第 1 章

食物環境衞生署

食物安全中心：
食物安全的管理

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

食物安全中心：
食物安全的管理

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

香港的食物安全　1.2 – 1.9
食物安全專家委員會　1.10
食物及環境衞生諮詢委員會　1.11
審查工作　1.12 – 1.13
政府的回應　1.14
鳴謝　1.15

第 2 部分：食物安全風險評估　2.1

食物消費量調查　2.2 – 2.11
　審計署的建議　2.12
　政府的回應　2.13
總膳食研究　2.14 – 2.17
　審計署的建議　2.18
　政府的回應　2.19
風險評估研究　2.20 – 2.29
　審計署的建議　2.30
　政府的回應　2.31

第 3 部分：食物監察計劃　3.1

食物監察計劃的制訂　3.2 – 3.12
　審計署的建議　3.13
　政府的回應　3.14
食物監察計劃的實施情況　3.15 – 3.21

段數

審計署的建議 3.22
政府的回應 3.23
完成食物監察計劃下的樣本測試 3.24 – 3.27
審計署的建議 3.28
政府的回應 3.29

第 4 部分：處理食物事故和投訴 4.1

處理食物事故 4.2 – 4.12
審計署的建議 4.13
政府的回應 4.14
處理食物投訴 4.15 – 4.22
審計署的建議 4.23
政府的回應 4.24

第 5 部分：向公眾傳達食物安全風險資訊 5.1

傳達事宜 5.2 – 5.10
審計署的建議 5.11
政府的回應 5.12
食物安全承諾計劃 5.13 – 5.15
審計署的建議 5.16
政府的回應 5.17

附錄 **頁數**

A： 食物環境衞生署：組織圖 (摘錄) (2018 年 6 月 30 日) 72

B ：《公眾衞生及市政條例》的附屬法例 73

食物安全中心：
食物安全的管理

摘要

1. 2017 年，香港供人食用的食物逾 90% 是進口食物。根據政府統計處所公布的貿易統計數字，年內入口食物的總值為 2,053.51 億元。食物環境衞生署 (食環署) 其中一項使命是確保在本港出售的食物安全和適宜食用。2006 年 5 月，食環署轄下成立食物安全中心 (食安中心)，負責管制本港的食物安全事宜。食安中心根據兩條條例的法律條文工作：

(a) 《公眾衞生及市政條例》(第 132 章) 及其附屬法例規定擬供出售的食物必須適宜供人食用。該條例涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行，以及檢取和銷毀不宜食用食物的事宜；及

(b) 《食物安全條例》(第 612 章) 實施額外的食物安全管制措施 (尤其是食物進口商／分銷商登記制度)。

2006 年 9 月，食安中心成立食物安全專家委員會 (專家委員會)，負責就食物安全運作策略和措施等事宜，向食物環境衞生署署長提供意見。

2. 食安中心以風險為本的方法管制食物安全，工作如下：

(a) ***風險評估*** 評估各類食物危害 (即微生物、化學和輻射危害)，以及這些危害對市民可能帶來的風險，從而制訂適當的風險管理措施 (見下文 (b) 項) 和風險傳達信息 (見下文 (c) 項)，保障市民健康；

(b) ***風險管理*** 食安中心在全港各區設立食品管制辦事處，實施食物進口管制 (例如檢查進口食物)，並推行食物監察計劃，從進口、批發和零售層面抽取食物樣本加以檢測。食安中心也處理本港和海外的食物事故，以及本地有關食物的投訴；及

(c) ***風險傳達*** 食安中心舉辦各類活動推廣食物安全 (例如風險傳達論壇)，並透過不同的通訊渠道 (例如食安中心的網站、社交媒體平台和刊物) 向公眾發放食物安全資訊。

3. 2013–14 至 2017–18 年度，食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元，增幅為 32%。審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作，審查結果載於本審計報告書和《審計署署長第七十一號報告書》第 2 章“食物安全中心：食物的進口管制”內。本審計報告書檢討有關食物安全風險評估、食物監察、處理食物事故和向公眾傳達風險資訊的事宜。

食物安全風險評估

4. 食安中心不時進行食物消費量調查、總膳食研究和風險評估研究，協助評估食物安全風險 (第 2.2 段)。

5. ***食物消費量調查*** 食物消費量調查旨在收集市民進食的食物種類和分量的數據。進行全港性食物消費量調查，對建立完整數據庫以評估食物安全風險，以及提高食安中心評估風險的能力，極為關鍵。根據食安中心資料，食物消費數據用於找出公眾面對的潛在膳食風險，例如源自污染物和食物添加劑的風險，了解有關風險的高低，以及哪個人口組別的風險可能最高。有關資料對政府制訂提高香港食物安全的公共政策和教育策略，至為重要。首次全港性食物消費量調查在 2004 年 3 月至 2010 年 3 月進行。2017 年 5 月，食安中心委聘另一承辦商 (一家顧問公司) 進行第二次全港性食物消費量調查，以探討應否及如何因應市民飲食習慣的轉變，修訂食安中心的食物安全風險評估工作。按照計劃，承辦商會在 2018 年 4 月至 2019 年 4 月進行食物消費量調查的訪問工作，其間訪問每名受訪者兩次，收集食物消費數據。調查也會收集其他資料，例如體重、身高和與人口有關的資料 (第 2.2 至 2.4 段)。審計署發現下列情況：

(a) ***須密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度*** 審計署審查了截至 2018 年 7 月 30 日 (即訪問工作自 2018 年 4 月展開後約 15 周) 的調查工作進度，留意到：

(i) ***進度緩慢*** 根據合約，在預計約 4 800 名受訪者中，應約有 1 400 人在 2018 年 7 月 30 日或之前完成訪問。然而截至該日，已完成個案的實際數目只有 278 宗，較規定的 1 400 宗少約 1 100 宗 (79%)；

(ii) ***回應率低*** 根據食物消費量調查的設計，約 8 000 個住戶會獲邀參與調查，以期招募 4 800 名受訪者。基本的假設是 70% 的

有效住戶會參與食物消費量調查。然而，初步回應率只有42%，低於預計的回應率；及

(iii) ***承辦商提供的服務時數不足*** 根據合約，承辦商的訪問員每周應提供至少 210 小時服務。在首 15 周，訪問員提供的總服務時數只有 1 313 小時，較規定的 3 150 小時 (即每周 210 小時×15 周) 少 1 837 小時 (58%)。

食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署，該中心已制定額外監察措施 (例如要求承辦商提交每周進度報告)，而承辦商也提出了糾正措施 (第 2.5 及 2.6 段)；及

(b) ***須進行青年人口食物消費量調查*** 兩次全港性食物消費量調查均沒有充分計及青年人口的因素。首次調查涵蓋 20 至 84 歲人士，而第二次調查則涵蓋 18 歲或以上人士。截至 2018 年 8 月 31 日，食安中心未有展開另一個涵蓋較年輕人口的食物消費量調查(第2.8 及 2.9 段)。

6. ***總膳食研究有可予改善之處*** 根據食安中心資料，總膳食研究能評估不同人口組別從膳食攝入食物化學物或營養素的分量，以及攝入這些物質對健康帶來的風險，一直是國際公認在這方面最具成本效益的評估方法。這項研究不但為食物安全風險評估和食物供應規管提供科學基礎，還有助風險管理人員把有限的資源集中用於對公眾健康可能構成最大威脅的食物化學物或營養素。不過，總膳食研究是一項複雜的大型計劃。要估算本港市民每天從膳食攝入某種受關注物質的總分量，方法是把某相關食物 (即可能含有該物質的食物) 內該物質的含量乘以市民每天進食該相關食物的分量，以及把從所有相關食物攝入該物質的分量相加。在評估健康風險時，便把該物質的估算攝入量與相關的每天可攝入量加以比較。在 2010 年 3 月至 2014 年 12 月期間，食安中心進行首個總膳食研究，涵蓋香港人食用的大部分食物。研究一共涵蓋 146 種受關注物質 (例如除害劑殘餘) 和 150 種根據兩項準則選定的食物 (即市民經常食用的食物，以及受關注物質含量偏高的食物)。根據首個總膳食研究的結果，食安中心總結指出香港市民從膳食攝入研究所涵蓋的物質而令健康受影響的風險輕微。2015 年 10 月，食安中心完成總膳食研究的評估，確認該項研究有若干可予改善之處，舉例如下：

(a) 若干受高度關注的物質 (例如甲醛) 並無納入研究範圍；及

(b) 至於研究範圍內的物質，總膳食研究並無涵蓋可能含有大量該等物質的部分食物 (見第 2.14 至 2.17 段)。

7. ***風險評估研究*** 風險評估研究旨在全面檢討和分析與公眾健康有重大關係的食物危害 (例如化學危害和微生物危害)。食安中心每年進行若干風險評估研究，部分自行進行 (即“食安中心研究”)，部分與消費者委員會 (消委會) 合作進行 (即“聯合研究”)。風險評估研究的結果和建議會透過新聞公報、教育小冊子和業界指引等形式告知市民。食安中心會向專家委員會提交年度計劃，以供揀選進行風險評估研究的項目。2008–09 至 2018–19 年度，獲揀選的研究有 50 項。截至 2018 年 8 月 31 日，在該 50 項研究中，有 45 項已經完成 (第 2.20 至 2.22 段及 2.28 段)。審計署留意到：

(a) ***須監察揀選風險評估研究項目新機制的實施情況*** 食安中心採用多項準則 (例如研究項目與公眾健康有否重大關係)，揀選研究項目以納入風險評估研究年度計劃。2017 年 9 月，專家委員會建議引入計分制度，以改善揀選風險評估研究項目的工作。2018 年 9 月底，食安中心告知審計署，該中心已於 2018 年 9 月實施專家委員會建議的計分制度。食安中心須確保新機制按原意妥善實施 (第 2.23 至 2.26 段)；及

(b) ***須讓市民更了解研究的結果*** 在 45 項已完成的風險評估研究中，25 項為食安中心研究，當中有 2 項只供內部參考。至於其餘的 23 項研究，食安中心在其網站發表了有關的研究報告，並提供若干補充資料 (例如指引和建議)，讓市民更了解報告的內容。然而，在 23 份研究報告中，有 9 份的補充資料和研究報告的連結被上載到食安中心網站內的不同網頁，令人難以找到有關資訊 (第 2.27 及 2.28 段)。

食物監察計劃

8. ***食物監察計劃的制訂*** 食安中心的食物監察計劃是為了控制和預防食物危害而設，旨在顯示食物是否可供安全食用，是食安中心保障食物安全工作的主要環節。食安中心採用風險為本的方法制訂食物監察計劃。調查項目和食物樣本的數目，均由食安中心在諮詢專家委員會後決定，每年或有增減。在食物監察計劃下，當局透過食物檢查人員／取樣人員從食物鏈的進口、批發和零售層面抽取食物樣本，進行微生物測試 (例如計算細菌總數)、化學測試 (例如測試食物添加劑) 和輻射測試 (即量度放射性物質水平)。2017 年的食物監察計劃共有 144 個項目，其中 138 個是監察項目 (為進行監察而抽取食物樣本)，6 個是跟進項目 (為跟進食物事故、投訴和監察項目測試結果不合格事宜而抽取食

物樣本)。這 144 個調查項目合共抽取了 66 979 個食物樣本，而食物監察計劃就每個項目列明取樣方案 (即食物鏈各層面的取樣數目，以及按食物組別劃分的樣本組合) 和須進行的測試類別 (例如化學測試)(第 3.2 至 3.5 段及 3.15 段)。審計署審視了 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃，留意到：

(a) ***可涵蓋更多潛在食物危害*** 計劃的監察範圍未有涵蓋若干潛在食物危害，包括受法例規管的危害、超逾上限而須食安中心作出跟進的危害，以及導致食物安全事故的危害。食安中心宜考慮把更多潛在食物危害納入日後的食物監察計劃，以便監察 (第 3.6 及 3.8 段)；及

(b) ***監察大量不屬高風險的食品*** 在 2015 至 2017 年間，食物監察計劃中很大比例 (介乎 44% 至 46%) 的食物樣本分配用作監察水果和蔬菜。然而，食安中心表示，蔬菜並不視為高風險食物 (第 3.9 及 3.10 段)。

9. ***食物監察計劃的實施情況*** 審計署審查了 2017 年食物監察計劃的實施情況，留意到：

(a) ***須為抽取食物樣本的工作制訂指引*** 食安中心並未制訂具體指引，述明應如何從不同食品店和食物種類抽取食物樣本。食安中心人員只好憑藉經驗，酌情為各項目實行取樣方案 (見第 8 段)。不過，食安中心人員從不同類別食品店 (例如超級市場、雜貨店或街市) 和不同食物種類 (例如不同魚類的樣本) 抽取樣本的方法差異甚大 (第 3.16 段)；

(b) ***須更妥善處理網購的食物安全問題*** 食安中心每年均為監察項目預留約 4 000 個樣本予網購食物。2017 年有 3 868 個食物樣本為網購所得，其中 3 587 個 (93%) 為進行化學測試和輻射測試而購買，另外 281 個 (7%) 則為進行微生物測試 (例如計算細菌數量) 而購買。根據食安中心資料，須冷凍處理的即食食品，例如壽司和甜品 (均可網購)，一般存在很大的食物安全風險，運送過程中可能會有細菌滋生。有見於網購食物近年日趨普遍，網購食物樣本當中用作微生物測試的比例屬於偏低 (第 3.17 及 3.18 段)；及

(c) ***須遵從取樣規定*** 審計署審查了在 2017 年進行的 10 個監察項目 (涉及 5 304 個食物樣本)，發現 6 個項目有不符合食物監察計劃取樣規定的情況。就該 6 個項目當中每個項目而言，食物監察計劃規

定取樣人員不應從同一店舖抽取超過兩個樣本。可是，在從 104 間店舖抽取 493 個樣本時，有關人員並無遵從該規定 (第 3.19 段)。

10. ***處理時間冗長及須確保適時運送食物樣本到化驗所*** 食物樣本會運送到不同化驗所測試。處理時間是指從抽取食物樣本起計，直至化驗所交回測試結果為止的一段時間。審計署分析了 2017 年 10 個監察項目的處理時間 (涉及 2 125 個食物樣本和 4 494 項測試結果)，發現最長達 230 天。審計署進一步分析 20 個處理時間冗長的樣本，發現其中 18 個樣本在送往化驗所時耽擱了 19 至 203 天不等。食安中心在 2018 年 7 月告知審計署，該中心並無就適時運送食物樣本到化驗所制訂具體指引 (第 3.24 至 3.27 段)。

處理食物事故和投訴

11. ***處理食物事故*** 根據食安中心的定義，任何事件如令人憂慮食物的安全或質素確實或懷疑受到威脅，因而需要介入以保障公眾健康和消費者權益，即屬“食物事故”。在 2013 至 2017 年間，每年轉介食安中心處理的本地食物中毒個案介乎 190 宗與 290 宗之間。食安中心會透過食物事故監察系統辨識食物事故。在 2013 至 2017 年間，食物事故監察系統偵察到的食物事故由 1 339 宗增至 1 713 宗，增幅為 28%。在該監察系統下，食安中心檢視各國食物主管當局的網站，接收各主管當局的通報，以及查閱學術報告和媒體報道等，從而偵察海外和本地的食物事故。食安中心也藉着調查食物投訴，以及跟進測試結果不合格的食物監察計劃項目，收集食物事故的情報。若辨識有食物事故，食安中心會作初步評估，識別須採取進一步行動以管理風險的個案。有關行動包括對事故進行調查 (例如查看受影響產品在本地的供應情況)、蒐證 (例如抽取樣本以作測試)、採取監控措施 (例如回收有關產品)，以及向市民作出公布 (例如發出新聞公報把食物事故公布周知)(第 1.8、4.2 及 4.3 段)。審計署留意到：

(a) ***公布不合格測試結果需時甚久*** 2017 年的食物投訴調查和食物監察計劃項目，有 106 宗個案的食物樣本測試結果不合格。食安中心一般會公布不合格測試結果 (例如發出新聞公報)。然而，起初抽取食物樣本與其後公布不合格測試結果，兩者相距的時間由 1 天至 88 天不等，平均為 19 天。部分個案的不合格測試結果耽擱了一段長時間才公布，是因為樣本測試需時甚久，以及／或在測試完成後拖延公布結果所致 (第 4.4、4.5 及 4.7 段)；

(b) ***須更妥善監控食物回收工作*** 在 2013 至 2017 年間，因食物事故而進行的食物回收行動由 6 次增至 23 次。根據食安中心的指引，有關食品商應按食安中心的要求，定期提交報告，交代重要資料 (例如回收結果)。然而，在 2017 年進行的 23 次食物回收行動並非全然見效，整體而言，51% (以數量計) 已離開製造商的產品並沒有收回。此外，食安中心的記錄顯示，該中心在這 23 次回收行動中，均沒有要求食品商定期提交報告，以監察回收行動的成效 (第 4.3、4.8、4.9 及 4.11 段)；及

(c) ***須確保妥善處置回收的食物*** 根據食安中心的指引，該中心會確保自願回收行動所回收的食物獲妥善處置 (即銷毀或加以適當改良)。然而，有關指引並無具體述明應如何確保妥善處置回收食物。因此，每宗個案的處置方法各有不同。在 2017 年 19 宗須處置食物的個案中，有 7 宗個案的處置工作並非在食安中心監察下進行 (第 4.12 段)。

12. ***處理食物投訴*** 根據食安中心的指引，向食環署提出的食物投訴會先由有關的分區環境衞生辦事處處理，其後再轉介食安中心調查。2017 年共有 5 569 宗食物投訴轉介食安中心跟進 (第 4.15 段)。審計署留意到：

(a) ***須定期編制管理資料*** 在 2014 至 2017 年間，轉介食安中心的食物投訴由 4 294 宗 (2014 年) 增至 5 569 宗 (2017 年)，增幅為 30% (1 275 宗)，當中某些類別的投訴增幅特別大 (例如 "假裝／冒充的食物" 個案增加了 188%)。然而，食安中心一向沒有就食物投訴定期編制管理資料。有關資料將有助監察食物投訴和食物安全 (第 4.16 及 4.18 段)；及

(b) ***須加快投訴個案的調查工作*** 審計署檢視食安中心在 2017 年處理的 5 569 宗投訴個案，分析了接獲投訴日期與其後食安中心結案日期兩者相距的時間，發現 3 389 宗個案 (61%) 的相距時間逾 30 天，當中 38 宗 (1%) 的相距時間更逾 240 天。部分投訴的調查工作需時良久，遲遲未能結案，不利確保食物安全 (第 4.19 及 4.20 段)。

向公眾傳達食物安全風險資訊

13. ***傳達事宜*** 食安中心透過多個渠道向公眾傳達食物安全事宜的資訊，有關渠道包括互聯網、食安中心的刊物、為公眾和業界而設的平台、講座和展覽(第 5.2 段)。審計署留意到：

(a) ***須更有效地向公眾傳達官方的建議*** 除食安中心外，其他機構 (例如消委會和大學) 也會進行食物研究。審計署審視了其中兩間機構在 2017 年 1 月至 2018 年 6 月期間發表的 7 項有關有害物質的食物研究。該等研究的結果備受市民關注 (例如發現食物含有污染物)。食安中心在其網站及／或 Facebook 專頁發文，就研究結果作出回應，提出其意見和建議。審計署認為，食安中心是負責本港食物安全的主管當局，而新聞公報是重要的傳達方法，能有效向公眾傳達其官方意見和建議 (第 5.3 及 5.5 段)；及

(b) ***須安排可在互聯網收看食物安全講座*** 食安中心為公眾、業界和學校舉辦講座。在 2013 至 2017 年間，公眾講座的數目減少 34%，出席人數下跌 28%，而業界講座數目減少 24%，出席人數下跌 26%。2018 年 8 月，經查詢後，食安中心告知審計署公眾獲取資訊的習慣有所改變，從以往依賴傳統方式 (例如出席講座)，改為上網取得資訊。然而，食安中心並沒有作出安排，讓市民可在互聯網收看講座 (例如網上廣播講座，或把講座錄影後放上互聯網)(第 5.6 及 5.7 段)。

14. ***可改善各項承諾計劃的推行情況*** 食安中心推行兩項承諾計劃以推廣食物安全。其中一項是 2008 年推出的“食物安全「誠」諾”，旨在促使業界將食物安全措施納入日常運作，參與計劃的承諾人包括食肆和食物製造處所。另一項計劃是 2014 年 12 月推出的“減鹽、糖、油，我做！”，呼籲“食物安全「誠」諾” 的承諾人積極參與其中，幫助市民在外出用膳時減少攝入鹽、糖和油 (第 5.13 段)。審計署留意到：

(a) ***承諾人數目偏少*** “食物安全「誠」諾”的承諾人數目由 2012 年的 2 000 個減至 2018 年的 1 400 個 (約佔所有食物業處所的 5%)；“減鹽、糖、油，我做！”的承諾人數目近年則維持在 37 個 (第 5.14(a) 段)；

(b) *計劃的宣傳工作可予改善* 舉例說，食安中心的流動應用程式提供搜尋“食物安全「誠」諾”承諾人的功能，而沒有為“減鹽、糖、油，我做！”提供類似的功能 (第 5.14(b) 段)；及

(c) *承諾人的表現須予監察* 審計署隨機抽選 9 個參與“食物安全「誠」諾”的承諾人進行探訪，發現其中 2 個承諾人已結束業務，而在餘下 7 個承諾人中，只有 3 個按規定展示計劃的證書或標貼 (第 5.14(c) 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*食物環境衞生署署長應：

食物安全風險評估

(a) 繼續密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現，以確保如期完成調查 (第 2.12(a) 段)；

(b) 留意是否須加快進行涵蓋青年人口的食物消費量調查，並採取必要措施，適時展開有關調查 (第 2.12(b) 段)；

(c) 考慮首個總膳食研究的評估結果，採取必要措施，以改善日後進行總膳食研究的工作 (第 2.18 段)；

(d) 監察揀選風險評估研究項目的新機制的運作，確保其按原意妥善實施 (第 2.30(a) 段)；

(e) 把風險評估研究報告和相關補充資料的連結上載到同一網頁，方便市民了解風險評估研究的結果 (第 2.30(b) 段)；

食物監察計劃

(f) 繼續檢討食物監察計劃，並按情況予以修訂 (第 3.13(a) 段)；

(g) 不時探討可否把原先指定用於監察低風險食物 (例如水果和蔬菜) 的食物樣本重新分配作其他用途 (例如監察高風險的食物危害)(第 3.13(b) 段)；

(h) 向食安中心人員提供指引，述明從不同食品店和食物種類抽取食物樣本的事宜 (第 3.22(a) 段)；

(i) 檢討是否須增加網購食物樣本當中用作微生物測試的比例 (第 3.22(b) 段)；

(j) 加強監督取樣工作，以防日後再發生不遵從取樣規定的情況 (第 3.22(d) 段)；

(k) 密切監控食物樣本測試的處理時間，並視乎情況採取必要措施，以縮短處理時間 (第 3.28(a) 段)；

(l) 制訂指引，述明適時運送食物樣本到化驗所接受測試的事宜 (第 3.28(b) 段)；

處理食物事故和投訴

(m) 密切監察抽取食物樣本與公布樣本不合格測試結果兩者相距的時間，並採取必要措施，盡量減少所需的時間 (第 4.13(a) 段)；

(n) 要求食品商提交報告，以監察食物回收行動的進度 (第 4.13(c) 段)；

(o) 密切監察食物回收行動的成效，並在適當情況下採取措施加以改善 (第 4.13(d) 段)；

(p) 為食安中心人員提供妥善處置回收食物的指引 (第 4.13(e) 段)；

(q) 考慮定期編制有關食物投訴的管理資料，以便監察食物投訴和食物安全 (第 4.23(a) 段)；

(r) 加快食物投訴的調查工作 (第 4.23(c) 段)；

向公眾傳達食物安全風險資訊

(s) 考慮公眾的關注程度和事件的嚴重程度等相關因素，留意是否須就其他機構在公眾領域公布的食物研究結果，由食安中心以最適當的方式，提出其官方意見和建議 (第 5.11(a) 段)；

(t) 作出安排，讓市民可在互聯網收看食安中心的食物安全講座 (第 5.11(b) 段)；及

(u) 檢討兩項食物安全承諾計劃 (第 5.16 段)。

政府的回應

16. 食物環境衞生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。

香港的食物安全

香港的食物供應

1.2　2017 年，香港供人食用的食物逾 90% 是進口食物。進口食物 (不包括活生食用動物) 佔香港整體食物供應的 99%，而進口活生食用動物則佔香港整體活生食用動物供應的 94% (註 1)。表一顯示在 2013 至 2017 年間進口食物的貨量和貨值。

註 1： *以上百分比是食物環境衞生署 (見第 1.4 段) 根據從政府統計處 (該處人員獲香港海關授權，核實貿易報關單上的資料是否明確及詳盡，足以用作編制貿易統計數字) 和漁農自然護理署 (提供技術協助和其他支援予本地農民和漁民以生產本地食品 (例如豬肉、家禽和蔬菜)) 收集得來的資料所編訂。*

表一

進口食物的貨量和貨值
(2013 至 2017 年)

年份	貨量 (註 1)				貨值 (註 2) (百萬元)
	活動物 (隻)	帶殼蛋 (個) ('000)	飲品及醋 (升)	其他進口食物 (公噸)	
2013	10 810 170	2 242 906	484 444 046	7 578 092	179,241
2014	9 607 157	2 282 963	517 469 775	8 003 472	197,637
2015	9 073 311	2 317 256	527 485 207	7 436 481	184,950
2016	8 526 581	2 481 464	521 940 382	7 886 418	200,401
2017	7 874 309	2 588 806	537 745 743	8 037 075	205,351

資料來源：審計署對政府統計處所公布的貿易統計數字的分析

註 1： 活動物、帶殼蛋和飲品及醋分別以隻、個和升為計算單位。活魚和水是以幣值為計算單位，而其他進口食物則以公噸為計算單位。活動物包括活生食用動物和並非供人食用的動物。政府統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。

註 2： 貨值指所有進口食物的價值 (包括活魚和水的價值)。

食物環境衞生署的職責

1.3 根據世界衞生組織 (世衞組織) 於 2015 年的估算，就全球食源性疾病所帶來的負擔而言，每年每 10 人中幾乎有 1 人因吃了受污染食物而生病，因而喪失 3 300 萬年的健康年數，並導致 42 萬人死亡。美國農業部於 2018 年 3 月估計，主要食源性病原體所招致的醫療護理費用，令美國經濟每年損失 155 億美元，也帶來工時損失和因早逝而造成的損失。不過，世衞組織表示，食源性疾病可通過有效的食物安全控制系統來預防和管制。確保食物安全和免受污染，是保障我們健康的重要一環。

1.4 在香港，食物環境衞生署 (食環署) 於 2000 年成立，負責本港的食物安全，並確保在本港出售的食物安全和適宜食用。食環署成立初期，食物安全的

工作由食物及公共衞生部負責。當局在完成架構檢討後，於 2006 年 5 月在食環署轄下成立食物安全中心 (食安中心)，負責管制本港的食物安全事宜。

1.5　食安中心的工作如下：

(a) 確保供人食用的食物衞生安全和附有正確標籤；

(b) 檢驗和管制活生食用動物，以保障公共衞生；及

(c) 就食物和公共衞生的風險管理措施向公眾提供意見。

食安中心由食物安全專員領導，專員須向食物環境衞生署署長匯報工作。中心設有跨專業團隊，成員包括公共衞生醫生、護士、獸醫和衞生督察。食環署的組織圖 (摘錄) 載於附錄 A。截至 2018 年 1 月 1 日，食安中心共有 640 名員工。食安中心在 2017–18 年度的總開支為 5.92 億元。

管制食物安全的法律條文

1.6　食安中心根據以下管制食物安全的法律條文工作：

(a) ***《公眾衞生及市政條例》(第 132 章)*** 該條例 (於 1960 年制定，其後經過修訂) 第 V 部的條文和該條例的附屬法例 (註 2) 涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行、食物的成分組合和標籤、食物衞生，以及檢取和銷毀不宜食用的食物。基本規定是擬供出售的食物必須適宜供人食用。任何人如售賣不宜供人食用的食物，即屬違法，違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月；及

(b) ***《食物安全條例》(第 612 章)*** 該條例 (於 2011 年制定，其後經過修訂) 實施額外的食物安全管制措施，包括設立食物進口商／分銷商登記制度，以及規定食物商 (例如食物進口商／分銷商、食物零售商和網上銷售食物商店等) 須妥為備存食物的獲取和批發供應記錄，以加強食物溯源能力。條例也賦權當局訂立規例，加強對特定食物類別的進口管制，並賦權作出命令，禁止進口和供應問題食

註 2 ： *《公眾衞生及市政條例》由 17 個部分組成。條例第 V 部就食物及藥物安全管制訂定條文。有關特定的食物安全管制事宜載於條例的附屬法例 (見附錄 B)。條例的其他部分就其他公共衞生及市政服務作出規定 (例如下水道和排水渠的保養、有關公眾泳池的規則，以及公眾街市和博物館的管理)。*

物，以及命令回收該等食物。食物進口商／分銷商如未有向食環署登記，即屬違法，違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。此外，食物商如未能提供交易文件，即屬違法，違例者最高可被判罰款 1 萬元及監禁 3 個月。

根據該等條例，食物包括飲品、冰、香口膠、無煙煙草產品，以及配製食物時用作配料的物品和物質，但活的動物或活的禽鳥 (活水產除外)、動物／禽鳥／水產的草料或飼料，以及藥物並不包括在內。

1.7　表二顯示在 2013 至 2017 年間食安中心提出檢控的數字。

表二

食安中心提出檢控的數字
(2013 至 2017 年)

根據條例提出檢控的個案	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	總計
《公眾衞生及市政條例》	499	495	490	766	551	2 801
《食物安全條例》	5	12	12	17	9	55

資料來源：食安中心的記錄

在食物安全管制方面採用風險為本的方法

1.8　在食物安全管制方面，根據食品法典委員會 (註 3) 的指引，食安中心採用風險為本的方法，包括：

(a) ***風險評估***　這包括確定食物危害、分析危害的特徵、評估市民受影響的程度，以及分析食物風險的特徵。透過這些風險評估程序，食

註 3 ：*食品法典委員會由聯合國糧食及農業組織和世衞組織於 1963 年成立，負責制訂食品法典。當中載述國際間所採納的食物安全標準和相關文本。截至 2018 年 8 月 31 日，食品法典委員會有 189 個成員 (自 1998 年起，香港在中華人民共和國授權下參與委員會事務)。成員採納食品法典中的標準與否，純屬自願，並可根據當地情況自行制訂食物安全標準。*

安中心可評估與食物或食物材料有關的各類危害 (即微生物、化學和輻射危害)，以及這些危害對市民可能帶來的風險，從而制訂適切的風險管理措施 (見下文 (b) 項) 和風險傳達信息 (見下文 (c) 項)，保障市民健康；

(b) ***風險管理*** 這方面包括：

(i) 進口管制。食安中心在全港各區設立食品管制辦事處，對以空運、陸路和海運方式進口的食物實施進口管制 (例如檢查進口食物和查核其衞生證明書)；及

(ii) 透過下列方式進行食物監察、處理食物事故和投訴，以及監察營養資料標籤制度，包括：

- 在食物供應鏈下游層面實施食物監察計劃。食安中心按計劃從進口、批發和零售層面抽取食物樣本，透過微生物、化學和輻射檢測，確定供出售的食物符合所有法例規定 (見第 1.6(a) 段) 和適宜供人食用；

- 處理本地和海外食物事故。食安中心評估在本地和海外出現的食物事故所帶來的影響，並採取適當跟進行動 (例如就食源性傳染病的爆發作出調查)。在 2013 至 2017 年間，轉介食安中心調查的本地食物中毒個案每年約 190 宗至 290 宗不等 (註 4)，受影響人數約 720 人至 1 020 人不等。食安中心也負責處理本地有關食物的投訴；及

- 監察營養資料標籤制度。根據法例 (見第 1.6(a) 段)，除了獲得豁免的食物外，預先包裝食物必須附有營養資料標籤，標示能量和 7 種指定營養素 (即蛋白質、總脂肪、飽和脂肪酸、反式脂肪酸、碳水化合物、糖和鈉)。食安中心為業界提供支援，以協助遵從法例規定，並透過不同形式的宣傳和教育計劃，向市民推廣營養資料標籤制度；及

(c) ***風險傳達*** 食安中心、專家 (見第 1.10 段)、學者、食物業界人士、消費者和市民共同就有關的危害和風險、與風險相關因素和對風險的取態，交流資訊和發表意見。食安中心舉辦各類活動推廣食物安

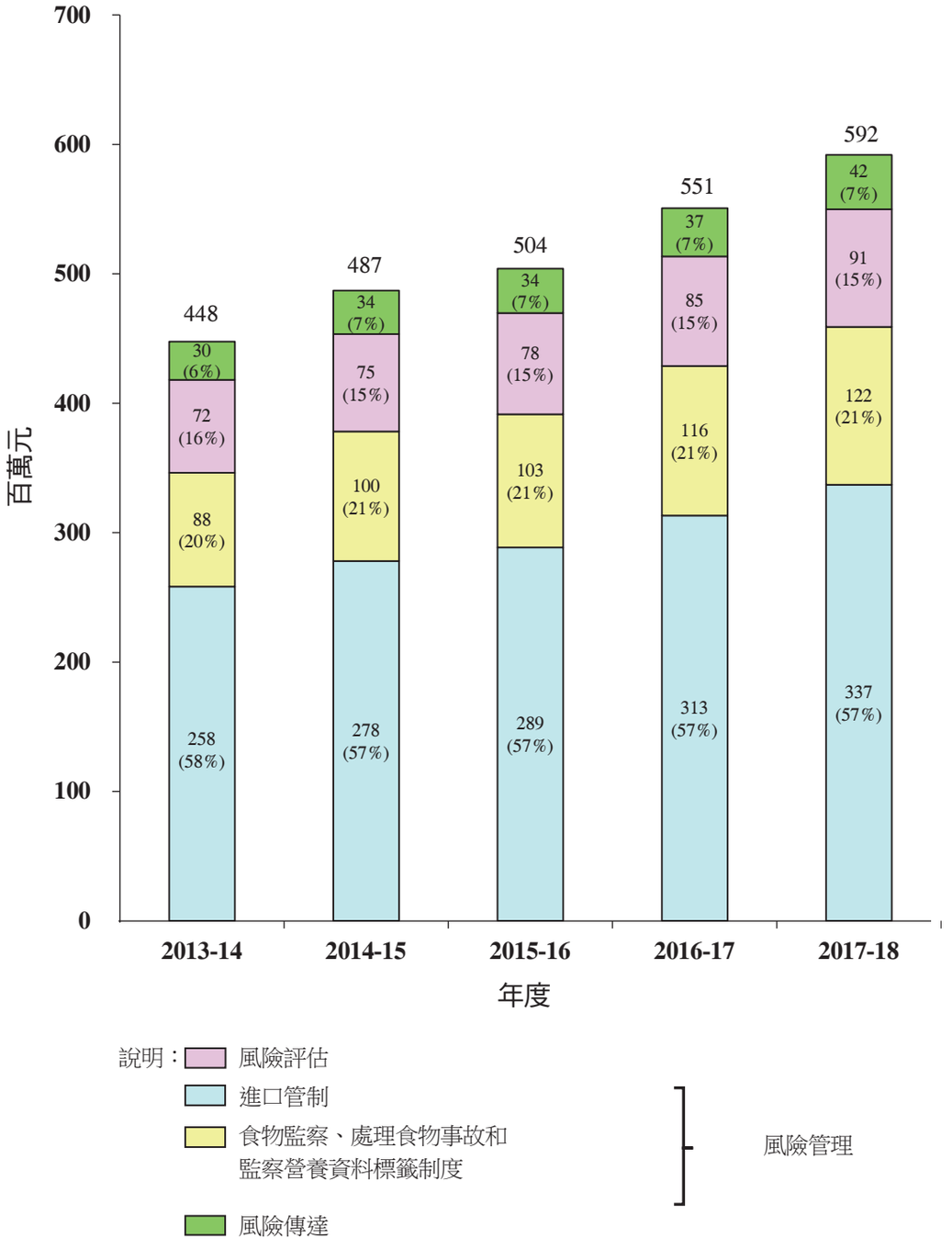
註 4： *根據食安中心資料，食物中毒事故有季節性，以夏季為高峯期。在各類食物中毒事故中，以細菌性食物中毒最為常見。*

全 (例如風險傳達論壇)，並透過不同的通訊渠道 (例如食安中心的網站、社交媒體平台和刊物) 向公眾發放食物安全資訊。

用於食物安全管制的開支

1.9　在 2013–14 至 2017–18 年度的 5 年間，食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元，增幅為 32%。圖一顯示開支的分項數字。

圖一
食安中心的開支
（2013–14 至 2017–18 年度）



資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

附註：　食安中心的開支包括員工薪酬和相關開支，以及部門開支。

食物安全專家委員會

1.10　2006 年 9 月，食安中心成立食物安全專家委員會 (專家委員會 —— 註 5)，商議有關主要食物安全管制措施的事宜，並負責就下列事宜向食物環境衞生署署長提供意見：

(a) 現行和新的食物安全運作策略及保障公眾健康的措施；

(b) 因應國際常規、趨勢和發展而制訂有關食物安全和成分的標準／指引，以及其在香港的適用情況；

(c) 推廣食物安全的風險傳達策略，以及如何有效推行相關的風險傳達和公眾教育計劃；及

(d) 食安中心策劃的研究新方向。

食物及環境衞生諮詢委員會

1.11　2000 年 4 月，當局於食物及衞生局轄下成立食物及環境衞生諮詢委員會 (註 6)，負責監督政府在食物安全和環境衞生方面的工作，並就這些工作提供意見。委員會的職責範圍如下：

(a) 審議有關食物安全、環境衞生和禽畜公共衞生的政策，就該等政策向食物及衞生局局長提供意見，以及監察有關政策的實施情況；

(b) 向食物及衞生局局長就規管農場、食物業處所、食物危害因素和食物成分等事宜提供意見；

(c) 收悉有關處理重大食物和農場事故的報告；及

(d) 就社區教育和宣傳計劃向食物及衞生局局長提供意見，以促進市民對食物安全的認識和提高市民對保持環境衞生的責任感。

註 5： *專家委員會由學者、專業人士、食物專家、食物業人士、消費者組織成員和其他專家組成。現屆委員名單包括 1 名主席、1 名副主席、12 名本地委員、4 名來自內地和海外的專家，以及 3 名當然委員 (食物及衞生局、漁農自然護理署和衞生署的代表)。專家委員會的主席、副主席及委員由食物及衞生局局長委任，任期兩年。食安中心為專家委員會提供秘書處支援服務。*

註 6： *諮詢委員會由學者、專業人士和食物專家組成。委員名單包括 1 名主席、16 名非官方委員 (由行政長官委任，任期兩年) 和 4 名當然委員 (分別是食物及衞生局常任秘書長 (食物)、漁農自然護理署署長、食物環境衞生署署長和衞生署署長)。*

審查工作

1.12　審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作 (見第 1.8 段)。審查結果載於兩份獨立的審計署署長報告書，包括：

(a) “食物安全中心：食物安全的管理”(本審計報告書的主題)。這報告書檢討有關食物風險評估、食物監察計劃、處理食物事故和投訴，以及向公眾傳達食物安全風險資訊的事宜 (見第 1.8(a)、(b)(ii) 及 (c) 段 —— 註 7)；及

(b) “食物安全中心：食物的進口管制”(《審計署署長第七十一號報告書》第 2 章)。鑑於 2017 年本港供人食用的食物逾 90% 是進口食物 (見第 1.2 段)，以及食安中心每年在食物進口管制方面的開支佔其每年總開支逾 50%(見第 1.9 段圖 一)，該報告書遂就進口管制事宜予以檢討。

1.13　在本審計報告書中，審查工作集中於以下範疇，涵蓋進口和本地生產的食物：

(a) 食物安全風險評估 (第 2 部分)；

(b) 食物監察計劃 (第 3 部分)；

(c) 處理食物事故和投訴 (第 4 部分)；及

(d) 向公眾傳達食物安全風險資訊 (第 5 部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出了多項建議。

政府的整體回應

1.14　食物環境衞生署署長感謝審計署就食安中心的食物安全管理工作進行審查。此外，她表示食安中心會盡量參考國際最佳做法，採取多管齊下的方式確保本港的食物安全，實施全面和風險為本的食物監察策略，監控食物安全。如食物樣本的檢測結果未如理想，當局將採取適當的風險管理行動，而有關結果

註 7： *這次審查工作並無涵蓋營養資料標籤制度 (見第 1.8(b)(ii) 段)。審計署曾在 2011 年審查食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤 (《審計署署長第五十七號報告書》第 3 及 4 章)。*

一般會適時公布。當局會持續按國際標準檢討食物安全標準，並定期和適時與持份者保持溝通，推廣食物安全和發放食物安全風險信息。食安中心會考慮審計署的建議，加強監管和改善規管工作，繼續確保香港的食物安全保持在高水平。

鳴謝

1.15　在審查期間，食安中心人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：食物安全風險評估

2.1　本部分探討食安中心進行的食物安全風險評估，並集中審視以下事宜：

(a) 食物消費量調查 (第 2.2 至 2.13 段)；

(b) 總膳食研究 (第 2.14 至 2.19 段)；及

(c) 風險評估研究 (第 2.20 至 2.31 段)。

食物消費量調查

2.2　食安中心不時進行食物消費量調查和有關研究，以協助評估食物安全風險：

(a) ***食物消費量調查*** 食物消費量調查旨在收集市民進食的食物種類和分量的數據。有關的食物消費數據用於進行食物安全研究，即總膳食研究 (見下文 (b) 項) 和風險評估研究 (見下文 (c) 項)；

(b) ***總膳食研究*** 總膳食研究旨在估算市民從膳食攝入某些受關注物質 (例如某些食物污染物或營養素) 的總分量，以評估有關的食物安全風險 (見第 2.14 及 2.15 段)；及

(c) ***風險評估研究*** 風險評估研究旨在全面檢討和分析與公眾健康有重大關係的食物危害 (例如化學或微生物危害)(見第 2.20 至 2.22 段)。

進行全港性食物消費量調查，對建立完整資料庫以評估食物安全風險，以及提高食安中心評估風險的能力，極為關鍵。根據食安中心資料，所收集到的食物消費量數據會用以找出公眾面對的潛在膳食風險 (例如源自污染物和食物添加劑的風險)，了解有關風險的高低，以及哪個人口組別的風險可能最高。有關資料對政府制訂提高香港食物安全的公共政策和教育策略，至為重要。食環署在 2000 年成立，截至 2018 年 8 月 31 日進行了兩次“全港性食物消費量調查”(見第 2.3 及 2.4 段) 和一次“中學生食物消費量調查”(見第 2.8(a) 段)。

2.3 ***首次全港性食物消費量調查*** 當局在 2001 年 9 月成立了諮詢委員會，就進行首次全港性食物消費量調查提供意見 (註 8)。2004 年 3 月，食環署委聘承辦商 (一所大學) 進行食物消費量調查，要求承辦商在 30 個月內 (即 2004 年 3 月至 2006 年 9 月) 完成調查，合約價格為 320 萬元。2004 年 4 月，當局成立了督導委員會，監察食物消費量調查的進度 (註 9)。有關調查的詳情如下：

(a) ***受訪者*** 食物消費量調查受訪者的年齡設定為 20 至 84 歲，分為 12 組，男女各佔 6 組，每組涵蓋不同年齡人士，總共將有 5 200 名受訪者 (註 10)；

(b) ***調查方法*** 食物消費量調查訪問工作的主要步驟如下：

(i) 從政府統計處的數據庫抽選住戶，再向住戶發出邀請函，邀請他們參與食物消費量調查；

(ii) 承辦商的職員初步探訪住戶。在探訪期間：

- 在各住戶中隨機抽選一名成員，招募作受訪者；
- 完成一份“飲食行為問卷”，以了解受訪者的進食習慣 (例如受訪者有否進食家禽的皮和脂肪的習慣)；及
- 同時收集其他資料，例如體重、身高和與人口有關的資料；

(iii) 承辦商的訪問員探訪各受訪者，完成兩份問卷：

- “第一份 24 小時膳食回顧問卷”，有關受訪者從前一天早上 6 時起之後 24 小時的進食情況 (例如進食的食物種類和分量)；及
- “食物頻率問卷”，有關受訪者就食安中心所選定須進行風險評估的食物的進食情況；及

註 8： *諮詢委員會由食環署風險評估及傳達科主管擔任主席，委員包括本地和海外專家、以及食環署和其他政府部門 (例如政府統計處) 的代表。諮詢委員會在首次全港性食物消費量調查完成後解散。*

註 9： *督導委員會由食環署風險評估及傳達科主管擔任主席，委員包括食環署的職員。督導委員會在首次全港性食物消費量調查完成後解散。*

註 10： *每一性別的受訪者按年齡分為 6 組，有關的年齡組別為 20 至 29 歲、30 至 39 歲、40 至 49 歲、50 至 59 歲、60 至 69 歲，以及 70 至 84 歲。除“70 至 84 歲”年齡組別預計有 600 名受訪者外，其餘各組預計有 400 名受訪者。預計受訪者總數為 5 200 人，即 (每組 400 名受訪者 × 10 組) + (每組 600 名受訪者 × 2 組)。*

(iv) 承辦商的訪問員在完成“第一份 24 小時膳食回顧問卷”3 至 11 天內，透過電話訪問為各受訪者完成“第二份 24 小時膳食回顧問卷”；

(c) ***食物消費量調查的進度*** 食物消費量調查在 2010 年 3 月完成，延遲了 42 個月。合約價格也由 320 萬元 (見第 2.3 段) 增至 400 萬元，增加 80 萬元。根據食安中心的記錄，延遲完成調查和開支增加的原因如下：

(i) ***更改受訪者的招募方法*** 根據承辦商隨標書提交的調查建議書，受訪者是會透過隨機電話調查方式招募。其後，食安中心考慮到諮詢委員會 (見第 2.3 段) 的意見，即隨機電話調查或會導致抽樣誤差和偏差 (因為供抽樣調查的人口不完整)，確定須改善招募方法，遂改用經改善的方法進行調查，即在到訪獲選住戶期間招募受訪者 (見上文 b(ii) 項)。承辦商要求延期 12 個月 (即延長至 2007 年 9 月) 和調高價格約 100 萬元；

(ii) ***回應率低*** 在設計食物消費量調查時，是假設 70% 的獲邀住戶會參與調查。結果，在 13 086 個獲邀住戶中，共招募了 5 008 名受訪者。整體回應率只有 48% (註 11)，低於預計的 70%。換言之，為確保有足夠數目的受訪者，承辦商須邀請比預計多的住戶參與調查；

(iii) ***人手不足*** 承辦商是一所大學，聘請學生擔任兼職訪問員。可是，訪問員的退出率高，承辦商最終須聘請非學生的訪問員填補空缺。因此，完成食物消費量調查訪問工作所需時間比承辦商預期的長；及

(iv) ***處理數據需時甚久*** 食物消費量調查的訪問工作在 2007 年 7 月完成後，承辦商要求把合約期由 2007 年 9 月 (見上文 (c)(i) 項) 起延長多 7 個月，以處理收集到的數據。2008 年 4 月，承辦商把已處理的數據提交食安中心，驗收時卻發現數據有缺漏。承辦商再次要求延長合約期。最後，合約在 2010 年 3 月完成；及

註 11： *回應率的計算方法如下：*
5 008 名受訪者 ÷ (13 086 個獲邀住戶 – 2 682 個無效住戶) × 100% = 48.1%
無效住戶的例子包括沒有成員符合資格參與食物消費量調查的住戶。

(d) ***食物消費量調查的結果*** 食物消費量調查涉及 1 429 種食物 (例如不同種類的蔬菜、肉類和穀類) 和 1 591 道菜式 (例如梅菜扣肉)。除受訪者的飲食和所吃菜式數據外，調查還記錄了菜式的食譜。有關食譜載有菜式的材料和調味料的資料，好讓這些材料和調味料的食用情況也可記錄在該 1 429 種食物項下。首次全港性食物消費量調查的兩項主要結果如下：

(i) 固體食物的消費量為平均每天 1 120 克，包括 489 克穀類、324 克蔬菜和水果，以及 113 克肉類、家禽和野味等；及

(ii) 液體食物的消費量為平均每天 1 860 毫升，包括 1 066 毫升水和 376 毫升茶等。

2.4 ***第二次全港性食物消費量調查*** 首次全港性食物消費量調查所收集到的食物消費量數據，是 2005 年 3 月至 2007 年 7 月 (即食物消費量調查進行訪問期間) 的數據。當局在 2013 年 11 月成立了諮詢委員會，就進行第二次全港性食物消費量調查提供意見，而第二次全港性食物消費量調查旨在收集最新的食物消費模式數據。食安中心在 2017 年 5 月委聘另一承辦商 (一家顧問公司) 進行第二次全港性食物消費量調查，要求承辦商在 2017 年 5 月至 2020 年 5 月的 36 個月內完成調查，合約價格為 390 萬元。該食物消費量調查現正進行，詳情如下：

(a) ***受訪者*** 是次食物消費量調查受訪者的年齡設定為 18 歲或以上。受訪者分為 8 組，男女各佔 4 組。該 4 組涵蓋不同年齡人士，分別為 18 至 29 歲、30 至 49 歲、50 至 64 歲和 65 歲或以上，總共會有至少 4 800 名受訪者；

(b) ***調查方法*** 調查的訪問工作與首次全港性食物消費量調查相若。簡單來說，主要步驟如下：

(i) 從政府統計處的數據庫抽選住戶，再向住戶發出邀請函；

(ii) 承辦商的訪問員會藉訪問獲選住戶招募受訪者，並完成兩份問卷，即“第一份24 小時膳食回顧問卷”和“食物頻率問卷”，無須再填寫“食物行為問卷”(見第 2.3(b)(ii) 段)。訪問員也會同時收集其他資料，例如體重、身高和與人口有關的資料；及

(iii) 承辦商的訪問員在完成“第一份 24 小時膳食回顧問卷”3 至 11 天內，透過面談或電話訪問為各受訪者完成“第二份 24 小時膳食回顧問卷”；及

(c) ***食物消費量調查的進度*** 根據合約文件中的承辦商計劃：

(i) ***進行主要訪問前 (2017 年 5 月至 2018 年 4 月)*** 在此為期 11 個月的階段，承辦商會為食物消費量調查的訪問工作作準備 (例如制訂系統和程序，以及招募和培訓訪問員)；

(ii) ***進行主要訪問期間 (2018 年 4 月至 2019 年 4 月)*** 在此為期 12 個月的階段，承辦商會進行食物消費量調查的訪問工作；及

(iii) ***進行主要訪問後 (2019 年 4 月至 2020 年 5 月)*** 在此為期 13 個月的階段，承辦商會處理收集到的數據，並擬備最後報告。

一如首次全港性食物消費量調查，食安中心成立了督導委員會，監察是次食物消費量調查的進度。

須密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度

2.5 根據食安中心的記錄，第二次食物消費量調查的訪問工作按計劃在 2018 年 4 月 (2018 年 4 月 13 日) 展開。審計署審查了截至 2018 年 7 月 30 日 (即訪問工作展開後 108 天或約 15 周) 的訪問工作進度，留意到以下事情：

(a) ***進度緩慢*** 根據合約，受訪者完成訪問的個案 (即已完成個案) 應平均分布在 12 個月的調查期內 (見第 2.4(c)(ii) 段)(註 12)。換言之，在預計約 4 800 名受訪者 (見第 2.4(a) 段) 中，應約有 1 400 人 (註 13) 在 2018 年 7 月 30 日或之前完成訪問。然而，審計署留意到，截至該日，已完成個案的實際數目只有 278 宗，較規定的 1 400 宗少約 1 100 宗 (79%)。除未能符合合約規定外，有關進度未必能確保如期完成食物消費量調查；

註 12： *根據食安中心的記錄，設定完成調查的受訪者數目須平均分布的要求，是為了配合食物消費的季節性模式。*

註 13： *已完成個案預計數目的計算方法如下：*
食物消費量調查個案預計數目 4 800 宗 x 已過去 108 天 ÷ 調查期 365 日 = 1 420 宗

(b) ***回應率低*** 根據合約所訂食物消費量調查的設計，約 8 000 個住戶會獲邀參與調查，以期招募 4 800 名受訪者，基本的假設是 70% 的有效住戶願意參與食物消費量調查 (註 14)。然而，根據食安中心的記錄，初步回應率只有 42%，低於預計的回應率；及

(c) ***承辦商提供的服務時數不足*** 根據合約，承辦商的訪問員每周應提供至少 210 小時服務。在首 15 周，訪問員提供的總服務時數只有 1 313 小時，較規定的 3 150 小時 (即每周 210 小時 × 15 周) 少 1 837 小時 (58%)。對比每周規定的 210 小時服務時數，只有第 14 周 (即 237 小時) 和第 15 周 (即 213 小時) 的服務時數符合規定。

2.6 2018 年 9 月底，食安中心告知審計署，該中心監察第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現的最新情況如下：

(a) 督導委員會一直積極根據有關的合約規定，密切監察調查的進度和承辦商的表現，並定期與承辦商舉行會議，以便就調查的進度和承辦商遇到的問題提供意見；

(b) 除了督導委員會預定舉行的會議，食安中心與承辦商額外舉行了三次會議，以便及時調整承辦商的表現；

(c) 食安中心制定了額外的監察措施，包括：

(i) 要求承辦商提交每周進度報告，以檢討表現；

(ii) 制訂額外統計指標，以密切監察承辦商的表現；及

(iii) 就具體可予改善的事宜，透過電話和電郵向承辦商發出指示，並在檢討和審查每周進度報告後，要求承辦商立即採取補救措施；

(d) 食安中心在 2018 年 7 月 18 日正式致函承辦商，要求承辦商加快進行訪問工作，並提交建議以立即糾正有關情況。情況其後有所改善，訪問員每周的服務總時數顯著增加，從 111 小時 (第 13 周) 增至 213 小時 (第 15 周)；

(e) 在 2018 年 8 月 8 日舉行的督導委員會會議上，承辦商提出了多項措施，以糾正有關情況；及

註 14： *假設 85% 的獲邀住戶會是有效住戶 (例如該等住戶有成員符合資格參與食物消費量調查) 和 70% 的有效住戶願意參與調查，則需有 8 067 個住戶獲邀：*
4 800 名受訪者 ÷ 85% ÷ 70% = 8 067 個住戶

(f) 在 2018 年 9 月 11 日舉行的督導委員會會議上，承辦商提議參考內部試行的結果，進一步修改訪問的方法。預期承辦商會就改善措施提出另一更詳細和完備的建議。

2.7 審計署備悉食安中心上述的工作。為確保如期完成第二次全港性食物消費量調查，審計署認為食安中心須繼續密切監察食物消費量調查的進度和承辦商的表現。

須進行青年人口食物消費量調查

2.8 根據食安中心資料，須收集青年人口的食物消費量數據，以評估兒童和青年面對的食物安全風險。食安中心的記錄顯示：

(a) 食環署曾在 2000 年進行中學生食物消費量調查，向約 1 000 名學生查詢他們進食名單上 93 種食物 (均為經常食用或較高風險食物) 的情況；

(b) 全港性食物消費量調查並無充分計及青年人口的因素。首次調查涵蓋 20 至 84 歲人士，而第二次調查則涵蓋 18 歲或以上人士；

(c) 第二次全港性食物消費量調查諮詢委員會在 2015 年 10 月曾討論可否透過下列兩個方案把青年人口納入食物消費量調查：

(i) ***方案 1*** 在食物消費量調查新增“12 至 17 歲”年齡組別。然而，受訪者總數也須由 4 800 人大幅增至逾 12 000 人；及

(ii) ***方案 2*** 把“18 至 29 歲”年齡組別擴大至“15 至 29 歲”。然而，由於仍在求學與已投身職場的受訪者的飲食習慣差異很大，這會對詮釋調查結果造成困難。

諮詢委員會作出考慮後，認為進行另一個涵蓋青年人口的食物消費量調查較為可行。

2.9 截至 2018 年 8 月 31 日，食安中心仍使用在 2000 年進行的食物消費量調查 (約 18 年前 —— 見第 2.8(a) 段) 所收集到的數據，協助評估兒童和青年面對的食物安全風險。食安中心未有展開另一項涵蓋青年人口的食物消費量調查。

需取得更新的食物消費量數據

2.10　香港現時採用的整體人口食物消費量數據，是首次全港性食物消費量調查 (於 2010 年完成) 在 2005 年 3 月至 2007 年 7 月期間 (逾 10 年前) 收集所得。食安中心表示，進行食物消費量調查須投入大量時間和資源。現行數據會繼續使用，直至 2020 年當第二次食物消費量調查收集所得的數據可供使用為止 (見第 2.4 段)。

2.11　審計署認為，香港社會經濟各方面 (例如食物價格、食物供應和人口) 變化迅速，香港人的食物消費模式也可以有重大變動。當局宜更頻密地進行食物消費量調查，以收集最新的食物消費量數據。

審計署的建議

2.12　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **繼續密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現，以確保如期完成調查；**

(b) **留意是否須加快進行涵蓋青年人口的食物消費量調查，並採取必要措施，適時展開有關調查；及**

(c) **考慮到需取得更新的食物消費量數據，以及其他工作的優先次序，研究可否更頻密地進行食物消費量調查。**

政府的回應

2.13　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心會一如以往繼續密切監察現正進行的第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現；

(b) 第二次全港性食物消費量調查的訪問工作現正進行，食安中心會視乎資源情況，參考所得經驗，採取積極措施，展開青年人口食物消費量調查；及

(c) 其他國家也有如香港般採用“24 小時膳食回顧法”(即類似食安中心採用的方法) 和橫斷面分析法進行不只一次食物消費量調查。食環署參考這些國家的做法，留意到澳洲每 16 年進行一次調查，而加拿大和新西蘭則每 11 年進行一次，因此香港進行食物消費量調查的頻率與各地相若。由於食安中心現正進行第二次全港性食物消費量調查的訪問工作，該中心會整體考慮所得經驗和其他工作的優先次序，留意是否需取得更新的食物消費數據，以及有關做法是否可行。

總膳食研究

2.14 總膳食研究旨在估算市民從膳食攝入某些受關注物質 (例如某些食物污染物或營養素) 的總分量，以評估有關的食物安全風險 (見 第 2.2(b) 段）。根據食安中心資料，總膳食研究能評估不同人口組別從膳食攝入食物化學物或營養素的分量，以及攝入這些物質對健康帶來的風險，一直是國際公認在這方面最具成本效益的評估方法。這項研究不但為食物安全風險評估和食物供應規管提供科學基礎，還有助風險管理人員把有限的資源集中用於對公眾健康可能構成最大威脅的食物化學物或營養素。總膳食研究也是一項複雜的大型計劃。根據食安中心的記錄，在總膳食研究中：

(a) 估算本港市民每天從膳食攝入某種物質的總分量的計算方法如下：

(i) 把某相關食物 (即可能含有該物質的食物) 內該物質的含量乘以市民每天進食該相關食物的分量；及

(ii) 把從所有相關食物攝入該物質的分量相加。

食物消費量的數據 (見上文 (i) 項) 可從食物消費量調查取得，而相關食物內某種物質的含量 (另見上文 (i) 項)，則可透過一系列步驟獲得 (註 15)；及

(b) 在評估某種物質的食物安全風險時，研究人員會把香港人和不同人口分組從膳食攝入該物質的總分量，與相關的安全參照基準值 (例如每天可攝入量) 或營養素參考值 (例如建議攝入量) 加以比較。

註 15： *計量食物內不同物質含量的步驟如下：*

(a) 確定代表香港人整體膳食的食物；

(b) 按照本地的文化習慣，以市民慣常的飲食方式處理食物 (即製作成為可食用的狀態)；及

(c) 分析食物內不同物質的含量。

2.15 ***首個總膳食研究*** 在 2010 年 3 月至 2014 年 12 月期間，食安中心進行了首個總膳食研究 (迄今只進行了一次總膳食研究) 如下：

(a) ***受關注物質*** 納入總膳食研究範圍的物質根據 3 項準則選定，即國際組織 (例如世衞組織) 的建議、對公眾健康的影響和市民的關注程度。選定的物質共有 146 種 (註 16)；

(b) ***相關食物*** 納入總膳食研究範圍的食物根據兩項準則選定，即市民經常食用的食物，以及並非經常食用，但受關注物質 (見上文 (a) 項) 含量偏高的食物。選定的食物共有 150 種 (註 17)；

(c) ***食物取樣、處理和分析*** 食安中心委聘承辦商 (合約價格為 120 萬元) 抽取選定食物的樣本並加以處理，以供分析不同物質的含量，然後再由其食物研究化驗所和政府化驗所分析經處理的食物；

(d) ***估算膳食攝入量和風險評估*** 這些工作借助內部研發的電腦系統進行；及

(e) ***首個總膳食研究的結果*** 在 2011 年 12 月至 2014 年 12 月期間，食安中心在其網站共公布了 9 份有關總膳食研究的報告。每份報告涵蓋 1 種或 1 組物質的研究結果 (註 18)。就這些物質而言，香港市民從膳食攝入有關物質而令健康受影響的風險輕微。

總膳食研究有可予改善之處

2.16 首個總膳食研究於 2014 年 12 月完成 (見第 2.15 段)。食安中心的記錄顯示，該中心於 2015 年 10 月完成了總膳食研究的評估，並擬備了評估報告。根據評估報告，總膳食研究在預算範圍內，順利如期完成。有關研究達到目標，讓市民可全面了解香港成年人從膳食攝入各類污染物和營養素的情況。

註 16： *該 146 種物質分為 7 個組別，即除害劑殘餘 (86 種)、持久性有機污染物 (17 種)、礦物質 (13 種)、常量營養素 (11 種)、金屬污染物 (9 種)、霉菌毒素 (9 種) 和食物加工產生的污染物 (1 種)。*

註 17： *該 150 種食物分為 15 個食物組別，即酒精飲品；穀物及穀物製品；調味料、醬油和香草；乳類製品；蛋及蛋類製品；油脂類；魚類和海產；水果；豆類、堅果和種子；肉類、家禽和野味；混合食品；不含酒精飲品；零食食品；糖類和甜點；以及蔬菜。*

註 18： *9 份報告研究的物質為二噁英和二噁英樣多氯聯苯 (2011 年 12 月)、無機砷 (2012 年 2 月)、多溴聯苯醚 (2012 年 4 月)、除害劑殘餘 (2012 年 6 月)、金屬污染物 (2013 年 1 月)、丙烯酰胺 (2013 年 7 月)、霉菌毒素 (2013 年 12 月)、有機氯類除害劑殘餘 (2014 年 5 月) 和礦物質 (2014 年 12 月)。*

2.17　然而，審計署留意到，評估報告確認了該研究有若干可予改善之處。舉例如下：

(a) 若干受高度關注的物質 (例如工業界別常用來製作塑膠樹脂的化學物甲醛) 並無納入研究範圍；

(b) 至於研究範圍內的物質，總膳食研究並無涵蓋可能含有大量該等物質的部分食物；及

(c) 應加強宣傳從總膳食研究獲得的食物安全和健康資訊。

審計署的建議

2.18　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應考慮首個總膳食研究的評估結果，採取必要措施，以改善日後進行總膳食研究的工作。**

政府的回應

2.19　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食安中心實際上已於2015年主動就首個總膳食研究進行了評估，以改善日後進行總膳食研究的工作。食安中心日後進行總膳食研究時，會參考首個總膳食研究的評估結果和所得經驗。

風險評估研究

2.20　風險評估研究旨在全面檢討和分析與公眾健康有重大關係的食物危害 (例如化學危害和微生物危害) (見第2.2(c)段)。

2.21　根據食安中心的記錄，該中心每年進行若干風險評估研究，部分自行進行 (下稱"食安中心研究"—— 註19)，部分則與消費者委員會 (消委會) 合作進行 (下稱"聯合研究"—— 註20)，情況如下：

註19：*食安中心研究的例子包括2018年8月完成的"茶和茶類飲品中的高氯酸鹽"和2017年10月完成的"本港售賣的沙律的微生物質素"。*

註20：*聯合研究的例子包括2018年2月完成的"亞洲風味湯粉麵的鈉含量及能量值"和2017年11月完成的"本地港式小菜的營養含量"。*

(a) 就進行食安中心研究或聯合研究，有以下一般安排：

(i) 食安中心擬備風險評估研究年度計劃，當中列載建議進行的研究，並提交專家委員會 (見第 1.10 段)，以供揀選；

(ii) 食安中心進行獲揀選的研究，並定期向專家委員會報告進度；及

(iii) 食安中心在其網站公布研究結果，形式可以是為食安中心研究擬備的報告，或是消委會為聯合研究擬備的文章 (見下文 (b)(ii) 項)；及

(b) 就與消委會合作進行聯合研究，則有以下特別安排：

(i) 食安中心與消委會討論建議進行的聯合研究，在取得消委會同意後，才把有關研究納入風險評估研究年度計劃；及

(ii) 在完成聯合研究後，食安中心會把研究報告轉交消委會，讓消委會擬備研究摘要，然後刊登在該會的《選擇》月刊。食安中心也會在其網站發表有關文章 (或文章摘錄，而非研究報告)。

2.22 2008–09 至 2018–19 年度，根據食安中心的記錄，專家委員會同意進行 50 項研究，當中包括 28 項食安中心研究和 22 項聯合研究 (註 21)。截至 2018 年 8 月 31 日，在該 50 項研究中，有 45 項已經完成。

須監察揀選風險評估研究項目新機制的實施情況

2.23 根據食安中心資料，該中心採用以下準則，揀選研究項目以納入風險評估研究年度計劃：

(a) 項目與公眾健康有否重大關係；

(b) 項目能否幫助解決風險管理問題和制訂風險管理方案；

(c) 項目能否在檢討法例時協助提供科學支援；

註 21： *該 50 項風險評估研究涵蓋不同範疇，即食物營養素 (19 項)、食物污染物 (15 項)、食物微生物 (10 項)、食物接觸材料 (2 項)、食品科技 (2 項)、食物添加劑 (1 項）和基因改造食物 (1 項)。*

(d) 項目對公眾教育是否重要，包括為業界度身制訂指引／實務守則；

(e) 項目是否由其他政府部門要求進行的；及

(f) 從實際可行性作出考慮，有否專業能力和資源進行該項目。

2.24 審計署留意到，專家委員會曾於 2017 年 9 月就食安中心揀選研究項目的機制提供意見，建議引入計分制度，以改善揀選研究項目的工作。在該制度下，年度計劃內建議進行的研究項目的優先次序和得分須按預設準則作系統性評估。

2.25 2018 年 9 月底，食安中心告知審計署，該中心參考了專家委員會的建議 (見第 2.24 段)，在是次審查進行期間引入了新機制，即專家委員會建議的計分制度，以揀選風險評估研究項目。新機制於 2018 年 9 月生效，用於揀選 2019–20 年度的風險評估研究項目。在新機制下，每項建議的風險評估研究項目均會根據食安中心各項準則 (見第 2.23 段) 評定為 "高"、"中" 或 "低" 級別。根據食安中心資料，專家委員會歡迎推行新機制。

2.26 審計署認為，由於食安中心剛引入有關機制，該中心須監察機制的運作，以確保其按原意妥善實施。

須讓市民更了解研究的結果

2.27 根據食安中心的記錄，在 45 項已完成的風險評估研究中 (見第 2.22 段)，20 項為聯合研究，25 項為食安中心研究。在 20 項聯合研究中，消委會擬備了研究摘要，並刊登在其《選擇》月刊和食安中心網站。在 25 項食安中心研究中，食安中心在其網站發表了 23 份研究報告 (註 22)。報告闡述風險評估研究的目的、範疇、方法和結果的詳情。

註 22： *食安中心表示，有關兩項食安中心研究，即在 2010–11 年度進行的 "香港的預先包裝食品的營養標籤" 和在 2012–13 年度進行的 "香港成年人從食物攝取全氟辛磺酸和全氟辛酸的情況"，研究報告只供內部參考，並無發表。*

2.28　審計署留意到，在食安中心網站發表的 23 份研究報告均有提供補充資料，讓市民更了解報告的內容。這些補充資料包括新聞公報 (21 份報告)、幻燈片簡報摘要 (14 份報告)、食安中心刊物《食品安全焦點》刊載的文章 (12 份報告)、指引或建議 (6 份報告)，以及常見問題或其他資料 (5 份報告)(註 23)。然而，審計署還留意到，在 23 份研究報告中，有 9 份的補充資料和研究報告的連結被上載到食安中心網站內的不同網頁，令人難以找到有關資訊。

2.29　審計署認為，風險評估研究報告內容屬專門性質，或會難明。把風險評估研究報告和相關補充資料的連結上載到同一網頁，有助公眾了解研究結果。

審計署的建議

2.30　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **監察揀選風險評估研究項目的新機制的運作，確保其按原意妥善實施；及**

(b) **把風險評估研究報告和相關補充資料的連結上載到同一網頁，方便市民了解風險評估研究的結果。**

政府的回應

2.31　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已聽從專家委員會的建議，在 2018 年 9 月推行揀選風險評估研究項目的新機制。食安中心會繼續監察並確保機制妥善運作；及

(b) 食安中心已按審計署的建議，把補充資料的相關連結上載到相應的風險評估研究網頁，方便市民取得相關資訊。

註 23：*就每一項風險評估研究而言，研究報告可能有多於一項補充資料。*

第 3 部分：食物監察計劃

3.1　本部分探討食環署的食物監察計劃，並集中審視以下事宜：

(a) 食物監察計劃的制訂 (第 3.2 至 3.14 段)；

(b) 食物監察計劃的實施情況 (第 3.15 至 3.23 段)；及

(c) 完成食物監察計劃下的樣本測試 (第 3.24 至 3.29 段)。

食物監察計劃的制訂

3.2　食安中心的食物監察計劃是為了控制和預防食物危害而設，旨在顯示食物是否可供安全食用，是食安中心保障食物安全工作的主要環節。根據食安中心資料，食物監察計劃採用風險為本的方法制訂，並會考慮多項風險因素，包括過往的食物監察結果、本港和海外發生的食物事故、風險評估結果 (見本審計報告書第 2 部分)，以及專家和持份者的意見。當局每年會徵詢專家委員會 (見第 1.10 段) 的意見，然後敲定食物監察計劃。食物監察計劃每年會進行多個調查項目。

3.3　根據食安中心的記錄，食物監察計劃每年約有 140 個調查項目，其間會從食物鏈的進口、批發和零售層面抽取約 65 000 個食物樣本。各項目所抽取的食物樣本須接受以下其中一類測試：

(a) ***微生物測試***　評估食物樣本的衞生質素 (例如計算細菌總數)，並測試有否特定病原體 (例如沙門氏菌)；

(b) ***化學測試***　主要測試天然毒素 (例如雪卡毒)、食物添加劑 (例如防腐劑) 和污染物 (例如二噁英)；及

(c) ***輻射測試***　量度食物樣本的放射性物質水平。

3.4　食物監察計劃調查項目和食物樣本的數目，均由食安中心在諮詢專家委員會後決定，每年或有增減。2017 年的食物監察計劃有 144 個調查項目 (見表三)，包括：

(a) 為進行監察而抽取食物樣本的項目有 138 個 (下稱“監察項目”)；及

(b) 為跟進食物事故、投訴和監察項目測試結果不合格事宜而抽取食物樣本的項目有 6 個 (下稱 "跟進項目")。

在 144 個調查項目中合共抽取了 66 979 個食物樣本。

表三

食物監察計劃
(2017 年)

調查項目類別	調查項目數目		抽取食物樣本數目	
監察項目				
日常食品監察 (註 1)		62		16 017
專項食品調查 (註 2)	138	67	60 323	37 667
時令食品調查 (註 3)		8		1 475
輻射測試 (註 4)		1		5 164
跟進項目				
食物事故調查		2		1 593
食物投訴調查	6	2	6 656	4 349
監察項目測試結果不合格的跟進項目 (註 5)		2		714
總計		144		66 979 (註 6)

