

政府帳目委員會
就
審計署署長
2010 — 2011年度
香港特別行政區政府
帳目審計結果及
第五十七號衡工量值式
審計結果報告書
提交的報告書

2012年2月

政府帳目委員會第五十七號報告書

目錄

	<u>段落</u>	<u>頁數</u>
第1部 引言		
政府帳目委員會的成立	1	1
委員會的成員	2	1
第2部 程序		
委員會的程序	1	2
委員會委員的保密承諾書	2 - 3	3
委員會的報告書	4 - 5	3
政府的回應	6	3
第3部 政府帳目委員會就審計署署長第五十四號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書 [政府帳目委員會第五十四號報告書]		
提交報告書	1	4
政府覆文	2 - 4	4
第4部 政府帳目委員會就審計署署長2009-2010年度香港特別行政區政府帳目審計結果及第五十五號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書 [政府帳目委員會第五十五號報告書]		
提交報告書	1	5
政府覆文	2 - 30	5 - 22

目錄

	<u>段落</u>	<u>頁數</u>
第5部 委員會的研究工作		
研究審計署署長報告書	1	23
會議	2	23
報告書的編排	3 - 4	23
鳴謝	5	23
第6部 政府帳目委員會對審計署署長 2010-2011年度香港特別行政區 政府帳目審計結果報告書的觀察 所得	1	24
第7部 章節		
1. 食物標籤和嬰兒及特殊膳食 食物的營養標籤		
A. 引言	1 - 3	25
B. 嬰兒及特殊膳食食物的 營養標籤	4 - 35	25 - 34
C. 食物標籤	36 - 80	34 - 51
D. 結論及建議	81	51 - 65
2. 政府檔案處的檔案管理工作	1 - 22	66 - 72

目錄

	<u>段落</u>	<u>頁數</u>
3. 未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失		
A. 引言	1 - 4	73 - 74
B. 針對非法取水採取執法行動	5 - 27	74 - 80
C. 針對未經授權用水進行視察	28 - 44	81 - 87
D. 管理水錶的準確度	45 - 53	87 - 90
E. 報告服務表現	54 - 55	90
F. 結論及建議	56	91 - 98
 委員會主席、副主席及各委員署名		99
 審計署署長第五十七號報告書內經政府帳目委員會在報告書研議的章節		100
 <u>有關第1部："引言"的附錄</u>		
附錄1 《香港特別行政區立法會議事規則》		101 - 102
 <u>有關第2部："程序"的附錄</u>		
附錄2 1998年2月11日臨時立法會會議上政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍 —— "衡工量值式審計"》		103 - 105

目錄

	段落	頁數
<u>有關第3部："政府帳目委員會就審計署署長第五十四號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書[政府帳目委員會第五十四號報告書]"的附錄</u>		
附錄3	落實審計署就個別行人天橋及行人隧道提出的改善措施的進展	106 - 107
<u>有關第4部："政府帳目委員會就審計署署長2009-2010年度香港特別行政區政府帳目審計結果及第五十五號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書[政府帳目委員會第五十五號報告書]"的附錄</u>		
附錄4	中區5座商業樓宇和5條行人天橋位置圖	108
附錄5	發展局局長2012年1月5日的函件	109
附錄6	2011年5月提交立法會省覽的政府覆文所載教育局跟進有待處理事項的進展方面的最新情況	110 - 118
附錄7	落實審計署就社區投資共享基金所提建議的最新進展	119 - 120
<u>有關第5部："委員會的研究工作"的附錄</u>		
附錄8	出席委員會聆訊的證人	121
附錄9	政府帳目委員會主席黃宜弘議員，GBS在委員會於2011年12月1日(星期四)就審計署署長第五十七號報告書舉行首次公開聆訊中的序辭全文	122

目錄

	<u>段落</u>	<u>頁數</u>
<u>有關第7部第1章："食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤"的附錄</u>		
附錄10	食物及衛生局局長在2011年12月6日公開聆訊中的序辭	123 - 127
附錄11	食物環境衛生署署長在2011年12月6日公開聆訊中的序辭	128
附錄12	審計署署長在2011年12月6日公開聆訊中的序辭	129 - 131
附錄13	食物及衛生局局長2012年1月4日的函件	132 - 145
附錄14	食物環境衛生署署長2011年12月7日的函件	146 - 151
<u>有關第7部第2章："政府檔案處的檔案管理工作"的附錄</u>		
附錄15	行政署長2011年12月19日的函件	152 - 176
<u>有關第7部第3章："未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失"的附錄</u>		
附錄16	水務署署長在2011年12月1日公開聆訊中的序辭	177 - 179
附錄17	水務署署長2011年12月19日的函件	180 - 194
附錄18	水務署署長2012年1月20日的函件	195 - 196
附錄19	水務署署長2011年12月20日的函件	197 - 199

引言

政府帳目委員會的成立 政府帳目委員會根據《香港特別行政區立法會議事規則》第72條的規定成立，這些規定載於本報告書**附錄1**。

2. **委員會的成員** 立法會主席根據《立法會議事規則》第72(3)條任命下列議員為委員會成員：

主席 : 黃宜弘議員, GBS

副主席 : 陳茂波議員, MH, JP

委員 : 石禮謙議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC
甘乃威議員, MH
何秀蘭議員
李慧琼議員, JP

秘書 : 韓律科女士

法律顧問 : 顧建華先生

程序

委員會的程序 委員會根據《立法會議事規則》第72條決定的行事方式及程序如下：

- (a) 根據《立法會議事規則》第72條被傳召出席委員會會議的官員，通常應為審計署署長在其報告書裏提及的收支總目的管制人員；如果所研究的事宜影響超過一個收支總目，或涉及政策或原則問題，則應傳召政府的有關政策局局長或其他適當人員。到委員會席前應訊，應是被傳召官員的個人責任。雖然他可以由屬員陪同出席，協助解釋細節，但委員會要求提出的資料、紀錄或文件，均應由他單獨負責；
- (b) 如果審計署署長的政府帳目審計結果報告書所提及的任何事項與政府補助機構的事務有關，則到委員會席前應訊的人士通常應為管制補助費撥款的人員。如委員會認為傳召有關補助機構的代表有助審議，則委員會亦可傳召該代表出席；
- (c) 管制人員或其他人士向委員會提供資料或解釋時，委員會會要求審計署署長和財經事務及庫務局局長協助；
- (d) 委員會在報告書內提及不屬於政府及補助機構的任何人士或機構前，須先行聽取這些人士或機構的陳詞；
- (e) 委員會通常不應單憑審計署署長報告書所述而就某一事項提出建議；
- (f) 委員會不應容許管制人員以書面作證，但作為親身到委員會席前應訊的附加資料，則屬例外；及
- (g) 委員會應不時與審計署署長進行非正式磋商，向署長建議甚麼地方可進行有收穫的衡工量值研究。

程序

2. **委員會委員的保密承諾書** 為加強委員會及其工作行事持正，政府帳目委員會的委員簽署保密承諾書。委員同意，就審計署署長報告書的研究工作，他們不會披露任何關涉委員會有關程序而被列為機密的事情，這些事情包括任何向委員會提供的證據或文件，以及任何與委員會在非公開會議上所作討論或商議有關的資料。委員亦同意採取所需步驟，防止這些事情在委員會向立法會提交報告之前或之後向外披露，但經委員會撤銷保密限制的事情，則不受這限制。

3. 委員會委員所簽署的保密承諾書已上載至立法會網站。

4. **委員會的報告書** 本政府帳目委員會報告書對應於2011年11月16日提交立法會的下述兩份審計署署長報告書：

- 2010-2011年度香港特別行政區政府帳目審計結果報告書；及
- 第五十七號衡工量值式審計結果報告書。

審計署署長是根據1998年2月11日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍 —— "衡工量值式審計"》文件所列的準則及程序進行衡工量值式審計。該份文件載於**附錄2**。

5. 此外，本報告書檢討政府當局就委員會第五十四及五十五號報告書各項建議採取行動的最新進展，並就這些已採取的行動提出意見，詳情分別載於本報告書第3及4部。

6. **政府的回應** 政府對委員會報告書的回應，載於政府覆文內。在該覆文內，政府在適當時會就委員會的結論及建議提出意見，並就委員會或審計署署長指出的不合規則事宜提出糾正方法；如有需要，更解釋政府不擬採取行動的理由。政府已表示會在委員會報告書提交立法會後3個月內，向立法會呈交有關的政府覆文。

提交報告書 審計署署長第五十四號衡工量值式審計結果報告書已於2010年4月21日提交立法會。委員會撰寫的報告書(第五十四號報告書)，隨後亦已於2010年7月14日提交立法會，因此符合《立法會議事規則》第72條的規定，在審計署署長提交報告書後3個月內，將其報告書提交立法會。

2. **政府覆文** 回應委員會第五十四號報告書的政府覆文在2010年10月20日提交立法會。當局隨後在2011年10月4日就政府覆文中有待處理的事項提交進展報告。這些事項的最新發展及委員會所作的進一步評論載於下文第3及4段。

建造行人過路設施

(政府帳目委員會第五十四號報告書第4部第1章)

3. 委員會獲悉：

檢討行人天橋及行人隧道的使用率

- 經諮詢各區區議會(或其轄下有關委員會)後，運輸署已在2011年3月敲定40項行人過路設施以進行檢討；
- 運輸署於2011年4月開展第一階段檢討，並於2011年7月完成。第一階段檢討涵蓋18個設施，改善措施正在進行。簡單的措施，例如豎立指示標誌，預期於2011年第四季完成。較複雜的改善措施(例如重開行人隧道可能引致露宿情況)則需時較久才可完成。運輸署已於2011年10月／11月開展下一階段檢討以涵蓋餘下的22項設施，預期檢討可望在2012年年中完成。進一步的改善措施將於檢討後盡快開展；及

落實行人天橋及行人隧道改善措施的進度

- 落實審計署就個別行人天橋及行人隧道提出的改善措施的進一步進展詳情載於**附錄3**。

4. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

提交報告書 審計署署長2009-2010年度香港特別行政區政府帳目審計結果報告書及第五十五號衡工量值式審計結果報告書，已於2010年11月17日提交立法會。委員會撰寫的報告書(第五十五號報告書)，隨後亦已於2011年2月16日提交立法會，因此符合《立法會議事規則》第72條的規定，在審計署署長提交報告書後3個月內，將其報告書提交立法會。

2. **政府覆文** 回應委員會第五十五號報告書的政府覆文在2011年5月18日提交立法會。當局隨後在2011年10月4日就政府覆文中有待處理的事項提交進展報告。這些事項的最新發展及委員會所作的進一步評論載於下文第3至30段。

平等機會委員會

(政府帳目委員會第五十五號報告書第3部第3及4段)

3. 委員會獲悉：

- 平等機會委員會("平機會")已因應符規和管理研究的建議而適當地落實相關的新措施。該些措施有效地加強了平機會的內部財務監控及管理能力；及
- 平機會就其最高管理層職責分配進行的檢討預計將於數月內完成。平機會亦於該檢討中一併考慮有關設立新營運總裁一職的事宜。

4. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

提供水上康樂及體育設施

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第11及12段)

5. 委員會獲悉：

在憲報公布停止使用橋咀洲橋咀泳灘

- 為配合香港國家地質公園的推廣運動，康樂及文化事務署("康文署")由2011年8月開始舉辦乘獨木舟前往橋咀洲的活動，並向西貢區的非政府機構和獨木舟會派發宣傳單張，鼓勵他們使用橋咀泳灘作為登岸點，以便認識火成岩和該處的海洋生物。在2011年1月至6月期間，到訪該泳灘的人次較2010年同期增加了21.5%。康文署會繼續探討提升該泳灘設施和使用率的措施；及

劃一所有游泳池場館和游泳訓練班的各項收費

- 康文署繼續進行檢討，研究不同類別康體設施(包括游泳池場館)的收費結構和收費水平。主要研究項目包括更改收費結構／水平對收回成本比率的影響、優惠安排，以及不同劃一收費方案的影響，同時會考慮市民的負擔能力和有關成本計算及使用情況的最新分析。該項檢討工作亦會研究康文署舉辦的康體活動(包括游泳訓練班)的所有收費項目，並評估更改或劃一這些收費項目的財政影響。康文署會繼續優先處理該項檢討工作及提出建議，以便諮詢立法會、區議會和相關持份者。

6. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

大學教育資助委員會資助院校 —— 一般行政事務

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第13至14段)

7. 委員會獲悉，有關就釐訂及調整專上學生生活開支貸款水平機制進行檢討的顧問研究，政府助學金聯合委員會轄下負責

督導該研究的工作小組已於2011年10月13日舉行會議，檢討該研究的進度。

8. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

破產管理署提供的服務

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第17及18段)

9. 委員會獲悉，破產管理署一向有就其收費水平進行檢討，並會諮詢立法會財經事務委員會。

10. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

追回聯合國難民事務高級專員署尚欠的暫支款項問題

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第19及20段)

11. 委員會獲悉：

- 政府當局繼續敦促聯合國難民事務高級專員署("專員署")再次向國際社會募捐，以便償還尚欠的11億6,200萬元的暫支款項。保安局曾於2011年3月及8月去信專員署香港辦事處處長重申政府當局的立場，並再次表明香港市民期望專員署早日償還欠款；及
- 鑒於專員署正面對世界各地其他迫切的服務需求，政府當局對於專員署可於短期內償還欠款不表樂觀。然而，政府當局會繼續要求專員署早日償還尚欠的暫支款項。

12. 委員會希望政府當局繼續向其報告為敦促專員署向政府償還尚欠的暫支款項而採取的行動。

連接中區5座商業樓宇的行人天橋

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第21及22段)

13. 委員會獲悉，地政總署在2011年8月安排有屋宇署、運輸署及路政署代表參與的聯席會議，讓樓宇I及樓宇II(有關樓宇位置圖載於**附錄4**)的業主商討雙方就擬建行人天橋的關注及要求。地政總署會聯同相關部門繼續跟進個案。

14. 委員會希望政府當局繼續向其報告，當局為制訂可行的解決方案，以落實興建上述行人天橋的建議，與兩幢相關樓宇的業主所作的進一步磋商。

新界小型屋宇批建事宜

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第23及24段)

15. 在2003年2月發表的政府帳目委員會第三十九號報告書曾討論與新界小型屋宇批建有關的事宜。委員會就該等事宜舉行公開聆訊期間，當時的房屋及規劃地政局局長在2002年12月承諾在他的任期內完成對小型屋宇政策的檢討。然而，有關檢討經過10年後仍未完成。政府當局只是一再告知委員會，任何重大政策改變將牽涉複雜的法律、土地用途及規劃問題，需予以審慎檢視。

16. 委員會關注到上述檢討工作進展闕如，並詢問政府當局有否訂定完成上述檢討的明確時間表。

17. **發展局局長**在2012年1月5日的函件(**附錄5**)中答稱，現行的小型屋宇政策行之已久。由於所涉問題複雜，政府當局未能就何時完成檢討訂定明確的時間表。

18. 委員會促請政府當局加快進行小型屋宇政策的檢討，並希望政府當局繼續向其報告檢討小型屋宇政策的進展。

徵用和清理船廠用地

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第25及26段)

19. 委員會獲悉，政府當局現正整理相關的文件，為定於2012年10月展開的聆訊作準備，該項聆訊將裁定須支付予前承租人的補償額。

20. 委員會希望政府當局繼續向其報告所採取行動的進展。

緊急救護服務

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第32及33段)

21. 委員會獲悉：

為促進及確保妥善調配緊急救護資源而採取的措施

- 政府當局已在2010年4月就引進"救護車調派分級制"("分級制")的建議，向立法會保安事務委員會("保安事務委員會")匯報公眾諮詢結果。在研究未來路向及長遠方案的有關細節時，政府當局會審慎考慮公眾和立法會議員的觀點和意見。政府當局會與保安事務委員會跟進委員會提出的改善建議，以及更深入討論有關事宜；

檢討緊急救護服務的12分鐘目標召達時間的時間表及結果

- 如建議的分級制得以落實，將改變救護車的調派原則及運作模式，而目標召達時間也將相應作出調整。政府當局會在確定擬議分級制的未來路向後，重新檢視緊急救護服務的目標召達時間。政府當局會持續與保安事務委員會跟進此事；及

檢討救護車的出動時間

- 出動時間是召達時間的一部分。政府當局在確定擬議分級制的未來路向後，會重新檢視救護車的出動時間。政府當局會持續與保安事務委員會跟進此事。

22. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

體育資助計劃的管理

(政府帳目委員會第五十五號報告書第4部第34至36段)

23. 委員會獲悉：

全面檢討體育資助計劃

- 康樂及文化事務署("康文署")經考慮各方持份者提出的意見後，已在2011年1月確定體育資助計劃("該計劃")全面檢討的各項建議，並由2011-2012年度開始實施改善措施，詳情載於下文各段：

資助金的分配

資格準則

- 為提高該計劃的透明度，康文署已於2011年7月就該計劃的資格準則詳情發出公告並上載該署網站，以便新申請者提交2012-2013年度的資助申請；

採用以工作表現為本的方法釐定資助金的分配

- 體育總會會在2012-2013年度全年計劃內就4個主要工作表現範疇(分別為籌辦活動、運動員表現、發展體育,以及企業管治和符規)訂定更多客觀及可量化的工作表現目標。康文署在2012-2013年度向體育總會分配資助金時，會考慮體育總會過去一年的達標情況；
- 為讓體育總會有較多時間熟習新匯報制度，資助額調整制度將由2012-2013年度起實施。如個別體育總會在上一年度達到工作表現目標而又沒有被指控或投訴的成立個案，將獲康文署頒發嘉許狀；
- 康文署高層首長級人員將於2011年年底進行年中檢討，評估體育總會工作表現達標和遵守資助規定的情況，以及是否需要向體育總會提供協助；

統一和調整資助方法

- 康文署在2011-2012年度就不同類別的活動釐定批予體育總會的資助額時，已考慮到活動可帶來的預算收入，以及有關類別活動合資格申領資助的開支的最高資助額。康文署在2011-2012年度沿用一筆過撥款方法發放下列5類活動的資助金：在香港以外舉行的國際賽事、香港代表隊及青少年代表隊訓練、區域代表隊訓練、工作人員訓練、以及會議及大型會議，並且繼續按個別活動處理其餘5類活動(即在香港舉行的國際賽事、體育發展活動、本地賽事、學校體育推廣計劃，以及社區體育會計劃)；

監察資助金的運用及體育總會的內部管制

採用以成效為本的方法監察資助金的運用和精簡及簡化匯報規定

- 由2011-2012年度起，體育總會除了就整個資助期提交一份周年審計師報告外，須就每項活動按季提交一份(而非以往的3份)綜合活動報告。康文署審核活動報告時會採用"以成效為本"的方法，除若干主要開支項目(例如機票費用、酒店住宿、教練及工作人員薪酬)外，不會按核准預算內的相應項目審核個別開支項目。體育總會只要取得承諾的成果和符合撥款的大原則，便可較靈活地運用核准資助金；

有系統的視察

- 由2011-2012年度起，康文署採用以風險為本的新方法執行實地視察受資助活動的工作。採用此方法後，康文署人員進行實地視察的頻密程度取決於活動的性質及複雜程度，以及有關體育總會的風險水平；

全面指引及最佳做法

- 廉政公署防止貪污處已就"體育總會的管治"編製一份清單，以協助體育總會進一步加強管治及內部管制。

廉政公署與康文署將於2011年年底聯合為體育總會舉辦簡報會，向體育總會簡介該份清單，協助它們實施最佳做法；

審計準則及質素保證視察

- 康文署已要求體育總會由2011-2012年度起，提高經審計帳目的水平，以"合理保證體育總會遵守有關指引及要求"為準則。康文署服務質素檢定組已向該署管理高層匯報為保證體育總會質素而進行的工作。有關組別將於2011年年底進行年中檢討時，向康文署高層首長級人員匯報所採取的跟進行動；

為體育總會舉行簡報會和提供資訊科技支援

- 康文署曾於2011年3月及4月先後為體育總會人員舉辦一個簡報會和兩個工作坊，講解改善措施及有關指引，協助他們遵守資助協議的規定。康文署並將在2011年年底為體育總會舉行年度簡報會，闡釋政府發展體育的最新政策及措施，以及討論常見的違規問題和避免或糾正該等問題的方法；
- 該計劃的電腦系統第一階段將在2012年年初投入運作，以改善康文署的監察能力。第二階段則會在2013年年初完成，以幫助改善體育總會的溝通、運作效率及網上提交報告能力。康文署已於2011年7月為體育總會舉行兩個簡報會，解釋電腦系統的擬議功能和聽取與會者的意見；

人力支援

- 由2011-2012年度起，康文署已加強該署的監察能力，並為體育總會提供額外支援，以提升其內部管制和會計能力；及
- 康文署會繼續監察各項改善措施的落實情況，以期提高該計劃的整體效率和成效。

24. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

直接資助計劃的管理和直接資助計劃學校的管治及行政 (政府帳目委員會第五十五號報告書第8部第1章節)

25. 委員會獲悉：

總體情況

- 直接資助計劃工作小組("工作小組")考慮並提出了一系列改善建議，包括增加學校管治團體運作透明度的措施。由2011年7月起，工作小組向直接資助計劃學校("直資學校")界進行廣泛諮詢，收集香港直接資助學校議會、直資學校校董會／法團校董會成員及校長對有關措施的意見。工作小組已在其報告內收錄最終建議，並已於2011年年底將報告提交予教育局局長考慮。教育局會在2012年年初向立法會教育事務委員會("教育事務委員會")匯報；

學費減免／獎學金計劃

- 工作小組認為直資學校應盡快落實提高學費減免／獎學金計劃透明度的措施，以助家長充分瞭解計劃及評估子女是否符合申請學費減免／獎學金的資格，使他們在為子女選校時有所依據。為此，教育局已於2011年7月初發出通告，闡述下列新措施：
 - (a) 直資學校須就有關學費減免／獎學金計劃的運作和相關資料的表達方法徵詢校董會／法團校董會或家長教師會的意見，以確保家長和準家長容易明白有關詳情；
 - (b) 直資學校須在新生申請表格，以及由家庭與學校合作事宜委員會出版的學校概覽內，清楚列明有需要的學生(包括來自綜合社會保障援助("綜援")家庭的學生及領取學生資助辦事處("學資處")財

政資助的學生)可申請學費減免。直資學校亦須在新生申請表格內提供學費減免／獎學金計劃的詳細資料，並在學校概覽內提供連結，連接至學校網站有關學費減免／獎學金計劃的網頁；

- (c) 直資學校須向獲取錄的所有新生提供學費減免／獎學金計劃的詳細資料，並將有關資料夾附於錄取通知書內；
 - (d) 視乎學費減免／獎學金計劃下的撥備，原則上直資學校須給予來自綜援家庭的學生及領取學資處財政資助的學生學費減免。學校並應在學費減免／獎學金計劃中清楚列明有關安排，讓家長／準家長知悉；
 - (e) 直資學校把學資處財政資助的申請結果通知學生時，須同時向每名合資格學生派發學費減免／獎學金計劃的申請表格；
 - (f) 直資學校應盡可能在開學前處理新生的學費減免／獎學金計劃申請，務使合資格的學生無須預先繳付學費。學校如於學期中接到申請，亦應盡快處理；
 - (g) 教育局鼓勵直資學校在其學校網站提供學費減免的模擬測試，讓家長預先知道其子女可獲得的減免額，協助他們決定是否申請該學校及／或是否申請減免；及
 - (h) 教育局將在其網站提供連結，連接至個別直資學校有關學費減免／獎學金計劃的網頁，以便有意為子女報讀直資學校的家長取得所需資料；
- 工作小組會繼續研究其他措施以改善計劃的落實情況，例如進一步為有需要的學生提供額外財政資助的方法，並按適當情況向教育事務委員會匯報；

財務管理

- 從2009-2010學年的經審核帳目開始，直資學校須就學校財務狀況提供更詳細及全面的資料，包括投資及在所有帳目下各項其他儲備的詳情。如發現不當情況，教育局將迅速採取跟進行動；
- 工作小組正在考慮加強直資學校財務管理的其他措施，例如設定直資學校可保留累積儲備的上限、修訂投資指引、為學校員工提供培訓，以及就撥出學費收入用以維修或發展高於標準的設施(包括工程項目)等制訂新規定；
- 當局會與教育事務委員會跟進工作小組的建議；

監察學校表現

- 教育局將會在局內成立一支額外的審計隊伍，為更多直資學校進行帳目稽核。這支額外審計隊伍成立後，教育局計劃每年為18所直資學校進行帳目稽核，並預期平均每所直資學校將會由現時的每7年改為每4年接受一次帳目稽核。有關的跟進行動將會持續進行；

直接資助計劃內的國際學校

- 工作小組正在檢視容許學校I留在直資計劃內的理據。工作小組的建議會在2011年年底前提交教育局局長考慮。當局繼而會與教育事務委員會跟進有關建議；

人力資源管理

- 工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校填寫，以期加強學校的內部監控機制，改善其人事及其他方面的管理。改善人事管理的措施將包括有關人事聘任、員工薪酬、人事升遷及工作表現評核等的監察及制衡機制。當局會與教育事務委員會跟進工作小組的建議；

一般行政

- 上文所述的內部監控核對表亦會涵蓋一般的行政事宜，例如商業活動、籌款及員工申報利益等。教育局認為該核對表有助學校遵從該局的規定。教育局會與教育事務委員會跟進工作小組的建議；

其他管治問題

- 工作小組現正研究提高學校管治團體透明度及加強其內部監控機制的措施。此外，上文所述的內部監控核對表會有助學校遵守有關校董會／法團校董會的組成及運作的規定。當局會與教育事務委員會跟進工作小組的建議；及

落實審計署各項建議的進度

- 落實審計署各項建議的進度摘要載於**附錄6**。

26. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

住院戒毒治療及康復服務

(政府帳目委員會第五十五號報告書第8部第2章節)

27. 委員會獲悉：

政策制訂和協調

- 《香港戒毒治療和康復服務第六個三年計劃(2012至2014)》("第六個三年計劃")的擬備工作已於2011年5月展開，不同界別的持份者和相關政策局及部門代表組成了工作小組，就擬備有關計劃提供意見。該小組是一個重要的平台，讓各有關單位參與檢討服務、制訂未來策略及協調工作。第六個三年計劃預計於2012年上半年發表；

理順資源配置

- 政府繼續協助中心1把部分原為吸食海洛英人士而設的宿位，改為服務吸食危害精神毒品人士，以及提高中心的使用率；

分配予香港戒毒會的資源

- 中心1的重點服務對象是吸食鴉片類毒品的人士。除此以外，禁毒處及衛生署繼續與香港戒毒會合力增加中心1服務吸食危害精神毒品人士的宿位名額，以及更有效地應用其資源。香港戒毒會繼續致力推行自2010年8月推出的"新德計劃"，把中心1內38個本來指定供吸食海洛英人士入住的宿位，轉為服務年齡介乎21至35歲吸食危害精神毒品的年青成年男性。香港戒毒會已加強"新德計劃"的職訓元素，並推出特別照顧新入住人士的活動，協助他們適應中心的生活。截至2011年7月31日，"新德計劃"下的入住人數達46人，而中心1的入住率為56.6%(包括"新德計劃"下27名吸食危害精神毒品人士)。為進一步拓展"新德計劃"，香港戒毒會亦已積極加強與社會福利署("社署")的感化主任、學校及其他禁毒機構(例如濫用精神藥物者輔導中心)合作，並通過傳媒及為目標團體舉辦的禁毒講座宣傳有關計劃；
- 衛生署已完成檢討中心1的服務名額及目標入住率。考慮到中心1過去10年採取各項提高效率措施而達到現時的人手水平，以及重整服務後為照顧更多吸食危害精神毒品人士(相對於吸食鴉片類毒品人士)而需要具備不同技巧的人員，衛生署認為中心1雖現有宿位316個，但切實可行的服務名額應為260個。衛生署與香港戒毒會經仔細討論並考慮多項相關因素後，決定以中心1的260個服務名額的70%(即180個名額)作為初步的目標入住率。政府當局會於2011-2012年度結束前進一步檢討此目標入住率，並向委員會報告進展；
- 為利便監察各項服務計劃的財務狀況，香港戒毒會於2011年7月已採納效率促進組建議的會計報表範本，

應用於計算2009-2010年度的成本數據。衛生署會要求香港戒毒會按年進行成本計算工作，並將此要求延伸至該署資助的其他戒毒治療及康復中心("戒毒中心")，以便進行基準比較。衛生署即將着手與香港戒毒會訂立過渡到整筆撥款模式的安排。考慮到諮詢員工需時，而中心1也有待重整服務以照顧更多吸食危害精神毒品人士後才可確定其資源需求，衛生署擬與香港戒毒會合作在2012-2013財政年度落實有關改變；

- 為進一步改善香港戒毒會的企業管治，衛生署及禁毒處根據效率促進組的另一項建議，共提名3位非官方成員擔任其執行委員會委員，供該會考慮及依據該會憲章的規定處理有關提名。上述新安排計劃在2011年年底舉行的周年全體大會通過生效。政府當局會向委員會報告有關進展；

戒毒中心的使用情況

- 社署繼續向感化主任發布戒毒中心最新的入住率資料，並密切監察受感化者輪候入住戒毒中心所需的時間和戒毒中心的使用情況。受感化者輪候入住戒毒中心所需的時間因此明顯縮短。由2010年12月至2011年6月底，在232名受感化者中，超過76%(即177名)只須輪候兩星期或更短時間，便可入住戒毒中心，而政府帳目委員會第五十五號報告書所載的相應百分率僅為70%；
- 關於政府的資料收集及互通系統，有關檢討服務資料系統先導計劃的工作已接近完成。禁毒處正與各政策局／部門及相關持份者合作，重新設計該系統，使它成為能供各戒毒中心及政策局／部門使用的綜合平台，以精簡資訊收集程序及持續改善服務。預計新的設計將於2012年年底完成，屆時當局會邀請更多戒毒中心加入新的服務資料系統；
- 社署自2011年4月起，已開始每6個月與教育局互通在視察牌照期間所收集得有關18歲以下戒毒者入住戒

毒中心的人數。有關資料提供包括沒有接受教育資助的戒毒中心的整體情況。2011年10月會進行下一輪的資料互通；

- 此外，禁毒處及社署已簡化每季向戒毒中心收集使用率統計數字的程序。為減輕戒毒中心的匯報工作，當局由2011年6月起，採用結合禁毒處及社署要求的新表格，其中也包括入住戒毒中心的18歲以下戒毒者資料。有關資料會與教育局互通，讓教育局瞭解沒有接受教育資助的戒毒中心的整體情況；

設於政府用地／樓宇的戒毒中心

- 經檢視設於政府用地／樓宇的戒毒中心的現有批地協議的有關條款，以及這些中心的設施和實際服務情況後，社署已適切地透過實地視察和關懷探訪，加強監察現有非資助戒毒中心，並掌握它們的最新運作情況。此外，社署亦繼續加強非資助戒毒中心與禁毒服務界別之間的協作，進一步善用現有服務；
- 地政總署已完成視察11間與該署簽訂了批地協議或租約的戒毒中心，並視乎情況向社署、衛生署及禁毒處確認其支持現時的承批人或承租人繼續使用有關樓宇作戒毒中心。在11間戒毒中心當中，兩間非政府資助中心的使用率較低。雖然有關中心並未接受政府資助，但社署已去信鼓勵它們提高使用率。社署亦已進行跟進探訪，以及與該兩間戒毒中心進行商討。有關中心的使用率已有所改善。在土地用途方面，相關部門會繼續跟進日後可能出現的違規情況，並會按情況聯繫作為批租人／業主的地政總署；
- 地政總署已就處理批地或訂立租約以營辦戒毒中心的新申請，以及在簽立批地文件或租約後與負責的政策局／部門共同監察等事宜，向員工發出內部指引。除非有關政策局／部門另有指明，否則土地文件會包含規定土地用途條款、轉讓限制條款、開始運作條款及終止或縮減規定土地用途條款。就非資助戒毒中心

而言，土地文件將規定營辦機構在社署認為有需要及適當時，須向社署提交周年帳目及／或中心運作報告。社署會根據上述資料，評估中心的營運規模能否達到社會福利署署長滿意的程度；

- 就個案三而言，地政總署已向政府部門傳閱有關用地的資料，並通過民政事務總署及社署，查詢是否有團體有興趣使用該用地。截至2011年7月底，未有接獲申請；
- 至於個案四，非政府機構2正與社署商議並積極按照有關的批地條款，擬備中心21的審計帳目及運作報告。此外，為進一步提升中心21的使用率，該中心於2011年5月為濫用精神藥物者輔導中心約40名社工舉行服務簡介會，進一步加強非政府機構2與禁毒服務界別之間的協作；濫用精神藥物者輔導中心為全港的吸食危害精神毒品人士提供服務；
- 由於中心21並非只是戒毒中心，同時亦是收容一般流離失所人士的培訓及康復中心，社署現正積極與非政府機構2磋商，協助它檢討服務，因應不斷轉變的服務需求，定出分別撥作戒毒中心及其他用途的合適宿位數目。社署曾多次與非政府機構2討論與中心21的牌照所訂宿位名額相關的事宜。社署會繼續與非政府機構2商討，並諮詢禁毒處和勞工及福利局，以敲定中心21的服務計劃及牌照所訂宿位名額；
- 社署審慎考慮了中心37的豁免證明書續期申請，並就其建築物安全向相關政策局和部門徵詢意見。有關政策局和部門在考慮了由認可人士／註冊結構工程師簽署的證明文件後，對中心37的續期申請均無異議。此外，社署對該中心就改善居住環境和運作及管理方面所作的措施感到滿意。基於上述考慮，社署於2011年6月24日將中心的豁免證明書續期12個月。社署會繼續密切監察有關中心，並視乎情況提供協助；

發牌予戒毒中心的情況

- 社署已加強與相關部門合作，藉諮詢會議就發牌事宜向戒毒中心的營辦機構提供協助及意見。2011年1月至7月期間，社署與5個營辦機構舉行了8次會議。另外，自2010年5月起，大部分按豁免證明書營運的戒毒中心均委聘專業人士，並通過與他們合作，在申請延長豁免證明書期限時，都能提交切合實際的工程進度表。兩所現按豁免證明書營運的戒毒中心有望於2011年年底獲發牌照，另有5所中心則預計於2012年獲發牌照；
- 為協助需要重置的戒毒中心物色新用地／樓宇，自2011年2月新協調機制成立後，禁毒處與社署一直跟進考慮中的選址／樓宇，以及監察按豁免證明書營運的戒毒中心的發牌進度和需要。在2011年4月訂定行動清單後，它們亦一直跟進物色和取得適合用地重置戒毒中心的進展。社署也改良了紀錄系統，把拒絕將空置用地／樓宇用作戒毒中心的原因記錄在案；
- 禁毒處在2011年7月推出新一輯電視宣傳短片及電台宣傳聲帶，宣傳戒毒治療及康復設施(包括戒毒中心)所發揮的重要作用，並籲請社會人士支持設立該等設施，該處亦為此在2011年6月起推出新海報；及
- 經擴大的禁毒基金特別撥款計劃於2011年5月推出。在新計劃下，戒毒中心營辦機構可向禁毒基金申請撥款，資助進行技術可行性研究、委聘認可人士、僱請項目統籌員、進行建築工程，以及舉辦推動社區支持戒毒中心及有關工程項目的活動。為戒毒中心營辦機構安排的簡介會，已於2011年6月10日舉行。另外，二零一一年禁毒基金撥款計劃於2011年7月開始接受申請，並將優先考慮以提高社會人士接受戒毒治療及康復設施為主題的計劃。

28. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

社區投資共享基金

(政府帳目委員會第五十五號報告書第8部第3章節)

29. 委員會獲悉：

社會資本的發展

- 為加強監察社區投資共享基金("基金")計劃的持續發展，政府當局已完成檢討受資助者在計劃資助期屆滿後須提交的終期表現報告框架，並在檢討時參考了本地及海外學者對持續發展的定義及評估方法。政府當局亦要求受資助者在報告清楚交代計劃的持續發展方案。政府當局已計劃在2011年9月召開的評審及評估小組委員會會議上提交建議方案，在收集委員意見後再提交基金委員會確認，預計於2011年年底前落實執行；
- 因應委員會建議建立有效的評估工具，勞工及福利局("勞福局")已為此委託獨立顧問為基金進行第二次研究及評估，其中包括為基金計劃制訂一套量度社會資本發展的成效指標及評估工具。研究已於2010年10月展開，預期於2012年年初完成。研究顧問已於2011年年中向勞福局提交中期報告，初步結果顯示基金在推展社會資本發展的工作取得正面的成效。勞福局會聯同基金委員會積極跟進終期報告結果，以及考慮基金的未來發展方向；及

落實審計署各項建議的進度

- 落實審計署署長報告書所載其餘6項建議的進度載於**附錄7**。

30. 委員會希望政府當局繼續向其報告此事的最新發展。

委員會的研究工作

研究在2011年11月16日提交立法會的審計署署長報告書 一如往年，委員會認為不必深入調查審計署署長報告書所提出的每個事項。因此，委員會只選出審計署署長第五十七號報告書中其認為涉及較嚴重的違反常規情形或弊端的章節進行調查。委員會就這些章節所進行的調查，構成本報告書的主要內容。

2. **會議** 委員會先後就本報告書所涵蓋的各個議題召開了8次會議和3次公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了11名證人，包括一名局長及3名部門首長的證供。證人名單載於本報告書**附錄8**。主席在2011年12月1日就審計署署長第五十七號報告書舉行首次公開聆訊中的序辭全文載於**附錄9**。

3. **報告書的編排** 出席委員會聆訊的證人所作的證供，以及委員會根據這些證供及研究審計署署長報告書有關章節後所作出的具體結論和建議，載於下文第7部第1至3章。

4. 委員會公開聆訊過程的視像及語音紀錄已上載至立法會網站。

5. **鳴謝** 委員會衷心感謝所有應邀出席作證的人士，他們都採取合作的態度；同時，亦很多謝財經事務及庫務局局長、委員會法律顧問和秘書，他們一直從旁給予協助，提供有建設性的意見。此外，審計署署長在編寫其報告書時，採用了客觀而專業的手法，委員會深表謝意；署長及其屬下人員更在整個研議期間為委員會提供不少協助，委員會在此一併致謝。

政府帳目委員會對審計署署長2010-2011年度
香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的觀察所得

委員會察悉審計署署長2010-2011年度香港特別行政區政府帳目審計結果報告書的內容。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

A. 引言

審計署就食物安全中心在規管食物標籤方面的工作進行審查，當中集中審查《2008年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂：關於營養標籤及營養聲稱的規定)規例》("《2008年修訂規例》")之下的營養資料標籤制度實施情況。審查工作亦研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠。審計結果分別載於審計署署長第五十七號報告書("審計署署長報告書")的兩章，即"食物標籤"(第3章)及"嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤"(第4章)。

