



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，提交我的第六十九號報告書。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

二零一七年十月三十一日

目 錄

《審計署署長第六十九號報告書》包括以下章節：

章 節	題 目
1	社會福利署對整筆撥款的管理
2	政府船隻的採購及維修
3	醫院管理局對公營醫院工程項目的管理
4	非專營巴士及學校私家小巴服務的規管
5	土地註冊處的運作
6	酒店和賓館的規管
7	香港知專設計學院
8	政府辦公室的提供及政府土地的使用情況
9	職業安全及健康

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

勞工及福利局
社會福利署

社會福利署對整筆撥款的管理

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

社會福利署對整筆撥款的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.4
傳統津助制度	1.5 – 1.7
整筆撥款津助制度	1.8 – 1.29
審查工作	1.30 – 1.34
政府的整體回應	1.35 – 1.36
鳴謝	1.37
第 2 部分：財務監察	2.1
非政府機構保留儲備	2.2 – 2.15
審計署的建議	2.16
政府的回應	2.17
披露非政府機構高層人員的薪酬	2.18 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28 – 2.29
會計審查	2.30 – 2.33
審計署的建議	2.34
政府的回應	2.35
以整筆撥款津助補貼自負盈虧活動	2.36 – 2.40
審計署的建議	2.41
政府的回應	2.42
管控固定資產及零用現金	2.43 – 2.44
審計署的建議	2.45
政府的回應	2.46
檢討非政府機構的收費及費用	2.47 – 2.51
審計署的建議	2.52
政府的回應	2.53

	段數
第 3 部分：非政府機構服務質素的自我評估	3.1
自我評估機制	3.2 – 3.5
進行及匯報自我評估	3.6 – 3.7
審計署的建議	3.8
政府的回應	3.9
實施服務質素標準	3.10 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
進行內部服務審查	3.15 – 3.16
審計署的建議	3.17
政府的回應	3.18
第 4 部分：社會福利署對服務的監察	4.1
非政府機構服務表現欠佳	4.2 – 4.3
審計署的建議	4.4
政府的回應	4.5
根據所達個案量向非政府機構發放津助	4.6 – 4.23
審計署的建議	4.24
政府的回應	4.25
為非政府機構訂定服務表現標準	4.26 – 4.27
審計署的建議	4.28
政府的回應	4.29
非政府機構使用服務資源	4.30 – 4.31
審計署的建議	4.32
政府的回應	4.33
續訂《津貼及服務協議》	4.34 – 4.36
審計署的建議	4.37
政府的回應	4.38
進行服務表現探訪及服務表現年檢	4.39 – 4.47
審計署的建議	4.48
政府的回應	4.49

	段數
第 5 部分：管治及管理事宜	5.1
《最佳執行指引》的推行情況	5.2 – 5.10
審計署的建議	5.11
政府的回應	5.12
採用更多良好管治做法	5.13 – 5.21
審計署的建議	5.22
政府的回應	5.23
處理非政府機構員工流失率高企的問題	5.24 – 5.30
審計署的建議	5.31
政府的回應	5.32
第 6 部分：檢討整筆撥款津助制度	6.1
2008 年整筆撥款津助制度檢討	6.2 – 6.13
審計署的建議	6.14
政府的回應	6.15
未來路向	6.16 – 6.18
審計署的建議	6.19
政府的回應	6.20
附錄	頁數
A：整筆撥款津助制度下 165 間非政府機構獲得的津助 (2016-17 年度)	121 – 127
B：服務質素標準 (2017 年 3 月 31 日)	128 – 129
C：《最佳執行指引》(2017 年 3 月 31 日)	130 – 133
D：社會福利署：組織圖 (摘錄)(2017 年 6 月 30 日)	134
E：整筆撥款獨立檢討委員會的建議 (2008 年)	135 – 139

社會福利署對整筆撥款的管理

摘要

1. 社會福利署(社署)負責發展和統籌香港的福利服務。非政府機構(機構)獲社署提供津助，為公眾提供福利服務，包括安老服務、家庭及兒童福利服務、康復服務，以及青年及感化服務。在該 4 個福利服務範疇下，共有大約 140 種服務(例如安老服務包括長者日間護理中心和綜合家居照顧服務)。

2. 2001 年 1 月之前，當局透過傳統津助制度向機構提供津助。在該制度下，社署向機構撥款以支付用於提供認可福利服務的實際成本。2001 年 1 月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供資助的重大改革。在傳統津助制度下受資助的機構，可自願選擇加入整筆撥款津助制度。2016–17 年度，在 170 間接受社署津助的機構中，有 165 間(97%)已加入了整筆撥款津助制度，其餘 5 間(3%)繼續留在傳統津助制度下。2016–17 年度，機構獲發放的整筆撥款津助合共 125 億元。

3. 整筆撥款津助是以每間機構作為單位發放。每年向機構發放的整筆撥款津助金額為員工薪金、公積金撥款和其他費用(例如行政費用、公用事業的收費和司機的超時工作津貼)相加後減去社署認可的機構收費(例如截至 2016 年 4 月 1 日，長者護養院的每月宿費為 1,994 元)。在整筆撥款津助制度下，機構的管理層可自主靈活地調配津助資源，以配合服務需要。《津貼及服務協議》(《協議》)涵蓋進行《協議》相關活動和提供其他支援服務的事宜；在《協議》的範疇內，機構可靈活調配整筆撥款津助以支付其開支(員工開支及其他營運開支)。

4. 機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備(即整筆撥款儲備)，以應付日後開支。累積儲備(與公積金儲備和寄存帳戶結餘分開計算——見第 8 段)的上限為機構受資助服務每年營運開支(不包括公積金開支)的 25%，超出 25% 上限的款項須予退還，交回政府。機構可自行斟酌把儲備用於《協議》規定服務和《協議》相關活動。

5. 社署為機構轄下服務單位所提供的每項服務(見第 1 段)擬備《協議》。舉例來說，如某服務單位提供 2 項服務，社署會擬備 2 份《協議》，並把該服

摘要

務單位視為 2 個“服務協議單位”(單位)。*《協議》* 界定由單位提供的福利服務，並訂明單位須達致的服務量標準(例如使用率)和服務成效標準(例如服務使用者處理家庭問題的能力有所改善的百分比)、單位須符合的基本服務規定(例如員工資歷和院舍開放時間)、所需遵守的 16 項服務質素標準及所需遵守的*《整筆撥款手冊》*(*《撥款手冊》*)及*《整筆撥款通告》*所訂規定。機構也須採取在整筆撥款督導委員會(見第 6 段)的幫助下制訂的*《最佳執行指引》*(*《執行指引》*——見第 22 段)所列載的最佳做法。於 2017 年 3 月 31 日，社署已就該 165 間機構轄下的 2 691 個單位擬備*《協議》*。

6. 整筆撥款督導委員會由勞工及福利局(勞福局)委出，負責監察整筆撥款津助制度的推行情況，並找出尚待改善之處。當局也成立了整筆撥款獨立處理投訴委員會，以處理與整筆撥款有關但接受津助的機構未能妥善解決的投訴。

7. 審計署最近就社署對整筆撥款的管理進行審查。除對社署的記錄(涵蓋機構和單位)進行數據分析及查核外，審計署也探訪了：(a) 5 間機構及其 5 個單位，重點審查 2014–15 至 2016–17 年度期間某些表現欠佳的福利服務；及 (b) 6 間機構及其 18 個單位，以審查整筆撥款津助的使用概況。

財務監察

8. **需要實施運用儲備的良好做法** 截至 2016 年 3 月 31 日，機構保留合共 47 億元儲備，當中 (a) 17 億元為 150 間機構持有的整筆撥款儲備(見第 4 段)；(b) 18 億元為 122 間機構持有的寄存帳戶結餘(社署於 2004–05 至 2006–07 年度 3 年期間暫緩要求機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備餘款(見第 4 段)，寄存帳戶因而出現)；及 (c) 12 億元為 159 間機構持有的公積金儲備。機構可把整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘用於*《協議》*規定服務和*《協議》*相關活動，但公積金儲備則只可用作公積金供款。機構理應遵守*《執行指引》*(見第 5 段)有關運用儲備的做法。該等儲備的總金額由 2011–12 年度的 34 億元，增加至 2015–16 年度的 47 億元，增幅為 38%。審計署探訪了 6 間機構(見第 7(b) 段)，留意到有部分機構有運用儲備的計劃。社署需要：(a) 採取進一步措施，以協助機構分享、採用和實施有關運用儲備的良好做法，並按照*《執行指引》*披露儲備的用途；(b) 在機構未能遵守*《執行指引》*的情況下，確保機構能夠提出充分理據，並視乎情況准予豁免；及 (c) 時常監察機構的儲備結餘，並在有需要

摘要

時提醒機構採取進一步措施，善用儲備以改善《協議》規定服務和《協議》相關活動(第 1.9、2.3 至 2.5、2.8、2.10 及 2.11 段)。

9. **持續錄得整筆撥款營運虧損的機構** 審計署發現，於 2015–16 年度，有 31 間機構錄得整筆撥款營運虧損。該 31 間機構當中，有 14 間於 2013–14 至 2015–16 年度期間連續 3 年出現虧損；而該 14 間機構當中，有 8 間已耗盡整筆撥款儲備(即整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘)，並從非《協議》來源(例如自負盈虧活動的收入)補貼營運資金。餘下 6 間機構在動用整筆撥款儲備抵銷整筆撥款營運虧損後，整筆撥款儲備仍未用罄。社署需要：(a) 查明機構持續錄得整筆撥款營運虧損的原因，並在有需要時提供意見；及 (b) 就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視虧損機構的營運情況，並確保機構順利為公眾提供《協議》規定服務(第 2.13 及 2.15 段)。

10. **披露機構高層人員的薪酬** 2003 年 3 月，行政署長發出《通函》，規定除非符合一項或以上豁免準則(例如受資助機構過去 4 年內平均所獲的政府資助佔同期平均營運收入的 50% 或以下)，否則受資助機構每年均須檢討和披露最高級三層人員的薪酬。在 2015–16 年度 165 間獲得整筆撥款津助的機構當中，有 66 間(40%) 不獲豁免遵守披露規定。審計署發現：(a) **延遲實施披露規定** 實施披露規定的生效日期為 2003 年 4 月 1 日，然而，社署於較後時間，即由 2009–10 年度才實施披露規定，當中並沒有書面證據顯示勞福局曾經批准延遲實施披露規定；及 (b) **更多機構或須披露高層人員的薪酬** 2017 年 7 月，行政署長通知社署，其現行檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的做法有別於《通函》的原意。社署是以機構的綜合營運收入來計算 50% 的收入門檻，而非以勞福局和社署職限內該機構的營運收入作基準。如果社署依照《通函》的原意作披露薪酬的基準，或有更多機構須披露其高層人員的薪酬。社署應就其計劃的行動，在進行下次年度檢討時與勞福局磋商(第 2.18 至 2.20、2.22 及 2.24 段)。

11. **會計審查的改善範圍** 社署轄下財務科到訪機構進行會計審查，包括檢視機構是否符合《撥款手冊》所載的會計和財務匯報規定，以及檢視內部控制程序並提供意見。審計署檢視了社署轄下財務科所進行的會計審查，並發現：(a) 53 間擬於 2016–17 年度接受審查的機構涉及合共 120 個單位，當中有 6 間(53 間的 11%) 機構涉及合共 21 個(120 個的 18%) 單位未能如期在該年度進行審查；(b) 在審查機構轄下單位時，常常發現若干違規情況(例如把非《協議》支出記入整筆撥款項下)和內部控制漏洞(例如收入及收據的處理)；(c) 某些機構轄下單位的內部控制漏洞存在已久；及 (d) 財務科在制訂以風險為本的審查時沒有考慮其他風險因素(例如有營運虧損的機構)(第 2.30 及 2.33 段)。

摘要

12. **以整筆撥款津助補貼自負盈虧活動** 提供《協議》規定服務(包括《協議》相關活動)的機構兼辦非《協議》規定服務,情況十分普遍。機構不得使用整筆撥款津助補貼非《協議》規定服務。審計署發現:(a) **需要分攤總辦事處的經常開支** 審計署曾探訪的6間機構均設有總辦事處,為所屬機構執行中央行政和支援職能。2015-16年度,6間機構的總辦事處共涉大約7,190萬元經常開支。當中3間機構,總辦事處的經常開支(在2015-16年度介乎1,050萬元至2,220萬元)全數記入《協議》規定服務項下;及(b) **需要採用合適基準來分攤經常開支** 有2間機構把經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務時,所採用的基準未必一致,比例也未必恰當。舉例而言,有機構行政總裁於2015-16年度的157萬元薪酬全數記入《協議》規定服務項下(第2.36至2.40段)。

非政府機構服務質素的自我評估

13. **自我評估在進行及匯報上的不足之處** 機構須定期就服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平進行自我評估,並向社署提交報告。審計署審查了2014-15至2016-17年度期間機構向社署匯報服務量/服務成效標準的達標水平,發現:(a) 有機構未有準確匯報,以致有多報或少報服務表現達標水平的情況;及(b) 衡量服務成效方面有改善的空間。舉例來說,於服務使用者完成訓練並衡量服務成效時,在審計署審查的30宗服務使用者個案當中,有一間機構的14宗臨床評估只是透過電話進行,而非實地進行。此外,該機構在服務使用者完成預定訓練節數10%或以上,也視有關訓練已經完成(第3.2、3.6及3.7段)。

14. **實施服務質素標準的不足之處** 社署表示,服務質素標準提供概覽,說明單位應做什麼以提供優質服務,因此期望機構自訂適切的服務質素標準手冊,以便達到所訂標準。審計署探訪了6間機構轄下的18個單位,發現:(a) 機構未達服務質素標準手冊所訂標準的個案(例如有2名服務使用者在未獲院長批准下,暫時離開單位7天以上(由9至30天不等));(b) 11個單位沒有使用社署的自我評估清單以協助根據服務質素標準進行自我評估;及(c) 有1個單位的清單中提及該單位在其辦事處為服務使用者提供年報和服務小冊子的錄音版及點字版,但審計署未能在其辦事處找到相關文件(第3.10至3.12段)。

社會福利署對服務的監察

15. **機構服務表現欠佳** 如機構轄下的單位被發現未達所規定的服務表現標準，該機構須向社署提交行動計劃，詳述如何改善有關服務。如機構經多番努力仍未能改善其服務表現，社署便會作出最終懲處，撤銷所涉單位的整筆撥款津助。於 2001 年 1 月至 2017 年 9 月期間，社署行使權力終止一間機構的整筆撥款津助。審計署審查 2012–13 至 2016–17 年度 5 年期間連續 3 年或以上未達服務量／服務成效標準的 20 個單位，發現雖然相關機構於每個相連年度均已就改善服務提交行動計劃，但服務表現仍持續欠佳。在該 5 年期間，除 6 個需根據所達個案量而獲津助的單位（見下文第 16 段）外，其餘 14 個均獲全額整筆撥款津助（第 4.2 及 4.3 段）。

16. **根據所達個案量向機構發放津助** 鑑於嚴重殘疾人士家居照顧服務（家居照顧服務）和嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務（綜合支援服務）的使用率較預期低，為求善用公帑，提供家居照顧服務和綜合支援服務的機構所獲得的津助分別由 2015 年 4 月和 2015 年 8 月起與服務使用者的人數（即個案量）掛鉤。在 6 個提供家居照顧服務的單位和 2 個提供綜合支援服務的單位當中，審計署探訪了 2 個家居照顧服務單位和 1 個綜合支援服務單位。審計署就該 3 個單位各審視了 50 宗使用者個案，涵蓋 2015 年 4 月至 2016 年 12 月期間，以確定按單位所達個案量釐定津助額的做法是否妥善（第 4.7 及 4.12 段）。審計署發現：

- (a) **需要檢討在提供家居照顧服務及綜合支援服務方面表現欠佳的問題** 雖然 8 個單位（6 個提供家居照顧服務的單位和 2 個提供綜合支援服務的單位）在 2015–16 及 2016–17 年度達致個案量的要求後獲得社署全額津助，但這些單位在提供家居照顧服務和綜合支援服務方面表現明顯欠佳（例如某提供家居照顧服務的單位於 2016–17 年度為服務使用者提供護理服務的議定服務時數為 158 400 小時，但實際達到的時數只有 34 201 小時）；
- (b) **採用不同決定因素計算個案量** 該 3 個受訪單位採用不同決定因素計算個案量。其中 1 個單位為某人作出申請服務資格的評估並收納該人為服務使用者時，已將其個案納入個案量；但另外 2 個單位在收納服務使用者並為其制定照顧計劃後，才將其個案納入個案量；
- (c) **沒有提供支援服務的個案** 有些個案中，服務使用者未獲提供任何支援服務（例如護理服務）（在審計署審查的其中 1 個受訪單位，50 宗個案中有 13 名（26%）服務使用者未獲提供任何支援服務）；

摘要

- (d) **安排服務使用者退出服務有所延誤** 有 2 個受訪單位在安排使用者退出服務時有所延誤。在 28 宗延誤個案中，有 22 宗的服務使用者本可在對上財政年度退出服務，但卻在新財政年度才獲安排退出服務。由於社署在計算於新財政年度向單位發放的津助時，只考慮截至對上財政年度 3 月 31 日退出服務的使用者人數，在新財政年度才安排使用者退出服務，會令社署繼續就退出服務者向單位發放津助；
- (e) **服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務** 為免資源重疊，每名服務使用者只能參予家居照顧服務或綜合支援服務而非兩者皆得。然而，審計署發現，在 3 個受訪單位中，有 4 名服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務所提供的支援服務；及
- (f) **需要檢討單位所獲津助的計算方法** 鑑於 3 個單位服務使用者的退出率較預期為高（介乎 27% 至 38%），審計署重新計算於 2015–16 及 2016–17 年度發放予該等單位的津助，方法是基於每日服務使用者人數，而不是基於截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數（即社署向提供家居照顧服務及綜合支援服務的單位發放津助的計算方法）。審計署以每日服務使用者人數作基準而重新計算，結果顯示可從 2015–16 及 2016–17 年度撥予該 3 個單位的津助中，分別節省 1,290 萬元及 410 萬元。節省下來的津助，可用於提供其他福利服務（第 4.10、4.13、4.14 及 4.19 至 4.22 段）。

17. **為機構訂定服務表現標準的不足之處** 服務量標準和服務成效標準是針對個別服務而訂定，並載於與單位共同擬訂的《協議》中，具體說明機構應達致的服務表現。然而，審計署留意到，截至 2017 年 3 月 31 日，與單位擬訂的 2 691 份《協議》中，有 2 209 份（82%）不包括服務成效標準。舉例來說，在 5 個提供相同福利服務的單位中，有 3 個必須達致服務成效標準，但另外 2 個則並沒有此項需要（第 4.26 及 4.27 段）。

18. **需要確保機構妥善運用服務資源** 機構獲准使用整筆撥款津助以提供《協議》規定服務和《協議》相關活動。機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署。審計署探訪 11 間機構（見第 7 段）期間，發現 1 間機構轄下的 1 個單位為 6 歲以下兒童和退休男士舉辦活動，但他們並非該《協議》訂明的服務對象。該單位沒有就該等活動是否“《協議》相關”活動及可否舉辦該等活動向社署尋求澄清。審計署又發現，另一個機構的單位在管理為有緊急需要而無法妥為照顧幼兒的家庭所提供的幼兒緊急宿位服務，有可予改善

摘要

的空間。該等緊急宿位的住宿期為 6 個星期，然而，在審計署探訪當日，在該 20 個緊急宿位中，有 6 個已由幼兒佔用了超過 22 個月至 31 個月，有 13 個則由社工致電預留卻未獲使用（該 13 個宿位當中，有 1 個已被預留了 72 日）。此外，在 2016 年 4 月至 2017 年 6 月期間，在 39 宗後來被社工取消的預留個案中，有 9 宗的宿位被預留了 5 至 7 個月卻未獲使用，有 15 宗則預留了 3 至 4 個月卻未獲使用（第 4.30 及 4.31 段）。

19. **需要對不設時限《協議》的單位進行全面的服務表現檢討** 截至 2017 年 3 月 31 日，在 2 691 份《協議》中，有 985 份 (37%) 設有時限（即協議期一般為 3 或 5 年），另外 1 706 份 (63%) 則不設時限（即沒有特定協議期）。審計署留意到，有時限《協議》的單位須接受全面檢討（即考慮單位在服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平、社署進行服務表現探訪的結果（見第 20 段），以及針對該單位的投訴），但不設時限《協議》的單位則無須接受有關檢討（第 4.34 至 4.36 段）。

20. **進行服務表現探訪的不足之處** 社署到機構轄下的單位進行服務表現探訪，以評估其服務表現。審計署人員審查社署於 2012–13 至 2016–17 年度期間進行服務表現探訪的記錄，並於 2017 年 5 月至 7 月期間隨同社署人員進行 8 次服務表現探訪，發現：(a) 截至 2017 年 3 月 31 日，在 2 691 個單位中，社署從未探訪其中 542 個 (20%) 單位；(b) 在隨同社署人員進行的服務表現探訪中，與社署人員面談的 25 名服務使用者全部由單位預先選定，而獲邀填寫問卷的服務使用者中，也有部分由單位揀選。此外，供審查用的單位營辦服務記錄的樣本，也不一定由社署人員自行揀選（第 4.39、4.41、4.42 及 4.45 段）。

21. **需要改善服務表現年檢** 審計署檢討社署對單位進行的服務表現年檢，發現：(a) 服務表現年檢只涵蓋服務量標準和服務成效標準的達標水平，而沒有其他資料，例如其他服務表現標準（即基本服務規定和服務質素標準）的達標水平，以及社署進行服務表現探訪的結果；及 (b) 並沒有證據顯示服務表現年檢結果已提交予社署首長級人員參考及討論（第 4.47 段）。

管治及管理事宜

22. **需要改善《執行指引》的推行情況** 《執行指引》（見第 5 段）於 2014 年 7 月生效，用以鼓勵機構改善其財務管理、人力資源管理、機構管治及問責程

摘要

度，從而提升管治水平。《執行指引》就 14 個策略項目提供指引(例如“使用儲備”和“機構處理投訴的政策及程序”)，該 14 個項目當中，有 7 項屬“第一組指引”，即機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引；另外 7 項則屬“第二組指引”，即鼓勵機構採用的指引。機構有 3 年過渡期(即須於 2017 年 6 月 30 日或之前)推行有關指引。機構須向社署提交自我評估報告，以匯報推行第一組指引的進度；至於第二組指引，提交自我評估報告與否純屬自願。審計署發現：(a) 有些機構沒有在其自我評估報告內準確匯報推行《執行指引》的情況；(b) 在 165 間就第一組指引提交 2015–16 年度自我評估報告的機構中，有 58 間(35%)逾期提交報告；(c) 在 154 間自願就第二組指引提交 2015–16 年度自我評估報告的機構中，只有 38 間已全面推行 7 項第二組指引；及(d) 擬備《執行指引》期間，有待制訂最佳做法的項目有 18 個。社署諮詢福利界後，於 2014 年 4 月就該 18 個項目當中的 14 個制定最佳做法，並將之納入《執行指引》。2014 至 2017 年期間，社署嘗試促使機構就餘下 4 個與人力資源管理有關的項目(例如員工薪酬政策及清楚訂明薪金架構及／或起薪點的薪酬政策)議定最佳做法，但沒有結果(第 5.2 至 5.6、5.8 及 5.9 段)。

23. **需要採用更多良好管治做法** 《撥款手冊》已在附錄中加入政府效率促進組的《受資助機構企業管治指引》(《管治指引》)，作為參考資料之一。審計署探訪 6 間機構後發現，該等機構均有更大空間採用《管治指引》所載的良好管治做法。審計署發現：(a) 6 間機構中只有 2 間編制管治組織／委員會成員的出席率；(b) 2013–14 至 2015–16 年度期間，在該 6 間機構中，缺席所有管治組織／委員會會議的管治組織／委員會成員比例高達 21.2%，而且有出席率偏低的管治組織／委員會成員連任管治組織／委員會席位；(c) 只有 2 間機構採用兩層申報利益制度；(d) 有 4 間機構並沒有使用申報表格記錄成員申報的利益。1 間機構未能提供所有成員的申報表格供審計署審查。此外，就另一間機構而言，管治組織成員只須申報所擔任的董事職位，但無須申報其他利益(例如金錢上的利害關係)；及(e) 截至 2017 年 8 月 31 日，2 間機構沒有製備策略計劃，其中 1 間機構沒有製備行動計劃(第 5.13、5.14、5.16、5.18 及 5.20 段)。

24. **需要處理機構員工流失率高企的問題** 審計署到訪的 6 間機構在 2013–14 至 2015–16 年度期間的員工流失率高企，介乎約 14% 至 35% 不等。在該 6 間機構當中，有 1 間沒有與離職員工進行離職會面。另外 5 間機構於 2015–16 年度與 274 名離職員工進行的離職會面顯示，不少人(133 人或 48.6%)基於工作相關理由離職。審計署更留意到該 6 間機構的薪酬相關問題對員工士氣和機構穩定性造成影響。社署在計算向機構發放的整筆撥款津助時，皆以政府薪級表的中點薪金為基準。但實際薪金的釐定，卻是基於個別員工的技能、

職級、年資和經驗等多項因素。有些機構員工的薪金難免高於中點薪金，甚至超越頂薪點，而另一些員工的薪金則低於中點薪金。部分職級的薪酬釐定方式也有欠透明(第 5.27、5.28 及 5.30 段)。

檢討整筆撥款津助制度

25. **2008 年整筆撥款津助制度檢討** 2008 年，整筆撥款獨立檢討委員會就整筆撥款津助制度進行檢討，其檢討報告載有 36 項如何改善該制度的建議。2009 年 2 月，勞福局及社署原則上接納全部建議。審計署留意到，在推行建議方面有可予改善之處：(a) **需要就已進行的精算或相關研究向機構徵詢意見** 在其中 1 項建議中，整筆撥款獨立檢討委員會建議政府應提供精算服務，供機構自願申請。該服務旨在讓機構透過進行精算研究，評估其履行員工承諾和支付預計薪酬開支的能力。自 2014 年 11 月起，機構也獲准展開精算研究或相關研究(例如財政及人力資源制度檢討)。截至 2017 年 7 月 31 日，有 11 間機構已向社會福利發展基金申請撥款(介乎 25,500 元至 841,500 元不等)，以展開由外聘顧問進行的研究。為確保基金用得其所及研究發揮作用，社署需要向所有已進行研究的機構取得意見，並向各間機構公布該等意見；及 (b) **需要更妥善管理潛在利益衝突** 在另一項建議中，整筆撥款獨立檢討委員會建議成立處理投訴的委員會，就涉及整筆撥款的投訴作出裁定。整筆撥款獨立處理投訴委員會(委員會)因此於 2009 年 4 月成立(見第 6 段)。審計署審查了委員會在 2009 年 4 月至 2017 年 3 月期間的 31 次會議記錄，並發現：(a) 委員會其中 1 名委員是被投訴機構轄下學校的校長。2011 年 7 月至 2012 年 11 月期間，有 4 次委員會會議審議了 7 宗有關該機構的投訴。該委員儘管與該機構有關連，但在申報表上報稱沒有潛在利益衝突。在該 4 次會議中，該委員曾在其中 2 次會議上參與討論，並在其中 1 次會議上就投訴不成立的結果予以批准；及 (b) 在 31 次委員會會議中，有委員會委員在其中 21 次會議上申報潛在利益衝突。然而，會議記錄沒有顯示主席曾按照委員會採納的指引就申報作出決定(第 6.2 至 6.4、6.6、6.7、6.9、6.10 及 6.12 段)。

26. **需要進行檢討以優化整筆撥款津助安排** 是次審查工作發現，社署管理整筆撥款津助及機構運用整筆撥款津助方面有可予改善之處(見第 8 至 24 段)。整筆撥款津助制度自上次於 2008 年進行檢討(見第 25 段)至今，已逾 8 年。同時，審計署留意到，整筆撥款督導委員會個別委員、立法會議員和福利界不時要求再次檢討該制度。現時作進一步檢討以優化整筆撥款津助安排，時機合宜(第 6.17 及 6.18 段)。

摘要

審計署的建議

27. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應：

財務監察

- (a) 採取進一步措施，以協助機構分享、採納和實施有關運用儲備的良好做法，並按照《執行指引》披露儲備的用途(第 2.16(a) 段)；
- (b) 確保未能符合《執行指引》的機構能夠提出有力理據，由社署視乎情況准予豁免(第 2.16(b) 段)；
- (c) 繼續留意機構的儲備結餘，並在有需要時提醒機構遵照《執行指引》，採取進一步措施善用儲備，從而改善《協議》規定服務和《協議》相關活動，更妥善地為公眾提供福利服務(第 2.16(c) 段)；
- (d) 就某些機構錄得嚴重或持續的整筆撥款營運虧損查明原因，並在有需要時提供意見(第 2.16(d) 段)；
- (e) 就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視錄得虧損的機構的運作情況，並在有需要時提供意見(第 2.16(e) 段)；
- (f) 就延遲實施檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的規定，立即採取行動，向勞工及福利局局長取得事後批准(第 2.27(a) 段)；
- (g) 因應行政署長就實施檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的規定所提供的意見，採取所需的跟進行動(第 2.27(b) 段)；
- (h) 採取措施以確保日後的會計審查按計劃進行，協助機構改善內部控制及盡量減少違規情況，並在制訂會計審查的計劃時考慮其他風險因素(第 2.34(a)、(b) 及 (d) 段)；
- (i) 要求沒有把總辦事處經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務的 3 間機構(見第 12 段)，分攤有關經常開支(第 2.41(a) 段)；
- (j) 要求在分攤經常開支予《協議》規定服務及非《協議》規定服務方面有欠妥當的 2 間機構(見第 12 段)，檢討分攤基準及妥為分攤開支(第 2.41(c) 段)；

摘要

- (k) 採取措施，以協助機構採用合適的基準，把經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務(第 2.41(d) 段)；

非政府機構服務質素的自我評估

- (l) 提醒機構準確匯報其服務量／服務成效標準達標水平的重要性，以及根據相關標準進行計算時務須謹慎；並為機構提供更多指引，以協助並改善衡量服務成效標準達標水平的工作(第 3.8(a) 及 (b) 段)；
- (m) 促請機構採取措施，以確保轄下單位實施服務質素標準時遵守其服務質素標準手冊所訂的規定、鼓勵機構使用服務質素標準的自我評估清單，以及提醒機構謹慎地填寫自我評估清單(第 3.13 段)；

社會福利署對服務的監察

- (n) 密切監察機構轄下在提供服務方面持續表現欠佳的單位，以及適時採取行動，在有需要時根據《撥款手冊》的規定，處理服務表現持續欠佳的個案(第 4.4(a) 及 (c) 段)；
- (o) 查明提供家居照顧服務和綜合支援服務的表現為何明顯欠佳，並決定該兩項服務的未來路向(第 4.24(a) 段)；
- (p) 就點算家居照顧服務和綜合支援服務個案，以便計入向社署匯報的個案量一事，與單位作出跟進及統一理解和做法(第 4.24(b) 段)；
- (q) 提醒家居照顧服務和綜合支援服務的個案經理，盡量確保服務使用者獲提供所需支援服務(第 4.24(c) 段)；
- (r) 就服務使用者退出服務，向單位提供更多指引(第 4.24(d) 段)；
- (s) 採取措施，以處理服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務的問題(第 4.24(e) 段)；
- (t) 為求善用公帑，探討可否微調有關計算家居照顧服務和綜合支援服務單位所獲津助的現行安排(第 4.24(f) 段)；
- (u) 妥為監察單位所提供服務的成效，以及加強有關工作，與單位訂定服務成效標準，並把該等標準加入相關《協議》(第 4.28 段)；
- (v) 提醒機構在進行機構視為《協議》相關但《協議》沒有訂明的活動前，應諮詢社署(第 4.32(b) 段)；

摘要

- (w) 與相關機構溝通，探討如何妥善處理幼兒佔用緊急宿位超逾所訂期限的個案(見第 18 段)，並就社工辦理入住程序訂定合理的時間表(第 4.32(c) 及 (e) 段)；
- (x) 考慮定期對不設時限《協議》的單位進行全面的服務表現檢討(第 4.37 段)；
- (y) 密切監察特別探訪計劃(現由社署推行以涵蓋從未探訪的單位)的進度，以在預訂時間內完成該計劃(第 4.48(a) 段)；
- (z) 採取改善措施，以盡量確保獲邀填寫問卷或進行面談的服務使用者並非由單位預先選定，以及確保負責進行服務表現探訪的社署人員自行揀選單位的審查樣本(第 4.48(d) 及 (e) 段)；
- (aa) 考慮擴大服務表現年檢的涵蓋範圍(例如包括基本服務規定和服務質素標準的達標水平)(第 4.48(h) 段)；
- (ab) 採取措施，以確保社署首長級人員定期獲悉機構符合基本服務規定、服務質素標準、服務量標準及服務成效標準的情況(第 4.48(i) 段)；

管治及管理事宜

- (ac) 提醒機構就推行《執行指引》的進度提供準確資料，並依時提交自我評估報告(第 5.11(a) 段)；
- (ad) 加強向機構推廣第二組指引(第 5.11(c) 段)；
- (ae) 加強有關工作，促使機構管職雙方議定《執行指引》內 4 個與人力資源管理有關的項目(第 5.11(d) 段)；
- (af) 加倍努力，鼓勵機構採用效率促進組《管治指引》所載的良好做法(第 5.22 段)；
- (ag) 提醒接受整筆撥款津助的機構監察其員工流失率，並採取措施處理員工流失率高企的問題(第 5.31(a) 段)；

摘要

檢討整筆撥款津助制度

- (ah) 為協助日後進行精算研究或相關研究，向所有已進行研究的機構取得意見，並向各間機構公布該等意見 (第 6.14(a) 段)；
- (ai) 採取措施，令整筆撥款獨立處理投訴委員會在處理投訴時，在管理潛在利益衝突方面得以改善 (第 6.14(b) 段)；及
- (aj) 就改善整筆撥款津助制度進行檢討時，考慮本審計報告內的審查結果及建議 (第 6.19 段)。

政府的回應

28. 社會福利署署長同意審計署的建議。勞工及福利局局長表示，已責成社署成立工作小組，以便與持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。該檢討會顧及本審計報告內的審查結果及建議。

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 社會福利署(社署)負責發展和統籌香港的福利服務。非政府機構(機構)獲社署提供津助，為公眾提供福利服務。

1.3 機構提供的福利服務，包括安老服務、家庭及兒童福利服務、康復服務，以及青年及感化服務(見照片一至四)。在該 4 個福利服務範疇下，共有大約 140 種服務，例子如下：

- (a) **安老服務** 該服務包括為長者提供的社區照顧及支援服務(例如長者日間護理中心、綜合家居照顧服務和長者鄰舍中心)，以及安老院舍照顧服務(例如護理安老院和護養院)；
- (b) **家庭及兒童福利服務** 該服務包括多項家庭及兒童福利服務和計劃，例如針對虐兒和虐偶的保護家庭及兒童服務、日間幼兒服務，以及領養服務；
- (c) **康復服務** 該服務包括為殘疾人士提供的康復服務(例如殘疾兒童學前服務、庇護工場和嚴重殘疾人士護理院)，以及為吸毒者提供的預防及康復服務；及
- (d) **青年及感化服務** 該服務包括：
 - (i) 外展社會工作服務和學校社會工作服務，以及為兒童及青年提供中心為本的服務；
 - (ii) 違法者服務，包括為違法者、刑釋人士和曾違法者提供的輔導、職業輔助及支援服務；及
 - (iii) 社區發展服務，包括為市民提供社區工作及小組服務，特別着重照顧弱勢社群的需要，以及為協助露宿者、精神病康復者和曾違法者融入社會的外展支援、個案工作及小組工作服務。

照片一至四

機構提供的福利服務

照片一

安老服務



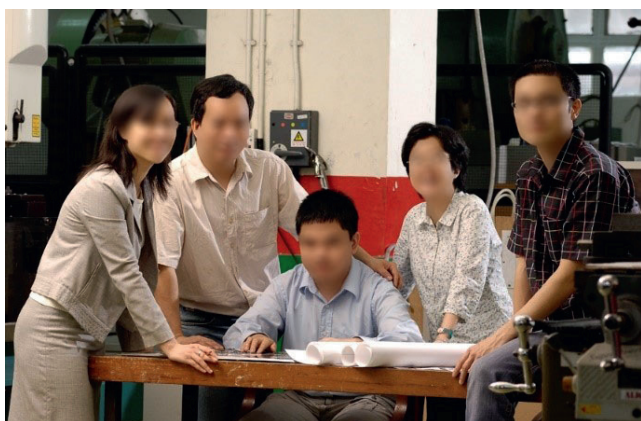
照片二

家庭及兒童福利服務



照片三

康復服務



照片四

青年及感化服務



資料來源：社署的記錄

1.4 2016–17 年度，社署以整筆撥款(見第 1.8 至 1.19 段)形式向 165 間機構發放 125 億元的津助，以提供福利服務。附錄 A 顯示該 165 間機構於 2016–17 年度所提供福利服務的分項資料及各機構所獲得整筆撥款津助的金額(註 1)。

傳統津助制度

1.5 整筆撥款津助制度於 2001 年 1 月設立之前，當局透過傳統津助制度向機構提供津助。時至今日，傳統津助制度仍與整筆撥款津助制度並行實施，但只為少數機構採用(見第 1.20 段)。

1.6 在傳統津助制度下，社署向機構撥款以支付用於提供認可福利服務的實際成本。該制度在多方面備受批評，包括：

- (a) 該制度不夠靈活、缺乏彈性、過於複雜，以及牽涉太多行政程序。該制度訂明人手編制、薪酬水平和員工資歷的標準，嚴格管控機構的資源投入，而且涉及有關審核員工資歷與發還採購和認可項目開支的繁複規則及程序。機構既不能自由調配資源(例如機構不得把資源在其服務之間重新分配)，也不可保留任何盈餘。因此，該制度未能提供誘因以鼓勵機構善用資源來減低成本、提高成本效益或改善為使用者所提供的服務；
- (b) 一旦某機構獲發放資助以供營辦特定的服務，即使服務需求有變或有需要改良運作模式，資助額也甚少獲得調整，因而未能鼓勵機構創新和重整服務，以配合社會不斷轉變的需要；及
- (c) 界定和衡量服務成效有一定困難，特別是服務成效(根據服務目標衡量)與資源投入兩者關係方面。

註 1：除整筆撥款津助外，社署也向機構提供其他津助／津貼：

- (a) 在傳統津助制度下向機構發放的津助(見第 1.6 段)；
- (b) 向機構發還的租金和差餉，以及向機構撥付作特定用途(例如為殘疾長者提供的照顧認知障礙症患者補助金、反暴力計劃，以及為尋求庇護者和酷刑聲請人提供的服務)的款項；
- (c) 供作福利服務的其他款項(例如合約安老院舍，以及根據護養院宿位買位計劃買入的安老宿位)；及
- (d) 在獎券基金下發放以資助福利項目和有時限試驗項目的資本開支的補助。獎券基金的主要收入來自六合彩的收益。

1.7 1994年，政府委聘顧問公司進行了一項研究，以檢討傳統津助制度。研究於1998年完成，所得結論是該制度須予改革，包括：

- (a) 應改變傳統津助制度(以資源投入為基礎的撥款制度)，讓機構更靈活地管理其資源；
- (b) 應訂立更清晰明確的服務表現衡量準則，使受資助的機構對其服務質素加強問責；及
- (c) 應提倡新的服務文化，讓福利界意識到所提供的服務需要切合使用者需求、講求成本效益及更具競爭力。

整筆撥款津助制度

整筆撥款津助制度的主要特點

1.8 進行顧問研究後，政府於2000年2月至5月期間，為機構舉行一連串簡報會，並就改革方案的詳情，與多個公共機構、諮詢委員會(包括立法會福利事務委員會)、諮詢組織(例如安老事務委員會和社會福利諮詢委員會)、員工協會、個別立法會議員，以及眾多關注團體舉行會議。2001年1月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供資助的重大改革；在該制度下，社署以整筆撥款形式，向各間機構發放年度撥款。在傳統津助制度(見第1.6段)下受資助的機構，可自願選擇加入整筆撥款津助制度。

1.9 推出整筆撥款津助制度的目的，在於提高效率和成效、改善服務質素、鼓勵創新、加強問責及提供彈性，務求以最具成本效益的方式調配資源，應付社會不斷轉變的需要。在該制度下，機構的管理層可自主靈活地調配津助資源，以配合服務需要。《津貼及服務協議》(《協議》——見第1.18段)涵蓋進行《協議》相關活動和提供其他支援服務(例如中央行政和督導支援)的事宜；在《協議》的範疇內，機構可靈活調配整筆撥款津助(不包括公積金——見第2.3(b)段)，以支付包括以下各項的開支：

- (a) 員工開支：根據各機構員工編制和薪酬所須支付的薪金、津貼和人事相關開支(包括附帶福利)；及
- (b) 其他營運開支。

整筆撥款津助是以每間機構作為單位發放。只要有關服務單位均受《協議》規管，機構管理層可在評估需要後，在各個服務單位之間重新調配整筆撥款的資源。下文第 1.12 至 1.19 段載述更多整筆撥款津助制度的運作詳情。

1.10 社會福利署署長有責任確保社署或機構所提供的社會福利服務持續達致政府的政策目標，即使環境不斷轉變亦然。因此，社署與機構緊密合作，以檢討所提供服務的成效，並在籌劃和評估服務的過程中，定期獲取機構的意見。

1.11 接受政府資助的機構有責任有效籌劃受《協議》規管的服務和活動，並管理其成本效益。為在整筆撥款制度下擔當該角色，機構宜設立問責機制，並靈活和主動地回應社會不斷轉變的需要。接受整筆撥款和其他社會福利津助的機構，須就妥善管控和審慎運用公帑，以及符合《整筆撥款手冊》(《撥款手冊》)和其他指引所訂的條件，向社署及公眾直接負責(例如公開披露周年財務報告——見第 1.18(d) 段)。機構董事會和管理層有責任妥善管控整筆撥款，並確保整筆撥款的運用符合《協議》訂明的規定和目標。為免誤會，機構應在舉辦活動前，及早就何謂《協議》相關活動諮詢社署。此外，對於社署發現的任何不當表現，機構必須迅速糾正。

整筆撥款津助制度的運作

1.12 **計算整筆撥款津助** 於 2001 年選擇加入整筆撥款津助制度的機構，所獲全年整筆撥款津助金額為以下 (a)、(b) 及 (c) 項相加後減去 (d) 項得出的金額：

- (a) **員工薪金** 薪金(社署稱為“基準”薪金和“定影”薪金)是根據以下原則計算：
- (i) 按照 2000 年 3 月 31 日(註 2)的政府薪級表(公務員總薪級表和第一標準薪級表)上的中點薪金，根據每間機構於 2000 年 4 月 1 日的認可人手編制(註 3)，計算其整筆撥款的“基準”薪金；
 - (ii) 把每間機構於 2000 年 4 月 1 日的員工人數“定影”(即“定影員工”)，推算機構於 2000-01 年度的薪金津助。然後，把“定影”薪金與“基準”薪金加以比較；
 - (iii) 機構如“定影”薪金高於“基準”薪金，可獲得相等於“定影”薪金的資助。其“定影”薪金由 2008-09 年度(註 4)開始，每年以 2% 的比率逐年遞減至等同“基準”薪金為止，使提供同類和等量服務的機構接受相同水平的津助；及
 - (iv) 機構如“定影”薪金低於“基準”薪金，可即時獲得相等於“基準”薪金的資助，但其服務必須是已經全部投入運作(或這些設施/服務已按照協定的時間表分期投入運作)。

機構的員工薪金此後根據公務員薪酬調整按年調整。

註 2：有關的公務員薪酬檢討完成後，多個公務員職級的薪金水平由 2000 年 4 月 1 日起下調。然而，當局仍以適用至 2000 年 3 月 31 日而金額較高的薪級表，作為津助起始水平，以協助機構適應整筆撥款的資助模式。

註 3：社署已就同一機構所提供的各種服務(見第 1.3 段)訂定認可人手編制。該等編制用於計算有關福利服務的津助，而不可作為人手或員工組合的基準。編制詳情載於社署的網站(http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_subventions/sub_modesofsub/id_2907/)。舉例來說，根據相關認可人手編制，某機構如開設提供 60 個長者名額的日間護理中心，該中心便需 0.2 名社會工作主任、1 名註冊護士、1.5 名登記護士、1 名二級職業治療師/二級物理治療師、10 名個人照顧工作員、1 名文書助理、3 名二級工人及 3 名司機。

註 4：為協助機構履行對“定影員工”的合約承諾，上述遞減薪金的安排由原擬的 2006-07 年度順延至 2008-09 年度才開始。機構如有實際財務困難，可准予延至 2009-10 年度才遞減薪金。社署也向機構發放特別補貼，以便履行有關承諾(見第 1.14 段)。

- (b) **公積金撥款** 一般來說，“定影員工”和“非定影員工”均可享有公積金。機構按照“定影員工”（見第 1.12(a)(ii) 段）的實際公積金所得，以及“非定影員工”在認可人手編制中的認可職位在政府薪級表的中點薪金的 6.8%(註 5)，來計算公積金撥款。如有認可人手編制內的“定影員工”離開原機構，公積金撥款則改為按該員工在 2000 年 4 月 1 日進行“定影”時認可職級的中點薪金的 6.8% 計算(整筆撥款的薪金部分維持不變，惟須遞減至“基準”薪金(見第 1.12(a)(iii) 段))；
- (c) **其他費用** 其他費用的撥款用於其他雜項營運開支(例如行政費用、公用事業的收費、備用品及設備、活動項目支出及膳食)及津貼(例如長者日間護理中心的司機超時工作津貼及庇護工場工人的獎勵金)。其他費用按照政府統計處定期公布的綜合消費物價指數調整；及
- (d) **認可收費的收入** 社署准許機構就所提供的福利服務收費，有關收費由社署訂明(例如：截至 2016 年 4 月 1 日，長者護養院的每月宿費為 1,994 元，長者鄰舍中心的會員年費為 21 元)。

1.13 上述計算津助的方法也適用於 2001 年後加入整筆撥款津助制度的機構，但社署會根據機構加入該制度時的“基準”薪金(見第 1.12(a)(i) 段)，以資助員工薪金(即每年公務員薪酬調整已計算在內)。此外，公積金撥款按照認可人手編制在政府薪級表的中點薪金的 6.8% 計算(見第 1.12(b) 段)。計算其他費用時，社署會參考當時提供其他類似服務的開支。

1.14 **向機構發放特別資助** 為使機構釋除有關財政平衡的疑慮，社署於 2000 年 4 月 1 日後向機構提供額外的特別資助，詳情如下：

- (a) 機構可向社署申請涵蓋 2001–02 至 2005–06 年度 5 年期間的過渡期補貼，以履行對“定影員工”的合約承諾。在該段期間，社署向 125 間機構發放了 14.73 億元的補貼；
- (b) 過渡期補貼於 2005–06 年度終止後，機構可向社署申請特別一次過撥款，以重點應付為履行對“定影員工”的合約承諾所涉及的開

註 5：“定影員工”的公積金撥款計算如下：任職首 10 年按照員工月薪的 5% 計算；任職第 11 至 15 年按照員工月薪的 10% 計算；任職第 16 年或以上按照員工月薪的 15% 計算。“定影員工”人數由 2000 年 4 月 1 日的 21 638 人下降至 2016 年 9 月 1 日的 6 395 人。社署並無備存機構所聘“非定影員工”人數的資料。

支，以及因過渡至整筆撥款津助制度須作服務重整和組織重組而導致的財務承擔。社署已就 124 間機構批出 9.124 億元的特別一次過撥款 (社署可要求機構退還未動用結餘)；

- (c) 獎券基金諮詢委員會於 2008–09 年度向受資助的機構批出 2 億元的一次過撥款，以加強員工支援和培訓及提高服務質素；
- (d) 於 2008–09 年度提供額外 2 億元的經常撥款 (約為機構經常津助總金額的 3%)，以協助機構提升其行政能力；及
- (e) 於 2014–15 年度提供另一筆為數 4.7 億元的額外經常撥款，使機構能加強其中央行政和督導方面的支援，並用以增加其他費用 (見第 1.12(c) 段) 的撥款，以及讓機構更有效招聘和挽留輔助醫療人員，或購買輔助醫療服務，從而提供社署的津助服務。

1.15 **保留未動用款項** 機構可保留未動用的整筆撥款津助作為儲備，以應付日後開支。累積儲備 (與公積金儲備和寄存帳戶結餘分開計算——見第 2.3 段) 的上限為機構受資助服務每年營運開支 (不包括公積金開支) 的 25%，超出 25% 上限的款項須予退還，交回政府。機構可自行斟酌把儲備用於《協議》規定服務和《協議》相關活動。

1.16 **機構的問責性** 在整筆撥款津助制度下，社署為機構轄下服務單位所提供的每項服務 (見第 1.3 段) 擬備《協議》。舉例來說，如某服務單位提供 2 項服務，社署會擬備 2 份《協議》，並把該服務單位視為 2 個“服務協議單位”(單位)。

1.17 在整筆撥款津助制度設立後才提供的服務，其《協議》為期 3 或 5 年，視乎所提供服務的種類而定。在該制度設立前已提供的服務，其《協議》不設時限。

1.18 《協議》界定由單位提供的福利服務，並訂明以下各項：

- (a) 單位須達致的服務量標準 (例如使用率、每名服務使用者的訓練時數，以及一年內接觸的露宿者人數) 和服務成效標準 (例如服務使用者處理家庭問題的能力有所改善的百分比，以及使用者接受該服務單位所提供服務後提升自尊的百分比)；
- (b) 單位須符合的基本服務規定 (例如員工資歷、院舍所開放時間和適當設備是否可供使用)；

- (c) 所需遵守的 16 項服務質素標準(見附錄 B)。該等標準全部適用於機構轄下所有單位，用以界定單位為使用者提供優質服務所應採取的政策、程序和做法。舉例來說，標準 14 訂明單位應尊重服務使用者保護私隱和保密的權利；因此，單位須採取措施，以確保進行個人護理時，每名服務使用者的私隱和尊嚴均受尊重；及
- (d) 所需遵守的《撥款手冊》及《整筆撥款通告》所訂規定。舉例來說，《撥款手冊》訂明社署和機構的角色及責任、整筆撥款的結構(例如 25% 上限——見第 1.15 段)，以及其他運作指引(例如機構需要就整筆撥款津助的用途向社署提交周年財務報告(註 6))，而《整筆撥款通告》則載述《撥款手冊》的補充資料。

1.19 機構也須採取《最佳執行指引》(《執行指引》)列載的最佳做法(見附錄 C)(由機構管理層、機構職方、服務使用者和專業團體的代表協定)。《執行指引》是在整筆撥款督導委員會(見第 1.24 段)的幫助下制定，旨在加強機構的財務管理、人力資源管理，以及企業管治和問責，當中包括兩組指引；第一組為除非有充分理由否則機構理應遵守的指引，第二組為鼓勵機構採用的指引。《執行指引》於 2014 年 7 月 1 日生效，機構有 3 年時間(即 2017 年 6 月 30 日或之前)檢討其現行政策及程序，以符合《執行指引》中最佳做法的要求。關於第 1.18 及 1.19 段的更多詳情，載於本審核報告第 2 至 5 部分。

加入整筆撥款津助制度的機構

1.20 2001 年，在傳統津助制度下的 182 間機構中，有 96 間(53%)加入了整筆撥款津助制度。2016-17 年度，在 170 間接受社署津助的機構(註 7)中，有 165 間(97%)加入了整筆撥款津助制度，其餘 5 間(3%)(註 8)繼續留在傳統津助制度下。

註 6： 機構須按現金會計方式，就其所有由整筆撥款和其他社會福利津助／津貼(例如發還的租金和差餉)資助的《協議》規定服務(包括《協議》規定服務的支援服務)製備周年財務報告，並把該報告連同核數師審閱報告一併提交社署。

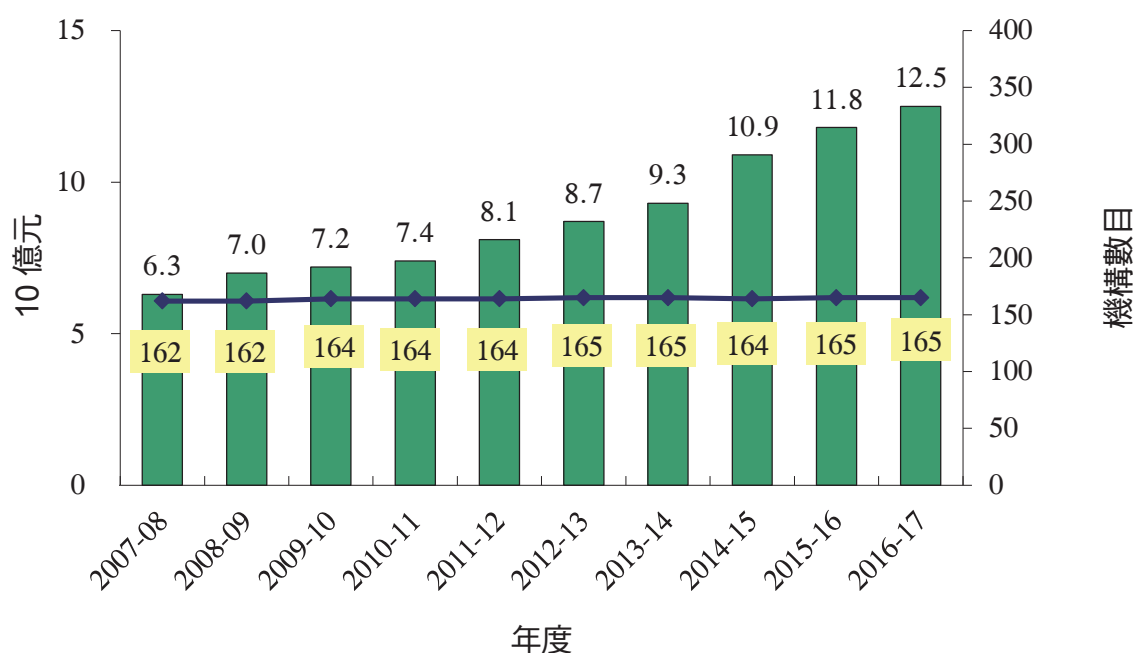
註 7： 接受社署津助的機構數目，由 2000-01 年度的 182 間減少至 2016-17 年度的 170 間。

註 8： 該 5 間機構為僑港潮州普慶念佛社有限公司、新九龍婦女會有限公司、香港浸信會聯會、中華基督教會香港區會，以及香港戒毒會。2016-17 年度，該 5 間機構合共接受社署 2,040 萬元的津助。

1.21 在 2007-08 至 2016-17 年度的 10 年間，整筆撥款津助由 2007-08 年度的 63 億元倍增至 2016-17 年度的 125 億元(見圖一)。2016-17 年度，向 165 間機構發放的整筆撥款津助介乎 79,000 元至 11.21 億元不等(見表一及附錄 A)。截至 2017 年 3 月 31 日，社署已就該 165 間機構轄下 2 691 個單位擬備《協議》。該 2 691 個單位當中，有 717 個(27%)提供安老服務，508 個(19%)提供家庭及兒童福利服務，1 179 個(44%)提供康復服務，以及 286 個(10%)提供青年及感化服務。

圖一

整筆撥款津助
(2007-08 至 2016-17 年度)



圖例：
■ 整筆撥款津助
◆ 機構數目

資料來源：社署的記錄

- 附註：
1. 津助於 2007-08 至 2016-17 年度期間增加，是由於公務員薪酬和通脹調整(見第 1.12(a) 及 (c) 段)、為機構轄下新服務或新單位提供額外津助，以及改善服務和整筆撥款津助制度產生的撥款(見第 1.14(c) 及 (e) 段)等原因所致。
 2. 有 1 間機構於 2014-15 年度退出整筆撥款津助制度，另有 1 間機構於 2015-16 年度加入該制度。

表一

165 間機構獲發放的整筆撥款津助
(2016–17 年度)

每間機構 獲發放的津助 (註) (百萬元)	機構數目	已發放津助 總金額 (百萬元)
200 以上	22 (13%)	8,314 (66%)
100 以上至 200	11 (7%)	1,779 (14%)
50 以上至 100	12 (7%)	822 (7%)
50 或以下	120 (73%)	1,615 (13%)
總計	165 (100%)	12,530 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：已發放津助的最高和最低金額分別為 11.21 億元及 79,000 元。

社署對整筆撥款津助的管理

1.22 社署轄下有多個科別負責管理整筆撥款津助制度：

- (a) **財務科** 財務科執行如對機構周年財務報告進行收支分析和審查機構轄下單位會計記錄的職能。審查工作包括檢視單位有否遵守《撥款手冊》所訂的會計和財務匯報要求，以及檢視其內部控制程序並提出意見。2017 年 6 月 30 日，財務科有 14 名員工參與檢視周年財務報告和進行會計審查；
- (b) **服務科** 社署共有 5 個服務科參與整筆撥款津助服務的事務，分別為臨床心理服務科、安老服務科、家庭及兒童福利科、康復及醫務社會服務科，以及青年及感化服務科。臨床心理服務科為其他 4 個服務科的使用者提供心理評估和心理治療，而該 4 個服務科則負責籌劃、發展和推行切合本港社會需要的福利服務(包括接受整筆撥款津助機構所提供的服務)，以及就機構的《協議》規定服務訂定服務規格(即服務量標準、服務成效標準和基本服務規定)。2017 年

6月30日，該5個服務科有112名員工參與整筆撥款津助服務的事務；及

- (c) **津貼科** 津貼科制訂、施行、檢討及詮釋津助規則和程序，並監察及評估機構所提供福利服務的質素。監察及評估工作包括：
- (i) 審查機構就各單位在服務量標準和服務成效標準(見第1.18(a)段)方面的表現所提交的季度統計資料；
 - (ii) 審查機構就各單位有否符合基本服務規定和服務質素標準及有否達致服務量標準和服務成效標準(見第1.18段)所訂目標而進行的年度自我評估報告；
 - (iii) 往選定機構轄下單位進行評估探訪／突擊探訪，以確定單位是否符合服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準；及
 - (iv) 往新的單位及其他已知／懷疑在服務表現方面有問題的單位進行實地評估(註9)。

2017年6月30日，津貼科有36名員工參與處理服務表現監察、投訴處理、行政支援和津助事宜的工作(例如審查機構就實施《執行指引》進行年度自我評估的報告——見第1.19段)。

1.23 截至2017年6月30日包括上述各科別的社署組織圖，載於附錄D。

整筆撥款督導委員會

1.24 2001年2月，勞工及福利局(勞福局)(即社署所屬決策局)委任整筆撥款督導委員會(註10)，以負責：

- (a) 監察整筆撥款津助制度的推行情況，並找出尚待改善之處；

註9：機構進行自我評估及社署執行其他管控職能，均為社署的服務表現監察制度中不可或缺的部分。該制度由社署及接受整筆撥款津助的機構於1999年共同設立，以確保能為公眾提供優質的福利服務，並加強社署和機構在提供服務方面的問責性。

註10：整筆撥款督導委員會由社會福利署署長擔任主席，成員包括2位當然委員(即勞工及福利局首席助理秘書長(福利)和社會福利署助理署長(津貼))及17位非官守委員。非官守委員包括機構管理層、工會和服務使用者的代表，以及具備專業背景的獨立人士。

- (b) 討論推行該制度產生的問題及建議解決方法；
- (c) 促進社署、機構及其員工和服務使用者之間對推行該制度的溝通和資訊與經驗交流；
- (d) 監察整筆撥款獨立檢討委員會(見第 1.25 及 1.26 段)在 2008 年 12 月發表的整筆撥款津助制度檢討報告所載建議的推行情況；及
- (e) 制訂《執行指引》(見第 1.19 段)。

整筆撥款獨立檢討委員會

1.25 2008 年 1 月，勞福局委任整筆撥款獨立檢討委員會(註 11)，以就整筆撥款津助制度進行客觀、全面和獨立的檢討。委員會的職權範圍是：

- (a) 檢討整筆撥款津助制度，以評估其整體效益及找出可改善的範疇，包括但不限於：
 - (i) 該制度的整體推行情況；
 - (ii) 受資助的機構在運用公帑和及提供服務方面的靈活性、效率及成本效益；
 - (iii) 受資助的機構的問責性及企業管治；
 - (iv) 整筆撥款對福利服務質素的影響；及
 - (v) 有關推行該制度的投訴的處理方法；及
- (b) 向勞工及福利局局長匯報檢討結果及提出建議。

1.26 2008 年 12 月，整筆撥款獨立檢討委員會向勞工及福利局局長提交檢討報告。報告的結論是，推行整筆撥款津助制度所依據的原則是正確的，該制度值得保留，並應盡力予以改善。為此，報告提出 36 項如何改善該制度的建議(例如制訂《執行指引》、檢討機構提交周年財務報告的期限，以及成立獨立處理投訴委員會)(見第 6.2 段)。勞福局接納所有建議。委員會其後於 2008 年 12 月解散。

註 11：委員會包括 1 位非官守主席和 4 位來自不同專業背景(例如法律及會計)的非官守委員。

整筆撥款獨立處理投訴委員會

1.27 因應整筆撥款獨立檢討委員會提出 36 項建議的其中 1 項，整筆撥款獨立處理投訴委員會 (註 12) 於 2009 年 4 月成立，以處理與整筆撥款有關但接受津助的機構未能妥善解決的投訴。社署為委員會提供秘書處服務。秘書處甄別所接獲的投訴，在有需要時直接調查有關投訴，並代表委員會就調查結果回覆投訴人和相關機構。委員會會向社署匯報其決定和建議，以便社署與機構作出跟進。委員會也會於適當時提出建議，以改善整筆撥款津助制度。

1.28 2009 年 6 月至 2017 年 3 月 (約 8 年) 期間，委員會接獲 1 241 宗投訴 (見表二)。投訴關乎機構是否符合服務規定、津助用途和服務表現。

表二

整筆撥款獨立處理投訴委員會
接獲的投訴
(2009–10 至 2016–17 年度)

年度	投訴數目 (宗)
2009–10	106 (註)
2010–11	153
2011–12	139
2012–13	141
2013–14	136
2014–15	155
2015–16	211
2016–17	200
總計	1 241

資料來源：社署的記錄

註： 委員會於 2009 年 6 月開始接獲投訴。

註 12： 委員會包括 1 位主席、1 位副主席和 6 位成員，全是來自不同背景 (例如法律及醫療) 的獨立人士。

1.29 在接獲的 1 241 宗投訴中，整筆撥款獨立處理投訴委員會調查了 127 宗投訴。該 127 宗投訴合共涉及 493 個投訴項目。該 493 個項目當中：

- (a) 有 423 個 (86%) 與不遵守服務規定有關；
- (b) 有 56 個 (11%) 與不當使用津助有關；及
- (c) 有 14 個 (3%) 與機構管理層對提供服務所作決定有關。

該 493 個投訴項目當中，有 152 個 (31%) 投訴項目的結果是成立或部分成立。

審查工作

1.30 審計署最近就社署對整筆撥款的管理進行審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 財務監察 (第 2 部分)；
- (b) 非政府機構服務質素的自我評估 (第 3 部分)；
- (c) 社會福利署對服務的監察 (第 4 部分)；
- (d) 管治及管理事宜 (第 5 部分)；及
- (e) 檢討整筆撥款津助制度 (第 6 部分)。

審計署發現以上範疇均有可予改善之處，並已針對有關問題提出建議。

1.31 是次審查工作期間，審計署在財務科和津貼科進行了數據分析及記錄查核，並探訪了 11 間機構 (註 13)。關於該 11 間機構，審計署探訪了：

- (a) 5 間機構及其 5 個單位，以重點審查 2014–15 至 2016–17 年度期間某些表現欠佳的福利服務 (例如嚴重殘疾人士家居照顧服務)。審計署是在津貼科分析數據和查核記錄後，根據持續表現欠佳或表現模式突變 (例如表現多年欠佳後即有一年良好表現) 等準則，從中識別出該等機構。該 5 間機構為是次審查工作所涵蓋範疇的研究個案；及

註 13：根據《撥款手冊》，對於機構運用公共資源以履行其職能時是否合乎經濟原則、效率及效益，審計署署長有權進行其認為合適的審查。

- (b) 6 間機構及其 18 個單位，以審查整筆撥款津助的使用概況。所涵蓋的事宜包括機構管治、服務提供和財務安排。該等機構是根據多項因素從 165 間接受整筆撥款津助的機構中選出；相關因素包括 2016–17 年度整筆撥款的津助金額、所提供福利服務的種類，以及機構服務表現自我評估的結果（表現相對較好的機構與表現欠佳的機構均有揀選）等其他因素。

1.32 審計署探訪的 23 個單位當中：

- (a) 有 3 個提供安老服務；
- (b) 有 4 個提供家庭及兒童福利服務；
- (c) 有 14 個提供康復服務；及
- (d) 有 2 個提供青年及感化服務。

1.33 該 11 間機構的概要如下：

- (a) **福利服務** 該 11 間機構（佔 2016–17 年度 165 間機構的 7%）轄下共有 716 個單位（佔 2016–17 年度 2 691 個單位的 27%）獲得整筆撥款津助。該等單位所提供的服務，包羅全部 4 類由機構提供的福利服務（見第 1.3 段），即安老服務（151 個單位）、家庭及兒童福利服務（152 個單位）、康復服務（361 個單位），以及青年及感化服務（52 個單位）；
- (b) **整筆撥款津助** 2016–17 年度，該 11 間機構獲發放的整筆撥款津助（見表三）共約 35.46 億元（佔 2016–17 年度 125 億元津助的 28%）；及

表三

審計署探訪的 11 間機構獲發放的整筆撥款津助
(2016–17 年度)

各間機構 獲發放的津助 (百萬元)	審計署探訪的 機構數目 (間)
200 以上	7
100 以上至 200	1
50 以上至 100	1
50 或以下	2
總計	11

資料來源：審計署對社署記錄的分析

- (c) **非《協議》規定服務** 除提供由整筆撥款津助資助的《協議》規定服務外，該 11 間機構也營辦非《協議》規定服務，為公眾提供其他服務。非《協議》規定服務的收入，包括機構舉辦自負盈虧活動所獲得的收入，以及政府部門所提供的其他津助／補助／津貼。2015–16 年度，該 11 間機構的綜合收入(包括所有來源的收入)合共 90.52 億元(註 14)，其中超過 50% 的收入來自非《協議》規定服務。

1.34 在本審核報告內：

- (a) 審計署探訪的 5 間機構(見第 1.31(a) 段)以機構 A 至 E 表示；
- (b) 審計署探訪的另外 6 間機構(見第 1.31(b) 段)以機構 F 至 K 表示；
- (c) 審計署探訪的 11 間機構轄下 23 個單位以單位 A 至 W 表示；及
- (d) 審計署在財務科和津貼科審查其記錄(見第 1.31 段)，但並沒有實地探訪的其他機構及單位以數字表示(例如機構 1 及 2，以及單位 1 及 2)。

註 14：是次審查於 2017 年 9 月完成外勤工作時，該 11 間機構尚未備妥 2016–17 年度的經審核財務報表。

政府的整體回應

1.35 社會福利署署長歡迎審計署審查社署對整筆撥款的管理工作，並同意審計署就加強監察機構的財務狀況、服務提供及管治與管理所提出的建議。

1.36 勞工及福利局局長表示，已責成社署成立工作小組，以便與持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。工作小組由勞福局、社署、機構管理層、機構職方、服務使用者和獨立人士組成，負責監督及擬訂檢討工作，包括討論檢討應涵蓋整筆撥款制度的哪些特定範疇、顧及本審計報告的審查結果及建議、審查須向福利界收集哪些特定範疇的資料，以及考慮檢討的結果及建議。

鳴謝

1.37 在審計工作期間，社署及審計署探訪的機構的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：財務監察

2.1 本部分審查社署對獲得整筆撥款津助的機構進行財務監察的情況，審查工作集中於以下各項：

- (a) 非政府機構保留的儲備 (第 2.2 至 2.17 段)；
- (b) 披露非政府機構高層人員的薪酬 (第 2.18 至 2.29 段)；
- (c) 會計審查 (第 2.30 至 2.35 段)；
- (d) 以整筆撥款津助用作補貼自負盈虧活動 (第 2.36 至 2.42 段)；
- (e) 管理固定資產及零用現金 (第 2.43 至 2.46 段)；及
- (f) 檢討非政府機構的收費及費用 (第 2.47 至 2.53 段)。

非政府機構保留的儲備

2.2 如第 1.15 段所述，接受整筆撥款津助的機構獲准保留未動用款項 (不包括第 2.3 段所述者) 作為儲備，上限為該機構年度營運開支的 25%，以應付日後有關《協議》規定服務和《協議》相關活動的支出。該儲備稱為整筆撥款儲備。

2.3 除整筆撥款儲備外，機構亦保留另外兩類儲備，分別為寄存帳戶和公積金儲備：

- (a) **寄存帳戶** 為協助機構於 2006–07 年度過渡期補貼 (見第 1.14(a) 段) 終止後達致財政平衡並履行對“定影員工”的合約承諾，社署於 2004–05 至 2006–07 年度 3 年期間，暫緩要求機構退還高於 25% 上限的整筆撥款儲備餘款。各間機構截至 2007 年 3 月 31 日的整筆撥款累積儲備，存放於其寄存帳戶。根據社署資料，機構可把該等結餘用於《協議》規定服務和《協議》相關活動；及
- (b) **公積金儲備** 公積金撥款只可用作公積金供款 (例如強制性公積金計劃的供款)。對於“定影員工”，公積金餘款 (註 15) 須予退還，因為有關撥款按實際利益計算；對於“非定影員工”，津助金額按

註 15：公積金餘款是因社署為“定影員工”作出公積金撥款與該等員工離開機構之間的時間差距所致。

認可人手編制的中點薪金的 6.8%(註 16) 計算(見第 1.12(b) 段)。有別於整筆撥款儲備，“非定影員工”的公積金儲備不設 25% 上限，機構宜把“非定影員工”的公積金撥款和儲備，全部用於公積金供款，包括可用以獎勵表現良好的“非定影員工”的特別供款。導致公積金累積儲備的原因如下：

- (i) 機構沒有迅速填補空缺或所聘“非定影員工”的人數少於認可人手編制，而公積金供款的撥款按照認可人手編制計算(見第 1.12(a) 段註 3)；及
- (ii) 根據社署資料，機構為“非定影員工”作出《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)所訂最低 5% 的供款，而該等員工的薪金可能低於中點薪金，情況並非不常見。該情況導致撥款出現 1.8%(6.8%–5%) 餘款，以及根據所付薪金作出的實際公積金供款與中點薪金 6.8% 撥款之間出現餘款。

2.4 表四顯示 2011–12 至 2015–16 年度期間機構所保留的儲備的分項數字，而表五則顯示截至 2016 年 3 月 31 日機構所保留的儲備結餘分析。

表四

非政府機構所保留的儲備
(2011–12 至 2015–16 年度)

儲備	截至 3 月 31 日				
	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
	(10 億元)				
整筆撥款儲備	0.7	0.8	0.9	1.4	1.7
寄存帳戶	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8
公積金儲備	0.8	0.9	1.1	1.2	1.2
總計	3.4	3.6	3.8	4.4	4.7

資料來源：社署的記錄

註 16：供款率 6.8% 由社署設定。

表五

非政府機構所保留的儲備結餘
(2016年3月31日)

結餘 (元)	整筆撥款儲備 (註 1)	寄存帳戶 (註 2)	公積金儲備 (註 3)
	(機構數目)(間)		
無	15	22	6
>0 至 10 萬	5	7	7
>10 萬至 100 萬	33	31	58
>100 萬至 500 萬	60	30	49
>500 萬至 1,000 萬	16	19	15
>1,000 萬至 2,000 萬	11	9	11
>2,000 萬至 3,000 萬	9	6	10
>3,000 萬至 4,000 萬	4	6	3
>4,000 萬至 5,000 萬	2	3	2
>5,000 萬至 6,000 萬	3	2	0
>6,000 萬至 7,000 萬	3	3	1
>7,000 萬至 8,000 萬	2	1	1
>8,000 萬至 9,000 萬	0	1	0
>9,000 萬至 1 億	1	0	0
>1 億	1	4	2
總計	165	144	165

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1： 機構整筆撥款儲備的最高結餘為 1.8 億元。

註 2： 機構寄存帳戶的最高結餘為 1.7 億元。

註 3： 機構公積金儲備的最高結餘為 1.12 億元。

需要實施運用儲備的良好做法

2.5 如表四所示，由 2011–12 年度的 34 億元增加至 2015–16 年度的 47 億元，增幅為 38%。此外：

- (a) 整筆撥款儲備的總結餘由 2011–12 年度約 7 億元增加 143% 至 2015–16 年度的 17 億元；
- (b) 2011–12 至 2015–16 年度期間寄存帳戶的總結餘由 19 億元微跌至 18 億元(註 17)；及
- (c) 公積金儲備的總結餘由 2011–12 年度約 8 億元增加 50% 至 2015–16 年度的 12 億元。

此外，如表五所示，儘管大部分機構不論其服務規模及相應津助水平的整筆撥款儲備、寄存帳戶及／或公積金儲備的累積結餘均少於 3,000 萬元，有些機構的累積結餘卻超過 1 億元。

2.6 根據《執行指引》中有關運用儲備(整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘)的第一組指引(第 1.19 段及附錄 C)，機構：

- (a) 應善用儲備，藉此維持或加強服務的提供和推行策略性發展計劃，包括建立一支優質的員工隊伍；及
- (b) 須透過便利、有效和適時的渠道，以簡明的方式向員工及公眾發布有關儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。

2.7 根據《執行指引》中有關運用公積金儲備的第一組指引(見附錄 C)，機構須：

- (a) 按指定用途善用“非定影員工”的公積金儲備，藉此提高員工士氣，增加員工對機構的歸屬感；及
- (b) 以便利、有效及適時的渠道向員工發布公積金儲備的資訊，包括簡述未來如何運用公積金儲備的計劃。

註 17：寄存帳戶可用於履行對“定影員工”的合約承諾(見第 2.3(a) 段)。然而，審計署留意到，“定影員工”的人數由 2000 年 4 月 1 日的 21 638 人(見第 1.12(a)(ii) 段)，減少 70% 至 2016 年 9 月 1 日的 6 395 人。

2.8 機構除非有充分理據，否則理應遵守第一組指引，包括運用儲備的做法。相關機構獲給予3年過渡期(即在2017年6月30日前)，達致符合《執行指引》的要求(見第1.19段)。

2.9 在2017年3月13日立法會福利事務委員會會議上，社署匯報推行《執行指引》的進度，並分享機構運用整筆撥款儲備的良好做法。社署表示，已於2015年9月至2016年2月期間，為機構的高級管理人員和董事會成員舉辦了最佳執行指引遠見卓識計劃，內容包括研討會和工作坊，讓他們學習並分享有關財務管理、人力資源管理、機構管治和公眾問責的經驗及良好做法。

2.10 審計署於2017年3月至9月探訪了6間機構(見第1.31(b)段)，留意到有部分機構有運用儲備的計劃。舉例來說，某機構的總儲備約為3,500萬元(約1,100萬元為整筆撥款儲備，約2,400萬元為寄存帳戶結餘)，已計劃投放2,000萬元改善服務和優化有關計劃，以及提升其訊息無障礙中心的圖書館系統；另一機構正考慮運用整筆撥款儲備向員工發放獎勵金；有些機構也正思量如何運用公積金儲備。

2.11 審計署認為，社署需要採取進一步措施，以協助機構分享、採用和實施有關運用儲備的良好做法，並按照《執行指引》披露儲備的用途。如機構未能遵守《執行指引》，社署需要確保該機構能夠提出充分理據，並視乎情況准予豁免。社署也需要時常監察機構的儲備結餘，並在有需要時提醒機構採取進一步措施，善用儲備以改善《協議》規定服務和《協議》相關活動。

需要繼續留意持續錄得整筆撥款營運虧損的非政府機構

2.12 審計署於審查165間獲得整筆撥款津助的機構的儲備時，留意到大部分機構錄得整筆撥款營運盈餘，有些則錄得整筆撥款營運虧損(見表六)。

表六

非政府機構的整筆撥款虧損
(2013-14 至 2015-16 年度)

	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度
機構數目	83 間	31 間	31 間
總虧損金額	99,310,229 元	35,950,950 元	57,454,757 元
最低虧損金額	863 元	2,714 元	2,042 元
最高虧損金額	12,902,923 元	6,395,623 元	10,615,385 元
平均虧損金額	1,196,509 元	1,159,708 元	1,853,379 元

資料來源：審計署對周年財務報告的分析

2.13 審計署也留意到，於 2015-16 年度錄得整筆撥款虧損的 31 間機構（見表六）中，有 14 間於 2013-14 至 2015-16 年度期間連續 3 年出現虧損。而該 14 間機構中，有 8 間於 2014-15 年度完結或之前已耗盡其儲備（即整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘）。該 8 間機構從其他非《協議》來源（例如自負盈虧活動的收入、捐款及動用它們的儲備）補貼營運資金；表七顯示該 8 間機構於 2014-15 及 2015-16 年度的財務狀況。至於餘下 6 間機構，在動用整筆撥款儲備抵銷整筆撥款虧損後，整筆撥款儲備（即整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘）仍未用罄（見表八）。

表七

耗盡整筆撥款儲備及寄存帳戶結餘的
8 間非政府機構的財務狀況
(2014-15 及 2015-16 年度)

機構	機構的 整筆撥款虧損		機構的整體 營運盈餘／(虧損) (註 1)		機構的整體 儲備 (註 2)	
	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)
機構 1	(3,331,184)	(2,422,690)	25,560,821	(22,274,955)	55,756,621	32,684,207
機構 2	(2,540,524)	(2,370,015)	46,546,051	52,025,542	805,650,494	834,727,626
機構 3	(1,134,511)	(1,293,353)	1,044,230	(410,359)	8,944,617	8,128,412
機構 4	(1,630,890)	(1,260,864)	8,531,101	3,859,683	54,388,120	56,985,844
機構 5	(1,072,173)	(1,073,028)	19,873,549	15,664,619	260,708,236	270,047,074
機構 6	(19,656)	(58,833)	2,867,150	46,638	16,155,210	16,200,818
機構 7	(105,503)	(30,120)	492,791	285,428	14,801,161	15,086,589
機構 8	(64,062)	(2,042)	1,638,511	1,663,405	6,451,671	6,775,135

資料來源：審計署對機構周年財務報告和綜合財務報表的分析

註 1： 機構的整體營運盈餘／虧損包括整筆撥款虧損和營辦非《協議》規定服務(例如自負盈虧活動)的盈餘／虧損。

註 2： 機構的整體儲備結餘是計及其整體營運盈餘／虧損後所得的累積儲備款額。

表八

整筆撥款儲備及寄存帳戶結餘仍未用罄的
6 間非政府機構的整筆撥款虧損及儲備
(2013-14 至 2015-16 年度)

機構	整筆撥款虧損			截至 2016 年 3 月 31 日的 整筆撥款儲備 (註) (元)
	2013-14 年度 (元)	2014-15 年度 (元)	2015-16 年度 (元)	
機構 K	(12,902,923)	(6,395,623)	(10,615,385)	46,454,078
機構 9	(1,946,500)	(4,146,171)	(7,247,622)	48,815,711
機構 10	(151,528)	(219,521)	(5,364,169)	73,306,038
機構 11	(3,810,358)	(3,860,382)	(2,584,607)	16,450,408
機構 12	(338,558)	(157,241)	(309,755)	1,051,185
機構 13	(187,371)	(309,929)	(219,032)	1,758,924

資料來源：審計署對周年財務報告的分析

註： 儲備包括整筆撥款儲備和寄存帳戶結餘。

附註： 以括號標示的數字代表虧損金額。

2.14 對於 2015-16 年度整筆撥款虧損最多的機構 9 及 K，審計署進一步分析其周年財務報告。該兩間機構於 2014-15 及 2015-16 年度的虧損也有顯著增幅。審計署發現，於 2014-15 及 2015-16 年度，機構 9 的員工薪酬(包括薪金、公積金和津貼)分別佔總開支的 80% 及 81%，而機構 K 則分別佔 70% 及 72%。表九顯示薪酬開支增加可能是該兩間機構出現整筆撥款虧損的原因之一。

表九

兩間非政府機構的員工薪酬
(2014-15 及 2015-16 年度)

全年薪酬 逾 50 萬元的 員工 (註 1)	員工人數		員工人數 增幅	薪酬		薪酬增幅 (百萬元)
	2014-15 年度	2015-16 年度		2014-15 年度 (百萬元)	2015-16 年度 (百萬元)	
機構 9						
500,001 元至 100 萬元	29	36	7	22.6	28.6	6.0(27%)
超過 100 萬元	1	3	2			
	30	39				
機構 K						
500,001 元至 100 萬元	76	133	57	76.2	111.4	35.2(46%)
超過 100 萬元	15	19	4			
	91 (註 2)	152 (註 2)				

資料來源：審計署對周年財務報告的分析

註 1： 根據《撥款手冊》，機構須在周年財務報告中披露由整筆撥款支付個人全年薪酬超過 50 萬的職位的數目。薪酬下限於 2016-17 年度修訂至 70 萬元。

註 2： 2014-15 年度，機構 K 有 90 名現職人員及 1 名新聘人員的全年薪酬介乎 500,001 元至 100 萬元或超過 100 萬元，而 2015-16 年度則有 152 名現職人員屬此薪酬範圍。

2.15 在整筆撥款津助制度下，機構可於《協議》規定服務的範疇內靈活調配整筆撥款津助，用途包括(但不限於)員工開支和其他營運開支(見第 1.9 段)。在 2003 年 10 月整筆撥款督導委員會的會議上(見第 1.24 段)，社署署長表示，機構應享有運用整筆撥款／整筆撥款儲備的自主權，條件是必須遵守《撥款手冊》的規定，並確保有關開支不會導致機構出現任何財政困難。不過，社會福利署署長提醒機構管理層必須對公眾和員工負責，並重申社署有責任作出監察，確保機構善用公帑，以及按照整筆撥款的精神(即加強問責性和機構管治)

繼續進行津貼審查(見第 2.30 段)，藉以審視有問題的支出項目。審計署認為，社署需要查明機構持續錄得整筆撥款營運虧損的原因，並在有需要時提供意見。此外，社署也需要就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視虧損機構的運作情況，並確保機構順利為公眾提供《協議》規定服務。

審計署的建議

2.16 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 採取進一步措施，以協助機構分享、採納和實施有關運用儲備(即整筆撥款儲備、寄存帳戶結餘和公積金儲備)的良好做法，並按照《執行指引》披露儲備的用途；
- (b) 確保未能符合《執行指引》的機構能夠提出有力理據，由社署視乎情況准予豁免；
- (c) 繼續留意機構的儲備結餘，並在有需要時提醒機構遵照《執行指引》，採取進一步措施善用儲備，從而改善《協議》規定服務和《協議》相關活動，更妥善地為公眾提供福利服務；
- (d) 就某些機構錄得嚴重或持續的整筆撥款營運虧損查明原因，並在有需要時提供意見；及
- (e) 就可能影響財政平衡的問題，不斷檢視虧損機構的營運情況，並在有需要時提供意見。

政府的回應

2.17 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署會按建議採取跟進行動；
- (b) 福利界已同意給予機構時間進行檢討，並於 2014 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日 3 年期間就《執行指引》的推行制訂政策和指引。關於 2016-17 年度的周期分析，會於 2018 年年初得出結果。社署會繼續採取措施監察機構遵守《執行指引》的情況，並利便機構分享、採納和實施有關善用儲備及披露該儲備用途的良好做法；及

- (c) 社署會檢視機構的整筆撥款儲備及其經審核財務報表所示的財務狀況，以查明機構能否持續達致財政平衡。

披露非政府機構高層人員的薪酬

2.18 2003年3月，行政署長因應公眾關注發出《通函》，公布一套關於政府各決策局局長及部門管制人員控制和監察受資助機構薪酬安排的指引。該指引規定，受資助機構每年均須檢討和披露最高級三層人員的薪酬（下稱披露規定），除非符合以下一項或以上豁免準則（註18）：

- (a) 每年獲政府資助少於1,000萬元的受資助機構；或
- (b) 政府資助佔受資助機構營運收入的50%或以下，而該比率是該機構過去4年內平均所獲的政府資助佔同期平均營運收入的比率；或
- (c) 受資助機構最高級三層人員的薪酬全數來自政府以外的收入。

根據《通函》，受資助機構每年應就其高層人員的數目、職級和薪酬條件作檢討，並向所屬局長提交年度報告；相關的局長如有充分理據，可批准其職限內的個別機構每兩年或三年提交一次檢討報告。為提高透明度，局長會與其職限內的受資助機構共同訂定公開披露檢討報告的合適安排。對於所提服務涉及不同策局範疇的綜合服務機構，有關局長只負責就檢討報告中，屬於其政策範疇的服務所涉及的高層人員作出評估。財經事務及庫務局局長其後於2003年3月另發通告，公布各份財務通告、通函和相關指引的相應修訂（例如受資助機構的“不得享用雙重房屋福利”規定）。

註18：其他豁免準則如下：

- (a) 政府以繳付年費／贊助費的形式提供撥款；
- (b) 政府以服務採購費的形式提供撥款；
- (c) 機構最高級三層職位全由公務員出任；及
- (d) 人手安排須受法定條文或行政會議／立法會通過的決定所規管，而且有關條文／決定與新指引有抵觸的機構，或須受有關條文／決定所訂定的一套獨立監察及控制機制所規管（例如醫院管理局和大學教育資助委員會所資助的院校）。

延遲實施披露規定

2.19 實施披露規定的生效日期為 2003 年 4 月 1 日，但根據《通函》，決策局局長如有充分理據，可批准押後實施日期。

2.20 社署於較後時間，即由 2009–10 年度(註 19)而非由 2003 年 4 月才實施披露規定。2010 年 1 月，社署在整筆撥款督導委員會的會議上提交文件，就實施《通函》的細節諮詢成員。在該文件中，社署表示截至 2003 年整筆撥款津助制度只推行了一段短時間，而《撥款手冊》也須修訂以加入披露規定，因此社署於 2009–10 年度才實施該規定。然而，審計署留意到，雖然整筆撥款督導委員會的成員中包括一名勞福局代表，但並沒有書面證據顯示勞福局曾經根據《通函》的規定(見第 2.18 及 2.19 段)，曾經批准延遲實施披露規定。

更多非政府機構或須披露高層人員的薪酬

2.21 社署自 2009–10 年度起實施披露規定。在應用豁免準則方面，社署是以“來自社署的機構營運收入”(註 20)作為是否符合“政府資助”的準則(見第 2.18 段)。關於 50% 的收入門檻(見第 2.18(b) 段)，社署是以機構的綜合營運收入作為計算門檻的基準(另見第 2.24(a) 段註 22(a) 項)。在每個財政年度，不符合豁免準則的機構應在 10 月 31 日或之前，就最高級三層人員(註 21)的薪酬組合，向社署提交檢討報告。檢討報告的資料包括員工人數、員工職級、總員工成本，以及員工薪金、公積金、現金津貼和非現金福利(例如醫療和牙科保險)的分項數字。機構也須透過指定途徑(例如把資料上載機構網頁或在周年報告內匯報)，公開披露檢討報告。自 2017 年 6 月起，所有受資助機構的 2015–16 年度檢討報告均可在社署網頁瀏覽；社署在網頁登載了機構報告，或提供了超連結轉往載有報告的機構網頁。

註 19：2017 年 9 月，社署通知審計署，自整筆撥款津助制度於 2001 年推行以來，機構須在提交社署的周年財務報告內披露個人薪酬開支，包括個人薪酬超過 50 萬元的職位的數目。再者，2001 至 2012 年期間，機構須在社署進行會計審查時，提供其服務單位或中央行政辦事處內薪酬最高的 3 名人員的個人薪酬資料(見第 1.22(a) 段)。

註 20：來自社署的機構營運收入，包括整筆撥款津助和其他社署津貼(例如租金和差餉津貼)，但不包括若干福利服務(例如合約安老院舍)的費用。

註 21：根據社署資料，第一級別人員是機構內直接向董事會／管理委員會負責的行政主管，第二級別人員是向機構行政主管負責的人員，而第三級別人員是向第二級別人員負責的人員。

2.22 在 2015–16 年度 165 間獲得整筆撥款津助的機構中，有 66 間 (40%) 不獲豁免而須提交檢討報告 (該 66 間機構在附錄 A 以 * 號標示)。該 66 間機構共聘用 870 名最高級三層的人員。表十顯示該 870 名人員的薪酬，而表十一則載列第一級別人員薪酬最高的 10 間機構的資料。

表十

非政府機構最高級三層人員的薪酬總金額的範圍
(2015–16 年度)

整筆撥款津助／其他津貼 所支付全年薪酬總金額的範圍	人員數目 (人)	機構數目 (間)
第一級別		
≤50 萬元	4	4
>50 萬至 100 萬元	25	15
>100 萬至 150 萬元	31	31
>150 萬至 200 萬元	14	13
>200 萬元	3	3
小計	77	66
第二級別		
≤50 萬元	34	10
>50 萬至 100 萬元	146	36
>100 萬至 150 萬元	41	18
>150 萬至 200 萬元	4	2
>200 萬元	0	0
小計	225	66
第三級別		
≤40 萬元	159	14
>40 萬至 60 萬元	131	12
>60 萬至 80 萬元	130	21
>80 萬至 100 萬元	138	16
>100 萬至 120 萬元	6	2
>120 萬至 140 萬元	4	1
小計	568	66
總計	870	

資料來源：審計署對社署記錄的分析

表十一

第一級別人員薪酬最高的 10 間非政府機構
(2015–16 年度)

	薪酬 (註) (a) (百萬元)	來自社署的 機構營運收入 (見第 2.21 段) (b) (百萬元)	薪酬佔來自社署的 機構營運收入的比率 (c)=(a) ÷ (b) × 100% (%)	機構轄下 單位數目 (個)
1	2.1	575	0.4%	28
2	2.0	627	0.3%	83
3	2.0	392	0.5%	79
4	2.0	300	0.7%	42
5	1.9	311	0.6%	75
6	1.8	38	4.7%	7
7	1.8	238	0.8%	58
8	1.8	278	0.6%	54
9	1.6	381	0.4%	62
10	1.6	255	0.6%	51

資料來源：社署的記錄

註： 全部 10 間機構各只有 1 名第一級別人員。

2.23 2013 年 6 月，社署認為需請政務司司長辦公室轄下行政署(行政署)就豁免準則作出澄清，以確認“來自社署的機構營運收入”是否符合“政府資助”的準則(當中包括機構從政府不同決策局／部門獲得的資助)(見第 2.18(b) 段)。因此，社署請行政署就社署採用的豁免準則(特別是社署資助佔營運收入 50% 或以下的機構獲得豁免而無須遵守披露規定)是否符合《通函》所載指引而作出澄清並提供意見。2013 年 7 月，行政署請社署向財經事務及庫務局(財庫局)尋求意見。社署稱已於 2013 年 7 月底聯絡財庫局，而該局表示需要更多時間考慮此事。社署找不到任何記錄以顯示財庫局給予社署的回覆。2017 年 10 月，財庫局通知審計署，就此事而言，社署與財庫局之間並沒有書面通信。

2.24 2017年1月，社署再向行政署和財庫局尋求澄清。其後，社署、行政署和財庫局於2017年1月至6月期間透過一連串電郵和會議進行商討，並根據以往討論的相關記錄，澄清《通函》所載豁免準則的意思。2017年7月，行政署得悉社署不久會向機構發出關於披露規定的提示通知書；經諮詢財庫局後，行政署向社署提出以下意見：

- (a) 決定受資助機構是否須遵守檢討和匯報規定時，相關局長／管制人員應審視其職限內受資助服務的營運收入，即各決策局／部門僅須監察屬於其服務／政策範疇而向機構提供的資助，而所提供的資助佔該機構在該服務／政策範疇的營運收入超過50%。社署現行的做法有別於《通函》的原意(註22)；
- (b) 施行2003年指引的責任在於相關局長。監察薪酬安排的細節應由相關局長決定，並應就偏離《通函》的做法提出充分理據。社署應就其計劃的行動，在進行下次年度檢討時與勞福局磋商；及
- (c) 行政署會聯同財庫局進行調查，以了解所有相關決策局／部門一直以來如何實施《通函》的規定及曾否遇到困難。行政署會分析調查結果，並考慮是否需要為《通函》作出更新或修訂(註23)。

2.25 2017年8月，社署通知行政署(電郵副本送交勞福局)，社署會繼續沿用有關披露機構高層人員薪酬的現行方法，直至行政署就決策局／部門如何實施《通函》完成調查並確定《通函》是否須作更新和修訂(見2.24(c)段)。

2.26 2017年10月，行政署通知審計署：

- (a) 財庫局和行政署於2017年7月給予社署的意見(見第2.24段)已清楚解釋《通函》的原意，並已指出社署應與勞福局商討如何推展本

註22：社署現時計算50%門檻的方法，與按照《通函》原意的計算方法(見第2.18(b)段)，比較如下：

- (a) 社署現行的計算方法：

$$\frac{\text{來自社署的機構營運收入}}{\text{機構整體營運收入(根據機構經審核的綜合財務報表)}} \times 100\%$$

- (b) 按照《通函》原意的計算方法：

$$\frac{\text{來自社署的機構營運收入}}{\text{機構在勞工及福利局局長／社會福利署署長職限內有關的營運收入}} \times 100\%$$

註23：行政署已於2017年6月的一次閉門個案會議上，把《通函》的原意通知立法會議員。

年的年度檢討。換言之，社署和勞福局無需等待調查完成才決定如何推行指引。調查旨在了解各個決策局／部門一直以來如何推行指引，並非為查明《通函》的原意，此點已於 2017 年 7 月向社署解釋清楚；

- (b) 由於勞工及福利局局長負責施行 2003 年指引，社署應否繼續沿用現行做法，須視乎勞工及福利局局長是否認為偏離《通函》原意的做法有恰當的理據；及
- (c) 行政署已審定調查的設計，並於 2017 年 10 月初向所有相關決策局發出有關問卷。

審計署的建議

2.27 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 就延遲實施檢討和披露機構最高級三層人員薪酬的規定，立即採取行動，向勞工及福利局局長取得事後批准；及
- (b) 因應行政署長的意見，採取所需的跟進行動（見第 2.24 段）。

政府的回應

2.28 社會福利署署長同意審計署的意見，並表示：

- (a) 社署最近已就社署推遲至 2009–10 年度才實施《通函》所載指引，向勞工及福利局局長取得事後批准；及
- (b) 社署會因應行政署長的意見，採取所需的跟進行動。

2.29 勞工及福利局局長也表示，收到社署書面要求後，勞福局已就推遲實施日期給予事後批准。

會計審查

2.30 根據《撥款手冊》，機構應時常確保，按其性質、規模及所提供的服務，訂定足夠的內部控制程序。社署就重要的財務活動，提供有關內部控制程序的

意見，作為社署津助審查過程的其中一環。如第 1.22(a) 段所述，社署轄下財務科到訪機構進行會計審查，包括檢視機構是否符合《撥款手冊》所載的會計和財務匯報規定，以及檢視內部控制程序（例如查明內部控制是否足夠及查核整筆撥款津助是否用得其所）並提供意見。

2.31 2016–17 年度以前，165 間獲得整筆撥款津助的機構，一律按照相同周期，定期進行會計審查。審查時，會探訪機構轄下單位，實地查閱其會計記錄。在決定審查多少個單位時，財務科會考慮以下因素：

- (a) 單位曾否被審查；
- (b) 單位曾否在以往審查中被發現明顯違規；及
- (c) 單位曾否涉及大額的員工薪酬或其他費用。

2.32 自 2016–17 年度起，對 165 間機構進行的會計審查，其頻次將視乎所考慮的眾多風險因素，包括機構獲得整筆撥款津助的金額、機構轄下單位的數目等而各有不同。

會計審查的改善範圍

2.33 審計署檢視了社署轄下財務科所進行的會計審查，發現：

- (a) 擬於 2016–17 年度審查的 53 間機構所涉及合共 120 個單位中，有 6 間 (53 間的 11%) 機構所涉及合共 21 個 (120 個的 18%) 單位未能如期在該年度進行審查；
- (b) 審查機構轄下單位時，常常發現若干違規情況和內部控制漏洞（見表十二）；

表十二

會計審查中常見的違規情況及內部控制漏洞
(2014-15 至 2016-17 年度)

	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
受審查機構的數目	50	67	47
受審查單位的數目	96	143	99
	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
	機構數目 (間)		
所發現的違規情況			
以《協議》規定服務補貼自負盈虧活動／把非《協議》的支出記入整筆撥款項下／由整筆撥款支付非認可租金及差餉	5	14	16
錯誤入賬／匯報公積金	9	15	17
在周年財務報告中遺漏《協議》項目或《協議》相關項目	5	8	5
把非現金項目(例如折舊)納入周年財務報告／現金項目未有納入周年財務報告	19	15	15
不遵守採購程序	10	19	18
發現內部控制漏洞的範疇			
收入及收據(例如沒有製備收據簿登記冊)	16	11	22
付款(例如已支付的發票上沒有蓋上“付訖”字樣)	15	15	18
銀行帳戶及支票(例如延遲製備銀行對帳表及支票超過6個月仍未過數)	17	16	27
零用現金(例如沒有發還零用現金的確認收據)	12	10	11
活動的收入及支出(例如活動完結後沒有即時檢閱財務報告)	13	13	11
固定資產(例如不完整／不正確的固定資產登記冊)	15	18	25

資料來源：審計署對社署記錄的分析

- (c) 某些機構轄下單位的內部控制漏洞存在已久(見表十三, 所載例子為截至 2015 年 11 月設有 90 個單位的機構 D); 及

表十三

機構 D 轄下單位的內部控制漏洞

	單位 (註 1)		
	2008-09 年度	2010-11 年度	2013-14 年度
受審查機構的單位(註 2)	1、2、3 及 4	1、5、6 及 7	8、9、10 及 11
單位在以下範疇有內部 控制漏洞			
收入及收據	1、3 及 4	1、5 及 7	
付款	1、2、3 及 4	1、5、6 及 7	
銀行帳戶及支票		1	
零用現金		1、5 及 7	8、9、10 及 11
預付給員工的活動支出		5 及 7	9 及 10
活動收入及支出	2 及 4		9、10 及 11
固定資產	1 及 2		8、10 及 11

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：該機構轄下單位也曾於 2016-17 年度接受審查，但截至 2017 年 9 月底，財務科仍未備妥審查結果的摘要。

註 2：每個數字代表該機構轄下某個單位。

- (d) 財務科在制訂以風險為本的審查(見第 2.32 段)時沒有考慮其他風險因素包括：錄得營運虧損的機構(見第 2.12 段)，以及被外聘核數師就其帳目給予保留意見的機構。審計署留意到，2014-15 及 2015-16 年度，165 間機構當中，有 4 間被給予保留意見(例如因核數師不獲提供完整的會計記錄所致)。

審計署的建議

2.34 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 查明為何有部分機構的會計審查沒有如期進行，並採取措施以確保日後的會計審查按計劃進行；
- (b) 採取措施(例如安排有關機構良好會計方法的培訓講座和經驗分享會)以協助機構改善其內部控制及盡量減少違規(特別是屢次違規)情況；
- (c) 對於在內部控制或在盡量減少違規情況方面毫無改善的機構(如表十三所示)，考慮是否需要發出警告信，以提醒機構留意，根據《撥款手冊》，如機構未能作出合理和審慎的財務管理，或不遵守《撥款手冊》中有關整筆撥款的要求，社署可暫緩或終止整筆撥款津助；及
- (d) 在制訂會計審查的計劃時考慮其他風險因素(例如錄得營運虧損而可能出現持續財政失衡的機構，以及被外聘核數師就其帳目給予保留意見的機構)。

政府的回應

2.35 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署：

- (a) 已於2017-18年度上半年完成6間機構(見第2.33(a)段)的會計審查，並會撥調足夠資源，以便日後按計劃進行會計審查；
- (b) 會每年向機構發出提示通知書，以提醒其有責任確保已制定足夠的內部控制程序，並會考慮在有需要時採取跟進行動；及
- (c) 制訂會計審查的計劃時，會考慮各項風險因素。

以整筆撥款津助補貼自負盈虧活動

2.36 提供《協議》規定服務(包括《協議》相關活動)的機構，兼辦非《協議》規定服務(見第1.33(c)段)，情況十分普遍。機構不得使用整筆撥款津助補貼非《協議》規定服務，該規定載於以下主要文件：

- (a) 根據《撥款手冊》，整筆撥款津助擬用於《協議》規定服務或《協議》相關活動。機構須確保《協議》規定服務及非《協議》規定服務的財務交易事項分別記帳；及
- (b) 根據《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”，受資助機構（例如非政府機構）須確保受資助計劃沒有在金錢或實物方面為自資活動提供補貼。

根據《撥款手冊》，為免誤會，機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署。

2.37 審計署曾探訪的 6 間機構（見第 1.31(b) 段）當中，整筆撥款津助於 2015–16 年度佔機構總收入的 25% 至 62% 不等（見表十四）。

表十四

審計署所探訪 6 間非政府機構的收入來源
(2015–16 年度)

機構	收入來源			
	整筆撥款津助	其他來源		
		其他政府津助／補助／津貼（註） (a)	自負盈虧活動 (b)	總計 (c)=(a)+(b)
F	34%	36%	30%	66%
G	53%	8%	39%	47%
H	40%	4%	56%	60%
I	25%	32%	43%	75%
J	62%	23%	15%	38%
K	39%	5%	56%	61%

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：其他的政府津助／補助／津貼，包括社署提供的資助（除整筆撥款津助外——見第 1.4 段註 1），以及其他政府部門／決策局的資助。

需要分攤總辦事處的經常開支

2.38 審計署曾探訪的 6 間機構 (見第 1.31(b) 段) 均設有總辦事處，為所屬機構執行中央行政和支援職能。2015–16 年度，該 6 間機構的總辦事處共涉大約 7,190 萬元經常開支。當中 3 間機構 (機構 F、G 及 H，於 2015–16 年度接受的整筆撥款津助共約 2.05 億元)，其總辦事處的經常開支 (例如薪金、保險和電話費) 由《協議》規定服務及非《協議》規定服務分攤。

2.39 然而，審計署留意到，其餘 3 間機構 (機構 I、J 及 K，於 2015–16 年度接受的整筆撥款津助共約 4.71 億元) 沒有分攤總辦事處的經常開支，而是全數記入《協議》規定服務項下，情況令人關注，因為：

- (a) **非《協議》規定服務數量多** 機構的總辦事處同為《協議》規定服務及非《協議》規定服務提供中央行政支援。非《協議》規定服務的數量可以很多 (例如機構 I 於 2015–16 年度收入的 75% 來自整筆撥款津助以外的來源——見第 2.37 段表十四)，會耗用總辦事處相當多的經常開支。儘管如此，總辦事處的經常開支並沒有分攤；及
- (b) **總辦事處經常開支金額大** 2015–16 年度，機構 I 總辦事處的經常開支約為 1,050 萬元，機構 J 約為 1,600 萬元，機構 K 約為 2,220 萬元。然而，如此大額的經常開支未有妥為交代。

社署需要求相關機構糾正上述不當之處 (即機構沒有把總辦事處的經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務)。

需要採用合適基準來分攤經常開支

2.40 審計署也留意到，機構把總辦事處的經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務時，所採用的基準未必一致，比例也未必恰當。例子見個案一和個案二。社署需要求該兩宗個案的機構處理不當之處。

個案一

分攤中央廚房的員工的薪金
(2016-17 年度)

1. 機構 H 設有 5 個服務單位，即 3 個負責提供《協議》規定服務的服務單位(協議服務單位)，以及 2 個負責提供非《協議》規定服務的服務單位(非協議服務單位)。機構 H 的中央行政部為該 5 個服務單位提供廚房服務。中央廚房共有 7 名廚房員工。

2. 該 7 名廚房員工於 2016-17 年度的薪金共約 130 萬元，其中約 940,000 元 (72%) 按以下基準分攤予《協議》規定服務：

廚房員工 職級	員工 人數	薪金分配	
		《協議》規定服務 (3 個協議服務單位)	非《協議》規定服務 (2 個非協議服務單位)
主廚	1	} 72%	
廚師	4		
廚師	1		} 28%
廚師助理	1		
總計	7		

採用上述基準的理據，並沒有記錄在案。

3. 根據機構 H 的記錄，中央廚房於 2016-17 年度準備的膳食，絕大部分 (98%) 提供予服務使用者。截至 2017 年 3 月 31 日，服務使用者共有 257 名，包括非協議服務單位的 119 名 (46%) 使用者，以及協議服務單位的 138 名 (54%) 使用者。廚房員工薪金的 72% 分攤予協議服務單位(見上文第 2 段)，但事實上，只有 54% 的廚房服務提供予協議服務單位的服務使用者。2017 年 6 月，機構 H 在回應查詢時告知審計署，廚房員工薪金的分攤基準於很久前訂定，而以往協議服務單位的服務使用者人數較多。

資料來源：審計署對機構 H 記錄的分析

個案二

分攤水費、技工薪金及行政總裁薪酬
(2016–17 年度)

1. 機構 G 租用某建築物的部分地方，營運 1 個協議服務單位及 1 個非協議服務單位，分別佔租用地方的 95% 和 5%。
2. 對於 2016–17 年度主要的辦公室開支，機構 G 處理如下：
 - (a) **租金及差餉(註)** 按照協議服務單位及非協議服務單位所佔租用地方的比例(見上文第 1 段)，分攤 677,600 元總開支；
 - (b) **電費** 協議服務單位及非協議服務單位各設獨立電錶。根據電錶讀數，非協議服務單位支付 7,190 元電費；
 - (c) **水費** 協議服務單位及非協議服務單位不設獨立水錶。機構 G 就該 2 個單位的用水量支付合共 193,488 元水費，把水費全數撥予協議服務單位負責；及
 - (d) **技工薪金** 有 1 名技工負責為協議服務單位及非協議服務單位進行維修保養工程。該機構把技工約為 200,000 元的全年薪金全數撥予協議服務單位負責。

把水費和技工薪金全數撥予協議服務單位負責，有別於其他辦公室開支的分攤方法(見上文(a)及(b)項)。水費和技工薪金過度分攤予協議服務單位。

3. 此外，審計署留意到，機構行政總裁的薪酬(2015–16 年度為 157 萬元——根據所取得的最新一份周年財務報告)全數記入《協議》規定服務項下。

資料來源：審計署對機構 G 記錄的分析

註：社署除向該機構提供整筆撥款津助外，另以實報實銷的形式，資助其租金及差餉。

審計署的建議

2.41 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 要求沒有把總辦事處經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務的3間機構(即機構I、J及K——見第2.39段)，分攤有關經常開支；
- (b) 提醒機構需把總辦事處經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務；
- (c) 要求在分攤經常開支予《協議》規定服務及非《協議》規定服務方面有欠妥當的2間機構(即機構H及G——見第2.40段個案一及二)，檢討分攤基準及妥為分攤開支；及
- (d) 採取措施，以協助機構採用合適的基準，把經常開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務。

政府的回應

2.42 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示《撥款手冊》已訂明，機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署(見第2.36段)。社署會：

- (a) 要求相關機構(見第2.39及2.40段)糾正不當之處；及
- (b) 每年向機構發出提示通知書，以提醒機構需把有關開支分攤予《協議》規定服務及非《協議》規定服務，並在有需要時向機構提供意見。

管控固定資產及零用現金

2.43 內部控制是保持穩健和審慎的財政管理的基本原則。《撥款手冊》載列規管機構財務活動的內部控制程序。管控固定資產及零用現金，是其中兩項內部控制程序。根據《撥款手冊》：

- (a) 關於固定資產的主要內部控制程序包括：

- (i) **編號** 每項資產均應加上／附有指定編號；
 - (ii) **固定資產登記冊** 應備存固定資產登記冊，載明有關詳情，例如資產的編號、所在位置和處置授權；及
 - (iii) **盤點** 每年應最少進行 1 次資產盤點，並應保存盤點結果和記錄；及
- (b) 關於零用現金的主要內部控制程序包括：
- (i) **突擊點算現金** 應由單位的監督人員或機構總部的獨立人員突擊點算零用現金；及
 - (ii) **現金點算頻次** 應不定期突擊點算現金，例如每年最少 3 次。

需要妥為遵守內部控制程序

2.44 對於曾探訪的 6 間機構(見第 1.31(b) 段)，審計署留意到，有些個案未有妥為遵守《撥款手冊》所訂的內部控制程序，詳情如下：

- (a) **固定資產的內部控制程序** 審計署根據指定的控制程序(見第 2.43(a) 段)，審查 160 個固定資產項目(註 24)。審計署發現，該 160 宗個案當中：
 - (i) 16 宗 (10%) 個案的固定資產項目沒有編號；
 - (ii) 22 宗 (13.8%) 個案的固定資產登記冊資料有誤或遺漏，即資產位置出錯、編號出錯／遺漏、資產說明出錯、審計署現場找到的 1 項物品 (16 埠路由器) 沒有記錄，以及 1 個項目 (手提電話) 沒有註銷的授權記錄；及
 - (iii) 2 宗 (1.3%) 個案中，機構的固定資產登記冊所記錄的項目，未能找到；及

註 24：審計署探訪 6 間機構(見第 1.31(b) 段)轄下 8 個服務單位，並就每個服務單位審查 20 個固定資產項目。

- (b) **零用現金的內部控制程序** 審計署根據指定的控制程序(見第 2.43(b) 段)，審查 19 個零用現金帳戶(註 25)。審計署發現，該 19 宗個案當中：
- (i) 2 宗個案中，審計署到訪時，並沒有記錄顯示過去 1 年曾經點算現金；及
 - (ii) 18 宗個案中，每年突擊點算現金少於每年最少 3 次的建議頻次(見第 2.43(b)(ii) 段)。

審計署的建議

2.45 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 採取措施，以協助機構妥為遵守《撥款手冊》所訂的內部控制程序；及
- (b) 要求機構加強內部控制(例如進行監督檢查，以確保固定資產登記冊的資料準確)。

政府的回應

2.46 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示機構應妥為遵守《撥款手冊》所訂的內部控制程序。社署每年會向機構發出提示通知書，提醒機構有責任確保已制定足夠的內部控制程序，並在有需要時向機構提供意見。

檢討非政府機構的收費及費用

2.47 如第 1.12(d) 段所述，機構就所提供的福利服務收取費用，而該等費用會從機構的整筆撥款津助中扣減。

註 25：審計署探訪的 6 間非政府機構及 8 個服務單位，共備存 19 個零用現金帳戶(3 個由機構總辦事處備存，16 個由機構轄下服務單位備存)。

2.48 根據 1999 年 7 月時任庫務局局長向時任衛生福利局局長發出的備忘錄(註 26)，資助福利服務的一般收費原則如下：

- (a) 為確保公共資源的運用更加公平，所設定的資助水平和收費結構，應讓有負擔能力的使用者負起公平的財政責任，並繳付部分的服務費用；
- (b) 收費及費用可作為需求管理工具，以減少不必要的需求。在這方面，完全免費或大幅資助的服務易被濫用，並削弱資源運用的整體效率和效益；及
- (c) 收費及費用是收入的來源，不容忽略，可讓政府騰出和重新調撥公共資源，以增加或改善服務。

收費及費用久未調整

2.49 然而，審計署留意到，資助福利服務的現行收費及費用自 1997–98 年度以來(約 18 年)一直凍結在目前水平(註 27)，只有長者和殘疾人士院舍護理服務的收費(有關收費於 2000–01 年度修訂)例外。

2.50 社署於 2012 年設立工作小組(註 28)，檢討資助福利服務的收費模式。工作小組建議，所有收費及費用應維持不變直至 2015 年，然後由 2015 年 10 月起，應每年上調 10%，直至累計調整幅度達 35% 左右，以彌補過往未有作出的調整。工作小組預計，整筆撥款津助於 5 年內的累計節省金額約為 4.17 億元。2017 年 9 月，社署通知審計署，工作小組後來提出由 2015 年 10 月起所有收費及費用調整 7% 至 10% 的建議，以供審議。社署認為，對服務使用者的影響和恢復調整收費及費用的安排，需作進一步商討。中期而言，所有收費及費用維持在目前水平，而年度檢討也會繼續進行。

2.51 2017 年 3 月，工作小組建議參照若干因素(例如政府統計處每月編制的社會保障援助物價指數)來作較溫和的收費及費用調整；根據該做法，2017–18 年度的調整幅度約為 2.8%。社署也表示，累計調整幅度(見第 2.50 段)會在 2018–19 年度收費及費用調整機制恢復後再行商議。2017 年 5 月，社署向

註 26：由 2007 年 7 月 1 日起，勞福局接管衛生福利局轄下福利事宜的政策職責。

註 27：資助福利服務的收費及費用可於社署網頁(www.swd.gov.hk)瀏覽。

註 28：工作小組由社署轄下各服務科、社會保障科、財務科和津貼科的代表組成。

勞福局和財庫局提交 2018–19 年度的收費及費用調整建議，以供兩局提出意見和建議。財庫局稱已於 2017 年 6 月向勞福局表示，當收到勞福局的政策支持後，便會在切實可行的範圍內盡快提供意見。2017 年 10 月，勞福局通知審計署，已於 2017 年 9 月至 10 月期間與社署商討 2018–19 年度收費及費用調整建議，並已向社署提供有關未來路向的意見。

審計署的建議

2.52 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 根據勞福局和財庫局對 2018–19 年度資助福利服務收費及費用調整建議的回應，採取所需行動；
- (b) 定期檢討資助福利服務的收費及費用；及
- (c) 就資助福利服務的累計收費調整，商討未來路向。

政府的回應

2.53 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 定期檢討資助福利服務的收費及費用；及
- (b) 根據勞福局和財庫局的意見，跟進 2018–19 年度的收費及費用調整建議，並商討未來路向。

第 3 部分：非政府機構服務質素的自我評估

3.1 本部分審查機構服務質素的自我評估，審查工作集中於以下各項：

- (a) 進行及匯報自我評估 (第 3.6 至 3.9 段)；
- (b) 實施服務質素標準 (第 3.10 至 3.14 段)；及
- (c) 進行內部服務審查 (第 3.15 至 3.18 段)。

自我評估機制

3.2 單位須按其《協議》，就服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平，進行自我評估。單位需向社署轄下津貼科提交：

- (a) 根據服務量標準和服務成效標準衡量實際表現的季度統計報告；
- (b) 與服務量標準和服務成效標準議定水平比較所得差異的半年報告；
及
- (c) 服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準達標水平的年度自我評估報告。

除上文 (a) 項所述報告外，其他報告均須以機構的名義提交，並涵蓋機構轄下所有單位。

3.3 機構提交年度自我評估報告(見第 3.2(c)段)時,須一併提交有關如何處理表現欠佳範疇(例如未能達致服務量/服務成效標準)的行動計劃。機構需在與社署議定的時限內,匯報已採取的行動及所取得的成果。根據《撥款手冊》,如機構的表現未能達致合理水平,社署可扣撥或終止發放其整筆撥款津助(註 29)。

3.4 社署的服務表現監察制度(見第 1.22(c)(iv)段註 9)手冊訂明,自我評估機制尊重並認可機構的管治。機構有責任確保轄下單位符合要求(即服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準)。既屬內部管理程序,機構可選擇在任何時候進行自我評估,以評核單位是否符合要求,並可採用不同方法評核單位的服務表現。此外,機構可因應運作需要,決定自我評估的頻次。

3.5 表十五顯示 2012-13 至 2016-17 年度期間機構在自我評估中匯報在服務量/服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準方面表現欠佳的事件的宗數。大部分表現欠佳的事件(超過 97%)均與服務量/服務成效標準有關。

註 29: 2001 年 1 月至 2017 年 9 月期間,社署行使權力,於 2007 年 11 月終止一間機構的整筆撥款津助。社署發現,該機構有違規之處,例如沒經招聘過程而重聘已遭解僱的董事、嚴重延遲提交財務報告和服務表現的自我評估報告、容許董事以個人信用卡分期為機構繳付費用,而機構則一次過向其發還全部款項;以及機構執行委員會 5 名成員辭任後沒有另選成員替補空缺。

表十五

非政府機構在自我評估中匯報在服務量／服務成效標準、
基本服務規定和服務質素標準方面表現欠佳的事件
(2012-13 至 2016-17 年度)

服務種類	2012-13 年度		2013-14 年度		2014-15 年度		2015-16 年度		2016-17 年度	
	表現欠佳 事件 (宗)	所涉機構 數目 (間)	表現欠佳 事件 (宗)	所涉機構 數目 (間)	表現欠佳 事件 (宗)	所涉機構 數目 (間)	表現欠佳 事件 (宗)	所涉機構 數目 (間)	表現欠佳 事件 (宗)	所涉機構 數目 (間)
安老服務	55 (13%)	22	49 (13%)	23	182 (34%)	37	133 (29%)	49	57 (16%)	29
家庭及兒童 福利服務	159 (39%)	35	153 (40%)	34	163 (30%)	35	113 (24%)	35	132 (37%)	38
康復服務	149 (36%)	32	140 (37%)	31	159 (30%)	32	180 (39%)	28	127 (36%)	28
青年及感化 服務	51 (12%)	17	38 (10%)	16	32 (6%)	15	39 (8%)	15	38 (11%)	13
整體 (註)	414 (100%)	70	380 (100%)	70	536 (100%)	75	465 (100%)	88	354 (100%)	78

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註： 每間機構或有超過 1 種服務表現欠佳的情況。

進行及匯報自我評估

需要更準確地匯報服務表現

3.6 審計署審查了 2014-15 至 2016-17 年度期間機構向社署匯報服務量／服務成效標準的達標水平。審計署在所探訪的 11 間機構 (涵蓋 23 個單位) (見第 1.31 段) 中，發現 3 間機構 (涵蓋 3 個單位) 未有準確匯報，以致有多報／少報服務表現達標水平的情況 (見表十六)。個案三載述這類個案的一例。

表十六

非政府機構多報／少報
服務量／服務成效標準的達標水平
(2014-15 至 2016-17 年度)

機構	標準的說明	《協議》 的議定水平	機構所匯報 的達標水平 (a)	審計署重新計算 的達標水平 (b)	多報 (以粗體標示) / (少報) 達標水平 (註 1) (c) = (a) - (b)
機構 B 的單位 B	一年內由物理治療師／職業 治療師提供康復訓練服務的 總節數	2015-16 年度： 14 520 節 2016-17 年度： 15 840 節	2015-16 年度： 6 359 節 2016-17 年度： 9 528 節	2015-16 年度： 6 154 節 2016-17 年度： 9 510 節	2015-16 年度： 205 節 2016-17 年度： 18 節
機構 C 的單位 C	於第二個 6 個月內完成個人 訓練及支援計劃的比率	2014-15 年度： 95%	2014-15 年度： 90.3%	2014-15 年度： 90.7%	2014-15 年度： (0.4%)
	一年內提供員工訓練活動／ 工作坊／座談會的節數	2014-15 年度： 4 節 2015-16 年度： 4 節	2014-15 年度： 12 節 2015-16 年度： 18 節	2014-15 年度： 15 節 2015-16 年度： 15 節	2014-15 年度： (3 節) 2015-16 年度： 3 節
	一年內提供社區康復公眾教 育活動的節數	2014-15 年度： 7 節 2015-16 年度： 7 節	2014-15 年度： 8 節 2015-16 年度： 7 節	2014-15 年度： 12 節 2015-16 年度： 8 節	2014-15 年度： (4 節) 2015-16 年度： (1 節)
	一年內向社區支援小組及復 康單位提供諮詢服務的節數	2014-15 年度： 55 節 2016-17 年度： 55 節	2014-15 年度： 64 節 2016-17 年度： 80 節	2014-15 年度： 61 節 2016-17 年度： 81 節	2014-15 年度： 3 節 2016-17 年度： (1 節)
	一年內滿意所接受的整體服 務／計劃的服務使用者比率	2014-15 年度： 80%	2014-15 年度： 100%	2014-15 年度： 97.5%	2014-15 年度： 2.5%
	一年內滿意所接受的整體服 務／計劃的照顧者比率	2014-15 年度： 80%	2014-15 年度： 97.5%	2014-15 年度： 100%	2014-15 年度： (2.5%)
	巴氏量表 -100(註 2) 評分有 所增加的服務使用者比率	2016-17 年度： 70%	2016-17 年度： 94.1%	2016-17 年度： 71.4%	2016-17 年度： 22.7%
	羅頓量表 (註 2) 評分有所增 加的服務使用者比率	2016-17 年度： 70%	2016-17 年度： 100%	2016-17 年度： 63.6%	2016-17 年度： 36.4%

表十六 (續)

機構	標準的說明	《協議》 的議定水平	機構所匯報 的達標水平 (a)	審計署重新計算 的達標水平 (b)	多報 (以粗體標示) / (少報) 達標水平 (註 1) (c) = (a) - (b)
機構 F 的單位 J	核心活動的總節數	2014-15 年度： 700 節 2015-16 年度： 700 節 2016-17 年度： 700 節	2014-15 年度： 1 815.5 節 2015-16 年度： 1 685.0 節 2016-17 年度： 1 532.5 節	2014-15 年度： 1 755 節 2015-16 年度： 1 400 節 2016-17 年度： 1 397 節	2014-15 年度： 60.5 節 2015-16 年度： 285 節 2016-17 年度： 135.5 節
	核心活動 的總出席人次	2014-15 年度： 9 660 人次 2015-16 年度： 9 660 人次	2014-15 年度： 26 304 人次 2015-16 年度： 15 809 人次	2014-15 年度： 20 761 人次 2015-16 年度： 15 079 人次	2014-15 年度： 5 543 人次 2015-16 年度： 730 人次

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註 1： 機構多報/少報服務量/服務成效標準的達標水平的原因，包括機構重複點算活動節數及使用不正確的計量方法 (見第 3.6 段個案三)。

註 2： 巴氏量表-100 及羅頓量表為臨床評估工具，用以評估受評人日常生活的活動表現。所涉的服務成效標準由相關機構建議，並不適用於其他機構。

個案三

非政府機構匯報服務量／服務成效標準的達標水平
(2014–15 至 2016–17 年度)

1. 2017 年 3 月，社署安排審計署探訪機構 C。2017 年 5 月初，機構 C 作出內部查核後，修訂了先前提交有關 2014–15 至 2016–17 年度服務的統計數字。當審計署於 2017 年 5 月探訪時，機構 C 修訂了就 2014–15 至 2016–17 年度所匯報的服務量／服務成效標準的達標水平，情況如下：

年度	所匯報的服務量達標水平總項數	經修訂的服務量達標水平項數	所匯報的服務成效達標水平總項數	經修訂的服務成效達標水平項數
2014–15	10	4	9	4
2015–16	10	4	9	4
2016–17	10	1	9	無

2. 審計署留意到，以下服務量／服務成效標準於 2014–15 及 2015–16 財政年度據報達標，經修訂後卻未能達標：

年度	服務量／服務成效標準的說明	《協議》的議定水平	機構所匯報的達標水平	
			修訂前	修訂後
2014–15	於第二個 6 個月內完成個人訓練及支援計劃的比率	95.0%	95.3%	90.3%
	羅頓量表評分有所增加的服務使用者比率	70.0%	75.0%	60.0%
2015–16	於首 6 個月內完成個人訓練及支援計劃的比率	95.0%	95.6%	94.5%
	於第二個 6 個月內完成個人訓練及支援計劃的比率	95.0%	95.1%	93.7%

3. 此外，2016–17 年度經修訂的數字顯示其中 2 項服務成效標準已達標。然而，審計署重新計算後，其中 1 項其實未能達標，詳情如下：

個案三(續)

服務成效標準的說明	《協議》的議定水平	經修訂後機構所匯報的達標水平	審計署重新計算的達標水平	多報百分比
巴氏量表 -100 評分有所增加的服務使用者比率	70%	94.1%	71.4%	22.7%
羅頓量表評分有所增加的服務使用者比率	70%	100%	63.6%	36.4%

4. 2017年5月，社署向審計署解釋，計算巴氏量表及羅頓量表評分有所增加的服務使用者比率有誤，可能出於該機構的誤會，因為於2017年3月與該機構訂定2017年3月1日至2020年2月29日期間的新《協議》時，修訂了相關服務成效標準的定義(見第2及3段)。由於服務使用者身體日漸虛弱，因此對服務成效標準的議定水平予以修訂，不僅包括活動能力有所增加的服務使用者，也包括能力得以維持的服務使用者。由於新《協議》於2017年3月才生效，該機構於同月獲社署通知，應採用服務成效標準的舊定義來擬備2016-17年度(即2016年4月至2017年3月)的全年統計數字，或在擬備全年統計數字時扣起2016-17年度最後季度(即2017年1月至3月)的統計數字。該機構匯報了2016-17年度的全年統計數字，但計算統計數字時誤用服務成效標準的新定義，以致匯報相關標準達標水平時出錯。

審計署的意見

5. 根據《撥款手冊》，機構董事會和管理層有責任妥善地管理整筆撥款的運作，同時確保整筆撥款津助的運用符合《協議》所訂的要求和目標。根據服務表現監察制度(見第1.22(c)(iv)段註9)手冊，機構有責任密切監察其服務量/服務成效標準的達標水平，以便在表現欠佳時能及早發現並作出改善。社署需要提醒機構準確匯報其服務量/服務成效標準達標水平的重要性，以及謹慎地計算相關達標水平。

資料來源：審計署對機構C記錄的分析

需要改善衡量服務成效的方法

3.7 社署表示，機構評估服務成效標準的達標水平時，採用滿意程度調查或“測試前”和“測試後”的服務表現評估（例如評估使用者參與服務前後的活動能力）等方法。機構必須妥為進行自我評估，以反映其服務的成效。審計署審查了兩間機構服務表現的自我評估（註 30），發現可予改善之處，如個案四所示。

個案四

衡量兩間非政府機構的服務成效 (2014–15 至 2016–17 年度)

1. 該兩間機構（機構 C 及 D）評估其日間中心所提供康復訓練服務的成效，方法是量度達致服務使用者個人訓練計劃中所界定的臨床成效的比率。臨床成效包括服務使用者的身體機能、自學技能，以及自理活動和日常生活的能力。臨床成效評估由機構的物理治療師或職業治療師進行。根據相關《協議》，機構應在服務使用者完成訓練後衡量其服務成效。
2. 審計署就該兩間機構各審查了 30 宗服務使用者個案，涉及 2014–15 至 2016–17 年度完成康復訓練的服務使用者，發現：
 - (a) 機構 C 的所有臨床評估，均由物理治療師或職業治療師實地進行。至於機構 D，經審查的 30 宗個案中，有 14 宗的臨床評估只透過電話進行；及
 - (b) 就機構 C 而言，服務使用者出席所有預定訓練環節才視作完成訓練，但就機構 D 而言，服務使用者完成預定訓練節數 10% 或以上，便視作完成訓練。

審計署的意見

3. 審計署認為，社署需向機構提供更多指引，以便利並改善衡量服務成效的工作。

資料來源：審計署對機構 C 及 D 記錄的分析

註 30：審計署探訪的 11 間機構（涵蓋 23 個單位）中，只有 7 間（涵蓋 7 個單位）訂定服務成效標準（見第 4.26 至 4.28 段所提及的另一審查結果）。審計署審查了該 7 間機構中 2 間的服務成效標準達標水平。

審計署的建議

- 3.8 審計署建議社會福利署署長應：
- (a) 提醒機構準確匯報其服務量／服務成效標準達標水平的重要性，且根據相關標準進行計算時務須謹慎；
 - (b) 為機構提供更多指引，以協助並改善衡量服務成效標準達標水平的工作；及
 - (c) 對機構進行服務表現探訪（見第 4.40(a) 段）時，物色及推介機構就服務成效標準達標水平進行自我評估的良好做法。

政府的回應

- 3.9 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：
- (a) 社署的現行做法是，藉管理信件勸喻機構的主管必須審慎檢視其自我報告機制，並採取適當行動，以確保當社署審閱其年度自我評估報告時發現服務量／服務成效標準達標水平有誤，機構便會作出妥善和準確的匯報；
 - (b) 社署另一現行做法是，每當機構在服務表現探訪期間被發現服務量／服務成效標準的統計報表計算有誤時，便會勸喻機構檢討其服務質素查核機制；
 - (c) 社署會在有需要時，為機構制訂指引，以改善機構衡量服務成效標準達標水平的工作；及
 - (d) 社署會透過適當途徑（例如與服務營辦商開會，以及把資料上載社署網頁），推介機構就服務成效標準達標水平進行自我評估的良好做法。

實施服務質素標準

3.10 服務質素標準(見第 1.18(c) 段及附錄 B) 令服務使用者得知對單位提供福利服務方面應有的期望。社署表示，服務質素標準提供概覽，說明單位應做什麼以提供優質服務，因此期望機構自訂適切的服務質素標準手冊，以便達到所訂標準。

需要加強非政府機構達致其手冊所訂的服務質素標準

3.11 審計署探訪了 6 間機構(見第 1.31(b) 段)轄下 149 個單位中的 18 個單位，發現有些個案，機構未達其手冊所訂服務質素標準。未達標準的詳情載於表十七。此外，表十八也載述這些未達標準的例子。

表十七

非政府機構未達其手冊所訂的服務質素標準

服務質素標準	機構 F			機構 G		機構 H	機構 I	機構 J	機構 K
	單位 F 至 I	單位 J (註)	單位 K (註)	單位 L 至 N	單位 O	單位 P 至 R	單位 S 及 T	單位 U 及 V	單位 W
標準 1			x						x
標準 2		x		x		xx			
標準 3		xx	xx		x		x		
標準 4		x	x						
標準 5	x	x	x						
標準 7	x	x	x			xx			x
標準 9	xx	xxx		xxx	x	xxx	x	xx	x
標準 10				x			xx		x
標準 11				x					
標準 13	xx	x		x		x			
標準 14	xx	xxx							
標準 15								xx	

資料來源：審計署到機構的探訪

註： 單位 J 及 K 位於同一處所。

附註： 每個“x”代表 1 宗未達標準個案。

表十八

非政府機構未達其手冊所訂服務質素標準的例子

服務質素標準	機構服務質素標準手冊所訂規定/ 未達標準 (以斜體標示)
<p>標準 1：服務資料</p> <p>服務單位確保製備說明資料，清楚陳述其宗旨、目標和提供服務的形式，隨時讓公眾索閱。</p>	<p>單位應向公眾提供及派發最新的服務資料，當中包括服務目標、申請資格，以及申請和退出服務的手續。</p> <p><i>沒有向公眾提供有關退出服務手續的資料。</i></p>
<p>標準 2：檢討及修訂政策和程序</p> <p>服務單位應檢討及修訂有關服務提供方面的政策和程序。</p>	<p>單位應定期 (由 1 至 3 年不等) 檢討及修訂其政策和程序。</p> <p><i>2007 至 2015 年 (即 9 年) 期間，服務質素標準手冊內 16 項規定中有 7 項未曾檢討。</i></p>
<p>標準 3：運作及活動記錄</p> <p>服務單位存備其服務運作和活動的最新準確記錄。</p>	<p>單位應保存服務運作及活動的準確和最新記錄。</p> <p><i>單位就 2014-15 至 2016-17 年度期間多報服務量標準的達標水平。</i></p>
<p>標準 4：職務及責任</p> <p>所有職員、管理人員、管理委員會和／或理事會或其他決策組織的職務及責任均有清楚的界定。</p>	<p>單位應在其辦事處張貼組織架構圖及每個科別的職責範圍。</p> <p><i>單位沒有按照規定，在其辦事處張貼組織架構圖及每個科別的職責範圍。</i></p>
<p>標準 5：人力資源</p> <p>機構／服務單位實施有效的職員招聘、簽訂職員合約、發展、訓練、評估、調派及紀律處分守則。</p>	<p>如員工申請發還課程學費獲得批准，則由服務經理決定發還金額，最高發還金額訂為課程學費的三分之二。</p> <p><i>每名員工每年最高可獲發還 500 元。至於學費不超過 500 元的課程，員工可獲發還 100% 課程學費，有別於獲准的最高發還金額訂為課程學費的三分之二。</i></p>

表十八(續)

服務質素標準	機構服務質素標準手冊所訂規定/ 未達標準 (以斜體標示)
<p>標準 7：財政管理</p> <p>服務單位實施政策及程序以確保有效的財政管理。</p>	<p>超過 1,000 元的資產，以及所有電腦或電腦相關產品，均應在固定資產登記冊上登記。</p> <p><i>有 2 個價值少於 1,000 元 (910 元及 998 元) 的固定資產項目被納入固定資產登記冊，但有 6 個電腦／與電腦相關的項目並沒有被納入該登記冊。</i></p>
<p>標準 9：安全的環境</p> <p>服務單位採取一切合理步驟，以確保職員和服務使用者處身於安全的環境。</p>	<p>每年至少進行 1 次火警演習。</p> <p><i>2016 年沒有進行火警演習。</i></p>
<p>標準 10：申請和退出服務</p> <p>服務單位確保服務使用者獲得清楚明確的資料，知道如何申請接受和退出服務。</p>	<p>服務使用者短暫離開院舍如超過 7 日，應由院長批准。</p> <p><i>2016 年 12 月至 2017 年 5 月期間，有 2 名服務使用者在未獲院長批准下，暫時離開院舍超過 7 天 (由 9 至 30 天不等)。</i></p>
<p>標準 11：評估服務使用者的需要</p> <p>服務單位運用有計劃的方法以評估和滿足服務使用者的需要 (不論服務對象是個人、家庭、團體或社區)。</p>	<p>接收新舍友時，單位須進行家訪，以評估服務使用者的需要。</p> <p><i>單位沒有這樣做。</i></p>
<p>標準 13：私人財產</p> <p>服務單位尊重服務使用者的私人財產權利。</p>	<p>單位應通知服務使用者，任何拾獲失物均會按照拾獲財物的程序處理。</p> <p><i>某機構轄下 1 個單位張貼了有關認領失物程序的通告，但該機構轄下另外 2 個單位並無張貼該通告。</i></p>
<p>標準 14：私隱和保密</p> <p>服務單位尊重服務使用者保護私隱和保密的權利。</p>	<p>單位應張貼通告，通知服務使用者及訪客有關閉路電視監察的安排，例如該安排的目的，以及所得閉路電視錄像的保存期限。</p> <p><i>單位所張貼的通告只說明閉路電視正在運作，但沒有在公眾地方展示閉路電視監察安排的詳情。</i></p>

表十八(續)

服務質素標準	機構服務質素標準手冊所訂規定／ 未達標準(以斜體標示)
<p>標準 15：申訴</p> <p>每一位服務使用者及職員均有自由申訴其對機構或服務單位的不滿，而毋須憂慮遭受責罰，所提出的申訴亦應得到處理。</p>	<p>單位應在接獲投訴後 15 日內回應投訴。</p> <p><i>單位沒有這樣做。</i></p>

資料來源：審計署到機構的探訪

需要使用自我評估清單

3.12 如第 3.11 段所述，審計署發現機構未達服務質素標準手冊所訂規定的個案。為協助機構根據服務質素標準進行自我評估，社署已制定自我評估清單供機構使用。該清單有助機構確保在進行自我評估時涵蓋全部 16 項服務質素標準，並在有需要時妥善處理，採取補救行動。審計署審查 18 個單位(見第 3.11 段)於 2016–2017 年度使用該清單的情況，發現：

- (a) 11 個單位沒有使用該清單以協助根據服務質素標準進行自我評估；及
- (b) 7 個單位使用該清單，但在 1 宗個案中，單位於已填妥清單中提及該單位在其辦事處提供年報和服務小冊子的錄音版及點字版，以便為服務使用者提供機構資料。審計署探訪該單位時，未能在其辦事處找到相關文件的錄音版及點字版。

審計署的建議

3.13 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 促請機構採取措施，以確保轄下單位實施服務質素標準時遵守其服務質素標準手冊所訂的規定；
- (b) 鼓勵機構根據服務質素標準進行自我評估時，使用載於社署網頁的自我評估清單；及
- (c) 提醒機構謹慎地填寫自我評估清單（見第 3.12 段）。

政府的回應

3.14 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 各份已簽訂的《協議》均訂明，機構有責任符合 16 項服務質素標準的規定；
- (b) 社署的現行做法是，每年會向所有機構發出管理信件，要求機構就其根據基本服務規定、服務質素標準及服務量／服務成效標準衡量轄下各個單位的達標水平，提交自我評估報告；及
- (c) 在每年發出的管理信件，社署會提醒機構進行自我評估服務質素標準達標水平時務須審慎，並使用自我評估清單。

進行內部服務審查

3.15 審計署留意到，曾探訪的 6 間機構（見第 1.31(b) 段）中，有 4 間主動進行內部服務審查，以確保所提供服務的質素。內部服務審查按以下方式進行：

- (a) 由機構委任指定人員或成立審查小組，進行審查；及
- (b) 進行審查時，指定人員或審查小組檢討機構的服務質素標準手冊（見第 3.10 段），並檢視單位是否符合其手冊所訂服務質素標準的規定。

內部服務審查有改善之處

3.16 審計署欣賞該 4 間機構 (即機構 F、G、J 及 K) 主動進行內部服務審查，但留意到進行審查方面有以下進一步改善之處：

- (a) **審查計劃** 該 4 間機構中，有 2 間制定了審查計劃。餘下的 2 間機構，沒有就審查機構轄下各個單位制訂計劃或時間表，其審查小組只按需要進行特別審查；
- (b) **突擊審查** 該 4 間機構均沒有以突擊方式進行審查，單位接受審查前會預先獲悉；及
- (c) **跟進未達標個案** 該 4 間機構均沒有制訂相關程序，以跟進在審查期間發現的未達標個案。此外，該 4 間機構當中，有 2 間沒有採取任何跟進行動。

審計署的建議

3.17 審計署建議社會福利署署長應鼓勵機構因應制訂審查計劃、進行突擊審查及跟進未達標個案的需要，設立內部服務審查機制。

政府的回應

3.18 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示進行內部服務審查，並非服務表現監察制度的規定之一。然而，社署會鼓勵機構因應本身情況，設立內部服務審查機制，以加強內部控制及監察服務表現。

第 4 部分：社會福利署對服務的監察

4.1 本部分審查關於社署監察服務質素的事宜，審查工作集中於以下各項：

- (a) 非政府機構服務表現欠佳 (第 4.2 至 4.5 段)；
- (b) 根據所達個案量向非政府機構發放津助 (第 4.6 至 4.25 段)；
- (c) 為非政府機構訂定服務表現標準 (第 4.26 至 4.29 段)；
- (d) 非政府機構使用服務資源 (第 4.30 至 4.33 段)；
- (e) 續訂《津貼及服務協議》(第 4.34 至 4.38 段)；及
- (f) 進行服務表現探訪及服務表現年檢 (第 4.39 至 4.49 段)。

非政府機構服務表現欠佳

4.2 根據《撥款手冊》，為不斷改善服務質素，如機構轄下單位被發現未達所規定的服務表現標準 (例如服務量／服務成效標準)，該機構須向社署提交行動計劃，詳述如何改善有關服務。行動計劃註明：

- (a) 未達服務表現標準的原因；
- (b) 已採取或將採取哪些行動以達致《協議》所訂服務表現標準的議定水平；及
- (c) 就完成建議行動所訂的時間表。

如機構經多番努力仍未能改善其服務表現，社署便會作出最終懲處，撤銷所涉單位的整筆撥款津助。

雖已採取行動但服務表現仍持續欠佳

4.3 審計署審查 2012-13 至 2016-17 年度 5 年期間連續 3 年或以上未達服務量／服務成效標準的 20 個單位(註 31)後發現，雖然相關機構於每個相連年度均已就改善服務提交行動計劃，但服務表現仍持續欠佳。審計署更留意到，在該 5 年期間，除 6 個需根據所達個案量而獲津助的單位(見第 4.6 及 4.10 段)外，其餘 14 個均獲全額整筆撥款津助。個案五列舉一例，載述某不受所達個案量或其他特定條件限制的單位表現持續欠佳。

註 31：2012-13 至 2016-17 年度期間接受整筆撥款津助的 165 間機構所提交的自我評估報告當中，選出其中 20 個單位(涉及 14 間機構)。

個案五

服務表現持續欠佳的協議單位
(2012-13 至 2016-17 年度)

1. 自 1986 年起，機構 14 轄下單位 12 為需要安排領養但未能找到合適的本地家庭領養的兒童，提供跨國領養服務。這些兒童通常是受社會福利署署長監護(註 1)，而且有特別需要，例如智障、身體殘障、健康欠佳、年紀較長或來自背景複雜的家庭。

2. 2012-13 至 2016-17 年度 5 年期間，《協議》內 5 項服務量標準當中，有 4 項於 5 年內均屬表現欠佳：

服務量標準	服務表現 議定水平	服務表現達標水平				
		2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
一年內完成的家庭評估 數目(項)	20	12 -40%	10 -50%	5 -75%	3 -85%	3 -85%
一年內交託海外領養家 庭的受社會福利署署長 監護的兒童(註 1) 數目 (人)	15	8 -47%	9 -40%	9 -40%	5 -67%	2 -87%
一年內安排由海外親屬 領養的兒童數目(人)	2	0 -100%	0 -100%	0 -100%	0 -100%	0 -100%
一年內完成需要協助的 本地領養個案數目，需 要的協助是指尋求居於 香港境外父母的同意或 協助海外準領養家庭尋 求其原居地發出批文 (宗)	18	15 -17%	14 -22%	12 -33%	13 -28%	14 -22%
一年內完成需要協助追 尋背景資料或重新建立 聯繫的個案數目(宗)	10	22 220%	11 110%	21 210%	15 150%	22 220%

個案五(續)

3. 該 5 年期間，該機構已採取行動以改善該單位的服務表現。該等行動包括提倡領養兒童的需要，以及向海外的伙伴機構傳閱待領養兒童的更新名冊以徵求該等機構協助領養事宜等。儘管採取了上述行動，其服務表現仍持續欠佳。

4. 審計署更留意到，該單位持續欠佳的服務表現其實於 2012-13 年度之前已如是。社署曾於 2012 至 2017 年期間採取下列行動以處理服務表現欠佳的問題：

- (a) 2012 年年中，社署考慮把當時發放給該單位的津助，調撥至該機構所營辦的其他服務，例如跨境及國際個案工作服務(註 2)。然而，由於社署並沒有進一步計劃於短期內擴展該等服務，該構思後來被棄用；
- (b) 2012 年 9 月，社署與該單位商談檢討《協議》內容的需要及削減該單位資源的可能方案。該機構提出反建議，提議把該單位的服務專門化，專責為年紀較長和“難獲領養”的兒童安排領養服務。由於機構的反建議中沒有新構思，因此不獲考慮。後來，此事延後商討；
- (c) 2014 年 6 月，社署恢復與該單位檢討《協議》的工作，建議取消兩項服務量標準。2014 年 7 月，該單位提出反建議，提議保留該兩項服務量標準，但下調該等服務量的議定水平(見上表首兩項服務量標準及下文(d)段)，另提議修訂或調整餘下的服務量標準。社署進一步檢視該單位的反建議。社署表示，鑑於海外相關機構表示對香港的跨國領養計劃感興趣，社署認為有需要繼續透過單位 12 與海外領養伙伴建立聯繫，以加強跨國領養計劃及提高有需要的兒童獲得領養的機會。2012-13 至 2016-17 年度期間，該單位獲發全額整筆撥款津助；及

	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	2015-16 年度	2016-17 年度
整筆撥款津助 (百萬元)	1.98	2.10	2.16	2.26	2.39

(d) 2017 年 4 月，社署與該單位經進一步商討後，擬定了《協議》修訂本，由 2017 年 7 月 1 日起實施。根據修訂《協議》，若干服務量標準的議定水平有所調整，例如：

- (i) “一年內完成的家庭評估數目”由 20 項減至 10 項；及

個案五(續)

- (ii) “一年內交託海外領養家庭的受社會福利署署長監護的兒童數目”所議定的 15 人，以及“一年內安排由海外親屬領養的兒童數目”所議定的 2 人，兩者合併並調整至 7 人。

同時，修訂《協議》增加了 4 項服務量標準，例如：

- (i) “一年內與海外領養機構或中央機關就跨國領養建立直接伙伴關係的數目”；及
- (ii) “一年內安排海外官員及非官員來訪／參加簡報會以分享香港特別行政區跨國領養計劃的次數”。

根據社署資料，新增的服務量標準旨在擴展海外領養伙伴的網絡，以致較有機會物色到更多合適的海外領養家庭，繼而提高有需要兒童獲得領養的機會。由於新增的服務量或可彌補對其他服務量標準的調整，因此向該單位提供的津助金額維持不變。

5. 2017 年 9 月，社署也通知審計署：

- (a) 機構 14 一直為香港提供資助跨國領養服務已有一段頗長時間。根據社署資料，於 2004 年修訂並由 2006 年起施行的《領養條例》(第 290 章) 訂明了認可制度，讓已獲社會福利署署長妥為認可的機構，可在香港提供跨國領養服務。在認可制度下，機構 14 及另外 2 間獲認可的機構以自負盈虧的方式提供幼兒領養及跨國領養的安排。近年來，可供領養兒童的數目與涉及親屬的跨國領養申請數目，一直波動不定。種種原因導致單位在過去數年未能達致《協議》所訂的若干服務量標準；及
- (b) 修訂《協議》加入了新增的服務量標準及調整了若干原有的服務量標準，更能反映在轉變的環境中期望該單位在跨國領養服務方面可達致的要求。資助跨國領養計劃需要維持，才可確保服務得以穩定及持續提供；社署會根據修訂《協議》不斷檢討及密切監察該單位的服務表現。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：對於受社會福利署署長監護的兒童／少年而言，社會福利署署長根據《保護兒童及少年條例》(第 213 章) 第 34(1)(a) 條獲委任為其法定監護人。

註 2：跨境及國際個案工作服務協助家庭處理和解決因分隔兩地而出現的問題。

審計署的建議

4.4 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 密切監察機構轄下在提供服務方面持續表現欠佳(例如連續數年服務表現欠佳)的單位；
- (b) 服務表現持續欠佳的單位如獲全額津助，則審慎檢討撥款理據是否充分；及
- (c) 適時採取行動，在有需要時根據《撥款手冊》的規定，處理單位服務表現持續欠佳的個案。

政府的回應

4.5 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署最近成立了服務表現監察委員會，以監察表現持續欠佳的服務，並商討合適的跟進措施。

根據所達個案量向非政府機構發放津助

4.6 在4個福利服務範疇下，共有大約140種服務(例如安老服務包括長者日間護理中心和綜合家居照顧服務等)(見第1.3段)。在140種服務中，以下2種服務是根據所達個案量向機構發放整筆撥款津助(見第4.7段)(註32)：

- (a) **嚴重殘疾人士家居照顧服務**(下稱“家居照顧服務”) 該服務旨在透過滿足個人照顧、康復訓練和護理需要的一系列綜合到戶支援服務，協助嚴重殘疾人士融入社群，從而加強對他們的支援，並減輕其家人／照顧者的壓力。服務對象是正在輪候資助住宿照顧服務(例如嚴重肢體傷殘人士宿舍、嚴重弱智人士宿舍及嚴重殘疾人士護理院)的嚴重智障及／或肢體傷殘人士、經社署評估工具評定為合乎資格使用家居照顧服務的嚴重智障及／或肢體傷殘人士、就讀特殊學校的嚴重智障及／或肢體傷殘學童，以及家居照顧服務使用者的家人／照顧者；及

註32：提供其他分類服務的機構均獲得全額津助(按月發放)，不受所達個案量或其他特定條件的限制。

- (b) **嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務** (下稱“綜合支援服務”) 該服務旨在透過在離院前後階段制訂妥為協調的照顧計劃，以及提供能夠滿足個人照顧、康復訓練和護理需要的綜合到戶支援服務，協助嚴重肢體傷殘人士融入社群，從而加強對他們的支援，並減輕其家人／照顧者的壓力。服務對象是需要使用輔助呼吸醫療儀器和經常接受護理的嚴重肢體傷殘人士，或四肢癱瘓病人。

4.7 家居照顧服務和綜合支援服務推行以來，有 6 個單位 (6 間機構轄下) 提供家居照顧服務，有 2 個單位 (隸屬於 2 間也提供家居照顧服務的機構) 提供綜合支援服務。家居照顧服務和綜合支援服務分別於 2014 年 3 月 (註 33) 及 2014 年 11 月推出。家居照顧服務於 2014 年 3 月開展時，相關機構均獲得全額津助 (按月發放)。參考了推行家居照顧服務的經驗 (即服務使用者數目要在服務推出一段時間後才逐步增加)，提供綜合支援服務的機構於 2014 年 11 月至 2015 年 7 月的 9 個月期間只獲得全年津助的三分之二 (按月發放)。鑑於家居照顧服務和綜合支援服務的使用率較預期為低，為求善用公帑，社署檢討了該兩項服務的津助安排，並分別由 2015 年 4 月和 2015 年 8 月起作出修訂。根據修訂安排，機構所獲得的全年津助 (按月發放) 與服務使用者的人數掛鉤，情況如下：

- (a) 關於家居照顧服務，單位須達到個案量的議定水平；個案量的定義是“曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等社會工作介入措施的個案的數目”。單位：
- (i) 如達到議定個案量 75% 或以上，會獲津助的 100%；
 - (ii) 如達到議定個案量 50% 或以上至 75% 以下，會獲津助的 75%；及
 - (iii) 如未達個案量 50%，則獲津助的 50%；及
- (b) 關於綜合支援服務，單位須達到個案量議定水平；個案量的定義是“曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等個案管理服務的個案的數目”。單位：
- (i) 如達到議定個案量的三分之二或以上，會獲津助的 100%；及
 - (ii) 如未達議定個案量的三分之二，則獲津助的三分之二。

註 33：家居照顧服務於 2011 年 3 月至 2014 年 2 月期間試行。

4.8 社署表示：

- (a) 單位於新財政年度獲得的津助，以該單位截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數為計算基礎。服務使用者的人數，為所服務的現有和新增使用者人數相加後減去對上財政年度退出服務的使用者人數(註 34)所得的數目。此外，在新財政年度內，單位(透過收納新使用者)倘達致較高的服務使用者人數繼而可獲較高金額的津助(見第 4.7(a) 及 (b) 段)，單位便需通知社署；社署會因應調高津助金額，由該單位達致較高的使用者人數當日起生效；及
- (b) 在新財政年度內，社署會在單位達致較高的服務使用者人數時調高津助金額，但不會在年內因應該單位退出服務的使用者人數而調低津助金額，因為：
 - (i) 單位在年內已為後來退出服務的使用者提供實質服務，因此所發放的津助應反映該單位為退出服務者提供的資源；及
 - (ii) 上文 (i) 項所述的津助原則基於以下假設：家居照顧服務和綜合支援服務使用者通常有長期照護需要，因此該兩項服務的退出率相對較低。

2017 年 9 月，社署進一步通知審計署，年內下調津助金額可能引致裁減員工，繼而影響該等單位的服務提供，而經常調整津助金額也可能會加重行政負擔。由於社署只會根據截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數計算單位於新財政年度應獲得的津助(見上文 (a) 項)，因此，社署在那刻才會計及退出服務的使用者人數。

4.9 表十九及二十分別臚列 2015–16 及 2016–17 年度 6 個家居照顧服務單位和 2 個綜合支援服務單位向社署匯報的服務使用者人數(即現有和新增使用者)。在該段期間，所有 8 個單位所達個案量於超過議定水平的 75% 或三分之二後，均獲社署給予 100% 津助(見第 4.7(a) 及 (b) 段)。2016–17 年度，該等單位合共獲得大約 2.75 億元津助(每個單位所獲津助約為 2,300 萬元至 4,400 萬元不等)。

註 34：提供家居照顧服務或綜合支援服務的單位須每季向社署提交報告(載述每月分項數字)。季度統計報告提供多項資料，包括服務使用者人數，以及退出服務的使用者人數(見第 3.2(a) 段)。

表十九

家居照顧服務協議單位的服務使用者人數
(2015-16 及 2016-17 年度)

	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務使用者 人數		服務使用者 人數	
		議定	實際	議定	實際
曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等社會工作介入措施的個案的數目(見第 4.7(a) 段)	單位 A	499	571	630	742
	單位 B	458	504	500	668
	單位 13	500	478	500	595
	單位 14	406	415	500	549
	單位 15	469	544	625	788
	單位 16	406	430	500	587

資料來源：社署的記錄

表二十

綜合支援服務協議單位的服務使用者人數
(2015-16 及 2016-17 年度)

	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務使用者 人數		服務使用者 人數	
		議定	實際	議定	實際
曾向服務使用者及其家人／照顧者提供包括輔導和支援服務等個案管理服務的個案的數目(見第 4.7(b) 段)	單位 E	422	376	449	482
	單位 17	425	345	450	500

資料來源：社署的記錄

需要檢討在提供家居照顧服務及綜合支援服務方面表現欠佳的問題

4.10 如第 4.9 段所述，在 2015–16 及 2016–17 年度，提供家居照顧服務或綜合支援服務的 8 個單位於達致個案量的要求後獲得社署全額津助。然而，審計署留意到，該等單位雖然達致所須的個案量，但在提供家居照顧服務和綜合支援服務方面表現明顯欠佳（見表二十一及二十二）。

表二十一

提供家居照顧服務的表現
(2015-16 及 2016-17 年度)

服務量標準	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務表現 議定水平	服務表現 達標水平	服務表現 議定水平	服務表現 達標水平
一年內為服務使用者提供照顧服務所用的服務時數	單位 A	125 400	25 407	158 400	34 201
	單位 B	116 160	6 972	126 720	12 350
	單位 13	126 720	43 358	126 720	51 265
	單位 14	102 960	24 000	126 720	28 896
	單位 15	118 800	34 336	158 400	49 937
	單位 16	108 108	19 053	133 056	38 856
一年內由物理治療師／職業治療師提供康復訓練服務的節數	單位 A	15 675	5 200	19 800	6 667
	單位 B	14 520	6 359	15 840	9 528
	單位 13	15 840	2 543	15 840	6 615
	單位 14	12 870	4 471	15 840	6 760
	單位 15	14 850	8 040	19 800	12 586
	單位 16	13 514	3 074	16 632	6 370
一年內由護士／健康護理人員提供護理服務的節數	單位 A	10 450	1 163	13 200	1 190
	單位 B	9 680	2 033	10 560	4 553
	單位 13	10 560	4 158	10 560	4 016
	單位 14	8 580	2 885	10 560	4 004
	單位 15	9 900	3 124	13 200	3 781
	單位 16	9 009	1 053	11 088	6 552

資料來源：社署的記錄

表二十二

提供綜合支援服務的表現
(2015-16 及 2016-17 年度)

服務量標準	單位	2015-16 年度		2016-17 年度	
		服務表現 議定水平	服務表現 達標水平	服務表現 議定水平	服務表現 達標水平
一年內提供個人 照護與支援、家 居照顧、家居暫 顧及接送服務的 服務時數	單位 E	38 173	4 379	40 559	15 668
	單位 17	38 628	13 462	40 900	23 728
一年內由物理治 療師／職業治療 師提供康復訓練 服務的節數	單位 E	11 760	2 768	12 495	6 088
	單位 17	11 900	4 923	12 600	9 221
一年內由物理治 療師／職業治療 師為治療助理 員／護理員提供 訓練的節數	單位 E	2 809	1 287	2 985	2 292
	單位 17	2 985	860	3 160	1 856
一年內由護士／ 健康護理人員提 供服務的節數	單位 E	9 240	1 410	9 818	8 969
	單位 17	9 350	4 348	9 900	8 634

資料來源：社署的記錄

4.11 審計署認為，社署需要查明提供家居照顧服務和綜合支援服務的表現明顯欠佳的原因，並決定該兩項服務的未來路向。

根據所達個案量發放津助方面其他可予改善之處

4.12 2017 年 3 月至 5 月期間，審計署探訪 2 個家居照顧服務單位 (單位 A 及 B) 和 1 個綜合支援服務單位 (單位 E)。審計署就所探訪的每個單位各審視了

50 宗使用者個案(合共 150 宗個案)，涵蓋 2015 年 4 月至 2016 年 12 月期間(註 35)，以確定按單位所達個案量釐定津助額的做法是否存在不足之處。審計署經審查後發現可予改善之處，詳情載於第 4.13 至 4.24 段。

4.13 **採用不同決定因素計算個案量** 如第 4.7 段所述，機構所獲得的津助與服務使用者的人數(即個案量)掛鈎。審計署探訪了 3 個單位(見第 4.12 段)，發現該等單位採用不同因素計算個案量。就單位 B 而言，當為某人作出申請服務資格的評估並收納該人為服務使用者時，已將其個案納入向社署匯報的個案量；就單位 A 及 E 而言，在收納服務使用者並為其制定照顧計劃後，才將其個案納入個案量。審計署認為，社署需向提供家居照顧服務和綜合支援服務的單位提供指引，以協助該等單位把個案計入個案量，並確保向社署匯報的個案量正確無誤。2017 年 9 月，社署通知審計署，單位對於把個案計入個案量的時刻理解不一，社署會與該等單位作出跟進以統一理解和做法。

4.14 **沒有提供支援服務的個案** 審計署審查 3 個單位的服務使用者檔案後發現，有些個案中，使用者未獲提供任何支援服務。支援服務是指康復、護理及／或個人照護服務。舉例來說，服務使用者照顧計劃訂明，會為使用者提供護理、個人照護、康復訓練和家居暫託等服務。然而，服務使用者檔案中未能顯示曾經提供該等服務。審計署審查了該 3 個單位各 50 宗個案(見第 4.12 段)，發現：

- (a) 單位 A 的 50 宗個案中，有 13 宗個案 (26%) 沒有提供支援服務；
及
- (b) 單位 B 的 50 宗個案中，有 11 宗個案 (22%) 沒有提供支援服務。

4.15 審計署進一步審查單位 A 的使用者檔案後發現，2014–15 至 2016–17 年度期間，未獲提供任何支援服務的使用者比例有所增加(見表二十三)。

註 35：家居照顧服務和綜合支援服務分別由 2015 年 4 月及 2015 年 8 月起，受制於修訂津助安排(見第 4.7 段)。根據修訂安排，社署在計算綜合支援服務單位的津助金額時，會同時計及 2015 年 4 月至 7 月(而不是 2015 年 8 月起)獲提供所服務的使用者人數。因此，審計署審查 2015 年 4 月起接受服務的使用者個案。

表二十三

協議單位 A 的服務使用者未獲提供支援服務
(2014–15 至 2016–17 年度)

年度	個案量 (註 1)	未獲提供支援服務的 服務使用者人數
2014–15 年度 (註 2)	190	11 (6%)
2015–16 年度 (註 2)	571	59 (10%)
2016–17 年度 (截至 2016 年 12 月)	660	91 (14%)

資料來源：審計署對機構 A 記錄的分析

註 1：個案量是累計個案量，不包括 2015 年 3 月 31 日或之前 (即實施修訂津助安排之前——見第 4.7 段) 退出服務的使用者人數。

註 2：2014–15 年度，單位 A 獲得全額津助；由 2015 年 4 月起，該單位受制於修訂津助安排 (見第 4.7 段)。

4.16 2017 年 9 月，社署通知審計署，除支援服務外，個案管理和輔導也是家居照顧服務和綜合支援服務的主要元素。家居照顧服務和綜合支援服務的個案經理，負責進行服務需要評估與持續個案檢討、制訂個人照顧計劃、與不同持份者合作，並為服務使用者及其照顧者 (例如家人) 提供合適服務。審計署認為，以服務使用者的益處為依歸，社署需要提醒個案經理，盡量確保服務使用者獲提供所需的支援服務。

4.17 **安排服務使用者退出服務有所延誤** 社署表示，家居照顧服務使用者如符合以下任何一項條件，便會退出服務：

- (a) 服務使用者獲得資助院舍照顧服務的長期宿位；
- (b) 服務使用者住院逾 3 個月，而且未有任何出院計劃；
- (c) 服務使用者決定終止其服務；
- (d) 服務使用者離世；或

- (e) 服務使用者的損傷程度、身體狀況、支援網絡和環境條件已有改善或加強，並能夠獨立生活或只需稍加協助。

4.18 至於綜合支援服務，社署表示，服務使用者在以下情況便會退出服務：

- (a) 服務使用者決定終止其服務；
- (b) 服務使用者離世；或
- (c) 服務使用者的損傷程度、身體狀況、支援網絡和環境條件已有改善或加強，而不再需要綜合支援服務。

4.19 審計署所審查的 150 宗個案顯示，安排服務使用者退出服務有所延誤。有些個案中，服務使用者本可在對上財政年度退出服務，但卻在新財政年度才獲安排退出服務。由於社署在計算於新財政年度向單位發放的津助時，只考慮截至對上財政年度 3 月 31 日退出服務的使用者人數（見第 4.8(a) 段），在新財政年度才安排使用者退出服務，會令社署繼續就退出者向單位發放津助。詳情如下：

- (a) 審計署審查單位 A 的 50 宗個案中，有 11 宗個案 (22%) 在安排服務使用者退出服務方面有所延誤；
- (b) 審計署審查單位 B 的 50 宗個案中，有 17 宗個案 (34%) 在安排服務使用者退出服務方面有所延誤，延誤例子載於個案六；及
- (c) 該 28 宗個案中 (11 宗 + 17 宗，見上文 (a) 及 (b) 項)，有 22 宗個案的服務使用者在新財政年度才被安排退出服務。

個案六

協議單位 B 安排服務使用者退出服務有所延誤

- 2015 年 3 月：單位 B 收納某人為家居照顧服務使用者（見第 4.6(a) 段）。
- 2015 年 8 月：該服務使用者的配偶通知單位 B，服務使用者不再需要家居照顧服務，故想退出服務。
- 2015 年 9 月至 2016 年 3 月：單位 B 嘗試聯絡服務使用者及其配偶但不果。
- 2016 年 4 月：服務使用者被安排退出家居照顧服務，但她原本可於 2015 年 8 月至 2016 年 3 月期間退出。事實上，在該段期間，她未獲提供該服務下的支援服務。
- 上述個案被納入 2016–17 年度向社署匯報的個案量。

資料來源：機構 B 的記錄

審計署認為，社署需要就服務使用者退出服務的安排，向單位提供更多指引。

4.20 **服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務** 根據社署資料，為免資源重疊，每名服務使用者只能參予家居照顧服務或綜合支援服務，而非兩者皆得。然而，審計署發現，2015 年 4 月至 2016 年 12 月期間：

- (a) 單位 A、B 及 E 共 12 名服務使用者同時登記了家居照顧服務和綜合支援服務；及
- (b) 該 12 名服務使用者當中，根據其使用者檔案，有 4 名使用者既接受機構 E 轄下單位 E 在綜合支援服務下所提供的支援服務，也接受機構 A 轄下單位 A 在家居照顧服務下所提供的支援服務。

審計署認為，社署需要採取措施，處理服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務的問題。

4.21 **需要檢討單位所獲津助的現行計算方法** 如第 4.8(b) 段所述，基於家居照顧服務和綜合支援服務使用者通常有長期照護需要，該兩項服務的退出率應相對較低。因此，社署不會在財政年度內下調發放予家居照顧服務單位和綜合支援服務單位的津助。然而，審計署審查 150 宗個案(即每個單位各 50 宗個案——見第 4.12 段)後發現，在 19 宗個案(13%)中，即單位 A 有 5 宗、單位 B 有 7 宗及單位 E 有 7 宗，使用者在獲收納後 90 日內便退出服務(註 36)。審計署進一步分析 2015 年 4 月至 2016 年 12 月期間 3 個單位的退出率，發現比率其實介乎 27% 至 38%(見表二十四)。2017 年 9 月，社署通知審計署，退出率較預期為高，可能是由於該服務對象均為身體虛弱及病況不穩的嚴重殘疾人士。

表二十四

協議單位的使用者概況
(2015 年 4 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日)

單位	截至 2015 年 3 月 31 日 服務使用者 人數 (註) (a)	2015 年 4 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日 收納的 使用者 人數 (b)	使用者 總人數 (c)=(a)+(b)	2015 年 4 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日 退出服務的 使用者 人數 (d)	退出率 (e)=(d) ÷ (c) × 100%
單位 A	190	584	774	281	36%
單位 B	211	493	704	266	38%
單位 E	136	374	510	139	27%

資料來源：機構 A、B 及 E 的記錄

註：表內數字不包括 2015 年 3 月 31 日或之前(即實施修訂津助安排之前——見第 4.7 段)退出服務的使用者。

4.22 鑑於退出率較預期為高，審計署重新計算於 2015–16 及 2016–17 年度(截至 2016 年 12 月 31 日)發放予 3 個單位的津助，方法是基於每日服務使用者人

註 36：使用者退出服務的理由包括離世或轉用其他康復服務。

數(即每日現有及新增的使用者人數減去退出服務的使用者人數——見第 4.8(a) 段)，而不是基於截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數(見第 4.8(a) 及 (b) 段)。審計署發現，根據其重新計算的結果，顯示可從 2015–16 及 2016–17 年度撥予該 3 個單位的津助中，分別節省 1,290 萬元及 410 萬元，如表二十五所示。

表二十五

可節省撥予協議單位的津助
(2015–16 及 2016–17 年度)

單位	2015–16 年度 (註 1)		2016–17 年度 (截至 2016 年 12 月)	
	可節省金額 (百萬元)	佔年度津助 百分比	可節省金額 (百萬元)	佔年度津助 百分比
單位 A	5.5	17%	1.7	5%
單位 B	4.6	15%	無(註 2)	
單位 E	2.8	16%	2.4	14%
總計	12.9		4.1	

資料來源：審計署對機構 A、B 及 E 記錄的分析

註 1：對於家居照顧服務(由單位 A 及 B 提供)，審計署重新計算由 2015 年 4 月起的津助(見第 4.7 段)。對於綜合支援服務(由單位 E 提供)，審計署重新計算由 2015 年 8 月起的津助(見第 4.7 段)。

註 2：經審計署重新計算後，由於該單位仍達致“75%”的個案量要求(見第 4.7(a) 段)，因此沒有可節省的津助。

4.23 審計署認為，為求善用公帑(見第 4.7 段)，社署需要探討可否微調有關計算家居照顧服務單位和綜合支援服務單位所獲津助的現行安排(見第 4.8(a) 及 (b) 段)，以確定可否節省津助。舉例來說，與其基於截至對上財政年度 3 月 31 日的服務使用者人數來計算新財政年度的津助，社署可考慮以其他方法來點算對上財政年度的服務使用者人數，藉此計算新財政年度的津助。節省下來的津助，可用於提供其他福利服務。

審計署的建議

4.24 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 查明提供家居照顧服務和綜合支援服務的表現為何明顯欠佳，並決定該兩項服務的未來路向；
- (b) 就點算家居照顧服務和綜合支援服務個案，以便計入向社署匯報的個案量一事，與單位作出跟進及統一理解和做法；
- (c) 提醒家居照顧服務和綜合支援服務的個案經理，盡量確保服務使用者獲提供所需支援服務；
- (d) 就服務使用者退出服務，向單位提供更多指引；
- (e) 採取措施，以處理服務使用者同時接受家居照顧服務和綜合支援服務的問題；及
- (f) 為求善用公帑，探討可否微調有關計算家居照顧服務單位和綜合支援服務單位所獲津助的現行安排。