資料來源：食安中心的記錄

註 1： 日常食品監察涵蓋幾類主要食品 (例如水果和蔬菜、肉類、家禽、水產、奶類和穀類)。

註 2： 專項食品調查針對特定食物危害 (例如肉類中的二氧化硫) 或特定食品，讓食安中心能以聚焦而深入的方法確保食物安全。

註 3： 時令食品調查涵蓋廣受市民歡迎的節日和時令季節食品 (例如五月粽和大閘蟹)。

註 4： 輻射測試涵蓋並非來自日本的食品。來自日本的所有食品批次在進入香港時，均須通過輻射測試。日本食品的輻射測試在《審計署署長第七十一號報告書》第 2 章 "食物安全中心：食物的進口管制" 有所說明。

註 5： 在跟進項目中，當局會按監察項目的不合格測試結果了解風險所在，然後抽取相關食物樣本。

註 6： 2017 年抽取的食物樣本共有 66 994 個 (見第 3.9 段表四)，當中 66 979 個用於 2017 年的調查，9 個用於 2016 年的調查，而 6 個則是為 2018 年的調查而預先抽取 (審計署對預先抽取樣本的意見載於第 3.27 段)。

3.5　食物監察計劃界定調查項目的範圍和執行方法。2017 年，食物監察計劃就每個監察和跟進項目 (註 24) 訂明以下主要事項：

(a) ***取樣基準***　食物鏈各層面的取樣數目，以及按食物組別 (例如穀類、水果和蔬菜) 劃分的樣本組合，均載於取樣方案；及

(b) ***須進行的測試***　各調查項目須予檢測的食物危害 (例如食物樣本的除害劑殘餘) 和須進行的測試類別 (例如化學測試)，均有訂明。

可涵蓋更多潛在食物危害

3.6　審計署審視 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃後，發現在食安中心用以制訂計劃的風險為本模式之下，計劃的監察範圍未有涵蓋若干潛在食物危害，包括：

(a) 受法例規管的危害 (見個案一)；

(b) 當超逾上限時，食安中心或須作出跟進的危害 (見個案二)；及

(c) 導致食物安全事故的危害 (見個案三)。

註 24：*就調查食物事故和食物投訴的跟進項目而言，食物監察計劃不會詳細說明項目進行的方法。然而，食安中心已就如何處理食物事故和食物投訴，訂明指引 (分別見第 4.2 及 4.15 段)。有關人員會按指引採取跟進行動。本審計報告書第 4 部分會詳細探討食物事故和食物投訴。*

個案一

受法例規管的食物危害
(2015 至 2017 年)

1. 《公眾衞生及市政條例》下的《食物內除害劑殘餘規例》(第132CM 章) 就 360 種除害劑訂明其在不同食物內允許殘留的數量，即最高殘餘限量。規例就該 360 種除害劑的每一種訂明一個或多個最高殘餘限量，而每個最高殘餘限量適用於指定的食物種類。因此，規例下的各項最高殘餘限量對應指定的食物和除害劑組合 (即“除害劑－食物”組合)。現時規例訂明約 7 100 個“除害劑－食物”組合的最高殘餘限量。在該 360 種除害劑中，有 212 種除害劑的最高殘餘限量訂明適用於穀類及其製品 (註)。

2. 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃均規定須從穀類及其製品抽取樣本進行除害劑測試。在 212 種受規管除害劑中 (見上文第 1 段)，食物監察計劃在 2015、2016 和 2017 年分別訂明須就 43、32 和 42 種除害劑進行測試。

3. 整體而言，在 212 種適用於穀類及其制品的受規管除害劑中，105 種 (50%) 在 2015 至 2017 年間進行了測試，而餘下的 107 種 (即 212 減 105) 則仍未進行測試。

審計署的意見

4. 為加強監察，日後的食物監察計劃宜對穀類及其製品進行餘下的 107 種除害劑測試。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：該 212 種除害劑或有適用於其他食物的最高殘餘限量。

個案二

設有上限的食物危害
(2015 至 2017 年)

1. 某些潛在食物危害 (例如食物含某些毒素) 不受法例規管。食安中心已為 27 種此等危害設定上限 (例如每克食品可含多少毫克毒素)，以供內部參考。根據食安中心資料，遇有個案超逾上限，該中心會在有充分理據的情況下 (例如根據最新掌握的資訊，此等危害存有潛在公共衞生風險)，採取所須的跟進行動。食安中心把該等上限稱為“行動水平”(註 1)。

2. 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃未有就上述 27 種危害中的 8 種制訂監察項目進行檢測，其中 1 種危害是食物中的“棒曲霉素”。“棒曲霉素”是一種存在於已變壞或發霉水果中的天然毒素 (註 2)。

3. 鑑於 2017 年曾發生食物含過量棒曲霉素的食物事故，食安中心在 2018 年把棒曲霉素測試納入該年度食物監察計劃的一個監察項目。然而，在上述 27 種危害中，餘下 7 種未有納入 2018 年的監察項目 (註 3)。

審計署的意見

4. 為加強監察，日後的食物監察計劃宜對餘下的 7 種危害進行檢測。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1： 食安中心參考國際慣例，以設定行動水平。

註 2： 根據食安中心資料，如接觸大量棒曲霉素，即使為時很短，已可危害健康 (例如導致胃腸道出血和黏膜潰瘍)。

註 3： 該 7 種危害關乎以下物質：過氧化苯甲酰、溴化植物油、溴酸鉀、氯丙二醇、鄰苯二甲酸丁基苄基酯、鄰苯二甲酸二異癸酯，以及赭曲霉毒素 A。該等物質常以添加劑、污染物或天然毒素的形式存在於食物中，或有損健康。

個案三

導致食物安全事故的食物危害
(2015 至 2017 年)

1. 蜜糖中的獸藥殘餘 (例如抗生素) 一直不受法例規管。2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃均沒有制訂檢測蜜糖中獸藥殘餘的監察項目。

2. 根據食安中心資料，如發現任何食品含有有害物質，即使有關物質並無特別受法例規管，該中心也會評估所涉風險，裁定有關食品會否危害健康。此舉是為了確保所有在市面出售的食品均符合《公眾衞生及市政條例》訂明適宜供人食用的規定。

3. 就此，2018 年 4 月，食安中心為跟進一宗聲稱蜜糖含有抗生素的食物事故，對涉事蜜糖進行樣本檢測，發現含有一種抗生素。該種名為甲硝唑的抗生素是獸藥殘餘。食安中心認為測試結果未如理想，因蜜糖內的獸藥殘餘 (例如甲硝唑) 會影響健康。

審計署的建議

4. 為加強監察，日後食物監察計劃的監察項目宜包括檢測蜜糖中的獸藥殘餘 (例如甲硝唑和其他抗生素)。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

3.7 經查詢後，食安中心在 2018 年 10 月告知審計署：

(a) 就個案一而言，《食物內除害劑殘餘規例》在 2014 年 8 月生效。規例訂明 360 種除害劑的最高殘餘限量，並適用於約 7 100 個“除害劑－食物”組合。截至 2017 年年中 (即由規例生效起計 3 年內)，食安中心的食物監察計劃已涵蓋所有 360 種除害劑。然而，這並不代表須定期測試全部 7 100 個“除害劑－食物”組合，因為揀選特定的“除害劑－食物”組合進行測試須視乎食安中心的風險評估和資源情況而定。截至 2018 年 8 月，食安中心在食物監察計劃下對穀類及其製品進行了 151 種除害劑測試；及

(b) 至於個案二，食安中心因應過往的食物監察結果、本地和海外的食物事故，以及相關的風險分析等因素 (見第 3.2 段)，定期檢討須進行測試的類別。就個案二提及的餘下 7 種危害，食安中心會在 2018 年的食物監察計劃加入測試其中 1 種 (即鄰苯二甲酸二異癸酯)。

3.8 審計署認為，為加強食物監察，食安中心宜考慮把第 3.6 段所述的危害納入日後食物監察計劃的監察範圍。

監察大量不屬高風險的食品

3.9 食安中心在食物監察計劃下每年抽取約 65 000 個食物樣本 (見第 3.3 段)。在設定抽取 65 000 個樣本數目時，食安中心採用了香港每千人口抽取 9 個樣本的抽樣比率 (註 25)。審計署留意到，在 2015 至 2017 年間，食物監察計劃中很大比例的食物樣本分配用作監察水果和蔬菜。有關比例在過去 3 年介乎 44% 至 46% (見表四)。

註 25： *食安中心從 2006 年起採用此抽樣比率。*

表四

食物監察計劃食物樣本的分配情況
(2015 至 2017 年)

食物組別	樣本數目					
	2015 年		2016 年		2017 年	
監察項目						
水果和蔬菜	29 262	(45%)	29 775	(46%)	29 114	(44%)
肉類和家禽	5 308	(20%)	4 554	(19%)	5 001	(19%)
水產類食品	4 518		4 704		4 810	
穀類	2 837		2 994		3 162	
奶類、奶類製品和冰凍甜點	7 382	(11%)	9 110	(14%)	9 940	(15%)
其他	8 771	(14%)	8 753	(13%)	8 311	(12%)
跟進項目						
所有食物組別	6 354	(10%)	5 524	(8%)	6 656	(10%)
總計	64 432	(100%)	65 414	(100%)	66 994	(100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

3.10　大比例 (44% 至 46% —— 見表四) 的樣本分配用作監察水果和蔬菜的做法，似乎未有妥為考慮以下事宜：

(a)　食安中心表示，蔬菜不被視為高風險食物；及

(b)　在 2013 至 2017 年間，99.4% 至 100% 的水果樣本和 99.6% 至 100% 的蔬菜樣本的檢測結果令人滿意，與同一時期檢測約 65 000 個食物樣本的整體結果 (即 99.7% 至 99.9% 的樣本令人滿意) 相若。

3.11　經查詢後，食安中心在 2018 年 9 月底和 10 月告知審計署：

(a)　香港消耗大量水果和蔬菜，而且種類繁多；

(b) 《食物內除害劑殘餘規例》在 2014 年下半年實施，涵蓋 360 種除害劑和多種食物。食安中心至少須在規例推出初期收集較多食物樣本，以取得遵從比率的基線資料；及

(c) 食安中心有定期檢討食物監察計劃所監察的食物危害，並據此修改分配予個別食物監察計劃項目的食物樣本數目。

3.12 審計署認為，部分用作監察水果和蔬菜的食物樣本可另行分配用作監察其他食物風險 (例如過往食物監察計劃未有涵蓋的潛在食物危害 —— 見第 3.6 段)。

審計署的建議

3.13 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **繼續檢討食物監察計劃，並按情況予以修訂；及**

(b) **不時探討可否把原先指定用於監察低風險食物 (例如水果和蔬菜) 的食物樣本重新分配作其他用途 (例如監察高風險的食物危害)。**

政府的回應

3.14 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心除了每年檢討食物監察計劃外，也會在年中按需要進行檢討。該中心將繼續採用風險為本原則檢討食物監察計劃：

(i) 就個案一而言，食安中心將採用風險為本模式，釐訂優先次序為穀類及其製品進行餘下的 61 種除害劑測試；

(ii) 就個案二而言，食安中心將徵詢專家委員會的意見，考慮測試餘下的 6 種危害；及

(iii) 就個案三而言，鑑於最近在 2018 年 4 月發現有蜜糖產品含獸藥殘餘，食安中心計劃在 2019 年的食物監察計劃引入新項目，檢測蜜糖樣本中的獸藥殘餘；及

(b) 根據過去數年推行食物監察計劃的經驗，以及自 2014 年 8 月實施《食物內除害劑殘餘規例》後，大部分基線數據已經收集，且結果

令人滿意，因此食安中心已開始重新調撥資源測試其他食物危害。具體來說，食安中心已把 2018 年食物監察計劃的 1 500 個用作測試除害劑的樣本，轉為測試水果和蔬菜內的金屬污染物。2019 年的食物監察計劃將進一步調撥樣本配額，由測試水果和蔬菜內的除害劑，轉移至測試其他種類食物的金屬污染物，以配合預計於 2019 年 11 月實施的《2018 年食物攙雜 (金屬雜質含量)(修訂) 規例》。

食物監察計劃的實施情況

3.15　食物監察計劃列明各項目的取樣方案和須進行的測試 (見第 3.5 段)。根據食安中心的記錄：

(a) 當局會指派衞生督察為指定地區的“取樣人員”，在工人的協助下，在區內的食品店如常購買食物 (註 26)，作為食物樣本；及

(b) 當局會指派高級衞生督察 (或同等職系人員) 為“項目主管”，負責按食物監察計劃的規定，監督取樣人員的工作。

須為抽取食物樣本的工作制訂指引

3.16　審計署審查了 2017 年食物監察計劃的實施情況，得悉食安中心並未制訂具體指引，述明應如何從不同食品店和從個別食物組別的不同食物種類抽取樣本。食安中心人員只好憑藉經驗，酌情實行取樣方案。審計署留意到在以下情況抽取的樣本數目差異甚大：

(a) 從不同類別食品店抽取的樣本數目 (見個案四)；及

(b) 從不同食物種類抽取的樣本數目 (見個案五)。

在沒有具體指引的情況下，難以確定有關的食物樣本是否一直按食物監察計劃的原意選取。

註 26：*食品店包括熟食檔、食品製造廠、新鮮糧食店、冰凍甜點製造廠、雜貨店、街市攤檔、餐廳、燒味和鹵味店、超級市場、街市和魚類／水果／蔬菜批發市場。取樣人員購買食物時，不會向店方表明公職人員的身分。*

個案四

從不同食品店抽取樣本
(2017 年)

1. 根據 2017 年的食物監察計劃，須從零售層面抽取約 25 000 個食物樣本，但當局沒有就從零售層面的食品店抽取樣本的分布提供指引。審計署發現大量樣本 (12 107 個樣本或 49%) 取自超級市場：

商店種類	樣本數目
超級市場	12 107 (49%)
餐廳、熟食檔、食品製造廠和其他	6 497 (26%)
雜貨店	4 325 (17%)
街市	2 037 (8%)
總計	24 966 (100%)

2. 對比超級市場，取自街市和雜貨店的樣本數量較少，或不足以代表這兩類商店出售食物的情況。此外，審計署也發現從某商店類別抽取樣本數目的分布或不大恰當。舉例說，從西貢區 11 個街市抽取的 89 個樣本中：

(a) 有 75 個樣本取自 2 個街市，其餘 14 個樣本則取自另外 3 個街市；及

(b) 沒有從其餘 6 個西貢區街市抽取樣本。

審計署的意見

3. 當局沒有向食安中心人員提供指引，述明從零售層面的食品店抽取樣本的分布。在沒有指引的情況下，食安中心人員 (例如項目主管) 難以確定從某類別食品店 (例如街市) 抽取的樣本數目是否足夠。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

個案五

從不同食物種類抽取樣本
(2017 年)

1. 根據 2017 年的食物監察計劃，須抽取約 2 000 個魚樣本。在這情況下，“魚”被視為一個食物組別，涵蓋不同食物種類 (即“魚類”)。

2. 由於當局沒有就各種魚類樣本的分布提供指引，結果很多魚類樣本均為油甘魚 (217 個樣本或 11%) 和三文魚 (172 個樣本或 9%)：

食物種類 (即魚類)	樣本數目			整體樣本比例
	進口層面	零售層面	總計	
油甘魚	213	4	217	11%
三文魚	125	47	172	9%
鯇魚	無	25	25	1%
紅衫魚	無	20	20	1%
紅魚	5	14	19	1%
其他	446	1 074	1 520	0.1% 至 6%
總計	789	1 184	1 973	

3. 經查詢後，食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署，有關的食物樣本是在食品店如常購買的 (見第 3.15(a) 段)。由於進口層面的魚類未有展示排列以供選擇，取樣人員或難以在進口層面就不同魚類抽取樣本。此外，從某種魚類抽取樣本的數目，須視乎進口和零售層面的供應而定。

4. 審計署留意到，對比油甘魚和三文魚，取自鯇魚 (25 個樣本或 1%) 和紅衫魚 (20 個樣本或 1%) 等其他常見魚類的樣本數量甚少。

審計署的意見

5. 當局沒有向食安中心人員提供指引，述明從不同魚類抽取樣本的分布。在沒有指引的情況下，食安中心人員 (例如項目主管) 難以確定從某些魚類 (例如鯇魚和紅衫魚) 抽取的樣本數目是否足夠。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

須更妥善處理網購的食物安全問題

3.17　審計署審查食物監察計劃，發現當中並無訂明從網上購買的食物樣本數目。按食安中心的做法，每年均為監察項目預留約 4 000 個樣本予網購食物。食安中心的記錄顯示，在 2017 年進行的 138 個監察項目 (見第 3.4 段表三) 共抽取了 60 323 個食物樣本，當中 104 個項目的 3 868 個食物樣本是從網上購買，包括：

(a) 為進行 90 個化學測試項目 (例如測試金屬污染物和防腐劑) 和輻射測試項目而購買的 3 587 個樣本 (93%)；及

(b) 為進行 22 個微生物測試項目 (例如計算細菌數量) 而購買的 281 個樣本 (7%)。

3.18　網購食物近年日趨普遍。舉例說，辦公室僱員可網購即食食品付運到工作地方，但運送過程中可能會有細菌滋生或交叉污染的風險。此外，根據食安中心資料，須冷凍處理的即食食品，例如壽司、三文治、蛋糕和甜品 (均可網購)，一般存在很大的食物安全風險。審計署認為，相對於網購食物的安全隱憂 (例如食物受細菌污染)，網購食物樣本當中用作微生物測試的比例屬於偏低 (7%——見第 3.17(b) 段)。

須遵從取樣規定

3.19　審計署審查了在 2017 年進行的 10 個監察項目 (涉及 5 304 個食物樣本)，發現 6 個項目有不符合食物監察計劃取樣規定的情況：

(a) 在該 6 個項目 (涉及 2 687 個樣本) 中，食物監察計劃規定取樣人員不應從同一店舖抽取超過兩個樣本 (註 27)；

(b) 在該 2 687 個樣本中，在從 104 間店舖抽取 493 個樣本 (18%) 時，有關人員並無遵從該規定 (見表五)；及

註 27：*根據食物監察計劃，除非有充分理由和獲得項目主管 (見第 3.15(b) 段) 同意，就該 6 個項目而言，取樣人員不應在同一處所抽取超過兩個樣本。這項規定旨在涵蓋更多處所，實行公平取樣。*

表五

6 個項目抽取的樣本
(2017 年)

在同一店舖抽取的樣本數目	店舖數目	樣本總數
3 至 10	100	422 (85%)
11 至 20	3	33 (7%)
21 至 30	無	無 (0%)
31 至 38	1	38 (8%)
總計	104	493 (100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

(c) 食安中心的記錄並無顯示項目主管 (見第 3.15(b) 段) 同意偏離該取樣規定。

3.20 經查詢後，食安中心在 2018 年 7 月、9 月和 10 月告知審計署：

(a) 在調查項目進行期間，取樣人員無須就取樣工作向項目主管報告，但如取樣人員無法購買某一食品，便須向項目主管報告，並徵詢其意見；及

(b) 取樣人員須在取樣工作展開前和完成後，把取樣資料輸入食安中心的電腦系統。

3.21 雖然食安中心設有程序，但有關的取樣規定並非時刻獲得遵從 (見第 3.19(b) 段)。取樣人員在調查項目進行期間，可能並非經常就取樣工作徵詢項目主管的意見。審計署認為，須在調查項目進行期間加強監督取樣工作 (見第 3.20(a) 段)。

審計署的建議

3.22 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **向食安中心人員提供指引，述明從不同食品店和食物種類抽取食物樣本的事宜；**

(b) **檢討是否須增加網購食物樣本當中用作微生物測試的比例；**

(c) **提醒食安中心人員須遵從食物監察計劃訂明的取樣規定；及**

(d) **加強監督取樣工作，以防日後再發生不遵從取樣規定的情況。**

政府的回應

3.23 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心正檢討食物監察計劃，並自 2018 年首季起，在零售層面的食物取樣工作中，把“超級市場、便利店和百貨公司”和“其他零售點”的取樣比例定為 40：60。此比例是參考政府統計處提供的超級市場／百貨公司和其他零售商店的食物和飲品總零售額，以及其他風險因素而定。因應審計署的建議，食安中心會就這兩大類別下不同食品店的取樣比例，制訂進一步指引；

(b) 取樣人員如常從食品店購買食物樣本。在零售層面可收集較多種類的魚類樣本，因為在零售層面食物已擺放好出售，讓人當下更易選購。然而，從進口層面收集的樣本，未必能涵蓋多種魚類，因為不同魚類的供應和來貨情況難以預計。因應審計署的建議，食安中心已加強對樣本記錄進行定期監督檢查，監督食物樣本的種類，以及檢查食物樣本有否按取樣規定抽取，並妥為記錄。此外，食安中心已舉行簡介會，講解有關的取樣規定，並引進監察和督導會議，確保人員遵從取樣規定；及

(c) 食安中心將增加網購食物樣本當中用作微生物測試的比例。

完成食物監察計劃下的樣本測試

3.24　在食物監察計劃下抽取的食物樣本會接受微生物、化學和輻射測試 (見第 3.3 段)。2017 年，共有 5 家化驗所負責為食安中心進行微生物、化學和輻射測試 (註 28)。根據食安中心的記錄，取樣人員抽取的食物樣本會運送到不同化驗所測試。

處理時間冗長及須確保適時運送食物樣本到化驗所

3.25　審計署分析在 2017 年內 10 個監察項目的測試處理時間 (涉及 2 125 個食物樣本和 4 494 項測試結果)。處理時間是指從抽取食物樣本起計，直至化驗所交回測試結果為止的一段時間。審計署發現處理時間可長達 230 天 (見表 六)。

表六

4 494 項測試結果的處理時間
(2017 年)

處理時間 (天)	測試結果數目
0　至　5	509　(11%)
6　至　10	646　(14%)
11　至　30	1 212　(27%)
31　至　60	1 696　(38%)
61　至　90	347　(8%)
91　至　230	84　(2%)
總計	4 494　(100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 28：*該 5 間化驗所為：政府化驗所，主要負責進行化學測試；衞生署的公共衞生檢測中心和一家私人化驗所，主要負責進行微生物測試；食安中心的文錦渡食物化驗室，主要負責測試蔬菜中的除害劑和奶類中的有害物質；以及食安中心的符興街食物化驗室，主要負責進行輻射測試。*

3.26　審計署對 20 個處理時間冗長的食物樣本加以審查，發現其中 18 個樣本在送往化驗所時出現延誤 (註 29)，當中 9 個樣本 (50%) 耽擱了 19 至 55 天，而餘下的 9 個樣本，則耽擱了 56 至 203 天。總括而言，這 18 次延誤由 19 至 203 天不等 (見個案六的例子)。

個案六

運送食物樣本到化驗所出現延誤
(2017 年)

1.　根據 2017 年的食物監察計劃，須為一個監察項目抽取脂肪和油的樣本。食安中心與化驗所協定將樣本分批運送，以作抗氧化劑測試。

2.　2017 年 3 月中，取樣人員從超級市場購得樣本。該樣本應隨 4 月初的批次付運。

3.　與此同時，食安中心辨識了一宗與該監察項目無關的食物事故。化驗所須緊急處理該事故牽涉的大量食物樣本，於是取消了該監察項目食物樣本的原有運送時段 (即 2017 年 4 月初 —— 見上文第 2 段)，並以另一時段 (即 2017 年 10 月) 取代。因此，有關樣本一直存放在食環署的辦公室，等待運往化驗所。

4.　樣本在 2017 年 10 月運往化驗所。由 2017 年 3 月中取樣起計，過了 203 天 (註)。

5.　經查詢後，食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署，該化驗所在 2017 年 10 月前另有時段可供處理該樣本。取樣人員理應可與化驗所安排早點運送樣本到化驗所。

審計署的意見

6.　該個從超級市場購得的樣本過了 203 天才運往化驗所，耽擱良久，不利保障食物安全。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：測試結果於 2017 年 10 月 30 日交回食安中心。

註 29： *餘下兩個樣本處理時間冗長的主要原因是化驗所測試需時甚久。*

3.27　食安中心在 2018 年 7 月告知審計署，該中心並無具體指引規管適時運送食物樣本到化驗所。根據食安中心資料，取樣人員有可能預先抽取樣本 (而非等到運送日期臨近才抽取)，以配合運送樣本的時間表。審計署認為，食安中心須加強指引，述明適時運送樣本到化驗所的事宜 (例如涵蓋處理緊急情況的程序 —— 見第 3.26 段個案六第 5 段)。

審計署的建議

3.28　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **密切監察食物樣本測試的處理時間，並視乎情況採取必要措施，以縮短處理時間；及**

(b) **制訂指引，述明適時運送食物樣本到化驗所接受測試的事宜。**

政府的回應

3.29　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心會密切監察食物樣本的運送時間，務求盡量縮短處理時間。當局也會向前線人員 (尤其是新入職者) 適當講解有關規定，以便他們按訂明的工作守則和指引履行職務，如有疑問，須尋求上司的指示。此外，食安中心也會加強監督，確保人員遵從指引；及

(b) 食安中心會制訂新指引，述明適時運送食物樣本到化驗所接受測試的事宜。

第 4 部分：處理食物事故和投訴

4.1　本部分探討食安中心處理食物事故和投訴的工作，並集中審視以下事宜：

(a)　處理食物事故 (第 4.2 至 4.14 段)；及

(b)　處理食物投訴 (第 4.15 至 4.24 段)。

處理食物事故

4.2　根據食安中心的定義，任何事件如令人憂慮食物的安全或質素確實或懷疑受到威脅，因而需要介入以保障公眾健康和消費者權益，即屬“食物事故”。食安中心表示，其處理食物事故的工作如下：

(a)　***辨識食物事故***　食安中心從以下途徑辨識食物事故：

(i)　***食物事故監察系統***　在食物事故監察系統下，食安中心檢視各國食物主管當局的網站，查閱學術報告和媒體報道，以及接收各主管當局 (即國際、地區或國家主管機關 —— 註 30) 的通報，從而偵察海外和本地的食物事故。食安中心表示，該系統有助其迅速作出有關食物安全管理的決定，應對會對本港造成影響的食物事故；及

(ii)　***收集其他情報***　食安中心也藉着調查食物投訴，以及跟進其他測試結果不合格的食物監察計劃項目，收集食物事故的情報 (註 31)；及

註 30：*食安中心表示，主管機關包括世衞組織的國際食品安全當局網絡、聯合國糧食及農業組織、歐洲聯盟委員會食品和飼料快速預警系統、其他國家總領事館，以及其他國家或地方的主管當局。*

註 31：*食安中心表示，從個別食物投訴個案及／或不合格測試結果個案得來的情報，將一併作出考慮。因此，個別食物投訴個案或不合格測試結果個案，不一定相當於一宗食物事故。*

(b) ***風險管理行動*** 若辨識有食物事故：

(i) ***初步評估*** 食安中心會對辨識到的食物事故作初步評估，識別須進一步採取行動的個案。食安中心將視乎評估結果 (例如事故的性質、嚴重程度和所涉危害) 採取不同的風險管理行動 (見下文 (ii) 項)；及

(ii) ***進一步的風險管理行動*** 食安中心會採取進一步行動以管理風險，可以是個別或連串行動，包括：

- ***對事故進行調查*** 從多個途徑進一步收集資料，例如聯絡相關各方 (如海外主管當局、總領事館、本地主要進口商和零售商)，並查看受影響產品在本地的銷售和供應情況；
- ***蒐證*** 追查受影響產品的來源，並抽取樣本以作測試；
- ***監控措施*** 在適當情況下把受影響產品下架和回收 (即食物回收)，以及暫停該產品輸港；及
- ***向市民作出公布*** 在適當情況下透過食物事故報表 (註 32)、業界的快速警報 (註 33) 和新聞公報 (註 34) 等不同途徑公布食物事故。

註 32： *根據食安中心資料，其網站的食物事故報表顯示對本港市民沒有重大影響的食物事故 (例如因為有關食品的流通量有限)。該報表旨在向透過電子交易或旅遊取得該產品的人士發出警報。*

註 33： *根據食安中心資料，警報訊息將發給預先向食安中心登記的業界人士。這有助業界適時採取適當行動，將食物事故對公眾健康的影響盡量減少 (例如停售有關食品)。*

註 34： *根據食安中心資料，該中心會透過發出新聞公報，公布對本港市民健康構成重大影響的食物事故。*

4.3 如表七顯示，在 2013 至 2017 年間：

(a) 透過食物事故監察系統 (見第 4.2(a)(i) 段) 每年辨識到的食物事故由 1 339 宗 (2013 年) 增至 1 713 宗 (2017 年)，增幅為 28%；

(b) 食安中心對透過食物事故監察系統辨識到的所有食物事故作初步評估 (見第 4.2(b)(i) 段)，並對個別事故採取必要的風險管理行動 (見第 4.2(b)(ii) 段)；及

(c) 食安中心在 2013 年進行了 6 次，並在 2017 年進行了 23 次食物回收行動，作為風險管理行動的一環。

表七

食物事故和風險管理行動
(2013 至 2017 年)

	食物事故／初步評估／風險管理行動宗數				
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
辨識到的食物事故 (註 1)					
透過食物事故監察系統辨識	1 339	1 588	1 865	1 863	1 713
對辨識到的食物事故進行初步評估					
透過食物事故監察系統辨識	1 339	1 588	1 865	1 863	1 713
採取的風險管理行動 (註 2)					
聯絡主管當局，進一步收集資料	298	59	103	274	232
聯絡本地業界和查看本地銷情	96	78	67	222	201
發出食物事故報表	169	16	6	183	176
發出新聞公報	14	50	53	42	41
發出業界警報	287	62	32	32	29
進行食物回收行動	6	4	5	13	23

資料來源：審計署的查詢和食安中心的記錄

註 1： 審計署在進行審查工作期間，詢問食安中心透過調查食物投訴和跟進其他食物監察計劃項目 (見第 4.2(a)(ii) 段) 辨識到的食物事故數目。食安中心在 2018 年 10 月告知審計署，處理食物投訴、食物監察計劃和食物事故監察系統屬獨立的系統。儘管如此，如透過處理食物投訴或食物監察計劃收集的樣本測試結果不合格，在有需要時也會採取同樣的風險管理行動 (見第 4.2(b) 段)。

註 2： 因應一宗食物事故可能採取多項風險管理行動。

公布不合格測試結果需時甚久

4.4　食安中心表示，如透過處理食物投訴或食物監察計劃收集的樣本測試結果不合格 (見第 4.3 段表七註 1)，在有需要時也會採取風險管理行動 (另見第 4.2(b) 段)。食安中心的記錄顯示，2017 年的食物投訴調查和食物監察計劃項目當中，有 106 宗個案的食物樣本測試結果不合格。有關記錄也顯示，食安中心一般會公布不合格測試結果。

4.5　審計署發現，在該 106 宗個案中 (見第 4.4 段)，有部分從起初抽取食物樣本到其後公布不合格測試結果 (即發出新聞公報／食物警報) 需時甚久 (例如逾 60 天)。所需時間由 1 至 88 天不等，平均為 19 天 (見表八)。

表八

從抽取食物樣本到公布不合格測試結果所需時間
(2017 年)

所需時間 (天)	個案數目
1　至　5	33
6　至　10	18
11　至　20	13
21　至　30	21
31　至　60	16
61　至　88	4
沒有公布 (註)	1
總計	106

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：食安中心表示，涉事的樣本為從歐洲國家進口的牛奶，奶脂含量低於法例要求。由於此品牌屬新引入香港，而有關產品屬首個進口批次，按照食安中心的扣檢安排 (即新引入的進口批次要待化驗所測試合格後才可予放行)，未有在市場發售。有關個案並無帶來任何健康影響。食安中心因而沒有發出新聞公報，公布該不合格測試結果。

須加快程序

4.6　根據食安中心的指引，處理食物事故會涉及兩類食物樣本：

(a) ***監察樣本***　按食物監察計劃如常購得的食物樣本，有助監察食物安全，並可辨識抽取執法樣本 (見下文 (b) 項) 的目標；及

(b) ***執法樣本***　食安中心行使《公眾衞生及市政條例》授予的權力，抽取樣本以作分析。在這情況下，售賣人或製造商會獲告知抽取樣本的目的。如執法樣本的測試結果不合格，當局會作出檢控。

4.7　審計署留意到，在上述 106 宗個案中 (見第 4.5 段)，部分個案的不合格測試結果耽擱了甚久才公布，是因為食物樣本測試需時甚久 (見個案七)，以及／或在測試完成後拖延公布結果所致 (見個案八)。

個案七

測試食物樣本需時甚久
(2017 年)

1. 2017 年 9 月 4 日，食安中心按食物監察計劃抽取食物樣本，從牛頭角街市一攤檔抽取白菜乾監察樣本，以作測試。

2. 在 2017 年 9 月 6 日至 9 月 22 日期間，化驗所發生突發儀器失靈事故。該監察樣本的測試工作遂定於 2017 年 10 月底才進行。

3. 2017 年 11 月 30 日，食安中心收到化驗所得出的不合格測試結果，顯示該監察樣本含有蘇丹紅 (禁止用於食物的化學物質)。

4. 2017 年 12 月 1 日，食安中心就不合格測試結果發出新聞公報。

審計署的意見

5. 食安中心在 2017 年 11 月 30 日收到測試結果時，距離同年 9 月 4 日抽取樣本當日已過了好一段日子 (87 天)(見本審計報告書第 3 部分審計署就樣本測試處理時間的意見)。這段頗長時間過後，涉事問題食物已售罄 (註)，或許已被市民食用。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：食安中心擬收集執法樣本作出跟進，但涉事的問題食物已售罄。在這情況下，食安中心只能結案。

個案八

食物樣本完成測試後拖延公布不合格測試結果
(2017 年)

1. 食安中心接獲一宗有關某街市檔攤出售的奄仔蟹的食物投訴，在2016 年 12 月 15 日從有關街市檔攤抽取涉事的奄仔蟹監察樣本。

2. 2016 年 12 月 30 日，即抽取監察樣本 15 天後，食安中心收到化驗所對該樣本進行測試得出的不合格測試結果，顯示樣本含有一種法例 (即《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)) 禁止使用的獸藥。然而，食安中心當時並無公布該不合格測試結果。

3. 2017 年 2 月 10 日，在接獲監察樣本測試結果 42 天後，食安中心才發出新聞公報，公布該不合格測試結果 (註)。

審計署的意見

4. 該不合格測試結果拖延甚久 (在接獲測試結果 42 天後) 才公布，而食安中心的記錄並無註明拖延公布的原因。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：食安中心在 2017 年 2 月 10 日也抽取了一個執法樣本 (見第 4.20 段個案九)。

須更妥善監控食物回收工作

4.8　在 2017 年進行的 23 次食物回收行動 (見第 4.3 段表七)，是食品商因應食物事故監察系統辨識到的食物事故而自願發起的 (註 35)。根據食安中心的指引，政府在自願回收行動中的角色是監察回收工作的進度。有關指引訂明：

(a) 有關食品商應按食安中心的要求，定期提交報告，交代重要資料(例如回收結果和處置方法——註 36)；及

(b) 回收行動的成效，是以收回的產品數量佔離開製造商的產品數量 (即製造商在港出售的食物) 的百分比評估，同時也會考慮有關產品的零售額。

4.9　審計署審查該 23 次回收行動的記錄，發現回收行動並非全然見效 (見第 4.8(b) 段有關成效的定義)。整體而言，在 23 次回收行動中，51% (以數量計) 已離開製造商的產品並沒有收回。表九顯示，回收行動的回收百分比由 0% (即沒有收回) 至 100% 不等。

註 35：*如食品商拒絕自願回收食物，食安中心也可下令回收。根據《食物安全條例》，食物環境衞生署署長獲賦予權力，可為保障公眾衞生而作出食物安全命令。有關命令可指示把任何已供應的食物收回、查封、隔離、銷毀或以其他方式處置。*

註 36：*重要資料包括引發回收的緣由、食品商採取的行動、有關食品批次經銷的範圍、回收結果 (例如收回和未收回的存貨數量)、處置方法或收回食品的銷毀記錄，以及調查報告 (例如避免問題重演而建議採取的行動)。*

表九

23 次回收行動的成效
(2017 年)

回收行動中 收回產品的百分比	回收行動次數
0% 至 <10%	4
10% 至 <30%	4
30% 至 <50%	5
50% 至 <70%	2
70% 至 <90%	4
90% 至 100%	4
總計	23

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

附註：回收行動的成效，是以收回製造商的產品數量佔離開製造商的產品數量的百分比評估 (見第 4.8(b) 段)。

4.10 經查詢後，食安中心在 2018 年 10 月告知審計署，食物回收行動的 “完成度” 取決於多項因素。舉例說，零售商可能已出售所有產品予最終使用者，又或消費者決定不向零售商交回產品。此外，基於食物的性質，一些容易腐壞的食物可能在購買後不久已被食用。

4.11 在這方面，審計署從該 23 次回收行動的記錄發現，食安中心沒有要求食品商根據食安中心的指引 (見第 4.8(a) 段)，定期提交報告，以監察回收行動的成效。

須確保妥善處置回收的食物

4.12　根據食安中心的指引，該中心會確保自願回收行動所回收的食物獲妥善處置 (即銷毀或加以適當改良)。然而，審計署發現，有關指引並無具體述明如何確保妥善處置回收食物。因此，每宗個案的處置方法各有不同，例如部分回收食物在食安中心人員監察下由食品商處置，有些食物則在沒有食安中心監察的情況下進行處置 (見表十)。

表十

23 次回收行動中的食物處置方法
(2017 年)

處置方法	回收行動次數
在食安中心監察下進行處置	
食安中心人員監察全部處置工作	10 (43%)
食安中心人員監察部分處置工作 (註 1)	2 (9%)
小計	*12 (52%)*
不在食安中心監察下進行處置	
由食品商處置 小計	*7 (31%)*
無須處置	
食物已售罄	3 (13%)
回收後發現食物妥當完好 (註 2)	1 (4%)
小計	*4 (17%)*
總計	23 (100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1：食安中心人員監察進口商處置食物，但沒有監察零售層面的處置工作。

註 2：食物妥當完好，其後交回食品商。

審計署的建議

4.13 審計署*建議*食物環境衞生署署長應：

(a) 密切監察抽取食物樣本與公布樣本不合格測試結果兩者相距的時間，並採取必要措施(例如加快程序)，盡量減少所需的時間；

(b) 調查食物樣本在完成測試後，有否拖延公布不合格測試結果，並採取措施，預防日後再次出現拖延情況；

(c) 根據食安中心的指引，要求食品商提交報告，以監察食物回收行動的進度；

(d) 密切監察食物回收行動的成效，並在適當情況下採取措施加以改善；及

(e) 為食安中心人員提供妥善處置回收食物的指引。

政府的回應

4.14 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心會監察抽取食物樣本與公布樣本不合格測試結果兩者相距的時間，並採取必要措施，將所需時間減至最少。一般而言，在確認不合格結果後不久(通常在24小時內)，便會作出公布；

(b) 食安中心會要求食品商根據其指引就食物回收行動定期提交進度報告，並監察食物回收行動的成效；及

(c) 食安中心已提醒工作人員須妥善處置回收的食物和備存恰當記錄，並將擬備有關指引。

處理食物投訴

4.15　根據食安中心處理食物投訴的指引，向食環署提出的食物投訴會先由有關區域的辦事處 (即分區環境衞生辦事處 —— 註 37) 處理，其後再轉介食安中心調查。2017 年共有 5 569 宗食物投訴轉介食安中心跟進 (見表十一)。

表十一

轉介食安中心的食物投訴
(2017 年)

食物投訴的類別	投訴數目		
有礙健康的食物	2 606	(47%)	
變壞的食物	733	(13%)	(38%)
食物含有動物或昆蟲身體部分／排泄物	653	(11%)	
食物含有異物	493	(9%)	
食物含有化學物質	271	(5%)	
其他 (如：發霉的食物、假裝／冒充的食物、售賣過期食物)	813	(15%)	
總計	5 569	(100%)	

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 37：*食環署轄下設有 19 個分區環境衞生辦事處：5 個位於港島及離島，6 個位於九龍和 8 個位於新界。*

須定期編制管理資料

4.16　在2014至2017年間，轉介食安中心的食物投訴數目由4 294宗(2014年)增至5 569宗(2017年)，增幅為30%(1 275宗)。審計署留意到某些類別的投訴增幅特別大，例如“假裝／冒充的食物”個案增加188%，“變壞的食物”個案增加93%，以及“食物含有動物或昆蟲身體部分／排泄物”的個案增加77% (見表十二)。

表十二

轉介食安中心的食物投訴
(2014至2017年)

食物投訴的類別	投訴個案數目				在2014至2017年間投訴個案數目增幅
	2014年	2015年	2016年	2017年	
所有	4 294	4 696	4 904	5 569	1 275 (30%)
個別食物投訴類別的例子					
假裝／冒充的食物	41	24	13	118	77 (188%)
變壞的食物	380	611	573	733	353 (93%)
食物含有動物或昆蟲身體部分／排泄物	368	509	583	653	285 (77%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

4.17　經查詢後，食安中心在2018年9月底告知審計署投訴個案數目按年增長的幅度平穩。此外，部分食物投訴類別的個案有零星增加，有些則是慣性投訴者提出的投訴。

4.18　審計署備悉第 4.17 段食安中心所述的情況，並留意到食物投訴可提供資料以辨識食物事故 (見第 4.2(a)(ii) 段)。審計署認為，對食物投訴進行系統性分析能獲取有用資訊，有助監察食物投訴和食物安全。在這方面，審計署留意到食安中心一向沒有就食物投訴定期編制管理資料，舉例說，以下方面的資料均欠奉：

(a)　被投訴的食物種類；

(b)　被投訴食物的產地來源；及

(c)　黑點 (例如售賣的食物屢被投訴的店舖)。

食安中心或可考慮按情況定期編制上述部分或所有範疇的資料。

部分食物投訴的調查工作需時甚久

4.19　就食安中心在 2017 年處理的 5 569 宗投訴個案 (見第 4.15 段)，審計署分析了接獲投訴日期與其後食安中心結案日期兩者相距的時間，發現有部分個案兩者相距甚遠，例如有 3 389 宗個案 (61%) 的相距時間逾 30 天，當中 38 宗 (1%) 的相距時間更逾 240 天 (見表十三)。

表十三

結束投訴個案所需時間
(2017 年)

接獲投訴日期與其後結案日期兩者相距的時間 (註 1) (天)	投訴個案數目		
0 至 30	2 105	(38%)	
31 至 60	792	(14%)	
61 至 90	628	(11%)	
91 至 120	443	(8%)	
121 至 150	383	(7%)	3 389 (61%)
151 至 180	523	(9%)	
181 至 240	582	(11%)	
241 至 569	38	(1%)	
不詳 (註 2)	75	(1%)	
總計	5 569	(100%)	

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1： 食安中心表示，如在調查食物投訴後採取執法行動，該個案會直到檢控程序完結後才終結。

註 2： 食安中心無法找到相關記錄，供審計署審查。

附註：根據食安中心處理食物投訴的指引，該中心接獲投訴後，須在 10 個曆日內給予投訴人初步答覆。其後，如投訴個案仍未終結，便須每 30 個曆日向投訴人匯報進度，直至給予最後答覆為止。

須加快投訴個案的調查工作

4.20　部分投訴個案的調查工作需時甚久，遲遲未能結案 (見上文表十三)，不利確保食物安全。以個案九為例，投訴的調查工作應可加快。

個案九

一宗食物投訴個案的調查工作
(2017 年)

1.　這是第 4.7 段個案八所述的奄仔蟹投訴個案，現再補充詳細資料，說明該個案調查工作所需的時間：

日期	事件
2016 年 8 月 18 日	有關的分區環境衞生辦事處接獲投訴。
2016 年 12 月 15 日	食安中心在接獲投訴 119 天後從街市攤檔抽取奄仔蟹的監察樣本。
2016 年 12 月 30 日	食安中心收到化驗所對監察樣本進行測試得出的不合格測試結果，發現樣本含違禁獸藥。
2017 年 2 月 10 日	食安中心在收到監察樣本測試結果 42 天後，到同一街市攤檔抽取執法樣本，為檢控工作進一步蒐證。(與此同時，食安中心公布該監察樣本的不合格測試結果 —— 見第 4.7 段個案八)。
2017 年 2 月 14 日	執法樣本的測試結果合格。根據食安中心的記錄，該執法樣本的奄仔蟹來自另一批次，原本涉事批次已經售罄。食安中心完成調查工作。

審計署的意見

2.　食安中心在收到投訴 119 天後才抽取奄仔蟹的監察樣本，以及在收到監察樣本測試結果 42 天後才抽取執法樣本。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

4.21　審計署進一步留意到，根據《裁判官條例》(第 227 章)，有關食物的罪行，相關資料須在干犯罪行當天起計 6 個月內，向法庭提交 (註 38)。審計署認為食安中心應密切監察食物投訴調查工作所需時間，加快完成調查。

4.22　在這方面，審計署留意到，食安中心的處理食物投訴指引已訂明在何種情況下可直接抽取執法樣本，而無須首先抽取監察樣本 (例如投訴涉及壽司或生蠔)。食安中心須檢討上述指引，確保指引能充分涵蓋應當直接抽取執法樣本的各種情況 (例如第 4.20 段個案九的情況)。

審計署的建議

4.23　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **考慮定期編制有關食物投訴的管理資料，以便監察食物投訴和食物安全；**

(b) **密切監察完成調查食物投訴所需的時間；**

(c) **加快食物投訴的調查工作；及**

(d) **檢討食安中心的指引是否已充分涵蓋可直接檢取執法樣本進行測試的各種情況。**

政府的回應

4.24　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心一直利用食物投訴資料庫，監察可能出現的食物事故和食物安全。現有的資料庫方便搜尋被投訴的食物種類和屢被投訴食品店的資料。此外，食安中心在 2015 年年中於內部成立了一個小組，由首長級人員領導，就處理較複雜的食物投訴個案提供迅速和專業的意見。食安中心會繼續加強該小組的角色；

註 38：*根據《裁判官條例》，凡成文法則對罪行 (可公訴罪行除外) 並無規定作出申訴或提出告發的時效，則申訴或告發須分別於其所涉事項發生後起計的 6 個月內作出或提出。*

(b) 食環署已檢討工作指引，訂明工作人員進行跟進投訴工作的時限，包括為投訴人錄取口供或聲明，以及記錄跟進行動。該署已於2018 年 10 月初向所有相關人員頒布有關指引，以供遵從；

(c) 食安中心已在 2018 年 5 月修訂相關指引，訂明如預期在之後的跟進行動中難以抽取類似產品，便可即時抽取執法樣本；及

(d) 當局將會為工作人員 (尤其是新入職者) 安排簡介會，講解相關的工作守則和指引。此外，食安中心也加強了監督工作，確保有關人員遵從指引。

第 5 部分：向公眾傳達食物安全風險資訊

5.1　本部分探討食安中心向公眾傳達食物安全風險資訊的工作，並集中審視以下事宜：

(a) 傳達事宜 (第 5.2 至 5.12 段)；及

(b) 食物安全承諾計劃 (第 5.13 至 5.17 段)。

傳達事宜

5.2　就食物安全管理而言，風險傳達的主要目的是加深持份者對食物安全的認識，協助他們在掌握更多資訊的情況下就食物安全事宜作出判斷。食安中心向公眾和業界傳達食物安全事宜資訊的主要渠道如下：

(a) ***互聯網和社交媒體***　食安中心設立了網站 (食安中心網站)，向市民發布和傳達食物安全資訊，也推出了應用程式，方便流動裝置用戶瀏覽食安中心的簡略版網站。有見社交媒體的普及，食安中心進一步設立了專屬社交媒體平台 (例如食安中心 Facebook 專頁)，務求適時向市民更妥善傳達各項食物安全專題；

(b) ***刊物***　食安中心編製多份專題刊物或期刊，並備有電子版和印刷版，為不同持份者提供信息和意見；

(c) ***持份者平台***　食安中心為公眾和業界設立了平台 (即消費者聯繫小組和業界諮詢論壇)，讓他們就食物安全事宜表達意見；及

(d) ***講座和展覽***　食安中心會定期為公眾、業界和學校舉辦講座，並籌辦食物安全展覽。

須更有效地向公眾傳達官方的建議

5.3　除食安中心外，其他機構 (例如消委會和大學) 也會進行食物研究。審計署審視了其中兩間機構在 2017 年 1 月至 2018 年 6 月期間發表的 7 項有關有害物質的食物研究。該等研究的結果備受市民關注 (例如發現食物含有污染物和重金屬)。審計署發現，食安中心透過在其 Facebook 專頁貼文及／或在其網站發文 (見表十四)，就研究結果作出回應，從而向市民傳達其對有關事宜的意見和建議。然而，食安中心並無發出新聞公報，進一步發布其意見和建議。

表十四

7 項由其他機構進行的食物研究
(2017 年 1 月至 2018 年 6 月)

研究的議題 (發表報告的 年份和月份)	檢出的有害物質	食安中心的回應	
		在 Facebook 專頁貼文 (註 1)	在網站發文 (註 2)
1. 蔬菜的重金屬含量 (2017 年 2 月)	重金屬，含量符合法例標準 (但鎘含量偏高)	✓	
2. 午餐肉和罐裝腸仔 (2017 年 6 月)	獸藥殘餘	✓	✓
3. 食油 (2017 年 7 月)	多種污染物	✓	
4. 包裝冷藏果汁 (2017 年 10 月)	一種污染物	✓	✓
5. 食米重金屬含量 (2018 年 2 月)	重金屬，含量符合法例標準 (但砷含量偏高)。	✓	
6. 蔬菜的除害劑含量 (2018 年 3 月)	除害劑殘餘，大部分符合法例標準 (但有些樣本的除害劑殘餘則超出法例標準)	✓	
7. 牛油、人造牛油和相關產品 (2018 年 4 月)	多種污染物	✓	✓

資料來源：有關機構的網站和食安中心的記錄

註 1：食安中心在 Facebook 專頁就有關議題貼文。

註 2：食安中心在其網站上的《食物安全焦點》月刊就有關議題發文。

5.4　2018 年 9 月底，食安中心告知審計署，該中心除了會就其他機構進行的食物研究提供意見和建議外，也會視乎有關事宜對公眾健康的影響和受關注程度，不時主動向市民發布資訊，並給予適當的建議。

5.5　審計署認為，新聞公報是重要的傳達資訊方法，能有效向公眾傳達食安中心的意見和建議。透過新聞公報傳達官方的意見和建議十分重要，因為：

(a) 食安中心是負責本港食物安全的主管當局，有責任向公眾傳達公眾領域研究所揭示的食物安全事宜的相關資訊 (例如官方意見和建議)；

(b) 食安中心可透過向市民傳達其官方意見和建議，幫助澄清市民對各項食物安全事宜可能存在的誤解 (例如有關事宜的嚴重程度)；

(c) 風險傳達的目的是為了確保市民對食物安全事宜有更深入的認識，讓他們可在掌握更多資訊的情況下作出判斷 (見第 5.2 段)。因此，食安中心須按上文 (a) 和 (b) 項所述採取行動；及

(d) 其他機構往往透過新聞媒體發布食物研究結果，受眾層面甚廣。相反，食安中心的現行做法 (即採用 Facebook 專頁和網站，而非透過新聞公報傳達意見和建議) 將會限制受眾的類別和人數，並會削弱向公眾傳達其信息的成效。

須安排可在互聯網收看食物安全講座

5.6　食安中心為公眾、業界和學校舉辦講座 (見第 5.2(d) 段)。在 2013 至 2017 年間，公眾講座數目減少 34%，出席人數下跌 28%；業界講座數目減少 24%，出席人數下跌 26%，而學校講座數目則大致保持穩定 (即介乎 70 至 73 個)。詳情載於表十五。

表十五

食安中心舉辦的食物安全講座
(2013 至 2017 年)

食物安全講座		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	由2013至2017年的增加／(減少)百分比
公眾講座	講座數目	73	50	55	44	48	(34%)
	出席人數	3 692	2 403	3 630	2 192	2 669	(28%)
業界講座	講座數目	59	78	62	56	45	(24%)
	出席人數	2 474	3 355	2 575	1 841	1 820	(26%)
學校講座	講座數目	73	72	70	72	70	(4%)
	出席人數	11 850	13 010	14 791	16 951	14 996	27%
整體	講座數目	205	200	187	172	163	(20%)
	出席人數	18 016	18 768	20 996	20 984	19 485	8%

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

5.7　經查詢後，食安中心在 2018 年 8 月告知審計署公眾獲取資訊的習慣有所改變，從以往依賴傳統方式 (例如出席講座和閱讀印刷品)，改為利用電腦和流動裝置上網取得資訊。這解釋了講座數目減少的原因。在這方面，審計署留意到食安中心並沒有作出安排，讓市民可在互聯網收看講座 (例如網上廣播講座，或把講座錄影後放上互聯網)。

須提高食物安全展覽的參觀人數

5.8　食安中心的記錄顯示，該中心舉辦 3 類食物安全展覽：

(a) ***長期展覽***　在食環署的衞生教育展覽及資料中心舉行，除星期一、四和公眾假期外，全年均開放予市民參觀；

(b) ***巡迴展覽***　每周在全港不同場地 (例如食環署的街市、政府建築物和商場) 舉行；及

(c) ***社區組織展覽***　食安中心向社區組織借出展板和物資，以供舉辦展覽。

5.9　在 2013 至 2017 年間，食物安全展覽的總參觀人數減少 11%，巡迴展覽的參觀人數也錄得 52% 的跌幅 (見表十六)。

表十六

食物安全展覽
(2013 至 2017 年)

展覽		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	由2013至2017年的增加／(減少)百分比
長期展覽	參觀人數	108 479	111 284	112 287	102 586	93 724	(14%)
巡迴展覽(註)	展覽數目	141	136	149	150	150	6%
	參觀人數	30 750	26 540	21 173	18 597	14 895	(52%)
社區組織展覽	展覽數目	24	9	12	11	13	(46%)
	參觀人數	11 416	29 319	5 463	6 020	25 800	126%
整體	參觀人數	150 645	167 143	138 923	127 203	134 419	(11%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：各巡迴展覽均涵蓋 3 個主題 (例如預防交叉感染和天然毒素)。展覽數目和參觀人數均以單一主題計算。因此，以參觀人數達 100 人的巡迴展覽為例，由於涵蓋 3 個主題，展覽數目和參觀人數將分別計作 3 和 300。

5.10　審計署認為食安中心須採取措施，改善食物安全展覽的參觀人數。在這方面，審計署留意到巡迴展覽的開放時間對公眾不甚方便。巡迴展覽只在平日早上 10 時至下午 4 時展出。食安中心可調整展覽的開放時間，以便平日有事務在身的人士 (例如大部分僱員和學生) 也能到場參觀。

審計署的建議

5.11 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **考慮公眾的關注程度和事件的嚴重程度等相關因素，留意是否須就其他機構在公眾領域公布的食物研究結果，由食安中心以最適當的方式，提出其官方意見和建議；**

(b) **作出安排，讓市民可在互聯網收看食安中心的食物安全講座；及**

(c) **密切監察食物安全展覽的參觀人數，並採取所需措施增加參觀人數(例如加強宣傳和改善展覽的開放時間)。**

政府的回應

5.12 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心同意應就市民關注的事宜提供食物安全建議，以協助市民了解問題的嚴重性或其他事項及／或澄清第三方進行的食物研究所引起的誤解。然而，食安中心認為提供有關建議和資訊的方式或渠道，應視乎個別個案的情況而定。因應有關事宜對公眾健康的影響，食安中心會適時主動向公眾傳達其意見和建議，但不一定以新聞公報形式發放，而是經常採用多元化的渠道包括食安中心的網站、社交媒體和刊物發放資訊。食安中心尊重學術界和消委會進行的食物安全研究工作，並認為新聞公報只是食安中心向公眾傳達建議的其中一種方式。事實上，通過社交媒體發布食安中心的建議往往可能吸引更多公眾關注；

(b) 食安中心一直透過各種渠道，包括電子和多媒體方式提供食物安全教育和宣傳資料。食安中心將在互聯網上提供更豐富的多媒體資料；及

(c) 隨着流動裝置和社交媒體通訊日益普及，食安中心近年加強了透過這種方式與市民溝通。至於食物安全展覽，食安中心會按情況實行更靈活的展覽時間，並加強宣傳。

食物安全承諾計劃

5.13 根據食安中心的記錄，該中心推行以下兩項承諾計劃以推廣食物安全：

(a) ***"食物安全「誠」諾"*** 於 2008 年推出，旨在促使業界把食物安全措施納入日常運作，並推廣"食物安全五要點" (註 39)。承諾人 (例如參與"食物安全「誠」諾"的食肆和食物製造處所) 須承諾參考食安中心的指引以提供安全健康的食物，緊貼食物安全的發展，並加強食物安全。承諾人須履行承諾，向員工提供培訓和制訂工作指引；及

(b) ***"減鹽、糖、油，我做！"*** 於 2014 年 12 月推出，呼籲"食物安全「誠」諾"的承諾人積極參與其中，幫助市民在外出用膳時減少攝入鹽、糖和油。承諾人在製作食物時，須參考食安中心編制的《降低食物中鈉含量的業界指引》和《降低食物中糖和脂肪含量的業界指引》，並鼓勵顧客提出減少用鹽、糖、油配製食物的要求。

可改善各項承諾計劃的推行情況

5.14 審計署發現各項承諾計劃的推行情況未如理想：

(a) ***承諾人數目偏少*** "食物安全「誠」諾"的承諾人數目由 2012 年的 2 000 個減至 2015 年的 1 800 個，再減至 2018 年的 1 400 個，約佔所有食物業處所的 5% (註 40)； "減鹽、糖、油，我做！"的承諾人數目近年則維持在 37 個 (註 41)。承諾人數目偏少，或會削弱這兩項計劃的成效；

註 39： *"食物安全五要點"是世衞組織倡議，簡單有效的 5 個預防食源性疾病的要點，包括精明選擇 (選擇安全的原材料)、保持清潔 (保持雙手和用具清潔)、生熟分開 (分開生熟食物)、煮熟食物 (徹底煮熟食物) 和安全溫度 (把食物存放於安全溫度)。*

註 40： *該 1 400 個承諾人簽訂了為期 3 年 (即 2016 至 2018 年) 的"食物安全「誠」諾"。根據食安中心的記錄，截至 2017 年 12 月 31 日，持牌食物業處所 (例如麵包餅食店、餐廳和食物製造廠) 共有約 25 900 間。*

註 41： *該 37 個承諾人包括 15 間連鎖麵包餅食店和 14 間連鎖餐廳。*

(b) ***計劃的宣傳工作可予改善*** 舉例說，食安中心的流動應用程式提供搜尋“食物安全「誠」諾”承諾人的功能，而沒有為“減鹽、糖、油，我做！”提供類似的功能；及

(c) ***承諾人的表現須予監察*** 審計署隨機抽選 9 個參與“食物安全「誠」諾”的承諾人 (註 42) 進行探訪，發現：

(i) 2 個承諾人已結束業務；及

(ii) 在餘下的 7 個承諾人中，只有 3 個按規定展示計劃的證書或標貼。

5.15 截至2018年8月31日，食安中心已分別推行“食物安全「誠」諾”和“減鹽、糖、油，我做！”逾 10 年和 3 年，然而，食安中心在此期間未有檢討有關計劃。

審計署的建議

5.16 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應參考審計署的意見 (見第 5.14 段)，檢討兩項食物安全承諾計劃。**

政府的回應

5.17 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

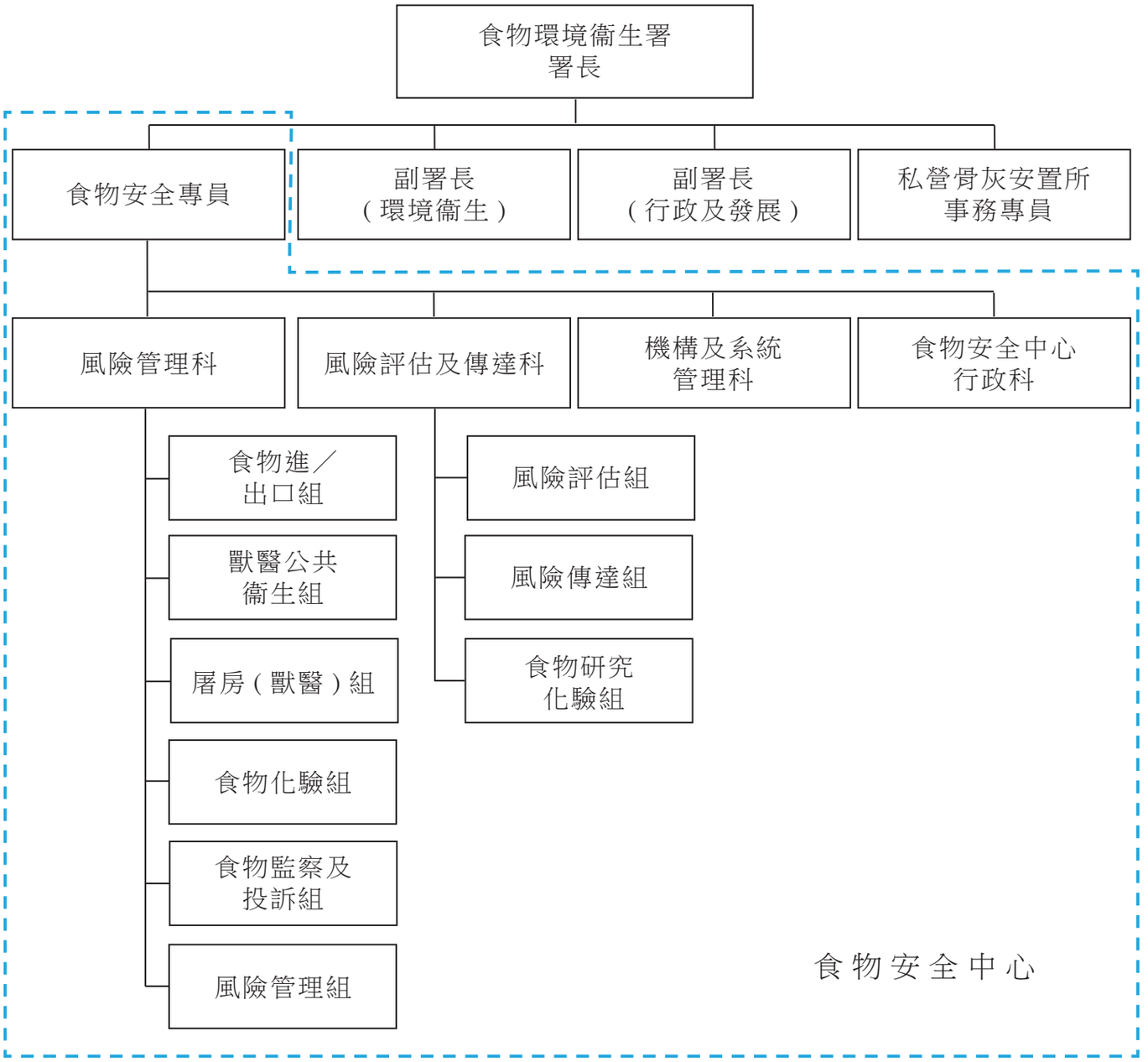
(a) “食物安全「誠」諾”是一項自願計劃，也是食安中心在業界推廣食物安全公眾教育計劃的一環，而食環署的發牌規定和巡查也有助確保食物業處所的食物安全。食安中心將繼續致力向食物業界推廣“食物安全「誠」諾”；及

註 42： *該 9 個承諾人從港島、九龍和新界 3 個地區抽選。*

(b) 至於“減鹽、糖、油，我做！”，食安中心同意在持續呼籲更多食肆和食物製造處所支持減少鹽糖攝取量的工作方面有可予改善之處。此外，加強宣揚那些響應食安中心減少鹽糖攝取量呼籲的食肆也十分重要。食物及衞生局及食安中心對“減鹽、糖、油，我做！”的實施情況作出檢討後，現正推行新措施，積極爭取業界支持，提供更多少鹽及／或糖的食物／菜式，或歡迎顧客在點菜時提出減少用鹽及／或糖的要求。食安中心近月已開始實施這些新措施，期望業界有更正面的回應。

附錄 A
(參閱第 1.5 段)

食物環境衞生署：
組織圖 (摘錄)
(2018 年 6 月 30 日)



資料來源：食環署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.6(a) 段
註 2)

《公眾衞生及市政條例》的附屬法例

(a) 《食物內染色料規例》(第 132H 章)

(b) 《奶粉規例》(第 132R 章)

(c) 《食物內甜味劑規例》(第 132U 章)

(d) 《食物攙雜 (金屬雜質含量) 規例》(第 132V 章)

(e) 《食物及藥物 (成分組合及標籤) 規例》(第 132W 章)

(f) 《冰凍甜點規例》(第 132AC 章)

(g) 《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)

(h) 《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第 132AK 章)

(i) 《奶業規例》(第 132AQ 章)

(j) 《食物內礦物油規例》(第 132AR 章)

(k) 《食物內防腐劑規例》(第 132BD 章)

(l) 《屠房規例》(第 132BU 章)

(m) 《食物內除害劑殘餘規例》(第 132CM 章)

第 2 章

食物環境衞生署

食物安全中心：食物的進口管制

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

食物安全中心：食物的進口管制

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

香港的食物安全　1.2 – 1.9
食物及活生食用動物的進口管制　1.10 – 1.20
食物安全專家委員會　1.21
食物及環境衞生諮詢委員會　1.22
審查工作　1.23 – 1.24
鳴謝　1.25

第 2 部分：空運、陸路和海運進口食物的管制　2.1

背景　2.2

第 2A 部分：空運進口食物的管制　2.3

背景　2.4 – 2.9
進口食物和進口文件的監察　2.10 – 2.12
　審計署的建議　2.13
　政府的回應　2.14
食物批次的檢查　2.15
　審計署的建議　2.16
　政府的回應　2.17
監察食物輻射　2.18 – 2.25
　審計署的建議　2.26
　政府的回應　2.27

段數

第 2B 部分：陸路進口食物的管制 2.28

背景 2.29 – 2.36
進口食物的監察 2.37 – 2.43
審計署的建議 2.44
政府的回應 2.45
進口文件記錄 2.46 – 2.51
審計署的建議 2.52
政府的回應 2.53
食物批次的檢查 2.54 – 2.55
審計署的建議 2.56
政府的回應 2.57
運載冰鮮食物車輛的規定 2.58 – 2.61
審計署的建議 2.62
政府的回應 2.63
收集食物樣本進行化驗 2.64
審計署的建議 2.65
政府的回應 2.66

第 2C 部分：海運進口食物的管制 2.67

背景 2.68 – 2.73
進口食物的監察 2.74 – 2.87
審計署的建議 2.88
政府的回應 2.89
與進口許可證相關的事宜 2.90 – 2.101
審計署的建議 2.102
政府的回應 2.103
進口文件出現差異和食物批次的實物檢查 2.104 – 2.107
審計署的建議 2.108
政府的回應 2.109

段數

第 3 部分：活生食用動物和活水產的管制 3.1

背景 3.2 – 3.5
陸路進口牲畜的管制 3.6 – 3.15
審計署的建議 3.16
政府的回應 3.17 – 3.18
陸路進口活水產的管制 3.19 – 3.31
審計署的建議 3.32
政府的回應 3.33
運往屠房的牲畜管制 3.34 – 3.37
審計署的建議 3.38
政府的回應 3.39

第 4 部分：食物商的登記和巡查 4.1

背景 4.2 – 4.6
食物進口商／分銷商的登記和豁免 4.7 – 4.10
審計署的建議 4.11
政府的回應 4.12
食物商的巡查 4.13 – 4.20
審計署的建議 4.21
政府的回應 4.22
管理資料 4.23 – 4.25
審計署的建議 4.26
政府的回應 4.27

第 5 部分：與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向 5.1

食物安全標準 5.2 – 5.9
審計署的建議 5.10
政府的回應 5.11
食物進口管制系統 5.12 – 5.15
審計署的建議 5.16

	段數
政府的回應	5.17
督導視察	5.18 – 5.22
審計署的建議	5.23
政府的回應	5.24
貿易單一窗口	5.25 – 5.28
審計署的建議	5.29
政府的回應	5.30
未來路向	5.31 – 5.34
審計署的建議	5.35
政府的回應	5.36

附錄 **頁數**

A：	食物環境衞生署組織圖 (撮錄) (2018 年 6 月 30 日)	144
B：	《公眾衞生及市政條例》的附屬法例	145
C：	《公眾衞生及市政條例》下肉類、家禽、違禁肉類、野味、蛋類，以及奶類和冰凍甜點的含義	146
D：	食物的進口管制	147 – 148
E：	高風險類別進口食物的貨量和貨值 (2013 至 2017 年)	149 – 150
F：	高風險類別進口食物的主要來源地 (2017 年)	151 – 152
G：	其他進口食物的貨量和貨值 (2013 至 2017 年)	153 – 154
H：	其他進口食物的主要來源地 (2017 年)	155 – 156

食物安全中心
食物的進口管制

摘要

1. 2017 年，香港供人食用的食物逾 90% 是進口食物。根據政府統計處所公布的貿易統計數字，年內進口食物的總值為 2,053.51 億元。食物環境衞生署 (食環署) 其中一項使命是確保在本港出售的食物安全和適宜食用。2006 年 5 月，食環署轄下成立食物安全中心 (食安中心)，負責管制本港的食物安全事宜。食安中心根據兩條條例的法律條文工作：

(a) 《公眾衞生及市政條例》(第 132 章) 及其附屬法例規定擬供出售的食物必須適宜供人食用。該條例涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行，以及檢取和銷毀不宜食用食物的事宜；及

(b) 《食物安全條例》(第 612 章) 實施額外的食物安全管制措施 (尤其是食物進口商／分銷商的登記制度)。

2006 年 9 月，食安中心成立食物安全專家委員會 (專家委員會)，負責就食物安全運作策略和措施等事宜，向食物環境衞生署署長提供意見。

2. 食安中心以風險為本的方法管制食物安全，工作如下：

(a) ***風險評估*** 評估各類食物危害 (即微生物、化學和輻射危害)，以及這些危害對市民可能帶來的風險，從而制訂適當的風險管理措施 (見下文 (b) 項) 和風險傳達信息 (見下文 (c) 項)，保障市民健康；

(b) ***風險管理*** 食安中心在全港各區設立食品管制辦事處，實施食物進口管制 (例如檢查進口食物)，並進行食物監察計劃，從進口、批發和零售層面抽取食物樣本加以檢測。食安中心也處理本地和海外的食物事故，以及本地有關食物的投訴；及

(c) ***風險傳達*** 食安中心舉辦各類活動推廣食物安全 (例如風險傳達論壇)，並透過不同的通訊渠道 (例如食安中心的網站、社交媒體平台和刊物) 向公眾發放食物安全資訊。

摘要

3. 2013–14 至 2017–18 年度，食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元，增幅為 32%。在這段期間，食安中心每年逾 50% 的開支用於食物和活生食用動物 (為求簡明，除另予述明外，以下統稱為食物) 的進口管制。食環署表示，由於香港的食物供應逾 90% 是進口食物，進口管制對確保本港的食物安全至為重要，而源頭監控漸獲認同為監控食物安全的有效模式。源頭監控包括要求進口食物必須附有海外當局發出的衞生證明書，以及只准許來自認可農場的活生食用動物供港等。

4. 就食物的進口管制而言，進口食物大致分為兩類：

(a) ***高風險類別食物*** 食安中心認為，某些食物 (例如冷藏肉類、冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽、違禁肉類 (例如附有胸壁或腹壁的肉類)、野味、蛋類、奶類和冰凍甜點、牲畜、活家禽及水產) 由於容易腐壞，存在病原體的風險較高，故有較高的食物安全風險。高風險類別食物在進口香港時須附有特定的進口文件 (即由出口經濟體系的主管機關（獲食環署認可）簽發的衞生證明書或產地來源證及／或由食環署簽發的進口許可證及／或進口准許)。進口許可證准予進口一個批次的食物，有效期為 6 個星期，而進口准許准予進口多個批次的食物，有效期為 6 個月；及

(b) ***其他進口食物*** 這類食物指上文 (a) 項所述以外的食物 (例如飲料、穀、水果和蔬菜)。法例並無規定這類食物須附有衞生證明書、進口許可證或進口准許。本港可就當中某些食物 (例如淡水水產和蔬菜) 與其來源地的有關規管當局議定行政安排，以更有效保障食物安全和公眾健康。

