



審計署署長
香港灣仔
告士打道七號
入境事務大樓
二十六樓

Director of Audit
26th Floor
Immigration Tower
7 Gloucester Road
Wanchai, Hong Kong

圖文傳真 Facsimile : 2583 9063

電話 Telephone : 2829 4200

香港立法會綜合大樓
立法會主席

主席：

我謹按照一九九八年二月十一日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件，提交我的第六十四號報告書。本報告書所提及的，是依照該份文件內訂下的衡工量值式審計工作準則完成的衡工量值式審計的結果。有關準則夾附於本報告書內。

審計署署長孫德基

二零一五年四月二日

目 錄

《審計署署長第六十四號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	屋宇署對違例建築物採取的行動
2	政府飛行服務隊的運作
3	食物環境衛生署管理的公眾熟食市場
4	管理用水供求
5	香港體育學院有限公司
6	受傷及致命個案的僱員補償
7	教育局九龍塘教育服務中心
8	懲教署提供的更生服務

衡工量值式審計工作準則

衡工量值式審計工作

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

2. 所訂準則如下：

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

衡工量值式審計工作準則

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

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

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

第 1 章

發展局
屋宇署

屋宇署對違例建築物採取的行動

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

屋宇署對違例建築物採取的行動

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：政府僭建物政策的實施情況	2.1
政府的僭建物政策	2.2 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24
小型工程監管制度	2.25 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
第 3 部分：處理僭建物的舉報	3.1
僭建物舉報的處理	3.2 – 3.21
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23
第 4 部分：大規模行動所進行的工作	4.1
背景	4.2
以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動	4.3 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17

	段數
以劏房單位為目標的大規模行動	4.18 – 4.30
審計署的建議	4.31
政府的回應	4.32
第 5 部分：清拆令的跟進行動	5.1
清拆令的管理	5.2 – 5.19
審計署的建議	5.20
政府的回應	5.21
對不遵從清拆令的業主採取的檢控行動	5.22 – 5.30
審計署的建議	5.31
政府的回應	5.32
屋宇署承建商進行的代辦工程	5.33 – 5.37
審計署的建議	5.38
政府的回應	5.39
為追討代辦工程費用而採取的行動	5.40 – 5.45
審計署的建議	5.46
政府的回應	5.47
第 6 部分：支援執法行動的資訊系統	6.1
樓宇狀況資訊系統	6.2 – 6.16
審計署的建議	6.17
政府的回應	6.18
第 7 部分：未來路向	7.1
有關僭建物的政策和執法行動	7.2
主要可予改善之處	7.3 – 7.5
未來路向	7.6 – 7.11
審計署的建議	7.12
政府的回應	7.13

附錄	頁數
A : 屋宇署：組織架構圖 (摘要) (二零一四年十月三十一日)	75
B : 在二零一一年清點行動中發現的懷疑僭建物	76
C : 處理僭建物舉報的目標時間	77

屋宇署對違例建築物採取的行動

摘要

1. 除了在屋宇署小型工程監管制度下進行的小型工程及豁免工程外，凡未經屋宇署批准及同意的樓宇建築工程，均屬違例建築物(僭建物)。僭建物或會危及樓宇結構與消防安全，對樓宇使用者和市民構成風險，亦可能導致衛生以至環境方面的問題。截至二零一四年十月，屋宇署三個分部和一個分組共有732名人員負責僭建物和樓宇安全／維修保養的工作。屋宇署主要經市民及傳媒的舉報和其他政府部門的轉介(下稱關於僭建物的舉報)，以及就個別或一組目標樓宇所進行的僭建物處理行動(下稱“大規模行動”)找出僭建物。

2. 為了在現有資源下消除僭建物對公眾安全構成的威脅及遏止僭建物數目增加，政府自一九七五年起推行政策，就若干類別的僭建物(下稱“須優先取締”僭建物)採取執法行動，其餘僭建物(下稱不屬於“須優先取締”類別的僭建物)則會延後處理。如屬“須優先取締”僭建物，屋宇署可發出清拆令，要求有關業主在指定期限內(通常為60天)清拆僭建物，並會把清拆令在土地註冊處註冊。樓宇業主如未能在清拆令訂明的指定期限內進行糾正工程，屋宇署可進行或安排進行清拆工程，或向有關業主提出檢控。至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署可發出警告通知，告知有關業主清拆僭建物。業主如未能在指定期限內遵照通知進行清拆僭建物，屋宇署會把警告通知在土地註冊處註冊。

3. 二零一四年關於僭建物的舉報宗數為41 146宗，幾乎等於二零零一年的舉報宗數(即13 817宗)的三倍。鑑於公眾日益關注僭建物的問題，審計署最近就屋宇署對僭建物採取的行動展開審查工作。

政府僭建物政策的實施情況

4. 根據政府在二零零一年推行的僭建物政策，“須優先取締”僭建物有七種，即(a)對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；(b)新建的僭建物；(c)位於樓宇內外、天台及平台、天井及後巷並會嚴重危害健康或對環境造成滋擾的僭建物；(d)個別大型僭建物；(e)個別樓宇內外滿布的僭建物；(f)大規模行動或維修計劃所涉及的個別或一組目標樓宇的僭建物；及(g)在採用環保

摘要

設計並獲批准豁免計入建築樓面面積的樓宇部分的違例改建或違例工程 (第 2.3 及 2.4 段)。

5. 由二零一一年四月起，政府將七種“須優先取締”僭建物的範圍擴大至涵蓋所有位於樓宇天台、平台、天井及後巷的僭建物 (下稱“天台、平台、天井及後巷僭建物”)，即使這些僭建物沒有嚴重風險或對環境造成滋擾 (第 2.6 段)。

6. 在二零零一至二零一零年間，屋宇署共清拆了 405 261 個僭建物 (平均每年清拆 40 526 個)；在二零一一至二零一四年間共清拆了 69 298 個 (平均每年清拆 17 325 個)。屋宇署在二零一一年五月至二零一二年十二月進行了清點行動。屋宇署的顧問公司於清點行動中共發現約 229 萬個懷疑僭建物，包括 187 萬項家居小型工程、12 萬個招牌及 30 萬個其他僭建物 (第 2.9 至 2.11 段)。

7. **用以計劃執法行動的“須優先取締”僭建物數目不明** 儘管政府已推行政策，對“須優先取締”僭建物採取執法行動，而不屬於“須優先取締”類別的僭建物則延後處理，但屋宇署一直沒有採取行動，確定現存“須優先取締”僭建物的總數，而缺乏有關資料可能未能對屋宇署計劃採取的執法行動提供全面的評估。就此，屋宇署在二零一一及二零一二年進行的清點行動中，並沒有把所發現的 229 萬個懷疑僭建物區分為“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物。此外，屋宇署亦沒有在管制人員報告中按“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，分項列出年內清拆的僭建物數目，這無助於提高屋宇署在解決僭建物問題成效方面的公眾問責性和透明度 (第 2.14 及 2.17 段)。

8. **33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆** 天台是居民的走火逃生處，而非法天台搭建物 (尤其是豎設於單梯樓宇) 會阻塞走火逃生通道，對居民構成嚴重火警安全風險。二零零一年四月，發展局告知立法會，屋宇署將於二零零七年之前全面清拆 4 500 幢單梯樓宇的 1.2 萬個非法天台搭建物。然而，審計署注意到，截至二零一五年一月，尚有 33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆 (第 2.22 段)。

處理僭建物的舉報

9. **需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令** 根據屋宇署的指引，屋宇署人員在進行視察後，應在180天內就已確認為“須優先取締”的僭建物(天台、平台、天井及後巷的僭建物除外)發出清拆令。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，屋宇署在4 522宗的舉報個案中，視察相關的僭建物6個月以上至5年後，仍未發出清拆令(第3.4及3.5段)。

10. **需時很久才就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令** 審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在二零一一年四月至二零一四年十月期間接獲的25 313宗就天台、平台、天井及後巷僭建物(見第5段)的舉報中，只有3 357宗(13%)已獲處理(例如發出清拆令、將相關樓宇納入進行大規模行動的目標樓宇名單內，或業主已自願清拆有關的僭建物)。截至二零一四年十月，餘下的21 956宗(25 313宗減3 357宗)舉報中，17 862宗(81%)在接獲舉報後10個月至3.5年屋宇署仍未採取執法行動(第3.12段)。

11. **需時很久才在土地註冊處註冊警告通知** 根據《建築物條例》(第123章)，屋宇署須安排將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊。屋宇署表示，未獲遵從的警告通知會在發出日期起計四個月內轉介土地註冊處註冊。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，有147份已發出4個月以上至9年但仍未獲遵從的警告通知尚未轉介土地註冊處註冊。審計署亦注意到，截至二零一四年十月，有985份由土地註冊處轉介回屋宇署的未獲遵從警告通知(例如通知上的資料有誤)，沒有再送交土地註冊處註冊(第3.16至3.18段)。

大規模行動所進行的工作

12. 發展局表示，大規模行動較分別處理個別舉報更為有效，因為能一次過處理更多“須優先取締”僭建物。屋宇署就某類僭建物進行大規模行動時，會訂定目標樓宇的數目，以採取執法行動(第4.2段)。

13. **以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動出現重大延誤** 在二零一零至二零一四年間，屋宇署進行了6次以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動，涵蓋總共2 337幢目標樓宇。在該6次大規模

摘要

行動中，1次由屋宇署內部人員負責，另外5次經39份顧問合約進行，合約的總費用為3,560萬元。儘管在6次大規模行動中，4次的目標完成日期分別定於二零一一年七月至二零一四年一月期內，但截至二零一四年十月，2次大規模行動涵蓋的全部樓宇尚未完成行動，而餘下2次大規模行動中每次涵蓋的樓宇，亦有過半數尚未完成行動(第4.3至4.6段)。

14. **在工作完成前過早向顧問公司付款** 根據屋宇署的顧問合約，顧問公司圓滿完成工作後，屋宇署會向顧問公司發出完工證明書，並支付最後款項。然而，審計署的審查發現，屋宇署在兩份顧問合約圓滿完成工作和獲發完工證明書前，已向相關顧問公司發放最後款項(第4.11及4.13段)。

15. **以分間樓宇單位(劏房單位)為目標的大規模行動出現重大延誤** 二零一四年十二月，運輸及房屋局告知立法會，屋宇署會繼續加緊取締工業大廈內的劏房，並就住宅樓宇和綜合用途樓宇內劏房的樓宇及消防安全違規情況採取執法行動。在二零一一至二零一四年間，屋宇署進行了7次以劏房單位為目標的大規模行動，涵蓋合共1 092幢目標樓宇。在該7次大規模行動中，5次由屋宇署內部人員負責，另外2次經10份顧問合約進行，合約的總費用為1,240萬元。儘管在7次大規模行動中，4次的目標完成日期定於二零一二年一月至二零一四年六月期內，但截至二零一四年十月，4次大規模行動中每次涵蓋的樓宇(全部由屋宇署內部人員負責)，均有過半數樓宇尚未完成行動(第4.20至4.22段及4.27段)。

清拆令的跟進行動

16. **清拆令沒有在土地註冊處註冊** 發展局及屋宇署表示，在土地註冊處把僭建物的資料註冊，可讓物業準買家在土地註冊處查冊時，得知在有關處所內是否有僭建物存在，從而向他們提供更有效的消費保障。就此，一個法律專業協會曾向土地註冊處提出意見，指一些清拆令未有送交土地註冊處註冊。二零一四年四月，發展局告知立法會，屋宇署沒有就於土地註冊處註冊的清拆令備存統計數字。二零一五年二月，審計署抽樣調查30份在二零一三年五月發出的清拆令，發現其中4份沒有在土地註冊處註冊。審計署注意到，關於大部分已發出的清拆令，屋宇署並沒有在電腦系統內備存其於土地註冊處註冊的記錄。審計署亦注意到，在屋宇署的電腦系統內，只載有關於2 654份清拆令送交土地註冊處註冊的記錄，當中80%在有關清拆令發出後一個月以上至8年才送交土地註冊處註冊(第5.3至5.6段及5.10段)。

摘要

17. **未能達致妥善處理清拆令的目標** 屋宇署訂定了按年妥善處理清拆令的目標，即所有在二零零四年發出的清拆令須在二零零八年三月或之前妥善處理；二零零五年發出的清拆令須在二零零九年三月或之前妥善處理；二零零六年發出的清拆令須在二零一零年三月或之前妥善處理；二零零七年發出的清拆令須在二零一一年三月或之前妥善處理；二零零八年發出的清拆令須在二零一三年三月或之前妥善處理；以及二零零九年發出的清拆令須在二零一四年三月或之前妥善處理。然而，截至二零一四年十二月，在二零零四至二零零九年間每年發出的清拆令當中，有 1% 至 25% 未獲妥善處理 (第 5.14 段)。

支援執法行動的資訊系統

18. **屋宇署的電腦系統未能提供重要資料** 屋宇署在二零零二年推行樓宇狀況資訊系統，以記錄、處理及檢索有關投訴、轉介個案、計劃的分區勘察、法定命令、施工令和委聘顧問的詳細資料。然而，審計署注意到，樓宇狀況資訊系統沒有輸入或未能提供一些對處理僭建物的重要資料 (第 6.2 及 6.7 段)。

未來路向

19. 審計署注意到，截至二零一四年十月，共有 68 134 份未獲遵從的清拆令，當中 21% 已發出 6 年以上至 10 年但仍未獲遵從，1% 更已發出 10 年以上至 30 年。此外，屋宇署仍未確定現存多少個未獲發出清拆令的“須優先取締”僭建物。鑑於很多僭建物的擁有人在清拆令於土地註冊處註冊後仍沒有採取清拆行動，這註冊安排對阻嚇僭建成效不彰 (第 7.7 及 7.8 段)。

20. 再者，屋宇署表示，檢控行動能有效處理僭建物，該署並就未獲遵從的清拆令，訂定每年發出 2 500 至 3 300 張傳票的預期目標。按此計算，對於未獲遵從的清拆令，屋宇署將需要一段長時間才能向所有有關業主發出傳票 (第 7.10 段)。

摘要

審計署的建議

21. 審計署的各項建議載於本審計報告書各部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 採取行動，盡快清拆單梯樓宇的非法天台搭建物(第 2.23(c) 段)；
- (b) 加強行動，確保在屋宇署的目標時間內發出清拆令(第 3.22(a)段)；
- (c) 制訂行動計劃，並訂明時限，向天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令(第 3.22(c) 段)；
- (d) 採取措施，確保將所有未獲遵從的警告通知迅速轉介土地註冊處註冊，並就土地註冊處轉介回屋宇署的警告通知迅速採取跟進行動(第 3.22(d) 及 (e) 段)；
- (e) 加強行動，確保大規模行動按目標日期完成(第 4.16(b) 段)；
- (f) 採取措施，防止在顧問公司圓滿完成各項工作前，發放最後款項(第 4.16(d) 段)；
- (g) 就未獲遵從的清拆令進行檢討，以找出尚未在土地註冊處註冊的清拆令，並盡快採取補救行動(第 5.20(a) 段)；
- (h) 就過往每一年發出而未獲遵從的清拆令，加強行動，以達致屋宇署妥善處理相關清拆令的時間目標(第 5.20(e) 段)；
- (i) 在推行樓宇狀況資訊系統更新工程時採取措施，在該系統加設功能，以便監察和管理屋宇署的大規模行動和對未獲遵從清拆令所採取行動的進度(第 6.17(a) 段)；及
- (j) 探討其他有效方法，促使業主在屋宇署發出清拆令後清拆其僭建物(第 7.12 段)。

政府的回應

22. 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

《建築物條例》

1.2 根據《建築物條例》(第 123 章)，除小型工程及豁免工程(註 1)外，所有樓宇建築工程在展開前，須事先獲得屋宇署(註 2)的批准及同意。凡未經屋宇署批准及同意的樓宇建築工程(小型工程及豁免工程除外)，均屬違例建築物(僭建物)，屋宇署可就有關僭建物採取執法行動。僭建物或會危及樓宇結構與消防安全，對樓宇使用者和市民構成風險，亦可能導致衛生以至環境方面的問題。

1.3 當發現僭建物時，屋宇署可採取以下執法行動：

- (a) 發出清拆令，要求所發現的僭建物的擁有人在指定期限內清拆僭建物，屋宇署並會把清拆令在土地註冊處註冊(《建築物條例》第 24 及 24AA 條)；
- (b) 樓宇業主如未能在清拆令訂明的指定期限內進行糾正工程，屋宇署可進行或安排進行清拆工程，或向有關業主提出檢控(《建築物條例》第 24(3)、24AA(7) 及 40 條)；
- (c) 發出警告通知，告知有關擁有人在指定期限內清拆僭建物。擁有人如未能在指定期限內遵照通知進行清拆僭建物，屋宇署會把警告通知在土地註冊處註冊(《建築物條例》第 24C 條)；及
- (d) 僭建物如構成對公眾的妨擾，或對生命或財產構成迫切危險，屋宇署會向法院申請命令，即時拆卸或糾正僭建物(《建築物條例》第 24B 條)。

註 1：自二零一零年十二月起，根據小型工程監管制度(見第 2.25 段)在樓宇進行的加建或改動工程，均屬小型工程，例如豎設晾衣架和用於支承空調機的構築物。豁免工程指在樓宇進行不影響樓宇結構的建築工程，例如拆除非結構間隔牆。

註 2：根據《建築物條例》，建築事務監督(即屋宇署署長)有權批准建築圖則和同意展開建築工程。為求簡明，本審計報告書稱建築事務監督為屋宇署。

政府的僭建物政策

1.4 政府自一九七五年起推行政策，就若干類別的僭建物採取執法行動，其餘僭建物則會延後處理。屋宇署稱前者為“須優先取締”僭建物，後者為不屬於“須優先取締”類別的僭建物。有關政策的目的是在現有資源下消除僭建物對公眾安全構成的威脅及遏止僭建物數目增加。多年來，屋宇署已採取各項措施解決僭建物問題。

小型工程監管制度

1.5 由二零一零年十二月三十一日起，根據《建築物(小型工程)規例》(第123N章)，樓宇業主可循簡化程序進行指定的小型工程，而無須事先經屋宇署批准和同意。根據屋宇署的小型工程監管制度(屬自行規管制度)，上述小型工程(例如安裝晾衣架)可由註冊承建商進行，無須事先取得屋宇署批准。有關承建商須通知屋宇署，以及向屋宇署提交記錄和完工證明書。屋宇署在小型工程監管制度下引入檢核計劃，分別為家居小型工程檢核計劃(見第2.30段)及違例招牌檢核計劃(見第2.15段)，以便市民在進行檢核後保留若干類別的僭建物。通過檢核的僭建物除非有安全問題，否則屋宇署不會就其採取執法行動。

發現僭建物及其分類

1.6 屋宇署主要經由以下途徑找出僭建物：

- (a) 市民及傳媒就僭建物的舉報，以及其他政府部門的轉介(下稱關於僭建物的舉報)；及
- (b) 就個別或一組目標樓宇所進行的僭建物處理行動(下稱“大規模行動”)，每次行動會涵蓋若干類別的僭建物(例如在天台及平台上的僭建物)。

1.7 屋宇署會為發現到的僭建物確定分類，以便採取以下行動：

- (a) 如屬“須優先取締”僭建物，該署會發出清拆令，要求有關擁有人在指定期限內(通常為60天)清拆僭建物。屋宇署亦不時發出勸諭信，勸諭擁有人清拆僭建物；及

- (b) 如不屬於“須優先取締”類別的僭建物，該署會發出警告通知，告知有關擁有人須在指定期限內(通常為 60 天)清拆僭建物，或發出勸諭信，勸諭有關擁有人／佔用人清拆僭建物，但不會指明須進行糾正行動的時限。

僭建物的舉報

1.8 屋宇署主要透過市民及傳媒就僭建物的舉報，以及其他政府部門的轉介發現僭建物。在二零零一至二零一四年間僭建物的舉報宗數，載於圖一。

圖一

僭建物的舉報
(二零零一至二零一四年)



資料來源：屋宇署的管制人員報告

屋宇署的人力資源和經常開支

1.9 截至二零一四年十月，屋宇署共有 1 739 名員工，當中 1 456 人為公務員，283 人為非公務員合約僱員。樓宇 (1) 及 (2) 部負責處理僭建物個案，以及負責就現存樓宇的安全及維修事宜進行執法工作，而強制驗樓部和機構事務部轄下的小型工程及招牌監管組 (下稱三個分部和一個分組) 則提供支援 (見附錄 A 所載的屋宇署組織架構圖)。截至二零一四年十月，這三個分部和一個分組共有 732 名人員負責僭建物和樓宇安全／維修保養的工作 (註 3)，當中包括：

- (a) 565 名專業及技術職系人員；及
- (b) 167 名一般及共通職系人員。

1.10 屋宇署表示，三個分部和一個分組 (見第 1.9 段) 內的 732 名人員負責多項工作，因此未能單就負責處理僭建物的人手提供分項數字。這些人員負責的多項工作包括：

- (a) 處理僭建物舉報，為殘舊失修的樓宇實施維修和保養工程的計劃，處理就危樓和樓宇缺損的舉報，以及發出修葺令及勘測令；及
- (b) 擔當樓宇協調人，為市民提供一站式服務，處理僭建物和樓宇失修事宜。樓宇安全受威脅，可由欠缺適當的維修和保養或豎設僭建物所致，而涉及僭建物的個案，往往亦同時涉及其他種類的樓宇安全問題。

2013-14 年度，屋宇署全年的經常開支為 11.06 億元。

審查工作

1.11 審計署曾於二零零三及二零一三年進行兩次關於僭建物的審查工作，分別為：

註 3：屋宇署表示，(a) 強制驗樓部轄下防火規格組的人員、(b) 樓宇部專責處理構成環境滋擾的滲水問題的特別小組人員和 (c) 樓宇部轄下斜坡安全組的人員，均無須負責在樓宇安全及維修方面進行執法工作，亦無須對僭建物採取行動。

- (a) 二零零三年審查屋宇署為解決僭建物問題而進行的工作，審查結果載於二零零三年十月的《審計署署長第四十一號報告書》第 6 章；及
- (b) 二零一三年審查政府改善舊式樓宇消防安全的工作，當中涵蓋在消防安全巡查發現的僭建物，審查結果載於二零一三年十月的《審計署署長第六十一號報告書》第 7 章第 5 部分。

1.12 如圖一(見第 1.8 段)所示，二零一四年關於僭建物的舉報宗數共 41 146 宗，幾乎等於二零零一年有關舉報宗數的三倍。鑑於公眾日益關注僭建物的問題，審計署於二零一四年五月展開審查工作，審視有關問題。審查工作集中於屋宇署解決僭建物問題的行動，當中涵蓋以下範疇：

- (a) 政府僭建物政策的實施情況(第 2 部分)；
- (b) 處理僭建物的舉報(第 3 部分)；
- (c) 大規模行動所進行的工作(第 4 部分)；
- (d) 清拆令的跟進行動(第 5 部分)；
- (e) 支援執法行動的資訊系統(第 6 部分)；及
- (f) 未來路向(第 7 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.13 在審查工作期間，發展局(註 4)及屋宇署的人員予以合作，審計署謹此致謝。

註 4：二零零二年七月前，樓宇事宜的政策職責由當時的規劃地政局負責。二零零二年七月，房屋及規劃地政局成立，接手樓宇事宜的政策職責。二零零七年七月，樓宇政策職責由當時新成立的發展局負責。為求簡明，在本審計報告書內，發展局兼指所有曾經負責樓宇事宜政策的決策局。

第 2 部分：政府僭建物政策的實施情況

2.1 本部分探討屋宇署在實施政府僭建物政策方面所採取的行動。

政府的僭建物政策

一九七五年的僭建物政策

2.2 政府在一九七五年公布，所有在一九七五年七月三十一日後獲發佔用許可證的樓宇均會受監察。如發現僭建物，政府會採取即時行動。此外，屋宇署會對構成人身危險的僭建物採取行動，其他僭建物則記錄在案，日後可能採取行動。

一九八八年的僭建物政策

2.3 政府在一九八八年推行新的僭建物政策，取代一九七五年的政策。根據新政策，僭建物會分為“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物兩類。屋宇署會就“須優先取締”僭建物採取執法行動；不屬於“須優先取締”類別的僭建物則獲延後處理。有關政策的目的是在現有資源下消除僭建物對公眾安全構成的威脅及遏止僭建物數目增加。根據一九八八年的政策，“須優先取締”僭建物主要包括：

- (a) 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；及
- (b) 新建的僭建物(見第 2.19 段)，不論有關樓宇的落成日期。

二零零一年的僭建物政策

2.4 為賦予屋宇署更大的空間及彈性，以便就大量僭建物採取執法行動，政府於二零零一年修訂執法政策，擴大“須優先取締”僭建物的範圍，除第 2.3(a) 及 (b) 段提及的兩類外，亦包括以下的僭建物：

- (a) 位於樓宇內外、天台及平台、天井及後巷並會嚴重危害健康或對環境造成滋擾的僭建物；
- (b) 個別大型僭建物；

- (c) 個別樓宇內外滿布的僭建物；
- (d) 大規模行動或維修計劃所涉及的個別或一組目標樓宇的僭建物；及
- (e) 在採用環保設計並獲批准豁免計入建築樓面面積的樓宇部分(如露台及平台花園)的違例改建或違例工程。

至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署可發出警告通知(此做法由二零零四年十二月起採用)並將未獲遵從的通知在土地註冊處註冊；或發出勸諭信，而屋宇署暫時不會對獲發勸諭信的僭建物採取跟進行動。

二零零一年屋宇署清拆僭建物的目標

2.5 二零零一年四月，發展局告知立法會：

- (a) 政府致力為市民提供安全健康的居住環境，使香港成為一個朝氣勃勃、充滿魅力的世界級城市；
- (b) 二零零一年，本港有 4.2 萬幢私人樓宇、80 萬個僭建物(包括非法天台搭建物——註 5)及 22 萬個招牌；
- (c) 屋宇署將繼續採取大規模行動，並分別於二零零一年及二零零二年一次過清拆位於 900 及 1 000 幢樓宇的所有外牆的僭建物；
- (d) 屋宇署將於五至七年內(即由二零零一年起，至二零零五或二零零七年)清拆 15 萬至 30 萬個僭建物；及
- (e) 屋宇署將於七年內(即最遲於二零零七年)全面清拆在 4 500 幢單梯樓宇的 1.2 萬個非法天台搭建物(註 6)。房屋署已同意接受影響居民的資格，安置這些居民。

註 5： 80 萬個僭建物屬估計數字，是當時按照選定進行大規模行動的 24 幢樣本樓宇發現的僭建物數量及種類推算所得(樓宇內部的僭建物並不包括在內，因為屋宇署表示豎設於樓宇外牆的僭建物會對公眾構成較大的安全問題)。

註 6： 1.2 萬個豎設於單梯樓宇的非法天台搭建物是由消防處在其進行的普查中發現的。

二零一一年政府加強僭建物政策

2.6 二零一零年十月，政府公布以一套多管齊下的新方法來加強樓宇安全，包括處理僭建物問題，該方法為：

- (a) 通過新法例，讓屋宇署申請法庭手令，以進入個別處所採取執法行動；徵收代業主辦理的工程（下稱“代辦工程”）附加費，以及把與分間樓宇單位（下稱“劏房單位”）有關的常見建築工程納入小型工程監管制度的監管範圍；
- (b) 擴大“須優先取締”僭建物的涵蓋範圍，以及為樓宇外牆僭建物進行清點行動，以便執法；
- (c) 對僭建物擁有人提供支援和協助；及
- (d) 進行關於僭建物的宣傳和公眾教育。

發展局告知立法會，鑑於社會上有意見認為政府須採取更強硬立場對付不遵從命令的業主，以收更大的阻嚇作用，因此由二零一一年四月起，政府將七種“須優先取締”僭建物（見第 2.3 及 2.4 段）範圍擴大，至涵蓋所有位於樓宇天台、平台、天井及後巷的僭建物（下稱“天台、平台、天井及後巷僭建物”），即使這些僭建物沒有嚴重風險或對環境造成滋擾。

屋宇署處理僭建物的資源

2.7 於二零一一年三月、二零一二年二月、二零一三年四月及二零一四年四月，屋宇署先後就近年負責對僭建物採取行動的署方人員數目答覆立法會的查詢，該署表示：

- (a) 僭建物的執法工作由屋宇署兩個樓宇部現有的專業及技術人員進行，並由強制驗樓部和小型工程及招牌監管組（兩者均在二零一一年七月成立）的人員提供支援，有關工作屬於他們就屋宇署在樓宇安全及維修的執法範疇所進行的整體職務的一部分（相關專業及技術人員於二零一一年三月總數為 477 人、二零一二年二月為 488 人、二零一三年四月為 530 人、二零一四年四月為 576 人）；及
- (b) 署方無法單就僭建物執法行動的人手或開支提供分項數字。

2.8 由 2001-02 至 2014-15 年度，政府向屋宇署提供額外撥款，主要用以聘請額外人員（主要為非公務員合約僱員），並聘用顧問公司就僭建物採取執法行動，以及實施加強樓宇安全的措施（見表一）。

表一

用於僭建物執法行動和加強樓宇安全的額外撥款
(2001-02 至 2014-15 年度)

時期	所得撥款 (億元)	用途
2001-02 至 2006-07 年度	8.39	就豎設於樓宇外牆的僭建物及單梯樓宇的非法天台搭建物採取執法行動（見第 2.5(c) 至 (e) 段）。
2006-07 至 2011-12 年度	8.30	實施加強樓宇安全的措施和執行與僭建物相關的職務，包括： <ul style="list-style-type: none"> 於兩年內（即 2007-08 及 2008-09 年度）清拆位於其餘 1 310 幢單梯樓宇的非法天台搭建物；及 於五年內（即最遲於 2010-11 年度）清拆 18 萬個僭建物。
2011-12 至 2014-15 年度	12.61	採取清拆僭建物的措施，包括進行大規模行動、推行小型工程監管制度（見第 1.5 段）和進行二零一一年清點行動（見第 2.10 段），以及採取其他樓宇安全措施，例如推行強制驗樓計劃（註）。

資料來源：屋宇署的記錄

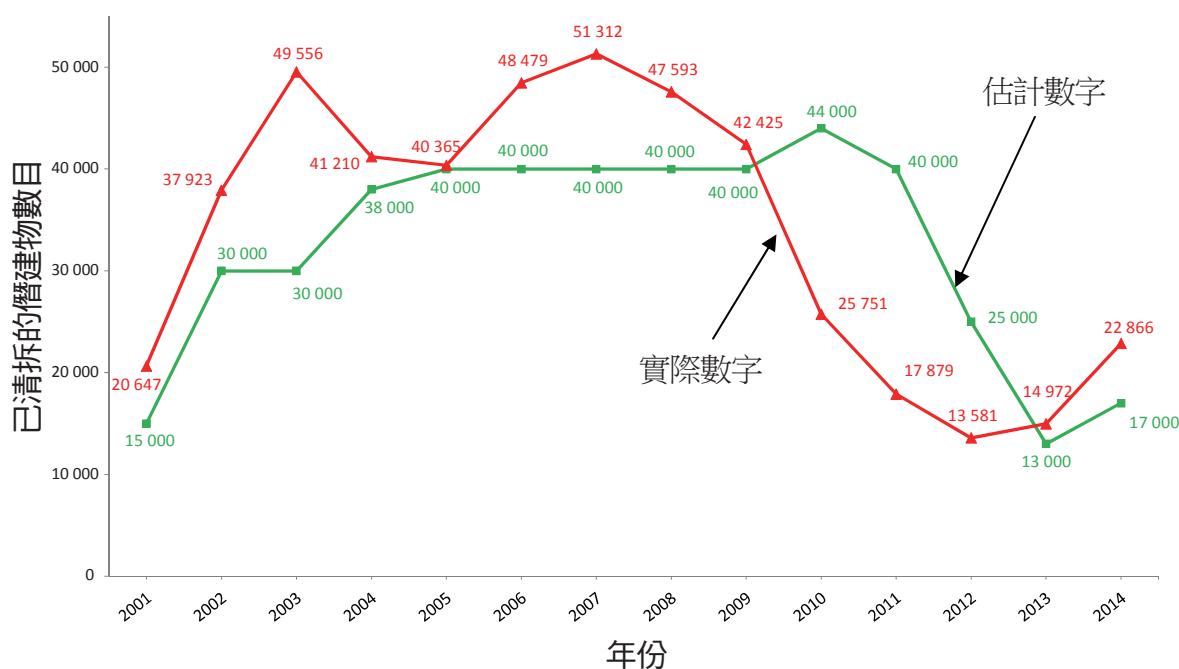
註：該計劃於二零一二年六月推行，屋宇署會向部分樓齡達 30 年或以上的選定目標樓宇的業主及業主立案法團發出法定通知，要求他們於六個月內進行訂明檢驗和於 12 個月內進行訂明修葺工程。屋宇署表示，該署無法分開列出用於採取清拆僭建物措施及用於樓宇安全措施的撥款。

已清拆的僭建物

2.9 二零一一年六月，發展局告知立法會發展事務委員會，截至二零一一年三月底，各項執法計劃已涵蓋近 1.2 萬幢樓宇，並已確認及清拆超過 40 萬個僭建物，而大部分高危僭建物都已被清拆。此外，屋宇署的管制人員報告顯示，在二零零一至二零一四年間，共清拆了 474 559 個僭建物（見圖二），包括在二零零一至二零一零年間共清拆了 405 261 個僭建物（平均每年 40 526 個）及在二零一一至二零一四年間共清拆了 69 298 個僭建物（平均每年 17 325 個）。

圖二

僭建物的清拆
(二零零一至二零一四年)



資料來源：屋宇署的管制人員報告

備註：在二零零一至二零一零年間共清拆了 405 261 個僭建物 (20 647 + 37 923 + 49 556 + 41 210 + 40 365 + 48 479 + 51 312 + 47 593 + 42 425 + 25 751)，及在二零一一至二零一四年間共清拆了 69 298 個僭建物 (17 879 + 13 581 + 14 972 + 22 866)。因此，在二零零一至二零一四年間共清拆了 474 559 個僭建物。

屋宇署表示，僭建物清拆數目由二零一零年開始下跌，主要是因為：

- (a) 在二零零一至二零一零年間清拆了超過 40 萬個僭建物後，獲聘負責清拆工作的非公務員合約僱員人數有所減少；
- (b) 餘下僭建物的執法行動難度較高；及
- (c) 下列事件引致相關處理人數減少：(i) 二零一零年一月馬頭圍道發生塌樓事件後，部分人員調往巡查失修的樓宇；(ii) 二零一一年六月建群街發生簷篷倒塌事件後，部分人員調往巡查懸臂式平板簷篷；以及 (iii) 二零一一年十一月發生花園街火警後，部分人員調往巡查劏房單位。

二零一一年清點行動

2.10 二零一一年五月，屋宇署委聘 15 間顧問公司 (涉及 35 份顧問合約，估計總費用為 2,740 萬元) 進行全港清點行動，點算在全港 4.1 萬幢私人樓宇豎設於外牆的各種懷疑僭建物 (包括招牌) 數目，以及對所發現的懷疑僭建物進行目測。在巡查期間，顧問公司若發現懷疑僭建物構成迫切危險，應向屋宇署報告，以便該署採取即時跟進行動。二零一一年六月，屋宇署回覆立法會的提問時表示，清點行動令該署得以建立完備的資料庫，以供該署對僭建物的執法先後次序及大規模行動作出適當安排。

2.11 二零一二年十二月，屋宇署的顧問公司完成實地勘察，共發現約 229 萬個懷疑僭建物，包括：

- (a) 187 萬項家居小型工程 (82% —— 註 7)；
- (b) 12 萬個招牌 (5%)；及
- (c) 30 萬個其他僭建物 (13% —— 例如位於天台的僭建物 —— 見附錄 B)。

顧問公司已向屋宇署提供上述 229 萬個懷疑僭建物的資料，包括照片記錄。二零一四年七月，屋宇署在完成資料分析後向發展局提交勘察結果。屋宇署表

註 7：該 187 萬項家居小型工程包括：

- (a) 126 萬個用於支承空調機和冷卻水塔的構築物；
- (b) 23 萬個小型簷篷；及
- (c) 38 萬個晾衣架。

示，該等照片記錄對日常運作有用，例如讓署方人員可以對一些僭建物的舉報個案進行案頭甄審，而無須進行實地巡查，而有關結果亦提供了不同類別懷疑僭建物的大概數目。

2.12 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 二零一一年清點行動的目的是建立資料庫，以協助屋宇署日常運作及制定日後就僭建物執法的策略。由於資源方面的考慮，加上時間緊迫，行動的目的或原意並不是要找出須採取執法行動的“須優先取締”僭建物的確實數目，而是要粗略估計經過二零零一年至二零一一年三月的十年執法計劃後，豎設於樓宇外牆的現存僭建物的數目，並識別可能發現高危僭建物的樓宇種類，以便該署安排資源處理問題；
- (b) 由於資源方面的考慮，加上時間緊迫，參與二零一一年清點行動的顧問公司並無記錄所發現僭建物的尺寸或進行詳細評估，該次行動亦不涵蓋樓宇內的僭建物。顧問公司亦無須翻查核准圖則、小型工程呈報個案及其他屋宇署記錄，以核實懷疑僭建物的合法性。由於所發現的懷疑僭建物未經核實其合法性，亦未有進行詳細評估(例如個案歷史及僭建物的尺寸)，因此屋宇署不能確定它們是否僭建物或須發出清拆令的“須優先取締”僭建物；及
- (c) 在清拆計劃執行十年後，處理餘下的僭建物是一項複雜的工作，可能涉及法庭授權進入處所的手令及安置事宜，業主亦可能不理解相關風險。發生二零一零年馬頭圍道塌樓及二零一一年花園街火警事件後，屋宇署在進行大規模行動時已將重點放在樓宇修葺及劏房單位問題上，故須相應地減少僭建物執法行動的目標樓宇數目。

一些僭建物於二零一一年清點行動中未被發現

2.13 審計署注意到，二零一一年清點行動未能發現一些有僭建物的樓宇。例如在二零一一年清點行動中，屋宇署發現合共 1.6 萬幢樓宇有天台、平台、天井及後巷僭建物。然而，審計署的審查發現，根據屋宇署的記錄，2 800 幢有天台、平台、天井及後巷僭建物(大部分由舉報找出)的樓宇在清點行動中未被發現。二零一五年二月，屋宇署告知審計署，導致發現有僭建物樓宇的數目相差 2 800 幢的原因可能包括：部分樓宇因實際環境所限令屋宇署的顧問公司無法入內視察；有些天台、平台、天井及後巷僭建物是在勘察結束後新建的；以及數據核對出現問題。

用以計劃執法行動的“須優先取締”僭建物數目不明

2.14 政府自一九七五年推行政策，就“須優先取締”僭建物採取執法行動，至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物則延後處理。儘管政府已推行這項政策，但屋宇署自一九七五年至今一直沒有採取行動，確定現存“須優先取締”僭建物的總數。就此，二零一一年清點行動共發現 229 萬個懷疑僭建物。

2.15 屋宇署對所發現的 229 萬個懷疑僭建物進行樣本分析，估計在 187 萬項懷疑違例家居小型工程中，約有 96% 可經家居小型工程檢核計劃（見第 2.30 段）進行檢核。至於 12 萬個懷疑違例招牌，屋宇署於二零一三年九月開始推行違例招牌檢核計劃。根據該計劃，符合技術規格的招牌可繼續保留使用，但須每五年進行一次安全檢查。該署估計，該 12 萬個懷疑違例招牌中約有 72%（即 86 400 個）可在該計劃下進行檢核。屋宇署表示，其餘 30 萬個懷疑僭建物中很多可能屬於違例適意設施，或可在小型工程監管制度下日後引入的檢核計劃中獲進行檢核。

2.16 二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署：

- (a) 屋宇署會繼續採取多管齊下的方法處理僭建物問題。然而，由於問題十分複雜，涉及數以百萬計的僭建物，要確定全港“須優先取締”僭建物的總數並透過發出清拆令逐一處理，這個做法並不實際。無論如何，僭建物是否屬於“須優先取締”類別，須視乎當時的僭建物政策，而有關政策會不時按情況加以修訂；及
- (b) 儘管屋宇署在管制人員報告及該署網頁公布每年清拆僭建物的總數，但該署認為無須按“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，分項列出每年清拆僭建物的數目，原因如下：
 - (i) 公眾未必關注“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物的數目；
 - (ii) 分項數字不是評估屋宇署執法行動成效的良好指標；及
 - (iii) 特別指出樓宇業主自願清拆不屬於“須優先取締”類別的僭建物，或會提醒公眾一些僭建物無須清拆，對鼓勵自願清拆僭建物造成負面影響。

2.17 審計署認為，屋宇署須考慮採取行動，確定尚未獲發清拆令的“須優先取締”僭建物數目，以便就私人樓宇豎設於外牆的“須優先取締”僭建物計劃並訂定執法行動的目標。然後，該署須視乎可用資源，就這些“須優先取締”僭建物(包括家居小型工程、招牌及其他在相關檢核計劃下不符檢核資格的僭建物——見第 2.15 段)制訂發出清拆令的行動計劃及時間表。就此，屋宇署曾於二零零一年訂定在五至七年內清拆 15 萬至 30 萬個僭建物的目標(見第 2.5(d) 段)。然而，該署自二零一一年起便再沒有訂定類似的目標。此外，屋宇署亦沒有在其管制人員報告中按“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，分項列出年內清拆的僭建物數目。為提高屋宇署在解決僭建物問題成效方面的公眾問責性和透明度，該署須考慮於管制人員報告及該署網頁中，分項列出每年清拆的“須優先取締”僭建物及不屬於“須優先取締”類別的僭建物數目。

對新建的僭建物定義不清

2.18 自一九七五年起，為遏止僭建物數目增加，屋宇署就新建的僭建物優先採取執法行動(見第 2.2 及 2.3(b) 段)。二零零一年一月，發展局告知立法會規劃地政及工程事務委員會(其職能自二零零七年十月起由立法會發展事務委員會接管)，一旦發現新建的僭建物，不論屬何種類，均應盡快清拆，從而向公眾傳遞清晰的訊息，政府不會容忍僭建問題持續下去。

2.19 根據屋宇署在二零一四年三月發出的指引，新建的僭建物指：

- (a) 在屋宇署人員巡查時被發現正在建造的僭建物；
- (b) 屋宇署記錄顯示本來已在上次執法行動中清拆，但後來再重新搭建的僭建物；
- (c) 在屋宇署的照片記錄(例如二零一一年清點行動中拍攝的照片)中不存在或沒有顯示的僭建物；或
- (d) 屋宇署人員有合理理由相信是在過去 12 個月內建成的僭建物。

2.20 審計署認為，就執法目的而言，第 2.19(c) 及 (d) 段的準則並不十分清晰。為了向屋宇署人員提供更清晰的指引，署方須檢討該署有關新建僭建物定義的指引。

違例招牌檢核計劃的申請率偏低

2.21 屋宇署表示，估計有 86 400 個懷疑違例招牌可根據檢核計劃進行檢核(見第 2.15 段)。然而，自違例招牌檢核計劃在二零一三年九月起實施後，截至二零一五年一月，屋宇署只接獲 190 份相關申請，合共只有 35 個招牌在計劃下通過檢核(註 8)。因此，屋宇署須加強宣傳有關檢核計劃。

33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆

2.22 二零零一年四月，發展局告知立法會，屋宇署將於二零零七年之前全面清拆 4 500 幢單梯樓宇的 1.2 萬個非法天台搭建物(見第 2.5(e) 段)。在二零零一至二零一四年間，屋宇署已清拆 5 700 幢單梯樓宇合共約 1.3 萬個非法天台搭建物。然而，截至二零一五年一月，尚有 33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物仍未清拆。發展局表示，天台是居民的走火逃生處，而非法天台搭建物(尤其是豎設於單梯樓宇)會阻塞走火逃生通道，對居民構成嚴重火警危險。二零一五年二月，屋宇署告知審計署，所餘 33 幢單梯樓宇的非法天台搭建物屬敏感個案，當中一些須取決於法庭上訴結果、檢控工作，或已有計劃採取行動封閉有關處所，亦有一些個案涉及激動的業主／佔用人。審計署認為，為減低公眾安全風險，屋宇署須盡快採取行動，清拆這些搭建物。

審計署的建議

2.23 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 檢討屋宇署有關新建僭建物定義的指引，以便該署人員進行僭建物執法行動時能有更清晰的指引；
- (b) 加強宣傳違例招牌檢核計劃；及
- (c) 採取行動，盡快清拆單梯樓宇的非法天台搭建物。

註 8：關於餘下的 155 份申請，截至二零一五年一月，98 份申請的檢核工作仍在進行，55 份申請被拒及 2 份申請撤回。

政府的回應

2.24 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 2.23(b) 段，屋宇署會繼續透過不同渠道宣傳違例招牌檢核計劃，包括政府宣傳短片和聲帶、新聞稿、小冊子和指引，以及為業界和公眾舉行簡介會。屋宇署亦會向申請食物業牌照的人士傳遞訊息，說明該署會逐步加強就違例招牌的執法行動，申請人應清拆或更換違例招牌；及
- (b) 關於第 2.23(c) 段，對於餘下建有非法天台搭建物的單梯樓宇，屋宇署有定期更新跟進行動的進展。由屋宇署署長擔任主席的進度監察委員會亦有監察每宗個案的進展。

小型工程監管制度

2.25 在二零一零年十二月前，根據《建築物條例》，除非獲條例豁免，否則所有樓宇建築工程(包括小型工程)在展開前必須先獲得屋宇署的批准及同意。屋宇署表示，就小型工程而言，由於遵守條例規定所涉及的行動成本及時間與工程規模不成正比，很多業主沒有按照規定進行小型工程，以致產生大量違例的小型工程。小型工程監管制度於二零一零年十二月實施，以便市民循簡化的程序進行合法的小型工程。

進行新小型工程的程序

2.26 根據小型工程監管制度，截至二零一四年十二月，有 126 項小型工程按其性質、規模、複雜程度和安全風險度分為以下三個級別：

- (a) 第 I 級別 (44 個項目) 包括較為複雜的小型工程，例如連接兩個樓層的室內樓梯；
- (b) 第 II 級別 (40 個項目) 包括複雜程度和安全風險較低的小型工程，例如豎設金屬花園閘；及
- (c) 第 III 級別 (42 個項目) 包括一般的家居小型工程，例如空調機支架。

2.27 根據小型工程監管制度，樓宇業主須聘請訂明註冊承建商(註9)進行指定小型工程。就第I級別小型工程而言，樓宇業主須聘請訂明建築專業人士(註10)監督工程的進行。就第I及第II級別小型工程而言，須在開工前不少於七天向屋宇署呈交通知書，詳述即將展開的工程，並夾附有關處所的實況照片。所有三個級別的小型工程，均須在完工後14天內向屋宇署呈交完工證明書，詳述完成後的工程，並夾附相關照片。屋宇署已將訂明註冊承建商名單上載該署網頁，列明每名承建商可進行的工程級別或項目。截至二零一四年十二月，全港共有18 729名訂明註冊承建商。

2.28 屋宇署表示，沒有按照小型工程監管制度所訂程序進行的指定小型工程均屬僭建物，有關的擁有人可能會被檢控，而有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商亦可能會被紀律處分或檢控。

屋宇署處理小型工程呈報個案的程序

2.29 根據屋宇署的指引，該署在接獲小型工程呈報個案後會：

- (a) 進行初步甄審，以確保呈交的文件齊備，並把資料輸入屋宇署的電腦系統作記錄，然後發出確認信；
- (b) 翻查屋宇署的註冊記錄，核實訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商是否已經有效註冊及其工作資格；
- (c) 揀選呈報個案進行案頭審查，以確保工程符合屋宇署的規定及《建築物(小型工程)規例》；
- (d) 揀選呈報個案進行實地審查，以確保工程符合屋宇署的規定及《建築物(小型工程)規例》；及
- (e) 就案頭審查及實地審查中發現的違規情況，向有關的訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商發出勸諭信及警告信。

註9：訂明註冊承建商指註冊一般建築承建商、相關範疇的註冊專門承建商，或相關級別、類型或項目的註冊小型工程承建商。

註10：訂明建築專業人士指認可人士、註冊結構工程師、註冊岩土工程師或註冊檢驗人員。

家居小型工程檢核計劃

2.30 由二零一零年十二月起，根據家居小型工程檢核計劃，樓宇已裝設四類家居小型工程裝置（即用於支承空調機及冷卻水塔的構築物、空調機支架、小型簷篷及晾衣架）的業主在獲得訂明建築專業人士（註冊岩土工程師除外）或訂明註冊承建商（註冊專門承建商除外）的核證後，可向屋宇署申請保留有關裝置。除非發現經檢核的小型工程構成安全風險，否則屋宇署不會就此等工程採取執法行動。

對違規的註冊承建商的行動有所不足

2.31 小型工程監管制度屬自行規管的制度，由訂明建築專業人士及訂明註冊承建商負責進行小型工程。為查找任何違反《建築物條例》的情況，屋宇署會揀選個案進行案頭審查及實地審查。審計署注意到，在二零一一至二零一三年間完成實地審查的 2 342 宗個案中，屋宇署發現合共 34 宗違反《建築物條例》規定的個案。然而，屋宇署沒有向有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商發出警告信或採取任何檢控行動。在二零一四年審查的 774 宗個案中，屋宇署發現共有 100 宗（13%）涉及違規情況，而該署已向有關人士發出 13 封警告信，並把 4 宗個案轉交該署的法律事務組採取檢控行動。審計署認為，為確保屬自行規管的小型工程監管制度有效運作，屋宇署一旦發現違反《建築物條例》規定的小型工程，須加強對有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商採取跟進行動。

家居小型工程檢核計劃的申請率偏低

2.32 屋宇署表示，在二零一一年清點行動發現的 187 萬項家居小型工程中，約 96%（或 1 795 200 項）可根據家居小型工程檢核計劃（見第 2.15 段）進行檢核。屋宇署的目標是在二零一一年檢核 1 000 項這類小型工程，而在二零一二至二零一四年則每年檢核 100 項（即在二零一一至二零一四年間合共檢核 1 300 項家居小型工程）。然而，自家居小型工程檢核計劃在二零一零年十二月實施後，截至二零一四年十二月，屋宇署只接獲 83 份相關申請，其中 29 份所涉及的 76 項（1 300 項的 6%）家居小型工程已在該計劃下通過檢核（註 11）。審計署認為，屋宇署須加強宣傳有關計劃。

註 11：關於餘下的 54 份申請，截至二零一四年十二月，43 份申請被拒，8 份申請的檢核工作仍在進行及 3 份申請撤回。

審計署的建議

2.33 審計署建議，就管理小型工程監管制度方面，屋宇署署長應：

- (a) 一旦發現違反《建築物條例》規定的小型工程，須加強對有關的訂明建築專業人士及訂明註冊承建商採取跟進行動；及
- (b) 加強宣傳家居小型工程檢核計劃。

政府的回應

2.34 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。關於第 2.33(b) 段，他們表示：

- (a) 屋宇署會繼續研究措施，推廣小型工程監管制度，包括家居小型工程檢核計劃；及
- (b) 屋宇署在二零一四年推出關於小型工程監管制度並涵蓋各檢核計劃的流動電話應用程式，作為加強宣傳的措施之一。屋宇署亦正研究把更多適意設施納入家居小型工程檢核計劃的方案。

第 3 部分：處理僭建物的舉報

3.1 本部分探討屋宇署透過舉報找出僭建物，以及就所發現的僭建物發出清拆令的行動。

僭建物舉報的處理

3.2 找出僭建物的途徑之一是透過舉報(見第 1.6(a) 段)。僭建物的舉報數字由二零零一年的 13 817 宗增至二零一四年的 41 146 宗(於 13 年內，二零一四年的有關舉報為二零零一年的三倍——見第 1.8 段圖一)。屋宇署在接獲僭建物的舉報後會採取以下行動：

- (a) 甄審指稱的僭建物是否已納入屋宇署的記錄，以及決定是否須要進行視察；
- (b) 進行視察，把指稱的僭建物分類為“須優先取締”或不屬於“須優先取締”類別的僭建物，以便採取適當的行動：
 - (i) 如屬“須優先取締”僭建物，會向業主／佔用人發出勸諭信(沒有指定行動的日期——見註 12)，勸諭其清拆僭建物。其後會發出清拆令，要求相關的業主在指定期限(通常為 60 天)內清拆僭建物，並在土地註冊處註冊有關命令。如清拆令未獲遵從，屋宇署可採取檢控行動及安排代辦工程；

註 12：屋宇署表示，如相信有關“須優先取締”僭建物的擁有人不會採取自願清拆行動，該署會直接向其發出清拆令而不會發出勸諭信。

- (ii) 如為不屬於“須優先取締”類別的特定僭建物(註 13)，則向相關的業主發出警告通知，告知其在指定期限(通常為 60 天)內清拆僭建物，並在土地註冊處註冊有關未獲遵從的警告通知；及
 - (iii) 如為不屬於“須優先取締”類別的其他僭建物，向業主／佔用人發出勸諭信(註 14)，勸諭其清拆僭建物。屋宇署其後不會採取進一步跟進行動；及
- (c) 告知舉報人，當局會就“須優先取締”僭建物發出法定命令，如僭建物不屬於“須優先取締”類別，則不會即時採取執法行動。

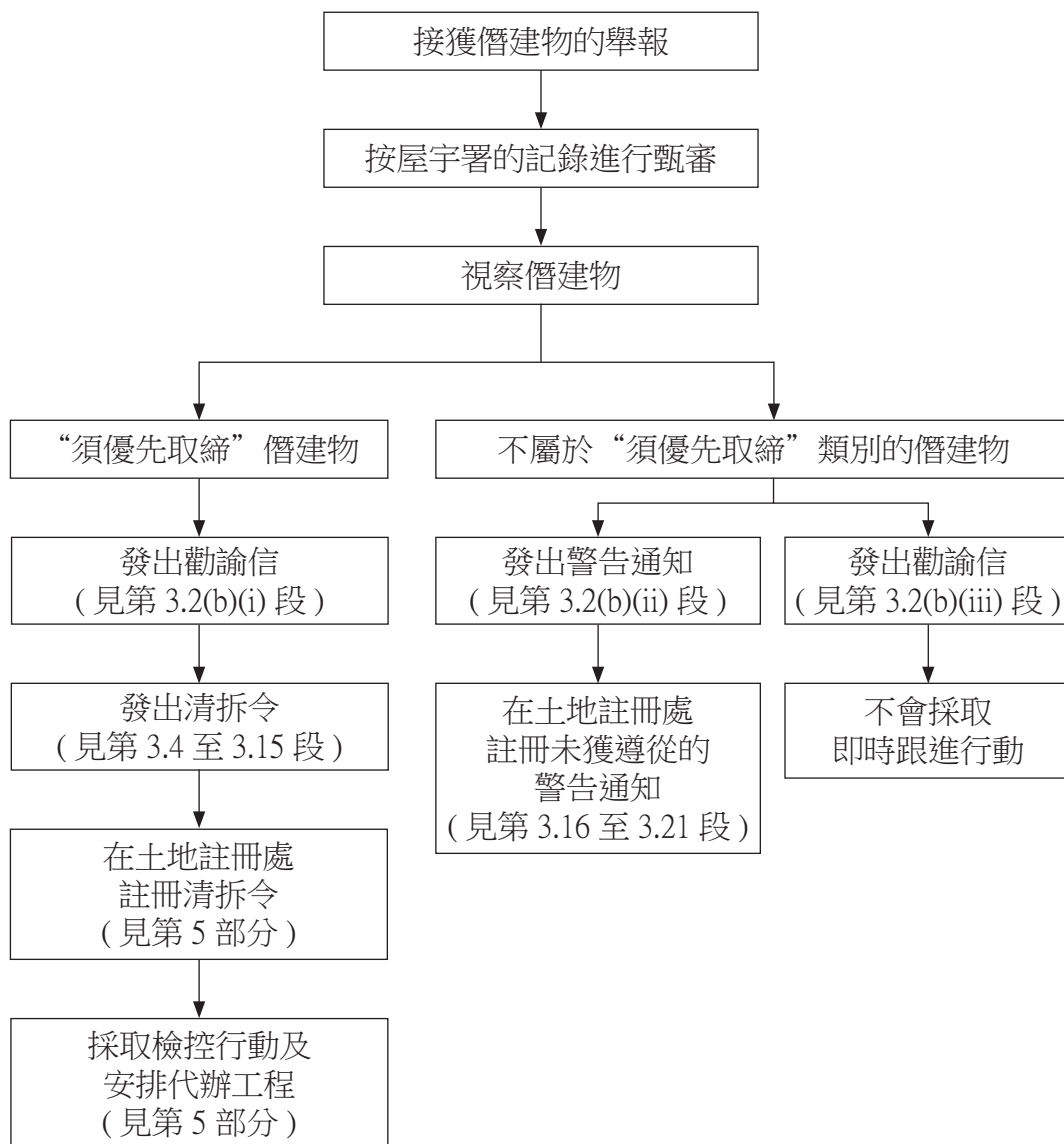
對於僭建物的舉報，屋宇署訂定了不同行動的目標時間(見圖三及附錄 C)。

註 13：屋宇署表示，該署會就若干僭建物發出警告通知，例如現存建於地下的違例閣樓，或現存在樓宇內的違例樓梯，而其不會對生命或財產構成明顯威脅或即時危險。《建築物條例》第 24C 條在二零零四年十二月三十一日生效後發出的警告通知，主要涉及建於天台、平台、天井及後巷的違例建築物，直至二零一一年四月相關的政府政策改變為止(見第 2.6 段)。

註 14：屋宇署表示，該署可能不會對一些不屬於“須優先取締”類別的僭建物，例如普通的適意設施發出勸諭信。

圖三

屋宇署處理僭建物舉報的行動



資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

3.3 表二顯示屋宇署在二零零四至二零一四年間發出的清拆令、警告通知及勸諭信的數目，每份命令、通知或勸諭信可涵蓋一個或超過一個的僭建物。總括而言，近年發出的清拆令、警告通知及勸諭信數目顯著下降。

表二

已發出的清拆令、警告通知及勸諭信的數目
(二零零四至二零一四年)

年份	清拆令	警告通知	勸諭信
2004	29 201	— (註 1)	9 443
2005	25 582	2 227	11 077
2006	34 095	8 650	7 965
2007	36 339	9 015	6 598
2008	34 548	261 907	8 700
2009	32 989	7 672	5 653
2010	28 409	3 987	4 565
2011	11 601	(註 2)	124 (註 3)
2012	13 475	356	5 205
2013	15 668	286	3 561
2014	11 816	332	2 972
總計	273 723	41 349	65 722

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：《建築物條例》第 24C 條在二零零四年十二月三十一日引入後，警告通知首次在二零零五年發出。

註 2：屋宇署表示，自二零一一年起，該署發出的清拆令數目顯著下降，主要原因是自二零一零年起非公務員合約僱員的數目減少，以及更多人手資源調派至巡查失修樓宇(見第 2.9 段)。

註 3：屋宇署表示，自二零一一年起，該署發出的警告通知數目顯著下降，原因是自二零一一年四月起，該署改為向天台、平台、天井及後巷的僭建物發出清拆令而非警告通知。

需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令

3.4 根據屋宇署的指引，在二零一四年五月之前，屋宇署人員在進行視察後，應在 105 天 (30 天 + 30 天 + 45 天 —— 見附錄 C 第 6 至 8 項) 內就已確認為“須優先取締”的僭建物 (天台、平台、天井及後巷的僭建物除外 —— 見第 3.11 段) 發出清拆令 (由二零一四年五月起延長至 180 天 (30 天 + 60 天 + 90 天))。

3.5 審計署注意到，截至二零一四年十月，在視察後確認涉及“須優先取締”僭建物 (天台、平台、天井及後巷的僭建物除外) 的舉報個案當中，有 4 522 宗在視察超過六個月 (見第 3.4 段) 後仍未發出清拆令，詳情如下：

由進行視察至 2014 年 10 月的相隔時間	相關僭建物在視察後 未獲發清拆令的舉報個案數目
6 個月以上至 1 年	1 248 (28%)
1 年以上至 2 年	2 159 (48%)
2 年以上至 3 年	1 005 (22%)
3 年以上至 5 年	110 (2%)
總計	4 522 (100%)

3.6 此外，屋宇署會最優先處理涉及結構或較大消防安全問題 (註 15) 的“須優先取締”僭建物。另外，為遏止僭建物數目增長，屋宇署會對新建的僭建物 (見第 2.19 段)，包括正在建造的僭建物，採取即時執法行動。

註 15：屋宇署表示，涉及較大消防安全問題的僭建物包括：

- (a) 於出口通道進行的加建或改動工程；
- (b) 劏房單位；及
- (c) 阻塞主要逃生通道的僭建物。

3.7 審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在尚未就所發現僭建物發出清拆令的 4 522 宗舉報中 (見第 3.5 段)：

- (a) 有 703 宗 (16%) 舉報涉及結構或較大消防安全問題的僭建物 (註 16)；及
- (b) 有 1 285 宗 (28%) 舉報涉及正在建造的僭建物 (註 17)。

3.8 此外，在二零一四年首十個月，屋宇署就 718 宗舉報並確認涉及“須優先取締”僭建物 (天台、平台、天井及後巷的僭建物除外) 的個案發出清拆令。審計署的審查發現，在上述 718 宗舉報中，有 321 宗 (45%) 在進行視察超過六個月後才發出清拆令，與屋宇署指引列明的 180 天 (見第 3.4 段) 有差異。在該 321 宗舉報中，在進行視察 6 個月以上至 9 年後才發出清拆令的數目如下：

由進行視察至發出清拆令的相隔時間	舉報個案數目
6 個月以上至 1 年	191 (59%)
1 年以上至 2 年	111 (35%)
2 年以上至 3 年	14 (4%)
3 年以上至 9 年 (見個案一)	5 (2%)
總計	321 (100%)

註 16：在 703 宗涉及結構或較大消防安全問題的僭建物的舉報中，有 176 宗亦涉及正在建造的僭建物。

註 17：在 1 285 宗涉及正在建造的僭建物的舉報中，有 176 宗亦涉及結構或較大消防安全問題的僭建物。

個案一

需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令

1. 二零零六年八月，屋宇署接獲市民舉報，指葵涌一幢商住樓宇地下正在建造僭建物（一個有玻璃嵌板的閣樓）。同月，屋宇署的顧問公司進行視察，但無法進入該樓宇。然而，有跡象顯示地下正進行內部裝修工程，而閣樓的外牆正豎設全高度玻璃嵌板和店前伸建物。

2. 根據二零零八年二月的屋宇署視察報告，該署發現下列新建的僭建物：(a) 閣樓外牆的玻璃嵌板；(b) 由閣樓伸建長超過 0.6 米的簷篷；(c) 在地下設有樓梯的閣樓；及 (d) 在店前侵佔 0.55 米公眾行人路的僭建物。屋宇署把這些工程項目分類為“須優先取締”僭建物。二零零八年三月，屋宇署在發出清拆令前先發出勸諭信，勸諭業主清拆這些僭建物。

3. 二零一零年三月及二零一四年四月，屋宇署視察時發現僭建物仍未清拆。二零一四年四月的視察報告指出，由於已經過了五年多，倘屋宇署以有關僭建物屬“新建”為由採取行動，理據未必充分。二零一四年五月，屋宇署發出勸諭信，勸諭業主清拆違例簷篷（見第 2(b) 段）。

4. 二零一四年六月，屋宇署發出警告通知，告知業主清拆違例閣樓和樓梯（見第 2(c) 段）。屋宇署經評核後認為有關僭建物並非新建，因此不屬於“須優先取締”類別的僭建物。

5. 二零一四年九月，屋宇署發出清拆令，要求業主清拆違例簷篷（見第 2(b) 段）。

6. 經評核後，屋宇署決定不就下列僭建物採取任何行動：(a) 玻璃嵌板（見第 2(a) 段），因為嵌板的面積較“須優先取締”僭建嵌板為小，而且亦不被視作新建的僭建物；及 (b) 侵佔店前範圍的僭建物（見第 2(d) 段），因其應由地政總署採取執法行動。

審計署的意見

7. 屋宇署在二零一四年九月，即二零零六年八月首次視察後八年才就確定的僭建物（見第 2(b) 段）發出清拆令，並基於某些僭建物不再屬新建而沒有發出清拆令。此外，截至二零一五年一月，屋宇署仍未就侵佔店前範圍的僭建物告知地政總署。

個案一（續）

屋宇署的回應

8. 二零一五年三月，屋宇署告知審計署：
- (a) 屋宇署在進入有關處所方面遇上問題，以致調查時間延長；
 - (b) 採取跟進行動期間，有關檔案被誤放，直至二零一四年年初才找回；
 - (c) 閣樓外牆的玻璃嵌板（見第 2(a) 段）不屬於“須優先取締”類別的僭建物，因為每塊玻璃的大小不超過屋宇署指引中訂明的尺寸；
 - (d) 屋宇署於二零一五年二月的個案評核中發現，早前的行動並不符合該署指引，不當地將閣樓及相關樓梯（見第 2(c) 段）判定為並非新建的僭建物。因此，屋宇署已於二零一五年三月就閣樓及相關樓梯發出清拆令；及
 - (e) 侵佔店前範圍的僭建物（見第 2(d) 段）是一個升高了的地面平台。在二零零六年接獲市民舉報時，屋宇署的指引沒有規定要把公眾行人路上的僭建物個案轉介地政總署（屋宇署二零零九年發出的指引才納入有關規定）。鑑於指引已經修訂，該署於二零一五年二月將該公眾行人路上有高於地面的平台一事告知地政總署。

資料來源：屋宇署的記錄

3.9 二零一五年三月，屋宇署告知審計署，屋宇署關於處理僭建物舉報的目標時間的指引（見第 3.4 段），只是為處理簡單和直接的個案提供指導性時限，實際時限會因工作量和個別個案的複雜程度而異。

3.10 審計署認為，在進行視察後需時很久才發出清拆令，會令糾正違例情況的行動延誤，亦可對公眾安全構成風險。此外，由於發出清拆令有所延誤，以致有關命令需更長時間才能在土地註冊處註冊，物業準買家可能因而無從得知有僭建物存在。因此，屋宇署須加強行動，確保清拆令可在該署的目標時間內發出，特別是涉及結構或較大消防安全問題的僭建物和正在建造的僭建物。

需時很久才就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令

3.11 鑑於就天台、平台、天井及後巷僭建物的舉報數目眾多，屋宇署已由二零一一年四月起採用優先次序制度處理這些僭建物。根據這個制度，在回應有關舉報時，屋宇署人員應按對公眾安全威脅的程度和接獲舉報的日期排列個案次序，以便採取執法行動。屋宇署會在進行視察後就這些僭建物發出清拆令。對於這類僭建物，屋宇署亦定立了以下目標和安排：

- (a) 由二零一一年六至八月，每月發出 280 份清拆令；
- (b) 由二零一一年九月至二零一四年三月，每月發出 420 份清拆令；及
- (c) 由二零一四年四月起，除了新建的或對生命及財產構成明顯及即時危險的僭建物外，該署主要會以進行大規模行動的方式處理就這類僭建物的舉報。

3.12 審計署注意到，截至二零一四年十月，在二零一一年四月至二零一四年十月期間接獲的 25 313 宗就天台、平台、天井及後巷僭建物的舉報中，只有 3 357 宗 (13%) 已獲處理 (例如發出清拆令、將相關樓宇納入進行大規模行動的目標樓宇名單內，或業主已自願清拆有關的僭建物)，餘下的 21 956 宗 (87%) 舉報則有待屋宇署採取行動。截至二零一四年十月，在這 21 956 宗舉報中，17 862 宗在接獲舉報後 10 個月至 3.5 年屋宇署仍未採取執法行動，詳情如下：

由接獲舉報至 2014 年 10 月的相隔時間	相關僭建物有待 屋宇署採取行動 的舉報個案數目
10 至 22 個月 (由 2013 年 1 至 12 月)	6 722 (38%)
22 個月以上至 34 個月 (由 2012 年 1 至 12 月)	6 242 (35%)
34 個月以上至 43 個月 (由 2011 年 4 月 (見第 2.6 段) 至 12 月)	4 898 (27%)
總計	17 862 (100%)

3.13 此外，截至二零一四年十月，有 25 887 份關於天台、平台、天井及後巷僭建物的警告通知(註 18) 是在二零一一年四月前發出但仍未獲遵從，而屋宇署亦未就有關僭建物發出清拆令。

3.14 審計署注意到，屋宇署在二零一四年選定 200 幢樓宇進行大規模行動，集中處理天台、平台、天井及後巷僭建物。然而，按此速度，屋宇署將需要一段長時間才能處理在二零一一年清點行動中發現豎設於約 1.6 萬幢樓宇的天台、平台、天井及後巷僭建物(見附錄 B)。

3.15 二零一零年十月，發展局告知立法會，根據二零一一年的執法政策，屋宇署會積極回應舉報，如在視察後發現有“須優先取締”僭建物，便會發出清拆令，要求業主立即進行工程糾正違規情況。審計署認為，屋宇署在處理舉報，以及就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令方面進度緩慢，表現未如理想，並不符合政府的政策。因此，屋宇署須制訂行動計劃，訂明發出相關清拆令的時限。

需時很久才在土地註冊處註冊警告通知

3.16 二零零三年四月，在提出建議修訂《建築物條例》，以便授權屋宇署發出警告通知時，發展局告知立法會，把警告通知在土地註冊處註冊會加強對物業準買家的保障，他們可查閱土地註冊處的記錄，從而得悉有關物業是否有僭建物。根據《建築物條例》第 24C 條(由二零零四年十二月三十一日起生效)，屋宇署須安排將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊。

3.17 屋宇署一般在警告通知發出後給予相關業主兩個月時間進行清拆工程。其後，屋宇署會在兩個月內進行視察，如糾正工程尚未進行，便會把通知轉介土地註冊處註冊。因此，未獲遵從的警告通知應由發出日期起計四個月內轉介土地註冊處註冊。然而，審計署注意到，截至二零一四年十月，有 147 份已發出 4 個月以上至 9 年但仍未獲遵從的警告通知(註 19) 尚未轉介土地註冊處註冊，詳情如下：

註 18：在發出的 25 887 份警告通知中，市民就其中 7 612 份所涉及的僭建物再次作出舉報，這些舉報並包括在二零一一年四月至二零一四年十月期間接獲但仍有待屋宇署採取行動的 21 956 宗就天台、平台、天井及後巷僭建物的舉報內(見第 3.12 段)。

註 19：屋宇署表示，該 147 份未獲遵從及尚未轉介土地註冊處註冊的警告通知，佔 25 887 份未獲遵從警告通知(見第 3.13 段)的 0.6%；該 25 887 份警告通知是屋宇署在二零一一年四月前就天台、平台、天井及後巷僭建物發出，而該署尚未就相關僭建物發出清拆令。

由發出警告通知至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未轉介土地註冊處 註冊的警告通知數目
4 個月以上至 1 年	63 (43%)
1 年以上至 3 年	27 (19%)
3 年以上至 5 年	24 (16%)
5 年以上至 7 年	9 (6%)
7 年以上至 9 年	24 (16%)
總計	147 (100%)

3.18 至於由屋宇署送交註冊的警告通知，土地註冊處會告知屋宇署每份通知是否成功註冊。如土地註冊處把警告通知轉介回屋宇署（例如通知上的資料有誤），屋宇署會採取跟進行動。審計署注意到，截至二零一四年十月，有 985 份由土地註冊處轉介回屋宇署的未獲遵從警告通知（註 20），沒有再送交土地註冊處註冊。該 985 份未獲遵從警告通知已發出了 4 個月以上至 10 年，詳情如下：

由發出警告通知至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未再次送交土地註冊處 註冊的警告通知數目
4 個月以上至 1 年	38 (4%)
1 年以上至 3 年	64 (7%)
3 年以上至 5 年	290 (29%)
5 年以上至 7 年	401 (41%)
7 年以上至 10 年（見個案二）	192 (19%)
總計	985 (100%)

註 20：屋宇署表示，該 985 份未獲遵從及尚未再次送交土地註冊處註冊的警告通知，佔 25 887 份未獲遵從警告通知（見第 3.13 段）的 3.8%；該 25 887 份警告通知是屋宇署在二零一一年四月前就天台、平台、天井及後巷僭建物發出，而該署尚未就相關僭建物發出清拆令。

個案二

需時很久才把警告通知在土地註冊處註冊

1. 二零零五年三月，屋宇署接獲市民舉報，指大埔一幢商住樓宇一樓豎設違例平台構築物。二零零五年四月，屋宇署在視察該構築物後向業主發出勸諭信，勸諭其清拆僭建物。二零零五年六月，屋宇署發出警告通知(業權資料從土地註冊處取得)，列明如僭建物在二零零五年八月或之前仍未拆除，該署便會安排將通知在土地註冊處註冊。
2. 二零零七年二月和二零零八年一月，屋宇署在視察時發現該違例平台構築物尚未清拆。二零零八年二月，屋宇署把警告通知送交土地註冊處註冊。
3. 二零零八年三月，由於警告通知上業主的姓名在填寫時出現錯誤，土地註冊處告知屋宇署不能把警告通知註冊。直至二零一四年十月，屋宇署仍未把載有正確資料的警告通知送交土地註冊處註冊。

審計署的意見

4. 屋宇署在警告通知於二零零五年六月發出後 32 個月，即二零零八年二月才將該通知轉介土地註冊處註冊。此外，截至二零一四年十月，由於警告通知上業主的姓名在填寫時出現錯誤，以致通知在發出超過九年後仍未在土地註冊處註冊。

屋宇署的回應

5. 屋宇署在二零一五年三月告知審計署，經釐清業主的姓名後，該署已於二零一五年二月把警告通知送回土地註冊處註冊。

資料來源：屋宇署的記錄

3.19 審計署注意到，截至二零一四年十月，在 1 132 份未獲遵從及尚未在土地註冊處註冊的警告通知中(包括 147 份未有轉介土地註冊處的通知，以及 985 份由土地註冊處轉介回屋宇署以便跟進的通知)，有 884 份(78%)是關於天台、平台、天井及後巷的僭建物。

3.20 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 根據二零一一年就僭建物加強執法的政策，應就天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令而非警告通知。因此，該署日後會就過往曾發出警告通知，但未獲遵從及未在土地註冊處註冊的天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令；及
- (b) 由於該署會就天台、平台、天井及後巷僭建物逐步採取執法行動，因此，進一步跟進相關警告通知在土地註冊處的註冊，做法未必需要，原因是該署其後會取消相關警告通知。

3.21 審計署注意到，根據《建築物條例》，屋宇署須將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊。審計署認為，根據《建築物條例》，所有警告通知(包括涉及天台、平台、天井及後巷僭建物的通知)均應在土地註冊處註冊。審計署認為，除了加強對消費者的保障外，將未獲遵從的警告通知在土地註冊處註冊亦會對有關業主產生阻嚇作用。因此，屋宇署須採取措施，確保能迅速將所有未獲遵從的警告通知轉介土地註冊處註冊。至於由土地註冊處轉介回屋宇署的警告通知，該署亦須迅速採取跟進行動。

審計署的建議

3.22 審計署**建議**屋宇署署長應：

- (a) 加強行動，確保在屋宇署的目標時間內發出清拆令，特別是涉及結構或較大消防安全問題的僭建物和正在建造的僭建物；
- (b) 告知地政總署有關個案一所發現的僭建物，以便該署採取執法行動；
- (c) 制訂行動計劃，並訂明時限，向天台、平台、天井及後巷僭建物發出清拆令；
- (d) 採取措施，確保將所有未獲遵從的警告通知迅速轉介土地註冊處註冊；及
- (e) 就土地註冊處轉介回屋宇署的警告通知迅速採取跟進行動。

政府的回應

3.23 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 3.22(b) 段，屋宇署已在二零一五年二月把升高地面平台一事告知地政總署 (見第 3.8 段個案一)；
- (b) 關於第 3.22(c) 段，由於相關的舉報眾多，天台、平台、天井及後巷僭建物主要經由大規模行動處理。屋宇署會因應資源和工作量，定立大規模行動每年涵蓋的目標樓宇數目。此外，執法行動只是其中一種解決僭建物問題的方法，屋宇署會繼續以多管齊下的方法提高樓宇安全；及
- (c) 關於第 3.22(e) 段，屋宇署會覆核土地註冊處轉介回該署曾發出警告通知的僭建物 (天台、平台、天井及後巷僭建物除外) 的個案，並採取適當的跟進行動。

第 4 部分：大規模行動所進行的工作

4.1 本部分探討屋宇署透過進行大規模行動對天台、平台、天井及後巷僭建物(見第 4.3 至 4.17 段)及劏房單位(見第 4.18 至 4.32 段)所進行的工作。

背景

4.2 二零一一年六月，發展局告知立法會發展事務委員會，大規模行動較分別處理個別舉報更為有效，因為能一次過處理更多“須優先取締”僭建物。屋宇署會以特定類別的僭建物(例如天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位僭建物)為目標進行大規模行動。就某類僭建物進行大規模行動時，屋宇署會就此訂定目標樓宇數目。大規模行動分別由屋宇署內部人員及屋宇署所委聘的顧問公司進行(註 21)。

以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動

4.3 在二零一零至二零一四年間，屋宇署進行多次以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動，涵蓋總共 2 337 幢目標樓宇，詳情如下：

- (a) 二零一零年涵蓋的 401 幢樓宇中：
 - (i) 101 幢樓宇由屋宇署內部人員負責(大規模行動 1)；及
 - (ii) 300 幢樓宇經 6 份顧問合約進行(大規模行動 2)；
- (b) 二零一一年涵蓋 782 幢樓宇(經 14 份顧問合約進行——大規模行動 3)；
- (c) 二零一二年涵蓋 354 幢樓宇(經 6 份顧問合約進行——大規模行動 4)；
- (d) 二零一三年涵蓋 600 幢樓宇(經 8 份顧問合約進行——大規模行動 5)；及

註 21：屋宇署甄選顧問公司進行大規模行動時，會公開邀請顧問公司參與資格預審程序，其後邀請通過資格預審的顧問公司提交標書，以進行評審。

- (e) 二零一四年涵蓋 200 幢樓宇 (經 5 份顧問合約進行——大規模行動 6(註 22))。

4.4 39 份顧問合約的總費用為 3,560 萬元。顧問公司的主要職責包括：

(a) 勘察階段

- 發信給業主 / 佔用人 (告知他們其樓宇已被選中進行大規模行動)、進行樓宇勘察以找出僭建物，以及向屋宇署提交勘察報告。

(b) 送達命令階段

- 查證業權資料、擬備清拆令供屋宇署簽署，以及寄發清拆令予業主。

(c) 視察命令履行情況階段

- 在清拆令訂明採取行動的指定期限後進行第一次命令履行情況視察，然後向屋宇署提交第一份視察命令履行情況報告，並擬備符合規定通知書 (如已遵從有關清拆令) 或警告信 (如未遵從有關清拆令)，供屋宇署簽署。
- 在屋宇署接納第一份視察命令履行情況報告後八個星期內進行第二次命令履行情況視察，然後向屋宇署提交視察報告，並擬備符合規定通知書或警告信及陳述書 (用以向不履行清拆令的業主採取檢控行動)。

(d) 最後階段

- 完成合約訂明的餘下工作。在圓滿完成各項工作後，屋宇署會發出完工證明書。

註 22：大規模行動 6 的五份顧問合約 (總費用為 700 萬元) 共涵蓋 270 幢目標樓宇，當中 200 幢樓宇經選定同時進行天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位僭建物的大規模行動，而其餘 70 幢樓宇則經選定進行劏房單位僭建物的大規模行動。

在完成大規模行動方面出現重大延誤

4.5 大規模行動 1 (在二零一零年展開) 由屋宇署內部人員負責 (見第 4.3(a)(i) 段)，共涵蓋 101 幢樓宇。屋宇署把完成該項大規模行動 (註 23) 的目標日期定為二零一二年三月。然而，審計署的審查發現，直至二零一四年十月，屋宇署只完成了對 42 幢樓宇的行動，而對其餘 59 幢樓宇所採取的行動尚未完成。

4.6 至於經顧問合約進行的大規模行動 2、大規模行動 3 及大規模行動 4 (在二零一零至二零一二年間展開)(見第 4.3(a)(ii) 至 (c) 段)，分別有 2 幢、3 幢及 5 幢樓宇在進行勘察後被剔除，主要原因是由於該些樓宇已包括在其他大規模行動內。換言之，大規模行動 2 只有 298 幢樓宇 (300 減 2)、大規模行動 3 有 779 幢樓宇 (782 減 3)，而大規模行動 4 則有 349 幢樓宇 (354 減 5)。審計署注意到，截至二零一四年十月，大規模行動 2 的 200 幢樓宇 (佔 298 幢樓宇的 67%)、大規模行動 3 的全部 779 幢樓宇，以及大規模行動 4 的全部 349 幢樓宇的行動尚未完成 (見表三)。

註 23：就由屋宇署內部人員進行的大規模行動 1 而言，在清拆有關僭建物或把個案轉介屋宇署的法律事務組跟進後，有關行動便視作完成。

表三

以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的外判大規模行動的進展情況
(二零一四年十月)

詳情	大規模行動 (行動展開年份)				總計
	大規模 行動 2 (2010)	大規模 行動 3 (2011)	大規模 行動 4 (2012)	大規模 行動 5 (2013)	
批出的顧問合約					
顧問合約數目	6	14	6	8	34
原本目標樓宇數目	300	782	354	600	2 036
勘察後的目標樓宇數目 (見第 4.6 段)	298	779	349	600	2 026
目標完成日期 (註)	2011 年 7 月至 2012 年 2 月	2012 年 2 月至 2013 年 3 月	2013 年 2 月至 2014 年 1 月	2014 年 12 月	
截至 2014 年 10 月的行動進展情況 (見第 4.4(a) 至 (d) 段)					
	目標樓宇數目				
完成最後階段	98	0	0	0	98
直至完成第二次視察命令 履行情況階段的行動	121	189	56	0	366
直至完成第一次視察命令 履行情況階段的行動	63	160	118	0	341
直至完成送達命令階段的 行動	16	95	56	0	167
直至完成勘察階段的行動	0	321	119	496	936
正進行勘察階段的行動	0	14	0	104	118
總計	298	779	349	600	2 026
獲發下述文件的顧問合約數目					
警告信 (警告信數目)	4 (7)	4 (9)	1 (1)	0 (0)	9 (17)
表現欠佳報告 (報告數目)	1 (1)	1 (3)	0 (0)	0 (0)	2 (4)

資料來源：屋宇署的記錄

註：目標完成日期列於顧問公司提交的工作計劃內，提交工作計劃屬顧問合約的規定之一。

大規模行動所進行的工作

4.7 屋宇署表示，截至二零一四年十月，在大規模行動 2 至 4 合共 26 份顧問合約中，只有兩份已經完成，涉及 98 幢樓宇（最後款項已分別在二零一四年二月及二零一四年三月支付）。這兩份顧問合約亦出現進度上的延誤。根據屋宇署的指引，屋宇署應密切監察每份顧問合約的進度，以確保各項工作準時完成。然而，如表三顯示，顧問公司在完成合約方面出現重大延誤。審計署的分析顯示，截至二零一四年十月，以目標完成日期起計，24 份（26 減 2）顧問合約已延誤了 9 個月至 3 年，詳情如下：

由目標完成日期至 2014 年 10 月的相隔時間	顧問合約數目
9 個月至 1 年	3 (13%)
1 年以上至 2 年	14 (58%)
2 年以上至 3 年	7 (29%)
總計	24 (100%)

4.8 審計署認為，大規模行動出現重大進度延誤及處理僭建物需時很久，對屋宇署解決僭建物問題的行動成效造成負面影響。屋宇署須加強行動，確保出現進度延誤的大規模行動盡快完成，日後的大規模行動亦須按目標日期完成。

對顧問公司的表現監察不足

4.9 根據屋宇署的指引，屋宇署可向表現欠佳的顧問公司發出警告信。在合約期內，屋宇署會向顧問公司發出季度表現評核報告，並在完成合約後發出最後表現評核報告。屋宇署可向已接獲警告信的顧問公司發出表現欠佳報告。在同一份顧問合約下，連續接獲兩個和三個表現欠佳報告的顧問公司會被暫時禁止競投同一類別的屋宇署顧問工作，禁止期分別為至少 3 個月和至少 12 個月。然而，雖然顧問公司在完成合約方面出現重大延誤，但審計署注意到，屋宇署向大規模行動顧問公司發出的警告信和表現欠佳報告不多。截至二零一四年十月，在大規模行動 2 至 4（在二零一零至二零一二年間展開）出現進度延誤的 26 份顧問合約當中：

- (a) 只有 9 份顧問合約合共被發出 17 封警告信，當中 2 份顧問合約（大規模行動 2 的顧問合約 A 及大規模行動 3 的顧問合約 B）分別被發出 1 個和 3 個表現欠佳報告；及

(b) 屋宇署並無就其他 17 份顧問合約發出任何警告信或表現欠佳報告。

4.10 審計署認為，屋宇署須加強行動，監察顧問公司的表現，並就有需要採取行動的個案 (例如顧問合約出現重大進度延誤)，向顧問公司發出警告信及表現欠佳報告。

在工作完成前過早向顧問公司付款

4.11 根據屋宇署顧問合約，顧問公司圓滿完成工作後，屋宇署會向顧問公司發出完工證明書，證明合約完成，並支付最後款項。然而，審計署注意到，屋宇署在發出完工證明書前，已就兩份顧問合約發放最後款項 (見表四)。

表四

過早支付兩份顧問合約的款項
(二零一四年二至十二月)

顧問合約	最後款項 支付日期	事件	
		日期	詳情
A	2014 年 3 月 6 日	2014 年 2 月 27 日	屋宇署核准發放最後款項
		2014 年 4 月 15 日	顧問公司提交一個第二份視察命令履行情況報告
		2014 年 9 月 2 日	屋宇署發出完工證明書
		2014 年 12 月 15 日	屋宇署接納該第二份視察命令履行情況報告
C	2014 年 2 月 13 日	2014 年 2 月 7 日	屋宇署核准發放最後款項
		直至 2014 年 12 月 31 日	屋宇署並未發出完工證明書

資料來源：屋宇署的記錄

大規模行動所進行的工作

4.12 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 關於顧問合約 A，考慮到顧問公司所作承諾、進入樓宇視察所遇到的困難 (註 24)，及其答應若能進入有關目標樓宇，定會在二零一四年三月進行命令履行情況視察，屋宇署認為顧問合約所訂服務已圓滿完成。因此，屋宇署在二零一四年二月二十七日核准發放最後款項。其後，顧問公司進行命令履行情況視察，並在二零一四年四月提交尚欠的視察命令履行情況報告。由於檔案被誤放，屋宇署在二零一四年九月才就顧問合約 A 發出完工證明書；及
- (b) 關於顧問合約 C，雖然屋宇署在二零一四年二月向顧問公司發放最後款項時仍未發出完工證明書，但由於屋宇署當時已接納各個相關的視察報告，該顧問合約已視為圓滿完成。有關完工證明書在二零一五年三月發出。

4.13 審計署認為，屋宇署須採取措施，防止在顧問公司圓滿完成各項工作和獲發完工證明書前，發放最後款項。

註 24：屋宇署表示：

- (a) 有關目標樓宇的業主對在二零一一年八月發出的清拆令提出上訴，導致原定於二零一二年年初由顧問公司進行的命令履行情況視察受到不能預知的延誤。顧問公司在二零一二年六月嘗試進行第一次命令履行情況視察，但被拒進入該處所；
- (b) 二零一二年十一月，上訴審裁小組駁回該上訴，屋宇署的執法行動得以恢復；及
- (c) 自二零一三年年初起，顧問公司曾嘗試接觸和聯絡有關業主／佔用人，以進行命令履行情況視察，但未能進入該處所。二零一四年二月，顧問公司兩次通知屋宇署，顧問合約訂明的命令履行情況視察尚未完成。

屋宇署揀選目標樓宇的準則為每幢只須有一個或兩個僭建物

4.14 在二零零三至二零一零年間以外牆僭建物為目標進行的大規模行動中，揀選目標樓宇的其中一個準則是每幢目標樓宇應有超過 10 個“須優先取締”僭建物。就此，發展局在二零一一年六月告知立法會發展事務委員會，大規模行動較處理個別舉報更為有效，因為能一次過處理更多“須優先取締”僭建物（見第 4.2 段）。然而，在二零一零至二零一三年間以天台、平台、天井及後巷僭建物為目標的大規模行動 1 至 5，揀選準則是每幢目標樓宇應至少有一個“須優先取締”僭建物（即天台、平台、天井及後巷僭建物）。至於在二零一四年進行的大規模行動 6，每幢揀選的目標樓宇應至少有兩個“須優先取締”僭建物（註 25）。二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署，雖然根據屋宇署的指引，有關揀選準則為每幢目標樓宇應至少有一個或兩個“須優先取締”僭建物，但這只是最低規定，並不表示有一個或兩個“須優先取締”僭建物的樓宇便會自動入選。事實上，在近期進行的大規模行動中，平均在每幢目標樓宇發現 16 個僭建物。

4.15 根據屋宇署的樓宇狀況資訊系統（見第 6 部分），截至二零一四年十月，大規模行動 2 至 4（在二零一零至二零一二年間展開）合共發現 30 968 個“須優先取締”僭建物及發出 19 101 份清拆令。然而，審計署注意到，屋宇署並沒有就每幢目標樓宇所發出的清拆令數目和所發現的“須優先取締”僭建物數目，製備管理報告。審計署認為，屋宇署須製備有關管理報告，以評估該署揀選目標樓宇進行大規模行動的成效。

審計署的建議

4.16 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 加強行動，確保大規模行動 1 至 5 盡快完成；
- (b) 加強行動，確保大規模行動按目標日期完成；

註 25：就 200 幢經選定同時進行天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位僭建物的的大規模行動的樓宇而言，其中一項揀選準則是每幢目標樓宇應至少有一個天台、平台、天井及後巷僭建物和一個劏房單位（即兩個“須優先取締”僭建物）。至於 70 幢經選定處理劏房單位的僭建物的樓宇，每幢經選定的目標樓宇應至少有一個劏房單位。

- (c) 加強行動，監察顧問公司的表現，並就有需要採取行動的個案(例如顧問合約出現重大進度延誤)，向顧問公司發出警告信及表現欠佳報告；
- (d) 採取措施，防止在顧問公司圓滿完成各項工作和獲發完工證明書前，發放最後款項；
- (e) 檢討屋宇署的目標樓宇揀選的準則(即目標樓宇只有一個或兩個“須優先取締”僭建物，也可能被選定進行大規模行動)；及
- (f) 製備管理報告，記錄在大規模行動中就每幢目標樓宇所發出的清拆令數目和所發現的“須優先取締”僭建物數目。

政府的回應

4.17 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 4.16(a) 至 (c) 段，屋宇署已採取下列措施：
 - (i) 根據二零一二年就顧問公司表現進行的檢討，屋宇署已實行多項加強措施，包括改善評核顧問公司表現的程序、理順顧問合約的規模和合約期，以及適時發出警告信。措施細節經諮詢員工意見後，已作定案及公布；
 - (ii) 二零一三年十月，屋宇署更新關於外判顧問公司表現的內部指引，就屋宇署不同職級人員在監察顧問公司表現方面的職責，作出更清晰的分工；
 - (iii) 二零一四年年初，屋宇署設立“警告信記錄冊”，登記曾發給該署顧問公司的警告信，以便考慮是否發出表現欠佳報告。為更密切監察顧問公司的人力資源調配，屋宇署亦於二零一四年年初設立一個關於顧問公司的經核准主要員工的“工時資料庫”，並會每月更新資料，以便屋宇署考慮顧問公司的投標建議書及在顧問合約期間主要員工變動的建議；及
 - (iv) 樓宇狀況資訊系統最近已優化設計，以便監察各個階段(例如勘察階段、送達命令階段及視察命令履行情況階段)的進度，是否按照大規模行動下每幢目標樓宇所定的目標日期完成；及

- (b) 關於第 4.16(e) 段，屋宇署將會為每次大規模行動制訂一套特定的目標樓宇揀選準則，準則將會顧及有關大規模行動的目的、所針對要處理的危險僭建物、人手狀況及部門在樓宇安全方面的最新政策。屋宇署將會改良其指引中關於揀選準則的用字，以避免誤解。

以劏房單位為目標的大規模行動

4.18 劏房單位是指在經批准的建築圖則上顯示的一個樓宇單位，被分間成兩個或以上較細小的獨立單位(即“劏房”)，以供出售或出租用途。通常每個獨立小單位均設有獨立廁所，有些更設有獨立煮食地方。將一個樓宇單位分間通常涉及拆卸間隔牆、建造新的間隔牆、改動或加設內部供水管及排水渠系統、加高地台以埋置新設或改道的水管，以及開鑿額外門口和通風洞口等。一些劏房單位並不違例，因為有關工程可能已獲屋宇署批准或根據小型工程監管制度施工。然而，違反《建築物條例》的建築工程均屬僭建物，屋宇署可對其採取執法行動。

4.19 二零一零年七月，發展局告知立法會發展事務委員會，劏房單位可導致以下問題：

- (a) 因額外的結構而令樓宇負荷過重，因而對有關樓宇造成結構性危險；
- (b) 滲水而構成衛生問題及環境滋擾，或更嚴重地導致樓宇結構日漸惡化；及
- (c) 阻礙火警逃生通道或消防和救援人員進出途徑，因而會在發生火警或意外時造成危險。

4.20 二零一四年十二月，運輸及房屋局告知立法會：

- (a) 根據政府統計處就劏房住戶進行的一項統計調查，全港估計有 86 400 個住宅劏房。鑑於社會人士的各種擔憂，政府不會為住宅劏房設立任何發牌或業主登記的制度；及
- (b) 劏房住戶所面對的樓宇和消防安全風險，無論如何均不容忽視。屋宇署會繼續加緊取締工業大廈內的劏房，並就住宅樓宇和綜合用途樓宇內劏房的樓宇及消防安全違規情況，採取執法行動。

大規模行動所進行的工作

4.21 在二零一一至二零一四年間，屋宇署進行了七次以劏房單位為目標的大規模行動，涵蓋合共 1 092 幢目標樓宇內的 34 605 個單位 (見表五)：

表五

以劏房單位為目標的大規模行動 (二零一一至二零一四年)

大規模行動	開展日期	樓宇類別 (註 1)	目標樓宇數目	涵蓋單位數目	原本目標完成日期	採取行動人員／公司
7	2011 年 4 月	住宅和綜合用途樓宇	116	4 091	2012 年 1 月	屋宇署 內部人員
8	2011 年 12 月	住宅和綜合用途樓宇	338	6 762	2012 年 9 月	屋宇署 內部人員
9	2012 年 4 月	工業大廈	30	2 226	2013 年 3 月	屋宇署 內部人員
10	2013 年 6 月	工業大廈	30	3 581	2014 年 6 月	屋宇署 內部人員
11	2013 年 9 月	住宅和綜合用途樓宇	270	6 159	2014 年 12 月 (註 2)	屋宇署 5 份顧問合約所委聘的顧問公司
6 (見第 4.3(e) 段 註 22)	2014 年 11 月	住宅和綜合用途樓宇	270	9 980	2016 年 5 月 (註 2)	屋宇署 5 份顧問合約所委聘的顧問公司
12	2014 年 12 月	工業大廈	38	1 806	2016 年 4 月	屋宇署 內部人員
總計			1 092	34 605		

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：綜合用途樓宇指部分用作商業用途及部分用作住宅用途的樓宇。

註 2：二零一五年三月，屋宇署告知審計署，大規模行動 11 及 6 的目標完成日期已分別修訂為二零一五年七月及二零一六年九月。

4.22 屋宇署內部人員及顧問公司的主要職責，包括在勘察階段、送達命令階段、視察命令履行情況階段和最後階段(見第 4.4 段)採取行動。屋宇署為大規模行動 6 及 11 而批出的 10 份顧問合約(總費用分別為 700 萬元及 540 萬元)的總費用為 1,240 萬元。

沒有公布大規模行動所發現的劏房單位實際數目及百分率

4.23 截至二零一四年十月，在大規模行動 7 至 11 中(大規模行動 6 及 12 尚未開展)發現的劏房單位數目載於表六。

表六

大規模行動所發現的劏房單位數目
(二零一四年十月)

大規模行動	涵蓋單位數目 (a)	實際發現的劏房單位	
		數目 (b)	百分率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
7	4 091	823	20%
8	6 762	1 547	23%
9	2 226	264 (註 1)	12%
10	3 581	133 (註 2)	4%
11	6 159	1 225	20%
整體	22 819	3 992	17%

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 1：在該 264 個劏房單位當中，34 個被發現分間作住宅用途。

註 2：在該 133 個劏房單位當中，4 個被發現分間作住宅用途。

大規模行動所進行的工作

4.24 屋宇署表示，以劊房單位為目標的大規模行動所涵蓋的工業大廈，該署只會就改作住宅用途的工業大廈採取執法行動。審計署注意到，屋宇署並沒有公布在以劊房單位為目標的大規模行動中，所發現的劊房單位實際數目及百分率。

4.25 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 在近年的大規模行動中，發現住宅及綜合用途樓宇內約有 20% 至 30% 單位屬劊房單位。工業大廈的劊房單位比例較低，屬於預期之內，因為政府近年致力宣傳和執法，已清楚傳達劊房單位違法的訊息；及
- (b) 至於公布樓宇內發現劊房單位的百分率資料，發展局及屋宇署認為：
 - (i) 公眾未必關注這些資料；及
 - (ii) 以簡單方式提供百分率資料可能會誤導公眾，以為本港樓宇內普遍存在劊房單位的問題，但事實上劊房單位的數目會隨着樓宇和地區的不同而有所差異。

4.26 鑑於公眾關注劊房的樓宇及消防安全（見第 4.20 段），審計署認為，屋宇署有需要在其網頁公布，在以劊房單位為目標的大規模行動中所涵蓋的單位總數，以及當中發現的劊房單位實際數目及百分率。

以劊房單位為目標的大規模行動出現重大延誤

4.27 截至二零一四年十月，大規模行動 7 至 10 的目標完成日期已經過去（見第 4.21 段表五）。然而，審計署注意到就目標樓宇所採取的行動尚未完成，情況如下：

大規模行動	目標樓宇數目	
	總數	行動尚未完成 (截至二零一四年十月)
7	116	65 (56%)
8	338	253 (75%)
9	30	23 (77%)
10	30	16 (53%)
整體	514	357 (69%)

4.28 就大規模行動 11 而言，截至二零一四年十月，屋宇署的顧問公司人員於進行大規模行動的過程中，在進入 1 073 個劏房單位作詳細視察時遇到困難（佔初步視察目標樓宇的公用地方時發現的 1 225 個劏房單位的 88%）。

4.29 二零一五年二月，屋宇署告知審計署，該署及顧問公司人員在進入劏房單位時遇到困難及需要更多時間才能進入單位視察，這情況並不罕見。

4.30 審計署認為，屋宇署須加強行動，確保以劏房單位為目標並出現進度延誤的大規模行動得以盡快完成，並確保將來的大規模行動可以按照目標日期完成（見第 4.16(b) 段）。

審計署的建議

4.31 審計署建議屋宇署署長應加強行動，確保大規模行動 7 至 11 盡快完成。

政府的回應

4.32 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。他們表示屋宇署會檢討大規模行動 7 至 11 的進度，並設法適時完成該等大規模行動。

第 5 部分：清拆令的跟進行動

5.1 本部分探討屋宇署向有關物業業主發出清拆令後的跟進行動。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 清拆令的管理 (第 5.2 至 5.21 段)；
- (b) 對不遵從清拆令的業主採取的檢控行動 (第 5.22 至 5.32 段)；
- (c) 屋宇署承建商進行的代辦工程 (第 5.33 至 5.39 段)；及
- (d) 為追討代辦工程費用而採取的行動 (第 5.40 至 5.47 段)。

清拆令的管理

5.2 屋宇署如發現“須優先取締”僭建物，便會發出清拆令要求有關業主在指定期限 (通常為 60 天) 內清拆僭建物，該署並可在土地註冊處註冊該清拆令。《建築物條例》訂明，任何人沒有合理辯解而不遵從清拆令的規定，可被檢控。違例者一經定罪，最高可處罰款 20 萬元和監禁一年，而清拆令不獲遵從的情況持續的每一天，最高可另處罰款 2 萬元。《建築物條例》亦訂明，接獲清拆令的業主可在該清拆令發出日期起計 21 天內，向上訴審裁小組 (註 26) 提出上訴。在這情況下，屋宇署會暫停有關該清拆令的行動，以等候上訴審裁小組的裁決。

一些清拆令沒有在土地註冊處註冊

5.3 二零零四年五月，發展局告知立法會，當屋宇署向業主送達清拆令時，會同時將有關清拆令的副本送交土地註冊處註冊。發展局及屋宇署表示，在土地註冊處把僭建物的資料註冊，可讓物業準買家在土地註冊處查冊時，得知在有關處所內是否有僭建物存在，從而向他們提供更有用的消費保障。

註 26：業主如對屋宇署行使根據《建築物條例》賦予該署的酌情決定權所作的決定提出上訴，政府會為每宗上訴個案成立上訴審裁小組，就有關上訴進行聆訊和作出裁定。審裁小組成員由香港特別行政區行政長官委任，包括一名主席 (須為一位合乎資格獲委任為區域法院法官的人士) 及不少於兩名成員。

5.4 就此，土地註冊處在二零一零年九月告知屋宇署，有一個法律專業協會提出以下意見：

- (a) 一些清拆令未有送交土地註冊處註冊；及
- (b) 如有法律專業人士向屋宇署查詢某些清拆令是否已在土地註冊處註冊，屋宇署只會給予查詢者標準答覆，轉介他們到土地註冊處查冊。

在二零一零年十二月舉行的一次會議上，該法律專業協會告知屋宇署，一些清拆令在發出日期起計超過一年後才送交土地註冊處註冊。該協會亦要求屋宇署盡快把所有清拆令送交土地註冊處註冊，因為延遲註冊清拆令已對法律專業人士在處理物業交易方面帶來很多不便之處。

5.5 二零一四年四月，發展局告知立法會財務委員會(財委會)，屋宇署沒有就於土地註冊處註冊的清拆令備存統計數字。在二零零四至二零一三年間，屋宇署共發出 261 907 份清拆令(見第 3.3 段表二)。審計署的審查發現，截至二零一四年十月，屋宇署的樓宇狀況資訊系統只記錄了 2 654 份清拆令(即 261 907 份清拆令的 1%) 送交土地註冊處註冊的日期，因此難以確保所有清拆令均已送交土地註冊處註冊。

5.6 二零一五年二月，審計署在二零一三年五月發出的 907 份清拆令(樓宇狀況資訊系統並沒有記錄這些清拆令轉介土地註冊處的日期) 當中，揀選 30 份於土地註冊處進行查冊，以確定該等清拆令是否已在該處註冊。查冊結果如下：

	清拆令數目
二零一三年五月發出並於二零一五年二月被審計署揀選作查冊的清拆令	30 (100%)
減去：	
已在土地註冊處註冊	25 (83%)
業主已於二零一四年八月遵從清拆令	1 (4%)
沒有在土地註冊處註冊	4 (13%)

5.7 關於四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令：

- (a) 屋宇署撤回其中一份清拆令 (清拆令 A)，原因是清拆令上註明的人士並非有關物業的業主。二零一三年十月，土地註冊處向屋宇署提供有關的業權資料，但截至二零一五年一月，屋宇署仍未向業主發出新的清拆令；
- (b) 至於其他兩份清拆令 (清拆令 B 及 C)，屋宇署已分別在二零一三年八月和十月得知有關物業的業權有所變更，但截至二零一五年一月，屋宇署仍未向新業主發出新的清拆令；及
- (c) 至於餘下的清拆令 (清拆令 D)，有關物業的業權在二零一三年五月至二零一五年一月期間並無改變。

5.8 二零一五年二月及三月，屋宇署告知審計署：

- (a) 與警告通知 (見第 3.21 段) 不同，屋宇署在土地註冊處註冊清拆令的做法並非《建築物條例》的法定要求。儘管如此，自二零一一年開始，屋宇署的標準程序已列明須把所有清拆令送交土地註冊處註冊。二零一一年以前，所有清拆令會在第一次視察命令履行情況後才註冊；及
- (b) 屋宇署無法輕易找出尚未在土地註冊處註冊的清拆令，而該署只能在跟進個別清拆令時作出覆查。由於屋宇署每年發出大量清拆令，若要在事後把轉介清拆令及在土地註冊處註冊的日期輸入樓宇狀況資訊系統，並非善用人力資源的做法。

5.9 審計署認為，屋宇署須就未獲遵從的清拆令 (即有關僭建物未有完全拆除) 尚未在土地註冊處註冊的情況，進行檢討，並盡快採取補救行動。屋宇署亦須採取措施，確保日後迅速把轉介清拆令及在土地註冊處註冊的日期輸入樓宇狀況資訊系統。第 5.7 段所述的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令，亦顯示屋宇署沒有跟進一些不能或尚未註冊的清拆令，該署須就此採取更積極及適時的行動。屋宇署亦須就審計署所發現的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令 (見第 5.7 段)，盡快採取行動。

需時很久才在土地註冊處註冊清拆令

5.10 審計署的審查發現，在樓宇狀況資訊系統內，只載有關於 2 654 份清拆令送交土地註冊處註冊的記錄，當中 80% 在有關清拆令發出後超過一個月才送交土地註冊處註冊，詳情如下：

由發出清拆令至送交 土地註冊處註冊的相隔時間	清拆令數目
1 個月或以下	529 (20%)
1 個月以上至 1 年	1 276 (48%)
1 年以上至 3 年	807 (30%)
3 年以上至 8 年	42 (2%)
總計	2 654 (100%)

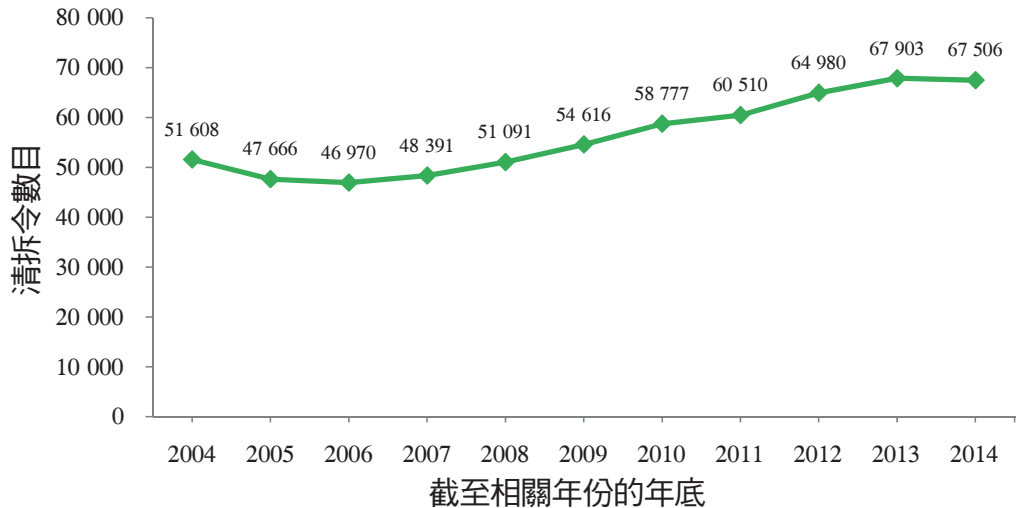
5.11 審計署認為，為提供更有效的消費保障和加強對僭建物擁有人的阻嚇作用，屋宇署須適時把清拆令轉介土地註冊處註冊。

未能達致妥善處理清拆令的目標

5.12 未獲遵從的清拆令自二零零六年起有所增加(見圖四)。

圖四

未獲遵從的清拆令數目
(二零零四至二零一四年)



資料來源：屋宇署的記錄

5.13 屋宇署表示，如屬以下情況，清拆令可視為“已處理”：

- (a) 有關僭建物已被完全拆除；
- (b) 屋宇署已展開檢控行動；
- (c) 屋宇署承建商正進行代辦工程；或
- (d) 清拆令已被取代或撤回（註 27）。

註 27：根據屋宇署的指引：

- (a) 如業權有所變更或原有的清拆令有錯誤，屋宇署可以新的清拆令取代原有的清拆令；及
- (b) 僭建物如獲修正至不會對公眾構成危險，以及不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署可撤回有關的清拆令。

5.14 自二零零四年開始，屋宇署會在每年第一季訂定翌年三月或之前須妥善處理清拆令數目的目標。屋宇署表示，該署會因應資源及工作量而訂定妥善處理的目標，而久未獲遵從的清拆令一般會獲優先處理。審計署的審查發現，就妥善處理所有在二零零四至二零零九年間發出的清拆令而言，屋宇署未能達致相關目標（見表七）。

表七

清拆令的處理
(二零零四至二零零九年)

發出清拆令的		妥善處理所有清拆令的目標日期 (c)	實際處理百分率	
年份 (a)	數目 (b)		截至 (c) 欄所述的日期 (d)	截至 2014 年 12 月 (e)
2004	29 201	2008 年 3 月	94%	99%
2005	25 582	2009 年 3 月	92%	97%
2006	34 095	2010 年 3 月	94%	97%
2007	36 339	2011 年 3 月	85%	89%
2008	34 548	2013 年 3 月 (註)	75%	80%
2009	32 989	2014 年 3 月 (註)	71%	75%

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：二零一四年三月，屋宇署把在二零一五年三月或之前須妥善處理二零零八及二零零九年發出的清拆令的目標，分別調低至 80% 及 75%。

5.15 截至二零一四年十二月，在二零零七、二零零八及二零零九年發出的清拆令，分別只有 89%、80% 及 75% 已妥善處理，而屋宇署並未就二零一零至二零一四年發出的清拆令，訂定妥善處理所有清拆令的目標日期。審計署認為，屋宇署須就過往每一年發出而未獲遵從的清拆令，加強行動，以達致妥善處理相關清拆令的時間目標。

清拆令的跟進行動

沒有監察發現已久的僭建物和涉及安全問題的僭建物

5.16 截至二零一四年十月，在 68 134 份未獲遵從的清拆令當中，部分已發出了一段長時間，詳請如下：

由發出清拆令至 2014 年 10 月的相隔時間	未獲遵從的清拆令數目
6 年以上至 10 年	14 514 (21%)
10 年以上至 30 年	753 (1%)
總計	15 267 (22%)

5.17 此外，在該 68 134 份未獲遵從的清拆令當中，7 227 份 (11%) 涉及結構或較大消防安全問題的僭建物 (屬屋宇署最優先處理的類別——見第 3.6 段)。這些清拆令大部分都發出了一段長時間，詳情如下：

由發出清拆令至 2014 年 10 月的相隔時間	未獲遵從的清拆令數目
2 年或以下	2 045 (28%)
2 年以上至 6 年	3 342 (46%)
6 年以上至 10 年	1 767 (25%)
10 年以上至 18 年	73 (1%)
總計	7 227 (100%)