政府的回應

4.25 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署已於 2016 年 7 月開展有關家居照顧服務和綜合支援服務的檢討。物理治療師、職業治療師、護士和照顧人員所進行的若干支援活動，例如為照顧者提供的指導／訓練課程、個案諮詢／評估／檢討、家居改裝工程的設計及監察等，以往不被視為服務量，但現已被納入可匯報服務量，以便如實反映該兩項服務的服務表現。對於家居照顧服務和綜合支援服務，社署會：

- (a) 查明服務表現欠佳的原因；
- (b) 就點算個案並計入個案量、根據議定照顧計劃提供支援服務及安排服務使用者退出服務，提供更多指引；
- (c) 為家居照顧服務和綜合支援服務營辦機構設立個案互檢機制，以免使用者同時接受該兩項服務之下的支援服務；及
- (d) 探討可否對計算提供相關服務的單位所獲津助的現行安排作出微調。

為非政府機構訂定服務表現標準

4.26 社署表示，服務量標準和服務成效標準是針對個別服務而訂定，並載於與單位共同擬訂的《協議》中(見第 1.18 段)，具體說明機構應達致的服務表現。雖然並非所有單位均訂定服務成效標準，但社署與每個單位均議定及訂定服務量標準。儘管如此，社署在 2009 年整筆撥款督導委員會會議上表示，社署會鼓勵機構盡量把有關使用者滿意程度的服務成效標準納入新單位的《協議》，以及在檢討現有《協議》時加入該等標準。

需要把服務成效標準納入更多《協議》

4.27 審計署留意到，截至 2017 年 3 月 31 日，與單位擬訂的 2 691 份《協議》(見第 1.21 段)中，有 2 209 份(82%)不包括服務成效標準。個案七載有一例，說明就同一服務而言，有些單位必須達致服務成效標準，有些則並沒有此項需要。

個案七

提供同一服務的協議單位 在達致服務成效標準方面要求不一

1. 5 個單位(分別隸屬 3 間機構)提供婦女庇護中心服務，以提供臨時居所予面臨家庭暴力或面對即時家庭暴力危險的婦女暫時居住。在 5 個單位中，有 2 個單位(由 2 間機構營運)於 2001 年加入整筆撥款制度，餘下的 3 個單位(由 1 間機構營運)則於 2001 年後才加入整筆撥款制度，並接受整筆撥款津助。
2. 審計署留意到，在 5 個單位中，於 2001 年加入整筆撥款制度的 2 個單位，無須達致任何服務成效標準。然而，餘下的 3 個單位必須達致《協議》所訂的服務成效標準(3 個單位各須符合 5 項標準)。該等服務成效標準，包括使用者服務滿意度的比率，以及使用者學會基本技巧以保護自己與家人及規劃人生的百分比等。
3. 2016 年 12 月，社署因增撥資源予該等單位以提供幼兒服務，修訂了該等單位的《協議》。然而，只有於 2001 年後加入整筆撥款制度的 3 個單位的修訂《協議》才包含服務成效標準，另外 2 個單位至今仍未於修訂《協議》加入該等標準(註)。
4. 2017 年 9 月，社署通知審計署，已於 2017 年 9 月着手檢討該 2 個單位的不設時限《協議》，旨於訂定服務成效標準。

資料來源：社署的記錄

註： 2017 年 9 月，社署通知審計署，該 2 個單位的季度統計報告(見第 3.2(a)段)已包括其中 2 項服務成效標準，以作服務表現監察的用途。

審計署的建議

4.28 審計署建議社會福利署署長應妥為監察單位所提供服務的成效，以及加強有關工作，與單位訂定服務成效標準，並把該等標準加入相關《協議》。

政府的回應

4.29 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 與每個單位清楚訂定服務表現標準，以監察該等單位提供服務的成效；及
- (b) 社署已開始並會適當地為新單位訂定服務成效標準，以及與現有單位在檢討《協議》時適當地訂定該等標準。

非政府機構使用服務資源

4.30 如第 1.9 段所述，機構獲准使用整筆撥款津助以提供《協議》規定服務和《協議》相關活動。根據《撥款手冊》，接受整筆撥款的機構須就恰當和審慎地運用公帑向社署及公眾負責，其董事會和管理層有責任妥善地控制整筆撥款津助，並確保整筆撥款津助的運用符合《協議》訂明的目標和要求，及符合《撥款手冊》訂明的條件。為免誤會，機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署（見第 2.36 段）。此外，機構應確保以最符合成本效益的方式，運用整筆撥款津助作既定用途。

需要確保服務資源妥善運用

4.31 審計署探訪 11 間機構（見第 1.31 段）期間，發現 2 個單位（由 2 個機構營運）在使用服務資源方面有可予改善之處。詳情載於個案八及九。

個案八

某兒童及青年中心提供的活動

1. 單位 J 是一個兒童及青年中心，因應服務使用者的個人、社交和發展需要提供相關服務。根據其最新《協議》，服務對象是 6 至 24 歲的兒童及青少年。服務量標準的議定水平是“該年度內核心活動總節數”為 700 節，以及“該年度內核心活動的總出席人次”為 9 660 人次。該中心雖以核心活動(例如旨在加強人際和家庭關係的社群化服務)為主，但也營辦非核心活動(例如協助兒童及青少年善用餘暇)。
2. 審計署發現，2014–15 至 2016–17 年度(截至 2017 年 1 月)期間：
 - (a) 該單位為 6 歲以下兒童和退休男士舉辦活動，但他們並非該《協議》訂明的服務對象；
 - (b) 為上述人士提供了 316 節核心活動(6 604 人次出席)和 3 027 節非核心計劃(14 081 人次出席)；
 - (c) 上文 2(b) 項所述數字納入向社署匯報的服務量標準達標水平(透過自我評估報告——見第 3.2 段)；及
 - (d) 該中心有 6 名職員(計有 2 名社工、2 名福利工作人員和 2 名福利工作人員助理)負責為 6 歲以下兒童和退休男士舉辦活動，其薪金全數由整筆撥款支付。
3. 根據《撥款手冊》，機構應確保整筆撥款作既定用途，就本個案而言，則指為 6 至 24 歲的兒童及青少年提供活動。此外，機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署(見第 4.30 段)。然而，審計署留意到，該單位沒有就提供予 6 歲以下兒童和退休男士的服務是否“《協議》相關”活動，以及可否舉辦該等活動向社署尋求澄清。截至 2017 年 8 月底，並沒有證據顯示社署曾同意該單位提供上述服務。

個案八(續)

4. 2017年9月及10月，社署通知審計署，最近正進行有關綜合青少年服務中心(綜合中心)的檢討。該檢討重申，綜合中心的服務是為6至24歲的兒童及青少年提供。然而，與關係密切者(例如父母和兄弟姊妹等)合作，是社會工作介入兒童及青少年發展問題不可或缺的一環。因此，社署與營辦綜合中心的機構協定，與兒童及青少年有密切直屬關係者，即使少於6歲或超過24歲，也可視作綜合中心的附屬會員。旨在解決兒童及青少年發展問題和建立家庭凝聚力的計劃及活動，可視為關乎兒童及青少年福祉的《協議》相關活動。由於綜合中心和兒童及青年中心的目標對象相同，因此現與福利界共同檢討的協議，同樣適用於兒童及青年中心。

審計署的意見

5. 社署需要決定，單位J為6歲以下兒童和退休男士(他們可能是也可能不是關係密切者，例如兒童／青少年的父母)舉辦的活動是否《協議》相關活動，並視乎需要採取補救行動。社署也需提醒機構，進行機構視為《協議》相關但《協議》並沒有訂明的活動前，應諮詢社署。

資料來源：審計署對機構F記錄的分析

個案九

某協議單位營辦留宿育嬰院

1. 單位 S 營辦留宿育嬰院，向因父母或照顧者患病、離世、遺棄或入獄等家庭問題以致未獲家人適當照顧的幼兒，提供家居以外的兒童住宿照顧服務。該服務是為幼兒與家人團聚或獲安排長期福利照顧計劃（例如領養）之前，為有照顧幼兒需要的家庭提供支援服務。根據《協議》，服務對象為初生至 2 歲幼兒。該育嬰院的核准宿位為 104 個。
2. 社署規定，該單位須在 104 個宿位中預留 20 個，供有緊急需要而無法妥為照顧幼兒的家庭使用。該服務於 2004 年推出，育嬰院的住宿期定為不超過 3 個月。緊急宿位的住宿期約於 2011 年修訂為 6 個星期，但可視乎需要延期 3 個星期。為應付個別個案的服務需要，住宿期准予延長，條件是有真確的延期需要、機構轄下轉介單位的相關社工已向幼兒父母取得同意，並已為幼兒訂定具體的長遠福利計劃（例如已把幼兒列入長期住宿照顧服務輪候冊或已有具體計劃安排幼兒回家）。另外，也須取得轉介單位主管和單位 S 院長的批准。
3. 緊急宿位以先到先得的形式分配，須經社署或機構的社工提出轉介。社工可聯絡該單位，查詢是否有緊急宿位空缺。如有緊急宿位並辦妥所需程序（例如個案甄選、獲取父母同意及幼兒健康檢查），便可安排入住。社署表示，如有真確需要並辦妥所需手續，緊急宿位的住宿期准予延長。該單位會檢討住宿期逾 6 個月的個案，在切實可行的範圍內盡快為幼兒作出其他安排。當 20 個宿位全被預留或佔用後，該單位便不會再把幼兒列入輪候名單。

個案九(續)

4. 審計署發現，截至 2017 年 6 月 20 日(審計署探訪當日)，在該 20 個緊急宿位中：
- (a) 6 個已由幼兒佔用了超過 22 個月至 31 個月，而不是就緊急宿位訂定的住宿期 6 個星期。該 6 個名額獲延期 32 至 45 次(每次 3 個星期)。在 6 名幼兒中，有 1 名延期獲批時並沒有任何福利計劃；及
 - (b) 13 個由社工致電預留。該 13 個宿位當中，有 1 個已被預留了 72 日。審計署進一步審查 2016 年 4 月至 2017 年 6 月的預留記錄，發現在 39 宗後來被社工取消的預留個案中，有 9 宗的宿位被預留了 5 至 7 個月，有 15 宗預留了 3 至 4 個月。

審計署的意見

5. 管理緊急宿位方面有可予改善的空間(見第 4.32 (c) 至 (e) 段)。

資料來源：審計署對機構 I 記錄的分析

審計署的建議

- 4.32 審計署**建議**社會福利署署長應：
- (a) 決定單位 J 為 6 歲以下兒童和退休男士所提供的活動是否《協議》相關活動，並視乎需要採取補救行動；
 - (b) 提醒機構在進行視為《協議》相關但《協議》沒有訂明的活動前，應諮詢社署；
 - (c) 與單位 S 所屬的機構溝通，探討如何妥善處理幼兒佔用緊急宿位超逾所訂期限的個案，因為可能會有其他幼兒需要緊急宿位；
 - (d) 提醒單位 S 所屬的機構，需要規定機構轉介單位的社工為所有佔用緊急宿位的幼兒適時擬訂長遠的福利計劃；及
 - (e) 催促單位 S 所屬的機構盡早接收需要緊急宿位的個案，並就轉介單位的社工辦理入住程序訂定合理的時間表。

政府的回應

4.33 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於個案八，《協議》訂明，兒童及青年中心的對象群是 6 至 24 歲的兒童及青少年。為不屬該年齡組別的參加者所提供的活動，一般不視作《協議》規定服務。社署會跟進該個案。如有任何津助資源用於非《協議》相關活動，所涉機構會被要求分攤社會福利津助項目的費用，包括租金、差餉、公用設施費用和個人薪酬等；
- (b) 為免誤會，《撥款手冊》訂明機構應在舉辦活動前，及早就何謂“《協議》相關”活動諮詢社署（見第 2.36 段）。社署每年均會發信提醒機構，在進行機構視為《協議》相關但《協議》沒有訂明的活動前，應諮詢社署；
- (c) 緊急宿位是為應付家庭危機所致的緊急幼兒住宿照顧需要。雖然緊急名額先到先得，但負責轉介的社工在實際運作時，需要時間辦妥所需程序（例如獲取父母同意，以及安排幼兒以緊急名額入住育嬰院前接受健康檢查）；
- (d) 社署已要求所涉單位，當取得入住所需的資料後，便盡快接收急需家居以外照顧的幼兒；
- (e) 社署已要求所涉單位，就負責轉介的社工辦理入住程序訂定合理的時間表，並密切檢視相關服務的使用率；
- (f) 社署已要求所涉單位，與負責轉介的社工密切跟進需要延長住宿期的個案，並確保已取得所需批准和擬訂長遠的照顧計劃，作為延期的理據；及
- (g) 社署會與所涉單位加強檢討及監察相關服務的使用率和入住個案的住宿期，以確保相關服務切合有需要幼兒的緊急住宿照顧。

續訂《津貼及服務協議》

4.34 截至 2017 年 3 月 31 日，社署已與 165 間機構轄下 2 691 個單位擬訂《協議》。在該 2 691 份《協議》中，有 985 份 (37%) 設有時限（即設有 3 或 5 年的協議期），另外 1 706 份 (63%) 則不設時限（即沒有特定協議期）。根據社署記

錄，2001 年之前，受資助服務的《協議》均不設時限，其津助按此而發放。自 2001 年起，新服務的《協議》設有時限，其津助也按此而發放。

需要對不設時限《協議》的協議單位進行全面的服務表現檢討

4.35 不論是有時限《協議》或不設時限《協議》，所有單位均受同一制度所監察，即所有單位均須提交根據服務量／服務成效標準衡量實際表現的季度統計報告、與服務量／服務成效標準議定水平比較所得差異的半年報告，以及服務量／服務成效標準達標水平的年度自我評估報告(見第 3.2(a) 至 (c) 段)，並且須接受服務表現探訪(見第 4.39 段)。社署也會每年檢討單位達致服務量／服務成效標準方面的表現(見第 4.46 段)。此外，社署津貼科會在有時限《協議》期滿時，就續訂《協議》與否對有關單位進行全面的服務表現檢討。檢討會考慮單位在服務量標準、服務成效標準、基本服務規定和服務質素標準的達標水平(經自我評估匯報——見第 3.2 段)、津貼科進行服務表現探訪的結果(見第 4.39 段)，以及針對該單位的投訴。津貼科會在檢討後就單位的服務向相關服務科(見第 1.22 (b) 段)提交檢討報告，以供其參考及考慮。最後，津貼科會徵求社會福利署署長批准續訂《協議》。

4.36 進行全面檢討可一次過評核單位的自我評估結果、津貼科進行服務表現探訪的結果，以及透過公眾投訴舉報的潛在行政失當問題，因此可為單位提供更完整的服務表現概況。然而，審計署留意到，有時限《協議》的單位須接受全面檢討，但不設時限《協議》的單位則無須接受全面檢討。

審計署的建議

4.37 審計署建議社會福利署署長應考慮定期對不設時限《協議》的單位(特別是服務表現持續欠佳的單位)進行全面的服務表現檢討。

政府的回應

4.38 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 不設時限《協議》的單位與有時限《協議》的單位所受到的監察程度相同。事實上，不論單位的《協議》是否設有時限，社署均會每年檢討所有單位在達致服務量／服務成效標準方面的表現；及

- (b) 社署會考慮定期對不設時限《協議》的單位進行全面檢討。

進行服務表現探訪及服務表現年檢

服務表現探訪

4.39 如第 1.22(c)(iii) 段所述，社署探訪機構轄下的單位，以評估其服務表現。探訪的目的在於確保機構遵守《協議》所訂的條款和規定。服務表現探訪由社署津貼科轄下服務表現監察小組(小組)進行。小組由 1 名高級社會工作主任帶領，並由 5 名社會工作主任和 1 名助理社會工作主任提供支援。

4.40 服務表現探訪計有：

- (a) **評估探訪(即預先安排的探訪)及突擊探訪** 小組的目標是在 3 年周期(現行周期是 2015–16 至 2017–18 年度)(註 37)內分別到 165 間機構轄下的選定單位進行最少 1 次評估探訪或突擊探訪。揀選單位的準則如下：
- (i) 如機構轄下單位為 10 個或以下，則隨機抽選 1 個單位；及
 - (ii) 如機構轄下單位超過 10 個，則就第 1.3 段所述的每種服務，以 10 選 1 的方式就每 10 個單位隨機抽選 1 個單位；

每次對單位進行評估／突擊探訪時，均會就所有基本服務規定和 16 項服務質素標準的其中 4 項進行審查。如揀選服務質素標準 3 (即服務單位存備其服務運作和活動的最新準確記錄)作審查，則會審查單位在達到服務量／服務成效標準方面的表現(註 38)；

- (b) **實地評估** 在推出新服務時，倘該機構轄下的單位過往並沒有相關的營辦經驗，或倘該單位的服務表現疑有問題(例如服務表現持續不符表現標準及在擬訂或推行行動計劃以改善服務表現時出現問題)，均須接受實地評估。實地評估的目的在於實地收集資料或證

註 37：根據社署記錄，在 3 年探訪周期內進行的評估探訪及突擊探訪中，突擊探訪約佔 20%。

註 38：社署表示，在 2015–2016 至 2017–18 年度的現行監察周期內，服務質素標準 3 是評估所有社區服務時必須揀選的服務質素標準。

據，以協助評估及監察單位的服務表現，並盡早介入所找出的問題，以及於適當時制訂行動計劃；及

- (c) **特別探訪計劃下的探訪** 為切合公眾對加強問責和服務監察日高的期望，於 2015 年 12 月，社署提出並由整筆撥款督導委員會通過於 2016–17 至 2020–21 年度推行特別探訪計劃，為期 5 年。該計劃旨在到從未往訪的單位進行評估探訪。根據該計劃，除須審查 2 項服務質素標準而非 4 項外，進行評估探訪的方法與上文所述相同(見第 4.40(a) 段)。

進行上述 4 種服務表現探訪(即評估探訪、突擊探訪、實地評估，以及特別探訪計劃下的探訪)時，小組人員會藉問卷和面談，獲取服務使用者對單位所提供服務的意見。

4.41 審計署人員對小組於 2012–13 至 2016–17 年度期間進行服務表現探訪的記錄加以審查，並於 2017 年 5 月至 7 月期間隨同小組人員進行 8 次服務表現探訪(涵蓋 4 種服務表現探訪)，發現有可予改善之處，詳情載於第 4.42 至 4.45 段。

需要密切監察在從未往訪的協議單位進行的服務表現探訪

4.42 截至 2017 年 3 月 31 日，在 2 691 個單位中，小組從未往訪其中 542 個(20%)單位。雖然特別探訪計劃旨在涵蓋該等從未往訪的單位，但審計署留意到，該計劃有機會未能在預訂期間內完成，原因如下：

- (a) 根據社署的特別探訪計劃，小組會在 2016–17 至 2020–21 年度期間往訪 556 個單位。由於小組於 2016–17 年度只探訪了 55 個(10%)單位及計劃於 2017–18 年度探訪另外 53 個(10%)單位，目前進度似乎落後；及
- (b) 除特別探訪計劃下的探訪外，小組仍需進行評估／突擊探訪和實地評估(見第 4.40(a) 及 (b) 段)。在對上一次於 2012–13 至 2014–15 年度 3 年探訪周期內，小組到 315 個單位進行評估／突擊探訪；2012 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間，小組進行了 104 次實地評估。

4.43 2017年9月，社署通知審計署，2016–17及2017–18年度期間進行探訪的次數較少，及2018–19至2020–21年度期間進行探訪的次數較多，均是按照原定的實施計劃而行。這是因為小組需要優先完成該等在2015–16至2017–18年度現行監察周期內已選定的評估／突擊探訪。由於已採取相關措施(包括精簡特別探訪計劃下的探訪安排，以及因應2018–19至2020–21年度監察周期內進行較少次探訪而作出的單次特別安排)，社署認為現有人手可應付特別探訪計劃下的探訪。雖然每年需要進行實地評估的次數視乎符合實地評估規定的新單位的數目而定，但小組主管密切監察各種探訪的推行情況，並要求小組人員於每季匯報進度，以確保所有探訪均能按時進行。

4.44 審計署認為，社署需要密切監察特別探訪計劃的進度，以於預訂時間內完成該計劃。社署也需檢討特別探訪計劃下進行的探訪和一般評估／突擊探訪的方法(例如在針對有較多不符合服務質素標準的單位，檢討是否需要由隨機抽選(見第4.40(a)段)改為風險為本的探訪方法)，以確保探訪工作能有效率、有成效地進行。此外，鑑於小組只由6人(不包括小組主管)負責約2700個單位的服務表現探訪，社署需要評估小組的人手需要。

需要就進行服務表現探訪作出改善

4.45 審計署留意到，進行服務表現探訪方面有以下不足之處：

- (a) **單位預先選定服務使用者** 小組進行服務表現探訪(即評估探訪、突擊探訪、實地評估，以及特別探訪計劃下的探訪)時，會請服務使用者填寫問卷或與他們進行面談，以獲取他們對單位服務的意見。在隨同小組人員進行的8次服務表現探訪(見第4.41段)中，審計署發現：
 - (i) 在8次探訪中，與小組面談的25名服務使用者全部由單位預先選定；及
 - (ii) 在4次探訪中，9名獲邀填寫問卷的服務使用者中有5名是由單位揀選。

2017年9月，社署通知審計署，小組與單位預先安排的服務使用者面談，以就受查服務質素標準和單位提供的服務收集他們的看法和意見，是慣常做法。除了預先安排的服務使用者外，小組也會隨機抽選一些其他服務使用者填寫問卷。但現場有時並沒有合適的服務使用者可供隨機抽選(例如在一些只提供非以中心為基礎且只

有經預約服務的單位)。為了在獲取服務使用者意見方面保持公正，審計署認為社署需要採取改善措施，以盡可能確保獲邀填寫問卷或進行面談的服務使用者並非由單位預先選定(例如單位如提供未經預約服務，則必須由小組人員揀選有關使用者)；

- (b) **審查樣本由單位選定** 服務表現探訪期間，小組人員會隨機抽查單位有關營辦服務的記錄。然而，審計署留意到，審查樣本不一定由小組人員自行揀選。舉例來說，於2017年5月底一次隨行探訪中，當根據服務質素標準7(即服務單位實行政策及程序以確保有效的財政管理)審查單位的採購程序時，小組人員並沒有自行揀選審查樣本，而是要求受查單位的職員向他們提供兩份來自供應商的報價以作評估。2017年9月，社署通知審計署，向單位要求兩份報價樣本是為了確定有否記錄可證明該單位在服務或產品供應方面已考慮提高效率／限制成本的可能。為了保持審查工作獨立客觀，審計署認為小組人員必須自行揀選單位的審查樣本；及
- (c) **需要跟進不準確的自我評估報告** 小組於2012-13至2016-17年度期間進行服務表現評估，發現13間機構未有在自我評估報告中載述共14宗表現欠佳的個案。在該14宗個案中，有11宗涉及基本服務規定(例如關於院舍開放時間和主要人員的聘任)，有3宗則涉及服務質素標準(例如關於安全事宜)。然而，並沒有記錄顯示小組曾就不準確的自我評估報告採取任何跟進行動。2017年9月，社署通知審計署，如在服務表現探訪期間發現不符合基本服務規定或服務質素標準的情況，小組會即場發出“改善事項記錄”，並要求機構在4星期內提交行動計劃以作修正。至於有關服務量標準及服務成效標準的不準確自我評估，社署的做法是發出管理信件，勸喻機構主管嚴格審查機構的自我匯報機制，並採取適當行動確保日後作出妥善準確的匯報。社署表示，管理信件日後或會涵蓋有關基本服務規定及服務質素標準的不準確自我評估。

進行服務表現年檢

4.46 社署津貼科就所有單位在服務量標準和服務成效標準的達標水平進行服務表現年檢。津貼科在服務表現年檢中得出以下資料：

- (a) 年內服務量標準和服務成效標準方面表現欠佳的單位一覽；
- (b) 年內服務量標準和服務成效標準完全達標的單位一覽；及

- (c) 表現欠佳單位的服務表現分析和相關的行動計劃。

社署表示，個別服務科的總社會工作主任會獲提供上述服務表現年檢的結果，以供參考及提出意見。

4.47 審計署發現，在進行服務表現年檢方面有以下可予改善之處：

- (a) 服務表現年檢只涵蓋服務量標準和服務成效標準的達標水平，而沒有其他資料，例如其他服務表現標準（即基本服務規定和服務質素標準）的達標水平，以及津貼科進行服務表現探訪的結果；及
- (b) 並沒有證據顯示服務表現年檢結果已提交予社署首長級人員（包括社會福利署署長）參考及考慮。當中不設時限《協議》單位的檢討結果尤其重要，因為該等《協議》雖然須就服務量／服務成效標準接受服務表現年檢，但卻無須如有時限《協議》般接受全面檢討（見第 4.35 及 4.36 段）。

審計署的建議

4.48 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 密切監察特別探訪計劃的進度，以在預訂時間內完成該計劃；
- (b) 檢討根據特別探訪計劃進行探訪和進行評估／突擊探訪的方法（例如檢討是否需要由隨機抽選改為風險為本的探訪方法），以確保探訪工作能有效率、有成效地進行；
- (c) 評估社署津貼科轄下負責進行服務表現探訪的小組的人手需要；
- (d) 採取改善措施，以盡量確保獲邀填寫問卷或進行面談的服務使用者並非由單位預先選定；
- (e) 採取改善措施，以確保津貼科負責進行服務表現探訪的人員自行揀選單位的審查樣本；
- (f) 提醒機構修正在服務表現探訪中得悉的不當情況；
- (g) 考慮把有關基本服務規定和服務質素標準的不準確自我評估加入向單位發出的管理信件；

- (h) 考慮擴大服務表現年檢的涵蓋範圍 (例如包括基本服務規定和服務質素標準的達標水平)；及
- (i) 採取措施，以確保社署首長級人員定期獲悉機構符合基本服務規定、服務質素標準、服務量標準及服務成效標準的情況。

政府的回應

4.49 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 各種服務表現探訪均按每季匯報的進度予以密切監察。社署會密切監察特別探訪計劃的實施進度，以確保該計劃按計劃如期實施；
- (b) 社署會定期檢討進行評估／突擊探訪的方法，並會評估人手需要，以確保服務表現探訪能有效率、有成效地進行；
- (c) 社署會於適當情況下，確保參與評估的服務使用者並非由單位預先選定，而且單位的審查樣本由進行服務表現探訪的人員揀選；
- (d) 社署現行的做法是，如在服務表現探訪期間發現不符合基本服務規定或服務質素標準的情況，便會即場發出“改善事項記錄”，並要求機構在 4 星期內提交行動計劃以作修正。社署會提醒機構修正有關不當之處；
- (e) 社署會考慮把有關基本服務規定和服務質素標準的不準確自我評估加入向單位發出的管理信件內；
- (f) 社署會考慮服務表現年檢中，加入單位在基本服務規定和服務質素標準的達標水平；及
- (g) 社署首長級人員已於 2016 年 1 月獲悉 2012–13 至 2014–15 年度監察周期的評估結果，有關結果涵蓋機構符合基本服務規定、服務質素標準和服務量／服務成效標準的情況。社署會繼續把每個監察周期的服務表現通知首長級人員。

第 5 部分：管治及管理事宜

5.1 本部分審查有關機構的管治及管理事宜，集中探討以下各項：

- (a) 《最佳執行指引》的推行情況(第 5.2 至 5.12 段)；
- (b) 採用更多良好管治做法(第 5.13 至 5.23 段)；及
- (c) 處理非政府機構員工流失率高企的問題(第 5.24 至 5.32 段)。

《最佳執行指引》的推行情況

5.2 在整筆撥款督導委員會(見第 1.24 段)的幫助下，社署與福利界(包括機構的管方和職方、服務使用者及專業團體)就接受整筆撥款津助的機構制訂《執行指引》(見第 1.19 段)。《執行指引》於 2014 年 7 月生效，用以鼓勵機構改善其財務管理、人力資源管理、機構管治及問責程度，從而提升管治水平。

5.3 《執行指引》就 14 個策略項目提供指引(見附錄 C)，例如“使用儲備”和“機構處理投訴的政策及程序”。該 14 個項目當中，有 7 項屬“第一組指引”，即機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引，另外 7 項則屬“第二組指引”，即鼓勵機構採用的指引。

5.4 機構有 3 年過渡期(即須於 2017 年 6 月 30 日或之前)檢討其現行政策及程序，並就推行《執行指引》作出所需修訂和適當安排。在 2014–15 至 2016–17 年度期間的各個財政年度，每間機構均須於每年 10 月底或之前向社署提交自我評估報告，以匯報機構截至該年 3 月 31 日，推行第一組指引的進度。至於第二組指引，提交自我評估報告與否純屬自願(註 39)。根據機構最近向社署提交的自我評估報告，截至 2016 年 3 月 31 日，在 165 間接受整筆撥款津助的機構中：

- (a) 有 98 間(59.4%)已全面推行所有 7 項(見表二十六)第一組指引；
及

註 39：整筆撥款督導委員會已同意自我評估報告可以自願形式提交。

表二十六

165 間非政府機構推行第一組指引的情況
(2016 年 3 月 31 日)

個別項目	機構數目 (間)		
	已推行	進行中	未推行
財務管理			
1. 善用整筆撥款儲備	124 (75.2%)	41 (24.8%)	0 (0%)
2. 整筆撥款儲備狀況	132 (80.0%)	33 (20.0%)	0 (0%)
3. 使用公積金儲備	106 (64.2%)	58 (35.2%)	1 (0.6%)
4. 公積金儲備狀況	131 (79.4%)	33 (20.0%)	1 (0.6%)
人力資源管理			
5. 薪酬調整	157 (95.2%)	8 (4.8%)	0 (0%)
機構管治及問責程度			
6. 不同層級的投訴處理 所涉及的人員、職能 及責任	146 (88.5%)	19 (11.5%)	0 (0%)
7. 機構處理投訴的政策 及程序	148 (89.7%)	17 (10.3%)	0 (0%)
	機構數目 (間)		
已推行所有項目	98 (59.4%)		
已推行部分項目	67 (40.6%)		
總計	165 (100%)		

資料來源：社署的記錄

- (b) 有 154 間 (93%) 自願提交 2015–16 年度推行第二組指引的自我評估報告。該 154 間機構當中，有 38 間 (24.7%) 已全面推行所有 7 項第二組指引(見表二十七)。

表二十七

154 間非政府機構推行第二組指引的情況
(2016 年 3 月 31 日)

個別項目	機構數目 (間)		
	已推行	進行中	未推行
財務管理			
1. 最合適的整筆撥款儲備水平	62 (40.3%)	67 (43.5%)	25 (16.2%)
機構管治及問責程度			
2. 溝通	100 (65.0%)	41 (26.6%)	13 (8.4%)
3. 董事會任期	95 (61.7%)	35 (22.7%)	24 (15.6%)
4. 董事會職能	99 (64.3%)	43 (27.9%)	12 (7.8%)
5. 界定董事會的職能及責任	108 (70.1%)	36 (23.4%)	10 (6.5%)
6. 機構就社署津助服務的重要管理事項的決策	70 (45.5%)	62 (40.2%)	22 (14.3%)
7. 機構就社署津助服務的重要管理事項的決策結果	67 (43.5%)	67 (43.5%)	20 (13.0%)
	機構數目 (間)		
已推行所有項目	38 (24.7%)		
已推行部分項目	104 (67.5%)		
未推行任何項目	12 (7.8%)		
總計	154 (100%)		

資料來源：社署的記錄

需要確保自我評估報告準確無誤

5.5 社署表示，社署利用機構的自我評估報告(見第 5.4 段)，以了解機構推行《執行指引》的進度。審計署審查所探訪 6 間機構(見第 1.31(b) 段)的自我評估報告時，留意到以下有關匯報及推行指引的不足之處：

- (a) **自我評估報告並非完全準確** 審計署發現有些機構沒有準確匯報推行《執行指引》的情況。舉例來說，在 2015–16 年度的自我評估報告中，機構 I 報稱已全面推行第一組指引的“善用整筆撥款儲備”，而機構 K 則報稱已全面推行第二組指引的“最合適的整筆撥款儲備水平”。審計署留意到，要符合《執行指引》的要求，機構的董事會／管理委員會須每年至少一次在會議上商討有關事宜，並把討論內容記錄在案。然而，該等機構 2014–15 及 2015–16 年度的相關會議記錄均無顯示曾經商討有關事宜；
- (b) **1 間機構拒絕遵守第一組指引** 機構 6 是 67 間沒有全面推行第一組指引的機構(見第 5.4(a) 段表二十六)其中之一。機構 6 通知社署，由於整筆撥款津助只佔其營運收入約 11%，其員工薪酬也非全數由社署資助，因此不會推行該兩項(即“使用公積金儲備”和“公積金儲備狀況”)第一組指引。第一組指引是機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引。然而，審計署留意到，該機構拒絕推行該兩項第一組指引，但社署不作跟進。社署於 2017 年 9 月通知審計署，已於該月較早前與機構 6 作出跟進。機構 6 已同意採取行動以符合有關規定，其合規情況會在 2017 年 10 月 31 日或之前提交的自我評估報告中反映；及
- (c) **沒有依時提交自我評估報告** 在 165 間就第一組指引提交 2015–16 年度自我評估報告的機構(見第 5.4(a) 段)中，有 107 間(65%)準時提交報告，有 58 間(35%)逾期提交報告，其中 1 間更遲交超過 30 日(見表二十八)。

社署需要採取措施以解決上述不足之處。

表二十八

非政府機構提交自我評估報告的情況
(2015–16 年度)

逾期 (日數)	機構數目 (間)	
沒有逾期	107	(65%)
1 至 10	38	(23%)
11 至 20	14	(8%)
21 至 30	5	(3%)
31 至 40	1	(1%)
總計	165	(100%)

} 58 (35%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

需要加強推廣第二組指引

5.6 如第 5.4 段所指出，就第二組指引而言，提交自我評估報告與否純屬自願。儘管如此，截至 2016 年 3 月 31 日，在 165 間接受整筆撥款津助的機構中，有 154 間 (93%) 匯報了推行第二組指引的進度，情況令人鼓舞。然而，如表二十七所示，只有 38 間機構已全面推行 7 項第二組指引。至於“最合適的整筆撥款儲備水平”和“機構就社署津助服務的重要管理事項的決策結果”等項目，推行進度相對較慢。審計署也留意到，在 154 間匯報第二組指引推行進度的機構中，有 12 間在自我評估報告中表示未推行任何該等指引(見第 5.4 段表二十七)。

5.7 審計署認為，社署需要加強向機構推廣第二組指引，以爭取機構對推行第二組指引給予更大支持。

需要加快制訂人力資源管理的最佳做法

5.8 擬備《執行指引》期間，曾有建議認為應就 18 個項目制訂最佳做法。社署諮詢福利界後，於 2014 年 4 月就該 18 個項目中的 14 個制定最佳做法，並將之納入《執行指引》。該 4 個沒有制訂最佳做法並納入《執行指引》的項目，與人力資源管理有關，涵蓋以下事宜：

- (a) 員工薪酬政策，該政策適當地考慮員工的工作經驗和良好表現，包括容許員工薪金超越政府薪級表內相等職級的中點薪金的政策措施(如適用)；
- (b) 薪酬政策，該政策清楚訂明薪金架構及／或起薪點，並設有溝通渠道向員工收集意見；
- (c) 僱傭相關政策，涵蓋調職、續訂和終止合約，以及擬備僱傭合約時考慮員工的工作經驗；及
- (d) 就員工僱傭合約作出透明和負責的決策(即機構的現職員工及準員工應獲悉有關規則和程序)。

5.9 2014 年 4 月至 2017 年 3 月期間，社署嘗試促使機構就餘下 4 個項目議定最佳做法，並將之納入《執行指引》，但沒有結果。主要發展列述如下：

- (a) **2015 年 12 月** 在整筆撥款督導委員會的會議上，委員備悉社署準備就該 4 個項目於 2016 年納入《執行指引》一事，與福利界完成有關商討；
- (b) **2016 年 11 月** 在《最佳執行指引》執行細節工作小組(工作小組——註 40)的會議上，成員備悉機構管職雙方需要更多時間考慮及議定此事；及
- (c) **2017 年 3 月** 社署向立法會福利事務委員會匯報，工作小組會繼續與福利界就餘下的 4 個項目進行商討；工作小組成員認為，機構管職雙方需要更多時間考慮有關標準和程序的可能方案，以供福利界議定及推行。

註 40：2013 年 11 月，整筆撥款督導委員會批准成立《最佳執行指引》執行細節工作小組。工作小組由社會福利署助理署長擔任主席，成員包括整筆撥款督導委員會和福利界的代表。

5.10 為提升人力資源管理方面的管治，審計署認為社署需要加強有關工作，促使機構管職雙方就該 4 個人力資源管理有關的項目議定最佳做法，並將之納入《執行指引》。

審計署的建議

5.11 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 提醒機構就推行《執行指引》的進度提供準確資料，並依時提交自我評估報告；
- (b) 考慮查核機構推行第一組指引的情況；
- (c) 加強向機構推廣第二組指引，以爭取機構對推行第二組指引給予更大支持；及
- (d) 加強有關工作，促使機構管職雙方議定《執行指引》內 4 個人力資源管理有關的項目。

政府的回應

5.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署會提醒機構在提交有關推行《執行指引》進度的自我評估報告時提供準確資料；
- (b) 社署已採取各項措施，協助機構推行《執行指引》，以提供機會讓機構分享推行經驗，並從中物色良好做法；
- (c) 社署會推出試行計劃，實地查核機構推行《執行指引》內第一組指引的情況；
- (d) 社署會向機構加強推廣第二組指引；及
- (e) 社署已就《執行指引》內餘下的 4 個項目草擬初步內容，交由工作小組在先前的會議上審議。社署會促使機構管職雙方和服務使用者議定餘下項目。

採用更多良好管治做法

5.13 政府效率促進組於 2015 年發表題為《受資助機構企業管治指引》(《管治指引》)的機構管治指引，旨在為所有負責管理及監督受資助機構的人士提供良好的機構管治做法，以作參考。為協助機構訂立和維持良好的機構管治做法，《撥款手冊》已在附錄中加入《管治指引》，作為參考資料之一。

5.14 審計署探訪 6 間機構(見第 1.31 (b) 段)後發現，該等機構均有更大空間採用《管治指引》所載的良好管治做法，例如要求成員參與、管理利益衝突和策略規劃的做法(見第 5.15 至 5.22 段)。

需要更積極要求成員參與

5.15 《管治指引》載明，機構需要：

- (a) 記錄和監察管治組織成員的出席情況，並採取行動要求出席率偏低的成員改善出席率；及
- (b) 特別留意獲考慮連任的管治組織成員的出席記錄。

5.16 審計署探訪了該 6 間機構，發現：

- (a) 只有 2 間機構(機構 H 及 K)編制管治組織／委員會成員的出席率；
- (b) 2013-14 至 2015-16 年度期間，根據該 6 間機構的管治組織及委員會會議記錄，缺席所有管治組織／委員會會議的管治組織／委員會成員比例高達 21.2%(見表二十九)；及

表二十九

6 間非政府機構內缺席所有會議的管治組織／委員會成員
(2013–14 至 2015–16 年度)

機構	缺席所有管治組織／委員會會議的成員人數		
	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
F	1 (2.9%)	2 (5.9%)	3 (9.7%)
G	11 (17.5%)	10 (14.7%)	10 (14.7%)
H(註)	0 (0%)	0 (0%)	2 (8.0%)
I	7 (21.2%)	5 (14.7%)	6 (19.4%)
J	3 (10.7%)	3 (4.0%)	6 (8.0%)
K	0 (0%)	2 (4.4%)	2 (5.1%)

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：該機構未能找到部分會議記錄以供審計署審查。上表數字是根據所取得的會議記錄編制的。

附註：括號內數字是年內缺席所有會議的成員的百分比。

- (c) 2013–14 至 2015–16 年度期間，有出席率偏低的管治組織／委員會成員連任管治組織／委員會席位。舉例來說，即使機構 I 的 1 名管治組織成員及 1 名委員會成員之前 3 年缺席所有會議，也獲再度委任。

需要加強管理利益衝突

5.17 根據《管治指引》，當管治組織成員或僱員因有機會影響機構業務或其他決策以致個人獲得任何利益或好處，便會產生利益衝突。因此：

- (a) 機構應列明避免利益衝突的規定，以及當成員面對真實或明顯利益衝突時須採取的行動；
- (b) 機構應考慮採用“兩層申報利益制度”，即管治組織成員除須在管治組織會議及出現利益衝突時匯報利益衝突之外，亦應於獲委任為管治組織成員時及此後每年披露其一般利益；及

- (c) 機構須以申報表格作出申報，而申報表格應可讓公眾查閱。
- 5.18 審計署審查了該 6 間機構的管治組織成員的利益衝突申報，發現：
- (a) 只有 3 間機構 (機構 F、J 及 K) 以文件記錄要求管治組織成員申報利益的程序；
 - (b) 只有 2 間機構 (機構 F 及 K) 採用兩層申報利益制度；
 - (c) 有 4 間機構 (機構 G、H、I 及 J) 並沒有使用申報表格記錄成員申報的利益；及
 - (d) 機構 F 未能提供所有成員的申報表格供審計署審查。就機構 K 而言，管治組織成員只須申報所擔任的董事職位，但無須申報其他利益 (例如金錢上的利害關係)。

策略規劃方面可予改善之處

5.19 根據《管治指引》，機構如沒有相關計劃為具體工作提供指引，可能會白費員工的努力及誤用資源。《管治指引》載明：

- (a) 策略規劃為機構訂明未來一年或幾年內的工作方向；
- (b) 策略規劃廣泛涵蓋行動／策略計劃，藉以實現機構的宗旨和目標；及
- (c) 策略計劃的重點通常涉及整間機構，而工作計劃的重點則通常偏重某項服務或某個項目。

5.20 審計署探訪該 6 間機構後發現，截至 2017 年 8 月 31 日：

- (a) 有 4 間機構 (機構 F、G、J 及 K) 已就整間機構製備策略計劃，另外 2 間機構 (機構 H 及 D) 則沒有製備策略計劃；及
- (b) 有 5 間機構 (機構 F、G、I、J 及 K) 已就各個單位製備行動計劃，餘下 1 間機構 (機構 H) 沒有製備行動計劃。

有 1 間機構 (機構 H) 沒有製備策略計劃，也沒有製備行動計劃。

5.21 審計署審查了所探訪 6 間機構的管治做法，結果撮述於表三十。

表三十

6 間非政府機構管治做法的審查結果撮要

審查結果	機構 F	機構 G	機構 H	機構 I	機構 J	機構 K
成員出席情況						
編制管治組織／委員會成員的出席率(見第 5.16(a) 段)	沒有	沒有	有	沒有	沒有	有
缺席所有會議的管治組織／委員會成員(見第 5.16(b) 段)	有	有	有	有	有	有
出席率偏低仍獲再度委任的成員(見第 5.16(c) 段)	有	有	沒有	有	有	沒有
利益衝突						
以文件記錄要求管治組織成員申報利益的程序(見第 5.18(a) 段)	有	沒有	沒有	沒有	有	有
採用兩層申報利益制度(見第 5.18(b) 段)	有	沒有	沒有	沒有	沒有	有
使用申報表格申報利益(見第 5.18(c) 段)	有	沒有	沒有	沒有	沒有	有
如採用申報表格，表格可供查閱及妥為使用(見第 5.18(d) 段)	沒有	不適用	不適用	不適用	不適用	沒有
策略規劃						
為整間機構製備策略計劃(見第 5.20(a) 段)	有	有	沒有	沒有	有	有
為各單位製備行動計劃(見第 5.20(b) 段)	有	有	沒有	有	有	有

資料來源：機構的記錄

審計署的建議

5.22 審計署建議社會福利署署長應加倍努力，鼓勵機構採用效率促進組《管治指引》所載的良好做法。

政府的回應

5.23 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示已把效率促進組的《管治指引》納入《撥款手冊》附錄 12，作為參考資料之一，以供機構制訂和維持良好的機構管治做法。社署會加倍努力推廣《管治指引》。

處理非政府機構員工流失率高企的問題

5.24 人力是香港社會福利服務發展的重要一環。社署於 1987 年 7 月聯同香港社會服務聯會(見附錄 A 註 1)成立社會工作人力需求聯合委員會(聯合委員會)(前稱社會工作人力策劃聯合委員會)，負責收集和分析香港社工人員的供求數據，以掌握社工界的人力狀況及協助人力策劃的工作。

5.25 在聯合委員會 2014 至 2016 年的年報中，可見香港的社工職位流失情況不斷加劇(見表三十一)。

表三十一

香港社工職位的流失情況
(2013-14 至 2015-16 年度)

年度	社工職位數目	流失率
2013-14	13 269	12.20%
2014-15	13 907	13.40%
2015-16	14 453	15.20%

資料來源：聯合委員會刊發的年報

- 附註：
1. 根據聯合委員會 2016 年年報，流失率指社工人員(包括但不限於註冊社工)在特定期間因任何理由離開服務機構的次數，不論他們是否已經或將會重投社工界。如某社工人員在該段期間辭去超過 1 份工作或離開超過 1 間服務機構，則會被點算超過 1 次，次數視乎所辭去工作的總數而定。
 2. 根據社會工作者註冊局，截至 2017 年 10 月 9 日，共有 22 146 名註冊社工。

5.26 聯合委員會的流失率統計數字(見上文表三十一)涵蓋獲得整筆撥款津助的機構服務的社工人員(包括《協議》規定服務及非《協議》規定服務)，以及任職其他機構的社工人員(註 41)。社署並沒有就獲得整筆撥款津助的機構分開編制流失率統計數字。

審計署探訪的非政府機構的員工流失率高企

5.27 審計署向所探訪的 6 間機構(見第 1.31(b) 段)收集有關員工流失率的資料。表三十二顯示，在 2013-14 至 2015-16 年度期間，該 6 間機構的員工流失率高企，介乎約 14% 至 35% 不等(註 42)。此外，部分機構的員工流失率在該段期間有所增加。

註 41：其他機構包括政府部門(例如社署)、政府資助特殊學校、提供社工培訓課程的本地訓練院校(例如大學)，以及自資或接受整筆撥款以外其他政府資助的非政府機構。

註 42：根據香港人力資源管理學會於 2017 年 2 月進行的人力數據調查，2016 年下半年香港的員工流失率(根據向 76 間僱用合共 102 425 名僱員的公司所收集的資料計算)為 10.5%。

表三十二

審計署探訪的 6 間非政府機構的員工流失率
(2013–14 至 2015–16 年度)

機構	截至 2016 年 3 月 31 日 的員工人數	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度
F	222	18.44%	19.50%	20.93%
G	462	29.41%	28.92%	35.23%
H (註)	143	31.25%	22.53%	15.22%
I	131	18.71%	28.57%	23.66%
J	896	13.73%	14.01%	16.57%
K	876	16.47%	15.52%	14.63%

資料來源：機構的記錄

註： 機構 H 的數字涵蓋該年 11 月至翌年 10 月期間。

員工流失的原因

5.28 審計署探訪的 6 間機構當中，有 1 間(機構 H)沒有與離職的員工進行離職會面。至於另外 5 間機構，審計署分析其於 2015–16 年度進行離職會面(註 43)的結果。表三十三顯示，該 274 名離職的員工當中，不少人(133 人或 48.6%)基於工作相關理由離職。

註 43：離職會面只為願意參與會面的員工進行。

表三十三

審計署所探訪非政府機構的員工離職理由
(2015-16 年度)

理由	員工人數	百分比
家庭理由	46	16.8%
沒有特定理由	22	8.0%
個人理由 (例如放取工作假期)	25	9.1%
合約屆滿／被機構終止合約	19	6.9%
退休	12	4.4%
其他理由	16	5.8%
投身其他行業	1	0.4%
求職	58	21.2%
工作條件 (例如薪金)	47	17.2%
工作性質	28	10.2%
總計	274	100%

資料來源：審計署對機構記錄的分析

5.29 機構的記錄進一步顯示，就該 28 名基於“工作性質”離職的員工 (見上文表三十三)，他們的顧慮包括工作繁重、工時過長、工作壓力及需要輪班工作。

5.30 審計署更留意到，所探訪的 6 間機構也有薪酬相關問題，可能對員工士氣和機構穩定性造成影響。該等問題如下：

- (a) **薪酬釐定方式有欠透明** 有 4 間機構 (機構 F、G、J 及 K) 已就各級員工訂立薪級表，其餘 2 間機構 (機構 H 及 D) 則只為部分職級訂立薪級表。舉例來說，雖然機構 H 已為 2 個職級 (即個人照顧工作人員和工人) 訂立薪級表，但其他職級 (例如保健員和社工) 均無相應的薪級表。該等其他職級的薪酬也有欠透明 (註 44)；及

註 44：機構 H 表示，除個人照顧工作人員和工人外，其他員工的薪金已在機構管理委員會會議上商討及檢討。

- (b) **機構員工薪金低於政府薪級表中點薪金** 如第 1.12(a)(i) 段所述，就“非定影員工”而言，社署在計算向機構發放的整筆撥款津助時，皆以政府薪級表的中點薪金為基準。但實際上，薪金的釐定卻是基於個別員工的技能、職級、年資和經驗等多項因素，有些機構員工的薪金高於政府薪級表的中點薪金甚或頂薪點(見表三十四)。相反，另一些機構員工的薪金低於中點薪金(見表三十五)。

表三十四

非政府機構員工薪金高於
政府薪級表中點薪金的例子
(2016-17 年度)

機構	職級	機構 頂點薪金 (元)	政府薪級表 中點薪金 (元)	差距 (元)
F	二級工場導師	37,570	34,085	3,485 (10.2%)
F	社會工作助理	32,470	29,455	3,015 (10.2%)
G	技工	20,050 (註)	17,685	2,365 (13.4%)

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：有關金額較政府頂點薪金高 1,210 元 (6.4%)。

表三十五

非政府機構員工薪金低於
政府薪級表中點薪金的例子
(2016-17 年度)

機構	職級	機構 頂點薪金 (元)	政府薪級表 中點薪金 (元)	差距 (元)
G	福利工作員	22,565	23,970	1,405 (5.9%)
G	保健員	17,810	22,560	4,750 (21%)
G	文書助理	13,640	16,590	2,950 (17.8%)
H	個人照顧工作員	14,470	16,590	2,120 (12.8%)
H	二級工人	12,620	13,190	570 (4.3%)
I	炊事員	15,805	17,685	1,880 (10.6%)
J	幼兒工作員	16,000	23,970	7,970 (33.3%)
J	司機	17,080	17,685	605 (3.4%)

資料來源：審計署對機構記錄的分析

審計署的建議

5.31 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 提醒接受整筆撥款津助的機構監察其員工流失率，並採取措施處理員工流失率高企的問題；
- (b) 提醒接受整筆撥款津助的機構檢討其薪級表和薪酬架構，並就薪酬事宜提高透明度及加強與員工的溝通；
- (c) 向機構公布與離開機構的員工進行離職會面的良好做法，使機構更能了解員工的顧慮；及
- (d) 加強有關工作，促使機構管職雙方議定《執行指引》內 4 個人力資源管理相關項目（另見第 5.11(d) 段）。

政府的回應

5.32 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 提醒機構監察和檢討其人力資源管理事宜，包括員工流失率及恰當的員工薪酬；
- (b) 提醒機構檢討其薪級表和薪酬架構，以及提高透明度並加強與員工溝通，以維持穩定有效的人手提供優質的津助服務；
- (c) 向機構公布為離職員工進行離職會面的良好做法；及
- (d) 促使機構管職雙方和服務使用者議定《執行指引》的尚餘項目。

第 6 部分：檢討整筆撥款津助制度

6.1 本部分審查有關檢討整筆撥款津助制度的事宜，並探討未來路向。

2008 年整筆撥款津助制度檢討

6.2 2008 年，整筆撥款獨立檢討委員會就整筆撥款津助制度進行檢討（見第 1.25 段）。檢討報告載有 36 項如何改善該制度的建議（見附錄 E），涵蓋員工安排和財務問題等範疇（註 45）。

6.3 2009 年 2 月，勞福局及社署原則上接納全部 36 項建議，並同意整筆撥款津助制度可予改善。社署其後推行該 36 項建議（包括編制《執行指引》——見第 1.19 段）。審計署留意到，在推行建議方面有可予改善之處（見第 6.4 至 6.14 段）。

需要就已進行的精算或相關研究向非政府機構徵詢意見

6.4 在 2008 年的檢討中，整筆撥款獨立檢討委員會建議政府應提供精算服務，供機構自願申請（見附錄 E 第 2 段）。該服務旨在讓機構透過進行精算研究，評估其履行“定影員工”承諾和支付預計薪酬開支的能力。

6.5 2014 年 11 月之前，社署以部門開支為 2 間機構進行 2 項先導精算研究，費用合共 198 萬元（1 間的費用為 110 萬元，另 1 間的費用為 88 萬元）。精算研究由外聘顧問進行。社署表示，該 2 間機構在研究期間與社署舉行會議，分享對精算研究的意見。其中 1 間機構也於為其他機構舉行的簡介會上分享對研究的意見，該機構的結論是：

- (a) 獲得額外服務總是好事；
- (b) 顧問建議會否收效，視乎管理層的心態和員工的支持程度；及
- (c) 如機構勉強使用精算服務，並以有所保留的態度向顧問提供不充足或不完整的資料，則會浪費資源和時間。

註 45：其他涵蓋範疇為受資助機構運用公帑和提供服務時的靈活性、效率及成本效益、受資助機構的問責性及機構管治、福利服務的質素，以及有關推行整筆撥款津助制度的投訴的處理方法。

6.6 在 2014 年 11 月整筆撥款督導委員會會議上有人指出，先導精算研究可顯示機構的財政狀況，而且有助機構更清楚了解如何履行對員工的合約承諾。根據先導精算研究的經驗，社署建議而委員會也批准動用社會福利發展基金(註 46) 的撥款，以展開精算研究或相關研究(例如由該 11 間機構其中 1 間所開展的財政及人力資源制度檢討及精算研究——見第 6.7 段)。社署表示，該等研究有助機構得到有關整筆撥款和公積金儲備的目標分析及預測，並配合推行《執行指引》。

6.7 截至 2017 年 7 月 31 日，有 11 間機構(不包括先導精算研究所涵蓋的 2 間機構)已向基金申請撥款；研究由外聘顧問進行，研究金額介乎 25,500 元至 841,500 元不等。該 11 間機構須提交年度進度報告(即計劃進度較時間表快或慢)，以及對研究成果／成效(例如機構在薪酬規定方面履行對員工的合約承諾的財政可行性)的評估。

6.8 2017 年 9 月，社署通知審計署，顧問只是提出建議，供管治組織和機構管理層決定擬採納的選項，而不是強制機構必須採納建議。此外，由於進行精算研究或相關研究僅屬自願輔助措施，機構無須通知社署有否就顧問建議採取跟進行動及採取何種跟進行動(例如推行建議)。

6.9 為確保社會福利發展基金用得其所及精算研究或相關研究發揮作用，審計署認為社署需要向所有已進行研究的機構取得意見(包括該 11 間機構在研究完成後的意見)，並向各間機構公布該等意見，以協助日後進行研究。

需要更妥善管理潛在利益衝突

6.10 整筆撥款獨立檢討委員會在 2008 年檢討中提出的另一項建議是成立處理投訴的委員會，就與整筆撥款有關的投訴作出裁定(見附錄 E 第 33 段)。2009 年 4 月，整筆撥款獨立處理投訴委員會(見第 1.27 段)成立，以審理投訴(有關所接獲的投訴，見第 1.28 及 1.29 段)。

註 46：社會福利發展基金由獎券基金注資 10 億元成立，為機構提供撥款，以進行不同福利計劃(例如為機構的管治組織成員、管理層及其他員工所提供的培訓和專業發展、為提升業務制度而進行的培訓和專業發展，以及為改善服務提供而進行的研究)。基金由社署管理。

6.11 整筆撥款獨立處理投訴委員會在處理與整筆撥款有關的投訴時，採納以下指引管理利益衝突：

- (a) 採用“一層申報利益制度”，而在該制度下，當委員會有委員(包括主席)在提交委員會審議的事宜上有潛在利益衝突，便應全面披露其利益；
- (b) 潛在利益衝突的情況，包括受僱於與委員會所考慮事項有關連的機構(註 47)；
- (c) 主席須決定曾就某事項披露其利益的委員，可否就有關事項發言或參與表決、可否留在席上旁聽，或應否避席；及
- (d) 所有關於利益申報的個案必須記錄在會議記錄內。

6.12 在考慮上述指引後，審計署審查了整筆撥款獨立處理投訴委員會於 2009 年 4 月至 2017 年 3 月期間 31 次委員會會議的會議記錄，並發現：

- (a) **沒有申報潛在利益衝突** 委員會其中 1 名委員是被投訴機構轄下學校的校長。2011 年 7 月至 2012 年 11 月期間，有 4 次委員會會議審議了 7 宗有關該機構的投訴。該委員儘管與該機構有關連，但該 4 次會議舉行前，該委員每次都在申報表上報稱沒有潛在利益衝突(違反社署的規定——見第 6.11(a) 段)。在該 4 次會議中，該委員曾在其中 2 次會議上參與討論，並在其中 1 次會議上就投訴不成立的結果予以批准。2017 年 9 月，社署通知審計署，由於該機構轄下的教育和福利服務分開獨立運作，因此該委員未必意識到潛在的利益衝突。審計署認為，委員會應定期提醒委員遵守詳盡披露利益的規定；及
- (b) **沒有作出決定** 在 31 次會議中，有委員會委員在其中 21 次會議上申報潛在利益衝突。然而，會議記錄沒有顯示主席曾按規定就申報作出決定(見第 6.11(c) 段)。

6.13 審計署認為社署需要採取措施，令整筆撥款獨立處理投訴委員會處理投訴時，在管理潛在利益衝突方面得以改善。該等措施可包括提醒委員遵守委員會指引，以及把主席對申報作出的決定記錄在案(見第 6.11 段)。

註 47：潛在利益衝突的情況包括“委員會所考慮的事項，直接或間接涉及某一公司、商行、會社、協會、聯會或機構，而委員會成員是該公司、商行、會社、協會、聯會或機構的任何董事、合夥人、顧問、客戶或僱員，或與之有其他重要連繫”。

審計署的建議

- 6.14 審計署建議社會福利署署長應：
- (a) 為協助日後進行精算研究或相關研究，向所有已進行研究的機構取得意見，並向各間機構公布該等意見；及
 - (b) 採取措施，令整筆撥款獨立處理投訴委員會在處理投訴時，在管理潛在利益衝突方面得以改善。

政府的回應

- 6.15 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：
- (a) 鼓勵機構進行精算研究或相關研究，並分享良好做法；及
 - (b) 協助整筆撥款獨立處理投訴委員會加強潛在利益衝突的匯報工作，以及把主席的決定記錄在會議記錄內。

未來路向

6.16 2001年1月，當局推出整筆撥款津助制度，作為向機構提供資助的重大改革。2016–17年度，約97%的機構已加入該制度。

6.17 是次審查工作發現，社署管理整筆撥款津助及機構運用整筆撥款津助方面有可予改善之處，包括：

- (a) **財務監察** 有些機構累積了大量儲備結餘，但有些則連年虧損，耗盡儲備；個別機構則未能善用儲備，以提升為公眾提供的福利服務。機構需要在《協議》規定服務與非《協議》規定服務之間妥善分攤經常開支、改善內部控制程序，並盡量減少違規情況（見本審計報告第2部分）；
- (b) **機構服務質素的自我評估** 有些機構沒有準確匯報服務量標準達標水平。機構需要加強進行及匯報服務表現的自我評估，並確保符合服務質素標準（見本審計報告第3部分）；

- (c) **社署對服務的監察** 社署有空間改善根據機構所達個案量向機構提供津助的管理工作、確保向持續表現欠佳的機構提供全額津助時，有充足的理據支持且機構資源用得其所，以及加強進行服務表現探訪並向社署首長級人員提供管理資料(見本審計報告第4部分)；及
- (d) **管治及管理事宜** 機構在推行《執行指引》方面可以做得更好，並採取更多良好的管治做法。改善人力資源管理的管治，有助處理個別機構員工流失率高企的問題(見本審計報告第5部分)。

6.18 整筆撥款津助制度自上次於2008年進行檢討(見第6.2段)至今，已逾8年。同時，審計署留意到，整筆撥款督導委員會個別委員、立法會議員和福利界不時要求再次檢討該制度。審計署認為現時作進一步檢討以優化整筆撥款津助安排，時機合宜。就此，社會福利署署長於2017年10月通知審計署，政府已計劃成立工作小組，以便與福利界持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。

審計署的建議

6.19 審計署建議社會福利署署長就改善整筆撥款津助制度進行檢討時，考慮本審計報告內的審查結果及建議。

政府的回應

6.20 社會福利署署長同意審計署的建議。勞工及福利局局長和社會福利署署長表示，局長已責成社署成立工作小組，以便與持份者合作，就改善整筆撥款津助制度進行檢討。工作小組由勞福局、社署、機構管理層、機構職方、服務使用者和獨立人士組成，負責監督及擬訂檢討工作，包括討論檢討應涵蓋整筆撥款制度的哪些特定範疇、顧及本審計報告的審查結果及建議、審查須向福利界收集哪些特定範疇的資料，以及考慮檢討的結果及建議。

附錄 A
(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

**整筆撥款津助制度下 165 間非政府機構獲得的津助
(2016–17 年度)**

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016–17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
1	東華三院	✓	✓	✓	✓	230	1,120,711,594
*2	香港明愛	✓	✓	✓	✓	157	907,676,811
*3	保良局	✓	✓	✓	✓	146	659,517,041
*4	香港聖公會福利協會有限公司	✓	✓	✓	✓	83	621,351,550
*5	鄰舍輔導會	✓	✓	✓	✓	79	406,986,291
*6	香港耀能協會			✓		62	392,392,094
*7	救世軍	✓	✓	✓	✓	105	370,409,967
*8	仁濟醫院	✓	✓	✓	✓	80	353,289,516
*9	扶康會			✓		79	324,040,850
*10	香港基督教服務處	✓	✓	✓	✓	75	286,489,446
*11	香港耆康老人福利會	✓				42	285,931,703
*12	新生精神康復會			✓		54	284,526,204
*13	匡智會			✓		60	256,010,437
*14	基督教家庭服務中心	✓	✓	✓	✓	50	252,804,770
*15	香港小童群益會		✓	✓	✓	44	249,923,742
*16	香港家庭福利會	✓	✓		✓	27	234,149,032
*17	香港路德會社會服務處	✓	✓	✓	✓	64	232,677,975
*18	協康會		✓	✓		58	228,336,608
19	香港基督教女青年會	✓	✓	✓	✓	49	223,202,091
20	香港青年協會		✓	✓	✓	31	211,715,412
*21	香港心理衛生會			✓		51	207,609,024
*22	循道衛理楊震社會服務處	✓	✓	✓	✓	30	204,318,501
*23	基督教香港信義會社會服務部 總處	✓	✓	✓	✓	38	195,129,558
24	基督教靈實協會	✓	✓	✓		32	192,427,248
25	聖雅各福群會	✓	✓	✓	✓	41	191,719,010

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
26	博愛醫院	✓	✓	✓	✓	32	173,554,036
27	香港中華基督教青年會	✓		✓	✓	30	166,839,331
*28	香海正覺蓮社	✓				14	165,572,774
*29	基督教懷智服務處			✓		39	158,497,507
*30	香港青少年服務處	✓	✓	✓	✓	28	157,753,218
31	耆色園	✓	✓	✓		33	140,100,563
*32	香港盲人輔導會			✓		21	124,412,903
*33	香港善導會			✓	✓	15	112,942,256
34	仁愛堂	✓	✓	✓	✓	22	92,060,489
*35	香港遊樂場協會				✓	11	91,124,728
*36	浸信會愛羣社會服務處	✓	✓	✓	✓	23	80,878,962
*37	香港國際社會服務社		✓	✓	✓	28	73,526,384
38	香港神託會			✓	✓	17	71,401,343
*39	香港仔街坊福利會社會服務中心	✓			✓	8	66,771,996
*40	中華基督教禮賢會香港區會	✓	✓	✓	✓	25	63,886,028
41	雅麗氏何妙齡那打素慈善基金會	✓				2	63,235,468
*42	伸手助人協會	✓				10	60,175,488
*43	利民會			✓		14	54,669,022
*44	香港扶幼會		✓		✓	5	53,413,219
*45	志蓮淨苑	✓				4	50,781,151
46	香港保護兒童會		✓	✓		48	49,741,467
47	九龍樂善堂	✓				9	49,621,415
*48	香港學生輔助會有限公司		✓	✓	✓	19	48,302,653
*49	亞洲婦女協進會有限公司	✓				9	46,727,161
*50	香港佛教聯合會	✓	✓	✓	✓	10	44,545,377

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
*51	循道愛華村服務中心社會福利部	✓			✓	6	44,360,566
*52	聖公會聖基道兒童院有限公司		✓			30	42,747,192
*53	香港聾人福利促進會			✓		13	38,639,075
*54	香港傷健協會	✓		✓	✓	13	37,638,511
55	香港社會服務聯會 (註 1)					1	37,406,038
*56	香港中國婦女會	✓	✓	✓		7	36,243,632
57	香港復康會			✓		4	34,222,100
*58	香港童軍總會				✓	3	33,991,730
59	圓玄學院	✓				8	33,971,614
60	基督教香港崇真會社會服務部	✓	✓	✓	✓	18	33,729,557
*61	鍾錫熙 (長洲) 安老院有限公司	✓				8	33,253,434
*62	旺角街坊會	✓			✓	5	33,126,756
*63	青松觀有限公司	✓				8	31,884,014
*64	鐘聲慈善社	✓				8	31,652,142
*65	香港東區婦女福利會	✓	✓	✓		9	30,824,986
*66	竹園區神召會	✓	✓	✓		15	28,667,991
*67	香港蘇浙滬同鄉會	✓				6	28,195,343
*68	竹林明堂有限公司	✓				4	28,168,116
69	循道衛理中心	✓	✓		✓	4	27,510,400
*70	香港防癆心臟及胸病協會	✓				3	27,088,996
*71	元朗大會堂管理委員會有限公司	✓	✓		✓	5	26,624,943
72	鳳溪公立學校	✓				5	22,210,110
*73	善牧會		✓		✓	4	20,959,442
74	萬國宣道浸信會有限公司	✓	✓		✓	8	20,437,893
*75	香港菩提學會	✓				3	19,647,363

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
76	基督教宣道會香港區聯會有限公司	✓	✓	✓		17	17,937,121
*77	香港青少年培育會		✓		✓	2	17,854,395
*78	循道衛理亞斯理社會服務處	✓			✓	3	16,154,275
79	香港基督教協基會				✓	2	15,735,261
80	心光盲人院暨學校			✓		4	14,835,934
81	香港循理會	✓		✓	✓	4	14,662,880
*82	香港公教婚姻輔導會		✓			1	14,438,326
*83	九龍婦女福利會	✓	✓			3	14,155,739
*84	循道衛理觀塘社會服務處	✓	✓		✓	3	14,135,213
85	工程及醫療義務工作協會	✓		✓		5	14,048,412
*86	港澳信義會社會服務有限公司	✓				4	14,023,085
*87	香港唐氏綜合症協會			✓		7	13,757,075
*88	耶穌寶血女修會		✓			2	13,747,200
*89	基督復臨安息日會港澳區會	✓			✓	3	13,128,526
90	香港基督教播道會聯會	✓	✓	✓		12	12,433,142
91	協青社		✓		✓	3	12,428,495
92	基督教得生團契有限公司				✓	1	11,546,836
93	香港宣教會社會服務處有限公司	✓				2	11,452,609
94	中國基督教播道會 – 播道兒童之家		✓			2	11,056,853
*95	美差會潮浸服務聯會				✓	2	10,699,900
*96	東林念佛堂有限公司	✓				3	10,397,938
97	基督教聯合那打素社康服務	✓				2	9,366,230
98	香港撒瑪利亞防止自殺會		✓			2	9,355,427
99	懷愛會		✓			7	8,885,988
100	香港西區婦女福利會	✓	✓	✓		9	8,515,009

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016–17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
101	母親的抉擇		✓	✓		3	8,340,997
102	新界婦孺福利會有限公司	✓	✓	✓		11	8,088,120
103	和諧之家		✓			1	7,966,150
104	錫安社會服務處有限公司				✓	1	7,886,424
105	香港晨曦會有限公司				✓	1	7,731,770
106	通善壇安老院	✓				2	7,673,712
107	中華錫安傳道會有限公司				✓	1	7,547,322
108	港九街坊婦女會有限公司	✓	✓	✓		12	7,510,160
109	西貢區社區中心有限公司				✓	1	7,364,482
110	國際四方福音會香港教區有限公司	✓				2	7,279,161
111	香港基督教培道聯愛會	✓				2	6,974,405
112	香港互勵會	✓				2	6,933,359
113	明德兒童啟育中心			✓		1	6,784,281
114	香港基督教新生會堂有限公司	✓				2	6,705,802
115	蓬瀛仙館	✓				2	6,655,423
116	基督教巴拿巴愛心服務團有限公司				✓	1	6,582,373
117	香港紅十字會			✓		3	5,653,319
118	監護者			✓		1	5,283,459
119	美中浸信會	✓	✓	✓		7	5,152,770
120	粵南信義會腓力堂有限公司		✓	✓		9	4,922,216
121	基督教關懷無家者協會		✓			1	4,483,872
122	基督教聖約教會有限公司	✓		✓		2	4,370,403
123	宣美語言及聽覺訓練中心			✓		1	4,106,360
124	香港傷殘青年協會			✓		3	4,067,101
125	香港基督少年軍				✓	1	3,843,747
126	香港失明人協進會			✓		3	3,749,850

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016-17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
127	香港復康力量			✓		3	3,697,783
128	九龍城浸信會	✓				1	3,680,129
129	育智中心有限公司			✓		1	3,596,082
130	藍田街坊福利會有限公司	✓				1	3,577,278
131	香港西區浸信會	✓				1	3,559,925
132	佐敦谷街坊福利會	✓				1	3,545,638
133	國際婦女會	✓				1	3,541,473
134	中華便以利會	✓				1	3,519,794
135	中華傳道會恩光老人中心	✓				1	3,514,777
136	香港亞洲歸主協會	✓				1	3,513,391
137	香港勵志會	✓				1	3,503,375
138	中華基督教會合一堂	✓				1	3,490,036
139	香港婦女基金會有限公司	✓				1	3,488,140
140	佛香講堂有限公司	✓				1	3,487,649
141	尖沙咀街坊福利會	✓				1	3,486,990
142	光愛中心有限公司	✓				1	3,473,556
143	義務工作發展局	✓				1	3,452,397
144	深水埔街坊福利事務促進會	✓				1	3,233,498
145	長洲鄉事委員會青年綜合服務中心				✓	1	3,064,260
146	大坑坊眾福利會				✓	1	2,978,488
147	安徒生會				✓	1	2,972,352
148	世界佛教友誼會港澳分區總會有限公司		✓	✓		7	2,793,305
149	香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會			✓		1	2,430,092
150	樂智協會有限公司			✓		1	2,345,791
151	香港失明人互聯會			✓		1	2,320,979

附錄 A

(續)

(參閱第 1.4、1.21、
2.22 及 5.24 段)

	機構	所提供的服務				單位數目 (見第 1.21 段)	整筆撥款津助 (2016–17 年度) (元)
		安老 服務	家庭及 兒童福利 服務	康復服務	青年及感 化服務		
152	思拔中心			✓		1	2,298,865
153	聖母潔心會		✓	✓		5	2,279,330
154	聖公會聖西門社會服務處		✓	✓		6	2,256,528
155	防止虐待兒童會有限公司		✓			1	2,229,487
156	香港社區組織協會				✓	1	2,194,866
157	香港智障人士體育協會			✓		1	2,176,193
158	藍如溪盛成血教育基金有限公司		✓	✓		5	1,877,534
159	工業傷亡權益會			✓		1	1,400,548
160	五邑工商總會		✓	✓		4	1,221,591
161	聖公會聖馬提亞堂幼兒學校有限公司		✓	✓		3	1,213,510
162	聖雲先會香港中央分會		✓	✓		3	1,021,675
163	長沙灣街坊福利會林譚燕華幼兒中心		✓	✓		3	921,831
164	靈光教會			✓		1	671,165
165	神召會禮拜堂		✓			1	79,476 (註 2)
					總計	2 691	12,529,602,042

資料來源：社署的記錄

註 1： 香港社會服務聯會並非直接向公眾提供福利服務，而是擔當政府與機構之間的統籌角色。作為機構的代表，聯會致力維持和發展香港的福利服務。2017 年 7 月，聯會的會員中有 461 間機構；該 461 間機構當中，有 127 間於 2016–17 年度接受整筆撥款津助。

註 2： 有 1 間幼兒園獲得津助，以提供延長時間的幼兒服務。

附註： 以 * 號標示的機構，須向社署提交有關 2015–16 年度最高級三層人員薪酬組合的檢討報告 (見第 2.21 段)

服務質素標準 (2017 年 3 月 31 日)

原則一：資料提供

服務的宗旨和目標應明確界定，其運作形式應予公開，讓職員、服務使用者、可能需要接受服務的人士及社會大眾知悉，以資受惠。

標準 1. **服務資料** 服務單位確保製備說明資料，清楚陳述其宗旨、目標和提供服務的形式，隨時讓公眾索閱。

標準 2. **檢討及修訂政策和程序** 服務單位應檢討及修訂有關服務提供方面的政策和程序。

標準 3. **運作及活動記錄** 服務單位存備其服務運作和活動的最新準確記錄。

原則二：服務管理

服務單位應有效地管理其資源，管理的方法應貫徹靈活變通、不斷創新及持續改善對服務使用者提供的服務。

標準 4. **職務及責任** 所有職員、管理人員、管理委員會和／或理事會或其他決策組織的職務及責任均有清楚的界定。

標準 5. **人力資源** 機構／服務單位實施有效的職員招聘、簽訂職員合約、發展、訓練、評估、調派及紀律處分守則。

標準 6. **計劃、評估及收集意見** 服務單位定期計劃、檢討及評估本身的表現，並制定有效的機制，讓服務使用者、職員及其他關注人士就服務單位的表現提出意見。

標準 7. **財政管理** 服務單位實施政策及程序以確保有效的財政管理。

標準 8. **法律責任** 服務單位遵守一切有關的法律責任。

附錄 B
(續)
(參閱第 1.18(c)
及 3.10 段)

標準 9. **安全的環境** 服務單位採取一切合理步驟，以確保職員和服務使用者處身於安全的環境。

原則三：對使用者的服務

所有服務單位應鑑定並滿足服務使用者的特定需要。

標準 10. **申請和退出服務** 服務單位確保服務使用者獲得清楚明確的資料，知道如何申請接受和退出服務。

標準 11. **評估服務使用者的需要** 服務單位運用有計劃的方法以評估和滿足服務使用者的需要 (不論服務對象是個人、家庭、團體或社區)。

原則四：尊重服務使用者的權利

服務單位在服務運作和提供服務的每一方面，均應尊重服務使用者的權利。

標準 12. **知情的選擇** 服務單位盡量尊重服務使用者知情下作出服務選擇的權利。

標準 13. **私人財產** 服務單位尊重服務使用者的私人財產權利。

標準 14. **私隱和保密** 服務單位尊重服務使用者保護私隱和保密的權利。

標準 15. **申訴** 每一位服務使用者及職員均有自由申訴其對機構或服務單位的不滿，而毋須憂慮遭受責罰，所提出的申訴亦應得到處理。

標準 16. **免受侵犯** 服務單位採取一切合理步驟，確保服務使用者免受侵犯。

資料來源：社署的記錄

附註： 這 16 項標準各有詳細說明，闡述每項標準應如何實施。

《最佳執行指引》
(2017 年 3 月 31 日)

第一組指引

財務管理

整筆撥款儲備的管理

1. 善用儲備

- 機構須依據社署所訂定的用途，確保公平、合理、妥善及有效地運用儲備。
- 機構應善用儲備，藉此維持或加強服務和推行策略性發展，包括建立一支優質的員工隊伍。

2. 儲備狀況

- 機構須透過便利、有效及適時的渠道，以簡明的方式向員工及公眾發布有關整筆撥款儲備的資訊，包括簡述未來如何運用儲備的計劃。

使用非定影員工的公積金儲備

3. 使用儲備

- 機構須按指定用途善用非定影員工的公積金儲備，藉此提高員工士氣，增加員工對機構的歸屬感。

4. 儲備狀況

- 機構須以便利、有效及適時的渠道向員工發布有關公積金儲備的資訊，包括簡述未來如何運用公積金儲備的計劃。

人力資源管理

員工薪酬政策及管理

5. 薪酬調整

- 機構須把薪酬調整撥款用於其指定目的，向所有受整筆撥款津助的員工作出適時的薪酬調整。

非政府機構管治及問責程度

非政府機構在處理投訴上的角色及責任

6. 不同層級的投訴處理所涉及的人員、職能及責任

- 就整筆撥款津助有關的投訴，機構須訂立完善機制及政策以清楚說明處理各層級的投訴所涉及的人員，以及每位人員在每個層級的責任及職能。
- 機構須確保所有層級涉及處理投訴的人員均避免利益衝突。
- 機構須讓投訴人及被投訴人知悉有關的投訴正按照機構／整筆撥款獨立處理投訴委員會所訂明之程序處理。

7. 機構處理投訴的政策及程序

- 就整筆撥款津助有關的投訴，機構須嚴謹地依據既定政策、程序及成員組合，公正地處理投訴，並輔以合宜的監察及上訴／覆檢機制。
- 機構須按照整筆撥款獨立處理投訴委員會的程序及要求處理有關的投訴。

第二組指引

財務管理

整筆撥款儲備的管理

1. 最合適的儲備水平

- 機構應按其大小規模及實際需要，自行發展一套規劃及評估機制以釐訂合適的儲備水平，並透過合適年期的推算以便作出有效監察。
- 機構在估計所需積蓄的儲備金額時要謹慎，但不宜過於保守或過於進取。

非政府機構管治及問責程度

管理策略

2. 溝通

- 機構應於董事會、管理層、員工及服務使用者之間設立有效的溝通渠道，以確保機構能就整筆撥款津助有關的事宜收集員工及服務使用者的意見。

3. 董事會任期

- 機構董事會的成員組成若不受相關法例或會章所限，機構便應就董事會成員訂立更替機制，以確保董事會能持續發展。

4. 董事會職能

- 就整筆撥款津助有關的事宜，機構應透過各種有效而合宜的安排，以加強董事會對機構及機構轄下各項社署津助服務的認識，從而加強其領導職能。

在整筆撥款津助制度下，董事會的職責以及機構在社署津助服務的重要管理事項的決策

5. 界定董事會的職能及責任

- 董事會及其相關委員會的職能、責任及成員名單應清楚界定並記錄在案。

附錄 C

(續)

(參閱第 1.19、2.6、
2.7 及 5.3 段)

- 機構應妥善區分董事會成員與高級管理層之間的職權範圍。

6. 社署津助服務的重要管理事項的決策

- 機構應就一些影響員工及服務使用者的重要事宜，徵詢他們的意見。
- 根據《撥款手冊》5.6 段，一般而言，在機構出現會影響員工的變化時，機構的董事會應先徵詢員工的意見，其中包括：
 - (a) 更改現有職員編制；
 - (b) 更改薪酬組合或工作條件；及
 - (c) 重整及理順提供服務的模式，因應需要而更改人力調配的安排。
- 根據《撥款手冊》5.8 段，機構應考慮在切實可行的範圍內，盡量讓服務使用者參與服務重整、更改現有服務提供模式及監察服務表現標準。機構可透過多種渠道，例如服務使用者聯絡組、討論會或意見調查來收集服務使用者的意見。

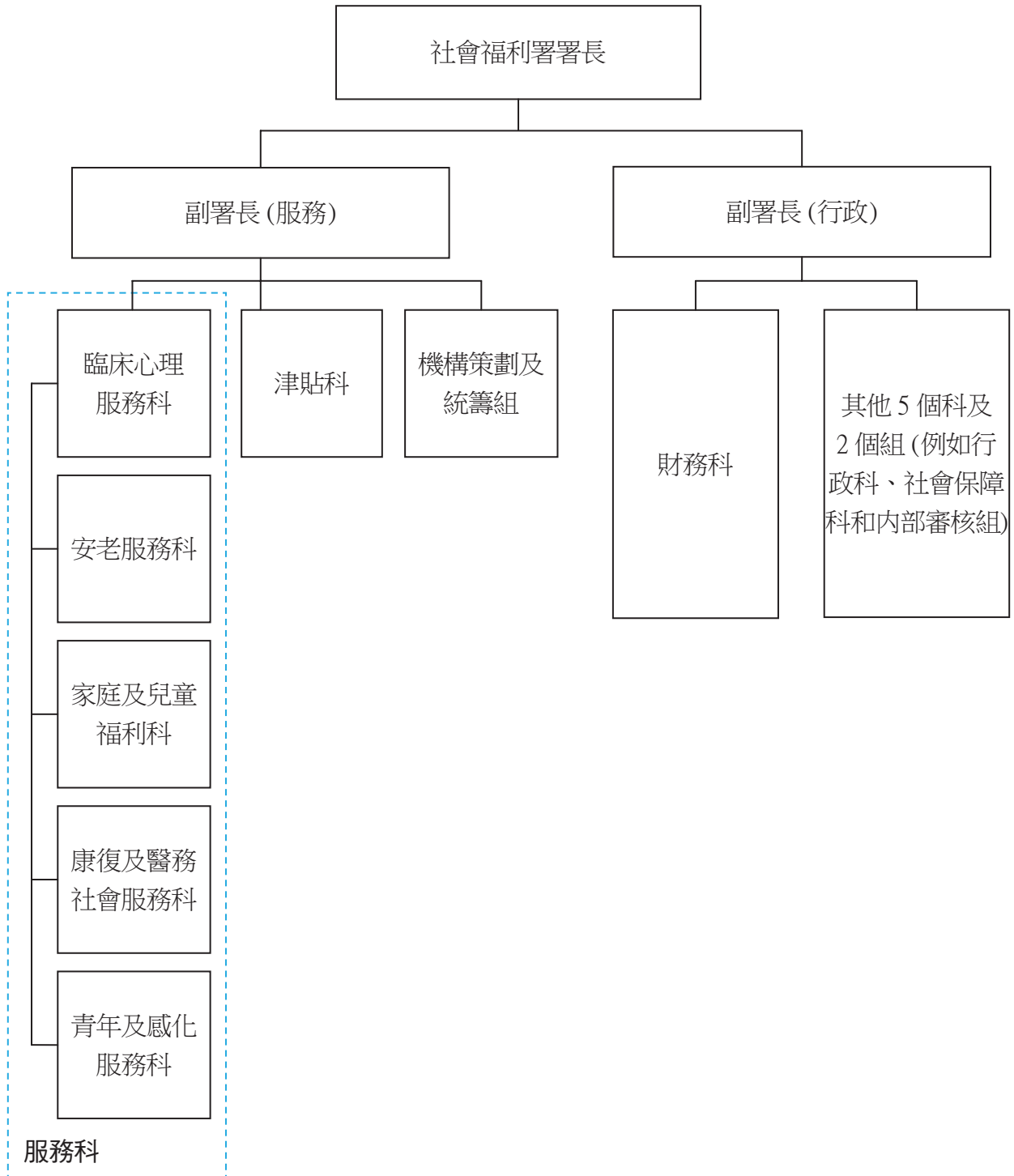
7. 社署津助服務的重要管理事項的決策結果

- 機構應適時向員工及服務使用者發布與整筆撥款津助有關的重要決策結果。

資料來源：社署的記錄

附註：《執行指引》載有 14 項指引的進一步說明，闡述每項指引應如何推行。

社會福利署組織圖 (摘錄)
(2017 年 6 月 30 日)



資料來源：社署的記錄

整筆撥款獨立檢討委員會的建議 (2008 年)

關於員工安排的建議

1. 福利界應就各項管理事宜，例如人力資源政策、儲備水平及善用儲備、機構管治及問責等事宜，為機構制訂《執行指引》，如有需要，可徵詢管理專家的專業意見。整筆撥款督導委員會應與福利界一同制訂《執行指引》。
2. 政府應為機構提供精算服務，以評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾。機構申請使用這項服務純屬自願性質。
3. 機構應遵行良好的管理守則，把根據公務員薪酬調整幅度發放的額外撥款，全部用於提供受資助服務的員工身上。
4. 機構為自負盈虧的服務制訂財政預算時，有需要把薪酬調整因素計算在內。這樣當受資助服務獲得供調整薪酬用的額外撥款時，機構或會較容易滿足員工的期望。
5. 社署應收集員工離職率及流失率的數據，以便監察福利界的整體人力概況。政府應邀請社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會密切監察福利界的人手供應情況，確保專業人員的供應穩定。
6. 政府應撥出 10 億元設立社會福利發展基金，資助推行培訓計劃、提升能力的措施及改善服務提供情況的研究，而且應按每宗申請的個別情況，審批採用津助制度的機構的資助申請。

關於財務事宜及政府與機構之間互動關係的建議

7. 考慮到不斷改變的服務需要，政府應設立檢討機制，在如社會福利諮詢委員會、安老事務委員會或康復諮詢委員會等適當諮詢組織的監察下，有系統地檢討福利服務，並確保在檢討過程中會考慮持份者的意見。

附錄 E

(續)

(參閱第 6.2、6.4
及 6.10 段)

8. 如屬情況特殊及理據充分的個案，社署應准許機構預支其他費用的資助。
9. 機構在管理儲備時，除了考慮其須履行對定影員工的承諾外，還應顧及加強服務和培訓員工的需要。
10. 社署應設立通報機制，讓機構在預計有財政困難時，可預先通知社署，俾能在有關機構用罄其儲備之前，採取適當的補救措施。
11. 機構應把非定影員工的公積金撥款及儲備全部用於支付這些員工的公積金供款，包括發放特別獎金給表現良好的非定影員工，以示獎勵。
12. 機構過往致力根據資源增值計劃／節約措施提高效益及生產力，應予表揚。建議若機構需要額外撥款，應透過有系統地檢討服務需要，提出充分的理據支持。
13. 應重組整筆撥款督導委員會以加強其功能並擴大其成員組合，讓督導委員會可引領福利界推動津助制度的持續發展。
14. 為增加透明度，遇有個別機構提出要求，社署應向其解釋計算整筆撥款的方法。
15. 社署應在諮詢持份者後，修訂《撥款手冊》的內容，日後亦要定期更新其內容。如《撥款手冊》的內容有任何變更，社署應首先在部門網頁公布，並即時以電子郵件方式通知各機構。
16. 社署應理順機構主任制度，安排一組獨立人員擔任有關工作，提供一站式服務。該組人員應熟悉津貼科、財務科及各服務科的規則及運作情況，並能就所有與整筆撥款有關的事宜，迅速為機構提供意見。因實施新安排而騰出的資源可重行調配，用作加強質素監控等現有工作或推行新措施。

關於靈活性、效率及成本效益的建議

17. 社署應全面檢討審計程序，以確保有關程序能有效監察公務的使用情況，又不會令機構難以善用整筆撥款津助制度賦予的靈活性。
18. 為免誤會，機構應在推行服務前，及早就何謂《協議》的相關活動諮詢社署。
19. 社署應簡化財務申報規定，包括不再要求機構按個別服務範疇和《協議》分析收入與支出。
20. 社署應檢討機構提交周年財務報告的期限，並考慮有關規定是否切實可行。
21. 社署應設立支援服務台，為小型機構提供管理意見及促進機構之間的合作。另外，社署還應提供額外資源，加強對小型機構的行政及專業支援，助其發展。小型機構每年可申請多 30 萬元的撥款（或相等於其整筆撥款 10% 的款額，以款額較少者為準），最多可申請 4 年。
22. 應統一“小型非政府機構”的定義，以便採用更集中和更有效的方法協助有關機構。為此，宜把每年整筆撥款少於 500 萬元及每年開支少於 1,000 萬元的機構，界定為“小型非政府機構”。
23. 小型機構可考慮聯合提交建議書，以增加其競投新服務的競爭力。提交聯合建議書的機構須選出代表，由其與社署簽訂《協議》，以及與社署聯絡；另外，有關機構還應自行簽訂協議，清楚訂明各自提供的服務和共同承擔的責任。
24. 為新服務招標時，社署應向有意投標者公開建議書各個部分在評分制度中所佔的評分比重。
25. 機構在着手擬備服務建議書前，應仔細考慮此舉對其資源的影響，而且應聽取員工的意見，以及讓他們知道提交服務建議書的考慮因素。
26. 社署應考慮簡化批出新服務的程序，例如採用分兩階段的招標程序，以節省擬備和評審服務建議書所需的資源。

附錄 E

(續)

(參閱第 6.2、6.4
及 6.10 段)

27. 如建議 6 所述，政府應設立社會福利發展基金，並以該基金取代業務改進計劃的功能，但社署可自行考慮屆時是否仍須規定機構按現時或較低的百分率，為新基金資助的計劃分擔成本。

關於受資助非政府機構問責及機構管治的建議

28. 應正式設立一個承擔公眾問責的架構安排，要求機構披露交給社署的周年財務報告，使機構也須就正當和審慎運用公帑向社署及公眾負責。
29. 社署應全面徵詢機構的意見，以期落實監管受資助機構高級行政人員薪酬的政府指引。

關於福利服務質素的建議

30. 社署應更頻密地進行定期及突擊巡查，以監察機構的服務表現，並且應有系統地收集服務使用者的意見。
31. 政府在考慮社會福利諮詢委員會的意見後，應與福利界更緊密合作，合力設立一個既可行又可持續的機制，以期在香港落實高瞻遠矚的福利規劃。

關於處理投訴的建議

32. 服務使用者及員工就某受資助機構或其轄下服務單位提出的投訴應先由有關機構按照其既定政策處理。至於有關機構的管理層和董事會應如何更有效地履行各自的處理投訴職能，應在將為福利界制訂的《執行指引》內探討。
33. 應成立接受投訴獨立委員會，以處理與整筆撥款有關但機構未能妥善處理的投訴，以及提出改善整筆撥款津助制度的建議。接受投訴獨立委員會應把其決定或建議告知社會福利署署長，而社會福利署署長則應採取適當的跟進行動。

關於其他相關事宜的建議

附錄 E

(續)

(參閱第 6.2、6.4
及 6.10 段)

34. 就匿名投訴而言，如社署決定不要求機構回應或調查，應向有關機構表明，以避免不必要的工作。
35. 社署應檢討獎券基金的審批程序及撥款規則，並應特別考慮以下的改善建議，以期善用獎券基金：
 - (a) 把每間機構可獲發的整體補助金上限上調至經常性撥款的 1.5%；
 - (b) 把申請大額補助金購置家具和設備的價值下限下調至 5 萬元；
 - (c) 假如某項工程是由認可人士或顧問監督進行，政府應考慮更為倚重他們的專業認證，以加快審批程序；及
 - (d) 如建議以捐款人的姓名為某計劃命名，社署可沿用舊的規定，要求捐款人至少捐出相等於計劃費用 20% 的捐款，但只把相等於計劃費用 10% 的捐款用以抵消獎券基金的補助金，並容許有關機構將餘款用於改善計劃。
36. 社署應因應勞工市場的情況，為有需要僱用輔助醫療人員或有關服務的非政府福利機構提供額外資源，為期 3 年，以便有關機構可提供更具競爭力的薪酬，招聘和挽留這類員工。

資料來源：整筆撥款獨立檢討委員會發表的《整筆撥款津助制度檢討報告》

第 2 章

海事處

政府船隻的採購及維修

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

政府船隻的採購及維修

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.15
審查工作	1.16
政府的整體回應	1.17 – 1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：政府船隻的採購	2.1
採購新增及替換政府船隻的規劃工作	2.2 – 2.8
船隻採購項目的推展進度緩慢	2.9 – 2.32
有 2 艘新船機械故障頻生	2.33 – 2.35
審計署的建議	2.36
政府的回應	2.37
第 3 部分：政府船隻的維修	3.1 – 3.2
提供政府船隻予使用者的情況	3.3 – 3.6
政府船隻停用時間的管理	3.7 – 3.13
維修合約的管理	3.14 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27

	段數
第 4 部分：維修物料的管理	4.1
存貨管理	4.2 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13
危險品的管理	4.14 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22 – 4.23

附錄	頁數
A：海事處：組織架構圖(摘錄)(2017年3月31日)	57
B：政府的船隊(2017年3月31日)	58
C：標書評分制度檢討的事件年表	59 – 60
D：2016年海事處的《品質手冊》(摘錄)	61
E：政府船塢的批准危險品貯存量(2017年6月30日)	62
F：政府船塢平面圖	63

政府船隻的採購及維修

摘要

1. 根據《物料供應及採購規例》(《採購規例》)，海事處是採購政府船隻的指定批核當局和代理部門，目標是為政府部門提供符合成本效益的海上運輸服務。海事處的政府船隊科(船隊科)負責政府船隻的設計、採購及維修事宜，以及管理作為政府船隻運作和維修基地的政府船塢。截至2017年3月31日，政府船隊有848艘船隻，分別在14個政府部門管轄下運作。該848艘政府船隻包括115艘機動船和72艘高速船，其餘661艘屬較小型或非機動的船隻。購置新船旨在維持或改善部門的安全和有效運作。截至2017年8月31日，進行中的船隻採購項目有28個，涉及以26.53億元的獲批撥款為7個政府部門採購94艘新船。在2016-17年度，海事處為政府船隊斥資1.394億元採購維修服務，另耗資1.419億元採購維修物料。審計署最近審查了海事處在採購及維修政府船隻方面的工作，望能找出可予改善之處。

政府船隻的採購

2. 船隊科轄下政府新建船舶組(新船組)負責採購政府船隻，例如與用戶部門協商，以了解其對新船的需求；進行設計和採購；以及監督新船的建造。根據船隊科在2008年發出的通告，計劃替換老化船隻時，船隊科通常在船隻預計使用年限屆滿前的3年內，進行船舶狀況評估。船隻的預計使用年限視乎船身類別而定，由8至20年不等。一般而言，購置新船需時約3至5年(第1.6及2.2段)。

3. **主要政府船隻日漸老化** 審計署的分析顯示，4類主要政府船隻的平均船齡在2007至2016年的10年間顯著增加，大型機動船的平均船齡由12.3年增至16.1年；小型機動船由7.8年增至13.2年；大型高速船由5.4年增至14.2年；及中型高速船由10.7年增至13年。截至2017年3月31日，服役中的機動船和高速船有187艘，其中76艘(41%)已超逾預計使用年限1至12年，較2012年3月的比率為高。當時服役中的同類船隻有183艘，只有33艘(18%)超逾預計使用年限。適時替換老化船隻，對維持運作的效益和效率甚為重要(第2.3、2.4及2.7段)。

摘要

4. **5年滾動式計劃／10年替換計劃延至2016年12月才擬備** 根據船隊科在2008年發出的通告，船隊科會每年就採購新增或替換政府船隻事宜編制5年滾動式計劃。然而，船隊科卻延至2016年12月才着手與主要用戶部門磋商暫定10年船隻替換計劃。海事處表示，該船隊科通告自2008年發出以來一直在檢討中，而且設立機制硬性規定政府船隻簡單地按預計使用年限而替換，也未必切合用戶部門的運作需求。審計署審查海事處提供的2017年7月船隻替換計劃後，發現在預計使用年限屆滿後繼續服役的76艘船隻中(見上文第3段)，只有54艘(71%)納入替換計劃。至於其餘沒有納入替換計劃的22艘(29%)船隻，海事處沒有為2艘(分別超逾預計使用年限1年和6年)船隻進行船舶狀況評估；而在其餘20艘中，則有18艘的船舶狀況評估結果未獲妥善跟進(第2.2、2.5及2.6段)。

5. **船隻採購項目的推展進度緩慢** 截至2017年8月31日，海事處正管理25個採購項目，所採購的90艘船隻分屬4個主要類別(見上文第3段)，其中8個項目已由立法會財務委員會(財委會)批准，餘下17個分別由立法會在審議《撥款條例草案》時批准，或由財政司司長批准。在8個由財委會批准的項目中，有5個未能在目標日期(由2013年8月至2017年3月)交付船隻。截至2017年8月，所延誤時間由5個月至4年不等，其中有3個項目仍在招標階段。有關延誤已令該5個項目中的4項合共8艘船隻的建造成本增加，政府因而須額外承擔合共3,320萬元(超出核准撥款額14%)。至於其他17個項目，有7個(涉及19艘船隻)在2013-14年度之前已獲批准，惟其中3個項目的進度尤其緩慢，在獲批准撥款約5年後，仍在招標階段。有關延誤令該7個項目共19艘船隻的建造成本增加，政府因而須額外承擔合共5,877萬元(超出核准撥款額37%)(第2.9及2.10段)。下文第6至9段撮述令船隻採購項目延誤的因素。

6. **評審標書評分制度的檢討工作費時甚久** 海事處一向採用評分制度評審價值超過143萬元的船隻採購項目標書。2009年12月，海事處應中央投標委員會的要求，指令新船組諮詢相關各方(例如律政司)並檢討標書評分制度。當修訂評分制度在2012年10月獲中央投標委員會批准後，檢討工作方告完成。在2009年12月至2012年10月近3年期間，有9個項目因等候檢討定案而暫緩處理4個月至2.8年不等。有關項目已獲批准撥款合共2.637億元，供採購29艘船隻。根據《採購規例》，如所採購服務／產品的質素極為重要，部門可考慮採用評分制度評審標書。律政司曾在2010年12月提議海事處檢討是否需要使用評分制度，惟沒有記錄顯示海事處曾作出回應。事實上，當評分制度在2012年10月獲中央投標委員會批准後，新船組僅在3個項目加以應用。

摘要

此外，關於海事處高層管理人員如何監察新船組在 2010 至 2012 年檢討評分制度的工作，也沒有任何記錄 (第 2.12 至 2.15 段)。

7. **驗船主任短缺** 新船組的驗船主任會以輪機工程師和造船工程師的身分，參與建造新船的工作。然而，自 2007 年起，海事處在招聘驗船主任時，一直遇到困難。自 2014 年起，海事處已在招聘工作實施權宜措施 (例如放寬對語文能力的要求和按工作經驗給予遞加增薪點)，惟每次招聘平均只聘請到 3.2 人，未達目標的 7 至 10 人。海事處已為新船組取得批准，分別在 2013 和 2016 年開設有時限的驗船主任職位，以加快處理積壓的船隻採購項目。然而，在 2013 年 3 月至 2017 年 3 月，新船組繼續有 1 至 3 個驗船主任職位懸空。因此，海事處在 2013 和 2015 年通知相關用戶部門，由於驗船主任職系人手短缺，船隻採購項目會延遲。在 2016 年，運輸及房屋局 (運房局) 所成立的海事處制度改革督導委員會 (督導委員會) 建議進行職系架構檢討，以解決驗船主任和海事主任職系人手嚴重短缺和兩個職系的接任問題 (第 1.13 及 2.17 至 2.21 段)。

8. **為處理積壓項目而外判項目管理工作的進度緩慢** 截至 2013 年 4 月，尚未完成的項目合共有 13 個 (各項目費用均超逾 143 萬元)，包括修訂評分制度於 2012 年 10 月獲批准 (見上文第 6 段) 之後新增的 4 個採購項目。海事處已為處理積壓的船隻採購項目而推行另一項措施，即於 2013 年 10 月向運房局取得 3,544 萬元撥款，以便在 2014–15 至 2016–17 年度聘用顧問，管理 10 個採購合共 26 艘船隻的項目。然而，截至 2017 年 8 月，海事處只聘用顧問協助管理 6 個合共 16 艘船隻的採購項目。在積壓的 13 個採購項目中，只有 3 個已經完成，而在其餘尚未完成的 10 個項目中，有 5 個仍在招標階段。審計署認為，海事處需加快處理積壓的項目，包括加快把項目管理工作外判予顧問 (第 2.23、2.24 及 2.27 段)。

9. **招標文件內容有差異** 海事處為替換部門內 1 艘老化船隻而進行的採購項目出現延誤，審計署在審查此事時，留意到延誤的原因之一，是在 2016 年 8 月評審標書期間發現招標公告與招標文件所列的船隻總長度和闊度有差異。政府物流服務署投標委員會批准海事處取消招標時，指出海事處如在擬備招標公告和招標文件時已盡了應盡的努力，應可避免取消招標一事。該採購合約於 2017 年 4 月再次招標，在比較首次與再次招標的截標日期後，可見該項目已延誤 1 年。海事處需加強檢查招標文件的內容是否準確和一致 (第 2.28 及 2.29 段)。

摘要

10. **有 2 艘新船機械故障頻生** 在 2015 年 2 月，有 2 艘新巡邏船交付並通過必須的驗收測試後，獲海事處正式認收。在 2015 年 2 月至 2016 年 2 月的保養期內，發現其中 1 艘巡邏船有問題，包括發電機組不正常停機和舷外機經常停機。為處理上述問題而進行維修，導致該巡邏船在 2015 年 2 月至 2017 年 3 月期間，須停用合共 196 天(即 2 年期的 27%)。第 2 艘巡邏船的發電機組及其中 1 部舷外機也出現問題，但主要在保養期之後發生；在保養期內的停用時間為 22.5 天，而緊接保養期之後 1 年的停用時間為 103 天。以新船而言，總停用時間似乎過長，但截至 2017 年 8 月，海事處仍沒有檢討此事(第 2.33 及 2.35 段)。

政府船隻的維修

11. 海事處在《管制人員報告》述明，其目標是為用戶部門提供符合成本效益的維修服務。維修工作包括預防性保養和急修(屬糾正性質)。海事處已把大部分船隻維修工作(按合約價值計算的比率超逾 90%)外判。船隊科的維修組負責管理維修工程合約和提供內部維修服務，例如緊急小型維修工程，並利用名為政府船隊資訊系統的網上電腦資訊系統協調維修活動和支援服務(第 1.9 至 1.11 及 3.2 段)。

12. **船隻可使用率呈下降趨勢** 對用戶部門(尤其是執法和執行緊急職務的紀律部隊部門)的運作而言，海事處在維修政府船隻方面的工作是非常重要的支援。為監察提供船隻予所有使用者的情況，海事處在《管制人員報告》把相關表現目標訂為 87%。審計署審查後，發現海事處所呈報的船隻可使用率，已由 2007 年的 88.8% 降至 2016 年的 86.1%。在 2009、2015 及 2016 年等 3 年，可使用率均低於 87% 目標，由 86.1% 至 86.4% 不等(第 3.3 段)。

13. **呈報船隻可使用率的方式有不足之處** 海事處的《管制人員報告》述明，就船隻可使用率所訂的目標比率適用於所有使用者，但審計署發現，所呈報的可使用率事實上僅涵蓋 4 類主要政府船隻中的 2 類(即大型機動船和大型高速船)。審計署又發現，海事處計算可使用率時，並不會計入在政府船塢以外進行修理的停用時間，因為該處認為有關船隻仍由用戶部門控制和操作。按現行方式計算和呈報的船隻可使用率，如不附加註解，可能令使用《管制人員報告》的人士誤解。審計署認為，海事處需在這方面徵詢相關持份者(包括用戶部門和運房局)的意見(第 3.5 及 3.6 段)。

摘要

14. **主要政府船隻的停用時間增加** 在 2012 至 2016 年，4 類主要政府船隻為進行預防性保養和急修的總停用時間增加了 24.6%，由 6 583 天增至 8 201 天，但有關船隻的數目在同期僅增加了 2.2%，由 183 艘增至 187 艘。每艘船隻平均停用時間由 2012 年的 36 天增至 2016 年的 44 天，增幅為 22%。雖然令停用時間增加的主因是政府船隊老化，但審計署發現預防性保養和急修的管理工作有可予改善之處 (第 3.7 至 3.9 段)：

- (a) **預防性保養的排期** 海事處在每年年初向各用戶部門提供維修時間表，並就每艘指定船隻，在表內列明其預防性保養的預算停用時間。至於維修工作的範圍，則是根據用戶部門提供的問題清單和維修人員進行的塢修前檢查而擬定。根據海事處的記錄，總額外停用時間 (即超過預算的實際維修停用時間) 增加了 7 倍，由 2012 年的 55 天增至 2016 年的 457 天。額外停用時間會干擾用戶部門的正常運作，應盡可能縮短。海事處需研究有關成因 (例如不在合約範圍的額外工作和等候零件時間等)，以確定是否有可予改善之處 (第 3.10 至 3.12 段)；及
- (b) **急修** 儘管海事處已訂立程序監察進行急修的停用時間，但仍需檢討進行預防性保養不久後便需急修的個案，以確定可否從中汲取經驗。根據海事處在 2017 年 7 月 25 日的記錄，這類修理個案有 5 宗，其中 1 宗的高速船在進行預防性保養後 2 個月內便發生輪機嚴重浸水問題 (第 3.13 段)。

15. **需加強維修服務採購工作的競爭性** 海事處的維修工程合約以定期合約 (提供如輪機維修等指定類別維修服務) 或一次過合約 (就特定船隻提供預防性保養或小型緊急修理服務) 方式批出。在 2016–17 年度，海事處有 33 份定期合約，估計合約總值 2,910 萬元，全部以報價方式批出。審計署留意到，在該 33 份定期合約中，有 23 份 (70%) 各批予唯一競投者，顯示該等採購工作的競爭性有限。因此，有需要設法加強合約對準競投者的吸引力 (第 3.15 及 3.18 段)：

- (a) **採取措施延長 1 年期定期合約的年期** 在 2016–17 年度的 33 份定期合約中，1 年期的合約有 16 份 (48%) (其中 15 份連續 3 期都是 1 年期，餘下 1 份則連續 2 期為 1 年期)。審計署留意到，海事處自 2017 年 1 月着手檢討定期合約的年期，截至 2017 年 8 月，已批出合共 25 份定期合約，其中 21 份為 2 年期。在該 21 份 2 年期合約中，之前合約年期為 1 年的有 8 份，1.5 年的有 5 份，2 年的有 8 份 (第 3.19 段)；及

摘要

- (b) **需考慮把同類服務併入單一合約** 審計署審查在 2016-17 年度的 16 份 1 年期定期合約(見上文(a)項)後,發現有 9 份(56%)所提供的服務互有關連,例如有 6 份為警務處船隻/快艇的輪機提供修理及維修服務。審計署留意到,該 9 份合約的價值不高,介乎 49 萬至 140 萬元之間。海事處需考慮把互有關連維修服務併入具合理規模的合約。此舉既可減省合約管理費用,又可提高合約對準競投者的吸引力(第 3.20 段)。

維修物料的管理

16. **需及時跟進處理陳舊/不常用存貨** 海事處每年平均斥資 1.322 億元採購維修物料。在 2017 年 3 月 31 日,庫存維修物料約有 17 000 項,價值為 2.74 億元。財務組轄下物料服務小組於 2013 年 7 月檢討存貨後,發現 8 023 項流轉緩慢物品(即有 5 年以上沒有流轉)。物料服務小組在 2015 年 4 月表示有意分期檢討該 8 023 項流轉緩慢物品,首期檢討了 547 項物品,其中 68 項已於 2016 年 7 月處置。海事處表示,其餘 7 476 項(8 023 減 547)物品要到 2017 年 1 月才可開始跟進,因為船隊科的改革工作需優先進行,並需物色專才處理有關工作。然而,拖延約 4 年才跟進有關物品的做法並不可取,因為這令陳舊/不常用存貨無法適時處置,以節省貯存空間及將可作商業處置的物品轉賣套現。此外,隨著時間過去,流轉緩慢物品的數量已增至 2017 年 6 月的 8 412 項(比 2013 年的 8 023 項增加 5%),總值也增至 7,300 萬元(比 2013 年的 5,460 萬元增加 34%)(第 4.2、4.3 及 4.5 至 4.8 段)。

17. **政府船隊資訊系統的存貨管理功能有不足** 儘管政府船隊資訊系統曾於 1999 年及 2015 年提升功能,但有部分預期效益無法實現。例如由政府船隊資訊系統編定的添購水平未能全面反映政府船塢的現行補貨做法。此外,審計署發現,儘管政府船隊資訊系統可為政府船塢倉庫的庫存物品製備條碼,但不能利用條碼使存貨管理工作自動化(第 4.10 段)。

18. **政府船塢危險品的管理** 海事處的內部人員和承辦商在修理或維修政府船隻期間,均須處理受《危險品條例》(第 295 章)管制的危險品(例如柴油和汽油、氧氣瓶和乙炔氣瓶,以及漆料和稀釋劑)。儘管該條例的條文不適用於政府,但海事處一直致力減低潛在的危險和風險,並確保其所有員工和工人在安全及健康環境下工作(第 4.1 及 4.14 段)。審計署審查後,發現政府船塢危險品的管理工作有下列問題:

摘要

- (a) **柴油及汽油的處理** 海事處表示，儘管該處已忠告用戶部門在船隻返回政府船塢進行維修之前，應把船上的燃油量盡量減少，但對於返回船塢進行不在計劃中急修的船隻，或因運作所需而須備有若干分量燃油的執法機關船隻而言，這可能有實際困難。在 2016 年，有 39 艘汽油驅動的船隻進入政府船塢進行維修／修理時，其燃油缸的燃油存量平均為 68%，因此，政府船塢須處理從有關船隻卸下的大量燃油。根據海事處的 2016–17 年度顧問研究，把燃油從放油區轉運至指定危險品倉庫的路程甚長，而人手處理燃油，更會令意外風險進一步增加(第 4.17(a) 及 4.18(a) 段)；
- (b) **氧氣瓶及乙炔氣瓶的貯存** 根據《政府船塢科(政府船塢)安全管理手冊》，維修工程承辦商(該等承辦商會為焊接和切割金屬而帶備氧氣瓶及乙炔氣瓶到政府船塢)應盡量減少氣瓶數量，並應把過量的氣瓶貯存在指定危險品倉庫。然而，審計署發現，海事處沒有追蹤維修工程承辦商在政府船塢內貯存／使用氧氣瓶及乙炔氣瓶的數量。根據海事處的 2016–17 年度顧問研究，由於指定倉庫遠離船舶維修工場，所以有關人士沒有在每天作業後把氣瓶送回指定倉庫。審計署在 2017 年 8 月視察時發現，這種做法仍然持續(第 4.14(b)、4.17(b) 及 4.18(b) 段)；及
- (c) **漆料及稀釋劑的貯存** 根據海事處的 2016–17 年度顧問研究，指定危險品倉庫遠離船舶維修工場，也令有關人士不願在每天作業後把未用漆料及稀釋劑送回指定危險品倉庫。審計署發現，在 2017 年，有關方面曾 5 次向維修工程承辦商發放 399 至 579 公升漆料及 65 至 124 公升稀釋劑，供 5 艘船隻的髹漆工程之用。海事處表示，整項髹漆工程可能需時約 10 天，視乎船隻大小、天氣和濕度等因素而定。然而，沒有記錄顯示曾有未用漆料／稀釋劑在每天作業後送回危險品倉庫(第 4.17(c) 及 4.18(c) 段)。

在 2017 年 3 月，海事處聘用另一名顧問，研究政府船塢可如何更妥善管理危險品，以切合其作業需要和符合《危險品條例》的規定。在該研究於 2018 年完成之前，海事處需推行額外臨時措施，盡量減低安全風險(第 4.19 及 4.20 段)。

摘要

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議海事處處長應：

- (a) 改善新增及替換政府船隻採購事宜的整體規劃工作(第 2.36(a) 段)；
- (b) 持續推行措施改善監察船隊科的工作，確保船隻採購項目如期完成交付(第 2.36(b) 段)；
- (c) 加快處理積壓的船隻採購項目，包括落實督導委員會的建議，以解決驗船主任職系的人手短缺和該職系的接任問題(第 2.36(c) 段)；
- (d) 加強檢查招標文件的內容是否準確和一致(第 2.36(d) 段)；
- (e) 密切監察船隻可使用率的下降趨勢，並採取有效措施，以達至 87% 目標比率(第 3.26(a) 段)；
- (f) 探討在《管制人員報告》呈報船隻可使用率的更佳方法(第 3.26(b) 段)；
- (g) 密切監察停用時間日增的趨勢，並採取有效措施，盡可能縮短進行預防性保養的額外停用時間(第 3.26(c) 段)；
- (h) 繼續加強船隻維修服務採購工作的競爭性(第 3.26(e) 段)；
- (i) 加強檢討存貨，以找出流轉緩慢存貨，適時跟進並處置陳舊／不常用的存貨(第 4.12(a) 段)；及
- (j) 推行額外臨時措施，盡量減低政府船塢的安全風險(第 4.21(b) 段)。

政府的回應

20. 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，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 香港擁有具天然屏障的良港，為到訪船隻提供方便而安全的碇泊地方。海事處在海事處處長領導下，按照運輸及房屋局(運房局)的政策指引，處理香港的所有航行事務，並制訂所有級別及類別船隻的安全標準。

1.3 根據《物料供應及採購規例》(《採購規例》)，海事處是採購政府船隻的指定批核當局和代理部門，目標是為政府部門提供符合成本效益的海上運輸服務。在 2016–17 年度，海事處在管理政府船隊方面的開支為 5.623 億元(註 1)，當中包括：

- (a) 協調新政府船隻的採購和監察其建造和啟用；
- (b) 為政府船隻執行已計劃及非計劃的維修；及
- (c) 營運由海事處配員的船隊，並為其他政府部門提供海上運輸服務。

1.4 海事處有 5 個科別及 1 個行政部，截至 2017 年 3 月 31 日的人手編制為 1 411 人(見附錄 A 的海事處組織架構圖摘錄)。政府船隊科(船隊科)負責政府船隻的設計、採購及維修事宜，以及管理政府船塢。該船塢位於昂船洲，佔地 9.8 公頃(包括 8.3 公頃的遮蔽港池)，是政府船隻的運作及維修基地(註 2)。

註 1：這筆開支包括海事處購置船隻的建造費用及其他費用，但不包括用戶部門自費購買船隻的費用。

註 2：船塢內有 10 個有蓋修船棚、4 個移動修船罩篷及 30 個露天維修泊位，供修理和維修船隻。船塢也有 1 部升船系統和 3 部流動吊船機，可把重達 750 噸的船隻吊上乾塢。

政府船隊

1.5 截至 2017 年 3 月 31 日，政府船隊有 848 艘不同類別、額定功率、速度及大小的船隻，分別在 14 個政府部門管轄下運作（見附錄 B），並全部由海事處負責維修。在上述船隻中，有 58 艘由海事處管理，用於港口作業，以及為沒有自用船隊的政府部門提供服務（註 3）。該 848 艘政府船隻包括 94 艘大型機動船、21 艘小型機動船、72 艘高速船，以及 661 艘較小型的船隻或非機動船（例如駁船、泳灘艇／浮筏、小艇及充氣式橡皮艇）。該 94 艘大型機動船按下列安排運作：

- (a) 有 25 艘船隻由海事處配備船員和操作，以支援海事處的運作，以及滿足其他沒有自用船隊的部門的海上運輸需求；
- (b) 有 16 艘船隻在 6 個政府部門（例如入境事務處（入境處）及衛生署）控制下運作，但其船員由海事處提供及管理；及
- (c) 有 53 艘船隻由有關部門派員操作（例如為香港警務處（警務處）及消防處的特定用途而建造的船隻）。

政府船隻在該 14 個部門發揮的作用甚為重要，有助部門安全及有效運作。照片一 (a) 至 (f) 顯示一些政府船隻例子。

註 3：這些船隻包括巡邏船、為特定用途建造的運送小輪、浮臺及特別用途船隻，例如海道測量船和爆炸品運載船等。

照片一 (a) 至 (f)

政府船隻例子

<p>(a) 消防處的大型機動滅火輪</p> 	<p>(b) 漁農自然護理署的小型機動船</p> 
<p>(c) 警務處的大型高速船</p> 	<p>(d) 警務處的中型高速船</p> 
<p>(e) 海事處的駁船</p> 	<p>(f) 康樂及文化事務署的泳灘艇</p> 

資料來源：海事處的記錄

政府船隻的採購

1.6 船隊科轄下政府新建船舶組(新船組——見附錄 A)負責為政府部門採購船隻，例如與用戶部門協商，以了解其對新船的要求；進行設計和採購；以及監督新船的建造。截至 2017 年 3 月，新船組的編制有 11 名員工，主要屬於驗船主任職系和驗船督察職系(註 4)。

1.7 政府船隻的採購程序主要分為 3 個階段：

- (a) **規劃** 新船組會與用戶部門商討並確定其對船隻的擬議要求定案；進行可行性研究、初步設計及市場調查；並擬備載列財政預算及所涉經常開支的文件，供政府船舶常務委員會(船舶常委會——註 5)審議。在獲得船舶常委會通過後，用戶部門會向適當主管當局(例如立法會財務委員會(財委會))申請撥款；
- (b) **招標及批出合約** 在獲得撥款後，新船組便會確定技術規格、擬備招標文件及招標(註 6)。標書評審小組審查所接獲的標書後，會就批出合約事宜向有關主管當局(註 7)作出建議；及
- (c) **交付及調派** 待合約批出後，新船組會監察造船承辦商建造和交付新船事宜；安排驗收及海上試航，以及將該新船交予用戶部門。

1.8 在 2013 年，海事處獲運房局撥款 3,544 萬元，以聘用顧問管理 10 個新船採購項目。海事處需把部分項目的管理工作外判，原因是該處在 2009 年 12 月至 2012 年 10 月期間就投標評分制度進行大規模檢討，致使期間所有採用

註 4：分別為 4 名驗船主任職系人員(亦見第 2.20 段表五)，6 名驗船督察職系人員及 1 名高級文書主任。

註 5：船舶常委會就船隻採購事宜向政府部門提供意見，以確保符合成本效益，其主席為海事處助理處長(政府船隊)，成員包括船隊科轄下不同組別的人員。

註 6：根據《採購規例》，如所採購物料和服務的價值超逾 143 萬元的財政限額，必須採用招標程序；如不超逾 143 萬元限額，則可採用報價程序(惟顧問服務和有關建築和工程項目的服務除外，有關服務的財政限額不同)，例如採購額達 5 萬元以上者，須取得最少 5 份書面報價。

註 7：根據《採購規例》，投標書的批核當局為：(a) 部門投標委員會，負責批核價值不超逾 500 萬元的採購事宜(工程除外)；(b) 政府物流服務署投標委員會，負責批核價值不超逾 3,000 萬元(在 2017 年 7 月之前為 1,500 萬元)的物料/服務(非工程)/收入合約採購事宜；(c) 工務投標委員會，負責批核價值不超過 1 億元的工程和相關服務採購事宜；及 (d) 中央投標委員會，負責批核所有超過上述投標委員會可批核財政限制的採購事宜。

投標(即項目費用超逾 143 萬元——見第 1.7(b) 段註 6) 和評分制度的船隻採購項目均受阻延(見第 2.12 及 2.13 段)。

政府船隻的維修

1.9 船隊科的維修組(見附錄 A) 負責維修 848 艘政府船隻(見第 1.5 段)。截至 2017 年 3 月, 維修組的編制有 106 名員工(註 8)。

1.10 海事處表示, 政府船隻所需的檢查和維修一般可分為以下類別:

- (a) **塢修前檢查** 為機動船及高速船進行, 以找出須在其後作預防性保養時跟進的主要維修事項(見下文 (b) 項);
- (b) **預防性保養** 這是按政府船隻的運作模式及狀況而每隔一段適當時間進行的定期保養服務。至於更全面的維修/修理, 即把船隻升高後進行全面檢查、修理及其他所需維修服務, 則通常在乾塢內進行; 及
- (c) **急修** 這是在緊急情況下或意外發生後進行的糾正工作, 目的是使船隻回復安全及可運作狀況, 供用戶部門使用。

1.11 海事處已把大部分船隻維修工作(按合約價值計算的比率超逾 90%) 外判(註 9)。維修組人員負責管理維修合約、監察承辦商的工作進度和水平, 以及對修妥的船隻進行必須的檢驗及測試, 然後才交付相關用戶部門。海事處把維修物料貯存在政府船塢的倉庫, 供承辦商及海事處人員進行維修及修理工程時使用。為盡量提高船隻的維修效率及船隻可使用率, 海事處應用一套名為政府船隊資訊系統的網上電腦資訊系統, 以協調維修活動及支援服務。

註 8: 分別為 3 名驗船主任職系人員、14 名驗船督察職系人員、10 名機械督察職系人員、6 名電氣督察職系人員、14 名監工、13 名高級技工、43 名技工、1 名空氣調節督察及 2 名文書助理。

註 9: 其餘內部船隻維修事項主要為在工場進行的修理工作和小型緊急修理工作。海事處已按所涉及的人工和材料成本估計內部維修工作的名義合約價值。

政府船隻的採購及維修開支

1.12 截至 2017 年 8 月 31 日，進行中的船隻採購項目有 28 個，涉及以 26.53 億元的獲批撥款為 7 個政府部門採購 94 艘新船(註 10)。在 2016–17 年度，海事處為政府船隊斥資 1.394 億元採購維修服務，另耗資 1.419 億元採購維修物料。

海事處的改革工作

1.13 在 2012 年 10 月，南丫島附近兩艘客輪相撞，有關的調查委員會提出海事處有必要作出制度上改變。為此，運房局於 2013 年 5 月成立海事處制度改革督導委員會(下稱督導委員會——註 11)，以指示和督導海事處處長進行全面的制度檢討(註 12)和改革。海事處已成立改革執行小組(註 13)，以支援督導委員會的工作，並協助海事處處長推行督導委員會的建議。

1.14 在效率促進組協助下，改革執行小組已於 2013 年 8 月至 2015 年 1 月期間分 2 個階段進行組織性檢討，以改善海事處在船舶安全和海上航行安全方面的規管職能和業務流程。鑑於船隊科所佔用的部門人手和資源均逾 40%，海事處完成上述檢討後便着手檢視船隊科的運作，並集中檢討在採購政府船隻方面的財政管制和安排。因此，海事處處長在 2015 年 12 月把新船組撥歸海事處副處長(特別職務)管轄，以便發揮更佳協同效應，提升檢討實際工作量和推行各項改善措施兩類工作的效率及效益。在 2016 年年初，海事處着手檢討新船組和維修組，並為新船組取得額外資源，加快採購程序(見第 2.19 段)。2016 年 7 月，整個船隊科撥歸海事處副處長(特別職務)管轄，以加強管理層的督導。

註 10：該 94 艘船隻包括 49 艘機動船、41 艘快艇、3 艘機動充氣式橡皮艇及 1 艘駁船。

註 11：督導委員會由運輸及房屋局局長領導，另有 2 位具豐富行政及管理經驗的業外成員。

註 12：該制度檢討集中研究以下 3 個範疇：(a) 操作事宜，例如安全標準和作業常規；(b) 人力策略和培訓；及 (c) 海事處的組織架構和作業程序。

註 13：執行小組由 1 名首長級乙級政務官領導(職銜為海事處副處長(特別職務))，轄下有 1 名高級首席行政主任和 1 名海事處助理處長，另有由 19 名非首長級人員組成的小組提供專業及行政支援。

1.15 在人力資源策略和培訓方面，督導委員會留意到海事主任和驗船主任職系長期面對人手不足和接任問題(註 14)。儘管海事處在過去數年已實施一系列權宜措施(見第 2.19 段)，以解決上述 2 個專業職系的嚴重招聘困難和人手不足問題，惟仍未能解決該 2 個職系的人手和接任問題(見第 2.20 和 2.21 段)。海事處按照督導委員會的建議，設法解決該 2 個專業職系的人手問題，並在 2014 年委聘顧問研究海外海事主管機關如何處理招聘和接任問題。督導委員會參考顧問的研究結果後，強烈支持就該 2 個專業職系進行職系架構檢討，以便開設新的見習或助理職級，為其人手和接任問題制訂長遠解決方案。2016 年 5 月，海事處為進行職系架構檢討尋求公務員事務局支持。公務員薪俸及服務條件常務委員會因應公務員事務局在 2016 年 12 月提出的要求，同意進行該職系架構檢討，並建議海事處就有關事宜提交文件。2017 年 2 月，海事處將其職系架構檢討方案提交常務委員會考慮。

審查工作

1.16 審計署在 2006 年完成審查“政府船隊的管理”，結果載於 2006 年 3 月發表的《審計署署長第四十六號報告書》第 4 章。在 2017 年 4 月，審計署就海事處在採購及維修政府船隻方面的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 政府船隻的採購(第 2 部分)；
- (b) 政府船隻的維修(第 3 部分)；及
- (c) 維修物料的管理(第 4 部分)。

審計署已在上述範疇找出可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.17 運輸及房屋局局長歡迎審計署研究政府船隻的採購及維修事宜，並同意審計署的意見和建議。海事處處長也同意審計署的建議。

註 14：該 2 個海事處專業職系負責執行相關法定職務，即與香港水域內所有航行事務和與所有級別和類別船隻安全標準有關的法定職能。新船組的驗船主任負責新船的採購事宜(見第 2.17 段)。

引言

1.18 政府物流服務署署長表示，政府物流服務署(物流署)樂意就採購和供應作業向海事處提供意見。

鳴謝

1.19 在審查期間，海事處、物流署、警務處及消防處人員提供協助並充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：政府船隻的採購

2.1 本部分審查海事處採購政府船隻的工作，主要集中於下列事宜：

- (a) 採購新增及替換政府船隻的規劃工作 (第 2.2 至 2.8 段)；
- (b) 船隻採購項目的推展進度緩慢 (第 2.9 至 2.32 段)；及
- (c) 有 2 艘新船機械故障頻生 (第 2.33 至 2.35 段)。

採購新增及替換政府船隻的規劃工作

2.2 船隊科負責向所有政府部門提供高效率的海上運輸服務。根據在 2008 年發布的《船隊科通告第 10/2008 號》，船隊科會定期審查現有政府船隊的成本效益；預先規劃以新船替換的安排，以及與用戶部門協商其新需求。詳情如下：

- (a) **替換老化船隻** 為規劃替換事宜，船隊科會進行定期檢討，以找出預計使用年限尚餘 3 至 5 年便到期替換的現有船隻 (見表一)。維修組 (見第 1.9 段) 通常在預計使用年限屆滿之前 3 年內，安排擬備船舶狀況評估報告，以載列下列資料：(i) 評審有關船隻的實體情況 (包括船身和機電設備) 及確保在餘下使用年限安全運作所需的修正工作；(ii) 評估該船隻在餘下使用年限的每年平均維修費用；及 (iii) 估算替換船隻後的每年平均維修費用。維修組負責根據船舶狀況評估報告的資料，向用戶部門建議船隻替換計劃；

表一

按船身分類的預計船隻使用年限

船身類別	預計使用年限 (年)
鋼	20
鋁	15
玻璃纖維強化塑膠	15
橡膠	8

資料來源：海事處的記錄

- (b) **採購新船** 用戶部門如基於運作所需而購置新船，須取得所屬決策局支持，並向新船組提交充分理據。新船組會與有關的用戶部門協商，跟進擬議採購新船事宜。維修組則須提供新船的估計每年平均維修費用；及
- (c) **5年滾動式計劃** 船隊科會就採購新增或替換政府船隻事宜制訂5年滾動式計劃，並於每年4月或5月提交船舶常委會考慮。

購置新船通常需時約3至5年。

主要政府船隻日漸老化

2.3 審計署分析了服役中的4類主要政府船隻(註15)的平均船齡，發現其船齡在2007至2016年的10年間顯著增加(見圖一)，細節如下：

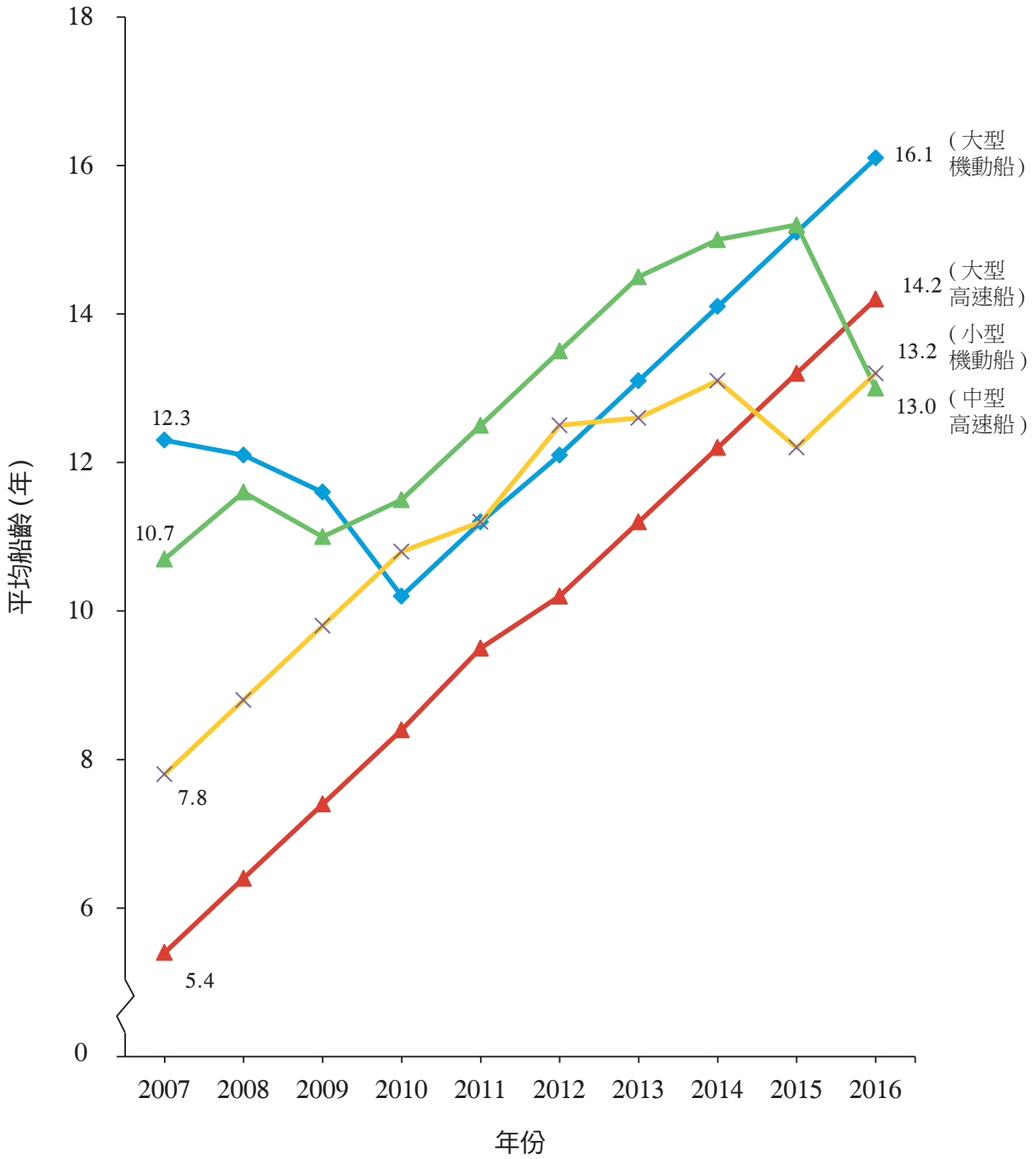
- (a) **大型機動船** 大型機動船的平均船齡增加了30.9%，由2007年的12.3年增至2016年的16.1年。截至2017年3月31日，合共有94艘大型機動船，其中42艘的船身為鋼材，預計使用年限為20年；餘下52艘的船身為鋁材或玻璃纖維強化塑膠，預計使用年限則為15年；

註15：海事處表示，該4類船隻的維修開支較高，需要更密切監察和關注。

- (b) **小型機動船** 小型機動船的平均船齡增加了 69.2%，由 2007 年的 7.8 年增至 2016 年的 13.2 年。截至 2017 年 3 月 31 日，合共有 21 艘小型機動船，其船身全屬鋁材或玻璃纖維強化塑膠，預計使用年限為 15 年；
- (c) **大型高速船** 大型高速船的平均船齡增加了 163%，由 2007 年的 5.4 年增至 2016 年的 14.2 年。截至 2017 年 3 月 31 日，合共有 13 艘大型高速船，其船身全屬鋁材或玻璃纖維強化塑膠，預計使用年限為 15 年；及
- (d) **中型高速船** 中型高速船的平均船齡增加了 21.5%，由 2007 年的 10.7 年增至 2016 年的 13 年。截至 2017 年 3 月 31 日，合共有 59 艘中型高速船，其船身全屬鋁材或玻璃纖維強化塑膠，預計使用年限為 15 年。

圖一

政府船隊內 4 類主要船隻的平均船齡
(2007 至 2016 年)



資料來源：審計署對海事處記錄的分析

主要政府船隻在預計使用年限屆滿後繼續服役

2.4 審計署進一步分析了 4 類主要船隻的船齡及預計使用年限後發現，截至 2017 年 3 月 31 日，服役中的機動船和高速船有 187 艘，其中 76 艘 (41%) 已超逾其預計使用年限 1 至 12 年 (見表二)；而在 2012 年 3 月，同類船隻有 183 艘，其中只有 33 艘 (18%) 超逾預計使用年限，可見情況轉差。

表二

主要政府船隻在預計使用年限屆滿後
繼續服役年期的分析
(2017 年 3 月 31 日)

在預計使用 年限屆滿後 繼續服役年期 (年)	船隻類別				總計 (數目)
	大型 機動船	小型 機動船	大型 高速船	中型 高速船	
	(數目)				
1 至 < 5	25	2	4	12	43
5 至 12 (註)	13	6	0	14	33
總計	38	8	4	26	76

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註：在預計使用年限屆滿後繼續服役的年期平均為 7.4 年。

5 年滾動式計劃／10 年替換計劃 延至 2016 年 12 月才擬備

2.5 審計署要求查閱《船隊科通告第 10/2008 號》(見第 2.2 段) 訂明的 5 年滾動式計劃，海事處於 2017 年 8 月及 9 月回應時表示：

- (a) 自《船隊科通告第 10/2008 號》於 2008 年發布後，海事處一直檢討其適用情況。而且設立機制硬性規定政府船隻簡單地按預計使用年限而替換，也未必切合用戶部門的運作需求，或因未有船盡其用而不符合成本效益。海事處儘管沒有制訂具體的 5 年滾動式計劃，但一直因應用戶部門的需要推展替換項目；並在向用戶部門建議船隻

替換時間表時，將其船隻的預計使用年限納入為考慮因素之一。該處檢討《船隊科通告第 10/2008 號》時，會借鑑船隊科近期推行有關採購和維修改革措施的經驗，以及就新增和替換船隻的採購時間及策略諮詢個別用戶部門；及

- (b) 在 2009 至 2014 年期間，由於新船組的專業人員嚴重短缺，令替換項目受阻延，如按照當時制定的滾動式採購計劃行事，並不能為用戶部門訂出實際可行的計劃。儘管如此，繼審計署在 2016 年審查“消防裝備的採購及保養”（包括消防處船隻）並作出建議後（有關建議載於 2016 年 10 月發表的《審計署署長第六十七號報告書》第 3 章），海事處遂於 2016 年 12 月着手與主要用戶部門商議暫定的 10 年船隻替換計劃。

2.6 根據海事處提供的 2017 年 7 月船隻替換計劃，在預計使用年限屆滿後繼續服役的 76 艘船隻中（見第 2.4 段表二），有 54 艘（71%）已納入替換計劃。審計處留意到，在未納入 2017 年 7 月替換計劃的 22 艘船隻中：

- (a) 海事處沒有為 2 艘船隻進行船舶狀況評估（見第 2.2(a) 段），而有關船隻已分別超逾使用年限 1 年和 6 年（註 16）；及
- (b) 儘管海事處已為餘下 20 艘船隻進行船舶狀況評估，但其中 18 艘的評估結果未獲妥善跟進，詳情如下：
 - (i) 維修組早於 5 個月至 7.5 年之前建議替換其中 8 艘船隻（5 艘屬於漁農自然護理署（漁護署），另外 3 艘屬於海事處），但截至 2017 年 7 月，有關船隻仍繼續服役；
 - (ii) 根據 3 至 7.5 年之前的評估結果，有 6 艘船隻可繼續服役 2 至 3 年，惟須視乎進一步評估而定。然而，自此以後，一直未有作進一步評估；及
 - (iii) 至於其餘 4 艘已評估的船隻，維修組沒有向其用戶部門建議應否替換或須作進一步評估。

註 16：在 2017 年 9 月和 10 月，海事處通知審計署：(a) 該 2 艘船隻是用於控制污染的特別用途船隻，主要置於候命狀態，隨時應召處理緊急事故，即海上油污。鑑於其作業模式，該 2 艘船隻一般都保持良好運作狀況。儘管如此，海事處會作出安排，在下一次進行預防性保養時，同時為船隻進行船舶狀況評估；及 (b) 海事處一直緊記船舶狀況評估是監察船隻安全運作狀況的措施之一。此外，海事處會在進行預防性保養和急修期間觀察船隻的實際狀況，並按衡工量值原則考慮有否需要進行船舶狀況評估。

2.7 適時替換老化船隻，對維持運作的效益和效率甚為重要。在 2013 年，海事處就外判船隻採購項目的項目設計及管理工作要求運房局撥款時（見第 1.8 段），曾述明如採購項目未能及時處理，可能導致：(a) 造船成本增加，因而超出預算（見第 2.9 及 2.10 段）；及 (b) 維修費用及額外停用時間顯著增加。老化船隻也不利用戶部門暢順運作。在這方面，審計署留意到保安局曾於 2013 年 8 月致函運房局，關注船隻替換／採購項目如有延誤，可能影響執法機關處理緊急事故的效率。運房局向保安局保證，已採取措施加快採購程序，包括向海事處提供額外資源，用以聘用顧問處理項目管理工作，並開設有時限職位處理尚未完成和預計的新增項目。

2.8 鑑於政府船隻呈老化趨勢，海事處需改善新增及替換船隻採購事宜的整體規劃工作，包括：

- (a) 加快完成檢討《船隊科通告第 10/2008 號》（見第 2.5(a) 段）內有關擬備 5 年滾動式計劃的規定；及
- (b) 適時進行船舶狀況評估，以便密切監察老化船隻的安全，並與用戶部門協商，迅速跟進評估結果。

船隻採購項目的推展進度緩慢

2.9 截至 2017 年 8 月 31 日，海事處正管理 25 個採購項目，所採購的 90 艘船隻分屬 4 個主要類別（見第 2.3 段），其中 8 個項目已由財委會批准，餘下 17 個分別由立法會在審議《撥款條例草案》時批准（即把有關項目列入政府一般收入帳目的周年預算草案），或由財政司司長根據《公共財政條例》（第 2 章）所獲授權批准。審計署的分析顯示，有 5 個由財委會批准的項目未能在相關財委會文件述明的目標日期交付船隻（截至 2017 年 8 月，所延誤時間為 5 個月至 4 年不等——見表三）。有關延誤已令該 5 個項目中的 4 項合共 8 艘船隻的建造成本增加，政府因而須額外承擔合共 3,320 萬元（超出核准撥款額 14%）。

表三

由財委會批准的 5 個船隻採購項目
未能在目標日期交付船隻
(2017 年 8 月 31 日)

項目	船隻採購項目	原本的預計交付日期	截至 2017 年 8 月 31 日的狀況
1	財委會在 2012 年 1 月批准撥款 1,960 萬元，為懲教署替換 1 艘用以運送高度保安級別羈留人士的船隻；該船隻的預計使用期到 2013 年便屆滿。	2013 年 8 月	合約於 2017 年 8 月批出。造船工程正在進行，預計在 2019 年 2 月交付(見第 2.24 段表六項目 6)。
2	財委會在 2012 年 4 月批准撥款 1,710 萬元，為香港海關替換 1 艘快艇；該快艇自 2003 年起服役，在 2010 年一次反走私行動中損毀，進行維修並不合乎經濟原則。	2014 年 1 月	正在評估標書，將於 2017 年 10 月批出合約(見第 2.24 段表六項目 2)。
3	財委會在 2012 年 6 月批准撥款 8,500 萬元，為消防處替換 1 艘鋁材船身滅火輪(預計使用年限為 15 年——見第 2.2(a) 段表一)；該船隻自 1990 年起服役。	2014 年 9 月	正在評估標書，將於 2017 年 11 月批出合約。
4	財委會在 2013 年 5 月批准撥款 1.14 億元，為警務處替換 5 艘自 1999 年起服役的鋁材船身快艇；其中 1 艘於 2012 年損毀，進行維修並不合乎經濟原則。	2016 年 3 月	正在擬備投標文件(註)。
5	財委會在 2014 年 1 月批准撥款 4,640 萬元，為海事處替換 4 艘自 1995 年起服役的船隻。	2017 年 3 月	合約於 2016 年 6 月批出。造船工程正在進行，預計在 2017 年 11 月交付。

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註：海事處表示，技術規格已有定案，正待警務處就投標方式提出意見。

2.10 至於藉《撥款條例草案》獲批准，或由財政司司長批准的 17 個船隻採購項目(見第 2.9 段)，有 7 個在 2013–14 年度之前已獲批准，惟審計署發現，其中 3 個項目的進度尤其緩慢，截至 2017 年 8 月 31 日，即獲批准撥款約 5 年後，仍在招標階段(見表四)。有關延誤令該 7 個項目共 19 艘船隻的建造成本增加，政府因而須額外承擔合共 5,877 萬元(超出核准撥款額 37%)。

表四

延誤推行在 2013–14 年度之前獲批撥款的
船隻採購項目
(2017 年 8 月 31 日)

項目	船隻採購項目	批准撥款 年度	截至 2017 年 8 月 31 日 的狀況
1	撥款 990 萬元，為入境處替換 1 艘自 1992 年起服役的船隻。	2010–11	造船工程正在進行(按 2016 年 6 月批出的合約進行)。
2	撥款 970 萬元，為海事處替換 1 艘自 1995 年起服役的船隻。	2011–12	正在評估標書。
3	撥款 2,100 萬元，為警務處採購 3 艘用於攔截行動的新快艇。	2011–12	正在招標(截標日期為 2017 年 12 月)。
4	撥款 6,400 萬元，為警務處替換 8 艘自 1997 或 1998 年起服役的快艇。	2011–12	正在招標(截標日期為 2017 年 10 月——見第 2.24 段表六項目 1)
5	撥款 1,600 萬元，為消防處替換 2 艘自 2000 年起服役的潛水支援快艇。	2012–13	造船工程正在進行(按 2017 年 5 月批出的合約進行——見第 2.24 段表六項目 5)。
6	撥款 1,000 萬元，為漁護署採購 1 艘新巡邏船。	2012–13	造船工程正在進行(按 2017 年 1 月批出的合約進行——見第 2.24 段表六項目 4)。
7	撥款 2,990 萬元(註)，為海事處替換 3 艘自 1993 或 1994 年起服役的船隻。	2012–13	造船工程正在進行(按 2017 年 3 月批出的合約進行——見第 2.24 段表六項目 3)。

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註：由於有延誤，在 2012–13 年度所批核的撥款已撥作其他用途。另於 2016–17 年度財政預算就該項目批核新撥款 4,460 萬元。

2.11 審計署審查海事處的記錄後，發現導致船隻採購項目延誤落實的因素如下：

- (a) 評審標書評分制度的檢討工作費時甚久(見第 2.12 至 2.16 段)；
- (b) 驗船主任短缺(見第 2.17 至 2.22 段)；
- (c) 為處理積壓項目而外判項目管理工作的進度緩慢(見第 2.23 至 2.27 段)；及
- (d) 招標文件的內容有差異(見第 2.28 及 2.29 段)。

評審標書評分制度的檢討工作費時甚久

2.12 海事處一向採用評分制度評審價值超過 143 萬元的船隻採購項目標書。當海事處在 2009 年 12 月批出一份船隻採購合約時，中央投標委員會留意到標書評估表內有條款訂明，海事處可在評分階段行使酌情權，接納未有提供充足資料以供評審的標書。儘管海事處已闡釋行使該酌情權的情況，但中央投標委員會仍關注投標者不會知悉該安排(因為標書評估表屬內部文件)，並要求海事處諮詢律政司，以修訂評分制度的相關條款。

2.13 **在檢討期間暫緩處理項目** 新船組負責跟進評分制度的檢討工作，並耗時 10 個月(由 2009 年 12 月至 2010 年 10 月中)就警務處的 11 艘快艇採購項目草擬修訂評分制度。在 2010 年 10 月至 2011 年 4 月期間，新船組已就評分制度向律政司徵詢數輪意見，並在期間表明有意把該修訂評分制度用於所有類別船隻。由 2011 年 5 月起，新船組繼續在不同時期諮詢有關各方(即警務處、財經事務及庫務局(財庫局)、中央投標委員會及律政司)，並因應他們的意見修訂評分制度。2012 年 4 月，財庫局指出船隻各有不同的主要特點，所有船隻通用的標準評分制度既複雜又不合宜，並建議新船組按特定船隻類別提交具代表性的評分制度，以供審批。2012 年 10 月，中央投標委員會批准為警務處快艇採購項目制訂的修訂評分制度(標書評分制度檢討的事件年表載於附錄 C)。在上述近 3 年期間(2009 年 12 月至 2012 年 10 月)，有 9 個項目

(註 17) 因而暫緩處理 4 個月至 2.8 年不等，涉及以撥款總額 2.637 億元採購 29 艘船隻 (包括第 2.9 段表三項目 1 至 3 和第 2.10 段表四項目 1 至 4)。

2.14 審計署審查海事處的記錄，以確定海事處管理層如何監察新船組修訂評分制度的工作進度，發現新船組在 2010 年 8 月才開始在 (船隊科助理處長主持的) 政府船塢管理層周會上匯報有關工作進度。2010 年 9 月，新船組報稱預計修訂評分制度會在 2011 年 2 月獲中央投標委員會批准；惟最終沒有在預計日期獲得批准。儘管如此，沒有記錄顯示該管理層會議曾接報／討論可能因而造成的影響 (例如受影響的採購項目數量和延誤時間) 和緩減有關影響的可能措施 (例如重新評估尚待處理的採購項目是否需要採用評分制度)。根據《採購規例》，如所採購服務／產品的質素極為重要，部門可考慮採用評分制度評審標書。在這方面，審計署留意到，律政司曾在 2010 年 12 月提議海事處檢討是否需要採用評分制度，但沒有記錄顯示海事處曾對該建議作出回應。在此事上，新船組在 2012 年 12 月為採購 3 艘駁船而招標時，並沒有採用評分制度。當評分制度在 2012 年獲中央投標委員會批准後，新船組僅在 3 個項目加以應用，包括警務處 11 艘快艇的項目 (見第 2.13 段)，以及 2 個其他類別船隻的採購項目；該 2 個項目的相關評分制度於 2014 年獲物流署投標委員會批准 (見第 1.7(b) 段註 7)。2014 年 8 月，財庫局發出通告，提醒各局／部門避免過度使用評分制度評審標書。

2.15 審計署也要求海事處提供其高層管理人員在 2010 至 2012 年間監察新船組檢討評分制度工作的記錄，例如有海事處首長級人員出席的機構小組周會的會議記錄。然而，海事處在 2017 年 8 月通知審計署，沒有備存在上述期間舉行的機構小組會議記錄。因此，審計署無法確定海事處的高層管理人員有否及時獲悉有 9 個船隻採購項目 (見第 2.13 段) 因評分制度檢討工作費時過久而延誤，以及有否就此向新船組作出指示。2017 年 9 月，海事處通知審計署，自 2014 年 5 月起，有關情況已有改善。該處已為機構小組會議擬備書面紀要，以記錄會上商議內容。此外，為加強管理層對船隊科的監督，海事處處長和海事處副處長 (特別職務) 已自 2016 年 2 月起定期出席政府船塢管理層會議。

註 17：根據海事處在 2013 年 5 月定稿的《新船組人力檢討報告》，自 2009 年 12 月開始檢討標書評分制度後，所有需要評分制度的新船隻採購項目均暫緩處理，直至 2012 年 10 月 3 日 (即經修訂評分制度獲中央投標委員會批准當日)。截至 2013 年 4 月 19 日，合共有 13 個涉及 37 艘船隻的項目尚未完成 (見第 2.23 段)，其中有 4 個 (合共 8 艘船隻) 在 2012 年 10 月 4 日至 2013 年 4 月 19 日期間獲批撥款。換言之，有 9 個 (13 減 4) 項目因檢討標書評分制度而延後至 2012 年 10 月 3 日才處理，合共涉及 29 艘 (37 減 8) 船隻。截至 2017 年 8 月 31 日，在該 9 個延誤項目中，有 2 個已經完成。

2.16 審計署留意到，海事處近年積極改善重要會議的文件記錄，並加強管理層對船隊科的監督。審計署認為，海事處需持續推行相關改善措施，確保船隻採購項目如期完成交付。

驗船主任短缺

2.17 **招聘困難** 新船組的驗船主任在政府船隻採購事宜上責任重大。他們會以輪機工程師和造船工程師的身分，代表海事處參與建造新船的工作(註 18)。海事處在招聘驗船主任以填補處內空缺時，一直遇到困難。由 2007 年撤銷暫停招聘公務員規定至 2012 年期間，海事處進行了 8 次公開招聘驗船主任職位工作，目標聘請人數為 2 至 9 人不等，惟每次聘請到的驗船主任平均為 2.5 人。

2.18 根據 2016 年 4 月公布的《海事處制度改革督導委員會最終報告》(見第 1.13 段)，本地培訓的海員供應一直非常有限，因為香港年輕人一般對在遠洋輪船上工作不感興趣，而且航運業的業務高度全球化，私營界別的船公司可提供具競爭力的薪酬待遇，從世界各地招聘僱員。此外，驗船主任職系入職條件所要求的專業資格頗為嚴格(註 19)，這也導致海事處人手短缺，並有接任問題(註 20)。

2.19 **權宜措施** 在 2013 至 2017 年 1 月期間，海事處進行了 5 次驗船主任招聘行動，並自 2014 年起在招聘行動中推行權宜措施，包括：(a) 放寬對語文能力和工作經驗的要求；(b) 按工作經驗給予遞加增薪點；及 (c) 加強招聘工作的宣傳。然而，招聘行動的目標聘請人數為 7 至 10 人，但每次聘請到的驗船主任平均只有 3.2 人。海事處在 2013 年 9 月為新船組取得批准開設 3 個有時限的驗船主任職位，任期由 2014–15 至 2017–18 年度，以加快處理在 2009 年 12 月至 2013 年間積壓的船隻採購項目(見第 2.13 段)。2016 年 11 月，海事處取得更多有時限資源，開設了 1 個高級驗船主任和 2 個助理驗船督察的職位，為期 5 年，由 2017–18 至 2021–22 年度，以加快處理積壓的採購項目。

註 18：新船組驗船主任的主要職務和職責包括：(a) 就用戶的運作要求進行可行性研究、就技術和成本事宜向用戶部門提供意見，以及擬備船舶常委會文件、規格文件及招標文件；(b) 評估標書並作出建議；(c) 監督新船的設計和建造；(d) 驗收所交付的船隻；及 (e) 就現有船隻的改裝事宜與用戶部門協商。

註 19：就驗船主任職系的入職職級而言，應徵者須具備相關學位(例如機械工程／海洋工程或航海學)，並必須在遠洋輪船上擔任指定責任崗位，達到規定的海上服務年資，或在造船學方面累積相關工作經驗。

註 20：以 2007 至 2012 年間進行的招聘工作為例，新聘人員受聘時的平均年齡為 44.3 歲。

政府船隻的採購

2.20 **人力情況** 儘管海事處已推行權宜措施，但驗船主任職系的空缺數目仍持續增加，由2013年4月的5個(佔54人編制的9.3%)增至2017年3月的11個(佔55人編制的20%)。同期，新船組繼續有1至3個職位懸空(見表五)。海事處在2013年6月和2015年3月通知有關用戶部門，由於驗船主任職系人手短缺，加上海事處有其他急務處理，所以船隻採購項目會延遲。海事處的改革執行小組(見第1.13段)在2017年檢討新船組的工作量和人手後，建議把3個有時限的驗船主任職位延續4年，直至2022年3月31日。

表五

新船組的驗船主任職系人手狀況

新船組的 驗船主任職系	在3月31日的狀況				
	2013	2014	2015	2016	2017
(數目)					
常額編制 (a)	4	4	4	4	4
已通過開設的 有時限職位 (b)	0	3	3	3	4
總計 (c)	4	7	7	7	8
公務員 (d)	3	1	2	3	5
按非公務員合約 條款聘用的人員 (e)	0	4	2	3	1
空缺 (f) = (c) - (d) - (e) (註)	1	2	3	1	2

資料來源：海事處的記錄

註：在2017年9月，海事處通知審計署，由於缺乏合適的驗船主任應徵者填補空缺，故已重新調撥資源，由2016年2月起，在改革執行小組轄下開設總物料供應主任和物料供應主任職位各1個，就物料供應和採購事宜向新船組人員提供專業意見。2016年11月，海事處獲得更多有時限資源，延續該2個物料供應主任職系的職位，任期由2017-18至2021-22年度。

2.21 **接任問題** 根據督導委員會的報告，海事處的驗船主任職系也正面對嚴峻的接任問題。在2013年4月30日，驗船主任職系人員的平均年齡為52.2歲，

而在 2017 年 3 月 31 日則為 52.1 歲。截至 2016 年 3 月，在 47 名驗船主任中，有 33 名 (70%) 將在 10 年內屆正常退休年齡。督導委員會認為，海事處除了應持續推行已實施的權宜措施，還應繼續就聘請合適人員研究更多切實可行的權宜措施，包括聘請經驗豐富的專業人士擔任高層職級。至於驗船主任職系人員的接任問題，督導委員會大力支持展開職系架構檢討，以開設新的見習或助理職級。為跟進督導委員會的建議，海事處一直與公務員事務局合作，就驗船主任和海事主任職系 (見第 1.15 段) 進行職系架構檢討。截至 2017 年 8 月，該檢討仍在進行。

2.22 審計署認為，海事處需加快推行督導委員會的建議，以解決驗船主任職系的人手短缺和接任問題，從而加快處理積壓的採購項目。

為處理積壓項目而外判 項目管理工作的進度緩慢

2.23 截至 2013 年 4 月，尚未完成的採購項目合共有 13 個 (見第 2.13 段註 17) (各項目費用均超逾 143 萬元)，包括修訂評分制度於 2012 年 10 月獲批准後新增的 4 個採購項目。海事處已為處理積壓的船隻採購項目 (見第 2.19 段) 而推行另一項措施，即於 2013 年 10 月向運房局取得 3,544 萬元撥款，用以在 2014–15 至 2016–17 年度聘用顧問，管理 10 個採購合共 26 艘船隻的項目。顧問服務涵蓋在造船合約批出之前進行概念設計和擬備技術規格，以及在合約批出之後的管理服務。

2.24 然而，直至 2017 年 8 月，海事處只聘用顧問協助管理 6 個合共 16 艘船隻的採購項目 (見表六)：

- (a) 在其中 2 個項目，顧問須在造船合約批出之前及之後提供服務；及
- (b) 在餘下 4 個項目中，顧問須在造船合約批出之後提供服務，即由海事處內部人員進行概念設計和擬備技術規格。

表六

由顧問管理的 6 個船隻採購項目
(2017 年 8 月)

項目	顧問服務		造船合約的 招標日期	
	制訂概念 設計及 技術規格	管理 造船 合約	預計	實際
1. 為警務處替換 8 艘快艇 (見第 2.10 段表四項目 4)	有	有 (註 1)	2015 年 5 月	2017 年 4 月 (2017 年 10 月截標)
2. 為香港海關替換 1 艘快艇 (見第 2.9 段表三項目 2)	有	有 (註 1)	2015 年 6 月	2016 年 10 月 (註 2)
3. 為海事處替換 3 艘船隻 (見第 2.10 段表四項目 7)	沒有	有	2015 年 5 月	2016 年 7 月 (合約於 2017 年 3 月批出)
4. 為漁護署採購 1 艘巡邏船 (見第 2.10 段表四項目 6)	沒有	有	2015 年 6 月	2016 年 1 月 (合約於 2017 年 1 月批出)
5. 為消防處替換 2 艘潛水支 援快艇 (見第 2.10 段表四 項目 5)	沒有	有	2015 年 6 月	2016 年 9 月 (合約於 2017 年 5 月批出)
6. 為懲教署替換 1 艘船隻 (見第 2.9 段表三項目 1)	沒有	有	2015 年 6 月	2016 年 12 月 (合約於 2017 年 8 月批出)

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註 1：海事處表示，管理警務處及香港海關造船合約的顧問服務合約預計分別於 2018 年 8 月及 2017 年 10 月批出。

註 2：海事處表示，造船合約已於 2017 年 10 月 10 日批出。

附註：截至 2017 年 8 月，尚未聘用顧問的 4 個採購項目的狀況如下：(a) 有 3 個項目的造船合約已安排招標，其中 1 個項目的合約將於短期內批出、1 個仍在評估標書階段，還有 1 個尚待截標；及 (b) 餘下 1 個項目仍待警務處就招標方式提出意見，然後才就造船合約招標。

2.25 根據海事處在 2013 年提交運房局的申請撥款文件，預計在外判安排下，該 6 份造船合約會在 2015 年 5 月或 6 月招標。然而，如表六所示，全部 6 份合約均未能在預計日期招標，較計劃進度落後約 7 個月至 2 年不等。

2.26 至於由顧問負責制訂概念設計及技術規格的 2 個項目（見表六項目 1 及 2），海事處於 2015 年 5 月才為顧問服務招標，較提交運房局的申請撥款文件所述的預計招標日期，即 2014 年 8 月遲了約 10 個月。警務處（用戶部門之一）在 2016 年 2 月通知海事處，所接獲的顧問服務有下列不足之處：

- (a) 顧問為其 8 艘快艇擬備的標書規格與早前所採購巡邏艇的功能相若，並加入警務處不需要的功能；
- (b) 顧問沒有安排技術人員留駐香港，以便商討；及
- (c) 顧問服務未能加快船隻採購程序。

海事處在 2017 年 9 月和 10 月通知審計署，上文所述的外判項目是首個試驗項目，其後外判的項目已從中汲取經驗，可有效實現預計目的。

2.27 截至 2017 年 8 月，在 2013 年 4 月之前獲批撥款的 13 個積壓採購項目中（見第 2.23 段），只有 3 個已經完成；而在其餘尚未完成的 10 個項目中（見第 2.9 段表三項目 1 至 3 及第 2.10 段表四全部 7 個項目），有 5 個仍在招標階段。審計署認為，海事處需要加快處理積壓項目。在這方面，海事處需要加快把項目管理工作外判予顧問。

招標文件內容有差異

2.28 審計署在審查 1 個已延誤的海事處船隻採購項目時（見第 2.10 段表四項目 2），留意到延誤的原因之一是招標文件的內容有差異（詳情見個案一）。

個案一

項目因招標文件內容有差異而延誤

1. 在 2011-12 年度，海事處獲批撥款 970 萬元，以替換 1 艘自 1995 年起服役並已老化的船隻。由於海事處需要檢討評分制度(見第 2.12 及 2.13 段)，加上驗船主任人手短缺(見第 2.17 至 2.20 段)，該項目延至 2015 年 12 月才籌備招標事宜。
2. **發現差異** 海事處在 2016 年 3 月為該採購合約招標，並於同日把招標公告刊憲，至 2016 年 5 月截標時，合共接獲 5 份標書。在 2016 年 8 月評審標書期間，新船組發現招標公告與招標文件所列的船隻總長度和闊度有差異(例如招標公告訂明的總長度為不少於 15 米，但招標文件的強制規定卻訂明為 14 至 15 米)。
3. 在 2016 年 9 月，海事處向律政司尋求法律意見，詢問如有標書符合招標文件所訂的長度規定，但不符合已刊憲招標公告的規定，可否把合約批予該投標者。2016 年 10 月，海事處得悉投標者必須同時符合招標公告和招標文件所列的基本規定，方可獲批合約。
4. **取消招標** 在 2016 年 12 月，海事處徵求物流署投標委員會批准取消該項招標。儘管委員會批准取消招標，但指出海事處如在擬備招標公告和招標文件時已盡了應盡的努力，應可避免取消招標一事。該採購合約於 2017 年 4 月重新招標，2017 年 7 月截標，即較首次招標的截標日期(2016 年 5 月)延遲 1 年。

資料來源：海事處的記錄

2.29 鑑於個案一的審查結果，審計署又審查了另一個於 2017 年 3 月完成的海事處船隻採購項目(見個案二)，發現該項目的招標文件也有同類差異問題。雖然該項目的進度沒有因而受影響，但同類差異問題一再發生，令人關注。海事處需要加強檢查招標文件的內容是否準確和一致。

個案二

另一個項目的招標文件內容有差異

1. 在 2013 年 11 月，海事處獲批撥款 1,200 萬元，以替換 2 艘分別自 1994 年 6 月及 1996 年 3 月服役的巡邏船，即服役年期已超逾 15 年預計使用年限。
2. **發現差異** 海事處在 2014 年 7 月就供應該 2 艘巡邏船事宜招標，同日把招標公告刊憲。在 2014 年 10 月截標之前，有造船廠發現招標文件所列的船身規格、闊度及座位數目有數處差異(例如《一般技術要求》述明船隻的闊度上限為 2.4 米，而《基本要求》則列明闊度不得超過 4.2 米)，並於 2014 年 9 月要求新船組澄清。新船組回覆該造船廠後，也修訂在海事處網站發布的招標文件，但沒有修訂相關的憲報公告。至 2014 年 10 月截標時，沒有收到任何標書。該採購合約於 2015 年 8 月再次招標，於 2016 年 3 月批出，而有關船隻於 2017 年 3 月交付。

資料來源：海事處的記錄

船隻採購項目的進度**因更換造船承辦商而延誤**

2.30 財委會於 2005 年批准撥款 6,000 萬元，為警務處採購 23 艘分區快速巡邏艇，作為海上警視系統的部分設備。根據有關的財委會文件，其中 17 艘的預計啟用日期為 2008 年 3 月，餘下 6 艘則為 2009 年 3 月。2006 年 12 月，海事處代表警務處向造船承辦商(承辦商 A)批出採購合約，合約訂明分 4 批採購該 23 艘船隻，總金額為 3,720 萬。其中第 2、3 及 4 批訂單須各自視乎之前 1 批船隻在交付及驗收後 2 個月試用期的表現是否達標而定。

2.31 首 2 批(每批 6 艘)船隻已分別在 2007 年 12 月和 2009 年 11 月交付。不過，由於海事處與承辦商 A 有合約糾紛，海事處決定不會根據 2006 年合約訂購最後 2 批船隻，並於 2013 年向另一名承辦商批出新合約，採購其餘 11 艘船隻。該 11 艘船隻其後於 2016 年 2 月交付。在此事上，17(6 加 11)艘船隻未能在財委會文件所述的預計投入服務日期啟用(見第 2.30 段)。

2.32 海事處與承辦商 A 的合約糾紛至今尚未解決。為免妨礙進行中的糾紛調解程序，審計署不會在本審計報告內就該項目提出任何意見。

有 2 艘新船機械故障頻生

2.33 在 2012 年 11 月，海事處獲撥款 1,100 萬元，以替換 2 艘巡邏船。在 2014 年 3 月，海事處向承辦商 (承辦商 B) 批出總值 954 萬元的造船合約。該 2 艘船隻於 2015 年 2 月交付並通過必須的驗收測試 (例如正式海上試航)，獲海事處正式認收。在 2015 年 2 月至 2016 年 2 月的保養期內，在該 2 艘巡邏船中的 1 艘發現下列問題：

- (a) 發電機組不正常停機；
- (b) 舷外機經常停機；及
- (c) 與雷達、航行燈及警報器有關的問題。

2.34 當保養期於 2016 年 2 月屆滿時，發電機組的問題仍未解決。承辦商 B 表示，由於零件供應商的工人於 2015 年 11 和 12 月罷工，故仍在等待零件送達 (註 21)。當發電機組的修理工作於 2016 年 4 月完成後，與雷達、航行燈及警報器有關的問題再次出現，至 2016 年 11 月及 2017 年 3 月才獲糾正。

2.35 根據政府船塢的記錄，在 2015 年 2 月至 2017 年 3 月期間為該巡邏船修理上述問題，令該船隻停用了 126 天。此外，在 2016 年 2 月至 4 月期間，該巡邏船在承辦商 B 的船廠進行修理，因而停用 70 天。停用時間總計達 196 天 (即 2 年期的 27%)，以新船而言未免過長。第二艘巡邏船的發電機組及其中 1 部舷外機也出現問題，但主要在保養期之後發生；在保養期內的停用時間為 22.5 天，而緊接保養期之後 1 年的停用時間則為 103 天。截至 2017 年 8 月，沒有任何記錄顯示海事處曾就該 2 艘新船停用時間過長一事進行檢討。審計署認為，海事處需要檢討有關事宜，以免同類問題再次發生。

審計署的建議

2.36 審計署建議海事處處長應：

- (a) 改善新增及替換政府船隻採購事宜的整體規劃工作，包括：

註 21：海事處於 2017 年 8 月通知審計署，新船組已就發電機組向承辦商 B 取得額外 3 個月 (即由 2016 年 5 月至 8 月) 的有限度保養服務。

- (i) 加快完成檢討《船隊科通告第 10/2008 號》內有關擬備 5 年滾動式計劃的規定；及
- (ii) 適時進行船舶狀況評估，以便密切監察老化船隻的安全，並與用戶部門協商，迅速跟進評估結果；
- (b) 持續推行措施改善監察船隊科的工作，確保船隻採購項目如期完成交付；
- (c) 加快處理積壓的船隻採購項目 (見第 2.27 段)，包括：
 - (i) 落實督導委員會的建議，以解決驗船主任職系的人手短缺和該職系的接任問題；及
 - (ii) 加快把項目管理工作外判予顧問；
- (d) 加強檢查招標文件的內容是否準確和一致；及
- (e) 檢討在 2015 年 2 月交付的 2 艘新船長時間停用的問題 (見第 2.33 至 2.35 段)，以預防日後同類問題再現。

政府的回應

2.37 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 海事處已加強管治新船組，並由 2015 年 12 月起推行一系列措施，加快處理船隻採購項目。舉例來說，海事處已安排物料供應主任職系人員向新船組提供專業意見；增派專業職系人員，以便加快處理積壓的採購工作；以及開始為 2 個專業職系進行職系架構檢討，以便長遠解決招聘和接任問題；及
- (b) 展望未來，海事處會繼續努力，就採購新船隻事宜向政府部門提供專業支援。

第 3 部分：政府船隻的維修

3.1 本部分審查海事處維修政府船隻的工作，主要集中於：

- (a) 提供政府船隻予使用者的情況 (第 3.3 至 3.6 段)；
- (b) 政府船隻停用時間的管理 (第 3.7 至 3.13 段)；及
- (c) 維修合約的管理 (第 3.14 至 3.25 段)。