5. 審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作。審查結果載於本審計報告書和《審計署署長第七十一號報告書》第 1 章“食物安全中心：食物安全的管理”內。本審計報告書檢討有關空運、陸路和海運進口食物的管制、活生食用動物和活水產的管制、食物商的登記和巡查，以及與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向。

摘要

空運、陸路和海運進口食物的管制

6. 為確保進口食物安全，食安中心會按既定程序管制經空運、陸路和海運進口的食物。各海陸空口岸食品管制辦事處的食安中心人員就進口食物批次：(a) 檢查批次的進口文件；(b) 以抽樣形式對有關批次進行即場實物檢查；(c) 按食物監察計劃抽取食物樣本，以進行化驗；(d) 進行輻射測試；及 (e) 把食物批次的資料輸入食物進口管制系統。在妥善完成上述程序後，食物便會獲放行(第2.2 段)。

空運進口食物的管制

7. ***在未有提交所需證明文件下簽發進口許可證*** 按食安中心的食物進口管制工作守則 (工作守則)，進口商提交證明文件 (即衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許 (見第 4(a) 段)) 後，才可獲簽發進口許可證 (見第 4(a) 段)。審計署審查了 2018 年 1 月 25 日至 31 日就空運進口食物簽發的所有進口許可證，發現就非進口准許個案 (即進口許可證是根據所提交的衞生證明書正本或衞生證明書副本予以簽發) 而言，在該段期間所簽發的 138 張進口許可證中，有 134 張 (97%) 是在沒有提交任何所需證明文件下簽發。食安中心表示，為便利業界起見，進口許可證可在進口商未有提交證明文件的情況下簽發。但無論如何，在食物批次進入香港時，必須提交衞生證明書正本 (見第 8 段)(第 2.10 及 2.11 段)。

8. ***須檢視酌情權是否運用恰當*** 對於由香港海關 (海關) 轉介的空運進口食物批次，進口商須前往食安中心的機場食物檢驗辦事處申請食安中心的許可，以便獲放行從飛機卸下並置於香港國際機場貨運大樓的貨物。食安中心表示，食物批次須經食安中心檢查其進口文件 (包括進口商提交的衞生證明書正本) 並以抽樣形式即場進行實物檢查後，方可獲放行。審計署審查了 44 個在 2018 年 1 月空運進口食物批次，發現在 3 個批次中，進口商在提交衞生證明書副本後便獲簽發進口許可證 (見第 7 段)。他們都未能即場向機場食物檢驗辦事處提供衞生證明書正本。不過，在高級衞生督察酌情同意下，有關批次在未經食安中心人員進行實物檢查的情況下獲放行。審計署認為，食安中心須檢視屬下人員在運用酌情權方面是否恰當。此外，上述 3 個批次中，有 1 個批次的冷藏豬肉是在進口商沒有提交出口申報正本 (此進口文件適用於從某歐洲聯盟

(歐盟) 國家進口的牛肉、豬肉和羊肉，但有關動物在另一歐盟國家屠宰) 和食安中心簽發的進口准許下獲放行 (第 2.4、2.6、2.9、2.10 及 2.12 段)。

9. ***實物檢查工作的不足之處*** 對食物批次進行實物檢查的目的，是確定食物有否實質變壞 (例如發臭、發霉和外溢)，以致有關食物不適宜供人食用。審計署隨同食安中心人員於 2018 年 5 月和 6 月就空運進口食物批次進行了 20 次實物檢查 (涉及 20 個批次)，觀察到：(a) 在 20 個批次中，食安中心人員每批只檢查 1 箱食物 (例如在 831 箱食物中只檢查其中 1 箱 (0.1%))；及 (b) 食安中心人員在審查其中 2 個批次時，只檢查方便拿取的 1 箱食物 (置於該批貨物的上方)。食安中心在進行實物檢查時，有需要擴大檢查範圍和加強隨機抽樣的做法 (第 2.2(b)、2.9 及 2.15 段)。

10. ***監察食物輻射*** 在 2018 年 6 月立法會食物安全及環境衞生事務委員會會議上，食物及衞生局 (食衞局) 告知委員會，食安中心一直就各批日本進口食品進行輻射測試，使用手提測量計測量每批食物的輻射水平，並按照風險為本的準則，抽取食物樣本作輻射污染監察系統檢驗 (輻射污染檢驗)。進口商須待食安中心完成輻射測試和測試結果令人滿意後，所有食物批次方可獲放行推出市場。審計署曾隨同食安中心人員 (在 12 次隨行檢查中) 進行 12 次輻射污染檢驗，並察覺到：

(a) ***食物樣本由進口商預先選定*** 在 12 次輻射污染檢驗的 5 次中，食安中心所檢驗的食物樣本均由進口商預先選定。審計署察覺到，進口商在輪候遞交進口文件，以待食安中心放行其食物批次時，同時把一盒食物排列於機場食物檢驗辦事處外。倘該盒食物被機場食物檢驗辦事處選取作輻射污染檢驗，進口商便會把該盒食物交予辦事處以進行檢驗；及

(b) ***須理順進行輻射污染檢驗的做法*** 輻射污染檢驗的程序規定一個食物樣本 (例如帶子) 只應包含可食用部分，重量約為 1 公斤。審計署察覺到，在全部 12 次輻射污染檢驗中，食安中心人員並無適當地量度食物樣本的重量，便在輻射監測儀器接駁的電腦輸入重量為 1 公斤 (惟其中有食物樣本的實際重量為 3.37 公斤) 以作輻射污染檢驗。審計署也留意到，在其中 7 次輻射污染檢驗中，食安中心人員沒有去除食物樣本的非食用部分，這或會影響樣本測試結果。由於食安中心人員沒有適當地依循檢驗程序，因此不足以保證輻射污染檢驗結果量度了正確的污染水平。至於由日本從空運進口的食物，機場食物檢驗辦事處會在手提測量計的輻射測試取得滿意結

果後放行該批次，而無須等待輻射污染檢驗的結果。相對地，由日本從海運進口的食物，則須在輻射污染檢驗取得滿意結果後才會獲放行。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，由於來自日本的食物大多數屬容易腐壞的食物，而且大量是經空運進口，為便利業界，如手提測量計的輻射測試顯示令人滿意的結果，來自日本的食物批次便會獲放行，無須接受更精密的輻射污染檢驗。審計署也發現，空運進口食物的輻射污染檢驗均由機場食物檢驗辦事處的衞生督察進行。至於海運進口食物，有關人員會把食物樣本送到食安中心的食物化驗組，由明顯較擅於進行污染檢驗的化驗所技師和化驗所技術員進行輻射污染檢驗。食安中心須理順進行輻射污染檢驗的做法 (第 2.18、2.20、2.21、2.24(b) 及 2.25 段)。

陸路進口食物的管制

11. ***須加強進口食物的監察*** 文錦渡食品管制辦事處負責處理的陸路進口食物數量最多，並且是唯一負責檢查從內地陸路進口的某些食物批次 (即肉類、家禽、蛋類和蔬菜) 的管制辦事處。基於冰鮮豬肉、冰鮮家禽、冰鮮違禁肉類、冷藏違禁肉類、冰鮮鴿、蛋類和奶類等食物容易腐壞，存在病原體的風險較高，故屬高風險類別食物。簽發進口准許的一項條件是，運載高風險類別食物批次的車輛司機須把車輛駛往文錦渡食品管制辦事處，讓食安中心檢查有關批次。審計署選取了 2018 年 1 月至 4 月期間海關的道路貨物資料系統記錄，與食安中心的檢查記錄進行比較，發現運載該等批次的 59 輛車中，有 9 輛至少一次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查，另有 2 輛從未駛進文錦渡食品管制辦事處供食安中心檢查。在 2018 年 8 月 27 日早上，審計署更留意到有 24 輛運載食物批次的車輛須進入文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查，但其中 4 輛 (運載蛋類批次) 逃避了前往文錦渡食品管制辦事處接受檢查 (第 1.11(a)、2.29、2.30、2.32(b)、2.39 及 2.41 段)。

12. ***在沒有進口許可證情況下進口的一個懷疑個案*** 審計署就 2018 年 1 月運抵文錦渡的 28 個高風險類別食物批次審查進口文件，發現 1 批冷藏肉類 (冷藏牛肉餅) 在無進口許可證的情況下進口。在這個案中，食安中心之後就可否對進口商採取法律行動尋求法律意見，但律政司表示，根據有關證據，以及與衞生督察會面所得的資料，未能對進口商採取法律行動。在 2018 年 7 月，食安中心發出指引，防止食物在沒有所需的進口許可證的情況下進口。此外，由於食安中心認為全熟或經調味的肉類和家禽不受規例的管制，律政司認為須因

應這個個案，釐清《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第 132AK 章) 的規管範疇 (第 2.36(a) 及 2.46 段)。

13. ***沒有正確完成進口程序而放行食物批次*** 內地是本港最大的食物供應來源，尤以新鮮食品為然。為加強管制從內地進口的食物，香港特別行政區政府自 2002 年起與內地訂立行政安排，以規管進口香港的食物。根據與內地訂立的行政安排，當運載某些食物批次 (例如冰鮮肉類、冰鮮家禽或冷藏家禽) 時，內地一名獸醫會在衞生證明書正本上，核證有關肉類適宜供人食用，並在衞生證明書標明鉛封號。當食物批次運抵文錦渡食品管制辦事處，食安中心人員會就衞生證明書正本所示的鉛封號核對車輛保安鉛封上的號碼。審計署審查了 15 批上述食物的進口文件，並發現其中 2 批進口冷藏家禽是在衞生證明書正本並無鉛封號的情況下獲准進口 (第 2.47 和 2.48 段及附錄 D)。

14. ***實物檢查工作的不足之處*** 正如第 9 段所述，食物批次的實物檢查工作旨在確定食物有否實質變壞，以致不適宜供人食用。2018 年 4 月，審計署隨同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處進行了 18 次檢查，觀察食安中心人員如何進行檢查工作，並留意到：(a) 在 13 次檢查中，食安中心只選取了相當小量食物作實物檢查 (0.3% 至 3.0% 不等)；(b) 在 9 次檢查中，食安中心人員只把運貨車輛的右邊門打開，並檢查前排的食物；及 (c) 在 5 次涉及數類食物的檢查中，食安中心人員只選取其中一類作檢查 (第 2.2(b) 及 2.55 段)。

15. ***運載冰鮮食物車輛的規定*** 鑑於冰鮮食物屬高風險類別，只有獲食安中心許可的車輛才可運送該類食物。然而，審計署審查了海關的道路貨物資料系統記錄和食安中心的記錄，發現：

(a) ***車輛在未經許可下運載冰鮮食物*** 在 2018 年 1 月至 4 月期間，有 59 輛車經文錦渡運載冰鮮食物進入香港，當中 14 輛沒有取得食安中心許可。在這 14 輛車中，12 輛曾進入文錦渡食品管制辦事處，但食安中心人員沒有留意這些車輛並未取得運載冰鮮食物的許可。在這期間，這 12 輛車運載的 159 批冰鮮食物全獲文錦渡食品管制辦事處放行。其餘 2 輛在這期間運載合共 2 批食物的車輛，則沒有前往文錦渡食品管制辦事處，以逃避食安中心檢查其運載的食物；及

(b) ***未列於獲批車輛名單上的貨櫃*** 截至 2018 年 4 月 20 日，在 158 輛核准車輛中，有 20 輛為貨櫃車。在這 20 輛貨櫃車中：(a) 有 10 輛

貨櫃車的拖頭已列於獲批車輛名單，但其已獲許可的貨櫃仍未列於獲批名單上；及 (b) 另外 10 輛貨櫃車的拖頭雖已獲食安中心准許運載冰鮮食物，但其貨櫃仍未取得食安中心許可 (第 2.58 至 2.60 段)。

16. ***收集食物樣本進行化驗*** 食安中心按食物監察計劃從進口、批發和零售層面抽取食物樣本，透過微生物、化學和輻射測試，確定供出售的食物符合所有法例規定和適宜供人食用。然而，食物監察計劃並無訂明有關選取食物樣本進行化驗的指引。食安中心在審計署觀察下進行的 18 次檢查 (見第 14 段) 中，其人員在 3 次檢查時按該計劃收集食物樣本，而這 3 次全都只是選取放在車門附近的食物 (第 1.8(b)(ii) 及 2.64 段)。

海運進口食物的管制

17. ***須解決工作守則與實際檢查工作之間的分歧*** 海運進口是進口食物數量最多的渠道。對於附有進口許可證及／或進口准許的海運進口食物批次，食安中心人員以抽樣方式查核進口文件和進行實物檢查。食安中心表示，一般而言，實物檢查是在進口商貨倉或私營凍房進行。在有需要的情況下，實物檢查會在葵涌海關大樓的食物檢查站 (葵涌檢查站) 進行。根據工作守則，運載食物批次的貨櫃的鉛封須在食安中心人員進行清關前保持完好無損。為確保食物批次完整和不被干擾，必須證實貨櫃的鉛封完好無損。然而，審計署發現對於須在貨倉或凍房接受實物檢查的批次，在接受食安中心的檢查前，鉛封已被進口商開啓，而食物批次已存放到貨倉或凍房，未能確保食物批次完整，違反工作守則的規定 (第 1.18、2.69、2.77 及 2.78 段)。

18. ***在葵涌檢查站檢驗的食物批次數目甚少*** 在 2015 年 11 月向立法會食物安全及環境衞生事務委員會提交的文件中，食環署告知委員會，為把海運進口食物的監察工作與空運和陸路進口食物的相關工作予以劃一，食安中心設立了葵涌檢查站，其職能與機場食物檢驗辦事處和文錦渡食品管制辦事處相若。葵涌檢查站已於 2015 年 10 月底投入服務。對於在葵涌檢查站接受實物檢查的食物批次，由於運載這些批次的貨櫃在葵青貨櫃碼頭卸下後，便立即運往葵涌檢查站，因此貨櫃一直封好。審計署留意到，在 2015 年 10 月底 (即葵涌檢查站啓用時期) 至 2018 年 6 月的 32 個月內，每月平均只進行約 1.5 次檢查 (涉及蛋類、水果和蔬菜、魚類和奶類的批次)。沒有其他高風險類別食物在葵涌檢查站接受檢查。2017 年，在 3 616 次 (涉及 3 616 個批次) 就海運進口食物進行的

實物檢查中，只有18次(0.5%)的檢查工作是在葵涌檢查站進行(第2.75、2.78、2.81及2.82段)。

19. ***有些從日本進口食物的進口商未能被識別出來*** 如第10段所述，食衞局告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會，每一批次的日本進口食物都必須接受輻射測試。食安中心已要求海關定期提供一份聲明(即電子貨物艙單系統聲明1(聲明1貨物艙單))，以識別從日本進口食物批次的進口商，從而可對有關批次進行輻射測試。海關表示，由於聲明1貨物艙單的進口商預報聲明屬自願性質，故透過聲明1貨物艙單只能收集約85%的海運貨物資料。因此，有些從日本進口食物的進口商或未能被識別出來(第2.85及2.87(b)段)。

20. ***進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被抽選作實物檢查時要求註銷該進口許可證*** 如海運進口的食物批次被食安中心抽選進行進口文件和實物檢查，進口商一般會事先獲通知其有關批次將須接受食安中心檢查。然而，審計署留意到，在2017年1月1日至2018年3月31日期間，進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被食安中心抽選進行檢查時，要求註銷該等進口許可證的比率甚高(由16%至48%不等)(第2.90及2.91段)。

21. ***已簽發但未使用的進口許可證佔甚高比例*** 根據工作守則，為防止進口商不當使用進口許可證，食安中心須查找未被進口商使用的進口許可證，並予註銷。譬如說，進口商可申請多張進口許可證(並在許可證到期後再次申請)而保留部分進口許可證不用。當某張進口許可證被抽選作實物檢查時，進口商為逃避實物檢查，便會利用一張未使用的進口許可證取代該張進口許可證，輸入同一批次的食物。審計署留意到，在2013至2017年期間，未使用的進口許可證佔甚高比例(佔全部已簽發許可證的86%至96%)。食安中心並不知悉進口商有否已使用有關許可證或保留部分許可證不用，或有關許可證已過期。未使用的進口許可證數目由2013年的60 865張增至2017年的85 475張，而相對在2013年和2017年已使用的進口許可證數目分別為8 892張和2 455張(第2.93及2.94段)。

22. ***須改善提交衞生證明書正本的跟進工作*** 為防止有人使用偽造的衞生證明書副本，如屬根據衞生證明書副本而簽發給進口商的進口許可證，簽發進口許可證的一項條件是，進口商須於進口許可證簽發日期起計42天內，向食安中心提交衞生證明書正本。在2016年和2017年，分別有281張和34張進口許可證涉及沒有在42天內提交衞生證明書正本。截至2018年6月30日，相

關延誤日數由 141 天至 717 天不等。在跟進進口商提交衞生證明書正本方面，食安中心所採取的行動有欠妥善 (第 2.97 及 2.100 段)。

23. ***沒有進行替補檢查*** 食安中心在 2017 年抽選了 1 903 張進口許可證的有關食物批次作實物檢查，但其中 411 張 (22%) 已註銷。然而，食安中心通常不會再抽選其他進口許可證，以替代已註銷的進口許可證。結果，食安中心的實際檢查次數，較工作守則規定的檢查次數為少 (第 2.106 段)。

24. ***實物檢查工作的不足之處*** 在 2018 年 3 月至 7 月期間隨同食安中心人員進行 10 次實物檢查時，審計署發現食安中心人員在進行實物檢查方面有可予改善之處，與空運和陸路進口食物的情況相若 (見第 9 及 14 段)。例如在 1 次檢查中，在 190 箱食物中有 20 箱沒有付運，但食安中心向進口商發出的放行信卻標示該批食物為 190 箱。此外，在 1 次有關冷藏牛肉的檢查中，食安中心人員在總數 2 025 箱食物中只檢查了兩箱 (即佔該批次的 0.1%)，而非工作守則規定的 5%。再者，在 1 次檢查中，食安中心人員只從貨物前排方便的位置抽取兩箱食物進行檢查 (第 2.73 及 2.107 段)。

活生食用動物和活水產的管制

25. ***需適時核實牲畜來源*** 內地活生食用動物 (包括牲畜和活家禽) 和活水產會經文錦渡邊境管制站從陸路進港。為監控從內地進口的活生食用動物和活水產，食安中心設立了文錦渡牲畜檢疫站，位於文錦渡食品管制辦事處旁。根據本港與內地的行政安排 (見第 13 段)，供港的活生食用動物和活水產必須來自獲中華人民共和國海關總署 (中國海關總署) 認可的註冊農場。審計署發現，在 2018 年 4 月 27 日至 5 月 28 日期間，進口的 9 批牛隻和 15 批豬隻來自 6 個並非在註冊農場名單上的農場。食安中心人員在查核農場註冊狀況和尋求中國海關總署作釐清方面，有可予改善之處。在該 6 個農場中：(a) 食安中心人員在放行其中 3 個農場的批次後，才尋求中國海關總署釐清該等農場的註冊狀況；(b) 至於另外 2 個農場，食安中心人員向前國家質量監督檢驗檢疫總局 (現中國海關總署) 取得的資料可能已經過時，及未有即場向中國海關總署尋求進一步釐清；及 (c) 關於餘下的 1 個農場，食安中心告知審計署，註冊農場名單所示的有關農場編號可能有手民之誤，但直至 2018 年 9 月底才要求中國海關總署予以釐清 (第 3.2 至 3.4 及 3.9 至 3.11 段)。

26. ***需符合漁護署許可證的進口條款*** 根據《狂犬病規例》(第 421A 章)，任何人如把動物輸入香港，須領有由漁農自然護理署 (漁護署) 發給的許可證。簽發許可證的條件是，牲畜的進口須符合進口條款。許可證列明，動物送抵文錦渡牲畜檢疫站時，進口商須向農林督察出示許可證。在 2018 年 5 月 16 和 17 日進行的全部 23 次隨行檢查中，審計署發現進口商並沒有這樣做 (第 3.5、3.12 及 3.13 段)。

27. ***與進口文件有關的差異*** 審計署審查了 2018 年 1 月進口的 5 批活水產的進口文件，並隨同食安中心人員就活水產進行 6 次檢查。審計署發現，在所審查的 1 個批次的進口文件和 2 次檢查中，食物入口申報表所述的活水產數量超過動物衞生證明書正本所示的數量。舉例來說，食物入口申報表所註明的活水產數量為 6 000 公斤，超過動物衞生證明書正本所示的 2 710 公斤 (即相差 3 290 公斤)。因此，超出數量的活水產會出現在未經衞生核證情況下進口的風險。此外，在被抽查進口文件的全部 5 批活水產中，以及在 6 次活水產檢查的其中 5 次，所涉食物入口申報表上由運載活水產車輛司機填寫的進口商和出口商資料有欠清晰。如食物入口申報表上進口商的名稱出現差異和資料不清晰，可能會導致在發生食物事故時食安中心難以追查食物分銷鏈所涉的各方人士 (第 3.5、3.22、3.24、3.25、3.27 及 3.28 段)。

28. ***需改善活水產的實物檢查工作*** 2018 年 5 月 16 日，審計署隨同食安中心人員在文錦渡牲畜檢疫站進行 6 次涉及活水產的檢查工作。根據獸醫公共衞生組的工作守則，為活魚進行實物檢查時，農林督察應檢查魚的類別。然而，在 1 次隨行檢查，涉及 4 種魚類的批次中，農林督察只檢查了 1 種魚類 (第 3.5 及 3.30 段)。

29. ***需核對運往屠房的牲畜數量*** 根據屠房 (獸醫) 組的程序手冊，該組的農林督察會把每批運往屠房的牲畜數量，輸入活生食用動物系統，並核對收取數量，確定是否與較早前由獸醫公共衞生組農林督察在活生食用動物系統所輸入的資料相符。審計署審查了 2018 年 5 月兩間屠房的收取活豬記錄，發現有 98 個批次的活豬收取數量 (由屠房 (獸醫) 組農林督察輸入活生食用動物系統)，超過動物衞生證明書所示的活豬數量 (由獸醫公共衞生組農林督察輸入活生食用動物系統)，而多出的數量共 140 隻活豬。審計署又留意到，一名進口商由某一農場進口的全部 16 個批次的收取數量都超過動物衞生證明書所示數量，多出的數量共 31 隻豬。這些差異或許反映有關豬隻是在沒有動物衞生證明書的情況下進口。屠房 (獸醫) 組告知審計署，該組沒有要求獸醫公共衞生組作出釐清 (第 3.35 及 3.36 段)。

食物商的登記和巡查

30. ***食物進口商／分銷商的登記和豁免*** 根據《食物安全條例》，任何人經營食物進口或分銷業務，必須向食物環境衞生署署長登記為食物進口商或食物分銷商。已根據其他條例取得牌照／許可證／證明書的食物進口商或分銷商，可獲豁免登記，但獲豁免登記的食物進口商／分銷商須應署長的要求，向食環署提供有關其牌照和業務的資料。此外，食物商如在香港進口、捕撈、獲取或以批發方式供應食物，必須備存交易記錄，以便找出和追查有關批次 (例如當發生食物事故時)。食環署的食物進口商／分銷商登記及進口簽證辦事處 (簽證辦事處) 負責食物進口商／分銷商的登記、進行有關巡查和採取執法行動 (第 4.2、4.3 及 4.6 段)。審計署發現，在 2013 至 2017 年期間：

(a) ***並非經常按要求提交獲豁免登記的有關資料*** 對於獲豁免登記的牌照持有人，簽證辦事處曾致函 3 420 名牌照持有人，要求他們提交資料，當中有 483 名 (14%) 回覆稱沒有從事任何進口／分銷業務或已向簽證辦事處提交所要求的資料。對於未有回覆的 2 937 名 (86%) 牌照持有人，簽證辦事處並沒有採取任何跟進行動 (第 4.8 段)；及

(b) ***對《食物安全條例》所載登記規定的認知率低*** 在 2013 至 2017 年期間，簽證辦事處檢控了 44 名沒有登記的食物進口商／分銷商。在該 44 宗檢控個案中，30 宗 (68%) 個案的食物進口商／分銷商表示不知道有關登記規定，另有 9 宗 (20%) 個案的食物進口商／分銷商表示對有關規定存有誤解 (第 4.9 段)。

31. ***食物商的巡查*** 簽證辦事處負責巡查食物商，確保食物商遵從《食物安全條例》所訂的登記制度和有關備存交易記錄的規定。簽證辦事處訂定了每個曆年進行 500 次巡查的目標。這些巡查是按風險為本巡查計劃進行 (第 4.13 及 4.14 段)。簽證辦事處的巡查工作有以下可予改善之處：

(a) ***需加強巡查工作和文件記錄*** 審計署發現：

(i) 食安中心人員不會在邊境管制站確定食物進口商有否根據《食物安全條例》登記。審計署審查了 117 份進口文件，發現 4 名進口商在沒有登記或獲豁免的情況下進口食物到港。同樣地，審計署在 54 次隨同食安中心人員進行的巡查中，發現 5 名進口商在沒有登記或獲豁免的情況下進口食物到港；

(ii) 一些巡查未有按照巡查計劃進行。在 2014 至 2017 年期間，就業務風險較高的食物商進行的年度巡查少於 50%(由 31% 至 48% 不等)。在 2015 至 2017 年期間，就業務風險較低的食物商進行的巡查佔年度巡查的 1% 至 4%，與巡查計劃所規定的 10% 不符；及

(iii) 簽證辦事處人員在食物商的處所查核食物交易記錄時，只要求查看小量發票 (即每次巡查只查看 1 至 4 張發票) 作為有關記錄的證明文件。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，審計署所留意到的小量發票只是食安中心辦事處檔案所備存的發票副本數目 (藉以舉例說明食安中心人員所查核的發票)。食安中心於 2018 年 10 月初告知審計署，該中心已就此採取改善措施 (例如進行督導視察) (第 4.17 及 4.18 段)；

(b) ***需加強跟進巡查不果的個案*** 審計署分析了簽證辦事處在 2017 年的巡查記錄，發現在 540 次巡查食物商的行動中，有 49 次 (9%) 巡查 (涉及食物進口商／分銷商) 不果 (例如業務處所已上鎖)：

(i) 簽證辦事處並沒有就其中 16 宗 (49 宗的 33%) 個案採取任何跟進行動；及

(ii) 簽證辦事處曾就 33 宗 (49 宗的 67%) 個案致函有關的食物進口商／分銷商以作跟進。在這 33 宗個案中，有 2 宗個案的進口商／分銷商沒有回應，而簽證辦事處並沒有採取任何進一步行動。簽證辦事處曾就另外 9 宗個案採取進一步行動，以聯絡食物進口商／分銷商，但行動不果 (第 4.19 及 4.20 段)；及

(c) ***需改善提供管理資料*** 根據一貫做法，簽證辦事處須每年向食環署管理高層匯報年內實際進行的巡查次數，以供監察。審計署發現，簽證辦事處在 2017 年所進行的 540 次巡查中，有 16 次 (3%) 巡查不果，但沒有採取跟進行動，和有 11 次 (2%) 涉及未有回應簽證辦事處的查詢。審計署認為，簽證辦事處須向食環署管理高層匯報更多巡查資料 (例如巡查不果而沒有跟進行動的個案的資料，以及不作跟進的原因)(第 4.23 段)。

與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向

32. ***食物安全標準有待更新*** 食安中心表示，進口食物應符合參照國際間的做法而制定的本地食物安全標準。《公眾衞生及市政條例》的附屬法例訂立了有關食物安全標準的條文。食衞局和食安中心告知審計署，為更新食物安全標準訂立優次屬食衞局的工作範疇，食安中心也會就此提供意見。因此，食安中心會在考慮各項因素 (例如專家委員會意見、政策考慮、運作需要和食物安全事故) 後，不時檢討是否需要更新食物安全標準。食安中心在 2006 年和 2009 年曾就更新食物安全標準一事，諮詢專家委員會。專家委員會把 3 種受關注物質 (即“除害劑殘餘”、“獸藥殘餘”和“貝類毒素和霉菌毒素”) 的食物安全標準更新工作定為高優次處理。審計署留意到，雖然除害劑殘餘的食物安全標準已於 2014 年生效，但截至 2018 年 8 月 31 日，餘下 2 個高優次項目的食物安全標準更新工作尚未完成 (第 5.2 至 5.4、5.6 及 5.7 段)。食安中心於 2018 年 10 月告知審計署：

(a) 就立法建議制訂優次，涉及遠超乎科學和專門技術方面的考慮。經徵詢食安中心的意見後，食衞局作出政策決定，優先就除害劑殘餘制訂全新的規例，以及更新規管食物金屬污染的規例，並繼而就更新《食物內有害物質規例》(第 132AF 章) 進行公眾諮詢，該規例處理獸藥殘餘和霉菌毒素的事項 (第 5.8(a) 段)；

(b) 就貝類毒素而言，商營化驗所未能提供所需的檢測服務。食安中心會繼續留意最新發展 (第 5.8(c) 段)；及

(c) 就霉菌毒素而言，當局計劃在 2019 年就修訂《食物內有害物質規例》(包括更新霉菌毒素的食物安全標準) 事宜進行公眾諮詢 (第 5.8(d) 段)。

33. ***輸入食物進口管制系統的資料出現錯誤／遺漏*** 食物進口管制系統是用以執行進口管制工作的電腦系統，儲存了進口食物的各項資料 (例如食物的種類和數量)。食安中心可使用有關資料來監察食物進口的程序。審計署審查了 117 個經空運、陸路和海運進口的食物批次的進口文件，發現有 77 個 (66%) 批次在食物進口管制系統的資料出現錯誤及／或遺漏。倘若輸入的資料更完整和正確，系統將可發揮更大效用 (第 5.12、5.14 及 5.15 段)。

34. ***對進行督導視察欠缺清晰指引*** 食安中心規定高級衞生督察必須進行督導視察 (即陪同衞生督察一同進行巡查和抽取食物樣本)。審計署留意到，現時

個別食品管制辦事處對進行督導視察的規定欠缺清晰指引，而且不同食品管制辦事處的督導方法各異。在 2018 年 1 月至 3 月期間，在 15 個食品管制辦事處中，只有 4 個記錄其督導視察，並有 1 個沒有進行督導視察 (第 5.18 至 5.20 及 5.22 段)。

35. ***貿易單一窗口*** 在國際貿易上，“單一窗口”是指讓貿易各方經單一入口提交資料和文件，以符合各項進出口規管要求的措施 (例如資訊科技平台)。時任財政司司長在 2016–17 年度預算案演辭中宣布，政府將設立單一窗口 (下稱貿易單一窗口)。食安中心表示，其電腦系統會與貿易單一窗口的界面銜接，以執行食物的進口管制工作。審計署在這項審查工作發現在實施食物的進口管制時，於若干情況下欠缺自動化程序取閱最新資料。貿易單一窗口有助食安中心加強其食物進口管制工作 (第 5.25、5.27 及 5.28 段)。

36. ***未來路向*** 食環署表示，由於進口食物佔香港食物供應逾 90%，進口管制對確保本港食物安全至關重要。食安中心採取了多項食物進口管制措施。然而，如本審計報告書所示，有關人員在執行措施時有未符規定或存在困難的情況。此外，負責管制空運、陸路和海運進口食物的食品管制辦事處在進口管制方面各有不同做法。為提高進口管制的效率和成效，食安中心宜檢討各食品管制辦事處的運作，從而予以精簡或改進，並在進口管制方面找出和建立良好的作業手法 (第 5.31、5.33 及 5.34 段)。

審計署的建議

37. **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*食物環境衞生署署長應：**

空運進口食物的管制

(a) **採取措施，確保盡可能在進口商遞交證明文件後才簽發進口許可證 (第 2.13(a) 段)；**

(b) **檢討在放行食物批次前進口商沒有提交衞生證明書或出口申報正本，以及人員沒有進行實物檢查的情況下，食安中心人員予以酌情處理的做法是否恰當，並採取適當的補救措施 (第 2.13(b) 段)；**

(c) 採取措施，確保收取作輻射污染檢驗的食物樣本是由機場食物檢驗辦事處的食安中心人員自行選取 (第 2.26(a) 段)；

陸路進口食物的管制

(d) 採取進一步措施，處理車輛逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查食物批次的問題 (第 2.44 段)；

(e) 向律政司尋求法律意見，釐清“冷藏”一詞在《公眾衞生及市政條例》有關規例中的定義 (第 2.52(b) 段)；

(f) 採取措施，確保食安中心人員按照 2018 年 7 月發出的指引 (見第 2.46 段個案三第 5 段) 進行實物檢查，並確保食安中心前線人員全面查核進口食物批次是否附有適當的進口文件 (第 2.52(a) 及 (c) 段)；

(g) 採取措施，確保運載冰鮮食物的車輛已獲食安中心批准，並確保裝運冰鮮食物的貨櫃全部已獲食安中心批准運載這類食物 (第 2.62(a) 及 (c) 段)；

(h) 把獲批裝運冰鮮食物的貨櫃納入獲批運載冰鮮食物的車輛名單 (第 2.62(b) 段)；

海運進口食物的管制

(i) 解決工作守則的規定與實際檢查工作之間的分歧 (見第 17 段) (第 2.88(a) 段)；

(j) 採取措施，改善葵涌檢查站的使用情況，以及採取進一步措施，確保所有從日本進口的食物批次均接受輻射測試 (第 2.88(b) 和 (c) 段)；

(k) 適時完成識別和註銷未使用的進口許可證 (見第 2.95(b) 段) 的工作，並繼續定期識別和註銷未使用進口許可證 (第 2.102(a) 及 (d) 段)；

(l) 確保妥善執行預防措施，防止進口商因其食物被抽選作實物檢查而要求註銷進口許可證 (見第 2.95(c) 段)，並監察這些措施的成效 (第 2.102(b) 段)；

(m) 對於藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證，採取措施，確保跟進處理進口商延遲提交衞生證明書正本的情況，直至進口商提

交有關證明書正本為止；以及按照食安中心的工作守則和慣例妥為執行跟進工作 (見第 2.99 段) (第 2.102(e) 段)；

(n) 採取措施，確保在適當的情況下向違反進口許可證條件的進口商發出警告信，並確保食物放行信所示的數字準確無誤 (第 2.108(c) 和 (d) 段)；

活生食用動物和活水產的管制

(o) 在放行牲畜批次前，確保牲畜來自內地認可農場，以及如進口牲畜來自並非在註冊農場名單上的農場或出現其他差異情況，即時與中國海關總署釐清有關事項 (第 3.16(a) 及 (b) 段)；

(p) 採取措施，確保當牲畜運抵文錦渡牲畜檢疫站時，有關人士會向食安中心出示漁護署許可證以供查閱 (第 3.16(c) 段)；

(q) 確保食安中心會在留意到食物入口申報表與動物衞生證明書正本的資料有任何差異時，要求司機 (並在有需要時要求進口商) 釐清情況，並採取所需行動予以糾正 (第 3.32(a) 段)；

(r) 識別牲畜的收取數量與動物衞生證明書所示的數量有否存在任何差異，並在出現差異時予以釐清，以及就牲畜的收取數量超過動物衞生證明書所記錄數量的情況，採取跟進行動 (第 3.38(a) 及 (b) 段)；

食物商的登記和巡查

(s) 採取措施，確保對沒有就豁免登記回覆簽證辦事處的牌照持有人採取跟進行動 (第 4.11(a) 段)；

(t) 進行巡查 (例如在查看進口文件時，或在食物批次進口時所經的口岸)，以偵查沒有登記的食物進口商 (第 4.21(a) 段)；

(u) 採取措施，確保簽證辦事處對巡查不果的個案採取跟進行動 (第 4.21(e) 段)；

與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向

(v) 密切留意與更新食物安全標準相關的因素有否最新變化，即最新的國際發展或科學證據，以及目前其他情況的變化 (例如出現新的食物事故、公眾諮詢結果，以及其他須優先處理的工作)(第 5.10(a) 段)；

(w) 在考慮相關因素，以及該等因素的任何最新變化後，密切監察貝類毒素和霉菌毒素的食物安全標準更新工作，以期適時予以更新 (第 5.10(b) 段)；

(x) 檢討個別食品管制辦事處進行督導視察的方法是否完善，並根據檢討結果採取措施，確保日後的督導視察妥善進行 (第 5.23(a) 及 (b) 段)；及

(y) 因應本審計報告書的審查結果和建議，考慮須否全面檢討食安中心的食物進口管制措施 (第 5.35 段)。

政府的回應

38. 食物環境衞生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。

香港的食物安全

香港的食物供應

1.2　2017 年，香港供人食用的食物逾 90% 是進口食物。進口食物 (不包括活生食用動物) 佔香港整體食物供應的 99%，而進口活生食用動物則佔香港整體活生食用動物供應的 94%(註 1)。表一顯示在 2013 至 2017 年間進口食物的貨量和貨值。

註 1： *以上百分比是食物環境衞生署 (見第 1.4 段) 根據從政府統計處 (該處人員獲香港海關授權，核實貿易報關單上的資料是否明確及詳盡，足以用作編制貿易統計數字) 和漁農自然護理署 (提供技術協助和其他支援予本地農民和漁民以生產本地食品 (例如豬肉、家禽和蔬菜)) 收集得來的資料所編訂。*

表一

進口食物的貨量和貨值
(2013 至 2017 年)

年份	貨量 (註 1)				貨值 (註 2) (百萬元)
	活動物 (隻)	帶殼蛋 (個) ('000)	飲品及醋 (升)	其他進口食物 (公噸)	
2013	10 810 170	2 242 906	484 444 046	7 578 092	179,241
2014	9 607 157	2 282 963	517 469 775	8 003 472	197,637
2015	9 073 311	2 317 256	527 485 207	7 436 481	184,950
2016	8 526 581	2 481 464	521 940 382	7 886 418	200,401
2017	7 874 309	2 588 806	537 745 743	8 037 075	205,351

資料來源： 審計署對政府統計處 (統計處) 所公布的貿易統計數字的分析

註 1： 活動物、帶殼蛋和飲品及醋分別以隻、個和升為計算單位。活魚和水是以幣值為計算單位，而其他進口食物則以公噸為計算單位。活動物包括活生食用動物和並非供人食用的動物。統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。

註 2： 貨值指所有進口食物的價值 (包括活魚和水的價值)。

食物環境衞生署的職責

1.3 根據世界衞生組織 (世衞組織) 於 2015 年的估算，就全球食源性疾病所帶來的負擔而言，每年每 10 人中幾乎有 1 人因吃了受污染食物而生病，因而喪失 3 300 萬年的健康年數，並導致 42 萬人死亡。美國農業部於 2018 年 3 月估計，主要食源性病原體所招致的醫療護理費用，令美國經濟每年損失 155 億美元，也帶來工時損失和因早逝而造成的損失。不過，世衞組織表示，食源性疾病可通過有效的食物安全控制系統來預防和管制。確保食物安全和免受污染，是保障我們健康的重要一環。

1.4　在香港，食物環境衞生署 (食環署) 於 2000 年成立，負責本港的食物安全，並確保在本港出售的食物安全和適宜食用。食環署成立初期，食物安全的工作由食物及公共衞生部負責。當局在完成架構檢討後，於 2006 年 5 月在食環署轄下成立食物安全中心 (食安中心)，負責管制本港的食物安全事宜。

1.5　食安中心的工作如下：

(a)　確保供人食用的食物衞生安全和附有正確標籤；

(b)　檢驗和管制活生食用動物，以保障公共衞生；及

(c)　就食物和公共衞生的風險管理措施向公眾提供意見。

食安中心由食物安全專員領導，專員須向食物環境衞生署署長匯報工作。中心設有跨專業團隊，成員包括公共衞生醫生、護士、獸醫和衞生督察。食環署的組織圖 (撮錄) 載於附錄 A。截至 2018 年 1 月 1 日，食安中心共有 640 名員工。食安中心在 2017–18 年度的總開支為 5.92 億元。

管制食物安全的法律條文

1.6　食安中心根據以下管制食物安全的法律條文工作：

(a)　***《公眾衞生及市政條例》(第 132 章)*** 該條例 (於 1960 年制定，其後經過修訂) 第 V 部的條文和該條例的附屬法例 (註 2) 涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行、食物的成分組合和標籤、食物衞生，以及檢取和銷毀不宜食用的食物。基本規定是擬供出售的食物必須適宜供人食用。任何人如售賣不宜供人食用的食物，即屬違法，違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月；及

(b)　***《食物安全條例》(第 612 章)*** 該條例 (於 2011 年制定，其後經過修訂) 實施額外的食物安全管制措施，包括設立食物進口商／分銷商登記制度，以及規定食物商（例如食物進口商／分銷商、食物零售商和網上銷售食物商店等）須妥為備存食物的獲取和批發供應記

註 2： *《公眾衞生及市政條例》由 17 個部分組成。條例第 V 部就食物及藥物安全管制訂定條文。有關特定的食物安全管制事宜載於條例的附屬法例 (見附錄 B)。條例的其他部分就其他公共衞生及市政服務作出規定 (例如下水道和排水渠的保養、有關公眾泳池的規則，以及公眾街市和博物館的管理)。*

錄，以加強食物溯源能力。條例也賦權當局訂立規例，加強對特定食物類別的進口管制，並賦權作出命令，禁止進口和供應問題食物，以及命令回收該等食物。食物進口商／分銷商如未有向食環署登記，即屬違法，違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。此外，食物商如未能提供交易文件，即屬違法，違例者最高可被判罰款 1 萬元及監禁 3 個月。

根據該等條例，食物包括飲品、冰、香口膠、無煙煙草產品，以及配製食物時用作配料的物品和物質，但活的動物或活的禽鳥 (活水產除外)、動物／禽鳥／水產的草料或飼料，以及藥物並不包括在內。

1.7　表二顯示在 2013 至 2017 年間食安中心提出檢控的數字。

表二

食安中心提出檢控的數字
(2013 至 2017 年)

根據條例提出檢控的個案	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	總計
《公眾衞生及市政條例》	499	495	490	766	551	2 801
《食物安全條例》	5	12	12	17	9	55

資料來源：食安中心的記錄

在食物安全管制方面採用風險為本的方法

1.8 在食物安全管制方面，根據食品法典委員會 (註 3) 的指引，食安中心採用風險為本的方法，包括：

(a) ***風險評估*** 這包括確定食物危害、分析危害的特徵、評估市民受影響的程度，以及分析食物風險的特徵。透過這些風險評估程序，食安中心可評估與食物或食物材料有關的各類危害 (即微生物、化學和輻射危害)，以及這些危害對市民可能帶來的風險，從而制訂適切的風險管理措施 (見下文 (b) 項) 和風險傳達信息 (見下文 (c) 項)，保障市民健康；

(b) ***風險管理*** 這方面包括：

(i) 進口管制 (詳情見第 1.10 至 1.20 段)；及

(ii) 透過下列方式進行食物監察、處理食物事故和投訴，以及監察營養資料標籤制度，包括：

- 在食物供應鏈下游層面實施食物監察計劃。食安中心按計劃從進口、批發和零售層面抽取食物樣本，透過微生物、化學和輻射檢測，確定供出售的食物符合所有法例規定 (見第 1.6(a) 段) 和適宜供人食用；

- 處理本地和海外食物事故。食安中心評估在本地和海外出現的食物事故所帶來的影響，並採取適當跟進行動 (例如就食源性傳染病的爆發作出調查)。在 2013 至 2017 年間，轉介食安中心調查的本地食物中毒個案每年約 190 宗至 290 宗不等 (註 4)，受影響人數約 720 人至 1 020 人不等。食安中心也負責處理本地有關食物的投訴；及

註 3： *食品法典委員會由聯合國糧食及農業組織和世衞組織於 1963 年成立，負責制訂食品法典，當中載述國際間所採納的食物安全標準和相關文本。截至 2018 年 8 月 31 日，食品法典委員會有 189 個成員 (自 1998 年起，香港在中華人民共和國授權下參與委員會事務)。成員採納食品法典中的標準與否，純屬自願，並可根據當地情況自行制訂食物安全標準。*

註 4： *根據食安中心資料，食物中毒事故有季節性，以夏季為高峯期。在各類食物中毒事故中，以細菌性食物中毒最為常見。*

- 監察營養資料標籤制度。根據法例 (見第 1.6(a) 段)，除了獲得豁免的食物外，預先包裝食物必須附有營養資料標籤，標示能量和 7 種指定營養素 (即蛋白質、總脂肪、飽和脂肪酸、反式脂肪酸、碳水化合物、糖和鈉)。食安中心為業界提供支援，以協助遵從法例規定，並透過不同形式的宣傳和教育計劃，向市民推廣營養資料標籤制度；及

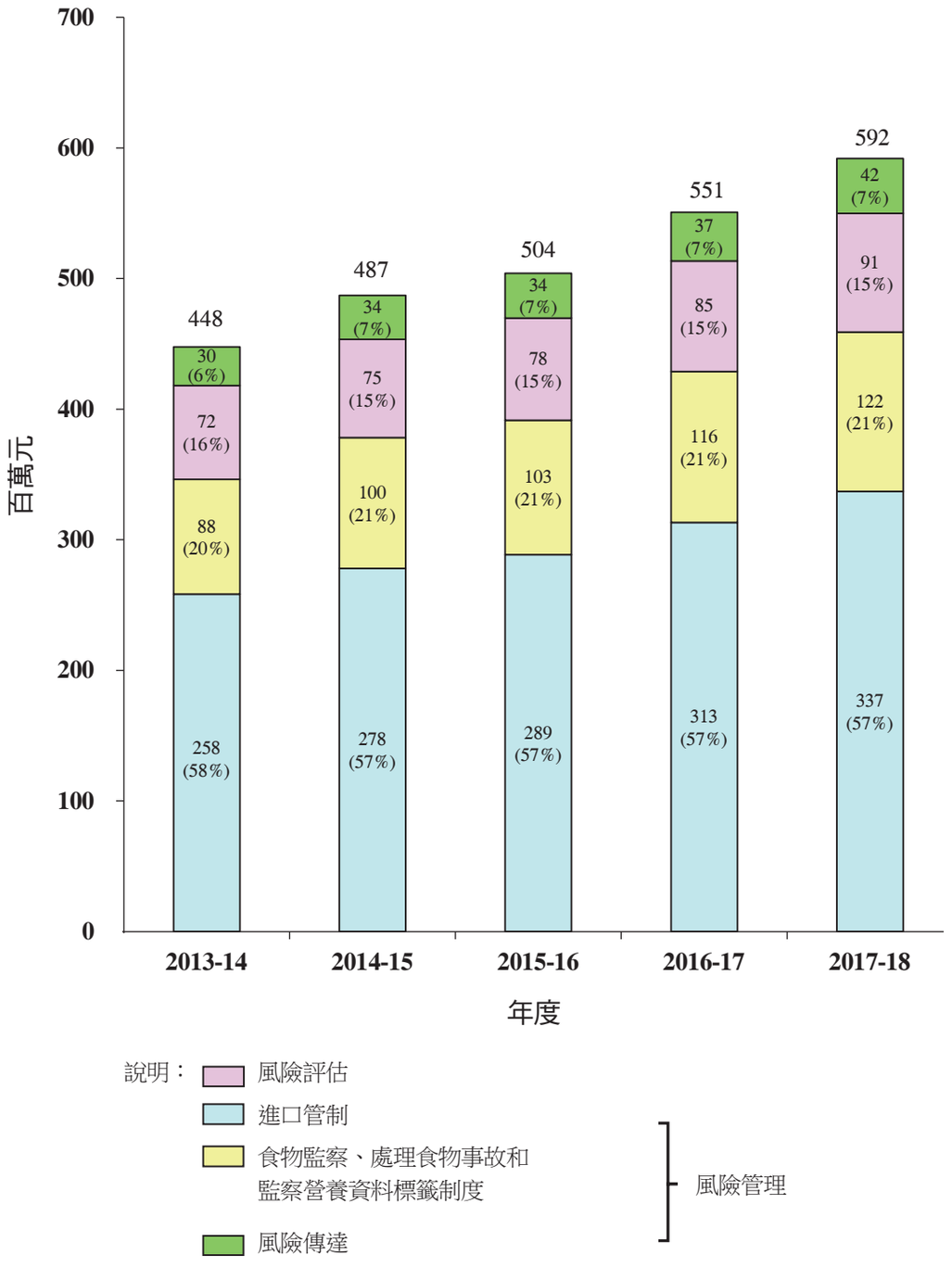
(c) ***風險傳達*** 食安中心、專家 (見第 1.21 段)、學者、食物業界人士、消費者和市民共同就有關的危害和風險、與風險相關因素和對風險的取態，交流資訊和發表意見。食安中心舉辦各類活動推廣食物安全 (例如風險傳達論壇)，並透過不同的通訊渠道 (例如食安中心的網站、社交媒體平台和刊物) 向公眾發放食物安全資訊。

用於食物安全管制的開支

1.9 在 2013–14 至 2017–18 年度的 5 年間，食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元，增幅為 32%。圖一顯示開支的分項數字。

圖一

食安中心的開支
(2013–14 至 2017–18 年度)



資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

附註：　食安中心的開支包括員工薪酬和相關開支，以及部門開支。

食物及活生食用動物的進口管制

1.10　在 2013–14 至 2017–18 年度間，食安中心每年逾 50% 的開支用於食物和活生食用動物 (為求簡明，除另予述明外，以下統稱為食物) 的進口管制 (見第 1.9 段圖一)。食環署表示，由於香港的食物供應逾 90% 是進口食物，進口管制對確保本港的食物安全至為重要。食安中心指出，源頭監控漸獲認同為監控食物安全的有效模式。源頭監控包括要求進口食物必須附有海外當局發出的衞生證明書，以及只准許來自認可農場的活生食用動物供港等。源頭監控的詳情闡述於第 2 至 5 部分。

進口食物類別

1.11　就食物的進口管制而言，進口食物大致分為兩類 (見附錄 D)。各類食物的要點如下：

(a) ***高風險類別食物***　食安中心認為，某些食物 (例如冷藏肉類、冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽、違禁肉類 (見附錄 C)、野味、蛋類、奶類和冰凍甜點、牲畜、活家禽及水產) 由於容易腐壞，存在病原體的風險較高，故有較高的食物安全風險。高風險類別食物在進口香港時須附有特定的進口文件 (即由出口經濟體系的主管機關 (獲食環署認可) 簽發的衞生證明書或產地來源證及／或由食環署簽發的進口許可證及／或進口准許)。2013 至 2017 年高風險類別進口食物的貨量和貨值載於附錄 E。2017 年這類食物的主要來源地載於附錄 F；及

(b) ***其他進口食物***　這類食物指上文 (a) 項所述以外的食物 (例如飲料、穀、水果和蔬菜)。法例並無規定這類食物須附有衞生證明書、進口許可證或進口准許。本港可就當中某些食物 (例如淡水水和蔬菜) 與其來源地的有關規管當局議定行政安排，以更有效保障食物安全和公眾健康。2013 至 2017 年其他進口食物的貨量和貨值載於附錄 G。2017 年這類進口食物的主要來源地載於附錄 H。

上述食物類別和相關進口管制安排的詳情載於附錄 D。

1.12　該兩類食物均有可能在進入香港時被食安中心抽取作實物檢查和微生物、化學和輻射檢測。有關詳情載於第 2 至 5 部分。

食物的進口管制

1.13　食安中心透過下列方式實施食物的進口管制：

(a)　邊境管制 (見第 1.14 至 1.18 段)；

(b)　農場和食品加工廠的巡查 (見第 1.19 段)；及

(c)　食物商的登記和巡查 (見第 1.20 段)。

1.14　***邊境管制***　食安中心的食物進／出口組 (見附錄 A) 負責在食安中心各食品管制辦事處執行食物進口管制的職能 (如查核衞生證明書和進口許可證，並對進口食物進行實物檢查 —— 詳情載於第 2 部分)。截至 2018 年 1 月 1 日，該組共有 230 名人員，包括 139 名衞生督察職系人員和 91 名行政人員 (例如行政主任、文書主任等)。

1.15　本港設有多個食品管制辦事處，管制經由以下方式進口的食物：

(a)　***空運***　香港國際機場 (機場) 設有 3 個機場食物檢驗辦事處 (見照片一)，分別位於機場的多座貨運大樓，即亞洲空運中心、國泰航空貨運站和香港空運貨站；

照片一

機場食物檢驗辦事處



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(b) ***陸路*** 文錦渡 (見照片二及三)、落馬洲、落馬洲支線、羅湖、沙頭角和深圳灣均設有食品管制辦事處。其中，只有文錦渡和落馬洲的辦事處處理須受進口管制的進口食物批次。其他辦事處則主要負責處理不時由香港海關 (海關) 轉介涉及個別旅客非法攜帶受規管食物入境的懷疑違例個案；及

照片二

文錦渡食品管制辦事處



資料來源：審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

照片三

文錦渡食品管制辦事處的
食物檢測停車位



資料來源：審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

(c) ***海運*** 葵涌海關大樓 (見照片四及五)、長沙灣副食品批發市場 (見照片六及七) 和西區副食品批發市場均設有食品管制辦事處。

照片四

葵涌海關大樓



資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

照片五

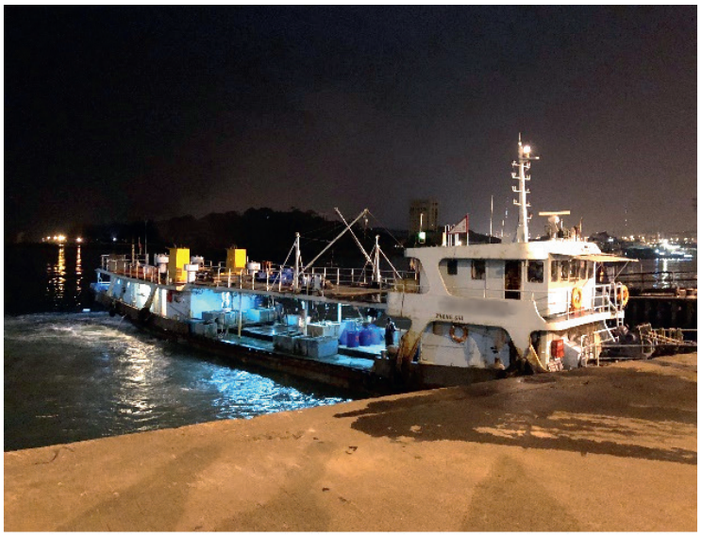
葵涌海關大樓的
食物檢測停車位



資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

照片六

長沙灣副食品批發市場碼頭



資料來源：審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

照片七

長沙灣副食品批發市場運載水產車輛的卸貨區



資料來源：審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

1.16　隨着廣深港高速鐵路及港珠澳大橋先後於 2018 年 9 月和同年 10 月底投入服務，食安中心已於 2018 年底在新的邊境管制站設立食品管制辦事處。

1.17　進口活生食用動物的管制工作由食安中心獸醫公共衞生組 (見附錄 A) 負責執行。截至 2018 年 1 月 1 日，該組共有 54 名人員，包括 1 名高級獸醫師、4 名獸醫師、24 名農林督察，以及 25 名文書人員和工人。第 3 部分詳述進口活生食用動物的管制工作。

1.18　表三載列 2017 年按不同運輸方式進口的活動物 (見表三註 1) 及食物的貨量和貨值。

表三

按不同運輸方式進口的活動物及食物的貨量和貨值
(2017 年)

進口途徑	貨量 (註 1)					貨值 (註 4)	
	活動物 (隻)	帶殼蛋 (個) ('000)	飲品及醋 (升)	其他進口食物		(百萬元)	(%)
				(公噸)	(%)		
海運 (包括海洋和河流)	2 387	1 446 564	410 757 339	6 118 874	76	142,408	70
陸路 (包括道路和鐵路)	3 085 267 (註 2)	1 129 882	122 950 272	1 730 568	22	31,486	15
空運	4 786 655 (註 2)	12 360	4 024 301	187 323	2	26,617	13
其他 (註 3)	不適用	不適用	13 831	310	<1	4,840	2
總計	7 874 309	2 588 806	537 745 743	8 037 075	100	205,351	100

資料來源： 審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註 1： 活動物、帶殼蛋和飲品及醋分別以隻、個和升為計算單位。活魚和水是以幣值為計算單位，而其他進口食物 (例如冰鮮肉類、冷藏肉類、糖果及即食麵) 則以公噸為計算單位。活動物包括活生食用動物和並非供人食用的動物。統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。

註 2： 從內地陸路進口的活動物包括約 150 萬隻活豬和約 150 萬隻活雞苗 (食安中心不把活雞苗視為活生食用動物)。從泰國空運進口的活動物包括約 400 萬隻活田雞。

註 3： 其他包括水等從內地進口的食物 (即東江水)，以及透過手提和郵寄方式進口的食物 (例如酒)。水是以幣值為計算單位。

註 4： 貨值是指所有進口食物的價值。

1.19 ***農場和食品加工廠的巡查*** 食安中心除於邊境管制食物進口外，也定期審核為香港供應食物的農場和食品加工廠。食安中心表示，該中心會到訪內地和其他地方的農場。舉例來說，食安中心與出口經濟體系就食物進口管制指引達成協議前會前往探訪，以及在發生與進口食物有關的食物事故後到訪相關農場，作為調查工作的一部分，以便恢復進口。根據食安中心 2017 年年報，該中心的獸醫員工曾到訪出口食物到香港的註冊農場，以了解這些農場的畜牧方法。2017 年，食安中心巡查了內地共 44 個註冊和備案農場，以及 36 間食品加工廠，其中包括飼養雞、鴨、鴿、豬、牛、羊、鱔和淡水魚的農場 (註 5)。

1.20 ***食物商的登記和巡查*** 政府於 2011 年推行食物商登記制度，旨在追查食物來源和確定有關食物在本港的分銷範圍，以便回收食物和向業界及消費者發放更多適時資訊。登記制度規定食物進口商和食物分銷商必須向食安中心登記，並備存記錄以追查食物來源。登記制度的詳情載於第 4 部分。

食物安全專家委員會

1.21 2006 年 9 月，食安中心成立食物安全專家委員會 (專家委員會 —— 註 6)，商議有關主要食物安全管制措施的事宜，並負責就下列事宜向食物環境衞生署署長提供意見：

(a) 現行和新的食物安全運作策略及保障公眾健康的措施；

(b) 因應國際常規、趨勢和發展而制訂有關食物安全和成分的標準／指引，以及其在香港的適用情況；

(c) 推廣食物安全的風險傳達策略，以及如何有效推行相關的風險傳達和公眾教育計劃；及

(d) 食安中心策劃的研究新方向。

註 5： 農場的巡查並不包括在本審計報告書內。

註 6： 專家委員會由學者、專業人士、食物專家、食物業人士、消費者組織成員及其他專家組成。現屆委員名單包括 1 名主席、1 名副主席、12 名本地委員、4 名來自內地和海外的專家，以及 3 名當然委員 (食物及衞生局、漁農自然護理署和衞生署的代表)。專家委員會的主席、副主席及委員由食物及衞生局局長委任，任期兩年。食安中心為專家委員會提供秘書處支援服務。

食物及環境衞生諮詢委員會

1.22　2000 年 4 月，當局於食物及衞生局 (食衞局) 轄下成立食物及環境衞生諮詢委員會 (註 7)，負責監督政府在食物安全和環境衞生方面的工作，並就這些工作提供意見。委員會的職責範圍如下：

(a) 審議有關食物安全、環境衞生和禽畜公共衞生的政策，就該等政策向食物及衞生局局長提供意見，以及監察有關政策的實施情況；

(b) 向食物及衞生局局長就規管農場、食物業處所、食物危害因素和食物成分等事宜提供意見；

(c) 收悉有關處理重大食物和農場事故的報告；及

(d) 就社區教育和宣傳計劃向食物及衞生局局長提供意見，以促進市民對食物安全的認識和提高市民對保持環境衞生的責任感。

審查工作

1.23　審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作 (見第 1.8 段)。審查結果載於兩份獨立的審計署署長報告書，包括：

(a) “食物安全中心：食物的進口管制”(本審計報告書的主題)。鑑於 2017 年本港供人食用的食物逾 90% 是進口食物 (見第 1.2 段)，以及食安中心每年在食物進口管制方面的開支佔其每年總開支逾 50% (見第 1.9 段圖一)，這報告書遂就進口管制事宜予以檢討；及

(b) “食物安全中心：食物安全的管理”(《審計署署長第七十一號報告書》第 1 章)。該報告書檢討有關食物風險評估、食物監察計劃、處理食物事故和投訴，以及向公眾傳達食物安全風險資訊的事宜 (見第 1.8(a)、(b)(ii) 及 (c) 段——註 8)。

註 7：諮詢委員會由學者、專業人士和食物專家組成。委員名單包括 1 名主席、16 名非官方委員 (由行政長官委任，任期兩年) 和 4 名當然委員 (分別是食物及衞生局常任秘書長 (食物)、漁農自然護理署署長、食物環境衞生署署長和衞生署署長)。

註 8：這次審查工作並無涵蓋營養資料標籤制度 (見第 1.8(b)(ii) 段)。審計署曾在 2011 年審查食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤 (《審計署署長第五十七號報告書》第 3 及 4 章)。

1.24　在本審計報告書中，審查工作集中於以下範疇：

(a)　空運、陸路和海運進口食物的管制 (第 2 部分)；

(b)　活生食用動物和活水產的管制 (第 3 部分)；

(c)　食物商的登記和巡查 (第 4 部分)；及

(d)　與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向 (第 5 部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出了多項建議。

鳴謝

1.25　在審查期間，食安中心人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。此外，審計署在審查期間曾就進口食物的邊境管制事宜徵詢海關意見，對海關所提供的協助，謹此致謝，並感謝漁農自然護理署 (漁護署)、統計處、律政司和工業貿易署，就本審計報告書的有關部分提供寶貴意見。

第 2 部分：空運、陸路和海運進口食物的管制

2.1　本部分按不同交通模式，即空運、陸路和海運，探討進口食物的管制工作。

背景

2.2　為確保進口食物安全，食安中心會按既定程序管制經空運、陸路和海運進口的食物。一般而言，各海陸空口岸食品管制辦事處的食安中心人員 (即衞生督察在工人協助 (例如執行體力勞動工作) 下) 就食安中心所挑選的進口食物批次：

(a) 檢查批次的進口文件；

(b) 以抽樣形式對有關批次進行即場實物檢查，藉以確定食物有否實質變壞 (例如發臭、發霉和外溢)，以致有關食物不適宜供人食用；

(c) 按食物監察計劃 (見第 1.8(b)(ii) 段) 抽取食物樣本 (註 9)，以進行化驗；

(d) 進行輻射測試 (例如就日本進口食物)；及

(e) 把有關批次的資料輸入食物進口管制系統 (註 10)。

在妥善完成上述程序後 (註 11)，有關批次便會獲放行。關於管制程序及相關審查結果的進一步詳情，載於：

(a) 第 2A 部分 —— 空運進口食物的管制 (第 2.3 至 2.27 段)；

(b) 第 2B 部分 —— 陸路進口食物的管制 (第 2.28 至 2.66 段)；及

(c) 第 2C 部分 —— 海運進口食物的管制 (第 2.67 至 2.109 段)。

註 9：*根據《公眾衞生及市政條例》，食安中心可在各進口地點抽取食物樣本進行各項化驗。食安中心會按市價計算樣本的價值發還給進口商。由於食物的市價難以在進口地點評定，食安中心人員抽取樣本時會發給進口商一份通知，列明所抽取樣本的品目和數量。進口商其後可憑這份通知和有關樣本的發票，向食安中心索還被抽去樣本的市值。*

註 10：*這個電腦系統是用來儲存經食安中心檢查的食物批次的資料，包括食物的種類和數量、進口商和出口商的名稱、衞生證明書編號和進口許可證編號。*

註 11：*食安中心如認為食物不適宜供人食用，即使樣本化驗工作未有結果，仍可扣留有關食物批次。至於恆常監察，食安中心會在等候食物樣本化驗結果期間放行食物批次 (見第 2.2(c) 段)。*

第 2A 部分：空運進口食物的管制

2.3　本部分探討空運進口食物的管制工作，集中檢視下列事宜：

(a)　進口食物和進口文件的監察 (第 2.10 至 2.14 段)；

(b)　食物批次的檢查 (第 2.15 至 2.17 段)；及

(c)　監察食物輻射 (第 2.18 至 2.27 段)。

背景

2.4　在空運批次運抵機場之前，空運商透過海關空運貨物清關系統向海關提交進口貨物的電子資料，以便辦理清關工作。海關人員會根據空運商提供的貨物資料，為每批空運進口貨物編配清關代碼。該代碼為進口商指明須前往辦理清關的政府部門。如空運進口的食物批次所獲編配的特定代碼屬於食安中心，進口商須向食安中心申請許可，以便獲放行從飛機卸下並置於機場 3 座貨運大樓 (即亞洲空運中心、國泰航空貨運站和香港空運貨站) 的貨物。

2.5　表四顯示 2017 年在 3 座貨運大樓卸下的空運進口食物批次數目。

表四

於機場 3 座貨運大樓卸下的空運進口食物批次數目
(2017 年)

	於貨運大樓卸下的空運進口食物		
	亞洲空運中心	國泰航空貨運站	香港空運貨站
批次數目	46 716	89 879	82 370

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

2.6　食安中心於 3 座貨運大樓各設一個機場食物檢驗辦事處，以管制經海關轉介的食物批次。進口商須於卸下食物批次的貨運大樓向機場食物檢驗辦事處提供進口文件，以通過食安中心的清關及放行有關食物批次。一般情況下，進口文件包括空運提單、裝箱單、發票和提貨單 (註 12)，以及載於第 1.11(a) 段高風險類別食物所需的衞生證明書正本和進口許可證及／或進口准許。

2.7　食安中心表示，機場食物檢驗辦事處的食安中心人員 (即衞生督察在工人協助 (例如執行體力勞動工作) 下) 會：

(a) 檢查所有由海關轉介的食物批次的進口文件；

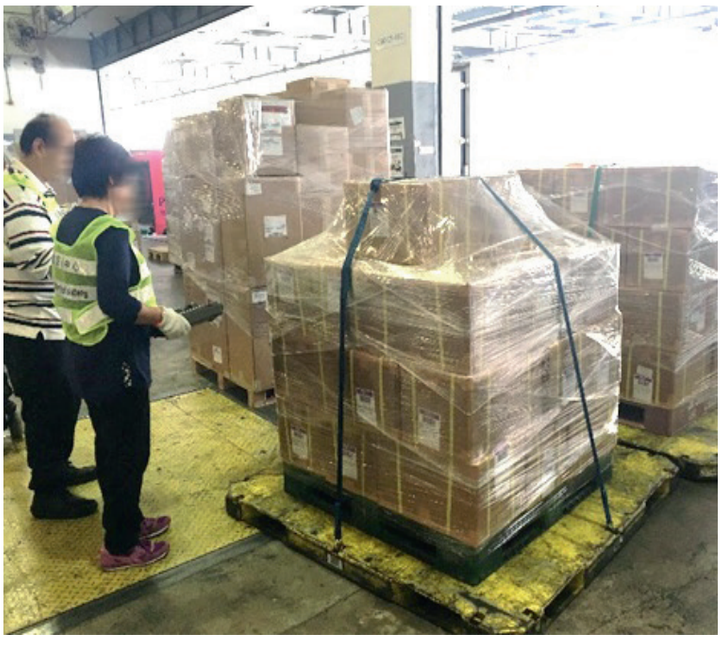
(b) 按以下方式對食物批次進行即場檢查：

(i) 以抽樣形式 (即選取進口商每 5 個批次的首批) 對須領有進口准許才可進口的高風險類別食物進行實物檢查 (例如冰鮮肉類、冰鮮家禽及蛋類 — 見附錄 D) (見照片八)；及

註 12：*提貨單由機場貨運大樓營運商發出，並經政府有關當局 (例如海關和食安中心) 妥為蓋印。*

照片八

在國泰航空貨運站檢驗食物



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(ii) 對所有從日本進口的食物批次進行實物檢查 (見照片九)；及

照片九

檢驗從日本進口的水果批次



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(c) 在有需要時執行下列職務：

(i) 按食物監察計劃 (見第 1.8(b)(ii) 段) 收集食物樣本，進行食安中心風險管理組 (見附錄 A) 所決定的化驗。食安中心表示，在收集食物樣本進行化驗時，也會對食物樣本進行實物檢查；

(ii) 跟進食物事故和先前食物樣本化驗結果未如理想的個案；

(iii) 按“扣查及化驗”和“測試及放行”的安排 (註 13) 從批次收集食物樣本；及

(iv) 鑑定通過情報所得知的風險。

2.8 食安中心檢查每個食物批次需時約 5 至 15 分鐘。在確認收到有關放行批次的申請後 (見第 2.6 段)，食安中心人員會在機場食物檢驗辦事處把有關批次的資料輸入食物進口管制系統。倘查核進口文件和實物檢查順利完成，並收集了食物樣本以供化驗 (視何者適用而定)(見第 2.7 段)，食安中心人員會以其指定檢查印章在提貨單上蓋印，以放行該批次。對於進口食物批次領有進口准許並被抽選作檢查(見第2.7(b)(i)段)，食安中心人員會以人手記錄該檢查結果，然後交由高級衞生督察批註。

2.9 對於空運進口的食物批次，審計署審查了在 2018 年 1 月進口的 44 批高風險類別食物 (見附錄 D) 的進口文件，並隨同食安中心人員於 2018 年 5 月和 6 月在 3 個機場食物檢驗辦事處進行 20 次實物檢查。審計署發現，食安中心在空運食物進口管制方面有可予改善之處，詳情載於下文。

進口食物和進口文件的監察

在未有提交所需證明文件下簽發進口許可證

2.10 按食安中心的食物進口管制工作守則 (工作守則)，進口商提交證明文件 (即衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許) 後，可獲簽發進口許可證 (見附錄 D 註 1(b))。食安中心表示，簽發進口許可證的條件是，進口商須於邊境提交衞生證明書正本，其食物批次方獲放行。審計署審查了 2018 年 1 月 25 日至 31 日 (該月最後 7 天) 就空運進口食物簽發的所有進口許可證，發現就進口准許個案 (即進口許可證是根據所提交的進口准許予以簽發) 而言，在該段期間所簽發的 345 張進口許可證，全都是在有提交進口准許下簽發。不過，就非進口准許個案 (即進口許可證是根據衞生證明書正本或衞生證明書副本予以簽發) 而言，在該段期間所簽發的 138 張進口許可證中，有 134 張 (97%) 是在沒有提交任何所需證明文件下簽發。

註 13：*如須核准的進口食物領有由食安中心新認可的司法管轄區發出的衞生證明書，食安中心會抽取首 3 個進口批次的食物樣本進行化驗。食安中心只會在化驗結果經證實滿意後才會放行該 3 個批次 (即“扣查及化驗”)。食安中心也會從其後 3 個進口批次抽取食物樣本進行化驗，並會在得知化驗結果前放行該 3 個批次 (即“測試及放行”)。*

2.11　食安中心表示，航空貨運的運輸時間較短 (進口商因此有時候難以及時收到衞生證明書正本)，而衞生證明書有時候會與食物批次一同付運，而非事先提供予進口商；因此，為便利航空貿易起見，食安中心會在無須提交衞生證明書的情況下簽發進口許可證予非進口准許個案的空運進口食物。然而，食安中心有採取監察行動，包括：

(a) 所有經空運進口的食物批次均須在貨運大樓內清關，並在進口文件經機場食物檢驗辦事處檢查後才獲放行；

(b) 如申請進口許可證時未能附上衞生證明書，食安中心人員會核對進口許可證申請表的各項資料，確保食物批次是由食安中心認可的司法管轄區進口；及

(c) 於許可證蓋上“除非食環署已查看衞生證明書……，否則本許可證所涵蓋的食物批次不得獲准銷售及／或用作……”的條款，以供進口商遵從和供機場食物檢驗辦事處的食安中心人員檢查。

然而，審計署留意到，工作人員並非經常遵循上述程序 (見第 2.12 段)。

須檢視酌情權是否運用恰當

2.12　如第 2.10 段所述，食物批次只有在進口商提交衞生證明書正本後才獲放行。根據食安中心的資料，為方便業界，前線工作人員可在高級衞生督察審慎督導下靈活處理有關程序。進口商如未有提交衞生證明書正本，食安中心人員會檢查其過往記錄，評估食品的風險，就是否涉及任何情報資料和不合格的樣本記錄加以分析。此外，食安中心人員根據既定的風險為本方法及／或食物監察計劃的食物抽樣方案進行實物檢查 (視乎何者適用而定)。另外，有關批次須經高級衞生督察批註後才可獲放行。在審查 44 個食物批次 (見第 2.9 段) 時，審計署發現：

