼簡單，我們是有責任提出質詢的。請問司長可否說清楚一些，立法會的職權範圍是否只聽不說呢？司長說無須考慮改變目前的安排，但請問是否有需要重新考慮這項安排呢？立法會是一個代表民意的機關，我們看到市民現時不斷要求我們問責的責任感要更強。如果立法會的職權範圍不是只聽不質詢的話，是否有需要改變目前的安排呢？

**政務司司長：**行政長官完全接受他有需要定期與立法會議員會面，以及接受議員的質詢。主席女士，現時行政長官每年會來立法會與議員會面最少 4 次，以及在施政報告中向議員交代上一年度的工作表現及下一年度的政策方針及取向。在這方面，行政長官是完全沒有迴避的。

此外，在政府官員與議員的溝通方面，如果各位翻查會議紀錄，可以看到在最近數年，就所有議案，政府職員向立法會匯報的次數、與內務委員會會面的次數、與各專責委員會會面的次數，均遠遠超過 1997 年前的安排。這足以證明這個政府在與議員溝通方面，已經盡了一些努力。當然，很多事情都不是完全完美的，我們會繼續努力。

**何俊仁議員：**主席，既然行政長官樂意繼續定期來立法會接受議員的質詢，請問可否作一項較靈活的安排，便是即使行政長官不願意增加來立法會的次數，每年仍然只安排 4 次，但可否最少有一次能安排在他述職後不久來立法會，讓議員可以就這問題即時向行政長官提出質詢？又可否保證作較多披露，即行政長官向中央匯報及述職時，究竟向中央匯報了甚麼；能否向立法會提供一份撮要呢？此外，中央就行政長官的述職大概有甚麼回應，包括提出甚麼意見等，我們也希望知道。請問可否這樣做，即靈活一點，以及作出一些最低限度的披露呢？

**政務司司長：**行政長官與立法會的會面時間往往須由兩方面溝通，商定時間後舉行。關於時間上的安排，我們雙方可以考慮如何能較接近行政長官的外訪活動。不過，有些時候，行政長官的述職時間並不是他單方面可以自己完全掌握的，須在中國領導人方便的時間才可以安排得到，否則，便未必可以做到。不過，我們可以在這方面作出努力。

行政長官在與國家領導人會面後，會盡量就他們會面的情況作出匯報。在這方面，新聞界會報道，而中央政府透過內地媒體就行政長官的訪問詳情亦有相當的報道。舉例來說，今次行政長官 12 月上京時，曾與胡錦濤主席及溫家寶總理會晤，匯報上一次他在 7 月往北京述職後，香港的最新發展情況。在經濟方面，行政長官向兩位領導人報告，自從 SARS 後，在中央政府大力支持下所實行的新措施的最新情況，包括 CEPA、個人遊、粵港合作及滬港合作等。行政長官又向領導人報告香港現時的經濟正在強力復甦。此外，行政長官亦與兩位領導人提到，自從 7 月 1 日後，特區政府正努力改善施政及管治作風。我們會努力加強溝通，多聽各方面的意見，務求施政以民為本。行政長官亦向國家主席匯報在 2004 年會展開政制檢討的諮詢工作。我趁此機會向各位籠籠統統地說了一遍行政長官在 12 月與領導人商談的主要項目。

**楊森議員：**主席，行政長官上京述職是一項很重要的工作，但可惜立法會議員只可以在報章上的片言隻字得悉。根據《基本法》，行政機關是向立法機

關負責的。在這麼重要的事情上，如果行政長官能夠來立法會接受立法會議員提問，是否更能體現行政機關向立法機關負責的精神呢？

**政務司司長：**多一些溝通必定是好事。我希望各位議員盡量利用行政長官每年來立法會 4 次出席答問會時，提問各方面的問題，包括行政長官的述職情況。事實上，行政長官每年述職一次或兩次，與立法會答問會的時間往往不會相差太遠，如果要做跟進事項，亦不會太慢。或許我們看看互相的安排，日後行政長官向各位議員匯報時，可否再更接近他述職的時間。

**劉慧卿議員：**主席，在 1997 年主權移交前，總督前往英國述職後均會來立法會交代。政務司司長可否告知我們，為何行政長官現時的做法，比一位殖民地總督也不如呢？又如果行政長官堅持要向傳媒交代，透過傳媒向市民交代，倒不如選擇立法會。如果行政長官那麼懶，只做一次，他可否只向立法會交代呢？

**政務司司長：**我相信在 1997 年後，在“一國兩制”安排下，在《基本法》管治下，我們與以往殖民地時代的安排相當不同。正正因為以往是殖民地，當時的行政首長有責任釋除香港人的疑慮。現時行政長官在“一國兩制”下，同樣的疑慮，我覺得是不同的，是完全不同的情況。

至於議員認為行政長官如何匯報才是最好，我覺得香港的普羅大眾要求行政長官在會晤國家領導人後，必須當時、即時、盡快向普羅大眾匯報發生了甚麼事。我相信等候一天時間也太長、太長了。因此，行政長官每次與國家領導人會晤後，均會在當天之內立即向香港普羅大眾交代，而最有效的方法便是透過媒體。

（第四項質詢遭撤回）

**主席：**最後一項口頭質詢。

## 街上擺放貨斗

**5. 劉漢銓議員：**主席，據報，全港每天最少有 100 個裝載垃圾的貨車貨斗隨街擺放，既阻塞交通，危害行車及行人安全，亦污染環境。地政總署指出，在政府土地擺放貨斗須事先獲得該署批准。就此，政府可否告知本會：

- (一) 除了地政總署之外，負責監管道路交通、環境衛生及道路建設等範疇的其他政府部門，有否監管擺放在行車道或行人路的貨斗；若有，監管的詳情；若沒有，原因是甚麼；
- (二) 過去 3 年，當局接獲於街上擺放貨斗的申請總數，以及檢控未獲批准而在街上擺放貨斗的總人數；若當局沒有提出檢控，原因是甚麼；及
- (三) 當局會否考慮將未獲批准而在街上擺放貨斗視為違例停放車輛、亂拋垃圾，或阻塞通道，以便警務處、食物環境衛生署（“食環署”）或相關部門可以檢控有關貨斗的擁有人？

**房屋及規劃地政局局長：**主席，在街道或路旁放置的貨斗一般是用來暫時存放在附近樓宇進行裝修或改建所產生的建築廢料，然後運往堆填區傾倒。這些貨斗擺放在街道或路旁一般不會超過 2 至 3 天，所以對交通及行人的影響都是比較短暫。對裝修及建造等行業來說，使用貨斗是有實際的需要。況且，使用這些貨斗可以避免將建築廢料隨便放在街道上，減少對環境衛生及交通的滋擾。現時貨斗隨街擺放的問題，主要是透過各區的街道管理機制加以處理。

我就主體質詢 3 部分的答覆如下：

- (一) 現時並無特定法例處理貨斗隨街擺放的情況。一般來說，有關部門可以引用《土地（雜項條文）條例》來處理這些可被列為非法佔用政府土地的問題。該條例廣泛地涵蓋所有未經批准佔用政府土地的情況，包括隨街擺放的貨斗。根據該條例第 4 條，地政總署可發出許可證給使用政府土地放置物件的人，而根據同一條例第 6(1)條可以張貼通知，飭令在通知內指明的日期前停止佔用該土地。地政總署一般給予貨斗物主一個工作天的時間，將阻街的貨斗移走。

假如放置在街道或路旁的貨斗產生環境衛生問題，食環署可以根據《公眾衛生及市政條例》第 12 條及第 127 條，向有關的人發出妨擾事故通知，飭令他們在指定的時間內減除該等妨擾事故。如果貨斗阻礙清潔工人清掃街道，食環署會根據上述條例第 22 條，通知物主在指定的時限內將貨斗移走。

此外，任何人在街道上擺放物品（包括貨斗）而對其他公眾人士或車輛造成阻礙、不便或危險，警方會視乎當時情況，根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條及第 32 條採取適當行動。

- (二) 過去 3 年，地政總署並無接獲在街上擺放貨斗的申請。各部門收到貨斗隨街擺放的投訴如下：地政總署收到 218 宗；食環署收到 82 宗。此外，警務處、運輸署及路政署並沒有收到有關的投訴紀錄。

過去 3 年，各區地政處根據《土地（雜項條文）條例》第 6(1) 條，共張貼了 218 張告示。大部分貨斗物主都在限期前移走有關貨斗；而餘下的貨斗，因未能找到其物主，當區地政處已經安排把貨斗移走和充公。

- (三) 擺放在街上的貨斗，並不符合《道路交通條例》第 2 條有關車輛的法例定義，所以一般不能夠列作違例停泊車輛來處理。正如上文所述，貨斗隨街擺放的情況，是透過各區的街道管理機制處理。各有關部門曾於上月就街道管理問題舉行會議，並討論如何更有效處理貨斗隨街擺放的問題。假如日後有關部門接獲投訴，會首先交由警方評估是否屬緊急和嚴重影響交通的情況，若然，則警方會進行執法行動把貨斗移走。

如果貨斗並無阻塞交通，警方會通知當區的地政處。地政處會根據《土地（雜項條文）條例》張貼告示，給予貨斗物主一個工作天的時間移走貨斗。如果貨斗在指定時限後還沒有被移走，地政處會安排承辦商移走有關的貨斗，務求在 3 個工作天內妥善處理有關問題。

**劉漢銓議員：**主席，局長在主體答覆第(二)部分提到在過去 3 年，地政總署並無接獲在街上擺放貨斗的申請，而各部門收到的投訴最少有 300 宗，有些部門則沒有紀錄。在這情況下，在街上擺放貨斗已造成滋擾，對市民帶來不便，影響了居住環境。請問政府是否滿意這情況，即物主先擺放貨斗，當有市民投訴時，當局才飭令物主把它移走？如果政府並不滿意，那麼會怎樣解決這問題？此外，主體答覆的其中一段提到，假如日後有關部門接獲投訴，便會首先交由警方評估是否屬緊急和嚴重影響交通的情況，若然，則警方會進行執法行動把它移走。如果不屬於上述的情況，當局有否其他措施呢？

**房屋及規劃地政局局長：**主席，以前的情況確實是不太理想。雖然有關部門各自在有關條例下可以採取行動，但都是分散地個別採取行動。正如我在主體答覆第(三)部分提到，透過報章披露有關的情況，有關部門於上月便一起商討應如何處理這問題。又正如劉議員剛才所說，最主要視乎是否嚴重影響交通情況，如果是，我們便會立即處理；如果不是，我在主體答覆中亦有提及，在沒有阻塞交通的情況下，警方會立即通知當區的地政處。地政處會根據《土地（雜項條文）條例》張貼告示，給予貨主 1 個工作天的時間移走貨斗，而 1 天是法例上要求的。如果他在 1 天後仍不移走貨斗，我們便會盡量安排承辦商移走有關的貨斗。我們現在的目標是希望盡快完成工作，但無論如何也不會多於 3 天的時間。

**蔡素玉議員：**主席，局長在主體答覆第(三)部分提到如果是嚴重影響交通，便會把貨斗移走。我想請問，移走的意思會否涉及有關罰則，即會否“抄牌”？如果完全不涉及罰則，那麼政府是否還須花公帑把貨斗移走？如果有罰則的話，請問該罰則是甚麼？

**房屋及規劃地政局局長：**主席，其實，很多時候，這些貨斗是由有關的物主所放置的，而貨斗本身一般是沒有識別，足以讓我們找出其貨主的。如果我們根據貨斗放置的位置四周尋找，很多時候都會找到有些人正在拆除東西，如果是有阻塞交通的情況，警方便會要求他們立即移走該貨斗。如果並無阻塞交通的情況，我們便會張貼告示。所以，對於這些情況，我們都可以處理。至於罰款的問題，警方可根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條採取法律行動。根據該條例，如果有任何人在沒有合法的權限或解釋下造成有關滋擾，最高罰則是罰款 5,000 元或監禁 3 個月。不過，並無紀錄顯示我們曾使用該法例判處有關的人入獄。

**胡經昌議員：**主席，我經常看見這類貨斗擺放在街上，特別是在雙黃線上，也曾看見有些放在路口前面，這些都是會影響交通的。不過，是否影響交通，通常視乎是否處於繁忙或非繁忙時段。對於這種情況，現時的處理方法是，如果有人投訴，便交由警方評估等，但這種處理手法亦並非很理想。主體答覆提到如果貨斗並無阻塞交通，警方便會通知地政處，而地政處會張貼告示，限物主在 1 天內把貨斗移走。但是，局長在主體答覆的第一段已說過，貨斗擺放在街上，一般不會超過 2 至 3 天，那麼張貼告示便似乎是多此一舉了。就此，我想請問政府，會否考慮鼓勵有關的人作出申請？在有人作出申請後，便可能不會有這些問題出現，即貨斗不會非法擺放，因為有關部門可以作出限制，例如在路口或雙黃線上不可放置貨斗。



**房屋及規劃地政局局長：**主席，正如議員所說，這些貨斗一般是用來擺放那些拆卸下來的物料，通常在裝滿一貨斗後，物主便會把它移走，不會放置在該處很久。所以，在時間上，是不會很長的。當然，現行有關法例可以容許物主作出申請，但如果要經過申請的程序，然後又要經過批牌的程序，很多人可能覺得這是費時失事，而不會這樣做。我們也明白在這方面，是有這樣的需要，我們亦希望盡量將滋擾減至最低。所以，如果貨斗真的對交通安全問題有影響，當局便會即時作出處理。如果不是，我們一般是會通容的，但亦盡量不會讓貨斗擺放太長的時間。

**胡經昌議員：**局長仍未答覆我的補充質詢。我是詢問局長會否鼓勵有關的人作出申請，他可以談一談有甚麼鼓勵的措施，例如簡化程序，或是有議員提及的罰則方面。請問局長，會否鼓勵有關的人作出申請呢？

**房屋及規劃地政局局長：**主席，物主是可到有關部門作出申請的，但正如我在主體答覆所說，在過去 3 年，當局未曾接獲有關申請。但是，我認為最主要的問題是，如果有這樣的情況出現，如何讓市民有效地作出投訴。地政總署設有一條電話投訴熱線，該電話號碼是：2231 3369，透過投訴的處理，希望能將這些滋擾減至最低。

**鄧兆棠議員：**局長在主體答覆第(二)部分提到過去 3 年，地政總署並無接獲在街上擺放貨斗的申請，而根據《土地（雜項條文）條例》，其實，地政總署署長是可以發出許可證的。請問是否因為申請這些許可證必須繳付費用，或要繳付每天的租金，抑或是他們怕麻煩，所以不作出申請呢？

**房屋及規劃地政局局長：**主席，有關的申請須繳付租金，但租金是很便宜，並不昂貴的。發出許可證是按地區收費，例如以港島北區及九龍市區為例，每年每平方米只是 10 元。所以，有關的費用是很便宜的，費用不應該是一個問題。有關的問題可能是，有關的人的拆卸工作時間只是很短暫，在完成拆卸工作後，便會把貨斗移走，沒有誘因令他須把貨斗擺放很長的時間。

**主席：**本會就這項質詢已用了超過 16 分鐘。最後一項補充質詢。

**劉漢銓議員：**主席，我想跟進我的主體質詢。現在的情況很明顯是有關的人先放置貨斗，即使是違法的亦先做，所以，我對政府說，如果不滿意現狀，便要解決問題。但是，警察在處理緊急事件的手法，與處理不緊急情況的手

法根本是一樣，同樣是時限到了，便張貼通告要求物主把貨斗移走，但這並不能解決問題。所以，我想請問政府，鑒於預防勝於治療，如有需要，當局可否與業界商量一下，或訂出一些很簡單的申請規則，甚至是免租？既然現時政府都是收不到費用的，那倒不如免費，無須物主繳付租金，這樣反而可能監管得好一些。當局有甚麼預防的做法呢？

**房屋及規劃地政局局長：**主席，我想大家也明白，這些貨斗一般是用來存放拆卸下來的建築廢料，所以通常是擺放在被拆卸的大廈或建築物附近，所以在申請放置在遠一點或近一點的地方上，並沒有甚麼彈性，而且在時間方面，我剛才已解釋過，是比較短暫的。既然業界有這樣的需要，便作出這樣的安排。我剛才在主體答覆中已說過，如果不讓有關的人把廢料放在貨斗內，廢料便有可能擺放在街上，然後以貨車來運走，這樣同樣是會產生問題的。因此，在這情況下，我們須首先處理交通安全的問題。如果是影響安全的，我們無論如何也不會容許有關的人作出這樣的行為；如果安全是沒有問題，那麼我們便按照我剛才所說的方法來處理。

**主席：**口頭質詢時間到此為止。

## 議員質詢的書面答覆

### 創造職位措施

**6. 劉千石議員：**主席，為紓緩失業問題、協助弱勢社羣投入勞動市場，以及對抗於本年年初爆發的嚴重急性呼吸系統綜合症（下稱“SARS”），政府曾推出多項創造職位的措施。就此，政府可否告知本會：

- （一）上述措施的進展情況；
- （二）在有關措施所創造的職位當中，聘用期將於明年 3 月或之前屆滿的職位的類別和數目；及
- （三）當局會否延續第（二）部分所述職位的聘用期；若會，詳情為何；若否，原因為何？

經濟發展及勞工局局長：主席，

(一)及(二)

為紓緩失業問題，政府在 2000 年開始推出了多項創造臨時職位的措施，協助失業人士投入勞動市場。這些措施包括在 2000 年施政報告中宣布為推動弱勢社羣有更多經濟參與而推行的環境改善工作，綠化環境、福利服務、病人服務、小型環境改善和社區建設計劃和健康生活宣傳等；在 2001 年施政報告中宣布加快進行工程項目，改善物業管理服務、教育、福利、衛生及其他服務和改善環境的工作，以及為因應 SARS 的爆發而在本年推出的就業措施，包括改善街道、郊野公園、公共休憩設施的環境衛生、協助有需要人士改善家居衛生和為青少年而設涵蓋旅遊、文康、文化藝術、社區建設等的短期職位。

這些措施合共創造了 29 382 個臨時職位，現時尚有 23 002 個臨時職位仍未屆滿，其中 18 900 個將在明年 3 月底前屆滿。

在 2001 年施政報告中承諾創造的職位中，由工務工程提供的職位約有 2 萬個。這些職位的開設期限在工程完竣後便會屆滿。不過，整個基本工程計劃（包括小型工程）在未來 5 年預定的每年平均開支約為 290 億元，較過去 5 年每年約 270 億元的平均開支為高，平均需要大約 41 000 名建築工人和 4 200 名專業技術人員，故此應可吸納不少因工務工程完工而轉職的工人。

(三) 政府現正審慎研究應否延續上述的臨時職位。當中，我們會充分考慮政府的財政狀況及延續有關職位的實際需要。

## 在出入境管制站實施防控措施

7. 麥國風議員：主席，為避免嚴重急性呼吸系統綜合症經旅客跨境傳播，當局在各出入境管制站實施防控措施。就此，政府可否告知本會：

(一) 目前各個管制站已安裝的防控設施；

(二) 有否進行突擊檢查，確保各個管制站的前線人員嚴格執行防控措施；

(三) 自本年 3 月以來，分別有多少名旅客拒絕填交健康申報表及拒絕接受健康檢查；當局如何處理這些個案；及

(四) 當局接獲多少宗旅客就防控措施提出的投訴？

**衛生福利及食物局局長：**主席，我們在所有邊境管制站向入境旅客實施健康檢查措施，而這些措施亦適用於經由香港國際機場、海港口岸或紅磡車站離境的旅客。健康檢查措施包括健康申報及體溫檢查。我們會對申報不適或呈現發燒病徵的旅客作進一步評估，並在有需要時轉送公立醫院進行較詳細的身體檢查。

(一) 我們在所有邊境管制站設立醫務站，而各個管制站亦備有體溫檢查儀器。在多個陸路及海港口岸管制站設置的懸掛式紅外線體溫檢測儀超過 300 個，而在香港國際機場及紅磡車站裝設的紅外線探熱系統則有 13 個。

(二) 派駐邊境管制站的衛生署人員隨時準備向旅客提供協助，並在有需要時提醒他們遵守健康檢查措施。我們已設立機制，以確保健康檢查措施的質素。所有管制站均有督導人員駐守，以監察健康檢查措施的運作及進行突擊檢查，從而確保前線人員妥為執行健康檢查程序。衛生署人員亦會不時對收回的健康申報表進行抽樣檢查，以確保有關個案遵照衛生署就申報不適的旅客所規定的程序處理。根據至今所得的經驗，工作人員一直按照規定行事。

(三) 遵守健康檢查措施方面，旅客大致表現合作。只有數名旅客在初時不願合作，但經過衛生署人員解釋及勸諭後，他們最終也肯遵守有關措施。

(四) 自 2003 年 3 月以來，在邊境管制站接受健康檢查的旅客超過 6 600 萬人。至今，衛生署共接獲 19 宗有關健康檢查措施、程序及職員溝通問題的投訴。

## 紀律部隊工作外判計劃

8. **梁富華議員：**主席，關於紀律部隊將部分工作外判的計劃，政府可否告知本會：

- (一) 各紀律部隊計劃將哪些工作外判；按涉及人員是公務員、非公務員合約員工、臨時員工及兼職員工劃分；工作被外判的人員的數目和職級；
- (二) 各紀律部隊有否訂立工作外判時間表；若有，時間表的詳情；若否，原因為何及是否涉及其來年的撥款；
- (三) 各紀律部隊將如何調配因工作外判而騰出的人手；
- (四) 落實工作外判對各紀律部隊有何財政影響；當局會否因工作外判而向有關紀律部隊提供額外撥款；若會，各紀律部隊獲得的額外撥款額；若否，原因為何；
- (五) 各紀律部隊以何準則決定是否外判工作；有關紀律部隊會否在作出外判決定前先徵詢員工及工會的意見；若會，以何形式徵詢；若否，原因為何，以及當局有否評估紀律部隊將部分工作外判對其人員士氣的影響；若有，結果為何；若否，原因為何；
- (六) 當局如何監管整個外判程序和外判工作的質素；及
- (七) 當局會否定期檢討工作外判的成效、質素及對有關紀律部隊和其人員的影響？

**保安局局長：**主席，

(一)及(二)

各紀律部隊均有將部分工作外判，例如警務處已將部分翻譯工作外判，現時共有 3 個提供這項服務的承辦商；而入境事務處把部分原本由入境事務助理員負責的出入境管制站的人流管理工作外判，現約有五十多名護衛員及三十多名民眾安全服務隊隊員擔當這類工作。

短期內除了警務處及消防處之外，其他紀律部隊暫時沒有進一步的外判計劃，但亦會就實際運作需要繼續探討其他工作外判的可行性。至於警務處及消防處的工作外判計劃及時間表則如下：

紀律部隊	外判計劃	涉及人員 (全屬公務員)	時間表	涉及撥款
警務處	1) 邊界區(沙頭角及落馬洲警署)的膳食服務	8 名炊事員	2003 年 12 月	大部分外判工作會配合人員自然流失或自願退休的日期，而節省下來的薪酬足以支付外判工作的開支，因此無須額外撥款。
	2) 警察總部的護衛工作	4 名警長及 38 名警員	2004 年 4 月	
	3) 警察會所管理工作	6 名文員、7 名技工及 23 名工人	2004 年 4 月	
	4) 警署及設施的清潔工作	二級工人。人數視乎流失的情況及政府重行調配的安排	視乎工人自然流失及參與自願退休計劃的日期，以及政府重行調配的安排	
消防處	文職人員的非核心服務及工人提供的服務包括膳食及保安	文職人員及二級工人。人數視乎流失的情況及政府重行調配的安排	視乎文職人員及工人自然流失及參與自願退休計劃的日期，以及政府重行調配的安排	

- (三) 大部分短期內的外判計劃涉及文職人員和工人的職務，而外判計劃落實的時間會配合有關人員自然流失或自願退休的日期，以及在政府內重行調配的安排。

那些原本由紀律人員執行的工作被外判後，騰出來的人手會被調配至其他前線崗位，例如警務處會所管理外判後騰出的警察職系人員已被調配至警區或總部的崗位。此外，入境事務處透過外判工作後，騰出的人手亦被調派來應付有更迫切需要的入境事務核心工作。

- (四) 大部分外判工作會配合人員自然流失或自願退休的日期，而節省下來的薪酬足以支付外判工作的開支，因此無須額外撥款。
- (五) 在決定外判工作前，紀律部隊會作多方面的考慮包括工作的性質、運作的需要、對部門的影響、外判的成本效益、市場有否承辦商、外判工作的監管、騰出來的人手的調配問題，以及一旦外判出現問題時政府可能承受的風險。

在工作外判前，紀律部隊會諮詢人員對外判計劃的意見。現時各紀律部隊與員方已建立良好的溝通渠道，在落實重要外判計劃前會諮詢工會的意見或向有關人員發出諮詢文件收集意見，在諮詢過程中也會評估外判計劃對人員士氣的影響。目前已經外判的工作大部分屬於非核心服務，而且只是局限在人手不足的服務範圍內，故此，對人員的士氣並無太大的負面影響。

- (六) 各紀律部隊會根據“物料供應及採購規例”及效率促進組制訂的“外判服務指引”來進行外判及招標程序。標書上會清楚列明服務要求與評估機制。管理層會密切監察承辦商的表現，收集員方及其他服務使用者的意見，並定期評估承辦商的服務質素。若承辦商的服務未能達到合約所訂明的服務水平，當局會採取一系列逐步升級的措施，包括進行商討以確定問題的成因、發出警告、不支付未提供的服務的費用，以及援引協定違約金的條款，有需要時會終止與承辦商的合約。
- (七) 紀律部隊會定期檢討工作外判的成效、服務質素及對人員的影響。管理層會檢討成本效益，提高服務質素的方法，部隊人員與承辦商之間的合作，並嘗試比較不同承辦商的服務質素。部分外判工作有定期的檢討會議，管理層與承辦商及服務使用者會就外判計劃各方面提出改善建議。

## 在香港登記的婚姻獲內地承認

**9. 譚耀宗議員：**主席，關於舉行婚禮的地點和婚姻登記主持人，以及在香港登記的婚姻是否獲內地當局承認的問題，政府可否告知本會：

- (一) 有否計劃授權律師主持婚姻登記，以及容許擬結婚人士選擇在婚姻登記處或特許的公眾禮拜場所以外的地方舉行婚禮；若有，計劃的詳情及進展情況，以及獲授權主持婚姻登記律師的資歷要求；若否，原因為何；及
- (二) 有何計劃使內地人士在香港登記的婚姻獲得內地當局承認，以吸引擬結婚的內地人士到香港旅遊及舉行婚禮，從而刺激本港的旅遊業？

**保安局局長：**主席，

- (一) 為市民提供更多元化的服務，入境事務處（“入境處”）正積極研究“私營機構參與證婚服務”建議。構思是委任一些合適的人

士（例如律師）作為婚禮主持人，容許結婚人士於婚姻登記處或特許禮拜場所以外的地方舉行婚禮。現時入境處正詳細研究有關建議的細節，包括受委任人士應具備的條件、委任的模式，以及相關法例的修訂。

在制訂委任條件時，大原則是讓合資格人士得以在一個公平公開的制度下獲得委任為婚禮主持人。由於婚禮主持人須在婚禮中見證結婚人士作出聲明，所以我們初步構思是要求有關申請人具有法律上認可的權力，監理及接受任何人作出的聲明。此外，我們將會考慮其他條件，如申請人須對婚姻登記的程序及規定有良好的認識、具備主持有關儀式的能力、擁有良好品格，以及能提供適當的設備，以便妥善貯存有關婚姻登記的文件。政府將會就有關建議的具體細節向有關的專業團體進行諮詢工作。

- （二）根據入境處的資料顯示，現時在香港進行婚姻登記的內地居民絕大部分是與香港居民締結婚姻。至於涉及兩名內地居民在港結婚的個案則甚少。在實施了內地旅客個人遊之後，有關個案暫未見有明顯上升趨勢。

如果內地居民在港締結婚姻（無論其中一人是內地居民或兩人均為內地居民），他們的婚姻關係會否得到內地承認，屬內地司法管轄範圍，應以內地有關法律規定及相關部門的意見為準。不過，據我們瞭解，根據《中華人民共和國民法通則》相關原則，假如內地居民在沒有抵觸香港特別行政區法例及《中華人民共和國婚姻法》的前提下在港締結婚姻，內地法律並沒有明文規定其在港締結的婚姻無效，也沒有明文規定他們在內地須重新辦理婚姻登記。現時若內地人士在香港登記結婚後，須向內地有關當局證明其婚姻關係時，可透過在本港的中國委託公證人發出公證文件，證明該人士在港締結的婚姻為合法婚姻。至於內地當局會否承認其婚姻關係符合內地法律，則由內地當局按照內地相關的法律決定。

我們歡迎內地人士來港旅遊。不過，內地遊客是否會選擇在香港舉行婚禮，則純屬於個人決定。

## 規管私家醫務化驗所

**10. 何鍾泰議員：**主席，據報，現時政府並無規管私家醫務化驗所。由於不少私家醫務化驗所設在商業大廈，若這些化驗所在處理高危測試時出錯，或會殃及鄰近居民。就此，政府可否告知本會：



- (一) 過去 3 年，私家醫務化驗所在進行化驗時發生意外的總數；
- (二) 是否知悉美國和加拿大有否法例規管私家醫務化驗所；若有，詳情為何；及
- (三) 現時有否法例規管私家醫務化驗所；若有，詳情為何；若否，會否制定有關法例？

**衛生福利及食物局局長：**主席，

- (一) 據衛生署及醫務化驗師管理委員會所知，過去 3 年內並無發生任何涉及私家醫務化驗所的化驗意外。醫務化驗師管理委員會是根據《輔助醫療業條例》（第 359 章）及其附屬法例而成立的法定組織，負責規管醫務化驗師的專業實務和操守。過去 3 年內，該委員會並無接獲任何有關醫務化驗所發生意外的投訴。
- (二) 對醫務化驗所或醫務化驗人員所實施的規管，海外國家的做法不一。據我們所得的資料顯示，在美國，凡與人類健康有關的化驗測試，均視乎所作測試的複雜程度而透過簽發證書及品質保證計劃予以規管；有些州份亦會規定化驗人員必須領牌或註冊。加拿大的情況則有所不同，只有某些省份強制規定醫務化驗所必須領牌或醫務化驗人員必須註冊。
- (三) 在香港，我們透過《輔助醫療業條例》訂明有關醫務化驗師專業規管的條文來確保醫務化驗服務合乎水準。根據該條例，只有已就醫務化驗技術專業獲得註冊的人士才可從事該專業。此外，任何經營醫務化驗服務的公司，必須有最少 1 名董事為註冊醫務化驗師。醫務化驗師如觸犯任何專業註冊的條件，可能須接受研訊，並可能遭受紀律處分，包括向其發出警告信或將其姓名從註冊名冊中除去。我們會繼續監察化驗專業的水準，並在有需要時檢討現行的規管架構是否足夠。

### **以貨車收集棄置物品**

**11. 陳偉業議員：**主席，本人近日接獲不少當局指定的廢物回收商的投訴，指有一些不屬指定回收商的人使用貨車收集有價值的家居棄置物品。這些貨車長時間佔用路旁的上落貨泊位，並散發出難聞的氣味及影響環境衛生。雖然他們及本人曾多次向警方投訴，警方卻沒有採取具體行動打擊這些活動。就此，政府可否告知本會：

- (一) 有關當局去年接獲的有關投訴數目、涉及的地點及人數，以及採取了甚麼跟進行動；及
- (二) 會否考慮加強執法行動，打擊以貨車到處收集棄置物品的活動；若會，行動的詳情；若否，原因為何？

**環境運輸及工務局局長：**主席，

- (一) 在 2003 年 1 月至 11 月期間，食物環境衛生署（“食環署”）共接獲 18 宗涉及使用貨車收集家居棄置物品而造成滋擾的投訴，當中 15 宗是在屯門，此外，南區、黃大仙和大埔則各有 1 宗。食環署經調查後，並無發現有關活動構成環境衛生滋擾。
- (二) 政府現時並沒有對廢物收集和回收活動實施許可證或牌照管制，但此等活動仍須在不違反本港法例的情況下進行。假如這些活動涉及刑事或交通違例事項，警方會採取執法行動，例如根據《道路交通條例》檢控違例泊車的人。此外，若有關活動造成環境衛生滋擾，食環署則會根據《公眾衛生及市政條例》採取執法行動。

### **投訴警察對性工作者濫用職權**

**12. 劉慧卿議員：**主席，一個關注性工作者的團體在本年 3 月至 10 月期間，收到 76 宗性工作者就警察濫用職權作出的投訴，其中 18 宗指執行掃黃任務的警察乘假扮嫖客之便免費獲取性服務、1 宗指警員使用暴力、3 宗涉及利用警察身份要求免費提供性服務，以及 4 宗涉及警察在警署內無理要求被捕性工作者脫光衣服搜身。就此，行政機關可否告知本會：

- (一) 警方現時是否掌握該等投訴的具體資料並進行調查，以及警方會對證實曾作出上述行為的警察作出甚麼懲處；
- (二) 警方有否主動與該團體聯絡和跟進；若有，有關的細節為何；若否，原因為何；
- (三) 警方有何措施監察警察在掃黃行動中的操守；
- (四) 有關的警方內部指引有否具體規定執行掃黃任務的警察與性工作者可以有有的身體接觸；若有，規定的詳情；若否，原因為何；及
- (五) 警方有否檢討落案檢控被捕性工作者的程序有何可改善的地方？

**保安局局長：**主席，

- (一) 警方並未有接獲該團體或有關妓女就任何具體個案提出的投訴，因此未能作出跟進。
- (二) 有關團體在 2003 年 12 月 3 日經立法會秘書處申訴部安排，約見了當值議員及作出了同樣的投訴。警方在書面回覆立法會秘書處的有關查詢時，已明確要求該團體向警方提供有關指控的詳盡資料，以便警方能跟進調查。
- (三) 警方有完善的制度監管警務人員的操守，亦有就執行掃黃行動制訂明確的指引。所有進行反色情執法行動的警務人員均須嚴格依從有關指引。
- (四) 警方打擊色情活動的行動是針對操控妓女賣淫及經營色情場所的不良分子，而非妓女本身（涉嫌在公眾地方唆使他人作不道德行為者除外）。這類罪犯往往利用不同方法逃避警方的檢控，而獲取性服務的市民亦甚少會向警方提供證據指證他們。因此，警方有實際需要採取“放蛇”行動搜集證據檢控色情販子。行動的目的和程序均已清楚列明在警方的內部指引中。有關指引明令禁止“放蛇”的警務人員與妓女有性行為。然而，要達致行動的目標，“放蛇”的人員與妓女有身體接觸是無可避免的。
- (五) 警方會定期檢討其內部指引及程序，而目前有關的程序及指引是足夠及妥善的。

## **被遺棄的寵物**

**13. 劉江華議員：**主席，政府可否告知本會：

- (一) 當局如何處理被人遺棄的寵物（如貓隻及狗隻）；是否知悉香港愛護動物協會就此提供甚麼協助，以及該會會否收留被遺棄的寵物；若會，詳情為何；
- (二) 按動物品種劃分，過去 3 年，每年因被人遺棄或無人領養而遭人道毀滅的寵物的數目和涉及的費用；及
- (三) 當局有何措施加強教育市民愛護動物及向他們宣傳這方面的信息？

**衛生福利及食物局局長：主席，**

(一) 漁農自然護理署（“漁護署”）的一貫做法是會為遭遺棄、流浪、遺失或野生的動物作出適當的人道處理。這些動物可被揀選送往動物福利機構讓市民收養，但假如沒有合適的處所收留，該動物便會被人道毀滅。如遭遺棄的動物植有可供識別的微型晶片（法例規定 5 個月大或以上的狗隻須植入晶片），漁護署會嘗試追尋狗主，以便盡快歸還狗隻；沒有植入晶片的動物，會被扣留 4 天，以便其主人認領。如該動物在 4 天後仍然沒有人認領或無法尋獲其主人，該動物便會透過動物福利團體的安排，供公眾人士領養。現時共有 7 間動物福利機構與漁護署合作，為遭遺棄寵物物色新主人。動物如不適宜被領養或沒有人有興趣領養，便會被人道毀滅。香港愛護動物協會就是其中一間協助漁護署為寵物物色新主人的機構。

(二) 過去 3 年，因被人遺棄或無人領養而遭漁護署人道毀滅的寵物數目和所涉及費用的資料載於下表。

年份	狗	貓	其他寵物	涉及費用
2001 年	11 394 隻	2 693 隻	88 隻	190,000 元
2002 年	11 507 隻	3 584 隻	260 隻	200,000 元
2003 年 (1 月至 11 月)	10 878 隻	5 041 隻	1 340 隻	220,000 元

(三) 漁護署會透過以下途徑，向市民宣傳“負責任寵物主人”及提倡動物福利的信息。

- 在鄉村及社區直接與市民接觸，進行教育工作。漁護署人員會在鄉村及社區推行預先安排的狗隻領牌計劃，並同時進行有關“負責任寵物主人”的教育工作。自 2002 年 4 月，漁護署人員已探訪了超過 400 條鄉村。
- 漁護署亦與愛護動物協會合作，在鄉村和屋邨推行同類型計劃，而進行有關工作時或其後，亦會安排何東爵士愛護動物協會動物絕育手術車到場，提供收費低廉的動物絕育服務。
- 流動展覽。
- 為不同團體舉辦講座，內容包括“負責任寵物主人”、寵物健康護理、如何預防遭動物咬傷、與飼養寵物有關的法例等。
- 宣傳單張及海報。
- 資助愛護動物協會進行教育計劃。

**漁護署拯救或捕捉野生動物**

**14. 朱幼麟議員：**主席，有批評指漁農自然護理署（“漁護署”）在拯救或捕捉野生動物時經常失誤，因而先後導致一條擱淺的抹香鯨失救致死，以及因誤用捕狗索而勒死一頭小赤麂，而該署邀請的澳洲鱷魚專家，則花了十多天仍未能捕獲在山貝河出沒的一條小鱷魚。就此，政府可否告知本會：

- （一） 漁護署在部署拯救或捕捉野生動物時，有否就應使用的方法諮詢有關的團體及專家；
- （二） 漁護署為甚麼沒有首先批准或邀請本港或內地專家捕鱷，即邀請澳洲的專家來港捕鱷；及
- （三） 漁護署與本港研究或保護野生動物的專家及志願機構的溝通和合作情況如何，以及有否充分利用他們的經驗及資源，解決管理、拯救、捕捉及處置野生動物的問題？

**環境運輸及工務局局長：**主席，

- （一） 漁護署人員具備保育野生動物的知識及處理本地野生動物的經驗。如須拯救或捕捉非本地的野生動物，漁護署人員會視乎需要，徵詢有關機構及專家的意見，並考慮場地條件，以決定進行這類行動的最佳方法。在質詢所提到的拯救抹香鯨和捕鱷行動中，有關的負責人員均曾經這樣做。
- （二） 本港沒有擅長在野外捕捉鱷魚的專家。漁護署在諮詢海外鱷魚專家的意見後，在今年 11 月上旬開始嘗試使用捕籠捕鱷。在 11 月中旬，本港一間傳媒公司向漁護署建議，邀請有關澳洲鱷魚專家來港協助捕鱷。漁護署在審查該名專家的資歷和經驗後，接受有關建議。該名澳洲專家的捕鱷行動未能成功。在 11 月下旬他離港前數天，另一間傳媒公司向漁護署建議，邀請內地的鱷魚專家協助這項行動。漁護署進行類似的資歷和經驗審查後，接受了該項建議。
- （三） 漁護署與本港研究或保護野生動物及管理野生動物生境的專家及志願機構一直保持密切溝通。這些機構包括世界自然（香港）基金會、嘉道理農場暨植物園及香港海洋公園。該署利用交流所得的知識和經驗來管理、拯救、捕捉和處理野生動物。此外，視乎需要，嘉道理農場暨植物園及香港海洋公園也在某些拯救野生動物的行動中，在現場為漁護署提供支援，並協治理捕獲後被發現受傷或染病的野生動物。