船隻維修工作的安排

3.2 海事處在《管制人員報告》述明，其目標是為用戶部門提供符合成本效益的維修服務。海事處轄下的維修組 (見第 1.9 段) 由高級維修經理主管，轄下設有 3 隊維修小組。儘管預防性保養 (見第 1.10(b) 段) 通常在政府船塢定期進行，但急修 (見第 1.10(c) 段) 卻會視乎需要而在政府船塢以內或以外進行。海事處已把約 90% 船隻維修工作外判。海事處表示，其餘的內部維修事項是在工場進行的修理工作和緊急小型修理工程，由監工、高級技工和技工職系人員進行。截至 2017 年 3 月，上述職系的人員合共有 65 人 (註 22)，其中 50 人在政府船塢工作，包括在 10 間專門技術工場工作的 47 人，以及從事緊急修理的 3 人。至於其餘的 15 名員工，則分別在 5 個水警分區前線基地提供修理服務 (註 23)。

提供政府船隻予使用者的情況

船隻可使用率呈下降趨勢

3.3 對用戶部門 (尤其是執法和執行緊急職務的紀律部隊部門) 的運作而言，海事處在維修政府船隻方面的工作是非常重要的支援。為監察提供船隻予所有使用者的情況，海事處在《管制人員報告》把相關表現目標訂為 87%。如圖二所示，海事處呈報的政府船隻可使用率，由 2007 年的 88.8% 降至 2016 年的

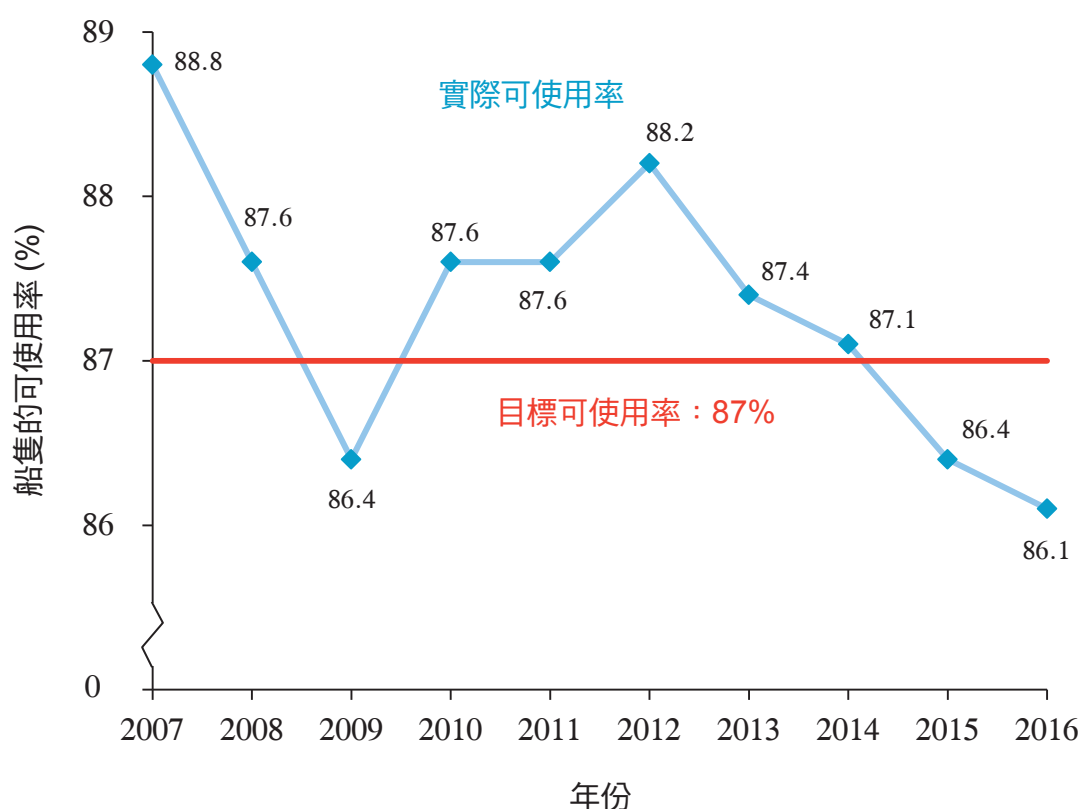
註 22：維修組的編制有 70 名監工、高級技工和技工職系人員，其中 65 人負責內部維修工作，其餘 5 人負責監察已外判的維修工作。

註 23：該 5 個水警分區前線基地分別位於西貢、大欖涌、馬料水、西灣河及香港仔。

86.1%，在 2009、2015 及 2016 年等 3 年，可使用率均低於 87% 目標，由 86.1% 至 86.4% 不等。

圖二

政府船隻的可使用率
(2007 至 2016 年)



資料來源：海事處的記錄

3.4 審計署留意到，海事處也在名為《香港港口統計年報》的周年報告呈報用戶部門大型機動船及大型高速船(見第 2.3 段)的可使用率。表七撮述在 2012 至 2016 年期間，6 個主要用戶部門的上述 2 類船隻的可使用率。從中可見警務處和入境處的有關船隻，可使用率有 3 年未達目標；而漁護署和海事處的有關船隻，則有 2 年未達標。整體而言，用戶部門的船隻可使用率呈下降趨勢，而警務處和入境處的船隻可使用率未能達標(註 24)，更可能對其運作效率有不良影響，海事處應予留意。

註 24：海事處在 2017 年 9 月告知審計署，該 2 個用戶部門的可使用率受其獨特的船隊運作模式影響。

表七

6 個主要用戶部門的
大型機動船和大型高速船可使用率
(2012 至 2016 年)

年份	用戶部門					
	警務處	海事處	消防處	漁護署	香港海關	入境處
2012	87.1%	89.7%	88.0%	90.6%	88.9%	85.9%
2013	87.0%	86.9%	89.2%	90.0%	88.5%	85.8%
2014	85.6%	86.6%	88.1%	93.8%	88.5%	88.4%
2015	84.0% (註)	88.9%	87.1%	85.3%	87.4%	86.8%
2016	84.8% (註)	87.9%	83.9% (註)	82.2% (註)	87.4%	87.0%

資料來源：海事處的記錄

註：海事處在 2017 年 10 月通知審計署，該 3 個用戶部門的船隻可使用率偏低，部分原因是於意外後進行急修而停用(就警務處船隻而言，在 2015 和 2016 年的停用時間分別為 291 天和 206 天；消防處和漁護處署則分別為 176 天和 30 天)。然而，根據海事處提供的資料計算實際可使用率，即使剔除因意外造成的停用時間，警務處和漁護署在 2015 及／或 2016 的可使用率年仍未達到 87% 目標；惟消防處除外。

備註：有陰影的數字表示可使用率低於 87% 目標。

呈報船隻可使用率的方式

有不足之處

3.5 所呈報的可使用率並非涵蓋所有船隻類別 海事處的《管制人員報告》述明，就船隻可使用率所訂的目標比率適用於所有使用者。但審計署發現，所呈報的可使用率事實上僅涵蓋大型機動船和大型高速船，僅佔 4 類主要船隻中的 2 類(見第 2.3 段)。在 14 個用戶部門中，有 3 個部門沒有大型機動船和大型高速船(見附錄 B)，故所呈報的船隻可使用率並不能反映其情況。在 14 個用戶部門中的 6 個有合共 80 艘小型機動船及／或中型高速船，也沒有計入已呈報的船隻可使用率。按現行方式呈報的船隻可使用率，如不附加註解，可能令使用《管制人員報告》的人士誤解，海事處需在這方面作出改善。

3.6 《管制人員報告》沒有闡明船隻可使用率的計算方法 海事處表示，船隻可使用率是按照以下方程式計算：

$$\frac{(365 \text{ 天} \times \text{大型機動船和大型高速船數目} - \text{大型機動船和大型高速船在年內因維修和修理的總計停用時間(天)})}{(365 \text{ 天} \times \text{大型機動船和大型高速船數目})} \times 100\%$$

根據海事處在 2017 年 7 月 28 日送交審計署的 2016 年《品質手冊》(摘錄載於附錄 D)，在政府船塢以內和以外進行維修和修理的停用時間均會記錄在案，以便計算船隻可使用率。然而，審計署抽樣檢查了海事處用以記錄停用時間的政府船塢船隻回塢修理及完工報告表(回塢報告表——註 25)，發現在政府船塢以外(包括 5 個水警分區前線基地——見第 3.2 段註 23)進行修理的停用時間並沒有經常記錄。在審計署查詢下，海事處在 2017 年 8 月提供了在 2012 年發出的內部通告和經更新的 2017 年《品質手冊》，其中述明在計算船隻可使用率時，只計算在政府船塢內進行維修和修理的停用時間。經審計署進一步查詢下，海事處於 2017 年 8 月和 10 月回應如下：

- (a) 剔除在政府船塢以外進行維修和修理的停用時間是慣常做法，而且沿用已久，惟舊版《品質手冊》可能未有清楚述明；
- (b) 把船隻在政府船塢以外的停用時間剔除不計，是因為有關船隻仍由用戶部門控制和操作；及
- (c) 該《品質手冊》已於 2017 年 8 月 16 日修訂。該 2017 年版本沒有規定須記錄在政府船塢以外進行修理的停用時間。

然而，審計署留意到，有部分在政府船塢以外進行的修理工作與延後維修有關，而延後維修一事卻並非用戶部門所能控制的，即船隻從政府船塢離開時，可能仍有維修／修理工作未完成(例如有待部件送達)，須待有關部件送達後才在政府船塢以外跟進。此外，對用戶而言，不論其船隻在何處維修／修理，正在維修／修理的船隻都不能供其使用。審計署又留意到，海事處沒有在《管制人員報告》闡明其維修服務表現的呈報基準，讓有關持份者知悉。審計署認為，鑑於船隻可使用率的現行計算方法不會計入在政府船塢以外進行修理的停

註 25：海事處以回塢報告表記錄回塢維修／修理的船隻抵達政府船塢的時間和完成相關工作的時間，也可視為記錄船隻進行維修／修理的停用時間日誌。審計署抽查了 40 份記錄在政府船塢以外進行修理的 2016 年 11 月份回塢報告表後，發現只有 9 份同時記錄修理工作的開工和完工日期及時間。

政府船隻的維修

用時間，海事處需就該做法諮詢有關持份者(包括用戶部門及運房局)；如在諮詢後決定繼續使用該做法，則需在《管制人員報告》加入適當註解。

政府船隻停用時間的管理

3.7 海事處把回塢報告表(見第 3.6 段註 25)所記錄的政府船隻停用時間輸入政府船隊資訊系統，以編制船隻可使用率月報，供管理層參閱。審計署已根據政府船隊資訊系統的記錄和海事處提供的資料，分析 4 類主要政府船隻在 2012 至 2016 年期間的停用時間。有關結果撮錄於表八。

表八

4 類主要政府船隻的停用時間
(2012 至 2016 年)

年份	停用時間 (天)			在年底的 船隻數目
	進行 預防性保養 (a)	進行 急修 (b)	總計 (a) + (b)	
2012	4 190 (64%)	2 393 (36%)	6 583 (100%)	183
2013	4 014 (50%)	3 967 (50%)	7 981 (100%)	182
2014	4 022 (50%)	3 966 (50%)	7 988 (100%)	183
2015	4 182 (54%)	3 565 (46%)	7 747 (100%)	183
2016	4 518 (55%)	3 683 (45%)	8 201 (100%)	187
由 2012 至 2016 年的 增幅 (%)	7.8%	53.9%	24.6%	2.2%

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

3.8 如表八所示，船隻總數在 2012 至 2016 年期間增加了 2.2%，但總停用時間卻增加了 24.6%。每艘船隻的平均停用時間由 2012 年的 36 天 (6 583 ÷ 183) 增至 2016 年的 44 天 (8 201 ÷ 187)，增幅為 22%。總停用時間增加，主要由於急修增加了 53.9%，在同期進行的預防性保養則只增加了 7.8%。

3.9 海事處在 2017 年 8 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 停用時間增加的主因是政府船隻老化問題，令操作部件需進行大規模維修，甚至替換。然而，所需零件或沒有存貨，而等候有關零件

送達的交貨期會導致額外停用時間。同樣地，船上部分機器和控制系統也可能已逐漸淘汰，須研究如何改裝有關系統；及

- (b) 為抵消船隻老化所造成的影響，例如保持航海船速等，須加強預防性保養，並因而導致額外停用時間。

審計署明白，在探討停用時間增加時，須顧及政府船隻老化情況。然而，海事處需嚴格審查有否其他因素令停用時間增加。正如第 3.10 至 3.13 段所述，審計署發現預防性保養和急修的管理工作有改善空間。

預防性保養的排期

3.10 每隔 12 至 18 個月，政府船塢便有約 100 艘船隻入塢進行預防性保養。由於乾塢泊位（僅有 10 個修船棚供大型機動船進行船樓維修及／或髹漆工程）和其他船塢設施有限，海事處須為維修工作排期，確保政府船塢暢順運作。如預防性保養有妥善規劃，便可盡量縮短輪候船塢資源的停用時間。海事處會在每年年初向各用戶部門提供維修時間表，並在表內列明每艘指定船隻進行預防性保養的開始日期和擬議工作日數（即預算停用時間）。維修工作的範圍是根據用戶部門提供的問題清單和維修人員進行的塢修前檢查（見第 1.10(a) 段）而擬定。

3.11 根據海事處的《品質手冊》，該處會密切監察維修服務的進度，並藉重新編配船塢資源，盡量縮短停用時間。該處會根據有關船隻的維修進度而調整在下一季度返回政府船塢進行預防性保養的船隻數目，或調整其計劃回塢日期（例如因應用戶部門的要求，按其運作需要而作出調整）。如計劃維修工作所耗費的時間較預算為長，額外停用時間和原因均會記錄在案，並輸入政府船隊資訊系統。海事處已應審計署要求提供 4 類主要船隻在 2012 至 2016 年期間進行預防性保養的額外停用時間的分析（見表九）。

表九

分析 4 類主要船隻
為進行預防性保養的額外停用時間
(2012 至 2016 年)

主要原因	額外停用時間 (天)				
	2012	2013	2014	2015	2016
不在服務合約範圍內的額外工作	13	20	77	102	183
等候零件	3	46	64	38	95
惡劣天氣	15	17	11	11	44
船塢設施不協調／沒有維修乾塢可供使用	3	6	3	7	37
沒有船員進行船塢及海上測試(包括用戶部門的船員)	13	9	10	9	36
船塢／海上測試發現欠妥之處	7	13	16	1	26
承辦商的工作進度緩慢	1	6	8	13	4
其他(註)	—	17	37	15	32
總計	55	134	226	196	457
預算停用時間	3 987	3 384	3 070	2 448	3 590

資料來源：海事處的記錄

註：例子包括用於量度尺寸、船身補漆工程，以及向物料供應商提出物料保修索賠的額外日數。

附註：上述分析已剔除在預算時間內完成預防性保養的船隻。

3.12 **需盡量縮短額外停用時間** 額外停用時間會干擾用戶部門的正常運作，應盡可能縮短。如表九所示，總額外停用時間已由 2012 年的 55 天增至 2016 年的 457 天，增加了 7 倍。海事處需研究其成因，以確定有否改善空間。在這方面，審計署提出下列意見：

- (a) **不在服務合約範圍內的額外工作(183 天)** 在 2016 年，有 32 艘船隻的維修工作因而受影響，每艘船隻各延誤了 1 至 17 天不等

(平均 5.7 天)。合約所訂的維修範圍是維修組根據用戶部門提供的問題清單和船隻的塢修前檢查結果而制定 (見第 1.10(a) 段)，卻因額外工作而令停用時間延長，正顯示船隻檢查工作方面可能有改善空間。審計署明白到，有部分問題可能在進行預防性保養期間把船隻拆開後才發現。然而，在合約批出後增加額外工作，可能須更改合約 (並可能連帶影響維修時間和費用)，所以應盡可能減至最少；

- (b) **等候零件 (95 天)** 合共有 13 艘船隻因而受影響，每艘船隻的延誤時間由 1 至 24 天不等 (平均 7.3 天)，故有需要檢討零件的規劃和管理工作是否妥善；
- (c) **船塢設施不協調／沒有維修乾塢可供使用 (37 天)** 有 9 艘船隻因而受影響，每艘船隻的延誤時間由 1 至 9 天不等 (平均 4.1 天)，故需要檢討現行的排期安排；及
- (d) **沒有船員進行船塢及海上測試 (36 天)** 合共有 17 艘船隻受影響，每艘船隻的延誤時間由 1 至 7 天不等 (平均 2.1 天)。審計署明白，部分試航無法進行，除了因公眾假期外，也可能因用戶部門的船隊人員工已被派執行緊急職務，所以沒有人員進行測試。然而，對於已延誤甚久的個案，海事處需研究如何改善船隊員工與維修員工之間的協調工作。

急修

3.13 急修工作是因船隻遇到意外、損毀、機械故障或失靈而進行的。海事處已訂立程序，監察急修工作導致的停用時間，即規定維修小組向維修組的高級維修經理提交進度月報，其中載列為期超過 3 個月的急修工作。然而，除了監察停用時間外，也需檢討在進行預防性保養不久後便需急修的個案，以確定可否從中汲取經驗。根據 2017 年 7 月 25 日政府船隊資訊系統的記錄，有 5 宗在進行預防性保養後約 3 個月內便需急修的個案 (各自需時 5 天或以上)，個案三是其中一例。

個案三

警務處的 1 艘高速船在進行預防性保養不久後發現浸水

1. 在 2017 年 6 月 30 日，1 艘警務處高速船在警務處的一個行動基地停泊期間，其輪機艙、電池格、操舵室及駕駛艙嚴重浸水，船尾亦浸沒水中，其後拖回政府船塢檢查和修理。海事處在 2017 年 9 月向警務處送交其初步調查報告，以供審閱。

審計署的意見

2. 根據海事處的記錄，該浸水船隻由 2004 年起投入服務，在過去 3 年 (2015 至 2017 年) 都曾在政府船塢進行預防性保養。最近一次的預防性保養為期 36.75 天 (由 2017 年 3 月 27 日至 5 月 2 日)。換言之，浸水事件在進行預防性保養後 2 個月左右發生。這情況殊不尋常，須進一步調查。海事處和警務處需協力及早完成調查，以確定是否可以從中汲取經驗，防止日後發生同類問題。

資料來源：海事處和警務處的記錄

維修合約的管理

3.14 海事處已備存一份預先認可維修服務供應商名冊，以便就維修工程向其招標／索取報價。該名冊載列 2 組供應商，分別承辦 5 萬元或以下的工程和任何價值的工程。加入海事處的預先認可維修服務供應商名冊的服務供應商：(a) 必須是正在營運的造船廠或修船廠，在業內營運的年資符合規定；(b) 必須具備足可應付相關工種所需的機械及工具；(c) 必須有相關工種的督導員留駐政府船塢；及 (d) 必須有足夠數目的直接僱員是從事相關工種的合資格技工。截至 2017 年 8 月，海事處有 45 個從事 6 類工種 (例如輪機修理) 的預先認可維修服務供應商。

3.15 海事處按下列基準批出維修合約：

- (a) **定期合約** 批出定期合約，旨在讓承辦商在 1 年至 2 年合約期內提供指定類別維修服務 (例如輪機維修)。在合約期內，承辦商須應要求提供所需服務，並按合約所訂收費率收費；及

- (b) **一次過合約** 至於一次過合約，海事處須因應每次所需的維修服務而招標／索取報價。一次過合約適用於為指定船隻提供預防性保養，或提供小型的緊急修理服務。

3.16 在過去 5 個財政年度 (2012–13 至 2016–17 年度) 的維修合約數目及估計合約價值，載於表十。

表十

維修合約的數目及估計合約價值
(2012–13 至 2016–17 年度)

財政年度	定期合約			一次過合約			總計
	(數目)	(百萬元)	(%)	(數目)	(百萬元)	(%)	(百萬元)
2012–13	32	24.1	28%	3 301	63.2	72%	87.3
2013–14	30	25.5	23%	3 582	85.0	77%	110.5
2014–15	39	28.5	26%	3 982	81.6	74%	110.1
2015–16	31	31.1	25%	3 793	94.0	75%	125.1
2016–17	33	29.1	17%	3 671	144.3 (註)	83%	173.4

資料來源：海事處的記錄

註：估計合約價值在 2016–17 年度有所增加，主要原因是進行預防性保養的大型船隻數目分別由 2014 和 2015 年的 112 和 113 艘，增至 2016 年的 144 艘。

3.17 **採購及合約管理的指引** 根據《採購規例》，政府的政策是通過公平和具競爭性的過程採購物品和服務。《採購規例》訂明：

- (a) 應把同類服務合併採購，以節省行政費用，並藉大宗採購合約獲取折扣優惠；及
- (b) 對於過往競爭性有限的採購項目，管制人員應研究加強競爭性的措施，並確認其招標或顧問甄選策略能有效吸引新競投者。

此外，根據效率促進組的《合約管理用者指引》，合約規模是吸引準競投者興趣的重要因素，所以部門應考慮把互有關連服務併入單一而具規模的合約，以減省合約管理費用，並加強合約對準競投者的吸引力。

需加強維修服務採購工作的競爭性

3.18 在2016–17年度，海事處有33份定期合約，估計合約總值為2,910萬元，全部以報價方式批出。審計署留意到，在該33份定期合約中，有23份(70%)各批予唯一競投者，顯示該等採購工作的競爭性有限。財庫局在2017年7月評論海事處對其中1份定期合約的管理工作時，也提出同類疑慮(見第3.24(b)段)。鑑於每次採購工作均已邀請15至31個維修服務供應商報價，海事處需研究其他措施，以提高合約對準競投者的吸引力，從而加強競爭。

3.19 **採取措施延長1年期定期合約的年期** 在2016–17年度的33份定期合約中，有16份(48%)以1年為期(其中15份連續3期都是1年期，餘下1份亦有連續2期為1年期)。根據效率促進組在2008年發布的《外判服務指引手冊》，“部門應同時從部門本身和準服務供應商的角度釐定外判服務的理想範圍。從部門及服務供應商的調查發現，如批出的合約規模過小，而且合約期短，會令其經濟效益、效率及績效受損”。審計署留意到，海事處自2017年1月着手檢討定期合約的年期。截至2017年8月，已批出的25份定期合約中，有21份為2年期。在該21份2年期合約中，之前合約期為1年的有8份，1.5年的有5份，2年的有8份。

3.20 **需考慮把同類服務併入單一合約** 審計署進一步審查該16份1年期定期合約(見第3.19段)，發現有9份(56%)所提供的服務互有關連：

- (a) 有6份(37%)合約是關乎修理和維修警務處船隻／快艇的輪機(其中2份合約更關乎同一廠商的舷外機及其他船上設備的維修工作)；
及
- (b) 有3份(19%)合約關乎政府船隻進出船塢事宜。

審計署留意到，該9份合約的價值不高，介乎49萬至140萬元之間。海事處需考慮把互有關連的維修服務併入具合理規模的合約，以減省合約管理費用和提高合約對準競投者的吸引力，同時盡量減輕過份依賴特定競投者提供所需維修服務的風險。

需加強監管定期合約的 工作通知單及付款安排

3.21 **長期拖欠付款** 根據海事處的既定程序，如需要定期合約的維修服務，負責的督察應向承辦商發出工作通知單，並在施工前徵求其上司批准，以及在完工後把承辦商的發票轉交行政部（之前為會計組）審查和安排付款。海事處在 2014 年為 1 份定期合約續期，以便在 2014–15 年度為 5 艘警務處船隻提供維修及修理服務，惟在續期期間接獲該承辦商通知，在之前 4 個合約期（即 2010 至 2014 年）完成的 98 個工作項目尚未付款，欠款總額達 168 萬元。

3.22 海事處調查後，發現有關事件的成因是負責的督察沒有提交下列資料：

- (a) 在要求承辦商進行維修和修理工作之前，沒有把相關工作通知單送交其上司審批；及
- (b) 沒有把承辦商遞交的發票送交會計組安排付款，因為該員工發現已批核的合約價值餘額不足以支付欠款。

3.23 經警務處確認全數 98 個工作項目均已完成並符合其要求，而某執法機關調查後也表示不會跟進該個案，海事處遂於 2017 年 5 月徵求財庫局批准，增加 2 份已過期定期合約的合約價值，以便清繳相關欠款。海事處也通知財庫局，已採取下列措施加強管理定期合約：

- (a) 由指定的維修經理職級人員每隔 2 周檢視政府船隊資訊系統所收錄的全部定期合約中任何沒有工作通知單的工作項目，確保工作通知單均在合理時間內發出；
- (b) 已提醒屬總技術主任職級的政府船塢人員密切監察定期合約的開支情況，以免實際付款額超出預算款額；
- (c) 已提升政府船隊資訊系統，以協助管理層監察相關定期合約的實際開支，例如當定期合約的承擔總額達至其合約總值的 80% 和 90% 時，便向所有相關人員發出電郵；
- (d) 在 2016 年 4 月發出新通告，提醒所有維修組督察注意控制和監察船隻的維修開支；
- (e) 每隔 2 周把政府船隊資訊系統內所有沒有工作通知單的工作訂單提請維修組管理層注意和跟進；及

- (f) 應把定期合約承辦商發出的發票全數送交行政部轄下行政及投標小組集中處理。

3.24 財庫局於 2017 年 7 月批准海事處建議的增加合約價值方案時，也提出下列意見：

- (a) 鑑於所揭示問題情況嚴重，海事處應密切監察其採購和付款機制，並針對不當行為推行有效的修正措施，防止同類事故再次發生；及
- (b) 鑑於所涉合約之前採購工作的競爭性有限，海事處應設法加強日後採購工作的競爭性（見第 3.18 段）。財庫局也知悉海事處會：
 - (i) 改良採購金額的估算方法，並在估算過程中徵詢用戶部門的意見，盡可能作出更精準估算；
 - (ii) 嚴格檢討日後採用招標程序（而非報價程序——見第 3.18 段）會否更為恰當；及
 - (iii) 遇有合適機會時，試行把同類船隻維修／修理定期合約整合為單一合約，以達致規模經濟效益。

3.25 審計署認為，海事處需密切監察新措施的推行情況（見第 3.23 段），以加強控制維修工程定期合約的工作通知單和付款事宜。

審計署的建議

3.26 審計署建議海事處處長應：

- (a) 密切監察船隻可使用率的下降趨勢，並採取有效措施，以達至 87% 目標比率；
- (b) 諮詢相關持份者（包括用戶部門和運房局），探討在《管制人員報告》呈報船隻可使用率的更佳方法，包括：
 - (i) 擴大呈報範圍，以涵蓋全部 4 類主要船隻；
 - (ii) 檢討船隻可使用率的現行計算方法，即計算時剔除在政府船塢以外進行修理的停用時間；及

- (iii) 所呈報的船隻可使用率涵蓋範圍如有任何限制，在《管制人員報告》作出註解(例如計算呈報比率時所剔除的船隻類別和停用時間)；
- (c) 密切監察停用時間日增的趨勢，並採取有效措施，盡可能縮短進行預防性保養的額外停用時間，例如：
 - (i) 改善船隻的塢修前檢查，盡可能把所需的維修及修理工作全部納入維修合約內；
 - (ii) 改善物料的規劃及管理工作，盡量縮短等候零件的時間；
 - (iii) 改善排期安排，盡量減少船塢設施不協調／沒有維修乾塢可供使用的情況；及
 - (iv) 改善用戶部門的船隊員工與維修員工之間的協調工作，確保船塢和海上測試可適時進行；
- (d) 檢討在進行預防性保養不久後便需急修的個案，以確定可否從中汲取經驗(見第 3.13 段)；
- (e) 繼續加強船隻維修服務採購工作的競爭性，例如：
 - (i) 持續為 1 年期合約作檢討的工作，以提高合約效益，吸引競投者；及
 - (ii) 在適合情況下考慮把互有關連的維修服務併入具合理規模的合約，以減省合約管理費用，並提高合約對準競投者的吸引力；及
- (f) 密切監管新措施(見第 3.23 段)的推行情況，以加強控制維修工程定期合約的工作通知單和付款事宜。

政府的回應

3.27 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處：

- (a) 會繼續改善為政府船隻提供的維修服務；
- (b) 會諮詢相關各方，以改善在《管制人員報告》陳述船隻可使用率的方式；及

- (c) 會檢討合約期和研究進一步合併合約的安排，以進一步加強船隻維修服務採購工作的競爭性。

第 4 部分：維修物料的管理

4.1 本部分探討海事處對維修物料的管理；有關物料包括供政府船隻和政府船塢設施使用的零件。在政府船塢使用／貯存的物料有部分受《危險品條例》(第 295 章) 規管。《危險品條例》第 3 條規定，該條例的條文不適用於政府。然而，海事處一直致力減低潛在的危險和風險，確保其所有員工和工人在安全及健康環境下工作。

存貨管理

4.2 海事處一向為進行維修／修理工作的內部員工和承辦商提供維修物料，並由其財務組轄下物料服務小組(見附錄 A) 負責採購維修物料。在 2014–15 至 2016–17 共 3 個財政年度內，海事處每年平均斥資 1.322 億元採購維修物料。

4.3 維修物料(包括從船隻取出而在修理後可重用的可修理物品) 分別存放在政府船塢的主倉庫、8 個小倉庫及 3 個貨櫃倉。海事處利用政府船隊資訊系統備存維修物料的資料(例如部件描述、數量、價格及收發日期)，以便管理存貨。表十一顯示維修物料在過去 5 個財政年度(即 2012–13 至 2016–17 年度) 的年底存貨價值。

表十一

維修物料的年底存貨價值
(2012-13 至 2016-17 年度)

財政年度	截至 3 月 31 日的存貨價值		
	已購買和已修理 的物品	有待修理的 可修理物品	總計
	(百萬元)		
2012-13	233.9	5.0	238.9
2013-14	218.1	9.0	227.1
2014-15	232.5	12.4	244.9
2015-16	248.9	11.9	260.8
2016-17	258.5	15.5	274.0 (註)
平均	238.4	10.8	249.2

資料來源：海事處的記錄

註：截至 2017 年 3 月 31 日，約有 17 000 項存貨。

4.4 **存貨管理指引** 為加強政府船塢的存貨管理工作，船隊科在 2008 年發出通告(現正生效)，訂明以下規定：

- (a) 定期檢討在政府船塢主倉庫貯存的備用輪機組和主要組件或設備的最佳／最低存量；及
- (b) 加強進行存貨檢討和盤點工作，以找出和盡量減少陳舊／不常用及流轉緩慢物品。

需及時跟進處理陳舊／不常用存貨

4.5 物料服務小組於 2013 年 7 月檢討存貨後，發現 8 023 項流轉緩慢物品(即有 5 年以上沒有流轉)，總值達 5,460 萬元。在 2015 年 4 月，物料服務小組通知海事處內相關組別，有意分期檢討該 8 023 項流轉緩慢物品，而第 1 期會

維修物料的管理

檢討其中 547 項物品(包括單件價值在 5 萬元以上的 50 項物品)。2017 年 1 月，船隊科的助理處長(在視察政府船塢的倉庫後)關注部分零件極為陳舊、破爛及已不能使用。物料服務小組遂提議維修組指派 1 名富經驗的督察，與他們聯手檢查流轉緩慢存貨。物料服務小組在 2017 年 1 月向維修組發出的電郵中表示，儘管該小組會為新船採購新零件，以供日後維修之用，但已過時的零件卻不一定與被淘汰船隻一併處置(註 26)，結果零件數量日增，但貯存空間卻無法在短時間內擴大，以收納更多零件。

4.6 **審計署的審查** 為比較流轉緩慢存貨在現時與 2013 年的情況(見第 4.5 段)，審計署要求海事處從政府船隊資訊系統採集相關資料，以供分析。截至 2017 年 6 月 30 日，在政府船塢貯存的 16 473 項存貨中，有 8 412 項為流轉緩慢物品(較 2013 年的 8 023 項增加 5%)，總值 7,300 萬元(較 2013 年的 5,460 萬元增加 34%)。經分析上述流轉緩慢物品後，發現其中 2 128 項總值 1,050 萬元的物品已貯存逾 20 年，即較現有政府船隊內所有船隻類別的預計使用年限更長(見表十二)。

表十二

流轉緩慢存貨的分析 (2017 年 6 月 30 日)

沒有流轉的年期 (註)	存貨項目的數量	金額	
		(百萬元)	(%)
(年)	(數量)		
> 5 至 20	6 284	62.5	86%
> 20	2 128	10.5	14%
總計	8 412	73.0	100%

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

註：該年期由最後流轉日期計至 2017 年 6 月 30 日。

4.7 海事處回應審計署於 2017 年 7 月和 9 月提出的查詢時表示：

註 26：在 2012 至 2016 年期間，合共處置了 61 艘船隻。

- (a) 檢討流轉緩慢存貨不僅需要技術知識，還需物料服務小組、物料供應及管理分組和維修組參與。在 2013 年所找出的 547 項物品中，有 68 項已於 2016 年 7 月處置；
- (b) 有部分零件需備存逾 20 年(見第 4.6 段)，因為只要保養得宜，政府船隻在預計使用年限屆滿後繼續服役的情況並不罕見；有關船隻的製造商可能已停止生產相關零件；及部分零件經改裝後可供其他政府船隻使用；
- (c) 改革執行小組(見第 1.13 段)知悉流轉緩慢存貨的問題，但由於需優先處理船隊科的改革工作，況且需為有關事宜另行物色專才處理，所以延至 2017 年 1 月才展開跟進行動(見第 4.5 段)；及
- (d) 已於 2017 年 4 月成立工作小組，檢討流轉緩慢存貨。為加快檢討工作，實有必要增派人手按政府船隻類別把零件分類處理。在 2017 年 7 月中，海事處以合約形式聘任 1 名(具海事工程背景的)技術顧問，檢討流轉緩慢存貨。鑑於檢討過程繁複，海事處計劃在 12 至 15 個月內完成檢討；惟須視乎 6 個月後(即 2018 年 1 月)的進度檢討結果才可作實。

4.8 審計署留意到，海事處最近已着手檢討在 2013 年找出的其餘 7 476 項(8 023 減 547——見第 4.7(a) 段)流轉緩慢存貨。然而，拖延約 4 年才跟進有關物品的做法並不可取，因為陳舊／不常用存貨如不及時處置，便無法節省貯存空間，也不能把可作商業處置的物品轉賣套現。此外，流轉緩慢存貨的數量由 2013 年的 8 023 項增至 2017 年 6 月的 8 412 項，正顯示海事處需加強檢討存貨，以找出陳舊／不常用及流轉緩慢的存貨。

政府船隊資訊系統的存貨管理功能有不足

4.9 政府船隊資訊系統在 1994 年啟用，其後在 1999 年及 2015 年兩度提升系統功能(註 27)。政府船隊資訊系統旨在提供綜合作業平台，讓政府船塢通過網上應用系統管理其實物資產、規劃維修活動，以及為所有政府船隻和政府船塢設施啟動維修／零件採購程序。政府船隊資訊系統備存最新資料，除了方便使用者實時檢索所需資料外，也可供管理層監察和控制船隻維修工作的財政預算及開支，以及評估是否需要替換船隻。

註 27：除了管理存貨外，政府船隊資訊系統也用於協調維修工作及支援服務。2015 年的系統提升工作耗資 850 萬元。

4.10 然而，審計署發現，儘管政府船隊資訊系統曾於 1999 年及 2015 年提升功能，但有部分預期效益無法實現：

- (a) **存貨添購水平** 根據政府船隊資訊系統的設計，該系統會製備各類庫存物品的添購水平，以提醒海事處相關人員啟動補貨程序。然而，審計署發現，截至 2017 年 6 月 30 日，有 1 979 項庫存物品的存量低於政府船隊資訊系統所顯示的添購水平。海事處回應審計署的查詢時表示，政府船隊資訊系統所製備的添購水平未能完全反映政府船塢的現行補貨做法；後者須考慮眾多因素，例如消耗率、使用次數、各種機械的不同維修周期、是否屬某類船隻的關鍵用品、添購所需的籌備時間，以及有關物品是否在大宗採購合約的範圍內。由於補貨安排仍在檢討，或需待適當時機調整政府船隊資訊系統；及
- (b) **條碼的應用** 根據政府船隊資訊系統的設計，該系統可支援條碼辨識技術，以方便監察零件的分發和使用，以及自動更新庫存水平。審計署發現，政府船隊資訊系統可為政府船塢倉庫的庫存物品製備條碼，但不能利用條碼使存貨管理工作自動化。海事處表示，儘管以掃描條碼方式把收發存貨資料輸入政府船隊資訊系統的做法在現時處理存貨進出流程下受到限制，但改革執行小組在 2017 年最後季度檢討物料服務小組的工作時，將會檢討可否利用條碼掃描技術令收發存貨程序自動化。

4.11 審計署認為，海事處需採取迅速行動，提升政府船隊資訊系統的功能，確保該系統能夠支援政府船塢有效管理總值逾 2 億元的龐大維修物料存貨。

審計署的建議

4.12 審計署**建議**海事處處長應：

- (a) 加強檢討存貨，以找出流轉緩慢存貨，適時跟進並處置陳舊／不常用的存貨；及
- (b) 迅速採取行動，提升政府船隊資訊系統的功能（見第 4.10 段），確保該系統能夠支援政府船塢有效管理其龐大的維修物料存貨。

政府的回應

4.13 海事處處長同意審計署的建議，並表示海事處會加快處置陳舊／不常用的存貨，並提升政府船隊資訊系統的功能，以改善船隊科的存貨管理系統。

危險品的管理

4.14 **在政府船塢使用和貯存危險品** 在修理或維修政府船隻期間，海事處內部人員和承辦商須處理下列受《危險品條例》管制的危險品：

- (a) **柴油及汽油** 柴油及汽油均會發出易著火蒸氣，列為第 5 類危險品。為盡量減低火警風險，在政府船塢進行維修／修理的船隻須事先清空燃油缸，其燃油會送往政府船塢的認可倉庫暫存（柴油會泵入燃油及滑油庫的地下大容量貯存缸，而盛載汽油的便攜式容器則存放在危險品倉庫），待船隻完成維修／修理後才補回；
- (b) **氧氣瓶及乙炔氣瓶** 氧氣瓶及乙炔氣瓶含壓縮氣體，列為第 2 類危險品。維修工程承辦商會自備氧氣瓶及乙炔氣瓶，以便焊接和切割金屬。海事處表示，同一時間可能有數艘船隻須更換船身板，難免要使用大量氧氣瓶及乙炔氣瓶；及
- (c) **漆料及稀釋劑** 漆料及稀釋劑會發出易著火蒸氣，同樣列為第 5 類危險品。大型船隻的維修工程（尤其是船身髹漆工程）需要大量漆料。海事處表示，大部分船隻的船身髹漆工程需耗用 300 公升漆料，但有數艘大型船隻的耗用量高達 900 公升。維修工程承辦商可要求政府船塢提供所需漆料和稀釋劑，待其要求通過審查並獲批准後，便可從政府船塢的危險品倉庫提取漆料及稀釋劑。

4.15 《危險品條例》第 6 條規定，除根據並按照消防處根據該條例批給的牌照外，任何人不得製造、貯存、運送或使用任何危險品。《危險品（一般）規例》（第 295B 章）訂明有關貯存和運送第 2 及 5 類危險品的領牌規定的一些豁免，詳情如表十三所示。

表十三

3 類危險品獲豁免申請牌照的
最高貯存及運送數量

危險品	最高豁免量
柴油及汽油	汽油為 20 升及柴油為 2 500 升
氧氣瓶及乙炔氣瓶	氧氣或乙炔各 2 瓶
漆料及稀釋劑	漆料為 250 升及稀釋劑為 20 升

資料來源：《危險品(一般)規例》

4.16 儘管《危險品條例》的條文不適用於政府，但海事處已就其 10 個危險品倉庫所貯存的危險品數量向消防處申請批准(詳情見附錄 E)。消防處表示，所有非使用中的危險品須送回指定危險品倉庫，確保安全貯存。

4.17 海事處在 2016 年委聘顧問，就有關政府船塢現代化的可行性研究展開前期研究。該顧問在 2017 年 4 月的《與用戶訪談和實地研究最終報告》，及在 2017 年 5 月的《良好作業守則、新科技及設備報告》草稿中指出，海事處在管理政府船塢的危險品方面有下列問題：

- (a) **柴油及汽油的處理** 進入政府船塢的船隻應只留存最少量燃油，但事實卻不然。現行安排是把船上柴油卸至固定安裝在拖車上的 2 500 公升油槽，並送往燃油及滑油庫(見第 4.14(a) 段)；汽油則卸至容量為每個 200 公升的容器，再轉送往危險品倉庫。由於貯存柴油的燃油及滑油庫和貯存汽油的指定危險品倉庫均距離停泊區和放油區甚遠，所以轉運燃油的路程甚長(見附錄 F 的政府船塢平面圖)。而人手處理汽油及柴油，更會令意外風險進一步增加；

- (b) **氧氣瓶及乙炔氣瓶的貯存** 儘管有 5 個危險品倉庫 (見附錄 E) 可供貯存氧氣瓶及乙炔氣瓶，但該等倉庫的實際使用率偏低，這很可能是由於危險品倉庫遠離船舶維修工場。顧問留意到有氣瓶留置在船舶維修工場過夜，沒有送回認可危險品倉庫 (註 28)；及
- (c) **漆料及稀釋劑的貯存** 與氧氣瓶及乙炔氣瓶的貯存安排相若，有 3 個危險品倉庫已指定供作貯存漆料和稀釋劑之用。然而，有關倉庫同樣遠離船舶維修工場，對維修工程承辦商造成不便。這不僅影響運作效率，也令有關人員不願在每天作業後把未用漆料和稀釋劑送回指定倉庫。

4.18 為深入了解上述危險品管理問題的嚴重程度，審計署審查了海事處提供的相關作業記錄，並留意到下列問題：

- (a) **柴油及汽油的處理** 海事處表示，該處已忠告用戶部門，船隻返回政府船塢進行維修之前，應將船上備存的燃油盡量減少，但有時可能因實際困難而無法遵守有關規定，例如船隻為進行不在計劃中的急修而返回政府船塢，另外執法機關的船隻也因運作所需而須備有若干汽油量。在 2016 年，有 39 艘汽油驅動的船隻進入政府船塢進行維修 (其中 18 艘進行預防性保養，另有 21 艘進行急修)，其燃油缸 (容量由 200 至 1 300 公升不等) 的燃油存量平均為 68%，在最極端的例子中，船隻抵達政府船塢時，其油缸是全滿的 (即 500 公升)。因此，政府船塢須處理從有關船隻卸下的大量汽油；
- (b) **氧氣瓶及乙炔氣瓶的貯存** 根據《政府船隊科 (政府船塢) 安全管理手冊》，維修工程承辦商應盡量減少氣瓶數量，並應將超出豁免上限數量的氣瓶貯存在指定危險品倉庫。然而，審計署發現，海事處沒有追蹤維修工程承辦商在政府船塢內貯存／使用的氧氣瓶及乙炔氣瓶數量，以監察承辦商遵守《安全管理手冊》規定的表現。審計署在 2017 年 8 月 16 日下午 5 時左右 (即船塢日常辦公時間臨近結束時) 進行巡查，發現指定貯存上述 2 種氣瓶的 3 個主要危險品倉庫均空無一物 (例子見照片二 (b))，可見承辦商的做法一如顧問所見，沒有在每天作業結束後把氣瓶送回指定倉庫 (見第 4.17(b))

註 28：海事處在 2017 年 10 月告知審計署，據該處所知，《危險品條例》沒有明確訂明不准留置氧氣瓶及乙炔氣瓶過夜。事實上，美國政府勞工部轄下職業安全及健康管理局已明確述明：(i) 就一般工業而言，“使用中”或“已接駁備用”的氧氣瓶及乙炔氣瓶不會視為已貯存；及 (ii) 就建築業而言，如合理預計將會在 24 小時內從氣瓶取用氣體，便會視為使用中。海事處已就此徵詢消防處和勞工處的意見。由於有關規例將會有更明確的詮釋，政府船塢已為更妥善運用危險品倉庫作好準備，以符合安全規定。

段)。海事處需在諮詢消防處後制訂可行和安全的工作守則，規定非使用中的多餘氣瓶(如有的話)須送回認可危險品倉庫；及

照片二 (a) 及 (b)

最大的認可危險品倉庫內沒有乙炔氣瓶



資料來源：審計署人員在 2017 年 8 月 16 日拍攝的照片

- (c) **漆料及稀釋劑的貯存** 審計署審查海事處的存貨記錄後，發現在 2017 年 1 月至 7 月的 81 天內，該處曾向維修工程承辦商提供約 15 800 公升漆料和 3 360 公升稀釋劑，有關物料分 246 次發放(平均每次發放 64 公升漆料和 14 公升稀釋劑)，供 117 艘船隻的髹漆工程之用。海事處表示，整項髹漆工程可能需時 10 天左右，視乎船隻大小、天氣和濕度等因素而定。關於同時發放最大量漆料及稀釋劑的 5 次(見表十四)，沒有記錄顯示曾有未用漆料／稀釋劑在每天作業結束後送回危險品倉庫。海事處可考慮按承辦商每天作業所需發放漆料和稀釋劑，以盡量減低因未用漆料／稀釋劑(如有的話)沒有送回認可危險品倉庫而產生的安全風險。

表十四

同時發放最大量漆料及稀釋劑的 5 次情況

發放日期	船隻	所發放的漆料量 (公升)	所發放的稀釋劑量 (公升)
2017 年 2 月 13 日	A	579	124
2017 年 5 月 8 日	B	540	80
2017 年 7 月 3 日	C	545	65
2017 年 4 月 6 日	D	520	88
2017 年 6 月 21 日	E	399	114

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

4.19 審計署留意到，海事處在 2017 年 3 月聘用另一名顧問，研究政府船塢可如何更妥善管理危險品，以切合其作業需要，和符合《危險品條例》及其規例的規定。該研究預計可於 2018 年首季左右完成。海事處也在 2017 年 8 月至 10 月期間通知審計署：

- (a) 由於燃油及滑油庫的水簾系統近日進行翻修，海事處已藉此機會要求機電工程署和建築署研究可否在碼頭設置岸上接收設施，以便把汽油直接由船隻轉移至貯存缸。海事處並已提醒用戶部門，在派遣船隻前往政府船塢之前，應將船上備存的燃油量盡量減少。此外，為使政府船塢的轉移燃油工作更為安全，海事處正就設立工作許可證制度一事諮詢消防處；及
- (b) 關於氧氣瓶及乙炔氣瓶的貯存事宜，海事處已檢討有關情況並採取改善措施，包括加強對承辦商工作地點的安全巡查；規定承辦商記錄使用中和已貯存的氧氣瓶及乙炔氣瓶數量（註 29）；以及鼓勵承辦商把備用氣瓶貯存在指定危險品倉庫。此外，海事處會利用政府船隊資訊系統，更妥善地監察、控制和管理承辦商在政府船塢使用的氣瓶數量。為進一步加強作業安全，海事處正與消防處和勞工處積極協商，改善氣瓶和汽油／柴油的處理程序。

註 29：海事處表示，截至 2017 年 8 月 30 日，維修工程承辦商管有氧氣瓶及乙炔氣瓶各 27 瓶。

4.20 海事處除了應繼續執行已推出的改善措施，還需推行額外臨時措施，盡量減低安全風險，例如密切監察《安全管理手冊》內有關貯存危險品規定的守規情況，並考慮按照承辦商每天實際作業需要發放漆料及稀釋劑。

審計署的建議

4.21 審計署建議海事處處長應：

- (a) 密切監察進行中的顧問研究和可行性研究的進度；有關研究旨在制訂長遠措施，進一步改善對政府船塢內危險品的管理工作；及
- (b) 推行額外臨時措施，盡量減低政府船塢的安全風險，例如密切監察《安全管理手冊》內有關貯存危險品規定的守規情況，並考慮按照承辦商每天實際作業需要而發放漆料及稀釋劑。

政府的回應

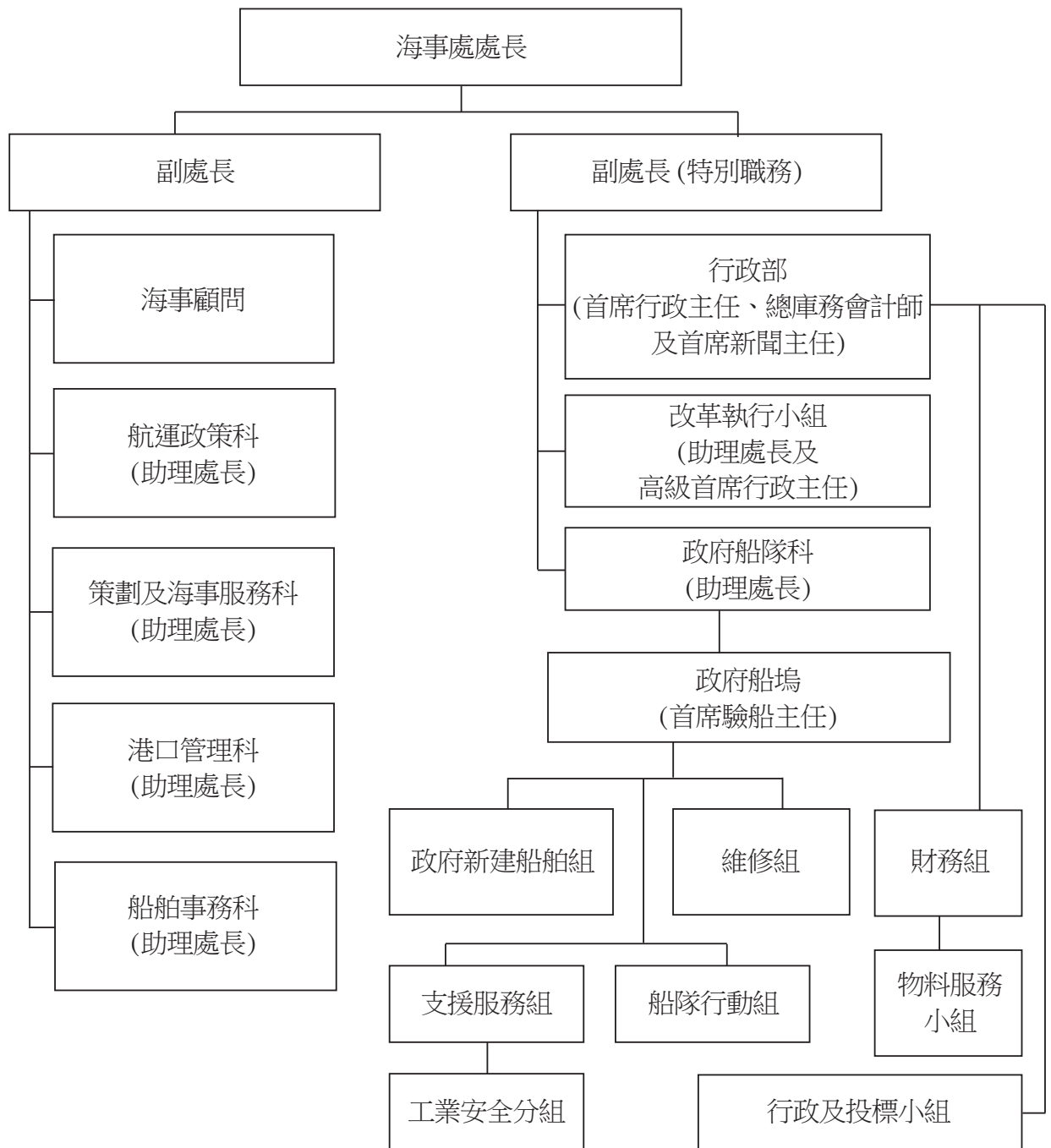
4.22 海事處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 海事處極為重視政府船塢的工業安全；及
- (b) 除了聘用顧問進行研究，以制訂長遠措施，改善政府船塢的危險品管理工作外，海事處並已取得額外人力資源，把工業安全分組升格為工業安全小組，並撥歸支援服務組管轄。工業安全小組的組長由工業安全經理出任，已於 2017 年 10 月到任。

4.23 消防處處長整體上同意第 4.21 段所載的審計署建議，並表示：

- (a) 應把所有非使用中的危險品（例如氣瓶——見第 4.18(b) 段）送回相應類別的認可危險品倉庫，確保安全貯存；及
- (b) 由於海事處正在制訂安全管理系統和緩解措施，以管制在政府船塢內轉移柴油及汽油的工作流程（見第 4.19(a) 段），消防處將會協助海事處，就使用適當容器及運送程序提供防火安全意見。

海事處：
 組織架構圖 (摘錄)
 (2017 年 3 月 31 日)



資料來源：海事處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.5 及 3.5 段)

政府的船隊
(2017 年 3 月 31 日)

部門	機動船		高速船		駁船	小艇/ 充氣式 橡皮艇	泳灘艇 /浮筏	總計
	大型 機動船	小型 機動船	大型 高速船	中型 高速船				
	(數目)							
康樂及文化事務署						1	540	541
香港警務處	36	6	10	43	6	9	17	127
海事處	25	2		5	21	4	1	58
消防處	9	5		2	1	16	9	42
漁農自然護理署	3	5		7		10		25
香港海關	7		3	2		2	7	21
民眾安全服務處						11		11
入境事務處	7							7
水務署		3				4		7
土木工程拓展署	3							3
懲教署	2							2
環境保護署	1					1		2
衛生署	1							1
醫療輔助隊						1		1
總計	94	21	13	59	28	59	574	848

資料來源：海事處的記錄

標書評分制度檢討的事件年表

日期	事件
2009 年 12 月	中央投標委員會建議海事處應檢討投標評分制度，並諮詢律政司的意見。
2010 年 10 月	海事處向律政司提交為警務處 11 艘快艇採購項目制訂的修訂評分制度，以供審閱 (註 1)。
2010 年 12 月	律政司提議海事處應檢討是否需要使用評分制度。自此以後，海事處與律政司一直交換意見和舉行會議，其後集中討論如何統一評分制度內有關質量的準則，並減少準則數目。
2011 年 4 月	經過數輪檢討和 1 次會議後，律政司就海事處的評分制度草稿擬備並發表評論定案。
2011 年 5 月	將警務處快艇標書正式提交中央投標委員會審批之前，將修訂評分制度、律政司的評論及對草稿所作的相應修訂提交財庫局審閱。財庫局其後向海事處建議，評分制度所列的項目應輔以可量度的評估準則。海事處與警務處討論財庫局的要求後，再次修訂評分制度。
2011 年 7 月	將再次修訂的評分制度擬稿提交財庫局審閱。
2011 年 8 月	財庫局建議海事處，有部分質量項目的準則應更為具體和準確。海事處與警務處跟進財庫局的評論。財庫局再就評分制度擬稿和強制規定向海事處提出進一步評論，並要求海事處在價格評審階段考慮採用周期成本法 (註 2)。
2011 年 10 月	經內部討論並與警務處商討後，向財庫局提交另一版本的修訂評分制度，以供審閱。
2011 年 11 月	財庫局建議，海事處可把修訂評分制度送交中央投標委員會審批。為確保修訂評分制度符合法律規定，海事處把修訂草稿送交律政司審閱。律政司除了修訂評分制度的修改部分之外，還對警務處快艇項目投標文件的其他部分提出意見。
2011 年 12 月	律政司完成檢討後，把其對修訂評分制度草稿的意見送交海事處。

附錄 C
(續)
(參閱第 2.13 段)

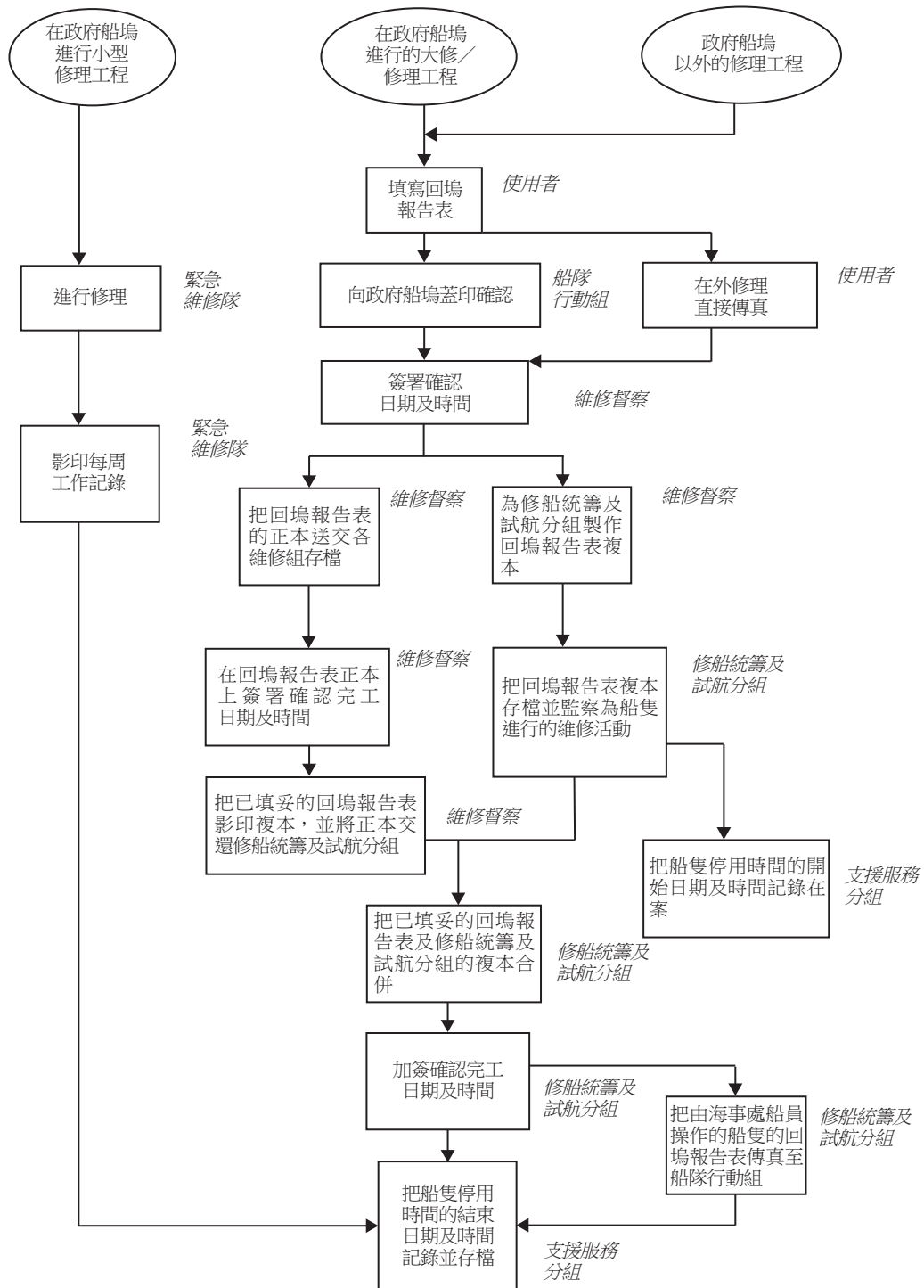
日期	事件
2012 年 1 月	把修訂評分制度送交財庫局。
2012 年 2 月	律政司提議再修改評分制度的文本，令評分制度與招標文件的其他部分一致。鑑於已作修改，海事處向財庫局提交另一修訂版本的評分制度，以供審批。
2012 年 4 月	與財庫局開會後，所得結論是每艘船隻都各有獨特特色，不宜採用所有項目通用的劃一標準評分制度，但可向中央投標委員會提交適用於特定船隻類別的評分制度，以供審批。
2012 年 5 月	財庫局索取警務處快艇項目的評分制度草稿，以便預覽和審閱。最終因應財庫局再次提出的意見而制訂進一步修訂版本。
2012 年 8 月	財庫局向海事處提供有關車輛供應的價格評審準則，以供參考。海事處因而再次修訂評分制度，並把整套招標文件送交律政司審閱。
2012 年 9 月	把警務處快艇項目的招標文件連同已獲律政司允許的修訂評分制度正式送交中央投標委員會審批。
2012 年 10 月	警務處快艇項目的評分制度終獲中央投標委員會批准。
2012 年 11 月	已批准的評分制度經過標準化後，適用於所有已安裝高性能輪機的快艇項目。該評分制度經中央投標委員會批准用於在快艇項目後，便在 2013 年 3 月為配備高性能輪機的 11 艘警務處快艇招標時應用。至於其他 2 個項目的招標事宜，即在 2013 年 9 月和 2014 年 4 月分別為海事處 2 艘雙體快艇和入境處 1 艘鋼船招標時，已採用物流署投標委員會在 2014 年所批准的相關評分制度。
2014 年 8 月	海事處一直應用該新評分制度，直至財庫局於 2014 年 8 月發出第 8/2014 號通函，提醒決策局／部門避免過度使用評分制度後，才停止在新造船項目應用該評分制度。

資料來源：海事處的記錄

註 1：海事處表示，該處引用真實的船隻採購項目，會協助律政司審議修訂評分制度。

註 2：海事處表示，由於該理念是全新的，所以將該理念納入評分制度之前，需時研究和評估其內涵及影響，確保招標評審程序務實、可行、準確及公正。

2016 年海事處的《品質手冊》(摘錄)



2004 年 5 月的現有回塢報告表流程圖

資料來源：海事處的記錄

附錄 E
(參閱第 4.16 及 4.17(b) 段)

政府船塢的批准危險品貯存量
(2017 年 6 月 30 日)

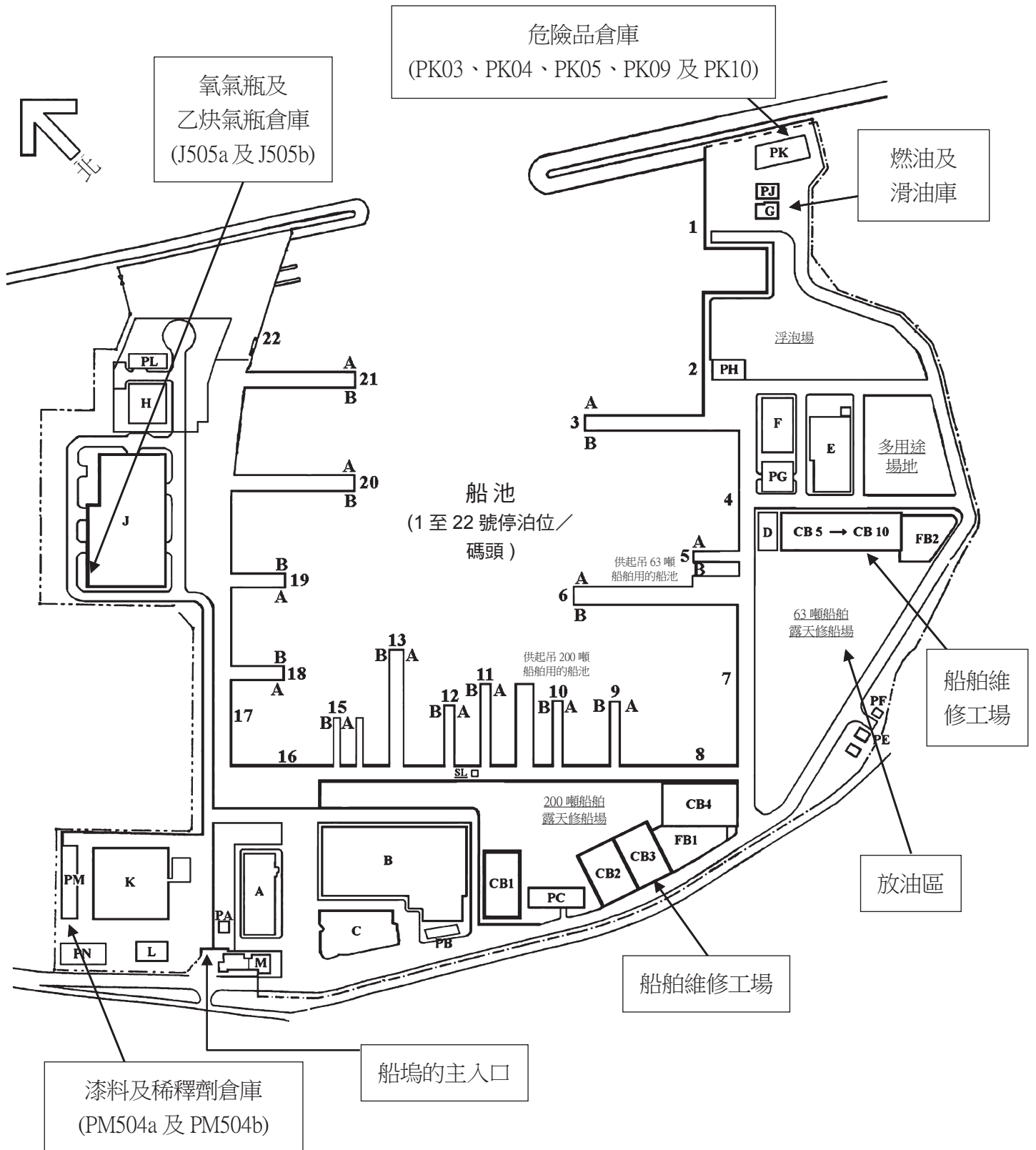
倉庫 (註)	貯存的危險品	消防處 批准的數量	消防處 批准的日期
柴油及汽油			
燃油及 滑油庫	柴油及 汽油	120 000 公升柴油 20 000 公升汽油	1997 年 2 月及 1999 年 12 月
PK10	汽油	7 000 公升	2013 年 10 月
氧氣瓶及乙炔氣瓶			
PK04	氧氣瓶	8 × 65 公斤／瓶	1995 年 7 月
PK05	氧氣瓶	8 × 65 公斤／瓶	1995 年 7 月
PK09	乙炔氣瓶	40 × 65 公斤／瓶	1995 年 10 月
J505a	氧氣瓶	6 × 6.8 立方米／瓶	2001 年 1 月
J505b	乙炔氣瓶	4 × 6.2 立方米／瓶	2001 年 1 月
漆料及稀釋劑			
PK03	漆料及 稀釋劑	6 000 × 5 公升／罐漆料 400 × 5 公升／罐稀釋劑	2009 年 12 月
PM504a	漆料及稀釋劑	21 083 公升	1999 年 11 月
PM504b	漆料及稀釋劑	21 000 公升	

資料來源：海事處的記錄

註：危險品倉庫的位置載於附錄 F 的政府船塢平面圖。

附錄 F
(參閱第 4.17(a) 段)

政府船塢平面圖



第 3 章

食物及衛生局
醫院管理局

醫院管理局
對公營醫院工程項目的管理

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

醫院管理局

對公營醫院工程項目的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理	2.1
明愛醫院重建計劃	2.2 – 2.7
工程項目的規劃	2.8 – 2.14
審計署的建議	2.15
醫院管理局的回應	2.16
工程項目的推行	2.17 – 2.24
審計署的建議	2.25
醫院管理局的回應	2.26
工地安全	2.27 – 2.42
審計署的建議	2.43
醫院管理局及政府的回應	2.44 – 2.45
建築缺漏	2.46 – 2.51
審計署的建議	2.52
醫院管理局的回應	2.53
第 3 部分：北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況	3.1
北大嶼山醫院	3.2 – 3.3
醫療服務的啟用情況	3.4 – 3.16
審計署的建議	3.17 – 3.18
醫院管理局及政府的回應	3.19 – 3.20

	段數
醫院大樓的使用情況	3.21 – 3.27
審計署的建議	3.28
醫院管理局的回應	3.29
醫療設備的使用情況	3.30 – 3.34
審計署的建議	3.35
醫院管理局的回應	3.36
第 4 部分：醫院小型工程項目的管理	4.1
工程項目的規劃	4.2 – 4.8
審計署的建議	4.9
醫院管理局的回應	4.10
工程項目的推行	4.11 – 4.26
審計署的建議	4.27
醫院管理局及政府的回應	4.28 – 4.29
資訊管理及工作表現匯報	4.30 – 4.36
審計署的建議	4.37
醫院管理局的回應	4.38
附錄	頁數
A：醫院管理局：組織架構圖(摘要)(2017年9月)	62
B：醫管局醫院大樓的樓齡分析(按樓面面積計算) (2017年9月)	63
C：規劃中或工程進行中的醫管局醫院大型工程項目 (2017年8月)	64
D：北大嶼山醫院第一期的計劃及實際人手數目	65
E：影響北大嶼山醫院第一期啟用醫療服務的主要因素	66 – 68

醫院管理局

對公營醫院工程項目的管理

摘要

1. 醫院管理局(醫管局)是根據《醫院管理局條例》(第113章)設立的法定機構，負責為本港管理和設立公營醫院，而食物及衛生局(食衛局)則是負責本港整體醫療政策(包括發展公營醫院)的決策局。截至2017年9月，醫管局管理42間公營醫院和醫療機構(合共提供約28 000張病牀)，在其轄下7個醫院聯網提供公營醫院服務。醫管局表示，這些醫院建築物的總樓面面積達270萬平方米，其中59%的樓面面積已使用逾30年。為持續提供公營醫院服務，醫管局開展及推行公營醫院工程項目，務求達到以下目的：(a) 滿足日增的醫療服務需求；(b) 建設現代化的公營醫院設施；及(c) 提升建築物的安全水平。

2. 公營醫院工程項目大致分為兩類：(a) 醫院大型工程項目(即每個工程項目的費用超過7,500萬元)，包括興建新醫院或重建／擴建現有醫院；及(b) 在現有醫院進行的醫院小型工程項目(即每個工程項目的費用不超過7,500萬元)，使日漸老化的醫院設施狀況和環境得以改善，並提升醫院的服務量。在2012-13至2016-17年度的5年間，醫管局完成了6個醫院大型工程項目。立法會財務委員會(財委會)就這些工程項目所批准的撥款(即核准工程預算)總額達125億元，每個工程項目撥款由5.905億元至39.109億元不等。2016年《施政報告》宣布總值2,000億元的十年醫院發展計劃，以應付新需求和改善現有服務。至於醫院小型工程項目，財委會在2013年12月批准向醫管局一次過撥款130億元，在2014-15年度起的10年間進行小型工程項目，每個工程項目的費用上限為7,500萬元。在2014-15至2016-17年度的3年間，醫管局共開展了1 092個小型工程項目，這些項目截至2017年3月的總開支為33億元。

3. 審計署最近就醫管局對公營醫院工程項目的管理進行審查，以期找出可予改善之處。審查範圍涵蓋在過去5年完成的兩個公營醫院大型工程項目(見第2段)，以及醫院小型工程項目。就醫院大型工程項目而言，審計署選取了：(a) 明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理進行審查，是基於該項目的核准工程預算大幅增加逾40%(見第5段)；及(b) 北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況進行審查，基於這間新醫院在2013年9月投入服務後，過了3年仍有設施未全面啟用。

摘要

明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理

4. 明愛醫院隸屬醫管局九龍西聯網，是一間急症全科醫院(截至2017年10月的病牀數目約為1 200張)，主要為深水埗區居民提供全面的醫療服務。明愛醫院在1964年啟用，這些年來，數座醫院大樓已相當殘舊，並不符合標準。政府決定分兩個階段重建明愛醫院。第一期重建工程已在2002年完成，而第二期工程則於2007年展開，並於2015年10月大致完成。第二期工程項目主要包括拆卸4座醫院大樓、興建1座新醫院大樓以設置260張復康病牀、日間醫護和臨牀支援設施、闢設1個復康園地、建造停車場和醫院通道，以及翻新另外1座大樓以設置行政設施。醫管局擔任該項目的工程代理，並委聘了4家顧問公司處理該工程項目的設計、擬備標書及合約管理的工作(第2.2至2.5段)。

5. **工程成本增加和工程延遲** 2007年5月，財委會批准撥款12.181億元，以推行明愛醫院第二期重建計劃。食衛局告知財委會，新建的醫院大樓及復康園地的工程會分別在2011年8月和2012年3月或之前完成。醫管局計劃以單一工程合約推行明愛醫院第二期重建計劃，建築期為56個月。2007年7月，醫管局進行招標，但全部5份合格標書的投標價格都較原來估算高出47%至56%不等，導致醫管局在2007年11月取消這次招標。2011年6月，食衛局再次提交撥款申請，並獲財委會批准把明愛醫院第二期重建計劃的核准工程預算由12.181億元增至17.196億元，即增加5.015億元(41%)，主要原因是建築成本上升和價格調整準備增加。結果，明愛醫院第二期重建計劃新建的醫院大樓及復康園地的工程分別在2013年11月和2015年10月大致完成，較財委會在2007年獲告知的原定目標完工日期分別延遲了27個月和43個月(第2.6至2.8段)。

6. **需要更準確地估算工程成本** 食衛局及醫管局表示，醫管局在2007年進行首次招標時接獲的全部合格標書，投標價格都高出預期，其中一個原因是醫管局的工程顧問或未有充分估量建築價格出現急升的趨勢，以致未能在其工程成本估算中充分反映當時的市場情況。醫管局需要採取措施，確保工程成本的估算盡量準確(第2.8至2.10段)。

摘要

7. **需要加強審核顧問的設計及合約策略** 由於投標價格高於預期，在 2007 年 11 月至 2008 年 10 月期間，醫管局及其顧問進行設計檢討 (2008 年設計檢討)，以期在工程項目設計、規格和合約策略方面找出可節省的费用。2008 年設計檢討發現，可透過修訂建築物設計和合約策略 (即把工程細分為 3 份工程合約，而非採用單一工程合約)，節省至少 2.36 億元費用 (佔原來核准工程預算 12.181 億元的 19%) 和增加投標的競爭性。審計署認為，醫管局需要採取措施，加強審核其顧問的設計及合約策略 (第 2.8 及 2.11 至 2.14 段)。
8. **醫管局的工地勘測和協調工作有可予改善之處** 醫管局為每份工程合約進行招標後，在 2009 年 6 月至 2013 年 8 月期間分別把 3 份合約批予 3 間承建商，以推行明愛醫院第二期重建計劃，合約總額為 15.702 億元。從以下兩宗事例可見，醫管局有空間可進行更詳盡的工地勘測及加強工程人員與醫療人員之間的協調：(a) 1 間承建商獲批延長完工期 174 天，原因是該承建商發現了並沒有在相關公用設施記錄內顯示的地下電纜和喉管，因而需要更多時間修訂設計和遷移已規劃的工程；及 (b) 該承建商再獲批延長完工期 20 天，原因是建造工程所引致的噪音和震動影響了在附近醫院大樓進行的眼科手術，故此承建商因應醫療人員的緊急要求而暫停工程 20 次。這些事件或可避免發生，因為醫管局表示，眼科手術平均會在進行前一至兩個月預約 (第 2.17 至 2.22 段)。
9. **需要致力確保工地安全和呈報所有工地意外** 審計署的審查發現，在明愛醫院第二期重建計劃的 3 份合約施工期間，其中 1 份合約的意外事故發生率為每 10 萬工時發生 0.92 宗須予呈報的意外，這不但顯著高於醫管局所定的 0.5 宗上限，也顯著高於發展局就政府工程項目所採納的 0.6 宗上限。審計署留意到，有 3 宗在施工期間發生的須予呈報意外並沒有向醫管局及其顧問報告，而這些意外所涉及的 3 名工人是分別受僱於該承建商的 3 間分判商。醫管局需要致力確保工地安全和呈報所有工地意外 (第 2.28、2.29 及 2.32 至 2.34 段)。
10. **需要檢討醫管局評核承建商工地安全表現的指引** 就由政府工務部門進行的工務工程項目而言，發展局的相關技術通告規定，倘若出現 5 項訂明事件 (例如相關人士未能令勞工處在暫時停工通知書發出後 14 天內撤銷有關通知書) 的任何 1 項，承建商的整體工地安全表現應被評為“差劣”。然而，審計署留意到，醫管局用以評核承建商工地安全表現的指引，並沒有列出哪些訂明事件會導致承建商的整體安全表現被評為負面 (第 2.37 及 2.38 段)。

摘要

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

11. 食衛局表示，興建北大嶼山醫院是為配合大嶼山的長遠醫院服務需求，興建分為兩期進行。2010年1月，財委會批准24.82億元撥款，用以興建北大嶼山醫院第一期，以提供一間公營醫院(包括1個急症室、180張病牀和專科門診診所)。在北大嶼山新市鎮全面發展後，政府會在第一期的毗鄰用地進行第二期發展計劃，以增設170張病牀。2012年12月，北大嶼山醫院第一期的建造工程大致完成。2013年9月，該院在醫管局九龍西聯網轄下開始運作(第3.2及3.3段)。

12. **一些醫療服務的實際啟用日期較建議日期有所延遲** 2011年11月及12月，醫管局管理層分別告知醫管局轄下的醫療服務發展委員會及醫管局大會，北大嶼山醫院第一期將會在2013年第三季開始分階段提供服務，並會在2016年第三季全面投入服務。審計署的審查發現，北大嶼山醫院第一期提供的5類醫療服務(即24小時急症室服務、日間康復中心、矯形及創傷外科專科門診診所和外科專科門診診所、日間手術中心及20張住院病牀)的啟用日期，都較醫管局管理層在2011年向醫療服務發展委員會建議的日期有所延遲。此外，截至2017年6月，該院的一些醫療服務仍未啟用，當中包括：(a)婦科及兒科專科門診服務(原本建議於2014年第三季啟用)；(b)為日間手術病人而設的20張病牀(原本建議於2014年第一季啟用)；及(c)120張住院病牀(原本建議於2016年第三季或之前啟用)。醫管局表示，啟用北大嶼山醫院第一期醫療服務的主要限制，源於人手短缺及醫管局內不同的服務需求(第3.4、3.5、3.8及3.13段)。

13. **需要不時檢討醫療服務的預計啟用時間並向醫管局大會／委員會和食衛局匯報進展** 自北大嶼山醫院第一期在2013年9月啟用後，醫管局管理層每年向醫管局大會匯報該院已啟用的醫療服務，並每季向食衛局匯報。然而，醫管局管理層並沒有就北大嶼山醫院第一期尚未啟用的醫療服務(見第12段)，向醫管局大會和食衛局提供有關的預計啟用時間(第3.15段)。

14. **未充分使用醫院大樓** 2012年12月，北大嶼山醫院第一期落成，醫院大樓的總樓面面積為13 729平方米。審計署的分析發現，截至2017年6月，醫院大樓內空置或未用作預定用途的面積有2 867平方米(即13 729平方米總樓面面積的21%)。這2 867平方米的面積包括預定用作病房的2 204平方米、

摘要

預定用作飯堂及廚房的 466 平方米，以及預定用作日間手術中心的 197 平方米 (第 3.21 及 3.22 段)。

15. **醫療設備的使用率不足** 自北大嶼山醫院第一期於 2013 年啟用後，醫管局購置了 10 項主要醫療設備 (每項價值 100 萬元或以上)，總值 3,270 萬元。審計署留意到，在 2016 年，10 項主要醫療設備中有 7 項的使用量低於預期，使用率不足 60% (由 6% 至 58% 不等)。審計署也留意到，截至 2017 年 6 月，北大嶼山醫院第一期有其他醫療設備 (每項價值少於 100 萬元) 在採購後未曾使用，而這些設備均已過了保養期 (第 3.30 至 3.34 段)。

醫院小型工程項目的管理

16. **未經規劃的小型工程項目比例偏高** 在 2014–15 至 2016–17 年度的 3 年間，醫管局共開展了 1 092 個小型工程項目，涉及開支總額為 33 億元。根據醫管局的內部指引，在一個財政年度開展的新增小型工程項目，須有最少 90% 的項目是已規劃的工程項目 (即該等項目已納入醫院管理局行政總裁所批准的相關 3 年滾動計劃之內)。然而，審計署的審查發現，在 2014–15 至 2016–17 年度，每年開展的新增小型工程項目只有 64% 至 77% 已納入相關獲批准的 3 年滾動計劃之內，低於醫管局所定的 90% 目標 (第 4.3 至 4.6 段)。

17. **需要匯報公營醫院樓宇狀況的勘测結果** 審計署發現，醫管局轄下 7 個聯網負責每年就公營醫院進行樓宇狀況勘测，但各聯網沒有向醫院管理局行政總裁提交勘测結果，以供審核及批准小型工程項目的 3 年滾動計劃 (第 4.8 段)。

18. **需要密切監察工程進度** 2013 年 12 月，食衛局告知財委會，在 2014–15 至 2023–24 年度的 10 年間，醫管局每年可開展約 500 個新增小型工程項目 (即 10 年間共有 5 000 個)。然而，審計署留意到，在 2014–15 至 2016–17 年度的 3 年間，醫管局只開展了 1 092 個工程項目，即平均每年開展 364 個工程項目 (佔 500 個的 73%)。審計署也留意到，截至 2017 年 8 月 (即在該 10 年間過了約 3.4 年後)，醫管局只翻新了 62 間病房 (佔該局所預計 500 間的 12%)，並只提升了 9 個電力裝置 (佔該局所預計 52 個的 17%) 和 13 部升降機的裝置 (佔該局所預計 364 部的 4%) (第 4.2、4.11 及 4.12 段)。

摘要

19. **施工令訂明的工程有所延誤及需要加強對小型工程的管理** 審計署審查了醫管局在 2015–16 及 2016–17 年度向小型工程承建商發出的 654 份施工令，發現其中 303 份施工令 (46%) 訂明的工程有所延誤。在該 654 份施工令當中，有一宗個案延誤了 17 個月，是延誤期最長的個案。審計署留意到，這宗個案需要額外施工時間，是由於醫管局發出了更改令，並在施工後更改電力系統的設計，以及延遲移交施工地方。這宗個案顯示醫管局需要採取措施，加強規劃和推行施工令 (第 4.16 至 4.18 段)。

20. **善用科技有效監察工程項目的推行** 審計署留意到，醫管局的資訊系統未能提供全面的管理資料，以供有效監察小型工程項目的推行情況 (例如關於施工令推行進度方面的資料)。醫管局表示：(a) 由於資訊系統的限制，醫管局員工主要以人手處理施工令的資料；及 (b) 該局計劃在 2018 年 4 月推出新的資訊系統，以期就小型工程項目的施工令備存及提供更詳盡的資料 (第 4.31 至 4.33 段)。

審計署的建議

21. 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 醫院管理局行政總裁應：

明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理

- (a) 在日後推行醫院工程項目時：
 - (i) 採取措施，確保工程成本的估算盡量準確 (第 2.15(a) 段)；
 - (ii) 採取措施，加強審核醫管局顧問的設計及合約策略 (第 2.15(b) 段)；
 - (iii) 進行更詳盡的工地勘測 (尤其涉及舊醫院大樓重建及位於主要工程位置的項目)，以期盡量找出未有記錄的公用設施 (第 2.25(a)(i) 段)；
 - (iv) 就建造工程與附近醫院大樓進行的醫療手術在時間編排及配合上，加強工程人員與醫療人員之間的協調 (第 2.25(a)(ii) 段)；及

摘要

- (v) 致力確保工地安全和呈報所有工地意外，以期把工地意外率減至最低 (第 2.43(a)(i) 及 (ii) 段)；
- (b) 參考相關的政府規定 (例如列出哪些訂明事件會導致承建商的整體安全表現被評為負面)，檢討醫管局用以評核承建商工地安全表現的指引 (第 2.43(b) 段)；

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

- (c) 就北大嶼山醫院第一期和日後推行的醫院大型工程項目而言：
 - (i) 監察相關地區的居民對醫療服務的需求，並適時在已完成的醫院工程項目啟用已規劃的醫療服務，以便在切實可行的情況下盡早滿足需求 (第 3.17(a) 段)；及
 - (ii) 定期向醫管局大會 (或其相關委員會) 和食衛局匯報啟用醫療服務方面的進度，並與預計啟用時間作出比較，以便當局進行監察 (第 3.17(b) 段)；
- (d) 在北大嶼山醫院第一期的空置地方未使用前，設法善用這些地方 (第 3.28(a) 段)；
- (e) 就北大嶼山醫院第一期暫時用作其他非預定用途 (例如貯物用途) 的地方進行檢討，研究可否把這些地方作其他更佳用途 (第 3.28(b) 段)；
- (f) 採取措施，善用自採購後未曾使用的醫療設備 (第 3.35(b) 段)；
- (g) 在日後推行醫院工程項目時，採取措施，確保醫療設備的採購計劃能盡量配合相關醫療服務的啟用時間 (第 3.35(c) 段)；

醫院小型工程項目的管理

- (h) 加強小型工程項目的規劃工作，以達到醫管局所定的 90% 規劃目標 (第 4.9(a) 段)；
- (i) 監察公營醫院建築物的老化狀況，並採取措施，確保醫管局轄下聯網向醫院管理局行政總裁匯報公營醫院樓宇狀況的勘測結果，以供審核及批准 3 年滾動計劃 (第 4.9(b) 段)；
- (j) 密切監察小型工程項目的進度，確保工程能按時完成，並採取措施開展更多工程項目，從而改善醫管局設施老化的情況 (第 4.27(a) 段)；

摘要

- (k) 採取措施加強規劃和推行施工令，包括在施工前敲定工程設計，並準時移交施工地方（第 4.27(b) 段）；及
- (l) 採取措施，確保醫管局的新資訊系統如期推出，並善用科技提供全面管理資訊，以便監察小型工程項目及相關施工令的推行進度（第 4.37(a) 段）。

22. 審計署也建議，食物及衛生局局長應就已完成工程的醫院，不時檢討醫管局啟用醫院內醫療服務的進度，以期滿足市民對公營醫院服務的需求（第 3.18 段）。

醫院管理局及政府的回應

23. 醫院管理局行政總裁和食物及衛生局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 醫院管理局(醫管局——註 1)是根據《醫院管理局條例》(第 113 章)設立的法定機構，為本港提供公營醫院服務。根據以上條例，醫管局的職能包括管理和設立公營醫院，並就公眾對醫院服務的需求及應付該等需求所需的資源，向政府提供意見。

1.3 截至 2017 年 9 月，醫管局管理 42 間公營醫院和醫療機構(合共提供約 28 000 張病牀)，在其轄下 7 個醫院聯網(見附錄 A)提供公營醫院服務。醫管局表示，這些醫院建築物的總樓面面積達 270 萬平方米，其中 59% 的樓面面積已使用逾 30 年(見附錄 B)。

1.4 由於香港人口持續老化，市民對醫療服務的需求不斷上升。醫管局表示，該局的醫院的實體設施不但對醫院的服務量、服務能力、工作流程和效率有深遠的影響，也會影響到該局能否滿足未來的醫療需求和引入新服務及新科技。為持續提供公營醫院服務，醫管局開展及推行公營醫院工程項目，務求達到以下目的：

- (a) 滿足日增的醫療服務需求；
- (b) 建設現代化的公營醫院設施；及
- (c) 提升建築物的安全水平。

1.5 醫管局在規劃和發展公營醫院工程項目時會考慮多項因素，包括區內未來的人口增長和老化情況、對醫療服務的需求、醫管局各聯網提供的整體醫療服務，以及公私營醫療服務的發展。公營醫院工程項目大致分為兩類，分別是醫院大型工程項目和醫院小型工程項目。

註 1：醫管局由醫管局大會管治，其成員由香港特別行政區行政長官委任。截至 2017 年 6 月，醫管局大會有 28 名成員，包括 24 名並非公務員的成員(包括主席)、3 名公務員(即食物及衛生局常任秘書長(衛生)、衛生署署長和財經事務及庫務局副秘書長(庫務))，以及 1 名醫管局主要行政人員(即醫院管理局行政總裁)。醫管局大會通常每年舉行 12 次會議。

醫院大型工程項目

1.6 醫管局表示，醫院大型工程項目是指每項費用超過 7,500 萬元的工程項目，包括興建新醫院或重建／擴建現有醫院。作為負責本港整體醫療政策(包括發展公營醫院)的決策局，食物及衛生局(食衛局)在確認有需要推行醫院大型工程項目後，會率先諮詢各持份者(例如相關區議會及立法會衛生事務委員會)，並向立法會財務委員會(財委會)申請撥款，以推行在基本工程儲備基金(註 2)項下的工程項目。在非政府土地興建的醫院大型工程項目由醫管局擔任工程代理，而在政府土地興建的醫院大型工程項目，則由建築署擔任工程代理。

1.7 行政長官於 2016 年 1 月的《施政報告》中宣布，政府將動用 2,000 億元推行十年醫院發展計劃，以應付新需求並改善現有服務。政府和醫管局已共同制定有關計劃，包括興建 1 間新醫院和重建／擴建 11 間現有醫院，以增加 5 000 多張公營醫院病牀及超過 90 間手術室。除十年醫院發展計劃外，醫管局也正在推行 3 個醫院大型工程項目(見附錄 C)。

1.8 在 2012–13 至 2016–17 年度的 5 年間，醫管局完成了 6 個醫院大型工程項目(見表一)。財委會就這些工程項目所批准的撥款(即核准工程預算)由 5.905 億元至 39.109 億元不等。除了明愛醫院第二期重建計劃外，所有工程項目的核准工程預算都維持不變。明愛醫院第二期重建計劃的核准工程預算則由 12.181 億元增至 17.196 億元，即增加 5.015 億元(41%)。

註 2： 1982 年 1 月，當時的立法局決議通過於同年 4 月成立基本工程儲備基金，為工務工程項目及徵用土地提供資金。

表一

已完成的醫院大型工程項目
(2012-13 至 2016-17 年度)

工程項目	完工日期	核准 工程預算 (百萬元)	截至 2017 年 6 月 的實際開支 (註 1) (百萬元)
(A) 新醫院工程項目			
1. 天水圍醫院	2016 年 7 月	3,910.9	2,751.6
2. 北大嶼山醫院第一期	2012 年 12 月	2,482.0	1,911.6
(B) 醫院重建／擴建工程項目			
1. 在伊利沙伯醫院重置 油麻地專科診所	2016 年 8 月	1,891.6	1,410.9
2. 仁濟醫院重建工程	2016 年 4 月	590.5	537.3
3. 明愛醫院第二期重建 計劃	2015 年 10 月	1,719.6 (註 2)	1,589.9
4. 將軍澳醫院擴建工程	2013 年 11 月	1,944.9	1,475.6
總計		12,539.5	9,676.9

資料來源：醫管局及建築署的記錄

註 1：截至 2017 年 6 月，在 6 個醫院大型工程項目中，有 2 個(北大嶼山醫院第一期及將軍澳醫院擴建工程)的建築工程帳目已作決算，而全部 6 個工程項目的家具及設備帳目都未作決算。

註 2：2007 年 5 月，財委會就該工程項目批准 12.181 億元撥款。2011 年 6 月，財委會批准把該工程項目的核准工程預算由 12.181 億元增至 17.196 億元，即增加 5.015 億元 (41%)。

醫院小型工程項目

1.9 醫管局會在現有醫院進行小型工程項目(即每個工程項目的費用不超過7,500萬元)，使日漸老化的醫院設施狀況和環境得以改善，並提升醫院的服務量。2013年12月，財委會批准向醫管局一次過撥款130億元，在2014–15年度起的10年間進行小型工程項目，每個工程項目的費用上限為7,500萬元。在2014–15至2016–17年度的3年間，醫管局共開展了1 092個小型工程項目，這些項目截至2017年3月的總開支為33億元。

醫管局的醫院工程項目管理和管治架構

1.10 醫管局策略發展部轄下的基本工程規劃組負責管理公營醫院工程項目，而醫管局聯網服務部及7個醫院聯網則負責在公營醫院工程項目完成後啟用設施。截至2017年6月，醫管局的基本工程規劃組共有89名員工，包括68名專業／技術人員和21名行政人員。附錄A載有醫管局的組織架構圖摘要。

1.11 公營醫院大型工程項目主要涉及4個階段，即規劃階段、設計和招標階段、施工階段和啟用階段。圖一顯示醫院大型工程項目的主要階段。至於醫院小型工程項目，則主要涉及籌備和批准3年滾動計劃(見第4.4段)，以及由醫管局的承建商進行小型工程(見第4.15段)。

圖一

醫院大型工程項目的主要階段



資料來源：醫管局的記錄

1.12 醫管局主要透過以下的三層機制，管理公營醫院工程項目的規劃及推行：

- (a) **醫管局管理層** 醫管局會為每個醫院大型工程項目設立項目督導委員會(註3)，負責督導有關項目的推行、監察工程進度和財政狀況，並審批項目設計。至於醫院小型工程項目，醫管局會召開季度檢討會議(註4)，監察各項目的整體工程進度和財政狀況；
- (b) **醫管局大會及委員會** 就醫院大型工程項目而言，醫管局的管理層會每季就有關工程項目的進度和最新的預算費用，向醫管局支援服務發展委員會(註5)提交摘要報告。至於醫院小型工程項目，醫管局的管理層會每年就一次過撥款(見第1.9段)的運用向醫管局大會提交經審計的財務報表，以供醫管局大會批准；及
- (c) **政府層面** 就醫院大型工程項目而言，醫管局會每月就有關工程項目的進度向食衛局提交摘要報告。至於醫院小型工程項目，醫管局會在工程開展前向食衛局提交工程項目範圍、目的和預算費用資料，以供食衛局批准。

註3： 項目督導委員會由相關公營醫院的行政總監或醫管局策略發展部總監擔任主席，成員包括相關聯網總監(或相關醫管局醫院聯網的代表)，以及醫院管治委員會(或相關醫院的創辦機構)、策略發展部、食衛局和建築署的代表。

註4： 季度檢討會議由醫管局策略發展部總監擔任主席，出席會議者包括來自7個醫院聯網和基本工程規劃組的代表。

註5： 支援服務發展委員會由醫管局大會根據《醫院管理局條例》設立，成員包括由醫管局大會1名成員出任的主席，和其他14名委員。委員會的職能包括檢討醫管局醫院工程項目的推行和監察，並向醫管局大會提供意見。委員會通常每年舉行4次會議。

審查工作

1.13 2017年4月，審計署就醫管局對兩個公營醫院大型工程項目(即明愛醫院第二期重建計劃和北大嶼山醫院第一期)及醫院小型工程項目的管理展開審查。審計署選取了明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理進行審查，是基於該項目的核准工程預算大幅增加逾40%(見第1.8段表一)。至於選取北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況進行審查，是基於這間新醫院在2013年9月投入服務後，過了3年仍有設施未全面啟用。選取這兩個工程項目進行審查的目的是從中找出可予改善之處，以便在管理其他公營醫院大型工程項目時借鑑。

1.14 審查工作集中於以下範疇：

- (a) 明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理(第2部分)；
- (b) 北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況(第3部分)；及
- (c) 醫院小型工程項目的管理(第4部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.15 在審查工作期間，食衛局、發展局、醫管局、建築署、勞工處及機電工程營運基金人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理

2.1 本部分探討醫管局就明愛醫院第二期重建計劃的工程項目管理工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 工程項目的規劃(見第 2.8 至 2.16 段)；
- (b) 工程項目的推行(見第 2.17 至 2.26 段)；
- (c) 工地安全(見第 2.27 至 2.45 段)；及
- (d) 建築缺漏(見第 2.46 至 2.53 段)。

明愛醫院重建計劃

2.2 明愛醫院隸屬醫管局九龍西聯網(註 6)，是一間急症全科醫院(截至 2017 年 10 月的病牀數目約為 1 200 張)，主要為深水埗區居民提供全面的醫療服務，包括 24 小時急症室服務、住院病牀、門診診所、復康及社區醫護服務。

2.3 明愛醫院在 1964 年啟用，這些年來，數座醫院大樓已相當殘舊，並不符合標準。政府決定分兩個階段重建明愛醫院，以符合急症全科醫院現今的標準及應付日增的服務需求。第一期重建工程已在 2002 年完成(註 7)。

2.4 明愛醫院第二期重建計劃於 2007 年展開，並於 2015 年 10 月大致完成。根據在 2007 年 4 月向立法會工務小組委員會提交的文件，第二期重建工程項目主要包括拆卸 4 座醫院大樓、興建 1 座新醫院大樓、闢設 1 個復康園地和進行外部工程，以及翻新另外 1 座大樓(註 8)。詳情如下：

- (a) 拆卸 1 座舊醫院大樓(即懷明樓)，並在原址興建 1 座新的日間醫護及復康大樓，以設置 260 張復康病牀、日間醫護和臨牀支援設施；

註 6：截至 2017 年 10 月，醫管局九龍西聯網管理 5 間公營醫院，分別為瑪嘉烈醫院、明愛醫院、仁濟醫院、北大嶼山醫院第一期及葵涌醫院。

註 7：第一期重建工程主要是把兩座不符合標準的醫院大樓，拆卸並重建為 1 座新大樓(即懷信樓)，以設置住院病房、急症室、深切治療部及手術室等醫療設施。

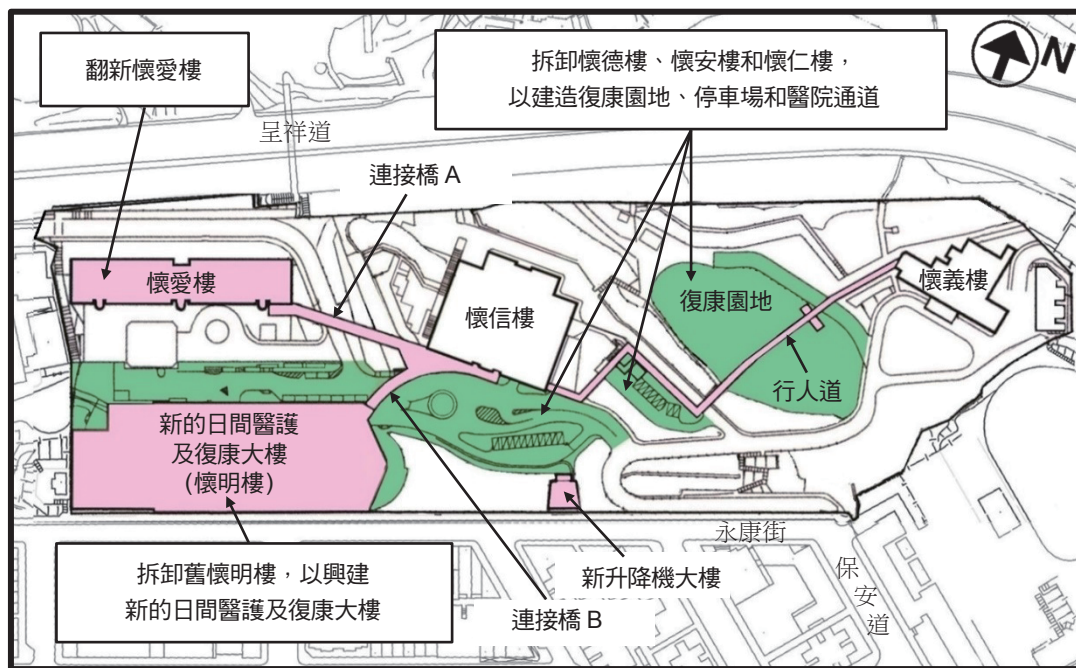
註 8：第一期重建工程完成後，明愛醫院設有 7 座大樓。除懷信樓(於 2002 年在第一期重建工程下落成)和另外 1 座大樓(於 1993 年翻新)外，其餘 5 座大樓已使用了很長時間。第二期重建工程涉及重建／翻新這 5 座大樓。

- (b) 拆卸另外 3 座醫院大樓 (即懷德樓、懷安樓和懷仁樓)，以進行外部工程 (例如復康園地、停車場和醫院通道)；
- (c) 翻新懷愛樓，以重置舊醫院大樓的行政設施 (例如培訓和會議中心、保安和交通服務設施，以及維修部)；及
- (d) 建造連接橋 A 和 B、1 條行人道和 1 座升降機大樓，以方便醫院職員、病人和公眾人士出入。

圖二顯示明愛醫院第二期重建計劃的平面圖。

圖二

明愛醫院第二期重建計劃平面圖



說明： 新建和經翻新的醫院大樓和建築物
 外部工程

資料來源：醫管局的記錄

附註：截至 2017 年 10 月，明愛醫院設有合共 1 206 張病牀，包括位於懷信樓的 752 張病牀、位於懷明樓的 280 張病牀，以及位於懷義樓的 174 張病牀。

食衛局和醫管局在工程項目管理方面的角色

2.5 食衛局主要負責向財委會申請撥款，以開展明愛醫院第二期重建計劃，並透過由醫管局提交的摘要報告監察工程項目的進度(見第 1.12(c) 段)。由於醫院建於非政府土地(註 9)，醫管局擔任該項目的工程代理(見第 1.6 段)。醫管局委聘了 4 家顧問公司(註 10)處理該工程項目的設計、擬備標書及合約管理的工作。

工程成本增加和工程延遲

2.6 2007 年 5 月，財委會批准撥款 12.181 億元(註 11)，以推行明愛醫院第二期重建計劃。食衛局告知財委會，新建的懷明樓及復康園地的工程會分別在 2011 年 8 月和 2012 年 3 月或之前完成。2011 年 6 月，食衛局再次提交撥款申請，並獲財委會批准把該工程項目的核准工程預算由 12.181 億元增至 17.196 億元，即增加 5.015 億元(41%)，主要原因是建築成本上升和價格調整準備增加(註 12)。食衛局告知財委會，新建的懷明樓及復康園地的工程會分別在 2013 年 9 月或之前和 2014 年年中完成。

2.7 結果，新建的懷明樓及復康園地的工程分別在 2013 年 11 月和 2015 年 10 月大致完成，較財委會在 2007 年獲告知的原定目標完工日期分別延遲了 27 個月和 43 個月(或較財委會在 2011 年獲告知的修訂目標完工日期分別延遲了 2 個月和 16 個月)(見第 2.6 段)。照片一和二顯示新建的懷明樓及復康園地。

註 9：有關地段以私人協約方式批租予香港明愛(明愛醫院的創辦機構)。

註 10：4 家獲委聘的顧問公司分別就建築、土木及結構工程、屋宇裝備和工料測量方面，為明愛醫院第二期重建計劃提供顧問服務。

註 11：創辦明愛醫院的香港明愛承諾就這個工程項目的總工程費用分擔 5,000 萬元。

註 12：5.015 億元的增加撥款是用以應付建築成本上升(3.585 億元)、額外外部工程(1,000 萬元)和價格調整準備增加(1.361 億元)所引致的費用，而部分增加的費用因減少調遷工作所節省的 310 萬元而得以抵銷。

照片一

新建的懷明樓



資料來源：醫管局的記錄

照片二

復康園地



資料來源：醫管局的記錄

工程項目的規劃

2.8 2007 年年初，醫管局計劃以單一工程合約推行明愛醫院第二期重建計劃，建築期為 56 個月。在 2007 年 5 月獲財委會批准撥款（見第 2.6 段）後，醫管局於同年 7 月就有關工程進行招標。由於全部 5 份合格標書的投標價格都較原來估算的 10.7 億元高出 47%(5.08 億元) 至 56%(6 億元) 不等，而投標價格可大幅降低的機會不大，醫管局在 2007 年 11 月取消這次招標。

需要更準確地估算工程成本

2.9 2009 年 4 月，食衛局和醫管局告知立法會衛生事務委員會，明愛醫院第二期重建計劃的投標價格高於預期，原因如下：

- (a) **2007 年價格急漲** 自 2007 年年初以來，由於主要建築材料的價格急升暴漲，導致建築工程成本持續上升；
- (b) **投標者提高投標價格** 在 2007 年招標期間，市場出現高通脹的情況，投標者認為 56 個月的單一工程合約（見第 2.8 段）的價格調整金額未必足夠，因而在其標書加入額外溢價，以保障其在較長合約期內所承受的通脹風險；及
- (c) **醫管局的顧問低估工程成本** 醫管局的工程顧問或未有充分估量建築價格出現急升的趨勢，以致未能在其工程成本估算中充分反映當時的市場情況。

2.10 醫管局表示：

- (a) 就其顧問低估工程成本一事（見第 2.9(c) 段）：
 - (i) 醫管局並沒有對其顧問作出任何處分，因為該局認為 2007 年年中至 2009 年期間的建築業市場情況屬於特殊；及
 - (ii) 由於建築工程成本上漲，政府在 2008 年 11 月向財委會申請批准把 35 個工務工程項目的核准工程預算提高最多 54%，可見市場情況特殊；及

- (b) 自 2007 年起，醫管局已採取多項措施，確保醫院工程項目合乎經濟效益和工程成本的估算更準確。有關措施包括：
- (i) 在 2013 年 12 月，醫管局就各類醫院設施制訂成本基準；及
 - (ii) 在 2014 年 7 月，醫管局頒布由該局管理的醫院大型工程項目的成本控制指引。

審計署認為，醫管局在日後推行醫院工程項目時，需要採取措施，確保工程成本的估算盡量準確。

需要加強審核顧問的設計及合約策略

2.11 2007 年取消招標後(見第 2.8 段)，在 2007 年 11 月至 2008 年 10 月期間，醫管局及其顧問進行設計檢討(2008 年設計檢討)，以期在工程項目設計、規格和合約策略方面找出可節省的费用。結果，2008 年設計檢討發現可節省至少 2.36 億元費用(佔原來核准工程預算 12.181 億元的 19%)。可節省費用的詳情載於表二。醫管局表示，在 2008 年設計檢討中發現的可節省費用，已在 2009 至 2013 年期間進行的重新招標工作中(見第 2.17 段)落實。

表二

2008 年設計檢討發現的可節省費用

範疇	主要修訂項目	已落實節省的款額
(a) 工程項目設計	<ul style="list-style-type: none"> • 減少新建的懷明樓的建築樓面面積 • 減少復康園地的面積 	1.45 億元
(b) 工程項目規格	<ul style="list-style-type: none"> • 地面和牆壁批盪改用較便宜的飾面 • 取消門診部的自動梯建造工程 	0.91 億元
(c) 合約策略	<ul style="list-style-type: none"> • 放寬總承建商和分判商的資歷要求 • 調整合約組合 	醫管局 未有估算
總計		2.36 億元

資料來源：醫管局的記錄

2.12 2009年4月，食衛局和醫管局告知立法會衛生事務委員會，鑑於投標價格高於預期(見第2.8段)，因此決定採取下列補救措施：

- (a) **集中醫院大樓內的設施** 把新建的懷明樓的建築樓面面積減少5 100平方米(註13)，即由59 100平方米減至54 000平方米，而樓層數目也由15層減至12層。食衛局和醫管局表示，更新後的設計既提高重建後的醫院大樓的實用面積比率，也同時保留重建工程的原有計劃範圍(見第2.4段)；及
- (b) **把工程計劃細分為較小的合約** 為增加投標的競爭性，並把投標者因合約期較長而在標價內加入額外溢價的可能性減至最低，重建工程將細分為3份工程合約(而非單一工程合約——見第2.8段)，分別為：(i)地基合約；(ii)主大樓工程合約；及(iii)餘下工程合約。此外，因拆卸舊醫院大樓而需要進行的調遷工作及懷愛樓的翻新工程，會由醫管局的定期合約承建商進行(註14)。

2.13 審計署留意到，2008年設計檢討發現，可透過修訂建築物設計和合約策略來節省可觀的費用和增加投標的競爭性(見第2.11及2.12段)。醫管局表示，該局在2016年5月已委託國際專家小組，就本地及海外醫院的規劃效益進行顧問研究。

2.14 審計署認為，醫管局在日後推行醫院工程項目時，需要採取措施，加強審核其顧問的設計及合約策略。

審計署的建議

2.15 審計署建議，醫院管理局行政總裁在日後推行醫院工程項目時應：

- (a) 採取措施，確保工程成本的估算盡量準確；及
- (b) 採取措施，加強審核醫管局顧問的設計及合約策略。

註13：所減少的5 100平方米包括停車場(2 900平方米)、機房及屋宇裝備喉管井道(1 800平方米)，以及升降機大堂、樓梯和走廊(400平方米)。

註14：調遷工作於2009年7月展開及於2010年2月完成，而翻新工程則於2012年6月展開及於2015年6月完成。

醫院管理局的回應

2.16 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示該局的醫院大型工程項目在過往 10 年沒有出現預算方面的問題，及會繼續制訂適當的新措施，以期確保將來也不會出現同類問題。

工程項目的推行

2.17 醫管局為每份工程合約進行招標後，在 2009 年 6 月至 2013 年 8 月期間，分別把 3 份合約(見第 2.12(b) 段)批予 3 間承建商，以推行明愛醫院第二期重建計劃的工程，合約總額為 15.702 億元。審計署的審查發現，就 3 份合約其中 1 份批出的延長完工期而言，醫管局在工地勘測和協調工作方面有可予改善之處(見第 2.18 至 2.22 段)。

需要進行更詳盡的工地勘測

2.18 就明愛醫院第二期重建計劃的其中一份工程合約而言，審計署留意到：

- (a) 該承建商在施工階段，發現有地下電纜阻礙進行部分建造工程。醫管局表示，這些電纜的位置並沒有顯示在相關的公用設施記錄內。就此，醫管局的顧問和該承建商採取行動，修訂設計以改動所涉工程的位置，因而令該承建商的工程有所延遲。結果，該承建商獲批延長完工期 80 天；及
- (b) 該承建商在把雨水渠接駁至公共沙井時，發現有一條地下氣體喉管阻礙接駁工程。醫管局表示，該氣體喉管的位置並沒有顯示在相關的公用設施記錄內。就此，該承建商採取行動，遷移該氣體喉管，因而令該承建商的工程有所延遲。結果，該承建商獲批延長完工期 94 天。

2.19 審計署留意到，由於發現沒有記錄的公用設施而令工程延遲，該承建商獲批延長完工期合共 174 (80 + 94) 天，導致相關建造工程最終需要較長時間完成。2017 年 8 月，醫管局告知審計署：

- (a) 該承建商是根據在設計階段從公用事業機構取得的公用設施記錄，以及由醫管局顧問進行的地下公用設施檢測結果，作為規劃其建造

工程的依據。為免對當時的交通情況及醫院運作造成負面影響，該承建商只安排在施工階段才進行更深入的工地勘測 (例如探槽工作)；

- (b) 在檢討因地下公用設施所造成的延遲後，醫管局認為可在施工初期進行額外的工地勘測，例如進行實地目測來評估未有記錄的公用設施的可能走線、在出現阻塞和無法避免改道時及早遷移公用設施，以及預先進行工地勘測來確定主要工程地點的地下情況；及
- (c) 進行上文 (b) 段所述的額外工地勘測會令成本增加，並可能對當時的交通情況及醫院運作構成影響。因此，醫管局需要小心衡量進行額外工地勘測的利弊。

2.20 審計署留意到醫管局的以上解釋，並認為在日後推行醫院工程項目時 (尤其涉及舊醫院大樓重建及位於主要工程位置的項目)，醫管局可以進行更詳盡的工地勘測，以期盡量找出未有記錄的公用設施。

需要加強協調工作

2.21 審計署也留意到，就第 2.18 段所述的同一份合約而言，所涉工程因應醫療人員的緊急要求而暫停 20 次，原因是建造工程所引致的噪音和震動影響了在附近醫院大樓進行的眼科手術。醫管局表示，相關建造工程所產生的噪音和震動均符合法定及合約要求。結果，承建商獲批延長完工期 20 天。

2.22 2017 年 8 月，醫管局告知審計署，眼科手術平均會在進行前一至兩個月預約。故此，上述 20 次眼科手術都是醫療人員事前知悉的。審計署認為，醫管局在日後推行醫院工程項目時，可就建造工程與附近醫院大樓進行的醫療手術在時間編排及配合上，加強工程人員與醫療人員之間的協調 (例如提早要求停工或物色其他手術地點)。此外，就日後會在施工期間對附近醫院大樓的醫療手術造成影響的醫院工程合約，醫管局應探討可否在合約中訂定更嚴格的噪音和震動限制，以期盡量減少工程引致的噪音和震動對附近醫院大樓的影響。

需要在合理時間內就延長完工期的申索完成評估

2.23 在 2015 年 3 月至 2016 年 1 月期間，負責推行明愛醫院第二期重建計劃的 1 間承建商，基於惡劣天氣以外的理由就相關工程提出 8 項延長完工期的申索。審計署留意到，截至 2017 年 7 月，就以上申索進行的評估尚未完成。醫管局表示：

- (a) 關於該承建商分別在 2015 年 3 月和 2015 年 12 月提出的 2 項延長完工期申索(合共 160 天)，該承建商未有按醫管局顧問在 2016 年 4 月的要求提供補充資料；及
- (b) 關於該承建商在 2015 年 12 月至 2016 年 1 月期間提出的其餘 6 項延長完工期申索(合共 297 天)，該承建商已在 2017 年 6 月按醫管局顧問在 2016 年 4 月的要求，提供補充資料。2017 年 7 月，醫管局顧問要求該承建商提供進一步的補充資料。

2.24 根據相關合約條款，醫管局顧問須在合理時間內決定和批出延長完工期，並向承建商發出書面通知；倘若承建商未能提交醫管局顧問所要求的資料，醫管局顧問須根據其擁有的資料考慮是否批出延長完工期。截至 2017 年 7 月，即在該承建商提出延長完工期申索約 1.5 至 2.5 年後，有關申索仍在評估中。審計署認為，醫管局需要採取措施，確保在合理時間內就延長完工期的申索完成評估。

審計署的建議

2.25 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 在日後推行醫院工程項目時：
 - (i) 進行更詳盡的工地勘測(尤其涉及舊醫院大樓重建及位於主要工程位置的項目)，以期盡量找出未有記錄的公用設施；
 - (ii) 就建造工程與附近醫院大樓進行的醫療手術在時間編排及配合上，加強工程人員與醫療人員之間的協調；及
 - (iii) 就日後會在施工期間對附近醫院大樓的醫療手術造成影響的醫院工程合約，探討可否在合約中訂定更嚴格的噪音和震動限制；及

- (b) 採取措施，確保在合理時間內就延長完工期的申索完成評估。

醫院管理局的回應

2.26 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 關於找出未有記錄的地下公用設施及訂定噪音和震動限制的條款，醫管局已經及會繼續適當地納入該局的工程合約內。舉例來說：
 - (i) 本地一所大學在 2011 年 6 月就建造工程所引致的震動進行顧問研究，其結果和建議已納入香港紅十字會輸血服務中心總部擴建工程的合約要求內；及
 - (ii) 至於在 2016 年 5 月就廣華醫院重建計劃批出的地基及相關工程合約，醫管局已要求承建商在展開地基工程前，按需要採用人手挖掘方法找出、核實和遷移所有現有地下公用設施；及
- (b) 醫管局會檢視其工程合約和顧問協議的相關條款，審視是否可加入適當措施，以確保及早就延長完工期的申索完成評估。

工地安全

2.27 醫管局表示：

- (a) 該局致力保障在其管理的工程項目工作或進出的職員、病人、訪客、工程代理人、承建商和主要持份者的安全；及
- (b) 該局十分重視其工地的安全記錄，旨在實現所有工地零致命意外的目標，並把工地意外率減至最低。

2.28 2012年4月，醫管局把意外事故發生率的上限定於每10萬工時發生0.5宗須予呈報的意外(註15)。此上限適用於每個醫管局的工程項目。醫管局表示，為提升安全表現，相比發展局就政府進行的工務工程項目所採用的上限(即每10萬工時發生0.6宗須予呈報的意外)，醫管局就意外事故發生率所訂定的上限更為嚴格。

需要致力確保工地安全

2.29 審計署留意到，在明愛醫院第二期重建計劃的3份合約施工期間，其中有2間承建商的意外事故發生率(分別為每10萬工時發生0.38宗和0.41宗須予呈報的意外)，都沒有超出醫管局所定的0.5宗上限，但餘下1間承建商的意外事故發生率卻為每10萬工時發生0.92宗須予呈報的意外，這不但顯著高於醫管局所定的上限，也顯著高於發展局就政府工程項目所採納的上限(見第2.28段)。在兩年施工期內8個季度的其中2個季度，該承建商的意外事故發生率(在首季和第四季分別為每10萬工時發生0宗和0.47宗須予呈報的意外)低於醫管局所定的0.5宗上限，但其餘6個季度的意外事故發生率(由0.53宗至1.47宗不等)則高於該上限。審計署留意到，在上述施工期內發生了多宗涉及安全的事故，包括：

- (a) 發生了21宗須予呈報的意外，涉及的受傷工人合共獲批2 556天病假(註16)，每宗意外獲批的病假為7天至349天不等(註17)；
- (b) 在2013年4月發生了一名建築工人從高處墮下的意外，導致該名工人肋骨多處骨折。勞工處在意外翌日根據《職業安全及健康條例》(第509章)發出暫時停工通知書，要求該承建商立即暫停相關的建造工程，以減低迫切的安全風險。該通知書在發出後22天獲勞工處撤銷，其後該承建商恢復施工；及

註15：醫管局表示，須予呈報的意外數字，是指涉及致命個案或受傷並喪失工作能力超過3天的工人數目。

註16：在該21宗須予呈報的意外中，有2宗涉及兩名工人，分別由該承建商的兩間分判商聘用。2017年10月，醫管局告知審計署，該局並沒有備存資料顯示該兩名工人獲批病假的日數。

註17：醫管局表示，在該工程合約的施工期間沒有發生致命意外。

- (c) 在 2013 年 4 月至 7 月期間，發生了另外 4 宗全部涉及物件(例如木頭和混凝土碎片)從高處墮下的事故，對市民和醫院運作構成影響，在事故中沒有人受傷。

2.30 醫管局表示，該局自 2013 年 4 月已採取多項補救措施，以免該合約工程再次發生類似意外。該等措施包括：

- (a) 提醒該承建商須每周進行工地安全檢查，並在每次意外發生後立即提交意外報告和檢討安全措施；及
- (b) 要求醫管局顧問指派一名建築專業人士定期進行實地視察，並密切監察該承建商的安全表現。

2.31 然而，審計署留意到，即使醫管局採取了以上補救措施，但該承建商在 2013 年 7 月至 8 月期間的意外事故發生率，仍達每 10 萬工時發生 0.99 宗須予呈報的意外，高於醫管局和發展局所定的上限(分別為 0.5 宗和 0.6 宗)。2017 年 10 月，醫管局告知審計署：

- (a) 該局多年來已採取多項措施改善工地安全，包括：
 - (i) 2014 年 2 月，醫管局委託一名具備工地安全專門知識的顧問，檢討該局工程合約的安全表現；
 - (ii) 自 2015 年 6 月起，醫管局在其建造合約訂明須由獨立的註冊安全審核員定期進行安全審核；及
 - (iii) 2016 年 9 月及 2017 年 7 月，醫管局為醫院工程項目的行政人員舉辦關於有效安全管理的培訓課程，以提升他們的安全意識和安全文化；及
- (b) 在 2016 年，醫管局的工地錄得零致命意外的記錄，而該局的整體意外事故發生率則為每 10 萬工時發生 0.31 宗須予呈報的意外。

2.32 審計署認為，醫管局在推行醫院工程項目時，需要致力確保工地安全，以期把工地意外率減至最低。

需要加強措施確保呈報所有工地意外

2.33 根據相關合約條款，在第 2.29 段所述的承建商 (其意外事故發生率偏高) 須每月提交報告，供醫管局及其顧問在工地安全及環境管理委員會 (註 18) 的會議上審議。所有涉及人命傷亡 (不論嚴重程度)，或對工地或其附近的財物造成損毀的意外，均必須在上述每月報告中呈報。然而，根據勞工處的記錄，審計署留意到有 3 宗在施工期間發生的須予呈報的意外，並沒有在提交工地安全及環境管理委員會的相關每月報告中呈報，而意外所涉及的 3 名工人是分別受僱於該承建商的 3 間分判商 (註 19)。

2.34 審計署留意到，工地安全及環境管理委員會的職能包括檢視承建商及其分判商的意外事故發生率和相關統計數字，並制訂安全工作規定和程序。出現任何漏報工地意外的情況，便會妨礙該委員會執行其職能。審計署認為，醫管局在日後推行醫院工程項目時，需要加強措施，確保承建商向醫管局及其顧問呈報所有工地意外。

需要檢討醫管局評核承建商工地安全表現的指引

2.35 根據醫管局的《基本工程程序手冊》，承建商的工作往績報告一般是按季擬備，以評核承建商在包括工地安全在內的 10 個範疇的表現 (註 20)。在季度工作往績報告中，醫管局需要參照 5 個既定評級 (即“優異”、“良好”、“滿意”、“欠佳”或“差劣”)，就每個範疇給予評級，並在工作往績報告給予整體表現評級。

註 18：該委員會由醫管局的顧問擔任主席，成員包括明愛醫院員工、醫管局和相關承建商的代表。該委員會每月舉行 1 次會議。

註 19：《僱員補償條例》(第 282 章) 訂明，如任何意外引致僱員死亡、完全或部分喪失工作能力，僱主須在意外發生後的指定時間內向勞工處發出意外通知。該承建商的 3 間分判商分別就相關意外向勞工處發出通知。

註 20：其餘 9 個範疇包括施工質素、進度、環境污染控制、組織、一般責任、行業意識、資源、設計和緊急事故的應對。倘若在施工質素、進度、工地安全或環境污染控制的範疇被評為“差劣”，該工作往績報告的整體表現會被評為“負面”。

2.36 醫管局表示，該局是按其《承建商工作往績評級指引》評核承建商的表現。根據該指引，承建商的工地安全表現是按照 6 個安全分項來進行評核(註 21)，並根據這 6 個分項的評核結果而給予整體安全表現指數。

2.37 在這方面，值得注意的是，發展局的相關技術通告規定(註 22)，涉及由政府工務部門進行的工務工程項目，倘若出現下列 5 項訂明事件的任何 1 項，承建商的整體工地安全表現應被評為“差劣”：

- (a) 相關人士未能令勞工處在暫時停工通知書發出後 14 天內撤銷有關通知書；
- (b) 儘管工地監督人員和勞工處已發出警告，但承建商仍屢次違反安全程序，並且未能在合理時間內糾正情況；
- (c) 在工作往績報告期內，勞工處就不同事故或安全檢查事宜，向承建商發出超過兩份敦促改善通知書及／或暫時停工通知書；
- (d) 工地監督人員根據合約條款而基於工地安全理由，命令承建商暫停施工；及
- (e) 承建商未能在合理時間內糾正由獨立註冊安全審核員及／或工地監督人員發現的迫切危險情況。

2.38 審計署留意到，醫管局對承建商的整體安全表現的評級是按照 6 個分項的評核結果釐定(見第 2.36 段)。醫管局的指引並沒有列出哪些訂明事件，會導致承建商的整體安全表現被評為負面。由於發展局技術通告所列的訂明事件或可適用於醫管局的承建商，醫管局可考慮訂明這些情況，用以日後評核承建商的整體安全表現的評級。

註 21：該 6 個分項包括：

- (a) 提供機械保養；
- (b) 提供和保養工作環境；
- (c) 提供資訊、指示及培訓；
- (d) 提供和推行安全的工作系統；
- (e) 聘請安全主任／督導員；及
- (f) 工地意外記錄。

註 22：相關規定載於 2000 年 9 月由當時的工務局就“工地安全表現評估計分卡制度”發出的《工務局技術通告第 26/2000 號》。當時的環境運輸及工務局和現時的发展局分別在 2007 年 2 月和 2012 年 11 月更新該技術通告。政府工程承建商的工地安全表現，也是按照 6 個分項進行評核，該 6 個分項與醫管局指引下的相關分項相同(見第 2.36 段註 21)。

2.39 審計署認為，為改善對承建商工地安全表現的評核工作，醫管局需要參考相關的政府規定（例如列出哪些訂明事件會導致承建商的整體安全表現被評為負面），檢討其指引。

沒有定期向醫管局大會／委員會報告意外統計數字

2.40 在 2012–13 至 2016–17 年度的 5 年間，醫管局管理層只曾兩次向該局轄下的基本工程小組委員會（註 23），報告該局的醫院工程項目所涉及的意外統計數字：

- (a) 2012 年 8 月，醫管局管理層報告在 2007 至 2011 年期間每 1 000 名工人所涉及的整體意外率；及
- (b) 2016 年 11 月，該局管理層報告在 2013 年 11 月至 2016 年 10 月期間的意外統計數字，當中包括死亡人數、平均意外事故發生率，以及由勞工處發出的暫時停工通知書的數目。

2.41 審計署留意到：

- (a) 醫管局管理層並沒有向醫管局大會或基本工程小組委員會，報告在 2012 年 1 月至 2013 年 10 月期間的意外統計數字；及
- (b) 醫管局管理層也沒有定期向醫管局大會或基本工程小組委員會，報告承建商的安全表現（包括就實際的意外事故發生率，與醫管局所定的意外事故上限進行比較），以作監察。就此，審計署留意到，發展局每年公布政府工務部門的工地意外統計數字。

2.42 審計署認為，醫管局管理層在日後推行醫院工程項目時，需要定期向醫管局大會／相關委員會報告意外統計數字，並公布有關數字以增加透明度及問責性。

註 23：2012 年 3 月，醫管局的支援服務發展委員會（見第 1.12(b) 段註 5）設立基本工程小組委員會，成員包括由支援服務發展委員會 1 名委員出任的主席和其他 8 名委員。小組委員會的職能包括就規劃、推行和監察醫管局的醫院大型工程項目，向支援服務發展委員會提供意見及作出建議。小組委員會通常每年舉行 4 次會議。

審計署的建議

2.43 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 在日後推行醫院工程項目時：
 - (i) 致力確保工地安全，以期把工地意外率減至最低；
 - (ii) 加強措施，確保承建商向醫管局及其顧問呈報所有工地意外；
及
 - (iii) 定期向醫管局大會／相關委員會報告意外統計數字，並公布有關數字以增加透明度及公眾問責性；及
- (b) 參考相關的政府規定（例如列出哪些訂明事件會導致承建商的整體安全表現被評為負面），檢討醫管局用以評核承建商工地安全表現的指引。

醫院管理局及政府的回應

2.44 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 醫管局會繼續制訂適當措施，以進一步提升安全水平，包括採取措施確保承建商向醫管局及其顧問呈報所有工地意外；
- (b) 醫管局將來會定期報告及公布該局的意外統計數字；及
- (c) 2017年10月，醫管局完成有關承建商表現評核制度的檢討（該檢討於2016年5月展開），使其制度與政府工務部門的做法一致。

2.45 發展局局長贊同審計署的建議，使醫管局改善其安全管理制度及評核承建商工地安全表現的工作。

建築缺漏

2.46 根據明愛醫院第二期重建計劃的 3 份工程合約：

- (a) 以大致完工日期起計，一個工程部分的保養期為 12 個月，相關承建商須在保養期內或保養期屆滿後的 14 天內自費進行所有保養工程；
- (b) 醫管局顧問可要求相關承建商修補在保養期內所發現的缺漏或其他不合規格之處，承建商須在保養期內或其後切實可行的時間內盡快進行這些工程；
- (c) 倘若相關承建商未能進行缺漏修補的工程，醫管局有權在給予承建商合理書面通知後，安排其轄下工人或其他承建商進行這些工程，而醫管局有權向相關承建商追討相關開支；及
- (d) 在保養期屆滿後，並在所有尚未完成的工程和缺漏修補的工程完成後，醫管局顧問須向相關承建商發出保養工程完工證書。

延遲修補建築缺漏

2.47 醫管局表示，就明愛醫院第二期重建計劃的 3 份工程合約而言：

- (a) 其中 1 份合約沒有發現建築缺漏；及
- (b) 截至 2017 年 6 月 30 日，雖然其餘 2 份合約的相關保養期經已屆滿，但有 247 個缺漏項目 (佔 10 091 個缺漏項目總數的 2.4%) 尚未修補。該些尚未修補的項目主要涉及滲水、建築工程及機電工程。

2.48 2017 年 7 月，醫管局告知審計署，該等缺漏未能及時修補，原因包括：

- (a) 相關承建商在保養期內未有調配足夠的資源進行修補工程；
- (b) 由於醫院需要如常運作，相關承建商能夠進行缺漏修補工程的工作範圍有限；
- (c) 相關承建商難以確定滲水 (其中一類主要的建築缺漏) 的源頭；及
- (d) 某些替換物料雖然價格不高，但製造和運送這些物料卻需要較長時間。

2.49 截至 2017 年 6 月 (即兩份工程合約的相關保養期已分別屆滿 8 個月和 3 年後)，相關缺漏修補的工程尚未完成，審計署認為情況並不理想。2017 年 10 月，醫管局告知審計署，該局多年來已為保證建造工程的質素採取多項措施，包括：

- (a) 2014 年 11 月，醫管局推行試驗計劃，直接僱用駐工地人員，藉此挽留人才以監管醫院工程項目的建造質素；
- (b) 2016 年 6 月，醫管局開展質素認可審查，該計劃由其內部跨團隊的工程項目人員推行；及
- (c) 2017 年 5 月，醫管局頒布駐工地人員手冊，以統一不同工地的建造質素監管做法。

2.50 審計署認為，醫管局需要加強措施，確保盡快修補該兩份工程合約中尚未修補的缺漏。此外，醫管局在日後推行醫院工程項目時，需要採取措施，確保如期完成所有缺漏修補的工程。

需要詳細檢查以找出構成安全風險的潛在建築缺漏

2.51 此外，在 2017 年 3 月，一塊正方形的鬆脫混凝土 (每邊長約 300 毫米及厚約 10 毫米) 從一個建築物的天花墮下。事發時沒有人在該建築物附近，也沒有人在事件中受傷。根據相關承建商的調查報告，該塊鬆脫混凝土屬於潛在建築缺漏，所以事前未能察覺。同月，承建商因應明愛醫院員工的要求，嘗試找出其他潛在建築缺漏，結果未有發現。審計署認為，醫管局在日後推行醫院工程項目時，需要在相關醫院設施啟用前進行詳細檢查，以期找出所有會對醫院使用者構成安全風險的建築缺漏。

審計署的建議

2.52 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 加強措施，確保盡快修補明愛醫院第二期重建計劃工程合約中尚未修補的缺漏；及
- (b) 在日後推行醫院工程項目時：
 - (i) 採取措施，確保如期完成所有缺漏修補的工程；及
 - (ii) 在相關醫院設施啟用前進行詳細檢查，以期找出所有會對醫院使用者構成安全風險的建築缺漏。

醫院管理局的回應

2.53 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 截至 2017 年 9 月底，涉及明愛醫院第二期重建計劃工程合約的缺漏項目，除了其中 9 個項目之外，其餘項目均已修補。餘下 9 個缺漏項目的修補工程將於 2017 年 10 月底或之前完成；及
- (b) 醫管局將繼續研究適當措施，以進一步提升建造工程的質素，從而把工程完成後需要進行缺漏修補工程的數目減至最低。

第 3 部分：北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

3.1 本部分探討醫管局在北大嶼山醫院第一期設施啟用方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 醫療服務的啟用情況 (見第 3.4 至 3.20 段)；
- (b) 醫院大樓的使用情況 (見第 3.21 至 3.29 段)；及
- (c) 醫療設備的使用情況 (見第 3.30 至 3.36 段)。

北大嶼山醫院

3.2 2009 年 12 月，食衛局告知立法會工務小組委員會：

- (a) **北大嶼山醫院** 根據一般規劃標準，當一個地區的人口達到 20 萬人時，政府會為該區計劃興建急症醫院。食衛局基於下列原因，決定在北大嶼山人口未達到一般規劃標準的有關水平前，便在該區興建一間新醫院：
 - (i) 新醫院是為了配合大嶼山的預期人口增長。政府預計大嶼山的人口會由 2006 年的 100 000 人增至 2015 年的 123 100 人，長遠來說，在北大嶼山新市鎮全面發展後，人口預計會達到約 220 000 人；及
 - (ii) 政府考慮到香港國際機場和一些主要旅遊設施都坐落於北大嶼山。

北大嶼山醫院分為兩期進行 (見下文第 (b) 及 (c) 段)；

- (b) **第一期** 北大嶼山醫院第一期是一個政府工程項目，以興建一間公營醫院 (包括 1 個急症室、180 張病牀和專科門診診所)，足以滿足大嶼山在 2015 年的推算人口 (即 123 100 人) 對公營醫院服務的需求。政府估計這個工程項目引致的每年經常開支為 3 億元。第一期建造工程計劃在 2012 年 12 月完成；及

- (c) **第二期** 為配合北大嶼山新市鎮全面發展後大嶼山的長遠醫院服務需求，政府會在第一期的毗鄰用地進行第二期發展計劃，以加設 170 張病牀 (註 24)。

3.3 2010 年 1 月，財委會批准 24.82 億元款項 (包括工程費用 20.82 億元，以及家具和設備費用 4 億元)，用以興建北大嶼山醫院第一期 (註 25)。由於北大嶼山醫院第一期位於政府土地，因此建造工程由建築署負責 (見第 1.6 段)。2012 年 12 月，建造工程大致完成 (註 26)。2013 年 9 月，北大嶼山醫院在醫管局九龍西聯網 (見第 2.2 段註 6) 轄下開始運作。北大嶼山醫院第一期的建築物包括 1 幢醫院大樓 (見照片三)。醫管局在北大嶼山醫院第一期設施啟用方面的工作載於第 3.4 至 3.36 段。審計署發現，醫管局在相關工作有可予改善之處。

照片三

北大嶼山醫院第一期



資料來源：醫管局的記錄

註 24：政府會探討在北大嶼山醫院第二期發展計劃採用公私營合作發展模式的可行性。除了政府提供的 170 張病牀外，私營醫療機構也可於預留的土地上提供其他醫療設施和服務。即使上述發展模式在第二期發展計劃未能實現，政府也會在適當的時間通過政府工程計劃進行第二期發展計劃。

註 25：根據食衛局向財委會提交的撥款申請文件，與其他同類醫院工程項目比較，北大嶼山醫院第一期的建築費用單位價格屬於合理水平。

註 26：截至 2017 年 6 月，有關總開支為 19.116 億元 (包括建築工程開支 17.371 億元，以及家具和設備開支 1.745 億元)。

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

醫療服務的啟用情況

3.4 2011年11月，醫管局管理層告知醫管局轄下的醫療服務發展委員會(註27)：

- (a) 鑑於未來數年醫護人手緊張，北大嶼山醫院第一期會因應人手供應及醫科和護士學生的畢業季節分階段提供醫療服務。管理層就有關分階段啟用醫療服務的時間表(由2013年第三季開始提供服務，及於2016年第三季全面運作)，提出建議安排；
- (b) 北大嶼山醫院第一期全面運作時，需要650名人員(包括62名醫生、174名護士、83名專職醫療人員(註28)，以及331名支援人員)提供醫療服務(註29)；
- (c) 鑑於當時醫生和護士的人手供應緊張，一個積極招聘醫生、護士和專職醫療人員的計劃，對確保北大嶼山醫院第一期能夠分階段啟用並投入運作，至為重要。醫管局管理層會考慮所有聘任方式(包括兼職、特別酬金計劃和海外招聘)，以便積極聘請所需人手，使北大嶼山醫院第一期能夠在分階段啟用時提供已計劃的服務；及
- (d) 北大嶼山醫院第一期全面投入運作後，預計所需要的每年預算約為5億元(註30)。醫管局正在政府的資源分配工作中提出申請，以支付北大嶼山醫院第一期的營運開支，醫管局也有需要在醫院啟用前向政府取得經常性撥款。

醫療服務發展委員會備悉上述北大嶼山醫院第一期的啟用計劃。

註27：醫療服務發展委員會由醫管局大會根據《醫院管理局條例》設立，成員包括由醫管局大會1名成員出任的主席和其他13名委員。委員會的職能包括就發展公營醫院及相關服務的方針，向醫管局大會提供意見及作出建議。委員會通常每年舉行6次會議。

註28：專職醫療人員包括物理治療師、職業治療師和言語治療師。

註29：醫管局表示，650名人員的人手需求按以下基礎估算：

- (a) 服務範疇(特別是在需要應付災難方面)；
- (b) 確保在服務時間內有最低限度的人員提供服務(包括急症室輪班當值所需的人員數目)；及
- (c) 參考其他公營醫院各項服務的人手安排。

註30：醫管局表示，2009年12月向立法會提供每年經常開支為3億元的資料(見第3.2(b)段)，是根據當時最新的成本數據作出的粗略估算。2011年，醫院管理層估計，在北大嶼山醫院第一期全面投入運作後，所需的每年經常開支為4.76億元(包括3.11億元以支付個人薪酬和1.65億元以支付其他經常開支)。

3.5 2011年12月，醫管局大會透過醫療服務發展委員會就2011年11月會議上討論的項目所提交的進度報告，得悉北大嶼山醫院第一期將會在2013年第三季開始分階段提供服務，並會在2016年第三季全面投入服務。

3.6 2013年4月，醫管局管理層告知醫管局大會關於北大嶼山醫院第一期在2013-14年度的服務範圍、相關挑戰和未來路向，當中包括：

- (a) 該院會在2013年9月開展一些醫療服務(註31)，以配合醫科和護士學生的畢業季節，及預留足夠時間建立團隊及啟導員工。視乎在現行機制下的資源情況，醫管局會在其後年份分階段啟用餘下的醫療服務；
- (b) 由於往來東涌的交通尚算方便，而且醫管局管理層預期該區的工作人口(特別是基層職位)供應量充足，該院可應付招聘基層前線員工方面的困難；及
- (c) 鑑於員工簡介會和招聘工作的反應令人鼓舞，醫管局管理層對該院招聘員工的情況表示樂觀。醫管局會安排九龍西聯網的醫療人員作職位輪調，讓他們有機會接受培訓及嘗試不同的前線工作崗位。

3.7 如上文第3.4至3.6段所述，醫管局管理層把北大嶼山醫院第一期分階段啟用的建議，告知醫管局大會及醫管局轄下的醫療服務發展委員會。2011年就北大嶼山醫院第一期的主要醫療服務向醫療服務發展委員會建議的服務時間表，以及這些服務的實際啟用日期，載於表三。

註31：這些醫療服務包括急症室服務、普通科門診服務、內科和精神科專科門診服務，以及社區醫護服務。

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

表三

北大嶼山醫院第一期主要醫療服務的建議及實際啟用日期

主要醫療服務	啟用日期	
	2011 年向醫管局醫療服務發展委員會建議的日期	實際日期
(A) 急症室		
(i) 8 小時服務	2013 年第三季	2013 年 9 月
(ii) 24 小時服務	2014 年第一季	2014 年 9 月
(B) 普通科門診診所	2013 年第三季	2013 年 9 月
(C) 社區醫護服務	2013 年第三季	2013 年 9 月
(D) 日間康復中心	2014 年第一季	2014 年 9 月
(E) 專科門診診所		
(i) 內科、精神科	2013 年第三季	2013 年 9 月
(ii) 矯形及創傷外科、外科	2013 年第三季	2014 年 9 月
(iii) 婦科、兒科	2014 年第三季	截至 2017 年 6 月 尚未啟用
(F) 日間手術中心 (附設 20 張日間病牀)		
(i) 日間手術中心	2014 年第一季	2014 年 10 月
(ii) 20 張日間病牀	2014 年第一季	截至 2017 年 6 月 尚未啟用
(G) 住院病房 (合共 160 張病牀)		
(i) 20 張病牀	2014 年第一季	2014 年 9 月 (40 張病牀)
(ii) 另外 40 張病牀	2014 年第三季	
(iii) 另外 20 張病牀	2015 年第三季	截至 2017 年 6 月 尚未啟用 (120 張病牀)
(iv) 另外 40 張病牀 (註)	2015 年第四季	
(v) 另外 40 張病牀 (註)	2016 年第三季	

說明：■ 陰影部分顯示這些醫療服務的實際啟用日期，較醫管局管理層在 2011 年向醫療服務發展委員會建議的日期有所延遲。

資料來源：醫管局的記錄

註：根據醫管局管理層在 2011 年向醫療服務發展委員會的建議，80 (40+40) 張住院病牀的實際啟用情況會視乎當時的服務需求而定。

一些醫療服務的實際啟用日期較建議日期有所延遲

3.8 如表三顯示，北大嶼山醫院第一期的 24 小時急症室服務(第(A)(ii)項)、日間康復中心(第(D)項)、矯形及創傷外科專科門診診所和外科專科門診診所(第(E)(ii)項)、日間手術中心(第(F)(i)項)及 20 張住院病牀(第(G)(i)項)的啟用日期，都較醫管局管理層在 2011 年向醫療服務發展委員會建議的日期有所延遲。儘管醫管局管理層向醫管局大會及醫療服務發展委員會建議，北大嶼山醫院第一期的所有醫療服務於 2016 年第三季啟用，但截至 2017 年 6 月，該院的一些醫療服務尚未啟用，當中包括：

- (a) 婦科及兒科專科門診服務(原本建議於 2014 年第三季啟用——見第(E)(iii)項)；
- (b) 為日間手術病人而設的 20 張病牀(原本建議於 2014 年第一季啟用——見第(F)(ii)項)；及
- (c) 120 張住院病牀(原本建議於 2016 年第三季或之前啟用——見第(G)(ii)至(v)項)。

3.9 審計署留意到，根據政府統計處進行的 2016 年中期人口統計結果，大嶼山在 2016 年的實際人口約為 123 300 人，與食衛局在 2009 年就北大嶼山醫院第一期工程項目向立法會申請撥款時所預測的 123 100 人(見第 3.2(b)段)非常接近。根據食衛局在 2009 年向立法會提交的文件，大嶼山約 123 000 名居民的人口需要一間提供 180 張病牀的公營醫院，以滿足區內市民對公營醫療服務的需求。然而，截至 2017 年 6 月，北大嶼山醫院第一期只有 40 張病牀啟用(佔已計劃的 180 張病牀的 22%)，為 123 000 名大嶼山居民提供公營醫院服務。

3.10 醫管局表示，大嶼山居民如果需要某些醫療服務而北大嶼山醫院第一期尚未能提供，主要會獲轉介至醫管局九龍西聯網轄下的其他公營醫院接受治療(註 32)。大部分大嶼山居民都獲轉介至醫管局轄下的瑪嘉烈醫院(距離北大嶼

註 32：醫管局表示：

- (a) 該局以聯網方式把醫療設施和服務組合成網絡，以便為聯網內的市民提供醫療服務，確保病人在整個治療過程中，能夠在同一個聯網內持續獲得醫療護理；
- (b) 聯網安排除了把同一個聯網內不同的臨牀服務整合和互相配合，也確保同一個聯網內的資源能以具成本效益的方式運用；及
- (c) 北大嶼山醫院第一期和瑪嘉烈醫院，連同醫管局九龍西聯網的其他醫院和設施，負責應付大嶼山居民的醫療需求。

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

山醫院約 27 公里，私家車／的士車程約為 25 分鐘，公共交通工具車程約為 50 分鐘) 接受治療。

3.11 根據醫管局的記錄，在 2017 年 6 月 30 日，分別有 1 044 名大嶼山居民和 899 名大嶼山兒童在瑪嘉烈醫院分別預約了婦科和兒科專科門診服務，原因是北大嶼山醫院第一期尚未提供相關服務(註 33)。就此，審計署留意到，有一位立法會議員和一些離島區議會議員於 2017 年在不同場合表示，由於病人需要長途跋涉前往瑪嘉烈醫院求診，因此把居住在大嶼山的病人由北大嶼山醫院第一期轉送／轉介至瑪嘉烈醫院的安排，對他們造成不便。

3.12 審計署留意到，醫管局管理層於 2013 年 4 月告知醫管局大會，鑑於員工簡介會和招聘工作的反應令人鼓舞，他們對北大嶼山醫院第一期在 2013–14 年度分階段啟用而招聘員工的情況表示樂觀(見第 3.6(c) 段)。結果，截至 2017 年 3 月 31 日，只有 397 名人員獲指派到該院提供已啟用的醫療服務，當中 245 名人員通過醫管局內部調任，另外 152 名人員是從外面招聘。這 397 名人員佔該院全面運作所需的 650 名人員的 61%(見附錄 D)。

3.13 2017 年 5 月至 9 月期間，醫管局告知審計署：

- (a) 就醫管局的所有服務措施而言(包括北大嶼山醫院第一期分階段啟用醫療服務方面)，服務的啟用主要受兩項因素限制(即人手短缺及醫管局內不同的服務需求——詳見附錄 E)。因此，只有部分服務措施獲分配所需資源(包括人力資源)予以推行；及
- (b) 方便病人並非設立醫院或專科門診服務的唯一考慮因素。病人或會基於不同理由(例如接近工作地點)而選擇向其他區域的公營醫院尋求服務。然而，一些病人組別或會較受惠於設在其居所附近的醫療服務設施(例如普通科門診服務、社區長者服務及社區精神科服務)。在釐定設立這些服務的優次時，醫管局已平衡多方面的因素，包括對病人的方便程度及成本效益。

註 33：醫管局表示，在 2017 年 6 月，平均每日有 154 名大嶼山居民在瑪嘉烈醫院接受住院服務(瑪嘉烈醫院是九龍西聯網內唯一的急症醫院，並提供第三層醫療服務)，當中因臨牀情況複雜需要在這類醫院接受治療的大嶼山居民平均每日有 143 人。

3.14 審計署認為，就北大嶼山醫院第一期及日後推行的醫院大型工程項目而言，醫管局需要監察相關地區的居民對醫療服務的需求，並在已完成的醫院工程項目(包括北大嶼山醫院第一期)啟用已規劃的醫療服務，以便在切實可行的情況下盡早滿足需求。

**需要不時檢討醫療服務的預計啟用時間
並向醫管局大會／委員會和食衛局匯報進展**

3.15 如第 3.4 及 3.5 段所述，2011 年，醫管局管理層把北大嶼山醫院第一期醫療服務分階段啟用的建議安排，以及全面提供醫療服務時所需要的人力資源，告知醫管局大會及其轄下的醫療服務發展委員會。審計署留意到，自北大嶼山醫院在 2013 年 9 月啟用後，醫管局管理層每年向醫管局大會匯報該院已啟用的醫療服務，並每季向食衛局匯報。然而，審計署發現，醫管局管理層並沒有就北大嶼山醫院第一期尚未啟用的醫療服務(見第 3.8(a) 至 (c) 段)，向醫管局大會和食衛局提供有關的預計啟用時間。

3.16 審計署認為，醫管局管理層需要定期向醫管局大會(或其相關委員會)和食衛局，就北大嶼山醫院第一期尚未啟用的醫療服務，匯報啟用服務的進度，並與預計啟用時間作出比較。此外，日後推行醫院大型工程項目時，醫管局管理層需要不時檢討相關醫療服務的預計啟用時間，定期向醫管局大會(或其相關委員會)和食衛局匯報啟用服務的進度，並與預計啟用時間作出比較，以便當局進行監察。另外，食衛局需要不時檢討醫管局在已完成的醫院工程項目啟用所有醫療服務的進度，以期滿足市民對公營醫院服務的需求。

審計署的建議

3.17 審計署建議，就北大嶼山醫院第一期和日後推行的醫院大型工程項目而言，醫院管理局行政總裁應：

- (a) 監察相關地區的居民對醫療服務的需求，並適時在已完成的醫院工程項目(包括北大嶼山醫院第一期)啟用已規劃的醫療服務，以便在切實可行的情況下盡早滿足需求；及

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

- (b) 不時檢討已完成的醫院工程項目內(包括北大嶼山醫院第一期)所有醫療服務的預計啟用時間，定期向醫管局大會(或其相關委員會)和食衛局匯報啟用醫療服務方面的進度，並與預計啟用時間作出比較，以便當局進行監察。

3.18 審計署建議，食物及衛生局局長應就已完成工程的醫院，不時檢討醫管局啟用醫院內醫療服務的進度，以期滿足市民對公營醫院服務的需求。

醫院管理局及政府的回應

3.19 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意載於第 3.17 及 3.18 段的審計署建議，並表示：

- (a) 醫管局會透過分析聯網醫院各服務範圍內居民使用服務的情況，繼續監察市民對已完成的醫院工程項目(包括北大嶼山醫院第一期)的醫療服務需求。有關資料會供醫管局在周年工作規劃中，為已完成的醫院工程項目(包括北大嶼山醫院第一期)制訂合適的服務啟用計劃；
- (b) 醫管局會透過估計局內不同的服務需求、評估相關人力資源供應，以及在設施啟用的各個階段調整原本建議的啟用時間表，檢討北大嶼山醫院第一期和日後完成的醫院工程項目各個階段的預計啟用時間，並會就北大嶼山醫院第一期和日後完成的醫院工程項目的最新建議啟用時間表，連同服務啟用的整體進度，分別向醫管局大會或其相關委員會(包括醫管局大會／委員會內的食衛局代表)定期作出匯報；及
- (c) 除了現行機制外(即向醫管局大會或其相關委員會(包括醫管局大會／委員會內的食衛局代表)匯報有關已完成的醫院工程項目分階段啟用醫療服務的情況，以及向食衛局提交季度報告)，醫管局也會向食衛局匯報未啟用的設施／服務，讓該局得知這些服務的最新整體啟用進度。

3.20 食物及衛生局局長同意載於第 3.18 段的審計署建議，並表示：

- (a) 醫管局通過不同渠道 (例如食衛局每月與醫管局舉行的會議，以及醫管局每季向食衛局提交的進度檢討報告)，向食衛局匯報各大型工程項目的進度和醫院工程項目的醫療服務啟用進度。在有需要時，食衛局與醫管局也會舉行特別會議，討論已完成的醫院工程項目在服務啟用方面的進度。舉例來說，食衛局與醫管局一直緊密合作，就香港兒童醫院計劃在 2018 年啟用的服務舉行特別會議；
- (b) 就北大嶼山醫院第一期而言，儘管醫管局並沒有定期特別匯報尚未啟用的醫療服務的啟用情況，但食衛局一直與醫管局保持緊密聯繫，因應建議東涌新市鎮擴展計劃為區內帶來的額外醫療服務需求，共同規劃該院第一期尚未啟用的服務和第二期發展計劃 (見第 3.2(c) 段)；及
- (c) 食衛局會徵詢醫管局的意見，就已完成的醫院工程項目在服務啟用方面的進度，探討如何規範和優化溝通和匯報的機制。

醫院大樓的使用情況

3.21 2012 年 12 月，北大嶼山醫院第一期的建造工程大致完成，醫院大樓的總樓面面積為 13 729 平方米。

未充分使用醫院大樓

3.22 如第 3.8 段所述，截至 2017 年 6 月，北大嶼山醫院第一期的一些醫療服務尚未啟用，因而出現未充分使用醫院大樓的情況。審計署的分析發現，截至 2017 年 6 月，醫院大樓內空置或未用作預定用途的面積有 2 867 平方米 (佔 13 729 平方米總樓面面積的 21%)。該 2 867 平方米的面積包括預定用作病房的 2 204 平方米、預定用作飯堂及廚房的 466 平方米，以及預定用作日間手術中心的 197 平方米。

3.23 審計署在 2017 年 6 月 30 日到北大嶼山醫院第一期進行實地視察，發現病房和日間手術中心的部分地方出現空置情況，或暫時用作貯物用途 (見照片四及五)。

照片四
空置的病房



資料來源：審計署人員在 2017 年 6 月 30 日拍攝的照片

照片五
暫時用作貯物用途的病房



資料來源：審計署人員在 2017 年 6 月 30 日拍攝的照片

3.24 審計署並留意到，醫管局善用了北大嶼山醫院第一期約佔 112 平方米（佔空置或未用作預定用途的總面積 2 867 平方米的 4%）的病房範圍，把該範圍暫時闢作健身室供需要接受物理治療的病人使用（見照片六）。2017 年 10 月，醫管局告知審計署，除了暫時使用該空置病房作復康用途外，該局也使用其他空置病房暫時作為該院員工及醫管局總辦事處的培訓場地。審計署認為，就其餘的空置地方而言，醫管局需要設法善用這些地方。至於暫時用作其他非預定用途（例如貯物用途）的地方，醫管局也需要進行檢討，研究可否把這些地方作其他更佳用途。

照片六

暫時用作健身室的病房

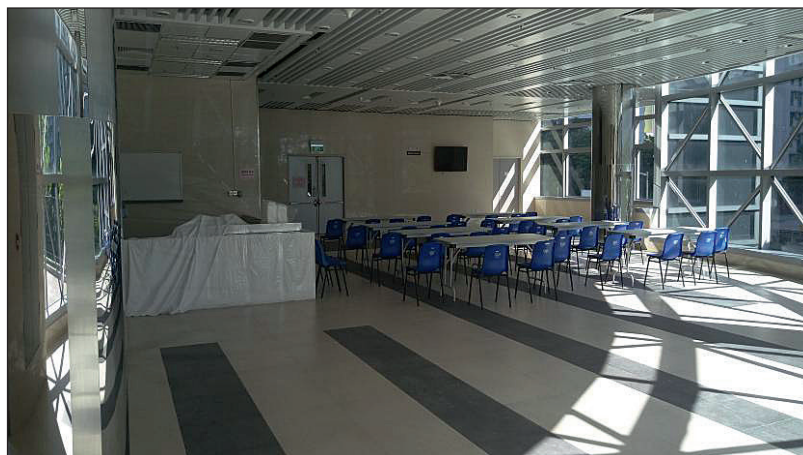


資料來源：審計署人員在 2017 年 6 月 30 日拍攝的照片

3.25 至於劃定作飯堂和廚房的範圍(見照片七)，審計署留意到，醫管局在 2013 年 8 月進行招標，邀請膳食承辦商承投北大嶼山醫院第一期的飯堂膳食服務，結果沒有收到任何標書。直至 2017 年 8 月，醫管局並沒有就該項服務再次招標。

照片七

空置的飯堂和廚房



資料來源：審計署人員在 2017 年 6 月 30 日拍攝的照片

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

3.26 2017年8月，醫管局告知審計署：

- (a) 在2013年的招標工作中，潛在的膳食承辦商在考慮營運規模、預計營業額、資本投資及地理位置的因素後，認為在北大嶼山醫院第一期經營飯堂無利可圖；及
- (b) 由2015年開始，醫院管理層推行過渡措施，安排一名經營者在醫院提供餐飲服務，為市民及醫院員工提供膳食、小食和飲品。

3.27 醫管局表示，餐飲服務是公營醫院的重要部分。審計署認為，鑑於自2013年8月的招標工作後，北大嶼山醫院第一期已開始為市民提供多項醫療服務（例如24小時急症室服務及日間康復中心——見第3.7段表三），加上醫院的員工數目已由2013年9月的164人增至2017年3月的397人，醫管局需要重新探討在該院提供飯堂膳食服務的可行性。此外，醫管局也需要設法在過渡期內善用飯堂及廚房的空間。

審計署的建議

3.28 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 在北大嶼山醫院第一期的空置地方未使用前，設法善用這些地方；
- (b) 就北大嶼山醫院第一期暫時用作其他非預定用途（例如貯物用途）的地方進行檢討，研究可否把這些地方作其他更佳用途；及
- (c) 重新探討在北大嶼山醫院第一期提供飯堂膳食服務的可行性，並設法在過渡期內善用飯堂及廚房的空間。

醫院管理局的回應

3.29 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 醫管局會繼續研究措施，在切實可行的情況下善用北大嶼山醫院第一期的空置地方，例如在這些地方未用作預定用途前的過渡期內舉辦員工／病人活動；

- (b) 把北大嶼山醫院第一期部份空置地方用作貯物用途，乃屬於暫時性質。在上文(a)段所述的措施推行後，或在新病房於2018-19年度及以後陸續啟用後，這些地方會騰空；及
- (c) 鑑於北大嶼山醫院第一期的飯堂膳食服務在2013年未能成功招標，醫管局九龍西聯網會在2017年第四季再次進行招標。

醫療設備的使用情況

3.30 在使用財委會批准的撥款(見第3.3段)購置主要醫療設備(即每項設備的價值為100萬元或以上)前，醫管局需要取得食衛局的批准，並提供理據，包括設備的預計使用量(例如預期進行的檢查次數)。此外，醫管局轄下醫院須記錄各主要醫療設備的實際使用情況，並把結果向所屬的聯網管理層匯報。舉例來說，北大嶼山醫院第一期的管理層需要向醫管局的九龍西聯網科技委員會(註34)，匯報其主要醫療設備的實際使用情況。

醫療設備的使用率不足

3.31 自北大嶼山醫院第一期於2013年啟用後，醫管局購置了10項主要醫療設備(總值3,270萬元)供該院使用。該10項設備在2016年的使用情況載於表四。

註34：該委員會由九龍西聯網轄下一間公營醫院的行政總監擔任主席，成員包括醫院使用者及該聯網的管理人員。該委員會通常每年舉行一次會議。倘若某項主要醫療設備的實際使用量低於預期，有關醫院須向委員會提供理由。

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

表四

北大嶼山醫院第一期主要醫療設備的使用情況
(2016 年)

設備 (註)	單位成本 (a) (百萬元)	預計每年的 使用量 (b)	2016 年 實際使用量 (c)	使用率 (d) = $\frac{(c)}{(b)} \times 100\%$
1. 流動式 C 形臂 X 光機	1.4	110	7	6%
2. 電腦放射攝影系統	2.2	5 000	502	10%
3. 熒光／血管造影裝置	6.9	825	182	22%
4. 藥方處理系統	3.1	79 500	34 635	44%
5. 麻醉科臨牀資訊系統	3.0	2 500	1 154	46%
6. 超聲波掃描機	1.5	2 200	1 171	53%
7. 自動藥片配發及包裝 系統	2.6	116 480	67 287	58%
8. 電腦斷層掃描系統	7.0	6 000	6 618	110%
9. 數碼放射攝影系統 (供急症室使用)	2.5	20 000	24 131	121%
10. 數碼放射攝影系統	2.5	9 000	25 115	279%
總計	32.7			

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註：在該 10 項主要醫療設備當中：

- (a) 7 項供進行醫療檢驗之用 (即項目 1、2、3、6、8、9 和 10)，使用量以進行檢驗的次數計算；
- (b) 2 項供配藥之用 (即項目 4 (使用量以所處理的藥方數量計算) 和項目 7 (使用量以所包裝的藥袋數量計算))；及
- (c) 餘下 1 項供儲存臨牀資訊之用 (即項目 5)，使用量以所處理的臨牀個案數量計算。

北大嶼山醫院第一期的設施啟用情況

3.32 如表四顯示，10 項主要醫療設備中有 7 項 (70%) 的使用量低於預期，使用率不足 60%，由 6% 至 58% 不等。2017 年 8 月及 9 月，醫管局告知審計署：

- (a) 用作進行醫療檢驗的 7 項主要醫療設備 (見表四的註 (a) 項)，主要供北大嶼山醫院第一期住院病人使用及用於手術室的 X 光檢查服務，對該院提供現有的醫療服務至為重要；及
- (b) 醫管局已把九龍西聯網其他醫院的一些病人 (即北大嶼山醫院第一期服務地區以外的病人) 轉介至該院，使用該院的醫療設備接受治療。該局預期，在北大嶼山醫院第一期的醫療服務全面啟用後，以上 7 項設備的使用率會進一步提高。

審計署認為，醫管局需要加強措施，在北大嶼山醫院第一期的醫療服務全面啟用前，進一步改善醫療設備的使用率。

3.33 此外，審計署也留意到，除了部分主要醫療設備外，截至 2017 年 6 月，北大嶼山醫院第一期也有其他醫療設備 (每項設備的價值少於 100 萬元) 自採購後未曾使用 (見表五)。

表五

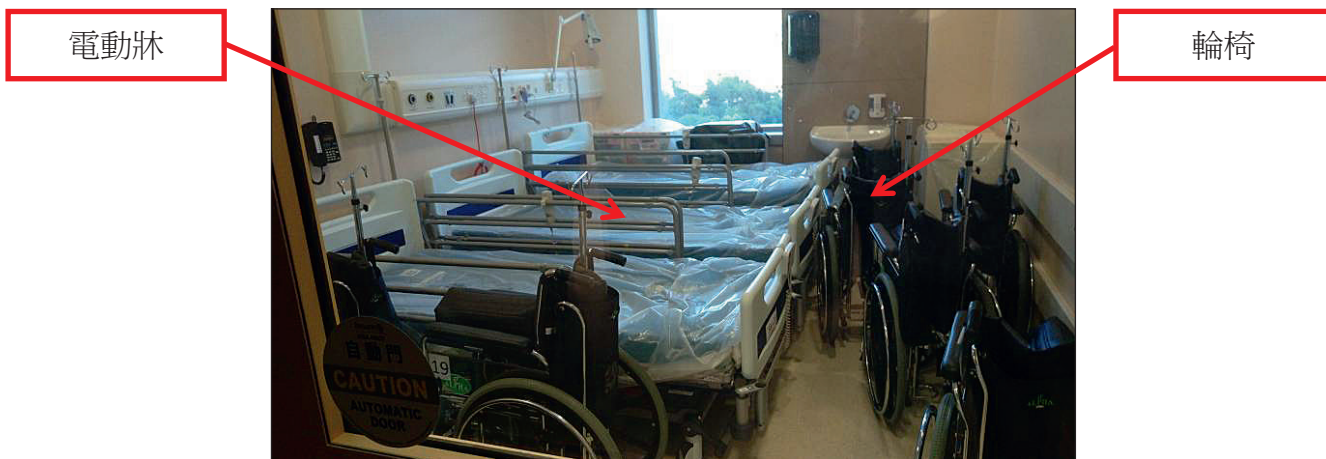
自採購後未曾使用的醫療設備 (2017 年 6 月)

設備	購置日期	數量	單位成本	可使用年期	保養期
(1) 電動牀 (見照片八)	2013 年 10 月	42	15,214 元	10 年	2 年
(2) 輪椅 (見照片八)	2013 年 4 月	10	945 元	5 年	1 年
(3) 血壓計 (見照片九)	2013 年 11 月	14	10,400 元	7 年	1 年
(4) 洗衣袋架 (見照片九)	2013 年 6 月	20	2,545 元	7 年	1.5 年

資料來源：醫管局的記錄

照片八

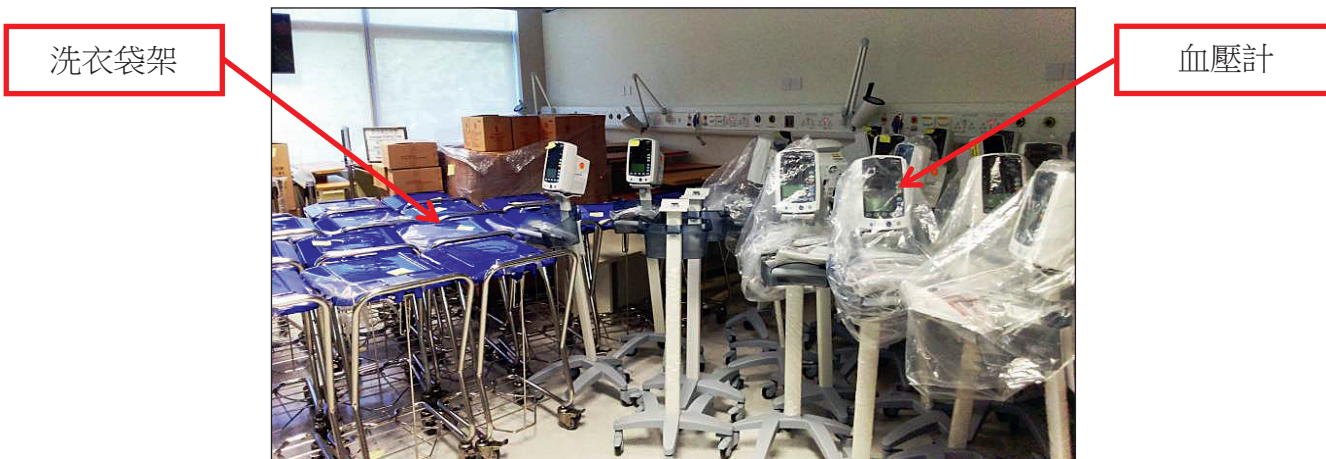
自採購後未曾使用的電動牀和輪椅



資料來源：審計署人員在 2017 年 6 月 30 日拍攝的照片

照片九

自採購後未曾使用的血壓計和洗衣袋架



資料來源：審計署人員在 2017 年 6 月 30 日拍攝的照片

3.34 審計署留意到，截至 2017 年 8 月，在第 3.33 段表五顯示的所有醫療設備均已過了保養期。2017 年 9 月，醫管局告知審計署，倘若發生大量傷亡事件、為有需要的病人採取接觸傳播預防措施，以及因維修和保養同類設備而須使用後備設備，醫院都有需要使用該等未曾使用的設備。審計署認為，醫管局需要採取措施善用這些醫療設備。醫管局在日後推行醫院工程項目時，需要採取措施，確保醫療設備的採購計劃能盡量配合相關醫療服務的啟用時間。

審計署的建議

3.35 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 加強措施，在北大嶼山醫院第一期的醫療服務全面啟用前，進一步改善已投入服務的醫療設備的使用率；
- (b) 採取措施，善用自採購後未曾使用的醫療設備；及
- (c) 在日後推行醫院工程項目時，採取措施，確保醫療設備的採購計劃能盡量配合相關醫療服務的啟用時間。

醫院管理局的回應

3.36 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 除了採取措施把合適的病人轉介至北大嶼山醫院第一期接受治療外，醫管局會研究可否把更多居於醫管局九龍西聯網地區的病人轉介至北大嶼山醫院，以便在該院的醫療服務全面啟用前，可善用已投入服務的醫療設備的尚餘使用量，及令病人可早日享用服務；
- (b) 至於在北大嶼山醫院第一期自採購後未曾使用的醫療設備，醫管局預期根據 2018-19 年度的服務建議，當增設的病牀啟用後，有關設備會全面使用；及
- (c) 在日後推行醫院工程項目時，醫管局會為特定的醫療設備項目制訂採購計劃，以配合在政府資源分配工作下新增病牀的啟用。至於適用於不同服務範疇並有共同規格的醫療設備項目，醫管局會從三方面（即該等設備是否容易過時、保養期後的維修保養服務及緊急後備用途）審慎評估大量採購的效益。

第 4 部分：醫院小型工程項目的管理

4.1 本部分探討醫管局就醫院小型工程項目的管理工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 工程項目的規劃(見第 4.2 至 4.10 段)；
- (b) 工程項目的推行(見第 4.11 至 4.29 段)；及
- (c) 資訊管理及工作表現匯報(見第 4.30 至 4.38 段)。

工程項目的規劃

4.2 2013 年 12 月，財委會批准透過基本工程儲備基金項下向醫管局一次過撥款 130 億元，供其由 2014–15 年度起進行小型工程項目(每個工程項目的費用上限為 7,500 萬元)。在申請撥款時，食衛局告知財委會：

- (a) 該筆一次過撥款會取代基本工程儲備基金項下的整體撥款(註 35)，向醫管局提供足夠資源在 2014–15 至 2023–24 年度的 10 年間，作出更靈活的規劃，加快落實各項已規劃的改善工程；
- (b) 醫管局每年可開展約 500 個新增小型工程項目(即 10 年間共有 5 000 個)，這些工程分為 5 個類別進行(註 36)；及
- (c) 醫管局會確保有足夠流動資金以應付開支之餘，把不需即時運用的資金投資於低風險投資項目。該筆 130 億元的一次過撥款連同 19 億元的預計投資收益(即合共 149 億元)，預期可協助醫管局支付未來大約 10 年的小型工程費用。

4.3 在 2014–15 至 2016–17 年度的 3 年間，醫管局共開展了 1 092 個小型工程項目，涉及開支總額為 33.15 億元(見表六)。

註 35：政府透過基本工程儲備基金項下的整體撥款，每年向醫管局提供一次過整筆撥款，以供進行小型工程項目。食衛局表示，在 2014–15 年度之前透過基本工程儲備基金項下的整體撥款開展並正在進行的小型工程項目，其開支會於 2014–15 年度起由該筆新的一次過撥款支付。

註 36：該 5 個工程類別為：(a) 設施修復；(b) 服務量提升；(c) 安全機電；(d) 人人暢道通行；及 (e) 定期維修工程及醫院大型工程項目的預備工程。

表六

開展小型工程項目的數目及開支
(2014–15 至 2016–17 年度)