(a) ***食物批次在沒有即場提交衞生證明書正本的情況下獲放行***　在 3 個 (7%) 批次 (涉及從丹麥、德國和葡萄牙進口的冷藏雞肉和冷藏豬肉) 中，進口商在提交衞生證明書副本後便獲簽發進口許可證 (註 14)。不過，他們未能即場向機場食物檢驗辦事處提供衞生證明書正本，因此請求機場食物檢驗辦事處在沒有衞生證明書正本的情況下放行有關批次，並告知食安中心人員會於稍後，即在有關批次放行當日起計 7 天內提交證明書。在高級衞生督察同意下，有關批次

註 14： *另見第 2.100 段有關審計署對根據所提交的衞生證明書副本而獲簽發進口許可證一事的意見。*

在未有接受實物檢查的情況下獲放行，而進口商也在 7 天內提交了證明書。儘管如此，審計署認為，食安中心須檢視屬下人員在運用酌情權方面是否恰當，原因是根據食安中心的記錄，上述 3 個批次未經實物檢查便已放行；及

(b) ***在沒有即場提交出口申報正本和沒有食安中心簽發進口准許的情況下放行食物批次*** 上文 (a) 項所述的 3 個批次中，有 1 個是在沒有即場提交出口申報正本 (此進口文件適用於從某歐洲聯盟 (歐盟) 國家進口牛肉、豬肉和羊肉但在另一歐盟國家屠宰 —— 另見下文個案一的註) 和沒有食安中心簽發進口准許的情況下獲放行。詳情載於個案一。

個案一

一個進口批次在處理上有不足之處
(2018 年 1 月)

1. 食安中心表示，從某歐盟國家進口到香港的食物 (即牛肉、豬肉和羊肉) 如在另一歐盟國家屠宰，該等進口食物須附有由出口歐盟國家簽發的出口申報(註)。此外，進口商須在食物批次抵港前，取得食安中心的進口准許 (見附錄 D 註 1(c))。

2. 2017 年 12 月 6 日，食安中心向一名進口商 (該進口商並沒有提交任何證明文件 —— 見第 2.10 段) 發出進口許可證，該進口商擬輸入在西班牙屠宰但由葡萄牙出口的冷藏豬肉。簽發許可證的條件是，有關食物不得獲准在港銷售及／或用作配製食物，除非食安中心已查看並核准由葡萄牙當局簽發的出口申報。

3. 2018 年 1 月 8 日，上述批次抵港時，進口商提交了出口申報副本，並請求放行該食物批次。同時，進口商告知食安中心稍後會提交出口申報正本。在取得一名高級衞生督察的同意後，該批次獲放行。2018 年 1 月 10 日，進口商向食安中心提交出口申報正本。

4. 然而，審計署留意到：

(a) 進口商沒有就進口批次申請進口准許 (見上文第 1 段)，並且沒有證據顯示食安中心人員曾向進口商查問所欠缺的進口准許；及

(b) 根據食安中心的記錄，該批次未經實物檢查便獲放行。

註：食安中心表示，這是食安中心與歐盟達成的安排，有關安排自 2017 年 12 月 1 日起實施。食安中心信納這項安排可助其繼續有效地確保從任何歐盟國家進口的產品可供安全食用，並可便利貿易。根據安排，食安中心採用歐盟的雙重用途文件 (即出口申報／衞生證明書) 來取代與個別歐盟國家原先認可的衞生證明書，以便從合資格的歐盟國家輸入牛肉、豬肉和羊肉。

個案一 (續)

5. 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，本個案在新的歐盟出口規定於 2017 年 12 月 1 日實施後的過渡期內發生。食安中心人員認為負責發出進口許可證的有關組別已於本個案發出進口許可證前，查核須否取得進口准許。食安中心人員曾查核進口許可證 (見上文第 2 段)，但許可證並無述明進口商必須取得進口准許 (見第 1 段)。食安中心已向轄下人員簡介進口清關的正確程序和所需文件。食安中心也告知審計署，這是一宗個別個案，食安中心將會推行改善措施和加強培訓。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

審計署的建議

2.13 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **採取措施，確保盡可能在進口商遞交證明文件後才簽發進口許可證；**

(b) **檢討在放行食物批次前進口商沒有提交衞生證明書或出口申報正本，以及人員沒有進行實物檢查的情況下，食安中心人員予以酌情處理的做法是否恰當，並採取適當的補救措施 (例如採取措施確保在放行批次前已進行實物檢查，以及發出指引協助食安中心人員行使酌情權)；及**

(c) **確保為食安中心人員提供適當培訓，以處理涉及需要歐盟簽發出口申報的進口食物個案。**

政府的回應

2.14 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已提醒各人員，盡可能在進口商遞交證明文件 (例如衞生證明書副本或進口准許) 後才簽發進口許可證；

(b) 食安中心會繼續推行宣傳措施，告知業界在申請進口許可證時須提交證明文件；

(c) 已於 2018 年 10 月向前線人員發出新指引，指示須就沒有衞生證明書正本的食物批次進行實物檢查，並已為前線人員舉行簡介會；

(d) 食安中心已制定指引，指示高級衞生督察在進口商未能提交衞生證明書或出口申報正本時，如何行使酌情權放行食物批次。有關人員可在下列情況下行使酌情權：

(i) 進口商的過往記錄良好；

(ii) 有關食品沒有尚待處理的個案記錄 (例如不涉情報資料或沒有未完成樣本化驗的記錄)；

(iii) 該批次在進行實物檢查時狀況良好；及

(iv) 由高級衞生督察批准放行，並有適當的文件記錄；及

(e) 食安中心會加強前線人員的培訓。

食物批次的檢查

實物檢查工作的不足之處

2.15 審計署隨同食安中心人員進行了 20 次實物檢查 (見第 2.9 段)，觀察到：

(a) ***只檢查小量食物樣本*** 根據工作守則，就進口肉類和肉類製品而言，如實物檢查結果不合格，食安中心人員一般須檢查每個食物批次的 5% (按數量計算)。然而，工作守則沒有訂明每個實物檢查所須檢查的食物樣本 (肉類、肉類製品和其他食物) 數量 (註 15)。審計署留意到，在 20 次實物檢查中，食安中心人員每批只檢查 1 箱食物。在若干情況，1 箱食物佔 1 個批次總箱數的 30% 以上 (見表五批次編號 18 至 20)。但在其他情況，僅檢查 1 箱食物顯然並不足夠 (例如在食物總數為 831 箱時，同樣只檢查了 1 箱 —— 另見表五批次編號 1 至 6)；及

註 15：*唯一例外是冰鮮／冷藏肉類和家禽 (海運進口並儲存在凍房) 及蛋類的實物檢查。就該等食物而言，每個食物批次應抽選 5% 作實物檢查。*

表五

食安中心檢查的食物樣本
(2018 年 5 月和 6 月)

批次編號	涉及食物	紙箱總數 (a)	經檢查的紙箱數目 (b)	檢查的百分比 (c)=(b)/(a)x100%
1	冰鮮雞肉	831	1	0.1%
2	帶殼帶子	208	1	0.5%
3	象拔蚌和其他海鮮	127	1	0.8%
4	冰鮮牛肉	112	1	0.9%
5	池魚	112	1	0.9%
6	鰺魚	104	1	1.0%
7	瑞士卷蛋糕	40	1	2.5%
8	麵條及其他食物	39	1	2.6%
9	平目魚、蝦乾和番茄	26	1	3.8%
10	哈蜜瓜、其他海鮮和蔬菜	25	1	4.0%
11	池魚	23	1	4.3%
12	吞拿魚、蠔和冰鮮牛肉	17	1	5.9%
13	蠔、其他海鮮和蔬菜	15	1	6.7%
14	苦瓜	14	1	7.1%
15	枇杷和其他水果	13	1	7.7%
16	鯖魚、其他海鮮和蔬菜	10	1	10.0%
17	毛蟹	9	1	11.1%
18	油甘魚	3	1	33.3%
19	鯛魚、其他海鮮和蔬菜	3	1	33.3%
20	河蟹	2	1	50.0%

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

(b) ***並非隨機抽取食物樣本*** 根據工作守則，就檢查肉類及肉類製品而言，食安中心人員應以隨機方式抽取檢查單位，令每個貨物單位都有同等機會被抽取作檢查樣本。食安中心人員在審查其中 2 個批次 (見上文表五批次編號 1 及 4) 時，只檢查方便拿取的 1 箱食物 (置於該批貨物的上方)。

審計署的建議

2.16 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **制訂指引，訂明就空運進口食物批次進行實物檢查時須抽取的食物樣本數目；及**

(b) **採取措施，確保食安中心人員以隨機方式抽取食物樣本進行實物檢查 (例如把食安中心的“隨機抽樣機制”(見第 2.55(b) 段) 擴展至空運進口食物的檢查)。**

政府的回應

2.17 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心會擬備指引，訂明每次就空運進口食物進行實物檢查時須抽取的食物樣本數目；及

(b) 除現有工作守則外，食安中心會就機場所進行的實物檢查抽樣工作發出新指引。食安中心現正加強監督機場食物檢驗辦事處的前線運作情況。

監察食物輻射

2.18　在 2011 年 3 月發生福島核電廠事故後，日本政府宣布，事故中受放射性物質污染的食物，其污染程度達危害人體健康的水平。食物環境衞生署署長根據《公眾衞生及市政條例》賦予的權力作出食物安全命令，在 2011 年 3 月至 2018 年 7 月 23 日期間(註 16)，禁止輸入和在香港供應來自日本 5 個縣(即福島、茨城、栃木、群馬和千葉) 的若干食物 (例如水果、蔬菜和奶)。自發生福島事故後，食安中心已加強監察，並檢測日本進口食物的輻射水平。在 2018 年 6 月立法會食物安全及環境衞生事務委員會會議上，食衞局告知委員會，食安中心一直就各批日本進口食品進行輻射測試，使用手提測量計測量每批食物的輻射水平 (見第 2.19(a) 段)，並按照風險為本的準則，抽取食物樣本作輻射污染監察系統檢驗 (輻射污染檢驗 —— 見第 2.19(b) 段)。進口商須待食安中心完成對食品進行的輻射測試和所有有關批次的測試結果令人滿意後，食物批次方可獲放行推出市場發售。

2.19　食安中心表示，該中心除對所有從日本進口的食物批次進行實物檢查 (見第 2.7(b) 段) 外，還會進行以下輻射測試：

(a) 食安中心人員從每個批次抽取食物樣本，使用手提測量計檢測該食物的放射性物質水平 (見照片十)。根據工作守則，檢測水平為每小時 0.4 微希沃特。如樣本超出檢測水平，食安中心人員需再行抽取樣本進行輻射污染檢驗 (見下文 (b) 項)；及

註 16：*由 2018 年 7 月 24 日起，來自日本四個縣 (即茨城、栃木、千葉和群馬) 的蔬菜、水果、奶、奶類飲品和奶粉，如附有由日本政府主管機關發出的輻射證明書和出口商證明書，可准予進口香港。*

照片十

使用手提測量計
檢測食物的放射性物質水平



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(b) 根據食安中心就日本食物所訂的輻射抽樣方案，食安中心人員會從被選取的食物批次中，抽取食物樣本進行輻射污染檢驗 (見照片十一和十二)。以冰鮮豬肉為例，首先在每 5 個批次選取其中 2 個 (註17)，然後該 2 個食物批次中，各抽取一個食物樣本接受輻射污染檢驗。根據工作守則，檢測水平為 15 貝可／公斤 (註 18)(即每單位重量 (以 1 公斤為單位) 所含的放射性核素濃度 (以貝可為單

註 17： *由 2018 年 7 月 24 日起，食安中心解除對從日本 4 個縣 (即茨城、栃木、千葉和群馬) 進口的食物的禁令。有關措施放寬後，食安中心於 2018 年 8 月初修訂選取樣本作輻射污染檢驗的基準。以冰鮮豬肉為例，現在是從每 5 個批次中選取其中 2 批 (之前是每 5 個批次選取 3 批)。食安中心就不同種類的日本食物訂定不同的輻射污染檢驗基準。*

註 18： *食安中心表示，儘管食安中心訂定嚴格的檢測水平，但採用的標準為食品法典委員會 (見第 1.8 段註 3) 用以檢測食品輻射水平的標準，屬於國際標準。有關放射性核素包括碘 -131（100 貝可／公斤）、銫 -134 和銫 -137（1 000 貝可／公斤）等。這些放射性核素與健康風險的關係最為密切。食安中心在 2018 年 10 月底告知審計署，基於科學上的考慮，由 2017 年 12 月 8 日起不再要求日本進口食物須在輻射證明書上註明已進行碘 -131 檢測。*

位))。如機場食物檢驗辦事處發現食物樣本超出檢測水平，食安中心人員須收集另一樣本，並送交政府化驗所作確定測試，確保食物可供人安全食用。

照片十一

準備食物作輻射污染檢驗



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

照片十二

進行輻射污染檢驗的輻射監測儀器



資料來源： *審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片*

附註： *把食物樣本放入塑膠容器後，把容器置於輻射監測儀器內作輻射污染檢驗。該儀器連接電腦以錄取輻射讀數 (詳情見第 2.23 及 2.24 段)。*

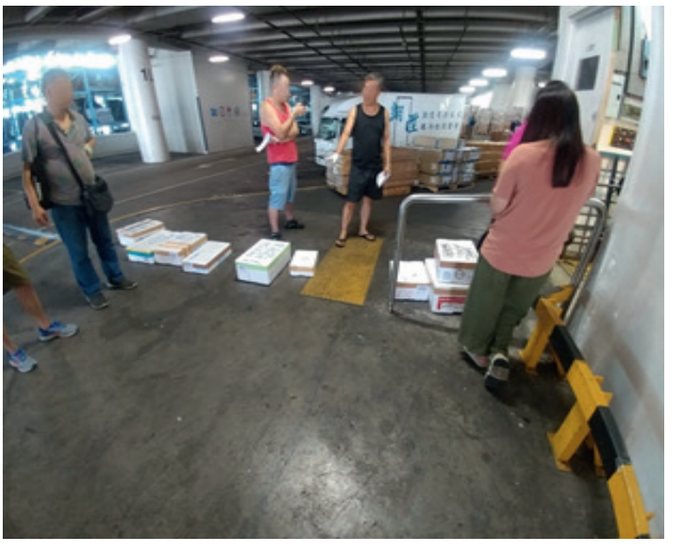
2.20 在 20 次隨行檢查 (見第 2.9 段) 中，有 18 次與日本進口食物有關。根據第 2.19 段所述的抽查準則，食安中心在該 18 次檢查中使用手提測量計對食物樣本的進行輻射測試，並在其中 12 次，對食物樣本進行輻射污染檢驗。審計署發現，在進行輻射污染檢驗方面有可予改善之處，詳情載於下文。

食物樣本由進口商預先選定

2.21　上述 12 次檢查 (見第 2.20 段) 中，有 6 次是在國泰航空貨運站的機場食物檢驗辦事處進行。審計署發現，該處的食安中心人員每次均從食物批次自行抽取樣本，以進行輻射污染檢驗。不過，另外 6 次在香港空運貨站機場食物檢驗辦事處進行的檢查，5 次所抽取作輻射污染檢驗的食物樣本，均由進口商預先選定，只有 1 次例外。審計署留意到，進口商在香港空運貨站輪候遞交進口文件，以待食安中心放行其食物批次 (見第 2.6 段) 時，也同時把一盒食物排列於機場食物檢驗辦事處外 (見照片十三)。審計署觀察到，倘該盒食物被機場食物檢驗辦事處選取作輻射污染檢驗，進口商便會把該盒食物交予辦事處以進行該檢驗。

照片十三

進口商在香港空運貨站預先選定食物樣本作輻射污染檢驗



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

2.22　在回應審計署在 2018 年 5 月的查詢時，香港空運貨站機場食物檢驗辦事處的食安中心人員告知審計署，雖然食物樣本是由進口商預先選定，但食安中心保留權利，可從有關批次選取其他樣本，代替預先選定的樣本。不過，在上述 5 次檢查中，食安中心人員都沒有選取其他樣本代替預先選定的樣本。

須理順進行輻射污染檢驗的做法

2.23　從日本進口的食物是經空運或海運進港。根據工作守則，有關人員進行輻射污染檢驗時，應從該批接受檢驗的食物批次中隨意抽取約 1 公斤的食物樣本，然後把樣本放入名為瑪勒杯 (見照片十四) 的塑膠容器內，再把該容器置於輻射監測儀器內進行輻射污染檢驗。

2.24　工作守則並無訂明進行輻射污染檢驗的其他程序。不過，根據食安中心食物化驗組 (見附錄 A)(該組負責就日本海運進口食物進行輻射污染檢驗) 的做法，輻射污染檢驗過程如下：

(a) 清洗選取作輻射污染檢驗的食物樣本，並只包含可食用部分。照片十四顯示該組用以去除非食用部分的工具。這個做法是按照國際原子能機構 (註 19) 發出的“量度食物和環境中的放射性核素含量”指南進行。根據指南，某些食物 (例如魚) 在攝氏 150 度下加熱 1 小時後，便可輕易去骨。此外，樣本質量必須是去骨後的真正物料質量；及

註 19：*國際原子能機構是國際核領域合作中心，與其成員國 (包括中國) 及全球各方伙伴合作，推廣如何安全、穩妥及和平使用核技術。*

照片十四

去除食物非食用部分的工具



資料來源：審計署於 2018 年 6 月拍攝的照片

(b) 把僅含可食用部分的食物樣本放進瑪勒杯，並量度重量，確保樣本約重 1 公斤 (見照片十五)(註 20)。把瑪勒杯置於已接駁電腦的輻射監測儀器內，並在電腦輸入重量為 1 公斤。輻射監測儀器會接着進行輻射污染檢驗。

註 20： *食物樣本的重量不包含瑪勒杯的重量，電子秤已設定扣除瑪勒杯的重量。*

照片十五

把食物樣本放進瑪勒杯
並量度重量



資料來源：審計署於 2018 年 6 月拍攝的照片

2.25　審計署曾隨同食安中心人員進行 12 次檢查，包括分別在國泰航空貨運站和香港空運貨站各進行 6 次輻射污染檢驗。審計署觀察到：

(a) ***在進行輻射污染檢驗前並無適當地量度食物樣本的重量***　在 12 次輻射污染檢驗中，食安中心人員只在貨運大樓向進口商收取食物樣本時為樣本量度重量。樣本的重量由 1.04 公斤至 3.37 公斤不等。他們沒有在去除非食用部分後再量度樣本的重量，便在上述所有檢查中，在輻射監測儀器接駁的電腦輸入重量為 1 公斤並進行輻射污染檢驗。個案二便是一例；

個案二

沒有妥善為食物樣本量度重量

1. 一名食安中心人員：

   (a) 向一名進口商收取一個帶子樣本作輻射污染檢驗；

   (b) 為帶子 (連殼) 量度重量，重量為 3.367 公斤 (見照片十六)；

   (c) 為帶子除殼，把可食用部分放進瑪勒杯 (見照片十七)；及

   (d) 沒有再為帶子量度重量，但在輻射監測儀器接駁的電腦輸入重量為 1 公斤。

照片十六

量度帶子連殼樣本的重量



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

個案二 (續)

照片十七

帶子樣本除殼後放進瑪勒杯



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

2. 輻射污染檢驗結果為 8.56 貝可／公斤、4.75 貝可／公斤和 0 貝可／公斤 (每個輻射污染檢驗檢測 3 種不同類別的輻射，並會為各類別錄取一個結果)，低於 15 貝可／公斤的檢測水平 (見第 2.19(b) 段)。

3. 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，輻射監測儀器所用的瑪勒杯是個標準容量的容器。裝滿一個杯的重量，大約就是 1 公斤。機場食物檢驗辦事處人員憑經驗知道，把已去除非食用部分的濕類食物裝滿一個瑪勒杯，其重量會是 1 公斤或以上。

審計署的意見

4. 儘管這宗個案的輻射污染檢驗結果低於 15 貝可／公斤，而食安中心人員已把食物裝滿瑪勒杯，但仍難以斷定檢驗令人滿意，因為不能肯定去殼帶子放進瑪勒杯作輻射污染檢驗時的實際重量約為 1 公斤。食安中心人員應再量度帶子的重量，確保其重量約為 1 公斤。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

(b) ***把未去除非食用部分的食物樣本作輻射污染檢驗*** 在 12 個輻射污染檢驗中，食安中心人員曾在其中 7 個 (58%) 把非食用部分 (例如象拔蚌外殼) 放進瑪勒杯內進行輻射污染檢驗 (例子見照片十八及十九)；

照片十八

瑪勒杯內連碎殼的象拔蚌



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

照片十九

瑪勒杯內帶骨的魚肉



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，食安中心人員已盡力去除所有非食用部分，但在機場食物檢驗辦事處的環境去除所有非食用部分並不可行。考慮到食品法典委員會的標準 (見第 2.19(b) 段註 18) 和實際操作上的問題後，小量的非食用部分實在影響甚微。輻射污染檢驗所採用的檢測水平為 15 貝可／公斤，低於食品法典委員會的標準。審計署知悉食安中心的解釋，但認為機場食物檢驗辦事處的食安中心人員須盡可能去除食物樣本的非食用部分 (見第 2.24(a) 段)(例子見第 2.25(b) 段照片十八)；

(c) ***提前放行食物批次*** 所有日本食物批次均須接受手提測量計的輻射測試，而部分樣本會被抽取作輻射污染檢驗 (見第 2.19 段)。食安中心表示，對於同時須接受手提測量計測試和輻射污染檢驗的食物批次，機場食物檢驗辦事處會在手提測量計的測試取得滿意結果後放行該食物批次，而無須等待輻射污染檢驗的結果 (例如審計署隨同食安中心人員進行輻射污染檢驗時，一輛載有食物批次的車輛獲准離開貨運大樓，而該個輻射污染檢驗在該批次獲放行後才進行)。至於由日本從海運進口的食物，處理手法則與機場食物檢驗辦事處的做法不同，這些批次只可在輻射污染檢驗取得滿意結果後才獲放行。食安中心於 2018 年 9 月底再告知審計署，由於來自日

本的食物大多數屬容易腐壞的食物，而且大量是經空運進口，為便利業界，如手提測量計的輻射測試顯示令人滿意的結果後，來自日本的食物批次便會獲放行；及

(d) ***由不同職系人員負責進行輻射污染檢驗*** 空運和海運進口的食物批次均由衞生督察作實物檢查。然而，空運進口食物的輻射污染檢驗是由位於 3 座貨運大樓的機場食物檢驗辦事處的衞生督察進行。至於海運進口食物，有關人員從進口商收取食物樣本後，會把樣本送到食安中心的食物化驗組 (見第 2.24 段)，由明顯較擅於處理科研事宜 (例如輻射測試) 的該組人員進行輻射污染檢驗。這些人員包括化驗所技師和化驗所技術員等。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，儘管是由不同職系人員進行輻射污染檢驗，但食物化驗組與機場食物檢驗辦事處所使用的方法和檢測儀器是相同的，而食物化驗組與機場食物檢驗辦事處的人員均有能力進行輻射污染檢驗。食安中心有為機場食物檢驗辦事處的衞生督察提供在職培訓，而機場食物檢驗辦事處也備存《輻射污染監察系統使用手冊》。新調派到機場食物檢驗辦事處工作的衞生督察會由富經驗的衞生督察教導如何進行輻射污染檢驗。儘管如此，食安中心認為，為機場食物檢驗辦事處的衞生督察舉辦複修課程會有裨益。

審計署的建議

2.26 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **採取措施，確保收取作輻射污染檢驗的食物樣本是由機場食物檢驗辦事處的食安中心人員自行選取；**

(b) **提醒機場食物檢驗辦事處的食安中心人員須為選取作輻射污染檢驗的食物樣本妥為量度重量，確保食物樣本如工作守則所規定約重 1 公斤；**

(c) **提醒機場食物檢驗辦事處的食安中心人員在進行輻射污染檢驗時盡可能去除食物樣本的非食用部分；及**

(d) **為機場食物檢驗辦事處的食安中心人員舉辦輻射污染檢驗複修課程。**

政府的回應

2.27　食物環境衞生署署長同意審計署第 2.26(b) 至 (d) 段的建議，並表示對於第 2.26(a) 段所載的審計署建議，食環署會採取認真的跟進行動，推行改善措施和加強督導檢查，確保有關人員完全依循有關指引行事。

第 2B 部分：陸路進口食物的管制

2.28　本部分探討陸路進口食物的管制工作，集中檢視下列事宜：

(a)　進口食物的監察 (第 2.37 至 2.45 段)；

(b)　進口文件記錄 (第 2.46 至 2.53 段)；

(c)　食物批次的檢查 (第 2.54 至 2.57 段)；

(d)　運載冰鮮食物車輛的規定 (第 2.58 至 2.63 段)；及

(e)　收集食物樣本進行化驗 (第 2.64 至 2.66 段)。

背景

2.29　食安中心在文錦渡、落馬洲、落馬洲支線、羅湖、沙頭角和深圳灣設立了 6 個食品管制辦事處，檢查由陸路進口的食物批次 (註 21) (另見第 1.16 段)。在該 6 個管制辦事處中，文錦渡食品管制辦事處負責處理的陸路進口食物數量最多 (註 22)，並且是唯一負責檢查從內地陸路進口的某些食物批次 (見第 2.30 段) 的管制辦事處。

2.30　為加強管制內地進口食物的安全，根據香港特別行政區政府與內地在 1998 年達成的協議，從內地運載某些食物的車輛須經由文錦渡邊境管制站 (文錦渡管制站) 進入香港。該等食物包括肉類、家禽、蛋類和蔬菜 (註 23)。

註 21：*據食安中心表示，只有文錦渡和落馬洲負責處理須受進口管制的進口食物批次，並設有用作檢查食物批次的平台。設於其餘 4 個陸路口岸的食品管制辦事處，主要負責處理不時由海關轉介的懷疑違例個案，涉及個別旅客非法攜帶受規管食物入境。*

註 22：*2017 年，在約 26 000 個陸路進口食物批次中，文錦渡食品管制辦事處處理了其中約 23 000 個批次，即約 90%。*

註 23：*此外，內地只批准牲畜、活家禽和活水產經陸路通過文錦渡管制站進入香港。本部分涵蓋牲畜、活家禽和活水產 (涵蓋於第 3 部分) 以外的食物。*

2.31 海關表示：

(a) 其主要職責是遏止走私活動和防止法例所管制／禁止的物品非法進出口；

(b) 貨物進口香港前，會透過道路貨物資料系統 (註 24) 預先向海關遞交貨物資料。海關會根據所遞交的貨物資料，按風險管理模式抽選車輛進行清關。海關會檢查司機所提供的進境載貨清單，如有需要，也會對貨物進行實物檢查。如車上沒有未列入載貨清單的貨物或違禁品，海關便會放行車輛；及

(c) 在文錦渡管制站，海關亦會抽查運載蔬菜的車輛，以打擊走私活動。至於日常的聯合行動，食安中心人員會在海關入境貨物檢查大樓 (見照片二十) 抽選運載蔬菜的車輛，指示司機在完成清關工作後把車駛往文錦渡食品管制辦事處以作檢查。此外，食安中心會請海關協助堵截目標車輛，以轉介予食安中心人員採取進一步行動 (詳情見第 2.37 段)。

註 24： *道路貨物資料系統是為方便陸路付運貨物清關而設的電子預報貨物資料系統。付運人或貨運代理公司在貨車運載付運貨物進入或離開香港至少 30 分鐘前 (或最多 14 天前)，須透過道路貨物資料系統向海關提交指定的貨物資料。*

照片二十

位於文錦渡管制站的海關入境貨物檢查大樓
與食安中心文錦渡食品管制辦事處



資料來源：審計署於 2018 年 8 月拍攝的照片

2.32 食安中心表示：

(a) 中心會檢查進入文錦渡食品管制辦事處的車輛所運載的蔬菜批次；

(b) 基於冰鮮豬肉、冰鮮家禽、冰鮮違禁肉類、冷藏違禁肉類、冰鮮鴿(即野味)、蛋類和奶類等食物屬高風險類別食物 (見附錄 D)，簽發進口准許的一項條件是，運載這些食物批次的司機須自動把車輛駛往文錦渡食品管制辦事處，讓食安中心檢查有關批次；及

(c) 為取得食安中心的食物安全保證，部分進口商 (例如供應食物給漢堡包公司的一個進口商) 有時會自行要求司機把運載 (b) 項以外食物批次的車輛駛至文錦渡食品管制辦事處，讓食安中心檢查有關批次。

2.33 經文錦渡進口的食物，食安中心要求每個食物批次應附有下列文件 (如適用)：

(a) ***食物入口申報表*** 食安中心要求進口商或司機在申報表填報進口商及出口商的詳細資料 (例如電話號碼、名稱和地址)，以及進口

食物批次的詳細資料 (例如抵港日期，食物的名稱和數量)。填報申報表屬自願性質，並非法定要求；

(b) ***衞生證明書正本*** 進口食物應附有衞生證明書 (見附錄 D)；及

(c) ***進口許可證及／或進口准許*** 進口食物應附有進口許可證及／或進口准許 (見附錄 D)。

2.34 食安中心表示，所有進入文錦渡食品管制辦事處的車輛須經食安中心人員 (即衞生督察在工人協助下) 檢查。車輛抵達後，食安中心人員會：

(a) 檢查進口文件 (見第 2.33 段)；

(b) 即場對食物進行實物檢查 (見第 2.2(b) 段)；

(c) 檢查運載食物車輛的狀況；及

(d) 按食物監察計劃收集食物樣本，以進行食安中心風險管理組 (見附錄 A) 所建議的化驗。

食安中心的檢查工作每次需時約 5 至 10 分鐘。

2.35 檢查和放行運載食物批次的車輛後，食安中心人員會把批次的資料輸入食物進口管制系統 (見第 2.2(e) 段註 10)。

2.36 審計署審查了食安中心對經文錦渡進口的食物的管制工作，其間，審計署：

(a) 審查了 28 個在 2018 年 1 月運抵文錦渡的高風險類別食物批次 (見附錄 D) 的進口文件；及

(b) 在 2018 年 4 月隨同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處進行 18 次實物檢查 (註 25)。

審計署發現，食安中心對陸路進口食物的管制工作有可予改善之處，詳情載於下文。

註 25： *審計署的審查範圍不包括水果和蔬菜，因為按食安中心的分類，該等食物不屬於高風險類別食物。*

進口食物的監察

須加強進口食物的監察

2.37　為檢查由車輛運載的蔬菜批次 (見第 2.30 及 2.32(a) 段)，食安中心與海關就下列安排達成協議：

(a) 海關每天按風險管理模式抽選經文錦渡管制站運載蔬菜批次來港的車輛，以打擊走私活動。駐於海關入境貨物檢查大樓的食安中心人員會在清關工作完成後，從海關所抽選的車輛揀選其中 15 輛，要求有關司機把車駛進文錦渡食品管制辦事處；及

(b) 食安中心每天識別 3 部運載蔬菜批次的車輛，並要求海關把有關司機交由食安中心人員跟進。所識別的 3 輛車都曾多次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查，又或所運載蔬菜批次曾被抽樣進行化驗 (見第 2.34(d) 段) 但其化驗結果不合格。食安中心從道路貨物資料系統取得食物批次的資料，並把這些資料與食安中心的檢查記錄作比較，以識別該等車輛。海關則根據與食安中心協定的關鍵字，查閱道路貨物資料系統的記錄，繼而把所識別的記錄透過電子方式自動轉送至食物進口管制系統。

2.38　此外，由 2014 年 9 月起，食安中心與香港警務處採取聯合行動，指示運載蔬菜批次並曾逃避食安中心檢查的車輛的司機把車輛駛進文錦渡食品管制辦事處，供食安中心檢查。現時每個月會有兩個晚上進行聯合行動，每次歷時 1 小時。

2.39　如第 2.32(b) 段所述，簽發進口准許的一項條件是，運載某些食物批次的司機須把車輛駛往文錦渡食品管制辦事處，讓食安中心檢查有關批次。審計署選取了 2018 年 1 月至 4 月期間道路貨物資料系統記錄與食安中心有關運載冰鮮鴿、冰鮮豬肉和冰鮮家禽車輛的檢查記錄進行比較，發現在該期間運載該等批次的 59 輛車中：

(a) 有 9 輛 (15%) 至少一次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查；及

(b) 有 2 輛 (3%) 從未駛進文錦渡食品管制辦事處，供食安中心檢查有關批次。

2.40　2018 年 5 月底，審計署與食安中心討論關於車輛在文錦渡逃避接受食安中心檢查的問題。食安中心在 2018 年 6 月中採取行動，識別逃避文錦渡食品管制辦事處檢查的車輛，並在需要時採取跟進行動 (註 26)。截至 2018 年 9 月，跟進行動仍在進行。

2.41　在 2018 年 8 月 27 日早上 (由上午 7 時至中午 12 時)，審計署觀察經文錦渡管制站運送貨物進港的車輛，發現約有 200 輛車駛經文錦渡管制站：

(a) 其中 24 輛運載食物批次 (包括 11 批蛋類、3 批奶類、8 批冰鮮家禽和冰鮮鴿，以及 2 批冰鮮豬肉)，須進入文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查 (見第 2.32(b) 段)；及

(b) 這 24 輛車的其中 4 輛 (運載蛋類批次) 逃避了前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查。照片二十一至二十四顯示其中一輛。

註 26：*行動只限於附有進口准許的進口批次 (另見第 2.95(b) 段)。*

照片二十一至二十四

在文錦渡逃避檢查的車輛
(2018 年 8 月 27 日)

照片二十一



照片二十二



照片二十三



照片二十四



資料來源：審計署於 2018 年 8 月拍攝的照片

2.42　食安中心於 2018 年 9 月底和 10 月初告知審計署，中心正調查第 2.39 和 2.41(b) 段所述的相關車輛。食安中心進一步表示：

(a) 在 2018 年 1 月至 4 月期間，曾至少 1 次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查的 9 輛車中 (見第 2.39(a) 段)，其中 7 輛確曾駛進文錦渡食品管制辦事處。由於檢查記錄所輸入的車輛登記號碼有誤，因此該 7 輛車並無顯示在食安中心的檢查記錄內；及

(b) 2018 年 8 月 27 日，逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查的 4 輛運載蛋類批次的車輛 (見第 2.41(b) 段)，食安中心現正調查和跟進有關個案。

2.43　審計署留意到，食安中心已採取行動，識別哪些車輛曾逃避前往文錦渡食品管制辦事處。然而，審計署認為食安中心可採取進一步措施，處理車輛逃避食安中心檢查的問題。舉例來說，如第 2.37 和 2.38 段所示，食安中心與海關和香港警務處的聯合行動只限於蔬菜批次。為加強監察其他進口食物，食安中心可考慮作出與第 2.37 段相若的安排，例如在海關的入境貨物檢查大樓抽選一些運載蔬菜以外食物 (例如蛋類、家禽和肉類) 的車輛，並指示司機在清關後把選中的車輛駛進文錦渡食品管制辦事處接受檢查 (見第 2.37(a) 段)。食安中心也可識別運載蔬菜以外食物而經常逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查的車輛，並要求海關把有關司機交由食安中心人員跟進，以便採取進一步行動 (見第 2.37(b) 段)。

審計署的建議

2.44　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應採取進一步措施，處理車輛逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查食物批次的問題。**

政府的回應

2.45　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食安中心已與有關方面商討改善措施。

進口文件記錄

在沒有進口許可證情況下進口的一個懷疑個案

2.46　在被審查的 28 個食物批次 (見第 2.36(a) 段) 中，審計署發現前線衞生督察無法確定 1 批冷藏牛肉餅是屬於“冷藏生肉”還是“冷藏加工肉類”，而該批食物就在沒有進口許可證的情況下，獲文錦渡食品管制辦事處放行 (見個案三)。

個案三

在沒有進口許可證情況下進口的冷藏牛肉餅

1. 2018 年 1 月 26 日，一批共 432 箱冷藏牛肉餅從內地經文錦渡進口。如附錄 D 所述，進口冷藏肉類須附有食環署根據《公共衞生及市政條例》下《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第 132AK 章) 發出的進口許可證 (註)。根據上述規例，“肉類” 指動物的 “新鮮” 或 “冷藏” 屠體、肉或其他可食用的部分，包括可食用的內臟及什臟，而該動物是衍生牛肉、羊肉、豬肉、小牛肉或羔羊肉兼且在屠宰前被畜養的。

2. 然而，審計署發現，進口商並無就進口是項食物批次申請進口許可證。審計署在 2018 年 5 月查詢時，食安中心人員曾確認，雖然該批次沒有進口許可證，但文錦渡食品管制辦事處仍予放行。食安中心的記錄沒有說明放行原因。

3. 2018 年 6 月 11 日，由於進口商沒有申請進口許可證，食安中心就可否對其採取法律行動尋求法律意見。食安中心致律政司信函中指出：

(a) 當值衞生督察檢查批次時因疏忽而沒有檢查進口許可證；及

(b) 食安中心曾在 2018 年 5 月 14 日發電郵要求進口商向食安中心提供進口許可證和其他文件，但進口商未能提供該許可證予食安中心。

4. 2018 年 7 月 21 日，律政司表示，根據有關證據，以及與衞生督察會面所得的資料，未能對進口商採取法律行動。

5. 食安中心在進行調查期間，於 2018 年 7 月 23 日向文錦渡食品管制辦事處的人員發出指引。根據指引：

(a) 所有全熟或經調味的肉類和家禽，都不受規例的管制；及

(b) 除非進口商能提供充分證據證明食物批次已經全熟／經調味／防腐加工，否則該批次應受規例規管。

個案三 (續)

審計署的意見

6. 食安中心須採取措施，確保食安中心前線人員在進行實物檢查時，嚴格遵守於 2018 年 7 月發出的新指引 (見第 5 段)，以及全面檢查進口食物批次是否附有適當的進口文件。

7. 正如第 5(a) 段所述，食安中心表示，所有全熟或經調味的肉類和家禽都不受規例的管制。審計署留意到，上述規例 (見第 1 段) 雖有就“新鮮”一詞下定義 (就野味、肉類或家禽而言，“新鮮”指“沒有經過防腐處理，或已藉着冷凍方式加以防腐的野味、肉類或家禽”)，但“冷藏”則不然。“冷藏”的肉類可包括冷藏的全熟肉類或經調味的肉類。因此，食安中心認為全熟或經調味的肉類不受規例的管制，似有不妥。2018 年 10 月底，律政司告知審計署，食環署不妨進一步尋求法律意見，以釐清肉類 (包括冷藏肉類 —— 見上文第 1 段) 在規例中的定義，從而確定規例的規管範疇。審計署認為食安中心須進一步向律政司尋求法律意見，以釐清有關問題，因這或對日後的進口食物管制造成影響。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

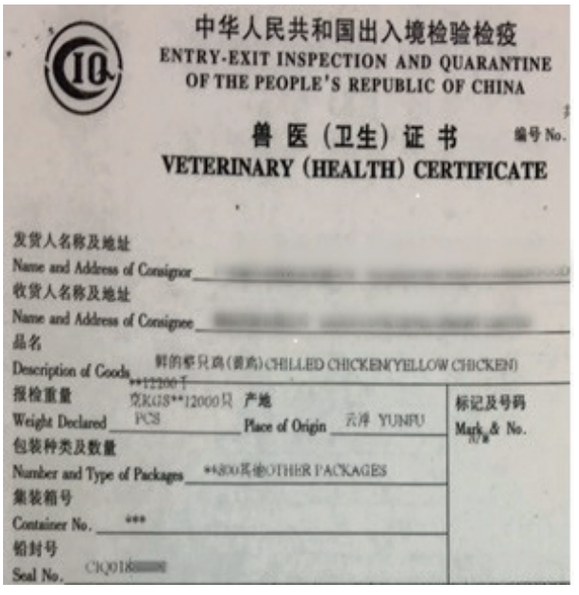
註： *根據《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》，食安中心可就進口野味、肉類、家禽、蛋類或違禁肉類施加任何條件 (例如須附進口許可證)。任何人如不遵守有關條件即屬犯法，一經定罪，最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。*

沒有正確完成進口程序而放行食物批次

2.47 根據本港與內地有關當局的行政安排 (見附錄 D 註 4)，當運載某些食物批次 (例如冰鮮肉類、冰鮮家禽或冷藏家禽) 時，內地一名獸醫會在衞生證明書正本上，核證有關肉類適宜供人食用，並在證明書標明鉛封號 (見照片二十五)。在運載該食物批次的車輛上，也會加上一個顯示相同號碼的保安鉛封 (見照片二十六)。當食物批次運抵文錦渡食品管制辦事處，除進行一般檢查程序 (見第 2.34 段) 外，食安中心人員還會就衞生證明書正本所示的鉛封號核對車輛保安鉛封上的號碼。這可確保車輛運載的食物與證明書所示的相符。

照片二十五

衞生證明書正本所示的鉛封號



中华人民共和国出入境检验检疫
ENTRY-EXIT INSPECTION AND QUARANTINE
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

兽医（卫生）证书 编号 No.
VETERINARY (HEALTH) CERTIFICATE

发货人名称及地址
Name and Address of Consignor
收货人名称及地址
Name and Address of Consignee
品名
Description of Goods 鲜的整只鸡(黄鸡) CHILLED CHICKEN(YELLOW CHICKEN)
报检重量 **12200千克KGS**12000只 产地
Weight Declared PCS Place of Origin 云浮 YUNFU
包装种类及数量
Number and Type of Packages **800其他OTHER PACKAGES
集装箱号
Container No. ***
铅封号
Seal No. CIQ018
标记及号码
Mark & No.

資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片
(審計署隱去部分資料)

照片二十六

車輛保安鉛封所示的鉛封號



資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

2.48　審計署審查了 15 批冰鮮豬肉、冰鮮家禽和冷藏家禽的進口文件 (見第 2.36(a) 段)，發現其中 2 批冷藏家禽的衞生證明書正本並無鉛封號。在沒有鉛封號的情況下，食安中心人員理應無法核對保安鉛封的編號，但有關批次仍獲文錦渡食品管制辦事處放行，審計署無法確定箇中原因。此外，並無證據顯示有關方面曾採取行動，調查為何該批次可在沒核對衞生證明書正本所示鉛封號的情況下獲准進口。

2.49　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，已與中華人民共和國海關總署 (中國海關總署)(見附錄 D 註 4) 查證 (在 2018 年 9 月底) 有關衞生證明書正本沒有鉛封號的原因。食安中心表示，由於運載該 2 個批次的車輛須在深圳換車 (批次由河南運抵深圳後先被卸下再轉載到其他車輛)，因此在衞生證明書標示鉛封號的安排並不適用於有關批次。雖然衞生證明書沒有鉛封號，但證明書由前國家質量監督檢驗檢疫總局 (國家質檢總局 —— 見附錄 D 註 4) 簽發，附有所需的保證。此外，食安中心人員在放行該批次前，已檢查進口許可證、內地艙單和入口申報表。為確保妥善執行進口管制，審計署認為，食安中心日後須

即場 (註 27) 與中國海關總署釐清任何有關衞生證明書的差異。為了提高透明度和對公眾負責，食安中心也須把處理差異情況中所採取的行動記錄在案。

進口文件出現差異

2.50　根據工作守則 (見第 2.10 段)，如進口文件出現差異，須儘快要求進口商釐清和糾正差異之處。在被審查的 28 個食物批次 (見第 2.36(a) 段) 中，審計署發現：

(a) 3 個批次 (11%) 的衞生證明書正本所示的出口商名稱與進口許可證所示的不同，但沒有就差異提供書面解釋；及

(b) 9 個批次 (32%) 的食物入口申報表所申報的總數 (以公斤計)，少於衞生證明書正本記錄的數量 (由 0.7% 至 69.5% 不等，平均為 33.7%)，但沒有就差異提供書面解釋。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，由於衞生證明書提及的數量不會全數輸出，因此實際進口數量少於衞生證明書所示的數量是可以接受的。司機／進口商會在食物入口申報表申報實際數量，供食安中心查核。

2.51　審計署亦在 2018 年 4 月進行的 18 次隨行檢查 (見第 2.36(b) 段) 中，其中 4 次 (22%) 發現衞生證明書正本所示的出口商名稱與進口許可證或食物入口申報表所示的不同，但沒有就差異提供書面解釋。食安中心人員在放行食物批次前，並無就差異之處進行查核。食安中心須確保進口文件之間的差異得到儘快釐清。

審計署的建議

2.52　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **採取措施，確保食安中心人員按照 2018 年 7 月發出的指引 (見第 2.46 段個案三第 5 段) 進行實物檢查；**

註 27：*文錦渡食品管制辦事處有 23 個可容納大型車輛的停車位，作檢查及扣留車輛之用。在有需要時 (例如無法提供衞生證明書正本或進口文件存在差異時，食安中心須與有關當局釐清差異)，可把車輛扣留在文錦渡食品管制辦事處。*

(b) **向律政司尋求法律意見，釐清“冷藏”一詞在《公眾衞生及市政條例》有關規例中的定義；**

(c) **採取措施，確保食安中心前線人員全面查核進口食物批次是否附有適當的進口文件；**

(d) **在切實可行範圍內儘快與中國海關總署釐清衞生證明書的差異之處，並書面記錄就差異情況中所採取的行動；及**

(e) **採取措施，確保進口文件之間的差異得到儘快釐清。**

政府的回應

2.53 食物環境衞生署署長整體上同意審計署所提出的建議，並表示：

(a) 食安中心已於 2018 年 7 月及 9 月主動就肉類、家禽、蛋類、奶類和冰凍甜點批次的檢查為前線人員提供建議和製備檢查清單；

(b) 已為前線人員進行簡報；

(c) 食安中心已加強監督工作，確保中心按照指引運作；及

(d) 食安中心已提醒前線人員，須在切實可行範圍內儘快與中國海關總署釐清各項差異之處，並把處理差異情況中所採取的行動記錄在案。

食物批次的檢查

2.54 如第 2.34(b) 段所述，食安中心人員會在文錦渡食品管制辦事處為食物批次進行實物檢查。根據工作守則，檢查工作包括：

(a) 目測食物有否被壓壞、腐爛、被蟲或鼠咬和被化學物污染的痕跡；及

(b) 檢查運輸環境，例如車輛載貨車箱的清潔程度、貨櫃內的貯存溫度，以及是否有水損、機械損壞、微生物繁殖、異味和蟲或鼠患。

實物檢查工作的不足之處

2.55　2018 年 4 月，審計署隨同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處進行了 18 次檢查 (共涉及 18 個食物批次)(見第 2.36(b) 段)。其間，審計署留意到：

(a) 在 18 次檢查中，有 13 次 (72%) 涉及蛋類和冰鮮／冷藏肉類或家禽批次。食安中心只選取了相當小量食物作實物檢查 (見表六)；

表六

食安中心檢查的食物樣本
(2018 年 4 月)

項目	涉及食物	總箱數 (a)	經檢查 箱數 (b)	檢查 百分比 (c) = (b)/(a) × 100%
1	豬肉	1 000	3	0.3%
2	豬肉	1 000	3	0.3%
3	家禽和鴿	1 460	5	0.3%
4	家禽和鴿	1 540	4	0.3%
5	蛋	800	2	0.3%
6	蛋	720	2	0.3%
7	家禽	810	3	0.4%
8	家禽和鴿	375	2	0.5%
9	家禽和鴿	410	2	0.5%
10	豬肉	137	1	0.7%
11	鴿	220	5	2.3%
12	家禽	120	3	2.5%
13	家禽	100	3	3.0%

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

附註：　在 18 次隨行檢查中，3 次涉及經煮熟家禽 (食安中心表示，經煮熟的食物不受《公眾衞生及市政條例》規管)，2 次涉及奶類 (因貨車以儲奶缸運載，審計署未能確定其奶量)。

(b) 在 13 次檢查 (見上文 (a) 項) 中，食安中心人員在其中 9 次 (69%) 進行食物檢查時，只把運貨車輛的右邊門打開，並檢查前排的食物 (見照片二十七)。在其餘 4 次檢查 (31%) 中，食安中心人員抽查置於載貨車廂較入不同位置的食物。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，自 2018 年 7 月中起，食安中心就冰鮮／冷藏肉類或家禽試行“隨機抽樣機制”，包括須分別從載貨車廂的前後部分抽取樣本；

照片二十七

檢查冰鮮家禽批次



資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

(c) 工作守則沒有訂明每個批次須檢查多少種類食物。在這 13 次檢查 (見上文 (a) 項) 中，有 5 次 (38%) 涉及數類食物 (例如雞、鴨和鵝)，但食安中心人員只選取其中一類 (例如雞) 作檢查；及

(d) 食安中心人員會填寫檢查清單，記錄已檢查食物批次的詳細資料。在上述 18 次檢查中，有 9 次 (50%) 涉及冰鮮豬肉、冰鮮鴿或冰鮮家禽批次，人員已悉數就這些批次填寫檢查清單。然而，檢查清單僅適用於指定食物批次 (即冰鮮豬肉、冰鮮鴿、冰鮮家禽、冷藏鴿和冷藏家禽 —— 據食安中心表示，該等為高風險類別食物)，並不

適用於其他食物。為方便人員檢查食物批次和進行監管審查，食安中心須考慮擴闊清單的使用範圍，以涵蓋其他食物(食安中心所指的其他高風險類別食物，例如蛋類和奶類)。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，自 2018 年 9 月底起已擴闊檢查清單的使用範圍，以涵蓋蛋類和奶類批次。此外，高級衞生督察會定期抽查清單和實地督導檢查。

審計署的建議

2.56 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **制訂指引，訂明陸路進口食物實物檢查每次所須檢查的食物樣本數目；**

(b) **評估冰鮮／冷藏肉類或家禽“隨機抽樣機制”的試行情況，並在有需要時修改抽樣方式，以及把抽樣方式應用於其他食物(例如蛋類)；**

(c) **制訂指引，訂明每個食物批次須予以檢查的食物種類數目；及**

(d) **確保高級衞生督察隨機查核檢查清單，以及定期進行實地督導檢查。**

政府的回應

2.57 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心會制訂指引，訂明在陸路進口食物實物檢查中，每次所須檢查的食物樣本的適當數目和食物種類；

(b) 食安中心會考慮是否可把隨機抽樣機制擴展至涵蓋其他食物；及

(c) 食安中心已加強監督，確保人員按照指引進行前線運作。

運載冰鮮食物車輛的規定

2.58　鑑於冰鮮食物屬高風險類別，《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》賦權食安中心，在進口冰鮮食物 (例如冰鮮鴿、冰鮮豬肉和冰鮮家禽) 的進口准許訂明條件，規定只有獲食安中心許可的車輛才可運送該類食物。任何人違反有關條件，一經定罪，最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。食安中心人員會實地檢查車輛的情況，決定車輛是否符合運送冰鮮食物的指明條件 (註 28)，然後才給予許可。截至 2018 年 4 月 20 日審計署進行審查之時，食安中心的清單上共有 158 輛車獲批准運送冰鮮食物。

車輛在未經許可下運載冰鮮食物

2.59　審計署審查了 2018 年 1 月至 4 月的道路貨物資料系統記錄和食安中心記錄，發現在這期間，有 59 輛車經文錦渡運載冰鮮食物進入香港 (見第 2.39 段)，當中 14 輛 (24%) 沒有取得食安中心許可。在這 14 輛車中：

(a) 12 輛 (86%) 車曾進入文錦渡食品管制辦事處，但食安中心人員沒有留意這些車輛並未取得運載冰鮮食物的許可，因為食安中心並無規定必須查核車輛是否已獲批准。在這期間，這些車輛運載的 159 批冰鮮食物全獲文錦渡食品管制辦事處放行 (見個案四的例子)；及

註 28：*指明條件包括以下例子：*

(a) *車輛的冷凍溫度能保持在攝氏 0 度至 4 度之間，而且在任何情況下都不得超過攝氏 8 度；*

(b) *載貨車廂的內壁必須平滑和不透水，以方便清潔；*

(c) *車輛須安裝量度溫度的儀器，以便在運行圖表上持續記錄運送過程中載貨車廂的溫度；及*

(d) *除裝卸食物外，運送進口冰鮮雞的屠體及／或什臟的車輛載貨車廂的所有門窗必須妥為關閉，而車廂的冷凍裝置在車輛載有上述物品時必須一直保持運作。*

個案四

未經許可運載冰鮮豬肉的車輛

1. 根據食安中心的檢查記錄，在 2018 年 1 月至 4 月期間，一輛未取得運載冰鮮豬肉許可的車輛曾運載冰鮮豬肉 (見下表) 並進入文錦渡食品管制辦事處，供食安中心檢查食物批次。

月份	由該車輛運載並獲文錦渡食品管制辦事處放行的冰鮮豬肉批次數目
2018 年 1 月	31
2018 年 2 月	23
2018 年 3 月	31
2018 年 4 月	30
總計	115

審計署的意見

2. 文錦渡食品管制辦事處的食安中心人員並無察覺該車輛未取得運載冰鮮豬肉的許可 (註)。食安中心須採取措施，確保運載冰鮮食物的車輛已取得食安中心許可。

資料來源：食安中心的記錄

註： *該車輛於 2018 年 7 月才取得許可。*

(b) 2 部 (14%) 在這期間運載合共兩批食物的車輛，沒有前往文錦渡食品管制辦事處，以逃避食安中心檢查其運載的食物批次。

未列於獲批車輛名單上的貨櫃

2.60 截至 2018 年 4 月 20 日，在 158 輛核准車輛 (見第 2.58 段) 中，有 20 輛為貨櫃車。審計署發現在這 20 輛貨櫃車中：

(a) 有 10 輛貨櫃車的拖頭已列於獲批車輛名單上。就其用以儲存冰鮮食物的貨櫃，雖已獲食安中心檢查和准許運載這類食物，但未列於獲批名單上；及

(b) 另外 10 輛貨櫃車的拖頭雖已獲食安中心准許運載冰鮮食物，但其貨櫃仍未取得食安中心許可。

為妥善管制食物安全 (因為貨櫃車的拖頭可能裝上未經食安中心批准的貨櫃)，這些貨櫃須獲食安中心批准並列於獲批名單上。

沒有定期檢查獲批車輛

2.61 審計署審查有關運送冰鮮食物車輛的事宜時，也留意到食安中心除在車輛進行首次檢查 (見第 2.58 段) 和進入文錦渡食品管制辦事處時檢視車輛的衞生情況外，並沒有如首次檢查般定期檢查車輛的情況。為確保車輛在各方面(即除衞生外的情況) 持續適合運送冰鮮食物，食安中心須考慮進行定期檢查。

審計署的建議

2.62 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **採取措施，確保運載冰鮮食物的車輛已獲食安中心批准；**

(b) **把獲批裝運冰鮮食物的貨櫃納入獲批運載冰鮮食物的車輛名單；**

(c) **採取措施，確保裝運冰鮮食物的貨櫃全部已獲食安中心批准運載這類食物；及**

(d) **考慮以類似首次檢查的方式定期檢查運載冰鮮食物的車輛狀況，以確保車輛持續適合運載冰鮮食物。**

政府的回應

2.63 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已把獲批車輛的檢查納入檢查清單；

(b) 食安中心已把獲批裝運冰鮮肉類／家禽的貨櫃納入獲批車輛名單；

(c) 已備妥獲批車輛名單 (包括上述貨櫃 (如有的話)) 供前線人員核對；及

(d) 除了例行檢查外，也會每兩年一次重新檢查獲批運載冰鮮肉類及家禽的車輛。

收集食物樣本進行化驗

2.64 審計署隨同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處檢查食物批次時，發現食物監察計劃並無訂明有關選取食物樣本進行化驗(見第2.34(d)段)的指引。在18次隨行檢查中(見第2.36(b)段)，食安中心人員在3次檢查時按該計劃收集食物樣本，而這3次全都只是選取放在車門附近的食物。食安中心於2018年9月底告知審計署，中心已在2018年9月底發出有關從車輛收集冰鮮／冷藏肉類或家禽樣本的指引。

審計署的建議

2.65 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應不時檢討有關收集食物樣本進行化驗的指引是否完備，並在有需要時修訂指引。**

政府的回應

2.66 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食安中心會不時監察和檢討指引，以符合有關目的和運作需要。

第 2C 部分：海運進口食物的管制

2.67　本部分探討海運進口食物的管制工作，集中檢視下列事宜：

(a)　進口食物的監察 (第 2.74 至 2.89 段)；

(b)　與進口許可證相關的事宜 (第 2.90 至 2.103 段)；及

(c)　進口文件出現差異和食物批次的實物檢查 (第 2.104 至 2.109 段)。

背景

2.68　食安中心表示：

(a)　海運進口食物主要經位於葵涌的葵青貨櫃碼頭進入香港；及

(b)　除經葵青貨櫃碼頭進口食物外，海運進口食物也可經漁護署所管理的長沙灣副食品批發市場或西區副食品批發市場進入香港。該等食物限於內地進口的淡水水產 (例如活魚和冰鮮魚鰾)。

2.69　表七顯示食安中心食物進／出口組 (見附錄 A) 為檢查從海路經葵青貨櫃碼頭、長沙灣副食品批發市場和西區副食品批發市場進口的食物而設立的各個食品管制辦事處。

表七

檢查海運進口食物的食安中心食品管制辦事處

食安中心辦事處	位置	職責
(1) 香港及九龍辦事處	旺角	食安中心人員(即衞生督察在工人協助下)以抽樣方式(註 29)，就附有***進口許可證及／或進口准許***的進口食物(例如冷藏肉類、冰鮮肉類、蛋類，以及奶類和冰凍甜點 —— 見附錄 D)、根據食物監察計劃(見第 1.8(b)(ii) 段)所收集的食物樣本和食物事故所涉及的食物，查核進口文件(例如衞生證明書正本、進口許可證及／或進口准許)和進行實物檢查。食安中心表示，一般而言，實物檢查是在進口商貨倉或私營凍房進行。在有需要的情況下，實物檢查會在葵涌海關大樓的食物檢查站(葵涌檢查站)進行(詳情見第 2.74 至 2.84 段)。
(2) 食物進口商／分銷商登記及進口簽證辦事處(簽證辦事處)	灣仔	(a) 簽證辦事處人員以抽樣方式(見註 29)，就附有***根據衞生證明書副本而簽發的進口許可證***(註 1)的進口食物批次，查核進口文件和進行實物檢查。實物檢查如未能在葵涌檢查站進行，便會在進口商貨倉或私營凍房進行。 (b) 簽證辦事處也負責： (i) 為海運、空運和陸路進口的食物簽發進口許可證；及 (ii) 根據《食物安全條例》為食物商登記和前往巡查(見第 4.1 段註 44 及第 4.6 段)。

註 29： *各類食物和各規管海運進口食物的食物管制辦事處有不同的食物批次抽樣方式(例如就進口蛋類而言，每 100 批便會抽取 1 批作檢查)。*

表七 (續)

食安中心辦事處	位置	職責
(3) 長沙灣副食品批發市場海旁辦事處	長沙灣	當運載淡水水產批次的船隻從內地抵達海旁辦事處，食安中心人員會查核進口文件，並為該等批次進行實物檢查。食安中心表示，會查核和檢查***所有***此等批次 (註 2 及 3)。
(4) 西區副食品批發市場海旁辦事處	西區	

資料來源：食安中心的記錄

註 1： 進口商一般須提交衞生證明書正本，以申請進口許可證。在無法提供衞生證明書正本的情況下 (例如海外國家的出口商沒有事先把證明書寄給進口商，並隨附有關批次運送)，為便利業界，食安中心也接受衞生證明書副本作申請用途。基於歷史因素，只提供衞生證明書副本而獲簽發進口許可證的批次，會由簽證辦事處查核進口文件和進行實物檢查。

註 2： 進口淡水水產不需要領有進口許可證及／或進口准許。根據本港與內地有關當局訂定的行政安排 (見第 1.11(b) 段及附錄 D 註 4)，該類產品須接受食安中心查核進口文件和進行實物檢查。

註 3： 根據《海魚 (統營) 條例》(第 291 章)，海魚 (不包括活海魚和貝類水產) 須在魚類統營處 (魚統處) 轄下的魚類批發市場卸下和批發出售。魚統處由統營處處長 (現時由漁農自然護理署署長兼任) 領導，屬財政獨立的非牟利機構，分別在香港仔、筲箕灣、觀塘、長沙灣、青山、大埔和西貢經營 7 個魚類批發市場，為漁民、魚類批發商和買家提供批銷服務。在魚統處魚類批發市場批發出售的海魚產品包括海魚和鮮活海鮮 (例如活海魚和活貝類水產)。

2.70 經葵青貨櫃碼頭進口的批次，如被抽選作進口文件查核和實物檢查，進口商會事先 (例如獲簽發進口許可證或報告有關批次抵港時 —— 見第 2.71 段) 獲通知該等批次須接受上述的查核和檢查。食安中心香港及九龍辦事處與簽證辦事處會：

(a) 向進口商查詢該等批次將於何時抵港；

(b) 要求進口商在該等批次進行實物檢查前提交進口文件以供查核；及

(c) 預約 (例如訂定日期、時間和地點 (即葵涌檢查站、進口商貨倉或凍房)) 進口商為該等批次進行實物檢查。食安中心的檢查工作約需半小時至 2.5 小時。

待查核進口文件和實物檢查的工作順利完成後，食安中心人員會把食物批次的資料輸入食物進口管制系統 (見第 2.2(e) 段註 10)。

2.71　食安中心表示，須領有進口准許才可進口的食物 (例如冰鮮肉類及家禽 —— 見附錄 D) 屬較高風險類別食物。因此，經海運進口並領有進口准許的食物，須一律接受食安中心的進口文件查核。進口准許的條件是：

(a) 對於海運進口的奶類和冰凍甜點批次，進口商應在有關批次抵港 48 小時前，把書面報告 (載述有關批次抵港日期等資料) 送交食安中心；

(b) 對於海運進口的蛋類批次，進口商應在有關批次抵港前兩個工作天內，把進口文件送交食安中心；及

(c) 對於海運進口的肉類、家禽和野味批次，進口商應在有關批次抵港後兩個工作天內，把進口文件送交食安中心。

根據《公眾衞生及市政條例》，任何人違反上述規定，一經定罪，最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。

2.72　食安中心表示，2017 年有 9 453 批領有進口許可證及／或進口准許的海運進口食物，以及 1 398 批淡水水產進口香港。在這 9 453 個批次中，有 3 616 批 (38%)(註 30) 曾接受食安中心的進口文件查核和實物檢查。

2.73　對於海運進口食物，審計署審查了 2018 年 1 月進口的 40 批高風險類別食物 (見附錄 D) 的進口文件，並在 2018 年 3 月至 7 月期間隨同食安中心人員進行 10 次實物檢查 (見第 2.36 段註 25)。審計署發現，食安中心在海運食物進口管制方面有可予改善之處，詳情載於下文。

進口食物的監察

2.74　2015 年 3 月和 5 月，立法會食物安全及環境衞生事務委員會的委員關注到，葵青貨櫃碼頭沒有設立食物檢查站，未能檢查海運進口食物。2015 年 7 月，食安中心主動與海關商討是否可以在葵青貨櫃碼頭設立食物檢查站，藉以加強食物監測來保障食物安全。

2.75　在食衞局和食環署於 2015 年 11 月向食物安全及環境衞生事務委員會提交的文件中，食環署告知委員會，為盡量把海運進口食物與空運和陸路進口食

註 30：*有關數字代表附有進口許可證及／或進口准許的進口批次數目。*

物的監察工作予以劃一，食安中心設立了葵涌檢查站 (見照片二十八和二十九)，其職能 (例如查核進口文件和進行實物檢查) 與機場食物檢驗辦事處和文錦渡食品管制辦事處相若。葵涌檢查站已於 2015 年 10 月底投入服務。

照片二十八

葵涌檢查站的
食安中心辦事處



資料來源：審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

照片二十九

葵涌檢查站的
食安中心辦事處外圍



資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

2.76　食安中心表示：

(a) 現時並無安排食安中心人員派駐葵涌檢查站。食安中心人員會根據與進口商所作的預約 (見第 2.70(c) 段)，到葵涌檢查站對食物批次進行實物檢查；

(b) 葵涌檢查站在抽查海運進口批次時採用風險為本的監察原則，考慮因素包括相關情報、鄰近地區的食物安全事故、有關進口商過往曾否未按食安中心指示行事 (例如在食安中心檢查前運走有關批次)、有否透過電子貨物艙單系統 (貨物艙單 —— 載有進口商／承運人申報的批次資料，並為使用者提供齊全的貨物資料以作篩查和分析，電子貨物艙單包括聲明 1 貨物艙單或聲明 2 貨物艙單，視乎資料在何時提交而定 (詳情另見第 2.87(b) 段)) 向海關提交貨物艙單；

(c) 根據風險為本的監察原則，在葵涌檢查站接受檢查的進口食物包括：

(i) 涉及食物安全事故的食物；

(ii) 受法定規管的食物 (《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》所規管的食物，即高風險類別食物)；及

(iii) 其他較高風險類別食物 (例如食物環境衞生署署長在 2011 年發出的食物安全命令 (該命令禁止輸入來自日本 5 個縣的食物) 所涵蓋的食物)；及

(d) 視乎個別進口個案的情況 (例如是否涉及冷藏食物)，食安中心可在進口商貨倉或私營凍房檢驗進口食物 (見第 2.69 段表七)，而非在葵涌檢查站。雖然位於邊境地區的其他食物檢查站是在進口地點進行檢查工作，但海運進口食物的檢查工作一般是在貨倉或凍房 (而非進口地點) 進行。

須解決工作守則與實際檢查工作之間的分歧

2.77 對於海運進口食物批次，食安中心規定運載有關批次的貨櫃必須封好 (見照片三十)。根據工作守則：

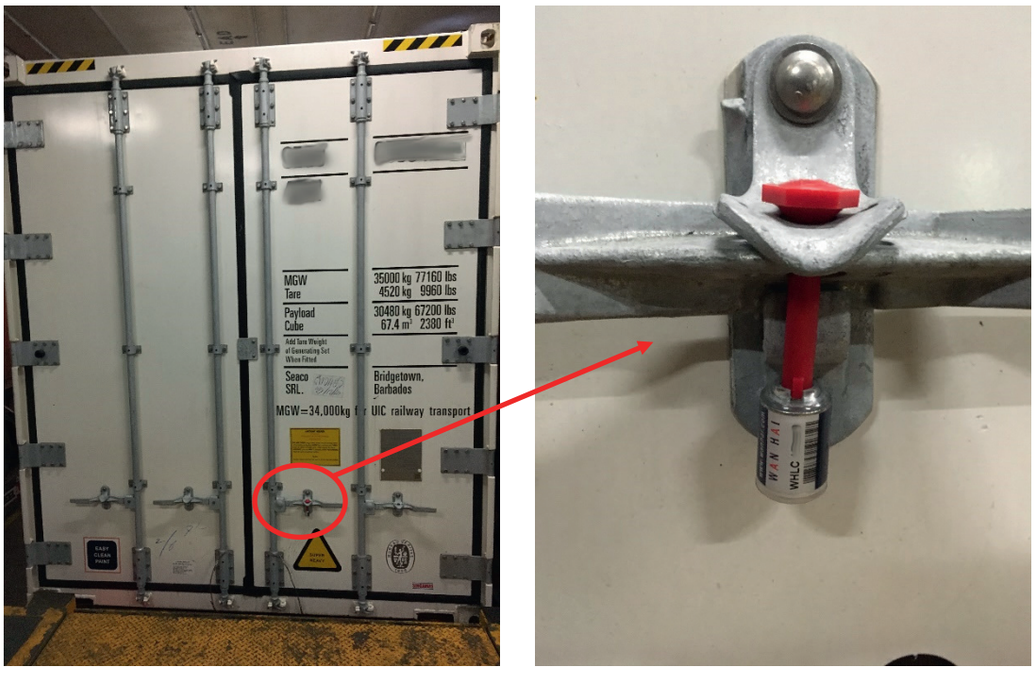
(a) “在抵達檢查站 (葵涌檢查站) 時，貨櫃的鉛封須經食安中心人員證實完好無損後才可開啓”；及

(b) “如食品 (例如冰鮮食物) 因實際困難而未能在上述檢查站接受檢查，食安中心會在有關進口商的貨倉或凍房檢查食物，惟貨櫃的鉛封須經食安中心人員證實完好無損後才可開啓”。

為確保食物批次完整和不被干擾，必須證實貨櫃的鉛封完好無損。

照片三十

貨櫃的鉛封



資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

2.78　審計署留意到，對於在葵涌檢查站接受實物檢查的食物批次，由於運載這些批次的貨櫃在葵青貨櫃碼頭卸下後，便立即運往葵涌檢查站，因此貨櫃一直封好。然而，對於須在貨倉或凍房接受實物檢查的食物批次，在接受食安中心的檢查前，鉛封已被進口商開啓，而食物批次已存放到貨倉或凍房 (例子見照片三十一)，違反工作守則的規定 (見第 2.77(b) 段)。

照片三十一

存於凍房的食物



資料來源：審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

2.79　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署：

(a) 在食安中心人員的見證下開啓貨櫃鉛封的安排，只適用於被選在葵涌檢查站、貨倉和凍房接受實物檢查的目標貨櫃 (例如受食物事故影響的食物，以及曾按食物監察計劃進行化驗而結果未如理想的食物)；及

(b) 基於時間和資源所限，食安中心人員未能在貨倉和凍房進行定期實物檢查時見證鉛封的開啓。由查核進口文件、開啓鉛封、把所有食物卸入貨倉或凍房 (一旦涉及多類食物，這項程序尤其耗費時間)，以至隨後對每個批次進行檢查的整個過程，需要數個小時才能完成，並且涉及大量人手。

2.80　審計署認為，食安中心須解決工作守則所載規定 (見第 2.77(b) 段) 與在貨倉和凍房的實際運作情況 (見第 2.78 段) 之間的分歧。

在葵涌檢查站檢驗的食物批次數目甚少

2.81　審計署審查了 2015 年 10 月底 (即葵涌檢查站啓用時期) 至 2018 年 6 月 30 日期間，食安中心在葵涌檢查站進行實物檢查的記錄，發現：

(a) 只有 47 次實物檢查 (涉及 47 批食物) 是在葵涌檢查站進行。在 2015 年 10 月底至 2018 年 6 月的 32 個月內，每月平均只進行約 1.5 次檢查；

(b) 這 47 次檢查全部由香港及九龍辦事處進行 (即非由簽證辦事處於葵涌檢查站進行)；及

(c) 在這47次檢查中，有38次(81%)是蛋類，7次(15%)是水果和蔬菜，1 次 (2%) 是魚類和 1 次 (2%) 是奶類。沒有其他高風險類別食物在葵涌檢查站接受檢查。

2.82　食安中心在葵涌檢查站進行實物檢查的次數甚少，而絕大部分的實物檢查工作是在貨倉或凍房 (而非進口地點) 進行。2017 年，在已進行的 3 616 次實物檢查（涉及 3 616 個批次）(見第 2.72 段) 中，18 次 (0.5%) 是在葵涌檢查站進行，而 3 598 次 (99.5%) 是在貨倉或凍房進行。

2.83　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，在葵涌檢查站進行檢查工作存在局限 (例如配合檢查／抽樣工作的冷藏設施不足)，所以其使用率較貨倉或凍房為低。

2.84　食安中心的原意，是把海運進口食物與空運和陸路進口食物的監察措施予以劃一 (見第 2.75 段)。然而，如上文第 2.82 段所示，在葵涌檢查站進行檢查的次數非常少。審計署認為食安中心須採取措施，處理葵涌檢查站使用率低的問題 (包括改善其冷藏設施 (見第 2.83 段) 等)。

有些從日本進口食物的進口商未能被識別出來

2.85　如第 2.18 段所述，在 2018 年 6 月向立法會食物安全及環境衞生事務委員會提交的文件中，食衞局告知委員會，每一批次的日本進口食物都必須接受輻射測試。就經海運進口的日本食物來說，輻射測試工作是由食安中心的輻射檢驗辦事處進行。輻射檢驗辦事處會：

