第 1 章

民政事務局
地政總署

免地價或以象徵式地價直接批出土地予私人體育會所

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

免地價或以象徵式地價
直接批出土地予私人體育會所

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.4
把私人遊樂場地契約批予私人體育會所	1.5 – 1.16
審查工作	1.17 – 1.19
鳴謝	1.20
第 2 部分：政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定	2.1
私人遊樂場地契約的現行政策	2.2 – 2.6
審查結果	2.7
有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況	2.8 – 2.12
有需要不時檢討私人體育會所的情況	2.13 – 2.17
在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約	2.18 – 2.24
有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策	2.25 – 2.30
第 3 部分：“開放設施”規定的實施情況	3.1
“開放”私人體育會所設施的歷史發展	3.2 – 3.10
審查結果	3.11 – 3.13
外界團體的使用率水平	3.14 – 3.27
藉“開放設施”安排達致的進一步開放設施的程度	3.28 – 3.29
私人體育會所“只招待會員”的政策與政府“開放設施”的目標之間的予盾	3.30 – 3.32
可能影響實施進一步開放設施規定的其他因素	3.33

段數

第 4 部分：監察遵從契約條件的情況 4.1

私人遊樂場地契約的主要批地條件 4.2 – 4.4
審查結果 4.5
監察遵從批地條件的情況 4.6 – 4.12
懷疑違反批地條件的情況 4.13
部分契約採用了有用的批地條件，但其他契約卻沒有 4.14 – 4.15

第 5 部分：未來路向 5.1

目前一輪私人遊樂場地契約續期工作的進度 5.2 – 5.3
審查結果 5.4
長遠檢討 5.5 – 5.7
審計署的建議 5.8 – 5.9
當局的回應 5.10 – 5.12

附錄 頁數

A ： 批予私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約 75 – 76

B ： 致使在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約的主要事件 (一九九六年八月至一九九九年九月) 77 – 78

C ： 致使政府最近決定就私人遊樂場地契約進行全面政策檢討的事件 (二零零二年十一月至二零一三年六月) 79 – 81

D ： 例十六 (私人遊樂場地契約部分用地位於郊野公園內) 82

免地價或以象徵式地價直接批出土地予私人體育會所

摘要

1. 政府免地價或以象徵式地價把土地批租予“私人會所”(當局現稱之為“私人體育會所”),以發展體育康樂設施供會員使用,這做法由來已久。這類作私人體育康樂用途的契約,一般稱為“私人遊樂場地契約”。截至二零一三年三月三十一日,有 27 個私人體育會所獲批共 32 份契約,總共涉及約 430 公頃土地。在這 32 份契約中,23 份已在二零一一或二零一二年期滿。截至二零一三年九月三十日,其中七份契約已獲續期,其餘 16 份則仍根據“暫緩”安排等待續期。

2. 民政事務局是負責監管私人遊樂場地契約的政策局,而地政總署則協助民政事務局管理契約。審計署最近審查了免地價或以象徵式地價批予 27 個私人體育會所的 32 份契約,並集中研究政府如何管理這些契約。如何有效使用這些土地也是備受關注的事宜。

政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

3. ***私人遊樂場地契約的現行政策*** 政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要是基於在一九七九年當時的行政局通過的原則,距今已超過 30 年。除了行政會議於二零一一年七月通過的“進一步開放設施的規定”(見下文第 9 段)外,該政策至今未有作出重大修訂。契約的政策主要根據兩份檢討報告的建議制定,兩份報告一份在一九六八年發表,另一份則在一九七九年。行政局在一九六九和一九七九年分別通過該兩份報告,包括採納隨一九七九年報告付上的“康樂會所特別批地條件”(以下稱之為“一九七九年特別條件”)(第 2.2 至 2.6 段)。

4. ***有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況*** 一九六八年報告和一九七九年報告建議,私人遊樂場地契約特別條件應訂明契約獲批時的康樂用途,以及除在特別條件內訂明的用途外,新契約必須嚴格禁止使用有關土地作非康樂用途。如發現任何現有會所把土地用作特別條件所訂明用途以外的非康樂用途,當局會要求該會所遵守契約條件,或在政府可接納的情況下修訂契約,並要求該會所繳付所涉部分土地的地價,又或要求該會所無條件交還所涉土地。

然而，審計署發現，當局並沒有充分執行行政局在一九六九和一九七九年就契約需要清楚訂明可容許的康樂用途的政策決定 (第 2.8 及 2.9 段)。

5. 鑑於沒有清楚訂明私人遊樂場地契約用地可容許的用途，加上政府內部沒有任何規劃標準以決定契約土地用作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，審計署發現，現時在 32 份契約中，有 16 份是批予私人體育會所作“康樂會所”或“體育及康樂會所”用途。該 32 份契約中也有 14 份容許會所把契約用地用作會所在《組織章程大綱及章程細則》所訂用途。因此，這些會所可在契約用地上營運各式各樣的體育和非體育設施。非體育設施包括食肆、酒吧、麻雀房、按摩室／蒸汽浴室、足部反射治療室和理髮店。這些會所在政府以免地價或以象徵式地價批出的土地使用方面有很大自由度。不過，雖然不少會所在契約用地上提供各式各樣的體育和非體育服務，但審計署發現最少兩個會所沒有把契約的土地地盡其用 (第 2.9、2.10 及 2.12 段)。

6. ***在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約*** 一九九九年九月，地政總署根據行政會議所授權力，把一份契約以地價 1,000 元批予某會所。這份私人遊樂場地契約年期為 21 年，有關土地位於新界北區，面積約 170 公頃。批出該契約主要是為取代自一九三零年起批予該會所的一份涉及 159 公頃用地的舊契約，以及一幅自一九九零年起由該會所以短期租約方式持有的 11 公頃用地。雖然地政總署已取得當時的文康廣播局 (即現時的民政事務局) 的政策支持，但審計署注意到，批出有關契約予該會所有若干特別之處。舉例來說，契約涉及土地約 170 公頃，面積頗大，當中又把一幅之前以短期租約按市值租金租予該會所的土地納入成為契約 (以象徵式地價批出) 的一部分。此外，該契約並非完全符合用以規管所有在一九七九年以後批出或續期的契約的一九七九年特別條件 (見上文第 3 段)，包括容許該會所把契約用地作居住用途，供會所會員及其家屬、對等會員、海外賓客，以及比賽體育隊伍住宿。審計署認為，如日後出現具充分重要性的個案，當局在批出契約前，應徵求行政會議的意見 (第 2.19 至 2.24 段)。

7. ***有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策*** 一九六九年一月，當局呈交一九六八年報告時告知行政局，政府會按公眾利益需要，日後在相隔適當的時段再就私人遊樂場地契約政策進行類似的政策檢討。不過，現時有關契約的政府政策主要還是根據一九七九年的原則制定的，當局自一九七九年以來並沒有作出全面的契約政策檢討。結果，在二零一一或二零一二年期滿的契約，大部分在獲得／將獲續期時，主要還是根據一九七九年的政策決定處理 (第 2.13、2.28 及 2.29 段)。

“開放設施”規定的實施情況

8. 根據一九六九和一九七九年的政策決定，幾乎所有私人遊樂場地契約都訂明，私人體育會所須在主管當局 (即數個指定的政策局局長／部門首長) 提出要求時讓合資格的外界團體使用會所的場地和設施，每星期開放三個時段，每個時段三小時。然而，審計署發現，主管當局在過去 13 年並沒有積極宣傳，表明會所設施是可供外界團體使用的，而且亦沒有收到合資格外界團體就使用該等設施提出的任何查詢或要求。直至二零一二年年中，民政事務局才公布，合資格外界團體可直接聯絡會所， 在指定時段使用康體設施作體育用途 (第 1.11 、3.4 、3.15 及 3.16 段)。

9. 行政會議在二零一一年七月通過，私人遊樂場地契約應根據一九七九年的政策決定獲續期，但該等會所必須符合各項續期條件，包括向“外界團體”(當中包括學校、一些獲資助的非政府機構及體育總會) 進一步開放設施的經修訂契約條件。根據較近期的特別條件，會所須提交“開放設施”計劃，供民政事務局審批，並須就核准計劃下的設施使用率提交季度報告。二零一三年六月，雖然契約仍有待續期，但民政事務局已促請各會所開始按進一步開放設施的規定把其體育設施開放予外界團體使用。截至二零一三年九月三十日，民政事務局已審批了 20 份契約的“開放設施”計劃。根據會所提交的季度報告的實際使用概況，在大多數個案中，實際使用量都遠低於會所承諾的“開放設施”時數，反映民政事務局有需要繼續加倍努力，促請各會所多加宣傳，讓各界得知其體育設施可供“外界團體”使用 (第 3.4 、3.8 、3.11 及 3.18 至 3.22 段)。

監察遵從契約條件的情況

10. ***進行巡查以確保私人遊樂場地契約用地用作預定用途*** 批出私人遊樂場地契約予私人體育會所，是為發展及進行體育和康樂活動。會所不得使用契約用地作任何其他用途 (例如商業活動或分租)。然而，沒有證據顯示地政總署本身有進行定期的實地巡查，以確保有關土地用作預定用途。審計署特別留意到，民政事務局和地政總署對雙方在監察契約用地用作許可用途和進行實地巡查兩方面各自負責的範圍和職責，並沒有清楚界定 (第 4.7 、4.8 及 4.10 段)。

11. ***地政總署發現的常見違規情況*** 地政總署在進行目前一輪契約續期工作期間，在實地巡查中發現一些常見的違反批地條件情況。這些常見違規情況包

括違例建築工程、斜坡失修、佔用政府土地及違反用途限制。雖然違反某些批地條件的情況是由其他執法當局負責規管的 (例如屋宇署規管違例建築工程)，但地政總署須在契約續期工作中，跟進這些仍未解決的個案，並透過聯絡相關執法當局，確保違規情況在契約續期前得以解決 (第 4.7、4.11 及 4.12 段)。

12. ***發現懷疑違規情況*** 鑑於民政事務局和地政總署都沒有定期實地巡查私人遊樂場地契約土地，政府實難以及時發現違反批地條件的情況。審計署在這次審查工作中留意到一些懷疑違規情況，包括懷疑在契約用地上進行商業活動／分租 (根據批地條件，兩者均屬禁止的行為)，例如由牟利的第三方營運食肆、酒吧、體育用品店、按摩室和美容院 (第 4.13 段)。

目前一輪私人遊樂場地契約續期工作

13. ***須採取更為協調的方式評估公共用途需要*** 地政總署在考慮是否為某一私人遊樂場地契約續期時，一直負責統籌工作，並會向相關政府部門查詢“用地是否須作公共用途”。在大多數個案中，政府部門會個別回覆，表示無意見／不反對。審計署認為，採用上述模式評估契約用地是否須作公共用途，實在過於零散。鑑於政府承諾增加短、中和長期的土地供應，審計署認為日後須採取更為協調的方式，而民政事務局有需要與發展局、地政總署及其他相關政府部門協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期 (第 5.4(a) 段)。

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本報告的第 5 部分。本摘要只列出主要建議。審計署***建議***民政事務局局長應與發展局局長、地政總署署長和其他相關政策局／部門合作，盡快展開私人遊樂場地契約政策檢討，並在檢討中考慮各有關方面的需要和要求，以及本報告所載的審計署意見及建議，以期在多份契約到期前，定出對契約的新政策方針 (第 5.8 段)。

15. 更具體而言，審計署***建議***民政事務局局長和地政總署署長 (如有需要) 應聯同其他相關政策局／部門：

政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

(a) 根據在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中所定出的主要原則，逐一審視個別契約，並研究應如何因應環境改變而修訂／改善這些契約 (第 5.9(a) 段)；

(b) 設立有效機制，以監察私人遊樂場地契約用地的使用情況 (第 5.9(b) 段)；

(c) 制訂規劃標準，以協助評估日後應如何把私人遊樂場地契約用地合理地分配，從而提供各項體育及非體育設施，以符合契約的土地用途 (第 5.9(c) 段)；

(d) 日後如出現具充分重要性的個案，在批出私人遊樂場地契約前，徵求行政會議的意見 (第 5.9(f) 段)；

"開放設施" 規定的實施情況

(e) 定期檢討個別私人體育會所的核准 "開放設施" 計劃，並監察外界團體按該計劃使用設施的情況 (第 5.9(g) 段)；

監察遵從契約條件的情況

(f) 跟進本報告所述個案研究中的違規／懷疑違反批地條件的情況 (第 5.9(m) 段)；

(g) 查核本報告所述的懷疑進行商業活動／分租的個案，如有需要，可把查核範圍擴大至其他持有私人遊樂場地契約的私人體育會所，以全面掌握這些做法的情況及確定其是否恰當 (第 5.9(n) 段)；及

目前一輪私人遊樂場地契約續期工作

(h) 與發展局局長及其他相關政府部門首長協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期 (第 5.9(p) 段)。

當局的回應

16. 當局整體上同意審計署的建議。民政事務局局長指出，民政事務局肩負推動體育發展政策的整體責任，因此也負責私人遊樂場地契約的審批和續期工作。此外，還有其他不屬民政事務局職能範圍的事宜會影響契約，例如在審批私人遊樂場地契約時，須就土地使用政策作更深入的考慮。發展局局長和地政總署署長均表示，發展局和地政總署已作好準備，為民政事務局即將進行的契約政策檢討提供協助，而地政總署會支援民政事務局落實審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　政府免地價或以象徵式地價 (1,000 元) 把土地批租予“私人會所”(當局現稱之為“私人體育會所”)、非政府機構及其他機構，以發展體育康樂設施供會員使用，這做法由來已久。這類作私人體育康樂用途的契約，一般稱為“私人遊樂場地契約”(註 1)，屬於作特殊用途並以私人協約方式批地 (私人協約批地)。這種契約不可續期，期滿後可否續約，由政府全權酌情決定。部分現有契約自首次批出後，已多次續期。一九九七年七月，行政會議決定，作康樂用途的契約期滿後，如獲政府全權酌情決定續期，則有關契約不可續期超過 15 年。

1.3　截至二零一三年三月三十一日，私人遊樂場地契約 (註 2) 共有 69 份。民政事務局 (註 3) 把這 69 份契約分為下列五個類別：

(a) 批予 27 個私人體育會所 (會所 1 至會所 27 — 見附錄 A) 的 32 份契約 (契約 1 至契約 32) ，其中四個會所各持有兩份或以上契約；

(b) 批予四個制服團體的 15 份契約，其中三個團體各持有兩份或以上契約；

(c) 批予 11 個社福機構的 15 份契約，其中三個機構各持有兩份或以上契約；

(d) 批予兩個體育總會及三個地區體育會的 5 份契約；及

(e) 批予兩個公務員團體的 2 份契約。

註 1： *除私人遊樂場地契約外，政府也批出土地契約 (例如短期租約) 予其他會所和機構作體育康樂用途。*

註 2： *雖然大部分私人遊樂場地契約是免地價或以象徵式地價批予私人體育會所、非政府機構及其他機構，但這些契約的持有人每年須繳付相等於應課差餉租值 3% 的地租。以第 1.3(a) 段所述批予私人體育會所的 32 份契約為例，根據民政事務局的記錄，差餉物業估價署評估的每年應付地租約共 2,000 萬元。*

註 3： *一九九八年四月，民政事務局從當時的文康廣播局接管文化及體育政策的工作。*

1.4　民政事務局是負責監管私人遊樂場地契約的政府政策局。具體而言，該局負責契約審批和續期的政策事宜。然而，民政事務局表示，該局並不負責執行任何涉及土地管理和執法的事宜。地政總署作為政府地政監督，在管理契約方面，為民政事務局提供協助。地政總署徵求民政事務局的意見，並在適當或有需要的情況下，徵詢其他相關政策局／部門的意見。

把私人遊樂場地契約批予私人體育會所

1.5　當局免地價或以象徵式地價把私人遊樂場地契約批予私人體育會所和其他機構，在整個契約期內都少收地價，實際上等同提供財政資助。

1.6　第 1.3(b) 至 (d) 段所列的大部分非政府機構除了是私人遊樂場地契約的承租人外，同時也接受政府的經常資助。因此，這些機構屬資助機構，須受政府規管，可能包括與提供資助的政策局／部門 (註 4) 簽訂津貼及服務協議。除了必須遵守政府的資助規則外，這些資助機構也須就其進行的活動 (包括在契約土地上進行的活動) 向提供資助的政策局／部門負責。這些機構通常不會收取入會費，或只收取低廉的入會費，大眾可容易使用其設施。

1.7　有別於資助非政府機構，第 1.3(a) 段所述的 27 個私人體育會所大致上獨立運作。不過，這些會所須遵守私人遊樂場地契約的條款及條件 (批地條件 —— 註 5)。與資助機構比較，政府對該 27 個會所的規管較寬鬆。最初把這 32 份私人遊樂場地契約 (部分為 100 年前以官契形式批出) 批予私人體育會所時，公眾體育設施嚴重不足，該等會所為會員而設的體育設施有助紓緩這個問題。但時移勢易，公眾體育設施及私人屋苑的體育設施在過去數十年已大幅增加。

私人體育會所現時的角色

1.8　民政事務局在二零一一年七月告知立法會民政事務委員會，在私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所，一直在推動本港體育發展及提供康體設施方面作出貢獻，並可繼續擔當重要角色。民政事務局表示：

註 4： *提供資助的政策局／部門包括社會福利署和康樂及文化事務署。*

註 5： *私人遊樂場地契約的批地條件與其他土地契約的批地 / 換地 / 賣地條件一樣，包含一般條件和特別條件。*

(a) 私人體育會所培訓了不少出色的運動員及隊伍，代表香港參加各種級別的本地及國際比賽，也爲不同項目的本地聯賽提供訓練及比賽場地；

(b) 多個私人體育會所已設有適合主辦大型國際體育活動的優質體育設施，並與體育總會及政府合作舉辦體育推廣活動；

(c) 私人遊樂場地契約清楚訂明承租人須開放體育設施予外界團體使用。部分外界團體一直有使用這些設施。很多私人體育會所也有開放設施予外界團體作不同用途，包括讓學校體育運動代表隊進行練習、供香港體育代表隊及制服團體作訓練用途，以及讓社福機構舉行活動；及

(d) 經過多年發展，私人體育會所已甚具規模。這些會所共聘用超過6 200 名全職僱員，總營運開支約 57 億元，可見會所在營運方面有很大的承擔。這些會所提供的優質體育及康樂設施，有助吸引海外行政和專業人士來港工作，讓香港可維持國際大都會的地位。民政事務局相信，這些會所對香港體育的長遠發展發揮了一定的作用。

1.9 二零一三年六月，民政事務局再次告知立法會民政事務委員會：

(a) 不少私人體育會所都投放資源興建設施，並為會員及非會員開辦培訓課程，很多體育項目因此才有機會在香港發展；

(b) 如主辦有關賽事的會所及其會員沒有提供場地及負責籌辦工作，七人欖球賽 (創辦初年的賽事)、香港六人板球賽、香港高爾夫球公開賽及香港七人足球賽等多項受社會各界歡迎的年度體育賽事將難以舉行；

(c) 香港很多體育總會 (如網球、壁球、草地滾球及曲棍球) 都是藉使用由會所提供的設施才能舉辦定期比賽；及

(d) 私人體育會所營運的體育及康樂設施有助大幅紓緩公眾設施的壓力。

1.10 批予 27 個私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約有以下特點：

- 32 份私人遊樂場地契約涉及總面積約 430 公頃的土地。這些契約的土地位於香港市區和郊區多處地方，其中一些屬人口較為稠密的地區。

- 在這些私人體育會所中，有部分早於戰前已獲批私人遊樂場地契約，每年續期。在一九五一至一九七八年期間，這些會所獲批為期十年的契約，讓他們更全面地發展設施。歷史最悠久的會所分別成立於一八五一、一八八九和一九一零年。自一九七九年起，批予會所的契約每次續期一般為 15 年。

- 私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所提供的體育設施種類繁多，包括網球場、籃球場、游泳池、壁球場、乒乓球桌、體育館和健身室。部分會所也提供一些不常見於政府場地的體育設施，如板球場、草地滾球場、保齡球場、風帆設施和高爾夫球場。

- 少數私人體育會所會員人數頗多 (例如會所 13 便有約 5 萬名會員)，及／或普通會員的入會費為 0 至 5 萬元不等。然而，一些會所卻被視為“名牌”會所， 並收取高昂的入會費。 少數會所最初成立的目的，則是為某一地區的居民提供康體設施。

1.11　批地條件訂明，私人體育會所必須把位於私人遊樂場地契約土地上的場地和設施開放予外界團體 (註 6)。這些外界團體由主管當局 (註 7) 管轄。市民一般不能以個人名義使用這些場地和設施。

私人遊樂場地契約續期工作的最新發展

1.12　私人遊樂場地契約共有 69 份 (見第 1.3 段)，其中 51 份 (包括 23 份批予私人體育會所的契約) 已在二零一一或二零一二年期滿。截至二零一三年九月底，該 51 份在二零一一及二零一二年期滿的契約情況如下：

註 6： *這些“外界團體”包括學校、獲社會福利署資助的非政府機構、獲民政事務局資助的制服團體和青年組織，以及體育總會 (見第 3.4 段)。*

註 7： *主管當局是私人遊樂場地契約中訂明的指定政策局局長／部門首長，負責把轄下外界團體 (見註 6) 使用會所設施的要求轉告相關私人體育會所 (主管當局的詳情見第 3.4 段)。*

截至二零一三年九月底的情況	私人遊樂場地契約批予		
	私人體育會所 (第 1.3(a) 段) (份)	其他機構 (第 1.3(b) 至 (e) 段) (份)	總數 (份)
已獲續期	7	4	11
仍根據“暫緩”安排等待續期	16	24	40
總計	23	28	51

1.13　最近三年，由於有很多私人遊樂場地契約期滿，立法會曾多次討論私人遊樂場地契約事宜，而這些事宜經常由民政事務局提出討論。二零一一年十二月，民政事務局告知立法會，該局計劃按照將予修訂的契約條件 (即規定承租人須向外界團體進一步開放體育設施)，為所有期滿契約續期 15 年。二零一三年五月，民政事務局再告知立法會，該局已通知承租人 (包括私人體育會所)，當局會全面檢討私人遊樂場地契約的政策，而承租人不應假設在這次續約之後，將來契約期滿時，一定得以再續約或以同樣的條件續約。

一九九零年的審查工作和當局採取的跟進行動

1.14　一九九零年，審計署就私人遊樂場地契約進行審查工作。審計署發現，雖然自八十年代初起，批地條件訂明私人體育會所須把設施開放給合資格的外界團體使用，但這項安排成效不彰，原因是外界團體甚少使用會所設施，而且主管當局並無積極宣傳，表明這些設施可供使用。

1.15　一九九二年，當局跟進一九九零年的審查工作時告知立法會政府帳目委員會：

(a)　當局已制定一個為期五年的策略計劃，鼓勵多加使用私人遊樂場地契約會所，同時設法改善體育設施的使用率，以促進地區層面的體育活動；及

(b)　政府會監察是否有需要檢討私人遊樂場地契約的批地條件。

在一九九零年審查工作進行後的數年間，當局致力推廣使用會所設施，盡量提高設施的使用率，包括透過主管當局向學校、青年團體及其他機構發放私人遊樂場地契約會所名單，以及這些會所的可用設施詳情、收費和認可保險公司名稱。然而，宣傳工作的成效未如理想，據契約承租人報告，一九九四年四月至一九九六年三月期間，除了數個會所外，合資格外界團體使用會所的比率普遍偏低。

1.16　在一九九零年審查工作進行後約 20 年，申訴專員公署進行調查，並在二零一二年九月發表報告。報告中提出多項意見，其中包括：“當局如此缺乏宣傳，難怪至今竟然從未有合資格 *(外界)* 團體向主管當局申請使用有關體育設施”。

審查工作

1.17　在進行這次審查工作時，審計署審查了批予 27 個私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約 (見第 1.3(a) 段)，並集中研究政府如何管理這些契約，以確保達到批出契約的目的。由於這些契約是免地價或以象徵式地價批予私人體育會所的，因此，如何有效使用這些土地是備受關注的事宜。

1.18　審計署在二零一三年三月初展開這次審查工作 (此時，32 份私人遊樂場地契約當中的 23 份已在二零一一或二零一二年期滿，當時全部仍然根據“暫緩”安排等待續期)。在進行這次審查工作時，審計署審查了民政事務局和地政總署有關批予私人體育會所全部 32 份契約的記錄，並詳細研究其中批予 12 個會所的 15 份契約。雖然審計署無權直接查閱會所記錄，但在民政事務局和地政總署的支持和協助下，審計署得以要求這些會所澄清資料／提供額外資料，並有機會到上述 12 個會所中的四個進行實地視察，以加深了解這些會所在根據契約所持有土地上進行的活動。

1.19　本審計報告涵蓋下列範疇：

(a)　政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定 (第 2 部分)；

(b)　“開放設施”規定的實施情況 (第 3 部分)；

(c)　監察遵從契約條件的情況 (第 4 部分)；及

(d)　未來路向 (第 5 部分)。

雖然這次審查工作只涵蓋政府對批予私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約的管理事宜，但審查結果及審計署的建議可能同樣適用於其餘 37 份契約 (見第 1.3(b) 至 (e) 段)。因此，審計署建議民政事務局在跟進本審計報告時，應就政府對其餘 37 份契約的管理事宜進行類似的檢討。

鳴謝

1.20　在審查工作期間，審計署得到民政事務局和地政總署的人員充分合作，謹此致謝。除了給予很大的幫助外，他們又在有需要時致力與有關的私人體育會所澄清審計署提出的問題，特別是個案研究涉及的問題。此外，在審計署進行實地視察期間，有關會所衷誠合作，審計署也一併致謝。

第 2 部分：政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

2.1　本部分探討政府在一九六九和一九七九年所作有關私人遊樂場地契約的政策決定的實施情況。

私人遊樂場地契約的現行政策

2.2　政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要是基於在一九七九年當時的行政局通過的原則，制定至今已超過 30 年。除了行政會議於二零一一年七月通過的“進一步開放設施的規定”(見第 2.6 段) 外，該政策至今未有作出重大修訂。私人遊樂場地契約政策主要是根據兩份檢討報告的建議而制定的，兩份報告一份在一九六八年發表，另一份則在一九七九年。當時的行政局在一九六九年和一九七九年，分別通過一九六八年的報告和一九七九年的報告。

一九六九和一九七九年的政策決定

2.3　***一九六九年的政策決定***　由於不少私人遊樂場地契約在一九七一或一九七二年期滿，當時的香港總督在一九六五年成立諮詢委員會，檢討私人遊樂場地契約政策。諮詢委員會在一九六八年發表檢討報告 (以下簡稱為“一九六八年報告”)。當時的行政局在一九六九年一月通過一九六八年報告，報告的主要建議如下：

(a) ***契約年期*** 現行契約續期十年抑或 21 年，應視乎是否需要十年以上時間分期攤還大筆新增開支而定。這些契約不具續期權利。

(b) ***場地使用限制*** 批地條件應訂明批地可用作的康樂用途 (註)，以免承租人利用土地作任何其他用途。不過，相關條件不應禁止使用物業來舉行屬合理範圍的社交活動及附屬於主要目的的其他康樂用途。

(c) ***供外界團體使用*** 承租人須把土地開放給適當主管當局所指定的其他團體使用 (例如舉行學校和青年團體的活動)。

(d) ***申請新的私人遊樂場地契約*** 不應考慮新契約 (尤其是在土地供應短缺的地區) 的申請，除非申請是由非牟利團體提出，而該非牟利團體具廣泛代表性，又或建議提供的康樂用途是香港未有的。

註： 諮詢委員會指出，當時的私人遊樂場地契約規定場地用於承租人在《組織章程大綱及章程細則》內所訂用途，這種規管方式有其缺點，同時可能誘使會所盡量擴闊《組織章程大綱及章程細則》內的範圍，藉此令規管工作難以有效執行。

2.4 諮詢委員會也認同，當時已建設的地區已欠缺土地可供公眾使用，但大部分當時在私人遊樂場地契約土地上的私人會所 (現稱為“私人體育會所” — 見第 1.2 段) 位處本港人口較為稠密的地區，而這些地區對設立更多公眾康樂休憩設施的需求最為迫切。諮詢委員會認為，這些會所對本港的體育活動有一定貢獻，但各會所必須認識到，自各會所成立及原有契約批出後，情況已有改變。政府也應不時檢討各會所的情況，以確保市民能繼續從中受益。

2.5 ***一九七九年的政策決定*** 康樂體育局於一九七三年十一月成立，負責就制訂推廣康體活動的政策，為政府提供意見。一九七七年 (一九六八年檢討的十年後)，由於不少私人遊樂場地契約又將期滿 (在一九八一年或一九八二年)，康樂體育局遂委派一個工作小組，再次檢討私人遊樂場地契約政策，包括檢討一九六八年報告的政策建議，並就當時私人遊樂場地契約的續期事宜提出建議。工作小組在一九七九年一月發表報告 (以下簡稱為“一九七九年報告”)。一九七九年報告根據一九六八年報告所倡議的基本原則提出建議，同時也就私人遊樂場地契約續期及批出新契約加入更多準則。當時的行政局在一九七九年五月通過的主要建議如下：

為現有私人遊樂場地契約續期的政策

(a) 所有現有私人遊樂場地契約在續期時，所涉土地必須符合以下情況：符合現行分區圖的規定、無須作公共用途，以及並無抵觸契約條件。

(b) 所有現有私人遊樂場地契約一般應續期 15 年。

(c) 會所招收新會員或向申請人批出會籍的先後次序，必須按不帶歧視性質的會員政策而行，也就是不論種族、宗教或性別，否則契約不會獲得續期。

(d) 如發現任何現有會所使用土地作非康樂用途*(即特別批地條件所訂用途以外的用途)*，當局必須通知該會所立即停止使用土地作非康樂用途，並把任何相關的建築物或其他設施改回作康樂用途，以作糾正。不過，如涉及的建築物及設施數目太多，以致要求拆卸屬不合理或不可行 (例如食肆)，又或會所反對把任何建築物或其他設施改回作原來准許用途，政府便須決定是否中止該私人遊樂場地契約，或是否應要求該會所就所涉及的土地部分繳付地價，然後用豁免書形式處理有關事宜。

考慮私人遊樂場地契約新申請的基本原則

(e) 在市區 (包括新界的市鎮範圍) 新批土地作康樂用途的申請，年期應以 21 年或新界一般契約條款所訂的為限*(即至一九九七年為止)*。只有由非牟利團體遞交的申請方獲考慮，而有關團體必須具廣泛代表性，會員政策不帶歧視性質而且會費低廉，或提供香港未有的康樂設施 (第 2.3(d) 段也與此相關)。

(f) 如新提交的私人遊樂場地契約申請涉及新界市鎮範圍以外地點，則應按個別情況予以考慮，並視乎是否有可用土地而定。

(續)

私人遊樂場地契約的特別條件

(g) 所有私人遊樂場地契約日後都必須受制於隨一九七九年報告付上的"康樂會所特別批地條件"(一九七九年特別條件 — 註),當中包括下列各項:

(i) 承租人必須讓外界團體 (例如學校或福利機構 — 見第 3.4 段) 使用其場地和設施,每星期最多三個時段,每個時段三小時 (周末和公眾假期除外);及

(ii) 新的私人遊樂場地契約訂明,如承租人擬在契約土地上進行任何發展/重新發展計劃,必須提交計劃的平面圖和整體發展計劃圖,以供地政監督審批。

註:在接納所有私人遊樂場地契約日後均採用的一九七九年特別條件時,當局告知當時的行政局,日後可能有需要修訂批地條件,以配合政策及法例的轉變。

較近期的政策決定

2.6 由於大多數私人遊樂場地契約將於二零一一年或二零一二年期滿 (見第 1.12 段),行政會議在二零一一年七月通過,當局在根據一九七九年的政策決定為私人遊樂場地契約續期時,應告知契約承租人 (包括私人體育會所):

(a) 須遵守經修訂的契約條件中,有關向外界團體進一步開放其體育設施的規定;及

(b) 不應期望新續的契約期滿後會再獲續期,或再以象徵式地價續期,或根據新續契約所載的相同條款及條件再續期。

審查結果

2.7 本部分探討下列審查事宜:

(a) 有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況 (第 2.8 至 2.12 段);

(b) 有需要不時檢討私人體育會所的情況 (第 2.13 至 2.17 段);

(c) 在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約 (第 2.18 至 2.24 段)；及

(d) 有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策 (第 2.25 至 2.30 段)。

有需要監察私人遊樂場地契約用地的使用情況

2.8 一九六八年報告和一九七九年報告獲當時的行政局通過，該兩份報告建議：

(a) 承租人應只把私人遊樂場地契約用地用作批地時訂明的康樂用途。批地時訂明的康樂用途 (例如“板球會”) 應在特別條件中界定如下：

“除……(在此加入所批契約訂明的康樂用途，例如板球會) 之外，並包括附屬於這項用途或通常與這項用途相關而又屬合理範圍的社交活動和其他康樂活動，以及……，承批人不得使用或准許或容受使用該地段或其任何部分或其上任何建築物或任何建築物的部分作其他用途”*(摘錄自當時的行政局通過採納的一九七九年特別條件)*；

(b) 除特別條件中訂明的用途外，新的私人遊樂場地契約必須嚴格禁止使用有關土地作非康樂用途；

(c) 如發現任何現有會所把土地用作特別條件所訂明用途以外的非康樂用途：

(i) 當局會要求該會所遵守契約條件，或在政府接納的情況下修訂契約並要求該會所繳付所涉部分土地的地價，又或要求該會所無條件交還所涉土地；及

(ii) 如發現任何嚴重違反契約條件的情況，當時的環境局局長在徵詢康樂體育局的意見後，會決定是否讓有關私人遊樂場地契約續期；

(d) 不能和不應就作康樂及附屬用途的土地訂明固定比率，因為個別會所的情況各有不同，視乎會所的性質、位置、會員及其他因素而定；及

(e) 下列一九七九年特別條件授權地政監督規管會所在私人遊樂場地契約土地上的發展，日後所有私人遊樂場地契約須一律採用：

(i) "除非獲工務司／新界政務司*(即現時的地政總署署長)*事先書面同意，否則，承批人在任何時間都不得在該地段上建造任何建築物或構築物或在任何現有建築物或構築物進行擴建工程"；及

(ii) "在本協議日期起計六個月內，承批人必須就該地段的發展向工務司／新界政務司提交平面圖和整體發展計劃圖…… (以下統稱為"總綱圖")，以供審批。……除非獲工務司／新界政務司事先書面同意， 否則不得對總綱圖作出修訂、 改動或變更。"*(適用於一九七九年之後批出的所有新私人遊樂場地契約)*。

這項審查的發現

2.9 不過，審計署卻發現，當局並沒有充分執行在一九六九和一九七九年就私人遊樂場地契約需要清楚訂明可容許的康樂用途的政策決定，情況闡釋如下：

(a) ***有需要訂明私人遊樂場地契約獲批時的康樂用途*** 以私人協約方式批出的土地 (私人協約批地) 一般都在特別條件內註明特定土地用途。私人遊樂場地契約屬於私人協約批地的一種 (見第 1.2 段)，根據一九六八年報告和一九七九年報告的建議，特別條件應訂明私人遊樂場地契約獲批時的康樂用途 (見第 2.3(b) 及 2.8(a) 段)。諮詢委員會早在其一九六八年報告中指出，規定場地用於會所《組織章程大綱及章程細則》內所訂用途，這種規管方式有其缺點，會令政府的規管工作難以有效執行 (見第 2.3(b) 段附註)。然而，審計署發現，現有 32 份批予私人體育會所的契約中：

(i) 16 份沒有遵從行政局在一九七九年通過的規定 (見第 2.8(a) 段)，在特別條件中訂明特定康樂用途 (例如“板球會”)，而是批予私人體育會所作“康樂會所”、“體育及康樂會所”、“鄉村俱樂部”或“社區中心”用途 (註 8 及註 9)；其中九份契約更容許會所把契約用地用作會所在《組織章程大綱及章程細則》所訂用途；及

(ii) 餘下 16 份批予私人體育會所的私人遊樂場地契約 (包括四份在一九七九年之後批予三間私人體育會所的新契約) 獲批作特定康樂用途 (例如“遊艇會”、“高爾夫球會”或“板球會”)。不過，其中五份契約也容許會所把契約用地用作會所在《組織章程大綱及章程細則》所訂用途。

鑑於這些私人遊樂場地契約用地沒有清楚訂明可容許用途及／或容許會所把契約用地用作其《組織章程大綱及章程細則》所訂用途，會所可以在契約用地上營運各式各樣的體育和非體育設施 (例一及例二便說明了這種情況)。由此看來，當局並沒有充分執行在一九六九和一九七九年就契約需要清楚訂明可容許的康樂用途的政策決定；及

註 8： *舉例來說，其中一份私人遊樂場地契約的“用途”條文容許該會所把用地用作“……承批人在《組織章程大綱及章程細則》所訂的體育及康樂用途，包括附屬於這項用途或通常與這項用途相關而又屬合理範圍的社交活動和其他康樂活動……”。*

註 9： *二零零二年十一月，民政事務局局長曾告知立法會，體育及康樂用途可指關乎康樂身心及讓市民得以鍛鍊身體的用途，其中包括所有受市民歡迎的體育活動，以及鍛鍊身體的設施。*

例一

1. 一個位於市區、地理位置優越的會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅約 2 公頃土地，可用作“康樂會所”用途 (註 1)。截至二零一一年十二月，該會所約有 3 400 名會員。

2. 該會所一方面設有康樂及文化事務署 (康文署) 一般都會提供的體育設施 (包括 15 個室外網球場 (註 2) 作為主要體育設施，以及游泳池、羽毛球場和壁球場等其他設施)。另一方面，該會所也在其處所內營運多項非體育設施，包括：

- 一間中式食肆 (設有 300 個座位)
- 一間西式食肆 (設有 220 個座位)
- 一間咖啡店 (設有 240 個座位)
- 一間酒吧
- 15 間麻雀房／私人活動室
- 一間理髮店
- 多間按摩房

註 1： 會所獲批私人遊樂場地契約“……作為康樂會所用途，包括附屬於這項用途或通常與這項用途相關而又屬合理範圍，以及按照承批人《組織章程大綱及章程細則》進行的社交活動和其他康樂活動”。

註 2： 在相距十分鐘步行距離內，有 20 個由康文署提供的室外網球場，供公眾使用。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

例二

1. 另一個同樣位於市區、地理位置優越的會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅約 3 公頃土地，可用作“足球會”用途 (註)。截至二零一二年十一月，該會所有超過 3 000 名會員。

2. 與上文例一情況相若，這間會所在契約用地上提供一系列體育設施，包括天然／人造草地球場、草地滾球場、保齡球場、網球場、壁球場和健身中心等。另一方面，會所也在其處所內營運多項非體育設施，包括：

- 八間飲食店，包括一間可容納 250 人的食肆。這些飲食店共佔用約 1 800 平方米實用樓面面積
- 七間活動／會議室
- 美容及按摩房

註： 會所獲批契約作“足球會及承批人在《組織章程大綱及章程細則》所訂的用途，……包括屬合理範圍的社交活動和其他康樂活動”。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

(b) ***應合理地使用土地作社交及附屬設施用途*** 一如第 2.3(b) 及 2.8(a) 段所述，私人體育會所只應提供屬合理範圍的設施，以進行社交活動和附屬於主要目的的其他康樂用途。審計署其後發現，私人遊樂場地契約沒有清楚訂明可容許的用途 (見上文 (a) 項)，加上當局沒有制訂任何規劃標準，以訂明根據契約持有的土地用作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，以致很多會所在契約用地上現時都提供各式各樣的體育和非體育設施。體育設施包括網球場、游泳池、羽毛球場和壁球場，非體育設施則包括食肆、酒吧、麻雀房、按摩室／蒸汽浴室、足部反射治療室、理髮店和私人活動室 (這些設施大部分都不會在康文署轄下的公共體育中心找到)。審計署檢閱了獲批契約的會所的經審核帳目後再發現，有關會所從營運非體育設施 (例如飲食店) 賺取的收入往往十分豐厚。

地政總署獲授權審批私人遊樂場地契約用地上的發展，包括在建築物或構築物上進行加建和改建工程 (見第 2.8(e)(i) 及 (ii) 段)。不過，由於如上文 (a) 項所述沒有清楚訂明契約用地可容許的用途，政府內部也沒有如上文 (b) 項所述制定任何規劃標準以決定契約用地作各項康樂、社交及附屬設施的分配比例，因此，地政總署人員實在難以評估契約用地的發展是否符合政府的指定用途，也難以確定各項體育和非體育設施的土地分配是否合理 (註 10)。儘管如此，地政總署在二零一三年九月告知審計署，地政總署人員會在有需要時，就發展計劃圖 (尤其是可能涉及現有建築物較多實質變動的計劃圖) 徵詢民政事務局的意見。就最近從私人遊樂場地契約承租人接獲的發展計劃圖，地政總署人員也曾徵詢民政事務局的意見。

2.10　雖然不少私人體育會所在私人遊樂場地契約用地上提供各式各樣的體育和非體育設施，但審計署發現最少兩個會所沒有把私人遊樂場地契約的土地地盡其用，例三及例四載述詳情如下：

例三

1.　一個會所獲批私人遊樂場地契約，涉及新界海濱一幅超過 1 公頃土地，可用作“康樂會所”用途。截至二零一一年十二月，該會所約有 1 000 名會員。

2.　民政事務局和地政總署的記錄顯示，在該契約用地上提供的設施包括一個燒烤區、一個草原地區 (可用作露營用途)，以及一座樓高兩層的會所，會所內只設有一個休息區和一間茶座。根據該會所自二零一二年十月起提交民政事務局的使用情況報告，會所會員在契約用地上主要作燒烤活動。

3.　審計署注意到，地政總署在一九八一年處理這份私人遊樂場地契約的續期事宜時，已發現該會所佔用的大幅土地“完全未能地盡其用”，並認為應減少該會所持有的土地。此事提請康樂體育局注意，康樂體育局遂向該會所作出查詢。其後，得悉該會所正招收更多會員，而在通往該區的交通得到改善後，契約用地的使用率便會提高。不過，當局此後沒有充分跟進此事。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

註 10：*不過，地政總署告知審計署，大部分私人遊樂場地契約用地已根據先前的租約條款進行發展。因此，預期出現重建／加建的情況不多。*

例四

1. 另一個位於市區的會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅超過 1 公頃土地，可用作“康樂會所”用途。根據民政事務局的記錄，截至二零一三年三月，該會所約有 210 名會員，另外有 2 000 名餐飲會員。

2. 民政事務局和地政總署的記錄顯示，在該私人遊樂場地契約用地上提供的體育設施包括三個網球場、兩個游泳池和一個籃球場。民政事務局的記錄顯示，其設施使用率低 (以截至二零一三年三月底的第一季為例，網球場的使用率約 30%)。審計署在二零一三年六月進行實地視察時發現，籃球場和游泳池狀況甚差，並已先後在二零一二年六月和二零一三年三月關閉以便維修。截至二零一三年九月，該兩項設施仍然關閉以作維修。審計署從該會所提交民政事務局的使用情況報表留意到，截至二零一三年三月前的六個月內，並無外界團體使用該會所的體育設施。

3. 二零一二年十一月，該會所向民政事務局表示，如契約獲續期，該會所擬在會址進行重建工程。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

欠缺有效機制監察私人遊樂場地契約用地的使用

2.11 審計署也注意到，當局除了未有充分執行就契約需要清楚訂明可容許的康樂用途這項政策決定外，政府內部也沒有有效機制監察私人遊樂場地契約用地的使用。契約上沒有規定契約用地上提供的設施須由給予政策支持的政策局／部門加以審批。雖然民政事務局是就私人遊樂場地契約給予政策支持的政策局 (見第 1.4 段和註 11)，但契約條件只訂明會所須提交契約用地上的發展計劃圖供地政總署審批 (只適用於一九七九年之後批出的新私人遊樂場地契約)。審計署留意到，獲政府以私人協約方式批出作其他用途的土地 (例如以私人協約方式批地作發展私家醫院、學校或福利中心)，除了須由作為政府地政監督的地政總署審批承租人提交的建築圖則，以確保遵從契約條件外，給予政策支持的政策局／部門也須採取措施，確保有關土地上的發展完全符合批地目的並達到令其滿意的程度，而且土地是以適時和適切的方式滿足經濟、社會和社區的

註 11： *在一九七七年九月舉行的會議上，一九七九年報告的工作小組同意，在獲批私人遊樂場地契約的土地上應有多大部分用作“社交活動及這種用途的其他附屬康樂活動”才算合理，應由當時的民政司負責監察並作決定。如發現違反相關條件，民政司便須告知地政監督。*

需要。舉例來說，在以私人協約方式批地發展私家醫院時，除了須由地政總署審批用地上的建築物外，擬在該幅用地上興建／營運的設施，包括作附屬用途的設施 (註 12)，也須由衞生署 (作為給予政策支持的政策局／部門) 根據契約條件以書面批准。

審計署的意見

2.12　一九六九和一九七九年的政策決定訂明，有需要清楚訂明私人遊樂場地契約用地可容許的康樂用途 (見第 2.9(a) 段)，但這項決定並沒有充分執行，加上政府內部亦欠缺有效機制監察契約用地的使用 (見第 2.11 段)，因此，不少私人體育會所現時都在契約土地上提供各式各樣的體育及非體育設施。一九七九年報告指出，作康樂及附屬用途的土地比率須視乎會所的性質、會員、位置及其他因素而定 (見第 2.8(d) 段)。不過，由於當局沒有訂明任何規劃標準 (見第 2.9(b) 段)，會所在政府以免地價或以象徵式地價批出的土地使用方面有很大自由度。

有需要不時檢討私人體育會所的情況

2.13　諮詢委員會在一九六八年報告中表示，為了讓更多市民受惠，私人體育會所應擴大會員範圍和擴充場地用途。隨着人口增長和公眾期望不斷提高，預期市區的公眾休憩用地需求很可能會上升，因此，諮詢委員會也認為政府應不時檢討各會所的情況，以確保市民能從中受益。當局於一九六九年一月提交一九六八年報告時亦告知當時的行政局，政府希望按公眾利益需要，日後在相隔適當的時間再就私人遊樂場地契約政策進行類似的檢討。在此背景下，當局在一九七七年委任工作小組檢討私人遊樂場地契約政策，小組也負責對將於一九八一年或一九八二年期滿的契約的續期事宜提出建議 (見第 2.5 段)。

2.14　政府有關私人遊樂場地契約的現行政策主要是基於一九六八及一九七九年所訂立的原則 (見第 2.2 段)。自上次在一九七九年進行全面檢討後，至今並無證據顯示民政事務局 (或一九九八年四月前的文康廣播局) 曾發出指示，敦促私人體育會所擴大會員範圍及擴充場地用途。此外，當局也沒有不時檢討會所

註 12：*以私人協約方式批地作私家醫院用途的契約一般會訂明：“承批人必須……按衞生署署長不時以書面方式作出的批准，在地段上建造和經營一間非牟利醫院……，除了事先獲署長批准作上述醫院用途的一座或多座建築物外，不得在任何時間在有關地段上建造和保養任何其他建築物。”*

的情況，以確保市民能從中受益。事實上，民政事務局甚少向會所收集會員人數和使用率等資料作監察用途，直至最近大部分私人遊樂場地契約即將到期，該局才收集有關資料，但這些使用率資料主要局限於已向外界團體開放的體育設施 (見第 1.13 段)。表一顯示一些私人體育會所在過去 35 年的會員人數變動。部分會所的會員人數至今仍然有限。32 個私人體育會所及其會員人數的完整列表載於附錄 A。

表一

獲批私人遊樂場地契約的選定私人體育會所在過去 35 年的會員人數

承租人	契約土地大概面積 (公頃)	會員人數		
		1976–77 年度 (a)	所知的最新情況 (b)	增加／(減少) (c) = (b) – (a)
會所 5	177.3 (兩份契約)	2 326	2 498	172
會所 6	129.0	2 560 (1994 年的情況 —註)	2 479	(81)
會所 7	2.0	273	1 064	791
會所 10	2.1	1 628	2 500	872
會所 12	6.5	261	447	186
會所 18	1.2	150	216 (另外有 2 047 名餐飲會員)	66
會所 19	1.2	693	558	(135)
會所 22	2.4	764	685	(79)

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄和公司查冊

註： 在一九七八年，會所 6 獲批一份私人遊樂場地契約。其發展分期建造，最後一期於一九九零年初完成。

附註：此表只臚列佔用較大面積的私人遊樂場地契約土地，但會員人數卻有限的部分會所。

2.15 審計署發現，部分會所的會員人數多年來停滯不前，少數會所 (例如會所 22) 甚至錄得會員人數減少的情況。以表一的某會所為例，儘管有關私人遊樂場地契約所涉及的土地面積超過 100 公頃，審計署發現該會所的會員人數由二零零零年約 2 700 名，跌至二零一三年約 2 500 名。

2.16　早於一九七四年七月，當局就私人遊樂場地契約徵求批准時，當時的行政局通過，該會所的《組織章程大綱及章程細則》須訂明其會籍不得轉讓，所發出的債權證也不得成為可買賣的商品。因此，契約條件中已訂明，該會所會籍的權利及權益只屬於相關會員本人，不得轉讓，且隨有關會員身故或不再是會員而終止。此外，債權證持有人可把所持有的債權證交還該會所，以換取由該會所決定的代價。根據該會所的《組織章程大綱及章程細則》，以及民政事務局／地政總署的記錄：

- 該會所的會員分為六類， 只限使用會所各項設施的其中一項 (或多項)。 根據該會所的《組織章程大綱及章程細則》， 會員須認購債權證，亦即必須是債權證持有人。然而，債權證持有人未必是會員，因為債權證持有人可能因退會、終止會籍、身故或清盤等理由而不再是會員。債權證持有人持有若干單位的債權證，債權證包含可以推薦一人成為會員的權利。

- 多年來，該會所的會員人數並無任何增長。截至二零一三年九月三十日，該會所約有 3 300 名債權證持有人，但只有約 2 500 名會員。

- 目前，該會所就交還債權證所訂立的名額相當有限。根據該會所的“交還及重發”計劃，債權證持有人通知會所有意交還債權證後，將獲會所知會是否有合適的會籍申請人願意及有能力以目前市價或以上的價錢認購新債權證 (目前市價由該會所釐訂)。如債權證持有人認為可以接受，該會所便着手進行交還債權證的手續，並向申請人發行新的債權證。根據《組織章程大綱及章程細則》，該會所在完成交還及重發債權證的手續後，會向舊債權證持有人支付溢價。由於所訂立的名額有限，該會所最近告知民政事務局，有意交還債權證的持有人，最長的輪候時間可能要 20 年之久。

該私人遊樂場地契約所涉及的土地幅員廣闊，但不少債權證持有人已經退會，加上該會所的會員人數曾下跌，且多年來均維持在 2 500 名，故值得民政事務局留意。在回應審計署就該會所高爾夫球場設施使用率的查詢時 (註 13)，民政事務局獲得由該會所於二零一三年十月提供的資料，顯示有關高爾夫球場在二零一三年首季的使用率。審計署留意到，儘管該會所 18 個球洞的高爾夫球場

註 13: *該會所的私人遊樂場地契約的批地條件訂明，高爾夫球場除供會員使用外，並須開放予公眾使用，以該會所可使用量的 10% 為上限。此外，批地條件亦訂明，在主管當局提出要求時，須把該會所的設施開放予合資格的外界團體使用。*

被報稱“已盡其用”，但其行政九洞高爾夫球場的使用率偏低 (約 10%)，同樣值得民政事務局注意。

2.17　審計署認為，為確保市民能夠繼續從中受益，民政事務局有需要經常檢討各會所的會員人數和契約土地使用情況 (註 14)。該局日後也應加強規管，以確保當局就私人遊樂場地契約政策向行政會議作出的承諾，得以妥善履行。

在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約

一九七九年的政策決定

2.18　工作小組在一九七九年報告中表示，政府應致力為全港市民，尤其是新發展區的市民，提供充足的公眾康樂設施。相比之下，私人康樂設施的供應僅屬次要，一般來說，如有提供這類設施，也應限於在發展區外圍或區外。工作小組也訂立了下列原則：

(a) ***市區***　在現有私人遊樂場地契約土地上的會所，只要其佔用的土地無須作公共用途，而物業也繼續作原先批地時訂明的康樂用途，便應獲准原址保留。工作小組認為，以會所遷離市區作為契約續期條件這個建議是完全不切實際的，因為除缺乏合適地點外，也要顧及政治方面的影響和對會所造成的財政影響。然而，新申請仍會按個別情況加以審視；及

(b) ***新界***　上文 (a) 項適用於市區的基本原則也應適用於新界的市鎮範圍。然而，工作小組同意，即使有關土地位處新界的市鎮範圍，非政府機構如符合下列條件會有充分理據獲批新的私人遊樂場地契約：

(i)　採用開放式的會員政策；

(ii)　提供實際上等同公共服務的服務；及

(iii)　能促進社區歸屬感。

雖然如此，申請人必須為非牟利團體，而有關團體必須具廣泛代表性，會員政策不帶歧視性質而且會費低廉，或提供香港未有的康樂

註 14： *在這方面，私人遊樂場地契約並沒有條文規管會員人數多少及會所設施的使用率。*

設施 (見第 2.5(e) 段)。在新界的市鎮範圍外可能有土地可撥作私人遊樂場地用途，但審批有關申請時仍須按個別情況考慮，並視乎土地供應情況而定 (見第 2.5(f) 段)。

審批私人遊樂場地契約的授權

2.19　根據政府土地政策，所有直接批地申請都必須通過嚴格的政策審核，政府會作出周詳考慮，確定申請符合公眾利益。申請會由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所定的批核準則逐一審批。早在一九七三年，當時的行政局授權當局審批私人遊樂場地契約，而授權詳情多年來亦有所變化。不過，當局在一九七三年知會行政局，會繼續就個別具充分重要性的個案徵求行政局的意見。根據當時的環境局局長於一九八一年五月發出的內部指引，如有關政策局同意批出私人遊樂場地契約，地政總署即可就有關個案批出契約，無須提交行政局。

在一九九九年把一份土地位於新界的私人遊樂場地契約批予某會所

2.20　一九九九年九月，某會所 (註 15) 以地價 1,000 元獲批一份新的私人遊樂場地契約，年期為 21 年 (由一九九九至二零二零年)。新契約涉及北區一幅面積約 170 公頃的土地，用以取代下列地段和租約：

(a) 當局在一九三零年十二月把一份涉及 159 公頃土地的契約(“舊契約”)批予該會所，契約每年續期，以供該會所根據其《組織章程大綱及章程細則》作合法用途。舊契約並沒有條文訂明租約到期日，也沒有任何特定條文訂明續期限制。契約會每年續期，直至當局給予適當通知才可中止。根據地政總署的記錄，政府如決定不允許契約續期，必須在租約期滿前半年把通知書送達該會所 (註 16)；

(b) 五幅合共 2 699.9 平方米的舊批約農地；及

註 15：*根據一九七九年的政策決定，新私人遊樂場地契約的申請人必須為非牟利團體 (見第 2.18(b) 段)。就此，該會所是為擔保有限公司，並根據《稅務條例》(第 112 章) 第 24(1) 條被當作為沒有在香港經營任何業務而不用繳付利得稅。*

註 16：*不過，舊契約亦載有條文，訂明只要會所會員行為良好，承租人在租賃期內不應受到干擾，除非香港總督信納基於充分的公眾理由，必須作出有關干擾。地政總署表示，如在租賃期內須根據該條文作出干擾但該署未獲授權這樣做，便須取得總督批准，因此收回地段會有困難。*

(c) 一幅 11 公頃的土地，自一九九零年起由該會所以短期租約方式持有。該會所就這幅土地繳付市值租金，並將之用作上文 (a) 項所述地段現有高爾夫球場的延伸部分。該短期租約由一九九零年十一月一日起生效，最初為期一年，其後每季續期。在一九九七年，政府根據短期租約向該會所收取約 80 萬元年租。

2.21 審計署留意到，該會所早於一九八七年四月已去信當時的註冊總署 (自一九九二／九三年起，註冊總署的職責由土地註冊處、公司註冊處、破產管理署及地政總署轄下的法律諮詢及田土轉易處接管)，建議當局批出私人遊樂場地契約以取代舊契約，情況如同該會所獲准使用位於南區的另一用地一般，但建議被當局拒絕。

2.22 一九九六年七月，地政總署署長通知該會所，即使考慮批出私人遊樂場地契約，也須待一九九七年七月之後才可成事，因為該契約涉及的大幅土地，並未被納入該年度經土地委員會同意的批地配額之內 (註 17)。一九九六年八月，地政總署署長接獲該會所的信件，要求批出私人遊樂場地契約，以涵蓋該會所在北區“現時佔用的整幅土地”。經數輪交換意見及澄清後，當時的民政事務局局長 (註 18) 和當時的文康廣播局局長根據一九七九年就批出涉及新界市鎮範圍以外地方的新私人遊樂場地契約而作出的政策決定 (見第 2.18(b) 段)，在政策上予以支持。地政總署根據獲授批出私人遊樂場地契約的權力 (見第 2.19 段)，在一九九九年九月批出有關契約予該會所。

2.23 在這宗個案中，政府在一九九九年九月把為期 21 年的私人遊樂場地契約批予該會所，以理順該會所持有包括舊契約和短期租約 (見第 2.20(a) 及 (c) 段) 在內的土地，而地政總署已取得所需的政策支持 (見第 2.22 段)。儘管如此，審計署注意到，批出新私人遊樂場地契約予該會所這個案在以下各方面都有特別之處 (有關批出這份私人遊樂場地契約的事件一覽表載於附錄 B)：

(a) ***這是一份涉及大面積用地的私人遊樂場地契約，部分土地以往按短期租約租出*** 這份契約是因應該會所在一九九六年提出的要求而批出的 (見第 2.22 段)。該會所要求政府考慮批出一份私人遊樂場地契約，涵蓋範圍包括該會所當時在北區佔用的全部土地。批出的契

註 17： *根據一九八四年的《中英聯合聲明》附件三，批出的新的土地每年限於 50 公頃。土地委員會成立的目的，是為監察批地計劃下的土地使用情況。土地委員會亦獲授權考慮並決定提高上限的建議。土地委員會在一九九七年六月後已停止運作。*

註 18： *當時的民政事務局局長負責保障個人權利和維護新聞自由、改善查閱政府資料的制度，以及鼓勵市民參與社區事務。*

約不但涉及約 170 公頃的大面積用地，其中超過九成已被該會所根據舊契約佔用近七十年，契約也包括把 11 公頃短期租約土地轉換為契約涵蓋的土地，有關土地自一九九零年起按市值租金租予該會所 (見第 2.20(c) 段)。就回應有關批出該契約的原因的查詢時，地政總署告知審計署：

(i) 除非取道該會所擁有的土地，否則難以到達短期租約所涉的土地， 因此該幅土地不能獨立轉讓。 當局因已獲授權力 (見第 2.19 段)，故無須因土地面積大這一點而須徵求行政會議同意；及

(ii) 舊契約“每年”續期，這種租賃形式不但沒有保證，而且會令該會所不願意進一步投資於設施上，以致未能地盡其用。把租約轉換為一般的私人遊樂場地契約，年期固定又較有保證，有助該會所規劃如何善用土地；

(b) ***有關用地是當作位於新界郊區*** 如有關用地位於新界市鎮範圍，該會所便不能獲批私人遊樂場地契約，因為該會所可能不符合“具有廣泛代表性而且會費低廉”的準則 (見第 2.18(b) 段)。地政總署於一九九七年七月要求當時的文康廣播局 (即現時的民政事務局) 就此個案在政策上予以支持。因應這項要求，文康廣播局在一九九七年八月要求澄清數個問題，包括有關用地是當作位於新界市鎮範圍還是郊區 (見附錄 B(e) 項)。規劃署及地政總署在一九九七年九月均回覆 (見附錄 B(f) 和 (g) 項)，指出該契約的用地應屬新界郊區 (即“審批時必須按個別情況考慮”的準則應適用 — 見第 2.18(b) 段)；

(c) ***支持批出該私人遊樂場地契約的理據*** 一九九七年八月，文康廣播局除了要求澄清有關用地是位於新界市鎮範圍還是郊區外，也要求地政總署澄清該會所提出的申請有何理據支持，以及如把短期租約轉為私人遊樂場地契約，對政府的財政會否帶來影響 (見附錄 B(e) 項)。地政總署在一九九七年九月作出回應 (副本送交文康廣播局)，通知當時的規劃環境地政局 (即現時的發展局)(見附錄 B(g) 項)，批准該宗申請的理據是轉為私人遊樂場地契約可讓政府收取更多租金 (註 19)，以及解除舊契約中對政府不利的條款 (見第 2.20(a) 段註 16)。文康廣播局收到地政總署的澄清後，對有關的私人遊樂場地契約在政策上予以支持 (見附錄 B(i) 項)。該契約於一九九八年

註 19： *地政總署估計，如把舊契約和短期租約轉為私人遊樂場地契約，政府每年可徵收租金的總額會由 80 萬元增至 150 萬元，租金並會隨該用地的應課差餉租值上升而有所增加。*

四月召開的地區地政會議 (註 20) 獲得批准。在該會議上，有意見認為批出新的私人遊樂場地契約以取代舊契約，可加入比較理想的合約條款及增加每年政府收取的租金，故在土地管理方面有其可取之處；

(d) ***新界東北預料會有長遠發展潛力*** 在一九九七年，規劃環境地政局已在進行全港發展策略檢討 (註 21)。有關檢討發現，新界發展有多項主要限制，當中包括高爾夫球場。當時規劃署在一份提交予規劃及土地發展委員會 (註 22) 的文件中提到，“該等地方 (即作高爾夫球場等特別用途的地方) 極不可能供市區發展之用，除非有特殊情況而必須這樣做”。一九九七年三月，地政總署署長在致函規劃環境地政局時指出，如批出該私人遊樂場地契約，契約年期又長達 21 年，高爾夫球場無疑會帶來極大制肘。規劃環境地政局回覆時指出，上述用地四周的土地看來不擬進行大規模發展。一九九七年九月，地政總署署長再向規劃環境地政局表示 (副本送交文康廣播局)，假如政府在 21 年年期內須徵用有關土地或其部分進行公共工程，可根據私人遊樂場地契約收回土地 (註 23)；及

(e) ***偏離一九七九年特別條件*** 一九七九年以後批出或續期的所有私人遊樂場地契約都應採用當時行政局通過的一九七九年特別條件 (見第 2.5(g) 段)，但這份一九九九年批出的契約有數項偏離上述特別條件之處，詳情如下：

(i) 涉及收回土地的特別條件經修訂後訂明，政府在根據契約收回土地時無須作出賠償。地政總署表示，這樣做是有理據支持的，因為該會所在契約用地上進行地盤平整工程的費用已是過往的開支 (並非在批出契約之後產生的)；

註 20：*地區地政會議由地政總署助理署長擔任主席，成員包括地政總署當區地政專員、個案負責人及其他相關政府部門 (例如路政署和運輸署) 的代表。地區地政會議的職權範圍包括根據整體土地政策和地政指示，審議批地的條款和條件。*

註 21：*全港發展策略檢討於一九九三至一九九八年間進行，旨在尋找新發展區，以容納香港快速增長的人口。當時估計，香港人口會由約 680 萬人增至二零一一年的約 810 萬人。*

註 22：*規劃及土地發展委員會由發展局局長出任主席，負責總覽發展策略和土地規劃的制訂及檢討。*

註 23：*新的私人遊樂場地契約訂明，如有關地段須用作改善香港或作其他任何公共用途，政府有權收回、重收及重取土地管有權 (香港特別行政區行政長官所作的有關決定是最終決定)，並須給予該會所 12 個曆月的通知，但無須為此作出任何賠償。*

(ii) 另一項偏離一九七九年特別條件是涉及容許該會所使用契約用地為“承批人的會員及其家屬、對等會員及海外賓客，以及與承批人比賽的體育隊伍人員”提供住宿地方。根據地政總署的記錄，除三個 18 個球洞的高爾夫球場、一間健身室及兩個游泳池外，該會所在契約用地上提供 51 個房間／套房。一九七九年特別條件規定承租人 (包括私人體育會所) “除了為受僱於承批人在該地段工作的人士提供住宿地方外，不得使用或准許使用該地段……作居住用途”然而，由於該會所要求保留根據舊契約在用地上提供的現有住宿設施 (見附錄 B (k) 項)，新契約刪除有關限制，並容許使用契約用地為會員、其家屬及賓客提供住宿地方。地政總署曾就偏離該特別條件要求民政事務局在政策上予以支持，該局在一九九八年十二月表示，從康樂及體育角度而言， 該局不會反對此事 (見附錄 B(l) 及 (m) 項)；及

(iii) 一九七九年以後新批出的所有私人遊樂場地契約，均包括一項特別條件，要求會所提交該地段發展的總綱圖予地政總署署長審批 (見第 2.8(e)(ii) 段)，但有關契約並沒有採用該特別條件。地政總署表示，該契約沒有採用有關提交總綱圖的特別條件，是因為該會所已經發展，而其包括住宿在內的設施在契約批出前已經存在。審計署知悉地政總署的解釋，但認為採用有關特別條件有利於政府監管日後的任何發展 (例如改變住宿設施的數量和性質)。就此，審計署留意到，另一份同樣容許會所為會員提供住宿的私人遊樂場地契約 (批予另一個會所)，其特別條件規定有關會所除了提交總綱圖外，還必須就任何為會員提供的住宿設施 (包括其數量和性質) 取得地政總署的批准。

地政總署在回應審計署的查詢時解釋，在該會所的新契約中保留已交還契約 (即舊契約) 上有關的住宿條文，並非不合情理或不能接受，而同樣為會員提供住宿設施的另一個會所 (見上文 (iii) 項)，在獲批契約時還未興建有關設施。

審計署的意見

2.24 一如前文所述，批出新的私人遊樂場地契約 (特別是涉及大面積土地的契約) 前，必須通過非常嚴格的政策審核，考慮也要十分周詳，以確保批出的契約完全符合公眾利益。在這宗個案中，批予該會所的契約既涵蓋一幅面積很

大的土地，又把一份涉及 11 公頃土地而以往一直按市值租金租予該會所的短期租約納入成為契約的一部分。另外，該契約有數項規定偏離一九七九年特別條件 (即用以對所有在一九七九年以後批出或續期的契約加以規管的條文)。由於個案情況特別，在批出有關契約予該會所前或應採取比較審慎的做法，徵求行政會議的意見 (見第 2.19 段)。雖然地政總署認為該署處理該個案的做法恰當，但審計署認為，如日後出現具充分重要性的個案，當局應在批出契約前徵求行政會議的意見。

有迫切需要全面檢討私人遊樂場地契約政策

2.25　私人遊樂場地契約屬不可續期契約，續期與否由政府全權酌情決定。同時，政府如擬就某種契約改變沿用已久的續期政策，受有關政策改變影響的承租人理應獲充分通知。因此，全面政策檢討應在續期工作開始前一段時間進行，這是至為重要的。

2.26　政府曾於一九六八和一九七九年 (即大部分私人遊樂場地契約期滿前約兩至三年) 檢討私人遊樂場地契約的政策。其後，有關契約於一九七一年續期，又於一九八一年再次續期。一九九七年，當局把當時作康樂用途的契約續期政策知會臨時立法會，指這些契約期滿時可續期不超過 15 年。大部分私人遊樂場地契約分別於一九九六或一九九七年續期。續期 15 年後，有關契約又會在二零一一或二零一二年期滿。在二零一零年，民政事務局就私人遊樂場地契約政策展開內部檢討 (註 24)，並公開向承租人闡述檢討結果和相應定出的新契約規定 (第 1.13 段與此相關)。不過，自一九七九年全面檢討私人遊樂場地契約政策後，當局再沒有進行類似的檢討。

2.27　二零零七年四月，當局向立法會民政事務委員會表達政府當時的立場：

(a) 推行私人遊樂場地契約政策的目的，原本是為了推動市民參與康樂體育活動，令市民受惠。數十年來，本港各區均已設有大量公共康樂設施，因此新的批地申請已沒有充分理據支持；及

(b) 如要覆檢仍然有效的批地或土地契約，勢必涉及複雜的法律和財政問題。由於目前尚有多項事務須優先處理，因此民政事務局並無計

註 24：*民政事務局表示，內部檢討在二零一零年六月展開，檢討結果已於二零一一年七月提交行政會議通過 (見第 2.6 段)。*

劃全面檢討有關事宜。當有這類契約期滿時，該局會按個別情況考慮所有相關因素，然後決定是否批准續期。

二零一一年七月，民政事務局知會立法會民政事務委員會，待目前的一輪契約續期工作完成後，當局會進行全面政策檢討。促使政府最近決定在目前的一輪契約續期工作完成後進行全面政策檢討的事件時序表載於附錄 C。

2.28　當局自一九七九年以來並沒有作出全面的私人遊樂場地契約政策檢討。結果，大部分在二零一一或二零一二年期滿的契約，續期時主要根據一九七九的政策決定 (及於二零一零及二零一一年進行內部檢討後有所修訂) 處理。

審計署的意見

2.29　現時有關私人遊樂場地契約的政府政策，主要還是根據三十多年前 (即一九七九年) 的原則制定。數十年來，情況已有改變。現時，很多在私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所提供的主要體育設施，康文署轄下體育館普遍都有提供 (註 25)。雖然這些私人體育會所可能在推動本港的體育發展方面仍有貢獻，但對當局而言，現在是適當時候考慮是否有需要改變或優化批出契約所基於的康樂用途，以應付社會需求的轉變。繼續免地價或以象徵式地價向私人體育會所批出契約的做法是否恰當，現在也是由當局加以檢討的大好時機。

2.30　審計署認為，民政事務局須制訂時間表，全面檢討私人遊樂場地契約政策，以確保在私人遊樂場地契約方面有最新的政府政策指引可供遵從，讓有關當局能以公平一致的方式處理所有契約續期工作。截至二零一三年三月三十一日，有 17 份契約尚未到期 (包括八份批予私人體育會所的契約)，當中四份會在二零一三至二零一五年期滿，另外兩份則分別在二零一八和二零二零年期滿。

註 25：*私人體育會所營運的某些類別體育設施仍不常見於政府營運的場地，如射擊場、板球場、高爾夫球場和草地滾球場。*

第 3 部分：“開放設施”規定的實施情況

3.1　民政事務局就私人遊樂場地契約用地上的私人體育會所訂有“開放設施”規定，本部分探討該等規定的實施情況。

“開放”私人體育會所設施的歷史發展

一九六九和一九七九年的政策決定

3.2　由於香港的已建設地區欠缺土地可供公眾使用，諮詢委員會在一九六八年報告中表示，私人遊樂場地契約應規定承租人把設施提供予適當主管當局所指定的合資格外界團體使用 (見第 2.3(c) 段)。有關用途包括：

(a)　學校、青少年團體及社福機構舉辦的運動會、體育及其他活動；及

(b)　軍人及輔助部隊舉辦的運動會、體育活動、體操活動或表演。

諮詢委員會建議，主管當局在行使其權力時，應確定在該等場地作上述用途不會妨礙該場地獲得適當護理及保養，也不會妨礙承租人使用該等場地。

3.3　工作小組在一九七九年報告中再指出，根據一項問卷調查收集所得的資料，大部分承租人表示，在私人遊樂場地契約土地上提供的設施都獲得善用，但有部分場地使用率偏低。工作小組認為這些使用率偏低的設施可供外界團體使用 (例如學校和社福機構)，因此強烈建議主管當局按一九七九年特別條件所定，安排外界團體使用這些場地／設施。根據一九七九年特別條件，會所每星期須定出三個時段開放場地／設施 (見第 2.5(g)(i) 段)。儘管如此，工作小組明白，在繁忙時間 (例如周末和公眾假期)，會所會員應可優先使用會所的場地和設施。

3.4　根據一九六九和一九七九年的政策決定，幾乎所有私人遊樂場地契約都訂明，會所須在主管當局提出要求時讓合資格外界團體使用會所的場地和設施，每星期開放三個時段，每個時段三小時 ("三乘三" 開放規定) (註 26)。根據較近期的特別條件，主管當局及這些"外界團體"包括：

主管當局	外界團體
教育局局長	《教育條例》(第 279 章) 載列的學校
社會福利署署長	正接受社會福利署經常資助的非政府機構
康樂及文化事務署署長	附屬於個別國際聯會，並且是中國香港體育協會暨奧林匹克委員會會員的體育總會
公務員事務局局長	政府政策局／部門
民政事務局局長	正接受民政事務局經常資助的制服團體及青年組織

3.5　在一九九零年的審查工作 (見第 1.14 段) 中，審計署發現，合資格外界團體甚少使用私人體育會所的設施，而主管當局也沒有積極宣傳，表明會所設施是可供外界團體使用的。在跟進該項審查工作時，文康廣播局調查了合資格外界團體在一九九四年四月至一九九六年三月這兩年期間使用會所設施的情況。在私人遊樂場地契約用地上的 23 個會所報稱，在該段期間合資格外界團體使用會所的總時數為 11 700 小時。文康廣播局其後提出下列意見：

(a)　外界團體使用的只是集中在幾個會所 (即會所 13、會所 14、會所 21 及會所 22)。其餘絕大部分會所不常有外界團體使用；及

(b)　體育總會基本上是主要使用者。

經調查後，文康廣播局在一九九六年得出結論，認為當局應在相關主管當局協助下，定期把關乎會所設施的資料交予各學校及其他機構傳閱，也應提醒各會所，會所有責任容許合資格外界團體使用其設施。當局應要求各會所簡化其訂場程序。

3.6　二零零一年，民政事務局提醒各主管當局，有需要把資料交予其轄下的學校及其他機構傳閱，但其後一直沒有為此採取任何進一步的跟進行動，直至

註 26：*有四份私人遊樂場地契約並沒有訂明"三乘三"開放規定，但大致上訂有其他條文，把場地／設施開放予公眾使用。*

二零一零年三月。因當時有很多私人遊樂場地契約即將期滿，當局須決定應否在政策上支持契約續期。二零一零年三月，民政事務局要求地政總署寄出調查表格，向各會所收集其會員和設施的基本資料 (調查一)。二零一一年五及十月，民政事務局再進行兩項調查 (調查二及調查三)。這三項調查的目的如下：

調查	目的
調查一 (2010 年 3 月)	收集各會所的會員、員工數目、提供的設施，以及外界團體使用設施情況 (如有) 的基本資料。
調查二 (2011 年 5 月)	收集各會所提供的設施、二零一零年外界團體使用設施的情況、會員情況和員工數目等資料。
調查三 (2011 年 10 月)	收集可供會員、賓客及非會員 (包括外界團體) 使用的設施的詳細資料 (例如種類、數目、時段、收費)，以及訂場安排、舉辦的國際賽事和宣傳工作等資料。

3.7　二零一一年五月，民政事務局在進行調查二前舉行簡介會，向所有私人遊樂場地契約承租人解釋契約所定的進一步“開放設施”安排。二零一一年七月，民政事務局告知立法會民政事務委員會，契約下次續期時，當局會要求所有承租人進一步開放設施予外界團體使用。具體而言，他們應：

(a) 向外界團體開放設施，每月最少 50 小時，也應指定某些時段供外界團體優先使用；

(b) 推行初級會員計劃，讓某個年齡以下的年青男女運動員只須繳付極優惠的入會費，便可成為會員；

(c) 另外每月最少讓體育總會使用會所設施十小時，作為訓練或舉行賽事之用；及

(d) 讓體育總會使用會所設施，舉辦認可國際賽事，讓公眾有更多機會觀賞在私人體育會所舉行的賽事。

根據新續期的私人遊樂場地契約，外界團體可直接向承租人預訂設施，無須透過主管當局辦理。

3.8　如上文第 2.6 段所述，行政會議在二零一一年七月通過，已於或將於二零一一或二零一二年期滿的現行私人遊樂場地契約，會根據一九七九年的政策

決定獲得續期，但會所必須符合各項續期條件，包括規定向外界團體進一步開放設施的經修訂契約條件。

加強與進一步開放設施規定有關的宣傳工作

3.9 由二零一一年七月開始，為加強宣傳私人遊樂場地契約土地上承租人的體育設施的"開放設施"安排，民政事務局已採取下列措施：

(a) 在文字媒體刊登廣告，以宣傳根據契約營運的處所有體育設施可供使用；

(b) 要求承租人在其網站提供"開放設施"計劃 (該計劃是為了開放設施供外界團體使用) 的全部資料；

(c) 要求主管當局把承租人處所有體育設施可供租用一事直接告知外界團體；

(d) 透過主管當局把"開放設施"計劃的詳細資料發放給外界團體；

(e) 把"開放設施"計劃的詳情告知民政事務總署轄下各民政事務處和中國香港體育協會暨奧林匹克委員會，以便轉告各有關方面；及

(f) 把"開放設施"計劃的資料上載到民政事務局網頁。

3.10 在二零一三年六月的立法會民政事務委員會會議上，民政事務局向委員會重申，當局應鼓勵承租人 (包括私人體育會所) 進一步配合政府體育發展政策的主要目標，即：

- 在社區推動體育
- 推動精英體育發展
- 促進香港作為國際體壇盛事中心

在同一會議上，民政事務局還向立法會民政事務委員會匯報下述事宜：

(a) 該局會按現行的私人遊樂場地契約政策為契約續期 15 年，惟須符合下列條件：

(i) 有關用地無須作公共用途；

(ii) 承租人並無明顯抵觸契約條件；及

(iii) 承租人的會員政策不帶歧視性質。

此外，承租人須提交"開放設施"計劃，供民政事務局審批，而地政總署已根據核准計劃展開續約程序；

(b) 民政事務局與二零一一或二零一二年到期契約的承租人逐一會面，並按每份契約用地上所提供的設施規模和種類，與承租人商討契約各項要求的詳情。該局也明確告知承租人，他們不應期望契約下次到期時，必然會再獲續期；即使契約獲得續期，當局也未必會繼續如先前般收取象徵式地價或採用相同的續約條款及條件；

(c) 民政事務局已加強各方面的宣傳工作 (見第 3.9 段)；及

(d) 民政事務局已要求所有私人遊樂場地契約承租人，就其體育設施的使用情況提交季度報告。為改善監察過程，該局正申請撥款成立電子數據庫，並會進行抽查和因應投訴採取行動。如有理由就契約採取執法行動，該局會與相關執法機構跟進。

審查結果

3.11 行政會議在二零一一年七月通過，會所如符合進一步開放設施的規定，其私人遊樂場地契約應根據一九七九年的政策決定續期 (見第 3.8 段)。民政事務局近兩年致力游說會所開放在契約土地上的設施 (見第 3.9 及 3.10 段)，不過有關的"開放設施"安排只適用於外界團體。

3.12 多年來，部分私人體育會所透過主辦重要國際體育賽事，為推動本港體育發展作出貢獻。例子如下：

- 香港高爾夫球公開賽
- 香港六人板球賽
- 世界冠中之冠單人錦標賽
- 香港國際草地滾球精英賽
- 香港七人足球賽

3.13 在明白民政事務局訂定的進一步開放設施規定仍在推行初期的同時，審計署在本部分探討下列事宜：

(a) 外界團體的使用率水平 (第 3.14 至 3.27 段)；

(b) 藉"開放設施"安排達致的進一步開放設施的程度 (第 3.28 及 3.29 段)；

(c) 私人體育會所"只招待會員"的政策與政府"開放設施"的目標之間的矛盾 (第 3.30 至 3.32 段)；及

(d) 可能影響實施進一步開放設施規定的其他因素 (第 3.33 段)。

外界團體的使用率水平

3.14 私人體育會所會員往往須繳付相當高昂的入會費和月費。因此，他們期望可以在較高私隱度和會員專享的環境下使用會所的設施，這點可以理解。一九七九年特別條件規定私人遊樂場地契約承租人不得准許一些人士使用有關地段或其任何部分，當中包括"承批人的會員或會員的賓客、承批人的賓客和與承批人比賽的體育隊伍人員"以外的任何人士。不過，契約承租人可使用或准許他人使用有關地段或其任何部分為慈善活動或慈善團體籌款，或進行重要體育活動或其他公眾娛樂活動等，但承租人必須在至少六星期前以書面通知地政總署署長，並取得其書面同意。

3.15 在目前一輪私人遊樂場地契約續期之前，特別條件訂明，私人體育會所必須每星期最多以"三乘三"形式開放其設施，供合資格外界團體使用 (見第 3.4 段)。不過，直至二零一二年年中，民政事務局才公布，合資格外界團體可直接聯絡承租人，在指定時段使用康體設施作體育用途。只有在較近期續期的契約，才有特別條件訂明進一步開放設施的規定 (見第 3.7 及 3.11 段)。

先前的"三乘三"開放規定

3.16　儘管"三乘三"開放規定已定為在一九七九年後批出或續期的所有私人遊樂場地契約中的一項批地條件，但審計署發現，過去 13 年 (二零零零至二零一三年年中) 從沒有合資格外界團體要求主管當局助其使用會所設施。二零一三年七月，審計署對全部五個主管當局 (見第 3.4 段) 進行調查，有關主管當局向審計署確認：

(a) 在過去 13 年間，並沒有收到合資格外界團體就使用私人體育會所設施提出的任何查詢或要求；及

(b) 在二零一一年前並沒有定期向合資格外界團體發放信息，表明會所設施可供其使用。

調查結果與民政事務局在二零一一年向立法會匯報的情況相符。二零一一年十二月，民政事務局局長告知立法會，過去五年從沒有合資格外界團體要求主管當局協助讓其使用會所設施，而有不少外界團體直接與會所聯絡，以便使用會所設施。

3.17　儘管"三乘三"開放規定自一九七九年起已經實施，但一九七九年報告卻沒有界定這項"三乘三"開放規定的計算方法 (例如，"三乘三"開放規定是適用於個別設施抑或整套設施)。事實上，民政事務局在過去 30 年並沒有向私人體育會所提供如何明確計算"三乘三"開放規定的方法，而會所也從未提出有關查詢。換言之，在過去 30 年，當局從未清晰闡述或嚴格執行"三乘三"開放規定。

目前的進一步開放規定

3.18　較近期續期的私人遊樂場地契約的契約條件之一，是私人體育會所須提交"開放設施"計劃，供民政事務局審批 (見第 3.10(a) 段)。正如上文所述，外界團體可直接聯絡會所，但如在預訂設施時遇到困難，也可向主管當局求助。此外，民政事務局要求會所就核准"開放設施"計劃下的設施使用率提交季度報告。這項安排由二零一二年第四季起實施，仍受舊契約條件約束的會所以自願形式參與，但當該等契約獲續期時，這項安排即成為契約條件之一 (見第 3.10(d) 段)。另外，主管當局須向民政事務局提供每季統計數字，匯報轄下外界團體在使用會所設施方面的求助數字。

3.19　根據較近期續期的私人遊樂場地契約的核准“開放設施”計劃，“開放設施”的時數是按使用設施時數來計算，換言之，使用某項體育設施一小時，便計算作一個使用設施小時。舉例說，外界團體使用一張乒乓球桌和一個網球場各一小時，便會計算作兩個使用設施小時。同樣，使用游泳池四條泳線一個小時，便會計算作四個使用設施小時。例五顯示民政事務局如何計算會所核准計劃的使用“開放設施”時數。

例五

計算核准計劃下的使用設施時數

1. 根據某會所的核准計劃，該會所承諾在下列時段向外界團體開放其網球場：

網球場數目	“開放設施”時間	每月使用設施時數 (註)
兩個	星期一至五 (星期三除外) (上午十一時至下午四時) 星期三 (下午二至四時) 公眾假期 (不適用)	176 小時
一個	周末及公眾假期 (上午十一時至下午一時及下午二至四時) 平日 (公眾假期除外) (上午十一時至下午四時)	132 小時

2. 民政事務局向立法會民政事務委員會匯報，該會所承諾每月開放 720 個使用設施小時。該 720 個使用設施小時中，308 (176+132) 個可使用設施小時 (見上文第 1 段) 乃供外界團體使用其網球場，而 412 個可使用設施小時則供外界團體使用其他設施 (即游泳池、籃球場和會議室)。

資料來源：審計署對民政事務局記錄的分析

註： 民政事務局用以下方法來計算使用“開放設施”時數：

176 小時 = 2 × 5 小時 × 4 天 × 4 星期 + 2 × 2 小時 × 4 星期

132 小時 = 4 小時 × 2 天 × 4 星期 + 5 小時 × 5 天 × 4 星期

3.20　在二零一三年六月有關私人遊樂場地契約的簡介會上，民政事務局促請各會所，即使契約尚未續期，也要開始按進一步開放設施的規定，把其體育設施開放予外界團體使用，並加強宣傳。民政事務局同時向立法會民政事務委員會匯報，該局與個別私人體育會所商討後，在 20 個契約用地上的會所 (見表二) 同意開放設施，時數遠高於每月 60 (50+10) 小時的最低標準 (見第 3.7(a) 及 (c) 段)。

表二

會所承諾的每月“開放設施”時數及呈報的使用時數

私人遊樂場地契約	會所	承諾“開放設施”時數(註) (a)	二零一三年三月的呈報使用時數 (使用設施時數) (b)	百分比 (c)= (b)÷(a)×100%
2	會所 2	710	33	4.6%
3	會所 3	656	0	0.0%
4	會所 4	280	27	9.6%
6	會所 6	1 692	618	36.5%
7	會所 7	320	34	10.6%
11	會所 5	660	12	1.8%
12	會所 10	490	50	10.2%
15	會所 12	504	103	20.4%
17	會所 13	1 389	1 583	114.0%
20	會所 16	1 200	709 (見第 3.23 段例六)	59.1%
21	會所 17	2 302	356	15.5%
22	會所 18	720	97 (見第 3.23 段例七)	13.5%
23	會所 19	2 250	126	5.6%
25	會所 21	3 320	545	16.4%
26	會所 22	1 178	81	6.9%
27	會所 23	161	51	31.7%
28	會所 13	382	0	0.0%
29	會所 24	272	0	0.0%
30	會所 25	320	30	9.4%
31	會所 26	284	0	0.0%
整體		19 090	4 455	23.3%

資料來源：審計署對民政事務局記錄的分析

註： 在二零一三年三月底，上述 20 份契約中，只有五份在目前一輪續期工作中獲續期，即嚴格來說，上述核准計劃中只有五個已經生效。

3.21　表二 (a) 欄顯示，各會所訂立“開放設施”計劃的情況令人鼓舞。然而，根據各會所向民政事務局提交的季度報告來看某時段 (二零一三年三月) 的實際使用概況 (見表二 (b) 欄)，卻會看到在大多數個案中，實際使用時數都遠低於會所承諾的“開放設施”時數。審計署明白，嚴格來說大部分核准計劃在二零一三年三月仍未生效。不過，使用量數字偏低，反映民政事務局有需要繼續加倍努力，促請各會所多加宣傳，讓各界得知其體育設施可供外界團體使用。

3.22　截至二零一三年九月底，在辦理續約程序的 23 份私人遊樂場地契約中，民政事務局審批了其中 20 份契約的“開放設施”計劃。在餘下三份未獲批計劃的契約中，審計署注意到，民政事務局的記錄顯示，一個獲批契約作“康樂會所”之用的會所 (見第 2.10 段例三)，其會所記錄顯示，在二零一二年十月 (之前無須向民政事務局報告) 至二零一三年六月期間都沒有外界團體使用其設施。此外，該會所除一個燒烤區外，可開放予合資格外界團體使用的設施有限。審計署也從民政事務局的記錄中注意到，該會所在二零一三年六月提出，在建議的“開放設施”計劃下提供水上運動訓練課程，但該會所須購買船隻和聘請一名經理安排課程，才可開辦有關課程。民政事務局有需要在給予批准前，密切監察有關會所將如何落實建議的“開放設施”計劃。

3.23　表二 (b) 欄僅顯示私人體育會所就外界團體在二零一三年三月使用設施情況呈報的時數。正如上文所述，大部分會所在契約續期前仍然是以自願性質作出呈報。民政事務局仍未定出會所在核准計劃下呈報外界團體使用設施情況的詳細指引，也未核實會所呈報的使用情況。由於沒有詳細指引，民政事務局也未作核實，審計署對一些呈報的使用時數的準確程度有所關注。其中兩個存疑的例子闡述如下：

例六

1. 某會所在獲民政事務局批准的計劃下，承諾每月開放 1 200 個使用設施小時。該會所報告稱，在二零一三年三月，外界團體使用該會所在契約土地上設施的時數為 709 小時。

2. 審計署發現，該 709 小時包括：

(a) 495 小時為使用網球場作比賽的時數，但會所無法出示訂場表等文件以證明設施由外界團體使用 (根據民政事務局與會所商定的預訂程序，使用設施人士必須填寫訂場表)；

(b) 48 小時為附近一所學校透過私人安排使用一個網球場的時數，但同樣沒有訂場表可證明有關使用情況；及

(c) 4 小時為一個非政府機構使用兒童遊樂場的時數 (並非核准計劃包括的體育設施)。

資源來源：審計署對民政事務局記錄的分析

例七

1. 另一會所在獲民政事務局批准的計劃下，承諾每月開放 720 個使用設施小時。該會所報告稱，在二零一三年三月，外界團體使用該會所在契約土地上設施的時數為 97 小時，使用設施包括該會所的網球場及會議室。

2. 不過，審計署發現，呈報的使用時數是兩個私人機構使用設施的時間，兩個機構都不屬於合資格的外界團體。其中一個機構使用有關設施來為該會所的會員及非會員提供收費訓練課程，另一個機構則使用會議室舉辦音樂課程。嚴格來說，使用會議室不應歸類為使用體育設施。

資源來源：審計署對民政事務局記錄的分析和實地視察

3.24 截至二零一三年九月底，23 份私人遊樂場地契約中有七份已獲續期 (見第 1.12 段)。待全部契約續期後，“開放設施”規定便會得以落實，為此，審計署認為民政事務局必須盡早發出更詳細的指引和設立適當機制，以監察按季呈報的使用情況。

3.25　民政事務局表示，私人體育會所有部分設施可能較少被外界團體使用，原因是這些外界團體並不知道可使用有關設施，或有關設施並非設於方便的地點。民政事務局認為這種情況可藉增加宣傳及派發資料而得到改善，包括要求會所在網頁公布有關設施的資料，並把有關資料上載至民政事務局和主管當局的網頁。

3.26　已知悉的是民政事務局近年更加積極透過各種途徑加強宣傳，包括要求會所在其網頁提供有關"開放設施"計劃的資料，並把該等計劃的詳情上載至民政事務局的網頁 (見第 3.9(b) 及 (f) 段)。

3.27　根據民政事務局的記錄，獲會所准許使用其設施的使用者有三大類，即會員、非會員 (包括會員的賓客) 和外界團體。民政事務局在審批會所"開放設施"計劃時考慮的其中一項主要準則， 就是會所是否向外界團體收取合理費用。在評估收費是否合理時，民政事務局會參考康文署就使用同類公眾體育設施所定的收費。審計署分析過各會所訂定的收費表，發現大部分會所收取的費用普遍與康文署的收費相若或略高。

藉"開放設施"安排達致的進一步開放設施的程度

3.28　如第 3.20 段表二顯示，私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所已同意每月對外開放設施，合共接近 20 000 個使用設施小時，情況令人鼓舞。不過，審計署留意到，不少會所匯報的實際使用時數遠低於承諾的"開放設施"時數，可能由於有某些因素阻礙外界團體使用會所設施 (見第 3.33 段)。此外，審計署對核准計劃有以下意見：

(a) 如第 3.17 段所解釋，以往採用每星期"三乘三"的開放規定 (即每星期三個時段， 每個時段三小時)， 但卻沒有界定計算方法。 再者，"三乘三"開放規定過往從沒有有效執行。由於核准計劃下每月"開放設施"的時數是按"使用設施時數"計算，故難以就兩項安排作出具意義的比較；

(b) 雖然個別會所在核准計劃下承諾的"開放設施"時數 (將於新私人遊樂場地契約續期時生效) 一般已遠遠超出每月最少開放 60(50+10) 小時的規定 (見第 3.7(a) 及 (c) 段)，但已續期的契約也訂立了批地條件，規定承租人每個曆月提供體育設施的時數累計應"不少於 50 小時"。民政事務局表示：

(i) 以每月最少開放設施 50 小時的規定作為契約的劃一基準，是考慮到一些會所可能因規模較小、設施不多而未能承諾大量“開放設施”；及

(ii) 迄今，獲民政事務局批准計劃的所有私人體育會所承諾開放設施的時數都遠遠超出最少 50 小時的規定，有些甚至多於 1 000 小時。

審計署知悉民政事務局的解釋，但鑑於即使規模較小的會所，其承諾每月開放設施的時數亦遠遠超過 50 小時，因此關注到，以如此低的開放時數作為契約的一個最低條件，做法是否適切；及

(c) 在會所核准計劃下，部分設施的“開放”時段屬較不太熱門的時段(例如在午膳時間的時段)或較短的時段(例如以兩小時為限的時段)。現以例八說明如下：

例八

某會所開放的設施

設施	“開放設施”時段
游泳池一條泳線	五至十月 (每天下午八至十一時) 十一至四月 (每天下午七至九時)
一個羽毛球場	平日 (公眾假期除外) (上午十一時至下午二時)
兩個網球場	周末及公眾假期 (中午十二時至下午二時) 平日 (公眾假期除外) (上午十一時至下午二時， 另設下午六至十一時的時段供某特定體育總會使用)
一張乒乓球桌	每天 (上午十一時至下午二時)
一條高爾夫球練習球道	每天 (上午十一時至下午六時)
一張桌球桌	每天 (上午十時至下午二時)
一個保齡球場 (兩條球道)	每天 (上午九時至下午一時)

審計署的意見

審計署留意到，部分設施的“開放”時段主要在午膳時間 (見上表陰影列)。根據會所向民政事務局提交的季度報告，外界團體在二零一三年三月使用網球場的 33 個使用設施小時，全都在晚上。

資料來源：審計署對民政事務局記錄的分析

3.29　審計署明白，根據呈報的資料，外界團體對部分私人體育會所設施的使用量偏低，原因可能是大多數核准“開放設施”計劃仍未落實。不過，審計署認為民政事務局有需要進一步加強宣傳工作，例如，該局應聯同教育局鼓勵在會所 (如例八的會所) 附近的學校更多使用會所的設施，以推廣學校的體育發展。審計署也留意到，少數會所間或容許慈善團體使用契約土地作籌款用途 (見第 3.14 段)。這類活動是特別條件容許的，並可促進市民的福祉。

私人體育會所“只招待會員”的政策與政府“開放設施”的目標之間的矛盾

3.30　部分在私人遊樂場地契約用地上的私人體育會所投放了大量金錢和人力興建設施，而某些會所的會員也支付了相當高昂的入會費和月費。因此，這些會所給予會員優先考慮是理所當然的。

3.31　民政事務局的調查結果 (見第 3.6 段) 也顯示，很多會所不願進一步開放設施的原因眾多，包括其設施的容量有限和會員的使用量甚高。在民政事務局二零一零和二零一一年的調查中，部分會所提出的意見載列如下：

- 大多數會所會員都在周末使用會所設施。有些會員已投訴每個場次(例如網球)之間的輪候時間過長。
- 會所難以容許外界團體在周末或公眾假期使用其設施，因為會員在這些時段的使用量很高。
- 假使會所只遵守現行規定，即開放設施至每星期九小時，而外界人士也盡用這九小時，會所已面對重大困難。如再增加每月的要求開放時數，情況只會更差，因為會所的人力資源有限，而職員有需要在場的情況卻會增加。職員在場是要密切監察和協助合資格外界團體，確保他們的行為符合會所的規定並正確使用會所設施。再提高這個使用量只會增加出現"樽頸"的情況，會所會員及外界團體都會感到不滿。
- 由於設施有限，而且須重新調配會所員工，進一步開放設施存在困難。
- 如使用者穿着不當鞋類或不正確投球，球場地面會極易損毀至不能修復。除非曾接受特別訓練，容許初學者隨意使用這些草地運動場，會對設施造成嚴重破壞。
- 會所難以再延長開放設施的時間。

3.32 會所"只招待會員"的政策與政府為切合公眾利益而開放更多會所設施予非會員的目標有矛盾，這是可以理解的。審計署認為，香港的情況較為獨特。審計署留意到，根據民政事務局的研究，海外國家／城市(例如新加坡、日本、悉尼、紐約和多倫多)的私人體育會所一般不會免費或以象徵式費用獲准使用土地或獲批租用土地。因此，這些會所可自行制訂入會要求、會員和非會員使用設施的費用，以及其設施可開放給外界團體使用的程度。鑑於本港私人遊樂場地契約土地上的私人體育會所的歷史發展，當局有必要因應各有關方面的需要和要求，定期就政府的私人遊樂場地契約政策作全面檢討，並在這兩個互相矛盾的目標之間取得適當平衡。

可能影響實施進一步開放設施規定的其他因素

3.33 推行核准"開放設施"計劃，並非意味着外界團體使用私人體育會所體育設施的情況必然會增加。阻礙外界團體使用會所設施的因素很多，包括：

(a) ***認為設施只供某些人專用*** 要拋開這種成見，殊不容易。不少人認為會所只開放予富裕或有優越社會關係的人士；

(b) ***容量有限*** 正如某些會所 (見第 3.31 段) 指出，會所設施的容量有限，加上可用人手不足，實在無法再大量開放轄下設施；

(c) ***預訂規定*** 會所大多定有預訂規定 (通常在使用設施前至少 21 至 30 天)，有數個會所更規定須在使用日期前一至三個月預訂設施。雖然預訂安排可讓外界團體優先預訂設施，但須按既定程序事先預訂設施，卻減低外界團體欲以較短時間通知會所欲使用其設施的彈性；及

(d) ***有需要加強宣傳*** 根據核准計劃，會所必須在其網頁發布下述資料：

(i) 可供外界團體使用的設施和時段、收費，以及申請規定；

(ii) 可供體育總會運動員或代表隊使用的設施和時段、收費，以及申請規定；

(iii) 舉辦國際賽事的申請規定；及

(iv) 初級會員計劃的詳情。

審計署發現，截至二零一三年九月底，在 20 項核准計劃中 (見第 3.20 段表二)，有些會所的網頁沒有提供部分在上文第 (i) 至 (iv) 項所述的資料，更有不少會所發布的資料只有英文版。在 20 項核准計劃中，13 項計劃在有關會所的契約獲續期後便會生效。有鑑於此，民政事務局有需要促請有關會所加快宣傳工作。

第 4 部分：監察遵從契約條件的情況

4.1　本部分探討政府為監察私人體育會所遵從私人遊樂場地契約的批地條件而進行的工作。

私人遊樂場地契約的主要批地條件

4.2　契約 (無論是否私人協約批地) 一般載有大量條款及條件，涵蓋範圍包括用途、發展條件、車輛通道、停車位規定等。當中一些條件還受契約管理範圍以外的立法和執法制度實質規管，涉及其他執法當局。一個明顯的例子是建築工程屬屋宇署的職權範圍，並受《建築物條例》(第 123 章) 規管。

4.3　除第 3 部分討論的“開放設施”規定外，現有的私人遊樂場地契約一般載有下列主要批地條件：

(a) ***用途***　會所應使用私人遊樂場地契約用地作批地條件中界定的康樂用途，而不得作其他用途，包括：

(i) 商業用途；

(ii) 商業宣傳；及

(iii) 居住用途 (會所為受僱在其土地上工作的人士提供住宿地方除外)；

(b) ***在地段進行重新發展／新發展的限制***　除非獲地政總署署長事先書面同意，否則會所不得在該地段上建造任何建築物或構築物，或在任何現有建築物或構築物進行擴建工程。會所亦須就發展該地段向地政總署署長提交總綱圖，以供審批。除非獲地政總署署長事先書面同意，否則不得對總綱圖作出修訂、改動或變更 (見第 2.8(e)(i) 及 (ii) 段)；及

(c) ***轉讓***　會所不得以轉讓、按揭、作押記、批租、分租、放棄管有或其他方式處置有關地段或其任何部分，或其上任何建築物或其中任何權益，或其上任何建築物的任何部分，或訂立任何協議以作出以上所述者。

4.4　免地價或以象徵式地價批出的私人協約批地，當局一般不容許在土地上進行商業活動和分租。至於免地價或以象徵式地價批予私人體育會所的私人遊樂場地契約，雖然政府要求會所盡量善用契約用地以配合批地目的，但不容許會所從事牟利的商業活動或把契約用地上處所的任何部分分租予其他人士或機構從事該等活動 (見第 4.3(a)(i) 及 (c) 段)。

審查結果

4.5　基於上述背景，本部分探討下列事宜：

(a)　監察遵從批地條件的情況 (第 4.6 至 4.12 段)；

(b)　懷疑違反批地條件的情況 (第 4.13 段)；及

(c)　部分契約採用了有用的批地條件，但其他契約卻沒有 (第 4.14 及 4.15 段)。

監察遵從批地條件的情況

4.6　對於政府為監察遵從批地條件而進行的工作，審計署選定了兩個範疇作審查，即進行巡查以確保私人遊樂場地契約用地用作預定用途 (第 4.7 至 4.10 段) 及地政總署發現的常見違規情況 (第 4.11 及 4.12 段)。

進行巡查以確保契約用地用作預定用途

4.7　批出私人遊樂場地契約予私人體育會所，是為發展及進行體育和康樂活動。會所不得使用契約用地作任何其他用途，而遵從批地條件是契約續期的先決條件。因此，當局早應設立機制以監察契約用地的使用情況。雖然違反某些批地條件的情況是由其他執法當局負責規管的 (見第 4.2 段)，但地政總署須在契約續期工作中，跟進這些仍未解決的個案，並透過聯絡相關執法當局，確保違規情況在契約續期前得以解決。舉例說，下文第 4.11 段例九和例十涉及“須遵從清拆令的違例建築工程”和“須遵從勘測令和修葺工程令的危險斜坡”，跟進工作屬屋宇署的職權範圍。

4.8　正如第 2.11 段所述，雖然民政事務局是私人遊樂場地契約的政策局，但批地條件並沒有訂明契約用地上提供的設施須由該局加以審批，也沒有訂明該局須確保只有合理比例的契約用地用作社交及附屬設施。契約條件也沒有訂明民政事務局在就契約續期給予政策支持前，必須信納有關用地的發展繼續符合批地的許可用途。審計署還留意到，民政事務局和地政總署對雙方在監察契約用地用作許可用途和進行實地巡查兩方面各自負責的範圍和職責，並沒有清楚界定。就此，審計署留意到立法會民政事務委員會在二零一三年六月通過議案，促請當局就私人遊樂場地契約的審批及續期事宜設立監察及審核機制，以維護公眾利益。

4.9　二零一三年九月，民政事務局告知審計署，該局作為政策局，一般不會負責進行定期實地巡查以找出違例建築工程或確保遵從與工程有關的命令。該局信賴具專業知識的部門進行有關工作。不過，該局表示會在契約續期後，對承租人有否遵從第 3 部分所述的進一步開放設施規定，讓外界團體更多使用承租人的體育設施，會予監察。

4.10　另外，沒有證據顯示地政總署本身有進行定期的實地巡查，以確保有關土地用作預定用途，即符合私人遊樂場地契約的用途及相關條件 (見第 4.3 段的例子)。根據地政總署的內部指引，如接獲投訴／轉介，又或因私人遊樂場地契約將要續期而須向地區地政會議提交續期建議，該署便會派員巡查。換言之，如契約期內該署沒有接獲投訴／轉介，巡查工作只會每隔 15 年在契約續期時進行。

地政總署發現的常見違規情況

4.11　地政總署在進行目前一輪契約續期工作期間 (由二零一零或二零一一年開始進行)，在實地巡查中發現一些常見的違反批地條件情況。這些常見違規情況包括：

- 違例建築工程 (如例九)
- 斜坡失修 (如例十及例十一)
- 違反用途限制 (如例十三提及的一個會所)
- 佔用政府土地

例九

在某私人遊樂場地契約用地上的違例建築工程

1. 某會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅面積約 2 公頃土地供會員使用。根據批地條件，除非獲地政總署事先書面批准，否則除了已在該地段上建造的現有建築物或構築物外，該會所不得建造任何建築物或構築物 (見第 4.3(b) 段)。批地條件也訂明，地段內可進行興建工程的面積不得超過 528.6 平方米。

2. 該份私人遊樂場地契約於二零一二年六月期滿。在目前一輪契約續期工作中，地政總署分別於二零一一年六月和二零一三年五月進行實地巡查，期間發現：

(a) ***第一次巡查*** 契約用地上的總建築面積約有 1 730 平方米，較批地條件訂明的准許建築面積大幅多出約 1 200 平方米；及

(b) ***第二次巡查*** 在該用地上發現有 17 座構築物並沒有涵蓋於任何核准建築圖則內。

3. 地政總署先後於二零一二年六月和二零一三年四月發出警告信，要求該會所移除違例建築工程。在二零一三年七月的會議上，地區地政會議決定，該會所必須符合各項要求，其契約方可續期，其中包括移除所有違例建築工程並獲屋宇署確認。經徵詢屋宇署的意見後，地政總署認為在上文第 2(b) 段所述的 17 座構築物中，有 16 座屬違反契約的違例建築工程。截至二零一三年九月，該 16 座構築物並無獲屋宇署根據《建築物條例》給予批准，也沒有按批地條件的規定獲地政總署批准。

資料來源：地政總署的記錄

例十

長期未按危險斜坡修葺令修葺斜坡

1. 一九九九年，屋宇署根據《建築物條例》第 27A 條向某獲批私人遊樂場地契約的會所發出危險斜坡修葺令。二零零五年，該會所申請交還所涉及的斜坡，而毗鄰地段的擁有人藉申請增批地段和短期租約要求批出該斜坡。有關申請由地政總署辦理，直至申請於二零零八年年中撤回。二零一零年七月，地政總署促請該會所在有關契約於二零一一年十二月期滿前完成斜坡維修工程。截至二零一三年七月，該份契約仍根據“暫緩”安排等待續期。

2. 為處理契約續期事宜，地政總署人員在二零一二年六月進行了一次實地巡查。其後，地政總署就下列違規情況向該會所發出警告信：(a) 根據《土地登記冊》，有關地段內有一幅斜坡未按屋宇署發出的危險斜坡修葺令進行修葺；及 (b) 在有關地段發現未有獲地政總署事先書面批准而興建的違例構築物。地政總署已促請該會所糾正有關情況。

3. 跟進危險斜坡修葺令的工作基本上是屋宇署的責任。在地區地政會議於二零一三年二月舉行的會議上，屋宇署表示已在一九九九年向該會所發出危險斜坡修葺令，但違規情況未獲糾正。屋宇署計劃在二零一三年五月展開斜坡修葺工程，並會在工程完成後，向會所追討費用 (估計約為 600 萬元)。工程預計需時 16 個月完成。地區地政會議決定押後為契約續期，待會所符合危險斜坡修葺令的要求並清繳屋宇署進行修葺工程的費用後再行處理。

資料來源：地政總署／民政事務局的記錄

4.12 正如上文所述，地政總署為目前一輪契約續期工作進行巡查時，發現了一些常見的違規情況。為糾正這些情況，地政總署已要求有關的私人體育會所提交時間表，通知當局何時糾正違規情況 (見例十一)。如該會所未能按照時間表或在合理時間內糾正違規情況，“暫緩”期將不會延長或契約將不獲續期。

例十一

斜坡修葺工程要到二零一四年五月才竣工

1. 某會所獲批私人遊樂場地契約，涉及一幅面積約 6 公頃土地供會員使用。該契約在二零一二年六月期滿。二零零八年，屋宇署就有關地段發出兩份危險斜坡修葺令。在地區地政會議於二零一二年十一月舉行的會議上，當局提醒該會所盡快進行斜坡修葺工程。

2. 屋宇署依據危險斜坡修葺令提出檢控。二零一三年六月，地政總署提醒該會所立即採取行動，在政府處理契約續期申請前進行糾正工程。該會所其後向地政總署提交工作計劃，預定在二零一四年五月或之前完成斜坡修葺工程。地政總署徵詢屋宇署的意見，屋宇署對工作計劃並無提出負面意見。二零一三年九月，屋宇署通知地政總署，該署已發出同意書，准許該會所就其中一份危險斜坡修葺令展開斜坡修葺工程。現時有關契約繼續根據“暫緩”安排等待續期。

資料來源：地政總署的記錄

懷疑違反批地條件的情況

4.13 鑑於民政事務局和地政總署都沒有定期實地巡查私人遊樂場地契約土地，政府實難以及時發現違反批地條件的情況。審計署留意到的懷疑違規情況包括：

- 違反及可能違反用途限制和轉讓規定 (如例十二及例十三)
- 發展計劃圖未獲批准 (如例十四)
- 高爾夫球場果嶺費未獲批准 (如例十五)

例十二

違反及可能違反用途限制和轉讓規定

I. *懷疑在私人遊樂場地契約用地上進行商業活動／分租*

1. 如第 2 部分所述，為迎合會員的不同需要，部分私人體育會所會在私人遊樂場地契約土地上提供各式各樣的非體育設施，包括食肆、酒吧、體育用品／禮品店、按摩室／蒸汽浴室／卡拉 OK 房和理髮店。會所可能無法自行營運林林總總的設施和服務，故此外判該等服務的管理／營運予第三方。

2. 根據二零一三年七月向 14 個以抽樣方式選出的私人體育會所進行查詢 (在地政總署協助下進行) 的結果，並輔以審計署在商業登記和公司查冊兩方面取得的資料，審計署發現：

(a) 在 11 個會所中，約 20 項社交和附屬設施 (包括十間食肆、一間酒吧、體育用品店、理髮店、按摩室、一間足部反射按摩店、一間美容院和一間健身室) 由第三方提供 (13 項設施由私營牟利公司經營，餘下 7 項則以獨資或合伙形式經營)，當中有些第三方使用會所的地址作商業登記；

(b) 部分會所在經審核帳目中，把一些收入項目呈報為營運收入，例如“食肆收入”、“來自膳食供應商的款項”、“特許費用收入”、“來自膳食供應商的佣金”、“來自美容院的佣金收入”和“來自膳食公司的特許費用”等。因准許第三方在會所提供飲食服務而獲得的收入，最多達 1,800 萬元 (總額) 或 400 萬元 (淨額)。一個會所在經審核帳目中，呈報一項因發出特許讓其他人士使用其物業而引致的物業稅撥備金；

(c) 某一會所在經審核帳目中披露，其內一間中式食肆的營運公司與會所執行委員會的一名成員有關連。根據在經審核帳目呈報的資料，會所來自食肆的收入是“一筆固定款項或按食肆營業額計算的或有款項兩者中的較高者”；及

(d) 部分私人體育會所的食肆和酒吧對外開放。其中兩個私人體育會所的食肆／酒吧更在其食肆／酒吧的官方網頁上刊登廣告，並提供預訂表格。

例十二 (續)

審計署的意見

3. 審計署未能確定第三方在私人遊樂場地契約用地上經營上述業務是否屬批地條件所不容許的商業活動或分租安排 (見第 4.3(a)(i) 及 (c) 段)。

4. 審計署認為，民政事務局和地政總署有需要跟進在私人遊樂場地契約用地上的這些活動，並確定在制訂批地條件時，有否考慮到該等活動。鑑於審計署的查詢只涵蓋一些選定的會所，民政事務局和地政總署有需要對其他在契約用地上運作的會所進行類似審查 (如有需要，可擴大查核範圍)，以全面掌握這些做法的情況及確定其是否恰當。

5. 審計署留意到，一份批予會所 9 (不包括上文第 2 段所述以抽樣方式選出的 14 個會所內) 的私人遊樂場地契約，在一九八六年曾作出契約修訂，容許會所在補繳地價後，分租契約用地上建築物的一部分予一所銀行，用作提供銀行服務。

II. *在某私人遊樂場地契約用地上舉辦婚宴／宴會活動*

6. 批地條件並不容許會所使用契約用地作商業用途。二零一三年五月，有傳媒報道某會所在契約用地上為公眾舉辦婚宴／宴會活動，地政總署因而進行查詢，並發現：

(a) 該會所多年來都有參與婚禮展銷會；及

(b) 在過去五年，該會所在契約用地上為公眾舉辦了約 90 場婚宴。公眾須支付額外的服務費。

7. 二零一三年九月，該會所告知地政總署，已停止接受公眾預約舉辦婚宴。二零一三年十月初，地政總署告知該會所，除契約准許的人士外，容許其他人士在契約用地上舉辦婚宴，即屬違反批地條件。

例十二 (續)

III. *把某私人遊樂場地契約用地上的船隻貯存庫／泊位租予政府部門*

8. 根據地政總署的記錄，某會所由二零一零年十一月開始，把一個船隻泊位租予一個政府部門 (每月收取租金)，供其巡邏艇停泊。此外，該會所也一直把一個船隻貯存庫長期租予另一政府部門 (每月收取租金)，供其存放一艘快艇。

9. 審計署關注到該會所出租契約用地的地方予政府部門的做法是否恰當。在回應審計署的查詢時，地政總署要求該兩個政府部門提供其與該會所簽訂的協議。截至二零一三年九月，地政總署仍在徵詢法律意見，以確定有關協議是否違反批地條件。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄和審計署的研究

例十三

未經地政總署批准在私人遊樂場地契約用地上裝設無線電發射站

1. 根據地政總署在二零零二年發出的作業備考，契約如規定不得作商業用途 (例如私人遊樂場地契約)，在契約涵蓋的任何建築物裝設無線電發射站即屬違反批地條件，因為有關裝置和設備被視為屬於商業性質。因此，有關方面必須為無線電發射站申請豁免書。

2. 審計署留意到，最少有兩個私人體育會所在其契約用地上的會所建築物天台裝設無線電發射站。不過，該兩個會所並沒有根據地政總署發出的作業備考和當時的電訊管理局 (現為通訊事務管理局辦公室 (通訊辦)——註 1) 發出的須知，申請任何豁免書。

例十三 (續)

3. 就其中一個會所來說，雖然地政總署在二零零八和二零零九年已收到流動網絡服務營辦商向通訊辦就裝設有關裝置而提交的申請書副本，但該署為目前一輪契約續期工作在二零一二年六月進行巡查時，才發現該會所裝設了有關裝置。當日收到提交予通訊辦的申請書副本後，地政總署已提醒營辦商須按該署的作業備考申請豁免書，但該署並沒有收到營辦商提交的豁免書申請，也沒有收到通訊辦有關已給予批准的通知。檢閱了該會所的經審核帳目後，審計署留意到，該會所自二零零一年起已授權流動網絡服務營辦商在其處所裝設和維持射頻設備，並自此每年獲得特許費用收入。二零一二年六月進行巡查後，地政總署向該會所發出警告信，要求該會所糾正違規情況。二零一三年一月，地政總署再進行實地巡查時發現，所有無線電發射站均已移除。

4. 至於另一個會所，雖然在二零零六至二零一二年期間，不同流動網絡服務營辦商向通訊辦提交的八份申請書的副本已送交地政總署，而該署為目前一輪契約續期工作而進行實地巡查時，並沒有發現有關裝置。地政總署也沒有就營辦商並未提交豁免書申請作出跟進 (註 2)。根據該會所截至二零一二年六月三十日的周年經審核帳目，該會所因容許在其處所天台裝設有關裝置而獲得特許費用收入。二零一三年九月初，地政總署通知該會所違反了批地條件，並要求該會所糾正違規情況。截至二零一三年十月，地政總署仍與該會所跟進這宗個案。

資料來源：地政總署的記錄

註 1：自二零零九年起，通訊辦已實行“一站式申請程序”，以規管無線電發射站的裝設。根據通訊辦發出的須知，流動網絡服務營辦商須作出聲明，表明無線電發射站的裝設在各方面均符合相關政府部門的規定 (包括地政總署的相關契約條件)，或確認已向地政總署提交必要的短期豁免書申請。地政總署收到申請人提出的短期豁免書申請後，須負責處理有關申請。即使通訊辦發出牌照，如短期豁免書申請被拒，有關牌照亦會撤銷。

註 2：二零一三年十月初，地政總署告知審計署，在收到流動網絡服務營辦商向通訊辦提交的申請書副本時，該署不會核實每宗個案是否都涉及豁免書申請，而是依賴營辦商按通訊辦所發須知遵從自我申報制度的規定。地政總署亦會處理收到的豁免書申請，並會查核通訊辦所選定的樣本個案。

例十四

某私人遊樂場地契約用地的發展計劃圖未獲地政總署批准

1. 某份私人遊樂場地契約的批地條件規定，會所須提交總綱圖，供地政總署審批。此外，除非事先獲地政總署書面同意，否則會所不得對上述圖則作出任何修訂、改動或變更 (見第 2.8(e)(ii) 段)。

2. 一九九五年，會所在契約用地上展開重建工程前，向地政總署呈交總綱圖。地政總署表示原則上可以接納這份總綱圖，但會所必須解決將來可能使用該地段一部分作公共工程一事及其他問題。其後，會所仍繼續提交多份建築圖則，但此事一直未獲解決。雖然屋宇署已根據《建築物條例》批准這些建築圖則，但地政總署卻以總綱圖 (應先於建築圖則審批) 未獲批准為由，拒絕批准這些建築圖則。截至二零一三年八月，會所呈交的總綱圖和自一九九五年起呈交的所有建築圖則仍未獲批。

3. 即使地政總署拒絕批准會所的建築圖則，會所仍繼續進行建築工程。在未獲地政總署批准的情況下，會所於二零零六年在契約用地上加建了兩間飲食店、一個室內保齡球場和一個兒童遊樂場。

4. 二零一三年九月，地政總署告知審計署，妨礙審批總綱圖的因素已經消除 (即上文第 2 段所述將來可能使用該地段一部分作公共工程一事已得到解決)。該署會在諮詢民政事務局後，盡快處理總綱圖和建築圖則的審批。

資料來源：地政總署的記錄

例十五

某私人遊樂場地契約用地上的高爾夫球場供公眾使用的情況

1. 一九七四年七月，行政局通過把一份私人遊樂場地契約批予一個會所，並要有條件規定會所的高爾夫球場須供公眾使用。根據行政局指示，該契約加入批地條件，訂明該會所須容許本地訪客在平日 (公眾假期除外) 使用契約用地上的高爾夫球場，但須符合以下規定：

(a) ***本地訪客的果嶺費*** 繳付由當時的新界民政司 (自一九八二年起由地政總署署長接管這項職責) 不時批准的果嶺費，而該收費應與所指明的另一會所的收費相若；及

(b) ***公眾使用設施的整體上限為可使用量的 10%*** 以地段內高爾夫球場的每日可使用量的 10% 為上限，25 歲或以下人士則不受限制，以便可較多使用球場 *[批地條件另有條文規管合資格外界團體可透過主管當局預訂會所設施 (包括高爾夫球場) 的安排，有關討論載於第 3 部分]*。

審查結果

2. 儘管該契約加入上文第 1(a) 及 (b) 段的契約條件，但對於如何審批該會所向本地訪客收取的果嶺費、如何加強宣傳，表明高爾夫球場開放予公眾使用，以及如何預訂場地和報告本地訪客使用量統計資料等，地政總署卻沒有諮詢民政事務局及與該會所議定做法。

3. 有關上文第 1(a) 段所述的契約條件，會所從未就行政九洞高爾夫球場提交任何收取果嶺費的建議供地政總署審批。至於 18 個球洞的高爾夫球場，會所最後一次提交收取果嶺費的建議是在一九九四年。因此，獲批准的果嶺費仍然是地政總署在一九九四年所批准的 1,000 元。不過，在二零一零年四月就有關私人遊樂場地契約續期一事的往來文件中，會所告知民政事務局和地政總署，在九至五月期間，會所就 18 個球洞的高爾夫球場向本地訪客收取的果嶺費為 1,800 元 (在六至八月期間則為 1,600 元)。在回應地政總署二零一三年九月的查詢時，會所回覆指找不到證據顯示一九九四年後，該會所有提交過關於果嶺費的建議，但該遺漏並不是故意的。

例十五 (續)

4. 至於上文第 1(b) 段所述的契約條件，審計署留意到，地政總署未有採取任何措施，以確保該會所遵守有關契約條件。直至傳媒向地政總署提出查詢，指該會所只許持有“差點卡”的人士才能使用高爾夫球場的做法是否符合契約條件的規定，地政總署才在二零一零年五月向會所查詢此事。儘管已徵求法律意見，但地政總署在接獲傳媒查詢後並沒有適時跟進，以確定會所有否遵從契約條件。

5. 直至二零一三年九月中，地政總署才要求該會所提供多項資料，包括可以證明該會所有遵從上文第 1(b) 段所述條件的証據，例如：(a) 訂場手續；(b) 本地訪客使用場地的統計數字 (有別於外界團體根據核准“開放設施”計劃使用場地的統計數字)；及 (c) 兩個高爾夫球場的每日可使用量。同月，該會所向地政總署提供部分上述資料。

6. 截至二零一三年十月中，地政總署仍在審視該會所提供的資料。民政事務局表示，如地政總署需要體育政策方面的意見，可就審查結果諮詢該局。

資料來源：地政總署 / 民政事務局的記錄

部分契約採用了有用的批地條件，但其他契約卻沒有

4.14 審計署在這次審查工作中留意到，部分現有的私人遊樂場地契約訂明了一些有用的批地條件，有助有效執行政府有關私人遊樂場地契約的政策。不過，其他現有的契約卻沒有訂明類似的條件。例子如下：

(a) 根據政府的土地政策，只有非牟利團體可以用象徵式或優惠地價獲得私人協約批地，而一九六九及一九七九年的政策決定也規定，只有非牟利團體提出的私人遊樂場地契約申請，才會獲得考慮。然而，審計署發現，只有少數契約有明確條文規定承租人必須是非牟利團體。

(b) 承租人如免地價獲得私人協約批地，便必須採用不帶歧視性質的會員政策 (只有兩份契約訂明這條件——註)。

(c) 承批人必須容許公眾每天 (星期六、日及公眾假期除外) 使用地段內的高爾夫球場 (只有一份契約採用這條件)。

(d) 為免生疑問，協議雙方同意，就本協議而言，(一系列的康樂活動) 會被視作通常與會所有關連的活動 (只有一份契約採用這條件)。

(e) 承批人所發出的債權證，除了由債權證持有人的妻子或丈夫或子女等繼承外，一律不得以其他任何方式出讓或轉讓，但債權證持有人可以把債權證交還承批人，以換取由承批人決定的代價 (只有一份契約按行政局指示採用這條件)。

(f) 如未能事先取得地政總署署長的書面同意，承租人不得更改或增補在簽訂本協議當日生效的《組織章程大綱及章程細則》(七份現有契約都沒有訂明這條件)。

註： 地政總署解釋，根據一九七九年報告，為執行採用不帶歧視性質的會員政策這項原則 (見第 2.5(c) 段)，私人遊樂場地契約用地上的私人體育會所必須更改其《組織章程大綱及章程細則》以符合有關準則。因為預期所有會所都已遵從這項準則，所以一九七九年特別條件並沒有包括有關不帶歧視性質的會員政策的條件。

4.15 據悉，上述一些批地條件未必包括在行政局通過的一九七九年特別條件內 (見第 2.5(g) 段)，但由於情況改變，當局在其後簽訂的一些私人遊樂場地契約採用了該等批地條件。審計署認為，為了日後更有效執行政府有關私人遊樂場地契約的政策，民政事務局須考慮第 4.14 段所載的審查結果，聯同地政總署仔細審視現有私人遊樂場地契約，並在長遠而言改善批地條件。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討目前一輪私人遊樂場地契約續期工作的進度及面臨的挑戰，以及載述審計署就未來路向的建議。

目前一輪私人遊樂場地契約續期工作的進度

5.2　如第 1.12 段所述，有 23 份批予私人體育會所的私人遊樂場地契約已在二零一一或二零一二年期滿。截至二零一三年九月三十日，其中 16 份仍根據“暫緩”安排等待續期。二零一三年六月，民政事務局告知立法會民政事務委員會，當局正按契約的現行政策着手為這些契約續期 15 年，惟須符合下列條件：

(a)　該用地無須作公共用途；

(b)　承租人並無明顯抵觸契約條件；

(c)　承租人的會員政策不帶歧視性質；及

(d)　民政事務局已批准承租人所提交的“開放設施”計劃，以符合進一步開放設施的規定 (如第 3 部分所討論)。

5.3　在這次私人遊樂場地契約續期工作中，地政總署負責審查第 5.2(a) 和 (b) 段所述的兩項條件是否得到遵從，並按需要就部分違規情況 (例如違反土地用途或轉讓限制的情況) 徵詢民政事務局的意見，而民政事務局則負責確認第 5.2(c) 和 (d) 段所述的兩項條件是否得到遵從。截至二零一三年九月三十日，為該 23 份契約續期的進度如下：

(a)　七份由私人體育會所持有的契約已獲續期，這些契約完全符合第 5.2 段所述的四項條件；及

(b)　就餘下 16 份契約：

(i)　民政事務局確認，並沒有發現 13 份契約所涉及的私人體育會所對《組織章程大綱及章程細則》作任何改動，以致違反會員政策不帶歧視性質的規定 (即第 5.2 段條件 (c))；

(ii)　民政事務局已批准就 13 份契約提交的“開放設施”計劃 (即第 5.2 段條件 (d))，並就契約續期事宜在政策予以支持；及

(iii) 地政總署就全部 16 份契約諮詢各政策局／部門後，信納這些契約用地無須作其他公共用途 (即第 5.2 段條件 (a))。這些政策局／部門包括：

- 民政事務局
- 民政事務總署轄下各區民政事務處
- 規劃署
- 路政署
- 水務署
- 運輸署
- 土木工程拓展署
- 渠務署
- 屋宇署

有 13 份契約由於沒有明顯違反契約條件 (即第 5.2 段條件 (b))，已獲地區地政會議原則上批准續期。

審查結果

5.4 審計署對目前一輪私人遊樂場地契約續期工作有以下意見：

(a) ***須採取更為協調的方式評估公共用途需要*** 地政總署在考慮是否為某一私人遊樂場地契約續期時，一直負責統籌工作，並會向相關政府部門 (見第 5.3(b)(iii) 段) 查詢“用地是否須作公共用途”。在大多數個案中，政府部門會個別回覆，表示無意見／不反對。規劃署則通常表示目前未有影響有關契約用地的已知發展建議，以及由於有關地段在核准分區計劃大綱圖 (註 27) 中劃為“其他指定用途”，

註 27： *分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》(第 131 章) 擬備的法定圖則。這法定圖則顯示多項情況，包括其規劃區內的劃定土地用途地帶、街道、鐵路和其他主要連接通道，或就這些情況作出規定。*

因此有關用地是准許作康樂用途的。審計署認為，採用上述模式評估契約用地是否須作公共用途，實在過於零散。如二零一三年的施政報告指出，土地短缺嚴重窒礙了香港社會和經濟發展，政府承諾增加短、中和長期的土地供應。鑑於情況已經改變，審計署認為，日後評估契約用地是否或會否用作公共用途時，須採取更為協調的方式。民政事務局作為負責私人遊樂場地契約的政策局，有需要與發展局 (負責規劃土地用途的政策局)、地政總署和其他相關政府部門協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期；

(b) ***維持不帶歧視性質的會員政策*** 一九七九年的政府政策訂明，私人體育會所必須採納不帶歧視性質的會員政策，現有的私人遊樂場地契約才可獲續期。民政事務局向地政總署確認，在第 5.3(b)(i) 段所述的 13 份契約中，並無發現有關會所自上次契約續期後曾對其《組織章程大綱及章程細則》作任何改動，以致違反會員政策不帶歧視性質的規定 (見第 2.5(c) 段)。審計署注意到其中一個會所的《組織章程大綱及章程細則》，其條文或會令人質疑該會所是否符合會員政策不帶歧視性質的規定。就這個案而言，會所的《組織章程大綱及章程細則》 規定，“所有具中國血統人士均可符合資格成為會員”。民政事務局根據法律意見，認為會所並沒有違反會員政策不帶歧視性質的規定。不過，審計署認為，民政事務局須檢視現行做法 (即只就自上次契約續期起，會所對《組織章程大綱及章程細則》所作的改動，進行評估)，研究其是否足以確保所有私人遊樂場地契約用地上的會所，均符合會員政策不帶歧視性質的契約續期規定；

(c) ***有需要密切監察私人遊樂場地契約續期工作的進度*** 截至二零一三年九月三十日，只有七份由私人體育會所持有的期滿契約獲得續期，其餘 16 份期滿契約的續期工作仍在不同處理階段 (見第 5.3(b) 段)；

(d) ***有需要解決私人遊樂場地契約部分用地與郊野公園重疊的問題*** 審計署發現，一份私人遊樂場地契約，約有一半用地位於郊野公園內 (見附錄 D 例十六)。該幅契約用地是供有關會所的會員作射擊練習用的，但位於郊野公園內的契約用地卻開放予公眾使用。當局有需要解決契約的部分用地與郊野公園重疊的問題；及

(e) ***有需要就一份以暫緩方式處理達 17 年的私人遊樂場地契約，檢討其目前情況*** 截至二零一三年三月三十一日，批予會所的私人遊樂場地契約共有 32 份 (見第 1.3(a) 段)，其中一份契約自一九九六年

起 (約 17 年前) 已經到期，現時逐季根據“暫緩”安排方式處理，需遵守的條款和條件與一九九六年契約到期時相同 (包括每年繳付地租 61 元)。由於“暫緩”安排已延續了一段很長時間，審計署認為，民政事務局／地政總署應檢討該份私人遊樂場地契約的目前情況，並審慎研究應否繼續採用現行的“暫緩”安排。

長遠檢討

5.5　二零一三年六月，民政事務局告知立法會民政事務委員會，當局已展開全面檢討私人遊樂場地契約政策的預備工作。在制訂契約政策的未來路向時，當局會考慮多項因素，包括體育發展需要、土地用途、場地的整體使用情況、契約承租人 (包括私人體育會所) 及其會員的利益，以及廣大公眾利益等。最近，民政事務局表示，該局已於二零一三年九月初開始檢討工作。

面臨的挑戰

5.6　對於民政事務局致力就私人遊樂場地契約的政策展開全面檢討，審計署表示歡迎，並提議民政事務局在政策檢討中，考慮本審計報告載述的審查結果和建議。由於有數份契約將於未來數年到期 (見第 2.30 段)，民政事務局須適時完成檢討，以便在這些契約到期前，能定出政府對私人遊樂場地契約的新政策方針。鑑於有關檢討會涉及土地政策事宜，審計署認為民政事務局應聯同發展局、地政總署和其他相關政策局／部門，共同進行檢討。此外，由於這次審計署的審查工作只涵蓋向 27 個私人體育會所批出的 32 份契約 (見第 1.17 段)，民政事務局在即將進行的政策檢討中，須確定當局在處理批予非政府機構和其他機構的契約時，是否遇到類似的問題和挑戰 (見第 1.3(b) 至 (e) 段)。

5.7 審計署留意到，當局須在即將進行的全面政策檢討中處理下列挑戰：

- 私人遊樂場地契約已有很長的發展歷史。契約土地屬公眾所有，而現時香港的土地十分珍貴和有限，但亦須考慮到私人體育會所對推動本港體育發展作出的貢獻，以及會所投資了大量金錢在契約用地上建造基建和設施。如第 3.32 段所述，香港的情況較為獨特，因此在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中，當局必須考慮各有關方面不斷轉變的需要和要求。
- 上次有關私人遊樂場地契約政策的全面檢討是在一九七九年進行的。過去數十年，香港在經濟、社會和社區各方面都經歷了重大改變。因此，在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中，當局須就現有私人遊樂場地契約的續期，以及新契約的審批，定出日後採用的主要原則，以期更加符合公眾利益。

審計署的建議

5.8 **審計署*建議*，民政事務局局長作為負責私人遊樂場地契約政策的政策局，應與發展局局長、地政總署署長和其他相關政策局／部門合作，在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中考慮本審計報告內的審計署意見及建議。具體而言，民政事務局局長應：**

(a) **就政策檢討制訂時間表，以期在多份契約到期前，定出對私人遊樂場地契約的新政策方針 (見第 2.30 及 5.6 段)；**

(b) **因應各有關方面的需要和要求 (即契約土地上的私人體育會所及其會員的利益，以及廣大公眾利益)，在各個不同的目標之間取得適當平衡 (見第 3.32 及 5.5 至 5.7 段)；**

(c) **就現有私人遊樂場地契約的續期以及新契約的審批，定出日後採用的主要原則，以期更加符合公眾利益 (見第 5.7 段)；及**

(d) **就第 1.3(b) 至 (e) 段所述的 37 份批予非政府機構及其他機構的私人遊樂場地契約進行類似檢討，以確定當局在處理這些契約時，是否遇到類似的問題和挑戰 (見第 1.19 及 5.6 段)。**

5.9 更具體而言，審計署*建議*，民政事務局局長和地政總署署長 (如有需要) 應聯同其他相關政策局／部門 (例如屋宇署和規劃署)：

第 2 部分：政府在一九六九和一九七九年所作的政策決定

(a) 根據在即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討中所定出的主要原則，逐一審視個別契約，並研究應如何因應環境改變而修訂／改善這些契約 (見第 2.9(a)、2.12 及 2.29 段)；

(b) 設立有效機制，以監察私人遊樂場地契約用地的使用情況，包括規定須經批准才能在契約用地上進行發展，以及按民政事務局／地政總署的執法制度進行定期的實地巡查 (見第 2.11 及 4.7 至 4.10 段)；

(c) 制定規劃標準，以協助評估日後應如何把私人遊樂場地契約用地合理地分配，從而提供各項體育及非體育設施，以符合契約的土地用途 (見第 2.12 段)；

(d) 定期檢討會所的會員人數及其契約用地的使用情況 (見第 2.17 段)；

(e) 加強規管，以確保就私人遊樂場地契約政策向行政局／行政會議作出的承諾，日後都得以妥善遵行 (見第 2.17 段)；

(f) 日後如出現具充分重要性的個案，在批出私人遊樂場地契約前，徵求行政會議的意見 (見第 2.24 段)；

第 3 部分：“開放設施”規定的實施情況

(g) 定期檢討個別私人體育會所的核准 “開放設施” 計劃，並監察外界團體按該計劃使用設施的情況 (見第 3.21 段)；

(h) 在批准第 3.22 段所述會所 (例三的會所) 就其私人遊樂場地契約而擬議的 “開放設施” 計劃前，密切監察該會所將如何落實其計劃；

(i) 發出詳細指引，以協助私人體育會所在向民政事務局呈交的季度報告中，匯報其在 “開放設施” 計劃下的設施使用情況 (見第 3.24 段)；

(j) 設立適當機制，以核實會所就外界團體使用其體育設施的情況而呈報的資料 (見第 3.24 段)；

(k) 繼續加強宣傳，讓各界得知會所設施可供外界團體使用，並繼續聯同教育局，鼓勵在會所附近的學校更多使用會所的設施 (見第 3.26 及 3.29 段)；

(l) 留意可能阻礙外界團體使用會所設施的障礙，並盡量採取措施克服這些障礙 (見第 3.33 段)；

第 4 部分：監察遵從契約條件的情況

(m) 跟進例九至例十五所報告的違規／懷疑違反批地條件的情況 (見第 4.11 至 4.13 段)；

(n) 查核第 4.13 段例十二所述的懷疑進行商業活動／分租的個案，如有需要，可把查核範圍擴大至其他持有私人遊樂場地契約的私人體育會所，以全面掌握這些做法的情況及確定其是否恰當；

(o) 仔細審視現行私人遊樂場地契約，並在長遠而言，改善批地條件，當中應考慮部分現行契約中的有用特別條件，這樣或有助於有效執行政府有關私人遊樂場地契約的政策 (見第 4.14 及 4.15 段)；

第 5 部分：未來路向

(p) 與發展局局長及其他相關政府部門首長協作，共同評估到期續約的契約應否予以續期 (見第 5.4(a) 段)；

(q) 檢視現行做法 (即只就自上次契約續期起，會所對《組織章程大綱及章程細則》所作的改動，進行評估)，研究其是否足以確保所有私人遊樂場地契約用地上的會所，均符合會員政策不帶歧視性質的規定 (見第 5.4(b) 段)；

(r) 監察第 5.4(c) 段所述 16 份期滿契約的續期工作進度，包括第 4.11 及 4.12 段所述已提交時間表糾正違反契約的會所；

(s) 解決例十六所述私人遊樂場地契約的部分用地與郊野公園重疊的問題 (見第 5.4(d) 段)；及

(t) 檢討第 5.4(e) 段所述契約的目前狀況，這份契約已在一九九六年到期，但仍逐季根據“暫緩”安排方式處理；並審慎研究應否繼續採用現行的“暫緩”安排。

當局的回應

5.10 民政事務局局長整體上同意審計署的建議。他表示：

整體層面

(a) 在處理有關私人遊樂場地契約的問題時，必須清楚了解與此事相關的政策局／部門各自的職能。就民政事務局而言，該局肩負推動體育發展政策的整體責任，因此也負責當中的私人遊樂場地契約的審批和續期的政策事宜。此外，還有其他不屬民政事務局職能範圍的事宜會影響私人遊樂場地契約，例如在審批私人協約批地 (私人遊樂場地契約是其中一例) 時， 須就土地使用政策作更深入的考慮。地政監督可無須諮詢民政事務局而處理相關事宜，例如處理私人遊樂場地契約的收回土地條款。再者，民政事務局作為政策局，須依賴相關部門執行政策。就私人遊樂場地契約而言，主要依賴地政總署管理契約的審批和續期工作，以及視情況諮詢相關政策局／部門，以執行契約條件。執行部門如認為有需要就私人遊樂場地契約管理事宜尋求有關宏觀政策的意見，可以請示所屬政策局 (目前有關部門已有此做法)；

(b) 除在上文 (a) 段所述不同政策局／部門各自在私人遊樂場地契約政策及執行契約條件方面的職能外，地政總署作為地政監督，一直以來都在契約續期工作上負責協調，包括確定契約用地是否或會否作公共用途。民政事務局不宜從規劃及土地用途政策的角度就私人遊樂場地契約的續期或審批事宜表達意見；

(c) 相關主管當局 (包括教育局) 對審計報告沒有任何意見，並接納審計署就與主管當局有關的範疇所提出的建議；

更具體的層面

(d) 有關審計署在第 5.8(a) 至 (d) 段提出的建議，民政事務局：

(i) 接納審計署在 (a) 項提出的建議，並正檢視政策檢討的時間表；

(ii) 接納審計署在 (b) 項提出的建議，並會致力在社會各界的不同需要之間取得平衡；

(iii) 原則上接納審計署在 (c) 項提出的建議，但須進一步徵詢法律意見；及

(iv) 接納審計署在 (d) 項提出的建議，並會尋求所需人手以助民政事務局跟進這項建議；及

(e) 有關審計署在第 5.9(a) 至 (t) 段提出的建議，民政事務局：

(i) 接納審計署在 (a) 項提出的建議，並會就其他私人協約批地所採取的措施諮詢地政總署，並逐一審視各私人遊樂場地契約，以及視情況考慮審計署在 (a) 項提出的建議；

(ii) 接納審計署在 (b) 項提出的建議，並會與地政總署一同跟進這項建議；

(iii) 接納審計署在 (c) 項提出的建議，但可能需要一段時間才能達到令人滿意的結果，民政事務局知道審計署理解當中的困難；

(iv) 接納審計署在 (d) 至 (o) 項提出的建議，並預期地政總署會視情況跟進 (m) 及 (n) 項建議，就 (o) 項建議尋求法律意見，以及在有需要時諮詢民政事務局。有關審計署在 (e) 項提出的建議，民政事務局現正設立電子數據庫，以監察進一步開放設施規定的落實情況；

(v) 接納審計署在 (p) 項提出的建議，但前提是必須與發展局正式合作才能落實這項建議。民政事務局在體育發展事宜及這些事宜對私人遊樂場地契約的影響方面負有政策責任，但不宜由該局評估個別契約用地是否須作“公共用途”；

(vi) 接納審計署在 (q) 項提出的建議，並會檢視現行做法 (即只就自上次契約續期起，會所對《組織章程大綱及章程細則》所作的改動，進行評估)，研究其是否足以確保所有契約用地上的會所，均符合會員政策不帶歧視性質的規定；

(vii) 接納審計署在 (r) 項提出的建議。在 16 份期滿契約中，民政事務局已批准大部分契約的進一步開放設施計劃。地政總署會跟進契約續期的工作，並在有需要時諮詢民政事務局；及

(viii) 整體上接納審計署在 (s) 及 (t) 項提出的建議。地政總署會視情況作出跟進，並在有需要時諮詢民政事務局。

5.11 地政總署署長表示：

(a) 有關審計署在第 5.8 段提出的建議，地政總署樂意為民政事務局即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討提供支援，並會協助民政事務局執行檢討所作的政策決定；及

(b) 有關審計署在第 5.9(a) 至 (f) 及 (m) 至 (t) 段提出的建議：

(i) 地政總署樂意為上述 (a) 項的檢討提供支援，並會協助民政事務局執行檢討所作的政策決定；

(ii) 有關審計署在 (b) 項提出的建議，地政總署會與民政事務局及其他執行當局，共同探討如何能最有效監察私人遊樂場地契約土地的用途。地政總署會邀請民政事務局就該局管轄範疇內的契約規定，在監察和管制兩方面提供意見；

(iii) 有關審計署在 (c) 項提出的建議，地政總署可在民政事務局制訂規劃標準後，根據該局的意向在下次有機會時把規劃標準納入私人遊樂場地契約內，以及／或在政府審議會所提出的任何建議時，以及在執法時，視情況採用有關標準；

(iv) 有關審計署在 (m) 項提出的建議，地政總署會視情況與民政事務局及其他政策局／部門合作，繼續跟進例九至例十五所找到的個別違規情況／懷疑違反批地條件的個案，而該署會堅守對其他法定執法制度下的違規行為所持的立場 (見第 4.7 段)；

(v) 有關審計署在 (n) 項提出的建議， 地政總署會諮詢民政事務局，跟進發現／懷疑涉及商業活動／分租的個案，並會視情況徵求法律意見；

(vi) 地政總署會聯同民政事務局考慮審計署在 (o) 項提出的建議；

(vii) 有關審計署在 (p) 項提出的建議，地政總署樂意執行就是否為個別私人遊樂場地契約續期所作的政策決定；

(viii) 地政總署接納審計署在 (r) 項提出的建議，並正朝着這個方向工作；及

(ix) 地政總署會聯同其他相關的政策局／部門考慮審計署在 (s) 及 (t) 項提出的建議。不過，就附錄 D 例十六而言，地政總署認為在二零零零年進行的換地是在既定程序下適當地批出，並得到各相關部門 (包括作為郊野公園管理總監的漁護署) 的同意，並在批地時沒有違反政策及規定。

5.12 發展局局長表示，如第 5.8 段所建議，發展局樂意為民政事務局即將進行的私人遊樂場地契約政策檢討提供協助，以及基本上對審計署在第 5.4(a) 及 5.9(p) 段提出的意見及建議沒有異議。

附錄 A
(參閱第 1.3(a) 及 2.14 段)

批予私人體育會所的 32 份私人遊樂場地契約

承租人	契約	地區	契約的大概面積 (註 1) (公頃)	會員人數 (已知最新情況 ——註 2)
會所 1	1	東區	1.9	5 000
	9	西貢	1.2	
	13	南區	0.3	
會所 2	2	九龍城	0.9	2 164
會所 3	3		0.6	1 495
會所 4	4		0.6	680
會所 5	5	北區	170.6	2 498
	11	南區	6.7	
會所 6	6	西貢	129.0	2 479
會所 7	7		2.0	1 064
會所 8	8		1.4	969
會所 9	10	沙田	68.2	28 625
	16	灣仔	9.2	
會所 10	12	南區	2.1	2 500
會所 11	14	南區	0.2	1 214
會所 12	15	荃灣	6.5	447
會所 13	17	灣仔	3.2	49 593
	28	油尖旺	0.5	
會所 14	18	灣仔	3.0	3 109
會所 15	19		1.8	2 352
會所 16	20		1.6	3 393
會所 17	21		1.3	2 914

承租人	契約	地區	契約的大概面積 (註 1) (公頃)	會員人數 (已知最新情況 ——註 2)
會所 18	22	灣仔	1.2	216 (2 047 名餐飲會員並不計算在內)
會所 19	23		1.2	558
會所 20	24		0.5	1 844
會所 21	25	油尖旺	2.5	2 102
會所 22	26		2.4	685
會所 23	27		0.7	499
會所 24	29		0.4	330
會所 25	30		0.3	147
會所 26	31		0.2	981
會所 27	32	元朗	3.5	192
		總數	425.7	118 050

資料來源：民政事務局的記錄和公司查冊

註 1：除獲批私人遊樂場地契約外，部分私人體育會所也獲批短期租約以營運其會所活動。

註 2：就大部分私人體育會所而言，會員資料是根據會所向公司註冊處提交的最新周年報表／經審核帳目而編製的。至於其餘數個沒有向公司註冊處提交相關資料的會所，所用的則是由有關會所向民政事務局提供的會員資料。

附錄 B
(參閱第 2.23 段)

致使在一九九九年批出一份新的私人遊樂場地契約的主要事件
(一九九六年八月至一九九九年九月)

項目	日期	事件
(a)	1996 年 8 月 12 日	某會所向地政總署申請批出一份私人遊樂場地契約，涵蓋範圍包括該會所在北區“現時佔用的整幅土地”。
(b)	1997 年 3 月 7 日	地政總署向當時的規劃環境地政局指出，如批出該私人遊樂場地契約，契約年期又長達 21 年，高爾夫球場無疑會帶來極大制肘。
(c)	1997 年 3 月 15 日	在回應上文 (b) 項時，規劃環境地政局指出，上述用地四周的土地看來不擬進行大規模發展。
(d)	1997 年 7 月 29 日	地政總署要求當時的民政事務局及當時的文康廣播局考慮及表明是否支持批出私人遊樂場地契約予該會所。
(e)	1997 年 8 月 15 日	文康廣播局要求澄清數個問題，包括： • 有關用地是位於新界市鎮範圍還是郊區； • 該會所的申請有何理據支持；及 • 如把短期租約轉為私人遊樂場地契約，對政府的財政會否帶來影響。
(f)	1997 年 9 月 5 日	在回應上文 (e) 項時，規劃署指出有關土地應屬新界郊區範圍。

項目	日期	事件
(g)	1997 年 9 月 8 日	在回應上文 (e) 項時，地政總署指出： • 有關土地應屬新界郊區範圍； • 批准該會所申請的理據是：轉為私人遊樂場地契約可讓政府收取更多租金，以及解除舊契約中對政府不利的條款；及 • 假如政府在 21 年年期內須徵用有關土地或其部分進行公共工程，可根據私人遊樂場地契約收回土地。
(h)	1997 年 9 月 9 日	民政事務局支持批出私人遊樂場地契約予該會所。
(i)	1997 年 9 月 13 日	文康廣播局支持私人遊樂場地契約建議。
(j)	1998 年 4 月 17 日	地區地政會議批准把為期 21 年的私人遊樂場地契約批予該會所。
(k)	1998 年 5 月 18 日	該會所要求地政總署修改特別條件，當中一項與使用契約用地作住宿用途有關。
(l)	1998 年 12 月 1 日	地政總署就修改有關使用契約用地作住宿用途的特別條件，請民政事務局在政策上予以支持。
(m)	1998 年 12 月 15 日	在回應上文 (l) 項時，民政事務局表示，從康樂及體育角度而言，該局不會反對此事。
(n)	1999 年 9 月 1 日	該會所獲批私人遊樂場地契約。

資料來源：地政總署、民政事務局及發展局的記錄

附錄 C
(參閱第 2.27 段)

致使政府最近決定就私人遊樂場地契約進行全面政策檢討的事件
(二零零二年十一月至二零一三年六月)

項目	日期	事件
(a)	2002 年 11 月	在立法會會議上，有議員就以象徵式地價把政府土地批予私人組織或機構作會所或俱樂部用途一事提出口頭質詢。議員要求當局檢討批出土地作體育及康樂用途的準則。當局在五年後作出回應，詳情見下文 (b) 項。
(b)	2007 年 4 月	當局告知立法會民政事務委員會，如要覆檢現時仍有效的批地或土地契約， 勢必涉及法律和財政問題。由於尚有多項事務須優先處理，民政事務局並無計劃全面檢討有關事宜。該局會按個別情況考慮所有相關因素，然後決定是否為這些即將期滿的契約續期。
(c)	2010 年 6 月	民政事務局告知立法會，只要政策原則 (在一九七九年訂定) 得到嚴格遵從，當局基本上會支持會所提出的私人遊樂場地契約續期申請。
(d)	2011 年 5 月	民政事務局向立法會民政事務委員會簡介政府就私人體育會所可如何向合資格外界團體開放更多設施的初步檢討結果。民政事務局認為，雖然私人體育會所已在若干程度上開放設施供外界團體使用，但仍可再擴大開放程度。 不過，事務委員會委員支持當局對私人遊樂場地契約進行政策檢討。其中一名委員認為當局應全面檢討私人遊樂場地契約政策。委員會要求當局盡快在切實可行情況下再向委員會匯報有關事宜。

項目	日期	事件
(e)	2011 年 7 月	民政事務局告知立法會民政事務委員會，待目前的一輪契約續期工作完成及“開放”有關設施的安排落實後， 當局會就私人遊樂場地契約政策再作檢討。 立法會民政事務委員會通過議案，要求政府以三至五年契約延續私人遊樂場地契約，並檢討這些契約的條款，向公眾作更大幅度的開放，才進一步延續其契約。
(f)	2011 年 12 月	民政事務局告知立法會，長遠而言值得全面檢討私人遊樂場地契約政策。民政事務局也向立法會議員匯報在二零零八至二零一零年的三年期間，有關外界團體使用會所設施的調查結果。
(g)	2012 年	民政事務局和地政總署進行目前一輪的私人遊樂場地契約續期工作，包括作出“暫緩”安排，並與各會所商議向外界團體開放更多會所體育設施。
(h)	2013 年 3 月	民政事務局告知立法會，待目前一輪的私人遊樂場地契約續期工作完成後，當局會進行全面的政策檢討。檢討時，當局會考慮政府的體育發展政策、土地用途、契約承租人及其會員的利益，以及廣大公眾利益。

項目	日期	事件
(i)	2013 年 6 月	民政事務局向立法會民政事務委員會匯報私人遊樂場地契約續期工作的進展，以及概述該局為改善監察在有關契約下營運的設施所採取的措施。 民政事務局告知立法會民政事務委員會，在即將進行的政策檢討中，當局會在制訂契約政策的未來路向時考慮多項因素， 包括體育發展需要、 土地用途、用地的整體使用情況、契約承租人及其會員的利益，以及廣大公眾利益等。 立法會民政事務委員會通過一項議案，要求政府就審批及續租私人遊樂場地契約用地設立監管及審核機制，並進一步擴大開放予公眾使用，以維護公眾利益。

資料來源：立法會的記錄

例十六

私人遊樂場地契約部分用地位於郊野公園內

1. 審計署發現，某槍會根據私人遊樂場地契約持有的土地，約有一半 (涉及三公頃) 位於郊野公園範圍內。該會所並無架設圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方，只是根據契約條件豎設警告標誌，警告公眾人士切勿進入契約用地。審計署關注到，沒有適當圍欄分隔契約用地與郊野公園的其他地方，可能會對郊野公園遊客的安全構成威脅。

2. 地政總署的記錄顯示，該會所在一九六一年首次獲批私人遊樂場地契約，即在郊野公園現有界線在一九七九年刊登憲報前已經存在。自一九七九年以來，有關契約先後在一九八六和一九九五年兩度續期，並在二零零零年進行原址換地 (土地面積減少)，擴大會所射擊場的安全緩衝區，以符合香港警務處有關安全的發牌規定。在進行上述三項工作時，地政總署都曾徵詢有關政策局／部門 (例如漁農自然護理署 (漁護署)) 的意見，但沒有任何政策局／部門反對契約續期和換地。結果，佔用郊野公園的情況一直維持超過 30 年。

3. 在目前一輪續期工作中，規劃署建議修正有關地段的界線，把有關地段劃出郊野公園的範圍之外。規劃署和漁護署均認為契約用地不應與郊野公園重疊。漁護署在二零一二年八月表示，如基於安全理由，無法把重疊部分的私人遊樂場地契約用地移離郊野公園，則應修訂該地段的界線，以便把該地段佔用郊野公園的範圍盡量減至最小。漁護署也提議，該份契約應加入一項特別條件，對在該郊野公園範圍內的發展和其他活動施加限制。不過，香港警務處確認，考慮到最新有關安全的發牌規定，修訂地段界線的做法並不恰當，其後，漁護署沒有再提出其他意見。地區地政會議在二零一二年十一月的會議上決定維持現有契約用地界線不變，也認為無須訂明條款，要求該會所在地段界線架設圍欄。截至二零一三年九月，該份私人遊樂場地契約仍根據“暫緩”安排等待續期。

資料來源：民政事務局／地政總署的記錄

第 2 章

發展局
環境局
運輸及房屋局

路旁環保斗的管理

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

路旁環保斗的管理

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.9
審查工作	1.10 – 1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：路旁環保斗造成的問題	2.1
有關路旁環保斗的《環保署指引》和《運輸署指引》	2.2 – 2.3
可予改善之處	2.4 – 2.5
審計署實地調查和視察路旁環保斗	2.6 – 2.21
第 3 部分：政府規管路旁環保斗的行動	3.1
各政府部門的角色	3.2 – 3.6
政府的行動	3.7 – 3.11
可予改善之處	3.12 – 3.21
第 4 部分：利便環保斗作業的政府制度	4.1
政府制度	4.2 – 4.4
可予改善之處	4.5 – 4.15
第 5 部分：未來路向	5.1 – 5.5
審計署的建議	5.6 – 5.8
當局的回應	5.9 – 5.11

附錄	頁數
A： 470 個環保斗符合《環保署指引》和《運輸署指引》的數目和百分比 (二零一二年八月至二零一三年七月)	47 – 49

路旁環保斗的管理

摘要

1. 環保斗是呈長方形的開頂櫃，以鐵製為主。環保斗通常放置在路旁並靠近建築工地或正進行修葺工程的樓宇，供暫時存放從工地或樓宇的建築工程和修葺工程產生的廢料。使用環保斗處置建築工程和修葺工程的廢料，可有效減少對環境造成的滋擾，並有助建築業和裝修業以整潔及有序方式處理廢料。然而，由於政府缺乏規管制度，路旁環保斗經常非法佔用公共道路，對交通造成阻礙，有時亦構成環境及衞生問題，及影響道路使用者的安全。近年，關於路旁環保斗的公眾投訴顯著增加。在二零零九年十一月至二零一三年六月期間，香港警務處 (警務處) 錄得 10 宗涉及環保斗的交通意外，合共造成 15 人受傷。審計署最近就當局管理路旁環保斗的工作進行審查 (第 1.2、1.5、1.10 及 1.11 段)。

路旁環保斗造成的問題

2. ***自願遵守有關環保斗指引的情況*** 環境保護署 (環保署) 和運輸署分別於二零零七年十二月及二零零八年一月發出兩套指引 (《環保署指引》及《運輸署指引》) 供環保斗營運商自願遵守。為了減少環保斗作業所造成的問題，《環保署指引》涵蓋的措施旨在減輕環保斗對環境所造成的影響；而《運輸署指引》包括的措施則旨在減輕其對公眾安全的影響以及對人流和車流造成的阻礙。然而，該兩個部門都沒有對這兩套指引的成效進行任何評估 (第 2.2 至 2.4 段)。

3. ***政府沒有關於路旁環保斗的統計資料*** 政府並沒有建立一個制度以規管路旁環保斗的放置情況，亦沒有進行調查，以確定及監察環保斗的問題。因此，政府並沒有有關環保斗營運商數目、作業中的環保斗數目，或每日放置在路旁的環保斗數目的統計資料 (第 2.5 段)。

4. ***審計署的實地調查和視察發現多個環保斗*** 在二零一二年八月至二零一三年七月期間，為確定路旁環保斗所造成的問題，審計署進行了一個為期一年的實地調查，另外在三個地區進行 1 日和 38 日的視察。審計署的調查和視察，總共發現 470 個路旁環保斗及多種違規情況 (第 2.6 至 2.9、2.12 及 2.13 段)。

5. ***審計署實地調查和視察所顯示的環保斗問題*** 審計署實地調查和視察所發現的 470 個環保斗中，沒有一個完全符合《環保署指引》及《運輸署指引》的規定。當中包括 100% 的環保斗沒有清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物；99% 沒有用清潔和防水的布帳完全覆蓋；98% 沒有在黑夜時間附設黃色閃燈；及 39% 放置在「禁止停車」限制區內。審計署亦注意到，有兩處地點在連續 38 日的視察行動中每日都放置了一至九個環保斗 (第 2.12 至 2.18 段)。