2. 委員會於2011年12月6日及8日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書上述兩章內審計署的研究結果及意見聽取證供。

3. 委員會的報告書載述委員會取得的證供，這些證供關乎審計署署長報告書上述兩章所指出及在公開聆訊時進一步揭示的問題，以及委員會就這些問題作出的結論及建議。

B. 嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

序辭

4. 在2011年12月6日委員會的公開聆訊上，**食物及衛生局局長周一嶽醫生**及**食物環境衛生署署長梁卓文先生**分別發表序辭。他們的序辭全文分別載於**附錄10及附錄11**。審計署署長鄧國斌先生亦發表了序辭，他的序辭全文載於**附錄12**。

5. 委員會提述食物及衛生局局長的序辭，當中他表示審計署提出的部分建議與政策事宜有關，而由於那些建議的性質有別於涉及衡工量值的建議，政府當局會按既定機制，透過其他合適渠道，例如相關的事務委員會，與議員繼續討論。

6. 委員會詢問食物及衛生局局長，具體來說，他認為哪些方面的事宜應由事務委員會而非政府帳目委員會討論，以及背後的理據。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

7. **食物及衛生局局長**答稱，審計署署長報告書第4章審查的部分事宜，包括嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤，以及就奶粉的銷售制訂守則以供業界遵從，均與政策層面有關，並曾在立法會食物安全及環境衛生事務委員會("食環事務委員會")討論。他認為這些事宜應繼續由食環事務委員會跟進。

8. 另一方面，委員會察悉審計署署長對為何就此課題進行審查工作所作的解釋。據審計署署長表示，儘管政府當局於2005年已承諾會檢討是否有需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但並無告知相關事務委員會檢討的時間表。因此，審計署在現時的審計工作中研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠，從而就是否要為這類食物引入營養標籤規定向政府當局提供意見。

9. 鑒於審計署署長的意見，以及審計署發現嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤有各項不足之處，委員會認為審計署就此課題進行檢討，以及委員會跟進相應的審計署署長報告書，是恰當的做法。委員會亦指出，由於食物環境衛生署("食環署")轄下的食物安全中心是香港的食物安全主管當局，並以公帑運作，因此，審計署署長有責任檢討食物安全中心有否以具成本效益的方式履行其職責，包括營養標籤法例的推行和執法工作。

《2008年修訂規例》並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物，以及營養資料的規管

缺乏監管嬰兒配方奶粉營養成分組合及標籤的法定框架

10. 委員會指出，嬰兒、幼兒及其他有特殊膳食需要的人士一般較為脆弱，因此，為他們提供的食物必須受到更嚴格的規管，而市民亦期望政府當局有效規管這類在本港出售的嬰幼兒及特殊膳食食物。儘管食物及衛生局局長在其序辭中表示，政府一向十分重視嬰兒配方奶粉的安全，但委員會注意到，目前本港並無監管嬰兒配方奶粉營養成分組合及標籤的法定框架。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

11. 一如審計署署長報告書第4章所述，在2010年7月1日生效的《2008年修訂規例》下的強制性營養資料標籤制度，並不適用於嬰兒及特殊膳食食物。雖然政府當局多次告知食環事務委員會，由於嬰兒及特殊膳食食物受食品法典委員會(負責制訂食物標準及準則的國際認可組織)不同的標準及準則所規範，因此營養資料標籤制度不適用於這類食物，但當局並無向食環事務委員會披露，遵守食品法典委員會的標準及準則並非強制的規定。

12. 此外，政府當局既無建議制定任何法例或規例以監管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤，亦無規定這類食物須遵守食品法典委員會的相關標準及準則。

13. 鑒於缺乏法定框架，以監管供幼兒及其他有特殊膳食需要人士食用的食物的營養成分組合及標籤，委員會質疑：

- 政府當局如何能保障本港的嬰兒及特殊膳食食物(包括嬰兒配方奶粉)的食用安全，或令公眾信服當局會優先處理這方面的工作；
- 雖然政府當局早於2005年承諾會檢討是否有需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但為何至今仍未進行該項檢討；及
- 為何政府當局並未立法規定須遵守食品法典委員會的標準及準則。

14. **食物及衛生局局長**解釋：

- 在制訂營養資料標籤制度時，政府當局已清楚表明該制度不適用於嬰兒或較大嬰兒配方奶粉、或嬰幼兒食物，原因是這類食物受食品法典委員會不同準則所規管；
- 根據風險評估，食物安全中心認為奶粉的食用安全存有風險，故此會優先就影響嬰兒健康的有害物質進行

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

分析。食物安全中心每年在進口、批發及零售層面抽取奶粉樣本(包括嬰兒配方奶粉)，作化學及微生物測試。化學測試包括檢測食物添加劑、污染物、毒素及其他有害殘留物，而微生物測試則包括化驗細菌及病毒。食物安全中心亦會因應本地及海外的食物事故加強監察，例如在2008年年底於嬰兒配方奶粉發現三聚氰胺後，加強測試嬰兒配方奶粉是否含有三聚氰胺；

- 不同品牌的嬰兒配方奶粉的營養成分組合其實十分相近。就正常的健康嬰兒而言，兒科醫生會告知家長，若他們安排其嬰兒食用另一品牌的嬰兒配方奶粉，分別不會太大；
- 政府當局注意到，使用健康聲稱以推廣奶粉及其他食物的做法愈來愈普遍，當中部分聲稱可能具誤導成分。政府當局會採取措施處理這些問題；及
- 雖然國家機關一般會遵從食品法典委員會的標準及準則，但可按適當情況偏離食品法典委員會的規定，以顧及國民的營養需要。因此，不同國家或會就配方奶粉制訂不同的營養成分組合規定。所有在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉均從外國進口。若政府當局擬制訂特定的營養成分組合及標籤規定，以監管在本港出售的嬰兒配方奶粉，當局需仔細考慮有關規定如何能配合在不同國家製造的配方奶粉之間的差異。政府當局會循序漸進，在適當時候進行有關工作。

15. 依委員會看來，政府當局只關注嬰兒食品有否含有有害物質，卻看不到有需要為這類食品制訂特定的營養成分組合規定。當局只倚賴奶粉製造商遵從外國的相關規定。在此情況下，香港市民唯有在不知道進口配方奶粉的營養成分組合是否適合其嬰兒的情況下，接受進口配方奶粉。

16. 此外，委員會從審計署署長報告書第4章第3.3(a)段察悉，食物安全中心在進行食物監察時，並沒有抽查任何嬰兒及特殊膳食食物，以核實所標示的營養資料是否正確。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

17. 基於上述背景，委員會質疑本港現時的規管制度有否就嬰兒配方奶粉的食用安全提供足夠的監管。

18. **食物環境衛生署署長及食物安全專員陳漢儀醫生**表示：

- 考慮到在本港出售的奶粉主要屬國際大品牌，而成分均來自先進國家，故此奶粉的營養成分組合存在的風險不高。因此，食物安全中心主力檢測有害物質，以確保奶粉的食用安全；
- 目前，嬰兒配方奶粉的安全受《公眾衛生及市政條例》(第132章)第54條規管。該條文規定，所有供銷售的食物必須適宜供人食用。由於食物包括嬰兒配方奶粉，食物安全中心可透過第54條規管其安全。如發現有嬰兒配方奶粉不適宜供人食用，可採取檢控行動；及
- 因應公眾的關注，食物安全中心已調整其檢測策略，並將於2012年起，就嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行檢測。

19. 在2012年1月4日的函件(載於**附錄13**)中，**食物及衛生局局長**闡述政府當局就嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行檢測的計劃。他表示：

- 根據食物安全中心的紀錄，零售市場目前有28個品牌的嬰兒配方奶粉出售。食物安全中心會在這些不同品牌的嬰兒配方奶粉當中，合共抽取48個樣本，檢測食品法典委員會規定含有的33種營養素；及
- 檢測工作將分為兩階段進行，2012年檢測28個樣本，其餘20個樣本在2013年檢測。2012年檢測的28個樣本會從來自每個品牌最暢銷的嬰兒配方奶粉(0至6個月或0至9個月嬰兒適用)。至於2013年檢測的20個樣本，會優先選取其他的嬰兒配方奶粉和9個月或以上嬰兒適用的配方奶粉。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

偏離食品法典委員會的標準及準則

20. 一如審計署署長報告書第4章第2.16至2.21段所報告，審計署就於本港出售的選定嬰兒及特殊膳食食物進行研究，發現各種偏離食品法典委員會標準及準則的情況。委員會引述載於第2.16(a)段的個案一為例。

21. 食品法典委員會禁止在容器標籤上使用把嬰兒配方奶粉理想化的嬰兒及婦女圖片。然而，個案一顯示，配方奶粉1及2在容器標籤上展示了一個嬰兒圖像，而該兩款配方奶粉均是從國家A進口的暢銷品牌。此外，食品法典委員會規定嬰兒配方奶粉必須含有33種重要營養素(包括碘及生物素)，而較大嬰兒配方奶粉則必須含有25種重要營養素。然而，配方奶粉1及2卻沒有在營養標籤上顯示碘及生物素。

22. 委員會詢問，在審計署的審查工作進行前，政府當局是否知悉在本港出現上述違反食品法典委員會標準及準則的情況，以及當局有否採取行動處理有關情況。

23. **食物安全專員**表示，配方奶粉1及2沒有在營養標籤上顯示碘及生物素，因為國家A並不認為碘及生物素是重要營養素。然而，這並不代表該兩種配方奶粉不含碘或生物素。

24. **食物及衛生局局長**在2012年1月4日的函件中表示：

- 食品法典委員會的標準(包括嬰兒配方奶粉的標準)並無約束力，遵從與否純屬自願性質。訂定標準的目的是提供參考，方便各司法管轄區根據當地情況制訂其本身的規例。由於香港沒有法例規定須符合食品法典委員會的標準，因此當局一直沒有採取執法行動。然而，當局鼓勵業界為着優良規範的原則，也應按適用情況採納相關的食品法典委員會標準；
- 食物安全中心採用以風險為依據的策略，以策劃和推行食物安全管制措施。根據現有的資料，由於沒有證

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

據顯示以配方奶粉餵哺的嬰兒缺乏碘或生物素，因此食物安全中心並無就這方面進行詳細調查；及

- 食物安全中心現正與衛生署和其他專家以及專責小組成員共同制定《香港母乳代用品銷售守則》("本地《守則》")，並考慮將相關的食品法典委員會營養標籤規定和嬰兒配方奶粉成分組合標準納入本地《守則》內。

特殊膳食食物的規管

25. 委員會察悉審計署在審計署署長報告書第4章第3.8段所提出的關注，即由於"供特殊膳食之用的食物"仍未有法律定義，消費者難以區分特殊膳食食物與其他食物。此外，審計署發現雖然有一些食品是供特別人口組別食用，但食物安全中心並不把這些食品列為"供特殊膳食之用的食物"。營養資料標籤制度的規定應適用於這類食品。然而，審計署發現，部分這些食品在多方面似乎並不符合營養資料標籤制度的規定。

26. 在上述情況下，委員會質疑政府當局如何能有效規管特殊膳食食物的營養成分組合，並保障有特殊膳食需要人士的健康。

27. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**回應時表示：

- 供特殊膳食之用的食物是指那些專為某些病人或身體狀況特別配製的產品、任何情況下均須在醫護人員指導下使用的產品，以及只用作管飼的產品；
- 如載有"3歲以下兒童須在醫護人員指導下使用"或"如本產品用作唯一的營養來源，須在醫護人員指導下使用"等字句的產品，並不屬於供特殊膳食之用的食物。市面上許多聲稱適合糖尿病患者的食品，並非屬於供特殊膳食之用的食物，因為一般市民亦可進食這些食品。這類產品須遵守營養資料標籤制度。若它們違反制度的規定，食物安全中心會採取檢控行動；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 事實上，大部分不同健康情況的人士都可從傳統食物滿足其膳食需要，而傳統食物已受到《公眾衛生及市政條例》及其與食物有關的規例所規管。食品法典委員會並未就各類特殊膳食食物訂立成分要求，原因是供特殊膳食之用的食物種類繁多。食物安全中心會研究這類食物現時的標籤情況，並就規管這些食物的優先次序提出建議。

28. 關於個案五的3種產品(載於審計署署長報告書第4章第3.3(d)段)，審計署發現多種營養素的標示值與其含量有明顯差異，**食物安全專員**表示，食物安全中心已對產品進行檢測。結果顯示，其中一項產品不合格，而食物安全中心已致函有關經營商要求解釋。另外兩項產品則合格。

本地《守則》的制訂及未來路向

29. 委員會察悉，世界衛生組織在1981年發出《國際母乳代用品銷售守則》("世衛《守則》")，確保使用者根據充足的資料及透過適當的銷售和分銷等途徑，正確地使用母乳代用品，從而為嬰兒提供安全和充足的營養。自世衛《守則》發出後，在過去30年，很多國家已制訂適用於當地的宣傳及銷售指引，以供業界遵守。

30. 然而，審計署署長報告書顯示，在香港，政府當局仍未採取任何措施，規定業界須遵守世衛《守則》。當局主要依賴本港奶粉製造商及分銷商在銷售手法方面自律遵守世衛《守則》及世界衛生大會相關決議的規定。

31. 委員會詢問為何香港在規定業界遵守世衛《守則》或立法規管嬰兒配方奶粉的宣傳及銷售方面，遠遠落後於其他國家。

32. 食物及衛生局局長答稱：

- 政府的政策是推廣母乳餵哺，並不把嬰兒配方奶粉當作初生嬰兒的主要食物。在制訂營養資料標籤制度時，各界同意該制度應不適用於嬰兒或較大嬰兒配方奶粉，因為這些食品應分開處理。政府當局並無故意拖延立法以監管業界遵守世衛《守則》的情況，但認為較適當的做法是推廣母乳餵哺，這亦是世衛《守則》的目標，以及容許業界自願遵守《守則》；
- 鑒於香港倚賴進口的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉，若要立法規管這類食品，政府當局需作仔細研究。當局需確保奶粉製造商和進口商能遵守有關規定，否則會影響本港嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的供應。近年，配方奶粉的穩定供應尤其重要，原因是大批內地人士來港購買嬰兒配方奶粉，曾導致這類配方奶粉供應短缺；及
- 政府當局會先致力制訂本地《守則》，其後會考慮有否需要立法監管嬰兒配方奶粉的營養標籤和在推銷嬰兒配方奶粉時使用健康聲稱。

33. 衛生署署長林秉恩醫生表示，一般來說，本港奶粉製造商及分銷商在推銷供0至6個月大嬰兒食用的配方奶粉時均遵守世衛《守則》。另一方面，使用誤導或誇張的聲稱推銷供6至36個月大幼兒食用的配方奶粉的做法日趨增加，情況令人關注。他注意到部分廣告誇大較大嬰兒配方奶粉的營養，並似乎建議兒童只需進食配方奶粉而非其他食物。因此，當局有需要考慮加強規管這類廣告。

34. 委員會進一步詢問，政府當局會否就決定有否需要引入法例或規例，以監管嬰兒食物的營養成分組合及標籤一事，定下明確的時間表。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

35. 食物及衛生局局長在2012年1月4日的函件中及公開聆訊上表示：

- 2010年6月，衛生署轄下成立本地《守則》專責小組，負責制訂本地《守則》。本地《守則》的目的，是監管母乳代用品及相關產品的製造商及分銷商，以免他們用不正當的手法宣傳和銷售母乳代用品及相關產品。此外，當局亦建議把母乳代用品及相關產品的營養標籤和聲稱規定納入本地《守則》內；
- 預計本地《守則》的草擬工作將於2012年年初完成。在完成《守則》的草擬工作後，衛生署會諮詢業界並收集各方的意見。預計本地《守則》將於2012年內推行；
- 政府當局認為，較可取的做法是在開始時讓業界自願遵從本地《守則》，而在《守則》推行後，衛生署和食物安全中心會監察業界有否遵從《守則》。視乎業界對本地《守則》的反應，政府會在適當時候考慮是否有需要就嬰兒食物的營養成分組合及標籤制訂特定的法例或規例。食物安全中心將在2012年對市面上出售的嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行測試，藉此收集更多資料，以籌備日後的立法工作；及
- 目前，政府當局未能決定何時進行立法規管。

C. 食物標籤

食物標籤的準確及可閱程度

食物標籤上營養資料的準確程度

36. 營養資料標籤制度規定，所有預先包裝食物必須標示能量和7種核心營養素(即蛋白質、碳水化合物、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、鈉和糖)，或俗稱"1+7"的數值／含量，以及作出營養聲稱的其他營養素。食物安全中心會就選定的預先包裝食品的营养標籤進行肉眼檢查，並且就標示的營養素進行化學分析，以確保業界遵守營養資料標籤制度。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

37. 一如審計署署長報告書第3章第2.5(a)段所報告，在營養資料標籤制度實施首年，食物安全中心檢查了16 245個食物樣本，而肉眼檢查的符合規定比率高達99.5%。然而，審計署發現大部分選定作檢查的食物樣本均來自大型連鎖超級市場，而一般來說大型連鎖超級市場不符合規定的風險較低。委員會詢問：

- 為何政府當局集中檢查來自大型連鎖超級市場的食物樣本；及
- 政府當局有何策略，確保較小型的食物商店(例如土產商店及零食店)亦會遵守營養資料標籤制度的規定。

38. **食物及衛生局局長**回應時表示：

- 大型連鎖超級市場銷售預先包裝食物的市場佔有率甚高，遠超過其他食物零售商店。若食物安全中心能確保營養資料標籤制度在大型連鎖超級市場盡早成功落實，對市民利益保障最大。因此，在營養資料標籤制度實施初期，食物安全中心從超級市場抽取較多樣本檢查，以確保最受歡迎的預先包裝食物能符合有關的法例要求，這是執行有關法例的合適策略；
- 若食物安全中心在法例生效後隨即重點針對中小型企業("中小企")，包括小型雜貨店、街市攤檔或土產商店採取執法行動，而忽略大型連鎖超級市場，這未必能夠符合大多數市民的利益；及
- 關於中小企，尤其是小規模店舖及銷售少數族裔食物的店舖，食物安全中心的策略是較集中進行宣傳和教育而非執法。食物安全中心派員到訪這些店舖，並向土產商店派發有多種語言的單張，使這些店舖對法例規定有較深入的認識。

39. 委員會察悉，在營養資料標籤制度實施初期，食物安全中心把其執法工作的重點放在大型連鎖超級市場，是刻意的策略。委員會質疑食物安全中心為何沒有從中小型零售商店選取食物樣本進行檢查，儘管這些商店違反規定的風險較高。委員

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

會亦指出，倘發現中小企違反標籤規定，食物安全中心可採取其他措施，例如要求該商店停止售賣有關食品，而非即時採取檢控行動。委員會詢問食物安全中心有否考慮採取這做法。

40. 食物及衛生局局長、食物環境衛生署署長及食物安全專員解釋：

- 在營養資料標籤制度實施早期，食物安全中心並不知道大型連鎖超級市場違反規定的風險是否確實較低，因此不宜作出這樣的假設。鑒於這些超級市場的預先包裝食物銷售量甚大，涉及眾多進口商、批發商和分銷商，以及食物品種繁多，因此，政府當局認為應集中從超級市場抽取更多樣本進行檢查，從而確保超級市場遵從該制度；
- 在制訂營養資料標籤制度期間，政府當局曾接獲部分立法會議員和業界人士的意見，指營養資料標籤法例會對中小企(尤其是小規模店舖及銷售少數族裔食物的店舖)影響較大。一些少數族裔消費者亦關注到，在該制度實施後，市場可能不再供應其國家的食物。考慮到他們所提出的關注，食物安全中心初期在執法上保持彈性，並致力教育中小企認識有關制度的規定；
- 在營養資料標籤制度實施首年，儘管食物安全中心對大型連鎖超級市場進行更多巡查，但亦有對中小企(包括土產商店和零食店)進行巡查，並在有需要時採取執法行動。舉例來說，截至2011年6月24日，食物安全中心發現111個食物標籤違反營養資料標籤制度。在這些違規個案中，有41宗(37%)來自大型商店，12宗(11%)來自中型商店，其餘58宗(52%)則來自小型商店；及
- 為預防貪污及衛生督察採用不一致執法準則的風險，食物安全中心已向其員工發出清晰的指引，列載他們在甚麼情況下應作出檢控或發出勸諭／警告信。倘發生嚴重違規及明確觸犯法例的情況，例如欠缺營養資料標籤或食物標籤，不論有關商店是大型超級市場或小型店舖，衛生督察均須採取檢控行動。至

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

於非嚴重違規個案及技術上的違規情況，例如以不正確的格式顯示"此日期或之前食用"/"此日期前最佳"的日期，衛生督察不會即時提出檢控。相反，衛生督察會告知商店有關法例規定，並給予它們一段時間作出糾正。衛生督察其後會進行跟進巡查，檢查違規情況是否已經糾正。若違規情況仍然持續，便會採取執法行動。

41. 委員會進而詢問有關食物安全中心就食物標籤及營養資料標籤法例的執法行動發出的指引詳情。**食物及衛生局局長**在公開聆訊上及2012年1月4日的函件中表示：

- 自2011年4月1日起，食物安全中心已按照廉政公署("廉署")就執行食物標籤規定的情況發表的審查工作報告中所提出的建議，採用以風險為依據的巡查方法。食物安全中心已建立一個資料庫，根據4項準則(即店舖管理情況、業務規模、出售的食物種類和過往紀錄)，把所有售賣預先包裝食物的食物店舖評估為高、中或低風險商店。土產商店和零食店歸類為高風險和中風險商店，受例行巡查和針對性巡查涵蓋。衛生督察須從高風險、中風險和低風險處所中分別抽取約50%、30%和20%的食物標籤進行檢查，並須每兩星期提交一份"在零售店舖檢查標籤／抽樣的工作報告"；及
- 食物標籤小組的內部指引已作出相應修訂，納入上述新訂的以風險為依據的巡查規定。經修訂的"食物標籤小組的內部指引(2011年4月修訂版)"載於其函件的附件I。食物標籤小組的內部指引第(B)(IV)段載明新訂的以風險為依據的巡查規定，而第(J)及(M)段則分別列出衛生督察應在何種情況下提出檢控和發出勸喻／警告信。

42. 關於食物安全中心就核心營養素進行的測試工作，審計署署長報告書第3章第2.5(c)段顯示，在食物安全中心進行化學分析的505個食物樣本中，只有30個樣本(6%)曾進行"1+7"核心營養素測試，70%的樣本只就其中一項營養素進行測試。考慮到食品

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

的性質，選定進行化學分析的營養素，並不一定是最主要的營養素或不符合規定風險較高的營養素。此外，衛生督察無須為他們所選取進行化學分析的食品記錄理據。委員會詢問有關選定食品及營養素進行化學分析的準則。

43. 食物安全專員解釋：

- 每年年初，食物安全中心會與政府化驗所會擬定抽樣方案，定出每個月進行化學分析的數目及該月測試的營養素。該抽樣方案會考慮到測試不同營養素所需的設備是否可供使用；
- 政府當局的目標是每年測試約500個樣本，這目標已公布周知。為符合成本效益，在營養資料標籤制度實施首年，食物安全中心初期集中抽查附有"低糖"、"高鈣"及"低脂"等營養聲稱的產品；及
- 衛生督察會按照議定的抽樣方案，根據他們獲指派負責的區份／來源國／食物種類，從零售商店購買食物樣本，然後送交政府化驗所進行化學分析。衛生督察在進行巡查時不會檢查零售商店內售賣的所有食物種類或檢查所有營養素。舉例來說，若衛生督察被指派於巡查時檢查糖果和餅乾，他便會把焦點放在這類食品上，而不會檢查同一商店內出售的其他食品(例如汽水)。

44. 因應上述答覆有關衛生督察只會按商定的抽樣方案從零售商店選取食物樣本，委員會質疑衛生督察在履行職務時是否只遵從既定的規則和做法，而漠視他們有需要因應實際情況選取最合適的食品進行測試。舉例來說，審計署在報告中指出，一包附有"低糖"聲稱的豆奶被選定只就其中的蛋白質進行化學分析，卻沒有就糖分進行分析。此外，不測試該款豆奶所含糖分的原因並沒有加以記錄。因此，委員會詢問食物安全中心會否：

- 改善就進行食物抽查所作的記錄；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 測試食物樣本中更多或全部"1+7"核心營養素；
- 檢討其檢查和測試的抽查策略，務求每次視察時檢查和測試更多食品；及
- 公布其檢查和測試結果，包括符合和不符合規定的零售商店名稱，以加強市民對營養資料標籤制度的認識和達至阻嚇作用。

45. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**答稱：

- 食物安全中心會規定其員工為所選取進行化學分析的食品記錄理據；
- 食物安全中心亦接納審計署的意見，應就每個食物樣本進行更多營養素測試。在來年檢測的500個食物樣本中，半數將會就全部"1+7"核心營養素進行測試。食物安全中心亦會在匯報測試結果時，清楚列明為不同食物樣本測試的營養素數目；
- 食物安全中心不時檢討其策略，以找出可作改善之處。被發現觸犯法例的零售商店會被歸類為高風險商店，須接受衛生督察再次視察。在再次視察期間，衛生督察會從該零售商店選取更多食品進行測試；及
- 政府當局會考慮把檢查和測試結果公布的建議，以加深公眾的認識和加強阻嚇作用。

46. **食物及衛生局局長**補充，在營養資料標籤制度實施首年，由於食物安全中心的目標是盡量巡查更多商店，故此未能測試每間零售商店所售賣的所有食品。為符合成本效益，食物安全中心從不同商店抽取數個樣本進行測試，以便涵蓋更多商店。在汲取更多經驗後，食物安全中心已調整其抽樣策略，更集中處理高風險商店。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

47. 委員會詢問食物安全中心自2011年4月1日採用以風險為依據的巡查方法後，符合規定的整體比率為何。**食物安全專員**回應時表示，符合規定的比率由99.3%輕微下跌至99.1%。

供考慮是否採取執法行動的規管容忍限

48. 委員會從審計署署長報告書第3章第2.5(e)段察悉，食物安全中心在評估某款食品是否符合營養資料標籤制度的規定時，會採用若干營養素的規管容忍限，以考慮是否採取執法行動。然而，食物安全中心在匯報符合規定的比率時，並無披露所採用的規管容忍限。審計署亦指出，食物安全中心所採用的規管容忍限有些是"沒有上限或下限"，即在營養成分差異方面並無不容許超出的上限(或下限)。

49. 委員會詢問為何規管容忍限"沒有上限或下限"，以及政府當局在諮詢持份者和立法會對容忍限的意見時，有否告知他們此情況。

50. **食物安全專員**答稱：

- 政府當局在決定採用規管容忍限以衡量符合規定的程度時，曾參考海外國家的做法。很多其他司法管轄區(包括美國、中國內地及新加坡)均採用相同的方法。有關規管容忍限載於食物安全中心的《技術指引》內，並已上載至食物安全中心的網頁；
- 營養資料標籤制度旨在鼓勵市民透過增加有益營養素的攝取量和限制有害營養素的攝取量，從而培養健康的飲食習慣。因此，有益營養素(例如鈣)的規管容忍限定於 $\geq 80\%$ ，即這類營養素的量度所得數量不應少於標示值的80%。另一方面，有害營養素(例如膽固醇、反式脂肪及飽和脂肪)的規管容忍限定於 $\leq 120\%$ ，即這類營養素的量度所得數量不應超過標示值的120%，以限制這些有害營養素的攝取量；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 在有關法例實施前，政府當局曾於各技術會議、工作坊及研討會上與持份者討論規管容忍限的事宜，所諮詢的持份者包括進口商／供應商、生產商、食物零售商、食物商及化驗服務提供者。在制訂營養資料標籤制度時，當局亦曾諮詢立法會議員的意見；及
- 政府當局接納審計署的建議，食物安全中心日後公布化學分析的測試結果時，會披露所採用的規管容忍限。

審計署進行的測試結果

51. 一如審計署署長報告書第3章第2.6至2.11段所述，審計署曾進行獨立的檢查和測試，以評估業界遵守營養資料標籤制度規定的程度。審計署在55間零售商店以肉眼檢查營養標籤，結果顯示當中46間零售商店所出售的食品懷疑不符合一項或多項規定。審計署亦委聘了一間本地大學提供認可的化驗服務，以測試從市面購買的選定食物樣本。在審計署測試的70個食物樣本中，42個(60%)懷疑不符合規定。在該42個食物樣本中，其中22個(52%)有兩種或以上的營養素的測試結果差異超出食物安全中心的規管容忍限。

52. 另一方面，委員會從食物環境衛生署署長的序辭察悉，政府當局就審計署署長報告書內披露的懷疑違規個案所進行的測試結果有所不同。測試結果如下：

- 關於審計署獨立化驗測試後發現不及格的42個樣本，食物安全中心到有關商店取得40個樣本送交政府化驗所進行測試。結果顯示18個樣本合格，另外22個樣本有待食物商就化驗結果的差異作出澄清；及
- 換言之，政府化驗所的分析結果顯示，這些樣本不符合規定的比率，並非審計署署長報告書第2.10(a)段所指的60%，而是約34%。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

53. 委員會詢問34%不符合規定比率的依據為何，以及審計署和政府化驗所進行的測試結果出現差異的原因。委員會亦詢問，政府當局獲審計署邀請就報告書擬稿提出意見時，當局有否告知審計署有關測試結果出現差異，以便審計署在報告書定稿時處理這些差異。

54. **食物環境衛生署署長**回應時表示：

- 一如審計署署長報告書第2.10(a)段所述，在審計署測試的70個食物樣本中，有42個懷疑不符合規定，即有28個符合規定。把這28個樣本加上在政府化驗所的測試中合格的18個樣本，在70個食物樣本中，合共應有46個樣本符合規定。因此，符合規定的比率應為66%，而不符合規定的比率則應為34%；
- 測試結果出現差異，可能是因為審計署及食物安全中心採用的策略、抽樣方式和測試準則有所不同；及
- 就審計署以肉眼檢查發現的部分懷疑違規個案，食環署已向審計署提供其測試結果。然而，依賴化驗測試發現的違規個案，則需要更多時間才能提供測試結果。舉例來說，食物安全中心需按其程序收集食物樣本，亦需時等候測試結果。在此情況下，就審計署署長報告書擬稿提出正式意見的限期前，食環署未能及時通知審計署其測試結果。

55. **審計署署長**表示，審計署就化驗測試採用的方法、標準及測試準則與食物安全中心所採用的大致相同。然而，同類食品出現不同的測試結果並不出奇。舉例來說，在不同日期製造的同一種罐頭食品或會得出不同的測試結果。

營養資料在可閱程度方面的規定

56. 一如審計署署長報告書第3章第2.15至2.18段所報告，《2008年修訂規例》並沒有為確保食物標籤上的營養資料可閱程度訂下足夠規定(例如字體大小)。審計署的市場調查發現，部

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

分預先包裝食物上的營養標籤字體過小、部分標籤的文字與背景對比並不鮮明，以致消費者難以閱讀營養資料。審計署亦注意到，標籤難以辨認是市民閱讀營養標籤的主要障礙之一。

57. 委員會知悉，食物安全中心已製備一套指引擬稿，並上載到該中心的網頁，以諮詢持份者。鑒於不可閱讀的食物標籤有違讓消費者藉閱讀標籤取得他們所需資料，從而對食物作出有依據選擇的目的，委員會質疑：

- 政府當局為何選擇就製備可閱的食物標籤指引擬稿諮詢業界，而非即時採取行動，要求業界作出改善，從而保障消費者的利益；以及政府當局是否只照顧業界的利益而不顧消費者的利益；及
- 有哪些團體現正被諮詢意見。

58. **食物及衛生局局長及食物環境衛生署署長解釋：**

- 在制訂營養資料標籤制度時，食環事務委員會曾討論是否需要就預先包裝食物的包裝大小及放置食物標籤的位置等方面訂定強制性規則。當時同意應給予業界時間，以遵從法例規定；及
- 政府當局並非把業界利益放在消費者利益之上。然而，業界須更改食品的包裝以遵從法例。因此，就改善食物標籤可閱程度的可行方法徵詢業界的意見，是恰當的做法。此外，由於有關制度已推行一段時間，政府當局亦希望知道消費者的意見。因此，當局會諮詢業界和消費者群組，以及其他持份者，如食物進口商、分銷商及病人權益組織等。

營養聲稱及保健聲稱

59. 委員會知悉，食物商越來越多使用營養聲稱及保健聲稱來推廣傳統食物(慣常食用／飲用的食物或飲品)。營養聲稱受營養資料標籤制度規管，而保健聲稱則不受任何特定的香港法例或

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

規例所規管。當局在2005年制定《不良醫藥廣告(修訂)條例》，但該修訂條例僅就禁止／限制發布涉及6類不良保健聲稱的口服產品廣告施加規管，並且不涵蓋傳統食物。政府當局只可依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文，例如援引第61條，以規管傳統食物的保健聲稱。然而，審計署署長報告書第3章第3.8段顯示，截至2011年8月，當局從沒有根據《公眾衛生及市政條例》第61條就傳統食物的不當保健聲稱成功檢控任何食物商。

60. 委員會指出，市民期望政府當局會制訂妥善的法律框架，以保障他們免受具誤導成分或誇張失實的保健聲稱影響。因應審計署指出的不理想情況，委員會質疑：

- 對傳統食物的保健聲稱缺乏規管的原因，以及是否因政府當局認為規管那些聲稱並不重要以致規管不足；
- 海外國家處理食物使用具誤導成分或誇張失實保健聲稱的規管框架為何；及
- 食環署曾否嘗試根據《公眾衛生及市政條例》第61條(任何標籤或宣傳品均不得對食物作出虛假說明，或在食物營養或飲食價值方面誤導他人)檢控食物商，以及所遇到的困難。

61. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**表示：

- 食物安全中心最優先處理的工作是進行有關食物安全的測試，而沒有對傳統食物的保健聲稱進行測試。食物安全中心希望透過採取措施，例如聯同消費者委員會就保健聲稱進行研究，教育消費者查明保健聲稱是否屬實的重要性；
- 若要援引《公眾衛生及市政條例》第61條提出檢控，必須獲律政司表示有足夠證據。屬實的保健聲稱與具誤導成分的保健聲稱之間有很多灰色地帶。當局通常難以有證據證明一項保健聲稱是有意誤導或虛假。儘管如此，若食物安全中心察覺或接獲投訴，指一項保

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

健聲稱誤導或虛假，食物安全中心會諮詢律政司，研究是否有足夠證據提出檢控；及

- 關於審計署發現食物安全中心對業界就食物所作的營養聲稱監管不足的問題，食物安全中心會發出具體指引，以協助員工保存紀錄及採取執法行動。

62. 關於海外國家的規管框架，**食物及衛生局副秘書長(食物)2 陳鈞儀先生**表示：

- 食品法典委員會已就食物使用保健聲稱提供指引，並載列獲准使用保健聲稱所應符合的各項條件。那些條件包括：保健聲稱必須以當前相關的科學證據為基礎，以及必須為產品銷售國的主管當局所接受或認為可接受。然而，食品法典委員會並沒有在其準則內訂明哪些保健聲稱可接受或不可接受；及
- 政府當局將會繼續留意海外國家關於食物使用保健聲稱的規管框架的發展，作為當局考慮如何改善現行法例的參考。

63. 委員會進一步詢問，為何在2005年制定的《不良醫藥廣告(修訂)條例》仍未生效。**署理衛生署署長譚麗芬醫生**表示，《不良醫藥廣告(修訂)條例》訂明，載有保健聲稱但並沒有根據《藥劑業及毒藥條例》(第138章)或《中醫藥條例》(第549章)註冊的保健食品，必須加上卸責聲明，說明產品並沒有根據上述條例註冊。這項條文只能在《中醫藥條例》全面實施後才能實施。政府當局預期《不良醫藥廣告(修訂)條例》將於2012年上半年開始實施。

豁免遵從營養標籤規定

64. 根據小量豁免制度，若食環署信納任何預先包裝食物在香港的每年銷售量不會超過3萬件，便可豁免該預先包裝食物遵從營養標籤規定。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

65. 委員會察悉，小量豁免制度實施首年內出現各種問題。舉例而言，根據審計署署長報告書第3章第4.14及4.16段，食物安全中心難以監察有關食物有否超出每年3萬件的限額，原因是食物安全中心主要依靠食物商申報的銷售量而沒有進行任何檢查，以核實申報數字是否準確。此外，食物安全中心無法監察其他銷售同一款產品但沒有申請小量豁免的食物商的銷售量。委員會詢問政府當局會如何堵塞這些漏洞。

66. **食物安全專員**回應時表示，根據小量豁免制度實施首年取得的經驗，食物安全中心會採取改善措施。由2011年9月起，食物安全中心每月會到訪在該制度下獲得豁免的選定食物進口商或批發商，並進行文檔檢查，以確定其獲小量豁免產品的銷售量。當局會特別注意那些未能按時就獲小量豁免產品申報銷售數字的食物商。

監察及執法工作

進行例行巡查及突擊行動

67. 根據審計署署長報告書第3章第5.2段，食物安全中心的食物標籤小組進行例行巡查及每星期進行突擊行動，以查核業界遵從食物標籤規定的情況。關於食物標籤小組進行的執法活動，委員會從第5.3段表八察悉，就違反一般食物標籤規定提出的檢控數字，由2010年的47宗減少至2011年(截至2011年6月30日)的7宗，而在同一期間，定罪的數字亦由47宗減少至0宗。委員會質疑檢控數字大幅減少是否因食物標籤小組人員鬆懈或調派擔任執法職責的人手減少所致。

68. **食物環境衛生署署長**在2011年12月7日的函件(**附錄14**)中，解釋2011年首6個月違反食物標籤的檢控及定罪數目較2010年相應數目為低的原因。他指出：

- 近年來，連鎖超級市場／商店對一般食物標籤規定已有較佳認識，營養資料標籤制度在2010年7月實施後，情況尤其明顯。因此，符合一般標籤規定的比率有所改善，令檢控數目在2011年下降；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 為查核業界遵從食物標籤及營養標籤規定的情況而進行的例行巡查及突擊行動，於2011年4月至6月期間暫停，以便抽調人手，協助處理因日本核意外及台灣塑化劑事故而出現的食物事故。巡查工作已於2011年7月回復正常，食物安全中心會盡量檢測與2010年數量相若的樣本。

69. 關於進行突擊行動，審計署署長報告書第3章附錄C顯示，審計署人員以觀察員的身分參與在2011年6月8日進行的突擊行動，發現行動中有若干不足之處。舉例而言，突擊行動的原定範圍，是包括目標地區內所有出售預先包裝食物的零售商店，但3條選定進行巡查的街道上並無商店。此外，行動中並無巡查目標商場內一個濕貨街市和一間土產商店(均屬高風險商店)。