5.18 發展局及屋宇署表示：

- (a) 隨着時間過去，有結構問題的外牆僭建物的安全狀況，可能會因自然損耗和缺乏適當保養而惡化，或對公眾構成安全風險；及
- (b) 涉及消防安全問題的僭建物的風險程度，不會隨着時間而轉變。

5.19 審計署認為，屋宇署須採取行動，定期為涉及結構問題的外牆僭建物進行安全巡查，並迅速對構成公眾安全風險的僭建物採取行動。

審計署的建議

5.20 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 就未獲遵從的清拆令進行檢討，以找出尚未在土地註冊處註冊的清拆令，並盡快採取補救行動；
- (b) 採取措施，確保日後迅速把轉介清拆令及在土地註冊處註冊的日期輸入樓宇狀況資訊系統；
- (c) 就審計署所發現的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令，盡快採取行動；
- (d) 採取措施，適時把清拆令轉介土地註冊處註冊；
- (e) 就過往每一年發出而未獲遵從的清拆令，加強行動，以達致屋宇署妥善處理相關清拆令的時間目標；及
- (f) 採取行動，定期為涉及結構問題的外牆僭建物進行安全巡查，並迅速對構成公眾安全風險的僭建物採取行動。

政府的回應

5.21 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 5.20(b) 段，作為樓宇狀況資訊系統更新工程 (見第 6.6 段) 的一部分，屋宇署將與土地註冊處共同研究日後由土地註冊處向屋宇署提供有關清拆令註冊情況的電腦資料的可行性，以便將資料自動上載至樓宇狀況資訊系統；及
- (b) 關於審計署所發現的四份尚未在土地註冊處註冊的清拆令 (見第 5.7 段及 5.20(c) 段)：
 - (i) 就清拆令 A 而言，由於該清拆令所涉及之僭建物與另外六份清拆令所涉及之僭建物構成一個整體結構，因此屋宇署是否發出新的清拆令，需要視乎該六份清拆令正在進行的上訴個案的結果；

清拆令的跟進行動

- (ii) 就清拆令 B 及 C 而言，屋宇署已分別於二零一五年三月六日及二月二十七日向新業主發出新的清拆令，並已於發出當日送交土地註冊處註冊；及
- (iii) 屋宇署已於二零一五年二月二十七日將清拆令 D 送交土地註冊處註冊。

對不遵從清拆令的業主採取的檢控行動

5.22 根據律政司授予的權力，屋宇署機構事務部轄下法律事務組的部分人員可擔任檢控人員，在該署發出的清拆令不獲遵從的個案中，提出檢控。對於屋宇署轄下各分部轉介的檢控個案，如理據充足，法律事務組會安排向相關樓宇業主發出傳票。

5.23 過往五年(即二零一零至二零一四年)，有 8 370 名樓宇業主因不遵從清拆令而被裁定罪名成立，詳情如下：

年份	被定罪業主數目
2010	1 611
2011	1 844
2012	1 328
2013	1 955
2014	1 632
總計	8 370

有關刑罰包括罰款，金額由無罰款至 10 萬元不等，詳情如下：

罰款	個案宗數
無	88 (1%)
100 元至 500 元	597 (7%)
501 元至 1,000 元	1 393 (17%)
1,001 元至 2,000 元	2 043 (24%)
2,001 元至 5,000 元	2 584 (31%)
5,001 元至 1 萬元	1 024 (12%)
10,001 元至 10 萬元	641 (8%)
總計	8 370 (100%)

5.24 法庭亦曾對四宗個案判以監禁刑罰，詳情如下：

- (a) 三宗個案分別判處監禁二、四及六個月，全部緩刑執行；及
- (b) 一宗個案判處監禁一個月。

平均來說，法庭在傳票發出的日期起計 3.5 個月之內完成聆訊。

沒有就符合屋宇署檢控準則的個案發出傳票

5.25 根據屋宇署的指引，凡不遵從清拆令的僭建物個案，如符合下列九項準則的其中一項，便須對其採取檢控行動：

- (a) 屬於與工業大廈內住宅劏房單位有關的僭建物，或在住宅或綜合用途樓宇內導致完全阻塞逃生通道的劏房單位；
- (b) 在大規模行動中發現並對生命及身體構成嚴重危害的僭建物 (例如嚴重阻塞逃生通道及把樓梯拆卸)；
- (c) 僭建物的擁有人觸犯同一項罪行兩次或以上；
- (d) 違反小型工程監管制度規定的僭建物；

清拆令的跟進行動

- (e) 就經舉報發現的僭建物而言，該僭建物對公眾構成迫切危險、導致嚴重衛生問題或環境滋擾，或屬新建或正在建造的僭建物；
- (f) 重覆被舉報的僭建物；
- (g) 檢控一名僭建物擁有人可即時促使附近範圍的其他僭建物擁有人清拆僭建物；
- (h) 清拆令的指定期限已過了 10 年以上；或
- (i) 規模龐大且明顯罔顧法律或公眾安全的僭建物。

5.26 屋宇署的指引亦訂明，即使被告可能提出合理辯解以作抗辯，亦不能構成不對僭建物擁有人採取檢控行動的理由。屋宇署表示，該署採取檢控行動的優先次序，以第 5.25 段 (a) 至 (c) 項屬最高，(d) 項屬較高，而 (e) 至 (i) 項則不屬重要處理類別。

5.27 審計署亦注意到，截至二零一四年十月，在未獲遵從清拆令的 68 134 宗個案中 (見第 5.16 段)，只有 9 608 宗 (14%) 被轉介至屋宇署法律事務組，向不遵從清拆令的業主採取檢控行動。至於餘下的 58 526 宗 (86%) 個案，屋宇署並無資料顯示有多少宗符合九項優先檢控準則 (見第 5.25 段) 中的一項或以上。就此，審計署審查兩宗個案 (見個案三及四) 後發現，截至二零一五年二月，雖然相關僭建物符合九項檢控準則中的三項或以上，但屋宇署並無向不遵從清拆令的業主發出傳票。

個案三

港島區一宗清拆令久未獲遵從的僭建物個案

1. 二零零二年九月，屋宇署接獲舉報，指港島區一幢住宅樓宇的地下低層曾經過改建，但未經屋宇署批准。同月，屋宇署視察後發現，有關樓層的業主在其 435 平方呎的單位內豎設多個僭建物，包括拆除一道牆壁及一條樓梯、加建一條新樓梯，以及非法佔用地方，以增加 708 平方呎的額外樓面面積。屋宇署的評估顯示，該擴建地方會對使用者構成危險。

2. 二零零四年一月，屋宇署向有關業主發出清拆令，要求他在二零零四年五月前按照經批准的建築圖則所示，把該樓宇的受影響部分恢復原狀。二零零八年四月，屋宇署向該業主發出警告信，表示屋宇署正考慮向他採取檢控行動。

3. 二零一零年二月至二零一二年七月，屋宇署再接獲三宗有關該僭建物的舉報，當中兩宗由同一名人士提出。二零一四年七月，屋宇署向該業主發出另一封警告信。截至二零一五年二月，該個案仍未轉介至屋宇署法律事務組以採取檢控行動。

審計署的意見

4. 雖然此個案符合四項檢控準則（見第 5.25 段 (e)、(f)、(h) 及 (i) 項），但截至二零一五年二月，屋宇署並沒有對該名不遵從清拆令的業主採取檢控行動。

屋宇署的回應

5. 二零一五年三月，屋宇署告知審計署：

(a) 在最初階段，有關業主曾聘用一名認可人士處理清拆工程，故屋宇署沒有展開檢控行動。其後，由於該名業主和認可人士的反應消極，屋宇署曾嘗試進行視察以確定清拆令未獲遵從的情況，以便展開檢控行動。然而，屋宇署未能進入有關處所；及

(b) 屋宇署會申請法庭手令，以進入該處所採取執法行動。

資料來源：屋宇署的記錄

個案四

大嶼山一宗清拆令久未獲遵從的僭建物個案

1. 二零零四年三月，屋宇署接獲舉報，指大嶼山一幢住宅樓宇的天井有正在施工的僭建物。翌日，屋宇署的顧問公司人員視察後發現，上址正在豎設一個鋁質僭建物。顧問公司向屋宇署的負責人員及法律事務組提交視察報告，建議發出清拆令及提出檢控。二零零四年四月，屋宇署接獲另一名人士對同一僭建物的舉報。
2. 二零零四年八月，屋宇署向業主發出清拆令，要求他在二零零四年九月前清拆該僭建物。二零零四年十二月，在錄取兩名證人的供詞後，屋宇署法律事務組要求該署負責此個案的人員指示應否向有關業主採取檢控行動。二零零六年十月，屋宇署的顧問公司亦向該署提交證人供詞。截至二零一五年二月，屋宇署並無對有關業主採取檢控行動。

審計署的意見

3. 雖然此個案符合三項檢控準則（見第 5.25 段 (e)、(f) 及 (h) 項），但截至二零一五年二月，屋宇署並沒有對該名不遵從清拆令的業主採取檢控行動。
4. 就此，發展局在二零零一年一月告知當時的立法會規劃地政及工程事務委員會，一旦發現新的僭建物，不論屬何種類，均應盡快清拆，從而向公眾傳遞清晰的訊息，政府不會容忍僭建問題持續下去。審計署認為，屋宇署須對新建僭建物加強檢控行動。

屋宇署的回應

5. 二零一五年三月，屋宇署告知審計署：
 - (a) 屋宇署已在二零零四年十二月停止對未有取得該署批准和同意而建造新僭建物的人士提出檢控，而專責調查新建僭建物的小組亦於同年解散。因此，該署沒有就此個案採取檢控行動；及
 - (b) 屋宇署正向該名不遵從清拆令的業主展開檢控行動。

資料來源：屋宇署的記錄

5.28 審計署認為，屋宇署須對上述 58 526 份未獲遵從的清拆令（見第 5.27 段）進行檢討，務求找出須要按照屋宇署檢控準則（見第 5.25 段）發出傳票的個案。

未能達致發出傳票的預期目標

5.29 審計署的審查發現，在二零一零年、二零一一年、二零一二年及二零一四年，屋宇署就未獲遵從的清拆令而發出傳票的數目，未能達致預期目標，詳情如下：

年份	預期發出的 傳票數目 (a)	實際發出的 傳票數目 (b)	百分率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
2010	3 000	2 616	87%
2011	3 000	2 264	75%
2012	3 300	2 105	64%
2013	2 500	2 515	101%
2014	3 000	2 532	84%
整體	14 800	12 032	81%

5.30 二零一零年十月，發展局告知立法會，由於社會上有意見認為，政府應採取更強硬立場對付不遵從清拆令的業主，以收更大的阻嚇作用，因此為保障公眾安全，屋宇署會更迅速地提出更多檢控，藉以制裁未有適當遵從法定命令(包括清拆令)的業主。審計署認為，屋宇署須採取措施，確保達致其發出傳票數目的預期目標。

審計署的建議

5.31 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 對新建僭建物加強控檢行動，從而向公眾傳遞清晰的訊息，政府不會容忍僭建問題持續下去；
- (b) 對未獲遵從的清拆令進行檢討，務求找出須要按照屋宇署檢控準則發出傳票的個案；及
- (c) 採取措施，確保達致屋宇署對不遵從清拆令的業主發出傳票數目的預期目標。

政府的回應

5.32 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。

屋宇署承建商進行的代辦工程

5.33 根據《建築物條例》第 24 條，如業主沒有在指定期限內遵從清拆令，屋宇署可代該業主進行有關工程 (即代辦工程)，並向他追討有關費用。

5.34 在二零零九至二零一三年間，屋宇署完成了 174 宗僭建物個案的代辦工程，涉及的總開支為 1,477 萬元。

沒有為很多符合屋宇署有關準則的僭建物進行代辦工程

5.35 根據屋宇署的指引，在下列特殊情況下應進行代辦工程：

- (a) 僭建物的擁有人曾嘗試以合理及正當的方法遵從清拆令，並顯示有真正意願遵從清拆令，但有可予原諒的理由不能遵從清拆令；
- (b) 僭建物對生命或身體構成風險或對公眾造成滋擾；
- (c) 經廣泛報道的個案；
- (d) 高度政治化的個案；或
- (e) 公然違反法律的僭建物 (例如在清拆後不久又重新豎設的僭建物)。

5.36 二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署：

- (a) 第 5.35 段的準則列出適合進行代辦工程的情況類別，但並不表示屋宇署應為每宗符合準則的個案進行代辦工程；及
- (b) 政府不應過份強調代辦工程，因為業主有責任遵從清拆令。如有不遵從的情況，屋宇署應以檢控行動促使業主清拆僭建物。

5.37 審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在 68 134 份未獲遵從的清拆令當中，屋宇署曾就 98 份 (0.1%) 發出代辦工程指示。此外，在餘下的

68 036 份 (68 134 份減 98 份) 未獲遵從的清拆令當中，7 216 份 (11%) 涉及結構或較大消防安全問題的僭建物 (見第 5.17 段)。尤其值得注意的是，這 7 216 份未獲遵從的清拆令當中，有 73 份已發出超過 10 年。此外，審計署注意到，屋宇署並沒有資料顯示，有多少不遵從清拆令的僭建物個案符合該署的代辦工程準則。審計署認為，屋宇署須對 68 036 份未獲遵從的清拆令進行檢討，務求找出須要進行代辦工程的個案。然後，屋宇署須制訂工作計劃及施工時間表，對須要處理的個案進行代辦工程。為加強保障公眾安全，屋宇署亦須加強行動，對涉及結構或較大消防安全問題的僭建物進行代辦工程。

審計署的建議

5.38 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 對未獲遵從的清拆令進行檢討，務求找出須要進行代辦工程的個案；
- (b) 制訂工作計劃及施工時間表，對須要處理的個案進行代辦工程；及
- (c) 加強進行代辦工程，以清拆涉及結構或較大消防安全問題的僭建物，藉此加強保障公眾安全。

政府的回應

5.39 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署會優先為涉及結構或較大消防安全問題的僭建物進行代辦工程。

為追討代辦工程費用而採取的行動

5.40 根據《建築物條例》第 24 及 33 條，屋宇署可向業主追討僭建物清拆工程的費用、監督費及不多於費用 20% 的附加費。根據屋宇署的指引，該署會在完成代辦工程後，採取以下行動向相關業主追討費用：

- (a) 確定代辦工程的帳目，然後向僭建物擁有人發出繳款通知書；
- (b) 如業主未有準時按繳款通知書付清費用，屋宇署會根據《建築物條例》第 33 條向業主發出欠款證明書 (第 33 條證明書)，並在土地註

清拆令的跟進行動

冊處註冊這份證明書，對物業的業權構成第一押記。根據這項法定押記，屋宇署可出售或出租物業，以清繳欠交的代辦工程費用；及

- (c) 把合適的個案轉介律政司採取法律行動，以追討債項。

5.41 在二零零九至二零一三年期間完成的 174 宗代辦工程個案，涉及的費用總額為 1,477 萬元(見第 5.34 段)。截至二零一四年十月，屋宇署仍未就 99 宗個案(174 宗個案的 57%)討回所涉及的 894 萬元(1,477 萬元的 61%)。

未能達致追討費用行動所訂的時限目標

5.42 根據屋宇署的指引，該署應在完成代辦工程後 6 個月之內向僭建物擁有人發出繳款通知書。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在已完成代辦工程但尚未清繳費用的 99 宗個案當中，屋宇署並未向 42 宗個案的僭建物擁有人發出繳款通知書，涉及尚未清繳的費用總額為 573 萬元。截至二零一四年十月，該 42 宗個案的代辦工程已完成 10 個月至 4 年 10 個月不等，詳情如下：

工程完成的日期至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未發出繳款通知書的 個案數目
10 個月至 24 個月	15 (36%)
24 個月以上至 36 個月	15 (36%)
36 個月以上至 58 個月	12 (28%)
總計	42 (100%)

5.43 根據屋宇署的指引，該署應在繳款通知書發出後 4 個月之內，在土地註冊處註冊第 33 條證明書。然而，審計署的審查發現，截至二零一四年十月，在完成代辦工程並已發出繳款通知書的 57 宗(99 宗減 42 宗)個案當中，已在土地註冊處註冊第 33 條證明書的個案有 38 宗(67%)，而沒有在土地註冊處註冊的個案有 18 宗(32%)(註 28)。截至二零一四年十月，這 18 宗個案當中，有 13 宗超過 4 個月仍未註冊，未能符合屋宇署的 4 個月時限目標，詳情如下：

註 28：至於餘下的一宗個案，屋宇署已批准僭建物擁有人分期清繳未清帳款，因此沒有向該擁有人發出第 33 條證明書。

發出繳款通知書的日期至 2014 年 10 月的相隔時間	尚未在土地註冊處註冊的 第 33 條證明書數目
7 個月至 12 個月	4 (31%)
12 個月以上至 24 個月	7 (54%)
32 個月和 52 個月	2 (15%)
總計	13 (100%)

5.44 根據《建築物條例》第 33 條的規定，如物業的真誠購買人在代辦工程完成後，但在第 33 條證明書註冊前，已取得物業的權益，並把該權益予以註冊，則藉註冊第 33 條證明書而構成的第一押記對該購買人無效，亦不會使該購買人負上法律責任。此外，根據《時效條例》(第 347 章)的規定，追討費用的訴訟，必須在代辦工程完成日期起計 6 年內提出。

5.45 為保障政府財政利益，屋宇署須採取措施，確保在代辦工程完成後 6 個月內向僭建物擁有人發出繳款通知書，如相關的繳款在通知書發出後 4 個月內未有付清，在土地註冊處註冊第 33 條證明書。

審計署的建議

5.46 審計署建議屋宇署署長應採取措施，確保屋宇署人員：

- (a) 在代辦工程完成後 6 個月內，向僭建物擁有人發出繳款通知書；
及
- (b) 如相關的繳款在通知書發出後 4 個月內未有清付，在土地註冊處註冊第 33 條證明書。

政府的回應

5.47 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。

第 6 部分：支援執法行動的資訊系統

6.1 本部分探討屋宇署運用電腦資訊系統支援僭建物執法行動的情況。

樓宇狀況資訊系統

6.2 二零零零年四月，屋宇署向財委會尋求撥款 1,970 萬元，以推行樓宇狀況資訊系統，該署表示系統的功能包括提供：

- (a) 一個有效方法，以記錄、處理及檢索有關投訴、轉介個案、計劃的分區勘察、法定命令、施工令和委聘顧問的詳細資料；
- (b) 有關投訴、法定命令和轉介個案的處理情況的最新資料，以便進行內部監察和處理查詢；
- (c) 搜尋個別私人樓宇基本數據的服務，以及備存屋宇署接獲舉報和該署曾視察的僭建物的記錄；及
- (d) 查詢和匯報統計數字的設施，方便運作和規劃用途。

樓宇狀況資訊系統於二零零二年十一月全面推行。

樓宇狀況資訊系統數據質素檢討

6.3 二零一零年九月，屋宇署就樓宇狀況資訊系統備存的數據(註 29)完成質素檢討(二零一零年檢討)。根據向屋宇署高層管理人員提交的二零一零年檢討報告顯示：

- (a) 該系統所記錄的整體數據的完整性為 95.9%，準確性為 85.4%，以及 3.3% 數據有延誤輸入的情況；及
- (b) 部分數據的完整性、準確性和時間性未能令人滿意，這對在屋宇署管制人員報告和網頁向公眾發布的資訊造成影響。

註 29：二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署，該檢討聚焦於樓宇狀況資訊系統核心數據的質素，即直接關乎屋宇署管制人員報告、《資料月報》和網頁所載服務表現指標的數據。

6.4 二零一零年檢討的主要建議包括：

- (a) 向屋宇署人員發出新指引，概述數據輸入的工作流程、主要數據欄，以及不同職級人員在樓宇狀況資訊系統備存數據方面的責任；
- (b) 為該系統的使用者定期安排度身訂造的培訓和複修課程；及
- (c) 通過該系統定期發出的例外情況報告，加強監察系統數據的完整性、準確性和時間性。

屋宇署表示，二零一零年檢討的建議已在二零一三年三月或之前推行。

6.5 二零一四年七月，屋宇署就樓宇狀況資訊系統備存的數據（見第 6.3 段註 29）完成另一次質素檢討（二零一四年檢討）。與二零一零年檢討比較，二零一四年檢討發現：

- (a) 該系統整體數據的完整性和準確性均有改善，分別達到 98.9% 和 97.4%，而 3.2% 數據有延誤輸入的情況；及
- (b) 大部分發現的數據問題，都不會影響屋宇署向公眾發放的資訊。

二零一四年檢討報告建議，一些改善措施應納入樓宇狀況資訊系統更新工程（見第 6.6 段）。

樓宇狀況資訊系統更新工程

6.6 二零一四年二月，因應樓宇狀況資訊系統的硬件、軟件和技術經已陳舊和過時，政府資訊科技總監辦公室（註 30）批准屋宇署更新該系統的建議，估計開支 990 萬元。樓宇狀況資訊系統更新工程在二零一四年四月展開，目標完成日期為二零一六年三月。

註 30：政府資訊科技總監辦公室負責監督政府資訊及通訊科技的應用，包括電腦化計劃的撥款政策、程序和監察。根據二零零七年六月發出的政府資訊科技總監辦公室通告第 3/2007 號，需費介乎 150,001 元與 1,000 萬元之間的行政工作電腦系統，其費用由政府資訊科技總監辦公室控制的基本工程儲備基金總目 710 分目 A007GX 項下的整體撥款支付。

樓宇狀況資訊系統未能提供重要資料

6.7 一如本審計報告書較前部分所述，樓宇狀況資訊系統沒有輸入或未能提供以下對處理僭建物的重要資料：

- (a) 在大規模行動中，對每幢目標樓宇在不同階段(即勘察階段、送達命令階段、視察命令履行情況階段和最後階段——見第 4.4 段)所採取行動的日期；
- (b) 在大規模行動中，就每幢樓宇所發出的清拆令數目和所發現的“須優先取締”僭建物數目的管理報告(見第 4.15 段)；及
- (c) 大部分清拆令轉介土地註冊處註冊的日期(見第 5.5 段)。

6.8 此外，二零一四年四月，一位立法會議員詢問在二零一一至二零一三年間，每年清拆天台、平台、天井及後巷僭建物的數目。發展局及屋宇署告知財委會，屋宇署並無按被拆除僭建物的類別，另行備存統計數字。

6.9 屋宇署表示，對於二零零四年之前發出而未獲遵從的清拆令，該署人員已整理行動進度(註 31)的資料，並向高層管理人員匯報，以作監察久未獲遵從的清拆令和規劃用途。然而，對於二零零四年或之後發出而未獲遵從的清拆令，沒有記錄顯示，屋宇署高層管理人員獲提供就該等清拆令所採取行動的進度資料。

6.10 再者，發展局及屋宇署表示，屋宇署每類大規模行動的統籌人員已定期收集資料，並把大規模行動的進度向該署高層管理人員匯報，而統籌人員在整理進度報告時，曾以個人電腦儲存由該署相關分部收集得來的資料。審計署認為，此安排未能令人滿意，屋宇署需要利用資訊科技，確保所有重要的資料綜合於樓宇狀況資訊系統之內，並向該署高層管理人員提供資料摘要，以便進行檢討工作。

註 31：行動進度包括：(a) 僭建物擁有人沒有採取行動；(b) 僭建物擁有人正委任建築專業人士；(c) 僭建物擁有人正進行糾正工程；(d) 個案已轉交屋宇署法律事務組以發出傳票；及 (e) 屋宇署正進行代辦工程。

6.11 二零一五年三月，發展局及屋宇署告知審計署：

- (a) 由於樓宇狀況資訊系統在二零一一年九月進行改善工程，以及該系統的數據定義近年也經過數度變更，因此屋宇署不能輕易地從該系統獲取關於清拆天台、平台、天井及後巷僭建物數目的準確資料(見第 6.8 段)，而是必須在翻查個別個案文件進行核實之後，才能得到有關資料。由於考慮到時間和人力資源，屋宇署要在緊迫的時間內獲取準確的資料以回答該位立法會議員的提問，做法並不切合實際情況。此外，若政府對資料的準確性存疑卻向立法會提供有關資料，這並不是負責任的做法；
- (b) 屋宇署人員匯報所採取行動的進度(見第 6.9 段)，基本上是為了便利該署高層管理人員監察久未獲遵從的修葺令。由於涉及大量清拆令，並考慮所涉及的資源，屋宇署人員無須把行動進度輸入樓宇狀況資訊系統，以編製二零零四年之後發出的清拆令的管理報告(但在一些大規模行動中發出而須由該署高層管理人員監察的清拆令則除外)；及
- (c) 因應運作需要，樓宇狀況資訊系統不時進行改善工程，以便記錄必要的數據，利便編製進度報告。屋宇署增設新數據欄和解決系統邏輯問題需時，因此，在該系統進行所需的改善工程前，大規模行動的統籌人員(見第 6.10 段)須以人手收集數據以便編製統計數字。

6.12 審計署認為，屋宇署在推行樓宇狀況資訊系統更新工程時，須採取措施在該系統內加設功能，以處理第 6.7 至 6.11 段所述的不足之處。

在屋宇署管制人員報告及網頁公布的清拆令數目不準確

6.13 審計署注意到，在屋宇署管制人員報告公布的清拆令數目，持續較樓宇狀況資訊系統所記錄的數目為低。例如，根據該系統的記錄，屋宇署分別在二零一一年、二零一二年和二零一三年發出 11 601、13 475 和 15 668 份清拆令，但在屋宇署管制人員報告公布的相應數目則分別為 9 176 份(11 601 份的 79%)、12 292 份(13 475 份的 91%)和 12 005 份(15 668 份的 77%)。

6.14 屋宇署指出，舉例來說，由於需要在二零一四年一月的第一個星期內向財經事務及庫務局提交二零一三年的相關數據，以便編製管制人員報告，一些在二零一三年最後數月發出的清拆令資料未及在提交數據時輸入樓宇狀況資訊

系統，以供編製相關的管制人員報告。因此，在屋宇署管制人員報告公布的二零一三年發出的清拆令數目，較實際數目為少。審計署認為此安排未能令人滿意，屋宇署應把所有清拆令的資料從速輸入樓宇狀況資訊系統，此舉有助監察所採取行動的進度，以及避免在屋宇署管制人員報告公布的清拆令數目不準確。屋宇署應考慮就發出清拆令推行綜合系統，以便在發出清拆令時，樓宇狀況資訊系統會自動更新相關的資料。

6.15 再者，審計署亦注意到，就截至年底的未獲遵從清拆令而言，屋宇署在其網頁公布的數目，持續較向該署高層管理人員匯報的數目為低。例如，截至二零一一年、二零一二年和二零一三年年底，向屋宇署高層管理人員匯報的未獲遵從清拆令數目分別為 60 510、64 980 和 67 903 份，但在屋宇署網頁公布的相應數目則分別為 52 365 份 (60 510 份的 87%)、53 470 份 (64 980 份的 82%) 和 56 941 份 (67 903 份的 84%)。

6.16 屋宇署指出，舉例來說，截至二零一三年十二月，在屋宇署網頁公布的未獲遵從清拆令有 56 941 份，數目包括在二零一二年十二月或之前發出而截至二零一三年十二月仍未獲遵從的清拆令 (在二零一三年發出而未獲遵從的清拆令除外)。然而，樓宇狀況資訊系統所記錄的 67 903 份未獲遵從清拆令，則包括截至二零一三年十二月所有未獲遵從的清拆令 (包括在二零一三年發出而未獲遵從的清拆令)。審計署認為，屋宇署須在這方面公布準確資料。

審計署的建議

6.17 審計署**建議**屋宇署署長應：

- (a) 在推行樓宇狀況資訊系統更新工程時採取措施，在該系統加設功能，以便監察和管理以下行動的進度：
 - (i) 大規模行動；及
 - (ii) 對未獲遵從清拆令所採取的行動；
- (b) 採取措施，確保在屋宇署管制人員報告所公布的每年發出清拆令數目資料準確；
- (c) 考慮在樓宇狀況資訊系統增設功能，綜合關於清拆令的重要資料；及

- (d) 就截至年底的未獲遵從清拆令數目，採取措施確保在屋宇署網頁公布的資料準確。

政府的回應

6.18 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於第 6.8 及 6.11(a) 段，樓宇狀況資訊系統現時存在不足之處，以致未能提供關於清拆天台、平台、天井及後巷僭建物的數目，屋宇署在推行該系統更新工程時，會研究方法以解決有關問題；
- (b) 關於第 6.17(a) 段，屋宇署最近優化了樓宇狀況資訊系統，以便監察一些大規模行動下的目標樓宇的工作進度，而該等功能會納入樓宇狀況資訊系統更新工程之內。屋宇署在推行該更新工程時，會研究是否可以增設功能，監察就未獲遵從清拆令所採取行動的進度；及
- (c) 關於第 6.17(b) 及 (c) 段，樓宇狀況資訊系統會增設可分批上載記錄的功能，以提高屋宇署管制人員報告所公布資料（包括每年發出清拆令的數目）的準確性。

第 7 部分：未來路向

7.1 本部分概述審計署的主要關注事項，並探討未來路向。

有關僭建物的政策和執法行動

7.2 僭建物或會危及樓宇結構與消防安全，對樓宇使用者和市民構成風險，亦可能導致衛生以至環境方面的問題。為了在現有資源下消除對公眾安全構成的威脅，屋宇署已推行有關僭建物的政策，把執法行動集中於若干類別的“須優先取締”僭建物。然而，雖然屋宇署在二零零一至二零一四年間已清拆了 474 559 個僭建物，但卻沒有公布統計數字，說明已清拆了多少個“須優先取締”僭建物。屋宇署表示，在已經清拆的僭建物中，可能有大部分屬“須優先取締”僭建物。此外，屋宇署在二零一一年清點行動中合共發現約 229 萬個懷疑僭建物，但沒有採取行動找出當中多少個屬“須優先取締”僭建物。

主要可予改善之處

7.3 審計署注意到，有關僭建物的舉報數字由二零零四年的 24 577 宗，上升至二零一四年的 41 146 宗 (增幅為 67%)，而清拆僭建物的數字則由二零零四年的 41 210 個下跌至二零一四年的 22 866 個 (跌幅為 45%)。

7.4 **屋宇署處理僭建物的行動有所不足** 審計署的審查發現，屋宇署處理僭建物的行動有所不足，包括需時很久才就“須優先取締”僭建物發出清拆令；就天台、平台、天井及後巷僭建物及劏房單位進行的大規模行動出現重大延誤；把警告通知、清拆令和第 33 條證明書轉介土地註冊處註冊有所延誤；很多涉及結構或較大消防安全問題的僭建物沒有進行代辦工程；以及沒有就對公眾安全構成威脅的僭建物進行安全巡查。屋宇署需時很久才對有關僭建物的舉報作出回應，未能達到公眾的期望，令人質疑該署就僭建物採取執法行動的成效。

7.5 **屋宇署資訊系統的不足之處** 審計署的審查發現，屋宇署的樓宇狀況資訊系統並沒有備存一些重要資料，以支援該署就僭建物採取的行動。舉例來說，樓宇狀況資訊系統並沒有：

- (a) 備存大規模行動中對每幢樓宇所採取不同階段行動的日期資料 (見第 4.4 段)；
- (b) 就大規模行動中對每幢樓宇所發出的清拆令數目和發現的“須優先取締”僭建物數目發出報告，以便管理層監督和採取所需的行動 (見第 4.15 段)；及
- (c) 就大部分清拆令而言，記錄有關清拆令轉介土地註冊處註冊日期的資料 (見第 5.5 段)，這些資料對監察及評估執法行動是否適時和有效相當重要。

未來路向

7.6 根據屋宇署的僭建物執法政策，該署會就“須優先取締”僭建物採取較嚴厲的執法行動，包括向有關僭建物擁有人發出清拆令、把清拆令在土地註冊處註冊，以及檢控僭建物的擁有人並替其進行代辦工程。至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物，屋宇署只會向擁有人發出警告通知和勸諭信，而警告通知會在土地註冊處註冊。

7.7 審計署亦注意到，截至二零一四年十月，共有 68 134 份未獲遵從的清拆令，當中 21% 已發出 6 年以上至 10 年但仍未獲遵從，1% 更已發出 10 年以上至 30 年。一如第 2.17 段所述，在二零一一年清點行動中，屋宇署仍未確定現存多少個未發出清拆令的“須優先取締”僭建物。就此，截至二零一四年十月，共有 21 956 宗舉報 (見第 3.12 段) 和 25 887 份警告通知 (見第 3.13 段) 涉及天台、平台、天井及後巷僭建物，但屋宇署仍未向有關擁有人發出清拆令。

7.8 屋宇署正面對挑戰，須處理涉及 68 134 份清拆令的僭建物，其中部分清拆令已發出了一段長時間。鑑於很多僭建物的擁有人在清拆令於土地註冊處註冊後仍沒有採取清拆行動，這註冊安排對阻嚇僭建成效不彰。

7.9 發展局表示，社會上有意見認為應採取更強硬立場來對付不遵從命令的僭建物擁有人，以收更大的阻嚇作用。此外，為了保障公眾安全，屋宇署會加緊提出檢控，藉以制裁未有適當遵從法定命令 (包括清拆令 —— 見第 5.30 段) 的擁有人。審計署注意到，屋宇署在二零一二及二零一三年共發出了 4 620 張傳票，涉及 5 439 個僭建物。然而，截至二零一四年十月，只有 3 047 個僭建物 (5 439 個僭建物的 56%) 被清拆。

7.10 屋宇署表示，檢控行動能有效處理僭建物。就此，該署就未獲遵從的清拆令，訂定每年發出 2 500 至 3 300 張傳票的預期目標 (見第 5.29 段)。按此計算，對於 68 134 份未獲遵從的清拆令 (尚未計及日後發出的新清拆令)，如無其他途徑促使相關人士自發遵從這些命令，屋宇署將需要一段長時間才能向所有有關業主發出傳票。此外，雖然向僭建物擁有人採取檢控行動能有效解決有關問題，但若增加每年發出傳票的數目 (見第 5.29 段)，屋宇署便須動用額外資源。

7.11 審計署認為，積壓大量清拆令久未遵從，情況未如理想，屋宇署須探討在發出清拆令後，以其他有效的方法處理這些僭建物。舉例而言，屋宇署可考慮就僭建物引入定額罰款制度。就僭建物引入定額罰款制度，不單有助簡化檢控行動，亦讓屋宇署得以更有效運用資源。

審計署的建議

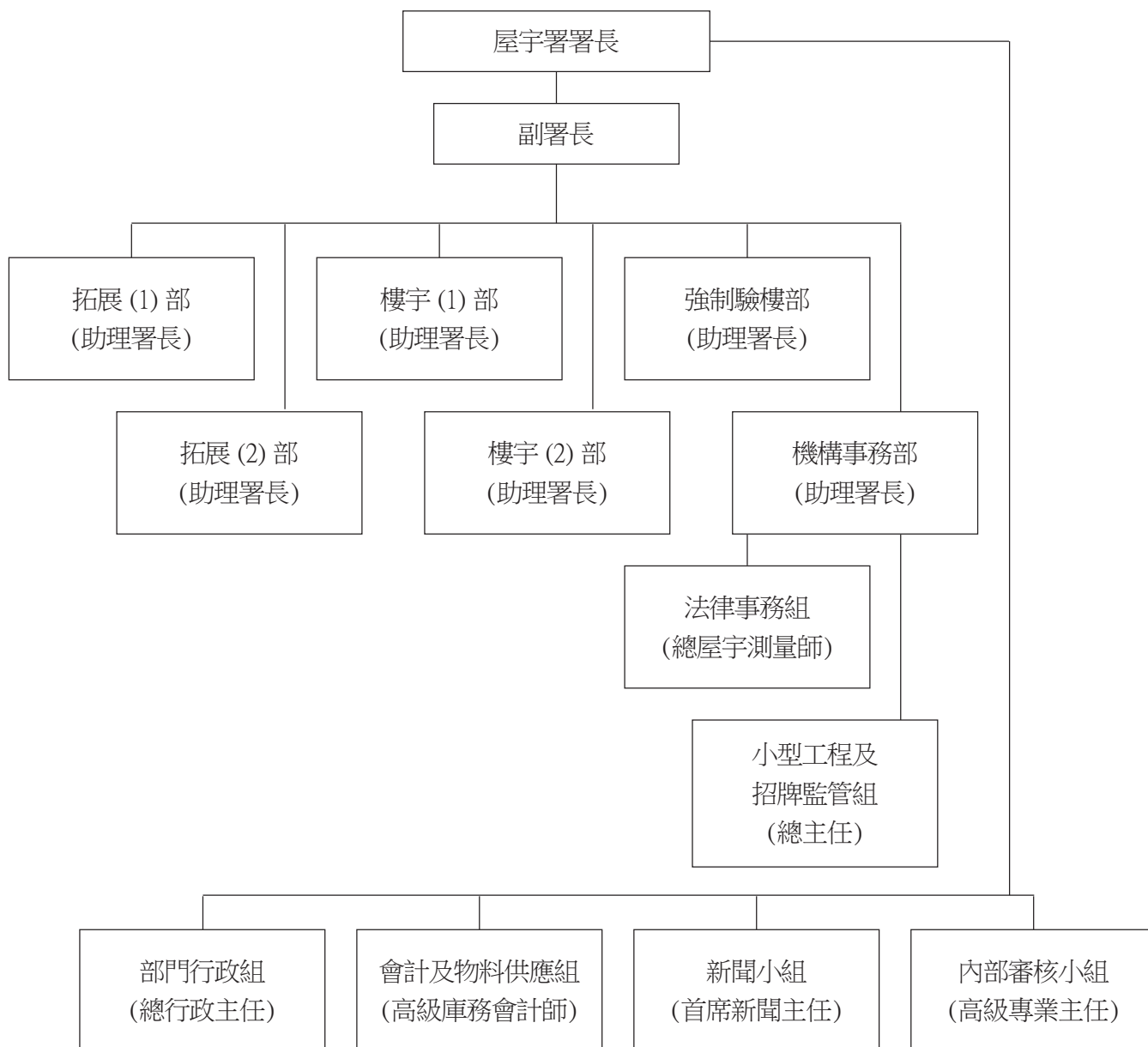
7.12 審計署建議屋宇署署長，除了對僭建物擁有人採取檢控行動外，應探討其他有效方法，促使業主在屋宇署發出清拆令後清拆其僭建物。

政府的回應

7.13 發展局局長及屋宇署署長同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 屋宇署會繼續採取多管齊下的方法處理僭建物問題。除採取現行措施，包括檢控、徵收代辦工程附加費、實施檢核計劃及資助計劃，以及推行社區服務隊的支援外，亦會探討其他有效方法，以促使業主清拆僭建物；及
- (b) 屋宇署已為強制驗窗計劃推出定額罰款制度，向不遵從法定驗窗通知的業主發出罰款通知書。屋宇署會檢討制度的成效及探討能否擴大罰款制度的適用範圍。

屋宇署：
組織架構圖 (摘要)
(二零一四年十月三十一日)



資料來源：屋宇署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.11 及 3.14 段)

在二零一一年清點行動中
發現的懷疑僭建物

僭建物種類	僭建物 (數目)	涉及的樓宇 (數目)
1. 煙囪／通風管道及相關的金屬支架	58 000	7 300
2. 天台、平台、天井及後巷的僭建物	47 000	16 000
3. 伸縮式遮篷	41 000	14 000
4. 支承天線及收發器的構築物	37 000	9 600
5. 僭建物／不當使用露台	18 300	1 400
6. 路面構築物	10 300	3 000
7. 外牆開口	9 000	2 300
8. 改裝護牆／欄杆	7 200	2 300
9. 僭建物／不當使用懸臂式平板露台	6 200	500
10. 鐵花格／鐵欄	6 100	2 300
11. 支承碟型衛星天線的構築物	6 000	3 800
12. 支承空調機冷卻塔的構築物	5 500	1 500
13. 把花槽等改建為露台／窗台	4 300	400
14. 改建和加建玻璃嵌板外牆	3 600	800
15. 改建罩蓋／花槽／建築工程設施	2 600	400
16. 外牆的實心擴建物	2 300	800
17. 簷篷的僭建物	1 600	400
18. 其他(包括照明裝置支架、圍欄、 把窗戶改建為實心牆等)	34 000	8 000
整體	300 000	28 600 (註)

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：有些樓宇有多於一類僭建物。

附錄 C
(參閱第 3.2 及 3.4 段)

處理僭建物舉報的目標時間

項目	詳情	目標時間 (註 1)	
		2014 年 5 月前	2014 年 5 月起 (註 2)
由接獲舉報至視察			
1.	接獲舉報	30 天 (註 1)	30 天 (註 1)
2.	編定個案編號、種類和僭建物類型，並把個案詳情輸入屋宇署的電腦系統		
3.	作出確認回覆		
4.	根據屋宇署有關記錄甄審舉報，並決定須否進行視察		
5.	進行視察和擬備視察報告		
小計 (a)		30 天	30 天
由視察至發出清拆令／警告通知			
6.	建議採取的行動 (即就“須優先取締”或不屬於“須優先取締”類別的僭建物採取的執法行動)、查核業權詳情，以及回覆舉報人	30 天	30 天
7.	收到業權詳情和擬備清拆令／警告通知	30 天	60 天
8.	發出清拆令／警告通知	45 天	90 天
小計 (b)		105 天	180 天
跟進清拆令的情況			
9.	採取行動的指定期限 (一般為 60 天)	60 天	60 天
10.	進行視察以確定有關清拆令的履行情況	15 天	150 天
11.	確定個案狀況 (即業主是否已遵從命令)，以及在採取檢控行動前向業主發出警告信	14 天	50 天
小計 (c)		89 天	260 天
總計 (d) = (a)+(b)+(c)		224 天	470 天

資料來源：屋宇署的記錄

註 1：上表所述的目標時間是關於就豎設於外牆的現存僭建物的非緊急舉報個案。關於僭建物的非緊急舉報個案 (根據舉報人提供的資料及屋宇署人員的判斷)，屋宇署人員應在 48 小時內視察正在建造的指稱僭建物，在 30 天內視察現存的外牆僭建物，及在 50 天內視察其他僭建物。至於僭建物的緊急舉報個案，屋宇署人員通常應在三小時內視察有關的僭建物。

註 2：屋宇署表示，為加快處理積壓下來的未獲遵從清拆令，該署由二零一四年五月起延長若干處理舉報的目標時間。

第 2 章

政府飛行服務隊

政府飛行服務隊的運作

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

政府飛行服務隊的運作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.6
審查工作	1.7
政府的整體回應	1.8
鳴謝	1.9
第 2 部分：提供飛行服務	2.1
首要工作的服務表現目標	2.2 – 2.12
審計署的建議	2.13
政府的回應	2.14 – 2.15
因應服務要求而出動的百分率	2.16 – 2.17
審計署的建議	2.18
政府的回應	2.19 – 2.20
其他管理事宜	2.21 – 2.27
審計署的建議	2.28 – 2.29
政府的回應	2.30 – 2.31
第 3 部分：機組人員的管理	3.1
24 小時飛行服務的人手編配	3.2 – 3.10
機組人員的當值及休息時數	3.11 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14

	段數
第 4 部分：飛機維修	4.1 – 4.2
可供使用飛機的目標數量	4.3 – 4.6
飛機停機時間	4.7 – 4.17
審計署的建議	4.18
政府的回應	4.19
第 5 部分：採購飛機和零件	5.1
付款事宜及訓練機使用率偏低	5.2 – 5.14
審計署的建議	5.15 – 5.16
政府的回應	5.17 – 5.18
定翼機延遲交付	5.19 – 5.26
審計署的建議	5.27
政府的回應	5.28
以單一型號的機隊取代現有的直升機	5.29 – 5.32
審計署的建議	5.33
政府的回應	5.34
零件的採購	5.35 – 5.38
審計署的建議	5.39
政府的回應	5.40
第 6 部分：未來路向	6.1
審計署的主要意見	6.2 – 6.6
最近的發展	6.7
審計署的建議	6.8
政府的回應	6.9

附錄	頁數
A : 政府飛行服務隊提供飛行服務的表現 (二零一零至二零一四年)	63 – 65
B : 機師和空勤主任職系的人手編制和實際員額 (二零一四年十二月三十一日)	66
C : 採購兩架定翼機時更改合約條文摘要	67 – 68

政府飛行服務隊的運作

摘要

1. 政府飛行服務隊(飛行服務隊)於一九九三年根據《政府飛行服務隊條例》(第 322 章)成立，負責為政府和有需要者提供飛行服務，包括空中救護服務、搜索及救援、滅火、空中測量及執法等。飛行服務隊致力提供安全、高效率 and 合乎成本效益的 24 小時飛行服務。截至二零一四年十二月三十一日，飛行服務隊的實際員工數目為 218 人，機隊有 11 架飛機，包括九架行動飛機和兩架訓練機。在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊提供的飛行服務，以飛行時數計算，由 3 253 小時增至 3 833 小時，增幅為 18%。審計署最近就飛行服務隊的運作進行審查工作，以探討可予改善之處。

提供飛行服務

2. **服務表現目標** 飛行服務隊在《管制人員報告》中，訂定了 23 個服務表現目標，涵蓋四大類行動(即空中救護服務、搜索及救援、執法及滅火行動)，以衡量年內出動飛機而能按承諾時間到達現場的召喚個案的比率。在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊在《管制人員報告》中匯報，在 23 個到達現場時間的目標中，每年平均有六個(26%)未能達標。在這段期間，飛行服務隊因應 11 175 次召喚而出動，這些行動都是與 23 個到達現場時間的目標有關，其中 902 宗(8%)召喚個案未能按承諾時間到達現場。在 902 宗未能按承諾時間到達現場的個案中，59% 是因受天氣限制或航空交通管制而引致延誤，22% 是因飛機機件故障或未能調配機組人員所致。審計署發現，飛行服務隊所匯報的數字，並沒有計及 609 宗同時接獲多個召喚的個案，而在這 609 宗個案中，有 550 宗是未能按承諾時間到達現場。此外，有 311 宗未能按承諾時間到達現場的個案，被錯誤匯報為依時到達的個案。在計及這些個案而作出調整後，二零一零至二零一四年的五年間，未能達標的到達現場時間目標每年平均有 9.8 個，而非飛行服務隊在《管制人員報告》所述的每年平均有六個(第 2.3 至 2.7、2.10 及 2.12 段)。

3. **因應服務要求而出動的百分率** 當收到飛行服務要求，飛行服務隊會適當考慮迫切性、天氣狀況、飛機等設備可供使用情況和任務的優先次序，然後安排飛機和機組人員出動。在二零一零至二零一四年間，經考慮所有相關因素

摘要

後，飛行服務隊未能因應共 852 個服務要求而出動。飛行服務隊在《管制人員報告》中匯報飛行服務的出動百分率時，並沒有全數計及這些被拒的召喚個案(第 2.16 及 2.17 段)。

4. **其他管理事宜** 審計署發現，飛行服務隊對飛行服務的管理檢討，有可予改善之處，特別是有關未能按承諾時間到達現場提供緊急服務的個案，以及因資源有限而未能提供服務的個案。至於為決策局／部門提供考察飛行服務方面，則應加強其透明度和問責性(第 2.22 至 2.24 段)。

機組人員的管理

5. **24 小時飛行服務的人手編配** 飛行服務隊須每天安排機組人員按三更制當值，以便全年提供 24 小時緊急服務。飛行服務隊訂定了指引，列出每更至少需要有多少名機組人員，才足以應付首要的緊急服務需要，以及其他已預先安排的飛行任務。審計署發現，在二零一三及二零一四年編定的 4 142 個更次中，有 178 更(4.3%)的當值人手不足。結果，有些緊急服務的召喚個案有所延誤或未獲提供服務(第 3.2 及 3.4 至 3.6 段)。

6. **機組人員的當值及休息時數** 飛行服務隊訂明機組人員的最長飛行／當值時數及最少休息時數，以確保他們在飛行運作期間的安全及健康。任何需要延長飛行／當值時數，或縮短休息時數的情況，均須記錄在機長酌情決定權報告內。飛行服務隊就機長酌情決定權報告的宗數訂定每年目標，作為安全表現指標。在二零一零至二零一四年的五年間，有三年的報告宗數比目標多(第 3.11 及 3.12 段)。

飛機維修

7. **可供使用飛機的目標數量** 為管理匯報的目的，飛行服務隊的工程組致力確保每個月有 95% 的時間，在上午七時三十分至晚上十一時，在九架行動飛機之中，維持最少五架行動飛機可供使用，以及在晚上十一時零一分至翌日上午七時二十九分，維持最少四架行動飛機可供使用。在二零一零至二零一四年間，由於進行大型維修及檢驗的關係，有 33 個月(55%)未能達到可供使用

摘要

飛機的目標數量。在長時間維修期間可供使用飛機未能達到目標數量的問題，值得關注，因為緊急服務或會受到影響(第 4.3 至 4.6 段)。

8. **飛機停機時間** 在二零一零至二零一四年間，九架行動飛機的停機時間共 78 961 小時，其中 26% 是由於進行非定期維修。非定期維修會擾亂日常運作和維修規劃。非定期維修的上升趨勢(由二零一零年的 3 799 小時，升至二零一四年的 4 539 小時)，值得管理層關注。同期，機師在起飛之前或之後報告共 2 895 項機件故障。工程組除了修妥接報的機件故障外，還檢討若干故障個案，以便為日後的維修工作查找可予改善之處。不過飛行服務隊須持續這方面的工作，並擴大檢討的範圍以涵蓋所有因機件故障而未能按承諾時間到達現場的個案(第 4.7、4.8、4.10 及 4.12 段)。

採購飛機和零件

9. **付款事宜及訓練機使用率偏低** 飛行服務隊在二零零八及二零一二年購置了兩架訓練機，費用合共為 1,106 萬元。審計署發現，飛行服務隊並沒有取得其中一份採購合約訂明的 5% 付款折扣(181,000 元)。此外，因為海外承辦商破產，一筆共計 550,760 元的零件預繳款項，需要註銷。再者，審計署注意到，兩架訓練機的使用率偏低。飛行服務隊表示，兩架訓練機使用率較預期為低，是因為訓練對象減少及一些導師辭職。雖然飛行時數偏低，該兩架訓練機亦因與維修事宜有關的問題引致停機時間頗長(第 5.2、5.3、5.5、5.7 及 5.10 至 5.13 段)。

10. **定翼機延遲交付** 二零零九年六月，飛行服務隊獲財務委員會(財委會)批准撥款 7.76 億元，以更換兩架定翼機。由於飛行試驗遇到技術問題，第一架飛機的預計交付日期為二零一五年年底(較財委會文件所述的投入運作目標日期即二零一三年三月遲了 33 個月)。因此，在過渡時期，未能實現新飛機提升運作效率和加強飛行安全的預期效益。與此同時，維持已出現老化的現有定翼機及其行動所需設備的正常運作，存在困難(第 5.19 及 5.22 至 5.24 段)。

11. **以單一型號的機隊取代現有的直升機** 二零一三年六月，飛行服務隊獲財委會批准撥款 21.875 億元，把原有的七架直升機更換為單一型號機隊。財委會獲悉，其中一架現有直升機會在新機隊投入服務後約四至五年內用作後備。由於現有的直升機在二零一七年後會達到使用年限，以及這些直升機曾因機械

摘要

問題而須暫停服務，飛行服務隊須檢討為單一型號新直升機隊制定的應急計劃是否完備(第 5.31 及 5.32 段)。

最近的發展

12. 二零一四年十一月，飛行服務隊獲保安局撥款在 2015–16 年度委聘顧問進行研究，探討飛行服務隊的人手及架構在短、中及長期是否可充分和持續地讓其達成使命和目標及應付需要(第 6.7 段)。

審計署的建議

13. 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。審計署建議政府飛行服務隊總監應：

提供飛行服務

- (a) 改善在《管制人員報告》匯報服務表現資料的準確性和效率，包括有關同時接獲多個召喚個案及因應服務要求而出動的百分率的資料(第 2.13 及 2.18(a) 段)；
- (b) 加強飛行服務隊飛行服務表現的每月管理檢討，尤其注意特殊個案，例如需要長時間／未能提供最優先緊急服務的個案(第 2.28(b) 段)；

機組人員的管理

- (c) 加大力度為每個飛行任務更次維持足夠的機組人員數目，以期提供可靠的首要緊急服務(第 3.13(a) 段)；

飛機維修

- (d) 繼續檢討維修規劃，盡量把大型維修及檢驗工作安排同步進行，從而增加可供使用運作正常的飛機的數量(第 4.18(a) 段)；

採購飛機和零件

- (e) 加強內部監控，以確保部門時刻遵守《常務會計指令》內有關付款監控的規定(第 5.15(a) 段)；

摘要

- (f) 檢討兩架訓練機的停機時間，找出有效方法提升飛機的可用性 (第 5.15(c) 段)；
- (g) 密切監察就供應兩架新定翼機而尚未履行的合約工作，確保有關方面盡最大努力加快交付飛機 (第 5.27(a) 段)；及
- (h) 檢討為單一型號新直升機隊制定的應變計劃，並在有需要時對計劃作出調整，以確保萬一該型號的直升機發現品質缺陷或有故障報告時，應變計劃亦足以應付 (第 5.33 段)。

政府的回應

14. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 政府飛行服務隊(飛行服務隊)於一九九三年根據《政府飛行服務隊條例》(第 322 章)成立，以接管當時皇家香港輔助空軍的職能。飛行服務隊的法定職能包括為以下範疇提供飛行服務：醫療、搜索及救援、疏散運送傷病者、滅火、空中測量、支援執法機構執行其執法職責，以及在獲保安局局長批准的情況下載運乘客。飛行服務隊致力為政府(支援各決策局／部門(局／部門)的工作)和有需要者提供安全、高效率和合乎成本效益的 24 小時飛行服務。飛行服務隊搜索及救援行動的範圍涵蓋香港飛行情報區及香港海上救援協調中心的負責區，即伸延至香港以南 1 300 公里的範圍。

1.3 **組織** 飛行服務隊的主管為總監，直屬於保安局局長。總監之下設有五個組別，分別是行動組、訓練及標準組、工程組、品質及飛行安全組，以及行政組。截至二零一四年十二月三十一日，飛行服務隊的實際員工數目為 218 人，包括總監、37 名機師、31 名空勤主任、25 名飛機工程師、71 名飛機技術員以及 53 名支援人員。此外，飛行服務隊以非公務員條款聘用了 12 名員工，擔任多個不同職位。飛行服務隊亦有 77 名輔助隊員(註 1)。在 2014–15 年度，飛行服務隊的預算開支為 3.673 億元(註 2)。根據保安局和前經濟事務科(即民航處當時隸屬的決策科——註 3)於一九九五年簽訂的諒解備忘錄，飛行服務隊須：

- (a) 確保轄下的飛機均根據《1995 年飛航(香港)令》(第 448C 章)的規定運作，猶如作為公共運輸用途而飛行；
- (b) 遵從民航處發出的《航空運輸企業經營許可證規章》的規定；及

註 1： 輔助隊員主要為經特別訓練的醫生及護士。他們自願於星期五至星期一以及公眾假期，在機上為傷病者提供專業的創傷和緊急治療。至於空中救護服務方面，醫院管理局會在有需要時派遣一名人員護送傷病者。輔助人員在 2014–15 年度的預計薪酬及津貼開支共為 65 萬元。

註 2： 預算開支包括員工開支(1.32 億元)、部門開支(9,660 萬元)、設備及組件檢修(1.312 億元)及預計兩個有關更換飛機的非經常開支項目在年度內所需的現金流量(總共約為 750 萬元——見第 1.6 段)。

註 3： 民航範疇的政策職能，現已由運輸及房屋局接掌。

引言

(c) 與民航處協議，以可接受的方式遵從條文和規定。

為保證飛行服務隊的行動符合規定，民航處會對飛行服務隊的活動進行巡查和審計。此外，飛行服務隊亦會聘請海外軍事機構定期就其搜索及救援等行動進行審計。飛行服務隊表示，由外聘機構進行審計，目的是確保飛行服務隊較複雜的任務均達到非常高的安全和專業水平。

1.4 **飛行服務隊機隊** 截至二零一四年十二月三十一日，飛行服務隊機隊共有 11 架飛機，包括四架定翼機及七架直升機 (詳情見表一)。

表一

飛行服務隊機隊
(二零一四年十二月三十一日)

飛機	數目	啓用年份	主要職責
直升機			
超級美洲豹直升機 AS332 L2 (超級美洲豹) 	3	2001 及 2002	— 近岸和離岸搜索 及救援行動 — 空中救護服務 — 執法行動 — 滅火 — 運送人員和器材
EC155 B1 直升機 (EC155) 	4	2002	— 近岸搜索及救援 行動 — 空中救護服務 — 執法行動 — 運送人員和器材 — 空中測量和拍攝

表一 (續)

飛機	數目	啓用年份	主要職責
定翼機			
捷流 41 型 (J-41) 	2	1999	<ul style="list-style-type: none"> — 遠程搜索及救援行動 — 執法行動 — 空中測量和拍攝
Zlin Z242L (Zlin) 	1	2009	— 訓練
鑽石 DA42 (鑽石型) 	1	2013	— 訓練
總計	11		

資料來源：飛行服務隊的記錄

1.5 **飛行服務隊提供的飛行服務** 在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊提供的整體飛行服務，以飛行時數計算，由 3 253 小時增至 3 833 小時，增幅為 18% (見表二)。各類飛行服務的增幅介乎 9% 至 65% 不等。

表二

飛行服務隊提供的飛行服務
(二零一零至二零一四年)

飛行服務	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2010 至 2014 年間增幅的 比率
	(飛行時數)					
空中救護服務	1 010	1 100	1 236	1 317	1 270	26%
搜索及救援行動	574	488	592	567	687	20%
執法行動	178	232	185	210	211	19%
滅火	77	212	94	130	127	65%
為局 / 部門提供的 其他服務 (註)	1 414	1 586	1 537	1 580	1 538	9%
整體	3 253	3 618	3 644	3 804	3 833	18%

資料來源：飛行服務隊的記錄

註：為局／部門提供其他飛行服務的例子包括空中測量、接載乘客和油污監察。

附註：飛行服務隊除提供飛行服務外，亦使用其飛機作機組人員培訓／考試之用(見第2.2段)。二零一四年，此等用途的總飛行時數為2 657小時。

1.6 **飛機更換工作** 二零零九年六月，飛行服務隊獲立法會財務委員會(財委會)撥款7.76億元(註4)，更換兩架快將達到使用年限的定翼機(J-41)。購買合約在二零一一年八月批出，惟新購置的飛機需時建造、進行特別安裝和測試。截至二零一五年二月，有些飛機及行動所需設備的測試尚未完成。第一架新飛機預計會在二零一五年年底交付。二零一三年六月，飛行服務隊再獲財委會撥款21.875億元(註5)，更換七架使用年限將在二零一七年後屆滿的直升機。截至二零一五年二月，直升機更換計劃的標書評估工作仍在進行。

註4：獲批的撥款用於下列各項開支：飛機的資本成本(2.66億元)、行動所需設備和安裝該等設備涉及的改裝工程(3.58億元)、零件及工具(4,300萬元)、培訓機組和工程人員(800萬元)和應急費用(1.01億元)。

註5：獲批的撥款用於下列各項開支：飛機的資本成本(14.56億元)、行動所需設備和改裝工程(4.948億元)、零件及工具(1.197億元)、培訓機組及工程人員(1,240萬元)、評估及支援(40萬元)和應急費用(1.042億元)。

審查工作

1.7 二零一四年十月，審計署就飛行服務隊的運作展開審查工作，以探討可予改善之處。審查工作集中在以下範疇：

- (a) 提供飛行服務 (第 2 部分)；
- (b) 機組人員的管理 (第 3 部分)；
- (c) 飛機維修 (第 4 部分)；
- (d) 採購飛機和零件 (第 5 部分)；及
- (e) 未來路向 (第 6 部分)。

政府的整體回應

1.8 保安局局長及政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.9 在審查工作期間，飛行服務隊人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：提供飛行服務

2.1 本部分探討以下有關飛行服務隊所提供的飛行服務事宜：

- (a) 首要工作的服務表現目標 (第 2.2 至 2.15 段)；
- (b) 因應服務要求而出動的百分率 (第 2.16 至 2.20 段)；及
- (c) 其他管理事宜 (第 2.21 至 2.31 段)。

首要工作的服務表現目標

2.2 根據保安局局長所發出的《政策說明書》及飛行服務隊的《操作手冊》，飛行服務隊的飛行時數的用途優先次序如下：

- (a) 主要機組人員培訓和考試活動，以取得／保持／延續機組人員類別、飛行員牌照和資格；
- (b) 飛機維修後試飛；
- (c) 首要工作，包括各類緊急行動，如空中救護服務、搜索及救援行動、為香港警務處及其他局／部門提供有關本港緊急事故的行動支援，以及空中滅火等；
- (d) 見習機師和新聘空勤主任的基本培訓及其他行動培訓；及
- (e) 在飛行服務隊的資源無須用於首要工作時，可執行次要工作。如臨急接到有關首要工作需要資源的召援，次要職務的約定須予取消或押後。次要工作包括向局／部門提供的其他服務，如空中測量、油污監察及接載貴賓等。

在緊急情況下，如同時接獲多個服務要求而應接不暇時，政府飛行服務隊總監須負責決定處理的優先次序。

2.3 衡量服務表現，包括訂定服務表現目標／指標及匯報安排 (例如在《管制人員報告》內匯報)，有助提升政府的服務表現、透明度及問責性。飛行服務隊在《管制人員報告》中，訂定了 23 個服務表現目標，涵蓋四大類首要工

作(空中救護服務、搜索及救援行動、執法行動及滅火行動)在不同情況下(註6)的表現。每個目標(到達現場時間的目標)是以出動飛機按承諾時間到達現場的個案佔全年召喚(註7)總數的百分率來表示。

部分到達現場時間的目標未能達到

2.4 在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊因應 11 175 次召喚(不包括同時收到多個召喚的個案——見第 2.8 段)而出動，這些行動與 23 項到達現場時間的目標有關，其中 902 宗召喚個案(或佔總數的 8%)，未能按承諾時間到達現場。平均來說，在 23 個到達現場時間的目標中，每年有六個(26%)未能達到(見附錄 A)。尤其值得注意的是，有四個目標連續四至五年都未能達到(見表 3)。

註 6：不同的情況包括：不同的服務地點、召喚當天時間及出動的飛機類型。

註 7：緊急的召喚通常經香港警務處、消防處、海事處及民航處提出要求。醫院管理局要求的空中救護服務經香港警務處提出。

表三

四個到達現場時間的目標連續四至五年未能達到
(二零一零至二零一四年)

飛行服務的召喚		承諾到 達現場 時間 (分鐘)	目標 (%)	實際				
				2010 年 (%)	2011 年 (%)	2012 年 (%)	2013 年 (%)	2014 年 (%)
1	空中救護服務： 甲 + 類及甲類疏 散運送傷病者事 故(註 1)(港島及 離島區(註 2))	20	90	95	89	86	87	87
2	直升機近岸搜索 及救援行動：晚 上 10 時至翌日上 午 6 時 59 分， 無需額外機員／ 特別裝備	40	90	83	67	79	78	76
3	執法行動：在港 島及離島區以 外，無需額外機 員／特別裝備	30	90	79	73	83	76	80
4	滅火：投擲水彈	40	85	74	72	76	65	74

資料來源：飛行服務隊的記錄

註 1：甲 + 類指人命攸關個案的疏散運送傷病者事故；甲類指情況危急但非人命攸關的疏散運送傷病者事故；乙類則指危急程度較輕的疏散運送傷病者事故。

註 2：港島及離島區包括香港島、長洲、喜靈洲、南丫島、大嶼山、坪洲和索罟群島。

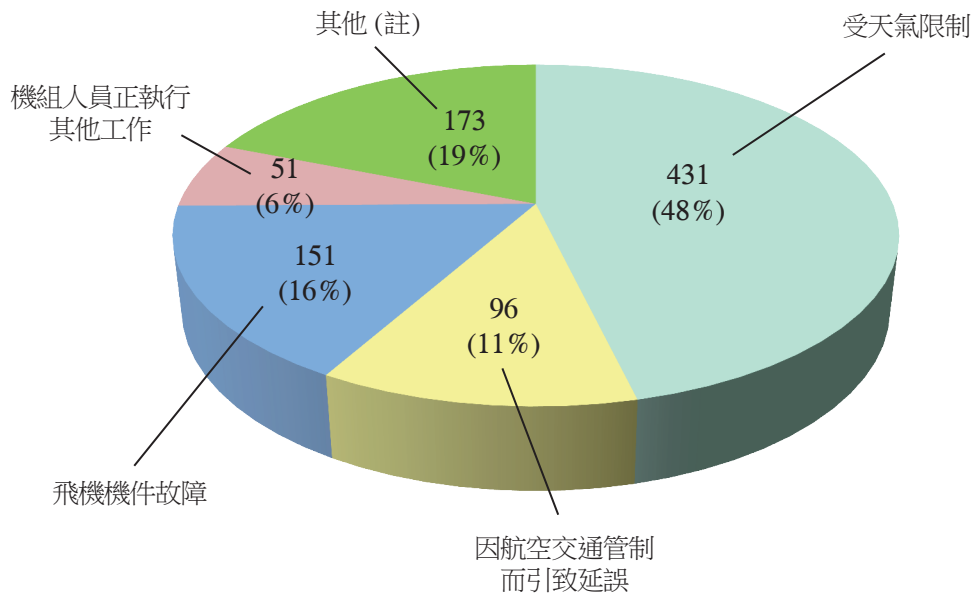
附註：有關到達現場時間未能達標的實際服務表現數字以粗體顯示。

未能按承諾時間到達現場的召喚個案

2.5 飛行服務隊備存的記錄，載述了每宗召喚個案未能按承諾時間到達現場的原因。圖一分析了 902 宗召喚個案未能按承諾時間到達現場的原因。

圖一

902 宗召喚個案未能按承諾時間到達現場的原因
(二零一零至二零一四年)



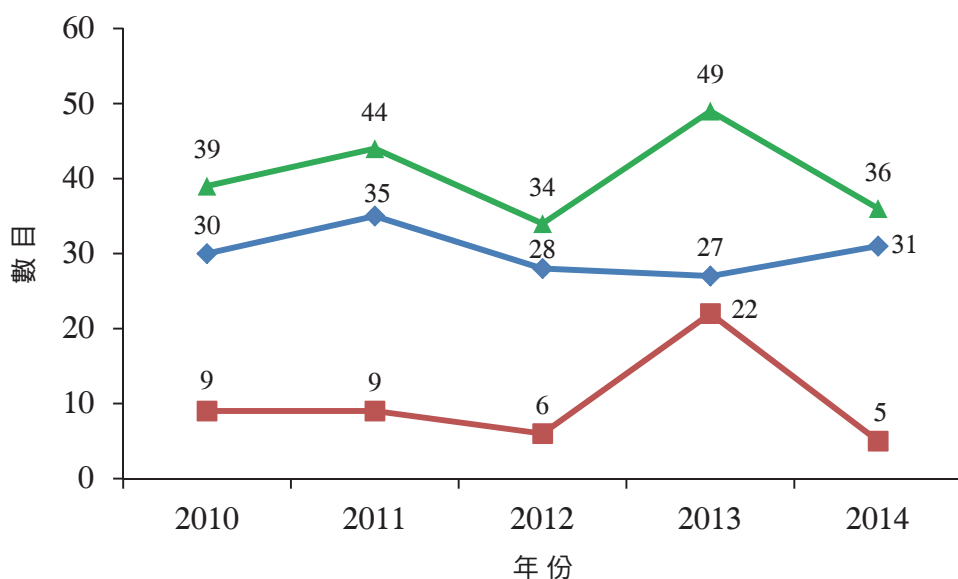
資料來源：飛行服務隊的記錄

註：其他原因包括：須為飛機安裝設備以應付不同任務(例如以直升機執行滅火任務，便須為其安裝一套有別於救援行動所使用的設備)、由於距離太遠和地點難以到達而需要較長的飛行時間，以及須制訂燃料計劃(例如在執行遠程搜索及救援行動時，飛行服務隊或須預先安排直升機在油台加油)。

2.6 在各種未能按承諾時間到達現場的原因中，受天氣限制和因航空交通管制而引致延誤(共佔 902 宗個案的 59%)兩者都並非飛行服務隊所能控制。有 202 宗個案(22%)則是因機組人員正執行其他工作或機件故障而未能按承諾時間到達現場(有關機組人員的管理及飛機維修事宜，將於第 3 及第 4 部分詳加討論)。圖二顯示二零一零至二零一四年間每年因上述兩個原因未能按承諾時間到達現場的召喚個案數字。

圖二

因機件故障和機組人員正執行其他工作
導致未能按承諾時間到達現場的召喚個案
(二零一零至二零一四年)



說明：◆ 機件故障
■ 機組人員正執行其他工作
▲ 因機件故障和機組人員正執行其他工作而導致未能按承諾時間到達現場的召喚個案總數

資料來源：飛行服務隊的記錄

依時到達現場的召喚個案總數的報告誤差

2.7 飛行服務隊設有一套綜合應用電腦系統，用以記錄飛行任務的詳情，並編製統計數字供在《管制人員報告》中作滙報服務表現之用。該系統收集每項任務的召喚時間及到達現場時間，但沒有內置的功能，自動與承諾到達現場的時間作比較，顯示是否屬於依時到達現場的個案。這類比較工作由飛行服務隊人員以人手處理，然後輸入系統之中。審計署使用電腦輔助的審計技術，發現在二零一零至二零一四年的依時到達現場個案數目，較飛行服務隊所呈報(用於編製《管制人員報告》的服務表現統計數字)的數目少 311 個(見表四)。

審計署得悉，飛行服務隊在二零一二年獲政府資訊科技總監辦公室撥款，由二零一二至二零一六年分階段提升系統。審計署認為，飛行服務隊需要善用這個機會，把記錄和核實召喚數據的若干程序自動化，精簡處理及呈報依時到達現場召喚個案數目的工作，減低人為誤差及提高效率。

表四

依時到達現場的召喚個案
呈報數目的差異
(二零一零至二零一四年)

依時到達現場的召喚個案	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	總計
飛行服務隊所呈報的 數目 (a)	1 771	1 931	2 071	2 249	2 251	10 273
審計署查核所得數目 (b)	1 616	1 911	2 028	2 202	2 205	9 962
差異 (c) = (a) - (b)	155	20	43	47	46	311

資料來源：審計署對飛行服務隊數據的分析

在同時收到多個召喚的情況下沒有計及之後出動的服務表現

2.8 有時飛行服務隊在某一段時間所收到的召喚，會超出其可以出動的數目上限。在這些情況下，一架飛行服務隊飛機便須在有關時段內應多個召喚要求按序多次出動。飛行服務隊訂有優先次序的指引，以便在同時接獲多個首要服務的要求而應接不暇時，按序處理(見第 2.2(c) 段)。舉例來說，最優先處理的是搜索及救援行動，以及空中救護服務，其次是香港警務處的緊急行動需求，以及其他執法部門和消防處的行動任務。

2.9 在二零零三年之前，同一機組人員如同時接獲多個召喚出動到不同地點，只會使用第一次召喚的到達現場時間，用作衡量服務表現是否達到既定目標。在二零零三年進行檢討後，飛行服務隊在 2004-05 年度的《管制人員報告》中公布以下改動，以便更準確反映飛行服務隊的表現：

- (a) 由二零零三年起，所有召喚的到達現場時間均會用作衡量服務表現是否達到既定目標；及

- (b) 鑑於已就同時接獲多個召喚的情況修改衡量表現的方法，甲 + 類及甲類空中救護服務達到目標的百分率，亦由二零零三年的 95% 調整至二零零四年的 90%，以更切合現實情況。

在其後數年直至 2008–09 年度的《管制人員報告》，如某項服務的召喚未能達到依時到達現場目標的百分率，是因同時接獲多個召喚須出動到不同地點而延遲所致，飛行服務隊便會加以註明。

2.10 根據財經事務及庫務局發出的指引，管制人員應確保《管制人員報告》所載資料有據可依及信實準確。在審查《管制人員報告》所載二零一零至二零一四年的服務表現數據時，審計署發現，飛行服務隊更改了匯報基礎，召喚個案總數和達到承諾目標的個案數目，原本包括同時接獲多個召喚的所有個案，現時卻將隨後出動的召喚個案總數及服務表現一律剔除。這類同時接獲多個召喚的隨後出動服務，不被納入《管制人員報告》的共有 609 宗（相等於納入報告的 11 175 宗出動個案的 5.4%——見第 2.4 段）。審計署分析這 609 宗未有納入報告的同時接獲多個召喚個案後，發現：

- (a) 有 550 宗 (90%) 未能按承諾的時間到達現場。雖然《管制人員報告》未有納入這些同時接獲多個召喚個案，但衡量甲 + 類及甲類空中救護服務表現所用的目標，卻是 90% 的召喚個案能依時到達現場。事實上，飛行服務隊是在二零零四年時，為計及同時接獲多個召喚個案，而將目標由二零零三年的 95% 下調至 90% (見第 2.9(b) 段)；及
- (b) 有 500 宗 (82%) 屬最優先類別 (其中 393 宗 (65%) 為甲 + 類及甲類空中救護服務，及 107 宗 (17%) 為搜索及救援服務——見第 2.8 段)。

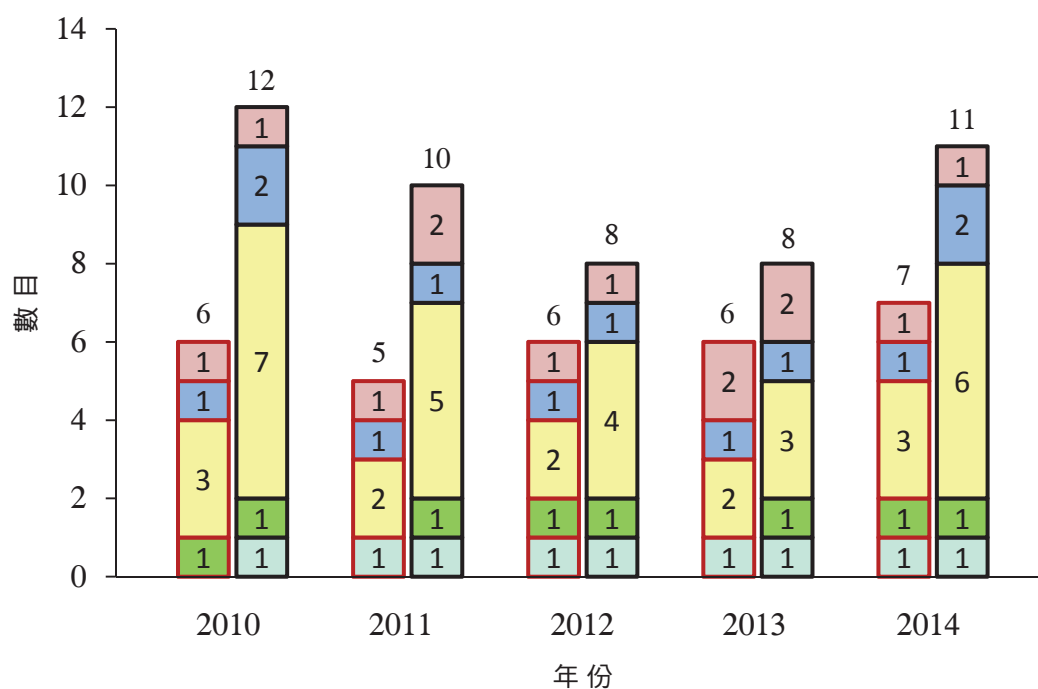
2.11 在《管制人員報告》所載二零一零至二零一四年的服務表現，飛行服務隊未就修改同時接獲多個召喚個案的匯報基礎提供任何解釋，卻仍以特地為計及同時接獲多個召喚個案而設的目標，衡量甲 + 類及甲類空中救護服務的表現。審計署認為，飛行服務隊須檢討有關事宜，並採取措施改善同時接獲多個召喚個案的匯報安排。

2.12 在扣除多報的 311 宗依時到達現場個案，以及計入 550 宗未有納入匯報的同時接獲多個召喚而未能按承諾時間到達現場的個案 (見第 2.7 及 2.10(a) 段) 後，審計署發現，在二零一零至二零一四年的五年內，有 49 個有關到達現場

時間的目標未能達到 (每年平均有 9.8 個)，而非飛行服務隊在同期《管制人員報告》所匯報的 30 個 (每年平均有六個)(見圖三)。

圖三

到達現場時間目標未能達到的數目
(二零一零至二零一四年)



- 說明：
- 飛行服務隊在《管制人員報告》的匯報
 - 經審計署調整
 - 甲+類及甲類空中救護服務
 - 乙類空中救護服務
 - 搜索及救援行動
 - 執法行動
 - 滅火

資料來源：審計署對飛行服務隊數據的分析

審計署的建議

2.13 審計署**建議**政府飛行服務隊總監應：

- (a) 加強電腦系統，以期把記錄和核實召喚數據的若干程序自動化，以便改善匯報服務表現資料的準確性和效率；及
- (b) 改善在《管制人員報告》內匯報同時接獲多個召喚個案的服務表現。

政府的回應

2.14 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議，並會採取相應的跟進行動。

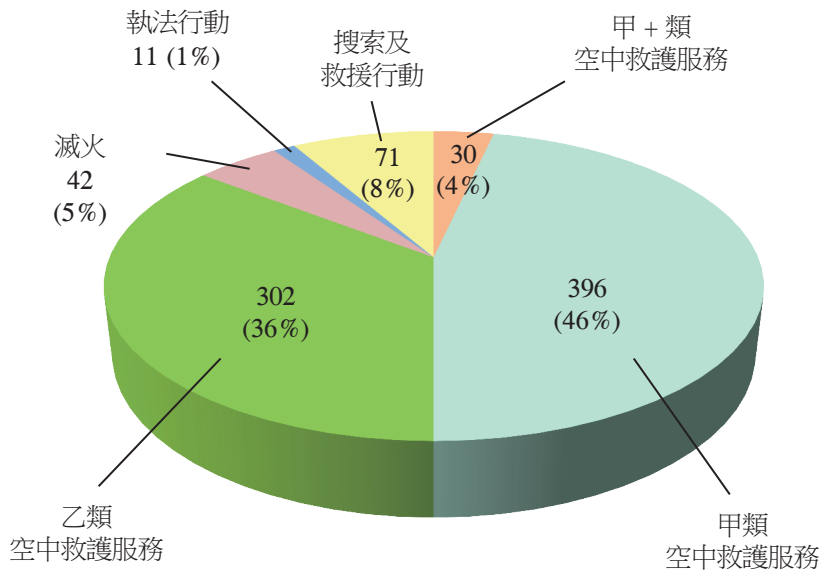
2.15 財經事務及庫務局局長表示，財經事務及庫務局會密切監察飛行服務隊日後擬備財政預算／《管制人員報告》時所採取的跟進行動。

因應服務要求而出動的百分率

2.16 當收到飛行服務要求，飛行服務隊會適當考慮迫切性、天氣狀況、飛機等設備可供使用情況和任務的優先次序，然後安排飛機和機組人員出動。在二零一零至二零一四年間，經考慮所有相關因素後，飛行服務隊未能回應共 852 項服務要求 (即共 11 175 宗出動個案的 8%) 而出動。圖四和五分別按服務類別和原因分析這些未能提供服務的個案。在 852 個未能提供服務的個案中，81% 歸因於受天氣限制。

圖四

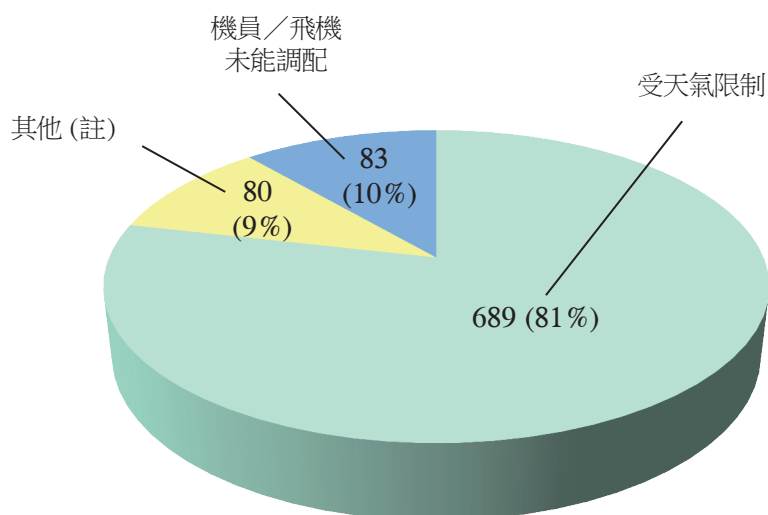
按服務類別分析 852 宗被拒召喚
(二零一零至二零一四年)



資料來源：審計署對飛行服務隊數據的分析

圖五

852 宗召喚被拒原因
(二零一零至二零一四年)



資料來源：審計署對飛行服務隊數據的分析

註：包括因病人狀況不適合而被拒的空中救護服務，以及日落之後被拒的滅火服務。

提供飛行服務

2.17 審計署發現，飛行服務隊在《管制人員報告》匯報二零一零至二零一四年飛行服務的出動百分率時，並沒有全數計及這 852 宗被拒的召喚個案。詳情如下：

- (a) 除了二零一零年的一項服務外，飛行服務隊報告該隊對所有其他服務召喚的出動百分率為 100%。把這 852 宗被拒個案計算在內而經調整的出動百分率，載於表五；及
- (b) 飛行服務隊為《管制人員報告》編製統計數字的指引訂明，“接獲召喚後回應的百分率，通常可假設為 100%，因為飛行服務隊總會作出回應，即使是在考慮所有因素後作出拒絕的回應”。審計署認為，飛行服務隊需要檢討有關指引，因為假設 100% 的出動百分率，會讓人產生誤解，以為飛行服務隊為所有接獲的要求提供飛行服務，而實況並非如此。如在《管制人員報告》中有關出動百分率的匯報部分，把被拒個案計算在內，可讓持份者更清楚了解提供飛行服務的實際情況。服務要求被拒的原因可在註釋中說明，以便提供更多有助了解出動百分率的資料。

表五

把被拒個案計算在內的出動百分率
(二零一零至二零一四年)

飛行服務	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
空中救護服務	90% (100%)	95% (100%)	91% (100%)	93% (100%)	94% (100%)
定翼機搜索	94% (100%)	100% (100%)	89% (100%)	100% (100%)	100% (100%)
直升機救援	93% (100%)	98% (100%)	97% (100%)	97% (100%)	96% (100%)
執法行動	95% (97%)	100% (100%)	99% (100%)	96% (100%)	98% (100%)
滅火	92% (100%)	85% (100%)	88% (100%)	88% (100%)	91% (100%)

資料來源：審計署對飛行服務隊數據的分析

附註：括號內的數字為飛行服務隊匯報的出動百分率(見第 2.17(a) 段)。

審計署的建議

2.18 審計署建議政府飛行服務隊總監應：

- (a) 在《管制人員報告》匯報因應服務要求而出動的百分率時，把被拒個案計算在內；及
- (b) 檢討匯報服務表現的相關指引，納入此項規定。

政府的回應

2.19 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議，並表示會在檢討《管制人員報告》的匯報方式時參考其他紀律部隊的做法。

2.20 財經事務及庫務局局長表示，財經事務及庫務局會密切監察飛行服務隊日後擬備財政預算／《管制人員報告》時所採取的跟進行動。

其他管理事宜

向其他局／部門提供考察飛行服務

2.21 《總務規例》就局／部門使用飛行服務訂明下列規定：

- (a) 在不妨礙培訓和執勤的前提下，飛行服務隊可為局／部門提供合適的飛行服務。然而，這類飛行服務必須在符合公眾利益，而又沒有其他合適的交通工具可用的情況下，才會獲得批准；及
- (b) 由於實際上不可能確切說明政府人員合理使用飛機的情況，局／部門首長及其授權的高級人員(通常為首長級)須負責確保每項要求都確有必要。

2.22 **為嘉賓提供的標準考察飛行** 運送乘客是飛行服務隊其中一項法定職務。局／部門不時會要求運送乘客的飛行服務，目的各有不同，例如加快運送乘客至偏遠地區及提供香港地區考察等。由二零一零至二零一四年，飛行服務隊提供該些考察飛行的數目由 54 次增加至 58 次，增幅為 7%。在該段期間，飛行服務隊亦平均每年安排 26 次考察和載客飛行(包括為慈善和青年團體安排的飛行)。審計署抽查這些飛行的乘客名單，發現有些乘客資料沒有作記錄。

提供飛行服務

飛行服務隊的飛行沒有妥善記錄乘客的資料，有礙履行對公眾的問責。飛行服務隊需要就此作出改善。立法會部分議員在二零一三年對傳媒報道飛行服務隊的服務疑遭濫用表示關注。為釋除公眾疑慮和加強透明度，飛行服務隊應考慮主動披露考察飛行服務的年度統計數字，以及按使用服務的局／部門提供分項數字（例如在飛行服務隊網頁登載）。

2.23 **需要讓局／部門知道，使用飛行服務進行考察時應對成本加倍注意** 根據飛行服務隊《管制人員報告》的資料，二零一四年使用飛行服務隊直升機 (EC155 型) 的直接運作成本 (註 8) 為每小時 23,890 元，使用超級美洲豹直升機則為每小時 35,270 元。由於不設跨部門收費 (註 9)，要求使用考察飛行服務的局／部門未必注意到所需成本。飛行服務隊的資源有限 (見第 2.16 段)，但各局／部門對服務的需求甚殷，因此需要讓局／部門知道，使用飛行服務進行考察時應對成本加倍注意 (例如主動披露為局／部門提供該些服務所涉成本)。

管理層對所需飛行服務的檢討

2.24 飛行服務隊按月擬備統計數字，顯示 23 個到達現場時間目標的達標情況，以及未能按承諾時間到達現場的召喚個案數目 (並按原因分類)，以向高層匯報。這些數字固然有助綜觀飛行服務隊的服務表現，但亦值得特別提出以下特殊個案，讓管理層檢討：

- (a) **提供最優先緊急服務時未能按承諾時間到達現場的個案** 需要長時間才能提供最優先緊急服務 (即甲 + 類和甲類空中救護服務與搜索及救援行動)，並不理想。在二零一零至二零一四年間，因機員／飛機未能調配以致未能按承諾時間到達現場的 202 宗個案中 (或佔 11 175 宗出動個案總數的 1.8%)，72 宗屬最優先服務個案，而且在召喚後到達現場的時間較承諾的時間多出超過 50%。個案一和個案二是這些情況的例子；
- (b) **因資源有限而未能提供服務個案** 未能提供緊急服務，特別是最優先服務，並不理想。因機員／飛機未能調配 (見第 2.16 段圖五) 而未有在接獲召喚後提供服務的 83 宗個案中 (佔二零一零至二零一四

註 8：直接運作成本只包括燃料成本和維修成本。

註 9：《財務及會計規例》第 435 條訂明，除財經事務及庫務局局長特別批准外，一個部門為另一個部門提供的服務無須收費。

年 11 175 宗出動個案總數的 0.7%)，有 32 宗個案涉及最優先緊急服務；及

- (c) **因沒有遵照既定指示按優次提供服務而導致未能按承諾時間到達現場的個案** 根據保安局局長發出的指示，如臨急接到有關首要工作 (例如空中救護服務) 需要資源的召援，次要職務的約定 (例如考察飛行) 須予取消或押後 (見第 2.2(e) 段)。個案三顯示由於工作優次安排問題而導致未能按承諾時間到達現場的例子。

個案一

因未能調配機組人員而導致未能按承諾時間到達現場的個案

二零一三年五月二十八日，飛行服務隊在上午八時四十二分收到召喚，需要支援助地面上的消防處和香港警務處人員，搜索一名懷疑遇險人士。當時，由六名機師駕駛的四架直升機早已奉命由上午八時四十五分起向香港警務處提供行動訓練支援。飛行服務隊在上午八時五十分通知消防處，當資源許可時，便會就搜索作出安排，而預計到達時間則在上午十時後 (註)。飛行服務隊在上午十時零八分調派參與訓練任務的其中一架直升機協助空中搜索行動。到達現場時間為上午十時四十五分，較服務表現目標的 40 分鐘遲了 83 分鐘。

資料來源：飛行服務隊的記錄

註：二零一五年二月，飛行服務隊告知審計署，在二零一三年五月二十八日，由於飛機和機組人員正執行其他職務，而且事故的實際地點和召喚性質不詳，以致飛行服務隊未能即時回應該搜索召喚個案。當飛行服務隊其後收到更多資料後，便調派了一架直升機協助搜索行動。然而，飛行服務隊並沒有把其後收到的補充資料記錄在案。

個案二

因機件故障而導致未能按承諾時間到達現場的個案

1. 二零一四年十二月二十二日，飛行服務隊在下午四時五十三分收到甲類空中救護服務召喚。然而，負責出動的直升機 (EC155) 的機師在起飛前報告前輪出現故障。轉換另一架直升機耗用了額外時間，因此，到達現場時間較服務表現目標的 20 分鐘遲了 15 分鐘。
2. 隨後，工程組調查此宗個案，為防患於未然，為全部 EC155 直升機安排更換可能出現問題的制動器，防止類似問題再次發生 (見第 4.12 段)。

資料來源：飛行服務隊的記錄

個案三

由於預定的考察飛行而導致未能按承諾時間到達現場的個案

1. 在二零一三年四月十六日上午十時四十八分及十一時二十六分，飛行服務隊分別接獲乙類和甲類空中救護服務召喚 (CAS3 和 CAS4)。提出該次甲類召喚的單位 (即香港警務處) 表示，病人可於 30 分鐘內準備妥當 (即上午十一時五十六分)。當時，兩架直升機 (由三名機師當值操控) 被派往執行其他空中救護服務 (CAS1 和 CAS2)，另有一架直升機由一名機師 (機師甲) 駕駛，正進行考察飛行 (FF1)。地面上還有第四架直升機可供調動，預定進行於上午十一時四十分開始的下一次考察飛行 (FF2)。
2. 在上午十一時二十八分，機師甲通知飛行服務隊，他會在完成考察飛行 (FF1) 後，使用另一架配備了空中救護設備的直升機，出動回應空中救護服務召喚 (CAS3 和 CAS4)。其時，另一名機師 (機師乙) 在完成空中救護服務後 (CAS1)，於上午十一時三十分返回隊中，飛行服務隊在考慮到機師甲已確定將會出動及病人所需準備時間，決定調派機師乙按預定時間於上午十一時四十分進行考察飛行 (FF2)。最後，機師甲結束考察飛行 (FF1)，於上午十一時四十五分返回隊中，然後轉往另一直升機 (之前 CAS1 所使用)，並於中午十二時零三分起飛，於中午十二時零八分到達現場，比要求服務單位所指定的上午十一時五十六分遲了 12 分鐘。

資料來源：飛行服務隊的記錄

需要監察乙類空中救護服務的適當使用

2.25 空中救護服務佔飛行服務隊全部行動飛行時數的大約三分之一。在二零一零至二零一四年間，空中救護服務的召喚數目合計 10 005 個（見註 10），其中甲 + 類空中救護服務的召喚數目減少 4%，但甲類和乙類服務均有增加，增幅由 11% 至 82% 不等（見表六）。根據飛行服務隊《操作手冊》和醫院管理局發出的指引，乙類空中救護服務應由醫生提出，服務對象是不適宜使用公共交通而危急程度較輕的病人。乙類空中救護服務只在上午七時至晚上九時五十九分提供，承諾到達現場時間為 120 分鐘。

表六

空中救護服務的召喚數目 (二零一零至二零一四年)

疏散運送傷病者的類別	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2010 至 2014 年間 增／(減) 比率
	(宗數)					
甲 + 類	188	195	191	182	180	(4%)
甲類	1 132	1 196	1 271	1 335	1 258	11%
乙類	382	432	638	730	695	82%
整體	1 702	1 823	2 100	2 247	2 133	25%

資料來源：審計署對飛行服務隊數據的分析

2.26 在二零一零至二零一四年間，乙類空中救護服務召喚大增，主要因為長洲和大嶼山的個案上升，長洲的個案由 257 宗增至 536 宗，增幅為 109%，而大嶼山的個案則由 59 宗增至 66 宗，增幅為 12%。審計署留意到，飛行服務隊的輔助醫護人員會重新評估部分乙類召喚要求。重新評估後，部分長洲和大嶼

註 10：在 10 005 個召喚要求中，728 個（包括甲 + 類空中救護服務 30 個、甲類空中救護服務 396 個及乙類空中救護服務 302 個）未獲飛行服務隊提供服務（見第 2.16 段圖四），另 141 個被提出服務要求的單位撤回。

提供飛行服務

山的病人改以其他交通工具運送，顯示在初步評估病人需要方面，尚有可改善之處。以下個案是其中例子：

- (a) 二零一二年，長洲有兩宗乙類召喚個案，由於病人情況穩定而病情並不危急，於是改以船隻運送，無需提供空中救護服務；及
- (b) 在二零一零年亦有同類情況，大嶼山有三宗乙類召喚個案，結果輔助醫護人員認為以陸路運送病人較為合適。

2.27 鑑於飛行服務隊的輔助醫護人員的主要工作，是向機上的傷病者提供專門的創傷及緊急治療（見第 1.3 段註 1），因此，對傷病者進行正確的初步評估，至為重要。進行有關評估時，既要充分顧及傷病者的安全，也應考慮需適當使用飛行服務隊的飛行資源。因應審計署的查詢，醫院管理局在二零一五年三月表示，已於二零一五年一月更新疏散運送傷病者事故中把使用服務的傷病者分類的指引，供醫護人員及其他用戶部門依循。審計署認為，醫院管理局需要密切監察修訂指引的實施和遵行情況，以查找是否有可進一步改善的地方。

審計署的建議

2.28 審計署**建議**政府飛行服務隊總監應：

- (a) 加強考察飛行服務的透明度和問責性如下：
 - (i) 妥為記錄該些飛行的所有乘客資料；及
 - (ii) 考慮主動披露考察飛行服務的年度統計數字，並按局／部門分項列出使用服務的情況和相關費用；
- (b) 加強飛行服務隊飛行服務表現的每月管理檢討，尤其注意特殊個案，例如需要長時間／未能提供最優先緊急服務的個案；及
- (c) 採取措施確保所訂立的任務優先次序得以遵守，以便在同時接獲多個飛行服務的要求時，按序處理。

2.29 審計署**建議**醫院管理局行政總裁應密切監察其醫護人員實施和遵行疏散運送傷病者事故的修訂指引的情況，以查找是否有可進一步改善的地方。

政府的回應

2.30 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署在第 2.28 段提出的建議，並就第 2.28(c) 段的建議表示：

- (a) 由於飛行服務隊本身須在資源有限的情況下擔當多種角色，加上社會對飛行服務隊的飛行服務需求殷切，所以飛行服務隊的資源時刻都用於不同的緊急任務和必要的訓練及工作，不會處於基地候命狀態。因此，有時難免在接獲新的緊急召喚時，所有可調配的飛機及／或機組人員均忙於執行其他工作。在這個情況下，飛行服務隊即使已有監察資源調配的系統，仍須依賴飛行行動督導人員的專業判斷，才能在調配資源時斷定哪項服務需求相對比較迫切，以及個別飛行任務涉及哪些複雜因素，從而以最適切和有效的方法提供服務；
- (b) 飛行服務隊已發出內部指引，訂明須恪守任務優先次序，以便提升調撥有限資源的成效和效率；及
- (c) 飛行服務隊會繼續製備每日發生事件檢討報告和每周事件總結報告，以及重點指出未能按承諾時間到達現場的個案，供高層管理人員進行檢討和監察。

2.31 醫院管理局行政總裁同意審計署在第 2.29 段提出的建議，並表示醫院管理局會繼續監察局內醫護人員實施和遵從疏散運送傷病者事故指引的情況(例如通過定期審計工作)。

第 3 部分：機組人員的管理

3.1 本部分探討以下有關管理飛行服務隊機組人員執行飛行任務的事宜：

- (a) 24 小時飛行服務的人手編配 (第 3.2 至 3.10 段)；及
- (b) 機組人員的當值及休息時數 (第 3.11 及 3.12 段)。

24 小時飛行服務的人手編配

3.2 飛行服務隊須全年提供 24 小時緊急服務。在符合民航處制定的飛行及值勤規例的前提下，飛行服務隊須每天確保有足夠且資格合適的機組人員值勤，按三更制當值，操作飛機以提供必要服務。表七撮述每種飛機在機組人員方面的要求。

表七

每種飛機操作所需的機組人員

飛機種類	所需機師人數	所需空勤主任人數
超級美洲豹直升機	2	1 至 2
EC155 直升機	1 (日) 2 (夜)	1
J-41 定翼機	2	1

資料來源：飛行服務隊的記錄

3.3 截至二零一四年十二月三十一日，飛行服務隊共有 37 名機師和 31 名空勤主任以公務員條款受聘，另有三名機師和兩名空勤主任以非公務員條款受聘。機師和空勤主任職系的編制和實際員額載於附錄 B。在 40 名機師 (註 11) 中，12 人隸屬定翼機組，其餘 28 人則隸屬直升機組 (註 12)。

3.4 **規劃輪值表** 根據飛行服務隊《操作手冊》，按現有人手水平計算，直升機組有足夠機師每天分三更當值，但定翼機組的機師只足夠分兩更當值。《操作手冊》就值班人手提供了指引，列出每更至少需要有多少名機組人員 (註 13) 才足以應付首要的緊急服務需求，以及其他已預先安排的飛行任務 (見表八)。如在 C 更期間有任何個案須召喚定翼機組提供緊急服務，能否出動須視乎有沒有機組人員可供召回。輪值表均會預先發布，讓機組人員能安排在當值前充分休息。輪值期以連續 28 天為一個周期。假如輪更當值時間有變，原定值更的機組人員應在當值前至少 12 小時獲得通知，否則可視作緊急召回。

註 11：機師職系人員包括見習機師、二級機師、一級機師、高級機師及總機師。高級機師和總機師除須執行行動飛行職務，還負責為初級機師提供內部培訓和測試他們的飛行技術。高級機師和總機師作為飛行服務隊的高層管理人員，亦須擔任各類行政職務，例如制訂及檢討機組人員的海外培訓計劃、管理飛機更換計劃、進行行動策劃 (例如發展和重置新直升機坪)，以及評估大型基建項目對飛行服務隊行動的負面影響。

註 12：二零一五年三月，飛行服務隊告知審計署，四名定翼機師和十名直升機師仍處於不同的訓練階段。飛行服務隊表示，隊內任何時候都總有部分機師處於不同的訓練及技能提升階段。

註 13：飛行服務隊表示，人手水平是督導人員編製 24 小時輪值表時參考的指引。人手水平並非強制性的要求，而輪值表如何策劃，主要視乎可調動機組人員的數目和資歷，以及是否有其他工作。

表八

每日每更飛行職務的最低機組人員數目要求

更次	時間	機師 人數	空勤主 任人數	最低要求
定翼機組				
A	上午 7 時至下午 3 時 50 分	2	1	負責使用一架 J-41 定翼機執行遠程搜索 及救援行動的一隊人員
B	下午 1 時 10 分至 晚上 9 時 59 分	2	1	負責使用一架 J-41 定翼機執行遠程搜索 及救援行動的一隊人員
總計		4	2	
直升機組				
A	上午 7 時至下午 3 時 50 分 (註 1)	3	3	負責使用一架超級美洲豹直升機執行搜 索及救援行動的一隊人員，以及負責使 用一架 EC155 直升機提供空中救護服務 的另一隊人員
B	下午 1 時 10 分至 晚上 9 時 59 分 (註 2)	3	3	負責使用一架超級美洲豹直升機執行搜 索及救援行動的一隊人員，以及負責使 用一架 EC155 直升機提供空中救護服務 的另一隊人員
C	晚上 9 時 59 分至 翌日上午 6 時 59 分	2	1	負責使用超級美洲豹 / EC155 直升機執 行搜索及救援行動或提供空中救護服務 的一隊人員 (註 3)
D (只適用 於星期 一至五)	上午 8 時 10 分至 下午 5 時	2	1	為 A 更提供輔助，負責使用超級美洲 豹 / EC155 直升機，在同時收到多個 召喚時提供額外的服務範圍、為政府工 作提供支援，以及作訓練飛行用途
總計		10	8	

資料來源：飛行服務隊的記錄

註 1：其中一名機師和一名空勤主任會在上午六時三十分上班當值，提早提供空中救護服務，之後會在下午三時二十分休班。

註 2：其中一名機師和一名空勤主任會在下午一時四十分上班當值，並在晚上十時三十分休班。

註 3：C 更是否有能力在通宵期間提供緊急服務，須視乎有關機組人員的資歷和組合。

部分更次未有符合最低機組人員數目要求

3.5 在二零一三至二零一四年間，飛行服務隊合共編排了 4 142 個更次，當值人員除了應付預先安排的任務外，還提供首要的緊急服務。審計署分析了兩年的機師輪值表，發現有 178 更(即 4 142 更的 4.3%)的當值機師人數少於指引的最低規定(見表九)。尤其值得注意的是，在二零一三年有 65 更(即 178 更的 37% 或 4 142 更的 1.6%)沒有定翼機機師當值，而在二零一四年則有 26 更(即 178 更的 15% 或 4 142 更的 0.6%)沒有定翼機機師當值。

表九

當值機師人數少於指引的最低規定的更次數目
(二零一三和二零一四年)

更次	定翼機組		直升機組		總計
	2013 年	2014 年	2013 年	2014 年	
<i>星期一至五 (公眾假期除外)</i>					
A	23	12	7	7	49
B	20	8	6	5	39
C	不適用 (註)		0	0	0
D			0	1	1
小計	43	20	13	13	89
<i>星期六、星期日和公眾假期</i>					
A	21	9	11	8	49
B	21	11	6	2	40
C	不適用 (註)		0	0	0
小計			42	20	17
總計	85	40	30	23	178

資料來源：審計署對飛行服務隊記錄的分析

註：定翼機組並無 C 和 D 更(見第 3.4 段)。

附註：在 178 個更次中，共有 39 更 (22%)(即定翼機組的 14 更加上直升機組的 25 更) 因機師放取病假而導致機師人手不足。至於其他更次，則因機師休假、強制休班和海外受訓而導致機師人手不足。

3.6 根據飛行服務隊的輪值表，在二零一三及二零一四年的星期一至星期五，平均每日有 21 名機師當值 (16 名屬直升機組及 5 名屬定翼機組，即較最低要求為高)。不過，審計署留意到，當值機師人數有時會低於最低要求，導致有些召喚個案的服務有所延誤或未獲提供服務 (註 14)。個案四和五是服務延誤或未獲提供服務的例子。在定翼機組，以二零一三年的星期一至五而言，有 19 天只有兩至三名定翼機機師當值，而在二零一四年的星期一至五，則有 10 天出現這個情況。以二零一四年一月十七日為例，在 12 名定翼機機師當中，只有三名當值，另有三名休假、四名強制休班、兩名正在海外受訓。由於飛行服務隊的主要角色是提供緊急服務，因此在每個更次都需要安排足夠的機組人員，以維持最基本的運作能力。

個案四

未能按承諾時間到達現場的空中救護服務個案

二零一三年十月三日，B 更只安排兩名直升機機師當值 (即 B 更值勤人手欠缺一名機師)，因 B 更三名機師中有一名被調派到 D 更擔當日間職務，以應付其他行動需要。在晚上八時二十二分，飛行服務隊接獲召喚，需提供甲類空中救護服務。當時，兩名直升機機師正駕駛超級美洲豹直升機進行搜索及救援行動。由於沒有其他機師當值，飛行服務隊需待兩名直升機機師完成搜索及救援行動後才再行出動。直升機在晚上八時五十四分到達現場，較服務表現目標的 20 分鐘遲了 12 分鐘。

資料來源：飛行服務隊的記錄

註 14：飛行服務隊表示，機師的數目 (即按公務員條款聘用的機師 37 名及按非公務員條款聘用的機師三名) 已足夠應付指引規定的人手水平。然而，由於大約有 35% 至 40% 的機師處於不同的訓練階段，因此，並非所有機師都完全合資格執行更次內所有類別的任務或工作。受訓和考牌亦是他們優先進行的任務。

個案五

未能按要求提供空中救護服務個案

二零一三年二月十二日，D 更有兩名直升機機師當值，而 B 更只有兩名機師當值 (即 B 更值勤人手欠缺一名機師)。在下午四時五十六分，飛行服務隊接獲召喚，需提供甲類空中救護服務。當時，該四名機師正分別執行三項搜索及救援行動。由於沒有其他機師當值，飛行服務隊不能提供服務，個案交由香港警務處接手處理，並無空中支援。

資料來源：飛行服務隊的記錄

晚間搜索及救援行動的召回工作安排需予改善

3.7 正如上文第 3.4 段所述，以現行的人手編制，飛行服務隊定翼機組只能安排兩更 (即 A 更和 B 更) 工作。若 C 更期間 (即夜間) 要調動人員執行遠程搜索及救援行動，便需召回可動員的機師及空勤主任。根據飛行服務隊《操作手冊》，召回機組人員擔任緊急行動時，以下基本規則適用：

- (a) 不應召回正在休假的機組人員；
- (b) 不得取消機組人員的強制休班 (註 15)；
- (c) 在召回機組人員前，不應縮短他們的休息期，並且不得在機組人員的強制休息期打擾他們 (註 16)；及
- (d) 召回原本在翌日 A 更或 D 更當值的機組人員，可能會導致翌日執行正常任務的機組人員人手有所削減。在此情況下，取消或押後任務是可以接受的。

3.8 考慮到召回工作的安排，夜間遠程搜索及救援行動承諾的到達現場時間較日間和黃昏 (A 和 B 更) 長 60 分鐘。

註 15：機組人員應：(a) 不得連續工作超過六天；(b) 在上一次連續兩天休班後的任何連續 14 天內有連續兩天休班；(c) 在任何連續 28 天內有最少 7 天休班；及 (d) 在任何連續三次值勤 28 天內有最少 24 天休班。

註 16：在當值期前的最短休息期應至少與先前的當值期一樣長短或達 12 小時，兩者以較長者為準。

3.9 在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊收到 103 個召喚，需要定翼機進行遠程搜索及救援行動(註 17)。在 103 個召喚中，26 個(25%)在夜間收到，需要召回機師和空勤主任。飛行服務隊在二零一四年曾有一次在召回機組人員時遇到困難，導致需要較長的時間回應召喚(見個案六)。審計署認為，飛行服務隊需要探討如何改善召回工作安排，以便應付夜間遠程搜索及救援服務的需求。

個案六

召回機組人員遇到困難以致未能按承諾時間到達現場的 搜索及救援服務個案

1. 二零一四年十月十一日，飛行服務隊於晚上十時四十七分接獲召喚，要求進行遠程搜索及救援行動，該行動需要直升機和定翼機同時抵達，直升機並須在油台加油。當時 C 更的當值直升機機師可以出動，但定翼機機員沒有通宵更的安排，因此飛行服務隊需要召回可出動的定翼機機師。
2. 晚上十時五十分，飛行服務隊成功召回一名機師及一名空勤主任。不過，另一名機師則在一小時後，即二零一四年十月十二日的零時一分才能召回。在確認有可出動的直升機和定翼機機員後，直升機於零時十五分起飛，並於凌晨二時三十五分抵達現場。定翼機則於凌晨一時十八分起飛，並於凌晨二時三十分抵達現場，較承諾時間 185 分鐘遲了 38 分鐘(見第 3.9 段註 17)。

資料來源：飛行服務隊的記錄

註 17：有關數字不包括同時要求直升機和定翼機服務，而直升機最先到達現場的 10 宗召喚。就衡量服務表現而言，飛行服務隊只會使用最先到達現場的飛機的到達時間。

機組人員的管理

3.10 二零一五年三月，飛行服務隊在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 鑑於近年機師出現非自然流失(尤其定翼機組的機師)，加上召喚次數亦增加，飛行服務隊的機師職系正面對人手短缺的問題。與很多其他公務員職系的情況不同，飛行服務隊較難採取短期措施，紓緩機師職系的人手壓力；
- (b) 飛行服務隊已採取多項措施，包括加快招聘及培訓程序，務求長遠而言，減輕人手壓力；及
- (c) 飛行服務隊會繼續檢討人手需求，務求盡力加強夜間的服務。

機組人員的當值及休息時數

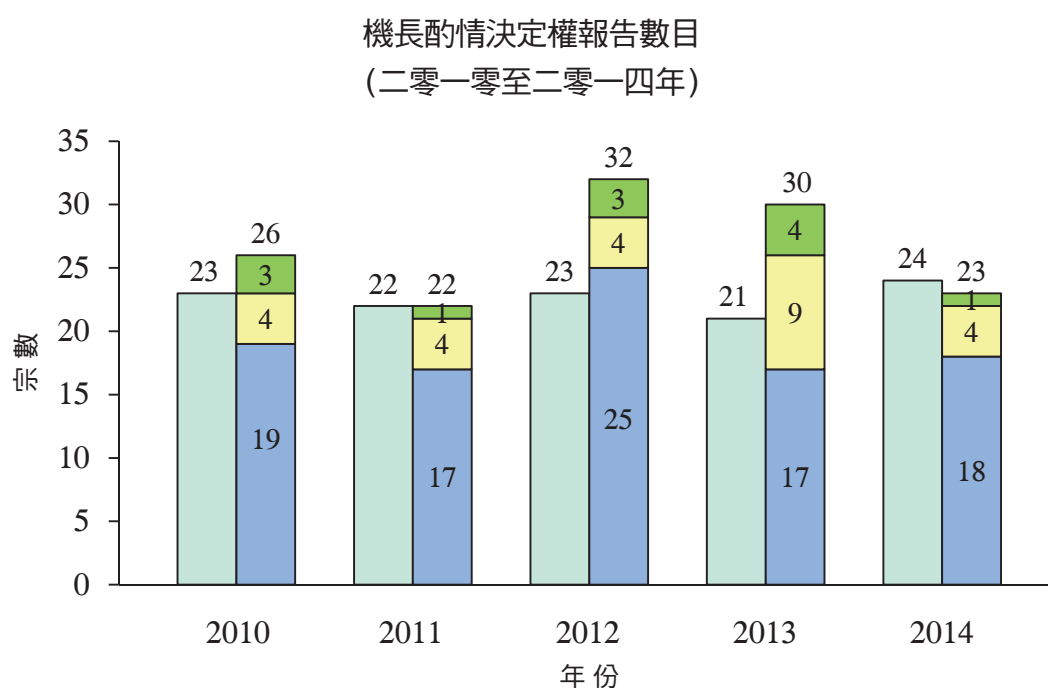
3.11 飛行服務隊按照民航規則及規例運作，當中要求設定機師及空勤主任在不同輪值時段的最長飛行時數、最長當值時數及最少休息時數(註 18)，以確保他們在飛行運作期間的安全及健康。鑑於在飛行運作期間需作出迅速和複雜的反應，任何需要延長飛行時數或當值時數，或縮短休息時數的情況，均須記錄在機長酌情決定權報告內。飛行服務隊的目標是盡量減少機長酌情決定權個案的宗數，並為此每年設定目標(註 19)，作為安全表現指標。