6. 路旁環保斗所造成的問題涉及多個層面，包括非法佔用政府土地、對鄰近住戶及商戶和行人造成滋擾和阻礙、對道路使用者構成阻礙和影響安全、損毀道路，以及影響環境和公共衞生 (第 4.14 段)。

政府規管路旁環保斗的行動

7. 二零零四年，地政總署和警務處同意分別根據《土地 (雜項條文) 條例》(第 28 章) 和《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 對路旁環保斗採取相關的執法行動 (第 3.3 段)。

8. ***《土地 (雜項條文) 條例》不能有效地規管環保斗作業*** 在二零零八年一月至二零一三年六月 (66 個月) 期間，地政總署根據《土地 (雜項條文) 條例》在路旁環保斗張貼了 4 125 張通知、移走 29 個環保斗 (平均每兩個月移走一個)，並就一宗環保斗個案提出相關的檢控行動。審計署注意到，地政總署人員在接獲公眾對路旁環保斗的投訴後，有時會相隔較長時間才因應投訴而進行實地視察。審計署亦發現，《土地 (雜項條文) 條例》不是規管環保斗作業的有效工具，因要符合該條例的要求，在移走環保斗前地政總署須給予有關人士一個 24 小時的通知。因此，政府須建立一個更佳制度，以規管和利便環保斗作業 (第 3.7、3.8 及 3.16 段)。

9. ***警務處採取的行動或未能反映環保斗的問題*** 在二零零八年一月至二零一三年六月 (66 個月) 期間，警務處移走 32 個環保斗 (平均每兩個月移走一個)，並就 25 宗個案提出檢控。審計署注意到，只有當放置在道路或行人路的環保斗對公眾構成嚴重阻礙或即時危險時，警務處才會採取移走及檢控行動。根據審計署實地調查和視察結果 (見上文第 4 及 5 段)，警務處的行動，即平均每兩個月移走一個環保斗，或未能反映環保斗的問題 (第 3.11 及 3.18 段)。

利便環保斗作業的政府制度

10. ***缺乏規管環保斗作業的規管制度*** 相關行業協會和政府部門過往在討論路旁環保斗問題時，普遍支持引入准許證制度，以規管環保斗作業。審計署研究亦顯示，部分海外政府已為路旁環保斗推行准許證制度。然而，這種規管制度仍未在香港設立。根據審計署的審查結果，政府有必要評估環保斗的問題，並採取適當的修正行動 (第 4.9、4.12 及 4.15 段)。

審計署的建議

11. 審計署的各項建議載於本審計報告書第 5 部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長應聯手：

(a) 進行調查，以確定環保斗的問題 (第 5.6(a) 段)；

(b) 檢討地政總署和警務處現時就路旁環保斗所採取執法行動的成效 (第 5.6(b) 段)；

(c) 制訂策略和行動計劃，以規管和利便環保斗作業 (第 5.6(c)(i) 段)；

(d) 指定一個政府部門負責規管和利便環保斗作業 (第 5.6(c)(ii) 段)；及

(e) 進行檢討，重新評估目前情況，並決定政府是否需要採取行動引入規管制度，以規管和利便環保斗作業 (第 5.6(d) 段)。

當局的回應

12. 當局同意審計署的建議 (第 5.9 至 5.11 段)。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

環保斗用途

1.2　環保斗是呈長方形的開頂櫃，以鐵製為主，長 4 至 7 米，闊 2 至 3 米，高 1.5 至 3 米。環保斗通常放置在路旁並靠近建築工地或正進行修葺工程的樓宇，供暫時存放從工地或樓宇的建築工程和修葺工程產生的廢料。當環保斗裝滿廢料或當工程竣工後，便由貨車 (見照片一) 運走，而斗內廢料則按下列方式處置：

(a)　岩石、混凝土、瀝青、瓦礫、碎石和泥土等廢料於兩個公眾填土區 (位於將軍澳和屯門) 處理；及

(b)　其他廢料則於三個堆填區 (位於將軍澳、屯門和打鼓嶺) 處理。

照片一

放置在灣仔演藝道的環保斗正被吊上貨車
(二零一三年六月)



資料來源：審計署於二零一三年六月二十日上午七時五十九分拍攝的照片

環保斗的統計資料

1.3　　早於二零零一年十月，香港警務處 (警務處) 已向運輸署提出放置在公共道路的環保斗問題，並提議設立一個制度以規管環保斗的移動和放置情況，但截至二零一三年八月，當局仍未設立有關規管制度，亦沒有指定個別決策局或政府部門全權負責規管環保斗作業。此外，政府從沒有對環保斗作業進行調查，亦沒有關於環保斗營運商數目、作業中的環保斗數目或每日放置在公共道路的環保斗數目的統計資料。審計署於二零一三年五月在全港 18 個區議會分區中的 3 個分區分別進行一日實地調查 (詳情見第 2 部分)，在該 3 個分區發現共有 53 個環保斗被放置在公共道路上。

公眾對環保斗作業的關注

1.4　　在二零零三年十二月至二零一三年七月期間，立法會議員曾在七次立法會會議上對路旁環保斗問題提出關注。很多區議員亦不時對此問題表示關注。照片二顯示環保斗阻礙交通的情況。

照片二

環保斗在北角英皇道對交通造成阻礙
(二零一三年六月)



資料來源：審計署於二零一三年六月三十日上午九時四十二分拍攝的照片

1.5　此外，在二零零九年十一月 (註 1) 至二零一三年六月期間，警務處錄得 10 宗涉及環保斗的交通意外 (註 2)，合共造成 15 人受傷 (其中 4 人傷勢嚴重——註 3)。照片三顯示一宗涉及路旁環保斗的交通意外。

註 1：*警務處表示，該處沒有收錄二零零九年十一月之前涉及路旁環保斗的交通意外的統計數字。*

註 2：*在該十宗交通意外中，二零一零和二零一一年分別錄得兩宗，二零一二年錄得四宗，而二零一三年 (截至六月) 則錄得兩宗。*

註 3：*警務處表示，若傷者受傷後送院留醫逾 12 小時，便視為傷勢嚴重。*

照片三

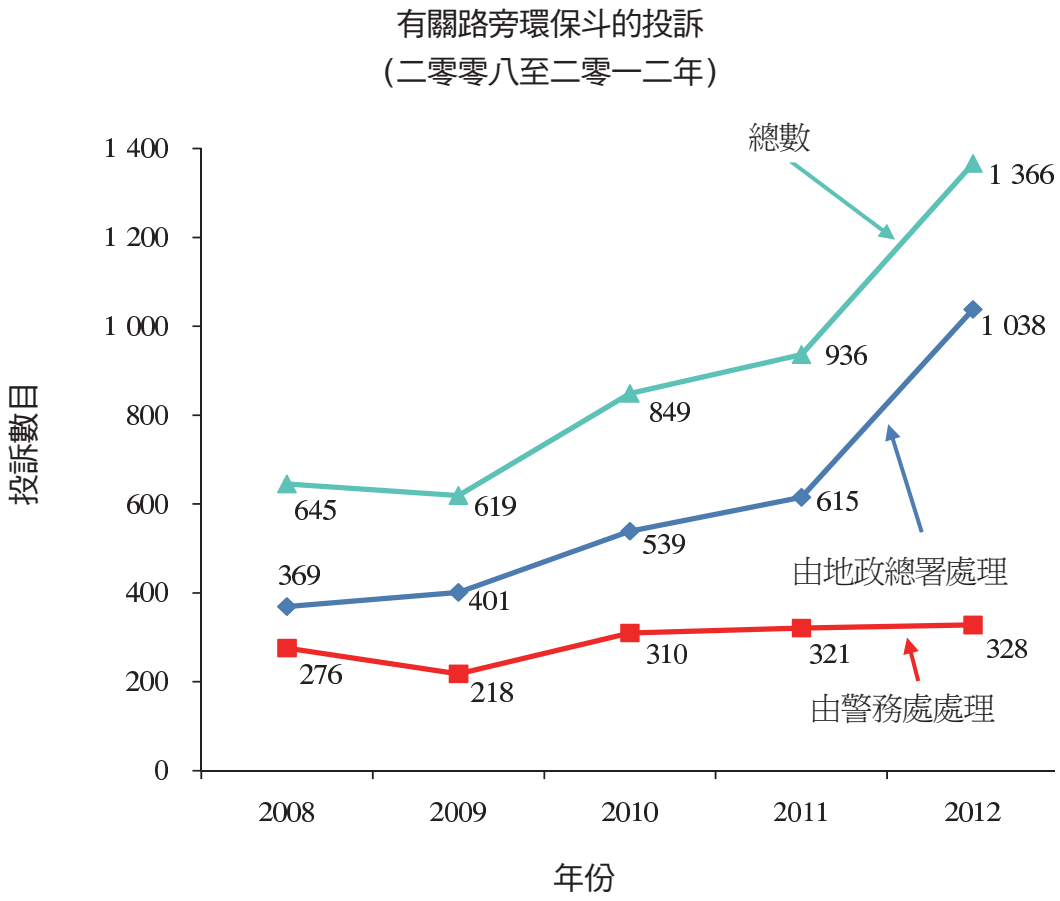
九龍城差館里涉及路旁環保斗的交通意外
(二零一一年七月十日)



資料來源：警務處的記錄

1.6　近年，有關路旁環保斗對道路造成阻礙和影響道路使用者安全的公眾投訴顯著增加。公眾通常向綜合電話查詢中心 (通常稱為政府熱線 1823)、地政總署、警務處、環境保護署 (環保署)、運輸署和路政署投訴。由於當局沒有指定決策局或部門全權負責規管環保斗作業，有關決策局和部門協商後，同意由政府熱線 1823 或其他決策局或部門接獲的投訴，如指稱環保斗造成嚴重阻礙或對公眾構成即時危險，會轉介警務處跟進；否則，該投訴會轉介地政總署，從非法佔用政府土地的角度採取適當的跟進行動。如圖一所示，警務處和地政總署所處理有關路旁環保斗的投訴總數，由二零零八年的 645 宗增至二零一二年的 1 366 宗，增幅為 112%。

圖一



資料來源：地政總署和警務處的記錄

政府的指引

1.7　環保署和運輸署於二零零七年四月與六個相關行業協會 (代表約 80% 環保斗營運商) 開會，商討路旁環保斗作業的改善措施，作為跨部門的共同努力以解決路旁環保斗所造成的問題。二零零七年十二月，環保署就環保斗作業的環保措施發出一套指引 (《環保署指引》)。二零零八年一月，運輸署亦發布一套《「環保斗」外觀及放置指引》(《運輸署指引》)，訂明環保斗作業的良好守則，其主要措施旨在減輕環保斗作業對公眾安全構成的風險和對人流和車流造成的阻礙。由於該兩套指引都不是根據法例制訂，所以環保署和運輸署不能強制環保斗營運商遵守指引。

警務處的執法行動

1.8　警務處接獲有關路旁環保斗的投訴後，會派遣警務人員往現場視察，以確定是否有環保斗對交通造成嚴重阻礙或對公眾構成即時危險；有需要時，警務處會採取行動移走環保斗，並可根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 4A 條檢控有關的環保斗營運商。警務處表示，如有物品對公眾造成阻礙、不便或危害，警務人員可根據普通法賦予的權力，扣押有關物品。在二零零八年一月至二零一三年六月期間，警務處曾採取行動，移走 32 個路旁環保斗，並根據《簡易程序治罪條例》就 25 宗個案提出檢控。所有涉案的環保斗營運商均已被定罪，並被罰款介乎 500 元至 2,000 元不等。

地政總署的執法行動

1.9　地政總署接獲有關路旁環保斗的投訴後，如發現有環保斗非法佔用政府土地，該署人員會在環保斗上張貼通知，飭令土地佔用人在通知內指明的日期前停止佔用土地。地政總署的行動是按照《土地 (雜項條文) 條例》(第 28 章) 第 6 條，即涉及不合法佔用未批租土地的條文而採取。根據該條例，如佔用人遵守通知的規定，政府不會採取進一步行動；但如環保斗在通知的限期屆滿後仍未被移走，地政總署可移走環保斗，並根據《土地 (雜項條文) 條例》檢控佔用人。地政總署表示，該署只會在確立可接納、實質及可靠的證據，證明有人干犯罪行，而該人的身分可予識別後，才會提出檢控。在二零零八年一月至二零一三年六月期間，地政總署根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼了 4 125 張通知、移走了 29 個路旁環保斗，以及向一名環保斗營運商提出檢控，該營運商其後獲法庭裁定無罪。

審查工作

1.10　使用環保斗處置建築工程和修葺工程的廢料，可有效減少對環境造成的滋擾，並有助建築業和裝修業以整潔及有序的方式處理廢料，否則有關廢料在棄置前會隨意擺放在道路上。然而，由於政府缺乏規管制度，路旁環保斗經常非法佔用政府土地上的公共道路，對車流和人流造成阻礙，有時亦構成環境及衞生問題，及影響道路使用者的安全。近年，關於路旁環保斗的公眾投訴顯著增加 (見第 1.6 段)。

1.11　審計署最近就當局管理路旁環保斗的工作進行審查，審查工作由二零一三年四月開始至同年八月完結，審查集中於以下範疇：

(a)　路旁環保斗造成的問題 (第 2 部分)；

(b)　政府規管路旁環保斗的行動 (第 3 部分)；

(c)　利便環保斗作業的政府制度 (第 4 部分)；及

(d)　未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現當局管理路旁環保斗的工作有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.12　在審查工作期間，地政總署、警務處、運輸署、環保署、食物及環境衞生署 (食環署)、民政事務總署和路政署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：路旁環保斗造成的問題

2.1　本部分探討路旁環保斗對車流和人流造成的阻礙和影響道路使用者的安全情況。

有關路旁環保斗的《環保署指引》和《運輸署指引》

《環保署指引》

2.2　二零零七年十二月，環保署在諮詢相關行業協會後發出指引，要求環保斗營運商在進行路旁環保斗作業時，自願採取下列環保措施：

(a)　環保斗須用清潔和防水的布帳完全覆蓋；

(b)　環保斗上須清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物；及

(c)　在公眾假期 (全日) 以及在其他日子的晚上 11 時至翌日上午 7 時期間，不應操作環保斗。

《運輸署指引》

2.3　二零零八年一月，運輸署在諮詢相關行業協會後，發出有關路旁環保斗的外觀及放置的指引(見圖二至六)，讓環保斗營運商自願遵守。主要指引如下：

(a)　所有環保斗外露表面須塗上鮮黃漆油；

(b)　公司名稱和緊急聯絡電話號碼須清晰標示於環保斗上；

(c)　須於環保斗四條垂直邊緣的位置貼上最少 200 毫米闊的紅白相間反光帶；

(d)　在黑夜時間，須於環保斗每個上角附設黃色閃燈；

(e) 在有關政府部門 (註 4) 審批後，環保斗可放置在一般停車灣 (設有巴士站或禁止停車地帶除外)；及

(f) 環保斗不應放置在下列地點：

(i) 車速限制高於每小時 50 公里的公用道路；

(ii) 路口、迴旋處、行人過路處和公共交通設施的 25 米範圍內的路邊；及

(iii) 「禁止停車」限制區、有巴士行走的道路、盡頭路和陡斜道路。

註 4： *《運輸署指引》沒有指明有關政府部門的名稱。*

圖二至六

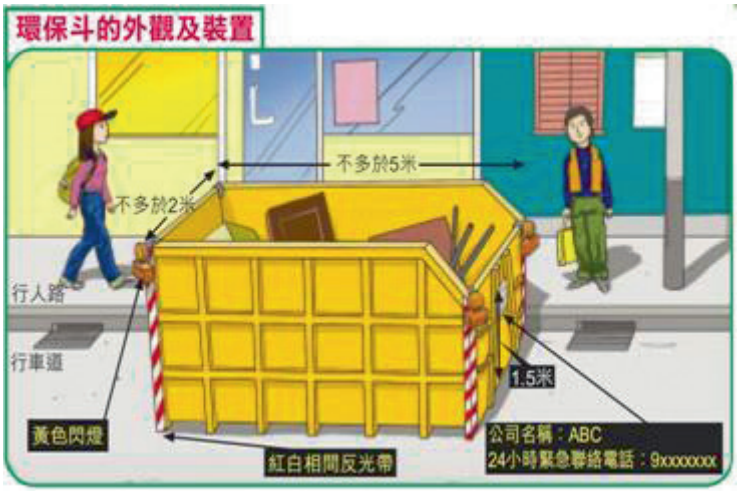
有關環保斗外觀及放置的《運輸署指引》

圖二



須貼上反光帶

圖三



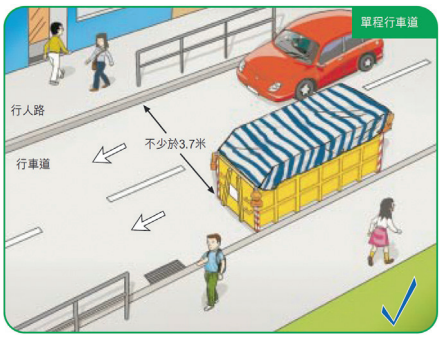
須塗上鮮黃漆油並標示公司名稱和
緊急聯絡電話號碼

圖四



須在周圍放置交通圓錐筒
作為防護並在其上設
黃色閃燈

圖五



放置環保斗後
須保持行車道的闊度

圖六



不得放置在有巴士
行走的道路

資料來源：運輸署的記錄

可予改善之處

自願遵守《環保署指引》及《運輸署指引》的情況

2.4 由於有關環保斗作業的《環保署指引》和《運輸署指引》都不是根據法例制訂，所以只供環保斗營運商自願遵守。有關指引發布五年以來，該兩個部門都沒有評估其成效。此外，環保斗營運商可能並沒有誘因遵守有關指引，因為即使他們完全遵守《環保署指引》和《運輸署指引》，當局仍可能以其環保斗造成阻礙為由，根據《簡易程序治罪條例》提出檢控；或以非法佔用政府土地為由，根據《土地 (雜項條文) 條例》提出檢控 (見第 1.8 及 1.9 段)。

政府沒有關於路旁環保斗的統計資料

2.5 政府並沒有建立一個制度以規管路旁環保斗的放置情況，亦沒有進行調查，以確定環保斗的問題。因此，政府並沒有有關環保斗營運商數目、作業中的環保斗數目，或每日放置在路旁的環保斗數目的統計資料 (見第 1.3 段)。二零零三年十二月，當局告知立法會，環保斗擺放在路旁一般不超過兩至三日，所以對交通或行人的影響都比較短暫。審計署認為，政府須要進行調查，以確定環保斗的問題，並在有需要時制訂適當策略和行動計劃，以規管和利便環保斗作業。

審計署實地調查和視察路旁環保斗

2.6 為確定路旁環保斗所造成的問題，審計署進行了下列兩項行動：

(a) 在二零一二年八月 (即為審查此課題而展開有關研究之時) 至二零一三年七月期間，審計署人員在往返辦公室途中和有時在非工作天進行實地調查 (一年實地調查)；及

(b) 二零一三年五月，審計署人員在三個區議會分區 (即港島東、油尖旺及灣仔 ——註 5) 進行實地視察。

註 5： *在二零零八至二零一二年期間，地政總署接獲的相關投訴中，該三個分區的投訴數目是 18 個區議會分區中的首三位。*

審計署人員在參考《環保署指引》和《運輸署指引》後，為實地調查和視察制訂了一份查核清單 (見附錄 A)。

一年實地調查

2.7　在二零一二年八月至二零一三年七月期間，五名審計署人員在一年實地調查中共發現 148 個環保斗，並拍照存錄，作為查核環保斗是否符合《環保署指引》和《運輸署指引》的樣本。

二零一三年五月的實地視察

2.8　在審計署視察的三個地區 (見第 2.6(b) 段) 中的每一區內：

(a) 審計署人員於二零一三年五月的其中一日在其中一地區 (註 6) 進行實地視察，以找出路旁環保斗 (一日視察)。每當發現路旁環保斗，審計署人員會拍照和填寫查核清單，以查核有關環保斗是否符合《環保署指引》和《運輸署指引》；

(b) 在上述 (a) 實地視察當日晚上 (日落之後)，審計署人員再往日間發現環保斗的地點，以查核有關環保斗有否被移走；如仍在原地，則查核該環保斗是否符合《運輸署指引》中，有關在黑夜時間在環保斗附設黃色閃燈的建議；及

(c) 審計署人員在進行上述 (a) 和 (b) 兩項視察工作之後的第三個工作天進行跟進視察，以確定先前發現的環保斗是否仍在原來位置。

2.9　此外，審計署人員從三個視察的地區內各選一處地點 (註 7)，在二零一三年六月二十四日至七月三十一日期間每日進行視察 (38 日視察)，以確定環保斗在有關地點放置的日數。

註 6： *審計署於二零一三年五月二日 (星期四) 視察港島東區，於同年五月十三日 (星期一) 視察油尖旺區，以及於同年五月二十一日 (星期二) 視察灣仔區。*

註 7： *該三個地點分別為港島東區英皇道近長康街、油尖旺區太子道西近花墟道，以及灣仔區演藝道。*

2.10　在該三個地區進行一日視察時 (見第 2.8 段)，審計署人員共發現 53 個路旁環保斗 (見表一)。

表一

審計署的一日視察
(二零一三年五月二至二十一日)

地區	視察日期	所發現的環保斗 (數目)
港島東	2013 年 5 月 2 日	11
油尖旺	2013 年 5 月 13 日	22
灣仔	2013 年 5 月 21 日	20
	總計	53

資料來源：審計署的視察

2.11　在 38 日視察 (見第 2.9 段) 期間，審計署人員共發現 269 個環保斗 (見表二)。

表二

審計署的 38 日視察
(二零一三年六月二十四至七月三十一日)

地點	發現一個或以上環保斗的日數 (日)	在 38 日內所發現的環保斗總數 (註) (數目)
港島東 英皇道	34	34
油尖旺 太子道西	38	38
灣仔 演藝道	38	197
	總計	269

資料來源：審計署的視察

註：如連續兩日在同一地點發現一個環保斗，該環保斗會當作兩個環保斗計算。

審計署實地調查和視察所顯示的環保斗問題

2.12　在二零一三年五月至七月期間，審計署分別進行了一日視察和 38 日視察，發現合共 322 (53+269) 個環保斗，加上在一年實地調查所發現的 148 個環保斗 (見第 2.7 段)，審計署共找到 470 個環保斗進行檢視。經分析該 470 個環保斗後，發現當中沒有一個完全符合《環保署指引》和《運輸署指引》所載的規定 (見第 2.2 和 2.3 段)。在該 470 個環保斗中，不符合《環保署指引》和《運輸署指引》所載規定的環保斗的數目和百分比，載於附錄 A。

2.13　除了非法佔用政府土地外，路旁環保斗不符合《環保署指引》和《運輸署指引》的比率頗高，顯示路旁環保斗可能導致下列問題：

(a)　環境及衞生問題 (見第 2.14 段)；

(b)　對車流和人流造成阻礙 (見第 2.15 段)；

(c)　影響道路使用者的安全 (見第 2.16 段)；

(d)　長期阻礙車流和人流 (見第 2.17 至 2.19 段)；及

(e)　損毀道路 (見第 2.20 段)。

環境及衞生問題

2.14　下列統計資料 (詳載於附錄 A) 顯示環保斗作業可能造成的環境及衞生問題：

(a)　100% 的環保斗沒有清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物 (見附錄 A 第 2 項)；及

(b)　99% 的環保斗沒有用清潔和防水的布帳完全覆蓋 (見附錄 A 第 1 項)。

對車流和人流造成阻礙

2.15　下列統計資料 (詳載於附錄 A) 顯示路旁環保斗可能對車流和人流造成阻礙：

(a)　39% 的環保斗放置在「禁止停車」限制區內 (見附錄 A 第 11(e) 項)；

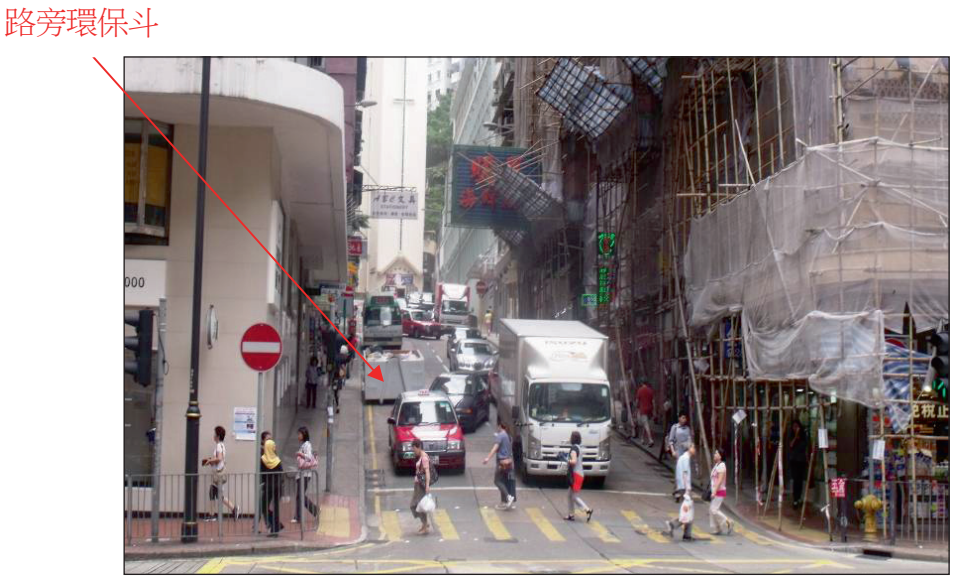
(b)　19% 的環保斗放置在有巴士行走的道路 (見附錄 A 第 11(f) 項)；及

(c)　33% 的環保斗對道路使用者造成阻礙、滋擾或危及他人安全 (見附錄 A 第 12(e) 項)。

照片四及五顯示環保斗阻礙車流和人流的例子。

照片四

環保斗在北角長康街對車流造成阻礙
(二零一三年七月)



資料來源：審計署於二零一三年七月十四日上午十一時十六分拍攝的照片

照片五

環保斗在灣仔石水渠街對人流造成阻礙
(二零一三年五月)



資料來源：審計署於二零一三年五月二十四日上午八時五十分拍攝的照片

影響道路使用者的安全

2.16　下列統計資料（詳載於附錄 A）顯示路旁環保斗可能影響道路使用者的安全：

(a) 99% 的環保斗沒有在四條垂直邊緣的位置貼上最少 200 毫米闊的紅白相間反光帶（見附錄 A 第 6 項）；

(b) 98% 的環保斗沒有在黑夜時間附設黃色閃燈（見附錄 A 第 7 項）；

(c) 56% 的環保斗使用者不遵守有關的交通條例（見附錄 A 第 9 項）；

(d) 25% 的環保斗放置在路口、迴旋處、行人過路處、公共交通設施或車輛出入口 25 米範圍內的路邊（見附錄 A 第 11(b) 項）；及

(e) 33% 的環保斗對道路使用者造成阻礙、滋擾或危及他人安全（見附錄 A 第 12(e) 項）。

照片六及七顯示環保斗影響道路使用者安全的例子。

照片六

環保斗在北角英皇道影響駕駛者的安全
(二零一三年六月)



資料來源：審計署於二零一三年六月二十九日上午十時二十九分拍攝的照片

照片七

環保斗在灣仔克街影響行人的安全
(二零一三年七月)



資料來源：審計署於二零一三年七月十一日上午十時二十三分拍攝的照片

長期阻礙車流和人流

2.17　審計署在二零一三年五月進行一日視察時，在該三個地區共發現 53 個環保斗 (見第 2.10 段表一)，審計署在首日視察後第三個工作天進行再視察時，發現其中 20 個 (38%) 仍留在原來地點；這些環保斗可能是首日視察時發現的環保斗，或屬其他環保斗。

2.18　此外，審計署在 38 日視察 (見第 2.11 段表二) 涉及的三處地點，發現有兩處 (即油尖旺太子道西和灣仔演藝道) 連續 38 日都放置了一至九個環保斗，而在餘下一處 (即港島東英皇道) 在 38 日之中發現環保斗的日數亦達 34 日 (89%)。審計署亦發現，同期演藝道每日都有放置一至九個環保斗。審計署注意到，在二零一二年八月至二零一三年四月期間的九個月內，地政總署共接獲 166 宗有關在演藝道放置環保斗的公眾投訴。照片八、九和十顯示上述環保斗的例子。

照片八

放置在旺角太子道西的環保斗
(二零一三年七月)

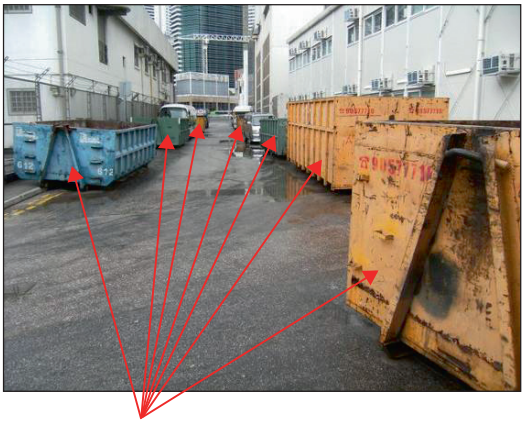


資料來源：　審計署於二零一三年七月四日下午六時二十四分拍攝的照片

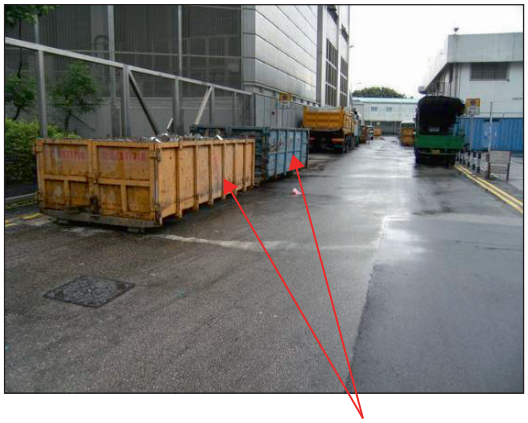
照片九和十

放置在灣仔演藝道的環保斗
(二零一三年七月)

照片九



照片十



資料來源：審計署於二零一三年七月十五日分別在上午八時十八分和八時十四分拍攝的照片九和照片十

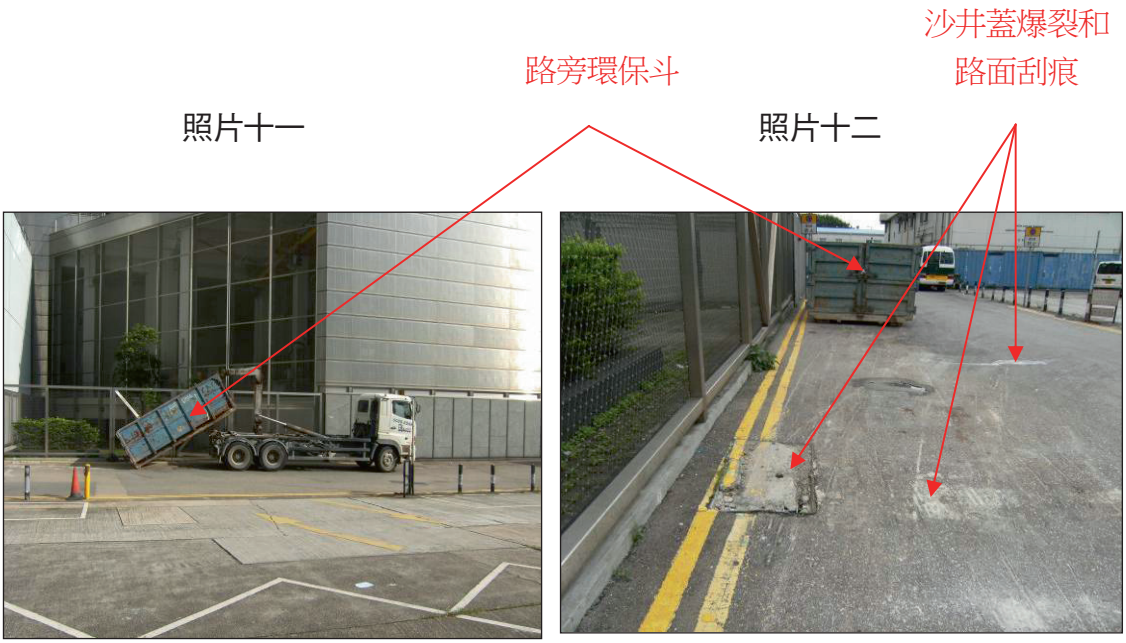
2.19　審計署認為，部分地點長期有環保斗放置的情況並不理想，因為此舉會對車流和人流造成阻礙。

損毀道路

2.20　警務處表示，把環保斗拖曳上貨車可能會對道路造成損毀。審計署注意到，部分環保斗可能在拖曳和吊上貨車過程中對道路造成損毀，尤其在滿載建築廢料時。道路受損會對道路使用者造成滋擾和不便，而政府亦須運用公帑進行維修工程。有關疑似例子可參閱照片十一和十二。

照片十一和十二

灣仔演藝道的路面懷疑受環保斗損毀
(二零一三年六月)



資料來源：審計署分別於二零一三年六月二十七日上午八時零八分和六月二十八日上午八時十二分拍攝的照片十一和照片十二

處理環保斗問題所需行動

2.21　從第 2.12 至 2.20 段所述的審計署調查結果可見，政府須採取行動以規管路旁環保斗。這些環保斗除了非法佔用政府土地，亦造成環境及衞生問題、阻礙車流和人流、損毀道路，以及影響道路使用者的安全。所以，政府須要採取有效行動處理這些問題。為免環保斗問題變得嚴重，政府須加強宣傳，提醒環保斗營運商切勿把環保斗非法放置在公共道路。

第 3 部分：政府規管路旁環保斗的行動

3.1　本部分探討當局根據現行法例管理路旁環保斗所採取的行動。

各政府部門的角色

3.2　二零零一年十月，警務處提議運輸署設立一個制度，以規管環保斗的移動和放置情況。該兩個政府部門其後亦在不同場合商討此事。二零零三年五月，全城清潔策劃小組 (註 8) 發表《香港環境衞生改善措施中期報告》，建議暫時擺放在行人路或街道的建築廢料應存放在環保斗內。

3.3　自二零零三年十一月起，地政總署、警務處、運輸署和民政事務總署曾在不同會議上討論街道管理事宜，包括與路旁環保斗有關的事宜。二零零四年二月，經街道管理跨部門會議討論後，有關各方同意由地政總署和警務處負責對放置在公眾地方的環保斗採取執法行動。二零零七年一月，民政事務局成立地區行政督導委員會 (督導委員會 ——註 9)，以加強支援各政府部門的地區管理工作，包括規管路旁環保斗，因為處理路旁環保斗所導致的問題需要相關部門之間有效協調。二零零九年，為了對路旁環保斗採取更迅速的執法行動，督導委員會委員議定地政總署和警務處在管理路旁環保斗工作上的角色和責任，詳情如下：

地政總署的角色

(a) 如路旁環保斗沒有對公眾人士或車輛造成阻礙、不便或危險，但涉及非法佔用政府土地，地政總署會根據《土地 (雜項條文) 條例》採取行動 (見第 1.9 段)。該條例第 6 條規定：

(i) 如有不合法佔用未批租土地的情況出現，地政總署可安排張貼通知，飭令在通知內指明的日期前停止佔用該土地；

註 8： *全城清潔策劃小組於二零零三年五月成立，同年八月解散。策劃小組由政務司司長領導，成員來自民政事務局、民政事務總署、發展局和地政總署，其使命是制訂和推廣一套可持續和跨界別的方案，以改善香港的環境衞生。*

註 9： *督導委員會由民政事務局常任秘書長擔任主席，成員包括警務處處長、地政總署署長和運輸署署長。*

(ii) 如佔用未批租土地的情況未有遵照該通知所飭令者而停止，地政總署可將該土地上的任何人驅逐及接管該土地上的任何財產或構築物；及

(iii) 任何人佔用未批租土地，且在無合理辯解下未有遵照該通知所飭令者而停止佔用該未批租土地，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 10,000 元及監禁六個月；及

警務處的角色

(b) 如路旁環保斗對公眾人士或車輛造成嚴重阻礙或即時危險，警務處會根據普通法採取移走行動，並根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條提出檢控。根據該條例，任何人陳列或留下任何物品或東西，而這些物品或東西對在公眾地方 (註 10) 的人或車輛造成阻礙、不便或危害者，一經定罪，可處罰款 5,000 元或監禁三個月。

3.4 此外，環保署和運輸署在管理路旁環保斗的角色如下：

環保署的角色

(a) 二零零七年十二月，環保署因應督導委員會的要求，經諮詢環保斗營運商的意見後，向營運商發出指引，促請他們在操作路旁環保斗時自願採取環保措施 (見第 1.7 和 2.2 段)；

(b) 環保署表示，由環保署執行的《廢物處置條例》(第 354 章)，並不包括監管在公共道路放置環保斗事宜；

運輸署的角色

(c) 二零零八年一月，運輸署同樣因應督導委員會的要求，經諮詢環保斗營運商的意見後，向營運商發出指引，促請他們自願遵守有關路旁環保斗外觀及放置的良好守則 (見第 1.7 和 2.3 段)；及

註 10：*根據《簡易程序治罪條例》，公眾地方的定義包括公眾可隨時進入或在開放時間進入的碼頭、大道、街道、道路、里、巷、短巷、坊、拱道、水道、通道、小徑、通路和地方，不論此等地方是否屬政府或私人財產。*

(d) 運輸署表示，由於路旁環保斗不是經構造或改裝為用於道路上的車輛，所以不能根據《道路交通條例》(第 374 章 — 註 11) 對這些不是車輛的物件採取執法行動。

3.5 食環署 (負責管理公共地方的環境衞生)、民政事務總署 (負責協調決策局和部門的地區管理工作)，以及路政署 (負責維修公共道路) 對其在規管路旁環保斗工作上的角色亦表示以下意見：

食環署的角色

(a) 如有人使用環保斗裝卸廢料時在鄰近地方留下廢物，食環署會要求環保斗擁有人清理有關地方，否則會根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章) 採取適當執法行動。在過去十年，食環署不曾向環保斗擁有人採取有關執法行動；

民政事務總署的角色

(b) 路旁環保斗造成的問題由各有關政府部門在相關職權範圍內處理。如有需要，民政事務總署轄下的分區民政事務處會考慮協調跨部門行動；及

路政署的角色

(c) 路政署負責維修公共道路，使公共道路維持在安全和適用狀態。路政署認為，在公共道路放置環保斗不會影響其維修道路工作。至於環保斗作業對道路造成的損毀，當局可引用普通法按個別情況向有關的環保斗擁有人或須對損毀承擔責任的人士收回維修費用。

3.6 二零零九年二月，督導委員會認為路旁環保斗所造成的問題未算嚴重，無須立法設立准許證制度予以規管；當局應先善用現有法定權力，加強對路旁環保斗的執法工作；因此不會考慮設立相關准許證制度。二零一零年五月，督導委員會認為路旁環保斗問題已大致受控，暫時不會在委員會會議上再作探討。

註 11： *根據《道路交通條例》第 2 條，「車輛」指任何經構造或改裝為用於道路上的車輛，而不論是否由機械驅動的。*

政府的行動

地政總署的行動

3.7 根據《地政處指示》(註 12)，分區地政處 (註 13) 人員應：

(a) 在接獲指稱環保斗放置在公共道路的投訴或轉介個案後，採取下列行動：

(i) 由接獲投訴或轉介個案後的兩個工作天內 (不計接獲投訴或轉介個案當日) 進行實地視察；

(ii) 如在現場發現環保斗，根據《土地 (雜項條文) 條例》在環保斗上張貼通知 (見圖七)，飭令土地佔用人由當日午夜起計的 24 小時內 (註 14) 停止佔用政府土地；

(iii) 在張貼於環保斗的通知所指明日期的早上進行再視察。如發現該環保斗仍留在原來位置，分區地政處人員應指示地政總署的承辦商在當日內移走該環保斗；及

(iv) 如有可接納、實質及可靠的證據，證明有人干犯罪行，而該人的身分可予識別，可根據《土地 (雜項條文) 條例》對該土地佔用人提出檢控；及

(b) 在每一個分區地政處編訂並定期更新未經授權而放置環保斗的黑點名單、制訂巡查黑點計劃，以及把黑點名單送交相關區議會和民政事務總署轄下民政事務處，尋求他們協助監察表列黑點有否放置路旁環保斗，並要求他們把所發現的個案轉介分區地政處處理。

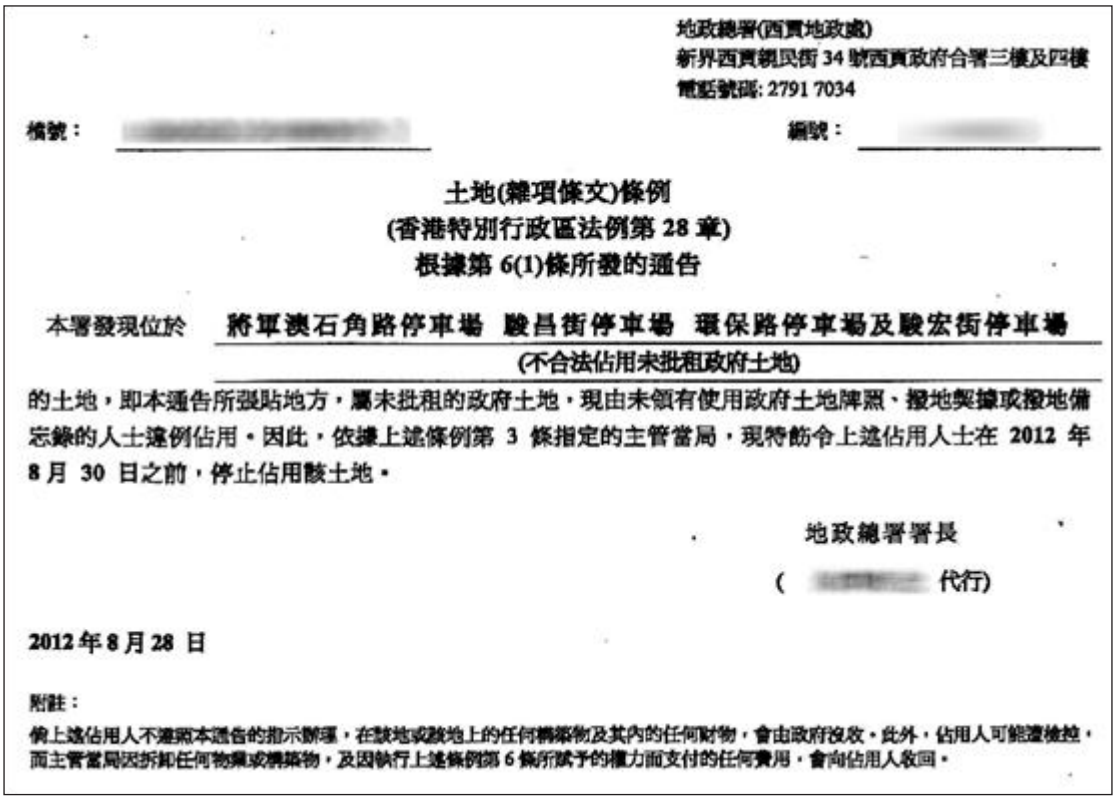
註 12： *地政總署藉《地政處指示》發布有關預防、偵察和糾正非法佔用政府土地情況的內部指示和指引。*

註 13： *地政總署轄下地政處負責監督下列 12 個分區地政處：港島東區地政處、港島西及南區地政處、離島地政處、九龍東區地政處、九龍西區地政處、北區地政處、西貢地政處、沙田地政處、大埔地政處、荃灣葵青地政處、屯門地政處，以及元朗地政處。*

註 14： *地政總署表示，政府應根據《土地 (雜項條文) 條例》第 6(1) 條向土地佔用者發出通知飭令停止佔用土地，並給予最少一日限期 (張貼通知當日不計算在內，而實行時則以午夜至午夜的 24 小時作準)。此外，如該 24 小時有星期六、日或公眾假期，通知期會順延至下一個工作天。*

圖七

張貼在環保斗的地政總署通知



地政總署(西貢地政處)
新界西貢親民街 34 號西貢政府合署三樓及四樓
電話號碼: 2791 7034

檔號：　　編號：

土地(雜項條文)條例
(香港特別行政區法例第 28 章)
根據第 6(1)條所發的通告

本署發現位於 **將軍澳石角路停車場 駿昌街停車場 環保路停車場及駿宏街停車場**
(不合法佔用未批租政府土地)
的土地，即本通告所張貼地方，屬未批租的政府土地，現由未領有使用政府土地牌照、撥地契據或撥地備忘錄的人士違例佔用。因此，依據上述條例第 3 條指定的主管當局，現特飭令上述佔用人士在 2012 年 8 月 30 日之前，停止佔用該土地。

地政總署署長
(代行)

2012 年 8 月 28 日

附註：
倘上述佔用人不遵照本通告的指示辦理，在該地或該地上的任何構築物及其內的任何財物，會由政府沒收。此外，佔用人可能遭檢控，而主管當局因拆卸任何物業或構築物，及因執行上述條例第 6 條所賦予的權力而支付的任何費用，會向佔用人收回。

資料來源：地政總署的記錄

備註：本文件的上半部分載有同一通知的英文本。

3.8　在二零零八年一月至二零一三年六月 (66 個月) 期間，地政總署根據《土地 (雜項條文) 條例》在路旁環保斗張貼了 4 125 張通知，並移走 29 個 (平均每兩個月移走一個) 於通知期屆滿後仍留在原來位置的環保斗 (見表三)。地政總署表示：

(a) 所涉及的 4 125 個環保斗中，有 4 096 個 (99%) 於地政總署再視察前已被移走，而有關土地佔用人在《土地 (雜項條文) 條例》下所須承擔的其他責任亦獲解除；及

(b) 在該 29 宗違規個案中：

(i) 地政總署只能在一宗個案確立可接納、實質及可靠的證據，證明有人干犯罪行，而該人的身分可予識別，因此提出檢控，但有關的土地佔用人獲法庭裁定無罪；及

(ii) 至於其他 28 宗個案，地政總署無法鑑認須承擔責任的人，故不能提出檢控，結果地政總署把該 28 個環保斗充公。

表三

地政總署對路旁環保斗的行動
(二零零八年一月至二零一三年六月)

年份	所處理的投訴或轉介個案 (數目)	張貼通知 (註) (數目)	由擁有人在通知張貼後移走環保斗 (數目)	由地政總署在通知張貼後移走環保斗 (數目)	檢控 (個案宗數)
2008	369	538	532	6	0
2009	401	532	523	9	0
2010	539	434	433	1	1
2011	615	743	739	4	0
2012	1 038	1 474	1 468	6	0
2013 (截至 6 月 30 日)	287	404	401	3	0
總計	3 249	4 125	4 096	29	1

資料來源：地政總署的記錄

註：分區地政處人員在接獲投訴後，有時在投訴地點未能發現環保斗，所以沒有根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼通知，但有時會在投訴地點發現一個以上的環保斗，因而張貼一張以上的通知。

警務處的行動

3.9　自二零零四年二月起，警務處就如何處理有關環保斗的投訴發出內部指引(《警務處指引》)，其後亦作出更新。根據二零一二年九月發出的《警務處指引》：

(a) 環保斗如對使用道路和行人路的公眾人士構成嚴重阻礙或即時危險，應予移走；

(b) 判斷環保斗有否構成嚴重阻礙和即時危險所需考慮的因素，包括街道的照明情況、道路的交通流量，以及環保斗的放置地點；

(c) 在移走環保斗期間，如有人到現場並聲稱是該環保斗的擁有人，警務人員應向他錄取口供，如確定環保斗的擁有權誰屬，應把環保斗退還並作出所需檢控行動；及

(d) 如認為環保斗沒有對公眾構成嚴重阻礙或即時危險，應把個案轉介地政總署跟進。

3.10　二零一三年五月，警務處告知審計署，放置在路旁的環保斗會在下列情況被視為構成嚴重阻礙，須採取執法行動：

(a) 阻礙道路交通的自由流通和緊急車輛的行駛；或

(b) 放置在不容許違例泊車的地點。

3.11　在二零零八年一月至二零一三年六月 (66 個月) 期間，警務處移走 32 個環保斗 (平均每兩個月移走一個)，並就 25 宗個案向涉案人士提出檢控 (見表四)，所有涉案的被告均被定罪，並被罰款介乎 500 元至 2,000 元不等。

表四

警務處對路旁環保斗的行動
(二零零八年一月至二零一三年六月)

年份	所處理的投訴或轉介個案 (數目)	由警務處移走環保斗 (註 1) (數目)	檢控 (數目)	向環保斗營運商發出警告 (註 2) (數目)	沒收環保斗 (註 3) (個案宗數)
2008	276	9	8	1	0
2009	218	6	6	0	0
2010	310	5	2	1	2
2011	321	6	3	1	2
2012	328	5	5	0	0
2013 (截至 6 月 30 日)	139	1	1	0	0
總計	1 592	32	25	3	4

資料來源：警務處的記錄

註 1： 警務人員因應投訴往實地視察時，可能在投訴地點找不到環保斗，或認為該環保斗沒有對公眾構成嚴重阻礙或即時危險。如屬後者，警務人員或不會移走環保斗，但會把個案轉介地政總署處理 (見第 3.9(d) 段)。

註 2： 對於非法放置環保斗個案，警務人員可能不提出檢控，而只向環保斗營運商發出警告。

註 3： 已移走的環保斗如未獲其擁有人認領，當局會沒收環保斗，但不會提出檢控。

可予改善之處

《土地 (雜項條文) 條例》不能有效地規管環保斗作業

3.12　審計署從 12 個分區地政處中選出港島東區地政處 (註 15)，並檢視該處人員於二零一二年八月在接獲十宗關於路旁環保斗的公眾投訴和轉介後，需時多久才根據《土地 (雜項條文) 條例》進行實地視察；以及在該處人員張貼 74 張通知 (註 16) 後，需時多久才進行再視察。審計署留意到，該分區地政處人員因應公眾投訴或轉介而安排實地視察的時間，大致上符合《地政處指示》的規定 (見第 3.7(a)(i) 段)。該分區地政處在接獲十宗投訴和轉介個案後，進行視察的時間如下：

(a)　五宗個案於同一個工作天；

(b)　三宗個案於隨後的第一個工作天；及

(c)　兩宗個案於隨後的第二個工作天。

3.13　此外，該分區地政處在張貼 74 張通知後，進行再視察的時間如下：

(a)　20 宗個案於隨後的第一個工作天；及

(b)　54 宗個案於隨後的第二個工作天。

3.14　由於地政處人員除了處理緊急事故外，一般只於星期一至五值勤，不會在星期六、日和公眾假期進行視察或再視察，所以有時會相隔較長時間才進行視察及再視察。以港島東區地政處在二零一二年八月處理的個案為例：

(a)　於其中一個個案，地政處人員於星期五收到投訴，而視察工作則於其後的星期二才進行，與接獲投訴相隔 89 小時 (或 3 日 17 小時)；及

(b)　在其中六個個案，地政處人員曾六次於張貼通知 84 至 115 小時 (或 4 日 19 小時) 後才進行再視察。

註 15： *在過去五年 (二零零八至二零一二年)，分區地政處接獲有關路旁環保斗的公眾投訴中，以港島東區地政處所接獲的數目最多。*

註 16： *當分區地政處人員因應投訴往現場視察時，有時會發現一個以上的環保斗，因而張貼一張以上的通知。*

3.15　二零一三年八月和九月，發展局、運輸及房屋局、地政總署及運輸署告知審計署：

發展局和地政總署

(a) 地政總署有時需較長時間採取執法行動，主要由於部分個案的執法時間跨越星期六、日和公眾假期，這正是分區地政處人員的休班時間，除非有緊急事故，否則分區地政處人員一般不會在工作時間以外工作，而《地政處指示》是依據工作天而制訂的；

(b) 土地管理工具，特別是《土地 (雜項條文) 條例》，旨在處理土地的管理和管制事宜，尤其是對政府土地權益有長遠影響的事宜 (例如非法佔用政府土地的構築物或未經授權的發展)。因此，即使可引用土地管理工具監管短暫留置或移動的物件 (例如路旁環保斗)，當局仍會優先處理屬於較長遠的非法佔用政府土地的情況，例如未經授權的發展等。因為這類問題如不執法處理，可能對政府管理和監管土地的工作造成長遠影響，故地政總署難以把環保斗列為優先處理目標；

(c) 對於路旁環保斗所造成的問題，當局一直視作地區管理問題處理，並根據現行機制，按問題的性質交由不同政府部門執行從屬法例處理 (見第 3.3 至 3.5 段)。從土地管理角度而言，路旁環保斗不是非法佔用政府土地的主要類別。與路旁環保斗所造成的安全問題相比，非法佔用政府土地的問題相對較為次要；

(d) 環保斗使用者只要在根據《土地 (雜項條文) 條例》張貼的通知所訂明的限期之前移走環保斗，其後再移回原來位置，便可輕易規避地政總署的執法行動。鑑於地政總署根據《土地 (雜項條文) 條例》制訂的土地管制機制的性質和重點，該署不大可能及時採取迅速行動處理路旁環保斗問題。事實上，《土地 (雜項條文) 條例》並不是處理路旁環保斗的有效工具， 因為所發出的通知設有寬限期 (見第 3.7(a)(ii) 段的註 14)，所以張貼通知反而會容許相關的路旁環保斗在通知期內繼續放置在原來位置，期間地政總署不能採取相關的執法行動；

(e) 放置在路旁的環保斗可能造成多種問題，包括地區街道管理問題 (例如環境及衞生問題和阻礙行人)、道路安全問題 (例如影響道路使用者的安全和損毀道路)，以及對鄰近住戶及商戶 (包括行人和道路使用者) 造成滋擾，有時甚至造成危險。此外，放置環保斗的道

路屬專供公共車輛和行人使用的道路，由運輸署負責日常管理、路政署負責維修，以及由警務處執法。因此，日後如就監管和利便環保斗作業進行檢討，須從道路管理方針着眼，並專注解決道路安全、阻礙車流及人流，以及損毀道路的問題；

運輸及房屋局和運輸署

(f) 環保斗的本質是一件貨品或盛載垃圾的鐵箱，並非可根據《道路交通條例》發牌和規管的車輛，故此運輸署認為，從發牌角度檢討路旁環保斗問題並不可行；

(g) 路旁環保斗除了影響道路安全、阻礙車流和人流，以及損毀道路外，還會造成其他問題，例如環境衞生、阻塞鋪前地方和對鄰近住戶及商戶造成滋擾等；及

(h) 根據《道路交通條例》，運輸署在道路和行人路的主要職能為交通管理，但交通管理只是由多個政府部門分擔的多項道路管理職務之一，負責其他道路管理職務的部門尚包括地政總署 (負責監管非法佔用道路和行人路事宜)、路政署 (負責維修道路和行人路)，以及食環署 (負責清潔道路和行人路)。因此，運輸署並非道路 (涉及車流) 和行人路 (涉及人流) 的唯一管理者。

3.16 如第 3.12 至 3.14 段所述，地政總署根據《土地 (雜項條文) 條例》就路旁環保斗執法，有時需要較長時間。不過，當公眾投訴指放置在公共道路的環保斗可能已對車流和人流造成阻礙和影響道路使用者的安全，他們會合理期望有關政府部門及時採取行動。因此，如分區地政處人員在接獲有關路旁環保斗的公眾投訴後相隔較長時間才根據《土地 (雜項條文) 條例》採取行動，及在張貼通知後相隔較長時間才進行再視察，都可能不符公眾期望。審計署認為，引用《土地 (雜項條文) 條例》第 6 條不能有效地規管環保斗作業 (見第 3.3(a) 段)。因此，政府須建立一個更佳制度，以規管和利便環保斗作業 (見第 4 部分)。

多個分區地政處沒有編訂黑點名單

3.17　截至二零一三年六月，在全港 12 個分區地政處中，只有一個地政處編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單；另只有四個分區地政處，曾向相關區議會和民政事務總署轄下的民政事務處尋求協助，把所發現的環保斗轉介分區地政處採取土地管制行動 (見第 3.7(b) 段)。地政總署表示，除了西貢地政處外，其他 11 個分區地政處均認為其區內涉及路旁環保斗的投訴不算特別嚴重，無須編訂黑點名單。不過，審計署留意到，港島東區地政處轄區內若干地點經常有市民投訴環保斗問題。舉例來說，在二零一二年八月至二零一三年七月期間的 12 個月內，港島東區地政處轄區內的灣仔區有三處地點累計有 252 宗與環保斗有關的公眾投訴 (見表五)。地政總署應提醒各分區地政處須遵守《地政處指示》，編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單，並制訂巡查黑點計劃。

表五

灣仔區內經常接獲關於路旁環保斗的投訴
(二零一二年八月至二零一三年七月)

地點	所接獲投訴 (數目)	在 365 日內接獲投訴的日數	
		(日)	(%)
演藝道	166	57	16%
霎東街	60	38	10%
鴻興道	26	14	4%
總計	252	不適用	不適用

資料來源：地政總署的記錄

警務處採取的行動或未能反映環保斗的問題

3.18　如第 3.11 段所述，在二零零八至二零一三年 (截至六月) 期間，警務處平均每兩個月移走一個環保斗。審計署注意到，只有當放置在道路或行人路的環保斗對公眾構成嚴重阻礙或即時危險時，警務處才會採取移走及檢控行動。平均每兩個月才移走一個環保斗，可能未能反映環保斗的問題，而在二零一二年八月至二零一三年七月期間審計署進行的實地調查和視察顯示：

(a) 在 470 個環保斗當中，有 39% 放置在「禁止停車」限制區內 (見第 2.15(a) 段及照片十三)，可能對公眾構成危險；

照片十三

環保斗放置在北角渣華道的「禁止停車」限制區內
(二零一二年八月)



資料來源：審計署於二零一二年八月一日上午九時四十五分拍攝的照片

(b) 有 25% 的路旁環保斗的擺放地點位於路口、迴旋處、行人過路處、公共交通設施、車輛出入口 25 米範圍內的路邊 (見第 2.16(d) 段及照片十四)，可能導致交通意外。此外，有 98% 的環保斗沒有在黑夜時間附設黃色閃燈 (見第 2.16(b) 段)；

照片十四

放置環保斗的地點貼近北角英皇道路口
(二零一三年六月)



資料來源：審計署於二零一三年六月十五日下午六時二十五分拍攝的照片

(c) 有 19% 的環保斗放置在有巴士行走的道路 (見第 2.15(b) 段)。照片十五顯示環保斗放置在巴士站前方，可能會導致交通意外，並對公眾造成阻礙；及

照片十五

環保斗放置在北角英皇道的一個巴士站前方
(二零一三年五月)



資料來源：審計署於二零一三年五月二日下午四時二十四分拍攝的照片

(d) 有 92% 的環保斗不是放置在一般停車灣 (見附錄 A 第 8(a) 項)。照片十六顯示環保斗在繁忙時間佔用一條主要道路的行車線，可能對公眾造成阻礙。

照片十六

環保斗在繁忙時間佔用灣仔軒尼詩道的一條行車線
(二零一三年五月)



資料來源：審計署於二零一三年五月二十一日下午五時零八分拍攝的照片

3.19 二零一三年九月，警務處告知審計署：

(a) 當環保斗對道路使用者構成嚴重阻礙或即時危險，前線警務人員會採取多項非正式行動，例如聯絡環保斗擁有人，促請他們移走環保斗並發出口頭警告；及

(b) 由警務處移走環保斗屬最後解決辦法，而且涉及不少實際困難，包括必須為環保斗安排特別拖車和妥善存放的地方，以便日後把環保斗交還其擁有人或按法庭命令處置。

3.20　審計署認為，為盡量減少環保斗構成阻礙和對公眾造成危險的情況，警務處應提醒警務人員須加強就路旁環保斗的執法行動。

公職人員採取行動移走環保斗

3.21　根據《警務處指引》，當環保斗造成阻礙、不便或危害時，警務人員可藉普通法賦予的權力，扣押該環保斗 (見第 1.8 段)。審計署認為，除了警務人員外，政府須就其他相關政府部門 (例如地政總署、運輸署和環保署) 的公職人員能否採取有效行動移走未經授權而放置在公共道路的路旁環保斗一事徵詢律政司司長的意見。

第 4 部分：利便環保斗作業的政府制度

4.1　本部分探討可利便環保斗營運商在合法和受有效監管的情況下營運其業務的政府制度。

政府制度

4.2　審計署認為，裝修業和建造業有實際需要使用路旁環保斗，以便暫時存放建築廢料。與其把建築廢料棄置在道路上，使用環保斗暫時存放既有助減輕對環境造成的滋擾，亦可整齊有序地處置有關廢料。然而，目前欠缺有效的政府制度規管和利便環保斗的合法作業。

4.3　審計署留意到，有些裝修公司使用環保斗存放裝修工程廢料，所以在競投樓宇裝修工程時，把環保斗違法放置在公共道路所招致的罰款計算入投標價的預算內。審計署認為此舉並不理想，當局應為規管和利便環保斗作業設立一套更完善的政府制度。

4.4　環保斗擁有人可根據《土地 (雜項條文) 條例》第 5 條向地政總署申請臨時佔用政府土地的許可證。地政總署接獲申請人繳付的指定費用後，可發出臨時佔用未批租土地的許可證。二零零三年十二月，當局告知立法會：

(a)　地政總署可根據《土地 (雜項條文) 條例》向有意使用政府土地的人士發出許可證；及

(b)　當路旁環保斗被裝滿後，其擁有人便會把它移走，所以環保斗不會長期放置在路旁。如果規定環保斗擁有人要經過有關申請手續和程序，很多人會因申請費時而不願提出申請。

在二零零三年一月至二零一三年八月期間，地政總署沒有接獲為在公共道路放置環保斗而根據《土地 (雜項條文) 條例》提出的許可證申請。

可予改善之處

不曾根據《土地 (雜項條文) 條例》為環保斗作業發出許可證

4.5 地政總署表示：

(a) 該署不時接獲有關短期佔用政府土地作不同用途的申請，包括舉辦粵劇表演、綜藝表演、外景拍攝及籌款活動。有關申請一般不涉及佔用道路；及

(b) 有時部分申請可能涉及一處以上地點，而擬議佔用政府土地的方式可能只限於在某地點放置一張桌子或櫃台。

4.6 根據《地政處指示》：

(a) 處理申請時，如所申請的政府土地可提供作擬議臨時用途，須諮詢相關政府部門；

(b) 如相關政府部門沒有提出反對意見，而該申請的性質又不會引起爭議或並非異常，可批出為期最長一個月的許可證；及

(c) 須徵收適當的標準費用 (註 17)，但非牟利活動除外。

4.7 二零一三年九月，發展局和地政總署告知審計署：

(a) 一般而言，只有經諮詢相關政府部門並認為環保斗佔用未批租土地不會造成問題後，地政總署才會發出許可證；

(b) 現時根據《土地 (雜項條文) 條例》設立的土地管制機制，不能有效就未領有合法佔用政府土地許可證的路旁環保斗採取執法行動。更為基本的問題是如何有效地對未領有臨時許可證而佔用未批租土地的環保斗擁有人或營運商採取執法行動；及

(c) 由於環保斗作業佔用土地的時間短，而且放置地點常變，加上不遵守申請和准許證規定的後果亦輕微，故沒有誘因促使環保斗營運商根據《土地 (雜項條文) 條例》申請臨時許可證。當局亦須考慮，如

註 17： *以外景拍攝為例，每次申請佔用一個地點一個月或不足一個月的收費為 4,740 元，其後按每一個月或不足一個月再徵收 4,740 元。此外，如沒有訂明標準收費，由分區地政處評估應繳費用。*

環保斗營運商每次佔用某處政府土地時都提出申請，會增添環保斗營運商申請許可證和政府部門處理有關申請的行政工作。

4.8　地政總署表示，由接獲申請至根據《土地 (雜項條文) 條例》發出許可證通常需時三至四個星期，因為須要處理該申請及諮詢相關政府部門。審計署認為，如果環保斗擁有人或營運商須根據《土地 (雜項條文) 條例》為環保斗作業申請許可證，地政總署須要檢討該許可證制度，以便簡化審批程序。除了警務人員外 (見第 3.21 段)，如有更多公職人員 (包括地政總署人員) 可採取有效的行動，移走未經授權而放置在公共道路的路旁環保斗，環保斗營運商便有更大誘因申請相關許可證。

缺乏規管環保斗作業的規管制度

4.9　有關決策局和部門早於二零零一年便開始商討路旁環保斗事宜 (見第 1.3 段)。這些決策局和部門，以及相關持份者普遍支持引入准許證制度，以規管環保斗作業，例如：

(a) ***相關行業協會***　二零零七年四月，相關行業協會與環保署和運輸署開會時表示，與其由政府加強執法行動，他們寧願以某種准許證制度規管放置在路旁的環保斗；

(b) ***警務處***　在二零零七年五月的督導委員會會議上，警務處表示歡迎設立准許證制度，讓警方可在緊急情況下追查環保斗的擁有人；

(c) ***地政總署***　在二零零七年五月的督導委員會會議上，地政總署應邀探討可否就路旁環保斗的放置安排設立准許證制度，作為長遠規管措施。在會議上，地政總署表示，可與相關行業協會磋商，規定環保斗營運商在放置環保斗之前須向當局申請的安排；

(d) ***政務司司長***　二零零九年一月，政務司司長在與民政事務局和民政事務總署商討街道管理問題的會議上表示，應引入准許證制度，以規管在路旁放置環保斗事宜；及

(e) ***運輸署***　在二零零九年二月的督導委員會會議上，運輸署表示支持採用准許證制度規管路旁環保斗，並表示樂於從道路安全和交通管理角度提供專業意見，協助處理相關准許證申請。

4.10　儘管相關決策局和部門以及持份者普遍支持引入准許證制度，以規管環保斗作業，但有部分決策局和部門亦表明他們在此事的角色和責任，例如地政總署認為在路旁放置環保斗屬道路管理問題，而運輸署卻認為屬地政而非交通問題，詳情如下：

(a) ***地政總署***　放置環保斗涉及使用路面空間，有時更涉及由運輸署管理的收費錶車位。因此，此事應由運輸署管理。此外，為環保斗作業而設的准許證制度和相關法例均關乎道路安全和規管道路交通，並不屬地政總署的專業範疇；及

(b) ***運輸署***　路旁環保斗不應由運輸署管理，因為環保斗不符合《道路交通條例》中車輛的定義。此外，從交通管理或道路安全角度而言，路旁環保斗與造成阻礙的一堆建築物料或棄置家具無異，所以應屬地政問題。如就環保斗設立准許證制度，運輸署樂意就處理申請准許證個案提供技術意見，但無意管理有關制度。

4.11　審計署認為，引入具適當法律依據的規管制度，可讓政府更有效監察和管制環保斗作業，包括強制環保斗營運商遵守《環保署指引》和《運輸署指引》，及採取更有效的執法行動。

海外經驗

4.12　審計署研究顯示，部分海外政府已為路旁環保斗推行准許證制度。例子如下：

(a) ***澳洲墨爾本市、美國紐約市和英國西敏市***　在路旁放置環保斗，須依法取得當地政府或負責交通或公路的有關當局發出有附帶條件的准許證。有關當局有酌情權在准許證內訂明條件，例如環保斗的尺寸、顏色和照明及放置環保斗的地點。任何人如不遵守准許證條件，可處罰款。此外，審計署注意到，在英國倫敦西敏市為環保斗作業申請准許證，需時三至十日，視乎放置地點而定；及

(b) ***新加坡***　該國沒有設立准許證制度，但新加坡陸路交通管理局就放置在路旁的環保斗施加規定，並於法例內訂明，例如環保斗須獲妥善保養和當放置在街道上時應保持操作狀況，以及不得對使用街道的人士導致或構成危險或不便。違反規定者即屬犯罪，可處罰款。

4.13　二零一三年九月，發展局和地政總署告知審計署：

(a) 環保斗須放置在貨車可通達的地點，故通常放置在路旁或行人路；及

(b) 如設立發牌制度，而發牌條件之一是環保斗不得對道路造成阻礙(這正是路旁環保斗現時造成的主要問題)，便不可能發出准許證，而且當局須對所有環保斗執法處理。

4.14　路旁環保斗所造成的問題涉及多個層面，包括非法佔用政府土地、對鄰近住戶及商戶和行人造成滋擾和阻礙、對道路使用者構成阻礙和影響安全、損毀道路，以及影響環境和衞生。不過，當局至今仍沒有指定一個決策局或一個部門負責監管環保斗作業。審計署認為，負責土地、運輸和環境事務的有關政府決策局須指定一個政府部門負責管理環保斗作業。

4.15　審計署留意到，督導委員會在二零零九年二月的會議指出，《土地(雜項條文)條例》和《道路交通條例》都不能提供適合或充分法律依據，為環保斗作業引入准許證制度。督導委員會亦認為，環保斗作業所造成的問題不算嚴重，無須制訂新法例，其後又在二零一零年五月的會議上作出結論，指路旁環保斗問題大致受控(見第3.6段)。審計署認為，事隔三年，現時是適當的時機，由政府再次檢討研究，並重新考慮未來路向，更有效地規管環保斗作業。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討政府處理環保斗作業所造成問題的未來路向。

主要審計意見

5.2　在第 2 部分，審計署發現由於缺乏完善規管，路旁環保斗所造成的問題日增，包括環境和衞生問題、阻礙車流和人流、損毀道路、影響道路使用者的安全，以及非法佔用政府土地 (見第 2.21 段)。因此，政府須採取有效行動，解決有關問題。

5.3　在第 3 部分，審計署陳述地政總署在接獲公眾對路旁環保斗的投訴後，有時相隔較長時間才採取行動。警務處亦不常對路旁環保斗採取移走和檢控行動。在二零零八年一月至二零一三年六月期間的 66 個月內，該兩個政府部門合共移走了 61 個環保斗，即平均每月一個。審計署注意到，規管路旁環保斗並非地政總署和警務處的主要職務，但平均每月移走一個環保斗或未能反映環保斗的問題。

5.4　在第 3 部分，審計署亦陳述督導委員會在二零零九年認為路旁環保斗所造成的問題不算嚴重，無須為此立法設立相關准許證制度，並於二零一零年作出結論，指路旁環保斗問題大致受控。

5.5　在第 4 部分，審計署注意到在過去十年來，地政總署不曾接獲為在公共道路放置環保斗而根據《土地 (雜項條文) 條例》提出的許可證申請，及政府仍未設立規管制度以規管環保斗作業。

審計署的建議

5.6　**審計署*建議*發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長應聯手：**

(a)　**進行調查，以確定環保斗的問題 (見第 2.5 段)；**

(b)　**檢討地政總署和警務處現時就路旁環保斗所採取執法行動的成效 (見第 3.16 及 3.18 段)；**

(c)　**根據 (a) 及 (b) 項的結果，**

(i) 制訂策略和行動計劃， 以規管和利便環保斗作業 (見第 2.5 段)；及

(ii) 指定一個政府部門負責規管和利便環保斗作業 (見第 4.14 段)；

(d) 進行檢討，重新評估目前情況，並決定政府是否需要採取行動引入規管制度，以規管和利便環保斗作業 (見第 4.14 段)；及

(e) 徵詢律政司司長的意見，探討除了警務人員外，其他相關政府部門的公職人員能否採取有效的行動移走未經授權而放置在公共道路的路旁環保斗 (見第 3.21 段)。

5.7 審計署亦*建議*，地政總署署長應提醒分區地政處須遵守下列《地政處指示》(見第 3.17 段)：

(a) 編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單；

(b) 制訂巡查黑點計劃；及

(c) 尋求相關區議會和民政事務總署轄下民政事務處協助，把所發現的環保斗轉介分區地政處處理。

5.8 審計署亦*建議*，警務處處長應提醒警務人員，須加強對於路旁環保斗的執法行動 (見第 3.20 段)。

當局的回應

5.9 發展局局長、環境局局長和運輸及房屋局局長同意第 5.6 段所述的審計署建議。環境局局長表示，會與發展局局長和運輸及房屋局局長合作，採取跟進行動。

5.10 地政總署署長同意第 5.7 段所述的審計署建議，並表示會提醒分區地政處須遵守《地政處指示》，在有需要時編訂未經授權而放置環保斗的黑點名單和制訂巡查黑點計劃。

5.11 警務處處長同意第 5.8 段所述的審計署建議，並表示：

(a) 警務處贊同引入具法律依據的准許證制度，以監察和管制路旁環保斗。如沒有具法律依據的准許證制度，警方在管理路旁環保斗方面的執法行動將受影響；及

(b) 二零零八年二月，警務處向所有前線人員發出關於扣押放置在公共道路環保斗的指引(並夾附《運輸署指引》)。自此以後，警務處定期提醒警務人員須就路旁環保斗從嚴執法。

附錄 A
(參閱第 2.6、2.12、
2.14 至 2.16 及 3.18(d) 段)

470 個環保斗
符合《環保署指引》和《運輸署指引》的數目和百分比
(二零一二年八月至二零一三年七月)

指引	不符合指引的環保斗	
	數目	在 470 個環保斗中所佔百分比
I. 《環保署指引》		
1. 環保斗須用清潔和防水的布帳完全覆蓋。	465	99%
2. 環保斗上須清楚註明不應貯存家居廢物、易燃燒的廢物、危險廢物和化學廢物。	470	100%
3. 在公眾假期 (全日) 以及在其他日子的晚上 11 時至翌日上午 7 時，不應操作環保斗。	15	在 60 個環保斗中佔 25% (註 1)
II. 《運輸署指引》		
環保斗的外觀及裝置		
4. 所有環保斗外露表面須塗上鮮黃漆油。	334	71%
5. 公司名稱和緊急聯絡電話號碼須清晰標示於環保斗上。	283	60%
6. 須於環保斗四條垂直邊緣的位置貼上最少 200 毫米闊及不少於 1 米長的紅白相間反光帶。	464	99%
7. 在黑夜時間，須於環保斗每個上角附設黃色閃燈，或在周圍放置交通圓錐筒並在其上設黃色閃燈作為防護。	51	在 52 個環保斗中佔 98% (註 2)

指引	不符合指引的環保斗	
	數目	在 470 個環保斗中所佔百分比
II. 《運輸署指引》		
環保斗的放置地點		
8. 個別環保斗的放置地點須由有關政府部門審批。下列是可考慮放置環保斗的地點：		
(a) 一般停車灣 (設有巴士站或禁止停車地帶除外)	432	92%
(b) 闊 6 米或以上的單程行車道的路旁	9	2%
(c) 放置環保斗後剩餘的寬度不少於 3.7 米 (每行車方向) 的行車道路旁	10	2%
9. 環保斗使用者須遵守有關的交通條例。	264	56%
10. 環保斗應保持清潔。	50	11%
11. 環保斗不應放置在下列地點：		
(a) 車速限制高於每小時 50 公里的公用道路	0	0%
(b) 路口、迴旋處、行人過路處、公共交通設施、車輛出入口 25 米範圍內的路邊	119	25%
(c) 阻礙緊急出口的位置	0	0%
(d) 路彎	4	1%
(e) 「禁止停車」限制區	182	39%

指引	不符合指引的環保斗	
	數目	在 470 個環保斗中所佔百分比
II. 《運輸署指引》		
(f) 有巴士行走的道路	90	19%
(g) 盡頭路	12	3%
(h) 所有行人路和行人專用街道 (全日或部分時間)	8	2%
(i) 陡斜道路	9	2%
12. 環保斗不應：		
(a) 遮擋交通指示牌及燈號	0	0%
(b) 妨礙路面排水	0	0%
(c) 阻塞任何沙井和集水溝	0	0%
(d) 以排列或成群方式放置	144	31%
(e) 對道路使用者造成阻礙、滋擾或危及他人安全	156	33%

資料來源：審計署的實地調查和視察

註 1： 期內審計署沒有在晚上 11 時至翌日上午 7 時實地調查或視察，但在公眾假期視察時所找到的 60 個環保斗，其中 15 個 (25%) 並不符合此項環保署指引。

註 2： 在審計署實地調查和視察期間，審計署人員在黑夜時間找到 52 個環保斗，其中 51 個 (98%) 並不符合此項運輸署指引。

第 3 章

運輸及房屋局
香港房屋委員會
房屋署

編配及運用租住公屋單位

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

編配及運用租住公屋單位

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：編配單位予需要租住公屋的人士	2.1 – 2.6
管理一般申請人輪候冊	2.7 – 2.30
審計署的建議	2.31
當局的回應	2.32
實施配額及計分制	2.33 – 2.49
審計署的建議	2.50
當局的回應	2.51
處理申請	2.52 – 2.78
審計署的建議	2.79
當局的回應	2.80
第 3 部分：盡量合理運用租住公屋單位	3.1
管控空置單位	3.2 – 3.23
審計署的建議	3.24
當局的回應	3.25
實施富戶政策	3.26 – 3.39
審計署的建議	3.40
當局的回應	3.41
公屋單位寬敞戶	3.42 – 3.61
審計署的建議	3.62
當局的回應	3.63

段數

第 4 部分：打擊濫用租住公屋 4.1

查核申請人資格 4.2 – 4.16
審計署的建議 4.17
當局的回應 4.18
按富戶政策處理住戶申報 4.19 – 4.34
審計署的建議 4.35
當局的回應 4.36
按兩年一度家訪調查機制視察單位 4.37 – 4.50
審計署的建議 4.51
當局的回應 4.52
執法行動 4.53 – 4.67
審計署的建議 4.68
當局的回應 4.69

第 5 部分：未來路向 5.1

可予改善之處 5.2 – 5.3
長遠房屋策略檢討 5.4 – 5.7
審計署的建議 5.8
當局的回應 5.9

附錄 **頁數**

A： 房屋署：組織圖 (摘錄)(二零一三年九月) 100

B： 編配公屋單位的資格準則 101

C： 處理公屋申請的程序 102

D： 配額及計分制的主要特點 103

E： 申請公屋聲明書 104

F： 公屋租戶資助入息限額 (二零一三年四月一日起生效) 105

G： 公屋租戶資產淨值限額 (二零一三年四月一日起生效) 106

H： 個案五：屋邨 A 豁免標記沒有更新 107

I ： 個案六：屋邨 B 豁免標記沒有更新 108

編配及運用租住公屋單位

摘要

1. 香港的公共房屋資源十分珍貴，並獲當局大幅資助。香港房屋委員會(房委會)是根據《房屋條例》(第 283 章)成立的法定機構，負責制訂和推行公營房屋計劃，以達致政府的政策目標，為沒有能力租住私人樓宇的人士解決住屋需要。房屋署是房委會的執行機關。截至二零一三年三月三十一日，房委會約有 728 000 個公共租住房屋(公屋)單位，容納約 200 萬人(710 000 個住戶)。房委會的主要角色，是為低入息家庭提供資助公屋。房委會備有公屋申請人輪候冊(輪候冊)。截至二零一三年三月三十一日，輪候冊上有 116 000 名一般申請人和 112 000 名配額及計分制申請人。審計署最近就公屋單位的編配和運用進行審查(第 1.2、1.3、1.4、1.8、1.9、1.12 及 2.2 段)。

編配單位予需要租住公屋的人士

2. ***管理輪候冊*** 房屋署按輪候冊制度管理公屋單位的編配工作，該制度主要以先到先得的方式運作。房委會現時的目標，是把一般申請人(包括家庭申請人和長者一人申請者)的平均輪候時間維持在三年左右，長者一人申請者則約兩年。平均輪候時間的定義及其計算基礎，不曾透過市民容易接觸到的一般渠道公布。審計署發現，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊一般申請人當中，29% 已等候三年或以上，尤應注意的是，7% 已等候五年或以上(第 1.8、2.2、2.15 及 2.24 段)。

3. ***配額及計分制*** 配額及計分制在二零零五年九月推行，為非長者一人申請者編配公屋。審計署得悉，截至二零一三年三月三十一日，約 30% 配額及計分制申請人已等候超過三年，而且 57% 屬 30 歲或以下。審計署亦注意到，現行的配額及計分制的特點是，輪候冊上的申請人每輪候多一年可獲加的分數為提出申請時的年齡每加一歲得分的四倍，因此會鼓勵年青人盡早申請公屋。配額及計分制自推行以來，已按現行模式運作約八年，現在正是房委會全面檢討該機制的適當時機(第 2.33、2.37、2.38、2.40 及 2.43 段)。

4. ***處理申請*** 為阻遏申請人作出虛假申報，房屋署屋邨管理處轄下善用公屋資源分組會每年抽查 300 宗申請的入息和資產。按照議定的時間表，該分組

的調查時間約為三個月。不過，審計署注意到，該分組在 2012–13 年度就每宗個案進行調查平均需時五個月以上。該分組抽查收入和資產需時過久，會延誤受影響人士的公屋申請和編配單位的過程 (第 2.73 至 2.75 及 2.78 段)。

盡量合理運用租住公屋單位

5. ***空置單位*** 空置單位是公屋供應的重要來源，可供編配予合資格的申請人。截至二零一三年三月三十一日，空置單位有 12 471 個，約佔公屋單位總數的 1.7%。其中 4 370 個為“不可供出租的單位”、4 137 個為“可供出租的空置單位”和 3 964 個為“編配中的單位”。審計署注意到，“可供出租的空置單位”有 21% 已空置逾一年，有 2% 更超出五年。審計署在二零一三年年中實地視察屋邨時發現，很多“編配中的單位”空置超過三個月。有些空置單位的翻新期 (目標完工時間為 44 天) 頗長 (介乎五個月至三年多)(第 3.2 、3.4 、3.7 、3.10 、3.12 及 3.13 段)。

6. ***富戶政策*** 為確保有限的公共房屋資源得到合理分配，房委會一直鼓勵受惠於入息和資產已有穩定改善的公屋租戶將公屋單位交還房委會，以重新編配給其他更有需要入住公屋的家庭。房委會自一九八七年和一九九六年起，分別實施“公屋住戶資助政策”(資助政策) 及“維護公屋資源的合理分配政策”(合理分配政策)，統稱“富戶政策”。根據資助政策，在公屋居住十年或以上的租戶須每兩年申報家庭入息一次。家庭總入息超逾指定資助入息限額的租戶須繳交額外租金，並須根據合理分配政策每兩年申報資產一次，以評估他們是否繼續符合租住公屋資格。富戶政策已推行多年。參考二零一一年人口普查報告，很多公屋住戶在過去多年來應已受惠於入息大幅改善。不過，截至二零一三年三月三十一日，只有 3% 公屋住戶按資助政策繳交額外租金。鑑於近年公屋輪候冊愈來愈長，加上平均輪候時間不斷增加，房委會需要審慎檢討富戶政策，使之更臻完善 (第 3.26 至 3.28 、3.36 、3.37 及 3.39 段)。

7. ***公屋單位寬敞戶*** 房委會訂有政策，要求居住面積超出寬敞戶標準的住戶，遷往另一面積合適的公屋單位。審計署發現，截至二零一三年三月三十一日，寬敞戶有 54 555 個，約佔公屋住戶總數的 7.7%。在這些寬敞戶中，42 164 宗 (77%) 個案拖延兩年或以上，仍然有待解決，其中 9 224 宗 (17%) 個案更積壓十年或以上。此外，2 405 個寬敞戶佔用兩個或以上單位，其中 9 個一人住戶各佔兩個單位，224 個二人住戶各佔兩個單位 (第 3.43 、3.46 、3.50 及 3.57 段)。

打擊濫用租住公屋

8. ***查核資格*** 申請公屋時，申請人須遞交已填妥的申請表，並連同所需的證明文件，以進行登記資格的初步審查。審計署注意到，與所申報入息和資產有關的證明文件一般必須提交，但關乎投資和存款的證明文件則獲豁免。此外，房屋署每年只揀選 300 宗申請進行深入查核，佔輪候冊申請總數的百分比極低 (第 4.2、4.4 及 4.11 段)。

9. ***處理入息／資產的申報*** 根據資助政策 (見上文第 6 段)，租戶須填寫入息申報表，申報家庭入息。資助政策下的個案絕大多數 (逾 98%) 由屋邨辦事處處理。而根據合理分配政策，租戶則須填寫資產申報表，申報家庭資產。善用公屋資源分組負責檢視合理分配政策下所有個案，並調查由屋邨辦事處所轉介的可疑資助政策個案，以及隨機抽查資助政策的個案。在過去五年，善用公屋資源分組每年平均查核約 3 700 宗合理分配政策／資助政策個案，其中約 650 宗 (18%) 被發現虛假申報，虛報比率似乎甚高 (第 4.20、4.21、4.23、4.26 及 4.27 段)。

10. ***執法行動*** 公屋申請人和公屋現租戶須申報家庭入息及／或資產和家庭狀況，以評估其租住公屋資格是否仍然繼續符合各項房屋管理政策的規定。虛假申報個案或會遭受檢控。審計署注意到，過去兩年的檢控率偏低，主因是證據不足。房屋署亦需要加強屬下人員的法律培訓，使他們具備更多有關收集足夠證據和處理虛假申報個案的知識 (第 4.53、4.63 及 4.67 段)。

未來路向

11. 政府在二零一二年九月成立督導委員會，由運輸及房屋局局長出任主席，負責進行長遠房屋策略檢討。二零一三年九月，該委員會發出有關長遠房屋策略的諮詢文件，並提出建議，進行為期三個月的公眾諮詢。審計署認為，當局在探討長遠房屋策略檢討的未來路向時，需要考慮審計署的意見和建議 (第 1.10、5.5 及 5.7 段)。

審計署的建議

12. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*房屋署署長應：

編配單位予需要租住公屋的人士

(a) 提高房屋署管理公屋輪候冊的透明度和問責性，例如公布平均輪候時間的定義及其計算基礎 (第 2.31(a)(i) 段)；

(b) 定期進行調查，找出積壓已久 (一般申請人已輪候超過三年) 的個案 (第 2.31(b) 段)；

(c) 全面檢討配額及計分制 (第 2.50(a) 段)；

(d) 考慮定期剔除輪候冊上不合資格的配額及計分制申請人 (第 2.50 (b) 段)；

(e) 採取措施，加快善用公屋資源分組調查入息和資產的工作 (第 2.79(g) 段)；

盡量合理運用租住公屋單位

(f) 加強監察空置單位中分類為編配中的單位和不可供出租的單位 (第 3.24(a) 段)；

(g) 審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則可否微調，使之更臻完善 (第 3.40(b) 段)；

(h) 加強房屋署處理寬敞戶的工作，尤須注意積壓已久的寬敞戶個案和各佔兩個或以上單位的寬敞戶個案 (第 3.62(a) 及 (d) 段)；

打擊濫用租住公屋

(i) 考慮規定申請人就申請當日所持有而須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查 (第 4.17(a) 段)；

(j) 持續檢討資助政策和合理分配政策下發現虛假申報個案的比率，並加強相關策略以阻遏虛報行為 (第 4.35(b) 段)；及

(k) 定期分析虛假申報個案檢控率偏低的原因，並採取所需的修正行動 (第 4.68(c) 及 (d) 段)。

13. 審計署*建議*運輸及房屋局局長應在推展長遠房屋策略檢討時，採納本報告書所載審計署的意見和建議 (第 5.8 段)。

當局的回應

14. 運輸及房屋局局長和房屋署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

香港房屋委員會

1.2　香港房屋委員會 (房委會 —— 註 1) 是根據《房屋條例》(第 283 章) 成立的法定機構，負責制訂和推行公營房屋計劃，以達致政府的政策目標，為沒有能力租住私人樓宇的人士解決住屋需要。房委會的工作目標，是本着開明的態度和公允持平的立場，提供服務及房屋資助，確保公屋資源得到合理運用，符合成本效益。

1.3　房委會的主要角色，是為低入息家庭提供資助公共租住房屋 (公屋)。房委會負責規劃、興建、管理和維修保養公屋單位。截至二零一三年三月底，房委會約有 728 000 個公屋單位，分布在 204 個屋邨，容納約 200 萬人 (710 000 個住戶)，佔香港總人口 30%。公屋租金已包括差餉、管理費和維修保養費。截至二零一三年三月三十一日，公屋租金介乎每月 290 元至 3,880 元不等，平均月租約為 1,540 元。 在 2013–14 年度， 公屋運作的收入和開支估計分別為 137 億元及 147 億元 (即運作赤字約為 10 億元)。

房屋署

1.4　房屋署是房委會的執行機關，為房委會及其轄下委員會提供秘書和行政支援。房屋署亦協助運輸及房屋局處理有關房屋的政策和事務。運輸及房屋局常任秘書長 (房屋) 兼任房屋署署長一職，負責掌管房屋署。為使房委會和政府在提供公共房屋服務方面的合作更加緊密，房委會主席和副主席的職位，分別由運輸及房屋局局長和房屋署署長出任。房屋署組織圖的摘錄，載於附錄 A。

1.5　房屋署負責提供公屋，有關工作包括編配和管理公屋單位。截至二零一三年三月三十一日，房屋署轄下 8 500 名員工中，約有 5 000 人 (主要隸屬策略處和屋邨管理處) 負責編配和管理公屋單位。

註 1： *截至二零一三年三月底，房委會成員中有 26 名非官方委員和四名官方委員，全部由香港特別行政區行政長官委任。房委會下設六個常務小組委員會及數個附屬小組委員會，負責制訂不同範疇的政策，以及監督推行情況。*

公屋方面的策略方針

1.6 房委會在公屋方面的策略方針為：

(a) 以合乎成本效益的原則，提供優質公屋；及

(b) 把房屋資源作最合理的分配，並杜絕濫用房屋資源的情況，以加快公屋單位的流轉。

市民關注公屋輪候冊上申請人數眾多

1.7 房屋問題向來備受香港人關注，社會大眾尤其重視低收入者和首次置業者等不同人士如何解決住屋需要。

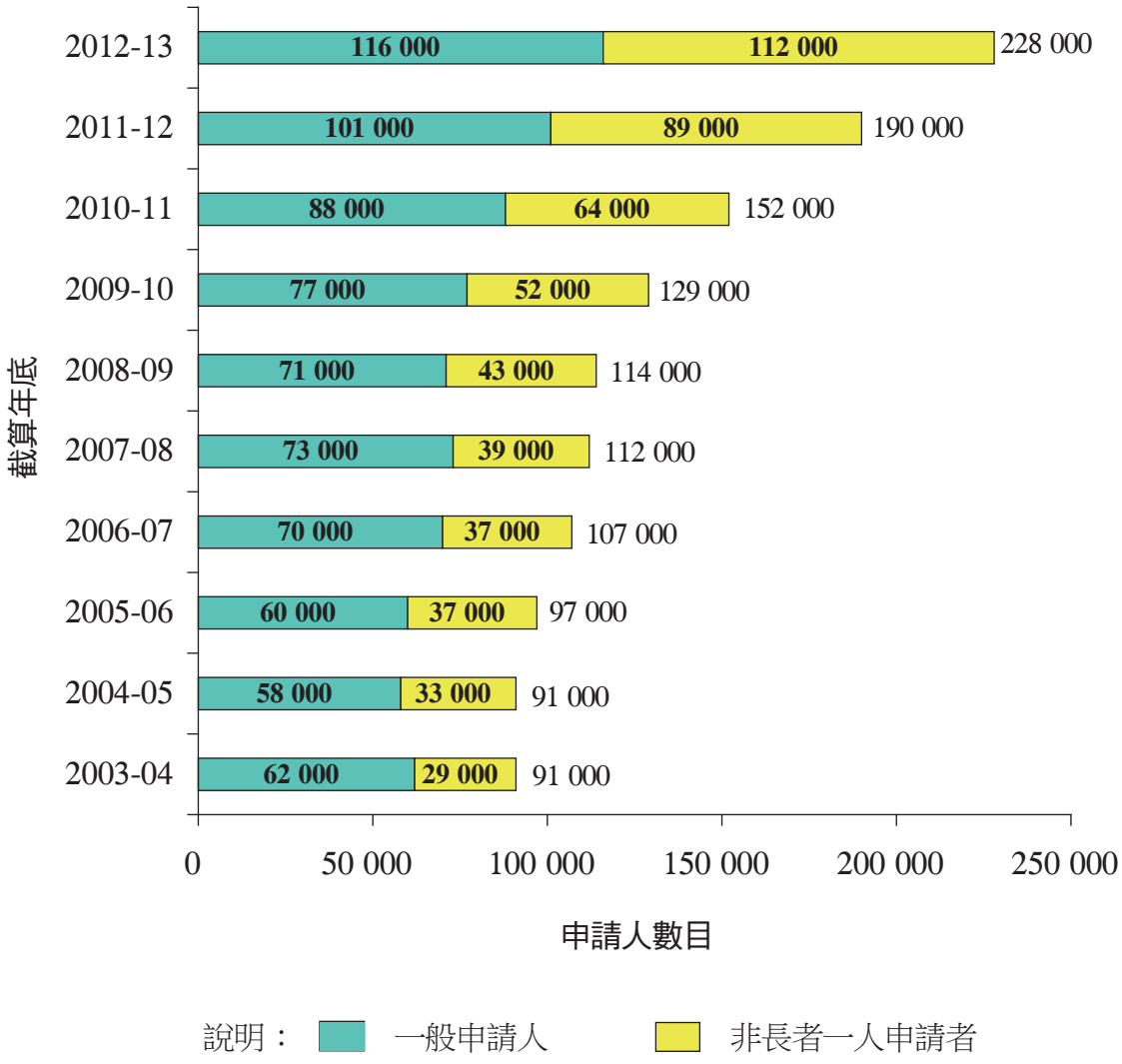
1.8 房委會備有公屋申請人輪候冊 (輪候冊)，現時的目標是把一般申請人 (包括家庭申請人和長者一人申請者) 的平均輪候時間維持在三年左右，長者一人申請者 (即年逾 60 歲) 則約兩年。非長者一人申請者納入配額及計分制處理，而在該機制下申請人的平均輪候時間，未曾訂定目標。

1.9 公屋申請近年不斷增加，市民深表關注。如二零一三年一月發表的《施政報告》所述，“今天，大學生也申請公屋，輪候冊上的申請個案超過 20 萬”。截至二零一三年三月三十一日，公屋輪候冊上約有 228 000 名申請人，創下歷史新高。當中，116 000 名 (51%) 為一般申請人，112 000 名 (49%) 為配額及計分制申請人 (註 2)。過去十年，公屋申請總數上升約 1.5 倍，配額及計分制申請的數目則上升約 3 倍 (詳情見圖一)。特別值得注意的是，在公屋申請總數中，配額及計分制申請所佔的百分比，由二零零四年的 32% 增加至二零一三年的 49%。

註 2： *房屋署表示，輪候冊下設兩個獨立的輪候隊伍。每個隊伍的申請人須符合不同條件，根據不同的配屋安排編配單位 (見第 1.8 段)。因此，兩類申請人須分開處理。*

圖一

公屋輪候冊申請人的數目
(2003–04 至 2012–13 年度)



資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

長遠房屋策略檢討

1.10　現屆政府視房屋議題為重中之重。二零一二年九月，政府成立督導委員會，進行長遠房屋策略檢討。長遠房屋策略督導委員會 (長策會) 由運輸及房屋局局長出任主席，負責就香港隨後十年的長遠房屋策略提供建議 (詳情見第 5.4 至 5.6 段)。

審查工作

1.11 ***二零零六年及二零零七年的審查工作*** 於二零零六年十月和二零零七年三月，審計署分別完成了對公屋單位的編配及租務管理的審查工作，發現在多個範疇上有可予改善之處，包括處理公屋申請及租務管理，審查結果分別載於審計署署長第四十七號報告書第 3 章及第四十八號報告書第 5 章。

1.12 基於上述背景，以及鑑於社會關注近年公屋申請不斷上升 (見第 1.9 段圖一)，審計署於二零一三年四月就公屋單位的編配和運用情況展開審查，審查工作於二零一三年九月完成。審查工作集中在下列範疇：

(a) 編配單位予需要租住公屋的人士 (第 2 部分)；

(b) 盡量合理運用租住公屋單位 (第 3 部分)；

(c) 打擊濫用租住公屋 (第 4 部分)；及

(d) 未來路向 (第 5 部分)。

鳴謝

1.13 在審查工作期間，房委會和房屋署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：編配單位予需要租住公屋的人士

2.1　本部分探討房屋署為需要租住公屋的人士編配單位的工作。

背景

2.2　公共房屋資源十分珍貴，並獲當局大幅資助。房屋署表示，每個公屋單位的平均建造成本約為 70 萬元 (不計土地成本)，需時約五年建成。房屋署按輪候冊制度管理公屋單位的編配工作，該制度主要以先到先得的方式運作 (詳情見第 2.7 段)。

2.3　在一九八五年之前，一人申請不獲受理。該限制在一九八五年撤銷，主要是為回應長者、受重建計劃影響人士和臨時房屋區居民的住屋需求。此後，一人申請成為主要的公屋需求來源，申請人的平均年齡亦逐漸下降。他們在等候配屋期間，很多都與家人同住。

2.4　當局在二零零五年九月實施配額及計分制 (見第 1.8 段)，以理順和重訂向申請人編配公屋的優次 (詳情見第 2.33 段)。同時，公屋申請數目持續增加 (截至二零一三年三月三十一日有 228 000 宗)，當中根據配額及計分制提出的申請佔很大比例 (截至二零一三年三月三十一日為 49%)(見第 1.9 段)。

2.5　然而，公屋單位供應有限，每年可供編配的公屋單位平均大約只有 22 800個 (註 3)。公屋供不應求，房屋署愈來愈難達致一般申請人平均輪候時間約為三年的目標 (見第 1.8段)。為此，當局必須把單位編配予最需要資助公屋的人士；按照房委會的工作目標，以開明的態度和公允持平的立場編配公屋單位 (見第1.2 段)，亦同樣重要。

2.6　審計署探討了房屋署編配公屋單位的工作，發現下列範疇有可予改善之處：

(a)　管理一般申請人輪候冊 (第 2.7 至 2.32 段)；

註 3：*房委會現時的計劃，是在 2012–13 至 2016–17 年度的五年內，興建約 79 000 個公屋單位。此外，當局平均每年收回約 7 000 個單位；這些單位由現租戶交還，以及藉打擊濫用公屋資源的執法行動收回。計及這些收回的單位，每年可供編配的單位平均約有 22 800 個。*

(b) 實施配額及計分制 (第 2.33 至 2.51 段)；及

(c) 處理申請 (第 2.52 至 2.80 段)。

管理一般申請人輪候冊

公屋申請人輪候冊

2.7 房委會備有公屋申請人輪候冊。附錄 B 載述一般申請人的資格準則。當局把公屋單位編配予合資格的一般申請人時，通常會以申請人在輪候冊上的登記次序為準 (即按先到先得的方式)。非長者一人申請者納入配額及計分制處理，申請人會按所得分數獲配公屋單位 (見第 2.33 段)。

2.8 公共屋邨分布在四個地區 (即市區、擴展市區、新界區和離島區 ——註 4)。根據房委會現行的配屋政策，房屋署會按合資格申請人所選地區，向他們提供三個配屋建議，每次一個。如申請人三次配屋均予拒絕，也不具明可接受的理由，其申請便會被取消，而且一年內不得再遞交申請。

2.9 過去十年，輪候冊上申請人的數目急升 (見第 1.9 段圖一)，截至二零一三年三月三十一日約有 228 000 名 (另見第 1.9 段)，當中約 107 000 名 (47%) 為家庭申請人，9 000 名 (4%) 為長者一人申請者，112 000 名 (49%) 為配額及計分制下的非長者一人申請者。

公屋申請人平均輪候時間

2.10 表一顯示房委會現時就平均輪候時間所訂的目標。

註 4： *市區包括港島和九龍。擴展市區包括葵涌、馬鞍山、沙田、將軍澳、青衣、荃灣和東涌。新界區包括粉嶺、上水、大埔、天水圍、屯門和元朗。離島區不包括東涌。*

表一

公屋申請人平均輪候時間的目標
(二零一三年八月)

公屋申請人	平均輪候時間 目標
一般申請人	3 年
(i) 家庭申請人	— (註)
(ii) 長者一人申請者	2 年
配額及計分制下 非長者一人申請者	未訂目標

資料來源：房屋署的記錄

註：房屋署把家庭申請人歸類為一般申請人，沒有另訂平均輪候時間的目標。

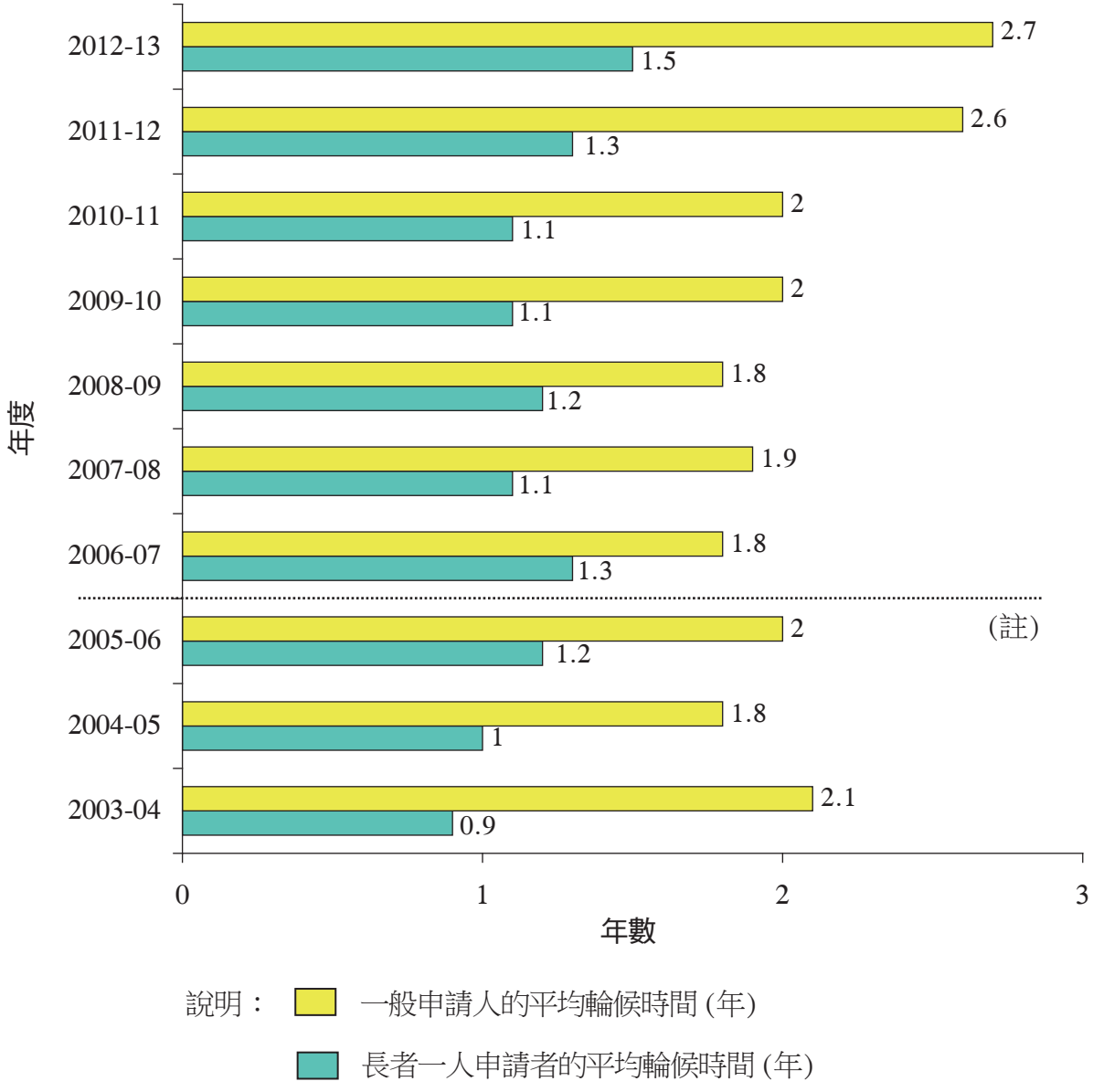
2.11 目前，房委會把公屋輪候時間界定為輪候冊上登記至首次配屋的時間，期間的凍結時段 (註 5) 不計在內。一般申請人 (非長者一人申請者除外) 的平均輪候時間，是指過去 12 個月內所有獲安置的一般申請人的輪候時間的平均數。在二零一二年四月一日至二零一三年三月三十一日的 12 個月內，共有 13 586 名一般申請人接受配屋並獲安置。

2.12 政府在一九九七年首度公布公屋平均輪候時間的目標，就是把公屋平均輪候時間減至三年；當時，實際平均輪候時間約為 6.5 年，政府力求在二零零五年年底或之前，把平均輪候時間逐步縮短至三年。自二零零五年起，房委會致力維持這項目標，即輪候冊上一般申請人 (配額及計分制申請人除外) 的平均輪候時間為三年，長者一人申請者則為兩年。房委會公布的資料顯示，截至二零一三年三月三十一日，一般申請人的平均輪候時間為 2.7 年，長者一人申請者的平均輪候時間為 1.5 年。圖二顯示過去十年內一般申請人和長者一人申請者平均輪候時間的趨勢，當中可見，自 2008–09 年度起，一般申請人的平均輪候時間愈來愈長。

註 5： *申請被凍結的原因，包括申請人不符居港年期規定、申請人在獄中服刑，或申請人正等待家庭成員來港團聚而要求凍結申請。*

圖二

一般申請人及長者一人申請者的平均輪候時間
(2003–04 至 2012–13 年度)



資料來源：房屋署的記錄

註： 配額及計分制在二零零五年九月推行。此後，在計算一般申請人的平均輪候時間時，該機制下申請人及其輪候時間不計在內。

2.13　二零零五年九月，當局推行配額及計分制，把非長者一人申請者撥入該機制處理。此後，在計算一般申請人的平均輪候時間時，該機制下申請人及其輪候時間不計在內。因此，一般申請人的數目和平均輪候時間理應同告減少。然而，基於上述有關輪候冊的改變，二零零五年之前輪候冊上申請人平均輪候時間的數字，不能與該年之後輪候冊上一般申請人平均輪候時間的數字直接比較。

平均輪候時間計算方法的透明度和問責性

2.14　***平均輪候時間的重要性***　除若干特殊情況 (例如獲社會福利署推薦的體恤安置個案，以及受清拆／重建影響人士的個案) 外，當局通常會考慮一般申請人的家庭人數和所選地區，按先到先得的方式編配公屋單位；合資格申請人相對的實際住屋需要，不會獲充分考慮。雖然現行制度在這方面未臻完善，但現時平均輪候時間的目標 (即一般申請人約三年，以及長者一人申請者約兩年) 尚算合理。換言之，所有合資格的一般申請人，不論其相對住屋需要為何，均不用輪候太久便會獲配公屋單位。因此，平均輪候時間成為主要的指標，反映當局向合資格人士編配公屋單位以解決其住屋需要的效率和成效。平均輪候時間計算方法的透明度和問責性，是公屋制度下各有關方面共同關注的議題。

2.15　***定義及計算方法未獲充分公布***　儘管平均輪候時間對公屋申請人十分重要，但他們未必完全了解其計算方法。事實上，在一九九七年採用的平均輪候時間，其定義和計算方法未曾在任何政府文件／刊物中清楚說明。直至近年，平均輪候時間才在房委會轄下資助房屋小組委員會的文件中，被界定為輪候冊上登記至首次配屋的時間。審計署注意到，平均輪候時間的定義及其計算基礎，不曾透過市民容易接觸到的一般渠道 (例如房委會網頁、單張、小冊子或公屋單位申請表) 公布。房屋署表示平均輪候時間的定義和計算基礎已在不同公開場合提及過，包括立法會及房委會的會議，亦曾向傳媒說明，故認為平均輪候時間及其計算基礎已是眾所周知。但為增加透明度和問責性，審計署認為，房屋署應考慮廣為披露有關資料，使所有申請人完全明白平均輪候時間的定義及其計算基礎。

2.16　***家庭申請人的平均輪候時間***　審計署注意到，房屋署在計算一般申請人的平均輪候時間時，把長者一人申請者包括在內。由於房委會已承諾在兩年內向長者一人申請者提供公屋單位，如計及這些申請人，則會令計算所得的一般申請人平均輪候時間縮短。審計署對截至二零一三年三月三十一日的 12 個月內獲安置的 13 586 名一般申請人的數據加以分析，發現如不計及長者一人申請

者， 輪候冊上家庭申請人的平均輪候時間為 3.01 年， 而非房屋署報稱的 2.7 年。審計署詢問為何不就家庭申請人公布獨立的平均輪候時間 (不計及長者一人申請者的平均輪候時間) 數字，房屋署在二零一三年九月解釋，政府和房屋署的現行政策，是給予一般申請人 (包括家庭申請人和長者一人申請者) 較非長者一人申請者更高的優次。因此，應把一般申請人 (包括家庭申請人和長者一人申請者) 整體的平均輪候時間呈現出來，以評估達標程度。

輪候公屋期間的實際等候時間

2.17　由於平均輪候時間的計算方法欠缺透明度，市民自然以為公屋輪候時間是指房屋署認收申請書至申請人獲安置之日的時間。但房屋署界定的公屋輪候時間，是指在過去 12 個月內所有獲安置的一般申請人，在輪候冊上登記至首次配屋的時間，期間的凍結時段不計在內 (見第 2.11 段)。按此計算的平均輪候時間，與申請人理解的實際輪候時間有所不同。要估算申請人理解的實際輪候時間，審計署根據在過去 12 個月內獲房屋署安置的一般申請人的數據，分析了不計算在平均輪候時間的時段，包括：

(a)　房屋署認收申請書至在輪候冊上登記的時段；

(b)　(如適用) 首次至第二次配屋的時段，以及第二次至第三次配屋的時段；及

(c)　接受配屋 (即入伙日期) 至租約生效的時段 (註 6)。

把這些時段 (如適用) 一併計算在內，輪候公屋的時間總計在這報告書被稱為實際等候時間 (實候時間)。

2.18　審計署分析了截至二零一三年三月三十一日的 12 個月內獲安置的 13 586 名一般申請人的數據。表二載述這些申請人實候時間的分析；當中可見，申請人的平均實候時間由 2.91 年 (如申請人接受首次配屋) 至 4.12 年 (如申請人接受第三次配屋) 不等。圖三就 2012–13 年度公屋申請人的實候時間與房屋署報稱的平均輪候時間作出比較。

註 6：　*根據房屋署的政策，申請人會獲兩周免租期，因此租約會在入伙日期起計 14 天後生效。為簡明起見，公屋實候時間只計至入伙日期。*

表二

截至二零一三年三月三十一日的 12 個月內獲安置的一般申請人的實候時間分析

階段	平均實候時間 (年)	平均實候時間 (申請至入伙) (年)
申請 (註 1) 至登記	0.21	—
登記至首次配屋 (註 2)	2.70	2.91
首次至第二次配屋 (註 3)	0.43	3.34
第二次至第三次配屋 (註 4)	0.78	4.12

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1： 有些申請人或因所提供的資料／文件不齊全以致申請數度被房屋署拒絕 (見第 2.58 及 2.59 段)。申請日期是指收到獲接納申請書當日。

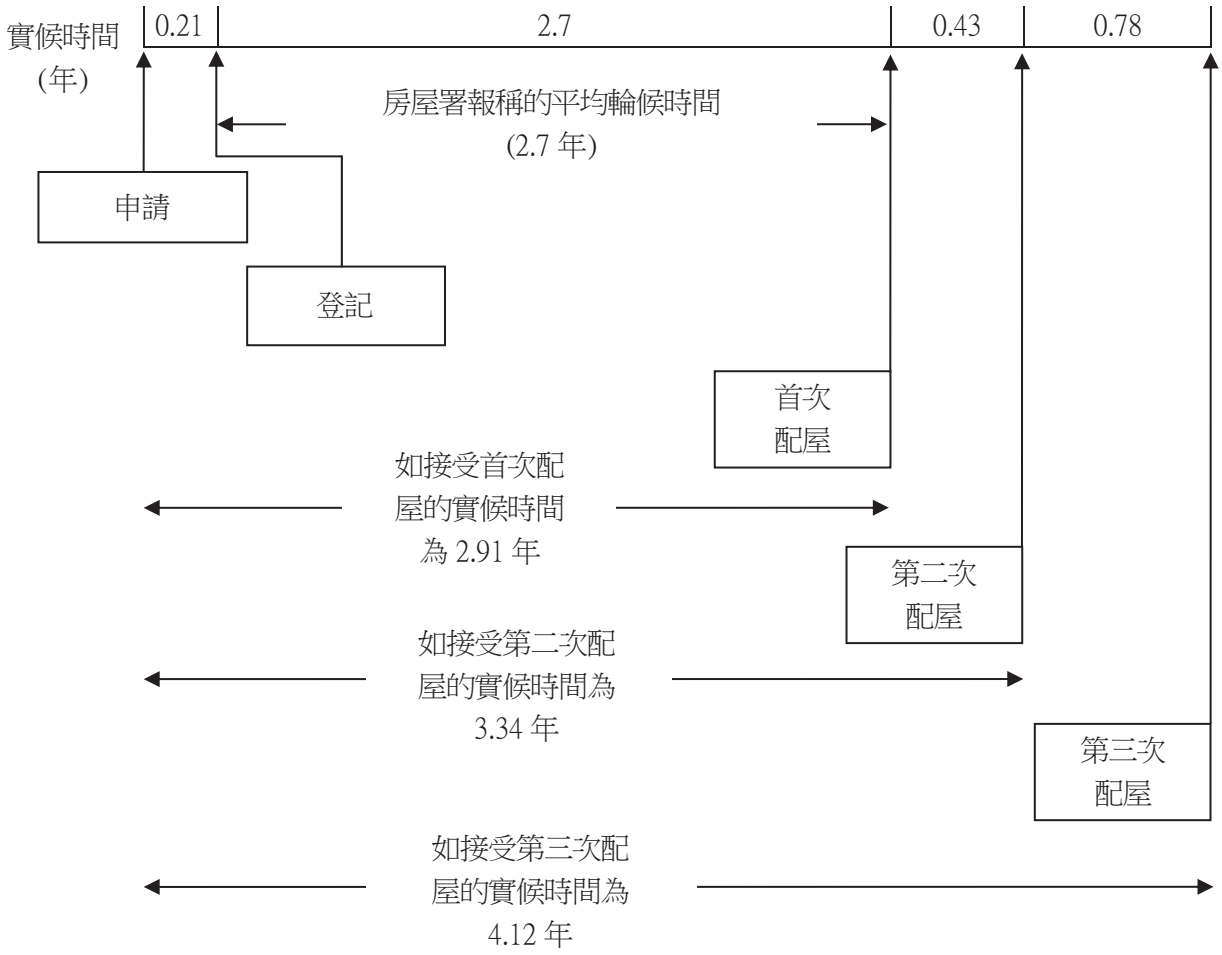
註 2： 約 49% 申請人接受首次配屋而獲安置。

註 3： 約 36% 申請人接受第二次配屋而獲安置。

註 4： 約 15% 申請人接受第三次配屋而獲安置。

圖三

公屋實候時間及平均輪候時間的比較
(2012–13 年度)



資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.19　審計署得悉，在編配公屋單位方面，由二零零零年起，申請人在三個不同日期各獲配屋一次，而非“一次過獲提供三個配屋建議”。房委會預計整個配屋過程需時 9 至 12 個星期方可完成。不過，從表二可見，在 2012–13 年度，首次至第二次配屋的實候時間為 0.43 年 (即超過 22 個星期)，而首次至第三次配屋的實候時間則為 1.21 年 (即 0.43 年 + 0.78 年，或逾 62 個星期)，遠遠超過房委會在二零零零年預計的 9 至 12 個星期。

2.20　現時，房屋署並無披露首次至第二次配屋或第二次至第三次配屋的平均實候時間。這些資料對申請人十分有用，有助他們決定應否即時接受配屋建議，還是等待下次配屋機會 (另見第 2.18 及 2.19 段)。

2.21　對全港市民來說，住屋向來是個非常重要的決定。審計署認為，房屋署宜披露平均實候時間 (收到已獲接受申請當日至申請人獲安置之日)，以提高編配機制的透明度，協助申請人在知悉更多資料後作出決定。

2.22　二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

(a) 合資格申請人會得到三個配屋建議，但在首次配屋時已獲提供入住公屋的機會。拒絕首次配屋以等候其後編配與否，純屬申請人的個人決定。因此，輪候時間只能計至首次配屋。是否接受首次、第二次或第三次配屋，完全取決於申請人，房屋署無從左右。為此，房屋署就其無法控制的等候時間公布有關資料，做法並不恰當。房屋署認為，無論如何，這些資料對申請人不會有幫助。特別值得一提的是，過往申請人接受第二次或第三次配屋的模式，以及先前各次配屋建議之間相距時間的趨勢，不能代表將來的情況，因為要視乎當時的環境而定。房屋署認為，公布有關資料不會提高編配機制的透明度，也未必有助申請人作出更佳的知情決定；及

(b) 房屋署根據既定方法 (見第 2.11 段) 制訂和維持一般申請人平均輪候時間約為三年的目標。因此，另創“實候時間”一詞，或會引起混淆。

審計署備悉房屋署的回應，但仍認為房屋署應考慮披露更多資料，以增加編配機制的透明度。

輪候冊上積壓已久的申請

2.23　值得注意的是，平均輪候時間為三年的目標，以及房屋署報稱的平均輪候時間，均按過去 12 個月內所有獲安置一般申請人的平均輪候時間計算 (見第 2.11 及 2.12 段)。按此計算的輪候時間，不能顯示仍在公屋輪候冊上的一般申請人的平均實候時間。事實上，部分目前仍在輪候冊上的申請人，或已等候遠遠超過三年的時間。審計署分析了截至二零一三年三月三十一日仍在輪候冊上

的 116 927 名一般申請人的住屋情況。表三顯示這些申請人的實候時間分布，而表四則載述他們獲提供配屋建議的分析。

表三

公屋輪候冊上一般申請人的實候時間
(二零一三年三月三十一日)

實候時間 (註 1)	一般申請人數目 (名)	在一般申請人總數中 所佔百分比	
3 年以下	83 270	71%	
3 年至 5 年以下	26 090	22%	
5 年至 10 年以下	7 552	7%	29%
10 年或以上	15 (註 2)	—	
總計	116 927	100%	

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1： 實候時間由登記日期起計。實候時間也計及申請人獲首次配屋後的凍結時段。

註 2： 就這 15 宗個案而言，如不計及首次配屋後的凍結時段，實候時間少於 10 年。

表四

輪候冊上一般申請人獲提供配屋建議的情況
(二零一三年三月三十一日)

獲提供配屋建議	一般申請人數目 (名) (註 1)		在一般申請人總數中所佔百分比
未獲配屋	97 274		83%
獲首次配屋	8 274	19 653	7%
獲第二次配屋	8 117		7%
獲第三次配屋	2 397		2%
獲額外配屋 (註 2)	865		1%
總計	116 927		100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：計及凍結個案。

註 2：如申請人因可接納理由 (如健康理由) 而拒絕配屋建議，仍可獲得額外配屋建議。

2.24　從表三可見，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊一般申請人當中，29% 已輪候公屋單位三年或以上。尤應注意的是，7% 申請人已等候五年或以上。表四亦顯示，有 83% 的一般申請人未獲提供任何配屋建議。

2.25　審計署進一步分析後發現，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊共 116 927 名一般申請人當中，約 12% (13 974 名) 已等候三年或以上，但未獲提供任何配屋建議。特別值得留意的是，其中 1 312 名 (9%) 申請人已等候五年或以上。上述 13 974 名申請人的實候時間分析，載於表五。

表五

輪候冊上未獲提供任何配屋建議的
一般申請人的實候時間
(二零一三年三月三十一日)

實候時間 (註)	一般申請人數目 (名)
3 年至 5 年以下	12 662 (91%)
5 年至 10 年以下	1 312 (9%)
總計	13 974 (100%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：實候時間由登記日期起計。

2.26 輪候冊上 13 974 名已等候三年或以上但未獲提供任何配屋建議的一般申請人當中，約 66% (9 240 名) 已進入調查階段或已獲接納為可配屋人士 (見附錄 C)，但其餘 34% (4 734 名) 申請人已等候超過三年，但仍未獲得配屋建議。審計署認為，房屋署應對一般申請人已等候超過三年但未獲提供任何配屋建議的個案進行調查，以找出原因，特別是等候已久 (例如五年或以上) 的個案。

2.27 在這方面，審計署得悉房屋署曾在二零一二年展開特別行動，就截至二零一二年六月底輪候冊上一般申請人已等候五年或以上但未獲提供任何配屋建議的個案 (約 1 400 宗) 進行調查，發現 40% 個案均涉及各種特殊情況，包括具明理由拒絕配屋建議 (27%)、住戶資料有變 (8%) 和其他情況 (5%)。不過，其餘 60% 個案 (約 860 宗) 則未提及有否合理原因導致輪候良久，或純屬遺漏個案。審計署認為，房屋署需要定期進行調查，以找出這類輪候冊上積壓已久的一般申請個案。

安排配屋建議需時良久

2.28 從第 2.18 段表二可見，如申請人不接受首次配屋，房屋署平均需時五個月 (0.43 年) 提供第二次配屋建議。如申請人仍不接納，房屋署另需九個月 (0.78 年) 提供第三次／最後一次配屋建議。如第 2.19 段所述，安排三次配屋建議的整個過程，遠遠超過房委會在二零零零年預計的 9 至 12 個星期。從第

2.23 段表四亦可見，截至二零一三年三月三十一日公屋輪候冊上合共 116 927 名一般申請人當中，19 653 名 (17%) 獲提供最少一次配屋建議，但仍等候房屋署再次配屋。安排配屋需時良久，可能是截至二零一三年三月三十一日輪候冊上若干一般申請積壓已久的原因之一。

2.29　二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時解釋，配屋由優次高的申請人開始，無論他們是否已獲提供首次、第二次或第三次配屋建議。然而，擬配單位或會基於多個原因給予優次較低的申請人，例如在優次較高的個案中申請人指明屬意地區。此外，如申請人拒絕某屋邨的某單位，下次配屋時便不會獲配同一屋邨的另一個單位，令隨後可供編配予該申請人的單位數目減少。

2.30　審計署分析了截至二零一三年三月三十一日輪候冊上 8 130 名已獲首次配屋但未獲安置的一般申請人的實候時間，結果載於表六。審計署認為，房屋署需要定期檢討這些個案。

表六

輪候冊上已獲首次配屋但未獲安置的一般申請人的實候時間
(二零一三年三月三十一日)

獲首次配屋後的實候時間 (註)	一般申請人數目 (名)	在一般申請人總數中所佔百分比
1 年以下	6 242	76.8%
1 年至 2 年以下	473	5.8%
2 年至 3 年以下	906	11.1%
3 年至 5 年以下	485	6.0%
5 年至 10 年以下	23	0.3%
10 年或以上	1	—
總計	8 130	100.0%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：實候時間計及申請人獲首次配屋後的凍結時段。

審計署的建議

2.31 **審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **提高房屋署管理公屋輪候冊的透明度和問責性。舉例說，房屋署可考慮：**

(i) **在房委會網頁、單張和小冊子上，公布平均輪候時間的定義及其計算基礎；及**

(ii) **提高單位編配機制的透明度，以協助申請人作出知情決定；及**

(b) **定期進行調查，找出積壓已久 (一般申請人已輪候超過三年) 的個案，特別是等候已久 (例如五年或以上) 的個案，並採取所需的跟進行動。**

當局的回應

2.32 房屋署署長整體上同意審計署的建議。他表示：

(a) 在公布平均輪候時間及其計算基礎方面，可以多做一些工作。舉例說，房屋署會考慮日後在房委會網頁和申請指引載明有關資料；

(b) 鑑於公屋申請人與日俱增，加上市民關注輪候冊申請人的等候時間，房屋署先後在二零一一年和二零一二年，分別根據截至二零一一年六月底及二零一二年六月底的數據，分析了輪候冊申請人的住屋情況，當中包括對申請人等候超過五年但未獲提供任何配屋建議的個案進行特別研究。房屋署現就截至二零一三年六月底輪候冊申請人的住屋情況所作的跟進分析進行定稿，作為前兩次分析的更新。房屋署有意每年進行同類分析，以便監察輪候冊的情況；

(c) 房屋署上述的特別研究顯示 (見上文 (b) 段)，等候時間較長的申請人當中，絕大多數選擇市區或擴展市區的單位。總的來說，這反映市區和擴展市區甚受歡迎，因此選擇這兩區單位的申請人，很可能較選擇他區的申請人等候更長時間。輪候冊上三至四人家庭的住戶，等候時間也傾向較長。值得注意的是，市區和擴展市區新落成單位的供應量穩步增加。在 2013–14 至 2016–17 年度的新建單位中，約 19% 會是一／二人單位，25% 會是二／三人單位，39% 會

是 (三／四人) 一睡房單位，16% 會是 (四人或以上) 二睡房單位。新的供應量應有助滿足市區和擴展市區的公屋需求，以及三／四人住戶的需求；及

(d) 房屋署的分析結果亦顯示，等候時間較長的個案當中，很多都涉及各種特殊情況，包括住戶資料有變、曾具明理由拒絕配屋建議，以及其他情況，例如有關申請在詳細審查階段因未能符合入息限額規定而被取消、缺席面晤和證明文件不足、因生活／健康理由而指明所選地區，以及已藉綠表資格證明書申請購買居者有其屋 (居屋) 計劃的單位。

實施配額及計分制

2.33 配額及計分制在二零零五年九月推行，為非長者一人申請者編配公屋 (另見第 2.3 及第 2.4 段)。在該機制下，每年配屋限額定為擬編配予輪候冊上申請人的公屋單位數目的 8%，以 2 000 個單位為上限。配額及計分制的主要特點，載於附錄 D。申請人所得分數取決於三個因素，即：

(a) 申請人提交公屋申請時的年齡；

(b) 申請人是否公屋住客；及

(c) 申請人的輪候時間。

一般申請人平均輪候時間約為三年的目標，不適用於配額及計分制下的申請人。

市民關注公屋申請數目日增

2.34 截至二零一三年三月底，公屋輪候冊上 228 000 宗申請當中，112 000 宗 (49%) 為配額及計分制下的非長者一人申請。市民日益關注公屋申請數目不斷上升 (見第 1.9 段圖一)。

大量學歷較高年輕人成為配額及計分制申請人

2.35　根據房委會在二零一二年進行的公屋配額及計分制申請人調查，截至二零一二年十二月底在該機制下的 106 900 名申請人當中，67%(71 500 名) 屬 35 歲或以下。在這些年輕申請人中：

(a)　34% 在申請公屋時為學生；

(b)　47% 具備專上或更高學歷；及

(c)　33% 為公屋住客。

然而，在 35 歲以上申請人當中，只有 7% 達專上或更高學歷。

2.36　審計署根據房屋署有關配額及計分制申請人的記錄，分析了截至二零一三年三月三十一日申請人的年齡分布 (見表七)。

表七

配額及計分制申請人的年齡分布
(二零一三年三月三十一日)

年齡 (歲)	申請人數目 (人)	在申請人總數中 所佔百分比
18 – 22	27 283	24% } 57%
23 – 30	36 132	33% }
31 – 35	11 355	10%
36 – 50	26 562	24%
51 – 60	10 195	9%
>60	1(註)	—
總計	111 528	100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：審計署發現該名申請人已於二零一零年七月被安置入住公屋，但其在配額及計分制的記錄仍未更新 (見第 2.49 段)。

2.37　從表七可見，截至二零一三年三月三十一日，配額及計分制申請人當中，57% 屬 30 歲或以下。尤應注意的是，27 283 名 (24%) 申請人介乎 18 至 22 歲，包括 1 768 名 (2%)18 歲 (即該機制的最低合資格年齡) 的申請人。這些申請人多為學生，與家人同住。這些學歷較高的年輕申請人 (見第 2.35(b) 段)，很多似乎沒有迫切需要入住公屋，特別是倚賴同住父母／家人的學生。

固有誘因鼓勵盡早申請公屋

2.38　如第 2.5 段所述，由於資助公屋供應有限但需求日增，當局必須把公屋單位編配予最需要房屋資助的人士。根據現行的配額及計分制，當局評估房屋需要時，會考慮申請人的年齡及是否在公屋居住。不過，現行的配額及計分制傾向鼓勵年青人盡早 (最好在 18 歲即屆最低合資格年齡時) 根據該機制申請公屋，即使他們沒有基本／迫切的房屋需要，因為在現行機制下，每輪候多一年可加 12 分，而提出申請時的年齡每加一歲只加 3 分 (見附錄 D 第 1(a) 及 (c) 段)。這項促使申請人盡早根據配額及計分制申請公屋的固有誘因，催化近年公屋申請數目不斷增加。除非剔除這個誘因，否則計分及配額制下的非長者一人申請，預期會繼續增加，輪候冊亦相信會愈來愈長。

配額及計分制可否持續

2.39　審計署分析了截至二零一三年三月三十一日在輪候冊上登記的 111 528 名配額及計分制申請人的記錄，發現絕大部分 (96.8%) 均未達到任何進一步處理的階段。

2.40　表八顯示配額及計分制申請人實候時間的分布。從中可見，約 30% (33 868 名) 申請人已等候超過三年。

表八

輪候冊上配額及計分制申請人的實候時間
(二零一三年三月三十一日)

實候時間 (註)	申請人數目 (名)	在配額及計分制申請人 總數中所佔百分比
1 年以下	33 227	29.8%
1 年至 3 年以下	44 433	39.8%
3 年至 5 年以下	17 606	15.8%
5 年至 10 年以下	16 041 (33 868)	14.4% (30.4%)
10 年或以上	221	0.2%
總計	111 528	100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：實候時間由登記日期起計。

2.41　表九分析了 2008–09 至 2012–13 年度配額及計分制下獲安置申請人的平均輪候時間。從中可見，沒有任何 30 歲以下的申請人獲配公屋單位，大部分獲安置申請人為 50 歲或以上人士。此外，該機制下申請人的平均輪候時間，由 2008–09 年度的 1.8 年增加至 2012–13 年度的 3.6 年。獲安置的申請人，數目亦由 2008–09 年度的 1 991 人下降至 2012–13 年度的 1 690 人。

表九

經配額及計分制獲安置申請人的平均輪候時間
(2008–09 至 2012–13 年度)

	2008–09		2009–10		2010–11		2011–12		2012–13	
配額	2 000		1 960		1 760		1 850		1 690	
年齡組別	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)
30 歲以下	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30 至 39 歲	24	1.9	11	2.3	37	3.6	35	4.0	37	5.4
40 至 49 歲	580	2.4	433	2.5	677	3.7	548	4.1	482	5.2
50 歲或以上	1 387	1.6	1 504	1.6	1 032	1.9	1 264	2.4	1 171	2.9
整體	1 991	1.8	1 948	1.8	1 746	2.6	1 847	2.9	1 690	3.6

資料來源：房屋署的記錄

2.42　假設沒有新申請人，也無人撤回申請，按每年不超過 2 000 個單位的配額計算，需要很多年才可完全滿足現時配額及計分制下申請人 (現逾 100 000 名) 的需求。現行配額及計分制能否有效和持續地應付非長者一人申請者對公屋的殷切需求，頓成疑問。

2.43　二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

(a) 根據政府和房委會的政策，一般申請人會較非長者一人申請者優先得到照顧。因此，當局引入配額及計分制，藉以理順有限的房屋資源，照顧不同類別的申請者，並使一般申請者較非長者一人申請者優先得到照顧。就本質而言，配額及計分制並非旨在滿足非長者一人申請者的公屋需求的方法；及

(b) 在配額及計分制下，政策上是會優先照顧年長、輪候時間較長，而且目前並非居於公屋的一人申請者。按照配額及計分制的設計，年長及輪候時間較長的申請者得分較高，所以較有機會早日入住公屋。

配額及計分制自二零零五年推行以來，已按現行模式運作約八年，審計署認為現在正是房委會全面檢討該機制的適當時機，以評估其成效，並研究是否需要微調或革新，使之更臻完善。

剔除輪候冊上不合資格的申請人

2.44 輪候冊上申請的數目，是反映公屋需求的重要指標。輪候冊上如有不合資格的申請人 (或輪候期間因情況有變而不符資格的申請人)，不僅會令當局高估公屋需求，還會提供錯誤的管理資料，令公營房屋建設計劃和房屋政策／措施的制訂工作受到誤導。因此，剔除輪候冊上不合資格申請人的工作，應該定期進行，而非延至安排核實配屋資格面晤時才做。

2.45 一九九三年，房委會轄下前管理及行動小組委員會 (註 7) 為管理公屋輪候冊引入複查制度，以便在有關申請到期接受調查前剔除因情況有變而不合資格的申請人。輪候冊上已登記逾兩年的現有申請人，會獲書面通知，要求他們確認仍然有意申請公屋並申報物業業權。如申請人在回條上表示撤回申請、擁有物業或已透過其他途徑獲得安置，其申請會便會被取消；如申請人不回覆催辦信，其申請亦會被取消。複查制度有助定期剔除不合資格的申請，讓當局更準確地掌握公屋需求的實況。

2.46 二零零零年，登記前階段至核實配屋資格面晤階段的時間差距大幅縮短，複查程序變得多餘，所以後來被取消。

2.47 審計署留意到， 配額及計分制下不足 30 歲的申請人在過去七年增加 350%，由二零零七年三月的 13 400 名增至二零一三年三月的 60 300 名。房屋署表示，這些申請人當中，約有半數具備專上或更高學歷；他們年紀輕，學歷較高，日後有可能藉收入增加而能夠改善居住環境，最終很多都會放棄配額及

註 7： *管理及行動小組委員會後於一九九八年易名為租住房屋小組委員會，至二零零二年再改稱為資助房屋小組委員會。*

計分制下的申請。因此，根據該機制下輪候冊申請人的總數來預測公屋需求，或有誤導成分。

2.48　由於輪候冊上配額及計分制申請人已逾 110 000 名，加上登記至調查的時間差距可達五年多之久，審計署認為值得重推複查制度，定期剔除不合資格的申請人，讓房委會得以評估配額及計分制申請人真正的住屋需求。

輪候冊上配額及計分制記錄沒有盡快更新

2.49　從第 2.36 段表七可見，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊上仍有一名 60 歲以上申請人被列入配額及計分制輪候名單上。但根據房委會的政策，逾 60 歲人士應視為輪候冊上的一般申請人，納入高齡單身人士優先配屋計劃或共享頤年優先配屋計劃處理。審計署發現，該申請人已在二零一零年七月獲得安置，但輪候冊上配額及計分制的記錄中仍未刪除其資料。詳情載於個案一。

個案一

輪候冊上配額及計分制記錄沒有盡快更新

1. 二零零九年一月，申請人根據配額及計分制獲准在輪候冊上登記。

2. 二零零九年十二月，社會福利署去信房屋署，支持申請人的要求，以生活和健康為由更改所選地區。然而，有關申請人尚未到期接受調查。

3. 二零一零年六月，申請人以另一申請號碼根據體恤安置計劃申請公屋，並同意取消其在配額及計分制下的申請。申請人在二零一零年七月獲得安置。

4. 二零一三年六月，申請人到達核實配屋資格面晤的階段，房屋署發現她仍然名列輪候冊上配額及計分制的輪候名單，遂於二零一三年七月取消其申請。

審計署的意見

5. 審計署認為，房屋署應查明是否還有其他同類個案，即申請人已獲安置但仍名列輪候冊，並採取所需的跟進行動。房屋署亦應定期查核，以確保輪候冊上的申請人仍未透過其他途徑獲得公屋安置。

資料來源：房屋署的記錄

審計署的建議

2.50 **審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **全面檢討配額及計分制，包括：**

(i) **審視該機制的計分方法是否仍有可予改善之處；及**

(ii) **評估該機制能否有效和持續地達到目的；**

(b) **考慮是否需要定期剔除輪候冊上不合資格的配額及計分制申請人；及**

(c) **定期查核，確保能盡快對輪候冊上已透過其他途徑獲得安置的申請人採取跟進行動。**

當局的回應

2.51 房屋署署長整體上接納審計署的建議。他表示：

關於第 2.50(a) 段

(a) 對於房委會職權範圍內的房屋事宜，包括配額及計分制，長策會提出的建議和諮詢期收集所得的公眾意見均會交給房委會考慮和推行(另見第 5.8 及 5.9 段)。對於該機制的任何修改，將由房委會作出最終決定；

(b) 長策會支持房委會的相關政策，繼續優先處理公屋單位的一般申請人。長策會已探討相關對策，務求更妥善地管理公屋的需求，以及微調旨在合理地運用現有公屋資源的現行措施，包括配額及計分制，從而增加公屋供應量。長策會就配額及計分制申請人提出的建議，包括：

(i) 房委會應增加配額及計分制申請人每年的公屋配額；

(ii) 應給予年逾 45 歲申請人額外分數，以增加他們及早獲配公屋的機會， 並逐步將此措施擴及 40 歲以上申請人， 然後是 35 歲以上申請人；

(iii) 應考慮訂出路線圖，把平均輪候時間為三年左右的目標，循序漸進地擴展至年逾 35 歲的非長者一人申請者；及

(iv) 房委會應在符合有關的規劃要求的大前提下，探討能否在現有公共屋邨內的合適地點 (如地積比率相對較低和具備足夠基建設施的公共屋邨)，興建專為單身人士而設的公屋大廈；

關於第 2.50(b) 段

(c) 長策會提出了多項建議，包括房委會應訂定檢視配額及計分制申請人的入息和資產的機制及進行定期檢視，從而剔除輪候冊上不再符合資格的申請人；及

關於第 2.50(c) 段

(d) 如資源許可，房屋署會進行定期查核，確保能盡快對輪候冊上已藉其他途徑獲得安置的申請人採取行動。

處理申請

2.52 房屋署轄下策略處設有編配組，其申請分組負責處理公屋申請和編配公屋單位。申請分組下設四個小組，即行政小組、登記及公務員配額小組、輪候冊小組，以及公屋編配小組 (見附錄 A)。登記及公務員配額小組處理公屋申請；輪候冊小組面見申請人及其家庭成員，以確定他們符合資格 (見第 2.53 段)；公屋編配小組負責編配公屋單位；及

2.53 申請人須遞交填妥的申請表並連同所需文件，以便在輪候冊上登記。申請表和證明文件由登記及公務員配額小組進行登記前審查；該小組審查申請時，會查看資料是否齊全，以及基本資格準則 (見附錄 B) 是否符合。如申請合乎要求，登記及公務員配額小組會在輪候冊上登記有關申請，並按次序為申請人編定申請編號；如申請不符要求，則不獲登記。

2.54 房屋署會按輪候冊上的登記次序，並視乎申請人所選地區有否公屋單位可供編配，對公屋單位申請進行調查。當申請到期接受調查，輪候冊小組會為申請人安排核實配屋資格面晤 (註 8)。申請資格經評核後，面晤人員會就應否接納或取消申請作出建議，或安排跟進行動。所有經審查的申請，會由一名副房屋事務經理或一名房屋事務經理查核，並批准接納申請、取消申請或採取進一步行動。獲接納的個案會轉交公屋編配小組，等候編配公屋單位。申請獲接納者會收到接納信，而申請不獲接納者則會收到拒批信。處理公屋申請的程序，載於附錄 C。

註 8： *申請人及其 18 歲或以上的家庭成員會獲邀出席面晤。在面晤中，申請人及其家庭成員須申報入息、資產淨值和業權，並須出示載有僱主簽名和正式蓋章的僱員薪金證明書，以證明所申報的入息。*

使用聲明書

2.55　所有新申請在輪候冊上登記前，均須接受登記前審查。每名申請人須遞交已填妥的申請表，填寫本人及其所有家庭成員的姓名，並在申請表上申報多項相關資料，包括每月入息和名下資產淨值，另須提供證明文件，證明所申報的入息和資產。房屋署採用據實申報制度來處理公屋輪候冊的登記申請，審查人員無須核實申請人所申報入息和資產的數額及資料是否正確齊全。

2.56　現時，適用於公屋申請的聲明書共有 17 款 (見附錄 E)。審計署注意到：

(a)　這些聲明書並非附連於申請表或隨申請表派發，只可從房屋署網站下載；及

(b)　申請表或《公屋輪候冊申請須知》(註 9) 沒有載述聲明書提供的途徑及其用途。向申請人說明如何填寫申請表的雙語短片 (載於房委會網頁)，亦沒有提及這些聲明書。

2.57　由申請人作出申報，是房屋署採用據實申報制度以處理申請的重要一環 (見第 2.55 段)。審計署注意到，很多申請人沒有使用適當的聲明書以證明其申請，以致需要重新遞交申請 (見第 2.58 至 2.64 段)；他們似乎不知道如何正確使用這些由房屋署提供的聲明書。審計署認為，房屋署需要適當地修訂公屋申請表、《公屋輪候冊申請須知》和有關短片，告知申請人提供這些聲明書的途徑，並就其正確用途提供指引。

重新遞交申請

2.58　房屋署接獲申請後會發出認收信。根據服務承諾，房屋署會在確認收到申請表後三個月內，以書面通知申請人是否獲准在公屋輪候冊上登記，成功申請人會獲發申請號碼。

2.59　如申請人未能提供全部所需資料／文件，房屋署會把申請表連同所有證明文件退回申請人，有關申請會視作完結。申請人須填寫新的申請表，重新遞交申請，或者使用退回的申請表，填上新的申請日期。

註 9： *《公屋輪候冊申請須知》是隨申請表派發給準公屋單位申請人的小冊子。*

2.60　表十列出登記及公務員配額小組在過去五年所審查的申請，以及審查結果。

表十

登記及公務員配額小組所審查的申請
(2008–09 至 2012–13 年度)

年度	申請數目 (宗)			
	獲准登記 (a)	拒絕 (b)	退回 (c)	已處理 (d)=(a)+(b)+(c)
2008–09	40 265	13 349	37 492	91 106
2009–10	36 216	11 529	32 244	79 989
2010–11	45 733	13 689	39 422	98 844
2011–12	62 849	18 219	46 482	127 550
2012–13	61 554	15 753	46 625	123 932
總計	246 617 (47%)	72 539 (14%)	202 265 (39%)	521 421 (100%)

資料來源：房屋署的記錄

2.61　從表十可見，2008–09 至 2012–13 年度已處理的申請約有 520 000 宗，當中：

(a)　47% 獲准在輪候冊上登記；

(b)　14% 因不符合申請準則而被拒絕；及

(c)　39% 因資料／文件不齊全而退回申請人。

退回申請的比率 (39%) 偏高。

2.62　審計署分析了過去五年獲准登記的申請，以了解這些申請須遞交／重新遞交多少次才獲准登記 (見表十一)。分析結果顯示，平均而言：

(a)　55% 申請即時獲准登記，無須重新遞交；

(b)　36% 申請在重新遞交一次後才獲准登記；及

(c)　9% 申請在重新遞交超過一次後才獲准登記。

表十一

獲准登記申請的分析
(2008–09 至 2012–13 年度)

重新遞交次數	申請數目 (宗)					
	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13	總計
0 (註)	23 813	19 015	23 361	35 121	34 774	136 084 (55%)
1	14 436	13 650	17 561	22 377	20 368	88 392 (36%)
2	1 870	2 856	3 866	4 240	4 840	17 672 (7%)
3	139	577	753	889	1 167	3 525 (2%)
4 或以上	7	118	192	222	405	944 (—)
總計	40 265	36 216	45 733	62 849	61 554	246 617 (100%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：指申請即時獲准登記，無須重新遞交。

2.63　審計署抽選出五宗重新遞交申請四次或以上的個案進行審查，結果發現：

(a) 在全部個案中，申請均逾一年 (由 1.2 到 1.9 年不等) 才獲准在輪候冊上登記；

(b) 除一宗個案外，房屋署並無致電聯絡申請人；

(c) 在一宗個案 (個案二) 中，審查人員未就所需提供的資料／文件向申請人給予足夠提示，以致重新遞交的申請再被退回；及

(d) 在另一個案 (個案三) 中，由於各審查人員協調不善，以致有關審查人員誤把所涉申請登記在輪候冊上。

個案二

需向申請人給予更清晰提示

1. 對於申請人的僱員薪金證明書，審查人員：

(a) 沒有在二零零八年九月的首封覆函中說明所應提供的資料／文件；及

(b) 在第二至第五封覆函 (二零零八年十二月至二零零九年八月期間發出) 中，重覆指出申請人已提交的僱員薪金證明書有誤 (但無具體說明錯誤之處) 而需提交新的證明書，並要求申請人參考夾附範本。

審計署的意見

2. 審計署認為，房屋署應就其要求向申請人提供更清晰的提示。

資料來源：房屋署的記錄

個案三

各審查人員之間協調不善

1. 擁有內地物業的申請人四度 (在二零零八年七月至二零零九年六月期間) 被同一審查人員要求提交相關的估價報告，但申請人沒有提交報告。

2. 申請人在二零零九年十月第五次遞交申請時，使用新的申請表，並聲稱名下沒有資產。是次申請由另一審查人員處理，但沒有找出先前的覆函作為參考，並不知道申請人在內地擁有物業。所有申請的覆函副本皆按日期順序存檔，但審查人員一般不會將之找出作參考。

3. 房屋署在二零零九年十二月發出第五封覆函，申請人按信中所列事項作出更正後，於二零一零年一月第六次遞交申請。是次申請獲得接納，並於二零一零年三月在輪候冊上登記。

審計署的意見

4. 審計署認為，處理第五次申請的審查人員如被要求參閱先前覆函或諮詢前任人員，應會知道申請人在內地擁有物業。房屋署應考慮要求申請人在重新遞交申請時，參閱先前的覆函。由於個案中申請資格成疑，房屋署應重新評核這個案，然後才作進一步處理。

資料來源：房屋署的記錄

2.64　審計署認為，應盡量避免向申請人多次退回申請表；這樣既能改善給予公屋申請人的顧客服務，亦可減省處理重新遞交的申請的行政工作。如能避免由另一審查人員處理由同一申請人遞交的經修訂申請，房屋署便可提升處理公屋申請的效率。房屋署需採取措施，簡化處理申請的工作。此外，房屋署就個案三作進一步處理之前，需再評核申請資格。

已故人士記錄沒有盡快更新

2.65　自一九九五年起，入境事務處生死登記官每月向房屋署提供已故人士的資料。房屋署根據這些資料，與輪候冊上登記的申請人及其家庭成員的姓名進行資料配對。由二零零九年四月開始，房屋署的屋邨管理及維修系統會收錄入境事務處提供的已故人士資料，而不再接納涉及該等人士的申請。

2.66　根據《處理公屋輪候冊申請書指引》，屋邨管理及維修系統會製備已故登記人士跟進報告，列出在不同階段名列輪候冊的已故人士。行政小組會向各負責小組發出該報告，以便跟進。登記及公務員配額小組會在登記階段處理報告內的個案，而輪候冊小組則處理其他階段的相關個案。就不同家庭人數而言，相應的總資產淨值限額、最高入息限額和擬配單位面積亦不相同。因此，涉及已故人士的申請，相關的申請資格和配屋事宜亦可能受到影響。當收到跟進報告後，各有關小組要迅速採取行動，更新輪候冊記錄內一切所需資料，特別是在調查階段的個案。屋邨管理及維修系統的記錄亦會更新，然後才把個案轉交其他小組跟進。

2.67　審計署從已故登記人士跟進報告中，選出十宗逾三個月仍未處理 (註 10) 的公屋申請個案進行審查，以期找出可予改善之處。在這些個案中，當收到跟進報告後，房屋署平均要過 116 天才採取首次行動 (例如聯絡已故人士的家屬)，以及要過 127 天才把已故人士的姓名從輪候冊記錄中刪除。

2.68　就十宗經審查的個案，現以個案四闡明輪候冊小組沒有盡快採取行動，從輪候冊記錄中刪除已故人士的姓名。

註 10：*未處理個案是指屋邨管理及維修系統已收錄已故人士的資料，但有關記錄未從資料庫刪除的個案。*

個案四

已故人士記錄沒有盡快更新

1. 二零一一年十月十二日，相關人士 (申請人的一名年老家屬) 去世。

2. 二零一一年十二月七日，房屋署通知申請人，她將獲配單位。

3. 屋邨管理及維修系統在二零一二年二月一日更新記錄，但輪候冊小組沒有把已故人士的記錄刪除。

4. 簽訂租約當日 (二零一二年五月七日)，申請人提交入住聲明書，並假冒已故家屬在聲名書上簽名。

5. 二零一二年五月十一日，房屋署人員發現該名年老家屬已經去世，遂向警方報案。

6. 申請人判監十星期 (緩刑兩年)，罰款 13,000 元。

7. 二零一二年七月九日，申請人交還單位。

資料來源：房屋署的記錄

2.69 根據《處理公屋輪候冊申請書指引》，輪候冊小組的房屋事務經理應抽查跟進報告內約 5% 個案。

2.70 審計署審查了輪候冊小組抽查已故人士個案的記錄，發現該小組並無記錄顯示抽查是定期進行的。該小組轄下其中一隊人員在二零一零年七月至二零一二年五月期間沒有查核記錄，另一隊則在下列期間沒有查核記錄：

(a) 二零一零年六月至十一月；

(b) 二零一一年一月至八月；及

(c) 二零一一年十月至二零一二年九月。

2.71　表十二列出申請分組在二零一三年六月查核未處理個案的數字。審計署發現，查核比率只有 4.4%(低於指引規定 — 見第 2.69 段)。審計署亦注意到，大多數抽查的個案均為積壓不足一個月的新個案，但積壓三個月或以上的個案則未被抽查。

表十二

申請分組抽查的未處理個案
(二零一三年六月)

	積壓月數							
	0 個月	1 個月	2 個月	3 個月	4 個月	5 個月	6 個月	總計
未處理個案數目 (宗)	134	11	—	11	—	—	1	157
抽查個案數目 (宗)	6	1	—	—	—	—	—	7

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.72　審計署認為，房屋署需要定期抽查未處理的已故人士記錄，以確保能盡快採取跟進行動。此外，房屋署需考慮採用以風險為本的方法抽查樣本，例如抽查所有積壓已久的個案。

抽查入息及資產需時良久

2.73　為阻遏申請人作出虛假申報，房屋署屋邨管理處轄下善用公屋資源分組 (見附錄 A 的組織圖) 會每年抽查 300 宗申請的入息和資產。每年，申請分組會把 120 宗新登記的申請 (處於登記階段，由登記及公務員配額小組負責 — 見附錄 C) 和 180 宗配屋中 (處於配屋階段，由公屋編配小組負責 — 見附錄 C) 的申請，轉介善用公屋資源分組調查。這 300 宗申請由電腦系統隨機抽出。入息及資產調查工作包括：

(a) 就登記及公務員配額小組所轉介的個案，邀請所有 18 歲或以上的家庭成員出席面晤，並申報入息和資產。對於公屋編配小組所轉介的個案，則不會安排面晤 (註 11)；

(b) 調查申請人及其家庭成員是否擁有住宅物業；

(c) 調查申請人及其家庭成員是否擁有車輛；及

(d) 如申請人及其家庭成員為自僱人士，則進行商業登記查冊。

2.74　善用公屋資源分組與申請分組在二零零九年八月的會議上議定，善用公屋資源分組所需的調查時間約為三個月。不過，審計署注意到，善用公屋資源分組就某申請抽查入息和資產平均需時三個月以上才能完成。表十三列出 2008–09 至 2012–13 五個年度的平均個案調查時間 (註 12)。

註 11： *為免剛與輪候冊小組面晤並提交了入息證明書和資產證明文件的申請人投訴，就公屋編配小組所轉介的個案進行調查時，善用公屋資源分組主要只會查閱文件，不會再次約見申請人。*

註 12： *在這分析中，申請的調查時間是指善用公屋資源分組接獲個案當日至該個案交回登記及公務員配額小組／公屋編配小組的時間。*

表十三

善用公屋資源分組調查入息和資產的平均個案調查時間
(2008–09 至 2012–13 年度)

年度	平均個案調查時間 (日)	
	登記及公務員配額小組 所轉介的個案	公屋編配小組 所轉介的個案
2008–09	109	96
2009–10	127	111
2010–11	135 +43%	110 +72%
2011–12	142	114
2012–13 (截至 2013 年 7 月)	156	165

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.75　審計署注意到，在 2008–09 至 2012–13 年度 (截至二零一三年七月)，就登記及公務員配額小組及公屋編配小組所轉介個案進行調查的平均個案調查時間大幅增加，增幅分別達 43%(由 109 日增至 156 日) 及 72%(由 96 日增至 165 日)。在 2012–13 年度，平均個案調查時間達五個月以上 (登記及公務員配額小組所轉介的個案需時 156 日，公屋編配小組所轉介的個案需時 165 日)，超過議定的三個月時限 (見第 2.74 段)。

2.76　審計署分析了善用公屋資源分組就登記及公務員配額小組與公屋編配小組所轉介個案進行調查的時間 (見表十四及十五)。

表十四

善用公屋資源分組
就登記及公務員配額小組所轉介個案
進行調查所需時間的分析

調查時間	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13	總計
	個案數目 (宗)					
3 個月或以下	67	41	20	31	18	177
3 個月以上至 6 個月	45	54	82	53	53	287
6 個月以上至 9 個月	4	21	15	34	23	97
9 個月以上	4	4	3	2	8	21
總計	120	120	120	120	102 (註)	582

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：截至二零一三年七月三十一日，尚有 18 宗未完成調查個案。

表十五

善用公屋資源分組就
公屋編配小組所轉介個案進行調查
所需時間的分析

調查時間	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13	總計
	個案數目 (宗)					
3 個月或以下	95	68	66	78	24	331
3 個月以上至 6 個月	66	101	105	81	57	410
6 個月以上至 9 個月	9	10	5	20	49	93
9 個月以上	—	1	3	—	10	14
總計	170	180	179	179	140 (註)	848

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：截至二零一三年七月三十一日，善用公屋資源分組正對 33 宗個案進行調查。

2.77 從表十四及十五可見，在 2008–09 至 2012–13 年度期間，就登記及公務員配額小組與公屋編配小組所轉介個案進行調查的個案中，分別有 21 宗及 14 宗需時超過九個月才能完成。

2.78 善用公屋資源分組調查收入和資產需時過久，會延誤受影響人士的公屋申請和編配單位的過程。審計署認為，房屋署需要：

(a) 就善用公屋資源分組進行調查需時過久，以致超逾議定的三個月時限 (見第 2.74 段) 查明原因，特別是過去數年平均個案調查時間大增的原因 (見第 2.75 段)；及

(b) 採取措施，促使善用公屋資源分組加快調查工作。

審計署的建議

2.79 審計署*建議*房屋署署長應：

(a) 考慮適當地修訂《公屋輪候冊申請須知》和有關短片，告知申請人房屋署的聲明書提供的途徑，並就其正確用途提供指引；

(b) 採取措施，簡化房屋署處理申請的程序，以免把申請表多次退回申請人，例如房屋署應考慮：

(i) 盡量透過電話或面晤與申請人溝通，以採取所需的跟進行動；

(ii) 就房屋署需要的資料，向申請人提供更清晰的提示；及

(iii) 要求申請人在重新遞交申請時，參閱先前的覆函；

(c) 採取措施，確保已故人士的姓名盡快從公屋輪候冊中刪除；

(d) 定期抽查未處理的已故人士記錄，以確保能盡快採取跟進行動；

(e) 考慮採用以風險為本的方法，抽查未處理的已故人士記錄的樣本，例如選取所有積壓已久的個案；

(f) 查明善用公屋資源分組調查入息和資產需時良久的原因，特別是過去數年平均個案調查時間大幅增加的原因；及

(g) 採取措施，加快善用公屋資源分組調查入息和資產的工作。

當局的回應

2.80 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 可向申請人提供更多指引。房屋署會考慮修訂《公屋輪候冊申請須知》和有關短片，向申請人提供更多有關聲明書的指引；

(b) 房屋署已設立制度，致電或約見申請被退回兩次以上的申請人。房屋署會盡量運用其有限資源，繼續這項安排；

(c) 房屋署致力向申請人提供更清晰的提示，提醒申請人在重新遞交申請時參閱先前的覆函；亦已提醒屬下人員依照時間表行事，並遵守入息及資產審查的指引；及

(d) 為收緊監察和監督調查工作，善用公屋資源分組的調查人員如無法在三個月時限內完成個案調查工作，須向其上級 (即副房屋事務經理和房屋事務經理) 提交書面申請並說明理由，把調查時間分別延長至四個月和六個月。