70. 委員會詢問為何會出現有關的遺漏，以及食物安全中心在進行突擊行動前，有否制訂行動計劃，列出目標地區內應巡查的零售商店，特別是高風險商店。

71. **食物安全專員**回應時表示：

- 突擊行動的目的是在目標地區內盡量快速審查多間商店。一名高級衛生督察負責安排每星期突擊行動的時間表，但參與突擊行動的衛生督察不會事先獲告知目標地區，他們只會在進行行動當天早上才獲告知行動地區及目標地點(通常包括兩個商場及兩條街道)；
- 食物安全中心職員定期上網瀏覽出售食物的網上商店網站，並在進行突擊行動時巡查這些商店。然而，他們在行動前或不能得悉目標地點內的實際零售商店數目，原因是很多售賣食物的商店均無須向政府登記。因此，衛生督察只會在抵達現場後才知道位於目標地點的商店數目；
- 關於在2011年6月8日進行的突擊行動沒有巡查濕貨街市的原因，可能是有關衛生督察看不到有濕貨街市或由於時間不足所致。事實上，因應審計署人員的要

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

求，有關的衛生督察花了一些時間尋找一間被發現已搬遷的網上商店。衛生督察通常只會在行動結束後才查明已搬遷商店的去向。結果，2011年6月8日的行動中能巡查的商店較少。儘管如此，食物安全中心已提醒職員應盡量在每次行動中巡查目標地點內的所有商店；及

- 食物安全中心接納審計署的建議，就每個地區的所有零售商店建立全面的資料庫，並持續更新，從而避免在進行執法行動時遺漏若干零售商店。

廉署的審查工作報告

72. 委員會從審計署署長報告書第3章第5.5段得悉，廉署於2010年9月就食物安全中心執行食物標籤規定的情況完成審查工作報告。廉署在報告中表示，食物安全中心的策略及檢查程序"充滿可被濫用的漏洞(例如掩飾不符合規定的情況)"，且缺乏有效的執法機制。委員會詢問廉署進行該項研究的背景，以及落實廉署所提建議的進展情況。

73. **食物環境衛生署署長**在2011年12月7日的函件中表示，以及**食物安全專員**在公開聆訊中表明：

- 廉署的研究由食環署提出。由於食環署負責多項執法工作，故此經常與廉署的防止貪污處進行討論，以確保有足夠的保障措施防止貪污。在現時審計署的審查工作進行前，食環署在2009年11月已邀請廉署從防止貪污的角度，研究食物安全中心在食物標籤規定方面的執法工作，並就須改善的範疇提出建議；
- 食環署接納審查工作報告中所提出的各項建議，但下述兩項則建議除外，分別是：
 - (a) 在委派衛生督察所負責的例行巡查地區時考慮其住址。食環署不接納這項建議，原因是食物標籤小組只有10名衛生督察。若採納廉署的建議，不委派衛生督察在其居住地區進行巡查，會在調派

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

巡查人手方面造成運作困難。此外，廉署已提出可促進現場巡查廉潔的其他建議，例如調派兩名衛生督察為一組執行突擊行動，並要求高級衛生督察就衛生督察的工作定期進行督導查核。這些措施已由2011年4月1日起實施；及

- (b) 安排總衛生督察搬往食物標籤小組辦公室辦公，以便直接監督食物標籤小組的工作。食環署不接納此建議，原因是總衛生督察除監督食物標籤小組的工作外，亦負責策略性分析，並在政策事宜上協助高級總監及總監。因此，總衛生督察的辦公室與高級總監及總監的辦公室設於同一地點，是理想的做法；及

— 廉署在得悉食環署有關其既有運作困難的解釋後，已同意該署不採取上述兩項建議。

74. 委員會從食物環境衛生署署長的答覆知悉，食環署接納廉署的各項建議(上述兩項建議除外)。另一方面，委員會從審計署署長報告書得悉，儘管廉署建議食物安全中心應採用以風險為依據的巡查方法，並建立零售商店資料庫，以便估評風險和識別巡查目標，然而，審計署在2011年3月就食物安全中心的例行巡查工作進行審查，結果顯示大部分所檢查的食物標籤仍從大型的連鎖超級市場選取，而超級市場不符合規定的風險一般較低。此外，食物安全中心正建立的零售商店資料庫尚未完備。

75. 此外，委員會提述廉署的審查工作報告。該報告顯示，雖然裁判官在一宗檢控個案中曾表示，食物標籤小組應確立環境證據(即當場發現的違規食品的確實數目)，以便日後作出檢控，但當局並沒有就此發出指示。廉署的檔案查閱亦顯示，巡查紀錄中仍無有關資料。

76. 依委員會看來，當局並無採取管理措施，以跟進裁判官就檢控事宜提出的意見，令人質疑食環署及食物安全中心是否有決心認真落實廉署及審計署的建議。委員會詢問，食環署為何未有就裁判官的意見快速採取行動。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

77. **食物及衛生局局長**在2012年1月4日的函件中告知委員會：

- 對於未有迅速跟進裁判官在2009年10月9日就一宗違反一般食物標籤規定的案件提出的意見表示遺憾，但當局已自2011年年初起採取改善措施。由2011年2月起，食物標籤小組的衛生督察須在高級衛生督察的督導下，確立環境證據後才可提出檢控；及
- 為使相關員工更能掌握所需的法律知識，食環署的訓練組正舉辦培訓課程，訓練員工的搜證技巧。

78. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**表示：

- 廉署於2010年11月向食環署提交審查工作報告後，食環署就報告的內容與廉署舉行進一步討論，並檢討部門的內部運作。食環署隨後告知廉署，該署接納報告的建議，並於2011年4月推行建議的措施。這顯示食環署以認真態度跟進廉署的建議及執行其職責；及
- 食物安全中心亦已落實廉署的建議，就或可豁免檢控的情況尋求法律意見，並要求衛生督察就不採取檢控行動向指定的高級人員(有關的高級衛生督察)尋求批准。

推廣以風險為依據的方法

79. 委員會察悉，廉署及審計署均建議，食物安全中心應採用以風險為依據的方法執行職責，例如選取食品及營養素進行檢測，以及進行例行巡查。有關方法亦為其他政府部門所採用，如水務署偵察非法取水個案。委員會進一步指出，雖然各部門有不同職責，並會對"風險"有不同的界定，但使用以風險為依據的方法調配資源，能有助各部門以有限資源發揮最大成效。委員會因此詢問，財經事務及庫務局會否率先推廣政策局及部門之間在履行職能時，採用以風險為依據的方法。

80. **財經事務及庫務局副秘書長(庫務)**¹**劉焱女士**回應時表示，由於政策局及部門有不同的職責範疇，他們難免會對"風險"作出不同詮釋。儘管如此，她同意以風險為依據的方法有助政

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

策局及部門以其有限資源取得最佳成效，並能提供有用的參考，以助政策局及部門就資源調配作出決定。財經事務及庫務局會積極考慮有關建議，推廣政策局及部門之間，在適當的情況下採用以風險為依據的方法。

D. 結論及建議

81. 委員會：

整體意見

- 知悉食物及衛生局局長認為審計署在審計署署長報告書有關嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤的第4章中所提出的部分建議與政策事宜有關，應透過其他合適渠道討論；
- 不接受食物及衛生局局長的上述意見，但同意審計署署長的說法，認為由於政府當局於2005年已承諾會檢討是否有需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但立法會並未獲告知檢討的時間表，因此，審計署研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠，從而就是否要為這類食物引入營養標籤規定向政府當局提供意見，這做法是恰當的；
- 對下述情況感到不滿：在獲邀就審計署署長報告書擬稿提意見時，食物及衛生局局長未有提出上述意見，以及食物環境衛生署署長未有告知審計署其對審計署署長報告書中提出的若干證據有異議(例如審計署及政府當局就懷疑不符合規定的個案進行測試所得的結果有差異)，而只是在委員會的公開聆訊中才公開該意見及提出異議；
- 認為由於嬰兒、幼兒及其他有特殊膳食需要的人士一般較為脆弱，因此為他們提供的食物必須受到更嚴格的規管，而市民亦期望政府當局有效規管在本港出售的嬰幼兒及特殊膳食食物；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

— 對以下情況表示震驚，並認為完全不可接受：

- (a) 食物及衛生局局長在考慮引入適當的法例或規例，以規管在香港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成份及標籤方面，進展極為緩慢，以及在規管嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的各個方面，香港落後於很多國家，情況如下：
 - (i) 雖然政府當局早於2005年承諾會檢討是否需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但6年過後仍未進行該項檢討；
 - (ii) 雖然很多國家(包括中國)已制訂全面的法例或規例，以規管將在其國內出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤，但香港仍未制定那些法例或規例。由於中國內地與香港之間就與食物有關的事宜及執法措施有頻密的交流和合作，兩地規管食物(包括嬰兒及較大嬰兒配方奶粉)的標準理應相同，因此上述情況特別不能接受；及
 - (iii) 自世界衛生組織("世衛")在30年前發表《國際母乳代用品銷售守則》("世衛《守則》")後，很多國家已制訂適用於當地的宣傳及銷售指引，以供業界遵守。然而，在香港，政府當局仍未採取任何措施，規定業界遵守世衛《守則》；
- (b) 香港現時存在明顯違反食品法典委員會(負責制訂食物標準及準則的國際認可組織)的標準及世衛《守則》的個案，但由於香港並無立法規定須符合食品法典委員會的標準及世衛《守則》，政府當局並無採取行動，亦沒有考慮根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)對有關的違規個案進行檢控的可行性；及
- (c) 食物安全中心及食物環境衛生署("食環署")未有就保障嬰兒及有特殊膳食需要的人士的健康給予適當的優先考慮，這從以下各點可反映出來：

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (i) 雖然透過使用營養、保健及其他聲稱推銷嬰兒食物的做法在香港很普遍，而衛生署署長亦承認使用誤導或誇張的聲稱推銷供介乎6至36個月大幼兒食用的配方奶粉的做法日趨增加，情況令人關注，但食物安全中心並無採取積極行動，向食物商取得科學證據，以核實有關聲稱是否真確，或阻止他們作出有關聲稱；及
- (ii) 一如審計署署長報告書第4章個案四至七所示，食物安全中心及食環署並非經常妥為跟進其接獲有關嬰兒及特殊膳食食物的營養值的投訴及查詢。跟進行動不足，可能會導致延遲發現，或未能及時發現可能會對公眾健康構成威脅的情況；

— 促請財經事務及庫務局局長：

- (a) 提醒所有政府政策局及部門，應在審計署署長報告書定稿前，就報告書擬稿提出意見時告知審計署其對報告書內容有何異議，以便審計署在報告書定稿時可考慮其意見，或在報告書內處理不同的意見；及
- (b) 鑒於政策局及部門的資源有限，應推廣政策局及部門之間在履行職能時，在適當的情況下採用以風險為依據的方法；

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

《2008年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂:關於營養標籤及營養聲稱的規定)規例》("《2008年修訂規例》")並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物

— 對以下情況深表遺憾：

- (a) 《2008年修訂規例》下的強制營養資料標籤制度並不適用於嬰兒及特殊膳食食物，而政府當局既

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

無提出任何法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤，亦無規定有關食物須符合食品法典委員會所制訂的相關標準及準則；

- (b) 雖然政府當局多次告知立法會食物安全及環境衛生事務委員會("食環事務委員會")，由於嬰兒及特殊膳食食物受食品法典委員會不同的標準及準則所規範，因此營養資料標籤制度不適用於這類食物，但在食環事務委員會就此事舉行的多個會議上，當局並無主動向食環事務委員會及公眾披露遵守食品法典委員會的標準及準則並非強制的規定。政府當局亦無透露為何並無立法規定須遵守有關標準及準則；
- (c) 審計署就在本港出售的選定嬰兒及特殊膳食食物進行的審查(如審計署署長報告書第4章個案一至三所匯報)顯示，各種偏離食品法典委員會標準及準則的情況見於：
 - (i) 部分嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤；
 - (ii) 為推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉所使用的營養及保健聲稱和其他聲稱；及
 - (iii) 特殊膳食食物所使用的聲稱；
- (d) 奶粉商普遍使用營養及保健聲稱和其他聲稱，推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉，儘管食品法典委員會禁止在嬰幼兒食物使用營養及保健聲稱，以及世衛《守則》亦建議不應以廣告或其他形式向公眾推銷母乳代用品(包括嬰兒及較大嬰兒配方奶粉)；及
- (e) 部分特殊膳食食物所載的多項聲稱，未必符合食品法典委員會的標準及準則；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 強烈認為，由於業界各種違反食品法典委員會的標準及準則的情況，繼續依賴業界自願遵守食品法典委員會的標準及準則的做法，並不符合公眾利益；

營養資料的規管

- 對以下情況深表關注：
 - (a) 儘管規管嬰兒及特殊膳食食物的營養資料十分重要，因為這類食物是以有特殊膳食需要的較脆弱人口組別為對象，但直至2011年年中，食物安全中心並沒有就嬰兒及特殊膳食食物的營養素進行任何風險評估研究。食物安全中心在進行食物監察時，只集中於食物(包括奶粉樣本)的化學及微生物測試，而並無抽查任何嬰兒及特殊膳食食物，以核實所標示的營養資料是否正確；
 - (b) 由於沒有特定的法例或規例，政府當局主要依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文，對在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物作出規管。《公眾衛生及市政條例》第61條規定，任何標籤或宣傳品均不得對食物作出虛假說明；或在食物營養或飲食價值方面誤導他人。如發現嬰兒及特殊膳食食物出現不當的情況，可援引該條文。不過，食物安全中心至今未曾就有關食物援引此條文；
 - (c) 審計署就在本港出售的選定嬰兒及特殊膳食食物進行審查，結果發現部分經審查的有關食物，營養標籤上所展示的營養資料與營養素含量出現明顯偏差。倘若營養資料標籤制度適用於有關食物，有些偏差已超出食物安全中心的規管容忍限，並且可能已導致當局發出警告／查詢信及採取執法行動。此外，這些產品並不符合營養資料標籤制度下的部分規定；
 - (d) 由於"供特殊膳食之用的食物"仍未有法律定義，消費者難以把特殊膳食食物從其他食物中區分出來；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

(e) 正如審計署署長報告書第4章個案十一及十二所匯報，審計署發現，雖然有一些食品是供特別人口組別食用，但食物安全中心並不把這些食品列為"供特殊膳食之用的食物"。營養資料標籤制度的規定應適用於有關食品。不過，審計署發現，部分這些食品在多方面看來並不符合營養資料標籤制度的規定；

— 察悉食物安全中心將自2012年開始，就嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行檢測；

《香港母乳代用品銷售守則》("本地《守則》")的制定

— 對以下情況深表失望：

(a) 現時，政府當局主要依賴奶粉製造商及分銷商自律遵守世衛《守則》及世界衛生大會在銷售手法方面的相關決議的規定；

(b) 雖然政府當局已在2010年6月成立專責小組，負責制訂本地《守則》，並預計《守則》將於2012年年內推行，但本地《守則》的遵守與否將仍屬自願性質，而所制訂的《守則》至今沒有訂明有關各類嬰幼兒食物營養成分的規定；及

(c) 政府當局只會在檢討業界對本地《守則》的反應後，才考慮是否須制訂特定的法例或規例，以規管嬰兒食物的營養成分組合及標籤；

未來路向

— 政府當局在監督及規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成份組合及標籤方面未能有效履行其作為食物安全主管當局的職責，以致公眾健康未有得到充分保障，委員會對此深表遺憾，並認為不可接受，因為：

(a) 當局沒有另行訂立法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成份組合及標籤；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (b) 遵守食品法典委員會的標準及準則、世衛《守則》及本地《守則》(即將推行)僅屬自願性質；及
- (c) 審計署發現，在香港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成分組合及標籤，以及政府對這些食物的食物標籤上所展示的營養資料的規管，有各項不足之處；

— 察悉以下情況：

- (a) 食物安全中心會與衛生署緊密合作，積極考慮把在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤規定納入本地《守則》內，並監察業界有否遵守；
- (b) 食物安全中心會研究供特殊膳食之用的食物現時的標籤情況，並就規管這些食物的優先次序提出建議；及
- (c) 衛生署會制訂適當的監察及檢討機制，以便有效推行本地《守則》。此外，本地《守則》專責小組正研究有關的制裁機制；

— 認為政府當局未有採取充分措施保障公眾健康，並強烈促請食物及衛生局局長解決審計署署長報告書第4章所提出的各項問題，不應有任何延誤。局長特別應：

- (a) 訂定明確的時間表，以檢討是否有需要就在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，包括是否有需要引入適當的法例或規例；
- (b) 盡快擬定計劃，以加強對在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養資料的法定規管；及
- (c) 繼續向食環事務委員會及本委員會報告檢討結果、計劃詳情及推行進度；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

食物標籤

食物標籤的準確及可閱程度

— 對以下情況深表關注：

- (a) 食物安全中心挑選食物樣本，以便肉眼檢查是否符合營養資料標籤制度及檢查是否符合一般食物標籤規定，大部分樣本均來自大型連鎖超級市場，而一般來說大型連鎖超級市場不符合規定的風險較低；
- (b) 雖然政府當局於2011年7月向食環事務委員會匯報，表示營養資料標籤制度已成功推行，以及符合規定的整體比率為99.3%，但食物安全中心所進行的檢查和測試有以下限制：
 - (i) 只有6%被選取進行化學分析的食物樣本曾就能量和7種核心營養素進行測試，70%的樣本只選取其中一項營養素進行測試；
 - (ii) 選定進行化學分析的營養素，並不一定是最主要的營養素或不符合規定風險較高的營養素；及
 - (iii) 在匯報符合規定的比率時，食物安全中心並無披露其用作考慮是否就不符合營養資料標籤制度採取執法行動的規管容忍限；
- (c) 審計署在一些零售商店以肉眼檢查營養標籤，結果發現那些零售商店中，大部分均有出售大量懷疑不符合規定的食品；
- (d) 審計署的化驗測試發現，在測試的食物樣本中，有60%懷疑不符合規定，52%的樣本有兩種或以上的營養素的測試結果差異超出食物安全中心的規管容忍限；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (e) 在審計署測試的食物樣本中，有部分營養素的含量與其標示值之間出現重大差異。雖然有關差異並無超出食物安全中心的規管容忍限(由於其"沒有上限或下限"的特性)，但不正確的營養資料會令消費者無法作出有依據的食物選擇；
 - (f) 《2008年修訂規例》並沒有為確保食物標籤上的營養資料可閱程度訂下足夠規定，而在香港售賣的部分預先包裝食物上的營養標籤由於字體過小，以及文字與背景對比並不鮮明，以致消費者難以閱讀；及
 - (g) 在審計署曾到訪的部分零售商店，其出售的食品懷疑不符合一般食物標籤規定的情況頗為普遍；
- 明白在營養資料標籤制度實施初期(2010年7月至2011年3月)，食物安全中心特意集中監察大型連鎖超級市場，但認為食物安全中心不應忽視需要對不符合規定風險較高的中小型零售商店進行巡查，以確保那些商店符合制度的規定；
- 察悉以下情況：
- (a) 食物安全中心自2011年4月1日起已調整其執法策略，把更多小型零售商店納入其中。調整執法策略後，在符合規定方面紀錄欠佳的小型零售商店(例如土產商店及街市檔位)被歸類為高風險零售商店，而在符合規定方面紀錄良好的中型連鎖店及大型連鎖超級市場，則分別被評為中風險及低風險零售商店；
 - (b) 為處理食物標籤的可閱程度問題，食物安全中心已草擬一套指引，並上載該中心的網站，以徵詢業界的意見，目的是確保消費者能清楚閱讀營養標籤上的資料；及
 - (c) 食物環境衛生署署長已同意審計署在審計署署長報告書第3章第2.12、2.21及2.27段提出的建議；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

— 建議：

- (a) 食物安全中心應採取有效措施，協助中小型零售商店符合營養資料標籤制度，並監察它們的遵從情況；
- (b) 食物環境衛生署署長應定期公布食物安全中心根據營養資料標籤制度對食物標籤的檢查和測試結果，包括符合及不符合規定的零售商店名稱，以加強市民對該制度的認識和達至阻嚇作用；及
- (c) 食物環境衛生署署長應盡快對相關法例提出修訂，以確保有足夠的法定條文規管食物標籤上營養資料的可閱程度，從而保障消費者的利益；

營養聲稱及保健聲稱

— 認為以下情況不可接受：

- (a) 食物商越來越多使用營養聲稱及保健聲稱來推廣傳統食物(慣常食用／飲用的食物或飲品)。營養聲稱受營養資料標籤制度規管，但保健聲稱則不受任何特定的香港法例或規例所規管。政府當局只可依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文來規管傳統食物的保健聲稱。截至2011年8月，當局從沒有就傳統食物的不當保健聲稱成功檢控任何食物商；
- (b) 《不良醫藥廣告(修訂)條例》於2005年制定，就禁止／限制發布涉及6類不良保健聲稱的口服產品廣告施加規管，但主要修訂仍未生效；
- (c) 食物安全中心人員並未採取積極行動(例如向食物商索取科學證據)，查證食物商的營養聲稱(特別是在宣傳品中的聲稱)是否屬實。在實施營養資料標籤制度首年，食物安全中心只發現12項不適當營養聲稱；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (d) 食物安全中心並無備存紀錄，以述明在進行檢查和測試時有否檢查食品或宣傳品所作的營養聲稱，以及選取作化學分析的食物樣本有否附有營養聲稱；

— 察悉：

- (a) 《不良醫藥廣告(修訂)條例》將於2012年上半年開始實施；
- (b) 食物安全中心會加強對營養聲稱的執法工作，並已跟進審計署所發現懷疑不符合規定的個案；及
- (c) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第3.16段提出的建議；

- 促請食物環境衛生署署長採取有效措施，以糾正食物安全中心對業界就食物所作的營養聲稱監管不足的問題，包括改善食物安全中心人員採取執法行動的能力和警覺性，以及檢討食物安全中心執法工作的相關制度，以找出任何弱點，並向食環事務委員會和本委員會匯報有關進展；

豁免遵從營養標籤規定

- 知悉在小量豁免制度下，若食環署信納任何預先包裝食物在香港的每年銷售量不會超過3萬件，便可豁免該預先包裝食物遵從營養標籤規定；
- 對於在小量豁免制度實施首年出現以下各種問題，表示失望：
 - (a) 食物安全中心難以監察有關食物有否超出每年3萬件的限額，原因是部分食物商遲報其獲小量豁免產品的每月銷售數字，但食物安全中心主要依靠食物商申報的銷售量而沒有進行任何檢查，以核實申報數字是否準確。因此，即使部分產品的銷售量超過3萬件，食物安全中心亦未能及時採取行動，撤銷有關產品的豁免；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (b) 食物安全中心不能確定獲小量豁免產品的整體銷售量，原因是食物安全中心只能監察已獲豁免的食物商提供的獲小量豁免產品的銷售量，其他銷售同一款產品但沒有申請小量豁免的食物商，其銷售量則不受監察；
- (c) 為處理小量豁免申請，食物安全中心人員必須信納有關產品並無作出營養聲稱，但他們在審核以中英文以外的語文寫成的食物標籤時，有時或會感到困難；及
- (d) 許多食物商在食物安全中心發出原則上批准後撤回其小量豁免申請，因此，食物安全中心在處理小量豁免申請的工作很多都徒勞無功，而截至2011年6月，涉及無法追討的成本約290萬元；

— 察悉：

- (a) 小量豁免制度推行後的檢討現正進行，而食物安全中心會同時考慮審計署的意見及建議；
- (b) 食物安全中心會繼續尋求方法監察獲小量豁免食品的整體銷售量；
- (c) 食物安全中心會提醒業界，所有聲稱(不論使用何種語文)均會受到規管。業界必須作出應盡的努力，以確保包裝上提供的資料正確無誤。食物安全中心亦會尋求方法，進一步支援其人員審核以中英文以外的語文寫成的食物標籤；
- (d) 由2011年11月起，食物安全中心只會向已繳付豁免費用的豁免享有人發出小量豁免編號，以避免可能出現濫用的情況。食物安全中心會在現正進行的檢討中，同時研究徵收申請費用是否可行，以解決申請經常被撤回的問題；及
- (e) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第4.24段提出的建議；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 建議食物環境衛生署署長應從速完成小量豁免制度推行後的檢討，並因應檢討結果採取有效措施，堵塞在執行制度規定方面的任何漏洞；

監察及執法工作

- 對以下情況表示震驚：
 - (a) 儘管廉政公署("廉署")在其2010年9月的審查工作報告中，建議食物安全中心應採用以風險為依據的巡查方法，並建立零售商店資料庫，以便估評風險和識別巡查目標，然而，審計署在2011年3月就食物安全中心的例行巡查工作進行審查，結果顯示大部分所檢查的食物標籤仍從大型的連鎖超級市場選取，而超級市場不符合規定的風險一般較低。此外，食物安全中心正建立的零售商店資料庫尚未完備；
 - (b) 審計署在2011年3月就食物安全中心的突擊行動進行審查，結果顯示大部分被巡查的零售商店位於商場內，而在選取進行巡查的街道上的零售商店數目不多。審計署人員以觀察員的身分參與在2011年6月進行的突擊行動，並注意到行動中有若干不足之處(例如並無前往數間屬高風險級別的商店)；
 - (c) 對於只提供了外地分銷商或製造商名稱和地址的食品出現的違規情況，食物安全中心並無採取足夠的跟進行動；
 - (d) 雖然食物安全中心的指引規定衛生督察其後必須就檢控個案採取跟進行動，以確保不符合規定的情況不再出現，但指引卻沒有條文訂明採取有關行動的細節，例如跟進巡查的時限和次數。部分已完結的檢控個案並沒有記錄曾進行跟進巡查；及
 - (e) 食物安全中心並無發出安全警報，讓市民注意某些食品發現含有未標示的致敏物或食品含有非准許／過量的食物添加劑的食物安全問題；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

— 察悉：

- (a) 食物安全中心會繼續建立、改善並更新其零售商店資料庫，以利便巡查、監察、執法、風險管理和公眾教育方面的工作；
- (b) 食物安全中心會加強內部指引，要求衛生督察在可行情況下，盡量於突擊行動中巡查多些零售商店，並就跟進行動作出詳細指引，以確保發現的不符合規定情況不再出現；
- (c) 如食物樣本的測試結果顯示有關食物會對健康帶來即時風險，食物安全中心會採取執法行動，並即時向市民公布；及
- (d) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第5.24段提出的建議；

- 建議食物環境衛生署署長應採取行動，落實推行廉署的建議及審計署的上述建議，不應有任何延誤；

宣傳及公眾教育

— 對以下情況表示關注：

- (a) 審計署於2011年6月及7月進行的意見調查顯示，雖然大部分受訪者知悉營養資料標籤制度，但他們對有關制度的瞭解並不充分。此外，大部分受訪者還未養成購買預先包裝食物時閱讀營養標籤的習慣；及
- (b) 審計署的意見調查亦顯示，不同類別的受訪者(特別是長者)對營養標籤的認知、看法及態度各有不同。此外，市民在使用營養標籤方面有各種障礙，例如"字體太小"、"不懂得把營養資料應用於日常飲食"及"提供的營養資料很難理解"；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

— 察悉：

- (a) 自2011年7月開始，食物安全中心已展開為期兩年的深化宣傳及公眾教育計劃，以期延續已推行3年的有關運動的教育工作，並推動市民作出行為上的改變；
- (b) 食物安全中心會檢討現時向不同組別市民推廣營養資料標籤制度的策略及方法，並致力改善營養標籤的易用程度；及
- (c) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第6.12段提出的建議；

— 建議食物環境衛生署署長應從速落實審計署的上述建議；及

跟進行動

- 希望當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展。

A. 引言

審計署就政府檔案處的檔案管理工作進行審查。

2. 委員會並無就此事舉行公開聆訊，但要求當局就委員會的查詢作出書面回應。

B. 監督檔案管理計劃

檔案管理計劃

3. 據審計署署長報告書第2.3及2.4段所述，行政署長曾發出《檔案管理守則》("《守則》")，為政府各局／部門定下在建立檔案管理計劃時所須依循的實務守則。為更深入瞭解各局／部門如何管理檔案，委員會查詢工作程序的詳情。

4. **行政署長**在2011年12月19日的函件(**附錄15**)中提供一個流程表，列出檔案管理每個主要階段所涉行動和程序的詳情。她亦表示：

- 正如《守則》規定，各局／部門應在內部建立和推行一套全面的檔案管理計劃，透過控制政府檔案的開立、編排、備存和存廢，使政府檔案獲得妥善處理；及
- 流程表所載順序進行的工作程序中有部分可能同時進行，例如檔案的開立和分類通常是一系列同時進行的行動。

遵守檔案管理強制性規定

5. 正如審計署署長報告書第2.7段所述，總務通告第2/2009號《檔案管理的強制性規定》("該通告")推出多項有關檔案管理的強制性規定，包括管理電子郵件檔案、檔案分類、檔案存廢(例如在事先取得政府檔案處處長同意後才銷毀檔案，以及把具歷史價值的檔案移交政府檔案處)、保管和貯存檔案，以及保護極

政府檔案處的檔案管理工作

重要檔案。委員會詢問政府檔案處如何確保各局／部門遵守該通告的強制性規定，以及有否懲罰措施處理違規個案。

6. **行政署長**在同一函件中表示已實行以下措施，確保各局／部門遵守有關規定：

- 要求各局／部門的首長訂立合適的優先次序和分配合適的資源，在內部推行檔案管理計劃；
- 要求在各局／部門委任部門檔案經理，監察部門檔案管理計劃，並向部門檔案經理提供培訓、簡報和書面意見。由於管理各局／部門的檔案往往是行政主任職系人員的主要職責之一，政府檔案處會加強行政主任的培訓，由2012年1月開始，把檔案管理培訓列入一級行政主任的強制性發展計劃之內；
- 為若干選定的局／部門的檔案經理和檔案管理人員舉行檔案管理重點研討會，以加強他們對檔案管理強制性規定的認識。行政署已為香港警務處、社會福利署、地政總署、房屋署和消防處舉行這類研討會；
- 就各局／部門的檔案管理工作進行全政府整體的檔案管理調查，重點在於各局／部門遵守強制性規定的情況。政府檔案處於2010年下半年進行了第一次調查，並將於2012年下半年進行另一次調查；
- 就3項以2012年4月為遵守限期的檔案管理強制性規定(即根據政府檔案處制訂的標準分類表及存廢期限表處理所有行政檔案；為所有業務檔案制訂存廢期限表擬本；以及制訂工作計劃，以辨別和保護極重要檔案)而言，由2011年9月起通過各局／部門提交的季度報告，監察各局／部門遵守規定的情況；
- 在2012年完成現時一輪涵蓋所有局／部門的檔案管理研究後，對個別局／部門進行全面的檔案管理檢討／審核，以監察其遵守強制性規定的情況；及
- 提醒各局／部門定期重新傳閱有關總務通告。

政府檔案處的檔案管理工作

7. **行政署長**亦表示，檔案管理強制性規定的適用情況及效力與香港政府規例無異，對所有公務員均具約束力。就違規個案而言，有關的公務員可能會受到紀律處分，而根據違規個案的情況及嚴重性所作的處分包括口頭／書面警告、譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。

C. 管理歷史檔案

檔案鑒定及歷史檔案館的工作量

8. 據審計署署長報告書第4.3段所述，政府檔案處轄下的歷史檔案館進行檔案鑒定工作，以決定哪些檔案具歷史價值並應永久保留，以及哪些檔案可予銷毀。委員會查詢以下事宜：

- (a) 歷史檔案館基於甚麼準則決定檔案的歷史價值；
- (b) 歷史檔案館為鑒定1直線米的檔案要使用多少工時；及
- (c) 根據政府檔案處的估計，該處何時能清理審計署署長報告書第4.4段所述的59 000個積存有待鑒定的檔案。

9. **行政署長**在2011年12月19日的函件中回應時表示：

- (a) 政府檔案處曾根據其他國家的經驗，於2009年7月擬定一套鑒定指引，目的是提供一個概括的大綱，協助員工以一致及有條理的方式選取歷史檔案。根據這套指引，以下類別的檔案有可能被選為歷史檔案：
 - 記錄或反映政府架構、功能和活動的檔案；
 - 記錄重要政府政策、決定、法例和行動的制訂過程、實施情況和結果的檔案；
 - 記錄政府的政策、決定和計劃對實際環境、社會、機構和個人所帶來的影響的檔案；

政府檔案處的檔案管理工作

- 記錄公眾與政府，以及實際環境與政府的互動的檔案；
 - 記錄個人、團體、機構和政府的法律權利和義務的檔案；及
 - 載有重要或獨特資料的檔案，或載有能豐富市民對香港歷史、地理環境、社會、文化、經濟和市民的瞭解的古舊文件的檔案；
- (b) 政府檔案處目前有3名檔案主任職系的人員負責檔案鑒定工作。根據他們在2010年用於檔案鑒定工作的時間，鑒定1直線米的檔案約需要0.8個工時；及
- (c) 政府檔案處會探索解決方法，包括按既定程序申請額外資源，以期在3年內清理59 000個積存有待鑒定的檔案。

檔案在經歷史檔案館鑒定前已遭銷毀

10. 審計署署長報告書顯示，在2006年和2007年，檔案中心在獲得兩個有關部門的同意後，銷毀了2 815個未經歷史檔案館鑒定的過期檔案。在上述其中一宗個案中，政府檔案處已在銷毀檔案前將檔案製成縮微膠卷。然而，歷史檔案館沒有利用縮微膠卷鑒定檔案的歷史價值。委員會詢問該2 815個被銷毀的檔案為何，以及被製成縮微膠卷的檔案經歷史檔案館鑒定的歷史價值。

11. **行政署長**在函件中答稱：

- (a) 被檔案中心銷毀的326個過期檔案屬民政事務總署所有。餘下的案卷來自破產管理署，涉及個人及公司破產和清盤的個案。根據有關檔案的縮微膠卷，這些案卷涉及838宗破產個案及616宗清盤個案；及
- (b) 至於破產管理署的檔案，歷史檔案館在鑒定有關紙本檔案的縮微膠卷後，確認那些縮微膠卷檔案具有歷史價值，並已把檔案存放於政府檔案處。

政府檔案處的檔案管理工作

12. **行政署長**又表示，政府檔案處在對該兩宗個案進行調查後已輔導有關員工，並提醒他們須嚴格依從處理檔案存廢的程序。此外，政府檔案處已檢討相關程序，以及引入檔案存廢查核表，清楚列明檔案存廢涉及的步驟和負責人員，以監控檔案存廢過程。自那些措施實施以來，檔案中心不慎銷毀檔案的事件便再沒有發生。

在2002年進行的檔案藏品狀況調查

13. 據審計署署長報告書第4.15段所述，政府檔案處於2002年委聘修復顧問，負責就檔案處的歷史檔案及圖書館藏品進行狀況調查。結果顯示，在抽查的約1 600件藏品中，約有30%已經變壞。委員會查詢那些藏品的狀況及損壞程度。

14. **行政署長**在2011年12月19日的函件中表示，政府檔案處的修復顧問根據藏品的狀況，把被抽查的1 611件藏品劃分為"極好"、"好"、"中等"、"壞"、"極壞"共5個類別。列入"極好"或"好"類別的藏品共有529件(32.8%)，列入"中等"類別的共有643件(39.9%)，而列入"壞"或"極壞"類別的則有439件(27.3%)。就被列入"壞"或"極壞"類別的439件藏品而言，行政署長亦在函件中詳載其狀況和損壞程度。

15. **行政署長**進一步表示，根據狀況調查結果而制訂的保存策略，政府檔案處除了採取良好的做法以處理藏品和管理藏品庫環境外，還實施了若干措施，包括：每項檔案藏品均獲個別包裝防護；加強昆蟲和害蟲防治；為加強政府檔案處在保存和修復檔案藏品方面的專業能力，從2008年1月起，把這項工作交由館長職系負責；加強對藏品庫的氣候監察；以及在2011年10月展開另一次藏品狀況調查，改進檔案處的藏品保存策略，以提升藏品的保存水平。

歷史檔案的登記入冊與著錄

16. 登記入冊是指在公開歷史檔案予公眾查閱前，登記和編排歷史檔案的工作。一如審計署署長報告書第4.27段所述，截至

政府檔案處的檔案管理工作

2011年6月，政府檔案處共積壓了28萬個未登記入冊的歷史檔案。鑒於政府檔案處每年平均登記入冊3萬個歷史檔案，審計署估計，政府檔案處需時9年以上，才可清理那些積壓的檔案。委員會查詢政府檔案處為清理積壓的檔案所制訂的行動計劃的詳情，以及可於何時清理那些積壓的檔案。

17. **行政署長**在同一函件載述了為清理積壓的歷史檔案所制訂的行動計劃，該計劃的詳情如下：

- 自2010年7月起，採用簡化的檔案著錄(亦即在提供檔案予公眾查閱前，根據國際著錄標準描述檔案，並制訂各類的檢索輔助工具)程序，縮短處理過程，並提供必要的描述資料，方便使用者進行線上搜尋；
- 優先登錄那些保存年期將近30年的檔案，以便在檔案保存滿30年時公開予公眾查閱；及
- 以額外資源加快檔案登錄工作，包括自2011年11月起調配一名臨時研究助理，以協助處理檔案登錄事務。

18. **行政署長**又表示，政府檔案處可望於3年內清理該28萬個積壓的歷史檔案。

D. 政府檔案處的人手

19. 委員會詢問政府當局是否認為政府檔案處現時有足夠人手進行各種檔案管理工作，以及有否計劃增加該處的人手。

20. **行政署長**在其函件中回應時表示：

- 政府檔案處設有3個主任級職系，即檔案主任、行政主任和館長職系。檔案主任主要負責選取和管理歷史檔案；行政主任負責檔案管理；館長職系人員則負責歷史檔案的修復和保存工作；

政府檔案處的檔案管理工作

- 為提高上述3個職系人員的業務知識和專業水平，政府檔案處為他們提供檔案管理培訓，並不時安排他們參加國際會議和研討會，讓他們可與海外歷史檔案和檔案管理機構交流經驗；及
- 儘管如此，政府檔案處會繼續檢討各職系的編制，以確保工作質量，務求為公眾提供最佳的歷史檔案查閱服務，並會視乎情況按既定程序申請額外人手。政府當局亦會檢討政府檔案處的工作程序，以進一步提升效率和效益，並密切監察情況，確保政府檔案處有足夠人手應付工作量。

E. 結論及建議

21. 委員會察悉行政署長上述回覆。鑒於有多項事宜有待解決，而這些事宜可能與政府的整體檔案管理政策有關，委員會建議由立法會政制事務委員會跟進相關事宜。
22. 委員會亦希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展。