3.12 在二零一零至二零一四年的五年間，飛行服務隊共有三年未能達標(見圖六)。在合共 133 宗機長酌情決定權個案中，52 宗牽涉機師，76 宗牽涉空勤主任，5 宗牽涉兩者。審計署得悉，在過去三年機長酌情決定權個案的宗數有所下降(由二零一二年的 32 宗，下降至二零一四年的 23 宗)，而二零一四年能夠達標。審計署認為，飛行服務隊須繼續密切監察有關情況，並採取有效措施處理有關事宜。

註 18：視乎輪值時段及運作飛機的種類，最長飛行時數介乎五至八小時不等；最長當值時數則介乎八至 12 小時不等(最少休息時數見第 3.7 (c) 段註 16)。

註 19：每年的安全目標為前五年的平均機長酌情決定權個案宗數。

圖六



- 說明：
- 目標 (整體)
 - 實際：延長當值時數的個案
 - 實際：縮短休息時數的個案
 - 實際：延長飛行時數的個案

資料來源：飛行服務隊的記錄

審計署的建議

3.13 審計署建議 政府飛行服務隊總監應：

- (a) 加大力度為每個飛行任務更次維持足夠的機組人員數目，以期提供可靠的首要緊急服務；
- (b) 探討如何改善召回工作安排，以應付夜間定翼機遠程搜索及救援行動的需求；及
- (c) 繼續密切監察機長酌情決定權個案宗數達標的情況，並採取有效措施，為機員提供更安全、更健康的工作環境。

政府的回應

3.14 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議，並表示飛行服務隊會繼續檢討機組人員的值勤人手和調配的安排，力求在滿足服務需要之餘，不影響飛行安全和機組人員的健康。

第 4 部分：飛機維修

4.1 飛行服務隊是根據《香港適航要求》獲批准的維修機構和設計機構，其維修活動受民航處持續監察和定期查核。飛行服務隊工程組負責為九架行動飛機和兩架訓練機，以及所有相關行動所需設備，進行所有內部保養和維修工作。本部分探討以下有關行動飛機維修的事宜（註 20）：

- (a) 可供使用飛機的目標數量（第 4.3 至 4.6 段）；及
- (b) 飛機停機時間（第 4.7 至 4.17 段）。

4.2 一般來說，飛機維修分為：

- (a) **例行維修** 例行維修涵蓋定期飛機檢驗和組件維修工作：
 - (i) **飛機檢驗** 飛機檢驗有兩類。第一類是每架飛機均須接受年度檢驗，然後才可續領民航處發出的《適航證明書》。第二類是每種型號飛機均有本身的強制檢驗週期，確保持續適航和機件正常運作。週期通常以達到某飛行時數的數目或檢驗相隔時間來訂明；及
 - (ii) **組件維修工作** 組件維修工作是指有特定使用年限組件的維修、更換和大修，例如引擎、齒輪箱和螺旋槳；及
- (b) **非定期維修** 非定期維修是由於機師報告有機件故障／事故及／或在飛行前、兩次飛行之間和飛行後檢驗發現機件故障／事故，因此飛機須進行維修才可使用。飛行服務隊表示，由於報告或發現的故障性質不同，難以估計或保證所需調查或之後修理的時間。

可供使用飛機的目標數量

4.3 飛行服務隊現有的行動飛機包括兩架 J-41 定翼機、三架超級美洲豹直升機及四架 EC155 直升機。飛行服務隊表示，工程組的目標，是確保由每日上午七時起所有行動飛機運作正常，但飛機進行定期維修或遇到其他突發情況以致不能使用則除外。為管理匯報的目的，工程組致力確保每個月有 95% 的時間，在上午七時三十分至晚上十一時維持最少五架行動飛機（一架 J-41、兩架超級美洲豹和兩架 EC155）可供使用，以及在晚上十一時零一分至翌日上午

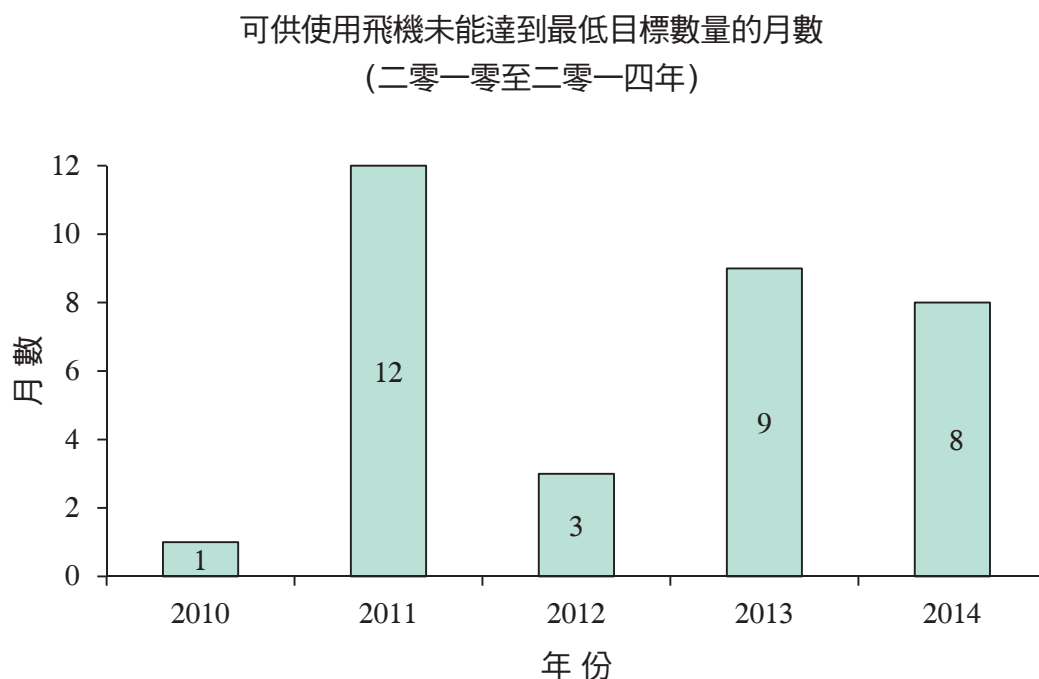
註 20：兩架訓練機的維修事宜在本審計報告書第 5 部分討論。

七時二十九分，維持最少四架行動飛機（一架 J-41、一架超級美洲豹和兩架 EC155）可供使用（即可供使用飛機的最低目標數量）。餘下的飛機如非進行維修，亦會候命以備行動上需求驟增。《工程程序手冊》已訂明，每個機種在任一個時段，都不能有超過一架飛機安排進行例行維修。

可供使用飛機未能達到最低目標數量

4.4 工程組會每月向高層管理人員匯報可供使用飛機能否達到最低目標數量。圖七顯示，在二零一零至二零一四年的五年間，合共有 33 個月 (55%) 未能達到 95% 的時間維持可供使用飛機的目標數量。圖八顯示達到可供使用飛機最低目標數量的情況。

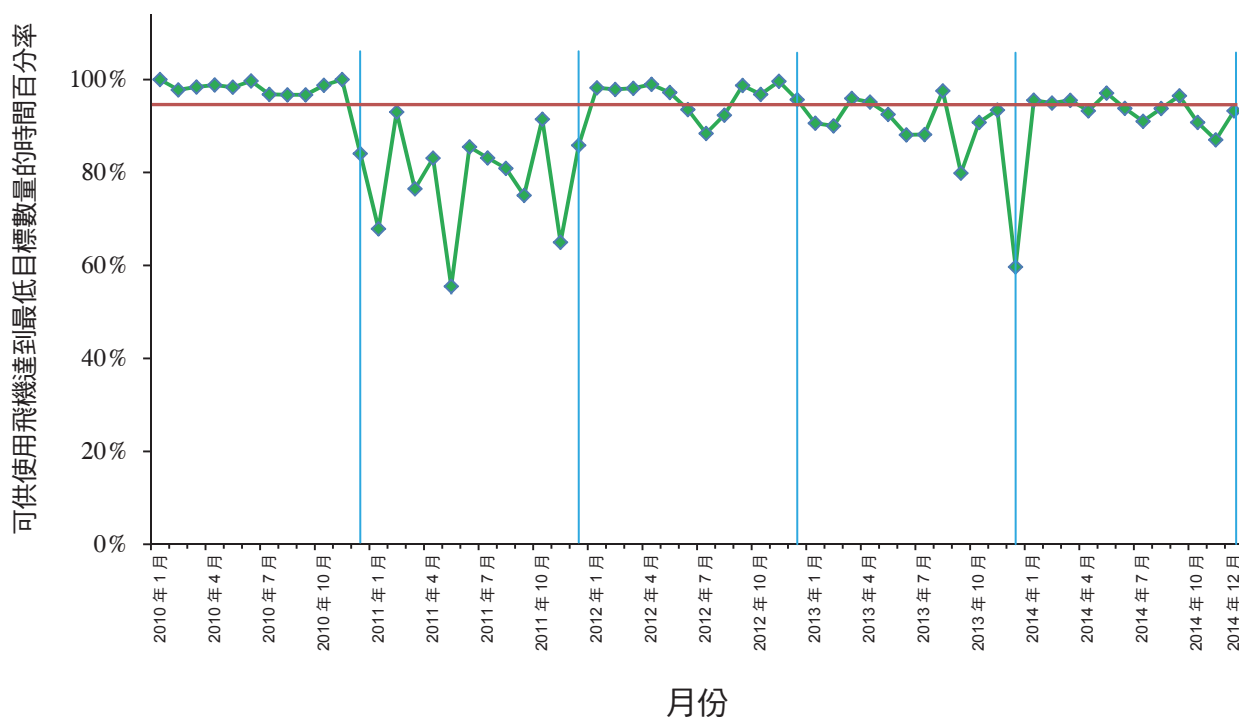
圖七



資料來源：飛行服務隊的記錄

圖八

可供使用飛機達到最低目標數量的情況
(二零一零至二零一四年)



說明：—— 95% 時間可供使用飛機達到最低目標數量

資料來源：飛行服務隊的記錄

4.5 審計署注意到，在二零一零及二零一一年，可供使用飛機未能達到目標數量的主要原因，是由於二零一零年十二月，一架超級美洲豹直升機在城門水塘發生緊急降落事故。損毀的直升機其後須接受一段長時間的檢查及大型維修。二零一三年，飛行服務隊須一併對三架超級美洲豹直升機進行大型結構維修，以符合機隊的強制適航要求。二零一四年，一架超級美洲豹直升機須進行每十五年一次的強制檢查，需時三個月。

4.6 為了維持機隊可靠及安全的服務，對超級美洲豹直升機進行大型維修實有必要。不過，在長時間維修期間可供使用飛機未能達到目標數量的問題，仍然值得關注，因為飛行服務隊的緊急服務或會受到影響。個案七便是一例。審計署注意到，緊急服務有時亦會因為運作正常的其他類型飛機(即 EC155 直升機)數量不足而受到影響。個案八便是一例。

個案七

因運作正常的飛機數量不足而未能按承諾時間到達現場的個案

二零一三年十二月五日，飛行服務隊於下午一時三十八分接獲召喚，要求投擲水彈協助滅火。當時，在三架超級美洲豹直升機當中，兩架仍在維修；其中一架正進行例行維修，而另一架正進行非定期維修（機師報告引擎有問題）。在下午一時四十五分，機師報告唯一運作正常的超級美洲豹直升機的引擎亦有問題，結果在起飛前花了約一小時，查找並解決問題。最後，直升機抵達現場的時間，較服務表現目標的 40 分鐘遲了 90 分鐘。

資料來源：飛行服務隊的記錄

個案八

因運作正常的飛機數量不足而未能提供空中救護服務

二零一三年八月二十八日，飛行服務隊於中午十二時二十六分接獲乙類空中救護服務召喚。當日，四架 EC155 直升機中的一架正在維修，並須進行試飛，其餘三架可供使用的 EC155 直升機在飛行任務後，機師報告發現技術問題，因而不能運作，結果飛行服務隊只好拒絕上述的召喚要求。及後，問題獲得解決，幾架直升機於下午二時四十五分至四時三十分陸續投入服務。

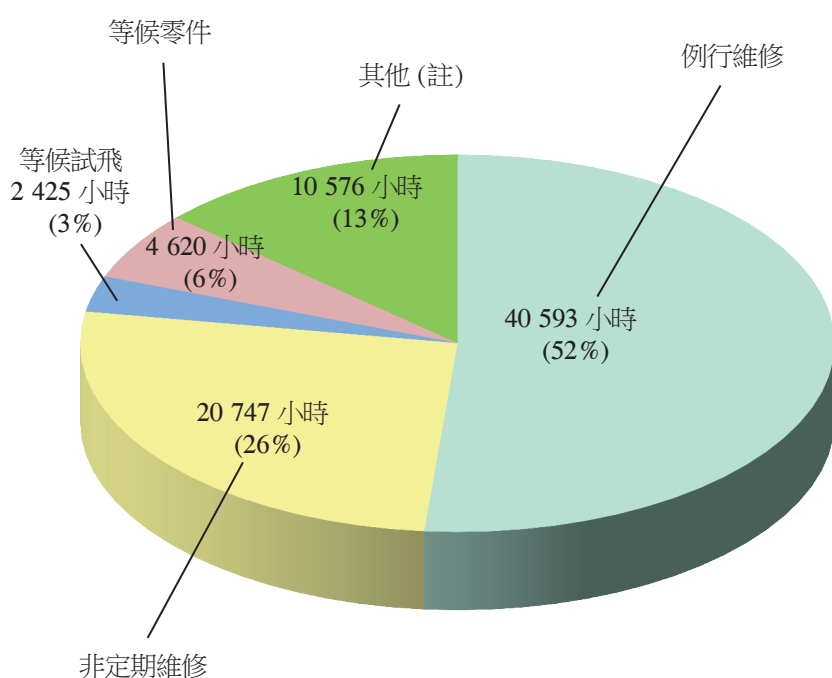
資料來源：飛行服務隊的記錄

飛機停機時間

4.7 在二零一零至二零一四年間，九架行動飛機的停機時間共 78 961 小時。圖九分析導致停機的原因。

圖九

行動飛機停機 78 961 小時的分析 (二零一零至二零一四年)



資料來源：飛行服務隊的記錄

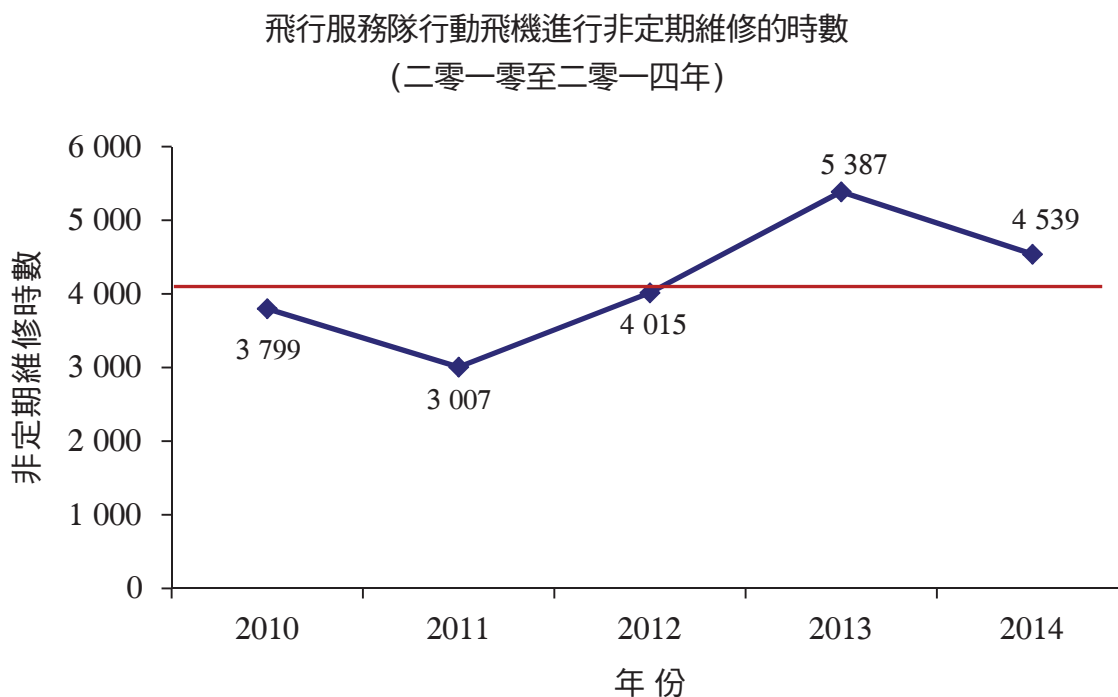
註：這包括因第 4.5 段所述緊急降落事故以致停機的 8 827 小時。其餘的 1 749 小時包括試飛所需時間，因天氣情況限制及航空交通管制而導致延遲試飛的時數。

非定期維修的情況上升

4.8 圖九顯示，非定期維修的時間佔總停機時間 26% (約為例行維修時數的一半)。例行維修是可以預先計劃的 (見第 4.3 段)，但非定期維修有所不同，不可預測，對日常運作和維修規劃亦影響較大。圖十顯示，在二零一零至二零一四年間，非定期維修的時間一般呈上升趨勢 (即在二零一四年上升至 4 539

小時，較五年平均時數 4 149 小時多出 9.4%)，情況值得飛行服務隊管理層關注。

圖十



說明： — 二零一零至二零一四年間的五年平均時數 4 149 小時

資料來源：飛行服務隊的記錄

機師報告機件故障

4.9 為確保行動飛機運作正常，工程組會每日為用作飛行任務或候命的飛機進行下列檢查：

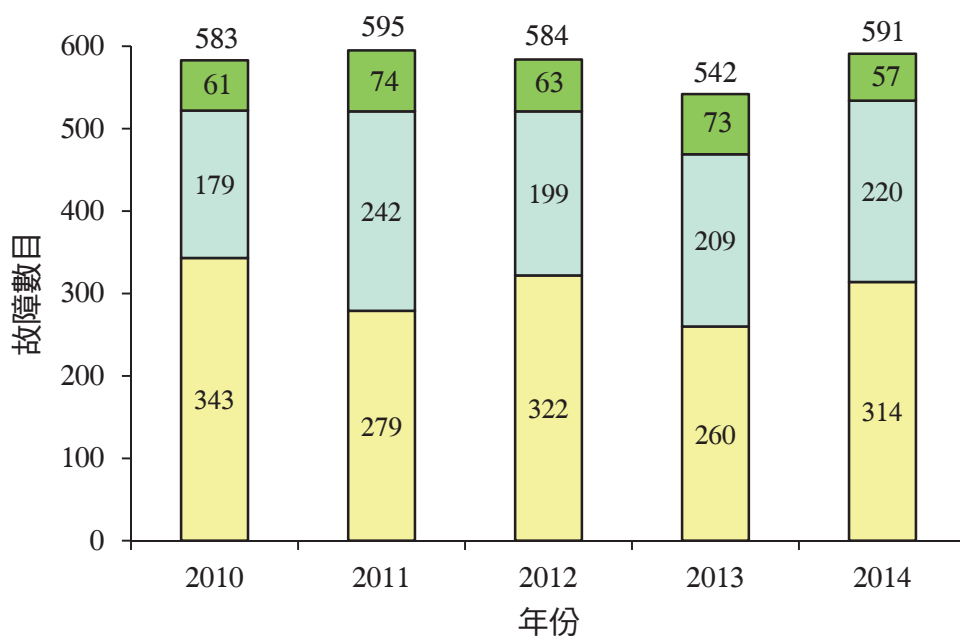
- (a) **每日首次起飛前** 檢查旨在確保飛機的運作足以應付當日的飛行任務；
- (b) **兩次飛行之間** 檢查旨在確保飛機在完成上次飛行之後可立即正常運作。任何報告或發現的故障，必須先行修妥，才可準備作下次飛行；及

- (c) **每日最後一次飛行之後** 檢查旨在確保飛機可在翌日已安排的飛行任務中正常運作。

4.10 在二零一零至二零一四年間，機師在起飛之前或之後報告共 2 895 項機件故障，即平均每日機師就正常運作的行動飛機報告約 1.6 項機件故障。圖十一顯示每年向工程組報告並須作跟進的機件故障數目。

圖十一

機師報告機件故障的數目
(二零一零至二零一四年)



說明：
 超級美洲豹直升機
 EC155 直升機
 J-41 定翼機

資料來源：飛行服務隊的記錄

4.11 二零一三年，因飛機機件故障而未能按承諾時間到達現場提供緊急服務的個案共有 27 宗（見第 2.6 段圖二）。在這 27 宗個案中，21 宗是由於機師在起飛前報告機件故障，而 6 宗則是在起飛後報告有關故障。個案九是一宗因起飛後發現故障而未能按承諾時間到達現場提供甲 + 類空中救護服務的個案。個案十是另一宗因起飛前發現故障而未能按承諾時間到達現場的個案。

個案九

因起飛後發現機件故障而未能按承諾時間到達現場的個案

二零一三年六月四日，飛行服務隊在晚上十時二十九分收到甲 + 類空中救護服務的召喚（中風個案）。出動的 EC155 直升機遭航空交通管制阻延，直至晚上十時四十五分。在起飛後兩分鐘（晚上十時四十七分），機師報告 EC155 出現液壓問題，需要折返和更換飛機（超級美洲豹）。最後，超級美洲豹直升機的到達現場時間（晚上十一時十一分）較服務表現目標的 20 分鐘遲了 22 分鐘。

資料來源：飛行服務隊的記錄

個案十

因起飛前發現機件故障而未能按承諾時間到達現場的個案

1. 二零一三年六月十四日，飛行服務隊在中午十二時十八分收到甲類空中救護服務的召喚。然而，出動的直升機（EC155）的機師在起飛前報告出現技術問題（液壓油水平偏低）。轉換另一架直升機須耗用額外時間。最後，到達現場時間（中午十二時四十七分）較服務表現目標的 20 分鐘遲了 9 分鐘。
2. 隨後，工程組檢討此宗個案，並提醒相關人員日後須格外留意液壓油水平。

資料來源：飛行服務隊的記錄

4.12 飛行服務隊表示，工程組除了修妥接報的故障，以及與民航處每月開會檢討這些維修工作外，還會檢討若干造成服務延誤的機件故障個案，以便為日後的維修工作查找可予改善之處（見個案十和第 2.24(a) 段個案二）。工程組在二零一三和二零一四年共檢討 53 宗機件故障個案，並發現四宗個案（7.5%）的

維修程序有可予改善之處，以防止類似故障再次發生。審計署認同飛行服務隊在這方面的工作，並認為檢討應涵蓋所有未能按承諾時間到達現場的個案（在二零一三年，未能按承諾時間到達現場的個案有 27 宗，而檢討只涵蓋其中的 18 宗；在二零一四年，未能按承諾時間到達現場的個案有 31 宗，而檢討只涵蓋其中的 26 宗。）

試飛等候時間增加

4.13 根據保安局局長發出的《政策說明書》，編配飛行時數時，飛機試飛應獲優先考慮（見第 2.2 段）。然而，第 4.7 段圖九顯示，試飛等候時間仍佔停機總時數約 3%。

4.14 試飛需由資格合適的機師進行。截至二零一四年十二月，飛行服務隊有兩名合資格的機師進行兩架定翼機的試飛，以及有九名合資格的機師進行七架直升機的試飛（註 21）。在過去五年，試飛等候時間由二零一零年的 274 小時，增至二零一四年的 545 小時（見表十），增加了 271 小時（99%）。審計署認為，飛行服務隊須查明試飛等候時間增加的原因，並就此情況採取有效解決措施。

註 21：在九名合資格試飛直升機的機師當中，五名同時合資格試飛超級美洲豹和 EC155，三名只合資格試飛超級美洲豹，一名只合資格試飛 EC155。試飛的機師主要為總機師及高級機師，他們亦須執行其他任務（見第 3.3 段註 11）。

表十

試飛等候時間
(二零一零至二零一四年)

飛機	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
	(小時)				
定翼機	20	23	—	5	72
直升機	254	239	489	848	473
總計	274	262	489	853	545

資料來源：飛行服務隊的記錄

4.15 二零一五年三月，飛行服務隊在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 基於安全理由，只能在有日光的時間試飛，而直升機的試飛，大部分更須在相對較高的高度 (3 000 至 6 000 呎) 和可目視的飛行情況下進行；
- (b) 基於天氣、空域和航空交通管制方面的限制，適合試飛的情況十分有限，在春季和夏季風季期間尤其如此；及
- (c) 基於行動的優先次序，合資格試飛的機師有時會獲調派執行緊急任務，因而對直升機能否及時試飛造成重大影響。儘管如此，飛行服務隊會進一步檢討有關情況，以決定能否採取改善措施，解決上述問題。

延遲訂購必要零件

4.16 對飛機維修而言，有些零件極其重要，能使飛機重新投入服務。根據《工程程序手冊》，飛行服務隊須立即訂購這類必要零件。

4.17 2011–12 至 2013–14 年度，飛行服務隊共發出 260 張訂單，要求供應這些必要零件。審計署審查這 260 張訂單，發現其中有六次 (2.3%) 在接獲供應商的報價之後 3 至 15 個工作天，才發出訂單 (見表十一)。飛行服務隊需提醒有關員工在這方面作出改善。

表十一

延遲訂購必要零件
(2011-12 至 2013-14 年度)

次數	飛機	接獲報價日期	訂購日期	接獲報價與訂購日期之間相差的工作天數
1	超級美洲豹直升機	12/10/2011	17/10/2011	3
2	超級美洲豹直升機	24/4/2013	10/5/2013	11
3	超級美洲豹直升機	6/5/2013	21/5/2013	10
4	超級美洲豹直升機	7/5/2013	20/5/2013	8
5	J-41 定翼機	7/2/2013	18/2/2013	4
6	J-41 定翼機	30/1/2014	24/2/2014	15

資料來源：審計署對飛行服務隊記錄的分析

審計署的建議

4.18 審計署 **建議** 政府飛行服務隊總監應：

- (a) 繼續檢討維修計劃，盡量把大型維修及檢驗工作安排同步進行，從而增加可供使用運作正常的飛機的數量；
- (b) 繼續致力透過檢討機件故障個案，改善維修程序；
- (c) 把檢討機件故障個案的範圍擴大至涵蓋所有未能按承諾時間到達現場的緊急服務個案；
- (d) 查明試飛等候時間增加的原因，以及採取有效措施解決問題；及
- (e) 提醒有關員工依照既定要求，盡快訂購維修行動飛機的必要零件。

政府的回應

- 4.19 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議，並表示飛行服務隊會：
- (a) 繼續在不影響機隊的安全、質素和適航狀態的前提下，檢討維修規劃，以及盡量安排把大型維修及檢驗工作同步進行；
 - (b) 對未能按承諾時間到達現場個案有關的呈報飛機機件故障情況的檢討工作多加注意；
 - (c) 研究各項試飛安排和採取必要措施，在不影響緊急服務需要的前提下，盡量縮短試飛等候時間；及
 - (d) 繼續定期發出通告提醒有關員工，必須依照既定要求，盡快訂購維修行動飛機的必要零件。

第 5 部分：採購飛機和零件

5.1 本部分探討以下與飛行服務隊採購飛機和零件相關的事宜：

- (a) 付款事宜及訓練機使用率偏低 (第 5.2 至 5.18 段)；
- (b) 定翼機延遲交付 (第 5.19 至 5.28 段)；
- (c) 以單一型號的機隊取代現有的直升機 (第 5.29 至 5.34 段)；及
- (d) 零件的採購 (第 5.35 至 5.40 段)。

付款事宜及訓練機使用率偏低

5.2 二零零六年十一月及二零一零年十一月，財政司司長運用所獲授權分別批准 362 萬元和 781 萬元，供飛行服務隊採購兩架訓練機。飛行服務隊以公開招標形式購買了兩架飛機如下：

- (a) 二零零八年六月，政府物流服務署 (物流署) 代表飛行服務隊以 362 萬元批出合約，採購一部單引擎定翼機 (Zlin)。Zlin 型定翼機專為日間天氣良好時作相對短程飛行而設計，用於香港境內作培訓機師之用，以加強機師在嚴峻情況 (例如改出失速) 的操控技術、信心及在執行艱巨任務時作出決定的能力；及
- (b) 二零一二年三月，物流署代表飛行服務隊以 744 萬元，批出一份雙引擎定翼機 (鑽石型) 的供應合約。雙引擎鑽石型訓練機可用於各種天氣狀況下的長途飛行訓練，能滿足飛行服務隊機師在訓練方面的多樣需求 (包括跨境和夜間飛行訓練)，使機師在日後轉為駕駛新的定翼機 (新定翼機的駕駛艙設計理念與鑽石型訓練機類似——見第 5.19 段)，較為得心應手。以此方法進行培訓不但成本較低，同時亦可騰出行動定翼機隨時執行任務。

未有取得付款折扣

5.3 根據庫務署發出的《常務會計指令》，核准付款的人員應核對及確認核准付款的每項細節均準確無誤，並必須為此負責。他亦應確保會依照多項守則行事，包括如折扣條款適用，應視乎情況，取得付款折扣。在審查飛行服務隊

採購飛機和零件

購買 Zlin 和鑽石型訓練機的付款記錄時，審計署發現，購買鑽石型訓練機時已根據合約條款適當地取得付款折扣，但購買 Zlin 時則不然，詳情如下：

- (a) 根據 Zlin 的採購合約，飛行服務隊如能在收到發票之日或驗收貨品之日 (以較後者為準) 起計七個工作天內付款，便可獲得 5% 的折扣。物流署在二零零八年九月將有關的採購合約轉交飛行服務隊保存時，已提醒飛行服務隊多加注意承辦商 (以下簡稱該海外有限公司為承辦商 A) 所提供的準時付款條文；及
- (b) 二零零九年六月，承辦商 A 發出發票，要求飛行服務隊支付 Zlin 的款項。二零零九年七月二十九日，飛行服務隊向承辦商 A 發出最後驗收證明書。二零零九年八月四日 (四個工作天之後)，飛行服務隊向承辦商 A 支付最後一筆 362 萬元的款項，但並沒有取得合約訂明的 5% 折扣 (即 181,000 元)。

5.4 為防止類似問題再次發生，飛行服務隊須加強內部監控，以確保部門時刻遵守《常務會計指令》內有關付款監控的規定。

註銷未交付零件的預繳款項

5.5 在二零零八年十一月至二零零九年五月間，飛行服務隊向承辦商 A 發出九張購買訂單，要求供應總價為 762,600 元的零件。為回應承辦商 A 的要求，加上考慮到承辦商 A 為 Zlin 的製造商，飛行服務隊為這些訂單預繳款項，但承辦商 A 只送來五張訂單所列的零件 (總價為 79,410 元)，其餘四張訂單所訂零件 (總價為 683,190 元) 則未有全部交付。

5.6 就上述四張欠貨訂單，飛行服務隊於二零零九年五月十四日收到首張訂單之下約為總價四分之一的零件 (即零件訂購總價為 229,110 元，但只收到價值為 60,100 元的零件)，之後便再無收到零件。隨後，飛行服務隊為其餘三張訂單預繳款項 (二零零九年五月十五日繳付 15,130 元；二零零九年五月二十日繳付 2,300 元；二零零九年七月二十一日繳付 436,650 元)。二零零九年七月二十二日，承辦商 A 的前營業代表通知飛行服務隊，承辦商 A 的生產計劃已由另一新公司 (公司 B) 接手。及後，飛行服務隊多次要求承辦商 A 和公司 B 交付餘下零件未果。

5.7 二零一零年九月，公司 B 的法律代表告知飛行服務隊，承辦商 A 已破產，而公司 B 不會承擔承辦商 A 的任何責任。其後，飛行服務隊嘗試再要求公司 B 交付尚欠的零件但不果。二零一二年，飛行服務隊向律政司和相關領事館（承辦商 A 的註冊國家）徵詢意見。他們告知飛行服務隊，債權證明應在限期內提交清盤人，如承辦商 A 擁有任何資產，清盤人會履行有關債務。然而，提交債權證明的限期在二零一零年屆滿。二零一四年二月，飛行服務隊在回應財經事務及庫務局的查詢時表示，並無就同意預繳款項的風險諮詢任何一方，因為政府並無這方面的規例／指引。二零一四年六月，財經事務及庫務局批准飛行服務隊註銷無法追討的金額 550,760 元（註 22）。

5.8 為防止日後再有類似損失，飛行服務隊在二零一四年一月告知財經事務及庫務局，表示已發出指令，規定所有預繳款項須由部門物料經理（註 23）批准（六個類別的貨物／服務除外——註 24）。審計署留意到，律政司在二零一二年六月就與海外承辦商訂立合約的良好作業方法，向飛行服務隊提供意見，建議應取得外國法律函件，以便政府知悉所註冊的海外公司的法律地位、其訂立合約的能力，以及若須採取追討行動時會有哪些執行上的困難。

5.9 審計署認為，飛行服務隊亦應發出指令，規定相關員工遵從律政司建議的方法，以便在與海外公司訂立合約和一旦承辦商破產時（見第 5.7 和 5.8 段），可保障政府的利益。為了讓其他局／部門引以為鑑，庫務署及物流署需要考慮發出指引，就處理預繳款項（尤其是涉及海外承辦商時），頒布良好作業方法。

兩架訓練機的使用率偏低

5.10 飛行服務隊在二零零七年計劃購買 Zlin 型訓練機時，曾估計 Zlin 投入服務後，每年會運作約 200 個飛行時數。然而，審計署發現，自 Zlin 在二零零九年服役以來，其飛行時數持續低於估計，並由二零一零年的 138 小時減至二零一四年的 61 小時。

註 22：無法追討金額的計算方法是從四張欠貨訂單的預繳款項總額（683,190 元），減去已收到的零件價值（60,100 元），以及減去 Zlin 採購合約的按金（72,330 元，因政府行使合約權利扣減按金，以抵銷拖欠政府的任何款項）。

註 23：部門物料經理負責督導飛行服務隊內所有採購和物料管理事宜。

註 24：六個類別包括訂閱期刊、電話線租用費、互聯網服務收費、傳呼機／流動電話收費、辦公室設備周年維修費用和訓練／會議費用。

5.11 二零一一年六月，在為飛行服務隊採購飛機的資料文件中，政府告知財委會，採購建議的雙引擎訓練機(鑽石型)可減低使用行動飛機(J-41 定翼機)作訓練用途的需求，增加行動飛機供作緊急召喚出動的時間。在為鑽石型訓練機招標的階段，飛行服務隊於二零一二年二月告知物流署，鑽石型訓練機每年最少會使用 500 小時。然而，審計署發現鑽石型訓練機在二零一三年的實際飛行時數為 108 小時，而在二零一四年則為 90 小時，遠低於估計的每年 500 小時。另一方面，J-41 行動飛機用作訓練的時間並沒有減少，在二零一三及二零一四年的 1 299 小時，與二零一一及二零一二年的 1 200 小時相差不遠。

5.12 飛行服務隊在二零一四年十二月至二零一五年二月期間就審計署的查詢作出回應，表示：

- (a) Zlin 型訓練機的使用率偏低主要是因為在該等年度的訓練對象減少，例如兩名機師因獲派擔任另外的任務(一名為期 11 個月，另一名為期 12 個月)而未能受訓，以及兩名見習機師在訓練期間因未能達到要求而離開飛行服務隊(一名在二零零九年，另一名在二零一二年)。此外，兩名導師辭職(一名在二零一零年，另一名在二零一二年)亦是導致使用率偏低的原因；
- (b) 至於鑽石型訓練機，該機原意是作為兩架新定翼行動飛機的訓練機，因為該兩款飛機的駕駛艙設計理念十分相似。該兩架新定翼行動飛機原定於二零一三年投入服務(見第 5.19(d) 段)，但因遲了交付，令鑽石型訓練機的訓練用途低於預期；
- (c) 近年由於對使用空域的需求上升，以及在石崗機場附近的住宅發展急速增加，在香港國際機場和石崗機場可供飛行服務隊使用的適合升降時段有所減少；及
- (d) 行動飛機的維修獲優先處理，亦是導致兩架訓練機使用率偏低的原因。以 Zlin 型訓練機而言，該機備用零件短缺(見第 5.5 段)，而就鑽石型訓練機而言，飛行服務隊的機師和工程師需要一段時間認識該款新飛機。

兩架訓練機停機時間過長

5.13 審計署審查兩架訓練機可用性的報告，發現除了使用率偏低之外，停機時間亦頗長（見表十二）。尤其值得注意的是，Zlin 型訓練機自二零一四年九月起便停止服務。

表十二

訓練機的停機及飛行時數
(二零一零至二零一四年)

飛機	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
<i>Zlin 型機</i>					
停機(時數)	4 036	507	1 760	195	3 962
飛行時數	138	108	71	69	61
<i>鑽石型機</i>					
停機(時數)	不適用			1 797	2 603
飛行時數	(註)			108	90

資料來源：審計署對飛行服務隊數據的分析

註：鑽石型訓練機於二零一三年二月投入服務。

5.14 審計署認為，飛行服務隊需檢討兩架訓練機的停機時間，找出有效方法提升飛機的可用性，以支援定翼機機師的訓練工作。

審計署的建議

5.15 審計署建議政府飛行服務隊總監應：

- (a) 加強內部監控，以確保部門時刻遵守《常務會計指令》內有關付款監控的規定；
- (b) 確立程序，使負責採購飛機及設備的相關員工有所依循，確保在與海外公司簽訂合約和一旦承辦商破產時，可保障政府的利益；及

- (c) 檢討兩架訓練機的停機時間，找出有效方法提升飛機的可用性，以支援定翼機機師的培訓工作。

5.16 審計署建議庫務署署長及政府物流服務署署長應考慮發出指引，就處理預繳款項（尤其是涉及海外承辦商時），頒布良好作業方法。

政府的回應

5.17 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署在第 5.15 段提出的建議，並表示飛行服務隊：

- (a) 已提醒所有相關員工，須留意《常務會計指令》內有關付款監控的規定。飛行服務隊會繼續採取措施，加強這方面的監控；
- (b) 會在諮詢物流署後訂出適當程序，確保在與海外公司簽訂合約和一旦承辦商破產時，可保障政府的利益；及
- (c) 會進行檢討和採取措施，提升兩架訓練機的可用性。

5.18 庫務署署長及政府物流服務署署長同意審計署在第 5.16 段提出的建議。

定翼機延遲交付

5.19 二零零九年六月，飛行服務隊獲財委會批准撥款 7.76 億元，以更換兩架定翼機及相關的行動所需設備。當時，財委會（註 25）得悉：

- (a) 現有兩架 J-41 定翼機快將達到使用年限。J-41 定翼機現已停產，因此，製造商和零件供應商所提供的技術支援日漸減少。飛行服務隊估計，J-41 定翼機主要零件的存貨將大約在四年內用罄；
- (b) 安裝在兩架 J-41 定翼機的行動所需設備，自飛機在一九九九年投入服務起便一直使用。大部分設備已經過時，部分零件亦已停產；
- (c) 飛行服務隊進行市場研究，探討可否更換 J-41 定翼機和相關的行動所需設備。研究結果顯示，如要按飛行服務隊的運作標準製造和改裝飛機，需時約三年；及

註 25：立法會保安事務委員會在二零零九年五月五日的會議上，亦得悉相同資料。

- (d) 根據飛行服務隊的推行計劃，供應新飛機的合約預定於二零一零年十二月批出，而新飛機預期於二零一三年三月投入服務。

5.20 二零一一年八月，物流署代表飛行服務隊為兩架定翼機批出總額 7.481 億元的合約 (註 26)。兩架定翼機的合約交付日期為二零一三年十一月及二零一四年一月 (而非財委會文件所列的二零一三年三月)。飛行服務隊表示，由於招標所涉及的商業及法律條款比預期的複雜，因此需要較長的時間擬備招標規定／規格。結果，合約較原定的時間遲了八個月批出 (見第 5.19(d) 段)。

5.21 **訂購的新飛機的改裝工程** 合約於二零一一年八月批出後，飛行服務隊便每星期與承辦商 (下稱承辦商 C) 舉行遙距進度會議。根據合約，承辦商 C 除了供應有關飛機之外，亦須改裝有關飛機，以便安裝和認證各種行動所需設備。其中一種須安裝的行動所需設備是地政總署的數碼空中攝影機，用以為所有局／部門提供空中攝影服務 (註 27)。承辦商 C 須安裝空中攝影機，並在機腹裝置光學玻璃窗，讓裝於增壓機艙內的攝影機透過玻璃窗拍攝照片。承辦商 C 亦須安裝滑蓋，在攝影機閒置期間保護玻璃窗。二零一二年，飛行服務隊與承辦商 C 透過會議和交換信函討論空中攝影機尚未解決的事宜及改裝工程。

5.22 **訂購的新飛機未能通過飛行試驗** 根據合約，承辦商 C 應於二零一三年五月就第一架飛機進行一系列認證飛行試驗，並在 125 日內 (即二零一三年十月) 完成所有試驗。不過，二零一三年八月，因攝影機滑蓋 (見第 5.21 段) 引致飛行穩定問題，該飛機未能通過飛行試驗。在二零一三年九月的進度檢討會議上，承辦商 C 通知飛行服務隊，按合約交付飛機的日期，將由二零一三年十一月中延後 (五個月) 至二零一四年四月初。及後，飛行服務隊定期向承辦商 C 發出催辦通知，要求跟進攝影機滑蓋的改裝工作，又就處理延誤一事徵求法律意見。二零一四年七月，該飛機仍未能通過第二次飛行試驗。二零一四年十一月，該飛機通過部分階段性飛行試驗，但按合約規定，尚須對飛機和行動所需設備進行其他試驗。二零一四年十二月，承辦商 C 通知飛行服務隊，第一架飛機的預計交付日期為二零一五年年底 (較財委會文件所述的二零一三年三月遲了 33 個月)。

註 26：飛行服務隊在二零一二及二零一三年，獲物流署投標委員會批准，為飛機進行改善工程；為此，合約條文兩度更改，合約總額增加 1,020 萬元至 7.583 億元 (見附錄 C)。飛行服務隊表示，更改合約條文對飛機的交付時間並無影響。截至二零一五年二月，更換飛機計劃的累計開支為 5.633 億元。

註 27：二零一一年五月，地政總署獲財委會批准撥款 4,160 萬元，在飛行服務隊的新定翼機安裝數碼空中攝影機，以代替陳舊的菲林空中攝影機。

5.23 **預期的效益未能實現** 由於新飛機延遲交付，在過渡時期未能實現以下(載於財委會文件)的預期效益：

- (a) 由於新飛機航速較高可更快到達事故現場，續航力較長(註 28)可有更多時間在現場進行更徹底的搜救，因而可增加找到生還者的機會，縮短生還者處於惡劣環境的時間及增加他們的存活機會；
- (b) 新飛機蒐集所得的氣象數據可供香港天文台分析風切變和湍流，對使用香港國際機場的飛機具高度參考價值；及
- (c) 在新飛機上安裝的行動所需設備將大大提升飛行服務隊的運作效率，並加強飛行安全，例如透過全球定位系統與前視紅外線探測系統結合使用，機師能夠更快鎖定目標(例如遇險船隻)的確實位置，增加搜救行動的成功機會。

5.24 **難以維持現有飛機的運作** 審計署注意到，維持已出現老化的 J-41 定翼機及其行動所需設備的正常運作存在困難：

- (a) 兩架 J-41 定翼機的總停機時間由二零一二年的 1 704 小時增加至二零一四年的 3 187 小時。二零一三年，兩架 J-41 定翼機曾連續兩日同時出現機件故障而不能運作；
- (b) J-41 定翼機的唯一備用氣象雷達系統及備用引擎先後於二零一三年四月及二零一四年十一月起不能運作。一旦安裝於機上的引擎或氣象雷達系統出現問題，J-41 定翼機便有可能停飛；及
- (c) 其中一架 J-41 定翼機的紅外線探測系統自二零一四年十二月起不能運作，即只剩下一部探測系統可作行動用途。該系統可幫助機師快速鎖定目標(例如遇險船隻)的確實位置，對機師非常重要。

5.25 審計署認為，飛行服務隊需要：

- (a) 密切監察就供應兩架新定翼機而尚未履行的合約工作，確保有關方面盡最大努力加快交付飛機；
- (b) 加強現有的 J-41 定翼機及其行動所需設備的維修工作，確保提供可靠的定翼機飛行服務；及

註 28：J-41 定翼機的航速和最大能飛距離分別為每小時 220 海里及 1 600 海里，新飛機則分別為每小時 430 海里及 3 900 海里。

- (c) 從這宗個案汲取經驗，因為現正洽購的新直升機（見第 5.31 段）亦須進行改裝工程，以容納行動所需主要設備。

5.26 **向立法會提供的資料** 飛行服務隊曾在二零零九年申請撥款 7.76 億元，以更換快將達到使用年限的現有 J-41 定翼機，並告知立法會保安事務委員會和財委會，新的飛機會在二零一三年三月投入運作。飛行服務隊在二零一四年四月（在回應議員提問時）告知財委會，由於出現未能預見的飛行穩定性問題，該兩架新飛機的交付受到延誤。截至二零一五年二月（延誤差不多兩年），新的飛機尚未完成合約規定的所有測試，而第一架飛機的交付日期預計為二零一五年年底。為向公眾問責，飛行服務隊在推行主要採購項目遇到重大延誤時，需要持續向財委會和相關的立法會事務委員會匯報進度。

審計署的建議

5.27 審計署**建議**政府飛行服務隊總監應：

- (a) 密切監察就供應兩架新定翼機而尚未履行的合約工作，確保有關方面盡最大努力加快交付飛機；
- (b) 加強現有的 J-41 定翼機及其行動所需設備的維修工作，確保提供可靠的定翼機飛行服務；
- (c) 鑑於兩架新定翼機交付延誤的經驗，密切監察及管理新直升機的採購計劃，尤其是涉及行動所需主要設備的改裝工程事宜；及
- (d) 為向公眾問責，在推行主要採購項目遇到重大延誤時，持續向財委會和相關的立法會事務委員會匯報進度。

政府的回應

5.28 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議，並表示飛行服務隊會：

- (a) 繼續盡最大努力監察尚未履行的合約工作，敦促承辦商加快交付新飛機；
- (b) 繼續進行現有的 J-41 定翼機及其行動所需設備的維修工作；

- (c) 採取措施，密切監察及管理新直升機隊的改裝工程計劃；及
- (d) 在適當的情況下，持續向財委會和相關的立法會事務委員會匯報採購飛機計劃進度。

以單一型號的機隊取代現有的直升機

5.29 二零一三年五月，飛行服務隊就其計劃以單一型號的直升機隊取代現有的雙型號直升機隊一事，徵詢立法會保安事務委員會的意見。飛行服務隊告知保安事務委員會，單一型號中型直升機隊會更符合其運作需要，原因如下：

- (a) **提升飛行安全** 單一型號的直升機隊，可以統一操作程序，提升飛行安全；
- (b) **提升行動效率** 新型的直升機能裝配各類行動所需設備，讓飛行服務隊可更靈活、更有效和更快速地調派飛機處理各類突發事故，尤其是同時間內收到多個不同類型的緊急召喚的情況下，效率的提升將更為顯著；
- (c) **提升本港整體的災難應變能力和反恐能力** 由於所有新的直升機均能裝配各類行動所需設備，飛行服務隊將可同時調派更多直升機執行不同災難應變及搜救任務，如大型的海上或航空事故等。在執行不同反恐及執法任務時，機隊也可更靈活，更能配合香港警務處的運作需要，及時應對潛在的威脅；
- (d) **提升成本效益** 在協同效應下，單一型號的直升機隊需要的零件儲存量會較現時雙型號的情況為低，同時亦會減少所需的工具和設備（雙型號機隊需要配備不同的認可工具和設備，為不同型號的飛機進行維修），因而更有效運用資源；及
- (e) **優化訓練** 由於機組和工程人員只需熟習一款直升機型號的操作，因此訓練時間及內容可更着重於提升服務質素和提高安全水平，運作效率和成本效益也可得以提升。

單一型號機隊的風險

5.30 有立法會事務委員會委員詢問，新機隊採用單一型號機種，假如該型號直升機發現品質缺陷而須暫停參與行動，則整個新機隊是否須完全停止出動。保安局回應表示，會保留其中一架直升機 (EC155) 作後備。此外，定翼機亦可協助執行行動，與附近其他水面船隻互相協調，一起提供救援服務。

5.31 二零一三年六月，飛行服務隊獲財委會批准撥款 21.875 億元，把原有的雙型號直升機機隊更換為單一型號機隊。有財委會委員詢問政府會否考慮保留兩架 EC155 直升機作後備。保安局回應表示：

- (a) 一旦新直升機機件故障或其他操作單位報稱同類直升機發生故障，以致未能調派新直升機出動，所保留的一架 EC155 直升機亦可確保能維持緊急服務。此外，飛行服務隊可調派定翼機執行搜索及救援行動；及
- (b) 新機隊投入服務後，該 EC155 直升機可留在機隊約四至五年，其後政府會評估在運作上是否需要再保留該機。

截至二零一五年二月，招標承投供應新直升機的工作仍在進行。

5.32 審計署留意到，在二零零九至二零一四年間，超級美洲豹或 EC155 直升機共有三次須全部暫停服務 (見表十三)。採用單一型號機隊後，日後如再發生同類事件，可導致部分緊急服務 (例如空中救護服務，以及定翼機無法執行的空中拯救行動) 全面暫停。二零一五年三月，飛行服務隊回應審計署的查詢時表示：

- (a) 在提交財委會文件前已評估採用單一型號的風險，認為單一型號所帶來的效益將遠超相關風險；及
- (b) 在二零一三年向財委會作出匯報時已表明，所保留的一架 EC155 直升機，會在新機隊投入服務後約四至五年內用作後備。

然而，審計署留意到，用作後備的 EC155 直升機在二零一七年後會達到使用年限 (見第 1.6 段)。審計署認為，飛行服務隊須檢討其應急計劃是否完備，並在有需要時對該計劃作出調整。

表十三

個別類型直升機的服務暫停情況
(二零零九至二零一四年)

直升機	日期	受影響的日數	理由
超級美洲豹	2009年4月18至21日	4	2009年4月1日，海外一架超級美洲豹直升機墜落北海，無人生還。意外源於主變速器發生問題，飛行服務隊所有超級美洲豹直升機須強制接受檢查。
	2010年12月28至31日	4	飛行服務隊的一架超級美洲豹直升機由於主變速器發生問題，需緊急降落城門水塘。全部三架超級美洲豹直升機均須接受檢查。
EC155	2013年8月28及29日	1	2013年8月28日下午5時22分，一名機師報告EC155直升機主變速器出現問題。為安全計，全部四架EC155直升機均須接受檢查，其中三架在2013年8月29日下午4時重新投入服務。

資料來源：飛行服務隊的記錄

審計署的建議

5.33 審計署建議政府飛行服務隊總監應檢討為單一型號新直升機隊制定的應變計劃，並在有需要時對計劃作出調整，以確保萬一該型號的直升機發現品質缺陷或有故障報告時，應變計劃亦足以應付。

政府的回應

5.34 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議。

零件的採購

5.35 飛行服務隊通常會就新購買的飛機預先採購足夠的零件，以供日後維修之用。對於現正進行的兩項飛機更換工作，政府已調撥以下款項購買首批零件和工具：

- (a) **新的定翼機** 預留 4,300 萬元以供購買首批零件及工具，相等於飛機的資本成本 2.66 億元的 16%；及
- (b) **新的直升機** 預留 1.197 億元以供購買首批零件及工具，相等於飛機的資本成本 14.56 億元的 8%。

鑽石型訓練機零件過剩

5.36 飛行服務隊在購買兩架訓練機後，為購置首批零件和工具動用了以下開支：

- (a) **Zlin 型機** 購置零件用了大約 40 萬元，相等於飛機的資本成本 362 萬元的 11%；及
- (b) **鑽石型機** 購置零件用了大約 460 萬元，相等於飛機的資本成本 744 萬元的 62%。

5.37 鑑於為鑽石型訓練機購置零件的開支不合比例地高於其他飛機，審計署抽樣調查大額項目，發現飛行服務隊為鑽石型機購置了以下零件各兩套：

- (a) 二零一二年十一月購入一台飛機引擎，並在二零一三年二月購入另一台(每台約值 60 萬元)；
- (b) 二零一三年三月購入兩組多功能及主飛行顯示器(每組約值 16 萬元)；及
- (c) 二零一三年三月購入兩部無線電收發器(每部約值 8 萬元)。

5.38 然而，審計署留意到，現時兩架 J-41 行動飛機卻只有一台備用引擎存貨。一架鑽石型訓練機備有兩台引擎存貨，似乎過多。短時間內購入有保養期限或存放期限的同一物品，亦不理想。舉例說，兩部無線電收發器的保養期為 12 個月，均已在二零一四年三月屆滿。另外兩台備用引擎的保養期為 30 個月，將先後在二零一五年九月及二零一六年一月屆滿。飛行服務隊需要就鑽石型機零件的存貨量加以檢討，以找出存貨管理方面可予改善之處。

審計署的建議

5.39 審計署建議政府飛行服務隊總監應：

- (a) 分階段訂購有保養期或存放期限的零件；及
- (b) 就鑽石型訓練機零件的存貨量加以檢討，以找出存貨管理方面可予改善之處。

政府的回應

5.40 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議，並表示飛行服務隊會：

- (a) 在不影響飛機適航性和飛行服務隊運作的前提下，審慎進行日後的飛機零件訂購工作；及
- (b) 繼續就鑽石型訓練機零件的存貨量加以檢討。

第 6 部分：未來路向

6.1 本部分概述審計署的主要意見，並探討未來路向。

審計署的主要意見

6.2 飛行服務隊是提供多功能服務的飛行隊伍。作為提供緊急服務部門，須提供全日二十四小時搜救和空中救護服務，另須提供多樣化飛行服務，以支援其他局／部門的工作。在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊所提供的飛行服務，以飛行時數計算，增加了 18%。由於對飛行服務的需求日增，令飛行服務隊的有限資源更形緊絀。

6.3 在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊在其《管制人員報告》中匯報 23 個到達現場時間的目標，有部份緊急服務的目標未能達到，每年平均有六個 (26%)。在第 2 部分，審計署發現，在未能按承諾時間到達現場的個案中，有 22% 是由於沒有飛機或機組人員可供調配。《管制人員報告》所匯報的未能按承諾時間到達現場的個案及同時收到多個召喚的個案，有不足之處。審計署在計及有關個案而作出調整後，發現在二零一零至二零一四年的五年間，合共有 49 個到達現場時間的目標未能達到 (每年平均有 9.8 個)，而非飛行服務隊在《管制人員報告》所匯報的 30 個 (每年平均有六個)。審計署亦發現，在二零一零至二零一四年間，飛行服務隊經考慮所有相關因素，包括迫切性、天氣狀況、飛機等設備可供使用情況和任務的優先次序後，未能回應共 852 個服務要求而出動。飛行服務隊在《管制人員報告》中匯報飛行服務的出動百分率時，並沒有全數計及這些被拒的召喚個案。

6.4 飛行服務隊須為其機組人員編定輪值表，每日分三更當值，以便提供全年每日 24 小時的緊急服務。在第 3 部分，審計署發現，在二零一三和二零一四年編排的 4 142 更中，有 178 (4.3%) 更的當值人員不足，導致部分緊急召喚個案出現延誤或不獲提供服務。審計署亦發現，在二零一零至二零一四年的五年間，其中三年延長機組人員飛行／當值時數和削減其休息時數的次數較目標為多。

6.5 飛行服務隊工程組致力達到可供使用飛機的最低目標數量。正如第 4 部分所述，審計署發現在二零一零至二零一四年間，可供使用飛機的數量在 33 個月中 (55%) 未能達到目標。飛行服務隊曾因運作正常的直升機數目不足而需

未來路向

拒絕召喚或是需延遲出動。在二零一零至二零一四年間，九架行動飛機的停機時間共為 78 961 小時，其中 26% 的時間是進行非定期維修。非定期維修會攪亂日常運作和維修規劃。在二零一零至二零一四年間，非定期維修的時數呈現上升趨勢，管理層應加以留意。在該段期間，執行飛行任務的機師在起飛之前或之後報告共 2 895 項機件故障。飛行服務隊須透過檢討機件故障個案，繼續努力改善維修程序。

6.6 正如第 5 部分所述，審計署發現兩架訓練機因訓練對象減少和有導師辭職，而導致使用率低於預期。雖然使用率偏低，該兩架訓練機的停機時間卻頗長。至於現正進行的更換定翼機工作，飛行試驗出現技術問題。第一架新飛機的預計交付日期為二零一五年年底，較財委會文件所述的投入運作目標日期即二零一三年三月遲了 33 個月。新飛機可改善飛行服務隊的運作效率和飛行安全，但在過渡時期這些預期的效果因新飛機延遲交付而未能實現。與此同時，維修現有已老化的定翼機亦出現困難。至於現正購置的單一型號直升機隊，飛行服務隊須檢討其應變計劃，並在有需要時對計劃作出調整，以確保萬一該型號的直升機發現品質缺陷或有故障報告時，應變計劃亦足以應付。

最近的發展

6.7 二零一四年十一月，飛行服務隊獲保安局撥款在 2015–16 年度委聘顧問進行研究，探討飛行服務隊的人手及架構在短、中及長期是否可充分和持續地讓其達成使命和目標及應付需要。審計署認為，飛行服務隊在進行該項研究時，應考慮本審計報告書的審查結果及建議。

審計署的建議

6.8 審計署建議政府飛行服務隊總監就飛行服務隊的人手及架構進行顧問研究時，應考慮本審計報告書的審查結果及建議。

政府的回應

6.9 政府飛行服務隊總監整體上同意審計署的建議，並表示飛行服務隊在日後研究有關事宜時，會適當地考慮本審計報告書的審查結果和建議。

附錄 A
(參閱第 2.4 段)

政府飛行服務隊提供飛行服務的表現
(二零一零至二零一四年)

飛行服務的召喚		承諾到達 現場時間 (分鐘)	目標 (%)	實際				
				2010 年 (%)	2011 年 (%)	2012 年 (%)	2013 年 (%)	2014 年 (%)
<i>空中救護服務</i>								
1	甲 + 類及甲類疏散運送傷病者事故 (港島及離島區)	20	90	95	89	86	87	87
2	甲 + 類及甲類疏散運送傷病者事故 (港島及離島區以外地方)	30	90	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
3	乙類疏散運送傷病者事故	120	100	99	100	99	100	99
<i>直升機近岸搜索及救援行動</i>								
4	上午 7 時至晚上 9 時 59 分	40	90	97	96	95	96	96
5	晚上 10 時至翌日上午 6 時 59 分， 無需額外機員／特別裝備	40	90	83	67	79	78	76
6	晚上 10 時至翌日上午 6 時 59 分， 需要額外機員／特別裝備	100	90	50	100	100	100	100
<i>直升機離岸搜索及救援行動</i>								
7	上午 7 時至晚上 9 時 59 分，距 離飛行服務隊總部少於 92.5 公 里	60	90	不適用	100	100	不適用	100
8	上午 7 時至晚上 9 時 59 分，距 離飛行服務隊總部 92.5 至 370 公里	首 92.5 公里 在 60 分鐘 內，每多 92.5 公里加 30 分鐘	90	不適用	不適用	不適用	100	不適用
9	晚上 10 時至翌日上午 6 時 59 分， 距離飛行服務隊總部少於 92.5 公里	120	90	100	100	不適用	100	100

附錄 A
(續)
(參閱第 2.4 段)

飛行服務的召喚		承諾到達 現場時間 (分鐘)	目標 (%)	實際				
				2010 年 (%)	2011 年 (%)	2012 年 (%)	2013 年 (%)	2014 年 (%)
10	晚上 10 時至翌日上午 6 時 59 分， 距離飛行服務隊總部 92.5 至 370 公里	首 92.5 公里 在 120 分鐘 內，每多 92.5 公里 加 30 分鐘	90	100	50	不適用	不適用	不適用
定翼機搜索及救援行動								
11	上午 7 時至晚上 9 時 59 分，距 離飛行服務隊總部少於 92.5 公 里	50	90	100	100	100	100	100
12	上午 7 時至晚上 9 時 59 分，距 離飛行服務隊總部 92.5 至 185 公里	65	90	88	100	100	100	100
13	上午 7 時至晚上 9 時 59 分，距 離飛行服務隊總部多於 185 公 里	首 185 公里 在 65 分鐘之 內，每多 92.5 公里加 15 分鐘	90	93	100	86	80	78
14	晚上 10 時至翌日上午 6 時 59 分， 距離飛行服務隊總部少於 92.5 公里	110	90	不適用	100	100	100	不適用
15	晚上 10 時至翌日上午 6 時 59 分， 距離飛行服務隊總部 92.5 至 185 公里	125	90	100	100	100	100	不適用
16	晚上 10 時至翌日上午 6 時 59 分， 距離飛行服務隊總部多於 185 公里	首 185 公里 在 125 分鐘 之內，每多 92.5 公里加 15 分鐘	90	100	100	100	100	80

附錄 A
(續)
(參閱第 2.4 段)

飛行服務的召喚		承諾到達 現場時間 (分鐘)	目標 (%)	實際				
				2010 年 (%)	2011 年 (%)	2012 年 (%)	2013 年 (%)	2014 年 (%)
執法行動								
17	港島及離島區，無需額外機員／特別裝備	20	90	98	100	100	99	100
18	港島及離島區，需要額外機員／特別裝備	80	90	不適用	不適用	不適用	不適用	100
19	港島及離島區以外，無需額外機員／特別裝備	30	90	79	73	83	76	80
20	港島及離島區以外，需要額外機員／特別裝備	90	90	100	不適用	不適用	不適用	不適用
滅火								
21	投擲水彈	40	85	74	72	76	65	74
22	執行運送任務，無需額外機員／特別裝備	40	85	100	100	不適用	50	100
23	執行運送任務，需要額外機員／特別裝備	100	85	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用
未達服務表現目標的飛行服務數目				6	5	6	6	7

資料來源：飛行服務隊的《管制人員報告》

附註：有關到達現場時間未能達標的實際服務表現數字以粗體顯示。

附錄 B
(參閱第 3.3 段)

機師和空勤主任職系的人手編制和實際員額
(二零一四年十二月三十一日)

職系	人手編制	實際員額	空缺數目
機師			
總機師	2	2	—
高級機師	10	9	1
一級機師	16	12	4
二級機師	13	11	2
見習機師	2	3 (註 1)	—
總計	43	37	6 (註 2)
空勤主任			
高級空勤主任	1	1	—
一級空勤主任	4	4	—
二級空勤主任	6	6	—
三級空勤主任	22	20	2
總計	33	31	2

資料來源：飛行服務隊的記錄

註 1：見習機師的人手編制有二人。飛行服務隊開設了一個編外職位，可暫時填補二級機師職級的一個空缺，藉以容納一個臨時見習機師職位。

註 2：兩名新聘的見習機師將於二零一五年到任。

採購兩架定翼機時更改合約條文摘要

更改合約條文一

1. 飛行服務隊在二零一二年四月獲物流署投標委員會批准，更改合約條文，以 470 萬元的費用為兩架新飛機安裝下述優化設施：
 - (a) 駕駛艙裝設輕觸式屏幕，內置電子數據庫手冊，方便飛行期間查閱飛行手冊和維修手冊的資料；
 - (b) 在每架飛機增設兩張向前座椅，將座位數目由四個增至六個；
 - (c) 提供一體化頭枕，以改善機員的職業安全；
 - (d) 安裝活動隔門系統，以配合緊急拯救行動。系統可把機艙入口門緊密隔封，讓機艙範圍得以保持固定溫度和濕度。裝卸醫療設備時，則可移走隔門系統，以減低機艙內部受損的風險；及
 - (e) 增設天線，以擴大接收和傳送信號的範圍。

2. 飛行服務隊表示，安裝優化設施的原因是：
 - (a) 招標文件指定的技術要求只代表飛行服務隊的最低要求，以提高招標項目的競爭性。在合約批出後，當飛行服務隊檢視飛機的規格時，發現飛機可增添上述優化設施，以改善飛行和機艙安全，以及提高飛行服務隊的運作效率；
 - (b) 安裝優化設施牽涉產品設計、開發和安裝，並須作出所需安排，以符合適航測試的要求。此外，為保護飛機設計的版權及確保適合飛機使用，優化設施須由現時的承辦商負責提供；
 - (c) 假如由新的供應商改裝飛機，日後如發現任何毛病，便難以向現時的承辦商問責；及
 - (d) 為確保飛機如期交付，修改現時的合約應較安排另一次招標更為省時。

更改合約條文二

3. 二零一三年六月，飛行服務隊獲得物流署投標委員會批准，以 550 萬元的費用，透過更改合約條文，為兩架新飛機購置一套急救用的擔架系統。

4. 飛行服務隊表示曾於二零一三年三月(飛機裝配階段)造訪承辦商，當時發現裝設急救用的擔架系統，可加強飛機在長途運送病人期間的醫療支援能力。透過更改合約條文進行採購的理據，與更改合約條文一的情況相若(見上文第 2(b) 至 (d) 段)。

第 3 章

食物環境衛生署

食物環境衛生署管理的公眾熟食市場

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

食物環境衛生署管理的公眾熟食市場

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.5
審查工作	1.6 – 1.9
政府的整體回應	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：市場的空置率	2.1 – 2.2
熟食小販市場的空置率	2.3 – 2.7
熟食市場和熟食中心的空置率	2.8 – 2.12
公眾熟食市場的經營能力	2.13 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
第 3 部分：市場提供的設施	3.1
消防安全措施	3.2 – 3.10
審計署的建議	3.11
政府的回應	3.12 – 3.14
檔位營運所需的電力供應	3.15 – 3.21
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23
市場的空調	3.24 – 3.28
審計署的建議	3.29
政府的回應	3.30 – 3.31

	段數
第 4 部分：市場檔位的管理	4.1
熟食市場和熟食中心檔位的管理	4.2 – 4.7
審計署的建議	4.8
政府的回應	4.9
對在熟食小販市場營運的小販的管理	4.10 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
檔位的例行巡查	4.18 – 4.24
審計署的建議	4.25
政府的回應	4.26
第 5 部分：檔位租金及收費的管理	5.1
收取租金	5.2 – 5.11
審計署的建議	5.12
政府的回應	5.13
收回差餉	5.14 – 5.17
審計署的建議	5.18
政府的回應	5.19
收回空調成本	5.20 – 5.28
審計署的建議	5.29
政府的回應	5.30
第 6 部分：未來路向	6.1 – 6.2
可予改善的範疇	6.3 – 6.4
探討可否重新發展或改變用途	6.5 – 6.8
審計署的建議	6.9
政府的回應	6.10

附錄	頁數
A：熟食小販市場(二零一四年十二月三十一日)	64
B：熟食市場(二零一四年十二月三十一日)	65 – 66
C：熟食中心(二零一四年十二月三十一日)	67 – 68
D：設於臨時用地的公眾熟食市場(二零一四年十二月三十一日)	69
E：公眾街市租戶繳付的租金低於市值租金的原因	70
F：重新發展大埔臨時街市	71

食物環境衛生署管理的公眾熟食市場

摘要

1. 食物環境衛生署(食環署)負責管理公眾熟食市場。政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，街頭持牌小販須遷置到離街小販市場或公眾街市。截至二零一四年十二月三十一日，全港共有 75 個公眾熟食市場，包括 11 個熟食小販市場、25 個熟食市場和 39 個熟食中心。熟食小販市場和熟食市場是獨立式市場，而熟食中心則附設於售賣乾濕貨品的公眾街市內。熟食小販市場的檔戶必須是持牌熟食小販。至於熟食市場和熟食中心，檔戶不得持有小販牌照。持有小販牌照者須交出牌照才可在熟食市場或熟食中心經營業務。全港 75 個公眾熟食市場共提供 1 282 個檔位，包括 238 個熟食小販市場檔位、483 個熟食市場檔位和 561 個熟食中心檔位。審計署最近進行了審查，檢討食環署公眾熟食市場的管理。

市場的空置率

2. **熟食小販市場空置率高** 小販政策實施後，在熟食小販市場營運的持牌小販愈來愈少，市場內的空置檔位因而日漸增多，但食環署未有適時採取行動處理問題。截至二零一四年十二月三十一日，11 個熟食小販市場的平均檔位空置率為 61%，其中最大的兩個市場空置率為 75% 和 81%。這 11 個市場共有 144 個空置檔位，其中 114 個 (79%) 已空置超過十年。熟食小販市場檔位長期空置的比率偏高，顯示地方未盡其用。食環署有需要審慎研究這問題，並採取有效的改善措施，例如整合空置率高的熟食小販市場，以及騰出不再需要的用地(第 2.3 至 2.7 段)。

3. **設於臨時用地的市場** 有九個公眾熟食市場設於臨時用地已有大約 30 至 42 年之久。長沙灣熟食市場面積最大，截至二零一四年十二月三十一日，空置率高達 57%。二零零一年，食環署認為應關閉該熟食市場並把用地交回政府，但並沒有為此制訂工作計劃，只是凍結了 16 個空置檔位。熟食市場繼續營運，28 個檔位中的 16 個凍結至今超過十年。食環署有需要為設於臨時用地的公眾熟食市場制訂合適的遷出計劃(第 2.8 至 2.11 段)。

摘要

4. **市場的經營能力** 食環署認為所有真正難以經營的小販攤位和街市檔位都應該關閉，但並沒有進行定期檢討以評估各公眾熟食市場經營能力是否良好和可否改變用途。根據食環署在二零一零年就 25 個熟食市場和 39 個熟食中心的供應的檢討，審計署發現，有些熟食市場／熟食中心只有少量顧客，其經營能力成疑(第 2.14 及 2.15 段)。

市場提供的設施

5. **消防安全措施** 二零零三年，食環署、消防處和建築署三方召開會議，所得結論是食環署轄下市場應進行改善工程，全面提升消防設施。食環署為此擬定了推行計劃，涵蓋熟食中心和售賣乾濕貨品的公眾街市，卻沒有包括熟食小販市場和熟食市場。改善消防安全措施的進度緩慢。截至二零一四年十二月，很多公眾熟食市場只改善了部分消防安全措施。這個情況值得關注，因為根據審計署實地視察時所見，公眾熟食市場內有一定的火警風險，例如開放式的廚房並無防火間隔、檔戶存放大量石油氣罐等(第 3.4 至 3.9 段)。

6. **檔位營運所需的電力供應** 根據食環署的現行標準，每個熟食檔應獲供電 60 安培。截至二零一四年十二月，25 個熟食市場中無一符合這個電力供應標準，39 個熟食中心中也只有 2 個符合這個標準。供電不足曾引致多個問題，例如電力系統負荷過重、檔位不適合出租，以及無法加裝空調系統(第 3.15、3.17 及 3.19 段)。

7. **市場的空調** 截至二零一四年十二月，在 75 個公眾熟食市場中，只有 22 個 (29%) 設有空調。部分市場由於電力供應不足，不能加裝空調系統。有些檔戶未經食環署事先批准便裝設了獨立空調機，沒有顧及電力不足的問題，這樣做可能會引致安全問題(第 3.24、3.27 及 3.28 段)。

市場檔位的管理

8. **熟食市場和熟食中心檔位的管理** 熟食市場和熟食中心的檔位原定供小規模經營之用。這些檔位可能未能符合適用於食肆的衛生規定和安全標準。不過，有些檔位的經營規模實已大於傳統熟食檔。此外，審計署的實地視察發

摘要

現，有些沒有酒牌的檔位售賣酒類給顧客，供他們在檔位範圍飲用，另有一些沒有食物製造廠牌照的檔位則懷疑被用作食物製造廠(第 4.5 至 4.7 段)。

9. **檔位的例行巡查** 審計署就食環署對公眾熟食市場檔位的例行巡查進行審查，發現以下不足之處：(a) 沒有採取行動處理某些違規事項，例如阻塞公眾地方和不當地使用石油氣；(b) 查察工作不夠徹底；及 (c) 沒有根據食環署的規定適時巡查(第 4.19 至 4.24 段)。

檔位租金及收費的管理

10. 熟食市場和熟食中心的檔戶都屬於公眾街市檔位租戶，須繳付租金和差餉。如熟食市場和熟食中心設有空調，租戶亦須繳交空調費。審計署在二零零八年就食環署公眾街市的管理進行審查，當時曾建議食環署應：(a) 設立適當的租金調整機制，以處理很多檔位租戶繳付的租金低於市值租金的問題；(b) 研究食環署從未向檔位租戶收回代繳差餉的問題；及 (c) 訂定合適安排，以處理未能向檔位租戶全數收回空調成本的問題。截至二零一四年十二月，食環署仍未就上述問題完成其跟進行動(第 5.2 至 5.11 段、第 5.14 至 5.17 段，及第 5.20 至 5.28 段)。

未來路向

11. 二零一二年，財經事務及庫務局挑選了若干政府用地，研究可否重新發展，其中包括 12 幅公眾熟食市場用地。食環署認為有 3 幅熟食小販市場用地可以騰出，該署至今已開始與其中兩個熟食小販市場內的持牌人商討關閉市場的安排。另有 63 幅公眾熟食市場用地並不在二零一二年財經事務及庫務局的研究之列，而當中有些用地或未能地盡其用，因此，食環署有需要探討這些用地可否重新發展或改變用途(第 6.5 至 6.8 段)。

摘要

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。審計署建議食物環境衛生署署長應：

市場的空置率

- (a) 採取有效措施解決個別公眾熟食市場空置率高的問題，例如整合市場，以及為設於臨時用地的市場制訂遷出計劃(第 2.16(b) 及 (c) 段)；
- (b) 進行定期檢討以監察各公眾熟食市場的空置率並評估其經營能力(第 2.16(c) 段)；

市場提供的設施

- (c) 加快在公眾熟食市場推行消防安全措施，並研究有效措施以找出及消除火警風險(第 3.11(a) 及 (c) 段)；
- (d) 在場地條件許可的情況下，從速採取行動加強熟食市場和熟食中心的電力供應，並按建議加裝空調系統(第 3.22(c) 及 3.29(a) 段)；
- (e) 從速加強管制，遏止檔戶擅自裝設空調機(第 3.29(c) 段)；

市場檔位的管理

- (f) 就經營規模超過傳統熟食檔的熟食市場和熟食中心檔位，檢討為其提供的設施是否足夠，以及尋找改善措施(第 4.8(a) 及 (b) 段)；
- (g) 就公眾熟食市場檔位無牌售賣酒類的問題，以及懷疑有檔位無牌經營食物製造廠的個案，採取所需跟進行動(第 4.8(e) 及 (f) 段)；
- (h) 確保食環署人員根據食環署的規定適時在公眾熟食市場進行有效的巡查，以及妥善跟進在巡查中發現的不當事項(第 4.25(a)、(c) 及 (e) 段)；

檔位租金及收費的管理

- (i) 從速着手為公眾街市訂立適當的租金調整機制，以及向檔位租戶收回差餉和空調成本(第 5.12(a)、5.18 及 5.29(a) 段)；及

摘要

未來路向

- (j) 加快騰出三幅公眾熟食市場用地以供重新發展，以及探討其他公眾熟食市場用地可否重新發展或改變用途(第 6.9(b) 及 (c) 段)。

政府的回應

13. 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

小販政策

1.2 街頭小販為普羅市民直接供應日常生活所需，但也可能造成阻塞、環境滋擾，甚或衛生和火警的風險。政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，街頭持牌小販須遷置到離街小販市場或公眾街市，對已簽發的小販牌照則嚴格限制其繼承和轉讓。八十年代後期，本港曾有約 20 000 名持牌小販；到了二零一五年一月，持牌小販總數約為 6 300 人。

公眾熟食市場

1.3 小販經營的街頭熟食檔（俗稱“大牌檔”）在香港有悠久的歷史。在七十年代至九十年代，前市政局和前區域市政局按照當時的小販政策，興建多個公眾熟食市場以遷置街頭持牌熟食檔。這些公眾熟食市場包括下列三種：

- (a) **熟食小販市場** 熟食小販市場是獨立式市場（見照片一及二）。檔戶必須是持牌熟食小販；
- (b) **熟食市場** 熟食市場也是獨立式市場（見照片三及四）。檔位經簽訂租約出租，承租檔戶不得持有小販牌照。持有小販牌照者須交出牌照才可經營熟食市場檔位；及
- (c) **熟食中心** 熟食中心附設於售賣乾濕貨品的公眾街市內（見照片五及六）。與熟食市場一樣，熟食中心檔位經簽訂租約出租，承租檔戶不得持有小販牌照。

照片一及二

獨立式熟食小販市場
(觀塘勵業街熟食小販市場)

照片一



外觀

照片二



內貌

資料來源：審計署在二零一四年十二月拍攝的照片

照片三及四

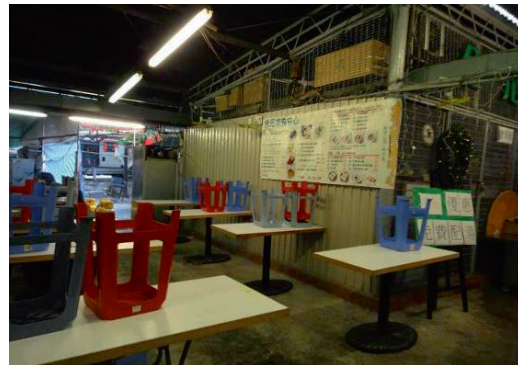
獨立式熟食市場
(荃灣柴灣角熟食市場)

照片三



外觀

照片四



內貌

資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

照片五及六

位於市政大廈二樓的熟食中心
(黃大仙大成街熟食中心)

照片五



外觀

照片六



內貌

資料來源：審計署在二零一四年十二月拍攝的照片

附註：地下和一樓為大成街街市，售賣乾濕貨品。

1.4 一九九七年七月一日，市政局和區域市政局分別由臨時市政局和臨時區域市政局取代。二零零零年一月一日，臨時市政局和臨時區域市政局解散，此後公眾熟食市場的管理便歸食物環境衛生署（食環署）負責，是該署“街市及小販管理”綱領下其中一部分的工作。該綱領的宗旨是保持公眾街市清潔衛生，以及管制街頭擺賣活動，工作包括：管理和保養公眾街市；巡視街市，確保街市清潔及檔戶遵守租約的條件與規定；管制街頭擺賣活動及遏止阻塞通道情況；管理持牌小販攤位、小販認可營業地點及小販市場；以及採取執法行動。在 2014-15 年度，整個“街市及小販管理”綱領的人手編制約有 3 650 人，預計財政撥款約為 16.9 億元。食環署沒有分項數據顯示該綱領分配予管理公眾熟食市場的資源（註 1）。

1.5 截至二零一四年十二月三十一日，食環署轄下共有 75 個公眾熟食市場，包括 11 個熟食小販市場、25 個熟食市場和 39 個熟食中心。這些公眾熟食市場的啓用年份、面積和檔位數目撮述如下（詳情見附錄 A 至 C）：

- (a) **啓用年份** 所有 11 個熟食小販市場和大部分的熟食市場及熟食中心都是在八十年代或之前建成的（見表一）。熟食小販市場和熟食市

註 1：管理公眾熟食市場只佔該綱領一小部分的工作。舉例來說，該綱領包括管理公眾街市內售賣乾濕貨品的檔位，為數約 13 400 個，而公眾熟食市場檔位為數僅約 1 300 個（見第 1.5(c) 段）。

場多數位於舊工業區，而熟食中心則多數位於住宅區或毗鄰住宅區；

表一
公眾熟食市場的啓用年份
(二零一四年十二月三十一日)

啓用年份	公眾熟食市場數目			
	熟食小販市場	熟食市場	熟食中心	總計
1980 年之前	9	3	6	18
1980 至 1989 年	2	18	15	35
1990 至 1999 年	0	2	13	15
2000 至 2009 年	0	2	5	7
總計	11	25	39	75

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

- (b) **面積** 公眾熟食市場的面積由 150 至 4 030 平方米不等。熟食小販市場和熟食市場的面積一般較熟食中心為小。面積逾 1 000 平方米的熟食小販市場、熟食市場和熟食中心分別有 3 個、7 個和 22 個；及
- (c) **檔位數目** 公眾熟食市場共提供 1 282 個檔位，包括 238 個熟食小販市場檔位、483 個熟食市場檔位和 561 個熟食中心檔位。獨立計算，公眾熟食市場的檔位數目由 2 個至 56 個不等。平均計算，每個熟食小販市場、熟食市場和熟食中心的檔位數目分別為 22 個、19 個和 14 個。

審查工作

1.6 食環署根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 或其附屬法例 (例如《小販規例》—第 132AI 章) 有關公眾街市或小販市場的條文，管理公眾熟食市場，情況如下：

- (a) **熟食市場和熟食中心** 受有關公眾街市的條文規管。就上述條例而言，公眾街市包括獨立式熟食市場和售賣乾濕貨品的公眾街市，不論是否附設熟食中心(註 2)；及
- (b) **熟食小販市場** 受有關小販市場的條文規管，原因是就上述條例而言，熟食小販市場並非公眾街市。

1.7 **二零零三年和二零零八年的審查工作** 審計署曾在二零零三年就食環署公眾街市的管理進行審查(《審計署署長第四十一號報告書》第 2 章)，並於二零零八年進行跟進審查(《審計署署長第五十一號報告書》第 6 章)。兩次審查都涵蓋一般的公眾街市，但沒有包括熟食小販市場(見第 1.6(b) 段)。立法會政府帳目委員會參閱兩份報告書後，對街市檔位租金及收費的管理等多項事宜表示關注(見第 5.5、5.15 及 5.22 段)。

1.8 **食環署就熟食市場和熟食中心進行檢討** 因應審計署在二零零八年提出的建議，食環署曾在二零一零年就轄下熟食市場和熟食中心的供應進行檢討，並在二零一零年十二月向立法會食物安全及環境衛生事務委員會匯報檢討所得和結論。有關內容撮述如下：

- (a) 平均計算，熟食市場檔位出租率為 92%，每個熟食市場每日約有 610 人次光顧；熟食中心的有關數字則分別為 95% 和 1 130 人次；
- (b) 顧客光顧熟食市場／熟食中心的主要原因，是價格廉宜和地點接近工作地方或住所。許多顧客認為有關設施裝修陳舊，通風、座位和場地設計都有改善空間。在設施管理方面，“通道太擠迫”和“地面濕滑”被視為最需要改善的地方；及
- (c) 政府認為市民對熟食市場／熟食中心仍有需求。此外，工業區已經式微，政府發出的食肆和工廠飯堂牌照有二萬多個，為市民提供充足的餐飲服務。有見社會強烈要求保留大牌檔文化，政府認為沒有需要興建新的熟食市場／熟食中心以遷置街頭持牌大牌檔。政府會探討如何進一步改善現有熟食市場／熟食中心的狀況。

註 2： 在二零一四年十二月，受條例所規管的公眾街市數目為 101 個，包括 25 個熟食市場、39 個售賣乾濕貨品並附設熟食中心的公眾街市，以及 37 個售賣乾濕貨品但沒有附設熟食中心的公眾街市。

引言

1.9 二零一四年十一月，審計署展開審查，檢視食環署對公眾熟食市場的管理(註3)，包括跟進在二零零八年公眾街市審查工作所發現的相關問題。這次審查集中探討下列範疇：

- (a) 市場的空置率(第2部分)；
- (b) 市場提供的設施(第3部分)；
- (c) 市場檔位的管理(第4部分)；
- (d) 檔位租金及收費的管理(第5部分)；及
- (e) 未來路向(第6部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，提出了多項建議處理有關問題。

政府的整體回應

1.10 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議。在熟食小販市場方面，食環署有下列意見：

- (a) 政府的政策目標很清晰，熟食小販市場原屬過渡措施。因此，空置率逐漸提高是必經過程，直至最終關閉熟食小販市場。政府唯一可酌情決定的，是選擇等待空置範圍隨持牌人停止營運而自然擴大，當附近有較長期的熟食市場落成時遊說持牌人遷往該處營運，還是主動加快關閉熟食小販市場，例如不續訂租約，甚或迫令空置率高的熟食小販市場內仍在營運的持牌人遷出；
- (b) 市民對熟食小販的需求在七十年代開始減少，大致原因是社會日漸富裕，本地的飲食習慣改變，以及食肆和快餐業不斷擴展。經過一段時間後，由於沒有新的熟食小販牌照簽發，有些熟食小販市場便出現了高空置率；及
- (c) 當某個熟食小販市場的出租率很低時，食物環境衛生署署長的確有權不續發有關小販牌照並要求持牌人在某段時間內騰出攤位，但政府也須考慮不續牌和迫遷引致的社會怒氣，尤其大部分市場檔戶都

註3：在公共屋邨有一些由香港房屋委員會管理的熟食場所，主要為邨內居民提供服務。這次審查並不涵蓋這類熟食場所。

來自社會基層。因此，有關政策不單着眼於經濟問題，還需顧及社會因素。

鳴謝

1.11 在審查期間，食環署人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：市場的空置率

2.1 本部分探討公眾熟食市場的空置率，集中檢視下列範疇：

- (a) 熟食小販市場的空置率 (第 2.3 至 2.7 段)；
- (b) 熟食市場和熟食中心的空置率 (第 2.8 至 2.12 段)；及
- (c) 公眾熟食市場的經營能力 (第 2.13 至 2.17 段)。

公眾熟食市場的原定用途和平均空置率

2.2 如第 1.3 段所述，興建公眾熟食市場是為了遷置街頭持牌熟食檔。熟食小販市場的檔位主要以抽籤方式分配予持牌小販 (註 4)。至於熟食市場和熟食中心，檔戶一律不得持有小販牌照。部分檔位經公開競投出租，另有部分檔位則以優惠租金出租 (例如租予在特別遷置計劃下自願交回牌照的前持牌小販)。截至二零一四年十二月三十一日，本港 75 個公眾熟食市場共提供 1 282 個檔位。表二載列這些公眾熟食市場截至二零一四年十二月三十一日的平均空置率。

表二

公眾熟食市場的平均空置率
(二零一四年十二月三十一日)

市場	檔位數目 (a)	空置檔位數目 (b)	空置率 (c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
11 個熟食小販市場	238	144	61%
25 個熟食市場	483	31	6%
39 個熟食中心	561	18	3%
總計	1 282	193	15%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 4：持牌小販不用繳交檔位租金，但須每年繳交續牌費 (現時為 1,980 元) 和使用檔位的年費 (現時為 26,514 元)。

熟食小販市場的空置率

熟食小販市場空置率高

2.3 表二顯示，11 個熟食小販市場共有 144 個空置檔位，空置量遠高於熟食市場 (25 個熟食市場共有 31 個空置檔位) 和熟食中心 (39 個熟食中心共有 18 個空置檔位)。以平均空置率計算，11 個熟食小販市場的數字為 61%，也大幅高於 25 個熟食市場 (6%) 和 39 個熟食中心 (3%)。表三載列每個熟食小販市場的空置率，從中可見最大一個熟食小販市場 (馬角街熟食小販市場) 的空置率為 75%(見圖一和照片七)，第二大的熟食小販市場 (聯仁街熟食小販市場) 的空置率為 81%(見圖二和照片八)。

表三

熟食小販市場的空置率
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	面積 (平方米)	檔位數目 (a)	空置檔位 數目 (b)	空置率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
1	馬角街熟食小販市場	2 360	36	27	75%
2	聯仁街熟食小販市場	1 673	36	29	81%
3	大連排道熟食小販市場	1 208	22	18	82%
4	吳松街臨時熟食小販市場	761	24	6	25%
5	汝州西街熟食小販市場	757	26	22	85%
6	葵榮路熟食小販市場	515	20	15	75%
7	勵業街熟食小販市場	425	10	4	40%
8	海防道臨時熟食小販市場	367	20	9	45%
9	新填地街熟食小販市場	270	12	8	67%
10	赤柱街市空地小販市場	250	28 (註 1)	6 (註 1)	21%
11	藍地街市暨小販市場	160	4 (註 2)	0	0%
總計		8 746	238	144	61%

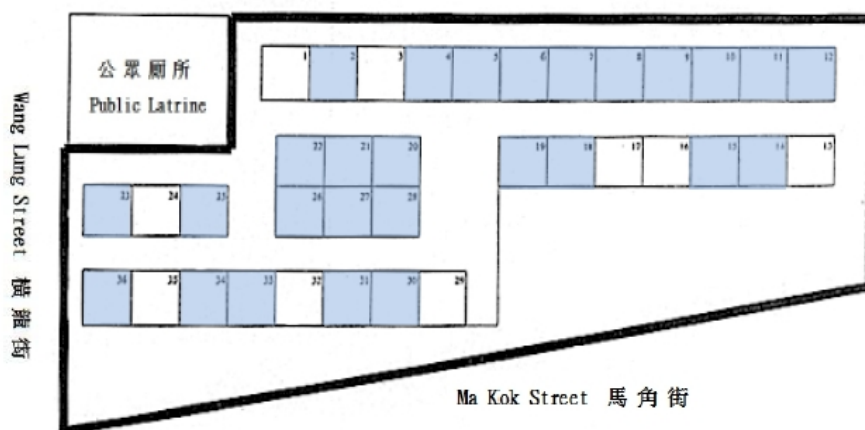
資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1：這 28 個檔位中，2 個售賣熟食，26 個售賣乾貨。空置的 6 個檔位都不是熟食檔。

註 2：這 4 個檔位中，1 個售賣熟食，3 個售賣蔬菜／乾貨。

圖一

顯示空置檔位位置的馬角街熟食小販市場平面圖
(二零一四年十二月三十一日)



說明：■ 空置檔位

資料來源：食環署的記錄

照片七

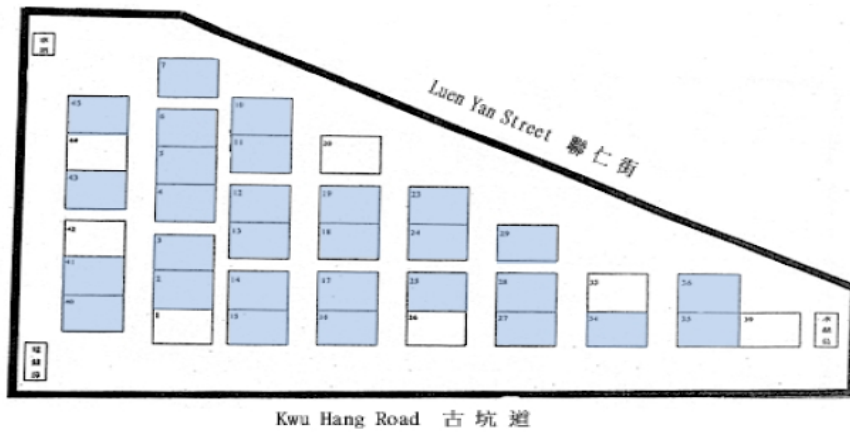
馬角街熟食小販市場的空置檔位



資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

圖二

顯示空置檔位位置的聯仁街熟食小販市場平面圖
(二零一四年十二月三十一日)



說明：■ 空置檔位

資料來源：食環署的記錄

照片八

聯仁街熟食小販市場的空置檔位



資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

熟食小販市場檔位長期空置

2.4 審計署的分析又發現，這 144 個空置的熟食小販市場檔位是長期空置的(見表四)，其中 114 個 (79%) 已空置超過十年。有些長期空置的檔位已相當破舊(見照片九所示例子)。

表四

熟食小販市場 144 個檔位的空置年期
(二零一四年十二月三十一日)

空置年期 (年數)	檔位數目
1 年或以下	2 (1%)
1 年以上至 5 年	5 (4%)
5 年以上至 10 年	23 (16%)
10 年以上至 15 年	29 (20%)
15 年以上至 20 年	40 (28%)
20 年以上至 25 年	17 (12%)
25 年以上(註)	28 (19%)
總計	144 (100%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：空置年期最長為 29 年，涉及共 5 個檔位。

照片九

聯仁街熟食小販市場一個長期空置的檔位



資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

未有適時採取行動處理熟食小販市場空置檔位

2.5 根據《小販規例》，熟食小販市場的檔位只可分配予持牌小販使用。如第 1.2 段所述，政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，對已簽發的小販牌照則嚴格限制其繼承和轉讓（註 5）。因此，熟食小販市場的持牌小販日漸減少，令空置檔位數目愈來愈多。政府訂立小販政策時，應已預計會出現這情況。不過，熟食小販市場到了二零一四年十二月三十一日出現空置率高和檔位長期空置的情況，意味着食環署未有適時採取行動處理問題。見下文個案一所示例子。

註 5：例如在熟食小販市場售賣熟食的小販牌照，只有持牌人的配偶可以繼承或接受轉讓。

個案一

未有適時採取行動處理熟食小販市場空置檔位
(二零零四至二零一四年)

1. 馬角街熟食小販市場(建於一九七七年)和聯仁街熟食小販市場(建於一九八五年)同樣位於荃灣，各提供 36 個(共 72 個)檔位，是最大的兩個熟食小販市場。
2. 與其他熟食小販市場一樣，上述兩個市場的檔戶日漸減少，令空置檔位數目愈來愈多。二零零四至二零一四年間，兩個市場的空置檔位由 43 個增至 56 個。

	2004 年 12 月 31 日		2014 年 12 月 31 日	
	已分配予 小販使用 檔位數目	空置檔位 數目	已分配予 小販使用 檔位數目	空置檔位 數目
馬角街熟食小販市場	15	21	9	27
聯仁街熟食小販市場	14	22	7	29
總計	29	43	16	56

3. 二零一四年十二月底，食環署研究可否搬遷檔戶和整合空置率高的熟食小販市場，以騰出某些熟食小販市場用地。

審計署的意見

4. 在二零零四年，上述兩個熟食小販市場共有 29 個檔位分配予小販使用(見上文第 2 段)，這 29 個檔位其實可集中安置在其中一個熟食小販市場內(兩個市場各有 36 個檔位一見上文第 1 段)。食環署應該可以早些着手研究搬遷／整合熟食小販市場的方案。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

市場的空置率

有些熟食小販市場檔位或可整合

2.6 除了馬角街熟食小販市場和聯仁街熟食小販市場(見個案一)外，審計署留意到其他熟食小販市場的檔位供應或許也可重整。例如吳松街臨時熟食小販市場(空置率 25%) 和新填地街熟食小販市場(空置率 67%) 或可加以整合(見個案二)。

個案二

檔位供應或可進一步重整

1. 吳松街臨時熟食小販市場和新填地街熟食小販市場都位於油尖區，相距三分鐘步行路程(約 250 米)。
2. 吳松街臨時熟食小販市場比較寬敞，面積 761 平方米，設有 24 個檔位(每檔平均面積 32 平方米一註)。新填地街熟食小販市場的面積只有 270 平方米，設有 12 個檔位(每檔平均面積 23 平方米一註)。
3. 截至二零一四年十二月三十一日，吳松街臨時熟食小販市場有六個檔位空置，新填地街熟食小販市場則只有四個檔位有人使用。

	檔位數目	已分配予小販使用檔位數目	空置檔位數目
吳松街臨時熟食小販市場	24	18	6
新填地街熟食小販市場	12	4	8
總計	36	22	14

審計署的意見

4. 新填地街熟食小販市場的四個檔戶其實可以遷至附近的吳松街臨時熟食小販市場。吳松街臨時熟食小販市場較為寬敞，並有六個空置檔位(見上文第 2 段)。

個案二 (續)

5. 食環署在二零一五年三月回覆審計署的查詢時表示：
- (a) 整合熟食小販市場時，位置遠近和有否空置檔位固然是相關的考慮因素，但食環署也須考慮熟食小販市場實質狀況，以及已安排的改善工程會否佔用額外空間，導致與其他熟食小販市場的整合受到限制；及
 - (b) 吳松街臨時熟食小販市場翻新工程的撥款申請已獲批准。政府會藉此機會為該熟食小販市場改善消防安全設施和其他屋宇裝備設施。預計在工程完成後，檔位數目將有所減少。食環署會密切監察工程進度，力求令該熟食小販市場在翻新後，得以地盡其用。食環署也會探討新填地街熟食小販市場現址可否重新發展。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：數字包括公用地方。

有需要解決空置率高的問題

2.7 有關的 11 個熟食小販市場共佔地 8 746 平方米。熟食小販市場檔位長期空置的比率偏高，顯示地方未盡其用。食環署有需要審慎研究這問題，並採取有效的改善措施。食環署也需要進行定期檢討以監察熟食小販市場的空置率，才可適時採取所需行動 (例如適當地整合空置率高的熟食小販市場)。

熟食市場和熟食中心的空置率

2.8 截至二零一四年十二月，25 個熟食市場的平均空置率為 6%，39 個熟食中心的平均空置率為 3%，遠低於熟食小販市場的空置率 (61%)。熟食市場空置檔位的總數為 31 個，熟食中心空置檔位的總數則為 18 個 (見表五)。審計署挑選了長沙灣熟食市場和彩虹道熟食中心進行審查。審查結果詳述於第 2.9 至 2.12 段。

市場的空置率

表五

有空置檔位的熟食市場和熟食中心
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	面積 (平方米)	檔位 數目 (a)	空置檔位 數目 (b)	空置率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
有空置檔位的熟食市場					
1	長沙灣熟食市場	1 400	28	16	57%
2	嘉定熟食市場	648	16	3	19%
3	建榮熟食市場	715	20	3	15%
4	四山街熟食市場	370	17	2	12%
5	南朗山道熟食市場	1 476	28	3	11%
6	皇后街熟食市場	967	11	1	9%
7	葵順街熟食市場	1 400	12	1	8%
8	青楊熟食市場	922	18	1	6%
9	和宜合道熟食市場	850	18	1	6%
總計				31	
有空置檔位的熟食中心					
1	彩虹道熟食中心	2 502	19	6	32%
2	愛秩序灣熟食中心	150	4	1	25%
3	聯和墟熟食中心	3 985	22	4	18%
4	保安道熟食中心	3 248	19	2	11%
5	大成街熟食中心	1 661	11	1	9%
6	鵝頸熟食中心	1 049	12	1	8%
7	牛池灣熟食中心	900	15	1	7%
8	牛頭角熟食中心	1 500	21	1	5%

表五 (續)

編號	名稱	面積 (平方米)	檔位 數目 (a)	空置檔位 數目 (b)	空置率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
9	大埔墟熟食中心	3 555	40	1	3%
總計				18	

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

附註：其餘 16 個熟食市場和 30 個熟食中心並無空置檔位。

設於臨時用地的市場欠缺周詳的遷出規劃

2.9 截至二零一四年十二月，共有九個公眾熟食市場設於臨時用地（見附錄 D）。涉及的臨時用地總面積為 4 850 平方米。這九個公眾熟食市場是在一九七二至一九八四年間落成（即已佔用“臨時”用地大約 30 至 42 年之久）。

2.10 審計署挑選了面積最大的長沙灣熟食市場進行個案研究。長沙灣熟食市場共有 16 個空置檔位，其中 11 個已空置大約 20 年（自一九九四年起空置），其餘 5 個已空置大約 13 年（自二零零一年起空置）。詳情載於下列個案三。

個案三

多個檔位凍結但臨時熟食市場繼續營運 (二零零零至二零一四年)

1. 長沙灣熟食市場建於深水埗一幅用地，在一九八二年落成。這幅用地(面積 1 400 平方米)是地政總署編配的臨時撥地，需要定時續期。
2. 二零零零年，食環署接管長沙灣熟食市場的管理(見第 1.4 段)，當時該熟食市場有 11 個檔位從一九九四年起一直空置。二零零一年，空置檔位數目增至 16 個。
3. 食環署曾在二零零一年和二零零三年檢討長沙灣熟食市場的使用情況，並認為需要關閉該熟食市場。情況如下：
 - (a) **二零零一年的檢討** 食環署認為由於長沙灣熟食市場設於臨時用地，應該關閉市場後把用地交還政府。已空置的 16 個檔位(見上文第 2 段)應先行凍結，因為如果租出這些檔位，當熟食市場關閉時便須遷置更多檔戶；及
 - (b) **二零零三年的檢討** 食環署認為長沙灣熟食市場關閉的機會很大。
4. 食環署雖認為長沙灣熟食市場應該關閉，但並沒有為此制訂工作計劃。該署反而曾在二零零二年、二零零九年和二零一零年研究可否把該 16 個檔位解除凍結以重新出租(目的分別為安置深水埗的街頭熟食檔、租予其他檔戶，以及搬遷現有檔戶)。基於種種原因，解除凍結一事並沒實行(註)。
5. 截至二零一四年十二月，上述 16 個檔位繼續凍結，而長沙灣熟食市場仍在營運。
6. 從二零零零年開始計算，食環署共為長沙灣熟食市場的臨時撥地續期六次。現時的撥地期限將於二零一六年七月屆滿。

個案三 (續)

審計署的意見

7. 長沙灣熟食市場即使空置率高，也還繼續營運。鑑於該熟食市場超過半數檔位 (57%) 已凍結逾十年，食環署有需要重新考慮是否繼續經營該熟食市場，並制訂清晰的遷出策略。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：主要原因之一是該熟食市場的電力供應有限，無法應付租出該 16 個檔位後增加的負荷 (見第 3.21 段)。

2.11 對設於臨時用地的九個公眾熟食市場，食環署需要特別留意其營運 (例如空置率和經營能力—見第 2.13 至 2.15 段)。在長沙灣熟食市場以外的八個公眾熟食市場之中，食環署如認為任何一個是同樣應該關閉並把用地交還政府的，便應制訂清晰的遷出計劃，並確保計劃妥善執行。

彩虹道熟食中心的空置檔位

2.12 彩虹道熟食中心附設於彩虹道街市內。二零一二年，由於彩虹道街市顧客稀少，黃大仙區區議員對街市的經營能力表示關注，認為應把街市關閉。食環署其後決定把熟食中心空置的檔位凍結。截至二零一四年十二月，熟食中心的 19 個檔位中，有 6 個是凍結了的空置檔位 (即空置率為 32%)。

公眾熟食市場的經營能力

2.13 七十年代初政府首次興建公眾熟食市場，原意是遷置街頭持牌熟食檔，現在這個目標已大致完成。四十多年過去，今天食肆遍布全港的住宅區、商業區、工業區，以至各式商場，市場檔戶須面對激烈競爭。這些公眾熟食市場的經營能力令人關注。

2.14 食環署認為，具備經營能力意指營運者能夠賺取合理生計。《小販管理工作守則》也說明，食環署擬把所有真正難以經營的小販攤位和街市檔位關閉。經營能力是決定公眾熟食市場應否繼續營運的重要因素，但食環署並沒有進行定期檢討以評估各公眾熟食市場的經營能力是否良好和可否改變用途。審

市場的空置率

計署認為，這類檢討工作有助及早採取行動（例如為難以經營的公眾熟食市場制訂遷出計劃，並把受影響檔戶遷往具經營能力的市場）。

2.15 如第 1.8 段所述，因應審計署在二零零八年提出的建議，食環署曾在二零一零年就轄下 25 個熟食市場和 39 個熟食中心的供應進行檢討，結果認為市民對熟食市場／熟食中心仍有需求。不過，審計署分析食環署的檢討結果後，發現有些熟食市場／熟食中心顧客稀少。有 12 個熟食市場／熟食中心每日每檔顧客不足 20 人次。其中一個是彩虹道熟食中心（見第 2.12 段），每日每檔顧客只有 10 人次。這些熟食市場／熟食中心只有少量顧客，其經營能力成疑。審計署認為，食環署有需要密切監察顧客稀少的熟食市場／熟食中心。

審計署的建議

2.16 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 審慎研究熟食小販市場空置率高的問題，並評估現行小販政策如繼續實施會否令問題惡化；
- (b) 根據上文 (a) 項所述檢討工作的結果，採取有效措施解決熟食小販市場空置率高的問題，例如：
 - (i) 整合熟食小販市場，並騰出不再需要的用地，以理順熟食小販市場的檔位供應；及
 - (ii) 為個別熟食小販市場（特別是設於臨時用地的熟食小販市場）制訂遷出計劃；
- (c) 進行定期檢討以監察各公眾熟食市場的空置率並評估其經營能力，以便適時對難以經營的公眾熟食市場採取行動；及
- (d) 確保為公眾熟食市場制訂的遷出計劃妥善執行。

政府的回應

2.17 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 前市政局在一九八三年推出特惠金計劃，鼓勵街頭熟食小販牌照持有人自願交回牌照，並在一九八七年擴大計劃至涵蓋市區熟食小販市場的熟食小販牌照持有人。二零零二年，食環署劃一有關計劃，讓新界的持牌人符合資格，可在二零零二至二零零七年期間交回牌照並領取特惠金。在熟食小販市場經營的 131 名持牌人中，有 37 人交回牌照；
- (b) 當某個熟食小販市場的出租率很低時，食物環境衛生署署長的確有權不續發有關小販牌照並要求持牌人在某段時間內騰出攤位，但政府也須考慮不續牌和迫遷引致的社會怒氣；
- (c) 隨着較長期的熟食市場日漸發展，食環署關閉了一些熟食小販市場，包括梅芳街熟食小販市場(二零零四年關閉)和大角咀臨時熟食小販市場(二零零五年關閉)。在前廣東道臨時熟食小販市場的最後一名持牌人交回牌照後，該用地已在二零零六年被收回；
- (d) 對於現址並無重新發展潛力而租用率又達合理水平的熟食小販市場，如資源許可，食環署會考慮進行改善工程。以吳松街臨時熟食小販市場和海防道臨時熟食小販市場為例，兩個市場分別在 2010-11 年度和 2011-12 年度獲得撥款進行翻新工程和改善消防安全設施；
- (e) 二零一一年，食環署委託顧問評估三個公眾街市和六個熟食小販市場的經營能力。二零一三年一月，食環署根據評估所得結果，向財經事務及庫務局提出建議，指其中兩個街市和三個熟食小販市場的用地可騰出作重新發展。二零一三年七月，食環署向規劃署表示，另一個熟食小販市場的用地也可騰出作重新發展。食環署已開始與兩個熟食小販市場的持牌小販商討關閉市場一事(見第 6.6 段)；及
- (f) 食環署已為部分熟食小販市場制定改善或遷出計劃，其餘的熟食小販市場和其他公眾熟食市場的有關工作也會繼續進行，並在過程中充分考慮各市場的經營能力、社區需要、所得資源和政策優次。有些建議可能會引起部分社會人士強烈反應，而政府也須盡可能在合理情況下作出回應，這點食環署清楚知道，但仍會悉力推行為每個熟食小販市場、熟食中心和熟食市場制訂的計劃。

第 3 部分：市場提供的設施

3.1 本部分探討公眾熟食市場提供的設施。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 消防安全措施 (第 3.2 至 3.14 段)；
- (b) 檔位營運所需的電力供應 (第 3.15 至 3.23 段)；及
- (c) 市場的空調 (第 3.24 至 3.31 段)。

消防安全措施

3.2 火災危害生命財產。公眾熟食市場就像任何商業處所或食肆一樣，也會受到火災的威脅。二零一一至二零一四年間，發生在公眾熟食市場的火警共有 11 宗 (8 宗發生在熟食市場，2 宗在熟食中心，1 宗在熟食小販市場)。

商業處所的消防安全規定

3.3 《消防安全 (商業處所) 條例》(第 502 章) 於一九九七年制定，目的是向商業處所和商業建築物的佔用人和使用人提供最佳的防火保障。根據該條例，消防處處長可要求商業處所和商業建築物遵從有關消防安全措施的規定，即可要求在這些商業處所和商業建築物內安裝下列設備：

- (a) 自動噴灑系統；
- (b) 機械通風系統的自動停止設施；
- (c) 緊急照明裝置及設備；
- (d) 消防栓及喉轆系統；
- (e) 手控火警警報系統；及
- (f) 手提式滅火器。

根據律政司在一九九八年給予消防處處長的意見，政府擁有的商業處所不在上述條例的規管範圍內。

3.4 二零零三年，食環署、消防處和建築署三方召開會議，討論《消防安全(商業處所)條例》是否適用於食環署轄下街市。會議得出下列結論：

- (a) 政府按照該條例的精神來管理和保養轄下處所是良好的做法；及
- (b) 該條例所訂明的消防安全措施(下稱“訂明措施”)是最低規定，各處所應進行改善工程，全面提升消防設施。

改善消防安全措施的進度緩慢

3.5 在二零零三年的會議後(見第 3.4 段)，食環署檢討熟食中心和售賣乾濕貨品的公眾街市的消防安全措施，並為改善有關措施制訂了推行計劃。該推行計劃並不涵蓋熟食小販市場和熟食市場。

3.6 二零一四年十二月，食環署因應審計署的查詢，檢視了訂明措施的推行情況，並把有關情況告知審計署(見表六)。在 75 個公眾熟食市場中，只有 33 個(44%)已採取全部六項訂明措施(見第 3.3(a) 至 (f) 段)。許多熟食市場只採取了其中幾項訂明措施，而熟食小販市場採取的訂明措施都不多於兩項。

表六

推行訂明消防安全措施
(二零一四年十二月)

採取的措施數目 (註)	採取措施的公眾熟食市場數目			
	熟食小販市場	熟食市場	熟食中心	總計
6	0	3	30	33 (44%)
5	0	9	8	17 (23%)
4	0	3	1	4 (5%)
3	0	1	0	1 (1%)
2	2	7	0	9 (12%)
1	3	2	0	5 (7%)
0	6	0	0	6 (8%)
總計	11	25	39	75 (100%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：即第 3.3 段所述六項訂明措施。

3.7 食環署在二零零三年決定改善消防安全措施，到二零一四年十二月已超過十年。許多公眾熟食市場仍未採取僅屬最低規定的訂明措施(見第 3.4(b) 段)，情況有欠理想。

消防安全措施不足

3.8 由於推行訂明措施的進度緩慢，部分公眾熟食市場可能沒有足夠的消防安全措施提供防火保障。二零一四年十一月至二零一五年一月間，審計署曾到 13 個公眾熟食市場(2 個熟食小販市場、9 個熟食市場和 2 個熟食中心) 實地視察，檢視場內設施。

3.9 審計署留意到，熟食小販市場和熟食市場都存有若干火警風險，例如開放式的廚房並無防火間隔(見照片十)、存放多個石油氣罐(見照片十一 — 註6)，以及在擠迫的環境使用大量電器(見照片十二)。這些市場的消防安全措施不足，實在值得關注。

照片十至十二

火警風險例子

照片十



開放式廚房
(勵業街熟食小販市場)

照片十一



存放多個石油氣罐
(柴灣角熟食市場)

照片十二



使用大量電器
(大圓街熟食市場)

資料來源：審計署在二零一四年十二月和二零一五年一月拍攝的照片

註6：一般而言，食環署禁止在公眾熟食市場使用石油氣，批准使用的能源包括電力和以中央喉管供應的燃氣等(見第4.20(b)段)。

市場提供的設施

3.10 消防處會巡查持牌食肆和商業處所等地方的消防安全(註 7)，但在公眾熟食市場經營的檔位並非持牌食肆(見第 4.3 及 4.10 段)。此外，與政府擁有的所有其他商業處所一樣，公眾熟食市場不在《消防安全(商業處所)條例》的規管範圍內(見第 3.3 段)。消防處在二零一五年一月回應審計署的查詢時表示，消防處並無慣例定期巡查公眾熟食市場的消防安全(註 8)。