第 3 部分：盡量合理運用租住公屋單位

3.1　本部分探討房屋署為盡量合理運用公屋單位所採取的措施，並會重點探討下列範疇：

(a)　管控空置單位 (第 3.2 至 3.25 段)；

(b)　實施富戶政策 (第 3.26 至 3.41 段)；及

(c)　公屋單位寬敞戶 (第 3.42 至 3.63 段)。

管控空置單位

3.2　公屋單位是珍貴的房屋資源，而空置單位則是公屋單位供應的重要來源，可供編配予輪候冊上合資格的申請人。建造公屋單位不僅費時，而且成本高昂。因此，充分運用所有公屋單位，以及盡量加快公屋單位的流轉，十分重要。房屋署管理大量公屋單位；截至二零一三年三月三十一日，房屋署管理的公屋單位有 727 958 個，其中 715 487 個 (98%) 租予 710 239 個公屋住戶。

3.3　策略處轄下公屋編配小組負責監督已騰空單位的整體運用和出租情況。屋邨管理處負責公屋單位的整體物業管理和維修保養，其轄下的屋邨辦事處、物業管理服務公司和分區租約事務管理處則負責空置單位的管理工作。當租戶遷出單位，分區租約事務管理處便會更新公屋租務管理附屬系統 (租務系統) 的租務記錄，藉此通知公屋編配小組有空置單位可供出租。分區租約事務管理處和屋邨辦事處負責多項職務，包括為公屋租戶安排入伙。

空置單位

3.4　截至二零一三年三月三十一日，空置單位有 12 471 個，約佔公屋單位總數的 1.7%。房屋署把空置單位分類為“不可供出租的單位”、“可供出租的空置單位”和“編配中的單位”(見表十六)。

表十六

公屋單位類別
(二零一一至二零一三年)

	截至下列日期的公屋單位數目：		
	2011 年 3 月 31 日	2012 年 3 月 31 日	2013 年 3 月 31 日
已入伙單位	692 329	706 780	715 487
空置單位			
(a) 不可供出租的單位	5 902	6 072	4 370
(b) 可供出租的空置單位	6 658	7 078	4 137
(c) 編配中的單位	3 168	2 438	3 964
小計	*15 728* *(2.2%)*	*15 588* *(2.2%)*	*12 471* *(1.7%)*
總計	708 057	722 368	727 958

資料來源：房屋署的記錄

3.5 根據房屋署的資料，公屋空置比率為 0.6%，較服務承諾所訂的 1.5% 為低。不過，審計署注意到，房屋署計算空置比率時，採用“可供出租的空置單位數目除以可供出租單位總數”的方程式，而且只把可供出租的空置單位算作空置單位 (截至二零一三年三月三十一日的空置比率，其算式為 4 137 ／ (727 958 – 4 370))。計算空置比率時，不可供出租的 4 370 個單位和編配中的 3 964 個單位雖然還未有租客，但不會算作空置單位。房屋署回應審計署的查詢時解釋，空置比率旨在顯示房屋署盡用房屋資源的程度。編配中的單位已撥供申請人考慮，預計短期內會入伙，而不可供出租的單位亦已預留作某一用途，因此不可租給公屋申請人。無論如何，這兩類單位暫時都不可出租，無助顯示房屋署在盡用公屋資源方面的表現如何。然而，為改善對空置單位，以及對房委會管理整體空置情況的監察，審計署認為房屋署應在發布公屋空置比率資料的同時，公開編配中單位及不可供出租的單位的數目。

需要密切監察編配中的單位

3.6　二零一三年六月，房屋署回應審計署的查詢時表示，當公屋編配小組向準租戶發出配屋通知書，邀請該租戶前往屋邨辦事處辦理簽認手續時，有關單位便會列作“編配中”的類別。換言之，編配中的單位有待租戶接收，而按配屋通知書所述，這些手續需於通知書發出日期起計兩星期內完成。截至二零一三年三月三十一日，列作編配中的單位數目眾多 (3 964 個)。有見及此，審計署曾就這些單位對上一次租約的終止日期索取資料，以確定其空置期。不過，房屋署回應時稱無法取得截至二零一三年三月三十一日的相關資料，因為自該日起這些單位大多數已出租，而申請分組沒有備存有關已出租單位上次租約終止日期的資料。因此，審計署無法就這些單位的空置期進行戶齡分析。

3.7　審計署在二零一三年年中實地視察三個屋邨時得悉，截至視察當日，43 個編配中的單位空置超過三個月，14 個超過一年。審計署進一步審查編配中的單位在所有屋邨的分布情況，並注意到截至二零一三年三月三十一日，九個屋邨各有超過 50 個編配中的單位。

3.8　鑑於實地視察時得悉編配中的單位長期空置，以及這類單位數目眾多 (見第 3.7 段)，審計署認為需要在現行的機制上，加強監察編配中的單位。由於公屋編配小組負責編配單位，而屋邨管理處則負責單位的看管、實質保養和入伙手續，彼此必須有效協調，以免在管控編配中的單位時疏忽出錯。審計署亦認為，編配中的單位長期空置，房屋署需要加快編配，例如可透過特快公屋編配計劃 (見第 3.9 段) 集中處理。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，編配中的單位會被納入特快公屋編配計劃，列作集中編配的目標單位。

加快編配長期空置的單位

3.9　房屋署自一九九七年起推行特快公屋編配計劃，以加快編配不受歡迎或長期空置的單位。這個一年一度的計劃，會邀請輪候冊上合資格的申請人考慮接受不太受歡迎或長期空置的單位。該計劃下供編配的單位，包括“環境指標”欠佳的不受歡迎單位，例如涉及高利貸／謀殺／自殺個案、位處偏遠地區和長期空置的單位。空置期超過九個月的單位，會視為長期空置的單位，納入特快公屋編配計劃集中編配。在過去三年 (二零一零至二零一二年)，透過該計劃集中編配的單位分別有 2 400、2 200 及 2 500 個。

3.10　房屋署報稱，截至二零一三年三月三十一日，可供出租的空置單位有

4 137 個 (見第 3.4 段表十六)。這些空置單位的空置期分析載於表十七；從中可見，許多單位 (887 個或 21%) 空置了一年或以上；以及約有 2% (30 個 + 46 個) 單位則空置了五年或以上。審計署亦發現，有些單位長期空置 (即空置九個月以上) 但未納入特快公屋編配計劃。在 887 個空置了一年或以上的單位中，470 個 (53%) 沒有納入先前推行的特快公屋編配計劃，情況未如理想。

表十七

可供出租的空置單位的戶齡分析
(二零一三年三月三十一日)

空置期	空置單位數目		沒有納入特快公屋編配計劃的單位數目 (註 1)
1 年以下	3 250		(註 2)
1 年至 2 年以下	605	887 (21%)	362
2 年至 5 年以下	206		98
5 年至 10 年以下	30		9
10 年或以上	46		1
總計	4 137 (100%)		470

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：該分析計及二零零八至二零一二年的特快公屋編配計劃。

註 2：空置期超過九個月的單位有 413 個，可考慮納入二零一三年的特快公屋編配計劃。

若干空置單位翻新需時甚久

3.11　所有空置單位在重新批租前須予翻新，使其內部終飾和裝修達到準租戶可接受的水平。房屋署自二零零六年起發出指引，容許單位在騰空後，同步進行重新批租和翻新，以讓準租戶可在翻新工程完成前，盡早接受空置單位的編配。一般來說，單位騰空後，配屋至入伙的整個過程，預計可由平均 57 天縮短至 34 天。

3.12　屋邨職員會在租戶遷出日期七天前通知工程人員，並會在租戶遷出後安排聯合視察。其後，工程人員會在三天內發出施工令。單位實質收回及施工令發出後，便可撥供公屋編配小組提前編配。根據房屋署的 2012–13 年度機構計劃，翻新空置單位平均所需時間以不超過 44 天為目標。

3.13　審計署在實地視察屋邨時，選定一些空置單位進行視察，當中有些是改建一人單位 (見第 3.21 段)，有些則是一般公屋單位。這些單位正在進行翻新工程，但審計署注意到翻新期 (由租戶遷出單位至翻新完成) 頗長 (介乎五個月至超過三年)。表十八列舉數例，加以說明。

表十八

被審計署選定以作視察的部分單位的翻新期
(二零一三年八月)

	單位種類	空置日期	施工令	完成翻新日期
1 號單位	一般公屋單位	由 2008 年 9 月起	施工令於 2011 年 7 月發出，但到 2012 年 2 月才施工	2012 年 3 月
2 號單位	一般公屋單位	由 2010 年 5 月起	施工令於 2011 年 7 月發出，但到 2012 年 2 月才施工	2012 年 3 月
3 號單位	改建一人單位	由 2012 年 2 月起	工程於 2013 年 5 月展開	2013 年 7 月
4 號單位	改建一人單位	由 2013 年 1 月起	工程於 2013 年 6 月展開	2013 年 7 月
5 號單位	改建一人單位	由 2013 年 2 月起	工程於 2013 年 6 月展開	2013 年 7 月

資料來源：房屋署的記錄

3.14　翻新期 (包括等候翻新的時間) 甚長，令有關單位不合理地長期空置，情況並不理想。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

(a) 已在部門指引內訂明翻新工程的時間。平均來說，房屋署能夠履行承諾，在 44 天內完成空置單位的翻新工程；

(b) 翻新工程的進度分別會在雙月合約會議和每周例會上由高級工務專業人員及工務專業人員監察；及

(c) 有些空置單位涉及嚴重滲水、結構維修、單位樓上的天台工程或特別技術安排，需要較多時間進行翻新。表十八所述的個案屬於特殊或單一個案，需要額外處理時間的理由充分。

3.15 審計署認為，房屋署需要密切監察翻新期，並採取措施以盡量縮短空置期。

3.16 在一九六零年代，住宅單位會編配給商鋪租戶用作員工宿舍，以利便業務營運。有關單位的租約連帶主租約一併批出。這類基於營運需要而向商鋪租戶批出連帶租用單位作為員工宿舍的需要日漸減少。為此，由二零一零年開始，編配連帶租用單位的申請一般不會受理。房屋署已發出指示，連帶租用單位一旦從商鋪租戶收回，便會改建為住宅單位，交回公屋編配小組作住宅編配。審計署到某屋邨實地視察時，發現 16 個已空置的連帶租用單位，已於二零一二年八月中收回。二零一二年八月，屋邨職員申請許可，把這些單位改建為住宅單位。二零一二年十月，屋邨職員安排實地視察，並估計改建工程的費用。不過，審計署在二零一三年五月底實地視察時發現，上述 16 個單位的翻新工程仍未完成。

3.17 二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時指出，商鋪租戶和當區區議員強烈要求商鋪樓上的單位進行翻新工程時，盡量減少對商戶構成影響。因此，翻新工程的施工時間受到限制，而且要比慣常情況分更多期數施工，令工程需要更長時間才能完成。施工令已於二零一三年八月發出，改建工程預計會在二零一三年九月底或之前完成。審計署認為，房屋署需要密切監察翻新工程，以便早日出租這些單位。

監察不可供出租的單位

3.18　公屋編配小組負責監督預留空置單位的整體運用和出租情況，亦監察公屋單位預留及取消預留的情況。房屋署各個分組獲准預留一批單位，以應付運作需要 (例如，為受重建影響居民作出搬遷)。部分預留單位列入“不可供出租”的類別。已預留一段長時間且無迫切需要的單位，應交回公屋編配小組處理。目前，總房屋事務經理 (申請) 負責整體監察被扣起不出租的空置單位。對於屋邨辦事處預留超過兩個月的單位，公屋編配小組會向屋邨管理處的分區總房屋事務經理發出便箋，提醒有關屋邨盡快把多出的單位交回公屋編配小組。所有預留單位作特別用途超過兩個月，須獲分區總房屋事務經理批准。預留的理據及預計交還的日期，須由分區總房屋事務經理確認。截至二零一三年三月三十一日，共有 4 370 個空置單位 (見第 3.4 段表十六) 因各種原因列入“不可供出租”的類別。截至二零一三年三月三十一日，這些不可供出租的單位的空置期分析，載於表十九。

表十九

不可供出租的單位的空置期分析
(二零一三年三月三十一日)

空置期	預留單位的理由 (註 1)							
	a	b	c	d	e	f	g	總計
	(個)	(個)	(個)	(個)	(個)	(個)	(個)	(個)
1 年以下	210	20	576	20	35	49	115	1 025
1 年至 2 年以下	436	27	59	11	5	2	10	550
2 年至 5 年以下	620	82	88	2	6	—	16	814
5 年至 10 年以下	418	303	8	1	2	—	33	765
10 年或以上	171	367	24	—	2	—	54	618
不詳 (註 2)	12	8	60	218	181	1	118	598
總計	1 867	807	815	252	231	52	346	4 370

資料來源：房屋署的記錄

註 1： 預留單位的理由：

(a) 空置的長者住屋一型單位，有待改建為一般公屋單位；

(b) 空置的改建一人單位，有待改建為一般公屋單位；

(c) 因運作／管理原因而抽起不作編配的單位；

(d) 市區重建局預留的單位；

(e) 正進行改建或結構修葺工程的單位；

(f) 按租約執法或進行維修保養的單位；及

(g) 其他 (例如為屋邨舍監預留的單位、暫時預留供屋邨辦事處使用的單位，以及示範單位)

註 2： 租務系統沒有收錄有關單位對上一次租約的終止日期。房屋署表示，經資料分析後，這些單位均屬從未批租的單位或改建單位，並無對上一份租約的終止日期。

3.19 從表十九可見，很多單位因不同理由而空置一年以上。不可供出租的單位當中，815 個因“運作／管理原因”而抽起不作編配。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，672 個單位因重建或撥入居屋計劃而被凍結，不予出租。審計署留意到，餘下 143 個預留單位當中，109 個 (76%) 已預留超

過一年，當中 35 個找不到獲授權預留的證據。審計署認為，屋邨職員應註明預留單位的預計預留期，使管理層可妥善監察單位的用途。此外，598 個單位的空置期無法確定，因為租務系統沒有收錄對上一次租約的終止日期。審計署認為，有關單位空置期的資料應存妥備閱，以方便管理層進行監察。房屋署需要加強有關機制以監管不可供出租的單位。

長者住屋單位和改建一人單位改建工作延誤

3.20 “長者住屋”是院舍式的租住公屋，設有 24 小時舍監服務。長者住屋最初在一九八零年代推出，原意是為單身長者提供居所。一般而言，每個長者住屋單位會安排三名租客入住，共用廚房、客廳及／或廁所。然而，這類單位不受歡迎，房屋署遂於二零零六年推行逐步轉型計劃，先把若干長者住屋單位凍結，不予出租，然後把單位收回，改建為一般公屋單位。

3.21 推出長者住屋之前，房屋署曾以改建方式，把一般單位的內部間隔為多個小單位 (“改建一人單位”)，以增加供單身人士入住的小單位供應量。獲編配入住這些單位的人士並無親屬關係，但須共用廚房和廁所設施。由於改建一人單位的租客經常發生爭執，房屋署遂於二零零零年推行計劃，把這類單位逐步轉型。

3.22 二零零四年，鑑於改建一人單位的逐步轉型工作進展緩慢，房屋署發出指示，積極鼓勵未遷出並佔用部分單位的租客承租整個單位。審計署在二零零六年十月發表《審計署署長第四十七號報告書》，在第 3 章“租住公屋單位的編配”中建議，房屋署應就長者住屋單位制訂長遠政策、密切監察其整體空置情況，以及把有關單位改作其他實益用途。二零一零年十一月，房屋署的內部核數組亦就管理和監控空置單位的事宜發表報告，指管理層既沒有就已凍結的長者住屋單位制訂行動計劃，亦沒有為改建一人單位的轉型安排訂定積極措施和計劃。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

(a) 過去六年，房屋署一直遵守資助房屋小組委員會的指示，採取主動積極的措施，鼓勵長者住屋單位的租客自願調遷。為改善成效，房屋署已由二零一一年起，把所有長者住屋一型單位納入逐步轉型計劃；及

(b) 資助房屋小組委員會在二零一三年二月進行檢討後，批准透過利便管理的安排，調遷所有長者住屋一型單位的非長者租客，以進一步加快收回單位改建為公屋。有關人員齊心合力，令長者住屋一型單位的非長者租客數目，由二零一二年年底的 163 人，減少至二零一三年八月的 129 人。

3.23 從第 3.18 段表十九可見，截至二零一三年三月三十一日，807 個改建一人單位和 1 867 個長者住屋單位列入“不可供出租”的類別，當中很多已空置五年以上。房屋署需要收緊措施，加快這兩類單位逐步轉型。

審計署的建議

3.24 **審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **加強監察編配中的單位和不可供出租的單位，例如增加監察查核的次數；**

(b) **把長期空置的單位，包括編配中單位，納入特快公屋編配計劃，以加快出租這些單位；**

(c) **密切監察空置單位翻新工程的進度，特別應把翻新期長的個案上報，令高層管理人員得悉有關情況；**

(d) **加強有關機制，以監察長期不可供出租的單位；**

(e) **就因預留而列作不可供出租的單位，要求屋邨職員註明預計預留期，以便高層管理人員密切監察預留單位的運用情況；及**

(f) **加快長者住屋單位和改建一人單位的轉型工作，將之改建為可供編配的一般公屋單位。**

當局的回應

3.25 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 系統提升工作會在二零一三年十月完成，屆時可製備批別報告，以監察改建一人單位和長者住屋單位的改建進度；及

(b) 改建一人單位的租客當中，約 90% 為長者；房屋署會繼續鼓勵他們自願遷往其他單位。

實施富戶政策

富戶政策的目的

3.26 政府的房屋政策，是為沒有能力租住私人樓宇的低入息家庭提供公屋。為確保有限的公共房屋資源能夠合理分配，房委會一直鼓勵受惠於入息和資產已有穩定改善的公屋租戶將公屋單位交還房委會，以重新編配給其他更有需要的家庭。房委會自一九八七年和一九九六年起，分別實施“公屋住戶資助政策”(資助政策) 及“維護公屋資源的合理分配政策”(合理分配政策)，統稱“富戶政策”。房委會旨在透過資助政策，減少對入息超出既定限額的租戶所提供的房屋資助。至於合理分配政策，房委會的目的是檢視公屋富戶是否繼續符合租住公屋資格。實施富戶政策，有助加快公屋單位的流轉，從而騰出更多公屋單位給有需要的家庭，並可確保公屋資源得到公平分配。

3.27 根據資助政策，在公屋住滿十年或以上的租戶，須每兩年申報家庭入息一次。租戶的家庭總入息如：

(a) 相等於輪候冊入息限額兩至三倍，則須繳交倍半淨租金另加差餉；及

(b) 超逾輪候冊入息限額三倍，或選擇不申報家庭入息，則須繳交雙倍淨租金另加差餉。

資助入息限額 (凡超逾限額的租戶，須繳交額外租金) 每年檢討一次。由二零一三年四月一日起生效的資助入息限額，表列於附錄 F。

3.28 根據合理分配政策，凡在資助政策下繳交雙倍租金的住戶，須在下一輪申報時 (距離上次申報入息後兩年)，每兩年申報資產一次。如家庭總入息和資產淨值均超逾指定限額，或如住戶選擇不申報資產，則須遷出公屋單位。須遷出的住戶如有暫時的住屋需要，可留在單位暫住，為期不超過 12 個月。暫住期間，住戶須繳交雙倍租金或市值租金 (以較高者為準)。

3.29　資產淨值限額 (凡繳交雙倍淨租金另加差餉的租戶，倘其資產淨值亦超逾限額，須遷出公屋單位) 每年檢討一次。現時的資產淨值限額為 2013–14 年度輪候冊入息限額的 84 倍。由二零一三年四月一日起生效的資產淨值限額，表列於附錄 G。

兩年一次申報事宜的準備工作

3.30　入息和資產申報每年進行， 涵蓋不同批別的租戶。 在 2012–13 和 2013–14 年度，房委會管理的公屋，合共 710 000 個租戶，其中約 343 000 個 (48%) 須按富戶政策申報入息，2 500 個 (0.4%) 須申報資產。

3.31　申報周期一般由每年四月一日開始，翌年三月三十一日結束。房屋署轄下各地區屋邨辦事處負責就兩年一度的入息和資產申報事宜，派發和收集申報表。兩項申報工作的程序大致相若，詳情如下：

(a)　在四月一日或之前，屋邨辦事處向須申報租戶派發申報表；

(b)　在五月底之前，租戶須把已填妥的申報表交回屋邨辦事處；

(c)　在九月一日或之前，屋邨辦事處初步審核入息申報表，並把可疑的申報個案轉介善用公屋資源分組調查；及

(d)　屋邨辦事處完成審查所有申報表，而善用公屋資源分組完成調查可疑申報個案後，屋邨辦事處會在翌年一月底之前把評核結果通知租戶。新租金由翌年四月一日起生效。

核實豁免按資助政策作出申報的原因

3.32　租務系統收錄所有租戶資料，當中包含若干有助推行資助政策的重要資料欄 (例如首次入住日期、租金複審類別、豁免原因等)。由於這些資料欄會用作篩選出租戶進行資助政策下的入息複審，因此在入息複審周期開始前核實當中所載資料是否準確，至為重要。

3.33　根據資助政策，入住公屋十年或以上的住戶須接受入息複審；居住期不足十年的公屋住戶，其在租務系統內的租金複審類別應標明為“HSP_NOT_DUE”，表示有關住戶尚未到期接受入息複審。下列住戶類別獲豁免申報入息和資產：

(a) 持合租租約共住的租戶；

(b) 所有家庭成員均領取綜合社會保障援助的住戶；及

(c) 所有家庭成員均為 60 歲以上人士的住戶。

截至二零一三年七月，租務系統收錄大約 43 300 個已標明豁免原因的住戶。

3.34 獲豁免按資助政策作出申報的住戶，在租務系統內的記錄會輸入豁免標記，使之不會在資助政策複審周期中被抽出。不過，審計署到屋邨實地視察時，發現部分應按資助政策接受入息複審的住戶因錯誤輸入或未曾更新豁免標記而排除在複審之列。相關例子 (個案五及六) 分別載於附錄 H 和附錄 I。

3.35 接獲審計署的查詢後，上述兩宗被查出的個案已由屋邨職員迅速修正。二零一三年七月，房屋署管理人員進一步檢視同類個案後，修訂約 160 宗個案的豁免標記。審計署認為，房屋署日後需要推行措施，以確保租務系統內所有豁免標記均記錄正確，以便妥善推行資助政策。

檢討富戶政策

3.36 截至二零一三年三月三十一日，20 445 個 (3%) 公屋住戶按富戶政策繳交額外租金或市值租金，其中 18 109 個繳交倍半租金，2 321 個繳交雙倍租金，15 個繳交市值租金。

3.37 根據二零一一年人口普查報告， 在二零一一年的 719 511 個公屋住戶中，188 877 個 (26%) 的每月入息在 20,000 元或以上 (詳情見表二十)，即超過 2013-14 年度公屋輪候冊三人家庭每月入息限額為 18,310 元的水平 (註 13)。審計署注意到，二零一一年香港所有家庭住戶的每月收入中位數為 20,200 元。從表二十亦可見，116 397 個 (16%) 公屋住戶的每月入息在 25,000 元或以上，即接近 2013–14 年度公屋輪候冊五人家庭每月入息限額為 25,360 元的水平 (註 14)。由此看來，似乎很多公屋住戶在過去多年來已受惠於入息大幅改善。如上文第 3.26 段所述，富戶政策的目的，是鼓勵經濟條件轉佳的公屋住戶把單位交還房委會，以重新編配給更需要資助房屋的家庭。從上述分析可見，當局

註 13： *截至二零一三年三月三十一日，每個公屋住戶平均有 2.85 名成員。*

註 14： *截至二零一三年三月三十一日，在全部公屋住戶中，97% 的每戶人數不多於 5 名成員。*

需做更多工作，才可達致所訂目的，使不足的公屋資源更加運用得宜。審計署注意到，居屋計劃由 2012–13 年度起再度推出；房屋署可探討方法，鼓勵公屋富戶購買居屋單位。

表二十

公屋住戶家庭入息分布
(二零一一年)

入息 (元)	公屋住戶數目 (個)		
少於 8,000	214 651		
8,000 至 9,999	71 767		
10,000 至 14,999	137 059		
15,000 至 19,999	107 157		
20,000 至 24,999	72 480		188 877
25,000 至 29,999	46 349	116 397	
30,000 至 39,999	46 746		
40,000 至 59,999	19 684		
60,000 至 79,999	2 443		
80,000 至 99,999	702		
100,000 或以上	473		
總計	719 511		

資料來源：香港二零一一年人口普查報告

3.38　審計署亦留意到，現時的公屋租金遠低於市值租金。舉例來說，市區公屋現時每平方米 (室內樓面面積) 的租金 (差餉和管理費包括在內) 是 64.4 元。因此， 規定公屋富戶按資助政策繳交倍半或雙倍淨租金另加差餉 (見第 3.27 段)，未必能夠誘使他們騰出公屋單位。

3.39　富戶政策已實施多年 (資助政策自一九八七年起推行，合理分配政策則自一九九六年起推行 — 見第 3.26 段)。鑑於近年公屋輪候冊愈來愈長，加上平均輪候時間不斷增加，審計署認為房委會需要審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則 (見第 3.27 至 3.29 段) 可否微調，使之更臻完善。

在這方面，審計署留意到，富戶政策已納入長遠房屋策略檢討其中一個重點探討的範疇 (見第 5.4 至 5.6 段)。

審計署的建議

3.40 **審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **採取措施，確保租務系統內所有豁免標記均記錄正確；**

(b) **審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則可否微調，使之更臻完善；及**

(c) **探討方法以鼓勵公屋富戶購買居屋單位。**

當局的回應

3.41 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 已發出指示，提醒屋邨職員盡快更新租務系統內特殊個案的資料和記錄，並會在下一輪資助政策申報展開前，把共享頤年優先配屋計劃的租約和合租租約的租戶資料先行釐清；

(b) 當房屋署稍後推出新的居屋計劃時，會考慮讓公屋富戶優先購買居屋單位；及

(c) 富戶政策是長策會 (另見第 5.4 至 5.9 段) 的討論項目之一。長策會知悉社會人士對富戶政策意見不一。當局藉長遠房屋策略的公眾諮詢文件，再次邀請市民就富戶政策提供意見，諮詢所得意見會交予房委會考慮。

公屋單位寬敞戶

背景

3.42　房委會的一貫政策，是根據住戶的家庭人數，按既定的編配標準，編配公屋單位。現時的編配標準為每人享有不少於 7 平方米的室內樓面面積。租戶可能會因部分家庭成員遷出、離世、結婚和移民，令餘下成員可享有的平均居住面積，超過寬敞戶標準所容許的面積，因而成為寬敞戶。寬敞戶標準會隨家庭人數的多寡而增減。現行的寬敞戶標準，在一九九二年訂立。

3.43　有需要人士對公屋資源需求甚殷。房委會訂有政策，要求居住面積超出寬敞戶標準的住戶，遷往另一面積合適的公屋單位。房屋署表示，現行的寬敞戶標準較公屋單位的最高編配標準寬鬆，以免住戶在家庭人數輕微增減時成為寬敞戶 (見表二十一)。

表二十一

公屋單位的最高編配標準及寬敞戶標準

家庭人數	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人
最高編配標準 (室內樓面面積 (平方米))	20	32	35	42	43	52
寬敞戶標準 (室內樓面面積 (平方米))	>25	>35	>44	>56	>62	>71
最嚴重寬敞戶界限 **(截至 2013 年 9 月)** (室內樓面面積 (平方米))	>34	>68	>102	>136	>170	>204

資料來源：房屋署的記錄

3.44　二零零七年，房屋署根據寬敞戶的居住密度和成為寬敞戶的時間長短，擬訂調遷次序名單。在二零零七年五月至二零一零年十月期間，居住密度超過每人 35 平方米的住戶，列作最嚴重個案。凡有殘疾家庭成員或 60 歲或以上長者的住戶，排名較低。最嚴重個案在調遷名單上排名最高，而有殘疾家庭成員或長者的住戶則排到最後。對於並非最嚴重的寬敞戶個案，房屋署不會強制調

遷。在二零一零年十一月至二零一三年九月期間，最嚴重寬敞戶的界限修改為每人 34 平方米。

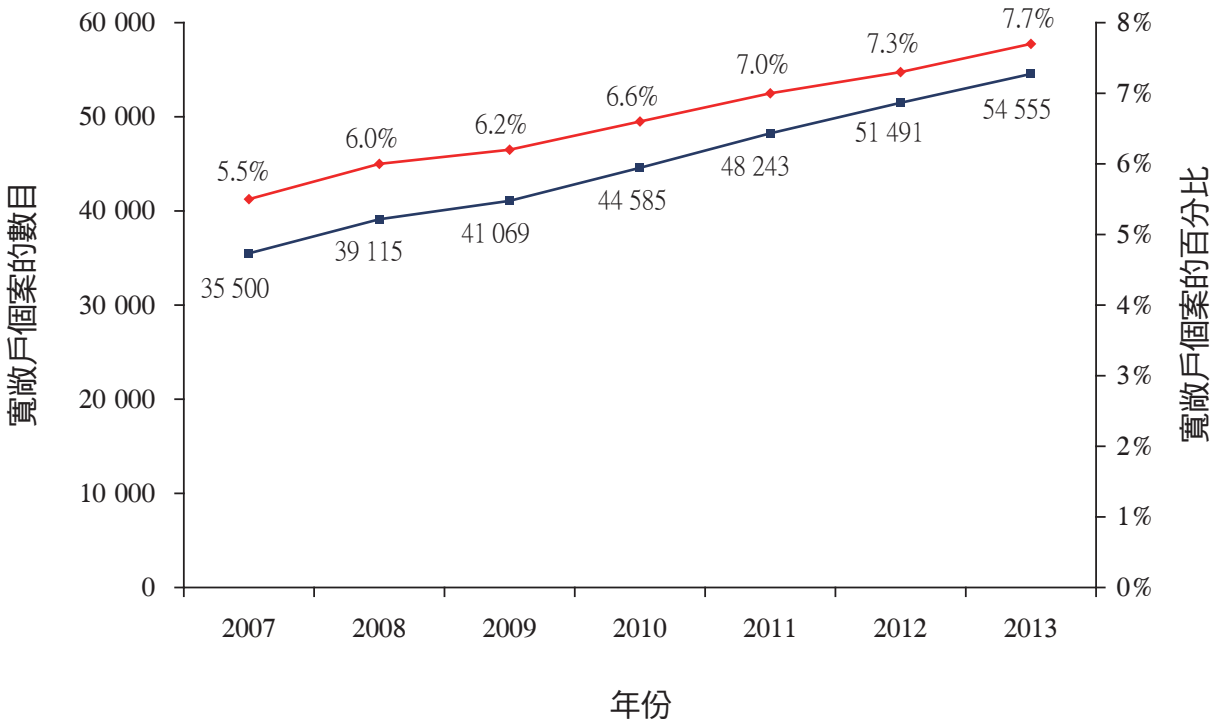
3.45　截至二零一三年九月，須調遷的最嚴重寬敞戶可獲提供四次配屋建議。如住戶沒有充份理由而拒絕所有四次單位編配，便會收到遷出通知書，現行租約即告終止。為鼓勵住戶接受編配較小的單位，房委會會向住戶發放住戶搬遷津貼，並給予遷往新屋邨的機會。這兩項鼓勵措施，亦會提供給並非最嚴重的寬敞戶，以鼓勵他們遷往較小的單位。

處理寬敞戶問題力度不足

3.46　在過去七年，寬敞戶的數目由二零零七年的 35 500 個增至二零一三年的 54 555 個，增幅達 54%。寬敞戶佔全體公屋住戶的百分比，亦由二零零七年的5.5%增至二零一三年的7.7%。圖四顯示寬敞戶個案和百分比增加的趨勢。

圖四

寬敞戶個案的數目和百分比
(二零零七至二零一三年)



資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.47　表二十二顯示，截至二零一三年三月三十一日，寬敞戶的數目和超標比率的分析。當中可見，截至二零一三年三月三十一日，在 54 555 個寬敞戶中，20 845 個 (38%) 的現居單位超逾最高編配標準 50%，特別是其中 1 458 個 (3%) 更超逾最高編配標準 100%。

表二十二

寬敞戶數目及超標比率
(二零一三年三月三十一日)

	住戶現居單位超逾最高編配標準的數目							
家庭人數	≦ 50% (個)	實際單位面積 (平方米)	>50%-100% (個)	實際單位面積 (平方米)	>100% (個)	實際單位面積 (平方米)	寬敞戶個案總數	
1 人	5 064	>25-30	16 166	>30-40	1 331	>40-68	22 561	47 206
2 人	23 386	>35-48	1 223	>48-62	36	>64-84	24 645	
3 人	4 801	>44-52	973	>53-70	48	>70-88	5 822	
4 人	276	>56-63	422	>63-83	9	>85-88	707	
5 人	99	>62-64	513	>65-83	34	>87-103	646	
6 人	84	>71-78	90	>78-99	—	—	174	
總計	33 710		19 387		1 458		54 555	
			20 845					

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

備註：最高編配標準隨住戶人數的多寡而增減 (見第 3.43 段表二十一)

3.48　審計署分析了截至二零一三年三月三十一日輪候冊上一般申請人的家庭人數 (見表二十三)，發現 116 927 名申請人中，大部分 (100 491 名或 85.9%) 為二至四人家庭。

表二十三

輪候冊上一般申請人的家庭人數
(二零一三年三月三十一日)

家庭人數	申請人數目		百分比	
1 人	9 951		8.5%	
2 人	42 293	100 491	36.2%	85.9%
3 人	34 765		29.7%	
4 人	23 433		20.0%	
5 人	5 088		4.4%	
6 人	1 116		1.0%	
7 人或以上	281		0.2%	
總計	116 927		100%	

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.49　根據房屋署的編配標準，室內樓面面積約 22 平方米的單位可編配予二或三人家庭，約 30 平方米的單位則可編配予三或四人家庭。表二十三顯示，市民對面積介乎 22 至 30 平方米 (按照現行編配標準) 的單位需求甚殷 (有 100 491 名申請人)，但 47 206 個一人或二人寬敞戶佔用面積介乎 25 至 84 平方米的單位 (見表二十二)。審計署亦注意到，大部分一人寬敞戶佔用原為三至七人而設的單位，而大部分二人寬敞戶佔用原為三至九人而設的單位。所以很多這類寬敞戶單位可更善加利用。房屋署需要採取較嚴厲的行動，處理大量仍未處理的寬敞戶個案。

3.50　審計署亦發現，截至二零一三年三月三十一日，在 54 555 個寬敞戶中，42 164 宗 (77%) 個案已拖延兩年或以上，仍然有待解決，其中 9 224 宗 (17%) 個案更積壓十年或以上。寬敞戶個案的戶齡分析，載於表二十四。

表二十四

寬敞戶個案的戶齡分析
(二零一三年三月三十一日)

戶齡	住戶數目		百分比	
2 年以下	12 391		23%	
2 年至 4 年以下	10 920		20%	
4 年至 6 年以下	10 491		19%	
6 年至 8 年以下	6 640	42 164	12%	77%
8 年至 10 年以下	4 889		9%	
10 年或以上	9 224		17%	
總計	54 555		100%	

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

最嚴重個案處理進度緩慢

3.51　二零零七年，房委會通過按次序處理寬敞戶的措施，並先由最嚴重個案着手。截至二零一三年三月三十一日，在 54 555 個寬敞戶中，約有 3% (1 765 個) 列為最嚴重個案。

3.52　審計署注意到，上述 1 765 宗最嚴重個案當中，749 宗 (43%) 積壓兩年或以上。尚未解決的最嚴重個案，其戶齡分析載於表二十五。

表二十五

尚未處理的最嚴重個案分析
(二零一三年三月三十一日)

戶齡	住戶數目		百分比	
1 年以下	714		40%	
1 年至 2 年以下	302		17%	
2 年至 3 年以下	710		40%	
3 年至 4 年以下	21	749	1%	43%
4 年至 5 年以下	2		1%	
5 年或以上	16		1%	
總計	1 765		100%	

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.53　審計署亦注意到，在 1 765 宗最嚴重個案中，約三分之一 (585 宗) 的租戶未獲房屋署提供任何配屋建議。在該 585 宗個案中，91 宗成為最嚴重個案已達兩年或以上。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，關於 585 宗未獲配屋建議的最嚴重寬敞戶個案，原因可能是這些個案最近才列入“最嚴重寬敞戶”的類別，或者同一屋邨內或同一區議會選區的屋邨內沒有合適的調遷單位。審計署認為，房屋署應定期檢視所有尚未處理的最嚴重個案，特別是積壓已久的個案，並採取適當的跟進行動。

寬敞戶調遷

3.54　審計署注意到，在過去六年，房屋署成功調遷的寬敞戶只有 5 512 個 (見表二十六)，即平均每年為 919 個。

表二十六

成功調遷的寬敞戶
(2007–08 至 2012–13 年度)

年度	最嚴重個案的數目 (a)	並非最嚴重個案的數目 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
2007–08	422	127	549
2008–09	446	557	1 003
2009–10	472	501	973
2010–11	430	329	759
2011–12	370	817	1 187
2012–13	365	676	1 041
總計	2 505	3 007	5 512

資料來源：房屋署的記錄

3.55　截至二零一三年九月，房委會的做法是在兩年內向最嚴重的寬敞戶提供最多四次配屋建議。如住戶沒有充分理由而拒絕所有四次單位編配，其現行租約會被終止。房屋署亦鼓勵並非最嚴重的寬敞戶遷往較小單位。審計署分析了截至二零一三年六月八日向寬敞戶提供配屋建議的次數 (見表二十七)。

表二十七

向寬敞戶提供的配屋建議
(二零一三年六月八日)

提供配屋建議的次數	最嚴重個案數目 (a)	並非最嚴重個案數目 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
1	567	468	1 035
2	357	320	677
3	179	250	429
4	69	147	216 } 262
5 – 8	8	38	46 }
總計	1 180	1 223	2 403

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.56　審計署注意到，在 54 555 個寬敞戶中，只有 2 403 個 (4%) 曾獲提供配屋建議。在這 2 403 個住戶當中，262 宗 (11%) 個案曾獲配屋四次或以上，下文所載的個案七便是一例。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

(a) 為配合現行政策，只有曾拒絕四次配屋建議又沒有充份理由的最嚴重寬敞戶個案才會被終止租約。在 262 宗獲提供四次或以上配屋建議的個案中，只有 77 宗為最嚴重寬敞戶個案。截至二零一三年十月八日，這 77 宗個案中，已有 35 宗的租戶接受配屋；及

(b) 考慮到每宗個案的獨特之處，房屋署會為值得酌情處理的最嚴重寬敞戶個案給予特別批准，提供額外配屋建議。另外，有些最嚴重寬敞戶個案在加添家庭成員後，問題便告解決。

自二零零七年推行最嚴重寬敞戶政策以來，截至二零一三年八月，房屋署曾向四個最嚴重寬敞戶發出遷出通知書。結果，當中一個租戶 (在配屋六次後) 被終止租約；而其他三個個案，則已獲修正。

個案七

一宗獲配屋四次以上的最嚴重寬敞戶

1. 有關租客 (非長者單身人士) 自二零零七年二月起居於寬敞戶單位 (室內樓面面積為 34.44 平方米)。在二零一一年七月至二零一三年三月期間，該租戶獲房屋署提供六次配屋建議，但在其中三次沒有前往屋邨辦事處辦理手續，另外兩次則拒絕遷往舊屋邨，並要求更多空間。二零一三年八月，該租戶終於接受第六次配屋建議。

2. 二零一三年九月，房屋署回應審計署查詢時表示，其中一個配屋建議被拒絕的理由尚算充分，因此區域物業管理總經理向租戶多給一個配屋建議。該租戶最終接受所編配的小單位，租約由二零一三年八月中開始生效。

資料來源：房屋署的記錄

佔用一個以上公屋單位的寬敞戶

3.57 配屋時如無大面積的公屋單位可供編配，房屋署或會向家庭人數眾多的住戶編配兩個或以上公屋單位。截至二零一三年三月三十一日，佔用一個以上單位的寬敞戶有 2 405 個 (見表二十八)。尤其值得注意的是，其中 9 個一人住戶各佔兩個單位，224 個二人住戶各佔兩個單位。

表二十八

佔用一個以上公屋單位的寬敞戶數目
(二零一三年三月三十一日)

佔用單位的數目	家庭人數						
	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人	總計
2 個單位	9	224	783	583	624	173	2 396
3 個單位	—	—	—	1	7	1	9
總計	9	224	783	584	631	174	2 405

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.58　審計署檢視十個抽查的個案 (均涉及佔用一個以上單位的住戶)，發現房屋署沒有採取足夠行動處理部分個案。下文所載的個案八，正是一例。

個案八

佔用一個以上單位的寬敞戶

1. 一九八零年十一月，房屋署向一個七人家庭編配兩個單位。每個單位的室內樓面面積為 23.13 平方米 (即合共 46.26 平方米)。

2. 在一九九五至二零一零年期間，該租戶以結婚或遷出單位為由，申請刪除五個家庭成員的戶籍。

3. 二零一三年六月，審計署到訪有關的屋邨辦事處，檢視該租戶的檔案。審計署留意到，該租戶餘下兩名家庭成員 (一對夫婦) 由二零一零年五月起一直佔用兩個單位。不過，該佔用兩個單位的寬敞戶在現行政策下不屬最嚴重個案，所以房屋署沒有向其採取任何行動。

審計署的意見

4. 鑑於輪候冊上申請數目眾多，而且公共房屋資源十分珍貴，並獲大幅資助，審計署認為，房屋署應更着力游說佔用兩個或以上單位的住戶交還最少一個單位。

資料來源：房屋署的記錄

3.59 二零一三年九月，房屋署回應審計署查詢時表示：

(a) 在所發現的九個一人住戶 (見第 3.57 段表二十八) 中，其中一個單位已被收回，另外一個加添其他家庭成員後列入“並非寬敞戶”的類別。餘下七個一人住戶當中，租客不是長者就是殘疾人士，即按優先處理寬敞戶政策下獲豁免的個案。房屋署會繼續游說相關住戶交回其中一個單位或遷往面積合適的單位；及

(b) 224 個各佔用兩個單位的二人住戶 (見表二十八)，包括個案八的住戶，在先前的寬敞戶政策下均視作一般寬敞戶。收緊後的寬敞戶政策在二零一三年十月實施後，房屋署會就超過新政策所訂界限的住戶，作出利便管理的調遷安排。

審計署明白房屋署在執行政策上遇到的困難。然而，房屋署應更着力游說佔用兩個或以上單位的住戶交還最少一個單位，或遷往面積合適的單位。

最新發展

3.60　二零一三年六月，房委會通過處理公屋寬敞戶的新安排。新安排由二零一三年十月起實施，詳情如下：

(a) 參考一套按住戶人數釐定的室內樓面面積標準，修訂優先處理寬敞戶的界限：

家庭人數	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人
優先處理寬敞戶界限 (室內樓面面積) (平方米)	> 30	> 42	> 53	> 67	> 74	> 85

(b) 凡有殘疾家庭成員或有年屆 70 歲或以上長者家庭成員的住戶，會從寬敞戶名單中剔除；

(c) 寬敞戶如有年齡介乎 60 歲或以上，但未滿 70 歲年長家庭成員，會列於寬敞戶調遷名單之末，直至下次檢討工作為止；

(d) 新界定的優先處理寬敞戶可獲提供最多三次配屋建議，擬配單位位於原邨或所屬區議會選區內的其他屋邨；及

(e) 調遷至較細單位後會獲發放住戶搬遷津貼。

3.61　截至二零一三年三月三十一日，54 555 宗寬敞戶個案當中，約 26 300 宗 (48%) 涉及 70 歲或以上長者或有殘疾家庭成員。根據由二零一三年十月一日起生效的新政策，這類住戶不視作寬敞戶。如根據現時就最嚴重個案所訂定的標準，則會有更多個案列入最嚴重個案的優先處理名單，令最嚴重個案的總數增至 7 581 宗 (包括現有的 1 765 宗)。鑑於最嚴重個案有所增加，加上近年寬敞戶數目有增加的趨勢，房委會需要加快處理最嚴重個案。

審計署的建議

3.62 **審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **加強房屋署處理寬敞戶的工作，特別是積壓已久的寬敞戶個案；**

(b) **加快處理最嚴重個案的工作，特別是積壓已久的最嚴重個案；**

(c) **考慮針對於沒有充分理由而拒絕所有配屋建議的最嚴重寬敞戶，終止其現行租約；及**

(d) **更着力游說佔用兩個或以上單位的寬敞戶至少交回一個單位，或遷往面積合適的單位。**

當局的回應

3.63 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 資助房屋小組委員會在二零零七年實施分階段處理寬敞戶，並界定最嚴重寬敞戶的標準。鑑於小單位不足，安排調遷所有寬敞戶並不可行，並會減低輪候冊上一人申請者與屋邨清拆和體恤安置等其他安置類別下，申請人獲配公屋的機會。小組委員會隨後在二零一零年和二零一三年檢討寬敞戶政策時，進一步實施分階段處理最嚴重寬敞戶的個案；其第一步工作是降低作出利便管理安排調遷租戶的標準；

(b) 積壓已久的寬敞戶個案當中，絕大多數屬於長者或殘疾人士類別，即並非最嚴重的寬敞戶個案；及

(c) 經修訂的優先處理寬敞戶界限在二零一三年十月生效後，房屋署會更着力就佔用兩個或以上單位而居住密度高於所訂界限的住戶，作出利便管理的調遷安排。

第 4 部分：打擊濫用租住公屋

4.1　本部分探討房委會為打擊濫用公屋所採取的措施，並重點探討下列範疇：

(a)　查核申請人資格 (第 4.2 至 4.18 段)；

(b)　按富戶政策處理住戶申報 (第 4.19 至 4.36 段)；

(c)　按兩年一度家訪調查機制視察單位 (第 4.37 至 4.52 段)；及

(d)　執法行動 (第 4.53 至 4.69 段)。

查核申請人資格

4.2　申請公屋時，申請人須把已填妥的申請表，連同必須的證明文件遞交申請分組，以進行登記資格的初步審查。然後，登記及公務員配額小組的審查人員會查核有關資料和文件是否與所申報的入息和資產相符，以及有關數額是否合乎申請資格。

4.3　填寫申請表時，申請人及其所有家庭成員 (包括 18 歲以下成員) 均須申報：

(a)　每月平均入息；及

(b)　所擁有資產的淨值，有關資產包括：

(i)　土地；

(ii)　房產；

(iii)　車輛；

(iv)　的士／公共小型巴士牌照；

(v)　投資 (註 15)；

(vi)　經營業務；及

註 15： *包括上市股票、債券、期貨、紙黃金、存款證、經紀投資按金、互惠基金和單位信託基金等，這些投資工具的價值，以填報當日的單位收市價計算。儲蓄或投資保險計劃亦包括在內，並須填報保險計劃的現金價值。*

(vii) 存款和現金 (註 16)

供初步審查的證明文件

4.4 審計署注意到，雖然申請人必須提交與所申報入息和資產有關的證明文件，但實際上關乎投資和存款 (第 4.3(b) 段第 (v) 及 (vii) 項) 的證明文件，在登記前審查階段可獲豁免，毋須提交。

4.5 房屋署回應審計署二零一三年七月的查詢時表示，豁免就投資和存款提交證明文件的理由如下：

(a) 雖然在登記前審查階段無須提交證明文件，但申報淨資產值的聲明書須連同申請表一併遞交。這項安排可在簡化申請和審查程序與防止申請人作出虛假陳述之間取得平衡，足可應付登記階段的需要；及

(b) 在面晤階段，申請人須出示有關投資及存款的證明文件。如房屋署人員有懷疑，會要求申請人就截至申請當日的投資和存款出示證據，以供查核。

4.6 審計署認為，房屋署或需檢討豁免就投資及存款提交證明文件的理據，理由如下：

(a) 投資及存款是公屋申請人最常管有的資產類別。既然房屋署要求入息不高的申請人就甚少管有的其他資產 (例如土地及的士) 提交證明文件，為何普遍管有的資產反而無須提交證明文件，這點令人質疑；

(b) 房屋署的解釋 (見第 4.5 段) 對所有須申報的資產類別同樣適用。署方未能解釋為何投資和存款應獲豁免；

(c) 如須就投資和存款提交證明文件，申請人需提供銀行存摺和銀行結單。這些文件有助核實申請人提供的其他財務資料的真確性，例如每月入息和其他資產；及

註 16：*包括填報當日持有的定期存款及儲蓄／來往 (港幣和外幣) 帳戶結餘和在填報日持有幣值港幣 5,000 元或以上的港幣及外幣現金，以及已從強制性公積金／公積金戶口提取或可提取的款項。*

(d) 如在面晤階段發現有關申請當日投資和存款價值的資料屬虛假申報，有關申請人或會遭受檢控，其申請亦可能會被取消。規定申請人就申請當日的投資和存款提交證明文件，可阻遏申請人冒險虛報。個案九載述有關示例。

個案九

就銀行存款作出虛假申報

1. 申請人及其家人在二零零九年三月申請公屋。他與妻子在申請表上申報，資產只包括存款和手頭現金，分別約 2,000 元及 960 元。有關申請在二零零九年五月獲准登記。

2. 二零一二年四月，有關個案到期接受調查。在核實配屋資格面晤期間，申請人及其妻子提供銀行存摺以供查核。從存摺可見，他們在申請當日的存款額遠超在申請表上填報的數目，亦超出當時申請公屋的資產限額。

3. 二零一二年五月，有關申請因虛假申報而被取消，以及轉介檢控組採取行動。

審計署的意見

4. 如規定申請人及其妻子在申請當日就申請表上填報的存款額提交證明文件，他們或許不會犯此錯誤或作出虛假申報。

資料來源：房屋署的記錄

4.7 審計署認為，房屋署需要規定申請人就申請當日所持有須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查 (另見第 4.60 段)。

深入查核抽選的申請個案

4.8　如第 2.73 段所述，為阻遏申請人作出虛假申報，善用公屋資源分組會調查隨機抽出的部分申請的入息和資產。申請分組每年亦會把 120 宗新登記的申請和 180 宗配屋中的申請轉介善用公屋資源分組，以作深入查核。

4.9　善用公屋資源分組從登記及公務員配額小組所轉介個案中發現虛假申報的比率，有別於公屋編配小組所轉介個案的比率，詳情分別載於下文表二十九及三十。

表二十九

善用公屋資源分組就新申請個案的查核結果
(2008–09 至 2012–13 年度)

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th rowspan="2">已查核
個案宗數</th><th rowspan="2">發現虛假申報
的個案宗數
(%)</th><th colspan="2">登記及公務員配額小組
採取的執法行動</th></tr>
<tr><th>申請被取消
的個案宗數</th><th>轉介檢控組
的個案宗數</th></tr>
<tr><td>2008–09</td><td>120</td><td>1 (0.8%)</td><td rowspan="5">67</td><td>1</td><td rowspan="5">46</td><td>1</td><td rowspan="5">46</td></tr>
<tr><td>2009–10</td><td>120</td><td>7 (5.8%)</td><td>7</td><td>7</td></tr>
<tr><td>2010–11</td><td>120</td><td>11 (9.2%)</td><td>11</td><td>11</td></tr>
<tr><td>2011–12</td><td>120</td><td>12 (10.0%)</td><td>12</td><td>12</td></tr>
<tr><td>2012–13
(截至 2013 年
7 月 31 日)</td><td>102
(註 1)</td><td>36 (35.3%)</td><td>15
(註 2)</td><td>15
(註 2)</td></tr>
</table>

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：截至二零一三年七月三十一日，尚有 18 宗未處理個案。

註 2：截至二零一三年七月三十一日，登記及公務員配額小組正跟進 21 宗由善用公屋資源分組交回的個案。

表三十

善用公屋資源分組就配屋中申請個案的查核結果
(2008–09 至 2012–13 年度)

	已查核個案宗數 (註 1)	發現虛假申報的個案宗數 (%)		輪候冊小組採取的執法行動	
				申請被取消的個案宗數	轉介檢控組的個案宗數
2008–09	170	2 (1.2%)		1	0
2009–10	180	0 (0%)		0	0
2010–11	179	1 (0.6%)	9	0	0
2011–12	179	3 (1.7%)		2	2
2012–13 (截至 2013 年 7 月 31 日)	140 (註 2)	3 (2.1%)		0 (註 3)	0 (註 3)
				3	2

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：在部分年度，所查核個案的數目不足 180 宗，舉例說，在 2008–09 年度，查核個案數目只有 170 宗。這是因為在部分選定個案中，在查核前房屋署已發出配屋信，相關檔案亦已轉交屋邨辦事處辦理入伙手續。然而，房屋署並沒有抽選額外個案以補不足。

註 2：截至二零一三年七月三十一日，善用公屋資源分組尚在調查 33 宗個案。

註 3：截至二零一三年七月三十一日，輪候冊小組仍在跟進一宗由善用公屋資源分組交回的個案。

4.10 表二十九及三十顯示：

(a) 新登記申請被發現虛假申報的比率 (2012–13 年度為 35%)，高於配屋中申請的比率 (2012–13 年度為 2%)；及

(b) 在上述兩類申請中被發現虛假申報的比率，近年持續上升 (尤其是 2012–13 年度)。

4.11 審計署注意到，房屋署每年只揀選少量公屋申請進行深入查核 (新登記申請 120 宗，配屋中申請 180 宗)。揀選作深入查核的申請一年合共只有 300 宗，在輪候冊申請總數中所佔的百分比極低。反觀按富戶政策申報入息和資產

的住戶，房屋署一年平均揀選大約 3 700 宗個案，轉交善用公屋資源分組進行查核 (見第 4.27 段)。鑑於新申請經深入查核後發現虛假申報的比率偏高，而且持續上升，房屋署需要考慮抽選更多個案交予善用公屋資源分組進行查核。

4.12　審計署亦注意到，由公屋編配小組轉介的個案數目，往往不足原訂的 180 宗，因為部分檔案正用於辦理入伙手續 (見表三十註 1)。鑑於抽查數目偏低，審計署認為房屋署需要另選額外個案，以補不足。

虛假申報個案的跟進行動

4.13　善用公屋資源分組如發現新申請涉及虛假申報，會把有關申請交回登記及公務員配額小組跟進 (例如取消申請並轉介檢控組處理)。該分組如發現配屋中申請 (已由輪候冊小組進行詳細審查，並正等待公屋編配小組提供配屋建議) 涉及虛假申報，會把有關申請交回輪候冊小組再作申請資格評估，而申請狀況亦會退至調查階段。

4.14　從第 4.9 段表二十九及三十可見，登記及公務員配額小組與輪候冊小組就善用公屋資源分組所發現的虛假申報個案採取了執法行動：

(a) 過去五年，善用公屋資源分組發現 67 宗新登記申請涉及虛假申報。截至二零一三年七月底，登記及公務員配額小組跟進了其中 46 宗個案 (見表二十九)。該 46 宗申請全部已被取消，並轉介檢控組採取進一步執法行動；及

(b) 過去五年，善用公屋資源分組發現九宗配屋中申請涉及虛假申報 (見表三十)。截至二零一三年七月底，輪候冊小組跟進了其中八宗。除在一宗個案查不出虛假申報外；在其餘七宗中，三宗申請已被取消，而其中兩宗則轉介檢控組採取進一步執法行動。

4.15　審計署查詢後獲悉，登記及公務員配額小組處理虛報個案的方法是，不論虛假申報會否影響公屋申請資格，一律把申請取消並轉介檢控組跟進。但是，輪候冊小組的處理方法卻不相同，只會在虛假申報影響公屋申請資格時才會取消申請，否則會繼續辦理配屋程序，而且只會在找到充分證據證明申請人故意虛報，才會把已取消的個案轉介檢控組處理。

4.16　相比之下，登記及公務員配額小組對新申請的處理方法，較輪候冊小組對配屋中申請的處理方法更為嚴格。由於兩者做法有異，在不同申請階段被發現虛假申報的申請人會受到不同對待，可能令人質疑做法是否公平。審計署認為，申請分組轄下的兩個小組 (即登記及公務員配額小組與輪候冊小組) 處理善用公屋資源分組所發現的虛報個案時的不同做法，需要由房屋署予以劃一。

審計署的建議

4.17　**審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **考慮規定申請人就申請當日所持有須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查；**

(b) **提醒申請分組與善用公屋資源分組，當抽選作深入查核的個案未達原訂數目時，須另選額外個案以補不足；**

(c) **鑑於被發現的虛假申報比率偏高，考慮抽選更多新申請個案，交由善用公屋資源分組深入查核；及**

(d) **把申請分組轄下兩個小組 (即登記及公務員配額小組與輪候冊小組) 在處理善用公屋資源分組所發現虛報個案時的不同做法予以劃一，以確保申請人獲得公平對待。**

當局的回應

4.18　房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 房屋署較着重配屋前的詳細審查，因此在初步審查階段只規定申請人就須申報的主要資產類別提交證明文件。不過，申請人需在申請時申報所有資產。到了詳細調查階段，申請人須就所有資產提交證明文件，以供審查；房屋署如發現當中所載與申請當日的資產值有出入，便會以虛假資料為由取消申請，並會考慮作出檢控；及

(b) 管理層會檢討抽查個案的數目，以確保善用公屋資源分組的人手在各項具挑戰性的職務中運用得宜。

按富戶政策處理住戶申報

入息和資產申報

4.19　房委會的富戶政策包括資助政策和合理分配政策，前者旨在減少對入息超出既定限額的租戶所提供的房屋資助，後者旨在檢視公屋富戶是否繼續符合租住公屋資格 (詳情見第 3.26 至 3.29 段)。

4.20　根據資助政策，租戶須每兩年填寫入息申報表，申報所有住戶成員的入息。須申報的入息包括下列各項：

(a)　受僱所得收入 (包括海外就業的成員所得的收入)；

(b)　自僱和經營業務所得的收入；

(c)　定期存款、儲蓄保險和投資的平均每月利息、花紅及紅利；

(d)　土地和房產所得的收入；

(e)　商用車輛每月所得的收入淨額；及

(f)　其他收入 (例如每月退休金、綜合社會保障援助金和親友接濟)。

4.21　根據合理分配政策，租戶須每兩年填寫資產申報表，申報所有住戶成員的資產。須申報在香港、內地或海外的資產包括下列各項：

(a)　土地和房產 (例如車位和住宅／商業／工業物業)；

(b)　車輛；

(c)　的士和公共小型巴士牌照；

(d)　投資 (例如上市股票、債券、基金、投資／儲蓄保險和紙黃金)；

(e)　銀行存款和現金；及

(f)　業務經營。

需要加強監察機制

4.22　資助政策每兩年為一個周期，每個周期涉及約 343 000 個住戶 (另見第 3.30 段)，平均每年約 171 500 個住戶須作申報。房屋署採取據實申報的制度，只要求租戶在入息申報表填報家庭入息，無須提交證明文件。屋邨辦事處負責處理屋邨管理事宜，由房屋事務經理擔任主管，並由多名副房屋事務經理和房屋事務主任協助。在兩年一度的入息申報工作中，房屋事務主任負責查核申報表，並釐定應付租金的水平。副房屋事務經理／房屋事務經理負責複查已由房屋事務主任查核的申報表。任何需要仔細查核的可疑個案，會轉介善用公屋資源分組進行深入調查 (另見第 3.31 段)。

4.23　資助政策下絕大多數個案 (逾 98%) 由地區屋邨辦事處處理，因此管理層必須確保各區工作的做法一致，並密切監察屋邨辦事處人員適當和適時地完成工作。二零一三年五月，審計署向房屋署總部查詢對上一個資助政策複審周期 (即二零一二年四月至二零一三年三月) 中，所有屋邨在跟進租戶遞交入息申報表方面的工作進度／完成時間表。當時，房屋署表示沒有這方面的資料。審計署視察三個選定屋邨期間 (見第 3.7 段)，在相關屋邨辦事處亦找不到這些資料。

4.24　有關跟進租戶所遞交申報表的指引，未獲嚴格遵守。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，各屋邨的房屋事務經理須為每個資助政策複審周期制訂工作計劃，並監察下屬的工作進度。屋邨事務經理須在指定時間內完成所有資助政策個案，並把可疑個案轉介善用公屋資源分組。電腦會編製未處理個案的報告，由屋邨房屋事務經理和分區高級房屋事務經理跟進。不過，審計署注意到，屋邨辦事處無須就資助政策複審的進度、完成與否及複審結果向總部提交報表。

4.25　根據房屋署的《物業管理處訓令》，房屋事務經理至少須抽查副房屋事務經理所批准個案的 5%，以監控質素。在視察三個屋邨辦事處期間，審計署發現兩個屋邨辦事處確有按規定抽查 5% 個案，並擬備適當記錄，但有一個辦事處未能提供抽查記錄以供查閱。房屋事務經理回應查詢時表示，只有六宗個案 (佔總數 0.5%) 曾被抽查，較所規定的 5% 為低。

需要加強策略以阻遏虛假申報

4.26　善用公屋資源分組負責檢視合理分配政策下所有個案，並調查屋邨辦事處所轉介的可疑資助政策個案，以及由電腦隨機抽出的資助政策個案。善用公屋資源分組在過去五年查核上述各類個案的數目，載於表三十一。

表三十一

善用公屋資源分組查核的合理分配政策個案和資助政策個案
(2008–09 至 2012–13 年度)

年度	須申報的住戶數目(個)	善用公屋資源分組查核個案數目				被發現虛假申報的個案數目(宗)	
		所有合理分配政策個案(宗)	經屋邨辦事處轉介資助政策個案(宗)	由善用公屋資源分組抽查資助政策個案(宗)	總計(宗)		
		(a)	(b)	(c)	(d)=(a)+(b)+(c)	(e)	(f) $=\frac{(e)}{(d)}\times 100\%$
2008–09	147 936	1 434	415	2 214	4 063	651	(16%)
2009–10	142 411	1 596	671	1 436	3 703	604	(16%)
2010–11	156 820	1 845	440	1 360	3 645	690	(19%)
2011–12	149 748	1 440	450	1 711	3 601	671	(19%)
2012–13	183 834	1 517	632	1 444	3 593	644	(18%)
平均	156 150	1 566	522	1 633	3 721	652	(18%)

資料來源：房屋署的記錄

4.27　在 2008–09 至 2012–13 年度，每年平均約有 156 000 個住戶須向房屋署提交入息／資產申報表。在該段期間，善用公屋資源分組每年平均查核約 3 700 宗個案 (或為須申報住戶數目的 2.4%)，發現約 650 宗 (抽查宗數的 18%) 涉及虛假申報。在 2012–13 年度，644 宗虛報個案當中，154 宗為合理

分配政策個案，374 宗是屋邨辦事處所轉介的資助政策個案，116 宗是善用公屋資源分組隨機抽查的資助政策個案。鑑於被發現虛假申報的個案比率似乎甚高，房屋署需加強策略，阻遏虛假申報。

深入審查和跟進行動可予改善之處

4.28　善用公屋資源分組會對懷疑虛報個案進行深入調查。調查程序包括收集證明文件及面見懷疑違例者，以確立違例事項。深入查核資助政策個案和合理分配政策個案時，該分組通常會索閱下列文件：

(a) 向相關僱主索取載列入息詳情的僱員薪金證明書 (只適用於資助政策個案)；

(b) 向土地註冊處索取物業記錄；

(c) 向運輸署索取車主資料；

(d) 向公司註冊處索取公司記錄；及

(e) 向本地主要銀行查詢填報人的財政狀況。

4.29　當局會對虛假申報個案採取執法行動。初犯者如不涉及實質或潛在得益／利益，善用公屋資源分組會把個案檔案交回屋邨辦事處發出警告信。如涉及實質或潛在得益／利益或再次違例的虛報個案，該分組會收集進一步證據，然後轉介檢控組考慮是否提出檢控。

4.30　為檢視善用公屋資源分組的查核工作，審計署抽選了 58 宗個案 (32 宗資助政策個案和 26 宗合理分配政策個案)，當中涉及 49 宗虛假申報個案。審計署發現該分組的查核工作有下列不足之處：

(a) 在 46 宗個案中，沒有向本地主要銀行查詢填報人的財政狀況；

(b) 在 44 宗個案中，沒有向公司註冊處進行公司查冊；

(c) 在 31 宗個案中，沒有向運輸署查核車主資料的記錄；及

(d) 在 4 宗個案中，雖然未能核實租戶入息，但沒有從其他來源索取進一步證據 (例如要求租戶提交報稅表或強積金周年供款結算書)。

4.31　善用公屋資源分組已發出指引，訂明就查核個別個案所須採取的步驟和程序。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

(a) 只在情況需要時，才會查找財務記錄、公司記錄和運輸署記錄；及

(b) 審查人員可酌情決定進行查核所需索閱的文件。

4.32　審計署認為，善用公屋資源分組應就深入查核所須採取的步驟和程序，以及所需收集的證據和證明文件，訂定更詳細的調查指引。

4.33　在抽選個案中，審計署亦留意到房屋署採取跟進行動時有下列不足之處：

(a) 在 36 宗個案中，屋邨辦事處沒有向不涉及實質或潛在得益或利益的違例者發出警告信；

(b) 沒有把 6 宗再犯個案轉介檢控組；及

(c) 在 2 宗個案中，沒有向租戶追回少收的租金。

4.34　審計署發現，上述個案因遺漏而沒有採取適當行動。房屋署需要加強監控虛報個案的跟進行動。

審計署的建議

4.35　**審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **就屋邨辦事處進行和監察資助政策複審工作，訂定更詳細的指引，以加強相關機制；**

(b) **持續檢討資助政策和合理分配政策下發現虛假申報個案的比率，並加強相關策略以阻遏虛報行為；**

(c) **向善用公屋資源分組人員發出更詳細的指引，並密切監察該分組的深入調查工作；及**

(d) **加強監控虛假申報個案的跟進行動。**

當局的回應

4.36 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 房屋署已提醒屬下人員遵守詳細指引，在每次資助政策複審工作中，跟進租戶遞交申報表的情況。房屋署管理層會進一步加強資助政策的整體監察和推行工作；

(b) 房屋署已加強阻遏虛假申報行為，包括：

(i) 額外調配 30 名資深人員，增加每年的查核數目；

(ii) 增加宣傳預算，由 2012–13 年度的 200 萬元增加至 2013–14 年度的 400 萬元；及

(iii) 公布被定罪的虛假申報個案，引起市民注意；

(c) 房屋署會微調現行有關深入查核的署內指引，並會提醒屬下人員遵守。善用公屋資源分組的督導人員會密切監察調查工作，並就可疑個案向房屋事務經理提供意見；及

(d) 會提醒前線人員遵守有關處理虛假申報的現有指引，以及加強租約事務管理的電腦系統，以密切監察虛假申報個案一旦被發現後的處理進度。

按兩年一度家訪調查機制視察單位

4.37 房屋署致力確保資助公屋資源得以善用。因此，屋邨職員應盡力偵察任何濫用公屋個案，以便在執行租務管制行動後收回有關單位。為處理公屋可能被濫用的問題，房屋署倚重屋邨職員的單位視察工作，並認為家訪是偵察租戶濫用行為 (例如單位被丟空、被未經許可人士佔用或被分租) 最直接和最有效的方法。

4.38 根據《房屋條例》第 22 條，屋邨職員獲授權進入和視察屋邨的任何單位。在二零零八年十一月之前，租戶須按據實申報制每兩年一次申報家庭狀況和住用情況。收回已填妥表格後，屋邨管理人員會進行家訪，以核實表格上的資料。屋邨職員須填寫相關表格，以記錄每次視察單位的結果；所須填寫的多項資料中，包括租戶個人資料、家庭成員的關係、婚姻狀況、所遇見的人士、

所看見的未經許可人士、殘疾人士、所擁有的車輛、單位狀況 (包括損毀地方和所需跟進行動)，以及單位內的非法裝置和高耗電量電器。

4.39　由二零零八年十一月一日起，房屋署實施兩年一度的家訪調查機制，取代之前的申報制度。根據相關安排，所有公屋租戶無須再填寫申報表。房屋署專為單位視察工作研發了外展房屋管理系統；屋邨職員會使用內置該系統的電子手帳進行家訪。每個屋邨的所有家訪，須在 24 個月的周期內全部完成。屋邨職員亦須在家庭成員有所增減時，查明租戶的住用情況 (例如增加或刪減了哪些家庭成員)。

4.40　房屋署已向屋邨職員發出家訪指引及程序。為準備視察，管理人員應從辦事處的管理系統下載所需的租戶資料，輸入電子手帳中。家訪期間，屋邨職員應按房屋署記錄核實住戶的實際住用情況，並將視察結果輸入電子手帳。所須記錄的詳情， 包括單位內所看見人士的姓名 (應按身分證明文件核實其身分)。視察記錄有助採取跟進行動，亦有助房屋事務經理作出批簽。

4.41　經初步調查後，管理人員可將表面證據成立的懷疑濫用公屋個案轉介善用公屋資源分組進行深入調查。調查工作包括在夜晚或早上到訪單位，或進行特別家訪，到疑由違規租戶居住的另一私人單位視察，以確立公屋單位被誤用／濫用的證據。善用公屋資源分組的家訪報告，應清楚註明家訪日期、時間和所看見的人士，並附有單位的平面草圖和其他相關資料。該分組會把調查結果通知相關的房屋事務經理，以考慮終止租約或採取其他跟進行動。

家訪做法不一

4.42　審計署視察三個屋邨 (見第 3.7 段) 期間，審計署人員隨同屋邨職員進行兩年一度的家訪調查。審計署注意到，雖然房屋署訂明家訪的一般指引，但不同屋邨職員做法不一，而且沒有標準核對清單。屋邨職員評核每次家訪的一般情況，決定須否採取跟進行動。

4.43　在其中一個屋邨，屋邨職員進入單位內，向所看見的人士查問，檢查他們的身分證明文件，視察單位的間隔，並間中就家居安全提供意見。在另外兩個屋邨，屋邨職員多數只站在單位外，向所看見的人士查問，以及索取其他家庭成員的資料。他們沒有進入單位，亦不一定要求租戶出示身分證明文件以核實其身分。

4.44　審計署又注意到，有些屋邨職員會在電子手帳中輸入造訪不遂的資料(例如無人應門)，有些則不會。造訪不遂的次數可以是單位被丟空的重要指標。以一宗個案為例，房屋署人員在 20 多次造訪不遂後才聯絡到相關租戶，最後發現單位被丟空，須終止租約。審計署注意到，在其他屋邨的一些個案中，屋邨職員多次造訪不遂後，在視察報告內記錄為“其他”(見第 4.46 段)，而且沒有採取進一步行動。審計署認為，房屋署應制訂家訪的標準程序和核對清單，並就可疑個案 (例如屢次造訪不遂) 的跟進行動訂定具體指引。

督導人員查核家訪情況

4.45　外展房屋管理系統這套電腦系統，可協助房屋事務經理確保所有租戶的家訪工作在 24 個月的周期內完成。該系統的報告以代號 (例如表示“住用情況正常，無須進一步行動”、“個案轉介善用公屋資源分組”或“其他”的代號) 顯示視察結果。

4.46　審計署注意到，家訪報告以代號“其他”表示視察結果的個案，多數屬於職員在單位內沒有遇見任何人士的個案，但絕大部分均無採取進一步行動。不過，亦有視察報告顯示“情況正常”的代號，其實也是單位內無人的個案。審計署找不到具體的指引或程序，指示房屋署人員應如何記錄視察結果或就外展房屋管理系統報告內註明特別代號的個案作出跟進。雖然所有單位表面看來均曾透過兩年一度的家訪調查進行視察，但識別濫用公屋行為的目標則未能完全達到。

家訪時只看見一名家庭成員

4.47　審計署從到訪過的三個屋邨各選出約 30 個住戶 (每戶的家庭成員超過一名)，以查核二零一零年十一月至二零一二年十月，即對上一個周期內兩年一度家訪調查的記錄， 發現家訪時只看見一名家庭成員的個案比率甚高 (介乎 68% 至 91% 不等)。審計署認為，房委會應評估這類個案涉及租戶濫用行為的風險，並考慮增訂對應措施。在這方面，審計署注意到，曾發現住戶中有家庭成員離世多年卻不被查出的情況 (見個案十)。

個案十

家庭成員已離世但一直不被查出

1. 父親持有租約，與兒子同住。一九九五年，兒子申請成為戶主，並聲稱父親在內地醫院留醫。

2. 二零零零年，兒子申報住用情況時，聲稱父親經常住在公屋單位，其後該單位的檔案內再無記錄任何住用情況的申報／家訪記錄。

3. 二零一零年二月二日，屋邨職員首次運用外展房屋管理系統進行兩年一度的家訪，期間沒有看見該名父親。

4. 二零一一年，該名父親獲邀出席百歲人瑞壽宴。二零一二年，兒子披露父親早於一九九六年在內地身故。

5. 二零一二年，房屋署向入境事務處查詢該名父親的死亡資料，但由於他在內地身故，因此該處並無其死亡記錄。房屋署遂刪除該名已故人士的戶籍。房屋署認為，管理人員已採取適時行動，在發現違規情況後立即刪除已故人士的戶籍。

資料來源：房屋署的記錄

需要密切監察跟進家訪

4.48 如在家訪時發現住用情況異常，應安排跟進家訪，並採取相應的行動，以澄清或修正有關情況。舉例來說，如有長者成員入住安老院，屋邨職員應按房屋署的指示跟進個案，即確定長者成員入住安老院後六個月內，應讓該長者選擇刪除戶籍或交還單位；保留戶籍的要求，只會在理由充份時批准。如長者租客不肯作出選擇或辦理刪除戶籍手續，則應在六個月限期屆滿後，按照正常的終止租約程序處理。

4.49　審計署選出一些在過去六個月內有長者成員入住安老院舍的個案進行審查，發現屋邨職員不一定進行跟進家訪，以核實住用情況。審計署認為，屋邨職員應按既定程序進行跟進家訪，並採取所需的租務行動。

4.50　其他需作跟進家訪的個案，包括針對遷出通知書上訴成功的個案。審計署審查了兩宗這類個案，當中租戶獲准有條件居住，條件是租戶必須經常居於承租單位。在其中一宗個案，分區租約事務管理處曾五度視察相關單位，但只在最後一次看見有關租客。在另一宗個案，分區租約事務管理處並無進行家訪。審計署認為，分區租約事務管理處職員應按既定程序進行特別家訪。

審計署的建議

4.51　**審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **在家訪時採用標準核對清單，並訂明詳細指示，以確保各屋邨和各屋邨職員做法一致；**

(b) **指示屋邨職員正確輸入家訪詳情和視察結果代號，以供督導人員查核；**

(c) **留意家訪時只看見一名家庭成員的個案的比率，並考慮是否需要採取額外措施以跟進這類個案；及**

(d) **提醒屋邨職員就有需要的個案（例如長者成員入住安老院或涉及有條件居住的個案），按既定程序到相關單位進行跟進家訪。**

當局的回應

4.52　房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 房屋署會加強現有指引，並提醒前線人員要遵守指引，以進行家訪及跟進家訪，尤其是要記錄造訪不遂的資料（見第 4.44 段），以及把懷疑濫用公屋的個案轉介善用公屋資源分組進行深入調查；

(b) 房屋署人員受過訓練，能藉家訪時觀察睡床設備或類似事物識別違規情況。視乎當時的實地情況，例如租戶情緒或忙於何事（例如煮食和打麻將），職員會酌情決定不進入單位並安排其後再訪；及

(c) 關於第 4.50 段，管理人員已在觀察期內進行家訪，並抄錄水電錶的讀數，以核實單位是否被丟空。

執法行動

處理懷疑虛假陳述個案

4.53 公屋申請人和公屋現租戶須申報家庭入息及／或資產和家庭狀況，以評估其租住公屋資格或是否仍然繼續符合各項房屋管理政策的規定。根據《房屋條例》第 26(1) 條，如有人明知而作出虛假陳述，即屬違法，一經定罪，可判罰款 5 萬元及監禁六個月。

4.54 房屋署已發出通告和指示，公布處理懷疑虛假陳述個案的工作流程及指引。要證實虛假陳述個案，須證明“資料虛假”和“明知”這兩個主要元素。要提出檢控，則須證明在無合理疑點下被告的確在關鍵時間作出明知屬虛假的陳述。要對虛假陳述個案採取檢控行動，收集足夠證據至為重要。

4.55 善用公屋資源分組擔任中央小組的角色，負責對虛假陳述個案進行深入調查，包括錄取警誡口供。法律事務分處轄下檢控組獲律政司授予權力，可就《房屋條例》和其他條例下各項相關罪行作出檢控行動。

4.56 二零一二年轉介給檢控組採取行動的虛假申報個案的分析，載於表三十二。

表三十二

二零一二年轉介給檢控組的虛假申報個案
(截至二零一三年七月十九日的情況)

對所接獲個案的行動	個案數目 (宗)
不檢控	470
有待調查	23
作出檢控	
裁定有罪	84
裁定無罪	2
待判個案	5
	91
總計	584

資料來源：房屋署的記錄

檢控行動的時限

4.57 《房屋條例》所訂的罪行多為簡易罪行，設有檢控時限。根據該條例第29A 條，就不同罪行所訂的法定檢控時限各不相同，而發現罪行日期和犯罪日期均為決定檢控時限的相關因素。一旦錯過時限，檢控便不能提出。為及時提出檢控，有關檔案和文件應於時限屆滿前最少兩個月送交檢控組。

4.58 根據檢控組的統計資料，於時限過後才交來檔案和文件的個案，在二零一一年有 28 宗 (2%)，二零一二年則有 12 宗 (2%)。審計署亦注意到，距時限屆滿不足兩個月才把有關檔案和文件交予檢控組的個案，在二零一一年有 61 宗 (5%)，二零一二年則有 57 宗 (10%)。遲向檢控組提交相關檔案和文件，可能妨礙房屋署在時限屆滿前及時採取檢控行動。

檢控證據充分與否

4.59　考慮是否提出檢控時，有充分證據作為控罪的佐證至為重要。這些證據須為可接納、實質和可靠的證據，以確立涉案人曾干犯有關罪行。這些證據包括和罪行有關連的物件和文件 (例如申報表)、其他印證資料虛假的證明文件 (例如僱員薪金證明書和銀行結單)、在調查階段錄取的面晤記錄／口供，以及相關證人的證詞。與違例者面晤的人員或須擔任控方證人，出庭作證。

4.60　房屋署採用據實申報制度來處理公屋申請人和租戶的申報，只要求他們提供最起碼的證明文件。審計署認為，沒有完整的證明文件，房屋署人員往往難以在申請初期及早偵察虛假陳述，他們或須花費更多時間進行調查以收集證據。審計署檢視檢控組所處理的個案後，發現這類個案會無法呈交法庭審理，主因是證據不足。

4.61　除“虛假”元素外，確立“明知”的元素亦是成功檢控的關鍵。控方須證明在無合理疑點下被告的確在關鍵時間作出明知屬虛假的陳述。檢控組的記錄顯示，不提檢控的決定往往基於難以證實“明知”的元素。

4.62　為確立“明知”的元素，房屋署屋邨管理處最近規定屬下人員須在面晤時採用核對清單，初步釐清疑點。檢控組亦建議房屋署人員採用核對清單，以記錄調查期間所進行的面晤。核對清單除記錄面晤詳情外，亦確保面晤對象完全了解其所須提供的資料，以及其在申報表上已申報的資料。然而，核對清單甚少使用。審計署注意到，至今只有兩宗個案曾採用核對清單，而檢控組亦已成功檢控該兩宗個案的違例者，並把他們定罪。

對作出虛假申報的輪候冊申請人提出檢控

4.63　申請分組如發現輪候冊申請人明知而提供虛假資料，其申請通常會被取消，並轉介檢控組提出檢控 (見第 4.15 段)。表三十三顯示該分組在過去五年轉介檢控組的虛假申報個案的分析。

表三十三

輪候冊申請人的虛假申報個案
(截至二零一三年七月三十一日)

年度	轉介檢控組的個案 (a) (宗)	檢控個案 (b) (宗)	因下列原因不提檢控的個案		檢控率 (e)=(b)/(a)×100% (%)
			證據不足 (c) (宗)	時限已過 (註 1) (d) (宗)	
2008–09	218	105	113	—	48%
2009–10	378	117	261	—	31%
2010–11	316	68	244	4	22%
2011–12	344 (註 2)	46	298	—	13%
2012–13	229 (註 3)	32	195	2	14%
總計	1 485	368	1 111	6	25%
					1 117

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1： 在法定時限屆滿後，不論證據是否足夠有力，檢控組皆不可檢控違例者。

註 2： 截至二零一三年七月三十一日，4 宗個案有待檢控組回應，因此不包括在內。

註 3： 截至二零一三年七月三十一日，127 宗個案有待檢控組回應，因此不包括在內。

4.64 從表三十三可見：

(a) 過去五年檢控率有所下降，由 2008–09 年度的 48% 下跌至 2012–13 年度的 14%；及

(b) 在 1 117 宗不提檢控的個案中，1 111 宗 (99%) 因為證據不足，6 宗 (1%) 因為懷疑個案轉介檢控組前時限已過。

4.65 另外，審計署注意到，檢控個案的定罪率甚高 (按第 4.56 段表三十二所示數字計算，比率超過 90%)，但檢控率則偏低 (按表三十三所示，2012–13 年

度檢控率為 14%)。為回應審計署二零一三年九月的查詢，檢控組對檢控虛報申請人比率偏低的原因進行了分析；所得結論是，沒有足夠證據確立罪行的“明知”元素，是主要原因。為進一步改善執法工作，檢控組提出下列建議：

(a) 為免申請人對申報表上的要求有所誤解，填寫指引應清晰和明確地載明相關要求。對所須申報資料是關鍵時間的資產淨值及與保險、證券和業務等項目相關的入息時，訂明填寫要求尤其重要。如在申報資料方面作出上述改善，相信較易和較快偵察並證明所提供資料是否含有“虛假”和“明知”的元素；

(b) 針對涉嫌罪行中的“明知”元素，須早於登記階段便安排面晤人員在場並使用核對清單記錄面晤過程，這對成功入罪至為重要；及

(c) 為加強同類個案的檢控論據，負責人員應與簽署各方核對申請表上每個項目，並在申請表上簽署，以確認完成核對步驟。

4.66 審計署審查了五宗不提檢控的個案 (註 17)，以找出可予改善之處。審計署注意到：

三宗個案因為證據不足

(a) 在兩宗個案中，相關檔案並無向開展行動的辦事處提供證據不足的詳情／原因。審計署進一步審查後發現，兩名涉嫌違例者於二零一二年八月分別與房屋署人員會晤時均拒絕錄取警誡口供，這或會是證據不足的原因；

(b) 在一宗個案中，一名公屋輪候冊登記申請人涉嫌在二零零八年十一月申請刪除一名家庭成員時，在房屋署表格上作出虛假陳述，隱瞞其女兒的工作和相關入息。不過，與公屋輪候冊申請表不同的是，申請刪除家庭成員的房屋署表格不包含有關條款，列明該表格屬於申報表，須填報真確資料，如明知而提供虛假資料，須承擔法律責任。此外，房屋署人員沒有就填寫該房屋署表格進行調查面晤。房屋署的結論是，由於缺乏法律基礎，不能作出檢控行動。這宗個案凸顯房屋署有需要採取措施，以確保申報表所填報的相關資料，可在需要時用作檢控證據；及

註 17：*檢控組不提檢控的決定 (例如因為證據不足)，均需由助理署長 (法律事務) 批簽。*

兩宗個案因為時限已過

(c) 在兩宗個案中，涉嫌罪行分別在二零零五年四月二十五日和二零零五年十月二日在申請表上作出申報時干犯。涉嫌罪行先後於二零一一年七月五日和二零一一年十月二十四日被發現，但當時分別已是時限 (即二零一一年四月二十四日和二零一一年十月一日) 過後約兩個半月和三個星期。

4.67 在這方面，審計署注意到，二零零八年四月至二零一三年八月期間，申請分組共 135 名人員曾接受法律培訓。審計署認為，某些範疇的法律培訓需予加強 (例如應收集哪些證據和如何與申請人進行面晤)，令申請分組的人員具備更多有關收集足夠證據以處理虛假申報個案的知識。

審計署的建議

4.68 **審計署*建議*房屋署署長應：**

(a) **採取措施，以確保房屋署人員知悉並遵守規定，在檢控時限屆滿前最少兩個月把相關檔案和文件轉介檢控組採取檢控行動；**

(b) **規定房屋署人員進行調查時使用核對清單記錄與申請人／租戶進行的面晤；**

(c) **繼續定期分析虛假申報個案檢控率偏低的原因；**

(d) **採取措施，以確保申報表上所填報的相關資料在需要時可用作檢控證據。這些措施的例子包括，檢討所有與公屋申請有關的表格，確保所有申報表包含條款，以列明其上所作申報如屬明知而作出的虛假陳述，須承擔法律責任。如有需要，應就填寫房屋署表格進行調查面晤；及**

(e) **進一步加強申請分組和屋邨辦事處人員的法律培訓 (包括舉辦經驗分享研討會)，使他們具備更多有關收集足夠證據以處理虛假申報個案的知識。**

當局的回應

4.69　房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 房屋署會提醒屬下人員遵守檢控行動的時間表。在初步調查時會使用核對清單以確立“明知”的元素，並使用核對清單記錄面晤記錄／口供；

(b) 善用公屋資源分組的人員會在開始調查面晤前警誡每名面晤對象，並要求他們即時在所需表格上申報入息／資產。嚴格查核入息／資產申報的詳情，會記錄在調查報告內；

(c) 房屋署會檢討申報表，使之可用作檢控證據；及

(d) 房屋署支持加強署內人員的法律培訓，會因應資源方面的考慮，安排更多人員受訓。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分研究編配和運用公屋單位的未來路向。

可予改善之處

5.2　香港的公共房屋資源十分珍貴，並獲大幅資助。截至二零一三年三月底，房委會約有 728 000 個公屋單位，容納約 200 萬人。公屋是解決基層住屋問題的主要辦法，公屋單位的需求近年更是有增無減。當局需要確保公屋單位以公平和合理的方式分配，使有限的公共資源運用得宜，幫助有真正住屋需要的人士。

5.3　在是次審查工作中，審計署審查了房委會藉優先次序編配公屋單位以幫助住屋需要最為迫切者的工作，以及房委會如何合理地善用現有公屋單位。審計署發現多個範疇需要改善。可予改善的主要範疇包括：

第 2 部分：編配單位予需要租住公屋的人士

管理一般申請人公屋輪候冊

(a)　提高房屋署管理公屋單位輪候冊的透明度和問責性，例如公布平均輪候時間的定義及其計算基礎；

(b)　定期進行調查，找出積壓已久 (一般申請人已輪候超過三年) 的個案；

實施配額及計分制

(c)　需要全面檢討配額及計分制；

(d)　考慮是否需要定期剔除輪候冊上不合資格的配額及計分制申請人；

處理申請

(e)　採取措施，簡化房屋署處理公屋申請的程序；

(f)　查明善用公屋資源分組調查入息和資產需時良久的原因，並採取措施加快該分組的查核工作；

(續)

(續)

第 3 部分：盡量合理運用租住公屋單位

管控空置單位

(g) 加強監察編配中的單位和不可供出租的單位；

(h) 加快長者住屋單位和改建一人單位的轉型工作，改建為可供編配的一般公屋單位；

實施富戶政策

(i) 採取措施，確保租務系統內所有豁免標記均記錄正確；

(j) 需要審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則可否微調，使之更臻完善；

公屋單位寬敞戶

(k) 加強房屋署處理寬敞戶的工作，特別是積壓已久的寬敞戶個案和各佔兩個或以上單位的寬敞戶個案；

(l) 房屋署應加快處理最嚴重個案的工作；

第 4 部分：打擊濫用租住公屋

查核申請人資格

(m) 規定申請人就申請當日所持有須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查；

(n) 抽選更多新申請個案，交由善用公屋資源分組深入查核；

(續)

(續)

按富戶政策處理住戶申報

(o) 就屋邨辦事處進行和監察資助政策複審工作，訂定詳細指引，以加強相關機制；

(p) 持續檢討資助政策和合理分配政策下發現虛假申報個案的比率，並加強相關策略以阻遏虛報行為；

按兩年一度家訪調查機制視察單位

(q) 在家訪時採用標準核對清單，並訂明詳細指示；

(r) 提醒屋邨職員就有需要的個案，按既定程序到相關單位進行跟進家訪；

執法行動

(s) 需要繼續定期分析虛假申報個案檢控率偏低的原因；及

(t) 進一步加強申請分組和屋邨辦事處人員的法律培訓 (包括舉辦經驗分享研討會)。

長遠房屋策略檢討

5.4 長策會 (見第 1.10 段) 在二零一二年十一月至二零一三年八月期間的會議上，探討多項主要事宜，包括：

(a) 評估公屋輪候冊；

(b) 評估各個社群不斷轉變的房屋需要，探討相應措施以處理相關需要並訂定優次；

(c) 檢討公營和私營房屋需求；及

(d) 善用公共房屋資源的措施。

5.5 長策會已完成全面的房屋需求評估，並檢視了房屋政策，以滿足社會上不斷轉變的房屋需要。二零一三年九月，長策會發出有關長遠房屋策略的諮詢文件，進行為期三個月的公眾諮詢。待諮詢期於二零一三年十二月結束後，長

策會將提交公眾諮詢報告。其後，政府會考慮諮詢文件所提出的觀點和市民所表達的意見，制訂長遠房屋策略及相關的政策措施。

5.6 如在諮詢文件所述，就房屋策略而言，大前提是持續增加房屋供應，穩定樓市，重視公營房屋的作用及促進社會流動。諮詢文件已就這幾方面提出多項建議。長策會表示，政府未就諮詢文件的建議作出任何結論。長策會就公屋提出的主要意見撮述如下：

長策會*建議*房委會應：

公屋輪候冊

(a) 即使可能間或偏離平均輪候時間的目標，仍應致力維持該目標；

配額及計分制

(b) 制訂機制，以定期檢視配額及計分制申請人的入息和資產，以便從輪候冊上剔除不再符合資格的申請人；

富戶政策

(c) 考慮進一步檢討和更新富戶政策；

公屋的寬敞戶政策

(d) 除現有的住戶搬遷津貼外，可考慮給予寬敞戶三個月免租期等進一步誘因，鼓勵他們遷往較小單位；

(e) 訂立處理寬敞戶個案的計劃；及

打擊濫用公屋單位的措施

(f) 調配額外資源，以推行進一步措施偵察和打擊濫用公屋個案。

5.7 房委會在本港房屋界扮演重要的角色，其主要任務是供應公屋。審計署的審查特別提出各項有關公屋單位的編配和運用，而且備受關注的問題，並提出改善建議。因此，運輸及房屋局在探討長遠房屋策略檢討的未來路向時，需要考慮公眾諮詢的結果，以及本報告書所載審計署的意見和建議。

審計署的建議

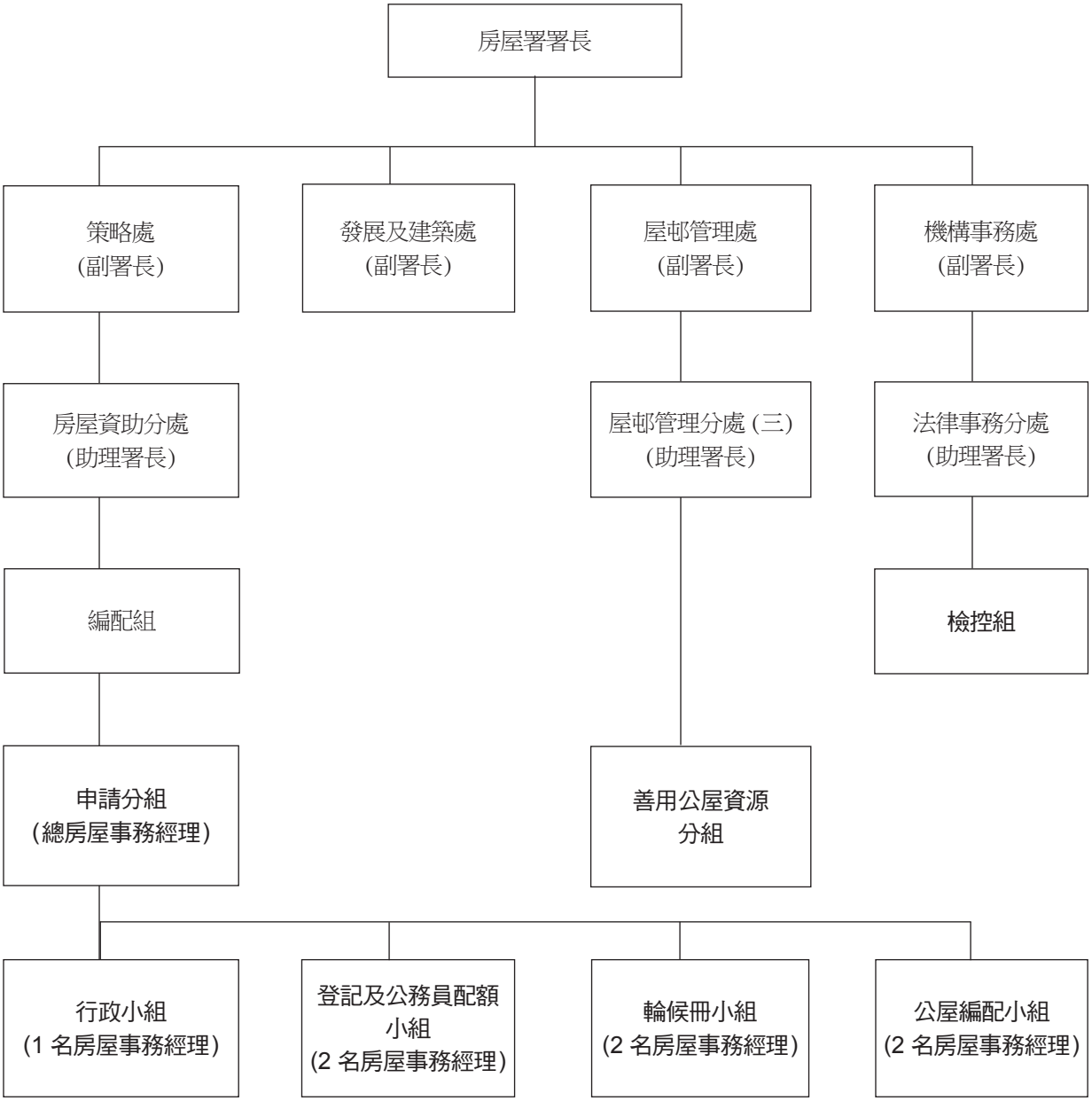
5.8　**審計署*建議*運輸及房屋局局長應在推展長遠房屋策略檢討時，採納本報告書所載審計署的意見和建議。**

當局的回應

5.9　運輸及房屋局局長同意應在推展長遠房屋策略檢討時採納審計署的意見和建議。長策會的建議及諮詢期內收集所得的全部意見，均會交予房委會考慮和推行。

附錄 A
(參閱第 1.4 、2.52 及 2.73 段)

房屋署
組織圖 (摘錄)
(二零一三年九月)



資料來源：房屋署的記錄

編配公屋單位的資格準則

適用於一般申請人的主要資格準則如下：

(a) 申請人必須年滿 18 歲，而申請人及其家庭成員必須現居於香港並擁有香港入境權，其在香港的居留不受附帶逗留條件所限制。並非在香港居住且並未入境的家庭成員，不能包括在申請內；

(b) 申請人與家庭成員的關係必須為夫婦、父母、子女、祖父母、孫、未婚兄弟姊妹，或願意與申請人共住並依靠其供養的親屬；

(c) 申請人及其家庭成員並無擁有或與他人共同擁有香港任何住宅物業 (註)；

(d) 申請人及其家庭成員的每月總入息和資產淨值不得超過房委會規定的有關入息及總資產淨值限額；

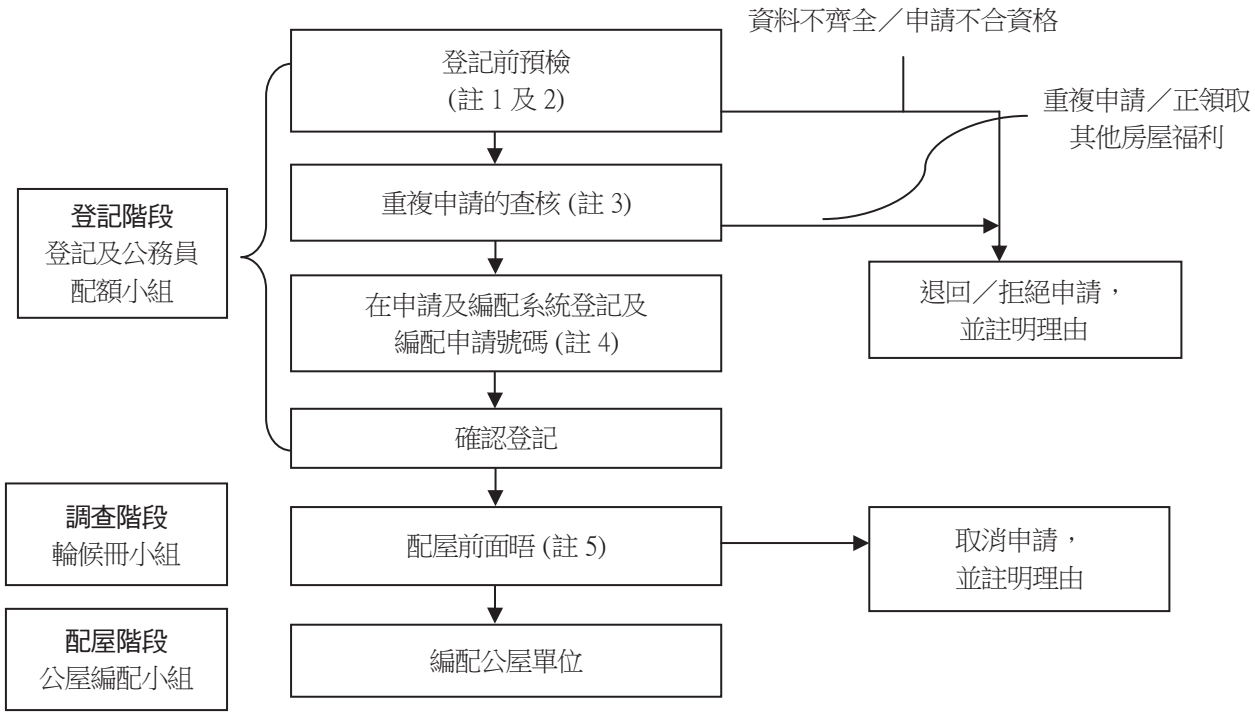
(e) 申請人不得為各項資助置業計劃 (例如居屋計劃或自置居所貸款計劃) 的前業主／聯名業主或前借款人；及

(f) 在配屋時，申請書內至少一半家庭成員必須在香港住滿七年，而所有成員必須仍在香港居住。18 歲以下的子女，不論在何處出生，只要父母其中一人在香港住滿七年，均視作符合七年居港年期規定；該等子女如在香港出生，並已確立香港永久性居民身份，亦視作符合七年居港年期規定。

註： *住宅樓宇包括在香港的任何未落成的私人住宅樓宇、經建築事務監督認可的天台構築物、用作居住用途的屋地及由地政總署批出的小型屋宇批地 (包括丁屋批地)。*

附錄 C
(參閱第 2.26、
2.54 及 2.73 段)

處理公屋申請的程序



資料來源：房屋署的記錄

註 1: ***登記前預檢*** *審查人員根據申請書核對所提交的證明文件 (僱員薪金證明書、香港身分證副本、關係證明文件等)。資料不齊全或不符資格規定的申請，會被退回申請人／拒絕辦理，並會註明理由。*

註 2: ***基本資格規定：***

(a) 在香港住滿七年；

(b) 符合入息／資產限額；及

(c) 緊接提交申請前及申請期間，並無擁有任何香港住宅物業。

註 3: ***重複申請的查核*** *審查人員在申請及編配系統輸入申請人及其家庭成員的香港身分證號碼，查核有否重複申請或正在領取其他公共房屋福利。*

註 4: ***申請及編配系統*** *該系統在二零零八年啟用，以便管理輪候冊，並追查處理申請的進度。*

註 5: ***配屋前面晤*** *輪候冊小組選出到期配屋的申請，進行配屋前面晤。*

附錄 D

(參閱第 2.33 及 2.38 段)

配額及計分制的主要特點

計分制

1. 申請人所得的分數取決於三個因素，即申請人在遞交公屋申請時的年齡、申請人是否公屋租客，以及申請人的輪候時間。詳情如下：

(a) 18 歲的申請人得 0 分，19 歲得 3 分，20 歲得 6 分，如此類推；

(b) 凡居於公屋的申請人 (包括居於香港房屋協會轄下出租房屋者) 扣 30 分；及

(c) 申請人在輪候冊上多等一個月即多得 1 分。

2. 輪候冊上申請人的相對配屋優次，視乎所得分數而定。申請人的累積分數愈高，便會愈早獲配公屋單位。

每年配屋限額

3. 由 1995–96 年度至 2004–05 年度的十年期間，編配予輪候冊上非長者一人申請者的單位，平均約為輪候冊上申請人獲配單位總數的 8%。資助房屋小組委員會據此決定，非長者一人申請者的每年配屋限額，定為擬編配予輪候冊上申請人的單位總數的 8%，以 2 000 個單位為上限。

資料來源：房屋署的記錄

註： 配額及計分制下的申請人轉為二人或以上的家庭申請人時，可保留已累積輪候時間的一半，最多 1.5 年。

附錄 E
(參閱第 2.56 段)

申請公屋聲明書

1. 配偶未獲香港入境權的人士
2. 正辦理離婚手續的申請人
3. 正辦理離婚手續的家庭成員
4. 已獲 18 歲以下孫兒／孫女監護權的祖父母
5. 沒有固定僱主人士
6. 沒有商業登記的自僱人士
7. 持有商業登記人士
8. 擁有商用車輛人士
9. 擁有漁船謀生人士
10. 租用的士／小巴自行營業人士
11. 受聘於漁船上工作人士
12. 領取／支付贍養費的離婚人士
13. 沒有工作人士
14. 持有投資項目人士
15. 申報已購買保險人士
16. 擁有定期存款人士
17. 擁有物業的破產人士

資料來源：房屋署的記錄

註：聲明書供個別申請人在適用時填寫。

附錄 F
(參閱第 3.27 段)

公屋租戶資助入息限額
(二零一三年四月一日起生效)

家庭人數	資助入息限額 (每月入息)	
	家庭入息屬下列範圍的住戶須繳倍半淨租金另加差餉 (元)	家庭入息超逾下列限額的住戶須繳雙倍淨租金另加差餉 (元)
1 人	17,761 — 26,640	26,640
2 人	27,501 — 41,250	41,250
3 人	36,621 — 54,930	54,930
4 人	44,281 — 66,420	66,420
5 人	50,721 — 76,080	76,080
6 人	56,801 — 85,200	85,200
7 人	63,261 — 94,890	94,890
8 人	67,621 — 101,430	101,430
9 人	75,701 — 113,550	113,550
10 人或以上	79,481 — 119,220	119,220

資料來源：房屋署的記錄

公屋租戶資產淨值限額
(二零一三年四月一日起生效)

家庭人數	資產淨值限額 (2013–14 年度輪候冊 入息限額的 84 倍) (元)
1 人	750,000 (註)
2 人	1,160,000 (註)
3 人	1,540,000 (註)
4 人	1,860,000
5 人	2,140,000
6 人	2,390,000
7 人	2,660,000
8 人	2,850,000
9 人	3,180,000
10 人或以上	3,340,000

資料來源：房屋署的記錄

註： 就所有成員均為 55 歲以上的一至三人小家庭而言，其資產淨值限額與四人家庭的限額相同，即 1,860,000 元。

附錄 H
(參閱第 3.34 段)

個案五

屋邨 A 豁免標記沒有更新

1. 一九八二年三月，房屋署向涉事的四人家庭批出租約。一九八六年四月，房屋署批准租客的母親 (74 歲) 加入戶籍。一九九二年四月，該住戶已在公屋住滿十年，須按資助政策每兩年申報家庭入息。

2. 二零一三年六月，審計署到訪相關的屋邨辦事處，並檢視涉事租戶的檔案，發現三名介乎 34 至 63 歲的家庭成員仍然居於公屋單位，因此有關住戶須每兩年申報入息。不過，檔案內找不到入息申報表。屋邨辦事處回應審計署的查詢時解釋，電腦收錄了“EPS — Elderly Priority Scheme”(共享頤年優先配屋計劃) 的豁免標記，所以沒有把該住戶納入資助政策複審之列。

3. 由於房屋署沒有訂明程序，在更新租戶記錄時，複查其豁免原因，故屋邨職員並無發現錯誤輸入的豁免標記。結果，相關租戶由一九九二年起 (即至今已過 11 個資助政策周期)，一直未被要求每兩年申報家庭入息。

審計署的意見

4. 審計署認為，在每個兩年一度的家庭入息複審中，房屋署應查核其電腦系統所收錄的豁免標記是否有效。此外，房屋署應在兩年一度家訪調查時在住戶單位收集有關證據。

資料來源：房屋署的記錄

個案六

屋邨 B 豁免標記沒有更新

1. 一九七八年三月，房屋署在某次安置計劃批出單位供兩個家庭共同居住。後來，兩個家庭的租客先後在一九八三年和一九八五年各自結婚，生兒育女。一九九三年十二月，其中一家的分戶要求獲房屋署批准，遷往另一單位。一九九四年，該租戶須按資助政策每兩年申報家庭入息，因為他們已在公屋單位住滿十年，而且在分戶後，原來的豁免原因不再有效。

2. 二零一三年六月，審計署到訪相關的屋邨辦事處，並檢視涉事租戶的檔案，發現四名介乎 26 至 63 歲的家庭成員仍然居於公屋單位，故須申報家庭入息。屋邨辦事處職員回應審計署的查詢時解釋，電腦收錄了"SHT — Sharing Tenancy"(合租租約) 的豁免標記，所以沒有把該住戶納入資助政策複審工作之列。

3. 由於房屋署沒有訂明程序，在更新租戶記錄時，複查其豁免原因，故屋邨職員並無發現錯誤輸入的豁免標記。結果，相關租戶由一九九四年起 (即至今已過十個資助政策周期)，一直未被要求每兩年一次申報家庭入息。

審計署的意見

4. 審計署認為，在每個兩年一度的家庭入息複審中，房屋署應查核其電腦系統所收錄的豁免標記是否有效。此外，房屋署應在兩年一度家訪調查時，在住戶單位收集有關證據。

資料來源：房屋署的記錄

第 4 章

建築署

政務司司長辦公室—行政署

添馬艦發展工程

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

添馬艦發展工程

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

背景　1.2 – 1.6
審查工作　1.7 – 1.8
當局及立法會秘書處的整體回應　1.9
鳴謝　1.10

第 2 部分：工程設計及承建商的甄選　2.1

承建商的甄選　2.2 – 2.12
可予改善之處　2.13 – 2.22
　審計署的建議　2.23
　當局的回應　2.24

第 3 部分：合約工程的施工情況　3.1

工程費用的增加　3.2 – 3.5
完成合約所需的額外時間　3.6
行人天橋 A 的建造工程　3.7
可予改善之處　3.8 – 3.13
　審計署的建議　3.14
　當局的回應　3.15
建築物抗震工程的推展　3.16 – 3.25
可予改善之處　3.26 – 3.32
　審計署的建議　3.33 – 3.34
　當局的回應　3.35 – 3.36

段數

第 4 部分：合約規定的變更 4.1

辦公地方要求的變更 4.2 – 4.11
可予改善之處 4.12 – 4.21
審計署的建議 4.22 – 4.25
當局及立法會秘書處的回應 4.26 – 4.29
新增的環保及節能措施 4.30 – 4.34
可予改善之處 4.35 – 4.44
審計署的建議 4.45
當局及立法會秘書處的回應 4.46 – 4.48

第 5 部分：添馬艦綜合大樓的啓用 5.1

缺漏及餘下的工程 5.2 – 5.7
可予改善之處 5.8 – 5.12
審計署的建議 5.13
當局的回應 5.14
食水供應系統的消毒工作 5.15 – 5.22
可予改善之處 5.23 – 5.25
審計署的建議 5.26
當局的回應 5.27 – 5.28

第 6 部分：未來路向 6.1

添馬艦發展工程 6.2 – 6.7
完工後檢討 6.8 – 6.9
審計署的建議 6.10
當局及立法會秘書處的回應 6.11 – 6.13

附錄 **頁數**

A ： 《物料供應及採購規例》第 385(d) 及 (e) 條 63

B ： 完成合約 A 所需的額外時間 64

C ： 建造行人天橋 A 的主要事件列表 (二零零八年二月至二零一一年九月) 65 – 67

D ： 政府總部大樓預計所需的辦公地方 (二零零六年五月) 68

E ： 環保及節能措施 69 – 72

添馬艦發展工程

摘要

1. 添馬艦綜合大樓是中區海旁的地標，佔地 4.2 公頃，當中包括香港特別行政區的政府總部大樓及立法會綜合大樓。添馬艦發展工程旨在配合政府與立法會對於辦公地方的需求增加及現代化工作環境的需要。該工程採用設計及建造的安排。政府在選出承建商 (承建商 A) 及其工程設計方案前，舉辦了為期兩個月的展覽，展出四名投標者所建議的工程設計，並邀請公眾就該四項設計方案提出意見。

2. 建築署負責管理工程合約 (合約 A)，以及監督建造工程。二零零六年六月，立法會財務委員會 (財委會) 批撥 51.689 億元，用以進行該工程的設計及建造工作。二零零九年十二月，財委會批准增加核准項目預算至 55.287 億元。合約 A 於二零零八年二月展開，而有關工程於二零一一年九月大致按時完工。審計署最近就政府規劃及推展添馬艦發展工程的工作進行審查，以期找出可予改善之處。

工程設計及承建商的甄選

3. 二零零五年十月，財政司司長成立評審委員會，以監督添馬艦發展工程的招標工作。二零零六年九月，建築署邀請四名通過資格預審的申請者遞交標書承辦該項工程。當局其後接獲四份標書的報價，全部超逾核准項目預算預留的合約款項。二零零七年六月，評審委員會決定成立投標協商小組，與取得整體評分最高的承建商 A 進行協商，以期將投標價格降至核准項目預算中預留的合約款項。經過數輪協商，承建商 A 在二零零七年七月同意，對其標書作出若干修訂，包括修訂及刪除招標文件中原本包括的若干項目後，將投標價格降至 49.403 億元。二零零八年一月，建築署以 49.403 億元的價格，將合約 A 批給承建商 A(第 2.6 至 2.12 段)。

4. ***沒有在招標文件中列明遴選投標者進行協商的準則*** 招標文件列明，《世界貿易組織政府採購協定》的條文適用於這項招標工作。根據該協定，採購單位在協商過程中淘汰參與者時，必須確保淘汰是依據招標文件所載的準則進行，而在修訂招標文件所列的項目要求時，均須以書面告知所有餘下的協商參

與者。然而，審計署注意到，是次招標文件中並沒有列明遴選投標者進行協商的準則。此外，當局與承建商 A 進行投標協商期間，曾修訂及刪除了招標文件中原本包括的若干項目，但並沒有告知其他三名投標者有關的修訂或刪除 (第 2.13 至 2.17 段)。

5. ***招標文件沒有列明價格上限*** 儘管評審委員會認為向財委會申請額外撥款，並不切實可行，及不符合公眾利益，但在招標文件中，並沒有列明以核准項目預算中預留的合約款項作為價格上限。其後接獲四份標書的報價，全部超逾預留的合約款項 (第 2.19 及 2.20 段)。

合約工程的施工情況

6. 二零一一年九月一日，合約工程大致完成，較原定的目標竣工日期遲了約四個月。審計署注意到，其中一個導致竣工日期延遲的原因，是需要較長時間建造行人天橋 A。該天橋橫跨夏慤道，是添馬艦綜合大樓的主要行人通道 (第 3.6 至 3.8 段)。

7. ***建成行人天橋 A 需時較長*** 行人天橋 A 的建造費用，只佔添馬艦發展工程費用的 0.7%。然而，合約展開 18 個月後，建築署才指示承建商 A 動工建造行人天橋 A，而承建商 A 接獲建築署的指示 15 個月後，才為行人天橋 A 施工。有關工程獲批延長施工時間約四個月。審計署注意到，建造行人天橋 A 需時較長的原因之一，是要在交通繁忙及地底已鋪設大量公用事業設施的地區建造行人天橋，而建築署缺乏這類工程管理的經驗 (第 3.8 及 3.10 至 3.13 段)。

8. ***沒有在招標文件中列明《2006 年超限建築抗震技術要點》*** 添馬艦發展工程是政府首個為建築物結構採用抗震措施的工程項目。招標文件列明，建築物結構的設計及建造必須符合內地於二零零一年發出的《建築抗震設計規範》。合約批出後，建築署根據一名顧問的建議，認為抗震措施亦須符合內地相關當局於二零零六年九月發出的《超限建築抗震技術要點》。然而，招標文件中並沒有列明該 2006 年技術要點文件。結果，承建商 A 成功申索 1.5 億元，當中 2,400 萬元涉及加快工程及減低工程受阻的費用、額外勞工、機器及資源的費用，以及逾時工作的費用 (第 3.20 至 3.27 段)。

合約規定的變更

9. 二零零六年五月，產業檢審委員會批准政府總部大樓及立法會綜合大樓的辦公地方要求。在政府總部大樓方面，所提供的淨作業樓面總面積為 62 340 平方米，當中包括 10% 面積預留作配合政府總部的長遠用途。至於立法會綜合大樓，所提供的淨作業樓面總面積為 16 090 平方米，但沒有包括預留任何面積作未來擴展之用。建築署並已在招標文件中納入上述的面積需求 (第 4.2 及 4.13 段)。

10. ***在合約批出後才提出額外樓面面積需求*** 二零零九年一月，立法會秘書處告知當局，有需要在立法會綜合大樓提供額外地方，主要是應付新增立法會員工的辦公地方面積需求。二零一零年四月，建築署與承建商 A 簽訂補充協議，在立法會綜合大樓建造額外 1 415 平方米的淨作業樓面面積，費用為 1.13 億元，當中 3,600 萬元涉及加快工程和減低工程受阻的費用，以及額外的設計費。審計署認為，若然當局在招標文件中已包括立法會綜合大樓的額外面積需求，或可節省或減少這 3,600 萬元的額外費用 (第 4.3、4.15 及 4.16 段)。

11. ***若干節能裝置的成本回收期較長*** 根據發展局與環境局於二零零九年四月發出的一份聯合通告，節能措施的最長成本回收期一般以九年為上限。然而，審計署的審查發現，裝設於添馬艦綜合大樓的節能裝置中，有六項的成本回收期超逾九年，由 25 年至 176.5 年不等 (第 4.32 段及附錄 E)。

添馬艦綜合大樓的啓用

12. ***缺漏未予修補及餘下工程尚未完成*** 審計署注意到，截至二零一一年十一月 (即大樓移交程序大致完成時)，有 88 960 項缺漏及餘下工程 (約佔所發現項目的 75%) 尚未完成。截至二零一三年八月，即政府總部大樓和立法會綜合大樓的保養期屆滿後一年，有 495 項缺漏及 2 260 項輕微缺漏仍未予以修補 (第 5.5 及 5.6 段)。

13. ***食水供應系統使用前未有全部消毒*** 根據《水務署通函第 6/2002 號》，使用新敷設的樓宇內部食水管前，須先行清潔及消毒。然而，在添馬艦綜合大樓啓用前，其食水供應系統並未全部消毒 (第 5.15 及 5.23 段)。

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本審計報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*，在日後推行相關的工程項目時，當局應：

工程設計及承建商的甄選

(a) 提醒各決策局／部門，在切實可行的範圍內，應在招標文件中列明遴選投標者進行協商的準則 (第 2.23 段)；

合約工程的施工情況

(b) 採取措施，盡量避免附屬構築物延遲竣工，以免其連鎖效應導致工程主體部分無法如期啓用 (第 3.14(a) 段)；

(c) 在管理交通繁忙及地底已鋪設大量公用事業設施的地區興建行人天橋的工程時，盡可能採用無須遷移公用事業設施的地基設計 (第 3.14(b)(i) 段)；

(d) 在招標文件內， 納入對工程要求構成影響的所有標準或指引 (第 3.33(a) 段)；

合約規定的變更

(e) 日後評估新建樓宇的辦公地方面積要求時，如果預期不久之後面積需求可能有所增加，便須為所需面積加入適當的擴展因素 (第 4.22 段)；

(f) 盡可能將全部工程要求納入招標文件內，並避免在批出合約後才更改有關要求 (第 4.23 段)；

(g) 採取措施，確保個別節能裝置項目的成本回收期盡可能以九年為上限 (第 4.45(a) 段)；

添馬艦綜合大樓的啓用

(h) 採取措施，確保在保養期內或在其後切實可行的時間內，修補缺漏及完成餘下的工程 (第 5.13(b)(i) 段)；及

(i) 於樓宇啓用前，採取措施確保食水供應系統全部消毒 (第 5.26(a) 段)。

當局的回應

15. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　添馬艦用地位處中區，鄰近海旁，原為海軍基地。在海軍基地遷往昂船洲後，該處在一九九四年至一九九七年間進行填海工程，填出一幅面積 5.3 公頃的土地。二零零二年四月，政府公布計劃將添馬艦用地發展為主要的公民及社區設施中心，當中包括政府總部大樓和立法會綜合大樓，即添馬艦發展工程。根據向立法會提供的資料，當時的中區政府合署和當時的立法會大樓，均未能應付對於辦公地方的需求及現代化工作環境的需要，而發展添馬艦用地可以提供一個長遠解決這些問題的辦法。二零零三年十一月，礙於嚴重急性呼吸系統綜合症爆發所帶來的影響，以及當時財政環境欠佳，政府決定延遲推行該工程。二零零五年十月，隨着經濟有所改善，政府於是重新推展該工程。

負責的政府部門

1.3　政府為推行添馬艦發展工程，採用了設計及建造安排，委任一名承建商為該工程進行設計及建造工作。二零零五年十月，財政司司長成立一個評審委員會 (註 1)，以監督該工程合約的招標工作。此外，評審委員會在其下委任一個技術委員會 (註 2)，以評審承建商就該工程提交的標書。負責該工程的政府部門包括：

註 1：*該委員會由政務司司長擔任主席，成員包括兩名立法會議員、以個人身分獲委任的財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 及時任房屋及規劃地政局常任秘書長 (規劃及地政)，以及一名大學建築學教授。*

註 2：*該委員會由時任環境運輸及工務局常任秘書長 (工務) 擔任主席，成員包括財經事務及庫務局、政務司司長辦公室轄下行政署、建築署及規劃署的代表。*

(a) 建築署：該署是管理工程合約的僱主代表，亦是監督建造工程的監督人員；

(b) 產業檢審委員會 (註 3)：該委員會根據《政府產業管理及有關事務規例》(註 4)，審批政府相關決策局和主要辦公室 (決策局／辦公室——註 5) 及立法會的辦公地方要求；及

(c) 政務司司長辦公室轄下行政署 (行政署)：該署協助評審委員會甄選及委任該工程的承建商、協調相關決策局／辦公室和立法會的辦公地方要求、徵求產業檢審委員會批核該等要求，以及與建築署協調將上述要求納入在該工程的設計中。

批出合約

1.4 關於添馬艦發展工程投標和施工情況的主要事件列表，載於表一。

註 3： *該委員會由建築署一名助理署長擔任主席，其中一名成員來自政府產業署，另一名成員來自財經事務及庫務局。*

註 4： *《政府產業管理及有關事務規例》訂明政府的產業政策及程序。*

註 5： *主要辦公室包括行政長官辦公室、政務司司長辦公室及財政司司長辦公室。*

表一

主要事件列表
(二零零五至二零一三年)

月份	主要事件
(a) 2005 年 12 月	建築署邀請有興趣的各方，就承辦添馬艦發展工程申請進行資格預審評估 (註)，以期選出在設計、管理、財務和技術方面具備良好能力的承建商。
(b) 2006 年 3 月	當局收到四份資格預審評估申請。
(c) 2006 年 6 月	立法會財務委員會 (財委會) 批撥 51.689 億元，用以進行該工程的設計及建造工作。
(d) 2006 年 9 月	經過技術委員會完成資格預審評估，並得到評審委員會認可後，四名通過資格預審的申請者 (承建商 A、B、C 及 D) 獲邀提交標書承辦該工程。
(e) 2007 年 3 月	政府舉辦了為期兩個月的展覽，展出四名投標者所建議的工程設計，並邀請公眾就該四項設計方案提出意見。
(f) 2008 年 1 月	政府評估承建商 A 至 D 提交的標書後，將設計及建造合約 (合約 A) 批予承建商 A，工程的目標完成日期為二零一一年五月，而估計費用為 49.403 億元。
(g) 2008 年 2 月	建造工程展開。
(h) 2009 年 12 月	財委會批准增加該工程的核准項目預算，由 51.689 億元增至 55.287 億元，增幅為 3.598 億元，主要用以支付為立法會綜合大樓建造額外地方及裝置新增環保及節能措施的費用。
(i) 2011 年 7 月	該工程的主要部分在二零一一年七月底大致完成後，行政會議會議廳及其秘書處、立法會會議廳及其秘書處、立法會議員辦公室、行政長官辦公室，以及相關決策局／辦公室，分階段遷入添馬艦綜合大樓。
(j) 2013 年 8 月	直至二零一三年八月，該工程的帳目仍未結算，而最新估計的工程費用為 54 億元。

資料來源：建築署的記錄

註： 建築署表示，這項資格預審工作旨在邀請首五名得分最高的申請者，提交標書承辦設計及建造合約。

備註：在一九九七年 (填海工程竣工) 至二零零七年期間，添馬艦用地曾闢作各項短期用途，例如收費停車場、展覽館、以及維港巨星匯及香港環球嘉年華的場地。

添馬艦綜合大樓

1.5　添馬艦綜合大樓位處中區海旁，當中包括政府總部大樓及立法會綜合大樓，兩者均為香港特別行政區的地標性建築物。添馬艦綜合大樓佔地 4.2 公頃 (42 000 平方米)，當中包括：

(a) 建築樓面面積為 133 034 平方米的政府總部大樓；

(b) 建築樓面面積為 45 160 平方米的立法會綜合大樓；及

(c) 面積為 21 020 平方米、開放給公眾使用的休憩用地 (包括面積為 17 522 平方米的添馬公園)。

此外，另有總建築樓面面積為 42 942 平方米的兩層地庫，當中設有供添馬艦綜合大樓獲授權人士使用的停車場及機房。添馬艦綜合大樓由兩條有蓋行人天橋連接，一條通往港鐵金鐘站附近的行人徑 (行人天橋 A)，另一條則通往連接添美道中信大廈的金鐘行人道系統 (行人天橋 B)。表二顯示政府總部大樓及立法會綜合大樓的辦公室和設施，照片一是添馬艦綜合大樓的外觀，圖一則顯示添馬艦綜合大樓的平面圖。

表二

政府總部大樓及立法會綜合大樓的辦公室和設施

建築物	樓層（層數）	建築樓面面積（平方米）	用途
政府總部大樓辦公大樓西翼	27 層	123 109	政務司司長辦公室、財政司司長辦公室及 12 個決策局的辦公室，以及附屬設施
政府總部大樓辦公大樓東翼	23 層		
政府總部大樓低座	4 層	9 925	行政長官辦公室、行政會議會議廳及其秘書處的辦公室，以及附屬設施
立法會綜合大樓高座	11 層	45 160	立法會會議廳及其秘書處的辦公室、立法會議員辦公室，以及附屬設施
立法會綜合大樓低座	5 層		

資料來源：建築署的記錄

照片一

添馬艦綜合大樓



資料來源：建築署的記錄

圖一

添馬艦綜合大樓平面圖



說明：——— 添馬艦發展工程的界線

資料來源：建築署的記錄

先前由政府和立法會佔用的處所的用途

1.6 遷往政府總部大樓的行政會議會議廳及政府辦公室，原先的處所主要位於中區的前中區政府合署和美利大廈。至於遷往立法會綜合大樓的立法會會議廳及立法會部分辦公室，則原先位於中區前立法會大樓。截至二零一三年八月，前中區政府合署和前立法會大樓正進行翻新及裝修工程，而當局亦正着手將美利大廈改建為酒店，作文物保育用途。

審查工作

1.7 添馬艦發展工程的核准項目預算為 55 億元，是政府近年的主要基本工程項目之一，亦是香港的地標。該工程大致按時完工。添馬艦綜合大樓設有主要辦公設施，包括行政會議及立法會的辦公室及設施、行政長官辦公室、政務司司長辦公室、財政司司長辦公室及各決策局的辦公室。

1.8 審計署最近就政府規劃及推展添馬艦發展工程的工作進行審查，以期找出可予改善之處。審查工作集中於以下範疇：

(a) 工程設計及承建商的甄選 (第 2 部分)；

(b) 合約工程的施工情況 (第 3 部分)；

(c) 合約規定的變更 (第 4 部分)；

(d) 添馬艦綜合大樓的啓用 (第 5 部分)；及

(e) 未來路向 (第 6 部分)。

審計署發現，政府在日後推行基本工程項目方面有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

當局及立法會秘書處的整體回應

1.9 當局和立法會秘書處同意審計署的建議。發展局局長感謝審計署進行是次審查工作。

鳴謝

1.10　在審查工作期間，發展局、財經事務及庫務局、行政署、建築署、屋宇署、政府產業署及立法會秘書處的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：工程設計及承建商的甄選

2.1　本部分探討為添馬艦發展工程甄選工程設計及承建商的安排。

承建商的甄選

2.2　為添馬艦發展工程甄選承建商的工作，包括以下兩個階段：

(a) 第一階段——為有興趣的申請者進行資格預審；及

(b) 第二階段——邀請通過資格預審的申請者遞交標書承辦添馬艦發展工程。

資格預審工作

2.3　二零零二年四月，行政署告知立法會，為確保政府總部大樓及立法會綜合大樓的擬議外型、規模和規劃，與海濱長廊的景觀設計和環境相互協調，融合為一，當局建議添馬艦的發展項目，採用綜合的設計及建造安排。

2.4　根據當局於二零零五年十一月向當時的立法會規劃地政及工程事務委員會提交的資料，認為採用設計及建造安排，而並非為添馬艦發展工程另行舉辦公開設計比賽，有以下好處：

(a) 若要按所需規模舉行恰當的設計比賽，由擬備設計說明書到選出優勝者，需時約 24 個月。這會對工程完成的時間表有顯著的影響；

(b) 採用設計及建造方式，亦可達到透過招標，取得世界級水平設計的效果。當局會在設計方案及相關要求方面，設定較高的比重，以確保投標者提交高質素的設計；及

(c) 每名競投設計及建造合約的投標者，必須考慮到落實設計和建造工程的技術問題，以及政府和立法會提出有關運作上的需要，以確保其設計在應用上符合成本效益。

2.5　二零零五年十二月，建築署在憲報刊登招標公告，邀請合資格的申請者，為承辦添馬艦發展工程申請進行資格預審評估。合資格申請者必須符合多項規定，包括屬於認可公共工程承建商名冊上獲准承投建築工程的已予確認丙組承建商 (註 6)，並須在過去五年內，完成至少一項造價不少於 5 億元的建築合約。資格預審文件載有整體設計目標、一般使用者需求，以及資格預審甄選準則的細節。參與資格預審階段的申請者必須提交建議書，展示其具備管理、財務和技術方面的能力，並須提供添馬艦發展工程的概念設計。除了要符合其他規定外，該概念設計應顯示添馬艦綜合大樓如何與周遭環境融合。

2.6　二零零六年三月，建築署收到四份資格預審評估的申請。技術委員會經審查申請者的技術、管理、財務及設計能力，以及在指定時間內完成添馬艦發展工程並達到訂明質素的能力後，評審委員會批准全部四名申請者參與第二階段的招標工作 (見第 2.2(b) 段)。二零零六年八月，行政署告知評審委員會，合約費用估計將超逾 48 億元。二零零六年九月，建築署向該四名申請者發出招標文件，邀請他們遞交標書承辦添馬艦發展工程。

招標工作

2.7　招標文件列明下列資料：

(a) 財委會已批准撥款進行添馬艦發展工程，上限為 51.689 億元。在核准項目預算當中，除了包括設計及建造合約內的設計和建造工程費用外，亦涵蓋其他項目的費用，例如家具及設備費用、顧問費用、工程價格調整準備金及應急費用；

註 6： *認可公共工程承建商名冊由發展局管理。二零零五年十二月，丙組承建商可投標承辦價值超逾 5,000 萬元的合約。二零零九年六月，該價值修訂為 7,500 萬元。*

(b) 標書會根據預設的評審準則予以評審：

因素	百分比
質素：	
• 設計和美感	27%
• 功能和技術性	24%
• 規劃、可持續性和環境保護	9%
	60%
價格	40%
總計	100%

(c) 《世界貿易組織政府採購協定》(《世貿政府採購協定》) 的條文適用於這項招標工作 (註 7)；及

(d) 政府保留與任何投標者協商其所提出條款的權利。

2.8 根據建築署的記錄，於二零零六年九月發出招標文件時，在 51.689 億元的核准項目預算當中，49.203 億元 (95%) 用以支付合約 A 的費用，餘下的 2.486 億元 (5%) 則用以支付各個項目的費用，例如家具及設備費用、顧問費用、工程價格調整準備金及應急費用。

2.9 二零零七年二月，建築署收到承建商 A、B、C 及 D 遞交的標書及工程設計方案，投標報價全部超逾 49.203 億元。二零零七年三月至五月，行政署舉辦公眾展示活動，邀請公眾就四個設計方案的設計和美感方面提出意見。經抽籤後，該四個設計方案分別稱為設計 A、設計 B、設計 C 及設計 D。一名由行政署委聘的顧問，根據從展覽場地的民意調查、電話調查及書面文件所收集得來的公眾意見，進行分析，結論是設計 D 以些微的差距領先設計 A，而設計 B 和設計 C 則大幅落後。當局將收集所得的公眾意見呈交評審委員會考慮。

註 7： *財經事務及庫務局表示，價值為 500 萬特別提款權或以上的政府建造服務合約，應符合《世貿政府採購協定》的規定。當局於二零零五年十二月發出有關添馬艦發展工程資格預審申請的邀請時，500 萬特別提款權等同 5,200 萬港元。*

2.10　評審委員會根據評審準則 (見第 2.7(b) 段) 評審四份標書後，承建商 A 所遞交而內載設計 A 的一份標書 (標書 A)，整體評分最高。二零零七年六月，鑑於標書 A 的報價超逾核准項目預算中所預留的合約款項，評審委員會經商議後，決定成立投標協商小組 (註 8)，與承建商 A 進行投標協商，務求將投標價格降至核准項目預算中所預留的合約款額範圍之內。評審委員會在此事上曾考慮法律意見，並認為向財委會申請額外撥款或再次進行招標，並不切實可行，及不符合公眾利益 (註 9)。

2.11　二零零七年七月，經過數輪協商後，承建商 A 同意，在修訂標書 A 的一些內容後，將標書 A 的價格降至 49.403 億元 (註 10)。修訂內容如下：

(a)　更正標書中的數目運算錯誤；

(b)　降低標書的合約應急款額；

(c)　刪除招標文件中未有指明而由投標者建議的若干項目 (稱為增益建議項目——註 11)；

(d)　修訂及刪除招標文件中原本包括的若干項目 (註 12)；及

(e)　調整若干雜項的準備金 (註 13)。

註 8： *該小組由發展局常任秘書長 (工務) 及建築署的代表組成。*

註 9： *二零一三年十月，建築署告知審計署：*

(a)　採納向財委會申請額外撥款或再次進行招標的方案，會令工程延誤。若再次進行招標，則可能會令投標價格上升；及

(b)　根據建築署的建築工程投標價格指數，在二零零七年二月截止投標後的一年期間，建築成本增加了 36%。

註 10： *建築署當時經覆檢工程預算後，確定可節省 2,000 萬元，當中包括 270 萬元的顧問費用及 1,730 萬元的工程應急費用。核准項目預算中所預留的合約款項，因此由 49.203 億元增至 49.403 億元。*

註 11： *例如刪除標書 A 內有關在政府總部大樓建造 3 756 平方米的淨作業樓面面積及一些上落客貨車位，這些項目超出標書所列的要求。*

註 12： *例如刪除標書 A 內有關提供 18 名工地督導人員的項目。建築署表示，該署已由內部提供更多督導人員，以加強工程監督的工作。*

註 13： *例如減少有關視聽及圖書館器材、無線電通訊及電子器材的準備金。*

2.12　鑑於對標書 A 所作的調整，可能會影響四份標書的投標評分和排名，投標協商小組於是在質素及價格兩方面，對其他三份標書作出類似的調整，從而覆檢該四份標書的投標評分，發現四份標書經上述調整後，排名不變。二零零八年一月，得到評審委員會批准後，建築署以 49.403 億元的價格將合約 A 批予承建商 A，而預定的完工日期為二零一一年五月。

可予改善之處

沒有在招標文件中列明遴選投標者進行協商的準則

2.13　香港於一九九七年五月加入《世貿政府採購協定》，其目標是通過訂立一套程序，確保受《世貿政府採購協定》規管的採購單位能平等對待所有投標者，從而讓本地和外地的服務提供者在公開和公平的環境中進行競爭。《世貿政府採購協定》的規定包括：

(a) 倘若在招標文件中已述明協商的意向，或者經評審後看來沒有任何一份標書，在招標公告或招標文件中載列的具體評審準則方面，明顯最為可取，採購單位便可進行協商；

(b) 協商必須主要是用以確定標書的優劣之處；及

(c) 採購單位在協商過程中，不得對不同的供應商作出歧視。採購單位尤須確保以下事項：

(i) 在淘汰參與者時，必須依據招標公告及招標文件所載的準則進行；

(ii) 在修訂招標文件的準則及項目要求時，均須以書面告知所有餘下的協商參與者；

(iii) 所有餘下的參與者均有機會按照經修訂的要求，遞交重新擬備或經修訂的標書；及

(iv) 協商結束後，所有餘下的協商參與者，均須獲准在相同的限期前遞交最後的標書。

2.14　二零零六年九月二十九日，政府就邀請四名通過資格預審的申請者遞交標書承辦合約 A 一事，發出新聞公報，當中說明：

(a) 《世貿政府採購協定》規定，投標程序必須公平及公正；及

(b) 有關人士應在整個投標過程中，避免作出任何損害或可被視為損害投標程序的公平及完整性的評論、報道或舉措。

2.15　根據《世貿政府採購協定》，採購單位在協商過程中淘汰參與者時，應依據招標文件所載的準則進行 (見第 2.13(c)(i) 段)，而在修訂招標文件的項目要求時，均應以書面告知所有餘下的協商參與者 (見第 2.13(c)(ii) 段)。然而在此個案中，審計署發現當局與承建商 A 進行投標協商期間，曾修訂或刪除招標文件中原本包括的若干項目 (見第 2.11(d) 段)，但並未告知其他三名投標者有關的修訂或刪除。在回應審計署於二零一三年九月及十月就此事的查詢，行政署和財經事務及庫務局告知審計署：

行政署

(a) 評審標書及甄選承建商的整個程序，在高層次的評審委員會的策導下進行。對於《世貿政府採購協定》的規定，以及一切相關的招標規則及規例，該委員會知悉必須予以遵守。評審委員會參照所有相關因素，包括考慮到與承建商 A 協商並不影響標書的排名 (見第 2.12 段) 後，信納招標過程及投標協商符合既定程序；

(b) 當局是根據《物料供應及採購規例》(《採購規例》——註 14) 第 385(d)(ii) 及 (e) 條 (見附錄 A)，與承建商 A 進行協商；

財經事務及庫務局

(c) 根據《採購規例》第 385(e) 條，在《採購規例》第 385(d)(ii) 至 (iv) 條 (見附錄 A) 的情況下，與當局進行協商的投標者，一般只會是唯一符合要求的投標者，或者是符合要求而其標書按評審準則而言被認為對政府來說明顯最為可取；

(d) 在此個案中，評審委員會認為承建商 A 所提出的條款 (其標書整體得分最高)，對政府來說明顯最為可取，故此決定只與承建商 A 進行協商。此做法與《採購規例》第 385(e) 條相符；及

註 14： *根據《公共財政條例》(第 2 章)，政府的採購程序由《採購規例》規管。*

(e) 第 2.13(c) 段所載的規定 (特別是該段第 (c)(iii) 及 (iv) 項的規定)，應不適用於此個案，因為只有一名投標者被遴選進行協商，以及招標文件中經修訂的項目要求並未影響甄選過程的最終結果。

2.16 關於行政署和財經事務及庫務局在第 2.15 段提及《採購規例》第 385(d) 及 (e) 條 (見附錄 A)，審計署注意到，由於《採購規例》第 385(d) 及 (e) 條並沒有在招標文件中列明，故此該等《採購規例》可能並非這項招標工作的約束性條款。就此，招標文件列明，《世貿政府採購協定》的條文適用於這項招標工作 (見第 2.7(c) 段)。

2.17 根據《世貿政府採購協定》，採購單位須確保在協商過程中淘汰參與者時，必須依據招標公告及招標文件所載的準則進行 (見第 2.13(c)(i) 段)。然而，審計署注意到，招標文件中並沒有列明遴選投標者進行協商的準則。為提高透明度及消除招標過程中任何含糊之處，審計署認為財經事務及庫務局需要提醒各決策局／部門，在切實可行的範圍內，需在招標文件中列明遴選投標者進行投標協商的準則。

招標文件沒有列明價格上限

2.18 建築署於二零零六年六月向財委會申請 51.689 億元撥款時，由於尚未知悉添馬艦發展工程的設計，因此參照甲級私人商業樓宇的建築費用單位價格，以估計該工程的價格。

2.19 招標文件列明，51.689 億元的核准項目預算，不止包括合約 A 的費用，還包括其他項目的費用，例如家具和設備費用、顧問服務費用、工程價格調整準備金及應急費用。建築署於二零零六年九月發出招標文件時，估計在 51.689 億元的核准項目預算當中，只有 49.203 億元是用以支付合約 A 的費用 (可動用合約款項——見第 2.8 段)。然而，招標文件中並沒有列明以可動用合約款項作為價格上限。評審委員會於二零零六年八月進行商議時，結論是設定投標價格上限，可能會窒礙投標者的設計創意，並會令投標者所遞交的投標建議書，在報價方面接近該價格上限，因而削弱其提交成本較低的設計的意欲。

2.20　結果，收到的四份標書的投標報價，全部超逾 49.203 億元。評審委員會得悉所收到的四份標書的投標報價全部超逾可動用合約款項後，認為向財委會申請額外撥款或再次進行招標，並不切實可行，及不符合公眾利益 (見第 2.10 段)。與承建商 A 進行協商，並修訂標書 A 的內容和核准項目預算中所預留的合約款項後 (見第 2.11 段)，建築署向承建商 A 批出合約 A，經調整後的價格為 49.403 億元。

2.21　二零一三年九月及十月，行政署、建築署和財經事務及庫務局告知審計署：

行政署

(a) 評審委員會於二零零六年八月的會議上，經衡量所有利弊因素後慎重地決定，無須施加投標價格上限作為添馬艦發展工程的一項強制規定，以及招標文件應只列明核准項目預算的數目；

(b) 在招標文件中列明工程範圍及核准項目預算的數目，足以向投標者傳遞將工程費用維持在預算之內的信息；

(c) 當專業人士明白到核准項目預算的涵蓋範圍，除了所競投的合約外，亦包括其他組成部分後，應該能夠就合約的估計價值，制訂成本預算；

建築署

(d) 在招標工作中納入價格上限並非標準做法。評審委員會已討論納入價格上限一事，並決定不會將之納入招標文件之中；

財經事務及庫務局

(e) 根據《採購規例》第 345(d) 條，政府部門一般不應向投標者披露預算合約價值，因為投標者在擬備投標建議書時或會以此為主導因素，以致可能減少或不必要地增加建議項目，有損競爭和符合經濟效益這兩個原則。設定投標價格上限，可能會排除具有創意的設計，因此不應訂為標準的做法；

(f) 在招標工作中還有其他管制預算的方法，可適當地反映當局對質素方面的重視，包括在招標規定中就裝飾工程的質素訂定上限，或在投標評審準則中調整價格與非價格方面的比重；

(g) 當接獲的投標報價超逾核准項目預算，採購部門可探討的各個方案包括：

(i) 與明顯最為可取的投標者 (即根據投標者評審準則選出者) 進行價格協商；

(ii) 取消招標工作；

(iii) 將工程重新組合、縮小工程範圍及納入減省成本的措施後，再次進行招標；及

(iv) 若然整體施工進度許可，可待日後市場較具競爭性時，才就相同範圍的工程再次進行招標；及

(h) 決定不要求提高核准項目預算的做法，不應被視作“慣例”。《財務通告第 3/2012 號》——“基本工程計劃”列明，各局局長和工務部門的首長必須確保工程開支不會超出核准項目預算，而工程項目的範圍也必須與財委會或根據獲轉授權力所批准的完全相符。工程項目的管制人員一旦察覺工程項目預算預計會超出核准項目預算，應立即要求提高核准項目預算。就添馬艦發展工程而言，評審委員會因應當時的情況，決定不會向財委會申請額外撥款或再次進行招標。

2.22 審計署認為，若然政府的意向是不會就某項工程向財委會申請額外撥款，核准項目預算將無可避免地對該項工程構成資源上的限制，而招標文件則應列明投標價格上限。這項安排可避免投標價格超逾可動用合約款項，亦可省卻為了將投標價格降至可動用的款項範圍內，而與一名或多名投標者進行投標協商，更可免卻修訂標書的內容 (見第 2.13 至 2.17 段)。

審計署的建議

2.23 **審計署*建議*，財經事務及庫務局局長應提醒各決策局／部門，在切實可行的範圍內，應在招標文件中列明遴選投標者進行協商的準則。**

當局的回應

2.24　財經事務及庫務局局長表示：

(a)　《採購規例》第 385(e) 條列明，招標文件內應盡可能列明遴選投標者進行協商的準則。若招標文件內沒有列明有關準則，則必須根據客觀而合理的準則遴選投標者進行協商；及

(b)　在最近的簡化採購程序工作之中 (於二零一三年六月二十七日透過《財務通告第 4/2013 號》——"簡化採購程序" 頒布)，經修訂的《採購規例》第 125 條重點講解管制人員所擔當的角色，包括須遵守《採購規例》、奉行恪守《採購規例》的文化、定期提醒各有關人員無時無刻務須恪守《採購規例》及密切監察他們遵行《採購規例》的情況，以供各決策局／部門遵從。

第 3 部分：合約工程的施工情況

3.1　本部分探討合約 A 工程的施工情況。審查工作集中於以下範疇：

(a)　行人天橋 A 的建造工程 (第 3.7 至 3.15 段)；及

(b)　建築物抗震工程的推展 (第 3.16 至 3.36 段)。

工程費用的增加

3.2　二零零九年十二月，當局建議而財委會批准將核准項目預算提高 3.598 億元，由 51.689 億元增至 55.287 億元。表三列出申請額外撥款的理據。

表三

申請額外撥款的理據

理據	款額 (百萬元)
(a) 為改善立法會共用設施及秘書處辦公室而進行相關建築及屋宇裝備工程	113.0
(b) 增加環保及節能措施	70.9
(c) 額外應急費用及合約價格調整準備金 (註 1)	52.3
(d) 增設家具和設備	47.1
(e) 藝術品	32.4
(f) 其他的工程更改 (註 2)	44.1
總計	359.8

資料來源：審計署對建築署記錄的分析

註 1：合約 A 採用合約價格調整制度。根據該制度，付予承建商的款額會根據政府統計處公布的"公營建築工程的工資及材料成本指數"調整。

註 2：這些更改包括為立法會加強電子器材的設備及裝設玻璃屏幕、加強無障礙通道的設施、設置茶座，以及新增的顧問費用。

3.3　截至二零一三年三月，添馬艦發展工程的開支總額為 53.582 億元，包括 52.493 億元用以支付合約 A 的費用，以及 1.089 億元用以支付顧問費用和家具及設備費用。合約成本增加 3.09 億元 (52.493 億元減 49.403 億元——見第 2.12 段)，詳情如下：

詳情	款額 (百萬元)
(a) 於二零一零年四月簽訂的補充協議第 1 號 (補充協議 1)	195.5
(b) 於二零一零年七月簽訂的補充協議第 2 號 (補充協議 2)	25.0
(c) 於二零一一年七月簽訂的補充協議第 3 號 (補充協議 3)	150.0
(d) 更改令	103.5
	474.0
減：從應急費用及合約 A 中的暫定項目可減省的開支 (見第 3.5 段)	(165.0)
合約成本增加總額	309.0

3.4　導致合約成本增加的主要額外工程包括：

(a) 補充協議 1 (成本為 1.955 億元)： 主要包括為立法會綜合大樓建造額外地方的工程 (1.13 億元)， 以及增加環保及節能措施的工程 (7,090 萬元)—— 見第 4 部分；

(b) 補充協議 2 (成本為 2,500 萬元)： 主要包括為政府總部大樓的主要辦公室安裝保安設施的工程。當局表示，為符合機密及保安規定，有必要在合約批出後採購保安設施；及

(c) 補充協議 3 (成本為 1.5 億元)： 主要包括為建築物抗震工程提供額外數量的鋼筋及支付相關費用 (見第 3.16 至 3.36 段)。

3.5 在合約 A 下，建築署共發出 81 份更改令，預算總額為 1.035 億元，當中主要包括更改辦公室布局及符合額外屋宇裝備規定的工程。在合約 A 下，原先預算用以支付應急費用及暫定項目 (即是在批出合約時尚未落實的工程項目) 的財政撥備為 2.288 億元，當中 1.65 億元用作支付額外工程的部分開支 (見第 3.3 段)。

完成合約所需的額外時間

3.6 合約 A 包含七個工程部分 (第 I 至 VII 部分)，由二零零八年二月十一日動工，原定於二零一一年五月十一日竣工 (合共 1 186 日或 39 個月)。結果，由於各種原因，不同工程部分獲批准延長施工時間，由 5.5 日至 112.5 日不等，而整個項目的合約工程於二零一一年九月一日大致完成，較原定目標完成日期遲了 112.5 日 (即 3 個月零 20.5 日 —— 見附錄 B)。

行人天橋 A 的建造工程

3.7 在合約 A 的第 V 部分之下，須建造一條長 66 米橫跨夏慤道的行人天橋 A，估計造價為 3,980 萬元。根據合約 A 的規定，建築署須向承建商 A 指示行人天橋 A 的動工時間。結果，建築署指示承建商 A 在二零零九年八月十七日動工，而該項工程原定須於二零一一年五月十一日完成。其後，行人天橋 A 於二零一一年九月一日才竣工，較原定完工日期遲了 3 個月零 20.5 日。

可予改善之處

行人天橋 A 額外施工時間的連鎖效應

3.8 行人天橋 A 是添馬艦綜合大樓的主要行人通道。若然延遲竣工，將會影響添馬艦綜合大樓的啓用時間。關於這方面，建築署批准行人天橋 A 的工程延長施工時間為 112.5 日 (即 3 個月零 20.5 日)，當中包括因地底電纜對工程構成妨礙而需延長 107 日，以及因惡劣天氣及移走發現的炸彈而需延長 5.5 日。建築署表示，由於運送物料的通道須予保留，以供建造該行人天橋，因此延遲落成行人天橋 A 對政府總部大樓和立法會綜合大樓 (工程第 I 至 IV 部分) 的完工時間造成了連鎖效應。為此，建築署批准工程第 I 至 IV 各部分額外 74 日 (即

2 個月零 13 日) 的延長施工時間。結果，政府總部大樓和立法會綜合大樓的完工日期，由二零一一年五月十七日 (註 15) 延至二零一一年七月三十日。

3.9 合約 A 訂明：

(a) 承建商 A 應提交地基工程的設計及建造方法，供建築署審批，然後才可展開相關工程；

(b) 沿夏慤道兩旁和海富中心毗鄰的行人路和馬路下面有大量公用事業設施。若然建議在這些地方施工，應予以審慎規劃，以免破壞該等設施，並須盡量減少改移這些公用事業設施；及

(c) 假使改移公用事業設施無可避免，承建商 A 應與公用事業公司聯絡，以盡量減少改移工程，而改移工程費用應由承建商 A 承擔。

3.10 建築署表示，政府總部大樓及立法會綜合大樓的工程延誤並非因承建商 A 的錯誤引致，因此承建商 A 並無責任支付協定違約金。審計署認為，儘管行人天橋 A 只佔整項工程的一小部分 (佔整體工程成本的 0.7%)，但其竣工時間延長，卻導致政府總部大樓及立法會綜合大樓遲了 2 個月零 13 日才可啓用，情況並不理想。故此，建築署在日後進行類似的工程項目時，需要採取措施，盡量避免附屬構築物延遲竣工，以免其連鎖效應導致工程主體部分無法如期啓用。

18 個月過後才指示承建商 A 動工

3.11 關於行人天橋 A 施工情況的主要事件列表，載於附錄 C。審計署注意到，承建商 A 在合約 A 生效不久後便採取行動，徵求運輸署批准相關的臨時交通管理計劃。然而，建築署用了 18 個月，即由二零零八年二月至二零零九年八月，才指示承建商 A 動工建造行人天橋 A。在該段期間，建築署於二零零八年六月 (即合約 A 開展後四個月)，向相關區議會進行公眾諮詢，其後就接獲的八份反對意見，徵求行政長官會同行政會議審批。結果，行政長官會同行政會議於二零零九年六月批准行人天橋 A 的建造工程。建築署若日後遇到類似情況，需要提早採取行動，進行公眾諮詢及處理公眾所提出的反對意見。

註 15： *由於發出八號熱帶氣旋警告信號及黑色暴雨警告，並須移走發現的炸彈，政府總部大樓和立法會綜合大樓的工程 (第 I 至 IV 部分) 獲准延長施工時間 5.5 日，原訂的目標完工日期由二零一一年五月十一日延至二零一一年五月十七日。*

15 個月過後才展開核准地基工程

3.12　如附錄 C 所示，建築署於二零零九年八月發出動工指示後，承建商 A 在 15 個月後，即二零一零年十一月，才動工推展行人天橋 A 的核准地基工程。早於二零零九年九月，一間公用事業公司告知承建商 A，遷移地底電纜並不可行。二零零九年十二月，該公用事業公司要求承建商 A 修改地基設計，以避免遷移地底電纜。二零一零年八月，地基設計經兩度修訂後，承建商 A 最終確定可避免遷移地底電纜的設計。

3.13　二零一三年九月，建築署告知審計署，儘管其沒有足夠經驗及專門技術在公共道路上進行建造工程，但已致力解決公用事業設施改移及其他工地限制的問題。審計署認為，日後在交通繁忙及地底已鋪設大量公用事業設施的地區建造行人天橋時，建築署需從這宗個案汲取教訓。例如，日後遇有類似問題，該署應考慮向其他相關工務部門 (例如路政署及土木工程拓展署) 徵求意見及協助。

審計署的建議

3.14　**審計署*建議*，在日後實施工程項目時，建築署署長應：**

(a) **採取措施，盡量避免附屬構築物延遲竣工，以免其連鎖效應導致工程主體部分無法如期啓用，例如及時進行相關的公眾諮詢及處理公眾所提出的反對意見；及**

(b) **在管理交通繁忙及地底已鋪設大量公用事業設施的地區興建行人天橋的工程時：**

(i) **盡可能採用無須遷移公用事業設施的地基設計；及**

(ii) **考慮向其他相關工務部門徵求意見及協助。**

當局的回應

3.15　建築署署長同意審計署的建議。他表示，建築署日後在推展工程時：

(a) 該署會審慎檢討個別附屬構築物的工程進度，以確保其完工日期配合整體工程進度；及

(b) 至於在交通繁忙及地底已鋪設大量公用事業設施的公共道路上進行的工程部分，該署會向相關決策局／部門尋求協助，包括探討委託該等決策局／部門為有關工程部分進行施工的可行性。

建築物抗震工程的推展

3.16　截至二零一三年八月，《建築物條例》(第 123 章) 未有就香港的建築物結構訂明任何抗震規定。

3.17　二零零二年，屋宇署委託顧問就地震對香港樓宇所構成的災害和風險進行研究。該項研究的最終報告擬稿於二零零五年六月發表 (註 16)，當中建議為香港日後所建樓宇的設計，訂明抗震設計標準。該項研究亦建議，應評估現有的特殊建築物 (即在地震後須保持運作並有助推行地震後的復原工作) 抵禦極端地震的能力。

3.18　鑑於添馬艦發展工程內的樓宇必須在地震後保持運作以推行復原工作，兼且在添馬艦綜合大樓啓用後極難為各座樓宇加設抗震措施，因此行政署及建築署於二零零六年八月，建議將抗震要求納入添馬艦發展工程的建築物結構之中。建築署表示，由於香港並無訂立建築物抗震標準，在實施抗震規定時應考慮以下因素：

註 16：*該項研究的最終報告於二零零七年十二月發表，當中建議制訂抗震設計標準，以便在香港推行 (見第 3.29 段)。*

(a) 地震烈度 (註 17) 是實施抗震規定最重要的因素。該等規定應根據本地的地震活動而釐定。內地於二零零一年發出的《建築抗震設計規範》(《內地 2001 年規範》——註 18) 應予採用，因為其載有適用於香港的抗震設計資料及規定；

(b) 根據《內地 2001 年規範》及內地相關當局出版的中國地震區劃圖，就香港所處的地帶而言，其建築物結構應納入抗震措施，以抵禦烈度達 7 度的地震 (註 19)；及

(c) 採取抗震措施可改善建築物結構的穩固性和柔韌度，亦可提升結構安全，抵禦火災和爆炸等極端情況。

3.19 當時的環境運輸及工務局認為，應為添馬艦發展工程的所有建築物結構，設計抗震措施。當時的房屋及規劃地政局亦表示，採用《內地 2001 年規範》，相信可使建築物結構符合香港日後制訂的相關作業守則下的抗震要求。

超限建築物結構

3.20 《內地 2001 年規範》為不同的建築物結構外形，訂明抗震設計措施的標準。至於超出該規範所指明的設計規限，則稱為“超限建築”。按照內地的做法，若然建築物的結構外形屬超限建築，應呈交官方的專家小組研究及論證，並由該小組就應該實施的抗震措施作出指示，而提交予專家小組的建築物設計，則須符合內地相關當局於一九九七年首次頒布的《超限高層建築工程抗震設防專項審查技術要點》或其最新版本。二零零六年九月五日，內地相關當局發出經修訂的技術要點，即《2006 年超限建築抗震技術要點》。該份文件並沒有納入《內地 2001 年規範》之中。

註 17： *地震烈度是一項指標，根據地震期間地表運動的幅度，以量度某個地點的地震強度。*

註 18： *在內地，直至二零零八年七月二十九日，所有建築物結構必須符合《內地 2001 年規範》的規定。二零零八年七月三十日，更新版本 (《內地 2008 年規範》) 取代了《內地 2001 年規範》，以改善並更新之前的規範。*

註 19： *根據國家標準，地震烈度分為 12 度，而地震烈度 7 度屬於中等烈度。*

3.21　二零零六年九月二十九日，政府就添馬艦發展工程招標。招標文件列明：

> (a) 結構構件的設計及建造，須符合《內地 2001 年規範》中有關抗震設計標準的規定；及
>
> (b) 倘若某些建築物結構未為《內地 2001 年規範》所涵蓋，承建商須採用經建築署批准的其他國際認可規範或替代方法。

3.22　二零零八年一月，承建商 A 獲批合約。二零零八年五月，建築署聘用一名抗震顧問覆檢承建商 A 所提交的抗震措施。二零零八年九月，該名抗震顧問表示：

(a) 政府總部大樓及立法會綜合大樓全部四座樓宇均屬於“超限建築”，即超出《內地 2001 年規範》所訂明的設計規限；及

(b) 《2006 年超限建築抗震技術要點》(見第 3.20 段) 所訂明的設計規定，應予採用。

3.23　二零一零年八月，承建商 A 告知建築署，在遞交標書時，他認為政府總部大樓及立法會綜合大樓全部四座樓宇均在《內地 2001 年規範》的設計規限之內，以及他是基於此理解而在標書中作出財務預算。有鑑於建築署要求，就建築物抗震工程而言，全部四座大樓應被視為“超限建築”，承建商 A 聲稱需就鋼筋、混凝土和模板，支付額外開支，以及基於額外要求的緣故，引致工程進度受到阻延。二零一零年十一月，承建商 A 就實施額外抗震措施的額外開支提出申索。