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

A. 引言

審計署就水務署為減少因未經授權用水及水錶欠準而導致用水流失所採取的行動進行了衡工量值式審計。審查工作集中於以下範疇：

- 針對非法取水採取執法行動；
- 針對未經授權用水進行視察；
- 管理水錶的準確度；及
- 報告服務表現。

2. **水務署署長馬利德先生**在2011年12月1日的委員會公開聆訊上發表序辭。他的序辭全文載於**附錄16**。

3. 簡要而言，**水務署署長**在序辭中表示：

- 因未經授權用水所導致的用水流失量(即1 730萬立方米，佔2010年食水總供應量的2%)只屬帳面估算。根據當地情況採用帳面估算，乃符合國際最佳做法。由於文獻紀錄顯示區內的非法用水估算，一般為當地用水量的0.5%至4.3%之間，故此，水務署基於香港社會發展現況，採用2%作帳面估算；就香港而言，這數字接近區內估算幅度的平均數；
- 採購水錶合約及《水務設施規例》分別訂明，水錶準確度須達正確數字的 $\pm 2\%$ 及 $\pm 3\%$ ，因此，根據上述準確度上下限，審計署署長報告書所提及因水錶欠準而導致的用水流失量佔2010年食水總供應量2%的情況，應視為在可容許的範圍內，而非政府收入損失；
- 過去多年來，水務署一直集中於提高錶齡在理想使用年期內的水錶佔整體水錶數目的百分比。水務署現時會把工作重點轉移至更換那些錶齡長或用水量紀錄高而在過去多輪更換水錶工作中因種種複雜情況而未能更換的舊水錶；及

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- 鑒於更換舊水錶時所遇到的困難，水務署正考慮可否向裁判法院申請手令，以進入相關處所進行工作，包括清理通道障礙，以及維修喉管及建築物構件以更換水錶，並向有關人士／機構追討相關費用。

4. 委員會察悉，水務署署長指出，區內採用介乎0.5%至4.3%之間的數字，估算因未經授權用水而導致的用水流失量。考慮到按審計署署長報告書所提述，香港的表面用水流失量(指用戶耗用但未被記錄或並未按錶收費的用水)佔2010年食水總供應量的4%，委員會詢問香港未經授權用水的情況是否嚴重。**水務署署長**澄清，這4%其實包括因未經授權用水而導致的2%用水流失和因水錶欠準而導致的2%用水流失，而這些數字均屬估算數字而已。

B. 針對非法取水採取執法行動

表面用水流失

5. 據審計署署長報告書第1.7段所述，在2010年，未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失量共達3 494萬立方米，佔年內食水總供應量的4%，涉及估計少收水費約1億6,000萬元(因未經授權用水及水錶欠準而少收的水費分別為7,920萬元及8,080萬元)。委員會亦從審計署署長報告書第2.9段得悉，在2008年至2010年期間，非法取水定罪個案的數目由60宗增至91宗，增幅為52%。由於非法取水會導致用水流失及政府收入損失，委員會詢問水務署為處理非法取水問題而採取的行動為何。

6. **水務署署長**在公開聆訊上及其2011年12月19日的函件(附錄17)中表示：

- 水務署一直採取雙管齊下的方法處理非法取水的情況，即一方面進行偵察及檢控，另一方面則就未經授權用水的情況進行宣傳和教育。水務署會透過發掘新的偵察技術及提高與社會各相關機構及界別的合作，以加強這兩方面的工作，以期擴大偵察非法取水活動的網絡；

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- 水務署自2011年起開始採用以風險為依據的方法，偵察可能未經授權用水的情況，方法是將個別地區水錶量度所得的流量數據，與相應地區內個別用戶水錶讀數的總和作一比較。若兩組數據出現差距，即顯示該區出現用水異常狀況，水務署便會採取跟進行動，包括調查和實地視察。水務署如發現未經授權用水個案，亦會提出檢控；及
- 水務署會研究可否利用資料探勘技術評估個別客戶用水量的改變，以助查找未經授權用水的懷疑個案。

街市非法取水

7. 委員會從審計署署長報告書第2.16段得悉，食物環境衛生署("食環署")轄下街市的非法取水定罪個案數目由2008年的4宗增至2010年的18宗，增幅為350%。此外，亦有同一檔主屢次干犯罪行的情況。儘管如此，水務署並沒有把有關情況或食環署轄下街市其他檔主干犯的類似罪行通知食環署，以致食環署未能採取所需跟進行動，例如向違例者發出警告信。

8. 委員會又得悉，根據現有的街市檔位租約，租戶如不遵從有關使用街市檔位的法律條文，食環署可向其發出警告信。租戶如在6個月內被食環署三度書面警告，食環署可終止其租約。依委員會看來，假如水務署有通知食環署，食環署理應可針對在食環署轄下街市非法取水的租戶採取有效的執法行動，而這類行動可以發揮有力的阻嚇作用。委員會質疑水務署有否盡力阻遏和防止食環署轄下街市的非法取水活動，以及水務署針對這問題所採取的行動為何。

9. **水務署署長**答稱，水務署已聯絡食環署以加強採取措施，防止公眾街市的非法取水活動。食環署亦接納審計署的建議，並會與水務署合力就這類活動採取執法行動。

建築工地非法取水

10. 委員會提述審計署署長報告書第2.32及2.36段，當中匯報在2008年至2010年期間，共發生9宗在政府工地非法取水而遭定罪的個案。在這些個案中，被檢控的是受僱於承建商的工地工人而非承建商。水務署基於保障私隱的理由，並無把這些個案通知負責有關工程的政府部門，因為這些個案的被告人是承建商的僱員，屬個別人士。

11. 基於上述背景，委員會詢問：

- 雖然工地工人非法取水顯然是供其僱主的建築工地使用，但為何水務署不能同時檢控有關承建商及工地工人；
- 既然在住宅物業非法取水作沖廁用途的個案中，有關業主立案法團("法團")會被檢控，為何即使僱員非法取水是供工地使用，但政府工程承建商卻不會被檢控；及
- 水務署是否同意，現行做法會令承建商有機會逃避非法取水的法律責任，以及水務署會否檢討現時處理相若個案的手法，以堵塞漏洞。

12. **水務署署長及水務署助理署長／發展吳孟冬先生**回應時表示：

- 要提出檢控，水務署便須確定非法取水的人，而倘若該人承認干犯該罪行，該人便會遭到檢控；及
- 為阻遏工地的非法取水活動，水務署會與發展局檢討現行管理承建商的程序，以及向相關政府部門提供更多資料，例如工地非法取水的定罪個案及有非法取水紀錄的承建商，以便各部門可協助監察其工地有否任何非法取水活動。如有這類活動，這些部門便可向水務署提供更多證據，以便提出檢控。

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

13. **水務署署長**在其2011年12月19日的函件中補充，水務署會尋求發展局協助，在管理承建商的程序中闡明，在承建商工地發生的任何未經授權用水情況均會反映在該承建商的工作表現報告中。有關承建商的僱員在工地非法取水的行為，水務署亦會徵詢法律意見，研究如何根據搜集所得的證據，以更有效的方式追究承建商在這方面的責任。

14. 委員會提述審計署署長報告書第2.32(b)段所載的個案三，當中一名政府工程承建商在2008年6月展開山泥傾瀉防治工程，但卻在2008年11月(即在展開工程後132天)才申請臨時供水。水務署在接獲申請後，要求承建商就申請提供額外資料。在這段期間，承建商繼續在工地非法取水。2009年2月，即在承建商提交首次申請後的91天，水務署接獲承建商的修訂申請，並批准申請。根據《土木工程管理手冊》("《手冊》")，承建商應在工程合約批出前提交臨時供水的申請，以確保在展開工程後不久便有水供應。

15. 委員會詢問：

- 為何有關水務署人員在要求承建商提供額外資料後並無主動跟進承建商的臨時供水申請，亦沒有盡快處理承建商的修訂申請，以及有關水務署人員的回應遲緩，是否延長了該工地非法取水的時間；
- 出現上述疏漏，是因為有關水務署人員的官僚心態令其未能就需要適時採取行動的情況作出回應，還是因為水務署沒有將減少因未經授權用水所導致的用水流失定為優先處理項目；及
- 為何水務署並無尋求其他政府部門協助，以助確保《手冊》的規定獲得遵從，例如提醒其承建商在展開工程前申請臨時供水。

16. 水務署署長表示：

- 有關水務署人員並非官僚，但水務署會提醒其員工應更主動跟進承建商在展開工程前提交的臨時供水申請，尤其是遲交的申請或有需要額外資料；及
- 水務署已聯絡其他政府部門，並會定期提醒各部門務須遵從《手冊》的規定，即承建商應在展開工程前申請臨時供水。

住宅物業非法取水作沖廁用途

17. 委員會從審計署署長報告書第2.24(a)段所載的個案一得悉，當水務署就住宅物業A非法取水的投訴進行調查時，負責的水務署人員須等候一段時間，才獲住宅物業A的屋邨管理處准許進入。其後，待水務署人員取得手令後，他們才可即時進入住宅物業A。

18. 依委員會看來，水務署人員在迅速進入處所調查非法取水活動方面往往遇到困難。為確定這問題的嚴重程度，委員會詢問：

- 在2008年至2010年期間，水務署持手令採取執法行動的個案數目為何，以及這類個案的情況；
- 水務署向裁判法院取得手令以進入處所展開調查、搜集證據或截斷未經授權接駁喉管，一般需時多久；及
- 獲取手令會否延長水務署的調查和檢控工作。

19. 水務署署長及水務署助理署長／客戶服務錢柱森先生回應時表示：

- 為方便進行調查和檢控工作，若水務署無法取得有關屋邨管理處同意，該署有時須向裁判法院取得手令，方可進入處所；及

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- 如要成功取得裁判法院的手令，水務署人員需要向法院出示證據，證明其已盡最大努力獲取有關屋邨管理處同意，讓其進入相關處所，但仍不成功。他們擬備這類資料及取得裁判法院的手令，一般需時一個星期。

20. **水務署署長**在其2011年12月19日的函件中表示，在2008年至2010年期間，水務署須申請手令以針對非法取水活動採取執法行動的個案有6宗，其中5宗個案關乎懷疑非法取食水作沖廁用途，另1宗個案則有關懷疑非法取食水於食肆使用。

21. 委員會進而詢問，除檢控外，水務署會採取甚麼其他措施(包括使用戶得以透過適當渠道及來源獲得供水的措施)，以防止非法取水活動。

22. **水務署署長**在公開聆訊上及其2011年12月19日的函件中答稱，水務署會考慮把海水供應網絡延展至沒有海水供應的地區，以及透過把"大廈優質食水認可計劃"的涵蓋範圍擴大至包括沖廁系統，協助住宅物業的屋邨管理處妥善保養沖廁系統，以期減低系統損壞的風險，從而減少非法取用食水沖廁的情況。

23. 關於審計署署長報告書第2.24(b)段所載的個案二，委員會得悉，2008年1月，住宅物業B的法團承認非法取用食水作兩幢樓宇沖廁用途，為時約28個月。2008年3月，水務署要求該法團拆除未經授權接駁的喉管，並向該法團發出一份傳票，及後該法團被裁定干犯有關罪行，被判罰款5,000元並須繳交為數69,622元的水費。2008年5月，水務署拒絕該法團要求延長拆除未經授權接駁的喉管的時限，該法團其後向水務署提出臨時淡水沖廁申請。2008年6月，水務署要求該法團修改申請，並最終在2008年9月批准有關申請。在2008年6月至10月期間，該法團繼續非法取水，水務署亦向該法團另發一份傳票，該法團被裁定干犯有關罪行，被判罰款1萬元並須繳交為數7,871元的水費。截至2011年11月，儘管該法團兩度被裁定干犯有關罪行，但住宅物業B非法取水的情況持續。

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

24. 委員會質疑，儘管水務署曾多次採取執法行動，為何住宅物業B非法取水的活動仍然持續。委員會詢問：

- 水務署會採取甚麼行動遏止這類活動，以及水務署曾否尋求律政司的意見，以確定是否有需要申請覆核就這宗個案所施加的刑罰；及
- 水務署是否認為向被定罪非法取水違例者施加的罰則水平過於寬鬆，以致無法阻遏這類活動；以及水務署會否就是否有需要檢討有關罰則諮詢律政司。

25. **水務署署長及水務署助理署長／發展解釋：**

- 鑒於住宅物業B從其消防裝置取水作沖廁用途，水務署在與消防處討論後，基於消防安全的緣故，決定不會終止向住宅物業B供水。反之，水務署會另行提出檢控，並正在考慮向裁判法院申請手令，以便進入有關處所，拆除未經授權接駁的喉管；及
- 至於應否申請覆核某宗個案的刑罰，則由律政司決定，而水務署會按照律政司的意見行事。為加強對非法取水活動的阻嚇作用，水務署會先採取加強檢控工作的措施，包括向法庭提供更多關於違例者的資料，以確保違例者獲判恰當的刑罰。水務署會定期檢討這類措施的成效，其後如有需要，該署會考慮檢討罰則水平。

26. 鑒於住宅物業B非法取水的情況仍然持續，委員會要求水務署在公開聆訊後兩個月內提供有關個案二的進度報告。

27. **水務署署長**在其2012年1月20日的函件(**附錄18**)中告知委員會，水務署已第三次提出檢控，而住宅物業B的法團被裁定干犯有關罪行。該法團被判罰款33,000元，並須繳交為數51,781元的水費。該法團已拆除未經授權接駁的喉管，而水務署亦已批准其臨時沖廁供水申請。預期在住宅物業B裝設永久沖廁供水系統的工程將於2012年2月底或之前動工。

C. 針對未經授權用水進行視察

檢控組的職責及人手

28. 水務署檢控組負責就未經授權用水的懷疑個案進行視察和調查、對可疑處所及樓宇進行突擊視察，以及根據《水務設施條例》(第102章)和《水務設施規例》針對非法取水提出檢控。現時，檢控組的人手編制有13人，分4個員工職級，包括1名總技術主任、3名水務督察、3名助理水務督察及6名客戶服務督察。

29. 據審計署署長報告書第3.3段表四所述，在2008年至2010年期間，檢控組就未經授權用水的懷疑個案進行了2 411次視察。委員會詢問：

- 檢控組4個員工職級各自的職務和職責；及
- 檢控組的人手是否足以應付其工作量，以及檢控組人員現時的分工是否有利於進行視察和檢控工作。

30. **水務署署長及水務署助理署長／發展**在公開聆訊上及2011年12月19日的函件中答稱：

- 檢控組由一名監督(職級為總技術主任)擔任主管，並由3支檢控隊組成，每支檢控隊的主管為檢控主任(職級為水務督察)，由一名助理檢控主任(職級為助理水務督察)和兩名客戶服務督察提供協助。檢控隊的主要職責是進行調查、搜集證據、擬備報告、提出檢控，以及以檢控官或證人身份出庭；
- 4個員工職級各自的主要職責如下：
 - (a) **監督**：督導檢控組的工作、研究據報是違反《水務設施條例》和《水務設施規例》規定的個案、針對違例者採取檢控行動、以檢控官身份出庭、有需要時作出修訂有關法例的建議，以及為員工訓練作出安排；

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- (b) **檢控主任**：督導檢控隊的工作、擬備與調查和檢控有關的個案工作、擬備證據和法庭供詞，以及以檢控官身份出庭；
- (c) **助理檢控主任**：進行實地調查、就市民和其他機構所作有關違規的投訴進行調查、搜集證據、就該等調查擬備報告、在法庭呈交證據，以及擔任政府證人；及
- (d) **客戶服務督察**：進行視察、處理有關違反《水務設施條例》和《水務設施規例》規定的投訴，以及協助檢控主任和助理檢控主任進行法律程序；及

- 監督的主要職務是提出檢控和以檢控官身份出庭或在法庭擔任證人，這類工作佔其工作量的三分之一。至於其他人員，他們主要負責進行調查和視察，而有關工作通常由隊中多於一名人員進行。為有效執行該等職務，水務署已調配適當的資源予檢控組。

31. 委員會進而詢問由兩名檢控組人員共同進行調查和視察的個案數目。**水務署署長**在其2011年12月20日的函件(**附錄19**)中解釋：

- 在調查中搜集證據時，水務署人員需要同時間在不同地點採取行動，例如同時操作位於地面樓層的水閥及有關處所內的水龍頭，以確定供水是經由非法的接駁喉管輸送到該處所。因此，水務署會調配最少兩名(通常3名)人員進行這類調查工作；及
- 在2008年至2010年期間，就未經授權用水的懷疑個案進行的視察工作而言，全部均由最少兩名人員一同進行。

32. 委員會得悉，就未經授權用水的懷疑個案進行的視察工作而言，全部均須由最少兩名檢控組人員一同進行。委員會質疑

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

水務署為何只分配13名人員予檢控組，並詢問水務署會否就檢控組的人手進行檢討。委員會亦詢問：

- 水務署是否沒有將減少因未經授權用水及水錶欠準而導致用水流失定為該署的優先處理項目，因而只調配一組13名人員的人手處理這項工作；及
- 有否向檢控組監督及其他人員提供法律和檢控方面的訓練，以確保他們具備有效進行視察和檢控工作所需的法律技能和專業知識。

33. 水務署署長及水務署助理署長／發展回應時表示：

- 水務署會先採用其他措施和利用資料探勘技術，加強視察和檢控工作。若檢控組的工作量進一步增加，水務署會再檢討檢控組的人手；
- 水務署並無忽略其在減少因未經授權用水及水錶欠準而導致用水流失方面的職務。然而，鑒於水管滲漏及爆裂令大量用水流失(有關的流失量佔2010年食水總供應量約20%)，水務署須調配更多資源和人手支援，以處理更換水管的工作；及
- 檢控組所有人員(包括新入職人員)均須參加由香港海關舉辦為期一周的法律和檢控訓練課程。

員工訓練及其他政府部門提供的協助

34. 關於提供予水務署人員的員工訓練，委員會從審計署署長報告書第3.5段得悉，由2004年1月至2011年7月期間，檢控組只為水務署人員提供過5項與非法取水及檢控有關的訓練課程，包括於2004年舉辦兩次半天的研討會；分別於2008年及2010年舉辦兩節為新入職人員舉辦的講座，而有關講座屬入職培訓的一部分；以及於2011年舉辦一次半天的講座。

35. 審計署署長報告書亦載述，部分水務署人員在發現有人違反《水務設施條例》或《水務設施規例》時，並無遵從水務署

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

的指引進行視察(例如盡量搜集證據及盡快確定違例者的身份)，以致沒有足夠證據就有關罪行提出檢控。審計署署長報告書所載的個案四及個案五均屬有關事例。

36. 基於上述情況，委員會詢問：

- 檢控組為何在過往7年只舉辦過為數甚少的訓練課程，以及這是否因為檢控組的人手不足；及
- 水務署人員是否具備處理非法取水懷疑個案所需的知識。

37. **水務署署長**在公開聆訊上及其2011年12月19日的函件中表示：

- 檢控組會安排把培訓資料(包括定罪個案)上載到水務署的內聯網作網上培訓之用，訓練水務署人員處理非法取水的懷疑個案。水務署亦將於2012年12月檢討員工培訓需要及方式，以便按需要進一步加強培訓工作；及
- 水務署亦會改善員工訓練，並為水務署人員定期舉辦有關處理非法取水懷疑個案的訓練課程，以提升工作質素。此外，水務署會向其他目標政府部門的人員提供有關培訓，以助偵察這類活動。

38. 據審計署署長報告書第3.7段所述，由政府部門轉介有關在建築工地未經授權用水的個案數目，由2008年的23宗大幅減少至2010年的4宗，減幅為83%。委員會詢問，水務署是否知悉有關情況，以及政府部門是否意識到有需要向水務署通報這類個案，讓其採取跟進行動。

39. **水務署署長**解釋，每個部門有各自的考慮因素和工作優先次序。然而，水務署會主動尋求其他政府部門的協助，向水務署通報非法取水懷疑個案，讓該署採取跟進行動。

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

調查懷疑個案

40. 據審計署署長報告書第3.21段所述，檢控組對未經授權用水的懷疑個案進行調查後，負責有關個案的調查員應向監督上報調查結果。如須截斷未經授權接駁的喉管(即修正行動)，監督會把個案轉介客戶服務科轄下負責相關分區的人員，以採取修正行動。在若干個案中，檢控組及客戶服務科均需要很長時間才完成有關行動，事例如下：

- 由2010年10月至12月，有43宗需要截斷未經授權接駁喉管的個案，而其中13宗個案，檢控組調查員進行最後視察後，用了11至25個工作天才把調查結果上報檢控組監督；及
- 在2010年10月至12月的43宗個案中，客戶服務科分區人員在其中13宗個案用了超過10個工作天完成修正行動。

41. 委員會詢問為何：

- 負責有關個案的檢控組調查員需要這樣長時間才向監督上報調查結果；及
- 客戶服務科亦需要這樣長時間才完成修正行動，以及這是因為客戶服務科缺乏人手支援，還是因為有關的分區人員工作不認真所致。

42. **水務署助理署長／發展及水務署助理署長／客戶服務**解釋：

- 檢控組有時需要較長時間搜集證據及擬備報告，以提高成功檢控的機會。為密切監察工作的進度，檢控組一直使用電腦紀錄系統，記錄所有懷疑個案的調查工作詳情及跟進行動的進展情況；及
- 由於客戶服務科在截斷未經授權接駁的喉管前，必須通知違例者，以致有時可能需要較長時間才聯絡到有

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

關的違例者。若違例者居於鄉村或鄉郊地區，水務署甚至可能需要尋求民政事務總署協助，才聯絡到有關違例者。

43. 委員會進而詢問：

- 客戶服務科現時的人手編制；及
- 水務署會否就處理截斷未經授權接駁喉管的個案所涉及的不同步驟，訂定完成時限的承諾，以免檢控組及客戶服務科拖延處理這些個案。

44. **水務署署長**在其2011年12月19日的函件中述明：

- 客戶服務科現時的人手編制為250名職員，為全港提供非帳目方面的客戶服務，包括處理截斷未經授權接駁喉管的個案(佔其工作量大約0.1%)；安裝和更換水錶；處理客戶有關供水的投訴；截斷和重駁供水；以及提供緊急的臨時供水等工作；及
- 水務署已訂定，當檢控組完成一宗調查後，如需截斷未經授權接駁的喉管，檢控組應在完成調查日期起計3個工作天內通知客戶服務科，以便其採取跟進行動。水務署亦會為以下工作訂定時限：
 - (a) 發出通知書(即表格K)給有關的違例者，要求他們聘請持牌水喉匠進行糾正工程，截斷未經授權接駁的喉管；
 - (b) 在表格K所訂的糾正工程時限過後進行視察，以確定所須進行的工程是否已經遵辦完成；
 - (c) 如未經授權接駁的喉管仍未被截斷，發出截水通知書(即表格J)；
 - (d) 在表格J所訂的糾正工程時限過後進行視察，並在有需要時截斷未經授權接駁的喉管；及

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- (e) 如違例者阻礙水務署人員視察或截斷未經授權接駁的喉管，向裁判法院申請手令以進入相關處所。

D. 管理水錶的準確度

水錶更換計劃

45. 據審計署署長報告書所述，水務署於1997年5月完成大型水錶準確度的檢討。結果顯示，25至100毫米水錶的理想使用年期為7年，而150至300毫米水錶的理想使用年期則為4年。然而，自上次於1997年進行檢討至今，水務署並無就大型水錶(即25至300毫米)進行任何更換策略檢討。鑒於在2010-2011年度，大型水錶涉及的水費收入佔水費總收入的34%，委員會詢問水務署會否考慮採用風險為依據的策略，以訂定更換水錶的優先次序。

46. 委員會亦從審計署署長報告書第4.32段得悉，新加坡水務機關每年為耗水量高的客戶更換水錶。澳門水務機關已研發新的分析程式，以找出有問題的水錶，而在採用新程式後，澳門水務機關估計，與根據水錶製造日期和水錶讀數決定更換時間的舊計劃相比，更換水錶的效率提升了20%。委員會詢問水務署在制訂水錶更換計劃時，會否考慮採用這些海外地方的做法。

47. **水務署署長**在公開聆訊上及其2011年12月20日的函件中表示：

- 水務署將會採用風險為依據的策略，以訂定更換水錶的優先次序。舉例而言，水務署會根據耗水量及涉及的水費收入(而非理想使用年期)來決定更換水錶的周期；
- 水務署會根據統計測試數據定期檢討水錶的理想更換周期。此外，水務署會進行檢討，為更換水錶開發以累積流量為導向的更換準則，以求進一步改善整體水錶的準確度。水務署並會利用資料探勘技術，從水錶羣中查找已達設定累積流量的水錶以作更換；及

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- 水務署會參考新的技術及海外良好做法，定期檢討水錶更換策略。

更換大型水錶

48. 一如審計署署長報告書第4.14及4.20段所述明，截至2011年7月，有6%的15毫米水錶超逾其12年的理想使用年期、有31%的25至100毫米水錶超逾其7年的理想使用年期、有30%的150至300毫米水錶超逾其4年的理想使用年期。依委員會看來，這些數字反映水務署的工作集中於更換小型水錶(即15毫米)。鑒於逾期甚久而尚未更換的大型水錶所佔百分比高，又涉及大額水費收入，委員會詢問水務署會否加快更換大型水錶。

49. **水務署署長**在公開聆訊上及其2011年12月19日的函件中表示：

- 水務署現時集中於更換逾期甚久而尚未更換的水錶。然而，更換大型水錶的工作並不容易，水務署人員在更換這些水錶時往往遇到困難。由於這些水錶通常設於大廈的主要配水管及水管系統，水務署在更換水錶前需要停止供水。此外，更換工作間中會因為需要解決各種問題而有所耽擱，例如清除通道障礙、安排合適的停水時間以更換水錶，以及等待客戶先行維修其處所內已嚴重破損的水管及進行樓宇的翻新工程；及
- 為解決上述問題，水務署會向裁判法院申請手令以進入相關處所進行有關工作，以便更換水錶。

50. 委員會進而詢問，水務署有否就更換超逾理想使用年期的大型水錶制訂時間表。**水務署署長**在其2011年12月19日的函件中答稱，水務署會爭取資源，按以下時間表更換大型水錶：

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

錶齡 (年)	在2011年7月 使用中的水錶 數目(數量)	完成更換的目標日期
25至100毫米水錶(理想使用年期為7年)		
超逾20年	3	2011年年底前全數更換
11至20年	3 196	2012年年底前更換80%； 2013年6月底前更換餘下的20%
8至10年	7 382	2012年年底前更換50%； 2013年年底前更換餘下的50%
150至300毫米水錶(理想使用年期為4年)		
11至16年	10	2012年3月底前全數更換
5至10年	37	2012年年底前更換30個； 2013年6月底前更換7個

更換政府機構水錶

51. 據審計署署長報告書第4.25段所述，截至2011年7月，在政府機構安裝的水錶中，有9%超逾理想使用年期，當中10個為150至200毫米水錶。委員會質疑為何連政府部門都不遵守有關更換舊水錶的規則。

52. 水務署署長解釋，由於政府機構獲免費供應食水，因此水務署過往並無調配大量資源更換這些水錶。然而，鑒於按錶收費的水錶更換工作已差不多完成，水務署現時可調配較多資源，更換政府機構的舊水錶。

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

53. 因應委員會所提問題，**水務署署長**在其2011年12月19日的函件中補充，該10個150至200毫米舊水錶位於以下政府機構：

機構	水錶數量
水務署	5
中國人民解放軍部隊	2
渠務署	2
消防處	1

E. 報告服務表現

54. 據審計署署長報告書第5.9段所述，在2010-2011年度，大型水錶(即25至300毫米)所涉水費收入達8億7,200萬元，在為數25億6,000萬元的水費總收入中佔34%。儘管涉及大額水費收入，但水務署並無揀選大型水錶進行水錶準確度測試。委員會詢問沒有為大型水錶進行有關測試的原因為何。

55. **水務署署長及水務署總機電工程師／保養黃敏清先生**表示，與水錶總數相比，大型水錶的數量甚少。不過，水務署每月均會揀選一定數量的小型和大型水錶進行水錶準確度測試。此外，由於進行水錶準確度測試可能涉及停止供水，以致水務署在為大型水錶進行測試時，往往遇到困難。因此，水務署認為，改善大型水錶準確度的最有效方法，是推行定期更換水錶計劃。

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

F. 結論及建議

56. 委員會：

整體意見

— 對以下情況表示震驚：

(a) 在2010年，未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失量共達3 494萬立方米，佔年內食水總供應量的4%，涉及估計少收水費約1億6,000萬元(因未經授權用水及水錶欠準而少收的水費分別為7,920萬元及8,080萬元)；及

(b) 水務署在針對非法取水而採取執法行動時，純粹依循既定的做法及程序，並無主動改善處理非法取水問題的策略，或設法解決在執法工作上遇到的問題。舉例而言，水務署到了2011年(而非更早)才開始採用以風險為依據的策略偵察可能未經授權用水的情況，而水務署亦沒有積極研究如何克服其人員在迅速進入處所調查非法取水個案方面所遇到的困難；

— 知悉水務署着重減少因水管滲漏和爆裂而引致用水流失，而沒有將減少因未經授權用水及水錶欠準而導致用水流失定為該署的優先處理項目，但委員會不接受這做法，並認為水務署署長應將盡量減少因未經授權用水及水錶欠準而導致用水流失，列為同樣優先處理的項目；

— 察悉水務署會研究可否利用資料探勘技術評估個別客戶用水量的改變，並在可能情況下，與相近類型的客戶的用水量作比較，以助查找未經授權用水的懷疑個案；

— 建議水務署署長：

(a) 應將處理非法取水及水錶欠準問題列為相當優先處理的項目，以期盡量減少用水流失及政府收入的損失；及

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- (b) 除偵察未經授權用水外，亦應研究可否採用以風險為依據的策略以偵察其他違規之處和便利水務署的工作；

針對非法取水採取執法行動

一 對以下情況深表關注，並認為不可接受：

- (a) 非法取水定罪個案的數目由2008年的60宗大幅增加至2010年的91宗，增幅為52%；
- (b) 水務署並無主動尋求其他政府部門協助，以防止和阻遏非法取水活動，這可從下列情況得知：
 - (i) 部分非法取水個案在食物環境衛生署("食環署")轄下街市發生，而這類個案的數目由2008年的4宗增至2010年的18宗。然而，水務署並沒有把在公眾街市發生的非法取水罪行通知食環署，讓其採取跟進行動；
 - (ii) 在2008至2010年間，共發生了9宗在政府工地非法取水而遭定罪的個案，但水務署並沒有將這些在政府工地發生的個案通知負責有關工程的政府部門。在這些個案中，被檢控的是受僱於承建商的工地工人而非承建商，這情況會令承建商可逃避非法取水供其工地使用的法律責任；及
 - (iii) 在審計署署長報告書所載的個案三中，政府工程承建商在工程展開後132天才申請臨時供水，而水務署在91天後才批准申請，違反了《土木工程管理手冊》的規定，即這類申請理應在工程合約批出前提交；
- (c) 就審計署署長報告書所載的個案三而言，由於水務署沒有密切監察情況(即在要求承建商提供額外資料後跟進其臨時供水的申請，以及盡快處理承建商的修訂申請)，或因而延長了該工地非法取水的時間，同時反映出有關水務署人員的心態過

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

於官僚，未能就需要適時採取行動的情況(例如在工程展開前為工地臨時供水提出的申請)作出回應；

- (d) 在2008至2010年間，共有48宗非法取水作沖廁用途的定罪個案，當中部分是因為住宅物業沖廁系統損壞，因而令有關屋邨管理處在等待維修有關系統期間非法取水，以維持供水作沖廁用途；及
- (e) 在審計署署長報告書所載的個案二中，儘管住宅物業B的業主立案法團("法團")已被裁定干犯非法取水罪行，但該物業的非法取水情況持續；

— 察悉：

- (a) 水務署署長已接納審計署署長報告書第2.12、2.19、2.29及2.38段所載的建議；
- (b) 水務署現時採取雙管齊下的方法處理因未經授權用水導致用水流失的情況，即一方面進行偵察及檢控，另一方面則就未經授權用水的情況進行宣傳和教育。水務署會透過發掘新的偵察技術及提高與社會各相關機構及界別的合作，以加強這兩方面的工作；
- (c) 為阻遏在政府工地發生的未經授權用水情況，水務署會尋求發展局協助，在管理承建商的程序中闡明，在承建商工地發生的任何未經授權用水情況均會反映在該承建商的工作表現報告中。有關承建商的僱員在工地非法取水的行為，水務署亦會徵詢法律意見，研究如何根據搜集所得的證據，以更有效的方式追究承建商在這方面的責任；
- (d) 有關審計署署長報告書所載的個案二，水務署已第三次提出檢控，而住宅物業B的法團被裁定干犯有關罪行。該法團被判罰款33,000元，並須繳交為數51,781元的水費。該法團已拆除未經授權接駁的喉管，而水務署亦已批准其臨時沖廁供水申請。預期在住宅物業B裝設永久沖廁供水系統的工程將於2012年2月底或之前動工；及

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- (e) 關於食環署街市的非法取水活動，食物環境衛生署署長已接納審計署署長報告書第2.20段所載的建議；

— 建議水務署署長應：

- (a) 主動尋求各政府部門協助防止和阻遏非法取水，包括向負責工程的政府部門提供其工地的非法取水定罪個案的資料；
- (b) 提醒水務署人員需根據不同情況，適時採取適當行動。舉例而言，他們應盡快跟進和處理在工程展開前在工地臨時供水的申請；
- (c) 諮詢律政司的意見，考慮是否有需要檢討向被定罪非法取水違例者施加的罰則水平，以加強對此類活動的阻嚇力；及
- (d) 採取有效措施，使用戶得以透過各種適當渠道及來源獲得供水，以防止非法取水活動。這些措施應包括把海水供應網絡延展至沒有海水供應的地區，以及積極協助住宅物業的屋邨管理處妥善保養沖廁系統，以期減低系統損壞的風險，從而減少非法取用食水沖廁的情況；

針對未經授權用水進行視察

— 對以下情況表示不滿，並認為不可接受：

- (a) 水務署並無分配足夠人手予其檢控組，而該組的人手編制只有13人，並負責就未經授權用水的懷疑個案進行視察和調查，以及根據《水務設施條例》(第102章)和《水務設施規例》提出檢控。此外，檢控組的4個員工職級，即總技術主任、水務督察、助理水務督察及客戶服務督察，或並未具備有效進行檢控工作所需的法律技能和專業知識；

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

- (b) 由2004年1月至2011年7月，檢控組只為水務署人員提供過5項與非法取水及檢控有關的訓練課程(包括兩次半天的研討會；兩節為新入職人員舉辦的講座，而有關講座屬入職培訓的一部分；以及一次半天的講座)，未必足夠讓其員工具備所需知識以處理非法取水懷疑個案；
- (c) 部分水務署人員在發現有人違反《水務設施條例》或《水務設施規例》時，並無遵從水務署的指引搜集證據(例如盡量搜集證據及盡快確定違例者的身份)，以致沒有足夠證據就有關罪行提出檢控。審計署署長報告書所載的個案四及個案五均屬有關事例；
- (d) 與未經授權用水個案的估計數目相比，針對未經授權用水懷疑個案進行的突擊視察為數太少；
- (e) 水務署並無把選定樓宇及處所進行突擊視察的風險為依據策略記錄在案；及
- (f) 由政府部門轉介有關在建築工地未經授權用水的個案數目，由2008年的23宗大幅減少至2010年的4宗，減幅為83%；

— 對以下情況深表關注：

- (a) 檢控組調查員有時需過長時間才呈交調查報告。由2010年10月至12月，有43宗需要截斷未經授權接駁喉管的個案，而其中13宗個案，檢控組調查員進行最後視察後，用了11至25個工作天才把調查結果上報監督；及
- (b) 客戶服務科分區人員有時需要很長時間才完成終止未經授權用水的修正行動。在2010年10月至12月的43宗個案中，分區人員在其中13宗個案用了超過10個工作天完成修正行動；

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

— 察悉：

- (a) 水務署署長已接納審計署署長報告書第3.11、3.19及3.29段所載的建議；
- (b) 檢控組會安排把培訓資料(包括定罪個案)上載到水務署的內聯網作網上培訓之用，以改善為水務署人員提供有關處理非法取水懷疑個案的訓練。水務署將於2012年12月檢討培訓需要及方式，以便按需要進一步加強培訓工作；及
- (c) 水務署已訂定，當檢控組完成一宗調查後，如需截斷未經授權接駁的喉管，檢控組應在完成調查日期起計3個工作天內通知客戶服務科，以便其採取跟進行動。水務署亦會設定執行截斷未經授權接駁喉管工作的時限；

— 促請水務署署長：

- (a) 檢討偵察和調查未經授權用水懷疑個案及進行突擊視察的現行策略，包括資源分配及進行突擊視察的頻密程度；
- (b) 立即就檢控組進行認真檢討，包括人手、分工、工作程序及員工的法律技能和專業知識，以期提高該組的整體效率及檢控工作的成效；
- (c) 定期評估有關水務署人員處理非法取水懷疑個案培訓的需要，以及改善員工培訓；及
- (d) 盡快設定執行截斷未經授權接駁喉管工作的時限；

管理水錶的準確度

— 對以下情況表示不滿及失望：

- (a) 自上次於1997年進行檢討至今，水務署並無就大型水錶(即25至300毫米)進行水錶更換策略檢

未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

討，亦無採用風險為依據的策略，訂定更換水錶的優先次序；

- (b) 儘管大型水錶涉及高比例的水費收入，水務署卻集中更換主要由住宅客戶使用的15毫米水錶，而非主要由非住宅客戶使用的大型水錶；
- (c) 截至2011年7月，在政府機構安裝的水錶中，有9%超逾理想使用年期；及
- (d) 截至2011年7月，有6%的15毫米水錶超逾其12年的理想使用年期、有31%的25至100毫米水錶超逾其7年的理想使用年期、有30%的150至300毫米水錶超逾其4年的理想使用年期；

— 察悉：

- (a) 水務署署長已接納審計署署長報告書第4.18、4.22、4.28及4.34段所載的建議；及
- (b) 水務署會根據統計測試數據定期檢討水錶的理想更換周期，亦會進行檢討，為適時更換水錶開發以累積流量為導向的準則，以求進一步改善整體水錶的準確度，以及利用資料探勘技術，從水錶羣中查找已達設定累積流量的水錶以作更換；

— 建議水務署署長應：

- (a) 採用風險為依據的策略，以訂定更換水錶的優先次序，例如由於大型水錶所涉及的水費收入巨大，應首先更換逾期甚久而尚未更換的大型水錶；及
- (b) 探討規定由使用大型水錶的非住宅客戶承擔更換水錶的費用是否恰當及可行；

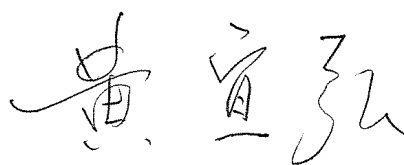
未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失