## 就“維港巨星匯”成立的調查委員會

15. 劉慧卿議員：主席，財政司司長於 11 月 5 日告知本會，當局會就“維港巨星匯”事件成立一個調查委員會，並表示即將公布委員會的職權範圍和成員名單，但當局在本月 12 日才作出有關公布。就此，行政機關可否告知本會：

- (一) 當局需時一個多月才成立調查委員會的原因，以及遇到甚麼困難；
- (二) 為何沒有根據《調查委員會條例》(第 86 章)委任該委員會，以使其具有法定權力傳召證人和搜集證據；及
- (三) 有否規定調查委員會須進行公開聆訊？

財政司司長：主席，

- (一) 行政長官於 12 月 12 日宣布“維港巨星匯”獨立調查小組的成員名單和職權範圍。小組由兩位成員組成，分別是鄭慕智先生和施文信先生。獨立調查小組的職權範圍如下：
  - (i) 研究重建經濟活力小組審批香港美國商會(“美商會”)的“維港巨星匯”建議的程序；
  - (ii) 評核美商會在籌辦、管理及執行“維港巨星匯”各方面的工作過程及政府審視美商會在這方面的工作的角色；
  - (iii) 研究在有關程序與過程中，有否缺失之處，以及有否任何方面須為缺失負責；
  - (iv) 就日後政府如須贊助同類型活動，提出相關的改善建議；及
  - (v) 在 2004 年 3 月 31 日或之前向行政長官提交報告，臚列調查結論和建議。

為求能委任最合適的人選加入獨立小組，並讓他們在被委任後能馬上開展工作，我們花了一點時間成立該小組。

(二) 《調查委員會條例》(第 86 章)對調查研訊的進行和程序等均有詳細的法律規定，因此，根據第 86 章成立的委員會工作所需的時間也可能會比較長。考慮到公眾人士普遍希望能盡快就“維港巨星匯”作出檢討，我們認為由行政長官委任一個非法定的獨立調查小組，並要求小組在 2004 年 3 月 31 日或之前完成工作及向行政長官提交報告，是較佳的做法。政府各有關部門會充分和調查小組合作，美商會主席亦已表示會和小組合作，讓小組能有效完成工作。

(三) 調查小組會獨立地進行調查，我們不會規定小組必須進行公開聆訊。

### 香港國際機場的保安問題

**16. 劉江華議員：**主席，據報，在近期舉行的 4 次考驗香港國際機場（“機場”）保安員檢查水準的內部測試中，測試人員竟能在其中 3 次成功將爆炸物及利刀等違禁品帶入機場禁區，反映機場保安出現嚴重漏洞。就此，政府可否告知本會：

(一) 根據當局過去 3 年的評估結果及所收集的國際線報，機場每年的受襲風險級別；當局有否因應機場的風險評級，而作出特別的保安措施；若有，詳情為何；若否，原因為何；

(二) 過去 3 年，機場保安員每年在檢查旅客及貨物時所搜獲的違禁品的數目及種類；及

(三) 機場保安公司有否定期向保安員提供更新保安培訓，包括檢查旅客等的程序，以對付恐怖分子層出不窮的手法；若有，詳情為何；若否，原因為何，以及機場管理局定期監察機場保安公司的保安水平的詳情？

**保安局局長：**主席，在具體回答質詢前，我希望澄清，質詢前言所提及的機場保安人員在 3 次內部保安測試中不能通過測試的事件，並不一定反映機場存在嚴重保安漏洞，我們亦不應如此理解這件事。正如我在下文就質詢第(三)部分的答覆中所解釋，進行內部保安測試的目的，是找出保安系統的弱點，並指出在哪些方面可作出改善。機場保安公司正不斷進行這些測試，其中既有隨機進行，亦有針對特定項目進行，目的是在不斷轉變的環境中保持嚴密及健全的機場保安系統。

我就質詢的具體答覆如下：

- (一) 警方一向密切監察世界各地的恐怖活動，並無具體情報顯示香港可能會是恐怖分子襲擊的目標。警方會繼續與海外的執法和情報機關保持緊密聯繫，確保能及時交換情報和對情況作出準確評估。在過去 3 年，香港的受襲風險評估由低級至中級不等，而現時的風險評估屬於中級。

當局會考慮到上述評估，定期檢討香港的保安措施，特別是機場和公共交通系統的保安措施，以確保香港市民的安全。舉例來說，在九一一事件後，我們已全面檢討並加強機場的保安措施，包括加強對進入機場禁區的管制，以及加強檢查旅客和行李。我們會繼續視乎情況需要，不時檢討機場的保安措施。

- (二) 機場保安公司作為機場的航空保安服務提供者，會按照香港航空保安計劃的規定，對所有離境和轉機旅客及其手提和交運行李進行保安檢查。此外，機場保安公司亦會按照該計劃的規定，在機場對貨物進行保安檢查。

過去 3 年，機場保安公司在機場從旅客及其手提和交運行李，以及從貨物搜獲的違禁物品的數目，載於以下列表：

	2001 年	2002 年	2003 年 (1 月至 11 月)
從旅客及其手提行李搜獲的違禁物品數目	87 913	1 058 120	688 709
從旅客的交運行李搜獲的違禁物品數目	504	1 183	698
從貨物搜獲的違禁物品數目	0	0	5

搜獲的違禁物品主要包括有刀刃的物件及尖銳物件，以及打火機及壓縮氣體等。

在 2002 年，機場保安公司搜獲的違禁物品數量激增，原因是在九一一事件後，當局收緊了對攜帶有刀刃物件及尖銳物件，以及打火機進入機艙的限制。由於民航處及機場管理局(“機管局”)



不斷推行宣傳計劃，令旅客知道不可攜帶違禁物品上機，因此，旅客攜帶違禁物品的數量在過去 1 年已穩步下降。

- (三) 機場保安公司根據香港航空保安計劃所訂明的要求舉辦保安人員培訓計劃。該公司派往機場擔任與航空保安有關職務的所有保安人員，均須完成為期 4 天的基本護衛課程，以及為期 7 天的入職訓練課程，學習基本的航空保安程序及操作有關儀器。除此以外，獲挑選執行專門職務的保安人員須參加額外培訓課程，例如，獲挑選負責 X 光檢查工作的保安人員須接受透過電腦輔助的先進訓練系統進行的 X 光檢查訓練。這些系統讓訓練人員可仔細監察和評估操作人員的表現。此外，所有保安人員均須每隔 6 個月參加一項為期 1 天的複習進修訓練課程，藉此掌握航空保安的最新趨勢、所面對的威脅，以及保安程序的轉變。此外，X 光操作員必須每月參加一次重新考核測試。

機場保安公司不但舉辦符合香港航空保安計劃規定的培訓和重新考核計劃，還按照其 ISO 9001 : 2000 檢定的品質管理系統，推行質素保證計劃，以評定整體表現和提高專業水平。質素保證計劃的其中一部分，是由獲授權人員不時進行內部保安測試。這些人員獲提供各種沒有效用的武器和假爆炸品，並按指示把這些物品收藏和嘗試避過保安檢查。這項測試計劃的目的是嚴格測試保安人員的專業水平、保安程序是否足夠，以及找出潛在的弱點。在大部分內部保安測試中，保安人員均能通過測試。凡出現不能通過測試的情況，機場保安公司均會作出檢討，以確定不能通過測試的原因，並制訂補救措施，以作改善。若不能通過測試是由於員工疏忽所致，該公司會考慮對有關員工採取紀律處分。無論如何，不能通過內部保安測試的員工會被調離原來工作崗位，並須接受訓練和重新考核，以改善工作表現，才可恢復執行航空保安職務。

機場保安公司的管理層會密切監察質素保證計劃的測試結果，並向機管局匯報。此外，機場保安委員會亦會檢討這些結果。該委員會每季開會一次，出席者包括機場各主要營運者的保安代表。機管局和機場保安公司亦定期舉行服務檢討會議，確保機場的保安標準維持在高水平。

此外，民航處負責進行各種測試、審核和檢查，以確保機管局和機場保安公司有適當地落實香港航空保安計劃訂明的航空保安措施和培訓規定，使機場的航空保安能繼續維持在高水平。

香港航空保安計劃所規定的培訓和重新考核水平，以及機場保安公司在機場採取的質素保證措施，與大部分國際機場比較，是毫不遜色的，而且符合國際民航組織訂定的保安和質素保證規定，在某些方面甚至高於有關規定。

### 公立醫院心臟專科醫生的人手問題

**17. 何鍾泰議員：**主席，據報，葛量洪醫院因心臟專科醫生人手不足而須押後向部分已預約的病人提供心臟專科診治服務。關於公立醫院心臟專科醫生的人手問題，政府可否告知本會：

- (一) 公立醫院心臟專科醫生的總人數，以及該數目與該類病人的總數的比率；
- (二) 每間公立醫院的心臟專科新症的平均排期時間；
- (三) 公立醫院的心臟專科醫生人手是否足以應付服務所需；
- (四) 在葛量洪醫院工作的心臟專科醫生人數佔公立醫院的該等醫生總數的百分比；及
- (五) 有何措施解決葛量洪醫院的心臟專科醫生人手不足的問題？

### 衛生福利及食物局局長：主席，

- (一) 截至 2003 年 1 月 31 日，公營醫院心臟科醫生（由醫學專科學院認可的心臟專科醫生）的總數為 62 名。由於未能即時取得病人數字，我們無法提供心臟專科醫生與病人的比率。不過，在 2001 年，主要診斷為心臟病的門診或入院求診人次為 62 662，即該年每名心臟專科醫生須處理約 1 000 求診人次。
- (二) 醫院管理局（“醫管局”）例行性地收集各主要專科平均輪候時間的統計數字。專科下個別分科（例如心臟科）新症的平均輪候時間，並不是例行收集的統計數字。
- (三) 自 2002 年起，醫管局內科診所（包括心臟專科診所）已實施分流制度，以劃一的準則和程序，識別須及早診治的緊急個案。這個制度有助心臟專科診所訂立服務的優先次序，以照顧市民的需求。

- (四) 公營醫院的心臟專科醫生中，約有 15% (即在 62 名醫生中佔了 9 名) 現時在葛亮洪醫院工作。
- (五) 自港島西醫院聯網於 2002 年 10 月成立以來，醫管局已着手推行心臟專科服務的理順計劃，按病人居住的地區，把他們轉介到其他醫院聯網，以便充分利用醫管局的資源。推行上述措施後，預料葛亮洪醫院未來 1 年的服務量將會減少。

### 善用發展密度

**18. 葉國謙議員：**主席，政府在“香港 2030：規劃遠景與策略”第三階段公眾諮詢文件內指出，在制訂長遠發展模式時，當局必須考慮應否降低發展密度（例如市區地積比率由八倍降低至五倍；或新發展區地積比率由六點五倍降低至五倍）。此外，房屋委員會（“房委會”）近期表示在設計新的公屋時，會善用而非盡用發展密度。就此，政府可否告知本會：

- (一) 當局在進行上述諮詢後決定採用的發展密度，會否在未來規劃中，適用於新租住公屋的發展模式；若否，原因為何；及
- (二) 是否知悉房委會以何準則善用公屋的土地發展資源？

**房屋及規劃地政局局長：**主席，我就質詢兩個部分的答覆如下：

- (一) 一向以來，房委會在規劃出租公屋單位時，均以政府所定下的發展模式及規劃藍圖作依歸，盡量配合不同區域及策略性的發展路向。政府在“香港 2030：規劃遠景與策略”第三階段公眾諮詢文件中提出應否降低土地發展密度這議題，讓公眾發表意見。在制訂全港發展策略時，政府會考慮公眾在這方面的意見，並在《香港規劃標準與準則》及有關的發展大綱圖則反映所得的共識。房委會定會參照《香港規劃標準與準則》及大綱圖則內所設定的地積比率作為發展模式。
- (二) 房委會在設計公營房屋時，會以地盡其用、為居民提供理想居所及合乎成本效益為原則；而在研究個別公營房屋地盤的發展潛力時，會考慮多個重要因素，包括地盤的地理限制及發展機會、規劃和發展的要求、該區的整體狀況及鄰近的配套設施能否配合等，務求取得平衡，達到最恰當和合理的發展密度。

## 行人閃動綠燈倒數器試驗計劃

**19. 馮檢基議員：**主席，運輸署在去年 12 月展開為期半年的行人閃動綠燈倒數器試驗計劃，並委託香港城市大學就該計劃的成效進行研究。就此，政府可否告知本會，該項研究是否已完成；若已完成，研究的結果為何；若否，預計於何時完成？

**環境運輸及工務局局長：**主席，由 2002 年 12 月起，行人閃動綠燈倒數器試驗計劃在本港 10 個行人過路處推行，目的是評估這種新裝置在改善行人過路安全方面的成效。

為期 6 個月的試驗計劃原定在本年 6 月完成，但由於本年年初爆發嚴重急性呼吸系統綜合症，經調派進行調查的人手被臨時撤回，試驗計劃最終順延至本年 8 月。評估報告現正在擬備中，將於 2004 年年初完成。

## 押後添馬艦發展工程計劃

**20. 陳國強議員：**主席，關於押後添馬艦發展工程計劃，政府可否告知本會：

- (一) 原先估計該計劃可創造的職位總數，並按工種列出分項數字；
- (二) 有否評估押後該計劃會對本港經濟（包括復甦速度）和就業情況的影響；若有，評估的結果；若沒有，原因為何；及
- (三) 當局在甚麼情況下會恢復進行該計劃？

**政務司司長：**主席，

- (一) 根據添馬艦發展工程計劃的成本預算，我們估計這項計劃的設計和建造可開設約 2 875 個職位，共 77 000 個人工作月，包括約 295 名專業／技術人員和 2 580 名工人。不過，這只是粗略的估計數字，實際可開設的職位數目，須視乎整項計劃各個核心工程項目（包括政府總部大樓、立法會大樓、展覽館和文娛用地）最終的設計，以及建造和製作方法而定。

- (二) 政府已審慎檢討計劃中的公共工程計劃及其他新建議，結論認為添馬艦發展工程屬於較次要的工程項目。政府雖然決定押後進行添馬艦發展工程，但仍會履行在未來 5 年內每年平均公共工程開支為 290 億元的承諾。此舉會在人力市場為專業／技術人員和工人提供不少就業機會。
- (三) 鑒於目前和預期的財赤情況，現時繼續進行添馬艦發展工程，並不符合公眾利益，因此，我們決定押後工程計劃，直至政府認為合適的時候，再重新進行這項計劃。不過，政府仍然計劃把添馬艦用地發展為本港的主要公民及社區設施地帶，並以政府總部大樓和立法會大樓為其不可或缺的部分。

## 法案

### 法案首讀

主席：法案：首讀。

#### 《2003 年廢物處置（修訂）（第 2 號）條例草案》

秘書：《2003 年廢物處置（修訂）（第 2 號）條例草案》

條例草案經過首讀，並依據《議事規則》第 53 條第(3)款的規定，受命安排二讀。

### 法案二讀

主席：法案：二讀。

#### 《2003 年廢物處置（修訂）（第 2 號）條例草案》

環境運輸及工務局局長：主席女士，我謹動議二讀《2003 年廢物處置（修訂）（第 2 號）條例草案》（“條例草案”）。

條例草案主要建議對在堆填區、篩選分類設施和公眾填料接收設施處置建築廢物開徵費用。

我們須面對和處理嚴峻的廢物問題。由於廢物量持續增加，我們 3 個堆填區的耗用速度遠較預期為快。如果我們不及早引進新的措施減輕棄置建築廢物對堆填區的壓力，堆填區可能會於 4 至 7 年間滿溢。建築廢物處置收費計劃旨在為廢物產生者提供經濟誘因，促使他們減少產生廢物和把廢物篩選分類，以便再用或循環再造，從而減慢容量有限的堆填區的耗用速度。

條例草案會為“建築廢物”設下定義。待條例草案通過後，我們會提交新規例，詳細列明收費計劃的詳情。收費計劃的要點包括：

- (一) 就棄置於堆填區、篩選分類設施和公眾填料接收設施的建築廢物徵收費用，並把收費分別定為每公噸 125 元、100 元和 27 元，以悉數收回該等設施的建造費用和經常開支；
- (二) 設立直接付款制度，規定大型的廢物產生者開立帳戶，直接向政府繳付廢物處置費用；
- (三) 豁免所有在收費計劃實施前已批出的建築合約。

我們已就收費計劃向所有相關的諮詢委員會及業界進行了多輪的諮詢，並得到原則上的支持。我們會繼續與業界磋商有關執行收費計劃的細節，以期盡早落實及達致計劃的目標。

此外，條例草案亦會加強對非法棄置廢物的管制。現時，《廢物處置條例》已訂明非法棄置廢物的罰則。不過，為了防範不法分子逃避責任，需要加強法例條文管制非法棄置廢物。

主席女士，建築廢物處置收費是本港廢物管理策略的重要一環，並符合污者自付的原則。我希望各位議員支持條例草案，使收費計劃得以早日落實。

謝謝主席女士。

**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：《2003 年廢物處置（修訂）（第 2 號）條例草案》予以二讀。

按照《議事規則》，這辯論現在押後，條例草案則交由內務委員會處理。

## **恢復法案二讀辯論**

**主席：**本會現在恢復《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》的二讀辯論。

### **《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》**

#### **恢復辯論經於 2003 年 12 月 3 日動議的條例草案二讀議案**

**主席：**是否有議員想發言？

（沒有議員表示想發言）

**主席：**我現在向各位提出的待決議題是：《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》予以二讀。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

**主席：**我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

**秘書：**《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》。

立法會進入全體委員會審議階段。

## **全體委員會審議階段**

**全委會主席：**全體委員會審議階段。本會現在成為全體委員會。

**《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》**

**全委會主席：**我現在向各位提出的待議議題是：以下條文納入《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》。

**秘書：**第 1 至 4 條。

**全委會主席：**現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

**全委會主席：**反對的請舉手。

（沒有委員舉手）

**全委會主席：**我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

**全委會主席：**全體委員會現在回復為立法會。

全體委員會隨而回復為立法會。

**法案三讀**

**主席：**法案：三讀。

**《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》**

**經濟發展及勞工局局長：**主席，

《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》

無經修正已通過全體委員會審議階段。我動議此條例草案予以三讀並通過。



**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》予以三讀並通過。

**主席：**我現在向各位提出上述待決議題，付諸表決。贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

**主席：**我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

**秘書：**《2003 年僱員補償援助（雜項修訂）條例草案》。

## 議案

**主席：**議案。根據《藥劑業及毒藥條例》動議的兩項決議案。

第一項議案：批准《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 4 號）規例》及《2003 年毒藥表（修訂）（第 4 號）規例》。

**主席：**由於衛生福利及食物局局長現時不在會議廳內，我現在宣布暫停會議，待局長回來後再繼續。

下午 3 時 52 分

會議暫停。

下午 4 時正

會議隨而恢復。

## 根據《藥劑業及毒藥條例》動議的決議案

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，首先很抱歉，我遲到了。

主席女士，我動議通過議程所載，以我名義提出的第一項議案，批准《2003 年毒藥表（修訂）（第 4 號）規例》及《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 4 號）規例》。

現時，我們根據《藥劑業及毒藥條例》所制訂的一套註冊和監察制度，規管銷售及供應藥劑製品。根據該條例訂立的《毒藥表規例》和《藥劑業及毒藥規例》，分別列載一個毒藥表和數個有關附表，因應藥物在銷售及備存紀錄的不同管制，而刊列於毒藥表及有關附表上。

為保障市民健康，某些藥劑製品必須在註冊藥劑師在場監督下，由藥房出售。某些藥劑製品的銷售詳情則須妥為記錄，包括登記銷售日期、購買人姓名及地址、藥物名稱及數量，以及購買目的；另一些藥劑製品須根據由註冊醫生、註冊牙醫或註冊獸醫開出的處方，才可出售。

現在向議員提交的 4 條修訂規例，目的是要修訂《毒藥表規例》的毒藥表和《藥劑業及毒藥規例》的有關附表，以對 13 種新藥物加以管制，並加強對 20 種現有藥物的管制。

有鑒於 13 種新藥物的註冊申請，藥劑業及毒藥管理局（“管理局”）建議，透過制定《2003 年毒藥表（修訂）（第 4 號）規例》及《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 4 號）規例》，對這些藥物加以管制。具體而言，管理局建議：

- （一） 加列 1 種物質於毒藥表的第 I 部內，規定含有這些物質的藥劑製品必須在註冊藥劑師在場監督下，由藥房出售。
- （二） 加列 12 種物質於毒藥表的第 I 部及《藥劑業及毒藥規例》的附表 1 和附表 3 內，規定含有這些物質的藥劑製品必須根據處方，在註冊藥劑師在場監督下，由藥房出售。

我們建議《2003 年毒藥表（修訂）（第 4 號）規例》及《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 4 號）規例》在 12 月 19 日刊憲後即時生效，以盡早對含有這些物質的藥劑製品加以管制，並讓這些藥劑製品早日在市場銷售。

同時，管理局建議透過制定《2003 年毒藥表（修訂）（第 5 號）規例》及《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 5 號）規例》，加強對 20 種現有藥

物的管制。目前，這 20 種物質被界定為非毒藥；含有這些物質的藥劑製品可在所有類型的藥物銷售點出售。透過把這 20 種物質加列於毒藥表的第 I 部及《藥劑業及毒藥規例》的附表 1 和附表 3 內，含有這些物質的藥劑製品都必須根據處方，在註冊藥劑師在場監督下，由藥房出售。我們建議有關的修訂於 2004 年 1 月 19 日生效，讓製造商和進口商得以從藥房以外的藥物銷售點回收含有這些物質的藥劑製品。

議案上的 4 條修訂規例是由管理局制定，該局根據《藥劑業及毒藥條例》第 3 條成立，是負責藥劑製品註冊和管制事宜的法定權力機關，成員來自藥劑業、醫療界和學術界。上述修訂是基於有關藥物的效用、毒性和潛在副作用而提出的。

主席女士，我謹提出議案。

**衛生福利及食物局局長動議的議案如下：**

“議決批准藥劑業及毒藥管理局於 2003 年 11 月 26 日訂立的 —

(a) 《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 4 號）規例》；及

(b) 《2003 年毒藥表（修訂）（第 4 號）規例》。”

**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：衛生福利及食物局局長動議的議案，予以通過。

是否有議員想發言？

（沒有議員表示想發言）

**主席：**我現在向各位提出上述待決議題，付諸表決。贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

**主席：**我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

**主席：**第二項議案：批准《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 5 號）規例》及《2003 年毒藥表（修訂）（第 5 號）規例》。

**根據《藥劑業及毒藥條例》動議的決議案**

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，我動議通過議程所載，以我名義提出的第二項議案，批准《2003 年毒藥表（修訂）（第 5 號）規例》及《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 5 號）規例》，我在第一項議案的發言已闡述這兩項修訂規例的背景和目的。多謝主席女士。

**衛生福利及食物局局長動議的議案如下：**

“議決批准藥劑業及毒藥管理局於 2003 年 11 月 26 日訂立的 —

(a) 《2003 年藥劑業及毒藥（修訂）（第 5 號）規例》；及

(b) 《2003 年毒藥表（修訂）（第 5 號）規例》。”

**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：衛生福利及食物局局長動議的議案，予以通過。

是否有議員想發言？

（沒有議員表示想發言）

**主席：**我現在向各位提出上述待決議題，付諸表決。贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

**主席：**我認為議題獲得在席議員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

## 議員議案

**主席：**議員議案。根據《釋義及通則條例》動議的兩項決議案。

第一項議案：延展《簡易處理申訴（律師）規則》的修訂期限。

### 根據《釋義及通則條例》動議的決議案

**吳靄儀議員（譯文）：**主席女士，內務委員會成立了一個小組委員會，以研究《簡易處理申訴（律師）規則》。我以該小組委員會主席的身份，動議議程內以我名義提出的議案。

該規則訂立另一套新的紀律制度，而根據該制度，已承認觸犯某些違紀行為的律師，將被施加定額罰款，而無須律師紀律審裁組展開全面聆訊。

小組委員會至今與政府當局及香港律師會（“律師會”）的代表舉行了一次會議。為了讓律師會有足夠時間就小組委員會委員提出的事宜作出回應，以及讓小組委員會作進一步商議，委員同意應延展審議規則的期限。

我謹此陳辭，促請議員支持議案。謝謝主席女士。

### 吳靄儀議員動議的議案如下：

“議決就 2003 年 11 月 26 日提交立法會會議省覽的《簡易處理申訴（律師）規則》（即刊登於憲報的 2003 年第 251 號法律公告），將《釋義及通則條例》（第 1 章）第 34(2)條所提述的附屬法例修訂期限根據該條例第 34(4)條延展至 2004 年 1 月 14 日的會議。”

**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：吳靄儀議員動議的議案，予以通過。

是否有議員想發言？

（沒有議員表示想發言）

**主席：**我現在向各位提出上述的待決議題，付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

**主席：**我認為議題獲得經由功能團體選舉產生及分區直選和選舉委員會選舉產生的兩部分在席議員，分別以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

**主席：**第二項議案：廢除 3 項關於《中醫藥條例》及其附屬法例，並於 2003 年 10 月 29 日提交立法會會議省覽的生效日期公告。

### **根據《釋義及通則條例》動議的決議案**

**何秀蘭議員：**主席，我謹動議議程所載，由我以《中醫藥條例》、《中醫藥（費用）規例》及《中藥規例》的生效日期公告小組委員會主席身份提出的議案。

小組委員會於 2003 年 10 月 31 日的內務委員會會議上成立，共舉行過 6 次會議，在其中一次會議上聽取 16 個團體代表的意見，並收到 16 份意見書。

議程所載的 3 項生效日期公告指定 2003 年 12 月 19 日，為《中醫藥條例》、《中醫藥（費用）規例》及《中藥規例》中，有關規管中成藥註冊的申請、更改及續期事宜及費用，以及銷售證明書的規管條文開始實施的日期。

主席，《中醫藥條例》於 1999 年制定，就中醫在本港執業，以及中藥的使用、銷售及製造，訂立法定規管架構。該條例中關乎成立香港中醫藥管理委員會（“管委會”）、中醫註冊及表列的法定制度，以及中成藥批發商及製造商領牌管制規定等條文已經實施。

部分委員對一些依據《中醫藥條例》申請中醫註冊而提出申訴或上訴的個案表示關注。這些委員認為，此等個案反映出該條例及相關規例中已生效的條文在實施方面出現了問題。由於中藥的規管制度與中醫的規管制度相近，這些委員憂慮中成藥註冊制度的運作亦會產生類似的問題。

在小組委員會的首兩次會議上，大多數委員認為，鑒於中醫在領牌方面出現的問題，《中醫藥條例》及相關規例的餘下條文不應生效，直至有關問

題和業界的憂慮能完全解決。委員同意，小組委員會主席應動議廢除該 3 項生效日期公告。

部分委員亦關注到管委會及其轄下的中醫組及中藥組成員的委任準則，以及如何確保這些成員能公平、公正地執行職務，和避免利益衝突。這些委員對現時法例授權管委會及其轄下的中醫組及中藥組，覆核其附屬小組所作決定的做法，表示有所保留。委員亦就中成藥註冊的準則、評審申請程序的透明度，以及配套措施是否足夠，提出疑問。

部分團體代表向小組委員會表示，擔心香港的化驗所支援不足，未能就中成藥的品質及成效進行測試，符合註冊的要求。一個團體代表建議應分階段實施中成藥註冊制度，而首階段只應涵蓋中成藥的安全性。至於中成藥的成效及穩定性測試，則可押後至這方面有足夠的技術支援時才進行。這些團體代表亦指出，業界的關注問題並未充分向政府當局反映，而當局亦沒有完全釋除業界的憂慮。他們要求政府當局向業界提供更多援助。

雖然政府當局表示曾舉行三十多個研討會及簡介會，與業界商討實施細節，但部分團體代表在出席小組委員會 11 月 28 日的會議時，表示《中成藥註冊申請手冊》內的註冊準則仍未得到業界同意。

小組委員會在經過商討後，部分委員仍然認為，由於業界與委員對中成藥註冊及規管制度的憂慮未有完全解決，小組委員會主席應按當初的決定，動議廢除該 3 項生效日期公告。

小組委員會中有 3 位委員：周梁淑怡議員、劉漢銓議員及勞永樂議員並不贊成廢除該 3 項生效日期公告，他們支持中成藥的註冊應盡早實施，並如期於 2003 年 12 月 19 日生效。

主席，以下是我本人就該 3 項生效日期公告的意見。

我以個人身份發言。過去數年，議會大力支持發展及推廣中醫藥，通過《中醫藥條例》而建立有系統的監管保證質素，令行業慢慢走向現代化、優質的專業方向。同時，亦令業界，一直從事這行業的傳統執業者，可在現代化的過程中順利過渡，盡量不會影響他們執業，甚至生計。

過去，本會多次討論中醫藥發展時，我提出在提升中醫藥質素之餘，我們亦應該以向市民提供較低成本的醫療服務為基礎，保障醫療服務多元化，透過競爭，令整體醫療成本下降。故此，在規管中醫藥時，我們必須謹慎防止的一點，是避免中醫藥業界之內出現特權，尤其不要讓這些特權限制執業人數，維護少數人的私利。

但是，事實上，業內的確存在水準參差的情況。如果他們不想進步，事實上亦應該被淘汰。可是，私利與公益的動機容易被混淆砌詞，辯護過去。所以，一個公平、透明的機制實在非常重要，我們在保障傳統執業者執業，以及在保障如何優化中醫藥發展之餘，我們應要兩者兼顧，制訂執行規管守則的初期，大家都公平、公開、公正。由於香港未有執行過中醫藥規管，大家都沒有以往的事例可作援引的經驗，所以事前應更要考慮周詳，並且有一批熟悉公共行政的委員清楚明白何謂公平公正，他們應知道如何制訂清晰易明的程序，才可以建立優良規管的守則，亦應避免在實施規管的初期，不會因私利或拙劣的公共行政的手法而扼殺行業，令各界一同推動中醫藥發展的良好意願落空。

主席，我們完全同意中藥應該盡快規管，保障市民健康，但基於我剛才提出的關注，我不能同意在現階段馬上實施這 3 條規例。原因包括，第一，我們仍然未有一個與整體業界溝通的制度，這制度尚未建立。雖然當局聲稱曾經與業界舉行 30 場諮詢會進行溝通，但我們在審議期間，即 11 月 28 日聽證時，很明顯地聽到部分意見指一些較着重科研學術的機構，他們的意見並未得到重視，不單止在中藥委員會無代表，連最新指引的文本，他們直至 11 月 28 日也沒有收到。然而，出席的官員說已有充分溝通，直至大家當面提出，他們才願意承認諮詢不足。這些團體包括：香港中華廠商聯合會、現代化中醫藥國際協會和香港中藥學會。

雖然當局在會後亦很快向有關機構提供補充資料及守則的最後文本，但這些機構有否機會表達意見，他們表達的意見能否影響最後文本的訂立，這是小組委員會仍未知悉的。加上個別情況的處理，不等同於確立一個機制，我們亦非常質疑為何當局把業界分成兩界。一方面，商貿出口受到重視，但另一方面，較着重科研的意見，便似乎仍然溝通不足。所以，在現今階段，如果政府說他們已與業界有全面的溝通，我覺得這不是事實的全部。

主席，我反對現在馬上實施的另一個原因，包括現時執行規管的配套尚未穩妥，這亦是香港中藥學會的意見。這確實是以往痛苦經驗給我們的教訓。中醫註冊甄別試產生了很多個案，很多覺得自己得不到公平待遇的執業中醫到立法會投訴。我們的申訴部與當局官員一起開會時，官員只會說，當局要尊重委員會獨立行事，不能作出干預。

主席，我們非常明白這個原則，被委任執行公職的人，他們的獨立性一定不能被當局削弱，因為我們希望有獨立公正的人士，代替當局執行某些規例或法規。但是，我們亦希望當局明白，委任時對於有關人士是否明白公共行政，應在進行委任時有基本的要求，而不要在委任後，產生很多申訴個案，仍是無法處理。過往在開會時，官員給我們的感覺是，他們完全以旁觀者的態度行事，令大家完全無法一同處理這些受屈個案。所以，我們今次希望在



這些規例執行實施前，我們應有一套非常嚴謹的守則，令被委任的人知所依循，知道每個細節應怎樣做。我們今次為何這麼“腌尖”，例如連一些書信來往的範本，我們也希望能看過後才讓這些規例生效，便是因為過往在中醫註冊時，一些拒絕申請註冊的書信，原本應要列明詳細理由，但是這些書信卻沒有，理由是申請者提供的理據不足，這便是他們拒絕申請的理由。

主席，我們今次真的是逼不得已要研究得這麼細緻，要當局完全提供這些書信範本，我們才覺得可以安心。可是，到了今時今日，我們仍未有有關資料。不幸地，我們這項法例賦予的上訴渠道很有限，現時的上訴渠道只是管委會中的兩個小組，而這兩個小組有部分成員是重疊的。一個負責處理上訴的小組，它的成員也是決定拒絕註冊的人員。我們覺得這樣的上訴機制不足，但由於現時的上訴渠道有限，如果有關人士覺得仍然不直而須上訴時，唯一的渠道便是尋求司法覆核。不過，司法覆核當然涉及昂貴的費用。

雖然當局把 3 年過渡期改為 5 年，我們亦收到業界的意見，認為 5 年有較長時間，可以有多點時間處理化驗室等各樣支援措施。但是，一些業界提出的意見是，機制仍未確立，只是把過程拉長。因此，主席，我稍後會投票反對規例馬上生效。我請局長在完善準備配套措施後，才再把規例的生效日期提交立法會。屆時，我們當然會一如以往，大力支持。不過，我們今次看來都是不夠票數來反對生效，所以，我要提醒委員、議員和當局的官員，萬一生效後，我們再有很多申訴個案產生時，我希望官員不要再置身事外，我亦希望議員一起盡力跟進這些投訴，以免行業在規管之初，馬上被扼殺，違反了我們發展和優化中醫藥的原意。

謝謝主席。

**何秀蘭議員動議的議案如下：**

“議決將於 2003 年 10 月 29 日提交立法會會議省覽的 —

- (a) 《〈中醫藥條例〉(第 549 章)2003 年(生效日期)(第 2 號)公告》(即刊登於憲報的 2003 年第 227 號法律公告)；
- (b) 《〈中醫藥(費用)規例〉(第 549 章，附屬法例 E)2003 年(生效日期)(第 2 號)公告》(即刊登於憲報的 2003 年第 228 號法律公告)；及
- (c) 《〈中藥規例〉(第 549 章，附屬法例 F)2003 年(生效日期)(第 2 號)公告》(即刊登於憲報的 2003 年第 229 號法律公告)

廢除。”

**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：何秀蘭議員動議的議案，予以通過。

**勞永樂議員：**主席，我是發言反對何秀蘭議員的議案，我支持讓有關中藥規管的規例如期生效。

我們立法會其實有一個很重要的任務，就是為香港的整體利益作出決定。在規管中藥方面，究竟利益何在呢？第一方面的利益，就是市民大眾的利益。大家都知道，香港現在出售的中成藥或中草藥均沒有任何針對性的規管。那麼，市民究竟買了甚麼中成藥，有哪些規管的機構也不知道，對於中草藥也一樣。我們不時也會聽到關於中成藥和中草藥發生的事故，市民可以追討的渠道，似乎唯一只有靠民事訴訟，對於小市民來說，這樣的情況對他們其實是不利的。所以，設立了中藥規管的機制，最後使在香港出售的中藥以至中成藥均有註冊，每一個零售店都受到規管，對市民的安全和健康其實是最有保障的做法。

第二個利益，是屬於中醫界的，又或廣義一點，是屬於醫學界的利益。中醫如果處方了一些中藥給病人，但處方開了出去後，買的中藥是沒有註冊的話，發生甚麼事的話，中醫是要負上責任的，但中醫又怎麼樣負起那個責任呢？那藥連註冊都沒有。因此，我覺得中醫界應支持盡快落實中藥和中藥業的規管。

對於西醫來說也一樣，有病人拿些中成藥來給西醫看，但很多時候，西醫也不知道該藥物的出處，變成幫無可幫。但是，如果病人拿來的中藥是有註冊的，西醫便知道是有規管機構規管的，那麼，要向病人提供協助便更容易了。所以，對中醫西醫來說，他們都應支持盡快落實有關的規管機制。

對於零售業也一樣，規管是符合他們的利益的，因為如果在沒有規管，“無皇管”之下，他們賣了假藥也不知道，賣了不安全的藥也不知道，到頭來被消費者追究民事責任，真的是冤哉枉也。

其實，經我這樣一數，合乎這麼多人的利益的做法，而且還經過這麼多年來的努力，談論了這麼多次，為甚麼臨到最後這關卡時，我們卻要放棄，要不讓它生效呢？

社會上確是有很多聲音，廠商是有關注的，他們所關注的是為甚麼？廠商擔心會增加成本，擔心其他的配套設施沒做好。但是，我要問，究竟還要拖延到甚麼時候呢？其實，拖延的結果對中藥製造廠是不利的。為甚麼呢？因為如果不作規管，長期“和稀泥”的，其實便等於獎勵持續低水平、獎勵持續水平參差，是打擊那些積極和上進的廠商。這是很沒有公理的。積極、上進、想做得好的，就要責罰他們；那些不上進或不可能上進的，就獎勵他們，這成甚麼世界？所以，如果我們長期不規管或拖慢規管，是對香港中藥

發展不利的，這一點我希望香港中藥廠商和香港中藥業界會瞭解和考慮。有些人現在為了一時的利益而大聲反對，其實最終是害了自己的行業。

還有一個反對的聲音，就發自化驗界。他們為甚麼反對呢？他們就是說：我們的化驗室還沒開辦妥當，現在所有工作全給了內地做，我們以後怎麼辦？這正正是一個很自私的想法，他們是為了本身的利益而拖慢了中藥業的整體發展。

其實，香港很多的中成藥是來自內地，如果內地合乎水平的化驗設施是獲得香港特別行政區政府承認的話，為何不可以使用呢？使用內地的化驗設施，不等於香港的化驗設施沒可以發展，香港漸漸也有本地的製藥業，本地的各中藥機構也有可能需要有關的化驗和科研人員。其實，讓中藥成熟地和正常地發展，對化驗界是有百利而無一害的。

所以，我現在要提醒立法會每一位議員，我們是代表香港的整體利益。我數出來的各點，大家要平衡一下，我們究竟是為香港人做事還是為一小撮利益集團做事呢？

主席，我謹此陳辭，反對議案。

**主席：**是否有其他議員想發言？

**周梁淑怡議員：**主席，中醫藥在香港是一個佔有重要地位的行業，自六十年代以來，香港已經成為中成藥最大的輸出地之一。時至今天，中醫藥在醫學界的地位亦不容忽視，中醫藥在預防和治療疾病方面的功效均獲得肯定，其實，中醫藥的醫學價值是不下於西藥的。不過，剛才勞永樂議員已經說得很清楚，由於中醫藥以往沒有很有秩序的規管，所以變成水平是良莠不齊；在中藥方面，加上業內少數害羣之馬確曾推出假藥和冒牌藥，所以損害了市民的健康，以致令一些市民對中成藥、中醫藥失去信心。