3.24　經徵詢發展局法律諮詢部的意見後，建築署於二零一零年十二月徵求財經事務及庫務局批准，與承建商 A 進行協商，從而處理因實施額外抗震措施的費用而提出的申索，上限為 1.5 億元。建築署表示：

> (a) 招標文件沒有列明《2006 年超限建築抗震技術要點》，而該技術要點澄清了有關抗震措施的額外要求；及
>
> (b) 若然出現投標時預計之外的含糊不清或差異之處，因而招致額外開支，承建商 A 有權收取額外費用。

3.25　二零一一年七月，建築署取得財經事務及庫務局批准後，與承建商 A 簽訂補充協議 (補充協議 3 ——見第 3.4 (c) 段)。在該協議下，建築署支付了 1.5 億元 (註 20) 予承建商 A，以解決有關的申索。

可予改善之處

招標文件沒有列明《2006 年超限建築抗震技術要點》

3.26　添馬艦發展工程是政府首個為建築物結構採用抗震措施的工程項目，而政府先前未有在香港採取相關措施的經驗。審計署注意到，《2006 年超限建築抗震技術要點》(見第 3.20 段) 於二零零六年九月五日發出，即在二零零六年九月二十九日開始招標日期前的 24 天。建築署表示，自該技術要點於二零零六年九月頒布以來，內地相關樓宇均須予以遵從。然而，該技術要點沒有納入在二零零六年九月二十九日發出的招標文件中。結果，承建商 A 成功提出財務申索，理由是該技術要點牽涉額外的設計要求，而他無法在投標過程中預計該等要求 (見第 3.24 (b) 段)。

註 20：*建築署表示，該筆款項包括 2,400 萬元的額外費用，涉及加快工程及減低工程受阻的費用，額外勞工、機器及資源的費用，以及逾時工作的費用，以便大樓可按照原定時間於二零一一年五月啓用。*

3.27　二零一三年九月，建築署告知審計署，根據設計及建造合約的安排，即使《2006 年超限建築抗震技術要點》已納入招標文件內，仍有可能基於對設計規定理解不同或需作澄清，而引起合約申索。審計署認為，建築署日後在管理類似的工程合約時，宜在招標文件內，納入對工程要求構成影響的所有標準或指引。倘若有新標準或指引於開始招標至截標時間內公布，建築署則需就此發出標書補充資料。

設計及建造合約下"超限建築"的問題

3.28　建築署的抗震顧問表示，政府總部大樓和立法會綜合大樓全部四座樓宇均屬超限建築 (見第 3.22 (a) 段)。然而，承建商 A 聲稱在遞交標書時，認為全部四座樓宇均在《內地 2001 年規範》的設計規限之內，並以合約含糊不清為理由，成功提出財務申索。根據設計及建造合約的安排，在擬備招標文件時，建築署並未知悉合約 A 的樓宇設計。因此，建築署無法判斷在合約 A 內是否有任何建築物結構，應歸類為超限建築而需實施額外的抗震措施。就日後類似的個案而言，儘管《2006 年超限建築抗震技術要點》為超限建築的設計提供指引，但對於建築物結構是否屬於超限建築，設計及建造承建商仍可因理解不同而提出合約申索。這是因為承建商可聲稱根據其理解，某些建築物結構並不屬於超限建築，但建築署或許有不同的理解 (見第 3.27 段)。因此，建築署日後在建築項目中採納抗震設計，並考慮採用設計及建造合約時，需要顧及這項因素。

尚未制訂本地建築物抗震設計標準

3.29　二零零七年十二月，屋宇署完成一項有關地震影響的顧問研究 (見第 3.17 段註 16)，目的是評估香港發生地震的風險及地震對本地樓宇的影響。該項研究建議制訂抗震設計標準，以便在香港推行。

3.30　二零一二年六月，發展局告知立法會發展事務委員會：

(a) 由於不同地方有不同的地表運動、建築設計、建造標準和慣例，香港不應簡單地依循其他國家或地區的抗震設計規定；

(b) 如要推行法定的建築物抗震設計標準，政府應參照有關國際標準，並因應香港的地質、地形和建築慣例，特別制訂一套守則；

(c) 政府制訂香港的抗震設計規定時，將參考內地、美國及其他城市所採用的標準，並會按照國際慣例，考慮對有助地震後推行復原工作的特殊建築物，包括政府建築物，施加較嚴格的規定；及

(d) 政府打算諮詢持份者對此議題的意見，包括各建築專業學會、各建築承建商組織、發展商組織、相關範疇的本地學者及立法會。

3.31 直至二零一三年八月，香港尚未制訂本地的建築物抗震設計標準。二零一三年九月，屋宇署告知審計署：

(a) 在制訂本地建築物抗震設計標準之前，建築項目或可參照內地或其他國際標準，以提升建築物的抗震能力，例如添馬艦發展工程已採用相關的內地標準 (見第 3.21 段)；

(b) 第 3.23 至 3.25 段所載的申索問題是由合約糾紛引致，而不是由欠缺本地建築物抗震設計標準所致。即使有關標準已予制訂，亦未必可以避免類似的合約糾紛；

(c) 為香港建築物引入新的抗震設計標準，不單影響建築專業人士，亦會影響公眾人士的利益。因此，當局需要得到相關持份者和廣大市民的支持。為此，屋宇署最近展開諮詢工作，徵詢建造業界持份者及公眾人士的意見；及

(d) 屋宇署計劃委託顧問，參照有關國際標準、本地建築慣例及香港地質情況，就建築物抗震設計標準制訂切合香港情況的作業守則。倘若新推出的設計標準屬於強制規定，則須修訂建築法例。由於整個程序需時，屋宇署將會跟從所需的諮詢和立法程序。

3.32 審計署認為，制訂該等標準有助提升建築物的安全標準，並可訂立本地標準，以供納入相關的工程合約內。因此，在制訂本地建築物抗震設計標準時，屋宇署需要諮詢建築署，了解建築署從推展添馬艦發展工程的建築物抗震工程中，所得的設計和施工經驗。

審計署的建議

3.33 審計署*建議*，在日後推展涉及抗震設計的建築項目時，建築署署長應：

(a) 在招標文件內，納入對工程要求構成影響的所有標準或指引；

(b) 倘若上文 (a) 項所述的標準或指引於開始招標至截標期間內公布，就此發出標書補充資料；及

(c) 在考慮採用設計及建造合約進行工程項目時，顧及對超限建築因理解不同，而可能產生糾紛和合約申索的因素。

3.34 審計署亦*建議*，在制訂本地建築物抗震設計標準時，屋宇署署長應諮詢建築署署長，了解建築署從推展添馬艦發展工程的抗震建築工程中，所得的設計和施工經驗。

當局的回應

3.35 建築署署長同意第 3.33 段所載的審計署建議。他表示，在決定日後推展的工程項目所採用的採購方法及標書規格時，建築署會密切留意有關本地建築物抗震設計標準的最新發展。

3.36 屋宇署署長同意第 3.34 段所載的審計署建議。

第 4 部分：合約規定的變更

4.1　本部分探討添馬艦發展工程在合約批出後，有關合約規定上的變更。審查工作集中於以下範疇：

(a) 辦公地方要求的變更 (第 4.2 至 4.29 段)；及

(b) 新增的環保及節能措施 (第 4.30 至 4.48 段)。

辦公地方要求的變更

二零零六年的樓面面積需求

4.2　二零零六年五月，產業檢審委員會批准政府總部大樓及立法會綜合大樓的辦公地方要求。根據二零零六年五月提交財委會的撥款申請文件：

政府總部大樓

(a) 政府總部大樓所需的預計淨作業樓面面積 (註 21) 為 56 670 平方米 (較替代辦公地方的 54 860 平方米增加 3%，該等辦公地方主要位處前中區政府合署和美利大廈)。計及為配合政府總部的長遠用途而增加的 10% 淨作業樓面面積，可提供的淨作業樓面總面積為 62 340 平方米 (見附錄 D)；

(b) 政府總部大樓將可容納約 3 270 名員工。鑑於各主要辦公室及各決策局有超過 8 000 多名員工，因此超過 5 000 多名員工仍會繼續在政府總部大樓以外的辦公室工作；

立法會綜合大樓

(c) 立法會大樓及附近的商業大廈 (即花旗銀行大廈和太子大廈) 和中區政府合署西座當時正容納 60 名立法會議員及大約 330 名立法會員工，該等辦公地方的淨作業樓面總面積為 9 410 平方米；

(d) 新建的立法會綜合大樓可提供的淨作業樓面面積為 16 090 平方米，較替代辦公地方的面積增加 6 680 平方米 (71%) (見表四)。該面積

註 21：*淨作業樓面面積是指實際分配予使用者的樓面面積，不包括以下設施所佔的地方：廁所、浴室、升降機大堂、樓梯間、公眾走廊及機械機房。*

將可容納 60 名立法會議員及大約 360 名立法會員工 (包括預計增加的 26 名員工)；及

(e) 立法會會議廳在設計上可容納 120 名立法會議員，因為在技術上並不容易在較後階段將該會議廳作出擴展。立法會綜合大樓將會進行額外地基工程作未來擴建大樓之用，可擴展的額外淨作業樓面面積為 9 200 平方米，以容納額外的 60 名立法會議員。按照計劃，擴展工程會分四個階段進行，而在每個階段所建的面積將可容納 15 名議員。

表四

立法會綜合大樓預計所需的辦公地方
(二零零六年五月)

辦公室／設施	立法會過往的辦公樓宇淨作業樓面面積 (平方米)	立法會綜合大樓預計的淨作業樓面面積 (平方米)
立法會議員辦公室及設施	2 820	4 160
職員辦公室	3 050	3 640
會議設施 (包括立法會會議廳)	820	3 650
附屬設施	2 720	4 640
總計	9 410	16 090

資料來源：行政署和立法會的記錄

二零零九年立法會的額外樓面面積需求

4.3　二零零九年一月，立法會秘書處告知行政署，立法會綜合大樓需增加1 260 平方米的淨作業樓面面積，以便為憲制圖書館、立法會檔案庫、手語翻譯員錄播室和新增立法會員工提供額外地方。

4.4　二零零九年二月，立法會秘書處告知行政署，在以下四項方案中採用其中一項，有助解決立法會對額外樓面面積的需求：

- ***方案 A***　在增加立法會議員人數一事上有所決定後，才進行立法會綜合大樓的擴建工程；
- ***方案 B***　在現時的設計及建造合約下，進行立法會綜合大樓的擴建工程，而有關工程須與原定的工程項目同時完成；
- ***方案 C***　在現時的設計及建造合約下，進行立法會綜合大樓的擴建工程，而有關工程須在切實可行的時間內完成；及
- ***方案 D***　在新訂的合約下進行立法會綜合大樓的擴建工程，有關工程須於二零一一年五月新建的立法會綜合大樓移交後展開。

4.5　二零零九年三月，行政署告知立法會秘書處：

(a)　立法會綜合大樓的設施及所需面積在二零零六年九月合約 A 招標前，已得到立法會行政管理委員會 (註 22) 的同意；

(b)　在日後的政制發展未有定案前，既沒有理據，亦沒有撥款支持修訂該工程的範圍；及

(c)　在施工期間修改該工程的範圍，將須要發出更改令，而所涉及的費用在較後的施工階段將會大幅增加，此舉或會令承建商就可能引致的延誤提出申索，亦可能會令整項工程計劃嚴重受阻。

註 22：*立法會行政管理委員會的主席由立法會主席出任，委員人數包括主席在內不得多於 13 名立法會議員。*

4.6　立法會行政管理委員會在同月要求當局在現時的設計及建造合約下，進一步考慮他們對於增加立法會綜合大樓面積的要求 (即第 4.4 段方案 B 或 C)。

4.7　二零零九年四月，建築署接觸承建商 A，要求承建商 A 提供在現時的工程計劃中，但不影響整項工程的原定完工日期下，在立法會綜合大樓高座加建一層及在低座加設若干地方的費用預算 (即方案 B)。承建商 A 估計，額外工程的設計及建造費用約為 1.13 億元。二零零九年五月，當局告知立法會行政管理委員會同意實施方案 B。

4.8　二零零九年七月，承建商 A 就立法會綜合大樓的整項可擴建工程向城市規劃委員會提交申請 (見第 4.2(e) 段)。整項可擴建工程包括在立法會綜合大樓高座加建五層及在高座平台上加建十一層。二零零九年九月，城市規劃委員會批准有關申請。

4.9　二零零九年十月，當局告知發展事務委員會一項擬議的增加撥款申請，以應付增加立法會綜合大樓的面積及其他開支項目。二零零九年十二月，當局向財委會申請批撥 3.598 億元 (包括為立法會綜合大樓提供額外樓面面積的 1.13 億元)。根據向發展事務委員會及財委會提交的文件，立法會綜合大樓額外的淨作業樓面總面積為 1 415 平方米 (見表五)。

表五

立法會綜合大樓的額外面積
(二零零九年十月)

設施	淨作業樓面面積 (平方米)
公用設施	
(a) 擴建現有的立法會圖書館，以增設憲制圖書館	220
(b) 設立額外的立法會檔案庫	140
(c) 一個供手語翻譯員於立法會會議期間使用的錄播室	50
(d) 增設一個額外的攝影室	53
秘書處辦公室	
(e) 為新增的人手提供額外的辦公地方 (註)	952
總計	1 415

資料來源：行政署和立法會的記錄

註： 立法會秘書處估計，在立法會綜合大樓啓用後，將需要增加 134 名員工以配合所提供的新服務，而二零零六年的原先估計只需增加 26 名員工 (見第 4.2(d) 段)。

4.10 二零零九年十二月，財委會批准增加撥款的申請。二零一零年四月，建築署與承建商 A 就額外工程的施工簽訂補充協議 (補充協議 1)(見第 3.4 (a) 段)。

4.11 二零一零年六月，立法會通過一項議案，立法會議員人數將於二零一二年十月起由 60 名增至 70 名 (註 23)。二零一零年十一月，立法會行政管理委員會決定在立法會綜合大樓為 10 名新增立法會議員提供辦公室，而部分立法會秘書處員工，則會遷至立法會綜合大樓以外的辦公室。建築署於同月發出更改令，以更改辦公室的布局，從而提供額外的立法會議員辦公室。更改令的最

註 23： *二零一零年八月，全國人民代表大會常務委員會批准立法會由二零一二年十月起的產生辦法。*

終費用為 1,540 萬元。建築署表示，該筆款項包括 900 萬元的額外費用，用以支付關於加快工程和減低工程受阻、增加工地安全措施、額外的機器和物料及逾時工作的費用。

可予改善之處

立法會綜合大樓沒有加入擴展因數

4.12　二零零零年二月，立法會行政管理委員會要求政府在市中心區物色適當用地興建專用大樓，從而配合立法會對辦公地方的長遠需要。立法會行政管理委員會估計，根據整體人口代表比例，每名立法會議員代表 80 000 至 100 000 名市民，立法會議員的人數將會約在二零三零年至二零四零年間增至 120 人。此外，立法會行政管理委員會建議新的辦公地方應以綜合大樓的形式興建，當中須包括多幢分階段發展的樓宇。

4.13　二零零六年九月，在立法會行政管理委員會同意立法會綜合大樓的面積需求後，建築署將該等面積需求納入在招標文件中 (見第 4.5(a) 段)。如附錄 D 所示，政府總部大樓的面積需求，已加入 10% 的擴展因素。然而，立法會綜合大樓的面積需求並沒有加入該項擴展因素 (見第 4.2 段表四)。審計署認為，該項擴展因素應納入立法會綜合大樓的面積需求內。

4.14　審計署認為，相關決策局／部門在日後評估新建樓宇的辦公地方面積要求時，如果預期不久之後樓面面積需求可能有所增加，便須為所需的面積加入適當的擴展因素。

合約批出後才提出額外樓面面積需求

4.15　二零一零年四月 (合約 A 於二零零八年一月批出)，建築署與承建商 A 簽訂補充協議 1，其中包括在立法會行政管理委員會要求下，為立法會綜合大樓增建 1 415 平方米的淨作業樓面面積。增建該淨作業樓面面積的費用合共為 1.13 億元，包括 3,600 萬元涉及加快工程和減低工程受阻的費用，以及額外的設計費用。這是因為須將額外工程納入建築期內，但原定的完工日期卻維持不變。

4.16　根據《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 30/2003 號》——“監控委託部門提出修改基本工程項目”，如使用者的要求有任何變更，均可對工程項目的整體計劃構成阻礙，亦往往致令一些工程作廢及招致額外費用。如該通告所述，為加快推展工程項目，應協力將使用者在工程要求上所需的變更，局限於絕對關鍵及必要的事宜上。審計署認為，倘若在原本的招標文件中包括立法會綜合大樓的 1 415 平方米額外淨作業樓面面積需求 (見第 4.15 段)，額外 3,600 萬元的加快工程和減低工程受阻費用及額外設計費用或可節省或減少。為此，工程項目倡議者日後在管理工程項目時，需採取措施以盡可能確保所有工程要求納入招標文件內，並避免在批出合約後才更改有關規定。

立法會綜合大樓日後分階段擴展工程

4.17　根據在二零零六年已規劃的辦公地方，立法會綜合大樓啟用後，立法會秘書處將會有大約 360 名員工 (見第 4.2(d) 段)。截至二零一三年三月，立法會秘書處有 523 名員工，其中 431 名在立法會綜合大樓工作，其餘 92 名在美利道多層停車場大廈 (佔地 2 300 平方米) 工作。

4.18　如第 4.2(e) 段所述，立法會綜合大樓的地基工程在設計上可容許在日後興建 9 200 平方米的額外面積，而城市規劃委員會亦已批准有關擴建工程 (見第 4.8 段)。在這 9 200 平方米的未來擴建面積當中，有 1 415 平方米 (見第 4.9 段) 已用以為立法會綜合大樓高座加建一層及在低座加設若干地方，另有 181 平方米用以擴建中信大廈行人天橋至立法會綜合大樓 (註 24)。立法會綜合大樓的擴建面積剩餘 7 604 平方米 (9 200 平方米減 1 415 平方米再減 181 平方米)。

4.19　二零零六年五月，當局告知財委會，立法會綜合大樓的擴建工程將計劃分四個階段進行 (見第 4.2(e) 段)。審計署認為，在日後為立法會綜合大樓進行擴建工程時，宜將餘下 7 604 平方米的擴建面積在同一個施工階段內建成。這項安排有助盡量減少對立法會議員及秘書處員工的滋擾，亦可節省費用。工程竣工後，如於初期數年有剩餘的辦公地方面積，可撥作其他有利的用途 (例如以短期形式供適當的政府決策局／部門使用)。

註 24： *二零一三年六月，財委會批准撥款 7,430 萬元，用以擴建中信大廈行人天橋至立法會綜合大樓。建築署表示，行人天橋的新擴建部分，會佔用立法會未來擴建面積約 181 平方米。*

政府總部大樓的多建樓面面積的分配情況

4.20　行政署根據產業檢審委員會批准的辦公地方分配表，將政府總部大樓的樓面面積分配予各決策局／辦公室。審計署的審查發現，政府總部大樓建成後的樓面面積為 63 240 平方米，較預計的面積大 900 平方米 (見表六)。然而，審計署注意到，行政署已將全部建成後的樓面面積分配予各決策局／辦公室。

表六

政府總部大樓和立法會綜合大樓
預計的樓面面積及建成後的樓面面積

辦公室	財委會文件中列明的預計淨作業樓面面積 (a) (平方米)	建成後的淨作業樓面面積 (b) (平方米)	差異 (c)=(b)－(a) (平方米)
政府總部大樓	62 340	63 240	900
立法會綜合大樓	17 505	17 528	23
總計	79 845	80 768	923

資料來源：建築署的記錄

4.21　二零一三年九月，行政署告知審計署，政府總部大樓內 900 平方米的多建面積，分布於不同樓層，並已分配予各決策局／辦公室。審計署認為，行政署在日後分配額外的辦公地方面積予相關決策局／辦公室時，須把已分配的多建面積計算在內。

審計署的建議

4.22　審計署*建議*財經事務及庫務局局長應提醒相關決策局／部門，日後評估新建樓宇的辦公地方面積要求時，如果預期不久之後面積需求可能有所增加，便須為所需面積加入適當的擴展因素。

4.23　審計署亦*建議*發展局局長應提醒工程項目倡議者，日後在管理工程項目時，盡可能將全部工程要求納入招標文件內，並避免在批出合約後才更改有關要求。

4.24　審計署亦*建議*，日後為立法會綜合大樓進行擴建工程時，行政署長和立法會秘書處秘書長應：

(a)　考慮在同一個施工階段內建成餘下的擴建樓面面積；及

(b)　以短期形式將任何剩餘樓面面積供適當的政府決策局／部門使用。

4.25　審計署亦*建議*，行政署長在日後分配額外的辦公地方面積予相關決策局／辦公室時，應把政府總部大樓內已分配予該等決策局／辦公室的多建面積計算在內。

當局及立法會秘書處的回應

4.26 財經事務及庫務局局長同意第 4.22 段所載的審計署建議。他表示：

(a) 政府產業署和產業檢審委員會在評估決策局／部門建議的辦公地方分配表時，一直有向相關決策局／部門查究有否將擴展需要納入地方需求方案內；

(b) 個別決策局／部門的樓面面積需求各有不同，尤其是對於部門的專門用途辦公地方。因此，須按個別情況考慮擴展所需的樓面面積要求；及

(c) 如有關額外樓面面積需求有充分理據支持，政府產業署和產業檢審委員會會支持所提出的要求。

4.27 發展局局長同意第 4.23 段所載的審計署建議。他表示，發展局會向相關決策局／部門再行傳閱《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 30/2003 號》(見第 4.16 段)，以提醒他們有關的規定。

4.28 行政署長同意第 4.24 及 4.25 段所載的審計署建議。她表示：

(a) 在日後為立法會綜合大樓進行任何擴建工程計劃，以配合立法會的辦公地方要求時，行政署會與立法會秘書處緊密合作，並適切考慮相關的因素；

(b) 行政署在二零一零年十一月邀請各決策局／辦公室就添馬艦未予分配的擴展面積提出申請，以配合他們不斷轉變的運作需求時，政府總部大樓的建造工程仍在進行，因此未有建成後淨作業樓面面積的詳情；及

(c) 行政署在日後分配額外的辦公地方面積予相關決策局／辦公室時，會把政府總部大樓內已分配予該等決策局／辦公室的多建面積計算在內。

4.29 立法會秘書處秘書長同意第 4.24 段所載的審計署建議。

新增的環保及節能措施

4.30　根據二零零五年十一月發出的《環境運輸及工務局技術通告（工務）第 16/2005 號》——“政府工程和設施採用節能裝置和可再生能源技術”(環運局二零零五年通告)：

(a) 樓宇設計應在切實可行的範圍內，納入節能裝置 (例如環保屋宇及照明設計)；及

(b) 每當工程項目符合訂明的準則 (註 25)，應在合理及切實可行的範圍內，納入可再生能源技術 (例如太陽能熱水及光伏技術)。

4.31　二零零八年一月，政府在一份宣布批出合約 A 的新聞公報中，表示添馬艦綜合大樓將會是最合乎環保原則的政府建築物之一。

4.32　二零零九年四月，發展局與環境局發出一份名為“政府環保樓宇”的聯合通告 (聯合通告)。根據該份聯合通告：

(a) 節能措施的最長成本回收期 (註 26) 一般不超過九年，但相關決策局／部門若可提供充分理據則不在此限；

(b) 應在合理及切實可行的範圍內，在所有新建的政府樓宇納入可再生能源技術；及

(c) 可再生能源技術、廢物減量與管理、水資源管理及室內空氣質素的額外開支總額，上限應定為工程費用總額的 2%，但相關決策局／部門若可提供充分理據則不在此限。

4.33　在合約 A 下所提供的節能裝置有 21 項，建設成本合共 2,470 萬元 (原有裝置——見表七)。二零一零年四月，建築署向財委會申請撥款後 (見第 3.2 段)，該署與承建商 A 簽訂補充協議 1，當中 7,090 萬元用以加設環保及節能措施 (見第 3.4(a) 段)。此外，建築署亦動用 1,330 萬元 (以添馬艦發展工程的工程撥款支付)，用以採購該等措施。因此，增設措施 (新增裝置) 的費用合共 8,420 萬元。新增裝置包括 5 項節能裝置、4 項採用可再生能源技術的裝置及

註 25：*舉例來說，有關準則包括在裝有中央熱水供應系統的處所，採用太陽能熱水技術，以及在涉及超逾 1 000 平方米休憩用地的工程項目安裝太陽能光伏板。*

註 26：*節能措施的成本回收期，是以資本投資費用除以預計每年可節省的能源費用釐定。這是指通過節約能源以收回資本投資所需的預計時間 (以年計)。*

2 項環保裝置。建築署為節能裝置及採用可再生能源技術的裝置每年可節省的能源費用作出估量。根據節能裝置每一個項目的建設成本及預計每年可節省的能源費用，審計署估量了 21 項原有裝置和 5 項新增裝置的成本回收期 (見表七及附錄 E)。

表七

環保及節能裝置

裝置	建設成本 (a) (千元)	預計每年可節省的能源費用 (b) (千元)	平均成本回收期 (c) = (a) ÷ (b) (年)
1. 原有裝置			
21 項節能裝置	24,695	11,668	2.1
2. 新增裝置	93,295	13,246	7.0
(a) 5 項節能裝置	68,600	1,578	43.5
(b) 4 項採用可再生能源技術的裝置	12,100	29	不適用 (註 1)
(c) 2 項環保裝置	3,500	不適用 (註 2)	不適用 (註 2)

資料來源：審計署對建築署記錄的分析

註 1：建築署表示，成本回收期分析不適用於這些項目。

註 2：建築署表示，預計每年可節省的能源費用及成本回收期不適用於這些項目。

4.34　二零零九年十二月，建築署為新增裝置申請額外撥款時，告知財委會：

(a) 該署已審慎檢討可否在添馬艦發展工程加入更多新的環保裝置，令添馬艦綜合大樓在投入服務時仍然是環保政府建築物的典範。考慮在這項工程加入更多環保裝置時，當局或需考慮成本效益以外的因素，以及對環境帶來的無形及長遠效益；

(b) 新增的節能裝置每年可額外節省能源用量 3.6%，其成本回收期約為 44 年 (見第 4.33 段表七第 2(a) 項)。連同已包括在添馬艦發展工程的節能措施，與一般建築物比較，該等節能裝置將可每年節省 26% 的能源用量，其成本回收期約為八年；

(c) 若干新的環保科技只是有限度作商業用途。加上各種影響費用的因素 (例如工程計劃的調整及對施工次序的影響)，這些科技會因而較昂貴，其成本回收期可能很長；及

(d) 採用新的節能措施，顯示政府願意為保護環境而推廣及嘗試新科技。

可予改善之處

若干節能裝置的成本回收期較長

4.35　如附錄 E 第 (B)(1) 至 (4) 項所示，5 項新增的節能裝置中，有 4 項的成本回收期超出九年的一般最長成本回收期。特別是下列項目的成本回收期較長：

(a) 使用發光二極管照明的建設成本為 3,080 萬元，成本回收期為 87.3 年；

(b) 安裝活動感應開關照明系統的建設成本為 2,600 萬元，成本回收期為 40.6 年；及

(c) 安裝行人天橋自動調節照明系統的建設成本為 30 萬元，成本回收期為 176.5 年。

4.36　二零一三年九月，建築署告知審計署，儘管節能裝置中有若干項目的成本回收期，超逾聯合通告所訂明的九年一般最長成本回收期 (見第 4.32(a) 段)，但在原有及新增裝置下的所有節能裝置，其整體成本回收期為七年 (見第 4.33 段表七)，而建築署在此事上已得到發展局及環境局的同意。

4.37　審計署認為，為符合成本效益，建築署需要採取措施，確保日後採購的個別節能裝置項目的成本回收期，應盡可能以九年為上限。

沒有足夠推廣裝設於添馬艦綜合大樓的環保裝置

4.38　如附錄 E 第 (B)(6) 至 (9) 項所示，建築署動用了 1,210 萬元的建設成本，用以安裝 4 項採用可再生能源技術的裝置，每年可節省的能源費用為 28,600 元 (建設成本的 0.2%)。例如，建築署動用了：

(a) 770 萬元的建設成本，以安裝太陽能熱水系統，每年可節省的能源費用為 18,900 元 (建設成本的 0.2%——註 27)；

(b) 240 萬元的建設成本，以安裝薄膜式太陽能光伏板，每年可節省的能源費用為 5,100 元 (建設成本的 0.2%)；及

(c) 120 萬元的建設成本，以安裝供休憩用地使用的太陽能光伏戶外照明燈，每年可節省的能源費用為 1,900 元 (建設成本的 0.2%)。

4.39　審計署注意到：

(a) 環運局二零零五年通告規定，每當工程項目符合訂明的準則，應在合理及切實可行的範圍內，納入可再生能源技術 (見第 4.30(b) 段)；及

(b) 聯合通告規定，應在合理及切實可行的範圍內，在所有新建的政府樓宇納入可再生能源技術，並就採用可再生能源技術的環保措施，設定其開支上限 (見第 4.32(b) 及 (c) 段)。

4.40　二零一三年九月，環境局告知審計署：

(a) 該局正檢討環運局二零零五年通告 (見第 4.30 段) 及聯合通告的內容 (見第 4.32 段)，以尋求進一步提升政府樓宇的環保及能源效益表現的空間。目標是於二零一三年年底或之前完成該檢討；及

(b) 在檢討期間，該局會探討在採用可再生能源技術方面，制訂更為詳盡指引的可行性。

註 27： *二零零九年，環境局告知行政署，一般太陽能熱水系統每年可節省的能源費用，應是相關建設成本的大約 10%。*

4.41　審計署亦注意到，在添馬艦發展工程中，採用新的節能措施的目標之一，是為了顯示政府願意為保護環境而推廣及嘗試新科技 (見第 4.34(d) 段)。然而，審計署注意到，建築署未有推廣使用裝設於添馬艦綜合大樓的環保裝置。建築署需要進行有關的推廣工作。

耗電量較估計為高

4.42　二零零九年，建築署估計了政府總部大樓和立法會綜合大樓的耗電量。審計署注意到，實施各項環保及節能措施後 (見第 4.33 段)，在 2012-13 年度，政府總部大樓和立法會綜合大樓的實際耗電量分別較估計的數字高出 4% 和 53%(見表八)。

表八

估計和實際的耗電量

大樓	估計的每年耗電量 (a) (度)	2012-13 年度的實際耗電量 (b) (度)	差異 (c) = (b) – (a) (度)
政府總部大樓	29 977 240	31 322 173	+1 344 933(+4%)
立法會綜合大樓	7 520 865	11 538 423	+4 017 558(+53%)
整體	37 498 105	42 860 596	+5 362 491(+14%)

資料來源：建築署的記錄

4.43　二零一三年九月及十月，建築署和立法會秘書處告知審計署：

建築署

(a)　耗電量的增加可由多項因素引致，包括樓宇的實際運作時數及設施使用率。就立法會綜合大樓而言，若干設施的實際運作時數，大幅超逾在設計階段時預計的樓宇運作時間表；

(b)　自樓宇入伙以來，建築署已密切監察其耗電量，並且就實施各項節能措施，向樓宇使用者提供意見；

(c)　在二零一三年八月為止的一年期內，添馬艦綜合大樓的實際耗電量已有改善。在該段期間，政府總部大樓錄得的耗電量為28 980 854 度，較估計水平低 3%，而立法會綜合大樓錄得的耗電量則為 10 693 657 度，較估計水平高 42%；

立法會秘書處

(d)　立法會綜合大樓是一座多用途大樓，當中包括舉行立法會及各委員會會議的場地、立法會議員辦公室及秘書處職員的辦公室、為記者提供的設施，以及為市民而設的教育及訪客設施。一般辦公大樓的耗電情況相對穩定，而立法會綜合大樓卻有不同，其耗電量很大程度受到會議及活動的數目及時間所影響；

(e)　於二零零九年就立法會綜合大樓所估計的耗電量，是基於前立法會大樓所舉行的會議及活動的數目及時間而定。然而，自有關辦公室遷入新建的立法會綜合大樓以來，會議數目及開會時間均大幅增加，而且系統糾正工程及測試工程亦於辦公時間之後及周末期間進行。這些因素都是在二零零九年估計耗電量時無法預知的。事後看來，當局在二零零九年低估了立法會綜合大樓的耗電量；及

(f)　立法會秘書處已採取多項措施，以期減少耗電量。在二零一三年一月至八月期間，立法會綜合大樓的耗電量較二零一二年同期減少了15%。

4.44　審計署認為，建築署需要聯同行政署和立法會秘書處採取適當措施，藉此減低添馬艦綜合大樓的耗電量。

審計署的建議

4.45 **審計署*建議*建築署署長應：**

(a) **在日後管理工程項目時，採取措施，確保個別節能裝置項目的成本回收期盡可能以九年為上限；**

(b) **推廣裝設於添馬艦綜合大樓的環保及節能裝置；及**

(c) **聯同行政署長和立法會秘書處秘書長採取適當措施，藉此減低添馬艦綜合大樓的耗電量。**

當局及立法會秘書處的回應

4.46 建築署署長同意審計署的建議。他表示建築署將會：

(a) 遵照發展局和環境局所發出有關節能裝置成本回收期的指引和通告；

(b) 推廣使用裝設於添馬艦綜合大樓的環保及節能裝置；及

(c) 與行政署和立法會秘書處緊密合作，藉此進一步減低添馬艦綜合大樓的耗電量。

4.47 行政署長同意第 4.45(c) 段所載的審計署建議。她表示：

(a) 行政署認同節約能源的需要，因此一直密切監察政府總部大樓的耗電量水平，並在該大樓實施各項節能措施；及

(b) 行政署會進一步與建築署合作，採取適當措施，藉此減低添馬艦綜合大樓的耗電量。

4.48 立法會秘書處秘書長同意第 4.45(c) 段所載的審計署建議。他表示立法會秘書處會繼續研究並推行新措施，藉此減低立法會綜合大樓的耗電量。

第 5 部分：添馬艦綜合大樓的啓用

5.1　本部分探討添馬艦綜合大樓的啓用情況。審查工作集中於以下範疇：

(a)　修補缺漏及完成餘下的工程 (第 5.2 至 5.14 段)；及

(b)　食水供應系統的消毒工作 (第 5.15 至 5.28 段)。

缺漏及餘下的工程

5.2　根據合約 A：

(a)　保養期為合約工程大致完工日期起計的 12 個月；

(b)　承建商 A 須在切實可行的時間內盡快進行餘下的工程，而且必須在保養期屆滿前完成有關工程；

(c)　承建商 A 須於保養期內或保養期屆滿後的 14 日內進行所有保養工程。建築署或可要求承建商 A 進行保養工程，包括維修或糾正工程，或就在保養期內所發現的缺漏或其他不合規格之處進行修補，而承建商 A 則須在保養期內或在其後切實可行的時間內進行該等工程；

(d)　承建商 A 須承擔所有餘下的工程及修補缺漏的開支；

(e)　假若承建商 A 未能進行餘下的工程及／或缺漏的修補工程，政府以書面向承建商 A 發出合理的通知後，有權以其工人或由其他承建商進行該等工程，而政府有權向承建商 A 追討相關開支；及

(f)　在保養期屆滿後，以及當所有餘下的工程、全部維修及糾正工程、在保養期內所發現的缺漏及其他不合規格之處的修補工程完成後，建築署便應向承建商 A 發出保養證明書。

5.3　七個工程部分的保養期，於二零一二年五月至二零一二年九月間屆滿 (見表九)。

表九

保養期屆滿日期

工程部分	詳情	大致完成日期	保養期 屆滿日期
VI	行人天橋 B	2011 年 5 月 17 日	2012 年 5 月 17 日
I	政府總部大樓辦公大樓	2011 年 7 月 30 日	2012 年 7 月 30 日
II	政府總部大樓低座	2011 年 7 月 30 日	2012 年 7 月 30 日
III	立法會綜合大樓高座	2011 年 7 月 30 日	2012 年 7 月 30 日
IV	立法會綜合大樓低座	2011 年 7 月 30 日	2012 年 7 月 30 日
V	行人天橋 A	2011 年 9 月 1 日	2012 年 9 月 1 日
VII	休憩用地及餘下的工程	2011 年 9 月 1 日	2012 年 9 月 1 日

資料來源：建築署的記錄

樓宇的移交

5.4　行人天橋 A 和 B 及休憩用地已於工程大致完成後移交建築署。二零一一年七月底至十二月中期間，政府總部大樓及立法會綜合大樓的處所，在建築署職員 (政府總部大樓同時有行政署職員) 在場下分階段移交樓宇使用者。

截至二零一一年十一月的情況

5.5 建築署表示，該署在實際移交落成的樓宇前大約兩星期，已與樓宇使用者實地視察。建築署的工地人員及樓宇使用者根據視察所得，編製缺漏及餘下工程的清單，供承建商 A 採取跟進行動。截至二零一一年十一月，當樓宇移交程序大致完成時，所發現的缺漏及餘下的工程共有 118 324 項，其中 88 960 項 (75.2%) 工程尚未完成。建築署表示，儘管該署並無備存有關的統計數字，但大部分餘下工程的項目在相關處所實際移交日期前完成。

二零一三年的情況

5.6 截至二零一三年四月 (即政府總部大樓及立法會綜合大樓的工程大致完成約兩年後)，除了所發現的 118 324 項缺漏及餘下的工程外 (見第 5.5 段)，建築署與添馬艦綜合大樓的使用者再發現另外 45 327 項缺漏 (合計 163 651 項)，而在 163 651 項的缺漏及餘下的工程中 (註 28)，有 5 893 項 (3.6%) 仍未予以修補。截至二零一三年八月 (即政府總部大樓及立法會綜合大樓的工程大致完成兩年後)，有 2 755 項缺漏尚未修補，當中包括 495 項將會由承建商 A 修補的項目，以及 2 260 項不會由承建商 A 修補的項目。建築署表示，關於該 2 260 項缺漏：

(a) 它們的性質輕微，例如樓宇固定裝置及飾面的刮痕，以及在假天花空間內的裝置需予進行輕微的修飾工程；

(b) 與使用者商議後，雙方同意不進行相關的修補工程，以盡量減少對使用者構成滋擾；及

(c) 建築署將會就上述 (b) 段所剔除的工程進行估值，以期從支付承建商 A 的合約最終付款中扣除有關款項。

5.7 根據合約 A，承建商 A 須負責修補在保養期內所發現的一切缺漏。當妥善修補所有缺漏及完成所有餘下的工程後，建築署便會向承建商 A 發出保養證明書。截至二零一三年八月，缺漏尚未修補的例子如下：

註 28： *缺漏的例子包括漏水或滲水、電掣損壞或破損、牆壁損壞或破損，以及空調管道及喉管絕緣工程的造工未如理想。建築署表示，在這 163 651 項中，77 763 項屬輕微缺漏。*

- 大雨過後出現漏水及滲水問題。
- 政府總部大樓辦公大樓擬供食堂營辦商使用的太陽能熱水系統損壞。直至二零一三年八月，該系統尚未移交予行政署。
- 閉路電視的影像不穩定，而攝像機的時間記錄亦不一致。
- 屋宇工程的部分竣工圖則和若干操作及保養手冊尚未提供。

可予改善之處

缺漏未予修補及餘下工程尚未完成

5.8 二零一二年七月，政府總部大樓及立法會綜合大樓的保養期屆滿前，建築署將列有餘下工程及缺漏的最終缺漏清單，交給承建商 A。二零一二年九月，承建商 A 承諾會在二零一二年十一月底或之前，完成餘下工程及修補缺漏。審計署認為，截至二零一三年四月，尚有 3.6% 的缺漏未予修補及餘下工程尚未完成 (見第 5.6 段)，情況並不理想。審計署注意到，政府總部大樓及立法會綜合大樓啓用後，所進行的修補缺漏工程及餘下工程，對樓宇使用者構成妨礙及滋擾。建築署表示，該署收到樓宇使用者多宗投訴，指於辦公時間施工構成妨礙，例如油漆工程發出刺鼻氣味，以及該等工程致令火警鐘誤鳴。

5.9 截至二零一三年八月，有 2 755 項缺漏的修補工程尚未完成 (見第 5.6 段)，建築署因而沒有向承建商 A 發出保養證明書。

5.10 二零一三年九月，建築署告知審計署：

(a) 用了長時間去修補尚未處理的缺漏，是因為需要額外時間安排前往施工的地點，特別是在立法會綜合大樓；及

(b) 若干工程只能在平日辦公時間以外、周末或長假期進行。這些工程包括帶來噪音的工程、產生揮發性有機化合物的工程 (例如油漆工程及牆紙修補工程)、於立法會議員辦公室、立法會綜合大樓及政府總部大樓會議廳及公用會議室進行的工程。

5.11　審計署認為，建築署需要加強監督承建商 A 在修補缺漏方面的工程，例如要求承建商 A 調派更多人手，以期盡早完成該等工程，以及作出安排，避免在進行有關工程時，對樓宇使用者造成不必要的妨礙及滋擾。倘若承建商 A 未能適時完成餘下的缺漏修改工程，建築署需考慮由另一名承建商施工，以及根據合約 A 向承建商 A 追討相關開支 (見第 5.2(e) 段)。建築署在日後實施工程項目時，亦需採取措施，確保在保養期內或在其後切實可行的時間內修補缺漏及完成餘下的工程。

有必要加強監察若干工程項目的施工

5.12　審計署注意到，在監察承建商施工質素方面，尚有可予改善之處。個案一及個案二為有關例子。

個案一

欠妥善的排水工程

1.　二零一二年四月二十日，政府總部大樓東翼二樓的一條雨水管爆裂，導致位於地下公眾入口大堂和記者入口大堂的天花出現滲漏，以及一樓和二樓的升降機大堂及添馬公園的茶座發生水浸。

2.　二零一二年五月二十日，政府總部大樓東翼一樓的另一條雨水管爆裂，雨水沿樓梯流下。

3.　建築署調查後發現，在這兩宗個案中，相關雨水管並沒有足夠的承托。結果，水管在大雨時遇到高排水流量，水管嚴重移位，導致爆裂。建築署表示，水管的安裝工程已根據供應商的建議完成。相關的雨水管其後以較為牢固的裝置加固。

審計署的意見

4.　建築署在日後實施工程項目時，須加強監察承建商的施工質素，例如關於雨水管的安裝工程。

資料來源：建築署的記錄

個案二

欠妥善的花卉樹木種植工程

1. 建築署表示，在二零一二年七月颱風吹襲期間 (十號熱帶氣旋警告信號於二零一二年七月二十四日懸掛)，在種植於添馬艦綜合大樓的 410 棵樹中，有 102 棵 (25%) 受損 (包括 57 棵倒下、44 棵傾斜、1 棵的樹枝折斷)。

2. 根據建築署與承建商 A 於颱風後進行的聯合視察所得，樹木受損的主要原因，是在種植階段所發現的一些缺漏，其修補工程未有妥善完成。有關例子包括：

(a) 在種植樹木前沒有完全移走包裝物料。從一棵倒下的樹木發現於運送期間用以保護樹根的包裝物料，在種植樹木之前未有完全移去。對於類似的情況，建築署首次於二零一一年九月進行種植樹木工程期間發現，並已提醒承建商 A 採取所需的修補行動；及

(b) 某些植物的質素欠佳。建築署在種植階段，已發現約有 20 棵樹木出現裂縫或樹皮脫落的情況，並於二零一一年九月發信要求承建商 A 採取修補行動。

審計署的意見

3. 建築署在日後實施工程項目時，須加強監察承建商的施工質素，例如關於花卉樹木的種植工程。

資料來源：建築署的記錄

審計署的建議

5.13 審計署*建議*建築署署長應：

(a) 關於添馬艦綜合大樓尚未處理的缺漏修補工程：

(i) 加強監督承建商 A 的工作，以確保所有缺漏盡快予以修補；

(ii) 作出安排，避免在進行有關工程時，對樓宇使用者造成不必要的妨礙及滋擾；及

(iii) 倘若承建商 A 未能適時完成工程，考慮由另一名承建商施工，以及向承建商 A 追討相關開支；及

(b) 在日後實施工程項目時：

(i) 採取措施，確保在保養期內或在其後切實可行的時間內，修補缺漏及完成餘下的工程；及

(ii) 加強建築署對承建商施工質素的監察，特別是關於雨水管的安裝工程及花卉樹木的種植工程。

當局的回應

5.14 建築署署長同意審計署的建議。他表示建築署：

(a) 會繼續密切監察承建商 A 的表現，並會與該名承建商、樓宇管理人員及使用者緊密聯繫，以期盡快完成餘下的缺漏的修補工程。建築署會採取措施，以盡量減少工程進行期間所造成的滋擾。承建商 A 會盡快修補餘下的缺漏；及

(b) 留意承建商的施工質素，並明白到需在切實可行的時間內盡快修補所有缺漏及完成所有餘下的工程。建築署已根據從添馬艦發展工程所得的經驗，為工程的持續發展舉辦員工經驗分享會。

食水供應系統的消毒工作

5.15　根據二零零二年八月向各持牌水喉匠及認可人士發出的《水務署通函第6/2002號》——“內部食水管的清潔及消毒”，使用新敷設的內部供水系統的食水管前，須先行清潔及消毒，直至水務監督 (註 29) 滿意為止。水務署表示，樓宇內部供水系統包括水管、水缸以及食水抽水系統 (見第 5.20(a) 段)。

5.16　二零一零年五月，承建商 A 展開添馬艦綜合大樓食水供應系統的安裝工程。二零一一年七月，政府總部大樓及立法會綜合大樓大致完工，使用者開始分階段遷入，添馬艦綜合大樓亦同時有食水供應。

5.17　二零一一年十二月，一名於政府總部大樓辦公的政府高層官員感染退伍軍人病症 (註 30)。衞生署的調查發現，該名官員的私人洗手間 (附設有淋浴設施)、政府總部大樓另外 16 個地點，以及立法會綜合大樓兩個地點，均被驗出有退伍軍人病菌 (病菌濃度超出該署須採取補救行動的濃度水平——註 31)。

5.18　根據建築署於二零一二年一月的調查報告，引致退伍軍人病菌於添馬艦綜合大樓繁殖的可能因素包括：

(a) 若干食水供應設施 (例如政府高層官員的私人洗手間) 的使用率低；

(b) 存在若干留待日後接駁而未被使用的喉管，引致食水供應系統內的喉管出現死角位及有滯水累積；及

(c) 食水系統的熱水供應 (衞生署表示，最適合退伍軍人病菌繁殖的溫度大約是攝氏 25 至 40 度)。

5.19　建築署其後實施以下措施：

(a) 對添馬艦綜合大樓的整個食水供應系統進行消毒，費用為 210 萬元；

註 29：*根據《水務設施條例》(第 102 章)，水務署署長是水務監督。*

註 30：*退伍軍人病症是一種急性肺炎，因入體吸入被退伍軍人病菌污染的霧氣所致。該種病菌常見於河流及池塘等天然水源，以及冷熱水供應系統等人工的供水系統。*

註 31：*衞生署表示，當某水源的退伍軍人病菌濃度超出每公升水 100 個菌落時，便須進行風險評估，並在該水源採取適當的補救行動。*

(b) 指示承建商 A 拆除所有留待日後用以接駁的水管；及

(c) 於二零一二年六月發出一套內務管理指引，該指引參照預防退伍軍人病症委員會 (註 32) 就妥善使用食水供應系統所提出的建議，以期控制在添馬艦綜合大樓的退伍軍人病症。

5.20 二零一二年一月，水務署告知立法會發展事務委員會：

(a) 在把樓宇新安裝的內部供水系統 (包括水管、水缸以及食水抽水系統) 連接至公共供水網絡前，持牌水喉匠應為內部供水系統進行徹底清洗和消毒，以避免污染公共供水系統；

(b) 在添馬艦綜合大樓抽取的水樣本含有退伍軍人病菌，其中一個可能的原因，是這些新建築物的分階段遷入計劃，令到綜合大樓在供水後，部分水管未被經常使用；

(c) 世界衞生組織 (註 33) 的指引並無規定須對水樣本進行退伍軍人病菌測試，亦無科學基礎支持退伍軍人病症與水樣本中退伍軍人病菌的某個指定濃度有直接關聯；及

(d) 水務署會與相關行業協會磋商，檢討現行指引，以研究需要增補的地方，以及就有關議題加強公眾教育。

5.21 二零一二年八月，水務署向各持牌水喉匠及認可人士發出《水務署通函第 2/2012 號》——“內部食水供水系統的清潔及消毒”。根據該份通函：

(a) 按《水務設施規例》(第 102A 章) 第 7 條，用戶或其代理人須負責保持內部供水系統清潔；及

(b) 因此，新設施在獲得水務署供水前，用戶或其代理人須先行清潔及消毒新敷設的內部食水供水系統。

註 32：*政府於一九八五年成立該委員會，以便就減低退伍軍人病症的風險，以及向建築物擁有人及有關從業員推廣良好作業方法，以防出現退伍軍人病症，向政府提供意見。二零一二年四月，該委員會就妥善使用食水供應系統所作出的建議包括：*

(a) 對於不常用的出水口，應至少每星期以全流速沖洗最少一分鐘；及

(b) 拆除可能會引致滯水累積的過剩喉管。

註 33：*世界衞生組織是聯合國內衞生問題的指導及協調機構。*

5.22　二零一二年年底，政府總部大樓及立法會綜合大樓參與水務署的大廈優質食水認可計劃，以確保添馬艦綜合大樓的食水質素令人滿意。

可予改善之處

食水供應系統使用前未有全部消毒

5.23　二零一三年九月，建築署告知審計署：

(a) 為確保食水質素令人滿意，添馬艦綜合大樓啓用前：

(i) 該綜合大樓的水錶與水務署負責維修保養的公共水管之間新敷設的食水管，已根據《水務署通函第 6/2002 號》(見第 5.15 段)，由持牌水喉匠於二零一一年進行消毒；

(ii) 作為一項改善措施，添馬艦綜合大樓 23 個食水缸之中，8 個食水缸已進行清洗及消毒；及

(iii) 該署已從 19 個隨機抽樣點 (註 34) 收集水樣本，進行化驗；及

(b) 自《水務署通函第 2/2012 號》於二零一二年八月發出後 (見第 5.21 段)，建築署已採取有關做法，對新安裝的內部食水供水系統的其他部分進行消毒。

5.24　審計署認為，為減低病菌造成水污染的風險，建築署日後須根據《水務署通函第 2/2012 號》，就新建政府樓宇的食水供應系統的所有水管及各組成部分進行消毒。

註 34：*建築署表示，作為一項自願性的品質保證措施，該署在總共 23 個食水缸中的 7 個食水缸抽取水樣本，並在總共 1 396 個水龍頭中的 12 個水龍頭抽取水樣本，化驗結果令人滿意。*

若干食水供應設施的使用率低

5.25　在政府總部大樓內，設有 35 個附設淋浴設施的私人洗手間，以供政府高層官員使用。二零一二年一月，建築署根據使用者提供的資料而進行的調查發現，在該 35 個私人洗手間中，有 14 個 (40%) 並非經常使用。審計署認為，為減低病菌造成水污染的風險，建築署需要聯同行政署制訂處理這個問題的策略。

審計署的建議

5.26　**審計署 *建議* 建築署署長應：**

(a) **在日後推行建築項目時，於樓宇啓用前，採取措施確保食水供應系統全部消毒；及**

(b) **聯同行政署長制訂策略，以處理因添馬艦綜合大樓若干食水供應設施使用率低而引致食水受病菌污染的風險。**

當局的回應

5.27　建築署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 《水務署通函第 2/2012 號》訂明食水供應系統須予全面消毒的規定，已納入建築署近期進行的工程項目之中；及

(b) 建築署會與行政署及立法會秘書處緊密合作，以確保於二零一二年六月發出的內務管理指引所載的措施 (見第 5.19(c) 段)，均已有效執行。

5.28　行政署長同意第 5.26(b) 段所載的審計署建議。她表示，行政署已向政府總部大樓各決策局／辦公室發出有關預防退伍軍人病症的內務管理指引。行政署會繼續安排定期清洗在政府總部大樓的食水供應設施。

第 6 部分：未來路向

6.1　這部分概述審計署的主要意見及探討未來路向。

添馬艦發展工程

6.2　添馬艦綜合大樓包括香港特別行政區的行政及立法機關的重要處所，是中區海旁的地標。添馬艦發展工程的造價為 54 億元，採用設計及建造的安排，所涉的工程於二零零八年二月展開，並於二零一一年九月大致完工。政府為該工程選出承建商 A 及其工程設計前，舉辦了為期兩個月的展覽，展出四名投標者所建議的工程設計，並邀請公眾就該四項設計提出意見。

6.3　添馬艦發展工程大致上按時完工。就開支方面，經財委會於二零零九年十二月批出 3.598 億元的補充撥款以支付額外的工程費用後，該工程的總支出在經修訂的核准項目預算的 55.287 億元之內。

審計署的主要意見

6.4　在第 2 部分，審計署發現，收到的四份標書的投標報價，全部超逾核准項目預算中所預留的合約款項。為使投標款額降至核准項目預算中所預留的合約款項範圍內，投標協商小組只與承建商 A(卻沒有跟其他三名投標者) 進行投標協商。然而，在招標文件中，並未列明遴選投標者進行協商的準則。此外，雖然政府認為向財委會申請額外撥款並不切實可行，但在招標文件中卻沒有列明投標價格上限。

6.5　在第 3 部分，審計署發現，建築署用了較長時間建造行人天橋 A，引致添馬艦綜合大樓延遲了 2 個月零 13 日才啓用。此外，建築署與承建商 A 簽訂補充協議 3，須向承建商 A 多付 1.5 億元，包括 2,400 萬元的加快工程及減低工程受阻的費用、額外勞工、機器及資源的費用，以及逾時工作的費用，部分原因是招標文件就實施抗震措施方面，沒有納入《2006 年超限建築抗震技術要點》文件。

6.6　在第 4 部分，審計署發現，於合約 A 批出後，建築署與承建商 A 簽訂補充協議 1，包括在立法會行政管理委員會要求下，為立法會綜合大樓增建 1 415 平方米的額外淨作業樓面面積。這項額外需求涉及的費用達 1.13 億元，

當中 3,600 萬元涉及加快工程和減低工程受阻的費用，以及額外的設計費。審計署亦發現，若干節能裝置的成本回收期較一般為期九年的成本回收期為長，而安裝若干採用可再生能源技術的裝置，相對於有關的資本投資而言，其可以節省的能源費用非常少。

6.7 在第 5 部分，審計署亦發現，在一年的保養期內，仍有一些餘下的工程尚未完成及缺漏未予修補。另外，添馬艦綜合大樓的食水供應系統在啓用前並未全部消毒。

完工後檢討

6.8 根據《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 26/2003 號》——“工務計劃下主要工程合約的完工後檢討”，進行完工後檢討旨在：

(a) 衡量工程項目達致原訂目標的程度，即如期完工、符合預算和達到指定質素的標準；

(b) 汲取成功的經驗和失敗的教訓，作為日後推行工程項目的借鑑；及

(c) 把握機會，檢討採購策略和程序的整體效益，從而找出可予改善之處。

6.9 為評估添馬艦發展工程在達致其原訂目標方面的成效，以及其採購策略及程序的效益，審計署認為，建築署需要聯同行政署及立法會秘書處，就該工程進行完工後檢討，並應在進行檢討時參考本審計報告書所載的審計署意見。

審計署的建議

6.10 **審計署*建議*建築署署長應聯同行政署長及立法會秘書處秘書長，就添馬艦發展工程進行完工後檢討，並在進行檢討時參考本審計報告書所載的審計署意見。**

當局及立法會秘書處的回應

6.11　建築署署長同意審計署的建議。他表示就添馬艦發展工程進行完工後檢討時，會參考本審計報告書中所有的審計署意見。

6.12　行政署長同意審計署的建議。她表示行政署會在添馬艦發展工程進行完工後檢討時，向建築署提供全面支援。

6.13　立法會秘書處秘書長同意審計署的建議。

《物料供應及採購規例》第 385(d) 及 (e) 條

《物料供應及採購規例》第 385(d) 條

財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)已授權管制人員或沒有參與有關採購工作的指定首長級人員，在下列情況下，可批准所屬部門的招標工作進行協商：

(i) 經財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)事先批准，進行單一招標工作；或

(ii) 公開招標後所收到的投標書只得一份或為數不多，而採購部門認為所收到的投標書，無論以價格還是其他主要的質素評分項目衡量，都可能未具足夠競爭力；或

(iii) 與過往同類採購工作的價格比較或根據其他市場資料，獲推薦的投標書索價過高(如屬收入合約，則出價過低)；或

(iv) 獲推薦的投標書載有對政府不利而與招標條件有關的反建議，但該等建議不算重大或與招標文件所載的重要規定也沒有重大差異，不會引致該份獲推薦的投標書不符合要求。

《物料供應及採購規例》第 385(e) 條

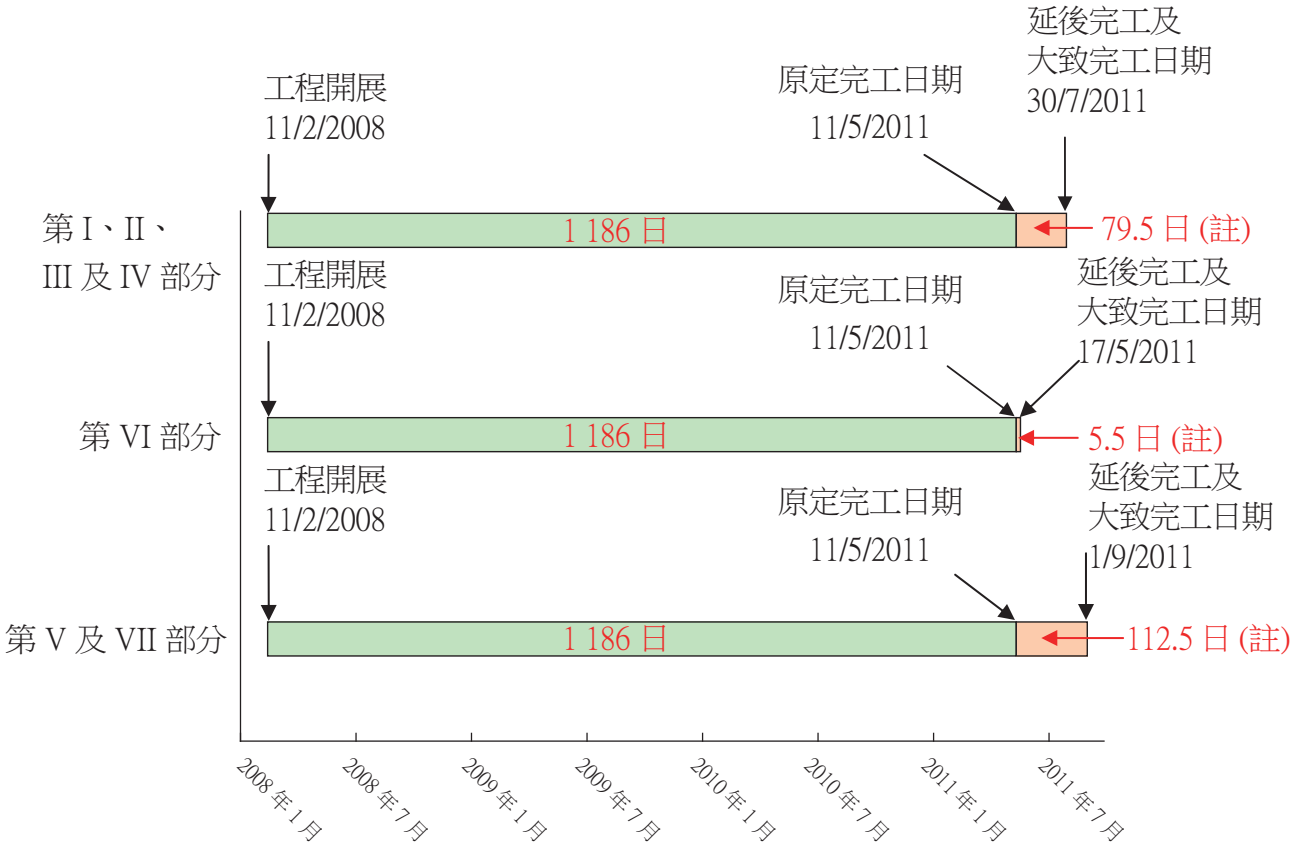
一般來說，在上文 (d)(ii) 至 (iv) 項情況下與部門進行協商的投標者，只會是唯一符合要求的投標者，或者是符合要求而其投標書按評審準則而言被認為對政府來說明顯最為可取。如沒有一份投標書是明顯較為可取，或須待反建議已解決或撤銷後才能確定最可取的投標書，則可能需要與符合要求而索價為第二低或第三低(若屬收入合約，則為出價第二高或第三高)的投標者進行協商。招標文件內應盡可能列明遴選投標者進行協商的準則。若招標文件內沒有列明有關準則，則必須根據客觀而合理的準則遴選投標者進行協商。

資料來源：財經事務及庫務局的記錄

附錄 B

(參閱第 3.6 段)

完成合約 A 所需的額外時間



說明：

- 原定合約期
- 獲批的延長施工時間

資料來源：審計署對建築署記錄的分析

註： *所有獲批的延長施工時間，包括因惡劣天氣及移走發現的炸彈而獲准延長的 5.5 日。*

備註：第 I 部分： *政府總部大樓辦公大樓*
第 II 部分： *政府總部大樓低座*
第 III 部分： *立法會綜合大樓高座*
第 IV 部分： *立法會綜合大樓低座*
第 V 部分： *夏慤道高架行人路 (行人天橋 A)*
第 VI 部分： *連接中信大廈的高架行人路 (行人天橋 B)*
第 VII 部分：休憩用地及餘下工程

建造行人天橋 A 的主要事件列表
(二零零八年二月至二零一一年九月)

月份	主要事件
(a) 2008 年 2 月	合約 A 開展而承建商 A 因應行人天橋 A 的建造工程，向運輸署提交擬議的臨時交通管理計劃。
(b) 2008 年 4 月	香港警務處原則上批准承建商 A 提交的擬議臨時交通管理計劃。
(c) 2008 年 6 月	建築署徵詢中西區區議會對擬議臨時交通管理計劃的意見。區議會對計劃沒有提出負面意見。
(d) 2008 年 7 月	運輸署原則上批准擬議的臨時交通管理計劃。
(e) 2008 年 8 月至 10 月	建築署向相關決策局／部門，傳閱關於建造行人天橋 A 而根據《道路 (工程、使用及補償) 條例》(第 370 章) 擬備的憲報圖則。
(f) 2008 年 11 月	運輸及房屋局在憲報刊登行人天橋 A 的擬議建造工程，以進行為期兩個月的公眾諮詢 (註 1)。
(g) 2009 年 1 月	在公眾諮詢期結束時，當局收到八份反對意見。建築署與行政署成立督導小組以處理反對的意見。
(h) 2009 年 3 月至 5 月	建築署採取行動，處理反對的意見，並且擬備向行政長官會同行政會議提交的文件。
(i) 2009 年 6 月	經審議收到的反對意見後，行政長官會同行政會議授權行人天橋 A 的建造工程，而沒有作出任何修改。
(j) 2009 年 8 月	運輸及房屋局在憲報刊登行政長官會同行政會議就行人天橋 A 建造工程所作的決定。建築署指示承建商 A 應於二零一一年五月 (即原定完工日期) 或之前完成該項行人天橋工程。

月份	主要事件
(k) 2009 年 9 月	承建商 A 就地底電纜的改移事宜開展工地準備工程，並與公用事業公司舉行會議： • 一間公用事業公司表示沒有空間遷移一條電纜管道 (電纜管道 A)。 • 承建商 A 要求該公用事業公司進行詳細勘察工作。
(l) 2009 年 11 月	承建商 A 聯同該公用事業公司視察後，發現另一條電纜管道 (電纜管道 B) 阻礙行人天橋地基的建造工程。
(m) 2009 年 12 月	• 該公用事業公司告知承建商 A，將電纜管道 A 遷移並不可行。為免遷移電纜管道 A，該公用事業公司要求修訂行人天橋地基的設計。 • 承建商 A 要求該公用事業公司將電纜管道 B 遷移。
(n) 2010 年 2 月	承建商 A 假設電纜管道 B 將予遷移，於是建議安裝 56 支小型樁柱，作為行人天橋的地基 **(設計方案 1)**。地基工程按照設計方案 1 展開。
(o) 2010 年 3 月	該公用事業公司告知承建商 A，由於技術原因，遷移電纜管道 B 並不可行，並要求承建商 A 更改行人天橋地基的設計。
(p) 2010 年 4 月	承建商 A 修訂行人天橋地基的設計，以安裝 58 支小型樁柱 **(設計方案 2)**，並且展開有關工程。
(q) 2010 年 6 月	施工期間出現地面下陷的情況。建築署要求承建商 A 檢討小型樁柱的施工方法。

月份	主要事件
(r) 2010 年 8 月	電纜阻礙致令工程進度緩慢。承建商 A 放棄設計方案 2， 並決定建造三支鑽孔樁及五支小型樁柱，作為行人天橋地基，此舉可防止損毀公用事業公司的電纜 **(設計方案 3)**。
(s) 2010 年 11 月	建築署批准設計方案 3 後，承建商 A 便開展地基工程。
(t) 2011 年 1 月	承建商 A 完成地基工程。
(u) 2011 年 9 月	行人天橋 A 落成 (註 2)。

資料來源：建築署的記錄

註 1： 根據《道路 (工程、使用及補償) 條例》，運輸及房屋局局長須在公眾諮詢期結束後的九個月內，將所有接獲的反對意見呈交行政長官會同行政會議，以供考慮。

註 2： 二零一二年七月，建築署就行人天橋 A 的工程批准了 107 日的延長施工時間。

附錄 D

(參閱第 4.2(a) 及 4.13 段)

政府總部大樓預計所需的辦公地方
(二零零六年五月)

辦公室／設施	前中區政府合署及其他相關大樓的淨作業樓面面積 (平方米)	政府總部大樓的預計淨作業樓面面積 (平方米)
行政長官辦公室	1 160	1 580
行政會議會議廳及其秘書處	880	1 150
政務司司長辦公室和財政司司長辦公室， 包括行政署及其他辦公室	6 880	6 770
各決策局辦公室	42 890	38 660
共用及附屬設施	3 050	8 510
小計	54 860	56 670
預留作擴展 (10%)	—	5 670
總計	54 860	62 340

資料來源：行政署的記錄

附錄 E
(參閱第 4.33 、4.35
及 4.38 段)

環保及節能措施

(A) 原有裝置 (二零零八年一月)

節能裝置	建設成本 (a) (千元)	預計每年可節省的能源費用 (b) (千元)	成本回收期 (c) = (a) ÷ (b) (年)
(1) 環保屋宇設計	2,700	579	4.7
(2) 環保空調及通風設計			
(a) 重用冷凝水以預先冷卻鮮風	500	17	29.4
(b) 鮮風製冷設計	1,500	60	25.0
(c) 能源回收設備	4,360	597	7.3
(d) 自動冷凝管清洗系統	800	180	4.4
(e) 廢熱回收式製冷機	500	113	4.4
(f) 高效能海水製冷系統	3,924	2,067	1.9
(g) 按需求自動調控的鮮風供應系統	500	338	1.5
(h) 空調系統採用變速驅動器	2,290	1,840	1.2
(i) 彈性空調區域控制	290	308	0.9
(j) 按需求自動調控的停車場抽風系統	500	576	0.9
(k) 智能能源優化控制系統	1,132	1,589	0.7
(l) 活動感應控制系統	306	504	0.6
(m) 高效能摩打	518	1,352	0.4

節能裝置	建設成本 (a) (千元)	預計每年可節省的能源費用 (b) (千元)	成本回收期 (c) = (a) ÷ (b) (年)
(3) 環保升降機及自動扶手梯設計			
(a) 升降機照明及通風扇自動開關設備	50	7	7.1
(b) 人流感應自動扶手梯	661	184	3.6
(c) 回收電梯運行中所產生之再生電能作其他用電	0	23	0
(4) 環保照明設計			
(a) 用戶感應器及電腦控制照明系統	3,972	609	6.5
(b) 發光二極管「出路」標誌	192	71	2.7
(c) 採用發光二極管燈作為控制板指示燈	0	42	0
(d) 較低的照明功率密度設計	0	612	0
總計	24,695	11,668	2.1

(B) 新增裝置 (二零一零年四月)

項目	建設成本 (a) (千元)	預計每年可節省的能源費用 (b) (千元)	成本回收期 (c) = (a) ÷ (b) (年)
節能裝置			
(1) 行人天橋自動調節照明系統	300	1.7	176.5
(2) 發光二極管照明	30,800	352.8	87.3
(3) 活動感應開關照明系統	26,000	640.7	40.6
(4) 政府總部大樓的工作枱燈照明設計	11,000	420.1	26.2
(5) 溫度控制機動通風系統	500	162.8	3.1
小計	68,600	1,578.1	43.5
採用可再生能源技術的裝置			
(6) 太陽能熱水系統	7,700	18.9	不適用 (註 1)
(7) 薄膜式太陽能光伏板	2,400	5.1	
(8) 供休憩用地使用的太陽能光伏戶外照明燈	1,200	1.9	
(9) 導光管	800	2.7	
小計	12,100	28.6	

項目	建設成本 (a) (千元)	預計每年可節省的能源費用 (b) (千元)	成本回收期 (c) = (a) ÷ (b) (年)
環保裝置			
(10) 為電動車輛增設基本充電設施	2,000	不適用 (註 2)	不適用 (註 2)
(11) 廢物回收桶	1,500		
小計	3,500		
總計	84,200		

資料來源：審計署對建築署記錄的分析

註 1： 建築署表示，成本回收期分析不適用於這些項目。

註 2： 建築署表示，預計每年可節省的能源費用及成本回收期不適用於這些項目。

第 5 章

環境局
漁農自然護理署
規劃署

保護郊野公園及特別地區

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

保護郊野公園及特別地區

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

背景　1.2 – 1.11
審查工作　1.12
鳴謝　1.13

第 2 部分：巡邏和執法　2.1

巡邏模式　2.2 – 2.22
　審計署的建議　2.23
　當局的回應　2.24
露營規管　2.25 – 2.28
　審計署的建議　2.29
　當局的回應　2.30
防止山火　2.31 – 2.40
　審計署的建議　2.41
　當局的回應　2.42

第 3 部分：規管不協調發展　3.1

保護“不包括土地”　3.2 – 3.21
　審計署的建議　3.22 – 3.23
　當局的回應　3.24 – 3.25
郊野公園內的私人土地發展　3.26 – 3.31
　審計署的建議　3.32
　當局的回應　3.33
郊野公園的公共工程項目　3.34 – 3.40
　審計署的建議　3.41
　當局的回應　3.42

段數

第 4 部分：宣傳與教育活動 4.1

學校教育活動 4.2 – 4.10
審計署的建議 4.11
當局的回應 4.12 – 4.13
推廣保持郊野公園清潔的訊息 4.14 – 4.18
審計署的建議 4.19
當局的回應 4.20
宣傳香港地質公園 4.21 – 4.34
審計署的建議 4.35
當局的回應 4.36

第 5 部分：未來路向 5.1

新郊野公園的指定 5.2 – 5.6
自然護理服務表現的衡量及匯報 5.7 – 5.9
審計署的建議 5.10
當局的回應 5.11

附錄 頁數

A ： 香港的郊野公園及特別地區 (二零一三年六月) 61 – 63

B ： 郊野公園及特別地區分布圖 (二零一三年六月) 64

C ： 郊野公園及海岸公園分署組織圖 (二零一三年六月) 65

D ： 就與郊野公園有關違例行為提出的檢控 (2008–09 至 2012–13 年度) 66

E ： 已納入分區計劃大綱圖的“不包括土地”(二零一零年西灣事件發生時) 67

F ： 未納入法定圖則的“不包括土地”(二零一零年西灣事件發生時) 68 – 69

G ： 修改郊野公園範圍的主要法定程序 70

H ： 負責就郊野公園的違例土地用途採取行動的部門 71

頁數

I： 主要事件時序表：使用清水灣郊野公園 18 公頃土地作堆填區用途 72
(一九九一年七月至二零一三年九月)

J： 主要事件時序表：從清水灣郊野公園剔出五公頃土地的建議 73
(二零零五年十二月至二零一一年一月)

保護郊野公園及特別地區

摘要

1. 香港約有 44 240 公頃或 40% 的土地已根據《郊野公園條例》(第 208 章) 指定為郊野公園或特別地區。現時，香港共有 24 個郊野公園及 22 個特別地區，涵蓋範圍遍及風景怡人的山嶺、叢林、水塘和海濱地帶。漁農自然護理署 (漁護署) 表示，郊野公園／特別地區 (以下統稱為“郊野公園”) 以自然景色馳名，並孕育着饒富趣味的野生生物，也是最理想的自然教室。郊野公園的管理工作，由漁護署負責。鑑於郊野公園的覆蓋範圍廣闊，加上公眾對自然保育日益關注，審計署在二零一三年四月展開審查，研究漁護署在保護郊野公園方面的工作。

巡邏和執法

2. 郊野公園受《郊野公園條例》保護，在郊野公園範圍內任何可能與自然環境不協調的活動，都受該條例規管。位於郊野公園範圍外，而為郊野公園所包圍或在郊野公園毗鄰的土地， 稱為“郊野公園的不包括土地”(“不包括土地”)。“不包括土地”不受該條例規管，較容易受與自然環境不協調的發展影響，令有關郊野公園的完整性和質素受損。巡邏郊野公園及“不包括土地”，以防止這些地方受到破壞或佔用，並查察有否出現上述問題的工作，由漁護署指派的護理科辦事處人員負責 (第 2.2 至 2.6 段)。

3. ***巡邏模式*** 審計署到訪過三個護理科辦事處，發現其巡邏模式有可予改善之處，例如：(a) 並非經常為例行巡邏設定目標次數，而巡邏次數並非經常達標；(b) 沒有定期檢視巡邏路線的途經範圍；(c) 巡邏路線的檢查點 (須視察的項目) 數目少；及 (d) 對“不包括土地”的視察不足 (第 2.7、2.9 至 2.12 及 2.16 至 2.18 段)。

4. ***防止山火*** 漁護署人員在山火瞭望台偵察山火。他們使用雙筒望遠鏡偵察是否有山火發生，而不採用電子設備以改善有關程序和把程序自動化。根據《郊野公園及特別地區規例》(第 208A 章)，郊野公園一般禁止在指定地點 (例如燒烤地點) 以外的地方生火，也不准許以相當可能引致失火的方式棄置燃點的香煙。不過，規例並無禁止在郊野公園吸煙 (第 2.32、2.33、2.36 及 2.37 段)。

規管不協調發展

5. ***保護“不包括土地”*** 香港特別行政區行政長官在 2010–11 年度的施政報告中表示，會把“不包括土地”納入郊野公園範圍，或透過法定規劃確立其合適的用途。全港共有 77 幅“不包括土地”，總面積約 2 000 公頃。這 77 幅“不包括土地”中，23 幅已納入分區計劃大綱圖受到土地用途管制。二零一零年十月，當局決定採取措施來保護其餘 54 幅“不包括土地”。漁護署及規劃署一起進行跟進工作。漁護署會把 27 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍。規劃署則會把其餘 27 幅“不包括土地”納入分區計劃大綱圖。截至二零一三年六月，規劃署已就 23 幅“不包括土地”展開法定規劃程序。至於擬納入郊野公園範圍的“不包括土地”，漁護署只就 3 幅展開指定程序。現時，尚有 28 幅“不包括土地”不受任何保護措施涵蓋 (第 3.2、3.4、3.6、3.7、3.9 及 3.13 段)。

6. ***郊野公園的公共工程項目*** 一九九一年，當時的漁農處處長批准將軍澳新界東南堆填區佔用在清水灣郊野公園內一幅 18 公頃土地。現時，該堆填區仍在運作。至於該幅 18 公頃土地會在何時修復並交還漁護署，則沒有明確的時間表。審計署關注到已作堆填區用途的土地，可能會與郊野公園的自然保育目的不再相符 (第 3.36、3.39 及 3.40 段)。

宣傳和教育活動

7. ***學校教育活動*** 漁護署舉辦訪校及其他學校教育活動，向學生宣揚保育訊息。雖然訪校計劃普遍受參加者歡迎，而且成效頗佳，但不少學校的活動申請因漁護署訪校時段不足而被拒絕。此外，訪校計劃並不接受中學申請。為配合學校教育活動，漁護署編制了中學教材套，但未能確定使用教材套的學校數目，也沒有定期為教師舉辦使用教材套的培訓課程 (第 4.5 至 4.10 段)。

8. ***宣傳香港地質公園*** 郊野公園涵蓋香港地質公園。為達到地質公園發展及宣傳的目標，漁護署需要爭取非政府組織和私營界別的支持，以推廣地質公園和地質旅遊。不過，漁護署並非以公開和具透明度的方式招募這些協作單位，也沒有與其訂立正式合約。但是這些協作單位的服務說明及網站連結都登載在政府網站內， 可能令人以為漁護署在政府網站宣傳商業活動 (第 4.22、4.27、4.30 及 4.32 段)。

未來路向

9. 一九九三年，漁護署和規劃署共覓得 14 個具保育價值的選址，可指定為郊野公園。截至二零一三年八月，該 14 個選址中，有 9 個仍未指定為郊野公園。過去 20 年，香港的經濟經歷了很多發展。時至今日，各類用途對土地的需求非常殷切，令指定新郊野公園的工作受多項不同因素所影響。漁護署是時候重新研究日後指定新郊野公園的策略 (第 5.3、5.4 及 5.6 段)。

審計署的建議

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

巡邏和執法

(a) 規定所有護理科辦事處須制訂例行巡邏目標次數 (第 2.23(a) 段)；

(b) 檢討個別護理科辦事處的例行巡邏途經範圍和巡邏次數是否足夠 (第 2.23(b) 段)；

(c) 考慮增設須視察的檢查點 (第 2.23(f) 段)；

(d) 留意自動化山火偵察系統技術的發展，以應用於郊野公園 (第 2.41(a) 段)；

(e) 研究是否適宜在郊野公園實施限制吸煙措施 (第 2.41(b) 段)；

規管不協調發展

(f) 審慎檢討漁護署在保護“不包括土地”方面的工作進展，以期制訂一套更有效的策略 (第 3.22(a) 段)；

(g) 繼續監察可能在“不包括土地”上進行的不協調發展活動，以採取所需的跟進行動 (第 3.22(b) 段)；

(h) 跟進把清水灣郊野公園 18 公頃土地交還漁護署的預計時間表和所需的修復工程 (第 3.41(a) 段)；

宣傳和教育活動

(i) 採取措施，進一步加強學校教育活動 (第 4.11(a) 段)；

(j) 對教材套進行評估，確保為使用者提供足夠的支援 (第 4.11(b) 及 (c) 段)；

(k) 檢討漁護署與其地質公園協作單位的合作安排是否妥善 (第 4.35(a) 段)；

(l) 改善地質公園協作單位招募工作的透明度和問責性 (第 4.35(c) 段)；

(m) 檢討在政府網站宣傳地質公園協作單位的商業活動是否恰當 (第 4.35(d) 段)；及

未來路向

(n) 重新研究漁護署的指定新郊野公園的策略 (第 5.10(a) 段)。

當局的回應

11. 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的和範圍。

背景

1.2　香港雖然是個國際大都會，但在其總面積 110 800 公頃的土地上，約有四分之三是郊野地區。

香港的自然環境

1.3　一如漁農自然護理署 (漁護署——註 1) 網頁所述，香港的地勢環境和亞熱帶氣候，為種類繁多的動植物 (註 2) 提供各式各樣的棲息地。本港雖是彈丸之地，但自然景致豐富多姿，由沙灘和石岸，以至近千米高的山峯、茂密的林地，以及翠綠的山巒，互相映襯，構成獨特的風景面貌。

郊野公園及特別地區

1.4　香港有一大部分的郊野地區已根據《郊野公園條例》(第 208 章——註 3) 指定為郊野公園或特別地區，涵蓋範圍遍及全港各處風景怡人的山嶺、叢林、水塘和海濱地帶。郊野公園是為自然保育，以及進行郊野康樂及自然教育用途而設。特別地區指在動植物、地質、文化或考古特色方面具有特殊和重要價值的土地 (註 4)，把這些土地指定為特別地區，主要是為了保育用途。

1.5　一如漁護署網頁所述，郊野公園及特別地區的自然環境以自然景色馳名，不但景致迷人，並孕育着多采多姿和饒富趣味的野生生物，也是最理想的自然教室。現時，全港共有 24 個郊野公園及 22 個特別地區 (在本審計報告中

註 1： *漁護署在二零零零年之前的名稱為漁農處。*

註 2： *植物方面，香港有超過 3 100 種維管植物，其中約 2 100 種為本地品種。動物方面，約有 50 種哺乳類動物、超過 500 種鳥類、約 80 種爬蟲類動物，以及超過 20 種兩棲類動物。昆蟲的品種也十分繁多，計有超過 230 種蝴蝶和約 115 種蜻蜓。*

註 3： *該條例就郊野公園及特別地區的指定、發展和管理提供法律架構。*

註 4： *郊野公園可涵蓋政府土地和私人土地 (即已批租土地)，但特別地區只由政府土地組成。*

統稱為“郊野公園”——詳情見附錄 A)，合共佔地約 44 240 公頃，相當於香港土地面積 40% 左右。各個郊野公園的分布圖載於附錄 B。

中國香港世界地質公園

1.6　郊野公園涵蓋約 5 000 公頃具地質特色景區 (地質景區)，這些地質景區組成了中國香港世界地質公園 (香港地質公園——註 5)。照片一顯示的郊野公園，是一處進行自然研習和戶外活動的熱門地點。照片二顯示的特別地區，是香港地質公園其中一個地質景區。

照片一和二

郊野公園及特別地區的景貌

照片一



受遊客歡迎的郊野公園
(清水灣郊野公園)

照片二



特別地區內一個
具地質特色的景點
(糧船灣特別地區)

資料來源：漁護署的記錄

註 5： *地質公園是擁有重要地質價值的地質遺址。香港地質公園共有八個地質景區 (例如糧船灣景區和橋咀洲景區)，分別位於不同的郊野公園內。二零零九年十一月，這些地質景區原本名為“香港國家地質公園”。二零一一年九月，香港地質公園獲聯合國教科文組織支持的世界地質公園網絡接納加入成為該網絡的成員，並重新命名為“中國香港世界地質公園”。*

郊野公園的管理

1.7　根據《郊野公園條例》，漁農自然護理署署長是郊野公園及海岸公園管理局總監 (總監)，負責執行該條例的規定，其職責包括：

(a) 就郊野公園的指定，向香港特別行政區行政長官提出建議；

(b) 發展和管理郊野公園；及

(c) 就郊野公園採取總監認為需要的措施 (例如鼓勵使用和發展郊野公園作康樂和旅遊用途，以及保護郊野公園內的草木和野生生物)。

1.8　該條例也規定設立郊野公園及海岸公園委員會，就有關郊野公園的一切事務，向漁農自然護理署署長提供意見。於二零一三年九月，委員會由一名主席、20 名非官方委員和多名官方委員組成。官方委員包括漁農自然護理署署長、漁農自然護理署副署長，以及環境保護署 (環保署)、民政事務總署、地政總署、康樂及文化事務署、海事處、規劃署和水務署的代表 (註 6)。委員會的職權範圍如下：

(a) 作為諮詢團體，就總監向其提交的事宜，向總監提供意見；

(b) 對總監就現有或建議中的郊野公園、海岸公園和海岸保護區所制訂的政策和計劃作出考慮，並向總監提供意見；及

(c) 對根據《郊野公園條例》和《海岸公園條例》(第 476 章) 提交的反對作出考慮。

1.9　漁護署轄下的郊野公園及海岸公園分署負責管理各個郊野公園，工作包括管制發展、執行巡邏、撲救山火、植樹造林、收集垃圾，以及舉辦有關管理和保護郊野公園的教育活動。截至二零一三年六月，該分署約有 920 名人員直接從事郊野公園的日常工作。該分署的組織圖載於附錄 C。管理郊野公園屬於

註 6：*根據《郊野公園條例》，委員會必須由郊野公園及海岸公園管理局總監和不少於十名其他委員組成，其中不少於五名委員必須為公職人員。環境局局長可根據行政長官所授予的權力，委任其中任何一位委員擔任委員會的主席。委員會的委員 (身為公職人員的委員除外) 任期為兩年或行政長官在某個案中所決定的較短任期，並有資格獲再度委任。*

漁護署“自然護理及郊野公園”綱領下 (註 7) 的工作範圍，在 2013–14 年度的預算開支為 2.98 億元。

1.10　郊野公園深受社會各階層人士歡迎。一如漁護署在其網頁表示，暢遊郊野公園是最有益身心的康樂活動。在 2012–13 年度，前往郊野公園的遊客約有 1 300 萬人次。根據漁護署在二零一二年就郊野公園遊客進行的全面調查 (二零一二年調查——註 8)，遊客前往郊野公園的主要原因，是郊野公園環境優美 (例如風景怡人、空氣清新和環境寧靜) 和交通便利 (詳情見圖一)。調查也發現，遊客普遍對郊野公園之行感到滿意 (註 9)。

註 7： *“自然護理及郊野公園”綱領除了包括管理和保護郊野公園外，也涵蓋其他工作，例如指定和管理海岸公園及海岸保護區，以及規管在本港進行的瀕危動植物物種國際貿易。這個綱領在 2013–14 年度的預算開支為 5.52 億元。*

註 8： *調查名為“郊野公園遊客調查 2012”，由漁護署委聘顧問進行，共訪問約 4 000 名遊客。調查的主要目的如下：*

(a) 探討遊客的概況；

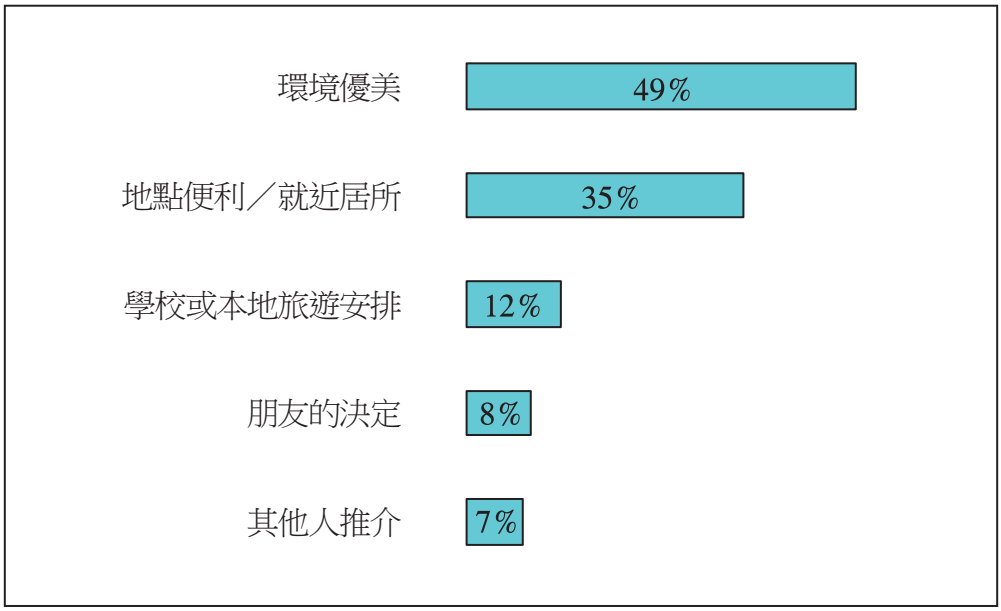
(b) 了解遊客在郊野公園的旅遊情況，並評估他們對郊野公園的滿意程度；及

(c) 找出郊野公園可予改善之處。

註 9： *以 5 分為滿分，受訪者的整體滿意程度為 3.72 分。*

圖一

前往郊野公園的原因
(受訪者揀選的五大原因)



資料來源：漁護署二零一二年調查報告

備註：　百分比為受訪者揀選該原因的人數比例。受訪者可揀選一個或以上原因。

公眾對自然保育日益關注

1.11　近年，香港市民對自然保育和環境保護的意識日見提高。二零一二年調查顯示 (見第 1.10 段)，不少香港人都很愛護位於居所附近的郊野公園，對優美的郊野環境珍而重之。郊野公園的自然環境遭受人為破壞的事件，不時成為公眾關注的焦點 (詳情見第 3.3 和 3.4 段)。這都凸顯出漁護署在保護本港郊野公園所擔當的重要角色。

審查工作

1.12　鑑於郊野公園的覆蓋範圍廣闊 (見第 1.5 段)，加上公眾對自然保育日益關注 (見第 1.11 段)，審計署在二零一三年四月展開審查，研究漁護署在保護郊野公園方面的工作 (註 10)。審查已在二零一三年八月完成。審查工作主要集中於以下範疇：

(a)　巡邏和執法 (第 2 部分)；

(b)　規管不協調發展 (第 3 部分)；

(c)　宣傳與教育活動 (第 4 部分)；及

(d)　未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關的問題提出多項建議。

鳴謝

1.13　在審查期間，漁護署、規劃署、地政總署和環保署人員提供協助，並充分合作，審計署謹此致謝。

註 10：*這次審查沒有包括香港濕地公園 (根據《郊野公園條例》指定的特別地區) 的管理工作。香港濕地公園有別於其他由漁護署轄下郊野公園及海岸公園分署所管理的郊野公園及特別地區之處，是香港濕地公園由漁護署轄下自然護理分署以另一種模式管理。在二零一一年，審計署已進行題為"香港濕地公園的管理"的審查工作，有關結果載於二零一一年十月《審計署署長第五十七號報告書》第 6 章內。*

第 2 部分：巡邏和執法

2.1　本部分探討透過巡邏和執法以保護郊野公園的工作，主要集中於以下範疇：

(a)　巡邏模式 (第 2.2 至 2.24 段)；

(b)　露營規管 (第 2.25 至 2.30 段)；及

(c)　防止山火 (第 2.31 至 2.42 段)。

巡邏模式

巡邏郊野公園

2.2　把土地指定為郊野公園的主要目的，是自然保育 (見第 1.4 段)。完成指定程序後，郊野公園即受《郊野公園條例》及根據該條例制訂的《郊野公園及特別地區規例》(第 208A 章) 所保護。《郊野公園條例》(包括其規例) 對可能與自然環境不協調的活動作出規管。此外，該條例也管制多項事宜，其中包括可能破壞生態的行為。

2.3　為執行《郊野公園條例》及其他相關法例 (註 11)，漁護署轄下的郊野公園護理科派員巡邏郊野公園。如在巡邏期間發現違例行為 (例如在沒有許可證下在郊野公園內駕駛車輛、亂拋垃圾和未經准許露營)，即會提出檢控。漁護署在 2012–13 年度就與郊野公園有關違例行為提出 990 宗檢控個案 (詳情見附錄 D)。

註 11： *其他法例包括《林區及郊區條例》(第 96 章) 和《野生動物保護條例》(第 170 章)。*

巡邏郊野公園的“不包括土地”

2.4　位於郊野公園範圍外，而為郊野公園所包圍或在郊野公園毗鄰的土地，稱為“郊野公園的不包括土地”(“不包括土地”)。“不包括土地”由私人和政府土地組成 (註 12)，不屬於《郊野公園條例》所保護的郊野公園一部分。由於都市化的發展步伐急速，部分“不包括土地”正面對不斷增加的發展壓力。“不包括土地”不受《郊野公園條例》保護，較容易受與自然環境不協調的發展影響，甚至令有關郊野公園的完整性，以及整體美感和景觀價值受損。

2.5　郊野公園護理科也會派員定期巡邏“不包括土地”，協助管制在“不包括土地”上的違例發展，並維持郊野公園的完整性和景觀價值。目前，全港共有 77 幅“不包括土地”(見第 3.2 段)。通過規管不協調的發展以保護“不包括土地”的有關詳情，另見第 3.2 至 3.25 段。

護理科辦事處

2.6　截至二零一三年六月，郊野公園護理科約有 140 名人員從事巡邏工作 (巡邏人員 ——註 13)。他們派駐到護理科設於各個郊野公園的 17 個護理科辦事處。 每個辦事處負責管理郊野公園的特定範圍， 以便定期進行巡邏 (例行巡邏)。由於郊野公園有不少地方是車輛不能直達的，因此例行巡邏主要以徒步進行 (註 14)。護理科辦事處也不時進行特別行動，以配合例行巡邏 (例如前往鄉村宣傳防火訊息、搜尋非法捕獸器，以及打擊非法砍伐樹木活動——註 15)。

2.7　該 17 個護理科辦事處按西北區、東區和香港島三個區域劃分。在二零一三年六月和七月，審計署到訪過三個護理科辦事處 (從每個區域選出一個護理科辦事處)，即大尾篤護理科辦事處 (護理科辦事處 A)、西貢護理科辦事處 (護

註 12：*在二零一一年前，如在指定郊野公園時，建議中的郊野公園的界線範圍內或附近本已有私人土地或民居存在，則除非有關私人土地的業權人並沒有就把其土地納入郊野公園提出反對，否則私人土地一般不會納入郊野公園範圍 (另見第 5.5(b) 段)。至於這些私人土地附近的部分政府土地會用作緩衝區，一般也不會納入郊野公園範圍。*

註 13：*巡邏人員通常是郊野公園護理員。截至二零一三年六月，共有 131 名全職和 12 名兼職巡邏人員。郊野公園護理員負責執行多項職務，包括巡邏、執法、提供遊客服務，以及舉辦宣傳和教育活動。*

註 14：*在適當情況下，護理科辦事處也會以其他方式進行巡邏 (例如駕車)。*

註 15：*打擊非法砍伐樹木的行動通常會聯同警方一起進行。*

理科辦事處 B) 和東涌坳護理科辦事處 (護理科辦事處 C)。審計署審查了該三個辦事處在編排和執行巡邏方面的工作 (見第 2.8 至 2.24 段)。

編排例行巡邏

2.8　每個護理科辦事處按其所採用的若干徒步巡邏路線進行例行巡邏，而每條路線的巡邏次數 (例如每月一次) 並不相同。每名巡邏人員的徒步巡邏路線，由其上司在輪值表上列出。

例行巡邏未達目標次數

2.9　護理科辦事處 A 和 B 為每條徒步巡邏路線訂明目標巡邏次數 (護理科辦事處 C 的做法見第 2.11 段)。不過，審計署留意到，巡邏次數並非經常達標。表一顯示，就辦事處 A 和 B 的徒步巡邏路線而言，執行例行巡邏的實際次數較訂明次數為少的比率有 72%。

表一

護理科辦事處執行的例行巡邏
(二零一二年七月至二零一三年六月)

護理科辦事處	採用的徒步巡邏路線		實際次數			
			巡邏次數達標的巡邏路線		巡邏次數未達標的巡邏路線 (註)	
	(數目)	(%)	(數目)	(%)	(數目)	(%)
A	16	100%	6	37%	10	63%
B	16	100%	3	19%	13	81%
總計	32	100%	9	28%	23	72%

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：　32 條徒步巡邏路線的目標巡邏次數為每年 12 至 104 次不等。個別路線的例行巡邏次數少於訂明次數，不足之數由 1 至 68 次不等。

2.10 漁護署在二零一三年八月和九月回應審計署的查詢時表示：

(a) “目標次數”屬粗略指引，旨在方便有關上司為前線人員編排巡邏工作。個別路線的實際巡邏次數會因應運作需要而有所調整；

(b) 部分路線的巡邏次數僅略少於目標次數，就該 23 條巡邏次數少於目標次數的路線而言 (見表一)：

(i) 8 條路線的例行巡邏次數較目標次數為少，不足率為 9% 或以下 (例如在二零一二年七月至二零一三年六月期間，12 次規定例行巡邏中只有一次沒有執行)；及

(ii) 15 條路線的巡邏次數較目標次數為少，不足率為 9% 以上；

(c) 根據為該 32 條徒步巡邏路線所設定的目標巡邏次數，在二零一二年七月至二零一三年六月期間的例行巡邏目標次數為 660 次。事實上，護理科辦事處 A 和 B 合共進行了 523 次巡邏；及

(d) 未能達到整體目標次數的主要原因，是須不時調配人手進行特別行動，以及應付其他突發和緊急的職務。

沒有為例行巡邏設定目標次數

2.11 在護理科辦事處 C 方面，審計署找不到任何有關其 16 條徒步巡邏路線的目標巡邏次數記錄。二零一三年七月，審計署經查詢後獲悉，該辦事處沒有就徒步巡邏路線訂明目標巡邏次數。審計署認為，這做法未如理想。審計署也留意到，護理科辦事處 C 並非經常遵從漁護署在二零一零年十二月發出的指引。該指引規定，應定期巡邏位於現有徒步巡邏路線附近的“不包括土地”。

徒步巡邏路線的途經範圍

2.12 就此，審計署留意到，護理科辦事處的例行巡邏途經範圍一般涵蓋風景區、主要遠足徑和公共設施等重要地點 (例如燒烤場地)。不過，就 54 幅尚未擬備分區計劃大綱圖的“不包括土地”而言 (見第 3.4 段)，其中十幅不在任何徒步巡邏路線的途經範圍內。審計署發現，並無證據顯示漁護署曾定期檢視徒步巡邏路線的途經範圍，並考慮各項相關因素 (例如有需要監察“不包括土地”和私人土地的發展活動)。護理科辦事處 A、B 和 C 在二零一三年七月回應審計署的查詢時表示，現行的徒步巡邏路線已沿用多時，未有修訂。審計署認為，

漁護署有需要因應現今的情況，檢視例行巡邏路線的途經範圍和巡邏次數是否足夠，並特別考慮視察“不包括土地”和私人土地的需要 (見第 3.2 至 3.33 段)。

執行例行巡邏

2.13　在二零一三年六月和七月，審計署人員陪同護理科辦事處 A、B 和 C 的巡邏人員進行共九次選定的例行巡邏 (即每個護理科辦事處三次)。巡邏工作在不同日子進行，涉及不同的徒步巡邏路線 (徒步巡邏路線一至九)。巡邏路線的長度由 2.4 至 10.8 公里不等。選定的例行巡邏每次由兩名巡邏人員進行，並有一名審計署人員同行 (見照片三)。

照片三

漁護署人員執行例行巡邏
(二零一三年七月)



資料來源：　審計署在二零一三年七月二十三日巡邏行動期間拍攝的照片

使用未編排的時間

2.14　護理科辦事處 A、B 和 C 的巡邏人員通常獲編排一整個工作天，以完成一次例行巡邏 (註 16)。根據這些護理科辦事處在選定例行巡邏日期編制的輪值表，巡邏人員完成選定例行巡邏後，便沒有獲編排其他職務。執行選定的徒步巡邏路線所需的時間，由 1.4 至 5 小時不等。

2.15　審計署留意到，有關人員完成選定例行巡邏後，會利用未編排的時間執行相關職務 (例如作出匯報、就檢控個案錄取口供、整理遊客統計數字，以及分析與郊野公園管理工作有關的問題)，並在經過長途步行後恢復體力。漁護署表示，該等職務是在完成每次例行巡邏後，由有關人員的上司指派的。審計署審查了部分巡邏記錄，發現巡邏人員通常沒有記錄如何使用未編排的時間。此外，部分例行巡邏的未編排時間似乎過長。譬如，以兩次選定的例行巡邏 (徒步巡邏路線八和九) 為例，例行巡邏只需少於兩小時便可完成。這樣的安排不利於建立良好的問責性，也未能確保有效調配人手。

例行巡邏的檢查點

2.16　巡邏人員使用手提數碼儀器 (個人數碼助理 —— 電子手帳) 協助進行例行巡邏。電子手帳在屏幕上顯示徒步巡邏路線的若干“檢查點”，作為巡邏期間須視察項目的核對清單 (註 17)。檢查點可以是徒步巡邏路線途經具地理特色的地點或設施 (例如營地、郊遊地點及緊急電話亭)。巡邏人員必須在其電子手帳所示的檢查點加上 ✓ 號，以確認已視察有關地點或設施。

2.17　漁護署沒有就設定例行巡邏的檢查點制訂指引。審計署留意到，在選定的例行巡邏的日子裏，在徒步巡邏路線一至九的檢查點的數量各不相同 (由徒步巡邏路線六、八和九的三個檢查點到徒步巡邏路線三的 24 個檢查點)。尤其是有六條巡邏路線，每公里只設有少於一個檢查點 (即巡邏路線一、二、四、五、六和九)。

註 16： *跟據五天工作周，巡邏人員一般每周工作 45 小時，即每天工作約 9 小時。*

註 17： *檢查點預設於電子手帳內。巡邏人員可在電子手帳內增設檢查點，也可使用電子手帳記錄巡邏細節 (例如發現的違規事項和所採取的行動)。*

2.18　審計署認為增加檢查點的數目，有助提升巡邏人員的問責性 (例如巡邏人員必須以電子手帳確認已視察有關檢查點 —— 見第 2.16 段)，並有助改善巡邏的質素 (例如可減少忽略重要特色地點或設施的風險)。因應以下具地理特色的地點／設施增設檢查點，有可取之處：

(a) ***標距柱***　郊野公園的遠足徑沿路大致上每相距 500 米設有一枝標距柱 (見照片四)。標距柱是重要的地標，可讓遊客識別身處的位置，以及在需要求助時說出其所在位置 (例如迷路或發現非法活動)。在九條選定徒步巡邏路線中，八條沿路都豎立有標距柱。審計署留意到，其中有 4 條巡邏路線把部分標距柱設定為檢查點，至於另外 4 條路線則沒有把任何標距柱設定為檢查點；

照片四

設於徒步巡邏路線一的標距柱



資料來源：審計署在二零一三年七月四日拍攝的照片

(b) ***緊急電話亭***　郊野公園設有電話亭 (見照片五)，以供撥打緊急電話。緊急電話亭可讓遊客撥電求助或報告非法活動，是保障遊客安全的重要設施。審計署留意到，緊急電話亭並非經常列作例行巡邏

的檢查點。徒步巡邏路線一至九沿路共設有六個緊急電話亭，其中只有兩個列作檢查點；及

照片五

設於徒步巡邏路線三的緊急電話亭



資料來源：審計署在二零一三年七月三十一日拍攝的照片

(c) ***"不包括土地"(見第 2.4 段)*** 徒步巡邏路線一至九途經 15 幅"不包括土地"，當中只有一幅列作須視察的檢查點。在進行選定的例行巡邏期間，審計署留意到巡邏人員除實地視察該幅"不包括土地"外，也視察了另外兩幅沒有列作檢查點的"不包括土地"。不過，有關人員卻沒有視察其他 12 幅"不包括土地"，有違漁護署在二零一零年十二月發出的指引(見第 2.5 及 2.11 段)。

2.19　漁護署在二零一三年九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 大部分“不包括土地”的性質涉及私人土地。基於可能引起的法律問題，以及與村民之間可能出現的衝突，漁護署人員應盡量避免擅自進入私人土地；

(b) 因此，漁護署的做法是，由熟悉現有土地情況的巡邏人員按照經驗在巡邏路線沿途視察“不包括土地”，以查找違規之處。如發現違規行為，漁護署會適當地增加巡邏的次數和頻率，並對有關的“不包括土地”進行更詳細視察 (如第 2.18(c) 段所述，巡邏人員共視察了三幅“不包括土地”)；及

(c) 雖然部分“不包括土地”沒有列作須視察的檢查點，巡邏人員仍會盡量沿巡邏路線視察這些土地，並在不進入這些“不包括土地”的情況下，在適當位置拍照存檔。

2.20　審計署認為，漁護署有需要考慮沿徒步巡邏路線增設檢查點，以提升巡邏人員的問責性，並改善其例行巡邏的質素。

未能經常提供位置追蹤的功能

2.21　巡邏人員的電子手帳設有全球定位系統功能 (註 18)，該功能一經啟動，電子手帳即可定時自動追蹤並記錄巡邏人員的位置，而這些資料可供巡邏人員的上司檢視。

2.22　審計署認為，這項功能十分有用，可進一步提升有關人員在執行例行巡邏的問責性。不過，該項功能卻未能經常維持正常運作。漁護署告知審計署，由於技術問題，定位功能在二零一三年四月至七月期間曾一度中斷 (包括在審計署人員同行的選定例行巡邏期間)。

註 18： *全球定位系統指為全球各地使用者提供位置和時間資訊的衞星導航系統。*

審計署的建議

2.23 審計署*建議*漁農自然護理署署長應：

(a) 規定所有護理科辦事處須就其例行徒步巡邏路線制訂適當的目標巡邏次數；

(b) 檢討個別護理科辦事處例行巡邏的途經範圍和巡邏次數是否足夠，並考慮監察在“不包括土地”和私人土地的發展活動的需要；

(c) 提醒護理科辦事處按照已編排的巡邏範圍和次數進行例行巡邏工作；

(d) 規定護理科辦事處須備存足夠的員工調配記錄，特別是有關巡邏人員在完成例行巡邏後如何使用未編排時間的記錄；

(e) 採取措施以找出可以改善例行巡邏效率之處；

(f) 考慮在徒步巡邏路線沿途增設須視察的檢查點，以提升巡邏人員的問責性和改善例行巡邏的質素；及

(g) 確定為巡邏人員提供的電子手帳的全球衞星定位系統功能出現故障的原因，盡量減少出現故障的時間。

當局的回應

2.24 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，以落實有關建議。他並表示：

(a) 漁護署會進行定期檢討，為例行巡邏設定更切實可行的目標巡邏次數，並設立妥善的記錄制度，備存對有關目標所作出的調整詳情和調整目標的理據；

(b) 漁護署會定期檢討巡邏路線，以期涵蓋所有“不包括土地”，並根據在“不包括土地”進行違例發展的風險和所收到的投訴等多項因素決定巡視的次數；

(c) 十幅不在任何例行徒步巡邏路線途經範圍內的“不包括土地”(見第2.12段)，所處地點一般相當偏遠，而且交通不便(例如部分甚至沒

有山徑或行人徑接達)。這些土地面對的發展威脅，較其他“不包括土地”相對為低。因此，該署只不定期視察部分這些土地；

(d) 郊野公園護理員在完成例行巡邏後所處理的大量工作屬例行性質。漁護署會備存更詳盡的郊野公園護理員調配記錄，以提升問責性；及

(e) 漁護署會檢討巡邏路線，視乎情況把“不包括土地”納入為檢查點。

露營規管

2.25 漁護署二零一二年調查顯示 (見第 1.10 段)，露營是遊客在郊野公園進行的熱門活動之一 (註 19)。另一方面，在毫無規管下在郊野公園露營，會破壞自然環境。為規管露營活動，漁護署已在郊野公園預留土地作指定露營地點。在指定地點範圍以外露營 (即未經准許露營)，會被檢控。在 2012–13 年度郊野公園各類常見違例行為中，未經准許露營是檢控個案數字第三多的違例行為，共有 91 宗。

2.26 二零一三年三月，漁護署在回應一名立法會議員就未經准許在郊野公園露營提出的查詢時告知立法會：

(a) 郊野公園共有 40 個指定露營地點；

(b) 漁護署定期檢討露營地點的數目，以應付郊野公園遊客的需求；

(c) 漁護署在闢設指定露營地點時，會考慮有關地點的地勢、通路、水源、景觀價值、潛在火災風險，以及露營活動對自然環境和附近一帶鄉村的影響等多項因素；及

(d) 過去五年來，共增闢三個指定露營地點。

露營設施未能充分應付遊客的需要

2.27 審計署留意到，傳媒曾報道遊客對郊野公園指定露營地點的數目和位置給予的負面評語。雖然漁護署在過去五年致力增加指定露營地點的數目 (見第

註 19： *舉例來說，在西貢西郊野公園 (灣仔擴建部分) 進行的調查中，22% 受訪者表示，他們在郊野公園的主要活動是露營。*

2.26(d) 段)，但在 2012–13 年度仍有不少涉及未經准許露營的檢控個案 (共 91 宗) (見附錄 D)。由此看來，漁護署在郊野公園提供的露營設施，未能充分應付遊客的需要，以致有人在指定露營地點以外的地方露營，這樣做可能會破壞自然環境。

2.28　為了鼓勵旅遊人士在指定露營地點露營，漁護署有需要改善郊野公園的露營設施，例如下列事項應予處理：

(a) ***部分郊野公園沒有指定的露營地點***　審計署的分析發現，截至二零一三年六月，在 24 個郊野公園中，有 12 個沒有指定的露營地點。就其中五個郊野公園而言 (註 20)， 漁護署在 2010–11 至 2012–13 年度的三年間，共就 23 宗未經准許露營個案提出檢控 (註 21)。當局或須更有效地應付遊客在沒有指定露營地點的郊野公園露營的需求；及

(b) ***營位不足***　指定露營地點設有營位。截至二零一三年六月，40 個指定露營地點共設有 409 個營位，即平均每個露營地點提供十個營位。其中兩個露營地點 (即南山營地和鶴藪營地) 各提供多達 40 個營位，但有十個露營地點只各提供五個或更少的營位。部分露營地點只設有小量營位，或許不足以應付遊客的需求，情況在露營旺季會特別明顯。

審計署的建議

2.29　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應考慮保護自然環境的需要，並採取措施，以期更有效地應付遊客在郊野公園露營的需求，例如：**

(a) **探討在適當的地點 (特別是沒有指定露營地點的郊野公園) 增闢指定露營地點是否可行；及**

(b) **考慮在現有指定露營地點增設營位。**

註 20：*五個郊野公園包括香港仔郊野公園、清水灣郊野公園、獅子山郊野公園、大潭郊野公園和大潭 (鰂魚涌擴建部分) 郊野公園。*

註 21：*2010–11 年度、2011–12 年度和 2012–13 年度的檢控個案數目分別為 7 宗、4 宗和 12 宗。*

當局的回應

2.30　漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

防止山火

2.31　山火會破壞生態環境，導致野生動物死亡。為防止郊野公園發生山火，漁護署採取了多項措施，例如設立防火界、提供燒烤地點讓公眾使用、檢控非法生火的人士，以及教育公眾防止山火。漁護署轄下郊野公園科負責郊野公園內的滅火工作，消防處、民安隊和政府飛行服務隊在有需要時也會加入滅火行動。郊野公園內的山火數目由 2008–09 年度的 51 宗，減少至 2012–13 年度的 18 宗，減幅為 65%。

2.32　漁護署轄下的郊野公園共設有11個山火瞭望台。在山火頻繁的季節(即由每年十月至翌年四月)，該科的人員會以兩人為一組值班，全日24小時在瞭望台偵察山火。在瞭望台的值班人數，視乎該科人員在考慮相關因素(例如空氣濕度)後所作的山火風險評估而定。照片六和七顯示郊野公園內的一個山火瞭望台。

照片六和七

山火瞭望台
(大帽山郊野公園)

照片六



外觀

照片七



內觀

資料來源：審計署在二零一三年五月拍攝的照片

人手偵察山火

2.33　郊野公園科的山火偵察工作，基本上以人手進行。在 2012–13 年度，該科人員共用了大約 2 700 人日 (註 22) 在山火瞭望台偵察山火。他們只使用雙筒望遠鏡進行偵察，而不採用電子設備以改善有關程序和把程序自動化。與所有人手操作的程序一樣，以這種方式偵察山火須動用大量人手，而且容易出現人為錯誤。

2.34　審計署留意到，部分內地／海外城市已採用自動化山火偵察系統，利用紅外線熱量掃描儀和可見光照相機等設備捕捉實時影像，以便進行電腦及人手分析。漁護署在二零一三年八月和九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 二零一零年，在大欖郊野公園的山火瞭望台曾測試一套採用紅外線熱量遙感技術的山火偵測系統，發現該系統的性能受多項因素限制，包括流動電訊網絡未能維持穩定連繫，區內的電力供應不穩定，以及容易受周圍環境狀況干擾 (例如郊野公園附近人多居住的地區 (如鄉村地區) 的光源)；及

(b) 基於上述限制，該署當時認為，以該項技術取代現時以人手偵察山火的做法，尚未可行。

2.35　審計署認為，漁護署應繼續留意自動化山火偵察系統技術的發展，並探討採用自動化系統以補人手運作的不足，這樣做有其可取之處。長遠而言，採用自動化系統或有助改善漁護署在偵察山火方面的工作。

管制吸煙

2.36　根據《郊野公園及特別地區規例》，郊野公園一般禁止在指定地點 (例如燒烤地點及露營地點) 以外的地方生火，也不准許以相當可能引致失火的方式棄置燃點的香煙。

註 22：*一個人日指一名人員按輪班制工作 24 小時。*

2.37　法例雖然禁止在郊野公園生火和棄置燃點的煙蒂，卻沒有禁止在郊野公園內吸煙 (註 23)。審計署認為這樣的安排並不理想，原因如下：

(a) ***火災風險***　在郊野公園吸煙並不符合防止山火的精神。據漁護署表示，差不多所有山火事件都是人為疏忽引起的。一如該署在其網頁表示，隨意棄置未熄滅的火柴和煙蒂，是引起山火的原因之一；

(b) ***垃圾源頭***　煙蒂可成為垃圾源頭，特別是垃圾箱和煙灰缸在郊野公園並非隨處可見；及

(c) ***公眾滋擾***　不少遊客前往郊野公園，是為了呼吸清新潔淨的空氣 (見第 1.10 段)。吸煙可對遊客造成滋擾，並可能引致他們投訴。

2.38　就此，審計署留意到，立法會曾經討論應否在郊野公園實施禁煙的規定。二零零六年三月，立法會在討論《吸煙 (公眾衞生) 條例》(第 371 章) 的修訂時獲告知，鑑於郊野公園地方廣闊，在公園執行禁煙可能會出現問題 (註 24)。二零零六年十月，立法會再獲告知，當局對控煙的步伐應否這麼快有所保留，也不建議把所有郊野公園都指定為禁煙區。

2.39　審計署留意到，自二零零六年開始討論這個問題至今已有七年。審計署的研究顯示，部分海外國家最近已加強在郊野公園的吸煙限制 (註 25)。漁護署須考慮相關因素 (見第 2.37 段)，繼續留意是否有需要在郊野公園實施吸煙限制 (例如在山火頻繁的季節，以及在一些山火風險較高的郊野公園地區實施)。

2.40　漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，根據該署的記錄，吸煙並非郊野公園的主要山火風險。審計署審查了漁護署的記錄，留意到在 2010–11 至 2012–13 年度，郊野公園共發生 79 宗山火，其中 75 宗 (95%) 其實屬於起火原因不明。事實上，死因裁判法庭已裁定，一九九六年在船灣郊野公園八仙嶺發生的山火慘劇是吸煙造成的。

註 23： *唯一例外的是香港濕地公園。該公園屬於特別地區，在二零零六年五月啟用後不久，有傳媒報道指在公園內有遊客吸煙和亂拋垃圾。當局在二零零六年十月根據《吸煙 (公眾衞生) 條例》(第 371 章)，指定該公園為法定禁煙區。*

註 24： *二零零六年三月，當時的衞生福利及食物局也告知立法會，鑑於郊野公園的特性，煙草產品的煙霧或任何污染物在郊野公園的消散速度，遠較在人煙稠密的地方為快。此外，前往郊野公園的人士，甚少要近距離聚集在一起。*

註 25： *舉例來說，大韓民國自二零一三年一月起已禁止在全部 21 個國家公園吸煙。在美國，部分國家公園在炎熱和乾燥的天氣情況下是禁止吸煙的。*

審計署的建議

2.41 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **繼續留意自動化山火偵察系統技術的發展和有關技術在內地和海外的應用情況，以探討在本港應用這種技術的可行性；及**

(b) **研究是否適宜禁止在郊野公園吸煙 (或只准在指定地區吸煙)，並考慮進一步降低火災風險和更有效地保育郊野公園的需要。**

當局的回應

2.42 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。他並表示，漁護署會繼續留意自動化山火偵測系統技術的最新發展，並研究在郊野公園應用有關技術的可行性。

第 3 部分：規管不協調發展

3.1　本部分探討透過規管不協調發展以保護郊野公園的工作，主要集中於以下範疇：

(a)　保護“不包括土地”(第 3.2 至 3.25 段)；

(b)　郊野公園內的私人土地發展 (第 3.26 至 3.33 段)；及

(c)　郊野公園的公共工程項目 (第 3.34 至 3.42 段)。

保護“不包括土地”

3.2　部分郊野公園內有一些四周被郊野公園包圍或與郊野公園為鄰的“不包括土地”(見第 2.4 段)。目前，全港共有 77 幅“不包括土地”，總面積約 2 000 公頃。“不包括土地”不屬於郊野公園的一部分，不受《郊野公園條例》保護，因此可能會有人在這些土地進行與自然環境不協調的發展活動 (不協調發展) 或其他破壞生態的行為。“不包括土地”的發展，主要受土地契約的條款及條件所約束，或由《城市規劃條例》(第 131 章) 下的法定圖則 (如適用)，例如分區計劃大綱圖 (註 26) 或發展審批地區圖所規管 (註 27)。

政府對“不包括土地”在土地用途方面的規管工作

3.3　二零一零年六月，漁護署接獲公眾投訴，指有人在西灣 (西貢東郊野公園一幅“不包括土地”) 的私人土地和政府土地上進行挖掘工程。其後，漁護署在該處發現挖土機和一些機器，並有挖土、闢建水池、平整土地和鋪草工程等迹象。雖然西灣具有頗高的景觀價值，但不受任何法定圖則的土地用途管制。

註 26：*分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》擬備的法定圖則，基本上是顯示個別規劃區內各個土地用途地帶和主要道路系統的圖則。每份分區計劃大綱圖都附有一份註釋，說明各個地帶經常准許的用途，以及其他須向城市規劃委員會申請許可的用途。*

註 27：*發展審批地區圖是為從未納入分區計劃大綱圖的地區擬備的圖則。一般來說，由於擬備時間較短，發展審批地區圖顯示的土地用途資料，一般不如分區計劃大綱圖所載詳盡。發展審批地區圖旨在提供規劃指引，為規劃區內的發展管制提供依據。發展審批地區圖的有效期由公布日期起計只有三年 (最多可延長一年)。倘若擬根據《城市規劃條例》維持土地用途管制，這類圖則在其有效期屆滿前，會由分區計劃大綱圖取代。*

政府調查這宗事件後，認同公眾的關注，認為有需要為該幅土地實施所需的規劃管制，以免作不協調的用途。

3.4　有關西灣發展活動的投訴，凸顯出有需要及早規管“不包括土地”的土地用途。截至二零一零年，在 77 幅“不包括土地”中 (見第 3.2 段)，23 幅已在一九八零年至二零零九年間納入分區計劃大綱圖 (見附錄 E)。至於餘下的 54 幅“不包括土地”(即 77 幅減去 23 幅)，當局卻沒有為其擬備法定圖則 (見附錄 F)。二零一零年八月，規劃署擬備了一份涵蓋西灣的發展審批地區圖，即時保護該幅土地免於出現違例發展。行政長官在二零一零年十月發表 2010－11 年度的施政報告時表示，會把該 54 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍，或透過法定規劃程序 (即透過擬備發展審批地區圖和其後的分區計劃大綱圖) 確立其合適的用途。

3.5　漁護署和規劃署在推展這項工作時，已因應各項相關因素，評估每幅“不包括土地”的情況，並優先處理面對即時發展威脅的“不包括土地”(優先土地)。有關當局在決定是否把“不包括土地”納入郊野公園範圍或法定圖則時，會考慮有關土地的交通方便程度、即時發展威脅、保育價值、景觀和美感價值、地理位置，以及現有民居的規模等多項相關因素。一般來說，對於面對迫切發展威脅的“不包括土地”而言，擬備發展審批地區圖是一項權宜措施。

3.6　二零一零年十月，政府當局經考慮評估結果後，決定為該 54 幅“不包括土地”採取下列保護措施：

(a)　把 27 幅“不包括土地”納入法定圖則；

(b)　把兩幅“不包括土地”先納入發展審批地區圖，然後併入郊野公園範圍 (註 28)；及

(c)　把 25 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍。

3.7　漁護署會跟進把有關“不包括土地”納入郊野公園範圍的工作，包括必須根據《郊野公園條例》援引指定程序 (註 29)。規劃署則會透過擬備發展審批

註 28：*西灣是其中一幅“不包括土地”，當局已在二零一零年八月就西灣擬備發展審批地區圖 (見第 3.4 段)。*

註 29：*要把“不包括土地”納入現有郊野公園範圍，有關的郊野公園的界線須予調整。新界線所涵蓋的範圍，須根據《郊野公園條例》指定為郊野公園。*

地區圖和分區計劃大綱圖，跟進把“不包括土地”納入法定圖則的工作。表二撮錄二零一零年十月的安排。

表二

擬為 54 幅“不包括土地”採取的保護措施
(二零一零年十月)

<table>
<tr><th rowspan="2">保護措施</th><th rowspan="2">“不包括土地”的數目</th><th colspan="2">負責跟進的部門</th></tr>
<tr><th>規劃署
(“不包括土地”的數目)</th><th>漁護署
(“不包括土地”的數目)</th></tr>
<tr><td>擬備發展審批地區圖和分區計劃大綱圖</td><td>27</td><td rowspan="3">29</td><td rowspan="3">27</td></tr>
<tr><td>擬備發展審批地區圖，然後納入郊野公園範圍</td><td>2
(註)</td></tr>
<tr><td>納入郊野公園範圍</td><td>25</td></tr>
<tr><td>總計</td><td>54</td><td>29</td><td>27</td></tr>
</table>

資料來源：審計署對漁護署和規劃署記錄的分析

註：　就這兩幅“不包括土地”而言，規劃署負責擬備發展審批地區圖，漁護署則負責將其納入郊野公園範圍。

3.8　二零一三年四月，規劃署回應一名立法會議員的查詢時表示，政府的目標，是在 2013–14 年度完成擬備有關“不包括土地”的發展審批地區圖。

保護措施的推行進度

3.9　漁護署和規劃署自二零一零年十月起推行有關的保護措施。截至二零一三年六月，兩個部門分別採取了下述行動：

(a) ***規劃署***　有關的“不包括土地”共 29 幅 (見表二)，其中 23 幅 (79%) 已擬備發展審批地區圖，並展開法定規劃程序 (註 30)，詳情如下：

(i) 兩幅已擬備發展審批地區圖的“不包括土地”，將會納入郊野公園範圍；及

(ii) 21 幅已擬備發展審批地區圖的“不包括土地”，將會納入分區計劃大綱圖；擬作同樣安排的“不包括土地”，總共有 27 幅；及

(b) ***漁護署***　擬納入郊野公園範圍的“不包括土地”有 27 幅，其中三幅已展開指定程序 (見表二)，詳情如下：

(i) 三幅 (11%)“不包括土地” (即西灣、金山和圓墩) 已展開指定程序，有關的指定工作仍在進行；及

(ii) 其餘 24 幅 (89%)“不包括土地”的指定程序尚未展開。

3.10　截至二零一三年六月，即由實施二零一零年十月的安排起計已過了大約三年 (見第 3.6 段)，漁護署只為三幅“不包括土地”採取了保護措施。漁護署把 27 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍的工作，進度並不十分理想。漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示：

(a) 擬納入郊野公園範圍的“不包括土地”數目，不過是根據初步評估推算得出 (見第 3.5 段) 的。有關的“不包括土地”仍須就其是否適合指定為郊野公園接受詳細評估。事實上，漁護署的原意，是對所有 54 幅“不包括土地”進行評估，以確定它們是否適合納入郊野公園範圍；

註 30：*除上述 23 幅“不包括土地”外，另有一幅“不包括土地”也在其中一份發展審批地區圖的涵蓋範圍內。根據二零一零年十月的安排，該幅土地無需以此方式保護。由於這幅“不包括土地”與另一幅規劃署須跟進的“不包括土地”貼鄰，為免這幅“不包括土地”得不到法定保護，規劃署已把兩幅土地一併納入發展審批地區圖。*

(b) 為了讓“不包括土地”(連私人土地) 得以納入郊野公園範圍，指定郊野公園的原則和準則須予修訂 (另見第 2.4 段註 12)，而修訂工作已在二零一一年五月完成 (另見第 5.5(b) 段)；

(c) 鑑於指定郊野公園的政策有所改變 (見上文 (b) 項)，因此在工作過程中必須諮詢各有關方面，以避免可能出現的法律糾紛。有關把三幅“不包括土地”(即西灣、金山和圓墩) 納入相關郊野公園範圍的建議，漁護署自二零一一年六月起已舉行多場諮詢會，以蒐集各個主要地區團體的意見；及

(d) 漁護署會繼續評估其餘 51 幅“不包括土地”是否適合指定為郊野公園。

3.11 截至二零一三年六月， 規劃署已為 29 幅“不包括土地”的其中 23 幅 (79%) 擬備發展審批地區圖，其餘六幅尚待處理。規劃署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，該署一直有監察有關情況，詳情如下：

(a) 擬備發展審批地區圖及其後取而代之的分區計劃大綱圖涉及需時甚長的程序，並受《城市規劃條例》所訂明的緊迫法定時限所約束；

(b) 該署會在 2013–14 年度為其餘六幅“不包括土地”擬備發展審批地區圖；及

(c) 該署會擬備分區計劃大綱圖，以便在有關發展審批地區圖的有效期屆滿前取而代之。擬備首批分區計劃大綱圖以取代發展審批地區圖的工作正如期進行。

不少“不包括土地”仍然未獲得保護

3.12 截至二零一三年六月，漁護署和規劃署在二零一零年十月的安排實施後，合共為 26 幅“不包括土地”採取了不同的保護措施 (見表三)。

表三

為“不包括土地”採取的保護措施
(二零一三年六月)

“不包括土地”的數目	就“不包括土地”所採取的行動	
	已納入發展審批地區圖	正進行郊野公園的指定程序 (註)
23	✓	
2		✓
1	✓	✓
總計：26	已納入發展審批地區圖及／或正進行指定程序	

資料來源：審計署對漁護署和規劃署記錄的分析

註：　建議中的郊野公園的未定案地圖（涵蓋“不包括土地”）已根據《郊野公園條例》刊憲，因此已為該等“不包括土地”提供若干保護。該條例訂明，未得郊野公園及海岸公園管理局總監事先批准，不得在建議郊野公園範圍內進行任何新發展工程。

3.13　不過，截至二零一三年六月，有 28 幅 (即 54 幅減去 26 幅)“不包括土地”仍未受任何保護措施所涵蓋。不受保護的“不包括土地”為數不少，佔 54 幅有待處理的“不包括土地”的 52%。根據二零一零年十月的安排，在 28 幅不受保護的“不包括土地”中，六幅會納入由規劃署擬備的發展審批地區圖 (見第 3.11 段)，其餘 22 幅 (包括兩幅面對即時發展威脅的優先土地——見第 3.3 至 3.5 段) 會由漁護署納入郊野公園範圍。個案一所載的例子，顯示不受保護的“不包括土地”有可能出現不協調發展的風險。

個案一

在不受保護的“不包括土地”上進行挖掘工程和砍伐樹木

1. 清快塘是大欖郊野公園內的一幅“不包括土地”，應由漁護署根據二零一零年十月的安排跟進。該幅土地由私人土地和政府土地組成，也是 28 幅仍未納入保護措施涵蓋範圍的“不包括土地”之一 (見第 3.13 段)。

2. 二零一二年十二月，漁護署的巡邏人員發現該幅“不包括土地”的草木被清除 (約有 30 棵樹被砍伐)，於是把此事通知規劃署和地政總署。規劃署回覆指，鑑於受影響的地方不在任何法定圖則的涵蓋範圍，該署無法根據《城市規劃條例》採取執法行動。地政總署回覆指，鑑於該地土地契約並沒有保育樹木的條款，所以砍伐樹木不構成違反土地契約。

3. 二零一三年一月，漁護署的巡邏人員發現有人在該幅“不包括土地”上進行挖掘工程，包括在山坡邊緣築建新的坑道。漁護署把此事通知規劃署和地政總署。地政總署在二零一三年二月回覆時表示，該署正在處理此事。

4. 二零一三年三月，漁護署的巡邏人員在該幅“不包括土地”上發現有人再進行挖掘工程和砍伐樹木。二零一三年四月，地政總署通知漁護署，該署會就非法挖掘工程，在該幅未批租政府土地採取土地管制行動。二零一三年五月，地政總署在該幅“不包括土地”內的政府土地上豎立警告牌，以阻止繼續挖掘土地。之後，地政總署再沒有發現進行挖掘工程的跡象。

5. 二零一三年七月，漁護署發現該幅土地的情況並沒有重大改變。

審計署的意見

6. 由於當局沒有為這幅“不包括土地”提供任何保護措施，以致對其土地用途規管不足。對於可能在該幅“不包括土地”出現的不協調發展，當局可以做的工作十分有限。漁護署、規劃署和地政總署應繼續監察這幅土地的任何發展活動，並考慮及早採取保護行動。

資料來源：漁護署的記錄

3.14　個案一顯示，在 28 幅不受保護的“不包括土地”中，部分可能面對迫切發展威脅。當局有需要考慮及早採取行動，把該 28 幅“不包括土地”納入保護措施的涵蓋範圍，以避免可能出現不協調的發展。

有需要制訂應對迫切風險的措施

3.15　在該 28 幅不受保護的“不包括土地”中，22 幅會由漁護署納入郊野公園範圍 (見第 3.13 段)。要進行這項工作，須獲得郊野公園及海岸公園委員會通過適合把這些“不包括土地”指定為郊野公園，並須根據《郊野公園條例》援引指定郊野公園的程序 (見第 3.7 段)。涉及的主要法定程序載於附錄 G。

3.16　審計署分析過有關當局近年就三幅“不包括土地”(即西灣、金山和圓墩) 把郊野公園的未定案地圖刊憲的所需時間 (見附錄 G 項目 3)。把未定案地圖刊憲，是《郊野公園條例》下的指定程序的重要一環 (註 31)。表四顯示，郊野公園及海岸公園委員會通過適合把“不包括土地”指定為郊野公園後，有關未定案地圖需時約六至八個月才刊憲 (註 32)。

表四

最近把建議中的郊野公園
的未定案地圖刊憲的工作
(二零一二年)

“不包括土地”	郊野公園及海岸公園委員會通過適合指定為郊野公園	把未定案地圖刊憲的日期	相距時間
西灣	2012 年 2 月	2012 年 10 月	八個月
金山	2012 年 4 月	2012 年 10 月	六個月
圓墩	2012 年 4 月	2012 年 10 月	六個月

資料來源：漁護署的記錄

註 31：*根據《郊野公園條例》，未定案地圖刊憲後，未得漁護署事先批准，在建議中的郊野公園範圍內不得進行任何新發展工程。*

註 32：*實際上，當局在獲得委員會通過，並完成諮詢各有關方面的工作後，會尋求行政長官會同行政會議批准把未定案地圖刊憲。*

3.17　此外，審計署留意到，有持份者 (例如村民) 對表四所列“不包括土地”的指定提出反對。截至二零一三年六月，指定工作仍未完成。在未定案地圖刊憲後，已過了約八個月左右。

3.18　漁護署在二零一三年八月和九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 《郊野公園條例》就郊野公園的指定訂有詳細條文，而指定程序本身需時甚長。指定郊野公園是個必須經過詳細審議的過程，漁護署在指定郊野公園的過程中，一直遵從各項法定規定 (見附錄 G)；

(b) 自二零一一年六月起，漁護署已舉辦多場諮詢會，以蒐集各個主要地區團體的意見。在二零一二年二月至七月期間，該署已諮詢西貢區議會、沙田區議會和荃灣區議會；

(c) 二零一二年八月，郊野公園及海岸公園委員會通過根據《郊野公園條例》援引法定程序；

(d) 未定案地圖在二零一二年十月獲得行政長官會同行政會議批准後，已在憲報刊登，供公眾查閱。如任何人因任何未定案地圖而感到受屈，可以書面提出反對；

(e) 根據《郊野公園條例》，未定案地圖須連同任何接獲的反對和作出的改動，在提交反對期限最後一日起計的六個月內，一併提交行政長官會同行政會議，以待批准。當局有詳細考慮相關的法定規定，並在四個月內提交未定案地圖，以待批准；

(f) 指定程序已到達最後階段。把三幅“不包括土地”納入郊野公園的指定令將提交立法會，以便進行先訂立後審議的程序；及

(g) 至於其他各幅“不包括土地”，把其納入郊野公園範圍的工作會分批研究和跟進。

3.19　漁護署於上文表示，需時 (即六至八個月) 完成所需的工作，才能夠把未定案地圖刊憲。審計署知悉漁護署的解釋，但認為漁護署有需要聯同相關部門，考慮採取其他更及時和有效的措施，以應付部分“不包括土地”可能出現不協調發展的迫切威脅。

保護“不包括土地”的其他措施

3.20　漁護署把“不包括土地”納入郊野公園範圍，同時也根據新自然保育政策透過管理協議計劃 (協議計劃) 推行多項措施，以保育“不包括土地”，詳情如下：

(a) 協議計劃是一項旨在鼓勵土地業權人、非牟利組織和私營機構共同參與保育具重要生態價值地點的措施；

(b) 有關方面會向非牟利組織提供撥款，讓其與土地業權人訂立管理協議，而土地業權人也會獲得財政資助 (例如租金)，以換取他們的合作 (例如土地的管理權)，加強保育有關地點；及

(c) 二零零四年，在新自然保育政策下共有 12 幅土地獲確認為優先土地，其中八幅涵蓋“不包括土地”。協議計劃適用於上述所有土地及相關的“不包括土地”。自二零一一年六月起，協議計劃的適用範圍已擴展至所有“不包括土地”和郊野公園內的私人土地。

3.21　審計署留意到，截至二零一三年六月，協議計劃下並沒有在“不包括土地”進行任何保育項目，漁護署有需要進一步宣傳利用協議計劃保育“不包括土地”。

審計署的建議

3.22　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **審慎檢討漁護署把“不包括土地”納入郊野公園範圍以保護這些土地的工作進展，以期制訂一套可按照二零一零年十月的安排，更有效地把 27 幅“不包括土地”納入郊野公園範圍的策略。漁護署特別應：**

(i) **就三幅已展開指定程序的“不包括土地”採取措施，以確保有關程序按照預定計劃及時完成；及**

(ii) 考慮是否須優先處理一些確認為面對迫切發展威脅的“不包括土地”(包括在二零一零年十月確認的優先土地 (見第 3.3 至 3.5 段)，以及在二零一三年年初發現有不協調發展的一幅位於清快塘的“不包括土地”)，為其餘 24 幅“不包括土地”制訂指定程序時間表；

(b) 繼續監察可能在“不包括土地”進行的不協調發展活動，以便由相關部門採取所需的跟進行動；及

(c) 進一步宣傳利用協議計劃保育“不包括土地”。

3.23 審計署也*建議*規劃署署長應繼續致力按照二零一零年十月的安排，透過法定規劃保護“不包括土地”。

當局的回應

3.24 漁農自然護理署署長同意審計署於 3.22 段的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。他並表示，旨在把三幅“不包括土地”納入有關郊野公園範圍的《2013 年郊野公園 (指定)(綜合)(修訂) 令》，已於二零一三年十月十六日提交立法會進行先訂立後審議的程序。

3.25 規劃署署長同意審計署於 3.23 段的建議。他表示規劃署會繼續致力按照二零一零年十月的安排，透過法定規劃保護“不包括土地”。

郊野公園內的私人土地發展

3.26 以往在指定郊野公園時，如建議中的郊野公園的界線範圍內或附近本已有私人土地或民居存在，而有關土地的業權人沒有提出反對，有關土地或會納入郊野公園範圍 (註 33)。

註 33： *在特別地區內或附近的私人土地 (如有的話)，不會納入只由政府土地組成的特別地區內。*

3.27　根據漁護署的記錄，現時郊野公園範圍內約有 19 000 幅私人土地。有別於郊野公園範圍外的“不包括土地”，這些私人土地屬於郊野公園的一部分，因此在土地用途管制方面受《郊野公園條例》保護。在這些私人土地進行的任何用途，如會在相當程度上減損郊野公園的享用價值和宜人之處，漁護署可要求地政總署行使《郊野公園條例》所授予的權力，要求中止或修改該用途 (註 34)。

有需要及早採取執法行動

3.28　根據漁護署與地政總署之間的既定做法，漁護署負責巡邏郊野公園，如發現懷疑違例發展，會通知地政總署，以便由地政總署採取所需的執法行動。地政總署已發出相關的內部指引 (見附錄 H) 。不過，兩個部門之間的協調並非經常令人滿意。個案二顯示其中一個例子。

註 34：*《郊野公園及特別地區規例》亦禁止在郊野公園內建造或建立任何建築物、棚屋或遮蔽處，或挖掘任何洞穴。*

個案二

在郊野公園內的私人土地進行懷疑未經許可骨灰龕工程

1. 二零一一年十一月，漁護署人員巡邏西貢西郊野公園時，發現斬竹灣一幅私人土地上有若干與骨灰龕有關的搭建物 (即梯形墓碑和天使塑像)。漁護署認為該宗個案與已批租土地有關，並要求地政總署採取所需的執法行動。地政總署巡查現場，但並未發現墓碑和塑像。

2. 在二零一一年十二月至二零一二年二月期間，地政總署曾就該宗個案進行內部討論，考慮事項包括有關的墓碑和塑像是否構成土地契約不容許的搭建物。

3. 二零一二年三月，地政總署找不到足夠證據證明現場有骨灰龕搭建。地政總署要求漁護署同時就該宗個案的其他建築結構 (如磚牆) 採取執法行動。

4. 二零一二年四月，漁護署和地政總署就該宗個案互通函件。漁護署獲告知，如有關土地的業權人違反土地契約，地政總署將採取所需的執法行動。

5. 二零一二年四月底，漁護署發現在該幅私人土地上建有更多搭建物 (例如類似警衞室的遮蔽處)。漁護署通知地政總署發現新的搭建物。

6. 二零一二年五月，地政總署收到傳媒查詢，指懷疑有人在該幅私人土地建造骨灰龕。地政總署於進一步調查後，確實現場有嚴重違反土地契約的未經許可骨灰龕工程發展。地政總署決定採取執法行動，並通知漁護署有關決定。

7. 二零一二年五月中旬，地政總署向該幅私人土地的業權人發出警告信，要求拆卸搭建物。最後，地政總署在二零一二年六月終止土地契約。

資料來源：地政總署和漁護署的記錄

3.29　地政總署和漁護署在處理郊野公園的違反土地用途個案時，必須保持密切聯繫，以確保及早採取執法行動處理問題。個案二顯示，兩個部門之間的協調有進一步可予改善之處。

沒有從速更新私人土地的資料

3.30　漁護署轄下的繪圖組以電腦數據庫備存郊野公園內各幅私人土地的資料詳情 (例如地段編號、位置和面積)。這些資料由地政總署提供，漁護署每兩年全面更新數據庫內的私人土地資料一次。漁護署進行更新時，會向地政總署收集相關資料詳情，並把資料上載到數據庫。

3.31　審計署留意到，漁護署的數據庫一般只用於製圖。漁護署在進一步利用數據庫以加強巡邏郊野公園方面，有可予改善之處。舉例來說，漁護署在制訂例行巡邏的徒步巡邏路線途徑範圍時 (見第 2.12 段)，可參考數據庫內有關私人土地的資料。此舉有助漁護署進一步加強監察郊野公園內的私人土地。然而，由於數據庫現時每兩年才更新一次，在該兩年過渡期間，數據庫內的資料可能已經過時。就此，審計署留意到，數據庫上一次更新是在二零一一年十一月進行，至今已差不多兩年。

審計署的建議

3.32　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **與地政總署署長磋商，檢討對郊野公園私人土地違例發展的跟進安排是否足夠，並考慮是否須及早採取行動，以遏止有關問題；**

(b) **考慮更頻密地更新郊野公園私人土地的數據庫；及**

(c) **考慮利用數據庫的資料，以助更有效地制訂郊野公園的徒步巡邏路線。**

當局的回應

3.33　漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

郊野公園的公共工程項目

3.34　郊野公園內不時須進行建造公共設施的工程項目 (例如擴闊道路和建造其他基建設施)。這些工程項目及其相關工程未必與郊野公園的自然保育宗旨完全相符 (不相符工程項目)，並可能會對自然環境造成負面影響。

3.35　作為郊野公園及海岸公園管理局總監，漁農自然護理署署長有需要評估應否同意在郊野公園內進行公共工程項目 (包括不相符工程項目)。取得同意一般屬行政安排，沒有需要援引《郊野公園條例》的任何條文。工程項目竣工後，郊野公園受影響的範圍須恢復原狀，並在適當情況下以植物覆蓋。

使用郊野公園範圍的土地作堆填區用途

3.36　一九九一年，將軍澳新界東南堆填區發展項目正進入設計階段，當時的漁農處處長批准堆填區佔用清水灣郊野公園內一幅 18 公頃的土地。該宗個案的主要事件時序表載於附錄 I。該幅 18 公頃土地其後撥交環保署，作營運新界東南堆填區之用。儘管堆填區用途與郊野公園的自然保育宗旨並不相符，但該幅土地仍屬於清水灣郊野公園的一部分。

3.37　在二零零零年代，政府擬擴建新界東南堆填區，並打算從清水灣郊野公園另撥五公頃土地作擴建之用。郊野公園及海岸公園委員會汲取把 18 公頃郊野公園土地用作堆填區的經驗後，認為該幅建議中的五公頃土地可能會有一段頗長時間不能為公眾提供郊遊樂趣。在同時考慮其他相關因素後 (註 35)，委員會認為有需要把該幅五公頃土地剔出清水灣郊野公園的界線範圍，然後讓環保署把該幅被剔出的土地用作擴建新界東南堆填區部分。為落實經修訂的郊野公園界線，行政長官會同行政會議根據《郊野公園條例》的條文於二零一零年五月指令，應以新地圖取代清水灣郊野公園原來的地圖。

註 35：*其他考慮因素包括：*

(a)　把清水灣郊野公園的土地作擴建新界東南堆填區之用，是一項與郊野公園不配合的用途；

(b)　受影響土地的生態價值屬低至中等，在減損公眾的郊遊樂趣方面，影響甚微；及

(c)　剔出該幅土地的程序 (須要求援引法定程序) 具透明度，因為公眾可循正式機制，就擬把清水灣郊野公園土地作堆填區用途一事提出反對。

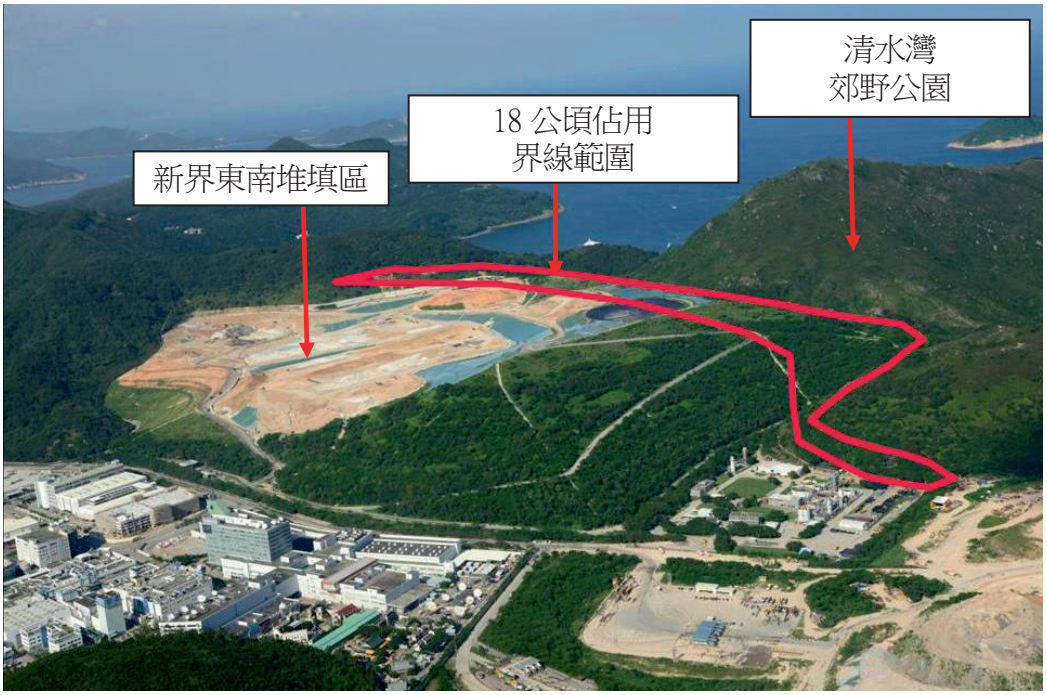
3.38　不過，由於立法會提出反對，當局自二零一一年一月起再沒有跟進剔出土地一事，而環保署則修訂其堆填區擴建計劃。該宗個案的主要事件時序表載於附錄 J。

把 18 公頃土地交還漁護署

3.39　值得注意的一點是，漁護署在一九九三年同意讓環保署使用該幅 18 公頃土地作堆填區用途時，雙方議定會在新界東南堆填區關閉後修復該幅土地，並交還漁護署。不過，新界東南堆填區至今仍在運作 (見照片八)，並正計劃進一步擴建。該幅 18 公頃土地會在何時修復並交還漁護署，仍沒有明確的時間表。

照片八

新界東南堆填區佔用清水灣郊野公園的土地



資料來源：環保署的記錄 (在二零一三年六月拍攝的照片)

3.40　把土地指定為郊野公園的主要目的，是自然保育 (見第 1.4 段)。已作堆填區用途的土地，可能會與郊野公園的宗旨不再相符。當局有需要審慎考慮採取何種補救措施把土地修復，使其與郊野公園的自然環境互相配合。

審計署的建議

3.41　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **與環境保護署署長跟進把清水灣郊野公園 18 公頃土地交還漁護署的預計時間表和所需的修復工程；及**

(b) **密切監察堆填區對清水灣郊野公園的影響，並採取所需補救措施，以保護該郊野公園的自然環境。**

當局的回應

3.42　漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

第 4 部分：宣傳與教育活動

4.1　本部分探討漁護署透過宣傳和教育活動推廣保護郊野公園的工作。討論的事項如下：

(a)　學校教育活動 (第 4.2 至 4.13 段)；

(b)　推廣保持郊野公園清潔的訊息 (第 4.14 至 4.20 段)；及

(c)　宣傳香港地質公園 (第 4.21 至 4.36 段)。

學校教育活動

4.2　漁護署轄下的郊野公園護理科 (見附錄 C) 負責舉辦宣傳活動，推廣在郊野公園進行大自然欣賞和自然保育活動。活動包括遠足、植樹和學校教育活動。參加對象為學生、教師和市民大眾 (特別是大自然愛好者)。在 2012–13 年度漁護署舉辦的免費活動，共錄得約 31 萬參加人次。

4.3　學校教育活動是漁護署的重點宣傳項目。各項宣傳活動在 2012–13 年度錄得 31 萬參加人次 (見第 4.2 段)，其中約有 94 000 人次 (30%) 為參加學校教育活動的學生。這些活動不少是在郊野公園進行的 (例如地質景區學校生態導賞)，也有部分在參與的學校內舉行 (即訪校計劃 — 註 36)。要參加學校教育活動，學校一般須向漁護署提出申請。申請獲接納與否，視乎名額而定。照片九顯示在一所小學進行的訪校計劃。

註 36：*在訪校計劃下，漁護署會安排專人前往參與學校，透過攤位遊戲和簡介會等活動，推廣自然保育的訊息。訪校工作由漁護署委聘的承辦商進行。*

照片九

在一所小學進行的訪校計劃



資料來源：漁護署的記錄

學校教育活動未能充分應付需求

4.4　在 2012–13 年度，學校教育活動由八項計劃組成。就其中七項而言 (見第 4.5 段表五項目 1 至 7)，有興趣參加的學校須在預定活動日期前提出申請。在 2012–13 年度，上述七項計劃共錄得約 39 000 參加人次。其餘的一項計劃是定點導賞活動，在特別地區的自然教育中心按預定時間進行。這些定點導賞活動於中心內為參加者提供自然保育與有關展品的資料。參加定點導賞活動無須預先申請。有興趣的學校在定點導賞活動開始前到場，即可參加。該項計劃在 2012–13 年度錄得約 55 000 參加人次。

4.5　審計署審查了漁護署在 2012–13 年度收到參加學校教育活動的申請 (無須預先申請的定點導賞活動除外)。表五載列有關的申請結果。審計署留意到，在合共 717 份申請中，70 份 (10%) 申請遭漁護署拒絕，其中不少與幼稚園訪校計劃有關。在 2012–13 年度，漁護署共收到 134 份由幼稚園提出的訪校計劃申請，其中 37 份 (28%) 遭拒絕。漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，拒絕有關申請的主要原因，是未能提供學校要求的時段 (例如其他學校已預訂了有關時段)。

表五

參加學校教育活動的申請
(2012–13 年度)

項目	計劃 (註)	收到的申請		接納的申請		拒絕的申請	
		(數目)	(%)	(數目)	(%)	(數目)	(%)
在學校進行的計劃							
1	幼稚園訪校計劃	134	100%	97	72%	37	28%
2	小學訪校計劃	71	100%	68	96%	3	4%
	總計	205	100%	165	80%	40	20%
在郊野公園進行的計劃							
3	郊野定向	55	100%	47	85%	8	15%
4	地質景區學校生態導賞	97	100%	83	86%	14	14%
5	在郊野公園遊客中心進行的學校教育活動	170	100%	162	95%	8	5%
6	中學及小學高年級野外研習導賞	150	100%	150	100%	0	0%
7	岩石學堂	40	100%	40	100%	0	0%
	總計	512	100%	482	94%	30	6%
	整體	717	100%	647	90%	70	10%

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：　　無須預先申請的定點導賞活動資料沒有包括在內 (見第 4.4 段)。

4.6 一般來說，在社區建立自然保育文化，必須花上不少心力和時間，而學校教育活動是為年輕學生培養保育文化的有效方法。向年輕學生推廣自然保育，必定能令我們的下一代受惠。審計署留意到，在二零一三年六月發表的二零一二年調查報告 (見第 1.10 段)，也確定學校教育活動為漁護署須優先分配資源的範疇 (註 37)。審計署留意到，訪校活動普遍受參加者歡迎 (註 38)。審計署認為，漁護署應致力加強及推廣訪校計劃 (特別是幼稚園訪校計劃)。

可增加訪校次數

4.7 訪校計劃能夠有效地向眾多學生灌輸保育訊息。在 2012–13 年度，訪校計劃共錄得 28 598 參加人次，所接觸的學生數目，較其他學校教育活動為多 (註 39)。審計署認為，漁護署可充分利用訪校計劃，向更多學生宣揚保育訊息。舉例來說，訪校計劃目前的參加對象只限於小學和幼稚園，中學並不包括在內。就此，漁護署可考慮把訪校計劃推展至中學。

推廣使用中學教材套

4.8 為配合學校教育活動，漁護署在二零一零年十月推出中學教材套 (註 40)。推出教材套，旨在協助教師在學校推廣自然保育。漁護署會不時更新教材套的內容，並把已更新的教材套上載到該署的網站，供教師下載 (註 41)。漁護署會監察有關網頁的點擊率 (即教材套上載到網站後的瀏覽人次)，以此作

註 37：*二零一二年調查旨在找出郊野公園須予改善之處，並定出漁護署內部資源分配的優先次序。根據調查報告所述，“自然保育活動和教育活動相對較為重要，必須優先作進一步改善”，以及漁護署可集中透過學校活動宣揚自然保育的訊息。*

註 38：*參加活動的學校須按五個等級 (即“非常好”、“好”、“合格”、“差”和“非常差”) 評核訪校計劃。在 2012–13 年度，57% 受訪小學及 30% 受訪幼稚園對計劃給予“非常好”的評級。其餘的受訪小學及幼稚園則給予“好”或“合格”的評級。*

註 39：*表五項目 3 至 7 所示計劃共有 10 894 參加人次。鑑於定點導賞活動的性質不同，該數字並沒有把這類活動的參加人次包括在內。漁護署表示，每節定點導賞活動全長只有 15 分鐘左右，有別於其他較為深入的學校教育活動 (例如每次訪校計劃的時間至少長約兩小時)。*

註 40：*教材套名為“香港郊野公園中學教材套”，提供有關香港自然保育的參考資料 (例如建議教學活動和工作紙)。*

註 41：*要下載教材套，須先輸入密碼。因此，只有已登記的使用者 (主要是中學的教職員)，才可取閱有關資料。*

為顯示使用率的指標。表六顯示教材套在二零一一年四月至二零一三年六月期間的季度點擊率。

表六

教材套的季度點擊率
(二零一一年四月至二零一三年六月)

期間	教材套的網上瀏覽人次
2011 年 4 月至 6 月	18 385
2011 年 7 月至 9 月	15 861
2011 年 10 月至 12 月	13 646
2012 年 1 月至 3 月	20 237
2012 年 4 月至 6 月	10 116
2012 年 7 月至 9 月	6 995
2012 年 10 月至 12 月	4 606
2013 年 1 月至 3 月	6 143
2013 年 4 月至 6 月	5 368

資料來源：漁護署的記錄

4.9　表六顯示，由二零一二年一月至三月這個季度開始，教材套的點擊率有普遍下降的趨勢。漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，教師瀏覽教材套網頁時，或會從網站下載工作紙。他們熟習網站的運作或下載工作紙後，或會減少瀏覽網站的次數，令點擊率下降。不過，審計署留意到，漁護署未能確定有多少間中學使用教材套講授自然保育。鑑於教材套推出已有三年多，漁護署可考慮進行評估，以評定教材套在中學推廣自然保育的成效。

4.10　審計署也留意到，自教材套推出以來，使用者培訓課程只在二零一零年十月舉辦過兩次。該項培訓課程由漁護署與教育局合辦，共有 51 名教師及校長參加。全港有超過 500 間中學，加上點擊率顯示教材套的使用者人數眾多，

令參加培訓課程的教師人數，相比之下顯得為數甚少。自此之後，有關當局便再沒有舉辦使用者培訓課程或複修工作坊。為了鼓勵更多中學使用教材套講授自然保育，漁護署有需要考慮為這些學校定期舉辦培訓課程 (例如入門課程和複修工作坊)。

審計署的建議

4.11 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **採取措施 (包括重新調配漁護署的內部資源)，進一步加強學校教育活動，以推廣自然保育和欣賞大自然的訊息。舉例來說，漁護署可考慮：**

(i) **增加學校教育活動的訪校次數，以接觸更多學生；及**

(ii) **把訪校計劃擴展至中學；**

(b) **對中學教材套進行評估。評估工作應包括：**

(i) **確定有多少間中學採用教材套講授自然保育；及**

(ii) **評估教師在使用教材套方面的培訓需要；及**

(c) **考慮評估所得結果，採取措施確保為中學教材套使用者提供足夠的支援 (例如定期為教師舉辦入門課程和複修工作坊)。**

當局的回應

4.12 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，落實有關建議。

4.13 教育局局長表示，在宣揚保護及保育郊野公園方面，漁護署向來是該局的緊密夥伴，雙方亦曾合辦培訓課程供教師及校長參加 (見第 4.10 段)。由於這些培訓課程有助教師的專業發展，教育局一直鼓勵他們參加，而出席培訓課程的時間亦可用作計算持續專業發展的時數。

推廣保持郊野公園清潔的訊息

4.14　每年，在郊野公園收集得的垃圾量約有 3 000 至 4 000 公噸 (註 42)。漁護署除了在巡邏和執法時就亂拋垃圾個案提出檢控外 (見第 2.3 段)，也採取了多項措施，宣傳必須保持郊野公園清潔，特別是在康樂地點張貼海報，提醒遊客保持郊野公園清潔，並在遠足徑的入口和沿路豎立告示牌，勸告遊客把垃圾帶走 (或把垃圾帶回家) 及妥善棄置 (見照片十和十一)。該署也提醒參加學校教育活動和其他宣傳活動的人士，必須保持郊野公園清潔。

照片十和十一

勸告遊客把垃圾帶走及妥善棄置的告示牌

照片十



郊野公園 A 的告示牌

照片十一



郊野公園 B 的告示牌

資料來源：審計署在二零一三年五月和七月拍攝的照片

註 42：*1 公噸相等於 1 000 公斤。*

4.15　表七顯示審計署對過去十年在郊野公園收集得的垃圾量分析。

表七

在郊野公園收集得的垃圾量
(2003–04 至 2012–13 年度)