審計署的建議

3.11 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 加快在公眾熟食市場推行消防安全措施，並在考慮下列需要後更新推行計劃：
 - (i) 把以前未納入的公眾熟食市場(熟食小販市場和熟食市場)納入計劃內；及
 - (ii) 優先處理火警風險較高的公眾熟食市場；
- (b) 定期監察消防安全措施的推行進度，以確保這些措施按計劃推行；及
- (c) 與消防處處長商討，研究有效措施(例如突擊巡查選定的公眾熟食市場)以找出及消除個別公眾熟食市場的火警風險。

政府的回應

3.12 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 自二零零二年起，食環署在 19 個熟食中心和 3 個熟食市場除了採取一般的改善措施外，也一直進行提升消防安全的工程，包括安裝自動噴灑系統和緊急照明等；

註 7：由消防處巡查消防安全的處所，包括學校、幼兒中心、食肆、訂明商業處所、指明商業建築物、綜合用途樓宇、卡拉 OK 場所、藥物倚賴者治療康復中心，以及公眾娛樂場所。

註 8：根據消防處的管制人員報告，消防處在二零一三年共進行了 82 360 次消防安全巡查。消防處告知審計署，食環署轄下 75 個公眾熟食市場全部不在該等巡查之列。

- (b) 在完成 19 個熟食中心和 3 個熟食市場的消防措施後，食環署會在其餘之前沒有涵蓋的熟食市場和熟食小販市場進行提升消防安全的工程。食環署會考慮建築署和機電工程署的技術意見，也會顧及其他相關因素，包括有關用地的重建計劃、現有用途和火警風險；及
- (c) 食環署會與消防處聯手檢討各公眾熟食市場的火警風險，並對違反消防相關規例的個案採取執法行動。如有租戶／小販罔顧消防處的執法行動，不遵守有關的消防規定，食環署會考慮終止租約／撤銷牌照。

3.13 消防處處長表示：

- (a) 消防處的法定職責之一是就消防安全提供意見，包括私人和政府樓宇消防裝置方面的意見。消防處會一如既往，繼續應要求提供與消防安全相關的意見；及
- (b) 有關在公眾熟食市場營運的熟食檔，消防處的前線行動組別會進行例行巡查以實地了解其風險，並視乎情況採取消除火警危險的行動。

3.14 機電工程署署長表示，機電工程署會繼續提供工程支援，以協助食環署在轄下公眾熟食市場推廣和確保電力及氣體安全，並會根據相關的法定規定採取合適的執法行動。

檔位營運所需的電力供應

3.15 電力是公眾熟食市場使用的主要能源 (例如用作照明和烹煮食物)。根據食環署就公眾街市 (包括熟食市場和熟食中心) 訂立的標準，每個熟食檔應獲供電 60 安培。食環署在管理公眾熟食市場的供電事宜上，需徵詢其他政府部門的意見，例如建築署和機電工程署。

3.16 至於熟食小販市場，其檔戶都是持牌小販，可自行直接與電力公司安排供電，不必經食環署辦理。

供電低於標準

3.17 審計署分析了 25 個熟食市場和 39 個熟食中心的供電情況。在二零一四年十二月，所有熟食市場的供電都不符合食環署規定的 60 安培標準，熟食中心則只有兩個符合標準（見表七）。

表七

熟食市場和熟食中心的供電
(二零一四年十二月)

電量 (註) (安培)	熟食市場／熟食中心數目			
	熟食市場	熟食中心	總計	
60 或以上	0	2	2 (3%)	} 符合標準
30 至 59	2	17	19 (30%)	
29 或以下	23	20	43 (67%)	
總計	25	39	64 (100%)	

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：熟食市場／熟食中心內每個檔位獲供應的電量。

3.18 食環署在二零一四年十二月回覆審計署的查詢時表示，在二零零零年之前公眾熟食市場由前市政局和前區域市政局管轄，當時採用的供電標準可能較低（註 9—見第 1.4 段）。從表七可見，大部分熟食市場和熟食中心的供電仍未提升到現行標準。

3.19 現今電器用品普及，公眾熟食市場檔戶使用的電器日多。審計署實地視察公眾熟食市場期間（見第 3.8 段），發現電炸鍋和商用雪櫃等電器都廣為檔戶使用。供電低於標準可引致電力系統負荷過重（見第 3.20 段），更可能產生其他問題，例如要暫停出租檔位（見第 3.21 段）和無法加裝空調系統（見第 3.26 至 3.28 段）。

註 9：舉例來說，在前區域市政局轄下的公眾熟食市場，熟食檔的標準供電只有 30 安培。

電力負荷過重

3.20 根據食環署的記錄，個別公眾熟食市場曾出現電力負荷過重，供電不足可能是成因之一。個案四是一個例子。

個案四

觀塘碼頭熟食市場電力負荷過重 (二零零八至二零一四年)

1. 觀塘碼頭熟食市場建於一九八四年。
2. 在二零一四年十二月，該熟食市場共 29 個檔位已全數租予檔戶使用。由於電力供應不足，每個檔位只獲供電 10 安培，低於 60 安培的標準。
3. 自二零零八年起，該熟食市場不時發生停電。在二零零八年三月一日至六月二十日的 112 日內，停電事故多達 12 次。每一次停電，電力供應中斷十分鐘至兩小時不等。
4. 食環署發現電力系統負荷過重。如要提升電力系統，便須興建場外電力變壓房，但食環署未能找到合適地點興建變壓房。
5. 二零一二年，食環署在該熟食市場張貼通告，呼籲檔戶合力限制用電，但電力負荷過重的情況仍不時出現。

審計署的意見

6. 電力供應不足，對該熟食市場的運作造成不良影響。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

檔位不可出租

3.21 從長沙灣熟食市場可以看到供電不足引致的另一個問題。截至二零一四年十二月，在該熟食市場的 28 個檔位中，有 16 個 (57%) 十多年來一直暫停出租 (見第 2.10 段)。不可出租這些檔位的主要原因，是電力供應有限。詳情載於個案五。

個案五

長沙灣熟食市場其中 16 個檔位不可出租

1. 二零零九年，食環署有意把長沙灣熟食市場內 16 個暫停出租的檔位再次開放，經公開競投租予檔戶。食環署發現，場內電力供應無法支持該 16 個檔位的運作。
2. 食環署與電力公司研究各種方法提升供電。二零一零年，電力公司同意為熟食市場鋪設額外的地底電纜，以改善供電情況。
3. 不過，直至二零一四年十二月，改善工程一直未見進行。食環署表示，鑑於該熟食市場的未來發展仍未確定，改善工程已經暫停。由於場內電力供應只足夠支持現有 12 個檔位運作，因此另外 16 個檔位繼續暫停出租。

審計署的意見

4. 熟食市場的電力供應根本不符合食環署的標準。即使不再出租檔位，現有 12 個檔位每個亦只獲供電 38 安培，遠低於 60 安培的標準。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

審計署的建議

3.22 審計署建議 食物環境衛生署署長應：

- (a) 比對食環署所定標準，檢討熟食市場和熟食中心檔位營運的電力供應是否充足；
- (b) 研究各熟食市場和熟食中心供電低於標準的原因，並在考慮下列因素後評估可否提升供電：
 - (i) 提升供電工程在技術上是否可行和所涉費用；
 - (ii) 熟食市場／熟食中心未來會否有重建計劃和關閉的可能；
 - (iii) 熟食市場／熟食中心現時的用電情況和用電量；及
 - (iv) 存在的風險（例如電力負荷過重引致火警和停電）；

- (c) 在適宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，從速採取行動加強電力供應；及
- (d) 在不宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，採取下列措施：
 - (i) 就熟食市場／熟食中心內使用電器，尤其是耗電量高的電器(例如空調機)，提供指引；及
 - (ii) 確保指引妥善執行並適時更新。

政府的回應

- 3.23 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：
- (a) 食環署會與建築署聯繫，以檢討熟食市場和熟食中心的電力供應是否充足，並會評估部分公眾熟食市場供電低於標準的原因，以及提升供電的可行性及所需費用等；
 - (b) 對於適宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，食環署會與有關部門跟進；及
 - (c) 對於不宜進行提升工程的熟食市場和熟食中心，食環署會就電器的使用諮詢有關部門，然後訂定指引，並確保指引妥善執行並適時更新。

市場的空調

大部分市場不設空調系統

3.24 在香港，空調對營運熟食檔相當重要。截至二零一四年十二月，在75個公眾熟食市場中，只有22個(29%)設有空調(見表八)。

表八

公眾熟食市場的空調
(二零一四年十二月)

公眾熟食市場	市場數目		
	有空調 (註)	無空調	總計
熟食小販市場	0 (0%)	11 (100%)	11
熟食市場	2 (8%)	23 (92%)	25
熟食中心	20 (51%)	19 (49%)	39
總計	22 (29%)	53 (71%)	75

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：這裏指中央空調系統提供的空調。個別檔戶可能未經食環署批准而裝設了獨立空調機(見第 3.28 段)。

3.25 二零一零年，食環署曾檢討轄下熟食市場和熟食中心的狀況，結果顯示，通風欠佳是檔戶和顧客最關注的問題，同時也是人們不選擇光顧熟食市場和熟食中心的主要原因(註 10)。

不一定能夠加裝空調系統

3.26 在考慮某個公眾熟食市場是否加裝空調系統時，食環署按慣例會進行調查以了解檔戶的意願。如有不少於 85% 的檔戶贊成加裝並同意承擔空調系統的經常費用(註 11)，食環署便會進行詳細的技術可行性研究。經考慮研究結果、所需工程範圍、成本效益、業務受阻的時間長短和租戶意見等因素後，食環署會決定是否有足夠理據可申請撥款以加裝空調系統。

3.27 審計署留意到，有時即使有足夠檔戶支持加裝空調系統，加裝工程也未能進行，個案六便是一個例子。在該個案中，全部檔戶都贊成加裝空調系統。

註 10：不選擇光顧熟食市場和熟食中心的其他原因包括“地方不潔”、“座位不舒適”和“地點不方便”。

註 11：這是指安裝空調系統後所需的電費和日常一般維修費。

個案六

瑞和街熟食中心未能安裝空調系統

1. 瑞和街熟食中心在一九八八年落成，位於一幢市政大廈內，是無空調的熟食中心。二零一零年，食環署應一名檔戶要求進行意見調查，結果顯示全部 20 名檔戶都支持在熟食中心加裝空調系統。
2. 熟食中心的電力供應不足，如要加裝空調，必須在距離市政大廈約 30 米外，興建場外電力變壓房。
3. 二零一三年，建築署告知食環署，工程造價會超逾 3,000 萬元。施工需時約 10 至 12 個月，其間 20 個檔位全部必須暫停營業。建築署認為，工程或許並不切合實際，未必值得執行。
4. 截至二零一四年十二月，加裝工程仍未展開。食環署在熟食中心採取臨時措施，例如安裝了四部蒸發式涼風機。

審計署的意見

5. 基於技術上的困難，即使檔戶全體支持，加裝工程也無法進行。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

未經事先批准而裝設獨立空調機

3.28 審計署實地視察公眾熟食市場期間(見第 3.8 段)，留意到在無空調的市場內，檔戶裝設獨立空調機供檔位自用的情況並非罕見。根據食環署的記錄，有些裝設了獨立空調機的檔戶，事前並未取得食環署批准，也沒顧及公眾熟食市場電力供應不足的問題(見個案七)。

個案七

駿業熟食市場的獨立空調機 (二零零八至二零一四年)

1. 駿業熟食市場建於一九八五年，共有 56 個檔位。
2. 二零零八年，電力公司通知食環署，駿業熟食市場的電力系統負荷過重，建議食環署監察電力的荷載並加以管制。
3. 二零零九年，食環署研究可否提升駿業熟食市場的電力供應。二零一零年，建築署指出必須興建新的電力變壓房。不過，食環署無法找到合適地點興建。
4. 二零一一年，食環署得悉上述 56 個檔位中，有 18 個檔位未經食環署事先批准而裝設了獨立空調機。食環署要求有關檔戶就裝設空調機事宜申請事後批准，以作記錄。食環署認為，由於駿業熟食市場的電力供應不足，日後如再有檔戶申請裝設空調機，食環署不會作出批准。
5. 二零一四年十二月，審計署實地視察駿業熟食市場期間，發現再有 4 個檔位裝設了獨立空調機。裝設了獨立空調機的檔位總數達 22 個。

審計署的意見

6. 檔戶未有顧及熟食市場電力不足的情況，陸續裝設獨立空調機。擅自裝設空調機或會引致安全問題，但食環署並未採取有效行動加以遏止。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析及審計署在二零一四年十二月進行的實地視察

審計署的建議

3.29 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 留意各熟食市場和熟食中心提升供電的進展 (見第 3.22(c) 段)，以便適時按建議加裝空調系統；
- (b) 調查熟食市場和熟食中心檔位未經食環署批准而裝設獨立空調機的情況有多普遍；及

- (c) 與機電工程署署長商討，從速加強所需管制，以遏止擅自裝設空調機，例如：
 - (i) 採取措施，移除任何擅自裝設並構成危險（例如因電力負荷過重而危及消防安全）的空調機；
 - (ii) 提醒檔戶有關裝設空調機的規定；及
 - (iii) 採取行動，確保檔戶遵守食環署有關裝設空調機的規定。

政府的回應

3.30 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署會與有關部門合作，為個別熟食市場和熟食中心提升供電，並在推行加裝空調系統的建議時，與持份者保持緊密聯繫；
- (b) 食環署會加強巡查，並提醒檔戶裝設空調機必須事先取得批准；及
- (c) 如有擅自裝設空調機的情況，食環署會根據《公眾街市規例》(第132BO章)採取執法行動，或按需要就違反租約規定一事發出警告信，以確保違規事項得到修正。

3.31 機電工程署署長表示，機電工程署會繼續向食環署提供工程支援（見第3.14段）。

第 4 部分：市場檔位的管理

4.1 本部分探討食環署對公眾熟食市場檔位的管理。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 熟食市場和熟食中心檔位的管理 (第 4.2 至 4.9 段)；
- (b) 對在熟食小販市場營運的小販的管理 (第 4.10 至 4.17 段)；及
- (c) 檔位的例行巡查 (第 4.18 至 4.26 段)。

熟食市場和熟食中心檔位的管理

熟食市場和熟食中心檔位豁免申領食肆牌照

4.2 根據《食物業規例》(第 132X 章)，食肆 (註 12) 經營人須持有食環署所發出的食肆牌照。食環署只會在食肆經營人能符合衛生規定和安全標準 (例如衛生設備的數量和食物室的面積—註 13) 後，才會發出牌照。實施食肆發牌制度，目的在於確保有關處所適合用作經營食肆，以保障公眾人士的健康和顧客的安全。

4.3 根據有關租約，熟食市場和熟食中心檔位與食肆一樣可以售賣任何種類的膳食 (註 14)。不過，熟食市場和熟食中心檔位是獲豁免申領食肆牌照的 (註 15)。豁免政策的歷史背景如下：

- (a) **小規模經營** 以往興建熟食市場和熟食中心，是為了遷置以大牌檔形式經營街頭熟食檔的持牌小販 (見第 1.3 段)。根據食環署的記錄，這些大牌檔由檔戶親自經營，營業額和攤位面積都屬小規模。按當時規定，每個街頭大牌檔擺賣範圍內只准放置兩檯八凳；及

註 12：根據該規例，食肆是指涉及出售膳食或非瓶裝的不含酒精飲品 (涼茶除外) 供人在其處所內進食或飲用的食物業，但不包括工廠食堂或由持有根據《小販規例》批出的牌照的小販所經營的業務。

註 13：食物室是指廚房、食物配製室及碗碟洗滌室。

註 14：租約也就檔位的營運訂明了若干規定 (例如檔戶一個月內可暫停營業的日數上限)。

註 15：《食物業規例 (豁免第 31(1) 條規定) 公告》(第 132Z 章) 訂明有關豁免。

- (b) **大牌檔不必申領食肆牌照** 根據《食物業規例》，街頭大牌檔並非食肆，因此不必申領食肆牌照（見第 4.2 段註 12）。經營街頭大牌檔的持牌小販受《小販規例》所規管。不過，他們交出小販牌照並成為熟食市場和熟食中心檔戶後，便不再受該規例約束。

熟食市場和熟食中心檔位原定供小規模經營之用，所受規管較為寬鬆，規管者必須確保檔戶遵守租約按原定的小規模營運。

有些檔位的業務大於原定規模

4.4 二零一四年十一月至二零一五年一月，審計署實地視察 13 個公眾熟食市場（見第 3.8 段），發現在熟食市場和熟食中心內，有些檔位的業務比原定規模大。簡單來說，這些檔戶的經營方式猶如普通食肆，但卻不必領取食肆牌照。個案八是一個例子。

個案八

經營方式猶如食肆的熟食市場檔位

1. 皇后街熟食市場有 11 個檔位，共用一個供顧客使用的公共座位間。其中一檔（檔位 A）提供西餐。
2. 二零一五年一月，審計署人員以普通顧客身分，在晚餐時間到檔位 A 視察，發現檔位 A 在公共座位間為該檔的顧客預留桌子。公共座位間有大約 15 張桌子鋪上了檔位 A 的檯布，擺放了該檔的碗碟和餐具。其後，那些桌子全部坐了檔位 A 的顧客。檔位提供指定餐酒和烈酒（見第 4.6 段）。

審計署的意見

3. 檔位 A 的經營規模大於傳統熟食檔，經營方式也不同。該檔在公共座位間佔據座位供其檔位專用，有違租約的規定。

資料來源：審計署在二零一五年一月進行的實地視察

有需要檢討提供予經營規模較大的檔位的設施

4.5 如第 4.3 段所述，熟食市場和熟食中心的檔位獲豁免申領食肆牌照，原因之一是這些檔位屬小規模經營。不過，審計署發現有些檔位的經營規模實已大於傳統熟食檔。這情況值得關注，因為這些檔位雖然與普通食肆相類似，但食肆所須遵守的衛生規定和安全標準，卻不適用於這些檔位。舉例來說，根據《食物業規例》，食肆(但不包括熟食市場和熟食中心的檔位)須配備食物室，其面積不得小於有關處所總樓面面積的一個指定百分比。審計署認為，熟食市場和熟食中心檔位原定供小規模經營之用，可能不足以用來供大規模經營之用，當中公眾衛生及安全的考慮尤其重要。食環署有需要審視這個問題，並為經營規模較大的檔位尋找改善措施。

在檔位無牌經營受規管活動

4.6 **售賣酒類** 根據《應課稅品(酒類)規例》(第 109B 章)，任何人士必須獲酒牌局發出酒牌，方可售賣酒類以供在有關處所飲用(註 16)。審計署留意到，截至二零一四年十二月，並無公眾熟食市場的檔位領有酒牌(註 17)。不過，審計署實地視察熟食市場和熟食中心期間(見第 4.4 段)，發現有檔位向顧客售賣酒類(例如啤酒、餐酒及烈酒)，以及有在公用範圍(見第 4.4 段個案八第 2 段所示例子)或檔位範圍內售賣及供顧客飲用酒類的情況。

4.7 **經營食物製造廠** 根據《食物業規例》，經營食物製造廠(註 18)必須領有食環署的牌照。審計署曾到兩個顧客稀少的熟食市場實地視察，發現有檔位懷疑被用作食物製造廠：

- (a) **提供膳食外送服務** 根據食環署二零一零年的檢討，大圓街熟食市場的顧客量為零人次。二零一五年一月審計署實地視察期間，有四個檔位正在營運，全部都是提供膳食外送服務的(見照片十三及十四)。該熟食市場完全不見顧客，也沒有檯凳可供顧客用膳；及

註 16：酒牌局是法定組織，由食環署提供行政及秘書服務支援。所有酒牌申請會轉交警務處處長及當區民政事務專員以徵詢意見，並會在報章刊登公告諮詢公眾。持牌人必須遵守一系列法定條件，以及酒牌局可能施加的任何附加發牌條件。

註 17：根據酒牌局網上資料，酒牌局的政策規定，領有食肆牌照或暫准食肆牌照的處所方會獲發酒牌。

註 18：食物製造廠指涉及配製供出售予人在該食物業處所外進食的食物食物業。

- (b) **大量烤製燒豬和家禽燒味** 根據食環署二零一零年的檢討，駿業熟食市場每日每檔的顧客量為 12 人次。二零一五年一月審計署實地視察期間，有四個檔位在大量烤製燒豬和家禽燒味，有些燒味被運到市場以外的地方(見照片十五及十六)。

審計署的審查發現，有關檔位並無持有食物製造廠牌照。

照片十三及十四

提供膳食外送服務
(大圓街熟食市場)

照片十三



準備食品以供外送

照片十四



把食品運離市場

資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

照片十五及十六

大量烤製燒豬和家禽燒味
(駿業熟食市場)

照片十五



等待外送的燒味

照片十六



把燒味運離市場

資料來源：審計署在二零一五年一月拍攝的照片

審計署的建議

4.8 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 就經營規模超過傳統熟食檔的熟食市場和熟食中心檔位，檢討為其提供的設施是否足夠，尤其是關乎公眾衛生及安全的設施；
- (b) 根據上文 (a) 項的檢討結果，為經營規模較大的檔戶尋找改善措施，以加強保障公眾衛生及安全；
- (c) 確保熟食市場和熟食中心檔位遵守租約的規定，不會佔據公共座位間；
- (d) 嚴格審視熟食市場和熟食中心檔位未領有酒牌而售賣酒類的問題，並調查熟食小販市場是否有同類情況；
- (e) 就檔位售賣酒類的問題採取所需跟進行動；及

- (f) 跟進第 4.7 段所述審計署懷疑有檔位經營食物製造廠的個案，並調查是否還有其他同類個案。

政府的回應

4.9 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署會檢討熟食市場和熟食中心的設施是否足夠。在熟食市場和熟食中心營運的檔位雖然不用申領食肆牌照，但也須受嚴格的衛生規定約束，以保障公眾衛生和食物安全；
- (b) 食環署會加強巡查，如發現檔位未經批准被佔據／檔位被用於未經批准的用途（例如經營食物製造廠的業務），會視情況就違反租約規定採取執法行動或發出警告信；
- (c) 《應課稅品（酒類）規例》第 25A 條訂明，除領有酒牌外，不得在任何處所售賣酒類以供在該處所飲用。根據於一九九九年的初步法律意見，第 25A 條不適用於食環署轄下設有公共座位間的熟食市場檔位。食環署會跟進審計署就熟食市場和熟食中心售賣酒類提供的意見，有需要時會聯同警方採取適當行動；及
- (d) 食環署已加強在全港進行巡查，包括採取突擊行動，查看是否有檔位未經批准被用於其他用途，包括經營食物製造廠業務。有關檔戶已被嚴厲警告及提醒。行動會繼續以杜絕違規行為。

對在熟食小販市場營運的小販的管理

4.10 在熟食小販市場檔位營業的小販，都持有食環署發出的固定攤位小販牌照。這類檔位不受《食物業規例》規管（見第 4.2 段註 12），食環署是根據《小販規例》管理這類小販及其檔位的。就食環署對這類小販的管理，審計署審查了三個熟食小販市場的情況，包括熟食小販市場中最大的兩個，即馬角街熟食小販市場和聯仁街熟食小販市場，再加上勵業街熟食小販市場。審查結果載於第 4.11 至 4.15 段。

委任替手的規管

4.11 根據自七十年代初沿用至今的小販政策(見第 1.2 段)，食環署已不再簽發新的熟食小販市場小販牌照，對已簽發的小販牌照則嚴格限制其繼承和轉讓。牌照如被註銷(例如因持牌小販體弱、年老或身故)，只有該小販的配偶才可獲補發牌照。

4.12 在某些指明情況下，持牌小販可委任替手助他經營其檔位。《小販規例》內有關係文如下：

- (a) **委任的原因** 持牌小販如離開或擬離開香港超過八天，或因患病而喪失工作能力超過八天，可在事先獲得食物環境衛生署署長的准許後，委任一個人，在其本人離港或喪失工作能力期間作其替手；及
- (b) **最長委任期** 除在食物環境衛生署署長認為適當的特別情況外，食物環境衛生署署長不得授予准許為期超過六個月。

4.13 審計署留意到，委任替手的情況在該三個熟食小販市場很普遍(註 19)。在處理勵業街熟食小販市場的委任替手申請時，食環署會要求持牌小販就所聲稱的疾病提供醫生證明書，但在處理聯仁街熟食小販市場和馬角街熟食小販市場的申請時，則沒有這個要求(註 20)。此外，對於該三個熟食小販市場，食環署都無慣例在替手任期屆滿後採取跟進行動(例如到場視察以確定持牌小販是否已恢復親自營運檔位)。食環署有需要在這方面加強管制。

在檔位外販賣

4.14 根據《小販規例》，熟食小販市場內的持牌小販不得在固定攤位牌照所指明檔位以外的地方販賣。審計署在二零一五年一月實地視察馬角街熟食小販市場時，發現兩名持牌小販在檔位外販賣，違反《小販規例》。這些小販除了在其檔位內營業外，也在相鄰的空置檔位營業。其中一名檔戶佔用一個空置檔位招呼顧客，另一檔戶佔用了兩個空置檔位。

註 19：在三個熟食小販市場的 22 名持牌小販中，有 9 人 (41%) 曾在二零一二至二零一四年間委任替手。

註 20：在二零一二至二零一四年間，有四宗個案以患病為申請理由，全部沒有醫生證明書證明，但都獲食環署批准。

4.15 熟食小販市場檔位與熟食市場和熟食中心的檔位一樣，不受適用於食肆的衛生規定和安全標準規管（見第 4.5 段）。既然規管因原定經營規模較小而比較寬鬆，規管者必須確保檔戶遵守《小販規例》並在其固定攤位內按原定的小規模營運。

審計署的建議

4.16 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 收緊對熟食小販市場持牌小販委任替手的規管；及
- (b) 確保熟食小販市場的持牌小販遵守《小販規例》並在其固定攤位內營業。

政府的回應

4.17 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食環署會加強巡查，如發現阻塞地方等違規事項，會採取執法行動／發出警告信；及
- (b) 食環署已提醒各區人員嚴格執行現行指引，該指引的規定包括持牌人須在獲批准的替手委任期屆滿後親自營運檔位。任何延長替手委任期的申請或重複的申請，除非有健康理由或特殊理據支持，否則一概不獲考慮。

檔位的例行巡查

4.18 食環署設有 19 個分區環境衛生辦事處（分區辦事處），負責管理所屬分區的公眾熟食市場（註 21）。分區辦事處人員（巡查人員）會到公眾熟食市場作

註 21：每個分區辦事處都設有街市組以管理熟食市場和熟食中心，並設小販組以管理熟食小販市場。街市組和小販組還有其他職務，例如街市組管理售賣乾濕貨品的公眾街市，小販組管制街頭擺賣活動。

例行巡查，主要目的是確保檔戶遵守各項管制規定（例如租約規定和條款、發牌規定和法定要求）。

4.19 二零一四年十一月至二零一五年一月，審計署曾到訪三個分區辦事處，包括中西區辦事處、觀塘區辦事處和荃灣區辦事處。審計署審查三個分區辦事處的巡查工作，並觀察巡查人員在九個公眾熟食市場執行例行巡查。

沒有對違規事項採取行動

4.20 在巡查九個公眾熟食市場時，審計署留意到一些懷疑違反管制規定的情況。最常見的兩類違規事項如下：

- (a) **阻塞公眾地方** 根據租約，熟食市場和熟食中心的檔戶不得將任何貨物、用具或物品放置在其檔位以外地方。至於熟食小販市場，根據《小販規例》，檔戶不得將商品及設備放置在其檔位以外地方。在接受巡查的九個公眾熟食市場，每個都有阻塞公眾地方的情況，程度各有不同；及
- (b) **使用石油氣** 一般而言，食環署禁止在熟食市場和熟食中心使用石油氣，批准使用的能源包括電力和以中央喉管供應的燃氣等。這項規定已載列於熟食市場和熟食中心檔戶的租約內。至於熟食小販市場，食環署根據有關規例（註 22）只容許有限度使用石油氣（例如一個地點不得存放超過三罐 16 公斤的石油氣）。在接受巡查的九個公眾熟食市場，其中五個（56%）有檔戶違禁使用／過量存放石油氣（見第 3.9 段照片十一所示例子）。在有關處所使用或存放大量罐裝石油氣可能構成危險。

4.21 第 4.20(a) 及 (b) 段的違規情況雖然明顯，但巡查人員（審計署人員陪同進行巡查）並無在巡查記錄內提及這些違規事項，也沒有任何跟進行動。

例行巡查時查察不夠徹底

4.22 審計署也留意到有些查察工作不夠徹底。個案九顯示一個例子。

註 22：機電工程署根據《氣體安全條例》(第 51 章) 規管氣體（包括石油氣）的儲存和運載（見第 3.14 段）。

個案九

執行例行巡查 (聯仁街熟食小販市場)

1. 二零一五年一月十六日，審計署陪同食環署一名巡查人員(職員 A)到聯仁街熟食小販市場進行例行巡查。該熟食小販市場共有 36 個檔位，其中 7 個已編配予檔戶使用。
2. 巡查於下午二時三十分開始。在 7 個檔位中，4 個檔位放下了捲閘。這 4 個檔位的檔戶當時仍在附近，全部坐在檔位捲閘前。
3. 職員 A 逐一詢問 4 名檔戶，並獲告知這些檔位下午不營業。職員 A 沒有要求檔戶打開檔位接受視察，便把該 4 個檔位的巡查當作完成。職員 A 隨後繼續巡查該熟食小販市場其餘檔位。
4. 職員 A 在巡查記錄內填上“滿意”。

審計署的意見

5. 審計署從食環署的記錄得悉，上述 4 個檔位中，有 2 個過去曾經從事非法食物製造廠業務。職員 A 巡查時沒有徹底查察以跟進過去發現的違規事項，做法有欠理想。

資料來源：審計署在二零一五年一月進行的實地視察和食環署的記錄

例行巡查沒有適時執行

- 4.23 食環署規定例行巡查須適時執行，訂明規定如下：
 - (a) **熟食小販市場** 每兩星期例行巡查一次，在營業繁忙時段進行；
及
 - (b) **熟食市場和熟食中心** 每日例行巡查兩次，通常在營業繁忙時段進行。
- 4.24 審計署發現在適時例行巡查方面，有下列可予改善之處：

- (a) **熟食小販市場的巡查次數較少** 與熟食市場和熟食中心相比，熟食小販市場的巡查次數少得多。根據審計署到訪的三個分區辦事處的記錄，不論是熟食小販市場、熟食市場還是熟食中心，都曾發現違規事項。舉例來說，審計署陪同食環署人員到三個熟食小販市場例行巡查時，都發現有“阻塞公眾地方”的情況。食環署有需要加密巡查熟食小販市場的次數；
- (b) **巡查次數少於規定** 三個分區辦事處的記錄顯示，例行巡查有時並沒按照食環署的規定執行。以柴灣角熟食市場為例，在二零一四年十二月的例行巡查，有 13 天是每日一次的(並非按規定每日兩次)。一名巡查人員在二零一五年一月回覆審計署的查詢時表示，這是因為巡查工作的人手緊張所致；
- (c) **巡查不是在繁忙時段進行** 審計署發現，例行巡查通常都並非在繁忙時段(例如午飯時段)進行，有違食環署的規定。根據三個分區辦事處的記錄，例如在二零一四年十二月，最少有五個公眾熟食市場不曾在下午一時至二時(午飯時段)進行例行巡查。這些市場包括：
 - (i) 上文(a)項所述的三個熟食小販市場；及
 - (ii) 四山街熟食市場和觀塘碼頭熟食市場；及
- (d) **沒有保存巡查記錄** 審計署還發現，有些巡查的記錄沒有妥善保存。以中西區的正街熟食中心為例，二零一四年十二月內有十天是沒有巡查記錄的，曾否執行巡查頓成疑問。

審計署的建議

4.25 審計署建議 食物環境衛生署署長應：

- (a) 採取措施，確保在巡查公眾熟食市場時發現的不當事項得到妥善跟進和修正；
- (b) 提醒職員須妥善記錄巡查行動詳情(例如日期、時間和觀察所得)，以供管理人員審閱；
- (c) 找出個別巡查人員未能有效地執行工作的原因，並採取措施改進他們的表現(例如加強監督和培訓)；

- (d) 因應發現的不當事項，檢討熟食小販市場的巡查次數；及
- (e) 提醒職員須根據食環署的規定，適時和妥善執行巡查（例如在繁忙時段巡查）。

政府的回應

4.26 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會：

- (a) 進行巡查，如發現違規事項，會採取執法行動／發出警告信；
- (b) 提醒前線人員適時妥善執行巡查，並妥為記錄巡查行動詳情。督導人員也應根據部門指引和《工作守則》，每隔一段適當時間進行一次實地視察和檢查巡查記錄；及
- (c) 檢討熟食小販市場的巡查次數，並考慮修訂巡查指引。

第 5 部分：檔位租金及收費的管理

5.1 本部分探討檔位租金及收費的管理。審計署曾在二零零八年的審查工作提出有關街市檔位租金及收費的多項事宜，現經跟進後，發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 收取租金 (第 5.2 至 5.13 段)；
- (b) 收回差餉 (第 5.14 至 5.19 段)；及
- (c) 收回空調成本 (第 5.20 至 5.30 段)。

收取租金

5.2 熟食市場和熟食中心的檔戶都屬於公眾街市檔位租戶，須根據租約繳付其檔位的租金 (註 23)。根據政府的公眾街市政策，政府須向租戶收取市值租金 (註 24)。

5.3 熟食市場和熟食中心的檔位，是以下列競投方式出租的：

- (a) **圍內競投** 興建熟食市場和熟食中心主要是為了遷置街頭小販。在以往的遷置行動中，食環署讓小販按低於市值租金的底價 (例如市值租金的 75%)，以圍內競投方式競投街市檔位。圍內競投的成交價會成為首份租約的租金；及
- (b) **公開競投** 其他檔戶是以公開競投方式投得檔位，檔位底價是參考市值租金釐定。公開競投的成交價會成為首份租約的租金。現今如要出租空置檔位，一般都會進行公開競投。

註 23：熟食小販市場的檔戶都是持牌小販，不用支付檔位租金或差餉，但須每年繳交續牌費 (現時為 1,980 元) 和使用檔位的年費 (現時為 26,514 元)。

註 24：市值租金是差餉物業估價署提供的參考估價，用以評定租金。市值租金是按多項因素而訂定，例如同一条街市相類檔位最近期的競投價格、街市位置、檔位的特點 (例如鄰近自動電梯) 及顧客流量。

街市檔位的租約年期一般為三年。租約屆滿時，食環署按慣例會與現有租戶續訂租約(註 25)。如現有租戶選擇不續約，食環署會把檔位推出公開競投。

二零零八年的審查工作

5.4 審計署在二零零八年就食環署公眾街市的管理進行審查，涵蓋售賣乾濕貨品的公眾街市、熟食市場和熟食中心(見第 1.7 段)。審查工作發現，很多公眾街市的租戶所繳付的租金低於市值租金，原因眾多(見附錄 E)，包括公眾街市檔位在一九九八年劃一減租 30%，並在一九九九年起凍結租金。結果，食環署在管理公眾街市方面錄得嚴重虧損(2007-08 年度虧損 1.6 億元)，更出現部分檔位租戶繳付極低租金，而其他以公開競投方式投得相類檔位的租戶卻繳付較高租金的情況。審計署建議食環署應設立適當機制以調整租金。

5.5 立法會政府帳目委員會在二零零九年二月的第五十一號報告書內，對食環署未有制訂適當的租金調整機制表示關注，並擔心租金差異會減低商戶租用街市檔位營業的意欲。

食環署擬議的租金調整機制

5.6 二零零八年審計署進行審查後，食環署曾建議三個不同的租金調整機制，分別在二零零九年七月、二零一零年十二月和二零一三年一月諮詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會。委員並非全部支持有關建議。

5.7 根據二零一三年一月最新的建議，公眾街市檔位的租金將會按照過去三年甲類消費物價指數的平均變動率調整，增幅不高於 5% 或市值租金，以較低者為準。在二零一三年一月立法會食物安全及環境衛生事務委員會的會議上，委員認為政府應全面檢討公眾街市的政策和使用情況，並改善街市的經營環境，然後才考慮實施新的租金調整機制。

註 25：自一九九九年街市檔位租金凍結後(見第 5.4 及 5.8 段)，食環署與現有租戶續訂租約時一直沒有調整租金。

顧問研究

5.8 政府在二零一三年十月宣布，自一九九九年生效的租金凍結措施，實施期將進一步延長至二零一五年十二月。二零一三年十二月，政府委任顧問進行研究，以檢討公眾街市的功能和定位，並探討如何改善公眾街市經營環境。二零一五年一月，立法會食物安全及環境衛生事務委員會召開公眾街市事宜小組委員會會議，會上政府向委員簡介顧問研究所得主要結果，以及政府的初步看法。在租金調整機制方面(關乎售賣乾濕貨品的公眾街市、熟食市場和熟食中心)，政府告知小組委員會：

- (a) 顧問建議政府須正視眾多檔位的租金持續處於低水平的問題；
- (b) 政府在街市管理方面錄得虧損，有需要訂立合理的租金調整機制，以便街市檔位的租金追上在其他公眾街市近期經由公開競投租出的、條件大致相若的檔位的租金。缺乏這樣的機制很有可能不利於街市的興旺(例如檔戶可能缺乏積極經營的動力)；
- (c) 顧問認為街市與福利服務在本質上有所分別，政府雖同意這觀點，但也關注到有些租戶以前是小販或其他公眾街市的租戶，因被遷置到現時的公眾街市而可支付較低廉的租金，政府研議租金調整機制時，須考慮為這羣租戶作出的安排；及
- (d) 政府會與小組委員會探討租金調整機制。

很多檔位的租金遠低於市值租金

5.9 在二零零八年的審查中，審計署建議食環署應設立適當的租金調整機制(見第 5.4 段)。在自一九九九年一直欠缺租金調整機制的情況下，熟食市場和熟食中心多數檔位的租金(註 26)都低於市值租金。如表九所示，截至二零一四年十二月，在熟食市場和熟食中心的 975 個熟食檔中(註 27)，有 846 檔(87%)租戶繳付的租金低於市值租金，其中 389 檔(40%)租戶繳付的租金更低於市值租金的 50%。因此，食環署在管理公眾街市方面持續出現嚴重虧損(2007-08 年度虧損 1.6 億元，到 2013-14 年度則虧損 2.38 億元)。

註 26：截至二零一四年十二月，熟食市場和熟食中心檔位的平均租金為每月 6,050 元。個別檔位的每月租金由 294 元至 120,000 元不等。

註 27：截至二零一四年十二月，熟食市場和熟食中心共有 995 個檔位已出租予檔戶，其中 975 個為熟食檔，其餘 20 個是其他檔位(例如乾貨檔)。

表九

熟食市場和熟食中心檔位的租金水平
(二零一四年十二月)

檔位租金水平	檔位	
	數目	百分比
高於市值租金	47	5%
等同市值租金	82	8%
市值租金的 70% 至 99%	249	26%
市值租金的 50% 至 69%	208	21%
市值租金的 30% 至 49%	247	25%
低於市值租金的 30%	142	15%
總計	975	100%

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

設立適當的租金調整機制

5.10 根據政府的公眾街市政策，政府須向租戶收取市值租金（見第 5.2 及 5.8(b) 段）。政府在制訂擬議的租金調整機制時（見第 5.6 段），力求減少對公眾街市租戶構成的財政影響。舉例來說，根據二零一三年一月的建議（見第 5.7 段），政府有意設定街市檔位租金每三年調整一次，增幅不高於 5% 或市值租金，以較低者為準。不過，由於很多檔位的租金都遠低於市值租金（例如低於市值租金的 50% — 見表九），如採用擬議的調整機制，則短期內難以令檔位租金追上市值租金（見個案十所示例子）。

個案十

檔位租金要追上市值租金需時甚久 (漁光道熟食中心)

1. 漁光道熟食中心建於一九八一年。
2. 一九九八年，一個檔戶以公開競投方式投得檔位 B 的租約，月租為 5,000 元。同年因所有檔位一律減租 30%(見第 5.4 段)，檔位 B 的月租減至 3,500 元。截至二零一四年十二月，食環署已與該檔戶以相同的租金續訂租約 13 次。
3. 檔位 B 在二零一四年的市值租金為每月 7,000 元，3,500 元的月租只等於市值租金的 50%。

審計署的意見

4. 審計署以食環署二零一三年的租金調整機制方案(見第 5.7 段)計算，估計該檔位的租金須經過約 15 次遞增或 45 年，才能追上按二零一四年價格計算的市值租金。

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

5.11 檔戶簽訂的租約訂明，租約完結時檔位應予以騰空交回食環署。實際上，食環署准許現有租戶續訂租約(見第 5.3 段)。此中部分原因，可能基於有些租戶以前是小販或其他公眾街市的租戶，因遷置安排才遷入現時的公眾街市(見第 5.8(c) 段)。自一九九九年，食環署便沒有調整租金，導致很多檔位的租金遠低於市值租金。這與政府視街市檔位為商業處所的立場並不相符。政府認為街市檔位基本上屬於商業處所，供出租予商戶經營業務，收回市值租金應為政府持續的長遠目標。食環署有需要檢討現行做法。在這方面，審計署留意到：

- (a) 由於推出作公開競投的空置檔位數量有限，有意競投的商戶可能須以較高租金才能投得檔位賺取生計。舉例來說，在二零一二年一次公開競投中，漁光道熟食中心(個案十所指的熟食中心)某個空置檔位以相當於市值租金 665% 的成交價出租予一名新檔戶(註 28)。

註 28：每月租金為 49,200 元，而市值租金則為 7,400 元。

個案十的檔位 B 市值租金與該檔位相若，卻以市值租金 50% 租予該檔戶；及

- (b) 截至二零一四年十二月，在熟食市場和熟食中心共 975 個熟食檔中，有 598 個 (61%) 的檔戶 (包括個案十的檔戶) 都是經公開競投取得首份租約。食環署准許這類檔戶不必再經公開競投便可以遠低於市值租金的租金多次續訂租約，這做法是否恰當，尤其值得檢討。

審計署的建議

5.12 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 就公眾街市檔位的租金大部分遠低於市值租金，食環署在管理公眾街市方面又錄得虧損的情況，從速着手訂立適當的公眾街市租金調整機制；及
- (b) 檢討應否在租約屆滿後不把檔位推出公開競投便准許檔戶多次續租，當中檔戶首份租約是經公開競投取得的情況尤其需要注意。

政府的回應

5.13 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 政府有需要訂立合理的租金調整機制，以便街市檔位的租金追上在其他公眾街市近期經由公開競投租出的、條件大致相若的檔位的租金；
- (b) 在二零零九年七月十四日、二零一零年十二月十四日和二零一三年一月八日舉行的會議上，政府曾向立法會食物安全及環境衛生事務委員會提交三個不同的租金調整機制方案。立法會議員並不支持有關方案；
- (c) 對於公眾街市功能及定位和如何改善經營環境的顧問研究（見第 5.8 段），政府已跟進並即將落實有關顧問研究。在二零一五年一月公眾街市事宜小組委員會的會議上，政府承諾會因應所收到的意見落實顧問研究結果，並會在二零一五年六月前向小組委員會匯報情

況，包括提交實施改善計劃的初步建議，同時提交租金調整機制方案；及

- (d) 對於就准許熟食市場檔位多次續訂租約一事進行檢討的建議，食環署保持開放態度，並會考慮在租約屆滿後把檔位推出公開競投的利弊。不過，食環署估計由於現行做法已沿用多年，根深柢固，任何重大改動都會引來租戶強烈反對和猛烈抨擊。建議的改動也會連帶影響公眾街市逾 13 000 個乾濕貨品檔位的續租安排。因此，如要實施任何改變，估計需要大量遊說工作和相當時間才能完成。

收回差餉

二零零八年的審查工作

5.14 根據租約，公眾街市檔位租戶須繳付其檔位的差餉。在二零零八年的審查工作中，審計署發現食環署一直有代檔位租戶向差餉物業估價署繳付差餉，但從未向他們收回代繳的差餉。審計署建議食環署應研究此事。

5.15 立法會政府帳目委員會在二零零九年二月的報告書中表示，儘管租約訂明租戶負責繳付差餉，食環署沒有向檔位租戶收回差餉，委員會對此感到關注。

未有收回的差餉

5.16 現時，食環署仍代公眾街市租戶繳付差餉，一直沒有決定如何向租戶收回代繳的差餉。差餉物業估價署的現行做法，是向食環署而非個別公眾街市租戶徵收差餉，因此整個公眾街市，包括檔位、街市辦事處和公用地方，會一併以整體評定方式來評估差餉。目前共由 101 項整體評定涵蓋所有公眾街市（見第 1.6(a) 段註 2）。這個做法自一九八九年採用。

5.17 審計署得悉，食環署曾就向公眾街市租戶徵收差餉的可行性諮詢差餉物業估價署。二零零八年十一月，差餉物業估價署告知食環署：

- (a) 對於直接向公眾街市租戶（大約 15 000 人）徵收差餉的可行性，差餉物業估價署極有保留，因此舉需要龐大的非經常及經常資源；及

- (b) 更切實可行的做法，可能是收取包含差餉的租金，以及在向公眾街市租戶收取租金時一併收取差餉。

不過，食環署沒有跟進差餉物業估價署的建議。

審計署的建議

5.18 審計署建議食物環境衛生署署長應研究可否向公眾街市檔位收取包含差餉的租金，以收回食環署代檔位租戶繳付的差餉。

政府的回應

5.19 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意差餉應由檔位租戶支付，並表示：

- (a) 因應立法會食物安全及環境衛生事務委員會的要求，政府曾在二零零九年徵詢公眾街市檔戶和販商組織的意見，而他們一致反對由租戶繳付差餉的建議，有些認為政府多年來都一直代租戶繳付差餉，應繼續現行做法；
- (b) 在上述事務委員會二零一零年四月十三日的會議上，所有出席的委員都贊成下列議案：

“本事務委員會促請政府繼續代全港公眾街市商戶繳付差餉，以支援街市的小本經營。”

由此可見，整體上委員會並不贊成向公眾街市檔位租戶收回差餉；及

- (c) 鑑於上述情況，政府認為較務實的做法，是專注於設立公眾街市租金調整機制，然後才研究如何向檔位租戶收回差餉。

收回空調成本

5.20 截至二零一四年十二月，有 2 個熟食市場和 20 個熟食中心設有空調（見第 3.24 段）。食環署以下列兩種不同的收費安排收回空調的經常開支（電費和一般維修費）：

- (a) **合併收費** 把空調成本定為釐定市值租金的其中一個因素並成為租金的一部分；及
- (b) **分開收費** 把空調成本與租金分開徵收。

二零零八年的審查工作

5.21 在二零零八年的審查工作中，審計署發現在一九九九年以後的整個租金凍結期內，整體上公眾街市的空調費（不論是與租金合併或分開收取的）一直沒有調整（註 29），令空調成本未能全數收回（二零零八年約有 1,100 萬元未能收回）。審計署建議食環署應訂定合適安排以處理這問題。

5.22 立法會政府帳目委員會在二零零九年二月的報告書中表示，政府未能收回空調成本和空調費一直沒有調整，委員會對此感到關注。

分開收費安排下的收費仍未修訂

5.23 根據分開收費安排，空調費是按一個預定比率（收費率）向檔戶徵收的。每個有空調的公眾街市（包括有空調的熟食市場／熟食中心）各有一個收費率，代表該街市以單位面積計算的空調經常開支（註 30）。食環署有特定工序編訂這些收費率。

註 29：在採用合併收費的公眾街市，租金（包含空調成本）在一九九九年以後的整個租金凍結期內一直沒有調整。在採用分開收費的公眾街市，整體上空調費也因配合租金的凍結而不作調整。

註 30：在編訂收費率時，會參考估計的電費和維修費，並考慮預定溫度和營業時間等因素。

5.24 審計署得悉：

- (a) 食環署是在二零一零年最後一次編訂收費率。截至二零一四年十二月，收費率一直沒有再修訂；及
- (b) 按慣常做法，食環署一直沿用二零零五年的收費率向公眾街市租戶收回空調費。

5.25 食環署在二零一四年十二月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 自二零零五年起，食環署對公眾街市檔位的新租戶實施分開收費安排(很多現有租戶仍採用合併收費安排—見第 5.27 段)；
- (b) 隨着租金凍結，食環署其後沒有向這些公眾街市租戶實施經修訂的(很可能是須上調的)收費率；及
- (c) 二零一零年之後沒有再編訂收費率，是因為不值得每年都要食環署編訂一次。事實上，食環署仍然沿用二零零五年的收費率(見第 5.24(b) 段)。

5.26 因為凍結租金而不修訂收費率，審計署對這做法有所保留。在分開收費安排下，空調費與租金根本是分開的。審計署留意到，食環署曾在二零零七年六月告知財經事務及庫務局收費率是按年檢討的，並指食環署訂立新租約和續訂舊租約時，會一律實施新的收費率。

沿用合併收費的檔戶數目眾多

5.27 食環署有意以分開收費安排取代合併收費安排。不過，截至二零一四年十二月，在有空調的公眾街市(包括熟食市場和熟食中心)內共 3 277 個檔位中，427 個(13%)仍沿用合併收費安排。

5.28 食環署在二零一四年十二月回覆審計署的查詢時表示，在租金凍結期間，現有租戶不願意更改租約以實行分開收費安排。就此，審計署留意到，有意見認為街市公用地方的空調費應由政府承擔。立法會食物安全及環境衛生事務委員會曾開會討論這個問題。截至二零一四年十二月，政府就這問題仍未有最終決定。在 2013-14 年度，未能從檔戶收回的空調成本約為 1,600 萬元。

審計署的建議

5.29 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 加快訂定合適的安排，向公眾街市租戶收回空調成本；
- (b) 短期而言，考慮修訂空調收費率，以用於公眾街市租約；及
- (c) 密切留意仍採用合併收費安排的租約，等待適當時機以分開收費安排取代。

政府的回應

5.30 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 政府的政策是由街市租戶承擔經常開支，包括電費和一般維修費；
- (b) 政府曾檢討收取公眾街市空調費的安排，認為分開收取租金和空調費更符合“用者自付”原則。因此，食環署在二零零二年開始向新落成街市的所有租戶，以及在二零零五年七月開始向所有空調街市的新租戶，分開收取租金和空調費；
- (c) 前市政局把空調費納入租金內收取，前區域市政局則分開收費。目前，政府同時採用不同的安排收取空調費，視乎有關公眾街市以往是由前市政局還是前區域市政局管理，以及街市的啓用年份和租戶簽訂租約的年份；
- (d) 政府曾就其對全數收回公眾街市空調成本的意見和建議，先後在二零零九年七月和二零一零年十二月向立法會食物安全及環境衛生事務委員會作簡介。事務委員會並未支持有關建議；
- (e) 政府在二零一四年十一月十八日的討論文件中，清晰地向公眾街市事宜小組委員會闡明，現時不同空調收費安排適用於不同租戶的情況，既不公平也不理想。政府擬進行檢討，按“用者自付”和“對等”的原則劃一空調收費安排，以及在有關租戶於二零一五年年底到期續約時修訂其租約。對於擬加裝空調系統的現有食環署街市，政府也會採用相同的原則，並會對租戶的租約作出相應修訂；及
- (f) 政府會因應審計署的建議，加快完成有關分開收取空調費與租金的檢討，並會繼續與立法會商討公眾街市租金調整機制各項事宜。

第 6 部分：未來路向

6.1 本部分探討食環署公眾熟食市場管理的未來路向。

歷史背景

6.2 政府自七十年代初沿用至今的政策，是在一般情況下不會簽發新的小販牌照，街頭持牌小販須遷置到離街小販市場或公眾街市。按照這小販政策，政府興建了公眾熟食市場，以遷置街頭熟食檔。這政策目標現已大致完成。目前，政府認為再無需要興建新的公眾熟食市場，但會探討如何進一步改善現有市場的狀況（見第 1.8(c) 段）。

可予改善的範疇

6.3 公眾熟食市場大多建於八十年代或之前。審計署的審查發現，食環署對這些市場的管理可予改善，包括下列範疇：

- (a) 熟食小販市場共有 11 個，平均檔位空置率高達 61%，其中最大的兩個市場空置率為 75% 和 81%。這些市場共有 144 個空置檔位，其中 114 個 (79%) 已空置超過十年；
- (b) 經營能力是決定公眾熟食市場應否繼續營運的重要因素，但食環署並沒有進行定期檢討以評估各公眾熟食市場經營能力是否良好和可否改變用途。對上一次在二零一零年對熟食市場／熟食中心進行的檢討，發現有 12 個熟食市場／熟食中心每日每檔顧客量不足 20 人次，其經營能力成疑；
- (c) 食環署在二零零三年決定改善公眾熟食市場的消防安全措施。不過，有關工作進展緩慢。食環署把若干改善措施列為最低規定，但很多公眾熟食市場仍未推行這些措施；
- (d) 大部分熟食市場和熟食中心的電力供應仍未提升到食環署的現行標準。供電不足曾引致多個問題，例如電力系統負荷過重、檔位不可出租，以及無法加裝空調系統；
- (e) 任何人士必須獲酒牌局發出酒牌，方可售賣酒類以供在有關處所飲用。公眾熟食市場的檔位無一領有酒牌局的酒牌。不過，審計署

實地視察 11 個熟食市場和熟食中心期間，發現有在公用範圍或檔位範圍售賣酒類並供顧客在場飲用的情況；

- (f) 食環署對公眾熟食市場檔位的例行巡查有不足之處，包括對一些違規事項（例如阻塞公眾地方和不當使用石油氣）並無採取行動，以及未有根據食環署的規定適時執行巡查；及
- (g) 審計署在二零零八年的審查工作中提出多項事宜，食環署並未完成其中一些的跟進行動，包括收取租金、收回差餉和收回空調成本。

6.4 審計署認為，食環署有需要採納本審計報告書所載意見和建議，以進一步改善公眾熟食市場的管理。

探討可否重新發展或改變用途

6.5 二零一二年，財經事務及庫務局對大約 4 500 幅提供不同公共設施的政府用地進行檢討後，選定若干用地交由規劃署進一步研究可否重新發展。選定名單上有 17 幅用地屬於食環署，該局要求食環署探討可否騰出這些用地。這 17 幅用地中，包括 12 幅興建了五個熟食小販市場、兩個熟食市場和五個熟食中心的用地。食環署認為，有三幅熟食小販市場用地可以騰出。至於其餘九幅用地，有些需要保留以安置那三個熟食小販市場的檔戶，有些則有相當高的使用率。

騰出三幅熟食小販市場用地的進展

6.6 二零一五年二月，食環署就騰出三幅熟食小販市場用地一事，告知財經事務及庫務局有關的現況、工作計劃和預計時間表。根據食環署所述，該署已開始與其中兩個熟食小販市場內的持牌人商討關閉市場的安排，第三個熟食小販市場的磋商工作也快將開始。

還可檢討其他用地

6.7 財經事務及庫務局進行的檢討設有篩選準則，政府用地之中，只有土地面積不少於 600 平方米，而且設施層數較少（兩層至五層）和在一九八零年或之前落成的，才會進一步研究可否重新發展。公眾熟食市場用地共有 75 幅，

其中 12 幅 (16%) 符合這些準則，都已納入作進一步研究。另有 63 幅 (84%) 公眾熟食市場用地不符合準則，沒有納入作進一步研究。

6.8 審計署認為，食環署也有需要探討這 63 幅公眾熟食市場用地可否重新發展或改變用途，當中那些位置優越、空置率高和經營能力有問題，以及條件所限設施難以改善的用地，尤其值得考慮。其實在這方面，食環署過去也曾成功完成多項計劃，把公眾街市用地重新發展，使土地更能地盡其用 (見附錄 F 所示例子)。

審計署的建議

6.9 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 採納本審計報告書所載意見和建議，以進一步改善公眾熟食市場的管理；
- (b) 加快行動，盡快騰出第 6.5 段所述三幅熟食小販市場用地，以供重新發展；及
- (c) 探討其他公眾熟食市場用地可否重新發展或改變用途，當中那些位置優越、空置率高和經營能力有問題，以及條件所限設施難以改善的用地，尤其值得考慮。

政府的回應

6.10 食物及衛生局局長和食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會：

- (a) 充分考慮熟食小販市場的歷史背景和有關各方的利益，繼續努力改善公眾熟食市場的整體管理；
- (b) 加快行動，盡快騰出其轄下某些熟食小販市場用地，以供重新發展；受熟食小販市場關閉影響的小販和其他有關各方的利益，會獲充分考慮；及
- (c) 探討其他公眾熟食市場用地可否重新發展，當中那些位置優越、空置率高和經營能力有問題，以及條件所限設施難以改善的用地，尤其值得考慮。

附錄 A
(參閱第 1.5 段)

熟食小販市場
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
港島及離島				
1	赤柱街市空地小販市場	1972	250	28 (註 1)
九龍				
2	吳松街臨時熟食小販市場	1984	761	24
3	汝州西街熟食小販市場	1977	757	26
4	勵業街熟食小販市場	1973	425	10
5	海防道臨時熟食小販市場	1978	367	20
6	新填地街熟食小販市場	1973	270	12
新界				
7	馬角街熟食小販市場	1977	2 360	36
8	聯仁街熟食小販市場	1985	1 673	36
9	大連排道熟食小販市場	1976	1 208	22
10	葵榮路熟食小販市場	1972	515	20
11	藍地街市暨小販市場	1969	160	4 (註 2)
總計			8 746	238

資料來源：食環署的記錄

註 1：這 28 個檔位中，2 個售賣熟食，26 個售賣乾貨。

註 2：這 4 個檔位中，1 個售賣熟食，3 個售賣蔬菜／乾貨。

附錄 B
(參閱第 1.5 段)

熟食市場
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
港島及離島				
1	長洲熟食市場	1991	1 524	17
2	南朗山道熟食市場	1987	1 476	28
3	皇后街熟食市場	2004	967	11
4	吉勝街熟食市場	1986	726	11
5	梅窩熟食市場	1985	642	20
九龍				
6	駿業熟食市場	1985	2 720	56
7	長沙灣熟食市場	1982	1 400	28
8	旺角熟食市場	2005	1 265	14
9	觀塘碼頭熟食市場	1984	1 000	29
10	四山街熟食市場	1980	370	17
11	東源街熟食市場	1983	370	8
新界				
12	柴灣角熟食市場	1979	2 572	32
13	葵順街熟食市場	1990	1 400	12
14	長達路熟食市場	1987	993	12
15	大圓街熟食市場	1984	950	20
16	青楊熟食市場	1983	922	18
17	和宜合道熟食市場	1984	850	18
18	建業街熟食市場	1985	800	14

附錄 B
(續)
(參閱第 1.5 段)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
19	建榮熟食市場	1979	715	20
20	大棠道熟食市場	1985	700	18
21	嘉定熟食市場	1983	648	16
22	火炭東熟食市場	1982	645	24
23	火炭西熟食市場	1982	544	15
24	擊壤路熟食市場	1981	337	14
25	洪祥熟食市場	1979	313	11
		總計	24 849	483

資料來源：食環署的記錄

附錄 C
(參閱第 1.5 段)

熟食中心
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
港島及離島				
1	上環熟食中心	1989	2 300	20
2	駱克道熟食中心	1987	1 727	19
3	渣華道熟食中心	1993	1 500	15
4	漁光道熟食中心	1981	1 472	16
5	田灣熟食中心	1979	1 386	10
6	香港仔熟食中心	1983	1 288	10
7	士美非路熟食中心	1996	1 180	12
8	漁灣熟食中心	1979	1 100	20
9	鵝頸熟食中心	1979	1 049	12
10	鴨脷洲熟食中心	1998	992	6
11	黃泥涌熟食中心	1996	955	6
12	石塘咀熟食中心	1991	884	15
13	西灣河熟食中心	1984	630	8
14	鰂魚涌熟食中心	1988	360	5
15	正街熟食中心	1976	350	2
16	電氣道熟食中心	1993	350	5
17	柴灣熟食中心	2001	340	6
18	愛秩序灣熟食中心	2008	150	4
九龍				
19	官涌熟食中心	1991	3 260	19
20	保安道熟食中心	1988	3 248	19

附錄 C
(續)
(參閱第 1.5 段)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)	檔位數目
21	彩虹道熟食中心	1988	2 502	19
22	北河街熟食中心	1995	2 265	20
23	大角咀熟食中心	2005	2 244	12
24	大成街熟食中心	1998	1 661	11
25	瑞和街熟食中心	1988	1 570	20
26	牛頭角熟食中心	1991	1 500	21
27	花園街熟食中心	1988	1 086	15
28	牛池灣熟食中心	1986	900	15
29	土瓜灣熟食中心	1984	520	8
30	紅磡熟食中心	1996	520	18
31	九龍城熟食中心	1988	340	10
新界				
32	石湖墟熟食中心	1994	4 030	28
33	聯和墟熟食中心	2002	3 985	22
34	大埔墟熟食中心	2004	3 555	40
35	香車街熟食中心	1972	2 640	40
36	古洞街市購物中心熟食中心	1985	393	12
37	深井臨時熟食中心	1984	250	8
38	錦田熟食中心	1964	176	5
39	沙頭角熟食中心	1998	166	8
總計			54 824	561

資料來源：食環署的記錄

附錄 D
(參閱第 2.9 段)

設於臨時用地的公眾熟食市場
(二零一四年十二月三十一日)

編號	名稱	啓用年份	面積 (平方米)
熟食小販市場			
1	吳松街臨時熟食小販市場	1984	761
2	汝州西街熟食小販市場	1977	757
3	勵業街熟食小販市場	1973	425
4	海防道臨時熟食小販市場	1978	367
5	新填地街熟食小販市場	1973	270
6	赤柱街市空地小販市場	1972	250
熟食市場			
7	長沙灣熟食市場	1982	1 400
8	東源街熟食市場	1983	370
熟食中心			
9	深井臨時熟食中心	1984	250
總計			4 850

資料來源：食環署的記錄

公眾街市租戶繳付的租金 低於市值租金的原因

很多公眾街市租戶繳付的租金低於市值租金，二零零八年的審計報告列出的原因包括：

- (a) **舊街市的前租戶和前固定攤位持牌小販可享特惠租金** 即將遷入新街市的舊街市檔位租戶或固定攤位持牌小販，通常可按較低的底價（一般為市值租金的 75%）以圍內競投方式，競投新街市檔位；
- (b) **續約時採用不同的租金調整機制** 前臨時市政局和前臨時區域市政局雖然同樣以市值租金作為釐定街市檔位續約租金的依據，但在與租金低於市值租金的檔位續約時，卻採用不同的租金調整機制。前臨時市政局轄下的檔位，租金調整幅度是參考租約所示最後租金與當時市值租金的差額而釐定的。租金增幅設有上限，上限相當於當時消費物價指數的增幅再加上預定的百分比。前臨時區域市政局的做法與此不同，不設類似的增幅上限，並會逐步提高續約租金，直至達到相等於市值租金的某個預定百分比為止；
- (c) **一九九八年減租和其後凍結租金** 一九九八年，由於當時經濟不景，所有公眾街市檔位的租金一律下調 30%。由一九九九年，已減租的街市檔位租金實施凍結，第九個凍結期於二零零九年六月三十日屆滿（註）。因此，前持牌小販和舊街市租戶的租金一直都遠低於市值租金；及
- (d) **降低長期空置檔位的租金** 為吸引有興趣的租戶，由二零零三年八月起，食環署亦已訂立措施，降低選定街市內長期空置檔位的競投底價。

資料來源：食環署的記錄

註：其後街市檔位租金凍結期又再五次延長，現行租金凍結期將於二零一五年十二月三十一日屆滿。

重新發展大埔臨時街市

1. 八十年代初，政府興建大埔臨時街市，用以遷置街頭小販。臨時街市設於面積約為 4 900 平方米的臨時用地。
2. 大埔臨時街市的設施簡陋。為了給當地社區提供一個現代化的永久街市，並善用臨時街市所佔用地，政府於一九九八年決定進行下列重建工程：
 - (a) 在另一用地興建一幢樓高八層的市政大廈，其中一層用作熟食中心(註)；
 - (b) 臨時街市的熟食檔位租戶將遷往新的熟食中心；及
 - (c) 把該幅臨時用地騰出作其他用途。
3. 二零零四年，新的熟食中心啓用(即大埔墟熟食中心)，臨時用地則騰出用以興建新的公共屋邨。

資料來源：食環署的記錄

註：市政大廈內另有其他設施，包括體育館、圖書館和公眾街市(大埔墟街市)。

第 4 章

水務署

管理用水供求

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

管理用水供求

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.13
審查工作	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：管理用水供應	2.1
《全面水資源管理策略》	2.2 – 2.3
利用再造水	2.4 – 2.12
保護現有水資源	2.13 – 2.22
發展海水化淡	2.23 – 2.32
審計署的建議	2.33 – 2.34
政府的回應	2.35 – 2.36
第 3 部分：管理用水需求	3.1
《全面水資源管理策略》	3.2 – 3.3
加強公眾教育節約用水	3.4 – 3.8
在政府設施加裝節水裝置	3.9 – 3.14
進行用水效益考察	3.15 – 3.19
擴大使用海水沖廁的範圍	3.20 – 3.24
審計署的建議	3.25 – 3.26
政府的回應	3.27 – 3.28

	段數
第 4 部分：落實政府的水費政策	4.1
政府的水費政策	4.2 – 4.30
審計署的建議	4.31
政府的回應	4.32 – 4.33
第 5 部分：未來路向	5.1
管理用水供應	5.2
管理用水需求	5.3
落實政府的水費政策	5.4
未來路向	5.5 – 5.7
審計署的建議	5.8
政府的回應	5.9
附錄	頁數
A：水務署組織圖 (二零一五年二月)	43
B：用水需求預測 (二零二一至二零二九年)	44
C：節約用水的教育計劃和宣傳運動 (二零零九年九月至二零一四年十二月)	45 – 46
D：協助康文署設施達致用水效益的主要最佳執行指引	47
E：水務經營帳目 (2009–10 至 2012–13 年度)	48
F：淡水每單位的淨生產及總生產成本 (2013–14 年度)	49
G：每立方米淡水供應的差餉補貼 (2013–14 年度)	50

管理用水供求

摘要

1. 水務署負責供應淡水和海水(作沖廁用途)，供全港 700 萬人口作住宅或非住宅用途。在二零一三年，水務署供應 9.33 億立方米淡水，其中 6.11 億立方米(65%)由廣東省按《東江水輸港協議》(下稱《供水協議》)提供，其餘 3.22 億立方米(35%)則來自本港的集水區。同年，水務署也為本港 80% 人口供應 2.78 億立方米海水作沖廁用途，餘下 20% 人口則使用淡水沖廁。在 2013-14 年度，水務署收到的水費為 25.56 億元。截至二零一四年十二月，水務署管理的用水帳戶為 287 萬個，包括 259 萬個住宅用水帳戶和 28 萬個非住宅用水帳戶。

2. 二零零八年，水務署公布《全面水資源管理策略》(下稱《管理策略》)，以保證香港可持續地運用水資源。《管理策略》涵蓋五大範疇，分別為節約用水、積極控制水管滲漏、擴大使用海水沖廁範圍、開發新的水資源(包括再造水)，以及保護水資源。審計署最近就水務署在管理用水供求的情況進行審查。

管理用水供應

3. 根據二零零八年的《管理策略》，水務署推行多項措施以加強管理用水供應，包括推行試驗計劃和研究使用經處理污水的再造水，保護現有水資源和發展海水化淡(第 2.3 段)。

4. **需加快利用再造水作沖廁用途** 根據二零零八年的《管理策略》，水務署計劃把來自石湖墟污水處理廠的再造水加以額外處理，供應新界東北區作沖廁用途。水務署表示，擬議計劃有助每年節省 2 100 萬立方米淡水，而使用再造水的成本(為每立方米 3.8 元)亦較使用淡水(邊際成本為每立方米 5.6 元)和海水(為每立方米 10.4 元)作沖廁的成本為低。然而，水務署只在二零一二年才展開相關基礎設施工程的籌劃工作，而相關工程的目標完成日期則為二零二二年。審計署認為，水務署需要加快利用再造水作沖廁用途，此舉可節省大約 3% 淡水(第 2.4 至 2.12 段)。

5. **延遲推行水塘間轉運隧道計劃 (轉運隧道計劃)** 二零零四年，水務署和渠務署計劃推行轉運隧道計劃。此計劃有助西九龍區防洪，亦可提供每年 250 萬立方米淡水。根據該計劃，九龍水塘群 (由九龍水塘、石梨貝水塘、九龍接收水塘和九龍副水塘組成) 的溢流會引往下城門水塘。二零零五年，渠務署告知立法會發展事務委員會，轉運隧道計劃的建造工程將於二零一零年動工，目標於二零一二年完成。然而，直至二零一四年十二月，水務署和渠務署仍未為轉運隧道計劃的建造工程申請撥款。在二零一四年，有關建造工程的估計費用為 8.68 億元 (第 2.13 至 2.17 段)。

6. **延遲改善須優先處理的引水道系統** 引水道系統由引水道組成，用以在集水區截取地面水，引往水塘儲存。二零零八年十月，政府告知發展事務委員會，水務署將會在二零一一年着手改善四個引水道系統，包括城門、筆架山、金山和大欖涌引水道系統。然而，直至二零一四年十二月，水務署仍未就相關建造工程申請撥款 (第 2.18 至 2.22 段)。

7. **需密切監察淡水供應** 二零一二年六月，立法會財務委員會批准撥款 3,430 萬元，供水務署就將軍澳海水化淡廠的建造工程進行規劃和勘查研究。水務署表示，海水化淡廠項目的估計成本為 93 億元，每年可生產 5 000 萬立方米淡水，相等於總淡水供應量的 5%，而且可於日後擴充產量，最終產量可達每年 1 億立方米淡水。該廠第一階段預計於二零二零年啟用。水務署表示，海水化淡的成本估計為每立方米 12 元，當中營運成本及資本折舊成本分別為每立方米 7 元和 5 元 (第 2.24 至 2.27 段)。

8. 根據於二零一二年五月向立法會提交的資料，興建海水化淡廠理據之一，是根據水資源足夠用量風險評估，在惡劣的境況下 (例如發生持續乾旱和用水需求增加)，在二零二零年之後，用水短缺的風險將會增加，而每年所欠缺的淡水量會高達 3 900 萬立方米。審計署留意到，該估計的缺水量是根據水務署《長遠需求預測 (二零一零年)》及按每年東江供水量為 8.2 億立方米而推算的，然而，二零一三年實際輸港的東江水只為 6.11 億立方米。水務署其後根據《長遠需求預測 (二零一三年)》和假設每年東江供水量為 8.2 億立方米的前提下，估計在二零二一年在用水需求高的基礎上所欠缺的淡水量為 3 300 萬立方米和在用水需求低的基礎上為 700 萬立方米。審計署留意到，根據《供水協議》，廣東省同意分配最終多達每年 11 億立方米的供水量予香港，但超過 8.2 億立方米的供水收費水平有待日後協商。因此，缺水情況將來會否出現，取決於廣東省每年輸港的淡水供水量能否超逾 8.2 億立方米。鑑於採用海水化淡供

摘要

應本地淡水涉及龐大的資本和經常性開支，水務署需密切監察來自廣東省輸港及擬議海水化淡廠的供水量 (第 2.23 及 2.27 至 2.32 段)。

管理用水需求

9. 根據二零零八年《管理策略》，減少用水需求的措施包括在政府設施加裝節水裝置，於政府部門進行用水效益考察及擴大使用海水沖廁的範圍 (第 3.3 段)。

10. **一些政府設施在加裝節水裝置後增加用水量** 二零零九年十二月，水務署於 421 幢政府建築物及學校推行加裝節水裝置試驗計劃，共耗資 1.04 億元。水務署於二零一一年進行檢討，發現加裝節水裝置後，每年可減省 2,143 萬元用水開支，而安裝工程的平均還本期為 5.1 年。然而，審計署的審查發現在 421 幢政府建築物及學校中，有 119 (28%) 幢政府建築物及學校的淡水用量在加裝節水裝置後有所增加，增幅為 0.4% 至超過 100% 不等 (第 3.9 至 3.14 段)。

11. **一些康樂及文化事務署 (康文署) 場地推行最佳執行指引後增加用水量** 水務署在康文署進行用水效益考察後，於二零一二年九月向康文署發出節約用水的最佳執行指引。康文署及水務署表示，有關指引在六個公園和五個游泳池推行，這 11 個場地於二零一四年的用水量較二零一一年減少了 7.2%。然而，審計署的審查發現在 11 個場地中，其中四個場地於二零一四年的用水量比二零一一年實際有所增加，增幅為 5% 至 63% 不等 (第 3.15 至 3.19 段)。

12. **很多薄扶林樓宇尚未接駁海水供應網絡** 根據二零零八年《管理策略》，為了使用海水取替淡水作沖廁用途，薄扶林的海水供應系統於二零一三年七月大致完成。然而，截至二零一五年二月，在薄扶林海水供應系統覆蓋範圍內的 570 幢樓宇中，仍有 378 幢樓宇 (66%) 尚未展開接駁海水供應的轉換工程 (第 3.20 至 3.24 段)。

落實政府的水費政策

13. 在水務署水費收費制度下，住宅用戶的淡水供應是按四級制收費。在第一級水費中，供應住宅用戶的淡水，每四個月的首 12 立方米是免費供應的，而相關的淨生產成本由政府支付。而第二級水費中，繼後使用的 31 立方米淡水的水費，應與淨生產成本相若(註)。至於第三級水費中，再繼後使用的 19 立方米淡水的水費應與總生產成本相若。最後，在第四級水費中，餘下使用的淡水的水費應比第三級水費高約 40% (第 4.3 段)。

14. **自 1998-99 年度起一直未能達致固定資產平均淨值的目標回報率** 根據政府政策，釐定水費旨在收回生產成本和達致固定資產平均淨值的目標回報。水費自一九九六年起沒有作出調整，而水務經營帳目由 1998-99 至 2013-14 年度一直錄得虧損。因此，水務營運在這段期間的固定資產平均淨值所計算的回報一直呈負數。儘管如此，政府仍一直為固定資產平均淨值訂定正數目標回報率，這目標回報率由 1998-99 至 2011-12 年度訂為 6.5%，而由 2012-13 至 2013-14 年度則訂為 3.4% (第 4.10 至 4.13 段)。

15. **沒有披露每單位生產成本已包括固定資產平均淨值的目標回報額** 審計署從一份立法會文件留意到，在 1994-95 年度，淡水供應的淨生產成本為每立方米 4.86 元。水務署表示，政府的政策是須要達致固定資產平均淨值的目標回報額，為遵守政策規定，每單位的淨生產成本已包括該目標回報額。在 2013-14 年度，淨生產成本為每立方米 10.76 元 (其中包括每立方米 2.61 元的固定資產平均淨值目標回報額)。儘管每單位的淨生產成本和總生產成本均是釐定水費時需考慮的重要因素 (見第 13 段)，水務署並沒有披露生產成本已包括固定資產平均淨值的目標回報額。水務署需在年報公布其上述成本資料 (第 4.14 至 4.20 段)。

16. **沒有披露用作計算每單位生產成本的供水量** 二零一四年四月，就擬建海水化淡廠一事 (見第 7 段)，水務署告知立法會，藉收集本地雨水生產及以東江水生產淡水的估計單位成本分別為每立方米 4.2 元及每立方米 8.8 元，對比以海水化淡方式生產的成本為每立方米為 12 元。審計署留意到，這些單位成本是以未經處理總淡水量計算 (在二零一三年為 9.33 億立方米)。然而，水務署卻採用較低的經水錶記錄的用水量 (在二零一三年為 6.38 億立方米) 計算淨

註： 擬備水務經營帳目時，一般而言，水務署會把每年收取差餉的 15% 作為帳目的收入。而淨生產成本則為總生產成本扣減相關差餉補貼後的生產成本。

摘要

和總單位生產成本以作釐定水費。未經處理淡水量和經水錶記錄的用水量相差 32% $((9.33 - 6.38) \div 9.33 \times 100\%)$ 。該差別主要是由於水管滲漏導致用水流失、在淡水處理過程中所消耗用水、未獲授權使用水及水錶欠準。審計署認為，水務署需在年報清楚闡明各用水單位生產成本的計算基礎(第 1.3 及 4.21 至 4.23 段)。

未來路向

17. **人均住宅用水量偏高** 審計署留意到，儘管水務署近年推行多項節約用水措施，但在二零零九至二零一四年每日人均住宅用水量仍維持在大約 130 公升，較世界的平均用水量 110 公升高 18%。雖然水務署已制定要達致每人每日節省 10 公升用水的目標，卻沒有訂定達致這節省用水目標的日期(第 5.5 段)。

審計署的建議

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

管理用水供應

- (a) 加快行動：
 - (i) 推行向新界東北供應再造水作沖廁用途的計劃(第 2.33(a)段)；
 - (ii) 改善在城門、筆架山、金山和大欖涌的四個須優先處理的引水道系統(第 2.33(c)段)；及
 - (iii) 推行轉運隧道計劃(第 2.34 段)；
- (b) 密切監察來自廣東省輸港及擬議海水化淡廠的淡水供應量(第 2.33(e)段)；

管理用水需求

- (c) 進行檢討，查明：
 - (i) 在 119 幢政府建築物和學校在加裝節水裝置後用水量增加的原因，並視乎需要採取補救行動(第 3.25(c)段)；及

摘要

- (ii) 在四個康文署場地推行最佳執行指引後用水量增加的原因 (第 3.26(a) 段)；
- (d) 採取措施，及早完成向薄扶林餘下 378 幢樓宇供應海水作沖廁用途的工程 (第 3.25(e) 段)；

落實政府的水費政策

- (e) 在水務署的年報公布資料闡明：
 - (i) 每單位淡水的淨生產成本和總生產成本已包括固定資產平均淨值的目標回報額；及
 - (ii) 在釐定水費時是根據經水錶記錄的淡水用量為基數計算每個單位淡水的淨生產成本和總生產成本 (第 4.31(a) 段)；及

未來路向

- (f) 考慮就每人每日節省 10 公升用水量的目標訂定達標日期 (第 5.8(a) 段)。

政府的回應

19. 政府同意審計署的建議。

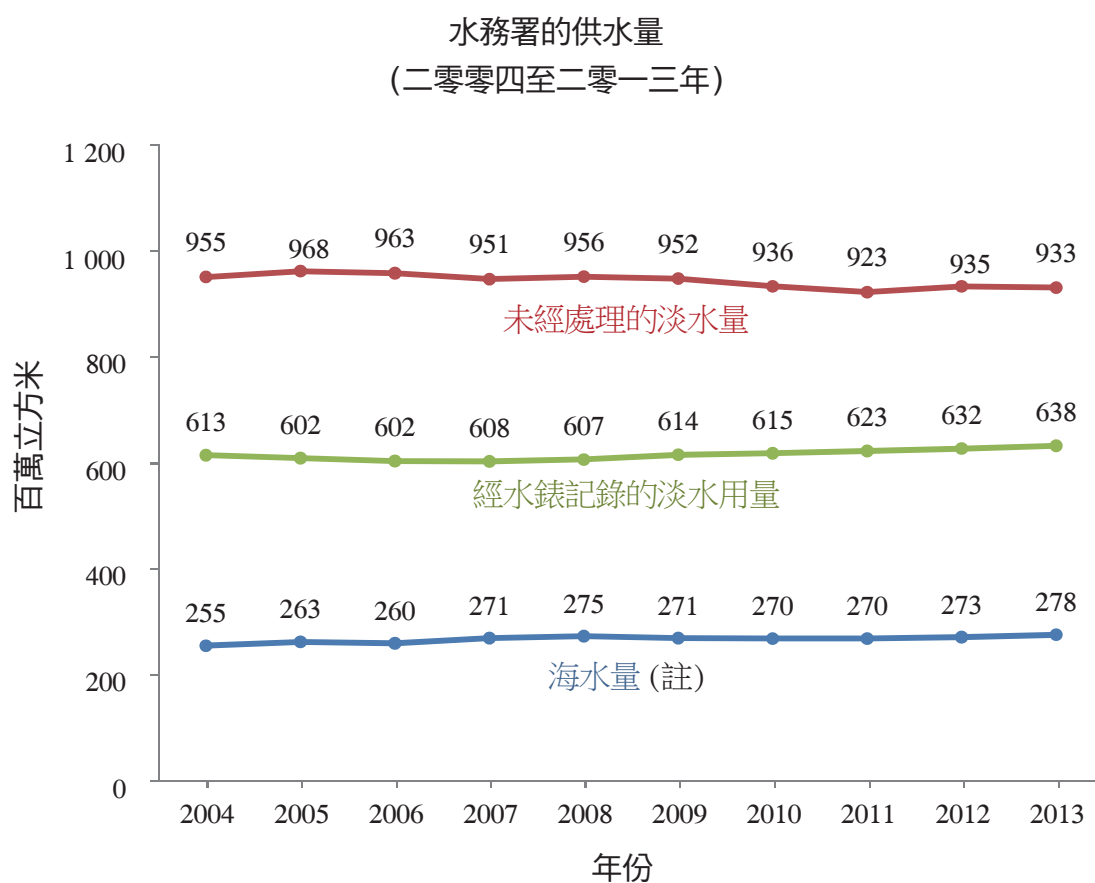
第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 水務署負責供應淡水和海水(作沖廁用途)，供全港 700 萬人口作住宅和非住宅用途(見圖一)。

圖一



資料來源：水務署的記錄

註： 所供應海水不會經水錶記錄。上圖所示的海水供應量是來自水務署抽水站的記錄。

備註： 截至二零一五年二月完成審計工作時，水務署仍未能提供二零一四年的數據。

未經水錶記錄的用水

1.3 如圖一所示，經水錶記錄的用戶淡水用量，遠少於未經水務署濾水廠處理的原淡水量，處理前的水量與水錶記錄的水量相差 32% $((933 - 638) \div 933 \times 100\%)$ 稱為未經水錶記錄的用水量，包括：

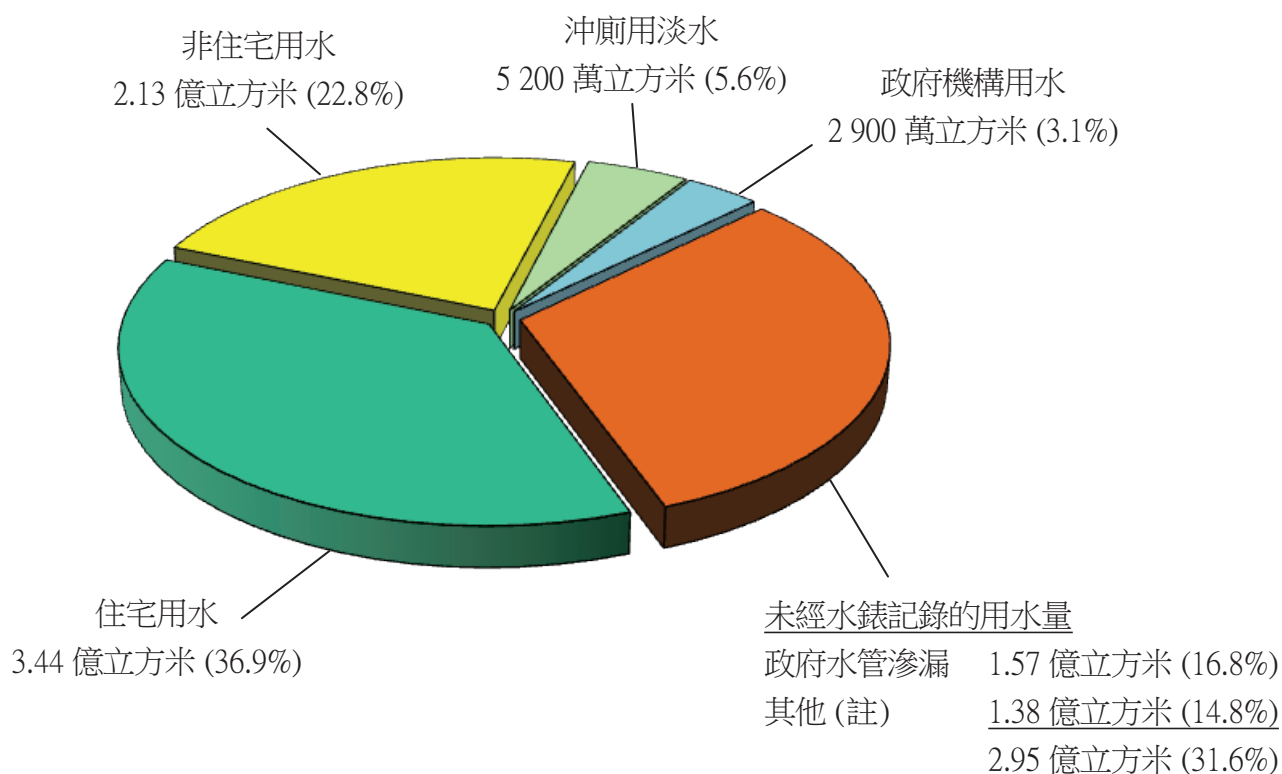
- (a) 水管滲漏導致用水流失 (註 1)；
- (b) 在處理過程或為運作需要的用水，例如沖洗水管、測試新水管及消防處用以滅火等；
- (c) 因未獲授權使用而未經水錶記錄的用戶用水 (見第 1.6 段)；及
- (d) 因水錶欠準而未有記錄的用戶用水 (見第 1.6 段)。

1.4 圖二顯示二零一三年的淡水用量分析。

註 1：水管包括政府水管和私人水管。私人水管指在政府水管與用戶水錶之間敷設的水管。

圖二

淡水用量分析
(二零一三年)



資料來源：水務署的記錄和審計署的分析

註：其他未經水錶記錄的用水量包括私人水管滲漏和第 1.3(b) 至 (d) 段所述的情況。水務署表示，該署正檢視各類未經水錶記錄的用水量，目前沒有相關的的分項數據。

水管滲漏導致用水流失

1.5 二零一零年，審計署就“管理及減少水管爆裂及滲漏”進行審查，其相關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 8 章。審計署的主要意見包括指水務署在下列工作有不足之處：管理負責維修爆裂水管的水務署定期合約承辦商；處理水管爆裂的成因；推行水管更換及修復計劃；推行水壓管理計劃；以及減少屋邨內淡水水管的滲漏。水務署接納審計署的所有建議，並採取行動改善，因而，政府水管滲漏所造成的淡水流失量，由二零一零年的 1.73 億立方米減至二零一三年的 1.57 億立方米（減幅為 9%）。此外，截至二零一四年十二月，水務署亦已於 136 屋邨安裝監察總錶，以監察私人水管滲漏情況。

因未經授權用水及水錶欠準而導致的用水流失

1.6 二零一一年，審計署就“未經授權用水及水錶欠準所導致的用水流失”進行審查，其結果載於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。審計署的主要意見包括指出水務署在下列工作有不足之處：針對非法取水採取的執法行動；針對未經授權用水而進行的視察；以及推行水錶更換計劃。水務署接納審計署的所有建議，並採取行動改善。水務署表示，該署已加強針對未經授權用水事宜的偵查、檢控、宣傳和教育工作，在二零一四年進行的相關突擊檢查達 1 235 次，較二零一三年增加了 74%，而同期的檢控宗數增至 113 宗，增幅為 41%。至於水錶欠準問題，水務署繼續推行水錶更換計劃。在二零一一至二零一四年間，更換了 77 萬枚水錶，整體的水錶準確度亦由二零一一年的 95.3% 提高至二零一四年的 96.7%。

香港的供水情況

1.7 二零一三年，香港的淡水約有 65% 是根據《東江水輸港協議》（下稱《供水協議》）從廣東省的東江輸入，其餘淡水則來自本港集水區收集的雨水。此外，本港有 80% 人口獲供應海水作沖廁用途，餘下 20% 人口則使用淡水沖廁。

1.8 就住宅用水帳戶而言，每四個月的首 12 立方米的用水是免費供應的，其餘用水量則按四級收費制度收費（見第 4.3(a) 段）。至於非住宅用水帳戶，其收費計劃則按不同工商界別而定（見第 4.3(b) 段）。關於沖廁用途，海水是免費供應的；至於淡水，每四個月的首 30 立方米是免費供應的，餘下用作沖廁的

用水量則劃一按每立方米 4.58 元收費。供應免費海水和淡水作沖廁用途的成本，全部從政府差餉收回（見第 4.3(c) 和 (d)(i) 段）。為計算水費，所有住宅水錶和大部分非住宅水錶的讀數，均由水務署抄錶員（註 2）每四個月使用電子手帳抄錄一次。另有約 5 000 個高用量的非住宅水錶，則每月抄錄讀數一次。至於沖廁用的淡水供應，通常只會為每幢樓宇安裝一部水錶，有關費用由管理費支付。

購自廣東省的食水

1.9 由一九六零年起，香港特別行政區政府與廣東省政府簽訂了多份《供水協議》，由廣東省供水，應付香港的用水需求。在二零一四年定案的《供水協議》，有效期涵蓋二零一五、二零一六和二零一七年。該《供水協議》訂明，廣東省會：

- (a) 向香港供應東江水，每年上限為 8.2 億立方米，費用分別為 42.23 億元、44.92 億元和 47.78 億元；及
- (b) 為香港預留每年 11 億立方米淡水，作為最終的淡水供應量，以應付未來需要。至於超逾 8.2 億立方米的供水量將於何時和以何價格供應，有待日後商討。

1.10 一九九九年，審計署就“購自廣東省的食水”進行審查，其結果載於一九九九年十月發表的《審計署署長第三十三號報告書》第 12 章，審計署的主要意見，包括指出《供水協議》欠缺下列條文：(a) 因應需要減少供水量的條文，導致東江水和本地雨水大量溢流；及 (b) 達致內地最新水質標準的條文。水務署接納審計署的所有建議，並採取行動改善。由二零零六年定案的《供水協議》開始，輸港的東江水量會因應實際用水需求而按月調整。一九九九年的水塘溢流量為 1.2 億立方米，至二零一四年已減至 2 300 萬立方米。此外，廣東省和水務署均已採取行動，改善輸港東江水的水質。東江水水質現已達致內地的最新標準。

註 2：截至二零一四年十二月，水務署有 157 名抄錶員。

《全面水資源管理策略》

1.11 在二零零三年的《施政報告》中，政府承諾推行全面水資源管理計劃，以加強節約用水和保護水資源，並探索新水源。二零零五年十月，水務署進行研究香港的淡水供求情況，並評估管理用水供求措施的主要方案。二零零八年，水務署公布《全面水資源管理策略》(下稱《管理策略》)，目標是用水供求至二零三零年達致理想平衡，以保證香港可持續地運用水資源。

1.12 《管理策略》涵蓋五大範疇，分別為節約用水、積極控制水管滲漏、擴大使用海水沖廁範圍、開發新的水資源(包括再造水)，以及保護水資源。水務署在管理用水需求方面所採取的主要措施，包括加強節約用水的公眾教育；推廣使用節水裝置；加強控制水管滲漏；以及擴大使用海水沖廁到更多地區。在管理供應方面，水務署已落實試驗計劃並進行研究，以推動有關海水化淡和再造水的計劃，及加強保護現有水資源的措施。

水務署的水費、開支和人力資源

1.13 根據 2013–14 年度水務經營帳目，所收到的水費和支出分別為 25.56 億元和 85.62 億元，後者包括東江水成本 38.02 億元、員工費用 15.29 億元、營運及行政費用 17.48 億元，以及折舊開支 14.83 億元。截至二零一四年十二月，水務署管理的用水帳戶為 287 萬個(包括 259 萬個住宅用水帳戶和 28 萬個非住宅用水帳戶)。截至二零一四年三月三十一日，水務署有 4 028 名員工，包括 3 913 名公務員和 115 名非公務員合約員工。水務署的組織圖載於附錄 A。在 2013–14 年度，水務署用於規劃和分配用水供應的經常性開支為 62.61 億元。由二零零九至二零一三年的五年內，水務署每年平均耗資約 34 億元進行基本工程，主要用於水管更換及修復計劃和改善現有濾水廠。有關開支由基本工程儲備基金支付(註 3)。

註 3：根據《財務通告第 3/2011 號》，價值不超過 3,000 萬元的水務設施工程可由基本工程儲備基金的整體撥款支付。

審查工作

1.14 二零一四年十月，審計署就水務署在管理用水供求的情況展開審查。這次審查專注探討水務署在落實《管理策略》的措施和政府的水費政策，並涵蓋下列範疇：

- (a) 管理用水供應 (第 2 部分)；
- (b) 管理用水需求 (第 3 部分)；
- (c) 落實政府的水費政策 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現政府在上述範疇有可予改善之處，並提出建議以處理有關問題。

鳴謝

1.15 在審查期間，發展局、財經事務及庫務局、水務署、渠務署、建築署、康樂及文化事務署(康文署)、食物環境衛生署(食環署)和懲教署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管理用水供應

2.1 本部分審查水務署推行二零零八年的《管理策略》所公布的管理用水供應措施的情況。

《全面水資源管理策略》

2.2 二零一三年，水務署的淡水總供應量為 9.33 億立方米，其中 6.11 億立方米 (65%) 從東江輸入，其餘 3.22 億立方米 (35%) 則來自本港的集水區。

2.3 為長遠防範淡水短缺的風險，水務署根據《管理策略》採取行動，推行下列三項措施以加強管理用水供應：

- (a) 推行試驗計劃並進行研究，以利用再造水 (註 4) 作為新水源用於沖廁、清潔和灌溉等非飲用用途 (第 2.4 至 2.12 段)；
- (b) 保護現有水資源 (第 2.13 至 2.22 段)；及
- (c) 發展海水化淡 (第 2.23 至 2.32 段)。

利用再造水

2.4 政府在二零零八年的《管理策略》中承諾，會積極考慮推行措施使用再造水作非飲用用途，例如沖廁和綠化灌溉。

2.5 水務署表示，由於地理條件所限，為新界東北建設海水供應網絡以供應海水作沖廁用途，所涉成本高昂。水務署參考了二零零五年展開的顧問研究後，在二零零八年的《管理策略》中建議，利用新界東北石湖墟污水處理廠的再造水加以額外處理，供應該地區作沖廁用途，當時估計增設處理設備和建設再造水分配系統供沖廁用途所需費用為 6.34 億元。根據水務署的顧問估計，再造水的估計每單位生產成本為每立方米 3.2 元，而藉此措施每年可節省 2 100 萬立方米淡水 (即二零一三年用於沖廁淡水量的 40%)。

註 4： 再造水是循環再用水，主要為收回已處理污水再用。

2.6 二零零九年，水務署設立跨部門工作小組，推行措施向新界東北供應再造水作非飲用用途。由二零零九至二零一一年，水務署聘任一顧問，就用於非飲用用途的再造水制訂水質標準。二零一二年，工作小組通過香港適用的再造水水質標準，並確定向新界東北供應再造水的方案在財政上可行。工作小組亦接納在二零二二年向新界東北供應再造水的推行策略。

2.7 水務署表示：

- (a) 由二零一二年起，水務署開始籌劃向新界東北供應再造水的基礎設施，作為工務計劃項目，並把目標完工日期訂為二零二二年，以配合新界東北新發展區預計於二零二三年遷入首批人口的安排；及
- (b) 同時，水務署亦計劃聘任顧問，就供應再造水方案研究相關法律和財務框架。該研究預計於二零一六年年初完成。

2.8 水務署在二零一二年進行的經濟評估結果顯示，為上水和粉嶺提供下列三種水源作沖廁用途的成本如下：

- (a) 再造水為每立方米 3.8 元；
- (b) 淡水為每立方米 5.6 元 (註 5)；及
- (c) 海水為每立方米 10.4 元 (註 6)。

需加快利用再造水作沖廁用途

2.9 審計署留意到，由二零零八年起，水務署便計劃向新界東北供應再造水作沖廁用途，然而，相關基礎設施的籌劃工作卻在二零一二年才展開，並預計於二零二二年完成。水務署表示，擬議計劃可每年節省 2 100 萬立方米淡水，而且利用再造水沖廁的成本亦較利用淡水和海水作沖廁為低。此外，該計劃有助減低在惡劣境況下出現淡水短缺的風險。審計署認為，水務署需加快行動推行擬議工程計劃。

註 5：水務署表示，這單位成本是根據為上水和粉嶺供應淡水作沖廁用途的邊際成本和用水量計算的。

註 6：水務署表示，抽送海水到上水和粉嶺的服務地區路途遙遠，導致單位成本高昂。

需研究擴大利用洗盥污水和 雨水作非飲用用途

2.10 政府在二零零八年的《管理策略》中承諾推行試驗計劃，利用源自浴室、淋浴間、洗手盆和廚房的循環再用水（洗盥污水）和雨水作非飲用用途（例如灌溉和沖廁）。二零零九年，發展局和環境局就綠色政府建築物發出聯合技術通告，訂明在政府建築物利用洗盥污水和雨水作非飲用用途的指導原則。由二零零九至二零一一年，水務署進行一項有關利用洗盥污水和雨水作非飲用用途的技術和水質標準的研究。二零一一年，水務署就有關技術和水質標準諮詢相關持份者，並加以改良。

2.11 由二零零五年四月至二零一四年十一月，建築署和渠務署推行多項試驗計劃，在 59 幢政府建築物／學校安裝雨水集蓄系統，並在另外 3 幢政府建築物安裝洗盥污水循環再用系統。該 3 幢政府建築物分別為位於啟德的機電工程署（機電署）總部大樓（註 7）；位於石澳的康文署大浪灣泳灘大樓，以及位於佐敦谷的康文署康樂設施。另外在其他 26 幢政府建築物／學校安裝雨水集蓄系統的工程，亦會在二零一四年十二月至二零一九年十一月竣工。二零一四年十月，水務署就上述試驗計劃開展推行後檢討。

2.12 審計署認為，水務署應聯同建築署和渠務署，根據計劃推行後檢討的結果制訂策略，以便在其他政府建築物／學校推行有關計劃，並倡導私人建築物推行有關計劃。

保護現有水資源

2.13 當西九龍出現滂沱大雨，有時會令九龍水塘、石梨貝水塘、九龍接收水塘和九龍副水塘（統稱為九龍水塘群）出現溢流，令區內的水浸風險增加。二零零零年年初，渠務署制定荔枝角雨水轉運計劃，以紓減水浸風險。該計劃以一條新建的雨水排放渠道，從上游地方截取西九龍腹地的地面徑流和九龍水塘群的溢流，並直接引往維多利亞港排放。二零零四年，水務署和渠務署計劃推行荔枝角雨水轉運計劃（但隧道尺寸有所縮減），其中包括水塘間轉運隧道計劃（轉運隧道計劃）。此計劃既有助西九龍區防洪，亦達致保護水資源。轉運隧道計劃下亦包括興建一條雨水排放隧道，以便把九龍水塘群的溢流導往隧道的另一端的下城門水塘。待轉運隧道計劃完成後，每年可提供約 250 萬立方米水資源。

註 7：機電署總部大樓的系統於二零零五年啟用，其他系統則由二零一零年起相繼啟用。

2.14 二零零五年，渠務署告知立法會發展事務委員會：

- (a) 尺寸有所縮減的荔枝角雨水排放隧道計劃和轉運隧道計劃，可分階段提升防洪標準，並達致保護水資源；及
- (b) 轉運隧道計劃的建造工程將於二零一零年動工，預計於二零一二年完成。

二零零七年四月，立法會財務委員會批准撥款 2,600 萬元，為轉運隧道計劃進行工地勘測、設計和環境影響評估，並由水務署擔任工程代理。由二零零七年五月至二零零八年二月，水務署為該工程項目聘任兩名顧問和一名承建商，詳情如下：

日期	顧問研究／合約的性質	費用 (百萬元)
2007 年 5 月	有關設計和工程督導的顧問研究	5.5
2007 年 8 月	有關環境影響評估的顧問研究	0.9
2008 年 2 月	有關工地勘測的合約	20.9
	總計	27.3

2.15 二零零九年八月，鑑於本港在未來數年將會進行大量隧道建造工程，渠務署建議將該項目的建造工程（當時的估計費用為 3.5 億元）延後五年，至二零一五年才動工，以減省該工程項目的開支。這建議獲發展局支持。同月，渠務署告知發展局：

- (a) 為荔枝角雨水轉運計劃興建的轉運隧道計劃和雨水排放隧道，其設計可應付二百年一遇的暴雨；及
- (b) 即使轉運隧道計劃延期推行，但在興建擬議尺寸有所縮減的雨水排放隧道，加上臨時水塘管理措施，排水系統仍足以抵禦五十年一遇的暴雨。

延遲推行轉運隧道計劃

2.16 審計署留意到，直至二零一四年十二月，水務署和渠務署仍未為轉運隧道計劃的建造工程申請撥款。水務署和渠務署表示，有關建造工程的估計費用已由二零零九年的 3.5 億元增至二零一四年的 8.68 億元 (增幅為 148%)。

2.17 審計署認為，鑑於本港需要藉轉運隧道計劃減低西九龍地區在大雨期間發生水浸的風險，並藉該計劃每年可額外收集 250 萬立方米淡水，所以渠務署需聯同水務署和發展局，加快行動推行轉運隧道計劃。水務署和渠務署亦需向發展事務委員會匯報轉運隧道計劃的推行進度。

延遲改善須優先處理的引水道系統

2.18 引水道系統由多條引水道組成，在集水區截取地面水後，引往水塘儲存。截至二零一四年十二月，水務署管理 45 個全長 120 公里的引水道系統，其中 57 公里 (48%) 的引水道早於一九四一年之前建造。水務署表示，引水道系統如因斜坡崩塌而堵塞，會導致下游地區水浸。

2.19 水務署採用系統化方法 (註 8)，找出四個需予改善的引水道系統，包括城門、筆架山、金山和大欖涌引水道系統 (全長 26 公里)。二零零七年二月，水務署委聘顧問 (顧問 A)，就上述四個引水道系統的改善工程進行先導研究及初步可行性研究，相關的 400 萬元研究費用由基本工程儲備基金的整體撥款支付。該研究建議進行改善工程，費用總額為 6.07 億元。

2.20 二零零八年十月，政府向發展事務委員會匯報《管理策略》時，已說明水務署將於二零一一年或之前推行上述改善工程項目。二零零九年十二月，水務署委聘另一名顧問 (顧問 B)，為該工程項目進行勘測、設計及監督建造工程，相關的 1,790 萬元顧問費用由基本工程儲備基金的整體撥款支付。根據顧問 B 的顧問研究簡介所載的工程計劃：

- (a) 項目 A 部分的建造工程涵蓋城門、金山和大欖涌引水道系統，將於二零一一年六月動工，目標完工日期為二零一二年十二月；及

註 8：該方法會考慮引水道及其相關運作設施、毗鄰的天然及人造斜坡，以及鄰近的河道及雨水渠系統。

- (b) 項目 B 部分的建造工程涵蓋餘下的改善工程，將於二零一二年七月動工，目標完工日期為二零一六年一月。

2.21 審計署留意到，直至二零一四年十二月，水務署仍未就上述項目的建造工程申請撥款。二零一五年一月，水務署告知審計署，水務署將於短期內：

- (a) 重新組合相關工程，務求在短期內推行優先工程，相關費用由基本工程儲備基金的整體撥款支付；及
- (b) 加強定期檢查及維修工作，使有關引水道系統維持正常運作。

2.22 審計署認為，為保護本地的淡水資源和盡量防止下游地區水浸，水務署需加快改善四個須優先處理的引水道系統，並適時向發展事務委員會報告推行進度。

發展海水化淡

2.23 二零零八年，政府告知立法會發展事務委員會，水務署已就採用逆滲透技術(註 9)進行海水化淡完成先導研究。二零一二年五月，水務署告知發展事務委員會：

- (a) 廣東省內城市的經濟發展迅速，對東江水資源的需求日增。有見及此，廣東省政府在二零零八年公布《廣東省東江流域水資源分配方案》，規範了廣東省各市和香港可從東江取水的限額。然而，即使在正常來水年份，廣東省內部分地方(如深圳和東莞等)的用水量已超逾其配水量；
- (b) 按《供水協議》，廣東省政府同意最終供應香港的總淡水量可達每年 11 億立方米，但出現嚴重旱情時，東江整個流域的地區均會出現供水短缺情況。從居安思危的角度看，實有需要及早研究開發新的水資源，以保障香港的可持續發展；
- (c) 氣候變化會帶來更頻密的極端乾旱天氣，發生持續乾旱的機會亦會增加。香港作為珠江三角洲經濟區負責任的一員，應致力探索其他

註 9：在逆滲透過程中，利用壓力令海水中較純淨的水分子穿透半滲透膜，從而產生純淨的水。

水源，以紓緩在廣東省面對乾旱情況時 (屆時香港亦可能出現乾旱情況) 整體缺水的困局；

- (d) 由於本港在二零二零年的人口預計比二零一零年增加約 70 萬人，水務署預計，在扣減藉各項用水管理措施所節省的 4 100 萬立方米後，二零二零年本港的全年用水量仍會增加 4 200 萬立方米；
- (e) 根據本港集水區的過往集水量記錄，以及就各種惡劣境況 (例如多年平均集水量下降、持續乾旱，以及隨人口增長而增加的用水需求) 進行的水資源足夠用量風險評估，在二零二零年之後，用水短缺的風險將會增加，而在惡劣境況下，每年所欠缺的淡水量會高達 3 900 萬立方米；
- (f) 為緩解近海地區和海島日益嚴重的水資源短缺情況，中國國務院辦公廳於二零一二年二月十三日發布《關於加快發展海水淡化產業的意見》，提出將加快發展海水淡化產業。根據該文件，至二零一五年，國內地區海水淡化能力目標為達到每日 220 至 260 萬立方米，特別是對海島新增供水量的貢獻率要達致 50% 以上。香港作為沿海及已發展但淡水資源稀缺的城市，海洋能提供無限的海水資源，而且不受極端氣候變化影響。興建海水化淡廠提供淡水，是緩解水資源短缺的適當方案；及
- (g) 根據二零二零年的預測水資源需求和興建海水化淡廠所需的時間，現時應開展這項工程的前期工作，包括初步設計、環境影響評估和工地勘測。擬議推展時間表如下：

2012 至 2014 年：為海水化淡廠進行工程策劃及勘查研究；

2015 至 2017 年：進行詳細設計和為建造工程招標；及

2018 至 2020 年：建造海水化淡廠。

2.24 二零一二年六月，立法會財務委員會批准撥款 3,430 萬元，供水務署就將軍澳海水化淡廠的建造工程進行規劃和勘測研究。有關研究於二零一二年十二月展開。水務署表示，截至二零一五年二月，有關研究已大致完成，並確認該項目在技術上可行和符合成本效益。

2.25 二零一五年一月，水務署告知西貢區議會：

- (a) 海水化淡廠項目的估計成本為 93 億元；及

- (b) 該署計劃在二零一五年首季向財務委員會申請撥款，用以聘請顧問，為該項目進行設計和工地勘測。

2.26 二零一五年三月，水務署告知發展事務委員會：

- (a) 海水化淡廠每年可生產 5 000 萬立方米淡水，相等於本港總淡水供應量的 5%，而且可於日後擴充產量，最終產量可達每年 1 億立方米；
- (b) 海水化淡廠的建造工程將於二零一八至二零二零年進行，該廠第一階段預計於二零二零年啟用；及
- (c) 該廠的海水化淡成本估計為每立方米 12 元，而利用本地集水區和東江水生產食用水的成本則分別為每立方米 4 元和 8 元。估算的成本每立方米 12 元當中，7 元為營運成本，餘下 5 元為資本折舊成本。

需密切監察淡水供應

2.27 水務署表示，該署利用複雜的電腦程式進行風險評估，結果顯示在二零二零年之後，所欠缺水量估計達致每年 3 900 萬立方米（見第 2.23(e) 段），撮述如下：

	水量 (百萬立方米)
2021 年的估計用水需求 (根據 2010 年作出的預測——註 1)	991
減：東江水供應量	820
在嚴重乾旱情況下的本地水資源 (註 2)	132
	——
估計欠缺水量	39

註 1：這估計數字已扣除藉推行各項用水管理措施而可節省的用水量。

註 2：這數字代表在年內收集的水量和年初時可用的水塘存水量的總和。

2.28 二零一二年五月，水務署告知發展事務委員會，在惡劣境況下和根據《長遠需求預測 (二零一零年)》估計，在二零二零年之後，用水短缺的風險將

會增加，所欠缺的淡水量達致每年 3 900 萬立方米 (見第 2.23(e) 段)。二零一四年二月，水務署根據上下限用水需求的情況將預測更新為《長遠需求預測 (二零一三年)》。與二零一零年的預測比較，二零一三年的預測將二零二一年至二零二九年的預計每年用水需求量有所下調 (見附錄 B)。

2.29 水務署表示，二零一零年與二零一三年所作的需求預測比較，出現用水需求下調，主要由於下列的每年增長率預測下調：

- (a) 人口的增長率由 0.9% 減至 0.7% (根據政府統計處的推算)；
- (b) 人均住宅用水量的增長率由 1% 下調至 0.5% (這是預測用水需求的上限——註 10)；及
- (c) 工商業用水量的增長率由 1.5% 下調至 1.1%。

2.30 審計署留意到，推行海水化淡廠的理據之一，是《長遠需求預測 (二零一零年)》顯示，在二零二零年之後，用水短缺的風險將會增加，而在惡劣境況下，每年所欠缺的淡水量達致 3 900 萬立方米 (見第 2.23(e) 段)。然而，由於預測人口年增長率和住宅及工商業用水需求均已下調，所以《長遠需求預測 (二零一三年)》顯示的用水需求較《長遠需求預測 (二零一零年)》為低，減幅由 600 萬立方米至 7 600 萬立方米不等 (見附錄 B (d) 和 (e) 列)。

2.31 二零一五年三月，水務署告知審計署，該署聯同發展局探討海水化淡項目時，已初步檢討用水需求下調的情況，就遇有嚴重乾旱時，假設用水需求達致上限估算，以及評估廣東省在二零三零年之前每年輸港的供水量能否超逾 8.2 億立方米。檢討結果如下：

- (a) 二零一零年估計欠缺水量由 3 900 萬立方米 (見第 2.27 段《長遠需求預測 (二零一零年)》) 減至 3 300 萬立方米，減幅為 15%；
- (b) 然而，近年倚賴東江水資源的城市每年從東江取用的水量達致 100 億立方米，接近早年的 101.83 億立方米的配額上限。遇有嚴重乾旱時，廣東省東江流域和香港都會受影響，東江水逕流量會大幅減少。舉例來說，在一九六三年出現嚴重乾旱時，東江主流的全年逕流量只有 50.5 億立方米。隨着氣候變化，這種嚴重乾旱情況會更常出現。在這種情況下，東江的可用水資源將會大受影響，在二零二九年向香港供應 8.2 億立方米東江水外，再額外供應 1.42 億