報告服務表現

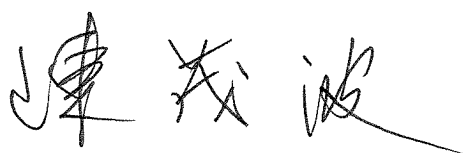
- 知悉在執法行動方面，水務署在其管制人員報告中只加入有關檢控宗數及所徵收罰款總金額的服務表現指標；
- 對以下情況感到驚訝：
 - (a) 水務署並無在年報和服務承諾小冊子中，公布有關水錶準確度的年度目標；及
 - (b) 儘管在2010-2011年度，大型水錶涉及的水費收入佔水費總收入的34%，但水務署並無揀選這類水錶進行水錶準確度測試；
- 察悉水務署署長已接納審計署署長報告書第5.10段所載的建議；
- 促請水務署署長考慮定期進行大型水錶的準確度測試，因為這些水錶涉及大額水費收入；及

跟進行動

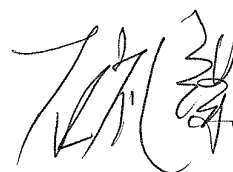
- 希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展。



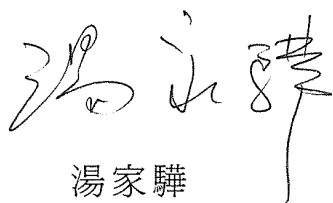
黃宜弘(主席)



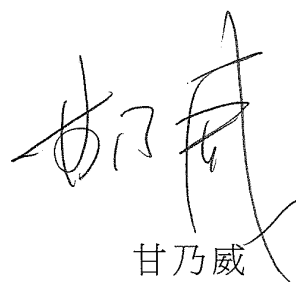
陳茂波(副主席)



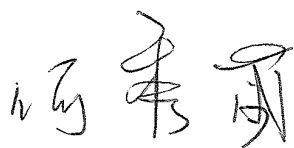
石禮謙



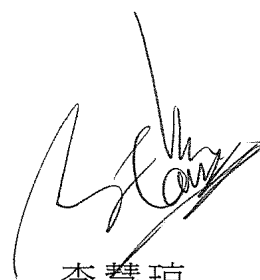
湯家驊



甘乃威



何秀蘭



李慧琼

2012年2月1日

審計署署長
第五十七號報告書

政府帳目委員會
第五十七號報告書

<u>章節</u>	<u>項目</u>	<u>章節</u>
3	食物標籤	1
4	嬰兒及特殊膳食食物的 營養標籤	1
10	政府檔案處的檔案管理工作	2
12	未經授權用水及水錶欠 準所導致的用水流失	3

《香港特別行政區立法會議事規則》

72. 政府帳目委員會

(1) 立法會設有一個名為政府帳目委員會的常設委員會，負責研究審計署署長就以下各事宜提交的報告——

- (a) 政府的帳目；
- (b) 委員會認為須提交立法會省覽的其他帳目；及
- (c) 委員會認為與審計署署長履行職責或行使職權有關的事宜。

(2) 委員會亦須研究由審計署署長就其審計(衡工量值審計)工作而提交立法會省覽的報告。在該報告中，審計署署長就政府部門、憑藉任何條例審計署署長職權範圍所及的公共團體或組織或接受公帑補助的組織是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行審計。

(3) 委員會由一名主席、副主席及5名委員組成，全部均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。
(2005年第214號法律公告)

(3A) 委員會的會議法定人數為主席加上兩名委員。
(2005年第214號法律公告)

(3B) 如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。
(2005年第214號法律公告)

(3C) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者數目相等，則在此情況下他須作決定性表決。
(2005年第214號法律公告)

(4) 第(1)及(2)款所述的報告，一經提交立法會省覽，即當作已由立法會交付委員會研究。

(5) 除主席另有命令外，委員會根據第(8)款邀請任何人士列席的會議，新聞界及公眾人士得准進入會場旁聽。

(6) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少5整天前發給各委員及任何獲邀列席的人士；但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(7) (由2005年第214號法律公告廢除)

(8) 主席或委員會可邀請任何官員，或報告所指帳目所屬或與之有關的非政府團體或組織的成員或僱員，提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件；委員會亦可就該等資料、解釋、紀錄或文件邀請其他人士提供協助。

(9) 委員會須於審計署署長將政府帳目的審計報告提交立法會省覽之日起3個月內(或根據《核數條例》(第122章)第12條決定的較長時間內)就該審計署署長的報告提交報告。

(10) 委員會須於審計署署長將第(2)款所述的報告提交立法會省覽之日起3個月內(或立法會決定的較長時間內)，就審計署署長的報告提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

**1998年2月11日臨時立法會會議上
政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：
《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍 —— "衡工量值式審計"》**

工作範圍

1. 審計署署長可就任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構在履行其職務時所遵守的經濟原則、取得的效率和效益進行調查。
2. "受審核機構"一詞包括 ——
 - (i) 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人士、法人團體或其他團體；
 - (ii) 過半數收入來自公帑的機構(但署長亦可根據補助條件中的一項協議對少過半數收入來自公帑的機構進行類似審核)；及
 - (iii) 行政長官為公眾利益計而根據《核數條例》(第122章)第15條的規定以書面授權署長對其帳目及紀錄進行審核的機構。
3. 上述工作範圍的定義，不應闡釋為給予審計署署長權利，使其可對審核中的任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構的政策目標的優劣加以質詢，而依照下列準則，亦不得質詢求得此等政策目標的方法，但署長可對達到此等目標所用方法的經濟原則、效率和效益提出質詢。

準則

4. 審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請立法會注意他在核數過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出此等決策對公帑的影響。

5. 審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行此類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據此等事實提出質詢。

6. 審計署署長亦可 ——

- (i) 查核有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- (ii) 查核有關方面有否作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；
- (iii) 查核既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員清楚了解；
- (iv) 查核各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- (v) 查核有關方面在將政策目標演繹為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；查核有關方面有否考慮其他服務水平成本及其他有關的因素，以及在成本變動時加以檢討；及
- (vi) 有權行使《核數條例》(第122章)第9條所授予的權力。

程序

7. 審計署署長須將其"衡工量值式審計"研究的結果，每年向立法會報告兩次。第一份報告書須於每個財政年度完結後7個月內，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份報告書最遲須於每年4月7日或行政長官另行規定的日期之前，提交立法會主席，並且最遲須於4月30日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

8. 審計署署長的報告書提交立法會後，須交付政府帳目委員會研究。政府帳目委員會研究審計署署長的報告書時，須依循立法會的《議事規則》。

9. 政府就本委員會報告書所提事項擬採取的行動，將在政府覆文內加以評論，政府覆文須在本委員會報告書提交立法會後3個月內，提交該會。

10. 本文所提及的立法會，在臨時立法會存在期間指臨時立法會。

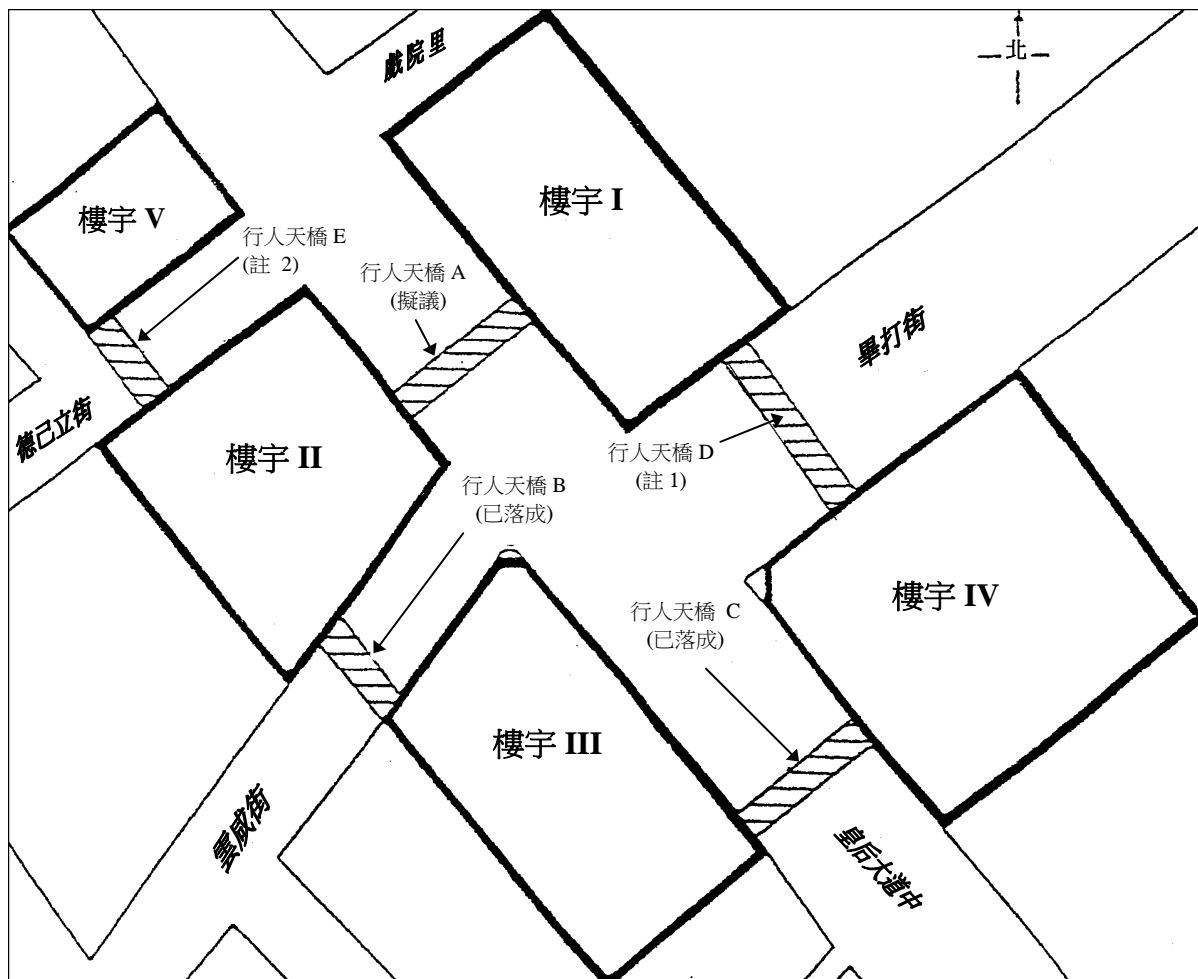
建造行人過路設施

落實審計署就個別行人天橋及行人隧道提出的改善措施的進展

審計署署長的建議		負責的 政策局／部門	截至2011年9月底的進展
落實運輸署"二零一零年檢討報告"建議的改善工程及跟進工作			
1.	及早採取行動，落實"二零一零年檢討報告"建議的改善工程及跟進工作。	運輸署	<p>就"二零一零年檢討報告"("檢討報告")中提及的設施落實改善工程的進度載述如下：</p> <p><u>橫跨荃景圍的行人隧道</u></p> <p>除封閉該行人隧道外，運輸署亦正與地政總署探討把行人隧道改作其他用途(例如儲物)是否可行。</p> <p><u>在尚德商場橫跨唐明街的行人天橋</u></p> <p>擬議高架行人通道工程項目及其所涵蓋的拆卸行人天橋斜道的設計工作已接近完成。</p> <p><u>進一步監察19條檢討報告提及的行人過路設施</u></p> <p>早前制訂的改善措施(例如提供額外指示標誌)已經完成。運輸署會繼續監察那些鄰近地方有新發展的行人天橋或行人隧道，以便在有需要時制訂進一步的改善措施，以提高使用率。</p>
沿紅磡繞道的行人天橋			
2.	<p>監察行人天橋J的使用率，以便確定推廣其用途的方法。</p> <p>諮詢其他相關政府部門，根據附近地方的規劃發展，探討行人天橋J的其他用途。</p>	運輸署	<p>預計隨着紅磡海濱長廊於2011年9月開放後，該行人天橋的使用率會有所改善。</p> <p>運輸署正與康樂及文化事務署和路政署探討推廣使用該行人天橋的方法。</p> <p>視乎紅磡海濱長廊於2011年9月開放後該行人天橋的人流模式及使用率，當局會在有需要時考慮制訂進一步的改善措施。</p>

審計署署長的建議		負責的 政策局／部門	截至2011年9月底的進展
深水埗一條封閉的行人隧道			
3.	路政署署長和運輸署署長應探討建造行人隧道W及其後封閉隧道的理據，以便汲取教訓，改善日後分層過路設施的規劃。	路政署 運輸署	就推行有關建議的跟進行動已完成。
4.	運輸署署長應諮詢其他相關政府部門(例如民政事務總署和房屋署)，檢討行人隧道W的未來用途，包括可否把隧道開放給公眾使用。	運輸署	有關部門正在商討如何推行開放該行人隧道給行人使用的計劃，特別是如何處理行人隧道可能會吸引露宿者的情況。 與此同時，運輸署將會與有關部門，包括路政署及房屋署，制訂開放該行人隧道的工程細則，並就該計劃稍後諮詢深水埗區議會。 除重開該隧道外，運輸署亦正在與有關部門探討把該隧道用作其他用途(例如儲物)是否可行。
位於東涌西的兩條行人天橋			
5.	松仁路近行人天橋K的地面過路處啟用後，運輸署署長應諮詢路政署署長，繼續監察該處行人亂過馬路的問題。	運輸署	自該地面過路處於2010年1月建成後，運輸署大概每兩個月進行一次實地視察。按運輸署的觀察，行人在有關地方胡亂橫過馬路的問題大致上已獲得改善。
青山公路改善工程計劃建造的行人天橋			
6.	監察青山公路路段11條行人天橋所在位置的道路安全情況，並確定措施，勸阻行人勿亂過馬路及鼓勵他們使用行人天橋。 顧及道路安全、居民需要和其他因素，繼續改善青山公路路段的行人過路設施。	運輸署	在該等行人天橋附近豎立"行人止步"標誌、方向指示標誌及封閉沿行人路欄杆之間的缺口的工程已全部完成。當局亦向行人天橋附近一帶的居民派發宣傳單張，鼓勵他們使用行人天橋。

中區 5 座商業樓宇和 5 條行人天橋位置圖



資料來源：規劃署的記錄

註 1: 當局會在接獲樓宇 IV 的重建計劃時，一併處理興建行人天橋 D 的事宜。

註 2: 值得注意的是，有關行人天橋 E，樓宇 V 所處地段的契約是一份無限制的契約，因此當局不能在契約條文中加入興建行人天橋的規定。

政府總部
發展局
規劃地政科



Planning and Lands Branch
Development Bureau
Government Secretariat

香港添馬添美道二號
政府總部西翼十七樓

17/F, West Wing,
Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. DEVB(PL-L) 35/05/206 Pt 4

電話 Tel.: 3509 8831

來函檔號 Your Ref. CB(4)PAC/CS(54 & 55)

傳真 Fax : 2845 3489

立法會秘書處
立法會帳目委員會秘書
(經辦人：韓律科女士)
(傳真：2840 0716)

韓女士：

跟進政府帳目委員會第 39 號報告書

新界小型屋宇批建事宜

謝謝貴處 2011 年 12 月 16 日致發展局局長的來信，轉達政府帳目委員會就小型屋宇政策檢討所提出的關注，並問及政府當局有否就檢討何時完成訂立具體時間表。

我們感謝委員會理解小型屋宇政策檢討所涉問題的複雜性。但我們必須指出，現行的小型屋宇政策行之已久，任何重大改變涉及複雜的法律、土地用途及規劃問題，我們需審慎檢視。由於所涉及的問題複雜，我們未能就檢討何時完成訂立時間表。

我們會繼續以務實方式繼續推展小型屋宇政策檢討，並就此與鄉議局緊密聯繫。待敲定具體及實質的建議後，我們會諮詢鄉郊社區和公眾。

發展局局長

(賴子堅



代行)

二零一二年一月五日

2011年5月提交立法會省覽的政府覆文所載
教育局跟進有待處理事項的進展方面的最新情況

第1章：直接資助計劃的管理

建議	最新得知的情況
加入直接資助計劃的程序	
<p>2.15 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 採取進一步行動，協助該5間學校在切實可行的範圍內盡快辦妥轉為非牟利學校的手續；及</p> <p>(b) 採取積極行動，協助直接資助計劃學校("直資學校")在指定期限內擁有自置校舍。</p>	<p>(a) 新辦學團體(即為接收現有學校營辦者的辦學權而成立的非牟利團體)的修訂組織章程大綱及章程細則已獲稅務局及公司註冊處接納及批准。有關學校已於2011年7月14日向教育局提交了組織章程大綱及章程細則。教育局會按照現行的規定及指引，辦理轉移辦學權的事宜。與此同時，有關學校已因應教育局對法律文件(包括"校舍轉讓契約"及"約務更替契約")的意見，擬備額外資料及證明文件。教育局現正就這些文件徵詢法律意見；及</p> <p>(b) 有關的兩所學校已指出會透過教育局的校舍分配工作申請空置校舍。教育局會繼續留意合適空置校舍的供應情況，並會相應通知學校。與此同時，教育局會與這兩所學校保持緊密聯絡，以確保學校有固定的校舍，使其提供的教育服務不會中斷。</p>
與辦學團體簽訂的服務合約	
<p>3.13 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 採取有效措施，加快與5間須簽訂辦學團體服務合約的直資學校的辦學團體簽訂合約。</p>	<p>(a) 截至2011年8月底，只剩一所直資學校仍未簽訂辦學團體服務合約。該校關注校董會服務合約內的一項條文。教育局已於2011年8月與該校舉行會議，以釐清校董會服務合約內的條款及條件細則。一俟該校接納校董會服務合約的修訂條文，即會簽訂辦學團體服務合約。</p>

建議	最新得知的情況
<p>3.29 審計署建議教育局局長應確保直資學校遵守辦學團體服務合約內訂明的所有規定，包括：</p> <p>(e) 辦學團體應在學校開辦後一段合理時間內，與校董會／法團校董會簽訂服務合約；及</p> <p>(h) 辦學團體應獲得教育局事先批准，才可進行校舍加建、改建及改善工程。</p>	<p>(e) 教育局在2011年2月22日發信給所有未簽訂辦學團體與校董會／法團校董會之間服務合約的直資學校，要求學校加快落實簽訂有關合約。當局預期餘下的合約會在2011年年底／2012年年初簽妥。教育局會密切監察簽訂合約的進展。教育局亦會在批准學校加入直資計劃的信件內，清楚列明辦學團體須在學校開始以直資模式營辦後的一段合理時間內，與校董會／法團校董會簽訂服務合約。上述跟進行動將會持續進行；及</p> <p>(h) 直接資助計劃工作小組("工作小組")現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政(例如遵守校舍加建、改建或改善工程的正當程序)、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在立法會教育事務委員會("教育事務委員會")作出跟進。</p>
與具法團地位的學校管治團體簽訂的服務合約	
<p>4.7 審計署建議教育局局長應採取有效行動，以：</p> <p>(a) 加快與該10間須簽訂校董會／法團校董會服務合約的直資學校管治團體簽訂合約。</p>	<p>(a) 8所學校已簽署校董會／法團校董會服務合約。教育局已在2011年8月分別與餘下的兩所學校進行會議，釐清服務合約內的條款及條件細節。教育局會繼續與相關學校商談服務合約的細節，以盡快簽訂所有服務合約。上述跟進行動將會成為恆常工作的一部分。</p>
<p>4.22 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(b) 採取有效措施，加快安排尚未簽訂租約的學校簽立租約；及</p>	<p>(b) 教育局已定期透過對話及書信往來不斷與學校密切跟進仍未簽訂租約的個案。截至2011年9月，8所尚未簽訂任何租約的學校當中，5所已與政府簽訂租約；至於7所已簽訂辦學團體租約，而尚未簽訂校董會／法團校董會租約的學校當中，6所已與政府簽訂租約。就餘下的4個個案，教育局會繼續積極與學校商討，以解決各項困難並盡快簽訂所有租約。上述跟進行動將會成為恆常工作的一部分；及</p>

建議	最新得知的情況
(c) 確保學校遵守租約條款，以及在校舍進行或允許任何人在校舍進行與辦學無關的活動前，須取得教育局的事先批准。	(c) 工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。
監察學校表現	
<p>5.23 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 要求直資學校設立機制，以：</p> <p>(i) 監察學校有沒有按照規定，適時把學校文件上載到學校網站；及</p> <p>(ii) 確保學校上載到網站的文件方便查閱，並載列學校發展與問責架構規定的所有資料。</p>	(a) 工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。
直接資助計劃內的國際學校	
<p>7.16 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(c) 審慎檢討准許學校I繼續留在直資計劃內的理據，如有需要，應採取行動處理此事。</p>	(c) 工作小組現正檢視容許學校I留在直資計劃內的理據。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。

第2章：直接資助計劃學校的管治及行政

建議	最新得知的情況
直接資助計劃學校的管治	
<p>2.8 審計署建議教育局局長應促請所有直資學校：</p> <p>(a) 在學校管治團體中加入各主要持份者的代表；及</p> <p>(b) 向公眾人士披露學校管治團體資料，包括每名校董的姓名、任期及所屬的校董類別。</p>	<p>(a)及(b)</p> <p>工作小組現正研究改善措施及引入內部監控核對表，以期進一步增加學校管治團體運作的透明度。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>2.15 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 確保法團校董會的家長校董是在學校的家長教師會舉行的選舉(所有家長均可參加)中，以不記名方式投票選出，以及妥為保存選舉紀錄；</p> <p>(b) 確保所有校董已經註冊；及</p> <p>(c) 如有任何人停任校董，須在一個月內通知教育局。</p>	<p>(a)至(c)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政(包括法團校董會／校董會的一般行政)、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>2.23 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 監察校董出席學校管治團體會議的情況，如有需要，採取行動以提高出席率；</p> <p>(b) 糾正學校管治團體在法定人數不足的會議上所作的決議；</p> <p>(c) 採取必要措施，確保學校管治團體日後舉行的會議，每次均有足夠法定人數出席；及</p> <p>(d) 適時發出學校管治團體的會議紀錄擬稿，並把這些會議上的討論和決議妥為記錄。</p>	<p>(a)至(d)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政(包括法團校董會／校董會的一般行政)、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>

建議	最新得知的情況
<p>2.28 審計署建議教育局局長應提醒直資學校，以確保：</p> <p>(a) 已訂立妥善制度，監管校董的潛在利益衝突；及</p> <p>(b) 遵守有關監管校董利益衝突的程序。</p>	<p>(a)及(b)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
學費減免／獎學金計劃	
<p>3.9 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 採取行動，確保直資學校按本身的學費水平，撥出規定的學費收入款額，作為學費減免／獎學金計劃的經費。</p>	<p>(a) 教育局已要求直資學校在向局方提交的2009-2010學年經審核帳目中遵守一些新規定。這些新規定將於未來實施，當中包括於經審核帳目中填報學費減免／獎學金撥備的詳細資料。教育局將可及早發現並適時跟進可能出現的不當情況。</p> <p>工作小組曾討論如何改善學費減免／獎學金計劃的實施。工作小組認為提高計劃透明度的措施應盡快施行，因為這些措施可有助家長瞭解計劃、評估子女是否符合申請獎助學金的資格，以及為子女選校時有所依據。為此，教育局已於2011年7月5日向所有直資學校發出通告，闡述提高學費減免／獎學金計劃的透明度的新措施。</p>
<p>3.17 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 監察直資學校推行和宣傳其學費減免／獎學金計劃的情況；及</p> <p>(b) 提醒直資學校須：</p> <p>(i) 設立機制以監察學費減免／獎學金計劃是否妥為推行；</p> <p>(ii) 在學校章程中述明學費減免／獎學金計劃的全部詳情(例如申領準則和學費減免的最高百分比)；</p> <p>(iii) 把有關學費減免／獎學金計劃的詳情上載到學校網頁；及</p> <p>(iv) 確保所提供的學費減免／獎學金計劃的申領準則，不遜於政府提供予學生的資助計劃。</p>	<p>(a)及(b)</p> <p>工作小組曾討論如何改善學費減免／獎學金計劃的實施。教育局亦已於2011年7月5日就直資學校的學費減免／獎學金計劃改善措施向學校發出通告。</p>

建議	最新得知的情況
財務管理	
<p>5.8 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 在諮詢財經事務及庫務局後，考慮是否需要按照財務通告第9/2004號的規定，為直資學校的累積營運儲備設定上限，以及要求學校把超逾上限的盈餘退還政府；及</p> <p>(c) 採取必要行動，確保學校提交的發展計劃資料詳盡，以便教育局監察發展計劃的落實情況。</p>	<p>(a) 工作小組現正研究設定直資學校的累積營運儲備上限的適當水平，並將引入設定儲備上限所需的相關措施。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進；及</p> <p>(c) 當局已向學校發出有關範本，供學校在發展計劃中匯報詳細資料，包括服務／項目／活動的時間表及所需資源，以便教育局妥為監察。</p>
<p>5.17 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 提醒直資學校有關財務通告第9/2004號所載自資活動的規定。</p>	<p>(a) 工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>5.22 審計署建議教育局局長應考慮訂立規定，要求直資學校確保就本地學生發放的政府津貼不會為非本地學生提供補貼。舉例來說，教育局可規定招收非本地學生的學校向非本地學生所收取的學費，不得低於直資計劃單位津貼與核准的本地學生學費的總和。</p>	<p>教育局計劃要求那些招收小量非本地學生的直資學校，向非本地學生收取的學費須不得低於直資計劃單位津貼與核准的本地學生學費的總和。教育局正研究落實細節。</p>
<p>5.44 審計署建議教育局局長應：</p> <p>(a) 要求直資學校制訂有關運用非政府資金的指引。</p>	<p>(a) 工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>5.52 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 在固定資產登記冊上準確記錄學校轄下的固定資產；及</p> <p>(b) 每年進行至少一次實地盤點工作。如發覺數量與紀錄有所不符，應予以調查，並向學校管治團體匯報盤點結果。</p>	<p>(a)及(b) 工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>

建議	最新得知的情況
<p>5.60 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 就每項籌款活動編製財政報告，並把財政報告在校內壁報板上展示一段合理時間，以供教師、家長及學生查閱；</p> <p>(b) 妥為保存籌款活動的財政報告，以備審計之用；</p> <p>(c) 如為其他非認可慈善機構或未獲教育局特別核准的機構舉辦籌款活動，向教育局尋求書面批准；及</p> <p>(d) 制訂籌款活動指引，並要求員工遵從。</p>	<p>(a)至(d)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
人力資源管理	
<p>6.12 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 按照教育局公布的最佳做法，制訂妥善的員工招聘政策，以及保存所有招聘紀錄；</p> <p>(b) 以公開及公平方式招聘員工；</p> <p>(c) 確保申請者獲學校管治團體委派的遴選委員會面見；</p> <p>(d) 向學校管治團體匯報員工招聘結果；</p> <p>(e) 確保在聘用任期不少於6個月的教員前，取得學校管治團體的批准；及</p> <p>(f) 在尋求學校管治團體批准聘用新教員時，向其提供正確的資料。</p>	<p>(a)至(f)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>

建議	最新得知的情況
<p>6.17 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 設立妥善機制，釐定員工的薪酬福利條件，以確保有關條件公平合理；</p> <p>(b) 清楚訂明用以釐定受聘人員的薪酬福利條件和其後調整薪酬的準則（例如資歷、經驗、表現及專長），以及訂明哪些人員有權批核薪酬福利條件及調整；及</p> <p>(c) 確保所有關於員工薪酬和管理的政策和措施，均已正式獲得通過、有文件紀錄和妥為推行。</p>	<p>(a)至(c)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>6.21 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 為員工設立和推行有效的工作表現管理制度；及</p> <p>(b) 按照教育局發出的指引，定期檢討工作表現管理制度的運作。</p>	<p>(a)及(b)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>6.25 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 在尋求學校管治團體就員工續約事宜作出決定時，提交員工的工作表現評核結果，以便管治團體審議；及</p> <p>(b) 把決定續約的理由妥為記錄在案，以免被指處事偏私或有欠公允。</p>	<p>(a)及(b)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>一般行政</p>	
<p>7.12 審計署建議教育局局長應提醒直資學校，盡可能遵從教育局的採購指引，以確保所有採購皆以公平、公開和具透明度的方式進行。教育局應特別提醒學校注意下列事項：</p> <p>(a) 取得足夠數量的報價或標書。如偏離任何採購程序，應把理由和審批結果，記錄在案；</p>	<p>(a)至(e)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，</p>

建議	最新得知的情況
<p>(b) 把評審標書的準則列入招標文件，供投標者參閱；</p> <p>(c) 為所有招標工作設立兩個獨立委員會，其一負責開標和審核標書，另一負責批核標書；</p> <p>(d) 保留開標及標書審核委員會過往的成員委任名單；及</p> <p>(e) 要求涉及採購及物料供應職務的人員簽署承諾書，承諾如其本人或家人現正或將會與供應商有連繫，便會向學校管治團體申報，校方並須每年向校內相關人員說明這項規定。</p>	<p>改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>
<p>7.23 審計署建議教育局局長應提醒直資學校：</p> <p>(a) 如要經營商業活動，必須事先得到教育局或法團校董會批准。而從商業活動衍生的利潤，亦只應運用於能使學生直接受益的用途上；</p> <p>(b) 從售賣商業物品(課本除外)衍生的利潤，不得超過購貨成本價的15%；</p> <p>(c) 須定期進行具競爭性的報價／招標程序以甄選營辦商／供應商，至少每3年一次為宜；</p> <p>(d) 只有在十分特殊的情況下，並有必須接受的理據，才可考慮接受營辦商／供應商的捐贈或利益；及</p> <p>(e) 須在學校報告內披露接受營辦商／供應商捐贈的詳情。</p>	<p>(a)至(e)</p> <p>工作小組現正研究引入內部監控核對表，供直資學校使用，以期加強學校的內部監控機制，改善其行政、人事管理及財務管理。工作小組的建議會在教育事務委員會作出跟進。</p>

落實審計署就社區投資共享基金所提建議的最新進展

審計署署長 報告書 段落編號	審計署的建議	最新進展
第3部分：社會資本的發展		
3.16	<p><u>計劃的持續發展</u></p> <p>(a) 確定呈交立法會事務委員會的社區投資共享基金("基金")資料真確無誤(特別是與計劃的持續發展相關的資料)；</p> <p>(b) 更頻密地定期檢討計劃的持續發展；及</p> <p>(c) 編製和公布表現資料時，加入計劃的持續發展。</p>	<p>(a)及(b) 政府當局已完成檢討受資助者須提交的終期表現報告框架，並在檢討時參考了本地及海外學者對持續發展的定義及評估方法。政府當局亦要求受資助者在報告清楚交代計劃的持續發展方案。</p> <p>政府當局會參考獨立顧問建議採用的評估工具，在計劃資助期屆滿後兩年內向執行機構發出問卷，以瞭解計劃的持續發展情況。該建議預計可於2012年年中落實執行。</p> <p>基金秘書處更會抽樣驗證收回的數據，以確定基金資料的準確度。政府當局會適時向立法會政府帳目委員會("帳委會")報告工作進度。</p> <p>(c) 基金現正進行基金第二次成效評估，藉此搜集有關數據，當中與計劃持續發展相關的數據收集仍在進行中，預計相關資料可於2011年年底完成整理及發放，並會按年更新。政府當局會適時向帳委會報告工作進度。</p>
3.27	<p><u>發放款項的速度</u></p> <p>(a) 檢討基金整體上能否達到目標和是否需要計劃注資以維持基金的社會功能；及</p> <p>(b) 視乎檢討結果，重新考慮基金的運作規模。</p>	<p>(a)及(b) 為更全面瞭解基金在推展社會資本發展的成效，勞工及福利局("勞福局")已委託獨立顧問進行研究及評估。研究於2010年10月展開，預期將於2012年年初完成。研究顧問已於2011年年中向</p>

審計署署長 報告書 段落編號	審計署的建議	最新進展
		<p>勞福局提交中期報告，初步結果顯示基金推展社會資本發展的工作能達致基金的目標，包括鄰舍之間建立支援網絡／羣組，個人資產轉化為社區資產，以及社區變得更加和諧。勞福局會聯同基金委員會積極跟進終期報告結果，以及考慮基金的未來發展方向。政府當局會適時向帳委會報告研究工作進度。</p>
第4部分：計劃的評審及監察		
4.10	<p><u>審查受資助者的經審計帳目</u></p> <p>考慮對屢次遲交經審計帳目的受資助者採取規管行動(例如暫緩發還季度款項)。</p>	<p>撥款協議內已有條文規管未能按規定提交經審計帳目的受資助者。根據協議，勞福局有權要求受資助者即時歸還其已獲支付的全部或部分款項。基金秘書處已於2011年7月引入內部機制，向遲交帳目報告的受資助者發出書面通知，並給予指定的寬限期，如逾期仍未提交，秘書處會按撥款協議的條文採取相應規管行動，暫緩發還季度款項。</p>

**出席委員會聆訊的證人
(按出席次序排列)**

馬利德先生	水務署署長
吳孟冬先生	水務署助理署長／發展
錢柱森先生	水務署助理署長／客戶服務
黃敏清先生	水務署總機電工程師／保養
周一嶽醫生	食物及衛生局局長
陳鈞儀先生	食物及衛生局副秘書長(食物)2
梁卓文先生	食物環境衛生署署長
陳漢儀醫生	食物環境衛生署食物安全專員
林秉恩醫生	衛生署署長
梁士莉醫生	衛生署助理署長(家庭及長者健康服務)
譚麗芬醫生	署理衛生署署長

**政府帳目委員會主席黃宜弘議員, GBS
在委員會於2011年12月1日(星期四)
就審計署署長第五十七號報告書舉行
首次公開聆訊中的序辭全文**

各位先生、女士，早晨。歡迎各位列席政府帳目委員會就審計署署長第五十七號衡工量值式審計結果報告書進行的公開聆訊。該報告書已在2011年11月16日提交立法會。

2. 政府帳目委員會是立法會轄下一個常設委員會。審計署署長對政府帳目進行審計及對政府和接受政府資助的組織進行衡工量值審計工作，並將報告書提交立法會後，政府帳目委員會便會研究這些報告書，藉以監察公共開支。委員會對審計署署長報告書進行的研究工作，涉及收集與報告書所載事實有關的證供，讓委員會可以抱着建設性的精神和進取的態度作出結論及建議。我同時強調一點，整項研究工作的目的是希望從過往經驗中汲取的教訓，以及委員會對有關官員或其他有關人員的表現所提出的意見，能有助政府在顧及經濟原則和講求效率及效用的前提下，改善對公帑開支的控制。

3. 委員會按照既定程序研究審計署署長的報告書，在有需要的情況下會舉行公開聆訊，並會進行內部商議及發表委員會的報告書。委員會已訂定程序，確保有關的各方都有合理的陳詞機會。當委員會確信本身已確立有關的事實真相後，便會根據這些事實作出判斷，然後擬訂報告書的結論及建議。根據《立法會議事規則》第72條，委員會須在審計署署長報告書提交立法會省覽當日起計的3個月內，就該份報告書提交報告。在此之前，我們不會以委員會或個人名義，發表任何公開言論。

4. 委員會經過初步研究第五十七號報告書後，決定就報告書中的3個章節邀請有關官員和其他有關人員到委員會前，回答我們的問題。除今天早上進行的聆訊外，我們亦已預留2011年12月6日就另外兩個章節進行公開聆訊。

5. 今天早上的公開聆訊是關於第五十七號報告書第12章與"未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失"有關的事宜。出席的證人是：水務署署長馬利德先生，以及水務署的助理署長／發展吳孟冬先生、助理署長／客戶服務錢柱森先生和總機電工程師／保養黃敏清先生。

6. 我現在邀請委員發問。

**審計署第五十七號報告書第 3 及第 4 章
2011 年 12 月 6 日**

**食物及衛生局局長
開場發言要點**

- 我首先感謝審計署就食物安全中心(中心)在規管食物標籤方面的工作進行審核，並接受報告的各項建議。
- 關於審計報告中各項涉及衡工量值的建議，我們會全力配合政府帳目委員會的工作，積極作出跟進。我們留意到審計署亦提出其他方面包括政策層面的建議。由於該等建議性質有別於涉及衡工量值的建議，我們會按既定機制，透過其他合適渠道，例如相關的事務委員會，與各位議員繼續討論。
- 我們一直致力提高營養資料標籤制度的成效，以便市民可善用營養標籤上的資料，選擇更健康的食物。
- 當局亦透過不同渠道與業界就推行營養資料標籤制度保持緊密溝通，並採取多項措施協助業界遵守該制度。
- 由於食物安全中心(中心)進行了大量的公眾教育和宣傳工作，消費者亦日漸明白善用營養標籤資料的重要性。
- 根據智經在今年六月進行調查，接近八成的受訪者表示知道香港已實施營養資料標籤制度，超過六成受訪者在選購預先包裝食物時，會經常或間中參考食物包裝上的營養資料標籤。整體來說，該項調查認同營養資料標籤在普及程度、公眾認受性及公信力等各方面，初步均取得不俗成效，值得支持。
- 為方便市民隨時隨地使用預先包裝食物上的營養資料，選擇適合自己的食物，中心於今年 10 月更推出流動應用程式「營計寶」，讓市民建立個人食物資料庫，方便記錄個人喜愛的預先包裝食物的營養資料；並透過輸入食物的進食量，用家便可估計攝取了多少營養素，然後以個人每日攝取上限作比較，因應需要而作出適當的調節。直至 11 月底，大約有 26,000 人下載該程式。

食物標籤

- 報告書所涵蓋的時段，大約是營養資料標籤法例生效第一年左右。由於時間尚短，所以中心在執法方面實在有很多地方需要累積經驗，作出調節、修正及改善。
- 營養資料標籤制度在 2010 年 7 月 1 日實施，在 2008 年通過有關法例時及其後的兩年寬限期間，有不少議員和業界人士向政府反映，指法例對一些中小企（尤其是小規模店舖及銷售少數族裔食品的店舖）影響較大，因此建議政府在法例生效首年，執法時應採取較彈性處理。因此，中心對這些店舖的主要工作是宣傳和教育。中心特別派人到訪這些店舖，派發有多種語言的單張，使少數族裔的店舖對法例規定有較深入的認識，並透過他們在香港的領使館，提供進一步的支援。
- 審計署批評中心大部份抽查的食物樣本都是來自大型超級市場，我想指出這是在執行營養資料標籤制度的初期，中心經過深思熟慮後訂出的策略。大型連鎖超市的市場佔有率比其他零售商店為大，銷售預先包裝食物貨量大，涉及的進口、批發、分銷商數目多，及食物品種繁多，若能確保營養資料標籤制度在超級市場盡早成功落實，對市民利益保障最大。
- 中心在營養資料標籤法例生效前三四個月，曾委託一家顧問公司進行市場調查，顯示本港超級市場出售的預先包裝食品佔整個市場約 70%。調查報告發現，當時超級市場出售的預先包裝食物符合營養資料標籤法例的比率只有約六成半。故此，在法例生效初期，從超級市場抽取較多樣本檢查，以確保最大眾化的食物能滿足法例要求，是中心在執行有關法例的合適策略。
- 若果中心在法例生效初期立即重點針對中小企，主力向小型雜貨店、街市商販或銷售少數族裔食品店舖執法，而忽略連鎖超市，這未必能夠符合大多數市民的利益。
- 食物安全中心一直十分認真處理食物標籤的執法工作，早於這次審計署審查工作之前，食環署已在 2009 年 11 月邀請廉署防止貪污處檢視食物標籤的執法情況，並就不足之處提出改善建議。廉署於 2010 年 11 月向食物安全中心提交報告，經磋商後食環署於今年 4 月推行有關建議措施。由此可見，中心做事認真、主動，並不馬虎。