其實，勞永樂議員剛才也說過，業界內有些人是對於現在我們是否應實行中成藥、中藥註冊，其看法是從利益作出發點，然而，我可以告訴大家，到了今時今日，所有殷實經營中成藥的商人都是支持註冊中成藥的規管，而且希望盡快執行，因為他們覺得大家既然已經商討此事多時，而他們的出發點、他們的大前提也是保障市民利益，以及保障業界方面能有一定的水準及標準，可以供應市民及消費者一些有質素和有保障的藥物，所以，可以說，他們絕大多數都是支持今天反對廢除議案，希望規例能如期在 12 月 19 日生效的。

如果純粹從經營方面來說，沒有規管當然最好，大家也可以依照舊做法。但是，實際上，中藥業、中成藥，特別是製造商、供應商或出口商，他們也是有心盡量保障中藥業，使之能夠有健康的發展，所以，在註冊方面，他們是絕對支持的。我相信這方面是沒有人可以挑戰的。他們是絕對支持註冊的。

今次，大家可能有一些不同的意見，其實問題只是在於規例於 12 月 19 日生效，會否有足夠時間讓業界做足準備及可以就現時的規條行事。無可否認，在過程中有些業界對於整個安排上，以及在實行方面仍存有一些憂慮，究其原因，據我與業界的不斷聯絡，以及代表他們向政府要求提供多方面的資料，我發覺在過程中，政府其實已採取相當開放的態度，當業界提出某些要求時，政府便會考慮，然後可能作出一些修訂，而作出修訂後，問題是未能把所有資料第一時間通知業界，於是，便出現了不知道是否業界內所有人也知悉政府在條例生效前接納的意見，究竟政府是根據甚麼行事等情況。

無可否認，我們在小組時已討論到這一點，而且在小組以外，我亦知道業界已不斷與政府進行商討。其實，我想說句公道話，中藥業與政府的溝通從未間斷，不過，因為業界是多方面的，有很多不同的會，甚至有些人並非屬會的會員，所以便出現了未必有百分之一百溝通的情況，而署方對於業界提出的要求，亦未必百分之一百接受。所以，在商討過程中，政府把最新的決定帶給業界時，事實上出現了少許問題。

不過，我覺得有些奇怪的是，何秀蘭議員剛才提過的那兩個會，當天決定廢除這規例時，根本還未與業界商討過，他們是後來決定廢除議案後才與業界坐下來進行瞭解的。在此過程當中，我瞭解到政府已幫助業界解決了很多問題，但是否全部已解決呢？那又不是的。

主要是有兩方面未能解決，首先，是業界內某些人，特別是廠商方面，提到化驗所不足，於是在註冊方面便會變成有瓶頸的出現，以致出現困難的情況。政府在這方面已回應了業界，政府指出，除了香港的化驗所外，內地亦有一些水準高的化驗所，業界可以把產品交往化驗，以符合要求。其實，在商討過程中這些都是業界所知悉的，不過，當我進一步詢問廠商時，廠商又表示這樣做會窒礙香港化驗所的發展。我已指出現時並非討論香港化驗所的發展，否則，他們的意思是否要停止中藥的規管和安全程度的保障，然後待香港的化驗所 OK 才進行呢？這一點，我們便有需要想一想，正如剛才勞永樂議員說，我們主要的目的是確保香港出產的中藥、中成藥達到安全的水準、穩定的水準、有效的水準，如果化驗所未能配合，便有需要追趕上來，這是重要的。

此外，我聽到廠商開會後仍然有意見，他們說註冊時要把資料印在包裝上，在出口時卻無須印載這些資料，但要符合香港的要求，便要加在包裝上

如此做，變成增加了成本，而且還可能令包裝混淆了，令外地市場可能不接受這些包裝。我的感覺是，當製藥的，在不同市場可能要應付不同的標籤需要或申報資料的需要，所以這是無可避免的。就着不同的市場便要作出不同的安排，這亦不只限於中成藥才有這情況，所有貨品其實都有這需要。

所以，我認為，基於這兩個理由而拖延條例的生效，都是不成立的。當然，最重要的是，歸根究柢，我們要盡快成立這些規管——正如勞議員剛才所說的，我不重複了——最重要的是保障在香港出售的中藥，以及香港市民使用的中藥，能符合某些水準。

據我瞭解，政府在很多方面已接受了業界的要求，在時間上也盡量配合。我相信，任何條例初期生效時總會有一些 *teething problem*——主席，應該如何說呢——是“出牙”的問題？總之，初期是不會太順利的，所以我們基本上是要政府能夠靈活處理，以及盡量體會業界的困難，盡量協助業界符合規例。

我想在此藉機會談一談何秀蘭議員剛才提到的問題，我們在小組內考慮這規例時，很多時候，議員也把中醫組的問題拉進來討論，嚴格來說，我們今次不是說中醫組的事，所以很多考慮都不應該在此討論，例如中醫方面，註冊出問題、中醫組為何不公平等。我沒有任何理據或資料作出判斷，究竟是中醫組註冊出現問題，還是真真正正處理中醫組註冊的人士有問題，抑或是申請註冊的人不符合水準而引致出現不滿的聲音，其實各方面都是有可能的。

我有參與法例的考慮和當時大家所通過的，包括一方面是水準的堅持，另一方面亦是生計的考慮，即例如，當了多年的中醫要註冊時，便必須符合某水平，於是一定會出現某些問題，因此有些人的生計可能會受到威脅，所以，在註冊過程中出現一些問題，是一點也不足為奇的。但是，如果有很多這類投訴時，我當然會很支持我們作為議會的必須予以重視，政府亦必須重視，並應令情況有所改善；但今次拖延了規例的生效日期，是否便是解決問題的適當做法？我覺得是絕對是不適當的。

我覺得這規例既然是為了良好的目的，所以無論是業界也好，公眾也好，都應該認同的，就是清清楚楚說明哪些中藥符合了某些水平，某些安全準則，令大家可有清晰的參照。此際不應對於中醫組或中醫註冊方面所出現的問題帶入，把兩者相提並論的。我當然很支持中醫的註冊應該在立法會衛生事務委員會繼續跟進，這是應該的；但所付出的代價不應該是拖延今次規例的生效，或相對於另一件不相關的事。

我還想提出一點，主席，今次我覺得有點不舒服的感覺，因為當我們通過法例時，參與的議員一致認為在中藥組內應該有業界代表的參與，沒有人可以確保業界的代表能百分之一百代表業界，這是沒有可能的事。但是，如果大家看看，議員亦可以看到，那 5 位業界的代表其實均是不同的會的主席、會長或一些代表人物，他們均已就其最可以做到的，盡力發揮其代表的功能。整體來說，法例是希望業界能夠整體參與，因為事實上，中藥的規管是相當複雜的問題。但是，今天，把他們參與會議說成是為了私利，我覺得便是對他們非常不公平，他們已盡了力，雖然他們不能百分之一百代表全體業界，但這情況在任何行業也會發生。我參與了立法會工作很久了，很多時候，當你以為已諮詢了所有業界有代表性的會時，當中總有議員說沒有聽過，總有這種情況出現的。所以，我覺得，我們作為議會，是應該支持有業界參與，這是好事，在考慮時有業界的聲音反而是好事，所以我不認為應該有業界參與的看法是負面的。多謝主席。

**吳靄儀議員：**主席女士，我發言支持何秀蘭議員提出的議案，廢除 3 項關於《中醫藥條例》（“條例”）及附屬法例的生效日期公告。

立法會的小組委員會反對條例生效日期的公告是十分罕有的做法，因為一般而言，已通過的法例將於何時生效，行政、立法機關大致上會有共識，議員及社會人士大多數只會不滿意生效日期太遲而已。可是，今次情況十分例外，小組委員會要求政府先取消生效日期，待澄清及檢討過若干問題後，才讓條例有關部分生效，原因是我們對條例的執行實效，已經感到極度關注，認為很可能已出現了嚴重而基本性質的問題，如果不立即補救，今天生效日期公告針對的部分一旦生效，便可能會造成更大的混亂和引起更強烈的公眾關注。

按照條例，中成藥的註冊須得到中醫管理委員會（“管委會”）屬下的中醫組批准。管委會屬下的中醫組、中藥組，主要成員是由政府委任的業界人士，他們行使決定某人能否註冊為中醫，或某種中藥能否註冊為可以合法售賣、經營的實權。可是，他們本身卻不須向公眾或立法會負責，其紀律亦不受專業公會監管，委任既無客觀標準，亦欠缺具透明度的程序，以致權力容易被濫用，利益衝突無法避免。如果出現不公平的結果，而須訴諸法庭的話，便有很多方面的限制，包括金錢、時間及法律上的限制，實際結果，便是無法討回公道。

另一方面，在配套措施上出現實際問題，不單止缺乏客觀標準，令申請人無所適從，留下很大的灰色地帶，容許委員有太大程度的主觀取向。註冊是否獲得批准，無論是中醫或中藥，都會影響申請人及公眾的利益，過寬當

然不符合公眾安全的利益，但過緊，尤其是如果一時鬆一時緊，便會對申請人不公平，而且會窒礙中醫藥的發展。

政府在 1999 年 7 月向立法會提交條例的法案，目標是落實行政長官在 1997 年施政報告中，表示致力把香港發展為國際中醫中藥中心的目標。條例所作的安排，旨在逐步建立妥善的監管架構，長遠而言，將中醫和中藥規範化，最終達到符合最嚴謹的要求。這個發展過程，是有秩序的，這樣才會符合香港社會實況的需要。條例自 2000 年 6 月通過後，逐步生效，至今為止，究竟執行的情況是否令人滿意和安心呢？

主席女士，小組委員會中多位議員的經驗顯示，條例的執行，引起了激烈的爭議，大批受影響的人士，透過本會申訴部向議員投訴和求助，例如 2002 年 10 月，便有百多名因受過渡安排影響而感到不平的表列中醫向我們求助。他們很多是一個名為“中醫師權益關注組”的成員，但亦有另一些求助人是屬於任何組織的。他們提出了多方面的質疑，包括中醫執業經驗評核的準則、執業資格試的安排、考試範圍、培訓等。議員代表求助向管委會，特別是中醫組要求進行商討，但在這個過程中，管委會、中醫組，甚至是負責的官員不合作、主觀和不近人情的態度，令我們深感驚訝而憂慮。即使是約日期開會商議，我們也一而再地遇上困難。

主席女士，剛才周梁淑怡議員提到，可能有些受影響的人確實是不符合資格的，但我們亦看到很多投訴人的資歷和經驗，以常理來看，是非常豐富的，我們為他們感到深深不平。我們亦認為，這些人的資格能夠正式獲得承認，對香港和中醫藥的發展都有一個好處。可是，礙於現在的機制，他們是無法得值的。

主席女士，我個人亦在大律師私人執業的過程中，得到一些更深入的經驗和感受。我在此申報利益，我在一宗涉及中醫師有限制註冊申請的上訴個案中，代表一位被拒絕註冊的自內地來港參加中醫藥研究工作的中醫師，向管委會提出上訴。我在這宗案件中所做的研究和觀察，加深了我對整項條例的執行的憂慮。

今天，本會處理的生效日期公告，表面上只是關於中成藥，而我們經過小組委員會的詳細討論，所得的理解是，與條例其他部分相比，包括中醫、中藥商的註冊，有關中成藥的這部分的問題已經算輕。主要原因是政府當局負起的責任比較大，因為負責批准註冊的中藥組的主席是由一位政府官員出任。本會能直接監管，而客觀的標準亦可以進一步明確和公開，但這個部分的運作，是不能獨立於整個條例的運作和執行的。大家都會同意，為了保障市民的健康和安全，中成藥的註冊應早日推行，但如果審核和批准的制度仍

然不完善，準則仍然不明確，而負責行使決定權的組織不能令公眾有信心，推行的結果大可能只是會製造不公平的現象，保障不了市民的健康和安全。

主席女士，在我們再踏出一步實施條例前，本會必須檢討整項條例的執行情況是否已經出現嚴重的失誤，特別是各方面的配合。一方面，中醫藥科的第一屆畢業生已於今年產生，但他們在實習和執業方面似乎全無着落；另一方面，我亦接獲求助個案，警方已經根據條例第 108 條展開工作，以未經註冊行中醫執業的罪名，檢控一些以為自己只是施行傳統土方的人。警方派出警員假扮顧客，被告人被捕後，控方藉中醫藥專家的專家意見斷定被告人行為屬“中醫執業”。這項罪名，目前還未列入當值律師服務的代表範圍，但一經定罪，最高可被懲處入獄 3 年。稍後，我也想署方解釋一下，是否已在政策上決定大舉搜捕這些人。最近我接獲求助，得悉這個情況後，便與當值律師服務的行政總監商量，幸好他們很快便答應提供援助。

究竟政府的宣傳是否足夠？公眾是否已經清楚明白甚麼可能構成犯罪行為？“中醫執業”是新的法律定義，在條例生效之前，經營中成藥不是犯法的，但日後便會是犯罪行為。就中藥而言，小組委員會在接見團體時，察覺在許多問題上，當局和某些在中藥組沒有代表的團體溝通不足，這些都加重我支持廢除目前生效日期公告的決心，以便先檢討及加強溝通，然後再作考慮踏出下一步，避免更泥足深陷，不能自拔。

主席女士，剛才勞永樂議員發言，指摘反對條例生效的人都是出於自私，這可謂含血噴人，令人反感。我們的關注，是要確保有一個公平的制度，而不要製造更大的不公平，令條例的目標不能達到。我認為現況已經響起警鐘，是必須正視的。暫延生效，馬上檢討，是負責任的做法。

主席女士，我謹此陳辭，支持何秀蘭議員的議案。

**主席：**是否有其他議員想發言？

**梁耀忠議員：**主席，就今天這議案有關決定生效日期的問題，我一定要說一說，在我們的委員會成員裏，儘管我們表示有需要擱置這日期，不應該這麼快實施規例，但不等於我們覺得中成藥的規管沒有需要，不等於我們覺得沒有需要發展中成藥的整個業界的。

我們其實都覺得這業界的發展有其需要和迫切性，但我們今天提出擱置這個生效日期，最主要是基於幾個理由，剛才兩位議員大致上都為我說出



了。但是，我想補充一點，事實上，我同意，也承認，我們委員會在進行討論的時候，我們真的把中醫註冊這問題帶入一併討論。為甚麼呢？問題就是中醫註冊的機制和我們今天規管中成藥的機制是源同一轍的，致令我們不得不將整個經驗放在這問題的討論上。如果這機制完全是兩回事的話，我們自然會分開來討論的。

所以，第一點，我在這裏回應周梁淑怡議員的問題，我們覺得不是不公平，也不是不公平，因為事實上我們看到政府在中醫註冊這事情上，到了今天這階段，只能告訴我們：愛莫能助了，不能做任何事了。如果將來規管中成藥的這個生效日期通過了，但出現問題的時候，政府又會對我們說：不好意思，我們愛莫能助了。那怎麼辦呢？我們是不是就此作罷了呢？

今天，儘管周梁淑怡議員說，我們的衛生福利食物委員會應該跟進這中醫註冊問題，我們有沒有這樣做過呢？即使這樣做，是不是可以有成效呢？這才是我們最關注的問題。為甚麼呢？因為今天整個權力、運作，均已經放在中醫藥管理委員會裏做決定了，任何人都作不出任何改變，除了他們的委員以外，這委員會，說它不見你就不見你，不跟你討論就不跟你討論，在這情況下，我們還有甚麼可以做呢？事實上，規管中成藥的過程、運作、模式，也是跟這問題一樣的，我們怎樣還有信心照樣做呢？

此外，我特別想說的是，我和吳靄儀議員最關心的是上訴機制的問題，但很可惜，上訴機制也是源出一轍的。我和吳靄儀議員不斷提出，例如：可否設立一個類似藥劑業及毒藥上訴審裁處般的一個獨立上訴渠道呢？就是不可以。這令我們覺得我們不是要窒礙整個業界的發展，我們反而真的想提出一些建議，想想怎樣令這業界能在公平、公正、客觀審核下發展。但是，很可惜，我們得不到回應。所以，在這裏，我們覺得如果讓規例匆匆地通過的話，不一定會對業界帶來好處，反而可能更多一重後顧之憂。我們是否真的要這樣匆匆地通過呢？

所以，主席，我今天想強烈地提出一點：我們不是因為某些利益這樣做，實際上，我們幾位議員是沒有任何的利益在背後，也沒有受任何人指使，要求我們提出反對的，我們只不過是基於我們看到整個運作出現問題，所以提出反對。因此，我們希望局方、政府方面應待有完善機制，然後再實施。

我們並不是像勞永樂議員所說，一直在拖、拖、拖，拖下去，拖到甚麼時候呢？我們的態度不是這樣，我們是積極面對這問題的。我反而希望局方能積極面對這問題，盡快提出一些改善方案，讓我們可予支持。我們並不是原則上反對這事情，我們只不過客觀地看到運作上會產生這麼多問題，所以，我們為甚麼不把事情搞得更好一些呢？

主席，我是支持何秀蘭議員的觀點的。謝謝主席。

**主席：**是否有其他議員想發言？

**楊森議員：**主席，我只想作簡單的發言，代表民主黨支持何秀蘭議員提出的議案。

民主黨很關注中醫的註冊，以及中藥的註冊及規管問題。如果中醫管理委員會的運作出現了問題——事實上，我們收到不少投訴——那麼，可否在支持規管的原則下，提供多些時間，讓業界有關人士與政府作進一步磋商，並就現有的制度進行檢討？我相信這樣做可使中藥的整體發展更能發揚光大，香港可能還會變得國際性，成為一個很重要的中醫藥中心。因此，我希望能在這方面打好基礎。

既然大家原則上對很多規管毫無異議，只是在時間方面，希望可以多給一些時間，讓業界可以跟政府再作磋商，以及政府在業界的協助下，再次就現有的制度重新檢討而已，基於這點，我們支持何秀蘭議員提出的議案。多謝主席。

**主席：**是否有其他議員想發言？

（沒有議員表示想發言）

**衛生福利及食物局局長：**主席女士，首先，我要多謝議員就中成藥的註冊制度提出意見。

中成藥註冊制度將過往一直不受規管的藥物納入監管，因此，實施這個制度是政府致力保障公眾健康的重要里程碑。由於涉及龐大的生意額，註冊制度亦會為有關行業帶來深遠的影響，政府歡迎各界提出意見，確保制度既能符合公眾期望，又能促進中醫藥發展。

立法會在 1999 年制定《中醫藥條例》（“條例”），就中醫執業及中藥的製造和銷售事宜訂立法定的規管架構。條例訂明所有在香港製造或銷售的中成藥必須註冊；此外，又規定在評審中成藥的註冊申請時，須考慮有關中成藥的安全、品質和成效。

政府已廣泛諮詢各界對中成藥註冊制度的意見。過去兩年，我們先後舉行三十多次諮詢會，聽取中藥商的意見。中藥組已經擬定評審中成藥安全、

品質和成效的技術指引，並已訂出申請註冊人士須提交測試報告作為佐證的時間表。中成藥申請註冊所須符合的條件不但客觀，而且是與業界商議後才制訂的。我知道業界普遍認為註冊規定合理和可以接受。

條例為已在市面發售的中成藥提供了過渡性的安排。凡於 1999 年 3 月 1 日前在本港製造或出售的中成藥，如在中藥組指定的期限前申請註冊，一概當作暫時獲得註冊，直至申請獲得接納或遭拒絕為止。為此，中成藥最遲可在 2004 年 6 月 30 日提出註冊申請，並有足夠時間履行所需的註冊規定，例如它們須在 2005 年 6 月前提提交一些測試報告，而其他報告則須在 2009 年 6 月前提提交。

中藥組正全力準備實施中成藥註冊制度，並正邀請本港和內地的中醫藥專才為評審註冊申請提供專家意見。為釋除業界對是否有足夠化驗所支援的疑慮，我們已與內地有關當局和本地化驗所聯絡，確保業界在這方面有足夠的支援。除本地的化驗所外，15 間內地的化驗所已獲認可，可為申請註冊的中成藥進行測試。

我明白部分議員對條例其他方面的實施情況，即中醫註冊制度表示關注。事實上，當局在 2000 年年底實施這制度前，已進行廣泛諮詢。目前，已納入法例規管的註冊中醫或表列中醫共超過 8 000 人。我相信中醫藥管理委員會將繼續跟進各界對註冊制度所關注的事宜。

至於部分議員對中醫藥管理委員會和該會之下各組和小組的委任制度表示關注的問題，我希望重申，條例已訂明這些組織的架構和成員組合，有關條文充分反映立法會在制定法例前所作討論的結果。根據條例，中醫藥管理委員會和該會之下各組和小組的成員，包括來自中醫藥界和學術界的代表，以及業內人士。他們在推動香港的中醫藥發展，均經驗豐富，充滿熱誠。來自中藥業界的獲委任人士，通常均由其會員所推選的各中醫藥會的會長，他們亦備受同輩敬重。因此，對於這些獲委任人士的代表性，應該毫無疑問。

中醫藥的規管制度包括 3 部分，即中醫師、中藥商和中成藥。中醫註冊制度由 2000 年開始推行，而中藥商牌照制度亦已在今年年中推出。當中成藥註冊制度實施後，中醫藥的規管制度便會全面付諸實行。

主席女士，社會各界人士顯然均一致贊同早日推行中成藥註冊制度，公眾均抱有熱切期望。業內人士既願意作出配合，亦已準備就緒，中藥組已作好所需的安排，我們只須得到立法會同意，便可實施中成藥註冊制度。

主席女士，我謹請全體議員投票，否決有關廢除生效日期公告的議案。多謝主席女士。

**主席：**我現在請何秀蘭議員發言答辯。

**何秀蘭議員：**主席，其實是沒有團體，亦沒有議員反對註冊制度。每個團體都贊成註冊，不過，只反對條例在沒有足夠配套下馬上生效。議員亦非常支持中醫藥優化，提升質素，但反對在上訴機制並不完善下，馬上生效註冊，令不負責任的行政造成很多受屈的個案，得不到公平的對待。今天，我們是在此行使權力，但如果我們鬆散地處理，造成不公，令受屈的人無法取回公道，我們其實要負上很大責任。

今天廢除這數項規例的生效日期，並不代表拖延，因為如果行政機關能着實檢討，時間表其實是在行政機關的手上。如果這制度是完善的話，我相信在明年 6 月前或更早的時間提交立法會；如果制度是完善的話，我相信大家將會毫無保留地支持。

我希望各位議員慎重考慮，支持議案，廢除這數項規例的生效日期。

**主席：**我現在向各位提出的待決議題是：何秀蘭議員動議的議案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（議員舉手）

何秀蘭議員起立要求記名表決。

**主席：**何秀蘭議員要求記名表決。表決鐘會響 3 分鐘。

**主席：**現在開始表決。

**主席：**請各位核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

功能團體：

吳靄儀議員、單仲偕議員、羅致光議員及李鳳英議員贊成。

丁午壽議員、田北俊議員、何鍾泰議員、李家祥議員、周梁淑怡議員、許長青議員、陳國強議員、陳智思議員、梁劉柔芬議員、黃容根議員、楊孝華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、石禮謙議員、胡經昌議員、張宇人議員、梁富華議員、勞永樂議員及葉國謙議員反對。

麥國風議員棄權。

地方選區及選舉委員會：

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李柱銘議員、李華明議員、梁耀忠議員、黃宏發議員、楊森議員、劉慧卿議員、鄭家富議員、司徒華議員、陳偉業議員、黃成智議員及馮檢基議員贊成。

陳鑑林議員、曾鈺成議員、劉江華議員、譚耀宗議員、鄧兆棠議員、朱幼麟議員、吳亮星議員、楊耀忠議員、劉漢銓議員及馬逢國議員反對。

主席范徐麗泰議員沒有表決。

主席宣布經由功能團體選舉產生的議員，有 24 人出席，4 人贊成，19 人反對，1 人棄權；而經由分區直選及選舉委員會選舉產生的議員，有 25 人出席，14 人贊成，10 人反對。由於議題未獲得兩部分在席議員分別以過半數贊成，她於是宣布議案被否決。

**主席：**兩項無立法效力的議案。我已接納內務委員會的建議。有關每位議員的發言時限，大家已非常清楚。我只是提醒大家，若議員發言超過時限，我會要求該議員停止發言。

第一項議案：數碼 21 資訊科技策略。

## 數碼 21 資訊科技策略

單仲偕議員：主席，我動議通過印載於議程內的議案。

主席，我提出這項議案是為了回應政府較早前就數碼 21 資訊科技策略發表的諮詢文件。

過去 5 年，“數碼 21”資訊科技策略，成功推動社會各界普及應用資訊科技。今天，在 2002 年國際電信聯盟（ITU）流動通訊／互聯網指數排行第一，家庭、工商機構擁有個人電腦、接上互聯網的普及程度，最少的也接近五成。在推動電子政府方面取得的成果，更獲得國際認同。例如，經濟學人於 2003 年亞洲地區電子商務環境排名第一，2003 年埃森哲（Accenture）電子政府領先程度排行第七，公共服務電子化計劃於 2001 年奪得斯德哥爾摩挑戰獎（Stockholm Challenge Award）。有關推廣普及應用、提升市民掌握資訊科技能力的工作，已有一定的成績，但在推動中小型企業（“中小企”）採納資訊科技的工作方面，則仍須努力。

（代理主席劉健儀議員代為主持會議）

下一步的工作，也是最重要的工作，便是要發展資訊科技業作為一個產業。因此，政府要擔當倡導者的角色，在下一份資訊科技策略計劃，便要訂立一個方向明確、具前瞻性且積極主動的資訊科技業政策，提供足夠的支援，鞏固資訊科技業的基礎，令資訊科技業可以在香港植根和擴展，為香港創造更多就業機會。事實上，發展資訊科技業已成為世界趨勢，歐美、南韓及台灣等地，正積極發展各範疇的資訊科技業活動，尤其在印度，資訊科技業已經成為帶動當地經濟增長的龍頭。

1998 年，印度政府訂下目標，希望在 10 年內，將印度發展為資訊科技大國（Information Technology Superpower）。經過 5 年，印度已是繼美國矽谷之後，成為新興的資訊科技業生產基地，專門承接外地資訊科技項目。單是 2002-03 年度，印度資訊科技業增長速度高達 26%，總營業額為 127 億美元。本年度資訊科技業服務出口，較 1997 至 98 年間上升高達七倍，達 100 億美元；其中 56% 出口至美國、13% 至英國、其餘到世界各地。整個行業佔印度本地生產總值（GDP）2.4%，聘用了超過 65 萬名資訊科技人才。可見，資訊科技行業，尤其是軟件服務及企業專案外包（Business Process Outsourcing），帶動印度整體經濟發展。預計 2008 年，資訊科技業佔印度本地生產總值將上升至 7%，吸引外國直接投資（FDI）將可高達 45 億美元。

在內地方面，對發展高新科技的態度，亦十分積極。不單止確立信息產業，即我們的資訊科技業，為未來經濟增長其中一項主要動力，並以“科技興貿”為前提。正因如此，現在是配合新一項數碼 21 策略的最好時機，正好擬訂一項完備的，推動香港資訊科技業政策。政策範疇，可分為兩個主要部分：第一，中港兩地資訊科技產業融合；第二，擴大本地資訊科技業市場內需。為促進兩地業界融合，政府應先詳細瞭解內地科研計劃和政策方向，例如，鼓勵軟件產業和集成電路產業發展的若干政策文件（即第 18 號文件）、火炬計劃、基礎研究計劃、國家科技成果重點推廣計劃、振興軟件產業行動綱要等。以 863 計劃為例，計劃選取了多個科技領域作重點研究，例如：信息技術、先進製造及自動化技術等，每個領域下再分多個技術主題。透過瞭解這些具前瞻性、指導性的研究計劃及政策，香港可配合內地的計劃而制訂香港的資訊科技發展策略。這樣，將有助本港更貼近內地科技發展的方向，加強兩地企業的合作基礎。

其次，藉着 **CEPA** 現行框架，政府應爭取內地給予香港業界國民待遇，享有與內地信息企業同等地位的產業政策、放寬港商在內地承接資訊科技外判項目、參與科研項目、提供資訊科技專業培訓、電子教學、電子傳銷等；並爭取設立珠江三角洲電訊特區，讓港商更能與內地企業公平競爭。

第三，發展軟件外包工業。這也是我剛才說過印度成功的地方。借助中港兩地緊密的關係，加上內地科技水平不斷提升，內地是有條件與印度競爭，成為一個資訊科技業出口基地。因此，軟件外包工業將會是一條出路。在這問題上，政府可從以下數方面入手：

一、香港貿易發展局（“貿發局”）、香港生產力促進局（“生產力促進局”），在協助香港製造業北上、提升製造業技術水平的工作，做得相當不錯。我希望他們除了推動工業之外，也推廣香港的服務業，包括軟件業和資訊科技服務。他們的經驗和網絡，應可以協助本地資訊科技業在內地尋找合作夥伴，在內地市場穩站陣腳。

二、投資推廣署、對外經濟貿易辦事處，除了進行一般推廣香港的工作外，也應為香港的服務業進行配對。以推廣資訊科技服務為例，他們應要主動向海外買家，推銷中港合作的軟件外包工業，收集海外外包項目的最新資訊，爭取歐美做資訊科技服務外判時，除考慮外判給印度企業外，也應考慮中港合作的資訊科技企業。

三、積極、廣泛地推動本地業界，採納國際公認的軟件品質標準，例如，能力成熟程度模型（**CMM**）、**ISO 9000**、**SIX SIGMA** 等。採納這類品質標準，可增加本地資訊科技業的競爭力。但是，有一個更能吸引海外買家的因素，便是“香港政府”的金漆招牌。

取得政府資訊科技服務合約的本地資訊科技公司，便像蓋了“Q 嘜”印一樣，有服務品質保證，即簡單來說，政府外判資訊科技項目予本地公司，便應為它們 **certify**，為他們蓋印，讓他們更有效地往內或外地爭取一些項目或工程。因此，政府應好好地運用資訊科技專業服務計劃（**ITPSA**），並完善資訊科技服務外判的機制，例如：設立服務供應商登記系統，開放予各服務供應商登記，作為政府部門採購參考；將政府資訊科技合約多判給本地中小型資訊科技公司；容許曾經為政府提供資訊科技服務的供應商，在完成服務合約後，可取得有關服務或軟件的知識產權，並在市面或海外市場出售，以增強業界爭取海外資訊科技合約的競爭力。

此外，近年，內地信息企業的產品水平甚高，有條件打入國際市場，但內地企業的營商基礎，如市場推廣、產品包裝及銷售服務質素等，仍有待改善。因此，政府可考慮在數碼港成立卓越軟件中心，支援業界將海外軟件“內地化”、內地軟件“國際化”，提供軟件品質測試，國內或外地資訊科技專業試考核服務，並積極推廣有關軟件開發流程改進（**Software Process Improvement, SPI**）的發展，使香港成為軟件進出內地的門檻。同時，政府有需要注意如何吸引外資、強化香港作為中外橋梁的角色，如提供優惠政策、租務寬免、居留安排、資金配對等後勤支援措施，吸引本地、內地及外地的資訊科技人才來港創業、從事研究或培訓工作。

人才培養方面，政府則要檢討現時本地與資訊科技／電腦／電訊有關的課程，解決人才錯配／不足的問題，尤其是業界所常常面對香港欠缺電訊專才的問題。提升本地資訊科技人才專業地位方面，政府應盡快設立兩地專業資歷互通機制，爭取內地承認由本港專上院校舉辦的資訊科技課程，以豁免國內資訊科技專業試，例如：國家信息化工程師認證考試的部分考核範圍，方便兩地人才流通，確保我們擁有專業技術、營商智慧俱備的全面人才。

開拓外地市場之餘，本地市場的發展亦不容忽視。過去數年，本地資訊科技市場，主要依賴政府外判資訊科技項目所維持。但是，今年政府在這方面的工作減少了 22%，也是我們所憂慮的，即政府在削減開支的過程中，減少資訊科技計劃，是一項錯誤的措施。雖然政府表示將會繼續加強外判計劃，但隨着電子政府計劃日趨成熟，所需資訊科技服務將可能減少，並集中於系統維修保養之類的工作。可見，單靠政府的外發計劃來維持一個具規模的市場，並不是長遠之計，也不能持續為業界締造商機。

其實，香港商界應用資訊科技的能力和創意是不錯的。香港電腦學會自 1998 年，每年舉行“資訊科技卓越成就獎”，表揚香港企業在應用和發展資訊科技產品的成就。上星期，香港更到泰國參加亞太區賽事，橫掃各個獎項。因此，政府應協助業界開拓本地商用市場，採取更主動的措施，鼓勵中小企



應用資訊科技及電子商貿，如資訊科技開支／培訓、扣稅、行業計劃等。這樣既可提升中小企的競爭能力，又可擴大大地市場對資訊科技的需求，一舉兩得。

總括而言，要令香港的資訊科技業扎根，政府應可以擔當更積極的角色。我要強調，業界不是要政府多撥額外資源或資助，特別照顧資訊科技業，而是要求政府更有效地運用現有的體系，協調各政府部門有關推動資訊科技的資源，包括：政府資訊科技服務外判計劃、數碼港、貿發局、投資推廣署、科學園、生產力促進局、創新科技基金等，做到仔細一點，集中一點。要是政府能積極強化香港作為內地對外門戶的角色，本地業界便有能力協助外資走入內地，支持內地企業走向國際，甚至與內地企業在國際市場上一起承接定單，為促進中港兩地經濟繁榮添上新的動力。

代理主席，我謹此陳辭，提出議案。

**單仲偕議員動議的議案如下：**

“本會認為政府應藉檢討“數碼 21”資訊科技策略的機會，鼓勵本港企業、市民及政府本身使用資訊科技，達致提升本港競爭力，以及為資訊科技業製造商機的目標；政府也應配合內地資訊科技政策，瞭解兩地資訊科技業的互補優勢，從而協助本港企業與內地企業合作，承接國際市場的資訊科技定單，或共同開發產品，或在國際市場推廣內地產品，達致互惠互利的效果。”

**代理主席：**我現在向各位提出的待議議題是：單仲偕議員動議的議案，予以通過。

楊孝華議員會就這項議案動議修正案，修正案內容已印載於議程內。本會現就議案及修正案進行合併辯論。我現在請楊孝華議員發言及動議修正案。

**楊孝華議員：**代理主席，對於單仲偕議員要求政府，深化數碼 21 資訊科技策略的成效，以及為本港的資訊科技業開拓商機和促進與內地企業的合作，共同開拓國際市場，自由黨是非常贊成的。

由於很多鄰近香港的地區或國家，例如日本、南韓、新加坡和台灣等地，近年都紛紛推出了類似的政策，大力鼓吹資訊科技的應用和發展。例如，日

本便在 2001 年年初定下計劃，要在 5 年內成為全球其中一個最“數碼化”的國家。

我們認為實行資訊科技化實在是非常重要的。我們的競爭對手都看準了資訊科技的重要性，正投入大量的資源加以發展和催谷。所以香港特別行政區（“特區”）政府實在有必要繼續推動發展資訊科技，推動本港的經濟轉型，否則，香港的總體競爭力，在不久的將來可能會落後於鄰近的其他地方，亦難以向高增值、高技術的路向進發，也難展望經濟轉型成功。

回看政府推出數碼 21 的策略，數年下來，好像成就有限，最明顯的成果，只是做了一大堆的政府網頁（這方面政府做了很多工夫，有很多人也採用）、一個“生活易”網站，以及開放本地電訊市場，其他方面的建樹則好像有點缺乏。

其實，我想指出的是，政府現在推出了的“電訊市場開放”、“公共服務電子化”和“資訊科技項目外發計劃”等以政府本身為中心的項目，是遠遠不夠的。如果當局真的希望藉數碼 21 來推動發展知識型經濟，便應以本地工商界為出發點，集中推動傳統產業知識化，培植及改善產業應用技術以提高本地的生產力，以及積極加強培訓，加速本地勞工的技術轉型，這才是長遠推動經濟發展的上策。

雖然，本港表面上是非常資訊化，但事實上，以商界為例，本地大部分公司，尤其中小型企業，對資訊科技的應用只是限於皮毛，具體來說，僅僅是在日常運作中多用了電腦而已。此外，本地有關資訊科技的人才培訓，大多是集中在教授技術，而忽略了在社會培養一個全方位的資訊科技文化。如果本港真的要過渡為一個知識型的社會，甚或要藉資訊科技開創一條新的經濟出路，政府便有需要加大力度，加強推廣一般市民和企業對資訊科技的態度，不要單單視之為一種形式，但求有貨交，走過場便算了。

值得我們注意的是，內地除了致力發展為世界工廠，大力發展製造業之外，亦已經將資訊科技工業列為國家重點發展項目之一，定下了“以信息化帶動工業化”的方針。香港作為國際資訊金融中心、珠江三角洲（“珠三角”）地區的龍頭，便更沒有理由輕視這方面的發展，不加以配合。

民主黨原議案的主要訴求，是希望政府更努力推動中港兩地資訊科技業的合作，鞏固本港作為內地資訊企業對外跳板的角色，並共同爭取更多的海外定單，這點我們當然是贊成的，但我們同時認為，我們應善用 CEPA 帶給我們的商機，及早利用內地市場開放給港商的機會，進一步開展業務。因此，我今天代表自由黨作出修正，希望大家能做到內外兼顧，與內地一起，既放眼海外市場，又不會忽略內地市場潛在的龐大商機。

例如，中央已經提前了 3 個月，在 10 月開放 5 項電訊增值服務給本港公司經營，但內地現在提供該 5 項服務的公司已經超過 6 000 間，競爭非常激烈。加上還有半個月不到，外資電訊商將可以如港商般同樣進軍內地電訊業市場，港商的優勢相對來說將會被削弱。

所以，自由黨希望特區政府能與中央政府繼續爭取更優惠的發展條件，例如，本港公司在夥拍內地同業的時候，無須擁有超過 50% 的股權的限制，對港商返內地的發展仍然造成一些障礙。

所以，自由黨認為，政府可以考慮向中央爭取，仿效 **CEPA** 有關零售業的優惠，以廣東省作為試點，讓港商可以在省內獨資經營電訊業服務，和內地同業在同等和公平的條件之下競爭。

我們相信容許港商以獨資的身份進入廣東省，除了可以令兩地業界加強相互的競爭學習，提高彼此的服務水平之外，更重要的是，同樣可以加速兩地的資訊融合，配合珠三角地區的經濟逐漸一體化，實現建設未來的“大珠三角經濟貿易區”，亦可以加強本港作為區內的貿易、物流、金融和資訊中心的地位。可以說，這個構思是一個互利互惠，互補長短的安排。

此外，特區政府亦應繼續向中央爭取，開放更多的增值服務範疇予港商，例如，針對企業客戶的在線數據處理及交易服務和虛擬專用網頁等。

內地資訊科技產品市場的潛力無限，單單是對軟件的需求，將會在 2005 年前達到 2,500 億元人民幣，而出口額 50 億美元。所以，自由黨相信，特區政府應協助本港社會好好把握 **CEPA** 帶來的機遇，在為港商爭取在內地更大的市場空間之餘，亦可推動本地邁向高技術的經濟轉型。

代理主席，我謹此陳辭。

#### **楊孝華議員動議的修正案如下：**

“在“政府也應”之後加上“加強運用內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排所帶來內地對本港電訊業開放市場的機遇，”；及在“從而協助本港企業”之後加上“開拓內地市場或”。