年度	開展的小型工程項目 (數目)	小型工程的開支 (截至 2017 年 3 月) (百萬元)
2014–15	424	890
2015–16	323	1,200
2016–17	345	1,225
總計	1 092 (註 1)	3,315 (註 2)

資料來源：醫管局的記錄

註 1：在醫管局轄下醫院及診所開展的小型工程項目分別有 1 036 個 (佔 1 092 個的 95%) 及 56 個 (5%)。

註 2：在 2014–15 年度之前透過基本工程儲備基金項下的整體撥款開展並正在進行的小型工程項目涉及開支 9.16 億元 (佔 33.15 億元的 28%)，這些開支由新的一次過撥款支付 (見第 4.2(a) 段註 35)。

附註：截至 2017 年 3 月，一次過撥款的餘額為 107 億元 (原本 130 億元加上投資收益 10 億元再減去開支 33 億元)。

未經規劃的小型工程項目比例偏高

4.4 醫管局表示，該局規劃小型工程項目的一般流程如下：

- (a) 每年 8 月，醫管局轄下 7 個聯網會各自提交一份在該個及未來兩個財政年度的暫定小型工程項目名單 (暫定 3 年滾動計劃) 予該局的策略發展部審核；
- (b) 翌年 3 月，各聯網所提交的暫定 3 年滾動計劃會按照醫管局內部的撥款機制作出相應修訂，並交由醫院管理局行政總裁批准；
- (c) 如要加入新的小型工程項目，而該項目並未納入獲批准的 3 年滾動計劃之內，醫管局轄下聯網須把新加入的工程項目提交該局的策略發展部覆核。策略發展部如認為有關項目屬必要的工程，便會徵求醫院管理局行政總裁批准；及

醫院小型工程項目的管理

- (d) 在每個小型工程項目施工前，醫管局會以標準表格，向食衛局提供有關工程項目的範疇、目的和估計費用的資料，以徵求批准。

4.5 根據醫管局的內部指引，在一個財政年度開展的新增小型工程項目，須有最少 90% 的項目是已規劃的工程項目（即該等項目已納入獲批准的相關 3 年滾動計劃之內（註 37））。如比率低於 90%，相關的醫管局聯網須加倍努力，妥善規劃其小型工程項目。然而，審計署的審查發現，在 2014–15 至 2016–17 年度，未經規劃的工程項目（即該等項目並沒有納入獲批准的相關 3 年滾動計劃之內）佔每年開展的新增工程項目的 23% 至 36% 不等（見表七）。

表七

已規劃及未經規劃的小型工程項目 (2014–15 至 2016–17 年度)

詳情	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度
(a) 醫管局已批准的相關 3 年滾動計劃內的已規劃小型工程項目數目	1 003	1 373	1 488
(b) 未獲選推行的已規劃工程項目數目	731	1 123	1 241
(c) 獲選推行的已規劃工程項目數目 [(c) = (a) – (b)]	272 (64%)	250 (77%)	247 (72%)
(d) 在該年度開展的未經規劃工程項目數目	152 (36%)	73 (23%)	98 (28%)
(e) 在該年度開展的新增工程項目總數 [(e) = (c) + (d)]	424 (100%)	323 (100%)	345 (100%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註 37：醫管局表示，為確保醫管局聯網能適時妥善規劃其小型工程項目，在某財政年度開展的新增工程項目中，須有最少 90% 是已納入對上一個財政年度之前一年的 3 月獲批准的 3 年滾動計劃內的已規劃工程項目。舉例來說，在 2016–17 年度開展的 345 個新增小型工程項目中，有 247 個已納入在 2015 年 3 月獲批准的 3 年滾動計劃之內，佔 2016–17 年度開展項目總數的 72%（見表七）。

4.6 如表七顯示，每年開展的新增小型工程項目只有 64% 至 77% 已納入相關獲批准的 3 年滾動計劃之內，低於醫管局所定的 90% 目標。醫管局表示，押後或取消部分工程項目是由於技術限制及欠缺施工的地方，而部分新增的工程項目則為配合運作需要的轉變。審計署認為，醫管局需要加強小型工程項目的規劃工作，以達到該局所定的 90% 目標。

需要匯報公營醫院樓宇狀況的勘測結果

4.7 2013 年 10 月，醫管局徵求立法會衛生事務委員會支持向該局提供 130 億元一次過撥款，以便該局進行小型工程項目。當時，醫管局表示：

- (a) 醫管局的建築物日漸老化，不但會對使用者的健康及安全造成重大影響，也會嚴重影響公營醫院的日常運作及為市民提供的優質醫療服務，因而需予特別關注。公營醫院也因長期頻密使用而加快了損耗速度。因此，醫管局很多設施因為老化以致狀況並不理想；及
- (b) 醫管局會就公營醫院的建築及設施狀況進行每年一次的檢查。根據檢查結果，醫管局各聯網會訂出未來 3 年各項小型維修及改善工程的執行次序和所需款額。

4.8 審計署留意到，醫管局轄下 7 個聯網負責每年就公營醫院進行樓宇狀況勘測，但各聯網沒有向該局的策略發展部和行政總裁提交勘測結果，以供審核及批准小型工程項目的 3 年滾動計劃（見第 4.4(a) 及 (b) 段）。審計署認為，醫管局需要監察公營醫院建築物的老化狀況（見第 1.3 段及附錄 B），並採取措施，確保醫管局轄下聯網向醫院管理局行政總裁匯報公營醫院樓宇狀況的勘測結果，以供審核及批准 3 年滾動計劃。

審計署的建議

4.9 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 加強小型工程項目的規劃工作，以達到醫管局所定的 90% 規劃目標；及
- (b) 監察公營醫院建築物的老化狀況，並採取措施，確保醫管局轄下聯網向醫院管理局行政總裁匯報公營醫院樓宇狀況的勘測結果，以供審核及批准 3 年滾動計劃。

醫院管理局的回應

4.10 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 醫管局會盡量減少未經規劃的小型工程項目，但因未能預見的情況(例如因服務需求急增而導致未能把工程所涉範圍交予工程承建商展開工程)而出現的未經規劃工程項目，則難以避免；及
- (b) 醫管局會就日後小型工程項目的規劃檢討其內部指引，包括日後須向醫院管理局高層管理人員匯報樓宇狀況的勘測結果。

工程項目的推行

4.11 根據食衛局在 2013 年提交財委會的文件，醫管局預計會在 2014-15 至 2023-24 年度的 10 年間透過一次過撥款資助推行一些小型工程項目。表八顯示截至 2017 年 8 月醫管局小型工程的推行進度。

表八

小型工程的推行進度
(2017 年 8 月)

工程類別	10 年間預計 推行的小型工程 (財委會在 2013 年 所知悉的情況) (a)	已完成的工程 (截至 2017 年 8 月) (b)	百分率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
(1) 設施修復	預計翻新 500 間病房	已翻新 62 間病房	12%
(2) 服務量提升	預計增設 800 張病牀	已增設 253 張病牀	32%
(3) 安全機電	(i) 預計提升 16 間醫院 的電力裝置 (涉及 52 個電力 裝置——註) (ii) 預計提升 33 間醫院 的升降機裝置 (涉及 364 部升降機 ——註)	(i) 已提升 3 間醫院 的電力裝置 (涉及 9 個電力 裝置) (ii) 已提升 4 間醫院 的升降機裝置 (涉及 13 部升降 機)	19% (按電力裝置的 數目計算為 17%) 12% (按升降機的數 目計算為 4%)
(4) 人人暢道通行 (改善行人及 殘疾人士的設 施)	沒有具體目標	已完成 66 個工程項 目(涉及 32 間醫院 和 5 間診所)	不適用
(5) 定期維修工程 及醫院大型工 程項目的預備 工程	沒有具體目標	已完成 522 個工程項 目	不適用

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註：食衛局在 2013 年提交財委會的文件，沒有載述預計提升的電力裝置和升降機的數目。

需要密切監察工程進度

4.12 2013年12月，食衛局告知財委會，醫管局每年可開展約500個新增小型工程項目(見第4.2(b)段)。然而，審計署留意到，在2014-15至2016-17年度的3年間，醫管局只開展了1 092個工程項目(見第4.3段表六)，即平均每年開展364個工程項目(佔500個的73%)。審計署也留意到，截至2017年8月(即在一次過撥款所涵蓋的10年過了約3.4年(34%)後)：

- (a) 雖然醫管局預計會在該10年間翻新500間病房，但只翻新了62間病房(12%)(見第4.11段表八第(1)項)；
- (b) 雖然該局預計會在該10年間提升16間醫院的52個電力裝置，但只提升了3間醫院(佔16間的19%)的9個電力裝置(佔52個的17%)(見第4.11段表八第(3)(i)項)；及
- (c) 雖然該局預計會在該10年間提升33間醫院的364部升降機的裝置，但只提升了4間醫院(佔33間的12%)的13部升降機的裝置(佔364部的4%)(見第4.11段表八第(3)(ii)項)。

4.13 2017年6月，醫管局告知審計署，每年開展500個新增小型工程項目是預計的平均數目。工程項目的實際開展數目需要視乎多個因素而定，包括臨牀要求、運作需要及未來財政年度的現金流量預測。

4.14 審計署認為，醫管局需要密切監察小型工程項目的進度，並採取措施開展更多工程項目，從而改善醫管局設施老化的情況。

施工令訂明的工程有所延誤

4.15 醫管局一般會就進行小型工程項目採取以下安排：

- (a) **價值 3,000 萬元或以下的工程項目** 醫管局委聘了 4 間定期合約承建商(一般以 3 年的合約方式聘用)、4 名定期合約屋宇保養測量師及 4 名定期合約工料測量師(兩者都是以 5 年的顧問合約方式聘用)，以進行小型工程項目(註 38)。一般而言，工程項目由負責相關聯網地區的定期合約承建商負責施工。每間定期合約承建商的工程須受 1 名定期合約屋宇保養測量師及 1 名定期合約工料測量師監察。定期合約屋宇保養測量師也負責設計工作及向定期合約承建商發出施工令，而定期合約工料測量師則負責工程項目的成本控制、支付合約款項及擬備決算帳目；
- (b) **價值高於 3,000 萬但不高於 7,500 萬元的工程項目** 醫管局會為這類工程的每個項目委聘 1 名顧問及 1 間承建商(下稱“其他小型工程承建商”)進行有關工程；及
- (c) **機電工程** 除以上安排外，醫管局與機電工程營運基金(註 39)簽訂了一份 5 年期的服務合約，以委聘該營運基金為一些合適的小型工程項目進行機電工程。

4.16 因應小型工程項目的性質，醫管局或定期合約屋宇保養測量師可向定期合約承建商及其他小型工程承建商發出施工令，要求進行所需工程。另一方面，醫管局也可要求機電工程營運基金就同一個工程項目進行所需的機電工程。每份施工令都訂明“應完工日期”(下稱“預計完工日期”)。截至 2017 年 8 月，在 2015–16 年度開展的小型工程項目有 323 個，在 2016–17 年度開展的

註 38：在 4 間定期合約承建商之中，3 間各負責進行兩個醫管局聯網(即港島東及港島西聯網、九龍中及九龍東聯網，或新界東及新界西聯網)價值 3,000 萬元或以下的小型工程項目，餘下的 1 間定期合約承建商則負責進行九龍西聯網的小型工程項目。以上分工安排同樣適用於 4 名定期合約屋宇保養測量師及 4 名定期合約工料測量師。

註 39：機電工程營運基金在 1996 年 8 月根據《營運基金條例》(第 430 章)設立，以便對機電工程署的若干服務的運作進行管理及核算。該營運基金所提供的服務包括操作和維修電力、機械、電子和屋宇裝備系統及設備。

醫院小型工程項目的管理

則有 345 個。審計署留意到，就這些項目發出的施工令分別有 624 份及 480 份（即合共 1 104 份施工令——註 40）。表九顯示這些施工令的推行進度。

表九

施工令的推行進度 (2017 年 8 月)

工程延誤的時間 (預計完工日期與 實際完工日期相隔的時間)	已發出的施工令數目		總計 (c)=(a)+(b)
	工程已經完成 (a)	工程仍在進行 (註 1) (b)	
沒有延誤	324	27	351 (32%)
>0 至 ≤3 個月	117	26	143
>3 至 ≤6 個月	69	34	103
>6 至 ≤12 個月	28	27	55
>12 至 ≤17 個月	2	0	2
小計	540	114	654 (註 2)
醫管局未能提供有關資料 (註 3)			450 (41%)
總計			1 104 (100%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註 1：截至 2017 年 8 月，有 114 份施工令的工程仍在進行。計算工程延誤的時間是截至 2017 年 8 月 31 日。倘若施工令的預計完工日期在該日期之後，有關工程即被視為“沒有延誤”。

註 2：該 654 份施工令涉及 400 個小型工程項目。

註 3：2017 年 4 月，審計署要求醫管局提供有關在 2015-16 及 2016-17 年度開展的小型工程項目所發出的 1 104 份施工令詳情，包括估計工程價值，以及預計和實際完工日期。醫管局表示，因處理施工令的資訊系統有所不足（另見第 4.31 至 4.33 段），該局只能以人手檢索 654 份施工令的詳情（而並沒有檢索其餘 450 份的詳情），供審計署分析。

註 40：2017 年 4 月，審計署要求醫管局提供有關在 2014-15、2015-16 及 2016-17 年度開展的小型工程項目所發出的施工令詳情。醫管局表示，因處理施工令的資訊系統有所不足（另見第 4.31 至 4.33 段），該局只能以人手檢索在 2015-16 及 2016-17 年度發出的 1 104 份施工令的資料，供審計署分析。

4.17 **施工令訂明的工程有所延誤** 審計署留意到在 1 104 份施工令之中，有 303 份 (27%)(或佔醫管局能夠提供資料的 654 份施工令的 46%) 所訂明的工程有所延誤。就此，審計署留意到其中 219 份 (佔 303 份的 72%) 是由定期合約承建商負責施工，而由其中兩間定期合約承建商負責的工程，進度並不理想 (註 41)。審計署認為，醫管局需要加強措施，監察推行小型工程施工令的進度，確保工程能按時完成。

4.18 **需要加強對小型工程的管理** 審計署審查了一宗個案，當中涉及一份工程延誤了 17 個月的施工令 (即第 4.16 段表九所載工程延誤期最長的個案)，發現醫管局在管理小型工程施工令方面有可予改善之處 (見個案一)。

個案一

小型工程施工令訂明的工程出現長時間延誤

1. 2015 年 11 月，醫管局向一間定期合約承建商發出施工令，預計完工日期為 2016 年 2 月。有關工程包括翻新葛量洪醫院的物理治療部，以及改善該院殘舊的樓宇狀況。結果，相關工程在 2017 年 7 月完成，較原定目標完工日期延遲了 17 個月。

2. 審計署留意到，工程延誤是由於醫管局發出了更改令 (使工程延誤了 8 個月)，並在施工後更改電力系統的設計 (使工程再延誤 8 個月)，以及延遲移交施工地方 (使工程再延誤多 1 個月)。

審計署的意見

3. 審計署認為，醫管局需要採取措施，加強規劃和推行施工令，包括在施工前敲定工程設計，並準時移交施工地方。

資料來源：醫管局的記錄

註 41: 該兩間定期合約承建商分別在 2016 年第四季及 2017 年第一季度因工程進度表現“差劣”而被給予負面的工作往績報告。雖然在其後直至 2017 年 6 月期間，他們的整體表現取得“滿意”評級，但相關的工作往績報告仍然指出一些小型工程項目因工地監察不善、人手短缺及物料運送延誤等因素，以致進度仍然落後於原定的施工計劃。

需要為小型工程項目定立決算帳目的目標時間

4.19 根據醫管局的小型工程合約：

- (a) 小型工程項目的帳目須按決算帳目程序所定的時限內進行決算(註 42)，而該局會在工程項目的帳目決算後向相關承建商支付最後款項；及
- (b) 以大致完工日期起計，小型工程的保養期為 12 個月，承建商須在保養期內自費進行所有尚未完成的工程及修補建築缺漏。

4.20 醫管局表示，倘若小型工程項目的最終價值低於核准工程預算，相差款額會被視為節省款項，並會調撥到其他小型工程項目，故此及早決算帳目有助規劃日後的工程項目。按照醫管局的慣常做法，在小型工程項目的 12 個月保養期屆滿後，該局會向食衛局提交一份標準表格，當中載列實際完工日期、決算帳目日期及最終開支等詳情。

4.21 醫管局表示，截至 2017 年 3 月，在 2014–15 至 2016–17 年度開展的 1 092 個小型工程項目當中，693 個已經完成。由於醫管局沒有就每個已完成的工程項目備存有關決算帳目進度的資料，審計署審查了醫管局就 132 個已完成的工程項目向食衛局提交的標準表格，以確定截至 2017 年 6 月的決算帳目進度。審計署發現，該 132 個小型工程項目所需要的決算帳目時間差別很大，由少於 1 個月至 18 個月不等(見表十)。

註 42：就擬備、評估及協定小型工程項目的決算帳目，醫管局的小型工程合約為相關各方訂立了以下時限：

- (a) 承建商須在完工證明書發出日期起計的 30 天內，向定期合約屋宇保養測量師提交最後帳單；
- (b) 定期合約屋宇保養測量師須在 45 天內，基於定期合約工料測量師的意見，向承建商提供其最後帳單的評估結果；
- (c) 承建商須在 14 天內，就其不同意的事項提供理據，並提交經修訂的最後帳單；
- (d) 定期合約屋宇保養測量師須在 14 天內，基於定期合約工料測量師的意見，向承建商提供經修訂最後帳單的最終評估結果；及
- (e) 承建商須在 14 天內，決定是否同意定期合約屋宇保養測量師的最終評估結果。

表十

132 個小型工程項目的決算帳目進度
(2017 年 6 月)

實際完工日期與 決算帳目完成日期的 相隔時間	工程項目數目 (a)	核準工程 預算總額 (b) (百萬元)	最終 工程價值 (c) (百萬元)	節省款項 (d) = (b) – (c) (百萬元)
≤6 個月	63 (48%)	149.3	133.2	16.1 (37%)
>6 至 ≤12 個月	29 (22%)	73.4	53.5	19.9 (45%)
>12 至 ≤18 個月	40 (30%)	123.8	115.9	7.9 (18%)
總計	132 (100%)	346.5	302.6	43.9 (100%)

資料來源：審計署對食衛局記錄的分析

4.22 如表十顯示，有 69 個小型工程項目 (佔 132 個的 52%) 在實際完工日期後超過 6 個月才完成決算帳目 (其中 40 個超過 12 個月)。倘若這些工程項目的帳目能及早決算，則所節省的款項 (即未用款項) 便不會被扣存，以便醫管局適時調撥相關款項到其他工程項目使用 (見第 4.20 段)。

4.23 2017 年 8 月，醫管局告知審計署：

- (a) 決算小型工程項目的帳目所需要的實際時間，取決於多項因素，包括定期合約承建商提交最後帳單、核實最後帳單，以及確認由該承建商提供的進一步文件等步驟所花的時間；及
- (b) 就簡單個案來說，小型工程項目的帳目可於完工後 2 至 3 個月內完成決算。然而，醫管局需要較長時間來決算複雜個案的帳目，並不罕見。

4.24 由於及早決算帳目有助把節省款項適時調撥到其他小型工程項目 (見第 4.20 段)，審計署認為，醫管局需要就小型工程項目的帳目決算，訂定目標時間，並致力在目標時間內完成。

醫院小型工程項目的管理

4.25 此外，審計署留意到，醫管局與機電工程營運基金的服務合約(見第4.15(c)段)只訂明機電工程的帳目應作盡早決算，但卻沒有訂立確實期限。就此，審計署留意到，在69個完工後超過6個月才完成決算帳目的小型工程項目(見第4.21段表十)之中，有24個工程項目(35%)是與該營運基金所進行的機電工程有關。

4.26 審計署認為，為了更有效監察決算帳目的進度，醫管局宜與機電工程營運基金，研究可否在其服務合約內，訂明在小型工程項目內的機電工程完工後決算帳目的確實期限。

審計署的建議

4.27 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 密切監察小型工程項目的進度，確保工程能按時完成，並採取措施開展更多工程項目，從而改善醫管局設施老化的情況；
- (b) 採取措施加強規劃和推行施工令，包括在施工前敲定工程設計，並準時移交施工地方；
- (c) 就小型工程項目的帳目決算，訂定目標時間，並致力在目標時間內完成；及
- (d) 聯同機電工程署署長，研究可否在機電工程營運基金的服務合約內，訂明在小型工程項目內的機電工程完工後決算帳目的確實期限。

醫院管理局及政府的回應

4.28 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在財委會於2013年12月就小型工程項目批准130億元的一次過撥款後，醫管局制訂了在2014-15至2023-24年度的10年間達致承諾目標的工作計劃，而該局一直在季度檢討會議定期監察有關進度(見第1.12(a)段)；及

- (b) 由於處理施工令的資訊系統將於 2018 年年初推出，醫管局將會更密切監察小型工程項目的進度，但會在醫院環境中，因應所進行的小型工程項目的性質而予以彈性處理。

4.29 機電工程署署長同意載於第 4.27(d) 段的審計署建議。

資訊管理及工作表現匯報

4.30 醫管局表示，該局建立了一個資訊系統(名為“項目規劃及執行電腦系統”)，主要就小型工程項目的開展、成本調整及決算工作，擬備向食衛局提交的標準表格。該資訊系統也可用以貯存相關財務資料，例如醫管局各聯網在一次過撥款下獲分配的資源及開支。

善用科技有效監察工程項目的推行

4.31 審計署留意到，醫管局的資訊系統未能提供全面的管理資料，以供有效監察小型工程項目的推行情況。未能提供的資料包括：

- (a) 施工令推行進度方面的資料(例如所有出現延誤的施工令資料的管理報告)；
- (b) 延長完工期申索的評估進度及徵收算定損害賠償的資料(例如所有長期未完成評估的延長完工期申索的管理報告)；及
- (c) 已完成工程項目的決算帳目進度資料(例如所有長期未完成決算的已完成工程項目的管理報告)。

4.32 醫管局表示，由於資訊系統的限制，醫管局員工主要是以人手處理施工令的資料，並在附有相關施工令的個案檔案檢索有關資料。

4.33 審計署留意到，醫管局計劃在 2018 年 4 月推出新的資訊系統，以期就小型工程項目的施工令備存及提供更詳盡的資料。審計署認為，醫管局需要採取措施，確保新的資訊系統如期推出，並善用科技提供全面管理資訊，以便監察小型工程項目及相關施工令的推行進度。

沒有向醫管局大會／委員會報告施工和決算帳目的進度

4.34 2013 年 12 月，食衛局在申請撥款時告知財委會，為確保小型工程項目的一次過撥款在運用方面具透明度及問責性，醫管局會每年向立法會提交以下資料：

- (a) 在下一個財政年度經一次過撥款資助的所有已規劃小型工程項目一覽表；
- (b) 就過去一個財政年度推行的主要小型工程項目和一次過撥款的實際開支，以及計劃於來年推行的主要小型工程項目和一次過撥款的開支預測，提交報告；及
- (c) 有關運用一次過撥款的經審計財務報表。

醫管局分別在 2016 年 2 月及 2017 年 2 月，就 2014–15 及 2015–16 年度一次過撥款的運用情況，向立法會提交以上資料。

4.35 醫管局管理層定期向醫管局大會及相關委員會提交報告，匯報推行小型工程項目的進度，報告內容主要集中於財政狀況（例如小型工程項目一次過撥款的整體開支模式及現金結餘）。舉例來說：

- (a) 就一次過撥款的運用，醫管局管理層會每年向醫管局大會提交經審計的財務報表，以供批准；及
- (b) 就 5 個工程類別（見第 4.2(b) 段註 36）的整體開支，以及一次過撥款的現金結餘，醫管局管理層會每季向醫管局轄下的基本工程小組委員會（見第 2.40 段註 23）提交財務報告，以供參閱。

4.36 審計署留意到，醫管局管理層並沒有就推行小型工程項目（見第 4.16 段）及決算工程項目帳目（見第 4.21 段）的進度及延誤情況，向醫管局大會或其轄下的委員會匯報有關的管理資訊。為加強透明度、問責性及監察，醫管局管理層需要考慮定期向醫管局大會及其相關委員會匯報該等資料。

審計署的建議

4.37 審計署建議醫院管理局行政總裁應：

- (a) 採取措施，確保醫管局的新資訊系統如期推出，並善用科技提供全面管理資訊，以便監察小型工程項目及相關施工令的推行進度；及
- (b) 考慮定期向醫管局大會及其相關委員會匯報有關推行小型工程項目及決算工程項目帳目的進度資料(包括延誤的情況)，以便監察小型工程項目的進度。

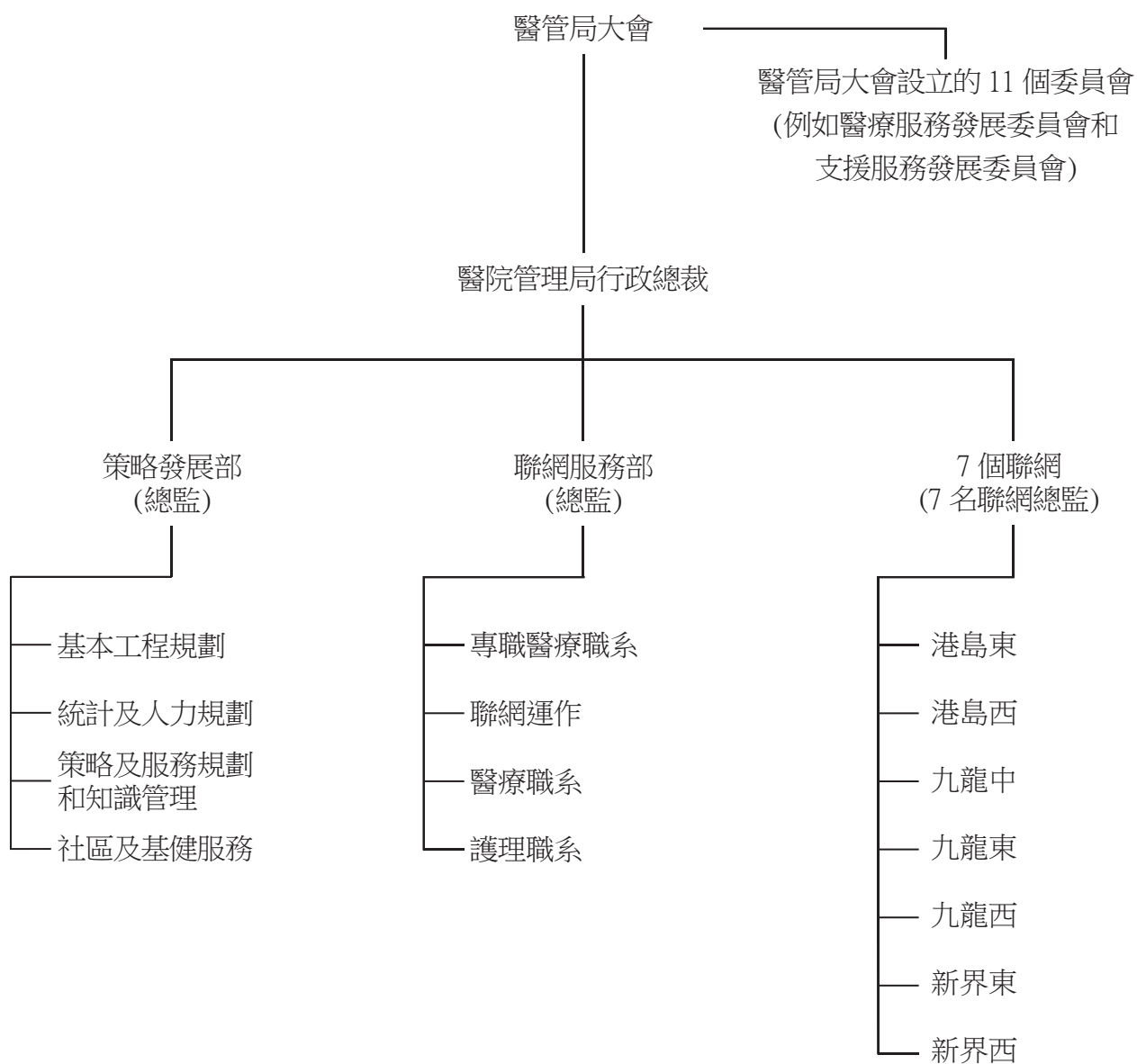
醫院管理局的回應

4.38 醫院管理局行政總裁表示，醫管局同意審計署的建議，並表示：

- (a) 醫管局在 2015 年 5 月進行顧問研究，檢討如何處理小型工程項目的施工令資料，並於其後開展新資訊系統的開發工作，以便全面處理施工令的資料，而該局計劃於 2018 年年初啟用新資訊系統；及
- (b) 醫管局管理層日後會定期向醫管局轄下的支援服務發展委員會，匯報小型工程項目的推行進度，包括決算帳目的情況。

附錄 A
(參閱第 1.3 及 1.10 段)

醫院管理局：
組織架構圖 (摘要)
(2017 年 9 月)



資料來源：醫管局的記錄

附錄 B
(參閱第 1.3 及 4.8 段)

醫管局醫院大樓的樓齡分析
(按樓面面積計算)
(2017 年 9 月)

樓齡 (年)	樓面面積 (平方米)
≤ 10	186 460 (7%)
> 10 至 ≤ 20	221 410 (8%)
> 20 至 ≤ 30	702 360 (26%)
> 30 至 ≤ 40	528 700 (19%)
> 40 至 ≤ 50	356 000 (13%)
> 50 至 ≤ 60	295 970 (11%)
> 60	423 600 (16%)
總計	2 714 500 (100%)

} 1 604 270 平方米
(59%)

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

附錄 C
(參閱第 1.7 段)

規劃中或工程進行中的醫管局醫院大型工程項目
(2017 年 8 月)

工程項目	預計增加的 病牀數目 (張)	預計增加的 手術室數目 (間)	暫定 完工日期 (年)	狀況	
				規劃中	工程 進行中
(A) 納入十年醫院發展計劃的醫院大型工程項目					
1. 靈實醫院擴建計劃	160	—	2021		✓
2. 屯門醫院手術室大樓擴建計劃	—	9	2021	✓	
3. 基督教聯合醫院擴建計劃	560	5	2023		✓
4. 在啟德發展區興建新急症全科醫院	2 400	37	2024	✓	
5. 北區醫院擴建計劃	600	—	2024	✓	
6. 瑪嘉烈醫院荔景大樓擴建計劃	400	—	2024	✓	
7. 葵涌醫院重建工程	80	—	2024	✓	
8. 聖母醫院重建計劃	16	—	2024	✓	
9. 瑪麗醫院重建工程(第一期)	—	14	2024		✓
10. 葛量洪醫院重建計劃(第一期)	—	3	2024	✓	
11. 廣華醫院重建計劃	350	10	2025		✓
12. 威爾斯親王醫院重建計劃(第二期)(第一階段)	450	16	2027	✓	
總計	5 016	94	—	—	—
(B) 沒有納入十年醫院發展計劃的醫院大型工程項目					
1. 香港兒童醫院	468	12	2017		✓
2. 香港佛教醫院翻修工程	130	—	2019		✓
3. 香港紅十字會輸血服務中心總部擴建工程	改善輸血設施		2020		✓
總計	598	12	—	—	—

資料來源：食衛局及醫管局的記錄

附錄 D
(參閱第 3.12 段)

北大嶼山醫院第一期的
計劃及實際人手數目

醫療服務	人手數目					
	醫院全面運作 所需的計劃人手 數目 (a)		實際人手數目 (截至 2017 年 3 月) (b)		差別 (c) = (b) – (a)	
	專業 人員	支援 人員	專業 人員	支援 人員	專業 人員	支援 人員
(A) 急症室	70	15	61	16	(9)	1
(B) 普通科門診診所	11	12	9	12	(2)	0
(C) 社區醫護服務	9	2	5	1	(4)	(1)
(D) 日間康復中心	28	23	23	17	(5)	(6)
(E) 專科門診診所	23	19	11	14	(12)	(5)
(F) 日間手術中心	21	19	11	16	(10)	(3)
(G) 住院病房	83	51	26	16	(57)	(35)
(H) 其他						
(i) 醫院行政 (例如醫療記錄 和設施管理)	7	157	4	75	(3)	(82)
(ii) 放射科	26	17	21	16	(5)	(1)
(iii) 藥劑科	28	14	18	7	(10)	(7)
(iv) 病理科	13	2	13	5	0	3
小計	319	331	202	195	(117)	(136)
總計	650		397 (註)		(253)	

資料來源：審計署對醫管局記錄的分析

註：在這 397 名人員當中，245 名人員是通過醫管局內部調任，152 名人員則從外面招聘。

附註：“專業人員”是指臨牀專業人員，包括醫生、護士和專職醫療人員。“支援人員”則指為醫院的有效運作而提供支援的人員，例如醫院行政人員、病人服務助理和行政助理。

影響北大嶼山醫院第一期 啟用醫療服務的主要因素

在 2017 年 5 月至 9 月期間，醫管局告知審計署，以下兩個主要因素對北大嶼山醫院第一期醫療服務的啟用構成影響。

(A) 人手短缺 (尤其是臨牀專業人員)

1. 導致本港醫護專業人員持續人手短缺的多項因素，可追溯至自 1990 年代後期出現的經濟衰退。
2. 由於嚴重急性呼吸系統綜合症疫情爆發令經濟環境轉差，本港兩間大學醫學院在 2003 年的收生人數由 301 名減至 280 名，並在 2005 年進一步減至 250 名，其後在 2009 年回升至 320 名，並自 2012 年起增至 420 名。就本地醫科畢業並可供醫管局招聘的實習醫生數目而言，2009 年的人數由 301 名減至 280 名，並在 2011 年進一步減至 250 名，其後在 2015 年回升至 320 名。醫管局預期 2018 年會有 420 名醫科畢業生可供該局招聘。
3. 自 1999 年起，護士畢業生人數有所減少。隨着政府推行護士教育學位化的政策以優化醫護服務質素，大部分醫管局轄下護士學校 (除伊利沙伯醫院的護士學校外) 所開辦的護士課程自 1999 年 7 月起停止收生。2009 年，護士學士學額由 550 個增至 590 個，而副學士學額則由 110 個增至 160 個。物理治療師、職業治療師和放射技師的收生人數在 2003 年出現下跌，其數目自 2012 年起逐步回升。
4. 醫管局一直採取多管齊下的策略吸引和挽留員工，使過往年份的人手 (包括醫生、護士和專職醫療人員) 得以保持穩定增長。然而，隨着多年來的累計影響，嚴重的人手短缺成為其中一個主要限制因素，局限了醫療服務的擴展步伐和程度，因而未能應付對公營醫療服務日益增加的需求。

(B) 醫管局內不同的服務需求

1. 醫管局是由公帑資助的機構，透過制訂本港整體醫療政策的食物及衛生局局長向政府負責。醫管局的策略計劃屬於總體綱領，讓醫管局人員能在這個框架下配合機構的方向與策略，從而訂定各項優次。這些策略計劃多年來也為醫管局的周年規劃過程，以及透過年度資源分配工作向政府申撥資源的計劃，提供指引。在醫管局訂定機構的策略方向後，大量服務措施須每年通過周年規劃過程競逐有限的資源(包括人力資源)。
2. 就各項服務建議的優次而言，醫管局會按其策略優次和方針、建議的服務項目是否準備就緒，以及政府的醫療政策詳加考慮。所有新的措施和服務項目都必須經過申請撥款、制訂優次和分配資源的程序。這是一個綜合而持續進行的過程，並把資源分配工作與申請其他非經常撥款工作連繫起來。因此，醫管局訂有一套有系統的周年工作規劃，以期達到以下目標：
 - (a) 按醫管局策略計劃所訂的服務優次，針對性地有效運用資源；
 - (b) 決定下一個年度的服務項目，並訂定服務優次；
 - (c) 確保內部資源分配制度公平和具透明度；及
 - (d) 確保訂明有效機制，監察獲批准項目的推行情況和進度。
3. 醫管局的周年工作計劃載列擬在下個財政年度推行的新服務和新措施。在進行周年工作規劃時，醫管局會按既定架構收集各臨牀專科、醫院聯網和醫管局總辦事處所提供的意見，以作有系統的檢討和釐訂服務優次，並會顧及多方因素，包括不同聯網所提供的基本醫療服務、不同地區人口的醫療需要、政府的政策措施、可供運用的人力資源，以及新醫院設施在分階段完成下的當時情況。鑑於資源(包括人力資源)有限，醫管局有實際需要審慎及切實地釐訂各項服務措施的優次。

附錄 E
(續)
(參閱第 3.13(a) 段)

4. 在規劃啟用北大嶼山醫院第一期服務的過程中，九龍西聯網的主要考慮因素包括服務需要、公眾期望、醫療服務是否準備就緒，以及可供運用的資源(包括人力資源)。此外，為確保病人安全及運作順暢，新醫院的服務會分階段啟用。北大嶼山醫院第一期在 2013-14 年度啟用的優先服務範疇，包括急症室服務、內科和精神科專科門診服務、把東涌普通科門診診所搬遷至該院、社區外展服務和專職醫療服務。
5. 與醫管局的其他服務計劃相若，北大嶼山醫院第一期的新服務啟用計劃也需要經過周年規劃過程，而該過程屬於資源分配工作的一部分。由於整體公營醫院的服務需求在質素與數量上均超出可供運用的資源(包括人力資源)，北大嶼山醫院第一期服務啟用建議須與其他優化服務措施競逐資源，而只有部分周年工作計劃措施可獲分配所需資源(包括人力資源)予以推行。鑑於情況不斷轉變，加上存在不明朗因素，醫管局會每年檢討北大嶼山醫院第一期服務的啟用情況。

資料來源：醫管局的記錄

第 4 章

運輸及房屋局
運輸署

非專營巴士及學校私家小巴服務的規管

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

非專營巴士及學校私家小巴服務的規管

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.9
審查工作	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：管理發牌規定	2.1
客運營業證制度	2.2 – 2.6
因應服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施	2.7 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16 – 2.17
處理申請	2.18 – 2.28
審計署的建議	2.29
政府的回應	2.30 – 2.31
第 3 部分：規管未經批准的營運	3.1 – 3.3
未經批准的非專營巴士營運	3.4 – 3.11
分區辦事處的調查工作	3.12 – 3.19
針對未經批准的營運的執法行動	3.20 – 3.28
獲批准非專營巴士服務的宣傳	3.29 – 3.34
審計署的建議	3.35
政府的回應	3.36

	段數
第 4 部分：學生服務車輛的安全措施	4.1 – 4.4
實施保護式座椅的規定	4.5 – 4.7
額外安全措施	4.8 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
附錄	頁數
A：運輸署：組織圖(摘錄)(2017年9月30日)	69
B：八種非專營公共巴士服務簡介	70
C：贊成和反對學生服務車輛裝設安全帶的論點(2001–02年度)	71
D：業內人士對學生服務車輛裝設安全帶的意見(2001–02年度)	72
E：2013年3月顧問研究報告內有關保護式座椅的海外研究結果撮要	73
F：其他司法管轄區就學生服務車輛的保護式座椅及／或安全帶規定(2010–11年度)	74 – 75

非專營巴士及學校私家小巴服務的規管

摘要

1. 公共交通服務和市民生活息息相關。2016年，香港各種公共交通服務每日的乘客逾1 200萬人次(佔總乘客人次的90%)。政府的運輸政策是維持平衡的公共運輸系統，協調各種公共交通工具，包括鐵路、專營巴士、公共小巴、非專營巴士，以及的士等。非專營巴士在公共運輸系統中擔當輔助角色，在繁忙時段紓緩市民對專營巴士和綠色專線小巴的服務需求，以及在一般常規公共交通工具未能提供合適服務的情況下為特定乘客群組(如旅行團、酒店住客及學生等)提供服務。根據《道路交通條例》(第374章)和《公共巴士服務條例》(第230章)，擬用作出租或取酬用途的非專營公共巴士服務共有8個主要類別(例如學生服務及居民服務)，而免費接載乘客(傷殘人士及學生服務除外)的非專營私家巴士服務則有4個類別。除非專營巴士外，在《道路交通條例》下，學校私家小巴也獲准只提供學生服務。截至2016年12月31日，共有7 043輛非專營公共巴士、651輛非專營私家巴士，以及1 966輛學校私家小巴。營辦非專營巴士及學校私家小巴服務，須受運輸署根據《道路交通條例》及其附屬法例下的客運營業證制度規管。審計署最近審查了運輸署規管非專營巴士及學校私家小巴服務的工作。

管理發牌規定

2. **客運營業證制度** 客運營業證授權持證人營運車輛提供載客服務，而客運營業證證明書則簽發予根據客運營業證營運的車輛。此外，客運營業證持有人須就擬提供的特定服務向運輸署取得個別服務批註，以及就定期服務(即設有固定班次及路線者)的個別路線取得該署的批准。2016年，運輸署合共處理24 897宗非專營巴士及學校私家小巴的牌照申請，當中20 894宗(84%)與客運營業證或客運營業證證明書有關(第1.7、2.5及2.19段)。

3. **因應服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施** 2004年，鑑於非專營巴士服務供過於求，以致與其他公共交通工具形成不健康的競爭，交通諮詢委員會(交諮會)建議政府須以更有效的方式，因應服務需求協調非專營巴士服務的增減。2005年1月，立法會交通事務委員會獲悉，政府會實行一系列措施，確保新增的非專營巴士服務及車輛只會在有合理需求的情況下才會獲得批

摘要

准。這些措施包括嚴格審批非專營巴士的申請，以及要求客運營業證申請人在 6 個月內從市場的現有車隊採購車輛 (即採購要求)(第 1.9(a) 及 2.7 段)。

4. **需要對採購要求的實施作出檢討** 政府表示，儘管不宜就非專營巴士的數目設定上限，但實施採購要求卻十分重要，既能適當管控非專營巴士的營運，又能確保服務需求得以滿足。自採購要求於 2005 年 4 月起實施後，政府沒有批出過任何令非專營巴士總數出現淨增長的添置非專營公共巴士的申請。非專營公共巴士的數目由 2004 年的 7 212 輛，下降至 2016 年的 7 043 輛，減少了 169 輛 (2%)。至於非專營私家巴士，其數目從 2004 年的 493 輛增至 2016 年的 651 輛，共增加了 158 輛 (32%)，主要原因是當局自 2007 年起放寬了採購要求，慈善機構及教育機構獲得豁免，無須受這項要求約束 (第 2.7(c)、2.10 及 2.13 段)。然而，審計署留意到：

- (a) 採購要求是按照運輸署的內部指引實施，該內部指引訂有一項並未載於交諮會 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會 2005 年的文件內的要求，就是倘若運輸署的年度調查顯示，非專營巴士服務的車輛供應並沒有短缺，而且二手市場交投活躍，則即使申請人在 6 個月內未能購得一輛二手巴士，仍需繼續嘗試從現有車隊採購車輛 (第 2.9 及 2.13 段)；
- (b) 根據運輸署的年度調查，非專營公共巴士的使用率從 2004 年的 81% 增至 2014 年最高峰的 89%，其後輕微下降至 2016 年的 86%。非專營巴士的班次，由 2004 年每日 40 104 班，增至 2016 年的 55 970 班，增幅達 40%，顯示服務需求有所增長 (第 2.11(a) 段)；及
- (c) 至於二手非專營公共巴士的交易宗數，雖由 2005 年的 53 宗增至 2012 年最高峰的 362 宗，但其後的數字一直呈現跌勢，到 2016 年時為 142 宗。每輛二手非專營公共巴士的平均成交價從 2005 年的 30 萬元，增至 2016 年的 90 萬元，增幅達 200%，而每輛新的巴士通常平均售價為 60 萬元至 90 萬元 (第 2.11(b) 段)。

鑑於上述審查結果，且由於有關要求已實施約 12 年之久，現在是適當時候，由運輸署檢討採購要求的實施安排 (第 2.13 段)。

5. **需要更嚴格審批客運營業證續期申請的證明文件** 在 2014 至 2016 年期間，運輸署處理了 2 080 宗涉及非專營公共巴士的客運營業證續期申請。客運

摘要

營業證持有人為客運營業證辦理續期申請時，須提供一份任何期限的服務合約，以證明該服務有持續需要，而就服務批註的續期而言，須至少就客運營業證所批准的每類服務遞交一份任何期限的服務合約。審計署審查在 2014 至 2016 年期間向現有客運營業證持有人批出涉及 41 個服務批註的 10 宗客運營業證續期申請，並留意到：(a) 就其中 6 個 (15%) 服務批註而言，客運營業證持有人沒有遞交有關服務合約，只是表明會調配非專營巴士提供有關服務；及 (b) 就其中 26 個 (63%) 服務批註而言，所遞交的服務合約未能充分證明所需的車輛數目確有需要。舉例來說，在一宗有 76 輛非專營巴士獲批服務批註的續期個案中，所遞交的服務合約顯示只需要 3 輛非專營巴士 (第 2.14 段)。

6. **需要就過期客運營業證的續期申請實施更嚴格的審批要求** 假如客運營業證持有人在屆滿日期仍未為其客運營業證續期，運輸署會發出警告信，告知該客運營業證持有人，有關客運營業證已在屆滿日期被取消，其後任何客運營業證的申請均會視作新的申請 (即必須提交有效期最少 6 個月的服務合約，證明有關服務有實際的長期需要)。審計署審查在 2015 及 2016 年遭運輸署發出警告信的 20 宗已過期客運營業證個案，得悉有 11 宗個案 (55%) 的客運營業證持有人在屆滿日期後就已過期的客運營業證提交續期申請。然而，運輸署並沒有把這 11 宗個案悉數視作新的申請處理，做法有別於警告信所載的規定 (第 2.23 及 2.24 段)。

7. **需要考慮簡化客運營業證證明書的發證規定** 2016 年，與客運營業證證明書有關的申請共有 17 899 宗。審計署的審查發現，客運營業證證明書的發證規定有簡化的空間，可讓運輸署精簡行政工作，以及利便非專營巴士行業 (第 2.25 段)：

- (a) **需要考慮把兩類客運營業證證明書合併** 運輸署的一貫做法，是發出兩類客運營業證證明書，按照服務詳情表提供定期服務的車輛，獲發綠色客運營業證證明書，而提供非定期服務的車輛則獲發紅色客運營業證證明書。然而，由於當局自 2005 年起把按服務詳情表營運這項要求擴及所有定期的非專營巴士服務，4 類以往劃為非定期的非專營公共巴士服務，如有具定期性質的部分 (例如酒店穿梭服務)，亦須按服務詳情表營運。換言之，按上述 4 類服務批註而獲發紅色客運營業證證明書的非專營公共巴士，其實可能都有提供定期及非定期服務。因此，應研究可否把兩類客運營業證證明書合併 (第 2.25(a) 段)；及

摘要

- (b) **需要考慮劃一非專營巴士營辦商的客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期** 目前，非專營巴士營辦商一般為其非專營巴士的客運營業證每兩年續期一次，另為相關客運營業證證明書每年續期一次。對營運非專營巴士的主要發牌管制都在客運營業證列明，而相關申請須通過嚴格審批。由於客運營業證證明書是根據相關客運營業證所列的已批准營運細節而發出的，客運營業證證明書的續期周期無必要比客運營業證頻繁。鑑於為非專營巴士發出的客運營業證證明書現有逾 9 000 張，故此值得研究可否劃一非專營巴士客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期 (第 2.25(b) 段)。

規管未經批准的營運

8. **需要加強對未經批准的非專營巴士營運採取執法行動** 交諮會在 2004 年留意到下列未經批准的非專營巴士營運：(a) 在未取得有效服務批註下提供服務；或 (b) 提供的服務與客運營業證的條件不符 (例如班次超過批准次數，以及偏離批准路線)。這類營運可能會導致交通和環境問題，而非專營巴士的第三者保險更可能失效。交諮會遂建議政府應加強規管非專營巴士營運，以及提高執法工作的效率和成效。根據運輸署在 2004 至 2016 年期間進行的年度調查，除居民服務外，涉嫌未領有適當批註而營運其他 5 種非專營公共巴士服務的非專營巴士數目普遍有上升趨勢。因此，需要針對這些情況加強執法行動 (第 3.4、3.8 及 3.11 段)。

9. **需要改善分區辦事處的調查工作** 運輸署的兩個分區辦事處，主動對黑點或在接獲投訴或轉介個案後進行調查。如分區辦事處發現未經批准的營運持續，並經非專營巴士管制小組查明屬實後，便會向運輸署署長建議舉行研訊。審計署抽查分區辦事處的記錄後，發現其調查工作有下列不足之處 (第 3.12 及 3.13 段)：

- (a) **跟車調查不足** 儘管車站調查 (即在總站或已批准的停車站觀察) 可有效偵測班次過多和在未領有相關批註下營運的情況，但在偵測偏離行車路線和停靠未經批准中途站方面，卻不及跟車調查 (即乘搭有關巴士) 有效。審計署審查了分區辦事處在 2012 至 2017 年期間進行的 400 次調查，發現其中 371 次 (93%) 為車站調查，餘下 29 次 (7%) 為跟車調查。在 2017 年 4 至 5 月期間，審計署以風險為本方式選定居民服務路線進行了 22 次跟車調查，發現其中 21 次

摘要

(95%) 的車輛停靠未經批准中途站及／或偏離路線。因此，有需要以風險為本的方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況(第 3.14 段)；

- (b) **調查的跟進不足** 在分區辦事處承辦商於 2010 至 2017 年期間進行並發現違規情況的 53 次調查中，針對其中 35 宗 (66%) 個案而採取的跟進行動有疏漏和延誤。例如，在其中 10 宗個案中，該署既沒有發信予客運營業證持有人要求澄清，也沒有進行跟進調查，以確定未經批准的營運是否已經停止(第 3.15(a) 段)；
- (c) **投訴個案的跟進不足** 在 2012 至 2016 年期間的 18 宗投訴個案中，分區辦事處均有向相關營辦商發信，表示收到投訴並要求對方停止未經批准的營運。然而，分區辦事處只對 18 宗投訴個案中的 3 宗 (17%) 進行跟進調查，以核實未經批准的營運是否已經停止(第 3.15(b)(ii) 段)；及
- (d) **分區辦事處備存的記錄不足** 分區辦事處未有就所有發現的未經批准非專營巴士服務備存資料庫，以記錄已採取行動及個案進展的資料，有違內部指引的要求。為更有效地管理個案，有需要嚴格執行既定規定，並考慮善用科技，以監管遵辦情況(第 3.15 及 3.19 段)。

10. **需要提升執法行動的效率和成效** 如研訊個案的違規事項證明屬實，運輸署署長有權取消、暫時吊銷或更改客運營業證。審計署審查了 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中的 175 宗研訊記錄(第 3.2(b) 及 3.21 段)，發現以下事項：

- (a) **完成研訊需時甚長** 在 175 宗研訊個案中，93 宗已經審結、82 宗尚未完成。在 93 宗已審結的個案中，有 67 宗施加了罰則。在該 67 宗個案中，由向運輸署署長建議進行研訊的日期至施加罰則的日期，平均需時 24 個月(由 13 至 46 個月不等)。在 82 宗尚未完成的個案中，有 20 宗 (24%) 已過了兩年仍未完成。審計署在 82 宗尚未完成的個案中抽查了 8 宗，發現在研訊程序進行期間，全部抽查個案的未經批准營運仍然持續。鑑於研訊的處理時間相對較長，以及違反客運營業證條件的個案甚多(例如在 2016 年調查的 5 870 輛非專營巴士中，有 3 048 輛 (52%) 於一半或以上的班次未有展示訂明的服務標誌)，因此有需要探討增設執法工具，以應對常見的違反客運營業證條件情況(第 3.7、3.22、3.23(a) 及 3.28 段)；及

摘要

- (b) **因非專營巴士過戶而無法施加罰則** 審查發現有 25 宗 (佔總共 93 宗已審結個案的 27%) 個案的違規客運營業證持有人藉安排非專營巴士過戶而規避罰則。舉例來說，在 2011 至 2015 年期間，有 5 宗涉及營運未經批准服務的研訊，在研訊程序完結前，涉案的 3 輛非專營巴士以每輛 1 元過戶給其他客運營業證持有人 (即 4 間有相同董事的公司，以及 1 名個別人士，而該名人士為其中 1 間公司的股東)，以致涉及研訊的相關客運營業證被取消，而無法施加任何罰則。因此，有需要縮短完成調查及研訊所需的時間，減低出現車輛過戶的風險，並且探討長遠可行的措施，以堵塞利用漏洞規避罰則的行為 (第 3.23(b) 及 3.25 段)。

11. **需要加強獲批准非專營巴士服務的宣傳** 為免公眾不慎使用未經批准的非專營巴士服務，而在遇上意外時可能不受保險保障，同時加強公眾對未經批准營運的監察，宣傳工作至為重要 (第 3.34 段)。審計署發現有可予改善的地方如下：

- (a) **居民服務的上落客站牌** 為教育公眾不要使用未經批准的居民服務，運輸署於部分居民服務路線的獲批准停車站豎設上落客站牌。審計署發現，在 3 個選定地區的 101 個獲批准的非專營巴士停車站中，只有 49 個 (49%) 已豎設上落客站牌。審計署也抽查了 6 個地區的 58 個上落客站牌，結果發現其中 3 個 (5%) 的資料過時。部分營辦商則未經運輸署批准而在未經批准的地點豎設上落客站牌 (第 3.29 及 3.30 段)；及
- (b) **公布獲批准的服務詳情表** 現時運輸署的網站載有所有獲批准的居民服務，以及部分跨境國際乘客服務的服務詳情表所訂明的營運細節。然而，運輸署並未有就其他類型的定期服務 (例如酒店穿梭服務) 上載相類的營運細節。審計署發現涉嫌未有遵照酒店服務及合約式出租服務的服務詳情表的個案 (例如在沒有服務詳情表的情況下營運、收取個別路線車費、超過批准班次和停靠未經批准車站)，因此有必要公布獲批准的服務詳情表，以便公眾識認 (第 3.33 及 3.34 段)。

摘要

學生服務車輛的安全措施

12. 截至 2016 年 12 月 31 日，學生服務車輛共有 5 238 輛，包括 3 169 輛領有學生服務批註的非專營公共巴士、103 輛領有學生服務批註的非專營私家巴士及 1 966 輛學校私家小巴。儘管學生服務車輛的安全記錄大致令人滿意，政府認為探討措施，進一步加強學生服務車輛的安全，十分重要。由 2008 年起，所有接載幼稚園和小學學生的非專營巴士及學校私家小巴必須提供跟車保姆。當局於 2007 年修訂法例，規定所有於 2009 年 5 月 1 日或之後首次登記的學生服務車輛須安裝保護式座椅。保護式座椅是堅固的高背座椅，椅背加有防撞軟墊，而座椅之間的空位盡量減少。遇有撞車事故，這類座椅可避免兒童受傷(第 1.9(d)、4.2、4.3(b) 及 4.5 段)。

13. **實施保護式座椅的規定** 截至 2017 年 7 月 24 日(即保護式座椅的規定於 2009 年 5 月 1 日生效之後約 8 年)，在合共 5 261 輛的學生服務車輛之中，有 3 382 輛(64%)裝設了保護式座椅。如透過正常更換周期淘汰／更換餘下 1 879 輛(36%)沒有保護式座椅的學生服務車輛，或須另花約 6 年時間。因此，有需要探討措施，以加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛(第 4.7 段)。

14. **額外安全措施** 保護式座椅規定於 2009 年實施後，部分立法會議員對於學生服務車輛的安全措施是否足夠表示關注，並要求運輸署探討加強保護學生服務車輛乘客的措施，尤以對幼童的保護為然。根據運輸署的顧問於 2013 年完成的研究報告，雖則保護式座椅可有效保護學生服務車輛的乘客，不論其年齡及體重為何，然而其效益可透過下列措施進一步提升(第 4.8 及 4.9 段)：

- (a) **兒童安全帶裝置** 如發生橫向及側面撞擊、翻車和可能拋出車外的情況，使用適當的繫緊系統可為 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的乘客，提供更好的保護(第 4.9(b) 段)；及
- (b) **安全帶** 在遇到側面撞擊或發生翻車意外時，乘客如有適當使用安全帶，則較只用保護式座椅有更大的保護。就安全效益而言，配備三點式安全帶的保護式座椅獲極佳的評級，而只用保護式座椅和配有環腰式安全帶的保護式座椅，評級則屬一般。連同成本估算、運作考慮及實施安排等其他因素一併考慮，只用保護式座椅的方案，其總體表現與保護式座椅加上三點式安全帶的方案同樣良好(第 4.8 及 4.14 段)。

摘要

15. **本港及海外的發展** 審計署認為在考慮加強學生服務車輛安全的額外措施時，應計及下列最新情況(第 4.13 段)：

- (a) **兒童安全帶裝置** 2013 年，立法會交通事務委員會兩名委員認為，對於日常接載兒童乘客的學生服務車輛，應規定必須加設兒童安全帶裝置／安全帶。審計署進行了一項互聯網上資料研究，發現美國和加拿大訂有與香港類似的保護式座椅規定，而該兩國都建議在校巴上使用兒童安全帶裝置，以加強對幼童的保護(第 4.11 及 4.12 段)；及
- (b) **安全帶** 雖然沒有硬性規定於學生服務車輛必須使用安全帶，但審計署分析運輸署的記錄，發現截至 2017 年 7 月，在 3 382 輛裝置了保護式座椅的學生服務車輛中，有 2 094 輛 (62%) 實際上已同時裝置了保護式座椅和安全帶。審計署抽查了運輸署有關 30 輛同時裝置了保護式座椅和安全帶的學生服務車輛記錄，發現所有車輛均安裝環腰式安全帶，而根據 2013 年的顧問研究報告，在遇到正面撞擊時，環腰式安全帶在減低頭頸嚴重受傷的風險方面，遜於三點式安全帶(第 4.16 及 4.17 段)。

16. **未解決事宜** 運輸署表示，須徹底考慮並解決多方面的事宜，然後才能決定採取何種措施進一步加強學生服務車輛的安全。這些事宜包括：安全效益、對成本的影響、技術、運作、推行及法律事項、對業界的影響，以及持份者的意見。審計署認為，運輸署需考慮向持份者(包括營辦商、學校和家長)進行調查，就各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作及實施事宜(第 4.18、4.19 及 4.21(b) 段)。

審計署的建議

17. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議運輸署署長應：

- (a) 在諮詢運輸及房屋局局長後，檢討實施採購要求的安排(第 2.15(a)段)；
- (b) 在審批客運營業證的續期申請時，貫徹執行呈交證明文件的規定(第 2.15(b)、2.15(c) 及 2.29(c) 段)；
- (c) 考慮精簡客運營業證證明書的發證規定(第 2.29(d) 段)；

摘要

- (d) 加強針對未經批准的非專營巴士營運的執法行動，例如以風險為本方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況 (第 3.35(a) 段)；
- (e) 提升執法行動的效率和成效，包括致力縮短完成調查及研訊所需的時間，並探討可行措施，以堵塞現行研訊機制中規避罰則的漏洞 (第 3.35(d) 段)；
- (f) 考慮公布所有定期的非專營巴士服務獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認 (第 3.35(f) 段)；
- (g) 探討措施，以加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛 (第 4.20(a) 段)；
及
- (h) 繼續留意加強學生服務車輛安全的最新發展，並考慮對持份者進行調查，就各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作和實施事宜 (第 4.20(b) 段)。

政府的回應

18. 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的背景，並概述審查目的及範圍。

政府的運輸政策

1.2 公共交通服務和市民生活息息相關。在 2016 年，香港各種公共交通服務每日的乘客逾 1 200 萬人次（佔總乘客人次的 90%）。政府的運輸政策（註 1）如下：

- (a) 維持平衡的公共運輸系統，協調各種公共交通工具；及
- (b) 確保市民獲得安全、有效率和合乎經濟原則的公共交通服務。

此外，政府的政策是公共交通服務應由私營機構按商業原則經營，以提高效率和成本效益。

1.3 2000 年 5 月的《第三次整體運輸研究》，已按各公共交通服務的效率及載客量，制定了其角色定位的分級。根據 2017 年 6 月的《公共交通策略研究》報告，過去數十年來各種公共交通服務的角色定位，至今並沒有改變，即：

- (a) 鐵路專軌運行、載客量高、快捷方便、亦無廢氣排放，在分級之中居於最高層級；
- (b) 在重鐵以外的公共交通工具之中，專營巴士是路面的集體載客運輸工具，載客量高，服務較為靈活，能在較短時間內因應需求調整服務安排。專營巴士服務尚未有鐵路直達的地區，以及提供接駁鐵路網絡及跨區服務。輕鐵是新界西北地區公共交通系統的重要一環，為西鐵提供接駁服務，以及提供區內路面軌道交通服務；
- (c) 公共小巴（註 2）為乘客較少或不宜使用高載客量交通工具的地區提供服務，擔當提供輔助接駁服務的角色；

註 1：該政策首先在 1990 年 1 月公布的《香港運輸政策白皮書》說明，其後在 1999 年 10 月公布的《邁步前進：香港長遠運輸策略》、2000 年 5 月公布的《第三次整體運輸研究》和最近在 2017 年 6 月公布的《公共交通策略研究》報告內述明。

註 2：公共小巴分為綠色專線小巴和紅色小巴兩類。前者提供固定服務，其路線、票價、車輛編配和行車時間表須經運輸署批准；後者沒有規定的路線和行車時間表，並可自行釐定票價。

- (d) 非專營巴士在公共運輸系統中擔當輔助角色，在繁忙時段紓緩市民對專營巴士和綠色專線小巴的服務需求，並在一些專營巴士或綠色專線小巴行走並不符合營運效益的地區提供服務。非專營巴士為特定群組（例如學生及旅客）提供服務。由 1999 年 10 月起，提供運載學生服務的私家小巴，如同非專營巴士一樣，納入客運營業證制度下（見第 1.6 及 1.7 段）；及
- (e) 的士按較高的收費提供個人化點到點和較舒適的公共交通服務。

1.4 為使公共交通工具的分級架構有效運作，各類交通工具必須緊密協調。運輸署負責執行《道路交通條例》（第 374 章）和各項規管公共交通服務的法例（註 3）。運輸署的組織圖（摘錄）載於附錄 A。

非專營巴士

1.5 根據《道路交通條例》和《公共巴士服務條例》（第 230 章），非專營巴士提供兩大類服務如下：

- (a) **非專營公共巴士服務** 根據《道路交通條例》的定義，公共巴士是指用作或擬用作出租或取酬用途的巴士。非專營公共巴士提供 8 種主要服務（8 種服務的簡介，見附錄 B）：
 - (i) 遊覽服務（行政代碼 A01）；
 - (ii) 酒店服務（A02）；
 - (iii) 學生服務（A03）；
 - (iv) 僱員服務（A04）；
 - (v) 國際乘客服務（A05）；
 - (vi) 居民服務（A06）；
 - (vii) 複合交通服務（A07——註 4）；及
 - (viii) 合約式出租服務（A08）。

註 3：舉例來說，鐵路服務受《香港鐵路條例》（第 556 章）規管，專營公共巴士服務則受《公共巴士服務條例》（第 230 章）規管。

註 4：鑑於市場變化，運輸署多年來未有批准複合交通服務。

非專營公共巴士可獲發牌，營辦上述其中一種或以上的服務，惟須先取得運輸署相關的服務批註（見第 1.7 段）；及

(b) **非專營私家巴士服務** 根據《道路交通條例》的定義，私家巴士是指用作或擬用作免費接載乘客（提供學生服務及／或傷殘人士服務時除外）的巴士。非專營私家巴士提供 4 種服務：

(i) 為指定學校或辦學團體提供的學生服務 (B01)；

(ii) 僱員服務 (B02)；

(iii) 傷殘人士服務 (B03)；及

(iv) 其他經運輸署署長批准的服務 (B04)。

當局嚴格規限非專營私家巴士的車輛登記（例如提供學生服務的非專營私家巴士必須以教育機構的名義登記）和運作模式（即提供僱員服務及其他服務的私家巴士不得出租或取酬），而私家巴士主要為需要有關服務的組織或機構所擁有。非專營私家巴士可獲發牌提供上述 4 種的其中一種或以上的服務，惟營辦商須先取得運輸署相關的服務批註（見第 1.7 段）。

學校私家小巴

1.6 除了非專營巴士外，在《道路交通條例》下准予提供學生服務的車輛，也包括設有 19 個或以下座位的學校私家小巴（註 5）。這些一般稱為保姆車的學校私家小巴，大多遵循《道路交通（車輛構造及保養）規例》（第 374A 章）的規定，髹上黃色並附有標誌（例如連續的紫色橫條——註 6），以提醒道路使用者注意，當學校私家小巴在道路上行駛時，以及在年幼學童上落車輛時，必須與學校私家小巴保持安全距離（見照片一）。與非專營巴士不同，學校私家小巴只可提供學生服務。

註 5： 《道路交通條例》於 2017 年 7 月修訂，把小巴的乘客座位上限由 16 個增至 19 個。

註 6： 有關車輛外面的標誌和顏色的規定，並不適用於在 1997 年 5 月 1 日前登記的學校私家小巴。

照片一

學校私家小巴



資料來源：審計署人員於 2017 年 7 月 6 日拍攝的照片

發牌及規管制度

1.7 營辦非專營巴士及學校私家小巴服務，須受《道路交通條例》及其附屬法例下的客運營業證制度規管（註 7）。客運營業證授權持證人營運車輛（例如非專營巴士或學校私家小巴）提供載客服務，而客運營業證證明書則簽發予根據客運營業證營運的車輛。客運營業證持有人也須就擬提供的特定服務（見第 1.5 段）向運輸署取得個別服務批註，並就定期服務的個別路線（見第 2.5 段）取得該署的批准。截至 2016 年 12 月 31 日，已登記的非專營巴士和學校私家小巴的數目，以及該等車輛獲發的客運營業證、客運營業證證明書及服務批註數目，載於表一。根據運輸署年度調查（註 8），2016 年非專營巴士和學校私家小巴的車隊使用率約為 86%。

註 7：為了更有效控制學校私家小巴的使用，當局於 1999 年 10 月制定《道路交通（修訂）條例》，規定學校私家小巴須根據客運營業證制度營運。除了非專營巴士和學校私家小巴的服務外，公共小巴服務亦受客運營業證制度規管。

註 8：運輸署每年都委聘顧問公司進行調查，以蒐集非專營巴士的營運資料和使用率。鑑於公眾關注校巴服務的供求問題，自 2015 年起也把學校私家小巴納入年度調查之內。

表一

已登記車輛、客運營業證、客運營業證證明書及服務批註的數目
(2016 年 12 月 31 日)

車輛類型	已登記車輛	客運營業證	客運營業證 證明書	服務批註 (註 1)
非專營公共巴士	7 043	1 287	8 769 (註 2)	17 806
非專營私家巴士	651	200	651	867
學校私家小巴	1 966	705	1 966	1 966

資料來源：運輸署的記錄

註 1：由於每輛非專營巴士可獲發超過一項服務批註，服務批註的數目大於已登記車輛的數目。學校私家小巴只可領有一項服務批註。

註 2：客運營業證證明書分為兩類，分別適用於提供定期服務和非定期服務的車輛（見第 2.6 段）。非專營公共巴士若都有提供定期及非定期服務，會獲發不同的客運營業證證明書，所以客運營業證證明書的數目大於已登記車輛的數目。

1.8 行政及牌照科轄下的公共車輛及檢控組（見附錄 A），聯同市區分區辦事處和新界分區辦事處（註 9）執行客運營業證制度，工作包括簽發客運營業證和客運營業證證明書，以及對受客運營業證規管的車輛營運未經批准的服務採取執法行動。根據《道路交通條例》和《公共巴士服務條例》，對於未經批准的非專營巴士服務和違反客運營業證條件的車輛，可採取的執法方式包括提出檢控和進行研訊（見第 3.2(a) 及 (b) 段）。

註 9：兩個分區辦事處負責各自地區內所有運輸事宜。這兩個辦事處各由 1 名運輸署助理署長擔任主管，另有約 40 名運輸主任職系人員提供支援，督導公共運輸事宜。

非專營巴士和學校私家小巴營運問題的應對措施

1.9 非專營巴士和學校私家小巴過往曾出現多項營運問題，運輸署採取了不同應對措施，詳情如下：

- (a) **非專營巴士供過於求的應對措施** 在 1998 至 2003 年期間，非專營巴士的登記數目由 5 900 輛增至 7 200 輛，增幅達 22%，而同期公共交通乘客量，則由每日 1 110 萬人次，增至 1 140 萬人次，增幅僅為 2.7%。因此，非專營巴士營辦商不單面對業內競爭加劇，更要與其他公共交通工具，尤其是公共小巴和的士等激烈競爭，以求在客運市場爭取份額。非專營巴士服務供過於求，造成不健康的競爭，並不符合當局妥當協調不同交通工具的政策（見第 1.4 段）。交通諮詢委員會（交諮會——註 10）於 2004 年進行檢討並諮詢業界後，建議政府須因應服務需求而協調非專營巴士服務的增減。運輸署於是收緊發牌制度，只在有合理需要的情況下，才批准新辦非專營巴士服務和新增非專營巴士車輛。此外，客運營業證的申請人必須從現有車隊中購買非專營巴士（即採購要求）；
- (b) **未經批准的非專營巴士服務的應對措施** 交諮會在 2004 年的檢討中也留意到，由於競爭激烈，部分非專營巴士營辦商營辦未經批准的服務，損害常規和合法的運輸服務，以及在某些熱門地點造成交通問題。交諮會建議政府應加強規管非專營巴士的營運，以及提高執法行動的效率及成效。為了方便對未經批准的非專營巴士營運進行監管和採取執法行動，由 2005 年起擴大服務詳情表的適用範圍，規定所有具定期性質並有相同起點及目的地地區的非專營巴士服務，都須按照服務詳情表訂明所有有關的服務細節營運。另外，也規定非專營巴士須展示適當及指定格式的標誌，以顯示正在提供的服務類別。圖一顯示非專營巴士在提供僱員服務時必須展示的指定格式標誌；

註 10：交諮會由 15 名非官方委員（包括主席）及 3 名官方委員（包括運輸及房屋局常任秘書長（運輸）或其代表、運輸署署長及警務處處長或其代表）組成。交諮會的職責是就交通事宜，包括交通政策廣泛涉及的各项問題，向行政長官會同行政會議提供意見，以改善人流的往來和貨物的運送。

圖一

僱員服務的服務標誌



說明：* 顯示字體的最少高度

資料來源：運輸署的記錄

- (c) **非專營巴士提供的學生服務不足的應對措施** 由於旅遊業及跨境運輸需求日增，領有學生服務批註的非專營巴士數目由 2004 年的 4 270 輛，減至 2011 年的 3 577 輛，減幅達 16%。與此同時，學校私家小巴（無須符合採購要求——見上文 (a)）的數目則由 2011 年的 1 259 輛增至 2014 年的 1 899 輛。運輸署在 2012 年，容許已領有學生服務批註的非專營巴士營辦商，經申請後可使用旗下車隊所有符合相關規定的車輛接載學生。雖然推行此措施後，已額外有逾 400 輛車輛獲批學生服務批註，但已領有學生服務批註的非專營巴士數目仍持續下跌，由 2012 年的 3 489 輛降至 2014 年的 3 286 輛。根據運輸署在 2014 年進行的調查，實際上只有大約七成已領有學生服務批註的非專營巴士正在提供學生服務。另一方面，雖然由 2011/12 至 2014/15 學年的 4 個學年期間，學生總人數減少了大約 2 500 人，但幼稚園和小學學生數目在同期卻增加了大約 25 000 人。運輸署預期未來數年，市場對校巴服務會維持一定需求。該署在 2015 年，向提供學生服務的非專營私家巴士的客運營業證申請人給予豁免，讓他們無須遵守採購要求（見上文 (a) 段），但運輸業界反對放寬非專營公共巴士的採購要求；及

引言

- (d) **加強學生服務車輛安全的措施** 在學生服務車輛提供跟車保姆可協助學童上落車，並可於行車時協助看管學生。1997 年，政府向接載幼稚園和小學學生的非專營巴士引入強制提供跟車保姆的規定。相同規定於 2005 年延伸至接載幼稚園學生的學校私家小巴，並於 2008 年延伸至接載小學生的學校私家小巴。在 2007 年，政府修訂法例，規定所有在 2009 年 5 月 1 日或以後首次登記的學生服務車輛（領有學生服務批註的非專營巴士和學校私家小巴），必須裝設保護式座椅，以減低學童在車輛發生碰撞時被拋離座位的風險，並降低學童受傷的程度。

審查工作

1.10 在 2008 年，審計署曾就“客運營業證制度下的車輛營運牌照服務”完成了審查工作，集中審查了運輸署客運營業證制度下的牌照服務。審查結果載於 2008 年 3 月的《審計署署長第五十號報告書》第 4 章。政府接納並同意落實審計署的建議。2017 年 4 月，審計署展開審查，就規管非專營巴士和學校私家小巴的服務，檢視運輸署的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 管理發牌規定（第 2 部分）；
- (b) 規管未經批准的營運（第 3 部分）；及
- (c) 學生服務車輛的安全措施（第 4 部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.11 在審查工作期間，運輸署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管理發牌規定

2.1 本部分探討運輸署管理非專營巴士和學校私家小巴發牌規定的工作，並集中審視以下事宜：

- (a) 因應服務需求而協調非專營巴士服務增減的措施(第 2.7 至 2.14 段)；及
- (b) 處理申請(第 2.18 至 2.28 段)。

客運營業證制度

2.2 **客運營業證** 非專營巴士和學校私家小巴服務的營運，受運輸署署長根據《道路交通條例》第 27 條發出的客運營業證所規管。根據該條例第 28 條，運輸署署長在審批客運營業證申請時，除了其認為與申請有關的其他事宜外，也須考慮以下事宜：

- (a) 香港特別行政區行政長官在有關提供公共運輸服務方面的任何政策指示；
- (b) 根據《道路交通條例》第 23 條對可予登記的車輛數目的任何有效限定(註 11)；
- (c) 對申請人擬提供的服務的需求及標準；
- (d) 其他公共運輸經營者已提供或已計劃服務的水平；及
- (e) 擬提供服務所涉地區及道路的交通情況。

2.3 **申請的要求** 客運營業證申請人所提交的申請資料，須包括以下營運細節：

- (a) 擬提供服務的類型；
- (b) 擬提供服務的路線、地區範圍或教育機構；
- (c) 擬提供服務車輛的數目及類型；
- (d) 每日營辦服務的時段及班次；及

註 11：根據《道路交通條例》第 23 條，現時非專營巴士並沒有限定可予登記的數目。

管理發牌規定

- (e) 建議車資(如有的話)。

申請人並須提交服務合約或租用服務的團體的支持信等證明文件(例如教育機構的信件,以支持學校私家小巴申請客運營業證或非專營巴士申請學生服務批註),從而證明有營辦該項服務的需要。運輸署在處理申請時會審閱這些文件,核實是否有充分理據證明需要該服務。

2.4 客運營業證的條件 客運營業證的簽發和有關車輛的使用事宜須受客運營業證的條件規限。客運營業證的條件除了訂明該客運營業證之下每部車輛的核准服務營運細節(見第 2.3(a) 至 (e) 段)外,也要求持證人須符合某些營運規定,例如:

- (a) 備存訂明期間的營運和維修記錄;
- (b) 在營運服務時展示所獲准提供服務類別的服務標誌;及
- (c) 在經營接載幼稚園學生或小學學生的學生服務時提供跟車保姆。

根據《道路交通(公共服務車輛)規例》(第 374D 章),發出的客運營業證有效期不超過 5 年,可予續期而每次不超過 5 年。實際上,首次發出的新客運營業證有效期為 1 年,期滿後,非專營巴士一般會獲續期 2 年,而學校私家小巴則獲續期 1 年。客運營業證不得轉讓。

2.5 營運定期服務 在非專營公共巴士所提供的 8 類服務中(見第 1.5(a) 段),國際乘客服務和居民服務須按運輸署署長批准的服務詳情表營運,該表列明所有相關的服務營運細節(例如車資、路線、營運時段、班次、巴士數目及車種,以及停車站)。為方便對未經批准的營運進行監管和採取執法行動,按服務詳情表營運的規定由 2005 年起擴展至其他 4 類非專營公共巴士服務,包括酒店服務下的穿梭服務、專上院校的學生服務、僱員服務,以及有相同起點及目的地地區的定期合約式出租服務(見第 1.9(b) 段)。截至 2017 年 6 月,獲批准的服務詳情表約有 1 500 份(見第 3.32 段表八)。

2.6 客運營業證證明書 運輸署簽發兩類客運營業證證明書,一類適用於按照運輸署批准的服務詳情表提供定期服務(例如居民服務)的車輛,而另一類則適用於提供非定期服務(例如遊覽服務)的車輛。客運營業證證明書上印有客運營業證號碼和車輛經批准的服務營運細節(例如經准許的服務類別)。根據《道路交通(公共服務車輛)規例》:

- (a) 按照客運營業證營運的每輛非專營巴士或學校私家小巴，均須在車輛擋風玻璃左手邊展示客運營業證證明書，所用方式須使該客運營業證證明書可以從車輛前面看見；及
- (b) 客運營業證證明書的有效期為 12 個月或直至關乎該客運營業證證明書的客運營業證屆滿為止，兩者以日期較早者為準。

因應服務需求而協調 非專營巴士服務增減的措施

2.7 2004 年 7 月，交諮會建議政府須以更有效的方式，因應服務需求而協調非專營巴士服務的增減，以解決供過於求的問題(見第 1.9(a) 段)。2005 年 1 月，當時的環境運輸及工務局(註 12)知會立法會交通事務委員會，該局會根據交諮會的建議實行一系列措施，確保新增的非專營巴士服務及車輛只會在有合理需求的情況下才會獲得批准。這些措施包括：

- (a) **嚴格審批非專營巴士申請及文件規定** 申請人就非專營巴士的新供應提出申請時(註 13)，須提交相關證明文件以支持其申請，例如有效期達 6 個月或以上的服務合約，以證明擬辦的新增服務有實際的長期需要；
- (b) **單項／有限服務批註** 客運營業證新申請人及現有營辦商申請新供應車輛時，一般只會獲簽發 1 項服務批註。如申請批註的車輛源自現有的非專營巴士車隊，而有關申請不會引致非專營巴士總數出現淨增長，則該輛在非專營巴士營辦商(不論是現有營辦商或新加入的營辦商)之間轉讓的巴士，將通常不會獲發超過 3 項服務批註；
- (c) **從現有車隊中採購車輛** 為進一步控制市場上非專營巴士總數的增長，當局將提供誘因，鼓勵開辦新服務的客運營業證申請人從市場上現有車隊(即從一個不會替換其巴士的車主)購入巴士以代替採購新車，避免車隊巴士數目出現淨增長。申請人如欲添置巴士，可以嘗試在 6 個月之內從市場現有車隊中採購。申請人從現有車隊中購得巴士後，當局就會隨即辦理其申請；若申請人未能從現有車

註 12：政策局於 2007 年 7 月 1 日起重組，先前由環境運輸及工務局負責與交通相關的政策職務，轉由運輸及房屋局負責。

註 13：非專營巴士服務及車輛的新供應，是指由新申請人遞交的新客運營業證申請、現有營辦商遞交的新增服務批註及車輛申請，以及上述客運營業證及服務批註將來續期的申請。

隊購入巴士，當局則會在 6 個月限期結束之時辦理其申請。當局會不時檢討限期的長短，以配合情況的變化；及

- (d) **不適宜為非專營巴士車隊的數目設定上限** 當時的環境運輸及工務局也告知立法會交通事務委員會，不宜為非專營巴士車隊的車輛數目設定上限，因為此舉不但有損彈性，妨礙部分服務行業因特殊情況而需要添置巴士應付真正需求，也可能會引發不良投機活動，令客運營業證和非專營巴士的價格上漲，引致非專營巴士服務成本增加，最終轉嫁乘客身上。

實施採購要求

2.8 運輸署藉客運營業證／客運營業證證明書的申請表格，讓申請添置非專營巴士的人士知道可獲 6 個月限期，以便從市場上現有的非專營巴士車隊中採購車輛。申請人若從現有非專營巴士車隊中物色到非專營巴士，而該非專營巴士的現時車主不會申請替換車輛，有關申請將會立即辦理。申請人若未能從現有車隊中購得所需的非專營巴士，其申請不會如 2004 年交諮會的檢討報告及 2005 年立法會交通事務委員會的文件所示，在 6 個月限期結束時獲盡快辦理，而是予以覆檢（見第 2.7(c) 段）。

2.9 **內部指引規定** 運輸署訂明下列指引，供員工在處理涉及添置非專營巴士的申請時遵循：

- (a) 收到涉及添置非專營巴士的申請而申請人未有從現有車隊中採購非專營巴士時，運輸署將會發出通知書，要求申請人向現有車隊租用或購置非專營巴士。根據該通知書，申請人可於接獲通知書後的首個月內，向 5 個商會中的 3 個尋求協助，並每個月於兩份中文報章刊登採購或租用非專營巴士的廣告，又或是在接獲通知書的 6 個月內進行公開招標；
- (b) 若申請人於 6 個月限期結束時仍未能購得二手非專營巴士，便應解釋何以未能達到通知書列明的要求（見上文 (a) 項），並應附上證明。然而，即使申請人作出解釋，也並非代表其添置非專營巴士而導致非專營巴士車隊車輛數目出現淨增長的申請會獲批准。以下因素須予考慮：
 - (i) 運輸署年度調查所顯示的非專營巴士車隊的整體使用率（見第 1.7 段註 8）；

- (ii) 最近 3 個月或更長時間內錄得的二手非專營巴士轉手次數；及
 - (iii) 個別申請的情況；及
- (c) 倘若調查顯示，非專營巴士服務的車輛供應並沒有短缺，而且二手市場交投活躍，將會要求申請人繼續嘗試從現有車隊採購車輛。

2.10 自採購要求於 2005 年 4 月起實施後，政府沒有批出過任何涉及令市場上非專營巴士總數出現淨增長的添置非專營公共巴士申請（註 14）。運輸署表示，添置非專營公共巴士的申請人不是已從現有車隊中購得非專營公共巴士，便是因某些運輸署未明原因停止繼續進行申請，而部分合資格機構則選擇利用非專營私家巴士來應付其需要。非專營公共巴士的數目由 2004 年的 7 212 輛，下降至 2016 年的 7 043 輛，減少了 169 輛（2%）。非專營私家巴士的採購要求已於 2007 年放寬，凡獲政府撥款、獎券基金或捐款支付車輛資本成本的慈善機構，以及教育機構（即幼稚園、小學和中學）可獲豁免遵守這項要求。此外，也有其他申請人基於個別情況獲得豁免。故此，非專營私家巴士的數目從 2004 年的 493 輛增至 2016 年的 651 輛，共增加了 158 輛（32%）。

非專營公共巴士市場的變化

2.11 審計署留意到，自政府在 2005 年 4 月實施採購要求以來，非專營公共巴士的市場已出現以下變化：

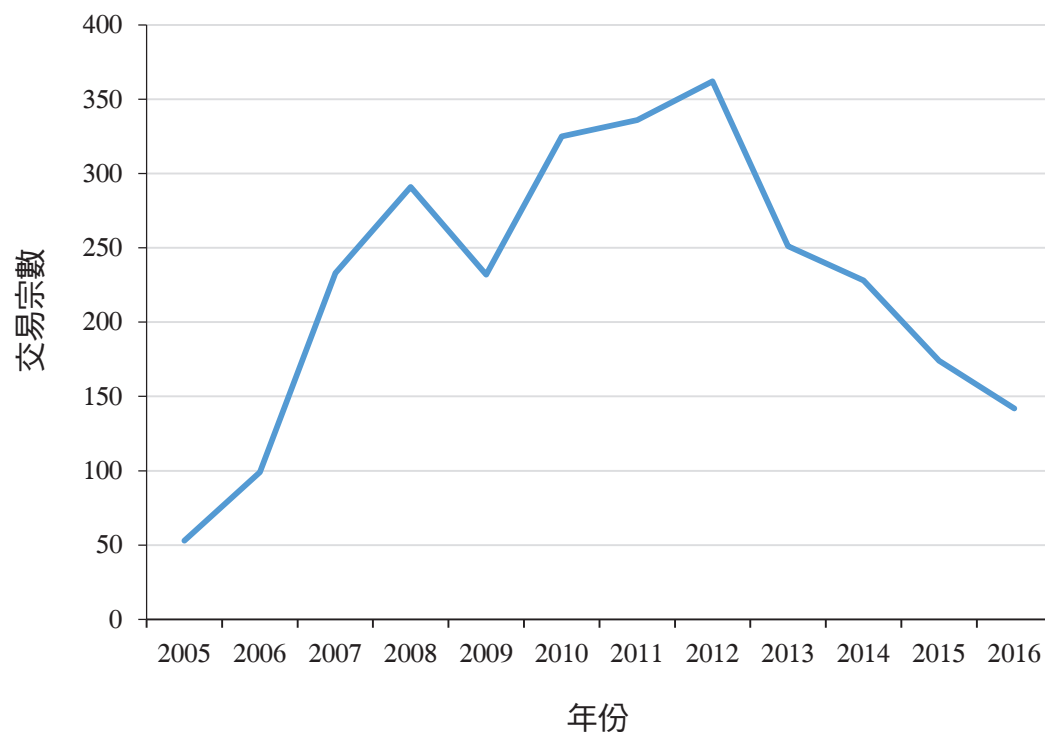
- (a) **非專營公共巴士的使用率** 根據運輸署的年度調查，非專營公共巴士的使用率從 2004 年的 81% 增至 2014 年最高峰的 89%，其後輕微下降至 2016 年的 86%。相比之下，由不同公司營運的專營巴士（不受採購要求約束），在 2016 年的使用率為 88% 至 93% 不等。使用率上升也反映在非專營巴士年度調查所見的班次上，該數目已由 2004 年的每日 40 104 班，上升 40% 至 2016 年的每日 55 970 班。同期，非專營公共巴士服務的估計乘客數目也由 2004 年的每日 468 684 人，上升 19% 至 2016 年的每日 559 113 人；

註 14：唯一例外是在 2011 年，當時運輸署按個別申請的情況，批准一宗把 14 輛非專營私家巴士重新歸類為非專營公共巴士，以服務一所專上教育院校的申請，因此令非專營公共巴士數目出現 14 輛的淨增長。

- (b) **二手非專營公共巴士的交易** 如圖二所示，二手非專營公共巴士的交易宗數雖由 2005 年的 53 宗增至 2012 年最高峰的 362 宗，但其後的數字一直呈現跌勢，到 2016 年時為 142 宗；及

圖二

二手非專營公共巴士的交易宗數
(2005 至 2016 年)



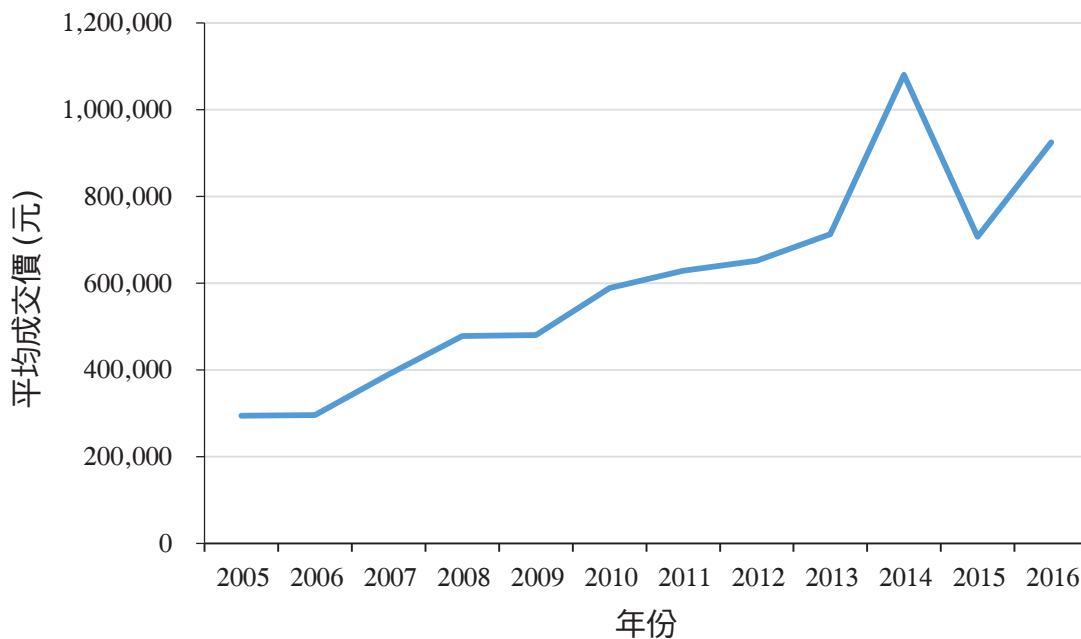
資料來源：運輸署的記錄

附註：上圖所示的非專營巴士交易宗數僅限成交價為 10 萬元以上的交易。根據運輸署的記錄，二手非專營公共巴士的市價通常不低於 10 萬元，低於 10 萬元者可能是由有關連的雙方進行買賣。成交價為 10 萬元或以下的交易，每年由 39 宗至 304 宗不等。

- (c) **二手非專營公共巴士的成交價** 如圖三所示，每輛二手非專營公共巴士的平均成交價從 2005 年的 30 萬元，增至 2016 年的 90 萬元，增幅達 200%。根據運輸署的記錄，每輛新的巴士通常平均售價為 60 萬元 (座位數目約為 30 個) 至 90 萬元 (座位數目約為 60 個)。從分析 2016 年的 142 宗成交所見 (見上文 (b) 段)，51 宗 (36%) 的成交價在 50 萬元以下，59 宗 (42%) 介乎 50 萬元至 100 萬元之間，餘下 32 宗 (22%) 均在 100 萬元以上 (其中兩部二手雙層非專營巴士售價高達每部 490 萬元)。運輸署表示，成交量和成交價受當時的經濟環境及業內的經營前景等因素影響。

圖三

二手非專營公共巴士的平均成交價
(2005 至 2016 年)



資料來源：運輸署的記錄

附註：根據運輸署的記錄，二手非專營公共巴士的市價通常不低於 10 萬元。在計算平均成交價時，為免被特低的成交價影響結果，只計算 10 萬元以上的交易。成交價特低的交易，可能是由有關連的雙方進行買賣。

需要對採購要求的實施作出檢討

2.12 根據交諮會在 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會在 2005 年的文件，運輸署因應服務需求而協調非專利巴士服務增減的主要措施包括嚴格審批非專營巴士的申請及文件規定，以及簽發單項／有限服務批註（見第 2.7(a) 及 (b) 段）。採購要求是進一步的行政措施，以鼓勵客運營業證申請人從現有車隊採購車輛，從而控制市場上非專營巴士總數的增長。當局無意為非專營巴士的數目設定上限，原因是此舉會：(a) 有損彈性，妨礙部分服務行業應付真正需求；以及 (b) 引發不良的投機活動，令客運營業證和非專營巴士的價格上漲，所涉成本最終會轉嫁乘客身上（見第 2.7(c) 及 (d) 段）。

2.13 審計署明白，採購要求十分重要，既能適當管控非專營巴士的營運，又能確保服務需求得以滿足。此外，這項措施又可避免市場上非專營巴士的服務供應過多，以及盡量減低非專營巴士市場內及與其他公共交通工具之間出現不健康的競爭。自 2005 年起至今，採購要求已實施約 12 年之久，期間非專營巴士市場有不少變化（見第 2.11 段），現在是適當時候，由運輸署檢討措施有否可予改善之處。就此而言，運輸署需要重新檢視內部指引規定。該規定要求申請添置非專營公共巴士的人士，即使經歷 6 個月仍未能從現有車隊購得車輛，仍需繼續嘗試（見第 2.9(c) 段）。這項要求並未載於交諮會在 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會在 2005 年的文件內，對部分非專營巴士營辦商來說，這項要求可能缺乏彈性，無法滿足他們真正的服務需求。

需要更嚴格審批客運營業證 續期申請的證明文件

2.14 客運營業證持有人為客運營業證辦理續期申請時，須提供一份任何期限的服務合約，以證明該服務有持續需要。就服務批註的續期而言，須至少就客運營業證所批准的每類服務遞交一份任何期限的服務合約。如客運營業證持有人未能提供相關的證明文件，客運營業證續期申請可能不獲批准。在 2014 至 2016 年期間，運輸署處理了 2 080 宗涉及非專營公共巴士的客運營業證續期申請。審計署審查在這段期間涉及現有客運營業證持有人獲批續期的其中 10 宗申請（涉及 41 個服務批註），並留意到：

- (a) 在涉及 9 個服務批註的 3 宗獲批申請中，有關的客運營業證持有人遞交了服務合約，以證明當中 3 個合約式出租服務批註有持續需要。至於其餘 6 個（41 個的 15%）關於遊覽及酒店服務的批註，客

運營業證持有人沒有遞交有關服務合約，只是遞交信件，表明會調配相關客運營業證之下的非專營巴士提供有關服務。運輸署在 2017 年 9 月通知審計署，該 3 宗獲批申請的客運營業證持有人也是註冊旅行社，而在交諮會 2004 年的檢討報告中，遊覽及酒店服務稱為互補服務(即服務對象相近)。然而，根據交諮會報告，須有充份理據，互補服務的批註才可獲簽批。運輸署在審批客運營業證的續期申請時，實有需要貫徹執行呈交證明文件的規定；及

- (b) 在涉及 39 個服務批註的 9 宗獲批申請中，客運營業證持有人遞交的服務合約未能充分證明 26 個(41 個的 63%) 服務批註所涉及的車輛數目確有需要。舉例來說，在一宗有 76 輛非專營巴士獲批服務批註的續期個案中，客運營業證持有人遞交的服務合約顯示只需要 3 輛非專營巴士。審計署留意到，運輸署固有的做法是規定客運營業證持有人就每類服務遞交至少一份合約。運輸署表示，該安排讓客運營業證持有人靈活調配車輛，配合運作需要。然而，運輸署既要向非專營巴士業界提供合理彈性，也須維持對非專營巴士服務的有效規管。為了在兩者之間取得平衡，運輸署須考慮就每個服務批註提供服務合約推行更嚴格的規定，以證明所需的車輛數目確有需要。

審計署的建議

2.15 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 在諮詢運輸及房屋局局長後，檢討實施採購要求的安排，尤其是運輸署的內部指引規定(即申請人未能在 6 個月內從現有車隊購得非專營巴士，仍需繼續嘗試)；
- (b) 在客運營業證持有人申請為客運營業證續期時，貫徹執行必須為每個服務批註呈交一份服務合約或其他相關文件作為佐證的規定；及
- (c) 考慮就每個服務批註提供服務合約推行更嚴格的規定，以證明所需的車輛數目確有需要。

政府的回應

2.16 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

管理發牌規定

- (a) 檢討實施採購要求的內部指引；
- (b) 在客運營業證持有人申請為客運營業證續期時，貫徹執行必須為每個服務批註呈交一份服務合約或其他相關文件作為佐證的規定；及
- (c) 考慮以劃一方式規定客運營業證持有人提供服務合約以證明每個服務批註所需的車輛數目確有需要，但會顧及營運非專營巴士時調配車輛的彈性。

2.17 運輸及房屋局局長同意第 2.15(a) 段所載審計署的建議，並表示：

- (a) 一如 2017 年 6 月發表的《公共交通策略研究》報告所述，非專營巴士會繼續擔當其輔助公共交通工具的角色定位，發揮以下功用：
 - (i) 主要在繁忙時段紓緩市民對專營巴士和綠色專線小巴的服務需求；及
 - (ii) 在一般常規公共交通工具未能提供合適服務的情況下為特定乘客群組(如旅行團、酒店住客及學生等) 提供服務；
- (b) 採購要求是根據政策考慮而訂立，旨在適當管控非專營巴士的營運，同時確保服務需求得以滿足。這有助避免市場上非專營巴士服務供應過多，以及盡量減低在非專營巴士市場內及與其他公共交通工具之間出現不健康的競爭；及
- (c) 運輸及房屋局(運房局) 同意，運輸署應檢討實施採購要求的安排，尤其是運輸署的內部指引規定(即申請人在 6 個月限期後仍未能從現有車隊購得非專營巴士，仍需繼續嘗試)，但同時應確保 (b) 段的政策目標能繼續實現。就這方面而言，運輸署稍後會向交諮會匯報採購要求的實施情況。

處理申請

2.18 公共車輛及檢控組轄下的公共車輛分組(見附錄 A 及註 15) 負責處理與非專營巴士及學校私家小巴相關的申請；然而，涉及跨境國際乘客服務的申

註 15：公共車輛分組由 1 名高級行政主任領導，30 名員工提供支援。該組負責處理與非專營巴士、小巴、出租汽車及的士相關的牌照申請。

請，則由新界分區辦事處直接處理(註 16)。公共車輛分組的工作，包括審視申請及相關證明文件、向申請人釐清申請詳情、就服務營運細節(如行車路線、時間表及停車站等)詢問分區辦事處的意見、向申請人發出回覆，以及處理相關牌照事務。公共車輛分組利用多套登記冊監控申請進度(註 17)。

2.19 2016 年處理的申請共有 24 897 宗，當中 20 894 宗(84%)與客運營業證或客運營業證證明書有關(見表二)，餘下的 4 003 宗(16%)主要是關乎更換車輛、車輛過戶以及在車身登廣告的申請。

表二

與客運營業證及客運營業證證明書相關的申請數目
(2016 年)

申請類別		車輛類型			總計
		非專營 公共巴士	非專營 私家巴士	學校 私家小巴	
客運營業證	新領	74	16	47	137
	續期	701	80	626	1 407
	其他(註)	619	32	800	1 451
客運營業證證明書	新領	1 957	88	373	2 418
	續期	8 168	676	1 771	10 615
	其他(註)	4 257	60	549	4 866
總計		15 776	952	4 166	20 894

} 17 899

資料來源：運輸署的記錄

註：申請主要涉及更改、暫時吊銷或取消客運營業證及客運營業證證明書。

註 16：跨境國際乘客服務是香港及內地當局聯合以配額制度規管的一種國際乘客服務。配額制度旨在確保管制站的交通暢順，運作安全。

註 17：登記冊有多套，分別用以記錄不同類型的服務(例如有 1 套用作記錄所有涉及非專營公共巴士營辦居民服務的申請)。登記冊可以是電子或文本形式(例如電腦試算表或實體的日誌)。

需要考慮通過更多途徑公布非專營巴士及學校私家小巴所有種類新申請的處理時間

2.20 運輸署在相關申請表格內，只有就營運新的合約式出租服務下的專綫服務（見第 2.21 段）提及所需處理時間，而其他新申請並沒有述明所需處理時間（註 18）。運輸署只在政府網站 (www.gov.hk) 公布，營運非專營公共巴士服務的客運營業證申請需時約 6 至 8 個星期處理（註 19），但並沒有提及 6 至 8 個星期的處理時間是否同樣適用於非專營私家巴士及學校私家小巴的新申請，以及非專營公共巴士的全部 4 類新申請（註 20）。運輸署表示，通過與業界代表的定期會面，以及半年一次向業界發出的通訊，業界已普遍知悉新申請一般需時 6 至 8 個星期處理。審計署在審查 2015 及 2016 年 30 宗新申請（營運新的合約式出租服務下的專綫服務的申請除外——見第 2.21 段）時發現，有 6 宗（20%）申請是在服務合約內所示的擬營辦日期前少於 6 個星期遞交。結果，在 6 宗申請中，有 5 宗（83%）申請在擬營辦日期後獲批，或會對服務使用者造成不便。為方便準申請人做好時間規劃，以配合其運作需要，運輸署應考慮通過更多途徑（例如申請表格），公布非專營公共巴士、非專營私家巴士及學校私家小巴的所有類型新申請的預計處理時間。

需要適時處理涉及營運合約式出租服務下的專綫服務的申請

2.21 申請表格註明，營運新的合約式出租服務下的專綫服務的申請須在營辦日期前最少 14 日前遞交。審計署分析在 2016 年獲批的 90 宗該類申請，並發現：

- (a) 76 宗（84%）申請在營辦日期前最少 14 日前遞交；

註 18：運輸署已在相關申請表格及批准書註明：(a) 客運營業證及／或客運營業證證明書的續期須於屆滿日期前 4 個月內不少於 14 日前遞交續領申請；(b) 合約式出租服務下的專綫服務的續期須於屆滿日期前不少於 3 個星期遞交續領申請；以及 (c) 其他定期服務的續期須於屆滿日期前 2 個月前遞交續領申請。

註 19：實際處理時間視乎每宗申請的複雜程度而定。非專營巴士客運營業證申請的一般處理時間已自 2011 年起在政府網站公布。

註 20：非專營公共巴士的 4 類新申請為：(a) 申請新的客運營業證；(b) 客運營業證持有人申請新增車輛；(c) 客運營業證持有人就現有非專營巴士申請新增批註；以及 (d) 申請營運新的定期服務。

- (b) 運輸署需時超過 14 日處理 64 宗 (76 宗的 84%) 申請 (平均處理時間為 30 日，而處理時間最長的一宗申請為 67 日)；及
- (c) 在 64 宗申請中的 4 宗，運輸署在擬營辦日期後 7 至 31 日 (平均為 19 日) 給予批准。

2.22 審計署留意到，若干個案需要較長時間處理，原因是公共車輛分組須就申請所建議的服務營運細節 (例如路線及停車站)，諮詢分區辦事處及／或分區交通工程師。然而，由於大部分申請人已在運輸署建議的時間內遞交申請，他們會有合理期望其申請可獲適時處理。為了更符合申請人的期望，運輸署需要探討可行措施，在申請人遞交所有所需證明文件後，加快處理合約式出租服務下的專線服務的申請。

需要就過期客運營業證的續期申請 實施更嚴格的審批要求

2.23 根據交諮會 2004 年的檢討報告和立法會交通事務委員會 2005 年的文件，所有就非專營巴士提出的申請，均須嚴格審批，以確保有真正需要的服務才獲得批准。然而，鑑於現有營辦商關注到可能難以取得有效期夠長的合約，運輸署准許現有營辦商在客運營業證屆滿前提交任何期限的合約，以便申請為客運營業證續期。如在客運營業證屆滿前仍然未能取得合約，該營辦商便須重新申請，提供有效期至少 6 個月的服務合約，證明有關服務有實際的長期需要。在上述背景下，運輸署會在客運營業證屆滿前 6 個星期向有關客運營業證的持有人發出催辦信。假如該客運營業證持有人在屆滿日期仍未為有關客運營業證續期，運輸署會寄出警告信，告知該客運營業證持有人：

- (a) 不能再調派有關客運營業證下的車輛提供服務；及
- (b) 有關客運營業證已在屆滿日期被取消，其後任何客運營業證的申請均會視作新的申請，審批須更為嚴格 (即必須提交有效期最少 6 個月的服務合約，證明有關服務有實際的長期需要)。

2.24 在 2015 及 2016 年，運輸署就已過期的客運營業證共發出 83 封警告信。審計署審查這 83 宗個案其中 20 宗 (24%) 時，得悉有 11 宗個案 (55%) 的客運營業證持有人在屆滿日期後 5 至 23 日內就已過期的客運營業證提交續期申請。然而，運輸署並沒有把這 11 宗個案悉數視作新的申請處理，做法有別於警告

管理發牌規定

信所載的規定(見第 2.23(b) 段)。運輸署須就已過期客運營業證的續期申請，貫徹執行更嚴格的審批要求，藉以鼓勵持證人及時提交申請。

需要考慮簡化客運營業證證明書的發證規定

2.25 2016 年，公共車輛分組共處理 24 897 宗申請，其中與客運營業證證明書有關的共有 17 899 宗(見第 2.19 段表二)，佔 24 897 宗的 72%。審計署留意到，客運營業證證明書的發證規定有簡化的空間，情況如下：

- (a) **需要考慮把兩類客運營業證證明書合併** 《道路交通(公共服務車輛)規例》規定，根據客運營業證服務的車輛均須展示客運營業證證明書。客運營業證證明書的樣式並沒有硬性規定，但自設立客運營業證證明書制度以來，當局一貫都是向提供定期及非定期服務的車輛(見第 2.6 段)分別發出綠色及紅色兩類客運營業證證明書(註 21)，讓人可在車輛前面輕易識別客運營業證證明書類別(見圖四)。推行這項慣常做法，與根據《道路交通(公共服務車輛)規例》在車尾展示兩類客運營業證字牌(見圖五)的規定，互相配合。就非專營公共巴士而言，凡屬居民服務、國際乘客服務及複合交通服務，會獲發綠色客運營業證證明書，而其他類型的非專營公共巴士服務則會獲發紅色客運營業證證明書(見附錄 B)。然而，由於當局自 2005 年起把按服務詳情表營運這項要求擴及所有定期的非專營巴士服務(見第 2.5 段)，4 類以往劃為非定期的非專營公共巴士服務的服務如有具定期性質的部分(即酒店穿梭服務、專上院校的學生服務、僱員服務和某些根據合約式出租服務提供的免費穿梭服務)，也須按服務詳情表營運。換言之，按上述 4 類服務批註而獲發紅色客運營業證證明書的非專營公共巴士，其實可能都有提供定期及非定期服務。在這個情況下，理應研究可否把兩類客運營業證證明書合併，以精簡運輸署在簽發、續簽和修訂客運營業證證明書方面的行政工作，以及利便非專營巴士行業，特別是就同一輛非專營巴士獲發兩類客運營業證證明書的客運營業證持有人(見註 21)；及

註 21：截至 2016 年 12 月 31 日，獲發兩類客運營業證證明書的非專營公共巴士共有 1 726 輛。至於非專營私家巴士和學校私家小巴，由於只營運非定期服務，故獲發紅色客運營業證證明書。

圖四

在車輛前面展示的兩類客運營業證證明書

定期服務的
綠色客運營業證證明書



非定期服務的
紅色客運營業證證明書



資料來源：運輸署的記錄

圖五

須在車尾展示的客運營業證字牌

專綫服務的
綠色客運營業證字牌

非專綫服務的
紅色客運營業證字牌



資料來源：運輸署的記錄

- (b) **需要考慮劃一非專營巴士營辦商的客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期** 目前，非專營巴士營辦商一般為其非專營巴士的客運營業證每兩年續期一次，另為相關客運營業證證明書每年續期一次(註 22)。對於擁有龐大非專營巴士車隊的營辦商而言，由於客運營業證證明書的有效期較短，每年都須為眾多客運營業證證明書申請續期，甚為不便。如第 2.3 及 2.4 段所述，對營運非專營巴士的主要發牌管制都在客運營業證列明，而相關申請須通過嚴格審批。由於客運營業證證明書是根據相關客運營業證所列的已批准營運細節而發出的，客運營業證證明書的續期周期無必要比客運營業證頻繁。另一方面，劃一客運營業證證明書和相關客運營業證的有效期，可精簡運輸署的行政工作，並利便非專營巴士行業。就此而言，審計署留意到，非專營巴士業界在 2016 年委聘顧問進行的研究，也要求劃一客運營業證證明書和相關客運營業證的有效期。審計署明白，此劃一安排可能須修訂法例(見第 2.6(b) 段)，但為非專營巴士發出的客運營業證證明書現有逾 9 000 張，而且從長遠而言，該安排可利便非專營巴士行業，故值得研究其可行性。

註 22：根據現行做法，首次發出的新客運營業證有效期為 1 年，期滿後，非專營巴士一般會獲續期 2 年，而學校私家小巴則獲續期 1 年(見第 2.4 段)。

**需要改善就非專營巴士及
學校私家小巴牌照服務推行的服務承諾**

2.26 **服務承諾** 運輸署已公布 3 個服務承諾，告知公眾涉及非專營巴士及學校私家小巴 3 類牌照服務的服務水平及服務表現目標。表三顯示運輸署在其網頁報告的 2015 及 2016 年達致服務表現目標的情況。

表三

涉及非專營巴士及學校私家小巴
牌照服務達致服務表現目標的情況
(2015 及 2016 年)

牌照服務類別	承諾的處理時間 (工作日)	目標	實際達標情況	
			2015 年	2016 年
私家小巴、的士、公共小巴及出租汽車的換車申請	5	100%	100% (見第 2.28(b) 段)	100%
續領非專營私家巴士客運營業證／客運營業證證明書的申請	7	100%	100%	100%
非專營巴士、的士及公共小巴車身展示廣告／標記的申請	7	100%	100%	100% (見第 2.28(b) 段)

資料來源：運輸署的記錄

附註：關於非專營私家巴士客運營業證／客運營業證證明書的續期申請及在非專營巴士車身展示廣告／標記的申請，當局的服務表現目標是因應 2008 年審計署的審查工作所提建議而訂立的(見第 1.10 段)。

2.27 **需要考慮擴大服務承諾的涵蓋範圍** 根據《公務員事務局通告第 7 / 2009 號》所載的良好做法，服務承諾應涵蓋部門所有向公眾提供的服務。然而，該 3 個服務承諾涵蓋的非專營巴士及學校私家小巴牌照服務，只佔

管理發牌規定

在 2016 年處理的 24 897 宗非專營巴士及學校私家小巴牌照申請的 2 069 宗 (8%)。運輸署表示，鑑於可能涉及眾多的服務批註，因此難以就非專營公共巴士的客運營業證申請訂立承諾的處理時間。然而，運輸署可考慮擴大服務承諾的範圍，以涵蓋較為簡單的學校私家小巴客運營業證／客運營業證證明書及非專營公共巴士客運營業證證明書續期個案 (見第 2.25(b) 段)。在 2016 年全年處理的 24 897 宗個案中，該等個案佔 10 565 宗 (42%)。

2.28 **需要改善衡量服務表現的方法** 審計署審查衡量達到目標處理時間的現有安排，發現有下列可予改善之處：

- (a) **衡量實際處理時間的方法** 根據《公務員事務局通告第 7/2009 號》所載的良好做法，各局和部門宜以點到點方式衡量整個服務過程，而不應只涵蓋其中一部分。然而，運輸署計算處理申請所需的時間，一貫的做法卻是由收到申請的日期起計，直至批准日期為止，或如沒有批准日期，則以批准書的發出日期為止。審計署抽查了 30 宗在 2015 至 2017 年期間處理的申請，發現有 15 宗個案在衡量實際處理時間時，記錄了批准日期。平均來說，批准日期後要再過 9 個工作日才會發出批准書，但在決定是否達到目標處理時間 (即 5 及 7 個工作日) 時，並沒有計算這段日子。審計署認為，運輸署須採取措施縮短發出批准書所需的時間，並考慮在衡量目標處理時間的達標情況時，一律以批准書的發出日期為準，以符合公務員事務局倡議的良好做法；及
- (b) **落實訂明的衡量程序** 根據運輸署的內部指引，應進行調查 (註 23)，以評估達致承諾處理時間的服務目標成果。然而，審計署留意到，由 2014 年起一直沒有進行調查。審計署審抽查在 2015 及 2016 年處理的 26 宗申請，發現有 2 宗沒有達到承諾的處理時間，因此報稱承諾處理時間的服務目標成果為 100% (見第 2.26 段的表三)，並沒有理據支持。運輸署須採取措施改善情況。

註 23：根據運輸署的內部指引，負責人員應在年初，於五月和十一月各選擇一個星期 (須有 5 個完整工作日)，進行有關調查。在該星期收到的不同申請的處理時間，將按照承諾的處理時間衡量表現如何。

審計署的建議

2.29 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 考慮通過更多途徑，公布非專營巴士和學校私家小巴所有類型新申請的預計處理時間；
- (b) 探討可行措施，加快處理合約式出租服務下的專線服務的申請，以符合申請人的期望；
- (c) 貫徹執行已過期客運營業證續期申請的更嚴格審批要求；
- (d) 考慮精簡客運營業證證明書的發證規定，例如研究是否可以：
 - (i) 把非專營公共巴士的兩類客運營業證證明書合併；及
 - (ii) 劃一客運營業證證明書與相關客運營業證的有效期；及
- (e) 就非專營巴士和學校私家小巴的牌照服務，改善推行服務承諾的情況，包括：
 - (i) 考慮擴大服務承諾的範圍，以涵蓋學校私家小巴客運營業證／客運營業證證明書的續期個案，以及非專營公共巴士客運營業證證明書的續期個案；
 - (ii) 對於非專營巴士和學校私家小巴的牌照申請，縮短發出批准書所需的時間，並考慮在衡量上述申請的目標處理時間的達標情況時，一律以批准書的發出日期為準；及
 - (iii) 採取措施確保衡量服務表現的報告結果，有充分理據支持。

政府的回應

2.30 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

- (a) 考慮通過更多途徑，公布非專營巴士及學校私家小巴所有類型新申請的預計處理時間；
- (b) 在資源許可的情況下，加快處理合約式出租服務下的專線服務的申請，更妥當管理申請人的期望；

- (c) 研究推出可行的措施，貫徹執行已過期客運營業證續期申請的更嚴格審批要求；
- (d) 檢討是否可以把兩類非專營公共巴士客運營業證證明書合併；
- (e) 檢視可否延長客運營業證證明書的有效期。倘若認為適宜作出這項改動，將採取適切行動(例如透過修訂法例)以延長客運營業證證明書的有效期，使之與客運營業證的有效期一致；及
- (f) 考慮擴大服務承諾的範圍，以涵蓋學校私家小巴客運營業證／客運營業證證明書的續期個案，以及非專營公共巴士客運營業證證明書的續期個案。

2.31 運輸署署長也表示，關於第 2.29(e)(ii) 及 (iii) 段所載審計署的建議，運輸署已：

- (a) 在衡量目標處理時間的達標情況時，一律以批准書的日期為準。用於擬備批准書的時間也有所縮減，以期達到承諾的處理時間；及
- (b) 採取措施，利用電子方式記錄所有相關申請的處理時間，藉以確保準確匯報有關承諾處理時間的達標情況。故此無須再進行調查來評估服務表現目標的達標情況。

第 3 部分：規管未經批准的營運

3.1 本部分探討運輸署針對未經批准的營運的執法程序和措施，並集中審視以下事宜：

- (a) 未經批准的非專營巴士營運 (第 3.4 至 3.11 段)；
- (b) 分區辦事處的調查工作 (第 3.12 至 3.19 段)；
- (c) 針對未經批准的營運的執法行動 (第 3.20 至 3.28 段)；及
- (d) 獲批准非專營巴士服務的宣傳 (第 3.29 至 3.34 段)。

現有規管

3.2 **立法措施** 非專營巴士及學校私家小巴的營運受《公共巴士服務條例》及《道路交通條例》規管，詳情如下：

- (a) **檢控** 《道路交通條例》第 52 條訂明，如非專營巴士或學校私家小巴在未領有客運營業證的情況下載客，或違反獲發車輛牌照的任何條件，均可予以檢控。如屬首次被定罪，最高可處罰款 5,000 元及監禁 3 個月；如就同一罪行第二次或隨後再次被定罪，則可處罰款 1 萬元及監禁 6 個月。另外，《公共巴士服務條例》第 4(2) 條禁止未獲得專營權而經營公共巴士服務，除非該服務屬獲批准的非專營巴士服務，或該服務獲運輸署署長根據《道路交通條例》第 27(4)(b) 條予以批准。如干犯有關條例被定罪，最高可處罰款 10 萬元。自 2004 年起，該署集中資源透過研訊方式 (見下文 (b) 段) 對未經批准的營運採取執法行動。因此，近年並沒有提出檢控；
- (b) **研訊** 《道路交通條例》第 30 條訂明，如運輸署署長有理由相信有非專營巴士或學校私家小巴曾作並非客運營業證所批准的用途，或該客運營業證的條件或《道路交通條例》的條文未予遵從，則署長可委派一名公職人員主持研訊。如研訊個案的違規事項證明屬實，運輸署署長有權取消、暫時吊銷或更改客運營業證。由 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中期間，共有 175 宗研訊 (見第 3.20 段)；及
- (c) **定額罰款** 非專營巴士或學校私家小巴如被發現在限制區或指定巴士站範圍內上落乘客，香港警務處 (警務處) 可按照《道路交通 (交通管制) 規例》 (第 374G 章) 第 59 及 61 條，向有關車輛發出

規管未經批准的營運

定額罰款通知書。根據警務處提供的統計數字，2015 及 2016 年向非專營巴士及學校私家小巴發出的定額罰款通知書分別為 1 111 張及 822 張。

3.3 **行政措施** 除了上述立法措施外，運輸署已實施下列規管非專營巴士／學校私家小巴的行政措施：

- (a) 發信予客運營業證持有人要求澄清／警告，指示對方停止未經批准的營運；
- (b) 實施交通及運輸管理計劃，包括禁止巴士上落乘客區、禁區及限制區，以杜絕未經批准的非專營巴士／學校私家小巴服務。由 2004 年起，運輸署已在各區推行 24 項交通及運輸管理計劃；及
- (c) 改善其他相類的公共交通服務。

未經批准的非專營巴士營運

3.4 **交諮會的檢討** 交諮會在 2004 年留意到下列未經批准的非專營巴士營運（見第 1.9(b) 段）：

- (a) **未經批准的服務** 部分非專營巴士在未取得有效服務批註下提供服務，這會損害其他常規和合法的運輸服務的營運效益；及
- (b) **違反客運營業證的條件** 部分非專營巴士營辦商所提供的服務與客運營業證的條件不符（例如班次超過批准次數、偏離批准路線，以及在未經批准的地點上落客）。

上述活動可能會導致交通和環境問題。非專營巴士的第三者保險更可能因營運未經批准的服務而失效。交諮會在其 2004 年的檢討報告中建議政府應：(i) 加強規管非專營巴士營運（例如把服務詳情表規定的適用範圍擴展至所有定期非專營巴士服務——見第 2.5 段）；及 (ii) 提高執法工作的效率和成效（例如改善非專營巴士服務的識別系統，以方便執法人員監察；以及把部分常見的違反客運營業證條件情況訂明為表列罪行，並以定額罰款通知書制度處理——分別見第 3.7 及 3.26 段）。

3.5 **運輸署的執法行動** 運輸署會對違反客運營業證條件的行為採取執法行動。有關違規行為包括跟隨專利巴士路線接載乘客、在沒有適當服務批註下提供服務，以及偏離批准的服務詳情表。

需要加強對未經批准的非專營巴士營運採取執法行動

3.6 **年度調查** 運輸署就非專營公共巴士進行年度調查 (見第 1.7 段註 8)，藉以蒐集營運資料，掌握現時領有各種服務批註的非專營巴士車隊及服務的使用模式。調查結果也用於協助監察非專營巴士的營運，以及用作了解規管和發牌措施對非專營巴士營運的影響。一般來說，年度調查涉及在各個檢查站蒐集下列有關非專營巴士的資料：

- (a) 車輛登記號碼；
- (b) 可載客量／座位數目；
- (c) 非專營巴士提供服務時於車輛前面展示服務類型的標誌；
- (d) 於非專營巴士車尾展示客運營業證字牌；
- (e) 經過檢查站的時間；
- (f) 提供服務類型；及
- (g) 車上乘客數目。

為了從實地工作取得準確結果，署方給予外勤工作人員指引，協助他們透過觀察非專營巴士和車上乘客的特徵，辨別該非專營巴士的服務類型。舉例說，如看到一輛非專營巴士展示學校名稱，而所載乘客大多為身穿校服的小朋友，便歸類為提供學生服務；而展示公司名稱及只接載成人的非專營巴士，會歸類為提供僱員服務。

3.7 **未有展示服務標誌和客運營業證字牌** 因應交諮會建議加強非專營巴士服務識別系統，以方便執法人員監察，所有非專營巴士應展示適當及指定格式的標誌，以顯示正在提供的服務類別 (見第 1.9(b) 段)。運輸署在年度調查發現部分非專營巴士未有展示訂明的服務標誌及／或未有在車尾展示客運營業證字牌。例如，在 2016 年調查的 5 870 輛非專營巴士中：

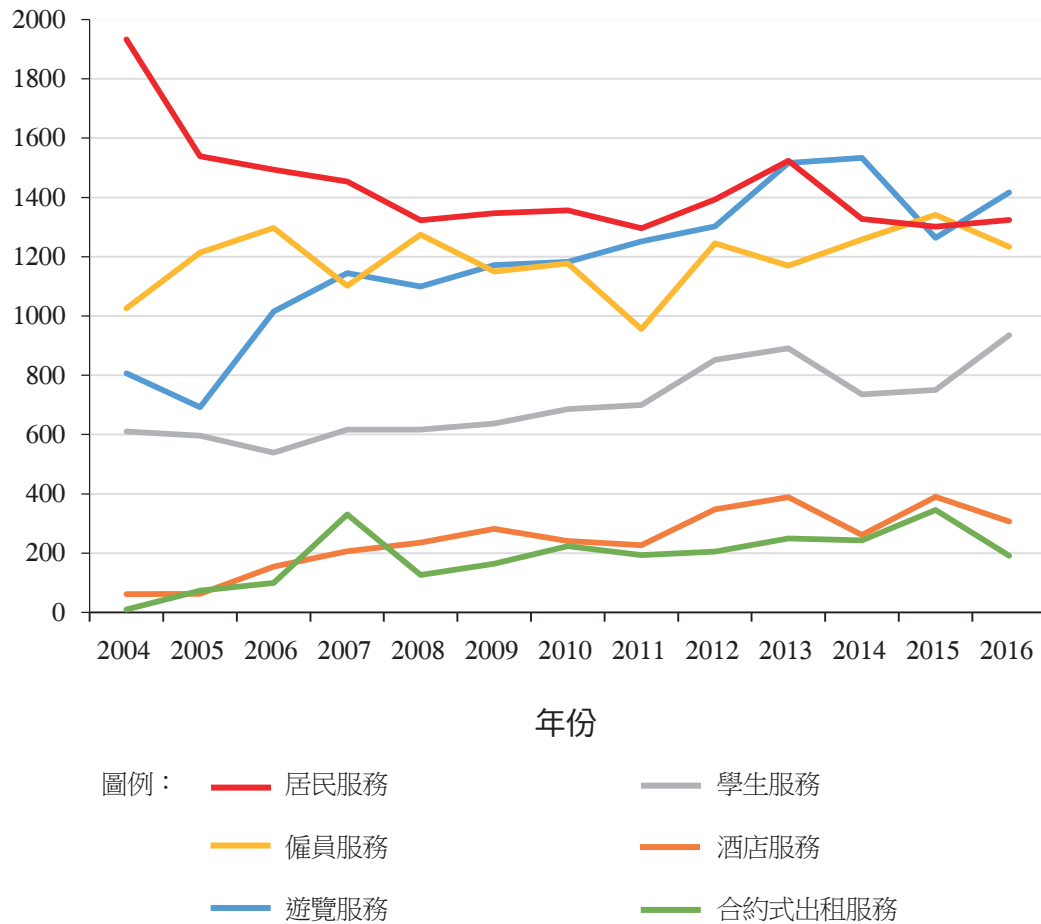
規管未經批准的營運

- (a) 3 048 輛 (52%) 非專營巴士於一半或以上的班次未有展示訂明的服務標誌，有違客運營業證條件；及
- (b) 173 輛 (3%) 非專營巴士未有在車尾展示客運營業證字牌，違反《道路交通(公共服務車輛)規例》的規定(見第 2.25(a) 段)。

3.8 **非專營巴士涉嫌未領有適當批註營運** 在年度調查時，根據非專營巴士和車上乘客的特徵(見第 3.6 段)，部分非專營巴士涉嫌在未獲運輸署簽發相關服務批註的情況下營運多種服務。如圖六所示，除居民服務外，涉嫌未領有適當批註而營運其他 5 種服務的非專營巴士數目普遍有上升趨勢。審計署就 2016 年的調查結果作進一步分析，發現涉嫌未領有相關批註而營運居民服務的非專營巴士數目，比已領有該批註的非專營巴士數目為多(見表四)。

圖六

在 2004 至 2016 年調查中
涉嫌未領有適當批註營運的非專營巴士數目



資料來源：運輸署的記錄

附註：調查中並沒有發現非專營巴士營運未經批准的國際乘客服務。大部分國際乘客服務是受配額制度監管的跨境國際乘客服務(見第 2.18 段註 16)。其餘的國際乘客服務與機場快線車站的免費穿梭服務有關。

表四

在 2016 年的調查中
領有相關服務批註與未領有相關服務批註的非專營巴士數目比較

非專營巴士 數目	服務類別					
	遊覽	酒店	學生	僱員	居民	合約式 出租
(a) 領有服務批註	3 193	1 742	3 181	1 750	1 089	5 495
(b) 領有服務批註及在調查中所見	2 008	213	2 591	909	621	1 640
(c) 涉嫌未領有相關服務批註而營運	1 417	307	935	1 233	1 324	191

資料來源：運輸署的記錄

附註：同一輛非專營巴士可營運不同服務，因而在調查期間可能於不同檢查站被記錄。

3.9 在 2017 年 9 月回應審計署的查詢時，運輸署告知審計署：

- (a) 調查所指涉嫌未領有適當批註而營運的非專營巴士數目，包括沒有展示訂明服務標誌或有展示服務標誌卻無相關服務批註者；
- (b) 未有展示服務標誌或客運營業證字牌，不一定代表其營運的服務未經批准。不過，調查所得資料有助確定因未有展示服務標誌或客運營業證字牌而可能違反客運營業證條件或規例的數目；及
- (c) 運輸署已藉定期與業界舉行會議及向業界發出的半年刊通訊，要求非專營巴士營辦商遵守規定。該署會密切監察情況和在有需要時採取必要的跟進行動（例如發出提示，以及進行跟進調查以確定有否違規和是否需要採取執法行動）。

3.10 **公眾的關注** 傳媒不時報道有關未經批准而營運非專營巴士服務的情況。在 2017 年 2 月，有傳媒報道指，從營辦商的網站及其他網站所見，獲運輸署批准的大約 320 條居民服務路線中，約有 80 條 (25%) 的營運詳情與獲批准

的服務詳情表並不相符。在 2017 年 7 月，運輸署告知審計署，該署已完成查核 80 條指稱路線中的 43 條，其中 18 條 (42%) 有違規情況，餘下 37 條的查核工作會在隨後數月完成。在 2017 年 7 月，另一傳媒報道指，一條在新界營運的居民服務路線每月大約 2 000 班固定班次中，約四分之一未獲運輸署批准。在運輸署採取跟進行動後，相關屋苑的管理公司公布，已停止營運未經批准的班次。

3.11 運輸署的年度調查顯示違反客運營業證條件和涉嫌未經批准的非專營巴士營運個案甚多 (見第 3.7 及 3.8 段)，而公眾也對此表示關注 (見第 3.10 段)。有鑑於此，運輸署需要加強執法行動，以解決有關問題，並確保維持平衡的公共運輸系統。

分區辦事處的調查工作

3.12 **調查和執法程序** 一般而言，進行調查的目的，是在展開研訊之前核實有關服務是否未經批准：

- (a) **分區辦事處的初步調查** 運輸署的兩個分區辦事處 (見附錄 A) 負責日常監察各地區的交通服務，主要安排承辦商員工主動對黑點或在接獲投訴或轉介個案後進行調查。如發現未經批准的營運，分區辦事處會要求客運營業證持有人作出澄清，並在有需要時進行跟進調查。如違規情況持續，便會將該個案轉介公共車輛及檢控組的非專營巴士管制小組 (見附錄 A) 作進一步調查；
- (b) **非專營巴士管制小組的調查** 非專營巴士管制小組會主動調查未經批准的營運，並跟進分區辦事處所轉介的個案。其調查程序與分區辦事處的相若，惟管制小組的調查工作主要由運輸署內部人員而非承辦商員工進行。如調查後證實確有未經批准的服務，便會呈報非專營巴士營運及管制委員會 (見第 3.17 段)，並向運輸署署長建議舉行研訊；及
- (c) **根據《道路交通條例》第 30 條舉行研訊** 運輸署署長會委任一名運輸署首長級人員主持聆訊，並提交調查報告，以便署長作出決定。如客運營業證持有人不接受其決定，可申請由交通審裁處覆檢該決定。

規管未經批准的營運

需要改善分區辦事處的調查工作

3.13 根據運輸署的內部指引，分區辦事處除了在接獲投訴和轉介後進行調查外，也應主動對各黑點進行定期調查；如發現未經批准的服務，應採取適當跟進行動。審計署審查分區辦事處的記錄後，發現其調查工作有不足之處，詳情見下文第 3.14 至 3.16 段。

3.14 **跟車調查不足** 為確定有否未經批准營運，該署會進行調查，派人在總站或已批准的停車站觀察（車站調查），或乘搭有關巴士觀察（跟車調查）。儘管車站調查可有效偵測班次過多（即班次超過批准次數）和在未領有相關批註下營運的情況，但未能有效偵測偏離行車路線和停靠未經批准中途站的情況。審計署審查了分區辦事處在 2012 至 2017 年期間進行的 400 次調查，發現其中 371 次 (93%) 為車站調查，餘下 29 次 (7%) 為跟車調查（註 24）。在 2017 年 4 至 5 月期間，審計署就居民服務路線進行了 22 次跟車調查（註 25），發現不按照獲批准服務詳情表營運的路線達 21 條 (95%)（見表五），顯示這類違規情況並不罕見。然而，由於運輸署所進行的跟車調查次數有限，可能因而未能發現這些違規情況。

表五

涉及未經批准營運的 21 條居民服務路線

未經批准營運的性質	路線數目
停靠未經批准車站和偏離路線 (例子見個案一)	18 (有 1 至 10 個未經批准的停車站)
停靠未經批准車站，但沒有偏離路線	2 (有 1 至 4 個未經批准的停車站)
偏離路線，但沒有停靠未經批准車站	1
總計	21

資料來源：審計署在 2017 年 4 至 5 月期間進行的跟車調查

註 24：在該 29 次跟車調查中，有 21 次是為監察定期服務（即檢查是否按照獲批准服務詳情表營運）；其餘 8 次則為找出未經運輸署批准的營運。在該 21 次監察服務調查中，有 19 次 (90%) 發現偏離路線和停靠未經批准中途站的情況。

註 25：審計署以風險為本方式選定路線，即藉互聯網上的資料研究選定有潛在違規情況的路線。

個案一

非專營巴士營運涉及停靠未經批准車站和偏離路線

1. 審計署抽查的非專營巴士居民服務，是為接載乘客往返屯門某屋苑而設。獲批准的服務詳情表訂明，該項服務在中環設有兩個中途落客站，終點站則設於金鐘。

2. 審計署人員在 2017 年 5 月 4 日對所選路線進行跟車調查，發現在屯門增設了 1 個未經批准的上客站，以及在中環、金鐘、灣仔及銅鑼灣增設了 9 個未經批准的落客站 (即合共 10 個未經批准的停車站)；而終點站也由金鐘延至銅鑼灣。

審計署的意見

3. 分區辦事處每年收到有關路線的續期申請時，均在屯門和中環進行車站調查，卻未能察悉上述違規情況。審計署認為，分區辦事處需要以風險為本方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況。

資料來源：運輸署的記錄和審計署於 2017 年 5 月 4 日進行的跟車調查

3.15 **對已察悉的未經批准營運跟進不足** 要對未經批准營運進一步調查甚或研訊，先決條件是具備初步調查結果／報告。分區辦事處察悉有未經批准的營運後，會進行調查並要求客運營業證持有人澄清。如違規情況持續，分區辦事處會把個案轉介非專營巴士管制小組 (見第 3.12(a) 段)。各分區辦事處均應備存資料庫，記錄所有在其分區發現的非專營巴士未經批准服務的資料，當中包括未經批准服務的營運詳情和背景資料 (例如投訴來源)、已採取行動及個案進展等。不過，審計署留意到，分區辦事處未有備存此等資料庫，有違內部指引的要求。運輸署於 2017 年 8 月告知審計署，分區辦事處個別地區小組可能就未經批准的營運各自備存跟進行動記錄，備存的記錄或有欠系統和未有定期更新。審計署進行個案研究，發現分區辦事處的跟進行動有以下不足之處：

- (a) **調查** 在分區辦事處承辦商於 2010 至 2017 年期間進行並發現違規情況的 53 次調查中，針對其中 35 宗 (66%) 個案而採取的跟進行動有疏漏和延誤 (撮述於表六)；及

表六

分區辦事處跟進行動有疏漏和延誤的個案

疏漏／延誤類別	調查次數
沒有發信要求澄清，也沒有進行跟進調查，以確定未經批准的營運是否已經停止(見第 3.12(a) 段)	10
有發信要求澄清，但沒有進行跟進調查(例子見個案二)	10 (註 1)
有發信要求澄清，但沒有及時進行跟進調查	14 (註 2)
延誤發信要求澄清(註 3)	1
總計	35

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

註 1：運輸署表示，該署在 2015 年 2 月至 2017 年 1 月期間就經營 3 條居民服務路線的營辦商進行 7 次調查後，於 2017 年 3 月舉行會議，提醒該營辦商按照服務詳情表營運和檢討調整服務的需要。

註 2：運輸署表示，該署在發信要求澄清後 3 至 15 個月進行了跟進調查。

註 3：有關調查於 2017 年 3 月進行，惟運輸署卻延至 2017 年 7 月(4 個月之後)才發信要求澄清，即在審計署於 2017 年 6 月提出查詢之後發出。

個案二

對已察悉的未經批准營運跟進不足

1. 分區辦事處於 2010 年在一個居民服務總站實地調查，發現客運營業證持有人豎設了一個服務站牌，並留意到該服務可能設有未經批准的停車站。運輸署向客運營業證持有人發信要求澄清。在客運營業證持有人給予運輸署的答覆中，並沒有提供有關未經批准停車站的解釋。運輸署沒有進行跟進調查，以核實該違規情況是否已經停止。

2. 在 2016 年，經傳媒報導該路線設有未經批准的停車站後，運輸署展開新一輪調查(即跟車調查)，發現類似結果。雖然運輸署已向客運營業證持有人發信要求澄清和再三給予提示，審計署於 2017 年 5 月 2 日及 25 日進行的跟車調查發現該居民服務仍設有 5 至 8 個未經批准的停車站。

審計署的意見

3. 運輸署需加強監管，確保所有有關未經批准的非專營巴士營運的初步調查結果／報告按既定程序妥善跟進。

資料來源：運輸署的記錄和審計署於 2017 年 5 月 2 日及 25 日進行的跟車調查

(b) **投訴個案** 運輸署表示，分區辦事處收到投訴後會先進行調查，蒐集資料和給予營辦商機會作出解釋。如未經批准營運屬實，投訴個案將轉介至非專營巴士管制小組，在採取進一步執法行動前展開另一輪調查。審計署抽查運輸署的記錄發現：

(i) 投訴個案記錄在政府的綜合電話查詢中心系統，如收到投訴 21 日內仍未回覆投訴人，系統將自動向督導人員發出提示信息。然而，分區辦事處的個案負責人員只記錄就個別未經批准營運的投訴個案已採取的行動和進度，向非專營巴士營運及管制委員會匯報(見第 3.17 段)。有關做法使督導人員難以監察所有投訴個案的進度；及

(ii) 在抽查 2012 至 2016 年期間的 18 宗投訴個案中，分區辦事處均有向相關營辦商發信，表示收到投訴並要求對方停止未經批准的營運。然而，分區辦事處只對 18 宗投訴個案中的 3 宗 (17%) 進行跟進調查，以核實未經批准的營運是否已經停止。

規管未經批准的營運

3.16 分區辦事處上述跟進行動不足之處，也反映在只有為數不多的個案被轉介至非專營巴士管制小組以採取進一步執法行動（即自 2012 年起合共 12 宗）。審計署認為，運輸署需加強監管，確保所有有關未經批准的非專營巴士營運的初步調查結果／報告按既定程序妥善跟進。

需要改善記錄備存以便更妥當管理個案

3.17 運輸署為了讓各科／辦事處在處理非專營巴士相關問題時協調更佳，成立了非專營巴士營運及管制委員會（註 26），定期舉行會議，商討政策問題、營運事宜和對未經批准的非專營巴士營運執法行動的進展。運輸署的內部指引規定，須備存下列執法記錄及統計數字，以配合該委員會的工作：

- (a) 分區辦事處負責備存區域層面的執法記錄，包括向被發現營運未經批准服務的客運營業證持有人發出的澄清／警告信的數目。非專營巴士管制小組可不時整理各分區辦事處提供的資料，以備存整體執法記錄及統計數字；
- (b) 分區辦事處須備存資料庫，記錄所有被發現未經批准營運的資料，包括該等服務的營運詳情、已採取的行動，以及處理該等個案的進展。分區辦事處也須每月更新有關新發現未經批准服務和已停止的未經批准服務的資料，並把有關資料交予非專營巴士管制小組整理；
- (c) 非專營巴士管制小組負責妥為備存各類執法統計數字的管理資料；該等統計數字涵蓋警務處就非專營巴士所涉交通罪行發出的傳票、研訊的進展、交通審裁處的聆訊等。備存上述資料，旨在監察執法行動的進展；及
- (d) 非專營巴士管制小組應彙集所有由分區辦事處轉介的個案，以供非專營巴士營運及管制委員會在會議上討論。該委員會的主要角色及職能是檢討對未經批准的非專營巴士服務採取執法行動的進展，以及就不同個案釐定執法的優先次序。

3.18 **分區辦事處在備存記錄方面的不足之處** 如第 3.15 段所述，分區辦事處就未經批准營運備存的記錄或有欠系統和未有定期更新。因此，分區辦事處

註 26：該委員會由助理署長（巴士及鐵路）擔任主席，成員包括巴士及鐵路科（見附錄 A）、分區辦事處和非專營巴士管制小組的代表。一般來說，該委員會每半年舉行會議一次。

沒有向非專營巴士管制小組提供每月最新記錄，以供協調之用。至於執法記錄（例如已發出澄清／警告信的數目），雖然非專營巴士管制小組曾在 2012 至 2015 年要求分區辦事處提交數據，但在 2016 年至 2017 年 6 月卻沒有提出相同要求（註 27），因此，有關資料並沒有向委員會呈報。雖然並無明文規定須向委員會匯報有關數字，但由於缺乏該等資料，委員會或未能全面得悉未經批准營運在本港的情況，以及執法行動的成效。

3.19 運輸署在 2017 年 9 月回覆審計署的查詢時表示，非專營巴士管制小組如能向委員會提供全面的執法數據，固然較為理想，但委員會仍能藉其他管理資料得悉執法進度，例如非專營巴士管制小組調查進度的最新匯報（包括由分區辦事處轉介的個案），以及分區辦事處就個別涉及未經批准服務的投訴個案作出的匯報（見第 3.15(b)(i) 段）。然而，為更有效地管理個案，審計署認為運輸署需要嚴格執行備存管理資料和統計數據的既定規定，並考慮善用科技，以監管遵辦情況和個案進度。

針對未經批准的營運的執法行動

3.20 就未經批准的營運收集到足夠證據後，非專營巴士管制小組會對客運營業證持有人展開研訊（見第 3.12(c) 段）。假如確立有未經批准的營運及／或違反客運營業證條件的情況，而運輸署署長已接納研訊報告，運輸署會在施行罰則前發出信件，把研訊結果通知客運營業證持有人。客運營業證持有人可在獲通知後 14 日內，以書面回覆運輸署，表明會否提供進一步資料供運輸署署長考慮。運輸署署長會考慮一籃子因素，包括但不限於違規情況的嚴重程度和過往違規記錄，然後才作出施加罰則的決定。表七顯示由 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中期間涉及非專營巴士和學校私家小巴的研訊數目。

註 27：根據分區辦事處的記錄，就未經批准的營運而向客運營業證持有人發出的澄清信在 2013 年達到最高的 274 封，在 2015 和 2016 年減至每年大約 100 封。

表七

非專營巴士和學校私家小巴的研訊數目
(2012年1月至2017年5月中)

數目	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (至5月 12日 為止)	總計
在年內展開的研訊	32	40	25	39	34	5	175 (註1)
已審結的個案	32	33	15	13	0	0	93
已經／將會執行罰則的個案(註2)	18	26	12	11	0	0	67
無法執行罰則的個案(註3)	14	7	3	2	0	0	26

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

註1：在該175宗研訊中，有40宗涉及學校私家小巴，主要關於未獲運輸署署長事先批准而向個別教育機構提供學生服務。其中26宗已審結，並已對24宗執行罰則。

註2：已經／將會施加的罰則為暫時吊銷有關非專營巴士／學校私家小巴的客運營業證證明書7日至8個月不等。

註3：有26宗個案無法執行罰則，因為：(a) 25宗個案所涉及的客運營業證已被取消(見第3.23(b)段)；及(b) 1宗個案所涉及的客運營業證持有人在聆訊之前逝世。

3.21 運輸署表示，施加罰則的目的是：(a) 根據法例公正及公平地處理研訊個案；(b) 維護運輸署為公共服務車輛所設發牌制度的完整性；(c) 向營辦商發出須遵守法規和客運營業證條件的正確信息；及(d) 向公眾和其他公共交通營辦商發出信息，讓其得知政府有機制遏止未經批准的服務。審計署審查了2012年1月至2017年5月中的研訊記錄，發現有可予改善之處，詳見第3.22至3.28段。

需要提升執法行動的效率和成效

3.22 **完成研訊需時甚長** 在 2012 年 1 月至 2017 年 5 月中期間的 175 宗研訊中，審計署留意到：

- (a) 在 93 宗已審結的個案中，有 67 宗施加了罰則。在該 67 宗個案中，由向運輸署署長建議進行研訊的日期至施加罰則的日期，平均需時 24 個月（由 13 至 46 個月不等）。這與審計署在 2008 年審查（註 28）時發現的平均 10 個月時間相比，所需時間增加了 1.4 倍；及
- (b) 在 82 宗尚未完成的個案中，有 20 宗（24%）已過了兩年仍未完成。

審計署在 93 宗已審結個案中選取了 18 宗，就進行調查所需的時間作進一步分析，留意到非專營巴士管制小組向運輸署署長作出展開研訊的建議前，平均需時 4 個月才完成調查。合計而言，由發現未經批准營運至向營辦商施加罰則，平均需時 28 個月（調查所需的 4 個月加進行研訊所需的 24 個月）。

3.23 審計署留意到以下與研訊程序冗長有關的事宜：

- (a) **未經批准的營運在研訊期間持續** 為確定客運營業證持有人在研訊程序進行期間是否已停止未經批准的服務，審計署在 82 宗尚未完成的個案中抽查了 8 宗，發現全部個案的未經批准營運仍然持續；及
- (b) **因非專營巴士過戶而無法施加罰則** 審查發現有 25 宗（佔總共 93 宗已審結個案的 27%）個案（見第 3.20 段表七）的違規客運營業證持有人藉安排非專營巴士過戶而規避罰則（註 29）。個案三便是一例。

註 28：為確保與 2008 年的審查（見第 1.10 段）作出類近情況比較，任何個案因向交通審裁處提出上訴而導致施加罰則日期延遲的時間並不包括在內，即以運輸署建議施加罰則的日期計算。

註 29：按照現行執法機制，被施加罰則的車輛如在有關罰則生效前過戶，有關的刑罰將會加在相關客運營業證持有人轄下車隊的另一輛巴士上。然而，假如該客運營業證持有人並無任何其他車輛，有關的客運營業證將會被取消，以致無法施加罰則。

個案三

藉安排非專營巴士過戶而規避罰則

1. 在 2011 至 2015 年期間，有 5 宗涉及在新界西與香港島之間營運未經批准服務的研訊，涉案的多個客運營業證持有人以 3 輛非專營巴士組成的車隊，接續經營一條居民服務路線。在 2011 年進行首次研訊時，當建議的罰則有待運輸署署長作出批准時，涉案的客運營業證持有人 (A 公司) 向運輸署申請把轄下車隊全部 3 輛非專營巴士以每輛 1 元過戶給 B 公司，而其居民服務路線也由 B 公司接辦。2011 年 5 月，運輸署批准有關非專營巴士過戶和更改服務營辦商的申請。A 公司的客運營業證被取消，因而無法施加罰則。

2. 其後，有 4 宗針對此未經批准服務而展開的研訊。同樣地，有關客運營業證持有人在研訊程序完結前把轄下車隊全部 3 輛非專營巴士以每輛 1 元過戶給其他客運營業證持有人 (註)，以致涉及研訊的相關客運營業證被取消，而無法施加任何罰則。

審計署的意見

3. 此個案顯示現行執法機制存有漏洞，客運營業證持有人可藉車輛重覆過戶而規避罰則，使未經批准的服務繼續營運。

資料來源：運輸署的記錄

註：該 5 個客運營業證持有人有 1 名個別人士，而另外 4 個則為公司。公司查冊結果顯示，該 4 間公司有相同的董事，而該名個別人士亦為其中 1 間公司的股東。

3.24 審計署在 2008 年的審查中，對第 3.23(b) 段所提及安排車輛過戶以規避罰則的問題表示關注，並建議運輸署檢討罰則的成效。為取得足夠的阻嚇作用，運輸署遂向屢犯者施加更重的罰則。然而，此等罰則依然可透過車輛過戶的方法規避。

3.25 在 2015 年，運輸署告知運房局有關漏洞只能被僅擁有 1 輛車的小規模非專營巴士營辦商利用，規模較大的營辦商則無從利用這漏洞，因為罰則仍可施加在其車隊中的其他車輛之上 (見第 3.23(b) 段註 29)。可是，審計署發現在 25 宗未能施加罰則的個案中 (見第 3.23(b) 段)，有 20 宗涉及整個非專營巴士車隊 (有 2 至 25 輛非專營巴士) 的過戶，由此顯示即使是大規模的非專營巴士營辦商，也有可能利用此漏洞。運輸署 2016 年的年度調查顯示，在 1 287 個非專營巴士營辦商中，有 1 236 個 (96%) 的車隊擁有 1 至 25 輛非專營巴士。在 2017 年

9月，運輸署告知審計署堵塞該漏洞並非易事，因為政府如要採取以下行動，將要考慮有關法律事宜（例如客運營業證持有人就有關巴士所有的產權）：

- (a) 對研訊完結前的車輛過戶施加限制；或
- (b) 對研訊得出施加罰則的決定前已過戶的非專營巴士施加懲處。

審計署認為，運輸署應同時採取短期和長期措施，以提升執法行動的效率和成效，例如致力縮短完成調查及研訊所需的時間，藉以把在冗長的執法過程中（見第3.22段）出現車輛過戶的風險盡量減低，並且探討長遠可行的措施，以堵塞利用漏洞規避罰則的行為。

需要探討更有效率措施以應對 常見的違反客運營業證條件情況

3.26 交諮會在2004年建議在處理常見的違反客運營業證條件情況時（例如未有在非專營巴士上展示服務標誌等），以定額罰款通知書制度，取代繁複及費時的研訊程序，從而簡化執法程序（見第3.4段）。審計署在2008年的審查中促請運輸署加快實施交諮會的建議。運輸署已就此取得律政司的法律意見，指出如要實施該建議，便須修訂法例。

3.27 雖然部分未經批准的營運（例如非專營巴士在未經批准的地點上落乘客）可為乘客帶來方便，但同時也有可能因導致交通擠塞及環境問題而對公眾造成不便。由於缺乏有效率的執法措施，審計署留意到，違反客運營業證條件的問題仍然持續。舉例來說，運輸署2016年的年度調查反映，在所調查的5 870輛非專營巴士中，有52%在一半或以上的班次中未有展示訂明的服務標誌，有違客運營業證條件（見第3.7段）。此外，根據審計署的跟車調查，在22條居民服務路線中，有21條（95%）未有按照獲批准的服務詳情表營運（見第3.14段）。

規管未經批准的營運

3.28 運輸署在 2017 年 9 月告知審計署，已進一步研究擬議定額罰款通知書制度的效用，詳情如下：

- (a) 就打擊違反客運營業證條件而言，定額罰款通知書的阻嚇作用或會有限，因為大部分違例情況難以即場證實（註 30）；及
- (b) 就客運營業證持有人的財政損失而言，定額罰款的影響同樣有限，因為即使發出罰款通知書，被罰的只是司機，而非客運營業證持有人。相反，如個案已通過研訊程序，一經確定違反客運營業證條件，相關車輛的客運營業證證明書可予暫時吊銷、取消或更改。在吊銷期間，相關車輛不得提供任何服務。

然而，鑑於研訊的處理時間相對較長，以及違反客運營業證條件的個案甚多，實有需要探討增設執法工具，以應對常見的違反客運營業證條件情況。

獲批准非專營巴士服務的宣傳

3.29 **居民服務的上落客站牌** 運輸署表示，未經批准的居民服務數目在 1998 至 2003 年期間急增，導致商業中心區的主要道路擠塞，尤以晚間繁忙時間為然。為解決該問題，運輸署已採取若干措施，規管居民服務的營運。為教育公眾不要使用未經批准的居民服務，運輸署於市區（例如中環、銅鑼灣、灣仔和尖沙咀）和新界（例如沙田和元朗）部分居民服務路線的獲批准停車站豎設上落客站牌（例子見照片二）（註 31）。截至 2017 年 8 月，全港有 113 個居民服務的上落客站牌，其中 82 個（73%）設於香港島和九龍。

註 30：運輸署表示，當一輛提供定期服務的非專營巴士在未經批准的地點接載乘客時，可辯稱該次行程正在營運非定期服務（因為有相當數目的非專營巴士可營運定期及非定期服務），導致執法人員極難甚或近乎不可能即場發出罰款通知書。至於涉及未經批准服務的個案，發出定額罰款通知書更加困難，因為執法人員未能確定非專營巴士正在現場提供哪一種服務（即錯誤展示服務標誌並非罕見，但不一定代表該服務未經批准）。

註 31：運輸署在 2003 年 11 月發布題為《請勿使用未經批准的非專營公共巴士服務》的單張，以便乘客識別已獲批准的居民服務。根據該單張，運輸署會繼續在其他地區豎設同樣的站牌。

照片二

非專營巴士居民服務的上落客站牌



資料來源：審計署人員於 2017 年 6 月 29 日拍攝的照片

3.30 在 2016 年 9 月，傳媒報道若干上落客站牌所展示的資料過時。運輸署在回應審計署的查詢時表示，該署要求路政署進行的所有更新工作，已在 2017 年 4 月完成。審計署在 2017 年 5 至 8 月進行實地視察發現，運輸署在管理非專營巴士的上落客站牌方面，有以下不足之處：

- (a) **運輸署的上落客站牌** 審計署就 3 個選定地區（即尖沙咀、灣仔和屯門）把獲批准服務詳情表與運輸署所提供的上落客站牌清單作比較，留意到運輸署並未為所有獲批准巴士站豎設上落客站牌，在 101 個獲批准的非專營巴士停車站中，只有 49 個（49%）已豎設上落客站牌。審計署也抽查了 6 個地區的 58 個上落客站牌，結果發現其中 3 個（5%）的資料仍然過時；及
- (b) **營辦商的上落客站牌** 審計署在 2017 年 8 月在荃灣鐵路站毗鄰地區（非專營巴士停車站的熱門地點之一）進行實地視察，結果發現營辦商在該處為各種定期服務豎設了 15 個上落客站牌（包括非專營公共或私家巴士營辦商提供的酒店、僱員及居民服務——例子見照片三）。不過，這些上落客站牌的設計與運輸署訂明的有所不

規管未經批准的營運

同。運輸署表示並沒有批准豎設這些站牌。審計署把這些站牌所載資料與運輸署批准的服務詳情表作比較後，留意到其中兩條路線並未獲批准在荃灣鐵路站停站(註 32)。對於這些未經運輸署批准而在公用街道擅自豎設的上落客站牌，尤其是那些在未經批准的地點而會令市民混淆的，運輸署需要對有關營辦商採取所需行動。

照片三

營辦商在毗鄰荃灣鐵路站的一條公用街道豎設的上落客站牌



說明：○ 營辦商豎設的上落客站牌

資料來源：審計署人員在 2017 年 8 月 17 日拍攝的照片

3.31 在 2017 年 8 月，運輸署告知審計署，該署將會充分考慮上落客站牌的功能、居民服務所涉及違法活動的普遍程度，以及執法安排，檢討為居民服務提供上落客站牌的需要。在檢討未有結果之前，運輸署需採取措施，持續更新獲批准的上落客站牌上所展示的資料。

註 32：在 15 個上落客站牌中，有 1 個是由非專營私家巴士營辦商豎設。非專營私家巴士服務並沒有服務詳情表，訂明停車站等細節，但非專營私家巴士營辦商如要豎設上落客站牌，仍須向運輸署申請。

3.32 **公布獲批准的服務詳情表** 由 2005 年起，訂明所有相關服務營運細節的服務詳情表的適用範圍已擴展至酒店服務下的穿梭服務、專上院校的學生服務、僱員服務，以及具定期性質並有相同起點及目的地地區的合約式出租服務（見第 2.5 段），以方便對未經批准的營運進行監管和採取執法行動。截至 2017 年 6 月，獲批准的服務詳情表約有 1 500 份（見表八）。

表八

獲批准的服務詳情表數目
(2017 年 6 月)

服務類別	獲批准的 服務詳情表數目
酒店服務	32
學生服務	17
僱員服務	381
國際乘客服務	750
居民服務	322
合約式出租服務	29
總計	1 531

資料來源：運輸署的記錄

3.33 現時運輸署的網站載有所有獲批准的居民服務，以及部分跨境國際乘客服務（註 33）的服務詳情表所訂明的營運細節，例如行車路線、停車站、服務時段及車資表。然而，運輸署並未有就其他類型的定期服務上載相類的營運細節。據此，審計署發現下列涉嫌未有遵照酒店服務及合約式出租服務的服務詳情表的個案：

- (a) **在沒有服務詳情表的情況下營運** 審計署進行資料研究及實地視察，發現有兩宗個案涉嫌在未有獲批准的服務詳情表的情況下提

註 33：運輸署網站只載有 6 條前往落馬洲管制站的短途過境巴士服務以及落馬洲—皇崗過境穿梭巴士服務的營運細節。其餘的過境巴士服務屬長途服務，經不同管制站通往內地各處。據運輸署稱，長途過境巴士服務的服務詳情表只會顯示於香港境內的行車路線及停車站，因此，於網站上載這些營運細節意義不大。

規管未經批准的營運

供定期服務：一宗是在香港島營運的酒店服務，另一宗是在九龍營運的合約式出租服務下的專線服務（即來往一購物商場的免費穿梭巴士服務）；

- (b) **收取個別路線車費** 在 32 條酒店路線（見第 3.32 段表八）中 30 條的服務詳情表訂明，不得徵收個別車費。審計署對各酒店網站進行資料研究，結果顯示當中有 2 條路線（佔 30 條的 7%）收取個別車費。審計署也發現，在 29 項按照《道路交通條例》不得收取個別費用的合約式出租服務（見第 3.32 段表八）之中，有 7 宗（24%）須出示消費單據以換取穿梭巴士車票的個案。這些安排會否構成《公共巴士服務條例》所指的“收取個別車費”情況，則未能確定。根據該條例，“收取個別車費”是指“任何人作出的付款如使他有權作為乘客而被巴士運載，即使該項付款除了為有關的旅程而作出外，亦為其他事宜而作出，以及不論該項付款是由誰人作出或向誰人作出”；及
- (c) **超過批准班次和停靠未經批准車站** 審計署對 32 個酒店網站進行資料研究，發現有 5 宗（16%）涉嫌超過批准班次及／或停靠未經批准車站的個案。

3.34 從上述涉嫌違規的個案可見，有必要公布獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認。這是一項重要的措施，以保障公眾避免因不慎使用這類未經批准的服務，而在遇上意外時可能不受保險保障，同時加強公眾對未經批准營運的監察。

審計署的建議

3.35 審計署建議運輸署署長應就未經批准的非專營巴士營運加強執法。具體而言，運輸署署長應：

分區辦事處的調查工作

- (a) 以風險為本方式，訂定跟車調查與車站調查的適當比例，以查察各類非專營巴士未經批准營運的情況；
- (b) 加強監管，確保所有有關未經批准的非專營巴士營運的初步調查結果／報告按既定程序妥善跟進；

- (c) 嚴格執行備存管理資料和統計數據的既定規定，並考慮善用科技，以監管遵辦情況和個案進度；

針對未經批准的營運的執法行動

- (d) 提升執法行動的效率和成效，包括：
 - (i) 致力縮短完成調查及研訊所需的時間；
 - (ii) 探討可行措施，以堵塞現行研訊機制的漏洞。在該機制下，違規客運營業證持有人可藉車輛過戶的方法規避罰則；及
 - (iii) 探討增設執法工具，以應對常見的違反客運營業證條件情況；

獲批准非專營巴士服務的宣傳

- (e) 盡快完成是否有需要為居民服務提供上落客站牌的檢討，而在完成檢討前：
 - (i) 採取措施，持續更新獲批准的上落客站牌上所展示的資料；及
 - (ii) 對未經運輸署批准而擅自豎設上落客站牌的營辦商採取所需行動；及
- (f) 考慮公布所有定期非專營巴士服務獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認。

政府的回應

3.36 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

- (a) 考慮進行更多跟車調查，以查察非專營巴士營辦商是否遵從服務詳情表所訂明的行車路線和停車站；
- (b) 制訂機制，以監察有關未經批准的非專營巴士營運的調查結果獲妥善跟進，並提供管理資料和統計數據，以便更有效地管理個案；
- (c) 嘗試在資源有限的情況下加快進行調查及研訊程序；

規管未經批准的營運

- (d) 探討可行措施，防止違規客運營業證持有人藉車輛過戶的方法規避罰則，同時充分考慮客運營業證持有人就有關巴士所有的產權涉及的法律事宜；
- (e) 徵詢律政司和警務處的意見，以探討增設執法工具應對常見的違反客運營業證條件情況，是否可行和可取；
- (f) 就是否有需要為居民服務提供上落客站牌進行檢討，當中會充分考慮上落客站牌的功能、維修保養和違法活動的普遍程度；
- (g) 在檢討期間，持續更新獲批准的上落客站牌上所展示的資料，並對構成安全問題或導致嚴重阻塞的未經批准上落客站牌採取行動；
及
- (h) 考慮公布獲批准的服務詳情表，尤以酒店及合約式出租服務為然，以便公眾識認。

第 4 部分：學生服務車輛的安全措施

4.1 根據運輸署的管制人員報告，運輸署負責透過對車輛及司機的有效規管，促進道路安全。運輸署為此進行的工作，包括檢討及修訂相關的車輛規例及安全標準，以促進車輛安全；以及透過立法、宣傳及應用科技，研究及實施促進道路安全的措施。本部分探討運輸署進一步加強學生服務車輛安全的工作，並集中審視以下事宜：

- (a) 實施保護式座椅的規定 (第 4.5 至 4.7 段)；及
- (b) 額外安全措施 (第 4.8 至 4.19 段)。

加強學生服務車輛安全的措施

4.2 非專營巴士和學校私家小巴在接載學生上下課方面擔當重要角色。截至 2016 年 12 月 31 日，學生服務車輛共有 5 238 輛，包括 3 169 輛領有學生服務批註的非專營公共巴士、103 輛領有學生服務批註的非專營私家巴士及 1 966 輛學校私家小巴。運輸署的資料顯示，學生服務車輛的意外和乘客傷亡數字頗低 (見表九)，安全記錄大致令人滿意。儘管學生服務車輛的安全記錄大致令人滿意，但由於這類車輛的乘客多屬幼童，他們可能仍未懂得照顧自己，在緊急情況下尤甚。因此，政府認為探討措施，進一步加強學生服務車輛的安全，十分重要。運輸署的道路安全及標準研究部 (見附錄 A) 負責統計及監察意外數字，以及支援道路安全議會 (註 34) 制訂道路安全措施。

註 34：道路安全議會是政府的諮詢組織，由政府人員及獲運輸及房屋局局長委任來自多個專業界別的社會人士組成，負責協調本港的道路安全活動。

表九

學生服務車輛在往返學校途中發生
涉及學童受傷的交通意外數目
(2012 至 2016 年)

年份	交通意外數目	乘車學童 受傷人數 (註)
2012	38	147
2013	48	180
2014	37	176
2015	30	112
2016	33	91

資料來源：運輸署的記錄

註：所有受影響的學童乘客在意外只受輕傷。

4.3 **2001-02 年度檢討** 2001-02 年度，當時的運輸局與運輸署曾就加強學生服務車輛的乘客安全的 4 項可行措施進行檢討，並向立法會交通事務委員會匯報主要的檢討結果：

- (a) **引入乘客安全帶的規定** 當時有關安裝和使用安全帶的法例，只要求各類車輛的司機和前座乘客，以及私家車和的士的後座乘客都必須使用安全帶。當局基於以下評估結果，不建議在該階段把同一規定擴展至學生服務車輛：
- (i) **安全效益和外國的做法** 海外地區一直有討論在學生服務車輛使用安全帶是否有效的問題，但並未有任何定論 (有關贊成和反對安全帶規定的論點，詳見附錄 C)。強制規定在學生服務車輛安裝和使用安全帶，在世界各地並不是常見的做法；
- (ii) **對學校巴士行業造成的影響** 首先，有人關注到，司機或跟車保姆難以確保學童會全程妥為繫上安全帶，以及如學童沒有使用安全帶，應由誰負上有關責任。鑑於要幼稚園和小學學童就沒有使用安全帶負上法律責任並不可行，當局可能須把責任加諸跟車保姆，要求他們確保學童已扣緊安全帶。不過，學校巴士行業對這項建議表示強烈保留 (業內人士對學生

服務車輛裝設安全帶一事的意見，見附錄 D)。第二，根據現行法例，3 名 3 歲或以上但各人身高不超過 1.3 米的兒童，可作兩名乘客計算。假如當局推行在學生服務車輛必須安裝和使用安全帶的規定，屆時車輛上須為每一名兒童提供安全帶，現行“3 人作 2 人計算”的規則也需要取消。第三，假如當局強制推行有關裝設和使用安全帶的規定，為一輛新的學校私家小巴和非專營巴士裝設環腰式安全帶，估計會令成本開支分別增加約 3 萬元和 20 萬至 30 萬元。另外，由於“3 人作 2 人計算”的規則須予取消，而有關車輛必須提供跟車保姆，估計家長／監護人每月須為每名兒童多付 150 至 225 元；及

(iii) **家長／監護人的意見** 根據問卷調查的結果，政府留意到大部分家長／監護人贊成裝設安全帶 (69% 至 88%) 和取消“3 人作 2 人計算”的規則 (54% 至 63%)。不過，在這些家長／監護人中，只有 20% 至 37% 願意為改善服務而每月多付超過 100 元；

(b) **安裝保護式座椅** 保護式座椅是堅固的高背座椅，椅背加有防撞軟墊，而座椅之間的空位盡量減少。遇有撞車事故，這類座椅可避免兒童受傷 (例子見照片四)。美國和加拿大的校巴已採用有關設計，因兩國認為有關設計較在校巴上裝設安全帶可取。在學校私家小巴裝設這種座椅的費用估計為 5,000 至 25,000 元，而在校巴上裝設這種座椅則需 15,000 至 60,000 元不等。鑑於這項措施的效果理想，所需費用也較少，當局建議進一步探討應否採用這項措施以促進學生服務車輛的安全；

照片四

裝設保護式座椅的學生服務車輛



資料來源：運輸署的記錄

- (c) **強制規定提供跟車保姆** 由 1997 年 2 月起，接載幼稚園和小學學生的校巴必須提供跟車保姆。由於學校私家小巴營辦商擔心提供這項服務會令營運成本增加，削弱他們的競爭力和影響他們的經營環境，政府當時並沒有把這項規定加於學校私家小巴。根據業內人士的資料，大約 90% 接載幼稚園學生的學校私家小巴均已提供跟車保姆。若以跟車保姆平均月薪 2,000 元計算，所需的額外營運成本大約為每名學生每月 100 元。為了提高服務質素和保障安全，當局建議強制規定接載幼稚園和小學學生的學校私家小巴必須提供跟車保姆；及
- (d) **加強培訓和教育** 當局建議與業內人士和相關持份者聯絡，商討加強司機的培訓和學生的教育／宣傳安排，以促進學生服務車輛的安全。

4.4 2004 年 4 月，當時的環境運輸及工務局向立法會交通事務委員會匯報加強教育及宣傳工作的進展，並就安裝保護式座椅和提供跟車保姆告知委員會以下事宜：

- (a) **安裝保護式座椅** 這種座椅已在美國及加拿大沿用超過 20 年。在加拿大，自 1975 年引進保護式座椅後，校巴乘客在意外中受傷人數減少了約 26%。非專營巴士和學校私家小巴營辦商均認同有需要加強乘坐學生服務車輛的學童的安全。業界主要關注的事宜有 3 項，首先是學生服務車輛的載客量不會因擬議保護式座椅而減少，“3 人作 2 人計算”的規則會維持不變。其次是參照過往加設

新安全裝備的做法，擬議的規定只適用於新登記的學生服務車輛，現有車輛則無需改裝。第三是新的規定會增加相等於車價大約 6% 至 8% 的成本，即學校私家小巴約為 11,000 元至 25,000 元，非專營巴士則約為 32,000 元至 70,000 元。以全新的學校私家小巴一般可使用 8 年，以及全新非專營巴士一般可用 10 年計算，每名學生每月可能要負擔的額外費用由 6 元至 17 元不等。基於以上考慮，政府建議新登記的學生服務車輛必須根據運輸署列明的規格，安裝保護式座椅。同時，會加入運輸署顧問建議的額外安全規定，即全部座椅均須朝向前方，以及為前排座位乘客安裝設有防撞墊的間隔板(例子見照片五)；及

照片五

裝設在學生服務車輛的防撞墊間隔板



資料來源：運輸署的記錄

- (b) **強制規定提供跟車保姆** 當局留意到約有 90% 接載幼稚園學生的學校私家小巴及 25% 接載小學生的學校私家小巴已自願提供跟車保姆。根據問卷調查結果，97% 幼稚園學生家長／監護人及 89% 小學生家長／監護人贊成強制規定提供跟車保姆。超過一半家長／監護人表示願意承擔這項服務的費用。因實施建議而增加的營運成本估計約為每名學生每月 100 元。然而，學校私家小巴業界只贊成強制規定接載幼稚園學生的學校私家小巴提供跟車保姆。政府考慮到業界的意見，建議強制規定接載幼稚園學生的學校私家小巴提供跟車保姆(見第 1.9(d) 段)。

學生服務車輛的安全措施

實施保護式座椅的規定

4.5 當局於 2007 年修訂《道路交通(車輛構造及保養)規例》，從而規定於 2009 年 5 月 1 日或之後首次登記的學生服務車輛須安裝保護式座椅。由於保護式座椅的規定只適用於新登記車輛，因此現時學生服務車輛安裝保護式座椅的進度，十分視乎換新車或自願改裝保護式座椅的進度。運輸署應審計署要求，提供截至 2017 年 7 月 24 日合共 5 261 輛按乘客座椅類別劃分的學生服務車輛數量。從表十可見，1 879 輛 (36%) 學生服務車輛沒有安裝保護式座椅。

表十

按乘客座椅類別劃分的學生服務車輛
(2017 年 7 月 24 日)

學生服務車輛 類別	車輛數量		
	有安裝 保護式座椅	沒有安裝 保護式座椅	總計
領有學生服務批註的非 專營公共巴士	1 899 (59%)	1 337 (41%)	3 236 (100%)
領有學生服務批註的非 專營私家巴士	78 (72%)	30 (28%)	108 (100%)
學校私家小巴	1 405 (73%)	512 (27%)	1 917 (100%)
總計	3 382 (64%)	1 879 (36%)	5 261 (100%)