註 10：至於預測用水需求的下限，水務署假設人均用水量沒有增長。

立方米以補欠缺(見附錄 B (f) 列)，將令區內其他城市供水受到重大影響；

- (c) 根據水務署的顧問報告，利用逆滲透海水化淡技術生產的淡水，每立方米的生產成本與海水化淡廠的設計產量成反比。如設計產量低於每年 5 000 萬立方米時，每單位的生產成本增幅較為顯著。顧問所研究的 16 個海外地區的海水化淡廠中，有半數的設計產量介乎 4 800 萬立方米和 7 300 萬立方米之間。在考慮上述因素後，水務署已將海水化淡廠第一階段的年產量定為 5 000 萬立方米，佔香港的淡水用量約 5%；及
- (d) 為應對氣候變化的影響和保證香港的用水供應，發展局和水務署認為現在是適當時機，發展不受氣候變化影響的海水化淡技術，作為替代水源。

2.32 審計署留意到，根據《供水協議》，廣東省同意每年分配最終多達 11 億立方米淡水予香港，因此，在將來會否發生淡水供應不足的情況，取決於廣東省的供水量能否超逾每年 8.2 億立方米。審計署認為，水務署需密切監察來自廣東省輸港及擬議海水化淡廠的淡水供應量。

審計署的建議

2.33 審計署建議水務署署長應：

利用再造水

- (a) 加快行動推行向新界東北供應再造水作沖廁用途的計劃；
- (b) 聯同建築署署長及渠務署署長，根據政府建築物／學校利用洗盥污水和雨水作非飲用用途試驗計劃的推行後檢討結果，制訂策略，以便在其他政府建築物／學校推行有關計劃，並倡導私人建築物推行有關計劃；

保護現有的水資源

- (c) 加快行動改善四個須優先處理的引水道系統；
- (d) 向發展事務委員會匯報轉運隧道計劃和四個須優先處理的引水道系統改善工程的推行進度；及

發展海水化淡

- (e) 密切監察來自廣東省輸港及擬議海水化淡廠的淡水供應量。

2.34 審計署亦建議，渠務署署長應聯同發展局局長和水務署署長，加快行動推行轉運隧道計劃。

政府的回應

2.35 水務署署長同意第 2.33 及 2.34 段所載的審計署建議。並表示：

- (a) 關於第 2.33(a) 段，將會成立一個由發展局擔任主席的跨部門督導小組，密切監察向新界東北供應再造水作沖廁用途計劃的推展進度；
- (b) 關於第 2.33(b) 段，發展局和環境局正在檢討有關綠色政府建築物的聯合技術通告(見第 2.10 段)，而水務署已向該兩個決策局建議，該聯合通告應着重闡述在政府建築物利用循環再用水的政策。此外，為向私人界別推廣循環再用水，水務署已向香港綠色建築議會建議，由該議會藉現正進行的綠建環評檢討，就有關建築物利用循環再用水的評核準則給予較高加權值。水務署會繼續致力在政府和私人建築物推行上述建議；
- (c) 關於第 2.33(d) 段，遇有合適機會時，水務署會向發展事務委員會匯報(與渠務署合力作推動的)轉運隧道計劃和四個須優先處理的引水道系統改善計劃的推行進度；及
- (d) 關於第 2.33(e) 段，水務署會與有關各方(包括廣東省)合作，密切監察東江水的未來供求情況。

2.36 發展局局長和渠務署署長同意第 2.34 段所載的審計署建議。

第 3 部分：管理用水需求

3.1 本部分檢視水務署推行二零零八年《管理策略》所發布的用水需求管理措施的情況。

《全面水資源管理策略》

3.2 如第 1.4 段圖二顯示，二零一三年的淡水用量為 9.33 億立方米，其中 3.44 億立方米 (36.9%) 作住宅用途，2.13 億立方米 (22.8%) 作非住宅用途，5 200 萬立方米 (5.6%) 作沖廁用途，2 900 萬立方米 (3.1%) 供政府機構使用，餘下的 2.95 億立方米 (31.6%) 則是未經水錶記錄的用量。

3.3 水務署在二零零八年《管理策略》承諾採取下列措施，以減少用水需求：

- (a) 加強公眾教育節約用水 (第 3.4 至 3.8 段)；
- (b) 在政府設施加裝節水裝置 (第 3.9 至 3.14 段)；
- (c) 進行用水效益考察 (第 3.15 至 3.19 段)；
- (d) 擴大使用海水沖廁的範圍 (第 3.20 至 3.24 段)；及
- (e) 推行更換及修復老化水管計劃，並應用新技術，以改善水壓管理和偵測水管滲漏情況 (有關計劃已於二零一零年的審查工作中探討——見第 1.5 段)。

加強公眾教育節約用水

3.4 水務署向用戶發出的水費單，已述明該住戶的每日用水量，並提議該用戶以此用水量除以用水人數，從而得出其間每日人均用水量。水務署亦述明，香港的每日人均住宅用水量為 130 公升，而世界的平均用水量則為 110 公升。

3.5 為鼓勵年輕一代認識節約用水的需要、培養節約用水習慣，並與家人分享相關知識和良好節約用水習慣，水務署自二零零九年起舉辦多項節約用水的教育計劃和宣傳運動 (見附錄 C)。

需評估推廣節約用水措施的成效

- 3.6 二零一一年，水務署委聘顧問進行《家居用水調查》，結果顯示：
- (a) 有 86% 住戶知道政府正推廣節約用水，並有 98.8% 住戶支持節約用水；
 - (b) 有 39.7% 小學生曾聽聞節約用水；
 - (c) 有 32.5% 受訪者認為政府推行節約用水的教育和宣傳工作“非常有效／有效”；及
 - (d) 有 19.9% 受訪者認為 (c) 項所述的活動無效，及其中有 82.2% 受訪者建議水務署應加強電視宣傳。

3.7 審計署留意到，儘管水務署自二零零九年起已作出努力舉辦各類教育計劃和宣傳運動，但由二零零九至二零一四年間，香港的每日人均住宅用水量仍維持在 130 公升左右。審計署認為，水務署需採取措施，評估其節約用水的公眾教育和宣傳運動的成效，以找出可予改善的地方。

公眾教育活動沒有表現指標

3.8 二零一三年三月，水務署制定每人每日節省 10 公升淡水的目標，但沒有就節約用水的公眾教育和宣傳運動制定任何表現指標，亦沒有在水務署的管制人員報告內公布表現指標。水務署需要在這方面作出改善。

在政府設施加裝節水裝置

3.9 二零零九年，水務署委託機電署擔任顧問，為政府建築物及學校加裝節水裝置 (包括節水水龍頭、花灑、尿廁及沖廁水箱)。二零零九年十二月，機電署的調查結果顯示，可在 3 277 幢政府建築物及學校加裝節水裝置，以節約用水。

3.10 二零一一年，水務署進行檢討，評估政府耗資 1.04 億元在 421 幢政府建築物及學校推行加裝節水裝置試驗計劃 (第一期加裝工程——在二零零九年

十二月推行) 的成本效益。檢討結果顯示，採用節水裝置後，每年可減省 2,143 萬元用水開支，而加裝節水裝置工程的平均還本期為 5.1 年。

3.11 鑑於試驗計劃已肯定加裝節水裝置的成本效益，水務署於二零一二年四月展開第二期加裝工程，並在二零一四年二月完成，期間合共在 177 個場地加裝 19 600 個節水裝置。直至二零一五年一月中，加裝工程所涉及的建設費用為 7,300 萬元。

3.12 二零一四年九月，水務署展開第三期加裝工程，為所有政府建築物及學校的水龍頭和花灑安裝節流器，目標完工日期為二零一六年八月。截至二零一五年一月，已在 633 幢政府建築物及學校安裝 53 000 個節水裝置。水務署表示，第四期加裝工程會在 800 個用淡水沖廁的政府場地推行，以節水尿廁及沖廁水箱替代原來的尿廁及沖廁水箱，並於二零一五年九月開始動工，目標完工日期為二零一七年九月。

一些政府設施在加裝節水裝置後增加用水量

3.13 為 421 幢政府建築物加裝節水裝置的試驗計劃完成之後，水務署進行檢討(見第 3.10 段)，發現淡水用量：

- (a) 在 300 個場地 (71%) 有所減少，減幅由 0.3% 至 99.5% 不等；
- (b) 在 2 個場地 (1%) 維持不變；及
- (c) 在 119 個場地 (28%) 有所增加，增幅由 0.4% 至超過 100% 不等(見表一)。

表一

在加裝節水裝置後增加淡水用量的
政府建築物和學校

增幅百分比	政府建築物和 學校的數目
5% 或以下	14
5% 以上至 10%	12
10% 以上至 50%	54
50% 以上至 100%	14
100% 以上 (註)	25
總計	119

資料來源：審計署對水務署記錄的分析

註：錄得最大增幅的處所為青衣北抽水站 (3 983%) 和上環海水抽水站 (1 454%)。

3.14 審計署認為，水務署需進行檢討，以查明用水量增加的原因，並視乎需要採取補救行動。

進行用水效益考察

3.15 二零一三年，政府設施的用水量為 2 900 萬立方米，佔總淡水用量 3.1% (見第 1.4 段圖二)。由二零一零年六月至二零一三年六月，水務署合共耗資 290 萬元委聘顧問，為康文署、懲教署和食環署進行用水效益考察 (註 11)，目標完成日期分別為二零一二年五月、二零一四年三月及二零一二年六月。表二顯示這三個政府部門的用水情況。

註 11：水務署表示，這三個政府部門是由 2009-10 至 2012-13 年度用水量最大的部門，所以選取它們進行用水效益考察。

表二

康文署、懲教署和食環署的用水情況
(2011-12 至 2013-14 年度)

政府部門	淡水的主要用途	用水量 (百萬立方米)		
		2011-12	2012-13	2013-14
康文署	<ul style="list-style-type: none"> - 灌溉及清潔公園 - 為游泳池補充池水和進行清潔 	12.1	12.4	12.8
懲教署	<ul style="list-style-type: none"> - 在囚人士用水 - 為醫院管理局和衛生署進行的洗衣服務 - 懲教院所 / 設施的環保計劃和加強清潔計劃 	4.5	4.6	5.0
食環署	<ul style="list-style-type: none"> - 為洗街車補充用水 - 公廁用水 - 食環署街市用水 	3.6	3.7	3.6

資料來源：水務署的記錄

3.16 二零一二年九月，水務署向康文署發出節約用水的最佳執行指引(見附錄 D 所載的最佳執行指引範例)。康文署和水務署表示：

- (a) 最佳執行指引已於六個公園及五個游泳池(註 12)推行；及
- (b) 上述 11 個場地在二零一四年的整體用水量較二零一一年減少了 7.2%。

3.17 水務署表示，截至二零一五年二月，食環署的用水效益考察已經完成，而懲教署的考察則仍在進行中。審計署認為，水務署需採取措施，盡早完成懲教署的考察，並其後向該署發出節約用水的最佳執行指引。

註 12：這六個公園分別為香港公園、九龍公園、沙田公園、大埔海濱公園、荃灣公園以及屯門公園。五個游泳池分別為粉嶺游泳池、九龍公園游泳池、九龍仔游泳池、摩利臣山游泳池以及沙田賽馬會游泳池。

一些康文署場地推行最佳執行指引後增加用水量

3.18 儘管由二零一一至二零一四年間，康文署 11 個場地的整體用水量減少 7.2%，審計署的審查發現同期內 11 個場地中的 4 個場地（即九龍公園、沙田公園、荃灣公園及九龍公園游泳池）的用水量實際有所增加，增幅由 5% 至 63% 不等（見表三）。

表三

增加用水量的四個康文署場地
(二零一一年和二零一四年)

場地	用水量		用水量增幅
	2011 (a) (立方米)	2014 (b) (立方米)	(c)=(b)-(a) (立方米)
九龍公園	176 923	185 666	8 743 (5%)
沙田公園	204 372	332 403	128 031 (63%)
荃灣公園	30 305	34 799	4 494 (15%)
九龍公園游泳池	368 191	467 411	99 220 (27%)

資料來源：水務署的記錄

3.19 審計署認為，康文署需聯同水務署進行檢討，查明導致上述四個場地用水量增加的原因，並借鑑在 11 個場地推行最佳執行指引的經驗，在其他康文署場地推行有關指引。

擴大使用海水沖廁的範圍

3.20 為節約淡水，水務署早於一九五零年代起供應海水作沖廁用途，至於未納入海水供應網絡的地區，則供應淡水作沖廁用途。二零一三年，用於沖廁的淡水量為 5 200 萬立方米，佔總淡水用量的 5.6%（見第 1.4 段圖二）。

3.21 根據二零零八年《管理策略》，政府會在合乎經濟效益的原則下擴大使用海水沖廁的地區(註 13)，而水務署亦已制定推行計劃(見表四)。待薄扶林和新界西北的海水供應系統啟用後，海水供應網絡的覆蓋範圍將擴至全港約 85% 人口。

表四

擴大海水供應網絡的推行計劃

擴展地區	居民數目	實際竣工日期	估計每年節省的淡水量 (百萬立方米)
新界西北	600 000	2014 年 12 月	21.9
薄扶林	98 000	2013 年 7 月	5.5

資料來源：水務署的記錄

很多薄扶林樓宇尚未接駁海水供應網絡

3.22 薄扶林的海水供應系統已於二零一三年七月大致完成。截至二零一五年二月，在薄扶林海水供應系統覆蓋範圍內的 570 幢樓宇中，將淡水轉為海水作沖廁用途的轉換工程進度如下：

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> (a) 111 幢樓宇 (20%) 已完成工程； (b) 81 幢樓宇 (14%) 在施工中；及 (c) 378 幢樓宇 (66%) 尚未動工。 |
|--|

3.23 在轉換沖廁用水計劃下，水務署會邀請相關水用戶申請進行轉換工程。用戶除須支付相關接駁費用外，還須進行所需工程，以配合轉換設施。水務署表示：

- (a) 部分水用戶不願轉用海水沖廁，理由如下：

註 13：部分地區未獲供應海水的原因，包括：(a) 人口稀少和分布零散；(b) 有關地區遠離海岸；及 (c) 有關地區位於高地，提供海水供應系統所需的建設和營運成本高昂。

- (i) 樓宇可能在短期內重新發展；
 - (ii) 沒有管理處或業主立案法團統籌，協助用戶申請轉用海水沖廁和進行所需的修改工程；及
 - (iii) 用戶需支付接駁工程和修改內部沖廁系統的費用；及
- (b) 有意為轉用海水沖廁而更改沖廁設施的用戶，需要費時為有關工程申請道路挖掘許可證。

3.24 審計署認為，水務署需採取措施，及早完成向薄扶林餘下 378 幢樓宇供應海水作沖廁用途的工程。

審計署的建議

3.25 審計署**建議**水務署署長應：

- (a) 採取措施，評估水務署的公眾教育和宣傳運動的成效，找出可予改善之處；
- (b) 就節約用水的教育計劃和宣傳運動制訂表現指標，並在水務署的管制人員報告公布這些指標；
- (c) 進行檢討，查明在 119 幢政府建築物和學校在加裝節水裝置後用水量增加的原因，並視乎需要採取補救行動；
- (d) 採取措施，確保及早完成懲教署的用水效益考察，並其後向該署發出節約用水的最佳執行指引；及
- (e) 採取措施，及早完成向薄扶林餘下 378 幢樓宇供應海水作沖廁用途的工程。

3.26 審計署亦**建議**，康樂及文化事務署署長應聯同水務署署長：

- (a) 進行檢討，查明在四個康文署場地推行最佳執行指引後用水量增加的原因；及
- (b) 借鑑在 11 個康文署場地推行節約用水的最佳執行指引的經驗，採取行動推展在其他康文署場地實施相關指引。

政府的回應

3.27 水務署署長同意第 3.25 及 3.26 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 關於第 3.25(a) 段，水務署會在 2015–16 年度進行客戶調查，以評估節約用水的公眾教育和宣傳運動的成效；
- (b) 關於第 3.25(c) 段，在用水量增幅超過 100% 的 25 幢建築物中（見第 3.13 段表一），約有半數是水務署的設施，而且大部分是抽水站。就水務署設施而言，用水量增加大都為應付運作所需和進行維修及改善工程。至於增幅最大的兩個設施，即青衣北抽水站和上環海水抽水站，則因建造綠化屋頂和清潔隔泥屏而導致用水量增加。有關隔泥屏是為防止中環至灣仔繞道建造工程產生的泥土進入抽水站而加裝的。水務署會就餘下設施進行檢討，以查明導致增加用水量的原因；
- (c) 關於第 3.25(d) 段，水務署會加快考察懲教署的用水效益，務求在 2015–16 年度內完成；及
- (d) 關於第 3.25(e) 段，水務署會推行更多積極措施，使薄扶林區及早轉用海水沖廁。在這方面，水務署會就此向用戶／代理人提供建議和技術支援，協助他們檢查內部水管系統和進行所需的轉換工程，以加快轉換沖廁用水。該署亦會尋求相關區議會和民政事務處支持，協助用戶／代理人加快進行轉換工程。

3.28 康樂及文化事務署署長同意第 3.26 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 關於第 3.26(a) 段，康文署會聯同水務署重新檢視該四個康文署場地用水情況，並找出導致有關場地用水量增加的原因；及
- (b) 關於第 3.26(b) 段，康文署已於 11 個選定康文署場地在儘量可行的情況下實施節約用水的最佳執行指引，並根據其運作經驗，向水務署提供意見和建議，以進一步改良指引。康文署會借鑑實務經驗，採取行動推展在其他康文署場地落實經改良的指引。

第 4 部分：落實政府的水費政策

4.1 本部分探討水務署落實政府水費政策的情況。

政府的水費政策

水費的收費制度

4.2 一九七九年，政府推出水費的收費制度，該收費制度是根據下列因素而設計：

- (a) 維持健康／衛生生活所需的最低用水量；
- (b) 需考慮增加水費對工商業和住宅用戶的影響；
- (c) 需鼓勵節約用水，並不鼓勵過量和浪費用水；及
- (d) 需使水務經營帳目達至收支平衡。

根據政府的政策，水費應訂為可收回淨生產成本的水平（註 14），同時達致固定資產平均淨值的目標回報率（註 15）。此外，在釐定水費的時候，政府亦考慮公眾承擔能力、水務設施的財政表現、當前的經濟形勢，以及立法會議員的意見。

註 14：一九九二年六月，水務署通知當時的行政局：(a) 總生產成本代表每淡水單位的平均總成本；及 (b) 淨生產成本即總生產成本扣減相關差餉補貼（見第 4.4 和 4.5 段）後每供水單位的平均淨成本。差餉補貼優先用於抵補為供應沖廁用水而招致的虧損。

註 15：固定資產平均淨值指在財政年度開始和結束時所錄得的固定資產淨值（即扣除折舊）的平均值。

4.3 供應淡水和海水的收費制度如下：

(a) 住宅用戶的淡水供應應按下列四級制收費：

(i) 第一級	供應住宅用戶的淡水，每四個月的首 12 立方米是免費供應的(由一九九五年二月起生效)。此舉旨在提供足以維持健康和衛生生活所需的最低用水量。這用量是根據公共屋邨的平均住戶人數而定，相關的淨生產成本應由政府支付。
(ii) 第二級	供應住宅用戶的淡水，每四個月的繼後 31 立方米的水費(由一九九五年二月起生效)，應與淨生產成本相若。
(iii) 第三級	供應住宅用戶的淡水，每四個月的再繼後 19 立方米的水費(由一九九五年二月起生效)，應與總生產成本相若。
(iv) 第四級	供應住宅用戶的淡水，每四個月餘下的水費，應比第三級水費高約 40%(即較總生產成本高 40%)，目的是不鼓勵過量及浪費用水，和不鼓勵用量超出維持合理生活水平所需。

(b) 非住宅用戶的淡水供應應按行業性質收費，詳情如下：

(i) 一般工商業用途	水費應與淨生產成本相若(即等同住宅用水的第二級收費率(見(a)(ii)項))。
(ii) 非遠洋輪船	水費應與住宅用水的第二級收費率掛鉤。
(iii) 建築用途	水費應與總生產成本相若(即等同住宅用水的第三級收費率(見(a)(iii)項))。
(iv) 遠洋輪船	水費應與住宅用水的第四級收費率掛鉤(見(a)(iv)項)，目的是不鼓勵輪船在香港取水。

(c) 沖廁用的海水應免費供應，並從差餉補貼收回全部成本；及

(d) 沖廁用的淡水供應：

(i) 每四個月的首 30 立方米淡水用量（由一九八一年起生效）	有關用水應免費供應，並從差餉補貼收回全部成本。
(ii) 餘下的淡水用量	水費應與用作一般工商業用途的收費率掛鈎（見 (b)(i) 項）。

以差餉補貼收回用水成本

4.4 根據《差餉條例》(第 116 章)，沒有淡水供應的物業單位的應付差餉額，可按立法會決議訂明的百分率扣減。經立法會決議並由一九八四年四月起生效的差餉扣減率，沒有淡水供應的物業單位為 15%，而獲供應未經過濾淡水的物業單位則為 7.5%。

4.5 差餉物業估價署會向水務署提供所收取的差餉、已給予的差餉寬免額、過去一年未獲供應淡水或供應未經過濾淡水物業單位的資料的供水情況，以及未來五年的預算差餉收入等，以便水務署編製水務經營帳目。一般而言，獲淡水供應的用戶所支付的差餉及獲寬免的差餉（註 16），其中 15% 會當作水務經營帳目的收入。在 2013-14 年度，撥作水務設施收入的差餉補貼和政府為寬免差餉而提供的相關補貼，總額為 39.71 億元。

水務經營帳目

4.6 水務署每年都為剛過去的財政年度擬備水務經營帳目，提交水務帳目委員會（註 17）審查和通過。

4.7 表五顯示 2013-14 年度的水務經營帳目（見附錄 E 所載的 2009-10 至 2012-13 年度的水務經營帳目）。

註 16：這是填補往年因政府寬免差餉而導致差餉補貼收入減少的差額。

註 17：水務帳目委員會的主席為財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)，成員包括水務署署長，以及財經事務及庫務局、發展局、庫務署和水務署的代表。

表五

水務經營帳目
(2013–14 年度)

詳情	百萬元
收入	
水費	2,555.8
差餉補貼	2,236.4
就寬免差餉計劃提供的政府補貼	1,734.2
為用戶提供免費用水的政府補貼 (註)	918.7
向政府機構供應用水費用	159.0
收費、牌費和可收回支出的工程費用	22.7
存款利息	3.8
收入總額 (a)	7,630.6
開支	
東江水的成本	3,802.2
營運和行政支出	1,747.9
員工開支	1,528.7
折舊	1,482.7
開支總額 (b)	8,561.5
虧損 (c)=(a)-(b)	(930.9)
固定資產平均淨值回報	
固定資產平均淨值 (d)	50,086.9 百萬元
固定資產平均淨值的目標回報率 (e)	3.4%
固定資產平均淨值的實際回報率 (f)=(c)÷(d)×100%	(1.86%)

資料來源：水務署的記錄

註：住宅用戶在每四個月的首 12 立方米淡水是免費供應的，其淨生產成本由政府支付。

落實政府的水費政策

4.8 水務經營帳目概要載於水務署的年報，並上載至水務署的網站，供公眾查閱。

水務帳目委員會

4.9 水務署每年都會擬備水費調整建議和一套載列收支、非經常開支和用水量增長的五年預測，並提交水務帳目委員會。這個委員會通常每年舉行一次會議（或以傳閱文件方式進行），審議上述文件。調整水費的建議如獲水務帳目委員會通過，便會提交行政會議審批。

固定資產平均淨值的目標回報率

4.10 在有關政府公用事業的檢討完成後，行政會議隨於一九九五年決定為各政府公用事業設定目標回報率，以反映在設立、維持及提升服務方面所投入的資金成本。目標回報率應應用於固定資產平均淨值以定出目標回報，並根據政策、經濟和投資市場的變化，每五年檢討一次。固定資產平均淨值大致反映公用事業所動用的資本額。2012-13 及 2013-14 年度，水務設施業務的相關目標回報率定為 3.4%。

水費

4.11 由一九九五至二零一四年，淡水供應的水費一直維持不變（註 18）。表六顯示 2013-14 年度的水費及用水量。水務署表示，在檢討水費時：

- (a) 首要原則是符合有關達致整體水務設施的目標回報率的政策；及
- (b) 政府會考慮公眾承擔能力、水務設施的財政表現、當前的經濟形勢，以及立法會議員的意見。

註 18：只有供應予遠洋輪船的淡水曾於一九九六年調整收費。

表六

水費及用水量
(2013-14 年度)

詳情	水費 (元/立方米)	用水量 (百萬立方米)
住宅用水		
第一級(首 12 立方米)	免費	84.7
第二級(繼後的 31 立方米)	4.16	156.0
第三級(再繼後的 19 立方米)	6.45	49.0
第四級(餘下)	9.05	53.7
小計 (A)		343.4
非住宅用水		
一般工商業用水	4.58	197.1
非遠洋輪船用水	4.58	0.6
建築用水	7.11	13.1
遠洋輪船用水	10.93	0.6
小計 (B)		211.4
沖廁用水		
沖廁用海水	免費	276.4
沖廁用淡水—— 每 4 個月內的首 30 立方米	免費	31.4
沖廁用淡水—— 每 4 個月內超過 30 立方米	4.58	16.1
小計 (C)		323.9

資料來源：水務署的記錄

備註：表中所載數據與第 1.4 段中圖二所載的略有不同，因為前者涉及的期間為二零一三年四月至二零一四年三月，而後者則為二零一四年一月至十二月。

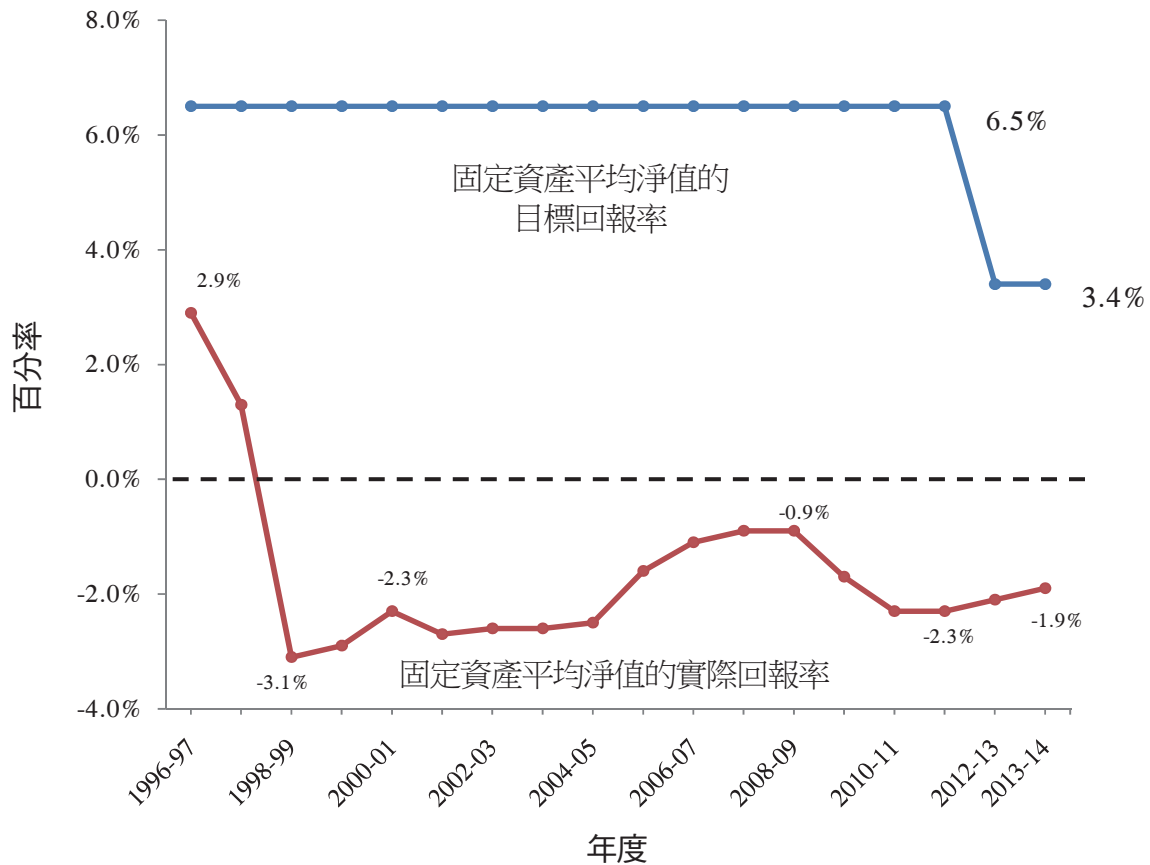
4.12 一九九六年，政府建議增加水費，住宅用水的水費增幅為 8.5%，非住宅用水的水費增幅則為 9.3%。結果，立法會只批准增加向遠洋輪船供應淡水的收費，其他的增加水費建議並未獲批准，理由是儘管水務設施業務未能達致訂明的固定資產平均淨值回報率，但仍有經營盈餘。一九九九年，政府向當時的立法會財經事務委員會提交諮詢文件，建議將水費提高 5%，結果，該委員會以當時經濟仍未復蘇為由，不支持加費建議。

自 1998–99 年度起一直未能達致固定資產平均淨值的目標回報率

4.13 固定資產平均淨值的目標和實際回報率均載列在水務經營帳目內，並於水務署的年報公布。由於水務經營帳目由 1998–99 至 2013–14 年度一直錄得虧損，水務設施在固定資產平均淨值所計算的回報一直呈負數。儘管如此，由 1998–99 至 2013–14 年度，政府仍一直為固定資產平均淨值訂定正數目標回報率(見圖三)。

圖三

固定資產平均淨值的目標和實際回報率
(1996-97 至 2013-14 年度)



資料來源：水務署的記錄

沒有披露每單位淨生產成本已包括
固定資產平均淨值的目標回報額

4.14 審計署的審查發現，水務署採用下列計算方法，得出水務設施生產每單位用水的總生產成本和淨生產成本：

(a) 每單位總生產成本：

供應淡水的運作開支
加相關固定資產平均淨值的目標回報額
然後除以經水錶記錄的用水量單位

(b) 每單位淨生產成本：

每單位的總生產成本
減每單位的差餉補貼

4.15 一九九二年，水務署告知行政會議，當時的每單位淨生產成本為 4.29 元，即每個供水單位供水的平均淨成本扣除相關差餉補貼（見第 4.2 段註 14）的生產成本。審計署留意到，這 4.29 元的每單位淨生產成本中，已包括固定資產平均淨值的目標回報額。

4.16 此外，立法會秘書處編彙的《一九九五年水務設施（修訂）規例》小組委員會報告指出，在 1994–95 年度，淡水供應的淨生產成本為每立方米 4.86 元。審計署留意到，單位淨生產成本已包括固定資產平均淨值的目標回報額。

4.17 審計署留意到，根據政府的政策，水務設施要達致相關固定資產平均淨值的目標回報（見第 4.10 段）。因此，水務署在計算每單位淨生產成本時，已包括了該目標回報額。

4.18 此外，審計署亦留意到，水務署沒有披露生產成本中已包括的固定資產平均淨值的目標回報額。水務署的記錄顯示，在 2013–14 年度：

- (a) 每單位的總生產成本為 14.53 元（見附錄 F）（其中包括固定資產平均淨值的目標回報額 2.61 元）；及
- (b) 每單位的淨生產成本為 10.76 元（已扣除每單位 3.77 元的差餉補貼——見附錄 G）（其中包括固定資產平均淨值的目標回報額 2.61 元）。

4.19 二零一五年三月，水務署告知審計署：

- (a) 政府的政策是從整體評估水務設施業務的財務表現，包括水務經營帳目的整體成本收回率和固定資產平均淨值的回報率；
- (b) 根據政府政策，為使水務經營帳目達致固定資產平均淨值的目標回報率，由一九七九年提出的住宅用戶水費加費建議，都是將各級水費按劃一幅度調高。隨着時間過去和情況變化，水費與每單位的淨生產成本和總生產成本會出現不同；及

- (c) 一九八六年，水務帳目委員會同意，鑑於資本結構已改變（由借貸資本轉為股本資本），關於就住宅用戶的免費用水量向政府收取的名義收入，較為切實的評估方法是以生產成本加固定資產平均值的預期回報額，而非以生產成本加政府貸款的利息。因此，水務署向行政會議提交的文件中，計算每單位的淨生產成本時，已計入固定資產平均淨值的目標回報額。

4.20 審計署認為，由於每單位的淨生產成本和總生產成本均為釐定水費時需考慮的重要因素（見第 4.3(a)(ii) 及 (iii) 和 (b)(i) 和 (iii) 段）。水務署需在年報公布相關生產成本的資料，並讓公眾知悉該成本已包括固定資產平均淨值的目標回報額。

沒有披露用作計算每單位生產成本的供水量

4.21 二零一四年四月，在立法會審核 2014–15 年度開支預算期間，一名立法會議員問及擬建海水化淡廠一事（見第 2.23 至 2.32 段），水務署回應時指出，生產淡水的估計單位成本如下（註 19）：

- (a) 按 2012–13 年度的價格水平計算，以海水化淡方式生產的成本為 12 元；及
- (b) 按 2013–14 年度的價格水平計算：
- (i) 藉收集本地雨水生產的成本為 4.2 元；及
- (ii) 以東江水生產的成本為 8.8 元。

4.22 審計署留意到，上述的 4.2 元及 8.8 元單位成本，計算基數均為未經處理淡水量（在二零一三年為 9.33 億立方米——見第 1.2 段圖一）。二零一五年三月，水務署告知審計署：

- (a) 單位成本是根據未經處理淡水量計算的，因為單位成本代表每單位淡水在生產過程所耗用的資源；及
- (b) 水務署以水錶紀錄的用水量計算每單位的淨成本和總成本，旨在與由一九七九年採用的計算方法保持一致。

註 19：水務署曾於二零一二年四月和二零一三年三月向發展事務委員會提供相若資料。

4.23 然而，審計署留意到水務署釐定水費時，計算每單位淨及總生產成本的基數是採用較低的經水錶記錄的用水量。由於未經處理淡水量和經水錶記錄的用水量相差 32% (見第 1.3 段)，水務署需在年報清楚闡明各用水單位生產成本的計算基礎。

不鼓勵過量和浪費用水的政府政策未獲落實

4.24 根據政府於一九九二年提交行政會議的收費基準所述，住宅用戶的第四級收費率應較第三級高約 40% (即較總生產成本高 40%)，以不鼓勵過量和浪費用水，及不鼓勵用量超出維持合理生活水平所需。

4.25 根據水務署的記錄，在 2013-14 年度，每單位的總生產成本為 14.53 元 (見附錄 F)。因此，如住宅用戶的第四級收費率以“較總生產成本高 40%”作為收費基準，水費應為每立方米 20.34 元，而非現行的每立方米 9.05 元。

4.26 在這方面，審計署留意到，香港的人均住宅用水量大約為每日 130 公升，較世界的人均每日用水量 110 公升高 18% (註 20)。審計署認為，水務署日後檢討水費時，要考慮須達致不鼓勵過量和浪費用水的政府政策。

沒有因應平均住戶人數減少而修訂免費用水量

4.27 政府為提供可維持健康和衛生所需的最低用水量，在參考公共屋邨的平均住戶人數後，由一九九五年起規定，在四級水費制度下，住宅用水帳戶在每四個月的首 12 立方米淡水是免費供應的，其淨生產成本由政府支付 (見第 4.3(a) (i) 段)。沖廁用的淡水供應亦有相若安排，由一九八一年起，每四個月的首 30 立方米沖廁用淡水亦是免費供應的，相關成本從差餉補貼全數收回 (見第 4.3(d) (i) 段)。

4.28 然而，審計署留意到，根據房屋署的資料，公共屋邨的平均住戶人數已由一九八一年的 4.6 人減至一九九五年的 3.7 人，至二零一三年更減至 2.8 人。鑑於平均住戶人數減少，二零一三年的住宅用水帳戶每四個月可獲免費供應的淡水量 (第一級) 應為 9.1 立方米 ($12 \text{ 立方米} \times 2.8 \div 3.7$)，較 12 立方米少

註 20：世界人均用水量載於水務署的年報及水費單。

24%。至於每四個月可獲免費供應的淡水量作沖廁用途，應為 18.3 立方米 (30 立方米 \times 2.8 \div 4.6)，較 30 立方米少 39%。

4.29 審計署認為，水務署日後檢討水費制度時，需考慮公共屋邨的平均住戶人數減少，以及為應付健康和衛生標準最新所需最低用水量。

立法會議員對水費的意見

4.30 一九九五年二月，立法會審議《一九九五年水務設施(修訂)規例》期間，有立法會議員指出，商界的水費應按商業原則釐定(即以收回成本加合理回報率為基準)，以及日後釐定住宅水費增幅時，應以不超逾運作成本(即不計商業回報)為基礎。審計署認為，水務署日後檢討水費時，應考慮立法會議員提出的上述意見。

審計署的建議

4.31 審計署建議水務署署長應：

- (a) 在水務署的年報公布資料闡明：
 - (i) 每單位淡水的淨生產成本和總生產成本已包括固定資產平均淨值的目標回報額；及
 - (ii) 在釐定水費時是根據經水錶記錄的淡水用量為基數計算每個淡水單位的淨生產成本和總生產成本；及
- (b) 日後聯同發展局局長檢討水費時，考慮：
 - (i) 不鼓勵過量和浪費用水的政府政策；
 - (ii) 公共屋邨住戶人數減少和應付健康和衛生標準最新所需最低用水量；及
 - (iii) 部分立法會議員的意見，即商界的水費應按商業原則釐定，以及日後增加住宅水費時，增幅應以不超逾運作成本為基礎。

政府的回應

4.32 水務署署長同意第 4.31 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 關於第 4.31(a) 段，水務署的年報已載列未經處理淡水量和經水錶記錄的淡水用量。水務署日後會在年報闡明如何按每單位淡水的淨生產成本和總生產成本釐定水費；及
- (b) 關於第 4.31(b) 段，水務署於二零一四年展開水費檢討，該 (i) 至 (iii) 段所述的因素均會納入考慮之列。

4.33 發展局局長同意第 4.31(b) 段所述的審計署建議。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分概述審計署的主要意見，並探討未來路向。

管理用水供應

5.2 這次審查工作顯示，水務署需加快行動利用再造水作沖廁用途，並需加快推行轉運隧道計劃和四個須優先處理的引水道系統改善計劃。及早完成有關措施，可增加本地的淡水供應。審計署亦留意到，由於直至二零二九年的用水需求預測已下調，水務署需密切監察來自廣東省輸港及擬議海水化淡廠的淡水供應量。

管理用水需求

5.3 這次審查工作亦顯示，水務署需加快行動完成懲教署的用水效益考察和向該署發出最佳執行指引，並盡快完成向薄扶林區內樓宇供應海水作沖廁用途的工程。及早完成有關措施亦可令淡水需求減少。

落實政府的水費政策

5.4 2011–12 至 2013–14 年度的水務經營帳目顯示，每年平均錄得 9.88 億元虧損。水務署需檢討水費，特別要考慮須達致不鼓勵過量和浪費用水的政府政策，以及部分立法會議員認為釐定住宅水費應以不超逾運作成本為基礎的意見。

未來路向

人均住宅用水量偏高

5.5 審計署留意到，儘管近年水務署已推行多項節約用水措施，經水錶記錄的淡水用量卻由二零零四年的 6.13 億立方米增至二零一三年的 6.38 億立方米（增幅為 4.1%）。在二零零九至二零一四年間，每日人均住宅用水量亦一直維持在大約 130 公升左右，較世界的平均用水量 110 公升高 18%。水務署已制定要達

致每人每日節省 10 公升用水的目標，但卻沒有訂定達標日期。審計署認為，水務署需考慮為此目標訂定達標日期。

政府政策因凍結水費而沒有達致

5.6 自從政府在一九九五年凍結水費後，水務設施的運作成本已顯著增加，所增加的差餉補貼僅能抵銷部分增幅。因此，政府就水務設施業務收回成本並按固定資產平均淨值達致目標回報的政策，並沒有達致。

5.7 審計署認為，水務署應聯同發展局制訂水費調整計劃，以達致政府的水費政策目標。

審計署的建議

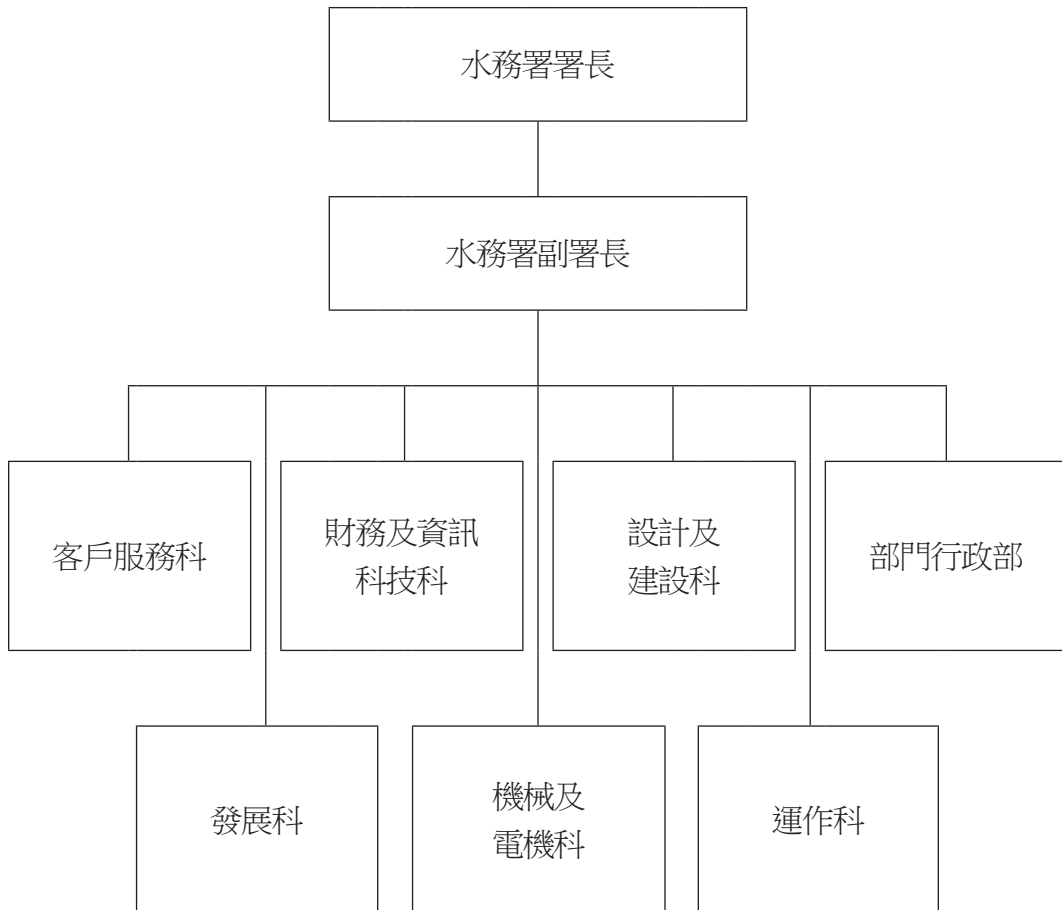
5.8 審計署建議水務署署長應：

- (a) 考慮就每人每日節省 10 公升用水量的目標訂定達標日期；及
- (b) 聯同發展局局長制訂水費調整計劃，以達致政府的水費政策目標。

政府的回應

5.9 水務署署長同意第 5.8 段所載的審計署建議。發展局局長亦同意第 5.8(b) 段所載的審計署建議。

水務署
組織圖
(二零一五年二月)



資料來源：水務署的記錄

附錄 B

(參閱第 2.28、2.30 及 2.31(b) 段)

用水需求預測
(二零二一至二零二九年)

年	用水需求預測			2010 與 2013 年間預測 用水需求的減少		根據 2013 用水需求 預測的估計用水缺欠 (註 3)	
	2010	2013		上限	下限	上限	下限
	(a) (百萬 立方米)	上限 (註 1) (b) (百萬 立方米)	下限 (註 2) (c) (百萬 立方米)				
2021	991	985	959	6	32	33	7
2022	1 007	999	970	8	37	47	18
2023	1 022	1 013	981	9	41	61	29
2024	1 040	1 029	993	11	47	77	41
2025	1 053	1 040	1 001	13	52	88	49
2026	1 069	1 053	1 012	16	57	101	60
2027	1 085	1 067	1 022	18	63	115	70
2028	1 105	1 084	1 035	21	70	132	83
2029	1 118	1 094	1 042	24	76	142	90

資料來源：水務署的記錄和審計署的分析

註 1：需求上限用水估計是假設人均用水量按年增長 0.5% 而推算的。

註 2：需求下限用水估計是假設節約用水措施和其他因素（例如住戶人數趨減）會抑制人均用水量增長而推算的。

註 3：估計用水缺欠是按本地的年度水資源量為 1.32 億立方米和東江供水量為 8.2 億立方米而計算。按《供水協議》，廣東省為香港預留每年最終供水量為 11 億立方米。然而，水務署表示，超逾 8.2 億立方米的供水量將於何時和以何價格供應，有待日後商討。

附錄 C
(參閱第 3.5 段)

節約用水的教育計劃和宣傳運動
(二零零九年九月至二零一四年十二月)

計劃／運動	參與機構數目	參與人數
1. 學校巡迴展覽	443	134 970
2. 保護水資源大使選拔賽 (註 1)	180	20 661
3. 參觀水資源教育中心	512	16 034
4. 校園用水考察 (註 2)	62	2 799
5. 節約用水設計比賽	25	55
6. 向家庭傭工派發多種語言的海報及單張	295	不適用
7. 派發“知水・惜水”通識教學材料套	約 500	不適用
8. 心水創意 戶戶相傳－節約用水比賽	28	785
9. 全情“頭”入齊慳水 Cap 帽設計比賽	159	10 889
10. “惜水・愛地球” (a) 巡迴展覽 (b) 流動展覽車	(a) 77 (b) 183	(a) 約 400 000 個住戶 (b) 約 51 000 名參觀者
11. “水的巡禮”講座系列	12	2 097
12. “珍惜水資源”水務設施繪畫比賽	102	809
13. “齊來慳水十公升”運動	240	126 178 個住戶
14. 在選定公共屋邨安裝節流器	16	13 388 個住戶

附錄 C
(續)
(參閱第 3.5 段)

計劃／運動	參與機構數目	參與人數
15. 酒店業及飲食業的節約用水研討會	78	200

資料來源：水務署的記錄

註 1： 水務署委任學生為保護水資源大使，協助推廣節約用水信息。截至二零一四年十二月，有 2 200 名保護水資源大使。

註 2： 水務署向學校提供教材套，以便進行校園用水考察，藉此宣傳節約用水信息。參與學生的任務，是了解學校的用水情況，並建議合適的節約用水方法。

協助康文署設施達致用水效益的
主要最佳執行指引

最佳執行指引 (一般)
(a) 加強員工對節約用水的意識
(b) 委任指定員工管理和監督善用水資源
(c) 定期進行用水效益考察
(d) 以顯眼的海報向訪客宣揚節約用水信息
(e) 以獲用水效益標籤計劃認證的裝置替代舊裝置
(f) 以海水供應替代淡水供應作沖廁用途
(g) 以感應式沖水尿廁替代循環式沖水尿廁
(h) 以高壓低流噴嘴替代喉管進行清潔
公園的最佳執行指引
灌溉
(i) 採用自動計時器或濕氣感應控制系統
(j) 選種需水量低的植物
(k) 考慮集蓄雨水為替代水資源作灌溉用水
水景設施
(l) 檢查和修正機器故障，以免須持續補充用水
(m) 以適當過濾系統代替定期補充用水來控制水質
游泳池的最佳執行指引
補充和過濾池水
(n) 檢討過濾裝置和回收反沖頻度的成效，以提高用水效益
(o) 在適當位置安裝池水循環系統，以免溢流直接排放入污水渠系統
(p) 利用泳池回收反沖水作沖廁用途

資料來源：康文署的記錄

附錄 E
(參閱第 4.7 段)

水務經營帳目
(2009-10 至 2012-13 年度)

詳情	2009-10 百萬元	2010-11 百萬元	2011-12 百萬元	2012-13 百萬元
收入				
水費	2,475.8	2,463.9	2,502.6	2,527.2
差餉補貼	1,493.3	1,343.2	1,458.1	1,680.4
就寬免差餉計劃提供的政府補貼	1,277.7	1,349.1	1,489.3	1,880.6
為向用戶提供免費用水的政府補貼	1,025.5	1,112.8	1,173.4	912.4
向政府機構供應用水費用	150.0	163.2	154.5	156.2
收費、牌照和可收回支出的工程費用	18.6	18.8	24.2	25.1
存款利息	2.1	3.5	4.8	5.9
收入總額 (a)	6,443.0	6,454.5	6,806.9	7,187.8
開支				
東江水的成本	3,010.0	3,200.0	3,397.1	3,594.5
營運和行政支出	1,589.3	1,635.6	1,680.3	1,698.3
員工開支	1,303.2	1,300.4	1,401.3	1,486.0
折舊	1,189.6	1,273.8	1,353.5	1,416.7
開支總額 (b)	7,092.1	7,409.8	7,832.2	8,195.5
虧損 (c) = (a) - (b)	(649.1)	(955.3)	(1,025.3)	(1,007.7)
固定資產平均淨值回報				
固定資產平均淨值 (d)	38,464.1 百萬元	41,352.8 百萬元	44,235.0 百萬元	46,941.6 百萬元
固定資產平均淨值的目標回報率 (e)	6.5%	6.5%	6.5%	3.4%
固定資產平均淨值的實際回報率 (f)=(c) ÷ (d) × 100%	(1.7%)	(2.3%)	(2.3%)	(2.1%)

資料來源：水務署的記錄

附錄 F
(參閱第 4.18(a) 及 4.25 段)

淡水每單位的淨生產及總生產成本
(2013–14 年度)

(a)	總運作開支	8,561.5 百萬元
	減：與生產淡水無關的開支	
	海水	942.3 百萬元
	其他	<u>22.7 百萬元</u>
(b)	生產淡水的開支	7,596.5 百萬元
(c)	經水錶記錄的用水量 (註)	6 億 3 730 萬立方米
(d)	每單位的總生產成本 (d) = (b) ÷ (c)	每立方米 11.92 元
(e)	固定資產平均淨值的目標回報額	每立方米 2.61 元
(f)	每單位的總生產成本 (f) = (d) + (e) (包括固定資產淨值的目標回報額)	每立方米 14.53 元
	減：每單位差餉補貼	<u>每立方米 3.77 元</u>
(g)	每單位的淨生產成本	每立方米 10.76 元

資料來源：水務署的記錄

註：此數量與第 1.2 段中圖一所載的略有不同，因為前者涉及的期間為二零一三年四月至二零一四年三月，而後者則為二零一四年一月至十二月。

每立方米淡水供應的差餉補貼
(2013–14 年度)

詳情	
差餉補貼和政府就寬免差餉計劃提供有關補貼總額	3,970.6 百萬元
減：	
處理海水成本	942.3 百萬元
按供應海水的固定資產平均淨值計算的目標回報額	375.7 百萬元
用以收回因供應淡水沖廁而招致的虧損的差餉補貼額 (註 1)	492.3 百萬元
按供應淡水沖廁的固定資產平均淨值計算的目標回報額	124.0 百萬元
結餘 (a)	2,036.3 百萬元
用以計算每立方米供水差餉補貼額的相關用水量	
住宅用途的用水量	3 億 4 340 萬立方米
一般工商業用途的用水量 (註 2)	1 億 9 710 萬立方米
小計 (b)	5 億 4,050 萬立方米
每立方米供水的差餉補貼額 (c) = (a) ÷ (b)	每立方米 3.77 元

資料來源：水務署的記錄

註 1： 按行政會議批准的安排，在釐定水費時，因供應淡水沖廁而招致的財務虧損 (以相關供水成本減相關收入)，應從差餉補貼收回。

註 2： 水務署表示，不會將其他非住宅用戶的用水量加入計算，因為他們不會支付差餉。

第 5 章

民政事務局

香港體育學院有限公司

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

香港體育學院有限公司

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：精英運動員的培訓及支援	2.1 – 2.10
運動員出席訓練	2.11 – 2.16
審計署的建議	2.17
體院的回應	2.18
提供教練	2.19 – 2.22
審計署的建議	2.23
體院的回應	2.24
第 3 部分：管治和政府監管	3.1 – 3.5
董事局和委員會的議事程序	3.6 – 3.24
審計署的建議	3.25 – 3.26
體院的回應	3.27
政府的回應	3.28 – 3.29
內部審計及審計委員會	3.30 – 3.32
審計署的建議	3.33
體院的回應	3.34
政府監管	3.35 – 3.44
審計署的建議	3.45
政府的回應	3.46

	段數
第 4 部分：行政事宜	4.1
體育設施的使用情況	4.2 – 4.4
審計署的建議	4.5 – 4.6
政府的回應	4.7
體院的回應	4.8
其他設施的使用情況	4.9 – 4.15
審計署的建議	4.16
體院的回應	4.17
電費及能源管理	4.18 – 4.21
審計署的建議	4.22
體院的回應	4.23
穿梭巴士服務	4.24 – 4.26
審計署的建議	4.27
體院的回應	4.28
採購及管理固定資產	4.29 – 4.34
審計署的建議	4.35
體院的回應	4.36
公務酬酢指引	4.37 – 4.39
審計署的建議	4.40
體院的回應	4.41
第 5 部分：重新發展計劃	5.1 – 5.4
計劃的推行情況	5.5 – 5.17
審計署的建議	5.18
體院的回應	5.19
政府提供土地給體院使用	5.20 – 5.29
審計署的建議	5.30
政府的回應	5.31 – 5.32

附錄	頁數
A：體院組織架構圖(二零一四年十二月)	54
B：直接財政資助的評選準則(二零一四年十二月)	55
C：個案二：處理董事局／委員會會議的利益衝突	56 – 59
D：體院的體育設施(二零一四年十二月)	60
E：體院的其他設施(二零一四年十二月)	61

香港體育學院有限公司

摘要

1. 香港體育學院有限公司(體院)是一所擔保有限公司，所有董事都是由民政事務局局長提名。體院是政府的服務機構，負責按民政事務局(民政局)訂立的政策方向推行精英體育培訓及支援。二零一二年之前，民政局從政府的一般收入帳目向體院提供資助。由二零一二年起，民政局從精英運動員發展基金撥款給予資助。該基金由政府成立，並獲注資 70 億元。在 2013-14 年度，體院所獲資助額達 3.25 億元，佔體院總收入(3.87 億元)的 84%。體院在 2013-14 年度的開支總額為 3.69 億元。截至二零一四年十二月三十一日，體院共有 328 名員工(62 名教練人員及 266 名其他人員)，為 1 051 名運動員(279 名全職及 772 名兼職運動員)提供培訓及支援。審計署最近就體院的運作及有關事宜進行審查。

精英運動員的培訓及支援

2. **需改善出席訓練的記錄** 精英運動員每月獲得資助，條件是他們須達到指定的最少訓練時數要求。體院有些教練部用以記錄運動員出席訓練的表格，沒有包括若干要項(例如出席訓練的時數)，與體院指引所規定的並不相符。體院也需制訂更完善的出席記錄系統，以編製有用的出席資料及辨別出席不足的運動員(第 2.13 至 2.16 段)。

3. **難以招聘教練** 體院在決定所需的教練資源時，以 1:6 作為教練與運動員比例的指標。此乃精英培訓的國際基準。截至二零一四年十二月三十一日，體院教練的常額編制為 72 名，而僱用的教練則為 62 名，有 10 名教練空缺。如計及常額編制以外的教練(例如兼職教練)，教練與運動員的比例是 1:7。體院在招聘教練方面遇到困難。審計署對該 10 個教練職位空缺進行分析，結果顯示，職位出缺了 1 至 30 個月不等，平均出缺時間為 15 個月(第 2.19 至 2.22 段)。

管治和政府監管

4. **個別董事的出席率偏低** 董事局負責管理體院的事務，轄下設有五個專責委員會。截至二零一四年十二月，體院共有 19 名董事，包括來自民政局及康樂及文化事務署 (康文署) 的代表各一。審計署分析在 2010–11 至 2013–14 年度個別董事在董事局／委員會會議的出席率，結果顯示四名董事的出席率偏低，當中包括民政局和康文署的兩名代表。二零一四年，曾出現兩次委員會會議法定人數不足的情況 (第 3.2、3.3、3.8 及 3.10 段)。

5. **需改善利益衝突的管理** 體院採用單層的申報利益制度，即只要求董事在出現利益衝突時才申報。由於體院符合民政局指引所定的準則，故需考慮採用兩層的申報利益制度，即同時要求董事在獲委任時及其後每年申報一般利益。體院的組織章程細則就防止利益衝突訂明嚴格規則，包括當將要審議或討論的事項涉及本身的利益時，有關的董事或行政人員不應出席體院的任何會議或在會議上投票或參與任何討論。董事局／委員會在二零一三及二零一四年舉行會議討論建議的中學教育計劃時，有關規則未獲嚴格遵守 (第 3.14 至 3.19 段)。

6. **需開設內部審計部** 體院自二零零四年十月成立以來，每年開支由 2005–06 年度的 1.6 億元，大幅增至 2014–15 年度預算的 4.3 億元。不過，體院並沒有成立內部審計部或審計委員會。開設內部審計部，有助體院加強對財政和行政事宜的內部監控 (第 3.32 段)。

7. **需加強政府對體院表現的監察** 體院每年須與民政局簽訂承諾書，連同財政預算及活動計劃，訂明須達到的表現水平和運作要求。根據承諾書，體院承諾向民政局按月提交管理帳目報表，以及按財政年度提交活動計劃推行報告。不過，體院每兩個月才提交管理帳目報表，而近年亦未曾提交活動計劃的推行報告。因應審計署的查詢，體院在二零一五年一月把 2010–11 至 2013–14 四個年度的有關報告，一次過提交民政局 (第 3.37 至 3.39 段)。

行政事宜

8. **需加強監察體育設施的使用情況** 體院的體育設施主要用作培訓精英運動員。若有剩餘時段，其他使用者 (包括體育總會) 或可付費使用部分設施。

摘要

二零一四年，體院各項體育設施的使用率為 18% 至 83% 不等。體院表示使用率偏低是因為進行重新發展計劃。由於重新發展計劃已接近完成，審計署認為，體院需更密切監察體院體育設施的使用情況，確保設施得以善用 (第 4.2 及 4.3 段)。

9. **電力帳戶沒有選用最符合經濟原則的用電價目** 體院有三個高用電量電力帳戶，當中只有一個採用較經濟的大量用電價目。若其他兩個電力帳戶都採用大量用電價目，體院在二零一四年便可節省電費 130 萬元。此外，若把三個電力帳戶合併為一個，體院可能符合資格採用高需求用電價目，省費更多 (第 4.18 至 4.20 段)。

10. **穿梭巴士服務使用率偏低** 體院安排承辦商為員工及運動員提供免費穿梭巴士服務，往返火炭院址與港鐵大圍站，或沙田市中心 (午膳)。二零一四年，有關開支為 50 萬元。由於使用率偏低 (每程載客 2 至 16 名)，每程每名乘客的平均成本為 14 至 127 元不等。從體院徒步至港鐵火炭站只需五至六分鐘。體院需重新審視提供有關服務的理據和成本效益 (第 4.24 至 4.26 段)。

重新發展計劃

11. **計劃延遲竣工** 二零零七及二零零八年，立法會財務委員會通過撥款合共 17.6 億元重新發展體院，以提升火炭院址內的設施及增添設施，目標是在二零一一年第三季竣工。體院二零一五年二月的預算顯示，重新發展計劃的整體開支將不會超出核准工程預算。重新發展計劃在二零一四年十二月已大致完成，但賽艇下水設施仍未建造，體院亦沒有為這設施訂定落成時間表。整個計劃延誤超過三年才竣工，體院回復正常運作的時間也被推遲 (第 5.3 至 5.13 段)。

12. **需檢討體院的用地安排** 康文署就體院現址收取租金 (現時為每年 396 萬元)，金額根據體院從提供設施所得的商業收入而釐定。政府須為這個安排定期續訂租賃協議及檢討租金水平，當中涉及不少行政工作。有關安排亦與政府透過體院長期支援精英體育的目的並不相符。政府宜探討其他安排 (第 5.26 至 5.29 段)。

摘要

審計署的建議

13. 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。審計署建議體院應：

- (a) 改善不同教練部所採用的出席記錄表格，並制訂更完善的出席記錄系統，以便記錄及撮取出席數據 (第 2.17 段)；
- (b) 繼續密切監察教練職位的空缺，並採取有效措施，解決在招聘教練方面的困難 (第 2.23 段)；
- (c) 密切監察董事／委員會成員的會議出席率，並聯絡出席率偏低或長期缺席的董事／委員會成員，以採取適當行動 (第 3.25(a) 及 (b) 段)；
- (d) 考慮採用兩層的申報利益制度，並經常提醒董事／委員會成員嚴格遵守體院組織章程細則所定有關防止利益衝突的規則 (第 3.25(d) 及 (f) 段)；
- (e) 開設內部審計部及在董事局下成立審計委員會，以助董事局有效履行職責和職務 (第 3.33 段)；
- (f) 繼續監察體院體育設施的使用情況，確保設施得以善用 (第 4.6(a) 段)；
- (g) 檢討電力帳戶的電費安排，並選用最符合經濟原則的用電價目 (第 4.22(a) 段)；
- (h) 繼續檢討為員工和運動員提供的穿梭巴士服務 (第 4.27 段)；
- (i) 盡快完成重新發展計劃尚未竣工的工程，特別是賽艇下水設施 (第 5.18(a) 段)；及
- (j) 進行項目推行後檢討，以找出可改善之處，並把所得經驗用於日後的工程項目 (第 5.18(b) 段)。

14. 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 聯同康樂及文化事務署署長，確保其代表盡可能出席董事局／委員會的所有會議 (第 3.26(c) 段)；

摘要

- (b) 提醒體院遵守規定，按時提交推行活動計劃的周年報告及管理帳目的每月報表 (第 3.45(a) 段)；
- (c) 與體院磋商後，為體院體育設施的使用率制訂表現指標 (第 4.5 段)；
及
- (d) 因應民政局就私人遊樂場地契約的政策檢討結果，考慮是否適宜把火炭院址以私人遊樂場地契約及象徵式地價批予體院供長期運作之用 (第 5.30 段)。

政府及體院的回應

15. 民政事務局局长和體院院長整體上接納審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

1.2 **政府的政策和目的** 二零零二年，政府完成對體育發展政策的檢討，並定立了三大核心目標，即在社區建立熱愛體育運動的文化、發展精英體育，以及提升香港作為國際體壇盛事中心的地位。這些目標背後的理念，在於運動對身心健康皆大有裨益，而且有助社會互動及增進對社會的歸屬感。

1.3 **體育委員會** 二零零三年，政府宣布決定設立一個新的行政架構，以推廣及發展體育。在新架構下，香港康體發展局(註 1) 在二零零四年解散。新的體育委員會則在二零零五年成立，由民政事務局局长擔任主席，負責就所有與體育發展有關的事宜向政府提供意見。體育委員會轄下設有三個事務委員會，即社區體育事務委員會、精英體育事務委員會及大型體育活動事務委員會。民政事務局(民政局) 負責制訂及統籌香港的體育推廣和發展政策。

香港體育學院有限公司

1.4 香港體育學院前身為銀禧體育中心，早在一九八二年由香港賽馬會(馬會) 成立。該中心最初由馬會管理，其後由一個獨立的董事局接手管理，並在一九九一年改名為香港體育學院。一九九四年，體育學院與香港康體發展局合併。香港康體發展局在二零零四年解散後(見第 1.3 段)，香港體育學院有限公司(體院) 根據《公司條例》(第 622 章) 在香港成立為擔保有限公司，以管理體育學院。

1.5 體院是政府的服務機構，負責按民政局訂立的政策方向推行精英體育培訓及支援。該院的宗旨是提供一個完善的環境，以甄選、培養和發展具體育天賦的運動員，協助他們在體育上追求卓越。該院力求透過提供最先進並以事實為基礎的精英體育培訓及運動員支援體系，持續爭取世界級體育佳績，成為地區內精英體育培訓的翹楚。

1.6 為達此目標，體院與政府、中國香港體育協會暨奧林匹克委員會(港協暨奧委會) 及體育總會結成合作伙伴。港協暨奧委會是香港地區的奧林匹克委

註 1：香港康體發展局在一九九零年根據《香港康體發展局條例》(第 1149 章) 成立，負責推廣和發展體育及動態康樂活動。

引言

員會，負責統籌及協調香港體育團體的發展，並籌組香港代表團參加大型國際運動會（例如奧林匹克運動會和亞洲運動會）。體育總會負責規管與其相關的體育項目，附屬於港協暨奧委會及相關的國際或亞洲聯會，宗旨是透過不同途徑在本港推廣及發展相關的體育運動，包括籌辦訓練活動和比賽，以及派出運動員參與國際賽事。

1.7 二零一二年一月之前，民政局從政府的一般收入帳目向體院提供資助。由二零一二年一月起，民政局從精英運動員發展基金撥款給予資助。該基金由政府成立，民政事務局局長法團為基金受託人。立法會財務委員會（財委會）在二零一一年七月通過向該基金注資 70 億元作為種子資本，以賺取投資回報，為體院提供經常性資助。體院須擬備年度計劃和財政預算，經精英體育事務委員會和體育委員會通過後，才獲得該基金的撥款。在 2013–14 年度，該基金向體院撥款 3.25 億元，佔該年度體院總收入（3.87 億元）的一大部分（84%）。

1.8 體院也是香港賽馬會精英運動員基金的受託人。該基金在一九九二年由一筆 2 億元的種子基金（由馬會提供）成立，為體院提供資助。在 2013–14 年度，該基金向體院撥款 1,000 萬元（註 2）。

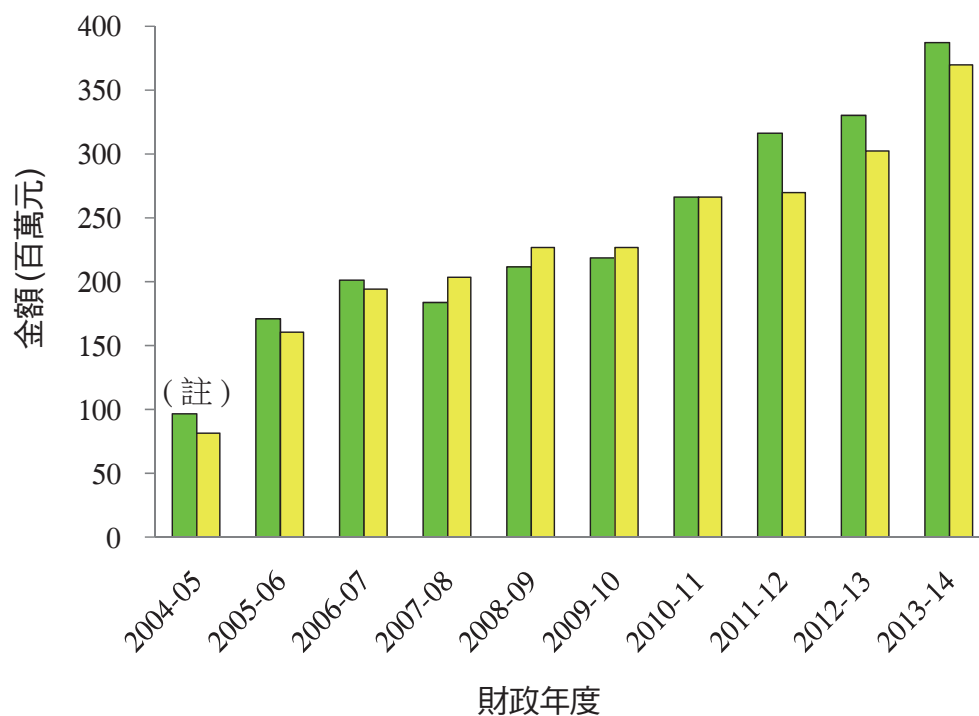
1.9 體院由其董事局管治。董事局成員由民政事務局局長提名，任期兩年。董事局下設有五個專責委員會，協助執行管治工作。體院的院長由董事局委任，負責該院的日常運作。院長轄下有 4 個科和 16 個教練部。附錄 A 顯示體院的組織架構。截至二零一四年十二月三十一日，體院共有 328 名員工，當中包括 62 名教練人員及 266 名其他人員。獎學金運動員共有 1 051 名（見第 2.10 段），當中包括 279 名（27%）全職運動員及 772 名（73%）兼職運動員。2013–14 年度的開支總額為 3.69 億元，當中包括精英運動員培訓的開支 2.85 億元（77%）及行政開支 8,400 萬元（23%）。

1.10 圖一顯示由 2004–05 至 2013–14 年度體院十年的收入和開支總額。

註 2：在 2013–14 年度，體院的其他收入包括來自民政局管理的體育資助基金一次過撥款 2,100 萬元、來自政府為重新發展計劃提供的非經常資助金收入 1,100 萬元，以及來自運動課程及出租體育和會議設施的收入 1,000 萬元。

圖一

體院的收入和開支總額
(2004-05 至 2013-14 年度)



說明：
■ 收入總額
■ 開支總額

資料來源：體院的記錄

註：2004-05 財政年度涵蓋由二零零四年十月一日 (運作開始當日) 至二零零五年三月三十一日的六個月。

1.11 體院現正進行一項重新發展計劃。該計劃於二零零八年展開，現正處於最後階段。重新發展計劃旨在為香港精英運動員提供世界級設施，是政府撥款進行的公共工程項目，涉及非經常資助金約 17.6 億元。

近年的體育成就

1.12 二零一四年，香港運動員在亞洲運動會和亞洲殘疾人運動會分別取得 42 面和 44 面獎牌，兩者都創新紀錄。運動員取得的傑出成就，得到香港特別行政區行政長官及社會的讚揚。表一顯示在二零零八年至二零一四年期間，香港運動員在主要綜合運動會上取得的獎牌。

表一

在主要綜合運動會上取得的獎牌
(2008 至 2014 年)

綜合運動會	獎牌數目			
	金牌	銀牌	銅牌	總數
2008 年奧林匹克運動會	0	0	0	0
2008 年殘疾人奧林匹克運動會	5	3	3	11
2009 年東亞運動會 (註)	26	31	53	110
2010 年亞洲運動會	8	15	17	40
2010 年亞洲殘疾人運動會	5	9	14	28
2012 年奧林匹克運動會	0	0	1	1
2012 年殘疾人奧林匹克運動會	3	3	6	12
2013 年東亞運動會	10	16	30	56
2014 年亞洲運動會	6	12	24	42
2014 年亞洲殘疾人運動會	10	15	19	44

資料來源：體院和民政局的記錄

註：2009 年東亞運動會由香港主辦。

審查工作

1.13 二零一四年十一月，審計署就體院的運作和有關事宜展開審查。審查集中在以下範疇：

- (a) 精英運動員的培訓及支援 (第 2 部分)；
- (b) 管治和政府監管 (第 3 部分)；
- (c) 行政事宜 (第 4 部分)；及
- (d) 重新發展計劃 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並提出建議，以處理有關問題。

鳴謝

1.14 在審查工作期間，體院和民政局的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：精英運動員的培訓及支援

2.1 本部分探討體院推行精英運動員培訓及支援的體系。審計署發現在以下方面有可予改善之處：

- (a) 運動員出席訓練 (第 2.11 至 2.18 段)；及
- (b) 提供教練 (第 2.19 至 2.24 段)。

精英體育資助制度

2.2 體院協助政府推行精英運動員的培訓及支援。政府採用精英體育資助制度，評估及甄選精英體育項目 (註 3) 以給予支援。精英體育資助制度的重點如下：

- (a) **四年的支援周期** 甄選精英體育項目以給予支援的檢討工作，每兩年進行一次。透過精英體育資助制度所給予的支援為期四年。四年的支援周期與奧運會及亞運會的舉辦周期吻合，用意是在一段合適的時間內提供穩定的支援。根據二零一三年的檢討，支援周期定為二零一三年四月至二零一七年三月；
- (b) **通用計分表** 精英體育資助制度評分是甄選精英體育項目的準則。通用計分表提供一個客觀基礎，根據體育項目的體育總會所提交的兩名成人及兩名青少年運動員的最佳成績，計算該體育項目的精英體育資助制度評分。機制計算兩名成人及兩名青少年運動員的成績，旨在確保獲選的精英體育項目可以繼續發展；及
- (c) **三層支援架構** 精英體育資助制度設有一個三層支援架構，而由二零一三年四月起，該三個層級改稱為 A* 級、A 級和 B 級。

2.3 表二顯示截至二零一四年十二月，三層支援架構及在不同層級下的精英體育項目。

註 3：精英體育資助制度是根據體育委員會轄下精英體育事務委員會的意見而制訂的，自二零零五年起推行，並於二零一三年進行檢討。

表二

精英體育資助制度的三層支援架構及精英體育項目
(二零一四年十二月)

層級	準則	體院提供的支援	體育項目
A* 級 (精英體育項目一註)	屬 A 級體育項目，而運動員的表現經常維持在最高水平，有機會在奧運會奪取獎牌	加強支援 (除了全面支援外，還包括為加強備戰主要運動會的額外資源)	1 羽毛球 2 單車 3 乒乓球 4 滑浪風帆
A 級 (精英體育項目一註)	獲得 9 分或以上的體育項目，並屬現屆或近屆的奧運會或亞運會項目	全面支援 (包括受資助訓練計劃、由總教練領導的專職教練，以及全面的運動科學和醫學支援)	1 田徑 2 桌球 3 劍擊 4 體操 5 空手道 6 賽艇 7 七人欖球 8 壁球 9 游泳 10 保齡球 11 三項鐵人 12 武術
B 級 (非精英體育項目)	獲得 6.5 分或以上，但不屬 A 級體育項目	基本支援 (由體院與相關的體育總會按個別情況而制訂)	1 體育舞蹈 2 馬術 3 柔道 4 草地滾球 5 攀山 6 野外定向 7 滾軸運動 8 帆船 9 滑冰 10 網球

資料來源：體院的記錄

註：A* 級體育項目是獲得加強支援的 A 級體育項目。截至二零一四年十二月，共有 16 項 A 級體育項目 (包括 4 項 A* 級體育項目)，一般稱為精英體育項目。

精英運動員培訓體系

2.4 香港主要由體育總會負責發掘並培訓具潛質達致最高水平的年青運動員。體院主要負責為入選精英培訓計劃(見第 2.5 段)的精英運動員，提供精英體育培訓及有系統的支援。體院的精英體育培訓體系是一套以運動員為中心的培訓體系，藉助生物、心理及社會文化因素的相互關係，促進運動員的發展，以期通過集中的綜合支援系統，全面照顧運動員在生理、心理、社會支援及個人發展等方面的需要。

2.5 體院的精英培訓計劃涵蓋所有 A 級體育項目。通過該計劃，體院為 A 級體育項目的精英運動員及具潛質運動員提供培訓(見第 2.10 段)。體院為各 A 級體育項目設立教練部。各部由一名總教練統領，並有多名教練及助理教練協助。精英培訓事務科負責監察教練部在推行培訓計劃方面的表現，亦負責向運動員提供其他支援(例如教育支援及個人發展計劃)。精英訓練科技科則負責提供在運動營養、藥物、心理等方面的支援。

2.6 在每一個財政年度，教練部為所負責的體育項目編製年度培訓計劃(包括訓練營和比賽)和財政預算，然後提交精英培訓事務科，由其協調及把內容整合為年度計劃和財政預算，再交董事局審批。

對運動員的直接財政資助

2.7 體院向精英運動員提供直接財政資助，目的是為精英運動員提供一個較穩定的經濟環境，以便他們專心接受訓練及參與主要運動會。附錄 B 顯示有關資助的評選準則。資助共分四類，分別為：

- (a) **精英訓練資助** 資助對象是在體院精英培訓計劃下 A 級體育項目的精英運動員，以及在個別精英運動員資助計劃(見下文(b)項)下 A 級體育項目中非主流項目(見附錄 B 註 2)或非 A 級體育項目的精英運動員；
- (b) **個別精英運動員資助計劃資助** 這是活動計劃資助，發放予相關體育總會，以供為 A 級體育項目中非主流項目或非 A 級體育項目的精英運動員(接受精英訓練資助)推行培訓計劃(見(a)項)；
- (c) **體育訓練資助** 資助對象是不在體院的精英培訓計劃或個別精英運動員資助計劃內的精英運動員；及

- (d) **殘疾人士體育訓練資助** 資助對象是兩個相關體育總會 (即香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會及香港弱智人士體育協會) 所推行的培訓計劃下的精英運動員。

2.8 體院每年一次 (在十月／十一月左右) 邀請體育總會就該四類資助提名精英運動員。現正接受資助的運動員須每年重新申請，而申請須獲相關體育總會同意。精英培訓事務科按照既定的資格準則 (主要是根據申請人在國際／本地賽事的成績) 處理申請，並擬備資助建議供董事局審批。接受資助的運動員須與體院簽訂資助協議書，條款包括每星期須接受訓練的時數等。表三顯示在 2013-14 年度發放直接財政資助的摘要資料。圖二顯示在 2007-08 至 2013-14 年度的七年間，接受資助的運動員數目及發放的資助額。

表三

發放的直接財政資助
(2013-14 年度)

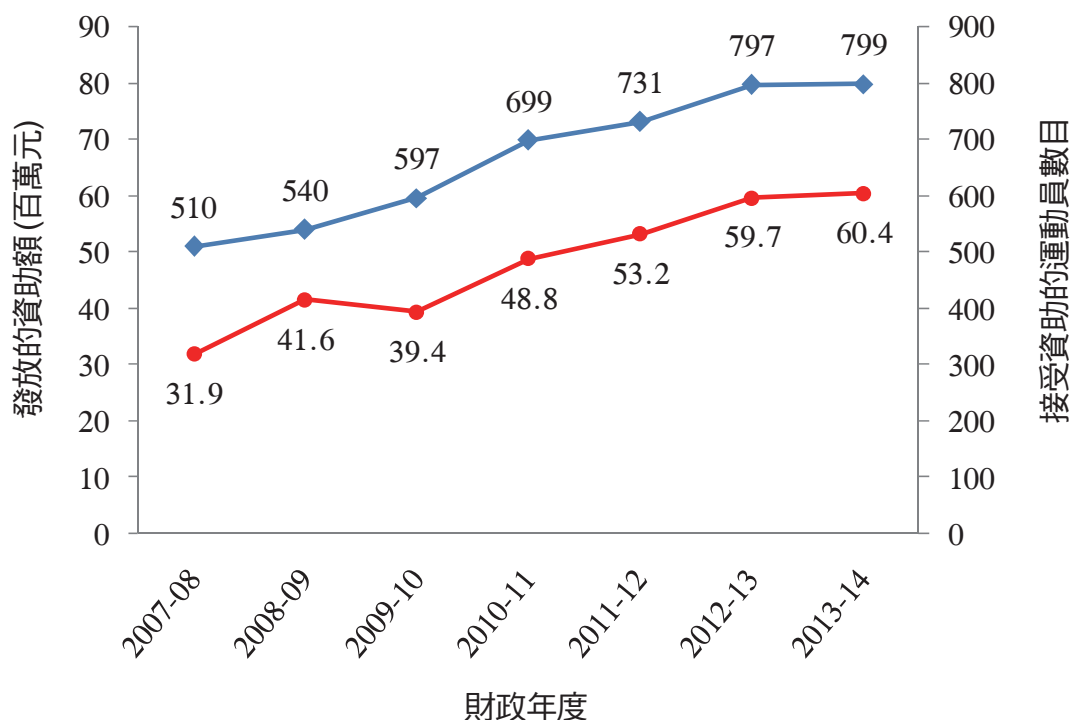
資助類別	運動員數目	發放的資助金 (百萬元)
精英訓練資助	693	49.0 (81%)
體育訓練資助	59	2.7 (5%)
殘疾人士體育訓練資助	47	2.5 (4%)
小計	799	54.2 (90%)
個別精英運動員資助計劃資助	(註)	6.2 (10%)
總計	799	60.4 (100%)

資料來源：體院的記錄

註：資助是發放予體育總會，以供為 A 級體育項目中非主流項目及非 A 級體育項目的 68 名運動員 (接受精英訓練資助) 進行培訓。

圖二

接受資助的運動員數目及發放的資助額
(2007-08 至 2013-14 年度)



說明：
—◆— 接受資助的運動員數目
—●— 發放的資助額

資料來源：體院的記錄

2.9 體院亦為接受資助的運動員提供各種支援，例如宿舍、膳食、教育津貼、補習支援及個人發展計劃。接受資助的運動員可獲得的支援不盡相同，視乎資助類別而定。

2.10 除了已取得認可體育成績的精英運動員外，體院也會培訓由總教練推薦列入具潛質運動員名單的運動員。這些運動員由體育總會發掘及選拔。體院也會應體育總會的要求，提供甄選服務，利用科學方法協助體育總會發掘具天賦運動員。儘管具潛質運動員 (A 級體育項目) 沒有獲得資助，但他們也接受體院精英培訓計劃的栽培。接受精英訓練資助的運動員、接受殘疾人士體育訓練資

助的運動員，以及精英培訓計劃下的具潛質運動員，一律稱為體院的獎學金運動員。

運動員出席訓練

2.11 運動員通過訓練及參賽提升表現。因此，運動員必須出席訓練活動，以改善技巧及提升在賽事奪標的機會。就各項 A 級體育項目而言，有關的教練部須妥為備存精英運動員培訓計劃下運動員 (即接受精英訓練資助的運動員及具潛質運動員) 的出席記錄。一般而言：

- (a) 體育項目訓練一般是運動員按照教練指示進行的羣體或個人活動；
- (b) 不同體育項目的全職運動員與兼職運動員各有不同的訓練時間表；
及
- (c) 體育項目訓練時間表一般是預先編定的。不過，不同體育項目及不同運動員的需要各不相同，因此，在有需要時會按個別需要而設計特別訓練。

2.12 體院表示，運動員的訓練並非只集中於體育項目訓練，還包括體適能、運動科學 (例如生物化學、生物力學、心理學、營養學和生理學)、運動醫學、術前康復、康復及復元等其他模式。這些都是整體訓練的一部分。

2.13 接受精英訓練資助的運動員，他們的最低訓練要求以每星期須參與訓練時數的方式在資助協議書中訂明。全職運動員每星期須至少參與 25 小時的訓練，兼職運動員則為 15 小時。如運動員在某月未能達到所定的訓練要求，教練部須通知精英培訓事務科，而有關運動員的當月資助或會被扣減。

需改善出席訓練的記錄

2.14 根據體院既定指引，教練部可自行設計體育項目訓練的出席記錄表格。不過，有關表格必須包括若干要項 (例如訓練日期和時間)。審計署審查了七個選定教練部的出席記錄表格，查看是否適當包括三個要項 (即訓練時間、出席訓練的時數及運動員的簽名)。審計署留意到，三個要項並不全部齊全 (見表四)，而七個選定教練部的記錄內容各異。

表四

審計署審查出席記錄表格
(二零一四年十二月)

選定接受審查的教練部	運動員簽名	訓練時間	出席時數	註釋
劍擊	有	有	有	—
空手道	有	有	有	—
保齡球	有	有	沒有	—
乒乓球	有	沒有	沒有	—
單車	沒有	沒有	沒有	只以一個“別號”表示運動員出席某日的訓練
羽毛球	沒有	沒有	沒有	
武術	沒有	沒有	沒有	

資料來源：審計署對體院記錄的分析

2.15 二零一五年三月，體院在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 訓練記錄在多類文件出現，原因是各訓練模式(見第 2.12 段)都備存運動員的訓練記錄；及
- (b) 教練使用有關體育項目訓練時間的文件，加上其他訓練模式的其他記錄，編製出席記錄摘要。

2.16 審計署認為，體院需考慮：

- (a) 改善不同教練部的出席記錄表格，確保表格包括必要的項目，尤其是出席訓練時數。這項資料用以決定運動員是否達到領取每月資助的訓練要求，故必不可少；及
- (b) 制訂更完善的出席記錄系統，以便記錄及撮取出席數據供管理層作檢討之用。此系統應能按星期及按月計算訓練的總時數、編製有用的出席資料，以及辨別出席不足的運動員，以便及早跟進。

審計署的建議

2.17 審計署建議體院應：

- (a) 改善不同教練部所採用的出席記錄表格，確保表格包括必要的項目，尤其是出席訓練時數；及
- (b) 制訂更完善的出席記錄系統，以便記錄及撮取出席數據。

體院的回應

2.18 體院院長接納審計署的建議，並表示體院會視乎適當情況，改善出席記錄表格和出席記錄系統。

提供教練

2.19 體院在決定所需的教練資源時，以下列原則為指引：

- (a) 一般而言，教練與運動員的比例須維持約 1:6，此乃精英培訓的國際基準。為訓練安全起見，水上體育項目（例如賽艇及滑浪風帆）、單車、三項鐵人及體操等體育項目，比例或須增至約 1:4；
- (b) 教練部的總教練擔當訓練計劃的總監，與相關體育總會合作監督訓練計劃的規劃、推行及評核工作；
- (c) 由總教練、教練及助理教練組成的三層架構，有助籌劃接任安排，並鞏固本地優質教練的梯隊；
- (d) 除了常額編制教練外，體院亦可按訓練計劃需要，使用精英運動員培訓計劃的財政預算撥款聘用教練。按計劃需要聘用教練可因應策略集中運用資源，並視乎需要加以調整（例如備戰主要運動會、加強特定體育項目的表現，以及應對國際體育環境的變化等）。按計劃需要聘用的教練合約期為一年（常額編制教練的合約期則為兩年），而有關職位須每年檢討；及
- (e) 體院也可聘用兼職教練，以補充教練資源。

2.20 表五顯示截至二零一四年十二月三十一日提供常額編制教練的情況。

表五

提供常額編制教練的情況
(二零一四年十二月三十一日)

級別	編制 (a) (名)	實際 (b) (名)	空缺 (c) = (a) – (b) (個)
總教練	16	14	2
教練	28	27	1
助理教練	28	21	7
總數	72	62	10

資料來源：體院的記錄

備註：精英培訓計劃下共有 629 名運動員 (不包括 224 名具潛質運動員)。

2.21 表五顯示，截至二零一四年十二月三十一日，體院教練的常額編制為 72 名，而實際僱用的教練則為 62 名 (即有 10 個教練空缺)。如計及按計劃需要聘用的教練 (共 15 名) 和兼職教練 (相當於 12 名全職教練)，實際僱用的教練為 89 名，即教練與運動員的平均比例為 1:7。倘體院能招聘 10 名教練填補空缺，使教練總數增至 99 名，則教練與運動員的平均比例會達至 1:6 (見第 2.19(a) 段)。

難以招聘教練

2.22 審計署就該 10 個教練職缺的出缺時間進行分析，得悉 2 個職位出缺了 1 個月，其他 8 個職位出缺了至多 30 個月，平均為 15 個月。體院在二零一五年一月及三月回應審計署的查詢時解釋：

- (a) 該 10 個教練職缺中，4 個為配合主要運動會的策略安排而押後填補；
- (b) 由於市場對羽毛球、單車、乒乓球及滑浪風帆等運動項目的助理教練需求甚殷，招聘不易；

- (c) 過去數年，相對於歐羅和亞洲貨幣，美元顯得“疲弱”，削弱了體院助理教練薪酬福利條件的競爭力；
- (d) 體院一直密切監察教練的情況，並設有每年檢討教練薪級表的制度。人力資源部已非常努力招聘合適教練，但精英體育市場極為專門，延攬勝任人才有時殊不容易；及
- (e) 體院與 A 級體育項目的體育總會聯手招聘教練，在招聘工作的各個階段，體育總會都參與其中。體院和 A 級體育項目的體育總會共同致力確保精英訓練計劃有效推行，並監察推行的成效。

審計署的建議

2.23 審計署**建議**體院應繼續：

- (a) 密切監察教練職位的空缺；及
- (b) 採取有效措施，解決在招聘教練方面的困難。

體院的回應

2.24 體院院長接納審計署的建議。

第 3 部分：管治和政府監管

3.1 本部分探討以下有關體院管治和政府監管的事宜。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 董事局和委員會的議事程序 (第 3.6 至 3.29 段);
- (b) 內部審計及審計委員會 (第 3.30 至 3.34 段); 及
- (c) 政府監管 (第 3.35 至 3.46 段)。

管治架構

3.2 **成員** 根據體院的組織章程細則：

- (a) **體院成員** 體院成員的最多人數為 20 名。截至二零一四年十二月，體院有 12 名由民政事務局局长提名的成員。體院成員有權出席會員大會 (周年大會及特別大會)；及
- (b) **董事局成員** 董事局由不少於 2 名及不超過 20 名的董事組成。所有董事 (包括主席) 都是由民政事務局局长提名，並由體院成員在會員大會上委任。董事任期最初為兩年，之後可再予委任。截至二零一四年十二月，該院共有 19 名董事，當中包括來自民政局和康樂及文化事務署 (康文署) 的代表各一，而該兩名代表各有候補董事。

3.3 **董事局和委員會** 董事局是體院的管治組織，負責該院事務的整體管理。董事局設立了五個專責委員會及兩個工作委員會 (見表六)。這些委員會成員包括董事和非董事 (例如體育界代表)。體院董事局／委員會的運作受體院的組織章程細則規管。董事局委任院長執行體院的日常管理工作。

表六

體院的委員會
(二零一四年十二月)

委員會名稱	職責
專責委員會	
政務委員會	通過年度財政預算及周年財務帳目，及審批／推薦標書供董事局審批
精英培訓及運動員事務委員會	監督各體育項目精英培訓的策略發展及監察其推行進度
香港賽馬會精英運動員基金受託人委員會	管理該基金及制訂投資政策
香港體育學院發展委員會	監督體院品牌發展活動的推行情況，並監察所有可帶來收入的活動
香港教練培訓委員會	就教練培訓和級別評定計劃制訂發展策略
工作委員會	
體院重建計劃工程督導委員會	統籌及監督體院重建計劃的推行情況
運動員教育諮詢委員會	就擬議的運動員教育措施的推行、評估和監察提出建議

資料來源：體院的記錄

良好的企業管治常規

3.4 二零一零年五月，效率促進組發出《受資助機構企業管治指引》(下稱《企業管治指引》)。該指引列明接受政府資助機構的企業管治原則和最佳常規，目的是協助公帑資助機構維持公信力。

3.5 根據《企業管治指引》，負責監管的政府人員必須遵守政府通告所訂定的指引和基本原則，特別是：

- (a) 《財務通告第 9/2004 號》，有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引；及

- (b) 行政署長發出的《通函第 2/2003 號》，有關資助機構高級行政人員報酬的管制和監察指引。

董事局和委員會的議事程序

整體出席率可予改善

3.6 一所機構的管理局是否有效履行職責，取決於成員的知識、經驗和能力，對服務有關機構的承擔尤其不可或缺。管理局成員出席會議的情況，是反映成員對服務機構的承擔的重要指標。表七顯示 2010–11 至 2013–14 年度，體院董事局及專責委員會成員在有關會議的整體出席率。

表七

董事局及專責委員會成員在有關會議的整體出席率
(2010–11 至 2013–14 年度)

董事局／專責委員會	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14
董事局	70%	73%	82%	74%
政務委員會	67%	60%	60%	56%
精英培訓及運動員事務委員會	67%	67%	85%	63%
香港賽馬會精英運動員基金受託人委員會	83%	92%	100%	100%
香港體育學院發展委員會 (註)	不適用	不適用	67%	75%
香港教練培訓委員會	78%	72%	83%	89%

資料來源：審計署對體院記錄的分析

註：香港體育學院發展委員會在 2012–13 年度成立，並在二零一二年九月舉行首次會議。

3.7 表七顯示，政務委員會的整體出席率最低，並從 2010–11 年度的 67% 下跌至 2013–14 年度的 56%。董事局和精英培訓及運動員事務委員會的整體出席率在 2012–13 年度有顯著上升，其後在 2013–14 年度分別為 74% 和 63%。

個別董事的出席率偏低

3.8 審計署分析 2010–11 至 2013–14 四個年度個別董事在董事局／委員會會議的出席率，結果顯示四名董事的出席率尤其偏低：

- (a) 三名董事(董事 A、董事 B 及康文署的代表)在該四個年度出席了 43% 至 50% 的董事局會議。在 2013–14 年度，康文署代表只出席了 20% 的董事局會議。不過，康文署的另一名人員則以觀察員身分出席了所有會議；
- (b) 董事 A (自 2011–12 年度起擔任董事) 加入了三個專責委員會，但只出席了 20% 至 38% 的會議。儘管甚少出席會議，董事 A 在二零一三年四月再獲委任；
- (c) 董事 B(自 2010–11 年度起擔任董事) 加入了政務委員會，但在該會舉行的全部 13 次會議中，他都沒有出席。儘管甚少出席會議，董事 B 在二零一三年四月再獲委任；及
- (d) 在 2013–14 年度，在政務委員會的 4 次會議中，民政局代表(委員會成員) 只出席了 1 次(25%) 會議。不過，民政局的另一名人員則以觀察員身分出席了所有會議。

3.9 審計署留意到，在提名董事連任時，民政局似乎並無考慮有關董事在董事局／委員會會議的出席率。例如，董事 A 和董事 B 即使甚少出席會議，仍在二零一三年四月再度獲委任。

會議不足法定人數的風險

3.10 成員的專業知識和經驗，有助董事局／委員會履行職責，而成員缺席會議，董事局／委員會的工作成效或會受影響。成員缺席更可能導致會議不足法定人數的後果。審計署留意到二零一四年曾出現兩次有關情況，分別為二零一四年九月的政務委員會會議及二零一四年三月的精英培訓及運動員事務委員會會議。下文(個案一)載述後者的詳情，以便說明。

個案一

精英培訓及運動員事務委員會會議不足法定人數 (二零一四年三月)

1. 精英培訓及運動員事務委員會(由9名成員組成)於二零一四年三月二十一日舉行的會議，因法定人數不足而須押後舉行。
2. 二零一四年三月二十四日，會議再度舉行。直到第四名成員在會議期間到達，會議才符合法定人數(須有4名成員出席)。符合法定人數後，2名成員其後離開，會議再次不足法定人數。餘下成員繼續討論事項，但不涉及審批。該次會議只有2名成員全程參與，並有5名成員(包括民政局和康文署的代表)缺席。審計署留意到民政局和康文署的人員(非委員會成員)以觀察員身分出席該會議。

資料來源：審計署對體院記錄的分析

沒有訂定程序以處理成員長期缺席董事局／委員會會議的情況

3.11 在2010-11至2013-14的四個年度，董事B在18次董事局會議中，出席了44%會議。他加入了常務委員會，但沒有出席任何會議。體院並無訂定程序處理董事長期缺席會議或出席率偏低的情況。成員出席及缺席董事局／委員會會議的情況，一概記在有關的會議記錄內。

沒有披露出席率

3.12 根據《企業管治指引》(見第3.4段)，資助機構應在其年報披露董事局／委員會的會議次數和個別成員的出席率，以公布周知。此舉有助提升透明度及加強向公眾問責。

3.13 政府資助機構普遍在其年報或網頁披露董事局／委員會成員的出席率。體院宜跟隨仿效，以提升透明度及加強向公眾問責。

需改善利益衝突的管理

3.14 管治組織必須適當管理成員的利益衝突。根據《企業管治指引》，機構應制訂避免利益衝突的規定，包括董事局成員申報利益制度。有關制度可分為兩層：

- (a) 加入董事局時，所有成員都必須申報一般利益，也必須定期（例如每年）予以更新；及
- (b) 當遇上有可能發生利益衝突的特殊情況，有關成員必須申報利益。

3.15 體院採用單層的申報利益制度，即只要求董事在出現利益衝突時才申報。成員加入董事局時無須申報一般利益，其後每年也無須申報。

3.16 二零零五年八月，民政局向政府各局及部門發出通函，公布一套為諮詢及法定組織制定申報利益制度的指引。該指引倡議具以下特性的諮詢及法定組織採用兩層的申報制度：

- (a) 在管理和財政方面享有高度自主權；
- (b) 在涉及公眾利益的事宜方面擁有廣泛的行政權力；或
- (c) 負責控制和分配巨額的公帑。

3.17 體院很大程度符合上述條件，所以應按照民政局的指引採用兩層的申報利益制度。民政局的指引也建議多種良好處理方法，值得考慮用以匯報申報的利益（例如為所有申報的利益備存登記冊，並讓公眾查閱）。

沒有嚴格遵守防止利益衝突的規則

3.18 體院的組織章程細則就防止利益衝突訂定以下規則：

“董事或行政人員須披露在與體院有關的任何事宜上所涉利益的性質，而當將要審議或討論的事項涉及本身的利益時，不應出席體院的任何會議或在會議上投票或參與任何討論。”

3.19 附錄 C 所載個案二顯示，在審議中學教育計劃的兩項措施時，有關的成員在董事局／委員會會議內並沒有嚴格遵守這些規則。

3.20 審計署認為，體院需提醒所有董事／委員會成員及體院人員遵守有關的規則，以及設立機制確保董事局及委員會遵守體院的組織章程細則。

政府代表需避免參與董事局／委員會會議審批體院的年度財政預算

3.21 每年，體院的年度計劃和財政預算須經政務委員會通過及董事局審批，再徵詢精英體育事務委員會及體育委員會的意見，才遞交民政局審批。根據《企業管治指引》，在此情況下，政府代表不應出席董事局就有關組織的財政預算的討論。

3.22 審計署留意到，在 2012–13 及 2013–14 年度，民政局代表參與政務委員會和董事局討論及審批體院年度計劃和財政預算的會議。審計署認為，民政局需提醒其代表遵守第 3.21 段所載的良好常規。

沒有編製企業管治手冊

3.23 體院的董事局／委員會的運作受體院的組織章程細則規管。該組織章程細則就企業管治訂定一些基本指引。除了這些指引，體院也採用以下常規：

- (a) 在兩年任期開始前，體院的管理層建議各委員會的主席和成員人選，交董事局審批；
- (b) 院方會邀請每名董事加入最少一個委員會；
- (c) 委員會的主席會邀請及提名非董事人士擔任有關委員會的增選委員；
- (d) 如委員會的成員人數為雙數，會議法定人數為成員人數的 50%；如委員會成員人數為單數，法定人數則為捨入至最接近 50% 的人數；及
- (e) 討論文件須於會議日期前一星期分發。

3.24 現時，體院並沒有編製企業管治手冊，把有關的指引和程序(包括所採用的常規——見第 3.23 段)、處理成員長期缺席或出席率偏低情況的程序(見第 3.8 及 3.11 段)、董事局／委員會會議的次數等詳細列出。根據良好的管治常規，體院應考慮編製企業管治手冊，以便董事局／委員會有效履行職責，並為董事／委員會成員(尤其是新委任的成員)提供指引。

審計署的建議

3.25 審計署建議體院應：

- (a) 密切監察董事／委員會成員的會議出席率；
- (b) 聯絡出席率偏低或長期缺席的董事／委員會成員，以採取適當行動，例如提醒他們盡可能抽空出席；
- (c) 在該院網頁或年報公布董事／委員會成員的會議出席率；
- (d) 考慮採用兩層的申報利益制度，當中要求董事／委員會成員在獲委任時及其後每年申報一般利益；
- (e) 考慮備存登記冊，記錄申報的所有利益，並讓公眾查閱；
- (f) 經常提醒董事／委員會成員嚴格遵守體院組織章程細則所定有關防止利益衝突的規則；及
- (g) 考慮編製企業管治手冊，內容包括體院所採用的管治常規、處理董事／委員會成員長期缺席會議或出席率偏低情況的程序、會議次數等。

3.26 審計署建議民政事務局局長應：

- (a) 在提名董事連任時，考慮個別董事的會議出席率；
- (b) 提醒民政局代表避免參與董事局／委員會會議審批體院年度財政預算；及
- (c) 聯同康樂及文化事務署署長，確保其代表(作為董事／委員會成員)盡可能出席董事局／委員會的所有會議。

體院的回應

3.27 體院院長接納審計署在第 3.25 段提出的建議，並表示體院會因應其企業架構，在切實可行的情況下採取有關建議。

政府的回應

3.28 民政事務局局長同意審計署在第 3.26 段提出的建議。

3.29 康樂及文化事務署署長表示，康文署同意審計署在第 3.26(c) 段提出的建議，並會予以遵守。

內部審計及審計委員會

3.30 機構進行內部審計的目的，是在獨立的基礎上找出及評估機構運作的潛在風險。成立審計委員會有助加強內部審計工作。審計委員會在監察機構的審計安排、內部監控和風險管理系統方面擔當重要角色，更可使內部審計工作享有更大的獨立自主權，不受行政管理的影響。

3.31 審計委員會現已成為香港企業管治不可或缺的一部分。政府資助機構成立審計委員會的情況相當普遍。

需開設內部審計部

3.32 體院自二零零四年十月成立以來，每年開支由 2005–06 年度的 1.6 億元，大幅增至 2014–15 年度預算的 4.3 億元。不過，體院並沒有成立內部審計部或審計委員會。為加強管治，體院需考慮開設審計部及在董事局下成立審計委員會。此舉有助體院加強對財政和行政事宜（例如採購、管理固定資產、公務酬酢等）的內部監控（第 4 部分載有若干例子，說明有效的內部審計或有助解決所找到的不足之處）。

審計署的建議

3.33 審計署建議體院應考慮開設內部審計部及在董事局下成立審計委員會，以助董事局有效履行職責和職務。

體院的回應

3.34 體院院長接納審計署的建議。

政府監管

精英運動員發展基金

3.35 二零一一年，立法會財委會通過成立精英運動員發展基金(發展基金)，並向該基金注資 70 億元作為種子資本，用以長期支持體院的持續運作。發展基金以信託基金形式成立，由民政事務局局長法團擔任受託人。由二零一二年一月起，民政局從發展基金撥款向體院提供資助(見第 1.7 段)。

3.36 根據發展基金的撥款機制，體院的年度計劃及財政預算須先經精英體育事務委員會提交體育委員會審議，然後才交由民政局審批撥款。發展基金每年向體院撥款，款項每兩個月發放一次。

3.37 為確保發展基金得以有效運用，體院每年須與民政局簽訂承諾書，連同財政預算及活動計劃，訂明體院須達到的表現水平和運作要求。民政局督導發展基金的管理和投資策略，也透過派員加入體院董事局和委員會及體院定期提交報告，督導體院的運作。

沒有嚴格遵守承諾書內的匯報規定

3.38 根據承諾書，體院承諾在財政預算範圍內推行活動計劃，並向民政局提交一系列文件，包括：

- (a) 在每一財政年度的六月三十日或之前提交對上一個財政年度的活動計劃的推行報告；及
- (b) 在每個月的第二十天或之前提交對上一個月的管理帳目報表。

3.39 儘管有上述的匯報規定，審計署留意到體院近年已沒有向民政局提交活動計劃的推行報告。民政局亦沒有向體院發出提示，要求提交有關報告。因應審計署的查詢，體院在二零一五年一月把 2010–11 至 2013–14 四個年度的有關報告，一次過提交民政局。審計署亦留意到，體院是每兩個月提交管理帳目報表，而不是按規定每月提交。體院需遵守承諾書所載的匯報規定，而民政局也需確保體院予以遵守。

需商訂處理累計盈餘的安排

3.40 《財務通告第 9/2004 號》訂明，資助機構可把受資助計劃的剩餘款項撥入儲備。剩餘款項可來自未用的資助金或受資助計劃的其他來源收入的未用款項。剩餘款項如超逾協定上限，有關機構應把超額之數退還政府（例如以下年度的撥款抵消），又或按協定的安排處理。

3.41 自現行撥款機制在二零一二年一月實施以來，體院每年都有經營盈餘。截至二零一四年三月三十一日，體院的累計盈餘約為 8,200 萬元，並已轉撥至體院的一般儲備。不過，承諾書沒有列明處理剩餘款項的安排。

沒有定期進行員工薪酬檢討

3.42 行政署長在二零零三年三月發出《通函第 2/2003 號》，就有效管制和監察資助機構最高三級行政人員的職級、架構和薪酬頒布一套指引。根據該指引，運作收入中超過 50% 是來自政府的所有資助機構，均須就其高層人員數目、職級和薪酬進行檢討，並就檢討結果向所屬決策局局長提交年度報告。決策局局長如有充分理據，可批准其職限內的個別機構，每兩年或每三年提交一次檢討報告。

3.43 根據承諾書，體院應按照民政局的指示，檢討員工的數目、職級和薪酬，並按照所規定的格式把檢討結果報告提交民政局。然而，審計署無法從體院記錄中找到近年提交有關報告的記錄。

3.44 民政局和體院在二零一五年三月回應審計署查詢時表示，體院在二零一四年已為各級人員進行薪酬基準設定。審計署認為，民政局需提醒體院按照該通函和承諾書，繼續定期進行薪酬檢討。

審計署的建議

3.45 審計署**建議**民政事務局局長應：

- (a) 提醒體院遵守規定，按時提交推行活動計劃的周年報告及管理帳目的每月報表；
- (b) 與體院商訂處理累計盈餘的安排；及
- (c) 提醒體院繼續定期檢討(例如每年一次)高級人員的薪酬福利條件，並提交有關的檢討報告。

政府的回應

3.46 民政事務局局長整體上同意審計署的建議。

第 4 部分：行政事宜

- 4.1 本部分探討體院的下列行政事宜：
- (a) 體育設施的使用情況 (第 4.2 至 4.8 段)；
 - (b) 其他設施的使用情況 (第 4.9 至 4.17 段)；
 - (c) 電費及能源管理 (第 4.18 至 4.23 段)；
 - (d) 穿梭巴士服務 (第 4.24 至 4.28 段)；
 - (e) 採購及管理固定資產 (第 4.29 至 4.36 段)；及
 - (f) 公務酬酢指引 (第 4.37 至 4.41 段)。

體育設施的使用情況

4.2 體院是一所精英體育培訓中心，負責提供世界級的基礎設施環境和系統，讓具有天賦的運動員達到世界水平的表現。附錄 D 顯示體院截至二零一四年十二月的體育設施。每年年初，各精英體育項目的總教練可以預早整批預訂全年的相關訓練設施，並可在年內調整預訂安排，以配合精英體育培訓的需要。若有剩餘時段，體育總會、體育機構及訓練課程使用者等其他使用者，可付費使用部分設施。表八顯示體院體育設施在二零一四年的使用率。

表八

體育設施使用率
(二零一四年)

設施		使用率 (註 1)				
		精英運動員	體育總會	訓練課程 (註 2)	其他 (註 3)	所有使用者
1	乒乓球館	81%	0%	2%	0%	83%
2	劍擊館	76%	1%	0%	0%	77%
3	空手道館	67%	0%	0%	0%	67%
4	羽毛球館	52%	0%	10%	2%	64%
5	武術館	58%	1%	2%	0%	61%
6	草地球場 (多用途)	54%	1%	0%	4%	59%
7	游泳池	35%	8%	14%	1%	58%
8	保齡球中心	55%	0%	0%	0%	55%
9	單車場 (位於馬鞍山)	26%	8%	0%	0%	34%
10	網球場	不適用 (註 4)	8%	0%	22%	30%
11	壁球場	26%	1%	1%	0%	28%
12	田徑場	25%	0%	0%	0%	25%
13	籃球場	不適用 (註 4)	1%	15%	2%	18%

資料來源：審計署對體院記錄的分析

註 1：一段期間內的使用率計算方法如下：

$$\frac{\text{實際已使用的時數}}{\text{可供使用的總時數}} \times 100\%$$

註 2：體院向市民提供有關體育項目的訓練課程。

註 3：本類別包括職員、內部活動、體育機構、商業機構及政府部門。

註 4：有關體育項目並非 A 級體育項目。

需加強監察體育設施的使用情況

4.3 表八顯示體院各項體育設施在二零一四年的使用率為 18% 至 83% 不等。體院在二零一五年三月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 體院的所有設施都是為了應付未來 15 至 20 年的發展而興建的；及
- (b) 剩餘時段(見第 4.2 段)的使用情況受到監察。不過，在過去數年由於進行重建工程，體院成為建築工地，不是舉行公眾活動的安全地方，除非活動是受到極嚴格的管制。

審計署認為，體院需繼續監察體院體育設施的使用情況，確保設施得以善用。

4.4 審計署留意到，體院在監察體育設施的使用情況方面有可改善之處，詳情如下：

- (a) **沒有設定目標使用率** 二零零八年五月，政府向立法會民政事務委員會提交文件，交代體院重新發展計劃的範圍。在文件中，政府告知委員會，政府與體院訂立的服務協議書內將會加入新的表現目標，包括重新發展計劃所建體育設施的使用率。不過，有關的目標使用率至今尚未訂定；
- (b) **沒有編製使用情況的統計數字** 體院並無為於二零一三年十二月建成的桌球中心編製使用情況的統計數字。至於不編製統計數字的原因，並沒有記錄可供查明。有關的統計數字可以為監察桌球中心的使用情況，提供重要資料；及
- (c) **沒有備存視察記錄** 公司事務科負責每天視察體育設施。如發現不妥當情況(例如訂場後沒有使用及違規使用)，視察人員須向上級報告，以便跟進。不過，視察人員並無備存視察記錄，以供管理層作檢討之用。因此，體院沒有已進行視察的證明，亦沒有關於所發現不妥當情況及所採取跟進行動的記錄。

審計署的建議

4.5 審計署建議民政事務局局長與體院磋商後，應按二零零八年五月於立法會民政事務委員會上所作出的承諾，為體院體育設施的使用率制訂表現指標。

4.6 審計署建議體院應：

- (a) 繼續監察體院體育設施的使用情況，確保設施得以善用；
- (b) 為桌球中心編製使用情況的統計數字，以供管理層作檢討之用；及
- (c) 備存視察記錄，以改善監察體育設施的使用情況及確保設施妥為使用。

政府的回應

4.7 民政事務局局長同意審計署在第 4.5 段提出的建議，並表示由於重新發展計劃將於二零一五年全部竣工，民政局會與體院合作，在體院表現指標加入有關的體院設施使用率。

體院的回應

4.8 體院院長接納審計署在第 4.6 段提出的建議。

其他設施的使用情況

4.9 體院的其他設施包括運動員宿舍、體育旅舍(供訪客入住)、停車場、食堂、演講廳、董事會會議室及會議室。附錄 E 顯示體院截至二零一四年十二月的其他設施。審計署審查了三項主要設施的使用情況，分別為運動員宿舍、體育旅舍和停車場。

需密切監察設施的使用情況

4.10 **運動員宿舍** 運動員宿舍於二零一三年九月啟用，設有 370 個宿位 (185 個房間)，為體院精英運動員培訓計劃的全職精英運動員提供免費住宿 (截至二零一四年十二月，共有 258 名全職運動員)，每年的營運成本約為 700 萬元。截至二零一四年十二月，運動員宿舍提供 262 個宿位 (註 4)，並有 211 名運動員入住。體院在二零一五年三月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 體院是為了可應付將來的使用需要而建造的，因此運動員宿舍未全數使用屬理所當然；及
- (b) 體院已採取措施發展精英運動員的全職培訓隊伍，包括為所有體育項目訂定目標，以期全職運動員的隊伍人數每年平均增長 10%。根據這個目標，預計全職運動員在十年內將會超過 500 人。