(a) 使用手提測量計進行輻射測試 (如同空運進口日本食物的情況 —— 見第 2.19(a) 段)；及

(b) 從有關批次抽選食物樣本，送交食安中心食物化驗組 (位於上水) 進行輻射污染檢驗 (見第 2.19(b) 段)。

2.86　如同對食物批次進行實物檢查的做法，輻射檢驗辦事處人員會預約進口商在葵涌檢查站、貨倉或凍房進行測試。在 2015 年 10 月底至 2018 年 6 月 (見第 2.81 段) 期間，人員曾在葵涌檢查站進行 46 次檢查，涉及使用手提測量計進行 194 項輻射測試。另一方面，單在 2017 年，輻射檢驗辦事處便在貨倉或凍房進行了 27 975 次檢查，涉及進行 46 338 項輻射測試 (使用手提測量計和輻射監測儀器)。

2.87　審計署審查輻射檢驗辦事處進行輻射測試的做法，留意到：

(a) 食安中心表示，已透過信函、貿易論壇和新聞稿，通知業界須就每批來自日本的食物向輻射檢驗辦事處匯報，以便安排進行檢查和輻射測試；及

(b) 同時，食安中心已要求海關定期提供聲明 1 貨物艙單（見第 2.76(b) 段），以識別從日本進口食物批次的進口商，讓輻射檢驗辦事處可預約進口商進行輻射測試。聲明 1 貨物艙單載有進口商自願向海關預先 (即貨物抵港前) 申報的批次資料，以便利進口清關之用。不過，海關表示，由於預報聲明屬自願性質，故透過聲明 1 貨物艙單只能收集約 85% 的海運貨物資料。由於輻射檢驗辦事處是依靠聲明 1 貨物艙單識別進口商，因此有些從日本進口食物的進口商或未能被識別出來。儘管如此，食安中心表示，已透過書面方式通知進口商須就每批來自日本的食物向輻射檢驗辦事處匯報，並已在相關論壇中予以提醒 (見上文 (a) 段)。審計署認為，食安中心須採取進一步措施，確保所有從日本進口的食物批次均接受輻射測試。舉例來說，食安中心可與海關研究可否使用聲明 2 貨物艙單的資料(即

強制規定進口商／承運人須在船舶抵港後 14 天內所提交電子艙單)，以便進行有關檢查和輻射測試。食安中心可比較聲明 1 貨物艙單和聲明 2 貨物艙單的資料，以識別是否有食物批次從日本抵港但其資料未見於聲明 1 貨物艙單的進口商，從而確保有關進口商現有及／或日後的食物批次均接受輻射測試。

審計署的建議

2.88 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **解決工作守則的規定與實際檢查工作之間的分歧(見第 2.77 及 2.78 段)；**

(b) **採取措施，改善葵涌檢查站的使用情況，包括改善其冷藏設施等；及**

(c) **採取進一步措施，確保所有從日本進口的食物批次均接受輻射測試。**

政府的回應

2.89 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 基於時間和資源所限，並考慮到可能妨礙貿易運作，要求食安中心人員見證開啓非目標貨櫃的鉛封並不可行。食安中心會釐清工作守則的規定與實際檢查工作之間的分歧；

(b) 食安中心會向有關各方尋求協助，研究可否在葵涌海關大樓設立附有冷藏設施的正規食品管制辦事處，以檢查經海運進口的目標食物批次；及

(c) 食安中心一直與有關當局合作，以落實貿易單一窗口措施(見第 5.25 段)，目的之一是在貨物抵港前收集所有進口貨物資料。

與進口許可證相關的事宜

進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被抽選作實物檢查時要求註銷該進口許可證

2.90　如第 2.70 段所述，如食物批次被食安中心抽選查核進口文件和進行實物檢查 (除另予述明外，以下統稱為實物檢查)，進口商一般會事先獲通知其有關批次將須接受食安中心檢查。審計署留意到在一些個案中，進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被抽選作實物檢查 (為求簡明，以下統稱為被抽選作實物檢查的進口許可證) 時，要求註銷該等進口許可證 (註 31)。

2.91　表八顯示在 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間，海運進口食物被抽選作實物檢查的進口許可證數目與被進口商要求註銷的進口許可證數目的比例。從表八可見，因被抽選作實物檢查而註銷的進口許可證佔甚高比例，因而出現進口商利用註銷進口許可證的方法來逃避食安中心對食物批次進行實物檢查的風險。

註 31:　*一張進口許可證的費用為 3 元，而一套 20 張進口許可證的費用則為 20 元。*

表八

註銷海運進口食物的進口許可證
(2017 年 1 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日)

時期	進口許可證 (註)	
	被抽選作實物檢查 (張)	被註銷 (張)
2017 年 1 月至 12 月		
衞生證明書正本	1 219	201 (16%)
衞生證明書副本	307	146 (48%)
進口准許	377	64 (17%)
整體	1 903	411 (22%)
2018 年 1 月至 3 月		
衞生證明書正本	305	68 (22%)
衞生證明書副本	57	11 (19%)
進口准許	98	16 (16%)
整體	460	95 (21%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：　可在提交衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許後獲簽發進口許可證。

2.92　個案五的例子顯示當進口許可證被抽選作實物檢查時，進口商要求註銷有關許可證。

個案五

一名進口商要求註銷進口許可證

1. 在 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間，一名進口商就海運進口的肉類和家禽申請了 383 張進口許可證，該肉類和家禽主要來自巴西、荷蘭和美國。

2. 在該進口商獲簽發的 383 張進口許可證中，食安中心抽選了 13 張進口許可證作實物檢查。這 13 張進口許可證中，進口商要求註銷其中的 11 張 (85%)。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

已簽發但未使用的進口許可證佔甚高比例

2.93 根據工作守則，為防止進口商不當使用進口許可證，簽證辦事處須查找未被進口商使用的進口許可證，並予註銷。譬如說，進口商可申請多張進口許可證 (並在許可證到期後再次申請) 而保留部分進口許可證不用。當某張進口許可證被抽選作實物檢查時，進口商為逃避實物檢查，便會利用一張未使用的進口許可證代替該張進口許可證，輸入同一批次的食物。

2.94 審計署審查了 2013 至 2017 年期間食安中心簽發的進口許可證，發現：

(a) 在該 5 年內，每年未使用的進口許可證都佔甚高比例；及

(b) 未使用的進口許可證數目由 2013 年的 60 865 張增至 2017 年的 85 475 張。

詳情載於下文表九。

表九

就海運進口食物簽發的進口許可證
(2013 至 2017 年)

進口許可證	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
	(張)				
已簽發	70 598	82 089	73 200	84 552	88 836
已註銷	841 (1%)	1 280 (2%)	1 845 (2%)	1 089 (1%)	906 (1%)
已用 (即食物批次已抵港而食安中心已就此同時查核了進口文件和進行實物檢查(見第 2.70 段)，以及已進行進口文件查核的批次 (見第 2.71 段))	8 892 (13%)	9 199 (11%)	7 817 (11%)	5 708 (7%)	2 455 (3%)
未使用 (即食安中心不知悉進口商有否已使用有關許可證或保留部分許可證不用，或有關許可證已過期 (見第 2.93 段))	60 865 (86%)	71 610 (87%)	63 538 (87%)	77 755 (92%)	85 475 (96%)

資料來源：審計署對食安中心記錄 (源於食物進口管制系統的資料) 的分析

註：　2017 年，涉及空運和陸路進口批次的未使用進口許可證所佔百分比明顯較低 (即分別為 37% 和 11%)。

2.95　2018 年 6 月進行審查工作期間，食安中心採取行動，處理未使用的進口許可證 (註 32)。行動包括：

(a)　2018 年 6 月初，簽證辦事處張貼通告，通知進口商須把到期並未用的進口許可證交還食安中心；

註 32 ：*行動涵蓋空運、陸路和海運進口食物的未使用進口許可證 (儘管空運和陸路進口食物的問題比較輕微——見第 2.94 段表九的註)。*

(b) 2018 年 6 月中，食安中心開展工作，識別和註銷未使用的進口許可證 (指提交進口准許而獲簽發的進口許可證 —— 註 33)。如第 2.71 段所述，須領有進口准許才可進口的食物屬較高風險類別食物。因此，經海運進口並領有進口准許的食物，須一律接受食安中心查核進口文件。食安中心會聯絡進口商，查明簽發予他們的進口許可證是否未使用，並要求他們把過期進口許可證的正本交還註銷。截至 2018 年 9 月初，這項工作仍然繼續；及

(c) 食安中心於 2018 年 9 月底進一步告知審計署：

(i) 對於以衞生證明書正本申請進口許可證，並被抽選作實物檢查的情況，簽證辦事處已採取措施，防止有關進口商在其食物批次被抽選作實物檢查時要求註銷相關的進口許可證，再以該衞生證明書申請新的進口許可證。由於進口許可證和衞生證明書正本已被標註機印日期和許可證編號，當簽證辦事處審批進口許可證申請時，不會接納任何有此類標記的衞生證明書 (據食安中心表示，此項措施已在 2018 年之前實施)；

(ii) 關於以衞生證明書副本申請進口許可證並被抽選作實物檢查後，進口商要求註銷該進口許可證的情況，由 2018 年 6 月起，食物進口管制系統進行提升後，可透過電腦查核，防止進口商為逃避進行實物檢查而要求註銷進口許可證。如進口商以同一張衞生證明書申請新的進口許可證，有關批次仍須接受實物檢查；及

(iii) 至於所有以進口准許申請進口許可證的個案 (即以提交進口許可後獲簽發的進口許可證)，則已施加條件，規定有關批次抵港後，該批次／衞生證明書均須接受檢查。在此情況，要求註銷並重新申請進口許可證的做法並沒有作用。

2.96 審計署知悉食安中心的措施，並認為：

(a) 食安中心須適時完成識別和註銷未使用的進口許可證的工作 (見第 2.95(b) 段)；

(b) 食安中心須妥善執行第 2.95(c) 段所述的措施；

註 33：*食安中心表示，申請人可在提交衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許後獲簽發進口許可證 (另見第 2.10 段)。2017 年，所簽發的 88 836 張進口許可證中，71 447 張 (80%) 是在提交衞生證明書正本後獲簽發、16 030 張 (18%) 是在提交衞生證明書副本後獲簽發，以及 1 359 張 (2%) 是在提交進口准許後獲簽發。*

(c) 就進口准許的個案 (見第 2.95(c)(iii) 段) 而言，如進口商之前所申請的進口許可證被食安中心抽選作實物檢查，他們仍可申請新的進口許可證 (因為可藉提交進口准許而獲簽發進口許可證 —— 見第 2.95(b) 段註 33)。食安中心須採取措施堵塞這漏洞；及

(d) 食安中心應繼續定期識別和註銷未使用的進口許可證。就此，食安中心可與工業貿易署研究，是否可由該署提供協助，以便確定進口許可證的狀況。根據《進出口條例》(第 60 章)，進口商／承運人必須在肉類和家禽批次抵港後 14 天內，向該署提交有關的進口許可證和艙單。在該條例下，任何人如不遵從有關規定，最高可被判罰款 5,000 元。在有需要時，食安中心可尋求該署協助，然後再與進口商直接聯絡。

須改善提交衞生證明書正本的跟進工作

2.97 如第 1.10 段所述，源頭監控是監控食物安全的有效模式。源頭監控包括要求進口食物必須附有海外當局發出的衞生證明書。為防止有人使用偽造的衞生證明書副本，如屬根據衞生證明書副本簽發給進口商的進口許可證 (見第 2.95(b) 段註 33)，簽發進口許可證的一項條件是，進口商須於進口許可證簽發日期起計 42 天內 (即進口許可證的 6 個星期有效期屆滿前 —— 見附件 D 註 1(b))，及在該食物批次獲放行推出市場前，向食安中心提交衞生證明書正本。

2.98 表十顯示 2013 至 2017 年期間根據衞生證明書副本就海運進口食物簽發進口許可證的數目。

表十

根據衞生證明書副本就海運進口食物
簽發的進口許可證
(2013 至 2017 年)

進口許可證	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
	(張)				
已簽發	70 598	82 089	73 200	84 552	88 836
根據衞生證明書副本而簽發	6 738 (10%)	11 819 (14%)	14 575 (20%)	19 887 (24%)	16 030 (18%) (註)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：　藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證的比例於 2017 年有所下降，原因是自 2017 年 3 月底起，食安中心不再接受以衞生證明書副本為巴西進口的肉類和家禽申請進口許可證 (在 2017 年 3 月發生巴西肉類被發現不合規格的食物事故後生效)。

2.99　根據工作守則：

(a) 進口商若首次違反進口許可證條件 (例如沒有在 42 天內提交衞生證明書正本)，會接獲第一封警告信；

(b) 進口商若第二次違反進口許可證條件，會接獲第二封警告信。根據食安中心的慣例，食安中心會在以下情況發出第二封警告信：

(i) 該名進口商藉提交衞生證明書副本獲簽發另一張進口許可證，但沒有在 42 天內提交衞生證明書正本；或

(ii) 若在第一封警告信發出後，進口商仍未提交衞生證明書正本；及

(c) 進口商若第三次違反有關條件，食安中心會與該進口商見面和發出口頭警告，並告知該進口商其下一個批次須接受實物檢查。食安中心也會要求進口商提交書面承諾，表明必須保留有關批次至實物檢查完成為止。食安中心也會向該進口商發出第三封警告信。根據食安中心的慣例，食安中心會在以下情況採取上述程序：

(i) 該名進口商藉提交衞生證明書副本獲簽發另一張進口許可證，但沒有在 42 天內提交衞生證明書正本；或

(ii) 若在第一和第二封警告信發出後，進口商仍未提交衞生證明書正本。

食安中心也可能會在發出警告信前給予進口商催辦信 (例如用以提醒進口商提交衞生證明書正本等)。

2.100 審計署抽選在 2016 年和 2017 年藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證，以審查食安中心有否妥善確保進口商在 42 天內提交衞生證明書正本。審計署發現：

(a) 審計署得知 (註 34)，在 2016 年和 2017 年，分別有 281 張和 34 張進口許可證 (共 36 個進口商)，涉及沒有在 42 天內提交衞生證明書正本，相關延誤日數由 141 天至 717 天不等 (截至 2018 年 6 月 30 日)。食安中心曾向有關進口商發出催辦信／警告信，但進口商仍沒有向食安中心提交衞生證明書正本 (截至 2018 年 6 月 30 日)(註 35)；及

(b) 在跟進上述 315 個 (281 個加 34 個) 個案方面，食安中心所採取的行動有欠妥善 (見個案六和七的例子)。

註 34 ：*在 2016 年 6 月中之前，食安中心僅以人手記錄已提交衞生證明書正本的個案。存檔工作由 2016 年 6 月中起逐步電腦化，並自 2017 年全面落實電腦化。食安中心表示，2016 年的人手記錄已無法找到，故未能提供予審計署審查。*

註 35 ：*食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，由於人手所限，在 2017 年前尚未全面以電腦系統記錄食安中心人員查看衞生證明書正本的日期。因此，電腦資料可能顯示 2016 年有部分個案仍未提交衞生證明書正本，但事實卻不然。*

個案六

跟進提交衞生證明書正本
(2017 年)

1. 一名進口商提交衞生證明書副本，並於 2017 年 1 月 16 日獲簽發進口許可證，進口一批冷藏豬肉。該進口商並沒有在 42 天內向食安中心提交衞生證明書正本。食安中心採取了下列行動：

行動日期	行動
2017 年 2 月 20 日	發出一封催辦信
2017 年 5 月 26 日	發出一封催辦信
2017 年 7 月 6 日	發出第一封警告信
2017 年 8 月 17 日	發出第一封警告信
2017 年 9 月 18 日	發出第二封警告信
2017 年 10 月 9 日	發出一封催辦信

審計署的意見

2. 審計署就此個案認為：

(a) 根據工作守則，第二封警告信須於 2017 年 8 月 17 日發出。但據上表顯示，當日只是再次發出第一封警告信 (警告信上述明此乃第一封警告)；

(b) 根據工作守則，食安中心須與進口商會面，給予口頭警告，並告知進口商下一個批次須接受實物檢查。然而，並無證據顯示食安中心曾採取上述行動；

(c) 自 2017 年 10 月 10 日起，食安中心再沒有向該進口商發出催辦信或警告信 (最後行動日期為 2017 年 10 月 9 日 —— 見上表)(註)；

(d) 截至 2018 年 7 月 20 日，該進口商仍未向食安中心提交衞生證明書正本；及

(e) 期間，該批冷藏豬肉似乎已經出售。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註： *2017 年 9 月，食安中心對該進口商的一批食物進行了實物檢查。然而，這個批次是以後補進口許可證的方式抵港 (即進口許可證是在付運批次抵港後才簽發)。食安中心表示，領有後補進口許可證的所有付運批次都須接受檢查。*

個案七

跟進提交衞生證明書正本
(2016 年和 2017 年)

1. 進口商 A 以提交衞生證明書副本而獲簽發進口許可證，進口來自多個國家的肉類和家禽到香港。下表載列食安中心截至 2018 年 3 月底在跟進進口商 A 提交衞生證明書正本方面的工作：

年份	藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證數目	涉及接獲食安中心發出催辦信／警告信的進口許可證數目	已提交衞生證明書正本的進口許可證數目	沒有跟進的進口許可證數目
2016	2 707	146 (註 1)	1	145
2017	1 593	649	649 (註 2)	無

註 1： 2016 年，食安中心只在 2016 年 8 月向進口商 A 發出一封催辦信，促其就 146 張進口許可證提交衞生證明書正本。至於其餘進口許可證，食安中心無法提交人手記錄供審計署查核 (見第 2.100(a) 段註 34)。

註 2： 自 2018 年 6 月審查工作展開後，食安中心已跟進進口商 (包括進口商 A) 延遲提交衞生證明書正本的情況。

審計署的意見

2. 食安中心沒有採取足夠行動，跟進進口商 A 在 2016 年提交衞生證明書正本的情況。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

2.101 自 2018 年 6 月審查工作展開後，食安中心已加強跟進進口商延遲提交衞生證明書正本的情況 (例如查核已收到衞生證明書正本但仍未更新食安中心記錄的個案，以及聯絡未有在 42 天內提交衞生證明書正本的進口商)。

審計署的建議

2.102 審計署*建議*食物環境衞生署署長應：

(a) 適時完成識別和註銷未使用的進口許可證 (見第 2.95(b) 段) 的工作；

(b) 確保妥善執行預防措施，防止進口商因其食物批次被抽選作實物檢查而要求註銷進口許可證 (見第 2.95(c) 段)，並監察這些措施的成效；

(c) 採取進一步措施，處理進口商要求註銷其進口許可證後再提交進口准許以申請新的進口許可證的情況；

(d) 繼續定期識別和註銷未使用進口許可證；及

(e) 對於藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證：

(i) 採取措施，確保跟進處理進口商延遲提交衞生證明書正本的情況，直至進口商提交有關證明書正本為止；及

(ii) 採取措施，確保按照食安中心的工作守則和慣例 (見第 2.99 段) 妥為執行跟進工作，除非有合理辯解。

政府的回應

2.103 食物環境衞生署署長同意審計署第 2.102(a) 至 (c) 及 (e) 段的建議，並表示：

(a) 食安中心自 2018 年年中起，已着手識別過期而未使用的進口許可證 (進口准許個案)，並計劃在 2018 年第 4 季完成這項工作；

(b) 食安中心已書面通知進口商交還過期而未使用的進口許可證 (進口准許個案)，以予註銷；

(c) 食安中心已採取改善措施，就被註銷而無法對食物進行實物檢查的進口許可證，選取其他進口許可證以作替補；

(d) 食安中心已採取改善措施，令藉提交衞生證明書副本而獲簽發進口許可證的比例由 2016 年的 24% 減至 2017 年的 18%；及

(e) 食安中心已加強監督，確保前線運作按照相關指引進行。

對於第 2.102(d) 段所載的審計署建議，她表示食安中心會在 2018 年第 4 季完成有關工作 (見上文第 (a) 段) 後考慮有關工作的未來路向。

進口文件出現差異和食物批次的實物檢查

進口文件出現差異

2.104 根據工作守則，如進口文件出現差異，須盡快要求進口商澄清和糾正差異之處。審計署審查了 40 批食物 (見第 2.73 段) 的進口文件，發現其中 6 批 (15%) 的進口文件出現差異，但食安中心並沒有予以調查和糾正：

(a) 2 批食物的衞生證明書的簽發日期，遲於裝船付運日期；

(b) 3 批食物的衞生證明書所示的出口商名稱，與進口許可證所示的不同；及

(c) 1 批冰鮮牛肉的總箱數在不同進口文件有不同的數目。雖然只是相差 1 箱 (520 箱與 519 箱之別)，但食安中心應查明出現差別的原因，以確保進口食物安全。

食物批次的實物檢查

2.105 審計署審查了海運進口食物批次的實物檢查工作，審查結果載於下文段落。

2.106 ***沒有進行替補檢查*** 如第 2.91 段表八所示，食安中心在 2017 年抽選了 1 903 張進口許可證的有關食物批次作實物檢查，但其中 411 張 (22%) 已註銷。然而，審計署留意到，食安中心通常不會再抽選其他進口許可證，以替代因為已註銷而無法對食物進行實物檢查的進口許可證。結果，食安中心的實際檢查次數，較工作守則規定的檢查次數為少 (見表十一)。

表十一

食安中心進行實物檢查的規定和實際次數
(2017 年)

根據以下文件而獲簽發進口許可證的進口食物	實物檢查的規定次數	已進行實物檢查的平均次數
衞生證明書正本	每天 5 批	每天 4.1 批
衞生證明書副本	每 50 批抽取 1 批 (即 2%)	1%

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

2.107 ***實物檢查的不足之處*** 在 10 次隨行檢查 (見第 2.73 段) 中，審計署發現：

(a) ***沒有向一名進口商發出警告信*** 在其中 1 次檢查，相關進口准許的一項條件述明：*"待有關批次物運抵香港後，進口商須安排該批次運往持牌凍房或註冊冷藏庫，接受衞生督察的檢查，之後方可放行……"*。在 2018 年 4 月所進行的檢查中，96 箱冰鮮牛肉中有 20 箱不見蹤影。經食安中心人員查問後，進口商把 20 箱冰鮮牛肉運回凍房。兩天後，食安中心人員再到凍房檢查該 96 箱冰鮮牛肉。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，該 20 箱冰鮮牛肉是暫存於進口商辦公室的冷凍設備 (即並非持牌凍房或註冊冷藏庫，違反了進口准許的條件)，而進口商辦公室並沒有備存該 20 箱食物的任何存貨記錄，食安中心人員也沒有在進口商辦公室為食物進行實物檢查。審計署認為，無法保證該 20 箱運回凍房並於其後經食安中心人員檢查的食物，就是被發現不見蹤影的食物批次。就這宗個案而言，根據進口許可證所列的條件，食安中心應向進口商發出警告信。然而，食安中心人員卻放行該批冰鮮牛肉，而沒有向進口商發出警告信；

(b) ***放行信所示數量超過實際數量*** 1 次在凍房進行的檢查中，文件所示的食物數量為 190 箱冷藏雞肉，但實際上有 20 箱沒有付運。食安中心為該 170 箱食物進行實物檢查，但向進口商發出的放行信卻標示該批食物為 190 箱；

(c) ***檢查的食物數量少於規定*** 根據工作守則，就進口肉類和肉類製品而言，食安中心人員一般須檢查每個食物批次的 5%(按數量計算)

食物。然而，審計署留意到，在 1 次有關冷藏牛肉的檢查中，檢查的食物數量少於規定的 5%。食安中心人員在總數 2 025 箱食物中只檢查了 2 箱 (即佔該批次的 0.1%)，而且沒有解釋只檢查 2 箱食物的原因；

(d) ***沒有就整批食物進行整體檢驗和按證明文件核實資料*** 根據工作守則，食安中心人員在開始檢查時，應就整批食物進行整體檢驗，以查看有否欠妥之處，例如貨箱是否有破損或污物。此外，在檢查期間，人員應根據證明文件 (例如衞生證明書正本和提單) 進行人手點算和核實食物的種類和總數量。在 3 次檢查中，食安中心人員沒有就有關批次進行整體檢驗。在 2 次檢查中，食安中心人員沒有打開任何 1 個用以運載冰鮮淡水水產的發泡膠盒來根據證明文件核實食物的種類和總數量；及

(e) ***沒有妥當抽取食物樣本*** 根據工作守則，就海運進口的肉類和肉類製品而言，食安中心人員須從外圍和卡板或貨櫃內不同位置以隨機方式抽取檢查單位。然而，審計署發現，在 1 次檢查中，食安中心人員只從貨物前排方便的位置抽取兩箱食物進行檢查。食安中心須採取措施，確保食安中心人員以隨機方式抽取食物樣本進行實物檢查 (例如把“隨機抽樣機制”(見第 2.55(b) 段) 擴展至海運進口食物的檢查)。

審計署的建議

2.108 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **採取措施，就進口文件所發現的差異予以調查和糾正；**

(b) **就被註銷而無法對食物進行實物檢查的進口許可證，考慮選取其他進口許可證以作替補；**

(c) **採取措施，確保在適當的情況下向違反進口許可證條件的進口商發出警告信；**

(d) **採取措施，確保食物放行信所示的數字準確無誤；**

(e) **採取措施，確保食安中心人員按照工作守則為食物批次進行實物檢查 (即檢查每個批次的 5% 食物，及就整批食物進行整體檢驗和按證明文件核實資料 —— 見第 2.107(c) 及 (d) 段)；及**

(f) **採取措施，確保食安中心人員以隨機方式抽取食物樣本作實物檢查(例如把“隨機抽樣機制”(見第 2.55(b) 段) 擴展至海運進口食物的檢查)。**

政府的回應

2.109 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已提醒前線人員，如發現進口文件出現差異，須要求進口商澄清，並妥為記錄所採取的行動；

(b) 食安中心已採取改善措施，就被註銷而無法對食物進行實物檢查的進口許可證，選取其他進口許可證以作替補；

(c) 食安中心已加強監督，確保前線運作按照相關指引進行；及

(d) 食安中心會為前線人員提供以隨機方式抽取食物樣本作實物檢查的指引。

第 3 部分：活生食用動物和活水產的管制

3.1　本部分探討食安中心對活生食用動物和活水產的管制，集中檢視下列事宜：

(a)　陸路進口牲畜的管制 (第 3.6 至 3.18 段)；

(b)　陸路進口活水產的管制 (第 3.19 至 3.33 段)；及

(c)　運往屠房的牲畜管制 (第 3.34 至 3.39 段)。

背景

3.2　食安中心表示，除內地活淡水水產會經長沙灣副食品批發市場和西區副食品批發市場 (見第 2.68(b) 段) 以海運進口外，內地活生食用動物 (包括牲畜和活家禽) 和活水產 (註 36) 也會經文錦渡管制站從陸路進港。2017 年，從內地陸路進口活生食用動物的數量包括：

(a)　約 150 萬隻牲畜；

(b)　約 76 000 隻活家禽；及

(c)　約 39 000 公噸活水產。

牲畜 (例如牛、豬和羊) 和活水產主要由內地輸入香港 (見附錄 F)。據食安中心表示，本港自 2004 年起沒有從內地進口活鴨和鵝，並自 2016 年起沒有從內地進口活雞。自 2017 年年初起，本港也沒有從內地進口其他活家禽 (例如珍珠雞和竹絲雞)。

3.3　根據本港與內地的行政安排 (見附錄 D 註 4)，供港的活生食用動物和活水產必須來自獲中國海關總署認可的註冊農場，進口時也須領有由該署發出的動物衞生證明書 (註 37)。每張證明書須列明發貨人和收貨人名稱、出口動物／水產數量，以及註冊農場的名稱和編號等資料。

註 36：*根據《公眾衞生及市政條例》和《食物安全條例》，活水產被歸類為食物。*

註 37：*法例也規定，進口活家禽和牲畜須分別根據《公眾衞生 (動物及禽鳥) 規例》(第 139A 章) 和《公眾衞生 (動物及禽鳥)(化學物殘餘) 規例》(第 139N 章) 領有動物衞生證明書。證明書由輸出經濟體的主管當局發出，證明有關活家禽和牲畜並無呈現患有某些疾病 (例如狂犬病) 的徵狀和不含違禁化學物。*

3.4　為監控從內地進口的活生食用動物和活水產，食安中心設立了文錦渡牲畜檢疫站，位於文錦渡食品管制辦事處旁 (見第 2.29 段)。表十二載列從內地陸路進口各類活生食用動物和活水產所需的文件。

表十二

從內地陸路進口活生食用動物和活水產所需的文件

進口所需文件	牲畜 (即豬、牛和羊)	活水產	
		淡水魚 (例如鱔、鯇魚、烏頭和桂花魚) 和大閘蟹	海鮮和貝類水產 (例如鮑魚、龍蝦、紅蟹和田螺)
動物衞生證明書正本	✓	✓	✓
由漁護署發出的許可證 (下稱漁護署許可證)(詳情見第 3.12 段)	✓	不適用	不適用
食物入口申報表 (註)	不適用	✓	✓

資料來源：食安中心的記錄

註：　食安中心表示，由於並非法定規定，食物入口申報表是由進口商或運載活水產車輛的司機自願填寫。表上所列資料包括進口商和出口商的名稱及活水產的資料 (例如該批次的說明及其數量)。

附註：　自 2017 年年初起，香港沒有從內地進口活家禽，因此上表所示進口所需的文件並不包括進口活家禽所需的文件。

3.5　針對從內地陸路進口的牲畜和活水產，審計署隨機選取了 2018 年 1 月進口的 5 批活水產，以及 2018 年 4 月進口的 5 批牲畜作進口文件審查；又於 2018 年 5 月 16 日和 17 日隨同食安中心人員在文錦渡牲畜檢疫站進行抽樣檢查，共涉及 23 次牲畜檢查 (21 批豬隻和 2 批牛隻) 和 6 次活水產檢查 (註 38)。

陸路進口牲畜的管制

3.6　食安中心風險管理科下設有獸醫公共衞生組 (見附錄 A)，負責檢查由陸路進口的活生食用動物，確保供港的活生食用動物可安全供市民食用。就內地進口牲畜而言，當運載牲畜的車輛抵達文錦渡牲畜檢疫站，獸醫公共衞生組的農林督察 (註 39) 會：

(a) 收取並查核由中國海關總署發出的動物衞生證明書正本 (證明動物健康狀況良好)；

(b) 檢查運載牲畜車輛的鉛封是否完整，以及動物衞生證明書正本所示的編號與鉛封上的編號是否相符，並在檢查後開啓鉛封 (見照片三十二)；

註 38：*由於本港自 2017 年年初起已沒有從內地進口活家禽，這次審查工作並無涵蓋活家禽的進口管制。*

註 39：*農林督察是由漁護署借調往食安中心工作。*

照片三十二

在查核動物衞生證明書正本後開啓鉛封



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(c) 按以下方式進行牲畜的實物檢查工作：

(i) 檢查豬隻身上的針印 (見照片三十三) 或牛隻和羊隻的耳牌編號 (見照片三十四)。針印或耳牌是用以識別供應牲畜的農場；及

(ii) 檢查牲畜有否受傷或帶有任何臨床病徵；

照片三十三

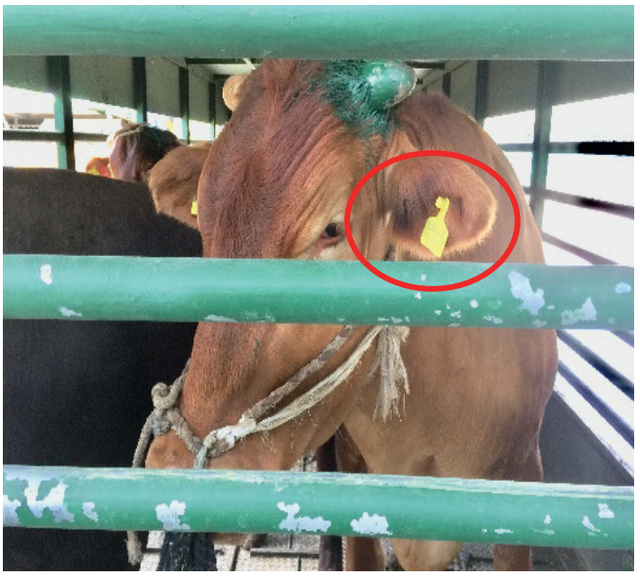
豬隻身上的針印



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

照片三十四

牛隻的耳牌



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(d) 以食安中心的封條重新封好該批牲畜 (見照片三十五)；及

照片三十五

以食安中心的封條重新封好一批牲畜



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(e) 在對動物衞生證明書正本的檢查結果和牲畜的實物檢查工作感到滿意的情況下，簽發載運許可證／入閘紙 (載運許可證) 予司機，讓其把牲畜運往指定屠房 (見第 3.34 段)。載運許可證記錄了運往屠房的牲畜數量 (與動物衞生證明書正本所示的相符)(註 40)。

3.7 在放行該批牲畜後，農林督察會在活生食用動物系統輸入以下資料：

(a) 動物衞生證明書所示資料，如證明書編號、農場編號、出口日期、針印編號／耳牌編號、來源地、出口數量、動物品種、載運牲畜車輛的香港車牌號碼和收貨人名稱；及

(b) 載運許可證所示資料，如許可證編號和食安中心封條號碼。

註 40： *進口商須取得由食安中心簽發的載運許可證，才可把進口牲畜運往屠房。因此，所有運載牲畜的車輛都需要進入文錦渡牲畜檢疫站。*

需適時核實牲畜來源

3.8　如第 3.3 段所述，內地進口的活生食用動物必須來自獲中國海關總署認可的註冊農場。中國海關總署會在其網站公布和更新註冊農場的名單。

3.9　審計署在 2018 年 5 月 16 及 17 日隨同農林督察在文錦渡牲畜檢疫站進行 23 次牲畜檢查 (見第 3.5 段) 時發現，有 2 批牛隻來自一個並非在中國海關總署網站所公布的註冊農場名單上的農場。審計署更留意到，農林督察未有聯絡中國海關總署以作釐清。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，進行上述檢查的農林督察已就動物衞生證明書的農場編號核對註冊農場名單，該名單是由獸醫公共衞生組根據中國海關總署網站資料和之前與該署和前國家質檢總局 (見附錄 D 註 4) 聯絡所得資料 (即就農場註冊狀況所作釐清) 而編制。食安中心於 2018 年 10 月底進一步告知審計署，中心已就 2018 年 5 月 16 和 17 日進口的所有牛隻批次進行覆檢，期間共有 8 批牛隻從 3 個註冊農場進口。農林督察並確認曾就動物衞生證明書的農場編號核對上述名單。此外，食安中心解釋，先前已請內地當局釐清 1 個牛場的註冊狀況。由於已作釐清，故一直容許該農場的牛隻供港。

3.10　審計署也審查了在 2018 年 4 月 27 日至 5 月 28 日進口的牲畜批次 (註 41)，以確定有否進口牲畜來自並非在註冊農場名單上的農場。審計署發現，在上述期間，進口的另外 7 批牛隻和 15 批豬隻來自 6 個並非在名單上的農場。該 6 個農場中：

(a) 根據食安中心的記錄，農林督察在放行其中 3 個農場的批次後，才透過電郵等方式尋求中國海關總署釐清該等農場的註冊狀況。中國海關總署確認該 3 個農場為註冊農場；及

(b) 至於其餘 3 個農場，農林督察應審計署查問而告知審計署，已在 2017 年 2 月和 4 月就當中 2 個農場尋求前國家質檢總局作釐清，並在該年內獲回覆確認該 2 個農場皆為註冊農場。因此，食安中心未有進一步尋求中國海關總署作釐清而予以放行。審計署認為，食安中心人員是在 2017 年 2 月和 4 月提出上述釐清請求，而有關批次則在 2018 年 5 月進口，因此食安中心應進一步尋求中國海關總署作釐清。關於餘下的 1 個農場，農林督察告知審計署，中國海關總署網站的註冊農場名單所示的有關農場編號可能有手民之誤，但

註 41：*中國海關總署分別在 2018 年 4 月 27 日 (即於審計署 2018 年 5 月隨行檢查前) 和 2018 年 5 月 29 日 (該隨行檢查後) 更新註冊農場名單。*

並無尋求中國海關總署予以釐清。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，有關農場自 2010 年起已為本港供應牲畜。食安中心已在 2018 年 9 月 26 日要求中國海關總署予以釐清，對方表示該農場編號確有手民之誤。

3.11　審計署認為，食安中心必須採取措施，在確定牲畜來自內地認可農場後，方可把有關牲畜批次放行，並在有需要時立即尋求中國海關總署作釐清。

需符合漁護署許可證的進口條款

3.12　如第 3.4 段表十二所述，從內地進口牲畜須領有漁護署許可證。根據《狂犬病規例》(第 421A 章)，任何人如把動物輸入香港，須領有由漁護署發出的許可證。許可證列明准許每天從內地輸港牲畜數量的上限，其有效期為一個月，並適用於多個批次。許可證的其他資料包括許可證持有人名稱、輸出地、入境口岸和動物類別。任何人如沒有許可證而進口牲畜，最高可被判罰款 5 萬元和監禁 1 年。簽發許可證的條件是，牲畜的進口須符合進口條款。許可證列明，動物送抵文錦渡牲畜檢疫站時，進口商須向農林督察出示許可證。如進口商未能出示許可證，該批動物可被扣留 (註 42)。此外，根據《狂犬病條例》(第 421 章)，許可證持有人會被檢控，最高可被判罰款 1 萬元和監禁 6 個月。

3.13　在涉及 23 個批次的全部 23 次隨行檢查 (見第 3.5 段) 中，審計署均發現進口商把動物運抵文錦渡牲畜檢疫站時並無向農林督察出示許可證，違反了漁護署許可證上的條款 (見第 3.12 段)。審計署也留意到，漁護署的慣常做法是在發出許可證後，把許可證副本送交食安中心。農林督察會根據漁護署所發出的許可證，每月就每名進口商的進口牲畜總數量，核對獲准輸港牲畜數量上限 (見第 3.12 段)，確保進口數量沒超過獲准數量上限。然而，審計署觀察到農林督察沒有在牲畜進港時，利用漁護署所發出的許可證來核對這些牲畜是否獲有效許可證涵蓋。

3.14　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，現時許可證持有人 (即進口商) 會保存許可證正本。漁護署在發出許可證後會把副本送交食安中心。運載牲畜批次的貨車司機既非航空公司代理，也非船公司代理，不會持有許可證副本，

註 42：*食安中心表示，如批次不獲有效的漁護署許可證涵蓋 (而非沒有出示許可證)，中心會考慮扣留有關批次。*

故難以要求每名司機抵港後出示許可證。不過，食安中心已於 2018 年 10 月中與漁護署和許可證持有人 (即進口商) 會面，並就改善措施達成協議。

3.15　審計署認為食安中心須採取措施，確保當牲畜運抵文錦渡牲畜檢疫站時，有關人士會向食安中心出示漁護署許可證以供查閱，又或利用漁護署提供的許可證，在牲畜進口時核對其是否獲有效許可證涵蓋。

審計署的建議

3.16　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **在放行牲畜批次前，確保牲畜來自內地認可農場；**

(b) **如進口牲畜來自並非在註冊農場名單上的農場或出現其他差異情況，即時與中國海關總署釐清有關事項；及**

(c) **採取措施，確保當牲畜運抵文錦渡牲畜檢疫站時，有關人士會根據漁護署許可證的條款，向食安中心出示許可證以供查閱，又或利用漁護署提供的許可證，在牲畜進口時核對其是否獲有效許可證涵蓋。**

政府的回應

3.17　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 由 2018 年第四季起，如不肯定農場的註冊狀況或出現其他差異情況，食安中心會在放行牲畜批次前，即時與中國海關總署釐清有關事項；及

(b) 食安中心已與相關各方會面，以期由 2018 年 11 月起落實改善措施，讓許可證持有人可適時向食安中心出示特別許可證正本。

3.18　漁農自然護理署署長表示，漁護署已於 2018 年 10 月 11 日安排與進口食用動物的 3 名許可證持有人和食安中心會面，以找出一個切實可行的方案，讓許可證持有人可定期向食安中心出示由該署發出的漁護署許可證正本。

陸路進口活水產的管制

3.19　當運載活水產的車輛抵達文錦渡牲畜檢疫站時 (見照片三十六)，獸醫公共衞生組的農林督察會：

照片三十六

運載活魚的車輛



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(a) 收取並查核由中國海關總署發出的動物衞生證明書正本。證明書所載資料包括輸出活水產的養殖場名稱和活水產的辨認標識 (即種類、品種和數量)；

(b) 核對動物衞生證明書正本所示的養殖場編號，是否與中國海關總署認可的註冊水生食用動物養殖場名單上的資料相符；

(c) 收取食物入口申報表 (見第 3.4 段表十二的註)；

(d) 檢查運載活水產車輛的鉛封號與動物衞生證明書正本所示的編號是否相符，並在檢查後開啓鉛封；

(e) 進行活水產的實物檢查工作 (例如辨認魚種)(見照片三十七)；及

照片三十七

以目測方式辨認魚種



資料來源：審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(f) 以食安中心的封條重新封好該批活水產。

3.20 在放行該批活水產後，農林督察會把動物衞生證明書和食物入口申報表所示的資料，輸入活生食用動物系統和食物進口管制系統 (見第 2.2(e) 段註 10)。

與進口文件有關的差異

3.21 審計署審查了與進口活水產有關的文件，發現出現第 3.22 至 3.29 段所述的差異。

3.22 ***進口活水產的數量存在差異*** 在審查 5 批活水產的進口文件 (見第 3.5 段) 時，審計署發現，在 1 個批次中，食物入口申報表所註明的活水產數量為 6 000 公斤，超過動物衞生證明書正本所示的 2 710 公斤 (即相差 3 290 公斤)。此外，在文錦渡牲畜檢疫站對活水產進行的 6 次隨行檢查 (見第 3.5 段) 中：

(a) 在全部 6 次檢查中，食物入口申報表所註明的活水產數量，與動物衞生證明書正本所示的數量不同 (見表十三)；

表十三

活水產數量的差異

批次編號	所述的活水產數量		差異 (c) = (b) – (a)
	食物入口申報表 (a)	動物衞生證明書 (b)	
1	4 000 公斤	6 200 公斤	2 200 公斤
2	4 200 公斤	6 000 公斤	1 800 公斤
3	5 300 公斤	5 200 公斤	(100 公斤)
4 (另見個案八)	3 000 公斤	2 000 公斤	(1 000 公斤)
5	無申報資料	4 460 公斤	未能確定
6		5 760 公斤	

資料來源：食安中心的記錄

(b) 在 6 次檢查中，有 2 次的食物入口申報表所述的活水產數量超過動物衞生證明書正本所示的數量 (見上表十三所列的批次編號 3 和 4) (另見下文個案八的例子)。因此，超出數量的活水產會出現在未經中國海關總署核證情況下進口的風險；及

個案八

一批活魚的進口文件資料出現差異

1. 2018 年 5 月 16 日，內地一批活魚經文錦渡牲畜檢疫站進口。食物入口申報表顯示該批活魚的數量為 3 000 公斤，但由中國海關總署發出的動物衞生證明書正本所示的數量則為 2 000 公斤 (即兩者相差 1 000 公斤)。審計署未能找到任何證據顯示食安中心已向中國海關總署查明差異原因或要求釐清情況。

2. 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署：

(a) 進行進口檢查時如發現任何嚴重違規情況 (如沒有正式衞生證明書)，該批次或會在文錦渡牲畜檢疫站被扣留，而農林督察會聯絡中國海關總署釐清情況。根據工作守則，未附有衞生證明書的活水產批次可被食安中心的食物進／出口組 (見附錄 A) 扣留。獸醫公共衞生組也在“處理可疑的正式衞生證明書指引”中列舉了一些必須立即通知中國海關總署予以糾正的情況，例如未能提交衞生證明書正本或出現假證明書，以及涉嫌竄改證明書等。在該等情況，農林督察必須向主管報告事故，以取得進一步指示／建議；

(b) 在此個案中，獸醫公共衞生組同事已進行初步評估，認為沒有嚴重違規情況。由於食物入口申報表屬自願提交 (表格由司機以自願性質填寫)，主要目的在於收集司機／進口商的聯絡方法等資料，以便須進一步跟進時可作聯繫。獸醫公共衞生組認為，司機在表格填報的數量只是估計數字。動物衞生證明書正本列出的進口數量，已被輸入活生食用動物系統和食物進口管制系統；及

(c) 儘管如此，因應審計署的意見，日後如食物入口申報表填報的進口數量超過動物衞生證明書正本所示的數量，獸醫公共衞生組會要求司機釐清情況。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

(c) 在該 6 次檢查中，另有 2 次發現食物入口申報表沒有列明活水產的數量，審計署因而無法確定申報表與動物衞生證明書正本所列的數量是否存有差異。

3.23　沒有文件記錄顯示，食安中心曾調查出現上述差異的原因，並採取所需行動予以糾正。

3.24　***進口商和出口商的名稱出現差異***　在審查 5 批活水產的進口文件時，審計署也發現：

(a)　其中 3 個批次的食物入口申報表的進口商名稱，與動物衞生證明書正本的收貨人名稱不同；及

(b)　其中 1 個批次的食物入口申報表的出口商名稱，與動物衞生證明書正本的發貨人名稱不同。

3.25　此外，在 6 次隨行檢查 (涉及 6 個批次) 中，審計署也發現：

(a)　其中 5 個批次的食物入口申報表的進口商名稱，與動物衞生證明書正本的收貨人名稱不同；及

(b)　其中 3 個批次的食物入口申報表的出口商名稱，與動物衞生證明書正本的發貨人名稱不同。

3.26　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，食物入口申報表由司機自願填寫，以便追溯。根據業界的做法，收貨人／發貨人不一定要是入口商／出口商。審計署知悉食安中心的解釋，但認為食安中心應調查出現差異的原因 (例如與進口商及／或司機釐清)，並在有需要時採取行動予以糾正。舉例來說，這樣有助在出現食物事故時更準確和快捷地追尋進口商。

3.27　***食物入口申報表的資料有欠清晰***　審計署審查 5 批活水產的進口文件時，發現在全部 5 批活水產中，食物入口申報表上由運載活水產車輛司機填寫的進口商和出口商資料有欠清晰 (例如欠缺進口商的地址和商業登記證號碼)。此外，在 6 次隨同食安中心人員進行的檢查 (涉及 6 批活水產) 中，審計署發現：

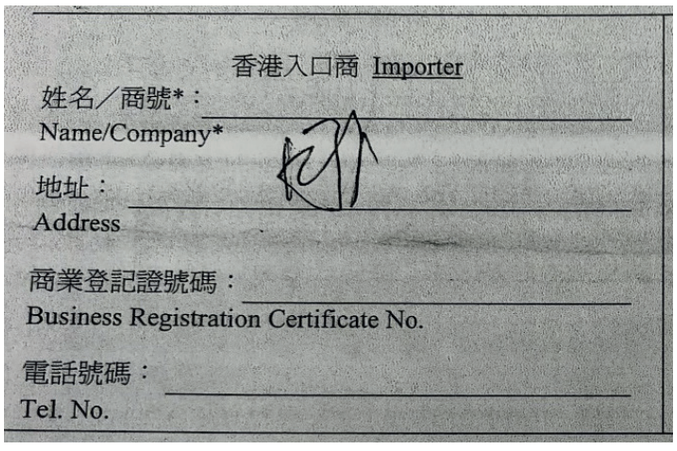
(a)　在 5 批活水產中，有關司機並未填寫進口商和出口商的部分資料；及

(b)　有 2 批活水產的食物入口申報表的字跡難以辨認 (見照片三十八的例子)。

沒有證據顯示農林督察曾就上述資料有欠清晰的情況作出跟進。

照片三十八

食物入口申報表的字跡難以辨認


香港入口商 Importer
姓名／商號*：
Name/Company*
地址：
Address
商業登記證號碼：
Business Registration Certificate No.
電話號碼：
Tel. No.

資料來源：食安中心的記錄

3.28　除處理不當外，上文所述情況 (如進口商的名稱出現差異和資料有欠清晰)，可能會導致在發生食物事故時食安中心難以追查食物分銷鏈所涉的各方人士。

3.29　食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署，食物入口申報表是由司機以自願性質填寫的。不過，如司機在食物入口申報表所填寫的資料有欠清晰，農林督察會要求司機釐清情況。

需改善活水產的實物檢查工作

3.30　根據獸醫公共衞生組的工作守則，為活魚進行實物檢查時，農林督察應檢查魚的類別 (見第 3.19(e) 段照片三十七)，並確保與動物衞生證明書正本所示的相符。在 6 次隨行檢查中，審計署發現，在檢查一個涉及 4 種魚類的批次時，農林督察只檢查了一種魚類 (即鯪魚)，而其他 3 種魚類 (即鯇魚、鱸魚和鯽魚) 則未經檢查。此外，審計署留意到，農林督察並沒有就其他 3 種魚類核對動物衞生證明書正本所示的種類。

3.31　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，每批活魚約有 15 至 25 箱。食安中心已隨機抽查每個批次載有活魚的箱，因而無須檢查所有魚種。運載上述批次的司機差不多每天都把來自同一水產養殖場的同一些魚種，運載到文錦渡

牲畜檢疫站接受食安中心的檢查。食安中心在過去的進口檢查中，並未發現與該水產養殖場有關的嚴重違規情況。獸醫公共衞生組相信，現時採用的風險為本方法 (即隨機抽查每個批次的箱) 是合適和具科學根據的。審計署察悉食安中心的解釋，但認為為了符合獸醫公共衞生組工作守則的要求，並考慮到一批活魚可能涉及多達 15 至 25 個載有不同魚種的箱，如一個批次涉及幾種魚類，檢查超過一種活魚會更為恰當。

審計署的建議

3.32 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應確保：**

(a) **食安中心會在留意到食物入口申報表與動物衞生證明書正本的資料有任何差異時，要求司機 (並在有需要時要求進口商) 釐清情況，並採取所需行動予以糾正；**

(b) **如發現司機在食物入口申報表所填寫的資料有欠清晰，農林督察會要求司機予以釐清；及**

(c) **檢查涉及數種活魚魚類的批次時，食安中心會檢查超過一種活魚，並就活魚種類核對動物衞生證明書正本所示的種類。**

政府的回應

3.33 食物環境衞生署署長同意審計署的意見，並表示食安中心已因應審計署的意見，在有需要時主動與司機釐清資料，並已推行改善措施，增加檢查魚的種類。

運往屠房的牲畜管制

3.34 從文錦渡牲畜檢疫站放行的牲畜 (見第 3.7 段) 會被運往上水屠房或荃灣屠房 (註 43)。食安中心風險管理科下的屠房 (獸醫) 組 (見附錄 A) 負責為運往

註 43： *屠房須取得食環署所發出的牌照後方可經營，並受食環署所監管，以確保屠房的運作符合規定的衞生和環境標準，以及在市場出售的所有肉類均適宜供人食用。除了上水屠房和荃灣屠房外，長洲也有一個屠房。在 2017 年，已沒有牲畜被直接運往長洲屠房屠宰。在 2001 年 3 月出版的《審計署署長第三十六號報告書》第 2 章"提供用作鮮肉供應的屠房設施"的審查工作已涵蓋屠房的運作。*

屠房的牲畜核對文件和監察疾病。屠房 (獸醫) 組下駐屠房的農林督察會為每一批運往屠房的牲畜：

(a) 收取和核對載運許可證 (見第 3.6(e) 段)，並在活生食用動物系統內記錄進入屠房的牲畜數量；

(b) 進行初步檢查，以識別出懷疑帶病或受傷的牲畜，並把這些牲畜移至隔離欄，以免傳播疾病和污染處所、設施和設備；

(c) 選取牲畜 (包括隔離欄內的牲畜) 並收集尿液樣本作化驗。只有在確定尿液測試結果呈陰性後，牲畜才會獲放行屠宰；及

(d) 選取在屠房死亡的牲畜並收集組織樣本進行疾病監察。

需核對運往屠房的牲畜數量

3.35 根據屠房 (獸醫) 組的程序手冊，該組的農林督察會：

(a) 把每批運往屠房的牲畜數量 (即收取數量)，輸入活生食用動物系統；及

(b) 核對收取數量，確定是否與由獸醫公共衞生組農林督察在活生食用動物系統所輸入的資料相符 (見第 3.6 及 3.7 段)。如發現有差異之處，屠房 (獸醫) 組的農林督察會先聯絡屠房持牌人，以確認有關差異，然後聯絡上述獸醫公共衞生組的農林督察，請其與中國海關總署釐清有關情況。若確定存在差異，所涉牲畜會被扣留，直至得到中國海關總署釐清有關情況為止。

3.36 審計署審查了 2018 年 5 月兩間屠房的收取活豬記錄，發現活豬的收取數量 (由屠房 (獸醫) 組農林督察輸入活生食用動物系統)，有別於動物衞生證明書所示的活豬數量 (由獸醫公共衞生組農林督察輸入活生食用動物系統)。詳情載於表十四。個案九的例子說明出現差異的情況。

表十四

活豬的收取數量與
動物衞生證明書所示活豬數量出現的差異
(2018 年 5 月)

出現差異的批次數目	收取數量*超過*動物衞生證明書所示數量 (註 1)		收取數量*少於*動物衞生證明書所示數量 (註 2)	
	批次數目	活豬數量 (隻)	批次數目	活豬數量 (隻)
263	98	140	165	215

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1：　差異幅度由 1 至 10 不等。

註 2：　差異幅度由 1 至 6 不等。

個案九

收取數量與動物衞生證明書所示數量出現差異
(2018 年 5 月)

1. 2018 年 5 月，一名進口商從內地 8 個農場輸入 319 批活豬 (見下表)。審計署留意到，豬隻的收取數量與動物衞生證明書所示數量出現差異：

農場	進口批次數目	出現差異的進口批次數目	收取數量 (根據進口批次數目) (隻)	動物衞生證明書所示數量 (根據進口批次數目) (隻)	收取數量*超過*動物衞生證明書所示數量 (隻)	收取數量*少於*動物衞生證明書所示數量 (隻)
A	16	16	671	640	31	不適用
B	44	3	1 763	1 760	3	不適用
C	32	無	1 280	1 280	無	無
D	38	2	1 522	1 520	2	不適用
E	60	29	2 375	2 400	7	32
F	33	3	1 316	1 320	不適用	4
G	84	18	3 365	3 360	12	7
H	12	1	479	480	不適用	1
總數	319	72	12 771	12 760	55	44

2. 審計署發現在 319 個批次中，有 40 個批次的豬隻收取數量超過動物衞生證明書所示數量 (共多出 55 隻 —— 見上表)，尤以農場 A 的情況最為嚴重，全部 16 個批次的收取數量都超過動物衞生證明書所示數量 (共多出 31 隻 —— 見上表)。這些差異或許反映有關豬隻是在沒有動物衞生證明書的情況下進口。

3. 屠房 (獸醫) 組回應審計署 2018 年 7 月的查詢時表示，由於豬隻的總收取數量 (12 771 隻 —— 見上表) 少於漁護署許可證准許的豬隻數量上限 (29 047 隻)(見第 3.12 段)，因此沒有要求獸醫公共衞生組作出釐清。

審計署的意見

4. 雖然豬隻的總收取數量少於漁護署許可證准許的豬隻數量上限，但也不能確定該 55 隻豬 (見上文第 2 段) 是在領有動物衞生證明書的情況下進口。屠房 (獸醫) 組應當要求獸醫公共衞生組釐清上表所載的差異。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

3.37　審計署進一步留意到，按照一貫做法，屠房 (獸醫) 組會每天向獸醫公共衞生組提交報告，列出進口牲畜的總收取數量。不過，獸醫公共衞生組在接獲屠房 (獸醫) 組的報告後，未有採取任何行動與該組釐清差異情況。

審計署的建議

3.38　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **識別牲畜的收取數量與動物衞生證明書所示的數量有否存在任何差異，並在出現差異時予以釐清；及**

(b) **就牲畜的收取數量超過動物衞生證明書所記錄數量的情況，採取跟進行動。**

政府的回應

3.39　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食安中心已於 2018 年 9 月底實施改善措施，每天識別牲畜的收取數量與載運許可證 (見第 3.6(e) 段) 所示的數量是否存在差異，並就此與有關方面釐清情況。

第 4 部分：食物商的登記和巡查

4.1　本部分探討食物商 (註 44) 的登記和巡查。審查工作集中檢視以下範疇：

(a)　食物進口商／分銷商的登記和豁免 (第 4.7 至 4.12 段)；

(b)　食物商的巡查 (第 4.13 至 4.22 段)；及

(c)　管理資料 (第 4.23 至 4.27 段)。

背景

4.2　為方便找出和追查食物來源 (例如當發生食物事故時)，根據《食物安全條例》：

(a)　任何人經營食物進口或分銷業務，必須向食物環境衞生署署長登記為食物進口商或食物分銷商 (即食物批發商)。該人須向食環署提交申請，登記為食物進口商或食物分銷商 (註 45)。登記的有效期為 3 年，其後每 3 年續期 1 次；及

(b)　為方便業界，已根據其他條例 (見表十五) 取得牌照／許可證／證明書 (下文一律簡稱為牌照) 的食物進口商或食物分銷商，可獲豁免登記。表十五所示的發牌當局須定期向食物環境衞生署署長提供牌照持有人／許可證持有人／證明書持有人 (下文一律簡稱為牌照持有人) 的名單。倘若牌照持有人從事食物進口／分銷業務，牌照持有人須應署長的要求，向食環署提供有關其牌照和業務的資料。食環署會檢視所提供的資料，確保他們符合獲豁免的資格 (註 46)。

註 44：*除非另有訂明，否則本審計報告書內所述食物商包括食物進口商、食物分銷商、食物零售商、食品展參展商和網上銷售食物商店。*

註 45：*食物進口商或食物分銷商如未有登記，即屬違法，違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。*

註 46：*食物進口商或食物分銷商如未能提供所需資料，即屬違法，違例者最高可被判罰款 1 萬元和監禁 3 個月。*

表十五

獲豁免登記的食物進口商／分銷商

項目	獲豁免食物進口商／分銷商	發牌當局
1	根據《食物業規例》(第 132X 章) 第 30 條批出的准許的持有人 (例如肉店)	食物環境衞生署署長
2	根據《食物業規例》第 IV 部批出的牌照的持有人 (例如食物製造廠)	
3	根據《冰凍甜點規例》(第 132AC 章) 第 III 部批出的牌照的持有人 (例如冰凍甜點製造商)	
4	根據《小販規例》(第 132AI 章) 第 II 部批出的牌照的持有人 (例如小販)	
5	根據《奶業規例》(第 132AQ 章) 第 III 部批出的牌照的持有人 (例如奶品廠)	
6	根據《厭惡性行業規例》(第 132AX 章) 批出的牌照的持有人 (例如魚翅加工廠)	
7	根據《屠房規例》(第 132BU 章) 第 II 部批出的牌照的持有人 (例如屠房營運商)	
8	根據《儲備商品 (進出口及儲備存貨管制) 規例》(第 296A 章) 第 13 條註冊為儲備商品的貯存商 (例如食米貯存商)	工業貿易署署長
9	根據《海魚養殖條例》(第 353 章) 第 8 條批出的牌照的持有人或第 14 條批出的許可證的持有人 (例如從事養魚業人士)	漁農自然護理署署長
10	根據《商船 (本地船隻) (證明書及牌照事宜) 規例》(第 548D 章) 就第 III 類別船隻 (例如運魚船、漁船舢舨、漁船和舷外機開敞式舢舨) 批出的牌照所關乎船隻的證明書所指明船東	海事處處長

資料來源：食環署的記錄

4.3　《食物安全條例》也規定，食物商如在業務運作中在香港進口、捕撈(見第 4.4 段)、獲取或以批發方式供應食物，必須備存下列指定時間的交易記錄 (註 47)：

食物類別	須備存記錄的時間
• 保質期為 3 個月或以下的食物	進口、捕撈、獲取或供應有關食物後 3 個月的期間
• 保質期超過 3 個月的食物	進口、捕撈、獲取或供應有關食物後 24 個月的期間
• 活水產	進口、捕撈、獲取或供應有關食物後 3 個月的期間

食物商如未能提供交易文件，即屬違法，違例者最高可被判罰款 1 萬元和監禁 3 個月。

4.4　食安中心指出，須予備存的記錄包括獲取食物的日期；如食物是從某人處獲取，則該人的姓名和聯絡詳情；以及所獲取食物的總數量和描述等。備存記錄規定也適用於捕撈本地水產，並在業務運作中在香港供應該等水產的人。任何人必須在食環署要求時出示有關記錄以供查閱。

4.5　表十六顯示在 2013 至 2017 年期間登記或獲豁免的食物進口商／分銷商的累計數目。截至 2018 年 10 月 2 日，全港共有 11 888 名活躍的食物進口商或食物分銷商 (包括登記和獲豁免者)(見下文表十六的註)。

註 47：*登記和獲豁免的食物進口商／分銷商均須備存交易記錄。不過，備存記錄的規定不適用於：*

(a) 以零售方式向最後消費者供應食物 (儘管零售商須備存獲取食物的記錄)；

(b) 在食物業運作中純粹作為食物運輸商進口食物的任何人；

(c) 純粹為出口而進口食物的任何人，倘：

(i) 有關食物是航空轉運貨物；或

(ii) 在進口至出口的期間，有關食物一直留在將之運載進口的船隻、車輛或飛機；

(d) 獲食物環境衞生署署長豁免的任何人或某類別人士 (例如慈善食物銀行)；及

(e) 在 2012 年 2 月 1 日 (《食物安全條例》生效日期) 之前獲取、進口或供應的食物。

表十六

登記和獲豁免的食物進口商／分銷商的累計數目
(2013 至 2017 年)

	截至 12 月 31 日				
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
	(數目)				
登記					
食物進口商	6 779	8 103	9 664	11 276	12 777
食物分銷商	5 959	6 934	8 032	9 219	10 345
小計	12 738	15 037	17 696	20 495	23 122
獲豁免					
食物進口商	476	539	654	734	815
食物分銷商	865	981	1 222	1 298	1 378
小計	1 341	1 520	1 876	2 032	2 193
累計總數 (註)	14 079	16 557	19 572	22 527	25 315

資料來源：食安中心的記錄

註： *上述數字是自 2011 年《食物安全條例》制定以來，食安中心所處理的登記食物進口商／分銷商和獲豁免食物進口商／分銷商的累計數目。截至 2018 年 10 月 2 日，全港共有 11 888 名活躍的食物進口商或食物分銷商 (包括登記和獲豁免者)。*

4.6 簽證辦事處 (見第 2.69 段表七) 負責：

(a) 處理食物進口商／分銷商的申請和登記；

(b) 設立資料庫，以備存登記和獲豁免的食物進口商／分銷商的資料；

(c) 進行巡查，查核有否遵從登記和備存記錄的規定；及

(d) 對違例者採取執法行動。

食物進口商／分銷商的登記和豁免

就豁免登記提供資料

4.7　如第 4.2(b) 段所述，根據其他條例取得牌照的食物進口商／分銷商須在食物環境衞生署署長提出要求時，就其牌照和業務向食環署提交資料。根據《食物安全條例》，任何人經營食物進口或分銷業務而沒有向食環署提供所需的補充資料，即屬違法，違例者最高可被判罰款 1 萬元和監禁 3 個月。然而，如食物進口商／分銷商並沒有從事任何食物進口／分銷業務，那便無須提供資料。反之，他們須回覆食環署 (填寫食環署的回條)，表示並沒有從事該等業務。食安中心表示，倘食物進口商／分銷商並沒有從事任何食物進口或分銷業務，即使他們不把回條交回食環署，在《食物安全條例》下不屬違法。

4.8　審計署審查在 2013 至 2017 年期間食物進口商／分銷商有否按要求妥善提交資料。審計署發現，在上述期間，簽證辦事處曾致函 3 420 名牌照持有人，要求他們提交資料，當中有 483 名 (14%) 回覆稱沒有從事任何進口／分銷業務或已向簽證辦事處提交所要求的資料。審計署也留意到，對於未有回覆的牌照持有人，簽證辦事處並沒有採取任何跟進行動。

公眾對《食物安全條例》的認知

4.9　在 2013 至 2017 年期間，簽證辦事處檢控了 44 名沒有登記的食物進口商／分銷商 (註 48)。審計署審查了該 44 宗檢控個案的會面記錄，發現：

(a) 在 30 宗 (68%) 個案中，食物進口商／分銷商向簽證辦事處表示不知道《食物安全條例》所載的登記規定；及

(b) 在 9 宗 (20%) 個案中，食物進口商／分銷商向簽證辦事處表示曾聽聞登記規定但對有關規定存有誤解 (註 49)。

4.10　審計署進一步審查簽證辦事處的宣傳工作，得悉自《食物安全條例》於 2011 年制定後，簽證辦事處在 2011 和 2012 年曾舉行推廣活動 (例如巡迴展覽、

註 48：*44 宗檢控個案主要源自其他部門的轉介 (例如海關於邊境管制站採取反走私行動後的轉介)，或是因應市民投訴而採取的行動。*

註 49：*會面記錄並沒有進一步說明該等食物進口商／分銷商對登記規定有何誤解。*

全港各區簡介會和電視宣傳短片)。簽證辦事處也透過食安中心網站，以及為食物業界舉行食物安全研討會(每兩年舉行一次，於2013年首辦，其後在2015年和2017年均有舉行)，以宣傳登記規定。不過，如第4.9段所述，大多數違例者都聲稱對登記規定欠缺認知或有所誤解。食安中心需加強宣傳，提高食物進口商／分銷商對登記規定的認知。

審計署的建議

4.11 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **採取措施，確保對沒有就豁免登記回覆簽證辦事處的牌照持有人採取跟進行動；及**

(b) **加強宣傳，提高食物進口商／分銷商對《食物安全條例》所載登記規定的認知。**

政府的回應

4.12 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已訂立安排，備存不作回應的牌照持有人的記錄，並以電郵等方式進一步聯絡他們；及

(b) 食安中心已加強宣傳，並會繼續提高業界的意識。

食物商的巡查

4.13 簽證辦事處負責巡查食物商，確保食物商遵從《食物安全條例》所訂的登記制度和有關備存交易記錄的規定。簽證辦事處訂定了每個曆年進行500次巡查的目標。

4.14 這500次巡查是按風險為本巡查計劃進行。根據計劃，巡查的安排如下：

(a) 10%為業務風險較低的食物商；

(b) 40%為業務風險中等的食物商；及

(c) 50% 為業務風險較高的食物商。

業務風險水平是依據食物商經營的業務 (例如大規模業務的風險較低) 和售賣的食物類別 (例如售賣刺身和生蠔等食物的風險較高) 來釐定。至於食物零售商，其經營業務的地區也在考慮之列。

4.15 在巡查期間：

(a) ***登記或獲豁免的食物進口商／分銷商*** 簽證辦事處查核食物進口商／分銷商有否遵從備存記錄的規定；

(b) ***食物零售商*** 簽證辦事處查閱食物零售商的食物交易記錄，並複查其分銷商的登記狀況；

(c) ***食品展參展商*** 簽證辦事處查閱這些參展商的登記狀況 (註 50) 和食物交易記錄；及

(d) ***網上銷售食物商店*** 簽證辦事處查閱這些商店的登記狀況和食物交易記錄。

此外，簽證辦事處也就公眾針對上文 (a) 至 (d) 項所述食物商的投訴進行巡查。

4.16 表十七顯示在 2014 至 2017 年期間簽證辦事處進行上述巡查的次數 (註 51)。

註 50： *如食品展參展商只以一次過形式進口食物，而無意成為恆常的進口商，他們向食安中心提交申請後，可根據《食物安全條例》獲得一次過的登記豁免。*

註 51： *由於食安中心沒有就 2013 年的巡查工作備存記錄，因此審計署的審查工作只涵蓋 2014 至 2017 年 (即 4 年)，而非 2013 至 2017 年 (5 年)。*

表十七

簽證辦事處就《食物安全條例》
有關登記和備存記錄的規定
進行巡查次數
(2014 至 2017 年)

巡查	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	平均
	(次數)				
食物進口商 (註)	310	206	348	316	295
食物分銷商	65	142	127	125	115
食物零售商和網上銷售食物商店	148	93	72	92	101
公眾投訴	16	32	29	7	21
總計	539	473	576	540	532

資料來源：食環署的記錄

註：　　食物進口商包括登記進口商、獲豁免進口商和食品展參展商。

需加強巡查工作和文件記錄

4.17　審計署審查了簽證辦事處的巡查工作，發現：

(a) 在簽發進口許可證予進口商 (註 52) 時，簽證辦事處會查核進口商有否根據《食物安全條例》登記。然而，審計署在審查經空運、陸路和海運進口的食物的進口文件時，以及隨同食安中心人員檢測經此 3 種途徑進口的食物 (如第 2 部分所述) 時，發現食安中心人員 (例如衞生督察) 不會確定食物進口商有否根據《食物安全條例》登記 (或是否獲豁免登記)。審計署審查了 117 份進口文件，發現 4 名進口商在沒有登記或獲豁免的情況下進口食物到港。同樣地，審計署在 54 次隨同食安中心人員進行的巡查中，發現 5 名進口商在沒有登記或獲豁免的情況下進口食物到港。審計署審查食安中心在

註 52：*簽證辦事處負責簽發進口許可證予進口商 (見第 2.69 段表七)。*

2018 年 1 月至 4 月期間的記錄，發現這 8 名進口商 (註 53) 曾進口 345 批食物到港：

(i) 在 46 名經空運進口食物的進口商中，有 2 名 (4%) 沒有登記的進口商從挪威和日本進口 28 批水產，另從韓國進口 14 批麵食製品、麵條和蔬菜；

(ii) 在 31 名經陸路進口食物的進口商中，有 1 名 (3%) 沒有登記的進口商從內地進口 22 批經烹煮雞隻；及

(iii) 在 9 名經陸路進口活水產的進口商中，有 5 名 (56%) 沒有登記的進口商從內地進口 281 批活水產；

(b) 一些巡查未有按照巡查計劃 (見第 4.14 段) 進行。如表十八所示：

(i) 在 2014 至 2017 年期間，就業務風險較高的食物商進行的年度巡查少於 50%(由 31% 至 48% 不等)；及

(ii) 在 2015 至 2017 年期間，就業務風險較低的食物商進行的年度巡查少於 10%(由 1% 至 4% 不等)；及

註 53： *有 1 名進口商在審計署的進口文件審查和隨同巡查中，均被發現沒有登記 (或未獲豁免)。*

表十八

簽證辦事處對
不同風險水平業務進行的巡查
(2014 至 2017 年)

業務風險 (註)	2014 年		2015 年		2016 年		2017 年	
	(次數)							
較高風險	165	**(31%)**	228	**(48%)**	249	**(43%)**	218	**(41%)**
中等風險	299	(55%)	199	(42%)	278	(48%)	308	(57%)
較低風險	59	(11%)	14	**(3%)**	20	**(4%)**	7	**(1%)**
就市民投訴進行的巡查	16	(3%)	32	(7%)	29	(5%)	7	(1%)
總計	539	(100%)	473	(100%)	576	(100%)	540	(100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：　食安中心表示，不計就市民投訴所進行的巡查，根據風險為本準則進行巡查的比率應維持在 10%、40% 和 50%(見第 4.14 段)。

(c) 簽證辦事處人員在食物商的處所查核食物交易記錄時，只要求查看小量發票作為有關記錄的證明文件 (詳情見表十九)。

表十九

簽證辦事處查核發票的數目
(2018 年 4 月)

簽證辦事處 進行巡查的次數	簽證辦事處 在 (a) 欄每次巡查中 所查看供應商發票的數目	簽證辦事處 在 (a) 欄每次巡查中 所查看顧客發票的數目
(a)	(b)	(c)
1	無	1
4	1	無
18	1	1
5	1	2
4	2	無
3	2	2
總計：35 (註)		

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：　2018 年 4 月，簽證辦事處成功巡查了 35 次 (另見第 4.19 段有關審計署對巡查不果個案的意見)。