年度	收集得的垃圾量 (a) (公噸)	遊客數目 (b) (百萬)	按每名遊客計算的垃圾量 (c) = (a) × 1 000 ÷ (b) (公斤／遊客)
2003–04	4 100	12.1	0.34
2004–05	3 700	12.2	0.30
2005–06	3 200	12.2	0.26
2006–07	3 200	12.2	0.26
2007–08	3 100	12.6	0.25
2008–09	2 900	12.4	0.23
2009–10	3 400	13.6	0.25
2010–11	3 400	13.2	0.26
2011–12	3 800	13.4	0.28
2012–13	3 700	12.7	0.29

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

有需要加強宣傳

4.16　從表七可見，過去十年在郊野公園收集得的垃圾量，由 2003–04 年度的 4 100 公噸減少至 2012–13 年度的 3 700 公噸，減幅約為 10%。不過，較近期 (自 2008–09 年度起) 的數據顯示，垃圾量明顯有再度上升的趨勢，即由 2008–09 年度的 2 900 公噸增加至 2012–13 年度的 3 700 公噸，增幅為 28%(或 800 公噸)。特別是遊客在同期棄置的垃圾量，也由每名遊客 0.23 公斤增加至 0.29 公斤，

增幅為 26%。由此看來，儘管漁護署致力宣傳保持郊野公園清潔，但似乎每名遊客產生的垃圾量卻有增無減，情況令人關注。

4.17 漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示：

(a) 近年，漁護署加緊收集沖上郊野公園岸邊的垃圾，這可能是導致郊野公園收集得的垃圾量增加的部分原因。不過，該署並沒有從岸邊收集得的垃圾的有關統計數字；

(b) 根據郊野公園的管理經驗，大部分收集得的垃圾來自康樂地點 (例如燒烤場和野餐地點)。現時，普遍的做法是透過廢物管理的“三用原則”推廣減廢，即物盡其用、廢物利用及循環再用；及

(c) 政府已在電台和電視台播放宣傳聲帶和短片推廣減廢 (雖然這些宣傳聲帶和短片並非特定針對保持郊野公園清潔的主題)。

4.18 遊客通常把垃圾棄置在正確的地方 (例如垃圾箱和垃圾槽)，但在郊野公園棄置大量垃圾 (例如在康樂地點 — 見第 4.17(b) 段)，會破壞優美的環境，而遊客前往郊野公園的主要原因，正是郊野公園環境優美 (見第 1.10 段)。此外，處理垃圾也為漁護署人員增添不少工作量。漁護署有需要加強宣傳，以助推廣保持郊野公園清潔。就此，審計署留意到：

(a) 雖然漁護署已把宣傳保持郊野公園清潔的工作納入學校教育活動 (見第 4.14 段)，但該署仍可增加訪校次數，以進一步提高該等活動的成效 (見第 4.7 段)；及

(b) 漁護署本身並沒有在電台或電視台播放宣傳保持郊野公園清潔 (例如透過減廢) 的宣傳聲帶或短片 。

審計署的建議

4.19 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **檢討漁護署推廣保持郊野公園清潔訊息的成效；及**

(b) **採取措施，加強漁護署的宣傳工作 (例如在電台和電視台播放宣傳聲帶和短片)，以更有效地推廣郊野公園的減廢工作。**

當局的回應

4.20　漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，以落實有關建議。

宣傳香港地質公園

4.21　香港地質公園是聯合國教科文組織支持的世界地質公園網絡成員之一 (見第 1.6 段)。設立香港地質公園的目的是：

(a) 保護珍貴的地質遺迹；

(b) 普及地球科學知識；及

(c) 透過地質旅遊推動社會和經濟持續發展 (註 43)。

達到作為地質公園的目標，是維持世界地質公園網絡成員身分的先決條件。

4.22　為達到作為地質公園的目標，漁護署的地質公園科推行各項宣傳和教育工作 (例如透過舉辦研討會向學生推廣地球科學、與世界地質公園網絡的其他成員合作等)，以及爭取包括非政府組織和私營機構界別等各方的支持。地質公園科由一名高級地質公園主任領導，共有九名人員 (見附錄 C)。參與機構在 2012-13 年度舉辦了多項活動，協助推廣地質公園和地質旅遊，這些活動包括：

(a) ***地質旅遊***　三個非政府組織在不同地質景區為遊客提供收費導賞團服務；

(b) ***地質美食***　五家本地食肆在菜牌內加入具“地質特色”的菜餚 (註 44)，以豐富食客對地質公園的體驗；及

(c) ***地質酒店***　漁護署命名港島一間酒店為“香港地質公園酒店”。該酒店致力透過提供服務以協助推廣地質公園的概念。酒店以地質公園為主題裝飾其大堂及選定房間、在酒店內播放香港地質公園短片，以及為住客提供地質公園導賞團服務。

註 43： *地質旅遊一般指在具有景觀和地質特色的地區進行的旅遊活動。*

註 44： *這裏指的是使用吸引的名字以命名提供的菜式 (例如，用“香酥恐龍蛋”代表“香酥炸鮮瑤柱”)。*

參與機構舉辦的宣傳和推廣活動，也有助提高市民對有需要保存香港地質公園的認識。

推廣香港生態環境旅遊

4.23　生態環境旅遊一般指前往具天然或生態特色的地方觀察野生生物和認識生態環境的旅遊活動。香港有 40% 土地指定為受保護的郊野公園 (見第 1.5 段)，加上這些土地孕育豐富的生物多樣性 (動植物物種)，地貌紛繁多姿 (見第 1.3 段)，令香港成為發展生態環境旅遊的合適地方。發展生態環境旅遊，可為來港旅客提供購物和美食兩大旅遊特色以外的另類選擇。審計署留意到，有部分有關香港生態環境旅遊的宣傳工作 (尤其是關於香港地質公園)，漁護署應特別注意 (見第 4.24 至 4.34 段)。

漁護署的角色欠清晰

4.24　審計署審查了漁護署在 2012–13 年度與參與機構之間的合作項目。整體來說，審計署留意到，參與機構的宣傳和推廣活動並沒有獲得漁護署任何資助。特別是由私營機構 (即非政府組織以外的機構) 舉辦的活動 (例如經營地質公園酒店)，一般屬商業性質。漁護署主要擔當推動者的角色，即提供培訓、聯繫不同機構和出席宣傳活動，並無參與任何業務運作。

4.25　儘管漁護署參予所限，但該署准許把合作項目形容為伙伴安排。個案三顯示其中一個例子。

個案三

漁護署與地質公園酒店合作進行的宣傳活動

1. 漁護署於香港地質公園的網站 (一個政府網站) 公布與酒店 A (即地質公園酒店) 的合作項目，並表示酒店 A：

> “與香港地質公園結為伙伴，成為本港首間香港地質公園酒店。為協助宣傳地質保育及地質公園概念，……”

2. 事實上，漁護署並沒有參與酒店的運作，也無意成為酒店 A 的業務伙伴。漁護署與酒店 A 之間並無書面協議或正式通信記錄，說明雙方的義務和責任。

資料來源：漁護署的記錄

4.26 審計署認為，沒有書面協議／記錄以釐清漁護署的角色和責任，漁護署的角色可能會被誤解。就此，漁護署必須把該署與參與機構在合作項目中的正式通信妥為記錄保存。

4.27 漁護署在二零一三年八月回應審計署的查詢時表示，該署保存了合作初期 (即二零零九年至二零一一年) 的磋商電郵記錄。由於資源所限，加上有興趣參與的機構數目眾多，因此該署並沒有備存所有會議細節的完整記錄。漁護署認為，所有參與機構都應該清楚明白其角色和責任。漁護署與他們之間並無簽訂任何正式合約。

4.28 審計署認為，為免生疑問，較為可取的做法是漁護署和參與機構簽訂正式協議，清楚列出有關各方在合作項目中的義務和責任。

招募地質公園協作單位的工作透明度不足

4.29　雖然地質公園的“協作單位”(即香港地質公園宣傳和推廣活動的參與機構) 沒有獲得漁護署任何撥款，但這些協作單位有權使用地質公園的標誌 (見圖二)，以推廣其相關服務或產品。

圖二

供地質公園協作單位使用的標誌
(2012–13 年度)



資料來源：漁護署的記錄

4.30　審計署留意到，以公開和具透明度的方式招募地質公園協作單位並非漁護署的慣常做法。此外，該署並沒有訂明招募的資格準則。以酒店 A 的合作項目為例 (見個案三)，漁護署沒有備存招募協作單位的正式文件，供審計署審查。漁護署在二零一三年九月回應審計署的查詢時表示：

(a) 該署雖然沒有清楚列明招募的資格準則，招募協作單位的工作實際上是根據下列原則進行的：

(i) 申請單位的宗旨和活動必須符合香港地質公園在推動地質旅遊持續發展和推廣科學普及化的核心目標；

(ii) 申請單位的工作目標和範圍必須清楚說明；

(iii) 合作項目須吸引傳媒報道和對香港地質公園的公眾形象有正面作用，並有助推廣地質保育；及

(iv) 合作項目可讓本土商業或社區持續受惠；

(b) 地質公園協作單位只許在營業期間推廣地質公園時使用地質公園標誌。如未能符合漁護署的需要和要求，該署有權終止合作關係；及

(c) 不少有興趣單位直接與漁護署聯絡，尋求合作機會。根據世界地質公園網絡的原則，漁護署歡迎不同類別機構成為地質公園協作單位，而且數目不限。不過，該署並沒有公布招募地質公園協作單位的細節詳情。

4.31 審計署認為，使用地質公園標誌的權利，是地質公園協作單位透過與漁護署合作而可得到的一項有價值利益。因此，漁護署應以公開和具透明度的方式招募地質公園協作單位。

在政府網站宣傳商業活動

4.32 一如第 4.24 段所述，地質公園協作單位進行的宣傳和推廣活動，不少都屬商業性質。審計署留意到，這些協作單位的詳細資料 (例如名稱、聯絡辦法、服務說明及網站連結) 都登載於一個政府網站內 (即香港地質公園的網站)，此舉會令人以為漁護署在政府網站宣傳商業活動。

4.33 根據政府的指引 (註 45)，在政府網站建立與其他網站的連結，政策局及部門“必須審慎，並考慮這會否錯誤地暗示政府與某些機構 (特別是商業機構) 的關係較為密切。”有關指引也規定，必須就此制訂明確的政策。

4.34 據審計署所知，漁護署並沒有就在其網站宣傳商業活動或建立與其他商業網站 (例如地質公園協作單位的網站) 的連結方面，制定任何政策。

註 45： *指引的標題為《政府網頁發放資料指引》。*

審計署的建議

4.35 審計署*建議*漁農自然護理署署長應：

(a) 檢討漁護署與其地質公園協作單位在宣傳香港地質公園和推廣地質旅遊方面的合作安排是否妥善，包括：

(i) 妥善保存漁護署與地質公園協作單位之間的正式通信記錄；

(ii) 釐清漁護署在合作項目的角色，並考慮政府須面對地質公園協作單位的業務風險；及

(iii) 考慮與地質公園協作單位簽訂正式協議，清楚訂明有關各方在合作項目的義務和責任；

(b) 在宣傳漁護署與地質公園協作單位的合作項目時，避免使用一些可能會暗示政府與地質公園協作單位之間存在商業關係的字眼；

(c) 採取措施，以改善地質公園協作單位招募工作的透明度和問責性，包括：

(i) 公布招募地質公園協作單位的資格準則 (見第 4.30(a) 段)；及

(ii) 以公開和具透明度的方式招募地質公園協作單位；及

(d) 檢討在香港地質公園網站宣傳地質公園協作單位的商業活動這個現行做法是否恰當，包括探討是否須就宣傳地質公園和地質旅遊而進行商業推廣活動一事，制訂明確的政策。

當局的回應

4.36 漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示，漁護署會採取跟進行動，以落實有關建議。他並表示：

(a) 地質公園在香港屬較新的概念，公眾對這方面的認識畢竟相當有限。漁護署會繼續積極加強宣傳，以期爭取更多合作伙伴；及

(b) 維持香港地質公園作為世界地質公園網絡成員身分的其中一項條件，是得到社區的參與。任何機構如有興趣成為地質公園協作單位，漁護署都會把有關的招募要求和準則告知對方。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討保護郊野公園的未來路向，主要集中於以下範疇：

(a) 新郊野公園的指定 (第 5.2 至 5.6 段)；及

(b) 自然護理服務表現的衡量及匯報 (第 5.7 至 5.9 段)。

現有的郊野公園受《郊野公園條例》保護。在第 2 至 4 部分，審計署發現有需要進一步加強保護郊野公園。審計署在是次審查工作中特別指出，就保護“不包括土地”而言，漁護署有需要制訂更有效的策略，以便按照二零一零年十月的安排推行各項保護措施 (見第 3.2 至 3.25 段)。

新郊野公園的指定

5.2　指定郊野公園的主要目的，是自然保育。指定郊野公園的工作由七十年代展開，經過三十多年後，郊野公園現時佔地約 44 240 公頃。目前，全港約 40% 土地已納入郊野公園範圍 (見第 1.5 段)。鑑於香港在過去數十年的發展情況，例如郊野公園的覆蓋範圍擴大和城市化的發展步伐急速，進一步把土地指定為任何新的郊野公園，都無可避免是一項必須經過詳細考慮和進行充分諮詢的工作 (註 46)。

物色到可指定為郊野公園的選址

5.3　早於九十年代，漁護署已物色到多個選址，可供指定為郊野公園，詳情如下：

(a) ***一九九三年的檢討***　一九九三年，漁護署和規劃署成立跨部門工作小組物色具保育價值的地點，以供指定為郊野公園。工作小組共物色到 14 個選址。規劃署確認這些選址無須用作市區發展。當時的郊野公園委員會 (註 47) 也確認這些選址具有指定為郊野公園的潛力；及

註 46：*有關已納入郊野公園範圍的土地的使用事宜，《郊野公園條例》已就這些土地的發展和管理提供法律框架。*

註 47：*《海岸公園條例》生效後，郊野公園委員會在一九九五年易名為郊野公園及海岸公園委員會。*

(b) ***一九九九年的研究*** 一九九三年的檢討物色到 14 個選址後，漁護署在一九九九年就其中三個選址進行跟進研究。郊野公園及海岸公園委員會認為三個選址都適合指定為郊野公園。

指定工作的進度

5.4 審計署留意到，截至二零一三年八月：

(a) 在一九九三年的檢討所物色的 14 個選址中，九個 (64%) 並未指定為郊野公園；

(b) 在一九九九年的研究再次確認適合指定為郊野公園的三個選址中，沒有任何一個指定為郊野公園；及

(c) 漁護署正準備把位於紅花嶺近沙頭角的其中一個選址指定為新的郊野公園。

影響指定工作的不同因素

5.5 物色合適選址供指定為郊野公園的工作，受多項既定原則和準則規管 (例如土地的保育價值)。不過，指定保護郊野公園是一項充滿變數的工作，涉及不同參數的互動關係，例如：

(a) ***公眾日益關注自然保育*** 市民對香港的自然保育和生物多樣性日益關注 (見第 1.11 段)。二零一零年有關西灣發展的投訴 (見第 3.3 和 3.4 段)，凸顯出公眾對加強保護郊野的關注，正與日俱增；

(b) ***二零一一年的政策修訂*** 以往，私人土地一般不會納入郊野公園範圍。不過，這做法卻產生了“不包括土地”的管理問題 (見第 3.4 段)。在二零一一年，漁護署更新了指定新郊野公園的準則，令私人土地的存在，不再被視為可自動獲豁免納入郊野公園範圍的決定性因素。不過，把私人土地納入郊野公園，會令指定郊野公園的諮詢階段牽涉更多有關方面 (例如村民)。如此一來，當局在指定郊野公園的過程中，必須加大力度爭取各有關方面的支持 (見第 3.17 段)；

(c) ***各類用途競求土地*** 香港的土地資源珍貴。二零一三年施政報告指出，土地短缺嚴重窒礙了香港的社會和經濟發展，政府會致力增加

短、中和長期的土地供應。把郊野公園土地用作堆填區這類不協調的用途 (見第 3.36 至 3.40 段)，凸顯出現時本港各類用途競求土地的激烈情況；及

(d) ***其他因素*** 個案四顯示不同社會經濟因素 (例如可動用的撥款和政策措施) 可如何影響指定郊野公園的工作。

個案四

指定北大嶼郊野公園 (擴建部分)

1. 一九九三年，當局在大嶼山北部 (北大嶼) 物色到多處適合指定為郊野公園的地方。

2. 由一九九四年至一九九七年，漁護署嘗試為該項指定工作爭取資源，但未能成事。

3. 一九九九年十月，施政報告表示會在二零零一年大規模擴展大嶼山受管制的郊野公園範圍。

4. 二零零零年至二零零二年期間，漁護署徵得郊野公園及海岸公園委員會同意，在憲報刊登北大嶼郊野公園 (擴建部分) 的未定案地圖，其後並把該未定案地圖提交當局審議。

5. 二零零三年，有意見認為當局未必有足夠資源管理建議中的郊野公園，該項郊野公園的指定應再詳加考慮。

6. 二零零七年，由財政司司長領導的專責小組發表大嶼山發展概念計劃。該計劃表明，建議中的北大嶼郊野公園 (擴建部分) 是發展主題的主要部分。

7. 二零零八年，指定程序恢復進行。建議中的郊野公園的未定案地圖再次刊憲。有關土地在二零零八年十一月指定為郊野公園。

審計署的意見

8. 在各項不同因素影響下 (例如可動用的撥款和政策措施)，令北大嶼郊野公園 (擴建部分) 的指定程序需時甚長。

資料來源：漁護署的記錄

須不時就選址進行檢討

5.6　可指定為郊野公園的 14 個選址，最初是在一九九三年物色到的 (即 20 年前) (見第 5.3 (a) 段)。至今，只有不及半數 (36%) 的選址獲指定為郊野公園 (見第 5.4 (a) 段)。在急速的城市化步伐下，香港的經濟在過去 20 年經歷了很多發展。時至今日，各類用途對土地的需求非常殷切，令指定新郊野公園的工作受不同因素所影響 (見第 5.5 段)。審計署認為，漁護署有需要不時檢討是否適合把該九個尚待處理的選址指定為郊野公園。一九九三年的檢討物色到供指定為郊野公園的選址，至今已過了一段長時間，漁護署是時候重新研究日後指定新郊野公園的策略。

自然護理服務表現的衡量及匯報

5.7　香港是彈丸之地，必須在經濟發展和自然保育之間取得適當平衡。郊野公園的長遠可持續發展是本港自然保育工作的主要環節，而適當的平衡對此至為重要。為此，漁護署須更積極向各有關方面展示該署在“自然護理及郊野公園”綱領下的工作成果和效益 (見第 1.9 段)。

衡量服務表現的準則

5.8　漁護署在其管制人員報告中加入了多項衡量服務表現的準則，其中部分與郊野公園有關。表八顯示與保護郊野公園有關的主要衡量服務表現準則。

表八

有關保護郊野公園的主要衡量服務表現準則

主要衡量服務表現準則		2011 年	2012 年	2013 年
目標	目標	(實際)	(實際)	(計劃)
(a) 受管制的郊野公園及特別地區 (公頃)	44 276	44 239	44 239	44 276
指標		(實際)	(實際)	(預算)
(b) 培養樹苗		710 000	700 000	680 000
(c) 栽種樹苗		740 000	723 000	700 000
(d) 教育活動參加者人次		334 400	280 000	280 000
(e) 郊野公園遊客人次 (百萬)		13.4	12.9	13.0
(f) 經撲救的山火宗數		42	15	25

資料來源：漁護署管制人員報告

5.9 從表八可見，漁護署有關保護郊野公園的主要衡量服務表現準則多是產量指標，而這些服務表現準則無法顯示漁護署在郊野公園進行自然護理 (例如生物多樣性) 的工作成果和效益。在這方面審計署留意到，漁護署已定期進行全港生物多樣性調查。不過，與郊野公園有關的調查結果現時未見公布。

審計署的建議

5.10　審計署*建議*漁農自然護理署署長在諮詢環境局局長後應：

(a) 考慮第 5.5 段所述各項不同因素，重新研究日後漁護署指定新郊野公園的策略，特別是漁護署應：

(i) 就一九九三年的檢討中物色到而至今仍未指定為郊野公園的九個選址進行檢討，以確定它們是否適合指定為郊野公園；及

(ii) 考慮所有相關因素，制訂推行經修訂策略的工作計劃 (包括預計時限)；及

(b) 考慮制訂衡量服務表現準則，以反映漁護署在郊野公園進行自然護理的工作成果和效益，並在該署的網站公布周知。

當局的回應

5.11　漁農自然護理署署長同意審計署的建議。他表示漁護署會採取跟進行動，推行各項建議。

附錄 A
(參閱第 1.5 段及附錄 B)

香港的郊野公園及特別地區
(二零一三年六月)

項目	郊野公園／特別地區	指定年份	面積 (公頃)
郊野公園：			
1.	城門	1977	1 400
2.	金山	1977	337
3.	獅子山	1977	557
4.	香港仔	1977	423
5.	大潭	1977	1 315
6.	西貢東	1978	4 477
7.	西貢西	1978	3 000
8.	船灣	1978	4 594
9.	南大嶼	1978	5 640
10.	北大嶼	1978	2 200
11.	八仙嶺	1978	3 125
12.	大欖	1979 (1995 年修訂)	5 370
13.	大帽山	1979	1 440
14.	林村	1979	1 520
15.	馬鞍山	1979 (1998 年修訂)	2 880
16.	橋咀	1979	100
17.	船灣 (擴建部分)	1979	630
18.	石澳	1979 (1993 年修訂)	701
19.	薄扶林	1979	270

項目	郊野公園／特別地區	指定年份	面積 (公頃)
20.	大潭 (鯽魚涌擴建部分)	1979	270
21.	清水灣	1979	615
22.	西貢西 (灣仔擴建部分)	1996	123
23.	龍虎山	1998	47
24.	北大嶼 (擴建部分)	2008	2 360
		小計：	43 394
在郊野公園範圍外的特別地區：			
1.	大埔滘自然護理區	1977	460
2.	東龍洲炮台	1979	3
3.	蕉坑	1987	24
4.	馬屎洲	1999	61
5.	荔枝窩	2005	1
6.	香港濕地公園	2005	61
7.	印洲塘	2011	0.8
8.	果洲群島	2011	53.1
9.	甕缸群島	2011	176.8
10.	橋咀洲	2011	0.06
11.	糧船灣	2011	3.9
		小計：	844.66
	郊野公園及郊野公園範圍外的特別地區總面積：		44 238.66
在郊野公園範圍內的特別地區： (括號內的數字為上表所列相關郊野公園的編號)			
12.	城門風水樹林 (1)	1977	6
13.	大帽山高地灌木林區 (1)	1977	130
14.	吉澳洲 (17)	1979	24

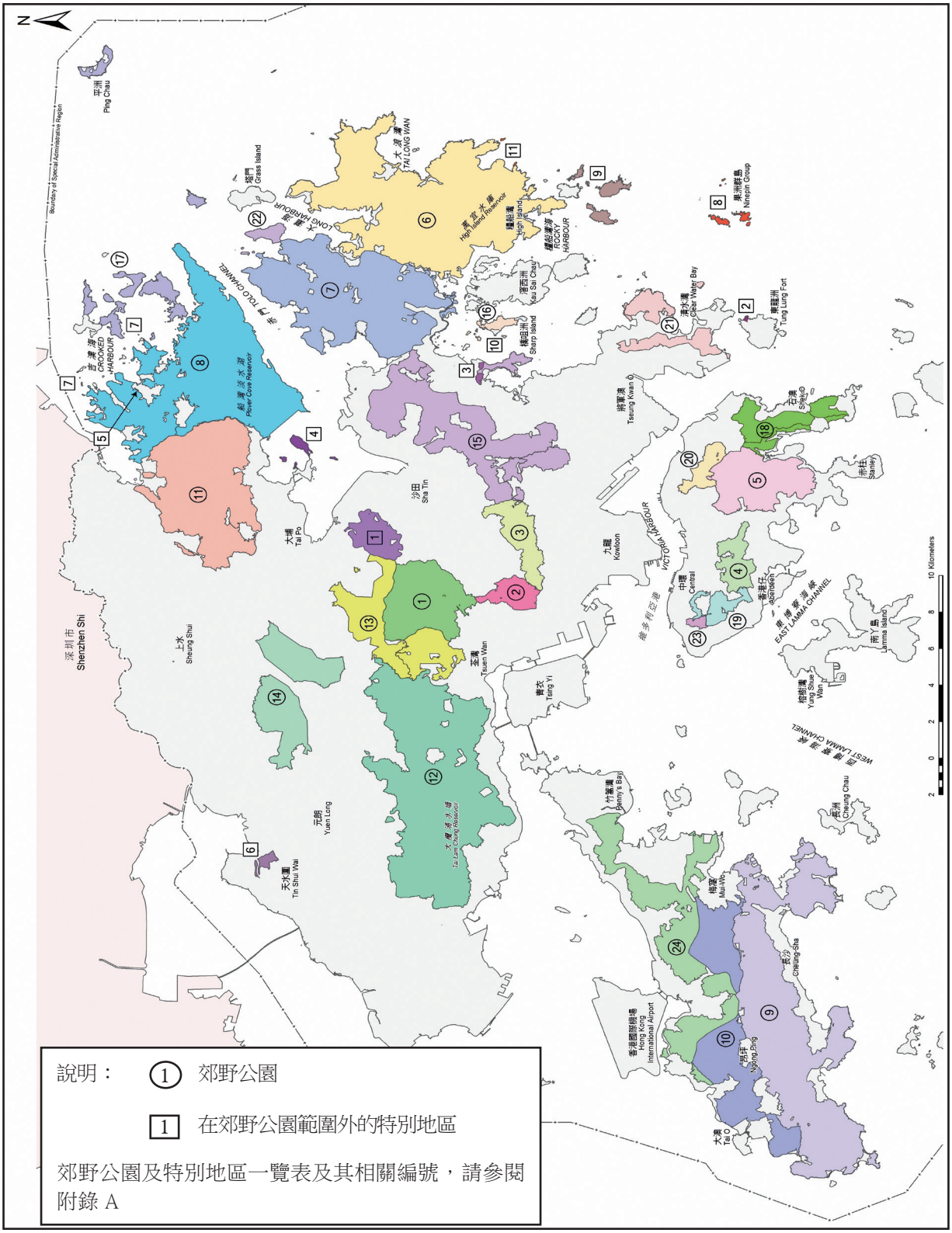
附錄 A
(續)
(參閱第 1.5 段及附錄 B)

項目	郊野公園／特別地區	指定年份	面積 (公頃)
15.	鳳凰山 (9)	1980	116
16.	八仙嶺 (11)	1980	128
17.	北大刀屻 (14)	1980	32
18.	大東山 (9 和 10)	1980	370
19.	薄扶林 (19)	1980	155
20.	馬鞍山 (15)	1980	55
21.	照鏡潭 (8)	1980	8
22.	梧桐寨 (13)	1980	128

資料來源：漁護署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.5 段)

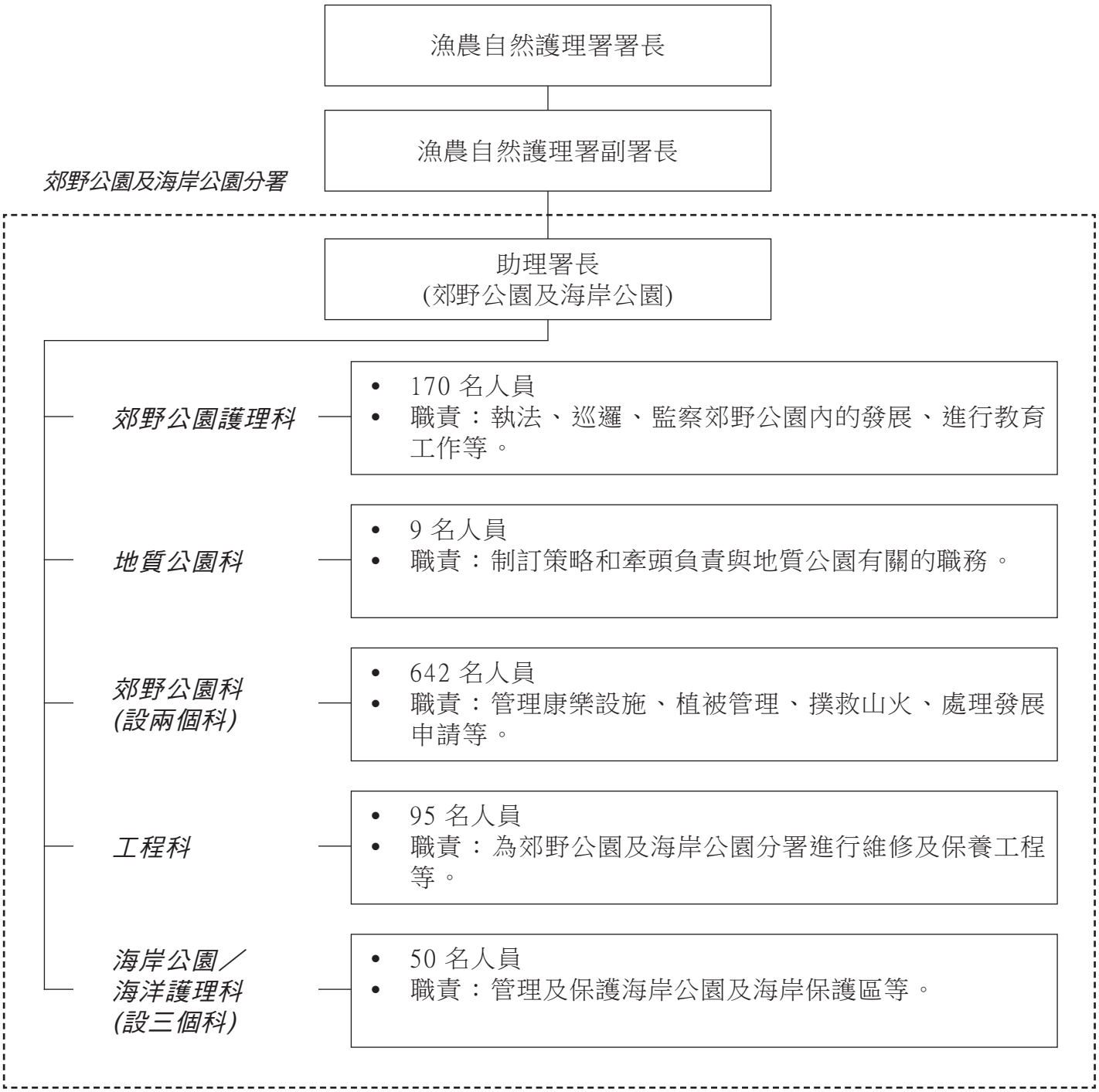
郊野公園及特別地區分布圖
(二零一三年六月)



資料來源：漁護署的記錄

附錄 C
(參閱第 1.9、
4.2 及 4.22 段)

郊野公園及海岸公園分署
組織圖
(二零一三年六月)



資料來源：漁護署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.3 及 2.27 段)

就與郊野公園有關違例行為提出的檢控
(2008-09 至 2012-13 年度)

違例行為的性質	檢控個案數目				
	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度	2012-13 年度
在沒有許可證下駕駛／管有車輛／單車	239	277	350	362	610
亂拋垃圾	383	387	386	313	235
未經准許露營	17	31	29	32	91
非法砍伐植物 (註)	16	6	12	14	3
其他 (例如非法餵飼野生動物) (註)	187	160	133	140	51
總計	842	861	910	861	990

資料來源：漁護署的記錄

註：　　部分違例行為在郊野公園範圍外干犯。

附錄 E
(參閱第 3.4 段)

已納入分區計劃大綱圖的“不包括土地”
(二零一零年西灣事件發生時)

郊野公園	項目	地點名稱	面積 (公頃)
獅子山	1	十二笏	3
馬鞍山	2	牛寮及觀音山	72
	3	黃竹洋	37
八仙嶺	4	沙螺洞	56
船灣	5	雞谷樹下、河瀝背及鹹坑尾	8
	6	河背、田心、三家村、新屋村、新屋下、老圍、嶺背及九担租	98
西貢東及 西貢西	7	黃宜洲及起子灣	9
	8	北潭涌	2
	9	鯽魚湖	15
	10	大浪、林屋圍、龍尾頭、大灣及鹹田	46
	11	北潭	5
	12	石坑	3
	13	大網仔、蛇頭、坪墩、鐵鉗坑、氹笏、大埗仔、磩田坑、早禾坑、黃竹灣及黃毛應	126
	14	黃麐地及斬竹灣	36
	15	深涌	32
南大嶼、 北大嶼及 北大嶼 (擴建部分)	16	分流村	24
	17	白富田	3
	18	龍尾及大浪	28
	19	昂平	103
	20	荔枝園	5
	21	水井灣	2
	22	二浪	7
	23	水口灣	1
		總計	721

資料來源：漁護署及規劃署的記錄

附錄 F
(參閱第 3.4 段)

未納入法定圖則的“不包括土地”
(二零一零年西灣事件發生時)

郊野公園	項目	地點名稱	面積 (公頃)
馬鞍山	1	茅坪、茅坪老屋、茅坪新屋及黃竹山	45
金山	2	金山	1
大帽山	3	位於川龍附近	10
	4	位於曹公潭附近	9
大欖	5	田夫仔	53
	6	清快塘	26
	7	上塘	10
	8	上花山	26
	9	圓墩	19
八仙嶺	10	平山仔	15
船灣	11	紅石門村	10
	12	犁頭石	10
	13	三椏村	23
	14	西流江	2
	15	小灘	20
	16	坮塘、梅子林及荔枝窩	91
	17	鎖羅盆	29
	18	谷埔新屋下、谷埔老圍、二肚、三肚、四肚及五肚	64
	19	鳳坑	9
	20	榕樹凹	18
	21	芬箕托	5
	22	洲尾、大塘、洲頭及沙頭	26
西貢東及西貢西	23	北丫	11
	24	東丫	10
	25	白腊	6
	26	北潭凹	14

附錄 F
(續)
(參閱第 3.4 段)

郊野公園	項目	地點名稱	面積 (公頃)
西貢東及 西貢西	27	土瓜坪	9
	28	赤徑	31
	29	大灘、屋頭、高塘及高塘下洋	67
	30	東心淇	4
	31	高流灣、巫屋、林屋、劉屋及謝屋	33
	32	西灣	17
	33	海下	8
	34	白沙澳及白沙澳下洋	29
	35	南山洞	5
	36	荔枝莊	16
	37	榕樹澳	32
	38	嶂上	16
	39	大磡	5
	40	黃竹塱	4
	41	位於黃茅角附近	3
南大嶼、 北大嶼及 北大嶼 (擴建部分)	42	鹿湖、上羌山、下羌山、長亭及坑背	155
	43	煎魚灣	4
	44	牛過田	7
	45	地塘仔	15
	46	二東山	7
	47	萬丈布	2
	48	位於南山附近	6
	49	位於雞翼角附近	5
	50	大蠔及位於黃公田附近	277
	51	二澳	23
大埔滘 特別地區	52	位於牛湖托附近	5
	53	位於大埔尾附近	6
馬屎洲 特別地區	54	水茫田	2
		總計	1 355

資料來源：漁護署及規劃署的記錄

附錄 G
(參閱第 3.15、
3.16 和 3.18(a) 段)

修改郊野公園範圍的主要法定程序

項目	程序
1	行政長官會同行政會議可把已批准的現有郊野公園地圖交予郊野公園及海岸公園管理局總監 (總監)，以便由新地圖取代。
2	總監諮詢郊野公園及海岸公園委員會後，須擬備顯示新郊野公園界線的未定案地圖。
3	總監須在憲報刊登未定案地圖，供公眾查閱，為期 60 日。
4	郊野公園及海岸公園委員會須就對未定案地圖所提出的反對 (如有) 進行聆訊。委員會可完全或部分拒絕接受反對，或作出指示，改動未定案地圖以完全或部分回應提出的反對。
5	總監須在提出反對的期限最後一日起計的六個月內，把未定案地圖連同反對附表和任何因應反對而作出的修訂呈交行政長官會同行政會議，以待批准。
6	未定案地圖呈交行政長官會同行政會議後，行政長官會同行政會議須： (i) 批准該未定案地圖； (ii) 拒絕批准該未定案地圖；或 (iii) 把該未定案地圖交予總監作進一步考慮及修訂。
7	行政長官會同行政會議批准未定案地圖後，行政長官須把該已予批准的地圖所示的範圍指定為郊野公園。

資料來源：漁護署的記錄

附錄 H
(參閱第 3.28 段)

負責就郊野公園的違例土地用途採取行動的部門

項目	涉及事項	採取的行動 (註)	
		漁護署	地政總署
	已批租土地 (即私人土地)		
1	違例發展	—	執行契約條款行動
	未批租土地 (即政府土地)		
2	涉及搭建物的違例發展	向地政總署提供支援和協助	執法行動
3	不涉及搭建物的違例發展	執法行動	—
4	違例挖掘	就非法種植花木採取執法行動	就土地平整採取執法行動

資料來源：地政總署的記錄

註： *整體而言，漁護署負責巡邏郊野公園，如在郊野公園內發現任何懷疑違例發展，須通知地政總署。在漁護署提出要求的情況下，地政總署會確認郊野公園內發現懷疑違例發展所在地點的土地狀況。*

附錄 I
(參閱第 3.36 段)

主要事件時序表：
使用清水灣郊野公園 18 公頃土地作堆填區用途
(一九九一年七月至二零一三年九月)

日期	主要事件
1991 年 7 月	在徵詢當時的郊野公園委員會的意見後 (另見第 5.3(a) 段註 47)，當時的漁農處處長批准新界東南堆填區佔用清水灣郊野公園一幅 18 公頃土地。
1992 年 8 月	(a) 漁護署、環保署、當時的律政署及當時的規劃環境地政局舉行聯合會議。 (b) 會議的結論是，由漁護署向地政總署發出便箋，表示漁護署不反對把該幅位於清水灣郊野公園的 18 公頃土地作營運新界東南堆填區的用途。 (c) 會議的另一結論是，在該便箋發出後，地政總署會把該幅土地撥交環保署作堆填區用途。
1993 年 8 月	地政總署把該幅土地撥交環保署。
1993 年 8 月至 2013 年 9 月	該幅土地一直作堆填區用途。

資料來源：漁護署和環保署的記錄

附錄 J
(參閱第 3.38 段)

主要事件時序表：
從清水灣郊野公園剔出五公頃土地的建議
(二零零五年十二月至二零一一年一月)

日期	主要事件
2005 年 12 月至 2008 年 9 月	漁護署和環保署諮詢郊野公園及海岸公園委員會，表示打算把清水灣郊野公園一幅五公頃土地用作擴展新界東南堆填區。
2008 年 9 月	郊野公園及海岸公園委員會建議從清水灣郊野公園剔出一幅佔地五公頃的土地。
2010 年 5 月	行政長官會同行政會議指令，應以新地圖取代清水灣郊野公園原來的地圖，而該新地圖須不包括該幅已剔出的五公頃土地。
2010 年 10 月	立法會反對從清水灣郊野公園剔出該幅土地。
2011 年 1 月	當局擱置剔出土地一事，而環保署亦修訂其堆填區擴建計劃。

資料來源：漁護署的記錄

第 6 章

消防處

消防處的防火工作

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

消防處的防火工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.5

審查工作　1.6 – 1.8
當局的整體回應　1.9 – 1.10
鳴謝　1.11

第 2 部分：監察樓宇的消防裝置及設備　2.1 – 2.9

監察消防裝置的保養　2.10 – 2.13
審計署的建議　2.14
當局的回應　2.15
監察欠妥消防裝置的修正情況　2.16 – 2.20
審計署的建議　2.21
當局的回應　2.22
監察警鐘誤鳴個案　2.23 – 2.29
審計署的建議　2.30
當局的回應　2.31
推廣採用電子表格　2.32 – 2.36
審計署的建議　2.37
當局的回應　2.38

第 3 部分：監察持牌處所　3.1 – 3.4

食物業處所的消防安全規定及檢查遵辦情況　3.5 – 3.11
審計署的建議　3.12
當局的回應　3.13
監察持牌處所的消防裝置　3.14 – 3.17
審計署的建議　3.18
當局的回應　3.19

	段數
巡查持牌處所	3.20 – 3.23
審計署的建議	3.24
當局的回應	3.25
打擊非法加油活動	3.26 – 3.31
審計署的建議	3.32
當局的回應	3.33
第 4 部分：監察通風系統	4.1 – 4.3
監察通風系統的保養	4.4 – 4.8
審計署的建議	4.9
當局的回應	4.10
檢查欠妥的通風系統	4.11 – 4.14
審計署的建議	4.15
當局的回應	4.16
第 5 部分：消防裝置承辦商的註冊及監察事宜	5.1 – 5.3
改善消防裝置承辦商的註冊制度	5.4 – 5.7
審計署的建議	5.8
當局的回應	5.9
監察消防裝置承辦商	5.10 – 5.16
審計署的建議	5.17
當局的回應	5.18
第 6 部分：處理有關消防安全的投訴	6.1 – 6.3
調查投訴	6.4 – 6.5
審計署的建議	6.6
當局的回應	6.7
管理尚未完成處理的投訴個案	6.8 – 6.10
審計署的建議	6.11
當局的回應	6.12

段數

匯報在處理投訴方面的服務表現 6.13 – 6.14
審計署的建議 6.15
當局的回應 6.16 – 6.17

第 7 部分：消防安全宣傳及教育工作 7.1 – 7.2

防火推廣日 7.3 – 7.5
審計署的建議 7.6
當局的回應 7.7
樓宇消防安全特使計劃 7.8 – 7.14
審計署的建議 7.15
當局的回應 7.16
關於防火的政府宣傳短片 7.17 – 7.19
審計署的建議 7.20
當局的回應 7.21

附錄 **頁數**

A：消防處組織圖 (摘錄) (二零一三年九月三十日) 60

消防處的防火工作

摘要

1. 消防處的防火工作，旨在減少本港的火警危險，並確保樓宇及處所裝設合適的防火設施；其在 2013–14 年度的預計開支為 3.69 億元。審計署近期審查了消防處的防火工作 (第 1.2、1.4 及 1.7 段)。

監察樓宇的消防裝置及設備

2. 《消防 (裝置及設備) 規例》(第 95B 章) 規定：(a) 消防裝置及設備 (消防裝置) 的擁有人，須每年由註冊消防裝置承辦商檢查該等消防裝置；及 (b) 消防裝置承辦商須於完成檢查後 14 天內，把檢查證明書 (FS251) 副本送交消防處 (第 2.3 至 2.5 段)。

3. ***監察消防裝置的保養*** 二零一二年，消防處推出全新的電腦系統，以支援其防火工作。由於消防處仍未完成更新和核實系統內 47 000 幢樓宇的消防裝置資料，因此只能以該系統找出沒有 FS251(即沒有證據顯示已進行年檢) 的樓宇。至於已有 FS251 的樓宇，系統則無法確定檢查工作是否涵蓋所有已裝設的消防裝置。二零一三年四月，消防處發現沒有收到 20 690 幢樓宇 (佔 47 000 幢樓宇的 44%) 的 FS251，意味到這些樓宇的消防裝置可能沒有進行年檢 (第 2.8 至 2.10 及 2.12 段)。

4. ***監察欠妥消防裝置的修正情況*** 審計署分析了電腦記錄，顯示有 7 662 宗個案呈報消防裝置有欠妥之處，但當中 67% 個案的欠妥之處在呈報後逾 100 天仍未完成處理。審計署更發現，消防處就監察主要消防裝置欠妥之處的修正情況而發出的指引，並非常常得以跟從 (第 2.16 至 2.19 段)。

5. ***監察警鐘誤鳴個案*** 二零零六年，消防處進行檢討後發現，警鐘誤鳴耗費該處大量資源，並對社區造成若干負面影響。但在其後每年，警鐘誤鳴的個案仍然超過二萬宗。審計署分析了二零一二年的 28 461 宗警鐘誤鳴個案，發現警鐘誤鳴個案達 10 宗或以上的樓宇有 498 幢。消防處有需要優先跟進這些樓宇的情況 (第 2.25、2.27 及 2.29 段)。

監察持牌處所

6. ***食物業處所的消防安全規定及檢查遵辦情況*** 在接獲食物環境衞生署(食環署)通知已批出食物業處所的暫准牌照後，消防處人員應在七個工作天內進行查證視察，檢查處所是否符合消防安全規定。審計署審查 20 宗暫准牌照個案後發現：(a) 有些查證視察延遲進行；及 (b) 消防處的視察發現，有 17 宗個案沒有遵從規定，提交聚氨酯泡沫塑料墊褥及襯墊家具的發票和測試證明書。雖然消防處已就全部 17 宗個案發出勸諭信，但只就其中七宗個案知會食環署。為公眾安全起見，確保不會有人在未符合基本消防安全規定的處所經營食物業，實在至為重要 (第 3.7 至 3.11 段)。

7. ***監察持牌處所的消防裝置*** 消防處並沒有以新的電腦系統來監察持牌處所有否遵照法例規定每年檢查消防裝置，原因是消防裝置和 FS251 的資料並非全部均已輸入系統內。審計署的審查發現，有些持牌處所在四個年度均沒有提交 FS251，亦沒有記錄證明消防處曾採取任何執法行動 (第 3.14 及 3.16 段)。

監察通風系統

8. 《建築物 (通風系統) 規例》(第 123J 章) 及《附表所列處所通風設施規例》(第 132CE 章) 規定，通風系統每年均須由屋宇署註冊的專門承建商進行檢查。專門承建商須於完成檢查後 14 天內，把檢查證明書文本送交消防處 (第 4.3 段)。

9. ***監察通風系統的保養*** 審計署的審查發現下述事宜：(a) 消防處由二零零一年起開立記錄，以監察裝設於新樓宇的通風系統的每年保養情況，但在二零零一年前建成的樓宇所裝設的通風系統，消防處的記錄未必齊全；(b) 由於系統問題，消防處未能運用電腦系統，把通風系統記錄與檢查證明書記錄互相核對，以找出哪些通風系統沒有進行年檢；及 (c) 有 60 組通風系統 (審計署共審查了 602 宗個案)，消防處未有收到檢查證明書，亦沒有採取執法行動 (第 4.4 至 4.7 段)。

消防裝置承辦商的註冊及監察事宜

10. ***改善消防裝置承辦商的註冊制度*** 《消防 (裝置承辦商) 規例》(第 95A 章) 在一九七一年制定，規管消防裝置承辦商的註冊制度。有效的消防裝置承辦商註冊制度，將有助消防處執行其確保樓宇及處所妥為提供及保養消防裝置的工作。消防處成立的工作小組經檢討制度後，在二零零三年四月提出多項建議，以改善制度。不過，要落實這些建議，便須修訂法例。截至二零一三年八月三十一日，有關的建議仍未落實 (第 5.2 及 5.4 至 5.7 段)。

11. ***監察消防裝置承辦商*** 消防處並沒有制訂程序，監察消防裝置承辦商有否適時提交 FS251。在截至二零一三年六月三十日的年度內，消防處收到由合共 556 個承辦商提交的 124 685 份 FS251。根據法例，消防裝置承辦商須於工程完成後 14 天內提交 FS251，但審計署分析顯示，有 29% 的 FS251 逾期提交，涉及 470 個承辦商 (第 5.13 段)。

處理有關消防安全的投訴

12. 消防處人員須於指明時限內處理有關消防安全的投訴。然而，審計署發現有延遲處理投訴的情況，但沒有把原因或批准記錄在案。截至二零一三年七月十五日，有 1 525 宗投訴個案尚未完成處理，當中有 157 宗個案更在逾 360 天前收到。審計署的審查發現，主管人員並無定期收到報告，以便監察及管制尚未完成處理的投訴個案 (第 6.4、6.5 及 6.8 至 6.10 段)。

消防安全宣傳及教育工作

13. 消防處有兩套關於妥善保養消防裝置的政府宣傳短片，現正在電視播放。不過，兩套政府宣傳短片都沒有提及每年檢查消防裝置的法例規定。由於在二零一三年四月時發現有 44% 的樓宇未有遵守這項規定 (見上文第 3 段)，因此消防處應該在日後的政府宣傳短片中，宣傳有關規定，以助加強市民的認知 (第 7.17 及 7.18 段)。

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*消防處處長應：

監察樓宇的消防裝置及設備

(a) 對於在 2012–13 年度沒有 FS251 以證明消防裝置經過年檢的樓宇，密切監察其跟進行動，並採取適當的進一步措施，確保這些樓宇適時按法例規定進行年檢 (第 2.14(a) 段)；

(b) 盡快完成更新及核實新電腦系統內的消防裝置資料，俾能更有效運用系統， 藉此監察裝設於樓宇的所有消防裝置是否妥為保養 (第 2.14(b) 段)；

(c) 加強規管，以確保消防處人員密切監察任何主要消防裝置欠妥之處的修正情況 (第 2.21(b) 段)；

(d) 制訂更多措施減少警鐘誤鳴的整體次數，並優先跟進發生多宗警鐘誤鳴個案的樓宇 (第 2.30 段)；

監察持牌處所

(e) 提醒消防處人員按照消防處的指引，迅速就獲批出暫准牌照的食物業處所進行查證視察 (第 3.12(a) 段)；

(f) 確保消防處人員以一致的方式，處理暫准食物業牌照持牌人不遵從消防安全規定的個案 (第 3.12(b) 段)；

(g) 有效運用新的電腦系統，監察持牌處所消防裝置的保養情況，以及對沒有遵從法例規定每年進行檢查的個案，採取執法行動 (第 3.18(b) 及 (c) 段)；

監察通風系統

(h) 採取適當措施，改善對通風系統保養情況的監察 (第 4.9(b) 段)；

消防裝置承辦商的註冊及監察事宜

(i) 諮詢保安局局長的意見，盡早決定如何有效落實工作小組就改善消防裝置承辦商註冊制度所作出的建議 (第 5.8 段)；

(j) 監察消防裝置承辦商有否適時提交 FS251，並採取適當行動，確保他們遵從這方面的法例規定 (第 5.17(a) 及 (b) 段)；

處理有關消防安全的投訴

(k) 定期向主管人員提供報告，列出尚未完成處理的投訴個案詳情，以助他們執行監察及管制工作 (第 6.11(c) 段)；及

消防安全宣傳及教育工作

(l) 在日後關於防火的政府宣傳短片中，宣傳每年檢查消防裝置的法例規定 (第 7.20(a) 段)。

當局的回應

15. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

1.2　***防火工作的綱領***　消防處根據《消防條例》(第 95 章)，推行三項綱領的工作，計有消防服務、防火工作和救護服務。防火工作綱領旨在減少本港的火警危險，並確保業主／佔用人在樓宇及處所裝設合適的防火設施，而業主／佔用人在這方面負有主要責任。這項綱領下的工作包括：

(a) ***消防裝置及設備 (消防裝置)***　防火設施包括為滅火、救火、防火或阻止火勢蔓延，發出火警警報及利便疏散目的而裝設的消防裝置 (註 1)，例如噴灑系統、消防栓及喉轆系統、火警警報系統和緊急照明等等。消防處不時出版守則，訂明不同類別樓宇及處所所需的最低限度消防裝置。消防處審批建築圖則，並進行巡查，確保消防裝置妥善安裝及保養；

(b) ***持牌處所***　消防處負責為貯存或製造危險品 (例如汽油及柴油，但不包括爆炸品及石油氣)、貯存木料以及運送危險品的車輛簽發牌照，並為不同類別處所 (例如食肆) 的牌照簽發，向政府其他當局提供有關防火設施的意見。消防處進行巡查，確保持牌處所的消防安全；

(c) ***通風系統***　消防處巡查樓宇及處所的通風系統，並確保系統妥善保養；

(d) ***消防裝置承辦商 (註 2)***　消防處負責消防裝置承辦商的註冊及監察事宜；

(e) ***投訴***　消防處調查有關消防安全的投訴，並在有需要時採取執法行動；及

(f) ***宣傳及教育***　消防處舉辦有關消防安全的宣傳及教育活動，在香港灌輸消防安全文化，鼓勵更多社會人士參與改善消防安全。

註 1： *防火設施亦包括結構上的消防安全構件 (例如逃生途徑和滅火通道)。這些建造規定均屬屋宇署管轄範圍。*

註 2： *在本審計報告書，"消防裝置承辦商"指根據《消防 (裝置承辦商) 規例》(第 95A 章 – 見第 5.2 段) 註冊的消防裝置承辦商。*

1.3 ***改善舊式樓宇的消防安全*** 為改善舊式樓宇的消防安全以增加對生命及財產的保障，政府制定以下法例，賦予屋宇署及消防處權力，規定業主／佔用人提供原本不包括在核准建築圖則內的額外消防安全措施：

(a) ***《消防安全 (商業處所) 條例》(第 502 章)*** 條例於一九九七年五月開始實施，規定訂明商業處所的業主／佔用人，須依照屋宇署／消防處指示，提升消防安全措施。條例於一九九八年修訂，擴大適用範圍，以涵蓋一九八七年前的商業建築物；及

(b) ***《消防安全 (建築物) 條例》(第 572 章)*** 條例於二零零七年七月開始實施，規定所有一九八七年前的綜合用途建築物及住用建築物的業主／佔用人，均須依照屋宇署／消防處指示，進行消防安全改善工程。

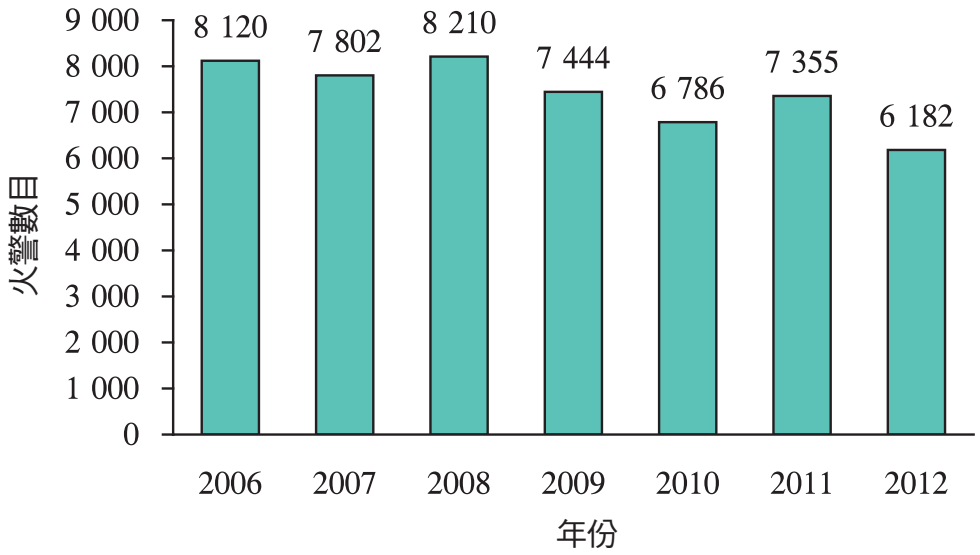
消防處執行上述兩項條例的工作，亦列入防火工作綱領內。

1.4 在七個總區中，消防處主要透過兩個總區，即消防安全總區和牌照及審批總區 (見附錄 A)，進行防火工作綱領下的工作。這項綱領的開支，是從政府一般收入帳目撥款支付。2013–14 年度的預計開支為 3.69 億元，主要包括 506 名人員的員工費用。在這 506 名員工中，177 名任職於兩個樓宇改善課，負責執行第 1.3 段所述的兩項條例，以改善舊式樓宇的消防安全。

1.5 圖一及二顯示過去七年的火警統計數字。

圖一

火警數目
(二零零六至二零一二年)

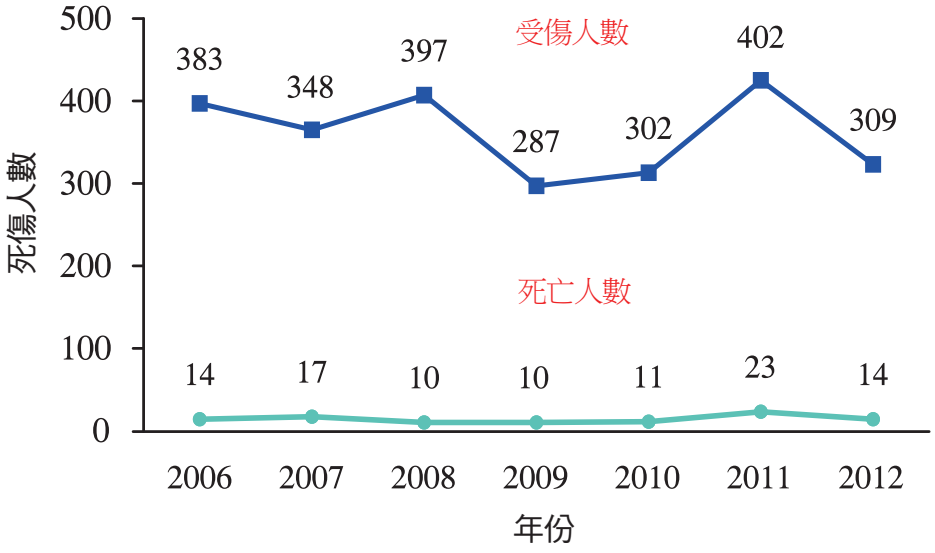


資料來源：消防處的記錄

備註：火警數目指真實火警，並不包括警鐘誤鳴及虛報火警的個案(見第 2.24 段)。

圖二

火警死傷人數
(二零零六至二零一二年)



資料來源：消防處的記錄

審查工作

1.6　審計署在一九九八年及二零零四年就樓宇消防安全進行兩次審查，有關結果分別載於一九九八年十月發表的《審計署署長第三十一號報告書》(第 5 章“樓宇消防安全”) 及二零零四年十月發表的《審計署署長第四十三號報告書》(第 11 章“提高舊式樓宇的消防安全標準”)。

1.7　審計署較近期審查了消防處的防火工作，審查工作集中於以下範疇：

(a)　監察樓宇的消防裝置 (第 2 部分)；

(b)　監察持牌處所 (第 3 部分)；

(c)　監察通風系統 (第 4 部分)；

(d)　消防裝置承辦商的註冊及監察事宜 (第 5 部分)；

(e)　處理有關消防安全的投訴 (第 6 部分)；及

(f)　消防安全宣傳及教育工作 (第 7 部分)。

審計署發現以上範疇有可改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

1.8　審計署就屋宇署及消防處改善舊式樓宇消防安全的工作 (見第 1.3 段)，進行了另一項審查，有關結果載於《審計署署長第六十一號報告書》第 7 章。

當局的整體回應

1.9　消防處處長同意審計署的建議。

1.10　保安局局長表示，他察悉並歡迎審計署提出改善消防處防火工作的建議。消防處會諮詢其他相關部門，以跟進建議。他會密切監察跟進行動的進展，並確保建議盡早落實。

鳴謝

1.11　在審查工作期間，消防處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：監察樓宇的消防裝置及設備

2.1　本部分探討消防處為確保樓宇消防裝置妥為保養而進行的監察工作，並集中審視以下事宜：

(a) 監察消防裝置的保養 (第 2.10 至 2.15 段)；

(b) 監察欠妥消防裝置的修正情況 (第 2.16 至 2.22 段)；

(c) 監察警鐘誤鳴個案 (第 2.23 至 2.31 段)；及

(d) 推廣採用電子表格 (第 2.32 至 2.38 段)。

2.2　牌照及審批總區轄下的消防設備專責隊伍 (下文簡稱為“專責隊伍”)，負責確保樓宇消防裝置妥為保養 (註 3)。專責隊伍監察消防裝置的保養及欠妥消防裝置的修正情況，亦會主動進行巡查。

消防裝置的保養

2.3　《消防 (裝置及設備) 規例》(第 95B 章) 規定，擁有任何消防裝置的人 (註 4)，須：

(a) 保持該等消防裝置時刻在有效操作狀態；及

(b) 每 12 個月由一名消防裝置承辦商檢查該等消防裝置至少一次。

表格 FS251

2.4　《消防 (裝置及設備) 規例》亦規定：

(a) 任何非消防裝置承辦商的人，均不得在任何處所裝置、保養、檢查或修理任何消防裝置；及

註 3： *就新落成樓宇所裝設的消防裝置而言，消防安全總區轄下的新建設課與牌照及審批總區轄下的消防設備課，分別負責審批建築圖則及進行驗收檢查。待消防處證明樓宇已妥為裝設經核准建築圖則所示的消防裝置後，屋宇署才會發出入伙紙。*

註 4： *根據《消防條例》，就任何消防裝置而言，“擁有人”包括處所的佔用人或擁有人，而該處所為裝置該等消防裝置於其內者。*

(b) 每當消防裝置承辦商裝置、保養、檢查或修理任何消防裝置，他須於完成有關工程後 14 天內，向作出指示 (據該指示他承擔進行該工程) 的人發出一份證明書，並將副本送交消防處。

2.5 消防處規定，消防裝置承辦商須使用一份名為 FS251 的範本表格，擬備"消防裝置及設備證書" (下稱 FS251)。在 FS251 內呈報的資料，包括樓宇名稱及地址、工程完成日期及以下事項：

(a) ***年檢事項*** 但凡消防裝置曾進行年檢，均須呈報有關裝置的類型 (註 5)、位置及狀況；

(b) ***其他工程*** 但凡消防裝置曾進行諸如裝置或修理等其他工程，均須呈報工程性質，以及消防裝置的類型、位置及狀況；及

(c) ***欠妥之處*** 但凡發現消防裝置欠妥，均須呈報有關裝置的類型及位置、未修正的欠妥之處，以及所需的補救行動。

消防裝置及 FS251 的記錄

2.6 為了監察消防裝置擁有人有否遵從法例規定，安排消防裝置進行年檢 (見第 2.3(b) 段)，消防處有需要備存以下記錄：

(a) ***消防裝置記錄*** 消防處有需要備存按照建築圖則裝置在每幢樓宇的消防裝置記錄。這些記錄顯示出每幢樓宇有哪些消防裝置須按規定接受年檢；及

(b) ***FS251 的記錄*** 消防處有需要備存消防裝置承辦商呈交的所有 FS251 的記錄。這些記錄顯示出消防裝置承辦商曾於哪些樓宇檢查哪些消防裝置，以及檢查時間。

消防處把收到的 FS251 與消防裝置記錄互相核對，便可確定消防裝置承辦商曾否就某項消防裝置進行年檢。但凡該處沒有收到某項消防裝置的 FS251 ，便已有表面證據顯示有人並無遵從法例規定進行年檢。

註 5： *消防裝置合共有 35 類，各以代碼代表 (例如 "28" 代表噴灑系統)。*

採用新的電腦系統

2.7　在二零零一年二月至二零一二年三月期間，消防處使用現成的商用資訊系統支援其防火工作，當中包括備存消防裝置記錄。消防處指出，基於系統所限，系統未能把收到的 FS251 與消防裝置記錄加以核對。因此，有關系統不能協助找出沒有 FS251(即不遵從年檢規定) 的消防裝置。

2.8　二零一二年四月，消防處推出全新特設的綜合發牌、消防安全及檢控系統 (綜合系統 —— 註 6)，以因應運作所需提供更佳支援。加強的功能包括更強大的儲存及資料分享功能，以及能更有效率地處理電子表格。綜合系統的功能支援備存消防裝置及 FS251 的記錄，及將這些記錄加以核對。自二零一二年四月起，消防處已在綜合系統備存所收到的 FS251 的詳細資料。消防處表示，由於所呈交的 FS251 大部分並非電子表格 (見第 2.32 至 2.38 段)，因而涉及大量以人手輸入資料的工作。

2.9　消防處表示，在綜合系統開立消防裝置記錄，須投入大量人力資源，詳情如下：

(a) 基於設計有別，舊系統中的樓宇地址及消防裝置資料須先行重組及轉化至可用資料，方可轉移至綜合系統。截至二零一三年四月，消防處已在綜合系統完成開立大約 47 000 項設有消防裝置的樓宇的記錄 (註 7)；及

(b) 在綜合系統開立樓宇及消防裝置記錄之後，消防處着手核實該等資料是否準確完備，包括更新資料及補回遺漏或改正不準確的消防裝置資料。截至二零一三年七月十五日，消防處仍在更新及核實樓宇的消防裝置資料。

註 6： *當局於二零零七年批出 3,300 萬元開發綜合系統，以提高發牌、消防安全巡查和檢控工作的效率及效能。*

註 7： *綜合系統的樓宇記錄包括樓宇本身及某些樓宇設施，例如樓宇底下的商場或停車場。舉例說，如樓宇設有商場，便會開立兩項樓宇記錄。*

監察消防裝置的保養

2.10　二零一三年四月，消防處利用綜合系統，將 47 000 項樓宇記錄與由二零一二年四月起計 12 個月內收到的大約 135 000 份 FS251 的記錄互相核對。消防處發現，當中有 20 690 幢 (44%) 樓宇並沒有在任何 FS251 中呈報，即已有表面證據，顯示該等樓宇的任何消防裝置並無進行年檢。消防處已向該等樓宇的業主、佔用人或管理處發出勸諭信 (註 8)，告知他們有關須委託消防裝置承辦商就消防裝置進行年檢／保養的規定。

跟進 2012–13 年度沒有遵從規定的個案

2.11　審計署關注到，在 2012–13 年度，有 44% 樓宇的消防裝置並無進行年檢。消防裝置一旦未能妥為運作，便會影響樓宇的防火措施。不過，截至二零一三年八月三十一日，消防處仍未能向審計署提供詳細資料說明在發出勸諭信後，該處收到哪些樓宇的 FS251(註 9)。審計署認為，消防處有需要密切監察該等沒有呈交 FS251 的樓宇的業主、佔用人或管理處所採取的跟進行動，並採取適當的進一步措施 (例如發出警告信 —— 註 10)，確保他們適時遵從法例規定，安排消防裝置進行年檢。

有需要加強監察

2.12　審計署留意到，消防處在二零一三年四月的核對工作中，使用綜合系統的樓宇記錄與 FS251 的記錄互相核對，蓋因其仍未完成更新和核實樓宇的消防裝置資料 (見第 2.9(b) 段)。有關核對工作只能找出沒有 FS251(即沒有證據顯示已進行年檢) 的樓宇，但無法確定已進行檢查的樓宇在年檢時是否涵蓋所有

註 8：*當發現不符規定之處，消防處或會發出勸諭信，促請有關人士修正不符規定之處。勸諭信並非法律文件，因此並無遵辦期限。*

註 9：*消防處只表示，截至二零一三年七月三十一日止的四個月內 (即在二零一三年四月發出勸諭信後)， 合共收到 92 430 份 FS251 ， 較二零一二年同期所收到的 57 531 份 FS251 ，增加 61%。*

註 10：*警告信是向收信人發出警告，若不符規定之處在指定期限內仍未獲修正，便可能採取法律行動。*

消防裝置 (註 11)。審計署認為，消防處有需要盡快完成資料更新及核實工作，俾能更有效運用綜合系統，以標示出沒有在任何 FS251 中呈報的消防裝置，藉此監察每幢樓宇所裝設的所有消防裝置的年檢工作。就每宗不遵從規定的個案而言，消防處有需要分析該消防裝置已有多久沒有接受檢查。在跟進未有檢查的消防裝置方面，應優先處理長期未有檢查的主要消防裝置。

2.13　確保消防裝置妥為保養，是消防處防火工作的重要一環。沒有遵從消防裝置年檢規定的比率是有用的指標，可反映消防處的宣傳、教育及執法工作是否足夠。審計署認為，消防處有需要密切監察沒有遵從規定的比率，以評估是否須加強某些方面的工作，以改善遵辦情況。

審計署的建議

2.14　**審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **對於在 2012–13 年度沒有 FS251 以證明消防裝置經過年檢的樓宇，密切監察其業主、佔用人或管理處的跟進行動，並採取適當的進一步措施，確保這些樓宇適時按法例規定進行年檢；**

(b) **盡快就樓宇所裝設的消防裝置，完成更新及核實綜合系統資料，俾能更有效運用綜合系統，藉此監察已裝設的所有消防裝置是否已妥為保養，並標示出沒有年檢的消防裝置；**

(c) **跟進沒有年檢的消防裝置，並優先處理長期未有檢查的主要消防裝置；及**

(d) **密切監察沒有遵從消防裝置年檢規定的整體比率，以評估是否須加強某些方面的工作，以改善遵辦情況。**

註 11： *例如，倘某幢樓宇設有 20 類消防裝置，當中只有一類消防裝置曾予檢查，該樓宇會因該項檢查而在 FS251 中呈報。因此，在互相核對資料時，該樓宇不會列為沒有 FS251 的樓宇。*

當局的回應

2.15 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 自二零一三年四月以來，消防處已就之前 12 個月內沒有 FS251 的樓宇，發出超過三萬封勸諭信。消防處對沒有 FS251 的大部分樓宇進行分析，留意到當中主要是小型屋宇，其火警風險較低，只須裝設小型消防裝置，例如滅火筒和沙桶；

(b) 消防處已盡力加快工作進度，把近期收到的 FS251 的資料輸入綜合系統，務求找出沒有 FS251 的樓宇，以採取進一步執法行動；

(c) 此外，消防處已把新海報上載網頁，以自動彈出訊息的形式顯示，提醒市民遵守法例規定，為消防裝置進行年檢；

(d) 消防處已聘用臨時員工，輸入／更新綜合系統的樓宇消防裝置資料，預計有關工作會在二零一四年年初完成。工作完成後，消防處便可把 FS251 的資料與樓宇消防裝置記錄互相核對，從而有效監察所有樓宇消防裝置的保養情況，並找出哪些消防裝置沒有進行年檢，以採取執法行動。消防處會採用以風險為本的方法進行分析，釐定執法行動的優先次序；及

(e) 消防處會優化綜合系統，加強監察沒有遵從消防裝置年檢規定的整體比率。

監察欠妥消防裝置的修正情況

2.16 消防處已就監察 FS251 所呈報的欠妥消防裝置的修正情況，向轄下人員提供下列指引：

(a) 在收到 FS251 時，專責隊伍會查核其有否呈報主要消防裝置 (註 12) 出現欠妥之處。如有此類報告，則須在兩個工作天內透過綜合系統通知負責的消防局；

註 12：*主要消防裝置指噴灑系統、消防栓及喉轆系統、火警警報系統、在街上設置的消防栓系統，以及消防乾喉與排煙系統。*

(b) 在收到專責隊伍的通知後，負責的消防局會在 24 小時內進行風險評估。如有需要，會發出勸諭信，促請消防裝置擁有人修正欠妥之處，並要求擁有人在消防裝置停用期間採取更多消防安全措施；

(c) 專責隊伍會監察個案的進度及事態發展。把個案轉介負責消防局的 74 天後，倘沒有 FS251 呈報欠妥之處已經完成修正，專責隊伍須在 18 個工作天內採取所需的巡查／執法行動，例如發出警告信或消除火警危險通知書 (註 13)，直至欠妥之處修正為止；及

(d) 倘 FS251 呈報非主要消防裝置有欠妥之處，則專責隊伍會在兩個工作天內發出勸諭信，促請消防裝置擁有人修正欠妥之處 (註 14)。

監察主要消防裝置欠妥的修正情況

2.17 審計署分析了綜合系統記錄，顯示截至二零一三年八月五日，有 7 662 宗呈報主要消防裝置欠妥個案仍未完成處理。表一載有這些個案的案齡分析。

註 13： *根據《消防 (消除火警危險) 規例》(第 95F 章)，消防處處長如信納存在火警危險，可發出通知書規定負責人士在指明的限期內消除火警危險。如沒有遵從通知書的規定，該人即屬犯罪，一經定罪，可處十萬元的罰款，並可就該罪行持續的每日另處罰款一萬元。*

註 14： *自二零一二年九月起，專責隊伍須每年查核 3% 非主要消防裝置欠妥個案的修正工作進度。*

表一

仍未完成處理的主要消防裝置欠妥個案
的案齡分析
(二零一三年八月五日)

未完成處理個案的時間 (註) (天)	個案數目	
100 或以下	2 552 (33%)	
101 至 150	973 (13%)	5 110 (67%)
151 至 200	1 069 (14%)	
201 至 250	997 (13%)	
251 至 350	1 375 (18%)	
超過 350	696 (9%)	
總計	7 662 (100%)	

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

註：各宗未完成處理個案的時間，由專責隊伍在綜合系統中為其開立記錄的日期起計。

2.18 根據消防處的指引，凡涉及任何主要消防裝置欠妥的個案，負責的消防局均須進行風險評估 (見第 2.16(b) 段)。不過，表一所載的 7 662 宗個案中，有 147 宗個案，並無記錄證明曾經進行風險評估。

2.19 根據表一所載，有 5 110 宗 (67%) 個案超過 100 天仍未完成處理。這類個案須予巡查／採取執法行動(見第2.16(c)段)。審計署審查了當中20宗個案，發現：

(a) 有七宗個案，負責人員進行巡查後建議採取其他跟進行動 (例如發出警告信或消除火警危險通知書)。不過，主管人員並無給予任何指示，結果過了 146 天至 299 天，仍未採取進一步行動；

(b) 在其他三宗個案中，主管人員在檔案中註明須進行跟進巡查，但過了 61 天至 68 天，仍未進行巡查；及

(c) 其餘十宗個案，專責隊伍收到 FS251 ，得悉欠妥之處已經修正，但過了 152 天至 314 天仍未採取行動在綜合系統中結束有關個案。

2.20 若不適時對欠妥的主要消防裝置採取跟進行動，一旦發生火警，會釀成嚴重後果。審計署認為，消防處有需要密切監察主要消防裝置的欠妥之處有否適時修正。

審計署的建議

2.21 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **提醒消防處人員有需要依循指引，監察欠妥消防裝置的修正情況；**

(b) **加強規管，以確保：**

(i) **負責的消防局對每宗涉及主要消防裝置欠妥的個案，均進行風險評估；及**

(ii) **專責隊伍密切監察這類個案中欠妥之處的修正情況，以從速採取跟進行動，尤以長期未完成處理的個案為然；及**

(c) **就上文第 2.19 段所述涉及主要消防裝置欠妥而仍未完成處理的 20 宗個案，採取跟進行動。**

當局的回應

2.22 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 已提醒所有有關人員，必須嚴格依循指引，跟進欠妥消防裝置的修正情況；

(b) 消防處會採取措施，確保所有消防局均依循指引，對主要消防裝置欠妥的樓宇進行風險評估，並採取適當的跟進／執法行動；

(c) 消防處會密切監察欠妥之處的修正情況。自二零一二年四月全面推行綜合系統以來，消防處得以更有效地監察消防裝置的保養情況。

因此，專責隊伍須處理的個案數目急升，而尚未處理並有待跟進的個案亦有所增加。為應付額外工作量，消防處已重新調配人員的職責，以協助主管人員加快採取跟進行動。綜合系統亦會加設額外功能，以找出超過期限仍未處理的個案，以便負責人員採取跟進行動；及

(d) 審計署提及的 20 宗個案，主管人員已予審核，並採取適當的跟進行動，以盡快完結個案。

監察警鐘誤鳴個案

2.23 許多樓宇的消防裝置都包括自動火警偵測系統，以自動偵測火警 (註 15) 並啓動警報。如系統訊號已接駁至消防處消防通訊中心 (註 16)，中心可在樓宇內的人士報告事件前接獲警報，並展開應對工作。

2.24 警鐘誤鳴是指自動火警偵測系統並非在火警中被煙霧、熱力、燃燒所產生的物質或火焰啓動而發出的警報 (註 17)。二零零六年，鑑於接獲的自動火警警報大多屬警鐘誤鳴，而非真實火警，消防處成立一個研究小組進行檢討，以找出減少警鐘誤鳴次數的方法。

2.25 研究小組在二零零六年發表的報告中匯報，警鐘誤鳴耗費消防處大量資源 (註 18)，並對社區造成許多負面影響。除擾亂消防局的日常工作、前線人員的培訓及行政工作外，警鐘誤鳴亦減低樓宇佔用人對火警警報的警覺，以致自動火警偵測系統及早發出警報使佔用人盡早疏散的基本功能無從發揮。

註 15：*系統的偵測器可自動偵測煙霧、熱力、燃燒所產生的物質或火焰。*

註 16：*中心全日 24 小時均有人員駐守，負責調派滅火及救護資源。*

註 17：*警鐘誤鳴可由不同原因引致，例如系統失靈或天氣非常潮濕。警鐘誤鳴不包括虛報火警。虛報火警是指消防處在接獲火警召喚抵達現場後，發現現場並無發生火警或其他需要協助的災難事件。*

註 18：*在接獲火警召喚，包括自動火警偵測系統的“火警”訊號後，消防處會調派一輛消防車和最少六名消防處人員出動處理召喚。*

2.26　鑑於很多警鐘誤鳴都由不當的人為活動造成 (例如在煙霧偵測器附近吸煙)，研究小組建議：

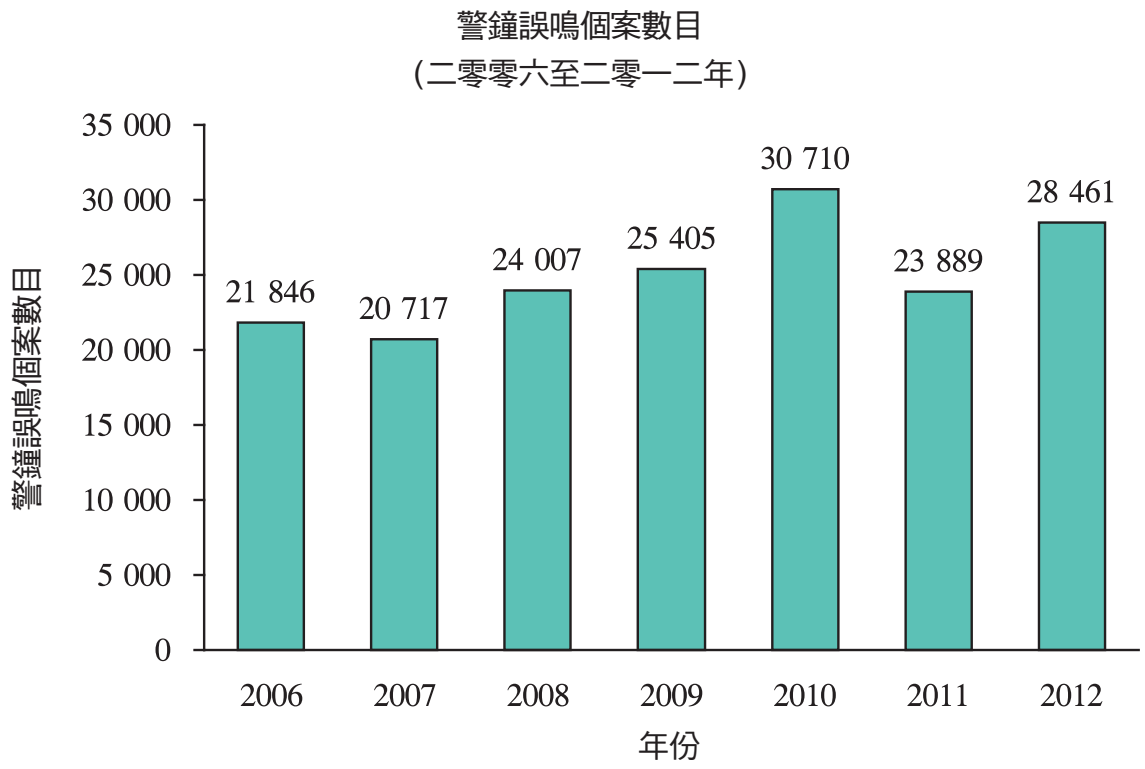
(a)　製作提示單張，讓消防局人員出動處理警鐘誤鳴後，當場派發給樓宇管理人員／佔用人，目的在於加深他們對警鐘誤鳴成因的了解，以及盡量減少誤鳴再次發生；及

(b)　主動巡視多次發生警鐘誤鳴個案的樓宇，就防止警鐘誤鳴的良好做法提供意見。

二零零九年，消防處已製作並開始派發上文 (a) 項所述的提示單張。

2.27　圖三顯示過去七年接獲的警鐘誤鳴個案數目。

圖三



資料來源：消防處的記錄

備註：在上述期間每年火警數目介乎 6 182 宗至 8 210 宗 (見第 1.5 段圖一)。

減少警鐘誤鳴

2.28　圖三顯示，除二零零七年外，其後五年的警鐘誤鳴個案均多於二零零六年，平均每年 26 494 宗 (即較二零零六年的 21 846 宗多 21%)。審計署認為，基於警鐘誤鳴的負面影響 (見第 2.25 段)，消防處須進行跟進檢討，以制訂更多措施。

2.29　審計署留意到，消防處沒有進行分析以找出發生多宗警鐘誤鳴個案的樓宇。審計署對二零一二年發生的 28 461 宗警鐘誤鳴個案所進行的分析顯示：

(a) 在二零一二年，警鐘誤鳴個案達 10 宗或以上的樓宇有 498 幢；及

(b) 在上文 (a) 項所述的 498 幢樓宇之中，於二零一零至二零一二年期間，每年警鐘誤鳴個案超過 100 宗的樓宇有兩幢 (樓宇 A 及 B)。關於樓宇 A (一間酒店)，消防處在二零一三年五月與酒店管理人員和有關的消防裝置承辦商會面，並得到他們承諾會全面檢查自動火警偵測系統，以減少警鐘誤鳴次數。至於樓宇 B (一幢綜合用途建築物)，消防處則沒有採取上述行動。

審計署認為，消防處須優先跟進發生多宗警鐘誤鳴個案的樓宇，包括就該等樓宇作定期分析，並與樓宇業主／佔用人聯絡，以找出減少警鐘誤鳴的方法。

審計署的建議

2.30　**審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **進行跟進檢討，以制訂更多措施減少警鐘誤鳴的整體次數；及**

(b) **進行定期分析，找出發生多宗警鐘誤鳴個案的樓宇，並優先跟進該等個案，務求減少警鐘誤鳴次數。**

當局的回應

2.31　消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 自二零一三年五月以來，專責隊伍已積極採取行動，對經常發生警鐘誤鳴個案的處所／樓宇進行調查；

(b) 消防處在二零一三年九月發出內部指引，規定所有消防局局長必須把屢次發生警鐘誤鳴的個案轉介專責隊伍調查；及

(c) 消防處會成立工作小組，檢討及研究長遠而言如何減少警鐘誤鳴次數。

推廣採用電子表格

2.32 正如上文第 2.8 段所述，綜合系統的其中一項加強功能，是更有效率地處理電子表格。由二零一二年開始，消防裝置承辦商可把相關資料輸入 FS251 電子表格，列印表格 (連同包含電腦條碼的頁面)，然後把一份副本送交消防處 (註 19)。消防處其後會掃描電腦條碼，以電子方式把 FS251 的資料輸入綜合系統，以省卻人手輸入資料的工夫 (註 20)。

2.33 為推廣採用 FS251 電子表格，消防處舉行了多項主要宣傳活動，其中包括：

(a) ***二零一一年十二月*** 消防處通知消防裝置承辦商，綜合系統會在二零一二年首季推出，並建議承辦商採用 FS251 電子表格，方便把資料輸入綜合系統，並使消防裝置的檔案管理更臻完善 (註 21)；

(b) ***二零一二年一月*** 消防處為消防裝置承辦商舉行了兩場簡介會，讓他們加深認識 FS251 電子表格及綜合系統所提供的其他網上服務；

(c) ***二零一二年七月*** 消防處致函消防裝置承辦商， 鼓勵他們轉用 FS251 電子表格；及

(d) ***二零一三年四月和六月*** 消防處探訪兩大消防裝置承辦商，示範如何使用 FS251 電子表格，並闡釋使用此表格的好處。

註 19： *消防處表示，綜合系統可支援網上提交 FS251，但《消防 (裝置及設備) 規例》並不准許這個做法，因為該規例訂明，消防裝置承辦商只須把 FS251 的"副本"送交消防處。若能通過擬議的修訂條文，規定消防裝置承辦商必須把 FS251 交由消防處簽批，才可發出予消防裝置擁有人，則這個問題便可解決 (見第 5.5(e) 及 5.6 段)。*

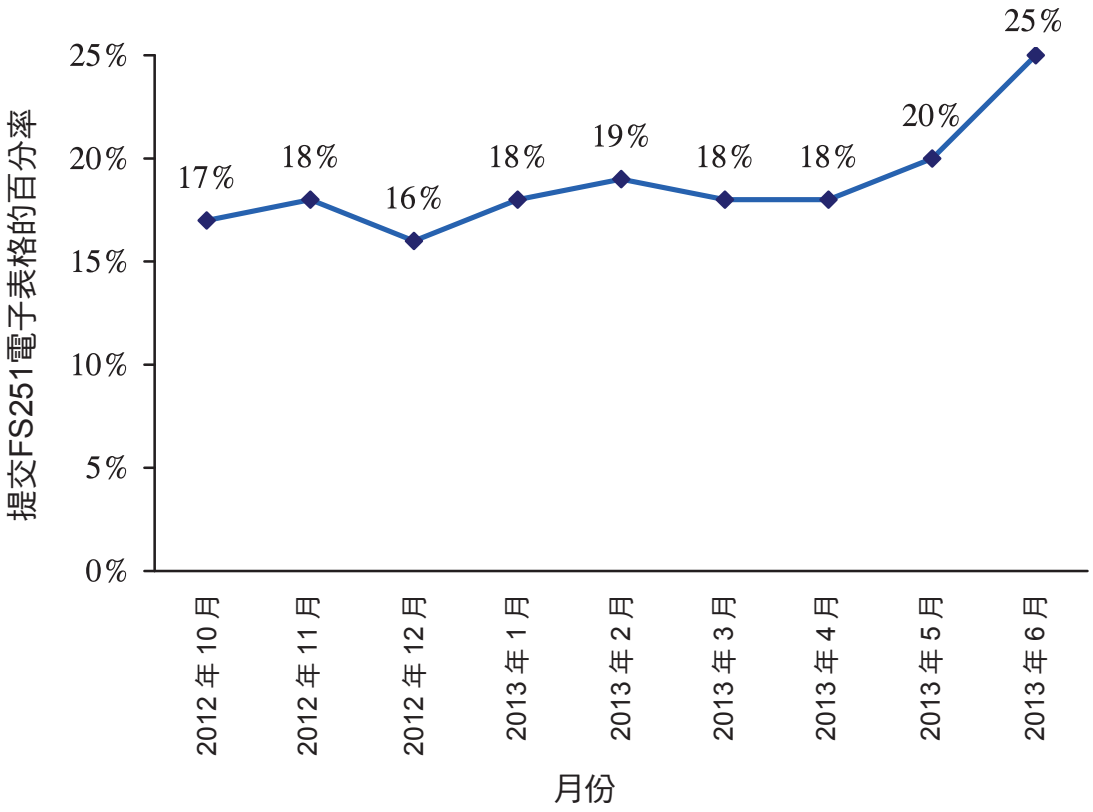
註 20： *電子表格費用全免，表格印文本則每本 62 元，每本有表格 100 張。*

註 21： *消防處在設計電子表格期間，已徵詢消防裝置承辦商協會的意見。*

2.34　圖四顯示消防裝置承辦商採用 FS251 電子表格的情況。

圖四

消防裝置承辦商使用 FS251 電子表格的情況
(二零一二年十月至二零一三年六月)



資料來源：消防處的記錄

2.35　二零零七年，消防處向立法會財務委員會申請撥款推行綜合系統時表示，預計超過一半的消防裝置承辦商會以電子方式提交 FS251 。不過，正如圖四所示，在二零一三年六月，消防處所收到的 FS251 當中，只有 25% 使用電子表格。審計署認為，消防處有需要加強推廣採用 FS251 電子表格。

2.36　根據審計署的分析，在二零一三年六月，190 個主要消防裝置承辦商 (註 22) 當中，有 132 個 (69%) 並無採用電子表格提交 FS251。消防處尤須找出承辦商不採用電子表格的原因，並採取適當措施，鼓勵他們採用電子表格。

審計署的建議

2.37　**審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **加強推廣採用 FS251 電子表格；及**

(b) **找出許多主要消防裝置承辦商不採用 FS251 電子表格的原因，並採取適當措施，鼓勵他們採用電子表格。**

當局的回應

2.38　消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 目前來說，採用 FS251 電子表格並非強制規定。有些消防裝置承辦商不願採用電子表格，主要是由於該表格未能完全配合其業務運作模式；及

(b) 除了為消防裝置承辦商舉辦更多簡介會和探訪活動外，消防處會考慮其他方法，推廣採用 FS251 電子表格。

註 22： *為進行分析起見，凡在截至二零一三年六月三十日年度內提交的 FS251 達 100 份或以上的消防裝置承辦商，均被視為主要消防裝置承辦商。主要消防裝置承辦商在上述期間內所提交的 FS251，佔消防處收到表格總數的 92%。*

第 3 部分：監察持牌處所

3.1　本部分探討消防處為確保持牌處所 (見第 3.2 段) 遵從消防安全規定而進行的監察工作，以及相關的防火工作，並集中審視以下事宜：

(a) 食物業處所的消防安全規定及檢查遵辦情況 (第 3.5 至 3.13 段)；

(b) 監察持牌處所的消防裝置 (第 3.14 至 3.19 段)；

(c) 巡查持牌處所 (第 3.20 至 3.25 段)；及

(d) 打擊非法加油活動 (第 3.26 至 3.33 段)。

3.2　持牌處所指某牌照指明並授權可進行有關活動的處所。牌照及審批總區的以下單位負責監察該等處所的消防安全：

(a) 危險品課處理用作貯存或製造危險品及貯存木料的處所，以及運送危險品的車輛。消防處為規管有關活動的發牌當局；及

(b) 兩個防火辦事處 (即港島及西九龍區，以及新界及東九龍區) 協助監察政府其他發牌當局負責的處所的消防安全，當中包括食物環境衞生署 (食環署) 負責的若干類食物業處所 (例如食肆、工廠食堂及食物製造廠)、食肆內的卡拉 OK 場所、劇院及戲院、教育局負責的學校 (註 23)，以及社會福利署負責的幼兒中心。

3.3　有關處所必須符合若干規定，包括消防處發出的消防安全規定，牌照申請人才會獲發牌照。消防處在制訂有關規定時，是以在現場進行的火警風險評估結果為依據。消防處會進行查證視察，並會審閱申請人提交的證明文件，藉以檢查有關規定的遵辦情況。

3.4　根據消防處的記錄，截至二零一三年六月，大約有 33 200 個持牌處所，當中有 21 100 個是食物業處所。

註 23：*就此而言，學校指非為特定目標而建的學校及在不獲豁免的處所營辦的非本地高等及專業教育課程。*

食物業處所的消防安全規定及檢查遵辦情況

3.5　消防處已公布各類食物業處所的標準消防安全規定，包括裝設消防裝置及其他規定，以減低火警發生的可能性、減輕火警所造成的影響及遏止火勢蔓延。消防處會就每項牌照申請進行現場火警風險評估，以制訂切合所需的消防安全規定，供牌照申請人遵辦。

3.6　根據《食物業規例》(第 132X 章)，如一些基本規定已獲遵從，包括提交符合消防安全規定證明書 (註 24)，食環署可應申請而批出在有關處所經營食物業的暫准牌照。暫准牌照制度是一項旨在方便營商的措施。暫准牌照的有效期為六個月，讓持牌人在未獲發正式牌照前，暫時經營食物業。不過，如有消防安全規定或其他指定規定未獲遵辦，食環署可取消暫准牌照。

3.7　消防處已向屬下人員提供以下有關檢查食物業處所有否遵辦消防安全規定的指引：

(a)　在接獲食環署通知暫准牌照已予批出後，消防處人員應在七個工作天內進行查證視察；

(b)　如查證視察顯示有消防安全規定未獲完全遵辦，應致函通知暫准食物業牌照持牌人，要求持牌人立即採取補救行動，並在完成後報告消防安全規定已予遵辦，以便消防處進行跟進視察。如有主要的消防安全規定未獲遵辦 (例如不符合聚氨酯泡沫塑料墊褥及襯墊家具的可燃性標準)，則應同時通知食環署發出警告信或取消暫准牌照 (註 25)；及

(c)　在確定所有消防安全規定均獲遵辦後，應在七個工作天內簽發消防證明書。

註 24： *證明書應由指定的合資格人士簽署，包括消防裝置承辦商。*

註 25： *根據食環署政策，如暫准食物業牌照持牌人初次違反消防安全規定，該署會發出警告信，規定持牌人在 12 天內修正違規之處。如未能遵照警告信修正違規之處，或再次違反同一規定，暫准牌照將予取消。*

延遲進行查證視察

3.8　審計署審查了 20 宗食物業個案，而其暫准牌照是在二零一三年六月三十日止的年度內批出。在當中 15 宗個案，消防處是在接獲食環署批出暫准牌照通知後七個工作天內進行查證視察，因而符合消防處的指引規定。不過，在其餘五宗個案當中，消防處延遲了 4 至 28 個工作天，才進行查證視察。審計署認為，消防處有需要提醒屬下人員依循有關指引迅速進行查證視察。

處理不符合消防安全規定的情況

3.9　在全部 20 宗個案當中 (見第 3.8 段)，消防處就聚氨酯乳膠訂明以下消防安全規定：

(a) 所有聚氨酯泡沫塑料墊褥及襯墊家具均須符合指定標準；及

(b) 須出示製造商／供應商的發票和測試實驗所的測試證明書供查核，以證明有關的聚氨酯泡沫塑料墊褥及襯墊家具符合指定標準。

消防處進行查證視察後，發現只有三宗個案完全符合消防安全規定。至於其餘 17 宗個案，暫准食物業牌照持牌人未能出示上文 (b) 項所述的發票及／或測試證明書。

3.10　在全部 17 宗不符合規定的個案中，消防處發信通知暫准食物業牌照持牌人立即採取補救行動。不過，消防處只就七宗個案同時知會食環署；至於其餘十宗個案，消防處何以沒有知會食環署，則沒有文件記錄有關原因 (註 26)。

3.11　如第 3.6 段所述，暫准牌照制度讓持牌人在未獲發正式牌照前，暫時經營食物業。不過，為公眾安全起見，確保不會有人在未符合基本消防安全規定的處所經營食物業，實在至為重要。審計署認為，對於不符合規定的個案，消防處有需要確保屬下人員依循所訂指引，以一致的方式加以處理 (見第 3.9 及 3.10 段)。

註 26：*審計署留意到，在食環署發出警告信的個案中，持牌人通常在較短時間內提交所需的發票及／或測試證明書。*

審計署的建議

3.12 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **提醒消防處人員按照消防處的指引，迅速就獲批出暫准牌照的食物業處所進行查證視察；及**

(b) **確保消防處人員以一致的方式，處理暫准食物業牌照持牌人不符合消防安全規定的個案。**

當局的回應

3.13 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 消防處已發出於二零一三年八月三十日生效的內部指引，規定視察人員必須先與暫准食物業牌照持牌人或其代表聯絡，約定於接獲已發出暫准牌照通知的七個工作天內進行查證視察。如未能在七個工作天內進行視察，則須把原因記錄在案；

(b) 消防處及食環署於二零一二年委聘顧問，研究多項事宜，包括在發出暫准牌照前，要求暫准牌照申請人向食環署提交全部聚氨酯乳膠文件的可行性。研究發現，在申請人繳付悉數款項前，有關文件會由家具供應商保管，因此申請人要取得全部所需文件，確實有其難處；及

(c) 因應業界所關注之處，消防處與食環署商定了另一個做法，就是在食環署發出暫准牌照後，由消防處在七天內視察處所。消防處視察期間，持牌人須提供送貨單副本 (以顯示家具由經驗證的物料製造等)。消防處其後會給予六星期寬限期，讓持牌人提交有關發票和測試證明書。食物及衞生局／食環署計劃在二零一三年第四季內諮詢立法會的有關事務委員會，以期盡早落實措施。

監察持牌處所的消防裝置

3.14 與裝設於樓宇的消防裝置一樣，持牌處所任何消防裝置的擁有人，均須安排每年檢查消防裝置，而消防裝置承辦商須於檢查工作完成後 14 天內，把

FS251 呈交消防處 (見第 2.3 及 2.4 段)。不過，消防處並沒有以綜合系統來監察持牌處所有否遵照法例規定每年檢查消防裝置。截至二零一三年七月：

(a) 把食物業處所的消防裝置資料輸入綜合系統的工作，仍在進行中，而其他持牌處所的資料輸入工作，則尚未展開；

(b) 涉及持牌處所的 FS251 資料，並未完全輸入綜合系統 (註 27)；及

(c) 結果，消防處無法運用綜合系統，把持牌處所的消防裝置資料與所收到的 FS251 互相核對，以找出未有提交 FS251 的消防裝置。

透過審查是否符合規定以監察消防裝置

3.15 對於貯存或製造危險品及貯存木料的處所，消防處每年為其續牌前，均會審查這些處所有否遵從消防安全規定，包括每年檢查消防裝置。就某些持牌處所 (例如戲院) 而言，持牌人亦須每年向發牌當局申請續牌。在這些個案中，消防處審查處所是否符合規定時，會檢視其 FS251 。不過，就下述類別的處所而言，消防處在監察其消防裝置方面有以下不足之處：

(a) 對於食物業處所 (續牌時無需由消防處簽批有否遵從消防安全規定) 及學校和幼兒中心 (兩者均無需為註冊續期)，消防處並無進行審查以確定是否符合規定；及

(b) 對於需由消防處簽批以每兩年續牌一次的處所 (例如卡拉 OK 場所)，消防處只在牌照期第二年才進行審查以確定是否符合規定。

3.16 審計署在上文第 3.15(a) 及 (b) 段所述處所類別中，選出 20 個持牌處所進行審查，發現有些處所並無遵照規定每年檢查消防裝置。在這 20 個處所當中，消防處未有收到 FS251 的處所數目，在 2012–13 年度為 14 個，2011–12 年度為 18 個，2010–11 年度為 14 個，2009–10 年度則為 12 個。特別要指出的是，有七個處所，消防處在上述四個年度均沒有收到 FS251(見表二)。以各宗沒有遵從規定的個案而言，並沒有記錄證明消防處曾採取任何執法行動 (例如發出警告信)。

註 27： *截至二零一三年七月，兩個分區防火辦事處約有 3 280 份 FS251 的資料，尚未輸入綜合系統，而危險品課則沒有把 FS251 的資料輸入綜合系統。*

表二

審計署審查 20 個持牌處所
(2009–10 至 2012–13 年度)

處所類別	處所數目				
	在一個年度未有收到 FS251	在兩個年度未有收到 FS251	在三個年度未有收到 FS251	在所有四個年度均未有收到 FS251	總計
食物業處所	1	3	3	3	10
學校	–	2	–	2	4
幼兒中心	–	–	2	2	4
卡拉 OK 場所	–	2	–	–	2
總計	1	7	5	7	20

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

3.17　確保消防裝置妥為保養，是消防處防火工作的重要一環。審計署的抽樣審查發現，有持牌處所並無遵照規定每年進行檢查，顯示這方面的工作須予加強。

審計署的建議

3.18　審計署*建議*消防處處長應：

(a) 檢討持牌處所消防裝置的監察機制；

(b) 因應上文 (a) 項所述檢討的結果，決定如何有效運用綜合系統，監察持牌處所消防裝置的保養情況；及

(c) 對沒有遵從法例規定每年進行消防裝置檢查的個案（包括上文第 3.16 段所述個案），在適當情況下採取執法行動。

當局的回應

3.19　消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 消防處現正在綜合系統建立的持牌處所消防裝置資料庫，初步會備存普通食肆、小食食肆及工廠食堂等的資料，以便監察持牌處所的消防裝置。預計建立資料庫的工作會在二零一四年第一季完成。消防處其後會檢討成效和相關工作，以期在可用資源下，有效運用綜合系統，監察所有持牌處所的消防裝置保養情況；

(b) 食環署擬就續發牌照訂立消防安全規定，即處所必須有有效的FS251，方可獲續發牌照。食物及衞生局／食環署計劃在二零一三年第四季內諮詢立法會的有關事務委員會，以期盡早落實措施；及

(c) 對於沒有遵從法例規定每年檢查消防裝置的個案，包括審計署審查的20宗個案，消防處會跟進並採取適當的執法行動。

巡查持牌處所

3.20　為監察持牌處所，消防處會主動巡查選定的處所，以確定有沒有火警危險(例如逃生途徑被阻塞或鎖上，以及消防裝置欠妥或缺乏保養)。如確定有火警危險，消防處人員便須對經營者採取執法行動(例如發出消除火警危險通知書)，並同時通知發牌當局，要求持牌人修正情況。由二零一二年開始，消防處採用以風險為本的方法進行巡查，即風險較高的處所會予以更頻密的巡查。表三載有二零一二及二零一三年巡查食物業處所、學校和幼兒中心的目標數目和實際數目。

表三

巡查持牌處所
(二零一二及二零一三年)

處所類別	巡查數目			
	2012 年		2013 年	
	目標	實際	目標	實際 (截至 8 月)
火警風險高的食物業處所 (註 1)	300	236	500	376
火警風險屬中度的食物業處所 (註 1)	80	96	230	175
學校和幼兒中心 (註 2)	120	86	120	93
總計	500	418	850	644

資料來源：消防處的記錄

註 1： 消防處根據多項準則釐定食物業處所的火警風險程度，包括處所的地點和樓面面積，以及有沒有密封窗戶或易燃隔板。消防處在每個風險類別的食物業處所中隨機抽樣巡查。

註 2： 消防處隨機抽選學校和幼兒中心以作巡查。

3.21 根據消防處的記錄，截至二零一三年七月，火警風險高的食物業處所約有 2 590 個，火警風險屬中度的食物業處所有 18 200 個，學校和幼兒中心有 4 970 所，合共 25 760 個處所。根據表三，在二零一二年巡查的處所只有 418 個，擬於二零一三年巡查的處所則有 850 個。審計署的審查顯示，在分配巡查資源和選定巡查處所方面，均有改善空間。詳情載於第 3.22 及 3.23 段。

分配巡查資源

3.22 一如表三所示，在二零一二及二零一三年，消防處在巡查火警風險高的食物業處所方面，均釐定較高的目標。二零一二年，消防處實際巡查了 236 個火警風險高的食物業處所，較目標數目 300 個，少了 64 個。不過，就火警風險屬中度的食物業處所而言，消防處則巡查了 96 個，較目標數目 80 個多了 16 個。由此可見，在分配巡查資源上有改善空間。審計署認為，依據風險為

本的方法，消防處理應分配更多資源予火警風險高的食物業處所，以助達到巡查的目標數目。

選定巡查處所

3.23　在截至二零一三年六月三十日的年度內所進行的巡查當中，審計署審查了 20 次巡查，並留意到四宗個案有下列情況：

(a) ***選定處所並沒有運作***　有三宗巡查學校的個案，消防處人員發現沒有學校在處所內運作，因而未能達到巡查目的。其中一宗個案，教育局在二零零八年已通知消防處，該所學校的臨時註冊已被取消。至於另外兩宗個案，教育局並沒有批准學校的註冊申請。審計署認為，消防處有需要在巡查前，盡可能核實選定的持牌處所是否真正在運作中；及

(b) ***在短時間內再度巡查處所***　消防處在巡查一所學校時並沒有發現違規之處。不過，根據消防處的記錄，該所學校在大約五個月後再被巡查，同樣沒有發現違規之處。至於為何在短時間內兩度巡查該所學校，並無文件記錄當中的原因。

審計署的建議

3.24　**審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **依據風險為本的方法分配巡查資源，並優先巡查火警風險高的持牌處所；**

(b) **制定程序，確保選定進行巡查的持牌處所是真正在運作中；及**

(c) **就上文第 3.23(b) 段所述的學校而言，確定在短時間內兩度巡查的原因，並採取適當的改善措施。**

當局的回應

3.25 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 消防處已根據二零一二年的巡查結果，修訂二零一三年的巡查目標，以期對風險較高的處所，進行更多巡查。釐定目標，是為了在現有緊絀資源下，實行主動並以風險為本的監察機制。消防處會定期檢討風險為本的方法和巡查目標，並在分配巡查資源時依循風險為本的方法；

(b) 已發出內部指引，規定巡查人員進行巡查前，須仔細檢視／審核個案檔案，確保隨機抽選以作巡查的處所仍在運作；

(c) 消防處會與各發牌當局研究，可否設立簡單機制，定期知會消防處有哪些持牌處所已不再運作；及

(d) 有關在短時間內兩度巡查同一所學校的個案，消防處已完成調查工作，發現有關人員並不熟悉綜合系統的功能和可用資料。為免同類事件再次發生，消防處已於二零一三年九月向所有巡查人員發出內部指引。

打擊非法加油活動

3.26 燃油，包括汽油和柴油，屬於受《危險品條例》(第 295 章) 管制的一類危險品。燃油性質易燃，若果貯存不當，容易引起火警。消防處負責就這類危險品的製造、貯存和運送簽發牌照。除確保持牌人遵從消防安全規定外，消防處亦採取措施，打擊非法加油活動 (註 28)。非法加油站可構成很大火警風險，尤其是在市區民居的加油站。

3.27 視乎運作模式而定，非法加油活動可能違反多項由消防處執行的條文，包括：

(a) 如沒有牌照而貯存超逾豁免量的危險品，即違反《危險品條例》；

註 28：*打擊非法加油活動的工作，主要由危險品課負責。消防處表示，該課有 30 個實際員額專責處理發牌工作。為有效打擊非法加油活動，該課已調派四名人員組成專責小隊，履行所需的偵查、調查和執法職務。*

(b) 如未經批准貯存散裝危險品，或從貯槽車直接為車輛加油，即違反《危險品 (一般) 規例》(第 295B 章)；及

(c) 如經營為汽車提供燃油的業務而在處所非法管有危險品，即違反《消防 (消除火警危險) 規例》。

3.28 表四載有打擊非法加油活動的若干統計數字。

表四

打擊非法加油活動的統計數字
(二零一零年一月至二零一三年六月)

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年 (截至 6 月)
投訴及巡查				
收到的投訴宗數	182	193	104	66
因應投訴而進行巡查的次數	327	392	217	105
《危險品條例》或《危險品 (一般) 規例》下的罪行				
被裁定有罪的個案數目	9	29	7	12
平均罰款額 (元)	1,478	2,103	2,013	1,392
《消防 (消除火警危險) 規例》下的罪行				
被裁定有罪的個案數目	27	33	47	16
平均罰款額 (元)	2,000	2,700	17,688	14,063

資料來源：消防處的記錄

沒收非法燃油

3.29 消防處已探討及採用各種方法，打擊非法加油活動。舉例說，為免驚動非法加油站的犯事者，消防處首先會派便裝人員到非法加油站，觀察有關活動，然後才派軍裝人員到場，採取所需的執法行動。為加強阻嚇作用，對於涉及非法加油活動的貯槽車擁有人，消防處已收緊撤銷其牌照的政策。消防處亦定期與香港海關及香港警務處採取聯合行動，掃蕩非法加油站，以阻遏售賣應

課稅燃油的逃稅情況 (註 29) 及非法貯存汽油或柴油。如任何非法加油活動可能違反批租條件，消防處會通知地政總署，以採取所需的執法行動。此外，消防處現正聯絡油公司，以期停止向涉及非法加油活動的經營者提供燃油。消防處亦與海底隧道公司合作，以便進行突擊檢查，阻截未經批准的貨車運載散裝燃油。

3.30　與遏止其他罪行的情況相若，如能令經營者有經濟上的損失，或可有效打擊非法加油活動。 如表四所示， 違法者被處的罰款額平均介乎 1,392 元至 17,688 元。相對於售賣非法燃油所得的潛在利潤，罰款額未必能夠產生足夠的阻嚇作用。根據《危險品條例》，裁判官可命令將任何與該條例所訂任何罪行的發生有關的危險品沒收，不論是否有任何人因該罪行而被檢控。不過，消防處在有關期間內 (即二零一零年一月至二零一三年六月) 未有申請該等命令。

3.31　二零一三年八月，消防處經查詢後告知審計署：

(a)　消防處已把沒收非法燃油列入行動計劃內；及

(b)　若干實際問題 (包括有需要物色合適的貯存地方，以及委聘承辦商處理大量檢獲燃油所涉及的費用) 須予解決。

審計署認為，鑑於非法加油活動會構成很大火警風險，消防處有需要定期檢討打擊這類活動的措施成效，並因應需要採取額外的措施 (例如沒收非法燃油)。

審計署的建議

3.32　**審計署*建議*消防處處長應：**

(a)　**定期檢討打擊非法加油活動的措施成效；及**

(b)　**因應需要採取額外的措施，打擊非法加油活動。**

註 29： *逃稅可能違反由香港海關執行的《應課稅品條例》(第 109 章)。*

當局的回應

3.33 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 一直以來，消防處均定期檢討打擊非法加油活動措施的成效。最近在二零一三年五月和七月進行的檢討顯示，消防處目前採取的各項措施取得預期成果，二零一三年上半年的執法行動亦有所增加。消防處會繼續檢討措施的成效；及

(b) 消防處會考慮和採取額外的措施 (例如在需要時採取沒收行動)，打擊非法加油活動。

第 4 部分：監察通風系統

4.1　本部分探討消防處為確保樓宇及處所的通風系統獲妥善保養而進行的監察工作，並集中審查以下事宜：

(a)　監察通風系統的保養 (第 4.4 至 4.10 段)；及

(b)　檢查欠妥的通風系統 (第 4.11 至 4.16 段)。

4.2　牌照及審批總區轄下的通風系統課負責監察樓宇及持牌處所 (包括第 4.3 段所載的附表所列處所) 通風系統的消防安全 (註 30)。截至二零一三年六月，該課備存有 51 200 組通風系統的記錄 (2 600 組裝置在樓宇及 48 600 組裝置在處所內)。

通風系統的保養

4.3　通風系統如敷設有管道或幹槽，而該等管道或幹槽由樓宇的一個隔室通往另一隔室，則《建築物 (通風系統) 規例》(第 123J 章) 對該通風系統適用。《附表所列處所通風設施規例》(第 132CE 章) 對附表所列處所的通風系統 (註 31) 適用。上述兩類通風系統均須遵從以下保養規定：

(a)　任何通風系統須由屋宇署註冊的專門承建商在每隔不超過 12 個月的期間內檢查該系統內的每個氣閘、過濾器及聚塵器；及

(b)　專門承建商在檢查任何通風系統後 14 天內，須向指示其進行該次檢查的人發出證明書，並將證明書的一份文本送交消防處。

實際上，承建商會獲提供標準表格，以便製備有關證明書，他們亦須匯報所發現的欠妥之處 (如有)。

註 30：*通風系統包含鼓風機及通風管道，保持室內環境空氣流動。安裝在該系統的過濾器及／或聚塵器會將流經該系統的空氣過濾，以改善空氣質素。倘通風管道通過隔室的牆壁／地台，則須在該管道安裝防火閘，以防止火警發生時火勢及濃煙經通風管道系統擴散。*

註 31：*附表所列處所包括食環署發牌的食肆、跳舞場所、劇院、戲院、殯儀館及工廠食堂。*

監察通風系統的保養

4.4　審計署審查了消防處監察通風系統保養的工作，認為有若干項事宜是該處須予留意的。詳情載於第 4.5 至 4.8 段。

4.5　***樓宇的通風系統記錄有欠齊全***　消防處由二零零一年起，為裝置於新樓宇的通風系統開立記錄。至於在二零零一年前建成的樓宇所裝置的通風系統，消防處會在收到檢查證明書得知有關通風系統時，開立記錄。至於在二零零一年前建成的樓宇內的持牌處所，消防處會在處理發牌工作時，為處所裝置的通風系統開立記錄 (註 32)。因此，對於在二零零一年前建成的樓宇，如沒有收到檢查證明書，有關裝置通風系統的記錄可能有欠齊全，而未予記錄的通風系統，並沒有受消防處監察。

4.6　***未有核對記錄***　與樓宇的消防裝置不同 (見第 2.10 段)，由於系統問題，消防處未能運用綜合系統，把通風系統記錄與檢查證明書記錄互相核對，以找出哪些通風系統沒有檢查證明書 (即沒有遵照法例規定進行年檢)。在這方面，審計署留意到，消防處備存了約 51 200 組通風系統的記錄 (註 33)，但在二零一二年四月至二零一三年六月期間收到的檢查證明書只有 17 506 份 (見第 4.8 段)。

4.7　***並無跟進沒有檢查證明書的通風系統***　根據消防處的指引，由通風系統最近一次年檢的一年後起計，如在 30 天內未有收到檢查證明書，便須向擁有人發出警告信。如再過 30 天後仍未收到檢查證明書，便須考慮採取法律行動。審計署審查了在二零一二年四月至六月期間進行最近一次檢查的 602 宗個案，發現有 60 宗個案 (佔 602 宗個案的 10%)，截至二零一三年八月仍未收到檢查證明書 (由最近一次檢查的一年後起計，已過了超逾 30 天)。然而，消防處並未發出任何警告信或採取任何跟進行動。

註 32：*根據消防處的資料，在二零零一年前建成的樓宇，消防安全問題引起較大關注的通風系統，大都裝設於持牌處所內。消防處在處理發牌工作時，會監察有關系統。消防處會與發牌當局聯繫，研究就持牌處所 (不論樓宇的建成日期和性質) 的所有通風系統建立全面數據庫，是否可行。消防處自二零一三年七月起已展開第一步工作，查證並更新所有持牌食物業處所的通風系統記錄，有關工作預計將於二零一四年第一季完成。*

註 33：*截至二零一三年七月二日，在 51 200 組通風系統記錄中，40 858 組已備存於綜合系統內。消防處認為，待在第 4.5 段註 32 所述的查證和更新工作完成後，在這 51 200 組記錄當中，一些可能已經過時 (因為部分食肆或已結業)。*

4.8 ***延遲輸入檢查證明書資料*** 在二零一二年四月至二零一三年六月期間，消防處收到 17 506 份檢查證明書。 截至二零一三年六月三十日， 該處只把 13 244 份檢查證明書的資料輸入綜合系統，其餘 4 262 份證明書的資料則未有輸入。為有效監察，消防處有需要加快資料輸入的工作。

審計署的建議

4.9 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **檢討審計署在上文第 4.5 至 4.8 段所述有關監察通風系統的保養事宜；及**

(b) **採取適當措施，改善對通風系統保養情況的監察。**

當局的回應

4.10 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 消防處正檢討有關事宜，並已／會採取適當行動，予以處理。舉例來說，已向該處沒有收到檢查證明書的通風系統 (見第 4.7 段) 的擁有人發出警告信，而有礙記錄核對功能的系統問題可望於二零一三年十月或之前修妥；及

(b) 待綜合系統的系統問題修正，以及通風系統數據庫核實並更新後，綜合系統應可自動編製定期報告，列出通風系統已過檢查限期的處所／樓宇的資料。因此，通風系統檢查的監察工作將會更有效率和成效。

檢查欠妥的通風系統

4.11 消防處已就如何核實檢查證明書是否準確及處理承建商報告通風系統欠妥的個案，向該處人員提供下列指引：

(a) 在收到報告通風系統欠妥的檢查證明書時，便須發出警告信，要求修正欠妥情況；

(b) 在檢查證明書中隨機抽選 2.5%，以檢查其通風系統。這些選定的檢查證明書中，應約有 80% 曾報告通風系統欠妥，另外 20% 沒有報告欠妥問題；及

(c) 如檢查時發現通風系統的欠妥問題足以構成火警危險，便須發出消除火警危險通知書。

4.12 在二零一二年四月至二零一三年六月期間，消防處進行了合共 429 次通風系統檢查工作，以核實檢查證明書是否準確，當中有 72 宗 (17%) 個案曾報告通風系統欠妥，另外 357 宗 (83%) 個案沒有報告欠妥問題。在上述 72 宗曾報告欠妥問題的個案中，有 18 宗個案，消防處在收到檢查證明書後超過 50 天才進行檢查 (見表五)。

表五

檢查欠妥的通風系統
(二零一二年四月至二零一三年六月)

消防處進行檢查與收到檢查證明書之間的相隔時間 (天)	個案宗數
5 或以下	1 (2%)
6 至 10	3 (4%)
11 至 20	5 (7%)
21 至 30	24 (33%)
31 至 50	21 (29%)
超過 50	18 (25%)
總計	72 (100%)

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

4.13 正如上文第 2.16(b) 段所述，如主要消防裝置欠妥，負責的消防局須於 24 小時內進行風險評估。然而，就通風系統的欠妥問題而言，並無類似規定要求通風系統課進行風險評估。由於嚴重的通風系統欠妥問題，可構成更高火警風險，因此消防處有需要考慮應否同樣規定通風系統課進行風險評估。

4.14　消防處就挑選檢查證明書以進行通風系統檢查的指引 (見第 4.11(b) 段) 訂明：

(a)　應採用隨機抽樣方法；及

(b)　選定的檢查證明書中，應約有 80% 曾報告通風系統欠妥。

消防處在二零一二年四月至二零一三年六月期間進行檢查工作時選定的檢查證明書中，曾報告通風系統欠妥的只佔 17% (見第 4.12 段)，可見上文 (b) 項的規定未必經常可以達到。審計署認為，消防處有需要檢討檢查指引，並採取改善措施 (例如理順抽樣方法)。

審計署的建議

4.15　**審計署*建議*消防處處長應：**

(a)　**探討是否有需要規定通風系統課，在收到報告通風系統嚴重欠妥的檢查證明書時，從速進行風險評估和檢查；及**

(b)　**改善通風系統的檢查指引。**

當局的回應

4.16　消防處處長同意審計署的建議。他表示，消防處正考慮規定通風系統課或其他適合的組別，在收到報告通風系統嚴重欠妥的檢查證明書時，從速進行風險評估和檢查。該處會檢討和改善有關的指引。

第 5 部分：消防裝置承辦商的註冊及監察事宜

5.1　本部分審視以下與消防裝置承辦商註冊及監察事宜有關的事宜：

(a) 改善消防裝置承辦商的註冊制度 (第 5.4 至 5.9 段)；及

(b) 監察消防裝置承辦商 (第 5.10 至 5.18 段)。

5.2　正如第 2.4(a) 段所述，《消防 (裝置及設備) 規例》訂明，消防裝置須由已向消防處註冊的消防裝置承辦商裝置、保養、檢查或修理。消防裝置承辦商的註冊制度則由《消防 (裝置承辦商) 規例》規管；該規例包括以下條文：

(a) ***承辦商級別***　消防裝置承辦商按照其可予進行的工程，分為三級 (第 1 至第 3 級) (註 34)。個人、公司或商號可申請成為第 1 級或第 2 級承辦商，而第 3 級承辦商則只限個人才能申請；

(b) ***最低註冊資格***　註冊列入第 1 或第 2 級的消防裝置承辦商，申請人或申請人的董事、僱員或合夥人中至少一人須持有訂明資格 (例如電機工程學位 (第 1 級適用)、電機工程文憑或高級證書及一級水喉匠牌照 (第 2 級適用))。至於第 3 級，申請人須在一次筆試和一次面試中，令消防處信納他對手提設備的功能和保養具足夠認識；

(c) ***合資格的人終止服務***　如消防裝置承辦商憑藉一名董事、僱員或合夥人的資格而註冊，而該董事、僱員或合夥人終止服務，則該承辦商須在隨後 14 天內通知消防處。消防處須將該承辦商的姓名或名稱從註冊記錄冊中刪除；及

註 34：*各級別的消防裝置承辦商可進行的工程如下：*

(a) ***第 1 級*** *裝置、保養、修理和檢查任何設有電路或其他儀器以探測煙霧或火警，並會藉警報或以其他方式發出警告的消防裝置 (手提設備除外)；*

(b) ***第 2 級*** *裝置、保養、修理和檢查任何消防裝置 (手提設備除外)，當中包括：*

(i) 經設計或改造，用以輸送水或其他滅火媒介的喉管及配件；或

(ii) 不屬第 1 級所指明的任何其他種類的電力器具；及

(c) ***第 3 級*** *保養、修理和檢查手提設備。*

(d) ***紀律程序*** 如消防裝置承辦商曾就裝置、保養、修理或檢查任何消防裝置的不當行為或疏忽而被法庭定罪，或曾犯此等罪行，則消防處可將此事宜轉交紀律委員會 (註 35)。在作出研訊後，紀律委員會可命令將該承辦商的姓名或名稱從註冊紀錄冊中永久刪除，或將該承辦商的姓名或名稱在其認為適當的期間從註冊紀錄冊中刪除，或對該承辦商予以譴責。

5.3 截至二零一三年七月十一日，共有 777 個消防裝置承辦商，而註冊列為第 1、第 2 及第 3 級的承辦商數目分別為 266、310 及 461 個 (當中有 260 個承辦商註冊同時列為第 1 及第 2 級)。

改善消防裝置承辦商的註冊制度

5.4 《消防 (裝置及設備) 規例》及《消防 (裝置承辦商) 規例》都是在一九七一年制定。市場上不時會有新的消防裝置推出，要處理這些越趨複雜的系統，須具備更高的技術水平。根據二零零零年行政長官施政報告，消防處於二零零零年十二月成立工作小組 (註 36)，就消防裝置承辦商的註冊制度進行檢討，目標是提升消防裝置承辦商的專業水平，以及加強對該等承辦商的監察及管制，使之配合行業的發展。

5.5 在二零零三年四月，工作小組完成檢討，所作出的建議包括：

(a) ***承辦商級別及最低註冊資格*** 根據現行分類制度，第 2 級消防裝置承辦商可處理所有不屬第 1 及第 3 級所指明的消防裝置。業界認為，第 2 級消防裝置承辦商所具備的知識和專業能力，可能不足以處理種類如此廣泛的消防裝置。工作小組建議，將消防裝置承辦商分作四個級別，以及提高承辦商註冊所要求的最低資格，以配合消防裝置科技的進展；

註 35：*紀律委員會由以下的人組成：(a) 消防處處長或其代表；(b) 處長所委任的法律顧問一名；(c) 處長所提名的消防裝置承辦商一名；(d) 建築事務監督所提名的公職人員一名；(e) 水務監督所提名的公職人員一名；及 (f) 香港火險保險工會所提名的委員會成員一名。*

註 36：*工作小組成員包括五個政府部門 (即消防處、屋宇署、建築署、機電工程署及房屋署)、專業團體及業界的代表。*

(b) ***為註冊續期*** 現時，消防裝置承辦商無須為註冊續期。為加強管制，工作小組建議規定消防裝置承辦商，每三年須為其註冊申請續期。消防處經考慮包括申請人過往的表現等因素後，有權拒絕其申請；

(c) ***紀律程序*** 根據現行法例，只有消防裝置承辦商可能須受紀律行動處分。為建立更全面的管制機制，工作小組建議將紀律委員會的權力擴展至涵蓋消防裝置承辦商的合資格人士，以及獲其授權簽發FS251 的人士；

(d) ***檢控*** 根據《裁判官條例》(第 227 章)，消防處不得在罪行發生六個月後，才就消防裝置承辦商違反《消防 (裝置承辦商) 規例》或《消防 (裝置及設備) 規例》的罪行提出檢控。為堵塞此漏洞，工作小組建議在上述規例中引入新條文，訂明消防處須在知悉有關罪行後的六個月內，開始提出檢控；及

(e) ***處理 FS251*** 為確保消防處妥為接收 FS251 ，以便監察消防裝置承辦商所進行的工程，工作小組建議規定消防裝置承辦商，在向消防裝置擁有人簽發 FS251 前，須先將該等 FS251 交由消防處批註。此外，工作小組亦建議向消防裝置擁有人施加責任，規定該等擁有人，須將有關進行年檢的 FS251 張貼在消防裝置的當眼地方。

5.6 要落實工作小組的建議，就必須對《消防條例》、《消防 (裝置承辦商) 規例》及《消防 (裝置及設備) 規例》作出修訂。表六列出落實有關建議的進展。

表六

落實工作小組所作出建議的進展

日期	事件
二零零四年四月二十四日	為落實工作小組的建議，消防處就擬議法例修訂工作向保安局提交法例草擬指示稿，以供審議和在政策上予以支持。
二零零七年五月二十九日	保安局向消防處查詢，自二零零四年以來是否有任何新的發展，須於審議法例草擬指示稿時予以考慮。
二零零九年七月十七日	消防處向保安局提供進行立法修訂時須予顧及的若干新發展 (註) 的資料。消防處表示，待取得保安局在政策上的支持後，便會將新的發展納入法例草擬指示稿內。
二零零九年十二月十六日至二零一一年六月二十七日	消防處與保安局舉行了兩次會議並提供若干附加資料，以協助保安局審議擬議法例修訂條文。二零一一年六月二十七日，消防處向保安局呈交已將自二零零四年以來的新發展納入其內的法例草擬指示稿修訂本。截至二零一三年八月，有關事宜並無進一步發展。

資料來源：消防處的記錄

註：新的發展包括為落實第三方參與消防安全審批計劃而建議引進的消防工程師註冊計劃，而此舉又須要先進行法例修訂工作，以授權註冊消防工程師檢查和測試消防裝置。消防處曾於 2007–08 及 2011–12 年度就此計劃進行兩輪諮詢。截至二零一三年八月十五日，消防處仍在研究由顧問擬備的營商環境影響評估報告。

5.7　審計署關注到，有關工作小組就改善消防裝置承辦商註冊制度所作出的建議，其落實進度欠佳。一個更有效的消防裝置承辦商註冊制度，將有助消防處執行其確保樓宇及處所妥為提供及保養消防裝置的工作。審計署認為，保安局及消防處應致力改善消防裝置承辦商的註冊制度。

審計署的建議

5.8 **審計署*建議*消防處處長應因應新的發展 (例如落實第三方參與消防安全審批計劃的現時進度) 及諮詢保安局局長的意見，盡早決定如何有效落實工作小組就改善消防裝置承辦商註冊制度所作出的建議。**

當局的回應

5.9 消防處處長同意審計署的建議。他表示，為落實工作小組就改善消防裝置承辦商註冊制度所作出的建議，消防處一直就《消防 (裝置承辦商) 規例》及《消防 (裝置及設備) 規例》的擬議法例修訂一事，修訂有關法例草擬指示稿，並會與保安局商討跟進行動。

監察消防裝置承辦商

5.10 根據《消防 (裝置及設備) 規例》第 9(1) 條，每當消防裝置承辦商裝置、保養、修理或檢查任何消防裝置，他須於完成有關工程後 14 天內，向作出指示 (據該指示他承擔進行該工程) 的人發出一份證明書，並將副本送交消防處。任何消防裝置承辦商：

(a) 違反規例；或

(b) 發出或送交一份在要項上屬虛假或具誤導性的證明書或副本，

即屬犯罪，一經定罪，可處罰款五萬元。

5.11 消防處透過實地巡查，監察消防裝置承辦商的表現。實地巡查期間，消防處人員會在消防裝置承辦商在場的情況下，檢查消防裝置，以評估工程質量是否令人滿意，並就恰當的作業標準提供意見。消防處採用扣分制，以決定應相隔多久便實地巡查某個消防裝置承辦商的工程。舉例說，消防裝置承辦商如在實地巡查中被評為不符合要求，便會被扣三分；若然通過實地巡查，其累計扣分便可獲減少一分。累計扣分愈多的消防裝置承辦商，消防處會對其進行更多實地巡查，以期更密切監察他們的表現。在截至二零一三年六月三十日的年度內，消防處進行了合共 951 次實地巡查，其中有三次巡查，消防裝置承辦商被評為不符合要求。

5.12　正如上文第 5.2(d) 段所述，如消防裝置承辦商曾就裝置、保養、修理或檢查任何消防裝置的不當行為或疏忽而被法庭定罪，或曾犯此等罪行，則消防處可將此事宜轉交紀律委員會。牌照及審批總區的主管獲轉授權力，可批准把個案轉交紀律委員會進行聆訊。在二零一一年一月至二零一三年六月期間，紀律委員會進行了三次聆訊 (分別在二零一一年四月、二零一二年二月及二零一三年五月進行)。

監察有否適時提交 FS251

5.13　審計署留意到，消防處並沒有制訂程序，監察消防裝置承辦商有否適時提交 FS251。在截至二零一三年六月三十日的年度內，消防處收到由合共 556 個承辦商提交的 124 685 份 FS251。根據法例，消防裝置承辦商須於工程完成後 14 天內提交 FS251，但審計署分析顯示，有 35 930 份 (29%)FS251 逾期提交，涉及 470 個承辦商，詳情載於表七。

表七

逾期提交 FS251
(截至二零一三年六月三十日的年度)

逾期時間 (註) (天)	FS251 份數	
沒有逾期	88 755 (71%)	
10 或以下	19 782 (16%)	
11 至 30	9 079 (8%)	
31 至 50	2 681 (2%)	35 930 (29%)
51 至 100	1 533 (1%)	
超過 100	2 855 (2%)	
總計	124 685 (100%)	

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

註： FS251 須於工程完成後 14 天內提交。不過，消防處並無將工程完成日期及提交 FS251 的日期輸入綜合系統。為進行此項分析，審計署轉而使用消防裝置承辦商簽發 FS251 的日期及消防處收到 FS251 的日期，兩者均見於綜合系統內。

5.14 檢視消防裝置承辦商提交的 FS251，是消防處監察消防裝置的重要一環。如果 FS251 報告樓宇的任何主要消防裝置有欠妥情況，負責的消防局便須在 24 小時內進行風險評估，以確定須即時採取哪些行動 (見第 2.16(b) 段)。因此，消防裝置承辦商一旦逾期提交 FS251，便可能妨礙消防處採取適時行動消除火警危險。審計署認為，消防處有需要制訂程序，監察消防裝置承辦商有否適時提交 FS251，並採取適當行動 (例如向沒有遵辦的承辦商發出警告信、提出檢控及展開紀律處分程序)，確保承辦商時刻遵從法例規定。若能通過擬議的修訂法例，規定消防裝置承辦商必須把 FS251 交由消防處批註，才可發出予消防裝置擁有人 (見第 5.5(e) 及 5.6 段)，則會有助消防處執行這方面的工作。

確保紀律委員會聆訊適時進行

5.15 根據消防處的指引：

(a) 紀律委員會聆訊應盡快進行。如不合理地延遲進行聆訊，可視為對消防裝置承辦商不公；及

(b) 牌照及審批總區設立了待辦事項記錄制度，以便定期把批准進行紀律委員會聆訊的個案，一批過提交紀律委員會，而相隔時間不應超過六個月。

5.16 審計署選取了二零一三年五月進行的紀律委員會聆訊 (見第 5.12 段)，以檢視上述指引有否獲得遵循。審計署發現，在全部九宗聆訊個案中，批准進行聆訊的日期與聆訊日期均相隔超過六個月 (介乎 16 至 50 個月，平均為 32 個月)，有違指引的規定。審計署認為，消防處有需要提醒其人員，必須遵循指引規定，適時進行紀律委員會聆訊。

審計署的建議

5.17 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **制訂程序，監察消防裝置承辦商有否適時提交 FS251；**

(b) **採取適當行動，確保消防裝置承辦商時刻遵從《消防 (裝置及設備) 規例》，在工程完成後 14 天內提交 FS251；及**

(c) **提醒消防處人員，必須遵循指引規定，適時進行紀律委員會聆訊。**

當局的回應

5.18 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 作為中期措施，消防處將致函消防裝置承辦商，提醒其按時提交 FS251 的重要性及規定， 並研究措施利用綜合系統監察適時提交 FS251 的情況；

(b) 消防處亦會考慮修訂相關法例，以及提升綜合系統的功能 (如有需要)，讓消防裝置承辦商可直接以電子方式提交 FS251 ，而現行法例並不容許此舉。採用電子方式提交 FS251 ，會利便消防裝置承辦商提交 FS251 及消防處監察提交 FS251 的情況；及

(c) 已修訂內部指引並分發予所有有關人員，以確保適時進行紀律委員會聆訊。

第 6 部分：處理有關消防安全的投訴

6.1　本部分探討在處理有關消防安全的投訴方面的下述事宜：

(a)　調查投訴 (第 6.4 至 6.7 段)；

(b)　管理尚未完成處理的投訴個案 (第 6.8 至 6.12 段)；及

(c)　匯報在處理投訴方面的服務表現 (第 6.13 至 6.17 段)。

6.2　有關消防安全的投訴，通常以書信、電話或電郵方式收到，當中包括涉及火警危險 (例如消防裝置不在有效操作狀態，以及通風系統欠妥) 和危險品 (例如沒有牌照而貯存超逾豁免量的危險品) 的投訴。消防安全總區或牌照及審批總區轄下各課，負責調查各類投訴 (註 37)。投訴一旦證明屬實，消防處便會採取適當的跟進行動 (例如發出警告信或消除火警危險通知書)。

6.3　由二零一二年四月開始，消防處運用綜合系統支援處理投訴的工作。在二零一二年四月至二零一三年六月期間，消防安全總區或牌照及審批總區轄下各課合共收到 8 773 宗投訴，當中 1 601 宗涉及危險品或迫切火警危險，另有 7 172 宗屬於其他投訴。

調查投訴

6.4　審計署審查了二零一二年所處理的 60 宗投訴個案，以檢視消防處人員有沒有遵循消防處的服務承諾及指引從速調查投訴。審查結果載於表八。

註 37：*涉及火警危險的兩類投訴 (即逃生途徑被阻塞及逃生途徑被鎖)，由消防處三個行動總區轄下的消防局處理。這些工作屬於消防服務綱領 (見第 1.2 段)，不屬本審查工作的範圍。*

表八

審計署審查 60 宗在二零一二年處理投訴個案的結果

回應投訴的目標時間	經審查的個案宗數	結果
涉及危險品或迫切火警危險的投訴		
(a) 在 24 小時內調查投訴	15	全部 15 宗 (100%) 個案均達到目標。
(b) 在 12 個工作天內把調查結果告知投訴人		有 13 宗 (87%) 個案達到目標。有一宗個案，並無記錄證明投訴人曾獲告知調查結果。餘下一宗個案，投訴人在13個工作天後才獲告知調查結果。
其他投訴		
(c) 在 10 個工作天內調查投訴	45	有 39 宗 (87%) 個案達到目標。其餘六宗個案，調查工作在 13 至 89 個工作天後才進行，延遲調查的原因或批准並無記錄在案。
(d) 在 27 個工作天內把調查結果告知投訴人		有 30 宗 (67%) 個案達到目標。另外 13 宗個案， 並無記錄證明投訴人曾獲告知調查結果。餘下兩宗個案，投訴人在 38 個及 174 個工作天後才獲告知調查結果。
總計	60	

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

6.5 正如表八 (b) 至 (d) 項所示，有些個案有延遲調查投訴及延遲告知投訴人調查結果的情況。審計署認為，消防處有需要確保其人員在處理投訴時，時刻遵循指引規定。

審計署的建議

6.6 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **提醒消防處人員有需要從速調查投訴；及**

(b) **加強規管，以確保消防處人員遵循該處的指引所訂有關調查投訴的規定。**

當局的回應

6.7 消防處處長同意審計署的建議。他表示，已提醒消防處人員有需要就投訴從速進行調查，並會採取行動以利便和確保消防處人員遵循有關調查投訴的規定。

管理尚未完成處理的投訴個案

6.8 截至二零一三年七月十五日，消防安全總區或牌照及審批總區轄下各課，合共有 1 525 宗投訴個案尚未完成處理。表九載有這些個案的案齡分析。

表九

尚未完成處理的投訴個案
案齡分析
(二零一三年七月十五日)

由收到投訴起計的相隔時間 (天)	個案宗數	
30 或以下	167	(11%)
31 至 90	457	(30%)
91 至 180	322	(21%)
181 至 360	422	(28%)
超過 360	157	(10%)
總計	1 525	(100%)

資料來源：審計署對消防處記錄的分析

6.9 正如表九所示，有 157 宗投訴個案，在超過 360 天後仍未完成處理。審計署審查了這 157 宗個案中的 20 宗 (註 38)，以了解有關個案何以長期未完成處理。審查結果如下：

(a) ***延遲跟進警告信或消除火警危險通知書*** 有五宗個案，投訴證明屬實，並已發出警告信或通知書，但在跟進行動方面有所延遲，詳情如下：

(i) 有三宗個案，主管人員指示個案負責人員在指明日期前進行跟進視察，但截至二零一三年七月十五日 (即指明日期後的 215 天至 382 天)，個案負責人員仍未採取行動；及

(ii) 另外有兩宗個案，個案負責人員發出警告信後，留意到消防裝置擁有人並無採取所要求的行動，因此分別進行了兩次和五次跟進視察。主管人員其後指示個案負責人員在指明日期前再

註 38：*消防處把這 20 宗個案歸類為涉及非迫切的火警危險投訴。*

次進行跟進視察，但截至二零一三年七月十五日 (即分別是指明日期後的 217 天和 122 天)，個案負責人員仍未採取行動；

(b) ***延遲完成調查工作*** 有八宗個案，個案負責人員之前所進行的視察，無法確定投訴是否屬實 (例如因為無法進入有關處所內)。主管人員指示個案負責人員在指明日期前再次視察，但截至二零一三年七月十五日 (即指明日期後的 45 天至 370 天)，在八宗個案中，有六宗的個案負責人員仍未採取行動；及

(c) ***主管人員未有給予指示*** 有七宗個案，個案負責人員進行調查後提出不同建議 (例如完結個案或在指明日期前再次視察)。主管人員在覆核個案檔案後，並無給予任何指示。截至二零一三年七月十五日 (即調查後的 223 天至 425 天)，有關人員仍未採取進一步行動。

6.10 審計結果顯示，主管人員有需要在監察及管制尚未完成處理的投訴個案方面作出改善，包括向個案負責人員給予清晰指示，並確保他們遵從指示。目前，主管人員並無定期收到載列有關尚未完成處理投訴個案詳情的報告。審計署認為，主管人員需要這類報告，以助他們執行監察及管制工作。

審計署的建議

6.11 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **提醒主管人員有需要就處理投訴個案，向個案負責人員給予清晰指示，並確保他們遵從指示；**

(b) **提醒個案負責人員有需要按照其主管人員給予的指示，處理投訴個案；**

(c) **定期向主管人員提供報告，列出尚未完成處理的投訴個案詳情，以助他們執行監察及管制工作；及**

(d) **盡快跟進尚未完成處理的投訴個案，尤其是那些長期未完成處理的個案。**

當局的回應

6.12 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 消防處已提醒主管人員和個案負責人員有關處理投訴個案的規定；

(b) 消防處將研究可否在綜合系統引進附加功能，俾能定期自動編製報告，以利便主管人員進行監察及管制工作；及

(c) 消防處將跟進尚未完成處理的投訴個案，並會盡快採取適當的跟進行動。

匯報在處理投訴方面的服務表現

6.13 在 2013–14 年度管制人員報告的防火工作綱領下，消防處就處理有關消防安全的投訴，釐定了三個服務表現目標，詳情載於表十。

表十

處理有關消防安全投訴的服務表現目標

回應投訴的目標時間	目標百分率	2011 年實際	2012 年實際	2013 年計劃
接到有關危險品的投訴或迫切的火警危險報告後，在 24 小時內展開調查	100%	100%	100%	100%
接到有關非迫切的火警危險投訴後，在 10 個工作天內展開調查	100%	100%	100%	100%
在 27 個工作天內將調查結果告知投訴人	100%	100%	100%	100%

資料來源：消防處 2013–14 年度管制人員報告

確保服務表現資料準確無誤

6.14　財經事務及庫務局的指引規定管制人員須確保管制人員報告所載的服務表現資料均有據可依及準確無誤。表十顯示二零一一和二零一二年的全部投訴個案，在回應時間方面均達到目標。不過，審計署抽樣審查二零一二年處理的投訴個案，發現其實是有一些個案未達目標(見第6.4段表八)。據消防處表示，該處採用被動的匯報制度；據此，凡有未達目標回應時間的情況，處理投訴的各課均須作出匯報。由於並無接獲該等匯報，因此該處認為全部個案的目標回應時間均達到目標。審計署認為，消防處有需要在編製處理投訴的服務表現資料方面，制訂適當的管制措施。

審計署的建議

6.15　**審計署*建議*消防處處長應制訂管制程序，以確保管制人員報告內關於處理投訴的服務表現資料有據可依及準確無誤。**

當局的回應

6.16　消防處處長同意審計署的建議。他表示消防處將制訂程序，確保關於處理投訴的服務表現資料準確無誤。

6.17　財經事務及庫務局局長表示，關於審計署就消防處管制人員報告所載有關處理投訴的服務表現資料所提出的建議，他會留意消防處日後跟進有關建議的情況。

第 7 部分：消防安全宣傳及教育工作

7.1　本部分探討消防處的消防安全宣傳及教育活動，並集中審視以下事宜：

(a)　防火推廣日 (第 7.3 至 7.7 段)；

(b)　樓宇消防安全特使計劃 (第 7.8 至 7.16 段)；及

(c)　關於防火的政府宣傳短片 (第 7.17 至 7.21 段)。

7.2　消防安全總區轄下的支援課負責進行消防安全宣傳及教育活動。有關工作包括舉辦每年一度的防火推廣日，教育公眾有關消防安全的知識；推行樓宇消防安全特使計劃，提升公眾對樓宇消防安全的意識；推行消防安全大使計劃 (註 39)；與政府新聞處聯絡，以製作關於防火的政府宣傳短片；以及製作有關消防安全的電視及電台節目、多款小冊子、海報、資料單張和展品。

防火推廣日

7.3　在二零零八年至二零一二年期間，除了二零一零年 (註 40)，消防處每年均舉辦防火推廣日，作為主要宣傳運動，以推廣消防安全。推廣日的活動主要包括製作及播放為時一小時的電視節目，教育公眾有關消防安全的信息。節目內容包括開展禮、致辭及藝人表演。每年的推廣日以傳達特定防火信息為主題。例如，二零一二年舉辦的推廣日，便旨在教育公眾有關家居及郊外防火的知識。二零一二年的電視節目製作費為 140 萬元。

7.4　每年的推廣日宣傳運動結束後，消防處都會檢討其效益，主要集中檢討電視節目的觀眾人數。鑑於收視率顯示過往四次推廣日每次約有 100 萬名觀眾收看節目，消防處因而認為有關宣傳運動成功，並具成本效益。

7.5　審計署注意到，消防處進行檢討時，並未涵蓋觀眾對於每年的推廣日所傳達的消防安全信息的認知程度。政府新聞處發出的《宣傳運動的良好守則》訂定了以下指引：

註 39：*消防安全大使計劃於一九九八年推行。該計劃為來自社會各界的志願人士提供訓練，以傳達防火信息及宣揚消防安全的意識。截至二零一三年七月，約有 132 000 名人士已獲委任為消防安全大使。*

註 40：*消防處在二零一零年沒有舉辦防火推廣日，而是製作了一套電視劇集。*

(a) 如資金許可的話，可委託市場研究公司進行調查，以檢討宣傳運動的效益；

(b) 進行調查時有需要選用合適的表現指標，以評估效益。常用的指標包括對運動信息的認知程度，以及公眾態度或行為的改變；及

(c) 如有需要，可在運動舉行前後進行意見調查，以作比較。

審計署認為，由於消防處已經四年以相同方式舉辦每年一度的防火推廣日，因此現在可能是適當時候透過進行上文所述的調查以檢討其效益。

審計署的建議

7.6 **審計署*建議*消防處處長應考慮有否需要委託市場研究公司，就每年一度的防火推廣日的效益進行調查。**

當局的回應

7.7 消防處處長同意審計署的建議。

樓宇消防安全特使計劃

7.8 樓宇消防安全特使計劃於二零零八年八月推出，透過委任業主、佔用人和物業管理人員為特使，處理其樓宇的消防安全事宜，以期提升樓宇的消防安全管理。當局會為特使安排一個為期一天半的訓練課程，加深他們對消防安全的認識。特使的主要職責包括：

(a) 向樓宇佔用人傳達消防安全信息；

(b) 報告火警危險或違規之處；

(c) 確保樓宇的消防裝置有效操作，並得到妥善的維修保養；及

(d) 協助居民舉行火警演習和消防安全活動。

截至二零一三年七月三十一日，消防處已為 1 847 幢樓宇委任合共 3 375 名特使。

7.9　由二零一一年十月開始，消防處設立獎勵計劃，以獎勵來推動特使積極參與樓宇的消防安全事宜。特使匯報所作的貢獻，便可獲得獎勵分數 (例如確保其樓宇的消防裝置予以年檢可獲 50 分)，累積分數達 350 分可獲頒發金獎、250 分獲銀獎及 150 分獲銅獎。

鼓勵特使積極參與樓宇消防安全事宜

7.10　在二零一二年十月至二零一三年七月期間，在 3 375 名特使當中，只有 95 名 (3%) 匯報他們曾對樓宇消防安全作出貢獻 (合共 230 項)(註 41)，詳情載於表十一。

表十一

特使對樓宇消防安全所作的貢獻
(二零一二年十月至二零一三年七月)

貢獻	數目
確保消防裝置予以年檢	87
協助舉辦消防安全活動	67
消除火警危險	63
報告火警危險	3
其他 (例如給通訊投稿)	10
總計	230

資料來源：消防處的記錄

備註：有 70 名特使匯報多於一項貢獻。

註 41： *消防處編製這些統計數字，只是為了計算獎勵分數。二零一一年十月至二零一二年九月的分數獎勵計劃結束後，消防處便沒有備存相關統計數字。*

7.11　根據表十一的資料，87 名特使匯報他們履行了其中一項主要職責，即確保其樓宇的消防裝置予以年檢 (見第 7.8(c) 段)。審計署審查了另外 20 幢已委任特使的樓宇，發現有關人士並無為其中四幢樓宇提交 FS251 ，以證明其消防裝置已進行年檢。不過，有關特使並無報告任何違規之處，意味到他們可能沒有檢查這方面的情況。審計署認為，消防處有需要採取適當措施，鼓勵特使積極參與樓宇的消防安全事宜，尤以消防裝置年檢為然，因為消防處發現許多樓宇都不遵從這項規定 (見第 2.10 段)。

為舊式樓宇委任特使

7.12　二零零八年，消防處公布會以四管齊下的方法 (即宣傳、執法、巡查及合作)，處理舊式樓宇的火警危險。消防處會為各幢選定樓宇舉辦消防安全宣傳活動，然後才就火警危險採取執法行動。當所有火警危險均消除後，區內的消防局便會定期進行巡查，並邀請業主、佔用人或管理人員擔任樓宇的特使。為推展這項新措施，消防處就一九八七年前建成的綜合用途建築物進行偵察調查，並以風險為本的方法甄選樓宇。消防處估計約有 2 300 幢在一九八七年前建成的綜合用途建築物，須予採取積極而頻密的執法行動。截至二零一三年七月三十一日，消防處選定了 230 幢樓宇，推行四管齊下的方法，並為這 230 幢樓宇中的 173 幢委任特使。

7.13　除了選定推行四管齊下方法的樓宇外，消防處並無就委任特使事宜採取風險為本的方法來甄選樓宇。消防處不時收到一些機構 (例如物業管理公司和業主立案法團) 查詢，表示有意參加樓宇消防安全特使計劃，並請該處為獲其提名的人安排培訓。現任特使亦有向消防處推薦人選。

7.14　根據民政事務總署的資料，本港約有 3 900 幢樓宇並無業主立案法團或居民組織，或並非由物業管理公司管理，而這些樓宇的樓齡均達 30 年或以上。審計署認為，消防處有需要採用以風險為本的方法，優先為這些樓宇委任特使，以改善其消防安全。

審計署的建議

7.15 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **採取適當措施，鼓勵樓宇消防安全特使積極參與其樓宇的消防安全事宜，尤以消防裝置年檢為然；及**

(b) **採用以風險為本的方法，優先為沒有業主立案法團或居民組織，或並非由物業管理公司管理的舊式樓宇委任特使。**

當局的回應

7.16 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 樓宇消防安全特使計劃是一項志願服務計劃。在審計署抽樣檢查的20幢樓宇中，有16幢樓宇的消防裝置已妥為保養，因此不應認為計劃成效不彰。然而，消防處會採取適當措施，鼓勵特使更積極參與其樓宇的消防安全事宜；及

(b) 消防處會採用以風險為本的方法，為沒有業主立案法團或居民組織，或並非由物業管理公司管理的舊式綜合用途和住宅樓宇委任特使，以期改善這些樓宇的消防安全。

關於防火的政府宣傳短片

7.17 在電視播放政府宣傳短片，是消防處傳達消防安全信息的重要途徑。在過去五年，共有14套關於防火的政府宣傳短片在電視播放，當中有四套關於消防裝置的妥善保養。這四套政府宣傳短片中，有兩套已分別在二零一一年二月和二零一二年一月停止播放，另外兩套則仍在播放。審計署留意到，在政府宣傳短片方面，有若干事宜是消防處須予注意的，詳情載於第7.18及7.19段。

7.18 ***未有提及法例規定*** 在二零一三年四月的核對工作中，消防處發現有44%的樓宇，未有遵從法例規定為消防裝置進行年檢(見第2.10段)。此外，消防處向有關的樓宇業主、佔用人或管理處發出勸諭信後，收到大約6 300項

關於上述規定的公眾查詢。這顯示有需要加強市民在這方面的認知。不過，兩套仍在播放的政府宣傳短片，並無提及有關規定 (註 42)。

7.19 ***未有增加播放時段*** 政府新聞處因應相關決策局／部門的要求，分配各套政府宣傳短片的播放時段。審計署留意到，消防處在發出勸諭信期間，並無要求增加政府宣傳短片的播放時段。審計署認為，消防處若有這樣做，收信人便能更加明白信中提及每年檢查消防裝置的重要性。

審計署的建議

7.20 **審計署*建議*消防處處長應：**

(a) **如情況適當，在日後關於防火的政府宣傳短片中，宣傳消防裝置須予年檢的法例規定，加強市民對這項規定的認知；及**

(b) **就相關事宜進行任何大規模行動時，要求增加政府宣傳短片的播放時段，以加強宣傳效果。**

當局的回應

7.21 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

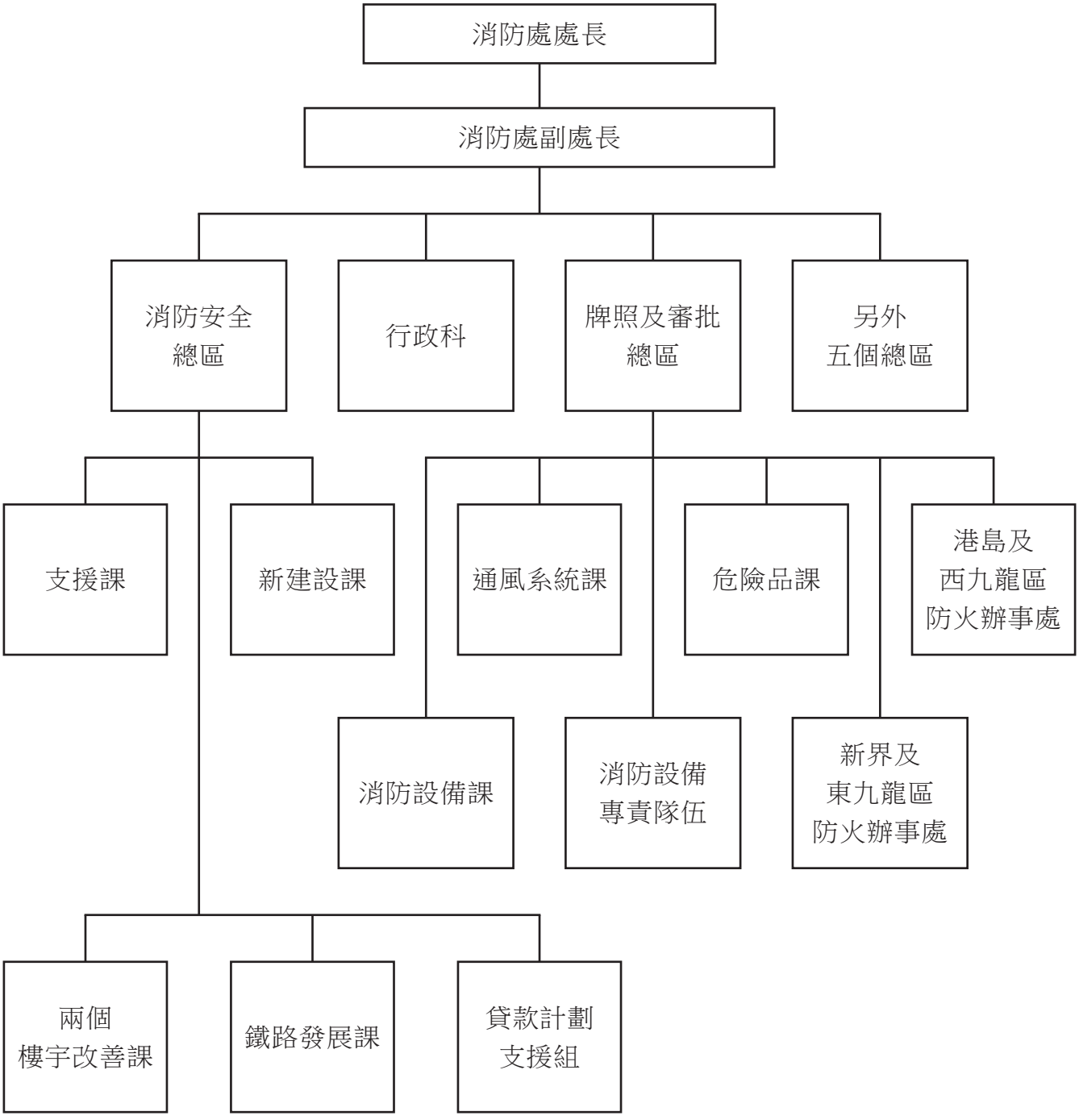
(a) 關於每年保養消防裝置和通風系統的政府宣傳短片，過往亦有製作和播放。如情況適當，消防處日後會在政府宣傳短片中，加入消防裝置須予以年檢的法例規定，加強市民對這項規定的認知；及

(b) 如情況適當，消防處日後會要求政府新聞處，增加有關政府宣傳短片的播放時段／播放頻率。

註 42： *已於二零一二年一月停止播放的政府宣傳短片 (見第 7.17 段)，則有提及這項規定。*

附錄 A
(參閱第 1.4 段)

消防處
組織圖 (摘錄)
(二零一三年九月三十日)



資料來源：消防處的記錄

第 7 章

屋宇署
消防處

政府改善舊式樓宇消防安全的工作

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

政府改善舊式樓宇消防安全的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.9

審查工作　1.10 – 1.12
當局的整體回應　1.13 – 1.15
鳴謝　1.16

第 2 部分：消防安全改善計劃推行情況　2.1

便利化措施　2.2 – 2.5
執法機制　2.6 – 2.8
推行改善計劃的進展　2.9 – 2.22
審計署的建議　2.23
當局的回應　2.24 – 2.26

第 3 部分：巡查及發出消防安全指示的安排　3.1

巡查目標建築物及處所的安排　3.2 – 3.10
審計署的建議　3.11 – 3.12
當局的回應　3.13 – 3.14
發出消防安全指示的安排　3.15 – 3.27
審計署的建議　3.28 – 3.29
當局的回應　3.30 – 3.31

段數

第 4 部分：已發出消防安全指示的執行情況 4.1

程序及指引 4.2 – 4.4
消防安全指示發出後的跟進行動 4.5 – 4.11
審計署的建議 4.12 – 4.13
當局的回應 4.14 – 4.15

第 5 部分：就巡查期間發現的違例建築物採取跟進行動 5.1

執法工具及指引 5.2 – 5.4
個案研究 5.5 – 5.7
審計署的建議 5.8
當局的回應 5.9

附錄 頁數

A ： 訂明商業處所圖示 60

B ： 指明商業建築物圖示 61

C ： 目標綜合用途建築物圖示 62

D ： 屋宇署：組織圖 (摘錄)(二零一三年九月三十日) 63

E ： 消防處：組織圖 (摘錄)(二零一三年九月三十日) 64

F ： 針對劏房的樓宇安全問題的措施 65

政府改善舊式樓宇消防安全的工作

摘要

1. 舊式樓宇的消防安全設施雖然符合建造時的安全標準，但可能不足以符合現今的標準。為使生命和財產得到更佳的保障，《消防安全 (商業處所) 條例》(第 502 章) 及《消防安全 (建築物) 條例》(第 572 章) 先後於一九九七年及二零零七年開始實施，賦權屋宇署及消防處發出指示，要求提升某些處所和舊式樓宇的消防安全設施。屋宇署防火規格組和消防處兩個樓宇改善課負責執行《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》。截至二零一三年九月三十日，上述組／課的編制分別有 129 和 177 名人員。就 2012-13 年度而言，總開支達 1.58 億元。審計署最近展開審查，檢視根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》推行消防安全改善計劃的情況 (第 1.2、1.3、1.6、1.8 及 1.11 段)。