4.11 **體育旅舍** 體育旅舍於二零一三年十月啟用，為國際及本地訪客隊伍、會議及研討會參加者提供收費住宿。截至二零一四年十二月，體育旅舍設有 74 間客房 (房間的面積為 22 至 27 平方米及設有兩張床)。根據體院記錄，二零一四年的整體使用率為 16%。在 2013-14 年度，體育旅舍的營運收入為 10.7 萬元，而營運成本則為 21.3 萬元，虧損 10.6 萬元 (佔成本的 50%)。體院需密切監察體育旅舍的營運表現，並探討改善措施。

4.12 **停車場** 截至二零一四年十二月，體院在火炭的院址設有 286 個泊車位。體院職員、董事局／委員會成員、教練、精英運動員和嘉賓可在停車場內免費泊車，而訪客泊車則按小時收費。停車場的營運 (連同體院的清潔和保安服務) 已外判予一個服務承辦商，在 2014-15 年度的預算費用為 1,090 萬元。

4.13 **沒有編製使用情況的統計數字** 體院並無編製停車場使用情況的統計數字。審計署於二零一五年一月四度視察體院大樓的有蓋停車場，以確定其使用情況。根據視察所得的結果 (見表九)，停車場的使用率偏低。

註 4：宿舍現有 46 個房間 (即 92 個宿位) 暫用作辦公室，另有 8 個房間 (即 16 個宿位) 正進行維修。

表九

體院大樓泊車位的使用情況
(二零一五年一月)

審計署 視察	審計署視察的日期和時間	停泊車輛 數目	使用率 (註)
辦公時間			
1	二零一五年一月二十二日(星期四) 上午 10 時	58	27%
2	二零一五年一月二十三日(星期五) 下午 3 時	61	28%
非辦公時間及周末			
3	二零一五年一月二十四日(星期六) 下午 12 時 40 分	45	21%
4	二零一五年一月二十七日(星期二) 下午 6 時 50 分	42	19%

資料來源：審計署視察

註：使用率的計算方法是將停泊在體院大樓的車輛數目除以體院大樓的泊車位數目(即216個)。

4.14 體院在二零一五年三月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 體院興建時，是預期能滿足未來 15 至 20 年的需要，因此尚未達到最佳使用情況；及
- (b) 此外，由於體院院址正進行重新發展計劃的建築工程，因此暫時限制了體院舉辦社區參與活動的規模，影響了使用情況的統計數字。

審計署認為，體院需要求停車場的營辦商編製使用情況的統計數字，有關的資料對監察停車場的使用情況十分重要，以便在有需要時採取適當行動，使停車場得以善用。

4.15 **違規通宵泊車的個案** 只有獲批准的車輛(例如體院車輛、居於宿舍的運動員及在體育旅舍留宿的訪客的車輛)才可通宵泊車(即由午夜十二時至上午

六時)。審計署審查了二零一四年十二月的通宵泊車記錄簿(由停車場營辦商擬備)，並留意到在 749 宗通宵泊車個案中，344 宗 (46%) 屬於違規通宵泊車(涉及 45 輛車)。體院顯然知悉這些違規通宵泊車個案(由於有關個案記錄在由營辦商擬備的記錄簿上)。不過，並無記錄顯示體院曾採取任何跟進行動(註 5)。審計署認為，體院需迅速採取行動，遏止違規通宵泊車。

審計署的建議

4.16 審計署建議體院應：

- (a) 密切監察運動員宿舍及體育旅舍的使用情況，並採取措施予以改善；
- (b) 要求停車場的營辦商編製使用情況的統計數字，以供管理層作檢討之用；及
- (c) 迅速採取行動，以遏止違規通宵泊車。

體院的回應

4.17 體院院長接納審計署提出的建議，並表示體院：

- (a) 已按照體院的商業運作規劃採取措施，以改善體育旅舍的使用情況；
- (b) 會向停車場的營辦商跟進，要求每月提交適當的統計數據；及
- (c) 會確保所有可獲批准通宵泊車的人士向體院的設施組遞交申請表，並會迅速採取行動遏止違規通宵泊車。

註 5：體院表示，在這 344 宗違規通宵泊車個案中，183 宗涉及 14 名運動員及教練，他們是在保安及停車場管理指引下容許泊車的個案。不過，審計署留意到，這些個案未曾根據指引提出通宵泊車申請及獲得批准。

電費及能源管理

電力帳戶沒有選用最符合經濟原則的用電價目

4.18 體院於二零一四年繳付了 1,800 萬元電費。體院有四個電力帳戶，三個屬火炭院址，一個屬馬鞍山的附屬院址。審計署審查了四個帳戶在二零一四年的用電量和電費，並留意到只有一個高用電量電力帳戶採用大量用電價目。表十顯示有關詳情。

表十

電力帳戶的用電量和電費
(二零一四年)

項目	地點	每月用電量 (千瓦時)	每年電費 (元)	所採用的 用電價目
(a)	體育館	367 615 至 666 609	6,586,000	大量用電
(b)	體院大樓	363 810 至 663 920	7,236,000	普通非住宅用電
(c)	游泳館	275 760 至 394 730	4,663,000	普通非住宅用電
(d)	單車場 (位於附屬院址)	4 630 至 10 460	106,000	普通非住宅用電

資料來源：審計署對體院記錄的分析

4.19 體院大樓及游泳館的電力帳戶 (b) 及 (c) 項) 每月的用電量遠高於大量用電價目所要求的定限 (即每月 20 000 千瓦時 —— 註 6)，所以採用大量用電價目可以更符合經濟原則。審計署估計，若採用大量用電價目，體院在二零一四年便可節省電費 130 萬元 (註 7)。

註 6：根據電力公司網頁提供的資料，非住宅電力用戶的每月用電量如超過 20 000 千瓦時，可以選用大量用電價目 (而非普通非住宅用電價目)，由於每度電收費較低，整體上可以節省電費。實際節省的金額須視乎用電量及用電模式而定。

註 7：體育館電力帳戶 (表十中的 (a) 項) 由於選用大量用電價目，在二零一四年節省了 11% 的電費。若將此比率套用在兩個現時採用普通非住宅用電價目的高用電量電力帳戶，電費可以節省 130 萬元 (即 $11\% \times (723 \text{ 萬元} + 466 \text{ 萬元})$)。

行政事宜

4.20 此外，體院亦可考慮將火炭院址的三個電力帳戶合併為一個帳戶，以計算電費。合併後，其用電量可達到採用高需求用電價目所要求的定限（其每度電收費甚至較大量用電價目的為低）。體院需檢討其電力帳戶的電費安排，並選用最符合經濟原則的用電價目，以節省電費。二零一五年一月，審計署向體院表達上述意見，俾能採取適當的跟進行動（見第 4.23 段）。

需進行能源審核

4.21 機電工程署推動能源審核，並發出指引供公眾參考。能源審核是指對耗能設備／系統進行檢查，以確保有效率地利用能源（尤其是電力），並找出節約能源的方法。二零一四年六月，體院委託顧問為新處所進行能源審核，範圍包括體院大樓、游泳館、體育館附翼及賽艇中心。二零一四年十一月，顧問撰寫報告初稿，提出多項節能措施建議，以減少耗電。截至二零一五年二月，報告尚未定稿。為節約用電，體院需推行節能措施。此外，體院的能源審核並未涵蓋主體育館（註 8）。體院日後需為此館進行能源審核。

審計署的建議

4.22 審計署建議體院應：

- (a) 迅速採取行動，以檢討電力帳戶的電費安排，並選用最符合經濟原則的用電價目以節省電費；
- (b) 加快為能源審核報告定稿，並盡早推行建議的節能措施；及
- (c) 考慮日後為主體育館進行能源審核。

體院的回應

4.23 體院院長接納審計署的建，並表示體院已於二零一五年一月為體院大樓和游泳館向電力公司申請採用大量用電價目。

註 8：主體育館建於一九八二年，並於二零一零年翻新，以及在二零一三年四月至二零一四年十二月期間再進行其他工程。

穿梭巴士服務

4.24 體院為其員工及運動員提供免費穿梭巴士服務，方便他們往返火炭院址與港鐵大圍站，以及火炭院址與沙田市中心。在二零一四年，服務以 50 萬元外判予私人營辦商。表十一顯示服務的詳情。

表十一

穿梭巴士服務
(二零一四年)

路線編號	預定時間	路線	班次數目 (a)	每程平均乘客數目 (b)	每年服務費用 (c) (元)	每程每名乘客平均成本 (d) = $\frac{(c)}{(a) \times (b)}$ (元)
往返辦公室						
1	星期一至星期日 上午 7 時	港鐵大圍站 至體院 (註)	270	2.1	72,000	127
2	星期六上午 8 時 40 分	港鐵大圍站 至體院 (註)	36	2.8	10,800	107
3	星期六下午 1 時 15 分	體院至港鐵 大圍站 (註)	36	3.2	10,800	94
4	星期一至星 期五上午 8 時 40 分	港鐵大圍站 至體院	247	9.7	96,000	40
5	星期一至星 期五下午 6 時 12 分	體院至港鐵 大圍站	247	11.0	96,000	35
6	星期一至星 期日晚上 10 時 20 分	體院至港鐵 大圍站	361	2.7	108,000	111
往返午膳						
7	星期一至星 期五下午 12 時 40 分	體院至沙田 偉華中心	247	15.8	54,000	14
8	星期一至星 期五下午 1 時 40 分	沙田偉華中 心至體院	247	9.1	54,000	24
整體			1 691	7.7	501,600	

資料來源：審計署對體院記錄的分析

註：二零一四年八月，體院對穿梭巴士服務的使用情況進行檢討。由於這三條路線 (路線編號 1 至 3) 的使用率偏低，體院自二零一四年十月起暫停這些路線的服務。

穿梭巴士服務使用率偏低

4.25 表十一顯示穿梭巴士服務的使用率偏低。在二零一四年，各路線每程的平均乘客人數為 2 至 16 人不等，而每程每名乘客的平均成本為 14 至 127 元不等。

4.26 根據審計署的現場視察，往來體院火炭院址與港鐵火炭站之間徒步約需五至六分鐘，而火炭站與沙田站之間的列車乘車時間為四分鐘（車費 3.5 元），火炭站與大圍站之間的車程則為七分鐘（車費亦是 3.5 元）。體院表示，該院每年定期檢討穿梭巴士服務的使用情況。在二零一四年八月進行檢討後，體院已暫停三條路線的服務（見表十一的註）。由於穿梭巴士服務的使用率偏低，體院需重新審視提供有關服務的理據和成本效益。

審計署的建議

4.27 審計署建議體院應繼續檢討為員工和運動員提供穿梭巴士服務的理據和成本效益。

體院的回應

4.28 體院院長接納審計署的建議，並表示體院定會繼續檢討有關服務。

採購及管理固定資產

採購

4.29 根據體院的採購指引：

- (a) 採購項目的採購價值如不超過 25 萬元，採購時須採用既定的報價程序；如採購價值在 25 萬元以上，便須採用既定的投標程序；及
- (b) 獲邀出價的供應商必須是體院供應商名冊內的供應商。

行政事宜

4.30 公司事務科的採購及物料供應組負責採購工作。該組已擬備運作手冊，詳列採購的程序。根據運作手冊，甄選供應商以邀請他們出價的程序如下：

- (a) 如以報價程序進行採購，體院會衡量名冊內有關類別下的供應商能否符合貨品／服務的規格要求，以及其過往的表現，初步選出一批合適的供應商。至於需要重複購買及一般的貨品／服務，體院會盡量輪流選出一批不同的供應商；及
- (b) 如以投標程序進行採購，則有兩種甄選方法。其一與上文 (a) 項所述相同；另一方法，則是邀請名冊內有關類別下所有供應商 (或所有本港供應商) 表達意願。體院會考慮所收到的回應，初步選出一批有意供應貨品／服務的供應商。

4.31 在 2014-15 年度 (截至二零一四年十二月三十一日)，體院在採購貨品及服務的支出為 2,600 萬元，當中的 1,500 萬元是經報價的項目，另 1,100 萬元是經招標的項目。

採購方法可予改善

4.32 審計署審查了 10 個採購項目，包括 6 個經報價的項目 (採購總價值為 90 萬元) 及 4 個經招標的項目 (採購總價值為 320 萬元)。審計署留意到：

- (a) 在 6 個經報價的採購項目中，3 個項目邀請單一供應商報價。對於這些單一來源的採購項目，體院提供的理由是有關供應商乃唯一的供應商；及
- (b) 其餘 3 個經報價的採購項目中，2 個個案並無記錄初步選出有關供應商的原因 (例如在過往的邀請中遞交有效或獲接納的報價)。體院需書面記錄有關原因，以確保甄選供應商的程序對公眾負責，以及符合經濟效益。

管理固定資產

4.33 體院設立了固定資產登記系統，以記錄固定資產項目。在財政年度完結時，系統會編製一份截至三月三十一日的固定資產登記表，然後交給各單位核實及確認。此外，行政組會進行年度實地盤點工作 (查核選定項目)。表十二顯示體院固定資產的價值，以及行政組年度實地盤點工作的數量。

表十二

體院的固定資產及年度實地盤點工作
(2011-12 至 2013-14 年度)

財政年度	財務報表顯示 的年終金額 (以成本計算) (百萬元)	項目總數	年度實地盤點工作	
			已查核的項 目數量	已查核的固 定資產成本 (百萬元)
2011-12	71	3 247	43 (1%)	2.4 (3%)
2012-13	96	3 751	54 (1%)	2.0 (2%)
2013-14	129	9 640	110 (1%)	17.4 (13%)

資料來源：體院的記錄

需加強年度實地盤點工作

4.34 表十二顯示，在 2011-12 至 2013-14 年度行政組進行的年度實地盤點工作，查核範圍只佔資產成本的 2% 至 13%。體院需考慮加強年度實地盤點工作。

審計署的建議

4.35 審計署建議體院應：

- (a) 在甄選供應商以邀請他們報價時，記錄甄選有關供應商的原因；及
- (b) 考慮加強對固定資產進行的年度實地盤點工作。

體院的回應

4.36 體院院長接納審計署的建議，並表示現時以輪流檢測的方式進行固定資產盤點。重新發展計劃竣工後，體院的資產價值大增。體院同意改善年度輪流檢測的盤點制度。

公務酬酢指引

4.37 根據體院的公務酬酢開支指引，有關開支應用得其所、遠離奢侈，以及不應超出午餐（每人 300 元）及晚餐（每人 500 元）的最高許可金額。

4.38 審計署審查了體院 2014-15 年度（截至二零一四年十一月三十日）分類帳中可能包含酬酢開支的四個帳目（即企業活動、酬酢開支、海外考察及運動員福利）。審計署留意到，在企業活動帳目中有兩次午餐的每人開支超出酬酢指引所定的 300 元上限。有見及此，審計署把此項帳目的審查擴展至涵蓋 2010-11 至 2013-14 年度的所有午餐／晚餐。表十三顯示審查的結果。

表十三

企業活動帳目的審查結果 (2010-11 至 2014-15 年度)

財政年度	午餐／晚餐數目	午餐／晚餐的開支總額 (元)	超出每人開支上限的 午餐／晚餐數目 (午餐上限為 300 元， 晚餐上限為 500 元)
2010-11	1	900	0
2011-12	2	1,400	0
2012-13	14	21,100	8
2013-14	15	29,000	5
2014-15 (截至二零一四年 十一月)	3	3,600	2
總數	35	56,000	15

資料來源：審計署對體院記錄的分析

指引並不適用於企業活動的公務酬酢開支

4.39 體院在二零一五年一月回應審計署的查詢時表示，公務酬酢開支指引並不適用於記入企業活動帳目的開支。審計署認為，記入企業活動帳目的午餐／晚餐開支屬於公務酬酢性質，體院需考慮把公務酬酢開支指引應用於這類開支。

審計署的建議

4.40 審計署建議體院應考慮把公務酬酢開支指引應用於各類公務酬酢，不論有關開支是記入哪一個帳目。

體院的回應

4.41 體院院長接納審計署的建議，並表示體院會制訂妥善的企業活動政策。

第 5 部分：重新發展計劃

5.1 本部分探討體院於火炭院址的重新發展計劃，集中於以下範疇：

- (a) 計劃的推行情況 (第 5.5 至 5.19 段)；及
- (b) 政府提供土地給體院使用 (第 5.20 至 5.32 段)。

體院的重新發展

5.2 體院的主要院址位於沙田火炭。該院的主體育館早於一九八二年落成。為支持香港協辦 2008 年北京奧運會和殘疾人奧運會馬術項目 (馬術項目)，體院於二零零七年一月暫時遷往位於馬鞍山的烏溪沙青年新村，而訓練活動則在康文署轄下的體育場地進行。體育學院的原址和設施由馬會改建為馬術項目比賽場地和支援設施。馬術項目於二零零八年八月及九月舉行。

5.3 二零零七年六月及二零零八年六月，財委會通過撥款合共 17.6 億元，在馬術項目結束後於火炭原址重新發展體院。重新發展計劃包括提升火炭院址內的原有設施及增添設施，以應付未來 10 至 15 年發展精英體育新項目的預計需要 (註 9)。計劃由體院負責推行，民政局負責監察，而建築署在有需要時向民政局提供技術意見。

5.4 重新發展計劃分兩個階段推行。第一階段工程主要包括翻新現有主體育館及新建築物的地基工程，目標是在二零零九年第三季竣工。第二階段工程主要包括新建築物的上層結構工程，目標是在二零一一年第三季竣工 (見表十四)。圖三展示體院重新發展後的概貌。

註 9： 在重新發展計劃下，火炭院址的建築面積會由約 26 000 平方米，增至約 78 000 平方米。

表十四

重新發展計劃時間表

合約	主要工程項目	目標竣工日期
第一階段		
1	翻新現有主體育館及在馬鞍山白石建造一個臨時單車場	2009 年 第 3 季
2	為新建的多用途大樓、多用途體育場館、賽艇中心及室內游泳池進行地基工程	2009 年 第 3 季
第二階段		
3	待合約 2 地基工程完成後，進行新建設施的上層結構工程	2011 年 第 3 季
4	改建及加建現有游泳池、宿舍和觀眾席，以及翻新外圍地方和多用途硬地球場	2011 年 第 3 季

資料來源：體院的記錄

圖三

重新發展後的體院概貌



資料來源：體院的記錄

計劃的推行情況

5.5 政府在二零零八年五月提交工務小組委員會的文件中表示，重新發展計劃須小心規劃和分階段進行，以盡量減少對體院正常運作及運動員培訓的干擾。此外，該計劃宜早日竣工，以促進本港精英體育發展，以及讓體院盡快交還暫時佔用的烏溪沙青年新村及康文署的設施。

計劃延遲竣工

5.6 原先預期第一階段工程在二零零九年第三季完成後，體院可遷回火炭院址回復正常訓練活動。可是，第一階段工程延誤，體院要到二零一零年三月才能遷回。第二階段工程也不能如期在二零一一年第三季的目標竣工日期完成。體院表示，除了賽艇下水設施(見第 5.11 至 5.14 段)，重新發展計劃在二零一四年十二月已大致完成。整個計劃的目標竣工日期原為二零一一年第三季，由此計算，計劃延誤了三年有多。體院記錄顯示，計劃延遲竣工的原因包括：

- (a) 工地延遲移交予承建商，以致早期的合約工程延誤，造成連帶影響；
- (b) 安排白石單車場用地租予體院需時；
- (c) 為使建造的單車場混凝土賽道符合國際安全標準和精密要求，遇到預見不到的技術困難；
- (d) 重新提交樹木調查及移植方案供地政總署審批，需要額外時間；及
- (e) 為確保工地安全、良好環保管理及工程質素而需要較長的施工期。

5.7 審計署留意到，由於計劃延遲竣工，體院未能如期在二零零九年第三季遷回(見第 5.6 段)，只能在二零一零年三月才能遷回以回復正常運作。延遲竣工亦引致下列共 2,230 萬元的額外成本：

- (a) 計劃的主要顧問因工程延長而追討一筆額外費用。體院在二零一四年十月就有關申索支付 1,180 萬元以達成和解；
- (b) 延長聘用內部技術小組人員而需額外支付員工開支 700 萬元；及
- (c) 延長使用烏溪沙青年新村而需額外支付 350 萬元租金。

由於計劃備有預留金額 1.3 億元及其他工程項目有節省款項可作抵銷，延遲竣工所引致的額外開支並沒有使整項計劃超支。

5.8 **實際開支在核准工程預算之內** 體院董事局認為，儘管重建計劃複雜，需時逾六年之久及有些延遲，但體院將能夠在整體預算內完成整項計劃。根據體院在二零一五年二月擬備的預算費用，重新發展計劃的整體開支不會超出核准工程預算 (17.6 億元)，當中已計及應付餘下工程 (主要是賽艇下水設施) 的撥備。可能節省的款項為 3,600 萬元。

5.9 審計署留意到，二零零九年六月，在重新發展計劃進行期間，香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會要求在火炭院址，提供專為傷殘運動員而設的訓練設施 (註 10)。體院接納有關要求，以加強對健全和殘疾運動員的支援。因此，體院推行一項提升工程，將舊有宿舍改建為一所多用途訓練中心，為健全和殘疾運動員提供訓練設施、更衣室及教練辦公室等。根據原本的計劃範圍，部分舊有宿舍會拆卸，以興建新游泳池的入口及改善現有的觀眾席。

5.10 由於該提升工程不屬財委會所核准的工程項目範圍內 (見第 5.3 段)，體院須在核准工程預算外尋找額外資助。為此，體院成功獲馬會贊助 1.032 億元，提供所需的資金。提升工程其後列為合約 4 工程的項目，並另立帳目以監管有關開支。二零一五年一月，提升計劃已大致完成。體院表示，院方一直盡力將計劃開支控制在馬會的贊助額之內，而提升工程的預算最終開支約為 8,480 萬元，大大少於所贊助的 1.032 億元。

有待完成的工程

5.11 雖然體院報稱重新發展計劃已大致竣工 (見第 5.6 段)，但在二零一五年一月，審計署在火炭院址現場留意到仍有不少修補工程有待完成。體院的記錄也顯示，有一項主要工程項目仍未竣工，即賽艇下水設施。

5.12 重新發展計劃包括建造新的賽艇中心，為賽艇項目提供設施，以在城門河進行訓練。按合約 3 而建造的兩層高賽艇中心，在二零一二年十二月落成。不過，截至二零一五年一月，屬賽艇設施一部分的賽艇下水設施仍未動工。

註 10：體院不單支持健全運動員，也支援訓練殘疾精英運動員參與有關的體育項目賽事。截至二零一四年十二月，體院支持 145 名殘疾運動員。殘疾運動員的體育項目，並不在體院支持的 16 個精英體育項目之列 (見第 2.3 段)。

重新發展計劃

5.13 下水設施的擬建地點在撥給康文署的火炭院址之外(該署把火炭院址租予體院——見第 5.26 及 5.27 段)。當中涉及若干土地事宜，包括規劃許可／修訂及政府撥地的更改。重新發展計劃在二零零八年六月獲批撥款後，體院在二零一零年九月着手處理該等土地問題。四年後，即二零一四年年中，經考慮各個方案和地點後，體院完成賽艇下水設施的設計，當中主要包括裝卸台、通道和浮橋，預算造價為 4,000 萬元。截至二零一五年一月，體院仍與有關政府部門商討如何解決有關工地的問題。體院並沒有就該下水設施訂定落成時間表。

5.14 在體院的賽艇下水設施落成前，該院採取臨時安排，以人手將賽艇由賽艇中心，經公共單車徑及行人天橋，搬往附近(約 100 米外)由中國香港賽艇協會運作的沙田賽艇中心，以共同使用該會的下水設施。體院表示，由於該賽艇中心本身的使用率甚高，體院愈來愈難取得使用時段。因此，實有必要加快興建賽艇下水設施。

沒有為某些精英體育項目提供院內訓練設施

5.15 現時某些精英體育項目在院內沒有訓練設施，而體院只為這些項目安排院外設施。例子如下：

- (a) **單車** 在火炭院址的舊有戶外單車場已拆卸，以興建一座新的九層高多用途大樓。在重新發展計劃下，體院在白石建造一個臨時戶外單車場(見第 5.4 段表十四合約 1)。二零一三年十二月，康文署在將軍澳新建的香港單車館落成。體院租用該設施作為單車精英運動員的訓練基地；
- (b) **體操** 經過若干年，體操在 2011-12 年度再度納入精英體育系統，列作精英體育項目之一。由於重新發展計劃並沒有包括提供體操訓練場和體操設施，體操體育總會租用康文署轄下順利邨體育館供精英運動員進行訓練活動。該場館地方被指太過細小，而設施也未能完全符合訓練要求；及

- (c) **七人欖球** 這項運動自 2013–14 年度起列作精英體育項目，是當中唯一的隊際項目。體院現時並沒有欖球專用的場地。欖球隊須與其他運動員共同使用田徑場的草地內場。欖球體育總會在京士柏運動場有專用的草地球場。

由於未來會有其他體育項目加入精英體育系統，這些項目也可能會遇到沒有院內訓練設施的情況。

5.16 體院在二零一五年三月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 從精英體育的專業角度及環顧世界各地的標準來說，沒有一所體育機構能為所有可預期的體育項目提供所需的院內設施。體育機構通常使用一些非中央或“衛星”訓練場地，以及透過流動支援隊前赴院外(或賽事)場地，提供所需的服務；及
- (b) 由於火炭院址地方有限，租用必要的“衛星”場地，將繼續是未來提供體育設施的慣常做法之一。

5.17 民政局在二零一五年三月也向審計署表示，該局無意在體院提供所有精英體育訓練設施。政府、體院和各體育總會三方可一同決定有關訓練設施應如何及在哪處提供才最為理想，當中會考慮有關體育項目的特殊需要。

審計署的建議

5.18 審計署**建議**體院應：

- (a) 盡快完成重新發展計劃尚未竣工的工程，特別是賽艇下水設施；及
- (b) 重新發展計劃竣工後，進行項目推行後檢討，以找出可改善之處，並把所得經驗用於日後的工程項目，特別是：
 - (i) 導致計劃延誤的原因；及
 - (ii) 賽艇下水設施建造工程進度緩慢。

體院的回應

5.19 體院院長接納審計署的建議，並表示：

- (a) 體院已不斷採取措施，以期加快興建賽艇下水設施。由於要為設施揀選適當用地，為工程帶來了不少技術難題。儘管如此，體院已致力逐步推展該工程；及
- (b) 體院認為，使用沙田賽艇中心設施為賽艇下水的臨時安排，並不罕見，類似安排亦見諸海外。對於中國香港賽艇協會的包容，以及慷慨地讓體院繼續暫時使用其下水設施，體院十分感激。

政府提供土地給體院使用

體院重新發展用地的面積減少

5.20 重新發展前，體院火炭院址佔地 15.9 公頃 (註 11)。該地是撥予康文署，再由該署租予體院作精英體育培訓之用。二零零五年，在協辦馬術項目 (見第 5.2 段) 的籌備階段，馬會表示有意在比賽後，保留擬在該地興建的馬廄作其賽馬用途。體育界和立法會議員就火炭院址面積減少會影響體院的運作表示關注。

5.21 二零零七年四月，政府決定容許馬會保留擬為馬術項目而興建的馬廄 (馬廄用地)，理由是：

- (a) 保留為舉辦奧運而建造的馬廄既有紀念該馬術項目的歷史價值，也避免拆卸全新的設施，造成浪費。國際體育界亦會樂見馬術設施得到有效運用；
- (b) 重新發展後的體院，即使面積減少，也可應付精英體育培訓未來 10 至 15 年的需要。體院及體育界的主要持份者對此安排表示支持；及
- (c) 馬會在重建沙田馬場馬廄期間，會利用馬術項目的馬廄調遷馬匹。據悉，沙田馬場馬廄所在的填海土地出現嚴重的沉降問題。

註 11：這是指體院在二零零七年一月暫時遷往烏溪沙青年新村前的火炭院址 (見第 5.2 段)。

5.22 二零零七年四月，立法會獲告知馬會需暫時佔用該馬廐用地 7 至 10 年。一些立法會議員關注有關安排，並要求提交交還用地的時間表。

5.23 由於獲得民政局在政策上的支持，該馬廐用地由二零零九年一月一日開始，以短期租約方式及每年象徵式 1 元的租金租予馬會，為期四年十一個月，其後可續約兩年，之後按年續約。圖四顯示減少了的體院用地及租予馬會的馬廐用地。該馬廐用地面積 4.7 公頃，佔體院重新發展前用地的總面積 (15.9 公頃) 約 30%。

圖四

減少了的體院用地及馬廐用地



資料來源：地政總署的記錄

附註：根據原來的全址重新發展計劃，體院會在現時的馬廐用地上提供一個有蓋單車場及兩個草地足球場。

重新發展計劃

5.24 二零一三年八月，馬會向地政總署發出通知，要求就該馬廄用地續約兩年，並其後按年續約。二零一三年十一月，地政總署通知馬會，接納其要求為該短期租約續約兩年，由二零一三年十二月一日開始。該短期租約續訂至二零一五年十一月三十日止，並其後按年續約。

5.25 截至二零一五年一月，馬會自二零零九年一月起已佔用該馬廄用地 6 年有多(對比曾向立法會報告的 7 至 10 年佔用期)。民政局在二零一五年三月回應審計署的查詢時表示，該局正跟進處理該地的日後用途，並在整理好有關資料後，公布周知。

需檢討體院的用地安排

5.26 馬會最初在一九八二年成立銀禧體育中心(體院前身)時，該地是根據私人遊樂場地契約以象徵式的一次過地價 1,000 元及年租 100 元批出。體院在一九九四年納入香港康體發展局時，該契約也轉到該局名下。二零零四年，香港康體發展局解散，政府收回該地並撥予康文署。康文署繼而把該地和設施租予體院營運。租金視乎體院提供設施作商用的情況，以及差餉物業估價署所評估的應課差餉租值而釐定。

5.27 為籌備及進行馬術項目(見第 5.2 段)，有關的用地租賃安排在二零零七年四月至二零零八年十二月期間暫時中止。其後，在二零零九年一月繼續，但用地的面積減少(見第 5.20 至 5.23 段)。租約上一次在二零一四年四月續訂，為期 36 個月，每月租金為 33 萬元(即一年 396 萬元)。審計署得悉，民政局在二零一三年向財經事務及庫務局(財庫局)建議，為了更配合政府支持體育發展的政策，應向體院徵收象徵式租金，而非按商業收入收取租金。財庫局對建議表示關注及要求民政局加以說明。最後，民政局沒有再跟進象徵式租金的建議。

5.28 審計署得悉，續訂租賃協議及定期檢討租金水平涉及不少行政工作，包括體院須就帶來收入的活動製備財務預算，然後提交康文署以計算租金水平，而該署須就建議的租金水平向財庫局申請批准。此外，現行的租賃安排，似與政府透過體院長期支援精英體育的目的並不相符。

5.29 一九八二年，體院前身銀禧體育中心成立之時，是以私人遊樂場地契約及象徵式地價獲批整幅用地(見第 5.26 段)。截至二零一三年三月，以象徵式地價批出的此類契約共有 69 份，分別批予私人體育會所、體育總會及福利機

構等不同團體(註 12)。體院是協助政府推行精英體育培訓的機構，而體院的所有董事都是由民政局提名的。審計署認為，民政局可進一步探討是否適宜把該用地以私人遊樂場地契約及象徵式租金批予體院(註 13)。此舉除了可省卻收取體院租金所引致的工作，也可為體院提供恆久穩定的環境，以推行發展精英體育的長遠策略。

審計署的建議

5.30 審計署建議民政事務局局长應因應民政局就私人遊樂場地契約的政策檢討結果，考慮是否適宜把火炭院址以私人遊樂場地契約及象徵式地價批予體院供長期運作之用。

政府的回應

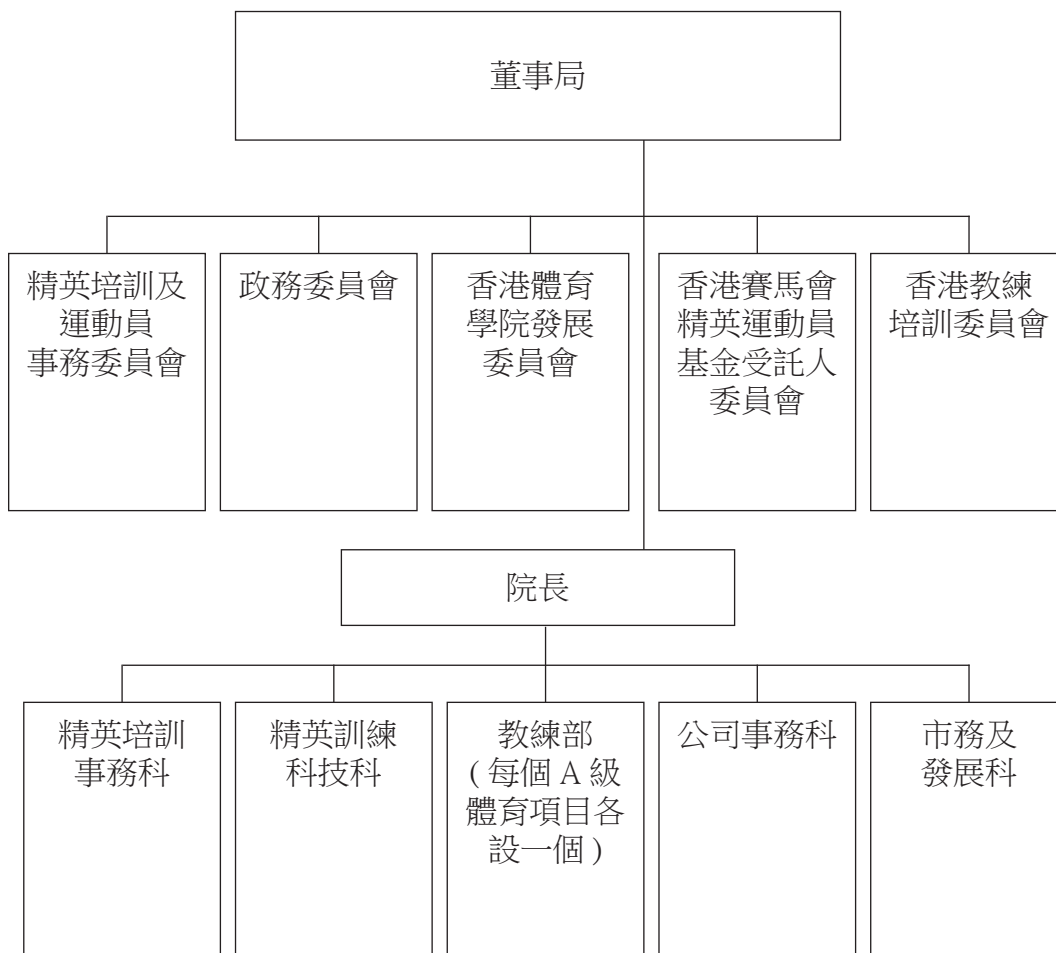
5.31 民政事務局局长整體上同意審計署的建議，並表示民政局會就日後可能撥供體院使用的任何土地，考慮適當的撥地方法。

5.32 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

註 12：二零一三年十月，審計署就私人遊樂場地契約完成審查，有關結果載於《審計署署長第六十一號報告書》第 1 章。私人遊樂場地契約的年期通常為 21 年，期滿時可續期 15 年。

註 13：截至二零一四年十二月，民政局正進行私人遊樂場地契約政策的檢討工作。

體院組織架構圖
(二零一四年十二月)



資料來源：體院的記錄

直接財政資助的評選準則
(二零一四年十二月)

	精英訓練 資助	體育訓練 資助	殘疾人士 體育訓練 資助	個別精英運 動員資助計 劃資助 (註 1)
(I) 奧運會／亞運會項目：				
(A) A 級體育項目				
(a) 體院精英培訓計劃 的運動員	✓			
(b) 非體院精英培訓計 劃的運動員		✓		
(B) A 級體育項目中非主流 項目 (註 2) 或非 A 級 體育項目				
(a) 根據精英體育資助 制度取得 3 分或以 上的運動員	✓			✓
(b) 根據精英體育資助 制度沒有取得 3 分 或以上的運動員		✓		
(II) 非奧運會／非亞運會項目的 運動員		✓		
(III) 殘疾運動員			✓	

資料來源：體院的記錄

註 1：資助是發放予相關體育總會，以供為 A 級體育項目中非主流項目或非 A 級體育項目的精英運動員推行培訓計劃。

註 2：非主流項目是參與人數不足以作持續發展的項目。

個案二

處理董事局／委員會會議的利益衝突

1. 二零一二年八月，體院在董事局批准下，委任一名教育顧問(顧問)就如何為年青精英運動員提供綜合教育服務提出建議，旨在使他們能以全職運動員身分受訓之餘，亦可兼顧學業發展。有關服務包括與體院附近的伙伴學校合作推行中學教育計劃，為學生提供具以下特點的體育教育課程：

- (a) 運動員的體育訓練知識和經驗會與學術科目結合；
- (b) 運動員的上課時間表會特別設計，不會與他們的訓練和比賽時間表有衝突；及
- (c) 運動員的香港中學文憑考試成績，可達到本地大學的最低入學要求。

2. 二零一二年十月，董事局成立運動員教育諮詢委員會(委員會)，負責監督顧問工作的進展。董事局主席獲委任為委員會主席，而委員會另有七名成員(包括民政局的代表)。

3. 二零一三年六月，體院管理層先後向委員會和董事局介紹顧問最後報告的初稿。因應董事局的意見，管理層在二零一三年十月再先後向委員會和董事局提交經修訂的報告。委員會通過及董事局原則上批准顧問就中學教育計劃所建議的可行模式及推行時間表。

4. 顧問所建議並在二零一三年十月董事局會議上通過的推行年青精英運動員中學教育計劃的可行模式詳情如下：

- (a) **建立精英運動員友好學校網絡(學校網絡)** 顧問建議邀請積極支持學生運動員的學校加入學校網絡，讓這些學校對運動員的支持獲公眾肯定。顧問建議一系列主要準則，以物色這類網絡學校，其中一項是學校在處理一群精英運動員方面須具有豐富經驗(該校至少有十名精英運動員就讀)。根據這些主要準則，體院管理層物色了六間備選學校，作為學校網絡的建立基礎；及

- b) **推行伙伴學校計劃** 顧問建議從網絡學校(上文第(a)項所提及總共六間學校)中挑選較少數學校,在伙伴安排下加強及加深協作。體院會向選定的學校提供資助,以支持其按年青精英運動員的需要提供適切的綜合體育教育課程(見第1段)。

5. 在二零一三年十月的董事局會議上,董事局獲悉:

- (a) 在該六間可能成為學校網絡的備選學校中,學校 A 及學校 B 早已表示有意加入伙伴學校合作計劃;及
- (b) 體院管理層會與學校 A 和學校 B 合作,試行伙伴學校計劃。

在董事局於二零一三年十月批准顧問的可行模式後,體院管理層着手推行中學教育計劃。

6. 在二零一四年三月的董事局會議上,體院管理層匯報中學教育計劃的進度如下:

- (a) 在二零一四年三月舉行名為“精英運動員教育支援”的研討會上,體院向出席的學校介紹學校網絡這一措施,並邀請這些學校加入網絡;及
- (b) 已接獲三間學校就伙伴學校計劃提交的建議書。該等建議書曾經委員會,於下次會議上提交董事局。

7. 二零一四年五月,體院管理層向委員會匯報如下:

- (a) 25 間中學已確認加入學校網絡(註 1);及
- (b) 學校 A 和 B 及學校組織 C(註 2)已向體院提交伙伴學校計劃的建議書(連成本預算)。

8. 就此,審計署留意到,中學教育計劃的推行已超越顧問所建議及董事局於二零一三年十月所批准的可行模式:

- (a) 網絡學校的數目由 6 間增至 25 間,很多網絡學校的精英運動員不足 10 人(見第 4(a)段);及
- (b) 雖然伙伴學校計劃的學校應從符合主要準則的備選學校中挑選(見第 4(b)段),被選中的學校組織 C,初期並不在備選學校之列。

9. 體院在二零一五年三月回應審計署的查詢時表示：
- (a) 董事局沒有限制參與中學教育計劃的學校數目。計劃是公開的，任何願意協助年青精英運動員的學校都可參加；及
 - (b) 計劃的最新進展(包括參與學校的數目)，已在二零一四年三月(見第 6 段)及六月(見第 11 及 12 段)的董事局會議上向董事局報告。
10. 在二零一四年五月的委員會會議上(見第 7 段)，主席申報他是學校組織 C 的主席，另體院院長申報她是學校 A 校董會的成員。記錄顯示，他們並無參與有關伙伴計劃書的擬備工作。他們繼續參與會議。當時，席上有三份建議書。委員會聽取簡介後，商議建議書的內容，最後認為學校 B 及學校組織 C 的建議書可為運動員的雙軌發展路向提供所需的模式。
11. 二零一四年六月，三份夾附委員會意見的建議書(連同委員會意見及成本預算)提交董事局討論。會上，與會者申報利益如下：
- (a) 董事局主席為學校組織 C 的主席；
 - (b) 董事 C(註 3)為學校 B 的校監；及
 - (c) 體院院長為學校 A 校董會的成員。
12. 他們申報有關利益後，會上並無人反對三人繼續參與會議。經商議後，董事局原則上批准體院管理層繼續與學校 B 及學校組織 C 合作推行伙伴學校計劃，以開展綜合教育計劃的試驗計劃。
13. 體院在 2015-16 年度的財政預算預留撥款 200 萬元，向伙伴學校提供資助以推行中學教育計劃。

審計署的意見

14. 體院訂有嚴格規則，在董事局／委員會的議事程序內處理利益衝突。體院的組織章程細則訂明：
- 董事或行政人員須披露在與體院有關的任何事宜上所涉利益的性質，而當將要審議或討論的事項涉及本身的利益時，不應出席體院的任何會議或在會議上投票或參與任何討論。
15. 不過，審計署留意到：
- (a) 在二零一四年五月的委員會會議上(見第 7 及 10 段)，主席及體院院長就審議的項目申報利益後，繼續參與會議；

- (b) 在二零一四年六月的董事局會議上(見第 11 及 12 段)，亦出現類此問題，涉及主席、董事 C 及體院院長；及
- (c) 在二零一四年五月以前的委員會／董事局的各次會議上，無人申報任何利益。
16. 二零一五年三月，體院在回應審計署的查詢時表示：
- (a) 體院在詮釋及運用規管要則的立場是，就任何可能的利益衝突及為判定有關利益的性質是否重大，以致任何成員必須缺席會議而進行風險評估時，院方往往採用合情理的人的客觀測試方法。這符合廉政公署、效率促進組及《公司條例》所訂定的指引；
- (b) 在此個案，由於有關的董事／行政人員在那些學校並沒有財務利益，院方不認為存在利益衝突。這可以從個案的案情及概述會議討論的相關會議記錄得到證實；
- (c) 再者，相關會議的與會者並沒有就有關決定提出反對。因此，即使有關的董事／行政人員並不在場，結果也不會有分別；
- (d) 重要的是，根據會議記錄，有關的董事／行政人員公開及充分申報利益後，並沒有為所申報存在利益的學校爭取；及
- (e) 伙伴學校連財政預算直至二零一五年三月十六日才最後通過。在該次會議，有關的董事已申報其利益，並獲董事局同意可繼續出席會議，但放棄投票。
17. 審計署認為，體院需確保體院組織章程細則所定，在董事局／委員會的議事程序內處理利益衝突的規則，獲嚴格遵守。

資料來源：審計署對體院記錄的分析

註 1: 學校網絡在二零一四年六月初正式推出。網絡有 25 間學校，包括符合顧問所建議主要準則的六間備選學校中的五間(見第 4(a) 段)，以及學校組織 C 的七間學校。

註 2: 學校 A 及 B 在該六間備選學校之列。學校組織 C 的建議書只涉及旗下多間學校中的兩間。

註 3: 董事 C 並不是委員會的成員。

附錄 D
(參閱第 4.2 段)

體院的體育設施
(二零一四年十二月)

地點	設施	大約面積 (平方米)	可供練習的設施/ 場地數目
火炭院址			
主體育館	劍擊館	820	19 條劍道
	羽毛球館	2 410	16 個羽毛球場
	空手道館	280	1 個場
	乒乓球館	825	16 張球桌
	壁球場	850	11 個單打壁球場
體育館附翼	保齡球中心	1 100	12 條球道
	桌球中心	215	6 張桌球枱
	壁球場	385	4 個單打壁球場 (可轉換為 3 個雙 打壁球場)
	武術館	1 450	4 幅地墊
游泳館	52 米游泳池	2 770	10 條泳道
戶外	田徑場	16 190	1 個場
	籃球場	1 200	2 個籃球場
	草地球場	6 300	1 個場
	網球場	6 035	8 個網球場
馬鞍山附屬院址			
單車場	單車場	6 100	1 個場

資料來源：體院的記錄

體院的其他設施
(二零一四年十二月)

地點	設施	大約面積 (平方米)	容量／數目
火炭院址	運動員宿舍	5 748	185 個房間
	體育旅舍	2 187	74 個房間
	停車場	7 511	216 個有蓋車位 及 70 個戶外車位
	食堂	1 151	1 個 (300 個座位)
	演講廳	407	1 個 (400 個座位)
	董事會會議室	101	1 個
	會議室	649	11 個
	活動室	219	1 個
馬鞍山附屬院址	會議室	42	1 個

資料來源：體院的記錄

第 6 章

勞工處 僱員補償援助基金管理局

受傷及致命個案的僱員補償

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

受傷及致命個案的僱員補償

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.17
審查工作	1.18
政府及援助基金管理局的整體回應	1.19 – 1.20
鳴謝	1.21
第 2 部分：勞工處對僱員補償申索的處理	2.1
僱員補償申索的解決方法	2.2 – 2.3
處理僱員補償申索所需時間	2.4 – 2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
第 3 部分：僱員補償援助基金的管理	3.1
申請由援助基金付款的架構	3.2 – 3.6
援助基金申請的處理時間	3.7 – 3.11
有助精簡運作的措施	3.12 – 3.16
有關甄選指定律師行的採購程序	3.17 – 3.18
盈餘資金的管理	3.19 – 3.20
宣傳工作	3.21 – 3.23
審計署的建議	3.24
援助基金管理局的回應	3.25

	段數
第 4 部分：確保僱員獲得僱員補償保險的保障	4.1
背景	4.2 – 4.4
視察策略	4.5 – 4.16
審計署的建議	4.17
政府的回應	4.18
監察視察工作	4.19 – 4.22
審計署的建議	4.23
政府的回應	4.24
工作場所資料庫的完整程度	4.25 – 4.31
審計署的建議	4.32
政府的回應	4.33
服務表現資料	4.34 – 4.37
審計署的建議	4.38
政府的回應	4.39
附錄	頁數
A：勞工視察科及僱員補償科的組織及職能 (摘要) (二零一五年三月)	53

受傷及致命個案的僱員補償

摘要

1. 僱員受《僱員補償條例》(第 282 章) 所保障。該條例規定僱主須就僱員在受僱工作期間因工遭遇意外以致受傷或死亡，或患上指明的職業病時支付僱員補償。勞工處負責執行該條例，其轄下的僱員補償科處理僱員補償申索和評估僱主須支付的補償額。為確保僱主有投購僱員補償保險以承擔其在《僱員補償條例》及普通法的法律責任，勞工處轄下的勞工視察科會到工作場所進行視察。

2. 僱員或致命個案中的合資格家庭成員如用盡一切法律及財政上可行的追討方法，仍無法向僱主討回僱主根據《僱員補償條例》須支付的僱員補償及／或根據普通法須支付的損害賠償，便可申請由僱員補償援助基金(援助基金) 支付援助付款(關乎未支付的補償) 及／或濟助付款(關乎未支付的損害賠償)。援助基金根據《僱員補償援助條例》(第 365 章) 於一九九一年七月一日成立，由僱員補償援助基金管理局(援助基金管理局) 管理。在一九九一年七月一日至二零一四年三月三十一日間，援助基金共支付了 11.15 億元予 2 270 名申請人。

3. 審計署最近就勞工處和援助基金管理局在僱員因工受傷及死亡的情況下保障僱員的工作進行審查。

勞工處對僱員補償申索的處理

4. **處理申索所需時間** 截至二零一四年九月三十日，在僱員補償科於二零零九年一月一日至二零一三年十二月三十一日接獲的 148 490 宗申索中(不包括死亡申索)，有 7 470 宗(5%) 尚未解決，當中有 1 776 宗(24%) 正等候僱員補償(普通評估) 委員會評估。等候出席該委員會接受評估的平均時間為 6 至 17 個星期。勞工處在二零一三年十二月展開檢討工作，尋求措施(例如提高該委員會的處理能力) 以縮短處理申索的時間。勞工處有需要盡快落實已被確認的措施，並監察其成效。此外，在二零一四年一月至九月間，該委員會預約會面的缺席率為 7%。勞工處須探討措施，以期更善用未使用的配額(第 2.4、2.6 及 2.8 至 2.10 段)。

援助基金的管理

5. **援助基金申請的處理時間** 審計署審查了 20 宗由援助基金管理局提供援助的個案。審計署留意到，管理局處理一宗援助付款申請平均需時 5.7 個月(由 1.3 至 19.6 個月不等)，而處理一宗濟助付款申請則平均需時 5.1 個月(由 0.1 至 21.1 個月不等)。管理局並沒有要求秘書處定期向其報告所有個案的進度。如有機制規定秘書處定期報告申請的進度，管理局便可從速指示秘書處採取跟進行動(第 3.7、3.10 及 3.11 段)。

6. **有助精簡運作的措施** 聘用內部法律人員或有助援助基金管理局更迅速及有效地監察個案的進度；而進行庭外和解及調解，則可更快解決個案及節省法律費用。在二零一一年四月一日至二零一四年三月三十一日間：(a) 在 117 宗申請援助付款的已解決個案中，有 13 宗(11%)以庭外和解方式解決；及(b) 在 80 宗申請濟助付款的已解決個案中，有 22 宗(28%)以庭外和解或調解方式解決。上述措施有助管理局精簡運作(第 3.14 至 3.16 段)。

7. **有關甄選指定律師行的採購程序** 鑑於三間指定律師行已獲援助基金管理局聘用多時，管理局有需要為甄選指定律師行制訂合適機制(例如採用公開招標方式)(第 3.18 段)。

8. **盈餘資金的管理** 近年，援助基金的營運一直有盈餘。累積盈餘由二零零九年三月三十一日的 3,700 萬元大幅增加至二零一四年三月三十一日的 4.68 億元。援助基金管理局有需要考慮如何處理累積盈餘不斷增加的情況(第 3.19 及 3.20 段)。

確保僱員獲得僱員補償保險的保障

9. **有需要把挑選工作場所進行視察的依據記錄在案** 根據《僱員補償條例》，僱主必須投購僱員補償保險，並在工作場所展示有關保險的通告。勞工視察科的勞工督察會進行視察以執行《僱員補償條例》。《行動守則》訂明，勞工視察科從工作場所資料庫挑選工作場所進行例行視察時，必須以工作場所的違例傾向作為依據。審計署留意到，沒有文件記錄顯示勞工視察科有遵照訂明方法，挑選有違例傾向的工作場所進行例行視察(第 4.2、4.5 及 4.6 段)。

摘要

10. **多個工作場所超過三年未獲視察** 在回應廉政公署二零零七年五月有關勞工處的勞工視察程序的審查工作報告，勞工處表示，每個工作場所都會每隔兩至三年視察一次。然而，審計署留意到，截至二零一四年十二月十七日，在勞工視察科的工作場所資料庫內的 344 172 個工作場所中，有 127 039 個 (37%) 工作場所已經超過三年未獲視察 (由三年至十年不等)(第 4.8 段)。

11. **有需要改善措施以確保適當展示保險通告** 勞工視察科會進行視察，查核僱主有否按規定在工作場所的顯眼處展示保險通告。根據現行做法，只有那些在三年內就同一違例事項遭警告超過兩次的僱主才會被轉介至勞工處檢控科採取行動。審計署留意到，在二零一一至二零一三年這三年間，在被視察過的 196 586 個工作場所中，只有 2 416 個 (1.2%) 曾被視察三次或以上。這意味着有 194 170 個 (98.8%) 工作場所的僱主，即使在整段期間內都沒有展示保險通告，也不會遭檢控。勞工處有需要檢討有關執行展示保險通告規定的現行做法 (第 4.2、4.15 及 4.16 段)。

12. **監察視察工作** 督導視察 (即由高級勞工督察每月再次視察每名勞工督察曾視察的其中一個工作場所) 能有效確保視察工作尺度一致，水平良好。不過，審計署留意到，在二零一三年一月一日至二零一四年十二月三十一日間，某些高級勞工督察沒有按照規定的次數進行督導視察 (第 4.19 及 4.20 段)。

13. **資料庫並沒有涵蓋全部有違例傾向的工作場所** 根據《行動守則》，新商號屬有違例傾向的工作場所。因此，勞工督察在視察期間必須密切留意有沒有新的工作場所，一經發現，便立即更新勞工視察科的工作場所資料庫。二零一五年一月，審計署到銅鑼灣羅素街查訪了 39 個工作場所，發現其中 8 個場所在羅素街營運已有一段時間 (由超過 1 年至 14 年不等) 但未被勞工督察發現 (第 4.28 及 4.29 段)。

摘要

14. *服務表現資料* 勞工處在其管制人員報告內，列出“視察工作場所的次數”這個主要表現指標。審計署發現，根據管制人員報告的資料，在二零零九至二零一三年間進行的視察中，有 393 203 次是由勞工視察科進行的。不過，當中包括 163 519 次 (41.6%) 視察因工作場所已搬遷、上鎖或空置而沒有進行執法工作 (即沒有確保僱主已投購僱員補償保險)(第 4.34 至 4.36 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本報告的相關章節，本摘要只列出主要的建議。審計署建議勞工處處長應：

勞工處對僱員補償申索的處理

- (a) 加快處理尚未解決的僱員補償申索 (第 2.11(a) 段)；
- (b) 繼續監察處理僱員補償申索所需的時間，並在有需要時採取適當措施處理有關事宜 (第 2.11(b) 段)；

確保僱員獲得僱員補償保險的保障

- (c) 採取措施改善現時的視察策略 (第 4.17 段)；
- (d) 採取措施，確保按照《行動守則》進行督導視察 (第 4.23(a) 段)；
- (e) 採取措施提升工作場所資料庫的完整程度 (第 4.32 段)；及
- (f) 檢討勞工視察科的工作表現指標，把沒有進行執法工作的視察從管制人員報告的相關數字中剔除，或另行載述 (第 4.38(a) 段)。

16. 審計署又建議援助基金管理局應：

援助基金的管理

- (a) 採取措施以縮短處理援助基金申請所需的時間 (第 3.24(a) 段)；
- (b) 考慮可否聘用內部法律人員 (第 3.24(b) 段)；
- (c) 在適當的情況下探討可否以庭外和解或調解方式解決個案 (第 3.24(c) 段)；
- (d) 為甄選指定律師行制訂合適機制 (第 3.24(d) 段)；及

摘要

- (e) 監察援助基金累積盈餘資金不斷增加的情況，並在有需要時採取適當措施以處理有關事宜 (第 3.24(e) 段)。

政府及援助基金管理局的回應

- 17. 勞工處處長及援助基金管理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，並概述審查目的和範圍。

《僱員補償條例》

1.2 僱員受《僱員補償條例》(第 282 章) 所保障。該條例規定僱主須支付僱員補償予在受僱工作期間因工遭遇意外以致受傷的僱員，又或在死亡個案中，支付予僱員的家庭成員。《僱員補償條例》亦規定，僱員若患上該條例所指明的職業病 (例如結核病和豬型鏈球菌傳染病)，可獲支付補償。

工傷、死亡及指明職業病的統計數字

1.3 圖一顯示二零零九至二零一三年工傷 (不包括死亡) 個案的統計數字。圖二及三分別顯示同期死亡及患上指明職業病個案的統計數字。

圖一

工傷
(二零零九至二零一三年)



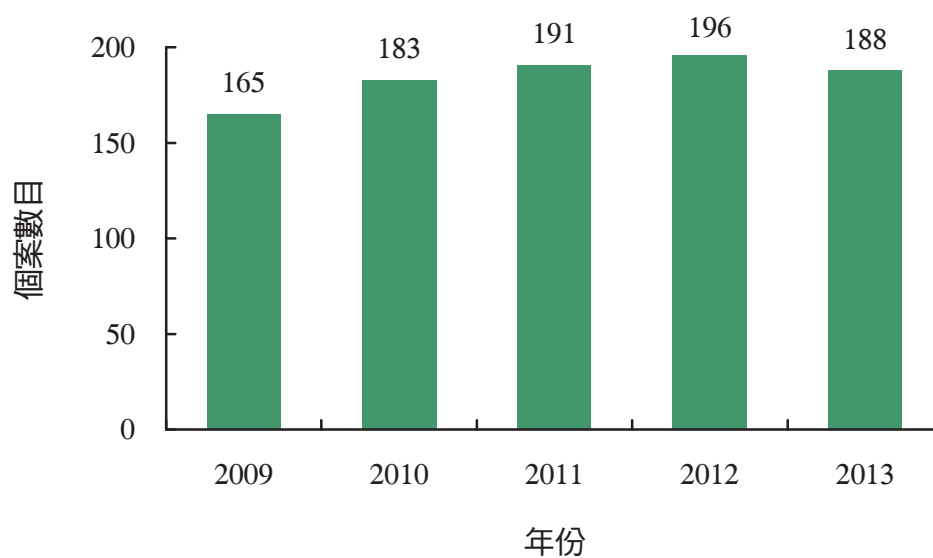
說明：■ 工傷數目
◆ 每千名僱員計的工傷率

資料來源：勞工處職業安全及健康統計數字

備註：這些統計數字只包括工傷(不包括死亡)引致喪失工作能力為期超過三天的個案。

圖二

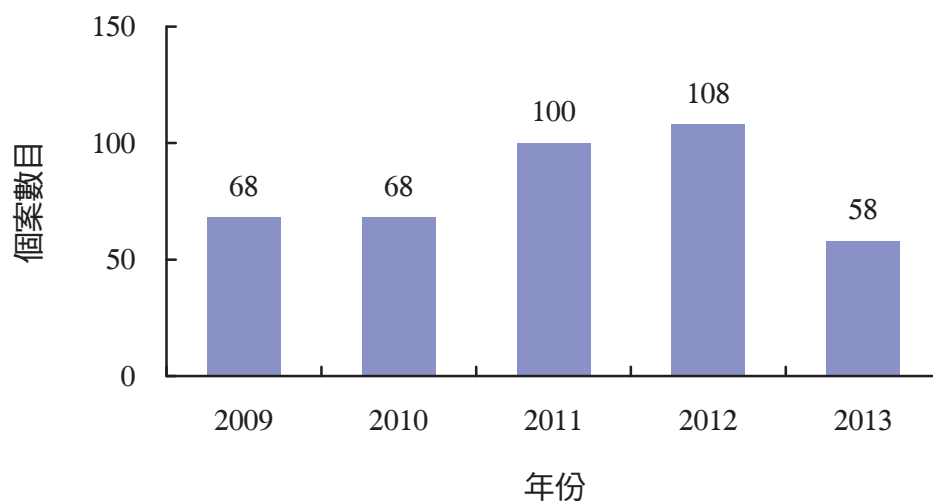
死亡
(二零零九至二零一三年)



資料來源：勞工處職業安全及健康統計數字

圖三

指明職業病
(二零零九至二零一三年)



資料來源：勞工處職業安全及健康統計數字

僱主在《僱員補償條例》之下的責任

1.4 僱主必須持有有效的僱員補償保險單，以承擔其在《僱員補償條例》和普通法(註 1)的法律責任，確保當其僱員遇上工傷、死亡及患上條例指明的職業病，僱主能作出補償。若僱主不投購這種保險，一經定罪，最高可處罰款 10 萬元及監禁兩年。僱主也須在工作場所(即僱員受僱工作的地方)的顯眼處，展示有關保險的通告，目的是讓僱員得知其僱主是否已投購保險，以便在發現僱主沒有這樣做時向勞工處投訴。如僱主沒有展示有關通告，一經定罪，最高可處罰款 1 萬元。

1.5 根據《僱員補償條例》，如僱員遇上工傷或患上條例指明的職業病，僱主必須在 14 天內通知勞工處。如僱員因意外以致死亡，則僱主必須在七天內通知勞工處。如僱主沒有合理辯解而違反這項規定，一經定罪，最高可處罰款 5 萬元。

保費及僱員補償

1.6 表一顯示由二零一零至二零一四年(截至二零一四年九月)，僱主為僱員補償保險向承保人支付的保費，以及承保人所支付的僱員補償(包括根據《僱員補償條例》作出的補償和根據普通法作出的損害賠償)及承保人的佣金和其他開支。

註 1：若僱員受傷或死亡是由於僱主的疏忽或其他過失引致，則受傷僱員、患上指明職業病的僱員或去世僱員的家庭成員除可根據《僱員補償條例》獲得保障外，也可提出民事訴訟，根據普通法向僱主申索損害賠償。

表一

保費、僱員補償及佣金和其他開支
(二零一零至二零一四年)

	2010 (百萬元)	2011 (百萬元)	2012 (百萬元)	2013 (百萬元)	2014 (截至 9 月 30 日) (百萬元)
毛保費 (註 1)	3,731	4,063	5,540	6,601	5,155
滿期保費 (註 2)	2,908	3,263	3,971	5,006	4,224
已承付僱員補償 申索淨額 (註 3)	2,318	2,530	3,387	3,865	2,983
佣金和其他開支	914	993	1,233	1,518	1,228

資料來源：保險業監理處的網站

註 1：毛保費指由僱主支付的保費。

註 2：滿期保費是扣除分出再保險保費並按未滿期保費作出調整後的毛保費。

註 3：已承付僱員補償申索淨額是已扣除再承保人發還的申索並按未決申索準備金作出調整的已償付申索毛額。

《僱員補償條例》下的僱員補償條款

1.7 《僱員補償條例》以“不論過失”為基礎，即不論涉事僱主及僱員所犯過失的程度為何，僱員都可獲得補償。《僱員補償條例》所訂因工受傷、死亡及患上指明的職業病的僱員補償條款如下：

- (a) **暫時喪失工作能力** 就暫時喪失工作能力而言(註 2 —— 上限為 24 個月，如其後獲法院批准，則可延長不超過 12 個月的期限)，僱員

註 2：暫時喪失工作能力的期間是指由註冊醫生、註冊中醫、註冊牙醫或僱員補償(普通評估)委員會證明為有需要缺勤的期間(見第 2.5 段)。

可獲得的補償額會按僱員遭意外時每月收入與暫時喪失工作能力期間每月收入差額的五分四；

- (b) **永久地喪失部分工作能力** 就永久地喪失部分工作能力而言，須支付的補償額相等於：“永久地完全喪失工作能力的補償額（見下文第 1.7(c) 段）× 永久喪失賺取收入能力百分率”。永久喪失賺取收入能力百分率的例子載於表二；

表二

永久喪失賺取收入能力百分率的例子

工傷類別	百分率
喪失雙腳	100%
自臀以下起喪失一腿	80%
一目失明	50%
喪失拇指 —— 2 節	30%
喪失整個鼻子	25%
喪失無名指 —— 3 節	8%

資料來源：《僱員補償條例》

- (c) **永久地完全喪失工作能力** 就永久地完全喪失工作能力而言，須支付的補償額載於表三；

表三

須就永久地完全喪失工作能力所支付的補償

僱員在受傷時的年齡	補償額	
40 歲以下	96 個月收入 (註 1)	或最低補償額， 以金額較高者為準 (註 2)
40 歲至 56 歲以下	72 個月收入 (註 1)	
56 歲或以上	48 個月收入 (註 1)	

資料來源：《僱員補償條例》

註 1：在二零一零年八月一日至二零一二年七月二十日間發生的意外，每月收入最高限額為 21,500 元；在二零一二年七月二十一日至二零一五年三月四日之間發生的意外，最高限額為 23,580 元；至於在二零一五年三月五日或之後發生的意外，最高限額則為 26,070 元。

註 2：在二零一零年八月一日至二零一二年七月二十日間發生的意外，最低金額為 352,000 元；在二零一二年七月二十一日至二零一五年三月四日之間發生的意外，最低金額為 386,110 元；至於在二零一五年三月五日或之後發生的意外，最低金額則為 426,880 元。

- (d) **死亡個案** 須就死亡個案支付的補償額載於表四；及

表四

須就死亡個案支付的補償

已故僱員年齡	補償額	
40 歲以下	84 個月收入 (註 1)	或最低補償額， 以金額較高者為準 (註 2)
40 歲至 56 歲以下	60 個月收入 (註 1)	
56 歲或以上	36 個月收入 (註 1)	

資料來源：《僱員補償條例》

註 1：在二零一零年八月一日至二零一二年七月二十日間發生的意外，每月收入最高限額為 21,500 元；在二零一二年七月二十一日至二零一五年三月四日間發生的意外，最高限額為 23,580 元；至於在二零一五年三月五日或之後發生的意外，最高限額則為 26,070 元。

註 2：在二零一零年八月一日至二零一二年七月二十日間發生的意外，最低金額為 310,000 元；在二零一二年七月二十一日至二零一五年三月四日間發生的意外，最低金額為 340,040 元；至於在二零一五年三月五日或之後發生的意外，最低金額則為 375,950 元。

- (e) **醫療費和殯殮費** 不論喪失工作能力的類別為何，僱主都必須為僱員接受的醫治支付每天 200 元或 280 元的醫療費 (註 3)。如情況適用，僱主須負責支付供應和裝配義製人體器官或外科器具的費用及其後的保養費用 (註 4)。死亡個案方面，僱主須付還殯殮費和醫護費，若意外在二零一五年三月五日或之後發生，上限為 76,220 元 (於二零一零年八月一日至二零一二年七月二十日間發生的意外，上限為 35,000 元；而於二零一二年七月二十一日至二零一五年三月四日間發生的意外，上限則為 70,000 元)。

註 3：對身為住院病人或身為非住院病人的僱員進行醫治的每天最高醫療費為 200 元。對在同一天身為住院病人及非住院病人的僱員進行醫治的每天最高醫療費為 280 元。

註 4：對於二零一五年三月五日之前發生的意外，供應和裝配義製人體器官或外科器具的費用，以及在其後十年內維修／更換該義製人體器官或器具的最高金額分別為 33,460 元及 101,390 元。對於二零一五年三月五日或之後發生的意外，有關的供應和裝配費用及維修／更換費用的最高金額分別為 36,430 元及 110,390 元。

勞工處的職責

1.8 勞工處致力以配合香港經濟和社會發展步伐的方式，提高對僱員權益和福利的保障。為達到這目標，勞工處的工作之一，就是執行《僱員補償條例》。

1.9 **僱員補償科** 勞工處轄下的僱員補償科藉着處理僱員補償申索及評估僱主須支付的補償額，協助受傷僱員（在下文中，受傷僱員包括患上指明職業病的僱員）或已故僱員的家庭成員解決僱員補償申索事宜（見第 2.2 段表九）。僱員補償科由總部、一個死亡案件辦事處及九個分區辦事處組成（見附錄 A）。死亡案件辦事處由一名勞工事務主任出任主管，其下有七名人員（包括勞工事務主任職系人員及文書職系人員）。總部及九個分區辦事處（由六名勞工事務主任管理）由一名高級勞工事務主任出任主管。每個分區辦事處有 9 至 11 名人員。

1.10 表五顯示在二零零九至二零一三年間，僱員補償科收到及解決的僱員補償申索宗數（就工傷、死亡及指明職業病提出的申索）。該表也顯示了達成和解的補償額。

表五

僱員補償科收到及解決的僱員補償申索
(二零零九至二零一三年)

	2009	2010	2011	2012	2013
收到的申索宗數	55 799	58 791	56 996	56 763	55 168
解決的申索宗數 (註)	42 520	41 467	41 647	41 916	39 955
補償 (百萬元)	1,039	957	1,058	1,266	1,255

資料來源：勞工處的記錄

註：一年內所解決的申索：(a) 包括該年及之前年份所收到的申索；及 (b) 不包括以直接支付補償解決的申索（見第 2.2 段表九第 (a) 項）。

1.11 **勞工視察科的分區辦事處** 勞工處轄下勞工視察科的分區辦事處負責藉視察工作場所執行《僱員補償條例》，以查核僱主有否按照該條例的強制規定為僱員投購保險（見第 1.13 至 1.17 段）。

僱員補償援助基金

1.12 僱員或致命個案中的合資格家庭成員如用盡一切法律及財政上可行的追討方法，仍無法向僱主討回僱主根據《僱員補償條例》須支付的僱員補償及／或根據普通法須支付的損害賠償（例如僱主沒有投購僱員補償保險以承保其對因工受傷／死亡僱員的法律責任，並已由法院宣布破產或清盤），便可申請由僱員補償援助基金（援助基金）支付援助付款（關乎未支付的補償）及／或濟助付款（關乎未支付的損害賠償）。援助基金的背景載於表六。

表六

援助基金

成立	: 根據《僱員補償援助條例》(第 365 章) 於一九九一年七月一日成立
管理	: <ul style="list-style-type: none">• 由以下九名成員組成的僱員補償援助基金管理局 (援助基金管理局) 管理：<ul style="list-style-type: none">— 主席— 兩名成員 (代表僱主)— 兩名成員 (代表僱員)— 一名成員 (在會計、投資或法律行業方面有專長的人士)— 一名成員 (在保險行業方面有專長的人士)— 勞工處處長或其代表— 法律援助署署長或其代表• 援助基金管理局設有秘書處，負責援助基金的日常運作。秘書處服務由職業安全健康局 (註 1) 按雙方議定的費用提供 (2013-14 年度為 160 萬元，當中包括一名秘書及一名助理事務主任的薪金，以及辦公室開支)。管理局也聘用了兩名理賠主任及一名行政助理 (2013-14 年度的總薪酬約為 870,000 元)，以協助秘書工作

表六 (續)

援助基金管理：	<ul style="list-style-type: none"> 為保障合資格獲得援助基金付款人士的利益，以信託方式的職能 方式持有基金並加以管理 審定尋求援助基金付款的申請 接收僱員補償保險徵款管理局（保險徵款管理局——註 2）向承保人收取的徵款 定期就已知及預期會向援助基金提出申請的數額向保險徵款管理局提供意見 										
受援助申請人：	<ul style="list-style-type: none"> 2 270 人（一九九一年七月一日至二零一四年三月三十一日） 2009-10 至 2013-14 年度期間： <table border="1"> <thead> <tr> <th>2009-10</th> <th>2010-11</th> <th>2011-12</th> <th>2012-13</th> <th>2013-14</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>57</td> <td>66</td> <td>55</td> <td>67</td> <td>72</td> </tr> </tbody> </table>	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	57	66	55	67	72
2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14							
57	66	55	67	72							
受援助申請人：	<ul style="list-style-type: none"> 11.15 億元（一九九一年七月一日至二零一四年三月三十一日） 2009-10 至 2013-14 年度期間： <table border="1"> <thead> <tr> <th>2009-10 (百萬元)</th> <th>2010-11 (百萬元)</th> <th>2011-12 (百萬元)</th> <th>2012-13 (百萬元)</th> <th>2013-14 (百萬元)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>41.4</td> <td>45.3</td> <td>50.9</td> <td>47.1</td> <td>53.6</td> </tr> </tbody> </table>	2009-10 (百萬元)	2010-11 (百萬元)	2011-12 (百萬元)	2012-13 (百萬元)	2013-14 (百萬元)	41.4	45.3	50.9	47.1	53.6
2009-10 (百萬元)	2010-11 (百萬元)	2011-12 (百萬元)	2012-13 (百萬元)	2013-14 (百萬元)							
41.4	45.3	50.9	47.1	53.6							
收入	2.01 億元，當中包括從保險徵款管理局收取的 1.97 億元 (2013-14 年度) (98%)。保險徵款管理局按僱主繳付的保費收取徵款 (目前為保費的 5.8%)										
支出	7,030 萬元，當中 6,670 萬元 (95%) 用以就未支付的補償支付援助付款、就未支付的損害賠償支付濟助付款，以及支付法律費用										
累積營運盈餘：	4.68 億元 (截至二零一四年三月三十一日)										

資料來源：援助基金管理局的記錄

註 1：職業安全健康局屬法定機構，於一九八八年八月成立，負責推廣工作安全及健康，從而保障香港的人力資源。

註 2：保險徵款管理局屬法定機構，於一九九零年七月成立，負責收集由承保人轉交的僱員補償保險徵款，以及把徵款分配給三個指定的法定機構，包括援助基金管理局。

勞工視察科的分區辦事處

1.13 一如第 1.4 段所述，僱主有責任投購僱員補償保險，以擔保其在《僱員補償條例》及普通法的法律責任，並且須在工作場所展示保險通告。為確保僱主履行在《僱員補償條例》的這些責任，勞工處轄下勞工視察科的分區辦事處會視察工作場所，以執行《僱員補償條例》(註 5)。

1.14 勞工視察科的 12 個分區辦事處分布全港。每個分區辦事處由一名高級勞工督察擔任主管，負責監督五至六名勞工督察。截至二零一四年十二月三十一日，各分區辦事處共有 58 名勞工督察。

1.15 表七顯示在二零一零至二零一四年間各分區辦事處為執行《僱員補償條例》而進行的視察數目。

表七

分區辦事處為執行《僱員補償條例》而進行的視察
(二零一零至二零一四年)

年份	視察數目
2010	80 204
2011	62 079
2012	69 174
2013	97 729
2014	86 803

資料來源：勞工處的記錄

1.16 僱主如不履行其在《僱員補償條例》下的責任，可遭勞工處檢控科檢控。表八顯示在二零一零至二零一四年間，因勞工視察科發現僱主沒有履行在

註 5：分區辦事處的職能是視察工作場所。在二零一三年，分區辦事處的大多數視察 (77%) 都是為查核僱主有否履行他們在《僱員補償條例》下的責任而進行的。分區辦事處為其他目的而進行的視察載於附錄 A。附錄 A 也載列勞工視察科的整體組織架構及職能。

《僱員補償條例》下的責任而由檢控科提出檢控的數目，並顯示定罪宗數和涉及的罰款金額。

表八

因勞工視察科發現違反《僱員補償條例》而提出檢控的統計數字
(二零一零至二零一四年)

	2010	2011	2012	2013	2014
檢控宗數	1 392	741	776	1 013	927
定罪宗數	1 300	683	747	986	887
罰款總額(百萬元)	2.6	1.3	1.5	2.1	1.9

資料來源：勞工處的記錄

僱員補償科及分區辦事處的經常開支

1.17 僱員補償科及分區辦事處負責處理僱員補償事宜，屬勞工處保障僱員權益及福利這綱領之下的工作（註 6）。這綱領在 2014–15 年度的預算開支為 3.328 億元。

審查工作

1.18 審計署在二零一四年十一月，就勞工處和援助基金管理局在僱員因工受傷、死亡或患上指明職業病的情況下保障僱員的工作展開審查。審查工作主要涵蓋下列範疇：

- (a) 勞工處對僱員補償申索的處理（第 2 部分）；
- (b) 援助基金的管理（第 3 部分）；及
- (c) 確保僱員獲得僱員補償保險的保障（第 4 部分）。

註 6：勞工處在保障僱員權益及福利方面的工作包括：(a) 勞工視察科特別視察組的工作（見附錄 A）；(b) 勞工處薪酬保障科提供的協助（在有關遭拖欠工資及遣散費等事宜上協助僱員）；及 (c) 勞工處僱員申索調查科的工作（負責調查涉及《僱傭條例》（第 57 章）所訂罪行的複雜個案）。

政府及援助基金管理局的整體回應

1.19 勞工處處長同意審計署的意見，並接納有關建議。他表示，對於保障因工受傷或死亡僱員的權益和福利，勞工處十分重視，並會致力不斷改善處理僱員補償申索的工作，以及採取嚴厲的執法行動，確保僱員獲得僱員補償保險的保障，並制裁違法僱主。為此，勞工處會繼續致力找出可改善之處，於適當時在多方面實施具體措施。

1.20 援助基金管理局同意審計署的建議。管理局主席表示，對於那些用盡一切法律及財政上可行的追討方法，仍無法從僱主或承保人取得其應得的工傷補償和損害賠償的受傷僱員或已故僱員的家庭成員，援助基金發揮了安全網的作用。管理局致力確保有效率的管理和長遠持續發展。為此，管理局會繼續在多方面探討和實施具體措施。

鳴謝

1.21 在審查期間，勞工處和援助基金管理局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：勞工處對僱員補償申索的處理

2.1 本部分探討僱員補償科在處理僱員補償申索方面的工作。

僱員補償申索的解決方法

2.2 一如第 1.5 段所述，如僱員遇上工傷或患上《僱員補償條例》所指明的職業病，僱主必須在 14 天內通知勞工處的僱員補償科。僱員補償科收到通知後，便會採取行動處理申索（見圖四）。僱員補償申索可透過多種方法解決。解決方法詳載於表九。

圖四

處理僱員補償申索的程序



資料來源：勞工處的記錄

表九

僱員補償申索的解決方法

暫時喪失工作能力	
(a) 病假不超過 3 天及沒有導致永久喪失工作能力	直接支付補償 就只涉及暫時喪失工作能力的損傷及指明的職業病，僱主按僱員的病假，於僱員應獲付工資的相同日期，直接支付補償（即按期付款）。除非個案所提供的資料不齊全或發現違規情況，否則此類個案無須僱員補償科處理。
(b) 病假超過 3 天但不超過 7 天及沒有導致永久喪失工作能力	直接和解 僱主直接與僱員議定根據《僱員補償條例》須付的補償額，並於僱員應獲付工資的相同日期或之前支付。僱員補償科負責審核所提供的資料，以確保所需資料（例如意外詳情、僱員補償保險、僱員的收入、直接和解的款額及損傷情況）都妥當。如僱主及僱員對直接和解的細節或這項和解協議是否存在有爭議，又或僱員可能永久喪失工作能力，則有關個案會按照處理病假超過 7 天的個案的相同方式處理（見下文第 (c) 項）。
(c) 病假超過 7 天	補償評估證明書 僱員補償科會根據《僱員補償條例》評估須付的補償，而僱員則須在勞工處轄下職業醫學組（註 1）辦理工傷病假跟進手續。辦妥工傷病假跟進手續後，如損傷（或指明職業病）只導致暫時喪失工作能力，僱員補償科會向僱主及僱員發出補償評估證明書，列明須付的補償額。僱主須按證明書列明的款額支付補償，並可根據保險單要求其承保人發還所支付的補償款項。如職業醫學組認為有關損傷（或指明職業病）相當可能導致永久地完全或部分喪失工作能力，便會把僱員轉介至僱員補償（普通評估）委員會（普通評估委員會）接受評估（見下文第 (d) 項）。

表九 (續)

永久喪失工作能力 (部分或完全)	
(d) 永久喪失工作能力的僱員	判傷 如醫療記錄顯示，某項損傷 (或指明職業病) 相當可能導致永久喪失工作能力，職業醫學組便會把僱員轉介至普通評估委員會 (詳情見第 2.5 段)。當受傷僱員 (或患上指明職業病的僱員) 病情穩定後，便會接受普通評估委員會評估。該委員會會評估其所需的缺勤期間及因該項損傷 (或指明職業病) 而導致永久喪失賺取收入能力的百分率，並會在評估有結果後簽發評估證明書。僱員補償科會根據評估證明書向僱主和僱員發出列明須付補償額的補償評估證明書。僱主必須支付這份證明書所訂明的補償款項，並可根據保險單要求其承保人發還所支付的補償款項。
死亡個案	
(e) 已故僱員	由勞工處處長作出裁定 如涉及意外個案的僱主及索償各方都同意由勞工處處長作出裁定，而勞工處處長認為適合就有關申索作出裁定，則處長可裁定須付的死亡補償額 (註 2) 及／或殯殮費和醫療費，以及可獲付補償及／或費用的人，並向申請人和僱主發出相關證明書。僱主必須支付證明書所訂明的補償額及／或費用，並可根據保險單要求其承保人發還所支付的補償款項。

表九 (續)

法院個案	
(f) 上述方法未能解決的個案 (例如有爭議的個案)	由法院作出裁決 除了須以直接支付補償的方式解決的個案外 (見上文第 (a) 項), 其他未能以上文所述方法 (見上文第 (b) 至 (e) 項) 解決的個案, 須交由區域法院作出裁決。特別是假如僱主及僱員就申索中某些項目 (例如責任問題、僱傭關係、病情及受傷位置) 有爭議, 便必須在導致僱員受傷的意外發生日期、患上職業病或死亡的日期起計 24 個月內向法院提交申請。如欲對勞工處處長或普通評估委員會的評估結果提出上訴, 則必須在發出相關證明書的日期起計六個月內提出申請。

資料來源：勞工處的記錄

註 1：職業醫學組隸屬勞工處的職業醫學科 (診所服務)。截至二零一四年十二月三十一日，職業醫學組共有 8 名護理人員及 21 名文書人員。職業醫學組會約見受傷的僱員，並審核醫生就工傷或指明職業病發出的醫生證明書。

註 2：死亡補償須按《僱員補償條例》訂明的方法，分配予已故僱員的合資格家庭成員。

2.3 表十顯示二零零九至二零一三年間僱員補償科接獲的僱員補償申索宗數。

表十

僱員補償科接獲的僱員補償申索宗數
(二零零九至二零一三年)

	2009	2010	2011	2012	2013	總計
無須僱員補償科處理的申索						
病假不超過 3 天 (直接支付補償個案)	15 503	16 165	15 944	16 266	16 096	79 974
病假超過 3 天但不超過 7 天 (直接和解個案)	10 946	11 694	10 956	10 584	9 900	54 080
小計	26 449	27 859	26 900	26 850	25 996	134 054
須經僱員補償科處理的申索						
病假超過 3 天但不超過 7 天而僱主或僱員對須付的補償有爭議	1 948	1 847	1 638	1 522	1 274	8 229
病假超過 7 天而僱員永久喪失工作能力	27 218	28 888	28 263	28 198	27 694	140 261
死亡個案	184	197	195	193	204	973
小計	29 350	30 932	30 096	29 913	29 172	149 463
總計	55 799	58 791	56 996	56 763	55 168	283 517

資料來源：勞工處的記錄

處理僱員補償申索所需時間

有需要監察長期未獲解決的僱員補償申索

2.4 截至二零一四年九月三十日，在僱員補償科於二零一三年十二月三十一日或之前接獲的 973 宗死亡個案中（見表十），有 107 宗（11%）須等候已故僱員的家庭成員的決定、僱主的同意、等候法院法律程序或正等候法律援助的申請結果。至於工傷及指明職業病，在僱員補償科於二零零九至二零一三年間接獲的 148 490 宗（149 463 宗－973 宗）個案中（見表十），有 7 470 宗（5%）尚未解決。該 7 470 宗申索的分析載於表十一。

表十一

尚未解決的工傷及職業病申索
(二零一四年九月三十日)

	接獲的申索數目 (截至 2014 年 9 月 30 日仍未解決者)					總計	
	2009	2010	2011	2012	2013		
尚未辦妥工傷病假 跟進手續 (註 1)	13	15	41	154	1 390	1 613	22%
尚待普通評估委員 會進行評估及在評 估有結果後發出評 估證明書	10	14	54	219	1 479	1 776	24%
尚待僱員補償科發 出補償評估證明書	0	0	3	18	164	185	2%
正由僱員補償科調 查的有爭議申索	0	0	3	13	146	162	2%
等待法律援助申請 ／區域法院的結果 (註 2)	36	179	527	1 438	1 554	3 734	50%
總計	59	208	628	1 842	4 733	7 470	100%

資料來源：勞工處的記錄

註 1：僱員必須親身與職業醫學組會面，並已備妥用以提交普通評估委員會的醫療記錄，工傷病假跟進手續方可完成。

註 2：等待法律援助申請／區域法院結果的申索包括僱主與僱員之間有爭議的申索，以及僱員除了向僱主追討僱員補償外，同時提出普通法損害賠償申索的個案。

有需要縮短出席普通評估委員會評估的輪候時間

2.5 普通評估委員會(註7)由兩名醫院管理局(醫管局)醫生和一名僱員補償科分區辦事處勞工事務主任組成。醫管局轄下有16間醫院設有普通評估委員會，每周(星期一至五)一般提供一至兩節評估。每節評估時間為三小時，安排約30至50名受傷僱員接受評估，人數視乎每個普通評估委員會獲有關醫管局醫院分配的資源而定。

2.6 大部分受傷僱員都是在矯形及創傷外科或急症室接受治療，但有小部分同時接受醫管局精神科或其他專科的治療。如表十一所示，24%的未決工傷申索個案正等候普通評估委員會評估。審計署留意到，截至二零一四年十二月一日，出席普通評估委員會評估的平均輪候時間為6至17個星期不等(見表十二)。

註7：普通評估委員會根據《僱員補償條例》成立，委員由勞工處處長委任。

表十二

出席普通評估委員會評估的輪候時間
(二零一四年十二月一日)

地區	醫院	輪候時間 (星期)		
		矯形及創 傷外科	急症室	精神科
香港	東區尤德夫人那打素醫院	16	10	不適用
	瑪麗醫院	6	9	不適用
	律敦治醫院及鄧肇堅醫院	12	13	不適用
九龍	基督教聯合醫院	7	6	不適用
	伊利沙伯醫院	10	14	不適用
	廣華醫院	8	7	不適用
	明愛醫院	13	12	不適用
	將軍澳醫院	15	10	不適用
新界	屯門醫院	13	17	不適用
	瑪嘉烈醫院	10	10	不適用
	仁濟醫院	13	14	不適用
	威爾斯親王醫院	11	13	不適用
	雅麗氏何妙齡那打素醫院	13	13	不適用
	北區醫院	12	10	不適用
	青山醫院	不適用	不適用	14
	葵涌醫院	不適用	不適用	11

資料來源：勞工處的記錄

2.7 勞工處在一九九四年推出非值勤醫生判傷計劃，由勞工處撥款增聘醫管局醫生在其非值勤時間進行額外評估，以期縮短受傷僱員出席個別醫院的普通評估委員會評估的輪候時間(註 8)。在二零零九至二零一三年間，該計劃每年平均提供 75 個額外評估時段，進行了約 2 700 次評估。然而，根據勞工處的資料，普通評估委員會的處理能力(平均每年進行約 21 000 次預先編定的評估)無法應付不斷大量增加的新個案。

有需要繼續縮短處理申索的時間

2.8 勞工處在二零一三年十二月展開檢討工作，尋求措施以縮短處理申索的時間，特別是接受普通評估委員會評估的輪候時間(註 9)。勞工處確認的措施包括：

- (a) **加強與醫管局醫院的溝通** 根據醫管局醫院與勞工處現時的既定做法，有些專科(例如矯形及創傷外科)在發現受傷僱員的狀況適直接受普通評估委員會評估後(受傷僱員必須病情穩定，方可出席評估)，便會通知職業醫學組安排受傷僱員接受普通評估委員會評估。然而，對於在其他專科(例如急症室)接受治療的僱員，職業醫學組須不時以書面方式向這些專科查詢受傷僱員是否適直接受評估；
- (b) **盡量減少職業醫學組轉介普通評估委員會處理的個案數目** 如醫療記錄顯示，某項損傷(或指明職業病)相當可能導致永久喪失工作能力，職業醫學組會把受傷僱員轉介至普通評估委員會接受評估。在二零零九至二零一三年間，有 12% 的評估發現沒有導致永久喪失工作能力。如受傷僱員的主診醫生可在醫療報告中註明有關僱員是否永久喪失工作能力，這類由職業醫學組轉介的個案便可減少；及
- (c) **進行額外評估** 可探討一些可提高普通評估委員會處理能力的方案，如聘用退休醫生，以及在正常辦公時間以外(例如夜間或星期六上午)進行評估。

註 8：在該項計劃下，每名醫管局醫生在每個為時四小時的評估時段中提供服務，可獲酬 2,100 元(由二零一五年二月一日起為 2,224 元)。

註 9：截至二零一五年一月三十一日，勞工處的檢討尚未完成。

勞工處對僱員補償申索的處理

2.9 審計署歡迎勞工處用以縮短處理申索所需時間的措施。審計署認為，勞工處有需要盡快落實這些措施，並監察這些措施的成效。如有需要，勞工處或須採取更多措施，以處理有關問題。

2.10 在使用普通評估委員會的配額方面，審計署留意到，在二零一四年一月至九月間，在 16 555 名受傷僱員之中，有 1 164 人 (7%) 沒有出席普通評估委員會的預約會面。勞工處在二零一五年三月告知審計署，該處定期為各醫院缺席個案的比率編製統計數字，而在決定普通評估委員會可供預約的配額時，已計及缺席個案的比率，因此不宜再增加配額數量。鑑於普通評估委員會的處理能力有限，而新個案又不斷增加，審計署認為，勞工處有需要繼續密切監察缺席率的變化並應探討措施，以期更善用未使用的配額。

審計署的建議

2.11 審計署**建議**勞工處處長應考慮相關的審計署意見(見第 2.4 至 2.10 段)：

- (a) 加快處理尚未解決的僱員補償申索；及
- (b) 繼續監察處理僱員補償申索的時間，並在有需要時採取適當措施處理有關事宜(如缺席率持續上升，採取措施以更善用未使用的配額)。

政府的回應

2.12 勞工處處長同意審計署的建議。他表示，為了進一步改善僱員補償申索的處理情況，勞工處會繼續密切監察缺席率，並會與醫管局合作，如缺席率持續上升，便會探討措施，以期更善用未使用的配額。

第 3 部分：僱員補償援助基金的管理

3.1 本部分探討援助基金的管理事宜。審計處發現在以下範疇有可改善之處：

- (a) 援助基金申請的處理時間 (第 3.7 至 3.11 段)；
- (b) 有助精簡運作的措施 (第 3.12 至 3.16 段)；
- (c) 有關甄選指定律師行的採購程序 (第 3.17 及 3.18 段)；
- (d) 盈餘資金的管理 (第 3.19 及 3.20 段)；及
- (e) 宣傳工作 (第 3.21 至 3.23 段)。

申請由援助基金付款的架構

申請由援助基金付款的資格

3.2 根據《僱員補償援助條例》，如受傷僱員或已故僱員的合資格家庭成員用盡一切法律及財政上可行的追討方法 (註 10)，仍無法向僱主討回以下兩項：

- (a) 依據法院的判決或命令或勞工處處長根據《僱員補償條例》發出的相關證明書 (例如補償評估證明書)，僱主有法律責任支付的僱員補償；及／或
- (b) 依據法院的判決或命令，僱主有法律責任支付的損害賠償 (註 11)，

則可就未支付的僱員補償申請由援助基金支付援助付款及／或就未支付的損害賠償申請由援助基金支付濟助付款。就工傷支付僱員補償及損害賠償的主要法律責任在僱主身上。援助基金只是最後途徑，只會在受傷僱員及合資格家庭成員向僱主提出的申索在法律責任和索償額方面已獲確立，但仍無法向僱主討回他們應得的款項時，才提供協助。

註 10：如有財政困難，受傷僱員或合資格家庭成員可向法律援助署申請法律援助，以便在法院向僱主提出申索。

註 11：除法定僱員補償外，受傷僱員或合資格家庭成員可透過法院進行民事訴訟，就僱主的疏忽或過失尋求普通法損害賠償。

僱員補償援助基金的管理

3.3 如有需要而情況合適(例如僱傭關係出現嚴重分歧或猜疑的情況、涉及大筆索償額及僱主無法律代表)，援助基金管理局可向法院申請，在受傷僱員或合資格家庭成員向僱主提出的訴訟中，加入成為訴訟的一方(註 12)。管理局不會參與每次訴訟，因為這樣可能令訴訟變得複雜及不必要地延長，以及令訴訟費增加。

援助基金的涵蓋範圍

3.4 根據《僱員補償援助條例》，給予獲援助申請人的援助基金付款涵蓋下列各項：

- (a) 相當於經裁定僱主須支付予受傷僱員或合資格家庭成員但尚未支付的僱員補償及其利息的援助付款；
- (b) 受傷僱員或合資格家庭成員為向僱主提出申索僱員補償而提出訴訟時招致的法律費用(例如聘請律師入稟法院提出申索和執行法院判決)；及
- (c) 就經裁定僱主須支付予受傷僱員或合資格家庭成員但尚未支付的損害賠償而支付的濟助付款。

援助基金也就其管理局的指定律師行為管理局提供的法律服務，付款予他們。

3.5 表十三顯示了 2009–10 至 2013–14 年度期間，援助基金管理局所援助申請人的數目。表十四顯示同期管理局給予申請人的援助付款及濟助付款數額和管理局支付的法律費用。

註 12：為此，《僱員補償援助條例》之下設有通知制度，規定任何人就僱員補償或損害賠償申索展開訴訟，便須在訂明的時限內以書面方式通知管理局，以便管理局考慮是否加入訴訟就申索作出抗辯，從而為援助基金的利益提供更佳保障。

表十三

援助基金管理局所援助申請人的數目
(2009-10 至 2013-14 年度)

年度	申請人數目
2009-10	57
2010-11	66
2011-12	55
2012-13	67
2013-14	72

資料來源：援助基金管理局的記錄

表十四

援助基金管理局支付的援助 / 濟助付款和法律費用
(2009-10 至 2013-14 年度)

	2009-10 (百萬元)	2010-11 (百萬元)	2011-12 (百萬元)	2012-13 (百萬元)	2013-14 (百萬元)
付款					
就未支付僱員補償而支付的援助付款	18.4	14.2	12.8	12.4	14.7
就未支付損害賠償而支付的濟助付款	11.6	19.0	28.2	24.2	24.2
總計	30.0	33.2	41.0	36.6	38.9
法律費用					
申請人向其僱主提出僱員補償申索的法律費用	11.4	12.1	9.9	10.5	14.7
支付予管理局指定律師行的法律費用	7.9	7.5	9.1	11.8	13.1
總計	19.3	19.6	19.0	22.3	27.8

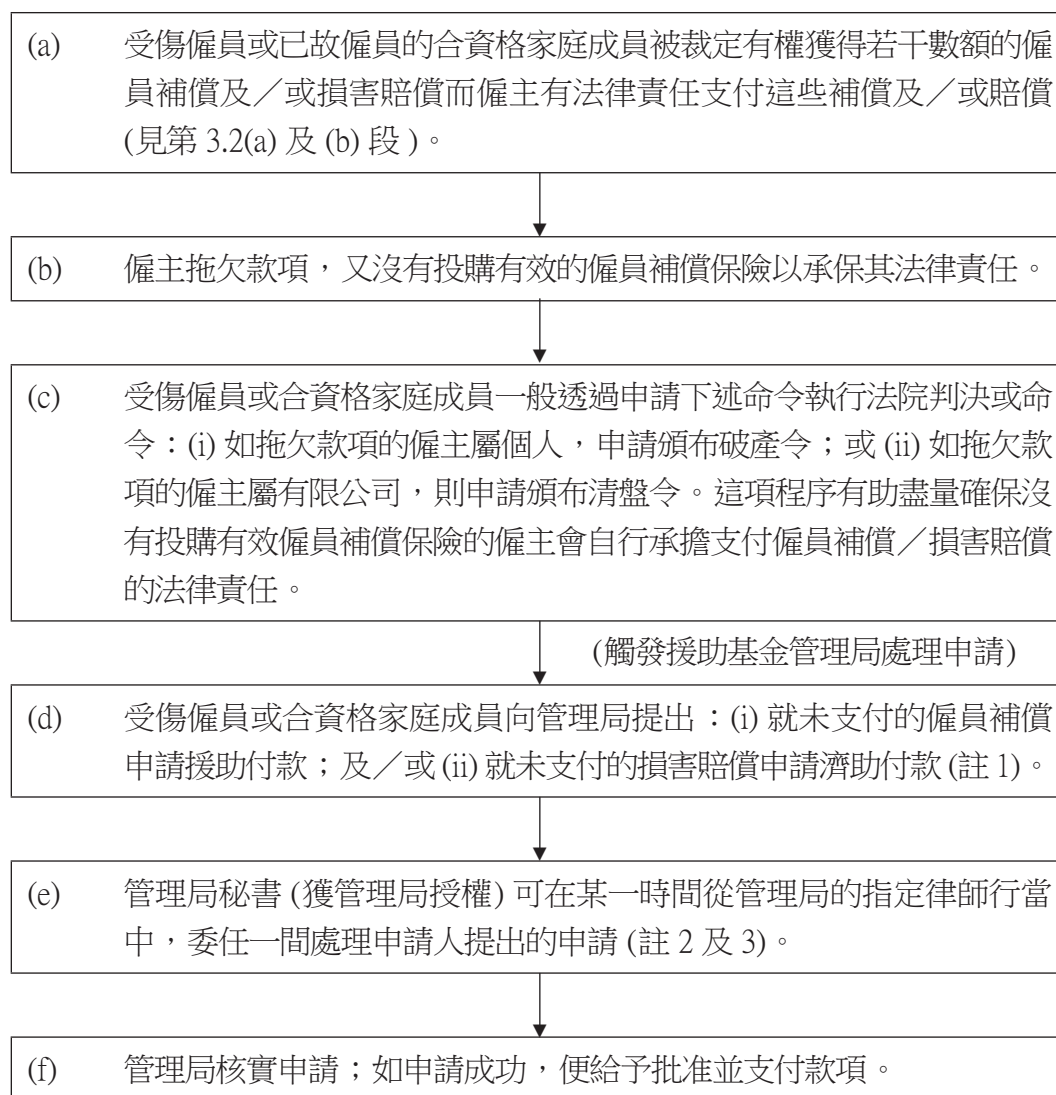
資料來源：援助基金管理局的記錄

處理援助基金申請的程序

3.6 圖五顯示處理向援助基金申請付款 (援助基金申請) 的程序。

圖五

處理援助基金申請的程序



資料來源：援助基金管理局的記錄

註 1：如受傷僱員或合資格家庭成員既就未支付的僱員補償申請援助付款，也就未支付的損害賠償申請濟助付款，則申請必須分開提出。

註 2：秘書可根據個案的款額和複雜程度等因素，在法院頒布判決／命令之前或之後委任一間指定律師行處理有關個案。

註 3：如管理局直接與申請人解決申請個案 (即不經管理局的指定律師行處理)，則程序 (e) 並不適用。

援助基金申請的處理時間

3.7 審計署審查了 20 宗由援助基金管理局提供援助的個案。援助金在二零一一年四月一日至二零一四年三月三十一日間支付，總額達 2,760 萬元。審計署留意到，管理局處理一宗就未支付僱員補償申請援助付款的個案平均需時 5.7 個月（由 1.3 至 19.6 個月不等），而就未支付損害賠償申請濟助付款的個案則平均需時 5.1 個月（由 0.1 至 21.1 個月不等）（見表十五）。

表十五

援助基金管理局處理付款申請所需時間
(二零一一年四月一日至二零一四年三月三十一日)

個案	僱員補償 (月數 —— 註 1)	濟助付款 (月數 —— 註 1)
A	15.1	15.1
B	4.5	4.5
C	2.6	2.6
D	19.6	21.1
E	2.5	2.5
F	16.7	16.7
G	1.8	1.8
H	2.5	2.5
I	7.7	7.7
J	3.7	0.8
K	6.8	9.9
L	1.7	1.7
M	1.9	1.5
N	1.9	1.9
O	5.2	不適用 (註 2)
P	7.1	0.7
Q	不適用 (註 3)	0.4
R	1.7	1.0
S	3.6	3.8
T	1.3	0.1
平均	5.7	5.1

資料來源：援助基金管理局的記錄

註 1：處理向援助基金申請付款所需的月數，計算方法是：

- (a) 由確立僱主有法律責任付款及無能力付款的日期 (即向管理局提出申請的日期、法院作出判決／命令的日期或發出破產／清盤令的日期，以日期較後者為準) 起計算；及
- (b) 直至首次付款的日期。根據《僱員補償援助條例》，就超過 150 萬元的未支付損害賠償而支付的濟助付款首先會一筆過支付 150 萬元的初步付款，然後按月分期支付餘款。

註 2：申請人沒有就未支付的損害賠償申請濟助付款。

註 3：由於僱主已支付補償，申請人沒有就未支付的僱員補償申請援助付款。

僱員補償援助基金的管理

3.8 審計署審查了以上 20 宗個案，結果顯示援助基金管理局在處理申請所需時間方面可予改善，從而早日向受傷僱員付款。

3.9 審計署留意到，在某些情況下，受傷僱員獲得付款所需時間是可以縮短的。例如，在一宗審計署審查的個案中，指定律師行用了約 15 個月時間檢視此個案和就是否批准申請向援助基金管理局提供意見。審計署留意到，指定律師行用了一些時間要求申請人的律師提供早已提供的資料。

援助基金管理局更密切監察個案進度

3.10 審計署留意到，援助基金管理局沒有設立特定機制來監察個案進度，也沒有要求秘書處定期向其報告所有個案的進度。秘書處只需要：

- (a) 提交性質不尋常的個案（例如懷疑欺詐個案或涉及非法勞工的個案），以供管理局在會議上討論；及
- (b) 就每宗申請而言，在完成一切所需的處理工作後，把申請的詳細摘要，連同相關的法律意見及文件提交管理局，以傳閱文件的方式取得其批准。

3.11 為方便監察申請的進度，審計署認為，援助基金管理局有需要設立機制，要求秘書處定期向其報告申請的進度。有關機制有助管理局在有需要時，從速指示秘書處採取跟進行動，以及定期評核指定律師行的表現。

有助精簡運作的措施

有需要監察由援助基金支付的法律費用

3.12 由第 3.5 段表十四可見，援助基金管理局支付的法律費用總額，佔給與獲援助申請人的援助／濟助付款一個相當比重。

3.13 審計署明白，法律費用的水平受多個因素所左右（例如個別個案的複雜程度），而這些因素未必在援助基金管理局的控制範圍以內，但亦留意到以下措施或有助精簡運作：

- (a) 聘用內部法律人員，以改善編配個案予指定律師行及監察個案進度的工作；及
- (b) 多採用庭外和解及調解方式解決個案。

聘用內部法律人員

3.14 援助基金管理局在二零一四年六月舉行的一次會議上，討論了聘用內部法律人員的事宜，但由於管理局還有早年欠下而尚未償還的負債（註 13），因此當時並無作出任何決定。審計署認為，儘管對指定律師行的需求不會因聘用內部法律人員而消失，但此舉或有助管理局秘書更妥善編配個案予指定律師行，並有助管理局更迅速及有效地監察個案的進度。由於債項已於二零一五年四月一日悉數償還，管理局有需要考慮可否聘用內部法律人員。

多採用庭外和解及調解方式解決個案

3.15 進行庭外和解及調解，可更快解決個案及節省法律費用（註 14）。在審計署審查的 20 宗個案中，有六宗就未支付損害賠償申請濟助付款的個案以庭外和解方式解決。這六宗個案是按援助基金管理局指定律師行的提議而進行庭外和解的。

3.16 在二零一一年四月一日至二零一四年三月三十一日間：

- (a) 在 117 宗就未支付僱員補償申請援助付款的已解決個案中，有 13 宗 (11%) 以庭外和解方式解決；及
- (b) 在 80 宗就未支付損害賠償申請濟助付款的已解決個案中，有 19 宗 (24%) 以庭外和解方式解決，以及三宗 (4%) 以調解方式解決（註 15）。

註 13：在二零零零年六月及二零零二年六月，政府先後給予管理局為數 6,000 萬元及 2.2 億元的過渡貸款，以填補赤字。有關赤字是由於法院裁定須支付大額付款及本地三間保險公司無力償債所造成的。

註 14：根據司法機構的資料，相關各方無須把爭議訴諸法庭，可節省時間和金錢；相對於過程漫長得多的訴訟，採用這些方法可早日解決爭議。

註 15：《調解條例》(第 620 章) 於二零一三年一月生效。

僱員補償援助基金的管理

並非所有個案都適合採用庭外和解或調解方式解決(例如在法律責任方面有激烈爭議的個案或資料顯示僱主擁有若干資產的個案)。此外，相關各方必須自願以協商方式達成和解或協議。儘管如此，由於庭外和解及調解有利於更快解決個案，審計署認為援助基金管理局有需要更妥善利用這些途徑，並在適當的情況下探討可否以庭外和解或調解方式解決個案。

有關甄選指定律師行的採購程序

3.17 現時，援助基金管理局聘請了三間律師行擔任其指定律師行。管理局的秘書負責把援助基金申請個案編配予指定律師行。指定律師行協助管理局監察有關個案，並在有需要時提供法律意見。秘書表示，三間律師行各提供一至兩名律師專責處理援助基金的個案，三間律師行的費用及收費都是劃一的。

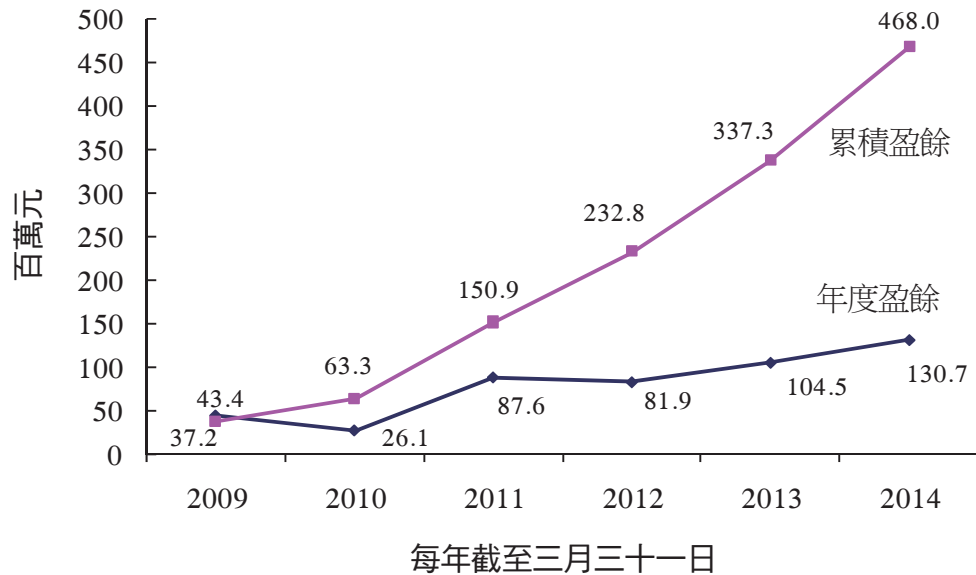
3.18 鑑於三間指定律師行已獲援助基金管理局聘用多時(其中一間在一九九一年聘用，另外兩間在一九九七年聘用)，審計署認為，管理局有需要檢討採購法律服務的程序，並為甄選指定律師行制訂合適機制(例如採用公開招標方式)。

盈餘資金的管理

3.19 近年，援助基金的營運一直有盈餘。累積盈餘由二零零九年三月三十一日的 3,700 萬元大幅增加至二零一四年三月三十一日的 4.68 億元(見圖六)。

圖六

援助基金的盈餘資金
(二零零九至二零一四年)



資料來源：援助基金管理局的記錄

3.20 鑑於營運盈餘不斷增加，審計署認為援助基金管理局有需要考慮如何處理累積盈餘不斷增加的情況和如何更有效運用累積至今的盈餘。

宣傳工作

3.21 援助基金管理局通過以下途徑宣傳其服務：

- (a) 在勞工處的相關網頁提供以下資料：
 - (i) 管理局的職能和成員；及
 - (ii) 《〈僱員補償援助條例〉簡介及申請僱員補償援助基金須知》(《須知》)；及
- (b) 在以下地點放置《須知》，以供市民索取：
 - (i) 稅務局的商業登記署；

- (ii) 公司註冊處；及
- (iii) 勞工處僱員補償科各分區辦事處。

3.22 審計署認為援助基金管理局可以進一步加強宣傳援助基金。舉例來說，管理局可在勞工處網站提供更多資訊，又或為援助基金設立獨立網站，以提供全面的資訊。這些資訊可包括不同欄目，例如常見問題，以及列舉申請個案說明援助基金曾如何協助受傷僱員及已故僱員的合資格家庭成員。

3.23 在二零一四年十二月底至二零一五年二月初期間，審計署到訪商業登記署、公司註冊處及勞工處僱員補償科的三個分區辦事處，並發現這些地方都沒有上述《須知》可供公眾索取。

審計署的建議

- 3.24 審計署**建議**援助基金管理局應：
- (a) 採取措施以縮短處理援助基金申請所需的時間；
 - (b) 考慮可否聘用內部法律人員；
 - (c) 在適當的情況下探討可否以庭外和解或調解方式解決個案；
 - (d) 為甄選指定律師行制訂合適機制；
 - (e) 監察援助基金累積盈餘資金不斷增加的情況，並在有需要時採取適當措施以處理有關事宜；
 - (f) 考慮設立援助基金網站，以提供關於援助基金的全面資訊，又或加強在勞工處網站中有關援助基金的資訊；及
 - (g) 採取措施，確保供市民索取（例如放在勞工處僱員補償科分區辦事處的刊物陳列架上）的《須知》能及時獲得補充。

援助基金管理局的回應

3.25 援助基金管理局同意審計署的建議，管理局主席表示：

- (a) 可減省多少法律費用，須視乎多項管理局無法控制的因素而定，包括個別個案的複雜程度、為受傷僱員確立其僱主有法律責任和無能力付款所須進行的法院法律程序、本港律師在未來日子的收費，以及法院在評定訟費時所採用的訟費收費表；及
- (b) 鑑於有各種管理局無法控制的困難和不確定情況，雖然管理局會盡力監察法律費用和避免不必要開支，但要在這情況下減省費用，實在是嚴峻的考驗。

第 4 部分：確保僱員獲得僱員補償保險的保障

4.1 本部分探討勞工處在確保僱員獲僱員補償保險保障方面的工作。審計署發現，以下各範疇有可予改善的地方：

- (a) 視察策略 (第 4.5 至 4.18 段)；
- (b) 監察視察工作 (第 4.19 至 4.24 段)；
- (c) 工作場所資料庫的完整程度 (第 4.25 至 4.33 段)；及
- (d) 服務表現資料 (第 4.34 至 4.39 段)。

背景

4.2 凡涉及僱員遭遇工傷、死亡或患上《僱員補償條例》指明職業病的個案，僱主都有法律責任去支付僱員補償。根據《僱員補償條例》，除非有一份有效保險單，而該保險單承保了僱主在《僱員補償條例》和普通法下的法律責任，否則僱主不得僱用任何僱員從事任何工作。已投保僱主須在其僱員的每個工作場所的顯眼處，展示一份相關的保險通告。勞工視察科各分區辦事處的勞工督察會進行三類視察工作，以查核僱主有否遵行該等規定：