- 中心接納了廉署的意見，按照風險評估方式來選擇處所作食物標籤的檢查；而風險評估是考慮 4 種因素，包括店舖管理情況、業務規模、出售的食物種類和過往不良記錄，把零售商店分類為高、中及低風險。加上制度實施一段時間後，大型連鎖超級市場的合格率理想，抽樣策略於 2011 年 4 月起定為從高、中及低風險的零售商店分別選取約 50%、30%及 20%的預先包裝食物作檢查。當然，在調整策略的時候需要一個合理的空間。我們亦不希望即時加強對中小企及小商戶的衝擊。而今次審計署報告所涵蓋的時段，剛好是這個新策略的開始。審計署亦贊同廉署防止貪污處的建議。
- 另外，審計署認為中心在選取食物樣本作化驗時，未能以風險為根據。
- 我希望指出，中心及政府化驗所最優先的工作必定是處理與食物安全事故，風險較高有害物質的化驗工作，從而保障市民健康，所以營養資料標籤化驗樣本數目相對較少。我們已公佈的目標是一年化驗約 500 個樣本。為了在法例生效初期抽取較多種類食品樣本，中心未必分析樣本全部 1+7 成份。而為了符合成本效益，中心在法例生效首年，將抽查重點放在附有聲稱包括"低糖"及"低脂"等營養聲稱的食品上。中心接受審計署建議，會在日後公佈檢驗結果時清楚交代檢驗詳情。
- 審計署報告書亦提出有關食物標籤字體過小的問題，中心已於日前草擬一份指引，並已上載中心網頁，徵詢業界的意見，以處理此事。指引的目的是確保消費者能清楚閱讀營養標籤上的資料。
- 至於審計署報告書中公佈懷疑違規個案數目及百分比，由於審計署和食物安全中心的策略、抽樣方法、尺度、化驗準則有差異，我認為兩者不能作出客觀比較，不過中心已積極跟進審計署轉介的個案，詳情稍後由食環署署長交代。

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 政府一向十分重視嬰兒奶粉的安全，按照風險評估進行有害物質的分析。中心每年在進口、批發及零售層面收集樣本作化學及微生物測試。在二零零七年至二零一零年期間，已抽取 960 個奶粉樣本，當中包括 590 個嬰兒奶粉，所有測試結果令人滿意。

- 在制定現時營養標籤制度時，我們已表示由於嬰兒/較大嬰兒的配方奶粉、嬰兒及幼兒食物受到食品法典委員會的不同準則所規管，因此現有的規管機制並不適用於這類食品。
- 儘管如此，中心會繼續改善食物監察計劃，以安排更多在市面出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉進行化學分析。此外，在嬰幼兒食用的預先包裝食品的營養標籤、營養聲稱和其它聲稱方面，中心亦正與消委會進行一項聯合研究，希望進一步了解本地情況，以便就這方面向業界提出具體建議，預計研究結果將於二零一二年初公布。
- 至於對嬰兒奶粉的標籤問題，奶粉製造商及分銷商必須遵守食物及藥物(成分組合及標籤)規例 (第132W章)以及自律地遵守世衛《守則》及世界衛生大會在監察銷售手法方面的相關決議。
- 衛生署已於2010年6月成立了專責小組，負責制定本地《守則》。專責小組根據世衛《守則》及世界衛生大會決議的詳細內容及規管範圍，訂定本地《守則》的詳則及涵蓋範圍。預計本地《守則》的草擬工作將於短期內完成，在完成草擬《守則》後，衛生署會諮詢業界並收集各方的意見。預計本地《守則》將於二零一二年內實施。
- 中心會與衛生署緊密合作，積極考慮把在本港出售的嬰兒奶粉的營養成分組合及標籤規定納入本地《守則》內，並監察業界有否遵從。
- 政府會視乎業界對本地《守則》的反應，考慮是否制訂特定的法例，以規管嬰兒食物的營養成分組合及標籤。
- 在特殊膳食食物方面，由於供特殊膳食之用的食物種類繁多，食品法典委員會並未就各類特殊膳食食物訂立成分要求。食物安全中心會研究這些食物的標籤情況，並就規管這些食物的優先次序提出建議。事實上，大部分不同健康情況的人士都可從傳統食物滿足其膳食需要，而傳統食物已受《公眾衛生及市政條例》及其與食物有關的規例所規管。
- 我們瞭解公眾關注嬰幼兒食品及特殊膳食食物，在日後進行檢討法例時，會訂定立法優先次序。

- 就審計署提出有可能附有虛假說明或誤導成份的標籤或宣傳品的個案，食物安全中心已去信有關商戶，要求他們提供科學證據，以決定是否採取執法行動。
- 最後，我們感謝審計署提出的意見，並會積極跟進及進一步加強食物標籤的執法工作。

**審計署第五十七號報告書第 3 及第 4 章
2011 年 12 月 6 日**

**食物環境衛生署署長
發言要點**

- 正如局長剛才所說，就審計署報告書中公佈懷疑違規個案，中心已積極跟進，現在我向各位介紹到目前為止跟進的結果：
- 報告書第 2.7 段指示審計署在小型店舖發現 350 款懷疑不合乎規定的食品。由於審計署只能提供當中 59 款食品的資料，所以中心只能處理這些個案。其中 6 個証實違規，6 個符合規例，47 個暫時未再被發現在店內銷售。我們在巡查時會繼續留意這些產品日後會不會再在市場出現。
- 中心跟進了報告書第 2.10 段 42 個審計署獨立化驗測試後認為不及格的樣本，到有關商店取得 40 個有關樣本送政府化驗所分析。結果顯視 18 個樣本合格，22 個有待食物商解釋化驗結果有差異的原因。換言之，政府化驗所分析結果顯示，這些樣本不符合規定的比例，並非該段指的 60%，而是約 34% 左右。百分比雖然高於食物安全中心進行的化學分析的 7.8%，但原因相信是剛才已解釋的首年執法策略所致。
- 至於報告書第 3.12 段提及 17 個審計署懷疑含違規營養聲稱的產品，經中心調查後，發現 3 個並無違規，6 個已將標籤更正，1 個暫時未發現有再出售，1 個仍然在調查中。中心已向 6 個有問題產品發出警告信，要求有關食物商需於 60 天內更正標籤。

**2011年12月6日
立法會政府帳目委員會會議
審計署署長鄧國斌先生發言要點**

- 首先，我對食物及衛生局局長接受並同意積極跟進審計報告書的各項建議表示歡迎。
- 對於局長剛才發言指出審計報告書中的一些建議，涉及政策層面，有別於一般衡工量值式審計建議，我認為有需要澄清一下。
- 正如審計報告書第3章第1.15段指出，審計署就食物安全中心在規管食物標籤方面的工作進行審查。審計報告書第3章亦就當局這方面的工作，提出建議，並不涉及政策層面。
- 至於審計報告書第4章，審計署完全明白在現行政策下，營養資料標籤制度並不適用於嬰兒及特殊膳食食物。但是，正如第4章第2.3段指出，早於二零零五年，當局已表示日後會檢討是否有需要就這類食物實施營養標籤規定。不過，當時立法會事務委員會並未獲告知檢討時間表。因此，審計署這次的審查工作亦研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠，目的是就是否要為這類食物引入營養標籤規定，向當局提供意見。這一點，審計報告書第3章及第4章的第1.15段，都作出清楚的交代。
- 審計報告書第4章第2至4部分，指出在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物在營養成分組合及標籤有多個不足之處，當局有需要盡快行動，解決這些問題。所以在第5部分，審計署建議當局應進行檢討，認真考慮引入適當的法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成分組合及標籤（見第5.3(a)段）。
- 正如剛才局長發言提到，當局在考慮是否需要引入適當的法例或規例時，會按既定機制，透過各合適渠道（包括相關的事務委員會）與各位議員討論這問題。審計署希望當局及各位議員在討論相關的問題時，會認真考慮審計報告書第3章及第4章提出的意見及建議。

食物標籤

- 局長剛才發言指出，審計報告書所涵蓋的時段，大約是營養資料標籤法例生效後一年左右。由於時間尚短，所以食物安全中心在執法方面實在有很多地方需要累積經驗，作出調節、修正及改善。這點審計署十分同意。正如在審計報告書第 3 章第 1.17 段指出，這次審查工作所發現的某些範疇，有需要及早留意。因此審計署針對有關事宜適時提出建議，協助當局作出改善。
- 局長也指出，在執行營養資料標籤制度的初期，食物安全中心抽查的食物樣本大部分都是來自大型連鎖超級市場。此乃經過深思熟慮後訂出的策略，因為大型連鎖超級市場的市場佔有率比其他零售商店為大，而且食物品種繁多。若能確保營養資料標籤制度在超級市場盡早成功落實，對市民利益保障最大。審計署同意在制度推行的最初期，採用此策略是合理的。但隨着食物安全中心的巡查發現，超級市場很快便符合營養資料標籤法例的規定，中心應及早善用其有限的巡查資源，調整及改善巡查策略，採用更加以風險為依據的巡查方法，以涵蓋違規風險較高的其他零售商店。關於這一點，審計署的意見和廉政公署於 2010 年向食物安全中心提交的報告的意見是一致的。
- 至於局長提及由於審計署和食物安全中心的策略、抽樣方法、尺度、化驗準則有差異，認為兩者的測試結果不能作出客觀比較這一點，我覺得有需要作出澄清。
- 審計報告書第 3 章第 2.6 段指出，審計署的檢查和測試，做法和食物安全中心的十分類似，包括“肉眼檢查”和“化驗測試”。
- “肉眼檢查”方面，審計署留意到食物安全中心的檢查主要集中大型連鎖超級市場，因此特別選取一些較小型的零售商店(包括濕貨街市檔位、土產商店、零食店、雜貨店等)檢查，目的是讓當局了解這些小型零售商店的違規風險較高。

- 至於“化驗測試”方面，審計署採用的方法、尺度及化驗準則和食物安全中心的大致相同。審計署特別委聘一間本地大學提供認可的實驗所服務，進行獨立的化驗測試。與食物安全中心的做法一樣，我們購買的食物樣本亦是主要來自大型連鎖超級市場，採用的規管容忍限，亦是食物安全中心在考慮是否需要採取執法行動時採用的標準(見第 2.9 段)。不同之處是審計署在抽取樣本時是根據風險評估，而食物安全中心的衛生督察則自行選取食物樣本，他們也無須為所選取的食品記錄理據。再者，審計署為每個食物樣本選取較多的營養素作測試。例如，在審計署的測試中，約九成食物樣本所測試的營養素達四種或以上，而在食物安全中心的測試中，七成的樣本只選取一項營養素進行化學分析。

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 我們歡迎食物安全中心每年在進口、批發及零售層面，收集樣本作化學及微生物測試。不過，正如我們在審計報告書第 4 章的註 14 及註 21(第 22 及 42 頁)中表示，食物安全中心化學測試只包括檢測食物添加劑、污染物、毒素及其他有害殘留物，而微生物測試則包括化驗細菌及病毒。我們在審計報告書第 4 章的第 3.3(a)段指出，食物安全中心沒有抽查任何嬰兒及特殊膳食食物，以核實所標示的營養資料是否正確。
- 我們亦歡迎食物安全中心現正就嬰幼兒食用的預先包裝食品的營養標籤、營養聲稱和其他聲稱方面，與消委會進行一項聯合研究。不過，正如我們在審計署報告書第 4 章的第 3.3(a)段指出，該聯合研究並不包括嬰兒及較大嬰兒配方奶粉。
- 最後，審計署歡迎當局會積極考慮把在本港出售的嬰兒奶粉的營養成分組合及標籤規定納入本地《守則》內，並監察業界有否遵從。另外，政府亦會視乎業界對本地《守則》的反應，考慮是否制訂特定的法例，以規管嬰兒食物的營養成分組合及標籤。



中華人民共和國香港特別行政區政府總部食物及衛生局
Food and Health Bureau, Government Secretariat
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region
The People's Republic of China

本函檔號：FH CR 1/2191/11
來函檔號：CB(4)/PAC/R57

電話：(852) 3509 8701
傳真：(852) 2136 3282

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
政府帳目委員會秘書
(經辦人：韓律科女士)
(傳真號碼：2840 0716)

韓女士：

審計署署長第五十七號報告書
衡工量值式審計結果

“食物標籤”和
“嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤”

謝謝你於 2011 年 12 月 13 日的來信。現就來信所列各項問題，回覆如下。

- (a) 食物安全中心(中心)自 2011 年 4 月 1 日起，已按照廉政公署就中心執行食物標籤規定的情況發表的審查工作報告中所作建議，採用以風險為依據的巡查方法。中心已建立了一個資料庫，把所有售賣預先包裝食物的食物店鋪評估為高、中或低風險商店(土產商店和零食店歸類為高風險和中風險商店)。例行巡查和針對性巡查均已涵蓋高風險和中風險店鋪。衛生督察須從高風險、中風險和低風險處所分別選取約 50%、30% 和 20% 的食物標籤檢查，並須每兩星期提交一份“在零售店鋪檢查標籤 / 抽樣的工作報告”。中心已相應修訂食物標籤小組的內部指引，納入上述新訂的以風險為依據的巡查規定。有關的“食物標籤小組的內部指引(2011 年 4 月修訂版)”和“在零售店鋪檢查標籤 / 抽樣的工作報告”現分別

載於附件 I和附件 II。食物標籤小組的內部指引第(B)(IV)段載明新訂的以風險為依據的巡查規定，而第(J)及(M)段則分別列出衛生督察提出檢控和發出勸喻/警告信的情況。

- (b) 裁判官在 2009 年 10 月 9 日就一宗違反一般食物標籤規定的案件，建議食物標籤小組將來應確立環境證據後才提出檢控。我們對於未有適時跟進裁判官的意見表示遺憾，然而，中心已自 2011 年年初起採取改善措施。由 2011 年 2 月起，食物標籤小組的衛生督察須在高級衛生督察的督導下，確立環境證據後才可提出檢控。為使相關員工更能掌握所需的法律知識，食物環境衛生署(食環署)的訓練組現正舉辦培訓課程，訓練員工的搜證技巧。
- (c) 根據中心的記錄，零售市場目前共有28個品牌的嬰兒配方奶粉出售。中心會在這些不同品牌的嬰兒配方奶粉當中，合共抽取48個樣本，檢測食品法典委員會規定含有的33種營養素。檢測工作分兩階段進行，2012年檢測28個樣本，其餘20個樣本在2013年檢測。2012年檢測的28個樣本會從每個品牌最暢銷的嬰兒配方奶粉(0至6個月或0至9個月嬰兒適用)抽取。2013年則優先檢測20個其他的嬰兒配方奶粉和9個月或以上嬰兒適用的配方奶粉樣本。
- (d) 2010 年 6 月，政府在衛生署署長轄下成立香港母乳代用品銷售守則專責小組(專責小組)，負責制定適用於香港的《母乳代用品銷售守則》(本地《守則》)。本地《守則》的目的，是監管母乳代用品及相關產品的製造商及分銷商，以免他們用不正當的手法宣傳和銷售母乳代用品及相關產品。此外，當局亦建議把母乳代用品及相關產品的營養標籤和聲稱規定納入本地《守則》內。預計本地《守則》的草擬工作將於 2012 年年初完成。在本地《守則》完成草擬後，衛生署會諮詢業界並收集各方的意見。預計本地《守則》將於 2012 年內實施。

本地《守則》實施後，中心和衛生署會繼續緊密合作，監察業界有否遵從本地《守則》。視乎業界對本地《守則》的反應，政府會在適當時候考慮是否須制訂特定的法例或規例，以規管嬰兒食物的營養成分組合及標籤。中心將在 2012 年對市面上嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行測試，以收集更多資料籌備日後立法工作。

- (e) 食品法典委員會標準(包括嬰兒配方奶粉的標準)是供各國參考的國際標準。這些標準並無約束力，遵從與否純屬自願性質，訂定的目的是提供參考，方便各司法管轄區根據當地情況制訂其本身的規例。不過，世界貿易組織會在解決國際貿易糾紛時參考這些標準。由於香港沒有法例規定須符合食品法典委員會標準，因此一直沒有採取任何執法行動。縱然如此，業界為着優良規範的原則，也應按適用情況採納相關的食品法典委員會標準。
- (f) 中心的策略採用以風險為依據的方法，策劃和推行食物安全管制措施。根據現有的資料，基於沒有證據表明以配方奶粉餵哺的嬰兒缺乏碘或生物素，因此中心並無就這方面進行詳細研究。中心正與衛生署和其他專家以及專責小組的成員共同制定本地《守則》，並考慮將相關的食品法典委員會營養標籤規定和嬰兒配方奶粉成分組合標準納入本地《守則》中。

食物及衛生局局長

(林玉婷



代行)

連附件

副本送： 財經事務及庫務局局長 (傳真：2147 5239)
審計署署長 (傳真：2583 9063)
食物環境衛生署署長 (傳真：2877 9507)
衛生署署長 (傳真：2893 9613)

2012 年 1 月 4 日

食物標籤小組內部指引

(A) 衛生督察(食物標籤)的主要職責

- 檢查食物標籤
- 抽取預先包裝食物的樣本
- 處理投訴
- 回覆書面或口頭查詢
- 就牛奶及奶類產品的食物標籤給予意見
- 處理香港分銷商或牌子擁有人所提供預先包裝食物製造商及包裝商的名稱和地址
- 進行突擊行動
- 跟進有差異個案，例如發出查詢信及警告信
- 執行法例及檢控
- 衛生教育

(B) 工作分配

(I) 按地區

- 全港分為 10 個區，每名衛生督察(食物標籤)負責一區。

(II) 按原產國家

- 全球分為 10 大主要區域。
- 每名衛生督察(食物標籤)負責來自某些國家進口的食物。

(III) 按食物種類

- 所有預先包裝食物分為 10 大主要種類。
- 每名衛生督察(食物標籤)負責檢查其中一種食物種類的標籤。
- 每名衛生督察(食物標籤)所負責的食物種類會每月轉換一次。

(IV) 按處所的風險級別

- 當局已建立銷售預先包裝食物的商店資料庫，資料會不斷更新。
- 銷售預先包裝食物的處所分為高、中、低三種風險級別。
- 風險級別的分類是基於：
 - 商店的管理情況；
 - 業務規模(例如連鎖店)；

- 所出售的食物種類(例如健康食品聲稱含有營養成分，故屬高風險)；
- 有否違例紀錄(例如曾被發現標籤違規的處所將被列為高風險)。

(C) 標籤檢查

- 每年檢查目標：約 55 000 個食品標籤。
- 衛生督察(食物標籤)主要針對各自負責的地區範圍及食物種類進行例行標籤檢查。
- 每星期按照高級衛生督察(食物標籤)的安排，到特定分區／範圍進行突擊標籤檢查行動。
- 跟進有關食物標籤的投訴。
- 檢查受公眾關注的特定食品。

(D) 抽取樣本計劃

(I) 抽取樣本作分析之用

- 政府化驗師預先編定各測試計劃，指定測試類別和食品。
- 每名衛生督察(食物標籤)按照各測試計劃要求，抽取各自負責的原產國家的食物樣本。
- 抽取跟進樣本，如因應投訴抽取某些食品的樣本，或為不合格的樣本重新抽樣。
- 應政府化驗師要求特別抽取某些食物樣本(例如時令食品及受公眾關注的食品)。

(II) 抽取樣本作標籤檢查之用

- 應政府化驗師及高級人員要求特別抽取樣本，以作更詳細的標籤檢查。
- 抽取跟進樣本，如因應投訴抽取某些食品的樣本。

(E) 衛生督察(食物標籤)的工作計劃

- 每名衛生督察(食物標籤)須擬備一份兩星期的工作計劃，計劃內應包括位置圖。
- 工作計劃須包括標籤檢查和抽樣的日期和地點。
- 計劃應以上文第 B、C 及 D 段所載的準則和要求為依據。
- 計劃在實行前須呈交高級衛生督察(食物標籤)批准。
- 高級衛生督察(食物標籤)會突擊檢查衛生督察(食物標籤)的工作表現。
- 所有監督審核均須記錄在案。

(F) 突擊行動

- 每星期由高級衛生督察(食物標籤)預先策劃。
- 全港分為 19 區，每次行動以其中一區為目標。
- 大概五至六個月內完成一個涵蓋全港 19 區的突擊行動周期。
- 行動範圍包括兩個商場和兩條街道，範圍內所有售賣預先包裝食物的處所均會受到檢查。
- 由一名資深衛生督察(食物標籤)擔任組長。
- 全體衛生督察(食物標籤)均會參與突擊行動，每兩人一組檢查食物標籤。
- 行動主要檢查標籤違規情況，特別是已過“此日期或之前食用”日期但仍出售的預先包裝食物。
- 行動結束後，由擔任組長的衛生督察(食物標籤)核對並記錄結果，然後呈交高級衛生督察(食物標籤)審核。
- 高級衛生督察(食物標籤)會在目標地點進行突擊檢查。
- 所有監督審核均須記錄在案。
- 突擊行動的資料一律列為機密，只限有需要知道的人員查閱。
- 衛生督察(食物標籤)只會在行動當天早上才獲告知行動地區和目標地點。

(G) 工作報告

- (I) 衛生督察(食物標籤)須依指定文件格式向高級衛生督察(食物標籤)呈交工作報告，內容應包括：
 - 風險級別、曾巡查的處所名稱／地址、已檢查的標籤數目、抽取的食物樣本數目、發出的勸諭信／警告信數目、發現的違規情況等。

(H) 保管食物樣本及證物

(I) 樣本／證物房

- (1) 一間有門鎖的房間以作專門保管樣本和證物之用。
- (2) 房匙由高級衛生督察(食物標籤)保管。
- (3) 高級衛生督察(食物標籤)保管鑰匙登記冊，內有鑰匙的借取記錄。
- (4) 衛生督察(食物標籤)每次借用鑰匙，均須在登記冊上記下借用用途。高級衛生督察(食物標籤)會在登記冊上簽註，以確保打開樣本／證物房是基於行動需要。
- (5) 每名衛生督察(食物標籤)在樣本／證物房裡獲分配一個可上鎖的檔案櫃，以貯存食物樣本及證物。

- (6) 目前，房裡有 4 個可上鎖的冷藏櫃，由 10 名衛生督察(食物標籤)共用。

備註： 將購置多 6 個冷藏櫃，讓每名衛生督察(食物標籤)可各自獲分配一個冷藏櫃。

(II) 食物樣本及證物記錄冊

- (1) 每名衛生督察(食物標籤)須按指定文件格式，備存一份記錄冊，記錄已抽取的樣本。
- (2) 高級衛生督察(食物標籤)會抽查記錄冊，以確定冊上的記錄是否與樣本／證物房裡存放的樣本／證物一致。
- (3) 所有監督審核均須記錄在案。
- (4) 衛生督察(食物標籤) 如需就處理完畢的樣本記錄予以注銷，須先請示高級衛生督察(食物標籤)批准。
- (5) 過時的樣本記錄將按照一般辦公室程序予以保存或銷毀。

(I) 處置樣本及證物

- (1) 每名衛生督察(食物標籤)須每季處置過時的樣本／證物一次。
- (2) 除更新食物樣本及證物記錄冊外，衛生督察(食物標籤)亦需把擬處置的樣本／證物列出清單，供高級衛生督察(食物標籤)檢查批核。
- (3) 處置清單須存檔，以供高級人員日後檢查。
- (4) 總衛生督察(食物標籤)每季會檢查一次，以確保樣本／證物已妥為處置。
- (5) 處置食物樣本／證物的程序如下：
 - (i) 移除所有包裝材料和標籤(包括食物安全中心貼上的標籤)。
 - (ii) 把所有食物樣本和證物用垃圾袋裝好。
 - (iii) 與中西區潔淨組聯絡，安排棄置食物樣本和證物(垃圾收集車的收集時間和垃圾收集站的地點等)。
 - (iv) 2 名衛生督察(食物標籤)會隨車運送樣本和證物到垃圾收集站。
 - (v) 到達垃圾收集站後，先在食物樣本和證物灑上漂白粉，才投進垃圾收集車。

(J) 針對食物標籤違規情況的執法行動(營養標籤除外)

衛生督察(食物標籤)在巡查本港售賣預先包裝食物的商店時，如發現違規情況，應按下列步驟開立個案檔案，以便跟進：

(1) **非嚴重違規個案**

需購買例行監察食物樣本，並向店主／分銷商／進口商發出警告信／勸諭信，提醒他們注意相關違規事項。

警告信應要求對方在指定時間內(一般不多於四星期)，糾正違規事項。假如對方不遵從警告信的要求，便應進一步採取執法行動，包括抽取跟進食物樣本進行檢控行動。一般而言，如有下列違規情況，便應發出警告信：

- (i) 食物名稱不齊全或不適當(例如欠缺“粉狀”、“乾”、“冷藏”、“濃縮”等具體說明)。
- (ii) 各項配料沒有由大至小依次列出。
- (iii) 配料包括致敏物的標示含糊不清(如使用字眼“或”、“及／或”)。
- (iv) 沒有適當列出食物添加劑，如沒有標示／錯誤標示添加劑的作用類別、本身所用名稱，或其在國際編碼系統中的識別編號。
- (v) 製造商／包裝商的名稱和地址不齊全。
- (vi) 只提供分銷商／牌子擁有人的名稱和地址，以及原產國家，而沒有通知食物安全中心有關製造商／包裝商的資料。
- (vii) 沒有清楚列明淨重量／淨體積／數量(例如單位不正確)。
- (viii) 沒有按需要列明特別貯存方式或使用指示。
- (ix) 食物標籤中英文兼用，但食物的名稱及配料表卻沒有以中英文列出。
- (x) 中英文資料不對應。
- (xi) “此日期或之前食用”或“此日期前最佳”之日期標示，以“日日／月月／年年年年”的格式顯示。

以下違規情況，只需要發出勸諭信：

- 雖然沒有按指定格式標示“此日期或之前食用”或“此日期前最佳”日期，但沒有誤導成分，例如
 - (a) MM/DD/YYYY
 - (b) 日日／月月／年年年年
 - (c) “此日期或之前食用”或“此日期前最佳”字句後有“日期”的字眼
 - (d) “此日期或之前食用”或“此日期前最佳”日期前加了“在”字

(2) 嚴重個案

如違反下列準則，且屬嚴重違規，應抽取跟進食物樣本進行檢控行動。如違規情況依舊，應每月檢控一次。

- (i) 沒有以下全部或其中一項資料：
 - (a) 食物名稱
 - (b) 配料列表
 - (c) “此日期或之前食用”或“此日期前最佳”日期
 - (d) 製造商／包裝商的名稱和地址，或原產國家及分銷商／牌子擁有人的名稱和地址
 - (e) 淨重量／淨體積／數量
- (ii) 出售已過“此日期或之前食用”日期的食物。
- (iii) 資料失實或有誤導成分(例如食物名稱有誤)。
- (iv) 未經授權更改標籤。
- (v) 特別標榜食物中含有某種配料或某種配料的含量特低，而沒有聲明該配料的實際分量或所佔的百分率。
- (vi) 沒有食物標籤。
- (vii) 所有資料均只印有外語。
- (viii) 用其他字眼代替“此日期或之前食用”或“此日期前最佳”日期，例如：
 - (a) 到期日(Expiry date 或 expired date)
 - (b) 售賣期限(Sell-by date)
 - (c) 賞味期限

(K) 警告信的跟進行動

- (1) 衛生督察(食物標籤)在警告信所述期限屆滿時，須巡查有關商店，檢查所售食物是否已符合規定。
- (2) 如不符合規定的情況依舊，便須採取跟進行動。
- (3) 如違規之處已作糾正(如已修改標籤)，則拍下已修改標籤的相片，作為記錄。跟進行動至此完畢。
- (4) 如商店已不再擺賣有關食物，須再巡查 3 次始結束個案。
- (5) 跟進巡查所需的次數及時間，視乎每宗個案而定。
- (6) 衛生督察(食物標籤)須得到高級衛生督察(食物標籤)批准，方可結束個案。

(L) 檢控個案的跟進行動

- (1) 發現嚴重違規情況／不遵從警告信的要求後的四天內，衛生督察(食物標籤)須把個案輸入傳票處理追查系統，並準備有關的檢控個案檔案。

- (2) 把檢控行動以電郵通知有關地區辦事處，要求辦事處提供下列資料以便準備傳票：
 - (a) 持牌人中英文名稱；
 - (b) 處所名稱及中英文地址；
 - (c) 處所面積；
 - (d) 過去的定罪記錄(干犯日期、罪行性質、所違反的條例、被告姓名、定罪日期、被判罰款額、案件編號)；
 - (e) 牌照種類；
 - (f) 商業登記證副本；以及
 - (g) 平面圖副本，須特別標出牌照範圍。
- (3) 有關地區辦事處的回覆須妥為記錄在傳票內。
- (4) 根據《違例記分制程序指引》(HY-253)，處所持牌人／東主一經定罪，其牌照將會被記指定的違例分數。
- (5) 衛生督察(食物標籤)收到檢控結果後，須把結果通知有關地區辦事處，以便對該持牌處所採取適當的行動(違例記分制)。
- (6) 如有關的食物商店並非持牌處所，衛生督察(食物標籤)須翻查食物標籤小組的檢控記錄，查看該商店有否定罪記錄，並把翻查結果記錄在傳票檔案裡。此外，衛生督察(食物標籤)亦須在傳票檔案裡記下曾否向該商店發出任何警告信。
- (7) 檢控結果須記錄在食物標籤小組的檢控記錄內。
- (8) 衛生督察(食物標籤)將採取其後的跟進行動。
- (9) 衛生督察(食物標籤)須得到高級衛生督察(食物標籤)批准，方可結束個案。

(M) 測試結果不合格的食物樣本的跟進行動

(I) 測試不合格(化學分析)，例如包裝上的數值與測試結果有差異

(a) 一般標籤

- (1) 測試結果一經證實不合格，須視乎情況向店主／分銷商／製造商發出警告信，要求對方在指定時間內(一般不多於四星期)，糾正違規之處。
- (2) 假如對方不遵從警告信的要求，便應採取跟進行動。

(b) 營養標籤

- (1) 向食物商發信，要求對方在 21 天內作出解釋。
- (2) 若有關解釋未能令人滿意或食物商完全不作回應，便須發出警告信，要求該食物商在 60 天內遵從有關規定。
- (3) 若 60 天限期屆滿，而違規情況依舊，或有問題的產品仍未回收，則須採取必要的跟進行動。

(II) 測試不合格(化學分析)，例如食物添加劑的水平超出法定標準

- (1) 食物樣本的測試結果一經證實不合格，衛生督察(食物標籤)須向高級衛生督察(食物標籤)報告，後者須把有關結果通知總衛生督察(食物標籤)，以便採取適當的行動。
- (2) 食物樣本的測試結果一經證實不合格，衛生督察(食物標籤)須經電郵向高級衛生督察(食物標籤)呈交預警報告。高級衛生督察(食物標籤)審閱後再經電郵轉呈總衛生督察(食物標籤)及總監(食物監察)²。
- (3) 測試結果不合格一經證實的三個工作天內，須向店主／分銷商／製造商發出由高級衛生督察(食物標籤)簽署的警告信，通知有關的分析結果。信內應要求零售商立即停售及回收有問題的產品；如零售商自願回收有關產品另行處置或銷毀，須由衛生督察(食物標籤)監督整個行動。
- (4) 衛生督察(食物標籤)須密切監察有關食品，直至所有有問題的食品已從市場全部回收。如有需要，便須採取跟進行動。
- (5) 追查供應源頭，要求提供供應及分銷名單，並在有需要時調查名單上的供應商和零售商。

(N) 食物警報及回收程序

(I) 測試不合格(化學分析)，例如食物添加劑的水平超出法定標準

- 依照上文第(M)(II)段採取跟進行動。

(II) 食物安全中心食物監察及管制科轄下的風險管理組發出的每日簡報中出現涉及致敏物的食物回收事故（每日簡報綜合報告外地食物規管當局及傳媒報道的食物事故，而有可能影響本港的食物安全）

- (1) 如食物事故涉及致敏物，總衛生督察(食物標籤)會立刻通知高級衛生督察(食物標籤)及衛生督察(食物標籤)。高級衛生督察(食物標籤)隨即指示衛生督察(食物標籤)作出跟進行動。
- (2) 衛生督察(食物標籤)須緊急巡查本港零售點，以確定有關食物是否在本港有售。
- (3) 如證實該含致敏物食品在本港有售，衛生督察(食物標籤)應警示各大零售商及本地分銷商有關的食物事故，

並建議各店主／分銷商／製造商停售有關食品，直至另行通知。

- (4) 如有店主／分銷商／製造商仍繼續出售有關食品，衛生督察(食物標籤)應向高級衛生督察(食物標籤)詳細說明情況，由其尋求高級人員的指示，決定是否執行香港法例第 132 章第 78B 條。

備註：本指引就測試結果不合格的食物樣本所述的時限和跟進行動僅供作一般參考，實際程序仍須視乎每宗個案的具體情況而定。

(O) 監察電子貿易商(網上商店)

- (1) 編製一份從事電子貿易的食物商名單，包括網址、聯絡電郵地址、電話、處所地址、出售的主要食物種類等，並不斷更新資料。
- (2) 每月按編製的工作表，上網瀏覽網上的食物零售店，以及到其店址作實地巡查。
- (3) 每月第一個星期四，當值的衛生督察(食物標籤)須上網瀏覽網上食物零售商的網址，並在當天更新資料。
- (4) 當值衛生督察(食物標籤)須按高級衛生督察(食物標籤)指示呈交網上瀏覽結果予高級衛生督察(食物標籤)作審核，以準備下一個星期三下午的巡查名單。
- (5) 每月第二個星期三下午(突擊行動日)，全體衛生督察(食物標籤)將突擊檢查名單上的網上商店，檢查其出售食品的食物標籤。
- (6) 如有需要，行動中亦會一併進行衛生教育、派發食物標籤宣傳單張及抽取樣本作化學分析等工作。

(P) 備存記錄

所有衛生督察(食物標籤)均須備存以下記錄：

- 標籤檢查記錄
- 樣本／證物登記冊
- 樣本／證物處置記錄
- 檢控記錄
- 投訴記錄
- 通知記錄

(Q) 監督審核

(I) 高級衛生督察(食物標籤)

- (1) 高級衛生督察(食物標籤)須每兩個月對下屬進行一次監督審核。
- (2) 監督審核項目包括：
 - 實地查核衛生督察(食物標籤)的工作表現；
 - 覆查衛生督察(食物標籤)曾檢查的食物標籤；
 - 隨機抽查零售店的食物標籤；
 - 抽查檢控個案／警告信個案／查詢信；
 - 突擊檢查突擊行動。
- (3) 所有監督審核均須記錄在案。

(II) 總衛生督察(食物標籤)及總監(食物監察)2

- (1) 總衛生督察(食物標籤)及總監(食物監察)2 分別每兩個月及每季突擊檢查食物標籤小組的工作。
- (2) 突擊檢查項目包括：
 - 食物標籤小組備存的所有登記冊；
 - 突擊行動；
 - 隨機抽查零售店的食物標籤；
 - 抽查檢控個案及警告信個案。
- (3) 所有監督審核均須記錄在案。

食物安全中心
食物監察及投訴組
食物標籤小組
2011 年 1 月
(2011 年 4 月修訂)

零售店的食物標籤檢查／抽取樣本工作報告

人員姓名：_____

日期(月／年)：_____

食物類別：

- | | |
|----------|------------|
| A. 烘焙食品 | F. 水產品 |
| B. 糖果 | G. 肉類及肉類製品 |
| C. 罐頭類食品 | H. 涼果 |
| D. 奶類產品 | I. 醬料 |
| E. 飲品 | J. 雜項 |

組別：

- | | | | |
|----------|-----------|--------------------|------------|
| 1. 麵包餅食店 | 6. 土產商店 | 11. 街市 | 16. 商場 |
| 2. 市場 | 7. 食品製造廠 | 12. 藥店 | 17. 燒味及滷味店 |
| 3. 化妝品店 | 8. 新鮮糧食店 | 13. 其他零售店 | 18. 零食店 |
| 4. 便利店 | 9. 雜貨店 | 14. 食肆(如普通食肆／小食食肆) | 19. 超級市場 |
| 5. 百貨公司 | 10. 健康食品店 | 15. 學校 | 20. 蔬果店 |

發現的違規事項：

- | | |
|---------------|-----------------|
| I. 食物名稱 | V. 製造商／包裝商名稱及地址 |
| II. 配料表 | VI. 淨重量／體積或數量 |
| III. 保質期 | VII. 營養標籤及聲稱 |
| IV. 貯存方式／使用指示 | VIII. 其他 |

採取的行動：

- | | |
|----------------------------------|----------|
| <input type="checkbox"/> 頭警告(VW) | 法律行動(LA) |
| 警告信(WL) | |
| 查詢信(EL) | |
| 勸諭信(AL) | |

編號	日期	風險級別 (高／中／低)	組別	商店名稱	地址	抽樣 有／沒有 (如有， 跟進／ 例行監察)	牌子名稱、 食物名稱、 味道 (補充資料如 淨重量／ 體積)	食物類別	食物標籤違規資料		過往食物標籤違規記錄		
									違規事項	採取的行動	檢控 (有／沒有)	投訴 (有／沒有)	警告信／查詢信／勸諭信 (有／沒有)

(緊急傳真至：2840 0716)

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
政府帳目委員會
秘書
韓律科女士

韓女士：

《審計署署長第五十七號報告書》

**有關「食物標籤制度」和「嬰兒及特殊膳食食物營養標籤」
執行情況的審計工作(第 3 及 4 章)**

閣下 2011 年 12 月 6 日的來信收悉。現應政府帳目委員會要求，就審計署署長報告書第 3 章提供資料如下：

- (a) 廉政公署就「執行食物標籤規定」(只有英文版)的審查工作報告，請參閱**附件 I**。關於審查工作報告中所提的建議，本署除了其中兩條(一：在委派衛生督察所負責的例行檢查地區時考慮其住址；二：安排總衛生督察搬往食物標籤小組辦公室辦公，以便直接監督食物標籤小組的工作。)外，其餘的都接受。經我們解釋有關安排在運作上的困難後，廉政公署亦認同我們不接納這兩條建議的理據；
- (b) 有關討論食物安全中心技術指引之規管容忍限的會議日期及出席者名單，請參閱**附件 II**；以及