**代理主席：**我現在向各位提出的待議議題是：楊孝華議員就單仲偕議員議案動議的修正案，予以通過。

**何鍾泰議員：**代理主席，現在是資訊科技年代，我們每天都以不同形式的資訊科技產品和服務與外界溝通，以電話和互聯網為例，它們已成為我們的日常必需品。如果有一天香港的資訊科技回復到六十年代，本人恐怕香港的發展將會停頓下來。資訊科技是人類文明的標誌之一，是國家先進和發達程度的指標。如果香港要發展成為國際級的大都會，我們實在有必要提升香港的資訊科技。

誠然，資訊科技是現今世界不可或缺的東西，對於發展中國家來說，資訊科技更是它們的重點發展項目之一。以印度和中國為例，近年的資訊科技發展非常迅速。這點，其實是不難理解的，因為資訊科技如基礎建設一樣，都是國家發展的基本工具——如果我們沒有完善的交通網絡，人流和物流必然會受到阻滯，如果我們沒有完善的資訊科技服務，溝通將會受到影響。我們試想，金融行業是分秒必爭的行業，如果提供市場價格的電腦或網絡出現故障，將會有何後果？這點大概不用多說了。因此，提升資訊科技，不單止是為了提升香港的國際地位，也是為了提升香港的競爭能力。

發展資訊科技是近年政府的施政重點之一，就這個施政方向，本人是表示認同的，不過，如果政府能加強鼓勵本港企業和市民使用資訊科技的力度，將會更好，因為這樣除了可增加企業和市民的工作效率外，也可為相關業界提供發展機會，這樣，可為疲弱的經濟帶來一股動力。

本人認為，如果要成功發展資訊科技，政府必須留意兩點。第一是人才，第二是市場。要發展資訊科技，我們首先要有足夠的人才，就此，政府應在教育政策方面作出適當調整。至於市場方面，由於香港市場有限，我們如果要發展資訊科技行業，必須向外發展，因此，本人認為我們必須緊握內地提供的商機，以擴闊本港企業的發展空間。就此，政府必須帶頭加強兩地的合作，給予業界所需的協助和資料。

發展資訊科技是大勢所趨，如果香港要提升競爭力，我們必須提高效率，而資訊科技，正是達致這目的手段。政府今年 10 月發表數碼 21 資訊科技策略公眾諮詢文件，本人希望政府在收集各方意見後，能夠制訂適合的資訊科技策略，推動資訊科技的使用和加速資訊科技的發展，使香港成為真正的數碼城市。

代理主席，本人謹此陳辭。

**張宇人議員：**代理主席，剛才單仲偕議員和楊孝華議員已分別就數碼 21 資訊科技策略，如何幫助香港經濟轉型，發展海內外市場的重要性，提出他們的見解。我覺得兩人的觀點基本上是互為補充，並沒有矛盾，且亦提醒了我們生活在知識型經濟的年代，是絕不可以輕視資訊科技的發展。

不過，在講求資訊科技的商機之前，我覺得應先檢討一下我們在資訊科技的應用情況。根據最新的一項調查結果顯示，個人電腦及互聯網在住戶間日趨普及。今年約有 148 萬個住戶家中置有個人電腦，佔全港所有住戶近七成；家中有個人電腦的住戶中，約六成已接駁互聯網；明顯較去年只有六成二的住家設有個人電腦，當中五成三更已接駁互聯網，明顯大有進步。

但是，在工商業機構方面，今年使用個人電腦及連接互聯網的百分比大致與去年相若，分別只有 54.8%的機構有使用個人電腦，以及約 47.5%已連接互聯網，基本上可謂原地踏步，沒甚進展。

就以我所代表的飲食界為例，應用的層面仍然有限。原因除了業界仍須深入瞭解和認識如何應用資訊科技到本身的業務和管理之外，亦因為軟件開發的過程，資訊科技公司以往並不太瞭解飲食業的營運特點，造成了一些應用上的障礙。例如，食肆的種類繁多，有中式酒樓、酒店、卡拉 OK、茶餐廳等，運作方式各有不同。以酒樓為例，特別是廣東菜，為落單而設計的軟件要特別靈活，因為酒樓除了要時常更換招牌菜、特惠菜，客人點菜又有“加底”、“兜亂”、“兩面黃”等額外要求；用來結帳的那部分軟件，除加一服務費外，亦要將茶錢、芥醬錢等計算在內；擺酒時，酒樓同時有數百人用餐，隨時要因應情況增減檯數，這些複雜的情況未必是用於西餐廳的軟件可以應付得來。

無可否認，經過近年來的磨合和適應，以上的問題已開始獲得紓緩，但這正好說明了電腦軟件的開發，是有需要深入瞭解行業需要，不可閉門造車。我亦希望當局能多做些推廣，盡量深入淺出地向業界推廣資訊科技的應用，讓他們瞭解藉此提升生產力和管理水平的好處，反過來亦會進一步推動資訊科技的應用。

代理主席，當前的資訊科技界正面臨瞬息萬變的挑戰，因此有需要創新的規劃方式。我們希望一眾政府官員，不要以為在欠缺科技管理上長足的經驗之下，只憑通才式的外行領導內行，便可以制訂一些最適合本港發展的資訊科技策略。他們應加強與業界的溝通和重視前線科研人員的意見，才能抓住問題的重點，制訂更為合適的科技資訊發展策略。

其次，我們也應着力推動傳統產業知識化。讓我再次以飲食業為例，如果電腦科技應用得好，除了可以增加管理效率，由“落單”至“埋單”整個流程更為順暢之外，更可藉研究顧客點菜的模式，加強適應市場口味的變化，以及將傳統的菜式注入新的元素，肯定有助開拓新的市場。再加上網頁的推廣和宣傳，自然可以在促進業務發展方面，收事半功倍之效。

此外，本來理應用以支援及輔助中小型企業（“中小企”）的應用資訊科技的資源，很多時候被人以不同名義申請及消耗。例如，在網上公開的創新科技基金申請紀錄便是明證，其中包括了不同的電視節目及小眾短期展覽，以及沒有公開的各項學術研究等實在為數不少，而真正受惠的獨立中小企可說是寥寥可數。要是我們不改變這種官僚的虛應故事模式，繼續實行“不問效益，不看創意”的資訊科技策略，只會令資源進一步錯配，對香港發展知識型經濟並未能發揮真正作用。

最後，我希望政府能着力打破“數碼隔膜”，尤其是要想辦法培訓中年以上或學歷不高的失業人士或我們飲食界的同事，讓他們也能趕上資訊科技的大潮流，加強資訊科技的應用，才可望帶領香港的經濟轉型和再次飛升。

代理主席，我謹此陳辭，支持兩項議案。

**陳鑑林議員：**代理主席，香港資訊科技業的未來，已不可能再局限在香港，必須打破地域或思想障礙，利用與內地的優勢開拓更大的發展空間。我們很高興看到政府發表的 2004 年數碼 21 資訊科技策略諮詢文件，提出香港須利用 **CEPA**、珠江三角洲的地理優勢及與內地合作，以促進香港資訊科技的發展。諮詢文件更清楚點出：“內地有成為全球信息業翹楚的遠大抱負，絕對有足夠條件在全球資訊科技市場中佔一重要席位，這一切為促進香港資訊科技業的蓬勃發展提供了一個理想的環境。”反映政府亦有突破傳統框架的胸襟及視野，剩下的問題是如何落實與實踐，以達致與內地合作取得互惠互利的效果。

剛簽訂的 **CEPA** 附件，正式將電訊增值服務納入服務貿易開放範圍，港商可以提前於今年 10 月在 5 個增值電訊服務範疇到內地成立合資企業。業界對今次 **CEPA** 簽訂十分重視，普遍認同這是內地開放電訊市場的里程碑，並提出了不少意見，例如，指港商只是較外資搶先 3 個月打進內地市場，時間上不是佔有很大的優勢，亦有指今次內地開放的增值電訊服務範疇太窄，吸引力有限等。簽訂 **CEPA** 協議目的便是要為業界開拓更多商機，因此，香港特別行政區（“特區”）政府必須正視用家的意見。我們認為特區政府在與內地就 **CEPA** 安排作進一步商討之時，應透過任何形式或渠道，盡量聽取業界的意見，反映他們的訴求。

根據內地信息產業部的統計數據顯示，中國在今年首 7 個月的 **IP** 電話國際通話時間接近 5 億分鐘，**IP** 電話港澳台通話時間超過 6.2 億分鐘，相對去年同期分別增長約 30%及 26%。與此同時，國內長途電話的累計通話時間接近 320 億分鐘，固定電話及移動電話普及率亦分別達 19%及 18%。由此可

見，有很多具龐大發展潛力的電訊業務，並未納入今次 **CEPA** 的開放範疇，話音增值服務及國內長途電話服務只是其中一些例子。**CEPA** 是一項持續性的安排，我們希望特區政府在往後的談判中，積極向中央爭取在可行的情況下，容許港商的投資及業務範圍擴展至高增值及高質素的項目，讓港商能利用 **CEPA** 的商機取得市場優勢。

軟件開發，是另一個在內地急速發展的資訊科技行業。中央已經清楚表明，軟件市場未來的發展目標，是在 2005 年將銷售額增至 2,500 億人民幣，並訂下方針要積極擴大出口。世界各地早已對內地市場虎視眈眈，鄰近的新加坡正致力向更高科技方向發展，以迎合中國集中資源發展的高科技產業，香港不可能再望天打卦，等機會自動降臨。其實，香港在發展軟件方面擁有豐富經驗，內地則有龐大的人才資源，雙方存在優勢互補的合作條件，共同開發軟件產品。國家信息產業部的官員亦已表明，內地有大量軟件人才，香港只要有需要，中央政府都會盡量配合。特區政府應把握機會，訂出政府在推動軟件業發展的角色定位及相關政策，以及就如何與內地作更有效的資源整合進行探討，盡快落實雙方的合作方向。

香港挾着與內地的優勢及與環球市場的脈絡，早已被視為內地產品進軍國際的跳板，同時是外資打入內地市場的橋梁。內地低生產成本配合香港高效益銷售渠道，已是香港工商業界採用多年的經營模式，香港的金融業過去數年亦積極開發和發揮其聯繫內地與國際的交易平台角色。此模式其實既可應用在資訊科技行業，香港企業與內地合作研發產品及由香港擔當產品推廣的角色，另一方面，亦可吸引外國投資者以香港作為內地及亞太市場據點，以提升香港資訊科技業。香港的貿易發展局及生產力促進局等機構，對籌辦類似向內地及向海外推廣及宣傳工作，可說是經驗豐富，只是過去以推動工商貿易行業為主。配合香港未來知識型經濟的發展路向，特區政府有必要檢討對資訊科技行業的支援政策，以及加強各相關機構對資訊科技行業的推廣工作。

代理主席，本人謹此陳辭，支持修正案及原議案。

**馬逢國議員：**代理主席，香港經濟正尋求新的發展方向，資訊科技可說是其中一個出路。這行業經過數年前科技股泡沫爆破後，已進入整固期，業界利用這段時間，與政府深入探討未來發展的路向。今天的辯論，希望能喚起公眾的注意，並且促請政府肩負起領導者的角色，探討香港的發展優勢，鎖定適合香港進軍的領域，訂立資訊科技行業長遠發展的目標，並且投放資源，推動行業達致這些目標。

首先，我認為政府應該帶頭做好資訊科技的應用。我贊成政府應設立資訊科技專責部門，由專員負責統籌政府的資訊科技工作。目前各政府部門雖然已有資訊科技的單位，資訊科技署亦統籌少量跨部門的工作，但各部門系統未能互通，無法共用信息資源，造成不必要的重複和浪費。舉例說，眾多部門信息交換仍停留在文件傳遞上，無法利用電子信息將跨部門的工作流程整合。

這個專責資訊科技服務的部門設立後，政府部門將要按工作性質歸為多組，每組由 1 名資訊科技統籌專員負責管理。這樣，各部門之間便可以做到信息互通，資源共用；這些資訊科技專員，相等於企業界的 **CIO**，要非常熟悉資訊科技，更重要的是瞭解各部門的管理運作，並充分利用資訊科技，改善工作流程，達致提升工作效率的目的。

政府自 1998 年推動社會使用資訊科技以來，大眾使用電腦及互聯網服務比率日益上升，不過，有兩方面政府仍須加把勁。首先，佔本地企業大多數的中小型企業（“中小企”），使用資訊科技的情況仍然未如理想，約只有一半的小型機構已接駁互聯網，透過電子途徑售賣產品或服務的更只有 1%，政府應該積極協助中小企應用資訊科技，否則它們將無法提高營運效率及生產力以面對競爭。

此外，資訊科技教育經過 5 年的投資，網上學習仍未普及，**SARS** 一役期間，學童要透過網上學習，已證明網上學習有存在價值；政府應該透過課程改革，使中小以至大學一定比例的課程能在網上學習，更應放眼中國，發展各個學科的網上學習素材，這樣才能貼合網上靈活學習的發展趨勢。

代理主席，在推動資訊科技使用普及之餘，政府更應推動資訊科技的研究和開發。目前，香港政府每年在資訊科技方面的支出約為 46 億元。相對於本地資訊科技市場總值百多億元，可見政府是資訊科技服務最大單一使用者，對市場有一定影響力。業界為政府研發的一些軟件，其中不乏一些規模大、複雜的方案，往往有巨大的商品化潛力，可以推出市場賺錢，可惜，由於政府堅持擁有這些方案的知識產權，導致業界錯失商機。

在不少發達國家內，業界為政府提供服務，如能藉此研發出新的產品，業界可以同時擁有產品的知識產權，並且將產品商品化，甚至推廣至海外市場，賺取利潤。藉這些做法，政府可以更善用資源，為業界開拓商機，更可以增加收入，可說是一舉多得。

此外，政府作為資訊科技最大單一使用者，也應該帶頭採用更多開放源碼的軟件，為市場多元化發展創造更有利條件。事實上，不少地方的政府，例如內地部分省市，例如法國，都已改用開放源碼的軟件平台。



代理主席，大學是科技研發的搖籃，但目前大學在資訊科技的研發，往往與政府及市場的需要脫節，原因目前未有妥善的機制，鼓勵政府、市場及大學之間合作。大學既然是用公帑做研究，政府便應該多與它聯繫，盡量使用大學研究，研究結果自然會更貼合政府的需要，令大學的研究有出路，不至於變成閉門造車。

資訊科技的發展須有龐大的市場及資金來支持，單靠本地市場並不足夠，資訊科技行業發達的國家，都會在世界各地開發市場，香港也不能例外，況且香港已有充裕的資訊科技人才。可惜自從科技泡沫爆破之後，工作機會嚴重不足，政府有急切需要為業界開拓新市場。

眾所周知，內地是極具發展力的市場，以軟件市場為例，每年的市場總值高達 130 億美元，佔全球軟件市場 1.6%，而且仍然有很大的增長空間。隨着內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排（下稱“CEPA”）落實，香港公司及產品進軍內地享有各項優惠，香港可以成為海外資訊科技公司進軍內地市場的跳板；無疑，有不少大型公司早已在內地設立公司，但不要忘記，還有很多規模小、有發展潛力的公司渴望進軍內地市場，政府應該好好把握這個機會，吸引這類公司來港，為香港締造更多就業機會。另一方面，香港公司擁有國際視野及經驗，也可以與內地業界合作，共同開發產品，跳出內地，進軍世界市場。

此外，香港在運輸、物流、金融及零售各方面，資訊科技的應用均較內地成熟，現時在機場、地鐵、航運業應用的資訊科技系統，在國際上更是享負盛名，相信內地城市的政府機構，以至大企業，對這些系統亦有需求，希望可透過政府向這些機構推廣，比起由業界獨力去做，更能事半功倍。

資訊科技行業本身具有發展潛力，更可促進傳統的產業競爭，例如金融、物流、零售等，均可透過資訊科技，提高生產力，因此，先進國家都投放資源大力發展資訊科技。政府不應固守積極不干預政策，等候市場告訴業界有甚麼需求，相反，政府應該抱着高瞻遠矚的態度，掌握世界的潮流，為資訊科技開拓發展的機會。我謹此陳辭，支持議案及修正案，促請政府抓緊機會，特別是 CEPA 提供的機遇，鎖定發展目標，投放資源促進這行業的發展。

謝謝代理主席。

**陳國強議員：**代理主席，媒體的科技發展，一日千里，數碼及資訊科技在商業上是一個取勝的關鍵，亦是未來社會的基建。數碼 21 策略自從年前制訂，

是時候要進行中期檢討。在這個時刻，我們應看重創意工業如何提高本地生產力，以及本地如何與內地配合。

本港的資訊科技應用十分普及，在亞洲名列前茅。政府統計處在本月進行調查，結果顯示 1 年內家中添置個人電腦的住戶數目上升 5.4%；使用互聯網的住戶更由 52.5% 上升至 88.8%，升幅驚人。香港使用互聯網的普遍情況，已直迫南韓。

調查更指出，越來越多十多歲青年使用互聯網，相信這是市場供求的現象。由於網絡遊戲應運而生，引發不少家庭添置個人電腦及接駁寬頻互聯網，青少年對媒體娛樂的需求，猶如子彈般快速增加，而市場所提供的媒體遊戲或產品也很多元化，轉變型號的次數多得令人眼花繚亂。

網上媒體產品值得本港業界努力開發，網絡遊戲、視像影音及軟件程式相信是潛力龐大的市場。然而，政府對業界的支援實在有待改善。創意工業的商機實在處處可見，但政府及業界卻未能充分交換意見，以致製造商及開發商對市場存在恐懼，沒有利用市場優勢製造經濟效應及就業機會。

香港有不少出色的數碼動畫、3D 立體廣告及網絡遊戲，如古龍群俠傳網絡遊戲、動力馬房、麥兜故事等，但政府的推動卻略嫌遲鈍。至今，電影城計劃仍未見顯著進展，有關的數碼化後期製作設備仍未見天日。數碼媒體中心雖然預計在下月初落成，但詳細的啟用時間仍未公布。要知道，數碼娛樂市場的循環快，淘汰更快，如果不趕及在市場佔有率上與人分一杯羹，連本港用戶也購買其他地區的數碼產品，這是非常“輪蝕”的境界。

本港有多所大學的創意媒體學系已逐漸建立名聲，理應利用它們開發的產品或技術建立本地的生產線，盡快與其他地區在國際上進行競爭。如果我們未能先拔頭籌，最終只會落後大勢。我同意基建需時建設，但在媒體應用及軟件開發上，我們應該顯示實力，務求在市場上站穩住腳。

至於本地開發商及製造商則須政府提供更多引導，只在貸款及培訓上給予經濟援助，根本並不足夠。工商及科技局應利用機會，向其他地區多作推介，製造機會讓業界與外地購買商直接聯絡。當本地業界發覺有利可圖，自然會自行投資；而購買商如果瞭解業界的能力或受到本港製造商吸引，自然會“幫襯”本港的業界及進行合作計劃。當然，本港業界亦可能面臨內部競爭，但只要能保持合理成本及具創意，便能迎合市場要求。在這方面，政府須負起宣傳及推廣的責任。

尤其是如果本港大學能在數碼科技上備受世界認同，那麼，本地業界與個別大學合作，透過這種關係將本港的科技展示於國際的櫥窗上，讓人參觀，讓人瞭解更多，達到建立本港品牌的目的。

內地的資訊科技亦發展了一段時間，如果本港能與內地互補優勢，相信能整合本港與內地的力量，在國際市場上發揮相互作用，對雙方更有利。我同意原議案內容所說，與內地共同承接定單、共同開發產品，亦可在國際市場上推廣內地產品，達致互惠互利。

代理主席，我謹此陳辭。

**代理主席：**是否有其他議員想發言？

**麥國風議員：**代理主席，我會從衛生醫療的角度，就這項議案發言。

嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會（“專家委員會”）報告就香港控制傳染病的工作，提出了 46 項建議，當中包括數項涉及資訊科技的建議。

專家委員會建議提升數據管理系統，包括綜合症網上電子資料庫、重大事件調查及災難支援工作系統、中央個案及接觸資訊系統成為基本設施的常設系統，以支援控制傳染病的工作。數據管理系統經提升後，應予擴大，與其他界別連結，包括私營醫療機構和社區診所。

現時衛生署和醫院管理局已經逐漸將病人的資料電腦化，將病人的資料輸送到中央的數據機。事實上，將這些資料數據化和電腦化，的確有助監察病情，並有助醫護人員提供適切和有質素保證的服務。

醫學知識，瞬息萬變，醫療科技發展，一日千里。如果醫護人員能掌握資訊科技的知識，可以透過互聯網得悉最新的醫學知識、技術、流行病毒趨勢等，從而提升服務質素和效率。此外，高科技有助推動醫學的研究和作出準確的分析，對提高香港的醫療質素有莫大的幫助。

因此，我認為政府要鼓勵醫護人員盡量使用資訊科技，而政府和有關機構也應該提供一些相應課程，以培訓醫護人員，讓他們更能掌握資訊科技的知識。

現時科技發展日新月異，處身於科技知識爆炸的時代，政府的確有需要鼓勵市民和企業使用資訊科技，才能使香港有持續的競爭力。

我謹此陳辭。

**代理主席：**是否有其他議員想發言？

（沒有議員表示想發言）

**代理主席：**單仲偕議員，你現在可就楊孝華議員的修正案發言。發言時限是 5 分鐘。

**單仲偕議員：**張宇人議員剛剛走了，我想告知他，餐飲業現已發展出一套軟件，其實在 ITX 的時候還曾經拿取獎項，香港賽馬會現正採用。我希望張議員會帶同他的同事、同業前去參觀一下這套軟件。如果有需要，我可以協助他，讓他看一看該軟件是否可行。該套軟件贏了外國提供予酒店用的軟件，而且是特別為亞太區的菜單而編製的。香港其實有很多東西是可以拿取獎項的，包括餐飲業軟件。

代理主席，首先，我感謝楊孝華議員就我的原議案提出修正。基本上，楊議員的修正案跟原議案沒太大抵觸，楊議員提出的，只不過是加上“電訊業”數個字而已。

我所說的，是從宏觀角度，要求政府於中港兩地在互惠互利的基礎上，訂立一個香港信息產業或資訊科技產業政策。由於資訊科技的匯流 IT，即資訊科技，不再局限於平時所說的軟件或硬件，而是包括電訊、廣播、互聯網、電子商貿、數碼娛樂（即剛才陳國強議員所說的）、數據服務等，因此，一個全面而完備的信息產業的政策，應涵蓋各方面的。

（主席恢復主持會議）

提到 CEPA 為 IT 業所帶來的機遇，剛才楊孝華議員已說了，說真一句，只有 3 個月的商機而已，現在還只剩下約半個月時間。所涉的好處 — 應該說是好處，不應說是商機 — 即相對於國際公司進入中國來說，CEPA

只給香港帶來 3 個月的好處。剛才楊孝華議員提到獨資經營，這點我完全支持他，因為這些全都是業界所渴求的。不過，香港今天所享有的優勢，基本上只剩下大約半個月左右便完結了。

事實上，電訊界的朋友曾在報章發表過到工貿署申請證明書的經歷。他們說申請指引證明書看似很簡單（因為要到內地做 **CEPA** 的生意，便要申領證明書），但申領證明書的過程卻是頗為繁複的，花了萬多元費用，包括委託中國公證人員協會屬下香港註冊律師認證、提交前要向律師宣誓等費用，但仍未取得證明書，所謂“未見官先打三十大板”，不過，也只是打了他們少許。我希望政府從這些過程中，也看得出問題所在。

然而，剛才有數位同事（包括楊孝華議員）提到關於廣東省的一點，這裏也包含業界的意見。在我最初的發言稿內亦提到，業界現時其實正在爭取一個所謂“電訊特區”。這與我的概念一樣，是關於珠江三角洲的，因為要求中國整個市場開放是比較困難，珠江三角洲有很多香港廠商，這些廠商也是香港人，可否把這個區域開放予香港 **IT** 公司進入內地，以一個公平的基礎給予牌照，讓他們獨資經營？

我知道政府也就 **CEPA** 的電訊業方面成立了一個所謂諮詢小組，明天會舉行第一次正式會議，我也會參加，多謝局長的承諾。但是，我很同意剛才數位同事發言時所提到，其實真的要想想如何打開中國市場，如何設立“電訊特區”，甚至剛才陳國強議員所說的電子遊戲。這些所謂電子遊戲，在內地來說，是 **ICP**，即要做一個互聯網 **content provider**，要以 **ICP** 來獨資是不可能的，一定要以 5：5，即五成的比例來做，但這是比較困難的。當然，有些成功的公司是做得不錯的，例如有一間航空公司去了上海兩年，結果，這間公司的市值增加很大、很快。如果香港的公司能夠在內地獨資做網上電子遊戲，也會有一個很大的市場。

**CEPA** 現時只處於起步階段，也許 **IT** 業是十七八個行業之後加入的行業，所以我希望政府在未來談論 **CEPA** 時，能多花一些時間，看看如何協助 **IT** 業進軍內地，例如建立“電訊特區”、“**ICP**”網絡遊戲等。如果能給予我們的業界獨資經營，或劃出一個區域開放予香港 **IT** 業經營，便是好事。

我也希望數位同事在往後的日子裏，在 **IT Panel** 內繼續與我們一起爭取，我們的方向是相同的，不過，我也希望能夠獲得政府在這方面的協助，就好像銀行業般，成功爭取了人民幣存款。為香港爭取一個“電訊特區”，是否也一樣能做得到呢？

我謹此陳辭。我支持楊孝華議員的修正案。

**工商及科技局局長：**主席女士，首先，我感謝剛才發言的 8 位議員所提出的寶貴意見。特區政府自 1998 年 11 月首度發表“數碼 21 新紀元”資訊科技策略以來，一直致力推動資訊科技的發展，鼓勵和協助企業及市民大眾應用資訊科技，以提高香港的競爭力 and 市民的生活質素，並將香港發展成為一個領先的電子商務社會和數碼城市。

1998 年發表的“數碼 21 新紀元”資訊科技策略，着重加強香港的資訊基建設施和服務，為應用資訊科技建立鞏固的基礎。我們其後於 2001 年 5 月公布修訂策略，訂出一系列措施，以增強香港的電子商務環境、發展電子政府、培育資訊科技人才、建立數碼共融的社會，以及應用促進資訊科技發展的技術，目標是將香港發展成為一個領先的數碼城市。

經過政府及社會各界五年多的努力，香港的資訊科技發展及應用已日趨成熟。我們顯著的成就，單議員已詳細介紹，我在此便不再重複了。

雖然我們在資訊科技發展已取得重要進展，但我們不會因此而自滿或停步。我們已就 2001 年數碼 21 資訊科技策略的推行進行檢討，和草擬新的策略，並於本年 10 月至 12 月初期間就新策略的擬稿進行公眾諮詢。

我們認為政府在新策略下的未來工作，是令過去 5 年所凝聚的動力得以持續，繼續善用資訊科技，令商界和普羅市民受惠，並鞏固香港在全球的地位。

今天議案的重點，是政府應藉檢討數碼 21 資訊科技策略的機會，鼓勵本港企業、市民和政府本身使用資訊科技，加強運用 CEPA 為本港電訊業帶來的機遇，以及配合內地的資訊科技政策，為兩地資訊科技業製造商機，達致互惠互利的效果。這些其實都是新訂數碼 21 策略擬稿的重點。今天，我將會集中介紹我們新策略擬稿內其中 4 個範疇的工作，該 4 個範疇為政府的領導、電子政府、推動企業和市民應用資訊科技，以及協助資訊科技及電訊業創造商機，當中包括在與內地合作方面。

要推動香港各界使用資訊科技，提升企業及香港整體的競爭力，以及改善市民的生活質素，政府的領導和承擔至為重要。政府會繼續透過公共政策、資源的運用、資訊系統的推行，以及採購安排，發揮影響力，協助我們達致目標。一個很好的例子，就是透過推行電子政府計劃推動企業及市民更廣泛應用資訊科技。

一如其他城市的電子政府計劃，我們初時的目標和重點是提供電子服務選擇。在未來，我們要深化電子政府的發展計劃，並以提高使用率、改善服

務質素和增加成本效益為重點。我們會在 2004 年上半年制訂進一步發展電子政府的策略。

促進電子政府服務廣為企業和市民採用是很重要的一環，因為這樣才能協助推動各界更廣泛使用資訊科技，和獲取電子政府所帶來的最大效益。為此，我們必須確保電子政府服務無論在服務的質素，處理時間及方便程度各方面，都能為市民帶來真正的益處。我們將選定個別服務以提高其使用率，並考慮推行各項鼓勵性措施，推動市民和工商界轉用電子途徑。此外，政府會擴大電子採購的適用範圍，首先為某幾類政府採購項目進行電子採購，並作出適當安排，鼓勵供應商採用。

因應電子政府下一階段的新工作重點，我們將會檢討有關業務程序，私營機構服務提供角色等體制安排，以確保能有適當的督導、資源和專業知識，以應付種種挑戰。

在推動企業採用資訊科技方面，我們會繼續透過財政資助及其他支援措施，協助企業，尤其是中小型企業（“中小企”），應用資訊科技，以提高它們的效率、生產力和競爭力。政府已聯同各工商業支援機構及業界組織提供一系列的支援服務，包括舉辦認知講座、工作坊及研討會，提供資訊科技評估服務、訓練、諮詢及熱線支援服務等。

政府亦已成立 4 項共達 19 億港元的中小企業資助計劃，為不同行業的中小企，在培訓和市場拓展方面提供資助，以及為中小企購置設備提供信貸保證。中小企可利用這些資助計劃購置資訊科技設備和為僱主及僱員提供培訓，以便在業務運作上應用資訊科技，提升競爭力。

除以上各行業均適用的支援計劃外，我們還會推出以個別行業為對象的計劃。資訊科技署初步會協助香港旅遊業議會，舉辦鼓勵旅行社應用資訊科技的活動。我們也會跟商會合作，利用有關的政府資助計劃，開發通用程序、數據標準，以及業務解決方案。

政府亦會繼續致力提高市民對資訊科技的認知，和增加他們使用電腦和互聯網的機會，令社會各界均能從資訊科技發展中受惠，改善生活質素。我們會特別針對較少機會使用資訊科技的人士的需要，包括長者、家庭主婦、新來港定居人士、殘障人士等。

首先，政府將繼續推行“IT 香港”運動，為不同社羣開辦免費資訊科技認知課程、舉辦地區性推廣活動、設立提供資訊科技及有關活動信息的專門網站，以及製作資訊與娛樂並重的電視及電台節目，向市民介紹政府推動資訊科技發展的措施和資訊科技的最新發展。此外，我們已將“IT 話咁易”熱線查詢服務的服務期延長至 2004 年 6 月，解答市民在使用一般資訊科技應

用系統時遇上問題。所有政府網站亦已符合網頁易讀性指引，方便視障人士瀏覽。政府會繼續鼓勵私營機構採用這套指引。

為照顧沒有擁有個人電腦的人士的需要，政府已在多個便利地點，設置超過 5 300 台接上互聯網的公用電腦，供市民免費使用。其中一部分電腦更裝有屏幕放大軟件、盲人點字機、文字轉換語音軟件等，照顧失明及視障人士的需要。政府亦參與和提供資助予非政府機構舉辦的電腦循環再用計劃，捐贈剩餘電腦予有需要人士。其他支援措施包括為殘障人士購置電腦提供資助，以便他們在家中工作。

政府將繼續推出更多措施，以建立數碼共融社會。這些措施包括以試驗方式為 4 個政府部門網站內選定的資訊提供話音版本，以方便長者及視障人士獲取資訊。我們亦會製作更多資訊性電台節目，鼓勵市民應用資訊科技。政府亦正在公共圖書館額外安裝超過 150 台電腦，方便市民在圖書館上網和使用多媒體資訊系統。

在資訊科技產業政策方面，政府的政策是要扮演促進者的角色，以促進資訊科技業發展為一個蓬勃和具競爭力的行業。雖然政府的經濟政策不會為業界提供直接資助，但我們會與業界支援組織，以及有關商會合作，提供多方面的支援，為業界開拓更多本地、內地及海外的商機。

我們的電子政府計劃，配合積極的政府資訊科技項目外發政策，以及企業和市民更廣泛使用資訊科技，將會為資訊科技業提供更多商機，但本地市場畢竟有限，香港的資訊科技業必須積極拓展內地和其他海外市場，才能持續蓬勃發展。

就此，政府一直透過支援機構，如香港貿易發展局及香港生產力促進局，為資訊科技業提供市場信息、研究資料及商貿配對等服務，協助香港資訊科技企業拓展內地和其他市場。政府亦和支援機構在香港舉辦大型國際性展覽、組織資訊科技企業參與內地和其他地方的展覽，以及在香港與 12 個國家簽訂的合作諒解備忘錄下舉辦多項活動，協助業界開拓商機和尋找業務夥伴。我們亦透過中小企業市場推廣基金，為資訊科技業內的中小企提供資助，參與展覽等市場推廣活動。

上述措施可協助本地資訊科技企業開拓國際及內地市場的商機，但其實內地不單止是一個龐大的市場，亦是我們的一個很重要的合作夥伴。內地擁有充裕的技術及研發人力資源，土地及人力成本亦較低。中央及各省市政府亦推行以信息化帶動工業化的方針，在投資、稅務、產業技術、人才吸引及培訓等方面，提供一系列的優惠措施，大力推動資訊科技業的發展。



至於香港則為國際貿易中心及融資市場，擁有自由的營商環境、完善及與國際接軌的法制，包括對知識產權的保護。香港亦擁有完備的資訊基建，而本地資訊科技企業在項目管理、市場營銷等方面亦有非常豐富的經驗。

內地和香港的資訊科技業各有優勢，互補性很強。中港兩地負責資訊科技產業的官員亦在不同層次上保持溝通、交流，以增進雙方在產業政策上的互相瞭解。雙方亦積極協助兩地資訊科技企業合作，優勢互補，共創雙贏的局面。兩地政府正積極協助兩地資訊科技企業加強合作，以及建立夥伴關係，共同開拓國際市場。在 **CEPA** 下，雙方會加強在電子商務領域的合作，包括在企業應用、推廣、電子政務等方面。

在電訊業方面，香港的公司可以在今年 10 月 1 日起，以合營企業方式經營一籃子共 5 項的增值電信業務，並且不受地域限制。為促使香港電訊業界更好把握 **CEPA** 的機遇，我們致力確保 **CEPA** 的順利實施，包括在本年 10 月帶領香港電訊業界到北京，參加由信息產業部說明有關內地落實 **CEPA** 安排的簡介會。此外，我們亦在工業貿易署的網頁放置了內地有關增值電信服務業的規定，方便香港業界利用 **CEPA** 進入內地的市場。

**CEPA** 是一項持續發展的安排，我們現正處於起步點，我們會繼續與業界保持聯繫，研究在 **CEPA** 內加入更多項目，為香港和內地在互惠互利的基礎上開拓商機。在申請步驟方面，我們亦會因應業界的需求，盡量簡化程序。

除 **CEPA** 外，兩地政府亦透過其他機制，協助兩地資訊科技業加強合作。粵港合作聯席會議下的高新技術合作專責小組，已簽署了高新技術合作安排，以支持兩地產業的發展和升級。該合作安排涵蓋軟件業，工商及科技局和廣東省信息產業廳將定期輪流舉辦珠三角軟件產業論壇，加強兩地軟件業的合作。

特區政府亦聯同香港貿易發展局及業界團體，積極協助兩地資訊科技企業的合作，承接國際市場的定單、在國際市場推廣內地產品，或共同開發產品。工商及科技局已撥款成立香港資訊科技企業的資料庫，讓內地的企業透過香港貿易發展局的網站，尋找合適的香港資訊科技企業，建立夥伴關係，共同拓展市場。

此外，中國科技部轄下的火炬高技術產業開發中心，將會擔任明年 4 月國際資訊科技博覽（“博覽”）的合辦機構。該中心會組織內地多個軟件園的企業，組成中國館參加博覽。香港貿易發展局亦會協助內地軟件園企業尋找香港業務夥伴，以及於博覽期間舉辦論壇及商貿配對洽談會，並組織其他地區的軟件採購商和用戶參加，協助香港和內地企業取得國際市場的定單。

中小企業發展支援基金亦已原則上同意，撥款予一業界團體推行計劃，提升香港資訊科技企業對海外外包業務的認識，協助香港和內地企業共同競投海外外包項目，以及聯同內地企業於美國、歐洲和日本的外包展覽會內成立專區，爭取外包的項目。

此外，工商及科技局與香港生產力促進局現正與內地有關機構研究，為有意承接國際軟件外包定單的內地軟件園企業提供培訓。下一步，工商及科技局將會與本地業界及內地有關方面，共同研究在本港設立內地軟件中心的可行性。目標是希望中心以商業運作、自負盈虧的模式，支援業界在內地軟件國際化，將海外軟件內地化，以及協助香港和內地的企業建立夥伴關係，共同承接國際軟件外包定單。

國際市場競爭越趨激烈，香港的資訊科技企業必須提高產品和服務質素，才能保持競爭力。內地政府近年亦大力支援其軟件企業取得國際公認的軟件品質標準，以吸引海外企業將其軟件項目外判予內地的軟件企業。特區政府亦透過支援機構，如香港生產力促進局，向本地的軟件業提供有關品質保證的支援服務，以及推廣一些國際認可的標準，例如能力成熟程度模型，即 **CMM**。為協助本地軟件企業採納 **CMM**，特區政府已透過創新及科技基金撥款，成立 **CMM** 評核基金，提供財政支援，協助軟件企業取得 **CMM** 二級或以上的程度。

政府亦鼓勵本地業界推廣軟件開發流程改進，即 **software process improvement (SPI)**，例如資助業界舉辦亞太軟件工程改善組會議 2003，以提高本地資訊科技產業和服務的質素。

在開發產品方面，政府正研究如何更有效地發揮本港的科研實力，配合內地龐大的市場和生產力，以加強應用科研對業界的實用性，以及推動科研成果商品化。我們會加強與內地政府的合作和交流，研究如何利用雙方資源，優勢互補，共同推進互惠互利的項目，促使應用科研與業界接軌，提供科技平台，為兩地行業提升競爭力。

在資訊科技人才培訓方面，教育統籌局現正因應政府的未來教育目標，以及過往所得的經驗，制訂進一步發展資訊技術教育的策略性方向。此外，我們將繼續與業界和培訓機構聯繫，並鼓勵各院校和培訓機構繼續檢討及改善有關資訊科技課程的內容，以配合資訊科技界的發展，以及滿足市場的需要。

我們亦會繼續與業界研究提升本地資訊科技人才專業地位的方法，設立兩地專業資歷互通機制的建議。

主席女士，數碼 21 資訊科技策略是香港未來數年資訊科技發展的藍圖。有關新訂策略的公眾諮詢已於本月 10 日完結，我們共接獲八十多份意見書，我們將會仔細研究這些意見書，然後敲定新的策略，於明年年初公布。我們會致力在現有的基礎上，延續過去 5 年所凝聚的動力，加強和深化各項措施，以鼓勵及協助企業和市民善用資訊科技，提升本港競爭力，以及協助資訊科技和電訊業創造商機。政府亦會繼續以身作則，大力推行電子政府計劃，為各界提供更高質素和更方便的公共服務。