4.18　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，在 2018 年 4 月進行的各次巡查 (見第 4.17 段表十九) 中，食安中心人員所查核的發票數目遠高於表內所載數字。表十九所示的發票數目為食安中心辦事處檔案所備存的發票副本數目 (藉以舉例說明食安中心人員所查核的發票)。此外，食安中心於 2018 年 10 月初告知審計署，該中心已採取下列改善措施：

(a) 提醒員工須根據《食物安全條例》所規定的備存記錄時期，查核相關的食物交易記錄 (見第 4.3 段)；

(b) 要求員工為在處所查核的發票拍照，以作記錄；

(c) 要求員工在巡查報告記錄查核發票的數目，並在辦事處檔案詳細記錄巡查 (包括跟進巡查) 的結果和跟進行動；及

(d) 每兩個月進行一次督導視察。

需加強跟進巡查不果的個案

4.19　審計署分析了簽證辦事處在 2017 年的巡查記錄，發現在 540 次巡查食物商的行動 (見第 4.16 段表十七) 中，有 49 次 (9%) 巡查 (涉及食物進口商／分銷商) 不果，原因如下：

(a) 業務處所已上鎖；

(b) 業務處所是公司秘書的辦公室；或

(c) 業務處所的地址無效。

4.20　審計署又留意到，在 49 宗巡查不果的個案中：

(a) 簽證辦事處並沒有就其中 16 宗 (33%) 個案採取任何跟進行動；及

(b) 簽證辦事處曾就餘下 33 宗 (67%) 個案致函有關的食物進口商／分銷商以作跟進。在這 33 宗個案中，有 22 宗 (67%) 的進口商／分銷商回覆並沒有經營食物業務，或他們其後已向簽證辦事處提供所需資料 (即食物交易記錄)。不過，在餘下 11 宗 (33%) 個案中：

(i) 有 2 宗個案的進口商／分銷商沒有回應，而簽證辦事處並沒有採取任何進一步行動；及

(ii) 簽證辦事處曾就另外 9 宗個案採取進一步行動，透過電話和電郵等方式聯絡食物進口商／分銷商，但行動不果。

審計署的建議

4.21　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **進行巡查 (例如在查看進口文件時，或在食物批次進口時所經的口岸)，以偵查沒有登記的食物進口商；**

(b) **在有需要的情況下對沒有登記的食物進口商採取執法行動；**

(c) **採取措施，確保按照巡查計劃進行巡查；**

(d) **確保有關巡查時查核發票的所有改善措施 (見第 4.18 段) 妥善執行；**

(e) **採取措施，確保簽證辦事處對巡查不果的個案採取跟進行動；**

(f) **採取進一步行動，處理跟進結果未如理想的個案 (例如食物進口商／分銷商沒有回應食安中心查詢的個案)；及**

(g) **要求簽證辦事處在有需要的情況下，就巡查不果又沒有跟進行動的個案，再次予以巡查，以符合巡查的目標次數。**

政府的回應

4.22 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已提醒其邊境檢查站人員當有食物進口時，須即時查看進口商的登記狀況；

(b) 食安中心已加強監督，以偵查沒有登記的食物進口商；

(c) 食安中心已在有需要的情況下對沒有登記的食物進口商加強採取執法行動。食安中心已於 2016 年和 2017 年對沒有登記的食物進口商和食物分銷商分別提出 14 次和 8 次檢控；及

(d) 食安中心已加強監督，確保所有改善措施妥善執行。

管理資料

需改善匯報資訊的工作

4.23 根據一貫做法，簽證辦事處須每年向食環署管理高層匯報年內實際進行的巡查次數，以供監察。2017 年，簽證辦事處共巡查 540 次 (見第 4.16 段表十七)。不過，審計署就簽證辦事處 2017 年巡查報告進行的審查顯示，在 540 次行動中：

(a) 有 16 次 (3%) 巡查不果，但沒有採取跟進行動 (見第 4.20(a) 段)；及

(b) 有 11 次 (2%) 涉及未有回應簽證辦事處的查詢或無法聯絡有關食物商，但沒有採取進一步行動 (見第 4.20(b)(i) 和 (ii) 段)。

審計署認為，簽證辦事處須向食環署管理高層匯報更多巡查資料(例如巡查不果而沒有跟進行動的個案的資料，以及不作跟進的原因)。

需改善記錄巡查結果的方式

4.24 簽證辦事處的一貫做法，是在完成巡查後擬備巡查報告，記錄巡查結果(例如食物商有否妥善備存食物交易記錄)，以作監管審查。不過，這些巡查報告均由人手擬備，且沒有把巡查結果數碼化(即把巡查結果輸入資料庫以供分析)。

4.25 審計署認為，以電子方式記錄巡查結果，有助制訂風險為本巡查計劃(見第4.14段)，故把巡查結果數碼化會對簽證辦事處的工作有所裨益。舉例來說，可把巡查記錄不理想的食物進口商／分銷商納入較高風險業務的類別(見第4.14(c)段)。

審計署的建議

4.26 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **要求簽證辦事處向管理高層匯報更多巡查資料(例如巡查不果而沒有跟進行動的個案的資料，以及不作跟進的原因)；及**

(b) **把巡查結果數碼化，以便制訂風險為本巡查計劃。**

政府的回應

4.27 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已加強監管，確保妥善運作並備存適當記錄；及

(b) 食安中心的資訊科技基建現正進行全面革新，並已作出權宜措施，把巡查結果輸入電腦以作記錄和制訂風險為本巡查計劃。

第 5 部分：與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向

5.1　本部分探討與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向，集中檢視以下範疇：

(a)　食物安全標準 (第 5.2 至 5.11 段)；

(b)　食物進口管制系統 (第 5.12 至 5.17 段)；

(c)　督導視察 (第 5.18 至 5.24 段)；

(d)　貿易單一窗口 (第 5.25 至 5.30 段)；及

(e)　未來路向 (第 5.31 至 5.36 段)。

食物安全標準

5.2　食安中心表示，進口食物應符合本地的食物安全標準。為配合施行有關標準，本港實施了多項進口管制措施 (例如在口岸放行食物批次前查核其衞生證明書，以及根據食物監察計劃在進口層面進行化驗等)。除了“法定食物安全標準”(見下文(a)項)外，食安中心還制定了“非法定行動水平”(見下文(b)項)：

(a)　***法定食物安全標準***　法定食物安全標準 (即食物安全標準) 訂定某受關注物質 (例如毒素) 在個別食物中的最高准許含量 (例如每公斤食物最多可含的微克毒素)。《公眾衞生及市政條例》的附屬法例訂立了有關食物安全標準的條文。這些食物安全標準涵蓋多種不同物質，例如染色料、甜味劑、金屬雜質、有害物質、防腐劑和除害劑殘餘 (註 54)；及

(b)　***非法定行動水平***　為更積極回應公眾對食物事故變化的關注，食安中心除訂立食物安全標準外，還制訂非法定行動水平 (行動水平)。行動水平界定了食物危害的基準 (例如每公斤食物可含的微克毒素)，作為觸發採取行動的準則。如超出所訂準則，食安中心會採取所需行動跟進有關個案 (例如評估相關風險)。截至 2018 年 8 月 31 日，食安中心已就 27 種受關注物質 (例如食品添加劑、污染物、

註 54： *《公眾衞生及市政條例》的附屬法例，例如《食物內染色料規例》(第 132H 章)、《食物內甜味劑規例》(第 132U 章)、《食物攙雜 (金屬雜質含量) 規例》(第 132V 章)、《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)、《食物內防腐劑規例》(第 132BD 章) 和《食物內除害劑殘餘規例》(第 132CM 章)，訂明多項食物安全標準。*

獸藥殘餘和天然毒素) 釐定行動水平。行動水平屬非法定性質，只作內部參考之用。不過，在有需要的情況下 (例如發生食物事故)，食安中心會作出風險通報，向業界和公眾公布有關行動水平 (註 55)。

5.3 ***更新食物安全標準*** 食安中心表示，食物安全標準 (見第 5.2(a) 及 (b) 段) 是參照國際間的做法 (例如食品法典委員會所頒布的標準 —— 見第 1.8 段註 3) 而制定。為配合國際發展情況，食物安全標準會按照以下方式進行更新 (即制訂新標準，以及修訂和取消現有標準)：

(a) ***為更新食物安全標準訂立優次*** 2018 年 10 月初，食衞局和食安中心告知審計署，為更新食物安全標準訂立優次屬食衞局的工作範疇，食安中心也會就此提供意見：

(i) 食安中心會不時檢討是否需要更新食物安全標準；

(ii) 食安中心在有需要的情況下，邀請具備科學和專門知識的專家委員會 (見第 1.21 段) 委員提供意見，以便為更新各類物質的食物安全標準訂立優次 (見下文 (b) 項)；

(iii) 除聽取專家委員會意見外，食衞局還會參考其他因素，包括政策考慮、運作需要及其他新出現和不能預知的情況 (例如食物事故和新的科學證據)；及

(iv) 在考慮各項因素 (見上述 (ii) 及 (iii) 項) 後，食衞局或會修訂先前訂立的優次和加入新的優次；

(b) ***諮詢專家委員會*** 食安中心在 2006 年和 2009 年兩度諮詢專家委員會，以便為更新食物安全標準訂立優次 (見上文 (a)(ii) 項)。為此，專家委員會在 2006 年和 2009 年進行兩次編訂優次的工作，當中涉及 8 種選定的受關注物質：

(i) 有關物質按 4 項因素評分。該等因素分別為 (1) 公共衞生的考慮；(2) 是否有本地食物安全標準和這些標準是否足夠；(3) 是否有國際標準；以及 (4) 持份者的考慮；及

註 55： *根據食安中心的記錄，食安中心已編制《食物監察手冊》供屬下人員參考，並把行動水平納入手冊內。*

(ii) 就更新食物安全標準來說，得分較高的物質會優先進行更新標準工作。最高評分為11分，整體得分“0至4分”屬低優次，“5至7分”屬中優次，而“8分及以上”則屬高優次；及

(c) ***徵詢工作小組意見*** 專家委員會或會成立工作小組(註56)，就更新食物安全標準的工作(例如評估受關注物質所導致的問題、向業界諮詢有關事宜，以及就制訂必要的食物安全標準提供技術建議)提供意見。

行動水平也是參照國際間的做法(例如食品法典委員會的標準)而制訂，食安中心會不時檢討更新行動水平的需要。

5.4 食安中心記錄顯示，在2006年和2009年兩次編訂優次的工作(見第5.3(b)段)中，專家委員會把3種受關注物質(即“除害劑殘餘”、“獸藥殘餘”及“貝類毒素和霉菌毒素”)(見表二十)的食物安全標準更新工作定為高優次處理。食衞局和食安中心表示，在更新食物安全標準時參考了多項考慮因素(見第5.3(a)(iii)段)，包括但不限於編訂優次工作的結果。

註56： *工作小組由專家委員會委員、專家和業界代表，以及決策局/部門(例如食衞局、食環署和衞生署)代表組成。*

表二十

專家委員會所進行的編訂優次工作
(2006 年及 2009 年)

項目	受關注物質	更新相關食物安全標準的優次級別	
		2006 年 編訂優次工作	2009 年 編訂優次工作
1	除害劑殘餘	高	不適用 (註 2)
2	獸藥殘餘	高	不適用 (註 2)
3	貝類毒素和霉菌毒素	不適用 (註 1)	高
4	重金屬	中	中
5	甜味劑	中	中
6	基因改造食物	中	中
7	染色料	中	中
8	食物接觸物料	低	中

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1：　2006 年的編訂優次工作並沒有涵蓋此物質。

註 2：　在 2006 年編訂優次工作過後，食安中心分別就項目 1 和項目 2 物質成立工作小組。因此，該等物質未有涵蓋於 2009 年的編訂優次工作內。

5.5　政府致力適時更新食物安全標準。《行政長官 2017 年施政報告》也載明，政府會適時更新本地的食物安全標準，包括加強規管食物中的金屬污染物和其他有害物質。

需適時更新食物安全標準

5.6　食安中心的記錄顯示，在 3 個高優次項目 (即項目 1 除害劑殘餘、項目 2 獸藥殘餘和項目 3 貝類毒素和霉菌毒素)(見第 5.4 段) 中，項目 1 的食物安全標準已於 2012 年以修訂法例的形式更新，並於 2014 年 8 月生效 (註 57)。

5.7　審計署留意到，截至 2018 年 8 月 31 日，餘下 2 個高優次項目的食物安全標準更新工作尚未完成：

(a) ***項目 2：獸藥殘餘***　本港法例已就獸藥殘餘的含量訂立食物安全標準 (註 58)：

(i) 專家委員會於 2007 年成立檢討有關食物安全標準的工作小組。在 2007 年至 2012 年 9 月期間，工作小組舉行了 8 次會議，討論就規管食物中的獸藥殘餘修訂相關法例的建議；及

(ii) 工作小組在 2012 年 10 月至 2018 年 8 月期間並沒有舉行會議；及

(b) ***項目 3：貝類毒素和霉菌毒素*** (註 59)　就貝類毒素而言，食安中心已就其中 5 種毒素制定非法定行動水平。至於霉菌毒素，現時法例已就 1 種霉菌毒素制定食物安全標準，另有 2 種霉菌毒素已制定非法定行動水平 (註 60)：

(i) 2009 年，負責檢討食物安全標準的工作小組成立；

註 57：*就項目 1 除害劑殘餘而言，已更新的食物安全標準載於《食物內除害劑殘餘規例》，於 2014 年 8 月 1 日生效。至於項目 4 至 8 (見第 5.4 段表二十)，已更新的食物安全標準包括：*

(a) 項目 4：重金屬，相關法例 (即《2018 年食物攙雜 (金屬雜質含量)(修訂) 規例》) 在 2018 年 6 月刊憲；

(b) 項目 5：甜味劑，相關法例 (即《2010 年食物內甜味劑 (修訂) 規例》) 在 2010 年 5 月刊憲；及

(c) 項目 7：染色料，相關法例 (即《2008 年食物內染色料 (修訂) 規例》) 在 2008 年 5 月刊憲。

註 58：*《食物內有害物質規例》訂明 38 種獸藥在食物中可含的最高濃度，並禁止使用 7 種獸藥。*

註 59：*貝類毒素由海洋植物自然產生，而霉菌毒素則是在糧食作物的生產和儲存中，寄生於糧食作物的霉菌所產生。貝類毒素和霉菌毒素有不同種類。*

註 60：*《食物內有害物質規例》就一種霉菌毒素訂定了食物安全標準。*

(ii) 2011 年 6 月，更新食物安全標準的優次重訂。專家委員會決定暫停舉行工作小組會議；及

(iii) 工作小組會議暫停舉行 65 個月後，於 2016 年 12 月重啓。

5.8 食安中心於 2018 年 10 月告知審計署：

(a) 就立法建議制訂優次，涉及遠超乎科學和專門技術方面的考慮：

(i) 專家委員會的意見，只是食衞局和食安中心用以參考的考慮因素之一。食衞局與食安中心已不時檢視制訂食物安全標準的優次，並在資源有限的大前提下，修訂原先計劃的優次來應付最迫切的需要；及

(ii) 經徵詢食安中心的意見後，食衞局作出政策決定，優先制訂全新的規例 (即《食物內除害劑殘餘規例》(第 132CM 章))，以規管食物內除害劑殘餘的水平；以及更新《食物攙雜 (金屬雜質含量) 規例》(第 132V 章)，以加強對金屬污染的規管；並繼而就更新《食物內有害物質規例》(第 132AF 章) 進行公眾諮詢，該規例處理獸藥殘餘和霉菌毒素的事項；

(b) 就獸藥殘餘而言，除更新《食物內有害物質規例》外，在過去數年，食安中心曾就新出現的食物事故採取所需行動，當中包括涉及獸藥殘餘的事故。如在 2015 年 11 月，食安中心參照食品法典委員會的標準 (見第 5.3 段) 訂立萊克多巴胺 (一種獸藥) 在各類動物製品的行動水平；

(c) 就貝類毒素而言：

(i) 在 2010 年，食安中心向商營化驗所查詢能否檢測貝類毒素。該等化驗所均表示未能提供所需的檢測服務。本地私人檢測設施不足，是延遲有關立法工作的考慮因素之一，因為除非本地市場能提供該等設施和服務方便業界使用，否則基於欠缺本地化驗所支援，業界在遵守擬議標準方面會有相當困難。鑑於對上述化驗服務的需求甚低，沒有化驗所表示有興趣研發有關檢測方法；及

(ii) 在 2016 年和 2017 年，工作小組會議曾進一步討論有關事宜。根據現時資料，本地商營化驗所或仍未能就若干貝類毒素提

供所需的檢測服務，食安中心會繼續留意最新發展，如新的技術或檢測方法；及

(d) 就霉菌毒素而言，當局在 2018 年 6 月就更新重金屬的食物安全標準刊憲後，計劃在 2019 年就修訂《食物內有害物質規例》(包括更新霉菌毒素的食物安全標準) 事宜進行公眾諮詢。

5.9 審計署認為，截至 2018 年 8 月 31 日，在 2009 年成立工作小組檢視貝類毒素和霉菌毒素的食物安全標準以來，距今已有一段長時間 (約 9 年)，因此食安中心有需要密切監察兩者的食物安全標準更新工作。

審計署的建議

5.10 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **密切留意與更新食物安全標準相關的因素有否最新變化，即最新的國際發展或科學證據，以及目前其他情況的變化 (例如出現新的食物事故、公眾諮詢結果，以及其他須優先處理的工作)；及**

(b) **在考慮相關因素，以及該等因素的任何最新變化後，密切監察貝類毒素和霉菌毒素的食物安全標準更新工作，以期適時予以更新。**

政府的回應

5.11 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心會繼續與食衞局合作，並考慮多項因素，包括最新的國際發展和做法，以及新出現的食物事故，藉以更新本地食物安全標準；及

(b) 食安中心現正檢討有關食物中有害物質 (包括霉菌毒素) 的現有法定管制，並擬在 2019 年就加強管制進行公眾諮詢。至於貝類毒素，食安中心已採用食品法典委員會的相關標準作為本地的行動水平。食安中心已就本地化驗所能否檢測食物中的貝類毒素諮詢業界，並留意到本地商營化驗所現時或未有檢測若干貝類毒素的方法。食安中心會密切留意最新發展，包括檢測貝類毒素的最新技術和方法。

食物進口管制系統

5.12　食物進口管制系統是用以執行進口管制工作的電腦系統 (見第 2.2(e) 段註 10)。該系統儲存進口食物的各項資料 (例如食物的種類和數量、進口商和出口商的名稱、衞生證明書編號和進口許可證編號)。根據系統的使用者手冊，食安中心可使用有關資料來監察處理食物進口的整個程序。

需確保輸入的資料正確和完整

5.13　根據食安中心的記錄，食安中心人員就進口食物批次執行管制工作時，須把與該等批次相關的資料 (例如獲簽發進口許可證的詳細資料、檢查批次的日期和放行批次的日期) 輸入食物進口管制系統。

5.14　審計署審查了 117 個食物批次的進口文件 (註 61)，發現有 77 個 (66%) 批次在食物進口管制系統中的資料出現錯誤及／或遺漏 (見表二十一)。

註 61：*該 117 批食物於 2018 年進口，當中 44 批經空運進口 (見第 2.9 段)、33 批經陸路進口 (包括 28 個批次的高風險類別食物和 5 個批次的活水產 —— 見第 2.36(a) 及 3.5 段)，以及 40 批經海運進口 (見第 2.73 段)。*

表二十一

食物進口管制系統的資料出現錯誤和遺漏
(2018 年 1 月)

	進口食物批次				
	空運	陸路	海運	總計 (a)	百分比 $(b)=\frac{(a)}{117}\times 100\%$
	(批)				
錯誤					
進口商名稱有誤 (例如把入口申報表上的司機姓名錯誤輸入為進口商名稱)	0	5	0	5	4%
衞生證明書編號有誤	1	0	1	2	2%
進口許可證在系統內顯示為未使用，但有關批次已獲放行	4	0	0	4	3%
食物說明有誤 (例如把經烹煮家禽輸入為冷藏家禽，把冷藏錯誤輸入為冰鮮)	4	1	0	5	4%
箱數有誤	10	4	1	15	13%
食物重量有誤	3	0	0	3	3%
重複輸入批次資料	1	2	0	3	3%
遺漏					
衞生證明書編號	9	6	21	36	31%
進口許可證編號	5	4	0	9	8%
進口准許編號	6	3	0	9	8%
食物說明	0	1	1	2	2%
箱數	4	9	1	14	12%
出口商名稱	0	24	7	31	26%
總數 (註)	26	27	24	77	66%

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：　　一個食物批次的資料可能涉及多項錯誤及／或遺漏，因此食物批次的數目不能相加。

5.15　食物進口管制系統是監察進口程序的主要系統。系統的資料出現錯誤和遺漏，便無法有效率和有成效地管制進口食物 (例如可能延誤應對食物安全事故的工作)。

審計署的建議

5.16　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應採取措施：**

(a)　**確保輸入食物進口管制系統的進口食物資料正確無誤；及**

(b)　**防止系統資料出現錯誤和遺漏的情況再次發生。**

政府的回應

5.17　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食安中心已為前線人員舉行簡介會，講述有關輸入資料的要求，以及計劃加強監督資料輸入。

督導視察

5.18　食安中心規定高級衞生督察必須陪同衞生督察一同進行巡查和抽取食物樣本 (下稱督導視察)。工作守則載有下列有關規定：

(a)　督導視察的次數須為每兩個月一次或更頻密；及

(b)　進行督導視察時，高級衞生督察須觀察衞生督察進行巡查和抽取食物樣本的方法，並在有需要時給予建議。

需確保有效地進行督導視察

5.19　審計署審查了 2018 年 1 月至 3 月期間的督導視察記錄，發現在 15 個食品管制辦事處中，只有 4 個記錄其督導視察。審計署獲告知有 6 個辦事處雖然沒有記錄所進行的督導視察，但辦事處的高級衞生督察都曾在現場監察和督導衞生督察執行工作。至於其餘 4 個辦事處，審計署獲告知由於有關人員沒有檢查食物批次，故無須進行督導視察。至於餘下的 1 個辦事處，並沒有進行督導視察。詳情載於表二十二。

表二十二

食安中心的督導視察
(2018 年 1 月至 3 月)

項目	食品管制辦事處	辦事處數目	督導視察			沒有檢查食物批次
			已進行		沒有進行	
			已記錄	沒有記錄		
A	機場食物檢驗辦事處	3	不適用	✓	不適用	不適用
B	海旁辦事處	2	不適用	✓	不適用	不適用
C	香港及九龍辦事處	2	✓	不適用	不適用	不適用
D	輻射檢驗辦事處	1	✓	不適用	不適用	不適用
E	管制陸路進口食物的辦事處					
	• 文錦渡食品管制辦事處	1	不適用	✓	不適用	不適用
	• 落馬洲食品管制辦事處	1	✓	不適用	不適用	不適用
	• 其他辦事處	4	不適用	不適用	不適用	✓
F	簽證辦事處	1	不適用	不適用	✓	不適用
	辦事處總數	15	4	6	1	4

資料來源：審計署的查詢和對食安中心記錄的分析

5.20　各食品管制辦事處採取不同的做法 (見表二十二)。食安中心於 2018 年 9 月底和 10 月底告知審計署，在表二十二所提述的辦事處中：

(a) ***機場食物檢驗辦事處 (項目 A) 和海旁辦事處 (項目 B)***　當值的高級衞生督察每天實地密切監督衞生督察的工作；

(b) ***香港及九龍辦事處 (項目 C) 和輻射檢驗辦事處 (項目 D)***　高級衞生督察每兩個月陪同衞生督察巡查凍房／倉庫一次；及

(c) ***6 個管制陸路進口食物的辦事處 (項目 E)***　只有 2 個是為檢查食物批次而設立：

(i) ***文錦渡食品管制辦事處***　由高級衞生督察和衞生督察進行檢查，前者每天監督後者的工作；及

(ii) ***落馬洲食品管制辦事處***　高級衞生督察每周實地監督衞生督察的工作，並記錄監督情況。

其餘 4 個辦事處 (即 6 個減 2 個) 的設立，主要為了處理不時由海關轉介的懷疑違例個案，涉及個別旅客非法攜帶受規管食物入境。該等辦事處不用檢查食物批次。

5.21　食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署，工作守則所載有關督導視察的規定 (見第 5.18 段)，只適用於香港及九龍辦事處 (表二十二項目 C) 和輻射檢驗辦事處 (表二十二項目 D)。

5.22　鑑於簽證辦事處並沒有進行督導視察，加上多個 (即 6 個) 食品管制辦事處沒有予以記錄，情況尤為不理想 (見第 5.19 段表二十二)。審計署認為，個別食品管制辦事處對進行督導視察的規定欠缺清晰指引 (見第 5.21 段)，以及不同食品管制辦事處的督導方法各異 (見第 5.20 段)，並非良好的管理模式。考慮到本審計報告書內其他部分就巡查 (例子見第 2.15、2.55 和 2.107 段) 和抽取食物樣本工作 (見第 2.64 段) 所發現的不足，審計署認為，食安中心需改善個別食品管制辦事處進行督導視察的方法。

審計署的建議

5.23 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **因應工作守則所載規定和本審計報告書所提的相關意見 (見第 5.18 至 5.22 段)，檢討個別食品管制辦事處進行督導視察的方法是否完善；及**

(b) **根據檢討結果採取措施，確保日後的督導視察妥善進行。**

政府的回應

5.24 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食安中心已加強監管措施，確保督導視察能妥善進行以評估員工的工作表現，並就巡查工作給予建議。

貿易單一窗口

5.25 在國際貿易上，單一窗口是指讓貿易各方經單一入口提交資料和文件，以符合各項進出口規管要求的措施 (例如資訊科技平台 —— 註 62)。時任財政司司長在 2016–17 年度預算案演辭中宣布，政府將設立單一窗口 (下稱貿易單一窗口)：

(a) 讓業界一站式向政府提交 50 多類貿易文件，作報關和清關之用；及

(b) 連接其他政府的系統和私營貿易資訊平台。

食安中心表示，其電腦系統會與貿易單一窗口的界面銜接，以執行食物的進口管制工作。

5.26 政府預期貿易單一窗口措施最快在 2023 年才可全面推行。

註 62： *根據聯合國貿易便利化與電子業務中心 (國際性跨政府組織) 所下的定義，貿易單一窗口是指“讓從事貿易及運輸的相關各方經單一入口提交標準化資料及文件，以符合所有進口、出口及轉運相關規管要求的一項措施。如屬電子資料，則個別資料元素只應提交一次”。*

需使用貿易單一窗口以加強進口管制

5.27　食安中心的記錄顯示，該中心已採取行動，計劃把其電腦系統與貿易單一窗口的界面銜接。審計署留意到，與界面銜接後，下列與進口管制有關的主要活動可在網上進行：

(a) 提交和處理以下申請：

(i) 食物進口商或食物分銷商的登記；

(ii) 食物進口商或食物分銷商的續期登記；及

(iii) 進口許可證和進口准許；及

(b) 基於進口管制而取閱以下各項詳細資料：

(i) 註冊農場和食物加工廠；

(ii) 過往的進口許可證和進口准許申請；

(iii) 食物批次的電子衞生證明書；及

(iv) 運抵海關辦事處的食物批次。

5.28　這項審查工作發現食安中心在實施食物的進口管制時所遇到的問題，包括在若干情況下欠缺自動化程序取閱最新資料。貿易單一窗口有助食安中心加強其食物進口管制工作 (例如釐清進口許可證曾否被進口商使用 (見第 2.94 段))。

審計署的建議

5.29　**審計署*建議*食物環境衞生署署長在計劃把食安中心的電腦系統連接貿易單一窗口的界面時，一併考慮本審計報告書所提的意見，研究可否藉此機會提升食安中心的現有進口管制措施。**

政府的回應

5.30　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 食安中心已於 2017 年開始着手改善工作，向立法會申請開設一個首長級薪級第 2 點的新職位，為期 7 年至 2023–24 年度，以掌管一個新科別，負責研究整修食安中心資訊科技系統的方法，從而分階段提升網絡基建設施、簡化工作流程、更新現有的資訊科技系統並開發新系統，以及確保系統能與貿易單一窗口的界面順利銜接；及

(b) 食安中心現正更新其資訊科技系統，並已開展檢視食物進口管制的業務程序和工作流程。食安中心會在切實可行範圍內考慮本審計報告書的審查結果，特別是重整業務運作程序方面。

未來路向

5.31 食安中心表示，由於進口食物佔香港食物供應逾 90%，進口管制對確保本港食物安全至關重要。在 2017–18 年度，食安中心在食物進口管制方面的開支為 3.37 億元 (佔食安中心 5.92 億元總開支的 57%)。

5.32 食安中心表示，雖然嚴格的進口管制可加強對食物安全的保證，但也可能間接影響本港的食物供應流程。為了在食物安全與暢順供應兩者之間取得平衡，食安中心主要着力於高風險類別食物的進口管制。

5.33 為確保進口食物安全，食安中心採取了多項食物進口管制措施，包括：

(a) 管制經不同渠道 (即空運、陸路和海運) 進口香港的食物 (第 2 部分)；

(b) 檢查進口香港的活生食用動物 (第 3 部分)；

(c) 規定食物進口商和食物分銷商必須根據《食物安全條例》進行登記 (第 4 部分)；及

(d) 訂立食物安全標準，並對食安中心人員的巡查實施督導管制 (第 5 部分)。

5.34 雖然食安中心已訂有措施 (如本審計報告書第 2 至 5 部分所示)，但有關人員在執行相關措施時有未符規定或存在困難的情況。此外，如本審計報告書第 2 部分所述，負責管制空運、陸路和海運進口食物的食品管制辦事處在進口管制方面各有不同做法。為提高進口管制的效率和成效，食安中心宜檢討各食品管制辦事處的運作，從而予以精簡或改進，並在進口管制方面找出和建立良好的作業手法。

審計署的建議

5.35　審計署*建議*食物環境衞生署署長因應本審計報告書的審查結果和建議，考慮須否全面檢討食安中心的食物進口管制措施。

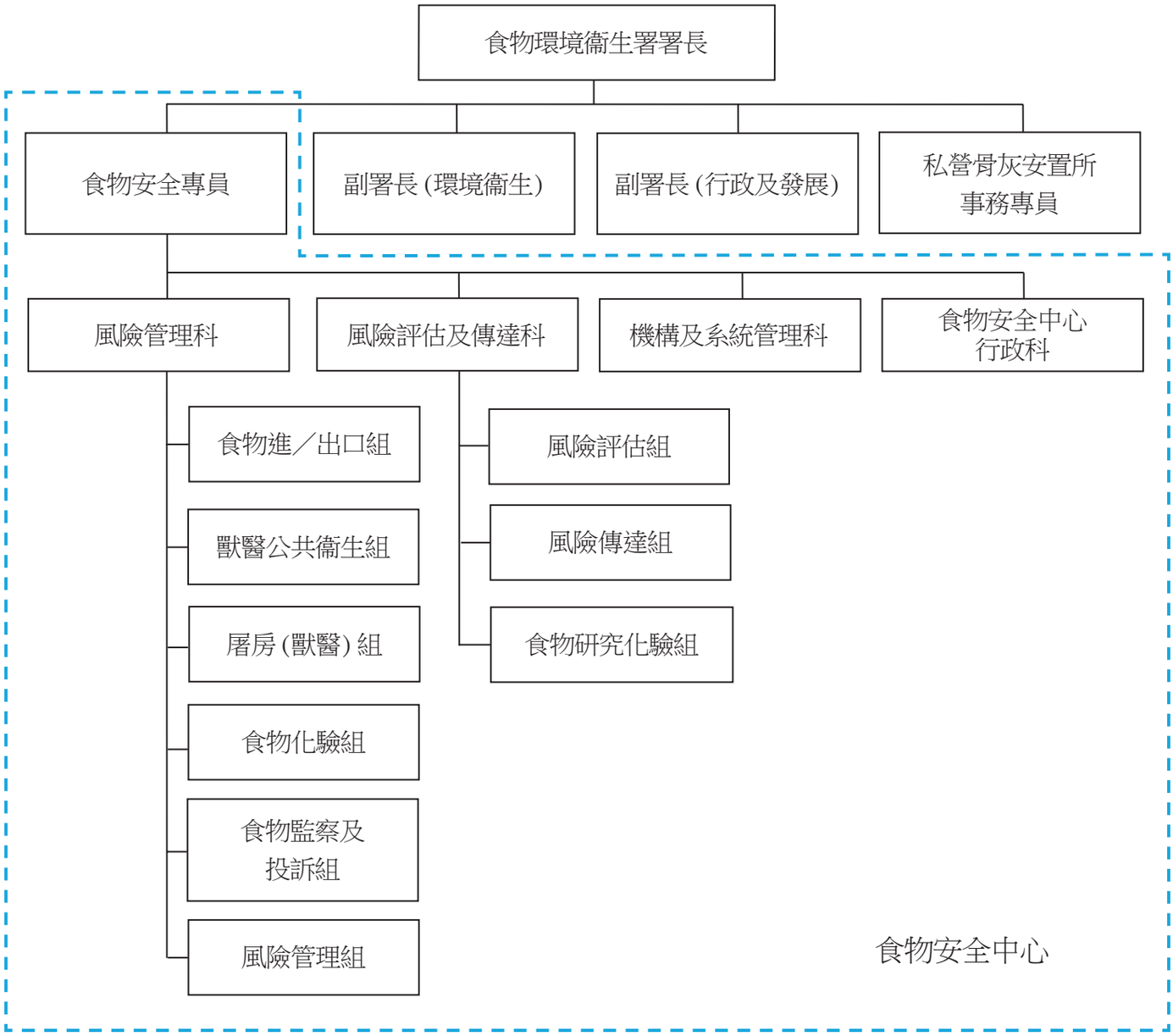
政府的回應

5.36　食物環境衞生署署長同意審計署的建議 (另見第 5.30 段的食環署回應)。

附錄 A

(參閱第 1.5、1.14、
1.17、2.7(c)(i)、2.24、
2.34(d)、2.69 和 3.6 段、
第 3.22(b) 段個案八及第 3.34 段)

食物環境衞生署
組織圖 (摘錄)
(2018 年 6 月 30 日)



資料來源：食環署的記錄

附錄 B
(參閱第 1.6(a) 段註 2)

《公眾衞生及市政條例》的附屬法例

(a) 《食物內染色料規例》(第 132H 章)

(b) 《奶粉規例》(第 132R 章)

(c) 《食物內甜味劑規例》(第 132U 章)

(d) 《食物攙雜 (金屬雜質含量) 規例》(第 132V 章)

(e) 《食物及藥物 (成分組合及標籤) 規例》(第 132W 章)

(f) 《冰凍甜點規例》(第 132AC 章)

(g) 《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)

(h) 《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第 132AK 章)

(i) 《奶業規例》(第 132AQ 章)

(j) 《食物內礦物油規例》(第 132AR 章)

(k) 《食物內防腐劑規例》(第 132BD 章)

(l) 《屠房規例》(第 132BU 章)

(m) 《食物內除害劑殘餘規例》(第 132CM 章)

附錄 C

(參閱第 1.11(a) 段和附錄 D 註 1)

《公眾衞生及市政條例》下
肉類、家禽、違禁肉類、野味、蛋類，
以及奶類和冰凍甜點的含義

(a) ***肉類*** 包括冰鮮或冷藏牛肉、羊肉、豬肉、小牛肉或羔羊肉，以及取自衍生上述肉類的動物的各類什臟。

(b) ***家禽*** 包括受飼養的雞、鴨、鵝或火雞的冰鮮或冷藏屠體或其任何部分，以及上述禽鳥的任何可食用或用作製備食物的部分。

(c) ***違禁肉類*** 包括：

(i) 由碎屑、切屑或其他在形狀或狀況方面不足以鑑定屬於屠體哪一部分的碎片 (不論是否有骨塊) 所組成的肉類；

(ii) 附有除去胸膜或腹膜 (豬隻衍生的肉類除外) 的胸壁或腹壁的肉類，但在配製肉類時必須移去的部位除外；

(iii) 淋巴腺已被取去的肉類 (羊肉及羔羊肉除外)，但在配製肉類時必須移去的腺則屬例外；及

(iv) 無頷下腺的動物頭顱。

(d) ***野味*** 包括冰鮮或冷藏屠體、肉或其他可食用的部分，包括可食用的內臟及什臟，但衍生肉類的動物除外。

(e) ***蛋類*** 指屬出售或要約出售以供人食用種類的禽鳥的蛋，或該蛋的任何可食用部分：

(i) 不論該蛋或該部分是帶殼或不帶殼；是否未經烹煮或部分煮熟；有否加鹽、經醃製或以其他方式加工處理；是否處於冰凍、液體或乾燥狀態；或是否含有任何功能配料；但

(ii) 在以下情況下不包括該蛋或該部分 —— 它屬全熟；或它構成合成食物的其中一種配料。

(f) ***奶類和冰凍甜點*** 包括雪糕、冷凍酸乳酪和新地等食品。

附錄 D

(參閱第 1.11、2.7(b)(i)、2.9 和 2.10 段、第 2.12(b) 段個案一、第 2.32(b)、2.33(b) 及 (c) 和 2.36(a) 段、第 2.46 段個案三、第 2.47 和 2.49 段、第 2.69 段表七、第 2.71、2.73、2.97、3.3 和 3.9 段)

食物的進口管制

進口管制規定	食物類別									
	高風險類別食物 (註 1)								其他進口食物	
	冷藏肉類	冷藏家禽	冰鮮肉類和冰鮮家禽	違禁肉類	野味和蛋類	奶類和冰凍甜點	牲畜和活家禽 (註 3)	水產 (註 2)	蔬菜	其他 (註 5)
衞生證明書 (註 1(a))	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×
進口許可證 (註 1(b))	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	×	×
進口准許 (註 1(c))	×	×	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×
產地來源證 (註 1(d))	×	×	×	×	×	✓	×	×	×	×
內地進口食物所需的行政安排	×	✓ (註 4)	✓ (註 4)	×	×	×	✓ (註 4)	✓ (指淡水水產——註 4)	✓ (註 4)	×

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

附錄 D
(續)
(參閱第 1.11、2.7(b)(i)、2.9 和 2.10 段、第 2.12(b) 段個案一、第 2.32(b)、2.33(b) 及 (c) 和 2.36(a) 段、第 2.46 段個案三、第 2.47 和 2.49 段、第 2.69 段表七、第 2.71、2.73、2.97、3.3 和 3.9 段)

註 1：這類食物 (即冷藏肉類、冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽、違禁肉類、野味和蛋類，以及奶類和冰凍甜點 —— 見附錄 C) 容易腐壞，存在病原體的風險也較高，故被食安中心定為高風險類別食物。根據法例 (即《公眾衞生及市政條例》第 V 部 (見第 1.6(a) 段) 和《進出口條例》(第 60 章))，上述食物在進口香港時須附有以下特定的進口文件 (即衞生證明書及／或進口許可證及／或進口准許及／或產地來源證)：

*(a) **衞生證明書** 由出口經濟體系的主管機關 (獲食環署認可) 簽發，證明擬進口食物適宜供人食用；*

*(b) **進口許可證** 由食環署根據《進出口條例》獲工業貿易署署長 (負責施行該條例) 授權簽發，准予進口一個批次的食物，有效期為 6 星期；*

*(c) **進口准許** 由食環署簽發，准予進口多個批次的食物，有效期為 6 個月；及*

*(d) **產地來源證** 由海外司法管轄區 (獲食環署認可) 簽發，證明進口食物的產地來源。*

註 2：水產容易腐壞，存在病原體的風險也較高，故被食安中心定為高風險類別食物。

註 3：動物衞生證明書是根據《公眾衞生 (動物及禽鳥) 規例》(第 139A 章) 和《公眾衞生 (動物及禽鳥)(化學物殘餘) 規例》(第 139N 章) 進口牲畜和活家禽所必須領有的。該證明書是由出口經濟體系的主管機關 (獲食環署認可) 簽發，以證明有關牲畜和活家禽並無呈現患有某些疾病 (例如狂犬病) 的徵狀和不含違禁化學物。

註 4：內地是本港最大的食物供應來源，尤以新鮮食品為然。為加強管制從內地進口的食物，香港特別行政區政府自 2002 年起與前國家質量監督檢驗檢疫總局 (國家質檢總局) 訂立行政安排，規管進口香港的食物。前國家質檢總局在食物進出口管制方面的職責，已自 2018 年 4 月起劃入中華人民共和國海關總署 (專責海關管制事務的內地邊境機關)。有關行政安排的要點如下：

(a) 有關行政安排所涵蓋的食物包括牲畜、活家禽、淡水水產 (活生、冰鮮和冷藏)、蔬菜、冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽。有關詳情載於本審計報告書第 3 部分。

(b) 供港的牲畜、活家禽和活生淡水水產須來自內地註冊農場 (有關農場須符合內地有關衞生、使用禽畜藥物／除害劑和檢疫管制的法規)；

(c) 供港的冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽須來自內地註冊食物加工廠的生產線；及

(d) 供港蔬菜須來自內地註冊農場和註冊食物加工廠的生產線。

註 5：其他進口食物是指高風險類別食物以外的其他食物 (如飲料、穀、水果和蔬菜)。這些食物或須在進口時接受食安中心的實物檢查和化驗 (見第 1.12 段)。

附錄 E
(參閱第 1.11(a) 段)

高風險類別進口食物的貨量和貨值
(2013 至 2017 年)

		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
肉類、家禽和野味						
牛	(公噸)	328 948	408 336	288 791	358 611	387 445
	(百萬元)	12,661	16,777	11,794	13,349	15,483
豬	(公噸)	236 626	237 690	253 586	341 815	359 371
	(百萬元)	5,254	5,384	5,473	6,785	7,684
家禽	(公噸)	819 219	949 594	781 449	866 939	828 656
	(百萬元)	10,158	12,929	10,150	10,903	11,355
其他 (註 1)	(公噸)	723 328	844 064	696 436	784 693	844 822
	(百萬元)	14,102	17,387	13,050	13,619	16,481
蛋類						
帶殼蛋	(個) ('000)	2 242 906	2 282 963	2 317 256	2 481 464	2 588 806
	(百萬元)	1,475	1,606	1,583	1,426	1,488
去殼蛋和卵清蛋白	(公噸)	3 014	2 875	2 960	3 339	3 327
	(百萬元)	77	76	78	82	77
奶類和冰凍甜點	(公噸)	234 396	244 540	238 297	256 431	259 452
	(百萬元)	11,292	13,738	12,466	12,990	11,647
活動物 (註 2)						
活牛	(隻)	19 154	18 584	17 911	17 493	17 338
	(百萬元)	430	438	422	413	416
活豬	(隻)	1 578 913	1 625 889	1 598 352	1 453 108	1 456 654
	(百萬元)	3,325	3,429	3,509	3,311	3,311
活家禽 (即雞、鴨和鵝) (註 3)	(隻)	2 003 090	828 310	78 470	39 200	0
	(百萬元)	55	25	2	1	0

		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
活雞苗	(隻)	1 334 125	1 304 010	1 688 800	1 642 640	1 510 940
	(百萬元)	10	6	6	6	5
活羊	(隻)	6 490	1 650	7 700	3 410	3 471
	(百萬元)	10	3	17	7	6
其他 (例如鴿、龜類和田雞)	(隻)	5 868 398	5 828 714	5 682 078	5 370 730	4 885 906
	(百萬元)	771	908	961	881	1,079
水產 (註 4)						
活魚 (註 5)	(百萬元)	2,903	3,036	3,229	2,803	2,563
活魚以外的魚類 (例如冷藏魚類)	(公噸)	180 052	188 211	191 976	185 498	165 489
	(百萬元)	9,110	9,475	9,968	11,039	10,138
甲殼動物、軟體動物和水生無脊椎動物	(公噸)	178 493	167 145	147 674	150 526	148 117
	(百萬元)	17,437	15,718	14,436	15,376	15,415

資料來源：審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註 1： *其他包括野味 (例如兔) 和食用什臟等。*

註 2： *活動物的數字包括並非供人食用的活動物。統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。*

註 3： *鑑於內地和鄰近地區爆發禽流感，內地政府對管理供港活家禽的註冊農場採取更嚴格的措施，而自 2017 年初起，本港沒有進口內地活家禽。雖然政府沒有禁止內地活家禽進口，但基於商業考慮，內地註冊農場自此沒有供應活家禽來港。*

註 4： *水產數字包括淡水水產和海魚產品。統計處沒有另行記錄淡水水產的數字。*

註 5： *統計處僅以幣值計算進口活魚的數字。活魚數字包括並非供人食用的活魚。統計處沒有另行記錄進口可食用活魚的數字。*

附錄 F
(參閱第 1.11(a) 和 3.2 段)

高風險類別進口食物的主要來源地
(2017 年)

	最高輸入量的 3 個地方	進口食物所佔比例	
		貨量 (%)	貨值 (%)
肉類、家禽和野味			
牛	巴西	55	43
	美國	25	35
	加拿大	4	5
豬	巴西	28	24
	美國	17	13
	內地	14	23
家禽	美國	35	31
	巴西	31	28
	內地	19	24
其他 (註 1)	巴西	26	29
	美國	19	21
	德國	10	8
蛋類			
帶殼蛋	內地	60	54
	美國	22	20
	馬來西亞	7	7
去殼蛋和卵清蛋白	美國	32	23
	加拿大	17	14
	比利時	13	12
奶類和冰凍甜點	荷蘭	25	47
	內地	12	5
	澳洲	10	8

附錄 F
(續)
(參閱第 1.11(a) 和 3.2 段)

	最高輸入量的 3 個地方	進口食物所佔比例	
		貨量 (%)	貨值 (%)
活動物 (註 2)			
活牛	內地	100	100
活豬	內地	100	100
活雞苗	內地	100	100
活羊	內地	100	100
其他 (例如鴿、龜類和田雞)	泰國	81	1
	秘魯	9	1
	美國	2	2
水產			
活魚	內地	不適用 (註 3)	55
	菲律賓		12
	印尼		9
活魚以外的魚類 (例如冷藏魚類)	內地	48	29
	越南	12	4
	挪威	9	9
甲殼動物、軟體動物和水生無脊椎動物	內地	45	30
	越南	8	5
	日本	6	18

資料來源：審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註 1：　其他包括野味 (例如兔) 和食用什臟等。

註 2：　自 2017 年初起，本港沒有進口活家禽，故上表不包括該食物類別。

註 3：　統計處僅以幣值計算進口活魚的數字。

附錄 G
(參閱第 1.11(b) 段)

其他進口食物的貨量和貨值
(2013 至 2017 年)

		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
加工肉類、禽畜和野味	(公噸)	452 242	511 678	381 875	276 221	313 964
	(百萬元)	8,623	9,713	7,319	6,120	6,958
蔬菜和水果						
蔬菜	(公噸)	985 078	984 925	999 391	1 030 356	1 060 742
	(百萬元)	5,265	6,179	6,649	6,837	6,756
水果	(公噸)	1 973 420	1 969 581	1 957 128	2 068 140	2 066 298
	(百萬元)	30,614	32,427	31,684	35,675	34,914
乳製品 (奶類和冰凍甜點除外)	(公噸)	25 910	31 128	33 255	35 727	36 096
	(百萬元)	1,118	1,452	1,315	1,283	1,451
其他食物						
穀和穀配製品	(公噸)	784 054	792 622	768 192	779 003	781 656
	(百萬元)	8,412	8,519	8,532	8,698	8,341
糖、糖製品和蜜糖	(公噸)	250 256	251 988	257 889	238 087	249 351
	(百萬元)	2,882	2,889	3,011	2,839	2,954
咖啡、茶、可可和香料	(公噸)	81 947	85 643	85 060	127 463	147 890
	(百萬元)	4,506	5,035	4,700	6,669	7,565
雜項食品和配製食品						
雜項食品和配製食品 (如豉油和茄汁)	(公噸)	321 109	333 452	352 522	383 569	384 399
	(百萬元)	9,971	10,786	12,211	14,652	14,354
醋和用醋酸製成的醋代替品	(升)	5 813 986	6 458 581	6 222 182	6 736 419	6 897 659
	(百萬元)	69	83	73	73	74

		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
飲料和水						
飲料	(升)	478 630 060	511 011 194	521 263 025	515 203 963	530 848 084
	(百萬元)	14,767	15,779	17,858	19,819	19,780
水 (註)	(百萬元)	3,944	3,840	4,454	4,745	5,056

資料來源：審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註：　　統計處僅以幣值計算進口食水的數字。

附錄 H
(參閱第 1.11(b) 段)

其他進口食物的主要來源地
(2017 年)

	最高輸入量的 3 個地方	進口食物所佔比例	
		貨量 (%)	貨值 (%)
加工肉類、禽畜和野味	內地	27	42
	美國	9	9
	俄羅斯	9	5
蔬菜和水果			
蔬菜	內地	86	66
	美國	6	11
	泰國	1	3
水果	泰國	20	10
	美國	20	36
	內地	13	6
乳製品 (奶類和冰凍甜點除外)	新西蘭	28	32
	內地	18	7
	澳洲	13	14
其他食物			
穀和穀配製品	泰國	31	19
	內地	26	28
	日本	9	15
糖、糖製品和蜜糖	韓國	38	14
	內地	20	22
	泰國	20	9

	最高輸入量的 3 個地方	進口食物所佔比例	
		貨量 (%)	貨值 (%)
咖啡、茶、可可和香料	內地	50	41
	馬來西亞	5	4
	意大利	5	6
雜項食品和配製食品			
雜項食品和配製食品	內地	48	26
	日本	8	9
	美國	7	14
醋和用醋酸製成的醋代替品	內地	51	39
	美國	14	14
	台灣	11	12
飲料			
飲料	內地	46	32
	韓國	11	2
	馬來西亞	6	1
水	內地	不適用 (註)	95
	法國		2
	意大利		1

資料來源：審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註：　　統計處僅以幣值計算進口食水的數字。

第 3 章

保安局
財經事務及庫務局
香港警務處
機電工程署
政府物流服務署

香港警務處的行動裝備採購工作

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

香港警務處的行動裝備採購工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.10

審查工作　1.11
政府的整體回應　1.12
鳴謝　1.13

第 2 部分：主要資訊和通訊科技項目的推行　2.1 – 2.3

推行第三代指揮及控制通訊系統　2.4 – 2.14
採用虛擬工作站改善資訊科技基建設施 (初步推行計劃)　2.15 – 2.26
發展第二代通用資訊系統　2.27 – 2.34
　審計署的建議　2.35 – 2.36
　政府的回應　2.37 – 2.38

第 3 部分：警察車輛的採購　3.1 – 3.2

更換一般用途車輛時選用電動車輛　3.3 – 3.12
　審計署的建議　3.13
　政府的回應　3.14
特別用途車輛的採購　3.15 – 3.23
　審計署的建議　3.24 – 3.25
　政府的回應　3.26 – 3.28

第 4 部分：其他行動裝備的採購　4.1 – 4.3

採購車載電子對抗系統　4.4 – 4.11
採購戰術套裝　4.12 – 4.19
採購野戰皮靴和修補服務　4.20 – 4.26

	段數
採購隨身攝錄機	4.27 – 4.35
審計署的建議	4.36
政府的回應	4.37

附錄

	頁數
A： 香港警務處：組織圖 (摘要)(2018 年 6 月 30 日)	68
B： 在 2016–17 和 2017–18 年度向財務委員會匯報推行情況出現延誤的主要資訊和通訊科技項目	69
C： 執行委員會批准的第三代指揮及控制通訊系統擴展和提升工作	70 – 73
D： 虛擬工作站項目的預期效益和可節省／減免的開支	74 – 75
E： 第二代通用資訊系統項目的預期效益和可節省／減免的開支	76 – 77
F： 第二代通用資訊系統項目獲核准的合約更改 (2018 年 3 月)	78 – 79
G： 在 12 個月內以報價方式重複採購同一項物品而累計價值超過 143 萬元 (2015–16 至 2017–18 年度)	80 – 82
H： 以報價方式重複採購相同或類似性質的物品 (2015–16 至 2017–18 年度)	83

香港警務處的行動裝備採購工作

摘要

1. 香港警務處 (警務處) 調派效率高和裝備充足的軍裝警務人員維持香港水陸治安。截至 2018 年 3 月 31 日，警務處轄下共有 29 377 名紀律人員和 4 325 名文職人員，而香港輔助警察隊轄下共有 3 077 名輔警。警務處於前線保護市民、其財產及基礎設施免受損害和損失。為及時應付種類繁多的事故、緊急狀況和罪案，警務處務必配備充足。在 2016–17 年度，警務處分別在政府一般收入帳目和基本工程儲備基金下動用了 3.41 億元和 1.71 億元採購行動裝備，當中包括資訊和通訊科技系統、車輛、船隻和其他行動裝備 (例如制服、保護裝置以及武器和彈藥)。警務處的採購活動，受到《物料供應及採購規例》(《採購規例》) 和相關財務通告的規管。審計署最近就警務處的行動裝備採購工作展開審查，以期找出可予改善之處。

主要資訊和通訊科技項目的推行

2. 警務處的資訊和通訊科技系統，對於警務處為公眾提供警察服務的必要日常運作，至關重要。1992 年 11 月，前庫務局局長承諾就所有主要電腦項目的推行進度 (包括實際開支及對預定推行日期作出的任何修訂) 向立法會財務委員會 (財委會) 提供一份周年報告。根據政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 向財委會提交的主要資訊和通訊科技項目周年報告，審計署選取了 3 項核准撥款總額為 14 億元的警務處資訊和通訊科技項目以作審查：(a) 推行第三代指揮及控制通訊系統 (第三代通訊系統)，所涉款額為 9.48 億元；(b) 採用虛擬工作站改善資訊科技基建設施，所涉款額為 4,072 萬元；及 (c) 發展第二代通用資訊系統，所涉款額為 4.1127 億元。這 3 項資訊和通訊科技項目涉及在系統推出後才推行重大擴展和提升工作或延遲完工 (第 2.1 及 2.3 段)。

3. ***推行第三代通訊系統*** 2001 年 6 月，警務處獲財委會在基本工程儲備基金總目 708 項下批撥 9.48 億元，以供更換使用年限將於 2004 年屆滿的第二代指揮及控制通訊系統。第三代通訊系統包括：(i) 一個提供廣闊無線電覆蓋的綜合無線電通訊系統；(ii) 一個支援調配資源的指揮及控制電腦系統 (第三代控制系統)；及 (iii) 一個接聽及回應 999 緊急求助電話的系統 (緊急求助電話系統)。2003 年，警務處批出一份推行第三代通訊系統 (不包括第三代控制系統)

的合約 (合約 A) 以及另一份推行第三代控制系統的合約 (合約 B)，兩份合約的總價值為 3.703 億元。第三代通訊系統在 2004 年 12 月至 2006 年 3 月期間分階段投入運作。然而，在 2004 年 9 月至 2015 年 7 月期間，第三代通訊系統的執行委員會 (警務處的一個資訊和通訊科技項目督導委員會) 就該系統批出 43 項擴展和提升工作，當中 33 項是在系統於 2006 年 3 月推行後才批出。當所有擴展和提升工作於 2016 年完成時，警務處就該系統的項目開支總額為 8.061 億元，包括合約 A 和 B 的費用 4.35 億元、擴展和提升工作費用 3.22 億元，以及聘請合約員工及場地準備工作費用 4,910 萬元 (第 2.4 至 2.7 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

(a) ***需要加強監控非工程項目因投標價低於預期而出現的未用撥款*** 根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局 (財庫局)，以便保留多餘的款項。由於合約 A 和 B 的投標價遠低於招標前所預期的 8.497 億元，合約 A 和 B 於 2009 年完結時，未用餘額為 4.147 億元。警務處表示，該處在 2009 年未有向財庫局交代該筆未用餘額，原因是第三代通訊系統的項目範疇下仍有需要進行的活動，而警務處已在向財委會和財庫局提交的周年報告中，把這些活動在第三代通訊系統項下匯報 (見上文第 2 段)。然而，由基本工程儲備基金撥款進行的政府工程項目，須要遵守其他監管規定，例如財庫局可在投標價低於預期時以行政方式設定項目開支上限。為維持財政紀律，政府需要考慮把類似的要求，實施到非工程項目上，例如第三代通訊系統 (第 2.8 及 2.9 段)；

(b) ***需要加強管制基本工程儲備基金項目未用撥款的用途*** 在 2006 年 3 月推出第三代通訊系統之後，執行委員會批出 33 項擴展和提升工作，總開支為 2.8564 億元，由第三代通訊系統項目分目中支付。警務處表示，這些工作項目是為了提供更廣闊的無線電覆蓋及確保第三代通訊系統的穩定性和可靠性，因此是在未超越項目範圍的前提下獲批進行。然而，審計署留意到：(i) 財委會的 9.48 億元撥款，旨在把第二代指揮及控制通訊系統更換為第三代通訊系統，並不等同整體批准在 2006 年推出第三代通訊系統之後約 10 年期間進行擴展和提升工作。舉例而言，執行委員會在 2014 年 7 月批出 3 項造價合共 1.0711 億元的提升系統工作項目，即 (1) 提升緊急求助電話系統的來電處理及分配附屬系統，涉款 2,561 萬元；(2) 提升綜合無線電通訊系統，涉款 6,000 萬元；及 (3) 提升第三代控制系統的伺服器、工作站和筆記簿型電腦，涉款 2,150 萬元；及 (ii)《財務通告第 1/2004 號》規定，各管制人員應確保所承付的開支不超出獲授

權的限額和範圍，如有疑問，應諮詢財庫局的意見。審計署認為，警務處於第三代通訊系統推出後以該系統的項目撥款支付擴展和提升系統工作開支，應事先就此做法是否合適徵詢財庫局的意見(第 2.10 至 2.12 段)；及

(c) ***需要改善項目要求的規劃*** 執行委員會於 2008 年 6 月批出兩個工作項目，以把第三代通訊系統的無線電覆蓋範圍擴大至香港國際機場和另外 59 個室內場地，審計署審查了這兩個項目，發現在項目要求的規劃方面有以下可予改善之處：

(i) 根據 2001 年的財委會撥款文件，第三代通訊系統會提供廣闊的無線電覆蓋，只預留了 1.05 億元採購無線電設備以供安裝在 120 個室外場地。警務處表示，基於種種技術上的不確定因素 (例如各種方案的可行性，以及與有關方面磋商在其處所範圍內安裝無線電設備所需的時間和成本)，第三代通訊系統的發展計劃的無線電覆蓋起初並未能包括部分室內場地 (包括機場)。機場的室內無線電覆蓋只能以擴展工作推行，於 2015 年完成，費用為 3,811 萬元。由於警務處在規劃第三代通訊系統時已打算首先完成第三代通訊系統的發展工作，之後再把無線電覆蓋範圍擴大至涉及技術上不確實因素的機場及其他室內場地，該處應該在財委會撥款文件中列明其計劃 (第 2.14 段個案一)；及

(ii) 合約 A 中只把為 21 個室內場地提供無線電覆蓋定為“必要的要求”，至於其他不確定的室內場地，則只被納作“可取的要求”，而且並沒有訂明這些需予覆蓋的室內場地的數目。由於承辦商拒絕承擔在此等數量眾多的非訂明場地安裝無線電設備的費用，相關的無線電覆蓋擴展工作最終須另訂合約進行。為免類似問題再次發生，警務處需要改善類似的資訊和通訊科技項目的合約細則，例如訂明所涵蓋的場地數目，並訂明於較後階段提供場地的詳情 (第 2.14 段個案二)。

4. ***採用虛擬工作站改善資訊科技基建設施 (初步推行計劃)*** 為向警務人員提供更易取用、更具流動性和更強保安的資訊科技支援，警務處在 2010 年 5 月獲財委會從基本工程儲備基金項下批撥 4,072 萬元，以在西九龍總區引入虛擬工作站，然後才把虛擬工作站項目推展至包括所有警務處紀律人員。虛擬工作站項目雖然以 4,033 萬元完成，符合預算，但該系統卻延至 2017 年 6 月才

投入運作，較相關財委會撥款文件中所訂日期延遲了 60 個月 (第 2.15 及 2.17 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

(a) ***延遲推行項目*** 虛擬工作站項目的擬備標書工作和合約所涉工作，實際上較預算多出了 47 個月。警務處需要切實評估涉及採購新科技項目的推行時間表。由於在 2012 年首次招標時沒有標書符合要求，警務處需多用 13 個月時間重新招標。根據準供應商的回應，首次招標時對供應商的經驗和技術要求過於嚴謹。警務處需要提醒採購人員日後在採購時避免訂立過多規定 (第 2.17 至 2.20 段)；及

(b) ***需要在“項目推行後部門報表”(項目報表) 中提供全面和準確的項目推行資料*** 資科辦在其管制人員報告中，會根據各決策局和部門提供的項目報表，匯報政府內已完成的資訊科技項目的成果。該項目報表旨在評估資訊科技項目的實際成果，以確保政府對項目的投資能按時和以符合成本效益的方式達致預期目標。根據警務處在 2018 年 6 月提交的項目報表，虛擬工作站項目落實了全部計劃的功能和效益。然而，審計署留意到有若干可影響到能否落實計劃的功能和效益的推行問題，未有在項目報表中充份反映：(i) 只有約 1 500 部虛擬工作站 (較原定 1 800 部減少了 17%) 被調配至西九龍總區；及 (ii) 在預期每年理論上可節省的 2,070 萬元之中，有 1,840 萬元是通過提供 985 部虛擬工作站予 4 300 名初級警員，令效率提升 1%(即估計節省 516 個人工作月) 所節省得來。由於削減了約 200 部提供予這些人員的虛擬工作站，每年理論上可節省的人手減少了 62 個人工作月 (佔所估計的 516 個人工作月的 12%)(第 2.25 及 2.26 段)。

5. ***發展第二代通用資訊系統*** 2010 年 5 月，警務處獲財委會從基本工程儲備基金項下批撥 4.1127 億元更換現有的通用資訊系統。該系統的作用是記錄、儲存和處理舉報案件、協助檢控、編制防止罪案的管理報告，以及支援交通執法行動。2012 年 6 月，當局批出作價 3.43 億元，分 4 階段進行的第二代通用資訊系統供應合約，但其後 8 項修改推行計劃，令預定的完成日期推遲至 2019 年 8 月，亦即延遲了 31 個月。警務處的解釋是其低估了第二代通用資訊系統的複雜程度，而且比預期需要更多時間分析和開發系統。有關延誤導致預期的效益 (包括每年節省約 9,300 萬元) 也延遲實現。審計署發現，警務處除了要密切監察合約進度，以確保項目能夠按最新修訂的推行日期亦即 2019 年 8 月完成，亦需要改善合約管理 (第 2.27 至 2.31 段)：

(a) ***需要密切監察合約成果*** 根據第二代通用資訊系統的項目開展文件，執行委員會會舉行會議以通過所有項目成果和批准期末評估，然後發出驗收證書和安排向承辦商支付階段款項。然而，項目小組只於 2018 年 5 月以電郵方式告知執行委員會階段 1 已於 2017 年 12 月完成，之後便發出驗收證書以供支付 3.43 億元合約價的 40% 階段款項 (第 2.33 段)；及

(b) ***需要就更改合約取得事先批准*** 在延長系統不同階段推行工作的 8 項合約更改中，有 6 項是在相關工作的原定完成日期過後才經由警務處財務總監批准。警務處需要提醒相關人員就更改合約取得事先批准 (第 2.34 段)。

警察車輛的採購

6. 主要用作載客及／或載貨的政府車輛列為一般用途車輛，而裝設附屬設備以執行特定工作的政府車輛則列為特別用途車輛。截至 2018 年 4 月 1 日，警務處共有 2 394 輛車，當中包括 1 249 輛一般用途車輛 (例如中型房車和小型電單車) 和 1 145 輛特別用途車輛 (例如大型客貨車和裝甲車)。政府物流服務署 (物流署) 全盤負責為所有用戶決策局／部門採購一般用途車輛。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，該署用了 2.325 億元為警務處採購一般用途車輛。同期，警務處在機電工程營運基金 (該營運基金負責為政府各決策局／部門提供機電服務) 協助下，以 4.97 億元採購特別用途車輛 (第 1.9(b)、3.1 及 3.2 段)。

更換一般用途車輛時選用電動車輛

7. 為配合政府通過使用電動車輛以減少空氣污染物排放的政策，物流署在 2011 至 2014 年度，分 4 份採購合約 (總值 5,284 萬元) 購置電動車輛，當中包括把警務處的 131 輛一般用途車輛更換為 69 輛電動房車和 62 輛電動電單車。2014 年 9 月至 2018 年 6 月期間，警務處就其電動車輛進行了 3 次評估，結果顯示電動車輛存在充電時間長、平均可供使用率較低，以及最長行車路程較短等問題。自 2015 年第三季起，機電工程營運基金發現部分電動房車電池的性能轉差，遂根據合約條款要求承辦商解決電池的問題。截至 2018 年 5 月為止，在 54 輛需要更換電池的電動房車之中，只有 30 輛 (56%) 更換了電池，其餘 24 輛 (44%) 的電池則有待更換。由於為該 54 輛電動房車更換電池的等候時間甚

長，影響了警務處的車輛調配工作 (第 3.3、3.4、3.6 至 3.8、3.10 及 3.11 段)。審計署發現物流署的合約管理工作有以下可予改善之處：

(a) ***需要加強監察承辦商履行其合約職務*** 承辦商未有按合約要求提供車輛可供使用率報告，但物流署沒有跟進。根據機電工程營運基金的記錄，16 輛電動房車因為保養維修 (包括更換電池) 導致可供使用率達不到合約所訂的 95%，顯示物流署本可要求延長保養期。然而，在沒有要求延長保養期的情況下，相關車輛和電池的保養期於 2015 年 8 月至 2018 年 9 月期間屆滿，而截至 2018 年 5 月，有 24 輛電動房車尚待更換電池。審計署認為，物流署有需要因應保養期屆滿而採取適當行動，以保障政府的權益，並加強監察承辦商妥善履行其合約職務 (第 3.11(a) 段)；

(b) ***需要改善保養維修合約條款*** 根據合約條款，在保養期內，如承辦商獲通知有關問題後未能在 72 小時內糾正，政府可自行糾正問題，並向承辦商追討所招致的所有費用。然而，政府未能就更換電動房車的電池援引這些合約條款，因為只有製造商或其授權經銷商才能提供相關服務。物流署有需要檢討和改善這些合約條款，以便日後為政府的權益提供更佳的保障 (第 3.11(b) 段)；及

(c) ***需要在日後的採購工作中借助使用電動車輛的經驗*** 根據 2014 年 9 月至 2018 年 6 月期間進行的 3 次運作評估，警務處在使用電動車輛時發現各種運作問題。舉例而言，電動房車的充電時間長達 9 至 12 小時，平均可供使用率僅為 65%(即在一天的三更之中，只有兩更可供使用)。物流署在這些電動車輛到期更換時，有需要審慎研究市場上是否有合適的環保車輛可充分滿足警務處的運作需要 (第 3.7 及 3.12 段)。

特別用途車輛的採購

8. ***129 輛大型客貨車的採購合約*** 2016 年 3 月，物流署作為採購代理部門，批出費用為 6,930 萬元的合約以供應 129 輛大型警察客貨車，車輛分兩批交付，即於 2017 年 6 和 8 月分別交付 66 和 63 輛。然而，由於承辦商延遲交付車輛，而且已交付的客貨車又出現問題，機電工程營運基金遂於 2017 年 9 和 11 月向承辦商發出兩封警告信。截至 2018 年 9 月 18 日，承辦商共交付了 124 輛大型客貨車 (即 129 輛的 96%)，其餘 5 輛 (4%) 大型客貨車則基於質量問題被機電工程營運基金拒收。機電工程營運基金和物流署有需要採取有效措

施，確保承辦商盡快按照合約規定完成餘下的工作，並從此次事件中汲取教訓(第 3.17、3.18 及 3.20 段)：

(a) ***需要加強特別用途車輛的實地驗收測試*** 據報部分車輛在開始使用後不久便出現毛病，包括中間上落門的可伸縮側梯損壞，以及前防撞桿有裂痕 (例如首宗可伸縮側梯維修個案是在車輛啟用 39 天後出現，而首宗防撞桿裂痕維修個案是在車輛啟用 8 個月後出現)。經重新檢查後，124 輛已交付的客貨車均需要修整。機電工程營運基金有需要加強對已交付車輛同類裝置進行的實地驗收測試 (第 3.20(a) 段)；及

(b) ***需要加強付款監控*** 根據合約的付款條款，一旦完成交付車身底盤，政府便須繳付訂購車輛合約價格的 30%；而當承辦商完成交付車輛並提供一切所須文件和培訓課程 (操作課程和保養課程各 3 個) 後，便須就每輛車繳付餘下的 70% 款項。然而，截至 2018 年 5 月，機電工程營運基金已為 81 輛已交付的客貨車繳付合共 4,000 萬元，當時承辦商只完成了部分培訓要求，即已提供 3 個操作培訓課程，但只提供了 1 個保養培訓課程。機電工程營運基金有需要加強付款監控 (第 3.20(b) 段)。

9. ***需要退還已完成的採購合約的未用餘額*** 單位價格在 1,000 萬元以內的警察特別用途車輛，開支由 2010 年 1 月開設的政府一般收入帳目分目 695 的非經常帳整體撥款支付。根據警務處與機電工程營運基金於 2010 年 12 月達成的協議安排，由 2010–11 至 2017–18 年度，分目 695 下用以採購警察特別用途車輛的合共 7.231 億元已轉撥到機電工程營運基金的存款帳戶。機電工程營運基金於 2016 和 2018 年告知警務處，已完成的採購合約有未用餘額，但警務處決定把該等未用餘額保留於存款帳戶，以供日後採購車輛資金短缺時使用。審計署於 2018 年 8 月向財庫局作出查詢，該局確認分目 695 下已完成的採購合約的未用餘額應按照《財務及會計規例》的規定退還給政府。警務處遂於 2018 年 10 月初把該筆 2,970 萬元的未用餘額退還給政府。審計署認為，警務處日後有需要確保遵守《財務及會計規例》的規定 (第 3.21 至 3.23 段)。

其他行動裝備的採購

10. 審計署從2012–13至2016–17年度其他行動裝備的招標採購工作中，審查了其中10項，並發現其中4項在應用《採購規例》所訂採購政策和原則方面有可予改善之處(見下文第11至14段)(第4.3段)。

11. ***採購車載電子對抗系統(電子對抗系統)*** 在2006–07年度，警務處獲撥款620萬元，以更換因老化而無法再作提升以應對現代威脅的電子對抗系統。新系統的採購經過4次招標終於在2014年以大約932萬元完成。警務處表示，在開展項目的初期，電子對抗系統是一項高度敏感的設備，難以取得銷售的出口證／許可。然而，審計署留意到，在進行招標方面有以下可予改善之處(第4.4、4.5、4.10及4.11段)：

(a) ***需要盡可能採用公開招標的方式*** 考慮到進行公開招標會披露敏感資料，警務處在2008和2010年的第一和第二次招標時採用局限性招標的方式。直至2011年取消第二次招標後，警務處始重新審視公開招標的方案，結果顯示通過重新擬訂招標規格，公開招標是可行的。倘能解決保安問題，警務處有需要採用公開招標的方式以招徠更多準供應商(第4.11(a)段)；

(b) ***需要更新招標前預算*** 第二次招標於2011年取消，原因是該份標書雖符合招標要求，但索價過高並遠超過620萬元的核准撥款額。由於該筆核准撥款是根據於2004–05年度擬備的招標前預算而批出，警務處應確保在開展第二次招標前，該預算符合現況，以及有足夠撥款可用(第4.7及4.11(b)段)；及

(c) ***需要就次要的要求採取更靈活的招標方法*** 經過3次流標後，警務處進一步檢討了必要的要求。直至第四次招標時，警務處放寬了一些次要的要求，加上隨着技術進步，市場上出現更多供應商，最終得以選出合適投標者。警務處有需要就次要的要求，採取更靈活的招標方法(第4.10及4.11(c)段)。

12. ***採購戰術套裝*** 2016年，經過市場調查和試用，警務處行動部物色到一款採用物料X(一種用以製造個人防護裝備的物料)製造的新款戰術套裝，作為在1990年代引入的舊款戰術套裝的合適替代品。2017年4月，經過就供應戰術套裝而進行的公開招標後，警務處投標委員會批准採納唯一符合要求的標書，合約價為464萬元。該委員會並向行動部建議：(i)應通過更仔細的市