(c) 2011 年檢控及定罪數目下降的詳細說明，請參閱附件
III。

食物環境衛生署署長

(羅永甜  代行)

2011 年 12 月 7 日

副本送：食物及衛生局局長 (傳真號碼：2526 3753)
衛生署署長 (傳真號碼：2893 9613)
財經事務及庫務局局長 (傳真號碼：2147 5239)
審計署署長 (傳真號碼：2583 9063)

***委員會秘書附註：附件 I 並無在此隨附。**

曾討論規管容忍限的技術會議日期及參加者

會議輪次	日期	參加者
第一輪	2004 年 8 月 6 日	進口商／供應商
	2004 年 9 月 15 日	食物零售商
	2005 年 1 月 11 日	化驗服務供應商
第二輪	2005 年 4 月 6 日	製造商
	2005 年 4 月 7 日	進口商／供應商
	2005 年 4 月 11 日	食物零售商
	2005 年 4 月 13 日	化驗服務供應商
第三輪	2005 年 6 月 8 日	化驗服務供應商
	2005 年 6 月 9 日	製造商
	2005 年 6 月 21 日	進口商／供應商
	2005 年 6 月 22 日	食物零售商
第五輪	2007 年 9 月 28 日	製造商
	2007 年 10 月 8 日	化驗服務供應商
	2007 年 10 月 10 日	進口商／供應商
	2007 年 10 月 11 日	食物零售商
	2007 年 11 月 9 日	經營土產的食物商
第七輪	2008 年 1 月 9 日	進口商／供應商
	2008 年 1 月 10 日	食物零售商
	2008 年 1 月 11 日	製造商
第八輪	2008 年 3 月 19 日	食物業界
	2008 年 3 月 20 日	化驗服務供應商
第九輪	2008 年 4 月 22 日	食物業界
	2008 年 5 月 7 日	食物業界
第十輪	2008 年 6 月 18 日	食物業界
	2008 年 6 月 20 日	化驗服務供應商

曾向業界闡釋規管容忍限的工作坊／座談會日期及參加者

1. 營養標籤資料制度工作坊(基礎)

日期	參加者
25.7.2008	經營有機或健康食品貿易的中小企業
1.8.2008	食物業界
12.8.2008	化驗服務供應商
2.9.2008	經營食物貿易的中小企業
23.9.2008	食物製造商、食物進口商／供應商
24.9.2008	食物零售商
16.10.2008	烘製麵包餅食的食物商
30.12.2008	食物業界
19.3.2009	食物業界(包括健康食品)
22.6.2009	食物業界
5.8.2009	經營日本食品的食物商
28.10.2009	食物業界
9.12.2009	食物業界
31.3.2010	食物業界
26.4.2010	食物業界
2.6.2010	食物業界
21.7.2010	食物業界
22.9.2010	食物業界
20.1.2011	食物業界
27.6.2011	食物業界

2. 營養標籤資料制度工作坊(進階)

日期	參加者
23.1.2009	食物業界
28.4.2009	食物業界
29.7.2009	食物業界
8.10.2009	食物業界，特別是經營日本食品
29.12.2009	食物業界
21.4.2010	食物業界

3. 營養標籤計算器經驗分享座談會

日期	參加者
12.6.2009	食物業界，特別是中小企業

註

技術會議文件和《技術指引》擬稿已載於食物及衛生局及食物安全中心網頁，供市民參考和提出意見。

就2011年1至6月期間違反食物標籤檢控及定罪的數字較2010年為低，其原因有下列幾點：

- 現時一般具規模的商戶如連鎖式經營的商店，對實施多年的一般食物標籤規定，已有較佳的認識，其符合規定的比率因而有所改善，故檢控的數字亦相應減低；及
- 由於本年4月至6月期間發生日本核事故及台灣塑化劑污染事件，需要抽調人手協助處理有關事件，因而令一些定期及突擊巡查行動，被逼暫停。

定期及突擊巡查行動已於本年7月回復正常，中心會盡量檢查與2010年相若數量的樣本。

(譯本)

香港特別行政區政府
政務司司長辦公室轄下行政署



The Government of
The Hong Kong Special Administrative Region
Administration Wing,
Chief Secretary for Administration's Office

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會政府帳目委員會秘書
韓律科女士

韓女士：

審計署署長的衡工量值式
審計結果報告書（第五十七號報告書）

政府檔案處的檔案管理工作（第 10 章）

謝謝你二零一一年十一月三十日的來函。現隨函夾附所要求的有關資料，以便政府帳目委員會考慮，敬請查收。資料的中英文軟複本，我們將通過電子郵件發送給你。

行政署長麥綺明

二零一一年十二月十九日

連附件

副本送： 檔案處處長
審計署署長
財經事務及庫務局局長

為政府帳目委員會編制的資料便覽

審計署署長第五十七號報告書第 10 章《政府檔案處的檔案管理工作》

I. 檔案管理計劃

(審計報告書第 2.3 及第 2.4 段)

檔案管理守則規定，各決策局和部門(局／部門)應在內部建立和推行一套全面的檔案管理計劃。這套計劃透過控制政府檔案的開立、編排、備存和存廢，使政府檔案獲得必要的妥善處理。

2. 除了檔案管理守則外，我們亦曾發出指引及通告，以協助各局／部門管理其檔案。附錄 I(a)及 I(b)分別載有一個流程表列出檔案管理每個主要階段／過程及詳述有關的行動和程序。雖然各個過程看來是順序進行，但是應留意部分過程可能是同時進行的，例如檔案的開立和分類通常是一系列同時進行的行動。

II. 遵守強制性的檔案管理規定

(審計報告書第 2.7 及第 2.8 段)

3. 我們通過《總務通告第 2/2009 號》，公布了一套強制性的檔案管理規定，要求各局／部門遵守。這些規定涵蓋範圍甚廣，包括妥善管理電子郵件檔案、檔案分類、檔案存廢（包括在事先取得政府檔案處(檔案處)處長同意後才銷毀檔案，以及把具歷史價值的檔案移交檔案處）、妥善保管和貯存檔案，以及保護極重要檔案。

4. 為了確保各局／部門遵守上述的強制性規定，我們實行了或將實行下列安排和措施 -

(a) 要求各局／部門的首長訂立合適的優先次序和分配合適的資源，以在內部推行一套妥善的檔案管理計劃；

***委員會秘書附註：附錄 I(a)、II(a)及 II(b)並無在此隨附。**

- (b) 要求在各局／部門委任部門檔案經理，監察部門檔案管理計劃。就此，檔案處一直與部門檔案經理聯絡，通過培訓、簡報和書面意見，提供必要的支援。由於大部分部門檔案經理都是行政主任，而這一職系的人員的其中一項主要職責是管理各局／部門的檔案，檔案處會進一步加強行政主任的培訓。由二零一二年一月開始，檔案管理培訓將列入一級行政主任的強制性發展計劃之內；
- (c) 加強向各局／部門提供的檔案管理支援。檔案處已在部分局／部門為部門檔案經理和檔案管理人員舉行檔案管理重點研討會，以加強他們對強制性檔案管理規定的認識。我們已為香港警務處、社會福利署、地政總署、房屋署和消防處舉行這類研討會。我們會繼續為各局／部門舉行這類研討會，幫助他們加深對強制性檔案管理規定的認識及遵守；
- (d) 就各局／部門的檔案管理工作進行全政府整體的檔案管理調查，重點在於各局／部門有否遵守強制性規定。檔案處於二零一零年下半年進行了第一次調查。各局／部門首長已被敦促實行調查報告的建議，以進一步改善檔案管理。檔案處將於二零一二年下半年進行另一次調查；
- (e) 就三項限期定為二零一二年四月的強制性檔案管理規定而言，由二零一一年九月開始，我們通過各局／部門提交的季度報告監察它們遵守規定的情況；
- (f) 對個別局／部門進行全面的檔案管理檢討／審核，以監察其檔案管理，包括遵守強制性規定的情況。檔案處會在二零一二年完成這輪涵蓋所有局／部門的檔案管理研究後，展開這類檔案管理檢討／審核；以及
- (g) 提醒各局／部門定期重新傳閱有關的總務通告。

5. 總務《通告第2/2009號》公布的強制性檔案管理規定的適用情況及效力與香港政府規例無異。因此，強制性檔案管理規定對所有公務員均具約束力。不遵守強制性規定的公務員可能會受到紀律處分。根據違規個案的情況及嚴重性，對有關公務員的處分包括口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。

III. 檔案鑑定

(審計報告書第 4.3 及第 4.4 段)

鑑定準則

6. 根據其他國家的經驗，檔案處擬定了一套鑑定指引，並於二零零九年七月開始採用，目的是提供一個概括的大綱，協助員工以一致及有條理的方式選取歷史檔案。根據這套指引，以下類別的檔案，有可能被選為歷史檔案 –

- (a) 記錄或反映政府架構、功能和活動的檔案；
- (b) 記錄重要政府政策、決定、法例和行動的制訂過程、實施情況和結果的檔案；
- (c) 記錄政府的政策、決定和計劃對實際環境、社會、機構和個人所帶來的影響的檔案；
- (d) 記錄公眾與政府，以及實際環境和政府的互動的檔案；
- (e) 記錄個人、團體、機構和政府的法律權利和義務的檔案；以及
- (f) 載有重要或有獨特資料的檔案，或能豐富市民對香港的歷史、地理環境、社會、文化、經濟和市民的了解的古舊檔案。

7. 檔案處會不時檢討鑑定指引，以應付不斷轉變的情況。

檔案鑑定的人手

8. 目前，檔案處有三名檔案主任職系的人員負責檔案鑑定，這是他們職務的一部分。一般而言，鑑定一個檔案所需的時間，需視乎檔案的複雜程度和內容而定。根據相關人員在二零一零年用於檔案鑑定的時間，鑑定一直線米的檔案約需要 0.8 個工時。

清理積存的檔案鑑定工作

9. 除處理新收的檔案鑑定個案外，檔案處會重新調配資源，清理積存有待鑑定的檔案工作。由於現時檔案主任職系仍有空缺，檔案處已開始招聘助理檔案主任，並預期於未來數個月，將會有新聘任人員上任。檔案處會積極探索解決的方法，包括視乎情況按既定程序申請額外資源，以期在三年內清理積存的檔案鑑定工作。

IV. 檔案在鑑定前被檔案中心銷毀 (審計報告書第 4.10 及第 4.11 段)

10. 檔案中心在二零零六年及二零零七年銷毀的過期檔案涉及民政事務總署及破產管理署。326 個檔案屬民政事務總署所有，有關的檔案清單載於附錄 II(a)。餘下的檔案來自破產管理署，涉及個人及公司破產和清盤個案的案卷。根據有關檔案的微縮膠卷，這些案卷涉及 838 宗破產個案及 616 宗清盤個案。附錄 II(b)載錄了這些個案(每個個案可能有多於一個案卷)的清單，並列明有關人士的名字及公司名稱。

11. 至於破產管理署的檔案，歷史檔案館在鑑定有關紙本檔案的微縮膠卷後，確認該等微縮膠卷檔案具有歷史價值，並已把檔案存放於檔案處。儘管破產和清盤個案涉及的人士的名字和公司名稱是公開資料，但帳目委員會或應考慮是否合適在將來發布的帳目委員會報告書內刊載這些個人資料。

12. 檔案處已就該兩宗個案進行全面調查。因應調查結果，為免同類事件再次發生，檔案處已 -

- (a) 輔導有關員工，並提醒他們須嚴格依從處理檔案存廢的相關程序；
- (b) 檢討處理檔案存廢的內部程序；以及
- (c) 因應(b)項，檔案處自二零零八年三月起引入檔案存廢查核表，清楚列明檔案存廢涉及的步驟和負責人員，以監控檔案存廢過程。為配合引入檔案存廢查核表，檔案處又從那時起將所有有關一個檔案批次的來往文件存放在單一個案檔案內，以便監管和跟進存廢要求。

13. 自上文第 12 段所述的措施實施以來，檔案中心不慎銷毀檔案的事件便再沒有發生。檔案處會繼續不時檢討已加強的內部監管措施，以防出現在未鑑定檔案的歷史價值前，便已銷毀檔案的情況。

V. 二零零二年檔案藏品狀況調查

(審計報告書第 4.15 段)

14. 在二零零二年進行檔案藏品狀況調查時，檔案處修復顧問根據藏品的狀況，把 1,611 份抽樣藏品劃分為“極好”、“好”、“中等”、“壞”、“極壞”共五個類別。簡而言之，列入“極好”與“好”類別的藏品共有 529 項(32.8%)，列入“中等”類別的共有 643 項(39.9%)，而列入“壞”和“極壞”類別的則有 439 項(27.3%)。有關分項數字如下 -

狀況	藏品數目
■ 極好	91
■ 好	438
小計	529 (32.8%)
■ 中等	643 (39.9%)
■ 壞	363
■ 極壞	76
小計	439 (27.3%)
總計	1,611 (100.0%)

15. 被列為“壞”或“極壞”類別的藏品共有 439 項(27.3%)，現把其狀況和損壞程度詳列如下，以供參考 -

檔案形式	損壞程度		狀況
	壞	極壞	
案卷	267	32	紙張變黃；表面有污垢；有污迹；有摺痕和摺疊；有撕裂；膠貼損壞；不當地粘貼在其他紙張、硬紙板、紡織品上；紙張缺損；墨水變得酸性；鏽迹；蟲蛀；不平直；紙張變脆
書本、資料冊和小冊子	75	42	
單頁文件	7	1	
建築圖	1	0	
地圖	1	0	
期刊和報紙	1	0	有指模；油迹；褪色；蟲蛀；發霉；膠貼損壞；鏽迹；污迹；表面有污垢
靜態攝影物料如照片、底片和幻燈片	4	0	
影像和聲音記錄(錄音帶)	1	0	不當地粘貼在其他紡織品上
縮微膠卷	4	1	發霉；蟲蛀
電影膠卷	2	0	發出酸味；影像褪色
總計：	363	76	

16. 根據二零零二年檔案藏品狀況調查結果所制訂的保存策略，檔案處除了採取良好的做法以處理藏品和管理藏品庫環境外，還實施了以下措施 -

- (a) 每項檔案藏品均獲個別包裝防護；
- (b) 為提高害蟲防治，透過綜合害蟲管理計劃監察害蟲(包括昆蟲、霉菌和鼠類動物)在所有檔案貯藏庫的活動情況；
- (c) 為加強檔案處在保存和修復檔案藏品方面的專業能力，從二零零八年一月起，把這項工作交由館長職系負責；
- (d) 從二零一零年一月起，增設實時氣候數據記錄系統，以加強對藏品庫的氣候監察；以及
- (e) 為改進檔案處的藏品保存策略及提升藏品的保存水平，已於二零一一年十月展開另一次藏品狀況調查。

VI. 歷史檔案的登錄與著錄

(審計報告書第 4.27 段及 4.30(a)段)

17. 為方便使用者從大量的館藏檔案中找到所需的檔案，檔案處會為檔案進行著錄，即在提供檔案予公眾查閱前，根據國際著錄標準描述檔案，並製訂各類的檢索輔助工具。檔案著錄與登錄密切相關，同時也是檔案登錄程序中最耗時的一環。檔案處自二零零六年開始，調派一名高級助理檔案主任進行檔案著錄工作。

18. 除處理新收有待登錄的歷史檔案外，檔案處已制訂最新行動計劃，清理有待登錄及著錄的歷史檔案，詳情如下 -

- (a) 自二零一零年七月起，採用簡化的檔案著錄程序，縮短處理過程，並提供必要的描述資料，方便使用者進行線上搜尋；
- (b) 優先處理那些保存年期將近 30 年的檔案。換言之，這類檔案會優先登錄，以便在檔案保存滿 30 年時公開予公眾查閱；以及
- (c) 以額外資源加快檔案登錄工作。自二零一一年十一月起，檔案處已新增一名臨時研究助理，以協助處理檔案登錄事務。

19. 檔案處會積極探索方法，包括視乎情況按既定程序申請額外資源，以期在三年之內清理大部分有待登錄的工作。

VII. 政府檔案處的人手

20. 檔案處的主任級人員分別來自檔案主任、行政主任和館長等三個不同職系。根據現行職務分配，檔案主任主要負責選取和管理歷史檔案；行政主任負責檔案管理；館長職系人員則負責歷史檔案的修復和保存工作。

21. 為提高檔案主任、行政主任和館長職系人員的業務知識和專業水平，檔案處已為他們提供檔案管理培訓，並不時安排他們參加國際會議和研討會，讓他們與海外歷史檔案和檔案管理機構交流經驗。自二零零八年起，檔案處已安排 15 名人員參加共 12 項海外培訓計劃，培訓以會議／參觀／培訓方式進行。如有必要，檔案處也會聘用顧問服務，尤其是與電子檔案管理有關的事項。

22. 儘管如此，檔案處會不時檢討各職系的編制，以確保工作質量，務求為公眾提供最佳的歷史檔案查閱服務。我們亦會檢討檔案處的工作程序，以確定是否可以進一步提昇效率及效益。我們會密切監察情況確保有足夠人手應付各種檔案管理工作。我們亦會視乎情況按既定程序申請額外人手。

政務司司長辦公室行政署
二零一一年十二月

檔案管理過程

I. 決策局和部門（局／部門）開立及收存檔案

行動及程序

開立和收存檔案以滿足業務運作、政策、法律及財政的需要，以及為政府的職能、政策、程序、決策和業務往來提供準確和充足的記錄

- 檔案是指在進行公事過程中，由局／部門開立或接收，以任何形態載體記錄下來的資訊或數據；它們被保存下來作為政策、決定、程序、職能、活動和業務的憑證。
- 各局／部門應按業務運作、政策、法律及財政的需要而開立和收存檔案。
- 各局／部門應釐定業務職能及評估資訊要求，藉以開立和收納足夠但不致過量的檔案。
- 收納的檔案必須是完整無缺的：檔案除了記錄公事往來或活動的內容，亦應兼備相關的結構(例如便箋應包括標題及內文)和脈絡資料(例如便箋的發件人、收件人、發出日期、檔號及保密分類)。掌握檔案產生機構的組織運作過程及其相關檔案，可幫助了解檔案的來龍去脈。
- 下列是一些應開立及收存檔案的例子 -
 - 與外界人士和團體作機構職能和活動直接相關的往來通訊；
 - 會議記錄和有關決策過程、制定政策及程序或業務往來的文書、諮詢和議事記錄；
 - 重要的口頭決定和承諾；以及
 - 對機構職能和活動有重大影響的酌情判斷。
- 各局／部門應以最合適的載體和形態開立檔案，以便取閱、使用和保存。
- 至於電子郵件檔案，各局／部門應將其列印後歸檔，並存入紙本案卷。
- 各局／部門應在可行的情況下鼓勵共用檔案，以減少複印和分發不必要的檔案。

行動及程序

把開立或收存的檔案收納在
可辨認的檔案保管系統內

- 各局／部門應把開立或收存的檔案收納及備存在一個可辨認的檔案保管系統內。
- 檔案保管系統是指人手操作或自動化的資訊系統，用以收集、編排及分類檔案，以便日後檢索、分發、使用、存廢或保存。檔案保管系統內最少應包括備有索引的檔案分類表、完整的檔案清單、檔案存廢期限表、極重要檔案的清單，以及有關檔案編碼、歸檔、檢索、追查檔案蹤跡、檔案存廢及辨別和保護極重要檔案的程序和記錄。

行動及程序

按檔案分類表編排檔案，
以便使用者有效率地
檢索及取閱檔案等

- 各局／部門應按檔案分類表編排檔案，以便使用者有效率地檢索及取閱檔案。
- 檔案分類表是按以下一個或多個項目：業務職能、活動和檔案內容，合乎邏輯地編排檔案的列表，並包括一個以符號(例如：字母、數字和字母數字混合編號)表示檔案之間的邏輯關係的編碼系統。
- 一個妥善的檔案分類表，應具備下列特點 -
 - 顯示檔案間的聯繫，以提供連貫的活動記錄；
 - 方便以持續一致的方式為檔案命名和編碼，使檔案名稱和編碼獨一無二；
 - 確定不同檔案所需的安全保障及合適的取閱原則；
 - 輔以詞彙規範，以配合有關機構複雜程度不一的檔案；以及
 - 及時更新、全面、合乎邏輯、前後一致和架構有序，以便有效地編排及尋找檔案。
- 為確保質素，局／部門的部門檔案經理應按照政府檔案處(檔案處)的指引批核新的檔案分類表，及每兩至三年檢討現行的檔案分類表。

行政檔案

業務檔案

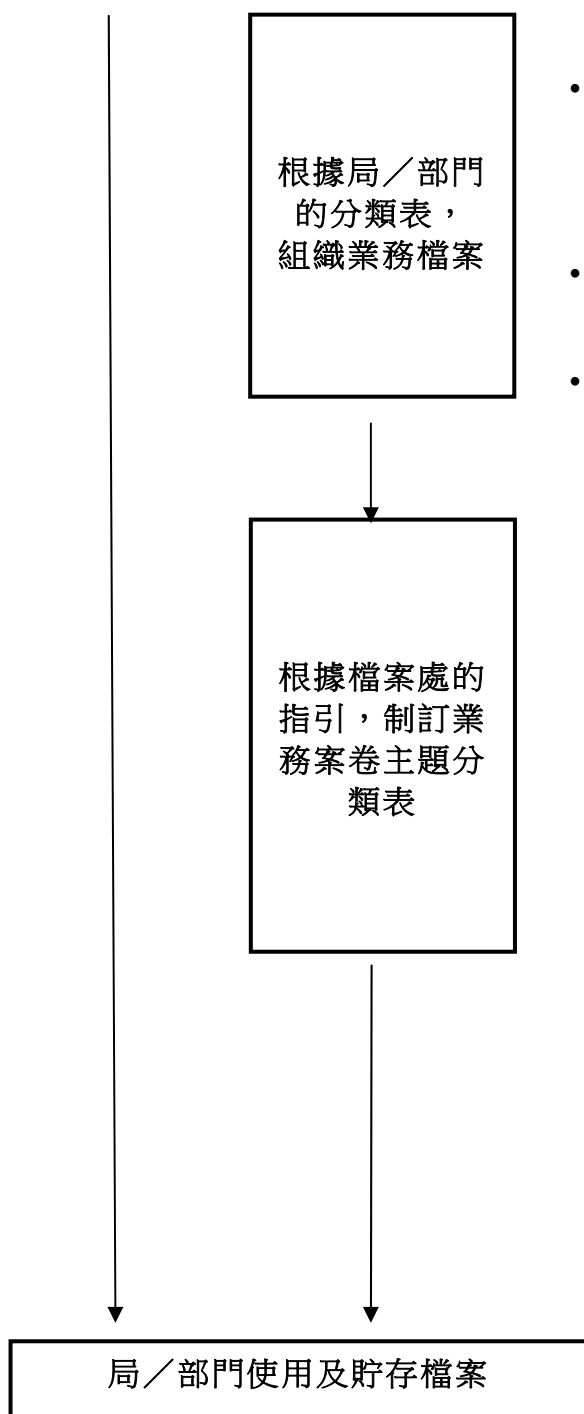
行動及程序

根據檔案處的
標準分類表來
編排
行政檔案

根據檔案處的
指引，把行政
主題案卷由現
有的分類表轉
用標準分類表
編排

- 行政檔案是因應日常處理有關財政、辦公樓房、採購與物料供應、編制、人事和其他一般行政事務而開立或收存的檔案。各局／部門均有這種性質的檔案。
- 各局／部門應根據檔案處制訂的標準檔案分類表來編排行政檔案。
- 標準分類表亦有助各局／部門採用檔案處制訂的《一般行政檔案存廢期限表》(採用類似標準分類表的架構，將存廢期限表分類)，以處置已過期的行政檔案。
- 標準分類表分為六大類別，即行政、辦公樓房及設施、設備及物料供應、財務、人事及資訊系統及服務，並提供首級主題詞，以便把行政檔案按主題分類。
- 各局／部門應循下述步驟，採用標準分類表 -
 - 把行政主題案卷與其他案卷(例如標準分類表沒有涵蓋的業務檔案)分開；
 - 把現有的行政案卷與適合的首級主題詞相配；如有需要，可訂立次級或較低級的主題詞，以便把檔案更準確地分類；
 - 為新檔案編訂適合的案卷編碼；
 - 擬備新案卷清單；
 - 定下採用標準分類表的實行日期；以及
 - 實行標準分類表。
- 各局／部門須不遲於二零一二年四月採用標準分類表。

行動及程序



- 業務檔案是局／部門在執行與其成立目的有關的主要職能、活動或使命時，所開立或接收的檔案。每一個局／部門的業務檔案都是獨特的。
- 各局／部門應參照檔案處的指引，制訂其業務檔案分類表。
- 制訂業務檔案主題分類表的程序包括 –
 - 了解局／部門的組織架構及職能，以期根據與業務檔案相關的職能及活動，將檔案分類及備存；
 - 分類檔案的主題，須令使用者易於明白；
 - 初步擬定的主題清單須配合部門指引，以確保檔案分類表的一致性及質素；
 - 清楚界定各主題的涵蓋範圍，以便準確分類；
 - 擬備主題清單擬稿，與使用者作出討論，並敲定主題清單；
 - 揀選及編配案卷編號以便識別檔案，以及顯示案卷間的邏輯關係；以及
 - 擬備以字母排列的索引，協助使用者鑒別合適的主題詞，將檔案分類。

II. 局／部門使用及貯存檔案

行動及程序

備存準確的檔案清單

- 備存準確的檔案清單是良好檔案管理的先決條件。清單有助有效控制和檢索檔案，並可提供基本的資料幫助檔案管理工作(例如：編訂檔案存廢期限表)。
- 各局／部門應擬備和備存準確的檔案清單，並因應變動定期更新清單。
- 檔案清單應至少包含下列資料 -
 - 案卷名稱；
 - 案卷編號；
 - 案卷開立日期與結束日期； 以及
 - 案卷存放地點。

行動及程序

貯存檔案於合適的環境和設施，以便取閱和保護

- 各局／部門貯存檔案的方式，應方便使用者取閱； 防止未經授權者取閱、使用、披露、移走；並避免檔案變壞、遺失或受到破壞。
- 貯存機密檔案方面，各局／部門則應遵照《保安規例》的相關條文。
- 檔案應貯存於不受污垢、蟲鼠、煙霧及化學廢氣威脅，並遠離陽光直接照射及沒有水損風險(例如：水管下面或無遮擋的窗戶旁邊)的環境。檔案貯存範圍應保持清潔，禁止吸煙，並須裝設有效的火警偵測及滅火系統。
- 應使用配合檔案格式、大小和其他實際狀況的貯存設備及設施(例如：檔案櫃或檔案架)來存放檔案。
- 具有長期價值(30年或以上)的檔案，應貯存於24小時空氣調節、恆溫和恆濕的穩定環境。以紙本檔案為例，貯存環境的溫度應為20°C +/- 2°C，相對濕度應為50 % +/- 5 %。

向獲授權使用者提供檔案，以便取閱資料及進行業務

行動及程序

- 各局/部門應採納一個有效方法，以便適時為獲授權使用者檢索檔案。
- 各局/部門應根據《保安規例》處理及傳送保密檔案。
- 各局/部門應根據《個人資料(私隱)條例》及《公開資料守則》讓公眾取閱其檔案。

監察檔案的去向

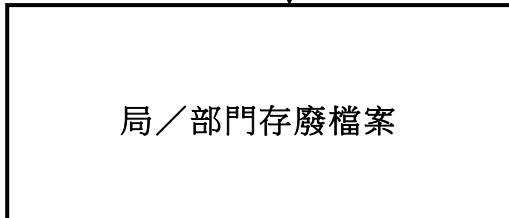
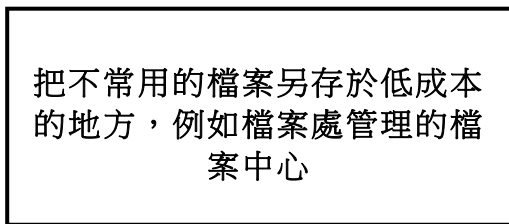
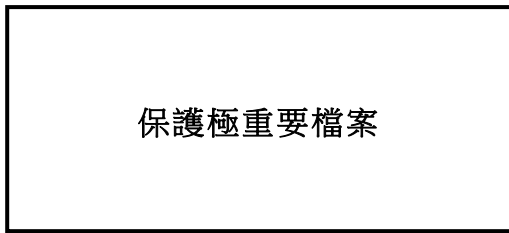
行動及程序

- 各局／部門應監察檔案的去向，確保有需要時能找到檔案。
- 各局／部門應採用有效的方法(例如條碼系統)，監察檔案的去向。
- 遇有檔案遺失的事故，有關的局／部門應立即向檔案處報告，並進行調查、實行改善措施及考慮對引致事故的人員採取紀律處分或其他行政措施。檔案處會仔細考慮有關局／部門的調查結果及行動，並在有需要時提供意見。

監察大批檔案的轉移，以盡量減低遺失的風險

行動及程序

- 各局/部門在轉移大批檔案時，應施行下列安排，以減低遺失的風險 -
 - 指派一名不低於二級行政主任或同等職級的人員監察整項工作；
 - 先盤點後轉移；
 - 轉移後再點算；
 - 記錄點算資料；以及
 - 隨即更新案卷存放地點。



行動及程序

- 極重要檔案所記錄的是局/部門在緊急情況或災難時及其後，賴以持續和有效運作所必需的資料。
- 各局/部門應識別極重要檔案，並透過複製檔案或另存他處的方式，保護這些檔案，以確保主要業務職能的運作不受干擾。
- 各局／部門須不遲於二零一二年四月制訂一個行動計劃，以建立和實施一套保護極重要檔案的計劃。

行動及程序

- 對於不常用的檔案，各局／部門應考慮把它們另存於低成本的地方，例如政府檔案處管理的檔案中心。

III. 局／部門的檔案存廢

行動及程序

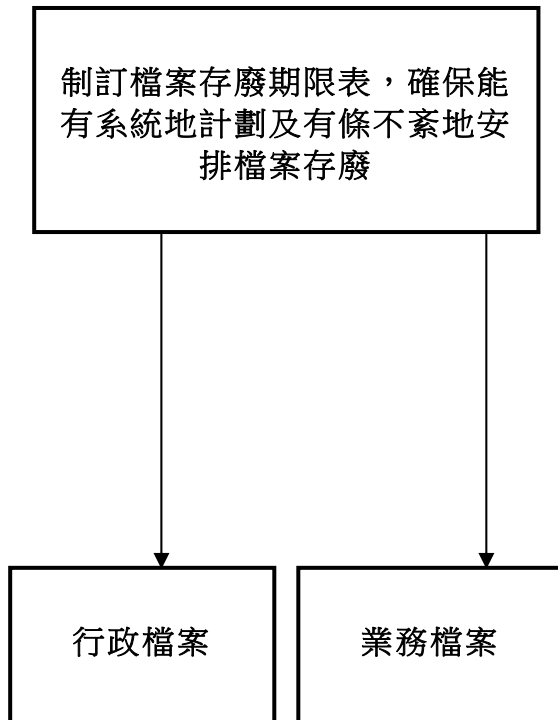
有系統和妥善地安排
檔案的存廢

- 檔案在業務過程中累積和增加。如不妥善和有系統地處置檔案，有用的檔案和不需要的檔案便會混雜，因而難以檢索和浪費時間，從而影響工作效率。此外，檔案數日日增，亦需更多資源應付貯存需求。
- 因此，各局／部門應妥善計劃和執行檔案存廢，以達致以下目標 -
 - 檔案的保存期切合有關檔案開立的目的，並符合有關的法例和規例；
 - 減少積存不必要檔案，促使更廣泛和更有效地使用現有的檔案；
 - 把具有歷史價值的檔案移交到檔案處的歷史檔案館，予以識別和保存；以及
 - 利便適時取用檔案。

檔案存廢會以不同形式進行，
例如永久保存具有歷史價值的
檔案、將檔案移交檔案處的歷
史檔案館鑑定其歷史價值、銷
毀檔案、在檔案中心暫時貯存
然後銷毀檔案或攝製縮微膠卷
然後銷毀檔案

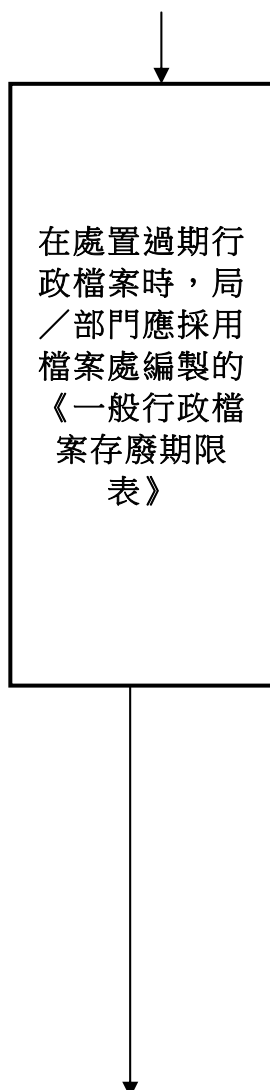
- 檔案存廢是指對那些對局／部門只有很少或毫無價值的非常用檔案所採取的行動。檔案存廢會以不同形式進行，例如永久保存具有歷史價值的檔案、將檔案移交檔案處的歷史檔案館鑑定其歷史價值、銷毀檔案、在檔案中心暫時貯存然後銷毀檔案或攝製縮微膠卷然後銷毀檔案。
- 檔案處負責整體的政府檔案存廢工作，其方式包括審批檔案存廢要求及檔案存廢期限表。
- 各局／部門在銷毀任何政府檔案前，須徵得檔案處處長事先同意。各局／部門須把具有歷史價值的檔案移交檔案處的歷史檔案館。

行動及程序



- 檔案存廢期限表是各局／部門就檔案制訂有系統的清單及資料，列明在檔案保管、保存期和存廢方面的安排。
- 為確保檔案保存一段適當的時間後（即檔案的保存期已切合有關檔案開立的目的和符合有關的法律或法例要求），各局／部門能有系統地計劃及有條不紊地安排存廢，各局／部門應按照檔案處的指引制訂檔案存廢期限表。
- 各局／部門須不遲於二零一二年四月為所有業務檔案編訂暫擬存廢期限表，並送交檔案處。

行動及程序



- 行政檔案是因應處理有關財政、辦公樓房、採購與物料供應、編制、人事和其他一般行政事務而開立或收存的檔案。各局／部門均有這類性質的檔案。
- 在處置過期行政檔案時，各局／部門應採用檔案處編製的《一般行政檔案存廢期限表》。檔案處的歷史檔案館已把其歷史檔案要求(例如把檔案移交歷史檔案館鑑定其歷史價值)納入《一般行政檔案存廢期限表》內，讓各局／部門遵從。
- 《一般行政檔案存廢期限表》包含六大類別，即行政、辦公樓房及設施、設備及物料供應、財政、人事及資訊系統及服務。按每個類別劃分的主題訂明相關檔案的存廢要求。
- 存廢要求涵蓋過期行政檔案的保存期和存廢安排(包括把具潛在歷史價值的檔案移交歷史檔案館鑑定，以及銷毀)。

行動及程序

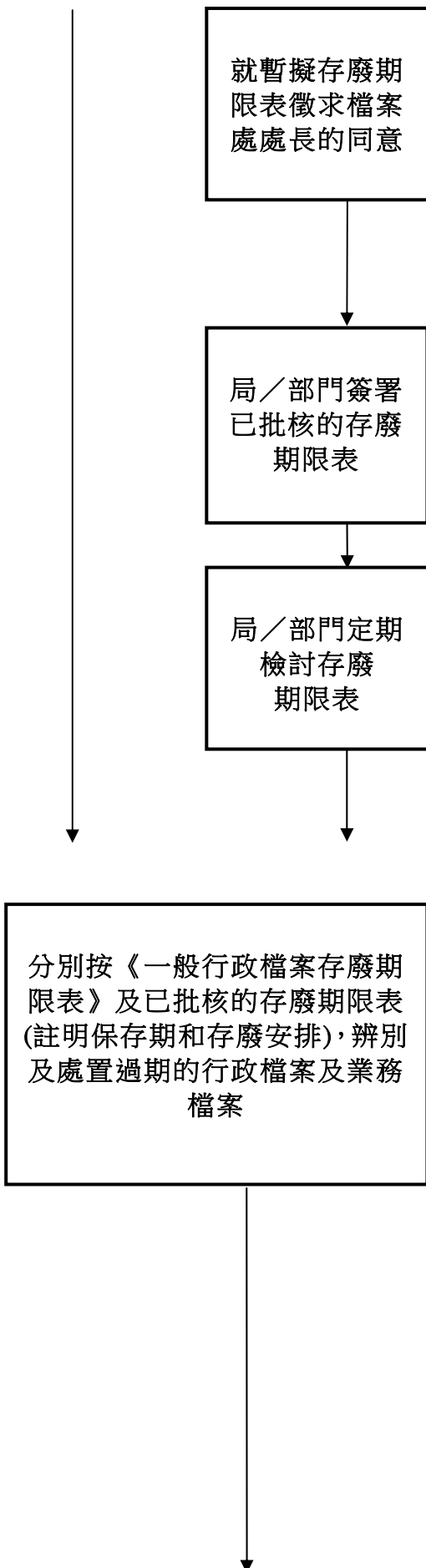
局／部門根據
檔案處的指引
為業務檔案制
訂存廢期限表

- 業務檔案是局／部門在執行與其成立目的有關的主要職能、活動或使命時，所開立或接收的檔案。每一個局／部門的業務檔案都是獨特的。
- 各局／部門應徵詢檔案處的意見，並根據該處的指引，為其業務檔案制訂存廢期限表。
- 為業務檔案制訂存廢期限表的程序包括 -
 - 進行檔案調查，就局／部門內所有業務檔案擬訂清單；
 - 把檔案歸入不同的檔案類別中，檔案類別涵蓋因應特定活動而開立或接收的檔案，並根據某個檔案分類表予以編排；
 - 在檔案類別中確定存廢級別。存廢級別是指檔案類別中具有相同保存年期和相同存廢行動的同一組檔案；
 - 按存廢級別考慮下列有關檔案的保留價值 -
 - 行政價值；
 - 運作價值；
 - 法律價值；
 - 財政價值；
 - 評定保存年期；及
 - 檔案處的歷史檔案館會鑑定有關檔案的歷史價值，並向各局／部門建議合適的存廢安排，例如銷毀、由歷史檔案館永久保存，以及由歷史檔案館鑑定。