資料來源：運輸署的記錄

附註：非專營巴士可獲批營運一種或以上的服務，因此並非所有領有學生服務批註的非專營巴士在日常營運中都會提供學生服務。根據運輸署在 2014 年進行的調查，實際上只有大約七成已領有學生服務批註的非專營公共巴士有提供學生服務(見第 1.9(c) 段)。

4.6 為了估計需時多久才可完全淘汰 1 879 輛沒有裝設保護式座椅的學生服務車輛，審計署分析這些車輛的首次登記日期和燃料種類，看看這些車輛是否在政府為在 2019 年 12 月 31 日或之前淘汰所有歐盟 IV 期以前柴油商業車輛的鼓勵與管制並行計劃的覆蓋範圍內 (註 35)。審計署發現：

- (a) 有 851 輛 (45%) 是歐盟 IV 期以前柴油車輛 (註 36)。這批車輛會根據鼓勵與管制並行計劃，在 2019 年 12 月 31 日或之前被逐步淘汰，或被符合訂明的排放規定和保護式座椅規定的新車取代；
- (b) 有 966 輛 (51%) 並非屬於鼓勵與管制並行計劃覆蓋範圍內的柴油車輛 (註 37)。由於非專營巴士的使用期通常為 15 年 (註 38)，因此估計大部分這類學生服務車輛在未來 4 至 6 年會繼續營運。舉例來說，在 966 輛這類車輛中，有 337 輛 (35%) 非專營公共巴士於 2008 年首次登記，因此該等車輛有機會營運至 2023 年；及
- (c) 餘下的 62 輛 (4%) 是以石油氣為燃料的學校私家小巴，其首次登記日期介乎 2001 年 11 月至 2009 年 4 月之間。由於政府的鼓勵計劃只涵蓋柴油商業車輛，因此只能靠車主自願淘汰或更換這些學校私家小巴。與非專營巴士的情況類似，假設使用期大約為 15 年，部分這類沒有裝設保護式座椅的學校私家小巴，預計在未來數年仍會營運。

4.7 總而言之，保護式座椅的規定於 2009 年 5 月 1 日生效，經過約 8 年時間，至今有 3 382 輛設有保護式座椅的學生服務車輛投入服務 (截至 2017 年 7 月 24 日，佔總數為 5 261 輛的學生服務車輛的 64%)。如透過正常更換周期淘汰／更換餘下 1 879 輛沒有保護式座椅的學生服務車輛，或須另花約 6 年時間。審計

註 35：該計劃於 2014 年 3 月推出，旨在改善路邊空氣質素和加強保障公眾健康。按此計劃，歐盟 IV 期以前柴油商業車輛會根據其首次登記日期，在不同的退役限期或之前被逐步淘汰。歐盟 IV 期以前柴油商業車輛如於 2014 年 3 月 1 日至指定的資助申請截止日期之間取消登記，便符合資格領取特惠資助。運輸署在指定日期後，會停止向相關的柴油商業車輛發出車輛牌照，除非該等車輛符合猶如該等車輛在申請牌照當日作首次登記的情況下適用於該等車輛的排放標準。

註 36：這些車輛的首次登記日期是在：(a) 2006 年 9 月 30 日或之前 (非專營巴士和許可車輛總重超過 3.5 公噸的學校私家小巴)；或 (b) 2006 年 12 月 31 日或之前 (許可車輛總重不超過 3.5 公噸的學校私家小巴)。

註 37：這些車輛的首次登記日期是在：(a) 2006 年 10 月 1 日至 2009 年 4 月 30 日之間 (非專營巴士和許可車輛總重超過 3.5 公噸的學校私家小巴)；或 (b) 2007 年 1 月 1 日至 2009 年 4 月 30 日之間 (許可車輛總重不超過 3.5 公噸的學校私家小巴)。

註 38：政府把在 2014 年 2 月 1 日或之後新登記的柴油商業車輛的退役期限定為 15 年。

學生服務車輛的安全措施

署認為，運輸署需要探討措施，加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛，例如透過加強宣傳保護式座椅的優點，令家長或監護人對安全的學生服務車輛有更大需求，致使營辦商必須作出回應。

額外安全措施

4.8 保護式座椅規定於 2009 年實施後，部分立法會議員對於學生服務車輛的安全措施是否足夠表示關注，並要求運輸署探討加強保護學生服務車輛乘客的措施，尤以對幼童的保護為然。運輸署於 2010 年 7 月委託一顧問就學生服務車輛安裝安全帶的可行性進行研究，並比較在學生服務車輛安裝安全帶和保護式座椅兩者對保護學生的成效和安全孰優孰劣。運輸署的顧問於 2013 年 3 月完成研究報告，指出基於安全效益、成本估算、技術可行性、運作考慮、實施安排及法例事宜等，只用保護式座椅的方案，其總體表現與保護式座椅加上三點式安全帶的方案同樣良好。根據顧問研究的結果，運輸署於 2015 年 2 月向運房局建議，沒有迫切需要強制於學生服務車輛裝設安全帶。

4.9 基於海外研究結果，運輸署的顧問發現保護式座椅可有效保護學生服務車輛的乘客，不論其年齡及體重為何。然而，顧問也指出，保護式座椅的效益有進一步提升的空間（顧問研究報告所載有關保護式座椅的海外研究結果摘要，見附錄 E），詳情如下：

- (a) 與年齡較大的兒童相比，保護式座椅的保護效用對 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的乘客較不顯著。遇有正面撞擊，4.5 歲以下的兒童因頭圍和體重的關係，如未有繫緊，便不能完全受到椅背防撞軟墊的保護；及
- (b) 如發生橫向及側面撞擊、翻車和可能拋出車外的情況，保護式座椅可透過加設適當的繫緊系統，加強保障效果。除保護式座椅外，適當的繫緊系統也可為 4.5 歲以下或體重僅有或不足 18 公斤的乘客，提供更好的保護。

4.10 運輸署並沒有備存 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的學生服務車輛乘客(下稱幼童)統計數據，而這些幼童從保護式座椅所得保護效果相比年齡較大兒童較不顯著。不過，審計署留意到運輸署截至 2017 年 2 月的記錄，在 1 970 輛學校私家小巴當中，有 982 輛 (50%) 接載幼稚園學生(註 39)。當局應考慮為該 982 輛學校私家小巴(註 40)可能正在接載的幼童，推行加強安全的額外措施。

使用兒童安全帶裝置

4.11 **在私家車上使用兒童安全帶裝置** 根據《道路交通(安全裝備)規例》(第 374F 章)，3 歲以下的兒童坐在私家車前座時，必須使用認可的兒童束縛設備(即兒童安全帶裝置——見圖七的兩個例子)。2013 年，運房局就建議擴大在私家車上使用兒童安全帶裝置的強制規定，以涵蓋後排座位一事，諮詢立法會交通事務委員會。委員會獲悉運房局檢視了 17 個司法管轄區的規定，發現所有管轄區均規定兒童無論坐在私家車的前排座位或後排座位，均必須使用兒童安全帶裝置。委員會部分委員支持政府加強私家車上兒童乘客安全的建議，當中兩名委員同時認為，對於日常接載兒童乘客的學生服務車輛，應規定必須加設兒童安全帶裝置/安全帶。目前，運輸署鼓勵私家車司機為後排座位的年幼乘客安排使用合適的兒童安全帶裝置。

註 39：大部分領有學生服務批註的非專營巴士(即非專營公共巴士)，可在無須取得運輸署批准的情況下接載不同學校的學童。這與學校私家小巴不同，因學校私家小巴須取得運輸署批准才可向個別學校提供服務。因此，並無接載幼稚園學生的非專營巴士數目的資料。

註 40：根據教育局的資料，幼稚園為 3 至 6 歲的兒童(即包括幼童)提供服務。

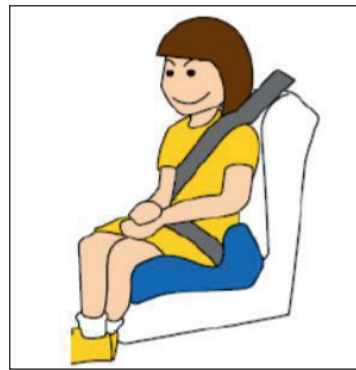
圖七

兩種兒童安全帶裝置

(a) 兒童安全座椅



(b) 高墊座椅



資料來源：立法會交通事務委員會文件

附註：根據運輸署的資料，兒童安全座椅適合 9 個月至 3 歲或體重介乎 9 至 18 公斤的乘客使用，而高墊座椅則適合 4 至 12 歲或體重介乎 15 至 36 公斤的乘客使用。

4.12 **海外做法** 審計署進行了一項互聯網上的資料研究，以了解加拿大和美國為加強保障乘坐校巴的幼童所採取的做法，因為這兩個司法管轄區皆有與香港類似的保護式座椅規定。結果如下：

- (a) **加拿大** 加拿大的運輸當局建議幼童乘坐校巴時，須使用合適的兒童安全帶裝置，並規定由 2007 年 4 月起，所有新出廠的校巴至少須有一定數目的座位設有固定點以便安裝兒童安全帶裝置，雖則沒有法例硬性規定幼童在校巴上必須使用兒童安全帶裝置；及
- (b) **美國** 兒童發展先導計劃及嬰幼兒發展先導計劃是由政府資助的服務，旨在為美國低收入家庭的初生至 5 歲幼兒作入學前準備。就用來接載參與這兩個計劃的兒童的車輛，根據訂明其安全措施和安全營運的規例，有關車輛必須裝有兒童安全帶裝置。任何體重為 50 磅或以下的兒童，在行車時必須佩戴適合其身高和體重的兒童安全帶裝置，雖則沒有法例硬性規定所有乘坐校巴的幼童都必須使用兒童安全帶裝置。

提供安全帶

4.13 根據《道路交通(安全裝備)規例》，非專營巴士的司機位須設有安全帶，而學校私家小巴的司機位及前座乘客位也須設有安全帶。然而，領有學生服務批註的非專營巴士和學校私家小巴均無規定其他乘客座位須設有安全帶，只有提供過境國際乘客服務的非專營公共巴士(註 41)除外。一位立法會議員在 2014 年問及學生服務車輛提供安全帶的情況，運房局在回應時表示：

- (a) 就學生服務車輛提供安全帶一事，海外司法管轄區持有不同意見；
- (b) 雖然安全帶能夠在交通意外中保護學童，但學童(尤其是年幼學童)可能因為不懂得自行解開安全帶，而未能迅速地離開車輛；
- (c) 即使已裝設安全帶，司機或保姆也未必能夠保證學童一直妥當繫緊安全帶；
- (d) 由於學生服務車輛會接載由幼稚園至初中的學童，實際上難以提供一套適合所有年齡和體形的學童的安全帶；及
- (e) 由誰承擔學童沒有佩戴安全帶的責任，尚待釐清。

上述論點與 2001-02 年度檢討報告(見第 4.3(a) 段)所載述的相若。運輸署表示，上述回應已考慮於 2013 年完成有關在學生服務車輛裝設安全帶可行性的顧問研究報告(見第 4.8 段)。然而，審計署留意到，正如下文第 4.14 至 4.17 段所述，有關安全帶的事宜在本地和海外均有最新情況，在考慮加強學生服務車輛安全的額外措施時應予參考。

4.14 **安全帶的安全效益** 根據運輸署 2013 年的顧問研究報告(見第 4.8 段)，美國全國公路交通安全署的研究顯示，在遇到正面撞擊時，三點式安全帶在減低頭頸嚴重受傷的風險方面，明顯較保護式座椅和環腰式安全帶優勝。此外，雖然沒有已確立的研究量化保護式座椅、環腰式安全帶和三點式安全帶在遇到側面撞擊或發生翻車意外時減低嚴重受傷及死亡的風險，但運輸署的顧問認為，在遇到側面撞擊或發生翻車意外時，乘客如有適當使用安全帶，則較只用保護式座椅有更大的保護。然而，由於保護式座椅作為被動保護裝置有其顯著效益，乘客無須採取任何行動便可得到保護，而安全帶則須妥當佩戴才能發揮效益，顧問認為單憑安全帶不足以取代保護式座椅。就安全效益而言，運輸署

註 41：由 2002 年 6 月起，所有提供過境國際乘客服務的非專營公共巴士(即包括過境校巴)，均須按客運營業證條件設有安全帶，並鼓勵乘客自願佩戴座位提供的安全帶。

學生服務車輛的安全措施

的顧問對配備三點式安全帶的保護式座椅給予極佳評級，而只用保護式座椅和配有環腰式安全帶的保護式座椅，評級則屬一般。

4.15 **其他管轄區的做法** 運輸署的顧問檢視了 23 個司法管轄區的學生服務車輛使用保護式座椅和安全帶的情況 (詳情見附錄 F)。檢視結果顯示，使用安全帶有上升的趨勢 (有別於 2001-02 年度的情況——見第 4.3(a)(i) 段)：

- (a) 在檢視的 23 個司法管轄區中，16 個 (70%) 現時已訂立或已計劃訂立法例，用以規管學生服務車輛安裝及／或使用安全帶的事宜；
- (b) 在已訂立保護式座椅規定的 7 個司法管轄區中，6 個 (86%) 亦有制定安裝及／或使用安全帶的規定；及
- (c) 在未有訂立保護式座椅及安全帶規定的 6 個司法管轄區中，有 2 個 (即南澳洲和西澳洲) 已制定促使校巴加快安裝安全帶的措施，而有 1 個 (即德國) 則沒有相關規定，因為學校巴士服務一般由常規公共交通車輛營運。

有關未有佩戴安全帶的責任誰屬 (見第 4.13(e) 段)，運輸署的顧問發現部分檢視的司法管轄區按乘客的年齡處理有關問題 (見表十一)。

表十一

在學生服務車輛上未有佩戴安全帶責任誰屬
海外司法管轄區的做法
(2010-11 年度)

海外司法管轄區	乘客年齡	責任誰屬		
		司機	乘客	司機和乘客
澳洲 (昆士蘭)	< 16 歲	✓	✗	✗
	≥ 16 歲	✗	✓	✗
法國	≤ 18 歲	✓	✗	✗
	> 18 歲	✗	✓	✗
日本	—	✓	✗	✗
新加坡	—	✗	✗	✓
英國	< 14 歲	✓	✗	✗
	≥ 14 歲	✗	✓	✗
美國 (新罕布什爾)	< 18 歲	✓	✗	✗
	≥ 18 歲	✗	✓	✗

資料來源：運輸署的記錄

4.16 **同時設有保護式座椅及安全帶的車輛** 雖然沒有硬性規定於學生服務車輛必須使用安全帶，但審計署分析運輸署的記錄，發現截至 2017 年 7 月 24 日，在 3 382 輛裝置了保護式座椅的學生服務車輛（見第 4.5 段表十）中，有 2 094 輛（62%）實際上已同時裝置了保護式座椅和安全帶（見表十二）。

學生服務車輛的安全措施

表十二

同時設有保護式座椅和安全帶的學生服務車輛與
只設有保護式座椅的學生服務車輛
(2017年7月24日)

學生服務車輛 類別	車輛數目		
	只設有 保護式座椅	同時設有保護式 座椅和安全帶	總計
非專營公共巴士	868 (46%)	1 031 (54%)	1 899 (100%)
非專營私家巴士	20 (26%)	58 (74%)	78 (100%)
學校私家小巴	400 (28%)	1 005 (72%)	1 405 (100%)
整體	1 288 (38%)	2 094 (62%)	3 382 (100%)

資料來源：審計署對運輸署記錄的分析

4.17 **所裝設的安全帶類別** 營辦商自行決定安裝的安全帶，不一定須運輸署評定或批准。審計署抽查了運輸署有關 30 輛同時裝置了保護式座椅和安全帶的學生服務車輛記錄，發現所有車輛均安裝環腰式安全帶，而根據 2013 年的顧問研究報告，在遇到正面撞擊時，環腰式安全帶在減低頭頸嚴重受傷的風險方面，遜於三點式安全帶(見第 4.14 段)。為此，審計署留意到美國和加拿大(這兩個司法管轄區實施的保護式座椅規定與香港相若)的交通運輸當局，已就學生服務車輛安裝安全帶事宜作出建議如下：

- (a) 2015 年 11 月，美國全國公路交通安全署宣布學生服務車輛應配備三點式安全帶，並會採取各項措施，以達致該目標；及
- (b) 2017 年 3 月，加拿大聯邦運輸局建議訂立規例，規定如在學生服務車輛安裝安全帶，應採用三點式安全帶，因為研究結果顯示，在發生某些碰撞意外時，環腰式安全帶會增加受傷的風險。

4.18 **未解決事宜** 運輸署於 2017 年 9 月和 10 月回應審計署的查詢時表示，須徹底考慮並解決技術、運作、推行及法律等多方面的事宜，然後才能決定採用何種措施進一步加強學生服務車輛的安全。這些事宜包括但不限於：

- (a) 不同年齡組別的學童需要的兒童安全帶裝置類別有所不同。鑑於學生服務車輛在同一車程內可能運載不同年齡組別的學童，而每天會行駛超過一程，故此，要求營辦商在不同車程為不同組合的兒童乘客購置和貯存足夠數量的不同類別的兒童安全帶裝置，未必切實可行；
- (b) 學生服務車輛座椅上的兒童安全帶裝置只有在妥為安裝並經個別調校以配合每名兒童乘客的情況下，才能發揮其保護作用。涉及妥為安裝兒童安全帶裝置並為每名學生加以調校是否可行的相關事宜（包括所需的額外時間可能會對運作構成不良影響），有待研究；
- (c) 遇有緊急事故，需要從學生服務車輛撤離時，每名兒童乘客都須解除兒童安全帶裝置。雖然學生服務車輛提供保姆屬強制規定，但要保姆在瞬間解除所有安全帶，並不可行，令車上幼童難以疏散；
- (d) 現時並無切實可行的方法，讓學生服務車輛的司機或保姆能確保車上所有乘客全程均扣好安全帶。若要將法律責任加諸他們身上，未必合理；及
- (e) 安裝兒童安全帶裝置將須大幅改動現有的運作模式，可能影響學生服務車輛的營運成本及車費。若要引入改變，需要不同持份者的充分參與。

4.19 審計署理解，為進一步加強學生服務車輛安全而評估各項可採用的科技，牽涉複雜問題。審計署認為，運輸署除了應繼續監察各種科技應用的最新發展外，並考慮在有需要時向持份者（包括營辦商、學校和家長）進行調查，就適合香港情況的各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作及實施事宜。

審計署的建議

4.20 審計署建議運輸署署長應：

- (a) 探討措施，以加快引入裝有保護式座椅的學生服務車輛，例如透過加強宣傳保護式座椅的優點，令家長或監護人對安全的學生服務車輛有更大需求，致使營辦商必須作出回應；及
- (b) 繼續留意加強學生服務車輛安全的最新發展，並考慮在有需要時對持份者進行調查，就適合香港情況的各項可行改善方案，了解其意見、取向和願意負擔的費用，以期解決可能出現的運作和實施事宜。

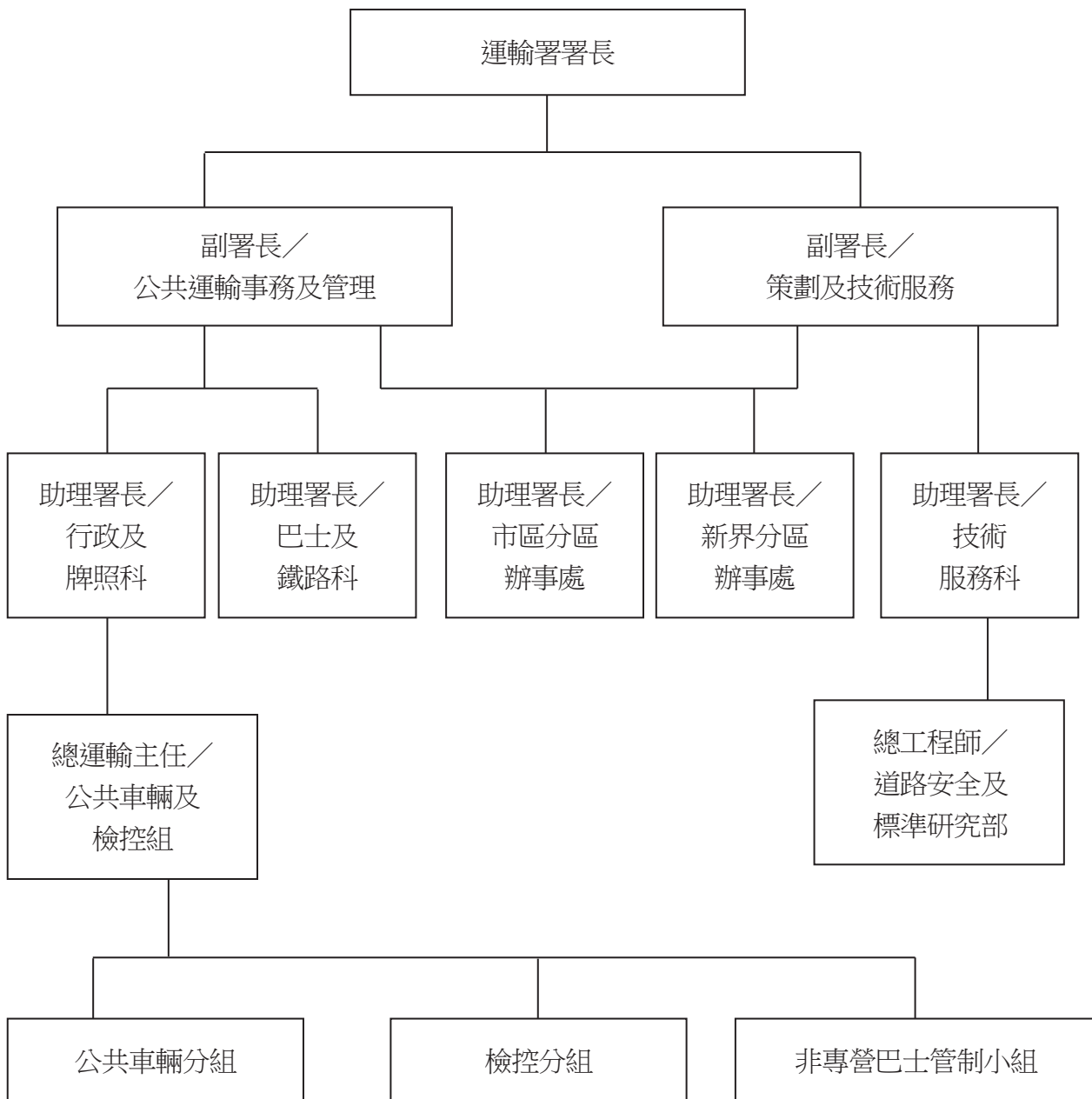
政府的回應

4.21 運輸署署長同意審計署的建議，並表示運輸署會：

- (a) 繼續監察已安裝保護式座椅的學生服務車輛數目，加強宣傳保護式座椅的效益，以及推廣使用保護式座椅；及
- (b) 繼續留意加強學生服務車輛安全的最新發展。經考慮各項因素，例如安全效益、對成本的影響、如何落實和運作、對業界的影響和持份者的意見後，如發現任何適合香港情況的可行改善措施值得提出，運輸署會向相關持份者進行調查，了解其意見、取向和願意承擔的費用，以期解決任何運作和實施事宜。

附錄 A
(參閱第 1.4、1.8、2.18、
3.12(a)、3.17 及 4.2 段)

運輸署：
組織圖 (摘錄)
(2017 年 9 月 30 日)



資料來源：運輸署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.5(a) 及
2.25(a) 段)

八種非專營公共巴士服務簡介

服務類型	行政代碼	服務簡介	客運營業證證明書的顏色
遊覽服務	A01	遊覽服務即運載旅程中一起乘車的乘客，由乘客被接載的某些地點前往其他地點，然後返回乘客被接載的該等地點的服務，例如向參與入境旅行服務的旅客提供交通服務。	紅色
酒店服務	A02	酒店服務即運載下榻某酒店的乘客的服務，而該服務是在該酒店接載或放下每一名乘客的服務。	紅色
學生服務	A03	學生服務即運載學生、老師、管控該等學生的人往返學校、大學或教育機構的服務。	紅色
僱員服務	A04	僱員服務即由僱主提供以運載任何為其僱用的人的乘客往返該等人的工作地點的服務。	紅色
國際乘客服務	A05	國際乘客服務即運載乘客往返以下任何一個或多個地點之間的服務：香港國際機場、紅磡火車站、澳門渡輪碼頭或任何其他碼頭、任何香港邊境過境站、任何酒店、航空公司辦事處或任何渡輪終點碼頭或同類終點碼頭。	綠色
居民服務	A06	居民服務即由或代任何住宅發展的管理機構、住客或擁有人提供，以運載乘客往返該住宅發展的服務。	綠色
複合交通服務	A07	複合交通服務即結合另一種公共交通服務，運載乘客由一個起點往一個目的地的服務(往返住宅發展而提供的服務除外)，而凡為整個旅程支付聯運車費，該車費並非於巴士登車點或巴士上支付。	綠色
合約式出租服務	A08	合約式出租服務即為配合其他七種服務類型未能應付的特別需求(例如婚宴和喪禮)而提供的服務。	紅色

資料來源：運輸署的記錄

附註：合約式出租服務由運輸署署長根據《道路交通條例》給予許可，而其他類型服務的定義則在《公共巴士服務條例》中訂明。

贊成和反對學生服務車輛裝設安全帶的論點 (2001-02 年度)

海外贊成和反對學生服務車輛必須裝設安全帶的主要論據如下：

I. 贊成學生服務車輛裝設安全帶的論點：

- (a) **在意外中保障兒童安全** 安全帶可使兒童留在座位，遇有翻車、側面撞擊或攔腰相撞(對比迎頭相撞或前車與尾隨車輛相撞)等情況，則可發揮較好的保護作用；
- (b) **延續教育訊息的價值** 在校巴上使用安全帶，可加強向學齡兒童所傳遞的教育訊息，並可收延續教育訊息之效，使他們長大後繼續使用安全帶；及
- (c) **乘客的行為** 正確地使用安全帶，可改善學童在校巴上的行為、減少分散司機的注意力，並可能會減少發生意外的機會。

II. 反對學生服務車輛裝設安全帶的論點：

- (a) **發生嚴重意外時不能發揮作用** 遇到會引致乘客死亡或重傷的嚴重意外時，例如與大型車輛相撞等情況，安全帶未必能發揮作用。由於兒童未必懂得自行解除安全帶，一旦校巴發生火警，或墮入河流、湖泊或水塘之類的地方，安全帶有可能會妨礙兒童迅速逃離校巴；
- (b) **開支運用不當** 校巴的安全記錄一向良好。假如把每輛校巴安裝安全帶的額外成本用於其他安全措施，效果可能更佳；
- (c) **會否被使用** 即使校巴裝設了安全帶，學童也不一定會配用。此外，校巴司機或跟車保姆也難以全程看牢學童，確保安全帶已經繫緊或調校妥當。安全帶調校不當，同樣會構成危險；及
- (d) **安全帶可導致受傷** 學童曾經因為以安全帶作武器、手指夾在帶扣中或被鬆脫的安全帶絆倒而受傷。

資料來源：立法會交通事務委員會文件

業內人士對學生服務車輛裝設安全帶的意見
(2001-02 年度)

學校巴士行業對學生服務車輛必須裝設安全帶的意見如下：

- (a) 就跟車保姆須負責確保車上每一名學童全程均繫上安全帶，業內人士表示非常關注。跟車保姆的薪酬並不高，要聘請願意承擔這項責任的跟車保姆將會十分困難；
- (b) 學童可能會以安全帶作為武器，襲擊其他學生，造成危險；
- (c) 在無人協助的情況下，年幼的學童有可能無法解開帶扣。如發生緊急事故／意外，例如車輛發生火警或沉進水中時，即使有跟車保姆，繫上安全帶也可能會妨礙學童逃生；
- (d) 取消“3 人作 2 人計算”的規則後，在路面上行駛的學生服務車輛數目可能會增加，使道路(尤其是學校附近一帶的道路)更加擠塞；
- (e) 學童上落巴士所需的時間會增加；
- (f) 由於“3 人作 2 人計算”的規則會取消，同時學校巴士須額外提供跟車保姆，學校巴士接載學童服務的收費因而會大幅度增加，令一些家長／監護人無法負擔。結果，最終只有較富裕的階層能夠使用這項服務，而一般市民則未必能負擔。此外，這項措施也會對業內人士的經營構成困難；
- (g) 往返學校的路程通常頗短，而學校巴士的行車速度也相當慢，因此，繫上安全帶的作用不大；
- (h) 承保範圍可能不包括因裝設／使用安全帶而造成的損壞／損傷；及
- (i) 應着重教導學生在學生服務車輛上守規矩。

資料來源：立法會交通事務委員會文件

2013 年 3 月顧問研究報告內
有關保護式座椅的海外研究結果撮要

因素	結果
優點	<ul style="list-style-type: none">較安全帶更加容易實施只需改裝乘客座椅，無須學生乘客採取行動配合
缺點	<ul style="list-style-type: none">如遇橫向或側面撞擊、翻車或可能拋出車外的情況，便無法保護乘客無法為 4.5 歲以下或體重不足 18 公斤的乘客提供足夠保護，原因是他們頭圍較小，而保護式座椅的防撞性能也有所限制。不過，保護式座椅對這些乘客仍能發揮輕微的保護作用
安全效益	<ul style="list-style-type: none">如遇前後撞擊或緊急煞車，能有效保護乘客遇有撞車時，乘客身體會向前衝，撞向前面防撞椅背致其變形，令致撞擊力由整個上身分散承受
乘客體型	<ul style="list-style-type: none">遇有正面撞擊，4.5 歲以下的兒童因頭圍和體重的關係，如未有繫緊，便不能完全受到椅背防撞軟墊的保護對於 4.5 歲以下、體重僅有或不足 18 公斤的乘客來說，除了採用分隔座位設計，還須安裝適當的繫緊系統對年紀較長的兒童 (4.5 歲或以上) 來說，保護作用甚佳
車輛特色	<ul style="list-style-type: none">已訂明椅背的最佳高度
碰撞類別	<ul style="list-style-type: none">在正面撞擊或尾部撞擊時能大大降低受傷風險，於斜向撞擊或翻車時則不然
運作考慮	<ul style="list-style-type: none">由於是被動繫緊系統，應沒可能出現錯用的情況無須增派跟車保母不會影響上落客或緊急逃生的時間，亦無須更改“3 人作 2 人計算”的安排

資料來源：運輸署的記錄

附錄 F
(參閱第 4.15 段)

其他司法管轄區就學生服務車輛的
保護式座椅及／或安全帶規定
(2010-11 年度)

	司法管轄區	保護式座椅	安全帶	
			裝設	使用
1	澳洲 (聯邦)	x	✓	x
2	澳洲 (新南威爾斯)	x	x	✓
3	澳洲 (昆士蘭)	✓	✓ (註 1)	✓
4	澳洲 (南澳洲)	x	x	x
5	澳洲 (維多利亞)	x	x	x
6	澳洲 (西澳洲)	x	x	x
7	加拿大	✓	x	x
8	哥倫比亞	x	✓	✓
9	歐洲聯盟	x	✓	✓
10	法國	x	✓	✓
11	德國	x	x	x
12	愛爾蘭	x	✓	✓
13	日本	x	✓ (註 2)	✓
14	韓國	✓	✓	x

附錄 F
(續)
(參閱第 4.15 段)

	司法管轄區	保護式座椅	安全帶	
			裝設	使用
15	中國內地	✓	✓ (註 3)	✗
16	新加坡	✗	✓ (註 4)	✓
17	斯里蘭卡	✗	✗	✗
18	英國	✗	✓	✓
19	美國 (聯邦)	✓	✓ (註 5)	✗
20	美國 (新罕布什爾)	✗	✓	✓
21	美國 (新澤西)	✓	✓	✓
22	美國 (紐約)	✓	✓	✗
23	津巴布韋	✗	✗	✗

資料來源：運輸署的記錄

註 1：此規定只適用於處於極端營運環境而座位數目為 17 個或以上的巴士。

註 2：此規定不適用於幼稚園小型巴士。

註 3：此規定只適用於接載小學生的學生服務車輛。

註 4：此規定只適用於座位數目為 15 個或以下的小型巴士。

註 5：此規定只適用於車輛總重為 4 536 公斤或以下的小型學生服務車輛。

附註：上述 23 個司法管轄區有關保護式座椅和安全帶的規定，是以運輸署的顧問於 2010 至 2011 年期間進行的研究結果為依據。

第 5 章

發展局 土地註冊處

土地註冊處的運作

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

土地註冊處的運作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.16
審查工作	1.17
鳴謝	1.18
第 2 部分：提供服務	2.1
土地註冊服務	2.2 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23
土地資訊和業主立案法團服務	2.24 – 2.37
審計署的建議	2.38
政府的回應	2.39 – 2.40
第 3 部分：實施土地業權註冊制度	3.1
背景	3.2 – 3.7
政府在實施土地業權註冊制度方面付出的努力	3.8 – 3.30
審計署的建議	3.31
政府的回應	3.32
第 4 部分：財政事宜及服務表現匯報	4.1
收費及費用	4.2 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15

	段數
服務表現匯報	4.16 – 4.25
審計署的建議	4.26
政府的回應	4.27 – 4.28

附錄	頁數
A：土地註冊處：組織架構圖(摘要) (2017年6月30日)	52
B：土地註冊處營運基金固定資產平均淨值的回報率 (1993–94至2016–17年度)	53
C：3間新界查冊中心的營運表現 (2012–13至2016–17年度)	54
D：契約註冊制度和土地業權註冊制度的主要特點	55
E：土地註冊處就處理3個主要問題提出的建議摘要 (2017年9月)	56
F：《土地業權條例》督導委員會的職權範圍	57
G：兩階段轉換機制的主要特點 (2011年5月)	58
H：根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的4個轉換方案 (2014年6月)	59

土地註冊處的運作

摘要

1. 土地註冊處由土地註冊處處長掌管，旨在提供一套快捷有效的土地註冊制度，以便土地交易有秩序地進行。除了確保為客戶提供穩妥方便的土地註冊和資訊服務外，該處的使命也包括與時並進，提倡及循序落實香港土地業權註冊制度。政府在1993年8月1日根據《營運基金條例》(第430章)設立土地註冊處營運基金，以便對土地註冊處的運作進行管理及核算。土地註冊處處長是土地註冊處營運基金的總經理。

2. 土地註冊處須就其業績和財務表現，分別向發展局和財經事務及庫務局負責。發展局會為土地註冊處的工作給予政策指引，而財經事務及庫務局則負責監督土地註冊處的財務表現。根據《營運基金條例》，土地註冊處營運基金須使所運用的固定資產產生合理回報。在1993-94至2016-17年度的24年期間，土地註冊處營運基金每年均達到固定資產平均淨值目標回報率，只有2015-16年度例外(實際回報率為4.1%，而目標回報率則為6.9%)。審計署最近就土地註冊處的運作進行審查。

提供服務

3. 土地註冊處提供的主要服務包括：(a) 土地註冊服務，為影響土地的文件按《土地註冊條例》(第128章)辦理註冊和備存載列最新資料的土地登記冊；(b) 土地資訊服務，讓市民查閱土地登記冊，並為其提供註冊文件及相關記錄的副本；及(c) 業主立案法團服務，按照《建築物管理條例》(第344章)為業主立案法團辦理註冊和備存業主立案法團登記冊(第1.3及2.2段)。

4. **需要更新土地登記冊整理工作的目標完成日期** 土地註冊處備存逾300萬份土地登記冊，涉及約2370萬份土地文件的註冊資料(由1844年累積至今)。在1986至1997年期間進行的電腦化工作中，人手備存的土地登記冊轉為電腦化記錄(其後再轉換為綜合註冊資訊系統的記錄，該系統自2005年2月起啟用)。土地註冊處表示，在綜合註冊資訊系統中：(a) 若干資料因某些原因沒有載於部分土地登記冊，這些原因包括有關資料可能未有記錄在人手備存的土地登記冊，或在進行電腦化工作期間沒有輸入電腦化的土地登記冊；及

摘要

(b) 部分電腦化的土地登記冊內的“地址”欄只載有地址的一部分，其餘部分則顯示在“物業備註”欄，原因是在綜合註冊資訊系統啟用前，“地址”欄的長度有限。土地註冊處自 2007 年 6 月以來一直進行整理工作，以填補相關資料。然而，土地註冊處表示，原先訂於 2018 年年底前完成的整理工作，完成日期或會延遲(第 2.4 至 2.8 段)。

5. **需要提升土地登記冊資料的準確度** 土地註冊處表示，該處不時透過質素控制查核和日常運作中，以及外界提出的修訂要求，發現土地登記冊記項裏的手民之誤或資料不一致(土地註冊處統稱之為“錯誤”)。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，每年獲更正的土地登記冊錯誤(分類為轉換錯誤、註冊錯誤和註冊摘要錯誤)總數介乎 5 737 至 7 564 項不等。土地註冊處需要不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析(例如錯誤的嚴重程度和可能成因)，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度(第 2.9 至 2.12 及 2.14 段)。

6. **需要不時檢討新界查冊中心的表現** 土地註冊處設有 3 間分別位於荃灣、大埔和元朗的新界查冊中心，提供櫃位查冊、副本及業主立案法團服務。審計署留意到，在 2012–13 至 2016–17 年度期間，這 3 間新界查冊中心：(a) 每年均錄得營運虧損，介乎 90 萬元至 200 萬元不等；及 (b) 使用量低。在這 5 年期間的每一年，在兩間新界查冊中心使用查冊和副本服務的訪客人數平均每天不足 55 人，而在每間新界查冊中心使用業主立案法團服務的訪客人數則平均每天不超過 5 人(第 2.27 及 2.28 段)。

實施土地業權註冊制度

7. 目前，香港沿用的契約註冊制度是按照《土地註冊條例》記錄土地及物業交易。該制度只賦予註冊契約優先次序，並作為已註冊文書的公開索引。契約註冊制度並不保證已註冊為擁有人的人士擁有妥善的業權，也不提供業權保證。為確定物業業權，買方律師每次均須查核在物業進行新交易之前不少於 15 年內涉及該物業所有交易的過往業權文件。從十九世紀末開始，許多採用普通法的司法管轄區已實施土地業權註冊制度，該制度就物業業權提供不可推翻的證據(第 1.14 及 1.15 段)。

摘要

8. 《土地業權條例》(第 585 章) 於 2004 年 7 月制定，目的是提供一套新的土地業權註冊制度以註冊土地的業權及權益，從而使物業業權更加明確，並精簡物業轉易程序。然而，直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。多年來，實施土地業權註冊制度涉及多項複雜問題。總的來說，各持份者就轉換機制、更正安排和彌償安排這 3 個主要問題多番商討，而且意見分歧。土地註冊處曾就該等問題提出多項建議，而直至 2017 年 9 月，該處仍致力與各持份者就實施土地業權註冊制度的未來路向達成共識(第 1.16、3.5 至 3.7 及 3.22 段)。

9. **低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度** 在 2002 年 12 月，政府向立法會提交《土地業權條例草案》。在法案委員會審議條例草案期間，政府建議《土地業權條例》在制定兩年後生效，並承諾在《土地業權條例》制定與生效相距的兩年期間，對該條例進行制定後的檢討，並會就在審議條例草案期間所提出的各項問題採取跟進行動。《土地業權條例》其後於 2004 年 7 月制定。然而，該條例在 2017 年 9 月(即制定後 13 年) 仍未生效。土地註冊處在制定後的檢討中發現該條例須作出大量修訂。土地註冊處似乎低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度(第 3.9、3.10 及 3.23 段)。

10. **需要為土地業權註冊制度設定目標實施日期和制訂行動計劃** 在 2004–05 至 2009–10 年度期間，土地註冊處曾就土地業權註冊制度設定目標實施日期和制定行動計劃，並提交《土地業權條例》督導委員會備考(督導委員會由土地註冊處於 2004 年 11 月成立，以督導《土地業權條例》的檢討工作)。然而，此後土地註冊處既沒有設定土地業權註冊制度的目標實施日期，也沒有制訂行動計劃及實施時間表，以便督導和統籌各項與實施土地業權註冊制度有關的工作(第 3.12 及 3.26 段)。

11. **需要加倍努力實施土地業權註冊制度** 在 2009 年 2 月，立法會的發展事務委員會和司法及法律事務委員會轄下成立了研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會，以更聚焦地監察政府就《土地業權條例》擬備修訂建議的工作，並在政府草擬法案的過程中提供意見。在該立法會聯合小組委員會 2010 年 12 月和 2011 年 6 月的會議上，有立法會議員表示：(a) 政府在實施新的土地業權註冊制度方面的工作進展緩慢，對此感到失望；(b) 政府在收集主要持份者的意見和關注事項後，尚未作出任何政策決定，對此提出關注；及 (c) 儘管政府由 2004 年開始已推展《土地業權條例》的修訂工作，但有關工作的進度仍未如理想，對此表示遺憾。直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未

摘要

生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。鑑於實踐土地業權註冊制度可帶來的效益，發展局及土地註冊處需要考慮立法會議員關注的事項並加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施(第 3.16、3.29 及 3.30 段)。

財政事宜及服務表現匯報

12. **需要定期檢討所有收費項目的收費** 土地註冊處會就其服務收取《土地註冊費用規例》(第 128B 章) 訂明的法定收費及該規例未有訂明的非法定收費。土地註冊處自 1993 年成立以來，先後進行了 5 次涵蓋所有收費項目的收費檢討，每次檢討相隔 3 至 7 年(即於 1998、2005、2008、2011 及 2016 年進行)。審計署留意到，2016 年的收費檢討發現非法定收費的整體收回成本比率只達 67%，土地註冊處因而於 2017 年 4 月調整非法定收費。收費整體上調 75%，若干收費項目的加幅顯著，達 100% 至 200% 不等。土地註冊處可以較定期地檢討收費，讓每次檢討後的加幅較為溫和(第 4.2、4.4、4.7 及 4.8 段)。

13. **需要不時檢討業務運作和收回服務成本的情況** 文件註冊是土地註冊處的主要服務，佔其營業額的比例甚高(在 2010–11 至 2016–17 年度期間的比例介乎 36% 至 56% 不等)。近年，該服務的業務大幅下跌。在 2010–11 至 2016–17 年度期間，送交註冊的土地文件數目大幅減少 45%，相關收入也下跌 47%。審計署留意到，文件註冊服務由 2010–11 年度收入高於成本 9,300 萬元，顯著變為 2015–16 年度未能收回成本 8,000 萬元。未能收回成本的金額頗大，影響固定資產平均淨值回報率，也許導致 2015–16 年度回報率未能達標(實際回報率為 4.1%，而目標回報率則為 6.9%)。鑑於土地註冊處的業務運作取決於物業市場狀況，土地註冊處需要不時檢討其業務運作及收回服務成本的情況(尤其是文件註冊服務)(第 4.9 至 4.11 段)。

14. **沒有按提供服務的不同方式而收取不同的費用** 土地註冊處通過不同方式(如櫃位服務和網上服務)提供查冊和副本服務。雖然服務成本會因提供服務的不同方式而有很大差別，但土地註冊處仍收取劃一的服務費用。例如在 2015–16 年度，土地註冊處就某一項服務的收費為 15 元，但通過櫃位提供服務的成本為 105 元，而通過網上提供服務的成本則為 11 元(第 4.12 段)。

15. **需要檢討實際服務表現資料的製備方式** 審計署審查土地註冊處就 2016–17 年度的 30 項服務指標所製備的實際服務表現資料後，發現當中有

摘要

24 項服務指標，土地註冊處是抽樣以人手製備實際服務表現資料。鑑於在製備實際服務表現資料時採用的樣本數量有限 (例如每年 12 個工作天)，審計署關注所製備的資料是否能夠如實反映土地註冊處的實際服務表現。審計署也留意到，土地註冊處依賴一套以人手操作的系統製備實際服務表現資料。因此，土地註冊處宜考慮盡量多採用科技方法製備實際服務表現資料 (第 4.17、4.18 及 4.20 段)。

審計署的建議

16. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議土地註冊處處長應：

提供服務

- (a) 更新土地註冊處的土地登記冊整理工作的目標完成日期並致力按期完成 (第 2.22(a) 段)；
- (b) 不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度 (第 2.22(b) 段)；
- (c) 不時檢討並採取措施進一步改善新界查冊中心的財務及營運表現，過程中應關注營運這些查冊中心的成本效益和服務需求 (第 2.38(a) 段)；

財政事宜及服務表現匯報

- (d) 就所有收費項目進行定期收費檢討，並在有需要時調整收費 (第 4.14(a) 段)；
- (e) 不時檢討土地註冊處的業務運作及收回服務成本的情況 (尤其是文件註冊服務)，以期盡量採取措施處理物業市場狀況對其服務的影響 (第 4.14(b) 段)；
- (f) 考慮按提供服務的不同方式而收取不同的費用 (第 4.14(c) 段)；
- (g) 審慎檢討就 24 項服務指標製備實際服務表現資料的方式，以確保該等資料能夠如實反映實際服務表現 (第 4.26(a) 段)；及

摘要

- (h) 考慮盡量多採用科技方法製備土地註冊處的實際服務表現資料 (第 4.26(c) 段)。

17. 審計署也建議發展局局長及土地註冊處處長應：

實施土地業權註冊制度

- (a) 全面評估實施土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度 (第 3.31(a) 段)；
- (b) 在評估所涉及問題和工作的複雜程度後，根據評估結果、持份者的意見和歷年累積的經驗，在切實可行的情況下盡早為土地業權註冊制度設定目標實施日期，並制訂行動計劃和時間表 (第 3.31(b) 段)；
- (c) 向《土地業權條例》督導委員會匯報土地業權註冊制度的目標實施日期及提交行動計劃，以供該委員會考慮 (第 3.31(c) 段)；及
- (d) 加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施，過程中應考慮立法會議員關注的事項，以及有關實施土地業權註冊制度的審查結果 (第 3.31(d) 段)。

政府的回應

18. 發展局局長和土地註冊處處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，並概述審查目的及範圍。

背景

土地註冊處的使命和職能

1.2 土地註冊處由土地註冊處處長掌管，旨在提供一套快捷有效的土地註冊制度，以便土地交易有秩序地進行。該處的使命是：

- (a) 確保為客戶提供穩妥方便的土地註冊和資訊服務；
- (b) 開發土地註冊處的人力資源、發展資訊科技、優化服務環境，確保為客戶提供高效及優質服務；及
- (c) 與時並進，提倡及循序落實香港土地業權註冊制度。

1.3 土地註冊處履行以下主要職能：

- (a) 為影響土地的文件(註 1)按《土地註冊條例》(第 128 章——註 2)辦理註冊，並備存載列最新資料的土地登記冊(註 3)；
- (b) 提供查閱土地登記冊和供應註冊文件及相關記錄副本的服務；
- (c) 向政府部門及機構提供物業資料；及
- (d) 按照《建築物管理條例》(第 344 章)為業主立案法團辦理註冊和備存業主立案法團登記冊。

註 1：一般而言，達成或阻止土地業權轉移，或本身產生土地權益的文件，即屬影響土地的文件。

註 2：《土地註冊條例》旨在就影響土地財產或不動產的契據、轉易契、判決及其他文書的註冊，土地註冊處記錄的備存，以及其他與土地註冊有關的事宜，訂定條文。

註 3：土地登記冊記錄每一物業已註冊的業主資料，以及該物業已註冊的轆轤。

土地註冊處營運基金

1.4 政府在 1993 年 8 月 1 日根據《營運基金條例》(第 430 章) 設立土地註冊處營運基金，以便對土地註冊處的運作進行管理及核算。土地註冊處營運基金獲資本投資基金(註 4) 撥給 1.183 億元初期資本及 2.366 億元貸款。該筆貸款已於 2003 年 8 月悉數償還。

1.5 土地註冊處處長是土地註冊處營運基金的總經理。根據《營運基金條例》，營運基金的總經理須按以下目標管理營運基金：

- (a) 進行有效率及有效的運作，使有關服務符合適當水準；
- (b) 在合理時間內，使該營運基金的收益，以跨年計算，足以應付因提供有關的政府服務而招致的開支，及足以為應付該基金的債務而提供資本；及
- (c) 使所運用的固定資產產生財政司司長所釐定的合理回報。

土地註冊處作為營運基金，以自負盈虧的方式運作，可保留業務所得的收入，用以抵銷提供服務的成本。

管治架構

1.6 土地註冊處須就其業績和財務表現，分別向發展局(註 5) 和財經事務及庫務局負責。發展局會為土地註冊處的工作給予政策指引，而財經事務及庫務局則負責監督土地註冊處的財務表現。

註 4：資本投資基金由當時的立法局於 1990 年 4 月 1 日決議通過成立，用以資助政府在地下鐵路公司(由 2000 年 6 月 30 日起成為地鐵有限公司，並於 2007 年 12 月 2 日起成為香港鐵路有限公司)、九廣鐵路公司、香港房屋委員會、新香港隧道有限公司及立法會財務委員會指定的其他機構所作的投資。

註 5：發展局於 2007 年 7 月成立，其職責包括負責有關土地註冊處的政策事宜。2007 年 7 月之前，有關政策由當時的房屋及規劃地政局(2002 年 7 月至 2007 年 6 月)、當時的規劃地政局(2000 年 1 月至 2002 年 6 月)、當時的規劃環境地政局(1997 年 7 月至 1999 年 12 月)，以及當時的規劃環境地政科(1997 年 7 月之前) 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土地註冊處政策事宜的決策局和事務科。

1.7 於 1993 年 8 月 1 日生效的《架構協議》，規管發展局局長與土地註冊處處長(即土地註冊處的首長及土地註冊處營運基金的總經理)的關係。《架構協議》載述局長和土地註冊處處長的職責，也列明土地註冊處營運基金的職能與目標、服務與組織架構、財政規劃與管制，以及薪酬與人事事宜。

1.8 根據《架構協議》：

- (a) 發展局局長負責多項事宜，包括：
 - (i) 制訂及檢討政府的土地註冊政策和目標；
 - (ii) 訂定土地註冊處營運基金的政策目標；及
 - (iii) 在徵詢土地註冊處處長的意見後，為土地註冊處營運基金訂定服務指標；及
- (b) 土地註冊處處長就多項事宜向發展局局長負責，包括：
 - (i) 管理及營運土地註冊處營運基金的業務，以及達到其服務指標；及
 - (ii) 就與土地註冊及土地業權註冊有關的政策及立法事宜提供意見。

1.9 按照《架構協議》的規定，土地註冊處營運基金每年須把中期企業及業務計劃呈交財經事務及庫務局局長批核計劃中的財政部分，以及呈交發展局局長整體批核有關計劃。該計劃訂定土地註冊處未來 5 年的發展，及作為評核土地註冊處業績的基準。

1.10 根據《營運基金條例》，土地註冊處營運基金的年報連同經審計的財務報表每年須呈交立法會省覽。

員工人數

1.11 土地註冊處共設有 3 個職能分科和多個支援分部，其組織架構圖摘要載於附錄 A。截至 2017 年 6 月，土地註冊處有 583 名員工，包括 484 名 (83%) 公務員和 99 名 (17%) 合約員工。

土地註冊處營運基金的財政狀況

1.12 根據《營運基金條例》，土地註冊處營運基金須使所運用的固定資產產生合理回報(見第 1.5(c) 段)。財經事務及庫務局表示，回報率是以土地註冊處營運基金的總全面收益(不包括利息收入和利息支出)除以其固定資產平均淨值(註 6)所得出。財政司司長為土地註冊處營運基金釐定的 1993-94 至 2021-22 年度固定資產平均淨值目標回報率如下：

年份	固定資產平均淨值 目標回報率
1993-94 至 2005-06 年度	10.0%
2006-07 至 2011-12 年度	8.3%
2012-13 至 2016-17 年度	6.9%
2017-18 至 2021-22 年度	5.9%

在 1993-94 至 2016-17 年度的 24 年期間，土地註冊處營運基金每年均達到固定資產平均淨值目標回報率，只有 2015-16 年度例外(見附錄 B)。

1.13 表一顯示土地註冊處營運基金由 2012-13 至 2016-17 年度期間的財政狀況。2016-17 年度土地註冊處營運基金的營業額及運作成本分項數字分別載於圖一及圖二。

註 6： 固定資產平均淨值指某一財政年度中，固定資產的期初結餘與期終結餘的平均值。就此而言，固定資產包括物業(例如土地及建築物)、設備及器材和無形資產(例如電腦軟件牌照)。

表一

土地註冊處營運基金的財政狀況
(2012–13 至 2016–17 年度)

詳情	2012–13 (百萬元)	2013–14 (百萬元)	2014–15 (百萬元)	2015–16 (百萬元)	2016–17 (百萬元)
營業額 (a)	502	431	412	387	409
運作成本 (b)	362	370	384	373	382
運作盈利 (c) = (a) – (b)	140	61	28	14	27
其他收入 (註 1) (d)	30	28	26	32	23
名義利得稅前盈利 (e) = (c) + (d)	170	89	54	46	50
名義利得稅 (註 2) (f)	27	14	8	7	8
年度盈利 (註 3) (g) = (e) – (f)	143	75	46	39	42
固定資產平均淨值回報率	34.0%	15.8%	7.8%	4.1%	8.1%
固定資產平均淨值目標 回報率	6.9%				

資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

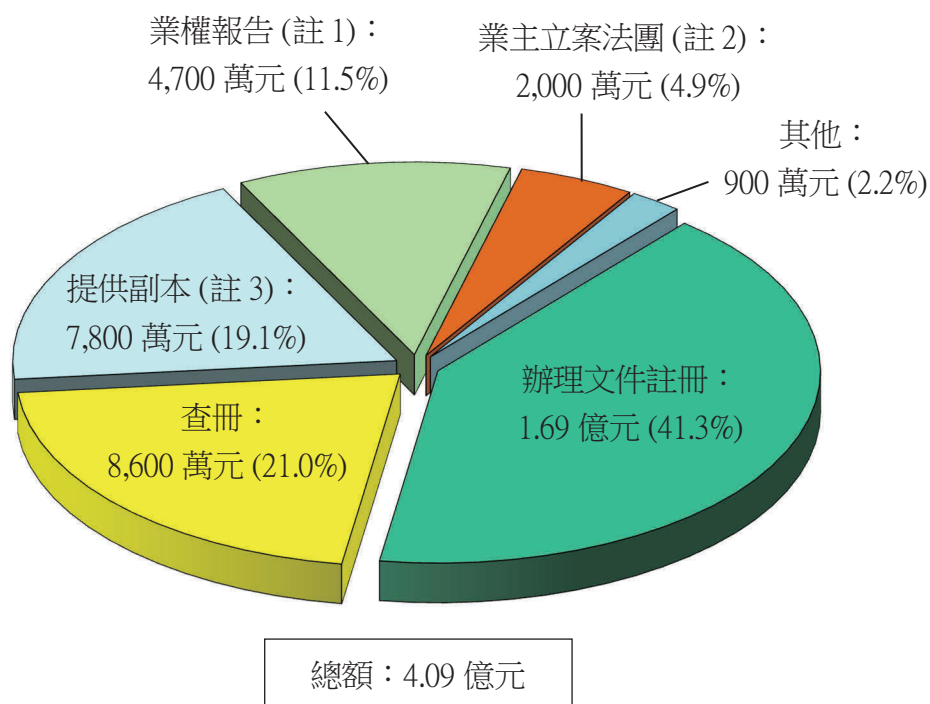
註 1：其他收入主要包括利息收入。

註 2：根據《稅務條例》(第 112 章)，土地註冊處營運基金無須繳付利得稅。然而，作為營運基金，土地註冊處營運基金須向政府繳付一筆款項，金額相當於按《稅務條例》的規定所計算的利得稅。

註 3：由於並沒有其他全面收益，因此年度盈利與年度總全面收益(見第 1.12 段)相同。

圖一

土地註冊處營運基金的營業額
(2016-17 年度)



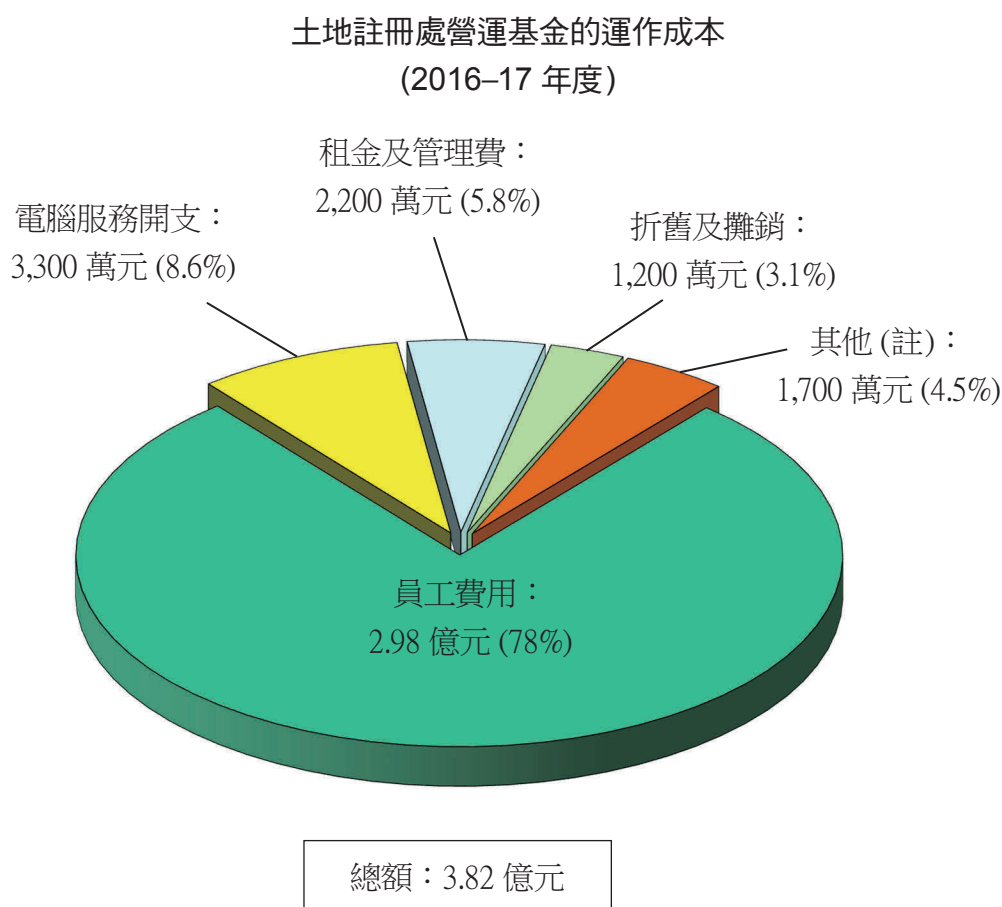
資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

註 1：“業權報告”指向政府決策局／部門提供的服務，包括查閱土地註冊處的記錄、就查閱結果編制報告，以及製備及核實隨附於在土地註冊處註冊的文件的註冊摘要。

註 2：“業主立案法團”指為執行《建築物管理條例》而提供服務所得的收入。根據《財務通告第 3/2013 號》“營運基金的收費安排”，土地註冊處營運基金會代政府收取根據《建築物管理條例》提供服務的費用，並將其撥歸政府一般收入。土地註冊處營運基金會向政府收回其根據該條例提供服務的全部成本。

註 3：“提供副本”指供應註冊文件及相關記錄副本的服務。

圖二



資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

註：“其他”主要包括一般運作開支及中央行政費用。

香港的土地註冊制度

1.14 目前，香港沿用的契約註冊制度是按照《土地註冊條例》記錄土地及物業交易。《土地註冊條例》於 1844 年制定，是香港最早期的法例之一，一直沿用至今。契約註冊制度只賦予註冊契約優先次序，並作為已註冊文書的公開索引。契約註冊制度並不保證已註冊為擁有人的人士擁有妥善的業權，也不提供業權保證。為確定物業業權，買方律師每次均須查核在物業進行新交易之前不少於 15 年內涉及該物業所有交易的過往業權文件（《物業轉易及財產條例》(第 219 章) 規定必須出示這些文件)。土地註冊處表示，契約註冊制度的優點是簡單，而複雜的業權問題，則要由法律界人士處理。

引言

1.15 從十九世紀末開始，許多採用普通法的司法管轄區已實施土地業權註冊制度，該制度就物業業權提供不可推翻的證據。對物業交易量龐大的司法管轄區來說，業權註冊已證實是處理物業權益方面最能確保安全和方便的一個有效制度。

1.16 《土地業權條例》(第 585 章) 於 2004 年 7 月制定，目的是提供一套新的土地業權註冊制度以註冊土地的業權及權益，從而使物業業權更加明確，並精簡物業轉易程序。在制訂《土地業權條例》時，政府按立法會的要求，承諾在條例生效前，對條例進行全面檢討。直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未實施。

審查工作

1.17 2017 年 4 月，審計署展開審查，探討土地註冊處的運作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 提供服務(第 2 部分)；
- (b) 實施土地業權註冊制度(第 3 部分)；及
- (c) 財政事宜及服務表現匯報(第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.18 在審查工作期間，發展局及土地註冊處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：提供服務

2.1 本部分探討土地註冊處所提供的服務。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 土地註冊服務 (見第 2.2 至 2.23 段)；及
- (b) 土地資訊和業主立案法團服務 (見第 2.24 至 2.40 段)。

土地註冊服務

2.2 土地註冊服務涉及為影響土地的文件辦理註冊，以及備存載列最新資料的土地登記冊。土地註冊處位於金鐘道政府合署的客戶服務中心會提供遞交契約服務。土地註冊處表示，現時有逾 300 萬份土地登記冊 (涉及合共約 2 370 萬份土地文件)。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，每年送交土地註冊處註冊的土地文件數目由約 42 萬至 60 萬份不等 (見表二)。

表二

送交註冊的土地文件數目
(2012–13 至 2016–17 年度)

年度	土地文件數目
2012–13	598 843
2013–14	424 634
2014–15	505 894
2015–16	445 889
2016–17	468 630

資料來源：土地註冊處的記錄

土地註冊程序

2.3 土地註冊處的土地註冊程序如下：

- (a) **輸入資料** 在接獲遞交註冊的契約或其他文件，以及隨附的註冊摘要(註 7)後，文書助理會按《土地註冊規例》(第 128A 章)第 10 條的規定，把註冊摘要的資料輸入綜合註冊資訊系統(註 8)。該註冊摘要記項會於翌日載列於相關土地登記冊內的“等待註冊的契約”欄；
- (b) **查核資料** 助理文書主任會審閱文件(即第一層查核)，以決定有關文件是否可根據《土地註冊條例》及其附屬法例註冊，以及註冊摘要內的資料是否已按《土地註冊規例》第 6 條的規定準確載列。助理文書主任也會查核輸入的資料是否有錯誤，並作出所需修改；
- (c) **覆核資料** 文書主任會覆核有關註冊(即第二層查核——註 9)，以確保文件可進行註冊。假如覆核結果顯示文件可進行註冊，文書主任會批簽有關文件的註冊。相應的註冊摘要記項會於翌日由“等待註冊的契約”欄，按適當情況移至相關土地登記冊的“業主資料”或“物業涉及的轉讓”欄；及
- (d) **影像處理** 已註冊的文件會進行掃描，並儲存於綜合註冊資訊系統，然後才送回交契人士。文件經影像處理後會供市民查閱。

註 7：每份遞交註冊的文件必須附連以《土地註冊條例》訂明形式的註冊摘要。註冊摘要必須載有《土地註冊規例》第 6 條規定的文件資料(例如文件的日期和性質、受影響處所的地址和各方有關人士的名稱)。

註 8：土地註冊處於 2005 年 2 月推出綜合註冊資訊系統，取代於 1997 年全面啟用的舊有電腦系統。綜合註冊資訊系統可在土地註冊處內為更具效率的工作模式提供支援，又可透過互聯網為客戶提供服務，以及可不時加以發展以應付新的服務及不斷轉變的工作量或部門需求。

註 9：土地註冊處表示，根據現時的註冊指引，註冊處人員須覆核若干類型文件的註冊，包括法庭指令、承諾書、批地契據、牌照契據及確認契據。

需要更新土地登記冊整理工作的目標完成日期

2.4 土地註冊處表示：

- (a) 該處備存逾 300 萬份土地登記冊，涉及約 2 370 萬份土地文件的註冊資料。土地登記冊內的資料由 1844 年累積至今；及
- (b) 多年來，土地記錄由負責契約註冊的不同部門以不同方式備存，當中經過多番轉變如下：
 - (i) 1949 年以前，香港島和九龍物業的契約註冊工作由當時的土地登記所 (於 1844 年根據《土地註冊條例》成立) 負責。土地登記所由不同部門管轄，並於 1949 年與其他職能部門 (如當時的公司登記所和當時的破產管理處) 合併，成立當時的登記總署；
 - (ii) 1982 年以前，新界物業的契約註冊工作由理民官或地政專員轄下的各區地政處負責。註冊總署在 1982 年按計劃分階段逐步接收各區地政處的土地註冊職能。該項計劃於 1990 年完成；及
 - (iii) 1993 年 5 月，註冊總署解散，土地註冊處繼而成立，接收註冊總署的土地註冊職能。

2.5 1986 年以前，土地登記冊以人手備存。在 1986 年，人手備存的土地登記冊開始轉為電腦化記錄 (下稱電腦化工作)。土地註冊處於 1997 年完成這項電腦化工作。及後，載於舊有電腦系統的電腦化記錄被轉換為自 2005 年 2 月起啟用的綜合註冊資訊系統的記錄 (見第 2.3(a) 段註 8)。

2.6 土地註冊處表示，在綜合註冊資訊系統中：

- (a) 若干資料 (例如過往交易的擁有人名稱或註冊文件的性質) 因某些原因沒有載於部分土地登記冊，這些原因包括有關資料在進行電腦化工作前可能未有記錄在人手備存的土地登記冊，或在進行電腦化工作期間因成本效益理由沒有輸入電腦化的土地登記冊；及
- (b) 部分電腦化的土地登記冊內的“地址”欄只載有地址的一部分，其餘部分則顯示在“物業備註”欄，原因是在綜合註冊資訊系統於 2005 年啟用前，電腦化土地登記冊的“地址”欄長度有限。

2.7 為處理第 2.6 段所述的土地登記冊資料問題，土地註冊處已為所有土地登記冊進行甄別。為切合客戶對土地登記冊有完整資料的期望，以及加強土地記錄的可靠程度，土地註冊處自 2007 年 6 月以來一直進行整理工作，以填補相關資料。截至 2017 年 4 月：

- (a) 在 325 萬個可能有資料未載列的註冊摘要記項 (註 10) 中，約 250 萬個 (77%) 已經查核和按需要作出更新；
- (b) 全部 12 萬份可能在“地址”欄只載有地址的一部分的登記冊已經查核和按需要作出更新；及
- (c) 在 11 萬份可能有文件性質未載列的登記冊中，約 14 000 份 (13%) 已經查核和按需要作出更新。土地註冊處正研究方法使用其資訊系統更新餘下登記冊。

2.8 土地註冊處表示：

- (a) 整理工作原先訂於 2018 年年底前完成；及
- (b) 由於員工流失率高，以及部分懸空的合約員工職位未獲填補，整理工作的完成日期或會延遲。

審計署認為，為加強土地登記冊的完整性和可靠程度，土地註冊處需要更新其整理工作的目標完成日期並致力按期完成。

需要提升土地登記冊資料的準確度

2.9 土地註冊處表示，該處不時透過以下方式，在土地登記冊中 2 370 萬份土地文件 (見第 2.4(a) 段) 的記項裏發現手民之誤或資料不一致 (土地註冊處統稱之為“錯誤”)：

- (a) **土地註冊處的質素控制查核** 除了兩個層級的查核機制 (見第 2.3(b) 及 (c) 段) 外，土地註冊處人員並會每日在當天註冊的文件中隨機挑選 50 份，就該批文件重新進行註冊程序，以此方式進行查核，並調查和更正任何發現的資料不一致；

註 10：註冊摘要記項載有註冊摘要在電腦化土地登記冊所披露的主要資料。

- (b) **土地註冊處日常運作** 土地註冊處人員不時會在日常運作中(例如為個別物業註冊文件時)發現土地登記冊的錯誤;及
- (c) **外界提出的修訂要求** 外界可要求修訂土地登記冊上的登記資料。

在較高層人員(土地註冊主任)覆查和批核後,所找出的錯誤將予更正。

2.10 土地註冊處把所發現的錯誤分為以下 3 類:

- (a) **轉換錯誤** 這類錯誤包括多年前在電腦化工作中(有關工作於 1997 年完成)把人手備存的土地登記冊轉為電腦化記錄時產生的錯誤,以及土地註冊處承襲過往各個主事部門(見第 2.4(b) 段)的錯誤,而這些錯誤早於電腦化前已在人手備存的土地登記冊中出現;
- (b) **註冊錯誤** 這是《土地註冊條例》自 1844 年生效以來在註冊文件過程中產生的錯誤;及
- (c) **註冊摘要錯誤** 這主要是交契的律師為遞交作註冊的文件而填寫註冊摘要時產生的錯誤(註 11)。

2.11 在 2012-13 至 2016-17 年度期間,每年獲更正的土地登記冊錯誤總數介乎 5 737 至 7 564 項不等(見表三)。這段期間,獲更正的轉換錯誤數目時有高有低,由 2 926 至 5 722 項不等。過去 5 年期間,註冊錯誤和註冊摘要錯誤的數目大致上減少,前者由 2 820 項減至 1 162 項,後者則由 728 項減至 436 項。

註 11: 根據《土地註冊規例》第 7 條,每份註冊摘要均須經交契人士核實已按照該規例的規定,錄載一段關於其內容所列各項詳情的確當及真實敘述。按照土地註冊處的註冊程序,註冊處人員須查核註冊摘要是否準確錄載規例第 6 條規定的詳情(見第 2.3(b) 段)。

表三

獲更正的土地登記冊錯誤數目
(2012–13 至 2016–17 年度)

年度	獲更正的錯誤數目			
	轉換錯誤	註冊錯誤	註冊摘要錯誤	總計
2012–13	3 103 (47%)	2 820 (42%)	728 (11%)	6 651 (100%)
2013–14	4 309 (57%)	2 394 (32%)	861 (11%)	7 564 (100%)
2014–15	2 926 (51%)	2 061 (36%)	750 (13%)	5 737 (100%)
2015–16	3 947 (65%)	1 520 (25%)	562 (10%)	6 029 (100%)
2016–17	5 722 (78%)	1 162 (16%)	436 (6%)	7 320 (100%)

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

2.12 為利便進行土地和物業交易，土地登記冊必須載錄準確的註冊資料。雖然土地註冊處把獲更正的錯誤分為 3 類進行分析，提供了有關錯誤性質方面的資料，但審計署認為，為提供更完備的管理資料，以監察土地登記冊的準確度，處方宜就所發現的錯誤進行更詳細分析。舉例來說，就註冊錯誤而言，分析以下事宜或有助益：

- (a) **錯誤的嚴重程度** 舉例來說，註冊錯誤可能涉及錯誤輸入物業擁有人名稱和地址。雖然土地登記冊的資料並非物業業權的不可推翻的證據，但這些資料如果有錯誤，可能會令有關資料的使用者感到疑惑和不便；及
- (b) **錯誤的可能成因** 這種分析亦可涵蓋錯誤的成因和是否有任何土地註冊處人員不斷犯錯，以監察和採取跟進行動（例如加強有關人員的培訓）。

2.13 土地註冊處表示：

- (a) 大多數錯誤由土地註冊處人員在進行質素控制查核時和日常運作中發現(見第 2.9(a) 及 (b) 段)，其餘則為外界發現；
- (b) 錯誤大多性質輕微，如手民之誤(例如把“Agreement for Sale and Purchase”錯誤輸入為“Agreement for Sale and Purchaser”、把“XX Bank, Limited”錯誤輸入為“XX Bank Limited”及把“Ltd.”錯誤輸入為“Ltd”)；
- (c) 多年來，土地註冊處已實施多項措施以提升資料輸入和註冊的準確度，註冊錯誤和註冊摘要錯誤的數目已因此減少。有關措施包括推行電子註冊摘要表格(見第 2.15 段)、“代價”和“受影響處所”欄位的資料雙重輸入安排、強制規定特定種類的文書須進行第二層查核、把資料輸入職能和註冊職能分開、提供一套全面的註冊指引供員工遵守，以及推出一套知識管理系統，方便員工參閱；
- (d) 轉換錯誤包括多年前產生的錯誤(見第 2.10(a) 段)。由於這些錯誤是歷史遺留的，難以從人手備存的土地登記冊中確定源自誰人；
- (e) 至於在電腦化工作中(有關工作於 1997 年完成)把人手備存的土地登記冊轉為電腦化記錄時產生的錯誤，舊有土地註冊電腦系統已於 2005 年被綜合註冊資訊系統取代(見第 2.3(a) 段註 8)。因此，已不可能對這些錯誤進行分析；及
- (f) 至於註冊錯誤和註冊摘要錯誤，以人手查核錯誤涉及大量資源，並不可行。

2.14 審計署認為，土地註冊處需要不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度。

需要提升電子註冊摘要表格的使用率

2.15 交契人士須把註冊摘要連同遞交註冊的文件一併提交土地註冊處(見第2.3(a)段)。為利便交契人士擬備註冊摘要，土地註冊處於2007年11月推出電子註冊摘要表格，作為傳統註冊摘要表格印製本(須付費購買，每本100張售價15元)以外的選擇。電子註冊摘要表格是註冊摘要的電子版範本，可於土地註冊處網站免費下載。電子註冊摘要表格其後於2009年7月和2012年1月進行提升(註12)。

2.16 表四顯示在2012-13至2016-17年度期間的電子註冊摘要表格使用率。雖然整體使用率逐年上升，但傳統的印製本表格仍佔接獲表格總數約三分之一。鑑於使用電子註冊摘要表格有助提升更新土地登記冊的效率和準確度，審計署認為，土地註冊處需要採取措施，進一步推廣使用電子註冊摘要表格。

表四

電子註冊摘要表格使用率
(2012-13至2016-17年度)

年度	接獲的印製本和 電子版本註冊 摘要表格總數 (a)	接獲的電子註冊 摘要表格數目 (b)	電子註冊 摘要表格使用率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
2012-13	598 843	323 048	54%
2013-14	424 634	238 875	56%
2014-15	505 894	301 986	60%
2015-16	445 889	284 848	64%
2016-17	468 630	318 957	68%

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

註12：2009年7月，土地註冊處提升電子註冊摘要表格，加入二維條碼技術，把表格內填寫的重要資料轉換成二維條碼，列印在表格上。只須掃描條碼，便可把資料輸入綜合註冊資訊系統內。2012年1月，處方推出兩個版本的電子註冊摘要表格，分別為具備自動填寫功能的基本版和具備資料匯入功能的另一版本。

需要探討一站式印花稅稅收和契約註冊服務的未來路向

2.17 將於土地註冊處註冊的文件，如按《印花稅條例》(第 117 章)須繳交印花稅，須先於稅務局的印花稅署加蓋適當印花，才可送交土地註冊處註冊。2003 年 2 月，稅務局為了向公眾提供更佳的服務，建議讓土地註冊處代稅務局收取印花稅稅款，並提供一站式印花稅稅收和契約註冊服務(下稱一站式服務)。土地註冊處於 2003 年 3 月作出回應，原則上同意提供一站式服務。2005 年 12 月，土地註冊處告知稅務局，須修改《營運基金條例》，才可向政府部門提供代理人服務。

2.18 政府原本計劃於 2006 年 8 月推出一站式服務。2006 年 6 月，當局認為應探討以行政手法提供一站式服務，因為法例修訂工作可能在有關實施《土地業權條例》的工作(見第 3 部分)有進展後才會開始。2006 年 9 月，土地註冊處告知稅務局，要先通過《土地業權條例》的修訂條例草案，才進行關於建議修訂《營運基金條例》的工作。2010 年 12 月，土地註冊處邀請稅務局考慮，通過以附帶修正案的方式修訂《印花稅條例》，授權土地註冊處代稅務局收取印花稅稅款。

2.19 2017 年 9 月及 10 月，稅務局告知審計署：

- (a) 《印花稅條例》並不阻止實體機構代稅務局收取印花稅稅款的安排。目前，以營運基金形式運作的香港郵政及一些指定便利店均代稅務局收取印花稅稅款，也沒有因此需要對《印花稅條例》作出修訂；
- (b) 納稅人也可運用電子方式(如信用卡)支付印花稅；
- (c) 2006 年，稅務局認為一站式服務或可增加電子印花服務(2004 年 8 月推行，當時的使用率約為 40%) 使用率，並可節省加蓋印花和註冊的時間；及
- (d) 2016–17 年度，電子印花服務使用率增至 75%，表示電子印花服務廣受大眾歡迎。因此，稅務局認為沒有迫切需要推行一站式服務。

提供服務

2.20 2017年9月及10月，土地註冊處告知審計署：

- (a) 自稅務局引入網上繳付印花稅後，一站式服務可以為客戶帶來的便利，程度或已不如最初設想那樣大，但土地註冊處仍在探討稅務局建議的一站式服務；及
- (b) 根據《營運基金條例》的附屬法例《郵政署營運基金》(第430E章)，香港郵政獲授權為政府部門、公共機構及公共事業機構提供代理人服務。根據這項條文，香港郵政可代稅務局收取印花稅稅款，無須對《印花稅條例》作出任何相應修訂。然而，由於《營運基金條例》的附屬法例《土地註冊處營運基金》(第430A章)並沒有類似條文賦權土地註冊處為政府部門提供代理人服務，加上該附屬法例指明由土地註冊處營運基金提供的服務包括“土地註冊處處長根據或憑藉任何條例獲授權提供的任何服務”，因此必須先修訂該附屬法例或《印花稅條例》，土地註冊處才可代稅務局收取印花稅稅款。

2.21 審計署認為，為了向公眾提供最佳的服務，土地註冊處需要聯同稅務局探討一站式服務的未來路向。

審計署的建議

2.22 審計署**建議**土地註冊處處長應：

- (a) 更新土地註冊處的土地登記冊整理工作的目標完成日期並致力按期完成；
- (b) 不時檢討獲更正的土地登記冊錯誤，並在有需要時，對獲更正的錯誤進行更詳細分析(例如錯誤的嚴重程度和可能成因)，以監察和採取措施，提升土地登記冊的準確度；
- (c) 採取措施，進一步推廣使用電子註冊摘要表格；及
- (d) 聯同稅務局局長探討一站式印花稅稅收和契約註冊服務的未來路向。

政府的回應

2.23 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示土地註冊處會探討使用綜合註冊資訊系統追查和監察該處在 2005 年推行綜合註冊資訊系統後出現的錯誤。

土地資訊和業主立案法團服務

查冊和副本服務

2.24 土地註冊處提供查閱土地登記冊和供應註冊文件及相關記錄副本的服務。查冊和副本服務通過綜合註冊資訊系統在互聯網上提供，而位於金鐘道政府合署的客戶服務中心，以及 3 間分別位於荃灣、大埔和元朗的新界查冊中心的櫃位也提供有關服務。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，大約 90% 的查冊經網上進行，其餘 10% 則在櫃位進行(見表五)。

表五

查冊和副本服務
(2012-13 至 2016-17 年度)

服務	2012-13 (數目)	2013-14 (數目)	2014-15 (數目)	2015-16 (數目)	2016-17 (數目)
查冊服務					
網上查冊	5 011 354 (91%)	4 260 234 (91%)	4 738 037 (92%)	4 647 371 (92%)	4 893 606 (92%)
櫃位查冊	474 907 (9%)	410 299 (9%)	434 553 (8%)	399 435 (8%)	426 355 (8%)
總計	5 486 261 (100%)	4 670 533 (100%)	5 172 590 (100%)	5 046 806 (100%)	5 319 961 (100%)
副本服務					
提供土地記錄 的影像處理副 本及影印本	795 329	829 181	778 354	797 303	747 969

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

業主立案法團服務

2.25 土地註冊處按《建築物管理條例》和《營運基金條例》負責提供業主立案法團服務，包括：

- (a) 辦理和批核業主立案法團的註冊申請；
- (b) 簽發註冊證書；
- (c) 備存法團登記冊；
- (d) 按《建築物管理條例》，把訂明文件存入個別法團檔案；及
- (e) 向公眾提供法團登記冊和法團檔案(下稱業主立案法團記錄)的查冊服務。

2.26 業主立案法團記錄是以人手備存，並按業主立案法團所在地區分別存放於土地註冊處的金鐘道政府合署辦事處和 3 間新界查冊中心(註 13)。這些辦事處按地區提供業主立案法團服務。截至 2017 年 6 月，業主立案法團共有 10 550 個，當中 8 780 個 (83%) 由金鐘道政府合署辦事處提供服務，其餘 1 770 個 (17%) 則由 3 間新界查冊中心提供服務。

需要不時檢討新界查冊中心的表現

2.27 **財務表現** 3 間分別位於荃灣、大埔及元朗的新界查冊中心提供櫃位查冊、副本及業主立案法團服務。每間查冊中心均設於政府大樓內，實用樓面面積有 80 至 146 平方米，並由 4 至 5 名員工營運。審計署留意到這 3 間新界查冊中心在 2012–13 至 2016–17 年度期間，每年均錄得營運虧損，介乎 90 萬元至 200 萬元不等(見表六)。大致來說，位於荃灣、大埔及元朗的新界查冊中心的營運虧損在頭 4 年持續上升，而在 2016–17 年度則見下跌。在 2016–17 年度，這 3 間新界查冊中心的營運虧損分別為 130 萬元、110 萬元和 160 萬元。

註 13：業主立案法團記錄存放於相關土地註冊處辦事處的情況如下：

土地註冊處辦事處	業主立案法團所在地區
金鐘道政府合署辦事處	香港島、九龍及離島
荃灣查冊中心	荃灣及屯門
大埔查冊中心	北區、西貢、沙田及大埔
元朗查冊中心	元朗

表六

3 間新界查冊中心的營運虧損
(2012–13 至 2016–17 年度)

新界查冊中心	營運虧損 (萬元) (註 1)				
	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16	2016–17 (註 2)
荃灣	141.2	177.6	197.7	203.1	132.8
大埔	121.4	117.8	164.2	186.1	107.7
元朗	88.7	151.3	160.3	166.6	157.0

資料來源：土地註冊處的記錄

註 1：土地註冊處表示：(a) 位於荃灣、大埔及元朗的新界查冊中心的收入通常足以支付直接營運成本；(b) 收入不足以支付直接營運成本的情況只偶然發生；及 (c) 在 2012–13 至 2016–17 年度期間，位於荃灣的新界查冊中心在 2013–14 至 2015–16 年度未能收回直接營運成本，而位於大埔及元朗的新界查冊中心則只在 2015–16 年度未能收回直接營運成本。

註 2：土地註冊處表示，3 間新界查冊中心的營運虧損在 2016–17 年度下跌，主要是因為業務整體上升，加上為民政事務總署執行《建築物管理條例》而獲付還的款項主要因收費準則修正 (即把公共查冊範圍及業主立案法團記錄存放空間的辦公地方成本包括在計算內) 而上升。收費準則自 2015–16 年度起修正，以收回根據《建築物管理條例》提供所須服務的全部成本，因此，新界查冊中心在 2016–17 年度獲付還的款額上升，並在 2016–17 年度獲補付 2015–16 年度少付的金額。

附註：新界查冊中心的收入包括查冊和副本服務的收費，以及為民政事務總署執行《建築物管理條例》而獲付還的金額。中心的支出則包括員工費用、租金及管理費、其他運作開支及所分攤的土地註冊處總部費用。

2.28 **營運表現** 3 間新界查冊中心在 2012–13 至 2016–17 年度 5 年期間的營運表現分別載於附錄 C。審計署留意到：

- (a) 在這 5 年期間的每一年，在荃灣查冊中心及大埔查冊中心使用查冊和副本服務的訪客人數平均每天不足 55 人，而元朗查冊中心則不足 100 人。在 2016–17 年度，這 3 間新界查冊中心平均每天訪客人數分別為 35 人、40 人和 76 人；
- (b) 在這 5 年期間的每一年，在每間新界查冊中心使用業主立案法團服務的訪客人數平均每天不超過 5 人。大埔查冊中心的訪客人數由平

均每天 5 人跌至 3 人。元朗查冊中心的平均每天訪客人數最低，在這 5 年期間的每一年平均每天有 2 至 3 人；

- (c) 這 5 年期間，市民對每間新界查冊中心的查冊和副本服務的需求不定。在 2016–17 年度，每間新界查冊中心處理約 51 000 至 64 000 項查冊請求和約 4 000 至 9 000 項提供副本請求；及
- (d) 這 5 年期間，市民對業主立案法團服務的需求不定。每間新界查冊中心每年處理不超過 15 項註冊申請，而在 2016–17 年度處理的查閱事宜則不超過 47 項。

2.29 **關閉 3 間新界查冊中心的建議擱置** 2009 年 5 月前，土地註冊處另有 4 間新界查冊中心，分別位於北區、西貢（均於 2007 年 4 月關閉）、屯門（於 2008 年 5 月關閉）及沙田（於 2009 年 5 月關閉）。鑑於櫃位服務需求減少，以及保留這 4 間辦事處的成本效益，土地註冊處在諮詢民政事務總署（註 14）和相關區議會後，關閉這 4 間新界查冊中心。2009 年 6 月，土地註冊處鑑於餘下 3 間新界查冊中心服務需求低，持續出現營運虧損，再次諮詢民政事務總署意見，建議關閉這 3 間新界查冊中心，集中在金鐘道政府合署的客戶服務中心提供服務。2009 年 7 月，民政事務總署表示並不支持土地註冊處的建議，原因如下：

- (a) 土地註冊處的建議有違政府提倡有效大廈管理及維修的政策方針；及
- (b) 業主立案法團服務應方便居民使用，土地註冊處的建議會為新界居民帶來很大不便和困難。民政事務總署預計，公眾和立法會將會有不少反對及顧慮。

土地註冊處的建議自此擱置。

2.30 鑑於新界查冊中心持續出現營運虧損及使用量低（見第 2.27 及 2.28 段），審計署認為土地註冊處需要不時檢討並採取措施進一步改善新界查冊中心的財務及營運表現，過程中應關注營運這些查冊中心的成本效益和服務需求。

註 14：民政事務局局長乃《建築物管理條例》的主管當局，負責執法和為業主立案法團服務提供資源。民政事務總署是業主立案法團事宜的執行部門。

需要探討業主立案法團記錄電腦化的可行性

2.31 目前，土地註冊處的業主立案法團記錄是以人手備存於相關辦事處（見第 2.26 段）。該處認為把有關記錄電腦化會帶來好處（例如以較安全的方法保存記錄、能夠提供跨區查冊服務，以及提升備存、查閱和備份有關記錄的運作效率和成本效益）。

2.32 2011 年 10 月，土地註冊處向民政事務總署建議把業主立案法團記錄電腦化，包括把存放、備存和查冊記錄的工作電腦化。2012 年 4 月，民政事務總署回覆，表示考慮到政府提供電子服務日趨普遍，故支持該項電腦化建議計劃。2012 年 6 月，土地註冊處告知民政事務總署可行性研究的預算開支，以及需要修訂《建築物管理條例》以配合把業主立案法團記錄電腦化而不須同時以人手運作。在未取得可行性研究的撥款前，土地註冊處又於 2013 年 7 月向民政事務總署建議，直接進行建議計劃的系統分析及設計階段工作，以節省開支及時間。由於需要釐清建議的合適撥款安排，該建議其後擱置。2017 年 3 月及 5 月，有見政府提供電子服務的趨勢，土地註冊處向民政事務總署重提把業主立案法團記錄電腦化的建議。2017 年 6 月，民政事務總署同意考慮在《建築物管理條例》加入適當明確授權條文，為業主立案法團服務以電子方式運作做好準備，並同時研究合適的撥款安排。審計署認為，土地註冊處需要聯同民政事務總署探討把業主立案法團記錄電腦化的可行性。

為物業擁有人而設的電子提示服務訂購量偏低

2.33 2015 年 7 月，土地註冊處為改善顧客服務而推出電子提示服務供物業擁有人訂購。根據該項服務，每當有涉及相關物業的文件遞交註冊，土地註冊處便會向物業擁有人發出電郵通知書。

2.34 土地註冊處表示：

- (a) 開發為物業擁有人而設的電子提示服務，其籌備費用大部分由土地註冊處現有資源承擔。聘請合約員工協助開發該項服務的費用約為 95 萬元；
- (b) 提供該項服務所涉經常費用，由土地註冊處現有資源承擔；及

- (c) 該處曾進行多項活動推廣該項服務，包括發出新聞稿、在土地註冊處網站發放相關訊息、向業主立案法團發信，以及在土地註冊處辦事處、公共圖書館及社區會堂張貼海報和／或派發單張。

2.35 審計署留意到，土地註冊處於 2015 年 2 月提交該項為物業擁有人而設的電子提示服務的收費建議供財經事務及庫務局審批，並估計每年的訂購量約為 41 000 宗。然而，由 2015 年 7 月(推出電子提示服務)至 2017 年 6 月的兩年期間，土地註冊處只接獲 263 宗訂購申請(收入約為 38,000 元)，遠低於該處所估計每年訂購量約 41 000 宗的數目。

2.36 2017 年 9 月，土地註冊處回應審計署的查詢時表示：

- (a) 土地註冊處曾進行顧客服務意見調查、網上意見調查及服務櫃位面談訪問，以評估為物業擁有人而設的電子提示服務的潛在需求。由於進行意見調查／面談訪問時所得反應良好，土地註冊處於 2012 年 12 月首次提交收費建議供財經事務及庫務局審批時，估計每年的訂購量約為 41 000 宗；及
- (b) 由於該項為物業擁有人而設的電子提示服務為新設服務，並沒有過往的訂購額可供參考，每年約 41 000 宗的訂購量純屬土地註冊處所能作出的估算。

2.37 鑑於為物業擁有人而設的電子提示服務訂購量偏低，審計署認為土地註冊處需要找出訂購量偏低的原因，並繼續改善和推廣該項服務。

審計署的建議

2.38 審計署建議土地註冊處處長應：

- (a) 不時檢討並採取措施進一步改善新界查冊中心的財務及營運表現，過程中應關注營運這些查冊中心的成本效益和服務需求；
- (b) 聯同民政事務總署署長探討把業主立案法團記錄電腦化的可行性；及
- (c) 找出為物業擁有人而設的電子提示服務訂購量偏低的原因，並繼續改善和推廣該項服務。

政府的回應

2.39 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 土地註冊處會繼續致力改善新界查冊中心的表現，並將探討可行的措施，以改善新界查冊中心的表現；
- (b) 民政事務總署並不支持關閉3間新界查冊中心的建議(見第2.29段)；
及
- (c) 維持3間新界查冊中心的運作並提供服務，至少需要一定數目的職員。土地註冊處一直有持續監察表現，務求善用新界查冊中心的人力資源。舉例而言，新界查冊中心的職員已獲派執行額外工作，為索取“業權報告”服務的政府部門及機構擬備業主立案法團記錄的報告，以及製備有關業主立案法團註冊和文件存檔的報表，以提交民政事務總署備考。

2.40 民政事務總署署長同意載於第 2.38(b) 段的審計署建議。

第 3 部分：實施土地業權註冊制度

3.1 本部分探討發展局及土地註冊處在實施土地業權註冊制度方面的工作。

背景

契約註冊制度的局限

3.2 目前，土地註冊處實行契約註冊制度，透過一套註冊契約制度，記錄香港的土地及物業權益。契約註冊制度只賦予註冊契約優先次序，並不提供業權保證(見第 1.14 段)。為確定物業業權，每次物業交易時，均須再查核相關業權文件。

3.3 土地註冊處表示，香港的契約註冊制度雖然已經透過電腦化而變得現代化，但仍有一些固有局限，包括：

- (a) 一直以來，在處理某些物業交易時，於理解各種相關文件方面也會出現不明確的地方，令處理該等物業的過程出現延誤、招致訴訟費用，甚至對物業交易構成困難；
- (b) 物業也會受制於普通法所容許的一些權益(稱為“未經註冊權益”)，即使該等權益並沒有註冊。可能存在的“未經註冊權益”會為物業轉易帶來不明確的情況、費用和複雜問題；及
- (c) 要穩妥保管每個物業所涉及的大量過往文件，對銀行及個別擁有人來說也是一個重擔。該等文件可能會受損、遺失或被盜竊。

適宜改為土地業權註冊制度

3.4 從十九世紀末開始，許多採用普通法的司法管轄區已實施土地業權註冊制度。在土地業權註冊制度下，土地及物業的業權均有註冊。業權註冊記錄為物業業權提供不可推翻的證據，因此不再需要翻查過往的業權文件以證明業權。政府在 1988 年 5 月開始檢討是否適宜把契約註冊制度改為土地業權註冊制度，並在 1988 年 12 月得出適宜改為土地業權註冊制度的結論（註 15）。

《土地業權條例》制定後一段長時間仍未實施

3.5 政府分別在 1994 年及 2002 年向立法會提交《土地業權條例草案》及經修訂的《土地業權條例草案》（見第 3.8 及 3.9 段）。《土地業權條例》於 2004 年 7 月制定。《土地業權條例》目的是提供一套土地業權註冊制度。該制度會帶來不少效益，令物業業權更加明確，以及精簡物業轉易時查核相關業權文件的程序（兩套制度的主要特點見附錄 D）。然而，直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。

3.6 多年來，實施土地業權註冊制度涉及多項複雜問題。總的來說，各持份者就以下 3 個主要問題多番商討，而且意見分歧：

- (a) 轉換機制：
 - (i) 轉換機制是指把現時受《土地註冊條例》規管的現有土地和物業轉換到土地業權註冊制度下註冊業權的方法，並規管在轉換期間如何處理根據普通法可能存在的“未經註冊權益”；及
 - (ii) 在商討期間，不同持份者對轉換機制的意見分歧。有持份者傾向採用強制及自動轉換安排（即在《土地業權條例》生效當日立即或在過渡期結束後自動把所有土地登記冊轉換至土地業權註冊制度），而其他持份者則傾向逐步轉換現有的土地登記冊；

註 15：業權註冊工作小組在 1988 年 5 月成立，主席為當時的註冊總署署長（見第 2.4(b) 段），成員包括執業律師及學者，負責研究是否適宜把契約註冊制度改為土地業權註冊制度。工作小組研究其他司法管轄區的各種主要註冊制度後，在 1988 年 12 月得出結論，認為改為土地業權註冊制度是適宜的。

- (b) 更正安排：
- (i) 倘業權註冊記錄因欺詐、無效或可使無效的文書，錯誤或遺漏而變得不準確，可予更正。更正是指容許改正業權註冊記錄中的錯誤的程序；這程序包括處理應否把物業業權歸還因欺詐而喪失該業權的不知情前擁有人；及
 - (ii) 在商討期間，有持份者反對“強制更正規則”（見第3.11(b)段），認為這規則可能會影響公眾對業權註冊記錄能否作為業權不可推翻證據的信心，而其他持份者則認為有必要保留這規則，使被騙的前擁有人可追討其物業；及
- (c) 彌償安排：
- (i) 信靠業權註冊記錄並因該記錄不準確而蒙受損失（不準確的成因涉及被人欺詐，以致喪失擁有權，或因土地註冊處人員的錯誤或遺漏而蒙受損失）的人士，可申索彌償。彌償是指對因業權註冊記錄出現有關不準確情況而蒙受損失的不知情人士作出的賠償；及
 - (ii) 在商討期間，政府認為應就每宗因欺詐而喪失業權的個案設定彌償金額的上限，但部分持份者對設定上限及上限的金額（如須設定的話）均表示關注。

土地註冊處表示，上述 3 個主要問題非常複雜，3 者之間的關係也很密切，導致處理 1 個問題的建議會對其他 2 個問題造成影響。土地註冊處也認為，除了上述 3 個主要問題外，實施土地業權註冊制度也涉及複雜的法律概念和技術問題，需要詳細考慮（例如如何處理土地業權註冊制度實施前根據普通法存在的權益及已產生的“未經註冊權益”，以及該制度與其他法例的關係（見第 3.14(c) (i) 段））。

3.7 發展局和土地註冊處在實施土地業權註冊制度方面的工作載於第 3.8 至 3.22 段，而土地註冊處提出處理上述 3 個主要問題的建議摘要則載於附錄 E。審計署發現這些工作有可予改善之處（見第 3.23 至 3.31 段）。

政府在實施土地業權註冊制度方面付出的努力

3.8 **1994 年提交《土地業權條例草案》** 政府在 1994 年 11 月向當時的立法局提交《土地業權條例草案》，以期把契約註冊制度改為土地業權註冊制度。法案委員會當時對條例草案的若干條文(主要關於自動轉換機制，也即“午夜轉換”(註 16))表示關注。由於多項問題未能在 1995 年 7 月立法局會期結束前解決，條例草案隨之失效。

3.9 **2002 年提交經修訂的《土地業權條例草案》** 條例草案在 1995 年失效後，政府仍繼續與各持份者進行商討，其後對原先的條例草案作出一些修訂。經諮詢立法會當時的規劃地政及工程事務委員會(1999 年 1 月及 11 月及 2002 年 7 月)並進一步諮詢有關人士後，政府在 2002 年 12 月向立法會提交經修訂的《土地業權條例草案》(2002 年條例草案)。2002 年條例草案建議，契約註冊制度的土地登記冊逐步轉換至土地業權註冊制度，即此後物業在首次轉讓時，如獲律師發出妥善業權證明書佐證，便會轉換至土地業權註冊制度(即“逐步轉換”)。立法會當時成立了法案委員會，在 2003 年 3 月至 2004 年 6 月期間審議 2002 年條例草案。

3.10 **2004 年制定《土地業權條例》** 在法案委員會審議 2002 年條例草案期間，鑑於有意見表示對必須獲律師發出妥善業權證明書的規定有所保留，因此對轉換機制作出修訂，讓現有的土地登記冊自動轉換。政府建議《土地業權條例》在制定兩年後生效，以便有充足的時間訂立相關的規例及敲定向法律執業者 and 市民大眾提供的指南。政府也承諾在《土地業權條例》制定與生效相距的兩年期間，對該條例進行檢討(制定後的檢討)，並會就法案委員會審議條例草案期間所提出的各項問題(註 17)採取跟進行動。按政府在法案委員會審議期間所提出的全部修正案所修訂的 2002 年條例草案最終獲立法會通過，《土地業權條例》於 2004 年 7 月制定。

註 16：根據建議的“午夜轉換”機制，在新制度實施當日，契約註冊制度的土地登記冊會自動當作為土地業權註冊制度的業權註冊記錄。

註 17：這些問題主要涉及 4 個範疇的跟進行動，分別為：(1) 訂立規則和規例；(2) 擬備指引和指南；(3) 考慮就條例草案作進一步相應修訂；及 (4) 檢討在條例草案獲通過成為法例後的各種條文。

3.11 根據已制定的《土地業權條例》，3 個主要問題的處理方法大致如下：

- (a) **轉換機制** 由於有意見表示對“逐步轉換”機制下必須獲律師發出妥善業權證明書(見第 3.9 段)的規定有所保留，遂提出名為“白晝轉換”的自動轉換機制，詳情如下：
 - (i) 由《土地業權條例》的生效日期開始，新土地會按土地業權註冊制度註冊；
 - (ii) 在 12 年保存期屆滿時(由生效日期起計)，除非抗轉換警告書(註 18) 仍然有效或根據《土地註冊條例》提交註冊的事項尚未完成註冊，否則在《土地註冊條例》下註冊的所有現有土地均會自動轉至土地業權註冊制度；及
 - (iii) 在 12 年保存期內，所有“未經註冊權益”均可根據《土地註冊條例》藉註冊一份稱為知會備忘的申索通知書而得到保障；
- (b) **更正安排** 如有不知情的前業權擁有人因欺詐和無效的文書而喪失業權，法庭須頒令更正業權註冊記錄以恢復其業權(即“強制更正規則”)；而不知情的買方會獲得設有上限的彌償(見下文第(c)項)。如更正對擁有人的權益並無關鍵性影響，土地註冊處可主動更正有關錯誤或遺漏。至於其他情況，如法庭信納記項的取得或遺漏是由於錯誤、遺漏或一份無效或可使無效的文書所引致，法庭或會頒令作出更正；及
- (c) **彌償安排** 將會設有一項彌償方案，對象為因業權註冊記錄不準確而蒙受損失的不知情人士。因土地註冊處人員的錯誤或遺漏導致業權註冊記錄載入或遺漏記項而蒙受損失的個案，將獲悉數補償。至於因欺詐引致喪失物業擁有權的個案，須支付的彌償款額為有關土地權益的價值，或財政司司長籍憲報公告釐定的款額，兩者中以款額較少者為準。每宗個案的建議上限為 3,000 萬元。

註 18：針對土地轉至業權註冊記錄的抗轉換警告書可在 12 年保存期內根據《土地註冊條例》註冊。這類警告書只可就土地業權或實益權益的任何申索註冊，除非提出抗轉換警告書的人士展開了確立其申索的法律程序，否則有關警告書會在 12 個月後失效。提出警告書的人士必須迅速採取行動，了結在業權或權益方面的爭議。

3.12 **制定後的檢討** 2004年11月，土地註冊處成立了《土地業權條例》督導委員會(註19)，以督導《土地業權條例》的檢討工作(督導委員會的職權範圍見附錄F)。

3.13 2007年5月，政府告知立法會當時的規劃地政及工程事務委員會：

- (a) 制定後的檢討及準備工作最少需時兩年完成的估計，是假定尚未完成的工作，主要在於附屬法例而非主體條例；
- (b) 至於法案委員會在審議2002年條例草案期間所提出的問題(見第3.10段註17)，大部分政府已經解決或已有解決方案；
- (c) 然而，在《土地業權條例》制定後的檢討期間發現其他問題(註20)，關乎若干重要事項，必須先行修訂《土地業權條例》，法例才可實施；及
- (d) 《土地業權條例》須作出大量修訂，以確保新制度得以有效運作。在新制度生效之前，政府會擬備《土地業權(修訂)條例草案》並將之提交立法會。

3.14 2008年12月，政府告知立法會發展事務委員會，除了繼續處理2007年5月匯報的事宜外，尚有一些因條例制定後的檢討而引起的重要事情有待作最後定案，然後才可以向立法會提交《土地業權(修訂)條例草案》以供審議，重要事情如下：

- (a) **轉換機制的修改** 土地註冊處發現：
 - (i) 有一些個案的物業擁有權未能從土地登記冊確定，這些登記冊稱為未能確定物業擁有權登記冊(例如同一段編號在超過一份登記冊出現或單一登記冊似乎包含超過一個涉及同一個物業的業權鏈)。根據已制定的《土地業權條例》，並沒有機制

註19：《土地業權條例》督導委員會由土地註冊處處長擔任主席，成員包括6名官方成員(包括發展局、土地註冊處、地政總署及律政司的代表)及7名非官方成員(即香港律師會、香港地產建設商會、香港銀行公會、香港按揭證券有限公司、地產代理監管局、消費者委員會及鄉議局的代表)。

註20：共有18個問題，包括：(1) 為文書註冊的概念；(2) 文書須經註冊才具效力；(3) 註冊日期；(4) 凌駕性權益；(5) 聯權共有的劃分；(6) 其他法例須作出的相應修訂；(7) 法庭命令；(8) 傳轉；(9) 警告書；(10) 知會備忘；(11) 《土地業權條例》內的定義；(12) 政府的法律責任；(13) 標準條款文件存檔；(14) 限制令；(15) 土地註冊處處長作出的更正；(16) 彌償條文；(17) 不能轉制的個案；及(18) 實際影響。

容許政府暫緩為這些個案轉制或去處理這些個案自動轉制後所產生的問題；及

- (ii) 在轉制後會有風險，就是業權註冊記錄或會不準確，政府可能要對任何因不準確的業權註冊記錄而蒙受損失的人士負責。除非對每個土地登記冊進行轉制前甄別，否則政府在轉制日起，便可能要承擔未知負債；

(b) **更正和彌償安排** 土地註冊處發現：

- (i) “強制更正規則”（見第 3.11(b) 段）可能會帶來一些非預期的效果，減低公眾對業權註冊記錄的信心，並減低土地業權註冊制度提升物業轉易效率的成效；及
- (ii) 已制定的《土地業權條例》多項條文需要釐清，並需要加入新條文，以清除含糊情況和降低發生爭拗致拖慢申索彌償解決及增加法律訴訟費用的風險；及

(c) **其他事宜** 土地註冊處發現：

- (i) **《土地業權條例》與其他法例的關係** 根據已制定的《土地業權條例》，容許其他法例可以凌駕於《土地業權條例》。然而，在條例制定後的檢討期間，土地註冊處留意到，《土地業權條例》的條文在實際運作時將如何與其他法例條款配合，應有清晰規定。例如，倘有另一項法例不能與《土地業權條例》相容或並行，便須決定哪一項法例應有凌駕性；及
- (ii) **更新土地界線的安排** 在契約註冊制度下，土地界線並沒有任何保證。已制定的《土地業權條例》為土地擁有人提供途徑，讓他們可向地政總署署長申請釐定地段界線（受《土地業權條例》規管），並把經此所得的圖則在土地註冊處註冊（註 21）。

政府也於 2008 年 12 月告知發展事務委員會，將展開為期 3 個月的公眾諮詢工作以徵詢公眾意見，並向發展事務委員會提交了諮詢文件。

註 21：鑑於問題複雜，政府隨後認為較適宜將研究土地界線的問題與《土地業權條例》的修訂分開處理。

3.15 **2009 年的公眾諮詢** 2009 年 1 至 3 月期間，政府進行為期 3 個月的公眾諮詢工作，就修訂轉換機制和修訂更正及彌償安排以處理第 3.14(a) 及 (b) 段所述問題的建議，收集公眾及持份者的意見。諮詢文件提出了逐步提升轉換的方式，並引入“強制更正規則”的例外情況，以限制其適用範圍。諮詢工作顯示，市民大眾普遍支持保留已制定的《土地業權條例》下的自動轉換機制，並保留“強制更正規則”（見第 3.11(a) 及 (b) 段）。

3.16 **2009 年成立聯合小組委員會** 鑑於就《土地業權條例》擬備修訂建議的工作涉及重要及複雜的問題，在 2009 年 2 月，立法會的發展事務委員會和司法及法律事務委員會轄下成立了研究《土地業權條例》修訂建議聯合小組委員會（立法會聯合小組委員會），以更聚焦地監察政府的工作，並在政府草擬法案的過程中提供意見。

3.17 **兩階段轉換機制** 2009 年進行公眾諮詢之後，持份者對“強制更正規則”（見第 3.11(b) 段）的應用問題意見分歧。一名主要持份者表示，“強制更正規則”會削弱業權的明確性和業權註冊記錄的確切性，而且有違精簡物業轉易程序的目標。因為有關規則可能會驅使買家查察業權註冊記錄外的以往交易，以進一步確保其業權不含風險。該持份者提倡採用業權“即時不可推翻”原則（註 22）以確保現時擁有人業權的明確性。然而，另一主要持份者反對這個做法，並堅決支持保留已制定的《土地業權條例》下的“強制更正規則”，以維護不知情的前擁有人的利益。2011 年 5 月，政府提出了兩階段轉換機制的建議（詳情見附錄 G），以及更正和彌償安排的修訂，以應對各持份者的分歧意見，並平衡他們的關注。

3.18 **解散立法會聯合小組委員會** 在立法會聯合小組委員會 2011 年 6 月的會議上：

- (a) 政府就處理法案委員會提出的問題（見第 3.10 段註 17），以及條例制定後的檢討發現的其他問題（見第 3.13(c) 段註 20）所採取的跟進行動，匯報了最新情況；
- (b) 政府告知立法會聯合小組委員會：
 - (i) 持份者表示會研究兩階段轉換機制的建議，然後提出意見。政府的目標是在 2011 年年底前提出一個可為各持份者接納的

註 22：根據“即時不可推翻”的原則，儘管付出有值代價的真誠買家交給與其進行交易的註冊擁有人的轉移文書因欺詐或偽冒而無效，該買家仍可依據有關業權註冊記錄與註冊擁有人進行交易、為轉移辦理註冊及管有物業，藉以取得不可推翻的業權。

綜合建議，然後在 2012 年第一季及第二季就修改《土地業權條例》的建議諮詢公眾；及

- (ii) 政府會同時繼續進行擬備《土地業權條例》各項所需修訂的工作，但要在考慮公眾提出的意見後，才能提出所需修訂的全盤建議；
- (c) 鑑於政府在來年主要會諮詢有代表參與《土地業權條例》督導委員會的持份者，然後再諮詢公眾，以期就實施《土地業權條例》的未來路向達成普遍共識，立法會聯合小組委員會同意委員會已沒有需要在 2011-12 年度立法會會期繼續工作；及
- (d) 立法會聯合小組委員會主席認為，待政府完成制訂《土地業權條例》所需修訂的全盤建議時，由政府向發展事務委員會和司法及法律事務委員會匯報工作進度及相關建議，會是合適的做法。

在這種情況下，立法會聯合小組委員會於 2011 年 10 月在向發展事務委員會和司法及法律事務委員會提交報告後解散。

3.19 經修訂的兩階段轉換機制 2013 年 6 月，經考慮《土地業權條例》督導委員會委員對擬議的兩階段轉換機制(見第 3.17 段)的意見後，土地註冊處進一步修訂轉換機制建議，以徵詢委員的意見(註 23)。

3.20 現有土地的 4 個轉換方案 土地註冊處在 2013 年擬訂經修訂的兩階段轉換機制建議時，鑑於該處須因該處人員的錯誤或遺漏而負上支付彌償的無限責任(見第 3.11(c) 段)，認為需要就土地登記冊進行基本甄別(註 24)，以找出具斷裂或多重業權鏈的個案，務求減少該處的彌償風險。因此，土地註冊處進一步探討把基本甄別納入根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的轉換方案。

註 23：例如，土地註冊處建議修改“退出警告書”機制，以保留“強制更正規則”(見附錄 G 第 (c) 項)，詳情如下：

- (a) 只有根據《土地註冊條例》註冊的現有土地擁有人，並在基本轉換日期仍是註冊擁有人，才可在進行基本轉換後 12 年期間，把一份“退出警告書”註冊一次；
- (b) 該份“退出警告書”一經註冊，須在其後轉讓或傳轉該土地前撤回，有關轉讓或傳轉的註冊才可獲接受；及
- (c) 除非該份“退出警告書”的撤回書已經註冊，否則業權不會自動完全轉換。

註 24：基本甄別是對土地登記冊上顯示的記項和影響物業擁有權的註冊文書的註冊摘要進行簡單和粗略的查核，以找出任何明顯斷裂或多重的業權鏈。如非必要，不會查閱註冊文書本身。

該處在 2014 年 6 月提出 4 個轉換方案(詳情見附錄 H)，以徵詢《土地業權條例》督導委員會委員的意見。在 2014 年 6 月至 2016 年 11 月期間，土地註冊處與《土地業權條例》督導委員會個別委員曾多次就 4 個轉換方案進行討論和交換意見。

3.21 《土地業權條例》督導委員會在 2016 年 12 月召開會議，討論 4 個轉換方案和整理持份者在推展《土地業權條例》檢討工作的意見。在會議上，大部分委員表示支持現階段只會在新土地實施土地業權註冊制度(即方案 D 中“先在新土地實施土地業權註冊制度”的建議——附錄 H)，因為這個方案可令香港早日實施土地業權註冊制度，公眾也可早日獲益。一個主要持份者認為沒有需要就土地登記冊進行任何甄別，並堅持保留按照已制定的《土地業權條例》規定一次過大規模轉換所有業權的構思。土地註冊處處長表示：

- (a) 如果委員認為方案 D 是可行的未來路向，土地註冊處會作出進一步研究；
- (b) 土地註冊處對所有轉換方案持開放態度，但希望各委員能夠達成共識，淘汰較不可取的方案，以集中討論較可行的方案；
- (c) 土地註冊處會繼續與關注基本甄別(見第 3.20 段註 24) 是否有需要／成效的主要持份者對話；
- (d) 土地註冊處正研究一些海外普通法司法管轄區(註 25) 所採用的業權註冊法例及良好做法的最新發展；
- (e) 在適當時候會告知委員研究結果和任何因應委員意見而作出的修訂建議；及
- (f) 由於需要一些時間進行研究，以及因應委員的意見和研究結果對建議作出修訂，現階段並沒有實施土地業權註冊制度的具體時間表。

3.22 土地註冊處表示，直至 2017 年 9 月，該處仍致力與各持份者就實施土地業權註冊制度的未來路向達成共識。

註 25：經考慮《土地業權條例》督導委員會委員的建議後，土地註冊處選取了 6 個普通法司法管轄區，即英格蘭和威爾斯(英國)、蘇格蘭(英國)、新西蘭、新南威爾斯州(澳洲)、新加坡和檳城(馬來西亞) 進行研究。

**低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度
所涉及問題和工作的複雜程度**

3.23 政府曾向法案委員會建議，《土地業權條例》會在 2004 年 7 月制定兩年後生效。然而，該條例在 2017 年 9 月(即制定後 13 年)仍未生效。土地註冊處在制定後的檢討中發現該條例須作出大量修訂。土地註冊處似乎低估了實施《土地業權條例》和土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度，理據如下：

- (a) 2006 年 12 月，土地註冊處告知發展局，該處：
 - (i) 對解決 2004 年提出的尚未處理問題所需的時間估計過於樂觀；
 - (ii) 並沒有意識到 2004 年《土地業權條例》的改變對其他法例造成的影響(見第 3.14(c)(i) 段)；及
 - (iii) 認為在 2006–07 年度立法會會期內提交《土地業權(修訂)條例草案》實際上無法辦到；
- (b) 政府在 2007 年 5 月告知立法會當時的規劃地政及工程事務委員會，由於土地註冊處在《土地業權條例》制定後的檢討期間發現其他問題，該條例須作出大量修訂，該處會擬備修訂條例草案並將之提交立法會(見第 3.13(c) 及 (d) 段)；
- (c) 政府在 2008 年 12 月告知立法會發展事務委員會，尚有一些重要事情有待作最後定案，然後才可以向立法會提交修訂條例草案以供審議(見第 3.14 段)；及
- (d) 政府在 2011 年 6 月告知立法會聯合小組委員會，政府的目標是在 2011 年年底前提出一個可為各持份者接納的綜合建議，然後在 2012 年第一季及第二季就修改《土地業權條例》的建議諮詢公眾(見第 3.18(b)(i) 段)。然而，上述目標並沒有實現。

3.24 2017 年 9 月及 10 月，發展局及土地註冊處告知審計署：

- (a) 政府在 2004 年《土地業權條例》制訂時承諾進行制定後的檢討。鑑於各持份者意見分歧，以及《土地業權條例》的複雜程度(見第 3.6 至 3.22 段)，政府已為解決有關複雜問題提出各種建議(見附錄 E)，但檢討仍在進行；

實施土地業權註冊制度

- (b) 在 2011 年建議並於其後經諮詢持份者後修訂的兩階段轉換機制(見第 3.19 至 3.22 段)，已應對持份者在“強制更正規則”問題上的主要分歧意見(見第 3.17 段)，然而，持份者對該機制的某些方面仍有意見；及
- (c) 鑑於持份者的取向，土地註冊處現正探討“先在新土地實施土地業權註冊制度”的方案(見第 3.21 段)，以及徵詢持份者的意見。

3.25 審計署認為，發展局和土地註冊處需要全面評估實施土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度。

需要為土地業權註冊制度設定目標實施日期和制訂行動計劃

3.26 審計署留意到，土地註冊處早年(2004–05 至 2009–10 年度期間)曾就土地業權註冊制度設定目標實施日期和制定行動計劃，並提交《土地業權條例》督導委員會備考。然而，此後土地註冊處既沒有設定土地業權註冊制度的目標實施日期，也沒有制訂行動計劃及實施時間表，以便督導和統籌各項與實施土地業權註冊制度有關的工作(例如《土地業權(修訂)條例草案》的擬備工作、草擬附屬法例、為員工和從業員擬備規則及指引，以及開發業權註冊資訊系統)。

3.27 2017 年 9 月，土地註冊處告知審計署：

- (a) 儘管土地註冊處多年來不斷作出很大努力，各持份者仍未就主要問題(特別是轉換機制)達成普遍共識。因此，在現階段為土地業權註冊制度擬備符合實際情況的實施時間表並不可行；及
- (b) 待各持份者就主要問題達成普遍共識後，土地註冊處便會為土地業權註冊制度擬備實施時間表，並提交《土地業權條例》督導委員會考慮。

3.28 審計署認為，發展局及土地註冊處需要在評估所涉及問題和工作的複雜程度後(見第 3.23 至 3.25 段)，根據評估結果、持份者的意見和歷年累積的經驗，在切實可行的情況下盡早為土地業權註冊制度設定目標實施日期，並制訂行動計劃和時間表。發展局及土地註冊處也需要向《土地業權條例》督導委員會匯報土地業權註冊制度的目標實施日期及提交行動計劃，以供該委員會考慮。

需要加倍努力實施土地業權註冊制度

3.29 審計署留意到，立法會聯合小組委員會曾表達關注，認為政府在實施土地業權註冊制度方面的工作進展緩慢／未如理想。在立法會聯合小組委員會分別於 2010 年 12 月和 2011 年 6 月舉行的最後兩次會議上，有立法會議員表示：

- (a) 政府在實施新的土地業權註冊制度方面的工作進展緩慢，對此感到失望；
- (b) 政府在收集主要持份者的意見和關注事項後，尚未作出任何政策決定，以致未能就提交《土地業權(修訂)條例草案》訂立時間表，對此提出關注；及
- (c) 儘管政府由 2004 年開始已推展《土地業權條例》的修訂工作，並在過去多年投放了大量時間及公共資源，但修訂工作的進度仍未如理想，對此表示遺憾，並認為此情況是由於多年來政府對某些核心問題的政策立場左搖右擺所致。

3.30 直至 2017 年 9 月，《土地業權條例》仍未生效，而土地業權註冊制度也尚未實施。土地註冊處表示，由 2004 年 7 月《土地業權條例》制定至今，該處在有關檢討《土地業權條例》、擬備《土地業權(修訂)條例草案》、就擬議的修訂法例進行持份者參與活動(包括 2009 年的公眾諮詢——見第 3.15 段)，以及實施土地業權註冊制度的事宜上，平均每年耗用約 2,400 萬元的員工費用。鑑於實踐土地業權註冊制度可帶來的效益，審計署認為，發展局及土地註冊處需要加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施，過程中應考慮立法會議員關注的事項，以及有關實施土地業權註冊制度的審查結果。

審計署的建議

- 3.31 審計署建議發展局局長及土地註冊處處長應：
- (a) 全面評估實施土地業權註冊制度所涉及問題和工作的複雜程度；
 - (b) 在評估所涉及問題和工作的複雜程度後，根據評估結果、持份者的意見和歷年累積的經驗，在切實可行的情況下盡早為土地業權註冊制度設定目標實施日期，並制訂行動計劃和時間表；
 - (c) 向《土地業權條例》督導委員會匯報土地業權註冊制度的目標實施日期及提交行動計劃，以供該委員會考慮；及
 - (d) 加倍努力促使土地業權註冊制度盡早實施，過程中應考慮立法會議員關注的事項，以及有關實施土地業權註冊制度的審查結果。

政府的回應

- 3.32 發展局局長及土地註冊處處長整體上同意審計署的建議，並表示：
- (a) 土地業權註冊制度本身複雜，涉及複雜的法律問題，並且影響重大。多年來，就轉換機制、更正和彌償安排等密切相關的主要問題，政府已提出不同方案，以應對並平衡持份者的分歧意見，而他們的立場已有所轉變；
 - (b) 把可追溯至超過 100 年前的契約註冊制度下的土地和物業（涉及逾 300 萬份土地登記冊）轉換至土地業權註冊制度，是一項非常具挑戰性的工作；
 - (c) 持份者非常希望香港採用自動轉換機制，這不是其他普通法司法管轄區普遍採用的方法。這些司法管轄區大多逐步轉換至業權註冊，讓業權註冊和原有系統並行一段相當長的時間；
 - (d) 持份者對更正和彌償安排應保障前土地／物業擁有人或是現有土地／物業擁有人的權益，意見分歧；及
 - (e) 儘管政府多年來不斷作出很大努力，主要持份者仍未就主要問題達成普遍共識。

第 4 部分：財政事宜及服務表現匯報

4.1 本部分探討土地註冊處的財政事宜及服務表現匯報。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 收費及費用 (見第 4.2 至 4.15 段)；及
- (b) 服務表現匯報 (見第 4.16 至 4.28 段)。

收費及費用

4.2 土地註冊處會就其服務收取以下兩類收費：

- (a) **法定收費** 法定收費指《土地註冊費用規例》(第 128B 章) 訂明的註冊、查索及提供副本收費。截至 2017 年 6 月，該規例訂明合共 25 項收費。如要調整這些項目的收費，須修訂《土地註冊費用規例》；及
- (b) **非法定收費** 非法定收費指上文第 (a) 項所述《土地註冊費用規例》未有訂明的收費。截至 2017 年 6 月，非法定收費共有 44 項向公眾或僅向政府決策局／部門提供服務的收費。這些服務主要包括業權報告服務(僅向決策局／部門提供)、提供電腦註冊摘要日誌(註 26)和按揭註冊摘要月誌(註 27)，以及電子提示服務。如要調整這些服務的收費，須取得發展局支持和財經事務及庫務局批准。

4.3 根據《財務通告第 6/2016 號》“各項收費”所載：

- (a) 關於營運基金的收費，政府的一般原則是，這類收費通常訂於收回整體服務的全部成本(包括按固定資產平均淨值計算的資本成本)的水平；
- (b) 各項收費一般應每年檢討一次，如有需要則按年調整；

註 26：註冊摘要日誌是每日遞交註冊文件相關的所有註冊摘要的主要資料(例如註冊摘要編號、文件的性質和日期、受影響處所的地址及代價)記錄。

註 27：按揭註冊摘要月誌是摘錄自月內遞交註冊的按揭文件的主要資料(例如文件的性質和日期、受影響處所的地址及代價)記錄。

- (c) 各局局長和管制人員(也適用於營運基金的總經理)擬備收費建議時，應確保收費結構及水平有助達到目標(例如收回全部成本)，並顧及有關建議對使用者是否公平和方便；及
- (d) 營運基金的收費調整建議，會在審批其業務計劃及機構計劃的財務事宜時一併考慮。

需要定期檢討所有收費項目的收費

4.4 根據《營運基金條例》，土地註冊處營運基金須使所運用的固定資產產生合理回報(見第 1.5(c) 段)。為了達到這項財政目標，土地註冊處一般應把收費訂於足以收回整體提供服務的全部成本(見第 4.3(a) 段)，以及整體達致固定資產平均淨值目標回報率(見第 1.12 段)的水平。就此，土地註冊處每年制訂企業計劃暨年度業務計劃時均整體檢討收費。土地註冊處自 1993 年成立以來，先後進行了 5 次涵蓋所有收費項目並備有成本結算表的收費檢討(下稱所有收費項目的收費檢討)，每次檢討相隔 3 至 7 年(即於 1998、2005、2008、2011 及 2016 年進行)。

4.5 財經事務及庫務局留意到土地註冊處在 2016–17 年度企業計劃暨年度業務計劃的財政預測，估計未來數年會出現營運虧損的情況，遂於 2016 年 4 月要求該處進行收費檢討，並於 2016 年 12 月或之前提交收費建議。土地註冊處其後根據 2015–16 年度的財政狀況，進行所有收費項目的收費檢討，並發現：

- (a) 收取法定收費的服務整體收回成本比率為 105%；及
- (b) 收取非法定收費的服務整體收回成本比率為 67%。

4.6 土地註冊處認為無需修訂法定收費。土地註冊處在獲得發展局的政策支持 and 財經事務及庫務局批准後，於 2017 年 4 月調整非法定收費(涉及 37 項收費——註 28)。該處估計在調整收費後，收取非法定收費的服務於 2017–18 年度的整體收回成本比率為 102%。

註 28：土地註冊處於 2016 年 12 月完成的非法定收費調整建議中，檢討了 43 項收費，建議刪除其中 4 項和維持 2 項的收費水平。因此，土地註冊處於 2017 年 4 月調整 37 (43–4–2) 項收費。供認可機構訂購的電子提示服務(涉及 5 項收費)於 2017 年 2 月推出，因此，截至 2017 年 6 月，共有 44 (37+2+5) 項非法定收費(見第 4.2(b) 段)。

4.7 審計署留意到土地註冊處於 2011 年根據 2010–11 年度的財政狀況，檢討法定及非法定收費的整體收回成本比率，發現兩者的比率分別為 146% 及 134%，所以沒有調整收費。至於 5 年後，即 2016 年進行的檢討，該處發現非法定收費的整體收回成本比率只達 67%，所以於 2017 年 4 月調整收費。收費整體上調 75%，若干收費項目的加幅顯著，舉例來說，37 項收費中有 16 項的加幅達 100% 至 200% (註 29) 不等。

4.8 就此，審計署留意到，發展局於 2016 年 12 月就土地註冊處非法定收費調整建議給予政策支持時，要求該處考慮定期檢討收費，以便每次檢討後的加幅較為溫和。審計署認為土地註冊處需要就所有收費項目進行定期收費檢討，並在有需要時調整收費。

需要不時檢討業務運作和收回服務成本的情況

4.9 文件註冊是土地註冊處的主要服務。該服務的收入佔其營業額的比例甚高 (見表七)。近年，該服務的業務大幅下跌。送交註冊的土地文件數目由 2010–11 年度的 859 840 份下跌至 2016–17 年度的 468 630 份，大幅減少 45%，而相關收入也大幅下跌 47% (由 3.19 億元下跌至 1.69 億元)。

註 29：土地註冊處表示，為避免於 2017 年 4 月大幅提高收費，有關僅向決策局／部門提供的服務，收費加幅限制為不超過 200%，至於同時向決策局／部門和公眾提供的服務，收費加幅一般限制為不超過 50%。

表七

文件註冊服務的收入和業務
(2010-11 至 2016-17 年度)

年度	營業額 (百萬元)	文件註冊服務 的收入 (百萬元)	送交註冊的 土地文件 (數目)
2010-11	573	319 (56%)	859 840
2011-12	427	212 (50%)	573 104
2012-13	502	214 (43%)	598 843
2013-14	431	157 (36%)	424 634
2014-15	412	183 (44%)	505 894
2015-16	387	166 (43%)	445 889
2016-17	409	169 (41%)	468 630

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

4.10 土地註冊處先後於 2011 和 2016 年就所有收費項目進行了兩次收費檢討(見第 4.4 段)。根據收費檢討結果，文件註冊服務由 2010-11 年度收入高於成本 9,300 萬元，顯著變為 2015-16 年度未能收回成本 8,000 萬元(見表八)。

表八

文件註冊服務的收回成本情況
(2010-11 和 2015-16 年度)

年度	收入 (a) (百萬元)	成本 (b) (百萬元)	超額／(未能) 收回成本 (c) = (a) - (b) (百萬元)	收回率 (d) = $\frac{(a)}{(b)} \times 100\%$
2010-11	319	226	93	141%
2015-16	166	246	(80)	67%

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

4.11 土地註冊處表示，文件註冊服務的收入極受物業市場狀況波動影響。審計署留意到，土地註冊處這些主要服務的收入和業務在近年大幅下降，而有關服務在 2015-16 年度未能收回成本的金額頗大，達 8,000 萬元(見第 4.9 及 4.10 段)。這也許是導致固定資產平均淨值回報率在 2015-16 年度未能達標(實際回報率為 4.1%，而目標回報率則為 6.9%)的成因。儘管固定資產平均淨值的回報率在 2016-17 年度達標(實際回報率為 8.1%，而目標回報率則為 6.9%)，鑑於土地註冊處的業務運作取決於物業市場狀況，審計署認為土地註冊處需要不時檢討其業務運作及收回服務成本的情況(尤其是文件註冊服務)，以期盡量採取措施處理物業市場狀況對其服務的影響。

沒有按提供服務的不同方式而收取不同的費用

4.12 土地註冊處通過不同方式提供查冊和副本服務，包括櫃位服務和網上服務。審計署留意到，雖然服務成本會因提供服務的不同方式而有很大差別，但土地註冊處仍收取劃一的服務費用。例如在 2015-16 年度，土地註冊處就：

- (a) 某一項服務的收費為 10 元，但通過櫃位提供服務的成本為 30 元，而通過網上提供服務的成本則為 5 元；及
- (b) 另一項服務的收費為 15 元，但通過櫃位提供服務的成本為 105 元，而通過網上提供服務的成本則為 11 元。

4.13 就此，審計署留意到，公司註冊處就網上和到該處查閱影像記錄的收費各有不同。舉例來說，如要查閱一套財務報表的影像記錄，公司註冊處會向要求下載副本的登記用戶收取每份 21 元，而向到該處要求提供印文本的使用者則收取每份 35 元。土地註冊處需要考慮按提供服務的不同方式而收取不同的費用。

審計署的建議

4.14 審計署建議土地註冊處處長應：

- (a) 就所有收費項目進行定期收費檢討，並在有需要時調整收費；
- (b) 不時檢討土地註冊處的業務運作及收回服務成本的情況（尤其是文件註冊服務），以期盡量採取措施處理物業市場狀況對其服務的影響；及
- (c) 考慮按提供服務的不同方式而收取不同的費用。

政府的回應

4.15 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議。

服務表現匯報

4.16 土地註冊處衡量服務表現的準則包括：

- (a) **服務指標** 土地註冊處按 9 個服務類別（註 30）訂定服務指標（2016–17 年度的服務指標共有 30 項）。這些服務指標是以達標率為表述方式（即在特定服務標準範圍內提供服務的百分比）。土地註冊處於部門年報（可於其網站下載）和企業計劃暨年度業務計劃內登載服務指標和表現；及

註 30：該 9 個服務類別為：(1) 辦理土地文件註冊；(2) 為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊；(3) 修訂土地登記冊資料；(4) 在櫃位查閱土地登記冊；(5) 提供土地記錄影像處理副本；(6) 提供土地記錄認證本；(7) 銷售註冊摘要日誌；(8) 銷售按揭註冊摘要月誌；及 (9) 電話查詢服務。

- (b) **產量指標** 土地註冊處就註冊、查冊和副本服務訂定了 3 項產量指標。這些指標是以每人每天平均產量為單位，而該處並沒有公布有關數字。

需要檢討實際服務表現資料的製備方式

4.17 審計署審查土地註冊處就 2016–17 年度的 30 項服務指標所製備的實際服務表現資料後發現：

- (a) 當中有 6 項涉及低交易量的服務指標 (註 31)，土地註冊處根據所有已進行的交易以人手製備實際服務表現資料；及
- (b) 餘下的 24 項服務指標 (註 32)，土地註冊處是抽樣以人手製備實際服務表現資料，樣本是按預訂時間挑選 (見表九的例子)。

表九

製備實際服務表現資料的抽樣方式例子

服務	服務標準	抽樣方式
辦理土地文件註冊	15 個工作天	在每個月最後一個工作天送回交契人士的已註冊文件 (即每年 12 個工作天)
為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊	16 個工作天	在每個月第三個工作天再交付註冊的文書 (即每年 12 個工作天)
在櫃位查閱土地登記冊	15 分鐘	每周五早上 11 時至 11 時半期間造訪櫃位的顧客 (即每年 52 個樣本，每個樣本涵蓋在該 30 分鐘內進行的交易)

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

註 31：該 6 項服務指標屬於 3 個服務類別，分別為：(1) 修訂土地登記冊資料；(2) 銷售註冊摘要日誌；及 (3) 銷售按揭註冊摘要月誌。

註 32：該 24 項服務指標屬於 6 個服務類別，分別為：(1) 辦理土地文件註冊；(2) 為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊；(3) 在櫃位查閱土地登記冊；(4) 提供土地記錄影像處理副本；(5) 提供土地記錄認證本；及 (6) 電話查詢服務。

4.18 鑑於在製備有關該 24 項服務指標的實際服務表現資料時採用的樣本數量有限(見第 4.17(b) 段)，審計署關注所製備的資料是否能夠如實反映土地註冊處的實際服務表現。審計署認為，土地註冊處需要審慎檢討就 24 項服務指標製備實際服務表現資料的方式，以確保該等資料能夠如實反映實際服務表現。

4.19 審計署又留意到，根據土地註冊處的抽樣方式，在製備 2016–17 年度辦理土地文件註冊服務指標的實際服務表現資料時，原本應該挑選 20 563 份文件，但在製備實際服務表現資料時，有 1 961 份屬於複雜個案(即 20 563 份中的 10%)的文件被剔除。土地註冊處表示，複雜個案的例子包括：需要就法律問題作詳細考慮而交由土地註冊處法律事務部提供意見的個案；或有待交契人士作出澄清的個案，這些個案並非土地註冊處所能控制。審計署認為，土地註冊處需要披露就該服務指標製備實際服務表現資料的方法。

4.20 審計署也留意到，土地註冊處依賴一套以人手操作的系統製備實際服務表現資料。審計署認為，土地註冊處宜考慮盡量多採用科技方法(如綜合註冊資訊系統——見第 2.3(a) 段註 8)製備實際服務表現資料。

服務指標和產量指標

4.21 **需要訂定更具挑戰性的服務指標** 土地註冊處每年檢討其服務承諾和指標。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，土地註冊處曾於 2012–13、2013–14 和 2016–17 年度提升了部分指標。審計署留意到，土地註冊處在 2012–13 至 2016–17 年度期間達到所有服務指標，尤其是該處在其中 6 項的實際表現持續優於相關的服務指標(註 33)，例子載於表十。

註 33：實際表現持續優於標準的 6 項服務指標包括“辦理土地文件註冊”下 1 項指標、“為再交付註冊的中止註冊文書辦理註冊”下 1 項指標、“修訂土地登記冊資料”下 2 項指標和“電話查詢服務”下 2 項指標。

表十

表現持續優於服務指標的例子
(2012-13 至 2016-17 年度)

服務	服務標準	服務指標 (達到服務標準的百分比)	實際服務表現 (達到服務標準的百分比)				
			2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
(a) 辦理土地文件註冊	15 個 工作天	92	99.1	99.4	99.6	99.4	99.7
(b) 修訂土地登記冊資料：							
(i) 一般個案	3 個 工作天	93 (2012-13 年度 為 92)	99.2	99.0	99.7	99.6	100.0
(ii) 複雜個案	10 個 工作天	92	98.8	99.0	99.4	99.8	99.6

資料來源：土地註冊處的記錄

4.22 公務員事務局於 2009 年 9 月公布《公務員事務局通告第 7/2009 號》“政府服務承諾”，根據當中載列的良好做法，服務指標應具有充分的挑戰性，成為各決策局／部門不斷改善服務的動力，同時又切實可行。各決策局／部門可根據持續優於目標的成果，檢討服務承諾和提高服務水平。由於在 2012-13 至 2016-17 年度期間，30 項服務指標中有 6 項的實際表現持續優於相關的指標，土地註冊處需要考慮訂定更具挑戰性的服務指標。

4.23 **需要訂定更具挑戰性的產量指標** 土地註冊處訂有 3 項產量指標，並會每年檢討。審計署留意到，土地註冊處在 2012–13 至 2016–17 年度期間達到所有產量指標。儘管土地註冊處已於 2012–13 年度提升其中兩項產量指標 (即表十一的第 (b)(i) 及 (b)(ii) 項)，但審計署留意到，土地註冊處在 2012–13 至 2016–17 年度期間的實際產量仍持續優於該兩項指標。審計署認為土地註冊處需要考慮訂定更具挑戰性的產量指標。

表十一

產量指標
(2012–13 至 2016–17 年度)

詳情	每人每天平均產量 (數量)									
	2012–13		2013–14		2014–15		2015–16		2016–17	
	目標	實際	目標	實際	目標	實際	目標	實際	目標	實際
(a) 契約註冊	37	45	37	39	37	42	37	39	37	38
(b) 提供以下櫃位／自助查冊服務：										
(i) 土地登記冊 (包括認證本)	85 (註)	96	85	93	85	91	85	93	85	94
(ii) 影像處理副本 (包括認證本)	76 (註)	84	76	96	76	80	76	89	76	80

資料來源：土地註冊處的記錄

註：就第 (b)(i) 及 (b)(ii) 兩項服務而言，2011–12 年度每人每天平均產量的目標數量分別為 82 和 74。

4.24 審計署留意到，在 2014 年以前，土地註冊處會在其企業計劃暨年度業務計劃內載列有關年度的產量指標和實際表現，但自 2014 年起便再沒有載列該等資料。審計署認為，為提高問責性，土地註冊處需要考慮在其企業計劃暨年度業務計劃內載列產量指標和實際表現。

4.25 **沒有就業主立案法團服務訂定服務指標** 根據《公務員事務局通告第 7/2009 號》所載列的良好做法，服務承諾應涵蓋部門所有向公眾提供的服務。雖然土地註冊處的網站登載了辦理及批核業主立案法團註冊申請所需的時間(介乎 1 至 3 個月不等)以供參考，但土地註冊處並沒有就業主立案法團服務訂定服務指標(如辦理業主立案法團註冊及查閱業主立案法團記錄所需的時間)。審計署認為，土地註冊處需要與民政事務總署磋商，考慮就業主立案法團服務訂定並公布服務指標。

審計署的建議

4.26 審計署建議土地註冊處處長應：

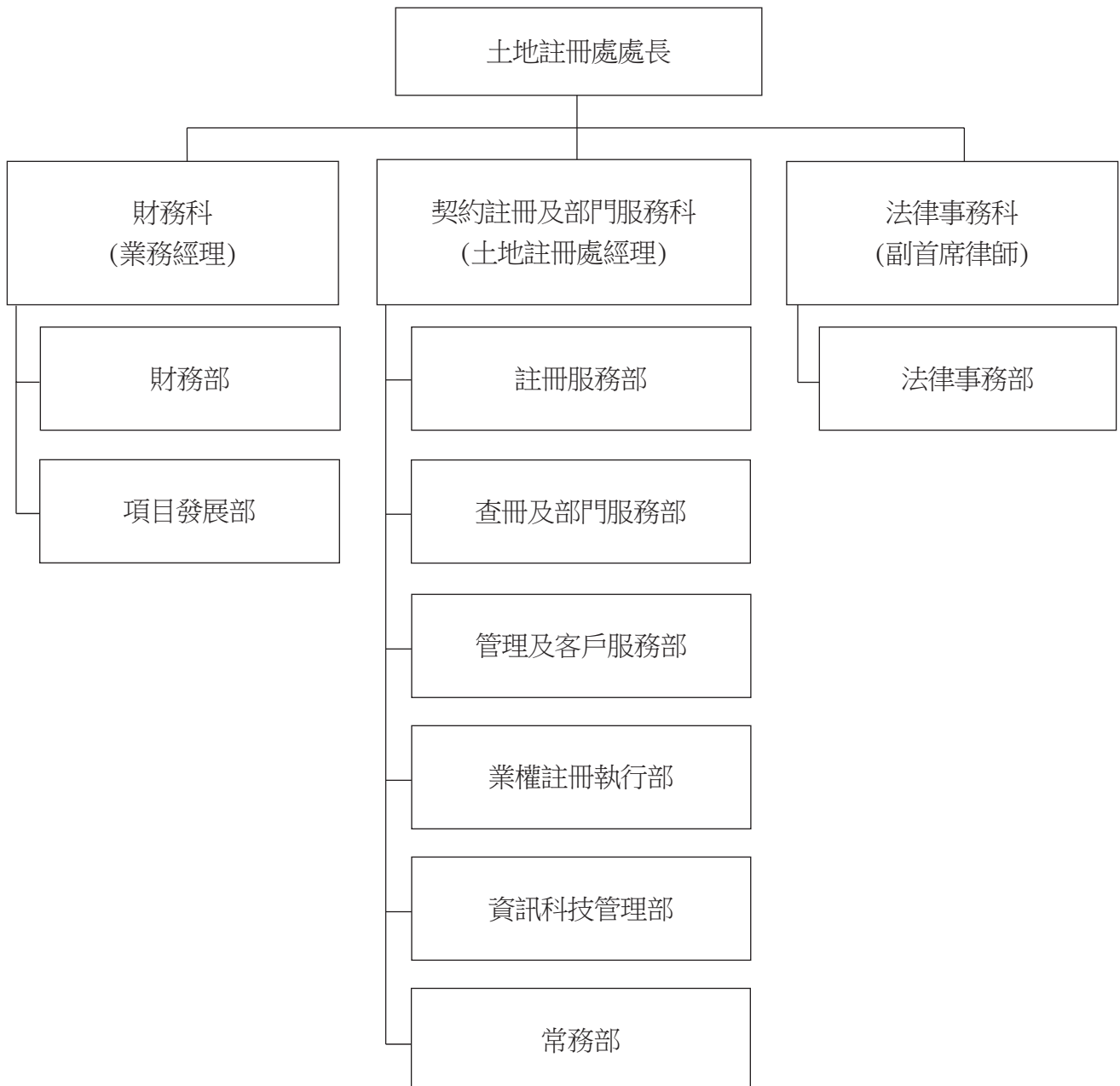
- (a) 審慎檢討就 24 項服務指標製備實際服務表現資料的方式，以確保該等資料能夠如實反映實際服務表現；
- (b) 披露就辦理土地文件註冊服務指標製備實際服務表現資料的方法；
- (c) 考慮盡量多採用科技方法製備土地註冊處的實際服務表現資料；
- (d) 考慮訂定更具挑戰性的服務指標和產量指標；
- (e) 為提高問責性，考慮在土地註冊處的企業計劃暨年度業務計劃內載列產量指標和實際表現；及
- (f) 與民政事務總署署長磋商，考慮就業主立案法團服務訂定並公布服務指標。

政府的回應

4.27 土地註冊處處長整體上同意審計署的建議。

4.28 民政事務總署署長同意載於第 4.26(f) 段的審計署建議。

土地註冊處：
組織架構圖 (摘要)
(2017 年 6 月 30 日)



資料來源：土地註冊處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.12 段)

土地註冊處營運基金固定資產平均淨值的回報率
(1993–94 至 2016–17 年度)

年度	固定資產平均淨值的回報率 (註 1)	
	目標	實際
1993–94	10.0%	9.0% (註 2)
1994–95		10.3%
1995–96		14.7%
1996–97		29.1%
1997–98		37.3%
1998–99		14.8%
1999–00		23.6%
2000–01		25.7%
2001–02		26.4%
2002–03		20.6%
2003–04		22.0%
2004–05		32.0%
2005–06		31.5%
2006–07		8.3%
2007–08	36.0%	
2008–09	18.8%	
2009–10	38.5%	
2010–11	52.6%	
2011–12	6.9%	19.7%
2012–13		34.0%
2013–14		15.8%
2014–15		7.8%
2015–16		4.1%
2016–17		8.1%

資料來源：土地註冊處營運基金的記錄

註 1：由 2006–07 年度開始，固定資產平均淨值的回報率是以土地註冊處營運基金的總全面收益(不包括利息收入和利息支出)除以其固定資產平均淨值所得出。在 2006–07 年度前，土地註冊處營運基金計算固定資產平均淨值的回報率時，會把利息收入包括在內。

註 2：關於 1993–94 年度，9% 的固定資產平均淨值實際回報率是根據土地註冊處營運基金在 1993 年 8 月成立至 1994 年 3 月共 8 個月的財務狀況計算所得。土地註冊處營運基金表示，該固定資產平均淨值的年率化實際回報率為 13.5%，超過 10% 的目標回報率。

附錄 C
(參閱第 2.28 段)

3 間新界查冊中心的營運表現
(2012–13 至 2016–17 年度)

新界查冊中心	2012–13 (數目)	2013–14 (數目)	2014–15 (數目)	2015–16 (數目)	2016–17 (數目)
荃灣					
查冊及副本服務					
查冊	61 092	61 476	49 643	48 304	64 070
提供副本	4 448	3 652	3 621	3 011	3 920
業主立案法團服務					
辦理註冊申請	12	12	8	15	10
文件存檔	2 502	2 519	2 573	2 473	2 426
處理查閱事宜	53	35	28	37	47
平均每天訪客					
查冊及副本服務	32	30	33	33	35
業主立案法團服務	5	4	5	5	5
總計	37	34	38	38	40
大埔					
查冊及副本服務					
查冊	62 928	47 719	60 447	49 932	62 778
提供副本	9 669	8 002	7 645	8 040	7 497
業主立案法團服務					
辦理註冊申請	9	8	8	11	12
文件存檔	2 243	2 147	2 006	2 124	2 345
處理查閱事宜	863	320	46	20	28
平均每天訪客					
查冊及副本服務	53	49	49	43	40
業主立案法團服務	5	4	4	3	3
總計	58	53	53	46	43
元朗					
查冊及副本服務					
查冊	50 049	46 540	52 577	38 108	51 202
提供副本	13 149	9 948	10 005	9 302	8 581
業主立案法團服務					
辦理註冊申請	6	4	11	5	10
文件存檔	1 101	1 006	1 309	1 095	1 392
處理查閱事宜	–	1	–	37	35
平均每天訪客					
查冊及副本服務	96	92	89	82	76
業主立案法團服務	3	2	3	2	3
總計	99	94	92	84	79

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

契約註冊制度和土地業權註冊制度的主要特點

主要特點	契約註冊制度	土地業權註冊制度
(a) 業權明確性	<ul style="list-style-type: none"> 業權欠明確 在土地登記冊(即已註冊文書的索引)註冊並不賦予業權 契約是業權的證據 	<ul style="list-style-type: none"> 業權明確 在業權註冊記錄註冊會賦予業權 業權註冊記錄是業權不可推翻的證據
(b) 物業轉易時查核業權	<ul style="list-style-type: none"> 必須查核不少於 15 年內的過往契約以確定物業業權 	<ul style="list-style-type: none"> 無須再查核過往的契約以確定物業業權
(c) 彌償	<ul style="list-style-type: none"> 政府無須賠償欺詐個案的損失 對於因土地註冊處人員的疏忽而未有註冊已交付並符合註冊要求的文書所造成的損失，政府須負上責任 	<ul style="list-style-type: none"> 就不知情人士因欺詐(而令業權註冊記錄載入／遺漏記項)以致喪失擁有權，或因土地註冊處人員的錯誤或遺漏而蒙受的損失，都會獲得賠償
(d) 註冊記錄的完整性	<ul style="list-style-type: none"> 不成文土地權益不可以註冊(註) 在土地登記冊註冊的擁有人可能會受制於不成文權益 	<ul style="list-style-type: none"> 不成文土地權益可以註冊(註) 業權註冊記錄會較為完整和準確。一般來說，付出有值代價置業並在業權註冊記錄註冊的買方不會受“未經註冊權益”所影響

資料來源：土地註冊處的記錄

註：未經註冊的土地權益指任何不成文權益(例如配偶因償還按揭供款而取得的權益)或未經註冊的文書所定的權益。根據現行的契約註冊制度和《土地註冊條例》，不成文土地權益不可以註冊，也沒有需要註冊才可具有法律效力，而未經註冊的文書對於就同一幅土地所付出有值代價的任何其後真誠買方或承按人絕對無效。根據土地業權註冊制度，“未經註冊權益”不能對其後付出有值代價置業並已註冊為擁有人的買方強制執行。

附錄 E
(參閱第 3.7 及
3.24(a) 段)

**土地註冊處就處理 3 個主要問題提出的建議摘要
(2017 年 9 月)**

年份	轉換機制	更正安排	彌償安排
1994 年 (見第 3.8 段)	午夜轉換	沒有強制更正	如因欺詐而喪失業權，蒙受損失者可獲設有上限的補償
2002 年 (見第 3.9 段)	逐步轉換		
2004 年 (見第 3.10 及 3.11 段)	白晝轉換	設有強制更正	如損失是因為土地註冊處人員的錯誤或遺漏引致，蒙受損失者可就其實際損失獲得補償
2009 年 (見第 3.15 段)	修訂的轉換機制 (連同逐步業權提升)	設有強制更正並附有建議的例外情況，以限制其適用範圍	
2011 年 (見第 3.17 段及附錄 G)	兩階段轉換	強制更正在基本轉換期間適用，而在完全轉換至土地業權註冊制度後則不適用。在基本轉換期間，物業擁有人如希望保留強制更正，可註冊一份“退出警告書”，以退出完全轉換	
2013 年 (見第 3.19 段)	修訂的兩階段轉換	強制更正在基本轉換期間適用，而在完全轉換至土地業權註冊制度後則不適用。只有在進行基本轉換前已取得業權的擁有人，才可獲強制更正。這些擁有人如希望保留強制更正，可註冊一份“退出警告書”，以退出完全轉換。他們在基本轉換期間只可退出一次，而在其後轉讓物業前，必須撤回有關的“退出警告書”	
2014 年 (見第 3.20 段及附錄 H)	4 個轉換方案		

資料來源：審計署對土地註冊處記錄的分析

《土地業權條例》督導委員會的職權範圍

- (a) 考慮、檢討和監察《土地業權條例》衍生事宜的進展，這些事宜包括但不限於以下所列：
- (i) 《土地業權條例》檢討委員會(註 1) 經檢討《土地業權條例》後對該條例所作的修訂建議；
 - (ii) 《土地業權條例》檢討委員會就《土地業權條例》的規則、規例、表格、指引及註釋提出的建議；
 - (iii) 支援《土地業權條例》的資訊科技發展；
 - (iv) 《土地業權條例》教育事宜委員會(註 2) 就準備實施《土地業權條例》而進行的公眾教育和培訓提出的建議；及
 - (v) 《土地業權條例》實施事宜委員會(註 3) 就實施《土地業權條例》相關的各個範疇提出的建議。
- (b) 考慮《土地業權條例》的生效日期，並就此向發展局局長提出建議。
- (c) 按需要聯絡相關團體，以便充分發揮和達致委員會的職能和目的。
- (d) 與《土地業權條例》及其實施有關而不時出現，並獲委員會認為有需要或合適的其他事宜。

資料來源：土地註冊處的記錄

註 1：《土地業權條例》檢討委員會負責檢討《土地業權條例》，並就該檢討工作而對《土地業權條例》作出的修訂，向《土地業權條例》督導委員會提出建議。

註 2：《土地業權條例》教育事宜委員會負責籌劃和實施本地及海外的土地業權註冊制度宣傳及公眾教育活動。

註 3：《土地業權條例》實施事宜委員會負責所有為籌備《土地業權條例》的實施而需要進行的事宜，包括檢討現時的行政和運作制度、建議作出的改動，以及就有關改動為員工和客戶作好準備。

兩階段轉換機制的主要特點 (2011 年 5 月)

- (a) 在《土地業權條例》生效後，“即時不可推翻”的規定(見第 3.17 段註 22)會即時適用於新土地。至於根據《土地註冊條例》註冊的現有土地，轉換程序會包括以下兩個階段的自動轉換：
- (i) 在《土地業權條例》生效日期起計的一段準備期後，所有這些土地(受等待註冊契約規限者除外)會進行第一階段的轉換(基本轉換)，並會在一個指定日期自動轉到《土地業權條例》下；及
 - (ii) 在進行基本轉換當日起計 12 年後，已進行第一階段轉換的土地會進行最後階段的轉換(完全轉換)，並會自動完全轉換為土地業權註冊制度下已註冊土地，除非有關土地受制於如“退出警告書”(見下文第 (c) 項)和“土地註冊處處長的抗轉換警告書”(註)。“即時不可推翻”的規定適用於已完全轉換的土地。
- (b) 在進行基本轉換當日起計 12 年期間，擁有物業的“未經註冊權益”的人士可註冊一項警告通知，就其申索發出通知。
- (c) 在進行基本轉換當日起計 12 年期間，若已註冊擁有人希望保留“強制更正規則”，可選擇針對其名下物業註冊一份“退出警告書”。註冊“退出警告書”的作用是防止物業的業權自動完全轉換，使“強制更正規則”繼續適用。

資料來源：土地註冊處的記錄

註：根據“土地註冊處處長的抗轉換警告書”機制，土地註冊處處長獲賦權把不能從土地登記冊確定物業擁有權的個案剔出，不讓這些個案自動完全轉換至土地業權註冊制度。已註冊“土地註冊處處長的抗轉換警告書”的土地仍會處於基本轉換階段，直至“土地註冊處處長的抗轉換警告書”被撤銷為止。

根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的 4 個轉換方案 (2014 年 6 月)

在《土地業權條例》生效後，土地業權註冊制度會立即在新土地實施。至於根據《土地註冊條例》註冊的現有土地，則有下列各個轉換方案安排：

- (a) **方案 A** 所有根據《土地註冊條例》註冊的現有土地 (除受暫止註冊契約規限的土地外) 會進行基本轉換，再逐步進行基本甄別，而在進行基本轉換後 12 年期間發現未能從土地登記冊確定物業擁有權的個案，將通過“土地註冊處處長的抗轉換警告書”機制 (見附錄 G 註) 不予完全轉換；
- (b) **方案 B** 在基本轉換的指定日期前，就根據《土地註冊條例》註冊的現有土地進行土地登記冊基本甄別，而經發現未能從土地登記冊確定物業擁有權的個案，將通過“土地註冊處處長的抗轉換警告書”機制不予基本轉換。所有有關個案仍會受《土地註冊條例》規管；
- (c) **方案 C** 在接獲轉讓註冊申請後進行基本甄別，找出是否屬於無法根據有關土地登記冊確定物業擁有權的個案，之後便會對根據《土地註冊條例》註冊的現有土地逐步進行基本轉換。個別土地登記冊會各有其基本轉換和完全轉換的日期；及
- (d) **方案 D** 初期只會在新土地實施土地業權註冊制度，而根據《土地註冊條例》註冊的現有土地的轉換工作，則會在較後時間制訂可行的解決辦法，並從土地業權註冊制度的運作汲取實質經驗後才進行。

資料來源：土地註冊處的記錄

第 6 章

民政事務局
民政事務總署

酒店和賓館的規管

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

酒店和賓館的規管

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.16
審查工作	1.17 – 1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：規管持牌場所	2.1
辦理新牌照和續期牌照申請	2.2 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16
為不受保障個案的牌照續期	2.17 – 2.25
審計署的建議	2.26
政府的回應	2.27
確保牌照規定獲得遵從	2.28 – 2.33
審計署的建議	2.34
政府的回應	2.35
第 3 部分：打擊無牌場所	3.1
監察懷疑無牌場所	3.2 – 3.6
審計署的建議	3.7
政府的回應	3.8
調查懷疑無牌場所	3.9 – 3.16
審計署的建議	3.17
政府的回應	3.18
檢控無牌場所	3.19 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27

	段數
第 4 部分：其他行政和發牌事宜	4.1
收回成本	4.2 – 4.9
審計署的建議	4.10
政府的回應	4.11
牌照事務督察的個案量	4.12 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20
民宿	4.21 – 4.23
審計署的建議	4.24
政府的回應	4.25
附錄	頁數
A：牌照事務處組織圖 (2017 年 6 月 30 日)	43
B：《旅館業條例》下的一般牌照規定	44
C：修訂酒店和賓館牌照費用的嘗試 (按時序排列——2007 年 11 月至 2017 年 6 月)	45 – 47

酒店和賓館的規管

摘要

1. 《旅館業條例》(第 349 章) 下設有發牌制度，藉以規管酒店和賓館等收費提供住宿地方的處所。持牌處所的樓宇結構和消防安全，均須符合《建築物條例》(第 123 章) 和《消防條例》(第 95 章) 所訂明的標準。設立發牌制度的主要目的，是為了保障住客和公眾(例如鄰近處所的居民)，使他們免受樓宇安全和消防安全兩方面的風險。《旅館業條例》中的旅館業監督，由民政事務局局长擔任。在其授權下，民政事務總署(民政總署)轄下的牌照事務處負責執行《旅館業條例》下的工作(例如發牌和相關的執法任務)。該等工作佔牌照事務處工作量的相當部分。截至 2017 年 6 月 30 日，根據《旅館業條例》領牌的場所共有 2 024 個，當中包括 286 間持牌酒店(提供 77 724 個客房)和 1 738 間持牌賓館(提供 14 029 個客房)。牌照事務處編制下有 130 個全職職位和 58 個兼職職位，在 2017-18 年度的預計員工費用為 6,630 萬元。審計署最近就酒店和賓館的規管進行了審查。

規管持牌場所

2. **辦理新牌照和續期牌照申請** 牌照申請通常涉及數個階段，例如“初步視察”(牌照事務處視察有關處所，並指出須進行的改善工程)、“改善工程”(申請人進行所需的改善工程)、“跟進視察”(牌照事務處確定所需的改善工程均已完竣)等。每個申請的“完成發牌時間”為各階段需時的總和。審計署留意到：

- (a) **需要監察完成發牌時間** 新牌照申請的平均完成發牌時間頗長(例如在 2017 年為 469 個曆日)；
- (b) **需要加強工作表現管理** 牌照事務處就不同申請階段而制定的 9 項“目標時間”中，有 2 項屬已公布的服務承諾，其餘 7 項則僅屬內部目標。該 7 項內部目標大多未能達致，且牌照事務處未有公布該等目標，藉以改善透明度和問責性；也未有製備有關的管理資料，以供監察達標情況；及
- (c) **辦理時間因需多次提交資料而延長** 在“改善工程”和“跟進視察”兩個階段，申請人可能需要一段長時間，才能向牌照事務處提

摘要

交關於改善工程完竣的全部資料，以致完成發牌時間有所延長(第 2.2 至 2.6、2.8 及 2.10 段)。

3. **為不受保障個案的牌照續期** 根據《旅館業條例》第 9(1) 條，續期牌照申請可在現有牌照的有效期限屆滿日之前不少於 3 個月提交(此情況稱為“受保障個案”)。根據該條例第 9(5) 條，在牌照事務處就申請作出決定(例如批准或拒絕)前，受保障個案所涉及的現有牌照不論在何時屆滿，均會繼續有效。反之，在現有牌照的有效期限屆滿日之前 3 個月內提交的續期牌照申請(此情況稱為“不受保障個案”)，不會受到第 9(5) 條的保障。審計署留意到：

- (a) **續期牌照的完成發牌時間存在差異** 牌照事務處向來會優先辦理不受保障個案，因此完成發牌時間明顯較受保障個案的為短(在 2017 年，不受保障個案的有關時間為 90 個曆日，而受保障個案的則為 134 個曆日)；及
- (b) **需要就按時提交申請加強宣傳** 在現有牌照屆滿後才獲批的不受保障個案，仍佔相當比例(例如在 2017 年首 6 個月為 61%)。牌照事務處向來會提醒持牌人根據第 9(1) 條的規定，按時提交續期牌照申請。然而，不受保障個案仍然為數頗多(例如在 2016 年為 209 宗)，有關經營者或會在未具有效牌照的情況下經營(第 2.17 至 2.20、2.22 及 2.24 段)。

4. **需要確保牌照規定獲得遵從** 2016 年，就牌照有效期為 2 或 3 年的場所，牌照事務處的建築安全組對其中的 76 個進行年度視察，查看這些場所是否符合建築安全規定。此外，消防安全分組對牌照有效期為 2 或 3 年的所有場所均進行年度視察，所以也對這 76 個場所進行視察，查看這些場所是否符合消防安全規定。建築安全組和消防安全分組發現，共 12 個(16%)場所有違規情況。審計署留意到：(a) 牌照事務處在進行其他視察工作時，曾發現有較高百分比的場所存在違規情況(例如在 2016 年批准續期牌照申請時，533 個牌照有效期為 2 或 3 年的場所中，發現有 25% 存在違規情況)；及 (b) 年度視察有可予改善之處，例如建築安全組並非以風險為本的方式選擇進行視察的場所，而年度視察也並非以突擊方式進行。此外，牌照事務處沒有製備有關年度視察進度和結果的管理資料，以供管理層考慮(第 2.30 至 2.32 段)。

摘要

打擊無牌場所

5. **需要監察尚未完結懷疑個案日益增加的情況** 為找出懷疑無牌場所，牌照事務處的執法分組會從不同來源蒐集情報(例如市民的投訴)。該分組會就懷疑個案採取跟進行動，例如視察有關處所，以及在具備有關經營無牌場所的充分證據時提出檢控。儘管該分組已為完成跟進行動而努力，但處理中的懷疑個案(即尚未完結的個案)仍由2012年1月1日的644宗，倍增至2017年6月30日的1322宗，當中不少(270宗，即20%)已存在超過3年。審計署留意到，牌照事務處向來沒有就尚未完結的懷疑個案，製備並匯報有關個案數目和個案存在時間的資料，以供民政總署管理層考慮(第3.3至3.6段)。

6. **調查懷疑無牌場所** 審計署留意到下列事宜：

- (a) **難以為檢控蒐證** 截至2017年6月30日已存在超過3年的270宗懷疑個案中，有90宗(33%)曾進行檢控工作。然而，餘下的180宗(67%)則出現難以為檢控蒐證的情況；
- (b) **需要以有效措施進行調查** 部分無牌場所會透過網站作宣傳和供人預訂。審計署留意到在部分個案中，透過網站經營的無牌場所未有顯示其詳細地址，也不接待未經預約的住客。儘管牌照事務處有需要因應這種經營模式，在調查時採取額外措施(例如“放蛇”行動)以補不足，但該事務處通常沒有這樣做；及
- (c) **需要參考外國經驗** 在《旅館業條例》正進行檢討之時，外國不少城市已立法打擊經由互聯網非法提供住宿地方(第3.10、3.11、3.14及3.16段)。

7. **需要採取更有力的措施檢控無牌場所** 根據《旅館業條例》，凡任何人經營無牌場所，一經定罪可處罰款20萬元和監禁2年，並就罪行持續期間的每1天另處罰款2萬元。審計署留意到，部分無牌場所經營者已屢次犯案，被多次檢控也在所不計。至於處以監禁的個案中，被當場捕獲和檢控的通常是場所管理者，而不是幕後的經營者。因此，有需要向社會傳達明確訊息：經營無牌場所可能危害公眾安全和滋擾鄰舍，屬刑事罪行。審計署也留意到，現行《旅館業條例》中有關罪行持續的條文(即在罪行持續期間每天罰款2萬元)一直不獲援引(第3.19、3.20、3.22及3.24段)。

摘要

其他行政和發牌事宜

8. **需要更盡力收回成本** 《旅館業(費用)規例》(第349B章)訂明簽發新牌照和續期牌照的收費。政府的政策是各項政府收費一般應訂於足以收回提供物品或服務全部成本的水平。審計署留意到，在2016–17年度，仍未能就簽發酒店和賓館牌照收回成本。簽發新牌照的收回成本比率介乎32%至75%，而續期牌照則為40%至72%。自2007年11月進行上次修訂以來，民政總署曾5次嘗試修訂牌照費用，但全部收費建議均未能落實(第4.2、4.3及4.6至4.8段)。

9. **需要密切監察牌照事務督察的個案量** 每宗懷疑無牌場所個案，會交由1名負責人員(個案負責人)處理。個案負責人需要跟進手上的個案，並到有關處所視察。牌照事務處全部牌照事務督察，均獲委派為個案負責人，依次序承接新個案。牌照事務處表示，該分配機制可限制個別人員對個案分配工作的控制，符合防止貪污的原則和精神。截至2017年6月30日，就尚未完結的個案而言，24名牌照事務督察的總個案量為1 322宗。審計署留意到，不同牌照事務督察所負責的個案數目有頗大出入，介乎32宗(即平均個案量55宗的58%)至75宗(即平均個案量的136%)。一般而言，個案量較高的牌照事務督察，手上的長期尚未完結個案也較多。牌照事務督察如須負責大量個案，便可能造成無法及時和有效地處理手上個案的風險。此外，審計署留意到，牌照事務處向來沒有製備有關個案量的統計數字，以作為管理資料，或在定期舉行的管理層會議上加以討論(第4.12至4.17段)。

10. **需要全面檢討民宿的相關事宜** 在本港發展民宿的呼聲一直存在。2017年7月，民政總署向立法會民政事務委員會匯報修訂《旅館業條例》的進度時，表示發展民宿可能涉及土地用途、規劃、旅遊事務、環境和交通的考慮，屬不同決策局和部門的職權範圍。民政總署正與相關決策局和部門探討制訂一套適用於民宿牌照申請的指引，期望在樓宇和消防安全不受影響的同時，簡化牌照規定。審計署認為，民政總署在制訂有關民宿的擬議指引時，需要處理多項事宜，包括可能需要把民宿與其他類型的賓館加以劃分、諮詢相關持份者，以及考慮外國在規管民宿方面的經驗是否適用於香港(第4.21至4.23段)。

摘要

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 更密切地監察完成發牌時間，以便在必要時盡快着手改善 (第 2.15(a) 段)；
- (b) 在顧及需要制訂恰當的目標時間並公布周知等因素後，從速改善民政總署在內部目標方面的工作表現管理 (第 2.15(b) 段)；
- (c) 更盡力協助申請人按規定提交有關改善工程完竣的資料 (第 2.15(d) 段)；
- (d) 研究受保障與不受保障兩類個案的完成發牌時間長期呈現重大差異的情況，並採取必要行動予以糾正 (第 2.26(a) 段)；
- (e) 加強牌照事務處的宣傳工作，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請 (第 2.26(b) 段)；
- (f) 就年度視察能否有效發現違反牌照規定的情況，加以監察 (第 2.34(a) 段)；
- (g) 在顧及需要採用以風險為本的方式，以及在視察中納入突擊元素和製備足夠的管理資料後，採取必要措施加強年度視察工作 (第 2.34(b) 段)；
- (h) 確保製備足夠的管理資料，以便監察尚未完結的懷疑個案 (第 3.7(a) 段)；
- (i) 探討有助調查懷疑無牌場所的進一步措施 (第 3.17(a) 段)；
- (j) 就適當的個案，留意可否援引現行《旅館業條例》下的罪行持續條文 (第 3.26 段)；
- (k) 採取措施，確保有關修訂酒店和賓館牌照費用的工作計劃能及時制訂，並監察工作計劃的落實情況 (第 4.10(a) 及 (c) 段)；
- (l) 更密切地監察牌照事務督察的個案量 (第 4.19(a) 段)；及
- (m) 在制訂有關民宿的擬議指引時，與相關決策局和部門合作，全面檢討民宿的相關事宜 (第 4.24 段)。

摘要

政府的回應

12. 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 《旅館業條例》(第 349 章) 下設有發牌制度，藉以規管酒店和賓館等收費提供住宿地方的處所。持牌處所的樓宇結構和消防安全，均須符合《建築物條例》(第 123 章) 和《消防條例》(第 95 章) 所訂明的標準。設立發牌制度的主要目的，是為了保障住客和公眾(例如鄰近處所的居民)，使他們免受樓宇安全和消防安全兩方面的風險。

1.3 《旅館業條例》中的酒店和賓館，是指會為任何人士提供短期住宿地方的處所，而有關人士會就所提供的服務和設施繳付費用(註 1)。《旅館業(豁免)令》(第 349C 章) 則規定，《旅館業條例》不適用於若干處所，包括：

- (a) 就每次出租而言，出租期間為連續 28 天或以上而提供住宿地方的處所；及
- (b) 床位寓所、幼兒中心、會社、安老院和殘疾人士院舍。這些處所須受其他條例規管(註 2)。

發牌子酒店和賓館

1.4 《旅館業條例》中的旅館業監督，由民政事務局局长擔任。在其授權下，民政事務總署(民政總署)轄下的牌照事務處負責執行《旅館業條例》下的工作，包括發牌(見第 1.5 至 1.8 段)和相關的執法任務(見第 1.9 至 1.12 段)。