場調查，向供應商索取價單，而非只索取目錄和一般規格；及 (ii) 為取得具競爭性的標書，應審慎檢討所定的技術規格 (第 4.12 至 4.15 及 4.17 段)。審計署留意到在招標安排上有其他可予改善之處：

(a) ***需要及早與用戶澄清招標規格*** 在 2017 年 1 月擬備招標文件時，警務處的物料統籌科並沒有就行動部提供的招標規格是否符合《採購規例》的規定提出任何疑問。然而，在 2017 年 3 月底 (截標之後)，一名來自物料統籌科的警務處投標委員會成員卻要求行動部確認招標規格是否根據《採購規例》的規定而擬訂。物料統籌科有需要在招標前，及早與用戶澄清有關事宜 (第 4.19(a) 段)；及

(b) ***需要適時就使用材料規格擬備有力的理據*** 根據《採購規例》，使用材料規格可能會限制投標者提出具創意的解決方法，或提供新技術或產品，並可能會限制競爭。在擬備招標規格時，部門應使用功能和性能規格，只在絕對必要的情況下，才輔以材料或技術規格。雖然行動部本身進行的調查已顯示物料 X 是製造所需戰術套裝的最合適物料，但直至 2017 年 8 月 (批出合約後)，才委託一所本地大學確認該物料是否合用。警務處有需要提醒採購人員，適時就使用物料規格擬備有力的理據 (第 4.19(b) 段)。

13. ***採購野戰皮靴和修補服務*** 物料統籌科於 2012 和 2013 年接獲職員投訴，表示部分野戰皮靴的橡膠鞋底容易鬆脫。經調查後發現，出現問題的皮靴是在 2009 和 2010 年間生產，由於存放過久，以致黏合劑老化。在 2014 和 2015 年，警務處向供應商批出兩份合約，以修補 3 923 雙皮靴，總費用為 200 萬元。然而，到了 2016 年，再有 64 雙曾於 2014 年修補的野戰皮靴出現鞋底鬆脫。經過磋商，警務處接納供應商的建議，以新皮靴更換於 2014 年修補仍庫存的 599 雙皮靴中的 300 雙。為顧及警務人員對職業安全的關注，警務處於 2017 年 8 月棄置了其餘 299 雙經修補的皮靴 (第 4.21 至 4.25 段)。審計署認為，警務處有需要採取措施，防止同類問題再次發生，有關措施包括：

(a) ***需要改善合約條文*** 警務處有需要改善合約文件的擬備工作，以確保日後的合約文件能列出所有適用的基本要求 (例如今次修補服務所要求達到的質素)。合約文件中也需包括保障政府權益的關鍵條文 (例如要求承辦商須就本身的疏忽行為導致政府僱員受到任何傷害向政府作出賠償)(第 4.26(a) 段)；及

(b) ***需要改善庫存管理以避免長期貯存*** 警務處在 2008 至 2012 年期間進行 5 輪採購工作，以獲取合共 16 960 雙新皮靴。根據警務處的

記錄，截至 2014 年 3 月，最後一次採購的皮靴之中，有 924 雙已分發予警務人員穿着，但在之前 4 次採購的皮靴之中，仍有 3 923 雙未曾分發，顯示警務處未有採用先入先出的庫存管理方法，以避免存放期為交付後 3 年的皮靴存放過久 (第 4.26(b) 段)。

14. ***採購隨身攝錄機*** 為方便前線警務人員蒐集證據和處理衝突情況，警務處於 2013 年引進隨身攝錄機。經過實地試驗，警務處通過在 2015 年進行公開招標，在 2016 年更改一份合約，以及在 2016 和 2017 年進行兩次報價，分 4 批採購了 1 336 部隨身攝錄機，總費用為 481 萬元。警務處投標委員會於 2016 年 3 月批出供應 550 部隨身攝錄機的合約時，曾建議支援部留意以下事宜：(i) 日後應謹慎執行完整性查核，先識別任何不合規定情況，然後才評估標書；及 (ii) 考慮採納測試證書，以節省由投標者演示其產品符合技術要求所花的時間和人力。審計署又留意到，藉更改合約和第一次報價以採購隨身攝錄機，是為應付緊急運作需要和應對一項公眾活動，而第二次報價則是為了應付每年一度的香港特別行政區成立周年活動所引致的運作需要。2017 年 3 月的第二次報價的採購需要應可預見，並且可以和 2016 年 12 月的第一次報價的採購工作整合，以達至更佳的規模經濟效益 (第 4.27、4.28、4.30 至 4.32 及 4.34 段)。因應這審查結果，審計署進一步審查了在 2015–16 至 2017–18 年度期間以報價方式進行的 190 宗採購，並發現以下可予改善之處：

(a) ***需要更着力符合《採購規例》第 246 條的規定*** 在 190 宗採購之中，有 33 宗 (17%) 涉及在 12 個月內重複採購 13 項物品。每項的累計價值均超過 143 萬元的報價限額，違反了《採購規例》第 246 條的規定。在該 13 項物品中，只有 6 項記錄了不依從上述規定的理由。警務處有需要更着力符合《採購規例》第 246 條的規定，例如透過招標大量採購定期需要的物品 (第 4.35(a) 段及附錄 G)；及

(b) ***需要整合採購需求以達至更佳規模經濟效益*** 雖然沒有違反《採購規例》第 246 條的規定，但在 190 宗採購中，有 47 宗 (25%) 涉及重複採購 19 項相同或性質類似物品。儘管有記錄顯示其中 14 項重複採購的物品是基於緊急運作需要，但其餘 5 項物品的重複採購似可合併進行，以達至更佳規模經濟效益 (第 4.35(b) 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*：

(a) 警務處處長應：

(i) 定期檢討資訊和通訊科技項目的財政狀況，並盡早向財庫局匯報在有關開支分目下出現的任何剩餘撥款 (第 2.35(a) 段)；

(ii) 在財委會撥款文件中就所推行的資訊和通訊科技項目提供充分資料，並改善資訊和通訊科技合約中有關“可取的要求”的合約細則 (第 2.35(b) 及 (c) 段)；

(iii) 在項目報表中提供全面和準確的項目推行資料，並提醒資訊和通訊科技項目的執行委員會密切監察合約成果 (第 2.35(g) 及 (h) 段)；

(iv) 日後應確保遵守《財務及會計規例》的規定，及向政府退還從分目 695 撥款進行並已完成的特別用途車輛採購合約的任何未用餘額 (第 3.25(b) 段)；

(v) 盡量以公開招標方式進行採購，並就次要的要求採用較靈活的招標方法 (第 4.36(a) 及 (c) 段)；

(vi) 提醒採購人員適時就使用物料規格擬備有力的理據 (第 4.36(e) 段)；

(vii) 改善庫存管理，留意貨物的存放期限，以避免存放過久 (第 4.36(g) 段)；及

(viii) 更着力符合《採購規例》第 246 條的規定，並盡可能安排大量採購，從而達至更佳的規模經濟效益 (第 4.36(h) 及 (i) 段)；

(b) 財經事務及庫務局局長應：

(i) 考慮在基本工程儲備基金項下的非工程項目上，實施類似於工程項目的行政上限／匯報要求，以加強監察因投標價低於預算而出現的剩餘撥款 (第 2.36(a) 段)；及

(ii) 採取額外措施，以便當基本工程儲備基金項目的投標價低於預算而出現剩餘撥款時，加強管制撥款的用途 (第 2.36(b) 段)；

(c) 政府物流服務署署長應：

(i) 督促有關承辦商加快行動，為警務處的電動房車完成餘下的更換電池工作，以及在日後加強監察承辦商妥善履行其合約職務 (第 3.13(a) 及 (c) 段)；及

(ii) 審慎研究市場上是否有合適的環保車輛可充分滿足警務處的運作需要 (第 3.13(e) 段)；及

(d) 機電工程署署長應採取有效措施，確保供應大型警察客貨車的承辦商盡快完成餘下的工作，以及加強已交付的特別用途車輛的實地驗收測試 (第 3.24(a) 及 (b) 段)。

政府的回應

16. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　香港警務處 (警務處) 負責執行傳統的警務工作，如保護市民的生命財產、防止和偵查罪案及維持治安等。警務處在執行職務時，尤其須要獲得社會人士的協助。根據其管制人員報告，警務處訂有以下 4 個綱領，以推展保安局轄下的內部保安政策範疇：

(a) ***維持社會治安***　宗旨是調派效率高和裝備充足的軍裝警務人員維持香港水陸治安；

(b) ***防止及偵破罪案***　宗旨是防止及偵破罪案，這是警務處各刑事單位的首要任務，工作由指揮官統一調派；

(c) ***道路安全***　宗旨是減少交通意外和維持交通安全暢通，從而促進道路安全；及

(d) ***行動單位的工作***　宗旨是防止和偵破非法入境及走私活動；確保隨時做好準備應付重大災難、騷亂及恐怖活動；維持本港的內部保安；為其他綱領的行動提供專門性質的增援；以及處理重大保安及人羣管理事件。

1.3　警務處由警務處處長擔任總指揮，另有兩位副處長輔助執行職務。警察總部設有 5 個部門：(a) 行動處；(b) 刑事及保安處；(c) 人事及訓練處；(d) 監管處；及 (e) 財務、政務及策劃處。為方便執行日常警務工作，警務處劃分為 5 個陸上總區 (註 1) 和一個水警總區。警務處的架構圖摘要載於附錄 A。

1.4　警務處調派效率高和裝備充足的軍裝警務人員維持香港水陸治安。截至 2018 年 3 月 31 日，警務處的實際員額為 33 702 人，包括 29 377 名 (87%) 紀律人員和 4 325 名 (13%) 文職人員。此外，香港輔助警察隊共有 3 077 名輔警。正規警務人員與輔警的制服和裝備大致相同。

註 1： *5 個陸上總區即港島總區、東九龍總區、西九龍總區、新界北總區和新界南總區。*

1.5 ***服務表現目標*** 警務處力求按照服務表現承諾，於 9 分鐘內回應港島和九龍區的 999 緊急求助電話，以及於 15 分鐘內回應新界區的 999 緊急求助電話。2017 年，警務處接聽了 105 萬個 999 求助電話，其中 86 435 (8.2%) 個屬緊急個案，需要警方協助。2013 至 2017 年的管制人員報告，載述了警務處在回應緊急求助電話這項服務表現目標上所達致的成果，有關資料見表一。

表一

主要的服務表現目標
(2013 至 2017 年)

主要的服務表現目標	目標	2013	2014	2015	2016	2017
		實際				
於 9 分鐘內回應港島和九龍區的緊急求助電話 (%)	100%	98.2%	98.0%	98.8%	99.0%	98.5%
於 15 分鐘內回應新界區的緊急求助電話 (%)	100%	99.8%	99.7%	99.7%	99.7%	99.7%

資料來源：警務處的記錄

附註：回應時間由總區指揮及控制中心 999 控制台接獲報告開始計算，至警務人員抵達現場為止。

警方的行動裝備

1.6 警務處於前線保護市民、其財產及基礎設施免受損害和損失。為及時應付種類繁多的事故、緊急狀況和罪案，警務處務必配備充足。除了制服和裝備之外，警務處也為其前線人員提供一系列防護裝備，例如頭盔、避彈衣、盾牌和警棍。警務處所使用的其他類型行動裝備包括武器及彈藥、為特定用戶單位而設的特別裝備，以及主要系統和資本設備，例如車輛、船隻及資訊和通訊科技系統 (註 2)。

註 2： *根據政府資訊科技總監辦公室資料，資訊和通訊科技系統分為行政及非行政兩個類別。概括而言，行政電腦系統的作用是收集、處理、運用、儲存和分發資訊，從而為管理層提供決策支援，並協助各部門執行行政和行動職務。非行政電腦系統則用以支援專業、技術和教育界別執行任務。*

1.7 ***採購開支*** 在 2016–17 年度，警務處分別在政府一般收入帳目和基本工程儲備基金下動用了 3.41 億元和 1.71 億元採購行動裝備。表二所示為過去 5 個財政年度的採購開支。

表二

採購警方行動裝備的開支
(2012–13 至 2016–17 年度)

類別	開支				
	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16	2016–17
	(百萬元)				
(A) 政府一般收入帳目開支					
(i) 經常：					
行動裝備 (2016–17 年度每筆 ≤ 20 萬元) (註 1)	129	146	174	198	207 (註 7)
(ii) 非經常：					
警車 (註 2)	134	88	74	120	81
警察船隻 (註 3)	1	2	8	19	21
其他行動裝備 (註 4)	22	40	23	15	27
資訊和通訊科技系統 (註 5)	0.5	2	8	3	5
小計 [(i) + (ii)]	286.5	278	287	355	341
(B) 基本工程儲備基金開支					
資訊和通訊科技系統 (註 6)	83	157	172	267	171
總計 [(A) + (B)]	369.5	435	459	622	512

資料來源：警務處的記錄

表二 (續)

註 1： 2012–13 至 2015–16 年度的相應財政限額為 ≤15 萬元。

註 2： 開支不包括由政府物流服務署撥款支付的一般用途車輛採購開支 (見第 3.2 段)。

註 3： 在 2012–13 至 2014–15 年度期間的現金流量低，主要因為延遲推行採購項目 (見第 1.9(c) 段)。

註 4： 自 2016–17 年度起，每筆 >20 萬元的其他行動裝備開支 (2012–13 至 2015–16 年度為每筆 >15 萬元) 從政府一般收入帳目下的非經常帳中支付。

註 5： 自 2016–17 年度起，每筆 >20 萬元而 ≤1,000 萬元的非行政電腦系統 (見第 1.6 段註 2) 開支 (2012–13 至 2015–16 年度為每筆 >15 萬元而 ≤200 萬元) 從政府一般收入帳目下的非經常帳中支付。

註 6： 自 2016–17 年度起，每筆 >1,000 萬元的非行政電腦系統開支 (2012–13 至 2015–16 年度為每筆 >200 萬元) 和每筆 >20 萬元的行政電腦系統開支 (2012–13 至 2015–16 年度為每筆 >15 萬元) 在基本工程儲備基金項下支付。

註 7： 警務處表示，有關開支由 2012–13 年度的 1.29 億元增加至 2016–17 年度的 2.07 億元 (增幅為 60.5%)，主要由於：(a) 為前線人員採購更多個人防護裝備 (例如頭盔、保護手套和皮靴)；(b) 正常更換避彈衣；及 (c) 制服及裝備項目的一般價格和數量有所增加。

採購制度

1.8 ***指引和指示*** 一如其他政府決策局／部門，警務處的採購活動和物品管理受《物料供應及採購規例》(《採購規例》)、相關的財務通告及政府物流服務署 (物流署 —— 註 3) 的指引規管。警務處的《警察通例》和《程序手冊》，也載列了採購物品及物料管理政策和程序。

1.9 ***角色和責任*** 警察總部 (見第 1.3 段) 財務、政務及策劃處轄下財務部的物料統籌科 (註 4) 負責警務處的整體採購和物料管理事宜。除了若干項目是由物流署和懲教署供應外 (例如部分警察制服項目)，物料統籌科負責從公開市場採購單項採購價值超過 5 萬元且屬於部門直接採購權力範圍內的貨品，以供不同單位使用。警務處各單位獲授權採購單項採購價值不超過 5 萬元的物品。至於資訊和通訊科技系統、車輛、船隻和其他行動裝備，相關的採購／管理責任分配如下：

註 3： *物流署是政府的中央採購代理部門。該署為各決策局／部門提供的採購和供應服務包括：(a) 就超出部門直接採購權力的項目安排招標，並代表各決策局／部門批出合約；(b) 就招標和報價程序提供意見；及 (c) 就合約的管理和監察提供意見。*

註 4： *物料統籌科由一名高級庫務會計師領導，並有一名警司和多名從物流署借調的物料供應職系人員輔助執行職務。*

(a) ***資訊和通訊科技系統及設備*** 監管處轄下的資訊系統部 (註 5) 負責採購及保養資訊和通訊科技系統及設備 (註 6)。截至 2018 年 6 月，警務處已設置了以下 86 個主要的資訊和通訊科技系統：

(i) 18 個關鍵系統，提供不可中斷的支援服務，例如支援警務處接聽和回應 999 緊急求助電話 (見第 1.5 段) 的第三代指揮及控制通訊系統 (第三代通訊系統)；

(ii) 30 個重要支援系統，提供不可中斷逾 24 小時的支援服務，例如支援警務處的會計和財務活動 (包括採購、撥款控制、付款和財務報告) 的會計及財務管理系統；及

(iii) 38 個優先系統，提供不可累計積壓逾 30 天的優先支援服務，例如支援採購和庫存控制的警察物料系統。

2014 年，警務處完成對其資訊和通訊科技系統 (包括該等系統的基建設施和應用系統) 策略的檢討。檢討報告建議警務處應更換過時的資訊科技軟硬件和通訊基建設施，以維持警務處的重要日常運作和加強為公眾提供的服務。2016 年 5 月，警務處獲立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款 3.968 億元以提升 17 項資訊科技基礎設施和應用程式，以及撥款 8.554 億元以把第三代通訊系統更換為第四代指揮及控制通訊系統，而該系統預計於 2019 年第二季至 2021 年第三季期間分階段啟用；

(b) ***車輛*** 行動處轄下支援部的運輸課 (註 7)，負責管理警察車隊。截至 2018 年 4 月 1 日，警務處共有 2 394 輛車，當中包括 1 249 輛一般用途車輛 (例如中型房車和小型電單車) 和 1 145 輛特別用途車輛 (例如大型客貨車和裝甲車)。運輸課的職責是衡量和評估警務處內各用戶的運輸需要，並通過有效地採購和妥善維修這些車輛，確保滿足用戶的要求。運輸課會與物流署協作，採購所有一般用途

註 5： *資訊系統部由一名助理處長領導，下設資訊應用科 (由一名總系統經理領導)、通訊科 (由一名總電訊工程師領導) 和另外 7 個科。*

註 6： *物料統籌科負責為通訊科採購單項採購價值逾 5 萬元而不超過 140 萬元的通訊設備。*

註 7： *運輸課由一名警司領導。*

車輛 (註 8)。採購特別用途車輛時，運輸課則會向機電工程營運基金 (註 9) 購買服務，以進行市場調查和安排招標；

(c) ***船隻*** 截至 2018 年 4 月 30 日，警務處水警總區擁有一支逾 110 艘船的船隊，能夠應付不同行動和地理環境上的需要。根據《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。2017 年，審計署完成了一項關於“政府船隻的採購及維修”的審查，警察船隻也在審查範圍之內，而審查結果載於 2017 年 10 月的《審計署署長第六十九號報告書》第 2 章。因此，本報告不會涵蓋警察船隻的採購；及

(d) ***其他行動裝備*** 至於其他行動裝備的採購工作，例如制服和裝備 (例如頭盔、鞋履和避彈衣)、武器和彈藥，以及專門性質的物料和設備 (例如 X 光掃描裝置)，個別單位獲授權處理價值不超過 5 萬元的採購。物料統籌科會與用戶單位協作，就價值超過 5 萬元的採購作安排。

1.10 ***採購程序*** 表三簡述採購行動裝備的工作流程：

註 8： *根據《總務規例》，物流署負責以有效及經濟的方式管理及運作政府車隊。政府物流服務署署長負責所有政府車輛的採購程序、管理及統籌工作，但經政府物流服務署署長、用戶決策局／部門與機電工程營運基金互相協定的某些特別用途車輛除外。*

註 9： *機電工程營運基金是機電工程署的營運機關，為政府各決策局／部門提供機電服務。*

表三

採購行動裝備的工作流程

主要階段	活動
規劃	• 確定需要 • 收集初步用戶要求 • 進行初步調查和市場研究以物色合適的產品和準供應商 • 向適當主管機構取得撥款批准 • 擬訂規格 • 擬備報價書／標書
招標／邀請報價	通過報價進行採購 (註 1)： • 就價值不超過 5 萬元的採購取得 2 份口頭／書面報價；價值 5 萬元以上但不超過 140 萬元的採購則須取得至少 5 份書面報價 (註 2) 通過招標進行採購 (註 3)： • 就價值超過 140 萬元的採購進行招標
評估及接納	通過報價進行採購： • 由採購單位人員評估報價 • 由財務科人員或採購單位人員接納報價 (例如由助理物料供應主任或二級行政主任或同等職級人員處理價值不超過 5 萬元的採購) 通過招標進行採購： • 投標評估小組審核標書並作出建議 • 接納標書：(a) 不超過 500 萬元的採購 (工程除外) 由警務處投標委員會 (註 4) 接納；(b) 不超過 3,000 萬元 (2017 年 7 月前為 1,500 萬元) 的物料／服務採購 (非工程) 由物流署投標委員會接納；(c) 不超過 1 億元 (2016 年 5 月前為 3,000 萬元) 的工程和相關服務採購由工務投標委員會接納；及 (d) 超出上述各投標委員會所訂財政限額的採購由中央投標委員會接納
交付及驗收	• 監督裝備的交付和安裝 (如適用) • 安排對產品進行驗收測試 (如適用)

資料來源：警務處的記錄

註 1： 警務處備有一份供邀請報價之用的供應商中央名單。

註 2： 自 2018 年 1 月 1 日起，財政限額由 143 萬元改為 140 萬元。

註 3： 警務處負責安排在 500 萬元部門限額內的採購招標，超出此部門限額即由物流署擔任採購代理部門。

註 4： 委員會由警務處副處長 (管理) 擔任主席，成員包括警務處財務、政務及策劃處的人員。

審查工作

1.11　2018 年 5 月，審計署就警務處的行動裝備採購工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a)　主要資訊和通訊科技項目的推行 (第 2 部分)；

(b)　警察車輛的採購 (第 3 部分)；及

(c)　其他行動裝備的採購 (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。

政府的整體回應

1.12　保安局局長歡迎審計署的建議。財經事務及庫務局局長、警務處處長、政府物流服務署署長和機電工程署署長同意審計署的建議。

鳴謝

1.13　在審查期間，財經事務及庫務局 (財庫局)、警務處、物流署、機電工程營運基金和政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 的人員充分合作和協助，審計署謹此致謝。

第 2 部分：主要資訊和通訊科技項目的推行

2.1　警務處的資訊和通訊科技系統，對於警務處為公眾提供警察服務的必要日常運作，至關重要。本部分審查警務處以基本工程儲備基金撥款進行的主要資訊和通訊科技項目的推行情況。

警務處的主要資訊和通訊科技項目

2.2　***對資訊和通訊科技項目的管治***　警務處設立了一個資訊和通訊系統策略督導委員會 (督導委員會 —— 註 10)，負責監督部門的資訊科技策略和推行工作。每項主要資訊和通訊科技項目，一般都採取三層的項目監管架構，包括一個項目督導委員會 (即執行委員會)、一個項目保證小組 (即項目管理小組) 和一個項目小組 (註 11)。在開展項目之前，承辦商會擬備項目開展文件供警務處審批，其內容包括監控機制，例如定期的工作層面檢察點會議、重點報告和例外情況處理。在項目推行階段，會要求承辦商提交期末報告／項目完結報告予執行委員會／項目管理小組審批。執行委員會／項目管理小組會舉行會議，就項目事宜或承辦商提出的改動要求進行討論及審批。至於定期的監控，項目小組會每周或每兩周與承辦商舉行檢察點會議，以定期就項目擬備重點報告，讓執行委員會／項目管理小組知悉項目進展。

2.3　1992 年 11 月，在財委會審議“推行資訊系統策略”項目期間，前庫務局局長 (即現時的財經事務及庫務局局長) 承諾就所有主要電腦項目的推行進度向財委會委員提供一份周年報告。此後，資科辦每年均就由基本工程儲備基金總目 708(非行政電腦系統) 和總目 710(行政電腦系統 —— 見第 1.6 段註 2) 項下撥款推行的主要資訊和通訊科技項目，向財委會提交一份周年報告。根據資科辦的資料，周年報告的作用是讓財委會知悉核准的電腦化項目的進展 (包括實際開支及對預定推行日期作出的任何修訂)，以便該會跟進主要資訊和通訊科技項目的進度。根據 2016–17 和 2017–18 年度提交的周年報告 (分別顯示截至 2016 年 3 月 31 日和 2017 年 3 月 31 日的情況)，在報告內所述 8 個警務處資訊

註 10：*資訊和通訊系統策略督導委員會是警務處的部門資訊科技督導委員會，負責督導和監察部門的資訊系統和資訊系統策略計劃的推行進度，以及監督相關事宜，例如是撥款安排和人力資源。該會由監管處處長擔任主席，成員包括警務處所有部門主管和資訊科技單位主管。*

註 11：*執行委員會一般由監管處處長擔任主席，成員包括資科辦代表、用戶部門代表 (首長級人員) 和技術人員。項目管理小組一般由警務處助理處長 (資訊系統) 擔任主席，成員包括用戶部門代表 (高級警司級人員) 和技術人員。*

和通訊科技項目之中，有 5 個未能按照相關的財委會撥款文件所訂日期推行。審計署審查了這 5 個項目 (詳情見附錄 B) 中的 3 個，發現其在推行上有可予改善之處：

(a) 更換指揮及控制通訊系統 (即推出第三代通訊系統 —— 見第 1.9(a) 段) 涉及推行了重大擴展和提升工作，但這些工作在 2016 年 2 月，亦即2006年3月推出系統後將近10年才全部完成(第2.4至2.14段)；

(b) 就採用虛擬工作站改善資訊科技基建設施 (初步推行計劃) 而言，有關系統於 2017 年 6 月才推行，較預定日期即 2012 年 6 月延遲了近 5 年 (第 2.15 至 2.26 段)；及

(c) 發展第二代通用資訊系統的預定推行日期為 2015 年 11 月，及後改為 2019 年 8 月，推遲了 45 個月 (第 2.27 至 2.34 段)。

推行第三代指揮及控制通訊系統

2.4 2001 年 6 月，警務處獲財委會在基本工程儲備基金總目 708 項下批撥 9.48 億元，以供更換使用年限將於 2004 年屆滿的第二代指揮及控制通訊系統 (註 12)。根據財委會撥款文件，數碼化的第三代通訊系統 (見第 1.9(a)(i) 段) 有以下的主要功能和優點：

(a) ***主要單元*** 第三代通訊系統 (見圖一的示意圖) 包括以下 4 個主要單元：

(i) ***無線電巡邏通話系統 (其後稱為綜合無線電通訊系統*** —— 註 13***)*** 該數碼無線電基本設施，無論在不同單位的前線人員互相通訊方面，以至覆蓋的地方而言，均可提供廣闊的無線電覆蓋範圍，有助調配警方資源並加強警務處防止和偵察罪案的能力；

(ii) ***指揮及控制電腦系統 (第三代控制系統)*** 第三代控制系統是一個後端電腦輔助調度系統，在警務處的 3 個總區指揮及控制中心和各間警署安裝了前端工作台終端機，以支援主管人

註 12： *1996 年，審計署就“設立第二代指揮及控制系統及提供 999 緊急事故求助電話服務”進行了審查，審查結果載於 1996 年 10 月的《審計署署長第二十七號報告書》第 8 章。*

註 13： *綜合無線電通訊系統包括無線電傳輸對講機、微波鏈路、無線電轉發器、天線裝置及無線電通訊工作站等。該系統可讓總區指揮及控制中心與前線人員進行話音通訊。*

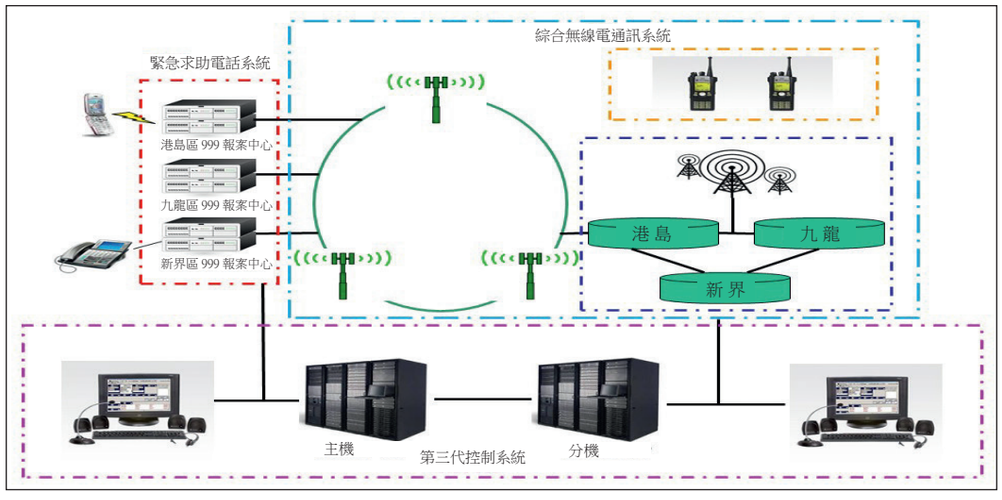
員調配資源。第三代控制系統會設有圖像用戶界面和中文輸入功能，令系統在應用上更為方便；

(iii) ***999 附屬系統 (其後稱為緊急求助電話系統)*** 如某個總區指揮及控制中心接聽的電話驟增，該附屬系統可以自動把部分999 電話轉駁至該中心的其他組別或其餘兩個總區中心；及

(iv) ***流動電腦應用附屬系統 (其後併入第三代控制系統)*** 警方處理緊急任務的車輛上除了流動無線電對講機外，亦會裝設流動數據終端機，以便同時提供數據和話音通訊功能；

圖一

第三代通訊系統示意圖



資料來源：警務處的記錄

(b) ***進一步擴充的能力*** 新系統的數碼無線電基本設施屬開放式，並可再加以擴充。所採用的設備如對講機等不再是專利產品，可從市面上以較低成本採購。此外，新系統日後無須進行重大改動或升級，也可以漸進方式發展及提升，更具成本效益；

(c) ***廣闊的無線電覆蓋*** 新系統無論在不同單位的前線人員互相通訊方面，以至覆蓋的地方而言，均可提供廣闊的無線電覆蓋範圍，支援警務處行動。因此，建議的系統有助調配警方資源，可加強警務處防止和偵察罪案的能力；及

(d) ***改善公眾服務*** 第三代通訊系統可直接接達各個資訊系統，例如人事登記系統以核對身分證真偽。估計進行此等核對工作的所需時間平均可縮短 10 至 15 秒，並因此可騰出更多無線電頻道，使總區指揮及控制中心的操作人員可改為處理更重要的話音通訊和其他緊急工作。999 附屬系統使警方可在線路繁忙時，更快回應緊急求助電話。當所有線路都被佔用時，在每個總區指揮及控制中心會有額外 10 人接聽電話。安裝了流動數據終端機之後，警方處理緊急任務的車輛便可有效成為流動報案中心，讓市民即場報案。

2.5 ***第三代通訊系統的合約*** 根據警務處資料，第三代通訊系統項目主要分為兩份合約推行，輔以其他與項目相關的活動。2003 年 3 月，物流署作為代理部門 (見第 1.10 段表三註 3)，就設計、供應、交付、安裝和推行第三代通訊系統 (不包括第三代控制系統) 批出一份合約 (合約 A)，價值為 3.338 億元，預計完成日期為 2006 年 4 月。2003 年 5 月，物流署再就設計、供應、交付、安裝和推行第三代控制系統批出另一份造價 3,650 萬元的合約 (合約 B)，預計完成日期為 2006 年 4 月 (註 14)。2003 年 3 月，物流署知會中央投標委員會，合約 A 所接受的投標價 (3.338 億元) 遠低於 8.127 億元的預算合約費用 (註 15)，因為中標者既是地面集羣無線電系統技術的主要參與者，亦是主要的設備生產商，所以能夠利用現有技術降低發展及推行成本。

2.6 ***第三代通訊系統於 2006 年推出*** 根據 2001 年 6 月的財委會撥款文件，第三代通訊系統原本計劃在 2004 年 1 月至 2005 年 8 月期間分階段推行，但實際上是在 2004 年 12 月至 2006 年 3 月期間才分階段投入運作。2009 年 7 月，警務處在提交財委會的 2008 年主要資訊和通訊科技項目推行報告 (見第 2.3 段) 中指出，第三代通訊系統項目預定於 2009 年第二季最後驗收證明書發出後結束。在 2009 年 11 月發出合約 A 的最後驗收證明書和付妥所有合約費用後，合約A和B的最終合約費用分別為3.985億元(包括合約更改所涉的6,470萬元 —— 註 16) 和 3,650 萬元。然而，警務處在 2010 年 5 月提交財委會的 2009 年主要資訊和通訊科技項目推行報告中指出，為擴大無線電覆蓋範圍，第三代通訊系統將會擴展至香港國際機場和 59 個室內場地。截至 2010 年 3 月的項目開支為

註 14： *合約 A 和 B 均包括提供 10 年保養服務 (包括首年免費保證)，費用分別為每年 2,290 萬元和每年 680 萬元。每年經常費用由政府一般收入帳目下警務處管控的經常開支分目支付。*

註 15： *費用預算由警務處根據 2001 年 1 月進行的市場調查結果擬定，該調查向 42 名受訪機構收集了預算及技術訊息。*

註 16： *有關的合約更改，是於 2004 至 2007 年期間由物流署批准，旨在應付額外的硬件及軟件要求 (見第 2.22 段)。*

5.589 億元 (其中 4.35 億元為合約 A 和 B 的總合約金額，加上 1.239 億元為聘請合約員工、場地準備工作及擴展和提升工作的開支)。

2.7 ***擴展和提升工作*** 在 2004 年 9 月至 2015 年 7 月期間，第三代通訊系統的執行委員會 (見第 2.2 段註 11) 批出 43 項擴展和提升工作，當中 33 項是在系統於 2006 年 3 月推行後才批出 (見附錄 C)。這 43 項由多個承辦商及內部人員進行的工作項目於 2016 年 2 月或之前完成，總費用為 3.22 億元，由基本工程儲備基金總目 708 項下的第三代通訊系統分目中支付。警務處在 2017 年 1 月提交財委會的 2016 年主要資訊和通訊科技項目推行報告中指出，當第三代通訊系統分目於 2016 年 3 月結束時，該項目的總開支為 8.061 億元。表四所示為 8.061 億元項目開支的分析。警務處表示，系統項目於 2016 年 3 月完成後，1.419 億元的未用餘額 (即 9.48 億元核准撥款減去 8.061 億元) 已記入政府財務管理資料系統。

表四

第三代通訊系統項目撥款支付的實際開支分析
(2016 年 3 月)

	百萬元	
(A) 財委會核准撥款		948.0
(B) 實際開支		
合約 A	333.8	
加上合約更改	64.7	398.5
合約 B		36.5
總合約金額		435.0
聘請合約員工及場地準備工作		49.1
43 項擴展和提升工作		322.0
總計		806.1
(C) 未用餘額 [(A) – (B)]		141.9

資料來源：審計署對警務處記錄的分析

需要加強監控基本工程儲備基金項下非工程項目核准撥款的用途

2.8 ***需要加強監控非工程項目因投標價低於預期而出現的未用撥款*** 根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財庫局，以便保留多餘的款項。如第 2.5 段所述，合約 A 和 B 在 2003 年所接受的投標價合共為 3.703 億元 (合約 A 為 3.338 億元，合約 B 為 3,650 萬元)，遠低於招標前所預算的 8.497 億元 (即合約 A 為 8.127 億元，合約 B 為 3,700 萬元)，反映整個第三代通訊系統項目很可能有剩餘撥款。其後，合約 A 和 B 的最終合約金額為 4.35 億元，故此未用餘額為 4.147 億元。警務處在提交財委會的2008年主要資訊和通訊科技項目推行報告中指出，第三代通訊系統項目預定於2009年第二季發出最後驗收證明書後結束。然而，在 2009 年 11 月發出合約 A 的最後驗收證明書後，警務處卻沒有相應結束項目或向財庫局交代合約 A 和 B 下有 4.147 億元未用餘額。審計署就此向警務處查詢，而警務處在 2018 年 10 月表示：

(a) 第三代通訊系統的項目範疇下仍有需要進行的活動，例如在 59 個室內場地及香港國際機場提供無線電覆蓋。這些項目是有關財委會撥款文件中所述的提供第三代通訊系統廣闊無線電覆蓋的重要部分；及

(b) 警務處已通過提交的主要資訊和通訊科技項目推行周年報告，向財委會及財庫局匯報最新的項目推行進度 (見第 2.3 段)，直至項目於 2015–16 年度結束為止。然而，2008 年報告中交代的“項目結束”狀況，應該更準確地表達為合約 A 和 B 結束。

至於上文 (b) 段，財庫局於 2018 年 10 月證實，該周年報告的目的主要是讓財委會知悉主要電腦項目的進度，以便其進行監察。

2.9 審計署留意到，對於由基本工程儲備基金撥款進行的工程項目，為維持財政紀律，除了須遵守《財務及會計規例》第 320 條的一般規定外，在監控及交代剩餘撥款方面，尚須遵守其他更具體的規定。然而，這些具體規定只適用於工程項目而沒有擴展至第三代通訊系統之類的非工程項目：

(a) ***工程項目的行政上限*** 2002 年 5 月，前庫務局局長宣布引入行政上限安排，令工程項目的核准撥款可因應最終投標價是否低於預期、工程實際進度和規劃發展等因素予以調整。這項安排旨在避免撥予核准的基本工程項目的內部資源遭不必要地鎖封。為應付任何在隨後增加的預算開支，即使未超出整體核准撥款款額，有關的

工務部門仍須向財庫局申請解除行政上限。不過，此安排沒有擴展至非工程項目；及

(b) ***向財委會交代核准工程項目所接受的投標價與預算合約金額之間的差異*** 2004 年，立法會政府帳目委員會經審議《審計署署長第四十二號報告書》第 3 章 —— "淨化海港計劃第一期" 之後，提出了以下關注：

(i) 各工務部門獲賦予過多酌情權，即使所接受的投標價遠低於預算合約金額，仍可酌情決定是否修訂核准工程預算；

(ii) 尤其是核准工程預算的款額可能被用作支付甚難確知的糾紛和解款項及更改合約所招致的巨額費用；及

(iii) 工務部門現時的做法令立法會難以有效監察工程項目撥款的使用情況。

因應政府帳目委員會的建議，政府自 2005 年開始向財委會轄下的工務小組委員會提交季報，交代所接受的投標價與估計款額之間出現差額達 1,500 萬元或以上或相當於核准項目預算內的估計款額的 10%(以較高者為準) 的工程項目，並交代相關理據。然而，這項匯報要求並沒有擴展至非工程項目。審計署認為，財庫局需要考慮在非工程項目上，實施類似於工程項目的行政上限／匯報要求，以加強監控因投標價低於預期而出現的未用撥款。

2.10 ***需要加強管制基本工程儲備基金項目未用撥款的用途*** 《財務通告第 2/2012 號》"修改基本工程儲備基金預算的程序" 第 4 段規定基本工程儲備基金各總目的管制人員可根據核准範圍及核准項目預算，承付分目的開支。一如第 2.7 段所述，在 2006 年 3 月推出第三代通訊系統之後，執行委員會在 2006 年 7 月至 2015 年 7 月期間批出 33 項擴展和提升工作，總開支為 2.8564 億元，由第三代通訊系統項目分目中支付。儘管當中動用了大筆公帑，但審計署留意到警務處只通過內部審批程序，由項目管理小組就擬議工作項目提交載列了工作範圍、預算費用、時間及支持理據的撥款文件予第三代通訊系統的執行委員會考慮和審批。

2.11 2018 年 10 月，警務處告知審計署：

(a) 為提供更廣闊的無線電覆蓋及確保第三代通訊系統的穩定性和可靠性，執行委員會在核心系統於 2006 年推出後，在未超越項目範

圍的前提下，批出 33 項工作項目，當中有部分須在系統推行期間進行，以應付部分系統組件的支援服務中斷問題；

(b) 由於在致力推行第三代通訊系統時遇到技術上的不確定因素和時間限制，合約 A 中只把為 21 個室內場地提供無線電覆蓋定為“必要的要求”。至於其他不確定的場地，則被納作“可取的要求”，但最終並沒有落實，並於其後以提升項目進行。為室內場地提供無線電覆蓋，由始至終是第三代通訊系統項目的原意；及

(c) 警務處認為以上提及的是必要工作，而非超出項目範圍的其他開支項目，否則便無法達成在財委會撥款文件中提述的項目目標，即提供廣闊的無線電覆蓋。

2.12 儘管警務處在運作上有需要擴展和提升第三代通訊系統，但審計署留意到：

(a) 財委會所批撥的 9.48 億元，旨在把第二代指揮及控制通訊系統更換為第三代通訊系統，並不等同整體批准在 2006 年推出第三代通訊系統之後約 10 年期間進行擴展和提升工作 (註 17)。舉例而言，執行委員會在 2014 年 7 月，也即第三代通訊系統於 2006 年推出後近 8 年，就該系統批出 3 項造價合共 1.0711 億元的擴展和提升工作項目 (註 18)；

註 17： *就基本工程儲備基金總目 710 項下撥款進行的資訊和通訊科技項目的擴展和提升工作的開支管制，資科辦在 2018 年 7 月告知審計署：*

(a) 如果撥款文件中所述的工作已妥為推行，即系統制作已完成、系統護理期／保證期已結束及所有規定的成果已完成，則各決策局／部門應決算項目開支和結束工作項目，並就任何隨後的系統提升／改善工作另覓撥款；及

(b) 部分額外的業務要求，即在項目推行期間發現及屬原有項目範疇內者，可安排於系統實際運作後 (在一段合理時間內) 推行，並以該項目撥款支付，條件是應事前適當預留有關的項目撥款，而額外的業務要求對於達成預計目標和預期利益十分重要。這些額外的業務要求，可包括若干在較後階段才發現的重要業務要求 (例如採用最新的保安措施)。

註 18： *該 3 項項目包括：(a) 提升緊急求助電話系統的來電處理及分配附屬系統，涉款 2,561 萬元；(b) 提升綜合無線電通訊系統 (見第 2.4(a) 段圖一)，涉款 6,000 萬元；及 (c) 提升第三代控制系統的伺服器、工作站和筆記簿型電腦，涉款 2,150 萬元 (見附錄 C 第 39、40 及 42 項)。*

(b) 雖然警務處有就第三代通訊系統的進度及開支狀況向財委會提交周年報告 (見第 2.3 段)，但此等周年報告只屬資料摘要形式，欠缺進行擴展和提升工作的理據及相關預算費用等詳情；及

(c) 《財務通告第 1/2004 號》"管制人員的職責" 的規定其中包括：(i) 各管制人員須令其本人信納有足夠程序監察開支，以確保所承付的開支不超出獲授權的限額和範圍；及 (ii) 如有疑問，管制人員應諮詢財庫局轄下庫務科的意見。審計署認為，根據《財務通告第 1/2004 號》的精神，警務處於第三代通訊系統推出後以該系統的項目撥款支付擴展和提升工作開支，應事先就此做法是否合適徵詢財庫局的意見。

2.13 審計署又留意到，財庫局已自 2018 年 4 月起實施新程序，規定除非管制人員提出充分理據，否則已核准達 10 年或以上的基本工程儲備基金項目，不得從核准項目預算中作進一步的開支。然而，因應上述審查結果，財庫局仍需要採取額外措施，以便當基本工程儲備基金項目的投標價低於預期而出現剩餘撥款時，加強管制撥款的用途。

2.14 ***在項目要求的規劃方面有可予改善之處*** 警務處在 2010 年 5 月提交財委會的 2009 年主要資訊和通訊科技項目推行報告中指出，為擴大無線電覆蓋範圍，第三代通訊系統將會擴展至香港國際機場及其他選定的室內場地，而有關工作訂於 2012 年 12 月完成。這兩個工作項目 (見附錄 C 第 18 和 19 項) 最終分別在 2015 年 8 月及 2016 年 2 月，也即執行委員會於 2008 年 6 月予以批准後逾 7 年才完成，項目內容如下：

(a) 把第三代通訊系統的室內無線電覆蓋範圍擴大至香港國際機場，核准預算費用為 8,142 萬元，預計 2011 年 11 月完成。此擴展項目最終在 2015 年 8 月完成，費用為 3,811 萬元 (詳情見個案一)；及

(b) 把第三代通訊系統的無線電覆蓋範圍擴大至 59 個室內場地，核准預算費用為 9,430 萬元，預計 2011 年 7 月完成。此擴展項目最終在 2016 年 2 月完成，費用為 2,274 萬元 (詳情見個案二)。

審計署發現，這些個案顯示警務處在項目要求的規劃方面有可予改善之處。

個案一

把第三代通訊系統的室內無線電覆蓋範圍擴大至香港國際機場

1. 自 1998 年，警方機場區一直由機場管理局 (機管局) 的流動無線電系統支援，但該系統與警務處在香港國際機場以外地方使用的無線電巡邏通話系統並不兼容。因此，警方機場區與當時的第二代指揮及控制通訊系統之間並沒有直接的無線電互通。2000 年 8 和 9 月，警務處舉行了多次用戶小組會議，檢視在第三代通訊系統範疇下提供的無線電覆蓋規模的運作需要，以制定適用於整個警務處的政策。外勤用戶小組認為第三代無線電系統應覆蓋整個機場範圍，但高級用戶小組則決定：(a) 採用基線方法，即無線電覆蓋範圍不應小於其時的覆蓋範圍；及 (b) 釐訂無線電覆蓋要求的優次，優先分配予室外巡邏區域。機場的室內無線電覆蓋，最終未有包括在優先分配表內。根據 2001 年 6 月有關第三代通訊系統項目的財委會撥款文件，政府預留了 1.05 億元採購無線電設備以供安裝在 120 個位於山上無線電台和樓宇屋頂的發射站 (即不包括機場的室內場地)。

2. 警務處在 2018 年 10 月告知審計署，基於種種不確定因素，包括各種方案的可行性，以及與機管局及機場附近大廈業主磋商在其處所範圍內安裝無線電設備所需的時間和成本，機場未被納入優先場地之列。否則，第三代通訊系統的交付時間會受到阻延。

3. 鑑於機管局的無線電系統將於 2008 年達到使用年限，警務處於 2003 年 12 月至 2004 年 3 月期間曾與機管局商討提供流動無線電服務的事宜。2005 年 8 月，警務處知悉若把第三代通訊系統的無線電覆蓋範圍擴大至機場，費用約為 3,000 至 4,000 萬元，而此舉可改善警方機場區與附近使用第三代通訊系統的陸上單位之間的無線電通訊。其後，警務處決定待第三代通訊系統於 2006 年推出後，把該系統的無線電覆蓋範圍擴大至機場。

4. 2008 年 6 月，執行委員會批准把第三代通訊系統的無線電覆蓋範圍擴大至機場，預算費用為 8,142 萬元，預計 2011 年 11 月完成。在 2010 年 1 月至 2014 年 9 月期間，警務處批出 4 份合約以實施擴展工作，總預算費用為 3,290 萬元 (或 8,142 萬元核准預算的 40%—— 註)。有關擴展工作於 2015 年 8 月完成，總費用為 3,811 萬元。警務處表示，擴展工作需時較久才完成，是因為用了較長時間與相關的業主磋商，以達成安裝天線／放大器的協議。

個案一 (續)

審計署的意見

5. 財委會從第三代通訊系統的撥款文件得知新系統會提供廣闊的無線電覆蓋，但實際上部分室內場地 (包括機場) 卻因為某些不確定因素 (見上文第 2 段)，而起初並未能包括在第三代通訊系統的發展計劃內。審計署認為，警務處應該在財委會撥款文件中列明會採用分階段推行方式，首先完成第三代通訊系統的發展工作，待該系統推出，之後再推行機場及其他選定室內場地的室內無線電覆蓋工作。

資料來源：審計署對警務處記錄的分析

註：警務處表示，預算費用減少，主要因為：(a) 原先計劃需要安裝無線電設備的場地，部分已有足夠的室外無線電訊號覆蓋，所以場地數目由 17 個減少至 12 個；及 (b) 發現可在部分處所利用現有的天線基建系統，從而節省成本。

個案二

把第三代通訊系統的無線電覆蓋範圍擴大至 59 個室內場地

1. 與個案一中機場的情況類似，警務處於室內場地的無線電覆蓋存在固有局限，因為室外的無線電訊號未必能夠充分滲透至建築物內。結果是警務人員無法通過無線電系統與總區指揮及控制中心 (見第 2.4(a) 段) 通訊而需要使用手提電話。不過，手提電話並不支援以一對眾的通訊，故此無法在緊急情況下作出有效的回應。再者，一如 2001 年 6 月的財委會撥款文件所述，根據新的無線電系統標準 (該標準既可節省能源成本，亦可防止竊聽)，第三代通訊系統將會採用較低的發送功率，而較弱的無線電訊號，將會影響位於室內場地的前線人員與總區指揮及控制中心之間的無線電通訊。

2. 警務處表示，部分室內場地存在不確定因素 (即方案的可行性及費用)。因此，合約 A 中只把 21 個室內場地列為“必要的要求”(註 1)。其他場地則視作“可取的要求”，納入 4 個類別 (註 2) 之下，並沒有訂明這些需要覆蓋的室內場地的數目。投標者可選擇是否滿足此等要求 (即選擇滿足此等要求的投標者可獲較高技術評分)。2003 年 3 月批出合約 A 後，警務處要求在標書中選擇滿足“可取的要求”的承辦商在被納入相關要求的場地提供無線電覆蓋，但承辦商卻聲稱由於此等場地數量眾多，警務處應承擔在這些場地安裝無線電設備的費用。2005 年 11 月，警務處經檢視合約條文後，認為合約 A 並不包括根據“可取的要求”提供室內無線電覆蓋。

3. 第三代通訊系統於 2006 年推出後，用戶單位曾要求在 179 個室內場地提供該系統的無線電覆蓋，以改善前線人員與總區指揮及控制中心之間的通訊。執行委員會在檢討有關要求後，於 2008 年 6 月批出 9,430 萬元，以把第三代通訊系統的無線電覆蓋範圍擴大至 59 個室內場地，預計於 2011 年 7 月完成。在 2009 年 4 月至 2011 年 9 月期間，警務處通過公開招標批出 6 份合約以實施擴展工作，總預算費用為 2,590 萬元 (或 9,430 萬元核准預算的 27%——註 3)。

4. 有關擴展工作於 2016 年 2 月完成 (較 2011 年 7 月的預計完成日期延遲逾 4 年)，費用為 2,274 萬元。根據警務處在 2014 年 3 月提交財委會的 2013 年主要資訊和通訊科技項目推行報告，擴展工作需時較久才完成，是因為用了較長時間與相關的業主磋商，以達成安裝天線／放大器的協議。由於有業主反對，結果只在 58 個而非預計的 59 個室內場地進行了擴展工作。

個案二 (續)

審計署的意見

5. 雖然警務處有意根據合約 A 的“可取的要求”，在存在不確定因素的室內場地提供無線電覆蓋，但此目的卻無法達成，因為承辦商拒絕承擔在此等數量眾多的非指定場地安裝無線電設備的費用。審計署找不到任何文件顯示警務處曾就此徵詢法律意見。有關無線電覆蓋擴展工作最終須另訂合約進行。為免類似問題再次發生，警務處需要改善類似的資訊和通訊科技合約細則 (例如訂明所涵蓋的場地數目，並訂明於較後階段提供場地的詳情)。

資料來源：審計署對警務處記錄的分析

註 1： “必要的要求”包括 4 項公共交通設施、2 個購物商場 (曾涉及需警方回應的事故記錄) 及 15 個警方處所。

註 2： “可取的要求”包括 4 類場地：即 (a) 所有警署的報案室、簡報室和食堂；(b) 邊境檢查站；(c) 附設公共通道的主要政府大樓；及 (d) 與交通交匯處接連的購物商場。

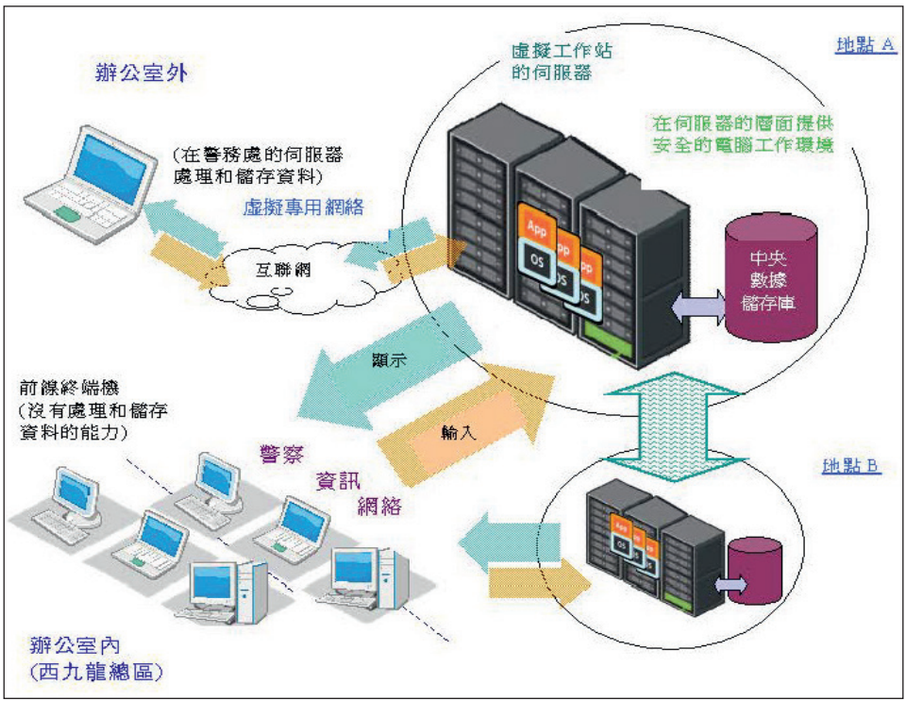
註 3： 審計署向警務處查詢預算費用較低的理由，警務處於 2018 年 9 月回應指發現可在部分處所利用現有的天線基建系統，從而節省成本。

採用虛擬工作站改善資訊科技基建設施 (初步推行計劃)

2.15 根據警務處資料，警務處紀律人員被調派到逾 250 個分區／單位提供 24 小時警察服務。在執行職務時，警務人員需要通過區域網絡接達多個資訊系統。鑑於警務人員的輪班工作模式，警務處為他們提供共用形式的電腦設施。作為其中一項資料保安措施，警務處須定期檢查共用電腦終端機所儲存的資料。為向警務人員提供更易取用、更具流動性和更強保安的資訊科技支援，警務處在 2010 年 5 月獲財委會於基本工程儲備基金總目 710 項下批撥 4,072 萬元，在西九龍總區引入虛擬工作站，作為把虛擬工作站項目推展至包括所有警務處紀律人員之前的一項初步改善措施 (見圖二的虛擬工作站項目示意圖)。

圖二

虛擬工作站項目示意圖



資料來源：警務處的記錄

2.16　根據 2010 年 5 月的財委會撥款文件，通過從共用電腦設施轉移至分配虛擬工作站予個別人員，虛擬工作站項目預期可帶來以下的運作和經濟利益(詳情見附錄 D)：

(a) ***資料更易取用***　把電腦終端機的數量，由約 1 100 部實體工作站增加至約 1 800 部虛擬工作站，並於中央伺服器提供安全的處理和儲存數據環境，令取用資料更為方便；

(b) ***提升工作效率和流動性***　設置更多前線終端機和在伺服器一端提供更多個人處理和儲存分區，以提升工作效率。由於人員在辦公室內或外都可取用儲存於中央伺服器的資料，所以他們的工作流動性亦得以提高；

(c) ***提高資料保安和保密程度***　裝置虛擬工作站基建設施後，所有處理中的資料／文件會儲存在資料中心的保密資料儲存分區內，而只有屏幕影像會經由安全的資料渠道被傳送到前線終端機。由於沒有資料會被下載至前線終端機，所以除非獲得特別批准，否則人員一

般不能使用外置儲存裝置存取資料。因此，這些功能可確保資料得以保密；及

(d) ***理論上可節省的費用*** 由於擴大了辦公室自動化的覆蓋範圍，員工可減少對終端機進行保安審核、檢查辦公室電腦所安裝的軟件及更新抗電腦病毒軟件，預期理論上可每年節省 2,070 萬元。理論上可節省的費用在抵銷了虛擬工作站項目產生的經常開支後，可於 5 年內收回項目成本。

延遲推行項目

2.17 虛擬工作站項目雖然以總費用 4,033 萬元 (即在核准撥款的 4,072 萬元內 —— 見第 2.15 段) 完成，但卻延遲了 60 個月才推行 (根據相關財委會撥款文件，系統預定於 2012 年 6 月投入運作，但結果延遲至 2017 年 6 月 —— 見第 2.3(b) 段)。審計署對警務處記錄的審查顯示，項目延遲的因素如下：

(a) 擬備標書的時間較長 (20 個月)(見第 2.18 段)；

(b) 在首次招標流標後多用額外時間 (13 個月) 重新招標 (見第 2.19 及 2.20 段)；及

(c) 合約所涉工作耗時較長 (27 個月)(見第 2.21 及 2.22 段)。

可予改善之處

2.18 ***擬備標書的時間較長*** 根據 2010 年 5 月的財委會撥款文件，擬備標書和規格預計需時 5 個月 (由 2010 年 5 月批准撥款至 2010 年 10 月)，但實際上用了 25 個月，即由 2010 年 5 月至 2012 年 6 月物流署就虛擬工作站項目招標。審計署知悉警務處在擬備標書過程中須諮詢多個部門 (即物流署、律政司和知識產權署 —— 註 19)，然後才可落實招標規格／標書。審計署認為，警務處需要就擬備標書預留充分時間，特別是在採購涉及新的科技 (例如虛擬工作站項目) 而又沒有先例可援的情況下，藉以確保在財委會撥款文件中所載的項目推行時間表合乎實際情況。

註 19： *知識產權署就使用投標資料的擁有權和涉及系統開發的知識產權的其他事宜提供法律意見。*

2.19 ***取消招標工作*** 根據 2010 年 5 月的財委會撥款文件，招標和批出合約預計需時 11 個月 (2010 年 10 月至 2011 年 9 月)，但實際上用了 24 個月 (2012 年 6 月至 2014 年 6 月)，原因是需要重新招標：

(a) ***首次招標*** 2012 年 6 月的招標，有兩名投標者共遞交了 5 份標書。然而，在評審標書之後，沒有標書符合要求。經中央投標委員會批准，該次招標工作於 2012 年 12 月取消。中央投標委員會在批准取消該次招標工作時表示，警務處應檢討其招標要求是否過於嚴謹；及

(b) ***第二次招標*** 警務處修訂招標要求後，物流署於 2013 年 7 月安排另一次招標。該次招標於 2013 年 8 月結束，共收到 4 份標書。在評審標書之後，4 份標書之中有 2 份不符合要求。2014 年 6 月，物流署批出一份合約予餘下符合要求而投標價最低的投標者，造價為 3,380 萬元 (註 20)。

由於取消招標會在滿足運作需要方面造成延誤及浪費招標工作，警務處需要採取措施，防止類似問題再次發生。就此，審計署留意到警務處在擬備招標規格方面有可予改善之處 (見第 2.20 段)。

2.20 ***需要改善招標規格*** 根據警務處資料，市場上至少應有 7 個有能力符合招標要求的準供應商，但在首次招標中卻沒有參與投標。經物流署要求，警務處於 2012 年 12 月與準供應商舉行檢討會議，從中得悉：(a) 供應商對招標要求有誤解 (例如把所要求的便攜式 DVD 讀寫器錯誤理解為影片播放器 (影片播放器需要較大的網絡頻寬))；及 (b) 對供應商的經驗和技術要求過於嚴謹。警務處因應該等意見修訂招標規格，刪除了過於嚴謹的要求和其他可取但卻非必須的要求 (例如除了網上備份之外亦需對用戶資料進行磁帶備份)。結果，在第二次招標時選取了一個合適的投標者。警務處需要提醒資訊系統部人員留意《採購規例》第 350 條的規定，即他們須以淺白易懂的常用詞彙來撰寫招標規格，並避免訂立過多規定。

2.21 ***合約所涉工作耗時較長*** 根據 2010 年 5 月的財委會撥款文件，合約所涉工作預計需時 9 個月 (2011 年 9 月至 2012 年 6 月)。然而，警務處其後在標書中訂明有關系統應在 2014 年 6 月批出合約後的 20 個月內 (即 2016 年 2 月或以前) 備妥以供使用。再者，2016 年 12 月，承辦商要求把合約期延長 16 個月，

註 20：*該合約亦包括提供 10 年保養服務 (包括一年免費保證)，費用為每年 300 萬元，從政府一般收入帳目下警務處的經常開支分目支付。*

原因是合約所涉工作遇到技術問題 (例如多用了時間處置一些在有別於虛擬工作站的其他操作系統中運作的遺留應用程式)。換言之，合約所涉工作實際需時 36 個月而非如財委會撥款文件中所述的 9 個月。與第 2.18 段所載的審查結果相似，警務處需要切實評估推行時間表，然後才將之納入財委會撥款文件中。

2.22 ***需要對更改合約收緊管制*** 根據《採購規例》第 520(b) 條和《物流署通告第 2/2013 號》的規定，管制人員或適當職級的指定人員 (就警務處而言為財務總監) 可批准輕微的更改，包括延長合約期、更改合約所訂的項目小組成員和基於過時或科技改進而替換產品。至於其他更改 (例如調升合約價值)，則由物流署擔任批核當局 (註 21)。財務總監在批准更改合約以便把合約結束日期由 2016 年 2 月延長至 2017 年 6 月時表示，在 2016 年 12 月 (即預定合約結束日期的 10 個月後) 才提出延長合約的要求，實在極不理想。就此，審計署知悉尚有另外 7 項需要批准更改合約的情況。其中 4 項事先取得批准 (註 22)，但其餘 3 項則沒有這樣做 (涉及於 2014 年 7 至 12 月期間更改項目小組成員)。警務處於 2018 年 10 月回應審計署的查詢時表示：(a) 這 3 項更改屬輕微性質，由負責虛擬工作站合約的小組通過；及 (b) 已於 2018 年 10 月初得到財務總監的事後批准。審計署認為，警務處需要對更改合約收緊管制，以防止日後再出現類似問題。

檢討虛擬工作站項目

2.23 根據 2010 年 5 月的財委會撥款文件，警務處會在評估在西九龍總區使用虛擬工作站系統的成本效益後，然後才釐訂在其他總區推行該系統的時間表和方法。2018 年 1 月，資訊系統部向督導委員會 (見第 2.2 段) 簡報了對虛擬工作站項目的檢討結果，內容如下：

(a) ***現時情況*** 2017 年 12 月，約 1 500 部虛擬工作站 (原定為約 1 800 部) (見第 2.16(a) 段) 被調配至西九龍總區。虛擬工作站的數量有所減少，主要因為削減了 200 部提供予初級警員的設置於筆記簿型電腦的虛擬工作站。另外，在 45 項合約指定的應用系統中有 8 項未被

註 21： *如更改合約的累積價值不高於物流署投標委員會的財政限額的 50%(即 2017 年 7 月起為 1,500 萬元) 及不超逾原來合約價值的 30%，批核當局為物流署。*

註 22： *在 4 項合約更改之中，3 項是基於科技改進而替換產品，並得到財務總監批准。餘下 1 項則是因為承辦商供應的硬件及軟件數量減少而導致合約費用下降了 250 萬元，是項更改經物流署批准。*

虛擬化。在 2016 年 12 月至 2017 年 6 月的系統護理期內，系統可用性達 99.93%(即在 3 次事故中服務中斷共 3.1 小時)，在系統護理期結束後的 6 個月期間則達到 100%；

(b) ***用戶的回應*** 根據資訊系統部在 2017 年 8 月進行的一項用戶意見調查，74.6% 受訪者對虛擬工作站的整體表現的評價為“一般至滿意”，59.1% 受訪者認為虛擬工作站比實體工作站可取。然而，受訪者對虛擬工作站的穩定性評分不高，對於虛擬工作站的掛斷和登入故障情況，分別只有 43.5% 和 58.4% 受訪者的評價為“非經常或從未遇到”。此外，分別有 59.7% 和 88.9% 受訪者對打印文件及使用手指儲存裝置的評價為“慢至非常慢”；

(c) ***意見*** 資訊科技基建設施的整體改善，令虛擬及實體工作站可以解決取用、流動性及資料保安方面的問題。然而，以市場上現有的主流資訊科技方案，虛擬工作站與實體工作站相比並沒有顯著的優勢。實體工作站比虛擬工作站更具成本效益，尤其是在每年經常費用方面 (即實體工作站為每部 105 元，而虛擬工作站則為每部 2,700 元)；及

(d) ***建議*** 考慮到虛擬工作站的一次性及經常費用較高，故此在所有總區推行虛擬工作站並不符合成本效益。西九龍總區的虛擬工作站將會在 2020 年前逐步更換為實體工作站，而虛擬工作站基建設施將會重行調配到警務處的資源中心，並於 2022 年退役。

經審議後，督導委員會同意上述 (d) 項建議，並要求資訊系統部就虛擬工作站在警務處內的長遠應用、使用虛擬工作站的優點及其使用年限擬備檢討報告，然後徵求高級管理層的督導。

2.24 2018 年 5 月，資訊系統部向督導委員會匯報虛擬工作站項目的檢討結果，當中已考慮在 2018 年 1 月以後收到的意見。會上同意：

(a) 在警務處全面推行虛擬工作站的情況目前受到技術和高成本的限制。資訊系統部將會繼續留意虛擬工作站的最新市場和技術發展，以鑑別如何能夠以最佳方式把有關技術應用於警務處，然後再向督導委員會及警務處高級管理層作出建議；

(b) 根據2017年的意見調查，用戶的滿意程度屬正面(見第2.23(b)段)，而且所需的經常費用已納入資訊系統部的每年部門開支預算之中，所以西九龍總區將會繼續使用虛擬工作站至 2020 年之後；及

(c) 將於 6 個月內進行一項全面檢討，以決定繼續實行虛擬工作站項目是否符合效率和成本效益，並會在 2025 年之前重新考量虛擬工作站在警務處的未來應用，以作為下一個更換工作站周期的檢討工作的一部分。

項目推行後部門報表

2.25 根據《資科辦通告第 3/2007 號》，就基本工程儲備基金總目 710 項下撥款進行的行政電腦系統項目，各決策局及部門須在有關的資訊和通訊科技項目投入運作的 6 個月後向資科辦提交一份“項目推行後部門報表”(項目報表)。該項目報表旨在評估資訊科技項目的實際成果，以確保政府對項目的投資能按時及以符合成本效益的方式達致預期目標。資科辦在審核該報表所載結果 (例如有否大幅偏離所計劃的成果) 之後，會決定是否展開一項“項目推行後檢討”，以探討偏離所計劃成果的原因，並找出需要改善之處。

2.26 根據警務處在 2018 年 6 月提交資科辦的項目報表：(i) 虛擬工作站項目按預算完成，並落實了全部計劃的功能和效益；(ii) 雖然延誤逾 4 年，但延誤的主因是招標工作耗時較久；(iii) 在截至 2017 年 6 月止的 6 個月系統護理期內，系統的可用性維持在 100%；及 (iv) 無需進行項目推行後檢討。然而，審計署留意到有若干可影響到能否落實計劃的功能和效益的推行問題，未有在項目報表中充份反映：

(a) ***落實計劃功能*** 根據警務處 2018 年 1 月所作檢討，約 1 500 部虛擬工作站 (原定為 1 800 部) 被調配至西九龍總區 (見第 2.23(a) 段)。此外，在 45 項合約指定的應用系統之中有 8 項未被虛擬化。這些系統修改及其對落實有關計劃功能的影響，在項目報表中未有交代；

(b) ***落實效益*** 在 2010 年 5 月的財委會撥款文件中提到，由於擴大了辦公室自動化的覆蓋範圍，員工可減少進行保安審核及檢查實體電腦 (見第 2.16(d) 段)，預期理論上可每年節省 2,070 萬元。根據警務處的記錄，該筆理論上可每年節省的費用中的 1,840 萬元，是通過提供 985 部虛擬工作站予大約 4 300 名初級警員 (包括向 2 580 名需執行巡邏任務的警員提供 323 部虛擬工作站及向 1 720 名需執行刑事調查任務的警員提供 662 部虛擬工作站)，令效率提升 1%(即估計節省 516 個人工作月) 所節省得來。然而，由於削減了約 200 部 (見第 2.23(a) 段) 提供予需執行刑事調查任務的警員的設置於筆

記簿型電腦的虛擬工作站，該等警員所節省的人手由 206 個人工作月縮減至 144 個，即減少了 62 個人工作月。換言之，所計劃的理論上可節省費用並未完全達到；

(c) ***系統可用性*** 根據項目報表，在截至 2017 年 6 月止的 6 個月系統護理期內，系統的可用性維持在 100%。不過，根據警務處 2018 年 1 月所作檢討，系統在護理期內的可用性為 99.93%(即在 3 次事故中服務中斷共 3.1 小時)，而在其後 6 個月則改善至 100%(見第 2.23(a) 段)；及

(d) ***其他限制*** 根據用戶意見調查，受訪者對虛擬工作站的穩定性評分不高，對於虛擬工作站的掛斷和登入故障情況，分別只有 43.5% 和 58.4% 受訪者的評價為“非經常或從未遇到”(見第 2.23(b) 段)。督導委員會也在總結中指出，在警務處全面推行虛擬工作站的情況目前受到技術和高成本的限制 (見第 2.24(a) 段)。

由於項目報表的整體結果，會以資訊科技項目如期完成、符合預算、符合認可規格和達成預期效益的百分比，載於資科辦的管制人員報告，作為政府整體的表現指標，因此警務處需要在提交資科辦的項目報表中提供全面和準確的項目推行資料。

發展第二代通用資訊系統

2.27 2010 年 5 月，警務處獲財委會在基本工程儲備基金總目 710 項下批撥 4.1127 億元更換現有的通用資訊系統。該系統自 1997 年起使用，用作記錄、儲存和處理舉報案件的資料 (在 2009 年共 140 萬宗個案)、協助檢控、編製防止罪案的管理報告，以及支援交通執法行動。根據財委會撥款文件，發展第二代通用資訊系統的理據是藉以解決現有系統的限制和提供新功能以改善警務處的運作效率，有關理據如下 (詳情見附錄 E)：

(a) ***現有系統的限制*** 現有系統的硬件和軟件維修保養合約將於 2013 年屆滿，但由於系統老化，加上主要系統零件已停產，合約已無法再度延長。基於現有系統的容量有限，警務處須倚賴由督導人員對案件記錄進行檢查，以確保人員遵守程序規定；及

(b) ***擬議系統的效益*** 第二代通用資訊系統會結合 7 個內部衞星資訊科技系統，與其他部門和公營機構的系統作更精密的連接。預期的效

益包括提升運作效率、加強罪案分析和行動策劃、保證服務的一致性、加強保安控制和資料保護，以及每年節省約 9,300 萬元費用。

延遲推行項目

2.28　2012 年 6 月，物流署批出作價 3.43 億元 (註 23)，分 4 個階段進行 (註 24) 的第二代通用資訊系統供應合約，預計推行日期為 2017 年 2 月，較財委會撥款文件中所述的 2015 年 11 月延遲了 14 個月。另外，在合約期內，共有 15 項更改合約，當中 8 項涉及修改推行計劃 (更改摘要見附錄 F)。結果，該系統的預定推行日期進一步延至 2019 年 8 月，亦即延遲 31 個月。換言之，根據 2018 年 2 月的最新修訂推行計劃，該項目總共延遲了 45 個月。

2.29　審計署審查警務處的記錄，發現延誤是由以下原因造成：

(a) ***擬備標書的時間較長***　與第 2.18 段的審查結果相類似，由於需要就草擬的標書諮詢物流署、律政司和知識產權署，擬備標書實際所用的時間較原定長了 6 個月。另外，由於需與中標者進行投標協商，所以評審標書的工作亦比預期需要更長時間 (多了 8 個月)；及

(b) ***在合約期內延長推行計劃***　物流署投標委員會於 2017 年 2 月批准涉及僱用提升服務和修改合約價值的第 13 項合約更改時 (註 25)，表達了以下關注：

(i) 儘管需要提升服務以應付由 2012 至 2014 年間引入的運作規定，但警務處以數年時間進行詳細研究和影響分析，藉以釐訂擬議方案並申請更改合約的做法並不合理；及