多謝主席女士。

**主席：**我現在向各位提出的待決議題是：楊孝華議員就單仲偕議員議案動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

**主席：**我認為議題獲得經由功能團體選舉產生及分區直選和選舉委員會選舉產生的兩部分在席議員，分別以過半數贊成。我宣布修正案獲得通過。

**主席：**單仲偕議員，請你發言答辯，你有 1 分零 5 秒。

**單仲偕議員：**在剛才的發言時段中，有 8 位同事和局長發言。總結過去五年多的資訊科技策略，我想首階段，或說早期的階段應是 **capacity building**，即我們要鼓勵別人使用 **IT**；下一階段應是 **job creation**，即我們要研究如何透過資訊科技業製造多些就業機會。這畢竟是一門行業。印度是很值得我們參考的成功經驗，我們要看看如何與內地結合一起，製造多些工作機會予香港人。

我謹此陳辭，希望各位支持議案。

**主席：**我現在向各位提出的待決議題是：由單仲偕議員動議，經楊孝華議員修正的議案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（沒有議員舉手）

**主席：**我認為議題獲得經由功能團體選舉產生及分區直選和選舉委員會選舉產生的兩部分在席議員，分別以過半數贊成。我宣布經修正的議案獲得通過。

**主席：**第二項議案：營養資料標籤制度。

### **營養資料標籤制度**

**李華明議員：**主席女士，現時香港法例中，對預先包裝食物的標籤的規管，主要是倚賴香港法例第 132 章《公眾衛生及市政條例》內的《食物及藥物（成分組合及標籤）規例》（“規例”）。該規例主要規定預先包裝食物須列明成分（包括添加劑）、食用日期、製造商或包裝商的名稱及地址。

然而，現時香港法例並沒有規定預先包裝食物須就當中所含的營養成分的含量進行標籤，也沒有對標籤規格列出標準，即使某些食物有標明營養成分，也只是因為某些生產商以自願方式貼上。不過，當中有否誇大成分，消費者是難以知道製造商所聲稱的營養成分，究竟是真或是假。

事實上，隨着香港人的生活水準越來越高，我們相信公眾對食物的要求，絕對不會只停留在好味及能夠提供基本營養的階段，市民要知道食物的資料，也不單止停留在食物的製造成分的層次，而是要瞭解所購買的食物的營養含量。在最近，即 12 月，民主黨曾進行了調查，發現超過六成的被訪者會特別購買一些有作出營養聲稱的食物，例如高鈣、高纖、低脂或沒有膽固醇等食物，亦有接近六成被訪者“完全相信”又或“頗相信”這些營養聲稱。可見這類食物每每能吸引消費者購買。

不過，今年消費者委員會（“消委會”）先後進行了數次產品測試，發現香港市面上售賣的預先包裝食物中，一些所謂高纖的食物，纖維含量比沒

有作出聲稱的產品為低，像我手中這些麪包，是其中一種聲稱含高纖的產品，但調查後發現，它的高纖成分竟較沒有聲稱高纖的麥包為低。究竟甚麼叫高纖？現時由於沒有標籤法例，所以只好任由它說，基本上是有這樣的情況出現，甚至有些不符合美國的《營養標籤及教育法》( **Nutrition Labeling and Education Act** ) 有關“高纖”聲稱的要求。一些所謂高鈣低脂牛奶，鈣含量及脂肪含量也較沒有作出聲稱高鈣低脂的牛奶為低。如果製造商經常自誇自擂其食物的營養含量，也不過是欺騙消費者的信任那麼簡單，但對一個本身已是過胖、高血壓又或心臟病的消費者而言，如他相信標籤的聲稱而長期購買這些所謂低脂的食物，絕對會影響其健康及加深其病情，最終，只會增加政府及社會在醫療方面的負擔。我再舉出另一例子，這包聲稱是輕怡消化餅，以脂肪成分少 25% 作為吸引，但看遍整個包裝，卻沒有說明如何少 25%，也沒有印上營養標籤或內容，這是英國製造的。消費者一看到少 25% 脂肪，便認為是“好嘢”，但事實是否真的是這樣呢？怎樣少呢？完全沒有寫出來。這瓶咖啡來自美國，包裝上列出 14 種美國規定的營養成分，所以一目了然。我把招牌遮蓋着，是因為不想讓大家看到和不想替它賣廣告。這是很清楚的，來自美國的產品完全列出 14 項數字，全因為美國政府規定預先包裝食物，須標示出 14 項營養數字。

有了營養標籤，將可協助消費者更清楚瞭解食物的營養成分及價值，讓消費者選擇更適合個人需要的食物。舉例而言，以一位腎病患者為例，他應留意食物中納質( **sodium** ) 的成分。我相信勞永樂醫生也會非常同意，如果產品上有營養標籤，該病人便可以比較不同產品的鈉質量和數量是高還是低，從而選擇其中含最低 **sodium** ( 鈉質 ) 的產品，以免吸收過多鈉質，加深和影響病情。但是，很可惜，現在做不到。

據政府提供的外國例子顯示，美國食物及藥物管理局曾估計，推行強制性的營養資料標籤制度，20 年間可節省 44 億至 260 億美元；加拿大政府則認為可減少慢性疾病，20 年間可節省 50 億加元；至於澳洲及新西蘭政府則指每年可以挽回 320 至 460 條生命。就香港的情況來說，心臟病、中風、與腎臟有關疾病及糖尿病都被列為本港的十大致命疾病，而這些疾病，都須接受飲食治療，以治理疾病及預防出現併發症。不過，由於香港沒有營養資料標籤制度，身為病人或長期病患者，又或協助他們選擇食物的營養師，都面對很多困難，因為沒有標示營養含量的食物，根本不知道當中是否有不適合或過量含量，例如過量飽和脂肪，即使有標籤的，亦難以斷定製造商是否真誠地提供營養資料。

我出席了上星期政府舉辦的諮詢會，席上食物環境衛生署(“食環署”)的代表何玉賢醫生在會上指出，香港人中有 30% 出現過重現象(我是其中一

個)、7%的香港人屬於肥胖(我亦是7%的其中一個)、45%的高齡婦女患有骨質疏鬆症,屬相當高的百分率。因此,即使一般市民沒患有致命疾病,如果市民可以透過一個強制性的制度,瞭解食物所含的營養資料,會絕對——我要強調是絕對——有助市民選擇一些有益的食物。對於保障市民的健康,這制度將有相當正面的影響。當天出席論壇的醫生、營養師,均要求盡快設立全面的強制性標籤制度。

主席女士,我認為設立強制性營養標籤制度,絕對是特區政府保障公共健康重要的一步,我們要關心和照顧香港人的健康、要選擇健康的食物、要減輕長期病患者的病情、要減輕政府的醫療負擔,要有效達致預防醫學(Preventive Medicine)的目標,我們便要有一套完整及強制性的營養資料標籤制度。

最近,政府推出了營養標籤制度諮詢文件,當中建議分階段實施,有兩年的寬限期給業界適應,兩年後,實施第一階段,在這個階段,除了附有聲稱的食物外,業界可自行決定是否加上營養標籤。在推行第一階段的3年後,才實施第二階段,到了這個階段,會全面而強制執行營養標籤制度。不過,建議的制度並不包括嬰兒/較大嬰兒的配方奶粉、嬰兒及幼兒食物,以及為有特別膳食需要人士而配製的食物。

政府在制訂食物安全政策時,放在首位的考慮要點,是保障和促進公眾健康,任何其他因素,例如業界利益,雖然也要照顧,但斷斷不能以業界利益,凌駕全港市民的公眾利益,而放棄朝強制性營養標籤制度的方向邁進。所以,對於政府現時提出的大方向,民主黨全力支持,以規管一般預先包裝食物。對於建議要列出9+1的營養素含量,即9項營養素+熱量,我們認為這是合適的起步點。

雖然我們全力支持政府,但仍然認為建議的制度的落實時間有待斟酌。按政府的進度,除了有營養聲稱的食物外,其他一般食物,前前後後,共有5年的寬限期,這寬限期實在太長,即使現時立即開始第一階段之前的兩年寬限期,也要到2009年,才可全面實施有關制度,從保障和促進公眾健康的角度來說,政府的步伐開得太小,也太保守。我們期望政府訂下立法時間表,用3年時間來落實諮詢文件內的建議方案的第一階段及第二階段。對於加快立法進程,這不單止是我們的意見,消委會及上周出席政府諮詢會而有發言的醫生和營養師,以及我們所訪問的很多市民,均持相同的意見。

對於嬰兒/較大嬰兒的配方奶粉、嬰兒及幼兒食物,以及為有特別膳食需要人士而配製的食物方面,我們認為他們的食物其實比一般食物更須有營

養資料標籤，在座身為父母的同事應該同意，當我們的子女尚在嬰兒階段，我們均會非常小心地為他們選擇食物，如果沒有營養資料，我們又怎可以為他們選擇呢？所以，我們希望政府盡快開展研究，探討將這些食品納入制度內的可行性。

主席女士，我謹此陳辭，提出議案。

**李華明議員動議的議案如下：**

“本會促請政府盡快設立強制性的預先包裝食物營養資料標籤制度，並訂下立法時間表，用 3 年時間來落實諮詢文件內建議方案的第一階段及第二階段，以幫助消費者選擇有益健康的食物；此外，鑒於國際間對於如何規管嬰兒食品及為有特別膳食需要人士而配製的食物未有一致定論，本會亦要求政府盡快展開研究，探討將上述食品納入制度內的可行性。”

**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：李華明議員動議的議案，予以通過。

周梁淑怡議員會就這項議案動議修正案，修正案內容已印載於議程內。本會現就議案及修正案進行合併辯論。我現在請周梁淑怡議員發言及動議修正案。

**周梁淑怡議員：**主席，我動議修正李華明議員的議案，修正案內容已經印載於議程內。

主席，近年來，重重的立法規管，其實已經對食物業界造成非常沉重的負擔。不過，我要首先聲明的是，業界如果想長線在港經營的話，最重要的是要照顧消費者（即它們的米飯班主）的長期利益，而業界的利益跟消費者的利益不是對立、不是矛盾的，因為顧客最終也是要付出代價，況且，照顧和宣揚產品的功能和資訊是市場推廣工具之一，用得其所，是可以協助銷售的。

那麼，業界反對的是甚麼呢？反對的是政府沒有充分瞭解實際情況及我們業界所面對的限制，在沒有評估代價便衝到世界步伐的前尖端。這樣的措施，極有可能造成市場和經濟的無謂負擔，但卻又不能惠及消費者。

首先，要知道的是，香港食品有九成是靠入口，其中有 18%來自內地，有 72%來自其他地方，對這些供應國家和地區而言，香港是一個細小到可以說是蚊型的市場，所以出產商不可能特別為了滿足香港的法例而行事。於是，本地的入口商、批發商和零售商便要負起在法規需求下要做的任何標籤工作，而我們現在談論的例如印備營養標籤等責任，便落在我剛才所說的各個不同層次的商界身上。

有一些我所屬業界的選民告知我，譬如一間中型的公司，大約會引入 400 種產品，它為了要滿足這個營養標籤的規定，便要付出 120 萬元，才可以標籤這 400 種產品。對大規模的超級市場來說，它們約有 3 萬種產品是有需要做這種標籤的。那麼，大家便要計算一下，第一，標籤在公司成本方面究竟會構成甚麼壓力；第二，在消費者方面，最終要付出的價錢，究竟會增加多少。我不是說他們一定不願意付出，但問題是，而且最要緊的是，付出得要有價值。他們真的要取得益處，才覺得值得付出的。

現在的問題是，國際之間其實並沒有一些共通的營養標籤制度，李華明議員剛才在他提供的產品參考例子中，已表明了這一點。例如英國是一個已發展的國家、是一個很先進的體系，但它的產品在標籤這方面所採取的是某一種，而美國所採用的又是另一種。其實，大家都知道，國際之間是存在着不同的制度，在歐盟和中國這兩個這麼大的地區，直到現在仍沒有法例規定要它們做營養標籤，新加坡亦沒有，全部都只是一些勸諭式的做法，只要求供應商、零售商憑自願性質提供這類標籤。

當然，我相信李華明議員立即便會反駁我說，不是的，美國有、加拿大有，這些地區也有。不過，現在的問題是，每一個不同的市場，便會有不同的法規來要求提供這些標籤，但卻沒有一個統一的制度。我們香港有九成產品靠入口，從各處輸入的東西根本都是不同的，那麼，現時大家的意思是否要求本地的商人自行拿着這些來自不同市場的產品做化驗或做另外一些很昂貴的工作，來滿足這個營養標籤的制度，這個由我們自己訂立的營養標籤制度呢？

問題是，政府現在提出的若干要求，並不容易滿足得到，例如說有 10 方面等要符合，而令業界更擔心的，反而是“營養聲稱”方面，即李華明議員剛才提及的何謂低脂肪、何謂（李華明議員剛才也談到的）糖分、高鈣質或低鈣等。政府現在提出的，似乎是以“一刀切”的方式來處理，以某個水平作為指標，例如含 3%以下脂肪的便稱為低脂肪，3%以上的便稱為高脂肪。但問題是，我們入口的所有 **low fat**（即低脂肪）的食品，例如牛油或代牛油，即所謂“**margarine**”等食品所謂低脂肪的，其實含有 40%的脂肪，那麼，意思是否要這些所謂 **low fat**（即低脂肪）的脂肪類食品，不可以聲稱是低脂肪



呢？否則，可以怎樣做？難道蓋着該 **low**（“低”）字，或是自行重新再做包裝後，然後才可以出售嗎？那麼，政府是否會不准許它出售，抑或准許它出售，但不准它稱為低脂肪呢？

另一個例子便是，該食品的確是低脂肪的，因為 **full fat**（即全脂的牛油）是含有 80%脂肪的，所以，只含 40%的脂肪的牛油也算是 **low fat**（即低脂肪）的牛油。從這個例子大家便可以清楚明白其箇中問題了。說到含脂肪的牛奶，**full milk**（即所謂全脂牛奶）含脂肪 3.2%，但現在說牛奶內含 3%則算是低脂肪了，那麼，大家會否認為全脂牛奶其實亦差不多符合低脂肪呢？這是不可能的，這根本是滑稽。

所以，“一刀切”的做法其實是行不通的，而且，這方面大家亦要很小心斟酌，因為聲稱其實是很重要的。出售產品時，要告知消費者這是屬於那一類產品，讓他可以作出選擇，但如果不讓產品上作聲稱，那麼又如何定這“一刀切”而避免令消費者根本不能取得真實的信息？這些都是問題。

此外，向消費者提供一些資訊後，究竟這些資訊是否真的可幫助他們呢？正如剛才說到，驟耳聽來的營養有多少含量，包含了甚麼，尤其是提到蛋白質、脂肪及各類成分等，李華明議員甚至說希望有食品可以幫助預防疾病（因為如果我們食用正確的話，我們的身體便會健康一點，於是病痛便會少一點），但問題是，這些是完全建基於我們的社會上的消費者是否知道進食多少營養含量，才是對我們有利的、是對的。這些不單止是憑營養聲稱來看，而是關乎整套教育的，是整套教育計劃中的一小部分。如果大家都知道這些營養含量有甚麼好處，消費者當然會懂得作出選擇，否則，對於他們來說，這些只不過是一堆數字而已，未必會對他們有任何的好處，亦不會惠及他們，因為這些資訊不能幫助他們作出選擇，除非他們知道該等含量對他們的健康有甚麼直接的關係。

所以，說來說去，其實便是討論到設下死線是否一個明智的做法；抑或政府應該進行一個步驟，經過一些商討的過程，參照國際在這方面的進展，同時做足教育的工夫，解除一些憂慮，然後才訂定大家都認為是可行的時間表？其實，這樣才是真正在不損害營運的同時，不剝奪消費者的選擇，以及不增加他們的負擔；這樣才會利及社會和公眾的。

謝謝主席。

**周梁淑怡議員動議的修正案如下：**

“在“本會促請政府”之後刪除“盡快”，並以“在”代替；在“營養資料標籤制度”之後刪除“，並訂下立法時間表，用 3 年時間來落實諮詢文件內建議方案的第一階段及第二階段”，並以“前，應先進行

規管影響評估，考慮公眾、消費者、入口商、分銷商、批發商、供應商、零售商的意見及參考外國相關的經驗和做法”代替；及在“有益健康的食物”之後刪除“；此外，鑒於國際間對於如何規管嬰兒食品及為有特別膳食需要人士而配製的食物未有一致定論，本會亦要求政府盡快展開研究，探討將上述食品納入制度內的可行性”。

**主席：**我現在向各位提出的待議議題是：周梁淑怡議員就李華明議員議案動議的修正案，予以通過。

**許長青議員：**主席，營養資料標籤無疑有助市民選擇健康食品，保障市民健康；也可有效規管有誤導或欺詐成分的營養標籤和聲稱，確保市民不會受騙。長遠而言，政府確有需要推行營養資料標籤，但良好的政策，除了要有正確目標外，制訂之前也應該充分諮詢各方意見，評估對各方的影響，平衡各方利益，才可推行有關政策的。

雖然政府在設計標籤計劃的範疇及規定時，已經考慮了多個因素，包括食品法典委員會的準則、本港居民的健康和其他因素，看似很周詳，但本人呼籲當局在推行有關政策前，應該充分諮詢業界的意見，若忽略業界的意見，隨時變成好心做壞事。任何監管措施都要避免矯枉過正，否則，加強保障便會變成打擊，效果適得其反。因此，政府須在推行強制性食物營養資料標籤前，先行評估有關計劃為業界帶來的影響，包括新措施對進出口界、零售界、批發及供應商的影響。不然，若新措施大大打擊了有關業界，本人擔心只會令市民在食品的選擇上有所減少。

其實，業界最擔心的，就是建議一旦實施後，業界因此須承擔化驗費用，成本難免會上升。雖說美國、馬來西亞、日本、澳洲及新西蘭等地均有強制性出入口標籤，但他們與香港政府建議的標準並不完全相同。香港政府建議的標準主要根據本港居民的健康情況而建議，所以 10 種營養成分與其他地區的並不一樣。更重要的是，中國才是香港包裝食品的最大入口及出口地區，但在政府的諮詢文件中，竟然隻字不提中國內地有關包裝食品在營養標籤的現狀。據本人所知，中國並沒有強制所有包裝食物加上營養資料標籤。既然如此，業界為了配合新制度，加上營養標籤，須自行承擔化驗食品的費用，難免會增加營運成本。

不過，在商言商，我們要知道香港只佔全球食品市場一個很小的位置，香港只是一個城市，而不是一個國家，推出一套獨立的食品營養標籤制度，在實行上會有困難。本人擔心部分外國生產商在考慮成本上漲的問題後，最

終只會放棄細小的香港市場。由於本港食品多由外地輸入，若營養標籤法例真的成為進出口食品的阻礙，影響甚大，間接剝奪了市民的選擇權，本人認為政府必須進行規管影響的評估。

有議員提議只用 3 年時間落實營養資料標籤，換言之，比政府建議的 5 年後才強制實施強制性營養資料標籤，更提早了 2 年。這很明顯沒有考慮到業界實際需時配合。須知道政府設立寬限期的原意，就是為了讓業界有時間準備。沒有充分諮詢各界意見，沒有全面評估有關計劃為業界帶來的影響，未免推行過急。當然，營養資料標籤能保障市民健康及知情權，理論上是越早推行越好。但是，正如本人之前所言，制訂良好的政策前，須評估對各方的影響，平衡各方利益。如此急進的建議，本人相信業界有不少人士未必能夠配合，若有關的入口商為免除成本上漲，減少入口食物的種類，最終受影響的，還是全港市民。

主席，本人謹此陳辭。

**黃容根議員：**主席女士，英國前衛生大臣不久前表示，現時全球面對最嚴峻的健康問題不是愛滋病，而是因為吃下薯片、糖果、汽水等“垃圾食物”而引致的肥胖問題及糖尿病、心臟病等慢性疾病。“垃圾食物”的遺害不單止影響整個西方社會，亞洲國家亦開始受癡肥、糖尿病、心臟病等疾病困擾，令醫療費用增加，並直接拖低國民的健康水平。在香港，癌症、心臟病、腎病及糖尿病經常佔十大致命疾病中的首幾位。單是在 2002 年，已有 2 萬名市民死於這 4 種疾病。預計今年香港更會有 40 萬人患上糖尿病、44 萬人患上高血壓，以及有 160 萬人出現嚴重的體重過重現象，即等於我的這種情況。儘管這些疾病的成因很多，但飲食失衡及進食過量“垃圾食物”，毫無疑問是主要因素之一。

主席女士，香港現時規管食物的方向是首重安全性，即只要人吃了不會即時死、人吃了不會即時病，便可以過關，但對於如何提醒消費者注意飲食健康，並沒有特別的政策。其實，早在 2000 年，民主建港聯盟（“民建聯”）的陳鑑林議員在提出有關檢討預先包裝食品的標籤制度的議案時，已代表我們提出研究引入營養資料標籤可行性的建議。民建聯認為消費者以“真金白銀”購買食物，他們除了享受食物帶來的口感外，也有權知道究竟食物內有甚麼營養成分。

部分食品業界的人視完善的食品標籤法例為洪水猛獸，他們首先是反對加上基因改造食品標籤，現時又反對引入營養資料標籤制度。他們所持的理由不外乎是指引入新標籤制度會加重經營成本，以及減少市民在食品種類方

面的選擇。雖然他們口中同樣是說要保障消費者權益，也肯定提高有關食品資料的透明度的重要性，但一談及強制加上標籤，便“打死都唔制”，只同意由業界自願來做。

民建聯明白引入營養標籤制度會令業界的經營成本上升，但究竟影響須有多大，才是應該關注的問題呢？根據政府提供給我們的數字，化驗食物營養素的費用最高為 6,000 元。這筆化驗費用可能佔部分食品商 1 年的宣傳開支的 1%，甚至是千分之一也不到。況且，當局在實施前，亦會給予業界寬限期，以便重新設計標籤及適應法例，因此，我們看不到業界的經營成本會一下子暴升至一個不能接受的水平。至於食品的選擇方面，一些對自己的產品沒有信心的食品商可能會望營養資料標籤而卻步，但營養標籤的目的正正是顯示食物的營養素，令市民有權知道、有權選擇。我們相信市民寧願少一點選擇，也不希望垃圾食物毫無限制地湧進香港，令香港成為垃圾食物的傾銷天堂。

主席女士，對於營養資料標籤制度諮詢文件，我們最關注的有兩個部分，第一是有關營養聲稱的部分，第二是有關推行時間表的部分。今時今日，我們看見市面上許多食品也聲稱本身是高鈣、低脂、含豐富維他命 C 等，這些聲稱有如早前我們討論保健食品所聲稱的纖體、減肥、排毒等功效一樣，聽來十分吸引消費者，但實際上食品是否高鈣低脂，怎樣才算是高鈣低脂，現時在香港是沒有客觀定義和規管的。極端一點來說，在現時的情況下，在食品中即使只含有 0.1 毫克的維他命 C，也可以聲稱自己含豐富維他命 C。消費者委員會在星期一發布的調查亦認為，現時食品的營養聲稱沒有清楚界定，會損害消費者權益。故此，民建聯支持對營養聲稱嚴加規管，以保障消費者的權益。

至於推行時間表方面，諮詢文件建議給業界兩年寬限期，才實行自願性的標籤制，然後再等 3 年，才實行強制性的標籤制。如果政府真的順利地在未來兩年完成諮詢及立法工作，我們最早亦要等到 2009 年才可以看到強制性的標籤制度出現。不過，從設立基因改造食品標籤制度的經驗看來，要在兩年時間內完成諮詢及立法工作，並不可能。根據如此推論，要在 2009 年實施強制性的營養標籤制度，便猶如癡人說夢。因此，在保障消費者權益及改善市民飲食失衡的問題上，政府有必要加快推行時間表。至於原議案提出以 3 年時間落實諮詢文件提及的第一及第二階段的建議，民建聯認為是恰當的時間安排，因此，我們會支持原議案的建議。

主席女士，我謹此陳辭。

**麥國風議員：**主席女士，市民普遍在營養方面的知識不足夠，常常進食一些“垃圾食物”，即俗稱的 **junk food**，例如薯片、汽水、魚丸、魷魚絲等。他們往往進食了這些高脂肪、高膽固醇、高卡路里的食物也懵然不知，當發現體重超重時，又千方百計減肥，因此造成市面上五花八門的纖體廣告大行其道。不過，最大的問題並不是在這方面，而是在於一些疾病的隱憂會出現。

所謂“預防勝於治療”，與其在事後減肥，倒不如小心控制自己的飲食習慣，因此，政府有必要設立強制性的預先包裝食物營養標籤制度，讓市民可以選擇健康的食物。長遠而言，政府亦須檢討非預先包裝食物的營養標籤問題，例如快餐店須標明每包薯條的營養成分，才可以全面保障市民的健康。

衛生署在 8 月發表的調查顯示，在去年接受健康檢查的小學生及中學生當中，出現肥胖的比率是一成五，比上一個學年上升 1.5%。根據醫院管理局的統計數據，在 1981 年，全港的中風病患者有 11 062 人，在 1991 年上升至 15 577 人，在 1999 年更大幅增至 24 982 人。現時，壯年中風的人亦有上升的趨勢。事實上，許多疾病與飲食習慣肯定是息息相關的，而且是日積月累的結果。營養標籤制度有助市民建立一個良好和均衡的飲食習慣，減少病發機會。在推行營養標籤制度後，市民大眾將可以受惠，因為這有助提高市民對營養概念的認識，讓他們可以因應自己的身體狀況，自行選擇適合自己的營養食物。

教導市民維持均衡的飲食習慣，是推動基層健康服務的其中一個重要環節，但市民現時對營養標籤的認識不深，政府一定要透過一些途徑，例如講座、廣告、小冊子、單張等來加強學校的教育工作及在社區的宣傳，教導學生和市民如何分辨營養標籤，以及如何選擇營養均衡的食物。

營養標籤制度對病人尤其重要。由於現時沒有標籤制度，許多病人不知道食物實際的營養成分如何，往往只是靠猜度。舉例而言，腎病病人不可以攝取過量的蛋白質，否則會引致腎功能受損；高血壓的人要控制鈉質的攝取量；心臟病人不可以吃太多含有高膽固醇和過量飽和脂肪的食物，否則會引致血脂肪過高，容易引致中風。如果食物有營養標籤，病人便可以根據標籤上的營養成分釐定食物的分量，這樣可以有助控制病情。

消費者委員會在 12 月中公布的一項關於預先包裝食物營養成分的調查結果顯示，在該會測試的 45 個樣本中，有 15 個樣本完全沒有營養成分表。調查也發現，很多同類產品所使用的分量基數並不統一，消費者難以比較不

同產品的營養成分含量。為了保障消費者的知情權和選擇權，政府有必要盡快設立強制性的預先包裝食物營養標籤制度。

政府建議分兩個階段實施營養標籤制度，並建議給予業界兩年寬限期，才實施第一階段，這根本是有足夠時間讓業界作出準備的。周梁淑怡議員提出的修正案只從商業角度出發，意圖無限期拖延立法時間表，根本是罔顧市民的健康，所以，我不能夠支持修正案。

許多國家，例如美國、加拿大、澳洲、新西蘭、日本等，已強制規定食物須附加營養標籤。為了保障香港市民的健康，政府除了要盡快設立強制性的營養標籤制度外，也要加強巡查已加上營養標籤的食物和檢控一些有誤導性質的預先包裝食物。我謹此陳辭，支持原議案。

**勞永樂議員：**主席女士，在現代人的思維裏，能做自己的主人，是非常重要的。要自己做自己的主人，當然不可以當別人餵你一啖飯，你便張大嘴巴，煮了甚麼你便吃甚麼，不知道是甚麼東西便吃進肚裏去。我認為現代人在吃方面，要有比較刻意的態度。我不是在這裏教人惺惺作態，也不是在教人揀飲擇食，而是希望香港人能夠在吃之前想一想，是為甚麼而吃這些食物，這些食物是否符合進食的原因，而不是不分情由，有理無理，全無好處的，連所有“垃圾”都統統吞下肚。

對一個健康的人來說，在吃方面如果可以保持一種刻意的態度，不論身體或心理都會更健康。因為刻意的飲食態度，能夠使身體吸收所需的營養，不會多，不會少，不會胖一分，也不會瘦一分，在心理上也有很大的好處，令人有更主動、更積極的感覺。對於一些有慢性疾病的病人，好像糖尿病患者、過分肥胖者、心臟病患者、腎病患者、高血壓患者，刻意的吃的態度，是更重要的。因為這些人士如果在吃方面不認識得清楚，不懂得節制，即使吃很多藥，都不能夠達到應有的治療效果。

最刻意的吃的態度，當然便是由材料開始，自己買，自己煮，自己吃，這樣的做法當然最能夠掌握自己正在吃些甚麼。雖然有人可以如此做，但這些人士難免也要吃一些預先包裝的產品。以調味料為例，我們不可能自己製造，要知道調味料裏有甚麼營養成分，便一定要靠適當的標籤。大部分香港人即使想有刻意的吃的態度，但根本不可能餐餐自己買、自己煮，都要在一定程度上靠一些預先包裝好的食物。所以，要這些人有刻意的吃的態度和習慣，食物有準確而詳盡的標籤是十分重要的，而在標籤裏，營養標籤當然是

不可或缺的部分。所以，我支持以立法的方式引入強制性的營養標籤制度，而政府建議的 10 項營養素是一個合理的開始。有人認為，10 項是太多，東南亞國家或地區目前也沒有這麼多項營養素，有些只有 4 項。我要指出，根據政府給我們的時間表，要落實那 10 項，可能已經是 2010 年，即是 7 年之後，屆時 10 項營養素的標籤可能只是合乎世界水平的最基本要求。所以，如果我們為 2010 年作準備，10 項的營養素反而不算多。我認為要香港市民等到 2010 年似乎太過保守，所以我支持原議案將寬限期縮短為 3 年。其實，3 年已經可以給業界有足夠的準備，所有預先印好的包裝，我相信屆時一定已經用完。如果我們有預先的知會，市場也會有較佳的適應。

最後，我要指出，只是引入營養標籤這項措施並不足夠，原因是我們要市民懂得看那些營養標籤。所以，政府和所有有關的非政府團體，以及與醫療健康有關的業界，應聯手為香港市民提供一個機會，使他們能夠認識均衡飲食的重要性，認識營養標籤的意義，從而在知情的情況下，選購已經包裝好的食物，使全港市民的飲食態度更刻意，也最終令他們更健康、更愉快。

主席女士，我謹此陳辭。

**張宇人議員：**主席女士，在本年內，有關食物標籤及規管食物聲稱的議案辯論已經有 3 項，其中就基因改造食物的標籤制度，李華明議員提出“先自願後強制”的做法，而今次在營養標籤制度方面，李議員則要求縮短實施強制性質標籤制度的時間表。這些嚴厲的規管建議一旦實行，不單止會打擊食物業界及零售市場，更會影響本港營商環境的競爭力。在問題獲得妥善解決以前，我們是無法支持政府倉卒推行強制性標籤制度的做法的。

其實，在由世界食品制度權威，即食品法典委員會（“食典會”）所制定的《食典營養標籤準則》中，並無強制所有食物也要附加營養標籤。準則是建議按食物市場上的實際情況，讓業界自行作出選擇的；沒有營養聲稱的，可以自行決定是否加上標籤，而有附加營養聲稱的，才須加上營養標籤。

反觀香港，按諮詢文件建議，幾乎所有預先包裝的食物也須強制性地加上營養標籤。這種比食典會更嚴厲的規條，實在是沒有必要的。現時，國際間就營養標籤制度根本未有一套共識，單單是歐盟和美國，已經有兩套截然不同的制度，而與香港有很多方面近似的新加坡，也只是參照食典會的建議，推行自願的營養標籤制。為何本港要匆匆落實最嚴厲的標籤制，而毫不考慮這項政策對有關的人所造成的影響呢？

況且，現時在本港市面上出售的預先包裝食物的安全已經受到法例保障，例如《公眾衛生及市政條例》及其附屬法例和《食物及藥物（成分組合及標籤）規例》所訂明的標籤方式，已可以監管食物標籤，防止作出虛假說明。至於一些有藥用成分的食物，它們的聲稱及所含成分，也受一系列的法例所規管，例如《藥劑業及毒藥條例》、《中醫藥條例》及《不良醫藥廣告條例》。因此，本港的食物安全已經有良好的保障。

事實上，標籤制度會對用詞、格式、單位等作出嚴苛的規範，這會對不能自給自足的本港食物市場造成極大的干預。本港有近九成的預先包裝食物是入口的，當中八成並非特別為本港市場而包裝，一旦引進嚴厲的標籤制，便可能會嚇走食品商，令他們不敢向本港入口食物，這對本港的入口商、代理商、零售業和消費者也會造成很大的打擊。自由黨不想看到又一項政策在推出後，嚴重影響本港的營商環境，甚至市民也要承受負擔，因此，希望政府即使是推行，也應慎重行事。

我們並不反對設立營養標籤制度，自由黨只是希望當局能夠在落實前，評估業界面對的成本問題、有關小型企業將要面對的生存問題，以及消費者將要面對更少食物選擇及價格更高的問題。行政長官董建華先生在今年的施政報告中，明確指出要改善營商環境，減少各種與營商有關的繁瑣規則，取消過分的規管，務求減低營商成本。可是，在推行營養標籤制的過程中，我們實在看不到當局如何減少營商成本，如何撤銷繁瑣的法例。我們實在不想看到剛恢復活力的經濟，又受到沉重的一擊。

謝謝主席女士，我謹此陳辭。

**楊耀忠議員：**主席女士，香港常常被喻為是一個營養過剩的城市，忙碌的生活節奏和扭曲的飲食文化，已令市民為他們的健康狀況付上了沉重的代價。糖尿病、心血管疾病、腦血管疾病、腎病，以至肝臟疾病等，均是威脅着港人生命的頭號殺手。

可喜的是，近年來，我們觀察到香港市民的健康意識有逐步提升的趨勢。我們在超級市場內，不難看到越來越多市民駐足於陳列架前，細心地閱讀食物包裝上的資料標籤。這正好證明市民越來越關心自己及家人的健康狀況，對食品的挑選也越來越嚴格。可以預見的是，在不久將來，食物營養標籤在提高市民生活質素上所扮演的角色，將越來越重要。

主席女士，良好的食物營養標籤對消費者來說意義重大。根據國際社會認同的基本標籤規定，良好的營養資料標籤須提供有關熱量及 9 種核心營養



素含量的資料，而這些資料正是影響身體健康的關鍵。雖然目前有許多在香港出售的已包裝食物也附有營養標籤，但由於法例欠缺明確的規定，各個生產商在標籤上提供的資料、標籤格式，以至資料的準確性，也是良莠不齊，甚至有誤導消費者的成分。民主建港聯盟（“民建聯”）相信，將食物營養資料標籤制度納入強制性立法的行列，不單止可以加強市民的知情權，同時透過嚴格規管營養素含量比較的聲稱，更可引導食品製造商走向健康飲食的方向，尋求更高的產品質素。同時，立法亦有助打擊那些以誇大營養聲稱來招徠生意，意圖混水摸魚的食品商，長遠而言，這對食物業界的發展會帶來裨益。

主席女士，民建聯明白到營養標籤制度畢竟只能提供市民應該知道的食物營養資料，並不是改變市民失衡飲食習慣的仙丹妙藥，因此，教育市民的工夫仍然極為重要。其實，目前香港出現了一些頗為兩極化的現象，一方面一些市民因飲食失衡而導致肥胖問題不斷惡化，另一方面，在瘦身減肥熱潮下，許多市民即使明顯地有過瘦的現象，仍強調要再瘦身、再減肥，甚至已經“皮包骨”的女士，也仍然每天節食減肥。這種現象不單止反映出社會扭曲了體形方面的價值觀，更顯示政府多年來提倡的均衡飲食教育失敗。現時，許多坊間流行的所謂減肥餐單，例如“食肉減肥法”、“食生果減肥法”等，往往較政府一直提倡的均衡飲食金字塔更為市民所接受。就此，政府有必要作出針對性的教育，除了要扭轉“食得是福”的錯誤觀念外，也要向市民提倡一般的均衡飲食的概念，除了要吃得健康外，也要針對不同的年齡組別及社羣，制訂不同喜好的飲食建議，並重新向市民灌輸標準體重及正確體形的概念。

主席女士，我謹此陳辭，支持原議案。

**鄭家富議員：**主席女士，在 1985 年，食品法典委員會發表了一份文件，名為《營養標籤指引》（**Codex Guidelines on Nutrition Labelling**）。在 1993 年，文件再經修訂。文件的主要目的是：

- (i) 向消費者提供資訊，以便作出選擇；
- (ii) 說明標籤是作為一種工具，以傳達有關營養成分的資料；
- (iii) 為公眾健康帶來裨益；
- (iv) 顯示標籤提供機會，以標示附加的營養資訊（**supplementary nutrition information**）；

- (v) 保證營養標籤不以虛假 ( **false** )、誤導 ( **misleading** )、不可接受 ( **deceptive** ) 或無足輕重 ( **insignificant** ) 的方式宣傳食物；及
- (vi) 保證在已有營養標籤的情況下作出營養聲稱 ( **nutrition claims** ) 。

雖然委員會並無要求會員國或地區須以強制性方式為一般的預先包裝食物加上營養資料標籤，但現時很多國家為了保障國民的健康，也開始朝着強制性的方向邁進。此外，即使是立法最寬鬆的國家，例如歐盟、新加坡，甚至台灣，也遵從委員會的要求，即如果某些食品作出營養聲稱，便必須強制性地標示食物的營養素含量，而必須標示的營養包括熱量 ( **energy** )、蛋白質 ( **protein** )、可利用的碳水化合物和脂肪 ( **available carbohydrate and fat** )。如果按照周梁淑怡議員的要求，要在確定是否設立一個強制性的營養資料標籤制度前，先進行規管影響的評估，這樣做的結果是，全面落實制度不單止是遙遙無期，即使是有一些表明為“低纖”、“低脂”，甚至“無膽固醇”的食物，香港特別行政區（“特區”）政府明知是有些食物製造商在弄虛作假，也無能為力，因為現行法例是任由他們作出這些聲稱的，而這些食物製造商即使明知所作出的營養聲稱與事實不符，仍然可以繼續在市場內大賣特賣，以吸引的標語誘使消費者購買。民主黨認為，如果任由這種情況繼續下去，只會使消費者難以選擇有益健康的食物，而對於慢性病患者而言，誤選了這些作出虛假聲稱的食物，只會令他們的病情進一步加重。我相信這些亦非周梁淑怡議員所願意看到的後果。

主席女士，反對設立強制性營養資料標籤制度的人通常會指香港的市場太小了，設立這類制度只會令食物製造商撤出香港的食物市場。事實上，我們曾到一些專賣外國食物的超級市場和百貨公司看過，即使是在歐盟區域內的食物製造商當中，也有相當大的比例在食物包裝上加上營養資料標籤，以供消費者參考。當然，所表列出來的資料並沒有依循一套統一的格式，所提供的資料是否真確，也無從稽考，不過，他們是否會非常抗拒按政府建議的標籤格式列出營養資料，民主黨認為又未必如此。事實上，有很多食物已列出多項的營養含量，可能只須增加三兩項資料和調整一下格式，便已經合乎諮詢文件所建議的格式要求。事實上，如果食物製造商可以按法例提供一套市民信任的標籤制度，不單止有助提高消費者的信心，在消費者眾口相傳之下，產品銷量也會增加，兼且可以提高製造商的企業形象，有誠信和有口碑的食物製造商還會撤出市場嗎？我們相信，這看來是非常不可能的。

主席女士，此外，反對的人又指這個制度會增加業界成本。剛才，李華明議員已列舉出例子，質疑所增加成本相對於整體的營業額，只是佔很少的百分比。在上星期，有業界人士亦在政府舉辦的“營養資料標籤制度”公眾諮詢會內表明，現時的科技已發展到可以採用電腦測試食物的營養含量，誤