1.5 牌照申請人擬用作旅館或賓館的處所，必須經《建築物條例》訂明的建築事務監督批准可作居住或酒店／賓館用途，而這些處所也必須符合《建築物

註 1：根據《旅館業條例》，酒店和賓館指任何處所，其佔用人、東主或租客顯示在他可提供的住宿的範圍內，他會向到臨該處所的任何人提供住宿的地方，而該人看似是有能力並願意為所提供的服務及設施繳付合理款項，並且是在宜於予以接待的狀況的。

註 2：與這些處所相關的條例包括《床位寓所條例》(第 447 章)、《幼兒服務條例》(第 243 章)、《會社(房產安全)條例》(第 376 章)、《安老院條例》(第 459 章)和《殘疾人士院舍條例》(第 613 章)。

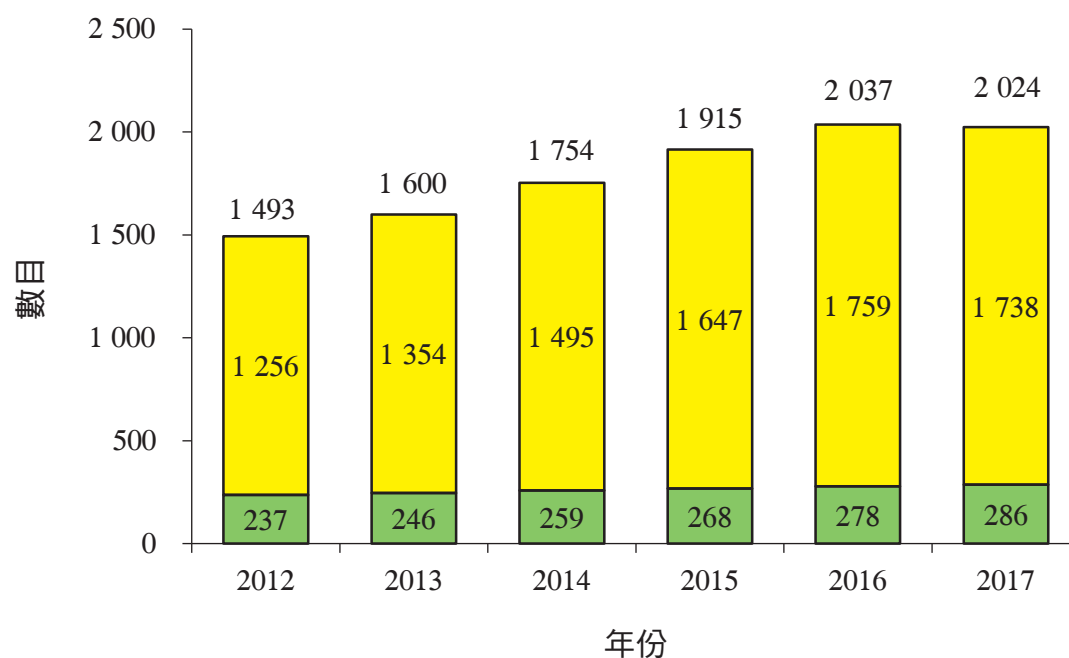
引言

條例》和《消防條例》中有關樓宇結構、消防安全和衛生條件等方面的規定。牌照事務處會透過實地視察，確保有關處所合乎規定，並可能向申請人發信，列出須進行的改善工程。牌照事務處並會再次視察處所，確保須進行的改善工程均已完竣。只有在符合所有牌照規定的情況下，申請人方會獲發牌照。

1.6 每個牌照均有期限。牌照有效期介乎 1 至 7 年，按牌照事務處所訂立的準則而釐訂（例如並非專為旅館用途而建造的處所，牌照有效期為 1 至 3 年，而專為旅館用途而建造的處所則可以為 4 至 7 年）。為使持牌處所的業務得以持續無間，持牌人可在牌照有效期屆滿前不少於 3 個月申請續期。根據《旅館業條例》的規定，如在這種情況下提出申請，有關牌照會一直維持有效，直至牌照事務處就申請作出決定（例如批准或拒絕）為止（見第 2.17 段）。

1.7 截至 2017 年 6 月 30 日，根據《旅館業條例》領牌經營的場所有 2 024 個。這些場所會按所提供住宿地方的類別，獲發不同種類的牌照，當中包括“酒店”牌照（286 個場所）、“賓館（一般）”牌照（1 552 個場所）、“賓館（度假屋）”牌照（140 個場所）和“賓館（度假營）”牌照（46 個場所）。為行文簡潔起見，下文中領有“酒店”牌照的場所均稱為“持牌酒店”，而領有其他種類牌照的場所則稱為“持牌賓館”。圖一顯示在 2012 至 2017 年期間，持牌酒店和持牌賓館的數目。

圖一

持牌酒店和持牌賓館
(2012至2017年)

圖例：
■ 持牌賓館
■ 持牌酒店

資料來源：民政總署的記錄

附註：2012至2016年的數字，顯示截至相關年份12月31日的情況。2017年的數字則顯示截至2017年6月30日的情況。

1.8 截至2017年6月30日，這2 024個場所包括286間持牌酒店(提供77 724個客房)和1 738間持牌賓館(提供14 029個客房)。

打擊無牌場所

1.9 在無牌處所提供住宿地方，或會危害住客和公眾的生命財產。此外，經營無牌場所屬刑事罪行，一經定罪可被罰款20萬元和監禁2年。為打擊無牌場所，牌照事務處採取了多管齊下的方式，包括加強執法行動、提升阻遏作用和多作宣傳(見第1.10至1.12段)。

引言

1.10 牌照事務處會透過視察，跟進懷疑無牌場所(例如因市民投訴而曝光)的個案，並在證據充分時提出檢控。為加強打擊無牌賓館，牌照事務處近年增加了執法人手，並聘用了具執法經驗的前線人員。

1.11 為提升阻遏作用，如持牌人因經營其他無牌場所而被定罪，牌照事務處可吊銷其牌照，或拒絕為其牌照續期。此外，牌照事務處可把定罪個案的資料轉交有關方面(例如稅務局、差餉物業估價署、按揭銀行、業主、有關大廈的業主立案法團和管理處等)，以便各方根據其權責範圍採取必要的跟進行動(例如就逃稅提出檢控)。

1.12 在宣傳方面，牌照事務處已採取措施，提醒住客(例如訪港旅客)光顧持牌酒店和賓館。這些措施包括在電台、電視和互聯網播放政府宣傳聲帶和短片、張貼海報、懸掛橫額、派發宣傳單張，以及透過政府的官方網站發布有關訊息。此外，牌照事務處已把載列所有持牌場所的名單上載到其網站，方便住客和公眾參考。牌照事務處又推出了流動應用程式，以便搜尋持牌場所。

牌照事務處的組織架構和主要職務

1.13 牌照事務處設有3個組別，分別為“建築安全組”、“消防安全、執法及檢控組”和“娛樂牌照及行政組”，由一名總主任(總屋宇測量師)管轄。附錄A為牌照事務處截至2017年6月30日的組織圖，而表一則簡述牌照事務處在2012至2017年(截至2017年6月30日)期間，在執行《旅館業條例》方面的主要職務。

表一

牌照事務處在執行《旅館業條例》方面的主要職務
(2012 至 2017 年 6 月)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (截至 6 月)
	(數目)					
發牌予酒店和賓館						
接獲的新牌照申請	394	391	340	302	144	86
辦妥的申請	227	269	314	411	312	133
至年底仍在辦理 的申請	325	447	473	364	196	149
接獲的續期牌照 申請(註)	555	553	762	715	1 236	939
辦妥的申請	574	533	687	772	883	620
至年底仍在辦理 的申請	178	198	273	216	569	888
打擊無牌場所						
接獲的投訴和轉介	1 824	1 744	2 070	1 713	1 843	1 122
視察次數	6 791	9 889	13 153	13 188	13 574	7 237
檢控宗數	131	170	147	149	158	77

資料來源：民政總署的記錄

註：民政總署已就賓館(一般)牌照和賓館(度假屋)牌照的有效期限設限：(i) 在 2014 年 9 月 1 日至 2015 年 12 月 27 日期間簽發的牌照，有效期不得超過 24 個月；以及 (ii) 其後簽發的牌照則不得超過 12 個月。民政總署指出，設限旨在協助業界為日後的發牌制度作好準備(見第 1.15 段)，以及方便業界遵守在 2015 年 12 月 28 日推出的 3 項行政優化措施(即要求持牌人購買第三者風險保險、設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯，並在宣傳物料／廣告中清楚指出獲發的牌照類別(見第 1.7 段))。鑑於業界普遍遵守這些行政優化措施，上述限制其後於 2017 年 3 月 1 日撤銷。2016 和 2017 兩年的續期牌照申請宗數大幅增加，原因是第 (i) 及 (ii) 兩類牌照的有效期限大多由 2016 年 9 月和 2016 年 12 月起屆滿。

1.14 執行《旅館業條例》下的工作，佔牌照事務處工作量的相當部分。除《旅館業條例》之外，牌照事務處也負責執行另外 6 項條例下的工作（註 3）。截至 2017 年 6 月 30 日，牌照事務處編制下有 130 個全職職位和 58 個兼職職位，人員包括借調自屋宇署的專業和技術人員、借調自消防處的紀律人員，以及非公務員合約僱員（例如牌照事務督察）。2017–18 年度，牌照事務處的預計員工費用為 6,630 萬元。

對發牌制度的擬議修訂

1.15 《旅館業條例》於 1991 年頒布。為改善發牌制度，政府在 2014 年 7 至 8 月進行公眾諮詢，收集市民對此事的意見。所探討的事項包括：

- (a) 賓館的營運或會對其所處樓宇的居民構成滋擾。然而，《旅館業條例》並無訂明在辦理牌照申請時，須考慮有關樓宇的公契（例如是否容許商業活動）或當地居民的意見。如要讓牌照事務處考慮公契和當地居民的意見，便需要修訂法例，就此作出明文規定；及
- (b) 為方便牌照事務處就無牌賓館的檢控蒐證，並提升罰則的阻遏作用，有需要修訂法例。

1.16 2015 年 3 月，政府把公眾諮詢的結果和立法建議告知立法會民政事務委員會。2017 年 7 月，政府把立法建議的進展告知該委員會。政府擬於 2018 年把修訂條例草案提交立法會。

註 3：牌照事務處執行的其餘 6 項條例為《遊戲機中心條例》（第 435 章）、《床位寓所條例》（第 447 章）、《會社（房產安全）條例》（第 376 章）、《賭博條例》（第 148 章）、《卡拉 OK 場所條例》（第 573 章）和《雜類牌照條例》（第 114 章）。

審查工作

1.17 2006 年，審計署完成了一項名為“酒店及賓館的發牌”的審查，其結果載於 2006 年 10 月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第 8 章。2017 年 4 月，審計署就酒店和賓館的規管展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 規管持牌場所(第 2 部分)；
- (b) 打擊無牌場所(第 3 部分)；及
- (c) 其他行政和發牌事宜(第 4 部分)。

1.18 審計署已在上述範疇找出可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.19 在審查期間，民政總署人員提供協助並充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：規管持牌場所

2.1 本部分探討牌照事務處在規管持牌酒店和賓館方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 辦理新牌照和續期牌照申請 (第 2.2 至 2.16 段)；
- (b) 為不受保障個案中的牌照續期 (第 2.17 至 2.27 段)；及
- (c) 確保牌照規定獲得遵從 (第 2.28 至 2.35 段)。

辦理新牌照和續期牌照申請

2.2 牌照事務處負責簽發《旅館業條例》下的酒店和賓館牌照。牌照申請人包括申請新牌照的準經營者，以及申請續期牌照的現經營者 (即現時的持牌人)。申請通常涉及 6 個階段：

- (a) **認收申請** 在接獲申請後，牌照事務處會進行初步審核 (例如查核是否已收齊所需文件)，並向申請人發出“認收通知書”；
- (b) **初步視察** 牌照事務處會視察有關處所，並擬備視察報告。牌照事務處也可能向申請人發信，訂明須進行的改善工程 (即就新牌照申請訂明所需工程的“改善工程項目表”，以及就續期牌照申請訂明所需工程的“糾正工程項目表”)。附錄 B 載述《旅館業條例》下的一般牌照規定；
- (c) **改善工程** 申請人進行所需改善工程，並向牌照事務處提交“完工報告表”和其他相關資料 (例如顯示工程完竣的照片，以及所採用物料的生產商測試報告和證明書)，以供查核；
- (d) **跟進視察** 牌照事務處會查核申請人提交的完工報告表和資料，並視察有關處所，確保所需改善工程均已完竣。牌照事務處會製備“符合規定報告”，作為支持批准申請的憑據；
- (e) **批准申請** 牌照事務處批准符合牌照規定的申請，並擬備牌照和向申請人發出“領取牌照通知書”，知會對方領取牌照。不符規定的申請會被拒絕；及
- (f) **領取牌照** 申請人繳交牌照費後，從牌照事務處取得牌照。

牌照事務處一直使用名為“牌照申請進度系統”的電腦系統，以記錄個別申請在不同階段的辦理時間和進度。

2.3 在 6 個階段中，牌照事務處已就主要由其負責的 4 個（即“認收申請”、“初步視察”、“跟進視察”和“批准申請”）制定目標辦理時間（即目標時間）。至於主要由申請人負責的其餘 2 個階段（即“改善工程”和“領取牌照”），則未有制訂目標時間。表二顯示牌照事務處為 4 個階段制定的 9 項目標時間，其中 2 項屬已公布的服務承諾（即有關新牌照申請的“認收申請”和“初步視察”），其餘 7 項則僅屬內部目標。

表二

牌照申請的各個階段和目標時間

階段	以工作天計算的目標時間		
	新牌照申請	涉及 糾正工程的 續期牌照申請	不涉 糾正工程的 續期牌照申請
認收申請	4* (100%)	5 (100%)	
初步視察	22* (100%)	49 (94%)	39 (67%)
改善工程 (註 1)	不適用		
跟進視察	20 (78%)	30 (96%)	不適用
批准申請	8 (38%)	14 (38%)	
領取牌照 (註 2)	不適用		

資料來源：民政總署的記錄

註 1：牌照事務處未有就“改善工程”制訂目標時間，並表示在期限內進行有關工程屬申請人的責任。在正常情況下，牌照事務處會容許新牌照申請人在 6 個月（賓館）或 12 個月（酒店）內完成改善工程，並可能批准延長有關期限。

註 2：牌照事務處未有就“領取牌照”制訂目標時間。在正常情況下，牌照事務處會建議申請人在領取牌照通知書發出當日起計 14 天內繳交牌費和領取牌照。

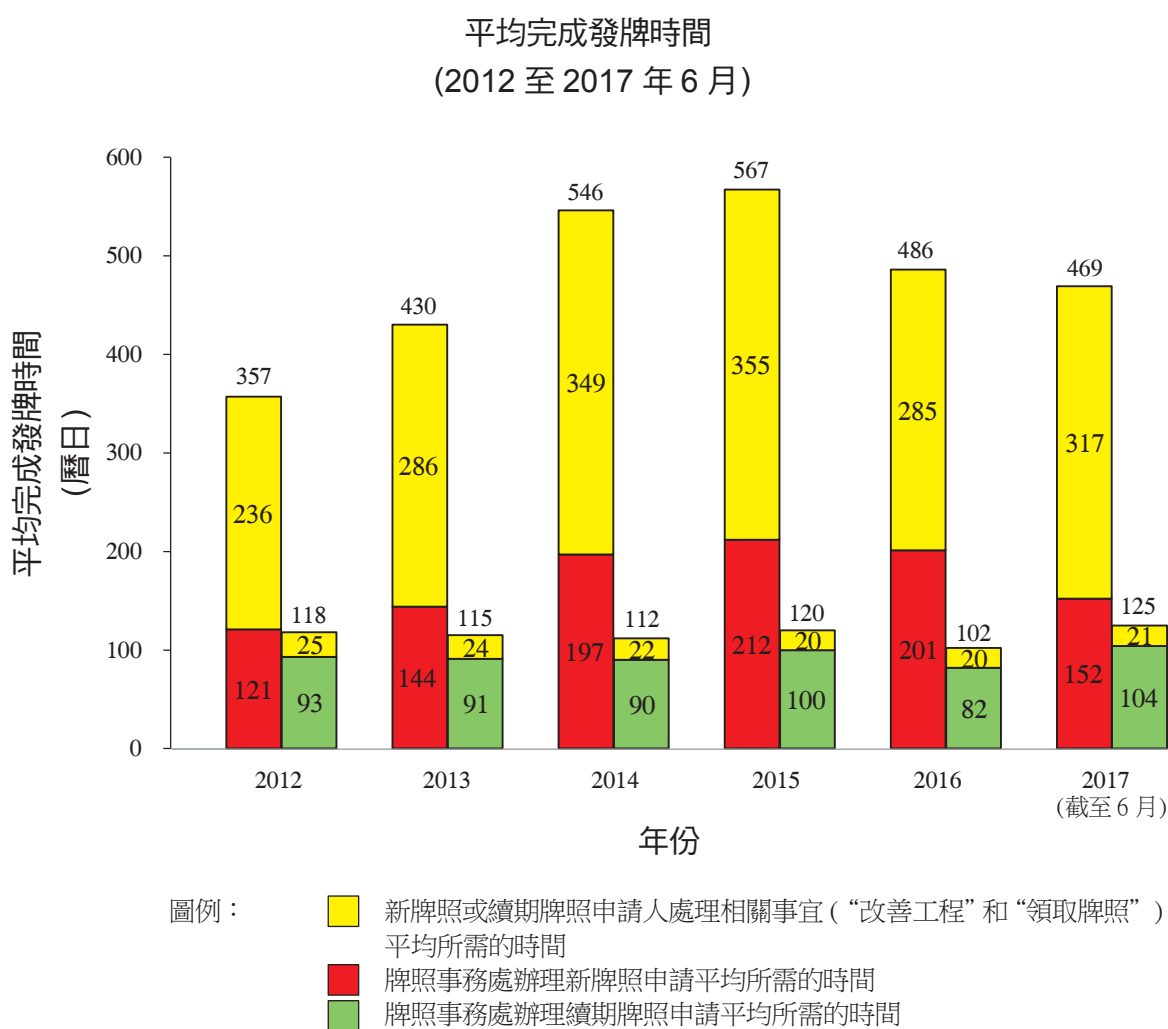
附註：1. 加上星號的 2 項目標時間屬牌照事務處服務承諾的一部分。沒有星號的 7 項目標時間則僅屬牌照事務處的內部目標。

2. 括號內數字為 2017 年（截至 2017 年 6 月 30 日）達致目標時間個案的百分比。

需要監察完成發牌時間

2.4 完成發牌時間是指由牌照事務處接獲申請起，至發出牌照為止所需的時間(以曆日計算)，即牌照申請各階段需時的總和。圖二顯示，在2012至2017年(截至2017年6月30日)期間，涉及新牌照申請的平均完成發牌時間由2012年的357天，增至2015年的567天，增幅為59%；之後則縮短至2017年的469天，減幅為17%。至於續期牌照申請，平均完成發牌時間則由2012年的118天，微升至2017年的125天，增幅為6%。

圖二



資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

附註：大部分續期牌照申請是在牌照有效期屆滿日之前3個月或以上接獲。民政總署表示，為有效運用資源，牌照事務處會在接獲申請後一段時間，即在牌照有效期快將屆滿時才辦理這些申請。在計算牌照事務處的平均辦理時間時，這些續期牌照申請會視作在牌照有效期屆滿日之前3個月接獲。

2.5 新牌照申請的平均完成發牌時間超逾 1 年(例如在 2017 年為 469 天)，情況未如理想。完成發牌時間有任何延長趨勢(例如在 2012 至 2015 年期間)，同樣值得關注。牌照事務處表示正透過多項措施，密切注視新牌照申請的完成發牌時間。這些措施包括每星期監察完工報告表的處理進度、為監察完成發牌時間而舉行內部會議，以及為此與民政總署管理層舉行月會。然而，審計署留意到，牌照事務處的內部目標大多未能達致(見第 2.6 至 2.7 段)，而且民政總署就內部目標和完成發牌時間而進行的工作表現管理，均有可予改善之處(見第 2.8 至 2.14 段)。

未能達致內部目標

2.6 民政總署表示，2 項服務承諾(見第 2.3 段表二)是牌照事務處就工作表現而向市民公布的承諾，該事務處會為此投放較多人力物力，務求予以履行。至於 7 項內部目標(見第 2.3 段表二)，則供牌照事務處在編排工作時作內部參考之用。審計署留意到，儘管在 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)，2 項服務承諾(即有關就新牌照申請進行“認收申請”和“初步視察”)均得以履行，但 7 項內部目標大致上則不然，情況如下：

- (a) 1 項內部目標(即有關就續期牌照申請進行“認收申請”)的達標率為 100%；
- (b) 2 項內部目標(即有關就涉及糾正工程的續期牌照申請進行“初步視察”和“跟進視察”)的達標率分別為 94% 和 96%(稍低於 100%)；及
- (c) 其餘 4 項內部目標的達標率介乎 38% 至 78%。

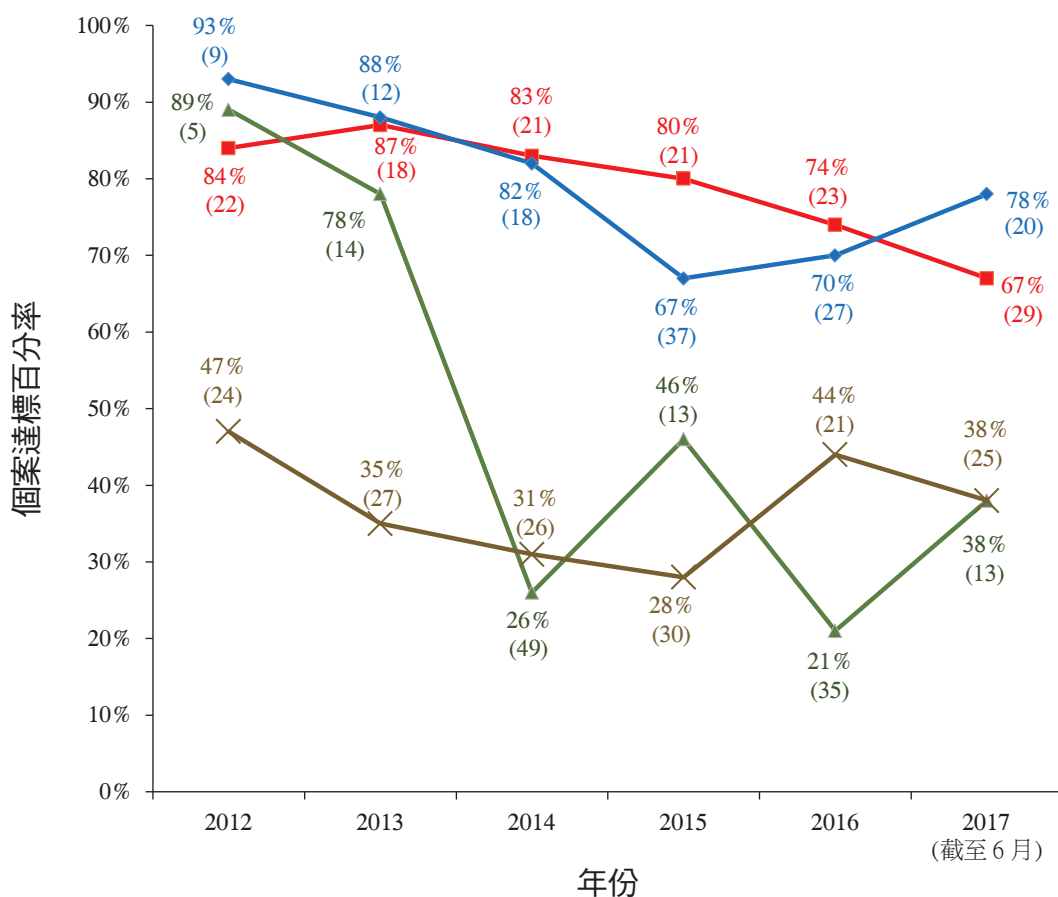
2.7 有關第 2.6(c) 段提及的 4 項內部目標，圖三顯示，在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間，達標百分率普遍下跌，闡述如下：

- (a) **就不涉糾正工程的續期牌照申請進行初步視察** 達標率由 2012 年的 84% 跌至 2017 年的 67%；
- (b) **就新牌照申請進行跟進視察** 達標率由 2012 年的 93% 跌至 2017 年的 78%；
- (c) **批准新牌照申請** 達標率由 2012 年的 89% 跌至 2017 年的 38%；及

(d) 批准續期牌照申請 達標率由2012年的47%跌至2017年的38%。

圖三

4項內部目標的達標情況
(2012至2017年6月)



- 圖例：
- 就不涉糾正工程的續期牌照申請進行初步視察 (目標時間為39個工作天)
 - ◆ 就新牌照申請進行跟進視察 (目標時間為20個工作天)
 - ▲ 批准新牌照申請 (目標時間為8個工作天)
 - ✕ 批准續期牌照申請 (目標時間為14個工作天)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

附註：括號內的數字為平均辦理時間，以工作天計算。

需要加強工作表現管理

2.8 牌照事務處就內部目標而進行的工作表現管理未如理想。審計署留意到：

- (a) **未能達致部分內部目標** 部分內部目標訂明的時間，與實際辦理時間呈現巨大落差。舉例而言，在 2017 年(截至 2017 年 6 月)：
 - (i) 批准新牌照申請的平均辦理時間為 13 個工作天，較 8 個工作天的目標(見第 2.7 段圖三)超出 63%；及
 - (ii) 批准續期牌照申請的平均辦理時間為 25 個工作天，較 14 個工作天的目標(見第 2.7 段圖三)超出 79%。

民政總署需要確定呈現落差的原因，並採取改善措施；

- (b) **並無公布內部目標** 雖然 2 項服務承諾(見第 2.3 段)已於公眾領域(例如牌照事務處網站)公布，但 7 項內部目標則不然。在公布更多目標，藉以改善透明度和問責性這方面，有可予改善之處；
- (c) **沒有製備管理資料** 牌照申請進度系統(見第 2.2 段)會每月就已公布的 2 項服務承諾製備管理資料，以便民政總署加以監察。然而，可供民政總署定期監察 7 項內部目標的達標情況的類似管理資料，卻付諸闕如；及
- (d) **未有及時更新電腦系統內的數據** 根據既定程序，在辦理牌照申請時，牌照事務處須在完成每項程序後 4 天內，更新牌照申請進度系統內的數據。然而，這項規定未獲恪守(例如在 2016 年，僅有 88% 的更新工作在 4 天內進行)。

2017 年 9 月，民政總署告知審計署，該署已於 2017 年 7 月着手檢討內部目標是否訂得恰當，冀能公布更多目標時間。

2.9 審計署認為，民政總署應在考慮載於第 2.8 段的審計署意見後(有關意見包括需要制訂恰當的目標時間並公布周知，藉以提升透明度和公眾問責性)，從速改善其在內部目標方面的工作表現管理。此外，民政總署也需要採取措施，確保目標時間的達標情況令人滿意。

辦理時間因需多次提交資料而延長

2.10 審計署留意到，在“改善工程”和“跟進視察”兩個階段(見第2.2(c)和(d)段)，申請人未必會適時提交有關改善工程完竣的全部資料(即完工報告表和證明文件)。此外，提交全部資料的過程可以相當費時，導致完成發牌時間有所延長。個案一是其中一例。

個案一

提供有關改善工程的資料 (2015年6月至2017年3月)

1. 2015年6月，牌照事務處接獲一宗新牌照申請，涉及一間有6個房間的賓館。在2015年7月完成初步視察後，牌照事務處在2015年8月向申請人發出改善工程項目表，訂明須在6個月內(即2016年2月前)完成的改善工程。
2. 2016年2月，申請人提交完工報告表，但由於欠缺若干文件(例如須按小型工程監管制度提交屋宇署的報告表／文件副本——見第2.13段)，報告表不獲牌照事務處接納。所欠的部分文件及後於2016年4月提交。
3. 2016年5月，申請人提交另一份完工報告表，而該報告表再次由於欠缺若干文件(見上文第2段)，不獲牌照事務處接納。所欠的部分文件及後於2016年6月和7月提交。牌照事務處隨後進行跟進視察，發現改善工程未有妥善完成。
4. 在上述5次提交報告表／文件後，申請人在2016年7月至2017年2月期間再11次提交報告表／文件。最終，牌照事務處在2017年2月認為改善工程已妥為完竣，並於2017年3月批出牌照。

個案一(續)

5. 申請人自 2016 年 2 月首次提交完工報告表，至改善工程於 2017 年 2 月妥為完竣的 13 個月內，曾 16 次提交報告表／文件。在提交過程中，往往出現文件(例如在小型工程監管制度下須提交屋宇署的報告表／文件副本)欠缺、不齊全、資料矛盾或不獲接受的情況。

審計署的意見

6. 申請人因未能提交完整資料而需多次提交報告表／文件，延誤了牌照事務處批准和發出牌照的進度。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.11 審計署留意到，就新牌照申請提交文件的平均次數，在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間分別為 2.2、2.1、2.3、2.7、2.8 和 3.2 次，次數正在增加。在續期牌照申請方面，同期的平均提交文件次數則為 1 或 1.1 次。

2.12 為協助申請人進行改善工程和提交有關工程完竣的資料，牌照事務處實施了數項措施，例如：

- (a) 由 2011 年起，把《根據〈旅館業條例〉申請牌照的一般指引》上載到牌照事務處網站；該指引載述申請牌照的一般規定和手續；
- (b) 由 2013 年 9 月起，牌照事務處會與申請人及其代理(例如顧問和承建商)開會，以檢視改善工程項目表或任何開列尚未符合的規定的清單；
- (c) 由 2015 年 7 月起，把負責人員的電郵地址上載到牌照申請進度系統(申請人可進入該系統)，以便申請人參考；及
- (d) 由 2017 年 8 月起(當時正進行這項審查工作)，把所有牌照條件和規定上載到牌照事務處網站。

規管持牌場所

2.13 牌照事務處因應牌照申請人在進行改善工程和提交有關改善工程完竣的資料時的常犯錯誤，在其網站公布了一套答問資料。然而，審計署留意到該套答問資料自 2009 年 6 月問世以來，一直不曾更新。舉例而言，《建築物條例》下的小型工程監管制度(註 4)於 2010 年 12 月推行後，牌照申請人須向牌照事務處提交根據該制度擬備的報告表／文件副本。由於牌照事務處並未因應這項規定而更新其答問資料，申請人或會因此而沒有向牌照事務處提交這些報告表／文件。

2.14 審計署認為，民政總署需要更盡力協助申請人按規定提交有關改善工程完竣的資料。

審計署的建議

2.15 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 更密切地監察完成發牌時間，以便在必要時盡快着手改善；
- (b) 在顧及需要制訂恰當的目標時間並公布周知等因素後，從速改善民政總署在內部目標方面的工作表現管理(見第 2.8 段)；
- (c) 採取措施，確保達致內部目標時間的情況令人滿意；及
- (d) 更盡力協助申請人按規定提交有關改善工程完竣的資料。

政府的回應

2.16 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會：

- (a) 更密切地監察完成發牌時間，以便從速加以改善；
- (b) 加強民政總署在內部目標方面的工作表現管理，並就這些目標是否訂得恰當加以適當檢討，冀能公布合理的目標時間；及
- (c) 更盡力協助申請人按已上載到牌照事務處網站的相關指引，提交所需的資料。

註 4：小型工程監管制度旨在方便樓宇業主和佔用人循簡化規定，合法、安全地進行小規模建築工程。

為不受保障個案的牌照續期

2.17 根據《旅館業條例》第 9(1) 條，持牌人可在現有牌照的有效期屆滿日之前不少於 3 個月提交續期牌照申請(下文中這類個案稱為“受保障個案”)。又根據該條例第 9(5) 條，在牌照事務處就申請作出決定(例如批准或拒絕)前，受保障個案所涉及的現有牌照不論在何時屆滿，均會繼續有效。此舉可保障申請人無須承受任何源於完成發牌時間的不便，即倘若續期牌照申請未能及時獲批，酒店／賓館也無須面對停業的風險。申請一旦獲批，有關牌照會被視為在原來有效期屆滿日的翌日獲得續期。

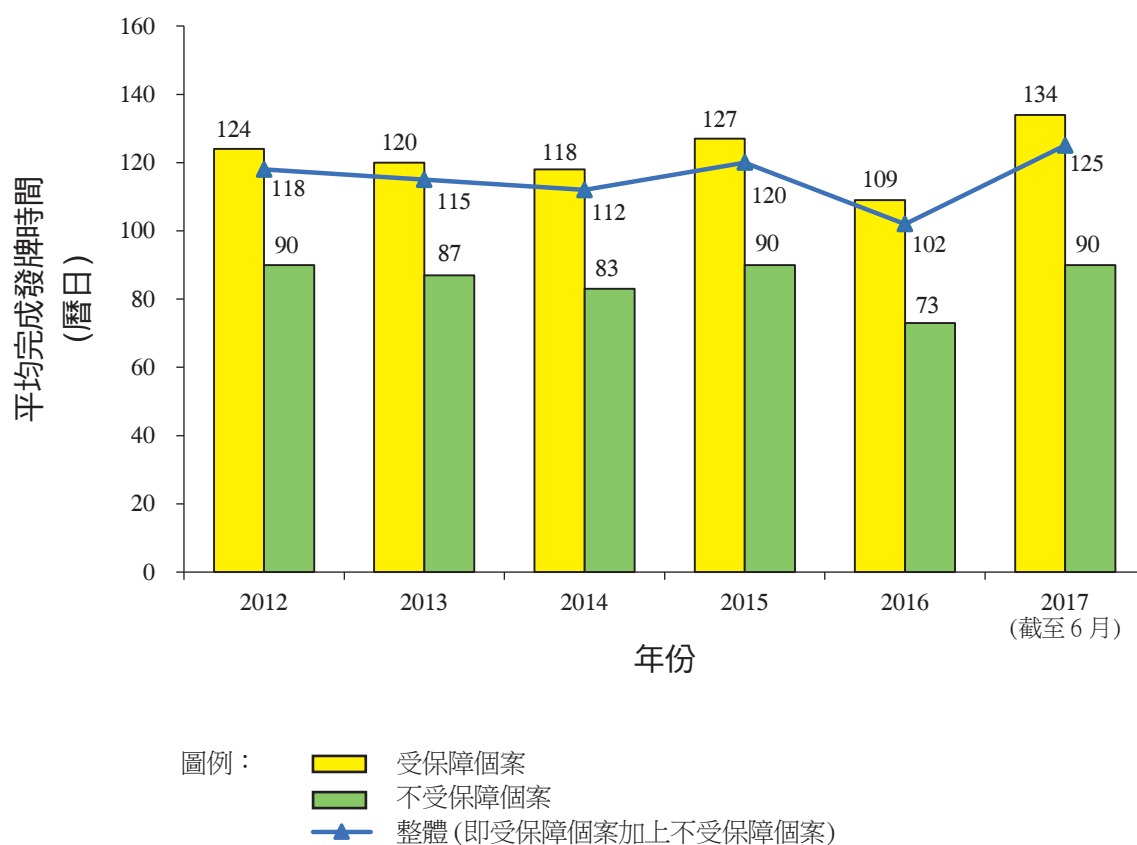
2.18 在現有牌照的有效期屆滿日之前 3 個月內提交的續期牌照申請(下文中這類個案稱為“不受保障個案”——即並非根據第 9(1) 條提交的申請)，不會受到第 9(5) 條的保障。因此，如申請未能及時獲批，現有牌照便會在有效期屆滿日失效。在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月)期間，不受保障個案的比率介乎 14%(2013 年的 79 宗)至 20%(2012 年的 110 宗)。

續期牌照的完成發牌時間存在差異

2.19 圖四顯示，在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間，續期牌照申請的不受保障個案的平均完成發牌時間，顯然較受保障個案的為短。2017 年，不受保障個案的完成發牌時間平均為 90 個曆日，較受保障個案的 134 個曆日短 33%。

圖四

續期牌照的平均完成發牌時間
(2012 至 2017 年 6 月)



資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.20 審計署留意到，不受保障個案和受保障個案的申請，均須通過相同的辦理階段 (見第 2.2 段)。多年來，不受保障個案所需的完成發牌時間短得多，主因是牌照事務處向來會優先加快辦理這類個案。牌照事務處表示，此舉乃考慮到申請一旦未能在牌照有效期屆滿日之前獲批，可能對相關持牌人帶來的後果 (見第 2.23 段)。

2.21 審計署儘管得知牌照事務處這種行事方式背後的理據 (見第 2.20 段)，但認為民政總署需要研究受保障與不受保障兩類個案的完成發牌時間長期呈現重大差異的情況 (見第 2.19 段圖四)，並採取必要行動予以糾正。

需要就按時提交申請加強宣傳

2.22 審計署留意到，儘管牌照事務處會優先辦理不受保障個案，但在這類案中，在現有牌照屆滿後才獲批的個案仍佔相當比例。表三顯示，在 2012 至 2017 年 (截至 2017 年 6 月 30 日) 期間，有關比例介乎 2016 年的 11% 至 2017 年的 61%。

表三

不受保障的續期牌照申請個案的批准情況
(2012 至 2017 年 6 月)

批准情況	申請獲批的不受保障個案數目					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (截至 6 月)
在牌照屆滿日 之前獲批	58 (53%)	52 (69%)	77 (70%)	98 (70%)	159 (89%)	52 (39%)
在牌照屆滿日 之後獲批	52 (47%)	23 (31%)	33 (30%)	43 (30%)	19 (11%)	81 (61%)
總計	110 (100%)	75 (100%)	110 (100%)	141 (100%)	178 (100%)	133 (100%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.23 就不受保障個案而言，在現有牌照屆滿後才批准申請，對酒店／賓館經營者和牌照事務處均沒有好處。首先，有關的申請不受《旅館業條例》第 9(5) 條保障 (見第 2.18 段)。現有牌照在屆滿後即告失效，有關的酒店／賓館頓時不再是持牌場所，需要停業至申請獲批為止。此外，按照牌照事務處的做法，所有在現有牌照屆滿後申請仍未獲批的不受保障個案，均會內部轉介到事務處轄下的執法分組，以打擊經營無牌場所的情況 (見第 3.3 段)。跟進大量這類個案，會加重牌照事務處的工作量。

2.24 為提醒持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定提交續期牌照申請，牌照事務處向來會在牌照有效期的最後 4 個月，向持牌人發出催辦信 (包括跟

規管持牌場所

進催辦信) 並向其致電。牌照辦事處也曾提醒業界有關遲交申請所涉及的停業風險。然而，沒有根據第 9(1) 條的規定按時提交申請的不受保障個案為數不少(在 2012 至 2016 年期間，宗數介乎 2013 年的 79 宗至 2016 年的 209 宗)，可見牌照事務處的做法不太奏效。這些個案的經營者，或會在未具有效牌照的情況下經營業務。況且在部分個案中，持牌人多次沒有根據第 9(1) 條的規定按時提交申請。審計署留意到，在情況嚴重的一個個案，持牌人在 2008 至 2017 年期間提交的 9 宗申請中，有 8 宗沒有按時提交。

2.25 審計署認為，民政總署需要加強牌照事務處的宣傳工作，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請。

審計署的建議

2.26 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 研究受保障與不受保障兩類個案的完成發牌時間長期呈現重大差異的情況，並採取必要行動予以糾正；及
- (b) 加強牌照事務處的宣傳工作，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請。

政府的回應

2.27 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會適當檢討現行措施，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請。

確保牌照規定獲得遵從

2.28 根據《旅館業條例》，牌照的有效期可長達 84 個月(7 年)。按牌照事務處的慣常做法，在遵從牌照規定方面往績良好的持牌人，可獲發有效期為 2 或 3 年的牌照，或有效期為 4 至 7 年的牌照如有關場所是專為酒店／賓館用途而興建。

2.29 截至2017年6月30日，獲發牌照的場所有2 024個，當中1 269個(63%)的牌照有效期為1年，696個(34%)為2或3年，以及59個(3%)為4至7年(註5)。牌照事務處設有機制，就各類牌照監察持牌人有否遵從牌照規定：

- (a) **有效期為1年的牌照** 如牌照的有效期為1年，牌照事務處會在辦理續期牌照申請時，查核提出申請的場所是否符合牌照規定；
- (b) **有效期為2或3年的牌照** 如牌照的有效期為2或3年，牌照事務處的建築安全組和消防安全分組會在牌照有效期內進行年度視察，辦法如下：
 - (i) **建築安全組** 每年隨機選出20%場所進行年度視察，以查核這些場所是否符合樓宇安全規定；及
 - (ii) **消防安全分組** 對所有場所進行年度視察，以查核這些場所是否符合消防安全規定；及
- (c) **有效期為4至7年的牌照** 消防安全分組會進行年度視察，建築安全組則不然。在消防安全分組對所有這類場所進行年度視察的同時，牌照事務處會要求所有這類持牌人每年提交認可人士證明書，證明場所符合牌照規定(註6)。

需要確保牌照規定獲得遵從

2.30 2016年，在牌照有效期為2或3年的場所中，建築安全組選出76個進行年度視察(見第2.29(b)(i)段)。消防安全分組對所有這類場所均進行年度視察(見第2.29(b)(ii)段)，所以也對這76個場所進行視察。建築安全組和消防安全分組發現，共12個(16%)場所有違規情況(註7)。

2.31 審計署留意到，牌照事務處在進行其他視察工作時，曾發現有更高百分比的場所存在違規情況。例如：

註5：該2 024個持牌場所包括286間酒店，當中25間的牌照有效期為1年，202間的牌照有效期為2或3年，而59間的牌照有效期為4至7年。

註6：認可人士指載列在《建築物條例》下備存的認可人士登記冊的建築師、工程師或測量師。認可人士證明書須證明有關場所不曾作出重大改動、一直按牌照規定經營，而且已妥為進行有關樓宇安全和消防安全的保養工作。

註7：持牌人事後已採取跟進行動，糾正違規情況。

規管持牌場所

- (a) 2013 年，在某商住兩用樓宇發生火警後，牌照事務處視察了位於該樓宇但未受波及的 5 間持牌賓館，發現在 5 間賓館中，3 間 (60%) 有違規情況 (例如增加床位、在走廊增設貯物櫃和遮蓋煙霧探測器等)；及
- (b) 2016 年，牌照事務處批准 876 個場所的續期牌照申請，當中 533 個場所的牌照有效期為 2 或 3 年。在該 533 個場所中，133 個 (25%) 有違反樓宇或消防安全規定。相較於建築安全組和消防安全分組在年度視察時發現有 16% 場所違規 (見第 2.30 段)，25% 是個較高的數字。

2.32 有關此事，審計署留意到年度視察有下列可予改善之處：

- (a) **並非以風險為本** 建築安全組以隨機方式選出 20% 場所進行年度視察。倘採用以風險為本的方式選擇場所 (例如考慮各場所在符合規定方面的往績)，藉年度視察找出違規情況的效用將有所改善；
- (b) **不含突擊檢查元素** 進行年度視察前，牌照事務處會先與有關場所作好安排。然而，在 2013 年臨時進行的突擊視察 (見第 2.31(a) 段) 顯示，有相當高百分比的場所存在違規情況；及
- (c) **管理資料不足** 牌照事務處向來沒有製備有關年度視察的管理資料，以供牌照事務處主管人員或民政總署管理層考慮。定期製備資料 (例如年度視察的進度和結果)，可讓管理層在決定如何加強視察工作時有所根據。

2.33 審計署認為，民政總署需要監察年度視察能否有效發現違反牌照規定的情況，並採取必要措施，加強年度視察工作。

審計署的建議

2.34 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 就年度視察能否有效發現違反牌照規定的情況，加以監察；
- (b) 在顧及需要採用以風險為本的方式，以及在視察中納入突擊元素和製備足夠的管理資料後，採取必要措施加強年度視察工作。

政府的回應

- 2.35 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會：
- (a) 改良牌照申請進度系統，加強對視察工作的監察；及
 - (b) 檢討選取持牌處所進行年度視察的方法，以便在適當情況下採用以風險為本的方式和納入突擊元素。

第 3 部分：打擊無牌場所

3.1 本部分探討牌照事務處打擊無牌場所的工作。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 監察懷疑無牌場所 (第 3.2 至 3.8 段)；
- (b) 調查懷疑無牌場所 (第 3.9 至 3.18 段)；及
- (c) 檢控無牌場所 (第 3.19 至 3.27 段)。

監察懷疑無牌場所

3.2 經營無牌場所是刑事罪行 (見第 1.9 段)。打擊無牌場所的工作，由牌照事務處的執法分組 (見附錄 A) 負責 (註 8)。

3.3 為找出懷疑無牌場所，執法分組會從不同來源蒐集情報，例如市民的投訴、其他部門 (例如屋宇署、消防處、香港警務處和入境事務處等) 的轉介、內部轉介 (例如轉介自建築安全組的不受保障個案 —— 見第 2.23 段)，以及執法分組自行蒐集的情報 (例如在所選取的大廈進行監視行動和瀏覽網站)。經考慮蒐集到的情報後，執法分組會開立新個案或更新個案資料：

- (a) 對於不曾受查的處所，執法分組會開立新的懷疑無牌場所個案 (下文稱為“懷疑個案”)；及
- (b) 對於曾經受查或現正受查的處所，執法分組會重啟之前的“懷疑個案”，為重啟或調查中的“懷疑個案”更新資料，並跟進已更新資料的“懷疑個案”。

執法分組會就懷疑個案採取一系列跟進行動，例如視察有關處所、蒐集經營無牌場所的證據，以及在證據充分時提出檢控。

3.4 完成跟進行動後，即沒有發現無牌場所，或所發現的無牌場所已經結業 (例如就個案提出檢控後)，執法分組會為有關懷疑個案結案。仍在跟進的懷疑個案稱為“尚未完結”的個案 (包括檢控工作正在進行的個案)。在 2012 年 1 月

註 8：截至 2017 年 6 月 30 日，執法分組有 75 名人員，包括 8 名紀律人員、32 名非公務員人員 (例如高級牌照事務督察和牌照事務督察) 和 35 名兼職人員 (即牌照事務助理)。

至 2017 年 6 月期間，尚未完結的懷疑個案由 2012 年 1 月 1 日的 644 宗，倍增至 2017 年 6 月 30 日的 1 322 宗 (見表四)。

表四
懷疑個案的宗數
(2012 至 2017 年 6 月)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (截至 6 月)
截至 1 月 1 日的尚未完結個案 (a)	644	1 163	1 086	1 223	1 170	1 249
開立或重啟的個案 (b)	1 008	958	1 166	891	1 135 (註)	751 (註)
完結的個案 (c)	489	1 035	1 029	944	1 056	678
截至 12 月 31 日的尚未完結個案 (d)=(a)+(b)-(c)	1 163	1 086	1 223	1 170	1 249	1 322 (截至 6 月 30 日)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：個案宗數增加，部分原因是某個由持牌賓館組成的協會在 2016 年 7 月提出一宗涉及數百間懷疑無牌賓館的投訴。經考慮源自該宗投訴的資料後，執法分組在 2016 和 2017 兩年，分別開立或重啟 176 和 144 宗懷疑個案。

附註：就部分個案而言，牌照事務處並不知悉有關懷疑無牌場所的詳細地址 (例如投訴人並未提供)。這些個案包括針對某些大廈、某些大廈若干樓層或某些網站 (見第 3.11 段個案三) 的投訴。截至 2017 年 6 月 30 日，在 1 322 宗尚未完結的個案中，有 111 宗屬於這類。

需要監察尚未完結懷疑個案日益增加的情況

3.5 儘管執法分組為完成有關懷疑個案的跟進行動而作出努力 (例如在 2016 年為 1 056 宗個案結案——見第 3.4 段表四)，但截至 2017 年 6 月 30 日，尚未完結的個案仍有 1 322 宗，當中不少 (270 宗，即 20%) 已經存在超過 3 年 (見表五)。上述情況會導致一項風險，就是這些尚未完結的個案所涉及的無牌場所，部分已經運作多時。

表五

尚未完結的懷疑個案
案齡分析
(2017年6月30日)

開立／重啟個案 距今的時間	個案宗數	百分比
≤1年	662	50%
>1年而≤2年	231	18%
>2年而≤3年	159	12%
>3年而≤4年	109	8%
>4年而≤5年	73	5%
>5年	88	7%
	(註1)	
總計	1 322	100%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註1：案齡最長的一個個案開立於2002年6月，事隔15年尚未完結。

註2：在該270宗個案中，有90宗(33%)曾進行檢控工作。

3.6 牌照事務處會定期向民政總署管理層匯報其打擊無牌場所的工作。所匯報的資料包括根據《旅館業條例》所提出的檢控和定罪數字等。然而，牌照事務處向來沒有就尚未完結的懷疑個案(見第3.4段表四)，製備並匯報有關個案數目和個案存在時間(見第3.5段表五)的資料，以供民政總署管理層考慮。這些管理資料有助監察長期尚未完結的懷疑個案，以及在必要時就加緊跟進懷疑個案作出有所根據的決定。

審計署的建議

3.7 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 確保製備足夠的管理資料，以便監察尚未完結的懷疑個案；及
- (b) 密切監察尚未完結的懷疑個案宗數(尤其是長期尚未完結的個案)，務求及時採取措施，加緊跟進這些個案。

政府的回應

3.8 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署一直借助執法管理資料系統，監察尚未完結的個案，並會加強這方面的工作。

調查懷疑無牌場所

3.9 在調查懷疑個案時，執法分組會進行視察，蒐集經營無牌場所的證據。有關工作闡述如下：

- (a) 進行初步視察，藉以蒐集經營無牌場所的環境證據，例如有關場所是否有賓館招牌、宣傳海報、場所管理人和住客等；及
- (b) 倘環境證據顯示有經營無牌場所的情況，便進行進一步視察，為檢控蒐證。這類視察工作通常包括“放蛇”行動(即由執法分組人員喬裝成住客，光顧有關無牌場所)。

難以為檢控蒐證

3.10 正如第 3.5 段表五所示，截至 2017 年 6 月 30 日，長期尚未完結(超過 3 年)的懷疑個案有 270 宗，當中有 90 宗(33%)曾進行檢控工作。至於餘下的 180 宗(67%)，則出現難以為檢控蒐證的情況。個案二便是一例。

個案二

難以為某長期尚未完結的懷疑個案
蒐集檢控證據
(2012 年 1 月至 2017 年 6 月)

1. 2012 年 1 月，有市民向民政總署提出一宗無牌場所非法經營的投訴。有關場所位於一個多層大廈單位。執法分組為此開立懷疑個案。
2. 截至 2017 年 6 月 30 日，逾 5 年來，執法分組接獲再多 9 宗關於該場所非法經營的投訴，並 66 次前往該場所視察和採取“放蛇”行動，當中：
 - (a) 有 58 次負責視察的人員無法進入該場所，原因是無人應門；及
 - (b) 有 8 次負責視察的人員得以進入該場所，並發現：
 - (i) 該場所有 3 個房間，並有來自例如內地、台灣、馬來西亞、新加坡等地的住客；及
 - (ii) 在 2017 年 1 月進行的某次行動中，有住客承認是透過網站 A 租住該處數天（見第 3.11 段）。
3. 該場所並不接待未經預約的住客，也沒有管理人。此外，該場所並沒有展示任何招牌或宣傳海報。截至 2017 年 6 月 30 日，有關個案已經開立逾 5 年，但仍未蒐集到足以提出檢控的證據。

審計署的意見

4. 牌照事務處無法就此宗經營無牌場所個案，蒐集到足以提出檢控的證據。牌照事務處需要為不接待未經預約住客的懷疑無牌場所，採取進一步措施，以助調查。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

需要以有效措施進行調查

3.11 網站 A(見第 3.10 段個案二) 和其他類似網站通常被稱為網上平台，為酒店、賓館、民宿(註9) 等多種臨時住宿地方提供服務。經營者(包括民居屋主)可透過這些網站提供住宿的地方，並與住客完成交易。牌照事務處在調查時，有需要因應這種經營模式採取額外措施(例如“放蛇”行動)以補不足。然而，牌照事務處通常沒有進行“放蛇”行動(個案三便是一例)。

個案三

**沒有進行“放蛇”行動
(2017 年 1 至 6 月)**

1. 2017 年 1 月，執法分組因接獲一宗投訴而開立懷疑個案。有關投訴涉及某個透過網站 A 經營的無牌場所，並附有該場所在網站 A 的網頁，但沒有提供場所的詳細地址。
2. 由開立個案至 2017 年 6 月 30 日期間，執法分組人員曾 5 次瀏覽該場所在網站 A 的網頁，但未能找到該場所的詳細地址。執法分組人員也 3 次發送訊息(經網站 A)予該場所的經營者，查詢有關該場所的事宜(例如是否有房間出租)，但經營者未有回應。
3. 基於運作上的考慮，執法分組並沒有安排人員透過網站 A 進行“放蛇”行動(即喬裝成住客光顧該場所)。截至 2017 年 6 月 30 日，即個案開立後 5 個月，調查工作仍無進展。

審計署的意見

4. 在瀏覽網站 A 時，審計署留意到該場所的經營者除上述單位外，也提供另外 40 個出租單位。牌照事務處並沒有有效措施，以調查透過網站 A 經營的懷疑無牌場所。

資料來源：民政總署的記錄和互聯網上的資料

註 9： 民宿指外來住客在當地市民居所留宿。

打擊無牌場所

3.12 對於網站 A，審計署更留意到：

- (a) 市民就透過網站 A 經營的無牌場所而提出的投訴 (例如第 3.11 段個案三)，宗數由 2015 年的 11 宗增至 2016 年的 35 宗，至 2017 年 (截至 2017 年 6 月 30 日) 進一步增至 65 宗；及
- (b) 牌照事務處表示，截至 2017 年 6 月 30 日，在已被檢控的無牌場所中，有 6 個被發現是透過網站 A 經營。該 6 個無牌場所涉及的 9 宗檢控，佔自 2012 年以來共 832 宗檢控的 1%。

根據審計署瀏覽網站 A 時所見，在 2017 年 7 月，在該網站登載的本港出租單位共有 8 000 個。2017 年 9 月，民政總署在回覆審計署的查詢時表示，牌照事務處自 2012 年 7 月起，一直呼籲網上平台只在其網站登載持牌場所的資料，並協助宣傳《旅館業條例》下的牌照規定。

3.13 網上平台的應用日趨普及，因而導致一項風險，就是會有更多無牌場所透過這些平台經營。審計署認為，民政總署需要探討進一步措施，以助調查透過網上平台經營的懷疑無牌場所。此外，該署也需要更努力呼籲網上平台經營者只在其網站登載持牌場所的資料。

需要參考外國經驗

3.14 《旅館業條例》現正進行檢討 (見第 1.15 段)。部分擬議的法例修訂旨在讓牌照事務處更有力地執法，該等修訂如下：

- (a) 倘有環境或其他證據足以顯示任何處所被用作無牌場所，該處所的業主、租戶或佔用人 (不包括住客) 會被檢控。根據現行法例，只有經營、開設、管理或控制有關場所的人士，才會遭到檢控；及
- (b) 牌照事務處可向法庭申請搜查令，以便執法人員進入 (或在必要時強行進入) 懷疑無牌場所。

3.15 然而，上述修訂或未能完全克服調查時遇到的某些困難。舉例而言，對於透過網上平台經營的無牌場所：

- (a) 儘管對業主、租戶或佔用人 (見第 3.14(a) 段) 提出的檢控可以是基於環境證據，但這類證據 (例如招牌、宣傳海報和場所管理人) 未必存在 (見第 3.10 段個案二)；及

- (b) 不少懷疑無牌個案所涉及的場所，均難以確定其詳細地址(見第3.11段個案三)。如要牌照事務處申請搜查令(見第3.14(b)段)，以便為這些個案蒐證，可能並不可行。

3.16 有關此事，審計署留意到外國不少城市已立法打擊經由互聯網非法提供住宿地方。審計署認為，在探討打擊無牌場所的進一步措施時，民政總署或可參考外國經驗。

審計署的建議

3.17 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 探討有助調查懷疑無牌場所的進一步措施；
- (b) 更努力呼籲網上平台經營者只在其網站登載持牌酒店和賓館的資料；及
- (c) 在探討打擊無牌場所的進一步措施時，適當地參考外國經驗。

政府的回應

3.18 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會：

- (a) 適當地參考外國經驗，探討有助調查和打擊懷疑無牌場所的進一步措施；及
- (b) 加強宣傳，包括呼籲網上平台經營者只在其網站登載持牌酒店和賓館的資料。

檢控無牌場所

3.19 根據《旅館業條例》，凡任何人經營無牌場所，一經定罪可處罰款20萬元和監禁2年，並可就罪行持續期間的每1天另處罰款2萬元。

打擊無牌場所

屢次違例的經營者

3.20 在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間，牌照事務處就 467 個無牌場所提出 832 宗檢控，當中 779 宗罪名成立。表六顯示該 832 宗檢控在 467 個無牌場所的分布情況。

表六

就無牌場所提出的檢控宗數
(2012 至 2017 年 6 月)

每個場所的 檢控宗數 (a)	場所數目 (b)	總檢控宗數 (c)=(a) × (b)
1	295	295
2	90	180
3	36	108
4	14	56
5	17	85
6	4	24
7	7	49
8	2	16
9	1	9
10	1	10
總計	467	832

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.21 就源於 832 宗檢控的 779 宗定罪個案(見第 3.20 段)，審計署在分析有關懲處後留意到：

- (a) 有 727 宗定罪個案處以罰款，金額介乎 100 元至 6 萬元。最普遍的罰款額為 8,000 元(231 次)；及

- (b) 有 79 宗定罪個案處以監禁，刑期介乎 1 天至 4 個月。最普遍的刑期為 2 個月 (23 次)。

3.22 審計署留意到，在處以罰款的個案中，如相關經營者毫無悔意，或會把罰款視為經營成本的一部分，因此被多次檢控也在所不計。至於在處以監禁的個案中，被當場捕獲和檢控的通常是場所管理者，而不是幕後的經營者(即擁有業務的人士)。個案四便是一例。

個案四

某無牌場所涉及多次檢控 (2006 年 5 月至 2017 年 6 月)

1. 2006 年 5 月，牌照事務處接獲一宗無牌經營賓館的投訴。牌照事務處採取了慣常的執法行動(例如視察和“放蛇”行動)。截至 2017 年 6 月 30 日，逾 10 年來，牌照事務處就該無牌賓館提出 14 次檢控。檢控和所處懲罰詳情如下：

- (a) 共 7 名干犯者被檢控和定罪，他們各曾被定罪 1 至 6 次；
- (b) 有 13 宗定罪處以罰款，罰款額介乎 2,000 元至 2 萬元(有關犯人曾 3 次被定罪，而在第三次被定罪時遭處以該罰款額)；及
- (c) 有 4 宗定罪處以監禁，涉及同一名犯人第三至第六次被定罪。有關刑期分別為 1 個月(緩刑)、3 個月(緩刑)、2 星期和 2 個月(再加上當時執行的 3 個月緩刑)。

2. 2017 年 2 月，該個案隨相關無牌賓館裝修和停業而完結。

審計署的意見

3. 該無牌賓館的經營者屢次犯法。牌照事務處需要採取更強而有力的措施(見第 3.23 至 3.25 段)，藉以向大眾傳達明確訊息：經營無牌場所可能危害公眾安全和滋擾鄰舍，屬刑事罪行。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

打擊無牌場所

需要採取更有力的措施檢控無牌場所

3.23 《旅館業條例》現正進行檢討(見第 1.15 段)。部分擬議的法例修訂旨在加強阻遏經營無牌場所，該等修訂如下：

- (a) 最高罰款額由 20 萬元增至 50 萬元，而最高刑期則由 2 年增至 3 年；
及
- (b) 牌照事務處在無牌場所第二次被定罪後，可就有關處所向法庭申請為期 6 個月的封閉令。

3.24 有關此事，須留意根據現行《旅館業條例》第 5 條，凡任何人經營無牌場所，一經定罪可就罪行持續期間的每 1 天另處罰款 2 萬元(見第 3.19 段)。然而，這項有關罪行持續的條文一直不獲援引。

3.25 審計署認為，民政總署需要就適當的個案，留意可否援引現行《旅館業條例》下的罪行持續條文，以及日後其他相關的罪行條文(例如發出封閉令——見第 3.23(b) 段)。

審計署的建議

3.26 審計署建議民政事務總署署長應就適當的個案，留意可否援引現行《旅館業條例》下的罪行持續條文，以及日後相關的其他罪行條文(例如發出封閉令)。

政府的回應

3.27 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：其他行政和發牌事宜

4.1 本部分探討關於規管持牌酒店和賓館的其他行政和發牌事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 收回成本 (第 4.2 至 4.11 段)；
- (b) 牌照事務督察的個案量 (第 4.12 至 4.20 段)；及
- (c) 民宿 (第 4.21 至 4.25 段)。

收回成本

4.2 根據《財務通告第 6/2016 號》“各項收費”，政府的政策是各項政府收費一般應訂於足以收回提供物品或服務全部成本的水平。各項收費一般應每年度檢討一次，如有必要，則加以調整。

4.3 《旅館業(費用)規例》(第 349B 章)訂明簽發新牌照和續期牌照的收費。根據該規例，須繳付的費用是根據牌照有效期的長短和持牌場所的房間數目而釐訂。現時，簽發新牌照的費用介乎 4,570 元 (適用於 1 至 3 個客房，而有效期為 1 年的牌照) 至 107,100 元 (適用於超過 500 個客房，而有效期為 7 年的牌照)，續期牌照的費用則介乎 2,650 元至 63,150 元。在 2016–17 年度，所收到的費用合共為 390 萬元。

2006 年的審查工作

4.4 2006 年，審計署就酒店和賓館的發牌事宜進行審查。該項審查工作顯示：

- (a) 截至 2006 年 6 月，發牌時收回全部成本的目標尚未達到；
- (b) 就不獲批准／已撤回的牌照申請而言，雖然大量處理工作已經作出，但牌照事務處在計算成本時，沒有包括這類工作的成本；及

其他行政和發牌事宜

- (c) 持牌人可申請把其牌照轉讓予另一人。根據《有關簽署公文及雜項服務的費用公告》(第 2M 章)(註 10)的附表，牌照事務處可就這類轉讓徵收費用，數額為 140 元。該 140 元收費或許不能收回全部成本(註 11)。

4.5 2006 年 9 月，民政事務總署署長在回應上述審查結果時告知審計署：

- (a) 現正就《旅館業(費用)規例》訂明的牌照費用進行檢討，以及按照財經事務及庫務局的指引擬備收費建議，以收回全部成本(註 12)；及
- (b) 牌照事務處會檢討應否收回不獲批准／已撤回的牌照申請的成本。該處也會考慮調整牌照轉讓費用的可行性。兩項建議均須在修訂《旅館業條例》下的《旅館業(費用)規例》後，方能實施。

有關審計結果和民政事務總署署長的回應，均載於 2006 年 10 月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第 8 章。

需要更盡力收回成本

4.6 審計署留意到，在 2016-17 年度，仍未能就簽發酒店和賓館牌照收回成本。根據民政總署按 2016-17 年度價格水平而進行的成本檢討，以目前牌照費用計算(見第 4.3 段)，簽發新牌照的收回成本比率介乎 32% 至 75%，而續期牌照則為 40% 至 72%。

4.7 民政總署曾多次嘗試修訂酒店和賓館牌照費用，有關工作按時序載於附錄 C。根據該時序表，上次修訂牌照費用是在 2007 年 11 月，此後多年來，修訂牌照費用一事無大進展。值得注意的是：

註 10：《旅館業(費用)規例》並沒有就牌照轉讓訂明任何費用。根據《公共財政條例》(第 2 章)，凡任何條例規定或授權由公職人員在任何文件上作任何移轉，則獲得公職人員辦理上述事項，須繳付法例訂明的費用，如法例並無訂明，則須繳付《有關簽署公文及雜項服務的費用公告》附表所述的費用。

註 11：在處理牌照轉讓申請時，牌照事務處會進行若干額外工作，例如審核有關申請是否合乎規定，以及在涉及多年期牌照時，確定承讓人是否具備良好往績。

註 12：收費建議隨後獲定案。在完成所需程序後，新收費於 2007 年 11 月 1 日生效。

- (a) **新牌照和續期牌照** 現時的牌照費用乃於 2007 年 11 月生效(見附錄 C 第 1 項)，沿用至今已約 10 年時間。自 2007 年 11 月以來，民政總署曾 5 次嘗試修訂牌照費用，涉及 5 份收費建議(見附錄 C 第 2、4、6、8 及 11 項)。然而，全部建議均未能落實；
- (b) **不獲批准／已撤回的申請** 倘申請不成功，牌照事務處不會發出牌照，因此不會收取牌照費用(見第 4.4(b) 段)。為了收回處理不獲批准／已撤回申請的成本，民政總署擬把新牌照的費用分為申請費和牌照費兩部分(見附錄 C 第 2 項)。民政總署表示，新收費結構所涉及的立法程序較為複雜；及
- (c) **牌照轉讓** 《旅館業(費用)規例》並沒有就牌照轉讓訂明任何費用(見第 4.4(c) 段註 10)。民政總署擬就這類轉讓引入一項新收費(見附錄 C 第 2 項)。民政總署表示，新收費所涉及的立法程序較為複雜。現時，牌照事務處就牌照轉讓所收取的費用為 155 元，即《有關簽署公文及雜項服務的費用公告》附表所訂明的水平(見第 4.4(c) 段註 10)。

4.8 在上述 5 次嘗試中，時間倉促(見附錄 C 第 7、10、13 及 16 項)是未能落實收費建議的主要原因。審計署認為，要及時修訂牌照費用，妥善的籌劃工作至為重要。此外，成本在十多年來一直未能收回，情況殊不理想。

4.9 有關此事，審計署留意到民政總署先後於 2016 年 11 月、2017 年 3 月和 6 月把以下事項告知財經事務及庫務局：

- (a) 修訂牌照費用一事，宜在《旅館業條例》的修訂完成後才進行；及
- (b) 待《旅館業條例》的修訂工作取得一定進展後，便會就修訂牌照費用一事制訂工作計劃。

審計署認為，民政總署需要採取措施確保有關修訂牌照費用的工作計劃能及時制訂，並顧及到需要收回不同的成本(即簽發和轉讓牌照的成本，以及處理不獲批准／已撤回的申請的成本)。民政總署也需要監察工作計劃的落實情況，確保收回成本的目標得以達致。

審計署的建議

4.10 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 採取措施，確保有關修訂酒店和賓館牌照費用的工作計劃能及時制訂；
- (b) 在制訂工作計劃時，顧及到需要就簽發和轉讓牌照，以及處理不獲批准／已撤回的申請，收回成本；及
- (c) 監察工作計劃的落實情況，確保收回成本的目標得以達致。

政府的回應

4.11 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會考慮修訂《旅館業條例》的進度，在適當時間為修訂牌照費用制訂工作計劃。

牌照事務督察的個案量

4.12 調查無牌場所的工作，由牌照事務處的執法分組負責。每宗懷疑無牌場所個案(例如經市民投訴而發現)，會交由一名負責人員(個案負責人)處理。個案負責人需要跟進手上個案，並到有關處所視察。

4.13 截至2017年6月30日，牌照事務處有24名牌照事務督察(均為非公務員合約僱員)，全部獲委派為個案負責人，並受執法分組的督導人員(註13)監督。牌照事務督察轄下有35名牌照事務助理(均為兼職人員)，協助處理視察等職務。

4.14 當懷疑無牌場所首次被發現，執法分組會為該個案開立新檔案。各牌照事務督察會輪流承接新檔案(註14)。牌照事務處表示，該分配機制：

註13：截至2017年6月30日，督導人員包括2名助理消防區長、6名高級消防隊長和6名高級牌照事務督察。

註14：民政總署表示，如懷疑無牌場所的運作涉及不同地點(例如同一大廈的不同單位)，則會開立一個檔案系列，當中每個檔案對應一個懷疑地點。新檔案會逐一分配予牌照事務督察，而檔案系列則會被視作單一檔案，整個加以分配。牌照事務督察會輪流承接新檔案／新檔案系列。

- (a) 旨在確保公平分配工作，並促使牌照事務督察局負責任，有效率地辦妥獲分配的個案；及
- (b) 可限制個別人員對個案分配工作的控制，符合防止貪污的原則和精神。

需要密切監察個案量

4.15 截至 2017 年 6 月 30 日，就尚未完結的個案而言，24 名牌照事務督察的總個案量為 1 322 宗 (註 15)，平均每人 55 宗。表七顯示，不同牌照事務督察所負責的個案數目有頗大出入，介乎 32 宗 (即平均個案量 55 宗的 58%) 至 75 宗 (即平均個案量 55 宗的 136%)。

表七

牌照事務督察的個案量
(2017 年 6 月 30 日)

個案量 (尚未完結 個案宗數)	個案量為此 宗數的牌照 事務督察人數	平均每名 牌照事務督察的 尚未完結 個案宗數	平均每名 牌照事務督察的 長期尚未完結 個案宗數 (註)
32 至 40	6	36	6
41 至 50	3	48	10
51 至 60	6	55	9
61 至 70	5	67	13
71 至 75	4	73	22
整體	24	55	11

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：長期尚未完結個案指已處理超過 3 年的個案。

註 15：尚未完結的個案指仍在跟進 (例如正進行調查或檢控工作) 的個案。牌照事務督察也須負責跟進其他法例下的尚未完結個案 (見第 1.14 段註 3)。《旅館業條例》所涉及的個案量，佔牌照事務督察個案量的大部分 (約 90%)。

其他行政和發牌事宜

4.16 24 名牌照事務督察的個案量大為不同，情況並不理想。牌照事務督察如須負責大量個案，便可能造成無法及時和有效地處理懷疑無牌場所個案的風險。事實上，由表七可見，個案量較高的牌照事務督察，手上的長期尚未完結個案通常較多。

4.17 審計署留意到，牌照事務處向來沒有製備有關個案量的統計數字，以作為管理資料，或在定期舉行的管理層會議上討論有關數字。在回覆審計署的查詢時，民政總署在 2017 年 9 月告知審計署，如個案量超出牌照事務督察的應付能力，有關的督導人員(即高級牌照事務督察)會檢討情況，並指派其他牌照事務督察提供適當協助。有需要時，高級牌照事務督察也會親身進行視察。

4.18 審計署認為，民政總署需要更密切地監察牌照事務督察的個案量，並在必要時及早採取措施，糾正個案量欠妥的情況(例如在個案量過高或過低時盡快重新分配，以及提高個別牌照事務督察的工作效率等)。

審計署的建議

4.19 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 更密切地監察牌照事務督察的個案量；及
- (b) 在必要時及早採取措施，糾正個案量欠妥的情況。

政府的回應

4.20 民政事務總署署長同意審計署的建議。

民宿

4.21 在本港發展民宿的呼聲一直存在。從旅遊業角度而言，發展多元化的旅客住宿設施，有助吸引更多不同類別的旅客訪港。

需要全面檢討民宿的相關事宜

4.22 2017年7月，民政總署向立法會民政事務委員會匯報修訂《旅館業條例》的進度時，在會議文件中提供下列有關民宿的資料：

- (a) 發展民宿可能涉及土地用途、規劃、旅遊事務、環境和交通的考慮，屬不同決策局和部門的職權範圍；
- (b) 正如其他地方，“民宿”在香港也有需求與供應。一些旅客有意尋找這種獨特的住宿體驗，而一些住宅單位的業主有意把單位租予旅客作短期住宿的地方；
- (c) 如民宿涉及收費提供短期住宿的地方，必須根據《旅館業條例》領取牌照。有關此事，須留意牌照事務處有向設於新界豁免管制屋宇(註16)內的度假屋(賓館的一種)發出“賓館(度假屋)牌照”。度假屋在樓宇和消防安全方面須符合的規定，大致上較適用於一般賓館的為寬鬆；及
- (d) 民政總署正與相關決策局和部門探討制訂一套適用於民宿牌照申請的指引，期望在樓宇和消防安全不受影響的同時，簡化牌照規定。

4.23 審計署認為，民政總署在制訂有關民宿的擬議指引時，需要處理下列事宜：

- (a) 需要把民宿與其他類型的賓館加以劃分。牌照事務處並需要清楚界定在什麼情況下簽發民宿牌照，在什麼情況下簽發賓館(一般)牌照或賓館(度假屋)牌照。由於民政總署有意把民宿的牌照規定訂得較為簡單、寬鬆(見第4.22(d)段)，此事因而變得尤為重要；
- (b) 需要符合日後頒布的擬議法例修訂，即牌照事務處在辦理牌照申請時，會考慮有關大廈的公契(例如是否容許進行商業活動)，以及當地居民的意見；及
- (c) 需要諮詢相關持份者，並考慮外國在規管民宿方面的經驗是否適用於香港。

註16：新界豁免管制屋宇一般指在《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)下獲豁免《建築物條例》及其附屬條例下若干規定(包括在展開工程前須徵得屋宇署批准和同意)，而且是位於新界的村屋。

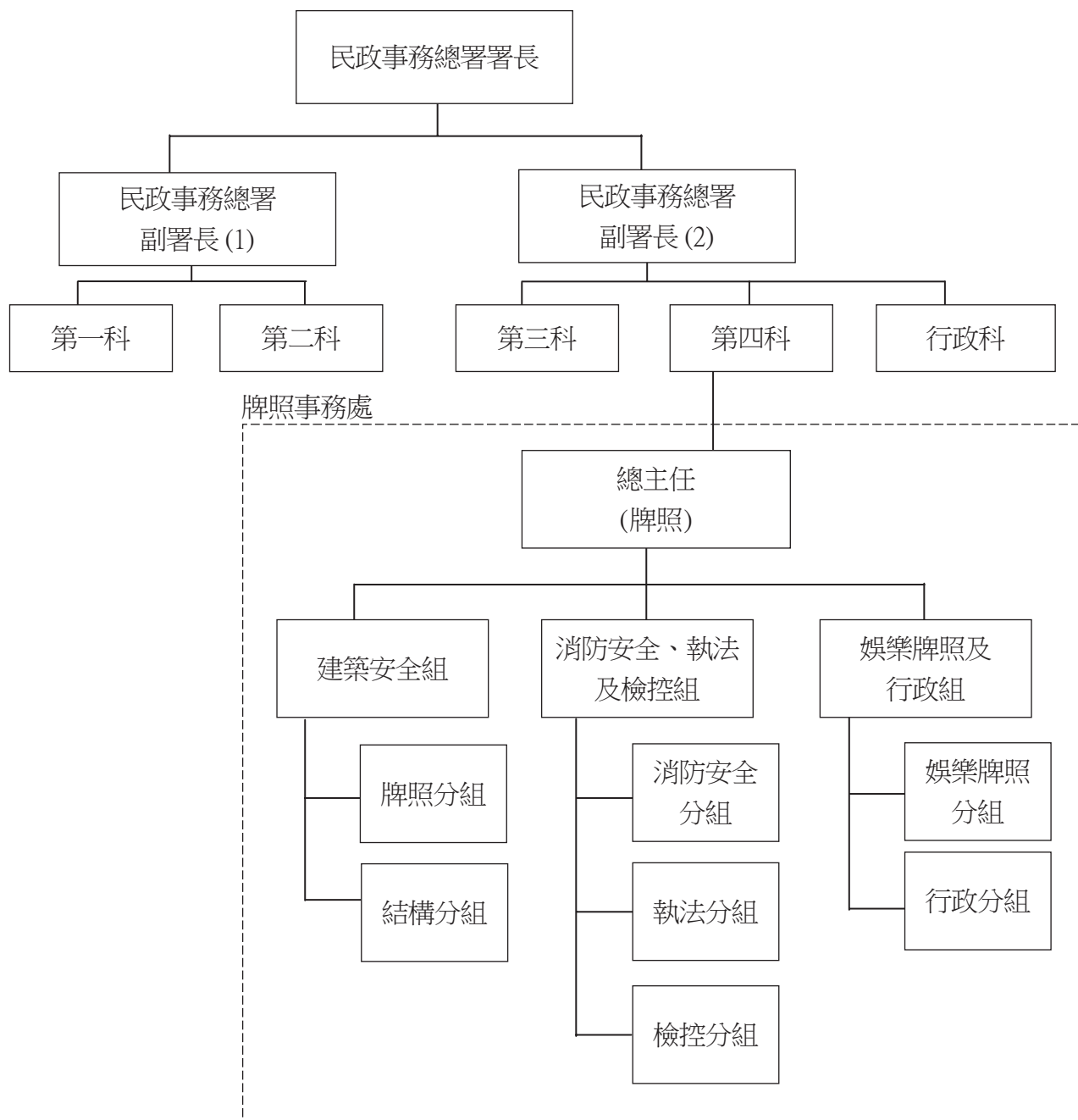
審計署的建議

4.24 審計署建議民政事務總署署長應在制訂有關民宿的擬議指引時，與相關決策局和部門合作，全面檢討民宿的相關事宜，包括審計署在第 4.23 段提出的各點。

政府的回應

4.25 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會探討可否把審計署的建議付諸實行。

牌照事務處
組織圖
(2017 年 6 月 30 日)



資料來源：民政總署的記錄

《旅館業條例》下的 一般牌照規定

1. 樓宇安全和衛生規定

有關處所必須 ——

- (a) 符合下列屋宇署發出的守則所載的規定：
 - (i) 《提供火警逃生途徑守則》；
 - (ii) 《耐火結構守則》；及
 - (iii) 《消防和救援進出途徑守則》；
- (b) 遵守小型工程監管制度法例規定；
- (c) 沒有違例建築物；及
- (d) 設有：
 - (i) 適當的照明和通風設備；及
 - (ii) 足夠的衛生設備，即水廁、洗手盆、浴缸及／或淋浴設備，以及適當的供水和排水系統。

2. 消防安全規定

有關處所必須符合 ——

- (a) 消防處發出《最低限度之消防裝置及設備守則與裝置及設備之檢查、測試及保養守則》的規定；
- (b) 《建築物(通風系統)規例》(第 123J 章)的規定；
- (c) 《電力(線路)規例》(第 406E 章)和其他固定電力裝置工程守則的規定；及
- (d) 《氣體安全條例》(第 51 章)有關氣體工程的用途和裝設的規定。

資料來源：民政總署的記錄

附錄 C
(參閱第 4.7 及 4.8 段)

修訂酒店和賓館牌照費用的嘗試
(按時序排列——2007 年 11 月至 2017 年 6 月)

項目	日期	重要事項
1	2007 年 11 月 1 日	新牌照費用生效。
首次嘗試		
2	2008 年 9 月 10 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議(按 2008-09 年度價格水平釐訂)。 有關建議包括引入新收費結構(即把新牌照的費用分為申請費和牌照費兩部分——見第 4.7(b) 段)，以及牌照轉讓費(見第 4.7(c) 段)。
3	2009 年 4 月 16 日	民政總署撤回收費建議，原因是政府把影響民生的收費加以凍結(該項措施於 2008 年 7 月推出)，並把凍結期延長至 2010 年 3 月。
第二次嘗試		
4	2010 年 7 月 9 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議(按 2010-11 年度價格水平釐訂)。
5	2010 年 10 月 7 日	民政事務局就 2010 年 7 月的收費建議給予政策上的支持。 然而，民政總署並沒有實行該建議，原因是該署計劃把酒店、賓館，以及會社和床位寓所的牌照費用一併予以修訂。
第三次嘗試		
6	2011 年 5 月 12 日	民政總署就修訂酒店和賓館牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議(按 2011-12 年度價格水平釐訂)，同時就會社和床位寓所提交收費建議。
7	2012 年 5 月 4 日	民政事務局尚未就 2011 年 5 月的收費建議給予政策上的支持。

附錄 C
(續)
(參閱第 4.7 及 4.8 段)

項目	日期	重要事項
		民政總署向民政事務局提議 (及後獲民政事務局支持) 撤回收費建議，理由如下： (a) 2011-12 財政年度已成過去；及 (b) 牌照事務處正在重組，牌照的辦理程序和成本會受影響。
第四次嘗試		
8	2013 年 4 月 23 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議 (按 2013-14 年度價格水平釐訂)。
9	2013 年 10 月 2 日	民政事務局就 2013 年 4 月的收費建議給予政策上的支持。
10	2013 年 10 月 25 日	民政總署告知財經事務及庫務局和民政事務局，由於民政事務局在 2013 年 10 月才給予政策上的支持： (a) 會押後引入新收費結構和牌照轉讓費，原因是所需的法例修訂較為複雜，且此事會被納入《旅館業條例》的檢討中 (見第 1.15 段)；及 (b) 修訂現行費用所需的修例工作會由 2014 年 3 月押後至 2014 年 7 月，但仍在 2013-14 立法年度內。
第五次嘗試		
11	2013 年 11 月 6 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局和財經事務及庫務局提交收費建議 (按 2014-15 年度價格水平釐訂，但建議內容並不包括新收費結構和牌照轉讓費)。 民政總署向民政事務局尋求政策上的支持，同時向財經事務及庫務局徵求批准。
12	2013 年 12 月 12 日	民政事務局就 2013 年 11 月的收費建議給予政策上的支持。

附錄 C
(續)
(參閱第 4.7 及 4.8 段)

項目	日期	重要事項
13	2013 年 12 月 20 日	民政總署向民政事務局和財經事務及庫務局建議，把修訂現行費用所需的條例工作由 2013-14 押後至 2014-15 立法年度，以便有更多時間諮詢業界。
14	2014 年 4 月至 2014 年 11 月	財經事務及庫務局就 2013 年 11 月的收費建議提出查詢。
15	2014 年 11 月 17 日	財經事務及庫務局批准 2013 年 11 月的收費建議。
16	2014 年 12 月 16 日	民政總署知會財經事務及庫務局和民政事務局稱，該署會撤回收費建議，原因如下： (a) 進行所需立法程序的時間極為緊迫；及 (b) 《旅館業條例》正在檢討(見第 1.15 段)，牌照的辦理程序和成本會受影響。
近日發展		
17	2015 年 7 月 15 日	民政總署在回應民政事務局的查詢時解釋，在考慮過業界對《旅館業條例》擬議修訂的反應後，該署決定不把新收費結構和新的牌照費用納入《旅館業條例》的檢討(見第 10 項)，但會把有關事宜押後至檢討後處理。
18	直至 2017 年 6 月 30 日	儘管民政總署有就牌照費用(按 2016-17 和 2017-18 年度價格水平釐訂)進行檢討，但沒有向民政事務局提交收費建議。

資料來源：民政總署的記錄

第 7 章

教育局
職業訓練局

香港知專設計學院

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

香港知專設計學院

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
職訓局的整體回應	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：課程管理	2.1
錄取新生	2.2 – 2.10
審計署的建議	2.11
職訓局的回應	2.12
課程規劃	2.13 – 2.19
審計署的建議	2.20
職訓局的回應	2.21
評估課程表現	2.22 – 2.39
審計署的建議	2.40
職訓局的回應	2.41
匯報表現	2.42 – 2.43
審計署的建議	2.44
職訓局的回應	2.45
工作實習	2.46 – 2.50
審計署的建議	2.51
職訓局的回應	2.52

	段數
第 3 部分：校園發展及管理	3.1
背景	3.2 – 3.3
設計學院設計比賽	3.4 – 3.9
審計署的建議	3.10
職訓局的回應	3.11
設計學院的工程發展	3.12 – 3.30
審計署的建議	3.31 – 3.32
職訓局及政府的回應	3.33 – 3.34
校園管理	3.35 – 3.52
審計署的建議	3.53
職訓局的回應	3.54
第 4 部分：行政事宜	4.1
存貨管理	4.2 – 4.9
審計署的建議	4.10
職訓局的回應	4.11
員工招聘	4.12 – 4.14
審計署的建議	4.15
職訓局的回應	4.16
校園環保表現	4.17 – 4.25
審計署的建議	4.26
職訓局的回應	4.27
電腦零售店的管理	4.28 – 4.29
審計署的建議	4.30
職訓局的回應	4.31

附錄	頁數
A：職訓局轄下機構成員 (2017 年)	76
B：設計學院提供的高級文憑課程 (2016/17 學年)	77
C：設計學院：組織圖 (2017 年 6 月 30 日)	78
D：設計學科相關的委員會 (2017 年 6 月 30 日)	79
E：發展新課程的程序	80
F：課程完成率 (2012/13 至 2014/15 學年入學的學生)	81
G：畢業生的就業率 (2014 至 2016 年)	82
H：職訓局常務委員會職權範圍	83
I：職訓局產業管理委員會職權範圍	84
J：調景嶺校園發展工程督導委員會職權範圍	85

香港知專設計學院

摘要

1. 職業訓練局(職訓局)於1982年成立,是本港提供職業專才教育及培訓的法定機構。職訓局所開辦頒授正規資歷的培訓課程,由教育局資助。香港知專設計學院(設計學院)是職訓局13個機構成員之一。設計學院成立前,職訓局各項與設計有關的高級文憑課程由香港專業教育學院(專教院)的不同分校開辦。2006年2月,職訓局建議把專教院分設於5所分校的3個與設計有關的學系併入專門提供設計課程的設計學院,在設計學院的獨立專用校舍開辦。該建議也包括在設計學院毗鄰地點重置專教院(李惠利分校),以更新該校正老化的基礎設施。2007年6月,立法會財務委員會(財委會)批准撥款9.928億元(按2006年9月價格計算),相當於按付款當日價格計算的10.063億元,用以在調景嶺興建職訓局新校園(下稱“調景嶺校園”),以供設計學院和專教院(李惠利分校)使用。調景嶺校園的實際建築費用為12.873億元。新校園於2010/11學年啓用。2016/17學年,設計學院的4個學系有教學人員185名,共開辦21項兩年全日制高級文憑課程(包括19項資助課程和2項自資課程)供中學畢業生修讀。該校共有學生5476人。審計署最近就設計學院進行審查。

課程管理

2. **超額錄取新生和短期合約教員百分比偏高** 不少課程多年來一直超額錄取一年級新生。2013年,設計學院一個課程委員會對轄下課程出現超額收生情況表示關注,並建議校方應避免超額收生,以確保教學質素及防止市場和有關行業的畢業生供應過剩。在2016/17學年,在21項課程中,有13項超額收生。教學人員編制根據實際收生人數修訂。在2014/15、2015/16及2016/17學年,由於出現超額收生情況,設計學院的教學人員編制總額分別增加23、20及16名。在該59個新增的教學人員職位中,55個職位由合約期為一年或以下的教員擔任(以下稱為短期合約教員)。職訓局總部發出的指示訂明,短期合約教員職位數目不得超逾按照核准的課程計劃所定的教學人員職位總數的15%。由於超額收生,在2014/15、2015/16及2016/17學年,短期合約教員所佔的整體百分比分別為25%、26%和25%。在2016/17學年,3個學系的短期合約教員所佔百分比分別為41%、30%和17%(第2.3、2.4、2.9及2.10段)。

摘要

3. **需要在課程建議書提供更多分析和進行設計行業的人力調查** 在 2012/13 至 2016/17 學年期間，設計學院開辦了 14 項新課程。開辦新課程前，設計學院會擬備課程建議書，當中載述課程詳情。建議書會提交職訓局設計學科學務委員會通過，然後交由職訓局專業教育培訓學務委員會批准。審計署審視 5 項新課程的課程建議書，發現建議書應加入若干規劃資料，例如：(a) 建議書並沒有載列如何得出計劃收生人數的資料；及 (b) 建議書並沒有載列對教學人員人力資源影響的資料。另外，職訓局轄下各訓練委員會定期進行各行業的人力調查及公布有關的人力報告。不過，設計學院某些課程的人力需求，並不在這些訓練委員會的人力調查範圍內。在 2011 年 11 月舉行的設計學科顧問委員會會議上，成員認為設計行業如有正式的人力調查，會令人更清楚了解設計界別的人力需求，而有關結果有助發展設計學院的課程。截至 2017 年 7 月，設計學院仍未進行任何有關設計行業的人力調查 (第 2.13 至 2.15 及 2.17 至 2.19 段)。

4. **評估課程表現** 設計學院的課程表現按 7 項指標衡量，即收生率、留讀率、及格率、就業率、升學率、學生滿意程度和僱主滿意程度 (第 2.22 段)。審計署留意到：

- (a) **需要監察課程完成率** 職訓局呈報其高級文憑課程各單元的留讀率 (即課程個別單元留讀率的加權平均值)，但沒有呈報其高級文憑課程的完成率 (即兩年制高級文憑課程同屆學生的畢業率)。單元留讀率遠高於課程完成率，原因是有些學生可能完成了修讀的單元，但未能完成課程規定的所有單元 (第 2.22 至 2.24 段)；
- (b) **完成率偏低** 有些課程的完成率偏低 (第 2.26 段)；
- (c) **未能達到目標就業率** 在 2016 年，設計學院高級文憑課程畢業生的整體就業率為 86.4%，並自 2012 年以來一直低於職訓局所訂的 90% 就業的目標比率。尤其是在 2014 至 2016 年期間，有 4 項課程每年的畢業生就業率均未能達到所定的 90% 目標 (第 2.28 及 2.29 段)；及
- (d) **僱主滿意程度調查的進行方式可予改善** 就 2014 及 2015 年畢業生所進行的僱主滿意程度調查只涵蓋設計學院畢業生的少數僱主。有些課程不在調查範圍內。至於調查所涵蓋的課程，每項課程只有少數僱主接受調查，數目由 1 至 6 名不等 (第 2.38 段)。

摘要

5. **需要擴闊表現匯報的範圍** 職訓局在其網站以綜合方式披露設計學院及數所其他機構成員的各項資料／統計數字(例如收生人數、畢業生人數和就業率)。另外，職訓局在其網站披露高級文憑課程畢業生的就業率和高級文憑課程畢業生成功升讀全日制學位課程的人數，但並沒有提供有多少名畢業生就業和多少名畢業生正在尋找工作，以及成功升讀全日制學位課程畢業生的百分比等資料(第 2.42 及 2.43 段)。

6. **需要安排更多相關的工作實習** 由 2012/13 學年的新生開始，職訓局在所有高級文憑課程加入工作實習，成為畢業的強制條件。工作實習分為 4 個類別。審計署留意到：(a) A 類，即在與課程相關的領域或行業實習，是首選的工作實習類別。在 2012/13 至 2015/16 學年期間，設計學院學生進行 A 類工作實習由 710 項增至 1 282 項，但此類工作實習的比例則由 70%(即 1 015 項工作實習中的 710 項)跌至 52%(即 2 477 項工作實習中的 1 282 項)，而同期職訓局所有高級文憑課程的相應平均數字介乎 82% 至 86%；及 (b) 有兩間大專院校開辦的一些設計學科高級文憑課程的最短工作實習期，遠較設計學院的長(第 2.46、2.47 及 2.50 段)。

校園發展及管理

7. **對設計學院勝出設計的工程費用有不同意見** 2006 年 4 月，職訓局為設計學院舉辦設計比賽。參賽者須嚴格控制工程成本，不得高於 3.78 億元的預算上限，但勝出設計的預算費用為 4.704 億元。該設計包括數個減省成本方案。該參賽者表示，這些方案可把預算費用減少 9,300 萬元至 3.774 億元。2006 年 11 月 10 日，評審委員會進行最後評審，並推薦勝出設計。2006 年 11 月 13 日，職訓局理事會秘書處就評審委員會所推薦的設計，徵求職訓局產業管理委員會同意和職訓局常務委員會批准。該兩個委員會獲告知在考慮各減省成本方案和為比賽而設立的技术委員會的意見後，經修訂的預算費用為 4.05 億元，較設計比賽的建築預算上限 3.78 億元為高。2006 年 11 月 20 日，常務委員會及產業管理委員會舉行聯合會議，通過評審委員會的推薦。然而，沒有文件證據顯示，評審委員會於 2006 年 11 月 10 日就比賽結果作出最後決定時知悉技術委員會對勝出設計提出減省成本方案所作的評估(第 3.4 至 3.6、3.8 及 3.9 段)。

8. **設計學院的工程發展** 在設計學院的工程發展階段，職訓局曾考慮不同結構方案，即以鋼材為主(鋼材方案)、以鋼筋混凝土為主(鋼筋混凝土方案)

摘要

和鋼材與鋼筋混凝土並用(改良混合方案)。沒有文件證據顯示，各個方案已獲充分討論，而改良混合方案有充分理據支持(第 3.13、3.15 及 3.25 段)。審計署發現：

- (a) **向財委會申請撥款所用的建築方案有別於已採用的改良混合方案** 根據職訓局指引，該局需要先向建築署提交建築設計及成本計算，待批准後方可向立法會提出撥款申請。職訓局在擬備提交財委會的撥款申請時，曾分別於 2007 年 3 月和 4 月提交鋼筋混凝土方案的預算工程費用予建築署審批，款額為 9.928 億元。然而，職訓局在 2007 年 4 月 30 日採納改良混合方案。但沒有文件證據顯示，職訓局曾因應改良混合方案已獲採納而向建築署提交任何修訂預算費用。2007 年 6 月 15 日，工程顧問根據改良混合方案，把工程預算由 9.928 億元修訂為 10.641 億元。沒有文件證據顯示，職訓局曾向建築署提交該經修訂的 10.641 億元工程預算。在 2007 年 6 月 22 日提交財委會的撥款申請文件中，最終的預算工程費用為 9.928 億元，顯示所採用的是鋼筋混凝土方案(第 3.16 及 3.17 段)；
- (b) **未有跟隨鋼筋混凝土方案** 2006 年 11 月，職訓局常務委員會與職訓局產業管理委員會舉行聯合會議，通過評審委員會的推薦，而勝出設計是基於鋼筋混凝土方案。此外，職訓局在 2007 年 3 月提交建築署審批的預算工程費用，以及財委會於 2007 年 6 月批准的工程預算，都是根據鋼筋混凝土方案計算。雖然如此，設計學院最終按改良混合方案興建(第 3.22 段)；
- (c) **理應向職訓局理事會及相關委員會提供更準確資料** 職訓局常務委員會、產業管理委員會及督導委員會於 2008 年 2 月舉行聯合會議，局方在會上報告鋼筋混凝土方案的圖則尚未獲屋宇署批准。審計署留意到，上述 3 個委員會未有獲告知工程小組並沒有把根據鋼筋混凝土方案擬訂的上層建築圖則提交屋宇署審批(第 3.24 段)；
及
- (d) **沒有向教育局提交工程進度報告** 財委會批准撥款後，教育局沒有要求職訓局按照《財務通告第 9/2004 號》的規定，就調景嶺校園發展工程每季提交進度報告，並附上最新的收支預測和資助金收支結算表(第 3.28 及 3.29 段)。

摘要

9. **校園管理** 審計署留意到以下問題：
- (a) **網球場沒有開放給公眾使用** 2007年6月，教育局向立法會財委會申請撥款興建調景嶺新校園時，曾告知財委會，新校園的學生體育和活動設施(即泳池、籃球場、網球場和體育館)會在非上課時間開放給公眾使用。不過，網球場卻尚未開放予公眾(第3.35及3.36段)；
 - (b) **使用率不正確** 設計學院定期計算教學場地的使用率，供管理層備考。部分教學場地呈報的使用率被高估(第3.38段)；
 - (c) **增加出租綜藝館作活動場地之用** 審計署留意到，在2013/14至2016/17學年期間，綜藝館每學年有81至129天關閉以進行保養，而校外人士則甚少使用該館，每學年只使用2至10天不等(第3.39段)；及
 - (d) **升降機和自動梯故障** 調景嶺校園共設有13部升降機和4部自動梯(2部長梯和2部短梯)。升降機和自動梯出現故障的宗數，由2014年的53宗增至2016年的145宗，升幅為174%。有關升降機和自動梯的3份例行維修保養合約均訂明，每月的系統服務可用率至少須達99%。設計學院既沒有服務可用率的記錄，亦未有監察系統服務可用率。審計署審查保養工程記錄簿，發現4部自動梯每月的系統服務可用率由2015年1月的99.7%下跌至2017年6月的71.0%。由於沒有合適的上蓋和圍封物，在雨天或天氣惡劣時，兩部短自動梯需要暫停服務。審計署審查2017年1月1日至6月30日期間的服務記錄，留意到在可運作時間內，2部短自動梯因惡劣天氣而暫停服務的時間佔21.2%。自2017年3月31日以來，1部長自動梯因設計學院與承辦商出現合約糾紛而暫停服務(第3.44至3.47、3.49及3.50段)。

行政事宜

10. **存貨管理的不足之處** 根據職訓局的規定，每個財政年度都須進行周年盤點。在2010-11至2016-17年度的7個財政年度，有3個年度(即2010-11、2012-13及2014-15)沒有進行盤點工作。截至2017年9月，2016-17財政年度的盤點工作仍未進行。此外，2011-12、2013-14及2015-16年度的盤點工作需

摘要

長時間才完成。2011-12、2013-14 及 2015-16 這 3 個年度的周年盤點發現，共有 810 件存貨下落未明，原來價值共為 270 萬元 (第 4.3 至 4.6 段)。

11. **未能達到校園環保目標** 職訓局總部的環保事務處以 2013/14 學年作為參考年，為 2014/15 至 2015/16 學年的兩年檢討期設定以下校園環保目標：(a) 耗水量減少 5%；(b) 耗電量減少 5%；及 (c) 訂購紙張數量減少 5%。審計署留意到，在 3 項環保目標中，最後 2 項未能達標。2016 年 4 月，為檢討能源消耗情況和改善能源效益，職訓局聘用顧問進行能源審核。2016 年 11 月，顧問找出數項節能方案，以提升能源表現。截至 2017 年 9 月，安全、健康及環保事務專責小組和安全、健康及環保事務中央委員會仍在跟進顧問報告的建議 (第 4.19、4.20、4.22、4.23 及 4.25 段)。

審計署的建議

12. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議 職訓局執行幹事應：

課程管理

- (a) 盡可能確保錄取的學生人數不大幅超逾計劃名額，若與計劃名額相差甚大，應有充分理據支持 (第 2.11(a) 段)；
- (b) 採取措施，更準確地規劃教學人員的人手需求及處理短期合約教員百分比偏高的問題 (第 2.11(d) 段)；
- (c) 在課程建議書提供更多有關計劃收生人數及對教學人員人手影響的資料 (第 2.20(a) 段)；
- (d) 考慮定期進行設計行業的人力調查，並在規劃和檢討其課程時參考有關調查結果 (第 2.20(b) 段)；
- (e) 除監察單元留讀率外，考慮監察課程完成率 (第 2.40(a) 段)；
- (f) 查明某些課程完成率較低的原因，並找出可予改善之處 (第 2.40(b) 段)；

摘要

- (g) 採取措施提升設計學院畢業生的就業率，以達到 90% 就業的目標比率 (第 2.40(c) 段)；
- (h) 檢討揀選僱主參與僱主滿意程度調查的準則，並採取措施鼓勵畢業生同意讓職訓局聯絡其僱主 (第 2.40(e) 段)；
- (i) 將設計學院與其他機構成員的主要表現資料和統計數字分開披露，例如收生率、完成率、就業率及僱主對設計學院畢業生的滿意程度 (第 2.44(a) 段)；
- (j) 在職訓局網站披露成功受僱及成功升讀全日制學位課程的設計學院畢業生人數和百分比 (第 2.44(b) 段)；
- (k) 採取措施提升設計學院高級文憑課程 A 類工作實習的比例 (第 2.51(a) 段)；
- (l) 檢討設計學院高級文憑課程的最短工作實習期，並考慮延長最短實習期是否有益處 (第 2.51(c) 段)；

校園發展及管理

- (m) 日後舉辦設計比賽時，若比賽要求參賽設計符合強制性預算要求，在評審委員會對比賽結果作出最後決定前，充分評估參賽者提交的預算費用 (第 3.10 段)；
- (n) 就日後的基本工程項目：
 - (i) 提交最新的預算費用，供建築署給予意見，以便向立法會財委會申請撥款 (第 3.31(a) 段)；
 - (ii) 向職訓局理事會及相關委員會提供更詳盡的工程項目資料，以便理事會及相關委員會在掌握充分資訊的情況下作出決定 (第 3.31(c) 段)；及
 - (iii) 採取措施確保在採納任何發展方案前，已充分討論不同方案，而採納個別方案的決定應有充分理據支持並獲得批准 (第 3.31(d) 段)；
- (o) 進一步研究在非上課時間開放網球場給公眾使用的可行性 (第 3.53(a) 段)；
- (p) 採取措施，確保教學場地的使用率正確無誤 (第 3.53(b) 段)；

摘要

- (q) 監察升降機和自動梯屢次出現故障的問題，以及如有需要，採取行動處理有關問題 (第 3.53(f) 段)；
- (r) 確保承辦商達到自動梯維修保養合約下保養服務方面的表現目標 (第 3.53(g) 段)；
- (s) 研究是否可採取措施增加兩部短自動梯的運作時間，並致力盡快恢復暫停運作的長自動梯的服務 (第 3.53(h) 及 (i) 段)；

行政事宜

- (t) 按照存貨指引在每個財政年度適時進行周年盤點 (第 4.10(a) 段)；
- (u) 加強存貨管理，盡量減少遺失 (第 4.10(b) 段)；及
- (v) 致力達到校園環保目標 (第 4.26(a) 段)。

13. 審計署也建議教育局局長應就日後受政府資助的項目，根據《財務通告第 9/2004 號》的規定採取措施，以確保職訓局在非經常資助金獲批後及其後每季向教育局提交項目的進度報告，並附上最新的收支預測及資助金收支結算表 (第 3.32 段)。

職訓局及政府的回應

14. 職訓局執行幹事及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，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 職業訓練局(職訓局)於 1982 年成立，是本港提供職業專才教育及培訓的法定機構。職訓局由兩個決策局下的政府資助金資助，即教育局和勞工及福利局。頒授正規資歷的培訓課程由教育局資助，而為特定行業和特定科目而設的短期培訓課程和不會頒授正規資歷的課程，則由勞工及福利局資助。在 2016–17 年度，教育局和勞工及福利局撥予職訓局的資助金分別為 27.67 億元和 3.07 億元。香港知專設計學院(設計學院)是職訓局 13 個機構成員(見附錄 A)之一。

1.3 設計學院成立前，職訓局各項與設計有關的高級文憑課程由香港專業教育學院(專教院)的不同分校開辦。職訓局認為此安排不利學生學習和發展。2006 年 2 月，職訓局建議把專教院分設於 5 所分校的 3 個與設計有關的學系(即(a)設計系、(b)時裝及紡織系和(c)印刷及數碼媒體系)，併入專門提供設計課程的設計學院，在設計學院的獨立專用校舍開辦。職訓局認為，此項整合安排既可集中資源，加強各個與設計有關學系之間的協同作用，同時可提升教與學環境，為本港提供優質的設計教育。該建議也包括在設計學院毗鄰地點重置專教院(李惠利分校)的計劃，以更新該校正老化的基礎設施。

1.4 2007 年 6 月，立法會財務委員會(財委會)批准撥款在調景嶺興建職訓局新校園(下稱“調景嶺校園”)，以供設計學院和專教院(李惠利分校)使用。設計學院校園於 2010/11 學年啓用。

設計學院開辦的課程

1.5 設計學院設有 4 個學系，分別為：

- (a) **基礎設計學系** 此學系提供廣泛的基礎課程，讓學生培養自己的志趣和愛好，並發揮所長，為他們的學習道路奠下扎實的基礎；
- (b) **傳意設計及數碼媒體學系** 此學系提供包括創意媒體、視覺傳意、超媒體和廣告設計等範疇的課程；

- (c) **時裝及形象設計學系** 此學系提供包括時裝設計、時裝形象設計和時裝商務等範疇的課程；及
- (d) **產品及室內設計學系** 此學系(註 1) 提供包括產品、室內及展覽設計和建築設計等範疇的課程。

1.6 2016/17 學年，設計學院的 4 個學系共開辦 21 項兩年全日制高級文憑課程(包括 19 項資助課程和 2 項自資課程)供中學畢業生修讀(見附錄 B)。該校共有學生 5 476 人。資助課程和自資課程的學費分別為每名學生每年 31,570 元和 53,400 元。表一載有該 4 個學系所開辦課程數目及學生人數。

註 1： 由 2017/18 學年起，產品及室內設計學系改稱建築、室內及產品設計學系。

表一
開辦課程數目及學生人數
(2016/17 學年)

	學系				總計
	基礎設計	傳意設計 及數碼 媒體	時裝及 形象設計	產品及 室內設計	
(a) 資助課程					
課程數目	1	6	5	7 (註)	19
計劃學生人數	118	1 781	870	1 393	4 162
學生人數	152	2 202	919	1 651	4 924
(b) 自資課程					
課程數目	–	1	1	–	2
計劃學生人數	–	287	338	–	625
學生人數	–	250	302	–	552
(c) 總計 (a) + (b)					
課程數目	1	7	6	7	21
計劃學生人數	118	2 068	1 208	1 393	4 787
學生人數	152	2 452	1 221	1 651	5 476

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

註：在首學期入讀產品、室內及展覽設計(科目組)高級文憑課程的學生，將會在第二個學期分流到3項課程，所修讀的課程視乎他們的選擇、學業成績和學額而定。因此，第二個學期的課程將為9項。

附註：此表所載的學生人數指入讀一年級的新生及升讀二年級的學生總數。

引言

1.7 調景嶺校園建有兩座大樓，分別是設計學院和專教院(李惠利分校)。部分設施由設計學院與專教院(李惠利分校)共用，例如學習資源中心、語文中心、學生發展處和各項體育設施(包括泳池及健身中心)。職訓局把調景嶺校園視作單一會計單位，以監察其收支。調景嶺校園的收支不會在設計學院與專教院(李惠利分校)之間分攤。在2016–17財政年度，調景嶺校園從課程費用、場地租金及其他雜項費用所得的收入為2.57億元，開支則為4.56億元，其中員工開支佔3.89億元，營運開支則佔6,700萬元(註2)。

專業促進中心

1.8 除了開辦與設計有關的全日制高級文憑課程供中學畢業生修讀外，設計學院也通過轄下專業促進中心，以自資形式開辦兼讀制培訓課程(見附錄C)。該中心開辦的課程包括專業文憑／證書課程，以及不頒授資歷的講座和工作坊。在2016/17學年，該中心開辦24項專業文憑／證書課程、3次講座及12個工作坊，共有1,348名學生入讀。在2016–17財政年度，該中心的收入總額為540萬元，開支總額約為400萬元，其中員工開支佔170萬元，營運開支則佔230萬元。

設計學院的組織架構

1.9 截至2017年6月30日，設計學院的編制有560名人員，包括1名院長(註3)、2名副院長(註4)、256名教學人員(註5)、144名學術支援人員及157名行政人員(註6)。設計學院截至2017年6月30日的組織圖載於附錄C。

註2：該6,700萬元的營運開支不包括職訓局的中央行政及支援服務(例如人力資源和資訊科技服務，以及大型修葺和保養服務)的費用。

註3：設計學院院長同時擔任專教院(李惠利分校)院長。

註4：該2名副院長分別為副院長(學術)及副院長(行政)，他們同時負責監督專教院(李惠利分校)的運作。

註5：教學人員共有256人，包括4個學系(基礎設計學系、傳意設計及數碼媒體學系、時裝及形象設計學系和產品及室內設計學系—見第1.5段)的185名人員、為有特殊教育需要學生提供服務的2名人員、語文中心52名人員，以及學生發展處17名人員。該69名分別任職語文中心和學生發展處的教學人員同為設計學院和專教院(李惠利分校)工作，教授語文及全人發展單元。

註6：行政人員共有157人，其中152人同為設計學院和專教院(李惠利分校)提供服務，其餘5人為設計學院的專業促進中心提供服務。

1.10 設計學院是職訓局 13 個機構成員之一(見第 1.2 段)，因此，其部分管理職能由職訓局總部負責，例如：

- (a) 聘用合約期超逾一年的員工和以開放式合約聘用的員工；
- (b) 處理超逾 5 萬元的採購項目；及
- (c) 大型修葺和保養工程。

1.11 職訓局的管治架構下設有不同委員會，其中與設計學院運作有關的委員會(見附錄 D)如下：

- (a) **專業教育培訓學務委員會** 專業教育培訓學務委員會為職訓局轄下的學務管治機構，負責制訂職訓局的整體學務政策、監督和核准職訓局各範疇的學務活動，以及核准每年課程計劃，其中載有每項課程的計劃學生人數，包括新入學及升讀較高年級的學生人數；
- (b) **設計學科學務委員會** 設計學科學務委員會向專業教育培訓學務委員會負責。設計學科學務委員會負責課程的策略發展及學務管理事宜，並會參照設計學院顧問委員會和設計學科顧問委員會的意見(見下文第(e)及(f)項)；
- (c) **設計學科質素保證委員會** 設計學科質素保證委員會負責監督質素保證制度的推行情況，並向設計學科學務委員會及適當的委員會提出建議；
- (d) **課程委員會** 設計學院設有 4 個課程委員會，負責制訂設計學院課程的設計、推行和發展程序；釐訂學術標準；維持學術質素；以及定期檢討和評估各項課程，確保課程可持續改善。該 4 個課程委員會分別為傳意設計及數碼媒體課程委員會、時裝及形象設計課程委員會、產品及室內設計課程委員會(註 7)和視覺藝術課程委員會；
- (e) **設計學院顧問委員會** 設計學院顧問委員會負責在提供設計教育方面，向設計學院提供意見及指引，包括：
 - (i) 就設計行業的人力需求提供意見；

註 7：由 2017/18 學年起，產品及室內設計課程委員會改稱建築、室內及產品設計課程委員會。

- (ii) 就檢討設計學院的發展，向設計學科學務委員會提出意見和建議；及
- (iii) 每年收取設計學科顧問委員會（見下文 (f) 項）就課程規劃和課程發展提交的報告；及
- (f) **設計學科顧問委員會** 設計學科顧問委員會就學務管理事宜向專業教育培訓學務委員會提供建議，有關事宜包括：
 - (i) 各項課程和服務的策略發展；
 - (ii) 各項課程的科目策劃、課程發展和質素保證；
 - (iii) 涉及新興領域的新課程；及
 - (iv) 設計學院畢業生的升學銜接階梯和終身學習。

調景嶺校園

1.12 2007年6月，財委會批准撥款10.063億元興建擬議的調景嶺校園。根據向財委會申請撥款的文件，當時的教育統籌局（註8）告知財委會有需要在調景嶺興建新校園（見照片一），以供設置設計學院（見第1.3段），並重置專教院（李惠利分校）。政府告知財委會：

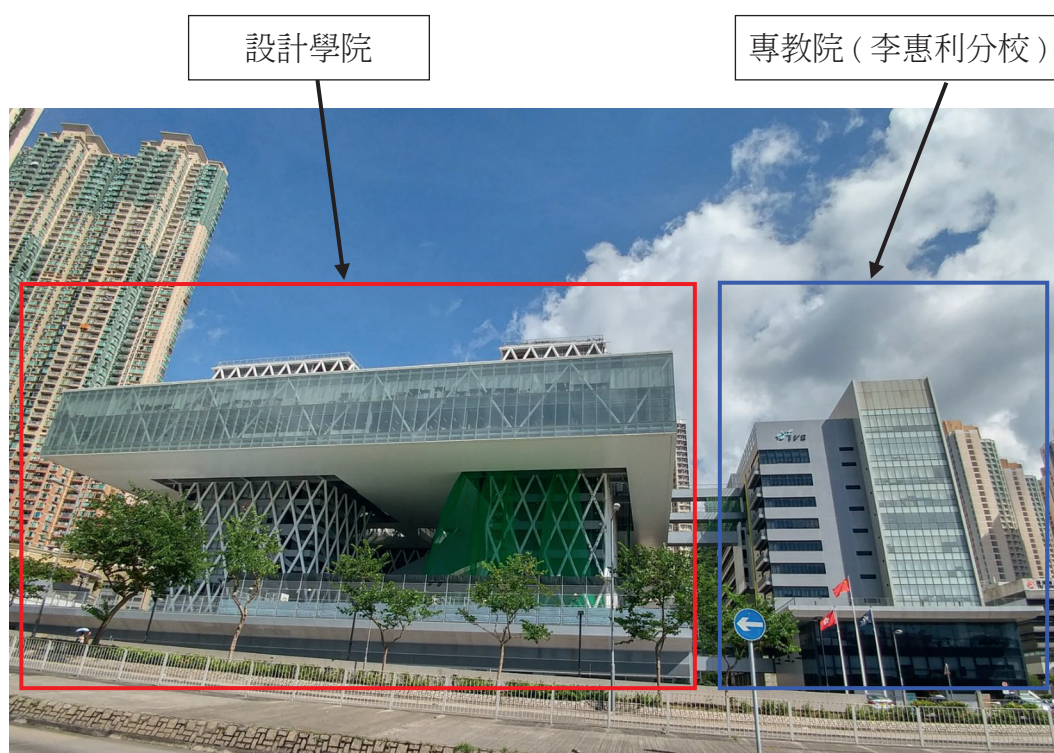
- (a) 設計學院新校園提供的設施包括設計製作室；電視、電影及音響製作室；繪圖室；工場；語文和電腦實驗室。這些均為必需的基礎設施，有助設計學院履行其使命，發展成為一所在國際享有領導地位，提供設計方面基礎及終身學習課程的辦學機構；
- (b) 專教院（李惠利分校）九龍塘校園的基礎設施日漸老化，必須更新，以支援現代化的職業教育和培訓課程；
- (c) 專教院（李惠利分校）開辦珠寶業、鐘錶業及光學業課程，而這些產業均須以設計和科技帶動增長和發展。把設計學院和專教院（李惠利分校）設於毗鄰地點，有助專教院各學科和學系發揮更大的協同作用；及

註8：2003年1月，當時的教育署與當時的教育統籌局合併。隨着政府總部重組，該局在2007年7月改稱教育局。

- (d) 設計學院聯同日後設於新校園的專教院(李惠利分校)各學系(即工商管理系、電子計算及資訊管理系和工程管理及科技系)，會為與設計有關的行業提供“一站式”培訓服務，包括產品設計、科技、製造、銷售和市場推廣以至售後服務。這安排將有助增強有關行業的能力，並提升其產品和服務的內涵和價值。

照片一

位於調景嶺校園的設計學院和專教院(李惠利分校)



資料來源：審計署在 2017 年 8 月 15 日拍攝的照片

1.13 新校園在 2010/11 學年啓用。調景嶺校園的實際建築費用為 12.873 億元(註 9)。調景嶺校園的淨作業樓面總面積約為 43 000 平方米。根據 2007 年 6 月的財委會文件，調景嶺校園設計為開放式校園，並會開放平台上的園景區給公

註 9： 實際建築費用為 12.873 億元，而財委會批准的建築費用則為 10.063 億元，兩者的差額為 2.81 億元，以職訓局的自資活動盈餘、職訓局理事會儲備金、政府全年整筆撥款和小型工程非經常資助金，以及捐款(見第 3.3 段)支付。

引言

眾使用。新校園的學生體育及活動設施(即泳池、籃球場、網球場和體育館)也會在非上課時間開放給公眾使用。

審查工作

1.14 2017年3月，審計署就設計學院展開審查(註10)，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 課程管理(第2部分)；
- (b) 校園發展及管理(第3部分)；及
- (c) 行政事宜(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。

職訓局的整體回應

1.15 職訓局執行幹事同意審計署所有建議，並表示職訓局一向以不斷完善為目標，致力提升各方面表現。

鳴謝

1.16 在審查期間，教育局及設計學院的人員充分合作，審計署謹此致謝。

註10：雖然專教院(李惠利分校)也設於調景嶺校園內，審計署審查工作主要集中設計學院，沒有涵蓋專教院(李惠利分校)的運作。專教院(李惠利分校)是專教院九間分校之一。

第 2 部分：課程管理

2.1 本部分探討課程管理，集中檢視以下範疇：

- (a) 錄取新生 (第 2.2 至 2.12 段)；
- (b) 課程規劃 (第 2.13 至 2.21 段)；
- (c) 評估課程表現 (第 2.22 至 2.41 段)；
- (d) 匯報表現 (第 2.42 至 2.45 段)；及
- (e) 工作實習 (第 2.46 至 2.52 段)。

錄取新生

2.2 每年 9 月，設計學院檢討其課程計劃，並就每項擬在下一學年開辦的課程決定一年級的計劃新生人數。經修訂的課程計劃於每年 12 月提交專業教育培訓學務委員會 (見第 1.11(a) 段) 批准。在 2016/17 學年，設計學院共有學生 5 476 名，包括一年級新生 2 729 名。

不少課程超額收生

2.3 審計署留意到，不少課程多年來一直超額錄取一年級新生。2013 年，設計學院的傳意設計及數碼媒體課程委員會 (見第 1.11(d) 段) 對轄下課程出現超額收生情況表示關注，並建議校方應避免超額收生，以確保教學質素及防止市場和有關行業的畢業生供應過剩。該委員會在 2016 年多次會議上討論超額收生可能造成的影響。委員會成員指出：

- (a) 超額收生會令設備不敷應用；
- (b) 部分校外考試委員 (註 11) 反映，學生人數眾多，令學生評核工作難以處理；及
- (c) 超額收生情況會影響資源和人手。

註 11：每項課程聘有 1 名校外考試委員，負責監督有關課程學員的整體學術水平／表現。校外考試委員的職責包括審核試卷和評分表，以及抽取具代表數量的考試答卷、學生功課及其他作業，以檢查評分。

課程管理

2.4 表二顯示在 2014/15 至 2016/17 學年期間一年級新生的超額收生情況。在 2016/17 學年，在 21 項課程中，有 13 項超額收生。

表二

一年級新生的超額收生情況
(2014/15 至 2016/17 學年)

學年	開辦課程數目	超額收生的課程數目	所有課程			超額收生的課程		
			計劃收生人數	實際收生人數	超額收生人數	計劃收生人數	實際收生人數	超額收生人數
2014/15	13	12	2 190	2 795	605 (27.6%)	2 040	2 648	608 (29.8%)
2015/16	17	13	2 220	2 804	584 (26.3%)	1 710	2 382	672 (39.3%)
2016/17	21	13	2 265	2 729	464 (20.5%)	1 530	2 143	613 (40.1%)

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

附註：本表所載的實際收生人數乃截至有關學年 10 月 15 日止的數字。

2.5 審計署留意到，某些課程的超額收生情況已持續多年。舉例說，在 2014/15 學年，12 項超額收生的課程中，9 項課程在 2015/16 及 2016/17 學年仍然出現超額收生情況。該 9 項課程的計劃收生及實際收生人數的分析結果載於表三。

表三

3 年來超額收生的 9 項課程
(2014/15 至 2016/17 學年)

學系	課程數目	2014/15		2015/16		2016/17	
		計劃收生人數	實際收生人數	計劃收生人數	實際收生人數	計劃收生人數	實際收生人數
傳意設計及數碼媒體	4	660	1 014 (154%)	570	976 (171%)	570	911 (160%)
產品及室內設計	3	600	719 (120%)	450	629 (140%)	420	604 (144%)
時裝及形象設計	1	300	360 (120%)	300	309 (103%)	240	262 (109%)
基礎設計	1	60	69 (115%)	60	64 (107%)	60	84 (140%)
整體	9	1 620	2 162 (133%)	1 380	1 978 (143%)	1 290	1 861 (144%)

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

2.6 即使出現超額收生情況，設計學院於 2015/16 學年在該 9 項超額收生課程中，削減 3 項課程的計劃新生名額，又於 2016/17 學年在該 9 項課程中，削減 2 項課程的計劃新生名額。審計署審查這些課程時發現，並無文件證據顯示：

- (a) 設計學院曾採取行動，以減輕對課程教學質素可能產生的不良影響；及
- (b) 削減一年級計劃收生名額的理據。

2.7 2016 年 12 月，傳意設計及數碼媒體課程委員會向設計學科質素保證委員會匯報：

- (a) 超額收生為學習環境帶來激烈競爭和不少壓力；
- (b) 學生曾表示學習資源中心的打印機不足；及
- (c) 應在 2017/18 學年檢討計劃收生名額，而在規劃收生人數時，須顧及對人力和設施等資源的需求。

2.8 審計署認為，設計學院需要確保所錄取的學生人數不應大幅超逾計劃的名額。若與計劃相差甚大，應有充分理據支持，並應加以管理，以減輕對課程質素可能造成的不良影響。

短期合約教員百分比偏高

2.9 每年 4 月，設計學院根據計劃收生人數為下一學年規劃教學人員編制。其後，教學人員編制於 10 月根據實際收生人數修訂。如出現超額收生，設計學院會向總部人力資源科申請額外的教學人員職位。在 2014/15、2015/16 及 2016/17 學年，由於出現超額收生情況，設計學院的教學人員編制總額分別增加 23、20 及 16 名(見表四)至 177、186 及 185 名教學人員。在該 59 個新增的教學人員職位中，55 個職位由合約期為一年或以下的教員擔任(以下稱為短期合約教員)。

表四

新增的教學人員職位數目
(2014/15 至 2016/17 學年)

	學系				
	基礎 設計	傳意 設計 及 數碼 媒體	時裝 及 形象 設計	產品 及 室內 設計	總計
2014/15					
新增的教學人員職位	3	14	3	3	23
由以下人員擔任：					
(a) 短期合約教員	3	12	3	2	20
(b) 合約期超逾一年或以開放式合約聘用的教員	—	2	—	1	3
2015/16					
新增的教學人員職位	3	12	—	5	20
由以下人員擔任：					
(a) 短期合約教員	3	12	—	5	20
(b) 合約期超逾一年或以開放式合約聘用的教員	—	—	—	—	—
2016/17					
新增的教學人員職位	3	7	2	4	16
由以下人員擔任：					
(a) 短期合約教員	3	6	2	4	15
(b) 合約期超逾一年或以開放式合約聘用的教員	—	1	—	—	1

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

2.10 總部人力資源科發出的指示訂明，短期合約教員職位數目不得超逾按照每年 12 月經專業教育培訓學務委員會核准的課程計劃所定的教學人員職位總數的 15%。審計署分析這類短期合約教員佔教學人員總數的百分比，發現由於超額收生，2014/15、2015/16 及 2016/17 學年的整體百分比分別為 25%、26% 和 25% (見表五)。在 2016/17 學年，3 個學系 (即基礎設計、傳意設計及數碼媒體和產品及室內設計) 的短期合約教員所佔百分比分別為 41%、30% 和 17%。聘用過多短期合約教員或會影響教員的穩定性和士氣，因而影響教學質素。設計學院需要採取措施，更準確地規劃教員人手需求，以及處理短期合約教員百分比偏高的問題。

表五

短期合約教員佔教學人員總數的百分比
(2014/15 至 2016/17 學年)

	學系				整體
	基礎 設計	傳意 設計 及 數碼 媒體	時裝 及 形象 設計	產品 及 室內 設計	
2014/15					
教學人員人數 (a)	27	70	40	40	177
短期合約教員人數 (b)	11	21	7	6	45
短期合約教員所佔百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	41%	30%	18%	15%	25%
2015/16					
教學人員人數 (a)	35	74	36	41	186
短期合約教員人數 (b)	15	23	3	7	48
短期合約教員所佔百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	43%	31%	8%	17%	26%
2016/17					
教學人員人數 (a)	34	74	35	42	185
短期合約教員人數 (b)	14	22	3	7	46
短期合約教員所佔百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	41%	30%	9%	17%	25%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

審計署的建議

- 2.11 審計署建議職訓局執行幹事應：
- (a) 盡可能確保錄取的學生人數不大幅超逾計劃名額，若與計劃名額相差甚大，應有充分理據支持；
 - (b) 採取措施，以減輕超額收生對課程可能造成的不良影響；
 - (c) 在規劃擬錄取的學生人數時，參考往年的實際收生人數；及
 - (d) 採取措施，更準確地規劃教學人員的人手需求及處理短期合約教員百分比偏高的問題。

職訓局的回應

- 2.12 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示：
- (a) 職訓局一直採取措施使收生人數符合計劃名額，惟收生人數受多項外間因素影響，例如大學聯合招生辦法的收生結果及政府提供的其他鼓勵計劃；
 - (b) 為應付額外名額，局方已提供額外教學和支援人員、設備和設施，以及所需的資源；及
 - (c) 局方會密切監察短期合約教員的百分比。

課程規劃

2.13 在 2012/13 至 2016/17 學年期間，設計學院開辦了 14 項新課程。開辦新課程前，相關的課程委員會進行可行性研究及擬備可行性研究報告。該報告會提交設計學科顧問委員會和設計學科學務委員會審閱及通過。報告獲該兩個委員會通過後，便可擬備課程建議書，當中載述課程詳情，包括課程架構、內容、收生人數，以及人力資源規劃。建議書會提交設計學科學務委員會通過，然後交由專業教育培訓學務委員會批准。發展新課程的程序載於附錄 E。審計署審視 5 項新課程的課程建議書 (註 12)，發現建議書應加入若干規劃資料。

需要在課程建議書提供更多分析

2.14 **計劃收生人數** 審計署留意到，課程建議書述明擬議新課程的需要及擬議課程的計劃收生人數。不過，建議書並沒有載列如何得出該計劃收生人數的資料。建議書如載有定出該計劃收生人數的理據，例如是否根據估計的需求及／或設計學院的能力而得出，有助有關人員檢視建議書。

2.15 **對教學人員人力資源的影響** 審計署審視的 5 份課程建議書均表明，有關的學系在該範疇富有經驗，而開辦該新課程對人手沒有重大影響。不過，課程建議書並沒有載列對教學人員人力資源影響的進一步資料。舉例說，課程建議書並無述明如何滿足新課程所需的額外教員時數。

2.16 審計署認為，在建議新課程時，須提供更多有關計劃收生人數的分析及對人手影響的資料。

需要進行設計行業的人力調查

2.17 職訓局轄下各訓練委員會定期進行各行業的人力調查及公布有關的人力報告。有 4 個訓練委員會進行的人力調查與設計學院相關。該 4 個訓練委員會分別為時裝及紡織業訓練委員會、珠寶及鐘錶業訓練委員會、媒體及傳訊業訓

註 12：審計署審視的 5 項新課程中，2 項課程在 2013/14 至 2016/17 學年期間超額收生（超額收生的百分比為 2% 至 137% 不等，平均為 30%）。設計學院為這 2 項超額收生課程聘用額外短期合約教員。有 1 項課程在 2015/16 及 2016/17 學年收生不足（兩個學年收生不足的百分比分別為 14% 和 31%），另有 2 項課程在 2016/17 學年收生不足（2 項課程收生不足的百分比分別為 5% 和 30%）。

練委員會，以及印刷媒體及出版業訓練委員會。不過，設計學院某些課程的人力需求，並不在這些訓練委員會的人力調查範圍內，例如：

- (a) 建築設計高級文憑課程；
- (b) 園境建築高級文憑課程；
- (c) 產品、室內及展覽設計高級文憑課程；
- (d) 傢俱及時尚產品設計高級文憑課程；及
- (e) 舞台及佈景設計高級文憑課程。

對於這些課程，課程委員會須從多種渠道獲取有關行業的資料，包括由外間行業團體或設計組織進行的人力調查、政府統計資料，以及業內人士擔任成員的諮詢委員會（例如設計學科顧問委員會及設計學院顧問委員會）。舉例說，政府統計處每年公布的統計資料（例如按行業小分類劃分的機構單位數目、就業人數及職位空缺數目）提供與各項設計課程有關的人力需求基本資料。

2.18 在 2011 年 11 月舉行的設計學科顧問委員會會議上，成員討論設計行業有否就人力的供求情況進行調查，認為設計行業如有正式的人力調查：

- (a) 會令人更清楚了解設計界別的人力需求，而有關結果有助發展設計學院的課程；及
- (b) 對教育界和行業都有幫助。

2.19 截至 2017 年 7 月，設計學院仍未進行任何有關設計行業的人力調查。設計學院需要考慮定期進行設計行業的人力調查，並在規劃和檢討其課程時參考有關調查結果。

審計署的建議

2.20 審計署建議職訓局執行幹事應：

- (a) 在課程建議書提供更多有關計劃收生人數及對教學人員人手影響的資料，例如如何得出收生人數及如何滿足額外的教學人員人力資源需求；及

- (b) 考慮定期進行設計行業的人力調查，並在規劃和檢討其課程時參考有關調查結果。

職訓局的回應

2.21 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示：

- (a) 設計學院會與職訓局質素保證及評審事務處合作檢視課程建議書；
及
- (b) 職訓局會考慮是否需要進行所建議的人力調查。

評估課程表現

2.22 職訓局設有質素保證制度，以監察設計學院的課程質素。在該制度下，學院每年向總部提交課程質素分析報告。設計學院的課程表現按 7 項指標衡量：

- (a) **收生率** 指截至 10 月 15 日實際收生人數佔計劃名額的百分比；
- (b) **留讀率** 指課程個別單元留讀率的加權平均值。單元留讀率的計算方法是把單元結束時受評核學生人數除以單元開始時的收生人數；
- (c) **及格率** 指課程個別單元及格率的加權平均值。單元及格率的計算方法是把在該單元取得及格的學生人數除以單元結束時的受評核學生人數；
- (d) **就業率** 計算方法是把就業的畢業生人數除以就業畢業生人數與正在尋找工作的畢業生人數的總和；
- (e) **升學率** 計算方法是把畢業後就讀全日制課程的學生人數除以畢業生總數；
- (f) **學生滿意程度** 這是評估學生對所修讀課程的滿意程度。通過分析學生在調查中的回應，為學生滿意程度評分；及
- (g) **僱主滿意程度** 這是評估僱主對畢業生表現的滿意程度。通過分析僱主滿意程度調查的結果，為僱主滿意程度評分。

需要改善課程完成率的監察工作

2.23 根據職訓局與教育局簽訂的行政安排備忘錄(備忘錄)，職訓局須制定表現指標和目標。備忘錄所指明的其中一項指標是“學員的目標完成率”。備忘錄訂明，職訓局每年須向教育局呈報目標完成率及實際結果。審計署審視職訓局每年向教育局提交的報告，發現職訓局呈報其高級文憑課程各單元的留讀率(見第 2.22(b) 段)，但沒有呈報其高級文憑課程的完成率。

2.24 審計署留意到在 2012/13 至 2014/15 學年期間，單元留讀率遠高於課程完成率。課程完成率旨在衡量兩年制高級文憑課程同屆學生的畢業率。一項課程包含多個單元。學生修畢所要求的所有單元，才算完成整項課程。有些學生可能完成了修讀的單元，但未能完成課程規定的所有單元。因此，單元留讀率較課程完成率高。表六顯示在 2012/13 至 2014/15 學年期間的單元留讀率和課程完成率。

表六

單元留讀率和課程完成率
(2012/13 至 2014/15 學年)

學年	單元留讀率 (註 1) (a)	課程完成率 (註 2) (b)	差幅 (c) = (a) – (b)
2012/13	98%	86%	12%
2013/14	98%	84%	14%
2014/15	97%	80%	17%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

註 1：單元留讀率是學年內開辦的所有個別單元留讀率的加權平均值。

註 2：課程完成率指在某一學年入學的學生中符合課程所有畢業條件學生的百分比。

附註：2013/14 及 2014/15 學年的課程完成率並非最後數字，因設計學院容許學生在最多 5 個學年內完成有關課程。因此，2013/14 及 2014/15 學年的完成率在未來數年或會上升。

2.25 為衡量課程表現，設計學院除監察單元留讀率外，還需要考慮監察課程完成率(即完成課程學生的百分比)。

完成率偏低的課程

2.26 2012/13、2013/14 及 2014/15 學年的整體課程完成率分別為 86%、84% 及 80% (見表六及附錄 F)。審計署分析在 2012/13 至 2014/15 學年入學學生的課程完成率，結果顯示：

- (a) 建築設計高級文憑課程的課程完成率尤為偏低。在 2012/13 至 2014/15 的 3 個學年，每年的完成率均遠低於整體完成率，差幅分別為 15%、26% 及 29%。完成率由 2012/13 學年佔入學學生的 71%，大幅跌至 2014/15 學年佔入學學生的 51% (見表七)；及
- (b) 園境建築高級文憑課程的完成率由 2012/13 學年佔入學學生的 88%，大幅跌至 2014/15 學年佔入學學生的 68% (見表七)。在 2012/13 及 2013/14 學年入學學生的完成率均高於整體完成率，但在 2014/15 學年入學學生的完成率則較整體完成率低 12%。

表七

兩項完成率偏低的課程
(在 2012/13 至 2014/15 學年入學的學生)

高級文憑課程	2012/13	2013/14	2014/15
建築設計			
— 錄取的學生人數 (a)	48	66	77
— 獲授高級文憑的學生人數 (b)	34	38	39
— 完成率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	71%	58%	51%
園境建築			
— 錄取的學生人數 (a)	26	71	62
— 獲授高級文憑的學生人數 (b)	23	64	42
— 完成率 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	88%	90%	68%
所有課程	86%	84%	80%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

2.27 審計署認為設計學院需要查明某些課程完成率較低的原因(見第 2.26(a) 及 (b) 段)，並找出可予改善之處。

未能達到目標就業率

2.28 職訓局把高級文憑課程的目標就業率(見第 2.22(d) 段)定為 90%。審計署留意到，自 2012 年以來，設計學院高級文憑課程的整體就業率一直低於該 90% 的目標比率(見表八)。

表八

畢業生就業率
(2011 至 2016 年)

畢業年份	就業率
2011	90.8%
2012	87.7%
2013	87.8%
2014	84.1%
2015	83.9%
2016	86.4%

資料來源：設計學院的記錄

2.29 在 2014、2015 及 2016 年，高級文憑課程畢業生的整體就業率分別為 84%、84% 及 86% (見附錄 G)。審計署分析 2014 至 2016 年個別課程畢業生的就業率，留意到：

- (a) 就 2014 年的畢業生而言，15 項課程中，9 項課程 (60%) 的就業率低於所定目標，介乎 61% 至 84%。就 2015 年的畢業生而言，15 項課程中，12 項課程 (80%) 的就業率低於所定目標，介乎 67% 至 89%。至於 2016 年的畢業生，15 項課程中，8 項課程 (53%) 的就業率低於所定目標，介乎 75% 至 88% (見表九)；及

表九

對高級文憑課程畢業生就業率的分析
(2014 至 2016 年)

	2014 年 畢業生	2015 年 畢業生	2016 年 畢業生
就業率低於所定的 90% 目標的課程數目 (a)	9	12	8
開辦的課程數目 (b)	15	15	15
就業率低於所定的 90% 目標的課程所佔的百分比 (c) = (a) ÷ (b) × 100%	60%	80%	53%
低於所定的 90% 目標的課程的就業率	61% 至 84%	67% 至 89%	75% 至 88%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

(b) 尤其是在 2014 至 2016 年期間，有 4 項課程每年的畢業生就業率均未能達到所定的 90% 目標。

2.30 審計署認為，對於就業率較低的課程，設計學院需要加強措施，提升有關畢業生的就業率。

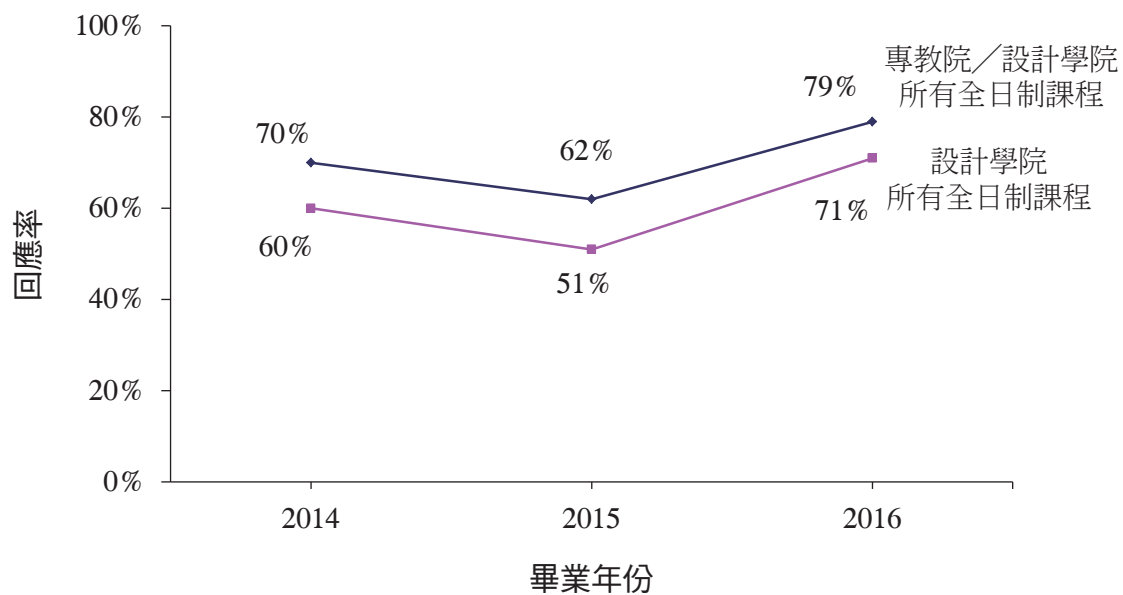
需要提升畢業生就業調查的回應率

2.31 每年 1 月 (即畢業後 6 個月)，總部統計組對專教院及設計學院開辦的全日制課程進行畢業生就業調查，方法是向畢業生發出問卷，以了解其就業情況。調查結果提供有關畢業生就業率的資料，而畢業生就業率是質素保證制度所訂的表現指標之一 (見第 2.22(d) 段)。

2.32 專教院和設計學院是開辦職訓局大部分高級文憑課程的兩所機構成員，因此職訓局經常把有關專教院和設計學院的統計數字綜合分析。審計署分析設計學院 2014 至 2016 年全日制課程的畢業生在畢業生就業調查的回應率，留意到有關比率低於專教院／設計學院全日制課程畢業生的整體回應率 (見圖一)。

圖一

畢業生就業調查回應率
(2014 至 2016 年)



資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

2.33 圖一顯示，2016 年畢業生的回應率整體上升，原因是：

- (a) 職訓局容許畢業生通過其網頁在網上填寫和遞交問卷；及
- (b) 贈送電子咖啡券予首 500 名完成調查的畢業生以作鼓勵。

2.34 儘管 2016 年畢業生就業調查的回應率有所上升，與其他高等教育院校副學位課程畢業生的回應率比較，設計學院課程畢業生的回應率(即 71%)仍屬偏低(見表十)。

表十

高等教育院校副學位課程畢業生在就業調查的回應率
(2016 年)

院校	回應率
A	98%
B	97%
C	93%
D	93%
E	88%
F	85%
G	84%
H	84%
專教院／設計學院	79%
設計學院	71%

資料來源：經評審專上課程資料網網站及審計署對設計學院記錄的分析

2.35 審計署認為，設計學院需要採取措施提升其畢業生就業調查的回應率，使調查所得的資料更有用和更具代表性。

僱主滿意程度調查需要涵蓋更多畢業生的僱主

2.36 每年8月(即畢業後1年)，職訓局延聘顧問公司進行僱主滿意程度調查，方法是向畢業生的僱主發出問卷，蒐集僱主對畢業生培訓課程及所僱用畢業生滿意程度的資料。如畢業生符合以下條件，其僱主會獲邀請參與調查：

- (a) 畢業生受僱的全職工作與所修課程相關；
- (b) 在調查期前畢業生在同一公司受僱至少6個月；及
- (c) 畢業生同意讓職訓局為進行有關調查聯絡其僱主。

2.37 僱主滿意程度調查的結果，可用以評核僱主對所僱用學生的滿意程度(以1至10給予評分，1為極差，10為優異)。就2014及2015年畢業生進行的調查，其結果顯示設計學院畢業生僱主的整體滿意程度，以1至10評分，分別為7.7分及7.3分。

2.38 對於就2014及2015年畢業生而進行的僱主滿意程度調查，審計署留意到：

- (a) 有關調查只涵蓋設計學院畢業生的少數僱主：
 - (i) 向2014及2015年就業畢業生的僱主所發出的問卷數目分別為46及45份，佔2014年668名就業畢業生的7%及2015年544名就業畢業生的8%(註13)；及
 - (ii) 就2014及2015年就業畢業生所進行的調查，收回的問卷數目分別為43及35份；
- (b) 有些課程不在調查範圍內。就2014年的就業畢業生所進行的調查，並沒有向78名就業畢業生(涉及5項課程)的僱主發出有關問卷，而就2015年的就業畢業生所進行的調查，則沒有向17名就業畢業生(涉及3項課程)的僱主發出有關問卷。因此，職訓局未能得知僱主對這些課程畢業生的意見；及
- (c) 至於調查所涵蓋的課程，每項課程只有少數僱主接受調查，數目由1至6名不等。

2.39 由於僱主滿意程度是質素保證制度其中一項表現指標(見第2.22(g)段)，調查所得資料是否具代表性甚為重要。審計署認為，設計學院需要檢討揀選僱主參與僱主滿意程度調查的準則，並採取措施鼓勵畢業生同意讓職訓局聯絡其僱主，使調查能涵蓋更多畢業生的僱主。

審計署的建議

2.40 審計署建議職訓局執行幹事應：

- (a) 除監察單元留讀率外，考慮監察課程完成率；

註13：就業畢業生指在畢業生就業調查中回答正全職就業的畢業生。就業畢業生的實際人數可能更多。

- (b) 查明某些課程完成率較低的原因，並找出可予改善之處；
- (c) 採取措施提升設計學院畢業生的就業率，以達到 90% 就業的目標比率；
- (d) 採取措施提升設計學院畢業生就業調查的回應率，使調查所得的資料更有用和更具代表性；及
- (e) 檢討揀選僱主參與僱主滿意程度調查的準則，並採取措施鼓勵畢業生同意讓職訓局聯絡其僱主，使調查能涵蓋更多畢業生的僱主。

職訓局的回應

2.41 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示：

- (a) 職訓局會考慮監察課程完成率；
- (b) 職訓局會查明某些課程完成率偏低的原因，並找出可予改善之處；
- (c) 職訓局會採取措施提升設計學院畢業生的就業率；及
- (d) 職訓局統計組已設法：
 - (i) 提升畢業生就業調查的回應率；
 - (ii) 檢討揀選僱主參與僱主滿意程度調查的準則；及
 - (iii) 鼓勵畢業生同意讓職訓局聯絡其僱主。

匯報表現

需要擴闊表現匯報的範圍

2.42 **需要考慮分開披露設計學院的表現資料** 職訓局在其網站以綜合方式披露有關專教院、設計學院、工商資訊學院和青年學院的各項資料／統計數字(例如收生人數、畢業生人數和就業率)。有關設計學院的資料並無分開匯報。為衡量和匯報設計學院的表現及在履行使命方面的進度，職訓局需要考慮分開披露設計學院的主要表現資料和統計數字，例如：

- (a) 收生率；
- (b) 完成率；
- (c) 就業率；及
- (d) 僱主對學院畢業生的滿意程度。

2.43 **需要加強就業能力和升學方面的資訊** 職訓局在其網站披露高級文憑課程畢業生的就業率和高級文憑課程畢業生成功升讀全日制學位課程的人數。舉例來說，有關 2016 年的畢業生，職訓局在其網站披露就業率為 90%，並有逾 3 000 名畢業生成功升讀全日制學位課程（見表十一），但並沒有提供有多少名畢業生就業和多少名畢業生正在尋找工作，以及在多少名畢業生中有 3 000 名成功升讀全日制學位課程。就提供有關成功受僱及成功升讀全日制學位課程畢業生的資料方面，如能提供以下資料作參考，對網站使用者會更有用：

- (a) 畢業生人數；及
- (b) 畢業生百分比。

表十一

在職訓局網站披露有關畢業生就業及升學的資料
(2016 年)

	成功受僱	成功升學
畢業生百分比	“專教院／設計學院高級文憑課程畢業生的就業率為 90%” (註)	沒有披露
畢業生人數	沒有披露	“逾 3 000 名高級文憑課程畢業生成功升讀全日制學位課程”

資料來源：職訓局的記錄

註：職訓局計算就業率的方法是：就業的畢業生人數除以就業畢業生人數與正在尋找工作的人數的總和。

附註：職訓局並無將設計學院畢業生與其他機構成員畢業生的資料分開披露。

審計署的建議

2.44 審計署建議職訓局執行幹事應考慮：

- (a) 將設計學院與其他機構成員的主要表現資料和統計數字分開披露，例如收生率、完成率、就業率及僱主對設計學院畢業生的滿意程度；及
- (b) 在職訓局網站披露成功受僱及成功升讀全日制學位課程的設計學院畢業生的資料：
 - (i) 畢業生人數；及
 - (ii) 畢業生百分比。

職訓局的回應

2.45 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示：

- (a) 職訓局在考慮是否可分開披露有關資料時，須顧及所有高級文憑課程資料的陳述和發放方式應予統一，因為設計學院和各專教院開辦的課程種類相同；及
- (b) 職訓局會考慮在其網站披露畢業生人數和比率的資料。

工作實習

2.46 為加強學生能力，使能作好準備投身工作環境，並由學習順利過渡至工作，由 2012/13 學年的新生開始，職訓局在所有高級文憑課程加入工作實習，成為畢業的強制條件。工作實習分為 4 個類別：

- (a) **A 類** 指在與課程相關的領域或行業實習；
- (b) **B 類** 指通過在家中、校內或職訓局轄下其他運作單位進行工業專題習作，藉此獲取工作經驗；
- (c) **C 類** 指其他有組織的體驗學習經驗 (例如在與課程無直接關係的領域或行業實習)；及

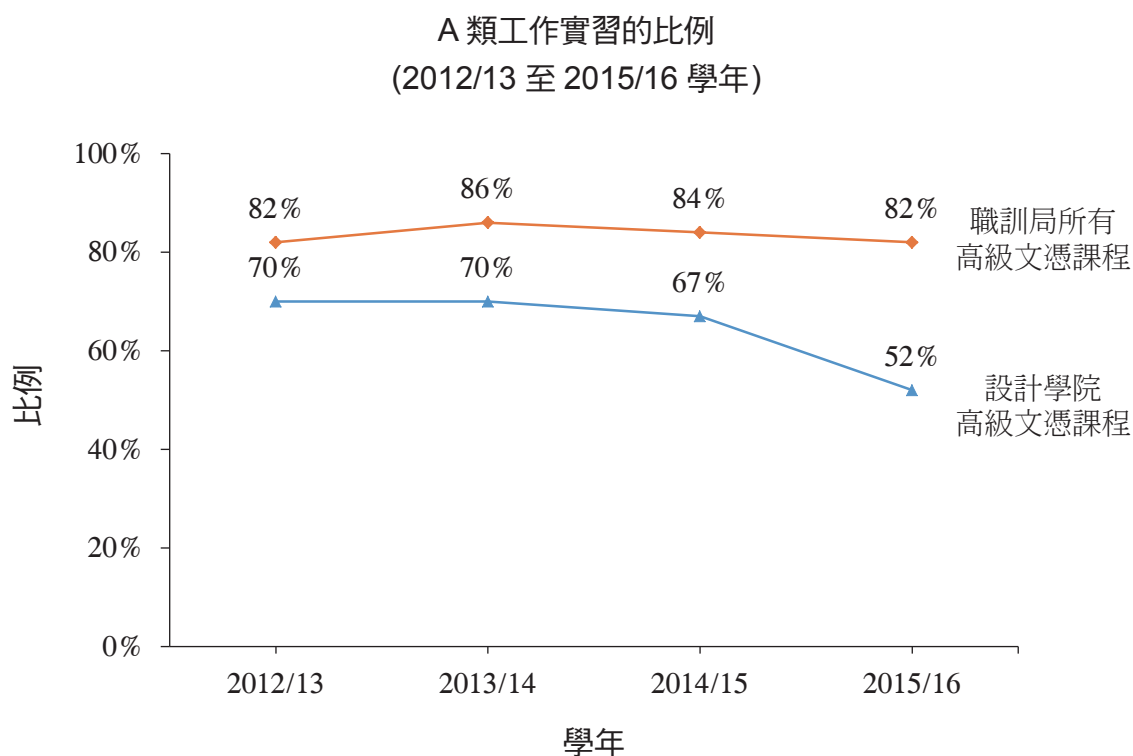
(d) **D類** 指一般的工作經驗。

A類是首選的工作實習類別，而D類則為最不可取的工作實習類別。工作實習單元包含最短90個小時由有關行業伙伴贊助／推行的工作實習或工業專題習作。

需要提升A類工作實習的比例

2.47 A類是首選的工作實習類別(見第2.46段)。對2012/13至2015/16學年期間工作實習安排所作的統計結果顯示，設計學院學生進行A類工作實習由710項增至1282項，但此類工作實習的比例則由70%(即1015項工作實習中的710項)跌至52%(即2477項工作實習中的1282項)，而同期職訓局所有高級文憑課程的相應平均數字介乎82%至86%(見圖二)。

圖二



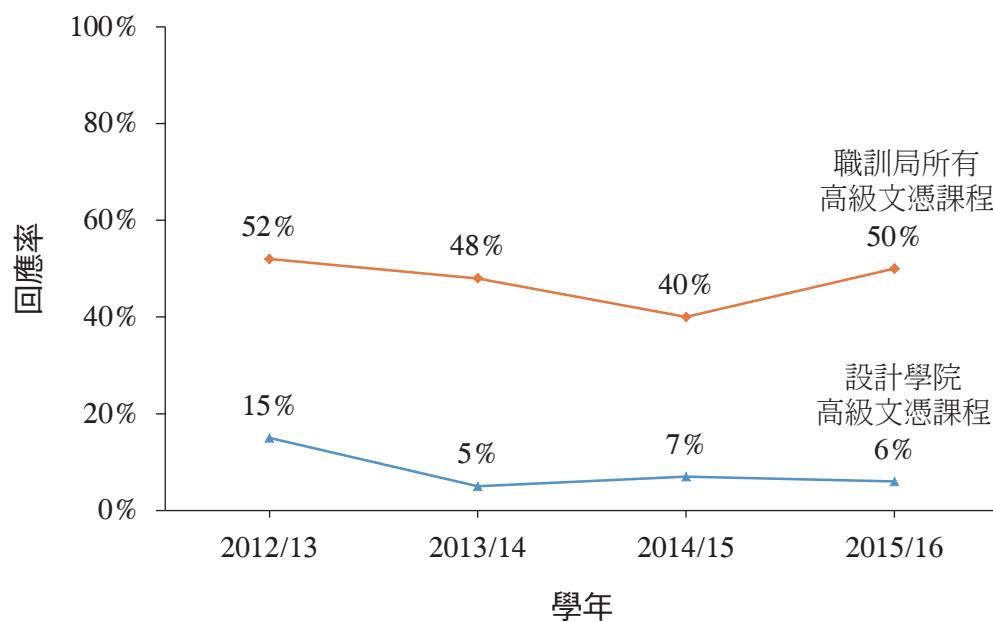
資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

需要提升工作實習學生意見調查的回應率

2.48 職訓局進行學生意見調查，以評估工作實習計劃的成效。有關結果和建議會給予各學科，以加強工作實習計劃的推行工作。審計署留意到，設計學院高級文憑課程工作實習學生意見調查的回應率偏低，並由 2012/13 學年的 15%(即 1 015 名學生中有 154 名回應) 跌至 2015/16 學年的 6%(即 2 477 名學生中有 151 名回應)。設計學院的回應率遠低於同期職訓局所有高級文憑課程的整體回應率(介乎 40% 至 52%)(見圖三)。審計署認為，學生意見調查回應率低或會削弱調查結果的代表性。設計學院需要查明回應率低的原因，並採取改善措施。

圖三

工作實習學生意見調查的回應率
(2012/13 至 2015/16 學年)



資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

需要檢討最短工作實習期

2.49 根據一份由設計學科顧問委員會於 2014 年 6 月發出的文件，有些行業伙伴認為：

- (a) 工作實習期短對學生學習沒有效用，甚至對提供工作實習的機構造成損害；及
- (b) 較長的實習期(兩個月或以上)才可使學生和僱主在工作實習安排中互惠共贏。

2.50 審計署留意到，有兩間大專院校開辦的一些設計學科高級文憑課程的最短工作實習期分別為 120 個小時和 1 個月，遠較設計學院課程的最短 90 小時為長。此外，自 2012/13 學年以來，設計學院並無檢討其最短工作實習期。審計署認為，設計學院需要檢討最短工作實習期，並考慮延長最短實習期是否有益處。

審計署的建議

2.51 審計署建議職訓局執行幹事應：

- (a) 採取措施提升設計學院高級文憑課程 A 類工作實習的比例；
- (b) 查明設計學院工作實習學生意見調查回應率低的原因，並採取改善措施；及
- (c) 檢討設計學院高級文憑課程的最短工作實習期，並考慮延長最短實習期是否有益處。

職訓局的回應

2.52 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示職訓局會考慮有關建議，並檢討現行政策和做法，再視乎情況作出改善。

第 3 部分：校園發展及管理

3.1 本部分探討校園發展及管理事宜，集中檢視以下範疇：

- (a) 設計學院設計比賽 (第 3.4 至 3.11 段)；
- (b) 設計學院的工程發展 (第 3.12 至 3.34 段)；及
- (c) 校園管理 (第 3.35 至 3.54 段)。

背景

3.2 職訓局與教育局討論後，在 2006 年 2 月決定在調景嶺校園一併發展設計學院及專教院 (李惠利分校)，以發揮協同作用 (見第 1.3 及 1.12 段)。2007 年 6 月，財委會批准工程撥款，工程預算為 9.928 億元 (按 2006 年 9 月價格計算)，相當於按付款當日價格計算的 10.063 億元 (註 14)。調景嶺校園的發展工程於 2010 年 4 月竣工，並於 2010/11 學年啟用。

3.3 調景嶺校園的實際建築費用為 12.873 億元。實際建築費用 12.873 億元與財委會批准的 10.063 億元撥款兩者的差額為 2.81 億元，由職訓局自資活動盈餘 (1.708 億元)、職訓局理事會儲備金 (7,600 萬元)、政府全年整筆撥款和小型工程非經常資助金 (3,370 萬元)，以及捐款 (50 萬元) 支付 (見表十二)。

註 14：付款當日價格所顯示的工程預算費用，已計及施工期間建造價格預計因通脹而上升的幅度。

表十二

調景嶺校園的實際建築費用和資金來源

	金額 (百萬元)
實際建築費用	
上層建築工程(包括屋宇裝備)	1,171.9
地基工程	46.4
建築顧問	43.9
資訊科技基礎設施及監察攝影機系統	10.6
工料測量顧問	3.3
其他(例如指示標誌、非固定傢俬及設備)	11.2
總計	1,287.3
資金來源	
財委會批准的撥款	1,006.3
職訓局自資活動的盈餘	170.8
職訓局理事會儲備金	76.0
政府全年整筆撥款和小型工程非經常資助金	33.7
捐款	0.5
總計	1,287.3

資料來源：職訓局的記錄

設計學院設計比賽

3.4 2006年4月，職訓局為設計學院舉辦設計比賽。職訓局委任評審委員會評核參賽作品，並由技術委員會予以協助(註15)。有關比賽的規則、要求和條件在比賽文件列明。比賽文件註明：

- (a) 參賽者須嚴格控制工程成本，不得高於3.78億元的預算上限；
- (b) 參賽者如不遵守比賽文件所載的規則、要求或條件，可能會被取消參賽資格；
- (c) 評審委員會的決定為最終決定，不可對有關決定提出上訴；及
- (d) 職訓局對比賽任何事宜所作的決定為最終決定，對所有參賽者具約束力。

表十三顯示比賽所定的3.78億元建築預算與財委會2007年6月所批准的10.063億元預算費用的關係。

註15：評審委員會有7名評審員，包括1名設計學院顧問委員會成員、1名職訓局理事會成員、1名職訓局產業管理委員會成員、2名國際知名的建築師及2名學者。

表十三

設計比賽所定的建築預算
與財委會 2007 年 6 月所批准的預算費用的關係

	金額 (百萬元)
(a) 在 2005 年的政府基本工程計劃資源分配工作中， 關於興建設計學院新校園的撥款 – 設計比賽的建築預算：3.78 億元 – 工程的其他費用：1.074 億元	485.4
(b) 在 2006 年的政府基本工程計劃資源分配工作中， 關於重置專教院 (李惠利分校) 的撥款	388.2
(c) 各項調整 (包括額外的打樁工程、提升至大學教育 資助委員會的院校樓宇標準等)	119.2
(d) 財委會批准的預算費用 (按 2006 年 9 月價格計算) (a) + (b) + (c)	992.8
(e) 價格調整準備	13.5
(f) 財委會批准的預算費用 (按付款當日價格計算) (d) + (e)	1,006.3 (註)

資料來源：審計署對職訓局記錄的分析

註：實際建築費用 12.873 億元與財委會批准的 10.063 億元出現差距，主要因為：
(a) 上層建築工程合約和屋宇裝備合約所批標價高於相應的預算費用；及 (b) 工程合約的工程變更定單。批出較高標價的原因之一，是採用了改良混合方案 (見第 3.21(c)、3.21(f) 及 3.22(f) 段) 而並非向財委會申請撥款時用以計算建築費用的鋼筋混凝土方案。

3.5 勝出設計於 2006 年 10 月 27 日提交，其預算費用為 4.704 億元，而所設計的校園包括 1 個平台、4 幢大樓連坐落在大樓上的空中平台。該設計包括數個減省成本方案。該參賽者表示，這些方案可把預算費用減少 9,300 萬元至 3.774 億元 (即較 3.78 億元的費用上限低 60 萬元)。

對勝出設計的工程費用有不同意見

3.6 2006年11月10日，評審委員會進行最後評審，並推薦勝出設計。2006年11月13日，職訓局理事會秘書處就評審委員會所推薦的設計，徵求職訓局產業管理委員會同意和職訓局常務委員會批准。職訓局常務委員會和職訓局產業管理委員會的職權範圍分別載於附錄H及附錄I。該兩個委員會獲告知在考慮各減省成本方案和為比賽而設立的技术委員會的意見後(註16)，設計的預計建築費用可減少6,540萬元(見表十四)。委員會並獲告知，經修訂的預算費用為4.05億元，較職訓局容許的建築預算3.78億元高2,700萬元(7%)。

表十四

勝出設計建議的減省成本方案
與技術委員會評估的比較

可減省成本的方案	節省金額		
	勝出設計提交的估算 (百萬元) (a)	技術委員會的估算 (百萬元) (b)	差額 (百萬元) (c) = (b) – (a)
以鋼筋混凝土桁架代替鋼桁架興建空中平台和大樓(即以鋼筋混凝土結構代替鋼結構)	50	30	(20)
另行就噪音消減設施申請撥款	22	–	(22)
把地庫停車場遷至地面	15	15	–
另行就泳池申請撥款	5.3	5.3	–
另行就籃球場申請撥款	0.7	0.7	–
密封部分空中平台空間及重整4座大樓	–	5	5
以家具及設備預算支付特低電壓的裝置	–	9.4	9.4
總計	93	65.4	(27.6)

資料來源：審計署對職訓局記錄的分析

註16：技術委員會的主要職責是按照比賽文件預審參賽設計，以及評估參賽設計是否符合比賽的強制性要求和本地規則。

3.7 勝出設計的減省成本估算與技術委員會的評估分別在於：

- (a) 對使用鋼筋混凝土結構代替鋼結構的減省成本方案有不同意見；
- (b) 有關噪音消滅設施的 2,200 萬元減省成本方案，不獲技術委員會接納；及
- (c) 技術委員會建議多兩個減省成本方案 (即合共 1,440 萬元)。

3.8 2006 年 11 月 20 日，常務委員會及產業管理委員會舉行聯合會議，通過評審委員會的推薦。計及經技術委員會評估的減省成本方案後，整體預算費用較原來預算上限高 2,700 萬元 (見第 3.6 段)；儘管如此，委員會仍通過評審委員會的推薦。成員同意，在職訓局自資課程的收入預留款項支付可能出現的差額。比賽結果於 2006 年 11 月 28 日公布。

3.9 審計署認為，參賽者提交的減省成本方案理應經技術委員會充分評估，評審委員會才就比賽結果作出最後決定。沒有文件證據顯示，評審委員會於 2006 年 11 月 10 日就比賽結果作出最後決定時知悉技術委員會對勝出設計提出減省成本方案所作的評估。

審計署的建議

3.10 審計署建議職訓局執行幹事應在日後舉辦設計比賽時，若比賽要求參賽設計符合強制性預算要求，在評審委員會對比賽結果作出最後決定前，充分評估參賽者提交的預算費用。

職訓局的回應

3.11 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示在日後舉辦設計比賽時，職訓局會充分評估預算費用和強制性預算要求。

設計學院的工程發展

3.12 2006年11月，職訓局根據比賽條件把興建設計學院的建築顧問合約批予勝出設計的建築師及其本地合作顧問。同月，重置專教院(李惠利分校)的建築顧問合約經由標準的兩層技術及收費投標制度批出。在該次招標工作中，同一名本地顧問中標。2006年12月，職訓局召開客戶顧問小組，按照勝出設計展開有關工程。客戶顧問小組的成員包括：

- (a) 職訓局成員，包括1名副執行幹事；及
- (b) 工程顧問。

3.13 客戶顧問小組在2007年2月舉行的會議上討論設計學院的3個結構方案，主要圍繞1個空中平台和4幢大樓。3個方案分別為：

- (a) **鋼筋混凝土方案** 在這方案下，樓層支架、桁架和格樑會以鋼筋混凝土建造；
- (b) **鋼材方案** 在這方案下，樓層支架、桁架和格樑會以鋼材建造；及
- (c) **混合方案** 在這方案下，大樓結構的樓層支架和格樑會以鋼筋混凝土建造，而空中平台的樓層支架和桁架則以鋼材建造。

3.14 2007年3月21日舉行的會議就3個結構設計方案的利弊分析作討論，3個設計的部分利弊載於表十五。

表十五

2007年3月提交客戶顧問小組
的結構方案比較

	鋼筋混凝土方案	鋼材方案	混合方案
利	(a) 最傳統的建築方法 (b) 保養容易 (c) 鋼筋混凝土建築方式涉及的採購時間不長	(a) 空間效益最高 (b) 地基成本最低 (c) 較少模板和臨時支架 (d) 勝出設計的最快建築方法	(a) 地基成本較低 (b) 空間更覺開闊 (c) 興建空中平台時使用較少模板和臨時支架
弊	(a) 地基成本最高 (b) 空中平台的桁架元件體積龐大，以致通風不佳 (c) 由於元件體積大，可用空間大大減少	(a) 鋼材價格浮動，建造成本難以確定 (b) 鋼結構需有防火和防鏽蝕功能 (c) 鋼結構涉及的採購時間較長	(a) 鋼筋混凝土與鋼材之間的細節複雜 (b) 鋼結構涉及的採購時間較長
估計費用 (百萬元)	1,080	1,160	1,136

資料來源：職訓局的記錄

附註：客戶顧問小組未有就改良混合方案(見第3.15段)的利弊進行討論。

客戶顧問小組採納改良混合方案

3.15 2007年4月30日，工程顧問告知客戶顧問小組，當時的設計是以鋼筋混凝土與鋼材的複合結構為藍本，而按照此設計方案而制訂的最終設計將於短期內就緒。顧問解釋，該設計是改良的混合方案。根據該設計，外露垂直結構構件(即大樓的格樑和空中平台的交叉桁架)將以鋼材建造，而所有地台、大樓的內牆和平台則為鋼筋混凝土結構。顧問告知客戶顧問小組，此設計方案是

在結構上最具效益的方案。在混合方案中，大樓結構的格樑以鋼筋混凝土建造，而在改良混合方案中，則使用鋼材。審計署留意到，沒有文件證據顯示，客戶顧問小組曾就改良混合方案的利弊進行討論。此外，也無文件證據顯示，改良混合方案會如何影響工程的費用和時間。

向財委會申請撥款所用的建築方案為鋼筋混凝土方案而有別於已採用的改良混合方案

3.16 根據職訓局的《非經常資助金指引》，該局需要先向建築署提交建築設計和成本計算，待批准後方可向立法會提出撥款申請。職訓局在擬備提交財委會的撥款申請時，曾分別於2007年3月8日和14日及2007年4月4日和18日，提交鋼筋混凝土方案的預算工程費用予建築署審批，款額為9.928億元（見第3.4段表十三）。客戶顧問小組於2007年4月30日的會議上採納了改良混合方案。改良混合方案既已獲採納，但沒有文件證據顯示，職訓局曾向建築署提交任何修訂預算費用。

3.17 2007年6月1日，職訓局產業管理委員會獲告知“設計小組的新校園設計是鋼筋混凝土與鋼材的複合結構”。另外，在2007年6月15日，工程顧問根據改良混合方案，把預算工程費用由9.928億元修訂為10.641億元。修訂預算較在2007年4月向建築署提交的9.928億元預算費用高7,130萬元（7%），主要因為改良混合方案的建造費用較高。沒有文件證據顯示，職訓局曾向建築署提交該經修訂的預算工程費用（10.641億元）。在2007年6月22日提交財委會的撥款申請文件（見第3.2段）中，最終的預算工程費用為9.928億元，顯示所採用的是鋼筋混凝土方案。

招標前需要按照職訓局指引徵得建築署同意

3.18 《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”訂明，管制人員（註17）應在受資助建築工程的各個階段，就有關工程可否獲得資助，向建築署尋求技術意見。可向該署徵詢意見的事項，包括工程的可行性、設計、範圍、費用及顧問和承辦商的甄選等。

註17：本工程的管制人員是教育局常任秘書長。

3.19 建築署須提供技術意見，以確保政府資助及委託的工程符合政府的規定。方法包括：

- (a) 審批預算、設計、招標文件、投標建議及決算帳目；及
- (b) 在設計、標準及招標程序中找出不符合規格的地方。

3.20 職訓局的《非經常資助金指引》訂明，該局須事先徵得建築署的同意才可為工程招標。

3.21 審計署留意到，職訓局並沒有按照該局的《非經常資助金指引》在工程招標前徵得建築署同意。審計署在審查工程記錄後發現：

- (a) 職訓局於 2007 年 10 月 15 日把上層建築工程的招標文件擬稿提交建築署審批。2007 年 10 月 17 日和 23 日，建築署告知職訓局“提交的資料不完整及不足以用作招標”，並要求工程顧問提交一份完整設計和招標文件供該署審批。2007 年 10 月 26 日，職訓局向建築署提交工程顧問信件，表明已按照該署的意見修訂招標文件，而工程顧問認為，所發圖則足以用作招標，可讓投標者開出合理的投標價；
- (b) 2007 年 10 月 30 日，建築署告知職訓局“技術審批工作能否完成視乎提交的資料是否齊全、足夠和具質量。……本署今天獲貴局的顧問口頭告知，指不論本署的審批工作完成與否，招標工作會在明天展開。請留意，批准展開招標程序的權力在於職訓局，倘資料不全和不足的標書獲職訓局批准，涉及的任何額外開支須由職訓局自行負責”；
- (c) 2007 年 10 月 30 日，職訓局就按照改良混合方案(標書 A) 擬訂的調景嶺校園上層建築工程合約招標，而採用鋼筋混凝土方案則為合約的另一方案(標書 B)。職訓局邀請投標者就這兩個方案報價；
- (d) 2007 年 11 月 1 日，顧問向職訓局書面保證“本標書視為適合作招標用途。不過，建築署的意見會妥為納入招標文件中，而我們的專責工料測量師正進一步修改招標文件，以期在 2007 年 11 月中發出招標文件增編”；
- (e) 2007 年 11 月 23 日，建築署向職訓局重申，標書中的圖則欠缺足夠和完整資料作招標用途。2007 年 11 月 28 日，顧問致函職訓局(副本送建築署)表示，建築署的意見已納入招標文件增編；