消防安全改善計劃推行情況

2. ***推行改善計劃的進展*** 政府分期推行消防安全改善計劃。截至二零一三年六月三十日，屋宇署及消防處巡查了《消防安全 (商業處所) 條例》涵蓋範圍內 3 035 個訂明商業處所 (見附錄 A) 的 75% 和 1 783 幢指明商業建築物 (見附錄 B) 的 88%，以及《消防安全 (建築物) 條例》涵蓋範圍內 9 000 幢目標綜合用途建築物 (見附錄 C) 的 72%。至於向訂明商業處所和指明商業建築物發出的指示，屋宇署所發指示的遵從比率分別為 58% 和 74%，消防處所發指示的遵從比率則分別為 88% 和 90%。不過，屋宇署及消防處向目標綜合用途建築物所發的指示，遵從比率分別只有 16% 和 27%，情況值得關注 (第 2.2、2.12、2.13、2.15 及 2.16 段)。

3. ***便利化措施*** 推行改善計劃所得的經驗顯示，業主立案法團的存在，有助協調在建築物公用地方進行的法定工程。不過，屋宇署及消防處往往在巡查之後，才就沒有業主立案法團的建築物，向民政事務總署尋求協助。兩個部門可考慮在切實可行的範圍內，盡早將巡查計劃通知民政事務總署，以便該署就沒有業主立案法團的建築物，更有效籌劃其聯絡工作。至於現時為利便業主遵從指示而提供的各項財政援助計劃和技術支援，實有需要進行調查，以確定這些措施是否切合業主的需要 (第 2.5、2.20 及 2.22 段)。

巡查及發出消防安全指示的安排

4. ***巡查安排*** 審計署發現：(a) 某些售賣家具和家居用品的連鎖商店，被納入消防處所編備的訂明商業處所巡查清單，但其他出售相類貨品的連鎖商店卻未被納入；(b) 部分戰前樓宇由於實地環境上的限制，要遵從消防安全指示，確有困難。為處理有關事宜，屋宇署及消防處已展開試驗研究，預計在二零一四年完成。再者，由於 270 幢 (佔 502 幢樓宇的 54%) 戰前樓宇尚未巡查，此事需要加快進行；及 (c) 根據《消防安全 (商業處所) 條例》，純粹用作公用設施建築物的商業建築物，不會視作指明商業建築物。雖然屋宇署在二零一一年決定，《消防安全 (商業處所) 條例》應適用於部分已用作辦公室的一些公用設施建築物，但至今仍未採取跟進行動 (第 3.6 及 3.8 至 3.10 段)。

5. ***發出指示的安排*** 屋宇署及消防處已制定指引，訂明指示應於巡查後四個月內發出。審計署發現，截至二零一三年六月三十日，在已發出的指示中，超過一半未能達到四個月時限的目標。就 160 幢建築物／處所所發的指示，要在個別四個月期限過後的三年或以上才發出。至於尚待發出的指示，當中屬逾期未發出的，訂明商業處所有 91%，指明商業建築物有 92%，目標綜合用途建築物有 85% (分別平均逾期 36 個月、40 個月和 18 個月)。遲遲未發出指示的情況，並不理想，因消防安全改善計劃的推行會被延誤。此外，由於目標建築物／處所的狀況可能有變而須重新進行巡查。個案研究顯示，有需要採取改善措施，務求適時擬備巡查報告，以及根據《消防安全 (商業處所) 條例》的條文，適時確定訂明商業處所的界線。此外，亦有需要檢討巡查目標，確定是否與屋宇署及消防處在巡查後四個月內向所有已巡查建築物發出指示的處理能力相稱 (第 3.17、3.19 至 3.22 及 3.24 段)。

已發出消防安全指示的執行情況

6. ***監察跟進行動的管理資料*** 一般而言，屋宇署及消防處會給予業主／佔用人 12 個月，遵照消防安全指示提升設施。兩個部門均為人員制定指引，訂明遇有不遵從指示的情況，如何跟進。屋宇署備存一個電腦資料庫，以便監察對所有已發出指示採取的跟進行動。不過，消防處的電腦系統卻未能支援對已發出指示的個案進行監察和統計分析。屋宇署的資料庫顯示，截至二零一三年六月三十日，屋宇署發出的指示中，有 31 450 份平均逾期 34 個月仍未獲遵從 (第 4.2、4.4 及 4.5 段)。

7. ***個案研究*** 審計署審查了一些逾期良久而未獲遵從的指示，發現當中有工程進度查核不足的個案，亦有遲遲未巡查已完竣工程以確定有否遵從指示的個案。其中一宗個案，雖然指示自二零零一年十二月已逾期，業主經重複警告仍不作回應，屋宇署卻未有採取執法行動。為顯示政府致力改善目標建築物／處所的消防安全設施，並為了發揮阻嚇作用，當局須對沒有合理辯解而逾期良久尚未遵從指示的個案，採取嚴厲的執法行動 (第 4.6 至 4.8 及 4.11 段)。

就巡查期間發現的違例建築物採取跟進行動

8. 在根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》巡查目標建築物時，或會發現一些對消防安全構成威脅的違例建築物。屋宇署已制定指引，訂明如何跟進這類違例建築物。個案研究顯示，對在巡查目標建築物／處所時發現的違例建築物及懷疑分間樓宇單位，屋宇署並沒有從速跟進 (第 5.5 至 5.7 段)。

審計署的建議

9. 審計署的建議載於本報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署***建議***當局應：

消防安全改善計劃推行情況

(a) 加大力度，改善遵從消防安全指示的比率，尤以目標綜合用途建築物的指示為然 (第 2.23(b) 段)；

(b) 在切實可行的範圍內，盡早將巡查計劃通知民政事務總署，並進行調查，以確定現有的便利化措施是否切合業主的需要 (第 2.23(c) 及 (d) 段)；

巡查及發出消防安全指示的安排

(c) 在識別訂明商業處所方面，向消防處人員提供足夠指引，並加快行動，處理戰前樓宇和公用設施建築物 (第 3.11(a) 及 3.12 段)；

(d) 採取有效措施，以便適時發出指示，並盡快清理逾期發出指示的積壓工作 (第 3.28(a) 段)；

(e) 檢討目標綜合用途建築物現時每年的巡查目標，以確定是否與在巡查後四個月內發出指示的處理能力相稱 (第 3.28(b) 段)；

已發出消防安全指示的執行情況

(f) 提升消防處的電腦系統，以便進行個案管理及監察是否適時採取執法行動 (第 3.29(a) 段)；

(g) 收緊管制，確保查核消防安全指示規定工程的進度及已完成工程的既定程序，獲嚴格遵循 (第 4.12(b) 及 4.13(a) 段)；

(h) 對不遵從指示的業主／佔用人，加強執法行動，並對沒有合理辯解而逾期良久未獲遵從的個案，採取檢控行動 (第 4.12(c) 及 4.13(c) 段)；及

就巡查期間發現的違例建築物採取跟進行動

(i) 採取措施，確保從速跟進巡查時發現有火警危險的違例建築物 (第 5.8(a) 段)。

當局的回應

10. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　《建築物條例》(第 123 章) 及《消防條例》(第 95 章) 是規範樓宇消防安全標準的主要條例。業主及佔用人必須按照有關當局批核的建築圖則，維修保養樓宇的消防安全結構及消防裝置，不得對樓宇的消防安全結構進行違例改動及加建。隨着時間的轉變，消防安全標準已因應消防科技和建築物設計的發展而修訂。舊式樓宇的消防安全設施雖然符合建造時的安全標準，但可能不足以達到現今的標準。為改善舊式樓宇的消防安全水平，使生命和財產得到更佳的保障，政府先後於一九九七年和二零零二年立法，賦權屋宇署及消防處向某類舊式樓宇的業主／佔用人送達消防安全指示，規定他們必須提供原本不在核准建築圖則內的附加消防安全措施。

《消防安全 (商業處所) 條例》

1.3　一九九四年，一家銀行的石硤尾分行發生嚴重火警。事後，政府的調查小組建議，銀行及顧客密度相對偏高的一類商業處所，其消防安全標準須予改善。一九九七年五月，《消防安全 (商業處所) 條例》(第 502 章) 開始實施，規定五類訂明商業處所 (見註 1 及附錄 A 圖示) 的擁有人／佔用人，必須改善處所的消防安全措施，當中可包括以下任何一項或全部措施：

(a) ***提供由屋宇署執行的消防安全建造措施***　詳細規定於屋宇署發出的三套守則內列明，即：

(i) 《1996 年提供火警逃生途徑守則》；

(ii) 《1996 年耐火結構守則》；及

(iii) 《1995 年消防和救援進出途徑守則》。

註 1： *訂明商業處所指總樓面面積超逾 230 平方米，用作經營銀行 (商人銀行除外)、場外投注站、設有保安區的珠寶或金飾店、超級市場、特大超級市場或百貨公司，以及商場等業務的商業處所。《消防安全 (商業處所) 條例》同時適用於現存和新建的訂明商業處所。*

這些規定包括提供足夠逃生途徑，以便發生火警時逃離處所；為建築物／處所提供足夠的進出途徑，以便進行消防和救援；以及提供阻止火勢蔓延和確保建築物／處所結構完整的措施；及

(b) ***提供由消防處執行的消防裝置及設備*** 詳細規定於消防處發出的《1994 年最低限度之消防裝置及設備守則》內列明。這些規定包括設置自動噴灑系統、機械通風系統 (例如空調系統) 的自動中斷操作裝置、手控火警警報系統、緊急照明及手提滅火筒。

1.4 一九九八年，當局修訂《消防安全 (商業處所) 條例》，把執行上述改善消防安全規定的範圍，擴展至指明商業建築物。根據《消防安全 (商業處所) 條例》所界定，指明商業建築物 (見附錄 B 圖示) 為整幢非住用建築物：

(a) 而該建築物是為作辦公室、業務、貿易或娛樂用途而已建成或正用於該等用途；及

(b) 該建築物在一九八七年三月一日或之前已建成，又或其建築圖則在該日或之前首次呈交建築事務監督批核 (註 2)。

《消防安全 (建築物) 條例》

1.5 根據屋宇署及消防處在一九九八年進行的調查，許多舊式私人樓宇的消防安全設施，未達現今標準，尤以綜合用途 (商住兩用) 建築物為然。《消防安全 (建築物) 條例》(第 572 章) 於二零零二年制定，首先改善一九八七年前 (見第 1.4(b) 段) 的綜合用途建築物 (即目標綜合用途建築物——見附錄 C 圖示) 的消防安全措施，繼而是一九八七年前興建樓高三層以上的住用建築物 (即目標住用建築物)。

1.6 目標綜合用途建築物非住用部分的改善消防安全規定，以《消防安全 (商業處所) 條例》所訂規定為藍本。至於目標綜合用途建築物的住用部分及目標住用建築物，由於燃燒負荷量及火警風險較低，因此只須具備最基本的改善消防安全項目 (例如提供消防栓／喉轆系統，以及把最靠近樓梯的門換上符合規定標準的門)。在當局處理了立法會議員就如何協助多層大廈所有業主遵從相

註 2： *《最低限度之消防裝置及設備守則》於一九八七年三月大幅修訂。凡建築圖則在一九八七年三月一日或之前首次呈交建築事務監督批核的建築物，可能不符合一九八七年守則所訂的消防安全標準。*

關法定規定所表達的關注後，《消防安全 (建築物) 條例》於二零零七年七月開始實施。

1.7　截至二零一三年六月三十日，共有：

(a)　3 035 個訂明商業處所；

(b)　1 783 幢指明商業建築物；

(c)　約 9 000 幢目標綜合用途建築物；及

(d)　約 3 000 幢目標住用建築物。

政府因應建築物／處所的樓齡和評定風險水平，根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》，分期推行消防安全改善計劃。

1.8　屋宇署防火規格組及消防處兩個樓宇改善課負責執行《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》(分別見附錄 D 和 E 的組織圖)。截至二零一三年九月三十日， 上述組 ／ 課的編制分別有 129 和 177 名人員。 就 2012–13 年度而言，總開支達 1.58 億元。

巡查目標建築物期間發現的違例建築物

1.9　在違反《建築物條例》的情況下進行的建築工程，均視為違例建築物，屋宇署兩個樓宇部 (註 3) 會對此類工程採取執法行動。部分違例建築物可能對建築物的消防安全構成威脅。屋宇署已制定指引，訂明應採取什麼跟進行動，處理該等在根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》進行巡查時發現的違例建築物。

註 3： *除處理違例建築物外，兩個樓宇部 (下文統稱樓宇部) 亦負責在現存建築物推行樓宇安全及維修執法計劃。截至二零一三年九月三十日，樓宇部的編制共有 419 名人員，但並沒有專責處理違例建築物人員數目的分項數字。*

審查工作

1.10　二零零四年 (當時《消防安全 (建築物) 條例》尚未實施)，審計署就“提高舊式樓宇的消防安全標準”進行審查。審查結果載於二零零四年十月發表的《審計署署長第四十三號報告書》第 11 章。

1.11　審計署最近展開另一項審查，檢視根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》推行消防安全改善計劃的新發展。審查工作集中於以下範疇：

(a)　消防安全改善計劃推行情況 (第 2 部分)；

(b)　巡查及發出消防安全指示的安排 (第 3 部分)；

(c)　已發出消防安全指示的執行情況 (第 4 部分)；及

(d)　就巡查期間發現的違例建築物採取跟進行動 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

1.12　審計署進行了另一項審查，檢視消防處在實施《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》以外的防火工作。有關結果載於《審計署署長第六十一號報告書》第 6 章。

當局的整體回應

1.13　屋宇署署長及消防處處長同意審計署的建議。屋宇署署長表示：

(a)　屋宇署歡迎審計署進行是次審查工作；

(b)　《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》涵蓋的目標建築物，均符合建造時所施行的消防安全規定。基於這背景，並考慮到部分建築物的業主礙於種種限制，以致在進行所需消防安全改善工程方面有實際困難，屋宇署 (一如在有關條例草案通過時所作的承諾)，在不損及消防安全的前提下，一直以靈活而務實的方式，執行《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》。在這方面，審計署報告提供了一些有用的建議；及

(c) 屋宇署會聯同消防處，在考慮有關的建議、先前對立法會所作的承諾及對資源的影響後，全面檢討《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》的施行策略，務求進一步改善政府在這方面的工作。

1.14 保安局局長表示：

(a) 他歡迎審計署所提出改善政府提高舊式樓宇消防安全工作的建議；

(b) 屋宇署及消防處會與有關各方合力，按情況跟進有關建議；及

(c) 保安局會密切監察跟進行動的進展，確保各項建議盡可能適時落實。

1.15 發展局局長表示：

(a) 他歡迎是次審查工作；審查工作為進一步改善舊式樓宇消防安全提供有用的建議；及

(b) 屋宇署會適當地跟進建議，而發展局會密切監察跟進行動，確保行動盡可能適時執行。

鳴謝

1.16 在審查工作期間，屋宇署及消防處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：消防安全改善計劃推行情況

2.1　本部分探討根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》推行消防安全改善計劃的情況。

便利化措施

分期推行

2.2　政府因應建築物／處所的樓齡和評定風險水平，根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》，分期推行消防安全改善計劃 (見表一)。

表一

根據《消防安全 (商業處所) 條例》及
《消防安全 (建築物) 條例》推行的計劃

訂明商業處所	
第一期 *(由 1997 年 5 月開始)*	沒有噴灑系統的建築物內的訂明商業處所 (大多在 1973 年前落成)
第二期 *(由 2001 年 1 月開始)*	1980 年前獲發佔用許可證的建築物內的訂明商業處所
第三期 *(由 2005 年 3 月開始)*	1980 至 1990 年期間獲發佔用許可證的建築物內的訂明商業處所
第四期 *(由 2009 年 9 月開始)*	1990 年後獲發佔用許可證的建築物內的訂明商業處所
指明商業建築物	
第一期 *(由 1998 年 6 月開始)*	1973 年 3 月前建成或首次呈交建築圖則的指明商業建築物
第二期 *(由 2001 年 10 月開始)*	1973 年 3 月至 1987 年 3 月期間建成或首次呈交建築圖則的指明商業建築物
目標綜合用途建築物及目標住用建築物	
第一期 *(由 2007 年 7 月開始)*	1987 年 3 月前建成或首次呈交建築圖則的目標綜合用途建築物
第二期 *(暫定由 2016 年 1 月開始)*	1987 年 3 月前建成或首次呈交建築圖則的目標住用建築物

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

靈活務實的方式

2.3　礙於建築物／處所的實際限制及／或結構問題，要部分建築物的業主遵從某些消防安全規定，也許有實際困難。在不損及消防安全的前提下，屋宇署及消防處以靈活而務實的方式處理這些個案。以下列舉一些例子：

(a) ***延長期限***　根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》，屋宇署及消防處獲賦權向業主／佔用人送達消防安全指示，規定他們在指定期限 (通常為 12 個月) 內，改善其建築物／處所的消防安全措施。業主／佔用人如有真正困難，可申請延長遵從指示的期限；及

(b) ***放寬或豁免某些規定***　屋宇署及消防處會因應每宗個案的具體情況而彈性處理，放寬甚或豁免某些規定。例如，若經一名認可人士或註冊結構工程師核證，因結構問題以致建築物的天台不能負荷喉轆系統的標準消防儲水缸，消防處會考慮准予裝設容量較小的儲水缸。遇有裝設儲水缸並不切實可行這種例外情況，消防處甚至會考慮豁免裝設整套喉轆系統，並以提供滅火筒及手控火警警報系統取代。至於消防安全建造，如實地環境有所限制，屋宇署會以靈活而務實的方式，因應每宗個案的情況，放寬或豁免某些規定。

財政及其他支援

2.4　現時有各種不同的財政援助計劃，協助部分建築物業主解決可能遇到的財政問題。上述計劃由屋宇署及非政府機構執行，詳情如下：

(a) ***屋宇署管理的樓宇安全貸款計劃***　這項計劃按無所損益利率向業主提供貸款 (以每居住單位 100 萬元為限)，毋須任何經濟狀況審查，以進行所需的改善工程 (註 4)。年滿 60 歲或以上而合資格獲批免息貸款的年老單身人士／夫婦，可申請押後還款期到一個沒有指明的期限，直至物業的業權轉讓或借款人去世為止，以較早發生者為準；及

註 4： *這項計劃的週轉基金有 7 億元，旨在提供貸款，讓業主自願進行改善工程或為履行法定命令 (包括但不限於根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》發出的命令)。截至二零一三年三月三十一日，計劃批出的貸款總額約為 6.15 億元 (目前沒有根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》而進行工程的專項款額資料)。*

(b) ***其他機構提供的貸款及資助*** 香港房屋協會和市區重建局 (註 5) 向個別業主和業主立案法團提供貸款及資助計劃，涵蓋個別單位及公用地方的改善工程。舉例說，香港房屋協會在當局委託下管理的長者維修自住物業津貼計劃，便提供高達 40,000 元的資助。自二零一一年，香港房屋協會和市區重建局已將所提供的各項計劃加以整合，共同推出一站式的樓宇維修綜合支援計劃，向業主提供財政援助及技術支援。根據綜合計劃，業主只需填妥一份申請表格，便可申請多項資助及貸款，包括由屋宇署管理的貸款計劃。

2.5 實施《消防安全 (商業處所) 條例》所得的經驗顯示，業主立案法團的存在，有助協調在建築物公用地方進行消防安全指示規定的工程。為改善樓宇管理，民政事務總署一直透過其各區的聯絡網，積極鼓勵、建議並協助業主成立業主立案法團。由二零零四至二零零七年，屋宇署及消防處為《消防安全 (建築物) 條例》的實施而作出準備，巡查了約 3 200 幢目標綜合用途建築物，講解改善工程的規定，並提供技術意見。此外，又找出沒有業主立案法團的目標綜合用途建築物，以便民政事務總署可及早向業主提供協助，成立業主立案法團。

執法機制

2.6 根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》，屋宇署可向業主發出消防安全指示，而消防處可向業主／佔用人發出消防安全指示。業主／佔用人如無合理辯解而未能遵從屋宇署或消防處發出的消防安全指示，即屬違法。一經定罪，業主／佔用人可被處以罰款。屋宇署及消防處亦可：

(a) 向裁判官申請作出符合消防安全令，指示業主／佔用人遵從消防安全指示所載明的規定；及

(b) 向區域法院申請作出限制使用令／禁止令，限制使用或佔用有關處所／建築物。

2.7 未能遵從消防安全指示和法院命令的罰則，撮述於表二。

註 5： *根據衡工量值式審計工作準則，香港房屋協會和市區重建局均非受審核機構。*

表二

《消防安全 (商業處所) 條例》及
《消防安全 (建築物) 條例》所訂罰則

沒有遵從	罰款	另處罰款	監禁
消防安全指示	25,000 元	每日 2,500 元	—
符合消防安全令	50,000 元	每日 5,000 元	—
限制使用令／禁止令	250,000 元	每日 25,000 元	3 年

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

2.8　根據《消防安全 (建築物) 條例》，屋宇署及消防處獲賦予權力，在就某幢樓宇或其有關部分發出符合消防安全令或禁止令後，將該令向土地註冊處註冊。註冊後，任何有意進行查冊的準物業買家便可知悉潛在的法律責任。此舉有助鼓勵建築物業主遵從尚未獲遵從的命令，以保持其物業的價值。

推行改善計劃的進展

匯報遵從情況

2.9　《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》，旨在向目標建築物／處所的佔用人、使用人及訪客提供更佳的防火保障。舉例說，消防安全指示規定裝置自動噴灑系統，將有助控制火勢蔓延，而火警警報系統則可在火警發生時，向佔用人發出警報。屋宇署及消防處發出的消防安全指示在多大程度上獲得遵從，實為重要指標，顯示目標建築物／處所在改善消防安全措施方面取得的進展。

2.10　審計署在二零零四年的審查工作中發現，屋宇署及消防處的管制人員報告中載述的服務表現指標，只載有每年巡查的訂明商業處所及指明商業建築物數目，以及每年獲發消防安全指示的建築物／處所數目，並無任何有關消防安全指示遵從程度的服務表現資料。因應審計署的建議，屋宇署及消防處採取了下列改善措施：

(a) ***每年遵從指示的數字***　由 2005–06 年度開始，屋宇署及消防處已在其管制人員報告內列出每年向訂明商業處所及指明商業建築物發出的消防安全指示數目 (註 6)，以及已獲遵從指示數目 (註 7)，作為服務表現指標。 至於目標綜合用途建築物， 屋宇署及消防處自 2008-09 年度起，已在其管制人員報告內載述類似的每年遵從情況資料；及

(b) ***有關遵從指示情況的累計資料***　由 2006–07 至 2010–11 年度，屋宇署及消防處已在其管制人員報告內匯報以下的累計數字，以顯示訂明商業處所及指明商業建築物分別自一九九七及一九九八年推行有關改善計劃以來，在改善消防安全措施方面取得的進展：

(i) 向訂明商業處所及指明商業建築物發出的指示累計數目，以及已獲遵從指示數目；及

(ii) 已巡查訂明商業處所及指明商業建築物累計數目，以及遵從所有指示的建築物／處所數目。

2.11　雖然每年遵從指示數字和有關遵從情況的累計資料兩者均是衡量服務表現的重要準則，但屋宇署及消防處自 2011–12 年度起，已不再在其管制人員報告內載述有關遵從情況的累計資料。至於目標綜合用途建築物，2008–09 年度及其後的管制人員報告，從沒有提供有關遵從情況的累計資料，以顯示改善計劃自二零零七年推行以來，該等目標建築物在提升消防安全設施方面的達標程度。審計署認為，有需要在屋宇署及消防處的管制人員報告內，提供衡量服務表現的足夠資料 (例如有關遵從情況的累計資料)，讓有關各方更了解根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》推行消防安全改善計劃所取得的進展。

註 6： *由 2005–06 年度開始，每年獲發消防安全指示的訂明商業處所及指明商業建築物數目，不再在管制人員報告內公布。*

註 7： *已獲遵從指示數目，包括基於種種原因 (例如改善工程達到同等標準、替代改善工程已完成，或已結業) 而撤銷的指示。同一定義適用於本報告各部分。*

訂明商業處所的遵從情況

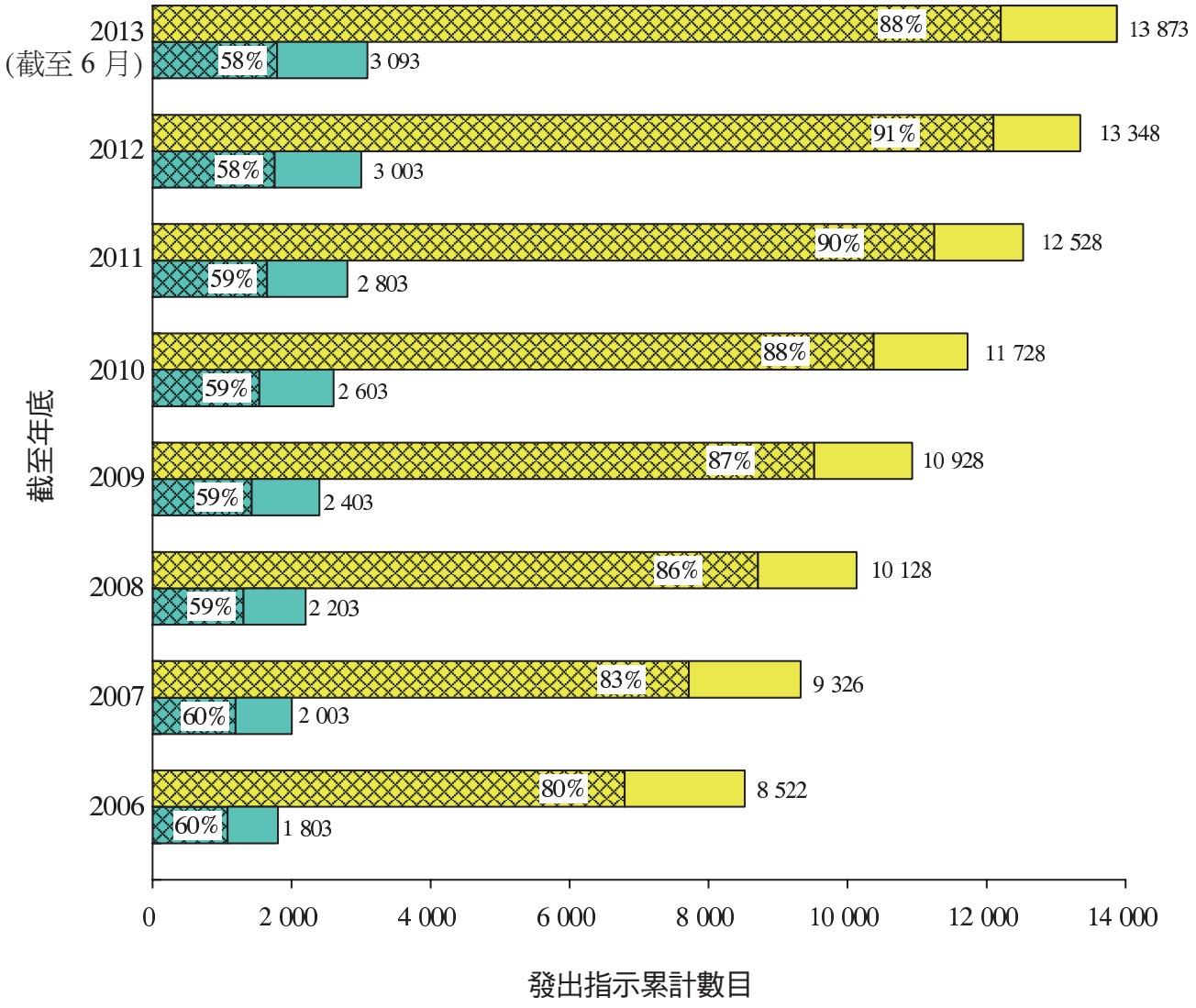
2.12　自一九九七年 (改善計劃展開) 至二零一三年六月，在 3 035 個目標訂明商業處所中，屋宇署及消防處巡查了 2 269 個 (75%)。截至二零一三年六月三十日， 屋宇署向 1 720 個訂明商業處所發出了 3 093 份指示， 而消防處則向 1 721 個訂明商業處所發出了 13 873 份指示 (註 8)。在二零零六至二零一三年 (截至六月三十日) 期間，向訂明商業處所發出指示的遵從比率，以及訂明商業處所已遵從所有指示的百分比 (註 9) 分析，分別載於圖一及圖二。

註 8： *當局會向每名業主個別發出消防安全指示 (如屬消防處發出的指示，則亦會發給佔用人)。由於大部分目標建築物／處所有多於一名業主和佔用人需要進行改善工程，因此發出指示的總數，多於獲發指示的目標建築物／處所數目。*

註 9： *發出指示的遵從比率，是把已獲遵從指示的累計數目，除以一九九七年以來發出指示的總數，計算所得。訂明商業處所已遵從所有指示的百分比，是把已遵從所有指示的訂明商業處所累計數目，除以一九九七年以來獲發指示的訂明商業處所總數，計算所得。*

圖一

向訂明商業處所發出的指示累計數目及
已獲遵從指示的百分比
(二零零六年至二零一三年六月)



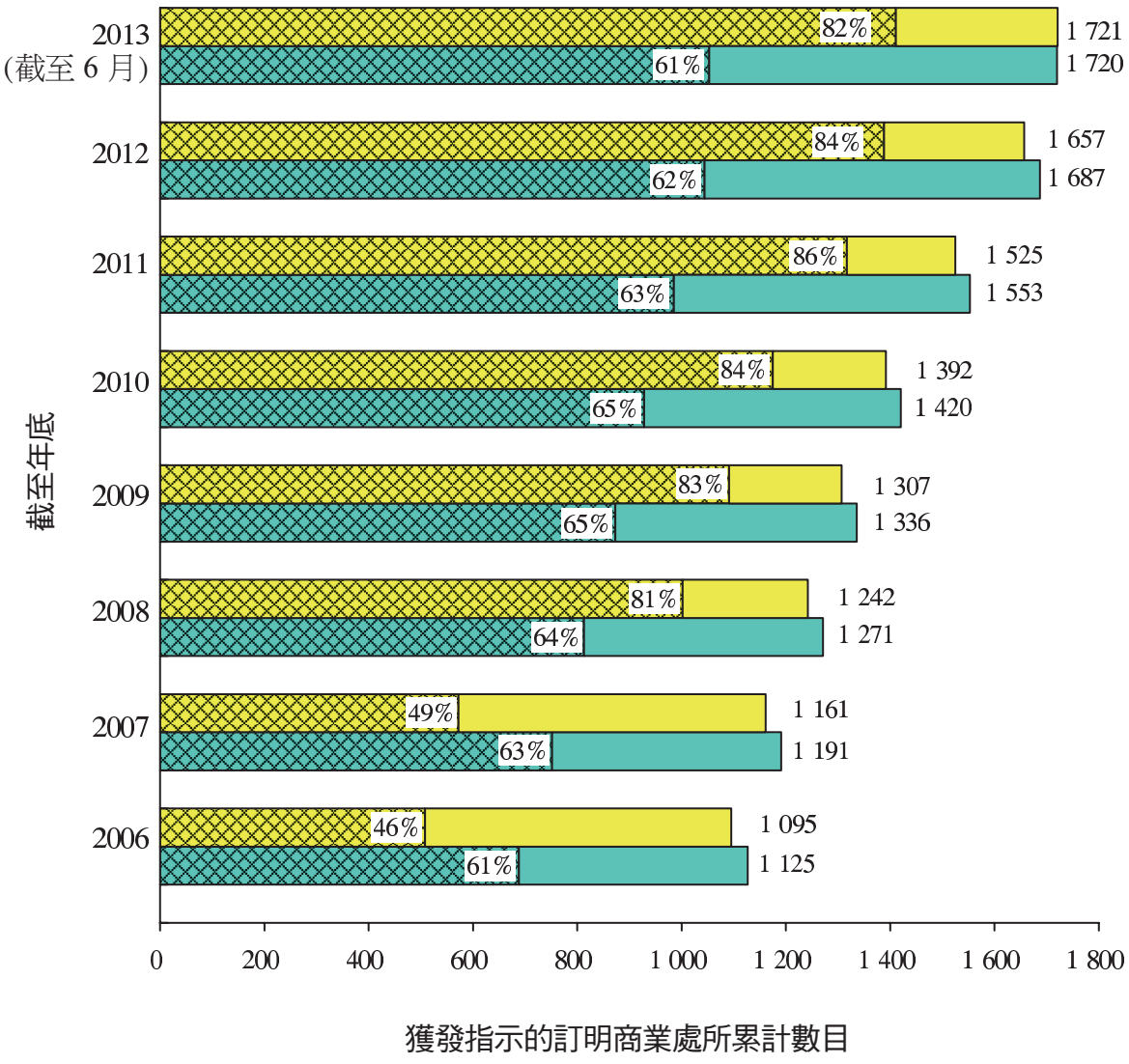
說明：

- *消防處發出的指示*
- *消防處發出指示的遵從百分比*
- *屋宇署發出的指示*
- *屋宇署發出指示的遵從百分比*

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

圖二

獲發指示的訂明商業處所累計數目及
已遵從所有指示的處所百分比
(二零零六年至二零一三年六月)



說明：

- *獲消防處發出指示的處所*
- *已遵從消防處發出所有指示的處所百分比*
- *獲屋宇署發出指示的處所*
- *已遵從屋宇署發出所有指示的處所百分比*

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

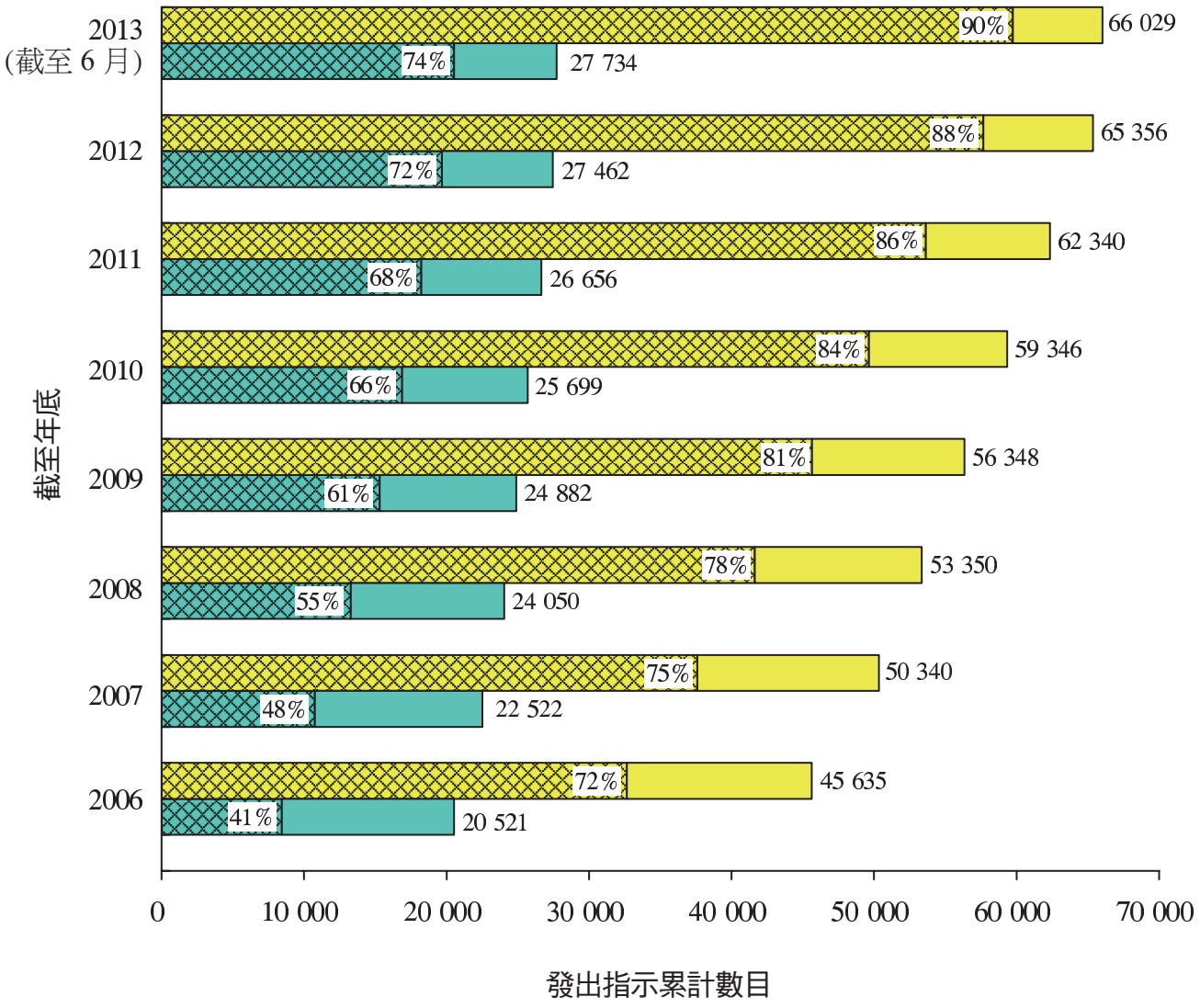
指明商業建築物的遵從情況

2.13　自一九九八年 (改善計劃展開) 至二零一三年六月，在 1 783 幢目標指明商業建築物中，屋宇署及消防處巡查了 1 573 幢 (88%)。截至二零一三年六月三十日，屋宇署向 1 286 幢指明商業建築物發出了 27 734 份指示，而消防處則向 1 301 幢指明商業建築物發出了 66 029 份指示。在二零零六至二零一三年 (截至六月三十日) 期間，向指明商業建築物發出指示的遵從比率，以及指明商業建築物已遵從所有指示的百分比 (註 10)，分別載於圖三及圖四。

註 10：*發出指示的遵從比率，是把已獲遵從指示的累計數目，除以一九九八年以來發出指示的總數，計算所得。指明商業建築物已遵從所有指示的百分比，是把已遵從所有指示的指明商業建築物累計數目，除以一九九八年以來獲發指示的指明商業建築物總數，計算所得。*

圖三

向指明商業建築物發出的指示累計數目及
已獲遵從指示的百分比
(二零零六年至二零一三年六月)



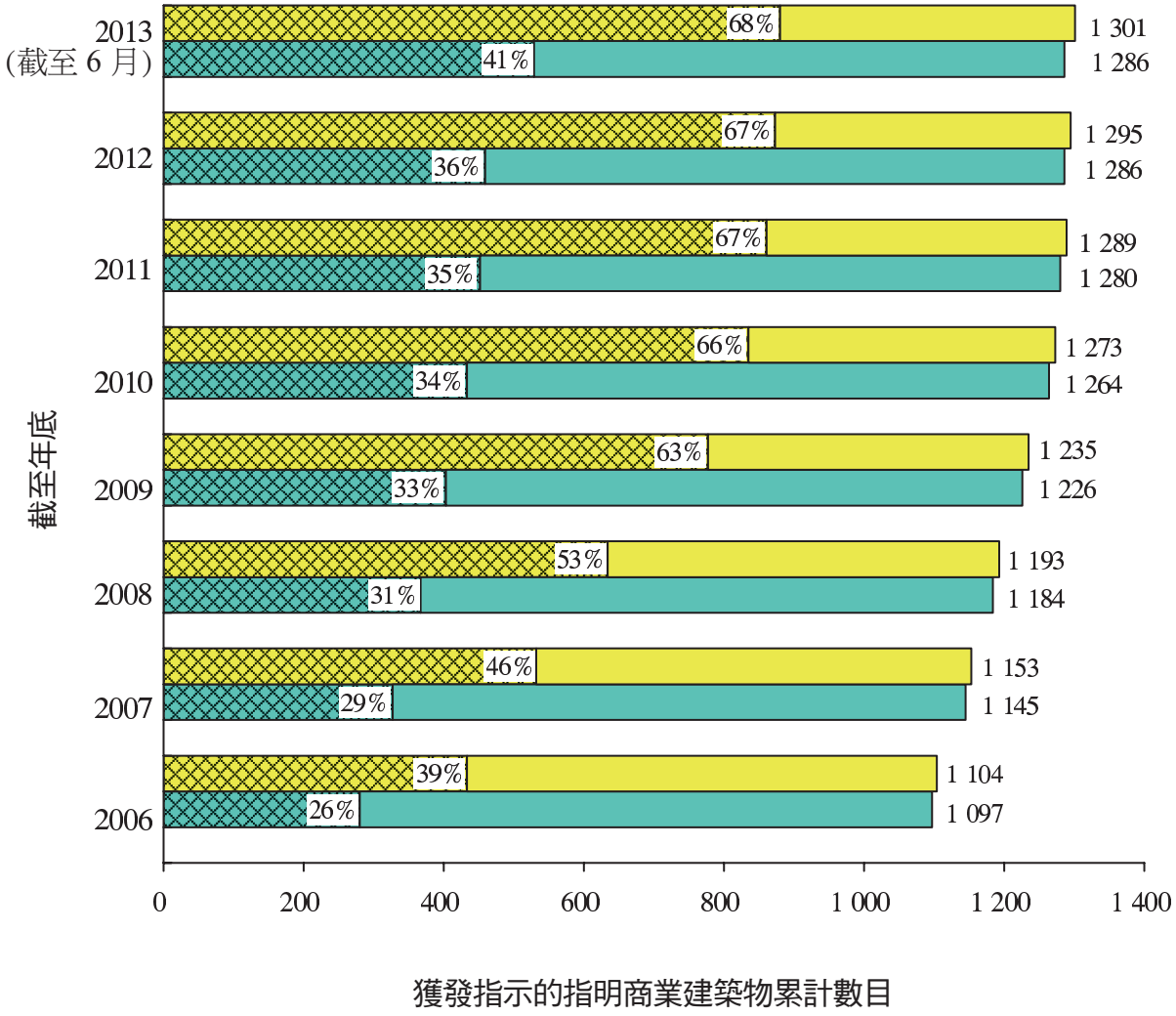
說明：

- *消防處發出的指示*
- *消防處發出指示的遵從百分比*
- *屋宇署發出的指示*
- *屋宇署發出指示的遵從百分比*

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

圖四

獲發指示的指明商業建築物累計數目及
已遵從所有指示的建築物百分比
(二零零六年至二零一三年六月)



說明：

- *獲消防處發出指示的建築物*
- *已遵從消防處發出所有指示的建築物百分比*
- *獲屋宇署發出指示的建築物*
- *已遵從屋宇署發出所有指示的建築物百分比*

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

2.14　訂明商業處所及指明商業建築物的遵從情況，屋宇署管理層均須特別留意，因為：

(a) ***訂明商業處所***　在二零零六至二零一三年六月期間，屋宇署發出指示的遵從比率，由 60% 減至 58%(見圖一)；及

(b) ***指明商業建築物***　在同一期間，儘管屋宇署發出指示的遵從比率由 41% 增至 74%，但遵從屋宇署所發出指示的指明商業建築物，僅由 26% 增至 41%(見圖三及圖四)。由於《消防安全 (商業處所) 條例》已實施約 15 年，41% 的遵從比率並不理想。

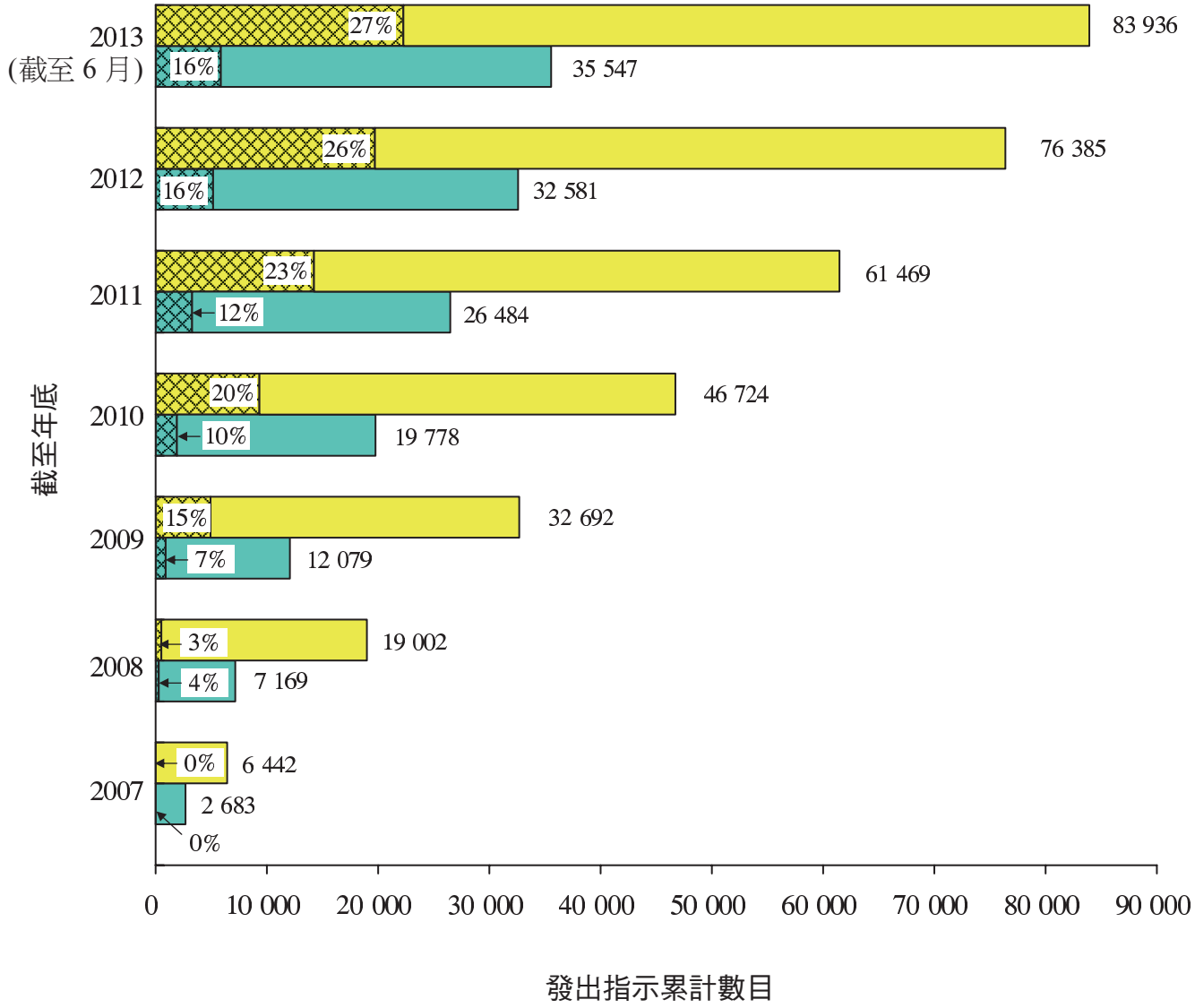
目標綜合用途建築物的遵從情況

2.15　自二零零七年 (改善計劃展開) 至二零一三年六月，在 9 000 幢目標綜合用途建築物中，屋宇署及消防處巡查了 6 461 幢 (72%)。截至二零一三年六月三十日，屋宇署向 3 564 幢目標綜合用途建築物發出了 35 547 份指示，而消防處則向 3 564 幢目標綜合用途建築物發出了 83 936 份指示。在二零零七至二零一三年 (截至六月三十日) 期間，向目標綜合用途建築物發出指示的遵從比率，以及目標綜合用途建築物已遵從所有指示的百分比 (註 11) 分析，分別載於圖五及圖六。

註 11： *發出指示的遵從比率，是把已獲遵從指示的累計數目，除以二零零七年以來發出指示的總數，計算所得。目標綜合用途建築物已遵從所有指示的百分比，是把已遵從所有指示的目標綜合用途建築物累計數目，除以二零零七年以來獲發指示的目標綜合用途建築物總數，計算所得。*

圖五

向目標綜合用途建築物發出的指示累計數目及
已獲遵從指示的百分比
(二零零七年至二零一三年六月)



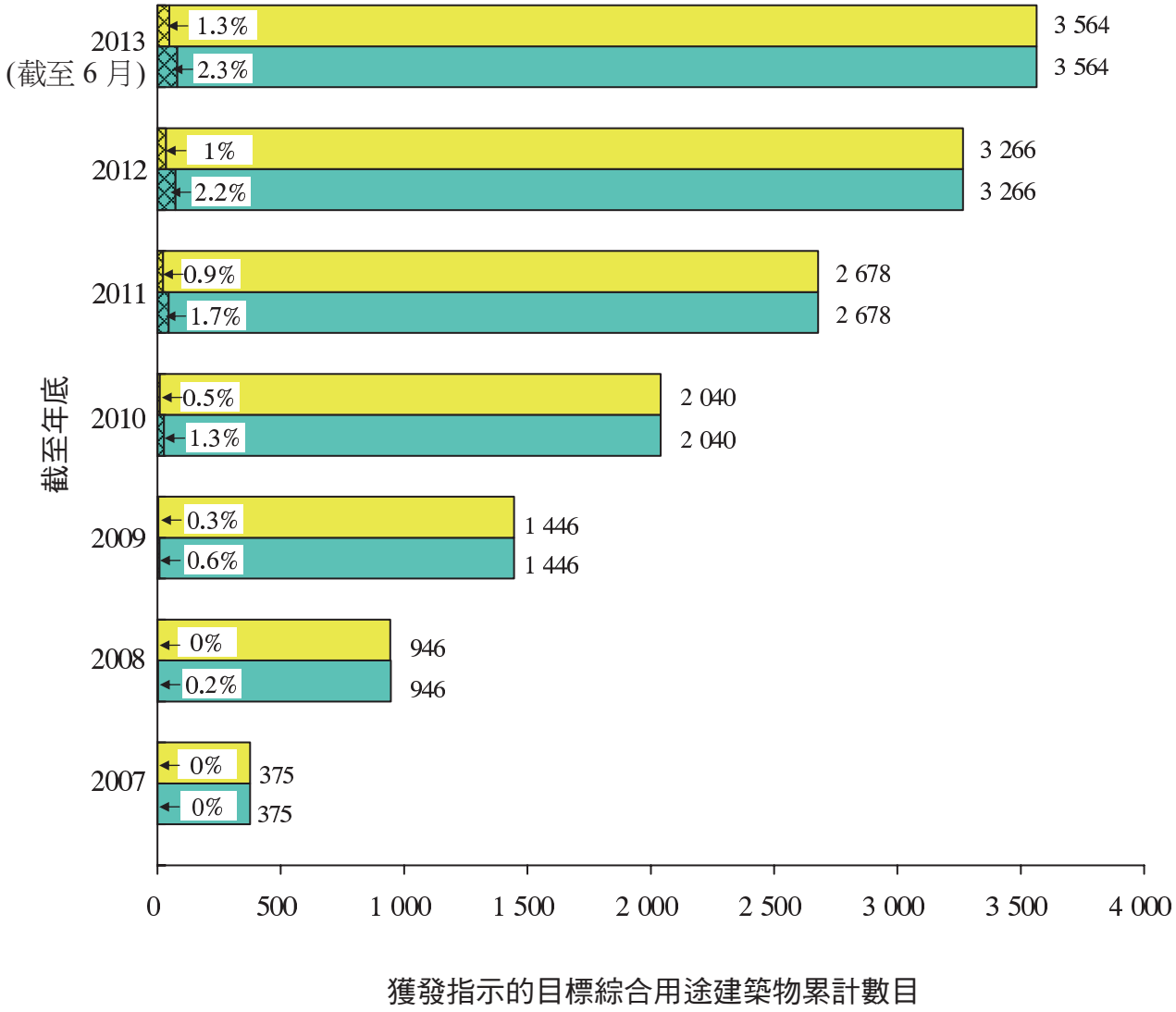
說明：

- *消防處發出的指示*
- *消防處發出指示的遵從百分比*
- *屋宇署發出的指示*
- *屋宇署發出指示的遵從百分比*

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

圖六

獲發指示的目標綜合用途建築物累計數目及
已遵從所有指示的建築物百分比
(二零零七年至二零一三年六月)



說明：

- *獲消防處發出指示的建築物*
- *已遵從消防處發出所有指示的建築物百分比*
- *獲屋宇署發出指示的建築物*
- *已遵從屋宇署發出所有指示的建築物百分比*

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

2.16　由於《消防安全 (建築物) 條例》已實施約六年，向目標綜合用途建築物發出的指示，遵從比率偏低的情況實在值得關注。審計署認為，屋宇署及消防處應加大力度，改善向目標綜合用途建築物發出的指示的遵從比率。

2.17　根據消防安全指示的規定，提升建築物／處所的消防安全設施，主要責任在於業主／佔用人。雖則如此，屋宇署及消防處作為執法當局，亦應履行下述職責：

(a) 以有效率的方式執行法定職責，例如在巡查目標建築物／處所後，從速發出指示 (見第 3.19 至 3.27 段)；

(b) 協助業主／佔用人遵從指示 (見第 2.18 至 2.22 段)；及

(c) 採取有效的執法行動，在有理可據的個案上強制遵從指示 (見第 4.10 及 4.11 段)。

成立業主立案法團

2.18　在目標綜合用途建築物推行消防安全改善計劃，與訂明商業處所及指明商業建築物相比，困難更多。訂明商業處所及指明商業建築物一般由商人擁有／佔用，但居於目標綜合用途建築物的部分業主卻是長者，對要求進行的工程和如何着手，所知不多，及沒有資金進行有關工程。對於沒有業主立案法團的目標綜合用途建築物，要統籌大廈公用地方的改善工程，以遵從消防安全指示，更加困難。處理這些個案時，涉及公用地方的指示會發給所有業主。任何個別單位的業權每次有變，屋宇署及消防處須重新發出指示，訂定新的遵從期限，因而拖長了整體推行時間。

2.19　二零零四至二零零七年間，為準備實施《消防安全 (建築物) 條例》，屋宇署及消防處巡查了大約 3 200 幢目標綜合用途建築物，並確定哪些沒有業主立案法團，以便民政事務總署可及早協助有關業主成立業主立案法團 (見第 2.5 段)。

2.20　然而，自《消防安全 (建築物) 條例》於二零零七年實施以來，屋宇署及消防處只因應個別情況尋求民政事務總署協助。在巡查目標綜合用途建築物後，該兩個部門會向土地註冊處查核業主的資料，以便發出指示。與此同時，亦會查詢有關的目標綜合用途建築物有否業主立案法團。如果沒有，便會通知民政事務總署，以採取行動。成立業主立案法團需時，而且需要民政事務總署

進行聯絡工作。結果，業主立案法團可能無法及時成立，以協調規定進行的改善工程。截至二零一三年二月，在獲發指示的 3 358 幢目標綜合用途建築物中，只有 1 393 幢 (41%) 已有業主立案法團或屬單一業權。為改善有關情況，屋宇署及消防處可考慮在切實可行的範圍內，盡早將巡查計劃 (註 12) 通知民政事務總署。在屋宇署／消防處展開聯合巡查前，把有關資料提供予民政事務總署，該署便可有更充裕的時間籌劃其聯絡工作，向沒有業主立案法團的目標綜合用途／住用建築物的業主提供適時協助。

財政及其他支援

2.21　在二零零五年 (即《消防安全 (建築物) 條例》實施之前)，屋宇署及消防處向目標商業建築物和綜合用途建築物的業主進行調查，以評估樓宇安全貸款計劃的成效。接受調查的商業單位業主中，有 79% 毋須申請貸款資助，但只有 46% 的住宅單位業主表示無此需要。調查結果顯示，目標綜合用途建築物和目標住用建築物的住宅單位業主，約有半數需要財政援助，以履行《消防安全 (建築物) 條例》規定的工程。

2.22　在《消防安全 (建築物) 條例》實施約六年後，實有需要進行另一次調查，以確定現時的財政援助和技術支援是否切合業主的需要，以便可採取相應進一步改善措施。舉例說，審計署留意到，在屋宇署及消防處發出的消防安全指示的附件中，只建議業主透過熱線和網站聯絡香港房屋協會和市區重建局，以取得樓宇維修綜合支援計劃所提供的財政援助詳情。審計署認為，可派發簡便資料，例如介紹計劃的單張，方便業主參考。

註 12：*截至二零一三年六月三十日，在巡查清單上有待巡查的目標綜合用途建築物有 2 539 幢，目標住用建築物則有 3 000 幢。*

審計署的建議

2.23 審計署*建議*屋宇署署長及消防處處長應：

(a) 考慮在屋宇署及消防處的管制人員報告內，提供更多衡量服務表現的資料(例如有關遵從情況的累計資料)，讓有關各方更了解訂明商業處所／指明商業建築物／目標綜合用途建築物在提升消防安全設施方面所取得的進展；

(b) 加大力度，改善遵從消防安全指示的比率，尤以目標綜合用途建築物，以及屋宇署向訂明商業處所及指明商業建築物發出的指示為然；

(c) 在切實可行的範圍內，盡早將巡查計劃通知民政事務總署，以便該署有更充裕的時間籌劃其聯絡工作，向沒有業主立案法團的目標綜合用途／住用建築物的業主提供適時協助；

(d) 進行另一次調查，以確定政府的財政援助及技術支援是否切合業主的需要，以便可相應採取改善措施；及

(e) 連同指示一併向業主寄發各種現有財政援助計劃的宣傳單張。

當局的回應

2.24 屋宇署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 近年，獲發指示及已遵從指示的目標建築物／處所實際數目，大體上與周年預算一致。鑑於當中所涉消防安全改善工程的性質複雜，業主有時會需要更多時間提交替代措施，供屋宇署審議，因而需要更多時間進行屋宇署發出的指示所規定的工程；及

(b) 雖然遵從指示的比率主要視乎業主的努力而定，但屋宇署會考慮加大力度，改善遵從比率。

2.25 消防處處長同意審計署的建議。他表示：

(a) 消防處一直備存有關遵從指示情況的累計資料，供內部參考。屋宇署及消防處會製備相關的衡量服務表現資料，按情況載入其管制人員報告內；及

(b) 進行下述工作，以改善目標綜合用途建築物遵從指示的比率：

(i) 進行更多視察／巡查，並向業主立案法團／業主／佔用人發出催辦信／警告信；

(ii) 積極安排與業主立案法團／業主／佔用人會晤；及

(iii) 繼續探討和運用靈活而務實的方式，協助業主／佔用人遵從消防安全改善措施。

2.26 民政事務總署署長歡迎屋宇署及消防處盡早將巡查沒有業主立案法團建築物的結果，通知該署。她亦表示：

(a) 民政事務總署致力鼓勵和協助業主成立業主立案法團，以促進良好的樓宇管理；及

(b) 成立業主立案法團的關鍵，在於業主的參與。據民政事務總署觀察所得，業主在收到屋宇署、消防處或政府其他部門發出的法定命令或指示後，通常會變得較為主動，更樂意支持成立業主立案法團。

第 3 部分：巡查及發出消防安全指示的安排

3.1　本部分探討屋宇署及消防處的下列運作安排：

(a)　巡查目標建築物及處所 (第 3.2 至 3.14 段)；及

(b)　發出消防安全指示 (第 3.15 至 3.31 段)。

巡查目標建築物及處所的安排

3.2　為根據《消防安全 (商業處所) 條例》和《消防安全 (建築物) 條例》推行消防安全改善計劃，屋宇署及消防處採取聯合行動，巡查目標建築物及處所。屋宇署及消防處已因應每期改善計劃所涵蓋的目標建築物及處所總數 (見第 2.2 段表一)，在管制人員報告內訂明每年巡查目標 (見表三)。

表三

每年巡查目標

目標建築物／處所	每年巡查目標 (幢／個)	目標適用年份
訂明商業處所	150	1998 至 2013
指明商業建築物	140 30 (註) 40	1999 至 2007 2008 2009 至 2013
目標綜合用途建築物	900 840 1 150	2007 2008 2009 至 2013

資料來源：屋宇署及消防處的管制人員報告

註：　由於尚餘指明商業建築物數目不多，當中不少是在一九八零年代落成，面積較大，布局較為複雜，因此每年巡查指標由二零零八年開始減少。

編備巡查清單

3.3 ***訂明商業處所*** 每期訂明商業處所改善計劃展開前，屋宇署會向消防處提供一份清單，載列在該期計劃所定期間內獲發佔用許可證的商業、工業和綜合用途建築物。消防處會進行偵察工作，在該等建築物中識別訂明商業處所，然後編備巡查清單，徵求屋宇署同意。五類訂明商業處所會按其入伙年份，訂定優先次序。

3.4 ***指明商業建築物及目標綜合用途建築物*** 屋宇署負責根據指明商業建築物及目標綜合用途建築物的佔用許可證日期，編備巡查清單。屋宇署會因應每年聯同消防處進行巡查的目標建築物數目，主要按樓齡 (以樓齡最高者為先) 選定建築物。根據屋宇署的運作守則，其他考慮因素包括：

(a) 經確認為火警風險較高的建築物 (例如在處理投訴，或屋宇署及消防處進行其他行動時發現其火警風險較高)，會獲優先處理；

(b) 在編定巡查日期之前四年內的大規模行動中 (見第 3.18 段) 曾經大修的建築物，會較後處理；及

(c) 對於已列入屋宇署現行大規模行動中的目標建築物，須盡可能同步採取行動，以便業主一次過展開工程，以符合不同的法定要求。

識別訂明商業處所

3.5 《消防安全 (商業處所) 條例》下的訂明商業活動，在該條例附表 1 有所指明，即：

(a) 銀行業務 (商人銀行業務除外)；

(b) 場外投注；

(c) 在設有保安區的處所經營的珠寶或金飾業務；

(d) 作超級市場、特大超級市場或百貨公司用途；及

(e) 作商場用途。

3.6 消防處在二零零三年及二零零八年進行偵察工作後，擬備訂明商業處所巡查清單。審計署審查該清單時發現，某些售賣家具和家居用品的連鎖商店，被列為訂明商業處所，但其他出售相類貨品的連鎖商店卻未被納入。為免在擬備訂明商業處所巡查清單時出現遺漏和不一致的情況，消防處應就偵察工作提供足夠指引。

戰前樓宇

3.7 在一般情況下，屋宇署主要按樓齡 (以樓齡最高者為先) 選定建築物，編備指明商業建築物和目標綜合用途建築物巡查清單。屋宇署的記錄顯示，截至二零一三年六月三十日，有 502 幢戰前樓宇屬於《消防安全 (商業處所) 條例》或《消防安全 (建築物) 條例》的涵蓋範圍。屋宇署及消防處已巡查當中的 232 幢 (46%)。餘下的 270 幢戰前樓宇 (54%)，包括 8 幢指明商業建築物和 262 幢目標綜合用途建築物。

3.8 據屋宇署的資料，部分戰前樓宇由於實地環境和結構上的限制，要遵從相關作業守則 (見第 1.3 (a) 及 (b) 段) 所載各項消防安全結構規定，有實際困難。為處理有關事宜，屋宇署及消防處已就試驗性質的戰前樓羣展開研究 (註 13)。該項研究預計在二零一四年完成。由於 270 幢戰前樓宇尚未巡查，此事需要加快進行，務求戰前樓宇的消防安全措施得以在切實可行的情況下盡快改善。

公用設施建築物

3.9 根據《消防安全 (商業處所) 條例》，屬該條例涵蓋範圍的商業建築物：

(a) 指任何非住用建築物的整幢建築物是為作辦公室、業務、貿易或任何娛樂用途而已建成或正用於該等用途；及

(b) 不包括整幢純粹為作公用設施建築物、醫院、酒店和附服務設施寓所用途而已建成或正用於該等用途的任何非住用建築物。

註 13： *研究旨在考慮，在指示所訂明的消防安全結構規定方面，任何由業主提出的替代改善措施。在試驗計劃中所獲得的經驗，或可讓類似的戰前樓宇採用適當靈活的替代規定。*

3.10　審計署的審查發現，對部分已用作辦公室的一些公用設施建築物，可否仍視為純粹為作公用設施建築物用途而獲豁免，不受《消防安全 (商業處所) 條例》管限，屋宇署花了很長時間才能確定。截至二零一三年八月，該署尚未對該等建築物採取任何執法行動。有關事件撮述於下文個案一。

個案一

部分地方用作辦公室的公用設施建築物

1.　二零零一年，屋宇署與消防處聯合巡查一幢公用設施建築物 (建築物 A)。二零零四年，屋宇署與消防處聯合巡查另一幢公用設施建築物 (建築物 B)。在這兩次巡查當中，發現：(a) 兩幢建築物有部分地方用作辦公室；及 (b) 消防安全設施有不足之處。

2.　然而，對於該等有部分地方用作辦公室的公用設施建築物，應否獲得豁免，不受《消防安全 (商業處所) 條例》管限，屋宇署內有不同意見。在二零零四至二零一一年間，屋宇署舉行了多次內部會議，但未能得出結果。

3.　二零一一年六月，屋宇署最終決定，建築物 A 及 B 須受《消防安全 (商業處所) 條例》管限，不應獲得豁免。該署指示負責建築物 A 及建築物 B 的巡查小組，採取適當的跟進行動。

4.　儘管決定已於二零一一年六月作出，審計署留意到，截至二零一三年八月，屋宇署沒有向建築物 A 及 B 採取執法行動。審計署又留意到，屋宇署與消防處於二零零七年聯合巡查另外兩幢有部分地方亦用作辦公室的公用設施建築物 (建築物 C 及 D)，但並沒有就其消防安全設施的不足之處，採取跟進執法行動。

審計署的意見

5.　對部分用作辦公室的公用設施建築物，應否獲得豁免，不受《消防安全 (商業處所) 條例》管限，屋宇署花了很長時間 (二零零四至二零一一年) 才能確定。雖然決定已於二零一一年作出，但截至二零一三年八月的兩年內，屋宇署並沒有採取跟進執法行動。屋宇署應加快對該兩幢公用設施建築物採取行動，並且就建築物 C 及 D，和其他類似的公用設施建築物應否受《消防安全 (商業處所) 條例》管限一事加以確定。

資料來源：屋宇署的記錄

審計署的建議

3.11 審計署*建議*消防處處長應：

(a) 在識別訂明商業處所方面，向消防處人員提供足夠指引；及

(b) 聯同屋宇署署長檢視訂明商業處所巡查清單，留意在識別訂明商業處所時有沒有類似上文第 3.6 段所述的不一致和遺漏情況，並相應地採取所需行動。

3.12 審計署*建議*屋宇署署長應：

(a) 聯同消防處處長加快行動處理戰前樓宇的試驗計劃，冀在切實可行範圍內，盡快改善戰前樓宇的消防安全措施；

(b) 加快行動，處理經屋宇署確定須受《消防安全 (商業處所) 條例》管限的建築物 A 及 B(見第 3.10 段個案一)；及

(c) 就建築物 C 及 D，和其他類似的公用設施建築物是否亦應受《消防安全 (商業處所) 條例》管限一事，盡快加以確定。

當局的回應

3.13 消防處處長同意第 3.11 段所載的審計署建議。他表示，消防處會聯同屋宇署檢視為二零一三年偵察工作編備的訂明商業處所巡查清單，留意清單上列出的訂明商業處所有沒有任何遺漏。

3.14 屋宇署署長同意第 3.12 段所載的審計署建議。他表示：

(a) 視乎第 3.8 段所述試驗計劃的結果，屋宇署會制定策略，處理所有戰前樓宇；及

(b) 樓宇部會定期巡查戰前樓宇，凡結構及消防安全有嚴重不足之處，以致對生命或財產構成明顯或迫切危險，便會採取適當的執法行動。

發出消防安全指示的安排

3.15　進行聯合巡查後，屋宇署及消防處會各自擬備指示。為免對業主造成混亂，屋宇署及消防處同意，(盡可能在協定的日期) 一同發出指示，有關指示由消防處以掛號方式寄出。

3.16　在二零零四年的審查中，審計署發現，截至二零零四年三月三十一日已巡查的 785 幢指明商業建築物，其中 238 幢 (30%) 的消防安全指示是在巡查後六個月或以上才發出。訂明商業處所也有類似的情況。由於需時良久才發出指示會對隨後的執法程序帶來連鎖影響，因此審計署建議，屋宇署及消防處應從速發出指示，並為屬下人員訂定服務表現目標。

指令及指引

3.17　關於擬備和發出指示，屋宇署及消防處已就屬下人員發出指引如下：

(a) ***屋宇署的指引***　巡查小組及主管屋宇測量師負責擬備詳細巡查報告，說明建築物／處所的現況及建議的跟進行動 (考慮到結構及空間上的限制，跟進行動必須切實可行)。隨後會擬備指示，交由高級屋宇測量師批核。原則上，指示應於四個月內發出。不過，其他因素 (例如個案的複雜性、同步進行大規模行動) 亦須顧及 (見第 3.18 段)；及

(b) ***消防處的指引***　巡查人員應於巡查後十個星期內 (就《消防安全 (建築物) 條例》的個案而言)，編製巡查報告，交由主管人員批核。當收到屋宇署提供的所需資料 (例如業主資料) 後，如屬《消防安全 (建築物) 條例》的個案，須於十個工作天內發出消防安全指示；如屬《消防安全 (商業處所) 條例》的個案，則須於 14 個工作天內發出消防安全指示。倘若屋宇署未能在巡查訂明商業處所／指明商業建築物日期起計四個月內，或巡查目標綜合用途建築物日期起計兩個月內，提供所需詳情，巡查人員便須聯絡屋宇署的有關人員。若有任何延誤，須把原因告知有關的消防區長，以便在每季與屋宇署舉行的聯絡會議上跟進。

3.18 ***同步行動*** 自一九九九年以來，屋宇署轄下樓宇部每年均進行大規模行動 (註 14)，以根據《建築物條例》的規定，打擊違例建築物的問題。根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》而巡查目標建築物時，可能會發現違例建築物，因此屋宇署制定下列指引，供防火規格組人員依循：

(a) 對於已列入屋宇署違例建築物大規模行動中的目標建築物，應盡可能同步採取行動，以便業主一次過進行所需工程，以符合《建築物條例》及《消防安全 (商業處所) 條例》或《消防安全 (建築物) 條例》的規定；及

(b) 在大規模行動中須優先取締的違例建築物，不應與《消防安全 (商業處所) 條例》或《消防安全 (建築物) 條例》所規定的改善工程有所重疊。涉及改善安全的項目，應列入根據《消防安全 (商業處所) 條例》或《消防安全 (建築物) 條例》發出的指示內，以取得更佳效果。

發出指示需時良久

3.19 在進行這次審查工作時，審計署發現，在適時發出消防安全指示方面，多年來並沒有改善。截至二零一三年六月三十日已巡查的 1 573 幢指明商業建築物，其中 471 幢 (30%，與二零零四年的百分比相同 —— 見第 3.16 段) 的消防安全指示是在巡查後六個月或以上才發出。就在四個月內發出指示的內部目標 (見第 3.17(a) 段) 而言，截至二零一三年六月三十日，訂明商業處所／指明商業建築物／目標綜合用途建築物的達標程度，撮述於表四。

註 14： *每次大規模行動，都會處理特定類別的違例建築物，以清除對公眾的危險。有關人員會在行動時執行多項工作，全面取締在目標建築物發現的所有該類別的違例建築物。*

表四

發出指示的內部時間目標達標程度
(二零一三年六月三十日)

目標建築物／處所		訂明商業處所(個)	指明商業建築物(幢)	目標綜合用途建築物(幢)
已發出指示	4 個月內	694 (40%)	556 (43%)	855 (24%)
	4 個月以上(延遲個案)	1 026 (60%)	730 (57%)	2 709 (76%)
	總計	1 720 (100%)	1 286 (100%)	3 564 (100%)
須發出指示	4 個月內	41 (9%)	14 (8%)	423 (15%)
	4 個月以上(逾期個案)	406 (91%)	163 (92%)	2 450 (85%)
	總計	447 (100%)	177 (100%)	2 873 (100%)

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

附註：由於無須向部分已巡查建築物／處所發出指示，因此已發出指示／須發出指示的建築物／處所總數，少於已巡查建築物／處所的總數 (見第 2.12、2.13 及 2.15 段)。

3.20　截至二零一三年六月三十日，延遲及逾期個案的案齡分析，載於表五及表六。

表五

延遲個案案齡分析
(二零一三年六月三十日)

延遲的時間 (註)	訂明商業處所 (個)	指明商業建築物 (幢)	目標綜合用途建築物 (幢)
少於 1 年	723 (70%)	554 (76%)	1 926 (71%)
1 年至少於 3 年	221 (22%)	157 (21%)	724 (27%)
3 年至少於 5 年	63 (6%)	18 (3%)	58 (2%)
5 年或以上	19 (2%)	1 (–)	1 (–)
總計	1 026 (100%)	730 (100%)	2 709 (100%)
平均延遲的時間	11 個月	8 個月	9 個月

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註： 各個案的延遲時間，均由四個月的目標過後開始計算。

表六

逾期個案案齡分析
(二零一三年六月三十日)

逾期的時間 (註)	訂明商業處所 (個)	指明商業建築物 (幢)	目標綜合用途建築物 (幢)
少於 1 年	69 (17%)	34 (22%)	1 012 (41%)
1 年至少於 3 年	147 (36%)	45 (27%)	1 178 (48%)
3 年至少於 5 年	122 (30%)	39 (24%)	222 (9%)
5 年或以上	68 (17%)	45 (27%)	38 (2%)
總計	406 (100%)	163 (100%)	2 450 (100%)
平均逾期的時間	36 個月	40 個月	18 個月

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註： 各個案的逾期時間，均由四個月的目標過後開始計算。

3.21　就已巡查的建築物／處所而言，逾期發出的指示為數眾多 (406 個訂明商業處所平均逾期 36 個月；163 幢指明商業建築物平均逾期 40 個月；2 450 幢目標綜合用途建築物平均逾期 18 個月)，以致消防安全改善計劃的推行有所延誤 (例子見第 3.24 至 3.27 段)，這情況並不理想。事實上，由於目標建築物／處所的狀況及業主資料可能有變，若然遲遲不發出指示，便可能要重新進行巡查。屋宇署及消防處須因應下文第 3.22 至 3.27 段載述的意見，採取有效措施，清理積壓工作。

巡查及發出指示的服務表現目標

3.22　一如第 3.2 段所述，屋宇署及消防處已在管制人員報告內訂明每年的巡查目標。由二零零九年開始，屋宇署及消防處把目標綜合用途建築物的每年巡查目標提高至 1 150 幢 (二零零八年和二零零七年的目標，分別為 840 幢和 900 幢)，以加快推行《消防安全 (建築物) 條例》的改善計劃。由二零零九年至二零一三年，雖然巡查 1 150 幢建築物的目標已大致達到，但尚待發出的指示為數眾多，因此令人質疑，加快推行改善計劃的目的是否完全達到。在改善舊式樓宇消防安全問題的過程中，巡查只是第一步。屋宇署及消防處須制定全面策略，既要達到巡查建築物的數目目標，亦要達到向所有已巡查建築物發出指示的時間目標；否則，已巡查建築物的業主根本無法適時得知要進行所須的改善工程。再者，若須重新進行巡查才能發出指示，則先前進行巡查的人力物力便可能會浪費了。審計署認為，有需要檢視現行的巡查目標，確定是否與屋宇署及消防處在巡查後四個月內向所有已巡查建築物發出指示的處理能力相稱。

3.23　此外，與巡查建築物的數目目標有所不同，有關在巡查後四個月內發出指示的目標，只是供人員依循的內部指引 (見第 3.17 段)。這個目標並無在管制人員報告內載述，作為衡量服務表現的準則。為提高透明度，屋宇署及消防處須考慮把這個時間目標列入管制人員報告內，作為衡量服務表現的準則。

個案研究

3.24　審計署選取了 20 宗延遲個案 (涉及 4 個訂明商業處所、5 幢指明商業建築物及 11 幢目標綜合用途建築物) 進行審查，發現當中 14 宗個案 (註 15) 在下述其中一個範疇有可予改善之處：

(a) 及時擬備巡查報告 (見個案二及第 3.25 段)；

(b) 屋宇署及時就訂明商業處所的界線作出定斷 (見個案三及第 3.26 段)；及

(c) 對已列入屋宇署大規模行動中的目標建築物同步採取行動 (見個案四及第 3.27 段)。

個案二

擬備一幢目標綜合用途建築物的巡查報告需時良久

1.　二零一零年三月，屋宇署與消防處聯合巡查有關的目標綜合用途建築物。然而，該兩個部門沒有在巡查後四個月內擬備巡查報告，以便發出消防安全指示。消防處於二零一零年九月 (即巡查後六個月) 完成巡查報告，而屋宇署則於二零一一年五月才完成巡查報告，需時約 14 個月。並無任何文件記錄，說明需時良久的原因。

2.　事件中，有關方面在二零一一年八月 (聯合巡查後 17 個月) 才發出指示 (14 份由消防處發出，3 份由屋宇署發出)。根據指示，有關建築物的消防安全規定包括：(a) 為公用地方提供消防栓／喉轆系統及手控火警警鐘；(b) 為地下及閣樓商鋪提供自動噴灑系統及緊急照明；及 (c) 以耐火時效不少於一小時的牆壁密封某些單位的門口。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

註 15：*餘下的六宗個案，是在具備合理理據的情況下才出現延誤。以其中一宗個案為例，當局在一九九八年進行聯合巡查時發現一幢空置的指明商業建築物。業主表示，該幢建築物將會拆卸重建。其後於二零零二年，屋宇署及消防處得悉業主會翻新該幢指明商業建築物，而非將其拆卸，於是相應發出指示。*

3.25　除個案二外，審計署的審查發現，有另外三宗個案屋宇署及消防處需時約 5 至 13 個月才完成巡查報告，亦無任何文件記錄，說明需時良久的原因。這些個案顯示，有需要加強管控，以改善有關情況。在這方面，審計署留意到下述可予改善之處：

(a) 消防處須改善其電腦系統，以便進行個案管理，並監察是否適時採取執法行動 (見第 4.5 段)；及

(b) 屋宇署須有效運用電腦資料庫所記存的管理資料，而進度監察委員會 (註 16) 則須監察是否適時擬備巡查報告。

個案三

確定訂明商業處所的界線需時良久

1.　二零零六年八月，屋宇署與消防處聯合巡查有關的訂明商業處所 (一個商場)。雖然消防處已於二零零六年八月擬備巡查報告，以便發出消防安全指示，但屋宇署的巡查報告到二零零六年十二月 (巡查後四個月) 依然欠奉。

2.　由二零零六至二零一二年，消防處多次查詢屋宇署的進度，獲悉有關處所的界線 (註) 尚未確定。在二零一二年七月至十一月期間，屋宇署再次巡查該處所。二零一三年一月，屋宇署通知消防處，該處所的界線已經確定。消防處在二零一三年六月再次進行巡查後 (二零零六年聯合巡查後六年多)，發出了 201 份指示 (193 份由消防處發出，8 份由屋宇署發出)。

3.　根據指示，有關處所的消防安全規定包括：(a) 機械通風系統的自動中斷操作裝置及緊急照明，由業主立案法團與佔用人一同提供；及 (b) 提供防護門廊、充足及適當的出口通道，以及為商場第三層提供防火閘。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

註：　屋宇署負責按照《消防安全 (商業處所) 條例》的相關條文，擬定訂明商業處所的界線，並尋求消防處的同意。

註 16： *進度監察委員會由總屋宇測量師 (防火規格組主管) 擔任主席，成員包括掌管巡查小組的高級屋宇測量師。會議的職權範圍是監察達至管制人員報告所訂目標的進度，以及就執行《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》而言，檢討尚未處理和有問題的個案。*

3.26　除個案三外，審計署的審查亦發現，另有三個訂明商業處所據稱由於確定界線需時，也有類似延遲 (由四至五年不等) 發出指示的情況。屋宇署雖然已為人員提供確定訂明商業處所界線的指引，但何時完成工作，則無既定時限。屋宇署須採取改善措施，適時確定訂明商業處所的界線。

個案四

二零零八年大規模行動中的目標綜合用途建築物

1.　根據屋宇署的既定指引，應盡可能與大規模行動同步對目標建築物採取行動，以便業主一次過進行工程，以符合《建築物條例》及《消防安全 (商業處所) 條例》或《消防安全 (建築物) 條例》的規定 (見第 3.18(a) 段)。有關的目標綜合用途建築物納入了屋宇署二零零八年的大規模行動中。該次行動旨在處理選定建築物外牆及公用樓梯的違例建築物。

2.　二零零九年二月，屋宇署及消防處聯合巡查該建築物。同年八月初，消防處完成巡查報告，惟屋宇署的巡查報告仍未完成。其間，屋宇署轄下樓宇部於二零零九年七月中發出命令，要求清拆二零零八年大規模行動中發現的違例建築物。由二零零九至二零一二年，消防處多次查詢屋宇署的進度，獲悉該署仍未定出發出指示的日期。

3.　屋宇署巡查小組在二零一二年七月和二零一三年一月再次巡查該建築物後，於二零一三年一月底完成有關的巡查報告。消防處自行再次巡查後，於二零一三年二月 (二零零九年聯合巡查後四年) 發出了 36 份指示 (35 份由消防處發出，1 份由屋宇署發出)。

4.　根據指示，有關目標綜合用途建築物的消防安全規定包括：(a) 為個別單位提供噴灑系統／喉轆系統；以及 (b) 就公用地方而言，為逃生樓梯內的電線及電錶裝設外殼，耐火時效不得少於一小時。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

3.27　除個案四外，審計署的審查發現，有關方面並無對納入二零零八年大規模行動中的另外五幢目標綜合用途建築物 (其中一幢見第 5.5 段個案九) 同步採取行動。事件中，就六幢目標綜合用途建築物發出的指示，各延遲了大約四年。屋宇署實有需要採取有效措施，確保對納入大規模行動的目標建築物同步採取行動的既定指引，獲得遵從。

審計署的建議

3.28　審計署 ***建議*** 屋宇署署長及消防處處長應：

(a) 採取有效措施，以便適時發出指示，並盡快清理逾期發出指示的積壓工作；

(b) 檢討目標綜合用途建築物現時每年巡查 1 150 幢的目標，以確定是否與在巡查後四個月內發出指示的處理能力相稱；

(c) 基於上文 (b) 項的檢討結果，考慮分別在屋宇署及消防處的管制人員報告加入發出指示的四個月時間目標；及

(d) 加強對在進行聯合巡查後及時擬備巡查報告的管制。

3.29　審計署亦 ***建議***：

(a) 消防處處長應提升消防處的電腦系統，以便進行個案管理及監察該處是否適時採取執法行動；及

(b) 屋宇署署長應採取措施：

(i) 在進行聯合巡查後，適時確定訂明商業處所的界線；及

(ii) 確保對納入大規模行動的目標建築物同步採取行動的既定指引，盡量遵從。

當局的回應

3.30　屋宇署署長歡迎第 3.28 及 3.29(b) 段所載的審計署建議。他表示：

(a) 多年來，由於遇到的個案日見複雜、巡查建築物令致積壓的工作增多、人手限制，以及有需要配合屋宇署的其他大規模行動，因此

導致未能達致在四個月內發出指示的時間目標。針對此事，屋宇署會聯同消防處，因應現況、早前向立法會作出的承諾及現有資源，就適當的服務表現目標進行全面檢討；

(b) 至於五年或以上尚未發出指示的目標綜合用途建築物 (見第 3.20 段表六)，大部分的個案已因應屋宇署其他大規模行動而進行大修工程。為免在短期內一再對業主造成滋擾，屋宇署決定推遲發出消防安全指示的行動。該署會繼續監察有關個案，務求從速發出指示；及

(c) 屋宇署已作出很大努力，使《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》與《建築物條例》下的執法行動，可以同步進行。在二零零八及二零零九年，由於大量目標建築物亦須根據《建築物條例》進行大規模行動，因此防火規格組未能向所有目標建築物，同步採取執法行動，而只可盡力而為。隨着多年所得的經驗，同步行動的百分比呈上升趨勢，二零一三年的百分比高達 84%。

3.31 消防處處長同意第 3.28 及 3.29(a) 段所載的審計署建議。他表示：

(a) 四個月的時間目標，是內部訂明發出指示的時限。因應現況及現有資源，屋宇署及消防處會：

(i) 進行檢討，以便就適時發出指示方面作出改善及清理逾期發出指示的積壓工作；

(ii) 審慎檢討目標綜合用途建築物每年巡查 1 150 幢的服務表現目標，以及在四個月內發出指示的時間目標；及

(iii) 完成檢討後，考慮在管制人員報告加入發出指示的時間目標；及

(b) 消防處會提升其電腦系統，以便加強對在進行聯合巡查後及時擬備巡查報告的管制，並進行個案管理及監察該處是否適時採取執法行動。

第 4 部分：已發出消防安全指示的執行情況

4.1　本部分探討消防處／屋宇署執行根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》發出的消防安全指示的情況。

程序及指引

4.2　一般而言，屋宇署及消防處會給予業主／佔用人 12 個月，遵照消防安全指示提升設施。有關方面應密切監察，以確保所有指示適時獲得遵從；如有不遵從者，從速採取跟進行動。

4.3　在二零零四年的審查中，審計署發現許多個案多次獲批准延期，而屋宇署及消防處審批延期申請時，所採取的態度間或頗為寬鬆。該次審查亦發現，屋宇署及消防處當時對不遵從指示個案採取的執法行動所依循的程序，只是試行或屬擬稿。審計署建議，屋宇署及消防處應收緊批准延期的程序，以及就採取執法行動訂立正式的程序。

4.4　屋宇署及消防處跟進審計署的建議，釐定下列指引：

(a) ***遵從指示的期限屆滿前***　屋宇署規定其人員在發出指示後，與業主保持溝通，促使遵從指示，並按需要提供協助。遵從期限臨近屆滿時，必須致電或去信業主，提醒他們遵從指示。若指示即將屆滿仍毫無施工迹象，便應寄發警告信。至於消防處，則規定人員每隔九個月便進行進度查核 (註 17)。倘發現進度未如理想，便會發出勸諭信，說明可能出現的後果。消防處人員亦須主動協助業主；

(b) ***遵從指示的期限屆滿／接獲竣工通知時***　屋宇署規定其人員須就遵從情況進行查核，並向主管匯報結果和提出建議。若在多次警告後有關人士仍不作回應或沒有施工迹象，便會採取檢控行動。消防處則規定，凡屬《消防安全 (建築物) 條例》的個案，有關人員須在十個工作天內就遵從情況進行查核，若屬《消防安全 (商業處所) 條例》的個案，則為 14 個工作天。至於無合理辯解而未有遵從指示的個

註 17： *在二零一一年十二月前，進度查核的次數為三至四個月一次。由於工作量沉重，查核次數自此減至現時九個月一次。*

案，則須提出檢控；遇有疑問，則先徵詢律政司的意見，然後才採取行動；及

(c) ***批准延期*** 屋宇署規定，必須有據可依 (文件證明，例如業主立案法團會議記錄、招標文件和工程時間表)，方可批准延期。凡無據可依但個別具備充分理由的個案，會由一名高級屋宇測量師批簽。倘若延期申請被拒 (例如申請理由不相關) 而又不遵從指示，當局便會提出檢控。一旦發現申請人無意進行所需工程，屋宇署人員亦會考慮針對拖延手法採取檢控行動。至於消防處，同樣規定必須有據可依 (文件證明，例如業主立案法團會議記錄和招標文件)，方可批准延期。再次延期的申請，則必須有證據，證明改善工程是在具合理辯解或業主／佔用人無法控制的情況下出現延誤，才會獲得批准。如沒有文件為證，則當局會在遵從指示的期限屆滿時，考慮訴諸法律行動。

消防安全指示發出後的跟進行動

監察跟進行動的管理資料

4.5 屋宇署備存一個電腦資料庫 (包含重要進度資料，例如指示屆滿日期及批准延期詳情)，以便監察對所有已發出指示採取的跟進行動。審計署根據屋宇署的資料庫，分析已發出指示的狀況 (見表七) 和逾期未獲遵從個案的案齡 (見表八)。然而，消防處的電腦系統卻不支援對已發出指示的個案進行監察和統計分析，因為重要的資料 (例如指示屆滿日期及批准延期詳情) 並無備存在中央資料庫內 (見表七的註)。消防處須提升電腦系統，以便進行個案管理，並監察對已發出指示採取的跟進行動 (見第 3.29(a) 段)。

表七

根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》
發出指示的狀況
(二零一三年六月三十日)

	指示數目			
	已發出	已獲遵從	逾期 未獲遵從	遵從期限 尚未屆滿
屋宇署	66 374 (100%)	28 186 (43%)	31 450 (47%)	6 738 (10%)
消防處	163 838 (100%)	94 225 (58%)	69 613(註) (42%)	
總計	230 212 (100%)	122 411 (53%)	107 801 (47%)	

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

註： 消防處的個案負責人員只匯報未獲遵從指示總數，當中並無分項數字，顯示遵從期限尚未屆滿的指示數目和逾期未獲遵從的指示數目。

表八

屋宇署發出的逾期未獲遵從指示案齡分析
(二零一三年六月三十日)

逾期時間 (註)	指示數目	(%)
少於 1 年	7 593	(24%)
1 年至少於 3 年	12 582	(40%)
3 年至少於 5 年	6 799	(22%)
5 年至少於 7 年	1 241	(4%)
7 年至少於 10 年	2 840	(9%)
10 年或以上	395	(1%)
總計	31 450	(100%)
平均逾期時間：34 個月		

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註： 每份指示的逾期時間，是由該指示的遵從期限過後開始計算。

4.6　逾期良久未獲遵從的指示數目龐大 (即有 31 450 份指示平均逾期 34 個月仍未獲遵從)，顯示有需要加強執法。審計署審查了 12 宗逾期良久的個案 (計有 3 個訂明商業處所、2 幢指明商業建築物和 7 幢目標綜合用途建築物)，發現下述範疇有可予改善之處：

(a)　批准延期 (第 4.7 段)；

(b)　進度查核及遵從情況巡查 (第 4.8 及 4.9 段)；及

(c)　就逾期良久未獲遵從的指示採取跟進行動 (第 4.10 及 4.11 段)。

批准延期

4.7　審計署審查有關方面於二零零八年十一月和二零一一年十二月向一幢目標綜合用途建築物的業主批准延期的個案時注意到，部分獲批申請所提出的理由，是有關建築物當時正成立業主立案法團。這些申請理由，其實只適用於就公用地方須進行的工程而向所有業主發出的指示。然而，當中一名業主就其單位所需進行的工程 (根據不同的指示發出)，同樣以該項似乎是不相關的理由，兩次獲准延期。這宗個案顯示，有需要進一步收緊對批准延期的管制。

進度查核及遵從情況巡查

4.8　審計署就兩宗訂明商業處所個案進行審查，發現其中一宗 (個案五) 就指示規定的工程所進行的進度查核不足，而另一宗 (個案六) 則遲遲未就已完竣的工程進行巡查，以確定有否遵從指示。

個案五

就規定的工程進行的進度查核不足

1. 二零零二年十一月，屋宇署及消防處向有關的訂明商業處所 (一個商場) 的業主／佔用人，一共發出 89 份指示，要求進行多項消防安全改善工程。

2. ***消防處沒有進行足夠進度查核*** 由二零零二至二零零九年，消防處先後六次批准延期進行所需工程，並進行了 25 次進度查核。截至二零零九年六月，消防處發出的 81 份指示當中，73 份已獲遵從。至於其餘八份，消防處在二零零九年八月中就每份指示發出一封警告信。及後消防處於二零零九年八月底至二零一二年八月三次批准延期，惟只在二零一二年八月進行了一次進度查核。此後，雖然該八份指示已逾期 11 個月 (由二零一二年八月的延期屆滿日期起至二零一三年八月) 而未獲遵從，但消防處沒有進行任何進度查核，或採取任何執法行動。

3. ***沒有屋宇署進行進度查核的記錄*** 截至二零零四年十月，屋宇署發出的八份指示當中，只有一份獲得遵從。至於自二零零三年十一月一直未獲遵從的其餘七份指示，屋宇署並沒有批准延期。過去九年多 (由二零零三年十一月至二零一三年八月)，沒有記錄顯示曾進行進度查核 (註)。此外，屋宇署亦沒有採取任何執法行動 (例如發出警告信)。

審計署的意見

4. 雖然消防處的既定程序規定，每隔九個月必須進行一次進度查核 (見第 4.4(a) 段)，但就本個案而言，該處在二零零九年八月至二零一二年八月的三年間，只進行了一次進度查核。消防處須於這方面加強管制，並考慮就該八份已 11 個月不獲遵從的指示，採取進一步執法行動。

5. 至於屋宇署，從管制角度而言，該署沒有訂明進度查核的次數，實在有欠理想。該署亦有需要對無合理辯解而逾期良久尚未遵從的指示 (例如本個案中七份已逾期九年的指示)，加強執法行動。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

註： 二零一三年十月，屋宇署通知審計署，已巡查有關訂明商業處所所在的建築物。由於工作量繁重，對有關的訂明商業處所的觀察所得，並無記錄在案。

個案六

遲遲才巡查已完成工程

1. 二零零一年八月，屋宇署及消防處向有關的訂明商業處所 (一家百貨公司) 的業主及佔用人，一共發出四份指示，要求進行多項消防安全改善工程。

2. ***屋宇署遲遲才進行巡查*** 截至二零零五年二月，屋宇署就其向業主發出的指示，先後六次批准延期進行所需工程。二零零六年十一月，該名業主通知屋宇署，所需工程已告完竣。二零零七年九月，屋宇署回覆業主，表示該署會進行巡查，以核實業主是否已遵從指示。不過，由二零一零年五月至十一月 (業主發出通知後接近四年)，屋宇署才進行了三次巡查，以核實遵從情況，發現已完成的工程並非完全可以接受 (即地庫層排煙口被假天花阻擋)。二零一零年十一月，屋宇署要求業主進行補救工程。可是，該署到二零一三年八月 (2 年多後) 才再進行遵從情況巡查。其後，該項指示已獲撤銷。

3. ***因佔用人有變而須予檢視*** 截至二零零九年九月，在消防處發出的三份指示當中，一份發給業主的指示已獲遵從。其餘兩份發給佔用人的指示於二零零四年十一月撤回，原因是消防處巡查後發現，佔用人已經遷出，有關處所當時正進行裝修。儘管另一家百貨公司於二零零七年在同一處所啟業，但截至二零一三年八月，消防處並沒有檢視其消防安全設施，以評估應否發出新指示。

審計署的意見

4. 在本個案中，屋宇署分別拖延巡查已完成的工程 (4 年) 和補救工程 (2 年多)，顯示該署須加強管制既定的巡查程序 (見第 4.4(b) 段)。至於消防處，則須檢視現有訂明商業處所的消防安全設施，以評估應否發出新指示。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

4.9　除個案六外，審計署亦留意到屋宇署需時良久才進行巡查的其他實例，詳情如下：

(a) 自二零一零年起，屋宇署委聘外間顧問協助巡查指明商業建築物／目標綜合用途建築物的已完成工程。根據顧問合約，如顧問公司人員未能進入建築物進行巡查，他們須再多作兩次嘗試，其中一次必須在辦公時間以外進行。如三次嘗試仍不成功，屋宇署便會接手。審計署發現，截至二零一三年六月，屋宇署有六個目標綜合用途建築物個案，從顧問公司接手 7 至 13 個月後，仍未進行巡查；

(b) 二零一一年九月，一幢指明商業建築物的一名業主因沒有遵從屋宇署的指示 (於二零零三年發出) 而被定罪，罰款 2,000 元。然而，巡查在二零一三年八月 (2 年後) 才進行。屋宇署發現有關項目已予糾正，該項指示隨即撤銷；及

(c) 二零零四年五月，一幢指明商業建築物寫字樓單位的三名業主，因沒有遵從屋宇署的指示 (於二零零一年發出) 而被定罪，各判罰款 8,000 元。法庭亦發出符合消防安全令，規定有關業主在二零零四年十一月前，完成未完工程。然而，屋宇署在二零零五年十月才進行巡查，當時發現業主沒有遵從法庭命令，並於二零零五年六月出售有關單位。截至二零一三年八月，屋宇署沒有就有關業主違反法庭命令一事採取跟進行動，亦沒有向有關寫字樓單位的新業主發出指示。

就逾期良久未獲遵從的指示採取跟進行動

4.10　雖然有不少指示逾期良久未獲遵從 (即有 31 450 份指示平均 34 個月未獲遵從 ——見第 4.5 段表八)，但屋宇署自二零零零年以來，只就 105 宗個案提出檢控。至於消防處，審計署在二零零四年進行的審查顯示，該處於二零零零至二零零三年 (四年)，就 171 宗個案提出檢控。然而，這次審查發現，由二零零四年至二零一三年八月 (接近十年)，只有 86 宗檢控個案，表明消防處採取的檢控行動比之前更較前減少。

4.11　為顯示政府致力改善目標建築物／處所的消防安全設施，並為了發揮阻嚇作用，當局應對有足夠理由檢控的個案從速採取檢控行動。除第 4.8 段所述的個案五外，下文個案七是另一例子，顯示當局須對沒有合理辯解而逾期良久尚未遵從的指示，採取更嚴厲的執法行動。

個案七

沒有合理辯解而逾期良久未獲遵從指示

1. 二零零零年十二月，屋宇署及消防處向有關的訂明商業處所 (一家百貨公司) 的業主及佔用人，一共發出三份指示，要求進行多項消防安全改善工程。

2. ***消防處的行動*** 消防處向業主發出的指示於二零零四年五月已獲遵從，但向佔用人發出的指示，則由二零零四年八月 (第五次批准延期的屆滿日期) 起，一直未獲遵從。然而，消防處在九年來 (由二零零四年八月至二零一三年七月) 沒有採取執法行動。

3. ***屋宇署的行動*** 屋宇署向業主發出的指示由二零零一年十二月起 (此為遵從指示的期限屆滿日期，因為有關指示並無獲准延期)，一直未獲遵從。屋宇署只發出兩次警告 (在二零零一年十一月及二零零三年五月)。雖然業主經重複警告仍不作回應，但屋宇署在十年來 (由二零零三年五月至二零一三年七月) 沒有採取進一步執法行動。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

審計署的建議

4.12 **審計署 *建議* 屋宇署署長應：**

(a) **就《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》所規定的工程，考慮訂明進行進度查核的次數；**

(b) **收緊管制，確保屋宇署人員嚴格遵循有關下列事項的既定程序：**

(i) **根據相關而有據可依的理由，批准延期遵從消防安全指示；及**

(ii) **適時巡查已完成的工程 (包括第 4.9(a) 段所提及從顧問公司接手的個案)；**

(c) **對不遵從指示的業主／佔用人加強執法行動，要求屋宇署人員：**

(i) 一旦發現有不遵從指示的情況，從速發出警告信，並密切監察業主／佔用人的回應，以考慮是否需要採取進一步執法行動；及

(ii) 對沒有合理辯解而逾期良久未獲遵從的個案，採取檢控行動 (例如第 4.8 段個案五及第 4.11 段個案七)；及

(d) 密切監察被定罪業主有否遵從未完成的指示和法庭命令，並相應地採取所需行動。

4.13 審計署 *建議* 消防處處長應：

(a) 收緊管制，確保訂定的進度查核次數獲嚴格遵從；

(b) 提醒消防處人員，訂明商業處所佔用人如有任何變動 (例如第 4.8 段個案六)，即檢視是否需要發出新的指示；及

(c) 對不遵從指示的業主／佔用人加強執法行動，要求消防處人員：

(i) 一旦發現有不遵從指示的情況，從速發出警告信，並密切監察業主／佔用人的回應，以考慮是否需要採取進一步執法行動；及

(ii) 對沒有合理辯解而逾期良久未獲遵從的個案，採取檢控行動。

當局的回應

4.14 屋宇署署長同意第 4.12 段所載的審計署建議。他表示：

(a) 屋宇署會提醒員工，在考慮延期申請時，嚴格依循有關指引；

(b) 《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》下的目標建築物，皆符合建造時的消防安全標準。該兩條條例旨在改善其消防安全措施，達到現代標準。建築物的業主在進行規定的改善工程時，可能會遇上種種實際困難 (例如實地環境上的限制)。屋宇署人員會以靈活而務實的方式提供協助，以便業主遵從有關指示。只有在別無他法的情況下，才會考慮訴諸檢控行動。儘管如此，因應審計署的建議，屋宇署同意，對無合理辯解而逾期良久未獲遵從的個案，確有需要加強檢控行動；及

(c) 屋宇署會聯同消防處，就執法行動進行全面檢討，其中包括進度查核、遵從情況巡查、發出警告信、檢控行動等，以改善整體遵從情況。

4.15 消防處處長同意第 4.13 段所載的審計署建議。他表示：

(a) 消防處會提升其電腦系統，以便進行個案管理，並確保訂定的進度查核次數獲嚴格遵從；及

(b) 消防處會提醒所有個案負責人員：

(i) 訂明商業處所的佔用情況如有變動，即檢視是否需要發出新指示，不要拖延；及

(ii) 對不遵從指示的業主／佔用人採取執法行動時，嚴格遵從消防處的程序指令。此外，消防處亦會提醒有關主管人員收緊相關的監察工作。

第 5 部分：就巡查期間發現的違例建築物採取跟進行動

5.1　本部分探討屋宇署對根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》巡查目標建築物期間發現的違例建築物所採取的跟進行動。

執法工具及指引

5.2　***執法工具***　現時，所有建築工程均受《建築物條例》規管。除該條例所界定的指定小型工程及豁免工程 (註 18) 外，所有建築工程均須事先獲得建築事務監督批准及同意，方可展開，否則會視作違例建築物。違例建築物包括與分間樓宇單位 (俗稱劏房) 有關的違例建築物，其安全問題已引起公眾關注 (註 19)。當局可對所有違例建築物 (包括與劏房有關的違例建築物)，採取下列執法行動：

(a) 屋宇署會根據《建築物條例》第 24 條發出法定命令，着令有關業主在指定期限 (通常為 60 天) 內，清拆違例建築物，並會將有關命令在土地註冊處登記在案 (註 20)。物業如有按揭，有關的財務機構會獲知會；及

(b) 倘業主無合理辯解而沒有履行命令，屋宇署可：

(i) 對沒有履行命令的業主提出檢控。一經定罪，最高刑罰為監禁一年及罰款 20 萬元。若違法情況持續，會被加判每日罰款 2 萬元；及／或

(ii) 安排政府承建商進行所需工程，然後向業主收回工程費連監督費及附加費。

註 18：*雖然豁免工程及小型工程無須事先獲得建築事務監督批准及同意，但若進行的工程違反《建築物條例》的規例 (例如未達規例所訂的標準)，則仍會視作違例建築物。*

註 19：*近年，政府採取了一系列措施，具體處理劏房的樓宇安全問題 (詳情見附錄 F)。*

註 20：*二零一一年四月前，屋宇署的做法是將大規模行動時發出的命令，在巡查 (遵從命令的期限屆滿後即執行) 後在土地註冊處登記在案。二零一一年四月起，所有命令 (不論是否在大規模行動時發出) 均須在發出時即在土地註冊處登記在案。*

執法指引

5.3 根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》巡查目標建築物時，或會發現違例建築物，因此屋宇署制定下列指引，供防火規格組人員依循：

(a) 在《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》所指的執法範圍內 (註 21) 發現有影響到消防安全的違例建築物時，可在發出指示中規定進行清拆。不過，違例建築物若即時危及消防安全，便可根據《建築物條例》第 24 條發出命令，務求更迅速糾正有關情況 (註 22)；及

(b) 凡不在《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》涵蓋範圍內的違例建築物，應轉介樓宇部以採取所需行動。不過，防火規格組可因應個別情況採取執法行動，以減少個案轉介。

5.4 屋宇署為樓宇部制定的指引訂明，由該署轄下其他組別 (包括防火規格組) 轉介關乎違例建築物的舉報個案，應由負責的小組組長甄審，以評估有關的違例建築物是否屬於須優先取締個案 (即有迫切危險的個案及因資料不足而未能決定的個案)。如屬須優先取締個案，巡查工作須於收到轉介後 50 天內進行，以決定先後次序及所需的執法行動。被評定為沒有迫切危險的個案，指引並無訂明需採取行動的時限。

個案研究

5.5 就第 3.24 段所述的 20 宗延遲發出消防安全指示個案，防火規格組在巡查有關的目標建築物／處所時，發現七宗有違例建築物及懷疑劏房。審計署就

註 21：*執法範圍指訂明商業處所整個室內範圍，以及指明商業建築物的逃生途徑、室內範圍、外牆及公用部分。目標綜合用途建築物非住用部分的執法範圍與指明商業建築物相似 (即如指明商業建築物般，包括所有逃生途徑、室內範圍、外牆及公用部分)，而目標綜合用途建築物的住用部分及目標住用建築物則包括連接該等部分的出口樓梯及地下樓層出口。*

註 22：*根據《建築物條例》發出的命令，准予遵從期限通常為 60 天。至於根據《消防安全 (商業處所) 條例》或《消防安全 (建築物) 條例》發出的指示，准予遵從期限通常為 12 個月。《建築物條例》訂明，一旦命令不獲遵從，屋宇署獲賦權進行所規定的補救工程，然後向有關業主追討費用。《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》並無訂明這項預設權力。*

這七宗個案進行審查，發現其中五宗並無就有關的違例建築物及劏房從速採取跟進行動。實例載述於下文個案八及個案九。

個案八

防火規格組及樓宇部對違例建築物的跟進

1. 有關的目標綜合用途建築物已納入防火規格組二零一一年根據《消防安全 (建築物) 條例》推行的巡查計劃內。

2. 根據屋宇署的記錄：

(a) ***轉介個案需時甚久*** 在二零一一年六月與消防處進行的聯合巡查中，防火規格組發現建築物內有違例建築物及一個懷疑劏房 (除了發現與《消防安全 (建築物) 條例》有關的問題外)。該組認為，萬一發生火警，違例建築物及懷疑劏房或會影響建築物的逃生途徑。然而，該組延至二零一二年四月和五月 (即發現問題後約十個月)，才先後把所發現劏房和違例建築物轉介樓宇部，以根據《建築物條例》採取行動；及

(b) ***跟進轉介個案需時甚久*** 在收到防火規格組的轉介後，樓宇部於是：

(i) 委聘顧問跟進違例建築物，並先後於二零一二年八月和十月向有關業主發出勸諭信和法定命令；及

(ii) 檢視防火規格組提供關於懷疑劏房的資料。樓宇部認為，個案不涉及迫切危險，但應考慮將有關建築物納入下一次處理劏房的大規模行動中 (註)。但直至二零一三年九月 (即 17 個月後)，樓宇部才決定把有關建築物納入二零一三年處理劏房的大規模行動中。

個案八 (續)

審計署的意見

3. 沒有記錄顯示為何：

(a) 防火規格組需時約十個月，才把在巡查時發現的違例建築物 (當中包括與一個劏房相關的建築物)，轉介樓宇部；及

(b) 樓宇部延至二零一三年九月 (即收到轉介後 17 個月)，才決定把有關建築物納入二零一三年處理劏房的大規模行動中。

4. 屋宇署須採取措施，確保從速跟進在巡查時發現的違例建築物及劏房。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

註： 屋宇署自二零一一年四月起，展開了處理與劏房相關的違例建築物的大規模行動 (見附錄 F 的 B 段)。

個案九

樓宇部對
違例建築物的跟進

1. 有關的目標綜合用途建築物，納入了樓宇部二零零八年處理外牆及公用樓梯違例建築物的大規模行動，以及防火規格組二零零八年根據《消防安全 (建築物) 條例》推行的巡查計劃。

2. ***巡查結果*** 二零零八年六月，樓宇部巡查了有關建築物；二零零八年九月，防火規格組與消防處亦聯合巡查了有關建築物。除發現與《消防安全 (建築物) 條例》有關的問題外，防火規格組並找到影響建築物逃生途徑的違例建築物，以及一個懷疑劏房。二零零八年十一月，該組就所發現的違例建築物及懷疑劏房，以電郵通知樓宇部。

3. ***未有就首次轉介採取足夠行動*** 二零零九年七月，樓宇部向有關建築物發出 16 份法定命令，涵蓋在二零零八年大規模行動中所發現及防火規格組所轉介的違例建築物。截至二零一三年六月 (四年後)，全部 16 份命令仍未獲履行，但樓宇部並無採取執法行動。此外，對於防火規格組在二零零八年電郵中所提及的懷疑劏房，亦無採取行動。

4. ***再度巡查的結果*** 二零一二年九月，防火規格組再度巡查有關建築物 (註)，並找到新的違例建築物及與一個劏房相關的建築物。二零一二年十月，防火規格組把最新的巡查結果通知樓宇部，以便跟進。

5. ***跟進第二次轉介需時良久*** 二零一二年十二月，樓宇部指示其顧問公司巡查有關的劏房。不過，延至二零一三年九月 (即收到轉介後約 11 個月)，樓宇部才完成劏房的巡查工作，以及向業主發出法定命令。

個案九 (續)

審計署的意見

6. 沒有記錄顯示為何樓宇部：

(a) 在二零零八年收到防火規格組的電郵後，沒有對懷疑劏房採取任何行動；

(b) 沒有就二零零九年以來仍未獲履行的 16 份法定命令，採取任何執法行動；及

(c) 需時約 11 個月，才完成巡查防火規格組所轉介的劏房，以及向業主發出法定命令。

7. 屋宇署須收緊管制，確保從速跟進存在火警危險的違例建築物及劏房。

資料來源：屋宇署及消防處的記錄

註： 二零零九年，當樓宇部發出命令時，防火規格組並無同步採取行動，根據《消防安全 (建築物) 條例》發出指示 (見第 3.27 段)。二零一二年 (由於自二零零八年巡查後已過了四年)，防火規格組須再度巡查該建築物，才可發出指示。

5.6 ***執法指引*** 審計署的審查工作發現下述範疇有可予改善之處：

(a) 指引並無訂明在某一時限之內：

(i) 防火規格組應根據《建築物條例》，就任何發現與消防安全有關的違例建築物發出命令，或將有關發現轉介樓宇部，以採取行動。個案八及經審計署審查的另一宗個案 (見第 5.5 段) 顯示，防火規格組分別需時約 10 和 11 個月，才將所發現與消防安全有關的違例建築物轉介樓宇部採取行動；及

(ii) 樓宇部應盡快跟進沒有迫切危險的轉介個案 (如決定會否把個案納入將有關處理劏房的大規模行動中)。個案八及經審計署審查的另一宗個案顯示，該部分別需時約 17 和 19 個月才作出跟進；及

(b) 個案九顯示樓宇部並無按既定指引(見第 5.4 段)，在 50 天內對由防火規格組轉介有迫切危險的違例建築物／劏房進行跟進巡查。在另一宗經審計署審查的個案中，樓宇部需時 64 天才進行巡查。

5.7 ***執法工具的運用*** 審計署的審查發現，截至二零一三年九月三十日：

(a) 經審計署審查的全部七宗個案，均有法定命令仍未獲履行，但屋宇署沒有就其中三宗個案仍未獲履行的命令在土地註冊處登記在案(見第 5.2(a) 段)。三宗個案的有關命令於二零零九年發出；及

(b) 逾期未獲履行命令的案齡分析顯示，有四宗個案(包括個案九)的命令，逾期超過四年仍未獲履行。然而，對於全部四宗個案，屋宇署並沒有安排政府承建商進行糾正工程或提出檢控。因此，實有需要有效運用現有的執法工具，務求加快履行法定命令，及早糾正與消防安全有關的違例建築物／劏房。

審計署的建議

5.8 審計署***建議***屋宇署署長應：

(a) 採取措施，確保從速跟進根據《消防安全(商業處所)條例》及《消防安全(建築物)條例》進行巡查時發現的違例建築物／劏房，尤以具火警危險者為然。措施可包括：

(i) 訂明防火規格組人員須於指定時限內，就與消防安全有關的違例建築物／劏房發出法定命令，或將有關發現轉介樓宇部採取行動；

(ii) 訂明樓宇部須於指定時限內，決定會否把內有劏房的建築物，納入處理劏房的大規模行動中；及

(iii) 提醒樓宇部人員依循屋宇署指引，在 50 天內巡查優先取締個案；及

(b) 有效運用現有一切執法工具，務求加快履行法定命令，及早糾正與消防安全有關的違例建築物／劏房。

當局的回應

5.9 屋宇署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 屋宇署會檢討如何處理根據《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》進行巡查時所發現的違例建築物，包括與劏房有關的建築物，以確保適時作出跟進。為發出法定命令而訂明的時限，必須因應現況及防火規格組的現有資源去作出考慮；

(b) 屋宇署會檢討將有劏房的建築物納入大規模行動的程序。為盡量善用現有資源，有需要考慮這些建築物的優先次序，才納入處理劏房問題的大規模行動；

(c) 屋宇署會密切監察防火規格組轉介的個案，以確保適時完成所需的巡查；及

(d) 為盡量善用現有資源，仍未獲履行的命令，會以有序的方式採取執法行動。對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的個案，將優先處理。

附錄 A
(參閱第 1.3 段)

訂明商業處所圖示



銀行 (商人銀行除外)



商場



場外投注站



在設有保安區的處所
的珠寶或金飾店

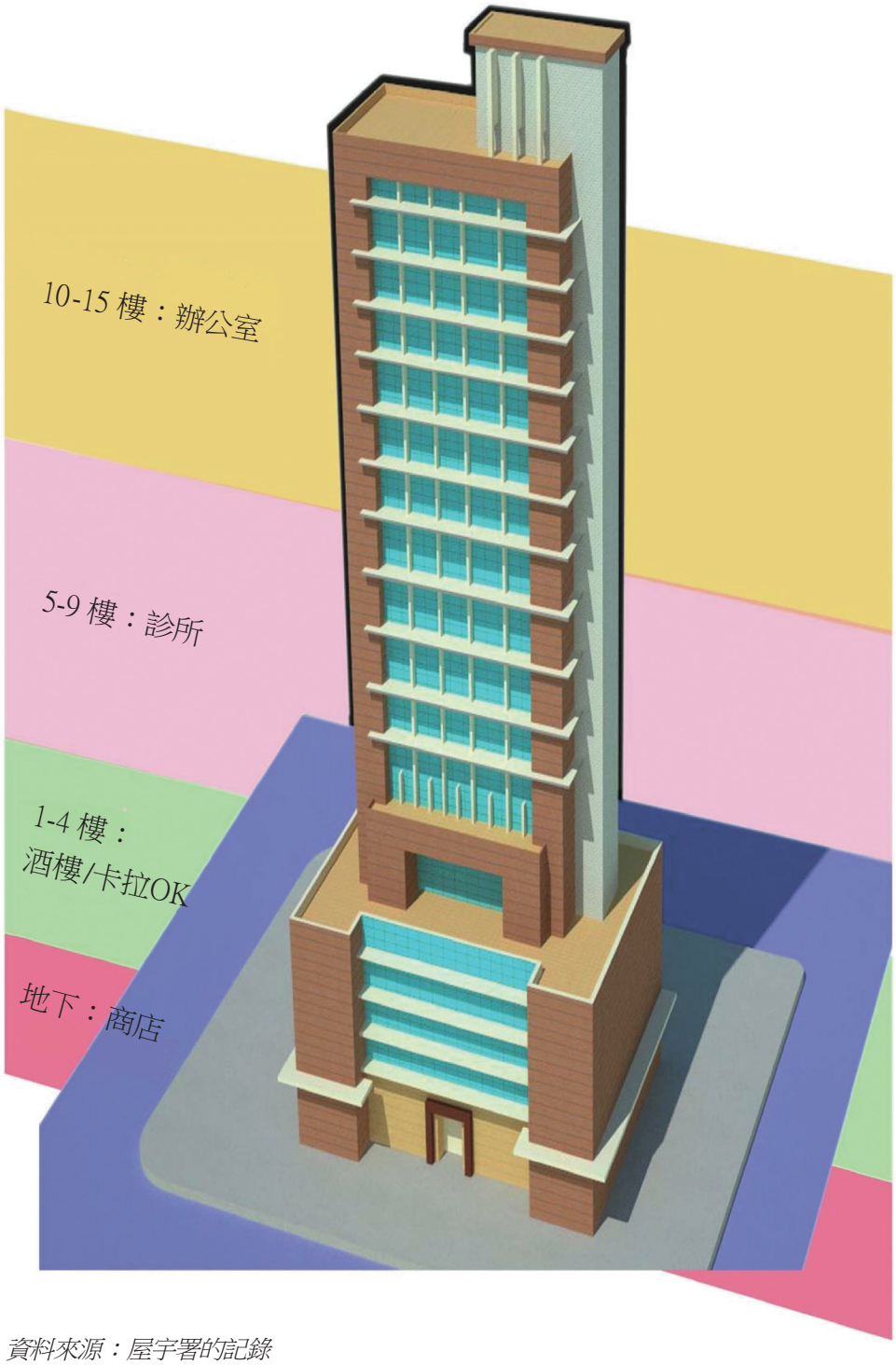


超級市場、特大超級市場或
百貨公司

資料來源：屋宇署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.4 段)

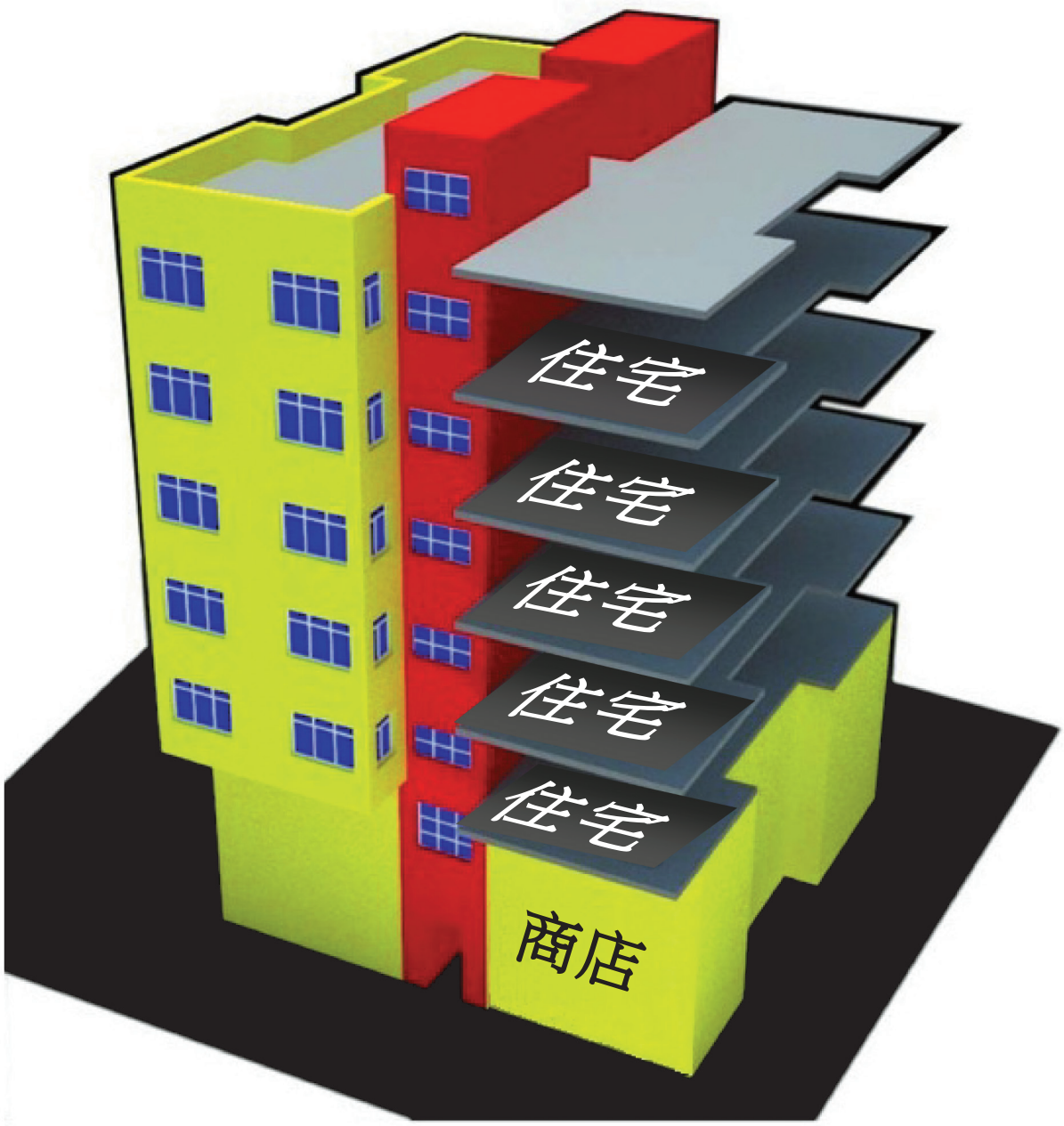
指明商業建築物圖示



資料來源：屋宇署的記錄

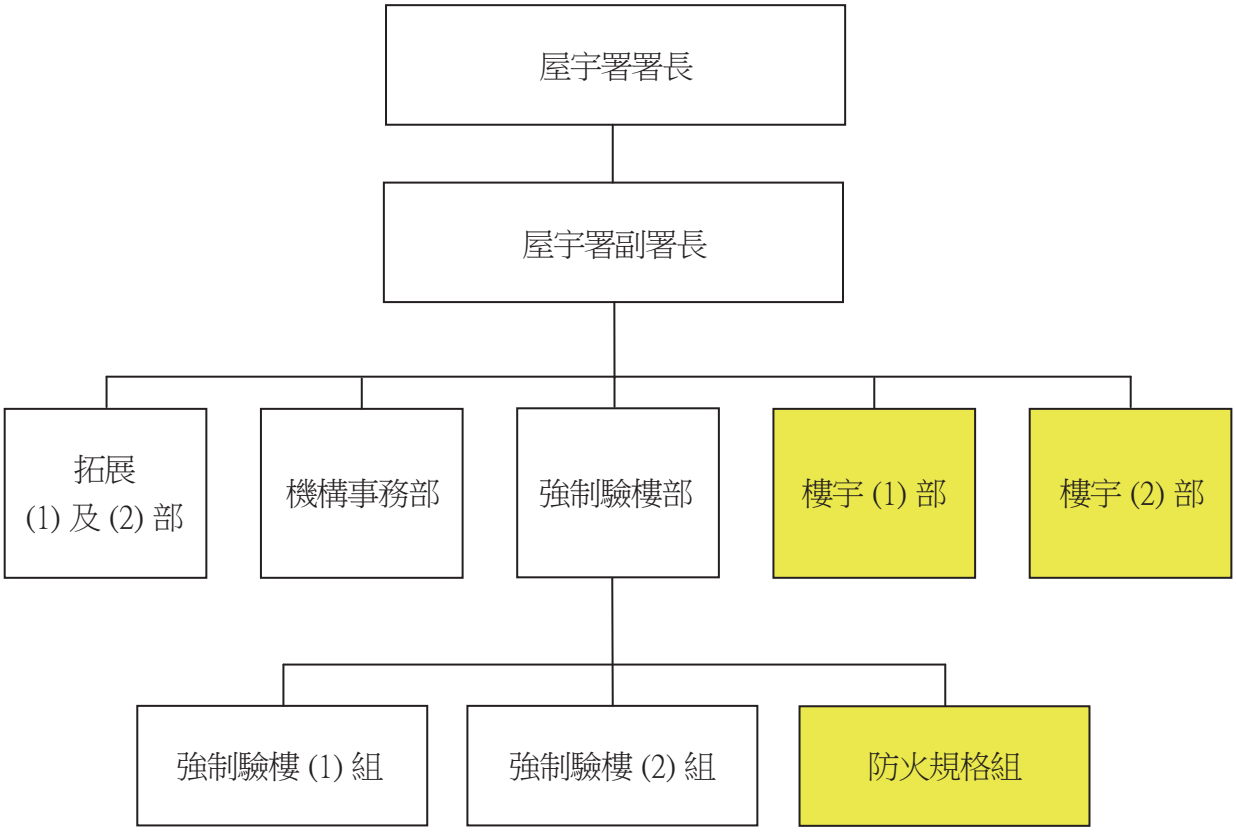
附錄 C
(參閱第 1.5 段)

目標綜合用途建築物圖示



資料來源：屋宇署的記錄

屋宇署
組織圖 (摘錄)
(二零一三年九月三十日)

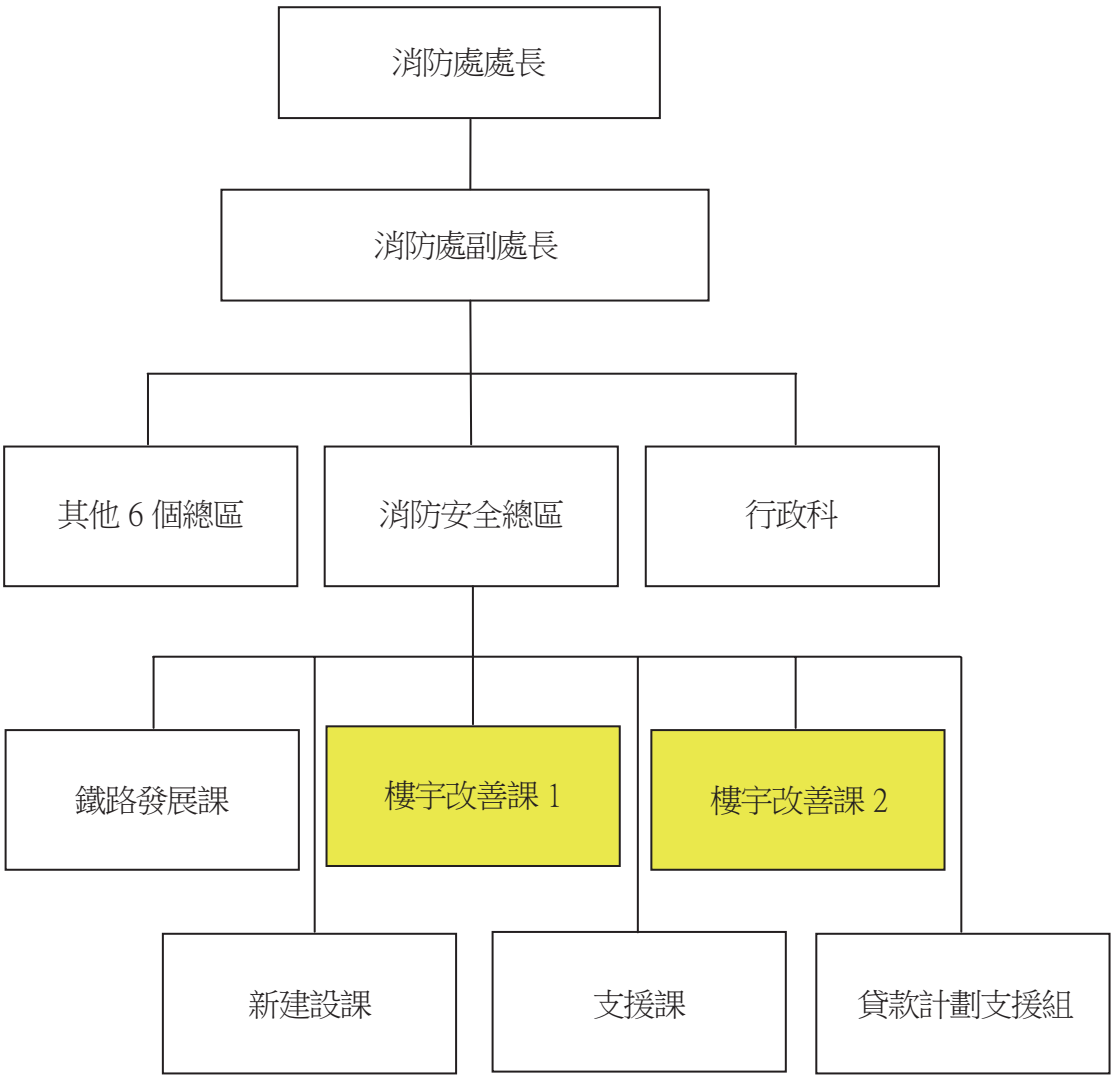


資料來源：屋宇署的記錄

附註：　樓宇部負責處理違例建築物，防火規格組則負責執行《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》。

附錄 E
(參閱第 1.8 段)

消防處
組織圖 (摘錄)
(二零一三年九月三十日)



資料來源：消防處的記錄

附註： 樓宇改善課負責執行《消防安全 (商業處所) 條例》及《消防安全 (建築物) 條例》。

附錄 F
(參閱第 5.2 段註 19
及第 5.5 段個案八的註)

針對劏房的樓宇安全問題的措施

(A) 立法

二零一二年十月三日生效的《2012 年建築物 (小型工程) (修訂) 規例》已將與劏房相關的工程納入小型工程類別，使有關工程必須由合資格的專業人士及承建商進行。此外，讓屋宇署可根據《建築物條例》向法庭申請手令進入處所的相關法例已於二零一二年七月通過。這措施利便屋宇署的執法行動，且特別有助於與劏房有關的巡查行動。

(B) 執法

屋宇署除了處理市民對劏房的舉報採取適當的執法行動外，亦自二零一一年四月起展開一項旨在糾正與劏房相關的違例建築物的大規模行動。此外，屋宇署在二零一二年擴大針對劏房的大規模行動目標樓宇的範圍，以涵蓋工廠大廈。

(C) 宣傳

屋宇署印製了多款小冊子，教育公眾保障劏房樓宇安全的方法及避免與劏房相關的違例建築物的需要。另外，屋宇署亦就小型工程監管制度製作了宣傳短片及相關印刷品，鼓勵業主安排合資格的專業人士及承建商進行小型工程及改動工程。

資料來源：屋宇署的記錄

第 8 章

渠務署

污水處理服務收費計劃

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

污水處理服務收費計劃

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.9
審查工作	1.10 – 1.11
當局的整體回應	1.12 – 1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：收回污水處理服務營運成本	2.1
提供污水處理服務	2.2 – 2.3
污水處理服務收支	2.4 – 2.15
審計署的建議	2.16
當局的回應	2.17 – 2.19
第 3 部分：收取排污費	3.1
查找遺漏徵收排污費個案的行動	3.2 – 3.7
可予改善之處	3.8 – 3.12
就已定罪的未經授權用水個案追討排污費	3.13 – 3.14
可予改善之處	3.15 – 3.16
近期發展	3.17
審計署的建議	3.18
當局的回應	3.19 – 3.20
第 4 部分：收取工商業污水附加費	4.1
查找遺漏徵收工商業污水附加費個案的行動	4.2 – 4.12
可予改善之處	4.13 – 4.28
重新評估附加費收費率	4.29 – 4.31

段數

可予改善之處 4.32 – 4.40
審計署的建議 4.41
當局的回應 4.42 – 4.43

第 5 部分：編製管理資料 5.1

管理資料 5.2 – 5.4
審計署的建議 5.5
當局的回應 5.6 – 5.7

附錄 **頁數**

A： 27 種行業的工商業污水附加費 (二零一三年八月) 47 – 48

B： 渠務署：組織圖 (二零一三年八月) 49

C： 用水帳戶申請表載列的 102 個工商業種類 (二零一三年八月) 50 – 51

污水處理服務收費計劃

摘要

1. 香港的公共污水收集系統規模龐大，覆蓋 93% 人口居住的地區。每日住宅及工商業處所產生的 270 萬立方米污水，透過公共污水收集系統排放。在環境局的政策指令下，渠務署負責透過公共污水收集系統收集、處理及排放污水。

2. 污水處理服務收費計劃 (“收費計劃”) 於一九九五年四月推出，根據此計劃，凡食水用戶的處所已接駁至公共污水渠，便須繳付排污費；如有關用戶經營 27 個指定行業中的其中之一， 則須同時繳付工商業污水附加費 (“附加費”)。渠務署污水處理服務科負責管理收費計劃。排污費和附加費已納入向食水用戶發出的水費單，由水務署代渠務署收取。截至二零一三年三月三十一日，共有 279 萬個用水帳戶，包括 261 萬個須付排污費帳戶 (其中 22 000 個亦為須付附加費帳戶) 和 18 萬個不用付排污費帳戶。在 2012–13 年度，渠務署收取排污費 7.76 億元和附加費 2.07 億元。由渠務署編製的 2011–12 年度污水處理服務經營帳目，錄得營運赤字 5.36 億元。審計署最近就收費計劃作出審查，以期找出可予改善之處。

收回污水處理服務營運成本

3. 當局在一九九五年四月推出收費計劃，把排污費收費率訂為每立方米供水收排污費 1.2 元，附加費收費率則視乎個別須付附加費行業的污水平均污染程度而定，訂為每立方米供水收附加費 0.11 元至 5.98 元不等。二零零七年五月，立法會批准由二零零八年四月至二零一七年四月排污費收費率按年遞增 9.3%(十年遞增排污費計劃)。至於不同須付附加費行業的附加費收費率，則在二零零八年八月及二零零九年八月調整。不過，根據渠務署的開支預算，由於新建污水處理設施的完成和啟用，未來數年的營運成本和營運赤字將會增加，而運作效率的改善和一些節省成本措施則可部分抵銷成本的增長 (第 2.5 至 2.10 段)。

4. ***未能達致目標收回成本率*** 二零零八年五月，行政長官會同行政會議通過：(a) 當推行十年遞增排污費計劃後，預算排污費的收回營運成本率在

2017–18 年度或之前達致大約 70%；及 (b) 政府的目標是在 2009–10 年度或之前把附加費的收回成本率達致 100%。然而，審計署注意到，在 2011–12 年度，渠務署的排污費收回成本率為 57%；而在 2017–18 年度，預算的排污費收回成本率會上升至 60%，會較政府的目標 70% 為低。在 2011–12 年度，附加費的收回成本率為 95%； 而在 2017–18 年度， 預算的附加費收回成本率會降至 62%，亦會較政府的目標 100% 為低 (第 2.12 及 2.14 段)。

收取排污費

5. ***遺漏及很久才向處所徵收排污費*** 所有用水帳戶均可予徵收排污費，但位於未有污水設施的地區或發展項目的處所除外。為了徵收排污費，所有用水帳戶均被分類為可予徵收排污費或不可予徵收排污費。渠務署在接獲現有不用付排污費帳戶就有關更改帳戶持有人申請後，會檢查水務署客戶服務及發單系統 (發單系統) 的相關資料，以查証該地址的不用繳付排污費帳戶狀況是否需要更新。如地址位於設有污水設施的地區內，渠務署會進行調查並作出相關排污費追討行動 (第 3.3 、3.7 及 3.8 段)。

6. 審計署審查發現有兩宗個案關於處所在接駁公共污水渠後，渠務署很久才發現遺漏向該等處所徵收排污費。在一宗個案，由於屋苑 A 的 18 個住戶的地址格式與發單系統的格式不同，污水處理服務科未有即時更新其污水渠接駁資料。在另一宗個案，污水處理服務科在二零一一年三月知悉屋苑 B 可能遺漏徵收排污費的個案，超過兩年後才查找到苑內有 215 個遺漏徵收排污費個案，導致政府損失收入 (第 3.9 段)。

7. ***對遺漏徵收排污費個案的審查不足*** 在 2012–13 年度 8 944 個不用付排污費的新用水帳戶中，有 1 868 個 (21%) 帳戶懷疑為遺漏徵收排污費個案。然而，審計署注意到，直至二零一三年七月，在 1 868 宗懷疑遺漏徵收排污費個案中，污水處理服務科只選取 55 宗 (3%) 個案進行並完成調查。在此 55 宗個案中，該科發現有 40 宗 (73%) 可予徵收排污費。渠務署並對該 40 宗個案附近範圍的不用付排污費帳戶進行調查，發現另外 377 個不用付排污費帳戶事實是可予徵收排污費。渠務署須責成污水處理服務科採取一次性行動，對所有不用付排污費帳戶，審查是否應付排污費 (第 3.10 至 3.12 段)。

收取工商業污水附加費

8. 在申請非住宅的新用水帳戶時，申請人須從 102 個工商業種類中，選擇一個最適合該水錶地址的用戶類別，並於申請表填報工商業種類和編碼。在該 102 個工商業種類中，有 30 個可予徵收附加費。當局會根據申請人報稱的工商業種類，通過發單系統向相關用水帳戶徵收附加費 (第 4.2 段)。

9. ***工商業種類錯誤分類導致遺漏徵收附加費*** 渠務署注意到，部分須付附加費商戶在申請用水帳戶時，未有妥為填報工商業種類，以致當局誤將其帳戶視為不用付附加費帳戶處理。為了查找這類遺漏徵收附加費個案，自二零零五年五月起，渠務署要求食物環境衞生署 (食環署) 定期提供新持牌食物業處所的資料，從中檢查及確定有否向相關用水帳戶處所徵收附加費。此外，自 2001–02 年度起，渠務署要求水務署提供不用付附加費行業中耗水量偏高的帳戶，以確定有關商戶應否繳付附加費 (第 4.4 、4.6 及 4.10 段)。

10. ***自行分類機制成效不彰*** 在 2010–11 至 2012–13 年度的三年內，渠務署採取行動查核了 3 155 個不用付附加費的新持牌食物業處所帳戶。查核結果顯示，發現有 72% 的帳戶事實上可予徵收附加費。渠務署其後採取行動追討相關商戶 1,050 萬元的附加費。遺漏徵收附加費個案的比率甚高，原因可能是 (a) 須付附加費商戶對附加費的規定認識不足；及 (b) 對明知而提供不正確的工商業種類資料的須付附加費商戶缺乏阻嚇，因為《污水處理服務條例》並無規定相應的罰則。鑑於遺漏徵收附加費個案的比率甚高，渠務署須與水務署合作，提醒須付附加費商戶須提供正確的工商業種類資料。《污水處理服務條例》亦可能需要作出修訂，以訂定合適的罰則 (第 4.8 、4.9 、4.15 及 4.16 段)。

11. ***涉及須付附加費的工商業機構分類指引不足夠*** 渠務署主要憑須付附加費商戶提供的工商業種類資料，向相關用水帳戶徵收附加費。然而，審計署注意到，水務署未有在用水帳戶申請表上清楚說明工商業種類的資料會用作確定商戶是否可予徵收附加費。此外，申請表上沒有明確列出 30 個須付附加費的工商業種類。在這情況下，須付附加費商戶可能認為其業務或許屬於多於一個工商業種類，並在申請表選取不用付附加費的工商業種類，造成遺漏徵收附加費 (第 4.17 段)。

12. *渠務署的審查未有涵蓋在二零零五年前獲發牌的食物業處所* 根據食環署的記錄，截至二零一三年六月，在二零零五年五月前已營業的持牌食物業處所有 7 692 個，然而，渠務署未有就其中大部分相關處所徵收附加費一事審查其相關工商業種類是否正確。審計署審查了當中 70 個食物業處所，發現有 9 個 (13%) 原先登記為不用付附加費行業的帳戶，事實上可予徵收附加費 (第 4.19 及 4.20 段)。

13. *未有向無牌食物業處所徵收附加費* 在二零一零至二零一二年的三年內，經營無牌食肆或食物製造廠的處所的已定罪個案共 7 961 宗。但是渠務署並沒有向食環署索取相關資料，以檢查和查找有關遺漏徵收附加費的個案 (第 4.22 及 4.23 段)。

14. *未有向部分私人會所經營的餐飲服務徵收附加費* 截至二零一三年六月，共有 672 個獲民政事務總署發牌的私人會所。這些向會員及賓客提供食物的會所，獲豁免向食環署申領食肆牌照。但是，渠務署並沒有就這些開設了不用付附加費帳戶的私人會所作出調查，以找出遺漏徵收附加費的個案。審計署選取 50 個持牌私人會所進行審查，發現當局未有向其中 17 個徵收附加費，其中 11 個 (65%) 會所正經營須徵收附加費的餐飲服務 (第 4.24 及 4.26 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*渠務署署長應：

收回污水處理服務營運成本

(a) 進行檢討，以確定排污費和附加費均未能達致政府收回成本目標的原因，並制訂相關策略及行動綱領 (第 2.16 段)；

收取排污費

(b) 採取必要措施，以防止日後再有遺漏及延誤徵收排污費的情況 (第 3.18(b) 及 (c) 段)；

(c) 採取必要措施，以防止再有個案因延誤採取追討排污費行動，而過了追討債項的六年時效限期，導致政府損失收入 (第 3.18(d) 段)；

(d) 責成污水處理服務科採取一次性行動，對所有不用付排污費帳戶，審查是否應付排污費 (第 3.18(f) 段)；

收取工商業污水附加費

(e) 向須付附加費商戶加強宣傳，提醒他們須向渠務署和水務署提供正確的工商業種類資料 (第 4.41(a) 段)；

(f) 考慮尋求立法支持，修訂《污水處理服務條例》，訂定適當罰則，以阻嚇須付附加費商戶為逃避繳付附加費而故意向水務署和渠務署提供虛假的工商業種類資料 (第 4.41(c) 段)；

(g) 修訂用水帳戶申請表，規定申請人在申請表聲明其業務是否屬可予徵收附加費的類別 (第 4.41(d) 段)；及

(h) 為了查找遺漏徵收附加費個案，並追討相關附加費：

(i) 審查在二零零五年五月前已營業的 7 692 個持牌食物業處所 (第 4.41(e)(i) 段)；

(ii) 要求食環署提供無牌食肆或食物製造廠已定罪個案的資料，以供審查 (第 4.41(e)(ii) 段)；及

(iii) 對不用付附加費的所有持牌私人會所，進行審查 (第 4.41(e)(iii) 段)。

當局的回應

16. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

渠務署的工作

1.2　香港的公共污水收集系統規模龐大，覆蓋 93% 人口居住的地區，並由渠務署管理。至於尚未接駁該系統的地區，居民須裝設私人設施 (例如化糞池)，將污水處理後再行排放。每日住宅及工商業處所產生的 270 萬立方米污水，透過公共污水收集系統排放。

1.3　在環境局 (註 1) 的政策指令下，渠務署負責透過公共污水收集系統收集、處理及排放污水。該系統由 1 725 公里長的污水渠 (主要敷設於地底)、224 個泵房及 68 所污水處理廠組成，包括：

(a)　21 所初級處理廠，以篩除固體廢物和清除砂礫；

(b)　6 所一級及化學強化一級處理廠，以篩除固體廢物和清除砂礫，及沉澱固體廢物和懸浮固體；

(c)　40 所二級處理廠，利用微生物淨化污水中的有機污染物；及

(d)　1 所位於大嶼山昂坪的三級處理廠，採用生物反應池和過濾的方法，去除污水中的營養物及其餘懸浮固體。

近年，渠務署繼續致力建造及營運新的污水處理設施，以改善公共污水收集系統。

污水處理服務收費計劃

1.4　一九九四年三月，污水處理服務營運基金根據《營運基金條例》(第 430 章) 設立。該基金由渠務署管理，旨在藉向食水用戶徵收污水處理收費，悉數

註 1： *環境局在二零零七年七月成立，負責環境事宜的政策，包括污水處理服務。在二零零七年七月之前，有關政策由前環境運輸及工務局 (二零零二年七月至二零零七年六月)、前環境食物局 (二零零零年一月至二零零二年六月)、前規劃環境地政局 (一九九七年七月至一九九九年十二月) 及前規劃環境地政科 (一九八九年九月至一九九七年六月) 負責。為求簡明，本審計報告書通稱上述所有政策局為環境局。*

收回污水處理服務的營運成本 (不包括建設成本和折舊)。繼一九九四年制定《污水處理服務條例》(第 463 章)，以及一九九五年制定《污水處理服務 (排污費) 規例》(第 463A 章) 和《污水處理服務 (工商業污水附加費) 規例》(第 463B 章) 後，當局在一九九五年四月推出污水處理服務收費計劃 ("收費計劃")。根據收費計劃，食水用戶如處所已接駁公共污水渠，便須繳付：

(a) 排污費；及

(b) 工商業污水附加費 ("附加費")，適用於經營 27 個指定行業 (註 2——見附錄 A) 之一的用戶；以化學需氧量 (註 3) 計算，其所產生的污水的污染程度高於住宅污水的水平。渠務署參照住宅污水的平均污染程度，決定凡行業所產生的污水化學需氧量數值高於每立方米 500 克，可予徵收附加費。

1.5 凡食水用戶如已向水務署開立用水帳戶及處所已接駁公共污水收集系統，均可予徵收排污費。在 2013–14 年度，排污費收費率為每立方米供水收排污費 2.05 元。至於住宅用水帳戶，每四個月一期的首 12 立方米供水免收排污費。此項安排不適用於非住宅用水帳戶 (註 4)。截至二零一三年三月三十一日，共有 279 萬個用水帳戶，包括：

(a) 261 萬個須付排污費帳戶 (包括 237 萬個住宅帳戶和 24 萬個非住宅帳戶)；及

(b) 18 萬個不用付排污費帳戶。

1.6 渠務署按處理不同化學需氧量數值的污水的成本，決定 27 個行業的附加費收費率，詳情載於《污水處理服務 (工商業污水附加費) 規例》(見附錄 A)。截至二零一三年三月三十一日，有 22 000 個須付附加費帳戶。

註 2： *一九九五年四月至二零零八年七月期間，附加費適用於 30 個行業。自二零零八年八月當局剔除 3 個行業 (成衣漂染、紡織製網及印花，以及洗衣業務) 後，附加費行業由 30 個減至 27 個。*

註 3： *化學需氧量用以量度每立方米污水中經氧化過程在海水分解的有機物含量，單位是克／立方米。*

註 4： *就非住宅帳戶而言 (例如商業和政府帳戶)，10 個行業產生的污水量較供水量少，會按供水量的 70% 徵費。例如，製冰業產生的污水量便少於供水量。*

管理收費計劃

1.7　一九九八年三月，當局以收入不足以應付營運成本為理由，結束污水處理服務營運基金 (見第 1.4 段)。自此以後，渠務署負責擬備周年污水處理服務經營帳目。此外，當局成立污水處理服務帳目委員會 (註 5)，審查污水處理服務經營帳目，分析財務表現，以及考慮調整排污費和附加費的收費率。

1.8　渠務署污水處理服務科 (見附錄 B) 轄下三個分部 (客戶服務及資產管理部、行動部和污水服務收入部) 的 47 名常額人員和 7 名非公務員合約僱員，負責管理收費計劃。污水處理服務科的職責包括：

- 查找排污費和附加費帳戶；
- 收取排污費和附加費；
- 處理調整附加費收費率的申請；及
- 處理客戶提出的相關查詢。

1.9　排污費和附加費已納入每月或每四個月向食水用戶發出的水費單 (註 6)，由水務署代渠務署收取。在 2011–12 年度，污水處理服務經營帳目錄得營運赤字 5.36 億元，詳情如下：

詳情	百萬元
收入	907
營運成本 (不包括折舊)	1,443
營運赤字	(536)

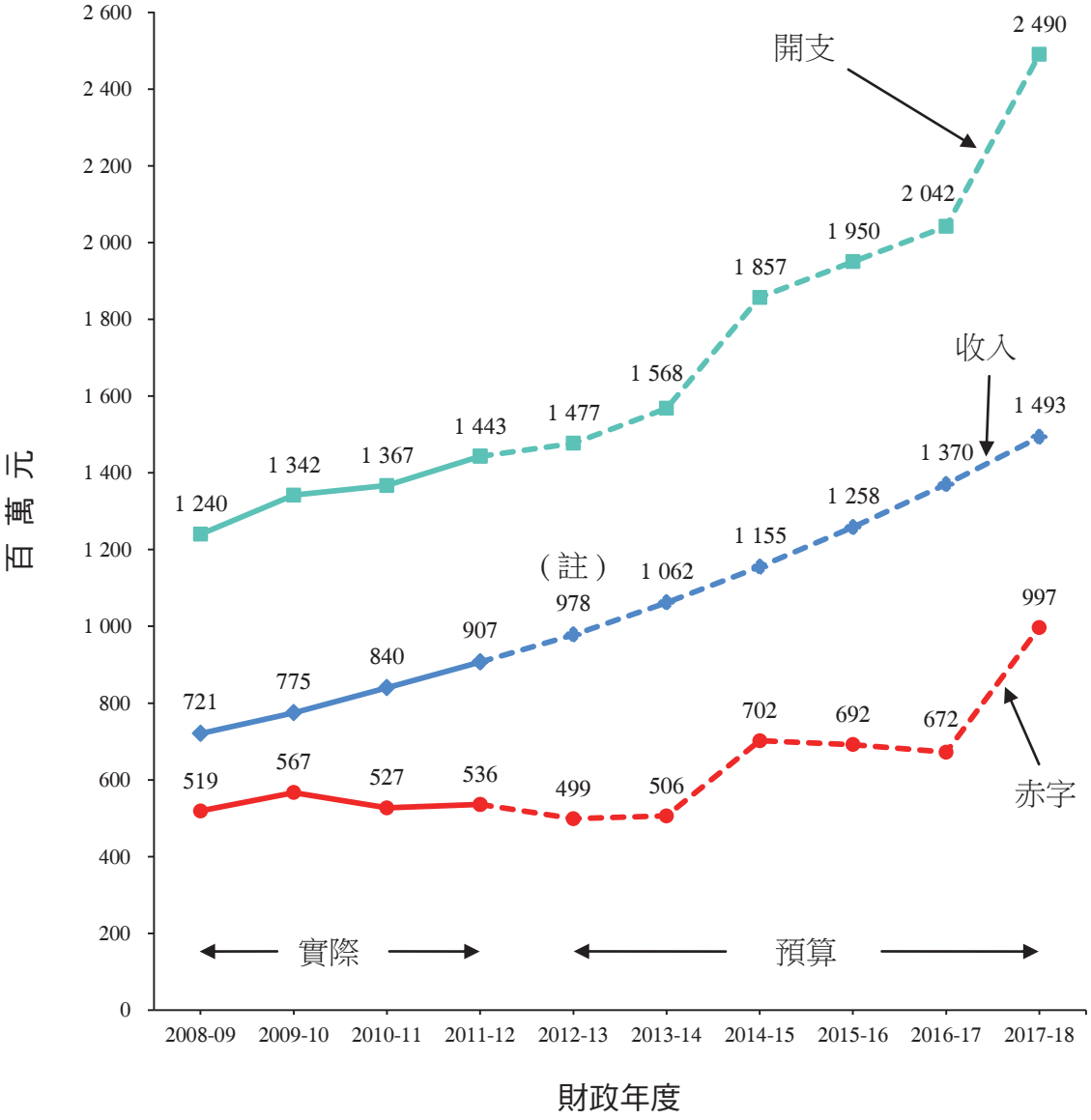
註 5： *該委員會主席為財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務)，成員包括財經事務及庫務局、環境局、渠務署、庫務署和政府新聞處的代表。*

註 6： *水費單由水務署發出，耗水量多的用水帳戶 (即水錶直徑等於或大於 40 毫米的非住宅帳戶或平均每日耗水量超過 40 立方米的用戶) 每月發單一次，而其他用水帳戶則每四個月一次。*

圖一顯示 2008–09 至 2017–18 年度污水處理服務的實際／預算財務表現，圖二則顯示排污費和附加費的營運赤字。

圖一

污水處理服務的財務表現
(2008–09 至 2017–18 年度)



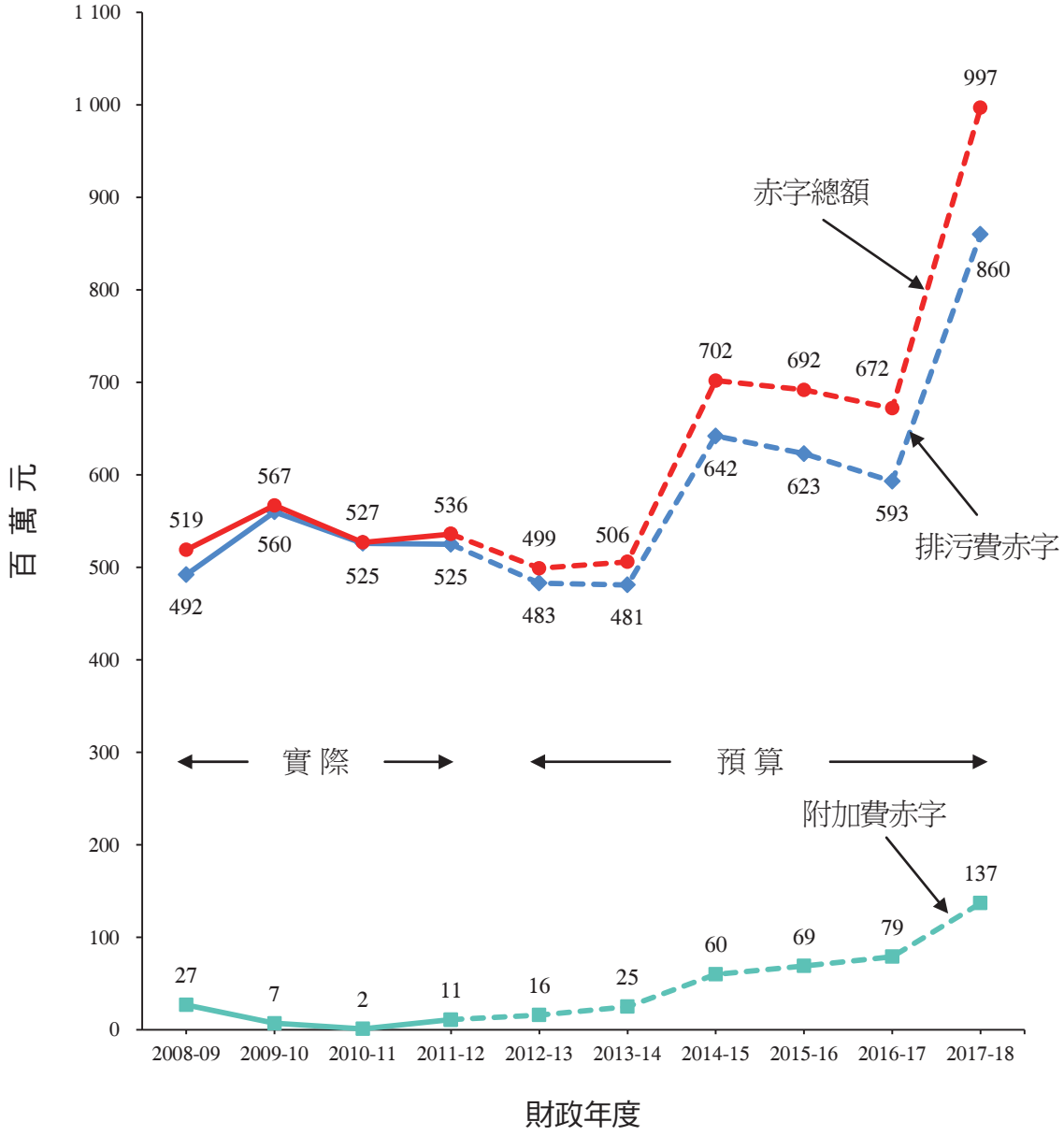
資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

註： *二零一三年八月，渠務署告知審計署，在 2012–13 年度實際收取的排污費和附加費分別為 7.76 億元和 2.07 億元，或總收入合共 9.83 億元，但 2012–13 年度的污水處理服務經營帳目尚待確認。*

備註： *2008–09 至 2011–12 年度的數據是實際數字，而 2012–13 至 2017–18 年度的數據則為渠務署的預算數字。實際結果可能與預算數字不同。*

圖二

排污費和附加費的營運赤字
(2008–09 至 2017–18 年度)



資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

備註：　2008–09 至 2011–12 年度的數據是實際數字，而 2012–13 至 2017–18 年度的數據則為渠務署的預算數字。實際結果可能與預算數字不同。

審查工作

1.10　在 2012–13 年度，渠務署從 261 萬個排污費帳戶收取排污費 7.76 億元，並從 22 000 個附加費帳戶收取附加費 2.07 億元。渠務署表示，收費計劃的全年營運赤字預算會由2012–13年度的4.99億元倍增至2017–18年度的9.97億元。

1.11　在二零一零年，審計署就規劃和管理鄉村污水收集系統進行審查，結果載於二零一零年十月發表的《審計署署長第五十五號報告書》第 9 章。在審查中，審計署發現了有關新界村屋的污水渠接駁問題，而這些問題或會影響排污費的徵收。審計署最近審查政府在管理收費計劃方面的工作，以期找出可予改善之處。審查工作集中於以下範疇：

(a)　收回污水處理服務營運成本 (第 2 部分)；

(b)　收取排污費 (第 3 部分)；

(c)　收取工商業污水附加費 (第 4 部分)；及

(d)　編製管理資料 (第 5 部分)。

審計署在本審計報告書指出政府在管理收費計劃方面可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

當局的整體回應

1.12　渠務署署長完全同意審計署的建議。他表示渠務署的工作有可予改善之處，該署會在提供污水處理服務方面力求改善，以切合該署的抱負。

1.13　水務署署長完全同意有關水務署的審計署的建議。他表示水務署的工作有可予改善之處，該署會繼續與渠務署緊密合作，在優質供水服務方面力求改善，以切合該署的抱負。

鳴謝

1.14　在審查工作期間，環境局、渠務署、環境保護署 (環保署)、水務署及食物環境衞生署 (食環署) 的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：收回污水處理服務營運成本