差非常少，所需成本也不多，並非如一般人想像般，要列出食物的營養含量，便要到化驗室找專人測試。在這方面，成本已經大大降低。況且，即使訂出統一的標籤格式，看來對業界的成本壓力，其實主要也只是在第一年出現。我相信業界內有很多人是願意為了公眾的健康，列出產品的營養含量的。

事實上，在上星期，在政府舉辦的諮詢會上，支持設立制度的人似乎較反對的更多。除了長期病患者、消費者委員會、營養師及醫生均全力支持政府設立強制性的營養資料標籤制度，以及加快立法進程外，亦有業界透過諮詢會的司儀，表達支持設立制度的立場。我們相信，業界並非一面倒地強烈反對推行制度的，最少在諮詢會內，並沒有一面倒的反對意見。我們看到最強烈反對的意見，也只是來自兩大超市集團而已。

按原議案的建議，我們認為用 3 年時間，已有足夠的寬限時間給業界適應及作出預備。我們希望在諮詢期完結後，政府可盡快進行法例草擬工作，同時對規管的影響進行評估，並在 2005 年分別將法案及評估交給立法會審議及考慮，在審議期間尋求各方共識，修改法案條文，並在通過後立即實施第一階段的兩年寬限期，以期可以在 2007 年年底之前，全面實施文件所建議的第二階段。

主席女士，我謹此陳辭，支持原議案。

**主席：**是否有其他議員想發言？

**單仲偕議員：**主席，我也希望周梁淑怡議員以另一頂帽子來看看這一場辯論。她是旅遊發展局的主席，在推動本港消費方面，也有她的貢獻。

香港現在有很多自由行的旅客，他們喜歡來港購物，包括買奶粉等，便是因為內地有很多虛假或冒牌的產品。香港之所以如此吸引內地遊客來購物，便是貴乎香港的信譽，現在賣真貨的，比例還是比較高。很多內地遊客來香港買金飾，是因為香港的飾金管制很嚴格。我們提出這些管制，最重要的，當然是希望令消費者有所謂 **informed choice**，讓他們在購物前，能作出清楚的選擇。

成本當然是一項考慮因素，但這是一項起動成本，將來的相關成本不一定是這麼多的。縱使成本會加重，但這部分成本是否值得增加，也是一項須考慮的問題；而且，這是否能推動香港作為一個可消費的地方？

我覺得周太應該想想，要說服旅客來港消費，其中一項很重要的因素，便是讓他們知道在香港所買的東西都是真的，是有標籤可供參考的，這些都是很重要的地方。

**主席：**是否有其他議員想發言？

（沒有議員表示想發言）

**主席：**李華明議員，你現在可就周梁淑怡議員的修正案發言。發言時限是 5 分鐘。

**李華明議員：**主席，對於周梁淑怡議員提出的修正案，民主黨是很難支持。我們亦希望各位同事為了市民的健康，不要支持周梁淑怡議員的修正案。我們所持的理由是，首先，修正案並沒有肯定要設立一個強制性營養資料標籤制度，對此，我們是無法接受的。要讓市民自行選擇健康食物，必須有一個業界共同遵守的標籤制度。

其次，我剛才亦說過，美國、馬來西亞、日本、澳洲及新西蘭均已推行了強制性標籤制度，絕對不像周梁淑怡議員所說般，我們現時的建議是走在世界步伐的前尖端。我們的政府提出這件事，根本是“慢九拍”，還要到 2009 年才實施。基本上，到了 2010 年，即使不實施也不行，因為世界有關組織——我忘記了是甚麼名字——規定在 2010 年，大家必須執行這個標籤制度。香港其實是最後執行的了。自由黨的議員提到歐盟及新加坡採取自願制度，但如果他們列明了營養聲稱，便強制要在產品上列明營養含量是多少，不能虛假。其實，歐盟現正積極考慮全面強制這個標籤制度，所以並不是說它們一直自願下去的。

香港其實亦遠遠落後於美國及其他亞太地區。如果修正案獲得通過，以我剛才舉出的情況為例，高纖麥飽其實絕對不是高纖；有些沒有聲稱是高纖的麥飽，成分還遠高於那些有聲稱的，試問消費者如何選擇呢？少於 25%脂肪是甚麼意思？這是相對於哪些而言呢？我們可否看到、是否清楚？消費者看到少於 25%脂肪，認為是理想的便購買，但真實情況又是否那樣呢？連周梁淑怡議員也不知道，她亦無法告訴我這包餅是否真的少於 25%脂肪。這便是沒有標籤的後遺症了。**Codex Alimentarius Commission**，即食品法典委員會現時其實在研究有關的標準，很快便會推出來。如果說，在他們推出標準前不要做任何工作，我們是否應該持這種態度呢？

香港有很多長期病患者，我們有否考慮他們的問題呢？很多營養師根本不能向他們提供意見，建議他們應選擇甚麼食物，因為單憑看說明標誌，自己聲稱是高纖或高鈣的，營養師實在無法向病人提供選擇。作為立法者，我們實際上是否要盡責任，保障公眾健康呢？

第三，修正案建議在設立制度前，先進行規管影響評估。基因食物的評估已進行了很久，最終得到這樣的下場。我們認為草擬法例以設立制度，應該可以跟規管影響評估雙線進行。我相信政府亦有做——在某次論壇上，政府好像表示會進行這項評估，但評估並非表示要做完了才考慮這件事。評估必定會增加業界成本，這是肯定的。設立這個標籤制度一定會增加成本，亦會將之轉嫁給消費者，但這個制度是要廠商真實提供營養含量的資料。如果消費者接受這項成本，又有何問題呢？為何業界那麼緊張呢？業界有否詢問消費者是否接受呢？

其實，香港有很多人說我們有太多 **junk food**，太多垃圾食物了，但又有同事剛才說，香港人擔心會減少了選擇。對不起，香港是太多選擇了，少一些也沒有所謂。至於成本問題，現時談論的是入口食物。預先包裝食物的數額是超過 100 億元，如果以基因食物為例，其實最多的是第一年，數額達 9,000 萬元，以後分開每年便會逐步減少，成本受影響的絕對不大。我們須提供實際的例子，說明如何影響業界。我們希望看到實際的例子，不然便是說空話，不能經常只是說營商環境的。謹此陳辭，反對修正案。

**衛生福利及食物局局長（譯文）：**主席女士，多謝各位議員就營養標籤這個重要課題發表意見。我相信大家都認同，對消費者而言，營養資料是極為寶貴和重要的資訊。市民在選購日常食品時，可以根據營養資料作出明智選擇，免致損害健康，以及促進身體未來的健康發展。我亦清楚知道，很多議員都會贊同實施營養標籤制度，因為這個制度可讓政府有效地監管帶有誤導成分的營養相關聲稱，以保障市民健康。

營養素是指食物的組成物質，可供應熱量，助長發育，讓我們保持健康。當身體缺乏營養素時，便會出現相應的生化或生理變化。在今天的香港社會，營養不良並不是嚴重的公眾健康問題，但慢性疾病如冠心病、糖尿病和某些癌症卻是嚴重的公眾健康問題。雖然這些疾病的成因通常涉及多種因素，但飲食失衡是主要成因之一。根據世界衛生組織的報告，在工業國家中，約有三成癌症患者的致病成因與飲食習慣有密切關係。這些與飲食習慣有關的疾病，在世界很多地方（包括香港）已成為重要的公眾健康問題。

食物標籤是提供重要信息的渠道，讓消費者知道個別食品的各種具體資料。因此，在食物標籤上列明營養資料，是推廣均衡飲食的重要手段。均衡飲食有助減低患上與飲食習慣有關疾病的風險。

從外國的經驗可見，善用食物標籤上的營養資料，不但有助改善消費者的飲食習慣，禦病延年，還可以節省醫療開支。就以美國為例，食物及藥物管理局曾進行營養標籤計劃的成本效益研究，結果顯示，如消費者因食物上的營養標籤而改變飲食習慣，患上癌症和冠心病的風險會降低，而衍生的收益以 20 年計估可達 44 億至 260 億美元。根據加拿大農業及農產品部和加拿大衛生部所進行的同類評估，估計可因而減省與癌症、糖尿病、冠心病和中風有關的直接和間接開支，約為 50 億加元。此外，澳洲和新西蘭估計實施強制營養標籤制度後，患上與飲食習慣有關的疾病的風險降低，因而每年可挽回 320 至 460 人的性命。

近年來，在食物上附加營養資料已成為世界趨勢。全球多個地方已按照食品法典委員會的準則，自行制訂營養資料標籤制度。歐洲聯盟及新加坡的取向，是只對附有與營養素相關的聲稱作出規定，其他則由業界自行決定是否附加營養標籤。至於美國、加拿大、澳洲、新西蘭、日本及馬來西亞等地，則強制規定食物必須附加營養標籤。我們明白到不少實施自願標籤制度的國家如歐盟成員國等，現在正積極考慮改行強制性營養標籤制度。

我們在 2002 年完成有關營養標籤的可行性研究。其間，我們曾就食物標籤上的營養資料檢討香港的情況，同時又審視了國際間的做法，並且密切監察食物製造方法和銷售模式的新發展。我們注意到，越來越多市民要求在供人食用的食物上列明營養素資料，讓消費者可以根據自己的健康狀況審慎選購所需的食品。雖然本港出售的預先包裝食物很多都已附有營養標籤，但表述營養資料的方式都不一樣。這是因為本港現行法例並沒有就營養標籤訂立任何具體規定，也沒有對“營養素”一詞或各種營養素的“高”、“低”標準訂明法定定義。因此，消費者可能覺得營養標籤上的資料不一致、難以明白，甚至有誤導成分。

政府一向致力保障和提升市民的健康水平，我們相信現在正是適當時機，把營養資料標籤制度引進香港，藉此(1)幫助消費者選擇健康的食物；(2)鼓勵食品製造商提供有利公眾健康、符合營養準則的食品；以及(3)規管有誤導或欺詐成分的營養標籤和聲稱。我們正是為了這個原因發表公眾諮詢文件，闡釋就所有在本港出售的預先包裝食物推行營養標籤制度的建議詳情。

在諮詢文件中，我們提議修訂香港法例第 132 章《公眾衛生及市政條例》的規例，分階段實施預先包裝食物的強制性營養標籤制度。在第一階段，預先包裝食物如只附有與營養素相關的聲稱，必須加上營養標籤。預先包裝食物如沒有與營養素相關的聲稱，業界可以自願性加上營養標籤，但必須符合訂明規定。在第二階段，除了獲豁免的食物外，所有在香港出售的預先包裝食物均須附加營養標籤。這些獲豁免的食物包括容器的表面總面積少於 100 平方厘米的預先包裝食物、新鮮蔬果，以及在飲食供應機構售出供即時食用的食物等。我們又建議參考食品法典委員會及其他國家的建議，為營養標籤訂定一套本港適用的營養素參考值。

雖然對人體健康重要的營養素有很多，但我們認為，建議納入營養標籤資料名單的營養素，應該是與公眾健康有密切關係的。因此，我們建議強制在預先包裝食物營養標籤上列明的 10 項資料，就是“熱量”加“9 種核心營養素”，即是蛋白質、碳水化合物、脂肪總量、飽和脂肪、膽固醇、糖、膳食纖維、鈉和鈣等 9 種核心營養素。我們考慮到這些營養素與公眾健康有密切關係，並探討過香港十大致命疾病和主要疾病後，才選定這些核心營養素作為標籤上必須列明的資料。在制訂這份清單時，我們參考了食品法典委員會的指引、世界各地營養標籤計劃的資料，以及本地市場調查的結果。

在我們就營養素的聲稱提出建議時，我們亦已參考食品法典委員會的指引，有關指引要求在作出聲稱時，須列明各營養素的分量。再者，在對有關碳水化合物的分量及／或種類作出聲稱時，須列明糖總量的分量，而澱粉及／或其他碳水化合物的成分的分量，或亦要列出。同樣地，如對脂肪的分量及／或種類、或對膽固醇的分量作出聲稱時，飽和脂肪、單不飽和脂肪及多不飽和脂肪和膽固醇的分量亦須列明。指引亦要求就每 100 克(或 100 毫升)的食物，準確地以公制單位計算當中營養素的分量。如果包裝食物只包含單一分量，則準確地以公制單位計算每包食物的營養素分量。

我們亦已參考食品法典委員會在 1997 年就食物營養素聲稱的使用訂定的指引。這些指引就作出營養素內容聲稱，營養素比較聲稱和營養素功能聲稱，訂下了適當的標準。基本上，當某種營養素達到特定最高或最低水平時，才須作出營養素內容聲稱；當已清楚指定某種食物為參考食物，而當中某種營養素的分量與其他可作比較的食物有關分量出現特定水平的差異時，才須作出營養素比較聲稱；至於營養素功能聲稱，則須有科學證明作根據。我不會陳述文件內建議的詳情，但會請議員參閱已發出的諮詢文件。

為了讓業界有充足時間準備，以適應改變，例如更換包裝等，以及考慮到受影響食物的種類繁多，以及各式各樣預先包裝食品的保質期，我們建議給予業界兩年寬限期才實施第一階段，並且在推行第一階段 3 年後才實施第

二階段的強制性營養標籤制度。在第一階段給予業界兩年的寬限期是有必要的，因為受擬議標籤制度影響的食品數量龐大，業界需要時間為已推出市場的產品更換標籤，以符合新規定。第二階段實施之前也同樣需要寬限期，因為受第二階段影響的食品數量遠比第一階段為多，而且有部分是小規模生產商或業者的產品，而這類產品很多都不能即時提供營養資料的。

今晚有很多議員就落實建議的時間表提出意見。我們一定會審慎考慮所表達的意見，並會與業界商討，探討當中會否有很大的困難。但是，有一點是很重要的，就是我們應該盡量在消費者利益與業界遵從新規管制度的能力之間找出適當的平衡點，務求在不損害整體公眾利益的前提下，盡力達成切實可行的目標。

我亦想在這裏簡單解釋，為甚麼擬議的營養標籤制度並不包括嬰兒及幼兒食品，以及為有特別膳食需要人士而配製的食品。我們在研究和決定擬議營養標籤制度的範圍和規定時，除了考慮到市民對公眾健康的關注外，也參考了食品法典委員會就營養標籤訂定的準則；而這套準則並不適用於這類特製食品。由於特製食物是為有特別膳食需要的特定類別人士而配製，而這類人士的膳食需要與一般人士的膳食需要截然不同，所以國際間的做法，是為這類食品另行制訂標籤指引和標準。我們會在日後研究是否有需要就這類特製食品制訂營養標籤規定。

多謝各位議員今天就這個課題發表意見。以我們現行的規管制度，再加上之前提及針對食物標籤上營養資料作出的擬議額外規管措施，應該足以解決議員所關注的許多問題。我們歡迎公眾和業界就我們的建議提出意見，使我們建議推行的制度能夠切合廣大市民的公眾衛生需要。公眾諮詢期將於2004年1月31日結束。

我們就未來路向作出最終決定前，會審慎考慮市民和業界在諮詢期提出的意見。我們也會進行《規管影響評估》，以評估在本港推行擬議強制性營養標籤計劃的整體成本和收益，包括減輕整體保健負擔的潛在利益。我們注意到擬議制度會對食物業的成本帶來影響，但我們必須緊記，保障公眾健康是我們最重要的職責。

多謝，主席女士。

**主席：**我現在向各位提出的待決議題是：周梁淑怡議員就李華明議員議案動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）



**主席：**反對的請舉手。

( 議員舉手 )

李華明議員起立要求記名表決。

**主席：**李華明議員要求記名表決。表決鐘會響 3 分鐘。

**主席：**現在開始表決。

**主席：**請各位核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

功能團體：

丁午壽議員、田北俊議員、周梁淑怡議員、許長青議員、梁劉柔芬議員、黃宜弘議員、楊孝華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、霍震霆議員、胡經昌議員及張宇人議員贊成。

何鍾泰議員、吳靄儀議員、張文光議員、陳國強議員、陳智思議員、單仲偕議員、黃容根議員、羅致光議員、李鳳英議員、麥國風議員、勞永樂議員及葉國謙議員反對。

地方選區及選舉委員會：

黃宏發議員、朱幼麟議員及劉漢銓議員贊成。

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李柱銘議員、李華明議員、曾鈺成議員、楊森議員、劉江華議員、蔡素玉議員、鄭家富議員、司徒華議員、譚耀宗議員、鄧兆棠議員、黃成智議員、馮檢基議員、余若薇議員、楊耀忠議員及馬逢國議員反對。

主席范徐麗泰議員沒有表決。

主席宣布經由功能團體選舉產生的議員，有 24 人出席，12 人贊成，12 人反對；而經由分區直選及選舉委員會選舉產生的議員，有 22 人出席，3 人贊成，18 人反對。由於議題未獲得兩部分在席議員分別以過半數贊成，她於是宣布修正案被否決。

**主席：**李華明議員，你現在可以發言答辯，你有 4 分 42 秒。

**李華明議員：**主席，謝謝 9 位議員就這項議題發言。有關局長的發言內容，很多地方跟我的發言內容均十分類同，例如所引述的數字、看法等。我的立場很少是跟政府那麼一致的，所以我也沒有甚麼地方特別要就局長的回應表示意見。

其實，我的原議案較消費者委員會（“消委會”）的立場還要保守，因為消委會更要求把嬰兒食品和供有特別營養需要人士食用的食品也納入營養標籤內。我為了求同存異，希望能盡快讓主要的營養標籤踏出第一步，於是便把這兩項更具爭論性，以及國際上更無共識的食物擱下，只是要求政府研究而已。

對於張宇人議員多番強調營商環境，我是感到極之失望。現在所涉並非拆牆鬆綁的問題，但張宇人議員卻說那麼嚴厲的規管是不成的，會影響香港的競爭力。問題是現時並沒有規管，那堵牆根本不存在。那些低脂、高鈣、沒有膽固醇的食物，經常在包裝上那麼編印出來，但我卻真的不知道那種說法代表了甚麼，這才是最基本的問題。自由黨也無法告知我們，那類食物的物質含量是否真的如聲稱般。

我們現在要求的是清晰地、有標準地寫出來。我希望自由黨不要“一刀切”地以營商環境作為反對理由。我希望業界或你們所代表的業界能顧及香港人的健康。市民的健康，即公共健康是最重要的，不要因營商環境而罔顧了市民最關心的健康。我們已有太多人患上糖尿病、太多人患上心臟病、太多人患上高血壓了。民建聯的朋友說了很多這方面的問題。要應付這類病人，香港的醫療系統其實是要花很多金錢的；到頭來，還是要花掉納稅人的金錢，因為那是算在我們的公共醫療系統內的。這筆費用，大家有否計算在內呢？

我希望各位同事再加以考慮，給香港人一份聖誕禮物，支持加快保障健康，支持這項原議案。謹此致辭。

**主席：**我現在向各位提出的待決議題是：李華明議員動議的議案，內容一如議程所載，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

**主席：**反對的請舉手。

（議員舉手）

周梁淑怡議員起立要求記名表決。

**主席：**周梁淑怡議員要求記名表決。表決鐘會響 3 分鐘。

**主席：**各位繼續表決。

**主席：**請各位核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

功能團體：

何鍾泰議員、吳靄儀議員、張文光議員、陳國強議員、陳智思議員、單仲偕議員、黃容根議員、霍震霆議員、羅致光議員、李鳳英議員、麥國風議員、勞永樂議員及葉國謙議員贊成。

丁午壽議員、田北俊議員、周梁淑怡議員、許長青議員、梁劉柔芬議員、黃宜弘議員、楊孝華議員、劉皇發議員、劉健儀議員及張宇人議員反對。

胡經昌議員棄權。

地方選區及選舉委員會：

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李柱銘議員、李華明議員、黃宏發議員、曾鈺成議員、楊森議員、劉江華議員、蔡素玉議員、鄭家富議員、司

徒華議員、譚耀宗議員、鄧兆棠議員、黃成智議員、馮檢基議員、余若薇議員、楊耀忠議員及馬逢國議員贊成。

朱幼麟議員及劉漢銓議員反對。

主席范徐麗泰議員沒有表決。

主席宣布經由功能團體選舉產生的議員，有 24 人出席，13 人贊成，10 人反對，1 人棄權；而經由分區直選及選舉委員會選舉產生的議員，有 22 人出席，19 人贊成，2 人反對。由於議題獲得兩部分在席議員分別以過半數贊成，她於是宣布議案獲得通過。

## 下次會議

**主席：**各位，今次是 2003 年立法會最後一次全體會議，在此，我祝願各位有一個愉快的聖誕節及開心的新年。如果要離港外遊的，我祝願你們“順風順水”。（眾笑）

**主席：**我現在宣布休會。本會在 2004 年 1 月 7 日星期三下午 2 時 30 分續會。

立法會遂於晚上 8 時 12 分休會。

## 附錄 I

## 書面答覆

**衛生福利及食物局局長就陳婉嫻議員對第一項質詢的補充質詢所作書面答覆**

有關議員所提病人的近況，他的臨床情況，在過去數月內時有轉變，病情的轉變也影響到他在中央輪候名冊上的輪候次序。目前，所有在醫院管理局（“醫管局”）轄下醫院輪候肝臟移植的成年病人，都是列入中央輪候名冊內，並按照一個以末期肝病模式評分的方法，排列其輪候的先後次序。該評分制是參照美國器官分享聯合網絡的肝臟分配機制，並以複雜的統計分析方法評分。病人按末期肝病模式所獲的評分，是根據客觀和可核證的醫學數據計算出來的。該評分制可為醫生提供一套工具，用以客觀量度病人在 3 個月內不進行移植的死亡風險。

醫管局會定期更新中央輪候名冊上所有成年病人按末期肝病模式所獲評分，以確保所有病情最嚴重的病人均得到優先處理。由於中央輪候名冊上病人的數目和議員所提及病人和輪候名冊上其他病人的臨床情況不時轉變，因此，議員所提及的病人在中央輪候名冊的輪候次序也不時改變。此外，醫管局亦已請瑪麗醫院和威爾斯親王醫院的專家覆檢議員所提病人的個案。經一併考慮輪候名冊上其他病人的情況後，他們的結論是該名病人在名冊上的輪候次序實屬公平合理。

衛生福利及食物局及醫管局均希望能盡早安排議員所提及的病人和其他亦有此需要的病人早日進行移植。可惜，本港目前捐贈肝臟的數目不足以滿足輪候名冊上每名病人的即時需要。為着公平起見，並顧及到個別病人的臨床需要和所有輪候移植病人的利益，醫管局會繼續按輪候名冊上的優先次序，安排名冊上的病人，包括議員所提及的病人，進行肝臟移植。

## 附錄 II

## 書面答覆

**財經事務及庫務局局長就李家祥議員對第二項質詢的補充質詢所作書面答覆**

有關向議員提供一份審計署所採用的審計準則以供省覽，並以證明有關規範符合國際準則，會後我們已從審計署取得該署內部運作手冊內的有關章節，現謹隨本函附件 **A** 送達。從文件中第 3.1 段可見，有關準則（只備英文本）確實與最高審計機關國際組織所頒布的守則相符。在此亦隨附件 **B** 送交一份有關的國際守則（只備英文本），以便比較和參考。

## Annex A

## CHAPTER 3

**AUDITING STANDARDS****Introduction**

3.1 The audit staff act on behalf, and in the name of the Director of Audit. An inadequate performance by an audit officer may undermine the integrity of, and reflect adversely on, the Director and the Department. All audit staff therefore should aim to achieve the highest possible standards in their behaviour and in their work. This Chapter specifies the auditing standards as a framework for the proper conduct of public sector audits. These standards are in line with the auditing standards issued by the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), a copy of which is kept in the Library.

**Operational Standards**

3.2 Operational standards are set out below in paragraph 3.4. They are intentionally brief, concentrating on the essential aspects of sound practice applicable to the extent indicated, whenever an audit is carried out. It is important that the standards are understood and applied by staff at each stage of the audit. In the event of any formal dispute concerning the adequacy of the Audit Department's performance, it can be expected that reference will be made to the degree to which the standards have been observed.

3.3 Detailed guidance is provided in this Manual on the procedures which the auditor should apply in order to meet the standards. However, it is not practicable to produce a code of rules sufficiently elaborate to cater for all situations which the auditor may encounter. There may be occasions when it is appropriate to depart from the guidance given; this will be a matter of judgement for the auditor acting under delegated authority and with the circumstances of departure properly documented and considered.

3.4 The operational standards are :

(a) **Planning, controlling, recording and supervision**

The auditor should adequately plan, control and record his work. Assistants, if any, should be properly supervised.

(b) **Audit evidence**

The auditor should obtain relevant and reliable audit evidence sufficient to enable him to draw reasonable conclusions.

(c) **Accounting systems**

The auditor should ascertain the audited body's system of recording and processing transactions and assess its adequacy as a basis for the preparation of financial statements.

(d) **Internal controls**

A sufficient understanding of the internal control system should be obtained in order to plan the audit. If the auditor wishes to place reliance on internal controls (including the work of internal audit), he should ascertain and evaluate those controls and perform compliance tests on their operation.

(e) **Review of financial statements**

The auditor should carry out such a review of the financial statements of the audited body as is sufficient, in conjunction with the conclusions drawn from other audit evidence, to give him a reasonable basis for his opinion on the financial statements.

3.5 Items (a) and (b) of the above operational standards apply to all audits including examinations of economy, efficiency and effectiveness. Items (c) to (e) apply additionally to audits carried out in support of the certification of financial statements.



## Reporting Standards

**3.6 Certification audits** The reporting standards applicable to certification audits of financial statements are :

- (a) On conclusion of the audit of financial statements, the auditor shall provide a certificate giving his opinion on those statements. The certificate should state expressly :
  - (i) the financial statements to which it relates;
  - (ii) that the audit has been carried out in accordance with relevant statutory or other authority; and
  - (iii) the auditor's opinion as to whether the financial statements are properly presented or give a true and fair view of the state of affairs of the audited body.
- (b) The auditor should qualify his certificate where he is unable to satisfy himself in all material respects that :
  - (i) no limitations have been placed on the scope and conduct of the audit;
  - (ii) the sums expended have been applied to the purposes intended and the expenditure conforms to the authority which governs it;
  - (iii) the financial statements properly present the transactions of the body concerned or give a true and fair view of its state of affairs; and
  - (iv) all accounting and reporting requirements, statutory or otherwise, have been observed.

- (c) The auditor should supplement his certificate by a separate report on the circumstances and reasons for qualification and, where relevant and practicable, quantify the effect on the financial statements.

**3.7 VFM audits** The reporting standards apply to examination of economy, efficiency and effectiveness are :

The auditor shall, at his discretion, present to the appropriate authority reports which result from the examinations he has carried out into the economy, efficiency and effectiveness with which the audited bodies have used their resources in discharging their functions.

### **Professional and Ethical Standards**

**3.8** Attaining satisfactory standards for the conduct of the audit is in practice closely linked with, and even dependent upon, the personal conduct and approach of audit staff. The professional and ethical standards given in paragraph 3.9 below set out the principles applying to personal professional conduct. These should be read in conjunction with any relevant rules in the Civil Service Regulations or the Standing Orders of the Audit Department.

**3.9** The professional and ethical standards for Audit Department staff are :

- (a) **Propriety and integrity**

Audit staff should maintain a high standard of professional and personal conduct in performing their work and in their relationships with staff of audited bodies.

- (b) **Independence**

Audit staff should be independent of the audited body and maintain an independent attitude.

- (c) **Objectivity**

Audit staff should carry out their work impartially and objectively.

(d) **Constructiveness**

Audit staff should adopt a constructive and positive approach to their work and relationships.

(e) **Proficiency**

Audit staff are expected to maintain and develop their professional competence and expertise.

(f) **Reasonable care**

Audit staff should take all reasonable care in planning and carrying out their audit work, in gathering and evaluating evidence, and in reporting findings.

(g) **Confidentiality**

Audit staff must respect the confidentiality of information obtained in the course of their work.

(h) **Economy, efficiency and effectiveness of operations**

Audit staff should seek to improve the economy, efficiency and effectiveness with which the Audit Department uses its own resources in carrying out its work.

3.10 Further explanatory notes on the professional and ethical standards are given in Appendix 3/1.

## APPENDIX 3/1

## EXPLANATORY NOTES - PROFESSIONAL AND ETHICAL STANDARDS

**Propriety and Integrity**

1. In order to sustain the confidence of the audited bodies and all others with whom audit staff come into contact in their work, the Audit Department and its staff must be above suspicion and beyond reproach. Improper conduct reflects badly on the integrity of the individual and the quality of his work. In addition, it casts doubts on the reliability and competence of the Department as a whole. Staff should therefore maintain the highest standards of personal conduct.

2. The Department is concerned only with any private and personal activities of its staff which impinge on the performance of their duties or risk bringing discredit to the Department. Particular difficulties may arise in the following areas, either in the course of undertaking official duties or outside the Department :

- (a) Staff should not make financial commitments beyond their means, should avoid heavy gambling or speculation which may put them in financial difficulties;
- (b) Staff should adopt high standards of personal discipline, appearance and punctuality, and avoid any forms of over-indulgence or addiction which may adversely affect their conduct or impair the performance of their official duties;
- (c) Staff should be careful in their personal relationships not to cause embarrassment for the Department, the audited body or their colleagues;
- (d) Staff should be reticent in matters of public and political controversy so that their audit impartiality is not in doubt (see also paragraph 3 below); and

- (e) Staff should seek to prevent any conflicts arising between their duties and private interests, and must not make use of their official position to further their private interests.

## **Independence**

3. Independence implies impartiality and freedom from, or rejection of, improper influences in conducting the work and in reaching judgements and conclusions. Staff must not only be independent but be seen to be so; otherwise the authority of their opinion and its value to those who seek to place reliance on it could be eroded.

4. Independence may be impaired in the following ways :

- (a) restriction of access to sources of information;
- (b) actions or persuasion designed to influence the conduct or scope of an audit or the content of an audit report;
- (c) previous employment by the body being audited or association with its executive decisions;
- (d) relationships, particularly with the staff of the audited body, which might cause the auditor to fail to carry out his duties in full;
- (e) preconceived ideas towards individuals or audited bodies or their projects or programmes; and
- (f) financial interest by the auditor, or close associate, in the audited body or its activities.

**Objectivity**

5. The validity of the Department's work and the confidence placed in it by audited bodies and the Legislature depend on the objectivity that is brought to bear. Audit opinions and reports should be influenced only by the evidence obtained and assembled in accordance with auditing standards. This standard requires that staff should not pre-judge an issue.

**Constructiveness**

6. This standard encourages staff to adopt a constructive rather than a negative attitude in their audit work. Although the Department should avoid compromising its independence through acting as a consultant, staff should aim to reach helpful conclusions by offering constructive advice. Criticism is not an end in itself; its purpose is to point the way to necessary improvement.

**Proficiency**

7. Staff are expected to demonstrate their professionalism by carrying out their duties with competence and expertise. They should seek the highest levels of proficiency and have a professional responsibility for self-improvement and development.

**Reasonable Care**

8. This standard requires professional performance of a quality appropriate to the audit being undertaken. Exercising reasonable care means evaluating the nature and risks involved in the audit and taking appropriate steps to obtain and evaluate necessary evidence and to prepare audit reports.

**Confidentiality**

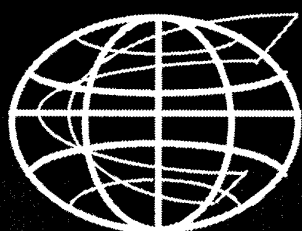
9. Information obtained from or about an audited body must not be disclosed to a third party without the body's knowledge and consent. No official information may be disclosed to an unauthorised person unless official permission has been received or the information has already been made public officially.

10. All staff should exercise care and discretion in discussing work in which they are engaged or other audits being undertaken in the office with colleagues and more importantly with friends, relatives and others outside the office. The appropriate security and confidentiality of all information, in whatever form it may be held, must be ensured at all times.

**Economy, Efficiency and Effectiveness of Operations**

11. The Department advocates and attempts to stimulate economy, efficiency and effectiveness in audited bodies; this standard sets the staff an obligation to pursue the same ends in their own work.

**INTOSAI**



*Code of Ethics*

*and*

*Auditing Standards*



---

**Auditing Standards Committee**

Inga-Britt Ahlenius, Auditor General  
Riksrevisionsverket  
(Swedish National Audit Office)  
P.O. Box 45070  
S-104 30 Stockholm  
Sweden

Tel: ++46 (8) 690 - 4000  
Fax: ++46 (8) 690 - 4123  
E-mail: [int@rrv.se](mailto:int@rrv.se)

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF  
(Austrian Court of Audit)  
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2  
A-1033 VIENNA  
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);  
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

---

## *P*reamble

*At the XVI<sup>th</sup> INCOSAI in Montevideo in 1998, the Congress unanimously approved and issued The INTOSAI Code of Ethics.*

*At the same meeting it was furthermore decided that the INTOSAI Auditing Standards Committee should restructure the Auditing Standards in order to facilitate updates and additions in the future, but without changing its content. The Committee has now produced a restructured version of the Auditing Standards.*

*For practical reasons it has been proposed that the Code of Ethics and the Auditing Standards are made available jointly in one volume.*

*It is however important to see the relationship between the relevant INTOSAI documents:*

*With the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts as its foundation, the INTOSAI Code of Ethics should be seen as a necessary complement, reinforcing the INTOSAI Auditing Standards issued by the INTOSAI Auditing Standards Committee in June 1992.*

*In the minutes of the XVI<sup>th</sup> INCOSAI meeting in 1998 the following was stated.*

*The different documents may be regarded as a comprehensive framework with the following elements:*

- The Lima Declaration is the foundation with its comprehensive precepts on auditing in the public sector.*
  - The Code of Ethics represents the next level with its statement of values and principles guiding the daily work of the auditors. One of the principles outlined in the Code of Ethics is the auditor's obligation to apply generally accepted auditing standards.*
-

- *The Auditing Standards on the next level, contain the postulates and principles for carrying out the audit work.*
- *Guidance Material, which is the fourth level provides practical assistance to SAIs in implementing the Standards in their individual constituents.*

*In this volume, thus, will be found the Code of Ethics together with the Restructured Auditing Standards, which was approved by the XVIIth Congress of INTOSAI in Seoul 2001.*

*Inga-Britt Ahlenius*

*Chairman of the Auditing Standards Committee*

---

---

## ***T**able of Contents*

Code of Ethics.....	3
Auditing Standards.....	17



---

# **C**ode of Ethics

*Issued by the  
Auditing Standards Committee at the  
XVI<sup>th</sup> Congress of INTOSAI in 1998 in  
Montevideo, Uruguay*





---

## *Table of Contents*

Foreword.....	7
Preamble.....	8
Chapter 1.....	10
<i>Introduction</i> .....	10
Chapter 2.....	12
<i>Integrity</i> .....	12
Chapter 3.....	13
<i>Independence, Objectivity and Impartiality</i> .....	13
Chapter 4.....	15
<i>Professional Secrecy</i> .....	15
Chapter 5.....	15
<i>Competence</i> .....	15
Glossary.....	16



---

## **F**oreword

*I am pleased to provide the members of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) with this Code of Ethics for auditors in the public sector, which received the Governing Board's approval at the 44<sup>th</sup> meeting in Montevideo in November 1998.*

*The Code constitutes a significant step forward in the process of harmonising the ethical concepts within the INTOSAI. It consists of only the basic postulates of ethics, since national differences of culture, language and legal and social systems bring about the need to adapt such postulates to the environment of the specific country. Therefore, this Code should be seen as a foundation for national codes of ethics to be developed by each Supreme Audit Institution.*

*Finally, I wish to express, on behalf of the Auditing Standards Committee, my deep gratitude and appreciation for the co-operation of all of the INTOSAI members in our effort to develop this Code of Ethics. I also thank my Committee colleagues for their timely support and positive contribution to this activity.*

*Inga-Britt Ahlenius  
Chairman of the Auditing Standards Committee*

---

## *P*reamble

*This draft Code of Ethics is the result of the joint labour of the members of the INTOSAI Auditing Standards Committee, which has included the Supreme Audit Institutions of:*

*Austria  
Australia  
Argentina  
Brazil  
Costa Rica  
Japan  
Philippines  
Portugal  
Saudi Arabia  
Sweden; Chairman  
United Kingdom  
United States*

*A working plan for the Committee was presented and approved by the Governing Board at its 42<sup>nd</sup> meeting held in Vienna on June 24, 1996. The development of this Code of Ethics was one of the tasks set in that plan. The actions to fulfil it started with the collection of Codes of Ethics from all INTOSAI members in order to study similarities and differences. This led to a first preliminary draft discussed at a Committee meeting in Sweden in January 1997.*

*After the Committee meeting a new draft was developed and sent to all INTOSAI members for comments. After these comments were considered this final draft was developed.*

*The Governing Board has been informed of the progress of the work at its 43<sup>rd</sup> meeting in Montevideo in November 1997.*

*I would like to thank all the members of the INTOSAI Auditing Standards Committee for their dedication and co-operation in completing this project.*

*Inga-Britt Ahlenius  
Auditor General, Swedish National Audit Office  
Chairman, INTOSAI Auditing Standards Committee*

---

# *Chapter 1*

## **Introduction**

---

### **Concept, Background and Purpose of the Code of Ethics**

1. INTOSAI has deemed it essential to establish an international Code of Ethics for auditors in the public sector.
2. A Code of Ethics is a comprehensive statement of the values and principles which should guide the daily work of auditors. The independence, powers and responsibilities of the public sector auditor place high ethical demands on the SAI and the staff they employ or engage for audit work. A code of ethics for auditors in the public sector should consider the ethical requirements of civil servants in general and the particular requirements of auditors, including the latter's professional obligations.
3. With the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts<sup>1</sup> as its foundation, the INTOSAI Code of Ethics should be seen as a necessary complement, reinforcing the INTOSAI Auditing Standards issued by the INTOSAI Auditing Standards Committee in June 1992.
4. The INTOSAI Code of Ethics is directed at the individual auditor, the head of the SAI, executive officers and all individuals working for or on behalf of the SAI who are involved in audit work. However, the Code should not be interpreted as having any impact on the organisational structure of the SAI.

Due to national differences of culture, language, and legal and social systems, it is the responsibility of each SAI to develop its own Code of Ethics which best fits its own environment. Preferably these national Codes of Ethics should clarify the ethical concepts. The INTOSAI Code of Ethics is intended to constitute a foundation for the national Codes of Ethics. Each SAI has the

---

<sup>1</sup> From the IXth Congress of INTOSAI, meeting in Lima. Can be obtained from the INTOSAI General Secretariat in Austria.

responsibility to ensure that all its auditors acquaint themselves with the values and principles contained in the national Code of Ethics and act accordingly.

5. The conduct of auditors should be beyond reproach at all times and in all circumstances. Any deficiency in their professional conduct or any improper conduct in their personal life places the integrity of auditors, the SAI that they represent, and the quality and validity of their audit work in an unfavourable light, and may raise doubts about the reliability and competence of the SAI itself. The adoption and application of a code of ethics for auditors in the public sector promotes trust and confidence in the auditors and their work.

6. It is of fundamental importance that the SAI is looked upon with trust, confidence and credibility. The auditor promotes this by adopting and applying the ethical requirements of the concepts embodied in the key words Integrity, Independence and Objectivity, Confidentiality and Competence.

---

### **Trust, Confidence and Credibility**

7. The legislative and/or executive authority, the general public and the audited entities are entitled to expect the SAI's conduct and approach to be above suspicion and reproach and worthy of respect and trust.