- (f) 2007年12月12日，招標結束。標書A的最低投標價為11.55億元，而標書B的最低投標價則為10.32億元；及
- (g) 2007年12月19日，建築署告知職訓局，對於標書B，“所提供的結構細節資料不足”。

未有跟隨鋼筋混凝土方案

3.22 2006年11月20日，職訓局常務委員會與職訓局產業管理委員會舉行聯合會議，通過設計比賽評審委員會的推薦，而勝出設計是基於鋼筋混凝土方案。按照鋼筋混凝土方案的預算費用，兩個委員會同意及職訓局理事會批准從職訓局自資課程預留4,000萬元，以支付預算可能出現的差額。此外，職訓局在2007年3月提交建築署審批的預算工程費用，以及財委會於2007年6月批准按付款當日價格計算的工程預算10.063億元，都是根據鋼筋混凝土方案計算(見第3.17段)。雖然如此，設計學院最終按改良混合方案興建。審計署審查有關記錄，得悉局方雖曾在2006年11月及2007年3月考慮鋼筋混凝土方案，但自2007年4月起並未有積極推展有關方案：

推行改良混合方案

- (a) 2007年4月30日，工程顧問告知客戶顧問小組，當時的設計是以改良混合方案為藍本。顧問進一步表示，該設計方案是在結構上最具效益的方案，而最終設計也會於短期內就緒。2007年6月15日，顧問按照改良混合方案，提出最新的預算費用為10.641億元，較2007年4月26日向建築署提交鋼筋混凝土方案的預算費用9.928億元高7,130萬元(7%)；
- (b) 2007年10月30日，職訓局以改良混合方案(標書A)就上層建築工程合約招標，而鋼筋混凝土方案(標書B)亦納入招標範圍，並邀請投標者就該方案出價。2007年12月28日，職訓局通知建築署，職訓局已與標書A(改良混合方案)而非標書B(鋼筋混凝土方案)的出價最低投標者展開減省成本計劃；

沒有把鋼筋混凝土方案提交屋宇署

- (c) 2007 年 11 月 16 日，按照改良混合方案擬訂的上層建築圖則提交屋宇署，而按照鋼筋混凝土方案擬訂的上層建築圖則並沒有提交屋宇署；
- (d) 2008 年 1 月，調景嶺校園發展工程督導委員會(註 18)建議常務委員會和產業管理委員會批准推展鋼筋混凝土方案及一系列減省成本項目；
- (e) 2008 年 2 月 22 日，職訓局常務委員會、產業管理委員會和督導委員會的成員在聯合會議上獲悉，鋼筋混凝土方案尚未完全成熟，未適合採用，因此標書 B 並非真正可供考慮的方案(註 19)。職訓局理事會秘書處向該 3 個委員會解釋：
 - (i) 結構工程顧問仍就鋼筋混凝土方案建造規格的改動提供意見，而此等改動很可能會導致額外成本，校園設計師也可能因其原來設計受有關改動影響而不予接納；及
 - (ii) 屋宇署尚未批准鋼筋混凝土方案的圖則，在進一步研究這方案時，可能出現其他未知之數和更多變數。已發現的某些變數涉及多個重大項目，以致合約須重新招標，並會把工程時間表推遲約 6 個月。

該 3 個委員會最終通過，職訓局與標書 A 出價最低投標者就批約前的修訂進行討論；及

職訓局理事會通過改良混合方案

- (f) 在 2008 年 4 月 14 日職訓局產業管理委員會和督導委員會的聯合會議上，成員考慮經批約前修訂的減省成本項目後，通過建議，接納由標書 A 出價最低投標者就上層建築工程合約所提交的標書，預算費用為 10.993 億元。有關建議其後在 2008 年 4 月 18 日獲職訓局理事會通過。

註 18：職訓局在產業管理委員會下成立一個督導委員會，負責督導、監督和監察調景嶺校園發展工程的進度。該督導委員會的職權範圍載於附錄 J。

註 19：職訓局在 2017 年 9 月回應審計署查詢時告知審計署，由於鋼筋混凝土方案純屬後備(見第 3.23 段)，標書 B 並非真正可供考慮的標書，故職訓局沒有為標書 B 制訂詳細設計，也沒有向屋宇署提交文件。

3.23 職訓局在 2017 年 9 月回應審計署的查詢時告知審計署，自 2007 年 4 月起已採納改良混合方案，而鋼筋混凝土方案一直僅被視為後備方案。然而，審計署留意到，沒有文件證據顯示，職訓局理事會或相關委員會曾獲明確告知鋼筋混凝土方案僅被視為後備方案。

理應向職訓局理事會及相關委員會提供更準確資料

3.24 審計署審查職訓局理事會及相關委員會的會議記錄，發現職訓局理應向理事會及相關委員會提供更多資料。審計署留意到：

- (a) 客戶顧問小組沒有就結構設計上的改動導致在 2007 年 6 月 15 日的預算工程費用增加 7,130 萬元，由 9.928 億元上升至 10.641 億元一事，告知職訓局理事會、督導委員會、常務委員會及產業管理委員會；
- (b) 職訓局產業管理委員會及督導委員會分別於 2007 年 6 月及 8 月獲悉“設計小組的校園設計是鋼筋混凝土與鋼材的複合結構”。不過，職訓局理事會及相關委員會未獲告知結構設計上的改動對成本的影響；
- (c) 2008 年 1 月，調景嶺校園發展工程督導委員會建議職訓局常務委員會和產業管理委員會批准推展鋼筋混凝土方案及一系列減省成本項目。然而，督導委員會未有獲告知：
 - (i) 工程小組只向屋宇署提交改良混合方案的上層建築圖則，而有關圖則已獲批准；及
 - (ii) 工程小組並無向屋宇署提交鋼筋混凝土方案的上層建築圖則，以供審批；及
- (d) 職訓局常務委員會、產業管理委員會及督導委員會於 2008 年 2 月舉行聯合會議(見第 3.22(e) 段)，局方在會上報告鋼筋混凝土方案的圖則尚未獲屋宇署批准。審計署留意到，上述 3 個委員會未獲告知鋼筋混凝土方案圖則尚未獲屋宇署批准的原因，而未獲批准的原因是工程小組並未有把根據鋼筋混凝土方案擬訂的上層建築圖則提交屋宇署審批。

3.25 各項基本工程項目可按不同的發展方案推展。就設計學院而言，可供採用的發展方案包括鋼筋混凝土方案、鋼材方案、混合方案和改良混合方案。沒有文件證據顯示，各個方案已獲充分討論，而改良混合方案有充分理據支持。

地基是按鋼筋混凝土方案而建造

3.26 根據 2007 年 3 月向客戶顧問小組提交的結構方案利弊分析(見第 3.14 段表十五)，在 3 個結構方案中，以鋼筋混凝土方案招致的地基費用最高。審計署審查工程記錄發現，設計學院的地基平面圖於 2007 年 2 月制定，當時是假設設計學院的上層建築全面採用鋼筋混凝土結構設計。

3.27 2007 年 4 月，工程顧問通知客戶顧問小組，當時的設計是以鋼筋混凝土與鋼材的複合結構為藍本(見第 3.15 段)。不過，沒有記錄顯示，工程小組曾採取行動，因應上層建築以改良混合方案建造而修訂地基平面圖並削減地基費用。職訓局在 2007 年 5 月就地基工程進行的招標工作，是假定全面以鋼筋混凝土建造上層建築。職訓局在 2017 年 9 月回應審計署的查詢時向審計署表示，此舉提供彈性，倘標書 A 的造價難以負擔，可轉回採用仍屬後備方案的標書 B。理事會在 2008 年 4 月 18 日通過採納標書 A 連批約前的修訂。為免延誤及工程費用上升，當時地基工程已按計劃大致完成。

沒有向教育局提交工程進度報告

3.28 根據《財務通告第 9/2004 號》，管制人員應要求資助機構在非經常資助金獲批後及其後每季，提交項目的進度報告，並附上最新的收支預測及資助金收支結算表。

3.29 審計署留意到，財委會批准撥款後，教育局沒有要求職訓局就調景嶺校園發展工程，每季提交進度報告並附上最新的收支預測和資助金收支結算表。教育局在 2017 年 8 月回應審計署查詢時向審計署表示：

- (a) 職訓局的基本工程項目進度(包括進度報告)會提交職訓局產業管理委員會。該委員會每年舉行 3 至 4 次會議，而建築署是產業管理委員會的成員之一；及
- (b) 涉及原則或具重大影響的重要事宜，須得到職訓局財務委員會、常務委員會及／或職訓局理事會同意才付諸實行。教育局在職訓局

的財務委員會、常務委員會及理事會均有代表擔任成員，如有需要，可就任何工程項目表達意見或提出質詢。

3.30 審計署檢視職訓局理事會、常務委員會、產業管理委員會及督導委員會在有關工程撥款獲財委會批准後第一年(即2007年7月至2008年6月)的會議記錄，審計署留意到：

- (a) 在理事會會議或委員會會議沒有匯報資助金收支結算；及
- (b) 工程的最新收支預測只在2007年10月督導委員會會議上匯報過一次，但當時會上並無教育局或建築署代表出席。

審計署認為教育局需要採取措施，確保職訓局日後按財務通告的要求，就政府資助項目每季提交項目進度報告和最新的收支預測，以及資助金收支結算表。

審計署的建議

3.31 審計署**建議**職訓局執行幹事應就日後的基本工程項目：

- (a) 提交最新的預算費用，供建築署給予意見，以便職訓局向立法會財委會申請撥款；
- (b) 採取措施，確保職訓局按照其《非經常資助金指引》徵得建築署的同意，才就工程項目招標；
- (c) 向職訓局理事會及相關委員會提供更詳盡的工程項目資料，以便理事會及相關委員會在掌握充分資訊的情況下作出決定；
- (d) 採取措施確保在採納任何發展方案前，已充分討論不同方案，而採納個別方案的決定應有充分理據支持並獲得批准；及
- (e) 採取措施，確保項目的地基工程根據上層建築的設計而進行。

3.32 審計署**建議**教育局局長應就日後受政府資助的項目，根據《財務通告第9/2004號》的規定採取措施，以確保職訓局在非經常資助金獲批後及其後每季向教育局提交項目的進度報告，並附上最新的收支預測及資助金收支結算表。

職訓局及政府的回應

3.33 職訓局執行幹事同意第 3.31 段所述審計署的建議，並表示：

- (a) 局方於 2008 年 1 月 18 日職訓局常務委員會、產業管理委員會及督導委員會聯合會議上提交一份文件，當中註明“2007 年 10 月 26 日，督導委員會在其會議上得悉，有關的預算費用可能遠高於立法會所批准的預算，差額超逾 1 億元，而委員會要求局方研究替代方案。顧問小組提出一個較為經濟的替代方案，就是使用鋼筋混凝土建造該 4 幢大樓和空中平台，但建築物會看來龐大”。該文件指出，鋼筋混凝土方案一直僅被視為後備方案，而改良混合方案則已獲採納。由於鋼筋混凝土方案屬後備方案，局方只就所採納的改良混合方案擬備詳細設計並提交屋宇署審批。如把鋼筋混凝土方案也提交屋宇署審批，就改良混合方案作出的批准會被取代；
- (b) 自 2014 年起，職訓局就工程項目向財委會申請撥款時，會向產業管理委員會提供有關工程項目的詳細資料，並向建築署提供最新的預算費用，以徵詢其意見；及
- (c) 局方會採取措施，確保就受政府資助的項目採納發展方案一事，進行充分討論。

3.34 教育局局長同意第 3.32 段所述審計署的建議，並表示自 2017 年 3 月起，教育局已要求職訓局就正進行的基本工程項目每季向教育局提交進度報告。他又表示，就日後的基本工程項目，教育局會確保有關方面每季提交進度報告，而教育局會密切監察有關工程項目的進度，確保符合相關財務通告的規定。

校園管理

開放體育和活動設施給公眾使用

3.35 2007 年 6 月，教育局向立法會財委會申請撥款興建調景嶺新校園時，曾告知財委會，新校園的學生體育和活動設施(即泳池、籃球場、網球場和體育館(註 20))會按照西貢區議會所建議，在非上課時間開放給公眾使用。

註 20：原有規劃的體育館位置現用作多用途會堂。設計學院告知審計署，按照與西貢區議會的議定安排，該多用途會堂會在非上課時間開放給公眾作羽毛球及其他室內體育活動之用。

3.36 審計署留意到，泳池、籃球場和多用途會堂(註 20)自 2010 年 10 月起已開放給公眾使用。不過，網球場卻尚未開放予公眾。設計學院於 2017 年 9 月回應審計署查詢時告知審計署，網球場設於校園 9 樓。學院管理層十分關注校園的安全和保安問題，而在非上課時間運作，會招致行政和保安人手方面的額外資源。審計署留意到：

- (a) 在 2010 至 2013 年期間，設計學院計劃開放網球場給公眾使用。2010 年 5 月，設計學院告知西貢區議會，網球場會開放予公眾。2012 年 7 月，調景嶺新校園的學院執行委員會計劃在 2012 年 9 月開放網球場予公眾。2013 年 1 月，學院秘書處就開放網球場給公眾使用的運作事宜擬備成本預算和資源安排；
- (b) 西貢區議員要求開放網球場給公眾使用；及
- (c) 根據康樂及文化事務署的統計資料，2017 年 6 月 1 至 15 日期間，將軍澳區的 6 個網球場在非上課時間(註 21)的使用率為 88%。

設計學院需要進一步研究在非上課時間開放網球場給公眾使用的可行性。

使用教學場地

3.37 設計學院利用電腦化系統編訂時間表，以管理和記錄編配給各學系和運作單位使用教學場地(例如：演講廳、課室、工場)的時段。凡未有編配的時段均可供職員預訂使用。所有預訂記錄均存放在系統內。

3.38 **部分教學場地的使用率不正確** 設計學院定期計算教學場地的使用率，供管理層備考。院方不擬把平日下午 6 時 30 分之後和周末的使用時間計算在內。然而，部分教學場地(例如：電腦工作室和數碼視覺特效室)於平日下午 6 時 30 分之後和周末均有人使用。所呈報的使用率被高估，因為可供使用的時數並不包括平日下午 6 時 30 分之後和周末的時間，但這段期間被訂用的時

註 21：康樂及文化事務署計算將軍澳區 6 個網球場使用率的時段包括平日下午 6 時至晚上 11 時，以及星期六、星期日及公眾假期全日。這些時段與設計學院的非上課時間相若。

數卻計入預訂時數。舉例說，在 2016/17 學年的第一個學期，下表開列的教學場地使用率被高估 (見表十六)。

表十六

教學場地使用率被高估的例子
(2016/17 學年第一個學期)

教學場地	預訂 總時數 (a)	平日下午 6 時 30 分 之後及周末 的預訂時數 (b)	呈報予 管理層的 使用率 (c)= (a) / 750 × 100% (註) (%)	實際 使用率 (d)= [(a) - (b)] / 750 × 100% (註) (%)	差額 (e)= (c) - (d) (%)
時裝工藝室	547	141.5	73%	54%	19%
數碼視覺 特效室	721	147	96%	77%	19%
電腦遊戲 製作室	695.5	138	93%	74%	19%
電腦工作室	571	91	76%	64%	12%
課室	665	85	89%	77%	12%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

註：2016/17 學年第一個學期共有 15 個星期。可供預訂的總時數的定義為：每個平日可供預訂的時數 (由上午 8 時 30 分至下午 6 時 30 分共 10 個小時) × 每周的平日天數 (5 天) × 學期的星期數目 (15 星期)。該學期可供預訂的總時數為：每天 10 小時 × 每星期 5 天 × 15 個星期 = 750 小時。

增加出租綜藝館作活動場地之用

3.39 職訓局於 2007 年 6 月就興建調景嶺校園向立法會財委會申請撥款時，財委會獲悉綜藝館在閒置時段可供公眾人士租用作活動場地。綜藝館於平日、

校園發展及管理

周末及公眾假期可供預訂使用。審計署審查綜藝館在 2013/14 至 2016/17 學年期間的預訂記錄，發現可增加出租綜藝館作活動場地之用（見表十七）。審計署留意到：

- (a) 綜藝館每學年有 81 至 129 天關閉以進行保養；及
- (b) 校外人士甚少使用綜藝館，每學年只使用 2 至 10 天不等。

審計署認為，設計學院需要檢討綜藝館需進行保養多日的原因，並採取措施減少保養日數。設計學院也需要考慮推廣綜藝館作為可供租用的活動場地。

表十七

綜藝館預訂情況分析 (2013/14 至 2016/17 學年)

	日數			
	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
因進行保養而不接受預訂	81 (27%)	129 (44%)	112 (38%)	103 (35%)
由設計學院及職訓局其他機構成員佔用	176 (60%)	148 (50%)	138 (47%)	178 (60%)
由校外人士佔用	10 (3%)	3 (1%)	2 (0%)	3 (1%)
無人佔用	29 (10%)	16 (5%)	44 (15%)	12 (4%)
總計 (註)	296 (100%)	296 (100%)	296 (100%)	296 (100%)

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

註：設計學院表示，在計算可供預訂的總日數時，應適當考慮綜藝館人手有限的情況，即是指在年內的休息日、公眾假期及法定假期，綜藝館並無人手提供支援服務。如在這些非工作日舉辦活動而須提供支援服務，設計學院會為需要於非工作日當值的職員安排補假。

需要改善籃球場和多用途會堂的公眾預訂情況

3.40 **籃球場** 設計學院設有 2 個籃球場，在非上課時間開放給公眾預訂使用，每個球場每小時收費為 80 元。審計署審查 2015/16 至 2016/17 學年該兩個

籃球場在非上課時間的預訂記錄，留意到每個學期的使用率介乎 5% 至 19% (見表十八)。

表十八

籃球場在非上課時間的使用率
(2015/16 及 2016/17 學年)

	使用率
2015/16	
第一個學期	19%
第二個學期	14%
第三個學期	11%
2016/17	
第一個學期	13%
第二個學期	9%
第三個學期	5%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

3.41 公眾人士只可在辦公時間(平日上午 9 時至下午 6 時及星期六上午 9 時至中午 12 時)親身到學院秘書處預訂籃球場。使用者每天只能訂場一次(每次只能訂 1 個球場 1 小時);即日訂場概不受理。設計學院可考慮放寬訂場規則(例如：容許電話預約和接受即日訂場)，以方便公眾預約在非上課時間使用籃球場。

3.42 **多用途會堂** 多用途會堂設有 2 個羽毛球場。會堂開放予公眾預訂進行羽毛球或其他室內體育活動，但須收費(註 22)。審計署審查多用途會堂的預訂記錄，留意到校外人士使用會堂的比率偏低，在 2015/16 和 2016/17 學年的各個學期，分別僅佔會堂可供使用總時數的 2%(在 3 279 小時中佔 70 小時)和 3%(在 3 540 小時中佔 99 小時)。

註 22：截至 2017 年 9 月 1 日，多用途會堂的租用費為每小時 695 元。

3.43 預訂多用途會堂受職訓局的租用校園程序規管。租用校園的申請只能由機構而非個人提出。職訓局通常在租用日期前 4 個月至 1 個月之間的時段接受申請。租用時間最少為 2 小時。申請者必須租用整個多用途會堂，羽毛球場不可分開租用。設計學院可考慮放寬多用途會堂的預訂規則（例如：容許個人訂場和只預訂 1 個羽毛球場而非整個會堂），以方便公眾預約在非上課時間使用多用途會堂。

升降機及自動梯的管理

3.44 調景嶺校園共設有 13 部升降機和 4 部自動梯（2 部長梯和 2 部短梯）。專教院（李惠利分校）設有 2 部升降機，而設計學院則設有 11 部升降機和 4 部自動梯。3 家承辦商受僱為該校園所設置的升降機和自動梯提供例行維修保養（見表十九）。不論這些升降機／自動梯是為專教院（李惠利分校）或為設計學院提供服務，上述維修保養工作均由校方管理。

表十九

升降機和自動梯的承辦商
(2015 年 4 月 1 日至 2021 年 3 月 31 日)

升降機／自動梯	註冊承辦商	合約期
L1 - L11	承辦商 1	2016 年 4 月 1 日 至 2021 年 3 月 31 日
L12 - L13	承辦商 2	2016 年 4 月 1 日 至 2021 年 3 月 31 日
E1 - E4	承辦商 3	2015 年 4 月 1 日 至 2018 年 3 月 31 日

資料來源：設計學院的記錄

3.45 **升降機和自動梯故障** 《升降機及自動梯條例》(第 618 章) 規定，每部升降機及自動梯均須備存一本保養工程記錄簿，以記錄所有重大事項，包括升

降機和自動梯故障。審計署審查 2014 至 2016 年期間調景嶺校園 13 部升降機和 4 部自動梯的保養工程記錄簿，留意到升降機及自動梯出現故障的宗數，由 2014 年的 53 宗增至 2016 年的 145 宗，升幅為 174%。審計署進一步留意到，在 2015 和 2016 年期間，在 17 部升降機和自動梯中，12 部(即 71%) 曾出現故障 6 次或以上。其中一部在 2015 年出現 16 次故障，而另一部更在 2016 年出現 26 次故障(見表二十)。

表二十

升降機和自動梯故障宗數分析
(2015 及 2016 年)

出現故障 的次數	升降機／自動梯數目		涉及故障 的總數
	2015 年	2016 年	
0	0	1	0
1 — 5	5	4	23
6 — 10	5	7	89
11 — 15	6	4	129
16 — 20	1	0	16
21 — 25	0	0	0
26	0	1	26
總計	17	17	283

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

3.46 **需改善對承辦商表現的監察** 有關升降機和自動梯的 3 份例行維修保養合約均訂明，每月的系統服務可用率(註 23) 至少須達 99%。審計署留意到設計學院既沒有服務可用率的記錄，也未有監察系統服務可用率。

3.47 審計署審查 13 部升降機和 4 部自動梯的保養工程記錄簿，發現 4 部自動梯每月的系統服務可用率由 2015 年 1 月的 99.7% 下跌至 2017 年 6 月的 71.0%。另外，每月的系統服務可用率低於 99% 的月數，則由 2015 年的 2 個月增至 2016 年的 6 個月。在 2017 年 1 月至 6 月的 6 個月期間，每月的系統服務可用率低於 99% 的月份有 4 個(見表二十一)。

表二十一

審計署對 4 部自動梯每月的系統服務可用率的分析
(2015 年 1 月至 2017 年 6 月)

每月的系統服務可用率	月數		
	2015 年	2016 年	2017 年 (截至 6 月)
99% 或以上	10	6	2
80% – 98%	2	6	2
79% 或以下	0	0	2
總計	12	12	6

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

3.48 自動梯的維修保養承辦商須在自動梯出現故障 1 小時內派員到場處理情況。下文表二十二摘錄 2015 年 1 月至 2017 年 6 月期間，承辦商沒有遵從規定在 1 小時內作出回應的個案。沒有記錄顯示設計學院或職訓局曾向承辦商採取跟進行動。

註 23：根據例行維修保養合約，“服務可用率”的定義如下：

$$1 - \frac{\text{停機時間總和}}{\text{運作時間總和}} \times 100\%$$

停機時間總和是每部升降機因故障而總共損失的運作時間。因定期保養工作而須停機的時間不計算在內。運作時間總和是升降機／自動梯預期在有關期間內運作的時間總和。

表二十二

審計署對 4 部自動梯的一小時回應規定的分析
(2015 年 1 月至 2017 年 6 月)

年份	延遲個案數目	延遲時間 (分鐘)
2015	2	10 至 158
2016	3	5 至 145
2017 (截至 6 月)	2	10 至 25

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

3.49 **2 部短自動梯暫停服務** 設計學院設有 2 部短自動梯 (即 E1 和 E2) 連接地下至一樓，垂直提升高度為 6.2 米 (見照片二)。這 2 部短自動梯在運作時段 (即星期一至五上午 7 時 30 分至下午 7 時 30 分，以及星期六、日和公眾假期上午 7 時 30 分至下午 12 時 30 分) 開放予公眾使用。審計署審查 2017 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期間該 2 部自動梯的服務記錄，留意到在可運作時間內，因惡劣天氣而暫停服務的時間佔 21.2% (或合共 3 504 個運作小時中的 744 小時) (見表二十三)。設計學院在回應審計署的查詢時表示，由於沒有合適的上蓋和圍封物，該 2 部短自動梯暴露於各種天氣情況下。在下雨天或天氣惡劣時，這 2 部短自動梯需要暫停服務，以避免潛在危險。

照片二

設計學院的 4 部自動梯



2 部長
自動梯

2 部短
自動梯

資料來源：審計署於 2017 年 8 月 22 日拍攝的照片

表二十三

2 部短自動梯暫停服務
(2017 年 1 月 1 日至 6 月 30 日)

自動梯	可運作 時間 (a) (小時)	暫停服務			淨運作 時間 (e)=(a)-(b) -(c)-(d) (小時)
		故障 (b) (小時)	維修 (c) (小時)	下雨 (d) (小時)	
E1	1 752.0	9.9	100.5	372.1	1 269.5
E2	1 752.0	19.3	100.5	372.1	1 260.1
總計	3 504.0 (100%)	29.2 (0.8%)	201.0 (5.8%)	744.2 (21.2%)	2 529.6 (72.2%)

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

3.50 **1 部長自動梯暫停服務** 設計學院設有 2 部長自動梯(即 E3 和 E4) 連接一樓與七樓，垂直提升高度為 25.8 米(註 24)(見照片二)。該 2 部長自動梯在平日早上 7 時 30 分至下午 7 時 30 分開放給學生和教職員使用。審計署審查 2017 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期間的服務記錄，留意到該 2 部自動梯多次暫停運作。截至 2017 年 3 月 30 日，自動梯 E3 因故障和例行保養，在 732 個可運作小時中，暫停運作 43 小時。承辦商於 2017 年 3 月 30 日發現 E3 自動梯有 85 個梯級損壞，更換費用約為 100 萬元。自此，E3 自動梯暫停運作。設計學院於 2017 年 8 月回應審計署查詢時表示，該校與承辦商就 E3 自動梯出現合約糾紛。因此，有關的維修保養工程不能進行，而該自動梯在 2017 年 3 月 31 日至 6 月 30 日期間的 720 個可運作小時暫停運作。職訓局已在 2017 年 5 月委聘顧問就未來路向提供意見和研究替代方案。顧問、自動梯保養承辦商與職訓局於 2017 年 6 月 12 日、2017 年 7 月 17 日及 2017 年 7 月 27 日舉行會議。顧問正擬備建議及研究報告。與此同時，學生和教師使用升降機前往課室和辦公室。

註 24：根據機電工程署，長自動梯一般指垂直提升高度超過 15 米的自動梯。

違規通宵泊車

3.51 由晚上 10 時 30 分至翌日早上 7 時 30 分，設計學院不准在其校園停車場通宵泊車。審計署檢視 2017 年 1 月 1 日至 5 月 31 日這 5 個月期間的停車場記錄，留意到期內 151 個晚上，有 111 晚 (74%) 錄得共 195 宗通宵泊車，涉及 11 輛車。具體而言：

- (a) 在該 11 輛車中，1 輛車通宵停泊 97 晚 (佔該段期間 151 個晚上的 64%)，情況最為嚴重；及
- (b) 屬於 1 名教職員的 1 輛車並沒有設計學院發出的有效泊車許可證。

緊急車輛通道受阻

3.52 調景嶺校園設有一條緊急車輛通道，目的是容許消防處車輛安全無阻地通往校園和安全操作。為安全起見，車輛不得在阻礙緊急車輛通道的地方停泊。在 2017 年 5 月 19 日至 6 月 15 日期間，審計署發現在緊急車輛通道外非法泊車的情況普遍，令緊急車輛通道受阻。有時，有 1 至 2 輛私家車停泊在緊急車輛通道入口的公眾街道上。有時，則多至 6 輛私家車停泊該處。舉例說，在 2017 年 6 月 14 日大約中午時分，該處擺放了 1 個路旁環保斗和停泊了 6 輛私家車，令緊急車輛通道受阻 (見照片三)。

照片三

緊急車輛通道受阻



資料來源：審計署於 2017 年 6 月 14 日下午 12 時 33 分拍攝的照片。

審計署的建議

3.53 審計署建議職訓局執行幹事應：

- (a) 進一步研究在非上課時間開放網球場給公眾使用的可行性；
- (b) 採取措施，確保教學場地的使用率正確無誤；
- (c) 檢討綜藝館關閉大量日數進行保養的原因，並採取措施處理有關問題；
- (d) 加強推廣綜藝館作為可供租用的活動場地；
- (e) 考慮採取措施，方便公眾人士預訂使用籃球場和多用途會堂；
- (f) 監察升降機和自動梯屢次出現故障的問題，以及如有需要，採取行動處理有關問題；
- (g) 確保承辦商達到調景嶺校園自動梯維修保養合約下保養服務方面的表現目標，包括服務可用率和故障維修的回應時間；

- (h) 研究是否可採取措施增加兩部短自動梯的運作時間；
- (i) 致力盡快恢復暫停運作的長自動梯的服務；
- (j) 採取措施，杜絕在校園停車場違規通宵泊車；及
- (k) 採取措施，確保緊急車輛通道在任何時間不受阻礙。

職訓局的回應

3.54 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示設計學院：

- (a) 會研究在非上課時間開放網球場予公眾的可行性，當中會適當顧及學生進行課外活動的需要和均衡運用有關設施、校園保安及為運作提供行政支援的人手和資源；
- (b) 會修訂使用率的計算公式及提升中央電腦系統；
- (c) 會研究可行措施，縮短綜藝館的保養期，但會適當顧及安全事宜，而現時無人佔用比率在過去 4 年平均為 8.5%；
- (d) 會檢討籃球場和多用途會堂的預訂規則，當中會適當顧及為運作提供行政支援的人手和資源，並兼顧學生課外活動和公眾兩方面的需要；
- (e) 已監控物料運送，防止手推車損壞升降機門；
- (f) 已即時採取措施禁止在校園停車場內違規通宵泊車；及
- (g) 已主動向相關政府部門通報有關校園外緊急車輛通道受阻的情況，以便跟進，並會更積極通報有關問題。

第 4 部分：行政事宜

4.1 本部分探討以下行政事宜：

- (a) 存貨管理 (第 4.2 至 4.11 段)；
- (b) 員工招聘 (第 4.12 至 4.16 段)；
- (c) 校園環保表現 (第 4.17 至 4.27 段)；及
- (d) 電腦零售店的管理 (第 4.28 至 4.31 段)。

存貨管理

4.2 職訓局已發出《物料供應守則》，當中載述物料供應的政策、指引和程序。根據職訓局的《物料供應守則》，存貨指：

- (a) 屬非消耗性質而單位購貨成本超逾 5,000 元或預計可用期超逾 3 年的物料；
- (b) 電腦設備，包括個人電腦、筆記簿電腦、工作站、伺服器及指定附屬裝置 (即打印機、掃描器、顯示器、記憶卡、磁帶備份系統、手寫板及 zip 磁碟機)；或
- (c) 特製軟件或系統應用程式。

由於不少存貨物料為設計學院和專教院 (李惠利分校) 共同使用，存貨的管理措施 (例如周年盤點) 適用於調景嶺校園全校。截至 2017 年 5 月 25 日，調景嶺校園的存貨約值 2.31 億元。

有些周年盤點未有進行

4.3 根據職訓局的存貨指引：

- (a) 每個財政年度須進行周年盤點；及
- (b) 盤點結果須在限期前交予物料供應組總物料供應主任，提交限期 (通常在有關財政年度的 11 月或 12 月) 由總物料供應主任指定。

行政事宜

4.4 審計署發現，在 2010–11 至 2016–17 的 7 個財政年度期間，有 3 個 (即 2010–11、2012–13 及 2014–15) 沒有進行盤點。截至 2017 年 9 月，2016–17 財政年度的盤點工作仍未進行。

需要長時間才完成盤點工作

4.5 根據職訓局的存貨指引，盤點工作完成後，視察人員須提交盤點報告。2011–12、2013–14 及 2015–16 財政年度的 3 次盤點工作需長時間才完成。因此，這 3 次盤點工作的盤點報告均延遲提交總部物料供應組，延遲時間由 10.7 至 26.9 個月不等 (見表二十四)。

表二十四

延遲完成盤點工作及提交盤點報告的情況
(2011–12 至 2015–16 財政年度)

財政年度	期限	提交日期	延遲的時間 (月)
2011–12	2011 年 12 月 15 日	2013 年 6 月 5 日	17.7
2013–14	2013 年 11 月 20 日	2016 年 2 月 17 日	26.9
2015–16	2015 年 12 月 18 日	2016 年 11 月 9 日	10.7

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

下落未明的存貨

4.6 2011–12、2013–14 及 2015–16 財政年度的 3 次周年盤點工作發現，共有 810 件存貨下落未明，原來價值共為 270 萬元 (見表二十五)。在該 810 件下落未明的存貨中，623 件 (77%) 為電腦設備；其中，127 件為桌上或筆記簿電腦，169 件為附屬裝置 (例如顯示器、打印機及掃描器)，另 209 件為便攜式儲存裝置 (即外置硬磁碟機和快閃記憶體)。根據資料外泄事故的處理及通報指引，遺失儲存於手提電腦及通用串列匯流排 (USB) 快閃記憶體的員工或學生個人資

料，屬資料外泄事故(註 25)，資料使用者須主動採取補救措施，減低對資料當事人可能造成的傷害或損害。該等措施可包括：

- (a) 立即收集有關資料外泄事故的必要資料，例如有關事故的肇因，以及所涉個人資料的種類和範圍；
- (b) 採取適當措施遏止外泄蔓延，例如向執法部門(如警方)和相關規管機構(如私隱專員)通報；
- (c) 評估損害風險；及
- (d) 向資料當事人發出資料外泄通報。

然而，沒有文件證據顯示設計學院已採取上述補救措施，遏止有關事故對資料當事人可能造成的傷害或損害。

表二十五

進行盤點工作時發現存貨下落未明
(2011-12 至 2015-16 財政年度)

財政年度	經點算物品總數	下落未明的存貨數目	物品原來價值(元)	註銷時的價值(元)
2011-12	11 204	347	917,907	44,074
2013-14	12 175	262	834,725	20,360
2015-16	13 488	201	945,838	12,613
總計	36 867	810	2,698,470	77,047

資料來源：設計學院的記錄

註 25：資料外泄泛指資料使用者持有的敏感或機密資料懷疑外泄，以致有關資料有喪失、未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或使用的風險。

沒有採取有效措施防止遺失存貨情況再次發生

4.7 《物料供應守則》訂明，如遺失物品或盤虧的價值超逾 5 萬元，而有關事故並不涉及欺詐、懷疑欺詐、盜竊或疏忽，則有關運作單位主管須證實已採取措施，防止日後同類事故再次發生。在該 3 次周年盤點工作中，設計學院表示已採取若干改善措施：

- (a) 各部門須備存一份電腦設備及配件的管制清單，記錄存貨位置作內部之用；
- (b) 各部門須進行突擊清點全部存貨，並在每年年底前匯報不符合規定的情況；
- (c) 須妥善備存作部門內物品交收記錄的內部分類帳／記錄冊；
- (d) 各部門內部須增加視察存貨的次數；及
- (e) 所有存貨經使用後，會在存貨清單上清楚記錄使用者的身分，以防出現遺失事故。

截至 2017 年 9 月，大部分改善措施仍未落實執行。

其他不遵守《物料供應守則》的情況

4.8 根據《物料供應守則》：

- (a) 須在物品轉倉前後，即時進行內部存貨查核工作；及
- (b) 須就每個貨倉不定期進行突擊清點存貨和保安措施查核，每年至少一次。負責查核的人員應把結果記錄在突擊視察記錄冊上。

4.9 審計署審查設計學院的記錄，發現上述視察工作未有進行。

審計署的建議

4.10 審計署建議職訓局執行幹事應確保設計學院：

- (a) 按照存貨指引在每個財政年度適時進行周年盤點；

- (b) 加強存貨管理，盡量減少遺失；
- (c) 採取資料外泄事故的處理及通報指引所訂的補救措施，遏止事故對資料當事人可能造成的傷害或損害；
- (d) 有效落實每次盤點工作後所建議的改善措施，並密切監察推行進度；
- (e) 在物料轉倉前後，即時進行內部存貨查核工作；及
- (f) 就每個貨倉不定期進行突擊清點存貨和保安措施查核，每年至少一次。

職訓局的回應

4.11 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示：

- (a) 設計學院會檢討並採取更積極措施改善存貨管理的程序、管制和記錄工作；
- (b) 設計學院已即時採取行動，提升員工對職訓局所訂資料保安和保護政策的認識，並確保遵守有關政策；及
- (c) 職訓局正檢討整體措施，以精簡程序和提升存貨管理工作的效能。

員工招聘

4.12 根據職訓局的現行做法，合約期超過 1 年及／或以開放式合約聘用的員工的招聘工作，由職訓局總部的人力資源科負責。設計學院定期進行招聘工作，以填補短期合約員工／兼職員工的職位空缺。

4.13 進行招聘工作時，職訓局會在本地報章、該局網站和求職網站刊登廣告。職訓局曾就招聘及人力資源事宜發出指引(《人力資源指引》)。根據《人力資源指引》，招聘一方須按既定的初步篩選準則甄選申請人進行面試，並須成立遴選委員會，通過面試甄選可予聘任的人選。每名候選人的面試表現應記錄在標準的評核表格。遴選委員會應撰寫報告，摘要說明遴選過程和結果。招聘合約期超過 1 年及／或以開放式合約聘用的員工的評核表格和遴選委員會報告，應提交總部人力資源科審核。

招聘過程可予改善

4.14 在 2014 年 4 月至 2017 年 3 月期間，設計學院曾就短期合約／兼職員工進行 170 次招聘工作。在該段期間進行的 170 次招聘工作中，審計署審查其中 10 次的記錄，發現招聘過程可予改善。詳情如下：

- (a) **申請期短** 根據《人力資源指引》，申請期通常應為 10 個工作天。審計署留意到，在該 10 次招聘工作中，有 4 次的申請期少於 10 個工作天，由 5 至 9 個工作天不等；及
- (b) **接受逾期申請的理由沒有記錄在案** 根據《人力資源指引》：
 - (i) 逾期申請應不受理，除非招聘工作反應冷淡，而表面看來，該逾期申請格外適合填補有關的職缺；及
 - (ii) 接受逾期申請的理據應記錄在案。

審計署留意到，在該 10 次招聘工作中，有 197 份申請受理，其中 4 份 (2%) 為逾期申請。這 4 份逾期申請是在截止日期後 1 至 8 天才遞交的。沒有記錄顯示接受這些逾期申請的理由。

審計署的建議

4.15 審計署**建議**職業訓練局執行幹事應：

- (a) 確保設計學院進行招聘時，提供足夠的申請期；
- (b) 確保除非有充分理據，否則逾期申請不會受理；及
- (c) 確保接納逾期申請的理由妥為記錄在案。

職訓局的回應

4.16 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示設計學院已採取措施，確保院方遵照員工招聘指引。

校園環保表現

未能達到校園環保目標

4.17 職訓局環保政策之一是減少廢物和減低水、紙張、電力等資源的消耗。職訓局總部的環保事務處負責支援職訓局的環境改善工作，並訂下環保目標，讓轄下各院校遵從。

4.18 安全、健康及環保事務委員會由校園內各運作單位的代表組成，目的是協調和實施環保事務處所建議的行動，並向學院執行委員會匯報安全、健康及環保事務的進展。

4.19 環保事務處以 2013/14 學年作為參考年，為 2014/15 至 2015/16 學年的兩年檢討期設定以下校園環保目標：

- (a) 耗水量減少 5%；
- (b) 耗電量減少 5%；及
- (c) 訂購紙張數量減少 5%。

中期評估每年進行一次，而全面檢討則每 2 年進行一次。環保事務處會提出補救措施，以處理未達標的範疇，也會制訂措施，以達到共同的環保目標。環保事務處會要求各院校提交資源使用報表，並對應所訂目標編制進度報告。

4.20 在 2014/15 和 2015/16 兩個學年，3 項校園環保目標中的 2 項（即耗電量減少 5% 和訂購紙張數量減少 5%）未能達標（見表二十六）。具體而言：

- (a) 與 2013/14 學年相比，2014/15 和 2015/16 學年的耗電量只分別輕微減少 0.2% 和 0.9%；及
- (b) 與 2013/14 學年相比，2014/15 學年的訂購紙張數量增加 6.3%。

表二十六

校園環保目標的達標程度
(2013/14 至 2015/16 學年)

	2013/14	2014/15	2015/16
(a) 耗水量			
耗用量(立方米)	25 543	21 480	22 451
每名學生的耗用量 (立方米)	3.2	2.7	2.8
每名學生耗用量增/ (減)(%)	不適用	(15.6%)	(12.5%)
達到目標	不適用	✓	✓
(b) 耗電量			
耗用量(千瓦特小時)	8 375 953	8 368 569	8 309 847
每名學生的耗用量 (千瓦特小時)	1 052	1 050	1 043
每名學生耗用量增/ (減)(%)	不適用	(0.2%)	(0.9%)
達到目標	不適用	✗	✗
(c) 訂購紙張數量			
訂購紙張數量(令-註)	12 999	13 910	12 772
每個學生訂購紙張數 量(令-註)	1.6	1.7	1.6
每個學生耗用量增/ (減)(%)	不適用	6.3%	0%
達到目標	不適用	✗	✗

說明：✓ — 達標

✗ — 不達標

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

註：每令紙有 500 張。

4.21 2014/15 及 2015/16 學年各項校園環保目標的達標程度已報知安全、健康及環保事務委員會、校園執行委員會和環保事務處。針對未能達到的環保目標，設計學院在 2015 和 2016 年採取下列補救措施：

- (a) 更換照明設備時採用節能設備；
- (b) 監察空調運作及縮短其運作時數；
- (c) 安裝時間掣，以控制照明／空調運作；及
- (d) 控制用紙量，鼓勵各運作單位推動使用電子版本。

然而，並無文件證據顯示此等大方向如何得以落實。

需加緊行動以實施顧問的建議

4.22 2016 年 4 月，為檢討調景嶺校園的能源消耗情況和改善其能源效益，職訓局聘用顧問進行能源審核 (註 26)。

4.23 2016 年 11 月，顧問完成能源審核，並找出數項節能方案，以提升能源表現，方案包括：

- (a) 將現有熒光燈更換為發光二極管光管 (預計投資額為 118.1 萬元，回本期為 3.9 年)；
- (b) 安裝具能源效益的盤管式風機 (預計投資額為 5 萬元，回本期為 6.5 年)；及
- (c) 為抽風系統安裝靜壓控制 (預計投資額為 50 萬元，回本期為 10.6 年)。

4.24 顧問建議職訓局應：

- (a) 提升校園的整體能源表現；

註 26：能源審核旨在探討機構內部使用能源的情況。能源審核有助找出能源管理機會，從而節省能源和金錢。

行政事宜

- (b) 設置能源計量和監察設施，以便持續和更有效地監察校園內中央屋宇裝備裝置(註 27)的能源消耗；及
- (c) 進行可行性研究、詳細推行計劃等進一步調查，務求準確評估可節省的開支和推行成本。

4.25 職訓局在 2017 年 9 月回應審計署查詢時告知審計署，其安全、健康及環保事務專責小組和安全、健康及環保事務中央委員會仍在跟進顧問報告的建議。

審計署的建議

4.26 審計署**建議**職訓局執行幹事應：

- (a) 致力達到校園環保目標；
- (b) 定期檢討各項環保措施，確保有效執行；及
- (c) 制定落實顧問建議的推行計劃，務求提升整體能源表現。

職訓局的回應

4.27 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示：

- (a) 環保事務處會提出方法，提升設計學院教職員和學生的環保意識；及
- (b) 產業管理及健康安全科已制定推行計劃，提升校園的整體能源表現。

註 27：中央屋宇裝備裝置的例子包括中央冷凍機組、冷凍水配水系統、獨立空調系統等。

電腦零售店的管理

4.28 設計學院內設有一家電腦零售店。自 2010 年 6 月以來，職訓局與一家電腦服務供應商(該供應商)(註 28) 簽訂 3 份服務合約(見表二十七)。該供應商在調景嶺校園向職訓局的學生和教職員提供一站式服務，以優惠教育界的折扣價出售電腦軟件和硬件，並籌辦培訓工作坊。該店的樓面面積為 31.73 平方米。

表二十七

電腦服務合約
(2010 年 6 月 15 日至 2018 年 5 月 14 日)

	合約期	每月使用費
1	2010 年 6 月 15 日至 2013 年 5 月 14 日 (註 1)	— 14,000 元(首 24 個月) — 18,000 元(其後 12 個月)
2	2013 年 5 月 15 日至 2016 年 5 月 14 日 (註 1)	40,000 元
3	2016 年 5 月 15 日至 2018 年 5 月 14 日 (註 2)	40,000 元

資料來源：設計學院的記錄

註 1：第一和第二份合約屬為期 2 年的定期合約，可延期 1 年。

註 2：該合約屬為期 1 年的定期合約，可延期 1 年。

4.29 審計署留意到，該供應商並無遵守服務合約所訂的規定：

- (a) **未有提交銷售資料** 銷售資料對日後釐定同類服務合約的最低使用費起重要作用。根據有關的服務合約，該供應商應向職訓局提供營業額方面的資料，包括每年向設計學院學生和教職員出售貨品的種類和數量，以及銷售總值。該供應商沒有就第一和第二份合約提

註 28：該供應商是品牌電腦產品公司的獲授權教育經銷商及獲授權服務供應商。

供這些資料，而設計學院也沒有要求該供應商就第三份合約提供有關資料：

- (i) 該供應商沒有就第一份合約提供所需的銷售資料。2013 年 1 月 (即第一份合約完結前 4 個月)，設計學院要求該供應商提供自 2010 年 6 月合約生效以來每月的銷售數字。不過，該供應商表示，根據其與有關品牌電腦產品公司簽訂的經銷商協議，他們不可披露有關資料；及
 - (ii) 設計學院於 2016 年 2 月，即第二份合約完結前 3 個月，要求該供應商就第二份合約提交銷售資料。該供應商只向設計學院提供 2013 至 2015 年的總營業額，並無提供銷售總值和貨品種類的詳細分項資料；
- (b) **校園工作坊數目較合約規定為少** 根據有關的服務合約，該供應商每 6 個月應為職訓局的教職員和學生安排最少 2 場免費校園工作坊。審計署得悉，該供應商在 2013 年 5 月至 2017 年 4 月期間的 8 個半年期中，有 5 個半年期 (63%) 沒有安排足夠的工作坊。在 8 個半年期期間，該供應商只安排了 9 場工作坊。此外，該供應商未能提供就第一份合約所安排工作坊的記錄；
- (c) **未有提交周年報告** 根據第二份服務合約，該供應商應在完成每年的服務後 3 個月內，提交所舉辦課程／工作坊／研討會／節目／活動的周年報告。審計署留意到，該供應商沒有按規定就第二份合約提交 3 份周年報告；及
- (d) **未有按合約規定投購保險** 根據有關的服務合約，該供應商須就因其疏忽而引致任何人向職訓局和該供應商提出的申索，自費投購綜合保險，並時刻維持有關保險。審計署留意到：
- (i) 除了 2014 年 4 月 24 日至 2016 年 4 月 23 日，以及 2017 年 4 月 24 日至 2018 年 4 月 23 日這兩段期間外，該供應商未有按規定投購綜合保險，以提供所需的承保範圍；及
 - (ii) 2014 年 4 月 24 日至 2016 年 4 月 23 日，以及 2017 年 4 月 24 日至 2018 年 4 月 23 日這兩段期間的保單只涵蓋向該供應商提出的申索，而非向職訓局及該供應商提出的申索。

審計署的建議

4.30 審計署建議職訓局執行幹事應確保該供應商遵守服務合約的所有規定。

職訓局的回應

4.31 職訓局執行幹事同意審計署的建議，並表示設計學院會採取措施，確保該供應商遵守服務合約的所有規定。

職訓局轄下機構成員
(2017 年)

1. 香港高等教育科技學院
2. 高峰進修學院
3. 才晉高等教育學院
4. 香港專業教育學院
5. 香港知專設計學院
6. 酒店及旅遊學院
7. 中華廚藝學院
8. 國際廚藝學院
9. 海事訓練學院
10. 青年學院
11. 卓越培訓發展中心
12. 匯縱專業發展中心
13. 展亮技能發展中心

資料來源：職訓局的記錄

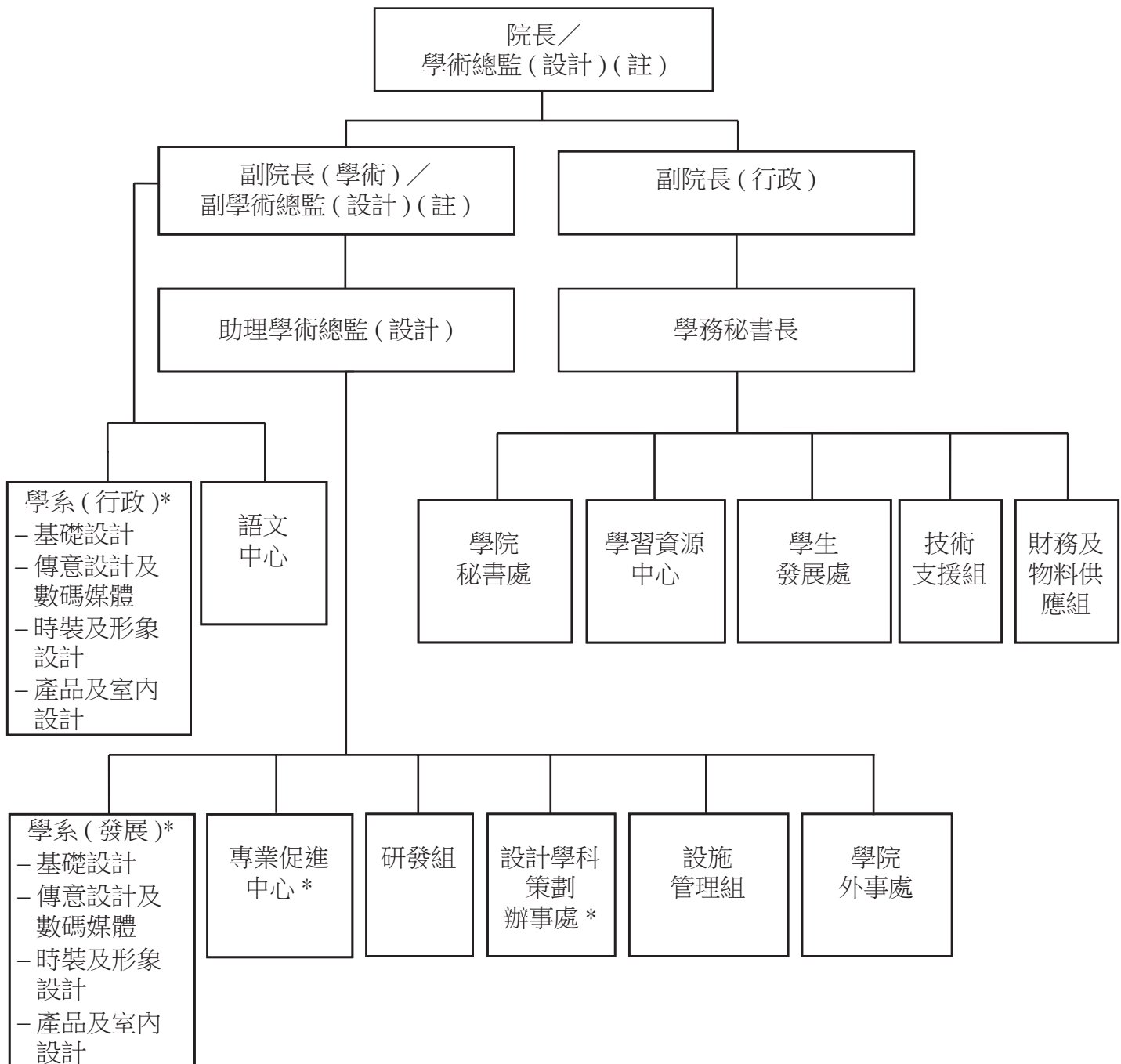
附錄 B
(參閱第 1.6 段)

設計學院提供的高級文憑課程
(2016/17 學年)

課程		資助／自資
基礎設計學系		
1	視覺藝術與文化	資助
傳意設計及數碼媒體學系		
2	創意媒體	資助
3	電影及電視	資助
4	數碼音樂及媒體	資助
5	視覺傳意	資助
6	出版設計及印刷媒體	資助
7	超媒體	資助
8	廣告設計	自資
時裝及形象設計學系		
9	時裝形象設計	資助
10	時裝品牌策劃及採購	資助
11	時裝媒體設計	資助
12	演藝造型設計	資助
13	時裝設計男裝	資助
14	時裝設計	自資
產品及室內設計學系		
15	產品、室內及展覽設計 (科目組)	資助
16	建築設計	資助
17	園境建築	資助
18	珠寶及形象產品設計	資助
19	傢俱及時尚產品設計	資助
20	舞台及佈景設計	資助
21	珠寶設計及科技	資助

資料來源：設計學院的記錄

設計學院：組織圖
(2017 年 6 月 30 日)

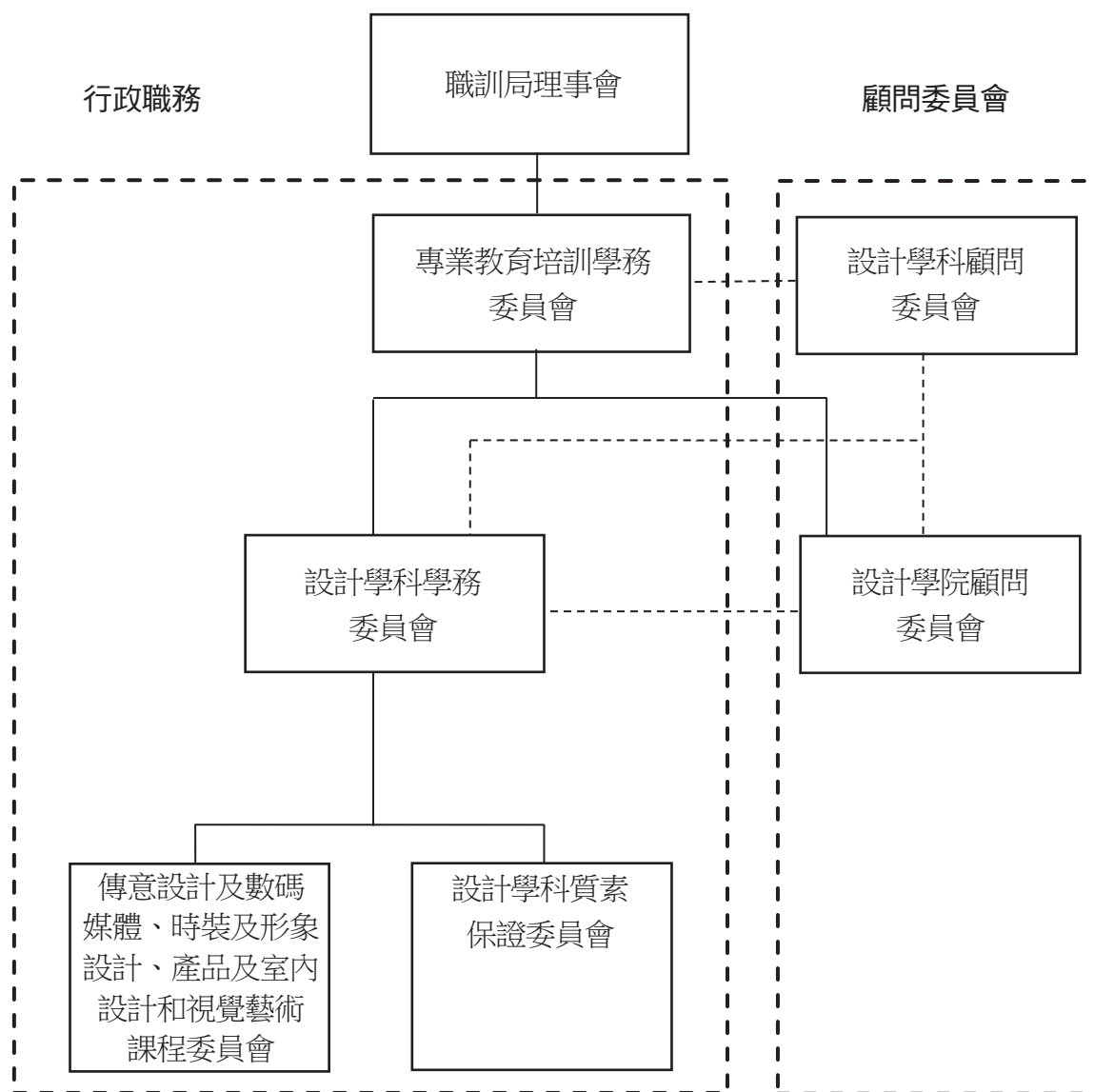


說明： * 除了該 4 個學系(基礎設計、傳意設計及數碼媒體、時裝及形象設計和產品及室內設計)、設計學科策劃辦事處及專業促進中心外，所有其他職員和運作單位均同時向設計學院和專教院(李惠利分校)提供行政及支援服務。

資料來源：設計學院的記錄

註：院長和副院長分別兼任設計學科的學術總監和副學術總監。

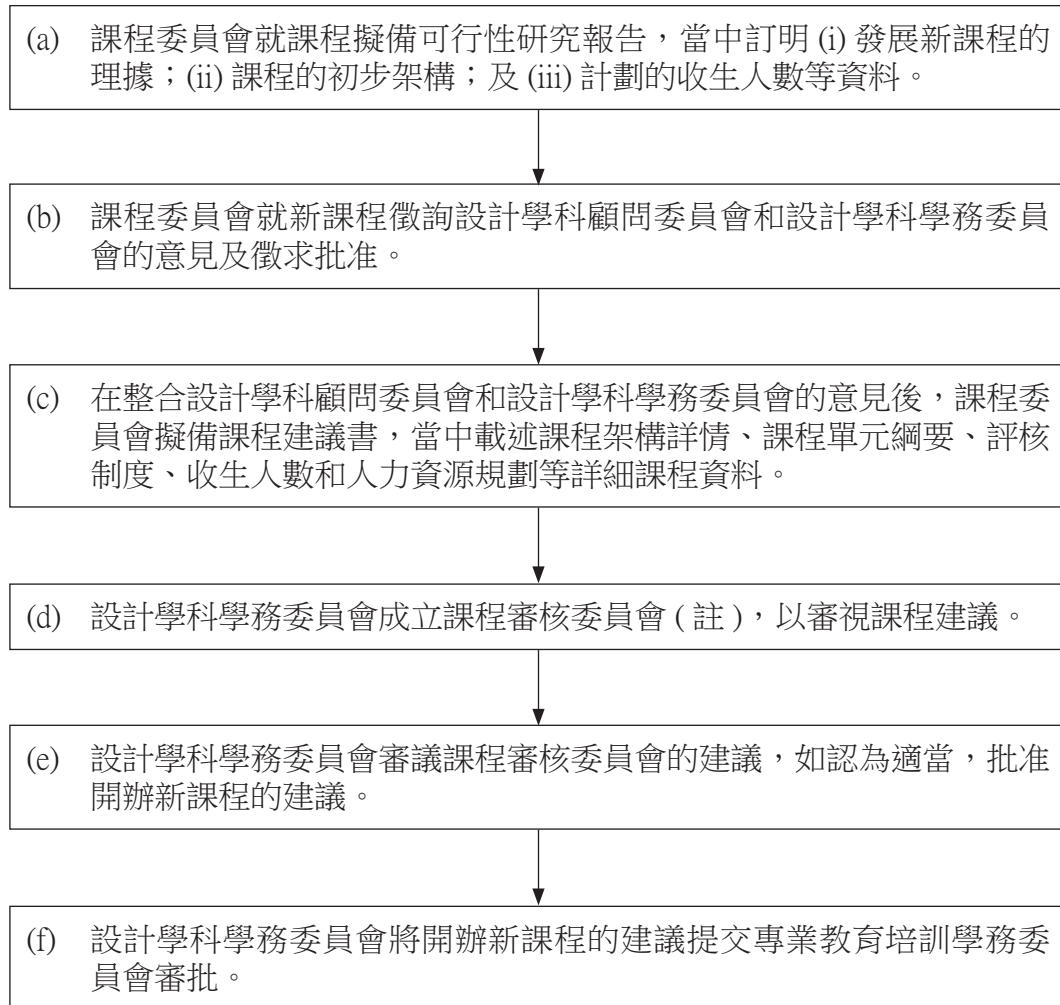
設計學科相關的委員會
(2017 年 6 月 30 日)



說明：----- 兩者緊密聯繫，但並無正式的統屬關係
—— 統屬關係

資料來源：設計學院的記錄

發展新課程的程序



資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

註：課程審核委員會由設計學科學務委員會成立，以評核擬開辦的課程是否合適。該委員會由最少 5 名成員組成，當中包括 1 名校外成員。

課程完成率
(2012/13 至 2014/15 學年入學的學生)

學系	2012/13 (%)	2013/14 (%)	2014/15 (%)
基礎設計	83%	87%	77%
傳意設計及數碼媒體 — 平均 — 個別課程	91% 介乎 88% 至 92%	85% 介乎 75% 至 96%	83% 介乎 80% 至 85%
時裝及形象設計 — 平均 — 個別課程	84% 介乎 80% 至 87%	84% 介乎 80% 至 90%	83% 介乎 81% 至 87%
產品及室內設計 — 平均 — 個別課程	82% 介乎 71% 至 88%	80% 介乎 58% 至 90%	75% 介乎 51% 至 78%
整體 — 平均 — 個別課程	86% 介乎 71% 至 92%	84% 介乎 58% 至 96%	80% 介乎 51% 至 87%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

附註：1. 課程完成率指符合課程所有畢業條件學生的百分比，計算方法如下：

$$\frac{\text{在某學年入學而最後獲頒高級文憑的學生人數}}{\text{某學年錄取的學生總人數}} \times 100\%$$

2. 2013/14 及 2014/15 學年的課程完成率並非最後數字，因設計學院容許學生在最多 5 個學年內完成有關課程。因此，2013/14 及 2014/15 學年的完成率在未來數年或會上升。

附錄 G
(參閱第 2.29 段)

畢業生的就業率
(2014 至 2016 年)

學系	2014 年 畢業生 (%)	2015 年 畢業生 (%)	2016 年 畢業生 (%)
基礎設計	73%	67%	75%
傳意設計及數碼媒體 — 平均 — 個別課程	87% 介乎 78% 至 96%	85% 介乎 77% 至 89%	88% 介乎 78% 至 95%
時裝及形象設計 — 平均 — 個別課程	74% 介乎 61% 至 84%	85% 介乎 75% 至 90%	84% 介乎 80% 至 90%
產品及室內設計 — 平均 — 個別課程	91% 介乎 83% 至 100%	82% 介乎 70% 至 100%	86% 介乎 82% 至 100%
整體 — 平均 — 個別課程	84% 介乎 61% 至 100%	84% 介乎 67% 至 100%	86% 介乎 75% 至 100%

資料來源：審計署對設計學院記錄的分析

附註：就業率的計算方法是把就業的畢業生人數除以就業畢業生人數與正在尋找工作的畢業生人數的總和。

職訓局常務委員會職權範圍

- (a) 於職訓局理事會會期以外，履行其職責；除必須由全體成員處理的職務外，代表理事會作出決策。
- (b) 於理事會下一次會議上匯報一切議決事項。
- (c) 初步審議職訓局的策略及發展計劃；制訂建議；檢討重要政策，並向理事會提出建議。
- (d) 代表理事會定期檢討職訓局工作。
- (e) 就理事會或其他委員會交付處理事宜，向理事會提供意見。
- (f) 審批每年預計收入 50,000,000 元或以下的新收費或調整收費建議。
- (g) 批核價值 50,000,000 元或以下的投標建議書，以及聘請顧問的建議。
- (h) 接受捐贈。
- (i) 接受撥款，用以推行特定教學及訓練計劃。
- (j) 批核增設薪點 A3 以下首長級職位及有關委任建議，包括正常退休年齡過後的延任。
- (k) 如薪點 A3 以下首長級人員違反紀律，裁定處分方式，包括通過解僱有關人員。
- (l) 裁決薪點 B34 或以上人員的紀律處分上訴。

職訓局常務委員會的成員由職訓局理事會委任。常務委員會共有至多 10 名職訓局理事會成員 (包括理事會主席、理事會副主席、職訓局執行幹事、理事會轄下各功能委員會的主席及其他理事會成員) 和 1 名職訓局員工選任委員。如有必要，可額外委任不多於 3 名外界成員作為委員會顧問。

資料來源：職訓局的記錄

職訓局產業管理委員會職權範圍

- (a) 就職訓局物業及有關建設工程制訂政策方案，供理事會及常務委員會審議。
- (b) 就建築物的購置、租借、興建、改建及維修，以及覓地興建新校園及教學中心等事宜，向理事會及常務委員會提供意見。
- (c) 就建設工程的合約管理事宜，包括按財務規則所定限額(最高為 10,000,000 元) 委聘建築及工程顧問，向理事會及常務委員會提供意見。
- (d) 審批設計草圖及建築預算。
- (e) 批出財務規則所定限額內的工程標書(上限為 10,000,000 元；2,000,000 元以上標書須委員一致通過)。
- (f) 審閱工程標書，提交常務委員會或理事會通過。
- (g) 有需要時成立小組委員會。

職訓局產業管理委員會的成員由職訓局理事會委任。產業管理委員會有 6 至 10 名成員，其中至少三分之二必須為職訓局理事會成員。委員會的成員包括政府建築署署長或其代表，以及 1 名職訓局員工選任委員。

資料來源：職訓局的記錄

調景嶺校園發展工程督導委員會職權範圍

- (a) 督導和監督設計學院和專教院 (李惠利分校) 新校園的設計和建造工作。
- (b) 就優化設計和控制成本的方案提供意見。
- (c) 監察進度和確保工程適時完成。
- (d) 監察工程的預算管理工作，並為建築費用超支制定應變計劃。
- (e) 就建築工程進行期間出現的任何其他事宜提供意見。
- (f) 定期向職訓局產業管理委員會匯報。

督導委員會在產業管理委員會下設立，負責督導、監督和監察工程的進度。委員會的成員包括 1 名職訓局產業管理委員會成員、1 名校外成員、職訓局執行幹事及 5 名職訓局人員。

資料來源：職訓局的記錄

第 8 章

財經事務及庫務局
政府產業署

政府辦公室的提供及政府土地的使用情況

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

政府辦公室的提供及政府土地的使用情況

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.13
審查工作	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：政府自置辦公室的提供	2.1
一般用途聯用辦公大樓的規劃	2.2 – 2.8
審計署的建議	2.9
政府的回應	2.10
重置灣仔政府綜合大樓辦公室	2.11 – 2.24
審計署的建議	2.25 – 2.26
政府的回應	2.27 – 2.29
第 3 部分：政府租用辦公室的管理	3.1
租用辦公室及退租	3.2 – 3.16
審計署的建議	3.17 – 3.18
政府的回應	3.19 – 3.21
把租用的辦公室遷離商業中心區	3.22 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26

	段數
第 4 部分：政府土地的使用情況	4.1
找出未盡其用的政府土地作充份發展	4.2 – 4.16
審計署的建議	4.17 – 4.18
政府的回應	4.19 – 4.21
使用空置或未盡其用的部門專用樓宇	4.22 – 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28 – 4.29

附錄	頁數
A：政府產業署：組織圖 (2017 年 7 月)	67
B：產業策略小組的職權範圍	68
C：推行 3 項政府辦公室大樓工程計劃所需時間比較	69
D：產業策略小組監察的其他重新發展個案 (2017 年 6 月)	70

政府辦公室的提供及政府土地的使用情況

摘要

1. 根據財經事務及庫務局(財庫局)的政策指示,政府產業署(產業署)負責就獲取、分配和管理政府自置及租用的辦公室為各決策局/部門提供行政支援服務。產業署的職能也包括藉檢討現有用途,盡量發揮政府土地的發展潛力。截至2016年12月,產業署管理1 023 110平方米辦公室,包括一般用途聯用辦公大樓(聯用大樓)和私人發展項目內715 059平方米的政府自置辦公室,以及308 051平方米的租用辦公室。至於7 348 976平方米專門建造,以供一個或多個決策局/部門執行專門職能及/或作辦公室用途的部門專用樓宇,則根據財庫局制訂的《政府產業管理及有關事務規例》由相關的決策局/部門管理。於2016-17年度,產業署兩個綱領(即“獲取及分配產業”和“產業的使用”)的開支為7.857億元。產業署及相關決策局/部門租用辦公室的租金開支為9.6億元。審計署最近就產業署在政府辦公室的提供及政府土地的使用情況方面的工作進行審查,以找出可予改善之處。

政府自置辦公室的提供

2. **有需要規劃更多聯用大樓** 政府的辦公室可以透過工務計劃興建、直接購置、在私人發展的地契條款下提供,或從私人物業市場租用。政府的產業政策是盡量把辦公室設於自置樓宇,因為此舉較租用辦公地方更具成本效益,而且對租住權有所保障。根據產業署的管制人員報告,租用的辦公室由2006年的271 461平方米增加13%至2016年的308 051平方米,同期產業署轄下的自置辦公室則由717 679平方米減少0.4%至715 059平方米,主要原因是聯用大樓的數目由50幢減少至46幢。受拆卸聯用大樓影響的辦公室已重置到新的部門專用樓宇或租用辦公室。根據各決策局/部門向產業署提交的2016年按年進行的辦公室使用檢討報表,2017-18至2021-22年度有168個新辦公室要求,所需面積共94 921平方米。雖然當中50 462平方米可以透過騰出預計過剩的辦公室提供,但仍有短缺44 459平方米。根據產業署對新辦公室要求的評估,或有需要物色土地,以應付共29 591平方米的辦公室需求。然而,除了現正規劃/興建主要用作重置灣仔政府綜合大樓辦公室(見下文第3段)的3幢新聯用大樓外,並沒有規劃其他新聯用大樓。產業署需要採取措施,包括規劃更多聯用大樓,以應付各決策局/部門的額外辦公室需求(第2.2及2.4至2.8段)。

摘要

3. **需要監察重置灣仔政府綜合大樓辦公室的進度** 政府在 2008-09 年度《財政預算案演詞》宣布搬遷灣仔政府綜合大樓的政府辦公室(現提供合共 175 000 平方米的樓面面積供 28 個決策局／部門及司法機構共約 1 萬名人員使用)，此舉會騰出商業中心區的土地，以滿足甲級辦公室的需求。要落實搬遷工作，當局須興建 9 幢重置大樓。財庫局自 2014 年 9 月開始向財政司司長辦公室提交按季進度報告，監察搬遷工作。按照 2017 年 3 月的進度報告，灣仔政府綜合大樓的整體搬遷工作，估計最快在 2025-26 年度完成。比較 2014 年 9 月報告的重置樓宇項目暫定建造時間表與 2017 年 3 月報告的情況，有 6 個重置樓宇項目延誤，主要因為項目範圍改變以滿足地區需要、技術上的限制，以及尋求撥款批准所需的時間。此外，灣仔法院的搬遷工作尚在規劃，並未有預計完成日期。財庫局需要與產業署和建築署合作，密切監察 9 個重置樓宇項目的推行情況，以確保按時完成(第 2.11、2.15 及 2.16 段)。

4. **推行西九龍政府合署(西九合署)工程計劃需時甚久** 在 9 個重置樓宇項目當中，油麻地西九合署項目早於灣仔政府綜合大樓搬遷計劃在 2008 年公布之前已在進行。2002 年就西九合署進行的規劃，旨在重置受建造路政署中九龍幹線影響位於油麻地的 4 幢政府樓宇，以及配合停止租用位於不同地區的辦公室。路政署在 2006 年 12 月決定檢討中九龍幹線的走線方案後，西九合署工程計劃一度暫緩進行。隨着 2008 年 1 月和 2010 年 6 月中九龍幹線設計修訂後，4 幢政府樓宇中有兩幢無須因中九龍幹線工程計劃而拆卸，原先在西九合署預留的辦公室，可被撥作重置灣仔政府綜合大樓的辦公室。在獲得立法會財務委員會批准撥款 47.425 億元後，西九合署的合約於 2015 年 7 月批出，預計於 2019 年年初完成。審計署審查需時甚久推行的西九合署工程計劃，發現下述可汲取教訓之處(第 2.18 至 2.20、2.22 及 2.23 段)：

- (a) **需要考慮為停止租用辦公室而提前進行部分西九合署工程計劃** 2006 年 12 月，建築署得悉中九龍幹線顧問研究會檢視重置 4 幢政府樓宇的需要，遂告知產業署不能按計劃繼續進行西九合署工程。然而，西九合署一個重要部分(以面積計算為 44%)擬用作提供新辦公室和配合停止租用位於不同地區的辦公室，而與中九龍幹線工程計劃無關，實可以獨立推展。分階段建造西九合署的做法已於 2005 年 8 月被視為實際可行。儘管分階段建造的方法或會導致較高成本，但提早自置新辦公室及停止租用辦公室，可以節省租金開支。產業署在 2006 年決定押後整項西九合署工程計劃以待中九龍幹線顧問研究得出結果，但沒有記錄顯示產業署就此決定曾為分階段推行西九合署工程計劃進行成本效益分析。結果，中九龍幹線工程計劃的重置需求在 2010 年(3.5 年後)才有定案。其後經規

摘要

劃作重置用的辦公室用戶又有轉變，使西九合署工程計劃的施工日期再延後逾 1 年。與此同時，預計建造成本已由 2005 年 7 月的 15.57 億元增加至 2011 年的 41.99 億元，增幅為 170%。事實上，分階段建造方法在 2010 年獲得採納，以解決因鐵路項目導致較遲接收部分工地範圍的問題 (第 2.20(a) 及 2.23(a) 段)；及

- (b) **需要在較早階段進行公眾諮詢** 根據建築署發出的《項目管理手冊》，在完成技術可行性研究後，項目小組按照獲通過的技術可行性研究製備大綱圖時，應預留充足時間進行公眾諮詢工作，包括有需要時在較早階段協調及支援委託部門進行公眾諮詢工作，以及適時協助解決公眾的反對意見。西九合署工程計劃以設計及建造項目方式推行。建築署在 2011 年 8 月完成經修訂的技術可行性研究報告後，西九合署工程計劃已經準備就緒，可進行公眾諮詢。然而，產業署在 2013 年 4 月才展開公眾諮詢工作，並經進一步諮詢以處理區內關注的問題後，至 2013 年 12 月才得到區議會支持 (第 2.23(b) 段)。

5. **為灣仔政府綜合大樓的兩個用戶物色重置用地需時甚久** 自 2008 年起，規劃署致力物色合適用地，以重置灣仔政府綜合大樓的辦公室，而產業署也聯同受影響的用戶，就已物色的用地進行配對工作。在 28 個受影響的決策局／部門及司法機構當中，為渠務署的辦公室及灣仔法院物色重置用地需時最長 (即分別在 2014 年及 2016 年) 才能定案。審計署審查該兩宗個案，發現可汲取教訓之處 (第 2.24 段)：

- (a) **需要探討用地的剩餘發展潛力** 產業署自 2008 年起與渠務署商討多個地點，以重置渠務署的辦公室。渠務署在 2014 年建議在該署其中一個污水泵房用地興建部門專用樓宇，在 2015 年此舉證實技術上可行，既可滿足該署的重置需要，又可地盡其用。產業署在日後規劃重置政府辦公室樓宇時，應參考此良好案例，並要求所有受影響的用戶檢視能否以現時佔用地方的剩餘發展潛力滿足其辦公室需求 (第 2.24 段個案一)；及
- (b) **需要諮詢用戶有關主要規劃假設／參數以估計可達到的樓面面積** 產業署早於 2008 年協助司法機構物色西營盤的前西區已婚警察宿舍用地以搬遷灣仔法院，但直到 2012 年才察覺，該署在估算可達到的總樓面面積時，是以現時灣仔法院的樓層高度 4.5 米為基礎，因而有別於現行法院設計標準 7 米樓層高度所估算的面積。有關用地覆蓋率也少於假設的 100%。結果，擬議的西營盤用地不適

摘要

合用作重置灣仔法院，而須再次物色用地。審計署認為，在日後協助用戶物色辦公室重置用地時，產業署有需要及早諮詢用戶及工程部門的意見，了解規劃假設／參數，以便估計可達到的總樓面面積／淨作業樓面面積，從而確保擬議的用地可全面滿足有關用戶的辦公室及運作需要(第 2.24 段個案二)。

政府租用辦公室的管理

6. 根據《政府產業署手冊》，租用辦公室旨在配合短期、迫切、有地域限制的辦公室需求或特定運作需求。在揀選租用物業時，應優先考慮租金低廉的合適物業(第 1.9 及 3.2(a) 段)。

7. **高價的租約** 審計署把 170 份租約的租金與差餉物業估價署(估價署)就相關地區／辦公室級別／租約期編制的私人辦公室樓宇平均每月租金比較，發現 60 份(35.3%)租約的租金較平均租金為高。基於估價署編制的平均租金只作一般參考用途，審計署在租金較估價署編制的平均租金高逾 40% 的 6 份租約中選出 3 份，以審查在訂立／續訂這些租約(租約 A、B 及 C)時的特定情況(第 3.4 段)：

- (a) **沒有就租約 A 及 B 把拒絕／不推薦物業選項的理由記錄在案** 2014 年 3 月，勞工及福利局(勞福局)告知產業署，在 2014 年 7 月將需要為大約 500 名員工增設面積約為 4 800 平方米的新辦公室，以應付一項新增社會福利計劃的行政工作，該辦公室最好位於東九龍。在地產代理協助下，產業署在 2014 年 4 月找到兩個辦公室物業選項，供勞福局考慮。勞福局選擇了位於觀塘租金較低的物業，而產業署在 2015 年 2 月當勞福局就新計劃獲得撥款後與其業主簽訂 5 份租約(包括租約 A 及 B)。審計署留意到，地產代理也曾在 3 個地區(包括觀塘)物色到另外 7 個租金相若或較低的辦公室供產業署考慮，但產業署沒有按規定存檔，記錄拒絕或不推薦這些物業選項供勞福局考慮的理由(第 3.5 段)；及
- (b) **在行使租約 C 的續租權之前沒有探討其他租金較低的物業** 自 2003 年起，土木工程拓展署一直按照租約 C 租用一個位於觀塘的乙級辦公室樓宇內，面積為 1 099 平方米的辦公室，租約在 2006 年 7 月至 2015 年 7 月期間續訂 4 次，每次為期 3 年，以待辦公室遷往西九合署。審計署發現，租約 C 的每月租金自 2006 年起大幅上

摘要

升，與估價署編制的尖沙咀(商業中心區)及油麻地／旺角的乙級辦公室平均每月租金水平相若，並高於九龍灣／觀塘同級辦公室的租金。審計署發現，在2009年7月續訂租約之前，土木工程拓展署辦公室的裝修費用已在6年租用期後全部攤銷。然而，沒有記錄顯示，產業署於2009年1月通知業主有意按有待協定的租金在2009年7月續訂租約C之前，曾探討其他租金較低的物業。根據產業署在2009年5月就與業主商議租金而擬備的估價報告，產業署在2009年1月於鄰近的新落成甲級辦公室樓宇租用4 533平方米辦公室，每月租金為每平方米157.5元，比租約C其時的每平方米275元月租低43%。然而，就在2009年7月以每平方米293元月租續訂租約C之前不考慮該鄰近租金較低的辦公室，並沒有文件交代原因(第3.2及3.6段)。

8. **需要改善停止租用辦公室的安排** 因應政府把辦公室設於自置樓宇的產業政策，產業署在有機會時會藉退租把決策局／部門遷離所租用的辦公室。審計署揀選了兩個計劃退租的個案進行審查，並發現可予改善之處(第1.11及3.11段)：

- (a) **租約D的退租計劃沒有落實** 自2003年12月起，社會福利署(社署)的4個組別一直接租約D租用一個位於九龍灣的甲級辦公室樓宇內其中4層合共5 243平方米辦公室。產業署在2006年邀請社署把該4個組別遷往一新聯用大樓(2015年落成)，但在2008年，產業署證實只可搬遷3個組別(中央個案記錄貯存室除外)。2012及2013年，有見個案記錄持續增加，社署向產業署提議把中央個案記錄貯存室遷往成本較低的辦公室(沒有要求指定地點)。產業署拒絕社署的建議，認為其九龍灣辦公室的租金處於低水平。社署的3個組別在2015年年中搬遷後，其九龍灣辦公室的76%面積由中央個案記錄貯存室及24%的面積由社署兩個其他組別使用。2015年12月，租約D再續訂(每月租金為每平方米265元)。審計署從產業署的記錄得知，有其他決策局／部門以較低月租租用物業作貯存用途，由每平方米94元至147元不等。產業署需要以更具成本效益的方法，滿足決策局／部門沒有地域限制的貯存需求(第3.12至3.14段)；及
- (b) **租約E和F的兩個租用物業空置** 2013年，勞工處的兩個組別納入一個搬遷計劃，於2017年首季遷往政府自置物業，該等組別當時按租約E和F租用鰂魚涌的辦公室樓宇，辦公室面積分別為344平方米和159平方米。產業署在2014及2015年就租約E和F

摘要

商議續租時嘗試加入終止條款，但未能成事，因此續租期固定為 3 年(分別至 2017 年 11 月和 2018 年 5 月)。審計署留意到，勞工處該等組別在 2017 年 3 月搬遷後，所租用的物業一直空置。雖然搬遷時間表在 2016 年 10 月已經確定，但直至 2017 年 5 月產業署才邀請決策局／部門申請使用租約 E 的空置辦公室。由於只獲短時間通知，使用期短促，沒有決策局／部門表示有意使用。至於租約 F 的空置辦公室，勞工處在 2016 年 10 月通知產業署會有另一個組別使用。然而，審計署曾實地視察，發現直至 2017 年 8 月底該辦公室仍然空置(第 3.15 及 3.16 段)。

政府土地的使用情況

9. **找出未盡其用的政府土地作充份發展** 按照政府的土地政策，政府土地須盡量發展或用作最佳用途。2010 年 11 月，政府以針對性的方法找出未盡其用的政府土地，由產業署和規劃署分別進行土地使用檢討和規劃評估。在找出的土地上有任何重新發展建議，並會提交跨決策局／部門的產業策略小組，以供審批和監察進度(第 1.13 及 4.2 至 4.4 段)。

10. **需要記錄揀選土地的理據** 在 2016 年的土地使用檢討後，產業署在 2016 年 7 月向規劃署轉介 28 幅土地作規劃評估。經參考規劃評估的結果後，產業署選出 15 幅土地審視，最終在 2017 年 9 月揀選出 4 幅土地優先作進一步處理，但並沒有記錄揀選理據。產業署有需要把揀選土地進行土地使用檢討的理據記錄在案(第 4.11 至 4.13 段)。

11. **需要就揀選土地進行土地使用檢討定立先後次序** 截至 2017 年 8 月，有 1 569 幅土地有待產業署進行土地使用檢討。基於每年只有 85 幅土地獲選進行檢討，要完成這批土地的檢討工作，需時甚久。產業署需要在揀選發展潛力較佳的土地以作檢討和跟進行動方面定立先後次序(第 4.14 段)。

12. **需要物色工程項目倡議部門以推展重新發展建議** 2011 至 2015 年土地使用檢討中產業署找出的 18 幅未盡其用的政府土地，有 14 幅獲產業策略小組通過作重新發展用途。截至 2017 年 6 月，該 14 幅土地中有 1 幅已騰出作重新發展、11 幅正在進行規劃、2 幅列為優先次序較低。審計署就正在規劃的 11 幅土地當中 1 幅土地進行個案研究，發現康樂及文化事務署(康文署)正用

摘要

作存放博物館藏品的前實驗室(樓面面積 2 500 平方米)可供重新發展,為康文署和其他決策局/部門提供 18 300 平方米樓面面積。然而,截至 2017 年 9 月,即產業策略小組在 2015 年通過重新發展該前實驗室後兩年,仍未決定工程項目的倡議部門。重新發展建議也取決於期間為康文署的博物館藏品找到重置土地。產業署有需要就物色工程項目倡議部門尋求產業策略小組的指引,並從速協助康文署物色重置博物館藏品的土地(第 4.8 及 4.9 段)。

13. **土地於 1990 年收購後仍沒有決定是否推行擬議道路工程計劃** 截至 2017 年 6 月,產業策略小組也監察 11 幅由規劃及土地發展委員會及產業策略小組委員轉介的有潛力土地。審計署就 11 幅土地當中的 1 幅進行個案研究,發現政府在 1990 年收購一幢樓高 4 層的貨倉,自 2008 年起一直空置。根據 1983 年的交通研究,擬議的葵涌環迴路的首選方案需收回該貨倉用地。1987 年,該貨倉業主反對擬議的道路工程項目,並表示計劃重新發展該幅土地。1990 年,政府透過與貨倉業主換地收購該貨倉用地。由 1991 至 2007 年,由於道路工程未有計劃,產業署把貨倉出租。然而,其後因該貨倉過於殘舊,難以用作短期用途,因此一直空置,截至 2017 年 8 月已為時約 10 年。在 1990 年因擬議道路工程而收購貨倉,但經過約 26 年仍沒有決定是否推行擬議道路工程計劃,情況並不理想。產業署表示,該幅土地未有盡用,如改劃作“工業”用途,最高地積比率可由 3 倍修訂至 9.5 倍。運輸及房屋局需要求運輸署檢討,從交通規劃角度而言現時是否仍需要推行該道路工程,如無需要,應盡快交回土地作其他用途(第 4.10 段)。

14. **政府產業資訊系統記錄遺漏和不符之處** 產業署在 2000 年開發電腦化政府土地數據庫,並在 2013 年將之整合為政府產業資訊系統。儘管政府產業資訊系統有助於找出未有盡用的土地,但審計署抽樣檢查顯示記錄有遺漏和不符之處。例如遺漏 1 項不能使用物業的相關土地及樓宇記錄、8 項物業/樓宇的土地資料,以及沒有更新部分政府土地的狀況。產業署有需要採取措施,確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的(第 4.15 及 4.16 段)。

15. **空置或未盡其用的部門專用樓宇** 產業署每半年一次,向產業策略小組報告個別決策局/部門轄下部門專用樓宇是否存在空置或未盡其用的物業(即物業的提供超乎所需)。根據產業署 2017 年 4 月的進度報告,截至 2017 年 2 月,在部門專用樓宇內的空置或未盡其用的物業有 27 項,包括 1 間樓面面積為 6 852 平方米的前中學校舍,以及樓面面積各不足 500 平方米的 26 幢建築物(大多是位置偏遠的空置職員宿舍)(第 4.23 段)。

摘要

審計署的建議

16. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議政府應：

- (a) 採取措施，包括規劃更多聯用大樓，以應付各決策局／部門的額外物業需求(第 2.9 段)；
- (b) 密切監察用以搬遷灣仔政府綜合大樓的 9 個重置樓宇項目的推行情況，確保按時完成(第 2.25 段)；
- (c) 在日後推行聯用大樓工程項目時，遇有新發展情況而影響項目的某些可分開處理部分的進度，當即進行成本效益分析，以評估推展項目的可能方案(第 2.26(a)(i) 段)；
- (d) 在日後就重置政府辦公樓宇進行規劃工作時，審慎檢討，研究能否以受影響用戶現有的物業滿足其需求(第 2.26(b)(i) 段)；
- (e) 為租用辦公室而揀選處所時，記錄拒絕／不推薦物業選項的理由(第 3.17(a)(i) 段)；
- (f) 行使續租權之前，探討其他租金較低的合適物業，並記錄這方面決定的原因(第 3.17(a)(ii) 段)；
- (g) 以更具成本效益的方式，滿足各決策局／部門沒有地域限制的貯存需求(第 3.17(b) 段)；
- (h) 改善租用辦公室的搬遷規劃(第 3.17(c) 段)；
- (i) 就揀選政府土地作土地使用檢討的理據備存記錄(第 4.17(b) 段)；
- (j) 採取措施，確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的(第 4.17(d) 段)；及
- (k) 提醒相關決策局／部門根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定，設法善用 27 項位於部門專用樓宇的空置或未盡其用的物業(第 4.27(a) 段)。

政府的回應

17. 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，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 財經事務及庫務局(財庫局)對政府產業管理事務負有政策責任，並且是負責發出及修訂《政府產業管理及有關事務規例》的主管當局。按照財庫局的政策指引，政府產業署(產業署——註 1)負責就獲取、分配和管理政府自置及租用的辦公室為各決策局／部門提供行政支援服務。產業署由政府產業署署長掌管，主要職能包括：

- (a) 藉興建、購置或租用以滿足政府對辦公室的需求；
- (b) 向用戶分配適合的辦公室，訂立分配面積及家具的標準；及
- (c) 藉檢討現有用途和鼓勵聯用發展，盡量善用政府土地的發展潛力。

1.3 產業署的運作職能由 5 個職能部別執行。租售編配部負責藉興建、購置或租用以獲取辦公室；分配辦公室予各決策局／部門使用；以及停止租用辦公室。土地應用部負責檢視一切關於善用專門劃作政府、機構或社區用途的土地資源事宜，以及出租過剩的政府物業。產業署的組織圖載於附錄 A。

1.4 根據管制人員報告，產業署兩個綱領，即“獲取及分配產業”和“產業的使用”(註 2)，在 2016–17 年度的開支共 7.857 億元。截至 2017 年 3 月，兩個綱領下的工作涉及 163 名人員。

政府自置辦公室的提供

1.5 根據《政府產業管理及有關事務規例》，產業署的其中一項目標是監察政府短期和長期的辦公室需求，並以經濟及具成本效益的方法滿足該等需求，

註 1：產業署在 1990 年 4 月成立，從當時的布政司署、屋宇地政署及差餉物業估價署接手負責與政府物業事宜有關的各方面工作。

註 2：“產業的使用”綱領涵蓋土地的使用及過剩宿舍的處置。這次審查工作沒有包括過剩宿舍的處置，因為這已在有關“過剩宿舍的管理”的審查工作中涵蓋，審查結果載於 2014 年 4 月發表的《審計署署長第六十二號報告書》第 1 章。

一般的做法是使用政府自置物業，並於需要時，輔以租用物業。如辦公室短缺，相關的決策局／部門可申請分配物業，並呈交面積分配列表，向產業署述明要求，以便批核和採取跟進行動。如不能藉分配現有物業滿足對辦公室的額外需求，則視乎有沒有可用撥款，以下列替代方法之一提供辦公室：

- (a) **藉工務計劃興建** 就一般用途聯用辦公大樓(聯用大樓)而言，產業署會擔任協調角色，尋求撥款興建大樓並向用戶部門分配辦公室。至於部門專用樓宇(註3)，倡議者／用戶部門／主要部門(如屬多用戶部門專用樓宇)負責就所需地方尋求撥款，以及用於營運和維持新設施的經常及其他開支。倡議者／用戶部門須就部門專用樓宇的地點、樓面面積和運作需要提供理據(註4)；
- (b) **直接購置** 如政府自置辦公室不能符合迫切和長遠的辦公室需要，而租用或興建又不是可行的替代方案，則可藉購置私人發展項目以獲取辦公地方。如須購置辦公室，倡議者／用戶部門須負責藉工務計劃的程序尋求撥款批准；
- (c) **藉批地條款在私人發展項目提供** 由地政總署在賣地、批地或換地時加入批地條款，或由規劃署在核准規劃大綱中列明要求，在私人發展項目提供政府、機構或社區設施(例如社會福利設施和政府辦公室)，以滿足政府部門的需要；及
- (d) **租用物業** 政府用戶的辦公室需求如屬短期、迫切或有地域限制，又或並沒有自置物業可用，或在技術上或經濟上購置和興建屬於較不可行的替代方案，則可向房屋委員會或私營機構租用物業，以滿足此等需求。

1.6 截至2016年12月，產業署管理1 023 110平方米辦公室，包括715 059平方米聯用大樓和私人發展項目內的政府自置辦公室，以及308 051平方米的租用辦公室。至於7 348 976平方米專門建造，以供一個或多個決策局／部門執行專門職能及／或作辦公室用途的部門專用樓宇，則由相關決策局／部門管理(見第1.5(a)段註3)。圖一顯示配合決策局／部門辦公室及運作需要的

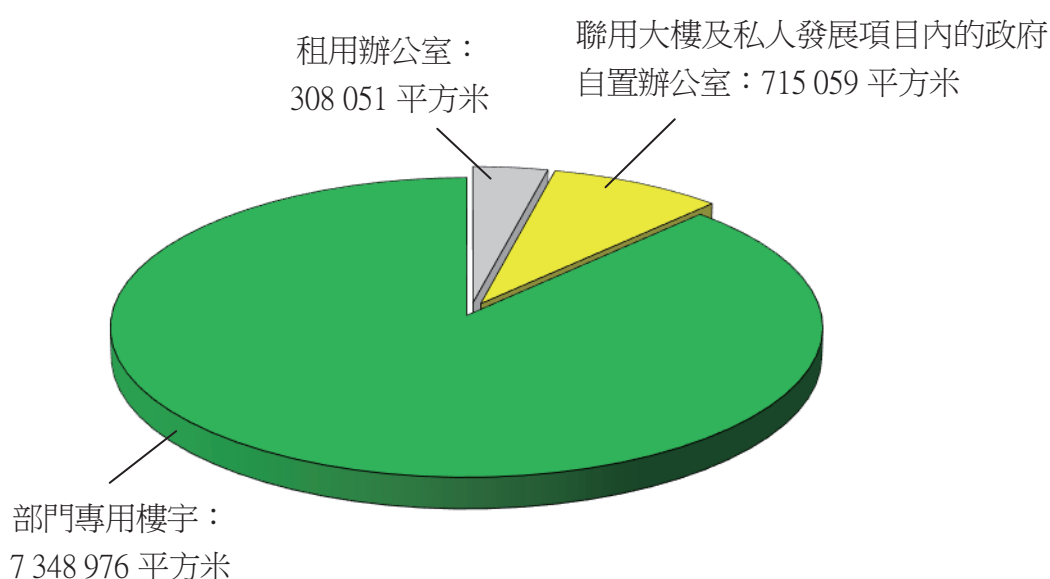
註3：部門專用樓宇是用作滿足相關決策局／部門的政策目標及／或運作需要的樓宇(例如部門總部的獨立樓宇、法院、警署、圖書館、博物館、診所、大會堂及社區中心)及構築物(例如污水處理廠)。儘管這些樓宇一般只供單一部門使用，以履行特定功能及／或作辦公室用途，但有時可容納超過一個部門(例如政府總部)，並在這情況下稱為多用戶部門專用樓宇。

註4：部門專用樓宇的面積分配列表由產業檢審委員會審核，該會由建築署助理署長擔任主席，成員包括財庫局和產業署的代表。

各類政府物業。在2016–17年，租用辦公室的租金開支為9.6億元(見第3.2(a)段註19)。這次審查工作主要集中於產業署管理的政府辦公室。

圖一

配合各決策局／部門辦公室及運作需要的
政府物業種類
(2016年)



資料來源：審計署對產業署記錄的分析

附註：產業署沒有就部門專用樓宇內的辦公地方面積備存記錄。根據相關決策局／部門就其部門專用樓宇的分類，截至2017年4月，屬於辦公室用途的部門專用樓宇的面積約為872 600平方米。

1.7 **按年進行的檢討及預測** 根據《政府產業管理及有關事務規例》，各決策局／部門應每年檢視是否需要繼續使用獲分配位於政府自置及租用辦公室的所有辦公地方。各決策局／部門須先行作出內部安排，理順空間，探討所有可以節省空間的方法，在地盡其用後，如仍需要額外的辦公室，才提出要求。根據按年進行的辦公室使用檢討，各決策局／部門須就額外的辦公地方需求及過剩辦公地方提交報表(不包括部門專用樓宇，該等樓宇另行在每年的資產保管報表工作中匯報——註5)。在進行周年報表工作時，各決策局／部門只須報

註5：這項工作的目的，包括報告各決策局／部門在財政年度結束時為提供公共服務所動用屬政府擁有的建築物的非財務資料(以面積計算)，這些資料與政府按應計制編制的帳目一併發表。各決策局／部門須向庫務署確認所控制的資產清單，如有過剩的部門專用樓宇地方，便須告知產業署。

告面積超過 50 平方米的過剩辦公室，而有關物業可能須交還產業署；產業署也建議在可行情況下，提交有關理順物業使用或把設施集中於一處的提議，以節省開支。產業署繼而進行協調，編制部門對額外辦公地方需求的每年預測，以供規劃用途。按照《政府產業管理及有關事務規例》，如政府物業超出所需，但又未能在政府內部改作其他長遠用途，有關決策局／部門便應考慮採取其他適當措施，善用過剩的政府物業，包括在政府內部作其他短期用途，進行商業項目及直接出租。產業署會嘗試物色其他政府用戶。根據產業署 2016 年的工作報告，辦公室的佔用率一直維持在 99.9%。

1.8 除了配合額外辦公室的需求，也須不時提供新的自置辦公室，以便推行政府下述政策措施：

- (a) **遷離高價值地區** 1994 年，當時的庫務局就一般辦公室的地點發出備忘錄，說明政府的政策是把一般辦公室（即對地點沒有特定要求）由香港島和九龍的高價值地區分散到其他公共交通便利而物業價值較低的地區。政府在考慮搬遷政府辦公室時，會考慮各決策局／部門的運作需要、對提供公共服務的影響和成本效益等多項因素；
- (b) **騰出商業中心區（註 6）用地以發展甲級辦公室** 財政司司長在 2008–09 年度的《財政預算案演詞》中表示，根據發展局及規劃署於 2007 年發表的《香港 2030：規劃遠景與策略》，政府應在商業中心區內物色更多用地作發展甲級辦公室（註 7）之用，以便持續促進經濟發展。政府會研究把位於灣仔海傍的 3 幢政府辦公大樓（即灣仔政府大樓、入境事務大樓和稅務大樓）（下稱“灣仔政府綜合大樓”）遷至其他地區，以騰出商業中心區的土地。灣仔政府綜合大樓的樓面面積為 175 000 平方米，為 28 個決策局／部門及司法機構合共約 1 萬名員工提供辦公地方。根據 2017 年完成，以為持續進行的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》研究提供資料的《檢討甲級寫字樓、商貿及工業用地的需求》顧問研究估計，在 2013 年商業中心區甲級辦公室總樓面面積（註 8）短缺約為

註 6：就發展局及規劃署於 2007 年公布的《香港 2030：規劃遠景與策略》而言，商業中心區指中環、灣仔、上環、銅鑼灣、尖沙咀和西九龍填海區內的商貿地帶。

註 7：根據差餉物業估價署出版的《香港物業報告》，甲級辦公室有以下特點：新型及裝修上乘、間隔具彈性、整層樓面面積廣闊、大堂與通道裝潢講究及寬敞、空氣調節系統完善、設有良好的載客升降機設備、專業管理，以及普遍有泊車設施。

註 8：總樓面面積為建築物外牆以內面積，連同建築物內露台的面積，以及建築物外牆的厚度。

140 000 平方米，在 2041 年短缺量會增加至 1 060 000 平方米。2017 年 7 月，發展局局長表示，政府會繼續落實策略規劃建議，包括把不必設於商業中心區而佔用私人辦公室空間的政府辦公室或政府樓宇遷離，以便騰出商業中心區的空間；及

- (c) **提供更多會議及展覽活動設施** 香港特別行政區行政長官於 2017 年 10 月的《施政報告》公布：
 - (i) 拆卸重建香港會議展覽中心毗鄰的灣仔政府綜合大樓，改建連結成為可互相通達和連成一體的會議展覽中心新翼；及
 - (ii) 新會議展覽中心上層可建酒店，作為會議展覽活動相關設施，也可建甲級辦公大樓，增補市場不足。

根據按年進行的辦公室使用檢討 (見第 1.7 段)，各決策局／部門須就商業中心區辦公室提交報表，當中應報告其在商業中心區的辦公室可否遷至其他地區，如不能遷往商業中心區以外的地區，則須提出理據。

租用辦公室及退租

1.9 **租用** 根據《政府產業署手冊》，租用辦公室的目標如下：

- (a) 配合短期、迫切、有地域限制的辦公室或特定運作需要；及
- (b) 為政府租用物業時，盡力達成整體上最有利的交易 (即按承諾取得低於實際淨市面租金 5% 的租金水平)。

1.10 **揀選物業** 在決定租用私人物業後，租售編配部會：

- (a) 找尋地點，物色能最具成本效益地滿足用戶要求的物業；
- (b) 視察及評核目標物業的合適程度，並徵詢委託部門和建築署的意見；
- (c) 對物業進行估值，以評核業主要求的租金是否合理，並為議價訂立租金上限，以及審議要求的服務費是否可接受；及
- (d) 商議租金安排、審議及執行租約協議。

1.11 **退租** 政府的產業政策是把辦公室設於自置物業，減少依賴租用物業。產業署表示，為減少租用商業樓宇的經常開支，該署一直把握時機，以退租方式，把租用物業的決策局／部門遷往自置物業。

政府土地的使用情況

1.12 在 1997 年的《施政報告》，政府公布新的土地使用措施：

- (a) 以主動及有系統的方法，規劃政府建築物的工程項目；
- (b) 透過建立全面的資料庫，以檢討政府土地現有及已規劃的用途；
- (c) 協助各政府部門檢討對用地的需求，協調用戶的聯用發展，以達到善用土地的目的；及
- (d) 制訂優先計劃，釋放及重新發展未盡其用的政府用地，包括每年加入數幅新土地的持續推展計劃。

1.13 2000 年，產業署設立政府、機構或社區用地電腦資料庫，該資料庫在 2013 年更新為政府產業資訊系統。2010 年政府採取針對性的策略，以找出未盡其用的政府土地，當中，產業署、規劃署及產業策略小組（註 9）擔當不同的角色。截至 2017 年 5 月，政府產業資訊系統的 3 794 幅土地當中，有 25 幅由產業策略小組監察。

審查工作

1.14 1997 年，審計署就“提供地方供政府使用”進行審查，結果載於 1997 年 10 月的《審計署署長第二十九號報告書》第 8 章。2004 年及 2008 年，審計署就“政府土地的使用情況”及“在政府物業進行商業項目和物業的使用”完成另外兩項審查，審查結果分別載於 2004 年 3 月的《審計署署長第四十二號報告書》第 10 章，以及 2008 年 3 月的《審計署署長第五十號報告書》第 2 章。2017 年 5 月，審計署就產業署在政府辦公室的提供及政府土地的使用情況方面的工作展開審查，審查工作集中於以下範疇：

註 9：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，成員包括產業署、發展局、財庫局、民政事務總署、建築署及規劃署的人員。產業策略小組的職權範圍載於附錄 B。

- (a) 政府自置辦公室的提供 (第 2 部分)；
- (b) 政府租用辦公室的管理 (第 3 部分)；及
- (c) 政府土地的使用情況 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.15 在審查工作期間，財庫局、發展局、運輸及房屋局、產業署、司法機構、建築署、政府統計處、土木工程拓展署、渠務署、路政署、地政總署、康樂及文化事務署(康文署)、勞工處、規劃署、選舉事務處、社會福利署(社署)和運輸署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：政府自置辦公室的提供

2.1 本部分探討政府自置辦公室的提供情況，並集中於下列方面：

- (a) 一般用途聯用辦公大樓的規劃 (第 2.2 至 2.10 段)；及
- (b) 重置灣仔政府綜合大樓辦公室 (第 2.11 至 2.29 段)。

一般用途聯用辦公大樓的規劃

2.2 **政府的產業政策** 財庫局表示，政府的產業政策，是盡可能把辦公室設於自置樓宇。正如第 1.5 段所述，政府辦公室可透過工務計劃興建、直接購置、在私人發展的地契條款下提供，或從私人物業市場租用。相比租用辦公地方，提供政府自置辦公室有多項好處：

- (a) 較具成本效益；
- (b) 對租住權有保障；及
- (c) 較能切合用戶的特別要求，尤其是須進行大規模而費用昂貴的裝修工程的用戶。

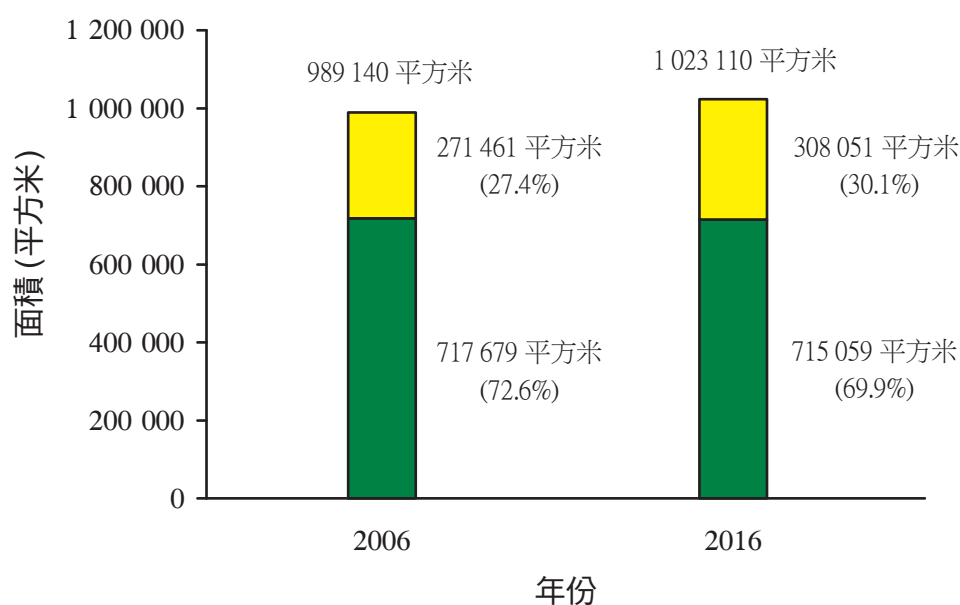
2.3 因應政府的產業政策，產業署負責滿足各決策局／部門短期及長期的辦公室物業需要，主要是利用政府自置辦公室 (例如聯用大樓)，如有需要，則輔以租用辦公室。

2.4 **增加租用辦公室** 在 1997 年的審查工作 (見第 1.14 段) 中，審計署對租用的辦公室由 1993–94 年度的 209 042 平方米，增加 28% 至 1997–98 年度的 268 000 平方米 (即佔辦公室總面積由 20% 上升至 23%) 表示關注。財庫局和產業署回應時表示，政府的政策是盡可能把用戶遷往自置物業。然而，多年來租用辦公室持續增加。根據產業署的管制人員報告，租用的辦公室由 2006 年的 271 461 平方米增加了 13%，至 2016 年的 308 051 平方米，同期該署轄下的自置辦公室則由 717 679 平方米減少 0.4% 至 715 059 平方米 (註 10)。結果，租用的辦公室佔全部辦公室的百分比，由 2006 年的 27.4% 上升至 2016 年的 30.1% (見圖二)。

註 10：產業署表示，匯報的政府自置辦公室並不包括各決策局／部門佔用及直接管理的部門專用樓宇。

圖二

產業署管理的辦公室中
租用辦公室面積增幅
(2006 至 2016 年)



說明： ■ 租用的辦公室
■ 產業署管理的政府自置辦公室

資料來源：產業署的記錄

2.5 審計署審查發現，產業署轄下的政府自置辦公室在 2006 至 2016 年期間減少，主要因為聯用大樓數目由 50 幢下降至 46 幢（註 11），導至辦公室面積減少約 6 700 平方米。儘管產業署通過購置／交換私人發展物業以及把過剩的自置物業（例如宿舍／度假屋）轉作辦公室／倉庫用途，獲取約 4 100 平方米額外辦公地方，抵銷部分減幅，但淨減幅仍有 2 600 平方米（6 700 平方米減去 4 100 平方米）。至於 2006 至 2016 年期間增加租用辦公室，產業署在 2017 年 9 月告知審計署，原因在於滿足服務擴展及推行新措施引致的額外辦公室需求。產業署預期，在已規劃的聯用大樓落成後，租用辦公室的面積會有所減少。

註 11：2006 至 2016 年期間，4 幢聯用大樓（即廣東道政府合署、中間道多層停車場大廈、前政府飛行服務隊總部大樓及觀塘政府合署）先後拆卸，1 幢聯用大樓（即工業貿易署大樓）出售，但建造的聯用大樓只得 1 幢（即工業貿易大樓）。因聯用大樓拆卸而遷出的辦公室已重置到新的部門專用樓宇（例如位於北角的海關總部大樓）或租用辦公室。

有需要規劃更多聯用大樓

2.6 根據各決策局／部門向產業署提交的 2016 年按年進行的辦公室使用檢討報表(見第 1.7 段)，審計署發現，2017–18 至 2021–22 年度的 5 年期內，有 168 個新辦公地方要求，所需面積共 94 921 平方米。雖然當中 50 462 平方米可以透過騰出預計過剩的辦公室(註 12)提供，但仍有短缺 44 459 平方米。

2.7 審計署留意到，產業署在 2017 年 7 月告知規劃署：

- (a) 已考慮手頭上各決策局／部門在按年進行的辦公室使用檢討提出的短期和中期(3 至 5 年內)物業要求，各決策局／部門沒有提出獨立物業用地申請；及
- (b) 已知會各決策局／部門，不會有長遠的政府自置處所可用，各決策局／部門需要視乎情況是否適當，向規劃署要求物色興建部門專用樓宇的用地，以滿足長遠的物業需求。就此，產業署提交一份載列 29 個要求的一覽表，所需的辦公室總面積為 29 591 平方米(註 13)，規劃署或需為此協助物色用地。產業署表示，該 29 個要求是從 2016 年按年進行的辦公室使用檢討報表(見第 2.6 段)的 168 個要求中篩選所得，依據的準則如下：
 - (i) 每項物業要求涉及超過 500 平方米；
 - (ii) 產業署對物業計劃沒有異議(例如把分散的辦公室搬到同一地方的計劃一般會被否決)；
 - (iii) 物業需求屬長遠性質；及
 - (iv) 尚未開始物色用地或長時間未能物色用地。

2.8 換言之，在 2017–18 至 2021–22 年度的 5 年期內，並沒有規劃新聯用大樓或部門專用樓宇，以滿足各決策局／部門的額外物業需求(29 591 平方米——

註 12：2016 年 10 月，產業署就按年進行的辦公室使用檢討向決策局／部門發出通函，要求提交報表。根據該通函，過剩辦公室包括可騰出的聯用大樓內的辦公室及或租用物業，而新辦公室需求只包括已獲有關政策局支持的需求。

註 13：3 幢將陸續興建的聯用大樓(即西九龍政府合署、庫務大樓及將軍澳政府合署)未能完全滿足額外地方需要，原因是該等聯用大樓主要用於重置灣仔政府綜合大樓的辦公室(見第 2.11 段)，只能為新的辦公室需求提供合共 8 200 平方米。

見第 2.7(b) 段)。產業署需要採取措施，包括規劃更多聯用大樓，以應付各決策局／部門的額外辦公室需求。

審計署的建議

2.9 審計署建議，政府產業署署長應採取措施，包括規劃更多聯用大樓，以應付各決策局／部門的額外物業需求。

政府的回應

2.10 政府產業署署長同意審計署的建議，並表示，產業署會繼續採取措施，興建新的聯用大樓及／或以第 1.5 段所述的其他方法，滿足政府對一般用途辦公室的需求。

重置灣仔政府綜合大樓辦公室

2.11 財政司司長在 2008-09 年度《財政預算案演詞》宣布，搬遷灣仔政府綜合大樓的政府辦公室，會騰出商業中心區的土地，以滿足甲級辦公室的需求(見第 1.8(b) 段)。灣仔政府綜合大樓的搬遷工作是規模龐大的計劃，因為該計劃涉及樓面面積合共 175 000 平方米，28 個決策局／部門和司法機構合共約 1 萬名人員。要落實搬遷工作，當局須興建 9 幢重置大樓(見第 2.15 段表一)。產業署表示，在規劃重置樓宇項目時，已顧及提供額外的地方設置社區設施，以及搬遷現時位於租用物業或政府用地的其他政府辦公室等因素，以善用土地及減少租金開支。

2.12 2008 年 3 月，產業署向受影響的用戶發出通函，要求回覆遷離灣仔政府綜合大樓後對辦公室的需求，以及對 7 個已物色的重置地點(3 個位於啟德，另外 4 個分別位於將軍澳、長沙灣、東涌及天水圍等地區)的選擇。2009 年 11 月，產業署就擬議的搬遷計劃完成研究報告。該報告提出：

- (a) 灣仔法院(包括區域法院、家事法庭、小額錢債審裁處及其他法院支援服務)在灣仔政府綜合大樓佔用 26 834 平方米淨作業樓面面積

(註 14)。雖然產業署及規劃署留意到，司法機構要求把灣仔法院遷至位於香港島的商業中心區，但已找到的兩幅用地，即西營盤的前西區已婚警察宿舍及前西區裁判法院用地，均位於商業中心區以外；及

- (b) 經諮詢相關用戶後，認為天水圍及東涌的用地較為偏遠及不適合。

2.13 **搬遷方法及分配原則** 2010年9月，產業署要求受影響的用戶提供最新的用地要求及面積分配列表。2012年4月，財庫局就用戶辦公室分階段遷離灣仔政府綜合大樓向受影響的用戶發出通函，說明：

- (a) **搬遷方法** 以循序漸進的方式，進行搬遷工作，在包括西九龍政府合署(西九合署——見第2.18段)在內的政府辦公室物業可供重置後，分階段搬遷灣仔政府綜合大樓的辦公室；
- (b) **分配原則** 產業署參照有關用戶在2008年給予產業署的回覆中選取的地點，並在考慮該等地點的樓面空間後，與有關的用戶處理分配地方的事宜，原則如下：
- (i) 提供前線服務的辦公室，將會較其他辦公室優先獲分配市區政府辦公樓宇用地；
- (ii) 基本上按照用戶辦公室現時在灣仔政府綜合大樓的樓面空間分配地方。如要求額外分配地方，則視乎理據及該等重置用地樓面空間的供應情況，或可予以考慮；
- (iii) 要求把現時並非位於灣仔政府綜合大樓的辦公室集中一處的要求(即把辦公室重置於同一地方)，一般不會獲得考慮，除非理由十分充分(例如因退租而節省開支或騰出位於高價地區的辦公室)，並須視乎重置用地是否有過剩樓面空間而定；及
- (iv) 為確保辦公地方盡可能得到善用，各用戶必須審慎檢討其辦公室用地需要，以及必須具備理據，才提出增加地方的要求；及

註 14：淨作業樓面面積指實際分配予用戶作預定用途的樓面面積。舉例而言，淨作業樓面面積不包括廁所、浴室和淋浴間、升降機大堂、樓梯間、公眾或共用走廊、樓梯井、自動梯和升降機槽、停車位、上落客貨區及機械機房等設施佔用的地方。

- (c) **未來路向** 產業署會分階段聯絡有關的用戶，商討搬遷工作的細節，包括重置建議、地方分配、所需的籌備工作，以及申請基本工程資源(見第 1.5(a) 段)的時間編排。各用戶須全力支持搬遷工作，展開所需的籌備工作，以便推展這項計劃。

2.14 **建議的 9 個重置項目** 截至 2013 年 5 月，除渠務署及司法機構外，產業署已經擬備 27 個決策局／部門的搬遷計劃，並提出 7 個新的重置樓宇項目(見第 2.15 段表一項目 1 至 7)。2014 年 5 月，渠務署向產業署提議興建新的部門專用樓宇，以重置其總部及在灣仔政府綜合大樓的辦公室(見第 2.15 段表一項目 8)。2016 年 5 月，司法機構原則上同意把灣仔法院遷往位於銅鑼灣商業中心區內的新區域法院綜合大樓(見第 2.15 段表一項目 9)。

2.15 **向財政司司長提交按季進度報告** 財庫局負責監察 9 個重置樓宇項目的推行情況。2014 年 4 月，財庫局和產業署向財政司司長提交搬遷工作的進度報告。財政司司長並不贊同進度報告建議的時間表，並且要求加快處理程序以及減少所需時間。財政司司長並表示，應設立監察機制，訂立主要指標，以便財庫局密切監察進展情況。同月，財庫局告知產業署，為方便密切監察灣仔政府綜合大樓搬遷計劃，財庫局應在產業署協助下，向財政司司長提交按季進度報告，概述重置樓宇項目的內容、最新進展情況及遇到的限制／困難。自 2014 年 9 月起，財庫局一直向財政司司長辦公室提交按季進度報告。表一所示為截至 2017 年 3 月，9 個重置樓宇項目已報告的進展情況。圖三所示為按照 2014 年 9 月及 2017 年 3 月進度報告，8 個重置樓宇項目的暫定建造時間表(不包括現正進行初步規劃的區域法院綜合大樓——見表一項目 9)。

表一

搬遷灣仔政府綜合大樓辦公室
9 個重置樓宇項目的進展情況
(2017 年 3 月)

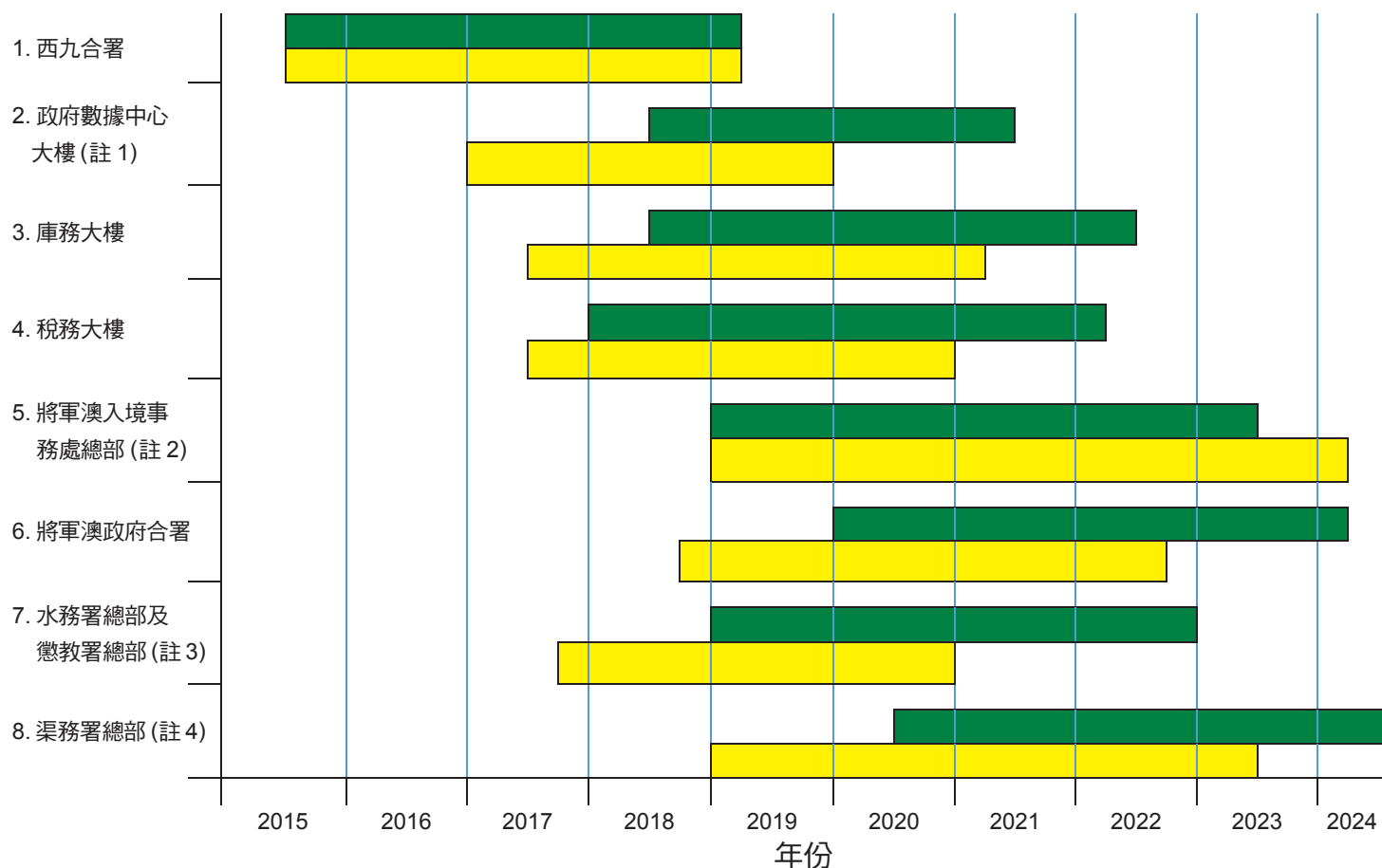
項目	重置樓宇項目	用作重置灣仔政府綜合大樓辦公室百分比 (註)	進展情況
1 (聯用大樓)	油麻地西九合署	22%	設計及建造合約已於 2015 年 7 月批出，現正進行地基工程。
2 (部門專用樓宇)	長沙灣政府數據中心大樓	54%	施工前顧問合約已於 2015 年 11 月批出，現正進行設計工作。
3 (聯用大樓)	長沙灣庫務大樓	64%	施工前顧問合約已於 2016 年 3 月批出，現正進行設計工作。
4 (部門專用樓宇)	啟德稅務大樓	100%	已於 2017 年 1 月發出設計及建造合約的投標邀請。
5 (部門專用樓宇)	將軍澳入境事務處總部	73%	將於 2017 年 4 月發出預審投標資格的邀請。
6 (聯用大樓)	將軍澳政府合署	54%	已於 2017 年 1 月諮詢區議會，現正進行規劃工作。
7 (部門專用樓宇)	香港島水務署總部及懲教署總部	58%	已於 2016 年 11 月通過技術可行性研究，現正進行規劃工作。
8 (部門專用樓宇)	九龍渠務署總部	35%	已於 2016 年 12 月通過技術可行性研究，現正進行規劃工作。
9 (部門專用樓宇)	銅鑼灣區域法院綜合大樓	未有提供	司法機構現正製備工程界定書。

資料來源：產業署的記錄

註：產業署表示，用作重置灣仔政府綜合大樓辦公室的百分比或會有所修訂。在規劃重置樓宇項目時，已顧及提供額外的地方設置社區設施，以及搬遷現時位於租用辦公室的其他政府辦公室等因素(見第 2.11 段)。

圖三

按照 2014 年 9 月及 2017 年 3 月進度報告
8 個重置樓宇項目的暫定建造時間表



說明：
 2017 年 3 月的暫定建造時間表
 2014 年 9 月的暫定建造時間表

資料來源：產業署的記錄

註 1：創新及科技局表示，該項目會在 2018 年後期展開。

註 2：入境事務處表示，該項目會在 2019 年首季展開。

註 3：懲教署表示，建造時間表只是暫定性質，進一步進展情況將取決於各種因素。相關的決策局／部門將繼續合作推行該項目。

註 4：渠務署表示，按照 2017 年 7 月完成的檢討結果，該項目會在 2019 年 9 月展開，以期在 2023 年 9 月完成。

附註：區域法院綜合大樓項目尚在初步規劃階段，未有暫定建造時間表 (見表一項目 9)。

2.16 **需要監察重置灣仔政府綜合大樓辦公室的進度** 按照在 2017 年 3 月呈交財政司司長的進度報告，灣仔政府綜合大樓的整體搬遷工作，估計最快在 2025–26 年度完成。正如第 2.15 段圖三所示，2014 年 9 月報告的重置樓宇項目暫定建造時間表與 2017 年 3 月報告的比較，有 6 個項目延誤。產業署表示，暫定完工日期有變，主要因為項目範圍改變以滿足地區需要、技術上的限制，以及尋求撥款批准所需的時間。灣仔法院的搬遷工作尚在規劃，並未有預計完成日期。財庫局需要與產業署和建築署合作，密切監察 9 個重置樓宇項目的推行情況，以確保按時完成。

2.17 **審計署的審查** 審計署審查灣仔政府綜合大樓搬遷工作，發現以下可予改善之處：

- (a) 西九合署工程計劃的落實情況 (見第 2.18 至 2.23 段)；及
- (b) 為灣仔政府綜合大樓的兩個用戶物色重置用地 (見第 2.24 段)。

西九合署工程計劃的落實情況

2.18 在 9 個重置樓宇項目當中，西九合署工程計劃 (見第 2.15 段表一項目 1) 在灣仔政府綜合大樓搬遷計劃於 2008 年公布 (見第 2.11 段) 前已一直進行。西九合署座落於油麻地，包括兩幢分別樓高 15 層及 17 層的大樓，估計提供合共約 50 500 平方米淨作業樓面面積，並設有地下停車場。2002 年，建築署完成西九合署工程計劃的可行性研究，當時的規劃目的是：

- (a) 重置受建造路政署中九龍幹線 (註 15) 影響位於油麻地的 4 幢政府樓宇 (即九龍政府合署、油麻地多層停車場大廈、油麻地賽馬會分科診所及油麻地專科診所新翼的衛生署設施)；及
- (b) 提供新的政府辦公室，以配合停止租用位於不同地區的辦公室及滿足新的需求。

2.19 西九合署工程計劃在 2003 年 7 月納入工務計劃，並在 2005 年獲預留撥款，以進行相關規劃工作。2005 年 7 月，產業署告知財庫局：

註 15：擬議的中九龍幹線是雙程三線分隔幹道，連接西九龍油麻地交匯處及東九龍啟德交匯處，為九龍主要東西行幹道的交通作出分流，以紓緩交通擠塞和應付未來的交通需求。2017 年 10 月，財務委員會通過撥款 423.639 億元，推行中九龍幹線工程計劃。

- (a) 受影響的 4 幢政府樓宇，應在 2010 年 4 月前騰空，以便屆時中九龍幹線按規劃展開建造工程；及
- (b) 為達到中九龍幹線工程計劃的整體計劃時間表，產業署會聯同建築署及受影響的決策局／部門研究，採取分階段的方法完成部分西九合署的建造(即西九合署辦公室的 56%——見第 2.22 段表二)，以便在西九合署工程計劃整體完成前，容納各決策局／部門須搬遷的設施。

儘管其後發現分階段建造的方法實際可行，但鑑於建築署預計(註 16) 整體成本因而較高，產業署在 2005 年 8 月決定，西九合署工程計劃應一次過進行。

2.20 **西九合署工程計劃規劃的轉變** 2005 至 2011 年期間，西九合署工程計劃的規劃工作有所轉變，情況如下：

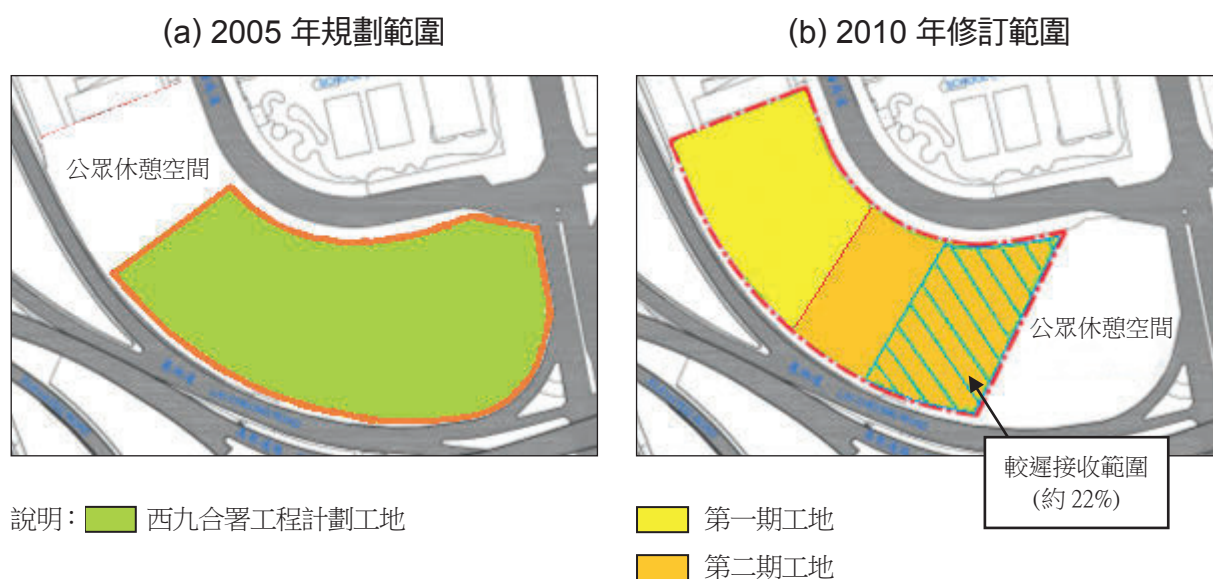
- (a) **暫緩西九合署工程計劃** 2005 年 9 月，在西九合署工程計劃獲預留撥款後不久(見第 2.19 段)，路政署告知產業署，該署會進行顧問研究，並會在 2006 年第四季得知檢討結果。路政署表示，顧問研究的目的之一，是檢討中九龍幹線的走線方案，目的是保育油麻地警署及盡量保留現有的政府、機構或社區設施。2006 年 12 月，建築署得悉中九龍幹線顧問研究(當時尚未展開)將會檢討重置 4 幢政府樓宇的需要，而研究結果會影響到西九合署工程計劃的最終規模及技術可行性研究的開展，該署遂告知產業署，不能按計劃繼續進行西九合署工程；
- (b) **工地範圍改變** 2007 年 7 月，路政署向產業署傳閱關於一項鐵路計劃的資料。2007 年 10 月，路政署提醒產業署，為西九合署預留的部分用地，將會由 2009 年年底起至 2014–15 年期間用作鐵路項目工地。自 2007 年 11 月起，路政署一直與產業署及其他相關決策局／部門研究多種方案，分階段移交有關用地，以減輕西九合署工程計劃受到的影響。2009 年 9 月，各方達成土地分配安排，在 2010 年修訂原先的 2005 年西九合署規劃工地及毗連公眾休憩空間範圍。經修訂的西九合署部分工地(22%)最早要在較後階段至 2015 年 3 月才可供使用(見圖四的 2005 年規劃工地範圍及 2010 年的修訂範圍)。2010 年 4 月，因應該等改變，建築署修訂技術可行性研究報告，訂明西九合署工程計劃將會分拆為兩期進行，即第一

註 16：建築署表示，該署作為工程代理，須就分階段方法對成本及計劃時間表的影響提供意見，但該署無從決定工程計劃應一次過或分階段進行。

期興建的一幢辦公大樓(總淨作業樓面面積的33%)訂於2015年5月完成,而第二期興建的另一幢辦公大樓(其餘67%淨作業樓面面積)訂於2017年11月完成;及

圖四

西九合署工地範圍的轉變



資料來源: 產業署的記錄

- (c) **用戶轉變** 2008年1月及2010年6月,路政署告知產業署,中九龍幹線工程計劃無須拆卸兩幢政府樓宇(分別為油麻地賽馬會分科診所及九龍政府合署)。因此,原先在西九合署預留作重置該兩幢樓宇的部分辦公室地方,可分配用作重置灣仔政府綜合大樓的辦公室。2011年8月,建築署進一步修訂西九合署工程計劃的技術可行性研究報告,以配合用戶轉變。結果,第一期的預定完工時間由2015年5月押後至2016年11月,第二期的完工時間則沒有改變(即2017年11月)。

2.21 2014年2月,財庫局告知立法會財經事務委員會,第一及二期的預定完工日期為2018年年底及2019年年初。根據財庫局在2015年4月提交立法會財務委員會(財委會)的建造西九合署撥款文件:

- (a) 建造工程會分兩期進行，因為部分工地在稍後階段才可供使用，即較遲接收的範圍(見第 2.20(b) 段)。如獲財委會通過，建造工程會在 2015 年下半年展開，並於 2019 年年初完工；
- (b) 總淨作業樓面面積約 58% 會用作重置在灣仔、尖沙咀、旺角和觀塘租用物業的政府辦公室。停止租用有關物業有助增加各區的商業樓面供應，預計每年可節省約 1.6 億元的租金開支(按 2014 年 12 月價格水平計算)；及
- (c) 產業署已諮詢油尖旺區議會及區內多個持份者(包括 1 個屋苑及鄰近兩間學校)。油尖旺區議會議員在 2013 年 12 月表示支持工程計劃，但對可能造成的環境及交通影響表示關注。

2.22 2015 年 6 月，財委會通過撥款 47.425 億元推行西九合署工程計劃。2015 年 7 月，當局批出西九合署的 43.328 億元設計及建造合約，以期於 2019 年年初完成。截至 2017 年 6 月，地基建造工程及其他設計工作仍在進行。表二概述 2005 年 7 月至 2015 年 4 月期間西九合署工程計劃的主要轉變。

表二

西九合署工程計劃規劃的主要轉變
(2005年7月至2015年4月)

	2005年 7月	2010年 4月 (工地 範圍轉變)	2011年 8月 (用戶轉變)	2012年 9月	2014年 2月 (財經事務 委員會)	2015年 4月 (財委會文件)
預算建造費用 (百萬元)	1,557 (2005年9月 價格水平)	3,534 (2009年9月 價格水平)	4,199 (2011年9月 價格水平)	4,944 (2012年9月 價格水平)	— (註2)	4,742.5 (包括 通貨膨脹) (或3,822即 2014年9月 價格水平)
預計完工	2010年7月	第一期： 2015年5月 第二期： 2017年11月	第一期： 2016年11月 第二期： 2017年11月	第一期： 2017年11月 第二期： 2018年4月	第一期： 2018年年底 第二期： 2019年年初	分兩期， 2019年年初 整體完成
規劃分配的辦公地方(平方米)						
(a) 受中九 龍幹線 影響的 辦公室	28 070 (56%)	16 700 (33%)	4 000 (8%)	4 247 (9%)	6 060 (12%)	6 060 (12%)
(b) 停止租 用辦公 室	18 755 (37%)	33 300 (67%)	41 550 (83%)	36 114 (72%)	30 300 (60%)	29 290 (58%)
(c) 新增地 方及其 他	3 325 (7%)				3 030 (6%)	4 040 (8%)
(d) 重置灣 仔政府 綜合大 樓	— (註1)	— (註1)	4 450 (9%)	9 639 (19%)	11 110 (22%)	11 110 (22%)
總計	50 150	50 000	50 000	50 000	50 500	50 500

資料來源：產業署的記錄

註1：在2008-09年度的《財政預算案演詞》宣布搬遷灣仔政府綜合大樓。產業署在2008年1月及2010年6月獲悉，不需要預留辦公用地重置油麻地的兩幢政府樓宇(見第2.20(c)段)。

註2：根據委員會文件，預算成本為每平方米30,000元至33,000元(2013年9月價格水平)。

2.23 **推行西九合署工程計劃需時甚久** 正如第 2.19 段及第 2.22 段表二所示，西九合署工程計劃由推出(即 2003 年 7 月納入工務計劃)至 2015 年 6 月獲批撥款，需時近 12 年，需時超過在這段期間落實的另外兩項政府辦公室大樓工程計劃(2 至 5 年——詳情見附錄 C)。審計署審查項目的發展，發現在推行西九合署工程計劃方面有下列可汲取教訓之處：

- (a) **需要考慮為停止租用辦公室而提前進行部分西九合署工程計劃** 西九合署工程計劃的規劃旨在重置受中九龍幹線工程計劃影響的政府樓宇，並提供新的辦公地方以便配合停止租用物業作政府辦公室(見第 2.18 段)。2006 年 12 月，建築署得悉中九龍幹線顧問研究會檢視重置政府樓宇的需要，遂告知產業署不能按計劃繼續進行西九合署工程(見第 2.20(a) 段)。然而，西九合署一個重要部分(以淨作業樓面面積計算為 44%——見第 2.22 段表二)是用作提供新辦公室和配合停止租用辦公室，而與中九龍幹線工程計劃無關，實可獨立推展，因為分階段建造西九合署的做法在 2005 年 8 月被視為實際可行(見第 2.19 段)。儘管分階段建造的方法或會導致成本較高，但提早自置新辦公室及停止租用辦公室，可以節省租金開支。產業署在 2006 年決定押後整項西九合署工程計劃以待中九龍幹線顧問研究得出結果，但沒有記錄顯示產業署就此決定曾為分階段推行西九合署工程計劃進行成本效益分析。結果，中九龍幹線工程計劃的重置需求在 2010 年(3.5 年後)才有定案。其後經規劃作重置用的辦公室用戶又有轉變，使西九合署工程計劃的施工日期再延後逾 1 年(見第 2.20(c) 段)。與此同時，預計建造成本已由 2005 年 7 月的 15.57 億元增加至 2011 年的 41.99 億元，增幅為 170%(見第 2.22 段表二)。事實上，分階段建造方法在 2010 年獲得採納，以解決因鐵路項目導致較遲接收部分工地範圍的問題(見第 2.20(b) 段)；及
- (b) **需要在較早階段進行公眾諮詢** 根據建築署發出的《項目管理手冊》，在完成技術可行性研究後，項目小組按照獲通過的技術可行性研究製備大綱圖時，應預留充足時間進行公眾諮詢工作，包括有需要時在較早階段協調及支援委託部門進行公眾諮詢工作，以及適時協助解決公眾的反對意見(註 17)。西九合署工程計劃以設計及建造項目方式推行。建築署(工程代理)在 2011 年 8 月完成經修訂的技術可行性研究報告後，西九合署工程計劃已經準備就緒，可進

註 17：值得注意的是，根據當時的《環境運輸及工務局技術通告(工程)第 4/2006 號》(現仍生效)，應與委託部門商議盡早就工程計劃進行公眾諮詢工作，以及在工程計劃提升至乙級和初步設計已完備可予公眾討論時盡快展開公眾諮詢。

行公眾諮詢。然而，直至 2012 年 7 月，產業署才把 2013 年 3 月進行公眾諮詢的計劃(註 18)告知財庫局。結果，在 2013 年 4 月才展開公眾諮詢工作，並經進一步諮詢以處理區內關注的問題後，至 2013 年 12 月才得到區議會支持。審計署認為，日後推行聯用大樓工程項目時，產業署需要諮詢建築署的意見，及早進行公眾諮詢，以便及時處理公眾關注／反對意見。

為灣仔政府綜合大樓的兩個用戶物色重置用地需時甚久

2.24 自 2008 年起，規劃署致力物色合適用地，以重置灣仔政府綜合大樓的辦公室，而產業署也聯同受影響的用戶，就已物色的用地進行配對工作。審計署留意到，在 28 個受影響的決策局／部門和司法機構當中，為渠務署及司法機構物色重置用地(見第 2.15 段表一項目 8 及 9)需時最長(即分別在 2014 年及 2016 年)才能定案。審計署審查該兩宗個案，發現均有可汲取教訓之處，見個案一及二。

個案一

搬遷渠務署辦公室至污水泵房用地

1. 2008 年 4 月，渠務署告知產業署，該署設於灣仔政府綜合大樓的所有辦公室可遷往灣仔以外地方。渠務署認為，位於長沙灣、啟德及將軍澳的 5 個擬議重置用地皆可接受。2013 年 12 月，產業署告知渠務署，渠務署在灣仔政府綜合大樓的辦公室會遷往將軍澳或啟德的新建聯用大樓。
2. 2014 年 1 月，渠務署要求產業署把其位於灣仔政府綜合大樓的所有辦公室及其他各處的辦公室重置於啟德，以便監察全港的防洪及污水工程計劃和設施。2014 年 2 月，產業署回覆，基於渠務署提供全港性質的服務，在運作上沒有需要把辦公室設於啟德，並建議把灣仔政府綜合大樓的渠務署辦公室遷往將軍澳。

註 18：產業署表示，公眾諮詢計劃是基於工程代理在 2012 年 6 月告知的工程時間表而制定。

個案一 (續)

3. 2014年5月，渠務署告知產業署，該署不會使用將軍澳聯用大樓的辦公室，並計劃在九龍其中一個污水泵房用地興建部門專用樓宇(註1)。2015年2月，發展局通過渠務署建議的部門專用樓宇工程界定書，並於2015年9月通過建築署擬備的技術可行性研究。

4. 根據《財務通告第5 / 2012號》(註2)，新工程項目須最少達到編配用地發展潛力的90%。建築署表示，儘管擬議的部門專用樓宇可達到90%以上發展潛力，但仍盡力令用地更加地盡其用。2015年年底至2016年年初，發展局聯同渠務署、產業署、規劃署及建築署進行檢討，並且決定加入社署為聯合用戶(註3)。如獲批撥款，工程項目定於2019年9月展開，以期於2023年9月完成。

審計署的意見

5. 建議在污水泵房用地興建部門專用樓宇是創新的方案，可滿足渠務署的重置需要，又能地盡其用。這是跨決策局／部門積極合作，善用現有已佔用用地剩餘發展潛力的良好案例。然而，該項建議在2014年才提出，與產業署展開灣仔政府綜合大樓搬遷計劃相距約6年時間。事件顯示，產業署在日後規劃重置政府辦公室樓宇時，須要求所有受影響的用戶審慎檢討能否以現時佔用物業(包括具有剩餘發展潛力的用地)滿足其辦公室需求。在及早全面探討所有方案，從而以具成本效益及適時方式滿足受影響用戶的用地需要方面，此舉至為重要。

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註1：渠務署表示，該項創新項目旨在善用土地，以及提倡共用政府土地作不同用途。該部門專用樓宇，是在審慎考慮多項因素後建議，例如設施的規劃改善工程、用地的運作限制、鄰近的規劃住宅發展及區內居民的預計反應。

註2：2017年6月，該通告由載述相若規定的《財務通告第4 / 2017號》取代。

註3：渠務署表示，擬議部門專用樓宇可提供的最大淨作業樓面面積為18 450平方米，然而，渠務署及社署的核准面積分配列表(以淨作業樓面面積計算)分別為14 547平方米及4 554平方米。渠務署、產業署及社署須解決欠缺651平方米的問題。

個案二

搬遷灣仔法院

1. 2008年4月，因應產業署通函的要求(見第2.12段)，司法機構表示：
 - (a) 重置灣仔法院(註1)的首選地點為商業中心區(上環、中環、灣仔或銅鑼灣)的獨立法院大樓，因為法律執業者及專業人士大多在香港島的商業中心區工作；及
 - (b) 所需總淨作業樓面面積(見第2.12(a)段註14)約為20 000平方米，而預算總樓面面積(見第1.8(b)段註8)約為56 000平方米。

2. **位於西營盤的擬議重置用地** 2008年10月，就產業署的查詢，司法機構認為，可接納以位於西營盤的前西區已婚警察宿舍及鄰近的前西區裁判法院大樓為擬議重置地點。2008年12月，產業署告知司法機構，按照該前宿舍用地可提供5 420平方米面積計算，可建的最大總樓面面積約為50 000平方米，或未能完全達到司法機構要求的56 000平方米總樓面面積。司法機構須研究能否把要求減至50 000平方米。2009年3月及5月，產業署告知司法機構：
 - (a) 在較後的設計階段，建築師可協助以擬議的50 000平方米總樓面面積滿足司法機構的淨作業樓面面積要求；及
 - (b) 參照灣仔法院的平面圖(見第2.13(b)(ii)段)，估計總樓面面積的需求約為30 753平方米。

3. **樓層高度的要求** 2012年5月，產業署告知司法機構，可供使用的土地面積修訂至5 200平方米，根據產業署的評估，仍可提供總樓面面積49 000平方米。2012年5月，在產業署與司法機構的會議席上透露，產業署是以灣仔法院當時的4.5米層與層之間高度(層高)估算總樓面面積，而參照當時正建造的西九龍法院大樓的設計，層高的要求是7米(以容納屋宇設備裝置、結構構件及架高地台)。2012年6月，司法機構告知產業署，該擬議用地或未能提供50 000平方米總樓面面積，故認為並非合適用地。後來，在2012年7月及8月的通訊中：

個案二 (續)

- (a) 產業署表示，一如 2012 年 4 月財庫局發出的便箋所述，辦公地方基本上按照用戶現時在灣仔政府綜合大樓的樓面面積分配 (見第 2.13(b)(ii) 段)，以及層高要求由 4.5 米改為 7 米後，擬議的重置用地便不再合用；及
- (b) 司法機構表示，在 2012 年 5 月的會議之前，司法機構未獲諮詢灣仔法院現時的層高是否足夠，或應否採納灣仔法院現時的層高為新法院的準則。再者，《建築物(規劃)規例》(第 123F 章)規定的用地覆蓋率為 62.5%，而產業署計劃所根據的用地覆蓋率為 100%。

2012 年 11 月，產業署參考規劃署的建議後告知司法機構，香港島沒有其他合適用地可滿足 50 000 平方米的總樓面面積要求。

4. 2012 年 9 月至 2013 年 1 月期間，產業署就層高由 7 米減少至 4.5 米可達到的樓面面積徵詢建築署。建築署表示：

- (a) 參照不同時期落成／即將落成的數幢法院大樓設計，新法院大樓採用較高的層高，例如 2001 年落成的粉嶺法院大樓的層高為 6 米，而當時訂於 2015 年落成的西九龍法院大樓的層高為 6 米至 7 米。如參照現行法院設計標準的層高規定，採用較低用地覆蓋率 (註 2) 並假設建築物高度放寬至 88 米，西營盤用地的最大可達到淨作業樓面面積約為 9 400 平方米 (或總樓面面積 25 900 平方米)，僅可滿足司法機構的部分需求 (約 20 000 平方米——見第 1 段)。因此，擬議的用地不適合用作重置灣仔法院；及
- (b) 假設層高為 4.5 米，可達到的淨作業樓面面積為 10 900 平方米至 12 400 平方米。藉採納 4.5 米較低層高而可能增加潛力 (即樓面面積)，屬不切實際的假設情況。建築署並不建議進行這樣的研究，因為這會產生誤導性的結果。

個案二(續)

5. **物色另一用地** 2013年7月，因應司法機構提交陳述，指高等法院及區域法院均沒有擴展空間，有必要以全面的方法制訂方案，以滿足司法機構的長遠用地需要，有關的決策局／部門進行另一輪物色用地工作，物色合適用地以滿足司法機構的長遠用地需要，包括重置灣仔法院。2014年11月，司法機構告知政府，司法機構需要26 000平方米淨作業樓面面積供灣仔法院及位於油麻地的土地審裁處使用。2015年4月，政府提議，把可提供淨作業樓面面積26 000平方米(有待詳細評估)的銅鑼灣商業中心區用地用作發展區域法院綜合大樓(包括重置灣仔法院)。2016年5月，司法機構原則上接納使用該擬議用地。

審計署的意見

6. 儘管產業署早於2008年便協助司法機構物色西營盤的前宿舍用地以搬遷灣仔法院，但直到2012年才察覺，該署在估算可達到的總樓面面積時，是以現時灣仔法院的4.5米層高為基礎，因而有別於現行法院設計標準7米層高所估算的面積。有關用地覆蓋率也少於假設的100%。結果，擬議的西營盤用地不適合用作重置灣仔法院，而須再次物色用地。審計署認為，在日後協助用戶物色用地重置地方／辦公室時，產業署有需要及早諮詢用戶及工程部門的意見，了解規劃假設／參數，以便估計可達到的總樓面面積／淨作業樓面面積，從而確保擬議的用地可全面滿足有關用戶的辦公室及運作需要。

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註1: 只建議把灣仔法院的區域法院和家事法庭(見第2.12(a)段)，以及位於油麻地的土地審裁處重置於商業中心區的獨立法院大樓。小額錢債審裁處則建議重置於西九龍另一幢已經計劃興建的法院大樓。

註2: 2008年11月，規劃署告知產業署，在分區計劃大綱圖上劃為政府、機構或社區用途的土地，其發展密度不受限制。2012年9月，規劃署告知產業署，根據屋宇署在該月發出的便箋，儘管該法院大樓不受《建築物條例》(第123章)規管，但在預留有關用地時，一直假設覆蓋率約為80%。

審計署的建議

2.25 審計署建議，財經事務及庫務局局長應聯同政府產業署署長及建築署署長，密切監察用以搬遷灣仔政府綜合大樓的 9 個重置樓宇項目的推行情況，確保按時完成。

2.26 審計署並建議，政府產業署署長應：

- (a) 在日後推行聯用大樓工程項目時：
 - (i) 遇有新發展情況而影響項目的某些可分開處理部分的進度，當即進行成本效益分析，以評估推展項目的可能方案，例如採取分階段推展的方法；及
 - (ii) 經諮詢建築署署長後，及早進行公眾諮詢，以便及時處理公眾關注／反對意見；及
- (b) 在日後就重置政府辦公樓宇進行規劃工作時：
 - (i) 要求各受影響的用戶審慎檢討，研究能否以現有的物業（包括具備剩餘發展潛力的用地）滿足其需求；及
 - (ii) 及早就用作估計總樓面面積／淨作業樓面面積的規劃假設／參數，諮詢用戶及工程部門，確保擬議的用地可全面滿足有關用戶的辦公室及運作需要。

政府的回應

2.27 財經事務及庫務局局長同意審計署在第 2.25 段所述的建議，並會繼續與產業署、建築署及有關的用戶合作，密切監察灣仔政府綜合大樓的搬遷工作。他表示，灣仔政府綜合大樓搬遷工作規模龐大，涉及 28 個決策局／部門和司法機構，財庫局：

- (a) 藉產業署的定期匯報（當中載有建築署及其他相關用戶提供的資料），監察搬遷工作；及
- (b) 藉定期與產業署舉行內務會議，留意灣仔政府綜合大樓搬遷工作的進度，以及與受影響的用戶舉行跨部門會議，協助解決協調事宜。

2.28 政府產業署署長整體上同意審計署在第 2.26 段所述的建議，並表示：

- (a) 如有足夠資料(例如工程代理預計的建造費用)及可作出合理假設，產業署會考慮進行成本效益分析，評估可行方案。西九合署工程計劃的基本目的，在於滿足中九龍幹線工程計劃的重置需要。在退租計劃定案之前，技術上不能進行成本效益分析，而退租計劃的定案視乎中九龍幹線工程計劃的最終重置需要，至於重置需要則繫於中九龍幹線的走線；
- (b) 產業署一般會按照技術可行性研究報告所述的建造時間表，進行公眾諮詢。事實上，產業署已在規劃初步階段，就有關搬遷灣仔政府綜合大樓的其他兩幢聯用大樓工程項目諮詢公眾，並會繼續在合適時及早進行公眾諮詢工作；
- (c) 產業署已要求受影響的灣仔政府綜合大樓的用戶全面及審慎檢討其物業需求，在制訂重置要求時顧及有關重組、縮減人手及其他措施的長遠計劃；
- (d) 產業署會繼續在初步階段就規劃假設／參數諮詢用戶，以確保擬議用地合適。至於有關搬遷灣仔法院的個案二(見第 2.24 段)，產業署的角色是協助司法機構(即工程項目倡議者)，物色合適的重置用地，興建部門專用樓宇。就此：
 - (i) 產業署曾在較早階段(即 2008 年)就特殊辦公室需求，諮詢所有受灣仔政府綜合大樓搬遷工作影響的用戶，並就已物色到的用地與工務部門緊密合作，研究在估計可達致總樓面面積／淨作業樓面面積時應採用什麼規劃假設及參數，以便評估這些用地是否合適；
 - (ii) 產業署認為西營盤用地能否滿足司法機構的用地需求，關鍵在於司法機構對層高的要求，而不是提供新法院覆蓋範圍的用地面積。2009 年，產業署告知司法機構重置是一對一的基準規劃(見第 2.12 段)。該署在考慮替代用地是否適合時，已參照司法機構提供的總樓面面積／淨作業樓面面積需求，並顧及產業署已知悉的任何特別要求；及
 - (iii) 儘管建築署在 2013 年年初已作出評估(見第 2.24 段個案二第 4(a) 段)，產業署在 2013 年 5 月就西營盤用地技術上是否適合作重置用途進一步諮詢規劃署及建築署，所得的意見是該地

用作重置灣仔法院是可行的，但須符合若干條件，包括放寬建築物高度限制，以及確定所需面積及層高要求；及

- (e) 關於第 2.25 段所載的審計署建議，產業署一直與工程項目倡議者及工程代理緊密合作，落實 9 個重置樓宇工程項目，以及解決遇到的問題／困難。該署會繼續向財庫局匯報工程項目的推展進度，以監察落實情況，確保按時完成重置樓宇。

2.29 就第 2.24 段有關搬遷灣仔法院的個案二，司法機構政務長表示：

- (a) 灣仔法院的 4.5 米層高，是 80 年代的要求，多年來法院大樓的層高要求已演進至約 6 米至 7 米，以便容納屋宇裝備、結構構件及架高地台；及
- (b) 在商討搬遷灣仔法院時，當前的層高要求已經是 7 米，以往的 4.5 米層高要求已不合時宜。因此，層高要求不曾改變。

第 3 部分：政府租用辦公室的管理

3.1 本部分審查產業署租用政府辦公室的管理工作，並集中檢視：

- (a) 租用辦公室及退租 (第 3.2 至 3.21 段)；及
- (b) 把租用的辦公室遷離商業中心區 (第 3.22 至 3.26 段)。

租用辦公室及退租

3.2 **租用政策** 政府的產業政策是把辦公室設於自置物業，減少依賴租用物業。根據《政府產業署手冊》，如當前沒有政府自置辦公室可用，以及租用辦公室旨在配合短期、迫切、有地域限制的辦公室需求或特定運作需求，便應考慮租用辦公室。具體來說，該手冊臚列以下程序：

- (a) **租用物業** 在揀選擬租用的物業時，應優先考慮租金低廉的合適物業，例如公共屋邨 (註 19)。就政策而言，部門應盡量於中環和金鐘以外非主要地區設置政府辦公室，而用戶應就所選地點提供理據支持。至於續訂租約，負責人員應就每宗個案的情況、業務活動目的及產業署的一般角色和職能，判斷把其他相關因素納入考慮，其中包括：需要繼續租用物業的理據、擬議的租金方案及租約條款、市場上有否其他合適物業、新租約的經濟效益、新裝修的費用，以及現時租用物業的搬遷成本和未攤銷的裝修費用等 (註 20)。根據租售編配部就“尋找非住宅地方及委聘地產代理的程序”發出的分部指示：
 - (i) 待確認各決策局／部門的辦公室需求後，租售編配部的個案負責人員應研究可行的採購方法，以物色合適的物業，適時並以合乎成本效益的方式滿足各決策局／部門對辦公室的需求。這些方法包括從現有記錄、政府租用辦公室的樓宇清單、報章，以及物業發展商／業主的網址物色合適的物業。所有尋找地方的工作應以公平審慎的方式進行；

註 19：租用辦公室的租金開支，過往一直由產業署的租金撥款承擔。財庫局自 2002 年 9 月起就產業署的租金開支設定上限，此後各用戶決策局／部門需提供經費，應付新的租賃需求。

註 20：按照《政府產業署手冊》，在評定裝修工程的成本應否被視為已攤銷時，以最少已使用 6 年為準。

- (ii) 如認為適宜經由地產代理物色物業，以滿足各決策局／部門對辦公室的特定需求，租售編配部的個案負責人員可考慮委聘地產代理，協助轉介市場上的物業選項；及
 - (iii) 把尋找地方的書面記錄存檔至為重要。租售編配部的個案負責人員應妥為記錄有關資料，例如業主或地產代理的聯絡方法、所提出的擬議物業選項、該等物業選項是否合適，以及拒絕該等物業的理由；及
- (b) **退租** 租售編配部的個案負責人員須在退租過程中考慮以下因素：
- (i) 如用戶交還部分或全部租用的辦公室，退租或把空置地方重新分配予其他用戶是否切實可行；
 - (ii) 退租會否導致須向業主支付不必要的租金或補償；及
 - (iii) 用作部門總部的租用地方，以及租金價值高昂、業主不合作或不合理或租約將在 6 個月內屆滿的租用地方，可優先退租。

揀選租用的物業

3.3 產業署在 2014 至 2016 年期間處理的租用辦公室數目和面積，載於表三。

表三

產業署租用辦公室／退租的工作
(2014 至 2016 年)

工作	2014 年		2015 年		2016 年	
	數目	面積 (平方米)	數目	面積 (平方米)	數目	面積 (平方米)
租用新物業	50	23 070	33	14 938	36	15 826
續訂租約	101	39 282	114	57 084	182	97 571
退租	6	2 034	33	21 638	32	14 292

資料來源：產業署的記錄

3.4 **審計署就高價的租約進行審查** 正如《政府產業署手冊》所載，在揀選擬租用物業時，應優先考慮租金低廉的合適物業（見第 3.2(a) 段）。審計署留意到，差餉物業估價署（估價署）按月編制商用私人辦公室樓宇的平均租金，以及各區不同辦公室級別的分項數字（註 21）。參照截至 2017 年 4 月政府產業資訊系統內的 170 份租約記錄（註 22），審計署比較其租金與估價署就相關地區／辦公室級別／租約期編制的平均租金。審計署發現：

- (a) 有 110 份 (64.7%) 租約的租金較估價署編制的平均租金為低 (由 1% 至 34%)；及
- (b) 60 份 (35.3%) 租約的租金較估價署編制的平均租金為高。在該 60 份租約中，6 份 (10%) 較估價署編制的平均租金高逾 40%。審計署得悉估價署編制的平均租金只作一般參考用途。審計署在這 6 份租約中選出 3 份（見表四），以審查訂立／續訂這些租約的特定情況。有關租約 A 及 B，以及租約 C 的審查結果分別載於第 3.5 及 3.6 段。

註 21：估價署涵蓋的地區包括上環、中環、灣仔／銅鑼灣、北角／鰂魚涌、尖沙咀、油麻地／旺角及九龍灣／觀塘。估價署表示，有關平均租金的分析，只供一般參考用途，而且某段時期的水平，主要取決於期內出租物業的特點，包括樓宇質素及位置。因此，平均每月租金在不同時期內出現的變化，不應一概而論視之為該時段中在價值方面的整體變化。

註 22：截至 2017 年 4 月，政府產業資訊系統內有 629 份租約記錄，其中 459 份屬以象徵式／優惠租金訂立的租約，又或所租用的樓宇沒有辦公室級別，或位於樓宇商舖樓層，或所處地區未獲估價署編制平均租金。因此，審計署以餘下的 170 份租約 (629 份減 459 份) 作租金比較。

表四

選作個案研究的租約
(2015 年)

租約	樓宇	目前的用戶 決策局／部門	面積 (平方米)	月租 (元／平方米)
2015 年 3 月起生效的新租約 (註 1)				
A	位於觀塘的甲級辦公室 (見第 1.8(b) 段註 7)	在職家庭及學生 資助事務處	988	486
B			974	477
2015 年 7 月續訂的租約				
C	位於觀塘的乙級辦公室 (註 2)	土木工程拓展署	1 099	501

資料來源：產業署的記錄

註 1：在職家庭及學生資助事務處以 5 份獨立租約佔用所租用樓宇的 5 個樓層。其中只有兩份租約 (租約 A 及 B) 的租金高於估價署編制的平均租金 40% 以上，另外 3 份租約則高於估價署編制的平均租金 21% 至 32%。

註 2：根據估價署出版的《香港物業報告》，乙級辦公室樓宇有以下特點：設計一般但裝修質素良好、間隔具彈性、整層樓面面積中等、大堂面積適中、設有中央或獨立空氣調節系統、升降機設備足夠、管理妥善，以及不一定有泊車設施。

3.5 **沒有就租約 A 和 B 把拒絕／不推薦物業選項的理由記錄在案** 2014 年 3 月，勞工及福利局 (勞福局) 告知產業署，如財委會在該月通過低收入在職家庭津貼計劃撥款，在 2014 年 7 月將需要為大約 500 名員工增設面積約為 4 800 平方米 (註 23) 的新辦公室，以應付該計劃的行政工作，該辦公室最好位於東九龍。在地產代理協助下，產業署在 2014 年 4 月找到兩個辦公室物業選項，供勞福局考慮。勞福局選擇了位於觀塘租金較低 (每平方呎每月 30 元——註 24) 的物業 (見表五樓宇 A)，而不是每平方呎每月 35 元位於葵涌的物業 (見表五樓宇 F)。2014 年 8 月，產業署得悉該計劃未能在 2014 年 7 月獲得撥款，遂推薦另一個位於荃灣的物業 (見表五樓宇 H)，作為後備方案，以顧及後來如

註 23：按內部樓面面積計算估計面積為 4 800 平方米，相等於按總樓面面積計算約 90 000 平方呎。

註 24：地產代理所報的每月租金要價，是按照辦公室物業選項的總樓面面積計算。

無法提供勞福局所選取的物業的情況。2015年2月，在勞福局獲得撥款後，產業署與樓宇A的業主就5個樓層簽訂5份租約，包括租約A和B的兩個樓層（見第3.4段表四註1）。審計署留意到，除了向勞福局提出的兩個辦公室物業選項外，地產代理也曾物色到另外7個總樓面面積超過90 000平方呎（見註23）而租金相若或較低的辦公室（見表五樓宇B至E及G至I），供產業署考慮。不過，據審計署所能確定的情況，關於拒絕或不推薦這些物業選項供勞福局考慮的理由，並沒有文件記錄，有違租售編配部分部指示所訂的規定（見第3.2(a)(iii)段）。經審計署查詢後，產業署在2017年9月表示，沒有選取該7個辦公室物業，原因在於時間不配合、地點不理想、土地用途不符合及地方不足。審計署認為，產業署需要提醒租售編配部人員，須按照分部指示（見第3.2(a)(iii)段），為租用辦公室而選擇處所時，把拒絕或不推薦辦公室選項的理由記錄在案。

表五

地產代理提議的辦公室物業選項
(2014年)

地區	樓宇	按照總樓面面積計算的每月租金要價(元/平方呎)	可用日期	附註
觀塘	A	30	即時	產業署在2014年4月推薦為合適物業選項
	B	30	2014年10月	地產代理物色的其他物業選項
	C	23.5 – 32	即時	
	D	26 – 28	2014年7月	
	E	22 – 23	即時	
葵涌	F	28 – 35 (註)	即時	產業署在2014年4月推薦為合適物業選項
	G	28	2014年7月	地產代理物色的其他物業選項
荃灣	H	25	2014年10月	產業署在2014年8月推薦的後備方案
	I	11.5 – 19	即時	地產代理物色的其他物業選項

資料來源：產業署的記錄

註：產業署告知勞福局，樓宇F的每月租金要價為每平方呎35元。

3.6 **在行使租約 C 的續租權之前沒有探討其他租金較低的物業** 自 2003 年 7 月起，土木工程拓展署一直按照租約 C 租用一個位於觀塘的乙級辦公室樓宇內，面積為 1 099 平方米的辦公室。按照計劃，土木工程拓展署的辦公室將會遷往西九合署，以便退租（見第 2.18 段）。然而，推行西九合署工程計劃需時甚久（見第 2.23 段），加上需要繼續租用地方，租約在 2006 年 7 月至 2015 年 7 月期間續訂 4 次，每次為期 3 年。正如表六所示，租約 C 的每月租金自 2006 年起大幅上升，與估價署編制的尖沙咀（商業中心區）及油麻地／旺角的乙級辦公室平均每月租金水平相若，並高於九龍灣／觀塘同級辦公室的租金（註 25）。根據《政府產業署手冊》，關於續訂租約，應考慮多項因素，包括租金方案、新裝修的費用，以及現時租用物業未攤銷的裝修費用（見第 3.2(a) 段）。然而，沒有記錄顯示，產業署於 2009 年 1 月通知業主有意按有待協定的公開市場租金在 2009 年 7 月續訂租約 C 之前，曾探討其他租金較低的物業。根據《政府產業署手冊》，土木工程拓展署辦公室的裝修費用已在 6 年租用期後即 2009 年 7 月全部攤銷（見第 3.2(a) 段註 20）。審計署又發現，租售編配部人員在 2009 年 5 月就續訂租約 C 與業主商議租金而擬備的估價報告中透露，產業署在 2009 年 1 月於鄰近位於觀塘的新落成甲級辦公室樓宇為政府統計處租用 4 533 平方米辦公室，每月租金為每平方米 157.5 元，比租約 C 其時的每平方米 275 元月租低 43%。然而，就在 2009 年 7 月以每平方米 293 元月租續訂租約 C 之前不考慮該鄰近租金較低的辦公室，並沒有文件交代原因。產業署需要提醒租售編配部人員，在續訂租約前，探討其他租金較低的合適物業，並把這方面決定的理由記錄在案。

註 25：產業署表示，當評估該署的租約的租金是否合理時，並沒有參考估價署編制的平均租金，因為：(a) 估價署編制的平均租金只供一般參考用途（見第 3.4(b) 段）；及 (b) 產業署租用的物業，很可能與估價署選取的其他租用物業不同。產業署租用的物業的租金受該等物業的特別質素及當時租賃市場的狀況影響。

表六

租約 C 每月租金與
估價署編制的乙級辦公室平均每月租金的比較
(2003 至 2015 年)

月份	租約 C 每月租金 (元/平方米)	估價署編制的平均每月租金		
		尖沙咀 (元/平方米)	油麻地/旺角 (元/平方米)	九龍灣/觀塘 (元/平方米)
2003 年 7 月	72 (註 1)	186	174	這段期間沒有 可比較的租金 (註 2)
2006 年 7 月	275	265	264	
2009 年 7 月	293	283	259	
2012 年 7 月	391	399	403	223 (註 2)
2015 年 7 月	501	471	479	291

資料來源：產業署及估價署的記錄

註 1：產業署表示，於 2003 年年中首次簽訂租約 C，當時經濟逆轉，租金趨勢十分波動。由於政府租用的地方面積寬廣，所以政府有很高的議價能力取得較佳的租約方案，租金特別低廉。

註 2：估價署自 2013 年 2 月起開始提供九龍灣/觀塘的平均每月租金。

管理定期辦公室需求

3.7 **為舉行選舉的定期辦公室需求** 在每個選舉周期內，選舉(包括區議會的一般選舉、立法會普選、選舉委員會界別分組的一般選舉，及行政長官選舉)接連舉行，通常跨越 4 至 5 個財政年度。選舉事務處在不同時期均需要臨時辦公室，以便容納所僱用的額外人員，應付因籌備及進行選舉和相關活動而增加的工作量。正如 2006 年 10 月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第 9 章“提供選舉服務”報告，選舉事務處一直利用長期租用辦公室應付部分這類定期需求，以致在選舉周期內的非繁忙時段出現辦公地方使用率不足的情況。因應審計署的建議，選舉事務處在 2010-13 選舉周期時使用政府自置辦公室(前機電工程署車廠及前民眾安全服務隊總部)。在 2014-17 選舉周期，審計署留意到，由於未能使用前機電工程署車廠及前民眾安全服務隊總部，選舉事務處

再次租用辦公室(位於觀塘兩幢辦公室樓宇，租用期由36個月至48個月不等，每月租金總額為260萬元)。在2013年6月，產業署表示關注下列事項：

- (a) 經考慮選舉事務處對面積、時間和年期的需求，租用辦公室較難完全滿足所有需求；及
- (b) 租用方案重覆招致高昂的裝修費用。選舉事務處應研究會否自建可供多種用途(例如作貯存地方／室內運動場)的辦公室。選舉事務處可完全控制該處所，只須給予短期通知，即可再次使用。