2.1　本部分探討政府經徵收排污費和附加費以收回污水處理服務營運成本的達標程度。

提供污水處理服務

2.2　在一九九四年，政府推行污水收集策略，以改善香港的水質。根據該策略，渠務署推行：

(a) 分階段的淨化海港計劃，令以往排放至維多利亞港的污水轉往昂船洲的處理廠，作中央處理和排放 (註 7)；及

(b) 分階段的污水收集整體計劃，包括在一些新發展區敷設污水渠、更換部分老化污水渠及改善部分區域污水處理設施。

2.3　截至二零一二年三月三十一日，推行淨化海港計劃第一期及第二期甲、污水收集整體計劃及其他污水設施的總成本為 380 億元。表一載列由 2001–02 至 2011–12 年度的污水處理服務建設成本。

註 7： *淨化海港計劃第一期 (二零零一年竣工) 目前處理的污水，是以往排放至維多利亞港的污水總量的 75%，第二期甲 (預定二零一四年竣工) 會處理餘下的 25% 污水。屬規劃階段的第二期乙會採用生物處理技術，減少污水中的污染物後再行排放出海。*

表一

污水處理服務建設成本
(2001–02 至 2011–12 年度)

財政年度	百萬元
2001–02	1,730
2002–03	1,431
2003–04	1,249
2004–05	1,218
2005–06	1,367
2006–07	934
2007–08	946
2008–09	1,063
2009–10	2,663
2010–11	3,857
2011–12	4,258
合計	20,716

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

污水處理服務收支

2.4　一九九三年九月，當局告知立法會政府會按以下原則進行對收費計劃擬議的公眾諮詢：

(a) 收費計劃以污染者自付原則為基礎，根據此原則，收費應反映污水處理服務的全部成本；及

(b) 實施收費的首數年，污水處理收費只收回污水處理服務的營運成本，而不會包括現有資產的折舊。

一九九三年十二月，立法會支持實施收費計劃。審計署注意到，截至二零一三年八月，政府尚未定出時間表把折舊計入污水處理服務經營帳目。

2.5 當局在一九九五年四月推出收費計劃，把排污費收費率訂為每立方米供水收排污費 1.2 元，附加費收費率則訂為每立方米供水收附加費 0.11 元至 5.98 元不等，視乎個別附加費行業的污水平均污染程度而定。在推出收費計劃的首年 (1995–96 年度)，污水處理服務收費足以完全支付相關營運成本。

2.6 污水處理服務營運基金在一九九八年三月結束後，渠務署開始為收費計劃擬備周年污水處理服務經營帳目，並把排污費和附加費的營運成本分攤，以確定兩者的收回成本率。由一九九八至二零零八年，排污費和附加費的成本分攤率界乎 81%：19% 至 78%：22% 不等，視乎附加費行業排放污水的處理成本。自當局在 2007–08 年度進行工商業污水調查，繼而更改附加費行業的化學需氧量數值，排污費和附加費的分攤率自二零零八年穩定地保持於約 85%：15% 的水平。

營運成本

2.7 在開支方面，隨着淨化海港計劃第一期在二零零一年完成，以及各項污水收集整體計劃的工程分階段完成，由二零零一至二零一二年污水處理服務的營運成本有所增加。渠務署預算，淨化海港計劃第二期甲在二零一四年完成，以及各項污水收集整體計劃的工程分階段完成後，未來數年的營運成本會進一步增加。

2.8 渠務署表示，多年來該署與負責監察水質的環保署合作，推行措施減省污水處理服務的營運成本，並改善運作效率。這些措施包括精簡有關員工架構、外判污水處理設施的保養及支援工作，以及為污水處理服務引入節能技術。二零零六年十二月，環保署告知立法會環境事務委員會，雖然淨化海港計劃第一期在二零零一年投入運作後營運成本（不包括折舊）增加，但當局完成節省成本工作後，由 2002–03 至 2005–06 年度處理每立方米污水的單位價格 (不包括折舊) 已減省 11%。渠務署表示，由於推行節省成本措施，在 2012–13 年度該署節省營運成本 1,810 萬元。

收入

2.9　在收入方面，排污費收費率由一九九五年四月至二零零八年三月維持不變。二零零七年五月，立法會批准由二零零八年四月至二零一七年四月的排污費收費率按年遞增 9.3%(十年遞增排污費計劃)(見表二)。

表二

排污費收費率
(2007–08 至 2017–18 年度)

財政年度	排污費收費率 (元／每立方米供水)
2007–08	1.20
2008–09	1.31
2009–10	1.43
2010–11	1.57
2011–12	1.71
2012–13	1.87
2013–14	2.05
2014–15	2.24
2015–16	2.44
2016–17	2.67
2017–18	2.92

資料來源：渠務署的記錄

2.10　至於附加費收費率，則由一九九五年四月至二零零八年七月維持不變。當局在審視不同附加費行業的化學需氧量數值後，把個別行業的附加費收費率修訂如下：

(a)　二零零八年八月，13 個行業的附加費收費率下調，一個行業的附加費收費率則上調；及

(b)　餘下 13 個行業的附加費收費率則分兩個階段 (二零零八年八月及二零零九年八月) 上調。

向立法會提供資料

2.11　自二零零九年起，環境局、環保署、財經事務及庫務局和渠務署合作，每年向環境事務委員會提供污水處理服務經營帳目的摘要 (包括排污費和附加費的收入、營運支出和收回成本率)，以履行二零零七年五月立法會批准十年遞增排污費計劃時向立法會作出的承諾。截至二零一三年八月，當局已五度向環境事務委員會提交上述資料。

污水處理服務收回成本的目標

2.12　二零零八年五月，行政長官會同行政會議通過以下原則：

(a)　當推行十年遞增排污費計劃 (見第 2.9 段) 後，預算排污費收回營運成本率在 2017–18 年度或之前達致大約 70%；及

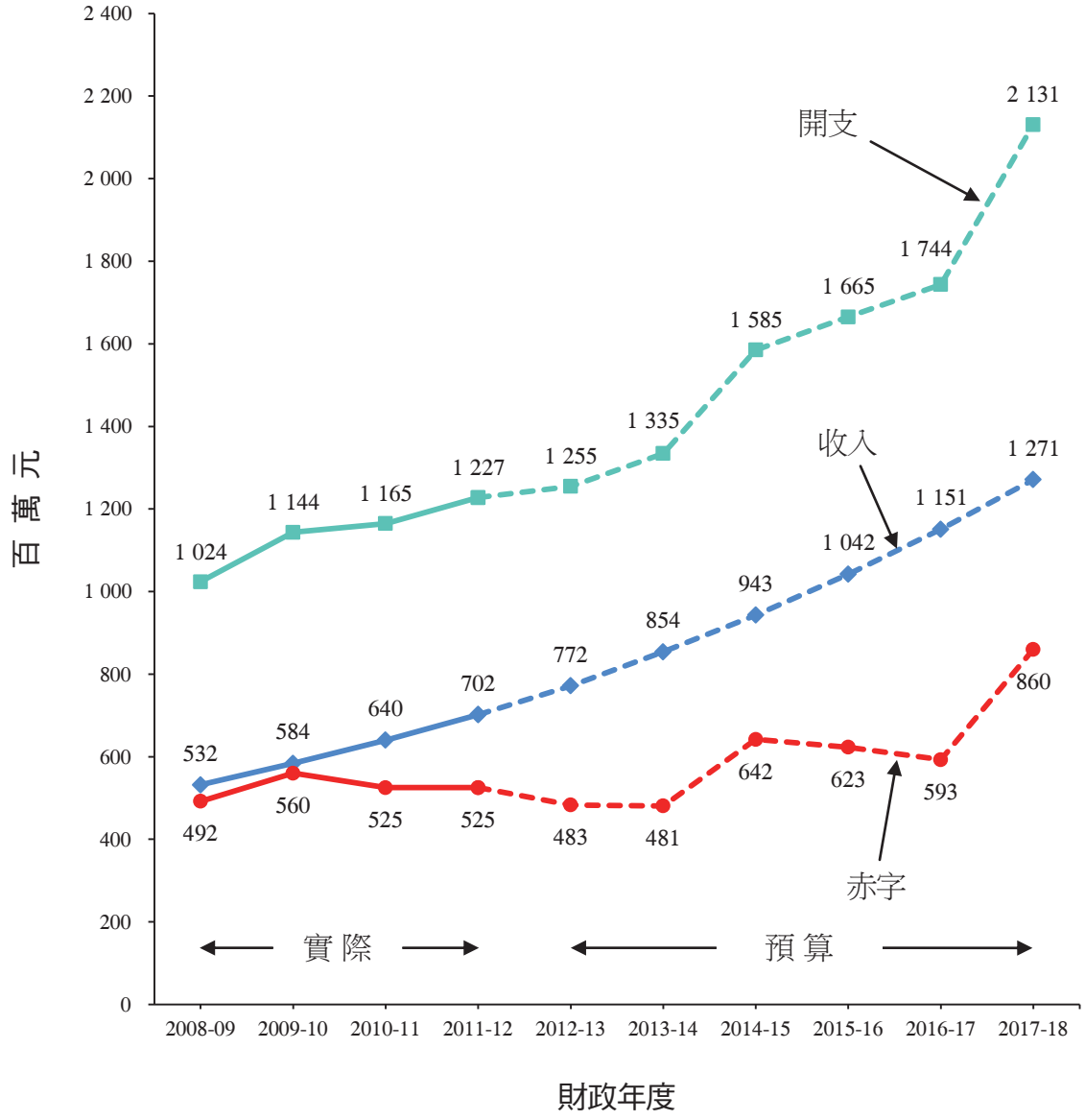
(b)　政府的目標是在 2009–10 年度或之前把附加費的收回成本率達致 100%。

未能達致目標收回成本率

2.13　圖三及圖四分別顯示由 2008–09 至 2017–18 年度的排污費收支和排污費收回成本率 (收入 ÷ 開支 × 100%)。圖五及圖六顯示附加費的上述數據。

圖三

排污費的收支情況
(2008–09 至 2017–18 年度)

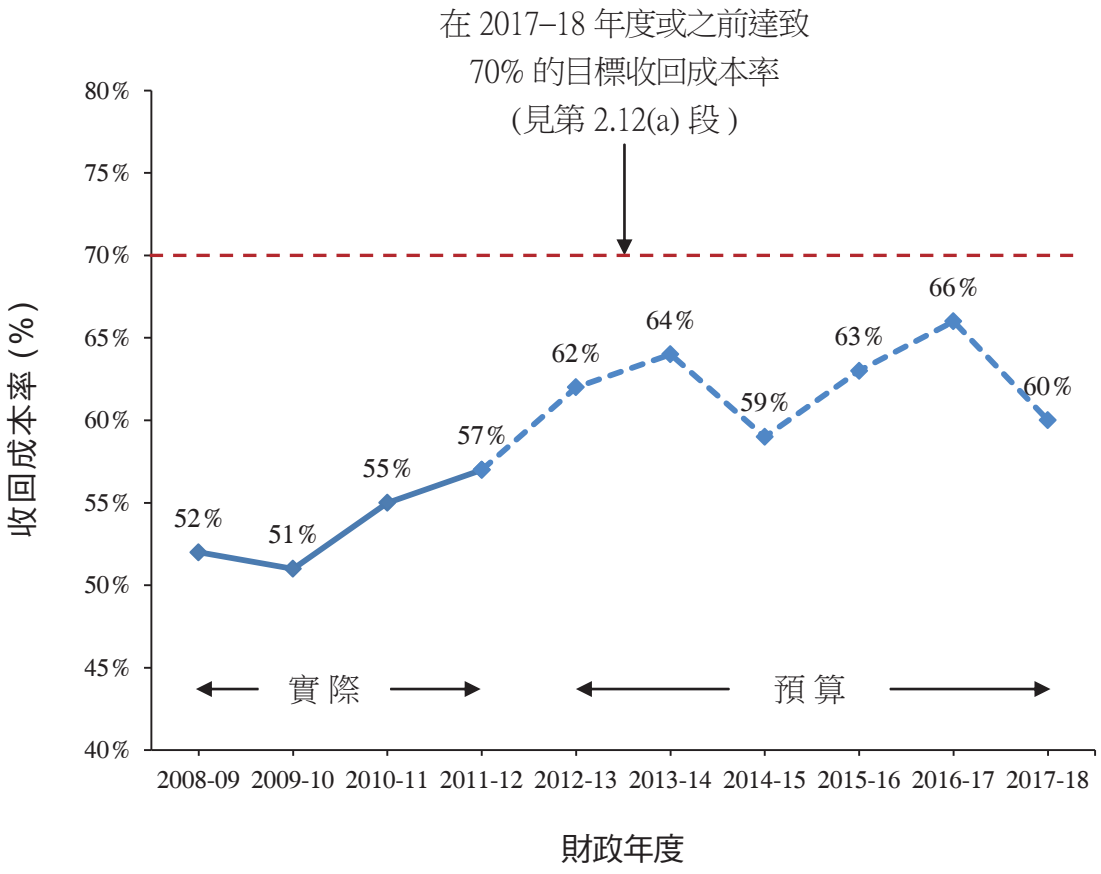


資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

備註：　2008–09 至 2011–12 年度的數據是實際數字，而 2012–13 至 2017–18 年度的數據則為渠務署的預算數字。實際結果可能與預算數字不同。

圖四

排污費收回成本率
(2008–09 至 2017–18 年度)

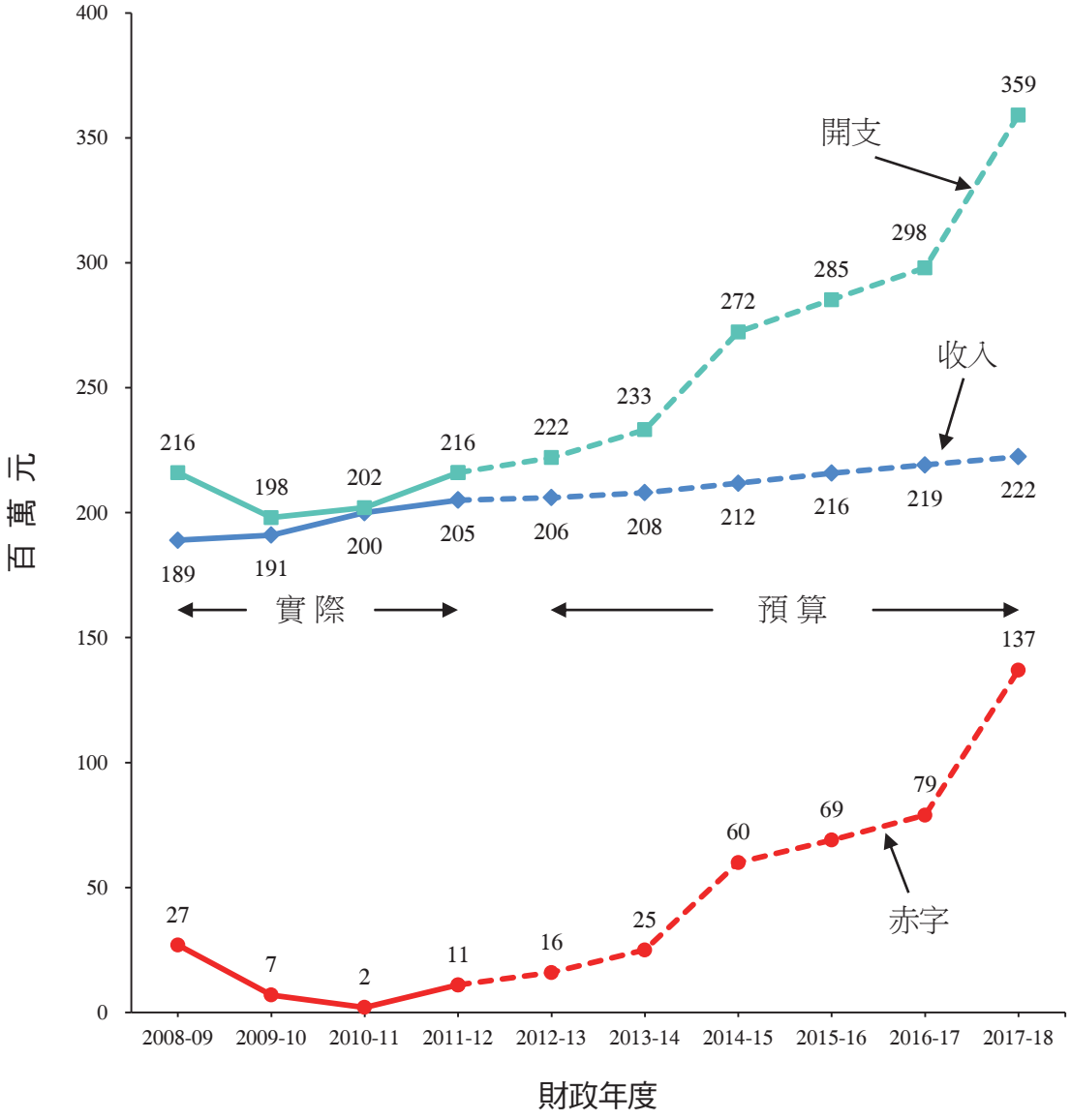


資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

備註： *2008–09 至 2011–12 年度的數據是實際數字，而 2012–13 至 2017–18 年度的數據則為渠務署的預算數字。實際結果可能與預算數字不同。*

圖五

附加費的收支情況
(2008–09 至 2017–18 年度)

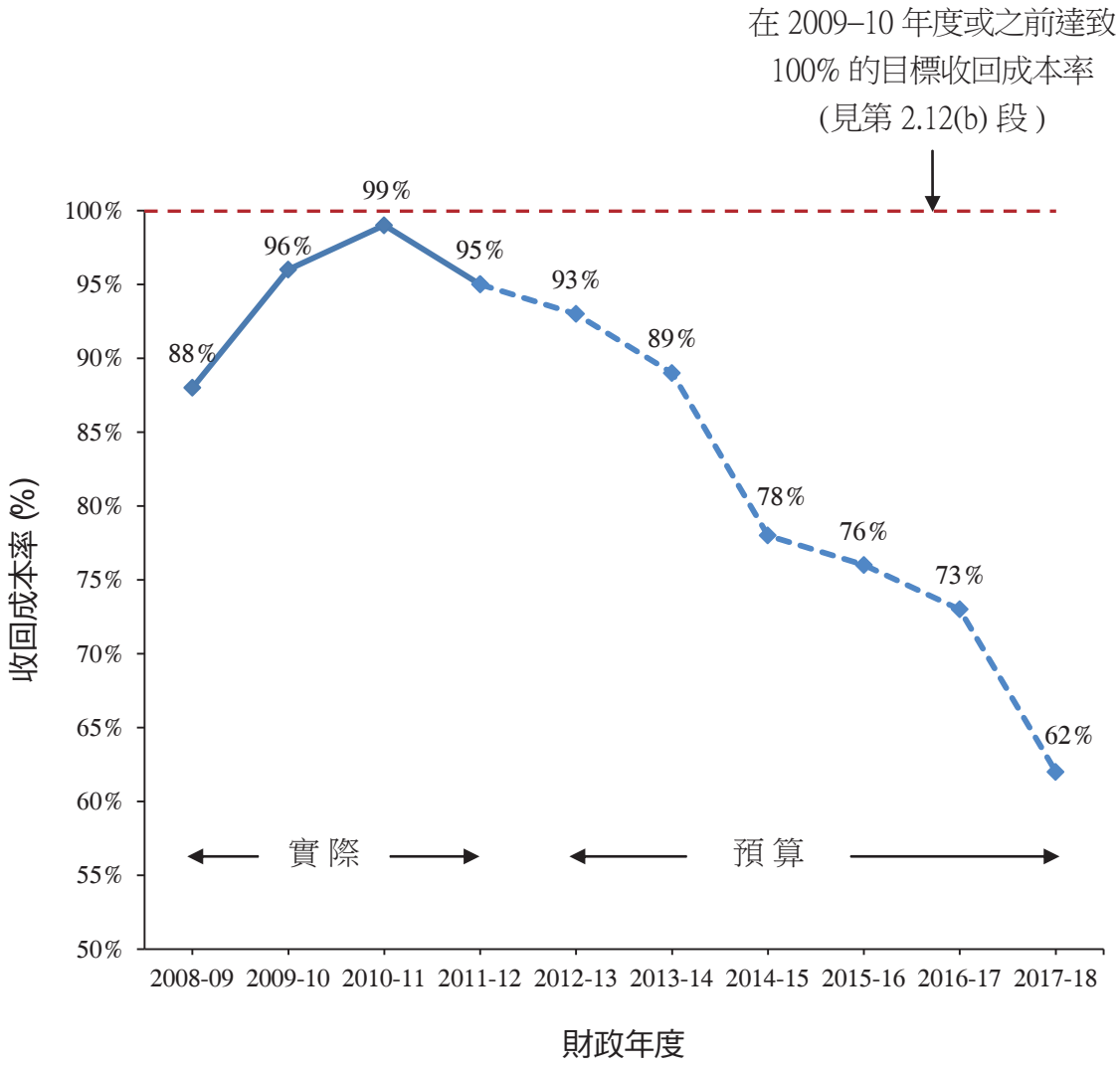


資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

備註：　2008–09 至 2011–12 年度的數據是實際數字，而 2012–13 至 2017–18 年度的數據則為渠務署的預算數字。實際結果可能與預算數字不同。

圖六

附加費收回成本率
(2008–09 至 2017–18 年度)



資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

備註：　2008–09 至 2011–12 年度的數據是實際數字，而 2012–13 至 2017–18 年度的數據則為渠務署的預算數字。實際結果可能與預算數字不同。

2.14 如圖四及圖六所示：

(a) 在 2017–18 年度，渠務署的預算排污費收回成本率自 2011–12 年度的 57% 上升至 60%，但仍較政府的目標 70% 為低 (見第 2.12(a) 段)；及

(b) 在 2017–18 年度，渠務署的預算附加費收回成本率自 2011–12 年度的 95% 下跌至 62%，亦較政府的目標 100% 為低 (見第 2.12(b) 段)。

2.15 審計署認為，渠務署須與財經事務及庫務局和環境局合作，進行檢討，以確定排污費和附加費均未能達致收回成本目標的原因，並制訂相關策略及行動綱領。

審計署的建議

2.16 **審計署*建議*渠務署署長應與環境局局長和財經事務及庫務局局長合作，進行檢討，以確定排污費和附加費均未能達致政府收回成本目標的原因，並制訂相關策略及行動綱領。**

當局的回應

2.17 渠務署署長同意審計署的建議。他表示：

(a) 渠務署有與環境局、環保署和財經事務及庫務局合作，每年檢討排污費和附加費的收費率，以及相關的收回營運成本率；及

(b) 渠務署會繼續探討和推行措施，降低現有排污設施的營運成本，亦會作周年檢討，評估是否須調整排污費和附加費的收費率。

2.18 環境局局長同意審計署的建議。他表示：

(a) 環境局和環保署有與渠務署和財經事務及庫務局合作，每年在污水處理服務帳目委員會檢討排污費和附加費的收費率、節省成本的措施，以及排污費和附加費的收回營運成本率；及

(b) 渠務署推行多項措施，降低現有排污設施的營運成本，亦會作周年檢討，評估是否須調整排污費和附加費的收費率。環境局會繼續密切監察渠務署推行這些措施的情況。

2.19 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議。他表示：

(a) 污水處理服務帳目委員會有監察污水處理服務的財務表現，並知悉存在第 2.14 段提及未能達標的情況；及

(b) 鑑於預算的財務表現退步，委員會已要求渠務署和環境局合作制訂策略及行動綱領（包括推行和探討節約成本的措施），以改善污水處理服務的營運效率。

第 3 部分：收取排污費

3.1　本部分探討渠務署為收取排污費所採取的行動，並重點檢視下列範疇：

(a)　查找遺漏徵收排污費個案的行動 (第 3.2 至 3.12 段)；及

(b)　就已定罪的未經授權用水個案追討排污費 (第 3.13 至 3.16 段)。

查找遺漏徵收排污費個案的行動

排污費收取機制

3.2　根據《污水處理服務條例》，食水用戶的處所如已接駁公共污水收集系統，應按有關處所的獲供水量，按訂明收費率 (見第 1.5 段) 繳付排污費。水務署會通過其客戶服務及發單系統 (發單系統——註 8) 發出收費單，代渠務署收取排污費和附加費。

3.3　所有用水帳戶均可予徵收排污費，但位於下列未有污水設施的地區或發展項目 (通稱為未有污水設施的地區) 的處所除外：

(a)　尚未接駁公共污水收集系統的地區；及

(b)　裝設獲環保署認可私人污水處理設施的發展項目，而且其污水不會經公共污水收集系統排放。

3.4　渠務署轄下的污水處理服務科主管排污費收取機制，而該署肩負相關職責的科別尚包括設計拓展科和操作維修科 (見附錄 B)，詳情如下：

(a)　***設計拓展科和污水處理服務科的淨化海港計劃部 (統稱為工程部)***　工程部負責在基本工程計劃涵蓋的未有污水設施的地區興建新的公共污水渠；

註 8： *通過發單系統的界面功能，渠務署收取排污費和附加費的資料會上載至該系統，供發單之用。*

(b) ***操作維修科*** 操作維修科轄下的三個地區分部 (香港及離島渠務部、九龍及新界南渠務部和新界北渠務部)，負責所有公共污水渠的運作和維修。污水渠從處所接駁至公共污水渠並完成檢查後，操作維修科會告知污水處理服務科，以便安排徵收排污費。此外，操作維修科亦會備存未有污水設施的地區列表，並每六個月一次予以更新及將更新的列表交予污水處理服務科；及

(c) ***污水處理服務科*** 污水處理服務科負責向其處所已接駁公共污水收集系統的所有用水帳戶徵收排污費。污水處理服務科會定期把最新未有污水設施的地區列表的資料上載至發單系統，與新建樓宇新用水帳戶的申請所載的地址核對，以處理徵收排污費的事宜。有關方面接獲用水帳戶的新申請後，便會把有關地址與發單系統備存的未有污水設施的地區列表所載的地區透過發單系統核對。如該地址位於未有污水設施的地區內，當局不會徵收排污費，否則會向該帳戶徵收排污費。

在鄉村污水收集系統計劃中，工程部是負責推行有關污水工程項目的工程代理人，而環保署則負責管理污水工程項目。當業主為其村屋完成污水渠接駁工程後，會告知環保署工程已完成，再由環保署告知渠務署，以便安排徵收排污費。

徵收排污費的資料來源

3.5 至於接駁公共污水收集系統的處所，污水處理服務科憑以下資料來源，向相關的用水帳戶徵收排污費：

(a) 根據環保署的鄉村污水收集系統計劃，新界村屋的污水渠完成接駁公共污水渠後，環保署會向操作維修科提供新接駁公共污水渠處所列表連地址。操作維修科會把列表轉發予污水處理服務科，以便安排徵收排污費；

(b) 其他污水渠從處所接駁公共污水渠並完成檢查後，操作維修科會告知污水處理服務科有關處所，以便安排徵收排污費；

(c) 操作維修科會每三個月一次向污水處理服務科提供新接駁處所列表連地址，確保不會遺漏理應徵收排污費的處所；及

(d) 操作維修科會每六個月更新未有污水設施的地區列表，並提供予污水處理服務科。

3.6 在得悉處所新接駁公共污水收集系統後，污水處理服務科會以人手把發單系統內相關用水帳戶的污水渠接駁狀況更改為可予徵收排污費，以便徵收排污費之用。

不用付排污費帳戶的現有處所

3.7 至於登記為不用付排污費帳戶的處所，發單系統編製每周新戶口報表，顯示毋須徵收排污費的新用水帳戶 (例如因帳戶持有人變動)。污水處理服務科利用上述每周新戶口報表，對在相關地區污水渠接駁完成後，因遺漏更新排污費繳付狀況而可能導致遺漏徵收排污費的相關用水帳戶，進行調查。

可予改善之處

遺漏和很久才向處所徵收排污費

3.8 污水處理服務科根據發單系統編製的每周新戶口報表 (見第 3.7 段)，把不用付排污費帳戶的地址與未有污水設施的地區列表所載的地址加以核對。如發現有不用付排污費帳戶的地址並不在未有污水設施的地區列表之內，污水處理服務科便會調查該帳戶的應付排污費狀況是否正確。如渠務署發現不用付排污費帳戶應為須付排污費帳戶，該科會作出糾正，並向相關處所的用水帳戶追討排污費。

3.9 審計署審查追討排污費的個案 (渠務署經調查所找出的個案 —— 見第 3.8 段)，發現有兩宗個案 (見個案一和個案二) 的處所在接駁公共污水渠後，渠務署需時很久才發現遺漏徵收排污費。

個案一

深井屋苑 A

二零一一年三月，污水處理服務科根據每周新戶口報表，發現深井屋苑 A 一個不用付排污費帳戶，遂要求操作維修科的九龍及新界南渠務部協助，以確定有關處所是否已接駁公共污水渠。該渠務部在回應時告知污水處理服務科，屋苑 A 並未接駁公共污水渠。二零一一年四月，該渠務部澄清屋苑 A 已接駁公共污水渠。

2. 二零一一年十一月，污水處理服務科經調查後，發現自二零零五年三月屋苑 A 完成污水渠接駁工程後，1 129 個住戶中有 18 個未有被徵收排污費。污水處理服務科其後採取行動，向該 18 個住戶追討排污費共 22,310 元。

渠務署在二零一三年七月的意見

3. 二零一三年七月，渠務署告知審計署：(a) 由於該 18 個處所的地址格式與發單系統的格式不同 (註)，所以污水處理服務科獲九龍及新界南渠務部告知屋苑 A 已接駁公共污水渠後，未有更新發單系統內所有相關用水帳戶的污水渠接駁資料，因而導致遺漏；及 (b) 二零一一年三月提供不正確資料，亦可能是疏忽所致。

審計署的意見

4. 審計署認為，渠務署須：

(a) 採取行動，解決有關於發單系統和新接駁處所列表的地址格式不同的問題；及

(b) 進行檢討，以確定為何二零零五年三月至二零一一年十一月期間遺漏向屋苑 A 的 18 個住戶徵收排污費，並採取必要措施，以防止日後再有此類遺漏。

資料來源：渠務署的記錄

註： 以一座新接駁公共污水渠的樓宇為例，在發單系統登記的地址為地段編號，而新接駁處所列表所列的地址為鄉村名稱。

個案二

粉嶺屋苑 B

二零一一年三月，污水處理服務科根據每周新戶口報表，發現粉嶺屋苑 B 有一個不用付排污費帳戶，並要求操作維修科的新界北渠務部協助，以確定有關處所是否已接駁公共污水渠。該渠務部在回應時告知污水處理服務科，屋苑 B 已在二零零五年十一月接駁公共污水渠，但污水處理服務科未有更新發單系統內所有相關用水帳戶的污水渠接駁資料。

2. 二零一三年三月，新界北渠務部再向屋苑 B 的管理處確認，該屋苑已在二零零五年十一月接駁污水渠。

3. 二零一三年五月，污水處理服務科經調查後，發現自二零零五年十一月屋苑 B 完成污水渠接駁工程後，231 個住戶中有 215 個一直未被徵收排污費。污水處理服務科其後採取行動，向該 215 個住戶追討共 171,973 元。由於追討債項的時效限期為六年 (註)，所以只能就二零零七年六月起計被拖欠的排污費採取追討行動。

渠務署在二零一三年七月的意見

4. 二零一三年七月，渠務署告知審計署，很久才採取行動向排污費帳戶發單，是因遺漏未有提交污水渠接駁資料所致。

審計署的意見

5. 審計署認為，渠務署須：

(a) 進行檢討，以確定為何二零零五年十一月至二零一三年五月期間遺漏向屋苑 B 的 215 個住戶徵收排污費，並採取必要措施，以防止日後再有此類遺漏；

(b) 進行檢討，以確定為何污水處理服務科需時兩年零兩個月 (即二零一一年三月至二零一三年五月)，才發現遺漏徵費並採取追討行動，以及採取必要措施，以防止日後再出現延誤情況；及

(c) 採取行動，以防止再有個案因延誤採取追討排污費行動，而過了追討債項的六年時效限期，導致政府損失收入。

資料來源：渠務署的記錄

註： 根據《時效條例》(第 347 章)，追討欠款的訴訟，於訴訟因由產生的日期起計滿六年後，便不得提出。

對遺漏徵收排污費個案的審查不足

3.10　審計署注意到，在 2012–13 年度納入每周新戶口報表的 8 944 個不用付排污費新用水帳戶中，有 1 868 個 (21%) 帳戶的地址與未有污水設施的地區列表所載的地址不符 (懷疑遺漏徵收排污費個案)。渠務署表示，該署只選取很可能追討大額排污費的懷疑遺漏徵收排污費個案進行調查。然而，審計署注意到，渠務署未有發出指引，訂明如何選取懷疑遺漏徵收排污費個案進行調查。此外，截至二零一三年七月，在 1 868 宗懷疑遺漏徵收排污費個案中，污水處理服務科只選取 55 宗 (3%) 個案進行並完成詳細調查。審計署認為，渠務署須加強行動，調查懷疑遺漏徵收排污費個案。

3.11　審計署亦注意到，渠務署調查該 55 宗懷疑遺漏徵收排污費個案後，發現有 40 宗 (73%) 可予徵收排污費。就該 40 宗確認可予徵收排污費個案附近範圍的不用付排污費帳戶，渠務署亦進行調查，發現另外 377 個不用付排污費帳戶事實是可予徵收排污費。因此，渠務署採取行動，向相關帳戶持有人追討排污費共 360,938 元。

3.12　審計署認為，渠務署須向污水處理服務科發出指引，訂明如何選取懷疑遺漏徵收排污費個案進行檢討。鑑於可能有不少不用付排污費帳戶可予徵收排污費，渠務署須責成污水處理服務科採取一次性行動，對所有 18 萬個不用付排污費帳戶，審查是否應付排污費。在完成一次性行動後，渠務署須責成污水處理服務科適時審查每周新戶口報表所顯示的懷疑遺漏徵收排污費個案。

就已定罪的未經授權用水個案追討排污費

3.13　審計署在二零一一年十月發表的《審計署署長第五十七號報告書》第 12 章“未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失”中指出，根據《水務設施條例》(第 102 章——註 9) 第 29(2) 條已定罪的未經授權用水個案有 227 宗。在二零一二年二月徵詢法律意見後，渠務署得悉可向因未經授權用水而被定罪的人士追討排污費，以及視乎情況追討附加費。

註 9：*《水務設施條例》第 29(2) 條訂明，任何人違反非法取水的規定，即屬犯罪，並須繳付取水或轉駁用水的收費，猶如他作為用戶而獲該項供水一樣。*

3.14　二零一二年三月，水務署應渠務署要求，向渠務署提供 349 宗已定罪的未經授權用水個案的摘要 (在二零零六年至二零一一年期間發生)。渠務署估計，可向 224 宗個案的已定罪人士追討排污費 22 萬元。餘下 125 宗個案的用水毋須徵收排污費。

可予改善之處

未就已定罪個案採取追討行動

3.15　自二零一一年十一月，渠務署與水務署磋商，探討可否向因未經授權用水而被定罪的人士徵收排污費和附加費。然而，截至二零一三年六月，渠務署尚未向 224 宗個案的已定罪人士採取追討行動 (見 3.14 段)。經徵詢法律意見後，水務署在二零一三年七月告知渠務署：

(a)　如渠務署確認沒有其他方法可向已定罪人士收取排污費和附加費，水務署可向渠務署披露已定罪人士的個人資料，以便收取有關費用。而《個人資料 (私隱) 條例》(第 486 章) 的豁免條款，適用於利用個人資料以收取有關排污費和附加費；及

(b)　如由水務署代渠務署向已定罪人士收取排污費和附加費，渠務署須授權水務署採取有關行動。

3.16　審計署注意到，由於追討債項的時效限期為六年，渠務署只能採取行動，追討以往六年 (例如二零零七年八月至二零一三年七月) 被拖欠的排污費和附加費。渠務署表示，在上述期間，已定罪的未經授權用水個案共有 320 宗，其中 199 宗可予徵收排污費。審計署認為，渠務署須與水務署合作，適時採取行動，向涉及未經授權用水個案的已定罪人士追討排污費和附加費。由於追討債項的時效限期為六年，延誤採取追討行動會導致政府損失收入。

近期發展

3.17　二零一三年六月，渠務署為監督此事而成立由渠務署副署長率領的工作小組，從而就徵收排污費找出改善措施。

審計署的建議

3.18 審計署*建議*渠務署署長應：

查找遺漏徵收排污費個案的行動

(a) 採取行動，解決發單系統和新接駁處所列表的地址格式不同的問題；

(b) 進行檢討， 以確定為何遺漏向屋苑 A 的 18 個住戶和屋苑 B 的 215 個住戶徵收排污費，並採取必要措施，以防止日後再有此類遺漏；

(c) 進行檢討，以確定為何污水處理服務科需時兩年零兩個月 (即二零一一年三月至二零一三年五月)，才發現遺漏向屋苑 B 徵收排污費並採取追討行動，以及採取必要措施，以防止日後再出現延誤情況；

(d) 採取必要措施，以防止再有個案因延誤採取追討排污費行動，而過了追討債項的六年時效限期，導致政府損失收入；

(e) 向污水處理服務科發出指引，訂明如何從每周新戶口報表中，選取懷疑遺漏徵收排污費個案進行檢討；

(f) 責成污水處理服務科採取一次性行動，對所有不用付排污費帳戶，審查是否應付排污費；

(g) 責成污水處理服務科適時審查每周新戶口報表所顯示的懷疑遺漏徵收排污費個案；及

就已定罪的未經授權用水個案追討排污費

(h) 與水務署署長合作，適時採取行動，向涉及未經授權用水個案的已定罪人士追討排污費和附加費。

當局的回應

3.19 渠務署署長同意審計署的建議。他表示渠務署：

查找遺漏徵收排污費個案的行動

(a) 會在新接駁處所列表中，將屋苑／鄉村名稱拼出更多可能的組合，以便與發單系統的地址核對。同時，渠務署亦會與水務署探討方法，解決發單系統中的地址格式問題；

(b) 已採取預防措施解決第 3.18(b) 段所述的問題，包括加強現行措施以檢索發單系統中的相關用水帳戶資料、發出新擬訂的部門技術通告，以及研發新的資料庫，從而適時匯報和監察新接駁的污水渠及其後就排污費發單的情況；

(c) 會就屋苑 A 及 B 的情況進行覆檢，必要時會採取進一步的預防措施；

(d) 已於二零一三年九月設立新的登記冊，記錄排污費遺漏的個案，並監察追討排污費的行動。有關人員亦會向該署管理層提供季度報告，以供監察之用；

(e) 會就第 3.18(c) 段所述的個案進行覆檢，必要時會採取進一步的預防措施；

(f) 已於二零一三年九月發出部門技術通告，載述關於選取懷疑遺漏徵收排污費個案以作覆檢的指引；

(g) 會採取一次性行動，對所有不用付排污費帳戶，審查是否應付排污費；

(h) 在完成 (g) 項的一次性行動後，會適時覆檢新的懷疑遺漏徵收排污費個案；及

就已定罪的未經授權用水個案追討排污費

(i) 已與水務署引入適時處理定罪個案的程序。渠務署自二零一三年八月已採取行動，就過往的定罪個案追討排污費和附加費，而目標是在二零一三年十二月或之前處理所有過往的定罪個案。

3.20 水務署署長同意審計署在第 3.18(h) 段與水務署有關的建議。

第 4 部分：收取工商業污水附加費

4.1　本部分探討渠務署就收取工商業污水附加費所採取的行動，並重點檢視下列範疇：

(a)　查找遺漏徵收工商業污水附加費個案的行動 (第 4.2 至 4.28 段)；及

(b)　重新評估附加費收費率 (第 4.29 至 4.40 段)。

查找遺漏徵收工商業污水附加費個案的行動

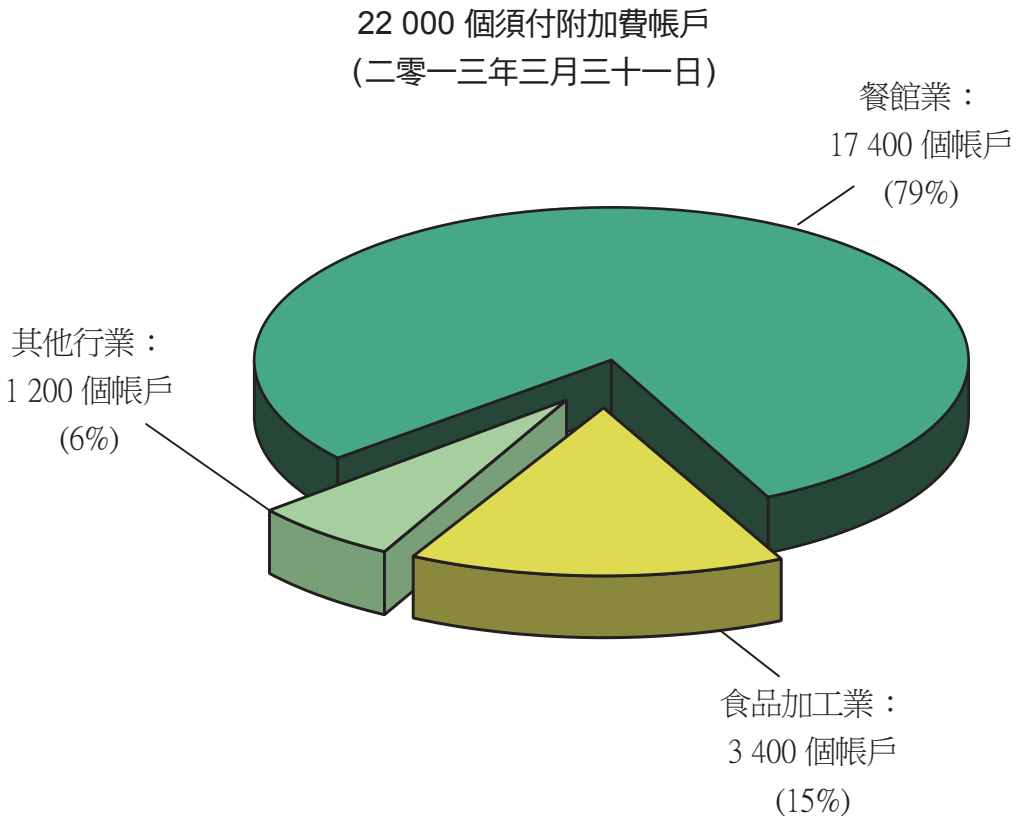
4.2　新用水帳戶的申請人須填妥申請表，報稱其申請的帳戶是作住宅或非住宅用途 (註 10)。非住宅用水帳戶的申請人須從 102 個工商業種類 (載於附連申請表的小冊子 —— 見附錄 C) 中，選擇一個最適合該水錶地址的用戶類別，並於申請表填報工商業種類和編碼。申請表上已有提示，申請人日後如其業務有變而影響表格報稱的工商業種類，應通報渠務署。在該 102 個工商業種類中，有 30 個可予徵收附加費 (註 11)。然而，審計署注意到，申請表上沒有明確列出該 30 個涉及附加費的工商業種類。當局會根據申請人報稱的工商業種類，通過水務署的發單系統向相關用水帳戶徵收附加費 (見第 3.2 段)。

4.3　截至二零一三年三月，24 萬個非住宅用水帳戶中，22 000 個為須付附加費帳戶。在 2012–13 年度，附加費收入為 2.07 億元，而可予徵收附加費的主要行業是餐館業和食品加工業 (見圖七和圖八)。

註 10：*住宅用戶的水費分為四級結構，然後按每級的漸進式收費率計算水費，第一級的 12 立方米供水是免費的。而非住宅用戶則不論供水量，一概按劃一收費率計算水費。*

註 11：*在 27 種可予徵收附加費的行業 (見附錄 A) 中，其中一種 (即餐館業) 再細分為四個工商業種類 (即餐館業 —— 中式、餐館業 —— 非中式、餐館業 —— 快餐店，以及餐館業 —— 其他飲食場所，見附錄 C 的註)。因此，涉及附加費的工商業種類有 30 個。*

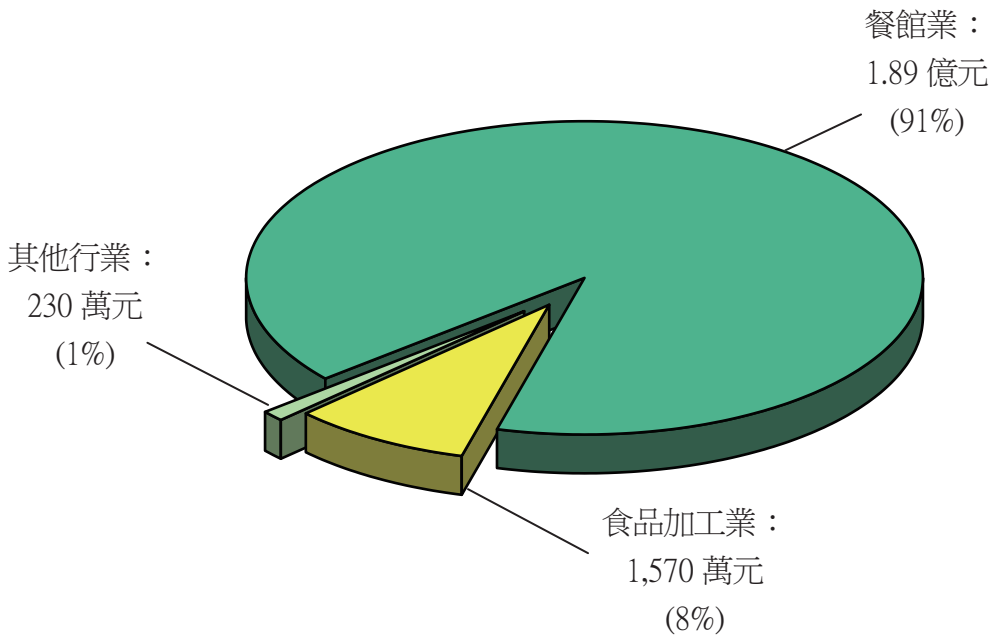
圖七



資料來源：渠務署的記錄

圖八

2.07 億元附加費收入
(2012–13 年度)



資料來源：渠務署的記錄

渠務署查找遺漏徵收附加費個案的行動

4.4　渠務署主要憑用水帳戶申請人報稱的工商業種類，向相關商戶徵收附加費。然而，渠務署注意到，部分須付附加費商戶在申請用水帳戶時，未有妥為填報工商業種類，以致當局誤將其帳戶視為不用付附加費帳戶。渠務署已採取下列行動，以查找遺漏徵收附加費個案：

(a)　根據食環署提供的資料，覆檢是否已向相關新持牌食物業處所的用水帳戶徵收附加費 (見第 4.6 至 4.9 段)；及

(b)　選取耗水量偏高的不用付附加費行業帳戶，審查帳戶是否須徵收附加費 (見第 4.10 至 4.12 段)。

4.5　此外，渠務署亦根據傳媒的相關資料、市民投訴及其他政府部門的轉介，就懷疑遺漏徵收附加費個案，採取跟進行動。

渠務署審查新持牌食物業處所

4.6 如圖八所示，99%(91%+8%) 的附加費收入來自餐館業和食品加工業。為了查找這兩個行業類別的遺漏徵收附加費個案，自二零零五年五月，渠務署要求食環署定期提供新持牌食物業處所的資料 (註 12)，以供審查。

4.7 渠務署會根據食環署提供的新持牌食物業處所的地址：

(a) 確定發單系統中的相關用水帳戶是否可予徵收附加費；

(b) 如有關帳戶為不用付附加費帳戶，到該等食物業處所作實地視察，評估是否須徵收附加費；

(c) 如有關帳戶可予徵收附加費，去信相關用水帳戶持有人，告知他們當局會向其帳戶徵收附加費，而帳戶持有人可在通知書發出日期起計三個星期內，就此事提出反對。渠務署收到反對後會再作評估，然後就反對意見作最後決定；及

(d) 向相關用水帳戶徵收附加費。

4.8 在 2010–11 至 2012–13 年度的三年內，渠務署根據食環署提供的新持牌食物業處所的資料，採取行動查核了 7 247 個用水帳戶 (包括 4 092 個須付附加費帳戶和 3 155 個不用付附加費帳戶)。 截至二零一三年八月， 渠務署發現 2 268 個不用徵收附加費帳戶 (即 3 155 個帳戶的 72%) 應予徵收附加費。

4.9 渠務署其後向上述 2 268 個用水帳戶持有人發出繳款通知書，追討過去數年可予徵收的附加費達 1,050 萬元。

渠務署審查耗水量偏高的帳戶

4.10 在 2001–02 至 2007–08 年度的七年內，渠務署要求水務署提供不須付附加費行業中耗水量偏高的帳戶資料，以查核應否徵收附加費。渠務署從中選取不用付附加費行業的 927 個帳戶作審查，發現 294 個 (32%) 帳戶事實上須徵收附加費，並採取行動，向相關商戶追討附加費。渠務署表示，由於該署須處理

註 12： *根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章)，食環署負責向符合食物安全和防火安全要求的食物業處所發牌。食物業處所包括食肆、食物製造廠、烘製麵包餅食店、工廠食堂、冰凍甜點製造廠及奶品廠。*

額外工作 (例如關於把附加費行業數目由 30 個減至 27 個，以及調整附加費收費率的工作)，故在 2008–09 至 2010–11 年度沒有進行上述審查工作。

4.11　二零一一年六月，渠務署恢復有關審查工作。鑑於從用水帳戶中查找的不少遺漏徵收附加費個案，屬“零售”和“其他食品”分類，故渠務署的審查重點是這兩種不用付附加費工商業種類中耗水量偏高的帳戶，並要求水務署提供相關帳戶的資料，以供審查。水務署向渠務署提供下列資料：

(a) 截至二零一一年六月，屬“零售”工商業種類的不用付附加費行業帳戶，而其平均每日耗水量均超過五立方米 (即“餐館業”工商業種類的機構每日耗水量中位數) 的 584 個帳戶名單 (渠務署從中選取 382 個 (65%) 帳戶進行審查)；及

(b) 截至二零一二年二月，屬“其他食品”工商業種類的不用付附加費行業帳戶，而其平均每日耗水量均超過兩立方米 (即“屠宰、調製及醃製肉類”工商業種類的機構每日耗水量中位數) 的 36 個帳戶名單。

4.12　渠務署審查了 418 (382+36) 宗個案後，發現 38 宗 (9%) 個案事實上須徵收附加費，並已採取行動，向相關商戶追討附加費。

可予改善之處

自行分類機制成效不彰

4.13　審計署注意到，渠務署透過審查以確定是否已向新持牌食物業處所徵收附加費，並選取帳戶顯示耗水量偏高的行業以作審查，致力查找遺漏徵收附加費個案。在 2010–11 至 2012–13 年度的三年內，渠務署經調查後發現 2 647 宗遺漏徵收附加費個案，並向相關商戶追討附加費共 1,230 萬元 (見表三)。

表三

經渠務署調查後追討的附加費
(2010–11 至 2012–13 年度)

財政年度	發現須徵收附加費的帳戶（數目）	追討的附加費（百萬元）
2010-11	967	4.3
2011-12	921	6.3
2012-13	759	1.7
總數	2 647	12.3

資料來源：渠務署的記錄

4.14　審計署關注到，現時的自行分類機制在管理附加費制度方面，可能成效不彰。事實證明，新持牌食物業處所被分類為不用付附加費的用水帳戶中，有 72% 事實上須徵收附加費 (見第 4.8 段)。例如，審計署的審查發現，有些餐館業和食品加工業商戶把在有關處所進行的業務分類為商業辦工室、洗衣業務及“辦工室、會計和電腦機械”。此外，審計署注意到，《污水處理服務條例》並無就提供工商業種類的虛假資料訂定罰則。因此，就須付附加費商戶在用水帳戶申請表提供虛假的工商業種類資料，渠務署未有採取檢控行動。

4.15　審計署認為，遺漏徵收附加費個案的比率甚高，原因可能是：

(a)　須付附加費商戶對附加費的規定認識不足；及

(b)　對明知而提供虛假的工商業種類資料的須付附加費商戶缺乏阻嚇。

4.16　鑑於遺漏徵收附加費個案的比率甚高，渠務署須與水務署合作，向須付附加費商戶 (特別是餐館業和食品加工業商戶) 加強宣傳，提醒他們須向渠務署和水務署提供正確的工商業種類資料。環境局和渠務署亦須徵詢法律意見，如證實有須付附加費商戶意圖逃避繳付附加費而向渠務署提供虛假的工商業種類資料，可否對他們採取檢控行動。如根據現行法例無法採取檢控行動，環境局和渠務署須考慮尋求立法支持，修訂《污水處理服務條例》，訂定適當罰則。

涉及須付附加費的工商業機構分類指引不足夠

4.17　渠務署主要憑須付附加費商戶 (在申請新用水帳戶時) 提供的工商業種類資料，向相關用水帳戶徵收附加費 (見第 4.2 段)。然而，審計署注意到，水務署在用水帳戶申請表上未有清楚說明，在表上選取工商業種類是供渠務署確定商戶是否徵收附加費，反而只要求申請人從 102 個工商業種類中，選擇一個最適合該水錶地址的用戶類別。在該 102 個工商業種類中，30 個可予徵收附加費。然而，申請表上沒有明確列出該 30 個須付附加費的工商業種類。在這情況下，須付附加費商戶可能認為其業務或許屬於多於一個工商業種類，雖然將經營涉及附加費的業務，但在申請表可能選取不用付附加費的類別。

4.18　例如，咖啡室商戶可能認為其業務同時屬於“餐館業 —— 其他飲食場所”、“其他食品”、“零售”和“其他服務或空置單位”的工商業種類，並在申請表隨意選取四項中的一項。在以上舉例中，只有首個工商業種類可予徵收附加費，餘下三種均毋須徵費。審計署認為，渠務署須與水務署合作，規定用水帳戶申請人在申請表聲明，根據《污水處理服務 (工商業污水附加費) 規例》其業務是否可予徵收附加費；如是，則應從申請表所列的 30 個須付附加費工商業種類中選取一項。

渠務署的審查未有涵蓋在二零零五年前獲發牌的食物業處所

4.19　自二零零五年五月，渠務署要求食環署定期提供新持牌食物業處所的資料進行審查。審計署認為，渠務署重點偵查新持牌食物業處所，致力解決遺漏徵收附加費的問題。不過，根據食環署的記錄，截至二零一三年六月，在二零零五年五月前已營業的持牌食物業處所有 7 692 個，渠務署未有就其中大部分相關處所徵收附加費一事審查其相關工商業種類是否正確。

4.20　審計署在上述 7 692 個食物業處所中，選取 70 個進行審查，發現有 9 個 (13% ——註 13) 原先登記為不用繳付附加費行業的帳戶，事實上須徵收附加費，其餘 61 個食物業處所則已正確登記為須付附加費帳戶。審計署認為，如渠務署悉數審查上述 7 692 個食物業處所，可能會發現涉及遺漏徵收附加費的食物業處所。

4.21　審計署認為，渠務署須審查上述 7 692 個持牌食物業處所，以查找遺漏徵收附加費個案，並採取行動向相關商戶追討附加費。

未有向無牌食物業處所徵收附加費

4.22　根據《公眾衞生及市政條例》的《食物業規例》(第 132X 章)，經營食物業人士須向食環署申請牌照 (註 14)。在二零一零至二零一二年的三年內，涉及經營無牌食肆或食物製造廠的已定罪個案共 7 961 宗 (見表四)。

註 13： *渠務署已因應審計署的審查結果，前往該 9 個處所作實地視察，並確認有關處所經營須付附加費行業，因此須徵收附加費。*

註 14： *根據該條例，任何人未經食環署發給牌照經營食肆，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款五萬元、監禁六個月。若繼續犯罪，於犯罪期內另加每日罰款 900 元。*

表四

涉及無牌食肆或食物製造廠的已定罪個案
(二零一零至二零一二年)

年份	已定罪個案		
	無牌食肆 (數目)	無牌食物 製造廠 (數目)	總計 (數目)
2010	1 577	1 078	2 655
2011	1 586	694	2 280
2012	2 135	891	3 026
總計	5 298	2 663	7 961

資料來源：食環署的記錄

4.23　審計署認為，渠務署可能未有向部分無牌食肆和食物製造廠徵收附加費。渠務署須要求食環署提供無牌食肆或食物製造廠已定罪個案的資料，並採取必要的跟進行動，以查找遺漏徵收附加費個案，並向相關商戶追討附加費。

未有向部分私人會所經營的餐飲服務徵收附加費

4.24　獲民政事務總署根據《會社 (房產安全) 條例》(第 376 章——註 15) 發牌的私人會所中，有部分亦向會員提供餐飲服務。根據該條例和《食物業規例》，上述向會員及賓客提供食物的持牌私人會所獲豁免向食環署申領食肆牌照。截至二零一三年六月，這類持牌私人會所共有 672 個。

註 15：*根據該條例，民政事務總署可向為會員提供社交或康樂設施而組成的私人會所發出合格證明書。該證明書須每年續期。*

4.25　渠務署表示，工商業機構如符合下列準則，會被視為提供餐飲服務，可予徵收附加費：

(a)　相關處所內進行配製食物和煮食活動；

(b)　實際經營的業務包括提供座位以便顧客在處所進食；及

(c)　屬商業經營 (註 16)。

4.26　二零一三年六月，審計署從 672 個持牌私人會所中，選取 50 個 (7%) 進行審查。審計署發現，在上述 50 個持牌私人會所中，當局未有向其中 17 個 (佔 50 個會所的 34%) 徵收附加費。參照第 4.25 段所列的渠務署準則，審計署經實地視察該 17 個私人會所的處所外圍和在互聯網搜尋後，發現其中 11 個會所 (佔 17 個會所的 65%) 可能正經營可予徵收附加費的餐飲服務。二零一三年八月，渠務署告知審計署，上述 11 個私人會所應予徵收附加費。

4.27　審計署注意到，渠務署並未為查找遺漏徵收附加費而對不用付附加費的持牌私人會所進行審查。審計署認為，渠務署須進行有關審查。

渠務署的審查未有涵蓋部分耗水量偏高的不用付附加費行業帳戶

4.28　審計署認為，渠務署重點偵查“零售”和“其他食品”行業內錄得耗水量偏高的不用付附加費行業帳戶，致力解決遺漏徵收附加費的個案 (見第 4.10 至 4.12 段)。不過，審計署注意到，除上述兩個行業外，另有兩個工商業種類 (即“其他服務或空置單位”和“私人清洗及去塵用水”) 亦值得渠務署加以審查 (見表五)。因此，渠務署應考慮擴闊對錄得耗水量偏高的不用付附加費行業帳戶的審查範圍，納入上述兩個行業類別。

註 16：*渠務署表示，私人會所的食肆提供的餐飲服務如屬非牟利性質，毋須徵收附加費，例如免費提供食物或僅收回食物成本的職員食堂。*

表五

渠務署查找遺漏徵收大額附加費的工商業種類
(2012–13 年度)

工商業種類	帳戶 (數目)	追討的附加費 (元)
(a) 零售	240	854,881
(b) 其他服務或空置單位	65	240,399
(c) 私人清洗及去塵用水	37	185,001
(d) 其他食品	24	159,418
總計	366	1,439,699

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

重新評估附加費收費率

4.29 根據《污水處理服務 (工商業污水附加費) 規例》，須付附加費商戶可申請：

(a) ***重新評估化學需氧量數值*** 商戶如能證明其排放污水的污染水平低於其行業訂明的基本化學需氧量數值 (見附錄 A)，可申請調低向其商業機構徵收的附加費收費率。他可自費委託一間認可化驗所，根據《污水處理服務條例》發出的技術備忘錄，就其排放污水的污染水平進行評估；及

(b) ***重新評估排放比率*** 商戶如能證明其污水排放量不超過用以計算可予徵收附加費的供水量的 85%(註 17)，可申請就其工商業機構重新評估排放比率。在處理申請時，渠務署督察會進行樣本檢查，以確定申請人工商業機構的污水排放量。

4.30 根據該規例， 如渠務署批准就某工商業機構調低附加費收費率 (見第 4.29(a) 段) 及重新評估排放比率 (見第 4.29(b) 段)，批准的有效期為三年。該規例並無條文訂明在該三年期間可撤銷批准。

4.31 截至二零一三年三月，獲批准調低附加費收費率的工商業用水帳戶有 451 個；獲重新評估排放比率的帳戶有 35 個。在 2012–13 年度，當局因批准調低附加費收費率而少收附加費 3,140 萬元；因重新評估排放比率而少收附加費 290 萬元。

可予改善之處

渠務署對化驗所的視察不足

4.32 根據渠務署的巡查指引，在收到調低附加費收費率的申請後，污水處理服務科轄下行動部的督察會視察該行業處所，觀察由申請人委託的化驗所進行污水取樣工作。渠務署督察亦會視察相關的認可化驗所，觀察污水樣本製備及測試程序，並為此填寫檢視清單。渠務署的化驗所亦可就部分收集到的污水樣本進行獨立測試。如渠務署對污水污染水平的測試結果感到滿意，便會批准調低附加費收費率，而申請人須在整段三年有效期間繼續推行有關污水處理措施。

4.33 在 2011–12 及 2012–13 年度，渠務署批准 184 個工商業機構的調低附加費收費率申請。在上述 184 宗個案中，審計署選取 50 宗個案 (涉及大幅調低附加費收費率) 進行審查。在 50 宗個案中，審計署的審查發現：

(a) 渠務署督察未有就 30 宗 (60%) 個案視察化驗所；及

註 17： *根據《污水處理服務 (工商業污水附加費) 規例》，就收取附加費而言，部分行業按供水量獲給予排放比率，理據是其污水排放量低於供水量。例如，餐館業獲給予 80% 的排放比率。*

(b) 在餘下 20 宗個案中，渠務署督察未有按照渠務署的指引，根據相關檢視清單的規定，就其中 10 宗 (50%) 個案進行所有必要檢查 (見表六)。

表六

渠務署在 20 次視察化驗所時所作的行動

觀察化驗所職員在化驗所開封樣本的行動	觀察化驗所職員混合在不同時段收集到的樣本的行動	觀察化驗所職員按照既定程序製備樣本以供測試的行動	符合三個觀察程序的其中一個或以上的視察 (數目)
✓	✓	✓	10
✓	×	×	1
✓	✓	×	5
×	✓	×	2
×	✓	✓	2
		總數	20

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

4.34 二零一三年八月，渠務署告知審計署：

(a) 渠務署督察毋須前往所有涉及申請調低附加費收費率的個案的化驗所進行視察；

(b) 由於所有負責進行化學需氧量測試的獨立化驗所已獲香港實驗所認可計劃 (認可計劃——註 18) 認可，因此均值得信賴，並受既定程序規管，以確保測試結果的質素。查核該計劃認可的化驗所的工作並非渠務署的職能。渠務署只會間中前往化驗所視察，監察重估化學需氧量的工作；及

(c) 對於表六所載的審計署意見，渠務署的調查發現：

(i) 有一宗個案收集到的整套樣本不完整，化驗所未有進行測試；

(ii) 有部分個案，化驗所未有在渠務署督察視察期間進行規定的工作程序；及

(iii) 根據渠務署督察的輪值表，該署並無就部分個案，指派其督察觀察樣本開封程序。

4.35 審計署注意到，渠務署並無發出指引，訂明該署督察為處理調低附加費收費率申請而視察化驗所的次數。審計署認為，渠務署應發出這類指引。渠務署亦須發出指引，訂明該署督察如在視察化驗所期間未能進行所有檢查程序，須採取的跟進行動。鑑於渠務署規定申請人須遵守《污水處理服務條例》技術備忘錄所載的測試程序，該署亦須檢討其督察視察化驗所的成效。

未有密切監察獲調低附加費商戶的污水處理措施

4.36 二零一一年七月，渠務署向須付附加費商戶發出《申請重估化學需氧量指引》，以便他們申請重估附加費收費率。根據指引，為監察獲調低附加費收費率的商戶在整段三年有效期間實施的污水處理措施，渠務署行動部會採取以下措施：

(a) 派遣督察收集相關工商業機構排出的污水樣本，以進行測試，確定排放的污水是否符合經核准的條件；及

(b) 要求相關工商業機構在申請獲批後的六個月及其後每九個月，提交污水處理設施的維修記錄。

註 18：*香港實驗所認可計劃是一項由香港認可處管理的認可計劃，該處由創新科技署署長掌管。*

4.37　截至二零一三年六月，有 192 間獲調低附加費收費率的工商業機構 (註 19) 須受第 4.36 段所載的管制措施規管。在二零一一年七月至二零一三年六月的兩年內，渠務署共進行了七次突擊視察，審查在相關商戶處所實施污水處理措施的情況。審計署的審查發現：

(a) 渠務署未有發出內部指引，訂明此類突擊視察的次數；

(b) 在該七次突擊視察中，渠務署督察未有進行任何樣本收集及測試，不符合渠務署指引的規定 (見第 4.36(a) 段)；及

(c) 由二零一一年七月至二零一三年四月，渠務署曾去信 121 所相關工商業機構，要求他們向渠務署提交污水處理設施的維修記錄。然而，截至二零一三年六月，在該 121 所工商業機構中，有 21 所 (17%) 未有向渠務署妥為提交維修記錄。而在已提交維修記錄的 100 所機構中，有 27 所未有按要求提供所有記錄。

審計署認為，渠務署須加強處理上述事項的工作。

4.38　二零一三年八月，渠務署告知審計署：

(a) 污水濃度主要取決於採用的污水處理方法。如申請人在整段三年有效期間維持同一處理方法及次數，期間污水的濃度應與申請調低附加費時相若；及

(b) 渠務署可進行樣本測試，但這並非規定。渠務署在突擊巡查期間，未有從相關處所收集任何工商業污水樣本的原因包括：

(i) 由於樣本採集工作需時一整日，因此會失去突擊之效；

(ii) 渠務署不欲干擾工商業機構的正常運作；及

(iii) 有替代行政措施監察食肆的廚房運作及其污水處理設施的維修。如所提交的維修記錄有任何不符合渠務署規定，有關工商業機構須提供圓滿解釋，當局才會處理其調低附加費收費率的續期申請。

註 19： *一個工商業機構可開立多於一個用水帳戶。*

4.39　審計署認為，渠務署須按照該署指引，從獲調低附加費的工商業機構收集污水樣本，並進行測試 (見第 4.36 段)。此舉有助渠務署評估在調低附加費的三年有效期間，須付附加費商戶不遵守渠務署規定的問題的嚴重程度。渠務署可根據上述資料，評估是否須對此問題加強管制 (見第 4.40 段)。此舉亦會對須付附加費商戶起阻嚇作用，令他們在三年有效期間遵守渠務署的規定。

並無條文訂明在三年有效期間可撤銷獲調低的附加費收費率

4.40　在《污水處理服務條例》及《污水處理服務 (工商業污水附加費) 規例》中，並無條文訂明渠務署可在三年有效期間撤銷工商業機構獲調低的附加費收費率。審計署注意到，此項安排未能有效令相關商戶在獲調低附加費收費率後，採取措施防止其排放污水的污染水平惡化。因此，渠務署須考慮尋求立法支持，修訂相關規例，並訂立條文，以便必要時在三年有效期間撤銷商戶獲調低的附加費收費率。

審計署的建議

4.41　審計署*建議*渠務署署長應：

查找遺漏徵收工商業污水附加費個案的行動

(a) 與水務署署長合作，向須付附加費商戶 (特別是餐館業和食品加工業商戶) 加強宣傳，提醒他們須向渠務署和水務署提供正確的工商業種類資料；

(b) 徵詢法律意見，如證實有須付附加費商戶意圖逃避繳付附加費而向渠務署提供虛假的工商業種類資料，可否對他們採取檢控行動；

(c) 考慮尋求立法支持，修訂《污水處理服務條例》，訂定適當罰則，以阻嚇須付附加費商戶為逃避繳付附加費而故意向水務署和渠務署提供虛假的工商業種類資料；

(d) 與水務署署長合作，修訂用水帳戶申請表，規定申請人在申請表聲明，根據《污水處理服務條例》其業務是否可予徵收附加費；

(e) 為查找遺漏徵收附加費個案，並採取行動向相關商戶追討附加費：

(i) 審查在二零零五年五月前已營業的 7 692 個持牌食物業處所；

(ii) 要求食環署提供無牌食肆或食物製造廠已定罪個案的資料，以供審查；及

(iii) 對不用付附加費的所有持牌私人會所，進行審查；

(f) 考慮把“其他服務或空置單位”和“私人清洗及去塵用水”的工商業種類，納入渠務署對錄得耗水量偏高的不用付附加費行業帳戶的審查範圍；

重新評估附加費收費率

(g) 發出指引，訂明該署督察為處理調低附加費收費率申請而視察化驗所的次數及安排；

(h) 檢討該署督察視察化驗所的成效；

(i) 對獲調低附加費收費率的行業處所，考慮就以下各項發出指引：

(i) 渠務署為審查推行污水處理措施的情況的突擊視察次數；及

(ii) 渠務署為評估相關商戶的污水濃度而收集樣本的次數及測試程序；

(j) 採取措施，確保相關商戶會適時向渠務署提交完整的污水處理設施維修記錄；及

(k) 考慮尋求立法支持，修訂《污水處理服務(工商業污水附加費)規例》，並訂立條文，以便必要時在三年有效期間撤銷商戶獲調低的附加費收費率。

當局的回應

4.42 渠務署署長同意審計署的建議。他表示渠務署會：

查找遺漏徵收工商業污水附加費個案的行動

(a) 與水務署合作，向商戶加強相關宣傳，提醒他們須向渠務署和水務署提供正確的工商業種類資料；

(b) 就處理第 4.41(b) 段所述的個案，徵詢律政司的法律意見；

(c) 與水務署合作，採取行政措施，例如加強宣傳和修訂用水帳戶申請表等，以改善商戶提供的工商業種類資料的準確性。渠務署會檢討該等行政措施的成效，以及考慮是否須修訂相關法例；

(d) 與水務署合作，擬備附有聲明的修訂用水帳戶申請表，以表明相關工商業機構是否可予徵收附加費；

(e) 尋求食環署協助，提供在二零零五年五月前已營業的持牌食物業處所的資料，以查找遺漏徵收附加費個案；

(f) 尋求食環署協助，提供無牌食肆或食物製造廠已定罪個案的資料，以查找遺漏徵收附加費個案；

(g) 尋求民政事務總署協助，提供不用付附加費的持牌私人會所的資料，以查找遺漏徵收附加費個案；

(h) 繼續審查錄得耗水量偏高的不用付附加費行業帳戶，以查找潛在的須付附加費帳戶，並在檢討現有的審查範圍後考慮納入更多工商業種類；

重新評估附加費收費率

(i) 檢討該署督察現時視察化驗所的成效。檢討結果亦會用作制訂指引，訂明進行該等視察的次數及安排；

(j) 加強現有行政措施，包括發出指引，訂明渠務署突擊視察的次數，確保商戶會妥為實施污水處理措施；

(k) 加強現有行政措施，確保商戶會繼續採取適當措施，維持其污水排放的污染水平。渠務署會密切監察強化措施的成效，以考慮是否須就樣本收集及測試程序發出指引；

(l) 加強現有行政措施，確保相關商戶適時提交維修記錄；

(m) 加強現有行政措施，確保商戶在獲調低附加費收費率後其污染水平不會變差；及

(n) 密切監察強化措施的成效，以及考慮是否須修訂相關法例。

4.43 水務署署長同意在第 4.41(a) 及 (d) 段和水務署有關的審計署建議。

第 5 部分：編製管理資料

5.1　本部分審視為收費計劃編製的管理資料。

管理資料

5.2　渠務署主要透過水務署的發單系統管理收費計劃。管理收費計劃所涉及的主要資料包括：

(a)　未有污水設施的地區列表 (見第 3.4(b) 段)；

(b)　新接駁處所列表 (見第 3.5(c) 段)；

(c)　發單系統編製的每周新戶口報表，顯示不用付排污費的新用水帳戶 (見第 3.7 段)；及

(d)　用以收取附加費的非住宅用水帳戶工商業種類資料 (見第 4.2 段)。

未備有部分管理資料

5.3　審計署注意到，渠務署未備有以下管理資料，以便渠務署管理層監察收費計劃：

(a)　向拖欠費用的帳戶追討排污費和附加費的行動進度報告；

(b)　追討排污費和附加費的帳齡分析；及

(c)　渠務署對懷疑遺漏徵收排污費和附加費的處所的巡視次數。

5.4　審計署認為，渠務署須採取行動，提供相關而有用的管理報告。

審計署的建議

5.5 審計署*建議*渠務署署長應為管理目的而採取措施：

(a) 與水務署署長合作，就下列事宜提供定期報告：

(i) 向拖欠費用的帳戶追討排污費和附加費的行動進度；及

(ii) 追討排污費和附加費的帳齡分析；及

(b) 就懷疑遺漏徵收排污費和附加費的處所的巡視次數提供定期報告。

當局的回應

5.6 渠務署署長同意審計署的建議。他表示會為管理目的而另行提供季度報告和統計數字。

5.7 水務署署長同意第 5.5(a) 段與水務署有關的審計署建議。

附錄 A
(參閱第 1.4(b)、1.6、
4.2 及 4.29(a) 段)

27 種行業的工商業污水附加費
(二零一三年八月)

	行業	基本化學需氧量數值 (克／立方米)	附加費收費率 (元／立方米)
1	紗上漿	2 000	4.51
2	新成衣清洗 (不包括洗衣業務)	566	0.41
3	針織布漂染 (註)	665	0.41
4	梭織布漂染 (註)	1 053	1.20
5	針織外衣 (註)	566	0.41
6	不包括針織外衣的穿戴服飾	566	0.41
7	棉紡	570	0.41
8	肥皂和清潔用品、香水、化粧品	2 000	4.51
9	藥物	2 000	4.51
10	油漆、罩光漆及塗漆	1 000	1.38
11	基本工業化學品	677	0.76
12	鞣製及皮革製品整理	807	0.76
13	紙漿、紙張及紙板	1 870	4.88
14	汽水及碳酸化飲品工業 (註)	826	0.47
15	啤酒及麥芽酒釀造 (註)	2 000	4.51
16	蒸餾、精餾及混合酒精 (註)	2 000	4.51
17	可可、巧克力和糖果	2 000	4.51
18	粉麵和類似的米粉或麵粉製品	2 000	4.51
19	麵包糕餅製品	2 000	3.92
20	穀物碾磨製品	1 521	2.77

	行業	基本化學需氧量數值 (克／立方米)	附加費收費率 (元／立方米)
21	菜油、花生油、薄荷油及大茴香子油	1 320	2.48
22	魚類和介殼類的裝罐、醃製和加工	1 141	1.78
23	水果和蔬菜的裝罐和醃製	2 000	3.41
24	乳類製品	2 000	4.51
25	屠宰、調製及醃製肉類	1 129	1.74
26	醬油和其他調味醬汁	2 000	4.51
27	餐館業 (註)	1 630	3.05

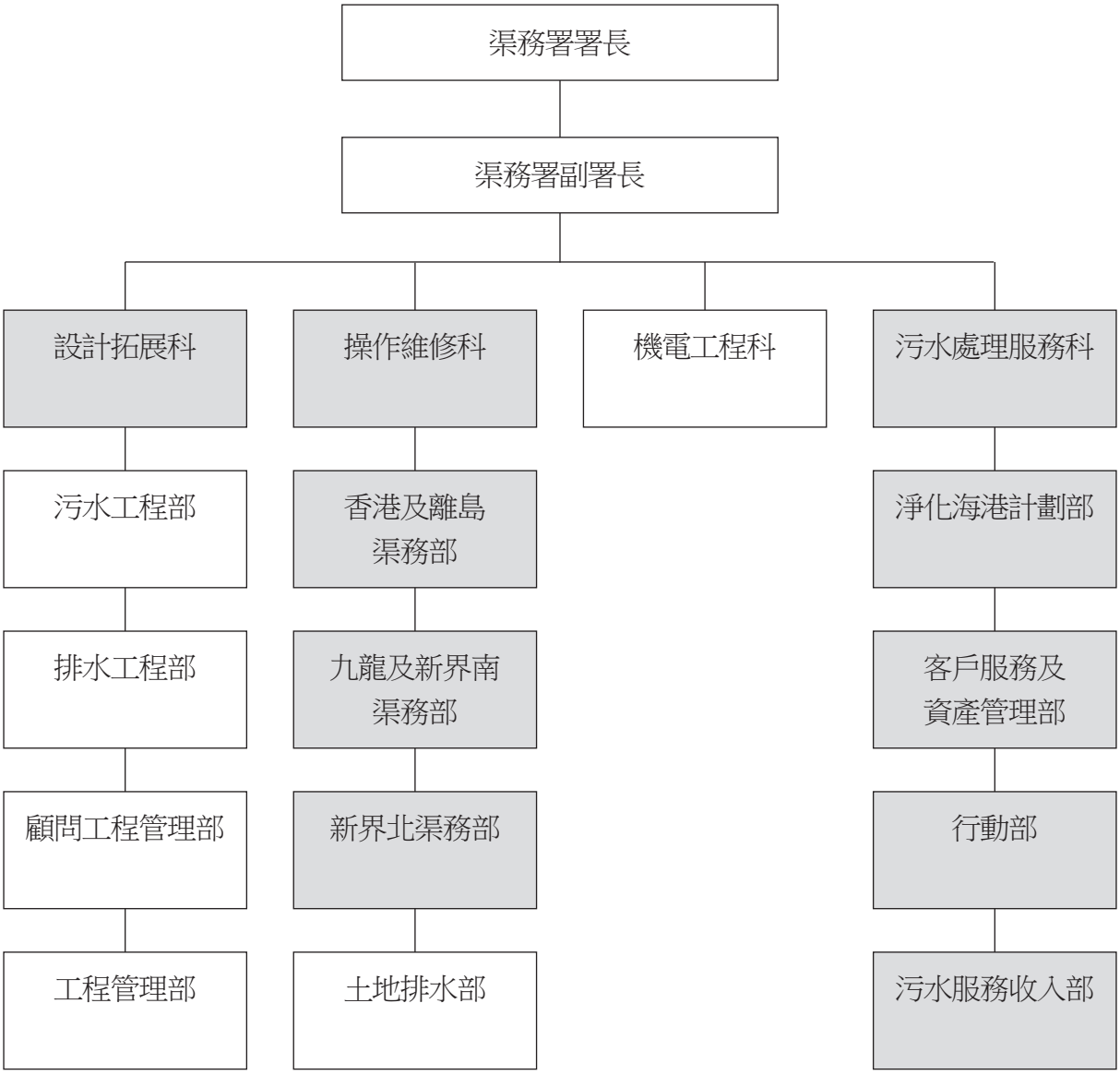
資料來源：《污水處理服務 (工商業污水附加費) 規例》

註： 這七種行業可予徵收的附加費是按供水量的 80% 計算，原因是其產生的污水量少於供水量。

附錄 B
(參閱第 1.8
及 3.4 段)

渠務署
組織圖

(二零一三年八月)



資料來源：渠務署的記錄

備註：設計拓展科和污水處理服務科轄下的淨化海港計劃部統稱為工程部。

附錄 C

(參閱第 4.2 段)

用水帳戶申請表載列的 102 個工商業種類

(二零一三年八月)

1	金屬礦物開採	18	汽水及碳酸化飲品工業	35	紡織品的整理和包裝，抓毛
2	礦物開採 (其他)	19	煙草加工	36	其他紡織品 (不包括傢俬布)
3	屠宰、調製及醃製肉類	20	不包括針織外衣的穿戴服飾	37	木和軟木製品，不包括傢具
4	動物製品的加工	21	手套、帽、服裝 (其他)、餐巾、刺繡品、手錶帶 (非金屬)，以及傢俬布用品	38	傢具和其附屬裝置，不包括以金屬為主的傢具
5	乳類製品	22	鞣製及皮革製品整理	39	紙漿、紙張及紙板
6	水果和蔬菜的裝罐和醃製	23	皮革和仿皮革製品 (不包括鞋類和衣服)，以及女用手提包 (不包括籐、草和塑膠袋)	40	紙製品
7	魚類和介殼類的裝罐、醃製和加工	24	製鞋，不包括橡膠、塑膠和木製鞋	41	印刷、發行和相關工業，書本釘裝、 文具， 以及賽璐珞
8	菜油、花生油、薄荷油及大茴香子油	25	棉紡	42	基本工業用化學物
9	穀物碾磨製品	26	膨化處理、紡紗(不包括棉)、梭織、針織 (不包括外衣)、織襪、針織內衣	43	油漆、罩光漆及塗漆
10	麵包製品	27	針織外衣	44	藥物
11	粉麵和類似的米粉或麵粉製品	28	紡織製網及印花	45	肥皂和清潔用品、 香水、化粧品
12	可可、巧克力和糖果	29	紗線漂染	46	其他化學物和化學製品
13	製冰 (不包括乾冰)	30	梭織布漂染	47	石油和煤製品
14	醬油和其他調味料	31	針織布漂染	48	橡膠製品
15	其他食品	32	成衣漂染	49	塑膠製品
16	蒸餾、精餾及混合酒精	33	新成衣清洗 (不包括洗衣業務)	50	陶器、瓷器和土製器皿
17	啤酒及麥芽酒釀造	34	紗上漿	51	玻璃和玻璃製品 (不包括眼鏡和光學鏡片)

52	結構黏土製品	69	專業及科學、 測量及操控裝備 (其他)， 以及攝影和光學產品	86	船舶補給
53	水泥	70	厭惡性工業 (其他)	87	倉庫
54	混凝土	71	鈕扣、 線軸、 傘、 蚊帳、 帆和旗幟	88	商業辦工室
55	石灰	72	假髮和髮製品	89	私立教育和體育機構
56	石膏	73	製造工業 (其他)	90	私立福利活動
57	非金屬礦物製品 (其他)	74	設施、 運輸、 停車場、 隧道、旅遊、通訊	91	私立會所、機構和宗教組織 (其他)
58	基本金屬工業	75	建築、裝修、維修和保養	92	醫院和診所
59	擦光、磨光和電鍍	76	批發	93	理髮和美容店
60	其他金屬製品	77	任何種類的零售	94	浴室和按摩美容院
61	辦工室、會計和電腦機械	78	進口／輸出	95	洗衣業務
62	收音機、電視、通訊裝備和儀器	79	餐館業—中式	96	私人噴水池
63	電子元件和組成件	80	餐館業—非中式	97	私人游泳池及泛舟池
64	電器和家庭用品、電子玩具製造，以及電機修理廠	81	餐館業—快餐店	98	私人清洗及去塵用水
65	機械、裝備、儀器、元件和組合件 (其他)	82	餐館業—其他飲食場所	99	私人花園、草坪及網球場
66	土地密集和大型的重工業	83	旅館	100	清洗私人車輛
67	汽車、機車和腳踏車的製造、組合和維修	84	宿舍	101	私人空調設備
68	交通裝備的製造和組合 (其他)	85	遠洋船舶補給	102	其他服務或空置單位

資料來源：渠務署和水務署的記錄

註： 這 30 個工商業種類 (見灰底) 屬於 27 個附加費行業，當中 4 個工商業種類 (見第 79 至 82 項) 屬於餐館業。

第 9 章

創新科技署

創新及科技基金：整體管理

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

創新及科技基金：整體管理

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.7
創新及科技基金	1.8 – 1.14
審查工作	1.15 – 1.17
當局的整體回應	1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：基金的檢討和表現監察	2.1
基金的檢討	2.2 – 2.10
創新及科技支援計劃項目完成後的評估	2.11 – 2.15
在整體計劃層面衡量表現	2.16 – 2.19
第 3 部分：研發中心的表現	3.1 – 3.3
研發中心的表現	3.4 – 3.7
審查結果	3.8 – 3.19
第 4 部分：基金項目成果商品化	4.1 – 4.3
把創新及科技支援計劃項目的成果商品化	4.4 – 4.18
把小型企業研究資助計劃項目的成果商品化	4.19 – 4.30
第 5 部分：未來路向	5.1
對基金進行全面檢討	5.2 – 5.5
審計署的建議及當局的回應	5.6 – 5.11

附錄 **頁數**

A： 個案七 67 – 68

B： 個案八 69

C： 個案九 70 – 72

創新及科技基金：整體管理

摘要

1. 創新及科技是促進經濟發展和競爭力的動力，政府十分重視創新及科技對香港經濟及工業發展作出的重大貢獻，並於一九九九年十一月成立創新及科技基金 (基金)，以提供資助予有助提高製造及服務業的創新及科技水平的研究及發展 (研發) 項目。截至二零一三年六月三十日，基金項目獲批的資助金額達 75 億元。基金轄下有四個資助計劃，即創新及科技支援計劃、小型企業研究資助計劃、大學與產業合作計劃及一般支援計劃，當中創新及科技支援計劃及小型企業研究資助計劃的項目佔了基金撥款的 90%。二零零六年四月，政府成立了五所研發中心，統籌選定科技範疇內的研發工作。創新科技署負責管理基金。

2. 審計署最近就基金進行審查，審查結果分別載於兩份審計報告書內：(a) 創新及科技基金：整體管理 (本章的主題內容)；及 (b) 創新及科技基金：項目管理 (《審計署署長第六十一號報告書》第 10 章)。

基金的檢討和表現監察

3. ***基金的檢討*** 一九九九年七月，當局向立法會財務委員會 (財委會) 尋求批准成立基金時，承諾會：(a) 定期檢討基金，比方說每三年一次；(b) 選取個別項目進行影響力研究，以探討項目的長遠成效。然而，審計署留意到，自二零零四年以來，除於二零零九年對五所研發中心進行中期檢討及於二零一一年對五所研發中心進行全面檢討外，創新科技署並未對基金進行曾承諾的全面性綜合檢討或影響力研究。截至二零一三年十一月，基金已運作達 14 年。審計署認為創新科技署需要就基金進行全面檢討，勿再拖延，並應為檢討擬訂時間表，訂明目標完成日期，使基金能適時作出調整，以迎合不斷轉變的社會需要 (第 2.4 至 2.10 段)。

4. ***創新及科技支援計劃項目完成後的評估*** 創新科技署在項目完成六個月後對每個項目進行項目完成後評估。審計署審查了創新及科技支援計劃下由研發中心進行的 25 個項目，留意到：(a) 有 13 個項目尚未進行表現評估；(b) 其餘全部 12 個項目，評估結果顯示項目沒有在“技術突破”及“成功商品化”這

兩方面取得成果，而且只有兩個項目的成果獲得業界採用。再者，12 個項目當中八個項目仍獲創新科技署評為“成功”。此外，審計署認為，在項目完成六個月後便進行項目完成後評估，時間或許太短，可能有需要進行跟進評估。創新科技署需要檢討創新及科技支援計劃項目完成後評估的時限及改善有關項目完成後評估的方法 (第 2.11 至 2.13 段)。

5. ***在整體計劃層面衡量表現*** 創新科技署藉匯報以下指標衡量基金的表現：(a) 在政府周年預算中各計劃的表現指標 (例如接獲和處理的申請數目) (見第 1 段)；及 (b) 在提交給立法會工商事務委員會的周年進度報告中每所研發中心的表現指標 (例如新項目數目)。審計署曾研究外地研發機構所使用的表現指標，發現創新科技署的表現指標可予改善，以便就基金在計劃層面的表現提供更全面的資料 (第 2.16 及 2.17 段)。

研發中心的表現

6. 研發中心未能達到二零零五年訂定的財務表現指標。二零零五年六月，在尋求批准從基金撥出 2.739 億元 (不包括給予通訊技術研發中心的撥款，有關資助會另行發放) 成立五所研發中心時，政府告知財委會：(a) 每所研發中心的首個營運期為五年，五年期屆滿後則應自負盈虧，故必須有能力向業界取得足夠的贊助和賺取收入，以支付營運成本；(b) 預期中心在營運至第五年時，最多可獲得業界提供 40% 的贊助予研發項目；及 (c) 每所研發中心的預算營運成本平均佔該中心的總研發成本約 16% (第 3.4 段)。

7. 二零零九年六月，政府尋求財委會批准從基金進一步撥款 3.69 億元，以支持五所研發中心繼續營運至 2013–14 年度。各中心的業界贊助目標由 40% 大幅下調至 15%，並會於日後再作檢討。二零一二年五月，政府再尋求財委會批准從基金撥款 2.753 億元，以支持研發中心繼續營運。當局把業界贊助目標進一步調整至：(a) 就三所中心而言，在第二個五年期為 20%；及 (b) 就未達 15% 目標的兩所中心而言，在 2011–12 及 2012–13 年度兩年間為 18% (第 3.6 及 3.7 段)。

8. 審計署評估了個別研發中心的表現，觀察到：(a) 中心的表現結果與二零零五年向財委會尋求批准撥款成立中心時預計的情況有很大落差；(b) 在即將進行的基金全面檢討中，是適當時機檢討中心的業界贊助水平；及

(c) 在短期內要達到自負盈虧的目標機會十分渺茫。創新科技署需要嚴格檢討各中心的營運情況，以及為中心的營運訂定更切合實際情況的表現目標(第 3.19 段)。

基金項目成果商品化

9. ***把創新及科技支援計劃項目的成果商品化*** 創新及科技支援計劃主要資助中游及下游研發項目。在 2009–10 至 2012–13 年度，五所研發中心所得的特許費用每年總收入介乎 20 萬元至 1,200 萬元，為相關年度研發項目總成本的少於 1% 至約 9%。審計署審查了創新及科技支援計劃下研發中心進行的 15 個項目，留意到：(a) 各研發中心訂定特許費用的做法有差異；(b) 研發中心與公營研究機構之間攤分收入的安排不盡相同，審計署無法確定釐定攤分安排的依據；及 (c) 在收取特許費用方面有可予改善的空間。至於創新及科技支援計劃下的非研發中心項目，雖然基金在 1999–2000 至 2012–13 年度期間的有關開支達 28 億元，但創新科技署沒有系統記錄其項目商品化的資料 (第 4.5、4.6、4.10、4.14 及 4.15 段)。

10. ***把小型企業研究資助計劃項目的成果商品化*** 小型企業研究資助計劃以等額出資的方式，向以科技為本和創業主導的小型公司提供資助，以便進行具創新及科技內容，且有商業潛力的研發項目。小型企業研究資助計劃對每個項目的最高資助額為 600 萬元。如小型企業研究資助計劃項目在商業上取得成功，即獲款公司能從項目賺取收益，或吸引第三者作出跟進投資，政府會向其收回資助。審計署發現，截至二零一三年五月三十一日，政府只收回了 2,280 萬元，相當於 3.34 億元撥款額的 7%。審計署分析了 239 個已完成項目，留意到：(a) 145 個 (60%) 項目沒有還款；及 (b) 61 個 (26%) 項目的資助收回率低至 10% 或以下。創新科技署在追查獲款公司所取得收益及投資方面需要提高警惕，並更加主動偵查懷疑濫用資源的個案，以保障公帑 (第 4.19、4.20、4.22、4.23 及 4.30 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本審計報告書第 5 部分。本摘要只列出主要建議。審計署*建議*創新科技署署長應：

基金的檢討和表現監察

(a) 對基金進行全面檢討，勿再拖延，並為檢討擬訂時間表，訂明目標完成日期 (第 5.6(a) 段)；

(b) 檢討及改善現有創新及科技支援計劃項目完成後的評估機制，以及採取行動擬訂更有系統和更協調的方法，以評估項目在達到研發目標方面的成效 (第 5.6(b) 段)；

(c) 檢討及改善現有衡量基金表現的方法，包括訂定更多表現目標，以衡量基金對業界作出貢獻的程度 (第 5.6(c) 段)；

研發中心的表現

(d) 基於審計署對五所研發中心指出的表現結果，檢討其成本效益 (第 5.8(a) 段)；

(e) 檢討研發中心須達到的業界贊助目標水平，並檢視個別研發中心長遠而言達致自負盈虧目標的可行性 (第 5.8(b) 段)；

(f) 就研發中心的營運訂定切合實際情況的表現目標，包括數量和質量的目標 (第 5.8(c) 段)；

基金項目成果商品化

(g) 與各研發中心合作，就創新及科技支援計劃研發中心項目及非研發中心項目特許費用的訂定、特許費用收入的攤分及收取事宜，共同制訂一套原則及政策 (第 5.10(a) 段)；

(h) 建立妥善系統，監察及跟進創新及科技支援計劃非研發中心項目商品化的工作 (第 5.10(c) 段)；

(i) 考慮定期向創新科技署的高級管理層及創新及科技督導委員會匯報基金項目商品化的進展 (第 5.10(d) 段)；及

(j) 加強創新科技署監察收回政府資助小型企業研究資助計劃項目的跟進工作 (第 5.10(e) 段)。

當局的回應

12. 創新科技署署長歡迎為基金進行的衡工量值式審計，並同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　創新及科技是促進經濟發展和競爭力的動力，有助企業改善效率和表現，從而推動經濟的可持續增長。政府十分重視本港的創新及科技發展。香港特別行政區的行政長官在二零一三年施政報告中強調，政府會根據香港的條件，聚焦有優勢的創新科技產業環節。

1.3　多年來，政府一直通過以下方法促進研究及發展 (研發)，並推動科技提升：

(a)　設立創新及科技基金 (基金)，資助提升產業界的創新及科技水平；

(b)　通過大學教育資助委員會和研究資助局的整體補助金或特定用途／指定補助金資助高等教育機構的研究；

(c)　提供科技基礎設施 (例如香港科學園及三個工業邨)；及

(d)　進行其他支援工作 (例如培育人力資源發展和加強與內地及國際間的科學及技術合作)。

1.4　政府在二零零四年一月成立高層次的創新及科技督導委員會，由財政司司長擔任主席，成員來自相關政府決策局、學術界、產業界和研發機構，負責統籌創新及科技政策的制訂及推行工作，並確保創新及科技計劃的各項元素能更有效發揮協同效應。督導委員會的職權範圍如下：

(a)　在制訂支持創新及科技發展和科研成果商品化的政策時提供意見；

(b)　確立發展重心和先後次序；

(c)　確保相關人士之間能進行有效的合作、協調和協作；

(d)　在有需要時檢討制度安排，以便有效推行政策和計劃；

(e)　就創新及科技計劃內主要活動項目的資源分配事宜提供意見；及

(f)　研究措施以吸引海外資金在本港科技界投資。

香港在競爭力及創新方面的排名

1.5 國際組織定期評估全球各經濟體的競爭力及創新發展，並公布有關排名：

(a) 在世界經濟論壇公布的 2013–14 年度全球競爭力指數中，香港在全球 148 個經濟體中排名第 7；及

(b) 在歐洲工商管理學院及其聯繫機構公布的 2013 全球創新指數中，香港在全球 142 個經濟體中排名第 7 。

1.6 雖然香港在上述兩項指數中取得高評級，但在指數中的創新及科技次成分所得的評級則屬中等。舉例說，香港在全球競爭力指數中的創新次成分排名第 23 ，後於台灣、新加坡及南韓。

1.7 基金是政府的一項重要計劃，為進行研發項目提供財政支援，以提升香港的創新及科技發展。至二零一三年十一月，基金已運作達 14 年。

創新及科技基金

目的和資助

1.8 基金旨在提供資助予科研機構、本地公司、大學、產業支援組織等，以進行有助提高製造及服務業的創新及科技水平的項目，從而提高生產力及加強競爭力。基金是按照立法會於一九九九年六月三十日根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 29 條所通過的一項決議而設立的法定基金 (註 1)。一九九九年七月，立法會財務委員會 (財委會) 通過政府建議，為基金注入 50 億元資金。同年十一月，基金正式成立。未支用的基金結餘款項會在外匯基金投資，投資收益撥作基金的進帳。截至二零一三年六月三十日，基金結餘為 22 億元。截至二零一三年三月三十一日，基金的收支如下：

註 1： *一九九八年九月，創新科技委員會的首份報告建議成立創新及科技基金，以顯示政府致力制訂推廣創新及科技的政策和策略，並為該等政策和策略的施行提供穩定資金來源。該委員會建議基金應用以資助有助提高製造及服務業的創新及科技水平的項目。行政長官接納該委員會建議，並在一九九八年施政報告中，承諾向基金注入 50 億元資金。*

表一

基金收支
(1999–2000 至 2012–13 年度)

詳情		款額 (百萬元)
(a)	一九九九年十一月基金成立	5,000
(b)	收入	
	– 來自外匯基金的投資收益	3,490
	– 來自基金項目商品化的收益	47
	– 來自基金項目發還的資助	393
		3,930
(c)	開支 (見第 1.14 段的分項數字)	6,551
(d)	截至二零一三年三月三十一日的期終結餘 ((a) + (b) − (c))	2,379

資料來源：庫務署和創新科技署的記錄

創新科技署

1.9　財政司司長獲委任為基金的管理人。他已將其基金管理權轉授予商務及經濟發展局的創新科技署署長。署長所領導的創新科技署，是商務及經濟發展局通訊及科技科轄下一個部門。除推廣研發，提供科技基礎設施支援以促進業界科技提升和發展，以及支援業界之外，創新科技署亦負責處理基金研發項目及其他附屬項目申請，向獲批的申請機構發放資助，以及監察基金下獲批項目的進度及成果。該署亦負責監督研發中心的表現 (見第 1.11 段)。截至二零一三年六月三十日，創新科技署共有 233 名員工，包括 190 個公務員職位及 43 個非公務員合約職位。在 2012–13 年度，政府由政府一般收入中撥出 1.81 億元，以資助創新科技署的日常營運。

基金的計劃

1.10 基金自一九九九年起已資助四個計劃：

(a) ***創新及科技支援計劃：***

(i) 此計劃根據一個三層資助架構，為中游／下游應用研發項目提供資助；

(ii) 申請機構須為：

- 五所研發中心之一 (見第 1.11 段)；
- 指定本地公營研究機構 (例如本地大學、香港生產力促進局及職業訓練局)；或
- 私營公司；及

(iii) 截至二零一三年六月三十日，獲批項目共有 1 430 個，涉及 63.342 億元 (自基金於一九九九年成立以來，佔基金獲批撥款總額 84%)；

(b) ***小型企業研究資助計劃：***

(i) 此計劃提供等額資助予小型科技企業，以進行具創新及科技成分和商業潛力的項目。當項目能吸引跟進投資或產生收入時，資助將會被收回；

(ii) 申請機構應為根據《公司條例》(第 32 章) 在本港註冊成立而員工人數少於 100 人的非大型公司，同時並非大型公司的附屬公司或主要由大型公司擁有／控制的公司；及

(iii) 截至二零一三年六月三十日，獲批項目共有 373 個，涉及 4.278 億元 (佔基金獲批撥款總額 6%)；

(c) ***大學與產業合作計劃：***

(i) 此計劃提供資助予本地大學與私營公司合作進行的研發項目；

(ii) 申請機構應為根據《公司條例》在本港註冊成立的私營公司，須支付不少於 50% 的項目成本；及

(iii) 截至二零一三年六月三十日，獲批項目共有 240 個，涉及 2.73 億元 (佔基金獲批撥款總額 4%)；及

(d) ***一般支援計劃：***

(i) 此計劃提供資助予有助培養本港創新科技風氣的非研發項目 (例如會議、展覽會及研討會)；

(ii) 申請機構應為非牟利的工商協會或商會、本地大學、公營機構、本地非法團公司或法團公司等組織；及

(iii) 截至二零一三年六月三十日，獲批項目共有 1 329 個，涉及 4.754 億元 (佔基金獲批撥款總額 6%)。

截至二零一三年六月三十日，四個計劃獲批撥款總額為 75.1 億元。截至二零一三年三月三十一日，實際支出為 65.51 億元 (見第 1.8 及 1.14 段)。差額主要因撥款根據項目進度而分期發放所致。

研發中心

1.11 二零零四年 (基金成立後五年)，政府檢討創新及科技的發展，認為研發項目主要由個別研究人員提出，無助於建立重要的科技重點。因此，政府建議找出香港較具優勢和具備切合業界和市場需要潛力的科技範疇，以及成立研發中心，以推動和統籌有關選定科技範疇內的研發工作和推動研發成果商品化。政府於二零零四年進行公眾諮詢後，於二零零五年年初引入新的策略架構，目的是以一個更聚焦的方式推動五個科技範疇的創新和科技發展：

(a) 汽車零部件；

(b) 物流及供應鏈管理應用技術；

(c) 納米科技及先進材料；

(d) 紡織及成衣；及

(e) 資訊及通訊科技。

1.12　為推展該策略架構，政府於二零零五年六月取得財委會的批准，成立五所研發中心，以便在五個重點科技範疇進行研發項目。下列中心於二零零六年四月成立：

(a) 納米及先進材料研發院 (納米研發院)；

(b) 汽車零部件研究及發展中心（汽車零部件研發中心）；

(c) 香港紡織及成衣研發中心 (紡織及成衣研發中心)；

(d) 香港物流及供應鏈管理應用技術研發中心 (物流研發中心)；及

(e) 撥歸香港應用科技研究院 (應科院——註 2) 的資訊及通訊技術研發中心 (通訊技術研發中心)。

1.13　截至二零一三年六月三十日，五所研發中心合共有 760 名研究及行政人員。每所中心均由一位全職的行政總裁掌管。各中心是由本地大學／應科院／香港生產力促進局承辦。除通訊技術研發中心的營運成本是由政府的一般收入撥付經常資助金予應科院外，各中心的營運開支和進行的研發項目均由基金資助。表二顯示研發中心的營運開支和負責管理的獲批研發項目成本。

註 2： *應科院是一個由政府全資擁有的應用研究機構，於二零零零年以有限公司形式成立。政府從一般收入每年撥給應科院資助金。應科院行政總裁負責監督和管理通訊技術研發中心的營運。*

表二

研發中心的撥款

研發中心	承辦機構	營運開支 (2012–13 年度)		獲批研發項目款額 (二零零六年四月至二零一三年六月) (百萬元)
		款額 (百萬元)	資助來源	
納米研發院	一所本地大學	38.1	基金	361.3
汽車零部件研發中心 (註 1)	香港生產力促進局	15.8	基金	192.3
紡織及成衣研發中心	一所本地大學	19.1	基金	277.5
物流研發中心	由三所本地大學聯合承辦	20.9	基金	309.4
通訊技術研發中心 (註 2)	應科院	130.2	政府一般收入帳目	2,103.8
	總計	224.1		3,244.3

資料來源：創新科技署的記錄

註 1： 汽車零部件研發中心原先成立時為獨立法人團體。為善用汽車零部件研發中心與香港生產力促進局的協同效應，理順重疊的功能和達到更高的成本效益，汽車零部件研發中心於二零一二年十一月與香港生產力促進局合併，成為該局的一個部門。汽車零部件研發中心將由基金資助至二零一七年三月。

註 2： 通訊技術研發中心的角色在二零零六年四月由應科院承擔。由於應科院是由政府在二零零零年以有限公司形式成立的應用研究機構，其組織和管理架構早已存在。與四所研發中心不同，它們為新成立的有限公司，而通訊技術研發中心則是應科院之下的一個單位。除另予說明外，在本審計報告書中通訊技術研發中心稱為應科院。

1.14　表三顯示基金自成立 (1999–2000 年度) 以來至 2012–13 年度的 65.51 億元開支的分項細目。

表三

基金開支
(1999–2000 至 2012–13 年度)

	款額 **(百萬元)**
創新及科技支援計劃項目 (1999–2000 至 2005–06 年度)	1,768
創新及科技支援計劃項目 (2006–07 至 2012–13 年度)	
• 研發中心項目	2,294
• 非研發中心項目	1,025
	3,319
四所研發中心的營運成本 (不包括通訊技術研發中心)	484
小型企業研究資助計劃	359
一般支援計劃	392
大學與產業合作計劃	205
本地實驗室的資助撥款 (註)	24
總計	6,551

資料來源：創新科技署的記錄

註：基金自二零一一年四月起，根據二零一零年施政報告宣布的一項新措施，為本地進行研究工作的實驗室提供資助。此等實驗室由本地大學承辦。

審查工作

1.15　審計署最近對基金進行審查，審查結果分別載於兩份審計報告書內：

(a)　創新及科技基金：整體管理 (本章的主題內容)；及

(b)　創新及科技基金：項目的管理 (《審計署署長第六十一號報告書》第 10 章)。

1.16　如第 1.10 段所述，創新及科技支援計劃已佔基金獲批撥款 84%，次之為一般支援計劃和小型企業研究資助計劃，各佔基金獲批撥款 6%。審計工作只涵蓋創新及科技支援計劃和小型企業研究資助計劃的項目。

1.17　本章集中探討下列範疇：

(a)　基金的檢討和表現監察 (第 2 部分)；

(b)　研發中心的表現 (第 3 部分)；

(c)　基金項目成果商品化 (第 4 部分)；及

(d)　未來路向 (第 5 部分)。

當局的整體回應

1.18　創新科技署署長歡迎審計署對基金進行審查，並同意審計署的建議。她說審查工作有助改善基金的整體管理及運作效益。

鳴謝

1.19　在審查工作期間，創新科技署及研發中心的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：基金的檢討和表現監察

2.1 本部分探討基金的檢討和表現監察，涵蓋以下範疇：

(a) 基金的檢討 (第 2.2 至 2.10 段)；

(b) 創新及科技支援計劃項目完成後的評估 (第 2.11 至 2.15 段)；及

(c) 在計劃層面衡量表現 (第 2.16 至 2.19 段)。

基金的檢討

2.2 基金的使命如下：

"創新及科技基金作為政府支援創新及科技工作的其中一環，旨在資助由政府或非政府組織進行，有助產業創新或提升科技水平的項目，以及有助提升產業質素和產業發展的項目。"

2.3 為配合使命，基金按一套基本原則運作。這些原則包括：

(a) 獲資助的項目應切合經濟所需；

(b) 基金不應硬性劃分製造業和服務業，因為現代經濟已趨全球化，兩者之間的界線亦愈來愈難劃分；

(c) 獲資助的項目應集中於香港擅長的範疇，以充分發揮公共投資所能產生的作用；

(d) 基金應盡量培育和提倡科技創業精神；及

(e) 基金的管理當局應對公眾負責，並應制定具公信力的機制，以便對有關項目進行評審，並對其成效作出全面評核。

2.4 一九九九年七月，當局向財委會尋求批准成立基金時，當時的工商局(現稱商務及經濟發展局——註 3) 承諾會定期檢討基金，比方說每三年一次，而首次檢討會在取得足夠運作經驗後的三年進行。如當局所表示，定期檢討基金有助發展管理工具，讓基金更能履行其使命及更有效地運作。檢討有助基金迎合社會不斷轉變的需要，使之能滿足外界對項目成果的眾多需求和要求。

2.5 一九九九年七月，當局亦告知財委會或會選取個別的項目進行影響力研究，以探討項目的長遠成效。在該等影響力研究中，當局會探討下列事項：

(a) 項目成果所帶來的經濟效益 (例如增加的職位數目和投資額／營業額)，以及間接和無形的收益 (例如項目對擴大本港知識基礎方面的貢獻)；及

(b) 衡量非經濟效益，對承擔較高風險的中游研究尤為重要。舉例而言，即使這些項目未能把成果轉化為商品，但仍可擴闊科技領域或提高科技水平，從而在創新和提升科技水平方面作出貢獻，長遠而言，這些項目更可帶動社會的創新風氣。

當局進一步告知財委會，在一段較長的時間後，全面檢討和影響力研究應可更清楚顯示出基金的整體成效。不過，當局亦表示，在考慮基金的成效時，須接受一個事實，就是並非每個項目都能達致所有目標，包括創新及提升科技水平、開創知識範疇、適時把項目成果轉化為商品和服務等。

2.6 基於當局作出的多項承諾 (包括第 2.4 及 2.5 段所述的承諾)，財委會通過成立基金，基金並於一九九九年十一月開始運作。

2.7 二零零二年三月，政府完成基金的檢討。二零零三年二月，政府告知立法會工商事務委員會 (立法會事務委員會)，會在項目層面、計劃層面及透過影響力研究，評估基金的項目。二零零四年，政府檢討創新科技的發展，並引入新的策略架構 (見第 1.11 段)。截至二零一三年十一月，基金已運作達 14 年。

註 3： *二零零零年，工商局 (Trade and Industry Bureau) 的英文名稱改為 Commerce and Industry Bureau。二零零二年，工商局與資訊科技及廣播局合併，成為工商及科技局。二零零七年，工商及科技局接手經濟發展及勞工局的部分職能，成立商務及經濟發展局。*

2.8 然而，審計署留意到自二零零四年以來，除於二零零九年對五所研發中心進行中期檢討及於二零一一年全面檢討五所研發中心的營運情況和表現外 (將於第 3 部分討論)，創新科技署未有對基金進行在一九九九年曾承諾的全面性綜合檢討 (見第 2.4 段)。二零一三年六月，創新科技署告知立法會事務委員會：

(a) 截至二零一三年三月底，基金已資助超過 3 250 個項目，總承擔額約 74 億元；及

(b) 約在 2015–16 年度，基金的承擔額將全部撥出。屆時，基金亦已運作超過 15 年。因此，創新科技署認為是適當時機，就基金進行全面檢討，找出可予改善之處。該署亦會深入探討基金資助研發項目／活動和研發中心的長遠財務安排。具體而言，檢討會涵蓋以下主要範疇：

(i) ***資助範圍*** 創新科技署已擴大基金的資助範圍，例如資助樣板／原型製作和在公營機構進行試用。該署須研究是否有需要進一步改善／放寬基金的資助機制；

(ii) ***對私營機構研發活動的資助*** 有意見認為，基金過於着重透過大學及研發中心等指定本地科研機構為業界提供資助；

(iii) ***知識產權安排*** 創新科技署會探討是否有空間進一步放寬基金項目所產生的知識產權 (包括專利權、技術及專門知識等) 的安排，以促進這些知識產權轉移至私營機構，以及推動私人投資及本地大學／研發中心與海外同類機構之間的合作；及

(iv) ***評估機制*** 為了更有效評估基金的成效，以及在有需要時作出改善，創新科技署亦會引入一套更完善的評估及監察機制。

2.9 創新科技署沒有就基金進行全面檢討。同時，該署除於二零零四年聘請顧問就基金進行影響力研究外，並沒有定期就選定的項目進行影響力研究。在該研究中，顧問收集持份者 (包括成功的項目申請者、項目贊助人和項目成果的使用者及準使用者) 對若干事宜的意見，例如基金項目是否讓香港、業界和大學／研究機構受惠。該研究結果可顯示基金項目的影響力和成效。自此以後，創新科技署沒有進行任何影響力研究。

2.10 審計署認為創新科技署需要就基金進行全面檢討，勿再拖延，並應為檢討擬訂時間表，訂明預期完成的日期，使基金能適時作出調整，以迎合不斷轉變的社會需要和滿足外界對計劃成果的眾多需求和要求。

創新及科技支援計劃項目完成後的評估

2.11　基金之下的撥款有超過 80% 用於資助創新及科技支援計劃項目。創新科技署在項目完成六個月後 (包括研發中心和非研發中心的項目)，就下列範疇進行項目完成後的評估：

(a) 技術突破；

(b) 成功商品化；

(c) 研發所得的科技／基礎設施為業界所採用；

(d) 項目是否獲評為“成功”；及

(e) 日後是否需重新評估。

2.12　審計署選定在二零零八年五月至二零一二年十二月期間完成的 25 個創新及科技支援計劃項目 (從每所研發中心各選五個項目)，審查其在項目層面的表現。這些項目成本介乎 100 萬元至 1,900 萬元，平均項目成本為 640 萬元。審計署發現，創新科技署在其記錄中總結這 25 個項目已順利完成，原因是已接獲項目的最後報告及經審核的帳目，而且項目已取得所有階段性成果。不過，審計署留意到下列事項：

(a) 截至二零一三年六月三十日，在 25 個項目中，有 13 個項目尚未按照第 2.11 段所載的範疇進行項目完成後的評估。在這 13 個項目中，11 個已逾期三個月或以上 (最長逾期超過 33 個月)；

(b) 其餘 12 個已進行項目完成後評估的項目，在“技術突破”及“成功商品化”兩方面的評估結果全都未如理想，同時大部分項目均未獲得業界採用 (見表四)；

表四

12 個創新及科技支援計劃研發中心項目
項目完成後的評估結果

項目	研發中心	項目成本(百萬元)	技術突破	成功商品化	獲得業界採用	獲評為“成功”	日後需重新評估
1	物流研發中心	1.6	✘	✘	✓	✓	✘
2	物流研發中心	3.1	✘	✘	✘	✓	✘
3	物流研發中心	10.9	✘	✘	✘	✓	✘
4	物流研發中心	11.0	✘	✘	✘	✓	✘
5	納米研發院	1.2	✘	✘	✘	✘	✘
6	納米研發院	1.6	✘	✘	✘	✘	✘
7	納米研發院	2.1	✘	✘	✘	✘	✘
8	納米研發院	4.0	✘	✘	✘	✘	✘
9	應科院	18.7	✘	✘	✘	✓	✘
10	紡織及成衣研發中心	2.6	✘	✘	✓	✓	✘
11	紡織及成衣研發中心	4.8	✘	✘	✘	✓	✘
12	紡織及成衣研發中心	4.9	✘	✘	✘	✓	✘

說明：✓ 表示“是”或達到

✘ 表示“否”或未達到

資料來源：審計署對基金記錄的分析

(c) 雖然項目 1 及 10 獲評為已獲得業界採用，但是審計署留意到：

(i) 創新科技署並無記錄顯示業界如何採用項目 1；及

(ii) 有關公司只以試驗形式使用項目 10 的成果。該公司其後告知研發中心不會採用有關成果；

(d) 創新科技署並無就項目完成後的評估結果與研發中心溝通／作出跟進；

(e) 12 個項目全都未能達到技術突破或成功商品化，只有兩個項目的成果獲業界採用。不過，當中八個項目仍獲創新科技署評為“成功”，原因是這些項目已取得階段性成果；及

(f) 鑑於研發項目的成果發展需時，以六個月來釐定項目是否成功，時間實在太短。因此，創新科技署不應作出有關研發項目日後無須重新評估的結論。

2.13 審計署認為，在項目完成六個月後便進行評估，時限或許太短，未能進行有效的項目完成後評估。創新科技署需要檢討有關時限是否恰當，以及考慮訂定更長的時限，或對有價值的個案另外進行跟進評估。創新科技署亦應嚴謹檢討創新及科技支援計劃項目進行完成後評估所採用的方法，並予以改善，包括下列事項：

(a) 進行更全面的項目完成後評估，包括就選定項目 (例如涉及數額可觀的項目，比方說項目成本逾 500 萬元) 和預期會為業界帶來重大影響的項目，進行影響力研究；

(b) 探討可如何更客觀地就項目的不同範疇 (例如技術突破、成功商品化和獲業界採用) 進行評估。如有需要，可尋求技術支援；

(c) 就項目如何可視為“成功”訂定更清晰的準則；

(d) 與研發中心共同制訂衡量項目成果的基準；及

(e) 規定在哪些情況下應進行跟進評估。

2.14 二零一三年四月，創新科技署編製一份新的評估表格，獲基金撥款的機構須：

(a) 自行評估項目的表現，包括自行評估項目的多個範疇 (例如“對社會的影響”和“關於把項目成果商品化而創造的培訓或就業機會”、“技術突破”、“成功商品化”及“獲得業界採用”；及

(b) 在項目完成後兩年和五年，匯報技術轉移和商品化工作的進展。

截至二零一三年九月，評估表格是以試驗形式使用。

2.15 對於創新科技署最近使用新的評估表格，審計署表示歡迎，但認為該署仍需提供清晰指引，協助獲撥款機構更有效地對項目進行評估。由於當局早於一九九九年七月尋求撥款成立基金時已指出：

(a) 為利便進行項目評估，會要求獲基金撥款的機構在可能的情況下，為擬議項目訂定預期可達到的量化目標；及

(b) 這些目標亦會成為評估項目成果的依據。

只有切合經濟所需和可望提升創新科技水平、創造知識或適時商品化的項目 (見第 2.5 段)，才應獲基金資助。因此，儘管創新科技署採用了新的評估表格，該署仍需擬訂更有系統和更協調的方法，以評估項目在達到研發目標方面的成效。

在整體計劃層面衡量表現

現有表現資料

2.16 在計劃層面，創新科技署為衡量基金下四個計劃 (分別為創新及科技支援計劃、小型企業研究資助計劃、大學與產業合作計劃和一般支援計劃) 的表現，該署會：

(a) 在政府周年預算中匯報各計劃的表現指標。該等指標包括接獲和處理的申請數目、獲撥款和受監管的項目數目及新項目的數目；及

(b) 在提交給立法會事務委員會的周年進度報告中匯報五所研發中心的表現指標，包括新項目的數目、新核准項目的項目開支、營運開支、項目的業界贊助百分比及來自業界的收入 (特許費用、特許權使用費及贊助)。

需使用更多表現指標

2.17　審計署曾研究外地研發機構所使用的表現指標，發現創新科技署的表現指標可予改善，以便就基金在計劃層面的表現提供更全面的資料。外地研發機構的表現指標例子載於表五。

表五

外地研發機構使用的表現指標例子

	表現指標
澳洲	• 商品化成果的數目： 　▪ 發明的披露 　▪ 已發出的特許 　▪ 已申請的專利 　▪ 創立新公司 • 接受助學金和研究支援的博士生人數 • 接受助學金和研究支援的碩士生人數 • 參與項目的外地博士生人數 • 受資助的研究院士／助理人數
新加坡	• 接受培訓並畢業的博士生人數 • 研究機構人員分派到本地產業擔任研究科學家和工程師的人數 • 已申請的專利數目 • 已發表的研究論文數目 • 產業項目數目 • 業界資助 • 國家研發總開支 • 商界的研發開支 • 科技商品化而產生的特許或副產品數目 • 博士研究生畢業後留在新加坡工作的人數
一所駐法國的國際研究機構	• 本地研發的生產總值 • 研究開支佔本地生產總值的百分比 • 屬資訊及通訊科技界別的專利數目 • 每千名勞動人口的研究員總人數 • 每千名勞動人口的研發人員總人數 • 工商機構的研發開支 • 政府研發人員數目

資料來源：審計署進行的研究

2.18　除參考外地研發機構使用的表現指標外，審計署認為創新科技署亦可考慮與研發中心共同制訂並採用表現指標，例如：

(a)　技術突破的數目和程度；

(b)　業界採用的技術／產品的數目和程度；

(c)　瀏覽載有已完成項目資料的創新科技署網站人數；

(d)　業界就研發中心已完成項目的查詢數目；

(e)　舉辦的展覽數目和出席展覽人數；

(f)　在指定時限內項目達到商品化的百分比；

(g)　產生的合約形式研究數目；

(h)　私營公司／大學／研究機構之間成立的合夥／聯盟數目；及

(i)　其他不能量化的措施。

2.19　審計署認為創新科技署需要檢討和改善衡量基金表現的方法，務求協助該署定期檢討基金如何對提升業界的創新及科技水平作出貢獻。

第 3 部分：研發中心的表現

3.1　本部分探討研發中心的表現。

背景

3.2　二零零五年六月，商務及經濟發展局尋求財委會批准，採用新的撥款模式，通過在基金下成立研發中心及資助能提升本港業界競爭力的特定核心主題研發項目，以支援創新和科技發展。

3.3　二零零六年四月，政府成立五所研發中心，推動和統籌有關選定重點科技範疇的應用研發工作，推動研發成果商品化及技術轉移 (見第 1.12 段)。

研發中心的表現

3.4　二零零五年六月，在尋求批准從基金撥出 2.739 億元 (當中不包括給予通訊技術研發中心的撥款，有關資助會另行發放) 成立五所研發中心時，當時的工商及科技局告知財委會：

(a) 每所研發中心的運作期為五年。基金會提供資助，以成立中心和維持其首五年營運。不過，須視乎如何為應科院提供經常資助金的安排，以支援其研發中心在該五年期內每年需要額外約 6,000 萬元的營運成本。由於研發中心的主要目標是進行業界主導的研發工作，因此每所研發中心必須游說業界參與及投資中心的研發項目；及

(b) 每所研發中心必須按照一套表現指標，定期評估本身的表現。表現指標包括：

(i) 按參與研發項目的公司數目及這些公司提供的出資額，衡量業界的參與程度；

(ii) 視乎項目有否以合乎成本效益的方式依時達到各階段的預定目標，以衡量項目成效；

(iii) 按已批出專利、已衍生知識產權的數目等，衡量研發計劃的質素；

(iv) 按業界採用研究成果的情況、所簽訂專用特許協議的數目、提供的顧問服務等，衡量研究成果的使用情況；

(v) 研發項目帶來的收益款額；

(vi) 就研發項目接受培訓的研究人員及參與研發項目的研究人員數目；及

(vii) 對香港經濟的整體貢獻；

(c) 每所研發中心的預算營運成本，平均佔該中心預計進行項目所需的總研發開支約 16%；

(d) 根據中心的初步業務計劃，預期不少項目在營運至第五年時，最多可獲得業界提供 40% 的贊助；

(e) 倘若研發中心在五年期屆滿後繼續營運，則應自負盈虧，故必須有能力向業界取得足夠的贊助和賺取收入，以支付營運成本；及

(f) 當局稍後會進行研究，分析研發中心所帶來的經濟和社會效益，從而評估這些措施對發展本港業界的整體影響。

3.5 創新科技署在二零零八年就研發中心的營運進行中期檢討，並在二零零九年四月向立法會事務委員會匯報檢討結果，其中包括以下主要結果：

(a) 截至二零零八年年底，各研發中心共進行了 316 個項目，項目預計成本為 13.446 億元。各中心的研發項目成本均較二零零五年訂定的原來預算為少；及

(b) 各中心共取得 1.409 億元的業界贊助，支持其獲基金資助的 208 個平台及合作項目 (註 4)，相當於項目總成本預算的 11% 左右。

3.6 二零零九年六月，商務及經濟發展局尋求財委會批准從基金進一步撥款 3.69 億元，以支持五所研發中心繼續營運至 2013–14 年度。同時，商務及經濟發展局亦告知財委會，鑑於當時的經濟環境，各中心要在短期內大幅增加業界贊助所佔的比例，確實非常困難。在考慮各中心和業界的意見後，該局決定將各中心的業界贊助目標由 40% 下調至 15%，並會於日後再作檢討。

註 4： *平台項目須由最少兩家私營公司提供業界贊助，款額佔項目成本最少 10%。合作項目的業界贊助則須佔項目成本最少 30%。*

3.7　二零一一年十二月，創新科技署在研發中心完成在 2006–07 至 2010–11 年度首五年營運期後，向立法會事務委員會匯報對研發中心進行全面檢討的結果。二零一二年五月，商務及經濟發展局尋求財委會批准再從基金撥款 2.753 億元，以支持研發中心繼續營運。簡言之，以下目標已獲批准：

(a) 對於在首五年期達到 15% 業界贊助目標的汽車零部件研發中心和納米研發院，其第二個五年期的目標訂定為 20%；及

(b) 對於尚未達到 15% 業界贊助目標的紡織及成衣研發中心和物流研發中心，當局要求兩所中心在截至二零一三年三月三十一日的兩年期內，達到 18% 的業界贊助目標。

創新科技署承諾負責嚴格監察及檢討各中心的表現，並繼續每年向立法會事務委員會匯報進度。至於通訊技術研發中心，由於其營運費用是由政府以經常資助金的形式向應科院獨立撥款，因此並無向財委會匯報中心的表現。

審查結果

3.8　由於研發中心是統籌指定科技範疇的應用研究和推動技術轉移至業界的平台，業界贊助水平是反映業界對各中心工作的興趣的一項重要指標。上述研發中心截至二零一三年三月的營運成本 (不包括通訊技術研發中心的成本) 達 4.84 億元 (見第 1.14 段)，而這些中心所管理的研發項目成本為 32 億元 (見第 1.13 段)。通訊技術研發中心在 2012–13 年度的營運成本為 1.302 億元 (見第 1.13 段)。由於涉及的金額龐大，審計署審視了研發中心的表現，包括所達到的業界贊助水平。審計署留意到，研發中心的成本效益亦是立法會事務委員會的主要關注事項。

汽車零部件研發中心的表現

3.9　汽車零部件研發中心自二零零六年四月起開始營運。根據二零零五年六月的財委會文件，中心的目標及預算如下：

(a) 中心營運至第五年或之前，應能取得最多 40% 的業界贊助 (業界贊助水平目標於二零零九年六月由 40% 下調至 15% —— 註 5)；

(b) 中心在五年營運期後，應能以自負盈虧的方式繼續營運；

(c) 獲批撥款 1 億元，以成立中心和支付首五年的營運成本；

(d) 預期中心在五年期內進行約 110 個不同性質的項目，研發成本約為 4.41 億元；

(e) 中心將會由五名主要員工及八名支援員工組成；及

(f) 預期研發中心的預算營運成本，平均佔中心首五年營運期的研發項目成本總額的 16% (註 6)。

3.10 截至二零一三年三月，汽車零部件研發中心已營運達七年。二零一二年十一月，汽車零部件研發中心與香港生產力促進局合併，成為該局的一個部門。根據提交給立法會的資料和汽車零部件研發中心的記錄，現把汽車零部件研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度七年間的表現撮述如下：

(a) 營運成本和來自業界的收入：

註 5： *業界贊助水平的計算方法如下：*

$$\frac{\text{承諾的業界贊助額}}{\text{獲批的項目成本}} \times 100\%$$

註 6： *有關營運成本包括員工、租金、設備、商品化／技術轉移開支及其他行政／雜項開支。比率的計算方法如下：*

$$\frac{\text{一所研發中心的實際營運成本}}{\text{該研發中心研發項目的實際研發成本總額}} \times 100\%$$

汽車零部件研發中心
營運成本
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
員工	1.9	7.4	7.0	7.4	6.8	13.0	9.9	53.4
租金	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	10.6
設備	0.3	4.8	1.2	6.4	5.9	2.5	0.3	21.4
其他	5.9	2.4	3.0	1.5	0.9	2.4	4.1	20.2
總計	9.6	16.1	12.7	16.9	15.1	19.4	15.8	105.6

資料來源：立法會及汽車零部件研發中心的記錄

汽車零部件研發中心
來自業界的收入
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
業界對項目的贊助	0	4.10	3.90	4.14	4.62	3.24	1.42	21.42
特許費用和特許權使用費收入	0	0	0	0	0	0.05	0.01	0.06
合約服務	0	0	0.07	0	0	0	0.03	0.10
其他	0	0.03	0.15	0.21	0.34	0.15	0.15	1.03
總計	0	4.13	4.12	4.35	4.96	3.44	1.61	22.61

資料來源：立法會及汽車零部件研發中心的記錄

從上表可見，汽車零部件研發中心在該七年的營運成本 (1.056 億元) 遠高於來自業界的收入 (2,261 萬元)，因此在短期內要達到自負盈虧的目標，機會十分渺茫；

(b) 相對於原訂目標為 40% 的業界贊助目標 (於二零零九年修訂為 15%，第二個五年期修訂為 20%)，汽車零部件研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度期間達到以下業界贊助水平：

汽車零部件研發中心
業界贊助水平
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
目標	40% (於 2009 年修訂為 15%)					在第二個五年期為 20% (即 2011–12 至 2015–16 年度)	
實際	0	19.6%	11.0%	11.7%	28.1%	13.9%	30.5%

資料來源：立法會及汽車零部件研發中心的記錄

中心在 2012–13 年度在業界贊助水平方面的表現顯著提升。如創新科技署於二零一三年六月向立法會事務委員會的匯報中所述，汽車零部件研發中心於二零一二年十一月與香港生產力促進局成功合併後，該中心可善用香港生產力促進局廣闊的業界網絡及資源，更有效地推動應用研發工作，並將可更佳地發展業務；

(c) 雖然當局期望汽車零部件研發中心在首五年期內進行約 110 個不同性質的項目，研發成本約為 4.41 億元 (見第 3.9 段)，但事實顯示：

(i) 汽車零部件研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度的七年間，只進行了 59 個項目；及

汽車零部件研發中心
進行的項目數目
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 至 2010–11 年度 (五年)	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
110	47	6	6	59

資料來源：立法會事務委員會的文件

(ii) 在 2006–07 至 2012–13 年度七年間的項目成本總額為 1.239 億元，即每個項目為 210 萬元。

汽車零部件研發中心
研發項目成本
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 至 2010–11 年度 (五年)	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
(百萬元)				
441	89.9	17.7	16.3	123.9

資料來源：立法會事務委員會的文件

(d) 根據當局於二零零五年六月向財委會提交的文件，員工人數維持在 11 名這個最低水平，其後會增至 13 名。不過，審計署發現儘管汽車零部件研發中心進行的項目數目和項目成本均遠低於計劃目標，研發中心的實際員工人數卻由 2006–07 年度的九名增至 2011–12 年度的 29 名，而於 2012–13 年度減至 24 名。創新科技署應研究員工人數增加的原因，從而改善汽車零部件研發中心的成本效益；及

汽車零部件研發中心
員工人數
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
13	9	14	18	21	25	29	24

資料來源：立法會及汽車零部件研發中心的記錄

(e) 雖然當局期望汽車零部件研發中心的“中心營運成本與研發成本”的比率為 16% (見第 3.9 段)，但事實顯示，在 2006–07 至 2012–13 年度七年間， 有關比率每年持續高於計劃水平的 16% (如下表所示)，顯示中心營運的成本效益可予改善。

汽車零部件研發中心
營運成本與研發項目成本的比率
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
	(百萬元)						
營運成本	9.6	16.1	12.7	16.9	15.1	19.4	15.8
研發項目成本	0	6.4	16.5	37.0	30.0	17.7	16.3
比率 (預算為 16%)	—	251%	77%	46%	50%	110%	97%

資料來源：立法會及汽車零部件研發中心的記錄

紡織及成衣研發中心的表現

3.11 紡織及成衣研發中心自二零零六年四月起開始營運。根據二零零五年六月的財委會文件，中心的目標和預算如下：

(a) 中心營運至第五年或之前，應能取得最多 40% 的業界贊助（於二零零九年六月由 40% 下調至 15%）；

(b) 中心在五年營運期後，應能以自負盈虧的方式繼續營運；

(c) 獲批撥款 6,030 萬元，以成立中心和支付首五年的營運成本；

(d) 預期中心在五年內進行 105 個項目；

(e) 中心首年將會由四名主要員工和六名支援員工組成；到第五年，人手會增至 16 名；及

(f) 預期中心的預算營運成本，平均佔中心首五年營運期的研發項目成本總額的 16%。

3.12 截至二零一三年三月，紡織及成衣研發中心已營運達七年。根據提交給立法會的資料和紡織及成衣研發中心的記錄，現把紡織及成衣研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度的七年間的表現撮述如下：

(a) 營運成本和來自業界的收入：

紡織及成衣研發中心
營運成本
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
員工	4.5	6.1	7.5	8.5	9.7	11.8	12.9	61.0
租金	0.1	0.4	0.3	0.5	0.5	1.3	1.9	5.0
設備	0.7	1.5	0.2	0	0.1	0	1.2	3.7
其他	0.4	1.4	1.4	1.2	2.0	2.9	3.1	12.4
總計	5.7	9.4	9.4	10.2	12.3	16.0	19.1	82.1

資料來源：立法會及紡織及成衣研發中心的記錄

紡織及成衣研發中心
來自業界的收入
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
業界對項目的贊助	0	5.02	3.28	8.85	12.59	3.67	7.52	40.93
特許費用和特許權使用費收入	0	0	0	0.07	5.19	0.57	1.02	6.85
總計	0	5.02	3.28	8.92	17.78	4.24	8.54	47.78

資料來源：立法會及紡織及成衣研發中心的記錄

從上表可見，紡織及成衣研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度七年間營運成本 (8,210 萬元) 遠高於來自業界的收入 (4,778 萬元)，因此在短期內要達到自負盈虧的目標，機會十分渺茫；

(b) 相對於原訂目標為 40% 的業界贊助目標 (於二零零九年六月修訂為 15%，並於截至二零一三年三月三十一日的兩年期修訂為 18%)，紡織及成衣研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度七年間，達到以下業界贊助水平：

紡織及成衣研發中心
業界贊助水平
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
目標	40% (於 2009 年修訂為 15%)					18%(註)	
實際	0	11.6%	14.9%	11.6%	12.3%	23.0%	26.8%

資料來源：立法會及紡織及成衣研發中心的記錄

註： 紡織及成衣研發中心在 2011–12 至 2012–13 年度的業界贊助目標為 18%，2011–12 至 2015–16 年度期間則為 20%。

審計署留意到，紡織及成衣研發中心在 2011–12 及 2012–13 年度的業界贊助水平已大幅提升；

(c) 當局期望紡織及成衣研發中心在 2006–07 至 2010–11 年度的五年內，進行 105 個項目 (見第 3.11 段)。中心在 2006–07 至 2012–13 年度的七年期間，只進行了 84 個項目；

紡織及成衣研發中心
進行的項目數目
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 至 2010–11 年度 (五年)	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
105	51	14	19	84

資料來源：立法會事務委員會的文件

(d) 根據當局於二零零五年六月向財委會提交的文件，中心首年的員工人數為十名，到第五年會增至 20 名。不過，儘管紡織及成衣研究中心進行的項目數目低於計劃目標，中心的員工人數卻由 2006–07 年度的 11 名增至 2010–11 年度的 19 名，在 2012–13 年度更進一步增至 25 名。創新科技署應研究員工人數增加的原因，從而改善紡織及成衣研究中心的成本效益；及

紡織及成衣研發中心
員工人數
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
首年 10 名 第五年 20 名	11	14	17	17	19	22	25

資料來源：立法會及紡織及成衣研發中心的記錄

(e) 雖然當局期望研發中心的“中心營運成本與研發成本”的比率平均為 16%（見第 3.11 段），但事實顯示，在 2006–07 至 2012–13 年度七年間，紡織及成衣研發中心在這方面的比率每年持續高於計劃水平的 16%（如下表所示），顯示中心營運的成本效益可予改善。

紡織及成衣研發中心
營運成本與研發項目成本的比率
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
	(百萬元)						
營運成本	5.7	9.4	9.4	10.2	12.3	16.0	19.1
研發項目成本	0	11.1	35.8	31.8	19.3	37.5	28.0
比率 (預算為 16%)	—	85%	26%	32%	64%	43%	68%

資料來源：立法會及紡織及成衣研發中心的記錄

應科院的表現

3.13 應科院轄下的通訊技術研發中心自二零零六年四月起開始營運。根據二零零五年六月的財委會文件，中心的目標和預算如下：

(a) 中心營運至第五年或之前，應能取得最多 40% 的業界贊助（於二零零九年六月由 40% 下調至 15%）；

(b) 中心計劃開展約 100 個研發項目，涵蓋四個科技範疇 (分別為通訊科技、電子消費品、集成電路設計及光電子)；

(c) 中心在五年營運期後，應能以自負盈虧的方式繼續營運；及

(d) 在中心營運的五年期內，每年需要額外約 6,000 萬元的營運成本。

3.14 截至二零一三年三月，通訊技術研發中心已營運達七年。根據創新科技署和該中心的記錄，現把應科院在七年間的表現撮述如下：

(a) 營運成本和來自業界的收入：

應科院
營運成本
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
員工	69.1	65.5	50.2	62.0	64.0	69.8	76.7	457.3
租金	12.0	12.9	13.5	15.6	20.0	22.1	23.6	119.7
設備	5.5	1.7	5.8	11.9	2.2	6.2	2.9	36.2
其他	19.0	19.7	21.7	26.8	27.2	24.6	27.0	166.0
總計	105.6	99.8	91.2	116.3	113.4	122.7	130.2	779.2

資料來源：立法會及應科院的記錄

應科院
來自業界的收入
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
業界對項目的贊助	5.20	13.8	36.0	38.60	44.10	43.50	46.07	227.27
特許費用和特許權使用費收入	0.60	0	0.1	4.50	10.70	10.15	9.12	35.17
合約服務	0.10	0	3.3	2.90	5.50	6.84	12.22	30.86
其他	0	0	0	1.20	0.70	0.38	0.62	2.90
總計	5.90	13.80	39.40	47.20	61.00	60.87	68.03	296.20

資料來源：立法會及應科院的記錄

從上表可見， 中心在 2006–07 至 2012–13 年度七年間的營運成本 (7.792 億元) 遠高於來自業界的收入 (2.962 億元)，顯示中心不能在短期內達到自負盈虧的目標；

(b) 相對於原訂目標為 40% 的業界贊助水平 (於二零零九年六月修訂為 15%)，中心在該七年達到以下業界贊助水平，而當中五年的贊助水平高於目標：

應科院
業界贊助水平
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
目標	40% (於 2009 年修訂為 15%)					在第二個五年期為 20% (即 2011–12 至 2015–16 年度)	
實際	4.0%	7.8%	16.1%	16.9%	20.3%	20.2%	25.3%

資料來源：立法會及應科院的記錄

(c) 當局期望中心會進行約 100 個涵蓋其四個科技範疇的研發項目 (見第 3.13 段)。 根據立法會事務委員會的文件， 中心在 2006–07 至 2012–13 年度的七年間，已進行了 261 個項目，中心處理的項目數目遠超計劃數目；及

應科院
進行的項目數目
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 至 2010–11 年度 (五年)	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
100	196	27	38	261

資料來源：立法會事務委員會的文件

(d) 相對於“中心營運成本與研發成本”的平均目標比率 16%，在 2006–07 至 2012–13 年度七年間，應科院在這方面的比率介乎 38.2% 至 74.6% 之間 (最近幾年的比率約為 40%)，顯示中心營運的成本效益可予改善。

應科院
營運成本與研發項目成本的比率
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
	(百萬元)						
營運成本	105.6	99.8	91.2	116.3	113.4	122.7	130.2
研發項目成本	141.5	168.2	238.6	272.8	292.9	295.6	267.4
比率 (預算為 16%)	74.6%	59.3%	38.2%	42.6%	38.7%	41.5%	48.7%

資料來源：立法會及應科院的記錄

納米研發院的表現

3.15　納米研發院自二零零六年四月起開始營運。根據二零零五年六月的財委會文件，中心的目標和預算如下：

(a) 中心營運至第五年或之前，應能取得最多 40% 的業界贊助 (於二零零九年六月由 40% 下調至 15%)；

(b) 中心在五年營運期後，應能以自負盈虧的方式繼續營運；

(c) 獲批撥款 6,140 萬元，以成立中心和支付首五年的營運成本；

(d) 預期中心在五年內進行 75 個項目；

(e) 中心將會由六名主要員工組成；及

(f) 預期中心的預算總營運成本，平均佔中心首五年營運期的研發項目成本總額約 16%。

3.16　截至二零一三年三月，納米研發院已營運達七年。根據創新科技署向立法會提交的資料和納米研發院的記錄，現把納米研發院在七年間的表現撮述如下：

(a) 營運成本和來自業界的收入：

納米研發院
營運成本
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
員工	6.9	7.3	8.0	14.5	18.8	26.0	26.8	108.3
租金	0.8	0.8	0.8	1.6	4.1	2.4	3.7	14.2
設備	0.3	0.1	0.3	8.7	0.4	0.5	2.9	13.2
其他	2.4	2.5	1.8	2.0	2.4	6.4	4.7	22.2
總計	10.4	10.7	10.9	26.8	25.7	35.3	38.1	157.9

資料來源：立法會及納米研發院的記錄

納米研發院
來自業界的收入
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
業界對項目的贊助	0	1.6	4.6	10.13	33.52	7.57	21.3	78.72
特許費用和特許權使用費收入	0	0	0	0.06	0.04	0	0.35	0.45
合約服務	0.4	1.4	0.8	0.03	0	0.11	1.43	4.17
總計	0.4	3.0	5.4	10.22	33.56	7.68	23.08	83.34

資料來源：立法會及納米研發院的記錄

從上表可見，納米研發院在七年間的營運成本 (1.579 億元) 遠高於來自業界的收入 (8,334 萬元)，因此在短期內要達到自負盈虧的目標，機會十分渺茫；

(b) 相對於原訂目標為 40% 的業界贊助水平 (於二零零九年六月修訂為 15%，第二個五年期修訂為 20%)，納米研發院在 2006–07 至 2012–13 年度七年間達到以下業界贊助水平：

納米研發院
業界贊助水平
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
目標	40% (於 2009 年修訂為 15%)					在第二個五年期為 20% (即 2011–12 至 2015–16 年度)	
實際	0	33.3%	11.8%	29.7%	41.1%	35.9%	39.0%

資料來源：立法會及納米研發院的記錄

納米研發院的業界贊助水平已超越或接近目標水平，其表現是各中心之冠；

(c) 當局期望納米研發院在 2006–07 至 2010–11 年度的五年期內進行 75 個項目 (見第 3.15 段)。 根據立法會事務委員會的文件， 在 2006–07 至 2010–11 年度的五年間，納米研發院只進行了 45 個項目；

納米研發院
進行的項目數目
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 至 2010–11 年度 (五年)	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
75	45	15	22	82

資料來源：立法會事務委員會的文件

(d) 根據當局在二零零五年六月向財委會提交的文件，首年的員工人數約為 17 名。不過，儘管研發院進行的項目數目低於計劃目標，員工人數仍由二零零五年原先預算的17名增至2012–13年度的53名。創新科技署應研究員工人數增加的原因，從而改善納米研發院的成本效益；及

納米研發院
員工人數
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
首年17名	14	15	21	39	45	47	53

資料來源：立法會及納米研發院的記錄

(e) 雖然當局期望各研發中心把“中心營運成本與研發成本”的比率維持於 16%(見第 3.15 段)，但事實顯示，在七年間，納米研發院在這方面的比率每年持續遠高於計劃水平的 16%(如下表所示)，顯示該院營運的成本效益可予改善。

納米研發院
營運成本與研發項目成本的比率
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
	(百萬元)						
營運成本	10.4	10.7	10.9	26.8	25.7	35.3	38.1
研發項目成本	0	1.7	11.4	31.0	45.4	50.1	47.8
比率 (預算為 16%)	—	629%	96%	86%	57%	70%	80%

資料來源：立法會及納米研發院的記錄

物流研發中心的表現

3.17　物流研發中心自二零零六年四月起開始營運。根據二零零五年六月的財委會文件，中心的目標如下：

(a) 中心營運至第五年或之前，應能取得最多 40% 的業界贊助 (於二零零九年六月由 40% 下調至 15%)；

(b) 中心在五年營運期後，應能以自負盈虧的方式繼續營運；

(c) 獲批撥款 5,220 萬元，以成立中心和支付首五年的營運成本；

(d) 預期中心在五年內進行 80 個項目；

(e) 中心將會由六名主要員工組成，到第四年，員工總人數會增至 14 名；及

(f) 預期中心的預算總營運成本，平均佔中心首五年營運期的研發項目成本總額的 16%。

3.18　截至二零一三年三月，物流研發中心已營運達七年。根據創新科技署向立法會提交的資料和物流研發中心的記錄， 現把物流研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度七年間的表現撮述如下：

(a) 營運成本和來自業界的收入：

物流研發中心
營運成本
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
員工	5.1	9.6	7.9	8.5	10.3	11.4	11.6	64.4
租金	0.2	0.3	1.8	2.8	3.6	3.8	3.7	16.2
設備	0.9	0.2	0.6	1.5	0.5	0.3	0.7	4.7
其他	1.9	2.3	2.0	1.2	3.1	3.6	4.9	19.0
總計	8.1	12.4	12.3	14.0	17.5	19.1	20.9	104.3

資料來源：立法會及物流研發中心的記錄

物流研發中心
來自業界的收入
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
	(百萬元)							
業界對項目的贊助	0	2.42	5.92	5.65	7.96	3.78	7.97	33.70
特許費用和特許權使用費收入	0	0	0	0	0	0.07	0.16	0.23
合約服務	0.03	0.04	0	0.01	0	0	0.15	0.23
其他	0	0	0	17.63	0.13	0	0	17.76
總計	0.03	2.46	5.92	23.29	8.09	3.85	8.28	51.92

資料來源：立法會及物流研發中心的記錄

由上表可見，物流研發中心在七年間的營運成本 (1.043 億元) 遠高於來自業界的收入 (5,192 萬元)。因此，物流研發中心不大可能在短期內達到自負盈虧的目標；

(b) 相對於原訂目標為 40% 的業界贊助水平 (於 2009–10 年度修訂為 15%，並於 2011–12 至 2012–13 年度期間再修訂為 18%)，物流研發中心在 2006–07 至 2012–13 年度七年間達到以下業界贊助水平：

物流研發中心
業界贊助水平
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
目標	40% (於 2009 年修訂為 15%)					18% (註)	
實際	0%	11.7%	11.8%	13.4%	12.1%	15.4%	18.7%

資料來源：立法會及物流研發中心的記錄

註： 物流研發中心在 2011–12 至 2012–13 年度的業界贊助目標為 18% 及在 2011–12 至 2015–16 年度期間為 20%。

(c) 當局期望物流研發中心在 2006–07 至 2010–11 年度的五年期內進行 80 個項目 (見第 3.17 段)。根據立法會事務委員會的文件，中心在 2006–07 至 2012–13 年度七年間只進行了 47 個項目；

物流研發中心
進行的項目數目
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 至 2010–11 年度 (五年)	2011–12 年度	2012–13 年度	總計
80	29	5	13	47

資料來源：立法會事務委員會的文件

(d) 根據當局於二零零五年六月向財委會提交的文件，中心的員工人數會由最初六名，到第四年會增至 14 名。不過，儘管中心進行的項目數目遠低於計劃目標，但研發中心的員工人數由 2006–07 年度的 13 名增至 2012–13 年度的 53 名。創新科技署應研究員工人數增加的原因，從而改善物流研發中心的成本效益；及

物流研發中心
員工人數
(2006–07 至 2012–13 年度)

計劃	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
首年 6 名 第四年 14 名	13	21	31	40	37	44	53

資料來源：立法會及物流研發中心的記錄

(e) 中心的營運成本與研發成本的比率（如下表所示）持續高於預期可達到的 16%（見第 3.4(c) 段），顯示中心營運的成本效益可予改善。

物流研發中心
營運成本與研發項目成本的比率
(2006–07 至 2012–13 年度)

	2006–07 年度	2007–08 年度	2008–09 年度	2009–10 年度	2010–11 年度	2011–12 年度	2012–13 年度
	(百萬元)						
營運成本	8.1	12.4	12.3	14.0	17.5	19.1	20.9
研發項目成本	0	8.5	40.5	49.0	41.4	48.0	35.4
比率 (預算為 16%)	—	145.9%	30.4%	28.6%	42.3%	39.8%	59.0%

資料來源：立法會及物流研發中心的記錄

審計署的意見

3.19　審計署對個別研發中心的表現進行評估 (見第 3.9 至 3.18 段)。審計署留意到：

(a) 各中心營運的成本效益可予改善。各中心已營運超過七年，其表現與二零零五年向財委會尋求批准撥款成立中心時預計的情況有很大落差；

(b) 各中心的業界贊助水平尤其應予檢討。最初訂定的水平，是中心營運至第五年可取得 40% 的業界贊助。不過，在二零零九年六月，因應中心和業界的意見及當時的經濟環境，當局把有關水平大幅下調至 15%（見第 3.6 段）。經汲取過去七年的經驗，當局在即將進行的基金全面檢討中，應趁機檢討贊助水平；及

(c) 在短期內要達到自負盈虧的目標，機會十分渺茫。創新科技署需要嚴格檢討各中心的營運情況，並為中心的營運訂定更切合實際情況的表現目標。

第 4 部分：基金項目成果商品化

4.1　本部分探討與基金項目成果商品化有關的事宜，包括：

(a)　創新及科技支援計劃項目成果商品化 (第 4.4 至 4.18 段)；及

(b)　小型企業研究資助計劃項目成果商品化 (第 4.19 至 4.30 段)。

背景

4.2　商品化是指以商業形式推出或銷售研發成果 (例如研發產品)。此為基金管理的重要一環，因為這是顯示政府的投資物有所值至何種程度的一項指標。不過，並非所有研發項目均可予商品化，在評估基金的效益時，應考慮這一點。

4.3　創新科技署表示，雖然金錢收益並非署方支持基金項目的主要考慮因素，但商品化的工作表現卻是顯示研發成果是否與行業相關的有用指標。此外，商品化對小型企業研究資助計劃項目至為重要，因為該計劃旨在為以科技為本和創業主導的小型公司提供創業前資金和創業資金的資助，而政府期望當項目在商業上取得成功時，能逐步收回資助。

把創新及科技支援計劃項目的成果商品化

研發中心的特許費用收入

4.4　在二零零六年四月 (各研發中心成立之時) 至二零一三年三月期間，已完成的創新及科技支援計劃項目數目，以及已批出特許予商業機構使用中心科技或專門知識的項目數目如下：

表六

創新及科技支援計劃研發中心已批出特許的項目數目
(二零零六年四月至二零一三年三月)

研發中心	已完成的項目數目	已完成並批出特許的項目數目
汽車零部件研發中心	48	7 (14.6%)
應科院	214	86 (40.2%)
紡織及成衣研發中心	49	13 (26.5%)
物流研發中心	31	6 (19.4%)
納米研發院	47	7 (14.9%)
總數	389	119 (30.6%)

資料來源：研發中心的記錄

附註：研發中心可批出兩類特許，即獨家特許及非獨家特許。

4.5 創新科技署表示，研發中心在商品化方面的表現，可用批出特許帶來的特許費用 (註 7) 款額來衡量。然而，審計署發現，五所研發中心在 2009–10 至 2012–13 年度所得的每年特許費用總收入介乎 20 萬元至 1,200 萬元，為相關年度研發項目總開支的少於 1% 至約 9% (見表七)。

註 7： *特許費用包括預繳費用及／或特許權使用費，特許權使用費是按特許持有人淨銷售額的某個百分比或按每件已售出的特許商品的某款額計算。*

表七

研發中心的特許費用收入
(2009–10 至 2012–13 年度)

研發中心	2009–10 年度 (註 1)		2010–11 年度		2011–12 年度		2012–13 年度	
	毛額 (註 2) ($' 000)	淨額 (註 2) ($' 000)	毛額 ($' 000)	淨額 ($' 000)	毛額 ($' 000)	淨額 ($' 000)	毛額 ($' 000)	淨額 ($' 000)
汽車零部件研發中心	—	—	—	—	100.0	50.0	50.0	7.5
應科院 (註 3)	84.9	84.9	6,853.9	6,853.9	6,658.4	6,658.4	7,379.6	7,379.6
紡織及成衣研發中心	50.0	35.0	5,159.2	861.6	560.3	172.3	2,883.0	808.1
物流研發中心	—	—	1.6	0.5	65.0	30.0	161.0	143.0
納米研發院	55.0	46.8	35.5	34.7	—	—	350.8	328.0
特許費用總收入 (a)	189.9		12,050.2		7,383.7		10,824.4	
研發項目實際總開支 (b)	28,762.6		140,015.3		251,934.7		293,142.6	
回報率：(c) = (a) ÷ (b) × 100%	0.7%		8.6%		2.9%		3.7%	

資料來源：研發中心的記錄

註 1：研發中心於二零零六年成立，由於研發項目一般需時兩年才能完成 (即最少在項目開始兩年後才能把項目研究成果商品化並帶來特許費用收入)。因此，表七並沒有包括 2009–10 年度之前的特許費用收入。

註 2：研發中心 (負責推動及統籌應用研發工作) 與研究機構 (負責進行研發工作) 一般會按照預定的比例攤分特許費用 (詳情見第 4.9 段)。特許費用毛額指收到的特許費用總額，而特許費用淨額是指在把所收到的特許費用與研究機構攤分後，歸於研發中心的款額。由於研發中心是由公帑資助，中心須把特許費用淨額歸還給政府。

註 3：由於應科院通常會以支付外判費形式，委聘研究機構進行研發工作，因此無須與研究機構攤分特許費用。

4.6 審計署審查了研發中心在創新及科技支援計劃下 15 個項目的商品化工作 (從五所研發中心各抽選三個)。審計署得出以下結果：

(a) 不同研發中心訂定特許費用的做法各異 (第 4.7 及 4.8 段)；

(b) 研發中心與公營研究機構之間攤分收入的安排不盡相同 (第 4.9 至 4.12 段)；及

(c) 在收取特許費用方面有可予改善之處 (第 4.13 段)。

審計署認為創新科技署需要加強監管由研發中心處理的項目商品化工作。

研發中心訂定特許費用的做法

4.7 如表八顯示，研發中心訂定特許費用的做法各異。

表八

研發中心訂定特許費用的做法

研發中心	做法
汽車零部件研發中心	• 考慮因素包括市場反應、項目開支、申請者背景、擬議特許條件及銷售預測。 • 為項目提供贊助的特許持有人無須繳付預繳費用。 • 特許費用由汽車零部件研發中心的商品化委員會批核。自與香港生產力促進局合併後，特許費用便由香港生產力促進局的業務發展委員會批核。
應科院	• 考慮因素包括申請者的信貸風險、擬議特許費用的理據、特許使用期、目標市場、使用特許的地域及應科院為此特許而衍生的相關開支。 • 由行政總裁批核。 • 在特許使用期首三年內，每一年所收取的特許費用如超逾750萬元，須經董事局批准。
紡織及成衣研發中心	• 在二零一三年八月，紡織及成衣研發中心告知審計署，中心試行以參考項目開支、準特許持有人的數目、市場潛力、研究項目隊伍的支持等因素，訂定特許費用。 • 按業界贊助人的贊助比重，提供特許費用折扣。 • 由董事局批核。
物流研發中心	• 考慮因素包括市場大小、準特許持有人的數目、項目開支及預計收益。 • 為業界贊助人提供特許費用半價優惠。 • 由財務及行政委員會批核。
納米研發院	• 考慮因素包括申請者預計在擬議特許使用期內的銷售收入、收回項目開支、技術性質及資本投資水平。 • 視乎特許和項目的類別，由管理層、技術委員會或董事局批核。

資料來源：研發中心的記錄及審計署的查詢

4.8　訂定特許費用的過程複雜，牽涉若干假設和變數，並須運用諸如市場研究及折現現金流分析等技巧。不同中心訂定特許費用所考慮的因素和採用的方法亦各異。以紡織及成衣研發中心為例，該中心直至二零一三年才開始 (以試行性質) 採用特定方法訂定特許費用。汽車零部件研發中心、紡織及成衣研發中心和物流研發中心亦理所當然地給予業界贊助人特許費用的優惠。審計署認為各研發中心訂定特許費用的制度可予理順如下：

(a) 應由創新科技署與各研發中心共同商議訂定應收特許費用的原則和指引。任何遠遠偏離有關原則和指引的做法，須經中心的董事局及／或創新科技署批核；及

(b) 應有妥善文件記錄說明訂定特許費用的理據及商業考慮因素。審計署留意到，有些個案並無妥善記錄訂定特許費用的理據和相關的商業考慮因素 (個案一和二為示例)。

個案一

1.　二零一一年五月，紡織及成衣研發中心完成了一個成本為 190 萬元的創新及科技支援計劃項目。同年六月，該中心的董事局核准收取特許持有人 5 萬元，作為使用有關技術的特許費用。

審計署的意見

2.　審計署留意到，5 萬元的特許費用只佔 190 萬元項目成本的 2.6%，亦沒有文件記錄說明釐定該項特許費用的理據。

資料來源：審計署對紡織及成衣研發中心記錄的分析

個案二

1. 二零零八年十一月， 紡織及成衣研發中心完成了一個項目成本為230 萬元的創新及科技支援計劃項目。研發技術的特許費用是按特許持有人擁有的紡錘數目計算。舉例說，擁有 50 000 個紡錘的特許費用為 100 萬元；50 001 至 200 000 個紡錘的特許費用為 200 萬元。

2. 二零一零年九月，中心把特許免費批予一間擁有研發上一代相關技術的公司，因該公司投資了約 570 萬元於相關的研發工作上。

審計署的意見

3. 二零一零年六月，負責進行研發工作的研究機構向紡織及成衣研發中心承諾，會核實上述約 570 萬元投資金額是否正確。但審計署未見有證據顯示曾經進行有關的核實工作，又或紡織及成衣研發中心曾與該研究機構作出跟進。

資料來源：審計署對紡織及成衣研發中心記錄的分析

攤分特許費用收入

4.9 特許費用收入通常由研發中心與研究機構 (例如本地大學) 攤分。審計署發現，在沒有由創新科技署訂定的原則／指引的情況下，不同中心的收入攤分安排各異 (見下文表九)。