8. Auditors should conduct themselves in a manner which promotes co-operation and good relations between auditors and within the profession. The support of the profession by its members and their co-operation with one another are essential elements of professional character. The public confidence and respect which an auditor enjoys is largely the result of the cumulative accomplishments of all auditors, past and present. It is therefore in the interest of auditors, as well as that of the general public, that the auditor deals with fellow auditors in a fair and balanced way.

9. The legislative and/or executive authority, the general public and the audited entities should be fully assured of the fairness and impartiality of all the SAI's work. It is therefore essential that there is a national Code of Ethics or similar document which governs the provision of the services.

10. In all parts of society there is a need for credibility. It is therefore essential that the reports and opinions of the SAI are considered to be thoroughly accurate and reliable by knowledgeable third parties.

11. All work performed by the SAI must stand the test of legislative and/or executive scrutiny, public judgements on propriety, and examination against a national Code of Ethics.

---

## *Chapter 2*

### **Integrity**

12. Integrity is the core value of a Code of Ethics. Auditors have a duty to adhere to high standards of behaviour (e.g. honesty and candidness) in the course of their work and in their relationships with the staff of audited entities. In order to sustain public confidence, the conduct of auditors should be above suspicion and reproach.

13. Integrity can be measured in terms of what is right and just. Integrity requires auditors to observe both the form and the spirit of auditing and ethical standards. Integrity also requires auditors to observe the principles of independence and objectivity, maintain irreproachable standards of professional conduct, make decisions with the public interest in mind, and apply absolute honesty in carrying out their work and in handling the resources of the SAI.



## **Chapter 3**

### **Independence, Objectivity and Impartiality**

**14.** Independence from the audited entity and other outside interest groups is indispensable for auditors. This implies that auditors should behave in a way that increases, or in no way diminishes, their independence.

**15.** Auditors should strive not only to be independent of audited entities and other interested groups, but also to be objective in dealing with the issues and topics under review.

**16.** It is essential that auditors are independent and impartial, not only in fact but also in appearance.

**17.** In all matters relating to the audit work, the independence of auditors should not be impaired by personal or external interests. Independence may be impaired, for example, by external pressure or influence on auditors; prejudices held by auditors about individuals, audited entities, projects or programmes; recent previous employment with the audited entity; or personal or financial dealings which might cause conflicts of loyalties or of interests. Auditors have an obligation to refrain from becoming involved in all matters in which they have a vested interest.

**18.** There is a need for objectivity and impartiality in all work conducted by auditors, particularly in their reports, which should be accurate and objective. Conclusions in opinions and reports should, therefore, be based exclusively on evidence obtained and assembled in accordance with the SAI's auditing standards.

**19.** Auditors should make use of information brought forward by the audited entity and other parties. This information is to be taken into account in the opinions expressed by the auditors in an impartial way. The auditor should also gather information about the views of the audited entity and other parties. However, the auditors' own conclusions should not be affected by such views.

---

### **Political neutrality**

**20.** It is important to maintain both the actual and perceived political neutrality of the SAI. Therefore, it is important that auditors maintain their independence from political influence in order to discharge their audit responsibilities in an impartial way. This is relevant for auditors since SAIs work closely with the legislative authorities, the executive or other government entity empowered by law to consider the SAI's reports.

**21.** It is important that where auditors undertake, or consider undertaking, political activities they bear in mind the impact which such involvement might have - or be seen to have - on their ability to discharge their professional duties impartially. If auditors are permitted to participate in political activities they have to be aware that these activities may lead to professional conflicts

---

### **Conflicts of interest**

**22.** When auditors are permitted to provide advice or services other than audit to an audited entity, care should be taken that these services do not lead to a conflict of interest. In particular, auditors should ensure that such advice or services do not include management responsibilities or powers, which must remain firmly with the management of the audited entity.

**23.** Auditors should protect their independence and avoid any possible conflict of interest by refusing gifts or gratuities which could influence or be perceived as influencing their independence and integrity.

**24.** Auditors should avoid all relationships with managers and staff in the audited entity and other parties which may influence, compromise or threaten the ability of auditors to act and be seen to be acting independently.

**25.** Auditors should not use their official position for private purposes and should avoid relationships which involve the risk of corruption or which may raise doubts about their objectivity and independence.

26. Auditors should not use information received in the performance of their duties as a means of securing personal benefit for themselves or for others. Neither should they divulge information which would provide unfair or unreasonable advantage to other individuals or organisations, nor should they use such information as a means for harming others.

---

## *Chapter 4*

### **Professional Secrecy**

27. Auditors should not disclose information obtained in the auditing process to third parties, either orally or in writing, except for the purposes of meeting the SAI's statutory or other identified responsibilities as part of the SAI's normal procedures or in accordance with relevant laws.

---

## *Chapter 5*

### **Competence**

28. Auditors have a duty to conduct themselves in a professional manner at all times and to apply high professional standards in carrying out their work to enable them to perform their duties competently and with impartiality.

29. Auditors must not undertake work they are not competent to perform.

30. Auditors should know and follow applicable auditing, accounting, and financial management standards, policies, procedures and practices.

Likewise, they must possess a good understanding of the constitutional, legal and institutional principles and standards governing the operations of the audited entity.

---

### **Professional Development**

**31.** Auditors should exercise due professional care in conducting and supervising the audit and in preparing related reports.

**32.** Auditors should use methods and practices of the highest possible quality in their audits. In the conduct of the audit and the issue of reports, auditors have a duty to adhere to basic postulates and generally accepted auditing standards.

**33.** Auditors have a continuous obligation to update and improve the skills required for the discharge of their professional responsibilities.

---

## ***G*lossary**

The terms used in this Code of Ethics have the same interpretation or definition as those used in the INTOSAI Auditing Standards.

---

# **A***uditing Standards*

*Issued by the  
Auditing Standards Committee at the  
XIV<sup>th</sup> Congress of INTOSAI in 1992 in  
Washington, D.C.,  
United States as amended by the  
XV<sup>th</sup> Congress of INTOSAI 1995 in Cairo, Egypt.*



---

## *Table of Contents*

Foreword.....	21
Preface.....	22
Chapter I.....	25
<i>Basic Principles in Government Auditing</i> .....	25
Chapter II.....	35
2.1 <i>General Standards in Government Auditing</i> .....	35
2.2 <i>Standards With Ethical Significance</i> .....	41
Chapter III.....	49
<i>Field Standards in Government Auditing</i> .....	49
3.1 <i>Planning</i> .....	51
3.2 <i>Supervision and Review</i> .....	53
3.3 <i>Study and Evaluation of Internal Control</i> .....	54
3.4 <i>Compliance With Applicable Laws and Regulations</i> .....	55
3.5 <i>Audit Evidence</i> .....	57
3.6 <i>Analysis of Financial Statements</i> .....	58
Chapter IV.....	60
<i>Reporting Standards in Government Auditing</i> .....	60
Glossary.....	68





---

## ***F**oreword*

This revision of the INTOSAI Auditing Standards is a significant step forward in the development of truly international auditing standards. It flows from a recommendation of the XIII<sup>th</sup> INCOSAI (Berlin) that the previous version be amended to recognise the particular needs of countries whose SAIs are constituted as courts of accounts.

I speak for the Committee on Auditing Standards in expressing appreciation of the efforts made by all INTOSAI members in developing the standards. In particular I wish to acknowledge the invaluable contributions of the Court of Accounts of Belgium, the newest member of the INTOSAI Auditing Standards Committee, and other SAIs constituted as courts of accounts. I also wish to thank my other Committee colleagues for their support and positive contribution to the revision.

While INTOSAI Auditing Standards do not have mandatory application they reflect a "best practices" consensus among SAIs. Each SAI must judge the extent to which the standards are compatible with the achievement of its mandate.

It is the view of both the Governing Board and the Auditing Standards Committee that these Standards are a "living" document. As such they should reflect, to the extent possible, the current trends, issues and concerns in auditing methodology and practice.

The Governing Board gave its approval to these Standards at its 35<sup>th</sup> meeting in Washington in October 1991. I commend to members of INTOSAI the revised standards.

J.C. Taylor  
Chairman of the Auditing Standards Committee

---

## *P*reface

As chairman of the INTOSAI Committee on Auditing Standards, I am very pleased to present the final draft of our work.

Our Committee was established in May 1984 to present recommendations and plans for developing an INTOSAI auditing standards project. Subsequently, the Committee was expanded to include the Supreme Audit Institutions of:

- Austria: ex-Officio
- Argentina
- Australia
- Brazil
- Costa Rica
- Japan
- Philippines
- Saudi Arabia: Chairman
- Sweden
- United Kingdom
- United States

A working plan for the Committee was presented to and approved by the Governing Board at its meeting held in Sydney in March 1985. This working plan called for the formation of four study groups to divide the work as follows:

- The first group consisting of the United States (Group Coordinator), Costa Rica, and the Philippines to work on "General Principles in Government Auditing".
- The second group consisting of Australia (Group Coordinator) and Argentina to work on "General Standards in Government Auditing".
- The third group consisting of Sweden (Group Coordinator) and Japan to work on "Field Standards in Government Auditing".
- The fourth group consisting of United Kingdom (Group Coordinator) and Brazil to work on "Reporting Standards in Government Auditing".

Each of the four groups developed a discussion memorandum on their subject and elicited, analysed and researched comments and suggestions from other committee members. On the basis of these discussion memoranda, suggestions and comments were incorporated into preliminary exposure drafts on each topic. Further research, suggestions and comments received from the INTOSAI Governing Board and committee members resulted in the preparation of final exposure drafts. The Governing Board approved these drafts at the May 1987 meeting in Vienna and commissioned the Committee to meet in London to harmonise terminology and style of the four drafts.

A group of experts representing the Committee met for five days in London during June 1987 to prepare the final consolidated draft. This group of experts consisted of Mr. Abdullah I. Al Saleh and Dr. Issam J. Merei from Saudi Arabia (Chairman), Mr. W.A. Broadus (United States), Mr. Nazario Anis (Philippines), Mr. Cyril Monaghan (Australia), Mrs. Gunhild Lindstrom (Sweden), Sr. Fernando Goncalves (Brazil) and Messrs. John Pearce and Andy Burchell (United Kingdom).

The Governing Board at its 31<sup>st</sup> meeting in Berlin agreed to the following arrangements concerning the re-exposure of the INTOSAI Auditing Standards and the consideration of any comments received:

1. The comments received shall be compiled and transmitted to the Committee Chairman by the Secretary General.
2. The INTOSAI Auditing Standards Committee Chairman and the Secretary General shall decide jointly on the necessity and appropriateness of possible changes.
3. The document shall then be submitted to the Berlin Congress for adoption.

The Committee Chairman and the Secretary General have analysed the comments received and have made the changes as deemed appropriate.

Although the word "Standards" was used throughout this document, it is understood that this word is to be used synonymously with the word "guidelines" which keeps the authority for compliance within the domain of each Supreme Audit Institution.

I would like to thank all the members of the INTOSAI Auditing Standards Committee for their dedication and cooperation in completing this project. Special thanks is given to the group of experts who improved the final drafts during their meeting in London.

Omar A. Fakieh, State Minister  
President, General Auditing Bureau of Saudi Arabia  
Chairman, INTOSAI Auditing Standards Committee  
Rijadh, March, 1989

---

## *Chapter I*

### **Basic Principles in Government Auditing**

1.0.1 The general framework of the auditing standards for the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) has been deduced from the Lima and Tokyo Declarations, the statements and reports adopted by INTOSAI in various congresses, and the report of the United Nations Expert Group Meeting in Public Accounting and Auditing in Developing Countries.

1.0.2 The INTOSAI auditing standards consist of four parts (see chart):

- (a) Basic principles
- (b) General standards
- (c) Field standards
- (d) Reporting standards

INTOSAI has developed these standards to provide a framework for the establishment of procedures and practices to be followed in the conduct of an audit, including audits of computer-based systems. They should be viewed in the particular constitutional, legal and other circumstances of the Supreme Audit Institution (SAI).

1.0.3 The basic principles for auditing standards are basic assumptions, consistent premises, logical principles and requirements which help in developing auditing standards and serve the auditors in forming their opinions and reports, particularly in cases where no specific standards apply.

1.0.4 Auditing Standards should be consistent with the principles of auditing. They also provide minimum guidance for the auditor that helps determine the extent of auditing steps and procedures that should be applied in the audit. Auditing Standards constitute the criteria or yardstick against which the quality of the audit results are evaluated.

1.0.5 Interpretations and explanations of these standards are the prerogative of the INTOSAI Governing Board, while amendments are the responsibility of the INTOSAI Congress.

1.0.6 The basic principles are

- (a) The SAI should consider compliance with the INTOSAI auditing standards in all matters that are deemed material. Certain standards may not be applicable to some of the work done by SAIs, including those organised as Courts of Account, nor to the non-audit work conducted by the SAI. The SAI should determine the applicable standards for such work to ensure that it is of consistently high quality (see paragraph 1.0.8).
- (b) The SAI should apply its own judgement to the diverse situations that arise in the course of government auditing (see paragraph 1.0.15).
- (c) With increased public consciousness, the demand for public accountability of persons or entities managing public resources has become increasingly evident so that there is a need for the accountability process to be in place and operating effectively (see paragraph 1.0.20).
- (d) Development of adequate information, control, evaluation and reporting systems within the government will facilitate the accountability process. Management is responsible for correctness and sufficiency of the form and content of the financial reports and other information (see paragraph 1.0.23).
- (e) Appropriate authorities should ensure the promulgation of acceptable accounting standards for financial reporting and disclosure relevant to the needs of the government, and audited entities should develop specific and measurable objectives and performance targets (see paragraph 1.0.25).
- (f) Consistent application of acceptable accounting standards should result in the fair presentation of the financial position and the results of operations (see paragraph 1.0.28).

- (g) The existence of an adequate system of internal control minimises the risk of errors and irregularities (see paragraph 1.0.30).
- (h) Legislative enactments would facilitate the co-operation of audited entities in maintaining and providing access to all relevant data necessary for a comprehensive assessment of the activities under audit (see paragraph 1.0.32).
- (i) All audit activities should be within the SAI's audit mandate (see paragraph 1.0.34).
- (j) SAIs should work towards improving techniques for auditing the validity of performance measures (see paragraph 1.0.45).

1.0.7 The following paragraphs discuss the importance of the basic principles for auditing.

1.0.8 The basic auditing principles stipulate that

The SAI should consider compliance with the INTOSAI auditing standards in all matters that are defined material. Certain standards may not be applicable to some of the work done by SAIs, including those organised as Courts of Account, nor to the non-audit work conducted by the SAI. The SAI should determine the applicable standards for such work to ensure that it is of consistently high quality (see paragraph 1.0.6a).

1.0.9 In general terms, a matter may be judged material if knowledge of it would be likely to influence the user of the financial statements or the performance audit report.

1.0.10 Materiality is often considered in terms of value but the inherent nature or characteristics of an item or group of items may also render a matter material--for example, where the law or regulation requires it to be disclosed separately regardless of the amount involved.

1.0.11 In addition to materiality by value and by nature, a matter may be material because of the context in which it occurs. For example, considering an item in relation to:

- (a) the overall view given to the financial information;
- (b) the total of which it forms a part;
- (c) associated terms;
- (d) the corresponding amount in previous years.

1.0.12 SAIs often carry out activities that by strict definition do not qualify as audits, but which contribute to better government. Examples of non-audit work may include (a) gathering data without conducting substantial analysis, (b) legal work, (c) an information mission of the elected Assembly as regards the examination of draft budgets, (d) an assistance mission for members of the elected Assemblies as regards investigations and consultations of SAIs' files, (e) administrative activities and (f) computer-processing functions. These non-audit activities provide valuable information to decision-makers and should be of consistently high quality.

1.0.13 Because of the approach and structure of some SAIs, not all auditing standards apply to all aspects of their work. For example, the collegial and judicial nature of the reviews conducted by Courts of Account make aspects of their work fundamentally different from the financial and performance audits conducted by SAIs which are organised under a hierarchic system led by an Auditor-General or a Comptroller General.

1.0.14 To ensure that high quality work is done, appropriate standards must be followed. The objectives of the particular type of work or the particular assignment should dictate the specific standards that are followed. Each SAI should establish a policy on which INTOSAI standards, or other specific standards, should be followed in carrying out the various types of work that the organisation conducts to ensure that the work and products are of high quality.

1.0.15 The basic auditing principles stipulate that

The SAI should apply its own judgement to the diverse situations that arise in the course of government auditing (see paragraph 1.0.6b).



1.0.16 Audit evidence plays an important part in the auditor's decision concerning the selection of issues and areas for audit and the nature, timing and extent of audit tests and procedures.

1.0.17 The terms of the audit mandate with which the SAI is endowed override any accounting or auditing conventions with which they conflict, and hence have a crucial bearing on the auditing standards that the SAI applies. Consequently, the INTOSAI auditing standards--and indeed any auditing standards external to the SAI--cannot be prescriptive, or have a mandatory application to the SAI or members of its staff.

1.0.18 The SAI must judge the extent to which external auditing standards are compatible with the SAI's fulfilment of its mandate. The SAI should recognise, however, that the INTOSAI auditing standards embody a consensus of opinion among government auditors and try to apply them where they are compatible with the SAI's mandate. The SAI should seek removal of incompatibilities where this is necessary to permit the adoption of desirable standards.

1.0.19 For some elements of the SAI's mandate, particularly in regard to the audit of financial statements, the SAI's audit objectives may be akin to the objectives of audits in the private sector. Correspondingly, private sector standards for financial statements auditing which are promulgated by official regulatory bodies might be applicable to the government auditor.

1.0.20 The basic auditing principles stipulate that

With increased public consciousness, the demand for public accountability of persons or entities managing public resources has become increasingly evident so that there is a greater need for the accountability process to be in place and operating effectively (see paragraph 1.0.6c)

1.0.21 In some countries, arrangements require the accountable entities to report to a President, Monarch or State Council, but in most they report to an elected legislature, either directly or through the executive branch of government. Certain SAIs have a jurisdictional status. This jurisdictional power is exercised, depending on the country, over the accounts, over the accountants, or even over administrators. The judgements and decisions that these institutions make are natural complements to the administrative audit function with which they are charged. Their jurisdictional actions should be

seen as part of the logic of the general objectives pursued by external audit and in particular those objectives which relate to accounting questions.

1.0.22 Public enterprises are also required to fulfil public accountability obligations. Public enterprises may include commercial undertakings, e.g., entities established by statute or executive order or in which the Government has a controlling interest. Irrespective of the manner in which they are constituted, their functions, degree of autonomy or funding arrangements, such entities are ultimately accountable to the supreme law-making body.

1.0.23 The basic auditing principles stipulate that

Development of adequate information, control, evaluation and reporting systems within the government will facilitate the accountability process. Management is responsible for correctness and sufficiency of the form and content of the financial reports and other information (see paragraph 1.0.6d).

1.0.24 The correctness and sufficiency of the financial reports and statements are the entity's expression of the financial position and the results of operations. It is also the entity's obligation to design a practical system which will provide relevant and reliable information.

1.0.25 The basic auditing principles stipulate that

Appropriate authorities should ensure the promulgation of acceptable accounting standards for financial reporting and disclosure relevant to the needs of the government, and audited entities should develop specific and measurable objectives and performance targets (see paragraph 1.0.6e).

1.0.26 The SAIs should work with the accounting standards setting organisations to help ensure that proper accounting standards are issued for the government.

1.0.27 The SAIs should also recommend to the audited entities that measurable and clearly stated objectives be established and that performance targets be set for these objectives.

1.0.28 The basic auditing principles stipulate that

Consistent application of acceptable accounting standards should result in the fair presentation of the financial position and the results of operations (see paragraph 1.0.6f).

1.0.29 The assumption that consistency in application of accounting standards is a prerequisite of fairness means that an audited entity must comply with accounting standards appropriate in the circumstances, as well as the requirement of applying such accounting standards in a consistent manner. An auditor should not consider compliance with accounting standards in a consistent manner as a definitive proof of presenting fairly the various financial reports. Fairness is an expression of an auditor's opinion that goes beyond the limits of consistent application of accounting standards. Such an assumption emphasises that the auditing standards are no more than the minimum requirements for an auditor's obligation. Going beyond that minimum is for the auditor's judgement.

1.0.30 The basic auditing principles stipulate that

The existence of an adequate system of internal control minimises the risk of errors or irregularities (see paragraph 1.0.6g).

1.0.31 It is the responsibility of the audited entity to develop adequate internal control systems to protect its resources. It is not the auditor's responsibility. It is also the obligation of the audited entity to ensure that controls are in place and functioning to help ensure that applicable statutes and regulations are complied with, and that probity and propriety are observed in decision making. However, this does not elieve the auditor from submitting proposals and recommendations to the audited entity where controls are found to be inadequate or missing.

1.0.32 The basic auditing principles stipulate that

Legislative enactments would facilitate the co-operation of audited entities in maintaining and providing access to all relevant data necessary for a comprehensive assessment of the activities under audit (see paragraph 1.0.6h).

1.0.33 The SAI must have access to the sources of information and data as well as access to officials and employees of the audited entity in order to carry out properly its audit responsibilities. Enactment of legislative requirements

for access by the auditor to such information and personnel will help minimise future problems in this area.

1.0.34 The basic auditing principles stipulate that

All audit activities should be within the SAI's audit mandate (see paragraph 1.0.6i).

1.0.35 SAIs generally are established by the supreme lawmaking body, or by constitutional provision. In some cases elements of the SAI's role may be by convention rather than by specific legal provision. Commonly, the establishing law or regulation sets out the form of the SAI (such as court, board, commission, statutory office or ministry), the terms and conditions of incumbency, tenure, powers, duties, functions and general responsibilities, and other matters governing the holding of office and the discharge of the functions and duties to be performed.

1.0.36 Whatever the arrangements, the essential function of the SAI is to uphold and promote public accountability. In certain countries, the SAI is a court, composed of judges, which has authority over State accountants who must render accounts to it. This jurisdictional function requires the SAI to make sure that whoever is charged with dealing with public funds is accountable to it and is in this regard subject to its jurisdiction.

1.0.37 There exists an important complementarity between this jurisdictional authority and the other characteristics of audit. The characteristics should be viewed as part of the logic of the general objectives pursued by external audit and more particularly those which relate to accounting management.

1.0.38 The full scope of government auditing includes regularity and performance audit.

1.0.39 Regularity audit embraces:

- (a) attestation of financial accountability of accountable entities, involving examination and evaluation of financial records and expression of opinions on financial statements;
- (b) attestation of financial accountability of the government administration as a whole;

- (c) audit of financial systems and transactions including an evaluation of compliance with applicable statutes and regulations;
- (d) audit of internal control and internal audit functions;
- (e) audit of the probity and propriety of administrative decisions taken within the audited entity; and
- (f) reporting of any other matters arising from or relating to the audit that the SAI considers should be disclosed.

1.0.40 Performance audit is concerned with the audit of economy, efficiency and effectiveness and embraces:

- (a) audit of the economy of administrative activities in accordance with sound administrative principles and practices, and management policies;
- (b) audit of the efficiency of utilisation of human, financial and other resources, including examination of information systems, performance measures and monitoring arrangements, and procedures followed by audited entities for remedying identified deficiencies; and
- (c) audit of the effectiveness of performance in relation to the achievement of the objectives of the audited entity, and audit of the actual impact of activities compared with the intended impact.

1.0.41 In practice there can be an overlap between regularity and performance auditing, and in such cases classification of a particular audit will depend on the primary purpose of that audit.

1.0.42 In many countries the mandate for performance auditing will stop short of review of the policy bases of government programs. In any case the mandate should clearly delineate the SAI's powers and responsibilities in relation to performance auditing in all areas of government activity, among other things to facilitate the application of appropriate auditing standards by the SAI.

1.0.43 In some countries the constitution or legislation in force do not always confer on the SAI the authority to audit "effectiveness" or "efficiency" of the financial management of the Executive. In these cases evaluation of the appropriateness or the utility of administrative decisions and the effectiveness of management is for Ministers, to whom is given the task of the organisation of administrative services and who are responsible for their management before the legislative body. The expression which would appear in this case to be the most adequate to describe the audits of the SAI which go beyond the traditional framework of regularity and legality is that of "audit of good management." Such an audit aims to proceed with an analysis of public expenditure in the light of general principles of sound management. The two types of audit--of regularity and of management--can in practice be carried out in one operation, the more so since they are mutually reinforcing: audits of regularity being able to prepare audits of management, and the latter resulting in the correction of situations causing irregularities.

1.0.44 Public accountability will be more effectively promoted where the mandate enables the SAI to conduct, or direct the conduct of, regularity and performance auditing of all public enterprises.

1.0.45 The general auditing principles stipulate that

SAIs should work towards improving techniques for auditing the validity of performance measures (see paragraph 1.0.6j).

1.0.46 The expanding audit role of the auditors will require them to improve and develop new techniques and methodologies to assess whether reasonable and valid performance measures are used by the audited entity. The auditors should avail themselves of techniques and methodologies of other disciplines.

1.0.47 The scope of the audit mandate will determine the scope of the standards to be applied by the SAI.

## *Chapter II*

### **2.1 General Standards in Government Auditing**

2.1.1 This section deals with general standards in government auditing. The general auditing standards describe the qualifications of the auditor and/or the auditing institution so that they may carry out the tasks related to field and reporting standards in a competent and effective manner.

2.1.2 The general auditing standards are that the SAI should adopt policies and procedures to

- (a) Recruit personnel with suitable qualifications (see paragraph 2.1.3).
- (b) Develop and train SAI employees to enable them to perform their tasks effectively, and to define the basis for the advancement of auditors and other staff (see paragraph 2.1.5).
- (c) Prepare manuals and other written guidance and instructions concerning the conduct of audits (see paragraph 2.1.13).
- (d) Support the skills and experience available within the SAI and identify the skills which are absent; provide a good distribution of skills to auditing tasks and assign a sufficient number of persons for the audit; and have proper planning and supervision to achieve its goals at the required level of due care and concern (see paragraph 2.1.15).
- (e) Review the efficiency and effectiveness of the SAI's internal standards and procedures (see paragraph 2.1.25).

2.1.3 The general standards for SAIs include

The SAI should adopt policies and procedures to recruit personnel with suitable qualifications (see paragraph 2.1.2a).

The following paragraph explains recruitment as an auditing standard.

2.1.4 SAI personnel should possess suitable academic qualifications and be equipped with appropriate training and experience. The SAI should establish, and regularly review, minimum educational requirements for the appointment of auditors.

2.1.5 The general standards for SAIs include

The SAI should adopt policies and procedures to develop and train SAI employees to enable them to perform their task effectively and to define the basis for the advancement of auditors and other staff (see paragraph 2.1.2b).

The following paragraphs explain training and development as an auditing standard.

2.1.6 The SAI should take adequate steps to provide for continuing professional development of its personnel, including, as appropriate, provision of in-house training and encouragement of attendance at external courses.

2.1.7 The SAI should maintain an inventory of skills of personnel to assist in the planning of audits as well as to identify professional development needs.

2.1.8 The SAI should establish and regularly review criteria, including educational requirements, for the advancement of auditors and other staff of the SAI.

2.1.9 The SAI should also establish and maintain policies and procedures for the professional development of audit staff regarding the audit techniques and methodologies applicable to the range of audits it undertakes.

2.1.10 SAI personnel should have a good understanding of the government environment, including such aspects as the role of the legislature, the legal and institutional arrangements governing the operations of the executive and the charters of public enterprises. Likewise, trained audit staff must possess an adequate knowledge of the SAI's auditing standards, policies, procedures and practices.

2.1.11 Audit of financial systems, accounting records and financial



statements requires training in accounting and related disciplines as well as a knowledge of applicable legislation and executive orders affecting the accountability of the audited entity. Further, the conduct of performance audits may require, in addition to the above, training in such areas as administration, management, economics and the social sciences.

2.1.12 The SAI should encourage its personnel to become members of a professional body relevant to their work and to participate in that body's activities.

2.1.13 The general standards for SAIs include:

The SAI should adopt policies and procedures to prepare manuals and other written guidance and instructions concerning the conduct of audits (see paragraph 2.1.2c).

The following paragraph explains written guidance as an auditing standard.

2.1.14 Communication to staff of the SAI by means of circulars containing guidance, and the maintenance of an up-to-date audit manual setting out the SAI's policies, standards and practices, is important in maintaining the quality of audits.

2.1.15 The general standards for SAIs include

The SAI should adopt policies and procedures to support the skills and experience available within the SAI and identify those skills which are absent; provide a good distribution of skills to auditing tasks and a sufficient number of persons for the audit; and have proper planning and supervision to achieve its goals at the required level of due care and concern (see paragraph 2.1.2d).

The following paragraphs explain the use of skills as an auditing standard.

2.1.16 Resources required to undertake each audit need to be assessed so that suitably skilled staff may be assigned to the work and a control placed on staff resources to be applied to the audit.

2.1.17 The extent to which academic attainments should be related specifically to the audit task varies with the type of auditing undertaken. It is not necessary that each auditor possesses competence in all aspects of the audit mandate. However, policies and procedures governing the assignment of

personnel to audit tasks should aim at deploying personnel who have the auditing skills required by the nature of the audit task so that the team involved on a particular audit collectively possesses the necessary skills and expertise.

2.1.18 It should be open to the SAI to acquire specialised skills from external sources if the successful carrying out of an audit so requires in order that the audit findings, conclusions and recommendations are perceptive and soundly based and reflect an adequate understanding of the subject area of the audit. It is for the SAI to judge, in its particular circumstances, to what extent its requirements are best met by in-house expertise as against employment of outside experts.

2.1.19 Policies and procedures governing supervision of audits are important factors in the performance of the SAI's role at an appropriate level of competence. The SAI should ensure that audits are planned and supervised by auditors who are competent, knowledgeable in the SAI's standards and methodologies, and equipped with an understanding of the specialities and peculiarities of the environment.

2.1.20 Where the SAI's mandate includes the audit of financial statements which cover the executive branch of government as a whole, the audit teams deployed should be equipped to undertake a co-ordinated evaluation of departmental accounting systems, as well as of central agency co-ordination arrangements and control mechanisms. Teams will require a knowledge of the relevant governmental accounting and control systems, and an adequate expertise in the auditing techniques applied by the SAI to this type of audit.

2.1.21 Unless the SAI is equipped to undertake, within a reasonable time-scale, all relevant audits, including performance audits covering the whole of every audited entity's operations, criteria are needed for determining the range of audit activities which, within the audit period or cycle, will give the maximum practicable assurance regarding performance of public accountability obligations by each audited entity.

2.1.22 In determining the allocation of its resources among different audit activities, the SAI must give priority to any audit tasks which must, by law, be completed within a specified time frame. Careful attention must be given to strategic planning so as to identify an appropriate order of priority for discretionary audits to be undertaken.

2.1.23 Assignment of priorities compatible with maintaining the quality of performance across the mandate involves exercise of the SAI's judgement in the light of available information. Maintenance of a portfolio of data pertaining to the structure, functions and operations of audited entities will assist the SAI in identifying areas of materiality and vulnerability and areas holding potential for improvements in administration.

2.1.24 Before each audit is undertaken proper authorisation for its commencement should be given by designated personnel within the SAI. This authorisation should include a clear statement of the objectives of the audit, its scope and focus, resources to be applied to the audit in terms of skills and quantum, arrangements for reviews of progress at appropriate points, and the dates by which fieldwork is to be completed and a report on the audit is to be provided.

2.1.25 The general standards for SAIs include

The SAI should adopt policies and procedures to review the efficiency and effectiveness of the SAI's internal standards and procedures (see paragraph 2.1.2e).

The following paragraphs explain quality assurance reviews as an auditing standard.

2.1.26 Because of the importance of ensuring a high standard of work by the SAI, it should pay particular attention to quality assurance programs in order to improve audit performance and results. The benefits to be derived from such programs make it essential for appropriate resources to be available for this purpose. It is important that the use of these resources be matched against the benefits to be obtained.

2.1.27 The SAI should establish systems and procedures to:

- (a) confirm that integral quality assurance processes have operated satisfactorily;
- (b) ensure the quality of the audit report; and
- (c) secure improvements and avoid repetition of weaknesses.

2.1.28 As a further means of ensuring quality of performance, additional to the review of audit activity by personnel having line responsibility for the audits concerned, it is desirable for SAIs to establish their own quality assurance arrangements. That is, planning, conduct and reporting in relation to a sample of audits may be reviewed in depth by suitably qualified SAI personnel not involved in those audits, with consultation with the relevant audit line management regarding the outcome of the internal quality assurance arrangements and periodic reporting to the SAI's top management.

2.1.29 It is appropriate for SAIs to institute their own internal audit function with a wide charter to assist the SAI to achieve effective management of its own operations and sustain the quality of its performance.

2.1.30 The quality of the work of the SAI can be enhanced by strengthening internal review and probably by independent appraisal of its work.

2.1.31 In certain countries the audit of regularity and legality takes the form of a preventative control of public expenditure, by means of an approval by the SAI of the expenditure.

2.1.32 Generally, preventative audit should be understood as an audit which is carried out at a time which still permits the auditing institution to prevent an act which is judged to be irregular.

2.1.33 While "a posteriori" audit may only find irregularities when they have already happened and when it is more difficult to correct them, "a priori" audit brings by contrast an immediate sanction: the refusal to authorise settlement in case of juridical or accounting irregularity established by the SAI.

2.1.34 Some SAIs help develop and/or review and approve accounting systems, and then later review the application of the same systems in operation.

2.1.35 The SAI should ensure that applicable standards are followed on both pre-audits and post-audits and that deviations from the standards which are determined to be appropriate are documented.

## **2.2 Standards With Ethical Significance**

2.2.1 The general auditing standards include:

- (a) The auditor and the SAI must be independent (see paragraph 2.2.2).
- (b) SAIs should avoid conflict of interest between the auditor and the entity under audit (see paragraph 2.2.31).
- (c) The auditor and the SAI must possess the required competence (see paragraph 2.2.33).
- (d) The auditor and the SAI must exercise due care and concern in complying with the INTOSAI auditing standards. This embraces due care in planning, specifying, gathering and evaluating evidence, and in reporting findings, conclusions and recommendations (see paragraph 2.2.39).

---

### **Independence**

2.2.2 The general standards for the auditor and the SAI include

The auditor and the SAI must be independent (see paragraph 2.2.1a).

The following paragraphs explain independence as an auditing standard. In particular, paragraphs 2.2.5 - 2.2.12 explain independence from the legislature, paragraphs 2.2.13 - 2.2.24 from the executive, and paragraphs 2.2.25 - 2.2.29 from the audited entity.

2.2.3 Whatever the form of government, the need for independence and objectivity in audit is vital. An adequate degree of independence from both the legislature and the executive branch of government is essential to the conduct of audit and to the credibility of its results.

2.2.4 Criteria for establishing and maintaining adequate SAI independence can most readily be made explicit for countries in which there is an elected legislature, distinguished from the executive branch of government (whether or not members of the government are also members of the

legislature). As arrangements broadly of this sort operate in a high proportion of INTOSAI member countries, these standards set out SAI independence criteria for countries with such arrangements, acknowledging that modification and adaptation of those criteria would be necessary in other countries.

2.2.5 The legislature is one of the main users of the SAI's services. It is from the constitution or legislature that the SAI derives its mandate, and a frequent feature of the SAI's function is its reporting to the legislature. The SAI can be expected to work closely with the legislature, including with any committees empowered by the legislature to consider SAI reports. Such liaison can contribute to effective follow-up of the SAI's work.

2.2.6 Similarly the important results of audits of the carrying-out of the State budget and of administration and disputes and disagreements with audited administrations should be brought to the attention of the legislative body by way of report or special communication.

2.2.7 Special committees created within the legislative body may be charged with examining, in the presence of Ministers, delegates from the audited services and other representatives, the comments in the SAI reports and special communications. The close link between the legislative body and the SAI can also be implemented by a budgetary enquiry as well as by technical assistance to the work of parliamentary committees charged with the examination of draft budgets.

2.2.8 The SAI may give members of the legislature factual briefings on audit reports, but it is important that the SAI maintains its independence from political influence, in order to preserve an impartial approach to its audit responsibilities. This implies that the SAI not be responsive, nor give the appearance of being responsive, to the wishes of particular political interests.

2.2.9 While the SAI must observe the laws enacted by the legislature, adequate independence requires that it not otherwise be subject to direction by the legislature in the programming, planning and conduct of audits. The SAI needs freedom to set priorities and program its work in accordance with its mandate and adopt methodologies appropriate to the audits to be undertaken.

2.2.10 In some countries the audit of the executive's financial management is the prerogative of the Parliament or elected Assembly; this may also apply to the audit of expenditure and receipts at a regional level, where external audit is the responsibility of a legislative assembly. In these cases audits are

conducted on behalf of that body and it is appropriate for the SAI to take account of its requests for specific investigations in programming audit tasks. It is nevertheless important that the SAI remain free to determine the manner in which it conducts all its work, including those tasks requested by the Parliament.

2.2.11 It is appropriate for legislation to specify minimum reporting requirements, including the matters to be subject to an audit opinion and a reasonable time within which reports should be made. Apart from that, flexible arrangements for the SAI's reporting to the legislature, without restriction on content or timing of reports, would support the maintenance of independence.

2.2.12 It is necessary that the legislature provide the SAI with sufficient resources, for which the SAI is accountable, as well as for the effective exercise of its mandate.

2.2.13 The executive branch of government and the SAI may have some common interests in the promotion of public accountability. But the essential relationship with the executive is that of an external auditor. As such the SAI's reports assist the executive by drawing attention to deficiencies in administration and recommending improvements. Care should be taken to avoid participation in the executive's functions of the kind that would militate against the SAI's independence and objectivity in the discharge of its mandate.

2.2.14 It is important for the independence of the SAI that there be no power of direction by the executive in relation to the SAI's performance of its mandate. The SAI should not be obliged to carry out, modify or refrain from carrying out, an audit or suppress or modify audit findings, conclusions and recommendations.

2.2.15 A degree of co-operation between the SAI and the executive is desirable in some areas. The SAI should be ready to advise the executive in such matters as accounting standards and policies and the form of financial statements. The SAI must ensure that in giving such advice it avoids any explicit or implied commitment that would impair the independent exercise of its audit mandate.

2.2.16 Maintenance of the SAI's independence does not preclude requests to the SAI by the executive proposing matters for audit. But if it is to enjoy

adequate independence, the SAI must be able to decline any such request. It is fundamental to the concept of SAI independence that decisions as to the audit tasks comprising the program should rest finally with the SAI.

2.2.17 A sensitive area in relationships between the SAI and the executive concerns provision of resources to the SAI. In varying degrees, reflecting constitutional and institutional differences, arrangements for the SAI's resource provision may be related to the executive branch of government's financial situation and general expenditure policies. As against that, effective promotion of public accountability requires that the SAI be provided with sufficient resources to enable it to discharge its responsibilities in a reasonable manner.

2.2.18 Any imposition of resource or other restrictions by the executive which would constrain the SAI's exercise of its mandate would be an appropriate matter for report by the SAI to the legislature.

2.2.19 The legal mandate should provide for full and free access by the SAI to all premises and records relevant to audited entities and their operations and should provide adequate powers for the SAI to obtain relevant information from persons or entities possessing it.

2.2.20 Also, by legal provision or convention, the executive should permit access by the SAI to sensitive information which is necessary and relevant to the discharge of the SAI's responsibilities.

2.2.21 Conditions of tenure for the head of the SAI can contribute to the SAI's independence from the executive, for instance through appointment for a lengthy fixed term or until a specified retirement age. Conversely, tenure conditions which put an SAI under pressure to please the executive would have an erosive influence on independence. For this reason it is in principle desirable that provisions relating to the termination of appointment or removal from office should be exercisable only by special process akin to that relating to the holders of judicial or like office.