- (a) **因應投訴及轉介而進行的視察** 在接到公眾投訴或其他決策局／部門或勞工處其他分科的轉介後，勞工督察會到有關的工作場所進行視察；
- (b) **特別行動視察** 分區辦事處每季進行一至四次地區為本的特別執法行動，視察目標是有違例傾向的行業／地點；及
- (c) **例行視察** 勞工視察科會從其工作場所資料庫 (見第 4.25 段) 中挑選工作場所進行例行視察。勞工視察科發出的《行動守則》訂明，須挑選有違例傾向的工作場所進行視察。這個挑選方法自二零零六年開始使用，根據這方法，勞工視察科會首先考慮視察有較大可能違例的行業，而信譽良好的機構 (例如領事館) 則會較後處理。

4.3 在二零一三及二零一四年，例行視察次數佔所有視察次數的 95% (見表十六)。

表十六

進行視察次數
(二零一三及二零一四年)

類別	2013		2014	
	次數	%	次數	%
因應投訴及轉介而進行的視察	497	1	523	1
特別行動視察	4 043	4	3 310	4
例行視察	93 189	95	82 970	95
總計	97 729	100	86 803	100

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

4.4 在 12 個分區辦事處中，審計署到訪了 3 個，以審查其視察文件及記錄。審計署也陪同勞工督察（見第 4.14 段）進行了 29 次視察，留意到多個範疇有可予改善之處（見第 4.5 至 4.33 段）。

視察策略

有需要把挑選工作場所進行視察的依據記錄在案

4.5 《行動守則》訂明，高級勞工督察應以有違例傾向的機構／行業及黑點為目標進行視察。根據《行動守則》，有違例傾向的機構包括曾經違例的機構、新商號和新商場、經常轉換商舖和公司的商場和購物中心、在處理人事方面資源較少的中小型機構、有季節性人手需求的機構／行業，以及服務合約即將屆滿或完結的機構。此外，勞工視察科表示，有違例傾向的工作場所的風險程度是按違例情況偵查率進行評估的。根據《行動守則》，高級勞工督察從勞工視察科的資料庫選定機構名單進行例行視察時，會考慮地區特點和其他相關因素（例如有關機構是否有違例傾向）。

4.6 在分區辦事處進行的視察中，例行視察約佔 95%（見第 4.3 段表十六）。審計署留意到，沒有文件記錄顯示負責管理分區辦事處的高級勞工督察有遵照訂明方法，挑選有違例傾向的工作場所進行例行視察。高級勞工督察並沒有在

確保僱員獲得僱員補償保險的保障

任何文件解釋為何選定的工作場所有違例傾向(即所選定的工作場所是根據《行動守則》中哪些準則被視為有違例傾向)。舉例來說，沒有任何文件記錄顯示獲選定進行視察的工作場所是否位於經常轉換商舖的購物中心內，或設於新商場內，又或涉及有季節性人手需求的行業。此外，亦沒有文件記錄顯示有關視察是按違例情況偵查率而進行的。

4.7 為有效運用視察資源，以及確保高級勞工督察遵照《行動守則》訂明的方法，挑選有違例傾向的工作場所進行視察，審計署認為，勞工處有需要採取措施，把挑選工作場所進行視察的依據更妥善地記錄在案。

多個工作場所超過三年未獲視察

4.8 《行動守則》並沒有訂明是否應先挑選那些已有一段時間沒有視察的工作場所進行例行視察。不過，在回應廉政公署二零零七年五月有關勞工處的勞工視察程序的審查工作報告，勞工處表示，每個工作場所都會每隔兩至三年視察一次。然而，審計署留意到，截至二零一四年十二月十七日，在勞工視察科的工作場所資料庫內的 344 172 個工作場所中，有 127 039 個 (37%) 工作場所已經超過三年未獲視察(見表十七)。

表十七

超過三年未獲視察的工作場所 (二零一四年十二月十七日)

	工作場所數目
超過 3 年至 5 年	60 121
超過 5 年至 10 年	47 249
超過 10 年	19 669
總計	127 039

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

審計署認為，勞工處有需要為視察次數制訂適當的策略。舉例來說，勞工處應找出已有若干年未獲視察的工作場所，並評估應否首先到這些工作場所進行例行視察。

集團公司的工作場所名單並沒有更新

4.9 《行動守則》訂明，就同一集團公司各工作場所而言，勞工視察科採用簡化的視察安排。在查閱集團公司的僱員補償團體保險單（保障集團公司各工作場所的所有僱員）後，勞工督察會向集團公司發出“確認信”，指明有關團體保險單涵蓋的工作場所。集團公司須把“確認信”副本分發至所有工作場所。在視察集團公司的工作場所時，勞工督察只會查核“確認信”。

4.10 審計署留意到，勞工視察科的《行動守則》載有一份集團公司名單。不過，這份名單自二零零二年起再沒有更新，而且只載列了 13 間集團公司。勞工處在二零一五年三月通知審計署：

- (a) 在過去十年，以電子方式傳送文件的做法已日漸普及，而且獲廣泛承認。勞工處已接受以傳真和電郵方式提交保險單，讓僱主可彈性處理；及
- (b) 由二零一五年三月十二日起已不再採用有關集團公司的特別視察安排，而《行動守則》亦已更新，以反映勞工處接受以傳真和電郵方式提交保險單的實際情況。

無法進行視察以確保外籍家庭傭工受僱員補償保險所保障

4.11 政府統計處的資料顯示，在二零一三年，本港約有 320 000 名外籍家庭傭工。根據《僱員補償條例》，僱主必須為傭工投購僱員補償保險。

4.12 勞工督察無法進入住宅處所視察以查核僱主有否為外籍家庭傭工投購僱員補償保險，因為根據《僱員補償條例》，勞工督察如沒有裁判官發出的手令，便不得進入住宅處所視察。外籍家庭傭工未必了解他們在《僱員補償條例》下的權益和福利，因此，單靠他們作出投訴並非偵查違例情況的可靠方法。勞工處在二零一五年三月回應審計署的查詢時表示，該處已與相關領事館合作舉辦各種宣傳活動，以期令外籍家庭傭工和其僱主更了解《僱員補償條例》的相關規定。審計署認為勞工處有需要採取進一步措施，以確保僱主已為其傭工投購僱員補償保險。舉例來說，這些措施可包括加強宣傳，提醒傭工他們在《僱員補償條例》下的權益和福利，並提醒僱主其責任。

確保僱員獲得僱員補償保險的保障

有需要改善措施以確保適當展示保險通告

4.13 一如第 4.2 段所述，各分區辦事處會進行視察，以確保各工作場所已在顯眼處展示僱員補償保險的通告。適當展示保險通告可令僱員知道僱主確實已為他們妥為投購僱員補償保險。

4.14 在 29 次陪同視察中 (見第 4.4 段)，有 6 次 (21%) 發現僱主沒有展示保險通告。此外，審計署留意到，在二零一一年一月一日至二零一四年九月三十日之間，勞工視察科向沒有展示通告的僱主共發出 11 782 個口頭警告及 215 份書面警告。在同一期間，勞工視察科並沒有就這種違例情況提出任何檢控。

4.15 根據《行動守則》，如發現僱主沒有展示保險通告，分區辦事處便應對僱主採取下列其中一項執法行動：

- (a) 如屬首次違例，發出口頭警告；
- (b) 如屬再次違例，則發出書面警告；或
- (c) 其後再次違例，須轉介勞工處檢控科就其後的違例事項提出檢控。

在決定採取何種執法行動時，分區辦事處只會考慮有關僱主過去三年所犯的同質性違例事項。

4.16 審計署留意到，在二零一一至二零一三年這三年間，分區辦事處共視察了 196 586 個工作場所，其中只在 2 416 個 (1.2%) 工作場所曾被視察三次或以上。這意味着只有這 2 416 個工作場所中，曾接獲口頭及書面警告的僱主才有可能遭到檢控。至於其餘 194 170 個 (98.8%) 工作場所的僱主，即使他們在這三年期內都沒有展示保險通告，也不會遭檢控。為了有效執行僱主展示保險通告的規定，審計署認為，對於現時只對在三年期內就同一違例事項遭警告超過兩次的僱主採取執法行動的做法，勞工處有需要作出檢討。

審計署的建議

4.17 審計署建議勞工處處長應考慮審計署的相關意見 (見第 4.5 至 4.16 段)，採取措施改善現時的視察策略。

政府的回應

4.18 勞工處處長同意審計署的建議。

監察視察工作

4.19 《行動守則》訂明，分區辦事處的高級勞工督察須每月再次視察每名勞工督察曾經視察的其中一個工作場所。這類督導視察能有效確保勞工督察所進行的視察尺度一致，水平良好。以下是其中一個例子。

1. 二零一三年七月，旺角分區辦事處一名勞工督察到某工作場所視察。該名勞工督察在視察時並沒有按步驟（例如核對香港身份證）識別該工作場所的僱主和僱員。他只查問其中一人，該人聲稱是僱主的親友，並表示僱主沒有僱用任何僱員。
2. 二零一三年八月，高級勞工督察進行督導視察。她在視察時發現該工作場所的僱主連續兩年沒有為僱員投購僱員補償保險。

資料來源：勞工處的記錄

4.20 每月的視察數目和性質會記錄在高級勞工督察的工作記錄之內。不過，審計署留意到，在二零一三年一月一日至二零一四年十二月三十一日間，審計署到訪的三個分區辦事處（見第 4.4 段）的高級勞工督察都沒有按照《行動守則》規定的次數進行督導視察（見表十八）。

表十八

督導視察次數不足的情況
(二零一三年一月一日至二零一四年十二月三十一日)

分區辦事處	督導視察次數		
	所需次數 (a)	實際次數 (b)	欠缺次數 (c) = (a) – (b)
香港東	136	113	23 (17%)
旺角	117	107	10 (8%)
新界東	124	116	8 (6%)
總計	377	336	41 (11%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

4.21 勞工視察科在回應審計署的查詢時解釋，督導視察次數較規定次數少，是由於期間有關的高級勞工督察需要處理一些無法預計及緊急的工作。在欠缺的督導視察次數當中，旺角分區辦事處和新界東分區辦事處分別有四次及五次視察是因為高級勞工督察放取例假或病假而沒有進行的。

4.22 由於督導視察十分重要，勞工處有需要確保盡量按照《行動守則》進行督導視察。即使有真正困難，也須把沒有按規定進行督導視察的原因記錄在案，並須得到勞工視察科總勞工督察的批准。

審計署的建議

4.23 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 採取措施，確保按照《行動守則》進行督導視察；及
- (b) 在有真正困難而未能進行督導視察時，確保把理由記錄在案，並取得勞工視察科總勞工督察的批准。

政府的回應

4.24 勞工處處長同意審計署的建議。

工作場所資料庫的完整程度

4.25 勞工視察科備存工作場所資料庫，供各分區辦事處的高級勞工督察挑選工作場所進行例行視察。截至二零一四年十二月中，資料庫載有共 344 172 個工作場所，而這些資料會根據從下述途徑獲得的資料更新：

- (a) 市民提出的投訴，以及勞工處其他分科和其他政府決策局／部門轉介的個案；
- (b) 在地區為本的特別執法行動（見第 4.2(b) 段）中發現的新工作場所；及
- (c) 勞工督察在視察現有工作場所時發現的新工作場所。

4.26 據勞工視察科表示，就本港聘用僱員的機構備存完整的資料庫並視察全部機構，並非該科的政策。然而，該科會不時更新工作場所資料庫，使其可作為規劃視察工作及找出視察目標時的其中一項參考資料。事實上，分區辦事處在二零一三及二零一四年進行的視察中，有 95% 是從勞工視察科資料庫挑選工作場所而進行的例行視察（見第 4.2(c) 及 4.3 段）。

4.27 審計署認為，勞工視察科確保工作場所資料庫盡量涵蓋各工作場所，特別是有違例傾向的工作場所是很重要的。這樣勞工視察科在規劃視察工作時，可有更全面而可靠的依據。分區辦事處則可以更準確地得知區內的潛在視察目標總數，從而盡量避免遺漏有違例傾向工作場所的情況，以及選擇性執法的指控。審計署的審查結果顯示，勞工視察科在這方面有可予改善之處（見第 4.28 至 4.31 段）。

資料庫並沒有涵蓋全部有違例傾向的工作場所

4.28 **資料庫並沒有涵蓋新工作場所** 根據《行動守則》，新商號屬有違例傾向的工作場所。因此，勞工督察在視察期間必須密切留意是否有新的工作場所，一經發現，便立即更新勞工視察科的工作場所資料庫。

確保僱員獲得僱員補償保險的保障

4.29 二零一五年一月二十二日，審計署就銅鑼灣羅素街的工作場所進行調查，查訪了街上 39 個工作場所 (15 個在地面及 24 個在樓上)，以確定是否有任何正在營運但未被分區辦事處的勞工督察發現的新工作場所。審計署發現，在 39 個工作場所中，有 9 個 (23%) 納入資料庫內，因此自開業以來都沒有勞工督察前來視察。審計署在二零一五年一月二十七日進行商業登記查冊，結果顯示在該 9 個工作場所中，有 8 個在羅素街營運已有一段時間 (由超過 1 年至 14 年不等——見表十九) 但未被勞工督察發現。這 8 個工作場所除了是新商號外，還可能是相對上在處理人事方面資源較少的中小型機構 (見第 4.5 段)。

表十九

在羅素街營運但未被勞工督察發現的機構 (二零一五年一月)

業務性質	位置	開業日期	經營時間
美容院	樓上	2010 年 12 月	4 年零 1 個月
美容院	樓上	2010 年 5 月	4 年零 8 個月
美容院	樓上	2013 年 8 月	1 年零 5 個月
牙科服務中心	樓上	2000 年 9 月	14 年零 4 個月
髮型屋	樓上	2007 年 10 月	7 年零 3 個月
照相館	樓上	2014 年 7 月	7 個月
零售店 (海味)	樓上	2000 年 11 月	14 年零 2 個月
零售店 (化粧品及護膚品)	樓上	2013 年 10 月	1 年零 3 個月
零售店 (鐘錶)	地面	2011 年 6 月	3 年零 7 個月

資料來源：審計署在二零一五年一月進行的街上調查及商業登記查冊

有需要利用勞工處另一分科備存的工作場所資料庫

- 4.30 勞工處轄下職業安全行動科會接收有關工業經營工場的呈報 (註 16)：
- (a) 根據《工廠及工業經營條例》(第 59 章)，任何人士管理或控制應呈報的工場 (包括法例指明的工廠或工業機構，建築地盤除外)，須在任何操作進行前向勞工處呈報有關資料；及
 - (b) 根據《建築地盤 (安全) 規例》(第 59I 章)，進行某個特定期限的建築工程或僱用某個特定數目工人的承建商，須在工程展開後七天內向勞工處呈報有關資料。

職業安全行動科根據這些呈報及其他資料來源，備存一個工作場所資料庫，供視察工作場所之用，以確保僱主遵從《職業安全及健康條例》(第 509 章) 及《工廠及工業經營條例》所訂明的安全健康標準。

4.31 以大埔工業邨的工作場所為例，審計署把職業安全行動科的工作場所資料庫與勞工視察科的工作場所資料庫作出比較，發現截至二零一四年九月三十日，在職業安全行動科的工作場所資料庫的 353 個工作場所中，有 278 個 (79%) 沒有納入勞工視察科的工作場所資料庫內。審計署認為勞工視察科有需要利用職業安全行動科的工作場所資料庫更新其本身的資料庫。

審計署的建議

4.32 審計署建議勞工處處長應考慮審計署的相關意見 (見第 4.25 至 4.31 段)，採取措施提升工作場所資料庫的完整程度。

政府的回應

4.33 勞工處處長同意審計署的建議。

註 16：工業經營是指工廠、建築地盤、食肆、貨物及貨櫃搬運經營，以及維修工場等工作場所。

服務表現資料

4.34 勞工處在其管制人員報告內，列出一項由勞工視察科負責，稱為“視察工作場所的次數”的主要表現指標（見表二十）。

表二十

主要表現指標：視察工作場所的次數 (二零零九至二零一三年)

	2009	2010	2011	2012	2013	總計
目標 (次數)	120 000	120 000	120 000	130 000	130 000	620 000
實際 (次數)	139 718	140 267	138 395	143 680	151 912	713 972

資料來源：2010-11 至 2014-15 年度的勞工處管制人員報告

4.35 “視察工作場所的次數”是指由勞工視察科轄下分區辦事處及特別視察組（見附錄 A）進行的視察。在二零零九至二零一三年間進行的 713 972 次視察（見表二十）中，有 393 203 次 (55%) 是分區辦事處為執行《僱員補償條例》而進行的（見表二十一）。

表二十一

分區辦事處執行《僱員補償條例》而進行的視察次數 (二零零九至二零一三年)

	2009	2010	2011	2012	2013	總計
視察次數	84 017	80 204	62 079	69 174	97 729	393 203

資料來源：勞工處的記錄

4.36 審計署分析了勞工視察科的視察統計數字，結果顯示管制人員報告內所載數字包括因工作場所已搬遷、上鎖或空置而沒有進行執法工作(即沒有確保僱主已投購僱員補償保險)的視察。在二零零九至二零一三年，管制人員報告所載數字包括 163 519 次這類視察(佔 393 203 次視察的 41.6%——見表二十二)。

表二十二

分區辦事處視察工作場所的次數
(二零零九至二零一三年)

	2009	2010	2011	2012	2013	總計
有執行《僱員補償條例》的視察次數	49 661	45 584	36 464	40 033	57 942	229 684 (58.4%)
沒有執行《僱員補償條例》的視察次數						
工作場所已搬遷	19 088	17 542	12 983	14 487	20 220	84 320 (21.5%)
工作場所上鎖	15 077	16 855	12 492	14 508	19 441	78 373 (19.9%)
工作場所空置	191	223	140	146	126	826 (0.2%)
小計	34 356	34 620	25 615	29 141	39 787	163 519 (41.6%)
總計	84 017	80 204	62 079	69 174	97 729	393 203 (100.0%)

資料來源：勞工處的記錄

4.37 再者，審計署留意到，勞工處向立法會提供的視察次數也包括因工作場所已搬遷、上鎖或空置而沒有進行執法工作的視察：

- (a) 在二零一三年五月，勞工處向立法會人力事務委員會提交該處為保障僱員權益和福利而採取的執法行動的簡報，當中載述分區辦事處在二零一二年進行了約 69 000 次視察(見第 4.36 段表二十二)；及
- (b) 在二零一三年七月，勞工處在回應一位立法會議員的提問時表示，分區辦事處在二零一零和二零一一年分別進行了約 80 000 次及

確保僱員獲得僱員補償保險的保障

62 000 次視察 (見第 4.36 段表二十二)，以查核僱主有否按照《僱員補償條例》的強制規定為僱員投購保險。

鑑於視察已搬遷、上鎖或空置工作場所的比率偏高，審計署認為，應把這些視察從管制人員報告的相關數字中剔除，又或另行載述。

審計署的建議

4.38 審計署建議勞工處處長應：

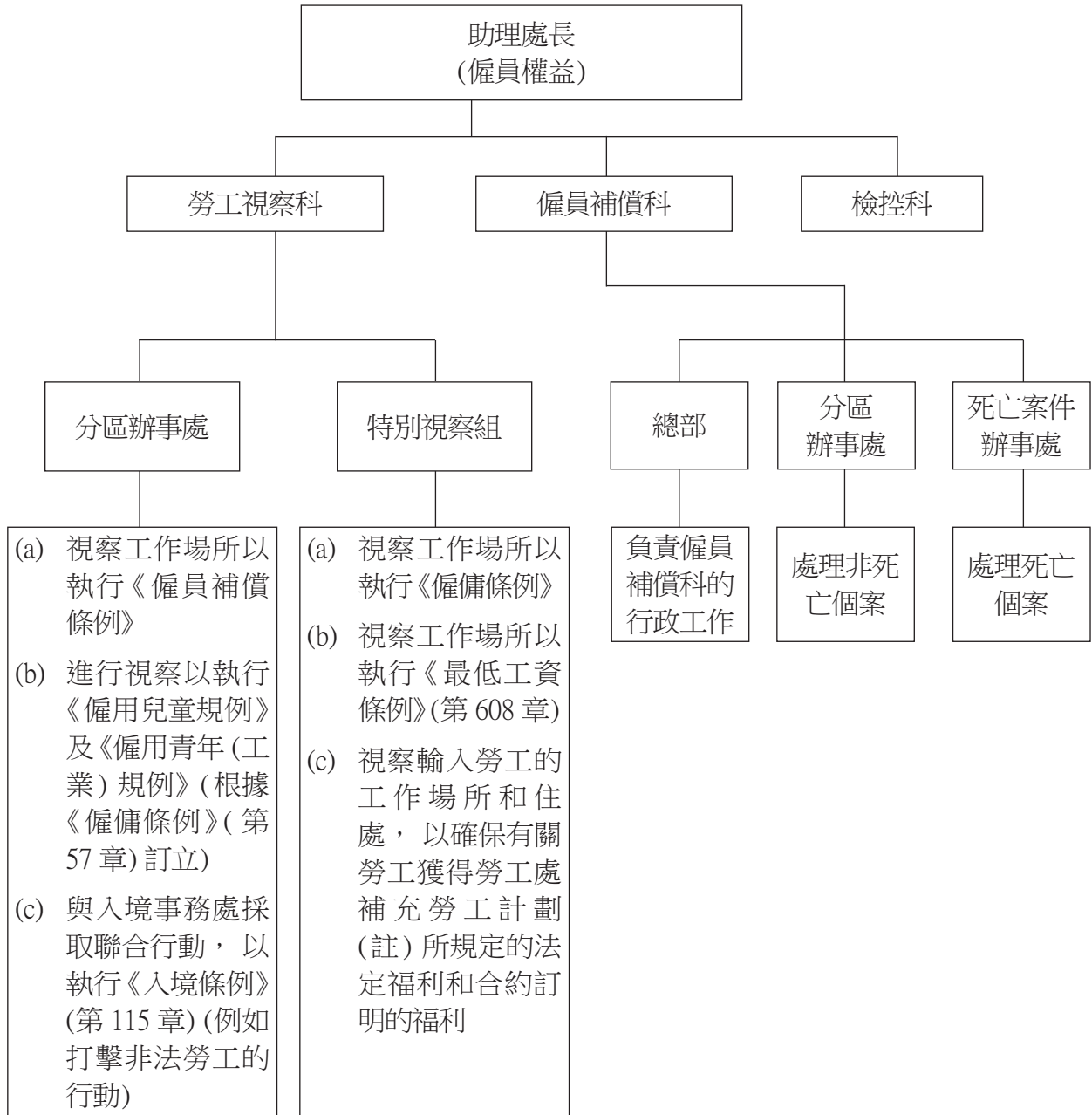
- (a) 檢討勞工視察科的工作表現指標，把沒有進行執法工作的視察從管制人員報告的相關數字中剔除，或另行載述；及
- (b) 採取行動改善日後向立法會提供的服務表現資料。

政府的回應

4.39 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 找出已搬遷、上鎖或空置的工作場所但未能進行執法工作也是一種視察方式，因為勞工督察的職責是匯報在視察期間發現的新機構，以及因應工作場所已搬遷、上鎖或空置的情況更新資料庫內的資料；
- (b) 勞工處會在工作表現指標中加入備註，說明發現工作場所上鎖、已搬遷或空置的視察次數；及
- (c) 勞工處會改善日後向立法會提供的服務表現資料，載列視察工作場所的全年總數，並註明發現工作場所上鎖、已搬遷或空置的視察次數。

勞工視察科及僱員補償科的組織及職能 (摘要)
 (二零一五年三月)



資料來源：勞工處的記錄

註：這是一項輸入勞工計劃，容許確實未能在本港聘得技術員或以下技術水平人員的僱主，輸入勞工填補現有
 空缺，以紓緩人手不足的情況。

第 7 章

教育局

教育局九龍塘教育服務中心

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

教育局九龍塘教育服務中心

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.3
教育服務中心提供的設施	1.4 – 1.5
審查工作	1.6
政府的整體回應	1.7
鳴謝	1.8
第 2 部分：達致教育服務中心的預期效益	2.1
教育服務中心的預期效益	2.2 – 2.3
對設施所作的改動	2.4 – 2.7
教育設施的使用情況	2.8 – 2.29
共用設施的使用情況	2.30 – 2.39
使用者的意見	2.40
表現指標	2.41
第 3 部分：教育服務中心的運作事宜	3.1
中央資源中心的服務	3.2 – 3.11
特殊教育資源中心的借書服務	3.12 – 3.20
薈萃館的迷你影院	3.21 – 3.24
第 4 部分：未來路向	4.1
須制訂有效運用教育服務中心的策略	4.2
須就教育服務中心進行項目推行後檢討	4.3 – 4.5
審計署的建議	4.6
政府的回應	4.7

附錄

頁數

- A： 產業檢審委員會於二零零二年十一月及二零零四年一月批准的教育服務中心面積分配列表與該中心於二零一四年十月三十一日的使用情況 50 – 54

教育局九龍塘教育服務中心

摘要

1. 教育局九龍塘教育服務中心(教育服務中心)位於九龍沙福道 19 號一個公共交通交匯處之上，毗鄰港鐵九龍塘站，總淨作業樓面面積為 13 900 平方米。該中心於二零零六年年初啓用，有關的工程開支總額為 4.87 億元。
2. 教育服務中心提供下列設施：
 - (a) 教育設施：中央資源中心、特殊教育資源中心、香港教師中心及蒼萃館；
 - (b) 12 項共用設施：一個演講廳、一個小型演講廳、一個多用途禮堂及九個活動室；及
 - (c) 教育局約 550 名人員的辦公地方。

審計署最近就教育服務中心進行了審查。

達致教育服務中心的預期效益

3. **對設施所作的改動** 根據政府的《政府產業管理及有關事務規例》，專門用途／部門專用樓宇的用戶決策局／部門須就有關用地擬備面積分配列表，提交產業檢審委員會(產審會)批准。面積分配列表一經批准，個別項目的淨作業樓面面積如與核准面積有逾 10% 的出入，或各項目的淨作業樓面面積總和與核准面積的出入超逾 5%，則用戶決策局／部門應重新提交面積分配列表，再次徵求產審會批准。審計署把教育服務中心二零一四年十月三十一日淨作業樓面面積與二零零四年一月最後核准的面積分配列表的淨作業樓面面積加以比較，發現某些設施的相關數字有超逾 10% 的出入。審計署亦留意到，部分現有設施(例如應用學習組)並未包括於二零零四年一月面積分配列表的核准面積之內(第 2.4 至 2.6 段)。

摘要

4. **教育設施的使用情況** 教育設施佔教育服務中心的 13 900 平方米總淨作業樓面面積的 11% (第 2.8 段)。審計署發現：

- (a) **中央資源中心** 教育局以該中心入口的訪客自動點算器的讀數，計算訪客人數。二零一四年錄得的每天平均訪客人數為 266 人。審計署於二零一五年一月進行了五天的實地調查，發現計算訪客人數時包括純粹經該中心進入毗鄰多用途禮堂的過路人士人數。在審計署進行調查的五天內，每天使用該中心服務的訪客人數介乎 97 至 253 人，而該中心自行計算的每天訪客人數則介乎 297 至 950 人 (第 2.15 至 2.19 段)；
- (b) **特殊教育資源中心** 一如中央資源中心，教育局以人數計算器收集訪客人數。特殊教育資源中心二零一四年錄得的每天平均訪客人數為 119 人。審計署進行了五天實地調查，發現每天的訪客人數不多於五人 (每天平均為 3.8 人) (第 2.22 至 2.24 段)；
- (c) **香港教師中心** 教育局並沒有收集香港教師中心的訪客人數資料。審計署進行了五天的實地調查，發現該中心的訪客人數偏低。在調查期間，平日的訪客人數不多於 15 人，星期六的訪客人數為 22 人 (每天平均為 11.2 人) (第 2.26 段)；及
- (d) **薈萃館** 薈萃館在二零零九至二零一四年 (截至十月三十一日)，每天平均訪客人數介乎 15 至 28 人，人數偏低 (第 2.28 段)。

5. **共用設施的使用情況** 共用設施佔教育服務中心總淨作業樓面面積的 12%。就政府產業署對訓練場地使用情況進行的調查，教育局在二零一二年八月回應時告知政府產業署，12 項共用設施 (見第 2(b) 段) 在二零一一年七月至二零一二年六月期間的平均使用率為 37%。二零一三年六月，教育局告知政府產業署，設施使用率偏低的原因為：(a) 爽約率 (未有使用已預約時段) 高達 60%；及 (b) 未能及早／沒有釋出未獲使用時段，其中約 26% 在距離原擬使用日期不足七天才釋出，另 13% 則從未釋出。二零一三年十一月，教育局告知政府產業署已採取改善措施，包括：(i) 如使用者未能按行政及管理辦事處發出的電子郵件 (在原擬使用日期一個月內發出) 所要求，在五個工作天內確認預約，行政及管理辦事處便會取消預約；及 (ii) 演講廳、小型演講廳及多用途禮堂的晚上時段，可供其他決策局／部門預早三個月預約使用 (第 2.30 段及 2.32 至 2.35 段)。不過，審計署發現：

- (a) 共用設施在二零一三年十一月至二零一四年十月的平均使用率為 39%，情況僅輕微改善 (第 2.36 段)；

摘要

- (b) “未有使用已預約時段”及“未能及早／沒有釋出未獲使用時段”的問題，仍然持續。在二零一三年十一月至二零一四年十月期間，有 4 981 個時段已預約但未獲使用，其中：(i) 1 812 個時段 (36%) 的使用者未有依約出現；及 (ii) 3 169 個時段 (64%) 的預約雖已事先取消，然而 1 050 個時段 (佔 3 169 個時段的 33%) 只在距離原擬使用日期不足七天才取消並釋出供其他使用者預約 (第 2.37 段)；及
- (c) 至於容許其他決策局／部門預約使用設施，反應未見踴躍。截至二零一四年十二月三十一日，其他決策局／部門只借用了演講廳 (其他決策局／部門曾預約使用的唯一設施) 八個時段 (第 2.38(b) 段)。

教育服務中心的運作事宜

6. 中央資源中心的服務 審計署發現：

- (a) **借用圖書館館藏** 二零一一年四月至二零一四年九月期間：(i) 在約 28 000 項可供借用的館藏中，85% 未經會員借用；及 (ii) 曾使用借用服務的會員少於 10% (第 3.5 及 3.6 段)；及
- (b) **中央資源中心的資源使用情況** 該中心內提供的部分服務 (例如在該中心內閱覽圖書及期刊的印行本，以及翻查電子資源)，使用情況有提升空間 (第 3.8 段)。

7. **特殊教育資源中心的借書服務** 截至二零一四年九月三十日，該中心藏書約 2 600 冊，會員 4 497 人。根據教育局的記錄，在二零一二年十月至二零一四年九月的兩年間，共有 11 472 項借書記錄 (每月平均 480 項)。在該兩年期內，除一天之外，特殊教育資源中心開放的每一天，均有若干名會員到訪及借書。每天平均借書人數約為 10 人 (第 3.12 至 3.14 段)。不過：

- (a) 審計署於二零一五年一月進行五天調查期間，發現並無會員到特殊教育資源中心借書，而五天之中只有一天有一名會員到該中心歸還一本圖書 (第 3.15 段)；及

摘要

- (b) 審計署在進行五天調查期間，選取了 15 本圖書進行檢查，並留意到還書日期蓋印頁所示的借書次數，遠少於該中心借書記錄所示的次數 (第 3.17 段)。

相關事情已轉介至教育局管理層作調查 (第 3.16 段)。

未來路向

- 8. 教育局未有進行項目推行後檢討，以評估教育服務中心有否達致預計目標及預期效益 (第 4.5 段)。

審計署的建議

- 9. 審計署的各項建議載於本審計報告書的第 4 部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議教育局局長應：

達致教育服務中心的預期效益

- (a) 就教育服務中心的設施在產審會於二零零四年一月給予批准後作出改動一事，根據《政府產業管理及有關事務規例》第 312 條及附件 IV(第一部分) 徵求產審會的批准；
- (b) 採取措施，確保日後改動設施時，徵得產審會的批准；
- (c) 改善記錄中央資源中心及特殊教育資源中心訪客人數的方法，以便更準確反映該等中心的使用情況；
- (d) 採取有效措施，改善教育設施 (即中央資源中心、特殊教育資源中心、香港教師中心及薈萃館) 的使用情況；
- (e) 採取有效措施，改善共用設施的使用情況；

摘要

教育服務中心的運作事宜

- (f) 採取有效措施，進一步推廣中央資源中心及特殊教育資源中心的服務；
- (g) 就審計署發現的借書活動與特殊教育資源中心電腦系統的借書記錄有出入一事作出調查；
- (h) 確保中央資源中心及特殊教育資源中心的借用統計數字準確反映兩者的實際借用情況；

未來路向

- (i) 制訂有效運用教育服務中心的策略，並密切監察策略的執行情況；
及
- (j) 參考載於本審計報告書的審查結果，就教育服務中心進行項目推行後檢討。

政府的回應

10. 教育局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審計工作的背景，並概述審計的目的及範圍。

背景

1.2 教育局九龍塘教育服務中心(教育服務中心——見照片一)位於九龍沙福道 19 號一個公共交通交匯處之上，毗鄰港鐵九龍塘站，樓高五層，總淨作業樓面面積為 13 900 平方米，由東座及西座組成；兩座各高四層，由架空連接橋相連，並共用一個平台。該中心於二零零六年八月正式開幕(於二零零六年年初啓用)，由教育局管理。

照片一

教育服務中心



資料來源：審計署於二零一四年十一月二十二日拍攝的照片

1.3 教育服務中心旨在通過位於市中心的綜合中心，集中資源，為市民提供更方便快捷的教育服務。政府於二零零一年三月向立法會財務委員會(財委會)提交撥款申請時，表示將把當時分散於各區各個教育資源中心及為有特殊教育需要兒童而設的服務中心，集中在一起。教育服務中心分兩個階段興建(見表一)。

表一

教育服務中心建造工程

階段	工程範圍	財委會 批准撥款 日期	開支 (百萬元)		完工日期
			核准	實際	
1	工地地基工程及第2階段工程的合約前顧問工作	2001年 3月	90	55	2002年 9月
2	建造工程，包括教育服務中心之下的公共交通交匯處	2002年 12月	483	432	2005年 10月

資料來源：教育局及建築署的記錄

附註：教育服務中心下方興建地下大堂。工程完竣後，教育服務中心、公共交通交匯處及地下大堂三者將合而為一。為免三者在銜接方面出現問題，工程分兩階段進行，首階段的工地地基工程委託香港鐵路有限公司進行。屬第二階段的教育服務中心及公共交通交匯處建築工程，則由建築署負責。

教育服務中心工程的實際開支總額為 4.87 億元。工程如期完成，沒有超出核准預算。

教育服務中心提供的設施

1.4 教育服務中心提供下列設施：

教育設施

- (a) **中央資源中心** 為教育專業人員、教師、家長及市民提供多元化的服務及資源，包括圖書借閱服務、參考資料、網上教育研究資料庫查閱服務、家長教育資源、影印，以及提供場地供專業交流及分享之用；
- (b) **特殊教育資源中心** 提供電腦、多媒體設備及有關特殊教育的圖書借閱服務；

- (c) **香港教師中心** 中心旨在促進教師持續專業發展及進修，並舉辦課程及活動，以推動教師專業發展及提升他們的身心健康。中心內設有電腦及互聯網設施、議事區及休憩區，供教師使用；
- (d) **薈萃館** 展出香港學生在多項國家及國際比賽中獲得的佳績；

上述教育設施開放予公眾使用，包括教育專業人員和家長，並由教育局各分部管理。中央資源中心及薈萃館由課程發展處負責，香港教師中心歸專業發展及培訓分部管理，而特殊教育資源中心則屬特殊教育及幼稚園教育分部的範疇。

共用設施

- (e) 教育服務中心有 12 項共用設施，供舉行會議、研討會、訓練及會客之用：
 - (i) 一個演講廳；
 - (ii) 一個小型演講廳；
 - (iii) 一個多用途禮堂；及
 - (iv) 九個活動室。

這 12 項共用設施由教育服務中心的行政及管理辦事處管理，開放予公眾使用，但必須由教育局人員預訂；及

辦公地方

- (f) 教育服務中心為下列教育局分部各組別約 550 名人員 (註 1) 提供辦公地方：
 - (i) 行政分部；
 - (ii) 課程發展處；
 - (iii) 教育基建分部；
 - (iv) 專業發展及培訓分部；
 - (v) 質素保證及校本支援分部；

註 1：包括 14 名為中央資源中心提供支援服務 (見第 1.4(a) 段) 及 14 名為香港教師中心提供支援服務 (見第 1.4(c) 段) 的人員。

引言

- (vi) 學校行政分部；
- (vii) 學校發展分部；及
- (viii) 特殊教育及幼稚園教育分部。

1.5 行政及管理辦事處由一名中心經理掌管，並由三名人員協助，負責教育服務中心的物業管理事宜。樓宇管理、清潔及保安等服務，則由外判承辦商負責。機電服務由機電工程署提供。於 2013-14 年度，教育服務中心的營運開支為 2,520 萬元。

審查工作

1.6 審計署於二零一四年十一月就教育服務中心展開審查，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 達致教育服務中心的預期效益 (第 2 部分)；
- (b) 教育服務中心的運作事宜 (第 3 部分)；及
- (c) 未來路向 (第 4 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。

政府的整體回應

1.7 教育局局長同意審計署的建議，並感謝審計署發現教育服務中心在達致預期效益及運作上，均有可予改善之處。

鳴謝

1.8 在審查工作期間，教育局的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：達致教育服務中心的預期效益

2.1 本部分探討政府於二零零二年就教育服務中心建造工程申請撥款時所述的預期效益能否達致，主要集中於下列範疇：

- (a) 教育服務中心的預期效益 (見第 2.2 及 2.3 段)；
- (b) 對設施所作的改動 (見第 2.4 至 2.7 段)；
- (c) 教育設施的使用情況 (見第 2.8 至 2.29 段)；
- (d) 共用設施的使用情況 (見第 2.30 至 2.39 段)；
- (e) 使用者的意見 (見第 2.40 段)；及
- (f) 表現指標 (見第 2.41 段)。

教育服務中心的預期效益

2.2 前教育統籌局 (註 2) 於二零零二年就教育服務中心向財委會申請撥款時，提出下列效益作為支持工程的理由：

- (a) **把分散各區的服務單位集中設於市中心的教育服務中心，藉此提高服務質素** 把教育資源中心及為有特殊需要的兒童而設的服務中心分設於不同地點，會對使用者構成不便。此外，礙於地方所限，這些中心的部分設施不合標準。把分布各區的服務中心設於綜合大樓，可集中各方面的資源，提供更完備的設施，協助教師提供優質教育；
- (b) **騰空現時佔用的校舍作其他教育用途** 教育資源中心及特殊教育服務中心當時佔用的四所前校舍 (註 3) 可騰空作其他教育用途；及
- (c) **方便教育專業人員交流** 教育服務中心設有演講廳及會議室等會議設施，供教師、校長、教師團體及教育機構預約使用，以便舉辦研討會或工作坊，分享經驗。

註 2：二零零三年一月教育署與前教育統籌局合併，其後於二零零七年七月隨着政府總部重組而改稱教育局。

註 3：四所校舍為天光道官立中學、巴富街官立小學、柏立基教育學院紅磡分校及荃灣官立工業中學。

2.3 就上文第 2.2(b) 段，審計署得悉四所前校舍已騰空作教育用途（例如開辦小學）。然而，就上文第 2.2(a) 及 (c) 段，審計署留意到有若干可予改善之處。

對設施所作的改動

2.4 《政府產業管理及有關事務規例》載列有關政府決策局／部門辦公用地及相關事宜的政策及指導原則。根據該規例第 312 條及附件 IV(第一部分)，專門用途／部門專用樓宇的用戶決策局／部門須就有關用地擬備面積分配列表，提交產業檢審委員會（產審會——註 4）批准。此外，面積分配列表一經批准，個別項目的淨作業樓面面積如與核准淨作業樓面面積有逾 10% 的出入，或各項目的淨作業樓面面積總和與核准面積的出入超逾 5%，則用戶決策局／部門應重新提交面積分配列表，再次徵求產審會批准。教育服務中心為專門用途／部門專用樓宇。因此，教育局作為用戶決策局，應遵守這項規定。

2.5 根據教育局的記錄，最後一份獲產審會批准的面積分配列表，其日期為二零零四年一月二十六日（以下稱為“二零零四年面積分配列表”）。審計署把二零一四年十月三十一日的教育服務中心淨作業樓面面積與二零零四年面積分配列表核准的淨作業樓面面積加以比較，發現某些項目的相關數字有超逾 10% 的出入（見附錄 A）。部分例子載於表二。

註 4：產審會根據《政府產業管理及有關事務規例》成立，負責審批專門用途／部門專用樓宇的面積分配列表。產審會由建築署助理署長擔任主席，成員包括財經事務及庫務局代表與政府產業署的人員。

表二

淨作業樓面面積與二零零四年面積分配列表有出入之處
(二零一四年十月)

設施／教育局 辦公地方	截至二零一四年 十月的淨作業 樓面面積 (a) (平方米)	二零零四年面積 分配列表所載的 淨作業樓面面積 (b) (平方米)	相差 (c) = (a) – (b) (平方米)
香港教師中心(註(a))	444	878	- 434 (- 49%)
教育心理服務 (九龍)組(註(b))	338	622	- 284 (- 46%)
語文教學支援組 (註(c))	602	1 015	- 413 (- 41%)
馮漢柱資優教育中心 (註(d))	736	1 060	- 324 (- 31%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：教育局在二零一五年三月告知審計署：

- (a) 香港教師中心原擬設立多媒體圖書館，館內原擬提供的資源後改由中央資源中心提供，香港教師中心的淨作業樓面面積有所減少；
- (b) 二零零四年面積分配列表包括供心理輔導服務(特殊教育)組及心理輔導服務(專業支援)組使用的地方。由於服務模式由中心為本改為學校為本，各心理輔導服務組遂進行重組，只有教育心理服務(九龍)組仍設於教育服務中心；
- (c) 二零零四年面積分配列表包括語文教學支援組語文資源中心所需的地方。該中心於該組遷往教育服務中心時停止運作；及
- (d) 馮漢柱資優教育中心先前履行的部分職能已移交香港資優教育學苑，因此，在該中心進行的學生活動有所減少。

2.6 審計署亦留意到，部分現有設施並未包括於二零零四年面積分配列表核准面積之內(見表三)。教育局於二零一五年三月回覆審計署的查詢時表示，在教育服務中心設置／重置該等設施主要基於運作考慮。

表三

不包括在二零零四年面積分配列表核准面積之內的設施
(二零一四年十月)

設施／教育局辦公地方	淨作業樓面面積 (平方米)	遷入教育服務中心的 年份
應用學習組	258	2006
課程發展處行政組總務室	223	2006
訓育及輔導組	26	2006
家校合作組	278	2006
全方位學習及圖書館組	96	2006
學位安排及支援組 — 缺課個案專責小組	241	2006
學校領導及專業發展組	63	2007
薈萃館	304	2007
課本評審小組	115	2012

資料來源：教育局的記錄

2.7 並無任何證明文件顯示上述就教育服務中心設施所作的改動(見表二及三)與產審會批准的面積分配列表相符。教育局須確保對教育服務中心設施所作的一切改動，均獲妥為批准。

教育設施的使用情況

2.8 教育服務中心設有教育設施，供教育專業人員及公眾使用。這些設施佔教育服務中心的 13 900 平方米總淨作業樓面面積的 11%。教育局提出興建教育服務中心的理據之一，是把當時分散於各區的中心集中設於交通方便的綜合大樓，以便集中各方面的資源，為使用者提供更完備的支援(見第 2.2(a) 段)。審計署審查了教育服務中心各教育設施(即中央資源中心、特殊教育資源中心、香港教師中心及薈萃館)的使用情況，結果載於下文第 2.9 至 2.29 段。

政府產業署對資源中心所作的調查

2.9 根據《政府產業管理及有關事務規例》，決策局／部門須對其轄下的教育／資源中心負責，並必須確保該等中心獲得善用及具成本效益。如某教育／資源中心的使用情況及成本效益未能達到合理水平，有關的決策局／部門須從速採取補救措施，包括為該教育／資源中心引入更多用途、減低中心規模；或將之關閉，從而騰出空間作其他有利用途。

2.10 為善用辦公地方這項資源，政府產業署自二零一一年起，根據產業策略小組(註5)的指示，每年對政府各決策局／部門營運的各個教育／資源中心進行使用情況調查。有關的決策局／部門須向政府產業署報告該等中心的目標／實際訪客人數、營運開支及其他事宜。對於使用率偏低的中心，產業策略小組會要求有關的決策局／部門採取改善措施，例如改善中心的使用情況、訂立表現管理制度及檢討中心的成本效益(包括審慎評估該等中心是否值得保留或考慮整合各個中心以發揮協同效應)。產業策略小組表示，以訪客流量為本的使用率是衡量中心是否達到目標的主要準則。

2.11 中央資源中心及特殊教育資源中心屬政府產業署的調查範圍。教育局向政府產業署匯報上述兩個中心於二零一一至二零一四年的目標及實際訪客人數，有關數字載於表四。

註5： 產業策略小組由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席，成員包括發展局、民政事務總署、規劃署、建築署及政府產業署的代表。小組的職權範圍包括就善用政府用地制訂指引，確定和推廣相關計劃或工程，以及監察這些計劃或工程的施行。

表四

中央資源中心及特殊教育資源中心於
政府產業署調查匯報的目標與實際訪客人數
(二零一一至二零一四年)

年份	中央資源中心		特殊教育資源中心	
	目標人數	實際人數	目標人數	實際人數
2011	12 500	19 915	2 500	2 236
2012	19 000	57 100	10 140	10 202
2013	72 000	69 590	19 520	21 296
2014	70 000	78 596	19 580	29 466

資料來源：教育局的記錄

2.12 政府產業署調查顯示，中央資源中心及特殊教育資源中心的訪客人數自二零一二年起大幅增加。不過，審計署發現，現時收集中央資源中心及特殊教育資源中心訪客人數資料的方法，可影響政府產業署調查所匯報人數資料的準確性(見第 2.13 至 2.24 段)。

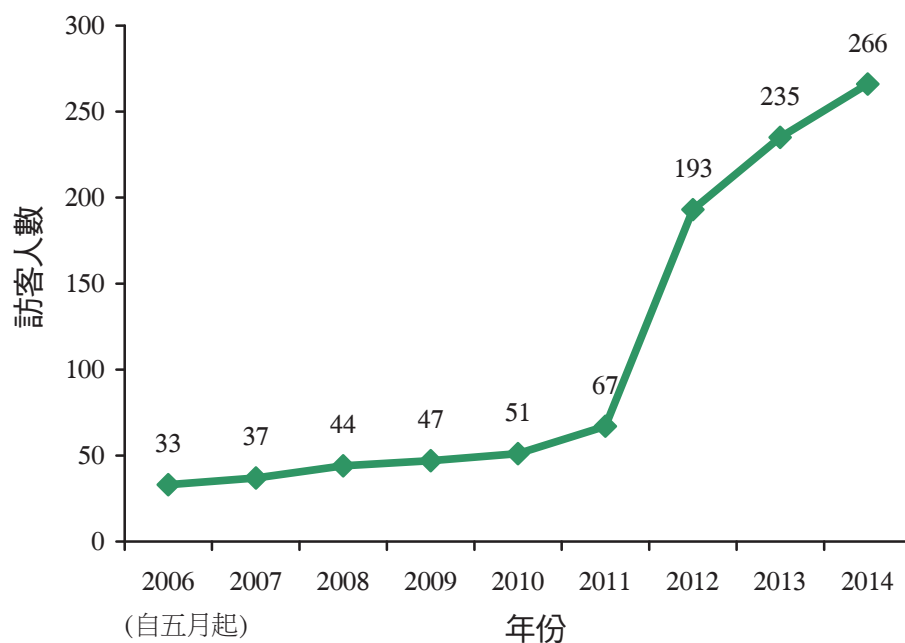
中央資源中心匯報的訪客人數包括過路人士

2.13 成立中央資源中心的目的，在於提供多樣化的教育資源和服務，以支援學與教及本地教師的專業發展。為此，該中心設有家長角、Wi-Fi 區、電腦工作站區、多媒體資源區、藝廊及展覽區。除為教師而設的館藏外，該中心亦收藏有關兒童發展及親職教育的書籍／參考資料和其他與教育有關的資料，以供家長使用。中央資源中心開放予教師、教育專業人員及家長使用。該中心位於西座平台，作業樓面面積為 654 平方米，其中 434 平方米 (66%) 開放予公眾使用。該中心每天上午八時三十分至下午八時開放，星期日及公眾假期休息。

2.14 中央資源中心每月向教育局管理層報告訪客人數，以便監察該中心的表現。該中心自二零零六年五月啓用至二零一四年十二月的每天平均訪客人數，載於圖一。

圖一

中央資源中心每天平均訪客人數
(二零零六年五月至二零一四年十二月)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.15 從圖一可見，於二零零六至二零一一年期間，每天平均訪客人數穩定增長，但自二零一二年起卻大幅增加，由二零一一年的 67 人大增三倍至二零一四年的 266 人。教育局告知審計署，二零一二年前匯報的數字，是中心職員每天每小時點算訪客人數的總數。採用人手點算法，或許未能計及某些使用者，例如短暫到訪未及點算便已離去的訪客便無法計算。為補不足，教育局自二零一二年一月起，以中心入口的訪客自動點算器的讀數計算訪客人數（註 6）。

2.16 不過，審計署發現，該中心入口的訪客自動點算器所記錄的訪客人數，或許未能準確反映該中心的實際訪客人數，因此或許未能確切展示該中心的使用情況。審計署留意到，毗鄰中央資源中心的多用途禮堂 (WP01——見圖二)

註 6：教育局表示，中央資源中心入口的訪客自動點算器，是為保護中心資源的偵測系統的一部分。該系統於二零零六年五月該中心啓用時安裝。教育局其後發現，系統亦可兼用作記錄每天通過入口的人次。自此之後，中心職員以中心入口的訪客自動點算器的讀數，按以下公式計算訪客人數：

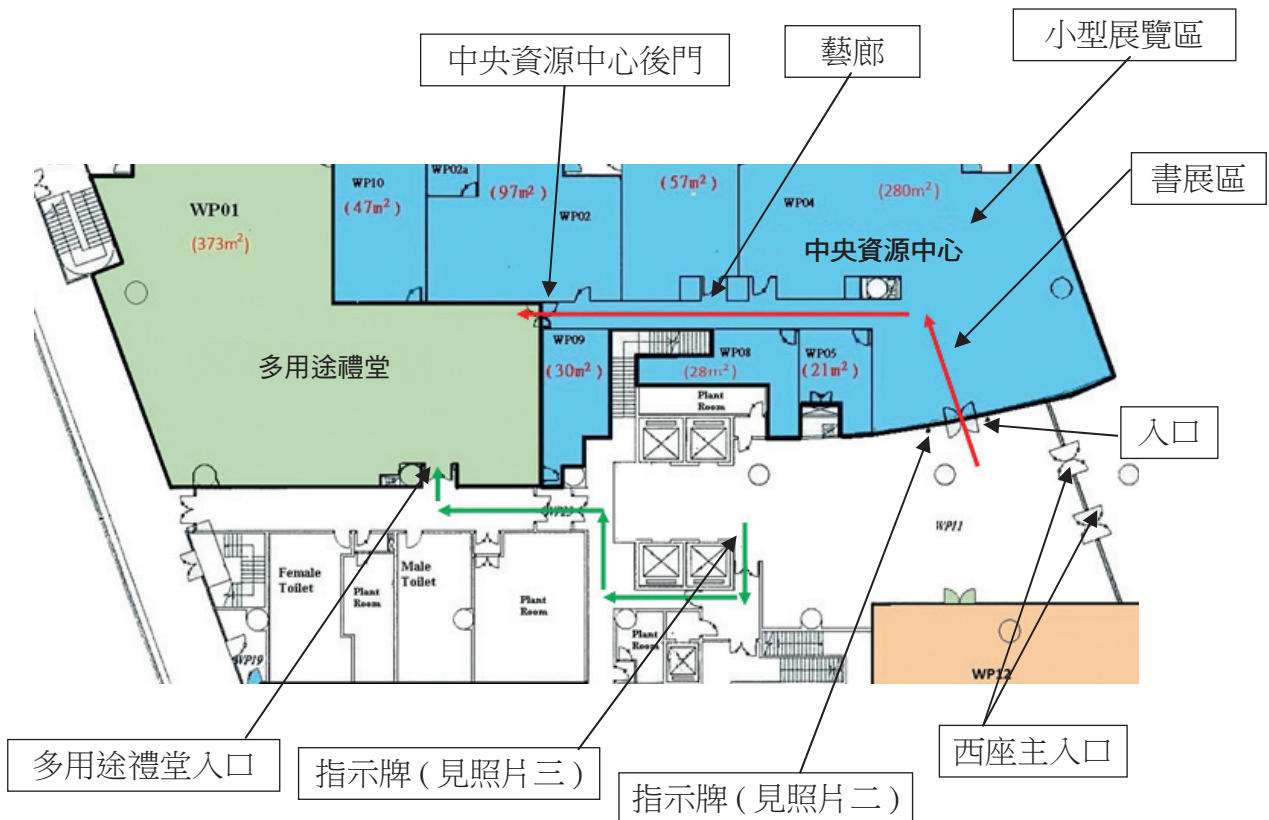
$$\text{每天訪客人數} = [(\text{每天入口關閉時的讀數} - \text{每天入口開啓時的讀數}) \div 2] - \text{預計並非使用中央資源中心的人數 (平日為 50 人, 周末為 18 人)}$$

達致教育服務中心的預期效益

用作舉辦展覽、研討會及會議等多項用途。受兩者的位置影響，訪客會經中央資源中心的入口進入多用途禮堂(見圖二)。放置的指示牌亦指示訪客從中央資源中心進入多用途禮堂(見照片二及三)。這些多用途禮堂的訪客，亦計算為中央資源中心的訪客。教育局表示，指示牌由多用途禮堂的活動主辦單位放置。

圖二

中央資源中心及多用途禮堂的平面圖



說明：

- 經中央資源中心進入多用途禮堂
- 不經中央資源中心進入多用途禮堂

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

照片二

中央資源中心門外指示訪客經中心進入多用途禮堂的指示牌



資料來源：審計署於二零一四年十二月二日拍攝的照片

照片三

中央資源中心對面指示訪客經中心進入多用途禮堂的指示牌



資料來源：審計署於二零一五年一月九日拍攝的照片

達致教育服務中心的預期效益

2.17 教育局未有查明純粹經中央資源中心進入多用途禮堂的過路人士數目。教育局於二零一五年一月告知審計署：

- (a) 要辨別和記錄純粹經中央資源中心進入多用途禮堂的過路人士數目，並不可能；
- (b) 部分訪客在前往多用途禮堂前，或會先參觀中央資源中心的展品或借用中心的資源；
- (c) 中央資源中心所舉辦的活動，例如書展及展覽，主題與多用途禮堂的活動往往相關。多用途禮堂的訪客可在小休時或活動結束後，到中央資源中心閱覽或使用資源；及
- (d) 未有點算部分應予點算的中央資源中心訪客。部分多用途禮堂的訪客或許以後門進出禮堂(見圖二)。這些訪客或許曾到訪中央資源中心，但訪客自動點算器卻沒有加以點算。

2.18 為查明純粹經中央資源中心進入多用途禮堂的過路人士人數，審計署於二零一五年一月，於中央資源中心開放時段(上午八時三十分至下午八時)，進行了五整天的實地調查。調查結果載於表五。

表五

審計署在中央資源中心進行實地調查的結果
(二零一五年一月)

日期 (二零一五年一月)	訪客人數			根據訪客自動點算器讀數計算得出的訪客人數 (見第 2.15 段註 6)
	純粹經中央資源中心進入多用途禮堂的人數 (a)	進入中央資源中心及使用其服務的人數 (b)	總計 (c) = (a) + (b)	
十五日 (星期四)	240 (71%)	97 (29%)	337 (100%)	469
十七日 (星期六)	448 (74%)	157 (26%)	605 (100%)	950
二十一日 (星期三)	73 (29%)	175 (71%)	248 (100%)	357
二十六日 (星期一)	19 (13%)	133 (87%)	152 (100%)	297
三十日 (星期五)	96 (28%)	253 (72%)	349 (100%)	535

資料來源：審計署的實地調查及教育局的記錄

附註：多用途禮堂於二零一五年一月十五、十七及三十日舉行展覽及研討會。

2.19 審計署的實地調查發現：

- (a) 進入中央資源中心及使用其服務的訪客人數 (見表五 (b) 欄)，遠少於根據訪客自動點算器讀數計算得出的訪客人數 (見表五 (d) 欄)。教育局於二零一五年三月回覆審計署的查詢時表示，與目視點算相比，以訪客自動點算器收集訪客人數資料的方法，既有憑有據亦更客觀及符合成本效益。教育局亦表示，表五 (d) 欄顯示的訪客人數較多，可能是由於重複點算多次進出的同一訪客；

- (b) 在該中心逗留的訪客，甚少借閱圖書或使用參考資源(另見第 3.2 至 3.11 段所載審計署的意見)。訪客在中央資源中心逗留期間進行的活動包括使用工作站或個人電子儀器、閱讀圖書及其他刊物，以及翻閱展出的書籍。審計署已把這些訪客的人數計入表五 (b) 欄；
- (c) 審計署於二零一五年一月十五及十七日進行調查期間，多用途禮堂正舉行展覽。大部分進入中央資源中心的訪客，為純粹經該中心前往多用途禮堂的學生(見表五 (a) 欄)。審計署察覺到，大部分學生直接前往多用途禮堂，沒有使用該中心的資源，亦沒有閱覽在中心舉行的書展中展出的圖書或參觀在中心舉行的小型展覽(見照片四)；

照片四

學生經中央資源中心進入多用途禮堂



資料來源：審計署於二零一五年一月十三日拍攝的照片

- (d) 由於 (c) 項所述的展覽已於二零一五年一月二十日結束，二零一五年一月二十一及二十六日的訪客人數大減；及
- (e) 多用途禮堂於二零一五年一月三十日舉辦培訓課程。審計署察覺到，111 名參加者經中央資源中心進入多用途禮堂。大部分參加者直接進入多用途禮堂。15 名參加者在小休時前往該中心，匆匆瀏覽當中的資源。有關人數已計入表五 (b) 欄。

審計署認為，教育局需要檢討及修訂計算中央資源中心訪客人數的方法，以期更準確地反映訪客人數。此外，教育局需要採取措施，改善該中心的使用情況。

須審視特殊教育資源中心訪客人數是否準確

2.20 特殊教育資源中心旨在設立一個資料庫，包羅教學策略、參考資源及在支援有特殊教育需要學生方面的最新發展資料，供教師及其他持份者(例如輔助人員及家長)共用，為他們提供專業支援。有特殊教育需要的學生包括有視障、聽障、言語障礙，以及有學習困難或有情緒、行為問題的學生。

2.21 特殊教育資源中心位於教育服務中心西座二樓，佔地 120 平方米，星期一至五上午九時三十分至下午一時，以及下午二時至六時三十分，開放予公眾使用。該中心設有電腦、多媒體設備及圖書館服務(例如有關特殊教育的期刊、雜誌及圖書，以及校本教學資源)。訪客可從參考書及學習資源／教材套中，查閱有關特殊教育的資料或製作教材(見照片五)。

照片五

特殊教育資源中心



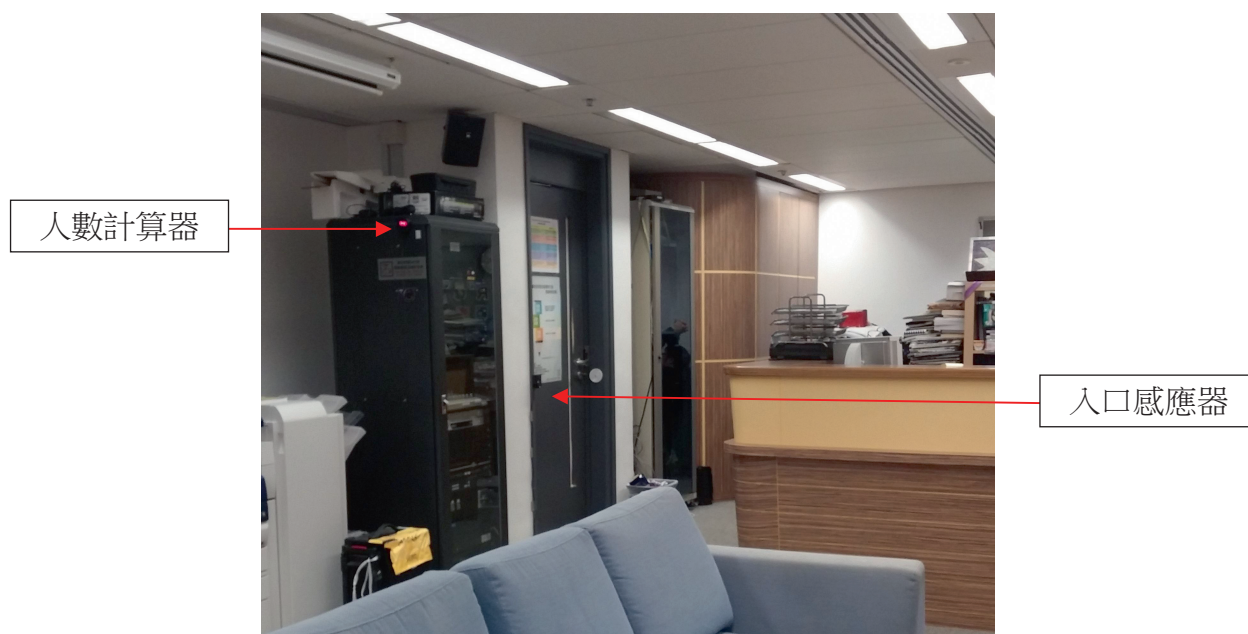
資料來源：審計署於二零一五年一月二十二日拍攝的照片

達致教育服務中心的預期效益

2.22 自二零一二年十月起，特殊教育資源中心以安裝於中心入口的人數計算器(註7——見照片六)收集每月訪客人數。在此之前，該中心憑訪客記錄冊上的簽名數目，計算訪客人數。教育局表示，訪客大多不願在記錄冊上簽名，因此二零一二年十月前少報了訪客人數。

照片六

特殊教育資源中心的人數計算器及入口感應器



資料來源：審計署於二零一五年一月九日拍攝的照片

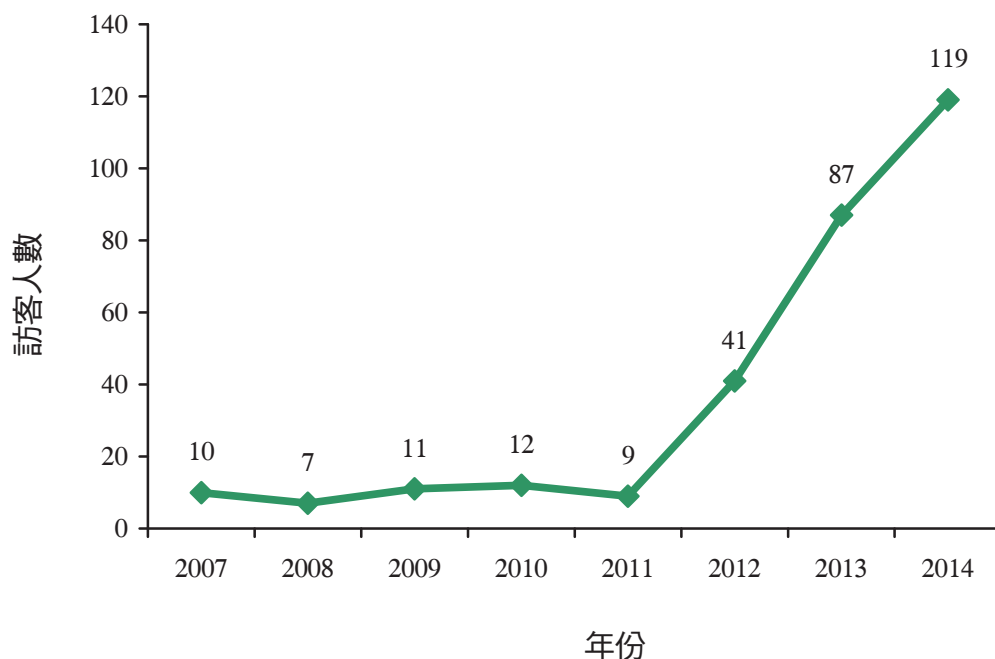
2.23 圖三顯示於二零零七至二零一四年期間，特殊教育資源中心每天平均訪客人數；該等資料是根據教育局的記錄整理得出。從該圖可見，二零一二年十月使用人數計算器後，每天平均訪客人數大增約九倍，由二零零七至二零一一年的10人增至二零一三及二零一四年的103人。審計署又留意到，教育局由二零一二年十月起舉辦更多參觀特殊教育資源中心的導賞團，以增加該中心的使用率。於二零一三及二零一四年，導賞團的參加人數分別為1 186及1 719人。

註7：計算特殊教育資源中心訪客人數的公式如下：

$$\text{訪客人數} = (\text{人數計算器讀數} \div 2) - \text{並非使用服務的人數 (每天 9 人)}$$

圖三

特殊教育資源中心每天平均訪客人數
(二零零七至二零一四年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：自二零一二年十月起，特殊教育資源中心以人數計算器收集訪客資料。二零零七至二零一一年每天平均訪客人數為 10 人，而二零一三及二零一四年的人數則為 103 人。

2.24 為查明特殊教育資源中心設施的使用情況及觀察訪客流量，審計署於二零一五年一月，於該中心進行了五天實地調查，調查時間由上午九時三十分至下午六時三十分。審計署的實地調查顯示：

- (a) 在該五天前往中心的訪客人數每天不多於五人 (每天平均有 3.8 人——見表六)，期間沒有舉辦導賞團；及

表六

審計署在特殊教育資源中心進行實地調查的結果
(二零一五年一月)

日期 (二零一五年一月)	訪客人數 (註)
十五日(星期四)	5
十九日(星期一)	5
二十二日(星期四)	3
二十六日(星期一)	5
二十八日(星期三)	1
平均	3.8

資料來源：審計署的實地調查

註：訪客人數不包括特殊教育資源中心的職員。

附註：五天均沒有舉辦導賞團。

- (b) 很多訪客只是隨便翻閱書架上的圖書，只有一名訪客使用借書服務(交還一本圖書)。

由此可見，審計署調查所得的結果與教育局以人數計算器(見第 2.22 段註 7)計算所得的特殊教育資源中心訪客人數記錄(二零一三及二零一四年每天平均 103 人——見第 2.23 段)有頗大出入。教育局於二零一五年三月回覆審計署的查詢時表示，人數計算器錄得的訪客人數較審計署調查所得為多，可能是由於點算訪客人數的方法不同，例如重複點算多次進出的訪客。教育局須調查箇中原因及設法改善該中心點算訪客人數方法的準確程度。

香港教師中心的訪客人數未受監察

2.25 香港教師中心在一九八九年成立(註 8)，並於二零零六年四月遷入教育服務中心。香港教師中心位於教育服務中心西座一樓，佔地合共 440 平方米，當中 240 平方米 (55%) 為辦公地方，其餘 200 平方米 (45%) 設有多項設施，例如電腦工作站、議事區、休憩區(提供報章及消閒雜誌)、專題展板等，供教師使用(見照片七至九)。該中心開放予教師使用，開放時間為星期一至五上午九時至下午七時，以及星期六上午九時至下午六時。

照片七至九

香港教師中心的設施

照片七



休憩區

照片八



議事區

照片九



電腦工作站

資料來源：審計署於二零一四年十二月二日拍攝的照片

註 8：一九八四年發表的《教育統籌委員會第一號報告書》建議，成立香港教師中心，不斷促進教師的專業發展和在職培訓，並為他們提供一個富鼓勵性、中立及沒有階級觀念的環境，使他們更能團結一致，發揮專業精神。香港教師中心的秘書處服務及日常運作，由教育局負責。

達致教育服務中心的預期效益

2.26 審計署留意到，教育局並沒有收集香港教師中心的訪客人數資料。為查明該中心設施的使用情況，審計署於二零一五年一月，於該中心開放時段，進行了為期五天的實地調查。審計署的實地調查結果發現：

- (a) 中心的訪客(不包括如職員及派遞文件人員等非服務使用者)人數偏低。平日的訪客人數不多於15人，星期六的訪客人數為22人(每天平均有11.2人——見表七)；及

表七

審計署在香港教師中心進行實地調查的結果
(二零一五年一月)

日期 (二零一五年一月)	訪客人數
十五日(星期四)	4
十七日(星期六)	22
十九日(星期一)	6
二十二日(星期四)	9
二十六日(星期一)	15
平均	11.2

資料來源：審計署的實地調查

- (b) 訪客大多使用電腦工作站及在休憩區閱讀報章或雜誌。與其他設施比較，議事區的使用率尤低。

審計署認為，教育局需要收集香港教師中心的訪客資料，並監察設施的使用情況，以善用設施。

蒼萃館的訪客人數偏低

2.27 蒼萃館展出香港學生的卓越成就(例如在國家及國際的體育、科學及科技等比賽中獲獎)，以啟發及鼓勵其他學生爭取佳績。蒼萃館位於西座平台(見

照片十)，佔地 304 平方米，開放予公眾參觀，開放時間為星期一至六上午十時至下午六時，公眾假期休息。

照片十

薈萃館



資料來源：審計署於二零一四年十二月二日拍攝的照片

2.28 教育局會安排團體參觀薈萃館。此外，薈萃館亦開放予未經預約的訪客。教育局未有就薈萃館的訪客數目制訂目標。然而，薈萃館訪客人數(包括未經預約的訪客及團體訪客)偏低，每天平均為 21.5 人。表八顯示二零零九至二零一四年(截至十月三十一日)每天平均訪客人數。

表八

蒼萃館每天平均訪客人數
(二零零九至二零一四年)

年份	訪客人數
2009	20
2010	25
2011	18
2012	15
2013	24
2014 (截至 10 月 31 日)	28
整體	21.5 (註)

資料來源：教育局的記錄

註：按二零零九年一月至二零一四年十月的加權平均年份 5.83 年計算。

2.29 為改善蒼萃館的使用情況，教育局計劃把蒼萃館改建為多功能禮堂，從而鼓勵學生欣賞其他同學就相關學習領域(例如科學教育)而製作的展品，以收互相學習之效。教育局亦計劃縮小蒼萃館的規模，但會製作實地參觀及虛擬導賞的數碼短片，於 2015-16 年度上載互聯網。預計所需費用為 170 萬元。審計署歡迎為改善該館使用情況而採取措施，並認為教育局須密切監察蒼萃館的使用情況，確保達致其目標。

共用設施的使用情況

2.30 教育服務中心共有 12 項共用設施，包括一個演講廳、一個小型演講廳、一個多用途禮堂及九個活動室(見照片十一至十四)。除多用途禮堂位於西座平台外，這些設施均設於西座三至四樓。這些設施佔教育服務中心的 13 900 平方米總淨作業樓面面積的 12%，由行政及管理辦事處管理，每天分早午晚三個時段可供預約使用(註 9)。設施於星期日及公眾假期暫停開放。使用者如欲使用該等設施，可提早 360 天預約。

註 9：早上時段由上午九時至下午一時、下午時段由下午二時至五時三十分、晚上時段由下午六時三十分至十時。

照片十一至十四

教育服務中心的共用設施

照片十一



演講廳

照片十二



小型演講廳

資料來源：審計署於二零一五年一月二十七日拍攝的照片

照片十三



多用途禮堂

照片十四



其中一個活動室

資料來源：審計署於二零一四年十二月二日拍攝的照片

2.31 共用設施的作業面積及座位數目載於表九。

表九

教育服務中心共用設施的作業面積及座位數目

共用設施	面積 (平方米)	座位數目 (人數)
演講廳	457	440
小型演講廳	295	200
多用途禮堂	373	200
九個活動室	44 至 102 (總計：555)	30 至 85 (總計：435)

資料來源：教育局的記錄

產業策略小組對共用設施使用情況的關注

2.32 就產業策略小組對訓練場地使用情況進行的調查，政府產業署於二零一二年七月要求教育局提供教育服務中心訓練場地二零一一年七月至二零一二年六月期間使用情況的詳細資料。教育局於二零一二年八月告知政府產業署，教育服務中心 12 項共用設施的平均使用率為 37%，早午晚三個時段的平均使用率分別為 42%、54% 及 16% (註 10)。

2.33 二零一二年十二月，政府產業署告知教育局，產業策略小組對教育服務中心的使用率(低於 60%) 表示關注，要求教育局採取跟進行動，例如檢討場地的大小及容許其他決策局／部門預約使用該等設施。

2.34 二零一三年六月，教育局告知政府產業署，進行抽樣研究後，得悉教育服務中心設施使用率偏低的原因如下：

- (a) **未有使用已預約時段** 三個時段的預約率甚高，早上及下午時段均為 99%，晚上時段亦逾 50%，而平均爽約率(未有使用已預約時段)為 60%；及

註 10：使用率的計算方法如下：

使用時段的數目 ÷ 可供使用時段的數目 × 100%

- (b) *未能及早／沒有釋出未獲使用時段* 約 94% 已預約而其後沒有使用的時段在距離原擬使用日期不多於一個月才釋出，供他人預約。其中約 26% 在距離原擬使用日期不足七天才釋出，另 13% 則從未釋出。

教育局採取的改善措施

2.35 二零一三年十一月，教育局告知政府產業署，已採取下列措施，改善共用設施的使用情況：

- (a) 於二零一三年十月更新網上預約系統，使系統可編製預約統計數字報告；
- (b) 由二零一三年八月起實施新安排，由行政及管理辦事處在已預約時段的一個月前發出電子郵件，要求使用者在五個工作天內確認其預約。如使用者沒有遵辦，行政及管理辦事處便會取消其預約，有關場地便可供他人預約使用；及
- (c) 由二零一三年九月起，演講廳、小型演講廳及多用途禮堂的晚上時段，可供其他決策局／部門預早三個月預約使用。該等設施的資料，已在數碼政府合署公布。

平均使用率增幅輕微

2.36 審計署留意到，儘管教育局已採取改善措施，共用設施的使用情況只稍有改善（見表十）。

表十

教育服務中心共用設施的使用率

時段	平均使用率	
	二零一一年七月至 二零一二年六月 (註)	二零一三年十一月至 二零一四年十月
早上	42%	43%
下午	54%	51%
晚上	16%	22%
平均	37%	39%

資料來源：教育局的記錄

註：政府產業署要求教育局就這段期間的使用情況提供資料 (見第 2.32 段)。

使用率增幅輕微的原因

2.37 “未有使用已預約時段”及“未能及早／沒有釋出未獲使用時段”的問題 (見第 2.34 段)，仍然持續。於二零一三年十一月至二零一四年十月期間，9 124 個預約時段當中的 4 981 個時段未獲使用，爽約率為 55%。審計署分析了該 4 981 個未獲使用時段，留意到：

- (a) 1 812 個時段 (36%) 的使用者未有依約出現；及
- (b) 3 169 個時段 (64%) 的預約雖已事先取消，然而 1 050 個時段 (佔 3 169 個時段的 33%) 只在距離原擬使用日期不足七天才取消，並釋出供其他使用者預約 (見表十一)。

表十一

取消預約時段
(二零一三年十一月一日至二零一四年十月三十一日)

提前取消預約的日數	時段	
1 天	236 (7%)	} 1 050 (33%)
2 至 7 天	814 (26%)	
8 至 14 天	645 (20%)	
15 至 30 天	940 (30%)	
31 至 60 天	484 (15%)	
逾 60 天	50 (2%)	
總計	3 169 (100%)	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.38 關於改善措施 (見第 2.35 段)，審計署留意到：

- (a) 如使用者未有按電子郵件的要求確認預約，已預約時段便可在原擬使用日期前約 25 天釋出 (見第 2.35(b) 段)。二零一四年七至十二月期間，有 163 項預約因使用者未有按電子郵件的要求確認預約而被行政及管理辦事處取消其預約。在這 163 項預約之中，118 項 (72%) 是在原擬使用日期前 20 天內被行政及管理辦事處取消，當中的 67 項 (41%) 在原擬使用日期前 10 天內被取消；及
- (b) 至於容許其他決策局／部門預約使用設施，反應未見踴躍。截至二零一四年十二月三十一日，其他決策局／部門只借用了演講廳 (其他決策局／部門曾預約使用的唯一設施) 八個時段。

2.39 為改善共用設施的使用情況，教育局須：

- (a) 加強對預約程序的監控；及
- (b) 考慮容許其他決策局／部門，以及非政府機構預約使用更多時段／場地，並加強有關的宣傳工作。

使用者的意見

2.40 教育局曾表示，成立教育服務中心的目標包括改善教育服務水平及促進教育專業人員的交流。因此，為查明上述目標及效益能否達到，定期了解家長、教師及教育專業人員等教育服務中心使用者對中心所提供服務的認知程度，以及收集他們對這些服務的意見，實為重要。表十二列出教育局各分部所進行的使用者調查。

表十二

教育局各分部就服務提供情況進行的調查

提供服務的場地	教育局分部	曾進行的使用者調查
香港教師中心	專業發展及培訓分部	該中心於二零零五年進行了一次服務調查。不過，自該中心於二零零六年四月遷入教育服務中心以來，一直沒有進行全面調查。該分部曾於二零一二年就《香港教師中心傳真》及休憩區提供的雜誌進行兩次調查。該中心定期收集使用者對其所辦課程／活動的意見，但沒有就其他服務定期收集使用者的意見。
特殊教育資源中心	特殊教育及幼稚園教育分部	<p>教育局於二零一五年三月回覆審計署的查詢時表示：</p> <p>(a) 每當有團體訪客到訪，便會在之後的交流時段收集意見；</p> <p>(b) 會不時在個別訪客借書或向中心職員求助時，以口頭方式向他們收集意見；及</p> <p>(c) 已根據收集所得的意見，對該中心的若干設施／服務作出改善。</p> <p>然而，審計署留意到該中心並無以書面記錄所得的意見。</p>

表十二 (續)

提供服務的場地	教育局分部	曾進行的使用者調查
中央資源中心	課程發展處	由二零一二至二零一四年 (截至九月三十日)，團體訪客到訪該中心共 172 次，對 13 個 (8%) 獲選的團體訪客進行了使用者調查，參加調查的訪客包括實習教師、在職幼稚園教師及中小學教師。該中心亦放置了意見書，藉以收集使用者的意見。由二零一一年四月至二零一四年九月，該中心收到 41 份意見書。
薈萃館	課程發展處	於 2010/11 至 2013/14 學年，薈萃館向出席 26 個傑出學生講座的學生收集意見。薈萃館由二零一五年一月一日起向團體訪客收集意見，截至二零一五年二月六日，共收到來自團體訪客的 363 份意見書。薈萃館沒有收到未經預約的訪客的意見。
其他訓練場地	不同分部	除資訊科技教育組外，其餘均沒有進行使用者調查。

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

表現指標

2.41 為監察教育服務中心各項設施的使用情況，應制訂清晰和具意義的指標及表現管理機制，並由高層管理人員密切監管。目前，一些表現指標，例如訪客每月於中央資源中心使用其資源的情況，已受監察。不過，審計署發現，除中央資源中心及特殊教育資源中心外，薈萃館等教育設施的訪客人數，或共用設施的使用率均沒有訂定指標。中央資源中心及特殊教育資源中心只就訪客人數訂有指標 (見第 2.11 段表四)，對該兩個中心提供的其他服務，例如教育資源的使用及／或借用情況，則沒有訂定任何具體指標。

第 3 部分：教育服務中心的運作事宜

3.1 教育服務中心內的中央資源中心及特殊教育資源中心，為教育及教學專業人員、家長等提供教育資源及服務，而薈萃館則用以展示同學們的傑出成就。本部分探討以下事宜：

- (a) 中央資源中心的服務 (見第 3.2 至 3.11 段)；
- (b) 特殊教育資源中心的借書服務 (見第 3.12 至 3.20 段)；及
- (c) 薈萃館的迷你影院 (見第 3.21 至 3.24 段)。

中央資源中心的服務

3.2 根據教育局的資料，中央資源中心提供各類教育服務及資源 (見第 1.4(a) 段)。審計署留意到以下可予改善之處：

- (a) 借用圖書館館藏 (見第 3.3 至 3.6 段)；
- (b) 中央資源中心的資源使用情況 (見第 3.7 及 3.8 段)；及
- (c) 借用記錄報告 (見第 3.9 至 3.11 段)。

借用圖書館館藏

3.3 截至二零一四年九月三十日，中央資源中心圖書館的館藏除期刊的印行本、教育局的學與教資源表及電子資料庫／期刊／報章外，還有約 41 000 項圖書館館藏。中央資源中心的圖書館館藏，詳載於表十三。

表十三

中央資源中心圖書館館藏
(二零一四年九月三十日)

館藏項目	可供借用	不供借用	總計
視聽資料	532	788	1 320
圖書	26 963	9 538	36 501
電子資源	475	985	1 460
教材套	116	484	600
網上資源	—	1 099	1 099
總計	28 086	12 894	40 980

資料來源：教育局的記錄

3.4 館藏借用率是用以衡量圖書館使用者借用館藏情況的表現指標之一。館藏借用率指某一項目在一段期間(例如一年)的借用次數。審計署得悉，教育局沒有為中央資源中心計算館藏借用率，以監察該中心的表現。審計署計算了該中心於二零一一年四月至二零一四年九月的館藏借用率，留意到館藏借用率雖持續改善，但仍有進步空間(見表十四)。

表十四

中央資源中心的館藏借用率
(2011-12 至 2014-15 年度)

年度	借出項目數量 (a)	可供借用項目的 平均數量 (b)	館藏借用率 (c) = (a) ÷ (b)
2011-12	2 129	25 199	0.08
2012-13	2 363	25 865	0.09
2013-14	2 973	26 942	0.11
2014-15 (截至 2014 年 9 月 30 日)	2 339	27 926	0.17 (註)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：該館藏借用率是根據二零一四年四月至九月的數據調整為按年計算。

3.5 如第 3.3 段所述，中央資源中心約有 28 000 項可供借用的館藏。審計署的分析顯示，於二零一一年四月至二零一四年九月期間，這些館藏中有 85% 未經借用。

3.6 借用服務只供中央資源中心的登記會員使用。審計署經分析後，發現曾使用借用服務的會員少於 10% (見表十五)。

表十五

曾使用借用服務的會員
(2011-12 至 2014-15 年度)

年度	曾使用借用服務的會員人數 (a)	期內的平均會員人數 (b)	曾使用借用服務的會員人數百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100%
2011-12	296	3 605	8.2%
2012-13	365	4 641	7.9%
2013-14	554	6 180	9.0%
2014-15 (截至 2014 年 9 月 30 日)	361	7 937	9.1% (註)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：此百分比是根據二零一四年四月至九月的數據調整為按年計算。

中央資源中心的資源使用情況

3.7 除了外借圖書館館藏之外，中央資源中心亦提供其他專業教育服務，例如在中心內閱覽圖書及期刊的印行本、翻查電子資源(資料庫、期刊及報章)，並提供可接達互聯網的電腦工作站及 Wi-Fi 服務。

3.8 審計署審視了這些在中心內提供的服務於二零一四年的使用記錄後，留意到部分服務的使用情況有提升空間(見表十六)。

表十六

在中央資源中心內提供的服務／資源的使用情況
(二零一四年)

在中心內提供的服務／資源	所提供項目數量	平均每月使用量
電子報章服務	—	1 次要求
開架的圖書	16 500	1 136 冊圖書
開架的影音資料	120	17 項
開架的優質教育基金轄下計劃的良好做法及示例個案	1 330	52 項
開架的期刊印行本 (約 250 種)	2 360	35 項
存放於儲物室的參考資料及期刊印行本	11 460	23 次要求

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

借用記錄報告

3.9 根據中央資源中心的記錄，項目每月平均借用量已由 2011-12 年度的 117 項，增至 2014-15 年度(截至二零一四年九月)的 390 項，增幅達 120%。審計署審視了二零一一年四月至二零一四年九月的借用記錄後，發現 449 項借用記錄有異常之處(佔 9 800 項借用記錄的 4.6%)，當中涉及 17 名使用者：

- (a) 六名曾借書的使用者(涉及 186 項借用記錄)並未列入中央資源中心的會員名單；及
- (b) 11 名會員(涉及 263 項借用記錄)在借出圖書後，旋即把書歸還(例如在短短數秒之後)。

3.10 在回覆審計署的查詢時，教育局於二零一五年三月告知審計署：

- (a) 關於第 3.9(a) 段提及的個案，在 186 項涉及四名使用者的借用記錄中，179 項與系統測試有關。不過，餘下七項涉及另外兩名使用者的借用記錄，則並無記錄可加以解釋；

- (b) 關於第 3.9(b) 段提及的個案，審計署所發現的 263 項涉及 11 名使用者的借用記錄，全部與系統測試有關；及
- (c) 中央資源中心並無專為測試而開立圖書館帳戶，而圖書館職員偶然會以自己的帳戶來測試系統，故無法識別哪些借用記錄由測試產生。因此，所匯報的借用館藏統計資料，均把該等記錄包括在內。

審計署留意到，教育局所提及的系統測試，並沒有相關的文件記錄。

3.11 審計署認為，教育局需要：

- (a) 採取行動進一步推廣中央資源中心的服務(包括借用服務)(見第 3.3 至 3.8 段)；及
- (b) 提升中央資源中心的圖書館系統，以便把測試記錄與呈交管理層的借用館藏統計資料分開(見第 3.9 及 3.10 段)。

特殊教育資源中心的借書服務

3.12 特殊教育資源中心提供一般圖書館服務，包括為會員提供借書服務。該中心以電腦系統管理借書服務。每名會員在同一時間最多可借書三本，借閱期為 14 天。截至二零一四年九月三十日，該中心藏書約 2 600 冊，會員 4 497 人。審計署分析了二零一二年十月至二零一四年九月兩年間的借書記錄，留意到下列事宜，值得管理層注意(見第 3.13 至 3.20 段)。

借書率

3.13 根據教育局的記錄，二零一二年十月至二零一四年九月的兩年間，共有 11 472 項借書記錄(每月平均 480 項)，涉及 2 797 名會員(61% 為教師、34% 為市民，另 5% 為教育局人員)及 2 196 本圖書。表十七及十八分別列出特殊教育資源中心的館藏借用率及曾使用借書服務的會員人數百分比。

表十七

特殊教育資源中心的館藏借用率
(二零一二年十月至二零一四年九月)

期間	借出次數 (a)	可供借用項目的 平均數量 (b)	館藏借用率 (c) = (a) ÷ (b)
2012年10月至 2013年9月	5 371	2 552	2.1
2013年10月至 2014年9月	6 101	2 598	2.3

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

表十八

曾使用借書服務的會員人數百分比
(二零一二年十月至二零一四年九月)

期間	曾使用借書服務的 會員人數 (a)	期內的平均 會員人數 (b)	曾使用借書服務的 會員人數百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100%
2012年10月至 2013年9月	1 632	3 920	42%
2013年10月至 2014年9月	1 819	4 223	43%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.14 審計署的分析亦顯示，在該兩年期內，除一天之外，特殊教育資源中心開放的每一天，均有若干名會員到訪及借書。每天平均借書人數載於表十九。

表十九

每天平均借書人數
(二零一二年十月至二零一四年九月)

期間	每天平均借書人數
2012 年 10 月至 2013 年 9 月	9
2013 年 10 月至 2014 年 9 月	11

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.15 審計署於二零一五年一月進行五天調查(見第 2.24 段)期間，發現並無會員到特殊教育資源中心借書，而五天之中只有一天有一名會員到特殊教育資源中心歸還一本圖書。

3.16 在回覆審計署的查詢時，教育局於二零一五年三月告知審計署，根據記錄，在審計署進行五天實地調查期間每天均有人借書。教育局表示，借書記錄共有 42 項，涉及 18 名會員。審計署認為，教育局管理層有需要就此事作進一步調查。

借書記錄有出入

3.17 審計署在進行實地調查期間，選取了 15 本圖書，檢查書上所示的借書記錄(即還書日期蓋印頁)，並與教育局提供的特殊教育資源中心電腦借書記錄作比較。審計署留意到，還書日期蓋印頁所示的借書次數，遠少於該中心借書記錄所示的次數(見表二十)。

表二十

15 本借書記錄有出入的圖書
(二零一二年十月至二零一四年九月)

圖書	借書次數		
	特殊教育資源中心 的借書記錄	圖書所示的次數	有出入之處
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)
A	10	0	10
B	8	0	8
C	8	1	7
D	7	0	7
E	7	0	7
F	6	0	6
G	6	0	6
H	6	1	5
I	6	1	5
J	6	1	5
K	5	0	5
L	5	0	5
M	6	2	4
N	4	1	3
O	3	0	3

資料來源：審計署對教育局記錄的分析及審計署的實地調查

3.18 審計署亦留意到，部分圖書的借書記錄有出入(以個案一為例，加以說明)。

個案一

借書記錄有出入

1. 特殊教育資源中心有兩冊圖書 P。根據該中心的借書記錄，該兩冊圖書均曾借出逾一年，如下表所示：

圖書 P	借出日期	歸還日期
第一冊	2012 年 12 月 18 日	2013 年 12 月 26 日
第二冊	2013 年 1 月 7 日	2014 年 1 月 22 日

2. 不過，審計署留意到，該中心的借書記錄亦顯示，該兩冊圖書借出期間(即不能在該中心被借出)，有五項借書記錄，如下表所示：

記錄	借出日期	歸還日期
1	2013 年 2 月 7 日	2013 年 2 月 25 日
2	2013 年 3 月 14 日	2013 年 3 月 21 日
3	2013 年 3 月 22 日	2013 年 4 月 9 日
4	2013 年 10 月 16 日	2013 年 10 月 31 日
5	2013 年 12 月 9 日	2013 年 12 月 23 日

審計署的意見

3. 有需要調查上文所示借書記錄有出入的原因，以及檢視特殊教育資源中心借書記錄是否準確。

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.19 鑑於第 3.13 至 3.18 段所述的調查結果，審計署認為，特殊教育資源中心借書記錄的管理工作有可予改善之處。教育局需要：

- (a) 就審計署發現的借書活動與特殊教育資源中心電腦系統的借書記錄有出入一事(見第 3.15 至 3.18 段)作出調查；及
- (b) 採取有效措施，確保特殊教育資源中心的借書記錄準確無誤。

特殊教育資源中心的網上圖書館目錄檢索事宜

3.20 特殊教育資源中心設有網站，提供各項教學資源、刊物及報告，以及其他特殊教育網站的連結。該中心亦設有圖書館系統，方便使用者以互聯網檢索圖書館目錄。網上圖書館目錄可讓準使用者對該中心所藏資料有概括了解，如他們發現有關資料有用，便會被吸引到訪，以取得更多資料。不過，審計署發現，儘管於二零一四年十二月中至二零一五年一月中經過多次嘗試，仍然不能登入該網上目錄。由於網上目錄旨在方便市民經互聯網檢索及預約特殊教育資源中心的圖書，教育局有需要採取補救措施。

薈萃館的迷你影院

3.21 薈萃館設有一間迷你影院（見照片十五），播放有關學生傑出成就的 180 度闊銀幕短片，片長約 15 分鐘。有關的開支為 510 萬元，包括數碼設備開支 190 萬元及短片製作費 320 萬元。

照片十五

薈萃館的迷你影院



資料來源：審計署於二零一四年十二月二日拍攝的照片

3.22 根據教育局的記錄，闊銀幕短片自薈萃館啓用以來一直播放。教育局於二零一四年十二月回覆審計署有關播放安排的查詢時，告知短片會向有 20 人

或以上參加並已作事先安排的導賞團播放，以及應未經預約的團體訪客要求而播放。

3.23 審計署於二零一五年一月對薈萃館進行七天的實地調查期間，察覺到迷你影院的入口被攔着（見照片十六），館內亦沒有貼出告示，告知訪客可要求播放短片。職員在回覆查詢時表示，短片不會向個別訪客播放。

照片十六

薈萃館迷你影院入口



資料來源：審計署於二零一五年一月九日拍攝的照片

3.24 審計署得悉，教育局管理層擬於 2015-16 年度改建薈萃館（見第 2.29 段），但迷你影院不受影響。根據教育局的資料，未經預約的訪客佔訪客總數約 50%。該局有需要提高他們對迷你影院播放短片的認識，例如在館內張貼有關放映時間的告示，以及採取措施以確保短片如期播放。

第 4 部分：未來路向

4.1 本部分探討教育服務中心的未來路向並提出建議。

須制訂有效運用教育服務中心的策略

4.2 教育服務中心旨在通過設於市中心的綜合中心，集中資源，為市民提供更方便快捷的教育服務。教育服務中心位於九龍塘，交通便利，提供逾 3 000 平方米的教育及共用設施供公眾使用，教育局必須加以善用。不過，審計署的審查結果(見第 2 部分)顯示教育及共用設施的使用情況並不理想。教育局有需要聽取教育專業人員的意見，制訂有效運用該中心的策略，並密切監察策略的執行情況。

須就教育服務中心進行項目推行後檢討

4.3 效率促進組於二零零九年二月編製了一份最佳做法指引，名為《項目推行後檢討的使用者指引》。根據該指引所載，項目推行後檢討有助各決策局／部門評估某項目是否達到預訂目標、檢討其表現，以及汲取值得學習之處，以改善日後項目的推行情況及成效。

4.4 項目推行後檢討完成後，應向高層管理人員匯報檢討結果及提出建議，以供考慮。項目推行後檢討報告應載列項目的成效及效率、項目管理成效、經驗總結，以及日後項目可採用的最佳做法。

4.5 就第 2.2 段而言，審計署得悉教育局沒有衡量是否達到預期的效益(例如教育服務中心在利便教育專業人員交流方面的成效)。審計署又留意到，教育服務中心啓用逾八年，教育局仍未進行項目推行後檢討，以評估達到預期效益的程度及找出可予改善之處。該中心的建造工程涉及大量公帑。為評估該中心有否達到臚列興建教育服務中心各項理據的財委會文件所述的預計目標及預期效益，教育局有需要參考載於本審計報告書的審查結果，就該中心進行項目推行後檢討。

審計署的建議

4.6 審計署建議教育局局長應：

第 2 部分：達致教育服務中心的預期效益

- (a) 就教育服務中心的設施在產審會於二零零四年一月給予批准後作出改動一事，根據《政府產業管理及有關事務規例》第 312 條及附件 IV(第一部分) 徵求產審會的批准；
- (b) 採取措施，確保日後改動設施時，根據《政府產業管理及有關事務規例》第 312 條及附件 IV(第一部分) 徵得產審會的批准；
- (c) 改善記錄中央資源中心及特殊教育資源中心訪客人數的方法，以便更準確反映該等中心的使用情況；
- (d) 收集使用香港教師中心各項設施的訪客資料，以及監察該等設施的使用情況；
- (e) 採取有效措施，改善教育設施(即中央資源中心、特殊教育資源中心、香港教師中心及薈萃館)的使用情況；
- (f) 採取有效措施，改善共用設施的使用情況，包括：
 - (i) 加強監控設施的預約安排；及
 - (ii) 考慮提供更多時段／場地，供政府各決策局／部門及非政府機構預約使用；
- (g) 定期調查準使用者對教育服務中心的認識，以及現有使用者對該中心服務的意見；
- (h) 就教育服務中心各項設施的使用情況，訂定表現指標；
- (i) 考慮就中央資源中心及特殊教育資源中心的服務(例如借用服務)，訂定表現指標；

第 3 部分：教育服務中心的運作事宜

- (j) 採取有效措施，進一步推廣中央資源中心及特殊教育資源中心的服務；

未來路向

- (k) 就審計署發現的借書活動與特殊教育資源中心電腦系統的借書記錄有出入一事(見第 3.15 至 3.18 段)作出調查；
- (l) 確保中央資源中心及特殊教育資源中心的借用統計數字準確反映兩者的實際借用情況；
- (m) 從速採取行動，恢復特殊教育資源中心的網上圖書館目錄檢索服務；
- (n) 加強訪客對薈萃館播放闊銀幕短片的認識，例如張貼告示，告知訪客放映時間；

第 4 部分：未來路向

- (o) 制訂有效運用教育服務中心的策略，並密切監察策略的執行情況；及
- (p) 參考載於本審計報告書的審查結果，就教育服務中心進行項目推行後檢討。

政府的回應

4.7 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

第 2 部分：達致教育服務中心的預期效益

- (a) 教育服務中心自二零零六年成立以來，一直提供多種教育服務，以支援學與教及本地教師的專業發展。教育服務中心通過中央資源中心、特殊教育資源中心及香港教師中心等，為校長、教師、家長、學者、專上院校的教育系學生等提供各項以中心為本的服務。為支援新服務及／或更新服務，教育服務中心的教育及共用設施多年來均按需要作出改善或予以提升，以配合目標使用者的需要。此外，過去十年，在教學上使用電子資源的風氣日盛。教育服務中心轄下各個中心已提升電腦系統及把資源上載互聯網，以配合較習慣使用電子服務的使用者的需要。使用者現可遙距登入教育服務中心轄下各個中心的電子資料庫，這肯定令親身到訪教育服務中心使用教育及共用設施的訪客減少，影響該等設施的使用率。與此同時，該等設施的使用率統計數字(包括親身到訪及實際借用資源)，只反映教育服務中心使用情況的其中一面，而不是全面的使用情況。儘管如此，教育局完全同意有需要確保教育服務中心得以善用，以配合

選用中心為本服務的持份者，並為喜歡選用電子資源的持份者繼續提升電子服務。教育局會繼續留意持份者的最新服務需要，並根據審計署的建議、日後擬提供的新服務及／或更新服務，以及教育局的運作需要，檢討該中心的使用情況及服務，以確保該中心得以善用。首先，教育局擬把薈萃館改建為多功能禮堂，以提高該場地的使用率；

- (b) 教育局已在二零一五年三月六日致函產審會，就更改核准面積分配列表徵求事後批准。教育局會確保嚴格遵守《政府產業管理及有關事務規例》，並視乎情況就日後的改動徵求批准；
- (c) 使用訪客自動點算器收集教育服務中心轄下各中心的訪客人數資料，既有憑有據，亦客觀可靠及符合成本效益。在擬備各中心訪客人數統計數字時，已對訪客自動點算器的讀數作出適當扣減，以免因職員多次進出而重複點算。因應審計署的意見，教育局會審視可否進一步改善點算方法；
- (d) 訪客到訪教育服務中心的目的不一而足，中央資源中心的獨特設計旨在推廣該中心及增加訪客的注意。訪客途經中央資源中心進入多用途禮堂時，可順道參觀該中心展示的教育資源。該中心通常會與活動主辦單位合作，安排與活動主題相配合的書展及展覽，以便訪客在小休或活動之後使用該中心的資源；
- (e) 指示訪客經中央資源中心進入多用途禮堂，可增加訪客對該中心的注意，有助提高該中心的使用率。鑑於建築設計上的限制，要避免點算純粹經中央資源中心進入多用途禮堂的過路人士，唯一可行之法是封閉中央資源中心通往多用途禮堂的入口。不過，這不利於增加持份者對該中心的注意及推廣其服務；
- (f) 教育局已着手改革沿用的網上場地預約系統，有關工作擬分三期完成，改善措施包括：
 - (i) 推出制度以懲罰逾期取消預約；
 - (ii) 增設自動取消預約功能；
 - (iii) 提供網上確認預約表格；
 - (iv) 增設搜尋功能，以便使用者管理所作的預約；及
 - (v) 提供編製統計報告功能，以便進行分析；

- (g) 系統改革完成前，已推出下列初步措施，以收緊對預約場地的規管：
 - (i) 縮短公用設施的提前預約時間；
 - (ii) 要求提早確認使用已預約的設施；及
 - (iii) 每月向高層管理人員提交有關“未有使用已預約時段”及“未能及早／沒有釋出未獲使用時段”的報告，以便加強監察；
- (h) 現時，當使用者未有回覆確認預約的要求，行政及管理辦事處會以人手取消預約。教育局備悉審計署的意見(見第 2.38(a) 段)，在改革系統時會增設自動取消預約功能，以改善日後的安排；
- (i) 教育局會於全面推行系統改革後，檢討共用設施的使用情況，以及考慮是否需要開放設施予外間機構使用；
- (j) 已進行調查，收集使用者對教育服務中心各項設施及服務的意見。教育局會審視有關安排，並因應運作需要及設施與服務的特定用途，在適當情況下進行更多調查，以收集現有及準使用者的意見；
- (k) 教育局會根據教育服務中心各項設施的用途及特定／運作需要，考慮按情況訂定表現指標；
- (l) 教育局會審視中央資源中心及特殊教育資源中心的服務，並考慮訂定適當的表現指標，以便評估該等中心的運作及改善服務；

第 3 部分：教育服務中心的運作事宜

- (m) 公共圖書館以公眾為服務對象，中央資源中心則不然，只以教育專業人員、教師及學校社工等少數羣組為特定服務對象。該中心所藏刊物／圖書，通常只合教育專業人員及教師的工作／專業需要；
- (n) 純粹以館藏借用率評估中央資源中心的使用情況，並不恰當，因為：
 - (i) 館藏借用率不能反映電子資料庫及資源的使用情況，而電子資料庫及資源正是中央資源中心的強項之一；
 - (ii) 資源借用數量不包括在中央資源中心內使用或閱覽的資源、借用參考資料及圖書館互借資料；及

- (iii) 中央資源中心的記錄顯示，過去三年項目借用的數量持續上升；
- (o) 就第 3.18 段所載的個案一：
 - (i) 現有的圖書館系統不容許已外借的圖書再次借出。個案一第一段列表所示圖書 P (第一冊) 的確實還書日期應為二零一二年十二月二十四日，第二冊的確實還書日期應為二零一三年一月二十二日；
 - (ii) 該五項借閱記錄為圖書 P 歸還特殊教育資源中心後，再次借出的確實記錄；及
 - (iii) 所發現的“有出入之處”可能是由於從圖書館系統擷取資料以擬備向審計署提交的文件時，在解碼及數據轉換過程中出錯所致；
- (p) 特殊教育資源中心的網上圖書館目錄檢索系統已回復正常；及

第 4 部分：未來路向

- (q) 教育局會考慮因應審查結果，就教育服務中心進行項目推行後檢討，以制訂有效運用教育服務中心的策略。教育局會密切監察策略的執行情況。

附錄 A
(參閱第 2.5 段)

產業檢審委員會於二零零二年十一月及二零零四年一月
批准的教育服務中心面積分配列表與
該中心於二零一四年十月三十一日的使用情況

產審會批准的教育服務中心面積分配列表				二零一四年 十月 三十一日的 使用情況
編號	設施	二零零二年 十一月 (註 1)	二零零四年 一月	
		淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)
1	教具製作中心	301	— (註 2)	654 (註 2)
2	課程資源中心 (現稱中央資源中心)	407	582 (註 2)	
3	科技教育組		340	368 (註 3)
	— 科技組	414	(註 3)	
	— 商科組	237		
	— 家政組	252		
	— 電腦教育組	(註 3)		
4	科學教育組 (二零零二年稱為科學組，二零零四年稱為科學教育組)	126	287	329
5	藝術教育組	850	493	478
6	語文教學支援組 (二零零二年稱為語文教學組)	187	1 015	602 (註 4)
7	馮漢柱資優教育中心	1 060	1 060	736 (註 5)
8	培訓及發展組 (二零零二年稱為培訓及發展小組)	622	622	576

附錄 A
(續)
(參閱第 2.5 段)

產審會批准的教育服務中心面積分配列表				二零一四年 十月 三十一日的 使用情況
編號	設施	二零零二年 十一月 (註 1)	二零零四年 一月	
		淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)
9	香港教師中心 (二零零二年稱為香港教師中心兼多媒體專業圖書館)	897	878	444 (註 6)
10	教學專業議會	164	164	— (註 7)
11	九龍區域教育服務處	2 019	2 019	1 804
12	心理輔導服務 (專業支援) 組	284	284	338 (註 8)
13	心理輔導服務 (特殊教育) 組	338	338	
14	特殊教育服務總務室	464	464	488
15	特殊教育支援及學位安排	250	529	554 (註 9)
16	特殊教育資源中心 (二零零二年稱為特殊教育支援及學位安排組教師資源中心)	153	153	164
17	聽覺服務組	502	502	765 (註 10)
18	言語治療服務組 (現稱言語及聽覺服務組)	263	301	
19	特殊教育教學資源組	302	— (註 11)	— (註 11)

附錄 A
(續)
(參閱第 2.5 段)

產審會批准的教育服務中心面積分配列表				二零一四年 十月 三十一日的 使用情況
編號	設施	二零零二年 十一月 (註 1)	二零零四年 一月	
		淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)
20	資訊科技教育資源中心及區域支援 (二零零二年稱為資訊科技中心)	1 275	808	804
21	中央管理處： 影印／印刷室／儲物室	90	90	225
22	共用地方： — 演講廳暨控制室 — 會議／研討／會客室 — 多用途場地 — 教具製作室 — 收發資料處 — 中央伺服器室	506.5 634 290 45 45 68.5	506.5 634 290 45 45 68.5	752 555 373 — 54 76 (註 12)
23	學校領導及專業發展組	—	—	63
24	全方位學習及圖書館組	—	—	96
25	學位安排及支援組 — 缺課個案專責小組	—	—	241
26	應用學習組	—	—	258
27	家校合作組	—	—	278
28	課程發展處行政組總務室	—	—	223
29	課本評審小組	—	—	115

附錄 A
(續)
(參閱第 2.5 段)

產審會批准的教育服務中心面積分配列表				二零一四年 十月 三十一日的 使用情況
編號	設施	二零零二年 十一月 (註 1)	二零零四年 一月	
		淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)	淨作業 樓面面積 (平方米)
30	蒼萃館	—	—	304
31	訓育及輔導組	—	—	26
32	公共實用空間 (例如茶水房、 大堂、接待處等)	54 (註 13)	54 (註 13)	1 157
總計		13 100	12 572	13 900

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註 1：財委會於二零零二年十二月通過的撥款文件中 (見第 1.3 段)，並無載述教育服務中心所提供設施的淨作業樓面面積，而是註明建築樓面面積 (28 413 平方米)。根據建築署的資料，教育服務中心的建築樓面面積，是根據二零零二年十一月獲產審會批准的面積分配列表計算得出。

註 2：根據教育局的資料，課程資源中心 (項目編號 2) 與教具製作中心 (項目編號 1) 已經合併。該製作中心於教育服務中心成立前已停止運作。

註 3：四個組別已重組為科技教育組。

註 4：根據教育局的資料，於二零零四年一月獲批准的面積分配列表中，供語文教學支援組使用的面積已包括設立語文資源中心所需的地方。該中心在上述組別遷往教育服務中心後停止運作。

註 5：根據教育局的資料，馮漢柱資優教育中心先前履行的部分職能已移交香港資優教育學苑，因此，在該中心進行的學生活動有所減少。

註 6：過往位於不同地點的兩間香港教師中心 (九龍及香港) 已經合併，並遷往教育服務中心。原擬在該中心內提供的多媒體圖書館資源，由中央資源中心提供。

註 7：政府於二零零一年的《施政報告》宣布押後成立教學專業議會後，這項建議已擱置。

註 8：根據教育局的資料，二零零四年的面積分配列表包括供心理輔導服務 (專業支援) 組 (項目編號 12) 及心理輔導服務 (特殊教育) 組 (項目編號 13) 使用的地方。由於服務模式有變，該兩個組別已經重組，而教育心理服務 (九龍) 組仍設於教育服務中心。

附錄 A
(續)
(參閱第 2.5 段)

註 9：特殊教育支援及學位安排已重組為特殊教育支援第二組及特殊教育支援第三組。

註 10：聽覺服務組 (項目編號 17) 與言語治療服務組 (項目編號 18) 已經合併，成為言語及聽覺服務組。

註 11：教育局告知審計署，前教育署在一九九零年代後期開始在部分學校推行全校參與模式的融合教育計劃。因應融合教育政策的推行，由二零零零年年初起，政府提供更多資源及推出措施，支援學校以全校參與模式照顧有特殊教育需要的學生。根據教育署的政策目標，在融合教育政策下，學校應採用全校參與模式，以校本方式協助有特殊教育需要的學生。隨着融合教育政策的發展，採用全校參與模式的學校愈來愈多，該署分階段結束所有輔導教學服務中心及幾乎所有匡導班。特殊教育教學資源組因而作廢。

註 12：教育局告知審計署，教具製作室於二零零六年教育服務中心成立前已停止運作。

註 13：根據教育局的資料，二零零二及二零零四年的核准面積分配列表只包括茶水房的面積資料 (54 平方米)。其他公用地方 (例如大堂及接待處) 的資料則付之闕如。

第 8 章

懲教署

懲教署提供的更生服務

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。

《審計署署長第六十四號報告書》共有八章，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

懲教署提供的更生服務

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.11
審查工作	1.12
政府的整體回應	1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：輔導和心理服務	2.1
罪犯風險與更生需要評估及管理程序	2.2 – 2.18
審計署的建議	2.19
政府的回應	2.20
第 3 部分：職業訓練和懲教工業	3.1 – 3.2
提供職業訓練	3.3 – 3.13
審計署的建議	3.14
政府的回應	3.15
管理懲教工業	3.16 – 3.28
審計署的建議	3.29
政府的回應	3.30
第 4 部分：釋後監管和社會支持	4.1
釋後監管	4.2 – 4.13
社會支持	4.14 – 4.17
審計署的建議	4.18
政府的回應	4.19

	段數
第 5 部分：未來路向	5.1
重新融入社會綱領	5.2 – 5.7
審計署的建議	5.8
政府的回應	5.9

附錄	頁數
A：二十五間懲教院所及其在囚人士 (二零一四年十二月三十一日)	46
B：為監獄釋囚提供的六項監管計劃	47
C：懲教署更生事務處的架構圖 (二零一四年十二月三十一日)	48
D：十項監管計劃下獲釋人士的成功率 (二零一零至二零一四年)	49
E：所提供／擬提供的職業訓練課程和訓練名額 (2013–14 及 2014–15 年度)	50
F：工業組所管理十三個行業的商業價值 (2013–14 年度)	51
G：按行業劃分的淨收益 (1996–97 及 2009–10 至 2013–14 年度)	52
H：按行業劃分在囚人士的平均受僱人數和每人淨收益 (2009–10 至 2013–14 年度)	53
I：發出的監管令和召回令 (二零一三及二零一四年)	54
J：海外地方的重犯率	55

懲教署提供的更生服務

摘要

1. 懲教署以保障公眾安全和減少罪案為己任，致力以穩妥、安全和人道的方式羈管在囚人士，並為他們提供更生服務。懲教署轄下的更生事務處，根據重新融入社會綱領，為 25 間懲教院所羈管的在囚人士提供更生服務 (包括輔導、職業訓練、釋囚輔導及支援服務)，2014–15 年度的預計開支為 9.07 億元。根據懲教署的研究，如妥善實施更生計劃，預期再犯率平均可減少 10%。審計署最近審查了懲教署提供更生服務的工作，以找出可予改善之處。