表九

各研發中心的收入攤分安排

研發中心	收入攤分安排
汽車零部件研發中心	把相關知識產權商品化並與特許持有人簽訂協議的一方，可攤分特許費用的 70%。
應科院	不適用，因為應科院通常會以支付外判費用形式，委聘研究機構進行研發工作。
紡織及成衣研發中心	與特許持有人簽訂協議的一方可攤分特許費用的 70%。
物流研發中心	與特許持有人簽訂協議的一方可攤分特許費用的 70%。
納米研發院	與研究機構攤分銷售收益的 15% 或 30%，視乎有關機構有否投入項目資源而定。

資料來源：研發中心的記錄

審計署未能確定表九所列各研發中心的收入攤分安排的釐定基準。

4.10　在個案三中，審計署無法確定研發中心與公營研究機構協議的攤分安排是否公允，以及是否符合公眾利益 (註 8)。

註 8：*研發項目很大程度上是由政府資助，同時根據相關協議，研發中心所得的特許費用收入須回饋政府。*

個案三

1. 二零零九年六月，紡織及成衣研發中心同意由一所研究機構牽頭把項目商品化，並應採用慣常的 30:70 收入攤分比例 (特許費用的 70% 歸於與特許持有人簽訂特許協議的一方；在本個案中，即該研究機構)(見表九)。

2. 該研究機構委派一間公司擔任其代理，與紡織及成衣研發中心處理項目商品化工作。二零一零年九月至十二月，該代理以 500 萬元向三間公司批出特許。二零一二年五月及十一月，該代理以 300 萬元向另外兩間公司批出特許。

3. 二零一一年三月，該研究機構建議與紡織及成衣研發中心的收入攤分比例由預定的 30:70 改為 15:85 。紡織及成衣研發中心接納有關建議。二零一一年五月，紡織及成衣研發中心與上述代理就是項攤分安排簽訂協議。

4. 根據協議，由於紡織及成衣研發中心在該項目的 1,617 萬元的“發展資助總額”(註) 中提供了 238 萬元“撥款贊助”，它應可從特許費用收入中獲得 15% 的收益。

5. 有關協議具追溯效力，並涵蓋該項目下所有已敲定的特許協議。

審計署的意見

6. 審計署對 15:85 的收入攤分比例計算方法有所保留，因紡織及成衣研發中心未能就 1,617 萬元的“發展資助總額”提供詳細資料證明，以說明收入攤分比例偏離預定 30:70 的理據。

資料來源：審計署對紡織及成衣研發中心記錄的分析

註： 紡織及成衣研發中心為數 238 萬元的“撥款贊助”是基金為項目開支批出的撥款。該項目是為了研發有關科技的新一代技術。“發展資助總額”是指一間私營公司及研究機構 (一所或多所) 為研發有關科技的前數代技術所承擔的費用。

4.11 二零一三年八月，創新科技署公布一套已修改的《創新及科技支援計劃研發項目的知識產權安排指引》(知識產權指引)。該指引旨在向本地研究機構

(包括研發中心及其他研究機構例如本地大學) 提供清晰、透明、公平，但具彈性的知識產權安排框架。創新科技署表示：

(a) 該署鼓勵各研發中心董事局參考該知識產權指引，再按個別項目的獨特情況，訂立本身的商品化政策和程序；及

(b) 該署沒有就特許費用和特許的其他細則 (例如利益攤分) 訂定一套固定方案，研發中心可因業界贊助人的贊助額給予贊助人較優厚的特許協議，以表揚他們的支持，同時亦有助研發中心建立良好的顧客基礎。本地研究機構有責任確保按照各研究機構的政策及做法，以公平及相稱的方式對待對特許有興趣的公司。

4.12 根據知識產權指引，研發中心在訂立特許費用及攤分特許費用收入方面可享有高度彈性 (註 9)。審計署理解創新及科技的成效不能完全以金錢收益來衡量，創新科技署亦不是只爭取項目的最大金錢回報。儘管如此，由於特許費用收入少，以及鑑於第 4.8 至 4.10 段的審查結果，對於研發中心如何與第三者簽訂特許費用協議，創新科技署有可予加強監察管制，及提高一致性和透明度的空間。具體而言，審計署認為創新科技署應：

(a) 與研發中心共同制訂一套原則及政策，以計算與發明和推廣知識產權相關的成本，以及釐定如何通過向特許持有人批出知識產權特許以收回有關成本；

(b) 訂立一套全面的系統以記錄研發中心的項目收入；及

(c) 定期檢討訂定特許費用和攤分收入的選定個案，確保各中心遵照原則及政策行事。

收取特許費用

4.13 研發中心通常負責向特許持有人收取特許費用，與研究機構攤分收入，以及把淨收入回饋政府。在 15 個經審查的項目中 (見第 4.6 段)，審計署發現負責其中六個項目的研發中心未有盡力收取特許費用，例子如下文個案四至六所示。

註 9： *根據知識產權指引，研發中心如要批出獨家特許，或在指引沒有涵蓋的特殊情況下(例如分拆)，才需事先取得創新科技署的同意。*

個案四

1. 二零一零年十二月，納米研發院向一間公司批出為期三年的特許，讓他們把技術應用於生產探測器上，並向納米研發院支付特許權使用費。此外，該公司須向納米研發院提交報表，列出特許權使用費的計算方法，並支付有關使用費。

2. 二零一零年十二月，該公司的一名顧客告知納米研發院，他已向該公司訂購 10 000 個探測器。納米研發院遂於二零一一年三月向該公司寄出發票，要求它支付 5,500 元的特許權使用費。該公司按發票支付特許權使用費。 截至二零一三年五月（審計工作進行期間）， 納米研發院除就該 10 000 個探測器收取 5,500 元使用費外，並沒有收到該公司的任何特許權使用費報表或進一步付款。不過，納米研發院未有採取任何跟進行動。

審計署的意見

3. 納米研發院由於已知悉該公司曾於二零一零年作出銷售，理應採取更積極的跟進行動，以確認該特許是否有額外收入。

資料來源：審計署對納米研發院記錄的分析

個案五

1. 二零一一年六月，汽車零部件研發中心完成一項研發電動車充電站的項目。同月，汽車零部件研發中心向一間公司批出由售出首個充電站的日期起計，為期五年的特許。該公司須按照充電站的生產及銷售數量而支付特許權使用費。在售出首個充電站後，無論其後有否售出任何充電站，該公司亦須每三個月提交特許權使用費報表。

2. 在二零一一年六月至二零一三年五月期間，汽車零部件研發中心並無收到任何特許權使用費報表，亦未有向該公司作出跟進。在審計署於二零一三年五月二十八日到訪汽車零部件研發中心的前一天，汽車零部件研發中心發電郵予該公司，查詢充電站的銷售情況。

審計署的意見

3. 汽車零部件研發中心應定期向該公司查詢充電站的銷售情況和相關的特許權使用費。

資料來源：審計署對汽車零部件研發中心記錄的分析

個案六

1. 二零一零年九月，應科院向一間公司批出八項特許，涵蓋由創新及科技支援計劃項目下所研發的八項技術，特許期為十年。

2. 根據特許協議，該公司須：

(a) 備存準確的帳簿，並須公開予應科院在辦公時間內查核；

(b) 在每次特許權使用費結算日起計 30 日內 (首三年每四個月一次，之後每六個月一次)，向應科院提交由該公司會計師擬備並核證的特許權使用費報表 (臚列已出售的數量及銷售收益)；及

(c) 在每個曆年終結時，由該公司的核數師審核特許權使用費報表，以及向應科院提交經審核的報表。

審計署的意見

3. 審計署發現，在二零一零年九月三十日 (特許協議生效日期) 至二零一三年六月三十日期間：

(a) 應科院只收到截至二零一二年六月三十日的特許權使用費報表；

(b) 該公司沒有向應科院提供任何經審核的報表；及

(c) 應科院被拖欠特許權使用費，拖欠期介乎十天至 9.5 個月。

4. 審計署向應科院查詢後， 應科院在二零一三年九月五日聯絡該公司，並於二零一三年九月十二日收妥尚未清繳的特許權使用費總額的 5%。應科院亦於二零一三年九月十日聯絡該公司，要求他們提交已逾期的特許權使用費報表和經審核的報表。

資料來源：審計署對應科院記錄的分析

創新及科技支援計劃非研發中心項目商品化

4.14　在 2009–10 至 2012–13 年度期間，創新科技署管理的創新及科技支援計劃非研發中心項目數目及其實際項目開支如下：

表十

創新及科技支援計劃非研發中心項目
(2009–10 至 2012–13 年度)

年度	項目數目	實際項目成本 (百萬元)
2009–10	116	138
2010–11	65	122
2011–12	79	124
2012–13	84	132
總計	344	516

資料來源：創新科技署的記錄

如第 1.14 段表三所述，創新科技署在 1999–2000 至 2012–13 年度透過基金直接管理創新及科技支援計劃非研發中心項目開支為 28 億元，其中 18 億元用於研發中心在二零零六年成立前進行的創新及科技支援計劃項目，另外 10 億元則供在研發中心成立後進行的創新及科技支援計劃項目。

4.15　不過，創新科技署回應審計署的查詢時表示，該署沒有系統記錄創新及科技支援計劃非研發中心項目商品化的資料。創新科技署表示，自基金成立以來，只有 12 個在二零零四年九月至二零一二年八月期間完成的創新及科技支援計劃非研發中心項目有商品化。審計署在該 12 個項目中審查了五個，並發現：

(a) 有關記錄列明其中三個項目並沒有商品化；及

(b) 根據創新科技署的記錄，有一個項目的成果已透過三間海外公司“推出市場”。不過，該署沒有向特許持有人跟進是否已在有關市場售出產品。

4.16　創新科技署亦告知審計署，他們並無記錄有關已完成並批出特許的創新及科技支援計劃非研發中心項目數目，以及項目帶來的特許費用收入的資料(註 10)。

4.17　審計署留意到，研發中心會記錄有關已完成並取得專利註冊的項目數目。在二零零六年四月至二零一三年三月底期間，已完成的研發中心項目有389 個，其中 210 個 (54%) 已取得專利註冊。不過，審計署發現，創新科技署並無就其管理並已完成的非研發中心項目記錄與專利註冊的同類資料。

4.18　為衡量使用基金撥款以推廣及支持應用研究所取得的進展，創新科技署必須開發及維持一套系統，以便記錄創新及科技支援計劃研發中心項目商品化的主要表現統計數字，以及由其管理的創新及科技支援計劃非研發中心項目商品化的同樣統計資料。該署應撮述有關資料，並定期把資料提交予創新科技署的高級管理層和創新及科技督導委員會。

把小型企業研究資助計劃的成果商品化

撥款條件

4.19　小型企業研究資助計劃以等額出資的方式，向以科技為本和創業主導的小型公司提供創業前資金和創業資金，以便發展具有相當機會能成功開發的新產品、新工序或新服務的研發項目。小型企業研究資助計劃對每個項目的最高資助額為 600 萬元。一般而言，如項目進度理想，政府會按季向獲款公司發放款項。

4.20　如小型企業研究資助計劃項目成功商品化，即公司能從項目賺取收益，或吸引第三者作出跟進投資，政府會向獲款公司收回資助。為進一步促進項目成果商品化，政府在二零一二年四月擴闊小型企業研究資助計劃的資助範圍，以涵蓋工業設計、原型檢測和認證、臨床試驗等範疇。

註 10: *創新及科技支援計劃非研發中心項目，是由指定的公營研究機構或私營公司負責進行。由公營研究機構負責進行的項目，創新科技署不會要求攤分特許費用收入。研究機構可保留收入，用於進一步的研發工作或作其他公共用途。自二零零六年起，由私營公司負責進行的項目只有一個。*

4.21　根據小型企業研究資助計劃指南和資助協議，政府會向基金資助的獲款公司收回下列款項，直至完全收回政府投入的資金為止：

(a)　項目帶來總收益的 5%；及

(b)　第三者向獲款公司注入投資額的 10%。

整體收回資助的情況

4.22　小型企業研究資助計劃在一九九九年十一月推出，截至二零一三年五月三十一日，政府已撥款 3.34 億元，資助 372 個小型企業研究資助計劃項目，當中 239 個項目已經完成 (註 11)。首次還款於 2003–04 年度收到。截至二零一三年五月三十一日，政府從小型企業研究資助計劃收回的累計資助款額為 2,280 萬元 (890 萬元來自收益，1,390 萬元來自投資)。3.34 億元小型企業研究資助計劃撥款中，收回的資助款額為 2,280 萬元 (2,160 萬元來自 239 個已完成項目及 120 萬元來自沒有進入第二階段的項目——見註 11)，整體收回率為 7%。

4.23　審計署分析了 239 個已完成的小型企業研究資助計劃項目 (見圖一) 的收回資助情況，審計署留意到：

(a)　145 個 (60%) 項目沒有還款，政府給予此等項目的資助總額為 1.7 億元；

(b)　61 個 (26%) 項目的資助收回率低至 10% 或以下。政府給予此等項目的資助總額達 7,800 萬元，但僅收回約 140 萬元 (1.8%) 資助；

(c)　22 個 (9%) 項目的資助收回率介乎 11% 至 89%。政府給予此等項目的資助總額為 2,800 萬元，收回資助總額為 810 萬元；及

(d)　剩餘的 11 個 (5%) 項目，已全數償還政府給予的資助 (總額為 1,210 萬元)。

註 11： *截至二零一三年五月三十一日，在 372 個項目中：*

(a)　239 個已經完成；

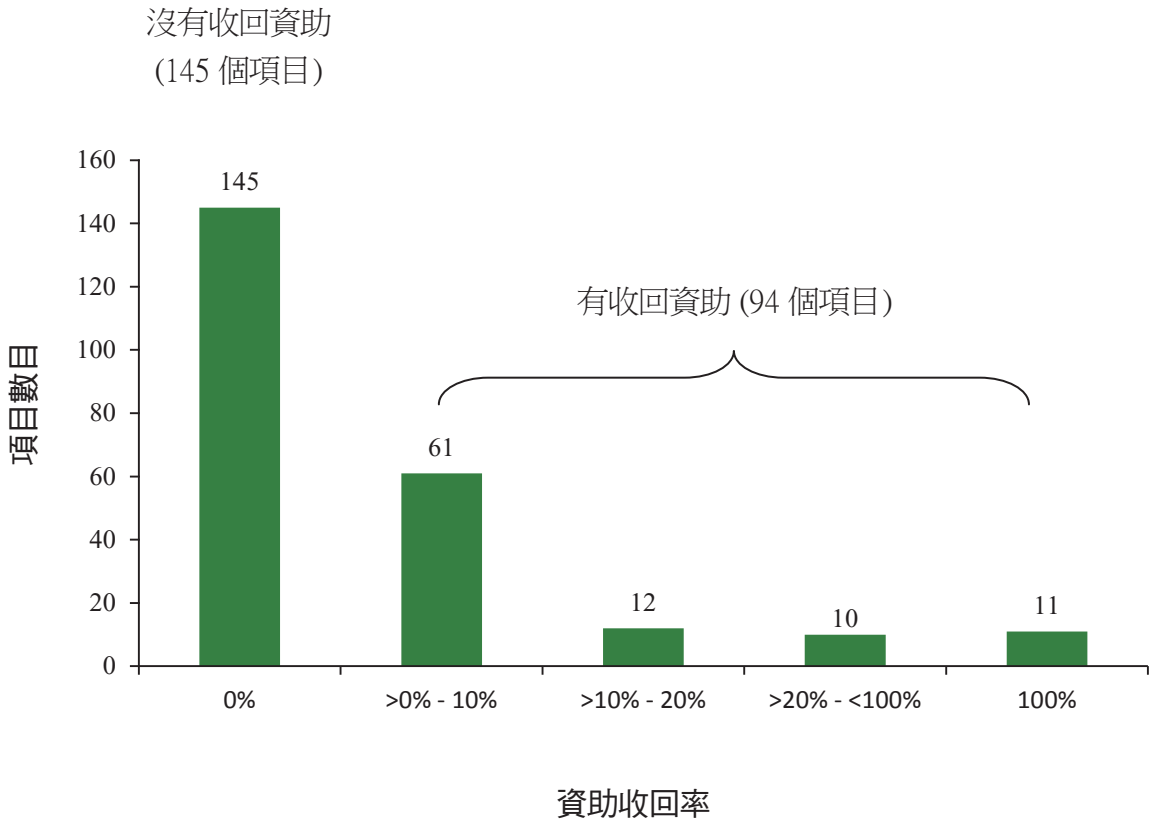
(b)　98 個已完成第一階段但沒有進入第二階段 (在二零零八年四月一日之前，每個項目均須分兩個階段進行)；

(c)　11 個已終止／撤回；及

(d)　24 個仍在進行中。

圖一

239 個已完成的小型企業研究資助計劃項目
收回資助情況
(二零一三年五月三十一日)



資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

4.24　審計署留意到，在這 239 個已完成的項目中，有 31 個項目的獲款公司已解散。 政府給予這些公司的資助總額為 3,870 萬元， 當中僅收回 80 萬元 (2.1%)。

監察收回資助情況

4.25　根據小型企業研究資助計劃指南和資助協議，獲款公司須：

(a)　每年向創新科技署匯報已完成項目帶來的收益 (註 12)；及

(b)　在取得第三者投資額後一個月內，向創新科技署匯報。

4.26　根據創新科技署的慣常做法，署方會每半年 (一月和七月) 向已完成項目的獲款公司發出催辦信，提醒他們匯報所得收益和投資。對於以郵寄方式發出但未能送達的催辦信，創新科技署會向公司註冊署查詢最新的郵寄地址。

4.27　小型企業研究資助計劃指南和資助協議訂明，獲款公司須提供證明文件，以證明其取得的收益及投資。此外，在創新科技署要求下，獲款公司須提供進一步證明文件 (例如收入報表、經審核的帳目，以及有關資本和股權的資料)，以證明其匯報的款額。

4.28　資助協議同時訂明還款時限 (例如在收到投資額後兩個月內)。如獲款公司沒有在訂明的還款時限內還款，政府將收取相等於逾期欠款總額的 5% 作罰款。如獲款公司拖欠有關款項超過 6 個月或 12 個月，政府將分別收取相等於所有逾期欠款總額的 10% 或 15% 為額外罰款。

4.29　審計署審視了創新科技署在 20 個已完成的小型企業研究資助計劃項目中，有否盡力跟進收回政府資助的情況。審計署的審查發現：

(a)　***遺漏催辦信***　在 20 個項目中，在項目完成日期至二零一三年一月三十一日期間，創新科技署人員有一年或多年沒有向 12 個項目的獲款公司發出催辦信。表十一載列一些例子。

註 12：*在二零一二年四月一日前批准的項目，獲款公司須每半年匯報一次。*

表十一

沒有向小型企業研究資助計劃獲款公司發出催辦信的例子

公司	已發放的資助(百萬元)	項目完成日期	沒有發出催辦信的年期	收到首次還款詳情
A	2.0	2001 年 7 月	2002 至 2008 年	於 2010 年 12 月收到 還款額：8,660 元 涵蓋期：2010 年 1 月至 8 月
B	1.9	2002 年 4 月	2003 至 2008 年	於 2010 年 11 月收到 還款額：20,977 元 涵蓋期：2002 年 4 月至 2009 年 7 月
C	1.9	2002 年 12 月	2003 至 2006 年及 2008 年	於 2011 年 9 月收到 還款額：45 元 涵蓋期：2010 年 4 月至 2011 年 3 月

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

就公司 A 及 C 而言，有關獲款公司在收到催辦信後才向創新科技署匯報其取得的收益／投資。然而，在沒有發出催辦信期間，兩間公司並沒有向創新科技署作出匯報。因此，無從知悉兩間公司在這些期間有否取得任何收益／投資。最重要的是創新科技署必須定期向這些公司發出催辦信；

(b) ***催辦信的回應率未如理想*** 創新科技署向獲款公司發出催辦信，在取得回應方面亦遇到困難。在 20 個經審查的項目中，創新科技署發出了 124 封催辦信，但只收到 71 個回覆，回應率僅為 57%。有三個項目的獲款公司對催辦信全不回應。審計署留意到，創新科技署對沒有回應的公司並無採取進一步的行動 (例如致電查詢或造訪有關公司)；

(c) ***沒有提供證明文件*** 在 20 個經審查的項目中，16 個匯報取得收益／投資。就這 16 個項目而言：

(i) 只有 7 個 (44%) 項目提供了證明文件 (例如發票及合約副本)；及

(ii) 至於其餘 9 個 (56%) 項目，並無提供證明文件，或所提供的文件只是由獲款公司自行擬備的報表 (例如顯示如何得出所匯報收益額的計算單)。不過，創新科技署沒有採取任何跟進行動；及

(d) ***收取還款*** 在 20 個經審查的項目中，15 個 (75%) 延遲繳付收益／投資的還款。

4.30 審計署在審查小型企業研究資助計劃項目收回資助的情況時，發現創新科技署需要提高警惕，並更加主動偵查懷疑濫用資源的個案，保障公帑 (見附錄 A 至 C 的個案七至九)。在 20 個經審計署審查的項目，審計署發現有五宗個案在公司註冊處註冊了股份分配 (即顯示有引入第三者投資)，個案七及八為其中兩宗個案。不過，獲款公司沒有把取得投資的事宜告知創新科技署，而該署亦沒有主動監察第三者向有關公司作出的新投資。

第 5 部分：未來路向

5.1　本部分探討基金的未來路向。

對基金進行全面檢討

5.2　二零一三年六月，創新科技署告知立法會事務委員會，預期約在 2015–16 年度基金的撥款會全部撥出，屆時基金亦已運作超過 15 年。創新科技署認為是適當時機，就基金進行全面檢討，找出可予改善之處。

5.3　如第 2 部分所述，基金成立時，當局已承諾會定期檢討基金，比方說每三年一次。當局曾表示定期檢討基金會令基金更能履行其使命和更有效地運作。這類定期檢討會有助基金迎合社會不斷轉變的需要和期望。

5.4　創新科技署進行檢討時，需要接納本報告書和另一報告書 (創新科技基金：項目管理 —— 見第 1.15(b) 段) 所載的審查結果和建議。因研發中心已成立超過七年 (見第 3 部分)，須更積極進行商品化和技術轉移的工作。當局日後須評核各研發中心的表現，評核範圍包括技術突破及提升的數目及情況、來自業界的收入 (特許費用、特許權使用費、合約研究) 及其他定量及定質的表現指標 (亦見第 2.18 段)。創新科技署亦需為各研發中心訂定更進取的表現目標。

5.5　創新科技署亦須開發一個系統，以便記錄創新及科技支援計劃研發中心項目的主要表現統計數字，以及由創新科技署直接管理的創新及科技支援計劃非研發中心項目 (見第 4.18 段) 及小型企業研究資助計劃項目的主要表現統計數字。創新科技署應撮述有關資料，並定期把資料提交予創新科技署的高級管理層和創新及科技督導委員會覆檢。

審計署的建議及當局的回應

第 2 部分：基金的檢討和表現監察

5.6 **審計署*建議*創新科技署署長應：**

(a) **對基金進行全面檢討，勿再拖延，並為檢討擬訂時間表，訂明目標完成日期 (見第 2.10 段)；**

(b) **檢討及改善現有創新及科技支援計劃項目完成後的評估機制，以及採取行動擬訂更有系統和更協調的方法，以評估項目在達到研發目標方面的成效 (見第 2.15 段)；及**

(c) **檢討及改善現有衡量基金表現的方法，包括訂定更多表現目標，以衡量基金對業界作出貢獻的程度 (見第 2.19 段)。**

5.7 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 由於創新科技署於二零一三年年中對基金展開全面檢討，所以審計署的意見及建議來得合時。創新科技署進行檢討時，會適當考慮審計署的建議；

(b) 自基金於一九九九年成立以來，創新科技署一直根據經驗、持份者的意見及不斷轉變的情況，不時檢討基金下各項資助計劃的營運情況，並在不同時間作出改善。這個持續進行的過程，讓署方得以在多年來推行各種改善措施。舉例說，創新科技署自二零零五年推行三層資助架構和二零零六年成立各研發中心以來，已進行多項檢討工作，包括與基金的機制及各研發中心有關的事宜。例如：

(i) 在二零零八年，把小型企業研究資助計劃的資助範圍擴大至涵蓋僱用 20 至 99 名員工的公司，以及把項目須劃分的兩個階段合而為一；

(ii) 在二零一零年十一月，制訂新策略，發展更有利的生態環境，以便實踐研發成果；

(iii) 在二零一一年三月，改善公營機構試用計劃，為在公營機構進行的工具／原型／樣板的製作及試用提供額外資助；

(iv) 在二零一二年四月，把小型企業研究資助計劃的資助上限由 400 萬元增至 600 萬元，並擴大資助範圍；及

(v) 在二零一二年七月，把公營機構試用計劃擴展至所有基金資助項目。

上述各項檢討提出的建議及改善措施均已在過去數年分階段順利推行；

(c) 基金的承擔額預計會在 2015–16 年度左右全部撥出 (根據未來數年預計獲批項目的數目及開支水平估算所得)。屆時，基金已運作超過 15 年。創新科技署認為現在是適當時機，對基金進行全面檢討和找出可予改善之處。創新科技署的目標，是早於基金餘款全部撥出前完成對基金的全面檢討及找出可予改善之處。檢討範圍將涵蓋基金資助範圍及機制、支援私營機構進行研發工作、基金資助項目的知識產權安排及評估機制，以便更有效評審和監察基金的成效；

(d) 以往當局過於注重項目申請的評審工作，她完全同意項目完成後的評估工作同樣重要。因此，創新科技署在本年較早前諮詢各研發中心後，制訂了更全面／有系統的項目完成後評估架構，以便更有效評估已完成的創新及科技支援計劃項目成果，以及掌握研發成果實踐化和商品化的進度 (見第 2.14 段)。各研發中心剛完成評估架構的試行計劃。鑑於試行計劃的結果和審計署的最新建議，創新科技署會進一步檢討評估架構，探討應予進一步改善之處；及

(e) 在審視基金的成效時，創新科技署會檢視現有的情況和各表現指標，以決定如何更有效評估基金在提升本地產業的創新及科技水平方面的成效。創新科技署會適當考慮其他地區的做法和審計署的建議。然而，鑑於創新科技的環境瞬息萬變，加上當前的經濟環境，創新科技署在設定和評估此等指標時會留有適當彈性。

第 3 部分：研發中心的表現

5.8 **審計署 *建議* 創新科技署署長應：**

(a) **基於審計署對五所研發中心指出的表現結果，檢討其成本效益 (見第 3.9 至 3.19 段)；**

(b) **檢討研發中心須達到的業界贊助目標水平，並檢視個別研發中心長遠而言達致自負盈虧目標的可行性 (見第 3.6 至 3.19 段)；及**

(c) **就研發中心的營運訂定切合實際情況的表現目標，包括數量和質量的目標 (見第 3.19 段)。**

5.9 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 自研發中心成立以來，創新科技署一直監察各中心的營運，包括營運開支、負責進行的研發項目數目、研發開支等，並每年向立法會事務委員會匯報；

(b) 創新科技署知悉研發中心的全年營運成本，仍然佔各中心全年研發開支一個相當可觀的比率。為了全面檢討研發中心首五年的營運，創新科技署已於二零一零年對研發中心的成本效益進行了檢討，並在二零一零年十一月十六日向立法會事務委員會簡報檢討的結果。是次檢討結果顯示，各研發中心的營運開支大致上處於合理水平，因為中心須支援的工作範疇廣泛，包括直接研究、建立研發平台、商品化等，而開支不僅用於行政、財務及管理人員方面。創新科技署會繼續檢討研發中心的成本效益，並每年向立法會事務委員會匯報；

(c) 創新科技署會因應各研發中心的實際經驗及表現，繼續不時檢討及調整各中心的業界贊助目標水平 (見第 3.6 及 3.7 段)；及

(d) 創新科技署會繼續與各研發中心的董事局／管理層緊密合作，檢討各中心現有的一套表現指標及目標，以便更有效衡量各中心的表現。創新科技署亦會根據過去數年的經驗及對各中心日後營運的推算，檢視期望各中心達到自負盈虧的目標，是否切合實際情況。

第 4 部分：基金項目成果商品化

5.10 審計署 *建議* 創新科技署署長應：

(a) 與各研發中心合作，就創新及科技支援計劃研發中心項目及非研發中心項目特許費用的訂定、特許費用收入的攤分及收取事宜，共同制訂一套原則及政策 (見第 4.12 段)；

(b) 定期抽樣檢討訂定特許費用和攤分收入的選定個案，確保各中心遵照已訂定的原則及政策行事 (見第 4.12 段)；

(c) 建立妥善系統，監察及跟進創新及科技支援計劃非研發中心項目商品化的工作 (見第 4.17 及 4.18 段)；

(d) 考慮定期向創新科技署的高級管理層及創新及科技督導委員會匯報基金項目商品化的進展 (見第 4.18 段)；

(e) 加強創新科技署監察收回政府資助小型企業研究資助計劃項目的跟進工作 (見第 4.29 及 4.30 段)，包括：

(i) 定期向獲款公司就收益及實收投資發出催辦信；

(ii) 向未能匯報有關收益或投資的獲款公司適時採取跟進行動；

(iii) 諮詢律政司就未能遵從資助協議的公司，採取法律行動的可行性；及

(iv) 諮詢律政司改善資助協議的空間，以保障政府的權益；及

(f) 就可疑的小型企業研究資助計劃項目收回不足資助的個案，採取跟進行動 (見第 4.30 段)。

5.11 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 創新科技署已於二零一三年八月公布有關創新及科技支援計劃資助項目知識產權安排的更新指引 (見第 4.11 及 4.12 段)。創新科技署會繼續參考實際經驗，與各研發中心及其他本地研究機構合作改善上述指引；

(b) 如審計署的建議，創新科技署亦會定期檢討涉及特許及利益攤分的個案，以期進一步改善有關安排；

(c) 創新科技署雖已一直以人手方式監察非研發中心項目商品化的進展，但仍會改善這方面的現有行政安排，使之更有系統及全面；

(d) 正如署長在上文第 5.7(d) 段所述，創新科技署已於二零一三年較早前制訂更全面的項目完成後評估架構。因應審計署是次提出的建議，創新科技署會進一步檢討該評估架構，研究應予改善之處。新架構會先應用於研發中心進行的創新及科技支援計劃項目。署方在參考研發中心項目應用新架構的經驗後，稍後便會把新架構擴展至非研發中心項目；及

(e) 就監察收回小型企業研究資助計劃資助：

(i) 會定期發出催辦信；

(ii) 跟進個案時，創新科技署會採取平衡的做法，一方面充分保障政府的權益，另一方面以適當及體恤的態度對待有關公司。創新科技署會評估當中有否合理解釋或處境困難，然後制訂適當的未來路向，例如要求償還資助、就償還資助訂定時限、諮詢律政司採取法律行動的可行性，以及如無法採取追討行動，根據現行的政府程序尋求批准，把有關款項撇帳。如考慮案情後認為有需要，創新科技署亦會就資助協議條款可予改善的範圍諮詢律政司，以確保政府的權益受到保障；及

(iii) 畢竟，小型企業研究資助計劃既已推行超過十年，創新科技署有意全面檢討這項計劃，過程中會參考各項因素，包括香港以外地區實行的支援創新及科技措施，以了解這項計劃在現今環境下能否為業界提供合適／充分的支援。

個案七

1. 二零零一年十月，創新科技署批准了公司 C 的項目 (見第 4.29(a) 段表十一)。該項目於二零零二年十二月完成，獲發放的資助總額為 190 萬元。 在二零零三至二零零六年期間， 創新科技署並無向公司 C 發出催辦信。在二零零七年二月回應創新科技署的催辦信時，公司 C 匯報項目的研究成果帶來 1 萬元收益，並與另一家公司成立了聯營公司，製造和在市場出售該等研究成果。公司 C 沒有提供任何文件證明所匯報的收益，只提供了聯營公司的公司註冊證書和研究成果專利註冊的文件副本。二零零七年五月及八月，創新科技署向公司 C 查詢跟進投資的事宜，但未獲回應。在二零零七年八月至二零一一年一月期間，創新科技署向公司 C 發出五封催辦信，但同樣沒有回應。

2. 二零一一年七月，創新科技署向公司 C 發出催辦信。公司 C 在二零一一年八月給予回應，匯報在二零一零年四月一日至二零一一年三月三十一日期間取得 900 元收益，但卻沒有提供任何證明文件。創新科技署並無作出任何查詢 (例如二零一零年四月之前是否有任何收益／投資)。二零一一年九月，創新科技署要求公司 C 支付 45 元 (900 元的 5%) 的還款，並於同月收到這筆款項。二零一二年二月，公司 C 回應創新科技署二零一二年一月的催辦信時匯報，二零一一年四月至二零一二年一月期間沒有收益。不過，公司 C 沒有回應創新科技署於二零一二年七月及二零一三年一月發出的催辦信。

3. 二零一三年七月，審計署對公司 C 進行公司查冊。根據查冊結果，公司 C 於二零零零年至二零零三年期間， 以及於二零一零年分配了價值 290 萬元的股份予第三者，證明 C 公司有取得投資。不過，公司 C 並無向創新科技署匯報有關投資。

個案七 (續)

審計署的意見

4. 創新科技署應：

(a) 適時向公司 C 發出催辦信；

(b) 如公司 C 不回應催辦信，採取更積極行動跟進 (例如致電或造訪該公司)；

(c) 要求公司 C 就所匯報的收益提供證明文件；及

(d) 定期進行公司查冊，找出獲款公司所取得而沒有匯報的投資。

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

個案八

1. 二零零八年六月，創新科技署批准由小型企業研究資助計劃向公司 D 的項目發放 200 萬元資助。該項目於二零一一年二月完成。二零一零年十二月，公司 D 向創新科技署匯報取得 200 萬元的跟進投資，但沒有提供證明文件。二零一一年二月，創新科技署要求公司 D 於二零一一年三月或之前支付 20 萬元 (即 200 萬元的 10%) 的還款。公司 D 於二零一一年六月支付有關款項。公司 D 在回應創新創技署二零一一年七月及二零一二年一月的催辦信時，匯報並無收益／投資，但卻沒有回應創新科技署二零一二年七月的催辦信。二零一三年一月，創新科技署向公司 D 發出另一封催辦信，但被香港郵政退回，理由是“並無此公司”。自此以後，直至二零一三年八月底，創新科技署並無向公司 D 的新地址發出催辦信。

2. 二零一三年七月，審計署進行公司查冊，發現公司 D 在二零零九年一月至二零一三年三月期間向新股東分配價值 500 萬元的股份，顯示公司 D 取得投資，應向創新科技署匯報。不過，公司 D 只向創新科技署匯報 200 萬元，並無匯報其餘 300 萬元。

審計署的意見

3. 創新科技署應：

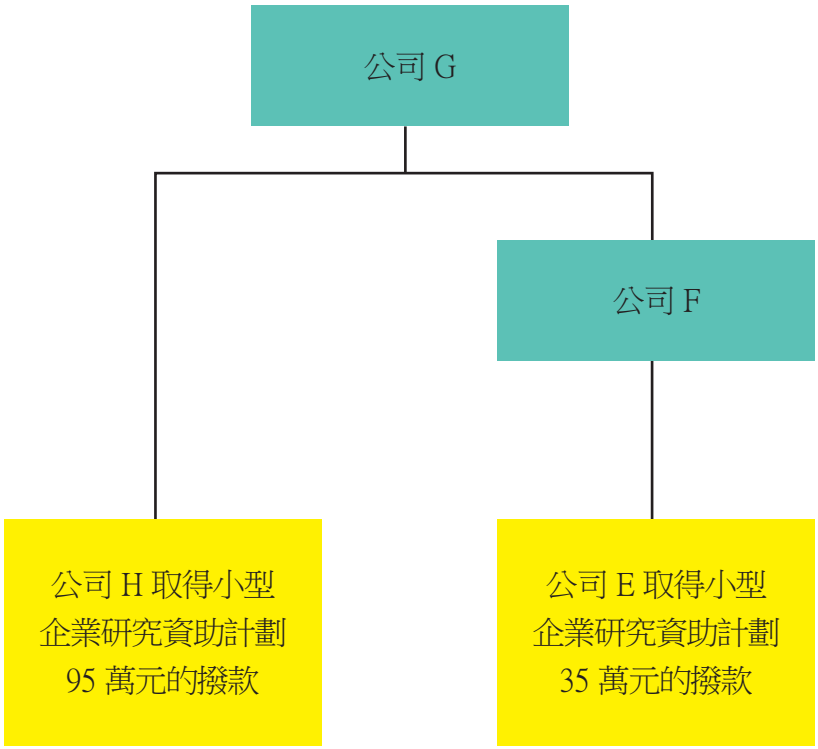
(a) 要求公司 D 提供相關文件，以證明有關的跟進投資；及

(b) 採取積極行動查詢及調查公司 D 所取得的跟進投資 (例如進行公司查冊，以確定是否有新股分配及股權變動)，並監管已完成項目的收益及所得投資。

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

個案九

1. 二零零三年十月，創新科技署批准公司 E 進行某項目的第一階段工作 (註)。該階段於二零零四年五月完成。公司 E 由公司 F 持有。公司 F 由數間其他公司包括公司 G 持有。二零零五年八月，與項目相關的知識產權、業權及權益以一定價錢由公司 F 轉移至公司 G(創新科技署對此亦知悉)。二零零五年九月，G 公司成立一家全資附屬公司——公司 H。二零零六年一月，創新科技署批准公司 H 進行項目的第二階段工作。第二階段在二零零七年十月完成。兩個階段獲發放的資助總額為 130 萬元 (見以下圖表)。



2. 二零零九年十月及二零一零年二月，公司 H 向創新科技署匯報售出 4 件及 18 件研發產品。創新科技署收到資助還款約 8 萬元 (即收益的 5%)。

3. 二零一零年六月，根據創新科技署記錄備存的一則新聞報道，公司 H 的行政總裁表示該公司在二零零九年售出約 200 件研發產品，並預計每年會售出 1,000 件。不過，沒有記錄顯示創新科技署曾就所匯報的銷售與新聞報道提述的銷售資料之間的重大差距，向公司 H 加以查詢或跟進。

個案九 (續)

4. 二零一零年五月，根據創新科技署記錄備存的媒體報道，公司 H 以數以百萬美元的代價被收購。二零一零年六月，創新科技署向公司 H 發出電郵查詢有關收購事宜， 但並無回應。 在二零一零年七月至二零一三年一月期間，創新科技署向公司 H 先後發出六封催辦信，詢問關於所取得的收益和投資的資料，但無一獲得回覆。沒有文件記錄顯示創新科技署曾採取進一步行動。

審計署的意見

5. 二零一三年七月，創新科技署回應審計署的查詢時表示，未確定公司 H 或其母公司是否已被收購。創新科技署亦表示根據資助協議，政府可從公司 H 所取得的投資 (10%) 收回資助，但不能從公司 H 的母公司所取得的投資收回資助。

6. 該署在審計署提出查詢後，於二零一三年八月二日向公司 H 的管理層作出查詢。該公司分別於二零一三年八月十五日及三十日告知創新科技署：

(a) 公司 H 的董事、股東及股本均無變動，公司 H 亦沒有發行股份；

(b) 公司 H 沒有從任何第三者向其作出的投資取得收入；及

(c) 在二零一零年二月至二零一三年一月期間，該公司在二零一零年三月售出三件產品，收益為 336,080 元 (夾附發票副本)。

個案九 (續)

7. 截至二零一三年八月三十一日，政府只能收回投入資金 130 萬元中約 8 萬元，雖然創新科技署自二零一零年起多次發出催辦信 (見第 4 段)，但公司 H 只在創新科技署於二零一三年八月向其公司的管理層表達關注 (見第 6 段) 後，才作出回應。審計署認為創新科技署需要：

(a) 要求公司 H 作出澄清， 因為該公司向創新科技署匯報售出了 25 件產品 (即 4+18+3——見第 2 及第 6(c) 段)，遠低於新聞報道所述的銷售量 (見第 3 段)；

(b) 要求公司 H 就售出產品所得收益 336,080 元 (見第 6(c) 段) 支付還款；及

(c) 因應這宗個案，就資助協議的現行條款能否充分保障政府的權益徵詢律政司的意見。舉例說，需要考慮下列事項：

(i) 資助協議沒有就創新科技署在項目完成後可否檢查與項目相關的文件和記錄方面作出規定。在本個案中，如資助協議內有條文訂明創新科技署有權在項目完成後檢查收益／投資的記錄，該署便能進行項目完成後的檢查，以確定公司 H 是否再有收益；

(ii) 自二零零八年四起，資助協議加入了一項新條款，訂明向獲款公司的母公司所作出的投資，亦須用以計算政府須收回的資助。雖然資助協議訂明在香港以外地區成立的母公司或控股公司仍須受還款條款約束，但在執行上會有一些問題。舉例說，在本個案中，公司 G(即公司 H 的母公司) 在海外成立，即使創新科技署可以向公司 G 取回還款，亦難以進行公司查冊，以核實公司 G 是否取得任何投資，以便着手進行收回資助的工作；及

(iii) 資助協議沒有訂定條文，以監管獲款公司轉移公司擁有權。

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註： 二零零八年四月一日前，小型企業研究資助計劃項目分兩個階段進行。

第 10 章

創新科技署

創新及科技基金：項目管理

香港審計署
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

創新及科技基金：項目管理

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.7

創新及科技基金　1.8 – 1.14
審查工作　1.15 – 1.18
當局的整體回應　1.19
鳴謝　1.20

第 2 部分：處理創新及科技支援計劃申請　2.1 – 2.9

評審機制和架構　2.10 – 2.20
審計署的建議　2.21
當局的回應　2.22
處理時間　2.23 – 2.26
審計署的建議　2.27
當局的回應　2.28
實物贊助　2.29 – 2.32
審計署的建議　2.33
當局的回應　2.34

第 3 部分：監察創新及科技支援計劃項目　3.1

提交報告及經審核的帳目　3.2 – 3.9
審計署的建議　3.10
當局的回應　3.11
項目設備管理　3.12 – 3.18
審計署的建議　3.19
當局的回應　3.20
項目完成後的評估　3.21 – 3.28
審計署的建議　3.29
當局的回應　3.30

段數

第 4 部分：處理小型企業研究資助計劃申請 4.1 – 4.7

查核申請 4.8 – 4.14
審計署的建議 4.15
當局的回應 4.16
協助申請公司 4.17 – 4.19
審計署的建議 4.20
當局的回應 4.21
評審小組 4.22 – 4.25
審計署的建議 4.26
當局的回應 4.27

第 5 部分：監察小型企業研究資助計劃項目 5.1 – 5.11

創新科技署對遲遲未能完成的項目的跟進行動 5.12
審計署的建議 5.13
當局的回應 5.14
提交進度報告及最後報告 5.15 – 5.16
審計署的建議 5.17
當局的回應 5.18
實地視察 5.19
審計署的建議 5.20
當局的回應 5.21
發放撥款 5.22
審計署的建議 5.23
當局的回應 5.24
沒有開展第二階段的項目 5.25 – 5.29
審計署的建議 5.30
當局的回應 5.31
終止項目 5.32
審計署的建議 5.33
當局的回應 5.34

附錄 **頁數**

A： 小型企業研究資助計劃的項目管理流程圖 73

B： 小型企業研究資助計劃主要評審準則 74

創新及科技基金：項目管理

摘要

1. 創新及科技是促進經濟發展和競爭力的動力，政府十分重視創新及科技對香港經濟及工業發展作出的重大貢獻，並於一九九九年十一月成立創新及科技基金 (基金)，以提供資助予有助提高製造及服務業的創新及科技水平的研究及發展 (研發) 項目。截至二零一三年六月三十日，基金項目獲批的資助金額達 75 億元。基金轄下有四個資助計劃，即創新及科技支援計劃、小型企業研究資助計劃、大學與產業合作計劃及一般支援計劃。當中創新及科技支援計劃及小型企業研究資助計劃項目佔了基金撥款的 90%。前者向較大型的研發項目提供資助，而後者提供等額資助予以科技為本及創業主導的小型公司。在二零零六年四月，政府成立了五所研發中心，統籌選定科技範疇內的研發工作。創新科技署負責管理基金，包括處理基金下的研發項目的申請，向獲批的申請者發放資助，以及監察獲批項目的進度及成果。

2. 審計署最近就基金的管理進行審查，審查結果分別載於兩份審計報告書內：(a) 創新及科技基金：整體管理 (《審計署署長第六十一號報告書》第 9 章)；及 (b) 創新及科技基金：項目管理 (本章的主題內容)。

處理創新及科技支援計劃申請

3. ***評審機制和架構*** 屬研發中心科技範疇的申請由各中心負責評審，其他申請則由創新科技署負責評審。所有申請均須進一步由創新科技署覆核，確保資料完整和符合創新科技署的相關指引。申請會按七個成分來評審，包括創新及科技內容、技術能力和實踐化／商品化的全盤計劃。審計署留意到：(a) 創新科技署沒有為該署評審的申請設定及格分數，各研發中心就及格分數採取不同的做法；及 (b) 創新科技署及各研發中心均沒有訂定重要評審成分及設定其及格分數 (若項目建議書未能在主要評審成分取得及格分數，其申請會因而遭拒)(第 2.6 、2.11 、2.14 至 2.18 段)。

4. ***處理時間*** 審計署分析了在二零一一年一月至二零一三年六月期間獲批的創新及科技支援計劃項目申請的處理時間。審計署發現：(a) 就第一層撥款項目 (由研發中心監察) 的申請，所需的平均處理時間 (研發中心及創新科技署

合併計算) 介乎 158 至 222 天，而處理一宗申請的整體平均時間為 192 天；及 (b) 第二層撥款項目及第三層撥款項目 (由創新科技署直接督導) 的申請，平均處理時間分別為 257 天及 162 天。鑑於創新科技發展日新月異，業內競爭激烈，冗長的處理時間或會減弱研究人員的興趣，令業界減少支持，拖慢研發成果商品化，以及窒礙創新科技的發展。為使研發項目能早日開展，處理時間須予以縮短 (第 2.3 、2.23 至 2.26 段)。

5. ***實物贊助*** 在 2006–07 至 2012–13 年度期間，各研發中心共獲取總值 7,540 萬元的實物贊助。業界贊助在合作項目的項目成本中所佔的百分比較大，但創新科技署並沒有就實物贊助的估值訂定詳細指引 (第 2.30 及 2.32 段)。

監察創新及科技支援計劃項目

6. ***提交報告及經審核的帳目*** 創新及科技支援計劃項目申請機構須向創新科技署提交以下報告／帳目以供核准：(a) 在所涵蓋時期完結後的一個月內提交半年進度報告；(b) 在項目完成後的兩個月內提交最後報告；(c) 在財政年度完結後的三個月內提交周年經審核的帳目；及 (d) 在項目完成日期後起計的三個月內提交最後經審核的帳目。審計署分析了在二零零六年四月至二零一三年六月期間報告及帳目的提交情況，發現遲交的報告及帳目佔很高的百分比 (第 3.2 、3.4 至 3.8 段)。

處理小型企業研究資助計劃申請

7. ***查核申請*** 符合以下條件的公司，可以向小型企業研究資助計劃申請撥款資助：根據《公司條例》(第 32 章) 在香港註冊成立；在香港的員工人數少於 100 人；並非大型公司；及並非大型公司的附屬公司或主要由大型公司擁有／控制。創新科技署只核實了第一項資格準則，至於其他三項資格準則，該署倚賴申請公司提交的資料，並沒有要求申請公司提供任何證明文件。審計署審查了在 2011–12 及 2012–13 年度獲批的 26 個項目，留意到職員薪金平均佔項目總開支的 62%。不過，在有些個案中，擬聘的同類項目職位的月薪差距頗大，一些申請機構亦沒有在預算內列明有關職位所需具備的最低資歷／經驗 (第 4.8 、4.10 及 4.11 段)。

監察小型企業研究資助計劃項目

8. ***協助申請公司*** 審計署留意到，小型企業研究資助計劃撤回申請的百分比偏高及正在上升，部分原因是申請公司對評審程序和準則有所誤解。此外，申請獲批率偏低及正在下降。申請落空的公司只獲簡略告知申請遭拒的理由，而不會獲告知具體不足之處及評審小組的意見 (第 4.18 及 4.19 段)。

9. ***提交進度報告及最後報告*** 創新科技署要求獲款公司每半年提交進度報告，並在項目完成後提交最後報告。在 2008–09 至 2012–13 年度期間，到期須提交的進度報告及最後報告為 287 份。該 287 份報告當中，有 183 份 (64%) 遲交。平均延遲日數為 95 天 (第 5.15 及 5.16 段)。

10. ***實地視察*** 根據創新科技署的工作手冊，該署須每六個月實地視察所有獲款公司一次，以評估項目的推行進度和查核項目是否遵從資助協議的條款。創新科技署並沒有發出詳細指引，列明實地視察期間須查核的項目和須商討的事宜，以及記錄視察工作的匯報要求 (第 5.19 段)。

11. ***沒有開展第二階段的項目*** 在二零零八年四月前，每個小型企業研究資助計劃項目須分兩階段進行。創新科技署認為該制度有不少缺點，因此將兩階段制度改為單一階段制度。就兩階段的項目而言，資助協議訂明，如獲款公司在項目第一階段完成後，未能與政府於訂明日期前就第二階段訂立協議，該公司須把全部款項退回政府，除非項目不進入第二階段是政府的決定 (即創新科技署拒絕第二階段的申請)，則作別論。有 72 個該類個案 (涉及共 2,300 萬元小型企業研究資助計劃撥款) 創新科技署並沒有收到該等退款。審計署審查了五宗個案，留意到創新科技署沒有適時採取適當的跟進行動，以討回就該等項目所發放的小型企業研究資助計劃撥款。由於已過了很長時間，這些撥款或已無法追討 (第 5.25 至 5.28 段)。

審計署的建議

12. 審計署的建議載於本審計報告書的相關章節。本摘要只列出主要建議。審計署*建議*創新科技署署長應：

處理創新及科技支援計劃申請

(a) 考慮就創新及科技支援計劃申請設定整體及格分數(第2.21(a)段)；

(b) 考慮訂定重要評審成分，未能達至其及格分數的創新及科技支援計劃申請，不應獲得資助(第2.21(b)段)；

(c) 檢討處理創新及科技支援計劃申請的程序，以期找出處理時間冗長的原因和可予改善之處(第2.27(a)段)；

(d) 訂定實物贊助估值指引，確保估值是由獨立的各方提供充分證據支持(第2.33(a)段)；

監察創新及科技支援計劃項目

(e) 定期提醒主要申請機構須遵從有關提交報告及經審核的帳目的規定(第3.10(a)段)；

(f) 與有關的主要申請機構密切跟進逾期個案，以期對方加快提交報告／經審核的帳目(第3.10(b)段)；

處理小型企業研究資助計劃申請

(g) 採取所需行動，核實申請公司的資格及項目小組的資料(第4.15(a)段)；

(h) 確保申請公司在項目預算中，列明待聘項目人員所需具備的最低資歷／經驗(第4.15(b)段)；

(i) 向創新科技署人員及評審小組評審員發出指引，以便他們評審項目預算所載的項目人員薪酬水平是否合理(第4.15(c)段)；

(j) 考慮在基金網站公布小型企業研究資助計劃申請的常見錯誤和不足之處，以協助有意提交申請的公司(第4.20(c)段)；

監察小型企業研究資助計劃項目

(k) 密切監察小型企業研究資助計劃項目的進度，並採取措施確保獲款公司按照資助協議訂明的提交報告時間表，適時提交進度報告及最後報告（第 5.17(a) 段）；及

(l) 就沒有開展第二階段的 72 個項目進行覆檢，以確定應否追討已發放給該等項目的小型企業研究資助計劃撥款（第 5.30(b) 段）。

當局的回應

13. 創新科技署署長歡迎為基金進行的衡工量值式審計，並同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　創新及科技是促進經濟發展和競爭力的動力，有助企業改善效率和表現，從而推動經濟的可持續增長。政府十分重視本港的創新及科技發展。香港特別行政區政府的行政長官在二零一三年施政報告中強調，政府會根據香港的條件，聚焦有優勢的創新科技產業環節。

1.3　多年來，政府一直通過以下方法促進研究及發展 (研發)，並推動科技提升：

(a)　設立創新及科技基金 (基金)，資助提升產業界的創新及科技水平；

(b)　通過大學教育資助委員會和研究資助局的整體補助金或特定用途 / 指定補助金資助高等教育機構的研究；

(c)　提供科技基礎設施 (例如香港科學園及三個工業邨)；及

(d)　進行其他支援工作 (例如培育人力資源發展和加強與內地及國際間的科學及技術合作)。

1.4　政府在二零零四年一月成立高層次的創新及科技督導委員會，由財政司司長擔任主席，成員來自相關政府決策局、學術界、產業界和研發機構，負責統籌創新及科技政策的制訂及推行工作，並確保創新及科技計劃的各項元素能更有效發揮協同效應。督導委員會的職權範圍如下：

(a)　在制訂支持創新及科技發展和科研成果商品化的政策時提供意見；

(b)　確立發展重心和先後次序；

(c)　確保相關人士之間能進行有效的合作、協調和協作；

(d)　在有需要時檢討制度安排，以便有效推行政策和計劃；

(e)　就創新及科技計劃內主要活動項目的資源分配事宜提供意見；及

(f)　研究措施以吸引海外資金在本港科技界投資。

香港在競爭力及創新方面的排名

1.5 國際組織定期評估全球各經濟體的競爭力及創新發展，並公布有關排名：

(a) 在世界經濟論壇公布的 2013–14 年度世界競爭力指數中，香港在全球 148 個經濟體中排名第 7；及

(b) 在歐洲工商管理學院及其聯繫機構公布的 2013 全球創新指數中，香港在全球 142 個經濟體中排名第 7 。

1.6 雖然香港在上述兩項指數中取得高評級，但在指數中的創新及科技次成分所得的評級則屬中等。舉例說，香港在世界競爭力指數中的創新次成分排名第 23 ，後於台灣、新加坡及南韓。

1.7 基金是政府的一項重要計劃，為進行研發項目提供財政支援，以提升香港的創新及科技發展。至二零一三年十一月，基金已運作達 14 年。

創新及科技基金

目的和資助

1.8 基金旨在提供資助予科研機構、本地公司、大學、產業支援組織等，以進行有助提高製造及服務業的創新及科技水平的項目，從而提高生產力及加強競爭力。基金是按照立法會於一九九九年六月三十日根據《公共財政條例》(第 2 章) 第 29 條所通過的一項決議而設立的法定基金 (註 1)。一九九九年七月，立法會財務委員會 (財委會) 通過政府建議， 為基金注入 50 億元資金。同年十一月，基金正式成立。基金未支用的結餘款項會在外匯基金投資，投資收入撥作基金的進帳。 截至二零一三年六月三十日， 基金結餘為 22 億元。 截至二零一三年三月三十一日，基金的收支如下：

註 1： *一九九八年九月，創新科技委員會的首份報告建議成立創新及科技基金，以顯示政府致力制訂推廣創新及科技的政策和策略，並為該等政策和策略的施行提供穩定資金來源。該委員會建議基金應用以資助有助提高製造及服務業的創新及科技水平的項目。行政長官接納該委員會建議，並在一九九八年施政報告中，承諾向基金注入 50 億元資金。*

表一

基金收支
(1999–2000 至 2012–13 年度)

詳情		款額 (百萬元)
(a)	一九九九年十一月基金成立	5,000
(b)	收入	
	－來自外匯基金的投資收益	3,490
	－來自基金項目商品化的收益	47
	－來自基金項目發還的資助	393
		3,930
(c)	開支	6,551
(d)	截至二零一三年三月三十一日的期終結餘 ((a) + (b) − (c))	2,379

資料來源：庫務署和創新科技署的記錄

創新科技署

1.9　財政司司長獲委任為基金的管理人。他已將其基金管理權轉授予商務及經濟發展局的創新科技署署長。署長所領導的創新科技署，是商務及經濟發展局通訊及科技科轄下一個部門。除推廣研發，提供科技基礎設施支援以促進業界科技提升和發展，以及支援業界之外，創新科技署亦負責處理基金研發項目及其他附屬項目申請，向獲批的申請機構發放資助，以及監察基金下獲批項目的進度及成果。該署亦負責監督研發中心的表現 (見第 1.11 段)。截至二零一三年六月三十日，創新科技署共有 233 名員工，包括 190 個公務員職位及 43 個非公務員合約職位。在 2012–13 年度，政府由政府一般收入中撥出 1.81 億元，以資助創新科技署的日常營運。

基金的資助計劃

1.10 基金轄下有四個資助計劃：

(a) ***創新及科技支援計劃*** 此計劃為研發中心、指定本地公共科研機構(例如大學)及私營公司提供資助，以進行實用研發項目；

(b) ***小型企業研究資助計劃*** 此計劃以等額出資方式，為以科技為本的小型企業提供撥款，以進行具創新科技內容及商業潛質的項目；

(c) ***大學與產業合作計劃*** 此計劃提供資助予本地大學與私營公司合作進行的研發項目；及

(d) ***一般支援計劃*** 此計劃為有助香港培養創新科技風氣的項目(例如會議和展覽會)，提供資助。

表二顯示四個資助計劃的獲批項目數目和撥款額。截至二零一三年六月三十日，四個計劃獲批撥款總額為75.1億元。截至二零一三年三月三十一日，實際支出為65.51億元(見第1.8段)。差額主要因撥款根據項目進度而分期發放所致。

表二

基金的資助計劃獲批的撥款額及項目數目
(二零一三年六月三十日)

基金的資助計劃	獲批的項目數目	獲批的項目撥款	
		款額(百萬元)	百分比
創新及科技支援計劃	1 434	6,334.2	84%
小型企業研究資助計劃	373	427.8	6%
大學與產業合作計劃	240	273.0	4%
一般支援計劃	1 329	475.4	6%
總計	3 376	7,510.4	100%

資料來源：創新科技署的記錄

研發中心

1.11　二零零四年 (基金成立後五年)，政府檢討創新及科技的發展，認為研發項目主要由個別研究人員提出，無助於建立重要的科技重點。因此，政府建議找出香港較具優勢和具備切合業界和市場需要潛力的科技範疇，以及成立研發中心，以推動和統籌有關選定科技範疇內的研發工作和推動研發成果商品化。政府於二零零四年進行公眾諮詢後，於二零零五年年初引入新的策略架構，目的是以一個更聚焦的方式推動五個科技範疇的創新和科技發展：

(a)　汽車零部件；

(b)　物流及供應鏈管理應用技術；

(c)　納米科技及先進材料；

(d)　紡織及成衣；及

(e)　資訊及通訊科技。

1.12　為推展該策略架構，政府於二零零五年六月取得財委會的批准，成立五所研發中心，以便在五個重點科技範疇進行研發項目。二零零六年四月，下列中心成立：

(a)　納米及先進材料研發院 (納米研發院)；

(b)　汽車零部件研究及發展中心 (汽車零部件研發中心)；

(c)　香港紡織及成衣研發中心 (紡織及成衣研發中心)；

(d)　香港物流及供應鏈管理應用技術研發中心 (物流研發中心)；及

(e)　撥歸香港應用科技研究院 (應科院——註 2) 的資訊及通訊技術研發中心 (通訊技術研發中心)。

1.13　截至二零一三年六月三十日，五所研發中心合共有 760 名研究及行政人員。每所中心均由一位全職的行政總裁掌管。各中心是由本地大學／應科院／香港生產力促進局承辦。除通訊技術研發中心的營運成本是由政府的一般收入

註 2： *應科院是一個由政府全資擁有的應用研究機構，於二零零零年以有限公司形式成立。政府從一般收入每年撥給應科院資助金。應科院行政總裁負責監督和管理通訊技術研發中心的營運。*

撥付經常資助金予應科院外，各中心的營運開支和進行的研發項目均由基金資助。表三顯示研發中心的營運開支和負責管理的獲批研發項目成本。

表三

研發中心的撥款

研發中心	承辦機構	營運開支 (2012–13 年度)		獲批研發項目款額 (二零零六年四月至二零一三年六月) (百萬元)
		款額 (百萬元)	資助來源	
納米研發院	一所本地大學	38.1	基金	361.3
汽車零部件研發中心 (註 1)	香港生產力促進局	15.8	基金	192.3
紡織及成衣研發中心	一所本地大學	19.1	基金	277.5
物流研發中心	由三所本地大學聯合承辦	20.9	基金	309.4
通訊技術研發中心 (註 2)	應科院	130.2	政府一般收入帳目	2,103.8
	總計	224.1		3,244.3

資料來源：創新科技署的記錄

註 1： 汽車零部件研發中心成立時為獨立法人團體。為善用汽車零部件研發中心與香港生產力促進局的協同效應，理順重疊的功能和達到更高的成本效益，汽車零部件研發中心於二零一二年十一月與香港生產力促進局合併，成為該局的一個部門。汽車零部件研發中心將由基金資助至二零一七年三月。

註 2： 通訊技術研發中心的角色在二零零六年四月由應科院承擔。由於應科院是由政府在二零零零年以有限公司形式成立的應用研究機構，其組織和管理架構早已存在。與四所研發中心不同，它們為新成立的有限公司，而通訊技術研發中心則是應科院之下的一個單位。除另予說明外，在本報告書中通訊技術研發中心稱為應科院。

1.14　在五所研發中心於二零零六年四月成立後，政府就創新及科技支援計劃項目採取三層撥款項目架構 (見表四)。

表四

創新及科技支援計劃項目的三層撥款架構

	第一層撥款	第二層撥款	第三層撥款
技術重點範疇	研發中心的五個重點範疇 (見第 1.11 段)	研發中心重點範疇以外的範疇	
類別	(a) 平台項目 (註 1) (b) 合作項目 (註 2) (c) 種子項目 (註 4)	(a) 平台項目 (註 1) (b) 合作項目 (註 2)	不適用 (註 3)
負責單位	各研發中心	指定公營科研機構	指定公營科研機構或私營公司

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註 1： 平台項目須獲至少兩家私營公司提供業界贊助，贊助金額須佔項目總成本至少 10%。贊助可以是現金或實物 (或兩者兼有)。這些項目旨在讓整個業界，而非單一家公司受惠 (公司可支付特許費用，使用項目所建立的技術)。從項目產生的知識產權由研發中心或指定公營科研機構擁有。

註 2： 合作項目須獲業界贊助項目總成本至少 50% (或就研發中心項目而言，至少 30%)。業界贊助商可在某段限定期內獨享從項目產生的知識產權使用權，又或可擁有該等知識產權，視乎贊助的百分比而定。

註 3： 第三層撥款項目屬具探索及前瞻性的項目，而業界贊助並非強制條件。第三層撥款項目沒有再細分為其他類別。

註 4： 除歸類為研發中心的重點範疇外，種子項目與第三層撥款項目類似，屬具探索及前瞻性的項目。

審查工作

1.15　審計署最近就基金的管理進行審查，審查結果分別載於兩份審計報告書內：

(a) 創新及科技基金：整體管理(《審計署署長第六十一號報告書》第9章)；及

(b) 創新及科技基金：項目管理(本章的主題內容)。

1.16　在本章內，審計署從四個基金的資助計劃中，挑選了兩個進行審查，即創新及科技支援計劃及小型企業研究資助計劃。審查重點是有關資助計劃內的項目管理。自基金成立至今，該兩個資助計劃的撥款額佔累計獲批的基金撥款90%(見第1.10段表二)。

1.17　本章集中討論以下範疇：

(a) 處理創新及科技支援計劃申請(第2部分)；

(b) 監察創新及科技支援計劃項目(第3部分)；

(c) 處理小型企業研究資助計劃申請(第4部分)；及

(d) 監察小型企業研究資助計劃項目(第5部分)。

1.18　審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項改善建議。

當局的整體回應

1.19　創新科技署署長歡迎審計署對基金進行審查，並同意審計署的建議。她說審查工作有助改善基金的整體管理及運作效益。

鳴謝

1.20　在審查工作期間，創新科技署及研發中心的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：處理創新及科技支援計劃申請

2.1　本部分探討有關處理創新及科技支援計劃申請的事宜。

背景

2.2　根據政府的資料，基金旨在提升香港經濟活動的增值力、生產力及競爭力。政府希望透過基金，鼓勵和協助香港的公司提升科技水平，並為其業務注入更多創新意念。基金轄下四個資助計劃中，以創新及科技支援計劃的規模最大。截至二零一三年六月，創新及科技支援計劃項目獲批的資助金額達 63 億元。在截至二零一三年三月三十一日的三年期間，基金向創新及科技支援計劃項目發放的總款額為 15.15 億元。

2.3　創新及科技支援計劃主要支援由研發中心、大學、產業支援組織、專業團體及商會所進行的中游／下游研發項目。如計劃項目屬個別研發中心的技術重點範疇，會由各中心自行監察 (即第一層撥款項目)，而其他項目則由創新科技署直接督導 (即第二層及第三層撥款項目)。在 2006–07 (研發中心成立) 至 2012–13 年度期間，基金發放給研發中心和創新科技署所督導的創新及科技支援計劃項目的金額分別為 22.94 億元及 10.25 億元。

2.4　創新及科技支援計劃項目共有四類：

(a) ***平台項目 (見第 1.14 段)*** 平台項目可以由研發中心或本地公共科研機構 (例如大學) 建議進行。項目成本由基金資助，業界會有少量贊助。平台項目的研究成果由申請人 (研發中心或本地公共科研機構) 擁有。因此，業界有更多公司可以申請和利用研究成果 (特別是缺乏財政資源而無法贊助合作項目的中小型企業)；

(b) ***合作項目 (見第 1.14 段)*** 合作項目一般由研發中心或本地公共科研機構 (例如大學) 建議進行。在創新及科技支援計劃下的各類項目中，政府在合作項目的成本資助方面所佔最少。這類項目接受較多業界贊助，而且有較大機會把研究成果商品化。不過，利益 (例如知識產權) 大多歸贊助公司而非業界所有；及

(c) ***種子項目和第三層撥款項目 (見第 1.14 段)*** 這類項目具探索及前瞻性，可為未來的研發項目奠定基礎。種子項目是由研發中心建議的，而第三層撥款項目則由本地公共科研機構／私營公司提出。項目成本幾乎全數由基金資助。成功的項目可以吸引業界贊助人以種子／第三層撥款項目的研究成果為基礎，在平台／合作／合約研究項目下 (註 3) 繼續研究。

除以上項目外，自二零一一年三月起，已完成的基金項目申請人 (不限於創新及科技支援計劃) 可在創新及科技支援計劃下申請在公營機構內進行原型／樣板的製作及試用，以促進和推動基金項目研發成果的實踐化和商品化。這類項目稱為公營機構試用計劃項目。

2.5 表五載列在 2006–07 至 2012–13 年度期間，由研發中心進行和由創新科技署直接督導的各類項目數目。

註 3： *有關合約研究項目，贊助人會資助全數項目成本。這類項目並不屬於基金的資助範圍。*

表五

由研發中心進行及由創新科技署直接督導的項目
(2006–07 至 2012–13 年度)

項目類別	項目數目						
	由研發中心進行						由創新科技署直接督導
	汽車零部件研發中心	應科院	紡織及成衣研發中心	物流研發中心	納米研發院	總計	
平台	33	125	65	34	27	284	168
合作	9	17	7	5	29	67	22
種子／第三層撥款	13	117	—	1	26	157	362
公營機構試用計劃	4	2	12	7	—	25	1
總計	59	261	84	47	82	533	553
獲批項目成本(百萬元)	178.0	2,026.2	260.5	309.4	358.9	3,133.0	1,036.4

資料來源：創新科技署及各研發中心的記錄

處理申請

2.6 每年，研發中心及創新科技署會邀請各界就創新及科技支援計劃項目提交撥款申請。政府採納三層撥款項目架構 (見第 1.14 段)。第一、二及三層撥款項目各有不同的要求，分述如下：

(a) 就第一層撥款項目而言，申請須屬於五個研發中心的技術重點範疇。該申請由相關的研發中心以主要申請機構名義提交；

(b) 就第二層撥款項目而言，主要申請機構須為指定本地公營科研機構 (例如大學或香港生產力促進局)；

(c) 就第三層撥款項目而言，主要申請機構須為指定本地公營科研機構或根據《公司條例》(第 32 章) 註冊成立的公司；及

(d) 合作項目 (所有合作項目均為第一層或第二層撥款項目) 須有業界伙伴申請機構參與。伙伴申請機構通常是根據《公司條例》註冊成立的公司。

2.7 每個項目的申請機構均須委派一名項目統籌人負責督導項目進行、監察其開支，並確保項目撥款根據獲批的預算和基金就項目訂定的其他指引及指示妥善使用、與創新科技署聯繫及解答該署提出的查詢／要求，以及出席項目的進度會議。

2.8 創新科技署在其網站公布創新及科技支援計劃的申請指南，包括資助範圍、申請機構須提供的資料 (例如項目詳情、開支及業界贊助)、評審架構、商品化計劃和知識產權，以及利益分配。

2.9 創新及科技支援計劃的申請須經下列程序處理 (見圖一)：

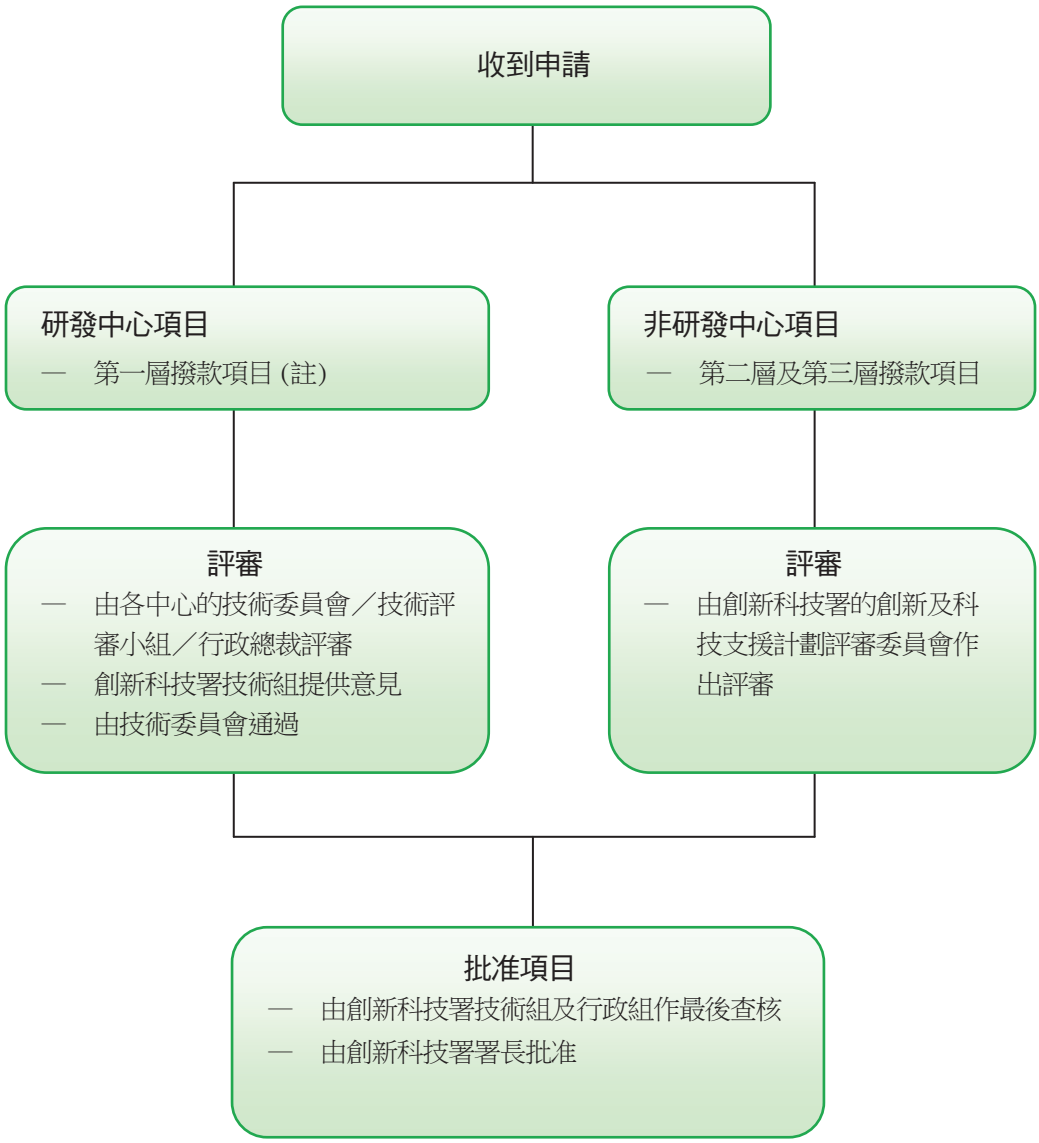
(a) 研發中心項目會由各中心按項目範圍、研發內容、預算和推行細節進行初步篩選；

(b) 由研發中心的技術委員會 (或技術評審小組) 或創新科技署的創新及科技支援計劃評審委員會評審 (視情況而定)。上述委員會／小組成員包括政府官員及業界和學術界的委任成員；及

(c) 提交予創新科技署署長批准。

圖一

處理創新及科技支援計劃申請



資料來源：審計署對創新科技署及研發中心記錄的分析

註：由二零一二年十一月開始，汽車零部件研發中心項目的申請由創新科技署評審委員會評審。

評審機制和架構

2.10　有效的評審機制和架構有助識別哪些項目能達成支援計劃的目標，並能提高向獲選項目的申請批出撥款的透明度和問責性。

評審機制

2.11　創新及科技支援計劃項目的評審機制如下：

(a) 第一層撥款項目 (即屬於研發中心的項目)：

(i) 平台項目和合作項目分別由每一所研發中心的技術委員會／技術評審小組和合作項目評審小組負責評審 (註 4)，而創新科技署署長或其代表是小組的成員；及

(ii) 種子項目由研發中心行政總裁視情況諮詢內部技術人員及／或外界專家後作出評審；

(b) 第二層撥款平台項目和第三層撥款項目由創新科技署的創新及科技支援計劃評審委員會負責評審；及

(c) 第二層撥款合作項目由內部評審小組負責評審，小組成員包括創新科技署的技術人員。

2.12　完成評審後，所有申請均須由創新科技署行政組和技術組覆核，確保資料完整和符合創新科技署的相關指引，然後才呈交創新科技署署長批准。

註 4： *合作項目評審小組通常由中心的技術委員會／技術評審小組代表、中心的行政總裁或其代表、業界贊助人、創新科技署人員，以及推行機構的代表 (如適用) 組成。*

評審架構

2.13　創新及科技支援計劃的現行評審架構由創新科技署於二零一一年三月公布。架構旨在達到以下目的：

(a) 鼓勵及選出有較大潛力實踐化／商品化的項目；

(b) 促進研發成果的試用 (尤以公營機構為試點)，好讓研究人員和業界取得實際經驗，改良有關成果和建立“參考”評價，為日後的市場推廣工作打好基礎，帶來更大的經濟及社會裨益；

(c) 鼓勵私營機構增加在香港的研發投資；及

(d) 加強“官產學研”的合作。

2.14　在評審架構下，項目申請會按下列七個成分來評審 (見表六)：

表六

創新及科技支援計劃申請的評審架構

成分	準則例子	所佔比重	
		第一及第二層撥款平台和合作項目	種子／第三層撥款項目
創新及科技內容	• 新科技的潛力和提升現有產品的能力	20%	36%
技術能力	• 技術建議的可行性和技術小組的能力	20%	32%
財務因素	• 建議對項目成本的財務承擔	16%	8%
實踐化 ／ 商品化的全盤計劃	• 實踐化／商品化的機會	16%	4%
能否配合政府政策或對整體社會有利	• 支持重要的政府措施 • 帶來重大社會裨益及有助業界升級	12%	8%
知識產權和利益分配	• 研發成果可否申請專利 • 利益分配的公式	8%	4%
管理能力	• 來自大學或研究伙伴的支援和項目小組的能力	8%	8%
	總計	100%	100%

資料來源：創新科技署的記錄

各研發中心與創新科技署就及格分數採取的做法

2.15　創新科技署沒有就評審架構 (例如怎樣為申請評分和及格分數為多少) 發出詳細指引。因此，各研發中心及創新科技署採取了下列的不同做法 (見表七)。

表七

各研發中心與創新科技署
就及格分數採取的做法

及格分數	研發中心	創新科技署
整體項目	• 納米研發院：一般為 50 分或以上 • 紡織及成衣研發中心：一般為 70 分或以上 (註 1) • 應科院：50 至 55 分 • 汽車零部件研發中心：無 (註 2) • 物流研發中心：無	無
每項評審成分	無	無

資料來源：審計署對創新科技署及研發中心記錄的分析

註 1：紡織及成衣研發中心 (把及格分數訂於最高水平的中心) 告知審計署，在技術委員會二零一一年六月會議上，創新科技署一名代表曾表示：

(a) 該署通常會資助 70 分或以上的建議；

(b) 取得 50 至 70 分的建議，該署將須作更深入討論；及

(c) 而 50 分以下的建議，則不會獲得資助。

自此之後，該中心便把及格分數訂於 70 分，得分低於該分數的項目不會獲得支持。

註 2：二零一二年十一月，汽車零部件研發中心成為香港生產力促進局其中一個部門，評審項目申請的工作轉由創新科技署轄下的創新及科技支援計劃評審委員會負責。

項目的整體及格分數

2.16　審計署審查創新科技署及研發中心在釐定及格分數採取的做法，留意到：

(a) 就第一層撥款項目而言，創新科技署沒有要求各中心設訂評審申請的及格分數，有三所研發中心採用了不同的及格分數 (即由 50 至 70 分)，有一所研發中心則沒有設定及格分數；及

(b) 就第二層和第三層撥款項目而言，創新科技署沒有設定及格分數。

2.17　創新科技署在二零一三年六月回覆審計署的查詢時表示，該署在評審申請時，不僅會着重申請的科學內容，還會考慮申請能否配合政府政策或是否對整體社會有利。創新科技署又表示，沒有為總分設定及格分數，是為了顧及有個別申請得分不高但值得資助的這類特殊情況。

個別評審成分的及格分數

2.18　審計署留意到，創新科技署及各研發中心沒有為重要評審成分設定及格分數，而未能在這些成分取得及格分數的項目建議書會因而遭拒。創新科技署解釋，除了須顧及有個別項目得分不高但值得資助的這類特殊情況外，另有一些建議書可能在科技內容和商品化方面得分較低，但會為社會帶來重大裨益或能配合政府政策。創新科技署認為，就個別評審成分設定及格分數，會導致該等項目的申請遭拒 (註 5)。

2.19　基金的目的在於支援創新的研發項目，並通過把項目成果商品化和科技轉移，協助提升行業的科技水平。因此，“創新及科技內容”、“商品化”及“技術能力”等評審成分 (在評審架構中佔重大比重的)，對達成基金的目的至為重要。即使某項建議在其他評審成分獲得高分，也不足以彌補其在上述重要評審成分得分不足。如項目申請機構未能在一個或多個重要評審成分取得及格分數，以顯示符合預設的標準，則該項申請不應獲批。研發中心的高層管理人員普遍贊同，訂定重要評審成分和設定有關的及格分數是合宜之舉；如項目未能取得及格分數，則不應獲得資助。

註 5： *創新科技署舉例，說明某個涉及科技內容的項目建議對執法大有裨益，但未必能夠在商業市場即時應用。該署表示，有關建議因而可能在科技內容或實踐化／商品化計劃方面取得低分數，但對社會卻有重大裨益或能夠配合政府政策 (例如防止罪案)。*

2.20 各類創新及科技支援計劃項目由不同組別的科技專家評審，審計署認為適宜在評審架構內訂立更有系統和一致的數字方法，就各類項目給予評分，因為：

(a) 不同的研發中心採用各自釐定的標準，會令申請機構感覺支援計劃撥款機制的管理並不一致；

(b) 設立更有系統的評分方法 (例如就每項評審成分建議及格分數和整體及格分數)，有助不同的評審委員會及小組在給予項目評分方面更為一致；及

(c) 設定及格分數，可以確保有較客觀基準，用以衡量不同組別及在不同年分所提交的申請質素。

審計署的建議

2.21 **審計署*建議*創新科技署署長應與各研發中心一同考慮：**

(a) **就創新及科技支援計劃申請設定整體及格分數；及**

(b) **訂定重要評審成分，未能達至其及格分數的創新及科技支援計劃申請，不應獲得資助。**

當局的回應

2.22 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 創新科技署會與各研發中心緊密合作，就創新及科技支援計劃申請採用整體及格分數。該及格分數不僅適用於各研發中心進行的項目，也適用於創新及科技支援計劃下的其他項目；及

(b) 創新科技署會按照審計署的建議，訂定申請項目必須達至及格分數的重要評審成分，舉例說，項目申請機構的管理能力很可能會是其中一個重要評審成分。

處理時間

2.23　處理時間是由創新及科技支援計劃申請收件當日起計，至申請獲批日期為止的所需曆日。申請收件當日是指在名為創新科技署基金管理系統，即以互聯網為基礎的創新及科技基金項目管理系統所記錄的日子。鑑於創新科技發展日新月異，業內競爭激烈，創新及科技支援計劃的各項申請須從速處理，使有潛質的項目可以盡快開展，免受不必要的延誤。冗長的處理時間或會減弱研究人員的興趣，令業界減少支持、拖慢研發成果商品化，以及窒礙創新科技的發展。

2.24　審計署分析了在二零一一年一月至二零一三年六月期間獲批的支援計劃項目的處理時間 (見表八)。審計署發現：

(a) ***第一層撥款項目的申請***　在五所研發中心把收到的申請呈交創新科技署作進一步處理前，所需的平均處理時間介乎 105 至 125 天 (整體平均處理時間為 122 天，佔總處理時間的 64%)。創新科技署處理五所中心呈交的申請的平均時間介乎 46 至 100 天 (整體平均處理時間為 70 天，佔總處理時間的 36%)。處理一宗申請的總時間介乎 158 至 222 天 (整體平均處理時間為 192 天)；及

(b) ***第二層撥款項目及第三層撥款項目的申請***　創新科技署在處理第二層撥款項目申請方面，平均需時 257 天，處理第三層撥款項目申請為 162 天。

表八

創新及科技支援計劃項目申請的處理時間
(二零一一年一月至二零一三年六月)

研發中心／創新科技署	申請數目	平均處理時間(以曆日計)					申請書上註明的項目平均所需時間	平均處理時間佔項目平均所需時間的百分比
		研發中心		創新科技署		總計		
		天 (a)	佔總處理時間的百分比 (b)=(a)÷(e)×100%	天 (c)	佔總處理時間的百分比 (d)=(c)÷(e)×100%	天 (e)=(a)+(c)	天 (f)	百分比 (g)=(e)÷(f)×100%
研發中心(第一層撥款項目)								
汽車零部件研發中心	9	105	66%	53	34%	158	614	26%
應科院	87	125	64%	71	36%	196	380	52%
紡織及成衣研發中心	25	122	55%	100	45%	222	592	38%
物流研發中心	14	121	65%	65	35%	186	501	37%
納米研發院	25	115	71%	46	29%	161	536	30%
整體	160	122	64%	70	36%	192	461	42%
創新科技署(第二及第三層撥款項目)								
第二層	59	不適用	不適用	257	100%	257	666	39%
第三層	128	不適用	不適用	162	100%	162	526	31%

資料來源：審計署對創新科技署及研發中心記錄的分析

2.25　與擬議項目平均所需時間相比，第一層撥款項目的處理時間平均相當於擬議項目所需時間的 42%。第二及第三層撥款項目申請的對應百分比則分別為 39% 和 31%。審計署留意到，處理時間冗長，可能是在下列程序上花了很長時間而導致：

(a) 與有關各方磋商利益分配協議 (第一層撥款項目而言)；

(b) 與贊助機構磋商贊助條款；

(c) 等待項目統籌人答覆提問；及

(d) 安排與創新科技署人員舉行會議。

2.26　創新及科技支援計劃申請的冗長處理時間，可能影響項目統籌人和贊助機構的興趣，他們或會撤回申請。審計署人員在二零一三年七及八月期間與五所研發中心的高層管理人員會面，各人普遍同意有需要把處理時間縮短至較合理水平，以便研發項目工作及早開展。

審計署的建議

2.27　**審計署 *建議* 創新科技署署長應：**

(a) **檢討處理創新及科技支援計劃申請的程序，以期找出處理時間冗長的原因和可予改善之處；及**

(b) **根據檢討結果，找出精簡處理申請程序的方法。**

當局的回應

2.28　創新科技署署長同意審計署的建議。她表示創新科技署會與各研發中心合作，一同檢討處理申請的程序，並在適當的情況下，找出精簡有關程序的方法。不過，部分個案或存在創新科技署不能控制的因素，例如項目申請機構向贊助機構索取正式贊助函件的所需時間。

實物贊助

2.29　根據創新及科技支援計劃的指引，平台項目和合作項目獲取的業界贊助指公司提供的贊助。這些公司與主要申請機構必須沒有擁有權或管理上的關係，而且一般應是項目成果的使用者 (註 6)。贊助可以是現金或實物 (例如機器設備和消耗品)，或兩者兼有。創新及科技支援計劃指引亦訂明，以機器設備或消耗品形式提供的實物贊助須符合下列條件，方會獲得接納：

(a)　該等贊助對項目而言是必須的，並專為有關項目而提供；及

(b)　申請機構必須提交有關贊助物品價值的證明文件，以便公正地評審物品的價值。

2.30　在 2006–07 至 2012–13 年度期間，各研發中心共獲取總值 7,540 萬元的實物贊助 (當中贊助平台項目佔 5,740 萬元，合作項目佔 1,800 萬元)，詳情見表九。

註 6：*種子項目和第三層撥款項目不一定要取得業界贊助，但創新科技署仍鼓勵申請機構為該等項目取得贊助。*

表九

第一層撥款項目獲取的實物贊助
(2006–07 至 2012–13 年度)

研發中心	平台項目			合作項目		
	實物贊助 (a) (百萬元)	業界贊助總額 (b) (百萬元)	百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100%	實物贊助 (d) (百萬元)	業界贊助總額 (e) (百萬元)	百分比 (f) = (d) ÷ (e) × 100%
汽車零部件研發中心	0.2	16.0	1.3%	—	11.3	—
應科院	39.1	179.1	21.8%	15.2	41.5	36.6%
紡織及成衣研發中心	3.3	27.8	11.9%	—	4.7	—
物流研發中心	13.1	30.7	42.7%	0.5	4.2	11.9%
納米研發院	1.7	11.8	14.4%	2.3	66.9	3.4%
整體	57.4	265.4	21.6%	18.0	128.6	14.0%

資料來源：審計署對各研發中心記錄的分析

備註：平台項目共 284 個，當中 119 個 (41.9%) 有實物贊助。至於合作項目，在 67 個項目中，13 個 (19.4%) 有實物贊助。

實物贊助的估值

2.31　創新科技署沒有就實物贊助的估值訂定詳細指引。審計署發現，實物贊助的估值一般以贊助機構提供的文件 (例如發票／估算單) 為依據，由研發中

心人員及／或創新科技署人員按自己的判斷作出評估。用於估值的證明文件多來自單一供應商的報價單，有時則是贊助機構自己的估算單。部分研發中心的高層管理人員亦表示，在確定實物贊助的公允價值時有困難，因此寧可接受現金贊助。

2.32　業界贊助在合作項目的項目成本中所佔的百分比較大 (至少佔第一層撥款項目的贊助 30% 及第二層撥項目的 50% —— 見第 1.14 段表四的註 2)，可能影響日後與贊助機構之間的利益分配 (例如知識產權的分配)，創新科技署須確保實物贊助的價值獲充分證明 (例如由獨立第三方進行專業估值)，並須考慮應否就合作項目獲取的實物贊助所佔的百分比 (即佔項目總成本的百分比) 訂定適當上限。

審計署的建議

2.33　**審計署*建議*創新科技署署長應：**

(a)　**訂定實物贊助估值指引，確保估值是由獨立的各方提供充分證據支持；及**

(b)　**考慮就合作項目獲取的實物贊助百分比訂定上限。**

當局的回應

2.34　創新科技署署長同意審計署的建議。她表示創新科技署留意到審計署建議估值應由獨立的各方提供證據支持。創新科技署會因應審計署的建議改善現行制度，但在罕見情況下，如就知識產權的擁有權或質素要求等方面而言，某項機器設備性質獨特，則可能沒有相若的替代設備或難以向獨立的各方索取有關證據。

第 3 部分：監察創新及科技支援計劃項目

3.1　本部分探討有關創新科技署在監察創新及科技支援計劃項目方面的事宜。

提交報告及經審核的帳目

3.2　創新科技署公布一套創新及科技支援計劃指南。成功申請的機構須依循指南內所列的要求。根據指南，主要申請機構須提交下列文件：

(a) ***進度報告及最後報告***　根據撥款協議，主要申請機構須每半年提交一份進度報告，並在項目完成後提交一份最後報告以供創新科技署批核。報告須按標準格式擬備，並通過創新科技署基金管理系統提交。報告內的資料包括項目進度、項目小組的最新資料及項目的財政狀況。創新科技署如滿意項目的進度，並核准有關進度報告，便會發放撥款。創新科技署有權延遲發放款項，直至申請機構達到有關的階段成果為止。如項目沒有實質進展，該署亦有權終止有關項目；及

(b) ***周年及最後經審核的帳目***　主要申請機構須每年向創新科技署提交經審核的帳目，並在項目完成後提交最後經審核的帳目，以供核准。提交有關帳目的目的，在於利便創新科技署確保創新及科技支援計劃款項根據獲批預算，以及按有關項目的條款及條件，用於建議的項目。帳目須經按《專業會計師條例》(第 50 章) 註冊的執業會計師審核。

3.3　創新科技署基金管理系統為每個項目存備有關資料，包括報告及經審核的帳目的到期日和提交日期。

進度報告及最後報告

3.4　根據撥款協議：

(a) 進度報告須在所涵蓋時期完結後的一個月內提交；及

(b) 最後報告須在項目完成後的兩個月內提交。

3.5　主要申請機構依時報告項目進度和創新科技署密切的監察，是確保項目能夠按計劃進行的重要措施。依時提交進度報告讓創新科技署辨識有技術或其他問題的項目，以便提供更多協助和意見。審計署審查了進度報告及最後報告的依時提交情況。審計署留意到，遲交報告的比例很高 (見表十及十一)。

表十

進度報告的遲交情況
(二零零六年四月至二零一三年六月)

	報告數目						
	第一層撥款項目					第二層撥款項目	第三層撥款項目
	汽車零部件研發中心	應科院	紡織及成衣研發中心	物流研發中心	納米研發院		
依時提交	6 (6%)	28 (9%)	152 (82%)	6 (6%)	1 (1%)	155 (37%)	220 (44%)
遲交 1 至 30 日	16 (16%)	166 (54%)	25 (13%)	9 (8%)	34 (22%)	231 (54%)	264 (52%)
遲交 31 至 60 日	43 (42%)	75 (25%)	4 (2%)	18 (17%)	59 (39%)	28 (6%)	12 (2%)
遲交 61 至 90 日	22 (21%)	11 (4%)	3 (2%)	22 (21%)	24 (16%)	3 (1%)	5 (1%)
遲交超過 90 日	15 (15%)	24 (8%)	1 (1%)	51 (48%)	33 (22%)	7 (2%)	4 (1%)
總計	102	304	185	106	151	424	505
平均遲交日數 (註)	63	39	21	94	77	20	13

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註：　依時提交的報告沒有包括在計算之內。

備註：報告數目包括截至二零一三年六月三十日仍未提交的進度報告。就仍未提交的報告而言，遲交的日數由到期日起計算至二零一三年六月三十日。

表十一

最後報告的遲交情況
(二零零六年四月至二零一三年六月)

	報告數目						
	第一層撥款項目					第二層撥款項目	第三層撥款項目
	汽車零部件研發中心	應科院	紡織及成衣研發中心	物流研發中心	納米研發院		
依時提交	1 (2%)	2 (2%)	30 (59%)	—	2 (4%)	38 (32%)	93 (36%)
遲交 1 至 30 日	5 (10%)	50 (40%)	14 (27%)	1 (3%)	5 (11%)	49 (41%)	117 (45%)
遲交 31 至 60 日	8 (17%)	27 (22%)	1 (2%)	—	10 (21%)	9 (8%)	22 (8%)
遲交 61 至 90 日	2 (4%)	25 (20%)	2 (4%)	—	8 (17%)	7 (6%)	13 (5%)
遲交超過 90 日	32 (67%)	20 (16%)	4 (8%)	28 (97%)	22 (47%)	16 (13%)	16 (6%)
總計	48	124	51	29	47	119	261
平均遲交日數 (註)	138	57	57	337	175	56	38

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註： 依時提交的報告沒有包括在計算之內。

備註：報告數目包括截至二零一三年六月三十日仍未提交的最後報告。就仍未提交的報告而言，遲交的日數由到期日起計算至二零一三年六月三十日。

3.6 審計署留意到，遲交或仍未提交的進度報告及最後報告佔很高的百分比。就汽車零部件研發中心及物流研發中心而言，逾 60% 的最後報告在到期日後超過三個月才提交 (即項目完成後五個月)。機構遲交進度報告及最後報

告，不但顯示有關機構沒有遵從撥款協議的規定，而且亦影響創新科技署在監察項目進度，以及確保項目依時取得預定階段成果的工作效率及成效。

周年及最後經審核的帳目

3.7　根據撥款協議，獲批撥款的機構須：

(a)　在財政年度完結後的三個月內提交周年經審核的帳目；及

(b)　在項目完成日期後起計的三個月內提交最後經審核的帳目。

3.8　審計署審查了周年經審核的帳目及最後經審核的帳目的提交情況。審計署留意到，遲交帳目的百分比很高 (見表十二及十三)。

表十二

周年經審核的帳目的遲交情況
(二零零六年四月至二零一三年六月)

	帳目數目						
	第一層撥款項目					第二層撥款項目	第三層撥款項目
	汽車零部件研發中心	應科院	紡織及成衣研發中心	物流研發中心	納米研發院		
依時提交	7 (27%)	1 (2%)	—	—	—	38 (32%)	11 (18%)
遲交 1 至 30 日	7 (27%)	—	—	—	—	25 (21%)	17 (28%)
遲交 31 至 60 日	1 (4%)	—	2 (5%)	—	2 (6%)	11 (9%)	10 (16%)
遲交 61 至 90 日	2 (8%)	—	2 (5%)	—	5 (15%)	14 (12%)	3 (5%)
遲交超過 90 日	9 (34%)	54 (98%)	40 (90%)	36 (100%)	26 (79%)	31 (26%)	20 (33%)
總計	26	55	44	36	33	119	61
平均遲交日數 (註)	264	285	184	598	305	121	134

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註： 依時提交的帳目沒有包括在計算之內。

備註：帳目數目包括截至二零一三年六月三十日仍未提交的周年經審核帳目。就仍未提交的帳目而言，遲交的日數由到期日起計算至二零一三年六月三十日。

表十三

最後經審核的帳目的遲交情況
(二零零六年四月至二零一三年六月)

	帳目數目						
	第一層撥款項目					第二層撥款項目	第三層撥款項目
	汽車零部件研發中心	應科院	紡織及成衣研發中心	物流研發中心	納米研發院		
依時提交	8 (17%)	—	—	—	—	20 (17%)	72 (28%)
遲交 1 至 30 日	9 (19%)	1 (1%)	—	—	1 (2%)	26 (22%)	46 (18%)
遲交 31 至 60 日	3 (6%)	3 (2%)	3 (6%)	—	—	14 (12%)	31 (12%)
遲交 61 至 90 日	5 (10%)	3 (2%)	3 (6%)	—	1 (2%)	7 (6%)	26 (10%)
遲交超過 90 日	23 (48%)	114 (95%)	44 (88%)	29 (100%)	44 (96%)	51 (43%)	81 (32%)
總計	48	121	50	29	46	118	256
平均遲交日數 (註)	227	240	193	515	315	174	136

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註： 依時提交的帳目沒有包括在計算之內。

備註：帳目數目包括截至二零一三年六月三十日仍未提交的周年經審核帳目。就仍未提交的帳目而言，遲交的日數由到期日起計算至二零一三年六月三十日。

3.9 審計署留意到，機構在期限過後才向創新科技署提交經審核的帳目是常見的現象，而在到期日後三個月才提交或仍未提交的帳目佔很高百分比。遲交經審核的帳目屬不遵從撥款協議的行為，亦影響創新科技署監察項目開支的工作，並導致延遲向政府退回剩餘的撥款，以供資助新的基金項目。

審計署的建議

3.10 **審計署*建議*創新科技署署長應採取行動，確保創新及科技支援計劃項目的進度報告、最後報告、周年經審核的帳目及最後經審核的帳目，均按照撥款協議的規定依時提交，包括：**

(a) **定期提醒主要申請機構須遵從有關提交報告及經審核的帳目的規定；**

(b) **與有關的主要申請機構密切跟進逾期個案，以期對方加快提交報告／經審核的帳目；及**

(c) **定期編制管理資料(例如逾期個案的帳齡分析及逾期提交報告／帳目的項目清單)，以便監察和跟進。**

當局的回應

3.11 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 創新科技署完全知悉依時提交尚欠的創新及科技支援計劃項目進度報告、最後報告及經審核的帳目的重要性；

(b) 創新科技署基金管理系統記錄所有進行中的創新及科技支援計劃項目，並會自動向項目統籌人發出催辦信，提醒他們提交尚欠的創新及科技支援計劃項目進度報告、最後報告及經審核的帳目。創新科技署知悉，現行的創新科技署基金管理系統未臻完備，因此該署會提升該系統，以便更妥善監察項目和跟進尚欠的報告；及

(c) 創新科技署會與各研發中心及大學的高層管理人員聯絡，並向他們尋求適當協助，以便更妥善地監察項目。

項目設備管理

創新及科技支援計劃指南的規定

3.12 有關項目設備的購置及使用，創新及科技支援計劃指南訂明下述規定：

(a) 主要申請機構應審慎研究如何以最符合經濟效益的方法取得項目所需設備；

(b) 應先行利用現有設備；及

(c) 鼓勵主要申請機構和項目統籌人在可行情況下，使用其機構內或其他機構 (例如本地大學) 的現有設備。

3.13 此外，如設備的購置成本達 50 萬元或以上：

(a) 創新科技署可按需要在項目完成後的兩年內，要求申請機構把有關設備轉移予政府或另一方；及

(b) 主要申請機構在改動設備前，須先徵得創新科技署同意。

3.14 在項目完成時，項目統籌人須向創新科技署提交一份已採購的設備清單。創新科技署會把清單上的項目，與最後報告和經審核的帳目逐一核對。凡購置成本達 50 萬元或以上的項目，創新科技署會在其網站公布相關資料 (例如產品名稱、品牌、型號、單價、數量及購買日期) (創新及科技支援計劃設備清單)，目的在於利便研發中心及指定本地公營科研機構物色和共用設備。有意者可檢索網站，並直接聯絡有關項目統籌人，以探討可否使用某項設備進行研發工作。截至二零一三年七月，共有 152 項設備，總購置成本為 2.44 億元。

創新及科技支援計劃設備清單

3.15 審計署挑選了 25 個第一層撥款項目 (每所研發中心五個)、15 個第二層撥款項目及 15 個第三層撥款項目，並把各研發中心最後報告／資產登記冊上的設備細則 (成本逾 50 萬元或以上的設備) 與創新及科技支援計劃設備清單 (設備清單) 逐一核對。審計署留意到，設備清單上所載的資料有不準確及不完整之處 (見表十四)。

表十四

設備清單所載資料不準確及不完整之處
(二零一三年六月三十日)

項目	研發中心／創新科技署	不準確及不完整之處
第一層撥款	汽車零部件研發中心	兩項總值 118 萬元的設備沒有在設備清單上載列 (註 1)。
	應科院	(a) 七項總值為 29,555 元的設備／軟件在設備清單上誤作 2,960 萬元；及 (b) 設備清單上載列總值 667,316 元的工具。然而，應科院告知審計署，該等工具的特許使用權已於 2008 年 12 月屆滿。
	物流研發中心	設備清單上載列的一項軟件 (價值 738,000 元)，其特許使用權已經屆滿。
	納米研發院	納米研發院在 2013 年 2 月及 3 月向創新科技署提交兩項價值分別為 750 萬元及 170 萬元的設備的資料，但有關資料沒有納入設備清單 (註 2)。
第二層撥款	創新科技署	兩個項目下採購的兩項總值 210 萬元設備沒有在設備清單上顯示。

資料來源：審計署對創新科技署和研發中心記錄的分析

註 1： 在二零一三年九月，創新科技署告知審計署，遺漏資料的原因是汽車零部件研發中心遲了提交設備清單。

註 2： 創新科技署解釋，在公布有關設備細則前，須先把設備成本與相關的最後經審核的帳目核對。就這方面而言，審計署留意到，相關項目已分別於二零一二年八月及十二月完成，相關經審核的帳目亦應分別於二零一二年十一月及二零一三年三月提交創新科技署。截至審查當日為止，有關帳目尚未提交創新科技署。

3.16 為確保指定公營科研機構及申請機構知悉現存設備項目並加以使用，創新科技署須確保設備清單上的項目完整及無誤。

成本 50 萬元以下的設備

3.17　除了 152 項每項成本 50 萬元或以上的設備外，創新及科技支援計劃項目還購置了約二萬項每項成本 50 萬元以下的設備，成本總額為 2.25 億元。詳情如下：

表十五

單價在 50 萬元以下的
設備項目數目及成本總額
(二零一三年六月三十日)

項目	研發中心／創新科技署	設備數目	成本總額(百萬元)
第一層撥款	汽車零部件研發中心	56	4.0
	應科院	3 690	43.9
	紡織及成衣研發中心	902	12.7
	物流研發中心	2 379	22.9
	納米研發院	309	7.5
第二層撥款	創新科技署	8 485	68.8
第三層撥款	創新科技署	3 790	65.6
	總計	19 611	225.4

資料來源：創新科技署和研發中心的記錄

3.18　有別於成本在 50 萬元或以上的設備項目，創新科技署沒有在其網站向公眾人士公布該等項目，以便有興趣的各方及項目申請機構物色及使用。審計署認為，為了盡量避免使用基金購置相同的設備，把 50 萬元的門檻降低有其好處。

審計署的建議

3.19 **審計署*建議*創新科技署署長應：**

(a) **加強監管設備清單的更新，以確保資料完整無誤；**

(b) **定期與研發中心及項目統籌人核證和更新設備清單上的資料；及**

(c) **考慮把可予納入設備清單的設備成本門檻，調低至 50 萬元以下。**

當局的回應

3.20 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 創新科技署會檢討現行機制，並加強監管設備清單的更新，以確保資料無誤，更利便設備的共用；及

(b) 創新科技署亦會檢討現時以 50 萬元作為把設備納入設備清單的門檻。

項目完成後的評估

3.21 在創新及科技支援計劃項目完成後，創新科技署要求獲款公司在六個月內提交下列文件：

(a) ***供項目統籌人在項目完成後填寫的調查問卷（項目統籌人問卷）*** 問卷由項目統籌人填寫，當中包括 12 條關於技術成就、商品化及業界採用情況等問題；

(b) ***供贊助機構在項目完成後填寫的調查問卷（贊助機構問卷）*** 問卷由贊助機構填寫，當中包括九條問題，主要是有關項目成果對有關公司及業界的用處、項目成果的採用情況及所產生的影響，以及進一步發展有關產品／技術的計劃；及

(c) ***項目評估表格（創新科技署評估表格）*** 該表格由創新科技署人員利用創新科技署基金管理系統在網上填寫。表格內有八條問題，創新科技署以這些問題來評估有關項目是否在技術上取得突破、能否達致商品化及獲業界採用、項目是否成功、以及日後須否再作評估。

項目統籌人及贊助機構問卷

3.22　二零一三年七月，審計署審查了每所研發中心的五個第一層撥款項目及五個第二層及第三層撥款項目，發現該等項目的檔案內均欠缺多份問卷 (特別是贊助機構問卷)。詳情載於表十六。

表十六

可供查閱的項目統籌人／贊助機構問卷
(二零一三年七月)

項目	研發中心／創新科技署	項目統籌人問卷			贊助機構問卷		
		須提交的問卷數目	可供查閱的已提交問卷的百分比		須提交的問卷數目	可供查閱的已提交問卷的百分比	
			在研發中心 (%)	在創新科技署 (%)		在研發中心 (%)	在創新科技署 (%)
第一層撥款	紡織及成衣研發中心	5	80%	80%	16	63%	63%
	汽車零部件研發中心	5	0%	0%	8	0%	0%
	物流研發中心	5	20%	20%	18	39%	39%
	應科院	5	40%	80%	5	40%	40%
	納米研發院	5	0%	40%	5	0%	0%
第二及第三層撥款	創新科技署	5	不適用	20%	8	不適用	0%

資料來源：審計署對創新科技署及研發中心記錄的分析

3.23　審計署的審查發現：

(a) 沒有證據顯示，欠缺的問卷是由於胡亂擺放或沒有提交。研發中心在二零一三年七及八月回覆審計署的查詢時表示，根據現行安排，項目統籌人／贊助機構直接把問卷送交創新科技署，無須把問卷複本交予研發中心；及

(b) 問卷上要求提供的資料，大多留空沒填，又或只是填寫“是”或“否”的答案，沒有更多解釋。

3.24　審計署留意到，研發中心或創新科技署並沒有就欠缺的問卷或未填的資料再作跟進。問卷的資料對於下述監察工作十分重要：技術上的突破及成就、有關技術對業界的用處、可作進一步投資和研究的潛質，以及能否達致商品化。為有效評估項目的成果，以及有效評析有關項目能否取得技術突破或對業界有用，創新科技署須確保項目統籌人及贊助機構依時提交已填妥的問卷。創新科技署亦應檢討是否適宜把收到的第一層撥款項目的全部問卷複印給有關研發中心，以供中心提出意見及進行評估。此外，該署亦應設計一個系統，以追查基金每年在這類研發工作方面給予資助所取得的整體成績。

創新科技署評估表格

3.25　創新科技署評估表格由創新科技署人員填寫，並存於創新科技署基金管理系統內。審計署分析了有關 166 個第一層撥款項目 (包括 20 個種子項目)、105 個第二層撥款項目及 162 個第三層撥款項目的評估表格。 分析結果載於表十七。

表十七

創新科技署評估表格載列的項目評估

評估事項	第一層撥款項目		第二層及第三層撥款項目	
	是 (%)	否 (%)	是 (%)	否 (%)
項目圓滿完成	98	2	99	1
項目取得技術上的突破	10	90	13	87
項目達致探討新概念 (適用於種子／第三層撥款項目)	20	80	83	17
項目達致商品化	17	83	20	80
項目成果獲業界採用	68	32	75	25
提供了意見和備註	39	61	41	59
項目評為成功	68	32	75	25
日後須重新評估	0	100	5	95

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

備註：在計算百分比時，沒有提供評估結果或評估不適用的項目不計算在內。

3.26　審計署的分析結果顯示，部分評估事項獲得評級欠佳的佔很高百分比。舉例說，在 166 個第一層撥款項目中，90% 被評為沒有技術突破，83% 被評為未能達致商品化，以及 80% 的種子／第三層撥款項目被評為未能達致探討新概念。第二層及第三層撥款項目在技術突破和商品化方面所得結果類似。審計署留意到，創新科技署的評估結果沒有轉達予研發中心或項目統籌人／贊助機構，以供檢討或採取跟進行動。此外，審計署亦留意到，創新科技署沒有就表十七載列的統計數字逐年進行分析和追查，以評析各項目成功率在一段時間內的變化趨勢。

研發中心項目完成後的評估機制

3.27　研發中心有訂立常規程序，就完成後的項目進行一些評估活動 (例如進行客戶滿意程度調查)。然而，各中心並無設立全面的項目完成後評估機制。研發中心在回覆審計署二零一三年七月的查詢時表示，認同設立全面的項目完成後評估機制的重要性。部分研發中心計劃設立這類機制，另有部分正着手設立。

近期發展

3.28　二零一三年四月，創新科技署在研發中心試行一套革新方法，為創新及科技支援計劃項目進行項目完成後評估。創新科技署並無訂定全面實施新方法的目標日期 (詳情見《審計署署長第六十一號報告書》第 9 章“創新及科技基金：整體管理”第 2 部分)。審計署支持創新科技署的措施，並認為該署同時亦應加強監管項目統籌人、贊助機構及創新科技署人員是否依時提交填妥的問卷。

審計署的建議

3.29　**審計署*建議* 創新科技署署長應：**

(a) **確保項目統籌人及贊助機構分別依時提交已填妥的項目統籌人問卷及贊助機構問卷；**

(b) **考慮是否適宜把創新科技署收到的第一層撥款項目的全部問卷複印給有關的研發中心，以供研發中心提出意見及進行評估；**

(c) **考慮把創新科技署評估表格上的評估結果提供予各研發中心、項目統籌人及贊助機構，並根據評估結果與他們採取所需的跟進行動；**

(d) **考慮與各研發中心一同設立全面的項目完成後評估機制，以供各中心採用；及**

(e) **考慮設計和推行匯報制度，藉以分析和追查各類項目在一段時間內的成功率。**

當局的回應

3.30 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 創新科技署過往十分着重評審項目申請，她完全同意評估完成項目的工作同樣重要，因此，在本年較早時，創新科技署經諮詢各研發中心後，已設立更全面／更有系統的項目完成後評估機制，以妥善評估已完成的創新及科技支援計劃項目成果，以及跟進研發成果實踐化和商品化的進度；及

(b) 各研發中心剛完成試行新的評估機制。因應試行結果和審計署的最新建議，創新科技署會進一步檢討該評估機制，以找出有何尚待改善之處。

第 4 部分：處理小型企業研究資助計劃申請

4.1　本部分探討有關處理小型企業研究資助計劃的申請事宜。

背景

4.2　小型企業研究資助計劃是一個資助科技企業的基金，旨在以等額出資的方式，資助 (最高資助額為 600 萬元) 以科技為本及創業主導的小型公司，以進行具有創新及科技成分，以及有相當機會能成功開發新產品、新工序或新服務推出市場銷售的項目。在小型企業研究資助計劃開展至二零一三年六月三十日期間，共有 373 個項目獲批資助，總撥款額為 4.278 億元。

4.3　創新科技署全年均接受根據小型企業研究資助計劃提出的申請。申請公司須透過該署基金管理系統提交申請。創新科技署已在基金網站公布該資助計劃的詳情，包括在《小型企業研究資助計劃指南》內說明申請手續及評審機制。創新科技署亦發出工作手冊，說明有關處理小型企業研究資助計劃申請和監察計劃項目的事宜。有關處理小型企業研究資助計劃申請、監察項目進度及項目完成後各項程序的流程圖，載於附錄 A。

4.4　創新科技署收到申請後，該署人員會安排與申請公司會面，討論項目建議書的內容、申請公司的狀況、持股量結構和業務範疇。在會面期間，該署人員亦會向申請公司解釋申請資格、處理程序及評審準則。會面後，創新科技署人員會用一個評分制度 (註 7)，根據四項評審準則 (見表十八) 對有關申請進行初步評審。上述評審準則詳載於附錄 B。

註 7： *二零一二年四月一日前，項目建議只根據每項評審準則評為“及格”或“不及格”，並無任何評分制度。自二零一一年起，基金轄下其他資助計劃採用了評分制度，並在二零一一年年底小型企業研究資助計劃完成檢討後，於二零一二年四月把評分制度伸延至該計劃。*

表十八

小型企業研究資助計劃申請的評審準則

準則	滿分	及格分數
創新及科技內容	30	15
項目的商品化機會	30	15
小組的能力及承擔	30	15
能否配合政府的政策或對整體社會有利	10	5
總計	100	50

資料來源：創新科技署的記錄

4.5　創新科技署會根據每份申請的得分，整理入圍名單。部分申請公司與該署人員會面後 (見第 4.19(a) 段)，或會撤回申請。因此，提交小型企業研究資助計劃項目評審小組 (評審小組——註 8) 審議的申請數目 (包括入圍及不入圍的申請)，會少於創新科技署收到的申請總數。評審小組通常每月召開會議。會上，創新科技署技術人員會與三至五名選自相關專業類別的評審員，一同討論各項申請。至於不入圍的申請，創新科技署人員會向評審小組匯報不獲挑選的原因。至於入圍的申請，評審小組會與申請公司面談約半小時。

4.6　評審小組會按照四項評審準則，就每項申請給予評分。評審小組會就申請應否獲批予撥款資助，向創新科技署提出建議。如申請在全部四項評審準則下均取得及格分數，便會獲推薦撥款資助。

4.7　項目如獲推薦撥款資助，申請公司須根據評審小組就項目範圍、成果、預算及研究時間提出的意見，修訂項目建議書。經修訂的項目建議書，須提交創新科技署署長批核。至於遭拒絕的申請，創新科技署會把評審結果告知申請公司，並解釋評審小組何以作出如此決定。

註 8：*評審小組由創新科技署署長或其代表擔任主席，獨立的評審員包括技術專家、專業人士、學者及創業資本家。*

查核申請

申請公司資格

4.8 符合以下條件的公司，可以向小型企業研究資助計劃申請撥款資助：

(a) 根據《公司條例》在香港註冊成立；

(b) 在香港的員工人數少於 100 人；

(c) 並非大型公司 (註 9)；及

(d) 並非大型公司的附屬公司或主要由大型公司擁有／控制。

為減少濫用，申請公司須在申請書聲明所提供的資料屬實，並須提交商業登記證及公司註冊證書副本予創新科技署，以證明公司根據《公司條例》在香港註冊成立。至於其他三項資格準則，創新科技署僅倚賴申請公司提交真確的資料，並沒有要求申請公司提供任何證明文件，亦沒有核實有關資料。

項目小組的能力及承擔

4.9 評審準則之一是項目小組的能力及承擔。申請公司須提供項目小組主要成員的履歷，列明其專業／學術資格和工作經驗，並提交專業／學術資格的證書副本。部分個案更須提交工作經驗證明文件，例如推薦信或工作經驗證明書。不過，對於沒有提供工作經驗證明文件的申請公司，創新科技署沒有採取任何跟進行動。

註 9： *根據小型企業研究資助計劃，大型公司一般指符合以下其中一項條件的公司：*

(a) 上市公司；

(b) 於最近兩個財政年度日常經營業務的現金流入合計至少達 2,000 萬元；或

(c) 市值 (或公司資產) 至少達 1 億元。

項目預算

4.10　申請公司提交的項目建議書須包括預算，涵蓋職員薪金、機器設備及其他直接成本。 就大部分個案而言， 職員薪金佔項目總開支的極大比例。 在2011–12 及 2012–13 年度獲批的 26 個項目中， 職員薪金平均佔項目總開支的62%。

4.11　創新科技署沒有就如何評審項目人員的薪酬水平，向轄下人員及評審小組的評審員發出指引。審計署審查在 2011–12 及 2012–13 年度獲批的 26 個項目的預算後，發現以下問題：

(a) 擬聘的同類職位項目人員的月薪差距頗大。舉例說，兩個項目的軟件工程師職位，月薪分別為 13,000 元及 40,000 元。在兩宗個案中，項目預算只列出有關職位的主要職責，但沒有列明所需具備的基本資歷／經驗；

(b) 部分個案在項目開展前，已選定項目人員，並在提交申請時一併提交他們的履歷；及

(c) 在部分其他個案中，預算只註明項目人員的職位為“待聘”，並列出所需具備的最低資歷／經驗，另一些“待聘”職位卻沒有列出所需具備的最低資歷／經驗。獲批項目開展後，創新科技署會要求獲款公司把受聘項目人員的僱傭合約及履歷送交該署。

4.12　項目人員的薪酬水平取決於工作性質及所需具備的資歷和工作經驗。因此，不同項目中職銜相同的職位，薪酬水平或有差距。為提高項目預算評審工作的問責性及透明度，創新科技署應要求申請公司在預算內列明擬聘人員所需具備的最低資歷／經驗。該署亦應發出評審指引，訂明準則 (例如項目人員的合理月薪範圍)，以便評審項目預算內所載的人手成本。

申請公司的往績

4.13　為免向同一研發項目提供雙重資助，創新科技署要求申請公司在是項計劃的申請表格列明，申請公司及／或項目小組主要成員在過去五年曾獲基金資助的相關項目的詳情。如以往的項目與正在申請的小型企業研究資助計劃撥款的項目無關，申請公司則無須申報。

4.14 審計署在覆查創新科技署基金管理系統備存的資料後，留意到有 23 家公司有超過一個項目獲得是項計劃資助。審計署的審查發現，一家在先前一個基金項目中沒有遵從資助計劃規定的獲款公司，於二零零五年六月就一個新項目提交申請 (見第 5.27 段個案一)。由於兩個項目的研發工作並不相關，該公司在新項目的申請表格上沒有提及先前的項目。創新科技署於二零零五年九月批准了新項目，但沒有考慮該公司在先前的項目中沒有遵從資助計劃的規定。審計署認為，創新科技署應考慮要求申請公司在提交新申請時，披露所有曾獲基金資助的項目，不論該等項目是否與新項目有關。在審核申請時，申請公司在先前的項目中有否遵從撥款規定 (例如依時提交進度／最後報告及經審核的帳目 ——見第 5.15 及 5.16 段)，亦應予以考慮。

審計署的建議

4.15 **審計署*建議* 創新科技署署長應：**

(a) **採取所需行動，核實申請公司的資格及項目小組的資料 (例如工作經驗)；**

(b) **確保申請公司在項目預算中，列明待聘項目人員所需具備的最低資歷／經驗；**

(c) **向創新科技署人員及評審小組評審員發出指引，以便他們評審項目預算所載的項目人員薪酬水平是否合理；及**

(d) **要求申請公司在申請書披露所有曾獲基金資助的項目，以及在評審時考慮該等公司的往績 (例如有否遵從撥款規定)。**

當局的回應

4.16 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 創新科技署會採取所需行動，核實申請公司的資格及項目小組的資料 (例如工作經驗)。除查看公司註冊處的記錄外，創新科技署亦會考慮要求申請公司提供法定聲明；及

(b) 創新科技署會制訂全面指引，涵蓋評審項目預算所載的項目人員薪酬水平是否合理的措施，並向該署人員及評審員發出指引。

協助申請公司

申請成功率

4.17　二零一一年年底，創新科技署與有關各方 (包括獲款公司、商會及評審員) 舉行焦點小組會議，以收集他們對改善小型企業研究資助計劃運作的意見，並鼓勵更多公司提交申請。二零一二年四月，創新科技署推出多項改善措施，例如把撥款上限由 400 萬元增至 600 萬元、以評分制度對項目進行評審，以及在《小型企業研究資助計劃指南》提供更詳盡的評審準則 (見附錄 B)。

4.18　創新科技署在推行各項改善措施後，申請數目由 2011–12 年度的 76 宗增至 2012–13 年度的 106 宗，增幅達 39.5%。不過，審計署留意到，申請撤回率亦由 2008–09 年度的 37.6% 上升至 2011–12 年度的 51.3% (由於進行是次審查工作時，2012–13 年度收到的申請尚未處理完畢， 因此未知該年度的撤回率)。 此外， 申請獲批率仍然偏低及正在下降 (2011–12 年度為 28%，2012–13 年度為 27%)。2012–13 年度的獲批率為過去五年來 (2008–09 至 2012–13 年度) 最低 (見表十九)。

表十九

撤回及獲批的小型企業研究資助計劃申請數目
(2008–09 至 2012–13 年度)

年度	接獲	撤回	經評審小組審核 (註 1) (a)	獲批 (b)	獲批率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
2008–09	125	47	40	14	35%
2009–10	142	63	82	34	41%
2010–11	109	52	63	21	33%
2011–12	76	39	50	14	28%
2012–13	106	29 (註 2)	44	12	27%
整體	558	230	279	95	34%

資料來源：創新科技署的記錄

註 1： 由於處理申請需時，評審小組在某個年度審閱的申請數目包括對上一年度收到的申請。

註 2： 由於進行是次審查工作時，2012–13 年度收到的申請尚未處理完畢，因此該年度撤回的申請數目或會增加。

成功率有待提高

4.19 審計署留意到：

(a) 很多申請公司在申請送交評審小組審核前，已撤回申請 (見表十九)。創新科技署表示，撤回率偏高的部分原因是申請公司對小型企業研究資助計劃有所誤解。部分公司會在與創新科技署人員會面後修訂申請，然後再次提交。創新科技署如加強宣傳並舉行簡介會，向申請公司詳細解釋評審程序和準則，加深申請公司對小型企業研究資助計劃的了解，或有助減低撤回率；及

(b) 申請落空的公司只獲簡略告知申請遭拒的理由，例如評審小組對項目的創新及科技內容，以及商品化機會有所保留。然而，申請公司不會得知項目的具體不足之處及評審小組的意見。就這方面而言，審計署留意到，在二零一一年年底舉行的焦點小組會議上 (見

第 4.17 段)，部分申請公司明言需要更多解釋，以了解為何他們的申請未能符合個別評審準則。為提高透明度，並讓申請落空的公司從評審小組的經驗中獲益，改善項目建議書，創新科技署應考慮向他們提供評審小組就申請提出的意見。此外，創新科技署亦應考慮在基金網站公布計劃申請的常見錯誤和不足之處，以協助有意提交申請的公司。

審計署的建議

4.20 **審計署*建議* 創新科技署署長應：**

(a) **加強宣傳小型企業研究資助計劃，以期協助有意提交申請的公司對該計劃有更多認識。舉例說，創新科技署可舉辦簡介會，更詳細解釋計劃的評審程序和準則；**

(b) **盡量向申請落空的公司提供評審小組的意見；及**

(c) **考慮在基金網站公布小型企業研究資助計劃申請的常見錯誤和不足之處，以協助有意提交申請的公司。**

當局的回應

4.21 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示創新科技署會加強現時為小型企業研究資助計劃進行的宣傳工作，包括為有意提交申請的公司舉辦講座和簡介會、利用印刷媒介進行宣傳等。

評審小組

委任評審員

4.22 所有申請均由評審小組負責審核，小組內的評審員來自不同背景，包括工商、學術及科技界別的專才。在審核申請時，創新科技署通常會邀請三至五名評審員出席每次小組會議。評審小組會就申請應否獲得批准，向該署提供意見。各評審小組的評審員任期為兩個曆年。最近三屆評審員人數續漸減少，由 2009/10 屆的 44 名減至 2013/14 屆的 30 名 (見表二十)，減幅為 32%。

表二十

評審小組的評審員人數
(2009/10 至 2013/14 屆)

2009/10 (註 1)	2011/12 (註 1)	2013/14 (註 2)
44	34	30

資料來源：創新科技署的記錄

註 1：任期屆滿時的情況。

註 2：截至二零一三年六月三十日的情況。

4.23　創新科技署表示，歷屆評審員人數與接獲的申請數目趨勢一致。不過，審計署留意到，小型企業研究資助計劃在二零一二年四月推出改善措施後 (見第 4.17 段)，申請數目已由二零一二年的 91 宗，上升至二零一三年上半年的 63 宗。創新科技署須密切監察申請數目的升勢，並考慮委任新的評審員加入評審小組，以確保有足夠專家擔任各科技領域的評審員。此外，如能吸納更多專家，創新科技署在邀請合適的評審員評審不同性質的申請時，便可更具彈性。

評審員的服務期

4.24　根據政府的相關指引，創新科技署不會再度委任已在評審小組服務逾六年的現任評審員。為確保評審小組能快捷有效地評審申請，評審小組應由具備不同服務年資的評審員組成。理想的組合應為三分一評審員具備四至六年服務年資，另三分一有兩至四年服務年資，而餘下的三分一為新委任的評審員。表二十一顯示 2013/14 現屆評審員服務年資的分布情況。

表二十一

評審員的服務年資
(2013/14 屆)

截至二零一四年十二月三十一日的預計服務年資	評審員數目
5 至 6 年	13
3 至 4 年	1
2 年	16
總計	30

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

4.25　審計署留意到，到了二零一四年十二月，現屆 (2013/14) 30 名評審員當中，有 13 名將服務滿五或六年，根據政府的指引通常不會再獲委任。其餘 17 名可再度委任的評審員當中，有 16 名屆時只有兩年服務年資。如 2015/16 屆的評審小組規模須與現屆相同，則創新科技署須委任 13 名新成員。因此，下一屆 (2015/16) 評審員大部分沒有或只有兩年服務年資。創新科技署須更密切監察評審員的任期，以確保每屆評審員的服務年資分布較為平均。

審計署的建議

4.26　**審計署*建議*創新科技署署長應：**

(a) **密切監察申請數目的上升趨勢，並且因應情況委任新的評審員加入評審小組，以確保每個科技領域都不會缺少專家；及**

(b) **密切監察評審員的任期，以確保每屆評審員的服務年資分布較為平均。**

當局的回應

4.27　創新科技署署長同意審計署的建議。她表示創新科技署委任評審員時會考慮以下各點：處理小型企業研究資助計劃申請的工作量、評審小組需同時有具經驗的評審員及新委任人員以取得均衡的組合，以及個別科技領域須有足夠數目的評審員。

第 5 部分：監察小型企業研究資助計劃項目

5.1　本部分探討創新科技署在監察小型企業研究資助計劃項目方面的工作。

背景

5.2　如評審小組建議向某項目批出資助，創新科技署會因應評審小組就項目所提出的意見，與申請公司商討項目的預算及階段成果。敲定的項目建議書將提交創新科技署署長批核。獲款公司須與政府簽定資助協議。

5.3　在二零零八年四月前，每個小型企業研究資助計劃項目須以等額出資的方式分兩階段進行，最高資助額為 200 萬元。第一階段屬試驗性質，須於六個月內完成，資助額不多於 40 萬元。項目第一階段順利完成後，申請公司須就第二階段提交申請。第二階段須於 18 個月內完成，資助額不多於 160 萬元。創新科技署認為把項目分為兩階段進行有不少缺點 (例如難以籠統地把項目分為兩個階段，令研究工作間斷及導致申請公司資金周轉不靈，以及為同一項目提交兩次申請會為該署和申請公司帶來額外的行政工作)，因此由二零零八年四月起把兩個階段合而為一，項目年期為不超過兩年。

發放撥款

5.4　獲款公司須就資助項目開立銀行帳戶，處理項目的收支事宜。所有項目款項 (包括小型企業研究資助計劃撥款及獲款公司的等額資金) 會存入該帳戶，而該項目的所有開支亦會經由該帳戶繳付。創新科技署會根據項目預算所需的現金流，按季分期向獲款公司支付小型企業研究資助計劃的撥款，詳情如下：

(a)　首期撥款會在確定獲款公司已投入等額資金和提供從等額資金支付項目開支的證明後發放；

(b)　其後各期款項會在下述情況下按季發放：

(i)　項目如期取得階段成果，而且創新科技署滿意項目的推行進度；及

(ii)　獲款公司能證明已為項目投入等額資金；及

(c) 最後一期撥款會在創新科技署接納項目的經審核的帳目及最後報告後發放，以清付政府尚未提供的資助款額。

監察項目

5.5 獲款公司須就項目備存一套帳簿及記錄。在項目完成或終止後三個月內(成本達 100 萬元或以上的項目) 或一個月內 (成本少於 100 萬元的項目)，獲款公司須向創新科技署提交經審核的帳目連同核數師的意見，以證明該公司及其中期／最後經審核的帳目已符合資助協議的全部規定。獲款公司須根據經審核的帳目，按比例把剩餘款項全數退還政府。

5.6 為使創新科技署能夠按項目建議書所載的階段成果，監察項目的進度，獲款公司須按照資助協議內載列的提交報告時間表，提交進度報告及報告期內的收支表，直至項目完成為止。獲款公司須在項目完成起計兩個月內，提交涵蓋項目開始日至項目完成日的最後報告，當中包括技術及財務方面的項目成果介紹。獲款公司亦須在最後報告內清楚說明項目成果、有關成果作為商品所具備的競爭優勢及市場推廣計劃。創新科技署主要憑藉進度報告、最後報告及經審核的帳目，確保撥款只用於資助協議列明的認可開支項目上。

5.7 創新科技署藉進度會議或實地視察，評估項目的進展。在二零一二年四月前，該署每季進行一次實地視察。二零一一年年底檢討小型企業研究資助計劃的運作後，改為每半年一次，以減低對有關公司造成的干擾。在兩次實地視察之間會於創新科技署辦公室舉行進度會議，以監察項目的進展。在舉行進度會議或實地視察時，創新科技署人員會檢查資助協議內列明的階段技術成果，是否已圓滿達致。

終止項目

5.8　創新科技署可隨時基於種種原因終止個別項目或暫緩發放小型企業研究資助計劃撥款，其中包括：

(a) 項目缺乏實質進展；

(b) 按照資助協議完成有關項目的機會甚微；

(c) 由於情況出現重大轉變而令項目原來的目標再不能配合業界的需要；及

(d) 獲款公司未能提供其投放等額資金的證據或按要求提交報告或帳目。

5.9　如獲創新科技署署長事先批准，獲款公司亦可終止項目。

5.10　項目不論是由創新科技署或獲款公司終止，創新科技署均有權要求獲款公司全數退還已發放的撥款。

創新科技署基金管理系統備存的資料

5.11　創新科技署基金管理系統按項目狀況備存資料。根據該系統的記錄，自小型企業研究資助計劃在一九九九年十一月開展至二零零八年三月止，有 272 個兩階段的項目獲批；而在二零零八年四月至二零一三年五月期間，則有 100 個單一階段的項目獲批。在該 272 個兩階段項目中，170 個有開展第二階段的研究，餘下 102 個則因為第二階段研究的申請不獲創新科技署批准，又或第一階段的獲款公司基於種種原因而沒有提交第二階段研究的申請，以致沒有開展第二階段的研究。表二十二載列該系統截至二零一三年六月三十日存錄的 372 個項目的狀況分析。

表二十二

創新科技署基金管理系統存錄
小型企業研究資助計劃項目的狀況
(二零一三年六月三十日)

狀況	兩階段項目 數目	單一階段項目 數目	總計
完成 (註)	249	74	323
撤回／終止	10	1	11
仍在進行	13	25	38
總計	272	100	372

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註：完成項目的數目包括獲款公司尚未提交最後報告及最後報告尚未為創新科技署接納的項目；亦包括完成了第一階段的項目，不論此等項目有否開展第二階段。

創新科技署對遲遲未能完成的項目的跟進行動

5.12　獲款公司須按與創新科技署議定的時間表，依期完成項目。根據創新科技署基金管理系統的記錄，截至二零一三年六月三十日，仍在進行的 38 個項目當中，有 16 個項目在預定完成日期後尚未完成。由預定完成日期起計至二零一三年六月三十日止，該等項目分別延誤 4 至 122 個月，平均延誤 73.9 個月。審計署審查了五個遲遲未能完成的項目，發現創新科技署沒有適時採取足夠的跟進行動 (見表二十三)。

表二十三

創新科技署對遲遲未能完成的項目採取的跟進行動
(二零一三年六月三十日)

項目	發放款額 (註) (元)	跟進行動
1	200,750	獲款公司如期在二零零四年十二月完成項目後提交第一階段報告，但沒有提交經審核的帳目及第二階段項目申請書。除透過創新科技署基金管理系統定期自動向該公司發出催辦信之外，該署沒有採取任何跟進行動，例如發出警告信等。
2	1,451,500 (339,859)	項目預定完成日期為二零零八年四月。獲款公司沒有提交最後報告及經審核的帳目。二零零九年五月 (限期過後約一年)，創新科技署發信予該公司，但沒有接獲回覆。該署分別在二零零九年七月及二零一零年四月進行公司查冊，發現該公司自二零零九年六月起已停止業務。除透過創新科技署基金管理系統定期自動向該公司發出催辦信之外，該署沒有再採取任何跟進行動。該署曾多次發信要求該公司就項目的收益及收到的投資作出聲明，以便收回有關的資助，但該公司一直沒有回應。
3	1,270,000 (400,000)	項目預定完成日期為二零零三年十二月。獲款公司沒有提交最後報告及經審核的帳目。二零零七年九月，創新科技署發信予該公司，但沒有接獲回覆。該公司其後在二零一一年十二月提交最後報告及經審核的帳目。二零一二年二月，創新科技署要求該公司退還項目第一階段的剩餘款項 95,426 元， 但不果。 自此之後，該署沒有再採取任何跟進行動。

表二十三 (續)

項目	發放款額 (註) (元)	跟進行動
4	1,234,172 (400,000)	項目自二零零四年起暫停，最後一期撥款亦暫緩發放。二零零九年十二月，獲款公司正進行清盤。二零一零年一月，創新科技署告知清盤人，須向政府退還 163 萬元小型企業研究資助計劃撥款。自此之後，該署沒有再跟進退還撥款的事宜。二零一零年七月，該公司解散。
5	1,599,993 (370,178)	獲款公司在項目預定完成日期 (二零一零年二月) 過後，沒有提交最後報告及經審核的帳目，亦沒有對創新科技署的多次催辦要求作出回應 (最後一次是在二零一三年四月二十六日打出但沒法聯絡上的電話)。該署要求該公司就項目的收益及收到的投資作出聲明，以便收回有關的資助，該公司亦沒有回應。

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註：項目 2 至 5 為第二階段項目。就該等項目而言，括號內的數字為相關的第一階段項目在小型企業研究資助計劃下獲發的撥款淨額 (即獲發的撥款減去退還的剩餘款項)。由二零零八年四月開始，獲款公司須先交妥所有報告及經審核的帳目，創新科技署才發放最後一期撥款 (不少於政府資助額的 10%)。

審計署的建議

5.13 **審計署*建議*創新科技署署長應對不遵從資助協議規定，而且遲遲未能完成項目的獲款公司，適時採取足夠的跟進行動 (例如發出警告信，以及對較為嚴重的個案採取法律行動)。**

當局的回應

5.14　創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 就不遵從資助協議規定的個案，創新科技署會評估是否有合理解釋，並制訂適當的未來路向，例如要求獲款公司退還撥款、設定退還撥款的時限、就可否採取法律行動徵詢律政司的意見，以及就某些不宜採取追討行動的個案，根據現行政府程序尋求批准，把無法討回的撥款撇帳。創新科技署在考慮有關個案後，如認為有需要，亦會就可否改善資助協議條款徵詢律政司的意見，以確保政府的權益獲得保障；及

(b) 創新科技署在跟進個案時，會採用持平的做法，一方面適當保障政府的權益，另一方面在處理上亦適當體恤有關公司 (如有合理解釋或困難情況)。鑑於小型企業研究資助計劃已推行逾十年，創新科技署有意全面檢討該計劃，以審視該計劃能否切合現況，為業界提供適當／足夠的支援；在檢討時會考慮各項因素，包括香港以外地方就支援創新科技所採取的措施。

提交進度報告及最後報告

5.15　為監察項目的進度及確保項目能圓滿完成，創新科技署要求獲款公司按照資助協議訂明的提交報告時間表，提交半年度進度報告及在項目完成後提交最後報告。審計署留意到，很多獲款公司沒有遵從提交報告的規定。在 2008–09 至 2012–13 年度，到期須提交的進度報告及最後報告為 287 份。該 287 份報告當中，有 183 份 (64%) 遲交，另有 18 份 (6%) 截至二零一三年七月三十一日仍未提交 (見表二十四)。

表二十四

進度報告及最後報告的遲交情況
(2008–09 至 2012–13 年度)

年度	報告數目			
	到期提交	依時提交	遲交	截至二零一三年七月三十一日仍未提交
2008–09	30	12 (40%)	14 (47%)	4 (13%)
2009–10	63	21 (33%)	37 (59%)	5 (8%)
2010–11	86	23 (27%)	61 (71%)	2 (2%)
2011–12	62	17 (28%)	41 (66%)	4 (6%)
2012–13	46	13 (28%)	30 (65%)	3 (7%)
整體	287	86 (30%)	183 (64%)	18 (6%)

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

5.16 審計署對 183 份遲交的報告進行了帳齡分析 (見表二十五)。平均延誤日數為 95 日。

表二十五

對遲交的進度報告及最後報告所作的帳齡分析
(2008–09 至 2012–13 年度)

年度	報告數目			
	遲了 1 至 30 日	遲了 31 至 90 日	遲了超過 90 日	總計
2008–09	7	2	5	14
2009–10	21	7	9	37
2010–11	30	17	14	61
2011–12	18	9	14	41
2012–13	16	2	12	30
總計	92	37	54	183

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

審計署的建議

5.17 審計署 *建議* 創新科技署署長應：

(a) 密切監察小型企業研究資助計劃項目的進度，並採取措施確保獲款公司按照資助協議訂明的提交報告時間表，適時提交進度報告及最後報告；及

(b) 考慮就所有項目的遲交情況製作定期管理資料報告，以及確保採取足夠及適時的跟進行動。

當局的回應

5.18 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 創新科技署完全知悉須依時提交小型企業研究資助計劃項目進度報告及最後報告的重要性；及

(b) 創新科技署基金管理系統記錄所有進行中的小型企業研究資助計劃項目，並會自動向獲款公司發出催辦信，提醒他們提交尚欠的進度報告及最後報告。創新科技署知悉，現行的創新科技署基金管理系統未臻完備，因此該署會提升該系統，以便更妥善監察項目和跟進尚欠的報告。

實地視察

5.19 根據創新科技署的工作手冊，該署須每六個月實地視察所有獲款公司一次，直至項目完成為止，以評估項目的推行進度和查核項目是否遵從資助協議的條款。實地視察的主要目的，在於讓創新科技署人員查看項目是否按照資助協議如期取得滿意的階段技術成果。在視察期間，創新科技署人員會藉此機會查看獲款公司有否適當運用小型企業研究資助項目所獲的資源 (例如設備和人手)。審計署留意到，實地視察有以下可予改善之處：

(a) ***沒有按規定進行實地視察*** 審計署審查了十個挑選項目的實地視察記錄，發現：

(i) 沒有文件證據顯示，一個於二零一零年七月開展並於二零一二年三月完成的項目，曾有創新科技署人員進行實地視察；及

(ii) 文件證據顯示，有四個項目的實地視察次數少於規定；及

(b) ***沒有就實地視察制訂詳細指引*** 審計署留意到，創新科技署沒有為該署人員發出詳細指引，列明實地視察期間須查核的項目和須商討的事宜，以及記錄視察工作的匯報要求。審計署審查了十個項目的實地視察記錄，發現查核工作並不一致。除了查核項目是否已取得階段技術成果外，創新科技署人員沒有就部分項目進行其他監察查核，例如：

(i) 核實獲款公司報稱在資助項目下僱用的員工人數和員工身分；及

(ii) 核實為資助項目購置的設備數目及型號。

審計署的建議

5.20 **審計署*建議*創新科技署署長應：**

(a) 確保按工作手冊的規定，每六個月實地視察所有小型企業研究資助計劃項目一次；及

(b) 制訂詳細指引，列明實地視察期間須查核的項目和須商討的事宜，以及實地視察報告的匯報要求。

當局的回應

5.21 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示創新科技署會擬備新指引／實地視察表格，確保該署有系統而適時地進行實地視察。此外，該署會進行不定期的實地視察，以加強監察。

發放撥款

5.22　根據資助協議，獲款公司須取得訂明的項目階段成果，以及在創新科技署滿意項目推行進度的情況下，方會在小型企業研究資助計劃下獲發放各期的款項。如要獲發撥款，獲款公司須提交進度報告及發放撥款申請，列明已取得的項目階段成果詳情和成績。收到申請後，創新科技署人員應到獲款公司進行實地視察或審核該進度報告，以確保項目取得滿意的階段成果。審計署審查了十個挑選項目的撥款發放記錄，當中包括 40 項分期撥款 (不包括在項目開展時發放的 10 項首期撥款)。審計署發現，在該 40 項分期撥款中，有 22 項是在未進行實地視察或舉行進度會議之前發放的，而且沒有證據 (例如由任何人員寫下的筆記／提出的意見及／或作出的簽署) 顯示，創新科技署人員曾審核進度報告內所載的階段技術成果。

審計署的建議

5.23　**審計署*建議*創新科技署署長應在發放小型企業研究資助計劃撥款前，進行實地視察或審核進度報告，以確保項目已取得訂明的階段成果，以及創新科技署滿意項目的推行進度。**

當局的回應

5.24　創新科技署署長同意審計署的建議。她表示創新科技署會改善內部工作程序，以確保從實地視察或進度報告證明項目取得滿意的階段成果後，才發放撥款。

沒有開展第二階段的項目

沒有開展第二階段的項目佔高百分比

5.25　在 272 個兩個階段的項目中，有 102 個項目 (38%) 沒有開展第二階段。創新科技署於二零一三年六月在回覆審計署的查詢時表示，在該 102 個項目中：

(a) 30 個項目 (涉及共 1,000 萬元小型企業研究資助計劃項目撥款) 的獲款公司在完成第一階段後，已就第二階段提交申請。不過，他們的申請並不成功；及

(b) 餘下 72 個項目 (涉及共 2,300 萬元小型企業研究資助計劃項目撥款) 的獲款公司，則因種種原因沒有就第二階段提交申請，例如：

(i) 市場環境已變，縱使開展第二階段亦不會有成果；

(ii) 獲款公司出現財務困難或已解散；或

(iii) 獲款公司沒有應創新科技署邀請，提交第二階段申請。

向政府退回小型企業研究資助計劃撥款

5.26 根據第一階段的資助協議，如獲款公司在第一階段完成後，未能與政府於訂明日期前就第二階段訂立協議，該公司須把全部發放的撥款退回政府，除非項目不進入第二階段是政府的決定 (即創新科技署拒絕第二階段的申請)，則作別論。

5.27 為確定創新科技署有否採取足夠跟進行動，追討就第一階段發放的款項，審計署審查了五個已完成第一階段但沒有開展第二階段的項目。審計署發現，創新科技署沒有適時採取足夠的跟進行動，以討回就該等項目所發放的小型企業研究資助計劃撥款。由於已過了很長時間，這些撥款很可能已無法追討。現把三個項目的詳情載於下文 (見個案一至三)。

個案一

1. 創新科技署向一家獲款公司發放 40 萬元小型企業研究資助計劃撥款，供其就一項在內地推行研究成果的項目進行第一階段項目。第一階段項目在二零零三年六月完成，為數 224,400 元的剩餘撥款於二零零四年七月退回政府。

2. 根據第一階段的資助協議，如獲款公司與政府無法於二零零三年八月九日或之前就第二階段訂立協議，該公司須把先前發放的全部款項退回政府。截止日期過後，該公司沒有就第二階段提交申請。

3. 二零零五年七月，該公司通知創新科技署已修訂項目計劃。該公司沒有在內地為產品提交註冊申請，反而已就一項含有第一階段項目研究成果的產品在香港註冊，並根據資助協議的規定，向創新科技署支付 120 元，即售賣產品所得的 5%。

4. 二零零七年九月，創新科技署致函詢問該公司是否有意提交第二階段申請，但沒有收到該公司的回覆。根據資助協議，政府有權要求該公司退回 175,480 元 (即 400,000 元 – 224,400 元 – 120 元) 的結餘。

5. 二零一零年一月至二零一二年七月期間，創新科技署收到該公司的核數師的函件，要求該署確認上述小型企業研究資助計劃撥款結餘是該公司欠政府的款項。

審計署的意見

6. 審計署留意到，創新科技署沒有採取任何行動，向獲款公司追討小型企業研究資助計劃撥款。審計署亦留意到，該公司曾於二零零五年六月就一個新項目提交另一份申請書。創新科技署在沒有考慮該公司並未就先前的項目提交第二階段申請的情況下，批准是項申請。創新科技署就新項目的第一階段向該公司發放 234,000 元小型企業研究資助計劃撥款。該公司申請開展第二階段的申請被拒，並向政府退回 8 萬元剩餘撥款。創新科技署須與該公司跟進此個案。

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

個案二

1. 獲款公司於二零零七年六月完成項目的第一階段（已獲發放280,000元小型企業研究資助計劃撥款）後，於二零零七年八月就第二階段提交申請。二零零七年九月，評審小組建議批准是項申請。

2. 二零零八年一月，獲款公司在第二階段資助協議商定前，通知創新科技署由於公司將遷往另一國家，並解散在港的公司，因此打算撤回第二階段的申請。創新科技署於二零零八年一月與該公司開會，並告知該公司如撤回第二階段申請，須向政府退回第一階段的撥款。該公司在會後致函創新科技署，表示會撤回申請，因為無法投入等額資金。

3. 二零零八年四月，創新科技署要求該公司提供財務狀況的證明文件。不過，沒有收到該公司的回覆。

4. 二零一一年一月，創新科技署進行公司查冊，發現該公司已於二零零九年五月解散。創新科技署自此再沒有採取任何跟進行動。

審計署的意見

5. 自二零零八年四月採取最後一次跟進行動後，直至二零一一年一月創新科技署都沒有採取任何跟進行動。由於該公司已經解散，政府不大可能討回該筆小型企業研究資助計劃撥款。

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

個案三

1. 二零零六年九月，創新科技署向獲款公司發放一筆為數 104,000 元的小型企業研究資助計劃撥款 (屬獲批撥款 207,000 元的首期撥款)，以供進行一個第一階段項目。然而，在二零零六年九月發放首期撥款後，該署沒有收到獲款公司提供任何有關項目進度的資料。該署人員在二零零七年二月曾嘗試致電聯絡該公司，但無法聯絡上。

2. 二零一零年一月， 創新科技署進行公司查冊， 發現該公司已於二零零九年一月解散。此後該署再沒有採取任何跟進行動。

審計署的意見

3. 多年來，創新科技署僅在二零零七年二月嘗試致電聯絡獲款公司一次，直至二零一零年一月才再採取跟進行動。由於該公司已經解散，能夠討回上述小型企業研究資助計劃撥款的機會十分渺茫。

資料來源：審計署對創新科技署紀錄的分析

5.28 有關沒有根據第一階段資助協議開展第二階段的項目須退還撥款一事 (見第 5.25 段)，創新科技署在二零一三年六月回覆審計署的查詢時表示，該署無法即時提供有關退款的資料，因為創新科技署基金管理系統內沒有備存該等資料。創新科技署人員須翻查存於個別項目文件夾內的文本記錄，才可確定退款的數目。二零一三年七月，創新科技署告知審計署，在 72 個因沒有開展第二階段而須退還小型企業研究資助計劃撥款的項目中，政府並無收到任何有關退款。涉及的款額合共 2,300 萬元。

5.29　儘管根據資助協議的規定，政府有權要求自行決定不開展第二階段的獲款公司退回第一階段撥款，創新科技署並未從上述 72 個項目的任何一個收回退款。該署人員在決定是否要求退款時，也許曾考慮每宗個案的情況 (例如有些項目或因市場環境轉變而未能按計劃開展下一階段)，審計署認為創新科技署應對沒有開展第二階段的全部 72 個項目進行覆檢，以確定應否追討已發放的撥款 (註 10)。就某些應追討撥款的個案而言，創新科技署應採取迅速而有效的行動，以討回款項。至於該署認為不宜採取追討行動的個案，則應根據《財務及會計規例》尋求適當批准 (包括批准把無法討回的撥款撇帳)。長遠而言，創新科技署亦應制訂有效的監控機制，存錄充足的管理資料，以供監察項目的進度，包括適時追討小型企業研究資助計劃撥款。

審計署的建議

5.30　審計署 *建議* 創新科技署署長應：

(a) 制訂有效的監控機制，存錄充足的管理資料，以供監察項目的進度，包括適時追討小型企業研究資助計劃撥款；

(b) 就沒有開展第二階段的 72 個項目進行覆檢，以確定應否追討已發放給該等項目的小型企業研究資助計劃撥款；

(c) 根據覆檢結果，盡快採取所需的追討行動；及

(d) 如認為不宜採取追討行動，應根據《財務及會計規例》尋求適當批准，把無法討回的撥款撇帳。

註 10：*審計署留意到，在 72 個撥款項目中，有 31 家獲款公司已經解散，涉及的小型企業研究資助計劃撥款合共 940 萬元。*

當局的回應

5.31 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示：

(a) 就未能完成的個案，創新科技署會評估是否有合理解釋，並制訂適當的未來路向，例如要求獲款公司退還撥款、設定退還撥款的時限、就可否採取法律行動徵詢律政司的意見，以及就某些不宜採取追討行動的個案，根據現行政府程序尋求批准，把無法討回的撥款撇帳。創新科技署在考慮有關個案後，如認為有需要，亦會就可否改善資助協議條款徵詢律政司的意見，以確保政府的權益獲得保障；

(b) 創新科技署在跟進個案時，會採用持平的做法，一方面適當保障政府的權益，另一方面在處理上亦適當體恤有關公司 (如有合理解釋或困難情況)；及

(c) 該 72 個項目是根據先前的小型企業研究資助計劃制度獲得撥款，在該制度下，有關項目必須分兩階段進行，第一階段的資助額不多於 40 萬元。在二零零八年，創新科技署已察覺到該制度有不少缺點，並停止採用把項目分為兩階段的安排。儘管如此，創新科技署完全同意須制訂有效的監控機制，存錄充足的管理資料，以供監察項目的進度，包括適時追討尚欠的小型企業研究資助計劃撥款。

終止項目

5.32 獲款公司如欲終止項目，須徵求創新科技署署長的批准。就該等個案而言，政府保留要求獲款公司全數退還已發放的小型企業研究資助計劃撥款的權利。根據創新科技署基金管理系統存錄的項目狀況，截至二零一三年六月三十日，有 11 個項目在完成前終止或撤回 (見第 5.11 段表二十二)，當中有三個是在發放小型企業研究資助計劃撥款前終止。有一個項目實際上是已完成項目，但錯誤記錄為終止項目。至於餘下七個終止項目，則已獲發放 400 萬元的小型企業研究資助計劃撥款淨額 (即已獲發放的款項減去已退還的剩餘款項)。在該七個項目中，創新科技署沒有就其中四個項目採取行動跟進 (追討或撇除) 已發放的款項。審計署審視該七個項目的結果，載於表二十六。

表二十六

創新科技署就跟進終止項目所採取的行動

項目	小型企業研究資助計劃撥款淨額 (註) (元)	採取的行動
1	1,070,000 (356,800)	二零零一年九月，獲款公司通知創新科技署，其技術總監將放取 6 至 12 個月病假。自此之後，該署沒有再收到該公司的消息。創新科技署沒有採取進一步的跟進行動，直至二零零七年七月，該署進行公司查冊時，才發現該公司已於二零零四年一月解散。沒有記錄顯示，該署曾批准終止該項目。
2	1,471,125 (400,000)	創新科技署最後接觸該公司的日期為二零零五年七月。沒有記錄顯示，該署曾批准終止該項目。
3	507,724 (387,800)	二零零二年三月，獲款公司提出終止項目的要求。沒有記錄顯示，創新科技署曾批准終止該項目或跟進已發放的款項。
4	439,963 (326,000)	二零零四年三月，獲款公司提出終止項目的要求。沒有記錄顯示，創新科技署曾批准終止該項目或跟進已發放的款項。
5	—	二零零六年七月，獲款公司提出終止項目的要求。該公司根據資助協議，於二零零七年一月全數退還已發放的款項。沒有記錄顯示，創新科技署曾批准終止該項目。

表二十六 (續)

項目	小型企業研究資助計劃撥款淨額 (註) (元)	採取的行動
6	339,478 (262,048)	獲款公司未能取得資助協議訂明的商業階段成果。創新科技署署長於二零零五年一月批准終止該項目。
7	223,818	二零零三年五月，獲款公司通知創新科技署，該公司出現財政困難，並已解散項目小組。二零零四年二月，該署批准終止該項目。
總計	4,052,108 (1,732,648)	

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註： 小型企業研究資助計劃撥款淨額指已發放的金額，減去在項目完成後已退還創新科技署的金額。括號內的數字代表項目第一階段的小型企業研究資助計劃撥款淨額。

備註：創新科技署沒有就項目 1 至 4 發放的撥款採取跟進行動。

審計署的建議

5.33 **審計署 *建議* 創新科技署署長應：**

(a) **確保妥為批准終止項目的個案；**

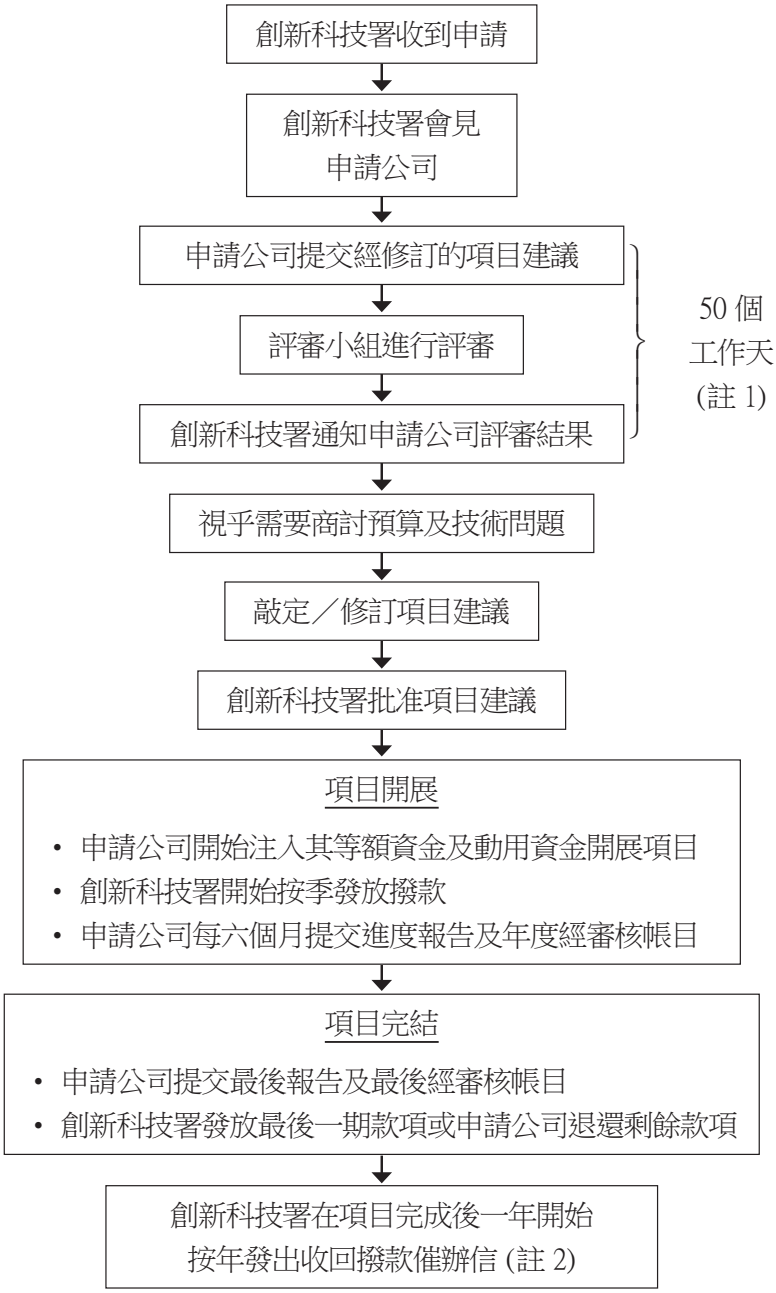
(b) **依據資助協議採取跟進行動，就終止項目追討已發放給獲款公司的小型企業研究資助計劃撥款；及**

(c) **如認為不宜採取追討行動，應根據《財務及會計規例》尋求適當批准，把無法討回的撥款撇帳。**

當局的回應

5.34 創新科技署署長同意審計署的建議。她表示該署會改善內部工作程序，確保日後妥為批准終止的項目。

小型企業研究資助計劃的項目管理流程圖



資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

註 1： 創新科技署承諾在收到完整資料後 50 個工作天內，通知申請公司其申請結果。

註 2： 在二零一二年四月一日前獲批的項目，創新科技署每半年向獲款公司發出收回撥款催辦信一次。

小型企業研究資助計劃主要評審準則

1. *創新及科技內容 (30%)*

   (a) 申請公司須說明就建議的技術進行研發所面對的技術挑戰或涉及的創新成分；及

   (b) 解決問題的技術方案、技術數據是否準確，以及假設是否合理。

2. *項目的商品化機會 (30%)*

   (a) 目標客戶、產品／服務的特定市場、競爭對手分析、定價、產品／服務過往的商品化記錄，以及建議產品／服務／工序的推廣工作。

3. *小組的能力及承擔 (30%)*

   (a) 項目統籌人及其小組在技術方面能否全面完成建議的項目；

   (b) 小組成員的個人履歷、小組的整體規模、各級人員的組合等是否適當；

   (c) 申請公司過去進行受政府資助項目時是否有承擔的記錄；及

   (d) 過去獲頒的工業和學術獎項，以及獲相關領域傑出專家支持的有關資料。

4. *能否配合政府政策或對整體社會有利 (10%)*

   (a) 配合政府政策及為整體社會帶來裨益的技術。

資料來源：創新科技署的記錄