2.2.22 For those SAIs which exercise a jurisdictional function and which are most frequently organised in a collegial form, the independence of their members should be assured by various guarantees, particularly the principle of irremovability of judges, the privilege of jurisdiction, the determination of the treatment by the law, and the independence of the examining magistrate.



2.2.23 In order that the SAI not only exercise its functions independently of the executive but be seen to do so, it is important that its mandate and its independent status be well understood in the community. The SAI should, as appropriate opportunities arise, undertake an educational role in that regard.

2.2.24 The SAI's functional independence need not preclude arrangements with executive entities in regard to the SAI's administration in matters such as industrial relations, personnel management, property management or common purchasing of equipment and stores, though executive entities should not be in a position to take decisions that would jeopardise the SAI's independence in discharging its mandate.

2.2.25 The SAI must remain independent from audited entities. It should, however, seek to create among audited entities an understanding of its role and function, with a view to maintaining amicable relationships with them. Good relationships can help the SAI to obtain information freely and frankly and to conduct discussions in an atmosphere of mutual respect and understanding. In this spirit, the SAI, while retaining its independence, can agree to be associated with reforms which are planned by the Administration in areas such as public accounts or financial legislation or agree to be consulted about the preparation of draft laws or rules affecting its competence or its authority. In these cases it is not, however, a matter of the SAI interfering in administrative management but a matter of co-operating with certain administrative services by giving them technical assistance or by putting SAI financial management experience at their disposition.

2.2.26 In contrast to private sector audit, where the auditor's agreed task is specified in an engagement letter, the audited entity is not in a client relationship with the SAI. The SAI has to discharge its mandate freely and impartially, taking management views into consideration in forming audit opinions, conclusions and recommendations, but owing no responsibility to the management of the audited entity for the scope or nature of the audits undertaken.

2.2.27 The SAI should not participate in the management or operations of an audited entity. Audit personnel should not become members of management committees and, if audit advice is to be given, it should be conveyed as audit advice or recommendation and acknowledged clearly as such.

2.2.28 Any SAI personnel having close affiliations with the management of an audited entity, such as social, kinship or other relationship conducive to

a lessening of objectivity, should not be assigned to audit that entity.

2.2.29 Personnel of the SAI should not become involved in instructing personnel of an audited entity as to their duties. In those instances where the SAI decides to establish a resident office at the audited entity with the purpose of facilitating the ongoing review of its operations, programs and activities, SAI personnel should not engage in any decision making or approval process which is considered the auditee's management responsibility.

2.2.30 The SAI may co-operate with academic institutions and enter formal relationships with professional bodies, provided the relationships do not inhibit its independence and objectivity, in order to avail itself of the advice of experienced members of the profession at large.

---

### **Conflict of interest**

2.2.31 SAIs should avoid conflict of interest between the auditor and the entity under audit (see paragraph 2.2.1b).

2.2.32 The SAI performs its role by carrying out audits of the accountable entities and reporting the results. To fulfil this role, the SAI needs to maintain its independence and objectivity. The application of appropriate general auditing standards assists the SAI to satisfy these requirements.

---

### **Competence**

2.2.33 The general standards for the auditor and the SAI include

The auditor and the SAI must possess the required competence (see paragraph 2.2.1c).

The following paragraphs explain competence as an auditing standard.

2.2.34 The mandate of a SAI generally imposes a duty of forming and reporting audit opinions, conclusions and recommendations. In some SAIs this duty may be imposed on the head of the organisation. In SAIs organised on a collegiate basis the duty is usually placed on the institution itself.

2.2.35 Discussion within the SAI promotes the objectivity and authority of opinions and decisions. Where a SAI is structured in collegiate form, the final opinions and decisions represent the view of the organisation as a whole, even if the action is taken or exercised in bodies differentiated by their composition but not their power--for example, a Chamber, Joint Chamber or section of a Chamber. If the SAI has a single head all opinions and decisions are taken by that head or in his name.

2.2.36 Since the duties and responsibilities thus borne by the SAI are crucial to the concept of public accountability, the SAI must apply to its audits, methodologies and practices of the highest quality. It is incumbent upon it to formulate procedures to secure effective exercise of its responsibilities for audit reports, unimpaired by less than full adherence by personnel or external experts to its standards, planning procedures, methodologies and supervision.

2.2.37 The SAI needs to command the range of skills and experience necessary for effective discharge of the audit mandate. Whatever the nature of the audits to be undertaken under that mandate, the audit work should be carried out by persons whose education and experience is commensurate with the nature, scope and complexities of the audit task. The SAI should equip itself with the full range of up-to-date audit methodologies, including systems-based techniques, analytical review methods, statistical sampling, and audit of automated information systems.

2.2.38 The wider and more discretionary in nature the SAI's mandate, the more complex becomes the task of ensuring quality of performance across the whole mandate. Thus a mandate which leaves the SAI discretion in the frequency of audits to be carried out and the nature of reports to be provided, demands a high standard of management within the SAI.

---

### **Due Care**

2.2.39 The general standards for the auditor and the SAI include

The auditor and the SAI must exercise due care and concern in complying with the INTOSAI auditing standards. This embraces due care in specifying, gathering and evaluating evidence, and in reporting findings, conclusions and recommendations (see paragraph 2.2.1d).

The following paragraphs explain due care as an auditing standard.

2.2.40 The SAI must be, and be seen to be, objective in its audit of entities and public enterprises. It should be fair in its evaluations and in its reporting of the outcome of audits.

2.2.41 Performance and exercise of technical skill should be of a quality appropriate to the complexities of a particular audit. Auditors need to be alert for situations, control weaknesses, inadequacies in record keeping, errors and unusual transactions or results which could be indicative of fraud, improper or unlawful expenditure, unauthorised operations, waste, inefficiency or lack of probity.

2.2.42 Where an authorised or recognised entity sets standards or guidelines for accounting and reporting by public enterprises, the SAI may use such guidelines in the course of its examination.

2.2.43 If the SAI employs external experts as consultants it must exercise due care to assure itself of the consultants' competence and aptitude for the particular tasks involved. This standard applies also where outside auditors are engaged on contract with the SAI. In addition care must be taken to ensure that audit contracts include adequate provision for the SAI to determine the planning, the audit scope, the performing, and the reporting on the audit.

2.2.44 Should the SAI, in the performance of its functions, need to seek advice from specialists external to the SAI, the standards for exercise of due care in such arrangements have a bearing also on the maintenance of quality of performance. Obtaining advice from an external expert does not relieve the SAI of responsibility for the opinions formed or conclusions reached on the audit task.

2.2.45 When the SAI uses the work of another auditor(s), it must apply adequate procedures to provide assurance that the other auditor(s) has exercised due care and complied with relevant auditing standards, and may review the work of the other auditor(s) to satisfy itself as to the quality of that work.

2.2.46 Information about an audited entity acquired in the course of the auditor's work must not be used for purposes outside the scope of an audit and the formation of an opinion or in reporting in accordance with the auditor's responsibilities. It is essential that the SAI maintain confidentiality regarding audit matters and information arising from its audit task. However,

the SAI must be entitled to report offences against the law to proper prosecuting authorities.

---

## *Chapter III*

### **Field Standards in Government Auditing**

3.0.1 The purpose of field standards is to establish the criteria or overall framework for the purposeful, systematic and balanced steps or actions that the auditor has to follow. These steps and actions represent the rules of research that the auditor, as a seeker of audit evidence, implements to achieve a specific result.

3.0.2 The field standards establish the framework for conducting and managing audit work. They are related to the general auditing standards, which set out the basic requirements for undertaking the tasks covered by the field standards. They are also related to the reporting standards, which cover the communication aspect of auditing, as the results from carrying out the field standards constitute the main source for the contents of the opinion or report.

3.0.3 The field standards applicable to all types of audit are

- (a) The auditor should plan the audit in a manner which ensures that an audit of high quality is carried out in an economic, efficient and effective way and in a timely manner (see paragraph 3.1.1).
- (b) The work of the audit staff at each level and audit phase should be properly supervised during the audit; and documented work should be reviewed by a senior member of the audit staff (see paragraph 3.2.1).

- (c) The auditor, in determining the extent and scope of the audit, should study and evaluate the reliability of internal control (see paragraph 3.3.1).
- (d) In conducting regularity (financial) audits, a test should be made of compliance with applicable laws and regulations. The auditor should design audit steps and procedures to provide reasonable assurance of detecting errors, irregularities, and illegal acts that could have a direct and material effect on the financial statement amounts or the results of regularity audits. The auditor also should be aware of the possibility of illegal acts that could have an indirect and material effect on the financial statements or results of regularity audits.

In conducting performance audits, an assessment should be made of compliance with applicable laws and regulations when necessary to satisfy the audit objectives. The auditor should design the audit to provide reasonable assurance of detecting illegal acts that could significantly affect audit objectives. The auditor also should be alert to situations or transactions that could be indicative of illegal acts that may have an indirect effect on the audit results.

Any indication that an irregularity, illegal act, fraud or error may have occurred which could have a material effect on the audit should cause the auditor to extend procedures to confirm or dispel such suspicions.

The regularity audit is an essential aspect of government auditing. One important objective which this type of audit assigns to the SAI is to make sure, by all the means put at its disposal, that the State budget and accounts are complete and valid. This will provide Parliament and other users of the audit report with assurance about the size and development of the financial obligations of the State. To achieve this objective the SAI will examine the accounts and financial statements of the administration with a view to assuring that all operations have been correctly undertaken, completed, passed, paid and registered. The audit procedure normally results, in the absence of irregularity, in the granting of a "discharge" (see paragraph 3.4.1).

- (e) Competent, relevant and reasonable evidence should be obtained to support the auditor's judgement and conclusions regarding the organisation, program, activity or function under audit (see paragraph 3.5.1).
- (f) In regularity (financial) audit, and in other types of audit when applicable, auditors should analyse the financial statements to establish whether acceptable accounting standards for financial reporting and disclosure are complied with. Analysis of financial statements should be performed to such a degree that a rational basis is obtained to express an opinion on financial statements (see paragraph 3.6.1).

### **3.1 Planning**

#### **3.1.1 The field standards include**

The auditor should plan the audit in a manner which ensures that an audit of high quality is carried out in an economic, efficient and effective way and in a timely manner (see paragraph 3.0.3a).

The following paragraphs explain planning as an auditing standard.

**3.1.2** The SAI should give priority to any audit tasks which must be undertaken by law and assess priorities for discretionary areas within the SAI's mandate.

#### **3.1.3 In planning an audit, the auditor should:**

- (a) identify important aspects of the environment in which the audited entity operates;
- (b) develop an understanding of the accountability relationships;
- (c) consider the form, content and users of audit opinions, conclusions or reports;
- (d) specify the audit objectives and the tests necessary to meet them;

- (e) identify key management systems and controls and carry out a preliminary assessment to identify both their strengths and weaknesses;
- (f) determine the materiality of matters to be considered;
- (g) review the internal audit of the audited entity and its work program;
- (h) assess the extent of reliance that might be placed on other auditors, for example, internal audit;
- (i) determine the most efficient and effective audit approach;
- (j) provide for a review to determine whether appropriate action has been taken on previously reported audit findings and recommendations; and
- (k) provide for appropriate documentation of the audit plan and for the proposed fieldwork.

3.1.4 The following planning steps are normally included in an audit:

- (a) collect information about the audited entity and its organisation in order to assess risk and to determine materiality;
- (b) define the objective and scope of the audit;
- (c) undertake preliminary analysis to determine the approach to be adopted and the nature and extent of enquiries to be made later;
- (d) highlight special problems foreseen when planning the audit;
- (e) prepare a budget and a schedule for the audit;
- (f) identify staff requirements and a team for the audit; and
- (g) familiarise the audited entity about the scope, objectives and the assessment criteria of the audit and discuss with them as necessary.



The SAI may revise the plan during the audit when necessary.

## **3.2 Supervision and Review**

### **3.2.1 The field standards include**

The work of the audit staff at each level and audit phase should be properly supervised during the audit, and documented work should be reviewed by a senior member of the audit staff (see paragraph 3.0.3b).

The following paragraphs explain supervision and review as an auditing standard.

**3.2.2** Supervision is essential to ensure the fulfilment of audit objectives and the maintenance of the quality of the audit work. Proper supervision and control is therefore necessary in all cases, regardless of the competence of individual auditors.

**3.2.3** Supervision should be directed both to the substance and to the method of auditing. It involves ensuring that:

- (a) the members of the audit team have a clear and consistent understanding of the audit plan;
- (b) the audit is carried out in accordance with the auditing standards and practices of the SAI;
- (c) the audit plan and action steps specified in that plan are followed unless a variation is authorised;
- (d) working papers contain evidence adequately supporting all conclusions, recommendations and opinions;
- (e) the auditor achieves the stated audit objectives; and
- (f) the audit report includes the audit conclusions, recommendations and opinions, as appropriate.

**3.2.4** All audit work should be reviewed by a senior member of the audit staff before the audit opinions or reports are finalised. It should be carried out

as each part of the audit progresses. Review brings more than one level of experience and judgement to the audit task and should ensure that:

- (a) all evaluations and conclusions are soundly based and are supported by competent, relevant and reasonable audit evidence as the foundation for the final audit opinion or report;
- (b) all errors, deficiencies and unusual matters have been properly identified, documented and either satisfactorily resolved or brought to the attention of a more senior SAI officer(s); and
- (c) changes and improvements necessary to the conduct of future audits are identified, recorded and taken into account in later audit plans and in staff development activities.

3.2.5 This standard operates differently in SAIs organised in a collegiate form. In such a structure, decisions, except those of a routine nature, are taken on a collegiate basis at a level appropriate to the importance of the matter. Such an entity, as a whole, decides on the scope of the examination, the tests to be undertaken and the methods to be used.

### **3.3 Study and Evaluation of Internal Control**

#### **3.3.1 The field standards include**

The auditor, in determining the extent and scope of the audit, should study and evaluate the reliability of internal control (see paragraph 3.0.3c).

The following paragraphs explain internal control as an auditing standard.

3.3.2 The study and evaluation of internal control should be carried out according to the type of audit undertaken. In the case of a regularity (financial) audit, study and evaluation are made mainly on controls that assist in safeguarding assets and resources, and assure the accuracy and completeness of accounting records. In the case of regularity (compliance) audit, study and evaluation are made mainly on controls that assist management in complying with laws and regulations. In the case of performance audit, they are made on controls that assist in conducting the business of the audited entity in an economic, efficient and effective manner, ensuring adherence to management policies, and producing timely and reliable financial and management information.

3.3.3 The extent of the study and evaluation of internal control depends on the objectives of the audit and on the degree of reliance intended.

3.3.4 Where accounting or other information systems are computerized, the auditor should determine whether internal controls are functioning properly to ensure the integrity, reliability and completeness of the data.

### **3.4 Compliance With Applicable Laws and Regulations**

3.4.1 The field standards include:

In conducting regularity (financial) audits, a test should be made of compliance with applicable laws and regulations. The auditor should design audit steps and procedures to provide reasonable assurance of detecting errors, irregularities, and illegal acts that could have a direct and material effect on the financial statement amounts or the results of regularity audits. The auditor also should be aware of the possibility of illegal acts that could have an indirect and material effect on the financial statements or results of regularity audits.

In conducting performance audits, an assessment should be made of compliance with applicable laws and regulations when necessary to satisfy the audit objectives. The auditor should design the audit to provide reasonable assurance of detecting illegal acts that could significantly affect audit objectives. The auditor also should be alert to situations or transactions that could be indicative of illegal acts that may have an indirect effect on the audit results.

The regularity audit is an essential aspect of government auditing. One important objective which this type of audit assigns to the SAI is to make sure, by all the means put at its disposal, that the State budget and accounts are complete and valid. This will provide Parliament and other users of the audit report with assurance about the size and development of the financial obligations of the State. To achieve this objective the SAI will examine the accounts and financial statements of the administration with a view to assuring that all operations have been correctly undertaken, completed, passed, paid and registered. The audit procedure normally results, in the absence of irregularity, in the granting of a "discharge" (see paragraph 3.0.3d).

The following paragraphs explain compliance as an auditing standard.

3.4.2      Reviewing compliance with laws and regulations is especially important when auditing government programs because decision makers need to know if the laws and regulations are being followed, whether they are having the desired results, and, if not, what revisions are necessary. Additionally government organisations, programs, services, activities, and functions are created by laws and are subject to more specific rules and regulations.

3.4.3      Those planning the audit need to be knowledgeable of the compliance requirements that apply to the entity being audited. Because the laws and regulations that may apply to a specific audit are often numerous, the auditors need to exercise professional judgement in determining those laws and regulations that might have a significant impact on the audit objectives.

3.4.4      The auditor also should be alert to situations or transactions that could be indicative of illegal acts that may indirectly impact the results of the audit. When audit steps and procedures indicate that illegal acts have or may have occurred, the auditor needs to determine the extent to which these acts affect the audit results.

3.4.5      In conducting audits in accordance with this standard, the auditors should choose and perform audit steps and procedures that, in their professional judgement, are appropriate in the circumstances. These audit steps and procedures should be designed to obtain sufficient, competent, and relevant evidence that will provide a reasonable basis for their judgements and conclusions.

3.4.6      Generally, management is responsible for establishing an effective system of internal controls to ensure compliance with laws and regulations. In designing steps and procedures to test or assess compliance, auditors should evaluate the entity's internal controls and assess the risk that the control structure might not prevent or detect non-compliance.

3.4.7      Without affecting the SAI's independence, the auditors should exercise due professional care and caution in extending audit steps and procedures relative to illegal acts so as not to interfere with potential future investigations or legal proceedings. Due care would include consulting appropriate legal counsel and the applicable law enforcement organisations to

determine the audit steps and procedures to be followed.

### **3.5 Audit Evidence**

#### **3.5.1 The field standards include**

Competent, relevant and reasonable evidence should be obtained to support the auditor's judgement and conclusions regarding the organisation, program, activity or function under audit (see paragraph 3.0.3e).

The following paragraphs explain audit evidence as an auditing standard.

**3.5.2** The audit findings, conclusions and recommendations must be based on evidence. Since auditors seldom have the opportunity of considering all information about the audited entity, it is crucial that the data collection and sampling techniques are carefully chosen. When computer-based system data are an important part of the audit and the data reliability is crucial to accomplishing the audit objective, auditors need to satisfy themselves that the data are reliable and relevant.

**3.5.3** Auditors should have a sound understanding of techniques and procedures such as inspection, observation, enquiry and confirmation, to collect audit evidence. The SAI should ensure that the techniques employed are sufficient to reasonably detect all quantitatively material errors and irregularities.

**3.5.4** In choosing approaches and procedures, consideration should be given to the quality of evidence, i.e., the evidence should be competent, relevant and reasonable.

**3.5.5** Auditors should adequately document the audit evidence in working papers, including the basis and extent of the planning, work performed and the findings of the audit.

**3.5.6** Adequate documentation is important for several reasons. It will:

- (a) confirm and support the auditor's opinions and reports;
- (b) increase the efficiency and effectiveness of the audit;

- (c) serve as a source of information for preparing reports or answering any enquiries from the audited entity or from any other party;
- (d) serve as evidence of the auditor's compliance with Auditing Standards;
- (e) facilitate planning and supervision;
- (f) help the auditor's professional development;
- (g) help to ensure that delegated work has been satisfactorily performed; and
- (h) provide evidence of work done for future reference.

3.5.7 The auditor should bear in mind that the content and arrangement of the working papers reflect the degree of the auditor's proficiency, experience and knowledge. Working papers should be sufficiently complete and detailed to enable an experienced auditor having no previous connection with the audit subsequently to ascertain from them what work was performed to support the conclusions.

### **3.6 Analysis of Financial Statements**

#### **3.6.1 The field standards include**

In regularity (financial) audit, and in other types of audit when applicable, auditors should analyse the financial statements to establish whether acceptable accounting standards for financial reporting and disclosure are complied with. Analysis of financial statements should be performed to such a degree that a rational basis is obtained to express an opinion on financial statements (see paragraph 3.0.3f).

The following paragraphs explain analysis of financial statements as an auditing standard.

3.6.2 Financial statement analysis aims at ascertaining the existence of the expected relationship within and between the various elements of the financial statements, identifying any unexpected relationships and any unusual

trends. The auditor should therefore thoroughly analyse the financial statements and ascertain whether:

- (a) financial statements are prepared in accordance with acceptable accounting standards;
- (b) financial statements are presented with due consideration to the circumstances of the audited entity;
- (c) sufficient disclosures are presented about various elements of financial statements; and
- (d) the various elements of financial statements are properly evaluated, measured and presented.

3.6.3 The methods and techniques of financial analysis depend to a large degree on the nature, scope and objective of the audit, and on the knowledge and judgement of the auditor.

3.6.4 Where the SAI is required to report on the execution of budgetary laws, the audit should include:

- (a) for revenue accounts, ascertaining whether forecasts are those of the initial budget, and whether the audits of taxes and duties recorded, and imputed receipts, can be carried out by comparison with the annual financial statements of the audited activity;
- (b) for expenditure accounts, verifying credits to assist budgets, adjustment laws and, for carryovers, the previous year's financial statements.

---

## *Chapter IV*

### **Reporting Standards in Government Auditing**

4.0.1 It is not practical to lay down a rule for reporting on every special situation. This standard is to assist and not to supersede the prudent judgement of the auditor in making an opinion or report.

4.0.2 The expression "reporting" embraces both the auditor's opinion and other remarks on a set of financial statements as a result of a regularity (financial) audit and the auditor's report on completion of a performance audit.

4.0.3 The auditor's opinion on a set of financial statements is generally in a concise, standardised format which reflects the results of a wide range of tests and other audit work. There is often a requirement to report as to the compliance of transactions with laws and regulations and to report on matters such as inadequate systems of control, illegal acts and fraud. In some countries, constitutional or statutory obligations may require the SAI to report specifically on the execution of budgetary laws, reconciling budgetary estimates and authorisation to the results set out in the financial statements.

4.0.4 In a performance audit, the auditor reports on the economy and efficiency with which resources are acquired and used, and the effectiveness with which objectives are met. Such reports may vary considerably in scope and nature, for example covering whether resources have been applied in a sound manner, commenting on the impact of policies and programs and recommending changes designed to result in improvements.

4.0.5 In order to recognise reasonable user needs, the auditor's report in both regularity and performance auditing may need to have regard to expanded reporting periods or cycles and relevant and appropriate disclosure requirements.

4.0.6 For ease of reference in this chapter, the word "opinion" is used to mean the auditor's conclusions as a result of a regularity (financial) audit, and may embrace the matters described in paragraph 4.0.3; the word "report" is



used to mean the auditor's conclusions following a performance audit, as described in paragraph 4.0.4.

4.0.7 The reporting standards are

- (a) At the end of each audit the auditor should prepare a written opinion or report, as appropriate, setting out the findings in an appropriate form; its content should be easy to understand and free from vagueness or ambiguity, include only information which is supported by competent and relevant audit evidence, and be independent, objective, fair and constructive.
- (b) It is for the SAI to which they belong to decide finally on the action to be taken in relation to fraudulent practices or serious irregularities discovered by the auditors.

With regard to regularity audits, the auditor should prepare a written report, which may either be a part of the report on the financial statements or a separate report, on the tests of compliance with applicable laws and regulations. The report should contain a statement of positive assurance on those items tested for compliance and negative assurance on those items not tested.

With regard to performance audits, the report should include all significant instances of non-compliance that are pertinent to the audit objectives.

The following paragraphs explain reporting as an auditing standard. Paragraph 4.0.8 relates both to opinions and reports, paragraphs 4.0.9 - 4.0.20 relate to opinions and paragraphs 4.0.21 - 4.0.26 to reports.

4.0.8 The form and content of all audit opinions and reports are founded on the following general principles:

- (a) Title. The opinion or report should be preceded by a suitable title or heading, helping the reader to distinguish it from statements and information issued by others.
- (b) Signature and date. The opinion or report should be properly signed. The inclusion of a date informs the reader that consideration has been given to the effect of events or transactions about which the auditor became aware up to that

date (which, in the case of regularity (financial) audits, may be beyond the period of the financial statements).

- (c) Objectives and scope. The opinion or report should include reference to the objectives and scope of the audit. This information establishes the purpose and boundaries of the audit.
- (d) Completeness. Opinions should be appended to and published with the financial statements to which they relate, but performance reports may be free standing. The auditor's opinions and reports should be presented as prepared by the auditor. In exercising its independence the SAI should be able to include whatever it sees fit, but it may acquire information from time to time which in the national interest cannot be freely disclosed. This can affect the completeness of the audit report. In this situation the auditor retains a responsibility for considering the need to make a report, possibly including confidential or sensitive material in a separate, unpublished report.
- (e) Addressee. The opinion or report should identify those to whom it is addressed, as required by the circumstances of the audit engagement and local regulations or practice. This may be unnecessary where formal procedures exist for its delivery.
- (f) Identification of subject matter. The opinion or report should identify the financial statements (in the case of regularity (financial) audits) or area (in the case of performance audits) to which it relates. This includes information such as the name of the audited entity, the date and period covered by the financial statements and the subject matter that has been audited.
- (g) Legal basis. Audit opinions and reports should identify the legislation or other authority providing for the audit.
- (h) Compliance with standards. Audit opinions and reports should indicate the auditing standards or practices followed in conducting the audit, thus providing the reader with an assurance that the audit has been carried out in accordance with generally accepted procedures.

- (i) Timeliness. The audit opinion or report should be available promptly to be of greatest use to readers and users, particularly those who have to take necessary action.

4.0.9 An audit opinion is normally in a standard format, relating to the financial statements as a whole, thus avoiding the need to state at length what lies behind it but conveying by its nature a general understanding among readers as to its meaning. The nature of these words will be influenced by the legal framework for the audit, but the content of the opinion will need to indicate unambiguously whether it is unqualified or qualified and, if the latter, whether it is qualified in certain respects or is adverse (paragraph 4.0.14) or a disclaimer (paragraph 4.0.15) of opinion.

4.0.10 An unqualified opinion is given when the auditor is satisfied in all material respects that:

- (a) the financial statements have been prepared using acceptable accounting bases and policies which have been consistently applied;
- (b) the statements comply with statutory requirements and relevant regulations;
- (c) the view presented by the financial statements is consistent with the auditor's knowledge of the audited entity; and
- (d) there is adequate disclosure of all material matters relevant to the financial statements.

4.0.11 **Emphasis of Matter.** In certain circumstances the auditor may consider that the reader will not obtain a proper understanding of the financial statements unless attention is drawn to unusual or important matters. As a general principle the auditor issuing an unqualified opinion does not make reference to specific aspects of the financial statements in the opinion in case this should be misconstrued as being a qualification. In order to avoid giving that impression, references which are meant as "emphasis of matter" are contained in a separate paragraph from the opinion. However, the auditor should not make use of an emphasis of matter to rectify a lack of appropriate disclosure in the financial statements, nor as an alternative to, or a substitute for, qualifying the opinion.

4.0.12 An auditor may not be able to express an unqualified opinion when any of the following circumstances exist and, in the auditor's judgement, their effect is or may be material to the financial statements:

- (a) there has been limitation on the scope of the audit;
- (b) the auditor considers that the statements are incomplete or misleading or there is an unjustified departure from acceptable accounting standards; or
- (c) there is uncertainty affecting the financial statements.

4.0.13 **Qualified Opinion.** Where the auditor disagrees with or is uncertain about one or more particular items in the financial statements which are material but not fundamental to an understanding of the statements, a qualified opinion should be given. The wording of the opinion normally indicates a satisfactory outcome to the audit subject to a clear and concise statement of the matters of disagreement or uncertainty giving rise to the qualified opinion. It helps the users of the statements if the financial effect of the uncertainty or disagreement is quantified by the auditor although this is not always practicable or relevant.

4.0.14 **Adverse Opinion.** Where the auditor is unable to form an opinion on the financial statements taken as a whole due to disagreement which is so fundamental that it undermines the position presented to the extent that an opinion which is qualified in certain respects would not be adequate, an adverse opinion is given. The wording of such an opinion makes clear that the financial statements are not fairly stated, specifying clearly and concisely all the matters of disagreement. Again, it is helpful if the financial effect on the financial statements is quantified where relevant and practicable.

4.0.15 **Disclaimer of Opinion.** Where the auditor is unable to arrive at an opinion regarding the financial statements taken as a whole due to an uncertainty or scope restriction which is so fundamental that an opinion which is qualified in certain respects would not be adequate, a disclaimer is given. The wording of such a disclaimer makes clear that an opinion cannot be given, specifying clearly and concisely all matters of uncertainty.

4.0.16 It is customary for SAIs to provide a detailed report amplifying the opinion in circumstances in which it has been unable to give an unqualified opinion.

4.0.17 In addition, regularity audits often require that reports are made where weaknesses exist in systems of financial control or accounting (as distinct from performance audit aspects). This may occur not only where weaknesses affect the audited entity's own procedures but also where they relate to its control over the activities of others. The auditor should also report on significant irregularities, whether perceived or potential, on inconsistency of application of regulations or on fraud and corrupt practices.

4.0.18 SAIs which have a jurisdictional statute have the ability to take action on certain irregularities discovered in financial statements. They may be authorized to reconcile the accounts prepared by the accountants and impose fines with regard to accountants, and in certain circumstances can cause their suspension or dismissal.

4.0.19 In reporting on irregularities or instances of non compliance with laws or regulations, the auditors should be careful to place their findings in the proper perspective. The extent of non-compliance can be related to the number of cases examined or quantified monetarily.

4.0.20 Reports on irregularities may be prepared irrespective of a qualification of the auditor's opinion. By their nature they tend to contain significant criticisms, but in order to be constructive they should also address future remedial action by incorporating statements by the audited entity or by the auditor, including conclusions or recommendations.

4.0.21 In contrast to regularity audit, which is subject to fairly specific requirements and expectations, performance audit is wide-ranging in nature and is more open to judgement and interpretation; coverage is also more selective and may be carried out over a cycle of several years, rather than in one financial period; and it does not normally relate to particular financial or other statements. As a consequence performance audit reports are varied and contain more discussion and reasoned argument.

4.0.22 The performance audit report should state clearly the objectives and scope of the audit. Reports may include criticism (for example where, in the public interest or on grounds of public accountability, matters of serious waste, extravagance or inefficiency are drawn to attention) or may make no significant criticism but give independent information, advice or assurance as to whether and to what extent economy, efficiency and effectiveness are being or have been achieved.

4.0.23 The auditor is not normally expected to provide an overall opinion on the achievement of economy, efficiency and effectiveness by an audited entity in the same way as the opinion on financial statements. Where the nature of the audit allows this to be done in relation to specific areas of an entity's activities, the auditor should provide a report which describes the circumstances and arrives at a specific conclusion rather than a standardised statement. Where the audit is confined to consideration of whether sufficient controls exist to secure economy, efficiency or effectiveness, the auditor may provide a more general opinion.

4.0.24 Auditors should recognise that their judgements are being applied to actions resulting from past management decisions. Care should therefore be exercised in making such judgements, and the report should indicate the nature and extent of information reasonably available (or which ought to have been available) to the audited entity at the time the decisions were taken. By stating clearly the scope, objectives and findings of the audit, the report demonstrates to the reader that the auditor is being fair. Fairness also implies the presentation of weaknesses or critical findings in such a way as to encourage correction, and to improve systems and guidance within the audited entity. Accordingly the facts are generally agreed with the audited entity in order to ensure that they are complete, accurate and fairly presented in the audit report. There may also be a need to include the audited entity's responses to the matters raised, either verbatim or in summary, especially where the SAI presents its own views or recommendations.

4.0.25 Performance reports should not concentrate solely on criticism of the past but should be constructive. The auditor's conclusions and recommendations are an important aspect of the audit and, where appropriate, are written as a guide for action. Generally these recommendations suggest what improvements are needed rather than how to achieve them, though circumstances sometimes arise which warrant a specific recommendation, for example to correct a defect in the law in order to bring about an administrative improvement.

4.0.26 In formulating and following up recommendations, the auditor should maintain objectivity and independence and thus focus on whether identified weaknesses are corrected rather than on whether specific recommendations are adopted.

4.0.27 In formulating the audit opinion or report, the auditor should have regard to the materiality of the matter in the context of the financial

statements (regularity (financial) audit) or the nature of the audited entity or activity (performance audit).

4.0.28 For regularity (financial) audits, if the auditor concludes that, judged against the criteria most appropriate in the circumstances, the matter does not materially affect the view given by the financial statements, the opinion should not be qualified. Where the auditor decides that a matter is material the opinion should be qualified, having determined the type of qualification (paragraphs 4.0.12 - 4.0.15).

4.0.29 In the case of performance audits that judgement will be more subjective as the report does not relate so directly to financial or other statements. Consequently the auditor may find that materiality by nature or by context is a more important consideration than materiality by amount.

---

## **G**lossary

---

---

### **Accounting Control System**

A series of actions which is considered to be part of the total internal control system concerned with realising the accounting goals of the entity. This includes compliance with accounting and financial policies and procedures, safeguarding the entity's resources and preparing reliable financial reports.

---

---

### **Administrative Control System**

A series of actions, being an integral part of the internal control system, concerned with administrative procedures needed to make managerial decisions, realise the highest possible economic and administrative efficiency and ensure the implementation of administrative policies, whether related to financial affairs or otherwise.

---

---

### **Audited Entity**

The organisation, program, activity or function subject to audit by the SAI.

---

---

### **Audit Evidence**

Information that forms the foundation which supports the auditor's or SAI's opinions, conclusions or reports.

**Competent:** information that is quantitatively sufficient and appropriate to achieve the auditing results; and is qualitatively impartial such as to inspire confidence and reliability.

**Relevant:** information that is pertinent to the audit objectives.

**Reasonable:** information that is economical in that the cost of gathering it is commensurate with the result which the auditor or the SAI is trying to achieve.

---



---

**Audit Mandate**

The auditing responsibilities, powers, discretions and duties conferred on a SAI under the constitution or other lawful authority of a country.

---

**Audit Objective**

A precise statement of what the audit intends to accomplish and/or the question the audit will answer. This may include financial, regularity or performance issues.

---

**Audit Procedures**

Tests, instructions and details included in the audit program to be carried out systematically and reasonably.

---

**Audit Scope**

The framework or limits and subjects of the audit.

---

**Auditing Standards**

Auditing standards provide minimum guidance for the auditor that helps determine the extent of audit steps and procedures that should be applied to fulfil the audit objective. They are the criteria or yardsticks against which the quality of the audit results are evaluated.

---

**Constitutional**

A matter which is permitted or authorised by the fundamental law of a country.

---

**Due Care**

The appropriate element of care and skill which a trained auditor would be expected to apply having regard to the complexity of the audit task, including careful attention to planning, gathering and evaluating evidence, and forming opinions, conclusions and making recommendations.

---

---

**Economy**

Minimising the cost of resources used for an activity, having regard to the appropriate quality.

---

**Effectiveness**

The extent to which objectives are achieved and the relationship between the intended impact and the actual impact of an activity.

---

**Efficiency**

The relationship between the output, in terms of goods, services or other results, and the resources used to produce them.

---

**Executive Branch of Government (Executive)**

The branch of government which administers the law.

---

**Field Standards**

The framework for the auditor to systematically fulfil the audit objective, including planning and supervision of the audit, gathering of competent, relevant and reasonable evidence, and an appropriate study and evaluation of internal controls.

---

**Financial Systems**

The procedures for preparing, recording and reporting reliable information concerning financial transactions.

---

**Findings, Conclusions and Recommendations**

Findings are the specific evidence gathered by the auditor to satisfy the audit objectives; conclusions are statements deduced by the auditor from those findings; recommendations are courses of action suggested by the auditor relating to the audit objectives.

---

---

## **Fundamental**

A matter becomes fundamental (sufficiently material) rather than material when its impact on the financial statements is so great as to render them misleading as a whole.

---

## **General Standards**

The qualifications and competence, the necessary independence and objectivity, and the exercise of due care, which shall be required of the auditor to carry out the tasks related to the field and reporting standards in a competent, efficient and effective manner.

---

## **Independence**

The freedom of the SAI in auditing matters to act in accordance with its audit mandate without external direction or interference of any kind.

---

## **Internal Audit**

The functional means by which the managers of an entity receive an assurance from internal sources that the processes for which they are accountable are operating in a manner which will minimise the probability of the occurrence of fraud, error or inefficient and uneconomic practices. It has many of the characteristics of external audit but may properly carry out the directions of the level of management to which it reports.

---

## **Internal Control**

The whole system of financial and other controls, including the organisational structure, methods, procedures and internal audit, established by management within its corporate goals, to assist in conducting the business of the audited entity in a regular economic, efficient and effective manner; ensuring adherence to management policies; safeguarding assets and resources; securing the accuracy and completeness of accounting records; and producing timely and reliable financial and management information.

---

---

## **International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)**

An international and independent body which aims at promoting the exchange of ideas and experience between Supreme Audit in the sphere of public financial control.

---

## **Legislature**

The law making authority of a country, for example a Parliament.

---

## **Management Audit**

Analysis of public expenditure in the light of general principles of sound management.

---

## **Materiality and Significance (Material)**

In general terms, a matter may be judged material if knowledge of it would be likely to influence the user of the financial statements or the performance audit report. Materiality is often considered in terms of value but the inherent nature or characteristics of an item or group of items may also render a matter material—for example, where the law or some other regulation requires it to be disclosed separately regardless of the amount involved. In addition to materiality by value and by nature, a matter may be material because of the context in which it occurs. For example, considering an item in relation to the overall view given by the accounts; the total of which it forms a part; associated terms; the corresponding amount in previous years. Audit evidence plays an important part in the auditor's decision concerning the selection of issues and areas for audit and the nature, timing and extent of audit tests and procedures.

---

## **Opinion**

The auditor's written conclusions on a set of financial statements as the result of a financial or regularity audit.

---

---

## **Performance Audit**

An audit of the economy, efficiency and effectiveness with which the audited entity uses its resources in carrying out its responsibilities.

---

## **Planning**

Defining the objectives, setting policies and determining the nature, scope, extent and timing of the procedures and tests needed to achieve the objectives.

---

## **Principles**

Basic assumptions, consistent premises, logical principles and requirements which represent the general framework for developing auditing standards.

---

## **Public Accountability**

The obligations of persons or entities, including public enterprises and corporations, entrusted with public resources to be answerable for the fiscal, managerial and program responsibilities that have been conferred on them, and to report to those that have conferred these responsibilities on them.

---

## **Regularity Audit**

Attestation of financial accountability of accountable entities, involving examination and evaluation of financial records and expression of opinions on financial statements; attestation of financial accountability of the government administration as a whole; audit of financial systems and transactions, including an evaluation of compliance with applicable statutes and regulations; audit of internal control and internal audit functions; audit of the probity and propriety of administrative decisions taken within the audited entity; and reporting of any other matters arising from or relating to the audit that the SAI considers should be disclosed.

---

## **Report**

The auditor's written opinion and other remarks on a set of financial statements as the result of a financial or regularity audit or the auditor's findings on completion of a performance audit.

---

---

**Reporting Standards**

The framework for the auditor to report the results of the audit, including guidance on the form and content of the auditor's report.

---

**Supervision**

An essential requirement in auditing which entails proper leadership, direction and control at all stages to ensure a competent, effective link between the activities, procedures and tests that are carried out and the aims to be achieved.

---

**Supreme Audit Institution (SAI)**

The public body of a State which, however designated, constituted or organised, exercises by virtue of law the highest public auditing function of that State.