局／部門簽批
業務檔案的暫
擬存廢期限表

行動及程序

- 暫擬的存廢期限表應由各局／部門一名不低於高級行政主任或同等職級的人員考慮及簽批。



行動及程序

- 各局／部門須把暫擬存廢期限表送交檔案處處長以徵求其同意。在過程中，檔案處會考慮有關擬稿和鑑定檔案的歷史價值，並會與相關的局／部門討論暫擬的保存期和存廢安排，以便就存廢期限表定案。

行動及程序

- 經敲定的存廢期限表在獲得檔案處處長批核後，須由局／部門一名不低於高級行政主任或同等職級的人員簽署。

行動及程序

- 各局／部門須最少每五年檢討存廢期限表一次，以決定是否須要因應不斷改變的情況作出修改。
- 檔案處已向局／部門發出進行有關檢討的指引。

行動及程序

- 定期處置檔案，能方便檢索常用檔案，並可減省保管和貯存檔案的支出。因此，有必要盡快處置已過期並可安排存廢的檔案。已過期的檔案即那些已滿足《一般行政檔案存廢期限表》所列明保存期的行政檔案，以及已滿足獲批的存廢期限表所列明保存期的業務檔案。
- 各局／部門須至少每兩年就處置已過期的檔案進行檢討。
- 在檢討須予處置的檔案時，局／部門須確保已符合相關存廢期限表所訂明的檔案存廢規定，包括 -
 - 檔案保存了一段合適的時間後，其保存期已切合有關檔案開立的目的，並符合有關的法律或規例規定；
 - 有關檔案沒有尚未完成的公事；以及
 - 有關檔案已可作存廢。

行動及程序

局／部門以書面簽批檔案的存廢

- 為確保妥善的內部監管，各局／部門應指派一名不低於高級行政主任或同等職級的人員考慮及以書面簽批檔案的存廢，包括銷毀檔案。

行動及程序

存廢／銷毀任何檔案前，徵得檔案處處長事先同意

- 各局／部門在銷毀或存廢任何政府檔案前，須徵得檔案處處長事先同意，以免過早處置檔案及銷毀具有歷史價值的檔案。
- 各局／部門徵求檔案處處長的同意時，應提供有關檔案的資料，並確定已符合相關存廢期限表內指定的存廢規定，包括 -
 - 檔案保存了一段合適的時間後，其保存期已切合有關檔案開立的目的，並符合有關的法律或規例規定；
 - 有關檔案沒有尚未完成的公事；以及
 - 有關檔案已可作存廢。

行動及程序

徵得檔案處處長同意後，安排過期檔案的存廢

- 各局／部門應在徵得檔案處處長同意後，按照相關存廢期限表中訂明的存廢安排，安排已過期的檔案的存廢。最常見的三種存廢安排分別是(i)即時銷毀；(ii)移交具歷史價值的檔案到檔案處歷史檔案館作永久保存；以及(iii)銷毀檔案前，把檔案移交檔案處歷史檔案館，以鑑定其歷史價值。
- 遇有公司化、私營化或外判等情況，而須把檔案移交非政府機構，有關的局／部門須把涉及的檔案清單送交檔案處處長，徵求事前同意，以便作出妥善安排，把具歷史價值的檔案交由檔案處的歷史檔案館保存。這清單應把檔案按存廢期限分組，並包括檔案的資料(即案卷名稱、案卷編號及案卷開立和結束日期)。
- 各局／部門除非徵得檔案處處長事先同意，否則不得把政府檔案轉移至政府以外機構。

按照檔案處的指引
安排檔案存廢
(例如把檔案移交
歷史檔案館、銷毀)

行動及程序

- 各局／部門須按照檔案處的指引，妥善監察檔案存廢程序，並確保有關人員遵守檔案存廢程序。
- 各局／部門須立即向檔案處報告未經授權銷毀檔案的事故。有關的局／部門應對事故進行調查，實施改善措施，並考慮是否需要向引致事故的人員採取紀律處分或其他行政措施。檔案處會仔細考慮局／部門的調查結果及行動，並在有需要時向其提供意見。

指派人員
監察檔案存廢過程

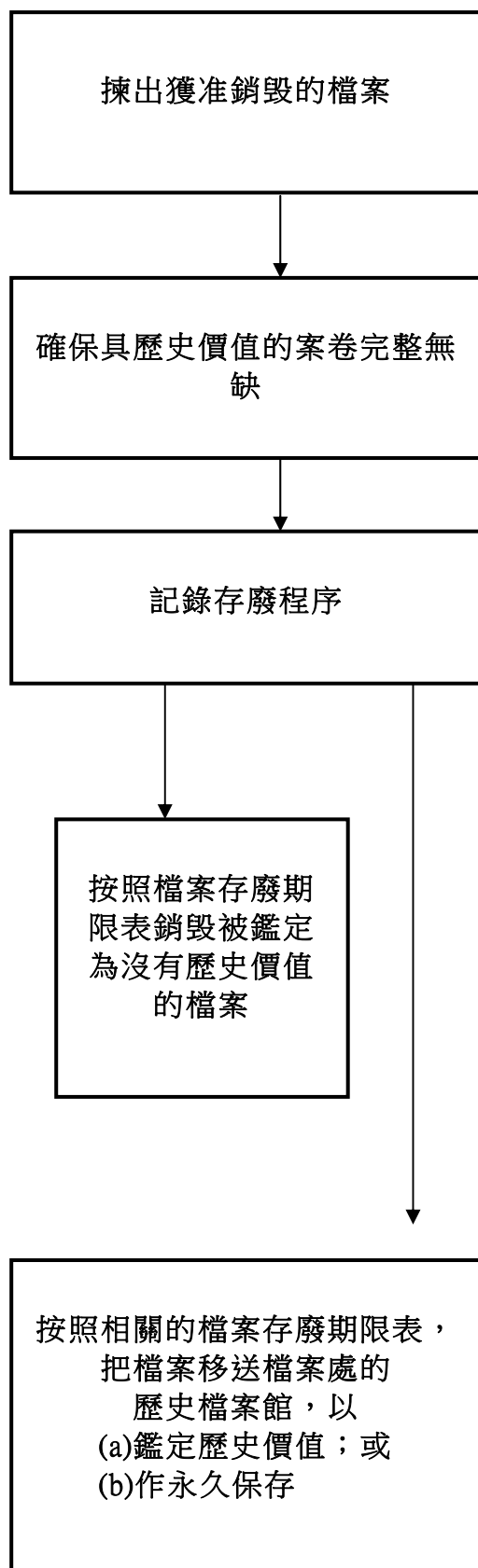
行動及程序

- 為盡量減少在處理檔案存廢的過程中，因疏忽而未經授權銷毀檔案的情況，各局／部門應指派一名不低於二級行政主任或同等職級的人員妥善監察檔案存廢過程，並確保有關人員遵守檔案存廢程序。

擬備有待處置案卷
的準確清單

行動及程序

- 各局／部門須擬備有待處置案卷的清單。
- 各局／部門須按照清單點算有待處置的案卷，以確保有關案卷與清單相符。



行動及程序

- 各局／部門應指派一名人員揀出有待處置的檔案，加以核對，以確保沒有其他尚待批准銷毀的檔案混雜在獲准銷毀的檔案中。

行動及程序

- 如有關的案卷須交由檔案處的歷史檔案館鑑定其歷史價值或作永久保存，局／部門應檢查涉及的案卷，以確保存件及錄事頁齊全。

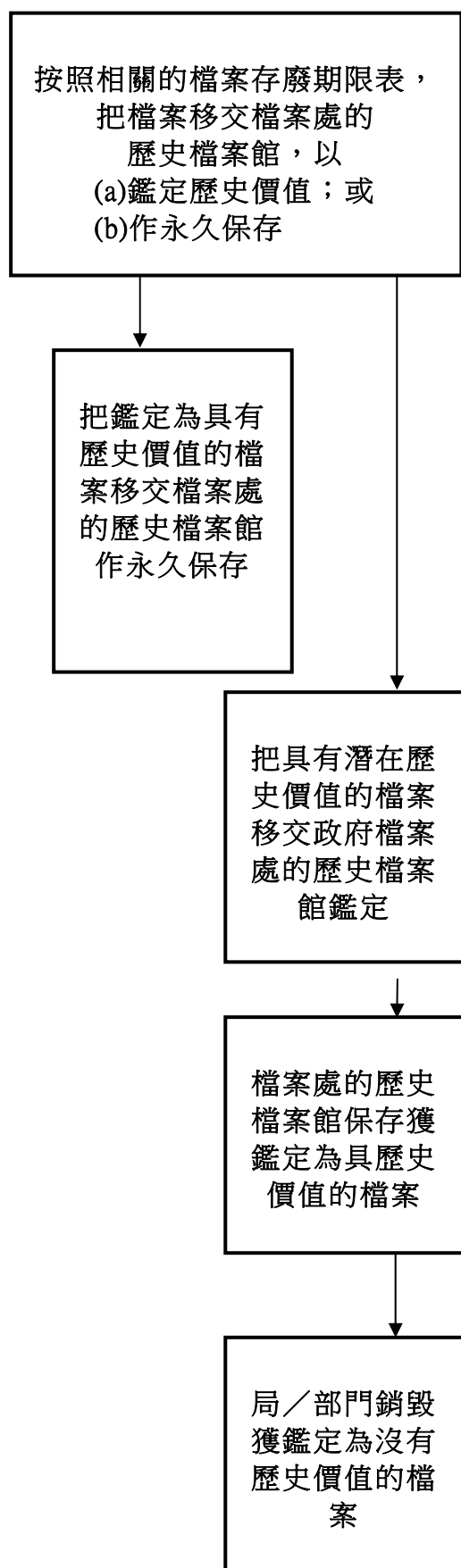
行動及程序

- 各局／部門應妥善記錄存廢程序的查核工作以備問責。

行動及程序

- 如根據檔案存廢期限表所載，有關案卷／檔案沒有歷史價值(即存廢安排是把案卷／檔案銷毀)，局／部門可透過政府物流服務署的廢紙回收商安排把有關的案卷／檔案銷毀，並備存已銷毀檔案的清單。
- 各局／部門應按照《保安規例》銷毀保密文件。

IV. 局／部門移交檔案到檔案處



行動及程序

- 各局／部門應按照相關的檔案存廢期限表，把檔案移交政府檔案處的歷史檔案館，以永久保存具有歷史價值的檔案或鑑定檔案的歷史價值。

行動及程序

- 各局／部門應把具有歷史價值的檔案有系統地移交予檔案處的歷史檔案館。
- 移交具有歷史價值的檔案到歷史檔案館時，各局／部門應提供移交清單，列明原來的案卷編號、檔案說明和涵蓋日期，並說明保密檔案的取閱安排。

行動及程序

- 各局和部門應把具有潛在歷史價值檔案的清單移交檔案處的歷史檔案館，以供審閱。清單應提供原來的檔案編號、檔案說明及檔案涵蓋的日期。

行動及程序

- 根據前述，歷史檔案館在審視清單後，可能會要求局／部門移交已選取的檔案，進行實物鑑定。
- 局／部門獲鑑定為具歷史價值的檔案，會由歷史檔案館永久保存。如屬保密檔案，有關的局／部門應說明有關檔案的取閱安排。

行動及程序

- 各局／部門應在徵得檔案處處長的同意後，才銷毀獲鑑定為沒有歷史價值的檔案。

**政府帳目委員會
2011 年 12 月 1 日公開聆訊
水務署署長發言**

水務署接納審計署署長第五十七號報告書第十二章內的建議，其中部分建議，實為水務署因應現時國際上最佳做法的取向及署方工作分配的優次而逐步推行的新措施，提供有力的支持。

2. 各位委員也許留意到，一如審計報告書所述，「非法用水數量」只是一個賬面估算，原因是非法取水在被發現前實在無從計量，而在其被發現後則會被馬上取締制止。在這方面，現時國際上的最佳做法，是根據當地情況採用一個賬面的估算。文獻記錄顯示區內的非法用水估算，一般為當地用水量的 0.5% 至 4.3% 之間。水務署基於香港社會發展現況，採用 2% 作賬面估算，此數接近區內估算幅度的平均數。

3. 非法取水可以是間歇性、沒有固定的喉管設施、在私人地方甚或以混凝土或類似物料遮蓋之下進行。因此，要發現非法用水並非易事，需倚靠水務署檢控組的偵察，及署內前線人員例如抄錶員及客戶服務督察，在日常抄錶工作時，及因跟進投訴個案(如滲漏個案)等而須檢查私人喉管時，發現不尋常情況而作出通報。另一個發現非法取水的主要消息來源，是市民的舉報。水務署同意，更廣泛的宣傳及教育活動，及推廣與社會各界的協作，將可以引用社會資源的支持，特別是相關的管理機構或代理及工作團隊的支持，擴大偵察非法用水的網絡，以助水務署進行相關的跟進工作，從而以更合乎成本效益的方法，去處理非法取水的問題。

4. 在二零一一年，水務署開始採用以風險為本的方法偵測懷疑非法取水。透過以區域總水錶量度進入某區域的總水量，然後與該區所有個別水錶讀數的總和作一個比較，從兩組數據的差距判斷該區可有出現用水異常的狀況。水務署會按結果作出跟進及現場檢查。如發現非法取水的個案，則會作出檢控。水務署亦會研究利用資料探勘技術去評估個別客戶用水量的改變，並在可能情況下，與相近類型的客戶作比較，以助查找懷疑非法取水的個案。

5. 在推廣合力防止非法用水方面，水務署已聯絡各工務部門及食物環境衛生署，籲請它們防止其轄下工地及場所內的非法取水行為。水務署亦已發信給全港的物業管理公司，呼籲共同打擊非法用水。現時，水務署正與水喉業界各學會及組織，與及建造商會，商討業界協力舉報非法用水。水務署會藉著廣泛的節約用水宣傳活動，進一步加強防止非法用水的宣傳及教育。

6. 對於報告中所關注的水錶準確度及舊水錶更換計劃，水務署希望各位委員知悉，儘管機械式水錶會因老化而漸漸出現讀數偏低的情況，現時水務署所採用的機械式水錶，是最合乎成本效益的。水務署會繼續每十二年更換主要用於住宅用戶的直徑 15 毫米水錶，以及分別每七年及每四年更換主要用於非住宅用戶的中型及大型水錶。換錶的年期是以成本效益作考慮：當不更換水錶而可能少收的水費超過更換水錶的成本時，就會更換有關的水錶。現時水務署採購水錶的合約訂明水錶的準確度須達正確數字的 $\pm 2\%$ 內，而水務條例內亦訂明水錶的準確度須在正確數字的 $\pm 3\%$ 內，故此審計報告中所提及整體水錶的 2% 測量不足率，其實仍在可容許的範圍以內，而因此涉及的賬面估算失水量，亦應視作運作過程中可容許的誤差，而非收費上的損失。

7. 水務署剛完成了新一輪就直徑 15 毫米的水錶的準確度研究，稍後就中型及大型水錶類似的研究將會展開。現時整體水錶的測量不足率已下降至-1.6%，而直徑 15 毫米的水錶的測量不足率則已降至-0.8%。

8. 合乎理想使用年期內的水錶數量，佔整體水錶數量的比例正逐漸增加，這顯示水務署更新水錶的努力。2007 年合乎理想使用年期的直徑 15 毫米水錶佔整體水錶數量約 72%，這比例在 2011 年已增至約 95%；中型水錶相對的比例在 2007 年為約 15%，到 2011 年已增至約 71%；大型水錶相對的比例則由 2007 年的約 5%升至 2011 年的約 75%。現時，每年更換約 23 萬個水錶，費用約 5 千萬元。

9. 過去，鑑於超越理想使用年期的水錶數量較大，更換舊水錶的重點一直以加快轄下水錶整體性的更新為先。經過近年的努力，水務署認為可將更多注意力，轉投在更換那些年期較高或用水量記錄較高，而在過去因種種困難而未能更換的舊水錶。

10. 至於大型水錶，水務署正同時從成本效益考慮，研究使用更耐用的電磁水錶。在此提供一個參考：直徑 300 毫米電磁水錶的購買單價已下降至約 40,000 元，大概比同直徑購買單價約 5,000 元的機械式水錶貴七倍，但鑑於其更耐用及更穩定的準確度，電磁水錶的應用正日趨普及。

11. 此外，更換舊水錶的進度不時會因林林總總的情況被耽誤，有時是因為水錶位處的通道受阻，或因為要協定一個合適的停水時間來更換水錶，或因為需要等待客戶先行維修已嚴重破損的內部水管，也有時是因為要配合樓宇的翻新工程。面對這些情況，為了更換水錶，水務署正考慮在有必要時向裁判處申請手令以進入相關處所，去進行所需的工作，包括清理阻塞的通道、維修喉管及建築物部分以更換水錶，然後再向相關的人士收取所有相關費用。



水務署
Water Supplies Department

本署檔案 Our Ref.: (2) in WSD TC 10/2011 (Pt.9)

來函檔號 Your Ref.: CB(4)/PAC/R57

(傳真文件 : 2840 0716)

立法會
政府帳目委員會秘書
施敏慧女士

施女士：

審計署署長衡工量值審計結果報告（第五十七號報告書）
未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失（第十二章）

收悉閣下於 2011 年 12 月 8 日的來函，就政府帳目委員會於 2011 年 12 月 1 日之公開聆訊，要求本署提供補充資料。

本署現謹提供所需資料如下：

- (a) 就審計署署長報告書（審計報告）中第 2.14 段表二所列舉的八類非法取水個案，請分析引起每類非法取水的動機及提供水務署就每類非法取水個案，已推行或將實施的應對措施，尤其是沖廁的類別；

適用於所有八類非法取水個案的動機為：

- (i) 避免繳付水費；
- (ii) 在註冊用戶維修內部供水設施期間便捷地維持供水；或
- (iii) 在獲批合法供水之前取得用水；

香港灣仔告士打道七號入境事務大樓四十八樓
48/F, Immigration Tower, 7 Gloucester Road, Wan Chai, Hong Kong
電話號碼 Tel. : (852) 2829 4400 傳真號碼 Fax : (852) 2824 0578
電子郵件 E-mail : wsdinfo@wsd.gov.hk 互聯網址 Web : <http://www.info.gov.hk/wsd/>

當中 (i) 乃是工商業、家居、清潔、灌溉、消防和空調用水的非法取水個案的主要動機；(ii) 是與沖廁相關的主要動機；及 (iii) 是與建築用水相關的主要動機。

水務署正採取雙管齊下的方法去處理非法取水的情況：一方面是進行偵測及檢控，另一方面是倚重宣傳和教育。水務署會透過發掘新的偵測技術及提高與社會各相關機構及界別的合作，以加強這兩方面的工作。

在二零一一年，水務署開始採用以風險為本的方法偵測懷疑非法取水，方法是將區域總水錶的流量數據與該區所有個別水錶讀數的總和作比較。水務署亦正積極研究利用資料探勘技術去評估個別客戶用水量的改變，以助查找懷疑非法取水的個案。水務署會研究把「大廈優質食水認可計劃」延申至沖廁水系統，以助改善由物業管理公司負責的此等系統的維修工作，減低該等系統損毀的風險，從而減少非法使用食水資源沖廁的情況。

水務署會與社會各界合作，透過宣傳及教育活動，引用社會資源的支持，擴大偵察非法用水的網絡。在這方面，水務署已聯絡各工務部門及食物環境衛生署，籲請它們防止其轄下工地及場所內的非法取水行為；並已發信給全港的物業管理公司，呼籲共同打擊非法用水。現時，水務署正與水喉業界各學會及組織，以及建造商會，商討共同協力舉報非法用水。水務署會藉著廣泛的節約用水宣傳活動，進一步加強防止非法用水的宣傳及教育。

- (b) 在2008年、2009年及2010年，每年水務署執行法庭手令的個案數字及個案情況；

有關個案數字及情況見下表：

年份	個案數目	個案情況
2008	0	不適用
2009	3	全部有關懷疑偷用食水作沖廁用途
2010	3	兩個個案是有關懷疑偷用食水作沖廁用途；另一個個案是有關懷疑偷用食水於食肆使用。

- (c) 在公開聆訊中提到，水務署曾就個案一（審計報告第 2.24(a) 段）的判罰程度可否提出上訴徵詢律政司的意見。請提供水務署與律政司商討上訴事宜的撮要及其後未提出上訴的理由；

個案一被控的公司在 2009 年 9 月 9 日被定罪後，水務署認為判罰過輕，遂向律政司申請覆核判決。律政司在參考過以往同類檢控的一般罰額及此個案被控公司的實際罰額後，於 2009 年 9 月 15 日表示不同意有必要覆核此案的判決。

- (d) 在公開聆訊中提到，一些在建築工地發生的非法取水個案，被檢控的是承建商的僱員而非承建商，令承建商有機會逃避法律責任。你承諾會檢討水務署現時處理這類案件的手法，並研究如何堵塞此漏洞。請告知委員會，水務署處理此問題將採取的措施；

水務署會懇請發展局協助，務求在管理承建商的程序中，把於承建商的工地裏發生的任何非法用水情況，都反映在該承建商的工作表現報告中，藉此阻嚇工地非法取水的行為。

水務署亦會徵詢法律意見，研究如何根據所得的證據，就僱員偷水的行為檢控其僱主。

(e) 水務署會如何在次數、內容及形式等方面，去改善培訓員工處理懷疑非法用水個案（參照審計報告第 3.5 段）；

水務署的檢控組會安排把所有培訓資料，包括定罪個案，上載到水務署的內聯網作網上培訓之用。

此外，水務署每年會提供一次半天的培訓課程予相關政府部門的員工。

培訓的需要及方式將於 2012 年 12 月再進行檢討。

(f) 根據審計報告第 3.23 段，在有些需截斷違例接駁喉管的個案中，檢控組在完成最後視察後，用了 11 至 25 個工作天呈交報告，以及客戶服務科分區人員接獲檢控組的通知後，用了 10 個以上工作天才截斷有關接駁。水務署在公開聆訊時，表示會考慮就處理截斷違例接駁喉管的個案涉及的不同步驟，訂定完成時限。請告之本委員會有關時限的詳情；

當檢控組完成一宗調查後，如需截斷違例接駁的喉管，檢控組會於調查完成後三個工作天內通知客戶服務科，以採取跟進行動。

水務署亦將會為以下的工作訂定時限目標：

- 發出通知書（表格 K）給有關的違例者，要求他們聘請持牌水喉匠進行糾正工程、截斷違例接駁的設施。
- 在表格 K 給予糾正工程的時限過後進行視察，以確定所須進行的工程已完成。
- 如違例接駁的設施仍未被截斷，發出截水通知書（表格 J）。
- 在表格 J 給予糾正工程的時限過後進行視察，並在有需要時截斷違例接駁的設施。
- 如違例者阻礙分區人員視察或截斷違例接駁的設施，向裁判官申請手令。

(g) 就審計報告第 3.23 段，請提供現時客戶服務科分區負責處理截斷違例接駁喉管個案的員工數目；

客戶服務科的人手編制中有 250 名職員，為全港提供非帳目方面的客戶服務。除處理佔其工作量大約 0.1 % 的截斷違例接駁設施的個案外，他們的職責亦包括安裝和更換水錶；處理客戶有關供水的投訴；截斷和重駁供水；及提供緊急的臨時供水等工作。

(h) 水務署在公開聆訊時，表示會考慮就更換超逾理想使用年期的大型水錶制訂一個時間表 (見審計報告第 4.20 段)。請提供有關時間表；

水務署計劃爭取資源，以下列的時間表為目標更換大型水錶：

齡期 (年)	在 2011 年 7 月使用 中的水錶數目 (個)	完成更換的目標日期
25 至 100 毫米水錶 (理想使用年期為 7 年)		
超逾 20 年	3	2011 年底前全數更換
11 至 20 年	3 196	2012 年底前更換 80% 2013 年 6 月底前更換餘下的 20%
8 至 10 年	7 382	2012 年底前更換 50% 2013 年底前更換餘下的 50%
150 至 300 毫米水錶 (理想使用年期為 4 年)		
11 至 16 年	10	2012 年 3 月底前全數更換
5 至 10 年	37	2012 年底前更換 30 個 2013 年 6 月底前更換 7 個

部分更換老化水錶的個案會涉及各種需時解決的問題而被拖延，例如需要註冊用戶先清除通道障礙、維修殘舊的水管和進行大廈翻新工程。水務署在需要時會申請手令進入有關處所進行工程，以更換水錶，並會向有關註冊用戶收回所需費用。

(i) 審計報告第 4.25 段表 9 中顯示，有十個政府機構的 150 至 200 毫米的水錶超逾它們的理想使用年期。請提供有關政府機構名單和更換該等水錶的時間表；

該十枚載述於審計報告表 9 中的水錶資料臚列如下：

齡期	水錶尺寸	機構	地點	現時情況
13 年	200 毫米	水務署 (檢測水錶 ^{註一})	觀龍樓	該檢測水錶已被更換。
12 年	200 毫米	同上	觀龍樓	同上
12 年	150 毫米	同上	友愛邨	同上
12 年	150 毫米	中國人民解放軍部隊	昂船洲海軍基地	水錶已被更換。
10 年	200 毫米	渠務署	昂船洲污水處理廠沉澱池	水錶將於 2012 年 3 月被更換。
10 年	150 毫米	渠務署	昂船洲污水處理廠化學劑調控設施	水錶已被更換。
10 年	150 毫米	中國人民解放軍部隊	昂船洲軍營	同上
10 年	150 毫米	香港消防處	青衣滅火輪消防局	同上
5 年	150 毫米	水務署 (測試用水錶 ^{註二})	厚德邨	水錶將於 2011 年底前移除。
5 年	150 毫米	同上	厚德邨	同上

^{註一} 檢測水錶用作錄取樓宇的耗水量，用以與樓宇內所有用戶用水的總量作比較，並非用作發單用途。

^{註二} 測試用水錶是在測試中的新型水錶，用以測試水錶在現場的功能及/或耐用性，並非用作發單用途。當測試完畢，有關水錶會被拆除。

- (j) 請提供最新數據：水務署每年從徵收水費中得到的總收入，以及因少收水費和其他原因如非法取水、不準確讀錶、水管接口和裝置滲漏、供水及分配系統的爆裂和滲漏引致的水量流失，而損失的政府收入；

在 2010/11 年度，整體水費收入為 64.4 億元，當中包括 24.7 億元來自水費繳款，1.6 億元是供水予政府部門的名義收入及 38.1 億元由政府補貼用戶的免費用水及來自差餉的收入。

2010 年用水量及流失量的百分比如下：

合法用水	73.5%
非法用水	2.0%
水錶誤差	2.0%
水管滲漏及爆裂	20.0%
其他流失如用戶內部系統的滲漏	2.5%
總數	100%

由於香港的山形地勢，水管都承受高水壓。因此滲漏而引致的水量流失應視為運作限制而非損失。此外，非法用水數量是一個依照國際做法的賬面估算，而整體水錶的 2% 測量不足率仍在可容許的範圍之內，是運作容許的誤差。

(k) 2008 年至 2010 年過去三年，主管檢控組的高級工程師，曾否就其履行檢控的職責徵詢過法律意見，或就改善水務署的檢控工作提出意見和作出行動；如有，請提供詳情；

主管檢控組的高級工程師，同時亦負責質量管理工作。在 2008 年至 2010 年過去三年，他曾就以下事項徵詢法律意見：

徵詢法律意見的範疇	個案數目
提出檢控的證據是否足夠	7
就不認罪案件要求委任檢控官	4
釐清法律觀點	2
因難以追蹤嫌疑人士的下落，無法傳召其出庭應訊而建議不進行訴訟	1
上訴（申請覆核判決）	1

他亦有就改善水務署的檢控工作提出下列意見及行動：

- 定期檢討及更新檢控組的參考手冊，此手冊概述了現行有關調查及檢控涉嫌違反水務條例及規例的做法及程序
- 於 2008/09 年度在檢控組新增一個助理檢控主任職位
- 於 2009 年初出版呼籲公眾切勿非法取水的宣傳單張
- 於 2009 年 6 月為檢控組取得專用的合約車輛
- 定期為檢控組員工尋找相關的法律培訓機會

(l) 2012 年 1 月 31 日(星期二)前提交一份水務署就個案二所採取的執法行動的進度報告(見審計報告第 2.24 (b)段)。

自 2011 年 12 月 1 日公開聆訊後的最新進展情況如下：

- 水務署已收集足夠證據進行第三次起訴及剛發出法庭傳票。
- 水務署已向大廈管理處發出警告信，要求管理處在 2011 年 12 月 14 日前拆除違例接駁的喉管。管理處亦已將違例接駁的喉管拆除。水務署在 2011 年 12 月 14 日的視察確認拆除工作已全部完成。
- 鑑於建造永久沖廁供水系統需時(該工程於 2008 年已獲水務署批准)，大廈管理處在 2011 年 12 月 13 日向水務署申請臨時沖廁用水，水務署亦已於 2011 年 12 月 14 日批准該項申請。管理處表示臨時供水工程預計會在一個星期內完成。

水務署會於 2012 年 1 月 31 日前提交一份新的進度報告。

(m) 根據審計報告第 2.4 段，檢控組的編制有 13 位來自四個職級的員工。請提供：

(i) 該四個職級每個職級的職責；及

職務表見附件一。

(ii) 以表格展示所有 13 位員工的總年薪及 2008 年、2009 年及 2010 年每年從非法取水個案收回的總水費。

有關資料見下列表格：

總年薪（2009/10）

職位（職級）	員工數目	每名員工的年薪 (港元)
監督（總技術主任）	1	750,120
檢控主任（水務督察）	3	483,480
助理檢控主任 （助理水務督察）	3	303,840
用戶服務督察	6	226,620
員工總年薪（港元）：	4,471,800	

收回的總水費

年份	收回水費（港元）
2008	316,488
2009	610,411
2010	1,035,254
總數	1,962,153

水務署署長馬利德

二零一一年十二月十九日

副本呈：發展局局長（傳真號碼：3167 2591）

財經事務及庫務局局長（傳真號碼：2147 5239）

審計署署長（傳真號碼：2583 9063）

《水務署監督/檢控》之職責

監督/檢控就執行《水務設施條例》和《水務設施規例》的檢控工作，向《高級工程師/檢控及質量管理》負責，其職責詳載如下：

- (a) 策劃、統籌和監督檢控組的工作。
- (b) 研究據報是違反《水務設施條例》和《水務設施規例》規定的個案，並視乎情況採取行動檢控違例者。
- (c) 確保有關人員妥善遵從檢控程序，並為部門其他人員提供這方面的協助及意見。
- (d) 向《檢控主任》作出建議和指示，如有需要，進行實地調查，並在有需要時，以檢控官身分出庭。
- (e) 記錄法庭案件供參考之用，如有需要，作出修訂有關法例的建議。
- (f) 就檢控的有關事宜與法院人員及其他組別或其他部門/辦事處的人員聯絡。
- (g) 擬備每月進度報告，並作出安排為所進行工作編製統計數字。
- (h) 為所需的員工訓練作出安排。
- (i) 執行其他由《高級工程師/檢控及質量管理》和《總工程師/發展(1)》指派的職務。

水務署《檢控主任》之職責

《檢控主任》就執行《水務設施條例》和《水務設施規例》的檢控工作向《監督/檢控》負責，其職責詳載如下：

- (a) 擬備與根據《水務設施條例》和《水務設施規例》所作的調查/檢控有關的案件工作。
- (b) 以檢控官身分出庭。
- (c) 協助日常辦公室行政工作，以及一般督導下屬員工的工作。
- (d) 在《水務設施條例》和《水務設施規例》的規定條文之內就《助理檢控主任》呈交的事宜向《監督/檢控》作出建議。
- (e) 統籌工作，並與組內人員、水務署其他組別以及其他政府部門人員聯絡。
- (f) 擬備證據及法庭供詞。
- (g) 就有關執法的事宜與其他部門聯絡。
- (h) 協助擬備每月進度報告和季度報告的統計報表。
- (i) 如有需要，進行實地調查，以及指示/引導《助理檢控主任》進行該等調查和取得證據。
- (j) 在接獲要求下，為署外調查機構(例如廉政公署)提供協助。

水務署《助理檢控主任》之職責

《助理檢控主任》就執行《水務設施條例》和《水務設施規例》的檢控工作向《檢控主任》負責，其職責詳載如下：

- (a) 就有關執法的事宜與其他部門聯絡。
- (b) 如有需要，進行實地調查，就該等調查擬備妥善報告，以及取得文件證據。
- (c) 就市民和其他機構所作有關違規的投訴，進行調查。
- (d) 在法庭處理案件和呈交證據，以及擔任政府證人。
- (e) 如有需要，為政府律師提供協助。
- (f) 統籌工作，與組內人員、水務署其他組別人員以及其他政府部門人員聯絡。
- (g) 擬備證據及法庭供詞。
- (h) 協助日常辦公室行政工作，以及一般督導下屬員工的工作。

水務署檢控組《用戶服務督察》之職責

檢控組《用戶服務督察》就執行《水務設施條例》和《水務設施規例》的檢控工作向《檢控主任》負責，其職責詳載如下：

- (a) 進行有關違例伸延、非法取水、污染、不當用水及浪費用水或其他違規之處的視察。
- (b) 處理有關違反《水務設施條例》和《水務設施規例》的規定的投訴。
- (c) 協助《檢控主任》和《助理檢控主任》進行法律程序。
- (d) 協助擬備檢控組統計報表每月進度報告，以及估計流失的用水。
- (e) 就有關執法的事宜與其他部門和本署其他組別聯絡。



水 務 署
Water Supplies Department

本署檔案 Our Ref.: (5) in WSD TC 10/2011 (Pt.9)

來函檔號 Your Ref.: CB(4)/PAC/R57

(傳真文件 : 2840 0716)

立法會
政府帳目委員會秘書
施敏慧女士

施女士：

審計署署長衡工量值審計結果報告（第五十七號報告書）
未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失（第十二章）

就閣下於 2011 年 12 月 8 日的來函，要求本署應政府帳目委員會於 2011 年 12 月 1 日之公開聆訊提供補充資料，我們已於 2011 年 12 月 19 日給你提供了相關資料。我們亦告知閣下將就(i)項的事宜於 2012 年 1 月 31 日或以前提供更新進度報告。本署現謹提供更新進度報告如下：

(i) 2012 年 1 月 31 日 (星期二) 前提交一份水務署就個案二所採取的執法行動的進度報告（見審計報告第 2.24 (b) 段）。

- 第三次起訴的法庭聆訊已於2012年1月17日進行。業主立案法團被裁定罰款HK\$33,000，亦需繳交HK\$51,781用水費用。

香港灣仔告士打道七號入境事務大樓四十八樓
48/F, Immigration Tower, 7 Gloucester Road, Wan Chai, Hong Kong
電話號碼 Tel. : (852) 2829 4400 傳真號碼 Fax : (852) 2824 0578
電子郵件 E-mail : wsdinfo@wsd.gov.hk 互聯網址 Web : <http://www.info.gov.hk/wsd/>

- 水務署於 2011 年 12 月 14 日的視察確認大廈管理處已拆除違例接駁的喉管。由於建造永久沖廁供水系統需時，水務署已批准大廈管理處臨時沖廁供水的申請，以待永久沖廁供水系統的落成。該臨時沖廁供水系統裝有水錶，並於 2011 年 12 月 23 日啟用。
- 大廈管理處告知水務署永久沖廁供水系統的建造工程預計於 2012 年 2 月底展開。

水務署署長馬利德

二零一二年一月二十日

副本呈：發展局局長（傳真號碼：3167 2591）

財經事務及庫務局局長（傳真號碼：2147 5239）

審計署署長（傳真號碼：2583 9063）



水 務 署
Water Supplies Department

本署檔案 Our Ref.: (4) in WSD TC 10/2011 (Pt.9)

來函檔號 Your Ref.: CB(4)/PAC/R57

(傳真文件：2840 0716)

立法會
政府帳目委員會秘書
施敏慧女士

施女士：

審計署署長衡工量值審計結果報告（第五十七號報告書）
未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失（第十二章）

收悉閣下於 2011 年 12 月 15 日的來函，就政府帳目委員會於 2011 年 12 月 1 日之公開聆訊，要求本署提供進一步的補充資料。

本署現謹提供所需資料如下：

- (a) 就審計署署長報告書(審計報告)中第3.3段表四所顯示，2008年至2010年期間檢控組進行視察懷疑非法取水的個案數目，請按年度提供當中由兩名職員共同進行視察的個案數目及百分比；

香港灣仔告士打道七號入境事務大樓四十八樓
48/F, Immigration Tower, 7 Gloucester Road, Wan Chai, Hong Kong
電話號碼 Tel. : (852) 2829 4400 傳真號碼 Fax : (852) 2824 0578
電子郵遞 E-mail : wsdinfo@wsd.gov.hk 互聯網址 Web : <http://www.info.gov.hk/wsd/>

在調查中搜集證據，需要同一時間在不同地點作出行動，例如操作地面樓層的水閥及有關處所內的水龍頭以確定供水是經由非法的接駁輸送到該處所。進行這些調查工作，最少需要動員兩名、而通常要三名職員。

2008 年至 2010 年的三年間，每一個視察皆由最少兩名職員共同進行。

- (b) 在個案二（見審計報告第 2.24(b) 段）中，有關業主立案法團於 2008 年 1 月承認非法使用食水沖廁約達 28 個月，並於 2008 年 4 月被定罪。請問檢控組有否告知法庭上述非法取水所持續的時間（即 28 個月）及應收回的相關水費；如沒有，原因何在；及

在個案二中，檢控組有告知裁判官該非法取用食水的行為長達 840 天，即約 28 個月。如審計報告中該個案撮要的第四段所述，已討回該段期間的相關水費 69,622 港元。

- (c) 有關審計報告建議水務署參考海外的良好做法，定期檢討更換 15 毫米水錶和大型水錶的策略（見審計報告第 4.34(a) 段），水務署會作出什麼行動回應此建議，另會否及如何利用資料探勘技術去促進更換工作。

水務署參照了外地的經驗及最佳做法，認為改善水錶準確度最有效的策略是推行定期更換水錶計劃；目前訂定小型水錶（15 毫米）、中型水錶（25 至 100 毫米）及大型水錶（150 至 300 毫米）的理想更換周期，分別為 12 年、7 年及 4 年。水務署會根據統計測試數據定期檢討水錶的理想更換周期。

除了這種以時間因數訂定的更換周期之外，水務署會進行檢討，開發以累積流量為導向的更換準則，以求進一步改善整體水錶的準確度。資料探勘技術將有助於從水錶群中，尋找出已達設定累積流量的水錶以作更換。

水務署署長馬利德

二零一一年十二月廿日

副本呈：發展局局長（傳真號碼：3167 2591）

財經事務及庫務局局長（傳真號碼：2147 5239）

審計署署長（傳真號碼：2583 9063）