產業署表示，自2013年起，該署一直建議選舉事務處接觸規劃署及地政總署，以物色土地，興建其部門專用樓宇，滿足其運作需要。

3.8 選舉事務處在2017年2月向產業署提交2017-18至2020-21年度辦公室使用檢討周年報表，表示該處將在2014-17選舉周期結束時(即2017-18年度)出現6 426平方米過剩辦公室，因而其辦公室需要退租，但在2018-24選舉周期估計短缺18 529平方米辦公室(包括臨時辦公室10 874平方米及臨時貯物用的7 655平方米)。有鑑於2017-18年度須進行補選，該處在2017年4月告知產業署，有意就6 426平方米中的3 915平方米辦公室續訂現租約，否則，租約將於2017年到期(註26)。

3.9 **為進行人口普查的定期辦公室需求** 與選舉事務處的情況相若，政府統計處為每5年進行的人口普查／中期人口統計，也需要持續短期租用辦公室供普查人員使用。根據政府統計處提交的2017-18至2020-21年度辦公室使用檢討周年報表，表示該處將會(由2016年12月至2018年3月分階段)有1 917平方米過剩辦公室需要退租，但在2019年會因為進行2021年人口普查而估計短缺7 000平方米辦公室。

3.10 **需要其他適當的辦公室安排** 審計署同意產業署的關注，以短期租用辦公室應付選舉事務處和政府統計處的定期辦公室需求，既有實際困難，也招致重覆裝修費用。審計署認為，選舉事務處和政府統計處需諮詢產業署，探討在未盡其用的政府土地(見第4部分)發展聯用部門專用樓宇的可行性，以應付定期辦公室需求。

註26：在餘下的辦公室中，862平方米的租約已於2017年3月到期，而1 649平方米的租約將於2018年12月到期。

需要改善停止租用辦公室的安排

3.11 正如第 1.11 及 3.2 段所述，政府的產業政策是減少依賴租用辦公室。在政府新的自置物業啟用後，有機會把部分租用地方的辦公室搬遷，以節省租金。審計署揀選兩個計劃退租的個案(個案三及四)進行審查，並發現第 3.12 至 3.16 段所述的退租安排有可予改善之處。

3.12 **個案三：沒有落實的退租計劃** 自 2003 年 12 月起，社署的 4 個組別一直按單一份租約(租約 D)租用一個位於九龍灣的甲級辦公室樓宇內其中 4 層合共 5 243 平方米辦公室。產業署在 2006 年邀請社署把該 4 個組別遷往位於啟德的新工業貿易大樓(2015 年落成的新聯用大樓)。2008 年，產業署證實，中央個案記錄貯存室(見表七項目 4)以外的 3 個組別(見表七項目 1 至 3)，可遷往該工業貿易大樓。產業署繼續物色地方，以搬遷餘下的中央個案記錄貯存室至其他合適的物業。2012 年 2 月，有見個案記錄持續增加，社署向產業署提議把中央個案記錄貯存室遷往成本較低的九龍及葵涌。產業署認為社署的重置建議並不符合成本效益，因為：(a) 與其他地區的辦公室相比，社署現時的九龍灣的辦公室租金處於低水平；及 (b) 不支持由租用辦公室遷往另一租用辦公室，因為這樣做會招致雙重裝修費用。產業署繼而要求社署把中央個案記錄貯存室繼續設於九龍灣現址，待其他 3 個組別在 2015 年遷往新工業貿易大樓後，可獲分配騰出的地方，以滿足其額外地方需求。

表七

位於九龍灣的 1 幢甲級辦公室樓宇的社署組別

項目	用戶組別 (工業貿易大樓於 2015 年啟用前)	面積 (平方米)	2017 年 現時用戶組別	面積 (平方米)
1	中央輔助醫療服務課	1 233	項目發展組	923
	特別調查組		重點調查隊	310
2	物料供應組	242	中央個案記錄貯存室	4 010
3	特別調查組	337		
4	中央個案記錄貯存室	3 431		
總計		5 243		5 243

資料來源：產業署的記錄

附註：現租約期由 2015 年 12 月至 2018 年 12 月。

3.13 2013 年 4 月，社署再次提議搬遷中央個案記錄貯存室至香港島、九龍或新界的成本較低地點，以應付迫切的地方需求。產業署以第 3.12 段所載的相若考慮因素，拒絕重置建議。結果，社署的 3 個組別在 2015 年年中搬遷後（見第 3.12 段）留下的空置地方，由中央個案記錄貯存室及社署 2 個其他組別使用。租約 D 再續訂 3 年（由 2015 年 12 月至 2018 年 12 月）。2015 年年底，產業署建議而社署也接納，把中央個案記錄貯存室重置在計劃於 2023 年落成的新政府物業（見第 2.24 段個案一）。

3.14 然而，審計署從政府產業資訊系統的記錄得知，有其他決策局／部門以較低月租租用物業作貯存用途，由每平方米 94 元至 147 元不等（見表八）。審計署認為，在九龍灣的甲級寫字樓（每平方米每月租金 265 元）闢出約 76%（總面積 5 243 平方米中的 4 010 平方米）存放中央個案記錄貯存室的個案記錄，而有關記錄卻根本沒有任何特定需要須存放在九龍灣，此舉並不符合成本效益。產業署需要以更具成本效益的方法，滿足決策局／部門沒有地域限制的貯存需求。

表八

租用辦公室作貯存用途的例子

項目	決策局／部門	地點	面積 (平方米)	每月租金 (元／平方米)	現租約期
1	政府檔案處	屯門	6 989	94	2014 年 10 月至 2017 年 10 月
				105	2016 年 9 月至 2019 年 8 月
2	香港海關	長沙灣	4 523	147	2016 年 2 月至 2019 年 2 月

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

3.15 **個案四：兩個租用物業空置** 2013 年，勞工處的兩個組別納入一個搬遷計劃，於 2017 年首季遷往財政司司長法團持有的物業，該等組別當時按租約 E 及 F 租用鰂魚涌的辦公室樓宇，辦公室面積分別為 344 平方米及 159 平方米。勞工處在 2014 年考慮續訂該兩份租約時，曾要求產業署加入終止條款，使實際租約期與搬遷銜接。然而，產業署與業主就租約加入終止條款的商討並沒有成果。結果，租約 E 和 F 的續租期固定為 3 年（見表九）。審計署留意到，該兩個組別最終在 2017 年 3 月搬遷後，所租用的物業一直空置。

表九

勞工處曾佔用的兩個租用物業
自 2017 年 3 月起空置
(2017 年 9 月)

租約	E	F
面積	344 平方米	159 平方米
現租約期	2014 年 11 月 18 日 至 2017 年 11 月 17 日	2015 年 5 月 29 日 至 2018 年 5 月 28 日
每月淨租金	141,230 元	67,180 元
每月管理費	28,898 元	13,522 元
繳租者(見第 3.2(a) 段註 19)	產業署	勞工處

資料來源：產業署的記錄

3.16 審計署審查產業署就租約 E 及 F 餘下租期內安排短期使用空置物業的工作，發現下述情況：

- (a) **租約 E** 在 2016 年 10 月確定搬遷時間表後，產業署沒有發出便箋，邀請決策局／部門申請使用該空置辦公室。產業署表示已採取行動，與業主商討提早終止租約。2017 年 1 月，產業署要求提前於 2017 年 3 月終止租約，但業主拒絕，因為租約 E 並沒有終止條款。經進一步談判後，業主在 2017 年 4 月同意接受 56 萬元的整筆款項，代替政府進行修復工程(估計費用為 140 萬元)，以及在 2017 年 10 月接管該物業。2017 年 5 月，產業署邀請各決策局／部門申請使用該空置辦公室，但由於只獲短時間通知，使用期短促(由 2017 年 5 月至 10 月)，沒有決策局／部門表示有意使用。結果，344 平方米的租用地方，由 2017 年 4 月起空置，在租金和管理費方面的不必要開支每月達 17 萬元；及
- (b) **租約 F** 2016 年 10 月，勞工處通知產業署，另一個組別會使用租約 F 的辦公室直至 2018 年 2 月底(即租約到期前 3 個月以便把物業恢復原狀)，因此無須通知各決策局／部門。然而，審計署在 2017 年 8 月 18 日及 30 日曾實地視察，發現該辦公室仍然空置。

2017年4月至8月期間，租金和管理費方面的不必要開支達40萬元。

根據《政府產業署手冊》，個案負責人員應考慮退租會否導致須向業主支付不必要的租金或補償(見第3.2(b)(ii)段)。審計署認為，產業署須改善搬遷租用辦公室的規劃工作(例如及早物色準用戶，在餘下租期接手使用空置的租用辦公室)。日後為方便提早終止租約，以配合搬遷計劃，產業署需與業主商討，在租約加入終止條款，如未能成事，則應審慎考慮簽訂／續訂租約是否仍屬合適，或是否需要尋找較佳的方案。就將於2018年5月到期的租約F，產業署需要促請勞工處處長盡快善用空置的辦公室，或交出該辦公室，以滿足其他決策局／部門的短期需求。

審計署的建議

3.17 審計署建議，政府產業署署長應：

- (a) 提醒租售編配部人員：
 - (i) 按照分部指示，為租用辦公室而揀選處所時，記錄拒絕／不推薦物業選項的理由；及
 - (ii) 行使續租權之前，探討其他租金較低的合適物業，並記錄這方面決定的原因；
- (b) 以更具成本效益的方式，滿足各決策局／部門(包括中央個案記錄貯存室)沒有地域限制的貯存需求；
- (c) 改善租用辦公室的搬遷規劃，方法如下：
 - (i) 及早物色準用戶(例如以傳閱方式告知各決策局／部門)，在餘下租期接手使用空置的物業；及
 - (ii) 與業主商討在租約加入終止條款，如未能成事，則應審慎考慮簽訂／續訂租約是否仍屬合適，或是否需要尋找較佳的方案；及
- (d) 促請勞工處處長盡快善用租約F的空置辦公室(見第3.16(b)段)，或交出該辦公室，以滿足其他決策局／部門的短期需求。

3.18 審計署也建議，總選舉事務主任及政府統計處處長，諮詢政府產業署署長的意見，探討發展聯用部門專用樓宇的可行性，以應付其定期辦公室需求。

政府的回應

3.19 政府產業署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 承諾租用任何特定物業或續訂租約前，產業署均全面評定租金價值，考慮有關物業的特點，例如地點、建造質素、面積大小、交通方便程度、環境質素等，以評估所有個案的租金要價是否合理。這些估值經適當程序進行，並經產業署專業人員覆核，確保妥為進行；
- (b) 在租用新物業時，產業署會優先考慮租金較低的合適物業，但在續訂租約時，租金較低的合適物業只屬考慮因素之一。是否值得就續訂租約而探討租金較低的物業，視乎每宗個案的情況而定，例如擬議的租金方案、有否其他合適物業、新租約的經濟效益等。產業署會提醒員工記錄行使續租權前曾考慮的因素，並參照運作效率和工作優次的檢討結果，考慮如何把審計署的建議付諸實行，在行使續租權前探討租金較低的合適物業（見第 3.17(a)(ii) 段）；
- (c) 就第 3.17(c)(ii) 段的審計署建議，產業署已盡力於租約 E 中訂立終止條款，但加入這類條款受市場主導，並非完全由產業署決定。產業署在考慮所有相關因素後，會繼續以專業判斷，評估是否值得簽訂沒有終止條款的租約；
- (d) 就第 3.17(d) 段的審計署建議，產業署在 2017 年 10 月已要求勞工處適時善用租約 F 的空置辦公室；及
- (e) 就第 3.18 段的審計署建議，產業署會協助選舉事務處和政府統計處，探討發展聯用部門專用樓宇的可行性。

3.20 總選舉事務主任及政府統計處處長同意第 3.18 段所述的審計署建議。總選舉事務主任表示，選舉事務處會參照其特定運作需要，包括方便市民參與選民登記和選舉相關活動，以及處理、貯存和運送選舉物資的適當地點等，與產業署探討發展聯用部門專用樓宇的可行性，以滿足定期的辦公室需求。

3.21 勞工及福利局局長聯同勞工處在回覆中表示：

- (a) 第 3.16(b) 段租約 F 的空置物業已指定供勞工處僱員補償科轄下專責小隊和索償支援服務小組使用，至 2018 年 2 月底為止。在過去數月，該等組別並未搬遷到位於鰂魚涌租約 F 的空置物業，因為：
 - (i) 專責小組及其工作小組在中環海港政府大樓勞工處部門總部舉行會議，專責小隊(倘遷往鰂魚涌)為會議提供秘書處支援在運作上並不方便；及
 - (ii) 索償支援服務小組須為不同地點(即修頓中心、長沙灣政府合署、荃灣政府合署及沙田政府合署)的前線辦公室提供服務；及
- (b) 儘管如此，勞工處已制定計劃，把該等小隊／小組搬遷到租約 F 的空置物業，並盡快在該處安裝通訊器材。

把租用的辦公室遷離商業中心區

3.22 **商業中心區的租用物業** 如第 1.8(a) 段所述，政府的政策是把一般辦公室(即對地點沒有特定要求)，從香港島及九龍的商業中心區的高價值地區，分散到其他公共交通便利而價值較低的地區。根據產業署表示，在商業中心區租用辦公室，租金十分高昂，特別是中環及金鐘等核心地區。表十顯示截至 2017 年 4 月，在商業中心區租用的政府辦公室面積。

表十

在商業中心區租用的政府辦公室面積
(2017 年 4 月)

商業中心區	租用的辦公室面積 (平方米)
上環	2 545
中環	228
金鐘	1 368 (註)
灣仔	17 667
銅鑼灣	337
尖沙咀	4 341
尖沙咀東	2 888
總計	29 374

資料來源：產業署的記錄

註：截至 2017 年 8 月，在停止租用 1 105 平方米辦公室後，於金鐘的租用面積減少至 263 平方米。

3.23 多年來，產業署致力把政府租用辦公室遷離商業中心區，但會考慮各決策局／部門就保留商業中心區租用辦公室的理據。按照各決策局／部門提交的辦公室使用檢討周年報表，保留在商業中心區租用辦公室的理據包括：

- (a) 提供受地域限制的地區或社區服務；
- (b) 鄰近各決策局／部門總部或有關分部；及
- (c) 其他運作理由。

例如在中環及金鐘等租金高昂地區，政府租用的辦公物業面積，已由 2006 年的 11 450 平方米減少至 2017 年 4 月的 1 596 (228 + 1 368) 平方米(見第 3.22 段表十)。基於政府的政策是把一般辦公室由商業中心區分散至租金較低的地區，產業署應繼續努力把租用的辦公室遷離商業中心區的工作。

需要繼續協助社署把辦公室遷離商業中心區

3.24 如第 3.22 段表十顯示，截至 2017 年 4 月，在各商業中心區中，租用的政府物業多數位於灣仔。審計署留意到，社署在 2012 年表示願意把其辦公室（包括佔用 1 581 平方米租用辦公室的 3 個組別及佔用財政司司長法團持有的 6 878 平方米物業的總部）遷出灣仔，但需要把總部與該 3 個組別當中的 1 個（佔用 1 031 平方米）設於同一地方。產業署表示，除了告知社署聯絡規劃署，預留用地以規劃部門專用樓宇，以滿足其長遠辦公室需求（包括從商業中心區退租）外，該署分別於 2016 年 11 月及 2017 年 3 月向社署建議，考慮把在灣仔的租用辦公室重置於兩個分別位於紅磡和深水埗的已規劃設施。2017 年 9 月，社署告知產業署，該署正在考慮把 3 個在灣仔的租用辦公室中的兩個（佔用 550 平方米），納入另一項位於商業中心區以外的已規劃項目。為配合政府把辦公室遷離商業中心區的政策，產業署需要繼續協助社署尋找合適的辦公室，以滿足其搬遷要求。

審計署的建議

3.25 審計署建議，政府產業署署長應繼續協助社署尋找合適的辦公室，以滿足其遷離灣仔的要求。

政府的回應

3.26 政府產業署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：政府土地的使用情況

4.1 本部分探討政府在改善政府土地使用情況方面的工作，集中檢視以下事宜：

- (a) 找出未盡其用的政府土地作充份發展(第 4.2 至 4.21 段)；及
- (b) 使用空置或未盡其用的部門專用樓宇(第 4.22 至 4.29 段)。

找出未盡其用的政府土地作充份發展

4.2 土地是寶貴的資產。政府現正面對房屋及其他用途等多方面的土地需求。按照政府的土地政策，政府土地須盡量發展或用作最佳用途。產業署負責監察政府辦公室的使用情況，以期使政府土地和有潛力作其他政府用途或商業發展的過剩物業得以地盡其用。在 2004 年的審查工作中，審計署建議財經事務及庫務局局長應要求產業策略小組估量需為未盡其用的政府土地進行的工作，以及檢討其策略並制訂目標，務求使政府土地得以地盡其用。為此，產業策略小組檢討其策略，確保政府土地能夠地盡其用，並定期舉行會議，以改善政府土地的使用情況。2010 年 11 月，政府優化其策略，以針對性的方法找出未盡其用的政府土地，所涉及的產業署、規劃署和產業策略小組須各自負責不同職責。根據財庫局於 2010 年 11 月發出的備忘錄：

- (a) 規劃署與產業署每年會在計及政府土地的其他用途和重新發展需要／潛力、未盡其用程度及現有設施的狀況等因素後，共同找出一些優先騰出的土地，供產業策略小組審議；
- (b) 如產業策略小組通過 (a) 項所物色的優先土地，佔用土地的決策局／部門便會負責主導和監督重置項目的規劃和推展工作，規劃署和產業署可因應情況參與其事。規劃署會物色其他用地，以重置設施。產業署會就土地使用事宜提出意見，並物色合作伙伴共同發展用地或其他物業以進行重置工作；及
- (c) 負責主導的決策局／部門須向產業策略小組提交重置工作的進度報告。產業策略小組會持續監察進度，並就未能解決的事宜提供指引。產業策略小組也會審視各項重置項目，並訂出優先次序。

土地使用檢討

4.3 自 2013 年以來，土地應用部每年選出 85 幅土地 (由負責不同地區的 5 個小組各選出 17 幅土地)，檢視土地使用情況，從中找出未盡其用的政府土地，供重新發展、作其他用途或批地方案，務求優化其使用情況。土地應用部會檢視每幅土地的現有用途、重新發展潛力、批地方案和重置要求。根據《政府產業署手冊》，該署優先考慮的土地會包含以下因素：

- (a) 使用率偏低 (註 27)；
- (b) 位於高價的市區；
- (c) 建有舊或廢置構築物；
- (d) 佔用者願意或有能力搬遷；
- (e) 可改劃土地用途和出售，或可容納更多政府、機構或社區用途發展；
及
- (f) 對其有所需求。

產業策略小組在跨決策局／部門層面處理政府土地的使用。

4.4 在物色有潛力的土地後，產業署會轉交規劃署進行規劃評估，評估可能包括就政府土地其他長遠可能用途和重新發展需要／潛力提供意見。規劃署會參照地積比率和建築物高度管制等參數，就每幅土地的土地用途規劃和發展建議進行評估 (即規劃評估)。在收到規劃署的意見後，產業署會檢視初步選出的土地重新發展／重置建議，並提交產業策略小組審批。產業策略小組會監察進度，以及就未能解決的事宜提供指引。

4.5 產業署會把政府土地記錄備存在政府產業資訊系統內 (見第 1.13 段)，包括土地面積和使用率等資料。產業署表示，政府產業資訊系統所記錄的

註 27：記錄在政府產業資訊系統的土地使用率，其實際使用水平要待重新發展計劃作出詳細建議才可得知 (見第 4.8 段表十一註釋)。

3 794 幅土地當中，有 1 793 幅不屬土地使用檢討的範圍 (註 28)。截至 2017 年 5 月，其餘 2 001 幅土地的情況如下：

- (a) 25 幅土地正由產業策略小組監察；
- (b) 2012 至 2016 年期間 322 幅土地已獲產業署 (在規劃署協助下) 檢視；
及
- (c) 1 654 幅土地有待檢視。

在 2011 至 2015 年期間找出的未盡其用政府土地

4.6 *在 2011 年找出的 6 幅優先處理土地* 產業署根據在 2010 年檢視 109 幅土地的使用情況和規劃署的規劃評估，聯同規劃署找出 6 幅優先處理土地，其後獲產業策略小組通過作重新發展用途。該 6 幅土地 (3 幅政府、機構或社區用地和 3 幅部門宿舍用地——見第 4.8 段表十一項目 1 至 6)，是根據產業署在 2010 年 8 月向產業策略小組提交的進度報告內的土地使用資料，以及規劃署最近於 2010 年 7 月就現有政府、機構或社區用地進行的檢視而找出，當中已顧及有需要優先考慮下列土地：

- (a) 因應房屋用地需求迫切，具備潛力發展作住宅用途的未盡其用土地；
- (b) 位置極為接近的一些未盡其用土地——這些土地在重置方面具備較大整合潛力，以及可騰出部分現有土地作其他合適用途；及
- (c) 無需重置或重置要求較具彈性的土地。

註 28：這些土地包括：(a) 904 幅預留土地 (例如空置校舍土地)，發展局於 2016 年曾就這些土地發出通告，要求有關的決策局／部門定期檢討和確認保留這些土地的需要；(b) 508 幅因為重置困難而列為低優先次序的土地；以及 (c) 381 幅面積各少於 500 平方米及發展潛力有限的土地。

4.7 **在 2012 至 2015 年期間找出的 12 幅優先處理土地** 土地應用部在 2012 至 2015 年期間進行土地使用檢討，進一步檢視 356 幅土地(註 29)的情況，並把 350 幅土地轉介規劃署進行規劃評估(見第 4.4 段)。產業署根據 267 幅土地的規劃評估結果(註 30)，就其中 12 幅土地制定重新發展方案，供產業策略小組審議，其中 8 項重新發展方案其後於 2014 至 2017 年期間獲產業策略小組通過(見第 4.8 段表十一)。

產業策略小組對未盡其用土地重新發展進度的監察

4.8 **產業策略小組所通過的 14 幅未盡其用土地的重新發展進度** 2011 至 2015 年土地使用檢討中找出的 18 幅未盡其用的政府土地(見第 4.6 及 4.7 段)，有 14 幅獲產業策略小組通過作重新發展用途。審計署審查這 14 幅土地的重新發展進度(見表十一)，留意到截至 2017 年 6 月：

- (a) 1 幅土地已騰出作重新發展(見表十一項目 6)；
- (b) 11 幅土地正在進行規劃；及
- (c) 2 幅土地列為重新發展優先次序較低(見表十一項目 4 及 5)。

註 29：2012 至 2016 年期間，產業署完成檢視 441 幅土地(2012 至 2015 年 356 幅(見第 4.7 段) + 2016 年 85 幅(見第 4.11 段))，其中 119 幅其後被列為低優先次序(見第 4.5 段註 28)，因而沒有包括在第 4.5(b) 段所載的 322 個已獲檢視個案之中。

註 30：規劃署沒有就 350 幅土地中的 83 幅土地進行規劃評估，主要因為該等土地已確認作其他用途、納入其他規劃研究範圍或由產業策略小組監察。

表十一

產業策略小組通過的 14 幅未盡其用土地
重新發展進度
(2017 年 6 月)

項目	土地	土地面積 (平方米)	使用率 (註)	產業策略小組 通過日期	截至 2017 年 6 月的進度
2011 年物色的 6 幅土地					
1	灣仔呂祺教育服務中心	1 320	40%	2011 年 1 月	該幅土地在灣仔分區計劃大綱草圖劃為住宅用途。待 3 宗涉及該草圖而有待裁決的司法覆核解決後，便會落實擬議住宅用途。教育局及產業署會繼續安排把現有樓宇作臨時用途。
2	灣仔戴麟趾夫人訓練中心	1 330	21%	2011 年 1 月	就用作重置灣仔分科診所一事(項目 3) 建築署藉相關技術評估，擬備修訂建議以進一步改善土地使用情況。規劃署會處理該建議的規劃申請。
3	灣仔分科診所	1 248	42%	2011 年 1 月	該幅土地在灣仔分區計劃大綱草圖劃為住宅用途，待重置設施於毗鄰土地(見項目 2) 及 3 宗涉及該草圖而有待裁決的司法覆核解決後，便會落實擬議住宅用途。

表十一 (續)

項目	土地	土地面積 (平方米)	使用率 (註)	產業策略小組 通過日期	截至 2017 年 6 月的進度
4	九龍城何文田山道政府宿舍	6 354	37%	2011 年 1 月	該土地其後列為低重新發展優先次序。
5	大埔下坑政府職員宿舍	1 885	78.26%	2011 年 1 月	該土地其後列為低重新發展優先次序。
6	長沙灣長沙灣道 650 號	1 500	65%	2011 年 1 月	該土地已在 2014 年 4 月出售。
2012 至 2015 年期間物色的 8 幅土地					
7	上水石湖墟郵政局	838	10.1%	2014 年 4 月	基於該郵政局被產業署認定為須予搬遷，香港郵政要求房屋委員會考慮在擬議的上水公營房屋計劃發展納入一間郵政局。在一直進行的改劃土地作公營房屋發展的規劃及工程研究中，房屋委員會曾探討在技術研究及規劃大綱納入郵政局的可行性。研究預計於 2018 年年初完成。
8	屯門前海港水力實驗室 (個案五)	6 860	7.29%	2015 年 8 月	正在物色另一幅土地，以存放康文署的博物館藏品，以及重置博物館的工場。
9	屯門診所	4 400	12.11%	2015 年 8 月	有關的決策局／部門正探討屯門診所重新發展計劃。產業署現正統籌擬議設施的初步評估。

表十一(續)

項目	土地	土地面積 (平方米)	使用率 (註)	產業策略小組 通過日期	截至 2017 年 6 月的進度
10	紅磡路政署 工地及訓練 中心	2 054	34.15%	2016 年 7 月	產業署會與相關的決策 局／部門商討有關的辦 公室需求。
11	大埔政府合 署	6 484	25.45%	2016 年 12 月	由於王少清診所(項目 12)的設施不會遷往大 埔政府合署，所以並沒 有迫切需要提出整體重 新發展方案。
12	大埔王少清 診所	2 599	24.11%	2016 年 12 月	產業署會監察在這幅土 地重置診所設施的進 度。
13	元朗容鳳書 健康中心	2 576	21.58%	2017 年 7 月	產業署會與規劃署及建 築署跟進，就重新發展 方案進行詳細評估。
14	元朗民政事 務處大樓及 診所	10 210	8.06%	2017 年 7 月	

資料來源：產業署的記錄

註：使用率 = $\frac{\text{現有總樓面面積}}{\text{最大可建總樓面面積}^*} \times 100\%$

* 產業署表示，最大總樓面面積根據法定規劃規限或規劃署的意見計算，如沒有這類資料，則參考鄰近私人土地的發展密度估算。

4.9 **審計署的審查** 審計署從正在進行規劃的 11 幅土地中選出土地使用率最低的前海港水力實驗室(見第 4.8 段表十一項目 8) 進行個案研究(見個案五)。

個案五

屯門前海港水力實驗室用地

1. 前海港水力實驗室位於屯門西，鄰近望后石，佔地 6 860 平方米。實驗室是一幢單層樓宇，樓面面積約 2 500 平方米(見照片一)。2001 年，當時的土木工程署(現稱土木工程拓展署)結束實驗室的運作，把樓宇交還產業署。2003 年 3 月，產業署把空置樓宇分配予康文署，用作貯存博物館藏品，部分用地也用作香港科學館及太空館的工場和貨倉。

照片一

康文署用作貨倉的前海港水力實驗室



資料來源：審計署人員於 2017 年 8 月 25 日拍攝的照片

2. 產業署在 2014 年進行土地使用檢討時，把該用地列作優先重新發展用地。2015 年 8 月，產業策略小組通過產業署的建議，把用地發展為政府貯存中心，以便地盡其用(註 1)。2015 年 12 月，產業署向產業策略小組匯報，如把上述用地及毗連用地(即屯門政府廠房)聯合發展，可提升土地使用率。該廠房主要由機電工程署用作車輛維修及其他部門用作貯存用途。

個案五(續)

3. 2016年9月及12月，產業署通知康文署：
- (a) 重新發展方案可提供的樓面面積合共約18 300平方米。計及用戶要求的面積為14 900平方米(註2)後，尚餘面積約3 400平方米可供進一步分配；及
 - (b) 康文署為前海港水力實驗室的“業主”部門，有基本責任確保用地得以善用，故應擔任工程項目的倡議者。
4. 2017年3月，康文署通知產業署，對擔任重新發展工程項目的倡議者角色持保留意見。在2017年4月的會議上，產業策略小組知悉，重新發展用地的建議取決於康文署對博物館藏品的重置計劃(見註1)。產業策略小組遂要求產業署在過渡期內，研究另一重置用地。截至2017年6月，產業署正探討可否把康文署的博物館藏品重置於小蠔灣政府車廠。

審計署的意見

5. 截至2017年9月，即產業策略小組在2015年通過重新發展建議後兩年，仍未決定該工程項目的倡議部門。同時，審計署又留意到另一項經產業策略小組通過的重新發展計劃，在物色工程項目倡議部門時也有類似問題(見第4.8段表十一項目10)。根據《政府產業管理及有關事務規例》，如部門專用樓宇有多個用戶：(a) 主要用戶應擔當工程倡議部門的角色；(b) 如沒有主要用戶部門，各用戶部門應協定指派某部門主理其事，擔任工程倡議部門；及(c) 如未能達成一致意見，便應請示相關決策局作決定。根據財庫局在2010年11月發出的通函，產業署應考慮在適當時尋求產業策略小組就工程倡議部門的爭議給予指引(見第4.2(c)段)，如在產業策略小組介入後事件仍未解決，則請用戶部門尋求所屬決策局在參考產業策略小組的意見後作出決定。此外，產業署有需要從促協助康文署物色重置博物館藏品的土地。

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註1：根據2015年8月產業策略小組的文件，康文署對重新發展計劃並沒有異議，但前提是：(a) 博物館藏品可遷移至規劃中的文物保育及資源中心；及(b) 可以提供其他地方，重置科學館及太空館的工場和貨倉。根據產業署的評估，可藉分階段重新發展，在原址重置兩個博物館的工場和貨倉。

註2：康文署表示，該署會佔用該幅14 900平方米用地的5 400平方米(36%)，餘下的9 500平方米(64%)會由其他政府部門使用。

4.10 **產業策略小組監察的其他轉介用地** 除產業署在土地使用檢討工作物色的用地外，規劃及土地發展委員會(註 31)及產業策略小組委員也可轉介有發展潛力的用地予產業策略小組考慮。截至 2017 年 6 月，產業策略小組監察 11 宗這類個案(見附錄 D)。在該 11 宗個案中，審計署檢討 1 宗個案(個案六)，該個案關於政府在九十年代初收購而自 2008 年起一直空置的貨倉。

個案六

葵涌業成街 5 至 7 號的政府自置貨倉

1. 涉及的貨倉樓高 4 層，樓面面積約 4 562 平方米(見照片二)，佔地約 1 505 平方米，以前由私人擁有，現時在葵涌分區計劃大綱草圖上所顯示的位置，主要屬於未撥用政府土地的“道路”範圍。

照片二

葵涌的空置貨倉



資料來源：審計署人員於 2017 年 8 月 25 日拍攝的照片

註 31：規劃及土地發展委員會由發展局局長擔任主席，並由相關決策局／部門代表擔任委員。委員會的職能之一是考慮及檢討土地供應、收地、土地用途及批地政策。

個案六(續)

2. **收購貨倉用地** 根據 1983 年完成的荃灣交通研究建議，興建葵涌環迴路(道路工程)的首選方案需收回該貨倉用地。1987 年，貨倉業主對葵涌環迴路的路線提出反對，並表示計劃重新發展該幅土地。1988 年，當時的拓展署(註 1)告知地政總署，雖然擬議的道路工程計劃的推行時間表尚未確定，但該署贊同地政總署的意見，最具經濟效益的方案，是在貨倉用地重新發展至較高密度的項目前收購該貨倉。1989 年 7 月，擬議的葵涌環迴路納入有關的分區計劃大綱草圖，成為維持道路路線及繼續與貨倉業主商討的法定基礎。1990 年，貨倉業主交出貨倉用地，並補付按十足市值評定的地價 500 萬元，以交換獲批另一幅約為 1 875 平方米的葵涌用地。

3. 1991 年 3 月，政府接管該貨倉用地，及後交由產業署管理。1994 年，因應產業署的查詢，拓展署表示，訂於 1998-99 年展開工程，並於 2001-02 年完成。1995 年 3 月，拓展署告知產業署，仍未就該道路工程訂出確實時間表，並建議運輸署就工程的潛在需要給予意見。1995 年 4 月，運輸署告知產業署，未來 5 年沒有推行該道路工程的計劃。1999 至 2002 年，拓展署與運輸署討論道路工程的需要(註 2)。

4. **過渡用途** 1991 至 2007 年，產業署曾在市場出租貨倉作工業用途，或用作非危險品物流中心。其後，樓宇因過於殘舊，難以用作短期用途。多年來，多個決策局／部門曾表示有意把貨倉用作貯存、數據中心及檔案室，但在考慮涉及的費用、需要進行交通研究和改劃用地，以及佔用期不確定等因素後，均撤回建議。

5. 2012 年 4 月，運輸署回應產業署就把用地闢作新數據中心的查詢時表示，雖然沒有需要進行道路工程，但新數據中心的工程項目倡議部門應進行研究，以及安排就相關的分區計劃大綱草圖作出所需修訂(見第 1 段)。2012 年 11 月，產業署通知產業策略小組，該用地未盡其用的情況嚴重，如改劃作“工業”用途，將會提升發展潛力(最高地積比率可由 3 倍修訂至 9.5 倍)。產業策略小組遂要求運輸署進行廣泛評估，結果確定沒有即時進行道路工程的需要。2014 年 10 月，運輸署再次向產業署確定，在 2026 年以前沒有需要進行道路工程，土木工程拓展署(見註 1)也表示該地點沒有項目正在進行。2017 年 5 月，建築署取得撥款拆卸貨倉，並計劃在 2017 年 11 月前展開拆卸工程。

個案六(續)

審計署的意見

6. 審計署認為，在 1990 年收購貨倉後約 26 年仍沒有決定是否推行擬議道路工程計劃，情況並不理想。產業署雖然在 1991 至 2007 年期間把貨倉闢作短期用途，但截至 2017 年 8 月，該貨倉已空置約 10 年時間。審計署認為，運輸及房屋局需要要求運輸署檢討，從交通規劃角度而言現時是否仍需要推行該道路工程，如無需要，應盡快交回土地作其他用途。為避免出現類似問題，土木工程拓展署也需要與發展局商議，考慮發出指引，提醒工程籌劃辦公室宜在確認項目的推行計劃後才為其項目收購土地／物業。如情況特殊，以致必須在具備確實項目的推行計劃前收購土地／物業，則工程籌劃辦公室應定期檢討項目，確保所收購的土地／物業得到善用。

資料來源：審計署對產業署記錄的分析

註 1：2004 年 7 月，前土木工程署及前拓展署合併為土木工程拓展署。

註 2：1999 年 7 月，拓展署通知運輸署，如道路工程仍未有定案，應從分區計劃大綱草圖剔除該工程項目。2000 年，運輸署通知拓展署，有鑑於工程項目費用高昂，加上在葵涌道至青山公路修建長高架道路的潛在環境影響，運輸署認為，即使只是為了進行可行性研究，能否取得政策／撥款支持也成疑問，因此決定暫時擱置工程項目。2002 年，運輸署表示沒有推行該項道路工程的計劃。

2016 年土地使用檢討選出的用地

4.11 一如往年，土地應用部在 2016 年的土地使用檢討中揀選 85 幅土地進行研究。2016 年 7 月，產業署向規劃署轉介 28 幅土地作規劃評估，以便在 2016 年 10 月前建議優先處理的土地以供產業策略小組考慮。經檢視規劃署在 2016 年 9 月就所有 28 幅用地提交的規劃評估結果，產業署選出 15 幅土地以供審視(見表十二)。

表十二

2016 年土地使用檢討選出的 15 幅土地

項目	土地	土地面積 (平方米)	政府產業資 訊系統所示 使用率	規劃署評估 可否增加建築物 高度／密度
1	北區鳳南路公共露天 停車場及巴士總站	7 251	0%	可以 (輕微增加)
2	宏光道啟德機場污水 泵房及露天停車場 (南段)	6 670	0%	可以
3	西南九龍填海區渠務 署深水埗一期及二期 污水隔篩廠	5 031	97.85%	不可以
4	觀塘大業街之前預留 用作停車處的政府、 機構或社區用地	4 901	0%	不適用 (註)
5	慈雲山毓華街巴士總 站及露天停車場	3 355	0% (巴士總站) 0% (露天停車場)	可以 (輕微增加)
6	利南道鴨脷洲污水隔 篩廠	2 561	100%	不可以
7	葵涌永順街路政署維 修站	2 238	61%	可以 (輕微增加)
8	大嶼山文東路(露天) 停車場	2 079	100%	不可以
9	香葉道路政署維修保 養站及建築署工地	2 044	0%	不可以

表十二 (續)

項目	土地	土地面積 (平方米)	政府產業資 訊系統所示 使用率	規劃署評估 可否增加建築物 高度／密度
10	宏光道啟德機場污水 泵房及露天停車場 (中段)	913	100%	不可以
11	禮芳街葵芳社區會堂	896	27.95%	可以
12	瀑布灣道渠務署華富 污水隔篩廠	875	100%	不可以
13	東涌翔東路水務署後 備工場	654	0%	可以 (輕微增加)
14	宏光道啟德機場污水 泵房及露天停車場 (北段)	573	0%	可以
15	銀鑛灣路渠務署梅窩 污水泵房	556	100%	不可以

資料來源：產業署的記錄

註：土地另作其他用途，並已剔出規劃評估。

4.12 **需要記錄揀選土地的理據** 產業署表示，土地使用檢討的目的，是要釋放政府、機構或社區用地，以作充份發展。2017年9月，產業署回應審計署查詢有關初步選出15幅土地的情況(第4.11段)時表示，已揀選4幅土地(第4.11段表十二項目1、3、7及10)進一步處理。不過，並沒有文件記錄揀選該4幅土地的理據。審計署留意到，這4幅土地的其中2幅，使用率均超逾90%，且被規劃署評為不可以增加發展密度(第4.11段表十二項目3及10)。另一方面，在餘下的11幅土地當中，有2幅土地的使用率均為0%，現有建築物高度也可增加至法定限制高度(第4.11段表十二項目2及14)，但沒有入選作進一步處理。

4.13 2017 年 10 月，產業署告知審計署：

- (a) 鑑於有關把渠務署辦公室遷往一個位於九龍的污水泵房的新措施成功落實(見第 2.24 段個案一)，雖然渠務署 2 個污水隔篩廠／污水泵房(第 4.11 段表十二項目 3 及 10)使用率高，但仍值得進一步研究；及
- (b) 關於 2 幅使用率為 0% 的土地(第 4.11 段表十二項目 2 及 14)，已有決策局／部門預留前者作另外的用途；至於後者，則受限於細長地形、現有的排水專用範圍及有需要在用地上預留通道。

審計署認為，產業署有需要把揀選土地作土地使用檢討的理據記錄在案。

4.14 **需要就揀選土地進行土地使用檢討定立先後次序** 正如上文第 4.3 段所述，土地應用部 5 個小組每年各揀選 17 幅政府土地(合計 85 幅土地)以進行土地使用檢討，按照《政府產業署手冊》訂明的指引，找出未盡其用的土地。2017 年 5 月，土地應用部就 85 幅土地展開 2017 年土地使用檢討。截至 2017 年 8 月，有 1 569 幅土地(1 654 減 85)有待產業署進行土地使用檢討，要完成這批土地的檢討工作，需時甚久。審計署為，產業署需要在揀選發展潛力較佳的土地以作檢討和跟進行動方面定立先後次序。

政府產業資訊系統記錄的保存

4.15 **政府產業資訊系統記錄遺漏和不符之處** 政府在 2000 年開發電腦化數據庫，並在 2013 年將之整合為政府產業資訊系統，記錄政府擁有的土地、樓宇和物業資料(見第 1.13 段)。政府產業資訊系統貯存現有樓面總面積及最高地積比率等相關資料，並可按照不同的篩選準則製備管理報告。審計署的抽樣檢查發現下列遺漏和不符之處：

- (a) 沒有摩星嶺域多利道 405 至 406 號 1 項不能使用物業的相關土地及樓宇記錄；
- (b) 沒有 8 項物業／樓宇的土地資料(見表十三)；及

表十三

土地資料未有記錄在
政府產業資訊系統的物業／樓宇
(2017 年 7 月)

項目	物業
1	數碼港污水處理廠
2	西營盤賽馬會普通科門診診所
3	盧押道垃圾收集站
4	告士打道垃圾收集站
5	大埔頭濾水廠過濾設備房
6	白田宿舍(目前用作社會福利設施)
7	城門道水務署宿舍(目前用作辦公室)
8	城門下村垃圾收集站

資料來源：產業署的記錄

- (c) 沒有更新部分政府土地的狀況，例子包括：
- (i) 港灣道體育館(3層)和灣仔游泳池(室外)已經拆卸，供鐵路發展用途；
 - (ii) 月華街巴士總站已重新發展作私人住宅用途；及
 - (iii) 觀塘政府合署和協和街小販市場已經拆卸，供作市區重建之用。

4.16 政府產業資訊系統有助妥善管理政府所擁有土地、樓宇和物業的資料，協助產業署找出未盡其用的土地。審計署認為，產業署有需要採取措施，確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的。

審計署的建議

4.17 審計署建議，政府產業署署長應：

- (a) 就屯門前海港水力實驗室重新發展計劃(即第 4.9 段個案五)：
 - (i) 在物色項目倡議部門這項待決事宜上向產業策略小組尋求指引，如在產業策略小組介入後事情仍未獲得解決，則請有關部門諮詢所屬決策局在參考產業策略小組的意見後作出決定；及
 - (ii) 從促協助康文署為其博物館藏品物色重置用地，以加快該土地重新發展；
- (b) 就揀選政府土地作土地使用檢討的理據備存記錄；
- (c) 就 1 569 幅有待進行土地使用檢討的政府土地(見第 4.14 段)訂立先後次序，以揀選具備較佳發展潛力的土地以作檢討和採取跟進行動；及
- (d) 採取措施，確保政府產業資訊系統記錄的資料是準確和最新的。

4.18 審計署也建議：

- (a) 運輸及房屋局局長應要求運輸署署長檢討是否仍有需要推展葵涌環迴路工程項目，如沒有需要，盡快釋放土地作其他用途；及
- (b) 土木工程拓展署署長應與發展局局長商議：
 - (i) 考慮發出指引，提醒工程籌劃辦公室宜在確認項目的推行計劃後才為其項目收購土地／物業；及
 - (ii) 如情況特殊，以致必須在具備確實項目的推行計劃前收購土地／物業，則工程籌劃辦公室應定期檢討項目，確保所收購的土地／物業得到善用。

政府的回應

4.19 政府產業署署長同意第 4.17 段的審計署意見，並表示：

- (a) 由 2017 年土地使用檢討開始，產業署已記錄揀選土地的理據，以及制定指引，協助訂立揀選較具發展潛力的土地的優先次序；及
- (b) 土地的使用情況視乎一系列因素，包括土地用途、地勢、可用車輛通道、重置設施的可行性、出現保育元素、對鄰近發展的改變等

等。揀選適合土地檢討涉及全面考慮第 4.3 段所述的各项因素，而並不能只取決於一兩項因素，例如使用率或增加建築物高度的潛力等。

4.20 運輸及房屋局局長同意第 4.18(a) 段所述的審計署建議。運輸署署長表示，自 1995 年起，運輸署一直有通知產業署擬議的道路工程並無落實推行的計劃。

4.21 發展局局長及土木工程拓展署署長同意第 4.18(b) 段的審計署建議。

使用空置或未盡其用的部門專用樓宇

4.22 **過剩物業** 在 2008 年的審查工作中(見第 1.14 段)，審計署敦促產業策略小組為產業署提供處理過剩部門專用樓宇的策略方向和支援。2008 年 4 月，產業署在取得產業策略小組同意後，就處理過剩部門專用樓宇的安排發出通告，並把有關安排納入《政府產業管理及有關事務規例》如下：

(a) **替代用途方案** 產業署會考慮及決定過剩聯用大樓或租用物業的其他用途。至於個別決策局／部門轄下的其他過剩部門專用樓宇(沒有長遠用途)，應按以下先後次序用於有價值用途：

- (i) 在政府內部作其他短期用途；
- (ii) 進行商業項目；及
- (iii) 由相關的決策局／部門支援，直接出租。

如情況合適及理據充份，各決策局／部門也可考慮和研究以出售或拆卸作為處理過剩物業或樓宇的最終方案；

(b) **聯用大樓及租用物業** 至於聯用大樓或租用的物業，部門如確定轄下物業的任何部分或全部屬過剩物業，或於短期內或長遠而言會成為過剩物業，便應告知產業署。產業署會考慮並決定應否批准把該等過剩物業改作其他用途；及

(c) **部門專用樓宇** 部門專用樓宇的倡議／用戶部門負有基本責任，確保轄下地方運用得宜及地盡其用，並須就此交代。在考慮放棄過剩物業前，應探討及盡量使用其他可行方法，在部門改作其他用途。如未能物色新用戶部門接收全部過剩物業及充當獲分配土地部門

或業主部門，原倡議／用戶部門便須繼續充當該過剩物業的“業主”，為該物業直接或間接引起的一切事宜負責。倡議／用戶部門作為地方的獲分配部門，可要求產業署協助物色其他部門長期使用轄下的過剩物業。

4.23 個別決策局／部門轄下部門專用樓宇如有空置或未盡其用的物業(即物業的提供超乎所需)，產業署會每半年向產業策略小組報告有關情況。根據產業署在2017年4月的進度報告，截至2017年2月，空置或未盡其用的部門專用樓宇有27項，當中：

- (a) 1項物業的樓面面積為6 852平方米(大嶼山梅窩前中學校舍)。該前校舍已空置逾5年，而規劃及土地發展委員會在2016年認為，應在2017年大嶼發展及保育藍圖發表後檢討該幅土地日後的用途(註32)。教育局表示，曾告知規劃署及其他相關部門(包括地政總署和產業署)，以便按照處理這類物業的既定機制，考慮該空置校舍的其他適當長遠替代用途；及
- (b) 26項物業的樓面面積各不足500平方米，當中大部分為位置偏遠的空置職員宿舍。以空置期計算：
 - (i) 19項物業(73%)已空置逾5年，當中包括6座列為具有保存價值的歷史建築(1座獲古物事務監督公布的法定古蹟和5座獲古物諮詢委員會評級的歷史建築)；及
 - (ii) 餘下7項物業(27%)已空置5年或以下。

4.24 為協助有關決策局／部門物色其他用途，產業署因應要求每季向各決策局／部門傳閱過剩部門專用樓宇，以找出可能的長期／臨時用途。除了向決策局／部門傳閱資料外，產業署又在2017年3月及8月在其網站刊登27項空置或未盡其用物業中的13項(包括該6座歷史建築)的資料，供非政府機構申請。然而，截至2017年8月，該13項物業沒有一項分配予決策局／部門或非政府機構使用。

4.25 根據《政府產業管理及有關事務規例》，如未能為過剩的部門專用樓宇物色用戶，原倡議／用戶部門便須繼續擔任該過剩物業的業主，為該物業直接或間接引起的一切事宜負責(見第4.22(c)段)。基於產業署努力後仍未能為該

註32：該藍圖於2017年6月發表，提出活化梅窩的鄉鎮環境作少量低密度住宅發展，以及作康樂及旅遊相關用途。

政府土地的使用情況

27 項空置或未盡其用物業在政府內找到替代用途，相關的決策局／部門有需要探討其他措施，按照《政府產業管理及有關事務規例》的規定把物業用於有價值用途(即在情況許可下進行商業項目、直接出租及出售或拆卸(見第 4.22(a) 段))，並在有需要時尋求產業署協助。

4.26 根據 2017 年 4 月的進度報告(見第 4.23 段)，不能使用的物業(樓面面積由 105 平方米至 1 212 平方米不等)有 4 項，並已列為有待檢討／拆卸的遭封閉樓宇。產業署需要與規劃署及其他相關的“業主”決策局／部門合作，決定土地的長遠用途，並根據《政府產業管理及有關事務規例》制訂合適的處理方案(例如出售或拆卸)。

審計署的建議

4.27 審計署建議，政府產業署署長應：

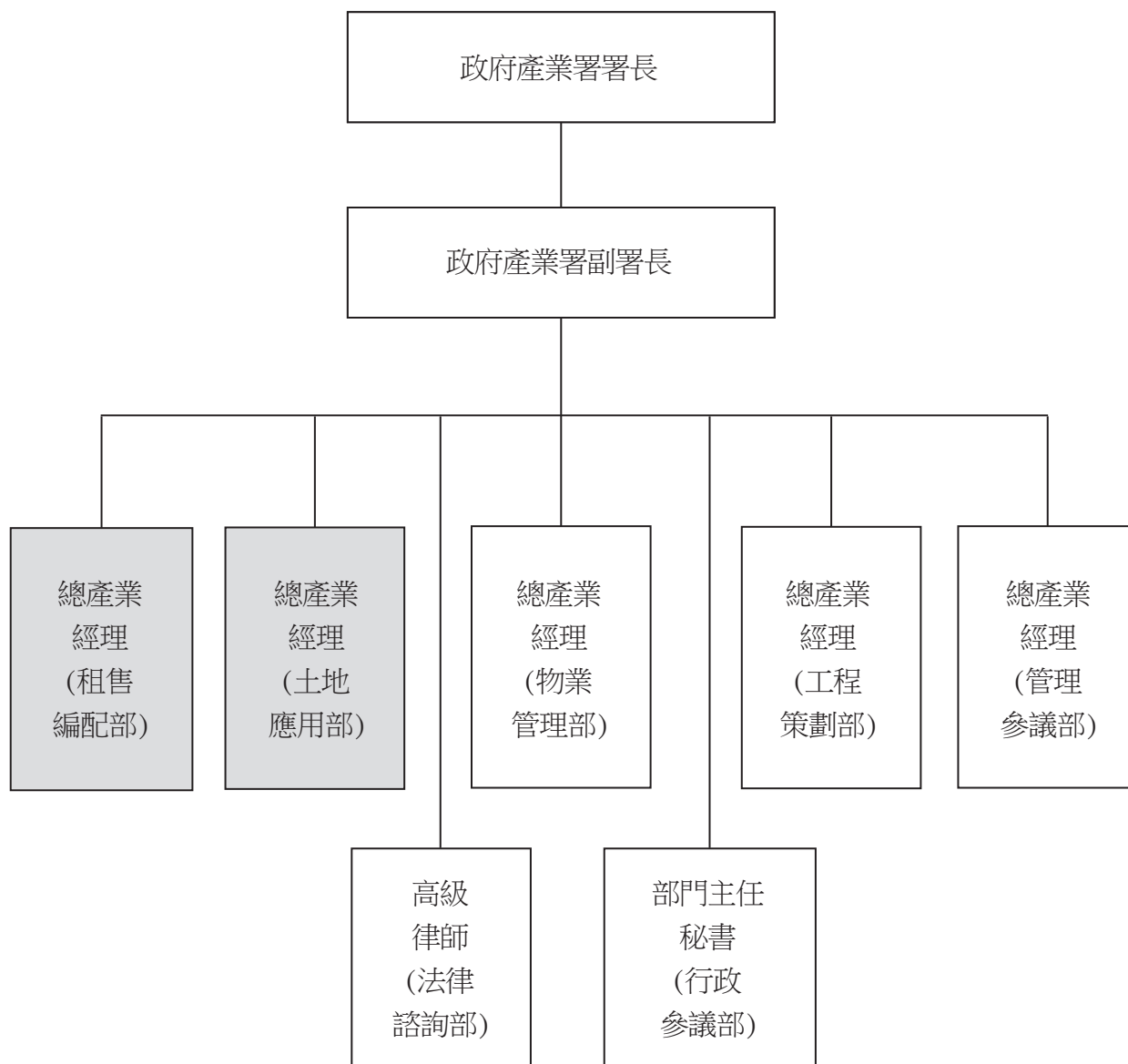
- (a) 提醒相關決策局／部門根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定，設法善用 27 項位於部門專用樓宇的空置或未盡其用的物業；及
- (b) 與規劃署署長及相關的“業主”決策局／部門合作，決定該 4 項不能使用物業的長遠土地用途，並制訂合適的處理方案。

政府的回應

4.28 政府產業署署長整體上同意審計署的建議，並表示產業署通過每年的資產保管報表工作(見第 1.7 段)及定期傳閱的部門過剩物業資料，定期提醒各決策局／部門善用空置物業。產業署會繼續提醒各決策局／部門探討其他措施，善用該 27 項空置或未盡其用的物業。

4.29 規劃署署長同意第 4.27(b) 段的審計署建議。

政府產業署：組織圖
(2017 年 7 月)



說明：■ 主要負責處理有關政府辦公室的提供及政府土地的使用情況的事宜。

資料來源：產業署的記錄

產業策略小組的職權範圍

產業策略小組的職權範圍為：

- (a) 考慮和裁決有關善用政府用地 (即已撥作或預留作政府用途的政府、機構或社區用地) 和在私人發展計劃中加入政府用途的事宜或個案；
- (b) 就善用政府用地制訂指引，並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；
- (c) 考慮和裁決如何恰當處理有關未盡其用或過剩的政府物業和其所處土地在管理、作其他用途及騰出的事宜或個案；
- (d) 考慮和裁決各部門就有關善用用地的事宜或個案所提出的上訴，這類事宜或個案包括重置安排、聯用發展，以及在私人發展計劃中加入政府用途；及
- (e) 考慮和決定應否准許把未充分利用政府、機構或社區用地發展潛力的工務計劃工程提交工務小組委員會審批。

資料來源：財庫局的記錄

附錄 C
(參閱第 2.23 段)

推行 3 項政府辦公室大樓工程計劃所需時間比較

	工程計劃		
	位於添馬的 政府總部	位於啟德的 工業貿易大樓	位於西九龍的 西九合署
納入工務計劃日期	2004 年 2 月	2007 年 11 月	2003 年 7 月
獲批撥款日期	2006 年 6 月	2012 年 1 月	2015 年 6 月
由納入工務計劃至 獲批撥款所需時間	2 年 4 個月	4 年 2 個月	11 年 11 個月
工程計劃完成日期	2011 年 7 月	2015 年 4 月	2019 年年初 (估計)
淨作業樓面總面積 (平方米)	62 340	33 000	50 500
重置租用樓宇辦公 室的面積(平方米)	5 520 (62 340 平方米 的 8.9%)	16 500 (33 000 平方米 的 50%)	29 290 (50 500 平方米 的 58%)

資料來源：產業署的記錄

附錄 D
(參閱第 4.10 段)

產業策略小組監察的其他重新發展個案
(2017 年 6 月)

項目	用地	用地面積 (平方米)
規劃及土地發展委員會轉介的 6 宗個案		
1	郵政總局	3 900
2	威菲車房暨辦公室及宿舍	6 600
3	前馬角街熟食小販市場	2 400
4	澤安道駕駛考試中心及毗連地區	9 458
5	黃大仙社區中心	2 000
6	前汝州西街熟食小販市場	800
產業策略小組成員轉介的 5 宗其他個案		
7	葵涌業成街 5 至 7 號(個案六)	1 400
8	西九龍總區警察總部	10 475
9	屯門瀨水廠職員宿舍； 藍地原水抽水站及毗連職員宿舍	1 930 2 800
10	前西區已婚警察宿舍(西營盤)	3 800(註)
11	前梅芳街熟食市場	600

資料來源：產業署的記錄

註：前西區已婚警察宿舍用地(約 3 800 平方米)位於佔地 6 900 平方米的西區警署建築群內。

附註：除了產業策略小組監察的 11 幅土地(截至 2017 年 6 月)外，產業署也監察 22 幅經認定為具備重新發展潛力的土地，並每半年向產業策略小組匯報這些土地的情況。

第 9 章

勞工處

職業安全及健康

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 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

職業安全及健康

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.7
審查工作	1.8 – 1.9
政府的整體回應	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：職業安全：視察和執法	2.1 – 2.2
識別須視察的工作場所	2.3 – 2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
視察工作	2.13 – 2.25
審計署的建議	2.26
政府的回應	2.27
執法行動	2.28 – 2.31
審計署的建議	2.32
政府的回應	2.33
第 3 部分：職業安全：培訓	3.1
強制性安全訓練課程	3.2 – 3.9
審計署的建議	3.10
政府的回應	3.11
註冊安全主任和註冊安全審核員	3.12 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26
服務表現匯報	3.27 – 3.28
審計署的建議	3.29
政府的回應	3.30

	段數
第 4 部分：職業健康	4.1 – 4.3
輻射工作工人的健康檢查	4.4 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
工作場所視察	4.18 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22
服務表現匯報	4.23 – 4.24
審計署的建議	4.25
政府的回應	4.26

附錄	頁數
A：職業病名單 (2017 年 7 月 31 日)	59 – 61
B：勞工處職業安全及健康部：組織圖 (摘錄) (2017 年 3 月 31 日)	62
C：勞工處指定為危險行業的 23 個行業名單 (2017 年 7 月 31 日)	63

職業安全及健康

摘要

1. “工作安全與健康”是勞工處負責的綱領之一，宗旨是透過立法、執法、教育和宣傳工作，確保在職人士的工作安全與健康的風險得以妥善管控。在 2017-18 年度，這個綱領的預算開支為 5.1 億元。
2. 職業安全及健康主要通過以下法例來規管：(a)《工廠及工業經營條例》(第 59 章)；及 (b)《職業安全及健康條例》(第 509 章)。《工廠及工業經營條例》在 1955 年制定，為保障工業工人的安全及健康訂定條文。該條例適用於工業經營，例如工廠、建築地盤和食肆。《職業安全及健康條例》在 1997 年制定，把職業安全及健康的保障範圍擴闊至包括大部分經濟活動的僱員。該條例涵蓋差不多所有工作場所。
3. 勞工處的職業安全及健康部負責與職業安全及健康有關的工作。於 2017 年 3 月 31 日，職業安全及健康部的員工編制人數為 642 人。審計署最近就勞工處在職業安全及健康方面的工作進行了審查。

職業安全：視察和執法

4. **需要加強執行應呈報工場的呈報規定** 職業安全及健康部負責視察工作場所，並按需要採取執法行動。工作場所分為建築地盤和非建築地盤兩類。於 2017 年 9 月，職業安全及健康部的資料庫載有 36 692 個建築地盤工作場所和 141 206 個非建築地盤工作場所的資料。勞工處把視察工作的焦點放在：(a) 建築地盤工作場所；及 (b) 按照法例規定須呈報工作場所資料的非建築地盤工作場所(下稱應呈報工場)。管理或控制應呈報工場的人士須於工序展開之前向勞工處呈報工作場所的資料。審計署審查了勞工處對 20 宗於 2016 年在應呈報工場發生的意外個案所作的調查，發現當中有 8 個(40%)工場的相關人士在勞工處調查之前，並沒有向勞工處提交所需的法定呈報。這 8 個工場已經展開工序達 90 天至 18 年 5 個月不等。審計署查核勞工處 2012 年 1 月至 2017 年 7 月的記錄，留意到勞工處並沒有就違反呈報規定的個案提出檢控(第 2.2 至 2.5 段)。

摘要

5. **需要檢討建築地盤工作場所的呈報規定** 縱使建造業容易發生意外，但有別於應呈報工場的呈報規定，建築地盤工作場所的資料只須在建築工程展開後 7 天內呈報。現行的建築地盤工作場所呈報規定令展開工程的時間與向勞工處呈報工作場所資料的時間兩者之間存在差距 (第 2.8 段)。

6. **需要檢討危險行業名單** 勞工處優先視察的工作場所也包括不屬建造業的 23 個危險行業的工作場所，這 23 個行業是經勞工處評估現存風險後被認定為危險行業的。上次危險行業名單檢討在 2013 年 1 月完成。該檢討建議每三年一次進行同類檢討。直至 2017 年 7 月，勞工處才展開新一輪檢討，而有關檢討或需時一年半才能完成 (第 2.3、2.9 及 2.10 段)。

7. **需要清理積壓個案和改善視察工作的記錄方式** 勞工處設有按時呈閱工作場所檔案的制度，提示進行視察。工作場所檔案如未有按指定日期呈閱並指派予視察人員，便會列作積壓個案。審計署留意到，於 2017 年 3 月 31 日，非經常施工的建築地盤工作場所 (即斷續地進行工程的建築地盤，或處於保養期的建築地盤) 共有 6 074 個積壓個案，非建築地盤工作場所則有 23 414 個積壓個案。勞工處並沒有監察視察工作是否按時進行。審計署審查勞工處在 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間進行的 80 次視察，發現有 24 次 (30%) 是在工作場所檔案呈閱後逾 90 天才進行。審計署也留意到，視察人員只記錄視察時所發現的違規事項，而沒有記錄視察工作的詳細內容，例如檢查過的工序和檢查的結果。此外，勞工處在管制人員報告呈報職業安全及健康部轄下行動科根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數。在 2012 至 2016 年期間，每年呈報進行視察的次數由 123 115 次至 131 339 次不等。審計署的審查發現，如某次視察是由超過 1 名視察人員共同進行的，勞工處會把視察人員的數目算作視察次數。假如不論由多少名視察人員進行，每次視察都算作 1 次視察，上述期間每年進行視察的次數會變為 44 756 次至 73 565 次不等 (第 2.15 至 2.17、2.19、2.22 及 2.24 段)。

8. **需要加強職業安全法例的阻嚇作用** 在 2012 至 2016 年期間，根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》被定罪的個案中，法庭判處的平均罰款額由 2012 年的 7,723 元增加至 2016 年的 11,390 元，增幅為 47%。審計署分析法庭就上述兩條條例最常見的 5 種罪行所判處的最高罰款額和平均罰款額，發現雖然罰款額有所增加，但最高罰款額和平均罰款額都遠低於法定的罰款額上限 (第 2.30 段)。

摘要

職業安全：培訓

9. **需要改善強制性安全訓練課程視察工作的規劃** 從事指定的高危行業、活動或機械操作的人士，必須修畢由課程營辦機構開辦的相關強制性安全訓練課程。在 2016 年，共有 146 間課程營辦機構提供 704 項強制性安全訓練課程。勞工處到該 146 間課程營辦機構進行了 225 次視察，並發出 17 封警告信及 5 次指示。在該 225 次視察中，有 182 次 (81%) 並非在上課期間進行，因此無從觀察多個與課程有關的範疇。勞工處改以檢查課程營辦機構的文件記錄代替 (第 3.2、3.4 及 3.6 段)。

10. **需要加快實施 2009 年強制性安全訓練課程檢討所建議的改善措施** 在 2009 年，勞工處就強制性安全訓練課程的認可和監察制度進行檢討，以便制訂改善措施。2011 年 4 月，勞工處向立法會人力事務委員會建議分兩個階段實施改善措施。截至 2017 年 8 月，第一階段的 3 項改善強制性安全訓練課程措施中，有 2 項 (即劃一課程內容和統一擬備試卷) 仍未全面實施。此外，也未就何時實施這些措施和第二階段的措施擬定時間表 (第 3.7 至 3.9 段)。

11. **部分註冊安全審核員並非註冊安全主任** 根據《工廠及工業經營條例》及其附屬規例，某些工作場所的承建商或東主須聘請註冊安全主任協助促進職業安全及健康，及／或聘請註冊安全審核員對必須實施的安全管理制度進行審核。要成為註冊安全審核員，申請人必須為註冊安全主任並符合指明的規定。註冊安全審核員的身分一經指定，便終身有效，而註冊安全主任的註冊有效期則以 4 年為限，期滿後須續期或重新確認。註冊安全主任如在成為註冊安全審核員後，其註冊安全主任的註冊期滿而選擇不再申請續期或重新確認，則他們將不再是註冊安全主任。於 2017 年 5 月 31 日的註冊安全主任名單和註冊安全審核員名單顯示，在 1 273 名註冊安全審核員中，有 29 人 (2.3%) 並非註冊安全主任 (第 3.12、3.14 至 3.16 及 3.18 段)。

職業健康

12. **需要改善輻射工作工人接受健康檢查的安排** 觀塘職業健康診所每年預留一些節數，專門為容易受輻射照射的工人進行健康檢查。每節時間可進行 30 個檢查。審計署發現，在 2012 至 2017 年 (截至 6 月) 期間預留節數的使用情況有下降的趨勢：(a) 按年計算，平均每節時間預約人士失約的個案數目由 2.7

摘要

至 4.2 宗不等 (佔已預約時段 11% 至 15%)；及 (b) 平均每節的預約檢查數目由 27.8 個減少至 22.9 個，而進行了不超過 20 個檢查的節數比率則由 17% 增加至 56%。此外，法例訂明就首次受僱接受的檢查是免費提供的，但法例並沒有訂明工人首次受僱以後，定期檢查是收費還是免費提供。審計署留意到，工人和僱主都不用就定期檢查支付任何費用 (第 4.4、4.6 至 4.8、4.10 及 4.11 段)。

13. **需要監察視察工作場所的進度** 勞工處並沒有監察有待視察個案的數目，以及個案呈閱與實際進行視察之間的延誤。審計署審查了 30 宗於 2017 年 6 月 30 日仍有待進行職業健康視察的個案，發現全部都已在呈閱後等待視察超過 6 個月。等待時間由 7 個月至 4.25 年不等，平均時間為 2.17 年。此外，審計署審查了 24 次勞工處在 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期間進行的視察，發現 24 次視察中有 13 次 (54%) 進行有所延誤。延誤時間由 4 天至 3 年不等，平均時間為 11 個月 (第 4.18 至 4.20 段)。

14. **需要改善管制人員報告所載服務表現指標** 在 2016 年，勞工處在管制人員報告表示“調查／研究／檢查／評估／診症”的次數達到 22 629 次，但沒有分項資料。審計署留意到這數字是由多個分項組成，包括 2 983 次調查、7 018 次研究、1 471 次健康檢查、713 次評估和 10 444 次診症 (第 4.23 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議勞工處處長應：

職業安全：視察和執法

- (a) 採取更有效的措施，加強執行應呈報工場的呈報規定 (第 2.11(a) 段)；
- (b) 檢討建築工程的呈報期限是否合理，如有需要應收緊期限 (第 2.11(c) 段)；
- (c) 密切監察危險行業名單的檢討進度，確保檢討工作適時完成 (第 2.11(d) 段)；
- (d) 採取措施，確保按時呈閱個案提示進行視察，及在個案呈閱提示進行視察後進行視察並無延誤 (第 2.26(a) 段)；

摘要

- (e) 採取措施，在切實可行的範圍內盡快清理現時積壓的視察工作 (第 2.26(b) 段)；
- (f) 改善視察工作的記錄方式 (第 2.26(c) 段)；
- (g) 在管制人員報告中，另行列出視察的工作場所數目 (第 2.26(g) 段)；
- (h) 密切留意是否有需要檢討勞工法例，以加強法例的阻嚇作用 (第 2.32 段)；

職業安全：培訓

- (i) 在切實可行的範圍內，把視察課程營辦機構的工作安排在上課期間進行 (第 3.10(a) 段)；
- (j) 加快實施 2009 年強制性安全訓練課程檢討所建議的改善措施 (第 3.10(b) 段)；
- (k) 就部分註冊安全審核員並非註冊安全主任的問題，檢討是否需要修訂《工廠及工業經營 (安全管理) 規例》 (第 3.25(a) 段)；

職業健康

- (l) 協同衛生署署長一起採取措施，減低輻射工作工人健康檢查的失約率 (第 4.16(a) 段)；
- (m) 就預留給輻射工作工人的健康檢查時段，監察其使用情況，以確保診所資源在切實可行的範圍內得到善用 (第 4.16(b) 段)；
- (n) 就輻射工作工人在首次受僱後到觀塘職業健康診所接受定期檢查時，其本人及僱主均無須支付費用一事，協同衛生署署長一起檢討其理據 (第 4.16(c) 段)；
- (o) 密切監察視察工作場所的進度 (第 4.21(a) 段)；
- (p) 採取措施，日後盡量減少有待視察個案數目 (第 4.21(c) 段)；
- (q) 確定現有視察個案積壓量，採取有效措施在切實可行的範圍內盡快清理積壓個案 (第 4.21(d) 段)；及
- (r) 考慮在管制人員報告中，分開匯報調查、研究、檢查、評估和診症的數目，以提高透明度 (第 4.25(a) 段)。

摘要

政府的回應

16. 勞工處處長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 “工作安全與健康”是勞工處負責的綱領之一，宗旨是透過立法、執法、教育和宣傳工作，確保在職人士的工作安全與健康的風險得以妥善管控。在 2017-18 年度，這個綱領的預算開支為 5.1 億元。

主要法例

1.3 職業安全及健康主要通過以下法例來規管：

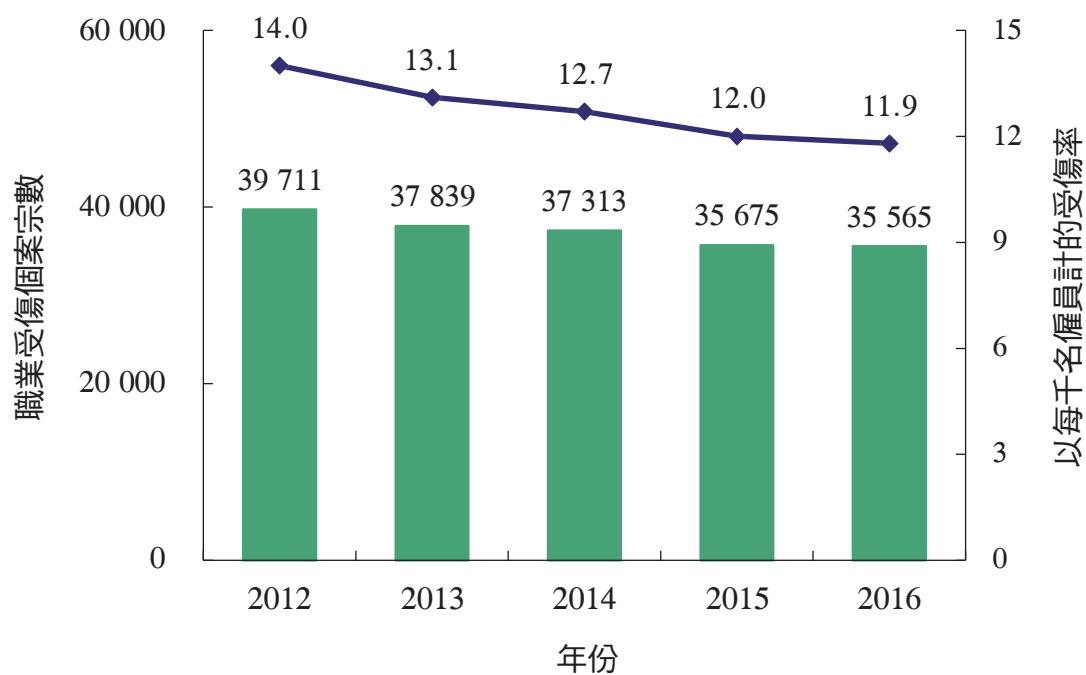
- (a) 《工廠及工業經營條例》(第 59 章) 《工廠及工業經營條例》在 1955 年制定，為保障工業工人的安全及健康訂定條文。條例適用於工業經營，例如工廠、建築地盤、食肆、貨物及貨櫃搬運經營、維修工場和其他工業工場。根據《工廠及工業經營條例》制定的 31 條附屬規例，就工業經營各類工作活動訂定條文。附屬規例也就各種工作情況、工業裝置和機械，以及工序和物質訂明詳細的安全及健康標準；及
- (b) 《職業安全及健康條例》(第 509 章) 《職業安全及健康條例》在 1997 年制定，把職業安全及健康的保障範圍擴闊至包括大部分經濟活動的僱員。條例賦予勞工處處長訂立規例的權力，就工作環境訂明職業安全及健康標準。條例涵蓋差不多所有工作場所。除了工廠、建築地盤和食肆外，其他地方如辦公室、實驗室、購物商場和教育機構等，也在條例的規管範圍內。根據《職業安全及健康條例》制定的兩條附屬規例，則就意外的預防、防火措施、工作場所環境控制、工作場所衛生、急救、適當使用顯示屏幕設備，以及僱主和僱員該如何進行體力處理操作等，訂定基本要求。

職業傷亡和職業病

1.4 圖一顯示在 2012 至 2016 年期間職業受傷個案 (不包括致命個案) 的統計數字。這些數字是指根據《僱員補償條例》(第 282 章) 呈報的失去工作能力超過 3 天的職業受傷個案 (不包括致命個案) 宗數。職業受傷個案 (不包括致命個案) 宗數包括工業受傷個案 (不包括致命個案)，即在《工廠及工業經營條例》所界定的工業經營內因工業活動而引致的受傷個案。其他類型的職業受傷個案 (不包括致命個案)，則包括非工業受傷個案 (不包括致命個案)、在香港境外發生的個案和在船上發生的個案等。圖二顯示在同一期間，工業受傷個案 (不包括致命個案) 的統計數字。如圖一和圖二所示，職業受傷個案 (不包括致命個案) 由 2012 年的 39 711 宗減少至 2016 年的 35 565 宗，減幅為 10.4%，而工業受傷個案 (不包括致命個案) 則由 2012 年的 12 518 宗減少至 2016 年的 10 865 宗，減幅為 13.2%。

圖一

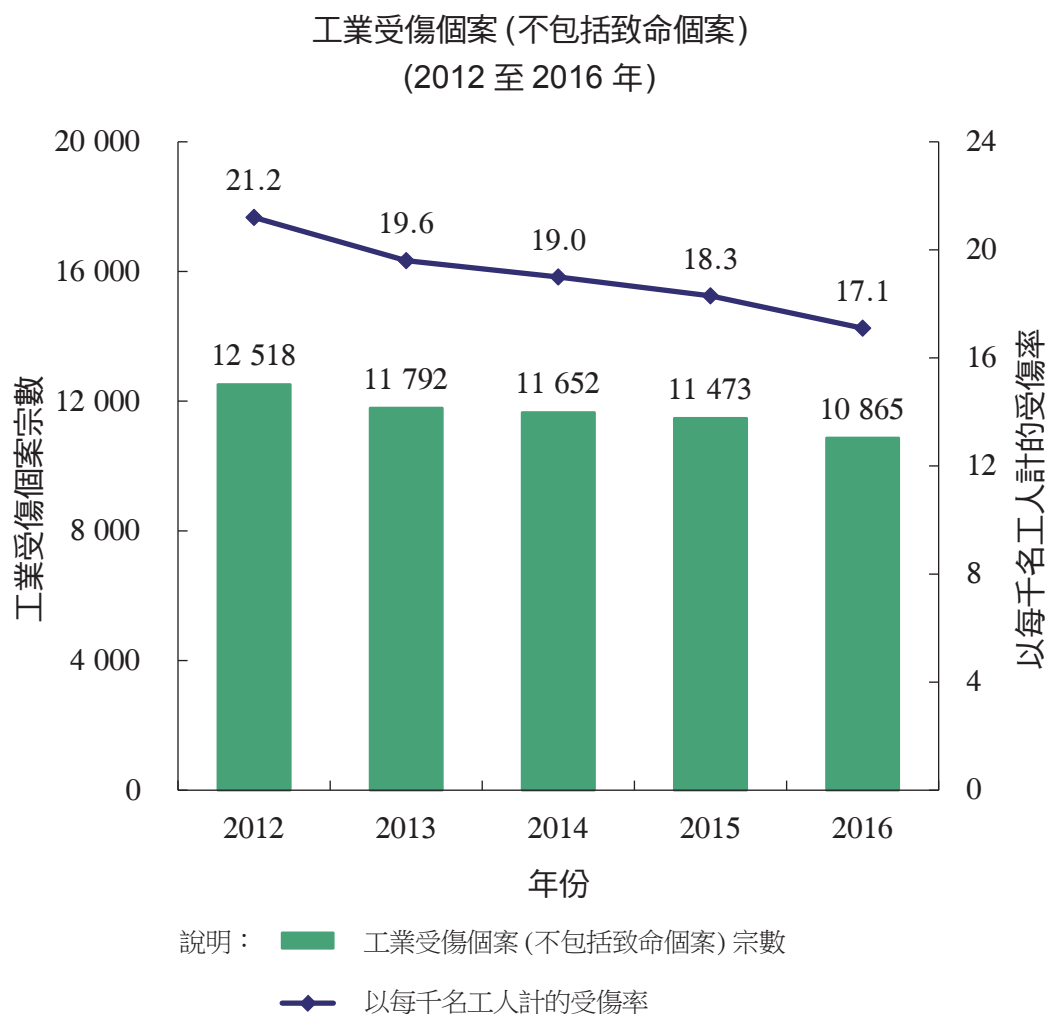
職業受傷個案 (不包括致命個案)
(2012 至 2016 年)



說明： ■ 職業受傷個案 (不包括致命個案) 宗數
◆ 以每千名僱員計的受傷率

資料來源：勞工處的記錄

圖二

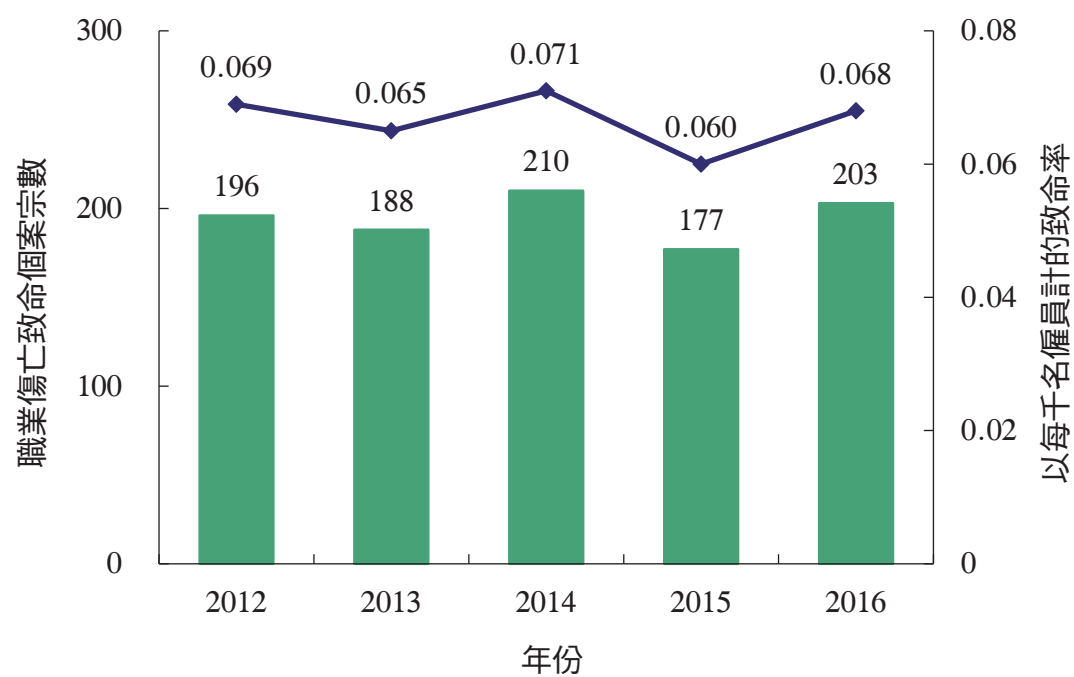


資料來源：勞工處的記錄

1.5 圖三顯示在 2012 至 2016 年期間職業傷亡致命個案的統計數字。這些數字是指根據《僱員補償條例》呈報的職業傷亡致命個案宗數。職業傷亡致命個案宗數包括工業傷亡致命個案，即在《工廠及工業經營條例》所界定的工業經營內因工業活動而引致的致命個案。其他類型的職業傷亡致命個案，則包括非工業傷亡致命個案、自然死亡、在香港境外發生的個案和在船上發生的個案等。圖四顯示在同一期間，工業傷亡致命個案的統計數字。如圖三和圖四所示，職業傷亡致命個案由 2012 年的 196 宗增加至 2016 年的 203 宗，微升 3.6%，而工業傷亡致命個案則由 2012 年的 29 宗減少至 2016 年的 18 宗，減幅為 37.9%。圖五顯示在同一期間，《僱員補償條例》、《職業性失聰(補償)條例》(第 469 章)和《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》(第 360 章)所指定的 52 種職業病(見附錄 A)的統計數字。

圖三

職業傷亡致命個案
(2012 至 2016 年)

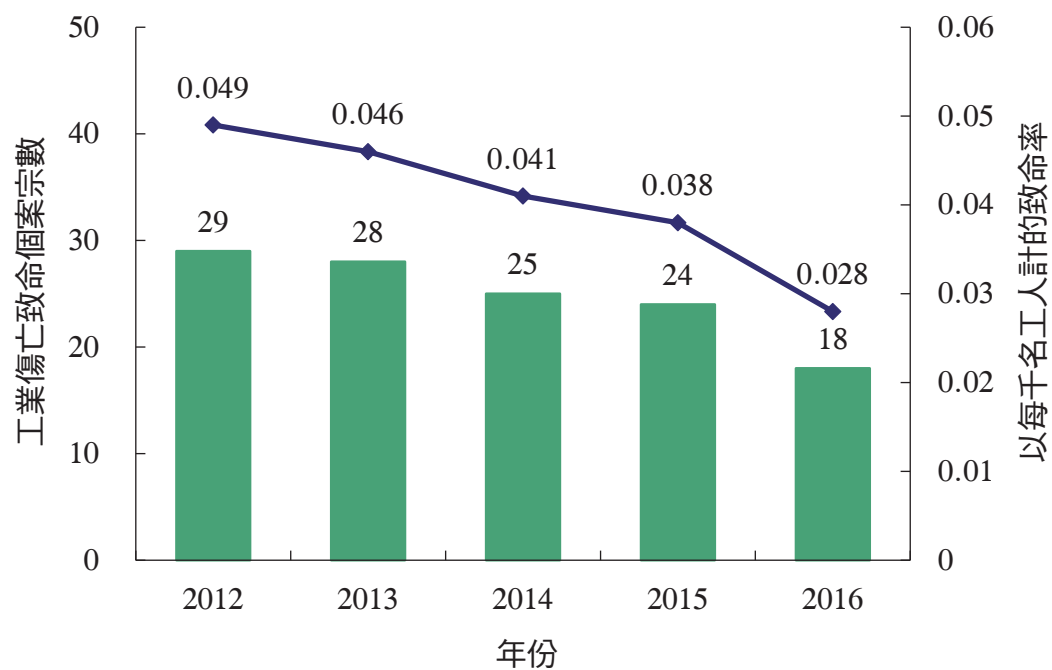


說明： ■ 職業傷亡致命個案宗數
◆ 以每千名僱員計的致命率

資料來源：勞工處的記錄

圖四

工業傷亡致命個案
(2012至2016年)

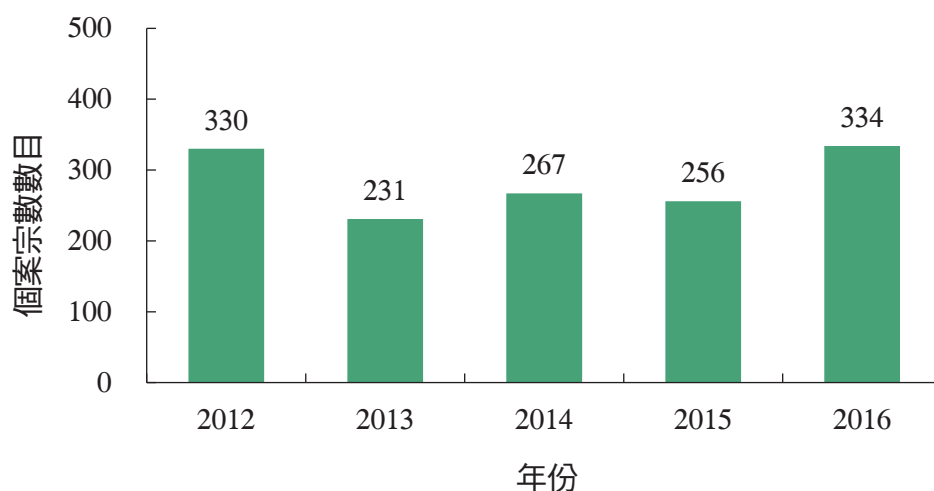


說明： ■ 工業傷亡致命個案宗數
◆ 以每千名工人計的致命率

資料來源：勞工處的記錄

圖五

職業病
(2012 至 2016 年)



資料來源：勞工處的記錄

附註：統計數字所指的是根據《僱員補償條例》、《職業性失聰(補償)條例》和《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》呈報並經證實的職業病(見附錄 A) 個案宗數。

勞工處在職業安全及健康方面的工作

1.6 勞工處的職業安全及健康部負責與職業安全及健康有關的工作，由一名勞工處副處長領導。於 2017 年 3 月 31 日，職業安全及健康部的員工編制人數為 642 人，其組織架構圖載於附錄 B。職業安全及健康部的工作分為下列兩類：

- (a) **職業安全** 與職業安全有關的主要工作包括：
- (i) 透過視察工作場所，確保《職業安全及健康條例》、《工廠及工業經營條例》及其附屬規例所訂明的各項職業安全規定獲得遵從，藉以執行該等法例；
 - (ii) 調查意外，並就如何減少工作場所存在的危險，向僱主、僱員和其他持份者提供意見；
 - (iii) 在規劃和布置廠房及工作場所，以及推行廠內和工作場所內的安全計劃等方面，向工廠／工作場所擁有人提供意見；

- (iv) 提供支援服務，向市民大眾灌輸安全意識，從而在僱主、僱員和其他持份者當中培養安全文化，讓他們承擔自我規管的責任，引入安全管理的方法；及
 - (v) 開辦職業安全及健康訓練中心，為公營和私營機構僱員提供職業安全及健康訓練、為強制性安全訓練課程提供認可，以及為安全主任、安全審核員和安全審核員訓練計劃營辦人註冊；及
- (b) **職業健康** 與職業健康有關的工作包括：
- (i) 就公眾在健康及衛生方面所遇到的職業健康問題提供諮詢服務，例如如何預防由工作場所引致的職業病；
 - (ii) 進行實地研究，以確保工作場所中有關健康及衛生的各項規定獲得遵從；
 - (iii) 執行與職業健康及衛生有關的法例；
 - (iv) 調查懷疑患上職業病的個案，並為有關人士進行診治；及
 - (v) 其他 (例如為申索工傷補償的僱員辦理銷假，以及舉辦展覽和講座)。

1.7 表一顯示勞工處職業安全及健康工作的服務表現指標，以及 2012 至 2016 年期間勞工處就此在管制人員報告所呈報的服務表現。

表一

職業安全及健康的服務表現
(2012 至 2016 年)

主要服務表現指標	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2012 年與 2016 年期間的增減 (百分比)
職業安全						
視察次數	128 821	123 115	124 907	130 173	131 339	+2 518 (+2.0%)
對工作場所發生的意外進行調查的次數	13 442	13 266	14 758	15 046	14 730	+1 288 (+9.6%)
到工作場所進行推廣探訪的次數	5 373	5 901	5 837	5 994	5 436	+63 (+1.2%)
舉辦講座、講課和研討會的次數	2 023	1 944	2 047	2 106	2 097	+74 (+3.7%)
職業健康						
進行調查／研究／檢查／評估／診症的次數	26 437	25 286	22 164	21 592	22 629	-3 808 (-14.4%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

引言

審查工作

1.8 2005年3月，審計署就勞工處在建築地盤工作安全方面的工作完成審查。審查結果載於2005年3月發表的《審計署署長第四十四號報告書》第8章。

1.9 2017年3月，審計署就勞工處在職業安全及健康方面的工作展開審查，主要集中於以下範疇：

- (a) 職業安全：視察和執法(第2部分)；
- (b) 職業安全：培訓(第3部分)；及
- (c) 職業健康(第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.10 勞工處處長同意審計署的建議，並認為這份審計報告書具有建設性，感謝審計署提出意見。

鳴謝

1.11 在審查期間，勞工處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：職業安全：視察和執法

2.1 本部分探討勞工處為改善職業安全而進行的視察和執法工作。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 識別須視察的工作場所 (第 2.3 至 2.12 段)；
- (b) 視察工作 (第 2.13 至 2.27 段)；及
- (c) 執法行動 (第 2.28 至 2.33 段)。

背景

2.2 職業安全及健康部轄下的行動科負責視察工作場所，並按需要採取執法行動。於 2017 年 3 月 31 日，行動科員工編制人數為 351 人，實際員工人數為 314 人。行動科包括以下組別：

- (a) **行動分區** 4 個行動分區是港島及離島分區、九龍分區、新界東分區和新界西分區，負責視察分區範圍之內的工作場所。每個分區下分兩組，建築地盤組負責樓宇及工程建築工地的的工作場所，非建築地盤組則負責不屬於樓宇及工程建築工地的的工作場所 (即建築地盤以外的工作場所)。4 個分區合計，共設 22 個建築地盤組辦事處和 20 個非建築地盤組辦事處；及
- (b) **綜合服務組** 綜合服務組由 11 個辦事處／隊伍組成：
 - (i) 3 個大型基建項目辦事處，負責監督大型基建項目建造工程的安全情況，例如港珠澳大橋工程項目和沙田至中環線工程項目；
 - (ii) 3 個機場及鐵路組辦事處，負責監督所有與機場和鐵路工程及運作有關的工作場所 (包括由鐵路營運者管理的物業) 的安全情況；
 - (iii) 4 支綜合服務隊，以跨專業的方式 (即職業安全和職業健康兩方面的問題都會處理) 負責大型連鎖店鋪例如超級市場的視察；及
 - (iv) 1 支臨時監察隊，負責監督與港珠澳大橋工程項目相關的高壓壓縮空氣環境的工作情況。

識別須視察的工作場所

視察方針

2.3 工作場所分為建築地盤和非建築地盤兩類(見第 2.2(a) 段)。於 2017 年 9 月，職業安全及健康部的資料庫載有共 177 898 個工作場所的資料，當中包括 36 692 個建築地盤工作場所和 141 206 個非建築地盤工作場所。勞工處採取以風險為本的視察方針如下：

- (a) 把視察工作的焦點放在：
 - (i) 建築地盤工作場所；及
 - (ii) 按照法例規定須呈報工作場所資料的非建築地盤工作場所(見第 2.4(b) 段)；及
- (b) 優先視察的工作場所也包括不屬建造業的 23 個危險行業(見附錄 C 及第 2.9 段)的工作場所。這 23 個行業是經評估現存風險而被納入危險行業名單的。

法定的工作場所呈報規定

2.4 根據《工廠及工業經營條例》及其附屬規例，某些工作場所的東主和承建商須向勞工處呈報其工作場所的資料。有關規定如下：

- (a) **建築地盤工作場所** 根據《建築地盤(安全)規例》(第 59I 章)，進行建築工程的承建商須在建築工程展開後 7 天內，向勞工處處長提供有關建築工程的資料(註 1)。如有下述情況，則承建商無須就其進行的建築工程呈報資料：
 - (i) 他有合理理由相信建築工程會在少於 6 個星期的期間內完成；
或

註 1： 須提供的資料包括：(a) 承建商的姓名或名稱及地址；(b) 受聘進行建築工程的每名承建商的姓名或名稱及地址；(c) 建築地盤的位置；(d) 建築工程的性質；(e) 建築工程展開的日期；(f) 說明有否或會否在建築工程方面使用任何機械動力，並說明其性質；及 (g) 建築工程的預計持續期。

- (ii) 在任何時間僱用或將僱用進行建築工程的工人不超過 10 名；
及
- (b) **非建築地盤工作場所** 根據《工廠及工業經營條例》，管理或控制應呈報工場的人士(即東主)須於工序展開之前向勞工處處長呈報該工作場所的資料。應呈報工場指：
 - (i) 任何工廠、礦場或石礦場；及
 - (ii) 任何處所或地方，而在其內是進行或擬進行危險行業(註 2)或附表所列行業(註 3)者。

承建商或東主如未有遵從上述規定，最高可判罰款 1 萬元。

需要加強執行應呈報工場的呈報規定

2.5 東主如沒有依照《工廠及工業經營條例》呈報資料，除了觸犯法律及可被檢控外，也可能失去一個在工序展開初期得到勞工處提供改善工作場所安全及健康指引的機會。為了解勞工處是否已採取有效行動確保呈報規定得到遵從，審計署審查了勞工處對 20 宗於 2016 年在應呈報工場發生的意外個案所作的調查，發現當中有 8 個(40%)應呈報工場的東主在勞工處調查之前，並沒有向勞工處提交所需的法定呈報。根據《工廠及工業經營條例》，東主須於工序展開之前呈報資料。在勞工處調查時，這 8 個工場已經展開工序達 90 天至 18 年 5 個月不等(見表二)。審計署查核勞工處 2012 年 1 月至 2017 年 7 月期間的記錄，留意到勞工處並沒有就違反呈報規定的個案提出檢控。審計署認為勞工處需採取更有效的措施，加強執行應呈報工場的呈報規定。

註 2： 《工廠及工業經營條例》訂明的危險行業，例子包括：(a) 鍋爐的鏟修；(b) 硃砂的製造；(c) 鍍鉻；及 (d) 鹽酸、硝酸或硫酸的製造。

註 3： 《工廠及工業經營條例》訂明的附表所列行業，例子包括：(a) 任何涉及使用在《危險品(適用及豁免)規例》(第 295A 章)附表內第 5 類中指明的危險品的工業經營，而該等工業經營根據《危險品條例》(第 295 章)的規定是須領牌的；及 (b) 任何涉及使用 X 光或放射性物質的工業經營。

表二

工序展開日期與勞工處調查日期相隔的時間

相隔時間	工作場所數目
90 天 至 1 年	2 (25%)
> 1 年 至 2 年	1 (12.5%)
> 2 年 至 3 年	3 (37.5%)
> 3 年	2 (25%) (註)
總計	8 (100%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

註：這兩個工作場所展開工序的日期，與勞工處調查個案的日期分別相隔 6 年 4 個月及 18 年 5 個月。

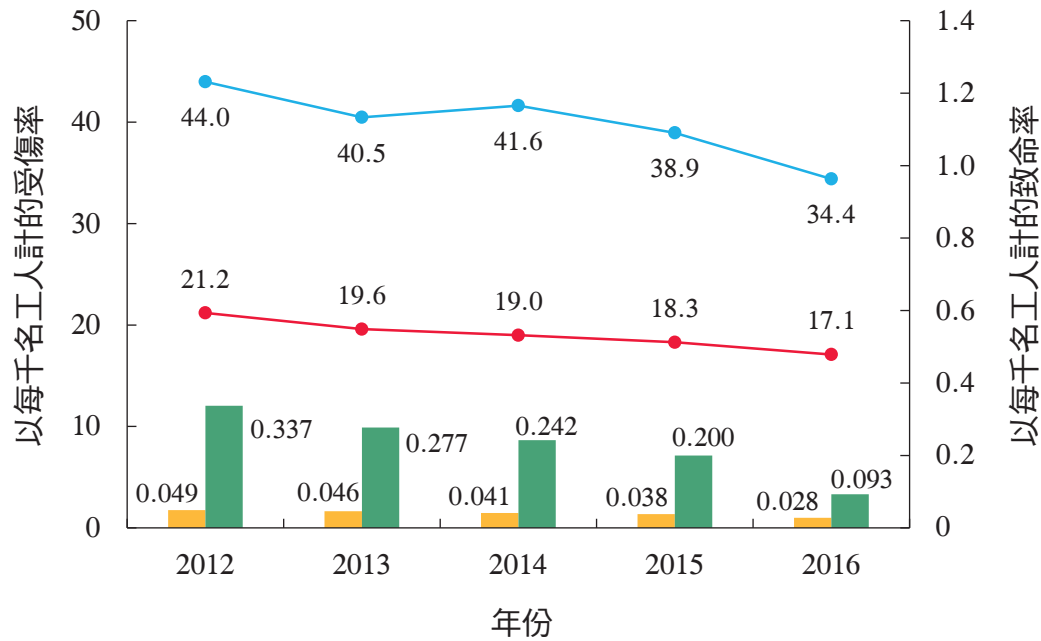
需要檢討建築地盤工作場所和非建築地盤工作場所的呈報規定

2.6 雖然勞工處有些行動(例如大型執法行動)可查知工作場所的存在，但承建商或東主向勞工處呈報有關其建築地盤工作場所或非建築地盤工作場所的資料，讓勞工處可就這些工作場所進行視察或提供意見，也十分重要。審計署檢視建築地盤工作場所和非建築地盤工作場所的呈報規定，發現有可予改善之處，詳情載於第 2.7 至 2.8 段。

2.7 **豁免小型建築地盤工作場所的呈報** 如建築地盤工作場所的承建商有合理理由相信建築工程會在少於 6 個星期的期間內完成，或在任何時間僱用或將僱用進行建築工程的工人不超過 10 名(見第 2.4(a) 段)，則該承建商無須呈報其進行的建築工程的資料。在 2012 至 2016 年期間，儘管以每千名建造業工人計的致命率和受傷率(不包括致命個案)分別由 0.337 和 44.0 下降至 0.093 和 34.4(見圖六)，但建造業的致命工業意外個案數目及以每千名建造業工人計的工業意外率仍居各行業之首。鑑於建造業容易發生意外，勞工處宜考慮檢討應否收緊豁免準則。

圖六

建造業致命率和受傷率
(2012 至 2016 年)



- 說明：
- 全部行業合計的每千名工人工業致命率
 - 建造業的每千名工人工業致命率
 - 全部行業合計的每千名工人工業受傷率 (不包括致命個案)
 - 建造業的每千名工人工業受傷率 (不包括致命個案)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

2.8 **建築工程的 7 天呈報期限** 根據《工廠及工業經營條例》，應呈報工場的資料須在工序展開之前向勞工處處長呈報。然而，根據該條例下的《建築地盤(安全)規例》，建築工程的資料則只須在工程展開後 7 天內呈報。現行的呈報規定令展開工程的時間與向勞工處呈報工作場所資料的時間兩者之間存在差距。鑑於建造業容易發生意外，勞工處需要檢討建築工程的呈報期限是否合理。

需要檢討危險行業名單

2.9 危險行業名單的對上一次檢討，是由勞工處在 2011 年 8 月至 2013 年 1 月期間進行。根據檢討結果，23 個行業被認定為危險行業（見附錄 C），考慮因素包括：

- (a) 當時意外事故情況、科技進展和社會經濟發展；及
- (b) 行業中發生意外的可能性和後果。較易發生意外的行業會列入名單。

該項檢討建議，應針對性地主動監察這 23 個行業的工作場所。該檢討也建議每三年一次進行同類檢討，以應付日後變化。

2.10 審計署留意到，直至 2017 年 7 月，勞工處才就危險行業展開新一輪檢討，與完成上次檢討相距逾 4 年時間。根據上次檢討經驗，勞工處可能需要大約一年半時間完成檢討。審計署認為，勞工處需要在切實可行的範圍內盡快完成危險行業名單的檢討工作，並採取措施確保日後會定期進行檢討。

審計署的建議

2.11 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 採取更有效的措施，加強執行應呈報工場的呈報規定；
- (b) 考慮檢討是否需要收緊呈報規定的豁免準則，即是否應繼續讓會在少於 6 個星期的期間內完成工程的建築地盤工作場所，以及在任何時間僱用或將僱用進行工程的工人不超過 10 名的建築地盤工作場所獲得豁免；
- (c) 檢討建築工程的呈報期限是否合理，如有需要應收緊期限；
- (d) 密切監察危險行業名單的檢討進度，確保檢討工作適時完成；及
- (e) 採取措施確保危險行業名單日後會定期進行檢討。

政府的回應

2.12 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 除了工作場所呈報機制外，勞工處還有其他風險識別方法輔助其視察和執法工作。例如勞工處會監察當前風險，根據監察結果針對性地向個別行業和職業風險展開大型執法行動。透過地區巡視，以及由機構(例如房屋委員會)按照各項轉介計劃通知勞工處其管理的處所有建築工程進行，勞工處可找出潛在風險較高的小型建築地盤工作場所。勞工處會檢討上述呈報機制，擴大涵蓋範圍以包括更多建築地盤工作場所；及
- (b) 危險行業名單可供勞工處在編排工作優次時作一般參考。除了該名單，勞工處在編排工作優次時也會參考現存職業風險和意外統計數據。勞工處會盡快完成檢討現有名單，並藉此機會為名單重新命名，以便更清晰反映其用途。

視察工作

視察的次數

2.13 **建築地盤工作場所** 勞工處的常務訓令訂明，在切實可行的範圍內，每個建築地盤(即樓宇及工程建築工地的的工作場所)應每隔1至3個月視察一次。如不能按這個次數視察，則應優先處理風險較高的地盤(例如有很多工人經常從事諸如高空工作等較高風險工序的地盤，或該地盤的承建商沒有回應勞工處先前提出的意見)。職業安全及健康部按照這常務訓令的宗旨，訂立了視察建築地盤的次數：

- (a) **施工中地盤** 這些是正在進行工程的地盤。這些地盤須每隔1至3個月視察一次；及
- (b) **非經常施工地盤** 這些是斷續地進行工程(例如環境美化工程)的地盤，或因處於保養期而可能還要進行工程的地盤。這些地盤須每隔6至12個月視察一次。

每次視察完成後，分區職業安全主任都會決定下次視察日期。

2.14 **非建築地盤工作場所** 勞工處的常務訓令訂明，視察工作的優先次序是按照個案的性質及緊急程度來釐定。視察可分兩類：

- (a) **優先個案視察** 這些是須予盡快處理的個案。例如為涉及意外／投訴調查，或是跟進已發出法定通知書個案所進行的視察，都是優先個案視察。在視察完畢後，分區職業安全主任可視乎需要（例如視察人員無法進入工作場所），考慮安排跟進視察並決定下次視察日期；及
- (b) **依評分順序視察** 這些是須予定期視察的個案。定期視察的對象，只限於危險行業的工作場所。勞工處以評分制度來釐定個別工作場所的視察次數，次數由每 6 個月一次至每 54 個月一次不等。每個工作場所都會按 11 個項目（例如處所面積和員工數目）接受評估並逐項評分。工作場所的得分愈高，視察的次數便愈頻密。

用以提示進行視察的按時呈閱檔案出現積壓

2.15 勞工處設有按時呈閱工作場所檔案的制度，提示進行視察。在指定的呈閱日期，工作場所的檔案會呈交分區職業安全主任，由分區職業安全主任分發檔案，指派視察人員進行視察。根據勞工處的做法，工作場所檔案如未有按指定日期呈閱分區職業安全主任並指派予視察人員，便會列作積壓個案。分區職業安全主任須向勞工處總部提交每月進度報告，匯報個案積壓情況。表三顯示 20 個辦事處於 2016 年 3 月 31 日和 2017 年 3 月 31 日的個案積壓情況。該 20 個辦事處是綜合服務組全部 3 個大型基建項目辦事處（見第 2.2(b)(i) 段）、港島及離島分區全部 6 個建築地盤組辦事處、九龍分區全部 5 個非建築地盤組辦事處，以及新界西分區全部 6 個非建築地盤組辦事處（見第 2.2(a) 段）。

表三

用以提示進行視察的按時呈閱檔案
在 20 個辦事處的積壓情況
(2016 年 3 月 31 日及 2017 年 3 月 31 日)

組別	辦事處	視察類別	積壓個案數目		增減 (百分比)
			2016 年 3 月 31 日	2017 年 3 月 31 日	
建築 地盤組	綜合服務組 3 個大型基建項目辦事處 及 港島及離島分區 6 個建築地盤組辦事處	施工中地盤 視察	0	24	+24 (不適用)
		非經常施工 地盤視察	5 338	6 074	+736 (+14%)
非建築 地盤組	九龍分區 5 個非建築地盤組辦事處 及 新界西分區 6 個非建築地盤組辦事處	優先個案 跟進視察	0	0	—
		依評分 順序視察	20 078	23 414	+3 336 (+17%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要監察呈閱日期與視察日期相隔的時間

2.16 審計署留意到，勞工處只監察呈閱工作場所檔案的積壓量，但並沒有監察視察工作是否按時進行。審計署審查了上述辦事處在 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間進行的 80 次視察，包括 20 次施工中地盤視察、20 次非經常施工地盤視察、20 次優先個案跟進視察，以及 20 次依評分順序視察。審計署發現，80 次視察中，有 24 次 (30%) 是在工作場所檔案呈閱後逾 90 天才進行的 (見表四)。平均計算，呈閱日期與視察日期相隔 82 天 (見表五)。從 20 個辦事處的每月進度報告所見，2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間，在 9 個建築地盤組／大型基建項目辦事處中，有 8 個 (註 4) 報稱用以提示進行施工中地盤視察的呈閱檔案並沒有出現積壓，而非建築地盤組全部 11 個辦事處

註 4：有 1 個大型基建項目辦事處報告 2017 年 2 月和 3 月有積壓個案。

職業安全：視察和執法

同樣報稱，用以提示進行優先個案跟進視察的呈閱檔案也沒有出現積壓。審計署認為，勞工處除需監察工作場所檔案是否按時呈閱外，更應設立電腦系統以監察實際的視察工作是否有延遲。

表四

呈閱日期與視察日期相隔的時間
(2016年4月1日至2017年3月31日)

相隔時間 (天數)	視察次數(百分比)				
	施工中 地盤視察	非經常施工 地盤視察	優先個案 跟進視察	依評分 順序視察	總計
0至14天	4 (20%)	12 (60%)	3 (15%)	6 (30%)	25 (31%)
15至30天	4 (20%)	2 (10%)	0 (0%)	1 (5%)	7 (9%)
31至60天	6 (30%)	1 (5%)	5 (25%)	3 (15%)	15 (19%)
61至90天	3 (15%)	4 (20%)	1 (5%)	1 (5%)	9 (11%)
91至180天	2 (10%)	1 (5%)	6 (30%)	1 (5%)	10 (13%)
181至260天	1 (5%)	0 (0%)	5 (25%)	2 (10%)	8 (10%)
261至455天	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (30%)	6 (7%)
總計	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	80 (100%)

} 24
(30%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

表五

80 次視察工作的呈閱日期與視察日期平均相隔時間
(2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日)

視察類別	視察次數	平均相隔時間 (天)
施工中地盤視察	20	54
非經常施工地盤視察	20	30
優先個案跟進視察	20	107
依評分順序視察	20	137
整體	80	82

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要清理積壓的按時呈閱提示進行視察的工作場所檔案

2.17 審計署審查了 20 個辦事處於 2016 年 3 月 31 日和 2017 年 3 月 31 日的每月進度報告，發現下列情況：

- (a) 於 2017 年 3 月 31 日，在負責視察非經常施工地盤 (即只斷續地進行工程或處於保養期的地盤) 的 6 個建築地盤組辦事處和 3 個大型基建項目辦事處中，有 7 個辦事處共有 6 074 個積壓個案 (見表六)，最舊的一個檔案已積壓超過 6 年 (2011 年 1 月)。由於保養期的一般期限由 6 個月至 1 年不等，不少非經常施工地盤或已不存在，再也無法進行視察。審計署認為，勞工處需要努力盡快清理積壓個案；及

表六

用以提示進行非經常施工地盤視察的按時呈閱檔案的積壓情況
(2017年3月31日)

辦事處		積壓個案 數目	延遲的最長時間 (月數)
港島及離島分區 建築地盤組辦事處	1	1 497	74
	2	1 129	62
	3	1 251	67
	4	1 230	69
	5	797	38
	6	111	31
綜合服務組 大型基建項目辦事處	1	59	2
整體		6 074	74

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

- (b) 在負責進行依評分順序視察的 11 個非建築地盤組辦事處中(見第 2.14(b) 段)，積壓的檔案數目由 2016 年 3 月 31 日的 20 078 個增至 2017 年 3 月 31 日的 23 414 個，增幅達 17%。於 2017 年 3 月 31 日，各辦事處積壓的檔案數目由 471 個至 4 445 個不等，平均每個辦事處積壓 2 129 個檔案(見表七)。審計署認為，勞工處需要審慎檢討積壓個案的問題，並採取措施盡快清理積壓個案。

表七

用以提示進行依評分順序視察的按時呈閱檔案的積壓情況
(2016年3月31日和2017年3月31日)

分區	非建築 地盤組 辦事處	積壓個案數目		增減 (百分比)
		2016年 3月31日	2017年 3月31日	
九龍	1	4 065	4 445	+380 (+9%)
	2	1 379	1 916	+537 (+39%)
	3	2 577	2 796	+219 (+8%)
	4	2 606	2 666	+60 (+2%)
	5	1 492	1 534	+42 (+3%)
新界西	1	1 530	1 785	+255 (+17%)
	2	476	471	-5 (-1%)
	3	1 486	2 859	+1 373 (+92%)
	4	1 820	2 095	+275 (+15%)
	5	1 093	1 116	+23 (+2%)
	6	1 554	1 731	+177 (+11%)
整體		20 078	23 414	+3 336 (+17%)
平均		1 825	2 129	+304 (+17%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要改善記錄方式以涵蓋視察工作的所有重要部分

2.18 職業安全及健康部的辦事處訓令訂明，執行實地視察的其中一項原則，是視察人員須致力採用貫徹一致及顯見公平的方法，即對相類的情況採取相類的行動。

2.19 每次視察完畢，視察人員會把視察期間觀察所得，記錄在工作場所檔案內，並把檔案交予分區職業安全主任覆核。審計署留意到，除了更新工作場所的資料(例如管理人、處所、工序及所用機器和物料)外，視察人員記錄在工作場所檔案內的，只有視察時所發現的違規事項，而沒有記錄視察工作的詳細內容，例如檢查過的工序和檢查的結果。審計署認為，沒有視察過程的詳細記錄，分區職業安全主任難以確保：

- (a) 所進行的視察工作已經足夠；
- (b) 過程中沒有忽略重要的部分；
- (c) 視察人員在判定某情況是否違規時，已作出適當的專業判斷；及
- (d) 視察人員所採用的視察標準貫徹一致。

勞工處需要改善視察工作的記錄方式，以確保已涵蓋所有重要部分。舉例來說，勞工處可考慮擬備一份清單，詳列視察工作應包括的所有重要部分。這份清單也將有助分區職業安全主任覆核視察人員的工作，確保即使由不同人員進行視察，有關工作都是恰當而貫徹一致的。

需要改善督導視察的應有次數和實際次數

2.20 職業安全及健康部的指引訂明應執行以下兩類督導視察：

- (a) **再次視察** 分區職業安全主任須抽樣再次視察其視察人員曾經視察的工作場所，以實地查看並核實工作場所檔案所記錄的事項和觀察結果是否可靠。這類再次視察次數不得少於督導視察總次數的20%；及
- (b) **共同視察** 分區職業安全主任須定期與視察人員進行共同視察，以評核這些人員的表現並給予指導。

2.21 審計署分析 20 個辦事處 (見第 2.15 段) 的分區職業安全主任在 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間進行督導視察的次數 (見表八)，發現在訂明督導視察次數和實際執行次數方面，都有可予改善之處，詳情如下：

- (a) **指引沒有訂明督導視察的應有次數** 審計署留意到，勞工處的指引只規定再次視察的次數不少於督導視察總次數的 20%，而沒有訂明督導視察的應有次數 (例如須相當於視察總次數某個百分比)。20 個辦事處的督導視察次數由 13 至 165 次不等，佔全部視察的 0.6% 至 6.2%。審計署認為勞工處有需要在指引內訂明督導視察的應有次數；及
- (b) **再次視察的實際次數不足** 審計署審查了 20 個辦事處的視察記錄。20 個辦事處中，有 12 個 (60%) 的再次視察次數不及督導視察總次數的 20%，未能符合有關規定。在該 12 個辦事處中，有 6 個在相關期間並無進行再次視察。審計署認為勞工處需採取措施，確保所有辦事處都符合督導視察工作規定。

表八

已進行的督導視察
(2016年4月1日至2017年3月31日)

辦事處	督導視察次數			符合再次視察的最低要求	視察次數 (b)	督導視察百分比 (c)=(a) ÷ (b) × 100%
	再次視察 (佔督導視察總次數的百分比)	共同視察 (佔督導視察總次數的百分比)	總計 (a)			
1	0	13 (100%)	13	✗	2 317	0.6%
2	8 (25%)	24 (75%)	32	✓	2 534	1.3%
3	0	69 (100%)	69	✗	3 034	2.3%
4	5 (9%)	51 (91%)	56	✗	2 235	2.5%
5	70 (77%)	21 (23%)	91	✓	3 233	2.8%
6	4 (7%)	53 (93%)	57	✗	1 873	3.0%
7	0	60 (100%)	60	✗	1 976	3.0%
8	0	55 (100%)	55	✗	1 773	3.1%
9	57 (55%)	47 (45%)	104	✓	3 381	3.1%
10	15 (15%)	83 (85%)	98	✗	3 023	3.2%
11	9 (18%)	40 (82%)	49	✗	1 414	3.5%
12	0	78 (100%)	78	✗	2 070	3.8%
13	26 (25%)	80 (75%)	106	✓	2 366	4.5%
14	40 (24%)	125 (76%)	165	✓	3 594	4.6%
15	70 (49%)	73 (51%)	143	✓	3 012	4.7%
16	11 (9%)	112 (91%)	123	✗	2 502	4.9%
17	65 (42%)	91 (58%)	156	✓	3 093	5.0%
18	15 (13%)	104 (87%)	119	✗	2 270	5.2%
19	51 (32%)	109 (68%)	160	✓	3 008	5.3%
20	0	150 (100%)	150	✗	2 428	6.2%

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要訂立合適的工作表現目標

2.22 在管制人員報告中，勞工處就兩個主要表現指標呈報行動科的外勤行動，分別是“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數”，以及“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》到工作場所進行推廣探訪的次數”。推廣探訪多數是在視察人員視察工作場所時進行，對象通常是大型機構／建築地盤。表九顯示 2012 至 2016 年期間外勤行動的工作目標和實際表現。

表九

外勤行動的工作目標和實際表現
(2012 至 2016 年)

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數						
目標	113 400	113 400	113 400	114 700	114 700	569 600
實際	128 821	123 115	124 907	130 173	131 339	638 355
差距	15 421 (13.6%)	9 715 (8.6%)	11 507 (10.1%)	15 473 (13.5%)	16 639 (14.5%)	68 755 (12.1%)
根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》到工作場所進行推廣探訪的次數						
目標	4 800	4 800	4 800	4 860	4 860	24 120
實際	5 373	5 901	5 837	5 994	5 436	28 541
差距	573 (11.9%)	1 101 (22.9%)	1 037 (21.6%)	1 134 (23.3%)	576 (11.9%)	4 421 (18.3%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

職業安全：視察和執法

2.23 開列工作表現指標，旨在訂立具體目標以激勵機構改進表現。如表九顯示，勞工處在 2012 至 2016 年期間的工作表現遠高於原訂目標。在這段期間，“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數”的實際次數為平均每年 127 671 次，較目標高出 8.6% 至 14.5%，而“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》到工作場所進行推廣探訪的次數”的實際次數則為平均每年 5 708 次，較目標高出 11.9% 至 23.3%。審計署留意到，這兩項指標在 2017 年的目標與 2016 年的目標相同（即 114 700 次視察和 4 860 次推廣探訪）。審計署認為，勞工處需要把工作目標定於具挑戰性而又切實可行的水平。

需要對工作表現指標作出充分闡釋

2.24 在每月進度報告（見第 2.15 段）中，視察人員把已進行的視察工作申報為其工作產量。審計署發現：

- (a) 如某次視察是由超過 1 名視察人員共同進行的，每名視察人員會各自把這次視察申報為其工作產量。勞工處計算他們的總工作產量的總和，在管制人員報告中匯報。審計署分析 2012 至 2016 年期間勞工處的視察記錄，發現視察的工作場所數目由每年 44 756 個至 73 565 個不等（即不論由多少名視察人員進行，每次到 1 個工作場所視察會算作 1 次視察）（見表十）；及

表十

視察工作場所的次數
(2012 至 2016 年)

年份	視察的工作場所數目	管制人員報告 所載視察次數
2012	73 565	128 821
2013	67 010	123 115
2014	58 897	124 907
2015	61 127	130 173
2016	44 756	131 339

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

- (b) 管制人員報告所載的視察次數，把發現工作場所已上鎖、已搬遷或沒有營運的情況也包括在內。勞工處並無獨立備存這些情況的統計數字。

2.25 勞工處需要在管制人員報告中，另行列出發現工作場所已上鎖、已搬遷或沒有營運的次數，以及視察的工作場所數目。

審計署的建議

2.26 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 採取措施，確保下列工作並無延誤：
 - (i) 按時呈閱個案提示進行視察；及
 - (ii) 在呈閱個案提示進行視察後，進行視察；
- (b) 採取措施，在切實可行的範圍內盡快清理現時積壓的視察工作；
- (c) 改善視察工作的記錄方式；
- (d) 在指引中訂明督導視察的應有次數（例如須相當於視察總次數的某個百分比）；
- (e) 採取措施，確保有關督導視察的規定得到遵從；
- (f) 為行動科進行的視察和推廣探訪訂立合適的工作表現目標，這些目標應訂於具挑戰性而又切實可行的水平；及
- (g) 在管制人員報告中，另行列出發現工作場所已上鎖、已搬遷或沒有營運的次數，以及視察的工作場所數目。

政府的回應

2.27 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 勞工處採取風險為本的視察策略，優先處理風險較高的工作場所，例如受法定呈報規定所規限的工作場所、施工中地盤、非建築地盤工作場所的優先個案、投訴個案，以及不同時期存有職業安全風險

的工作場所。勞工處留意到，所積壓的按時呈閱進行視察個案都屬於低風險類別，但也同意須按風險為本的視察方針處理個案積壓的情況。勞工處會改善現有的按時呈閱制度，以配合該處的風險為本視察方針；

- (b) 現時，視察人員每次視察完畢，都必須填寫不同的視察記錄和報告。現行制度也規定，分區職業安全主任必須為每份工作場所檔案簽署作實，以確保每次視察都執行妥當。勞工處會擬備一份清單，進一步加強分區職業安全主任的監察工作；
- (c) 勞工處會參考人手情況和當前的執法策略，為視察和推廣探訪訂立工作表現目標；及
- (d) 工作場所的狀況只有在現場視察時才能確定。倘原來的工作場所由另一業務接管(即原有業務已搬遷)或工作場所沒有營運但可供進入，視察人員仍可進行視察。勞工處會在管制人員報告載錄這類視察的次數。

執法行動

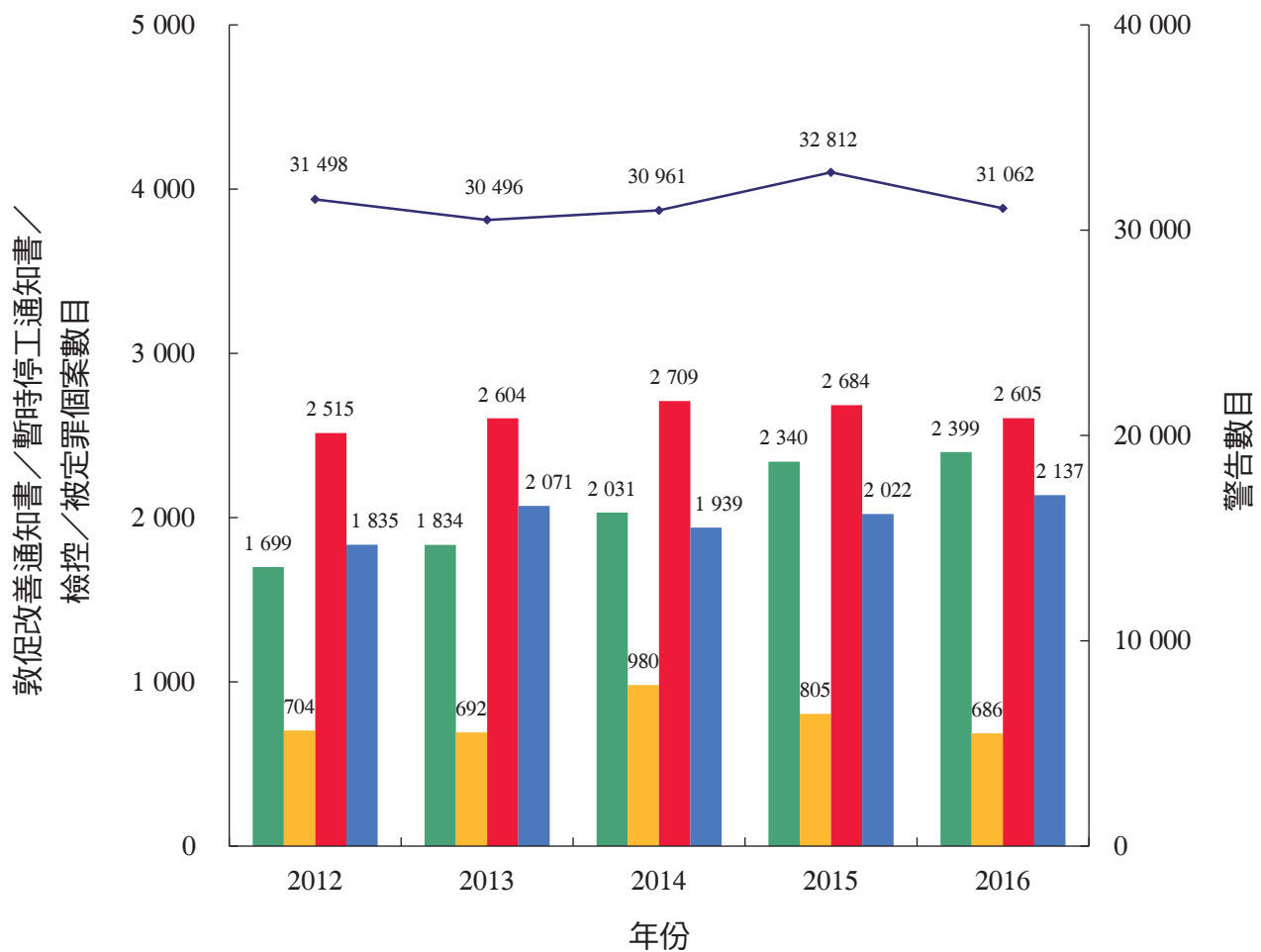
2.28 根據勞工處的常務訓令，視察人員如在視察時發現違規情況，可以採取下列執法行動：

- (a) **發出警告** 所涉的違反安全及健康規例行為一般不會對工人身體構成即時受傷風險，或風險並不嚴重(例如沒有急救設備或沒有曾經受訓的急救人員)；
- (b) **發出敦促改善通知書** 所涉的違反安全及健康規例行為造成的風險性質不算嚴重，或有關人士雖未完全符合規例但已採取措施把風險大大減低(例如未有適當使用個人防護設備)；
- (c) **發出暫時停工通知書** 在所涉情況有造成死亡或令工人身體嚴重受傷的迫切危險時，着令有關人士暫停進行有關危險工作或程序，或暫停使用有關設備(例如使用起重機械搬運的貨物超逾機械負荷)；及
- (d) **提出檢控** 所涉的違反安全及健康規例行為可能令工人身體嚴重受傷／健康受損或構成重大火警危險。

圖七顯示勞工處在 2012 至 2016 年期間所採取的執法行動及被定罪個案的統計數字。

圖七

就視察時發現的違規情況採取的執法行動及被定罪個案
(2012 至 2016 年)



說明：

- 敦促改善通知書
- 暫時停工通知書
- 檢控
- 被定罪個案
- 警告

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

附註：某一年份內被定罪個案的數目，也包括檢控程序在該年之前展開的個案。

需要加強職業安全法例的阻嚇作用

2.29 勞工處曾在 2013 至 2015 年期間研究職業安全相關法例對違規行為的阻嚇作用，其後採取了以下行動：

- (a) 向法庭提交資料，以供判刑時參考。所提交資料包括有關意外所引致的嚴重後果、有關意外數目的上升趨勢，以及以往同類個案曾判處的最高刑罰；及
- (b) 按個別個案的情況，要求律政司考慮就判罪和罰則，向法庭提出覆核或上訴。

2.30 審計署分析在 2012 至 2016 年期間根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》被定罪的個案，發現法庭就經定罪的個案所判處的平均罰款額由 2012 年的 7,723 元增加至 2016 年的 11,390 元，增幅為 47%(見表十一)。然而，審計署分析法庭就上述兩條條例最常見的 5 種罪行所判處的最高罰款額和平均罰款額，發現雖然罰款額有所增加，但最高罰款額和平均罰款額都遠低於法定的罰款額上限(見表十二)。

表十一

根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》
被定罪個案的平均罰款額
(2012 至 2016 年)

年份	致命個案		非致命個案		所有個案	
	被定罪 個案宗數	平均 罰款額 (元)	被定罪 個案宗數	平均 罰款額 (元)	被定罪 個案宗數	平均 罰款額 (元)
2012	59	14,212	1 776	7,508	1 835	7,723
2013	56	15,959	2 015	7,821	2 071	8,041
2014	143	21,962	1 796	9,419	1 939	10,344
2015	104	19,231	1 918	10,305	2 022	10,764
2016	138	28,022	1 999	10,242	2 137	11,390

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

附註：僱主除了可能根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》被法庭判處罰款外，根據《僱員補償條例》，如有僱員因工傷亡或患上指明職業病，僱主也可能須支付補償。由於《僱員補償條例》對僱主的民事法律責任並無限制，若僱員受傷或死亡是由於僱主疏忽或其他過失所致，受傷僱員或去世僱員的家屬可以領取補償外，也可申索損害賠償。

表十二

《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》
5 種最常見罪行的最高和平均罰款額
(2012 至 2016 年)

罪行		定罪 個案 宗數	法定 罰款額 上限 (元)	判處 最高 罰款額 (元)	平均罰款額 (元)
1	未能確保在建築地盤內提供適當和足夠的進出口並妥為維修該等進出口	545	200,000	80,000	11,633
2	負責建築地盤的承建商未能採取足夠的步驟防止該地盤內有任何人從高處墮下	1 054		90,000	16,315
3	直接控制建築工程的承建商未能採取足夠的步驟防止該建築地盤內有任何人從高處墮下	922		120,000	11,211
4	未能使離開工作場所的走火通道保持良好狀況，並免受阻礙	847		70,000	9,674
5	未能確保離開工作地點的所有逃生途徑均保持在安全的狀況，並免受阻礙	577		100,000	12,642

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

2.31 勞工處表示：

- (a) 該處已採取措施，加強職業安全相關法例對違規行為的阻嚇作用（見第 2.29 段）；及
- (b) 要大幅提高罰則，修訂法例是僅餘的辦法。

審計署的建議

2.32 審計署建議勞工處處長應密切留意是否有需要檢討勞工法例，以加強法例的阻嚇作用。

政府的回應

2.33 勞工處處長同意審計署的建議。

第 3 部分：職業安全：培訓

3.1 本部分探討勞工處在職業安全方面的培訓工作。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 強制性安全訓練課程 (第 3.2 至 3.11 段)；
- (b) 註冊安全主任和註冊安全審核員 (第 3.12 至 3.26 段)；及
- (c) 服務表現匯報 (第 3.27 至 3.30 段)。

強制性安全訓練課程

3.2 根據《工廠及工業經營條例》及其附屬規例的規定，從事指定的高危行業、活動或機械操作的人士，必須修畢由課程營辦機構開辦的相關強制性安全訓練課程，並取得相關證明書。現時共有 6 類強制性安全訓練課程。在 2016 年，共有 146 間課程營辦機構提供 704 項強制性安全訓練課程。這 146 間課程營辦機構發出共 349 056 張證明書 (見表十三)。

表十三

課程營辦機構數目、提供的強制性安全訓練課程數目和
發出的證明書數目
(2016 年)

強制性安全訓練 課程類別		課程 營辦機構 數目	提供的 強制性安全 訓練課程 數目	發出的 證明書 數目
1	密閉空間作業 安全訓練課程	47	150	43 157
2	起重機操作員 安全訓練課程	37	112	5 163
3	氣體焊接安全 訓練課程	22	37	7 909
4	負荷物移動機械 操作員安全訓練 課程	45	159	13 524
5	強制性基本安全 訓練課程	112	243	277 734
6	吊船工作人員 安全訓練課程	2	3	1 569
整體		146 (註)	704	349 056

資料來源：勞工處的記錄

註：有些課程營辦機構提供超過一個類別的課程，因此課程營辦機構數目相加並不等於所示總數。

監察課程營辦機構

3.3 課程營辦機構提供的強制性安全訓練課程，必須得到勞工處認可。為保證強制性安全訓練課程的質素，勞工處公布了批核條件，列明所有課程營辦機構須遵循的規定（例如課程內容和導師資格）。

3.4 勞工處已就監察課程營辦機構的表現發出指引。課程營辦機構須接受突擊視察，讓勞工處查看其開辦的強制性安全訓練課程。為保視察工作一致、客觀和公平，勞工處訂有標準視察項目清單，供視察時使用。視察項目清單包含 10 個範疇（註 5）。此外，勞工處也定期派出視察人員以學員身分參加課程，以臥底方式對課程營辦機構進行視察（即秘密視察行動）。如發現有違反批核條件的事項，勞工處會視乎其嚴重程度採取相應執法行動（例如發出警告或指示，或撤銷課程的認可）。在 2016 年，勞工處發出 17 封警告信及 5 次指示。

需要改善視察工作的規劃

3.5 根據勞工處的指引，課程營辦機構每年都必須接受勞工處視察最少一次。每間課程營辦機構的視察次數各有不同，視乎機構業務性質而定：

- (a) 向公眾人士提供強制性安全訓練課程的商營機構，每 3 個月視察一次；
- (b) 提供內部培訓的機構、職工會和商會，每 9 個月視察一次；及
- (c) 專業團體、大學或法定培訓組織，每年視察一次。

3.6 **多次視察並非在上課期間進行** 視察項目清單上的 10 個範疇中，有 7 個只能在上課期間才可觀察得到，包括：

- (a) 課程內容講授；
- (b) 課程時數；
- (c) 導師表現；

註 5：該 10 個範疇是：(a) 課程內容講授；(b) 課程時數；(c) 導師表現；(d) 訓練場地和訓練設施；(e) 導師對學員的比例；(f) 考試安排；(g) 保存訓練記錄；(h) 簽發證明書；(i) 學員註冊及投訴程序；及 (j) 授課語言。

- (d) 訓練場地和訓練設施；
- (e) 導師對學員的比例；
- (f) 考試安排；及
- (g) 授課語言。

在 2016 年，勞工處對 146 個課程營辦機構進行了 225 次視察。審計署審查視察記錄，發現在該 225 次視察中，有 182 次 (81%) 並非在可供觀課的上課時間進行，因此無從觀察多個與課程有關的範疇。在進行這些視察時，勞工處改以檢查課程營辦機構的文件記錄。審計署留意到，批核條件訂明，課程營辦機構必須在開課前最少 3 個工作天，向勞工處提交課程時間表 (包括考試時間表)。審計署認為勞工處在規劃視察工作時需善用這些資料，在切實可行的範圍內，把更多視察工作安排在上課期間進行。

檢討強制性安全訓練課程

3.7 在 2009 年，勞工處就強制性安全訓練課程的認可和監察制度進行檢討，以便制訂改善措施。該項檢討發現有關制度存在若干問題，例如：

- (a) 不同課程營辦機構舉辦的同類強制性安全訓練課程，內容出現差異；
- (b) 課程營辦機構在未獲得勞工處事先批准的情況下刪除部分課程內容；及
- (c) 課程營辦機構泄露考試內容。

3.8 2011 年 4 月，勞工處向立法會人力事務委員會建議分兩個階段實施改善措施。勞工處告知該事務委員會：

- (a) **第一階段** 在第一階段，勞工處會對所有強制性安全訓練課程實施 3 項改善措施：
 - (i) 劃一課程內容；
 - (ii) 合併課程指引，在指引訂明課程營辦機構申請認可強制性安全訓練課程的程序；及

- (iii) 由勞工處統一擬備試卷；及
- (b) **第二階段** 視乎第一階段改善措施的成效，勞工處會考慮在第二階段實施下述改善措施：
 - (i) 就課程營辦機構的架構管理和質素保證能力進行評審；
 - (ii) 為認可課程設立有效期；及
 - (iii) 為課程營辦機構訂立扣分制度，以及對表現欠佳的課程營辦機構加強採取紀律行動。

該事務委員會支持勞工處在第一階段實施的改善措施，並認為勞工處應繼續研究其他措施，以期可在第二階段及早推行。

3.9 2011年10月，勞工處向立法會人力事務委員會匯報實施改善措施的進展。勞工處告知該事務委員會：

- (a) 已合併全部6類強制性安全訓練課程的指引，指引已於2011年9月生效；及
- (b) 由2011年9月起，已劃一強制性基本安全訓練課程的課程內容，並由勞工處統一擬備試卷。

審計署留意到，截至2017年8月，第一階段的3項改善措施中，有2項(即劃一課程內容和統一擬備試卷)在其餘5類強制性安全訓練課程仍未實施。此外，也未就何時實施這些措施和第二階段的措施擬定時間表。審計署認為勞工處需要加快實施改善措施。

審計署的建議

3.10 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 在切實可行的範圍內，把視察課程營辦機構的工作安排在上課期間進行；及
- (b) 加快實施2009年強制性安全訓練課程檢討所建議的改善措施。

政府的回應

3.11 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在並非上課期間對課程營辦機構進行的 182 次視察中，有 95 次並非只進行一般視察，同時也是警告／撤銷認可個案和投訴調查的跟進工作。在監察強制性安全訓練課程的成效方面，秘密視察已證實為有效的行動。勞工處會檢討有關指引，安排更多課堂視察，再配合突擊視察和秘密視察，以發揮最大監察作用；及
- (b) 對於所有建造業工人都必須修讀的強制性基本安全訓練課程，勞工處一直致力改善課程內容和改進營辦課程的批核條件。勞工處會擬定時間表，以便有序地落實強制性安全訓練課程的改善措施。

註冊安全主任和註冊安全審核員

3.12 根據《工廠及工業經營條例》的規定，工業經營的東主有一般責任確保僱員的安全及健康狀況良好。為進一步促進職業安全，其附屬規例就風險較高的工業訂立下列規定：

- (a) **註冊安全主任** 《工廠及工業經營(安全主任及安全督導員)規例》(第 59Z 章) 訂明，經營建築地盤並本身是總承建商的東主如在其單一個或分多個地盤僱用總人數達 100 人或以上，便須以全職方式僱用註冊安全主任一名。同一規定適用於在單一個或分多個船廠或貨櫃處理作業工場僱用 100 人或以上船廠東主或貨櫃處理作業工場東主。註冊安全主任的職責是協助相關工業經營的東主促進僱員的安全及健康，例如：
 - (i) 視察工作場所以找出潛在危險，並向東主匯報視察結果和提出糾正建議；及
 - (ii) 調查意外和危險事故，並向東主作出匯報和提出預防建議；及

職業安全：培訓

- (b) **註冊安全審核員** 《工廠及工業經營(安全管理)規例》(第59AF章)訂明，承建商如在單一個或分多個地盤僱用100名或以上的工人，又或進行合約價值1億元或以上的建築工程，都必須實施安全管理制度(註6)，並委任一名註冊安全審核員按指明期間對安全管理制度定期進行安全審核。同一規定適用於在單一間或分多間工廠、船廠業務和指定工業經營(即涉及電力、煤氣或石油氣的生產、變壓及輸送的工業經營，以及涉及貨櫃處理的工業經營)僱用100名或以上工人的東主。

3.13 表十四顯示在2012至2016年期間，截至每年年底的註冊安全主任和註冊安全審核員數目。

表十四

註冊安全主任和註冊安全審核員的數目
(2012至2016年)

年份 (截至12月31日)	註冊安全主任	註冊安全審核員
2012	2 546	1 094
2013	2 846	1 137
2014	2 977	1 179
2015	3 260	1 225
2016	3 607	1 261

資料來源：勞工處的記錄

註6：安全管理制度包含14項元素，例如：(a)說明東主或承建商就工作時的安全及健康所作的承諾的安全政策；及(b)定期或在適當時間找出危險情況並作出補救的視察計劃。

註冊安全主任和註冊安全審核員的資格

3.14 勞工處負責安全主任和安全審核員的註冊事宜。註冊安全主任和註冊安全審核員須具備的資格如下：

- (a) **註冊安全主任** 要成為註冊安全主任，申請人必須具備其中一項指明的學術資格並符合其他指明的規定（例如具備不少於 1 年的有關經驗）；及
- (b) **註冊安全審核員** 要成為註冊安全審核員，申請人必須為註冊安全主任並符合指明的規定（例如已圓滿地完成註冊計劃營辦人營辦的計劃）。

部分註冊安全審核員並非註冊安全主任

3.15 在 2002 年 6 月之前，註冊安全主任的身分一經指定，便終生有效。2002 年，政府修訂《工廠及工業經營（安全主任及安全督導員）規例》，訂明註冊安全主任的註冊有效期為 4 年，期滿後須續期或重新確認。勞工處處長須信納申請人在緊接申請前的 4 年內，已完成總共不少於 100 小時關於職業安全及健康的專業進修計劃，方可批准其續期或重新確認生效的申請。

3.16 要成為註冊安全審核員的其中一項資格，是該人士必須身為註冊安全主任。由於註冊安全主任的註冊必須續期／重新確認生效，註冊安全審核員有可能在註冊後不再具備註冊安全主任的身分。這是因為部分人在成為註冊安全審核員時雖為註冊安全主任，但在 4 年期滿後卻選擇不再申請續期或重新確認。2000 年 9 月，勞工處徵詢律政司的意見，詢問這類註冊安全審核員的身分會否受到影響。其法律意見為：

- (a) 《工廠及工業經營（安全管理）規例》沒有明文規定，當註冊安全審核員不再是註冊安全主任時，其註冊安全審核員的註冊即告無效。可予爭辯的是，身為註冊安全主任是成為註冊安全審核員的必要條件；及
- (b) 註冊安全審核員一旦不再是註冊安全主任，其註冊安全審核員的身分會否受影響，這問題並無明確典據可予決定。

3.17 律政司在 2017 年 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據《工廠及工業經營(安全管理)規例》，勞工處處長如不再信納某註冊安全審核員有能力獲如此註冊，或不再信納其為獲此註冊的適合和適當人選，可把事件提交紀律審裁委員會聆訊。紀律審裁委員會完成聆訊後，可寬免有關註冊人士的罪責，也可採取以下其中一項或超過一項行動：
 - (i) 譴責該註冊人士；
 - (ii) 取消該註冊人士的註冊；及
 - (iii) 在一段指明的時間內，將該註冊人士的註冊暫時吊銷；及
- (b) 雖然上述規例沒有明示，當某註冊安全審核員不再是註冊安全主任時勞工處處長便可取消該註冊安全審核員的註冊，但如紀律審裁委員會認為取消該註冊安全審核員的註冊屬適當，則可通過引用上述規例而取消該註冊安全審核員的註冊。

3.18 依照勞工處的政策原意，註冊安全審核員應同時是註冊安全主任。審計署把於 2017 年 5 月 31 日的註冊安全主任名單與註冊安全審核員名單互相比較，留意到在 1 273 名註冊安全審核員中，有 29 人 (2.3%) 不在註冊安全主任的名單內。與註冊安全主任不同，註冊安全審核員的身分一經指定，便終身有效，而且註冊安全審核員無須接受持續培訓以確保具備最新的促進工作場所安全及健康知識。勞工處應檢討是否需要修訂《工廠及工業經營(安全管理)規例》，如有需要便應考慮啟動修訂程序。

註冊安全審核員訓練計劃營辦人

3.19 要成為註冊安全審核員所須符合的規定之一，是必須已圓滿地完成由註冊計劃營辦人營辦並獲勞工處認可的訓練計劃(見第 3.14(b) 段)。勞工處已頒布《註冊為安全審核員訓練計劃營辦人的指引》，述明在註冊為計劃營辦人方面的準則和手續。勞工處也在其網站刊登註冊計劃營辦人名單。於 2017 年 6 月 30 日，共有 15 個註冊計劃營辦人。

3.20 根據《註冊為安全審核員訓練計劃營辦人的指引》，計劃營辦人應收集學員對訓練計劃的意見或評語並作撮錄，連同計劃營辦人的回應意見，提交勞工處參考。註冊指引也訂明，勞工處可視察計劃的進行。按照勞工處所訂指引，勞工處應該：

- (a) 在計劃營辦人每次收生開班都進行至少 1 次監察探訪，並由視察人員填報標準清單；
- (b) 在完成監察探訪後 7 個工作天內，向計劃營辦人發出上述清單的副本；及
- (c) 一年之內至少隨機抽選 2 個計劃營辦人進行 2 次獨立跟進視察。

3.21 **需要改善對計劃營辦人的監察** 在 2016 年，有 4 個計劃營辦人曾收生開班合共 7 次。勞工處因應這 7 次開班，各進行了 1 次監察探訪。審計署發現下列情況應予改善：

- (a) 4 個計劃營辦人都沒有提交學員意見撮錄，但勞工處並沒有與營辦人跟進此事；
- (b) 進行監察探訪的人員應依照標準清單檢查 7 個範疇(註 7)。然而，在 7 次探訪中，視察人員都只檢查了 4 個範疇，而沒有檢查“考試安排”、“簽發證書”和“保安步驟”範疇；
- (c) 7 次探訪中只有 3 次，勞工處在事後 7 個工作天內向 3 個營辦人發出視察人員填報的視察清單；及
- (d) 勞工處並未進行跟進視察。

審計署認為勞工處有需要採取措施，加強對計劃營辦人的監察。

註 7：這 7 個範疇是：(a) 場地環境；(b) 教具；(c) 表達技巧；(d) 行政系統；(e) 考試安排；(f) 簽發證書；及 (g) 保安步驟。

安全主任課程營辦機構

3.22 要符合資格成為註冊安全主任，該人士必須具備勞工處認可的學術資格。任何機構如欲申請開辦勞工處認可的學術課程，可把課程計劃書連同整套教材提交勞工處審批。勞工處也在其網站刊登獲認可為註冊安全主任學術資格的課程。於2017年6月30日，有10間院校提供共29個認可課程。這29個課程中，有16個在2016年招生；餘下13個課程已被有關院校停辦。

3.23 **未有頒布申請認可學術課程的指引** 勞工處會頒布指引以便利各類申請。舉例來說，勞工處頒布了《申請認可強制性安全訓練課程的指引》和《註冊為安全審核員訓練計劃營辦人的指引》。然而，對於申請認可為註冊安全主任學術資格的課程，勞工處卻未有頒布指引。審計署認為，勞工處應考慮是否需要頒布這方面的指引。

3.24 **沒有就視察認可學術課程制訂指引** 對於視察獲認可為註冊安全主任學術資格的課程，勞工處並無制訂指引。在2016年，16個認可課程共收生開班14次。勞工處因應這14次開班，合共進行了13次監察探訪(註8)。勞工處用以記錄探訪結果的標準清單，與進行安全審核員訓練計劃營辦人監察探訪時採用的清單相同。然而，在7個檢查範疇中，只有4個(即場地環境、教具、表達技巧和行政系統)完成檢查。審計署認為，勞工處需要就視察認可學術課程的工作制訂指引，訂明詳細的視察程序，例如視察的次數和視察課程的哪些部分(例如考試安排)。

審計署的建議

3.25 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 就部分註冊安全審核員並非註冊安全主任的問題，檢討是否需要修訂《工廠及工業經營(安全管理)規例》，如有需要便應考慮啟動修訂程序；
- (b) 採取措施，加強對安全審核員訓練計劃營辦人的監察；

註8：這14次收生開班，其中1次開辦的是兩年制課程。勞工處表示會安排在課程第二年(即2017年)進行監察探訪。

- (c) 就申請認可為註冊安全主任學術資格的課程，頒布指引以利便申請；及
- (d) 就視察認可註冊安全主任學術課程的工作制訂內部指引，以提高視察的成效和效率。

政府的回應

3.26 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 勞工處會採取行動，以確保註冊安全審核員須為註冊安全主任；及
- (b) 安全審核員訓練計劃每次收生開班，勞工處人員都會擔任考試委員會成員，因而可查看其試卷和簽發的證書。勞工處會修訂有關指引，以加強對安全審核員訓練計劃營辦人的監察。

服務表現匯報

3.27 **實際服務表現欠缺文件證明** 勞工處在其網站公布了 3 項服務承諾，表明會在收到及核實所有有關資料及文件後 2 星期內，完成處理：

- (a) 註冊為安全主任或安全審核員的申請；
- (b) 安全主任註冊的續期或重新確認生效的申請；及
- (c) 認可強制性安全訓練課程的申請。

勞工處在其網站表示 3 項服務承諾在 2016 年都已完全達到。然而，勞工處並沒有文件記錄可證明工作達到服務承諾的要求。審計署認為勞工處有需要保存相關文件，以證明服務所達到的水平。

3.28 **需要增訂服務承諾** 審計署留意到，勞工處就處理註冊安全主任的註冊／續期／重新確認生效申請和註冊安全審核員的註冊申請，訂定了兩項服務承諾。然而，勞工處沒有就處理以下申請訂定服務承諾：

- (a) 安全審核員訓練計劃營辦人的認可；及
- (b) 安全主任學術課程的認可。

職業安全：培訓

審計署認為勞工處有需要考慮就上述申請制訂服務承諾。

審計署的建議

3.29 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 加強監察處理下列申請的時間：
 - (i) 註冊為註冊安全主任或註冊安全審核員；
 - (ii) 註冊安全主任的註冊續期或重新確認生效；及
 - (iii) 認可強制性安全訓練課程；
- (b) 備存妥善的記錄，以證明工作達到服務承諾的要求；及
- (c) 就處理安全審核員訓練計劃營辦人和安全主任學術課程的認可申請，考慮制訂服務承諾。

政府的回應

3.30 勞工處處長同意審計署的建議，並表示該處已有機制確保各項工作都能達到服務承諾的目標。經檢查在 2016 年下半年處理的有關申請，勞工處確定所有申請的處理時間都符合服務承諾的要求。該處同意日後應備存妥善記錄，以加強監察各項工作的達標情況。

第 4 部分：職業健康

4.1 本部分探討勞工處在職業健康方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 輻射工作工人的健康檢查 (第 4.4 至 4.17 段)；
- (b) 工作場所視察 (第 4.18 至 4.22 段)；及
- (c) 服務表現匯報 (第 4.23 至 4.26 段)。

背景

4.2 職業安全及健康部設有 2 個職業醫學科和 3 個職業環境衛生科 (見附錄 B)，負責預防職業病和推廣職業健康的工作 (註 9)。

4.3 這些分科的工作主要包括：

- (a) 在觀塘職業健康診所和粉嶺職業健康診所提供職業健康診症服務 (註 10)；
- (b) 為容易受輻射照射的工人提供健康檢查服務 (註 11)；
- (c) 為受到職業危害影響的公務員提供健康檢查服務 (註 12)；
- (d) 為申索工傷補償的僱員辦理銷假；
- (e) 就公眾在健康和衛生方面的職業健康問題，提供諮詢服務，並舉辦展覽和講座；及
- (f) 進行視察和研究，以執行與職業健康及衛生有關的法例。

註 9：職業安全及健康部轄下設有 4 支綜合服務隊，負責視察工作場所，除了執行職業安全相關法例外，也執行職業健康相關法例 (見第 2.2(b)(iii) 段)。

註 10：在上述診所求診無須由醫生轉介，但須親身或以電話方式預約。診金與其他政府專科診所的收費水平相同。

註 11：《輻射條例》(第 303 章) 下的附屬規例規定，容易受輻射照射的工人必須接受健康檢查。

註 12：健康檢查是應某些政府部門的要求而進行，以保障容易受特定職業危害 (例如石棉和噪音) 影響的工人的健康。

職業健康

表十五顯示在 2012 至 2016 年期間的工作產量。

表十五

職業健康工作的產量 (2012 至 2016 年)

工作性質	2012 年 (次)	2013 年 (次)	2014 年 (次)	2015 年 (次)	2016 年 (次)
診症	13 007	11 855	10 396	9 054	10 444
研究(註 1)	6 676	6 577	6 258	5 978	7 018
視察	3 755	3 616	3 492	3 664	4 205
調查(註 2)	2 979	2 884	3 093	3 433	2 983
健康檢查	1 364	1 692	1 929	1 639	1 471
講座	1 178	1 069	1 186	1 239	1 243
評估(註 3)	2 411	2 278	488	1 488	713

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

註 1：研究涉及詳細檢查工作場所的狀況，以科學測量方法詳細評估某種潛在的健康危害(例如強光和熱力)或可能危害健康的工序。研究屬於勞工處人員視察工作場所工作的一部分。

註 2：調查指由職業安全及健康部的醫生，就工人所患職業病或其健康問題是否與工作有關進行調查。

註 3：評估指為飛行員和航空交通管制員進行身體健康評估。

輻射工作工人的健康檢查

4.4 《輻射條例》(第 303 章)的附屬規例規定，容易受輻射照射的工人須就其首次受僱擔任這類工作及其後在連續受僱期間每隔一段不超過 14 個月的期間接受健康檢查。這項規定旨在保障工人的健康，並確保他們的健康狀況適合擔任這類工作。

4.5 輻射管理局醫務小組由根據《輻射條例》成立的輻射管理局委任，負責為處理放射性物質和輻照儀器的工人進行檢查。管理局由衛生署署長擔任主席。醫務小組成員是來自職業醫學科(診所服務)的職業健康人員。在 2016 年，職業醫學科(診所服務)轄下的觀塘職業健康診所共進行了 834 次檢查(註 13)。

許多預留時段未被使用

4.6 每年 9 月，根據預計須進行的輻射健康檢查數目，觀塘職業健康診所把一個診症室在來年若干個上午的節數預留起來，專用進行這類檢查。每節預留時間都有一名醫生執勤。在預留時間內，該醫生不會提供其他診症服務。

4.7 **失約個案導致一些時段未被使用** 每節預留時間可進行 30 個輻射健康檢查。衛生署(即輻射管理局秘書處)職員會在工人預約日期 3 天前提醒工人應約。根據觀塘職業健康診所的記錄，在 2012 至 2017 年(截至 6 月)期間，按年計算每節時間平均有 2.7 至 4.2 宗預約人士失約的個案，失約率由 11% 至 15% 不等(見表十六)。

註 13：如有醫院和大學提出申請，輻射管理局醫務小組可批准醫院和大學在其設施為其員工進行有關的健康檢查。

表十六

分析進行了的輻射檢查
(2012 至 2017 年)

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (1 月至 6 月)
總計						
節數 (a)	30	33	36	38	37	18
檢查數目 (b)	707	787	858	860	834	350
每節預約工人人數						
平均 (c)	27.8	27.2	27.0	25.6	25.2	22.9
人數範圍 (d)	21-30	23-30	19-30	21-30	10-30 (註)	16-29
每節完成檢查工人人數						
平均 (e) = (b) ÷ (a)	23.6	23.8	23.8	22.6	22.5	19.4
人數範圍 (f)	18-28	20-29	17-29	15-29	8-29 (註)	15-24
每節失約個案數目						
平均宗數 (g) = (c) - (e)	4.2	3.4	3.2	3.0	2.7	3.5
佔已預約時段 百分比 (h) = (g) ÷ (c) × 100%	15%	13%	12%	12%	11%	15%

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

註：在其中一節，有 10 名工人預約，8 名工人完成檢查。在其他節數，每節預約工人人數由 15 至 30 名不等，完成檢查的工人人數則為 14 至 29 名。

4.8 **預留節數可以減少** 如表十六顯示(見第 4.7 段)，平均每節預約健康檢查的工人人數，由 2012 年的 27.8 名減少至 2017 年首 6 個月的 22.9 名。進一步分析顯示，有些節數所進行的輻射工作工人健康檢查不超過 20 個，這類節數的比率由 2012 年的 17% 增加至 2016 年的 24%，到 2017 年首 6 個月再增加至 56%(即 18 節內有 10 節)(見表十七)。

表十七

分析每節進行的輻射檢查
(2012 至 2017 年)

每節 進行的 檢查數目	節數					
	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (截至 6 月)
1 – 20	5 (17%)	3 (9%)	5 (14%)	12 (32%)	9 (24%)	10 (56%)
21 – 30	25 (83%)	30 (91%)	31 (86%)	26 (68%)	28 (76%)	8 (44%)
1 – 30	30 (100%)	33 (100%)	36 (100%)	38 (100%)	37 (100%)	18 (100%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

4.9 在 2016 年，兩間職業健康診所的輪候診症時間由 7 至 14 天不等。從表十六和表十七可見，預留給輻射健康檢查的診所資源未獲善用。勞工處有需要協同衛生署一起監察其情況並作出安排，確保預留給輻射健康檢查的診所資源在切實可行的範圍內獲得善用。如有資源可重新調配，應用以縮短輪候診症的時間。

需要檢討收回檢查費用事宜

4.10 《輻射條例》的附屬規例規定，輻射工作工人必須接受受僱前健康檢查和受僱後定期檢查。規例訂明，就首次受僱接受的檢查是免費提供的。規例並沒有訂明工人首次受僱以後，定期檢查是收費還是免費提供。

職業健康

4.11 審計署留意到，在觀塘職業健康診所進行的輻射健康檢查，包括就工人首次受僱和在首次受僱以後所進行的檢查，工人和僱主都不用支付任何費用。勞工處並無備存統計數字，統計受僱前健康檢查和受僱後定期檢查的數目。

4.12 財經事務及庫務局在 2016 年 7 月發出《財務通告第 6/2016 號》，訂明政府的政策是各項收費一般應訂於足以收回提供物品及服務全部成本的水平。因此，收費水平應根據收回全部成本的原則釐定。

4.13 輻射工作工人首次受僱以後接受定期檢查，工人及僱主均無須支付費用，勞工處有需要協同衛生署一起檢討這做法的理據。

需要改善服務承諾

4.14 對於職業健康診症服務，勞工處訂下了服務承諾，兩間職業健康診所的求診者會在約定時間 30 分鐘內獲提供診症服務。

4.15 勞工處在其網站報告，該處在 2016 年服務承諾的表現取得 100% 的成績。審計署的審查發現，該項服務承諾的原意是在約定時間 30 分鐘內向求診者提供診症服務，但診所職員把該項服務承諾所訂時限，理解為接待求診者以辦理登記的時限。因此，100% 的成績，所指僅為做到在 30 分鐘內接待求診者以辦理登記。

審計署的建議

4.16 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 協同衛生署署長一起採取措施，減低輻射工作工人健康檢查的失約率；
- (b) 就預留給輻射工作工人的健康檢查時段，監察其使用情況，以確保診所資源在切實可行的範圍內得到善用；
- (c) 就輻射工作工人在首次受僱後到觀塘職業健康診所接受定期檢查時，工人及僱主均無須支付費用一事，協同衛生署署長一起檢討其理據；及

- (d) 清楚說明服務承諾的要求，是在約定時間 30 分鐘內向求診者提供臨牀服務。

政府的回應

4.17 勞工處處長同意審計署的建議，並表示勞工處會就如何落實與衛生署有關的建議，諮詢衛生署署長。

工作場所視察

需要監察視察工作場所的進度

4.18 審計署留意到，勞工處並沒有監察下列項目：

- (a) 有待視察個案的數目，即已呈閱但尚未進行的視察；及
- (b) 個案呈閱與實際進行視察之間的延誤。

4.19 **有待視察個案長時間等待進行** 在 2016 年，職業安全及健康部進行了 4 205 次職業健康視察(見第 4.3 段表十五)。這 4 205 次視察中，有 2 030 次(48%)是由職業環境衛生科(香港／九龍)進行的。審計署抽出 30 宗於 2017 年 6 月 30 日仍有待職業環境衛生科(香港／九龍)視察的個案作齡期分析，查看與呈閱日期所相隔的時間，發現 30 宗視察個案全部都等待視察超過 6 個月(見表十八)。等待時間由 7 個月至 4.25 年不等，平均時間為 2.17 年。

表十八

30 宗有待視察個案等待時間的分析
(2017 年 6 月 30 日)

等待時間	有待視察個案數目
>6 個月至 1 年	6 (20%)
>1 年至 2 年	7 (24%)
>2 年至 3 年	10 (33%)
>3 年至 4 年	6 (20%)
>4 年至 5 年	1 (3%)
總計	30 (100%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

4.20 **視察延誤多時才進行** 在職業環境衛生科(香港/九龍)於 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期間進行的視察中，審計署每個月抽出 2 宗個案，共選出 24 次視察，把視察日期與呈閱日期互相比較，找出進行有所延誤的個案。審計署發現，24 次視察中有 13 次(54%) 進行有所延誤(見表十九)。延誤時間由 4 天至 3 年不等，平均時間為 11 個月。

表十九

延誤進行視察的時間
(2016 年 7 月至 2017 年 6 月)

延誤時間 (年)	視察個案數目
沒有延誤	11 (46%)
≤1 年	8 (33%)
>1 年至 2 年	4 (17%)
>2 年至 3 年	1 (4%)
總計	24 (100%)

} 13 (54%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

附註：延誤時間由 4 天至 3 年不等。

審計署的建議

4.21 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 密切監察視察工作場所的進度；
- (b) 製備有待視察個案的管理資訊，例如個案數目和齡期分析；
- (c) 採取措施，日後盡量減少有待視察個案數目；及
- (d) 確定現有視察個案積壓量，採取有效措施在切實可行的範圍內盡快清理積壓個案。

政府的回應

4.22 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 勞工處採取風險為本的職業健康視察策略。勞工處的相關技術指引訂明，確認為高風險或中等風險工作場所的個案，應在訂明時限內呈閱以提示進行視察；
- (b) 根據按時呈閱機制，低風險個案無須呈閱以提示進行視察，也不設訂明的視察期限；及
- (c) 勞工處留意到，確認為有待進行／進行有所延誤的視察個案，都屬於低風險類別(只有一宗除外)，但也同意須按風險為本的視察方針，監察按時呈閱制度是否妥善運用，從而處理個案積壓的情況。

服務表現匯報

需要改善管制人員報告所載服務表現指標

4.23 在管制人員報告中，勞工處匯報職業健康服務的表現時，以“調查／研究／檢查／評估／診症”的次數為指標。在2016年，勞工處在管制人員報告表示“調查／研究／檢查／評估／診症”的次數達到22 629次(見第1.7段表一)。審計署留意到這數字是由下列項目組成：

- (a) 2 983 次調查；

- (b) 7 018 次研究；
- (c) 1 471 次健康檢查；
- (d) 713 次評估；及
- (e) 10 444 次兩間職業健康診所進行的診症。

4.24 審計署發現管制人員報告有需要改善所載資訊。根據勞工處計算研究次數的方式：

- (a) 同一次研究若由超過一名人員進行，勞工處會算作每名人員各有一次研究；及
- (b) 同一次研究若時間超過一個半天單位，勞工處會算作每個半天單位各有一次研究。

審計署的建議

4.25 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 考慮在管制人員報告中，分開匯報調查、研究、檢查、評估和診症的數目，以提高透明度；及
- (b) 檢討在管制人員報告所載資料中，現行計算和表達研究次數的方式是否恰當。

政府的回應

4.26 勞工處處長同意審計署的建議，並表示由於不同研究的複雜程度不一，勞工處才以目前方式匯報研究次數，藉以準確反映進行研究所涉及的人員數目。舉例說，有些工作場所範圍較大(例如醫院)，某項研究或須在該工作場所內的不同地點進行超過一次，因此便會計算為超過一次的研究。勞工處會在管制人員報告中，提供有關如何計算研究次數的資料。

職業病名單
(2017 年 7 月 31 日)

物理因素所致	
1	因電磁輻射(輻射熱除外)或電離粒子引致皮膚或皮下組織或骨發炎、潰瘍或惡性疾病，或血質不調，或內障
2	熱內障
3	氣壓病，包括減壓症、氣壓傷及骨壞死
4	因重複動作引致手或前臂痙攣
5	手皮下蜂窩織炎(手瘍)
6	因膝或周圍部分受嚴重或長期的外來磨擦或壓力而引起膝或周圍部分患粘液囊炎或皮下蜂窩織炎(膝瘍)
7	因手肘或周圍部分受嚴重或長期的外來磨擦或壓力而引起手肘或周圍部分患粘液囊炎或皮下蜂窩織炎(肘瘍)
8	手或前臂(包括手肘)的腱或相關腱鞘的外傷性炎症
9	腕管綜合症
生物因素所致	
10	炭疽
11	馬鼻疽
12	受鉤端螺旋體傳染
13	因吸入發霉乾草或其他發霉蔬菜產品的塵埃引致肺病，其症狀與病癥歸因於支氣管肺系統邊緣部分的反應以致影響氣體交換(農夫肺)
14	受布魯氏菌屬生物傳染
15	結核病
16	非經腸道而患上的病毒性肝炎
17	豬型鏈球菌傳染病
18	飼鳥病／鸚鵡熱

附錄 A
(續)
(參閱第 1.5 段)

19	退伍軍人病
20	嚴重急性呼吸系統綜合症
21	甲型禽流感
化學因素所致	
22	鉛或鉛化合物中毒
23	錳或錳化合物中毒
24	磷或磷無機化合物中毒，或因磷有機化合物的抗膽素酯酶作用或假抗膽素酯酶作用而中毒
25	砷或砷化合物中毒
26	汞或汞化合物中毒
27	二硫化碳中毒
28	苯或苯同系物中毒
29	苯或苯同系物的硝基、氨基或氯基衍生物中毒，或硝基氯苯中毒
30	二硝基苯酚或其同系物中毒，或二硝基苯酚的取代化合物中毒，或上述各物質的鹽類中毒
31	脂肪系碳氫化合物的鹵素衍生物中毒
32	二氧化二乙烯(二噁烷)中毒
33	氯化萘中毒
34	氮氧化物中毒
35	鉍或鉍化合物中毒
36	鎘中毒
37	眼角膜營養障礙(包括角膜表面潰瘍)
38	上皮癌初期
39	鉻潰瘍，包括鼻中隔穿破
40	泌尿道(腎盂、輸尿管、膀胱及尿道)原發性上皮瘤，包括乳頭狀瘤、原位癌及侵入癌

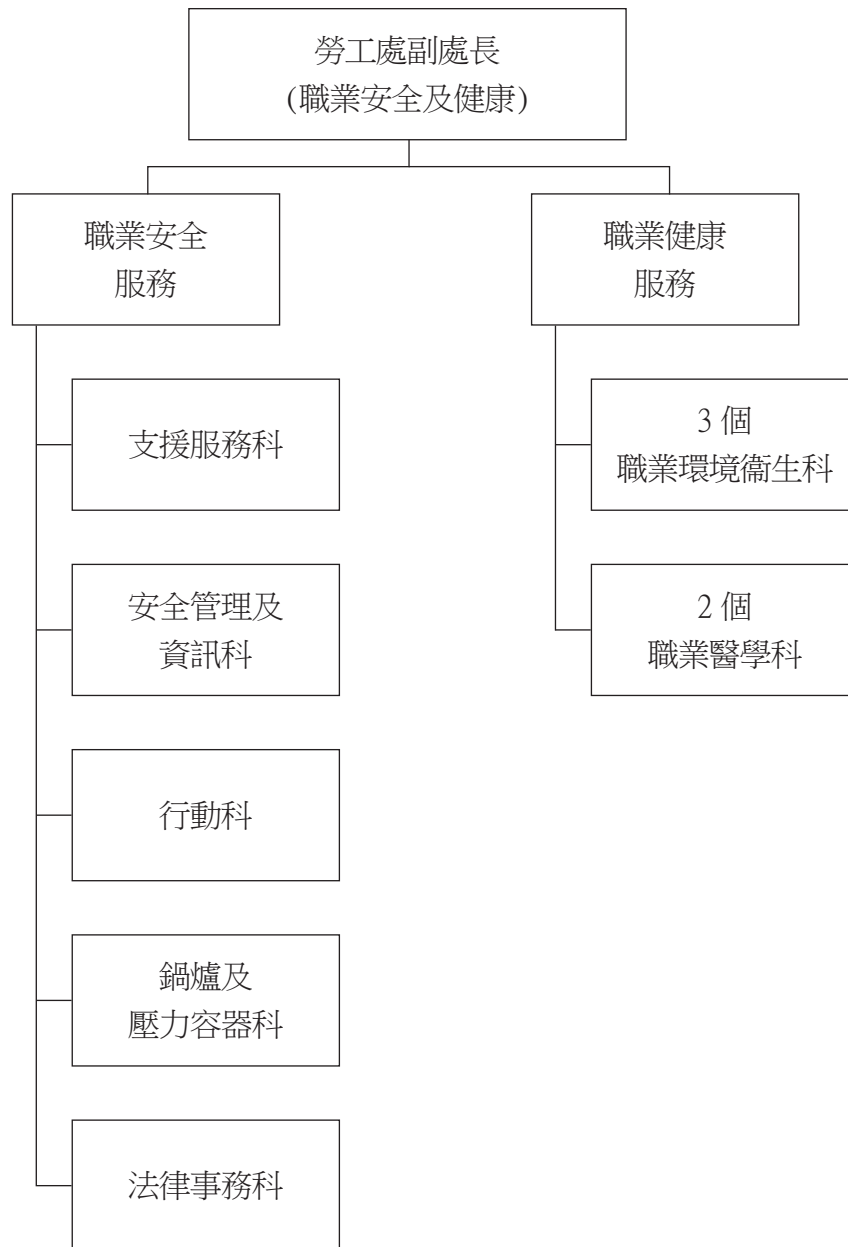
附錄 A
(續)
(參閱第 1.5 段)

41	多發性外周神經炎
42	局部皮膚瘤、乳頭狀或角化性
43	職業性白斑病
其他因素所致	
44	因塵埃、液體或蒸氣引致皮膚發炎或潰瘍(包括氯痤瘡但不包括銻潰瘍)
45	因塵埃、液體或蒸氣引致上呼吸道或口腔的黏膜發炎或潰瘍
46	鼻腔或相關氣竇的癌癥(鼻癌)
47	棉屑沉着病
48	職業性哮喘病
吸入二氧化矽或石棉所致	
49	矽肺病
50	石棉沉着病
51	間皮瘤
其他	
52	職業性失聰

資料來源：勞工處的記錄

附註：第 1 至 48 項、49 至 51 及 52 項分別是根據《僱員補償條例》、《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》及《職業性失聰(補償)條例》所指定的職業病。

勞工處職業安全及健康部：
組織圖 (摘錄)
(2017 年 3 月 31 日)



資料來源：勞工處的記錄

附錄 C
(參閱第 2.3 及 2.9 段)

勞工處指定為危險行業的 23 個行業名單
(2017 年 7 月 31 日)

項目	行業
1	農業生產、牲畜生產及農業服務
2	飲品製造
3	飲食服務
4	貨櫃搬運服務、停車場、收費大橋、道路或行車隧道營運
5	食物製造
6	貨倉
7	香港政府部門(只限於在個別政府工作場所其風險水平與本名單的其他危險行業相若的行業)
8	酒店
9	洗衣店
10	電力機械、器具、裝置、用品的製造
11	非金屬礦產製品製造
12	塑膠製品製造
13	服裝製品製造
14	金屬製品
15	印刷
16	物業管理及護衛服務
17	維修服務
18	清潔及同類服務
19	造船和修船
20	超級市場及便利店、百貨公司及與燃料有關的商店
21	紡織
22	廢物回收再造業
23	福利機構

資料來源：勞工處的記錄