輔導和心理服務

2. **提供配對更生計劃** 自二零零六年十月起，懲教署實施罪犯風險與更生需要評估及管理程序 (評管程序)，藉以評估合資格在囚人士的再犯風險和更生需要，並按其需要提供更生計劃 (配對計劃)。合資格在囚人士的更生需要分為七個範疇，涵蓋家庭／婚姻、就業、社區適應、社群關係、個人／情緒、犯罪思想及吸食毒品。在囚人士是否參加計劃，屬自願性質。根據評管程序，資源會優先分配予再犯風險較高和更生需要較大的在囚人士，以期以更能針對其需要和更具成效的方式實施更生計劃。二零一四年，約有 11 300 人被判入懲教院所，懲教署為當中約 3 300 人進行評估，其餘 8 000 名因並非本地居民或刑期短於指定期限而不屬評估對象的在囚人士，則沒有接受上述評估。懲教署表示，署方目標是切合在囚人士至少一項已識別需要，以及每年涵蓋 80% 目標在囚人士。審計署對懲教署為在囚人士切合的更生需要進行分析後，發現有空間切合更多已識別需要：

- (a) 關於更生事務組在二零一三年一月至二零一四年九月間提供的配對計劃，就四個非吸食毒品更生需要範疇 (即家庭／婚姻、就業、社區適應及社群關係需要範疇)，1 939 名在囚人士的 6 223 項已識別需要中，有 38% 獲得切合。平均而言，每名在囚人士的 3.2 項已識別需要中，有 1.2 項獲得切合，而其他兩項需要未獲切合。至於吸食毒品更生需要範疇，1 488 名在囚人士的需要中，有 44% 透過社會工作方式獲得切合；
- (b) 關於心理服務組就餘下三個更生需要範疇 (即個人／情緒、犯罪思想和吸食毒品) 所提供的配對計劃：

摘要

- (i) 二零一四年，在戒毒所以外的懲教院所羈管的青少年在囚人士中(14歲起至不足21歲；勞教中心則為14歲起至不足25歲)，個人／情緒和犯罪思想範疇的更生需要，有52%獲得切合，而在吸食毒品範疇的更生需要，則有57%透過治療方式獲得切合；及
 - (ii) 監獄和精神病治療中心羈管的成年在囚人士中(21歲或以上)，除為三類(暴力罪犯、性罪犯，以及有情緒和人際問題的女性在囚人士)切合其大部分更生需要外，在二零一三年一月至二零一四年九月間，均未能提供配對計劃予346名在個人／情緒範疇有更生需要的合資格在囚人士，以及377名在犯罪思想範疇有更生需要的合資格在囚人士；及
 - (c) 懲教署轄下設有三間戒毒所，為在囚人士提供更生服務。二零一四年，分別有1 041人及1 100人被判入及離開這三間戒毒所。審計署留意到，二零一三年一月至二零一四年九月間，在戒毒所960名在囚人士均未獲提供個人／情緒和犯罪思想更生需要範疇的配對計劃。其中一個心理服務組就吸食毒品更生需要範疇為三間戒毒所提供三級配對計劃(即回應強化計劃、維持斷癮計劃及密集式治療計劃)，以促進在囚人士的行為改善。審計署留意到，儘管在二零一四年有851名在囚人士獲提供三級配對計劃的第一級，其中只有124名(15%)再獲提供更深入的配對計劃，以切合他們在吸食毒品更生需要範疇的已識別需要(第2.2至2.5段及2.7至2.10段)。
3. 二零一一年，懲教署評估配對計劃後發現，曾參加計劃者的再犯情況較少。為更切合在囚人士的更生需要，懲教署需要檢討根據評管程序提供的配對計劃。審計署亦留意到，由於沒有參加配對計劃的在囚人士數目不足以組成對照組，以便與有參與計劃者進行對比分析，因此自二零一一年起，懲教署再沒有進行類似的評估。懲教署需要探討其他方法，評估配對計劃的成效(第2.11、2.13及2.14段)。

職業訓練和懲教工業

4. **提供職業訓練** 懲教署為青少年在囚人士和成年在囚人士，分別提供強制和自願性質的職業訓練。2014–15年度，該署籌辦了大約100個訓練課程(開

摘要

支為 1,300 萬元)。審計署發現，在籌劃訓練課程及為青少年在囚人士編配課程方面的文件記錄，有可予改善之處 (第 3.3、3.6 及 3.7 段)。

5. **管理懲教工業** 為了按法定要求讓在囚人士參與有用的工作，並作為更生的其中一環，懲教署的工業組管理 13 個行業，向公營界別提供貨品和服務。在一九九八年進行的審查工作中，審計署發現由當時懲教署工業組管理的行業，大多持續地出現負淨收益 (即生產成本超逾商業價值)。審計署曾就此提出建議。然而，審計署在今次審查工作中發現，一九九八年審查工作中揭示的負淨收益問題持續。懲教署為這些行業而擬備的經營收支表顯示，過去三年的負淨收益由 2011-12 年度的 580 萬元增至 2013-14 年度的 1,580 萬元。懲教署表示，財務表現受懲教院所的人口減少，以及更多在囚人士參加職業訓練所影響。審計署認為，懲教署需要對行業組合進行策略檢討，探討可否引入新行業，以取代成本效益較低的行業 (第 3.16 及 3.20 至 3.24 段)。

釋後監管和社會支持

6. **需要加強為受監管者提供的輔導服務** 懲教署為離開戒毒所的人士提供法定監管，為期一年。根據懲教署的記錄，受監管者在監管期內被召回戒毒所，原因大多為再染毒癖。懲教署有需要考慮可否進一步加強為受監管者提供的輔導服務 (第 4.2、4.7 及 4.8 段)。

7. **需要加強釋前就業支援服務** 懲教院所的在囚人士在獲釋前，會獲懲教署提供釋前就業服務。準僱主所提供職位空缺的資料，會定期告知在囚人士 (如透過告示板和在課堂上)。審計署留意到，二零一四年，獲釋人士約有 12 000 名，透過這些服務所收到的職位申請有 284 份。至於在二零一四年九月舉辦、為期一天的視像會議職業招聘會，所收到的職位申請有 599 份。懲教署應加強釋前就業服務的宣傳工作，並考慮定期舉辦更多職業招聘會 (第 4.15 及 4.17 段)。

未來路向

8. 懲教署編製成功率 (根據已完成法定監管期的受監管者在該段期間未有再被定罪的百分比，以及離開戒毒所的人士未有再染毒癖的百分比，予以衡量)，以監察重新融入社會綱領的成效。此外，懲教署編製重犯率 (根據所有曾

摘要

被懲教署羈管的本地人士在獲釋後兩年內再判入懲教院所的百分比，予以衡量)，作為回應資料，用於計劃監察和評估。審計署注意到，從不同懲教院所獲釋的人士中，離開戒毒所的人士在監管計劃下的成功率較低，重犯率較高。懲教署需要檢討為戒毒所在囚人士提供的更生服務(第 1.11 及 5.3 至 5.5 段)。

9. 此外，懲教署在管制人員報告中定期匯報成功率，但只因應要求才披露重犯率。由於所匯報的成功率只涵蓋受監管的獲釋人士(佔二零一四年獲釋人士的 18%)，懲教署需要考慮主動披露涵蓋所有獲釋本地人士的重犯率(第 5.3、5.6 及 5.7 段)。

審計署的建議

10. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議懲教署署長應：

輔導和心理服務

- (a) 檢討根據評管程序提供配對計劃的情況，並探討方法，以定期評估評管程序的成效(第 2.19(a) 及 (b) 段)；

職業訓練和懲教工業

- (b) 改善有關籌劃職業訓練課程和為青少年在囚人士編配職業訓練課程的文件記錄(第 3.14(a) 段)；
- (c) 就懲教署工業組的行業組合進行策略檢討(第 3.29(a) 段)；

釋後監管及社會支持

- (d) 考慮可否進一步加強為受懲教署監管者提供的輔導服務(第 4.18(a) 段)；
- (e) 加強釋前就業服務的宣傳工作，並考慮定期舉辦更多職業招聘會(第 4.18(c) 及 (d) 段)；

摘要

未來路向

- (f) 參考本審計報告書所述的審查結果，檢討為在囚戒毒人士提供的更生服務(第 5.8(a) 段)；及
- (g) 考慮主動披露重犯率(第 5.8(b) 段)。

政府的回應

11. 保安局局長歡迎及懲教署署長原則上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 懲教署以保障公眾安全和減少罪案為己任，致力以穩妥、安全和人道的方式羈管在囚人士，並為他們提供更生機會。多年來，懲教署發展出一套懲教制度，對改正在囚人士和協助他們更生這兩方面愈來愈重視。根據懲教署的管制人員報告，署方負責兩個綱領，分別為“監獄管理”和“重新融入社會”。在 2014–15 年度政府一般收入帳目下 33.67 億元預算開支中，24.6 億元 (73%) 撥予監獄管理綱領，9.07 億元 (27%) 撥予重新融入社會綱領。

1.3 截至二零一四年十二月三十一日，懲教署管理 30 間懲教設施，包括羈管各類在囚人士的 25 間懲教院所 (見附錄 A)、3 間中途宿舍 (註 1) 和 2 間羈留病房 (註 2)。懲教院所的平均收容率是 77%。總體而言，懲教院所在囚人口在五年來一直下降。二零一四年，判入懲教院所的總人數是 11 301 人，獲釋人數是 11 844 人。二零一零至二零一四年間，管制人員報告所述懲教署人手編制、平均每天在囚人數和接受懲教署監管人數 (註 3)，載於圖一。

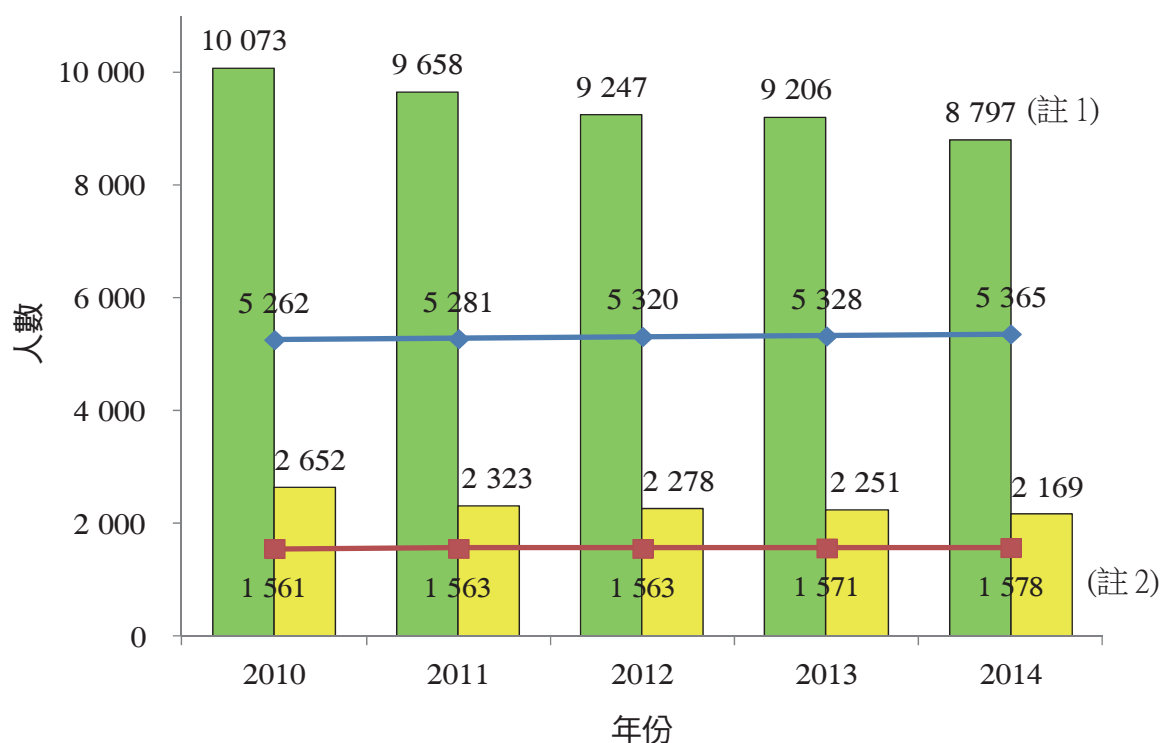
註 1：從懲教院所獲釋的受監管者，可以入住中途宿舍。舍員會獲提供小組輔導服務，以協助他們重新融入社會。

註 2：設於公立醫院，用以羈管患病或由各間懲教院所醫生轉介的在囚人士。

註 3：懲教署根據各相關條例為獲釋的人士提供法定監管 (見第 1.6 段)。

圖一

懲教署人手編制、平均每天在囚人數
和受監管者人數
(二零一零至二零一四年)



說明：

- ◆ 人手編制 (監獄管理綱領)
- 人手編制 (重新融入社會綱領)
- 平均每天在囚人數
- 截至該年十二月三十一日的受監管者人數

資料來源：懲教署的記錄

註 1：在囚人士中，約 90% 為 21 歲及以上的成年人，10% 為 14 歲起至不足 21 歲的青少年人。

註 2：重新融入社會綱領下共 1 578 人的編制，包括行動處 (負責為戒毒所、更生中心、教導所和勞教中心維持秩序和管控，並為其內的在囚人士提供監護服務) 和更生事務處的人員。只有更生事務處的人員負責推行重新融入社會綱領 (見第 1.9 段) 下的工作。截至二零一四年十二月，更生事務處的人員有 744 人 (佔重新融入社會綱領編制的 47%)。

懲教院所

1.4 任何人如干犯可判處監禁的罪行，可被法庭判處入獄。然而，倘法庭顧及該人的年齡、性格和以往行為，信納為該人本身和公眾利益着想，該人應接受教導或更生一段時期，則法庭可在考慮懲教署(註 4)和社會福利署(社署)所撰寫的報告後，根據相關條例，把該人判入戒毒所、更生中心、教導所或勞教中心。對於該等院所羈管的在囚人士，懲教署署長根據相關條例委任覆核委員會(註 5)；委員會定期檢視該等人士的進度，並提出建議讓署長作出釋放他們的決定。

1.5 25 間懲教院所的簡介如下：

- (a) **監獄** 懲教署根據《監獄條例》(第 234 章)，運作 15 間監獄(12 間監禁成年人，3 間監禁青少年)。《監獄規則》(第 234A 章)訂明，成年在囚人士須從事每周六天、每天不超過 10 小時的有用工作。工作計劃的目的，是讓他們參與有意義的工作，從而幫助他們建立良好的工作習慣和學習職業技巧。青少年人須參加半天教育、半天職業訓練的計劃；
- (b) **戒毒所** 根據《戒毒所條例》(第 244 章)，干犯可判處監禁罪行的吸毒者如被定罪(下文稱為“在囚戒毒人士”)，可被判入三間戒毒中心的其中一間。戒毒所提供治療計劃，包括工作治療、個人輔導和小組輔導，以協助在囚人士戒除對毒品的倚賴，糾正犯罪行為。治療和更生計劃為期 2 至 12 個月不等；
- (c) **更生中心** 懲教署根據《更生中心條例》(第 567 章)，運作四間收容青少年罪犯(14 歲起至不足 21 歲)的更生中心。更生中心提供的計劃，由兩個階段組成。第一階段着重紀律訓練，在囚人士須參加半天職業訓練、半天教育或輔導的計劃。第二階段包括融入社會計劃，在囚人士須在具備中途宿舍功能的更生中心住宿，及獲准出外工作、修讀培訓和教育課程，或參與社會服務。羈留期由三至九個月不等；

註 4：懲教署編製報告時會顧及多項因素，例如家庭結構、定罪記錄、刑事背景、受僱記錄、病歷和吸毒記錄。

註 5：各條例下委員會的組成不盡相同。委員會主要包括懲教署高級人員、院所主管，以及懲教署署長選定的公職人員。

- (d) **教導所** 懲教署根據《教導所條例》(第 280 章)，運作一間收容青少年罪犯 (14 歲起至不足 21 歲) 的教導所。教導所為在囚人士提供個人化計劃，顧及他們的行為和進度，提供所需的懲教介入。羈留期由 6 至 36 個月不等；
- (e) **勞教中心** 懲教署根據《勞教中心條例》(第 239 章)，運作一間勞教中心。勞教中心的訓練計劃，強調嚴守紀律、勤奮工作和體能訓練，從而向羈留人士灌輸尊重法律的精神。青少年罪犯 (14 歲起至不足 21 歲) 的羈留期由一至六個月不等，青年罪犯 (21 歲起至不足 25 歲) 則由 3 至 12 個月不等；及
- (f) **精神病治療中心** 根據《精神健康條例》(第 136 章) 被判刑的人士，以及需要精神觀察、治療、評估或特別心理服務的在囚人士，均羈押於該中心。

釋後監管

1.6 根據四條相關條例，從戒毒所、更生中心和勞教中心獲釋的人士，必須接受一年釋後監管，而從教導所獲釋的人士，則須接受三年釋後監管 (見第 1.5(b) 至 (e) 段)。此外，根據其他有關從監獄獲釋人士的條例所訂明的另外六項監管計劃，各有不同的監管期和監管條件 (詳情見附錄 B)。懲教署須為上述四類懲教院所和六項監管計劃 (下文稱為“十項監管計劃”) 的獲釋人士 (即受監管者)，提供法定監管：

十項監管計劃：

- 戒毒中心
- 更生中心
- 教導所
- 勞教中心
- 監管釋囚計劃
- 監獄計劃下的青少年在囚人士
- 釋前就業計劃
- 監管下釋放計劃
- 有條件釋放計劃
- 釋後監管計劃

1.7 監管期內，懲教署人員會定期與受監管者會面及造訪其住所或工作地點，務求進行密切監管，並提供輔導服務。截至二零一四年十二月三十一日，共有 2 169 名受監管者接受懲教署的法定監管。

重新融入社會綱領

1.8 鑑於改正在囚人士並協助他們更生的工作日益重要，懲教署在一九九八年成立更生事務處，加強統籌更生政策和重新融入社會計劃的發展（見第 1.2 段），從而促進更生人士獲釋後重投社會，成為奉公守法的市民。更生事務處的架構圖，載於附錄 C。根據懲教署的研究，懲教介入可顯著減少再犯情況；如妥善實施更生計劃，預期再犯率平均減少 10%。

1.9 根據懲教署管制人員報告，更生事務處在實施重新融入社會綱領方面，主要提供：

- (a) 為在囚人士在羈留期或監禁期內提供福利、評估、個人輔導和小組輔導服務；
- (b) 為有情緒和行為問題的在囚人士提供輔導服務，並為有需要人士提供有系統的心理治療計劃；
- (c) 為青少年在囚人士提供教育和職業訓練，勞教中心的羈留人士除外（註 6）；
- (d) 為成年在囚人士提供機會，讓他們從事有用的工作和參加自願性質的職業訓練；
- (e) 為獲釋人士在監管期內提供善後輔導和支援服務（見第 1.6 及 1.7 段）；及
- (f) 透過教育、宣傳和公眾參與，推動社會大眾支持更生人士。

二零零九年三月，保安局向立法會保安事務委員會匯報，懲教署根據重新融入社會綱領提供的更生服務，有助更生人士順利重投社會，減低他們重犯的可能。

註 6：勞教中心強調嚴守紀律、勤奮工作和體能訓練（見第 1.5(e) 段），故不提供教育和職業訓練。

罪犯風險與更生需要評估及管理程序

1.10 在一個海外懲教當局和一所本地大學(註 7)的協助下，懲教署研發了罪犯風險與更生需要評估及管理程序，用以評估罪犯的再犯風險和更生需要，並分類為不同組別。評估完成後，懲教署因應罪犯的更生需要，提供配對更生計劃。由二零零六年十月起，懲教署一直沿用該套程序。

監察重新融入社會綱領的成效

1.11 懲教署為十項監管計劃(見第 1.6 段)編製獲釋人士的成功率，以監察重新融入社會綱領的成效。監管計劃的成功率，根據已完成法定監管期的受監管者在該段期間未有再被定罪的百分比，以及離開戒毒所的人士未有再染毒癮的百分比，予以衡量。懲教署在管制人員報告和年報中匯報監管計劃的成功率，作為服務表現的指標。二零一零至二零一四年間十項監管計劃下獲釋人士的成功率，載於附錄 D。當中，以離開戒毒所人士的成功率最低(二零一四年為 51.4%)。

審查工作

1.12 審計署最近就懲教署更生事務處提供的更生服務進行審查。審查工作主要集中在以下範疇：

- (a) 輔導和心理服務(第 2 部分)；
- (b) 職業訓練和懲教工業(第 3 部分)；
- (c) 釋後監管和社會支持(第 4 部分)；及
- (d) 未來路向(第 5 部分)。

審計署發現，懲教署在提供更生服務方面有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

註 7：懲教署以 100 萬元委聘一所本地大學研發工具，以便有系統地評估罪犯的再犯風險和更生需要。

政府的整體回應

1.13 保安局局長歡迎和懲教署署長原則上同意審計署的建議。

鳴謝

1.14 在審查工作期間，懲教署人員予以合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：輔導和心理服務

2.1 本部分探討懲教署根據罪犯風險與更生需要評估及管理程序為在囚人士提供輔導和心理服務的工作。

罪犯風險與更生需要評估及管理程序

2.2 如第 1.8 段所述，懲教介入可顯著減少再犯情況；如妥善實施更生計劃，預期再犯率平均減少 10%。懲教署自二零零六年十月起實施罪犯風險與更生需要評估及管理程序(下文稱為“評管程序”——見第 1.10 段)。評管程序包含以下兩大元素：

- (a) 為在囚人士的再犯風險和更生需要進行評估；及
- (b) 為自願參加的在囚人士，提供配合其已識別需要的更生計劃。

2.3 懲教署表示，根據評管程序，資源會優先分配予再犯風險較高和更生需要較大的在囚人士，並為他們提供度身制訂的配對更生計劃(下文稱為“配對計劃”)，以期以更能針對其需要和更具成效的方式實施計劃。二零零六年十月，懲教署開始評估在囚人士的再犯風險和更生需要。自二零零七年一月起，懲教署為 25 間懲教院所中的 23 間(註 8)的在囚人士分階段提供配對計劃(註 9)，以切合在囚人士的更生需要。

註 8：在兩間更生中心接受第二階段計劃的在囚人士，可於日間出外工作或學習，故懲教署不會為他們提供配對計劃。

註 9：在首階段(二零零七至二零零九年)，懲教署只為三間戒毒所、兩間更生中心、勞教中心及教導所的在囚人士，以及三間監獄的本地青少年在囚人士提供配對計劃。上述計劃於二零一零年擴展至另外八間監獄，並於二零一二年擴展至全部 15 間監獄及精神病治療中心。

評估再犯風險和更生需要

2.4 屬選定組別的在囚人士 (註 10) 進入懲教院所後，更生事務處人員會透過會面和檢視有關個案的檔案，評估他們的再犯風險和更生需要，情況如下：

- (a) **再犯風險** 根據在囚人士的年齡、定罪記錄、吸毒記錄和教育程度等因素來評估再犯風險，然後按評估結果分類，把在囚人士分為低、中、高三個風險組別；及
- (b) **更生需要** 在囚人士的更生需要分為以下七個需要範疇，懲教署人員會把在囚人士在每個範疇的更生需要評作四個需要程度，即頗大需要、若干需要、沒有需要和具備有利條件 (註 11)：

- 家庭／婚姻範疇
- 就業範疇
- 社區適應範疇
- 社群關係範疇
- 個人／情緒範疇
- 犯罪思想範疇
- 吸食毒品範疇

完成評估後，懲教署會為每名有已識別更生需要的在囚人士擬訂治療方案，以提供配對計劃 (詳情見第 2.6 段)。在囚人士是否參加計劃，屬自願性質。

註 10：根據評管程序使用手冊，選定組別的在囚人士包括：(a) 戒毒所、更生中心、教導所及勞教中心的所有在囚人士；及 (b) 被判入獄或精神病治療中心三個月或以上的本地青少年在囚人士，及被判入獄或精神病治療中心 12 個月或以上的本地成年在囚人士。舉例而言，在二零一四年被判入懲教院所的 11 301 人之中，懲教署就所有 3 333 名選定的在囚人士進行評估，但沒有對其餘 7 968 人進行有關評估 (該等人士並非本港居民，或刑期短於指定期限)。

註 11：在囚人士如在某一範疇評定為具備有利條件，即反映其具備有關方面的長處。

提供配對計劃

2.5 更生事務組和兩個心理服務組(見附錄 C)負責為在囚人士提供配對計劃，以切合其在七個範疇的已識別需要(見表一)，情況如下：

- (a) **更生事務組** 截至二零一四年十二月，事務組調配 47 名人員提供配對計劃。配對計劃包括小組輔導環節和活動(例如經驗分享和角色扮演)，旨在灌輸獲社會所接納的價值、喚醒在囚人士的良知，以及提供支援和肯定，從而引發正面改變(註 12)。配對計劃包括六個環節，每節一小時。二零一四年，事務組完成了 3 333 項評估個案，根據配對計劃提供了 3 408 個輔導環節；及
- (b) **心理服務組** 懲教署表示，截至二零一四年十二月，兩個服務組沒有調配人手專責提供配對計劃。編制下的 48 名人員(包括 24 名心理學家)，負責執行服務組的核心職務(註 13)和提供配對計劃。配對計劃主要包括六個環節，每節二至三小時。二零一四年，兩個服務組根據配對計劃，提供了 5 815 個輔導環節。

註 12：更生事務組亦委聘一家服務供應商，在七間監獄就吸食毒品更生需要範疇提供配對計劃。2014-15 年度的相關開支為 30 萬元。

註 13：核心職務包括，按法庭和覆檢委員會(見附錄 B 註 4)的要求進行心理評估；為有自殺／自殘風險、適應、情緒和其他心理問題而經懲教院所轉介的在囚人士提供心理服務；以及為院所管方提供諮詢服務。

表一

就七個更生需要範疇提供配對計劃

需要範疇	配對計劃提供者
4 個更生需要範疇 (23 間懲教院所)： (a) 家庭／婚姻；(b) 就業； (c) 社區適應；及 (d) 社群關係	<ul style="list-style-type: none"> 更生事務組
2 個更生需要範疇 (23 間懲教院所)： (e) 個人／情緒；及 (f) 犯罪思想 (i) 12 間監獄和 1 間精神病治療中心；及 (ii) 3 間監獄、3 間戒毒所、2 間更生中心、 1 間教導所和 1 間勞教中心	<ul style="list-style-type: none"> 心理服務組 1 心理服務組 2
(g) 吸食毒品更生需要範疇 (23 間懲教院所) (i) 6 間懲教院所 (2 間監獄、2 間戒毒所、1 間更生中心和 1 間勞教中心) (ii) 13 間懲教院所 (12 間監獄和 1 間精神病治療中心)；及 (iii) 4 間懲教院所 (1 間監獄、1 間戒毒所、1 間更生中心和 1 間教導所)	<ul style="list-style-type: none"> 更生事務組和 心理服務組 2 (註) 更生事務組 心理服務組 2

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

註：由於識別為在吸食毒品範疇有更生需要的在囚人士有所增加，因此更生事務組和心理服務組 2 同時為六間懲教院所提供配對計劃；更生事務組透過社會工作方式，心理服務組 2 則透過治療方式。

2.6 根據評管程序使用手冊，懲教署提供配對計劃的目標服務組別，是有高或中再犯風險，並在某一範疇有頗大或若干更生需要的在囚人士（合資格在囚人士）。對於戒毒所、更生中心、教導所和勞教中心的在囚人士，懲教署通常會在他們進入院所兩至三個月後提供配對計劃。至於監獄或精神病治療中心內刑期為三個月或以上的本地青少年在囚人士，懲教署會為他們在預計獲釋日期前三至六個月安排配對計劃，而刑期為 12 個月或以上的本地成年在囚人士，則會在預計獲釋日期前九個月作出安排。

需要檢討提供的配對計劃

2.7 根據評管程序，在囚人士的更生需要會分為七個範疇。懲教署表示，評管程序並無規定需要切合在囚人士所有範疇的更生需要。懲教署的目標是切合在囚人士七個需要範疇至少一個，並每年涵蓋 80% 目標在囚人士 (註 14)。懲教署在根據評管程序為在囚人士提供配對計劃時採用的這個標準，與海外的做法一致。審計署根據懲教署的資料庫，對 1 955 名在囚人士 (註 15) 在二零一三年一月至二零一四年九月間在七個範疇的更生需要進行分析。雖然在 1 955 名在囚人士中，99% 至少有一項需要獲得切合，但審計署發現有再作改善的空間，詳情載於第 2.8 至 2.10 段。

2.8 **更生事務組提供的配對計劃** 根據懲教署的資料庫，審計署注意到：

- (a) 就更生事務組轄下的四個非吸食毒品更生需要範疇而言 (見第 2.5 段表一第 (a) 至 (d) 項)，在 1 939 名在囚人士中 (註 16)，488 名 (25%) 的已識別需要無一獲得切合，另外 1 107 名 (57%) 部分獲得切合 (註 17)，344 名 (18%) 全部獲得切合；
- (b) 如表二所示，在二零一三年一月至二零一四年九月間，1 939 名合資格在囚人士的 6 223 項已識別更生需要中，有 2 372 項 (38%) 獲得切合。平均而言，每名在囚人士的 3.2 項已識別更生需要中，有 1.2 項獲得切合，而兩項未獲切合；及

註 14：懲教署表示，除藉配對計劃提供更生方面的援助外，懲教署亦提供其他援助，包括職業訓練 (見第 3 部分) 和家訪。該等援助與評管程序有關，並視作援助的骨幹。

註 15：不同類別的在囚人士，會在不同時間參加配對計劃 (見第 2.6 段)。審計署的分析涵蓋：(a) 二零一三年一月一日至二零一四年九月三十日，判入及離開 3 間戒毒所、2 間更生中心、教導所和勞教中心的在囚人士；及 (b) 二零一三年十二月一日至二零一四年九月三十日 (自二零一三年十二月起才備有這類在囚人士參加計劃的記錄)，離開 15 間監獄和 1 間精神病治療中心的在囚人士。基於以上分析，1 955 名在囚人士在七個範疇有至少一項更生需要，包括 1 939 名在囚人士在更生事務組轄下四個非吸食毒品更生需要範疇有至少一項需要及 16 名在囚人士在餘下三個範疇有更生需要。

註 16：根據懲教署的記錄，四個範疇中 335 名合資格在囚人士未獲提供配對計劃，主要因為他們：(a) 拒絕參加配對計劃；(b) 精神／身體方面無行為能力；及 (c) 紀律問題。審計署在表二的分析，不包括上述在囚人士。

註 17：當所提供的配對計劃只切合在囚人士部分已識別的更生需要，便視為部分切合。

表二

在 23 間懲教院所中有關四個非吸食毒品更生
需要範疇而獲更生事務組識別及切合的需要的數目
(二零一三年一月至二零一四年九月)

院所類別	在囚 人士 數目 (註)	已識別 需要 數目 (a)	已切合 需要 數目 (b)	已切合需要 百分比 (c) = (b) / (a) × 100%
3 間戒毒所	1 065	3 688 (3.5)	779 (0.7)	21% (見第 2.8(c) 段)
1 5 間監獄和 1 間精神病治療 中心	656	1 801 (2.7)	879 (1.3)	49%
2 間更生中心	90	332 (3.7)	316 (3.5)	95%
1 間教導所	38	122 (3.2)	119 (3.1)	98%
1 間勞教中心	90	280 (3.1)	279 (3.1)	100%
整體	1 939	6 223 (3.2)	2 372 (1.2)	38%

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

註：每名在囚人士已識別的更生需要，由一至四項不等。

附註：括號內數字表示每名在囚人士的平均已識別／已切合需要。

- (c) 至於更生事務組在 19 間懲教院所 (包括兩間戒毒所——見第 2.5 段表一第 g(i) 和 (ii) 項) 負責的吸食毒品更生需要範疇，在 1 488 名已識別有此需要的在囚人士中，有 662 名 (44%) 獲得切合。就兩間戒毒所而言，在 910 名在囚戒毒人士中，492 名 (54%) 的需要獲得切合。其中，更生中心 (15%)、14 間監獄和精神病治療中心 (26%) 的在囚人士，其需要獲得切合的百分比比較低。

2.9 **心理服務組提供的配對計劃** 兩個服務組負責就個人／情緒、犯罪思想和吸食毒品更生需要範疇(見第 2.5 段表一第 (e) 至 (g) 項)，向在囚人士提供配對計劃。透過不同主題(例如強化動機、解決困難、犯罪思想和防止吸毒)的活動(例如討論、角色扮演和遊戲)，令在囚人士建立更生所需要的態度和技巧。審計署注意到：

- (a) 關於為 23 間懲教院所的在囚人士提供個人／情緒和犯罪思想更生需要範疇(見第 2.5 段表一第 (e) 和 (f) 項)的配對計劃：
 - (i) **青少年在囚人士** 因應審計署的查詢(註 18)，懲教署於二零一五年一月表示，二零一四年在戒毒所以外的懲教院所(見第 2.5 段表一第 g(i) 和 (iii) 項)羈管的青少年在囚人士中，已識別的需要有 467 項，已切合需要則有 241 項(52%)。就在囚戒毒人士的審查結果，載於第 2.10(c) 段；及
 - (ii) **成年在囚人士** 懲教署的政策，是為監獄和精神病治療中心的三類在囚人士，即暴力罪犯、性罪犯，以及有情緒和人際問題的女性在囚人士(註 19)，提供配對計劃。他們多數獲提供配對計劃，以切合其已識別需要(註 20)。然而，審計署就其他在囚人士所作的分析顯示，在二零一三年一月至二零一四年九月間，346 名在個人／情緒範疇有需要的合資格在囚人士，以及 377 名在犯罪思想範疇有更生需要的合資格在囚人士，均未獲提供配對計劃，儘管根據評管程序他們屬於目標服務組別(見第 2.6 段)；及
- (b) 關於心理服務組 2 就吸食毒品更生需要範疇提供的配對計劃，二零一四年在戒毒所以外的懲教院所(見第 2.5 段表一第 (g)(i) 和 (iii) 項)羈管的青少年在囚人士中，57% 的需要獲得切合。關於在囚戒毒人士的情況，載於第 2.10(d) 段。

註 18：懲教署的記錄未有關於不同懲教院所每名在囚人士已切合需要的分項數字。

註 19：因應審計署查詢為何只為這三類成年在囚人士提供配對計劃，懲教署於二零一五年一月告知審計署，釐定服務優次時所考慮的因素，包括公眾關注、資源影響、性別主流化政策和海外做法。此外，懲教署每年亦為超過 8 000 宗轉介個案向在囚人士提供個別心理服務，以照顧他們的需要(即切合他們在個人／情緒範疇的需要)。

註 20：在二零一三年十月至二零一四年九月間，24 名合資格暴力罪犯中，23 名(96%)獲提供配對計劃，而 249 名合資格性罪犯中，207 名(83%)獲提供配對計劃。在二零一一年三月(開始推出配對計劃)至二零一四年十二月間，64 名合資格女性在囚人士中，58 名(91%)參加了配對計劃。

2.10 **戒毒所的在囚人士** 懲教署轄下設有三間戒毒所，為在囚戒毒人士提供更生服務。二零一四年，被判入及離開這三間戒毒所的人士分別有 1 041 人及 1 100 人。由於離開三間戒毒所的人士在監管計劃下的成功率偏低（見第 1.11 段和附錄 D 第 (a) 項），審計署審查就七個更生需要範疇為在囚戒毒人士所提供的配對計劃後，發現有可改善之處，情況如下：

- (a) 更生事務組就四個非吸食毒品更生需要範疇（家庭／婚姻、就業、社區適應和社群關係範疇），為在三間戒毒所的在囚戒毒人士提供配對計劃。在二零一三年一月至二零一四年九月間，三間戒毒所（見第 2.8(b) 段表二）內 1 065 名在囚人士中，每名在囚人士平均有 3.5 項已識別需要，當中只有 0.7 項 (21%) 獲得切合，即 2.8 項非吸食毒品更生需要範疇的已識別需要未獲切合；
- (b) 更生事務組在三間戒毒所中，只為兩間戒毒所的在囚人士提供吸食毒品更生需要範疇的配對計劃，以減低他們再染毒癮的機會。審計署的分析顯示，在二零一三年一月至二零一四年九月間，兩間戒毒所 910 名在囚戒毒人士中，418 名 (46%) 的需要未獲切合；
- (c) 心理服務組 2 負責就三個需要範疇（個人／情緒、犯罪思想和吸食毒品更生需要範疇），為三間戒毒所的在囚戒毒人士提供配對計劃。然而，服務組只就吸食毒品更生需要範疇提供配對計劃，另外兩個需要範疇則未有處理。審計署的進一步分析顯示，在二零一三年一月至二零一四年九月間，960 名在囚人士在個人／情緒範疇的已識別需要 880 項，在犯罪思想更生需要範疇則有 931 項，這些需要均未獲切合；及
- (d) 心理服務組 2 為三間戒毒所，就吸食毒品更生需要範疇提供三級配對計劃：
 - (i) **回應強化計劃** 該計劃旨在加強在囚人士對治療的回應，包括對作出改變的積極性、對治療效用的觀感、認為可以成功的觀感，以及自我效能。該計劃有一節，為時一至二小時。在囚人士必須完成該計劃，才可參加其他計劃；
 - (ii) **維持斷癮計劃** 該計劃透過加強作出改變的積極性，找出再染毒癮的高風險處境，以及學習面對該等處境的基本技巧，從而改善在囚人士處理吸毒問題的效能和減低再染毒癮的機會。該計劃分為六節，每節二至三小時；及

- (iii) **密集式治療計劃** 該計劃包括密集式治療，促進在囚人士對維持斷癮的認知和行為改善。該計劃分為六節，每節二至三小時。

二零一四年，1 145 名合資格在囚戒毒人士 (即再犯風險高或中及在吸食毒品範疇有頗大或若干更生需要的在囚人士) 中，851 名 (74%) 獲提供回應強化計劃。然而，當中只有 124 名 (15%) 再獲提供維持斷癮計劃或密集式治療計劃。

2.11 審計署留意到，懲教署認為如以“切合所有七個更生需要範疇”的標準來衡量該署的表現，會偏離評管程序原來的設計和方法。然而，懲教署表示，懲教介入可顯著減少再犯情況；如妥善實施更生計劃，預期再犯率平均減少 10%。評管程序的目標服務組別為高或中再犯風險的在囚人士。根據更生事務組進行的評估，四個非吸食毒品更生需要範疇的合資格在囚人士，平均每人有 3.2 項已識別需要，但只有 1.2 項獲得切合 (見第 2.8(b) 段表二)。此外，在十項監管計劃當中，以離開戒毒所人士的成功率最低。懲教署有需要參考第 2.8 至 2.10 段的審查結果，檢討其提供的配對計劃，使之更切合在囚人士的更生需要。

需要探討方法以定期評估配對計劃的成效

2.12 更生事務組就每個更生需要範疇，對參加配對計劃的成人和青少年在囚人士及在囚戒毒人士進行問卷調查，以確定該等計劃能否切合其更生需要。在最近進行的調查中，受訪者普遍認為配對計劃有用。此外，心理服務組亦不時利用獲國際認可的心理測驗，以評估其配對計劃的成效。根據近期的測驗結果，配對計劃對在囚人士產生良好的影響 (註 21)。

2.13 二零一二年三月，保安局向立法會保安事務委員會匯報：

- (a) 由於評管程序已推行五年，懲教署在二零一一年檢討了配對計劃的成效。結果顯示，在二零零七年 (評管程序實施首年) 獲釋的青少年人士中，配對計劃參加者的再犯率是 45.9%，非參加者則為 60.6%。由此可見，曾參加配對計劃的獲釋人士重犯情況較少；及

註 21：一般來說，配對計劃有效減少參加者的犯罪思想。至於吸毒者和性罪犯，配對計劃加強前者的信心以對抗與吸毒問題相關的高風險因素，並強化他們避免再染毒癮的技巧，另亦加深後者對受害人的同理心。

- (b) 懲教署曾以問卷訪問已完成配對計劃的青少年在囚人士。按照最低 1 分，最高 5 分的評分制度進行分析，結果顯示，受訪者普遍同意他們對家人的態度有正面的改變 (平均分為 4.11)，求職信心和技巧有所提高 (平均分為 4.01)，以及在犯罪思想方面有明顯改善 (平均分為 4.29) (註 22)。

2.14 然而，審計署注意到，二零一一年度的評估只涵蓋青少年罪犯，而此後懲教署亦未有進行類似分析，以評估配對計劃對再犯率的影響。懲教署表示，不作上述分析，是因為在評管程序全面實施後受訪者多數已參加配對計劃，因此沒有參加計劃的在囚人士較少，不足以組成對照組進行類似第 2.13(a) 段所述的對比分析。審計署認為，評管程序已實施八年，懲教署需要探討其他方法，以涵蓋所有參加者的方式定期評估配對計劃的成效 (例如就個別在囚人士參加配對計劃之前和之後的更生需要進行對比)。

2.15 更生事務組所進行的問卷調查結果分析，只涵蓋青少年在囚人士和在囚戒毒人士，以作管方檢討用途，但並不包括成年在囚人士 (見第 2.13(b) 段註 22)。審計署認為，懲教署應分析就提供給所有成年和青少年在囚人士的配對計劃而進行的調查結果，以作管方檢討用途。

需要就已切合的更生需要提交統計數字以供管方檢討

2.16 審計署注意到，更生事務組和心理服務組只就配對計劃下提供的輔導節數提交統計數字以供管方作檢討之用，但沒有就各類在囚人士的已切合更生需要提交數據。為方便監察所提供更生服務的水平以再作改善，有關人員應定期編製及提交類似第 2.8(b) 段表二所示有關已識別和已切合更生需要的統計數字，以供管方作檢討之用。

需要記錄在囚人士不參加配對計劃的原因

2.17 審計署注意到，懲教署沒有發出指引，要求轄下人員記錄在囚人士為何不參加配對計劃，或只參加部分根據評管程序已識別為有頗大或若干更生需要範疇的配對計劃的原因。在這方面，更生事務組和心理服務組採用以下做法：

註 22：根據二零一四年各個有關在囚戒毒人士和青少年在囚人士的調查結果分析，他們對家人態度的平均分是 4.24，求職信心和技巧的平均分是 4.03。

- (a) **更生事務組** 懲教署表示，由於現行服務標準是就至少一個更生需要範疇提供配對計劃，因此事務組人員只會記錄在囚人士沒有參加任何配對計劃的原因；及
- (b) **心理服務組** 服務組規定轄下人員記錄性罪犯沒有參加這些配對計劃的原因，其他類別的罪犯則無此規定。

2.18 審計署認為，懲教署需要確定更生需要未獲切合是否因為在囚人士拒絕參加配對計劃。懲教署亦需要規定轄下人員，記錄在囚人士不參加配對計劃的原因，並在有需要時採取改善措施。

審計署的建議

2.19 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 參考於第 2.8 至 2.10 段所載的審查結果，檢討根據評管程序提供配對計劃的情況；
- (b) 探討方法，定期評估評管程序對所有配對計劃參加者的成效；
- (c) 分析就提供給成人和青少年在囚人士的配對計劃而進行的調查結果；
- (d) 規定轄下人員就各類在囚人士已識別和已藉配對計劃切合的更生需要，定期提交統計數字，以供管方作檢討之用；及
- (e) 向轄下人員發出指引，規定他們記錄在囚人士不參加配對計劃的原因，並在有需要時採取改善措施。

政府的回應

2.20 懲教署署長原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 懲教署會不斷檢討提供配對計劃的事宜，務求幫助在囚人士重新融入社會和更生；
- (b) 配對計劃的成效，一直受到密切和定期的監察。懲教署會探討其他做法(例如量性和質性工具)，對評管程序的成效進行更透徹的評估；

- (c) 就提供給成人和青少年在囚人士的配對計劃而進行的調查結果定期進行檢討的工作，將會繼續進行；
- (d) 審計署建議就已識別和已藉配對計劃切合的更生需要，定期提供統計數字。更生事務組已落實該建議，規定轄下人員把相關資料輸入更生程序管理系統，有關資料可供管方瀏覽作檢討之用；及
- (e) 懲教署會繼續沿用現行做法，要求負責評管程序職務的院所人員，如院所未能為已識別有需要的在囚人士提供任何配對計劃，在提交懲教署總部的每月報表中作出解釋。懲教署認為，現行做法適當及有效，而且與“七個更生需要範疇至少一個獲得切合”的標準一致。懲教署並會要求其人員記錄在囚人士沒參加配對計劃的原因，以便進一步改善評管程序的實施。

第 3 部分：職業訓練和懲教工業

3.1 本部分探討懲教署為在囚人士提供職業訓練的工作(見第 3.3 至 3.15 段)，以及管理懲教院所各項工業的工作(見第 3.16 至 3.30 段)。

工業及職業訓練組

3.2 懲教署表示，工作和職業訓練有助提供正面的環境，提高在囚人士的就業能力，促進他們獲釋後重新融入社會。更生事務處轄下的工業及職業訓練組(見附錄 C)負責透過以下單位，為在囚人士提供工作和職業訓練：

- (a) 職業訓練組為青少年和成年在囚人士提供職業訓練，協助他們考取認可的技能和資歷。截至二零一四年九月，該組的人手編制為 30 人；及
- (b) 三個工業組管理 13 個懲教工業的運作，為公營機構提供多種產品和服務，並協助在囚人士建立良好的工作習慣，利用在囚時間貢獻社會。截至二零一四年九月，該三組的人手編制為 361 人。

提供職業訓練

3.3 懲教署為 8 間懲教院所(即 3 間監獄、2 間戒毒所(註 23)、2 間更生中心(註 24)和 1 間教導所——見附錄 A)的青少年在囚人士提供半日強制職業訓練。至於其他院所的成年在囚人士(21 歲或以上)，他們可申請自願性質的職業訓練課程。懲教署決定成年在囚人士是否符合資格報讀職業訓練課程時，採用以下準則：

- (a) 申請人獲釋後獲准受僱或工作，及在香港不受限於任何逗留條件；
- (b) 申請人餘下刑期為 3 至 24 個月；及
- (c) 申請人餘下刑期必須夠長，足以完成課程。

註 23：由二零一五年二月起，1 間戒毒所的在囚人士會遷往 1 間青少年監獄(見附錄 A 註 2)，所以，此後只有 7 間院所的青少年在囚人士會獲提供職業訓練。

註 24：懲教署不為另外 2 間更生中心處於第二階段計劃的在囚人士提供職業訓練，因為他們日間或要外出工作或學習。

懲教署評估申請時，除報讀資格外，亦會考慮其他因素，例如申請人的教育背景、身體和精神的健全程度，以及行為和工作表現。

3.4 為確保在囚人士的職業訓練迎合市場需要，懲教署主要委聘訓練機構，例如僱員再培訓局和職業訓練局，為在囚人士提供全日制或部分時間制課程(註 25)。

3.5 2013–14 年度，懲教署以 1,300 萬元(註 26)，為在囚人士提供職業訓練。2013–14 及 2014–15 年度合資格接受職業訓練的成人和青少年在囚人士的人數及提供／擬提供的課程數目，載於附錄 E。

需要改善籌劃過程的文件記錄

3.6 懲教署表示，為配合不斷轉變的社會需要，每年年底均會進行職業訓練的檢討，以訂出來年的行動計劃，包括訓練名額、課程種類、課程編排和其他訓練相關事宜。決定訓練課程時，除合資格接受職業訓練的在囚人士人數外，亦會考慮其他因素，例如是否找到導師、勞工市場資訊、市場上是否有提供相關課程、懲教院所的環境，以及曾修讀相關課程的在囚人士的反應。審計署注意到，職業訓練課程的籌劃工作記錄在不同會議的檔案內，當中包括首長級每周會議、季度檢討會議、工業及職業訓練督導委員會會議，以及工業及職業訓練的月會和周會等(註 27)。然而，該等記錄只能就如何決定每年籌辦約 100 個訓練課程(開支為 1,300 萬元)提供部分理據。作為良好的管理做法，並為方便管方檢討，懲教署需要改善職業訓練課程籌劃工作的文件記錄。

註 25：成人在囚人士課程所涵蓋的範疇包括建築、商業、餐飲、零售、旅遊、電腦應用、健康護理和物流支援；青少年在囚人士課程所涵蓋的範疇則包括辦公室和商業實務、電腦應用、餐飲、個人護理和屋宇裝備。

註 26：相關開支包括獲認可訓練機構的課程費用、就業跟進服務的費用，以及訓練設備和材料的費用。

註 27：懲教署表示，因為涉及基於運作、保安、資源和政策規劃各個方面的考慮因素而作出的種種決定，所以籌劃記錄存於不同檔案。

需要改善為青少年在囚人士提供的職業訓練

3.7 如第 3.3 段所述，青少年在囚人士須接受強制職業訓練。審計署審查了為他們提供的職業訓練後，發現以下可予改善之處：

- (a) **需要改善編配課程的文件記錄** 懲教署總部已建議負責提供職業訓練課程的院所，自行訂定為青少年在囚人士編配課程的具體準則。然而，8 間羈管青少年在囚人士的院所中，只有 3 間訂定相關指引。因應審計署在二零一四年十二月提出的查詢，其他 5 間院所已在二零一五年一月和二月訂定相關指引。二零一四年十一月和十二月，審計署到兩間院所實地視察，發現為在囚人士編配課程的結果，存於工作及職業訓練分配委員會（註 28）的會議記錄內，但無文件記錄詳述委員會的考慮因素，例如在囚人士的背景和喜好。審計署認為，為確保能為青少年在囚人士提供合適的職業訓練課程，懲教署需要改善編配課程的文件記錄；及
- (b) **訓練名額未能盡用** 懲教署與訓練機構簽訂服務合約，為 8 間院所的青少年在囚人士提供職業訓練，合約期由 6 至 18 個月不等。大部分根據合約提供的訓練課程（15 至 20 人一班），全年舉辦。修讀課程的青少年在囚人士的人數不定，視乎判入院所的人數（由法庭決定）和刑期而定。近年來，判入院所的人數，由二零一零年的 1 358 名，減少至二零一四年的 660 名。審計署審查兩間院所 2013-14 年度及二零一四年四月至九月間提供的訓練名額後，發現在二零一四年四月至九月間的訓練名額的使用率不足 50%（見表三）。

註 28：所有懲教院所均設有工作及職業訓練分配委員會，負責工作和職業訓練的編配工作。該等委員會由院所各副主管和組別主管組成。

表三

兩間懲教院所為青少年在囚人士提供的訓練名額的使用情況
(二零一三年四月至二零一四年九月)

	院所 A		院所 B	
	2013-14 年度	2014 年 4 月至 9 月	2013-14 年度	2014 年 4 月至 9 月
修讀訓練課程的在囚人士的每月平均人數(人) (a)	42	45	92	56
所提供訓練名額的每月平均數目(個) (b)	85	98	120	115
以下單位所提供訓練課程的數目(個):				
— 懲教署人員	1	1	2	2
— 訓練機構(註 1)	2 (註 2)	5 (註 3)	5 (註 2)	5 (註 3)
已報讀訓練名額的每月平均比率 (c) = (a) / (b) × 100%	49%	46%	77%	49%

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

註 1：2013-14 年度與訓練機構簽訂的各份服務合約，合約金額由 216,330 元至 956,700 元不等，二零一四年四月至九月間則由 96,000 元至 1,185,888 元不等。

註 2：所有課程的費用均以固定總價形式支付。

註 3：四個課程的費用以固定總價形式支付，一個課程的費用按某可變元素所訂的條件釐訂。

因應審計署有關訓練名額未能盡用的查詢，懲教署於二零一五年三月告知審計署：

- (i) 懲教署已因應收生情況檢討訓練名額。舉例來說，懲教署基於收生情況，於二零一二年十一月和二零一四年八月先後暫停了芝蘭更生中心和勵志更生中心舉辦的兩個少年訓練課程；及
- (ii) 必須常為青少年在囚人士預留充足的訓練名額，以符合《戒毒所規例》(第 244A 章)、《教導所規例》(第 280A 章)、《更生中

心規例》(第 567A 章)，以及聯合國採用的《囚犯待遇最低限度標準規則》的規定。該署在預測不同課堂的收生人數方面確有困難，因為這並非署方能夠控制。該署一直與各個訓練機構合作，為青少年在囚人士提供訓練課程。這些機構需在並無有關收生人數的精準預測下，為擬提供的課程進行事前籌劃。為此，懲教署需在切實可行的範圍內，因應常變的收生情況，主動調整訓練名額。

需要改善訓練需要的調查

3.8 如第 3.3 段所述，成年在囚人士可申請自願性質的職業訓練課程。為更加了解他們的訓練需要，懲教署向合資格報讀職業訓練課程的成年在囚人士(註 29) 進行不記名調查，於二零一三年九月合共收到 1 279 項回應。審計署注意到：

- (a) 364 名受訪者表示，電腦軟件應用課程(包括網頁設計和數碼電影剪接)較能切合其需要。然而，懲教署只提供兩個這類課程，總訓練名額為 13 個。反之，只有 233 名受訪者認為商業課程(包括文書處理和商業普通話)較能切合其需要，但結果提供了 17 個這類課程，總訓練名額為 420 個(註 30)；及
- (b) 252 名受訪者提議開辦新課程，獲得最多受訪者建議的為健身教練(42 項回應)、髮型設計(19 項回應)和英語(15 項回應)。然而，懲教署未有計劃為成年在囚人士提供這些課程。就此而言，審計署留意到，懲教署以往數年曾為青少年在囚人士提供髮型設計課程。

懲教署表示，在籌劃職業訓練課程時，除在囚人士在調查中提出的不同意見外，還須考慮其他因素，例如保安、運作、在懲教環境舉辦課程的可行性，以及市場持續性等。沒有提供上文(b)項所述的課程，是因為計及保安和技術考慮等因素。

註 29：調查涵蓋最早獲釋日期(見附錄 B 註 2)介乎二零一四年七月一日至二零一五年三月三十一日的本地成年在囚人士，以及截至二零一三年九月十日戒毒所羈管的所有本地成年在囚戒毒人士。

註 30：包括商業普通話、文書處理、基本電腦概念和鍵盤操作的課程。

3.9 再者，審計署留意到這類調查只曾在二零零五年和二零一三年進行，且均以成年在囚人士為對象。懲教署表示，沒有為青少年在囚人士進行調查，是因為懲教署人員會：

- (a) 在青少年在囚人士進入院所後定期觀察他們；
- (b) 透過面談和課堂評估，向他們收集回應，並了解他們的訓練需要；及
- (c) 在訓練期間，向他們提供專業輔導和意見，以改善他們的表現。

審計署認為，要有系統地確定在囚人士的職業訓練需要，懲教署應考慮定期進行涵蓋成年和青少年在囚人士的訓練需要調查，並在籌劃訓練課程時，考慮他們的意見。如因種種限制而令個別院所未能在短期內切合在囚人士的需要，應把相關事宜上報管理高層加以考慮。

需要改善課程評估

3.10 根據《工業及職業訓練組實務手冊》(實務手冊)，有關人員會用以下方法評估職業訓練課程的成效：

- (a) 在職業訓練課程期間進行視學；及
- (b) 在課程完結時，向成年在囚人士收集回應。

3.11 審計署審查了懲教署對 2013–14 年度所有訓練課程進行的評估後發現：

- (a) 就 63 個為成年在囚人士提供的課程進行了 5 次視學，但就 37 個為青少年在囚人士提供的課程進行了 9 次視學；及
- (b) 在 11 個全日制課程中，就其中 9 個向成年在囚人士收集回應，但完全沒有就 52 個部分時間制課程收集回應。

審計署認為，懲教署需要就進行視學提供更多指引，以及提醒轄下人員遵行有關成年在囚人士課程評估的規定。

3.12 此外，審計署注意到，懲教署只在課程完結時向成年在囚人士收集書面回應。懲教署表示，對於青少年在囚人士，懲教署人員可在課程期間向他們收

集口頭回應／意見，而不會在課程完結時收集書面回應。然而，以此非正式方法收集所得的回應並無記錄。審計署認為，有需要在實務手冊中清楚訂明向青少年在囚人士收集回應的規定，以確保所用方法一致和有系統。

需要跟進釋後就業

3.13 為評估職業訓練課程的成效，懲教署規定訓練機構（見第 3.4 段）跟進成年受訓生獲釋後六個月內的就業狀況（註 31）。審計署發現：

- (a) **需要跟進更多成年受訓生的就業狀況** 在 2013–14 年度所提供的 63 個課程中，有 32 個 (51%) 沒有跟進受訓生的就業狀況。審計署的進一步分析顯示：
 - (i) 其中 14 個課程，由懲教署根據 20 份服務合約購入。然而，懲教署沒有在合約中訂明條款，規定訓練機構必須跟進受訓生的就業狀況；及
 - (ii) 其中 18 個課程由獲政府資助的訓練機構免費向懲教署提供。懲教署和訓練機構沒有簽訂合約，而該等機構的做法，是不會跟進若干一般技能課程中受訓生的就業狀況（註 32）。

懲教署表示，若干特定行業課程的服務合約（上文 (a)(i) 項提到的合約除外）已納入就業跟進服務，例如僱員再培訓局安排，並由香港善導會和職業訓練局提供的食肆服務課程，以及建造業議會提供的建築相關課程。審計署認為，懲教署應確保所有服務合約均訂明須跟進受訓生就業狀況的規定，另應考慮向獲政府資助的訓練機構尋求協助，跟進所有受訓生的就業狀況；及

- (b) **需要更加善用青少年受訓生的就業資料** 有別於成年在囚人士，為青少年在囚人士提供訓練的機構無需跟進受訓生的就業狀況。懲教署表示，由於所有青少年在囚人士獲釋後須受監管（見第 1.6 段），他們會由更生事務組的監管人員跟進其就業狀況（見第 4.4 段），有關資料已輸入懲教署資料庫；職業訓練組使用該等資料作評估和籌

註 31：根據《監獄規則》，除受法定監管的獲釋人士外，懲教署人員不得與獲釋人士聯絡。申請職業訓練課程時，在囚人士須給予同意，讓訓練機構跟進其就業狀況。

註 32：舉例來說，僱員再培訓局不會就報讀文書處理和電腦應用等職業訓練課程的受訓生，跟進其就業狀況。

劃用途。然而，職業訓練組並無編製管理資料，以供管理高層作檢討之用。懲教署需在這方面作出改善。

審計署的建議

3.14 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 改善有關籌劃職業訓練課程和懲教院所為青少年在囚人士編配職業訓練課程的文件記錄；
- (b) 考慮定期進行調查，以確定成年和青少年在囚人士的職業訓練需要，並在切實可行的範圍內，在籌劃職業訓練課程時參考該等調查結果；
- (c) 為改善課程評估：
 - (i) 就視學提供更多指引；
 - (ii) 提醒轄下人員遵行成年在囚人士職業訓練課程成效評估的規定；及
 - (iii) 考慮把評估規定擴及青少年在囚人士訓練課程；
- (d) 採取措施，以確保所有服務合約均訂明必須跟進成年受訓生就業狀況的規定，並考慮向獲政府提供資助的訓練機構尋求協助，跟進受訓生的就業狀況；及
- (e) 更加善用懲教署資料庫所儲存的青少年受訓生就業資料，以編製管理資料作評估和籌劃用途。

政府的回應

3.15 懲教署署長原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 懲教署會繼續確保就籌劃和編配職業訓練課程備存清晰的文件記錄；
- (b) 該署會沿用現行做法進行調查，以確定成年在囚人士的職業訓練需要；

- (c) 由於所有成年罪犯的課程均會於院所內進行，而這些院所皆有工業及職業訓練主任，該等人員每天視察工場時便會進行視學。由二零一五年起，相關指引已經修訂，規定總部的職業訓練經理就每個成年和青少年罪犯課程進行至少一次視學，相關規定將會在實務手冊中訂明；
- (d) 由二零一五年起，懲教署已在所有特定行業訓練服務合約中，加入就業跟進規定；及
- (e) 懲教署會繼續參考青少年受訓生的就業資料，以評估和籌劃職業訓練課程。使用更生程序管理系統資料庫中儲存的青少年受訓生就業資料，只是懲教署管理高層籌劃和批准開辦課程的眾多考慮因素之一，其他因素包括受訓生的回應、就業市場的需要，保安及運作問題。

管理懲教工業

3.16 工業及職業訓練組的主要目標之一，是為在囚人士提供有用的工作，以符合法定要求（見第 1.5(a) 段）。讓在囚人士參與有意義的工作，可讓他們：

- (a) 精神有所寄託，減少不安，令院所環境更為安定；及
- (b) 建立良好的工作習慣，從而提升就業能力，幫助他們重建新生。

此外，藉向政府決策局／部門及公營機構提供多種貨品和服務，工業組的工作可帶來節省公帑的附帶好處。

工業組所管理的工業

3.17 如第 3.2(b) 段所述，工業及職業訓練組轄下三個工業組，負責管理懲教工業，以提供多種貨品和服務。2013–14 年度，工業組管理的 13 個行業所提供的貨品和服務（註 33），帶來 3.819 億元的總商業價值（見附錄 F）。截至二零一四年十二月三十一日，工業組僱用了 4 296 名在囚人士（註 34）。

註 33：如有可供參考的政府合約價格，工業組會據之評估商業價值，否則按市場價格作出評估。

註 34：除參與懲教工業的在囚人士外，約 1 900 名在囚人士獲調派在懲教院所進行維修工作，或處理例如清潔、園藝、理髮和烹飪等雜務。

3.18 根據懲教署的政策，工業組主要服務公營界別，包括決策局／部門、財政自主的公共機構，以及其他非牟利或慈善機構。《財務通告第 3/2014 號》訂明，決策局／部門(而非其他財政自主的公共機構或政府資助機構)應盡量向工業組採購他們可提供的貨品和服務。二零一四年，就商業價值而言，工業組約 58% 業務來自決策局／部門、41% 來自醫院管理局，餘下 1% 來自其他受資助機構。

3.19 根據實務手冊，供應給決策局／部門的產品，定價基礎是只收回產品的直接成本(例如材料、運輸費，以及檢查和安裝費)。至於財政自主的公共機構和政府資助機構，工業組可根據以下兩項目標酌情定價：

- (a) 起碼收回產品的直接成本；及
- (b) 調節所接訂單的工作量，以確保在囚人士的就業情況維持在理想的狀態。

需要就行業組合進行策略檢討

3.20 工業組已達到讓在囚人士參與有用工作的主要目標。在透過生產貨品和提供服務以節省公帑方面(見第 3.16 段)，工業組應盡量提升所管理行業的成本效益。決定一個行業的成本效益時，必須考慮相關貨品／服務的商業價值和生產成本(註 35)。當商業價值超過生產成本，有關差額便是懲教工業的淨收益；反之，如生產成本超過商業價值，則有關差額便是負淨收益，也即用以維持在囚人士受僱的淨成本。

3.21 一九九八年有關當時的懲教署工業組的審查工作中(註 36)，審計署發現工業組所管理的 16 個行業中，大多連續五年(1992-93 至 1996-97 年度)出現負淨收益，而有些行業則僱用較少在囚人士。審計署建議，懲教署應就各行業進行整體策略檢討，以擴充具有成本效益和僱用效益的行業(後者即僱用較多在囚人士的行業)。懲教署同意該建議，並採取措施改善其中四個行業，即製衣、洗熨、信封製造和書籍裝訂(註 37)。

註 35：生產成本包括材料費、員工成本、燃料費、照明費用、電費、折舊費、付予在囚人士的工資、行業營運成本，以及間接行政費用。

註 36：一九九八年，審計署就懲教署工業組的運作和管理完成審查工作，結果載於一九九八年六月發表的《審計署署長第三十號報告書》第 3 章。

註 37：懲教署採取的措施包括增設工場，以提高相關行業的生產力和增加工作崗位。

3.22 懲教署每年為工業組擬備經營收支表，顯示 13 個行業的商業價值、直接成本和間接成本 (註 38) 及淨收益。根據工業組的經營收支表，審計署留意到 2009–10 至 2013–14 年度的邊際收益率由 68% 跌至 59%。至於淨收益，則由 2009–10 年度的 5,680 萬元，減少至 2011–12 年度的 580 萬元負淨收益，此後負淨收益更有所增加，在 2013–14 年度為 1,580 萬元 (見表四)。

表四

懲教行業的整體財政表現
(1996–97 及 2009–10 至 2013–14 年度)

	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14	1996–97 (註)
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
商業價值 (a)	425.1	399.5	412.8	385.5	381.9	425.0
總直接成本 (b)	137.5	139.4	186.5	167.4	158.2	139.4
邊際收益 (c) = (a) – (b)	287.6	260.1	226.3	218.1	223.7	285.6
邊際收益率 (d) = (c) / (a) × 100%	68%	65%	55%	57%	59%	67%
總間接成本 (e)	230.8	251.5	232.1	224.8	239.5	242.3
淨收益 (f) = (c) – (e)	56.8	8.6	(5.8)	(6.7)	(15.8)	43.3

資料來源：懲教署的記錄

註：此乃一九九八年審查工作中所匯報的財政表現。

3.23 審計署在審視懲教行業的淨收益後發現，一九九八年審查工作所發現的負淨收益問題一直存在。除洗髮外，餘下行業在相關期間持續出現負淨收益 (見附錄 G)。2013-14 年度的負淨收益主要由製衣行業造成，該行業的負淨收益為 5,520 萬元。根據每名在囚人士淨收益的分析，預製混凝土製品和印刷是成本效益和僱用效益最低的兩個行業 (見附錄 H)。

註 38：根據懲教署為工業組擬備的經營收支表，直接成本包括材料費、勞工成本及電費；間接成本包括員工成本、折舊費、其他運作成本及間接行政費用。

3.24 對於第 3.22 和 3.23 段所述工業組的財政表現，審計署詢問懲教署有何應對措施。二零一五年一月和三月，懲教署告知審計署：

- (a) 工業組的主要目標，是讓在囚人士參與有意義的工作，而大部分行業均屬勞工密集的行业。院所人口下降的趨勢(見第 1.3 段圖一)，以及在囚人士近年參加職業訓練活動，難免影響行業的財政表現；
- (b) 懲教署對行業財政表現的分析有所保留。在進行有關分析時，總間接成本會從邊際收益中扣除，以反映行業的淨收益。但間接成本包括監護保安、紀律執法、更生職能和職業訓練的元素，因此不宜計入生產成本；及
- (c) 工業組會尋求改善機會，以提升工場設備和加強機械化生產。

關於上文 (b) 項，正如第 3.22 段表四所示，懲教署為工業組擬備經營收支表所使用的方法是將各行业的邊際收益減去間接成本總額，以得出淨收益。就 (c) 項而言，除採取措施改善現有行业的效率外，審計署認為懲教署還需對行業組合，進行策略檢討(例如探討可否引入新行业，以取代第 3.23 段所述成本效益較低的行业)。

需要管理行业的存貨量

3.25 工業組負責行业的生產管理，包括規劃、編訂時間表、發送和儲存製成品。生產管理的一般目標是善用資源，例如機器、設備、材料和勞動力。懲教署表示，由於需要計及起貨期和維持穩定工作量，工業組會備存一定數量的製成品。

3.26 為管理存貨量，工業組採用以下管控措施：

- (a) 一年兩度於三月和九月點算存貨量，並每月舉行管理會議；及
- (b) 就年內未發送物品擬備報告(即不動存貨報告)，以供管理高層進行檢討。

3.27 審計署檢視截至二零一四年十月的不動存貨報告後，留意到不動存貨的價值約為 30 萬元(包括原材料 108,855 元和製成品 231,819 元)，而存貨量總值則為 5,060 萬元(按成本計算價值)。

3.28 審計署對懲教署資料庫所備存截至二零一四年十月三十一日的存貨記錄進行分析。結果顯示，有 50 種原材料(總值 50 萬元)及 83 種製成品(總值 310 萬元)，其存貨量較每年消耗量(註 39)多出一年或以上(即流轉緩慢存貨)。審計署認為，懲教署需要就流轉緩慢存貨擬備報告，供管方作檢討之用，以及管理該等存貨過時的風險。

審計署的建議

3.29 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 就懲教工業組中的行業組合進行策略檢討(例如探討可否引入新行業，以取代成本效益較低的行業)；及
- (b) 就流轉緩慢存貨擬備報告供管方作檢討之用，以及管理該等存貨過時的風險。

政府的回應

3.30 懲教署署長原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 對於若干行業，例如預製混凝土製品、製衣和印刷，職業訓練課程(即預製混凝土工場的混凝土工中級工藝課程、龍門式起重裝置操作員證書課程和叉式剷車操作員證書課程；各個製衣工場的成衣市場學證書課程；以及赤柱監獄印刷工場的資歷架構認可)，與工業生產同步進行。為提高產品的淨收益，赤柱監獄和羅湖懲教所在二零一四年引入數碼印刷，生產較高端製成品。大欖懲教所其中一個空置的預製混凝土工場，亦已改建，共置兩個金屬製品工場；
- (b) 選擇行業並非單看淨收益和成本效益，亦須視乎公營界別的需要、保安和運作問題，以及監獄勞動人口的特點。舉例來說，識字少、刑期短、體能差、曾吸毒或須在囚室工作的在囚人士，適合從事手製信封的工作；
- (c) 為改善庫存管理，懲教署在二零一四年年底研發出合約管理模組，以提升電腦系統，對存貨補充量施加上限。署方因應客戶的需求和

註 39：本審計報告書所指的每年消耗量，是指之前一年分發使用的原材料數量，以及之前一年發送的製成品數量。

預測，製造製成品和採購相關材料；而實際消耗量，則可能有所出入；及

- (d) 該署現會就流轉緩慢存貨擬備報告，以監察過時存貨的情況。該等報告亦呈交管方在每月會議上討論。此外，流轉緩慢存貨的情況，會在半年一度的盤點工作後審慎檢討，並由管理高層在每月會議中審議。

第 4 部分：釋後監管和社會支持

4.1 本部分探討懲教署為獲釋人士提供釋後監管的工作(見第 4.2 至 4.13 段)，以及為他們爭取社會支持的工作(見第 4.14 至 4.17 段)。

釋後監管

4.2 根據各條規管懲教院所的條例，懲教署負責獲釋人士在監管期內的監管和更生事宜(見第 1.6 段)。懲教署發出監管令給將獲釋人士(而使之成為受監管者)，並在其中註明：

- (a) 監管期可由相關條例指定，或由相關監管委員會／覆檢委員會根據所屬條例決定；及
- (b) 受監管者須在監管期內遵從監管條件。監管條件的多寡，視乎獲釋人士所接受的監管計劃而定，各不相同。

監管條件主要規定受監管者：

- 按照指示面見監管人員，每月至少一次；
- 在獲監管人員核准的地方居住；
- 從事獲監管人員核准的工作；
- 住址、工作地址或就業詳情如有改變，包括被解僱，須立即通知監管人員；
- 如欲離港或移居海外，必須通知監管人員，或事先取得其批准；
- 如無合理辯解，須按照監管人員的指示從事受薪工作；
- 行為良好；及
- 不干犯任何刑事罪行。

4.3 在監管期內，受監管者需要遵從指定的監管條件；如有違反，可能會被監管人員根據相關條例召回院所羈管或承受其他罰則(例如一經定罪，可處罰款 5,000 元和監禁 12 個月)。

釋後監管工作

4.4 釋後監管的目的，在於確保受監管者遵從監管條件，透過監管人員的定期接觸、密切監管和適時介入，幫助他們重新融入社會。更生事務處轄下兩個更生事務組（見附錄 C），各由一名監督擔任主管，在一名總懲教主任和多名高級懲教主任的協助下，監督轄下監管隊伍執行以下監管職務：

詳情	更生事務組 1	更生事務組 2
受監管者的類別	離開監獄的青少年女性，以及離開戒毒所、更生中心、教導中心和勞教中心的人士	離開監獄的成年人士和青少年男性
監管隊伍數目	50 隊	14 隊
懲教署人員 (監管人員) 人數	100 人 (每隊 2 人)	28 人 (每隊 2 人)
截至 2014 年 12 月 31 日的監管個案數目	1 523 宗	646 宗

除 28 名懲教署人員外，更生事務組 2 有八名由社署借調的助理社會工作主任（由一名社會工作主任帶領）提供協助，根據監管釋囚計劃（見附錄 B 第 (a) 項），為受監管者提供指引和輔導服務，並在有需要時轉介他們接受福利服務（註 40）。

4.5 根據懲教署工作守則，監管人員應：

- (a) 確保受監管者奉公守法、勤奮生活，並在各方面遵從監管規定；及
- (b) 作出適時和合適的行動，包括召回行動，以防止受監管者表現轉差。

註 40：自一九九六年推出計劃以來，懲教署和社署合力提供指引和輔導，幫助獲釋人士重新融入社會。

4.6 如受監管者違反監管條件，監管人員應在兩個工作天內，經更生事務組的主管人員，向懲教署監管個案覆檢委員會或相關的監管委員會／覆檢委員會（見第 4.2(a) 段）提交報告，供其考慮及建議發出召回令。發出召回令的建議，應視乎相關條例，由懲教署署長、香港特別行政區行政長官或相關法定委員會作出批准。一經批准，署長會發出召回令，規定受監管者返回懲教院所。截至二零一四年年底，共有 2 169 名獲釋人士接受懲教署監管，436 名有待根據召回令被召回，包括逾期一年以上的 100 項召回令（其中 46 項召回令逾期超過 2 年）（註 41）。

需要考慮加強為受監管者提供的輔導服務

4.7 審計署注意到，二零一三年和二零一四年，約 86% 的召回令是向離開戒毒所的人士發出（見附錄 I）。就完成法定監管期而言，二零一四年該類受監管者的成功率是 51.4%（即失敗率為 48.6%）。根據懲教署的記錄，戒毒所的受監管者被召回，主要因為他們在監管期內再染毒癮。二零一四年，懲教署向受監管者發出 1 004 項召回令，要求他們返回戒毒所；當中有 748 項（75%）是因為受監管者再染毒癮而發出。

4.8 審計署認為，離開戒毒所的人士再染毒癮而被召回的個案比例偏高，令人關注。懲教署需要考慮可否進一步加強為受監管者提供的輔導服務。

受監管者的尿液樣本測試

4.9 根據懲教署工作程序，監管人員應每月至少一次向離開戒毒所的受監管者收集尿液樣本進行化學測試，以確保他們在監管期內不再染上毒癮。受監管者須前往懲教署設於荔枝角的尿液樣本收集中心，提供樣本。所收集的樣本，會送往政府化驗所；測試結果會送交負責的監管人員，以供檢閱。懲教署表示，如測試結果顯示受監管者違反監管條件，再染毒癮，監管人員會要求受監管者作出解釋或嘗試找出受監管者，然後申請召回令，而召回令亦可能會發出（見第 4.6 段）。

註 41：有待召回人士的姓名，載於香港警務處的通緝名單，以及入境事務處的監察名單，以追查他們的去向。

4.10 因此，適時完成尿液樣本測試及懲教署在一個月內啟動召回行動，十分重要。其原因為：

- (a) 如在二零一三年向立法會匯報時所述，此舉有助及早偵測受監管者是否再染毒癮（見第 5.4 段）；及
- (b) 在證實受監管者再染毒癮時，下一輪的尿液樣本測試或可免去。

4.11 審計署審查 30 宗在二零一三及二零一四年受監管者再染毒癮而被召回戒毒所的個案，發現召回令需時 39 至 59 天才能發出（由尿液樣本送交政府化驗所日期至發出召回令日期）。審計署注意到：

- (a) 政府化驗所需時 22 至 30 天發出測試報告（註 42）；
- (b) 測試報告發出後，懲教署需時 12 至 31 天跟進個案，發出召回令。在 30 宗受審查個案的其中 10 宗，懲教署用了 20 天或以上（由政府化驗所發出驗毒確認報告日期起計），才發出召回令；及
- (c) 由於監管人員須至少每月一次向受監管者收集尿液樣本（見第 4.9 段），到召回令發出時，作下一次測試的樣本已送交政府化驗所。

4.12 二零一五年三月，懲教署告知審計署：

- (a) 工作流程涉及多個程序：(i) 由政府化驗所化驗師完成測試至高級化驗師核實結果所需的時間；(ii) 由懲教署人員親身前往（星期一及四）收取結果至把結果送交院所總務處所需的時間；(iii) 總務處分發測試結果給更生事務組人員所需的時間；及 (iv) 更生事務組人員把測試結果輸入電腦系統後把相關報告送交監管人員採取跟進行動所需的時間；
- (b) 由收到尿液樣本測試結果到提交召回令申請的每一個步驟，均已設定目標時限，並載於懲教署指引內，而該等指引不時由外間機構加以檢討；
- (c) 懲教署認為，須審查的期間，應為監管人員收到報告至提交召回令申請之間的時間，而非由政府化驗所的測試報告日期起計；

註 42：二零一五年三月，政府化驗所告知審計署，懲教署交來的尿液樣本，屬司法鑑證——確認（常規）尿液藥物化驗的類別，完成測試的目標時限是 22 個工作天。二零一三和二零一四年，在 22 個工作天（即 31 個曆日）內為懲教署完成尿液樣本測試的百分比，分別是 98% 和 100%。此外，如有需要，政府化驗所會為懲教署提供緊急的尿液藥物化驗服務。

- (d) 該等個案全按訂明指引處理，由收到政府化驗所的測試報告至申請召回令，平均需時 9 個曆日 (包括 7 個曆日用來聯絡受監管者以索取理據，以及 2 個曆日用來提交召回令的申請)，最短 4 個曆日至最長 13 個曆日；及
- (e) 在盡力加快有關過程之餘，亦應讓監管個案覆檢委員會／懲教署署長有合理時間，以獨立、謹慎的方式，作出判斷和行使權力。為嘗試縮短流程，懲教署曾與政府化驗所溝通，考慮以機密電郵或傳真來收發測試結果，但對方已回覆此法不可行，因為要符合法證規定。基於政府化驗所訂有須以人手交收報告的工作規定，難免有所延遲。

4.13 審計署認為，懲教署需要與政府化驗所聯絡，以期加快尿液樣本測試，及早偵測受監管者是否再染毒癖。

社會支持

4.14 社會接納和支持，對獲釋人士能否更生和重新融入社會，十分重要。懲教署亦提倡更生人士的平等就業機會，並把他們薦引給僱主。由於懲教署人員一般不准與更生人士聯絡 (見第 3.13 段註 31)，釋後／監管後支援服務會由其他政府部門 (例如社署) 和非政府機構提供。懲教署與超過 80 個宗教團體和非政府社會服務機構合作，為更生人士提供協助。

就業支援

4.15 為加強更生人士獲釋後的就業能力，懲教署提供釋前就業服務，目的是為準僱主和更生人士提供互動的職業配對平台。不同行業的準僱主所提供的職位空缺的資料，會定期透過懲教院所內的告示板，以及啟導組和釋前啟導課程，轉達在囚人士。將於三個月內獲釋的在囚人士如有興趣，可聯絡懲教署人員提出申請。懲教署會按準僱主的要求，安排以會晤、視像會議或電話會議形式進行求職面試。

需要加強就業支援服務

4.16 懲教署除了經常提供釋前就業服務之外，亦曾於二零一四年九月二十六日，與一間非牟利機構和一間非政府機構合辦視像會議職業招聘會。該活動讓

將於四個月內獲釋的在囚人士，有機會藉着視像會議技術，與僱主進行實時面試。審計署就提供釋前就業服務和視像會議職業招聘會的統計數字進行分析，其結果載於表五。

表五

懲教署提供的就業支援服務
(二零一三及二零一四年)

服務種類	年份／日期	僱主數目	職位種類	空缺數目	申請數目	所提供職位數目
釋前就業服務 (註)	2013年	127	238	1 201	179	154
	2014年	186	383	2 118	284	107
視像會議職業招聘會	2014年 9月26日	74	157	728	599	235

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

註：懲教署只備存二零一二年八月起僱主所提供空缺的數目和申請宗數。二零零四年(首度提供服務之時)至二零一二年一月間，共有 249 名僱主向更生人士提供 898 個職位。

4.17 審計署注意到：

- (a) **釋前就業服務** 二零一三和二零一四年，從懲教院所獲釋的人士分別約有 13 000 名和 12 000 名。然而，該段期間只收到 179 份和 284 份申請，所提供的職位有 154 個和 107 個。懲教署需要加強院所內的宣傳工作，以期提高相關服務的使用率；及
- (b) **視像會議職業招聘會** 二零一四年九月二十六日為期一天的職業招聘會提供 728 個空缺，收到 599 份申請，有 235 人獲安排職位。然而，職業招聘會並非定期舉辦(註 43)。懲教署應考慮定期舉辦更多職業招聘會，以期為快將獲釋的在囚人士提供更多就業機會。

註 43：對上一次職業招聘會於二零一一年八月舉行，對象是兩個懲教院所內將於三個月內獲釋的在囚人士。

審計署的建議

4.18 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 考慮可否進一步加強為受懲教署監管者提供的輔導服務；
- (b) 與政府化驗所聯絡，以期加快尿液樣本測試，讓懲教署監管人員及早偵測受監管者再染毒癮的問題；
- (c) 加強懲教院所內釋前就業服務的宣傳工作；及
- (d) 考慮定期舉辦更多職業招聘會，以加強為快將獲釋的在囚人士所提供的就業支援。

政府的回應

4.19 懲教署署長原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 懲教署有責任定期考慮可否進一步加強為所有在囚人士提供的更生支援。一直以來，署方為受監管者提供深入輔導。離開戒毒所的人士在監管計劃下的成功率，在最近三年有上升趨勢；
- (b) 已着力加快相關過程，並不時與政府化驗所召開多次會議，以探討可否加快尿液樣本測試。懲教署會繼續與政府化驗所聯絡，看看對方能否進一步加快相關過程；
- (c) 懲教署會繼續加強釋前就業服務的宣傳工作，以期協助更生人士重新融入社會。該署一向致力鼓勵僱主參與其中，支持罪犯更生。署方會繼續着力幫助更生人士尋找受薪工作，包括加強釋前就業服務。釋前就業服務所收到的職位申請和所提供職位類型的比例，可說頗高；及
- (d) 懲教署會繼續鼓勵僱主參與其中，以期吸引他們支持在囚人士更生。署方會繼續聯絡有興趣的機構合辦職業招聘會。職業招聘會只是眾多可持續就業支援措施的其中一項，其他還有就業研討會、安排僱主探訪院所、由懲教署高級人員主講就業推廣講座、關愛僱主計劃下的活動等。此外，職業招聘會會配合定期的釋前就業服務舉行，以期引起公眾關注。籌備合辦活動，有時需要僱主和商會聯手合作。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討懲教署提供更生服務的未來路向。

重新融入社會綱領

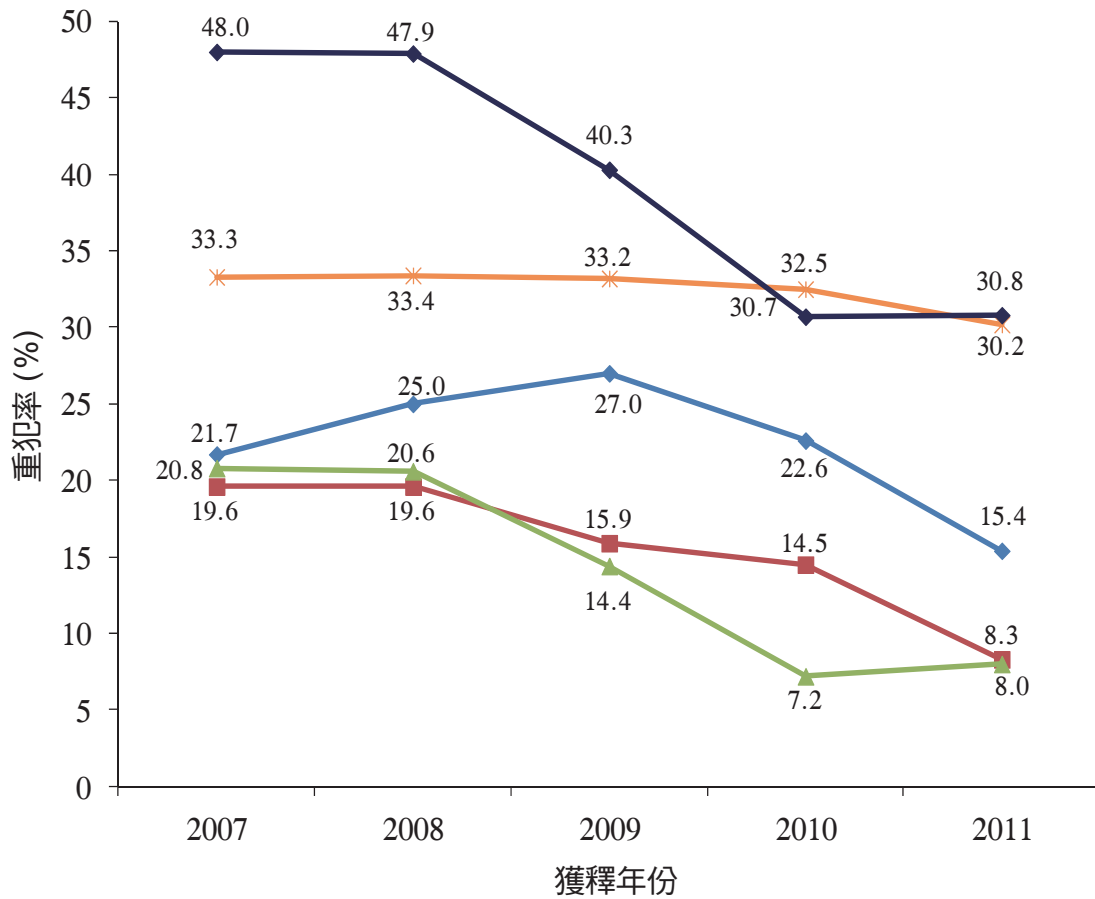
5.2 如第 1.11 段所述，懲教署就十項監管計劃編製獲釋人士的成功率，以監察重新融入社會綱領的成效。懲教署管制人員報告和年報，均有公布成功率。

5.3 此外，懲教署亦就所有獲釋本地人士編製重犯率，以助研究再犯行為，並提供適時回應，用作計劃監察和評估。重犯率是指所有曾被懲教署羈管的本地人士（無論是否受到監管）在獲釋後兩年內（因干犯新罪行而被定罪）再判入懲教院所的百分比。懲教署並沒有在管制人員報告和年報公布重犯率，但可因應要求予以提供。二零零七至二零一一年間獲釋的所有本地人士，其重犯率（註 44）載於圖二。

註 44：截至二零一四年十二月，懲教署只能提供二零一一年或之前的重犯率，因為該署需要確定某獲釋本地人士在釋後兩年內曾否干犯新罪行。

圖二

所有離開不同懲教院所的本地人士的重犯率
(獲釋年份：二零零七至二零一一年)



說明：
◆ 戒毒所
✱ 監獄
◆ 教導所
■ 勞教中心
▲ 更生中心

資料來源：懲教署的記錄

需要檢討如何加強為在囚戒毒人士提供的更生服務

5.4 根據 2013–14 年度管制人員報告，懲教署的目標是確保重新融入社會計劃盡量達致最高的成功率，以協助更生人士重新融入社會，並促使社會大眾接受和支持他們。如附錄 D 第 (a) 項所示，儘管離開戒毒所人士在監管計劃下的成功率上升，但在十項監管計劃中仍是最低。如圖二所示，離開戒毒所的本地人士的重犯率自二零零七年起下降，但於二零一一年，在五類懲教院所的獲釋人士中仍是最高 (30.8%)。就此而言，審計署注意到，立法會議員曾對離開戒毒所的受監管者成功率偏低表示關注。懲教署在二零一三和二零一四年回應立法會時表示：

- (a) 離開戒毒所的受監管者，其成功率受多種個人和社會因素影響，包括受監管者過往的犯罪和吸毒背景、受監管者本身的戒毒動機和決心、社會和受監管者家人的支持，以及社會上毒品泛濫的情況；及
- (b) 懲教署已加強為在囚戒毒人士提供輔導服務，以提升他們抗毒的決心，並藉加快毒品確認測試，以期及早偵測受監管者的吸毒行為。

5.5 鑑於離開戒毒所的本地人士在監管計劃下的成功率較低和重犯率較高，懲教署需要檢討為該等人士提供的更生服務，以期進一步改善更生計劃。進行檢討時，懲教署應參考載於本審計報告書的以下審查結果：

- (a) 在第 2 部分，審計署就更生事務組和心理服務組提供的配對計劃，包括為戒毒所在囚人士提供的配對計劃，找出可予改善之處 (見第 2.7 至 2.18 段)；
- (b) 在第 3 部分，審計署就懲教院所為在囚人士提供的職業訓練課程，找出在籌劃、實施和評估方面的可予改善之處 (見第 3.6 至 3.13 段)；及
- (c) 在第 4 部分，審計署發現戒毒所不少召回個案，均與再染毒癖有關。懲教署應考慮可否進一步加強其輔導服務 (見第 4.7 及 4.8 段)。

需要披露重犯率

5.6 目前，懲教署在管制人員報告中，只匯報受監管獲釋人士的成功率，而沒有列出所有本地獲釋人士的重犯率。審計署注意到，所匯報的成功率，未能全面反映懲教署更生服務的成效，因為：

- (a) 很多獲釋人士不受監管。舉例來說，二零一四年的獲釋人士約有 12 000 名，但在編制有關成功率的數字時，該署只計及了受懲教署監管(見第 1.7 段)的 2 169 名(18%)，而沒有就其餘 82% 獲釋人士衡量更生服務的成效；及
- (b) 教導所以外其他院所的青少年在囚人士，監管期為一年(見第 1.6 段)。鑑於定罪前的司法過程需時(註 45)，成功率只能計及短暫監管期內再被定罪的個案。

5.7 審計署的研究顯示，澳洲、新加坡和美國的懲教當局，均把涵蓋所有獲釋人士的各项重犯率(見第 5.3 段)向外公布(見附錄 J)。懲教署回應審計署查詢時表示，重犯率不可用作直接反映任何計劃成效的指標，因為該比率亦受多項個人和社會因素影響，例如獲釋人士作出改變的動力、個人和家庭背景，以及社會支持。然而，審計署留意到，懲教署的任務是保障公眾安全和減少罪案。審計署認為，懲教署需要考慮在合適平台主動披露重犯率，供公眾參考。

審計署的建議

5.8 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 參考本審計報告書所述的審查結果，檢討為在囚戒毒人士提供的更生服務，以期改善該等服務；及
- (b) 考慮在合適平台主動披露重犯率。

註 45：根據《香港司法機構年報 2014》，二零一三年高等法院上訴法庭刑事案件的平均輪候時間(由訂定日期至聆訊)為 50 天，而區域法院刑事案件的平均輪候時間(由被告人首次提訊至聆訊)則為 60 天。

政府的回應

5.9 懲教署署長原則上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 懲教署根據一貫做法，不斷檢討所有懲教計劃，並充分顧及戒毒所為毒癮較深的吸毒者所提供的計劃。除定期檢討外，署方不時就戒毒所的計劃進行內部專題研究，或委託學術團體等外間機構進行該等研究；及
- (b) 懲教署認為，不宜使用重犯率作為服務表現指標，因為：
 - (i) 不同司法管轄區對重犯率的定義不一。就懲教署而言，其任務之一是減少罪案以建立更安全和共融的社會。要達到這項任務，有四個主要成功因素，其中兩項（即“優質羈管服務”和“全面更生服務”）均由懲教署直接管控和負責，但對於“罪犯的反應和改過決心”和“社會支持”這兩項，懲教署最多只能發揮影響力；及
 - (ii) 根據聯合國毒品和犯罪問題辦公室在二零一二年公布的《幫助罪犯預防重犯和重投社會的入門手冊》(Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Re-integration of Offenders)，“犯罪的原因既多，但停止犯罪的理由亦不少。刑事執法的介入，並不一定是中止罪行的最重要因素。”

附錄 A
(參閱第 1.3 及 3.3 段)

二十五間懲教院所及其在囚人士
(二零一四年十二月三十一日)

懲教院所		院所 數目 (間)	在囚人士 年齡 (歲)	在囚人數 (名)
監獄	12 間監禁成年人 (註 1)	15	21 及以上	6 746
	3 間監禁青少年人 (註 2)		14 至 <21	459
戒毒所	1 間羈管成年男性	3	21 及以上	426
	1 間羈管青少年男性		14 至 <21	49
	1 間羈管成年和青少年女性 (註 2)		成年： 21 及以上 青少年： 14 至 <21	133
更生中心		4 (註 3)	14 至 <21	47
教導所		1	14 至 <21	134
勞教中心		1	青少年罪犯： 14 至 <21 青年罪犯： 21 至 <25	61
精神病治療中心		1	14 及以上	242
總計		25	—	8 297

資料來源：懲教署的記錄

註 1：一間監獄於二零一五年一月停止運作。

註 2：由二零一五年二月起，監禁青少年女性的監獄，亦為在囚的青少年女戒毒人士提供戒毒治療計劃。此後，為女性在囚人士而設的戒毒所只羈管成年戒毒人士。

註 3：兩間更生中心提供第一階段計劃，其餘兩間提供第二階段計劃 (見第 1.5(c) 段)。

附錄 B
(參閱第 1.6、2.5(b)、
3.8 及 4.4 段)

為監獄釋囚提供的六項監管計劃

計劃種類	條例	受監管的獲釋者	監管期
(a) 監管釋囚計劃	《監管釋囚條例》 (第 475 章)	(a) 被判刑 6 年或以上的在囚人士；及 (b) 因干犯性罪行、三合會相關罪行或暴力罪行而被判刑 2 年或以上但不足 6 年的在囚人士，視乎監管委員會(註 1)認為是否需要監管而定	由監管委員會(註 1)決定，但不超過所獲減免的部分刑期
(b) 監獄計劃下的青少年在囚人士	《刑事訴訟程序條例》 (第 221 章)	剛開始服刑時未滿 21 歲的青少年在囚人士，刑期為 3 個月或以上，並且獲釋時不足 25 歲	1 年
(c) 釋前就業計劃	《囚犯(監管下釋放)條例》 (第 325 章)	刑期為 2 年或以上及將於 6 個月內刑滿，根據監管委員會(註 1)的建議獲釋的在囚人士	直至最早釋放日期(註 2)
(d) 監管下釋放計劃	《囚犯(監管下釋放)條例》 (第 325 章)	在囚人士已服滿最少一半刑期或已服滿三年或以上刑期中的 20 個月，而其提早釋放申請已按監管委員會(註 1)的建議獲得批准	直至最遲釋放日期(註 3)
(e) 有條件釋放計劃	《長期監禁刑罰覆核條例》 (第 524 章)	正服無限期刑罰的在囚人士，可獲香港特別行政區行政長官根據覆核委員會(註 4)的建議，予以有條件釋放，並受監管。監管期圓滿完成後，委員會可建議把無限期刑罰改為有期徒刑	由覆核委員會(註 4)決定，但不超過 2 年
(f) 釋後監管計劃	《長期監禁刑罰覆核條例》 (第 524 章)	完成有條件釋放計劃後服有期徒刑的在囚人士，須受監管	由覆核委員會(註 4)決定，但不超過所獲減免的部分刑期

資料來源：懲教署的記錄

註 1：監管委員會根據相關條例成立，成員由香港特別行政區行政長官委任。委員會負責多項事宜，包括考慮應否按適用的條例，批准讓有關在囚人士在受監管下提早釋放，並在作出有關批准後，發出有關提早釋放的命令。

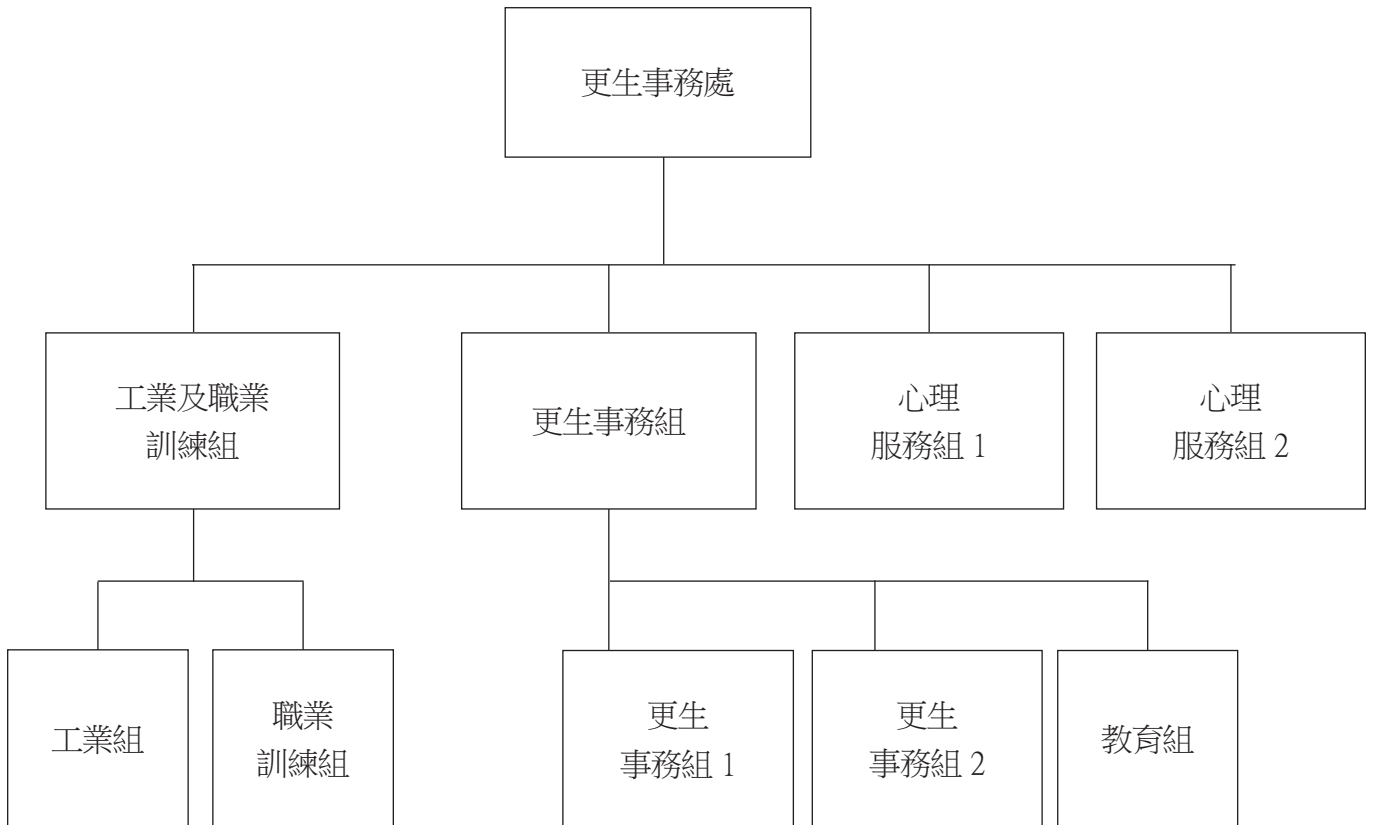
註 2：最早獲釋日期是指減刑後的獲釋日期。

註 3：最遲釋放日期是指原來判刑時所決定及未經減刑的獲釋日期。

註 4：覆檢委員會根據相關條例成立，成員由香港特別行政區行政長官委任。委員會負責多項事宜，包括覆檢被判無限期和長期監禁刑罰的在囚人士。

附錄 C
(參閱第 1.8、2.5、
3.2 及 4.4 段)

懲教署更生事務處的架構圖
(二零一四年十二月三十一日)



資料來源：懲教署的記錄

附錄 D
(參閱第 1.11、2.10
及 5.4 段)

十項監管計劃下獲釋人士的成功率
(二零一零至二零一四年)

監管計劃	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %
(a) 戒毒所 (獲釋後 1 年內未有被定罪及未再染上毒癮)	49.7 (1 413)	42.2 (1 376)	43.6 (1 121)	46.8 (1 182)	51.4 (1 180)
(b) 教導所 (獲釋後 3 年內未有被定罪)	68.6 (140)	63.4 (172)	62.1 (153)	61.8 (123)	67.3 (113)
(c) 更生中心 (獲釋後 1 年內未有被定罪)	92.6 (363)	97.3 (226)	95.5 (179)	94.4 (124)	95.2 (145)
(d) 勞教中心 (獲釋後 1 年內未有被定罪)	94.4 (234)	94.6 (168)	97.8 (138)	96.5 (115)	94.9 (98)
(e) 監管釋囚計劃 (監管期內未有被定罪，監管期由監管委員會決定，但不超過所獲減免的部分刑期)	86.6 (367)	87.3 (315)	87.6 (322)	89.6 (288)	90.5 (262)
(f) 監獄計劃下的青少年在囚人士 (獲釋後 1 年內未有被定罪)	80.4 (92)	84.8 (125)	91.3 (160)	93.3 (164)	91.0 (178)
(g) 釋前就業計劃 (最早釋放日期至獲釋日期之間未有被定罪)	100.0 (59)	100.0 (53)	100.0 (53)	100.0 (42)	100.0 (33)
(h) 監管下釋放計劃 (獲釋日期至最遲釋放日期之間未有被定罪)	100.0 (6)	100.0 (18)	100.0 (15)	100.0 (24)	100.0 (21)
(i) 釋後監管計劃 (監管期內未有被定罪，監管期由覆檢委員會決定，但不超過所獲減免的部分刑期)	100.0 (5)	100.0 (10)	100.0 (5)	100.0 (4)	100.0 (2)
(j) 有條件釋放計劃 (監管期內未有被定罪，監管期由覆檢委員會決定 —— 註)	—	—	—	—	100.0 (1)

資料來源：懲教署的記錄

註：就有條件釋放計劃而言，二零一零至二零一三年並無相關個案。

附註：括號內的數字，顯示相關年份內受監管者完成監管期的人數。

附錄 E
(參閱第 3.5 段)

所提供／擬提供的職業訓練課程和訓練名額
(2013-14 及 2014-15 年度)

	2013-14		2014-15	
	成年	青少年	成年	青少年
在囚人士 (名) (截至 9 月 —— 註 1)	9 194	689	8 742	564
合資格在囚人士 (名) (截至 9 月 —— 註 1)	2 436	689	2 259	564
合資格在囚人士所佔 百分比	26%	100%	26%	100%
所提供／擬提供課程的 數目 (個)	63	37	61 (註 2)	36
所提供／擬提供訓練 名額的數目 (個)	1 347	未能提供 (註 3)	1 389 (註 2)	未能提供 (註 3)
開支 (百萬元)	13		13 (預算)	

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

註 1：懲教署只就每年九月合資格在囚人士報讀職業訓練課程的人數收集資料，以作課程籌劃之用。因此，上表列出截至二零一三年九月和截止二零一四年九月的在囚人士數目，藉以顯示合資格在囚人士所佔的比例。

註 2：2014-15 年度的數字，是擬提供課程的數目和相關訓練名額。二零一四年四月至九月間，已提供 18 個課程和 328 個訓練名額。

註 3：懲教署表示，因為被法庭判入院所而須強制接受職業訓練的青少年在囚人士人數不定，故未有備存相關統計數字。

附錄 F
(參閱第 3.17 段)

工業組所管理十三個行業的商業價值
(2013–14 年度)

行業	商業價值	
	(百萬元)	(百分比)
洗熨	207.5	54.3%
製衣	84.9	22.2%
木工	21.1	5.5%
皮革製品	19.6	5.1%
玻璃纖維製品	10.8	2.8%
書籍裝訂	8.7	2.3%
金屬製品	6.8	1.8%
標誌製品	6.0	1.6%
印刷	5.5	1.4%
簡單手作	4.8	1.3%
信封製造	3.0	0.8%
預製混凝土製品	1.7	0.5%
針織	1.5	0.4%
總計	381.9	100.0%

資料來源：懲教署的記錄

附錄 G
(參閱第 3.23 段)

按行業劃分的淨收益
(1996–97 及 2009–10 至 2013–14 年度)

行業	2009–10 (百萬元)	2010–11 (百萬元)	2011–12 (百萬元)	2012–13 (百萬元)	2013–14 (百萬元)	1996–97 (註 1) (百萬元)
正淨收益的行業						
洗髮 (註 2)	105.8	82.3	87.3	87.4	118.9	95.8
負淨收益的行業						
製衣	(18.8)	(26.8)	(33.0)	(27.0)	(55.2)	(9.9)
木工	(11.2)	(17.9)	(8.5)	(13.9)	(22.9)	(9.8)
書籍裝訂	(5.4)	(6.5)	(11.1)	(11.2)	(9.3)	(5.1)
標誌製品	(4.6)	(5.3)	(3.8)	(2.7)	(8.3)	(2.1)
金屬製品	(6.9)	(5.8)	(8.0)	(6.7)	(7.9)	(10.5)
玻璃纖維製品	(5.5)	(4.2)	(4.7)	(4.7)	(6.5)	(3.0)
皮革製品 (註 3)	(8.5)	(8.5)	(8.8)	(12.5)	(6.5)	(2.3)
造鞋 (註 3)	—	—	—	—	—	(2.7)
預製混凝土製品	(4.5)	(5.3)	(4.6)	(5.8)	(5.3)	(8.8)
簡單手作	5.9	(0.3)	(1.4)	(2.2)	(3.8)	(2.1)
印刷	(5.3)	(4.8)	(4.0)	(3.9)	(3.7)	(6.5)
信封製造	(0.4)	(1.1)	(0.2)	(2.2)	(3.3)	(1.6)
針織	(1.2)	(2.3)	(1.1)	(1.3)	(2.0)	(2.9)
園地維修及勞務 (註 4)	17.4	15.1	(3.9)	—	—	14.8
總計	56.8	8.6	(5.8)	(6.7)	(15.8)	43.3

資料來源：懲教署的記錄

註 1：此乃一九九八年審查工作所匯報的行業淨收益。

註 2：包括內部和商業洗髮服務，兩者的淨收益在一九九八年審查工作中分開列出。

註 3：1999–2000 年度，懲教署把造鞋和皮革製品合併為一個行業。

註 4：由 2012–13 年度開始，懲教署不再把園地維修及勞務（一般維修保養工作、園務和一般勞務）包括在內。

附錄 H
(參閱第 3.23 段)

按行業劃分在囚人士的平均受僱人數和每人淨收益
(2009–10 至 2013–14 年度)

行業	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14
正淨收益的行業					
洗熨	1 276 (+ 82,896 元)	1 248 (+ 65,961 元)	1 154 (+ 75,684 元)	1 020 (+ 85,680 元)	947 (+ 125,521 元)
負淨收益的行業					
製衣	1 803 (– 10,448 元)	1 632 (– 16,425 元)	1 595 (– 20,683 元)	1 664 (– 16,241 元)	1 694 (– 32,610 元)
書籍裝訂	438 (– 12,238 元)	580 (– 11,156 元)	549 (– 20,146 元)	518 (– 21,578 元)	478 (– 19,537 元)
木工	295 (– 38,121 元)	360 (– 49,851 元)	343 (– 24,721 元)	333 (– 41,790 元)	319 (– 71,674 元)
皮革製品	198 (– 43,017 元)	243 (– 34,807 元)	257 (– 34,294 元)	264 (– 47,521 元)	237 (– 27,551 元)
信封製造	319 (– 1,110 元)	333 (– 3,321 元)	330 (– 592 元)	250 (– 8,730 元)	200 (– 16,653 元)
簡單手作	461 (+ 12,859 元)	303 (– 1,006 元)	229 (– 6,295 元)	184 (– 11,708 元)	241 (– 15,682 元)
玻璃纖維 製品	191 (– 28,890 元)	155 (– 26,995 元)	131 (– 35,905 元)	142 (– 33,157 元)	137 (– 47,311 元)
標誌製品	133 (– 34,230 元)	144 (– 36,972 元)	145 (– 26,574 元)	136 (– 20,052 元)	135 (– 61,770 元)
金屬製品	111 (– 62,345 元)	122 (– 47,084 元)	108 (– 73,894 元)	92 (– 73,499 元)	93 (– 85,066 元)
針織	32 (– 37,928 元)	81 (– 28,022 元)	75 (– 15,160 元)	61 (– 21,213 元)	54 (– 35,857 元)
預製混凝土 製品	40 (– 111,299 元)	42 (– 127,133 元)	40 (– 114,969 元)	49 (– 117,845 元)	39 (– 135,253 元)
印刷	35 (– 152,246 元)	31 (– 155,518 元)	32 (– 125,790 元)	33 (– 118,651 元)	34 (– 108,496 元)
在囚人士 受僱總人數	5 332	5 274	4 988	4 746	4 608

資料來源：審計處對懲教署記錄的分析

附註：括號內的數字，表示相關行業每名在囚人士的淨收益。

附錄 I
(參閱第 4.7 段)

發出的監管令和召回令
(二零一三及二零一四年)

	2013		2014	
	項	百分比	項	百分比
發出的監管令 (註)				
戒毒所	1 202	57%	1 074	56%
更生中心	149	7%	118	6%
教導所	116	5%	137	7%
勞教中心	100	5%	105	5%
其餘六項監管計劃	557	26%	493	26%
總計	2 124	100%	1 927	100%
發出的召回令 (註)				
戒毒所	1 022	87%	1 004	86%
更生中心	53	4%	47	4%
教導所	57	5%	60	5%
勞教中心	18	2%	24	2%
其餘六項監管計劃	26	2%	32	3%
總計	1 176	100%	1 167	100%

資料來源：懲教署的記錄

註：雖然當局只會向每名受監管者發出一項監管令，但如受監管者在監管期內超過一次違反監管條件，便會發出超過一項召回令。

海外地方的重犯率

- 澳洲：
 - 北領地懲教機構 (2012–13 年度統計數字)：
 - 2011–12 年度的兩年重犯率：
 - (a) 囚犯再度入獄：52.4%
 - (b) 罪犯再度接受社區懲教計劃：8.6%
 - 新南威爾斯省律政及司法廳 (2012–13 年度年報)：
 - 2011–12 年度的兩年重犯率：
 - (a) 囚犯再度入獄：42.5%
 - (b) 罪犯再度接受社區懲教：11.8%
- 新加坡監獄機構 (二零一三年年報)：
 - 二零一零年的兩年重犯率：
 - (a) 監獄：23.3%
 - (b) 戒毒所：27.5%
 - (c) 整體：23.6%
 - 二零一一年的兩年重犯率：
 - (a) 監獄：27%
 - (b) 戒毒所：31.1%
 - (c) 整體：27.4%
- 美國加州懲教及康復部 (二零一三年成效評估報告)：
 - 2010–11 年度的一年重犯率：
 - (a) 被捕：56.4%
 - (b) 再度入獄：37.4%
 - (c) 定罪：20.7%
 - 2009–10 年度的兩年重犯率：
 - (a) 被捕：69.1%
 - (b) 再度入獄：53%
 - (c) 定罪：37.7%
 - 2008–09 年度的三年重犯率：
 - (a) 被捕：75.3%
 - (b) 再度入獄：61%
 - (c) 定罪：49.1%

資料來源：審計署的研究