(ii) 推行計劃修改了 6 次 (經警務處的授權機關批准)，更換現有系統功能 (階段 1—— 見第 2.28 段註 24) 的完成日期延遲了 22.5 個月。警務處的解釋是低估了第二代通用資訊系統的複雜

註 23：*該合約亦包括提供 10 年保養及支援服務 (包括一年免費保證)，總費用為 4 億元，從政府一般收入帳目下警務處管控的經常開支分目支付。*

註 24：*該 4 個階段包括：(a) 平台遷移 (階段 0)；(b) 更換現有系統功能 (階段 1)；(c) 推行電子報案中心 (階段 2); 及 (d) 提供新功能 (階段 3)。*

註 25：*有關更改涉及淨減少合約價值 7,750 萬元 (即因為僱用提升服務而增加 1,080 萬元以及因為刪減部分硬件及軟件項目和推行服務而減少 8,830 萬元)。*

程度，而且比預期需要更多時間收集用戶要求、進行分析、設計、開發和測試，但物流署投標委員會認為有關延誤有欠理想，並建議警務處採取措施改善項目管治和加快系統的開發和推行。

執行委員會最終在 2017 年 6 月通過把階段 1 進一步延長至 2017 年 12 月 31 日，而階段 2 和 3 則因此順延。其後，財務總監：(1) 於 2017 年 7 月批准把階段 1 和 2 分別延長至 2017 年 12 月和 2018 年 6 月；及 (2) 於 2018 年 2 月批准把階段 3 延長至 2019 年 8 月 (見附錄 F)。

2.30　2018 年 10 月，警務處向審計署提供以下資料，內容關乎物流署在第 2.29(b) 段所表達的意見：

(a) 警務處於 2013 年 11 月結束系統分析和設計工作後，開始處理改善項目。由於新的改善項目十分複雜及與系統相互依存，警務處和承辦商需要大量時間進行詳細的影響分析和商定改善項目的費用和時間表。2015 年 1 月，警務處提出更改合約要求，並於經律政司審議後，把正式的更改合約要求連同影響分析詳情提交物流署。在隨後的一年半裏，警務處回應了物流署的查詢及作出所需澄清。2017 年 2 月，物流署投標委員會批准更改合約；及

(b) 警務處加強了管治，並於 2017 年 4 和 5 月與資科辦和承辦商的高級管理層舉行了兩次特別會議，以釐訂在 2017 年年底推出階段 1 的路向。在 2017 年 6 月的會議上，執行委員會通過延長階段 1、2 和 3 的預定推行日期。階段 1 和 2 最終分別在 2017 年 12 月和 2018 年 6 月按計劃推行。

可予改善之處

2.31　發展第二代通用資訊系統是為了解決現有系統的限制，以及提供新的功能以改善警務處的運作效率。項目的推行延誤 45 個月，導致預期效益亦延遲實現 (見第 2.27(b) 段)。審計署發現，警務處除了要密切監察合約進度，以確保項目能夠按最新修訂的推行日期亦即 2019 年 8 月 (見第 2.29(b) 段) 完成外，亦需要改善合約管理 (見第 2.32 至 2.34 段)。

2.32 ***需要密切監察合約成果*** 2017 年 2 月，物流署投標委員會查詢警務處採取了什麼措施以確保第二代通用資訊系統項目按時完成，警務處回應時表示：

(a) 承辦商已添加額外人手進行合約所涉工作。項目小組 (見第 2.2 段) 已進行改組，以精簡開發和測試程序，藉此提升效率和質素；及

(b) 已每周 (或每兩周) 舉行檢察點會議以密切監察進度。第二代通用資訊系統的項目管理小組及執行委員會，已定期每兩／三個月安排會議，以向警務處高級管理層匯報項目進度。

不過，審計署知悉，雖然第二代通用資訊系統的項目管理小組及執行委員會在 2015 及 2016 年間已各自舉行 8 次會議，但在 2017 年 6 月至 2018 年 8 月的 14 個月期間，執行委員會只 (於 2017 年 6 月 12 日) 舉行過一次會議。

2.33 警務處在 2018 年 10 月回應審計署的查詢時表示：(a) 隨着執行委員會於 2017 年 6 月的會議上通過把推行階段 1 延長至 2017 年 12 月 31 日 (見第 2.29(b) 段)，主要的項目問題已經解決；及 (b) 由 2017 年 6 月的執行委員會會議，以至階段 1 和 2 成功推出的這段期間，警務處是通過資訊系統部的每月會議 (由警務處助理處長 (資訊系統) 主持及有承辦商的項目總監和高級項目經理參與) 以及 17 次檢察點會議來監察進度。然而，審計署留意到，根據第二代通用資訊系統的項目開展文件 (見第 2.2 段)，除了監察項目時間表之外，執行委員會亦會在每個階段結束時舉行會議，以通過所有項目成果，以及檢討和批准期末評估，然後才發出驗收證書和安排向承辦商支付階段款項。舉例而言，就平台遷移 (階段 0—— 見第 2.28 段註 24)，項目小組於 2014 年 8 月的執行委員會會議上以簡報形式作出匯報，以便委員會商討和批准期末評估，然後才發出驗收證書以供安排支付 10% 的階段款項。由於執行委員會在 2017 年 6 月以後並沒有舉行會議，項目小組只於 2018 年 5 月以電郵方式告知執行委員會階段 1 已於 2017 年 12 月完成，之後便發出驗收證書以供支付 3.43 億元合約價的 40% 階段款項。警務處需要提醒資訊和通訊科技項目的執行委員會密切監察合約成果，以在有需要時提供適時的管理意見。

2.34 ***需要就更改合約取得事先批准*** 如附錄 F 所示，在延長系統各階段推行工作的 8 項合約更改之中，有 6 項是在相關工作的預定完成日期過後才經由財務總監批准。與虛擬工作站合約的審查結果相類似 (見第 2.22 段)，警務處需要提醒資訊系統部人員就更改合約取得事先批准。

審計署的建議

2.35 審計署*建議*警務處處長應：

(a) 定期檢討資訊和通訊科技項目的財政狀況，並根據《財務及會計規例》第 320 條的規定，盡早向財庫局匯報在有關開支分目下出現的任何剩餘撥款；

(b) 在財委會撥款文件中就所推行的資訊和通訊科技項目提供充分資料(例如就第三代通訊系統而言，應列明會採用分階段方式推行無線電覆蓋工作)；

(c) 改善資訊和通訊科技合約中有關“可取的要求”的合約細則，並在應用此等合約細則方面遇到困難時徵詢法律意見；

(d) 切實評估資訊和通訊科技項目的推行時間表後，才將之納入財委會撥款文件中；

(e) 採取措施以避免取消招標工作，包括提醒資訊系統部人員留意《採購規例》第 350 條的規定，即須以淺白易懂的常用詞彙來撰寫招標規格，並避免訂立過多規定；

(f) 提醒資訊系統部人員就更改合約取得有關當局的事先批准；

(g) 在提交資科辦的項目報表中提供全面和準確的項目推行資料；及

(h) 提醒資訊和通訊科技項目的執行委員會密切監察合約成果，以在有需要時提供適時的管理意見。

2.36 **審計署*並建議*財經事務及庫務局局長應：**

(a) **考慮在基本工程儲備基金項下的非工程項目上，實施類似於工程項目的行政上限／匯報要求，以加強監察因投標價低於預算而出現的剩餘撥款；及**

(b) **採取額外措施，以便當基本工程儲備基金項目的投標價低於預算而出現剩餘撥款時，加強管制撥款的用途。**

政府的回應

2.37 警務處處長同意第 2.35 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 警務處會繼續尋求改善資訊和通訊科技項目的招標、管理及推行工作；

(b) 就第三代通訊系統項目而言，於 2006 年核心系統推行後才進行的擴展和提升工作項目，包括在 59 個室內場地和香港國際機場提供無線電覆蓋，屬於該系統的項目範疇，而且對於達成其中一項主要的項目目標，即如財委會撥款文件所述提供廣闊的無線電覆蓋，十分重要。基於上述理解，警務處遂繼續推行這些項目，並通過周年報告向財委會和財庫局匯報項目的最新推行進度，直至項目於 2015–16 年度結束為止；及

(c) 警務處會就未來的資訊和通訊科技項目，致力改善財委會撥款文件的擬備工作，以闡明為解決技術上的不確定因素而構思的分期推行計劃。

2.38 財經事務及庫務局局長接納第 2.36 段所載的審計署建議，以進一步加強管制非工程項目 (即從基本工程儲備基金總目 710 項下撥款的行政電腦系統，和從基本工程儲備基金總目 708 項下撥款的非行政電腦系統及通訊設備) 的剩餘撥款用途。他表示，財庫局會採取以下措施：

(a) 對於立法會於 2019–20 年度及以後會期批准的非工程項目，當項目所接受的投標價與核准項目預算內的估計款額出現重大差額時 (即當差額達 1,500 萬元或以上或相當於核准項目預算內的估計款額的 10% 時 (以較高者為準))，向立法會提交季報以作交代。有關差額會以行政方式預留；及

(b) 在就非工程項目徵求財委會批准之前，提醒相關管制人員需要遵守《財務及會計規例》第 320 條有關匯報剩餘撥款的規定，及根據《財務通告第 2/2012 號》“修改基本工程儲備基金預算的程序”的規定，按照核准範圍及核准項目預算運用撥款。

第 3 部分：警察車輛的採購

3.1　主要用作載客及／或載貨的政府車輛列為一般用途車輛，而裝設附屬設備以執行特定工作的政府車輛則列為特別用途車輛。本部分探討警察車輛的採購工作，集中檢視以下事宜：

(a)　更換一般用途車輛時選用電動車輛 (第 3.3 至 3.14 段)；及

(b)　特別用途車輛的採購 (第 3.15 至 3.28 段)。

3.2　根據《總務規例》，除了某些特別用途車輛之外，採購所有政府車輛的程序、管理和統籌工作一概由物流署負責。為所有用戶決策局／部門採購一般用途車輛的開支，由物流署管控的政府一般收入帳目非經常帳整體撥款 (註 26) 支付。採購警察特別用途車輛的開支，則由警務處管理的其他非經常帳分目支付 (見第 3.21 段)。在 2012–13 至 2016–17 年度期間，物流署用了 2.325 億元為警務處採購一般用途車輛。在上述 5 年期間，警務處在機電工程營運基金的協助下 (註 27)，以 4.97 億元採購特別用途車輛。截至 2018 年 4 月 1 日，警務處有 1 249 輛一般用途車輛 (例如中型房車和小型電單車 —— 見照片一 (a) 及 (b)) 和 1 145 輛特別用途車輛 (例如大型客貨車和流動指揮車 —— 見照片一 (c) 及 (d))。

註 26：*有別於其他為支付特定項目的開支而逐項設立的非經常帳分目，非經常帳整體撥款用以支付多個項目的開支。*

註 27：*機電工程營運基金會就所提供的採購服務收取費用。*

照片一

警務處車輛例子

警車	主要工作
(a) 中型房車 	中型房車屬於一般用途車輛，主要用作進行一般巡邏和交通執法。
(b) 小型電單車 	小型電單車屬於一般用途車輛，主要用作交通執法和一般巡邏。
(c) 大型客貨車 	大型客貨車屬於特別用途車輛，主要供衝鋒隊使用，也會供各分區和警察機動部隊用作指揮官車輛。
(d) 流動指揮車 	流動指揮車屬於特別用途車輛，主要在重大事故中用作流動指揮站。

資料來源：警務處的記錄

更換一般用途車輛時選用電動車輛

3.3 ***政府政策*** 為配合政府致力通過使用較清潔的燃料減少空氣污染物排放的工作，香港特別行政區 (香港特區) 行政長官在 2009–10 年度的施政報告中宣布推廣電動車輛。財政司司長在 2011–12 年度的財政預算案中也宣布，在 2011–12 和 2012–13 年度更換政府車輛時，會視乎市場上合適車款的供應以及各決策局／部門的運作需要，優先選購電動車。

3.4 ***一般用途車輛的更換計劃*** 政府已制定政策，為其車隊引入更多電動車輛。為此，物流署於 2011 年 1 月要求警務處因應部門內將於 2011–12 和 2012–13 年度到期更換的 168 輛車，評估其對電動車輛的需求 (註 28)，並提供電動車輛的一般規格予警務處參考。經諮詢各警區後，警務處於 2012 年 2 月告知物流署可用電動車輛取代的只有 139 輛車。就此，物流署計劃於 2012 年年底前向警務處提供 10 輛電動電單車和 13 輛電動房車，並於 2013 年提供餘下的 59 輛電動電單車和 57 輛電動房車。

3.5 ***警務處的關注*** 在檢討其有關 139 輛電動車的需求後，警務處於 2012 年 5 月告知物流署其關注和建議，內容如下：

(a) 警務處的車隊大部分是 24 小時運作，運作效率相當視乎執行該項工作的車輛是否可靠和合適。電動車輛是相對新的技術，尤其是在電池的可靠度和充電時間方面，按擬議的規模在運作上是否可行，尚待全面評估。基於緊急服務屬 24 小時運作，電動車輛必須配合緊急需求出動，這些實際運作上的關注務必妥為考慮；

(b) 在擬更換的 139 輛電動車中，警務處認為有 1 輛房車和 7 輛電單車不能更換為電動車輛，原因如下：

(i) 該輛房車專門在新界行走，以作查案之用；及

(ii) 該 5 輛電單車乃供訓練之用，該等訓練須以具有手動離合器，並須以人手轉檔的車輛進行，但電動車輛並非如此。其中一個警區獲分配 5 輛電動電單車，但只能接受其中 3 輛，而且只會在電動車輛被證實長遠可靠和有效率後，才接受其餘 2 輛；及

註 28： *物流署於 2010 年為警務處採購了 4 輛小型電動旅行車。*

(c) 在採用電動車輛的可行性及其運作效率方面的影響獲得充分評估之前，警務處無法接受更多的電動車輛。就此，警務處會審慎研究電動車輛對其運作效率的影響。

3.6 因應警務處的意見，物流署把 2011 至 2014 年根據 4 份合約採購的 189 輛電動車之中的 131 輛 (139 輛減去 8 輛 —— 見第 3.5(b) 段) 分配予警務處，詳情載於表五。

表五

物流署採購和分配的電動車輛
(2011 至 2014 年)

物流署合約	合約總值 (百萬元)	車輛交付年份	分配予警務處的車輛數目 (註)
2011 年 10 月批予承辦商 C 的合約 C，供應 11 輛電動電單車	1.47	2012	10
2011 年 12 月批予承辦商 D 的合約 D1，供應 30 輛電動房車	10.99	2012	13
2012 年 11 月批予承辦商 D 的合約 D2（該合約於 2013 年 7 月作出更改），供應 89 輛電動房車	32.43	2013	56
2012 年 12 月批予承辦商 E 的合約 E，供應 59 輛電動電單車	7.95	2014	52
總計	52.84	—	131

資料來源：物流署的記錄

註：在採購的 189 輛電動車輛中，58 輛已分配予其他用戶部門。

3.7 ***警務處電動車輛運作評估*** 2014 年 9 月至 2018 年 6 月期間，警務處就其電動車輛進行了 3 次評估 (註 29)。根據評估報告，電動車輛在運作上出現以下問題：

(a) ***第一次評估的結果*** 電動房車的充電時間為 9 至 12 小時，電動電單車則為 4 小時。因此，電動房車平均可供使用率為 65% (即一天的三更之中，只有兩更可供使用)，電動電單車的平均可供使用率則為 92% (原因是其使用量較少，無須每天充電)。電動房車的最長行車路程為 130 公里 (即製造商註明的 185 公里的 70%)，而電動電單車的最長行車路程則與製造商註明的數字相若 (市內駕駛和公路駕駛分別為 128 和 72 公里)。在為期 6 個月的評估期內，曾有 710 次因司機認為電動車輛不適合其行程而改用內燃引擎車輛；

(b) ***第二次評估的結果*** 第二次評估的結果與上次評估的結果相近。雖然電動車輛的行車路程足夠在市內低速駕駛以執行巡邏任務，但如在某些公路網絡較發達的區域駕駛，其電池僅僅一更內便會耗盡。除了車速外，使用空調也會大大縮短行車路程。例如由於熱天時開啟了空調，所以在 2015 年 6 月每千瓦時用電量的行車路程以公里計比 2016 年 1 月少 37%。電動車輛比同類型非電動車輛的使用率低 55%，反映充電時間長影響電動車輛的可供使用率。此外，在 2016 年 7 月，一輛電動電單車在充電期間起火 (註 30)，並波及附近另一輛電動電單車。這次起火事故令人關注電動電單車的電池安全問題。機電工程營運基金和製造商調查起火原因，發現長期有濕氣通過鐵殼滲入電池組件，導致腐蝕和電池損壞，最終引致短路；及

(c) ***第三次評估的結果*** 是次結果整體上與先前兩次評估的結果一致。電動房車和電動電單車平均行車里數比同類非電動車輛分別低 51% 和 67%。在 2016 年 7 月的起火事故 (見上文 (b) 段) 後，承辦商 E (見第 3.6 段表五) 更換兩輛損毀的電單車，並同意更換另外

註 29： *第一次評估於 2014 年 9 月進行，評估期為 2013 年 12 月至 2014 年 5 月，涉及 10 輛電單車和 69 輛房車 (於 2012 和 2013 年分配)。第二次評估於 2016 年 9 月進行，評估期為 2014 年 7 月至 2016 年 6 月，涉及 3 輛旅行車 (於 2010 年分配的 4 輛旅行車中有 1 輛已退役 —— 見第 3.4 段註 28)、62 輛電單車和 69 輛房車。第三次評估於 2018 年 6 月進行，評估期為 2016 年 7 月至 2018 年 5 月，涉及車輛數目與第二次評估相同，只有 62 輛電單車之中的 10 輛除外，該 10 輛電單車於 2016 年 10 月至 2017 年 9 月期間退役。*

註 30： *2018 年 9 月中，另一輛電動電單車也在使用期間起火。到 2018 年 9 月底，警務處和機電工程營運基金仍在調查事件。*

50 輛同類電單車的電池。更換工作歷時約兩年才完成，其間警務處須耗費額外精力重新調配車輛。此外，電動房車的電池也出現問題 (詳情見第 3.8 至 3.10 段)。

電動房車的電池問題

3.8 ***電池性能每況愈下*** 自 2015 年第三季起，機電工程營運基金發現部分電動房車電池的健康狀態跌至 70% 以下 (註 31)。根據合約條款，如在保養期內發現車輛在設計、物料或造工方面有任何問題，承辦商須免費為政府修復並以新的部件取代所有有問題的部件。機電工程營運基金遂要求承辦商 D (見第 3.6 段表五) 解決電池的問題 (註 32)。當時，承辦商 D 在合理的時間內 (即大約 1 個月) 更換了電池。與此同時，機電工程營運基金在每年為電動房車安排的兩次預防性保養中，繼續進行健康狀態檢查。截至 2018 年 5 月為止，機電工程營運基金已為全部 68 輛仍在服役的電動房車 (註 33) 進行健康狀態檢查，發現其中 54 輛需要更換電池 (註 34)。

3.9 ***更換電池需時甚久*** 2017 年 4 月，機電工程營運基金發現即使在屢次提醒後，更換電池仍需時甚久。在承辦商 D、物流署和機電工程營運基金於 2017 年 11 月舉行的會議中，承辦商 D 表示：

(a) 可以視乎個別情況為電動房車延長保養期，每宗個案會先獨立評估和處理，然後再作決定；

(b) 無法更換整支車隊，因為車輛已用上 4 至 5 年；也無法提供暫借車輛 (註 35)，因為市場上沒有其他電動車輛可供使用，而且不能在暫借車輛安裝警告燈和作其他臨時改裝以供警方使用；及

註 31： *機電工程營運基金表示，健康狀態為 70%，表示電池充滿電後只能充到原本額定容量的 70%。儀錶板上的警告燈在健康狀態跌至 66% 以下時會亮起，提醒司機把車輛送檢，並在有需要時安排更換電池。機電工程營運基金按照行內慣例，在預防性保養中以健康狀態 70% 為基準，評估電動車輛電池的健康狀況。*

註 32： *機電工程營運基金表示，承辦商向其他政府用戶部門供應的電動房車也遇到類似的電池問題。*

註 33： *在 69 輛電動房車中，有 1 輛在 2017 年一宗交通意外中損毀。*

註 34： *在 54 輛需要更換電池的電動房車中，有 1 輛是在機電工程營運基金於 2015 年進行的健康狀態檢查發現的，有 11 輛是在 2016 年的檢查發現的，有 34 輛是在 2017 年的檢查發現的，另 8 輛是在 2018 年 (截至 5 月) 的檢查發現的。*

註 35： *暫借車輛指車輛在保養／維修期間，製造商或車房提供予車主暫時使用的車輛。*

(c) 已與電池製造商檢討物流程序，確認可定時供應電池。然而，礙於儲存車輛鋰電池 (屬於危險品) 方面的限制，只能由 2018 年 2 月起安排每月更換 10 套電池，預計更換電池的工作可於 2018 年年中完成。

3.10 ***尚待更換電池的電動房車*** 繼 2017 年 11 月的會議後，物流署與機電工程營運基金跟進更換電池進度，以確保如期更換電池。機電工程營運基金聯同警務處繼續與承辦商 D 跟進此事。然而，由於電池延遲交付 (部分電池因質量問題被退回)，更換電池的工作落後於原定時間表。物流署於 2018 年 1 月去信提醒承辦商 D，根據合約 D2，如在保養期內發現車輛在設計、物料或造工方面有任何問題，承辦商須負責免費為政府修復並以全新的車輛零件取代所有有問題的部件，並令政府滿意。截至 2018 年 5 月為止，在需要更換電池的 54 輛電動房車中，只有 30 輛 (56%) 更換了電池，其餘 24 輛 (44%) 尚未更換 。因此，截至 2018 年 5 月為止，54 輛電動房車更換電池的平均等候時間為每輛車約 3 個月。

可予改善之處

3.11 54 輛電動房車等候更換電池的時間甚長，因而影響警務處調派車輛，情況有欠理想。物流署作為合約 D1 和 D2 的認可合約監督，有需要督促承辦商 D 加快行動，完成餘下的更換電池工作。就此，審計署留意到物流署在現有合約的管理方面有可予改善之處：

(a) ***需要加強監察承辦商履行其合約職務*** 根據合約條款：(i) 承辦商 D 須向物流署提供車輛可供使用率報告，直至 3 年保養期完結為止；(ii) 如保養維修令某車輛可供使用率達不到 95%，而導致無法達標的問題涉及所有車輛，則承辦商須就每次無法達標為所有車輛免費延長保養期 6 個月；及 (iii) 如車輛多次不達標，保養期最多合共可延長 12 個月。承辦商 D 未有提供所規定的車輛可供使用率報告，而物流署並未有跟進。機電工程營運基金分別於 2017 年 3 月和 2018 年 5 月向物流署提供保養維修的原始數據和車輛可供使用率記錄。根據機電工程營運基金的資料，合約 D1 中的 3 輛電動房車和合約 D2 中的 13 輛電動房車因為保養維修 (包括更換電池) 導致可供使用率達不到 95%，顯示物流署本可要求延長這些車輛的保養期。然而，在沒有要求延長保養期的情況下，合約 D1 個別車輛和電池的保養期於 2015 年 8 和 9 月屆滿 (視乎接收車輛的日期而定)。

物流署按機電工程營運基金的建議，於 2015 年 12 月向承辦商 D 退還相關按金。同樣地，合約 D2 車輛和電池的保養期已分別於 2016 年 5 至 9 月和 2018 年 5 至 9 月屆滿 (註 36)。在截至 2018 年 5 月尚待更換電池的 24 輛電動房車中，有 6 輛來自合約 D1，18 輛來自合約 D2。審計署認為，鑑於合約 D1 和 D2 的保養期已屆滿，物流署有需要採取適當的跟進行動保障政府的權益。物流署日後也有需要加強監察承辦商妥善履行其合約職務；及

(b) ***需要改善保養維修合約條款*** 根據合約條款：(i) 在保養期內，如車輛在設計、物料或造工方面有任何問題，而承辦商獲通知有關問題後未能在 72 小時內糾正，政府可自行或通過第三方服務提供者以維修或更換的方式糾正有關問題；及 (ii) 政府進行上述維修或更換招致的所有費用須由承辦商 D 承擔。然而，如果只有製造商或其授權經銷商才能夠提供相關維修服務 (例如為電動房車更換電池)，便無法援引這些合約條款。物流署有需要檢討和改善這些合約條款，以便日後為政府的權益提供更佳的保障。

3.12 ***需要在日後的採購工作中借助使用電動車輛的經驗*** 根據財政司司長於 2011 年宣布的政策方向，政府換車時會視乎市場上合適車款的供應以及各決策局／部門的運作需要，優先選購電動車 (見第 3.3 段)。考慮到警務處使用該 131 輛電動車於運作時遇到的種種問題 (見第 3.7 至 3.10 段)，物流署在這些電動車輛到期更換時，有需要審慎研究市場上是否有合適的環保車輛可充分滿足警務處的運作需要。

審計署的建議

3.13 **審計署*建議*政府物流服務署署長應：**

(a) **督促承辦商 D 加快行動，為警務處的電動房車完成餘下的更換電池工作；**

(b) **就合約 D1 和 D2(見第 3.11(a) 段) ，以及日後類似的採購工作採取合適的跟進行動，以保障政府的權益；**

註 36：*除了類似合約 D1 為一般車輛而設的 3 年保養外，合約 D2 有一項已獲承辦商 D 接納的選項，即車輛電池保養期為 5 年。該項 5 年保養期不能因為保養維修而延長。*

(c) **日後加強監察承辦商妥善履行其合約職務 (例如按照合約 D1 和 D2 提交可供使用率報告)；**

(d) **檢討和改善合約條款，以便一旦承辦商無法及時進行保養維修，政府的權益可獲更佳保障；及**

(e) **在警務處的電動車輛到期更換時，審慎研究市場上是否有合適的環保車輛可充分滿足警務處的運作需要。**

政府的回應

3.14 政府物流服務署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 物流署自 2017 年 11 月起一直催促承辦商 D 盡早更換電池 (見第 3.10 段)。根據機電工程營運基金於 2018 年 8 月提供的進度報告，餘下的更換電池工作可能要到 2018 年 12 月才完成。物流署已於 2018 年 9 月中再次去信承辦商 D，催促其採取一切必要行動加快更換工作。截至 2018 年 9 月為止，仍有 14 輛電動房車 (1 輛屬合約 D1 ，13 輛屬合約 D2) 尚待更換電池。物流署會繼續密切監察進度，並催促承辦商 D 加快為警務處的電動房車更換電池；

(b) 就合約 D1 而言，雖然車輛和電池的保養期均已屆滿，物流署仍促請承辦商 D 免費為政府更換有關車輛的電池，承辦商 D 亦表同意。物流署會繼續跟進電池更換進度。至於合約 D2，除了密切監察進度外，物流署會等到更換電池工作完成，以及機電工程營運基金確認已更換的電池性能達標，才發還合約按金予承辦商；

(c) 物流署已加強監察承辦商的表現，及提醒承辦商須按照合約條款，在車輛保養期內提交車輛可供使用率報告。機電工程營運基金並已提升其電腦系統，以便向物流署提交可供使用率報告，以供核實承辦商所提交的報告；

(d) 引入電動車輛對業界和政府車隊而言屬新措施。借鑒為警察房車更換電池所需時間較長，及電池只能由製造商或其授權經銷商提供的經驗，物流署已聯同機電工程營運基金就合約條款展開檢討。有關檢討會確保一旦承辦商無法及時進行保養維修，政府的權益可獲更佳的保障。就此，物流署於 2018 年 9 月初向市場上的準電動車輛供應商收集有關更換電池所需時間的資料；及

(e) 物流署會繼續物色環保車輛，並在市場上出現可充分滿足警務處運作需要的合適型號時，以之替換警務處車輛。

特別用途車輛的採購

3.15 警務處的運輸課已委聘機電工程營運基金提供採購特別用途車輛的服務(見第 3.2 段註 27)，包括市場研究和擬備招標文件。根據《採購規例》，如採購價值不超過 500 萬元，機電工程營運基金會自行招標，而超過 500 萬元的採購，則會尋求物流署協助進行招標。

3.16 審計署在警務處運輸課 2018 年 6 月就採購特別用途車輛編撰的每月進度報告中留意到，2015–16 年度或之前獲批撥款採購 152 輛特別用途車輛 (通過 5 份合約採購 137 輛，另加招標工作仍在預備階段的 15 輛) 的工作有延誤。審計署選了一份採購 129 輛大型客貨車並出現延誤的合約作出審查。審查結果載於第 3.17 至 3.23 段。

3.17 ***129 輛大型客貨車的採購合約*** 在 2012、2013 和 2014 年，警務處取得撥款，為轄下多個有不同附屬設備要求的單位分別購置 82、54 和 66 輛 (即合共 202 輛) 大型客貨車，預算總費用為 1.503 億元。在機電工程營運基金為該 202 輛獲批准採購的大型客貨車中的 129 輛 (註 37) 擬備招標文件後，物流署於 2015 年 10 月安排公開招標。2016 年 3 月，物流署批出供應 129 輛大型客貨車的合約 (合約 F)，費用為 6,930 萬元。根據合約規定，該 129 輛大型客貨車須分兩批交付，即於 2017 年 6 和 8 月分別交付 66 和 63 輛。

3.18 ***大型客貨車延遲交付和已交付客貨車的質量問題*** 2017 年 9 月 (即 2017 年 8 月原定交付日期過後)，承辦商只交付了 48 輛大型客貨車。由於客貨車延遲交付，而已交付的客貨車又出現問題 (即空調系統漏水和電力系統欠妥)，機電工程營運基金於 2017 年 9 和 11 月向承辦商發出兩封警告信。截至 2017 年 12 月，機電工程營運基金接收交付的 77 輛大型客貨車，但仍有 52 輛尚未交付。機電工程營運基金、物流署和承辦商於 2017 年 12 月底舉行會議，檢討 8 份批予承辦商的採購車輛合約的履行進度，其中 5 份合約的車輛有遲交付情況 (包括合約 F 的車輛交付時間延遲約 200 天)。會議討論的主要項目概述如下：

註 37：*至於其餘的 73 輛大型客貨車，71 輛已根據其他合約採購，只有兩輛截至 2018 年 6 月為止尚待採購。*

(a) ***車輛延遲交付*** 承辦商解釋，車輛延遲交付的主要原因包括惡劣天氣問題、公司的付款安排，以及承辦商與海外車輛製造商／車身建造商之間的協調不足。雖然承辦商同意在會後提供經修訂的交付時間表，但機電工程營運基金提醒承辦商經修訂的時間表必須切實可行，因為承辦商過往已多次無法按承諾的時間表交付車輛；及

(b) ***已交付車輛的質量問題*** 機電工程營運基金表示，已交付車輛內外都發現多項問題。由於機電工程營運基金在不同的驗收程序中已因為屢次出現及常見的問題而退回多輛車輛，承辦商被要求按照合約規定進行交付前檢查。

機電工程營運基金在會上及隨後於 2018 年 1 月發出的信函中提醒承辦商，倘若在履行合約方面沒有進一步改善及／或未能適時交付車輛，政府保留行使合約條款的權利 (包括終止 5 份有逾期交付問題的合約)。根據承辦商於 2018 年 1 月初提供的經修訂交付時間表，餘下的 52 輛大型警察客貨車會分 4 批交付，即 2018 年 1 月交付 17 輛，2018 年 2 月交付 10 輛，2018 年 3 月交付 13 輛，以及 2018 年 4 月交付 12 輛。截至 2018 年 9 月 18 日為止，124 輛 (129 輛的 96%) 大型警察客貨車已按合約 F 交付。餘下的 5 輛 (129 輛的 4%) 大型警察客貨車因為在實地驗收測試中發現有質量問題，被機電工程營運基金拒收。

3.19 ***承辦商的財政狀況*** 物流署於 2018 年 6 月接獲承辦商母公司債權人的法律代表的信函，提到債權人針對一項未清繳債項進行的民事訴訟。物流署隨後向公司註冊處查核，也發現承辦商於 2018 年 4 月曾行使惠及另一名貸款人的浮動押記。自 2018 年 6 月起，物流署在諮詢律政司後一直採取行動，以保障政府在與承辦商簽訂的採購合約 (包括合約 F) 下的權益。例如，承辦商於 2018 年 7 月應物流署的要求，同意以新的浮動押記取代現有的浮動押記，新的浮動押記不會涵蓋與任何政府合約有關的任何車輛和付款。

可予改善之處

3.20 如第 3.18 及 3.19 段所述，車輛交付時間屢次延遲、交付的車輛出現質量問題，以及承辦商較近期的財政狀況，均令人對承辦商能否妥善履行政府合約 (包括合約 F) 存疑。審計署認為，機電工程營運基金和物流署有需要採取有效措施，確保承辦商盡快按照合約規定完成餘下的工作，並從這次事件汲取教訓，包括：

(a) ***需要加強特別用途車輛的實地驗收測試*** 根據合約F的條款：(i) 車輛在交到機電工程營運基金駐址後，承辦商須自費並在政府代表在場的情況下交出車輛，按照政府的規定進行檢驗及／或測試(即實地驗收測試)，歷時不超過5個工作天，確保相關車輛符合合約規定；及 (ii) 如車輛未能通過實地驗收測試，政府可指示承辦商進行維修、改裝或更換。審計署留意到，據報部分車輛在開始使用後不久便出現毛病，包括中間上落門的可伸縮側梯(由承辦商安裝，以切合警務處特定的運作需要)損壞，以及前防撞桿有裂痕(例如首宗可伸縮側梯維修個案是在車輛啟用39天後出現，而首宗防撞桿裂痕維修個案是在車輛啟用8個月後出現)。機電工程營運基金表示，前防撞桿的裂痕是承辦商安裝警務處標誌牌的方法不當所致。經重新檢查後，124輛已交付車輛(見第3.18段)均需要修整。截至2018年10月9日為止，承辦商已修整124輛客貨車的可伸縮側梯，以及29輛客貨車的標誌牌(並視乎需要修整有裂痕的防撞桿)。審計署認為，機電工程營運基金日後有需要加強對已交付車輛同類裝置進行的實地驗收測試；

(b) ***需要加強付款監控*** 根據合約F的付款條款：(a) 一旦承辦商通知政府車身底盤已交付和檢查，政府須繳付訂購車輛合約價格的30%；及 (b) 在承辦商已交付車輛並提供所有所需文件(例如測試證和操作手冊)和培訓課程(操作課程和保養課程各3個)後為每輛車繳付其價格的70%。然而，機電工程營運基金於2017年8月16日已為首14輛已交付的客貨車繳付全數費用(按照合約條款扣除14輛客貨車中延遲交付的6輛所涉及的損害賠償後)合共730萬元，而當時承辦商只符合了部分培訓規定，即只於2017年7月27日提供了1個操作培訓課程。截至2018年5月為止，機電工程營運基金已為81輛已交付的客貨車繳付合共4,000萬元，當時承辦商已提供全部3個操作培訓課程，但只於2017年8月25日提供了1個保養培訓課程。機電工程營運基金日後有需要加強付款監控，避免類似問題再次出現；及

(c) ***需要求承辦商充分保證有能力妥善履行獲批的多份政府合約*** 根據《採購規例》第362條，承辦商須繳付2%的按金，作為妥善履行合約F的抵押品。當局並無對承辦商進行財政審核，因為根據《採購規例》第370(b)(i)條，這項規定只適用於價值超過1,500萬元的服務合約，或價值超過1,500萬元並需要提供服務的物料合約。然而，審計署留意到，2015年8月至2017年2月期間，有關承辦商獲批8份政府車輛採購合約(包括合約F)，為5個用戶部門供應

145 輛車，金額合共 9,620 萬元。基於牽涉大筆公帑，以及準時交付車輛以滿足各用戶部門需要的重要性，較謹慎的做法是要求承辦商保證有能力妥善履行獲批的多份合約 (例如進行財政審核及／或增加合約按金金額)。審計署認為，物流署有需要在這方面作出改善。

3.21 ***警察特別用途車輛的撥款安排*** 單位價格在 1,000 萬元以內 (2016 年 4 月 1 日前為 200 萬元) 的警察特別用途車輛，開支由政府一般收入帳目分目 695 的非經常帳整體撥款支付 (註 38)。由於整體撥款涵蓋多份採購合約，到年底可能因為非政府所能控制的延誤或因購買需時而未用盡款項。有見及此，財委會已為所有整體撥款分目定下超額承擔的標準限額，該限額為核准撥款額的 50%。這樣，一旦部分合約有延誤，年內可供使用的撥款仍可靈活調配，用以加快完成其他籌劃中的合約。整體撥款分目 695 在 2010 年 1 月設立時 (註 39)，警務處認為基於採購警察特別用途車輛的工作存在不確定因素，這種超額承擔的安排有所不足，遂於 2010 年 12 月與機電工程營運基金另議安排，詳情如下：

(a) 當警務處已訂定用戶規格，並正式將之交予機電工程營運基金和指示其進行招標工作，分目 695 的撥款便會視作當年的承擔和開支確認入帳；及

(b) 機電工程營運基金須負責及時和有效地進行招標程序，盡快採購車輛，並於該財政年度內向警務處收取標書的預算金額。

財庫局在 2010 年 12 月獲警務處告知上述安排。按照議定安排，在警務處將車輛的用戶規格交予機電工程營運基金進行市場研究和招標時，有關撥款便會在該財政年度轉撥到機電工程營運基金。轉撥的款項會存於機電工程營運基金的存款帳戶，以供隨後向承辦商付款。

3.22 ***分目 695 下已完成的採購合約的未用餘額*** 由 2010–11 至 2017–18 年度，分目 695 下用以採購車輛的合共 7.231 億元已轉撥到機電工程營運基金的存款帳戶。機電工程營運基金於 2016 年 4 月告知警務處會向其退還已完成的採購合約的未用餘額。然而，警務處不同意擬議的退還款項做法，並建議依循 2016 年的撥款模式。一旦警務處申請的撥款未能全數獲批，未用餘額會於數

註 38： *如車輛單位價格超過 1,000 萬元 (2016 年 4 月 1 日前為 200 萬元)，有關開支會由政府一般收入帳目分目 603 以個別項目的形式支付。*

註 39： *在整體撥款分目 695 警察特別用途車輛設立前，車輛單位價格在 200 萬元以內的有關開支由政府一般收入帳目下另一個整體撥款分目 661 小型機器、車輛及設備中支付。*

年內用盡，因此退還款項做法有欠理想。警務處在 2018 年 7 月回應機電工程營運基金有關退還未用餘額的類似建議時表示，鑑於擬議的退還款項做法會為車輛採購工作造成不必要的障礙 (例如資金不足和延遲採購)，所有未用餘額應保留於存款帳戶，以供日後採購車輛資金短缺時使用。截至 2018 年 3 月為止，機電工程營運基金已就 2010–11 至 2017–18 年度從分目 695 撥款進行的 8 份已完成的採購合約繳付所有最終款項，而 2,970 萬元未用餘額則存於其存款帳戶之內。

3.23 ***需要退還已完成的採購合約的未用餘額*** 根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財庫局，以保留剩餘的款項。然而，審計署留意到，警務處在 2016 和 2018 年獲機電工程營運基金告知已完成的採購合約有未用餘額後，並無向財庫局匯報 (類似第 2.8 段所載的審查結果)。警務處於 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，警察特別用途車輛的撥款安排 (見第 3.21 段) 並無提到如何處理已完成的採購合約的未用餘額。就此，審計署曾於 2018 年 8 月向財庫局查詢，確認分目 695 下已完成的採購合約的未用餘額應按照《財務及會計規例》第 550 條退還給政府，作為收回款項。警務處遂於 2018 年 10 月初把 2,970 萬元未用餘額退還給政府。審計署認為，警務處日後有需要確保遵守《財務及會計規例》第 550 條的要求，及向政府退還從分目 695 撥款進行並已完成的特別用途車輛採購合約的任何未用餘額。

審計署的建議

3.24 **審計署*建議*機電工程署署長應：**

(a) **聯同政府物流服務署署長採取有效措施，確保承辦商盡快按照合約 F 的規定完成餘下的工作；**

(b) **加強已交付的特別用途車輛的實地驗收測試；及**

(c) **日後採購車輛時加強合約付款監控。**

3.25 **審計署也*建議*：**

(a) **政府物流服務署署長應取得足夠保證，以確保承辦商有能力妥善履行獲批的多份合約；及**

(b) **警務處處長日後應確保遵守《財務及會計規例》第 550 條的規定，及向政府退還從分目 695 撥款進行並已完成的特別用途車輛採購合約的任何未用餘額。**

政府的回應

3.26 機電工程署署長同意第 3.24 段所載的審計署建議。

3.27 政府物流服務署署長整體上同意第 3.25(a) 段所載的審計署建議，並表示：

(a) 從風險管理的角度而言，各決策局／部門應進行全面的風險評估，有效監察承辦商的表現，並因應情況制訂應變計劃；

(b) 物流署已在採購及合約管理系統的資料庫中備存各決策局／部門對承辦商表現所作評估的記錄。各決策局／部門應適當考慮相關承辦商在過往的表現記錄，以減低違約風險。物流署已要求並將繼續要求各決策局／部門採取措施，密切監察承辦商的表現。因應各決策局／部門的意見，物流署已加入／將會加入適當的合約條款，以保障政府的權益，例如增加合約按金、為分階段付款提供預繳款項保證，以及為不同合約階段的認可成果制訂合適的付款時間表；及

(c) 按照現行的採購做法，管制人員可就價值高、涉及重要任務、緊急或與健康有關的合約收取較高的合約按金。此外，管制人員在進行風險評估後如認為合約風險高度集中，如信納有充分理據偏離《採購規例》所訂的百分比，也可收取較高的合約按金。為保障政府的權益，各決策局／部門也可在付款細則中加入條款，訂明根據《採購規例》政府有權在承辦商完成合約後保留部分款項作保留金，待一段時間後政府對已交付物品完全滿意，才將之發還給承辦商。

3.28 警務處處長同意第 3.25(b) 段所載的審計署建議。

第 4 部分：其他行動裝備的採購

4.1　本部分探討警務處採購其他行動裝備的工作。

政府的採購政策和原則

4.2　根據財庫局的資料，政府採購工作的政策目標是達致最佳的經濟效益和維持公開公平的競爭。該局訂定《採購規例》所載原則，為管制人員進行採購工作提供指引：

(a) ***提倡公平、具競爭性和公開的招標方式***　競爭是防止競投者濫收費用和脅迫政府的可靠方法。管制人員應以公平而具競爭性的採購程序和作業方法，鼓勵更多人參與競投，從而促進競爭。另外，應客觀地制訂要求、招標規格和評分制度，讓所有競投者得以公平競爭，而規格應避免訂得過高。管制人員應借鑑過往競爭性有限的採購工作，研究增加競爭的措施，使自身信納有關的招標或甄選顧問策略能有效吸引新競投者。在可行的情況下，應盡量採用公開招標的方式。單一／局限性招標或直接委聘顧問屬例外做法，必須具備能令有關批核當局滿意的充分理據，方可進行；

(b) ***確保符合經濟效益***　經濟效益包含提供公共服務的經濟、成效和效率方面的考慮。儘管質素對採購某些物料和服務而言是重要的一環，但管制人員也應確保公帑用得其所；

(c) ***設立制約平衡制度***　部門的採購制度應設有保障措施，以作適當的制約平衡，並清楚界定各項權責；及

(d) ***依循適當程序，確保妥善記錄理據和決定***　採購決定須由有關當局覆檢。管制人員應確保所作決定有充分理據並妥為記錄。管制人員在採購世界貿易組織《政府採購協定》(註 40) 所涵蓋的項目時，須遵從當中的規定。

4.3　***審計署的審查***　為找出在應用《採購規例》所載的採購政策和原則方面有何可予改善之處，審計署從 2012–13 至 2016–17 年度的 42 項招標採購其他行動裝備的工作中，審查了其中 10 項，發現以下個案有可予改善之處：

註 40：*該協定適用於所有政府決策局／部門價值不低於 13 萬特別提款權 (在 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日期間相當於 140 萬元) 的貨品和特定服務採購合約。*

(a) 採購車載電子對抗系統 (電子對抗系統) (第 4.4 至 4.11 段)；

(b) 採購戰術套裝 (第 4.12 至 4.19 段)；

(c) 採購野戰皮靴和修補服務 (第 4.20 至 4.26 段)；及

(d) 採購隨身攝錄機 (第 4.27 至 4.35 段)。

採購車載電子對抗系統

4.4 在 2006–07 年度，行動部爆炸品處理課獲撥款 620 萬元 (註 41)，以更換老化的電子對抗系統 (註 42)。該系統採購於 1997 年，已無法再作提升以應對當前的威脅。新系統的採購經過 4 次招標，終於在 2014 年完成 (見第 4.5 至 4.10 段)。

4.5 ***2008 年進行的首次局限性招標*** 爆炸品處理課於 2005 年前已察覺到有需要更換電子對抗系統，並進行了相關的市場調查。該課於 2007 年就進行局限性招標以採購有關系統一事初次接觸律政司，原因是有關系統是一項高度敏感而且機密的設備，涉及應用當時的新技術，而多個國家均要求售賣時須領有出口證／許可。該課在回應律政司的查詢時，重申公開招標會導致披露敏感資料，引起保安問題。2008 年 2 月，該課得悉可通過局限性招標採購電子對抗系統。同年 5 月，物流署 (見第 1.10 段表三註 3) 邀請 4 名供應商 (註 43) 競投提供電子對抗系統。然而，至同年 8 月截標之時，仍沒收到任何標書。警務處表示，這是準投標者未能向個別政府取得出口證／許可所致。同年 11 月招標取消，物流署建議警務處參考最新的市場資訊，覆檢並修訂招標條款和規格，以便重新招標。

4.6 ***2010 年進行的第二次局限性招標*** 警務處在覆檢招標規格後，於 2009 年 3 月就供應電子對抗系統的另一次局限性招標徵詢律政司的意見。2008 年 12 月至 2010 年 5 月，警務處因應物流署的意見再次修訂招標規格。2010 年

註 41： *撥款額是根據於 2004-05 年度進行的市場調查及爆炸品處理課處理電子對抗設備的經驗而釐定。*

註 42： *電子對抗系統是一項與執行任務有重大關係的設備，主要用作干擾以無線電操控的爆炸品。*

註 43： *該等供應商由警務處按本身進行的市場調查而獲得的。*

6 月，物流署根據警務處提供的資料，邀請 4 名供應商 (註 44) 參與競投，但在同年 9 月截標前僅收到 1 份標書。

4.7 ***於 2011 年取消第二次招標*** 爆炸品處理課完成評審標書後，發現該份標書在各方面均符合招標要求，但索價卻遠超獲批的 620 萬元撥款 (高出 139%)。2018 年 10 月，警務處告知審計署，該處曾聯絡未有於 2010 年的招標中入標的準投標者，得悉該次招標期間價格波幅不大，不過未能取得所需出口證／許可的問題依然存在。爆炸品處理課在物流署的協助下向該名投標者取得出價明細，又獲警務處內部另一單位的專家協助進行市場調查，藉此評審投標價是否合理，結果認為索價過高。2010 年 12 月，爆炸品處理課通知物流署，警務處並無額外撥款可全數支付該名符合要求的投標者的索價。經物流署投標委員會核准 (見第 1.10 段表三)，第二次招標於 2011 年 2 月取消。為減省不必要的招標工作和公共開支，物流署投標委員會建議警務處重新進行市場調查，以更新電子對抗系統的招標前預算，並確保有足夠的可用撥款才展開新一輪招標。

4.8 ***2012 年進行的第三次招標*** 經考慮當時的市場價格，並再次嚴格審視有關規格後，爆炸品處理課留意到，因應技術進步，可藉減省部分次要的要求，把預算項目成本修訂為 1,000 萬元。2011 年 6 月，警務處管理高層贊同把電子對抗系統的預算項目成本提高至 1,000 萬元，爆炸品處理課繼而在警務處財務總監的要求下展開招標安排，以便確定實際成本，然後才正式向財庫局提出撥款申請。2012 年 2 月，物流署向爆炸品處理課查詢如何計算出預算項目成本為 1,000 萬元，因為該金額似乎與第二次招標所反映的市場狀況不符 (當時的投標價高於 1,000 萬元 —— 見第 4.7 段)。爆炸品處理課回應表示：

(a) 預算項目成本修訂為 1,000 萬元，是因為減省了部分次要的要求和增加了招標的設備選項；及

(b) 通過採用公開招標增加競爭，預計投標價也會相應下降。

2018 年 10 月，警務處告知審計署：(i) 第三次招標是在首次招標後 4 年，即 2012 年 5 月進行；及 (ii) 當時的市場狀況和有關技術在市面上有更多的供應，導致價格下降和無須再進行局限性招標。2012 年 5 月，物流署安排就供應電子對抗系統進行公開招標。在同年 8 月截標前收到 3 份標書。

註 44：*在 4 名供應商中，僅 1 名獲邀參與 2008 和 2010 年的兩次招標，其餘 3 名只獲邀參與 2010 年的招標。*

4.9 ***於 2013 年取消第三次招標*** 2012 年 9 月，經評審後只有 2 份標書符合要求。爆炸品處理課發現其中一份符合要求的標書的索價高於 1,000 萬元的預算項目成本 (高出 40.14%)，至於另一份的索價則低得不合情理 (較預算項目成本低 99.95%)。2012 年 10 月，物流署要求出價較低的投標者確認可按其投標價履行合約，該投標者回應指其投標價出現錯誤，因而撤回標書。2013 年 1 月中，物流署要求索價較高的投標者檢討其投標價，但經檢討後的金額依然高於預算項目成本 (高出 33.91%)。經物流署投標委員會核准，第三次招標於 2013 年 1 月底取消。

4.10 ***2013 年進行的第四次招標*** 經過 3 次流標後，警務處進一步檢討了必要的要求，並因應最新技術發展放寬部分次要的要求。2018 年 10 月，警務處告知審計署，及至 2013 年，世界各地對電子對抗技術的需求有所增加，有關技術急速發展，環球市場上有更多供應商可滿足先前所訂的嚴格要求。2013 年 5 月，物流署安排就供應電子對抗系統進行公開招標，在同年 6 月截標前收 到 2 份標書，經評審後只得 1 份符合要求。同年 9 月，財庫局批准將項目撥款由 620 萬元增至 980 萬元。同年 11 月，物流署把供應電子對抗系統的合約批予該名符合要求的投標者，合約金額約為 932 萬元。2014 年 10 月，警務處接收了有關的電子對抗系統。

可予改善之處

4.11 根據爆炸品處理課的資料，電子對抗系統是一項與執行任務有重大關係的設備。由 2006–07 年度獲首批撥款至 2014 年接收系統，花了近 8 年時間採購系統，情況未如理想。是次採購過程漫長，尤其是多次取消招標導致遲遲未能滿足行動需要，也白費在招標工作上的努力。根據《採購規例》第 126(a) 條，管制人員應借鑑過往競爭性有限的採購工作，研究增加競爭的措施，並使自身信納旨在吸引新競投者的招標策略行之有效。就此，審計署留意到警務處在未能選出合適投標者後調整招標策略的做法，有以下可予改善之處：

(a) ***需要盡可能採用公開招標的方式*** 考慮到進行公開招標會披露敏感資料，警務處在 2008 年第一次招標時採用局限性招標的方式。儘管該次招標沒有收到任何標書，警務處於 2010 年第二次招標時仍繼續沿用同一方式。直至 2011 年取消第二次招標後，警務處始重新審視公開招標的方案，發現通過重新擬訂招標規格，便可在其後採用公開招標而同時符合保安要求。收到的標書數目也由第二次招標的 1 份，增至第三次招標的 3 份，可見公開招標可吸引更多

人入標。審計署得悉警務處的看法：(i) 情況有變，即在項目初段，電子對抗技術屬於極為敏感的課題，難以取得相關的出口證／許可；及 (ii) 有關技術其後漸漸公開普及，市場上有更多供應商可滿足警務處的嚴格要求，因此第三次招標改用公開方式(見第4.8段)。然而，審計署認為即使在項目初段供應商數目有限，而且難以取得出口證／許可，也不應排除公開招標的方案。事實上，公開招標有助招徠更多準供應商。審計署明白爆炸品處理課擔心公開招標會導致披露敏感資料，但認為倘能解決保安問題 (例如在第三次招標中為進行公開招標而重擬招標規格)，警務處應盡可能採用公開招標的方式；

(b) ***需要更新招標前預算*** 第一次招標於 2008 年 11 月取消，而第二次招標則在 2010 年 6 月 (即約 18 個月後) 才進行。由於 2006–07 年度的 620 萬元撥款是根據於 2004–05 年度擬備的招標前預算而批出 (見第 4.4 段註 41)，警務處應確保在 2010 年進行新一輪招標前，該項預算符合現況，以及有足夠撥款可用；及

(c) ***需要就次要的要求採取更靈活的招標方法*** 兩度取消招標後，警務處在第三次招標時採用公開招標方式，同時放寬部分次要的要求，並把預算項目成本提高至 1,000 萬元，以期吸引更多人提交具競爭力的標書。然而，所得標書的索價仍然超出預算項目成本。直至第四次招標時，警務處進一步放寬某些次要的要求，加上隨着技術進步，市場上有更多供應商出現 (見第 4.10 段)，最終得以選出索價在預算項目成本之內的合適投標者。為免再出現類似問題，有需要就次要的要求，採取更靈活而又不影響行動能力的招標方法，例如註明該等次要的要求為“可取的要求”，但倘能符合則更為理想。就此，投標者便可選擇是否因應這些要求而索價。警務處採購警車與資訊和通訊科技系統的工作也沿用此法。

採購戰術套裝

4.12 警務處於1990年代初引進戰術套裝，以助警務人員於執勤時抵禦襲擊。2016 年年初，行動部轄下的警察機動部隊奉命進行有關新戰術套裝的市場調查，以取代笨重、累贅，而且不便穿着的舊套裝。

4.13 ***試用*** 2016 年第二季，警察機動部隊以來自不同供應商的 5 款戰術套裝，測試穿上後的整體保護性、舒適度和活動性。經試用後，警察機動部隊選中一款採用了物料 X (註 45) 製造的戰術套裝，作為舊款戰術套裝的合適替代品。其他單位試用該套裝後也給予好評。2016 年 9 和 11 月，物料統籌科採用單一報價向獨家代理商購入兩批戰術套裝，合共花費 137 萬元，並分別於 2016 年 9 月和 2017 年 2 月交付以作進一步試用。警務處表示，試用結果正面。

4.14 ***市場調查*** 2016 年 12 月，警務處批准以新選定的戰術套裝取代舊戰術套裝，預算成本為 4,800 萬元。同月，警察機動部隊邀請警務處供應商名單上約 60 名供應商就其能夠符合警務處要求的產品提供資料 (但不包括價格)，結果有 6 名準供應商回覆，其中 3 名表示有信心符合警務處要求。然而，該等供應商只提供產品的目錄和一般規格而無任何價格資料。為準備開展招標，警察機動部隊也對 3 種常用於製造個人防護裝備的物料進行研究 (見第 4.16(a) 段)。基於試用時的正面評價 (見第 4.13 段)，以及上述市場調查的結果，警察機動部隊得出結論，其中一種物料 (即物料 X) 在不同方面均屬最適合的物料。

4.15 ***於 2017 年採購戰術套裝*** 為配合 2017 年 7 月香港特區成立二十周年的行動所需，警務處決定以公開招標方式採購一批戰術套裝。2017 年 1 月，警察機動部隊根據市場調查所得資料，以及行動需要和經驗，擬備用戶要求和技術規格以便招標。由於時間緊迫，行動部於 2017 年 1 月獲警務處投標委員會 (見第 1.10 段表三) 豁免遵守警務處內部要求，使其在 2017 年 2 月初招標前無須把招標文件交由律政司審核。

4.16 ***就標書作出的建議*** 於 2017 年 3 月中截標前收到 7 份標書 (其中一名投標者提出 2 項報價)，經警務處投標評估小組評審後，僅得 1 份符合要求。同月月底，行動部向警務處投標委員會提交投標評審報告，建議採納該份符合要求的標書。警察機動部隊在投標評審報告中提出理據支持有關建議，當中包括以下各項：

(a) 於準備招標的前期階段，警察機動部隊對製造個人防護裝備的 3 種常用物料進行研究。因應受傷個案的成因，研究集中於這幾種物料在為警務人員提供防護方面的具體特性，所得結論是物料 X 在抵禦衝撞和抵擋尖物刺入上，是唯一合適的物料；及

註 45：*因應保安局的意見，未有披露有關物料名稱及其他詳情，以盡量減低令警務處行動能力受到損害的風險。*

(b) 除物料外，也須考慮戰術套裝以什麼設計來緩解衝撞，以及整套套裝的重量和組件件數。警察機動部隊參考有關技術規格，測試由 7 名投標者提供的 8 個樣本，以預估戰術套裝能否提供全面保護。結果只有獲推薦的標書符合招標文件的所有程序和必要要求。

4.17 ***警務處投標委員會的意見*** 於 2017 年 3 月底 (截標之後)，一名來自物料統籌科的警務處投標委員會成員在擬備報告供委員會審議時，要求警察機動部隊確認招標規格是否根據《採購規例》第 350 條擬訂。該條列明：(i) 部門應避免訂立過多規定，因而可能對現有承辦商有利，妨礙競爭，以致部門過分倚賴單一承辦商；及 (ii) 招標文件不得規定某一商號、設計、種類或供應商而無同時寫上“或相等”的字眼。警察機動部隊回應時稱有關規格是根據行動需要和經驗擬訂，符合政府維持公開公平競爭的原則。在 2017 年 4 月的會議上，警務處投標委員會批准採納該份唯一符合要求的標書，合約價為 464 萬元，但同時向行動部提出以下意見：

(a) 行動部進行的市場調查只向供應商收集到產品的目錄和一般規格資料 (見第 4.14 段)。雖然有 3 名準供應商表示有信心可滿足警務處要求，但最終只得 1 份標書符合要求。行動部應通過更仔細的市場調查，獲取與警務處要求規格相近的戰術套裝的價格資料。為取得具競爭性的標書，行動部應考慮參考是次招標工作，審慎檢討所定的技術規格；及

(b) 留意到行動部在技術規格中指定使用物料 X 製造所需的戰術套裝。行動部應考慮採用“物料 X 或同等物料”等字眼來描述要求，而非指定某一特定物料。

2017 年 6 月，警務處接收有關戰術套裝。2018 年 8 月，警務處把警務處投標委員會的上述意見公開發布予警務處所有成員參考。

4.18 ***準備開展另一次採購工作*** 2017 年 8 月，警察機動部隊因應警務處投標委員會的建議，委託一所本地大學評估 3 種常用作製造個人防護裝備的物料中，哪種的保護效果最佳。評估報告是依據這 3 種物料的已發表特性撰備，結果顯示物料 X 最適合用來製造個人防護裝備。2018 年 4 月，警務處就供應戰術套裝再次招標。截至 2018 年 8 月審查結束之時，標書評審工作仍在進行。

可予改善之處

4.19　關於警務處在 2017 年採購戰術套裝的招標安排，除了警務處投標委員會的意見 (見第 4.17 段) 外，審計署也發現尚有以下可予改善之處：

(a) ***需要及早與用戶澄清招標規格***　2017 年 1 月，警務處投標委員會批准免除把招標文件交由律政司審核的要求，並表示信任物料統籌科的專業水平，以及遇有困難可徵詢律政司的意見。物料統籌科根據警察機動部隊於 2016 年 12 月提供的招標規格，在 2017 年 1 月擬備招標文件，期間沒有就招標規格是否符合《採購規例》提出任何問題。然而，在 2017 年 3 月底截標後，一名來自物料統籌科的警務處投標委員會成員卻要求警察機動部隊確認招標規格是否根據《採購規例》第 350 條的規定而擬訂 (見第 4.17 段)。警察機動部隊回應稱有關規格是根據行動需要和經驗所擬備，符合政府維持公開公平競爭的原則。審計署認為，物料統籌科有需要在招標前，及早與用戶澄清招標規格是否符合《採購規例》的事宜；及

(b) ***需要適時就使用材料規格擬備有力的理據***　在製造所需戰術套裝的技術規格方面，行動部指定使用物料 X。根據《採購規例》附錄 III(F)，使用材料規格可能會限制投標者提出具創意的解決方法，或提供新技術或產品，並可能會限制競爭。在擬訂招標規格時，部門應使用功能及性能規格，只在絕對必要的情況下，才輔以材料或技術規格。警察機動部隊本身進行的調查已顯示物料 X 在不同方面均屬最適合的物料 (見第 4.14 段)，但直至 2017 年 8 月 (批出合約後)，才委託一所本地大學進行評估，以確認物料 X 是否適合用於製造戰術套裝 (見第 4.18 段)。審計署認為警務處有需要提醒採購人員，適時就使用物料規格擬備有力的理據 (見第 4.2 (d) 段)。

採購野戰皮靴和修補服務

4.20　***野戰皮靴更換工作***　警務人員在履行執法職務時均會穿着野戰皮靴。警務處於 2008 年 1 月決定逐步淘汰已沿用逾 20 年的舊款野戰皮靴，並以另一款符合所有國際安全標準和保護功能更佳的野戰皮靴代替。更換計劃得到保安局批准。根據警務處的預算，更換新款皮靴的工作需時 4 年完成。

4.21　***鞋底鬆脫問題***　物料統籌科曾於 2012 年 11 月和 2013 年 8 月接獲職員投訴，表示部分野戰皮靴的橡膠鞋底容易鬆脫。皮靴供應商進行調查後發現，

出現問題的皮靴是在 2009 和 2010 年間生產，由於存放過久 (註 46)，以致黏合劑老化。為確保庫存約 3 923 雙皮靴的質素，警務處財務總監於 2014 年 3 月批准採用單一報價形式，邀請供應商分兩階段提供修補服務：

(a) 先為應付未來 12 個月的用量而修補 2 918 雙皮靴，以避免再次出現皮靴因存放過久而鞋底鬆脫的問題；及

(b) 如修補質素令人滿意，再安排修補餘下 1 005 雙皮靴。

4.22 ***2014 和 2015 年的修補服務*** 2014 年 4 月，警務處批出一份合約予供應商，以修補 2 918 雙野戰皮靴，費用合共 140 萬元。根據物料統籌科與供應商在 2014 年 4 月批出合約之前的往來通訊，修補服務包括撕開外底，再將外底重新黏固在皮靴上。2014 年 6 月，所有經修補的野戰皮靴送回警務處。2014 年 8 月，警務處通知供應商有一雙曾修補的皮靴外底再次鬆脫。供應商將問題解決後，再無收到鞋底鬆脫報告。2015 年 8 月，警務處再批出另一份合約予供應商，以修補 1 005 雙野戰皮靴，費用合共 60 萬元。2015 年 12 月，所有經修補的野戰皮靴送回警務處。根據合約，供應商就造工和物料上的缺陷提供至少 12 個月的保修期。

4.23 ***鞋底鬆脫問題再次發生*** 2016 年年中，有用戶單位報告，有若干曾修補的野戰皮靴出現鞋底鬆脫情況。皮靴問題個案在 2016 年 10 月有 40 宗，同年 11 月增加至 64 宗，出現問題的所有皮靴，都曾在 2014 年進行修補。在 2016 年 9 至 10 月期間，警務處與供應商曾多次開會討論有關問題。供應商在會議中告知警務處，在 2014 年修補皮靴的過程中，發現當中約有 200 雙皮靴完好，無法撕開外底以進行修補。為免損壞皮靴，供應商改為在皮靴前掌部分利用機器縫線以加強鞋底的黏合度。供應商建議的補救方法，就是為警務處庫存的 599 雙於 2014 年修補的皮靴額外添加縫線。然而，警務處否決建議的補救方法，因為考慮到有專家意見指出，如果皮靴的黏合劑腐壞，並不建議在鞋底額外添加縫線，因為縫線很快便會磨蝕。至於在 2015 年修補的皮靴，供應商安排在 2016 年 11 月隨機抽出 15 雙樣本進行實驗室測試，全部均通過所要求的測試。

4.24 ***磋商*** 2016 年 11 月，供應商建議：(i) 以新皮靴更換 300 雙在 2014 年修補的皮靴，但不承擔責任，也不會進行貨物測試；或 (ii) 由供應商自費再修補 599 雙皮靴，修補方法是撕開和更換外底，然後抽取 15 雙皮靴樣本進行實

註 46： *供應商於 2016 年告知警務處，皮靴的存放期限由交付日起計為 3 年。*

驗室測試，以證明其黏合強度。2016 年 12 月，警務處通知供應商，表示兩個方案都不能接受，原因是：

(a) 在 2014 年的修補過程中，有關皮靴的外底已曾撕開和更換。按修補方案再撕開皮靴外底會破壞皮靴結構，損害其耐用程度；及

(b) 由於採用的修補方法無效，並造成鞋底鬆脫問題，對使用者造成很高風險，供應商應全數更換 599 雙皮靴，並提交貨物測試報告以確保皮靴可以安全穿着。

供應商在 2016 年 12 月的回覆中表示：(1) 根據 15 雙曾在 2015 年修補的皮靴樣本的實驗室測試結果 (見第 4.23 段)，建議的修補方法是有效的；及 (2) 儘管合約中並無條款可讓警務處要求更換 599 雙皮靴和索取貨物測試報告，但仍出於善意提出更換 300 雙皮靴。

4.25 警務處於 2017 年 5 月經諮詢律政司的意見後，得悉合約中並無條文訂明可以要求更換 599 雙經修補的皮靴，理由是：(a) 合約沒有訂明要求的修補方法；(b) 付款予供應商的行為，顯示警務處接受經修補的皮靴；(c) 警務處直至 2016 年 9 月才開始就皮靴鞋底鬆脫的問題與供應商進行磋商，而當時已過了皮靴修補服務的 12 個月保修期；及 (d) 合約文件並沒有把物流署發出的政府服務招標文件標準條款納入其中，而根據有關標準條款，承辦商須就本身的疏忽行為導致政府僱員受到任何傷害向政府作出賠償。就此，警務處最終接納供應商以新皮靴更換 300 雙經修補皮靴的建議。為顧及警務人員對職業安全的關注，警務處於 2017 年 8 月棄置了其餘 299 雙 (599 雙減去 300 雙) 經修補皮靴。

可予改善之處

4.26 警務人員在履行執法職務時均會穿着野戰皮靴。共耗資 292 萬元採購的約 3 923 雙新野戰皮靴，由於長期貯存 (見下文 (b) 段) 而需要花費 200 萬元進行修補，而經修補的皮靴中仍有 64 雙有鞋底鬆脫的現象 (見第 4.22 及 4.23 段)，情況並不理想。審計署認為，警務處有需要採取措施，防止同類問題再次發生，有關措施包括：

(a) ***需要改善合約條文*** 鑑於要求更換 599 雙經修補的皮靴時遭遇困難 (見第 4.24 段)，警務處有需要改善合約文件的擬備工作，以確保日後的合約文件能列出所有適用的基本要求 (例如今次修補服務所要求達到的質素)。合約文件中也需包括保障政府權益的關鍵條文 (例

如要求承辦商須就本身的疏忽行為導致政府僱員受到任何傷害向政府作出賠償)；及

(b) ***需要改善庫存管理以避免長期貯存*** 審計署在審查野戰皮靴存放過久的原因時，發現警務處在庫存管理方面有改善空間。警務處在2008 年時已獲保安局批准，把已沿用逾 20 年並且未能符合所有國際安全標準的舊款野戰皮靴逐步淘汰。考慮到皮靴截至 2008 年 2 月的庫存量為 2 029 雙，而估計存貨僅足夠 10 個月之用，警務處於是在 2008 至 2012 年期間進行 5 輪採購工作，以獲取合共 16 960 雙新皮靴。根據警務處的記錄，截至 2014 年 3 月 31 日 (財務總監批准採購修補服務當日 —— 見第 4.21 段)，庫存的新皮靴數目為 4 199 雙。即所採購的 16 960 雙皮靴已有 12 761 雙被分發出去。從表六可見，截至 2014 年 3 月，最後一次採購的皮靴之中，有 924 雙已分發予警務人員穿着，但在之前 4 次採購的皮靴之中，仍有 3 923 雙未曾分發，顯示警務處未有採用先入先出的庫存管理方法，以避免存放期為交付後 3 年 (見第 4.21 段註 46) 的皮靴存放過久。警務處有需要在這方面作出改善。

表六

採購和分發新野戰皮靴
(2008 年至 2013 年 12 月)

招標／報價日期	交付日期	採購數量 (雙) (a)	分發數量 (雙) (b)	截至 2014 年 3 月 31 日的庫存數量 (雙) (a) – (b)
2008 年 4 月	2008 年 8 月	660	11 837	3 923
2008 年 5 月	2009 年 2 至 5 月	6 600		
2009 年 8 月	2010 年 4 月	1 900		
2010 年 1 月	2010 年 9 月至 2011 年 3 月	6 600		
2012 年 11 月	2013 年 1 至 12 月	1 200	924	276
	合計	16 960	12 761	4 199

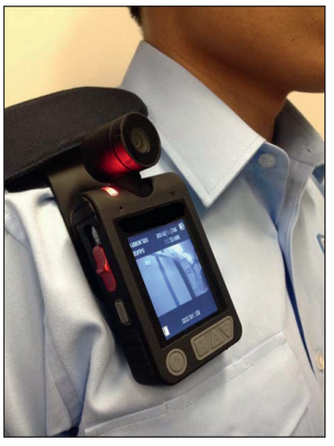
資料來源：審計署對警務處記錄的分析

採購隨身攝錄機

4.27　警務處自 2006 年以來，一直以手提攝錄器材記錄與治安有關的事件，以供調查及舉證之用。為方便前線警務人員蒐集證據和處理衝突情況，警務處於 2013 年引進隨身攝錄機 (見照片二)，取其體積細小和方便易用。

照片二

隨身攝錄機



資料來源：警務處的記錄

4.28 ***實地試驗*** 警務處在 2013 年 3 月至 2015 年 7 月期間 (註 47)，曾進行兩個階段的隨身攝錄機實地試驗。根據警務處 2015 年 11 月的評估報告，使用隨身攝錄機有助前線人員執行蒐證職務，及成功地加強了其行動效率。在 2015 至 2017 年期間，警務處採購了 1 336 部隨身攝錄機，總費用為 481 萬元 (見表七)。

註 47： *在 2013 年 3 至 9 月進行的首階段實地試驗為期 6 個月，共使用了 50 部隨身攝錄機。而在 2014 年 6 月至 2015 年 7 月期間進行的第二階段實地試驗為期 12 個月，共使用了 324 部隨身攝錄機。*

表七

採購隨身攝錄機
(2015 至 2017 年)

採購方式	數量	金額 (百萬元)	提出採購 要求日期	招標／報價 發出日期 (截止日期)	交付日期
公開招標 (2016 年 3 月 批出合約 G)	550	1.98	26/1/2015	4/9/2015 (20/10/2015)	24/5/2016
更改合約 G	390	1.40	23/3/2016	1/9/2016 (作出更改 日期)	26/10/2016
報價 1	124	0.45	18/11/2016	23/12/2016 (6/1/2017)	24/1/2017 和 3/2/2017
報價 2	272	0.98	27/2/2017	24/3/2017 (19/4/2017)	22/5/2017

資料來源：警務處的記錄

4.29 ***以公開招標方式採購 550 部隨身攝錄機*** 在 2015–16 年度，警務處為支援部取得 450 萬元撥款以採購額外的隨身攝錄機。2015 年 9 月，警務處招標承投供應 550 部隨身攝錄機 (根據預算，採購隨身攝錄機需要 275 萬元 (包括一年免費保養) ，另需 175 萬元作為保養期屆滿後 5 年的保養服務費) 以作進一步試驗。至 2015 年 10 月截標時，共接獲 6 份標書。根據招標條款，警務處邀請在初步完整性查核中獲確定已辦妥所有程序規定的投標者進行產品演示，以證明產品符合技術要求。由於演示過程需時甚長，標書的有效期須由 2016 年 2 月延長至同年 5 月。當投標評估小組完成評審標書後，只有一名投標者符合要求。2016 年 3 月，在獲得警務處投標委員會的批准後，警務處把合約 G 批予唯一符合要求的投標者，按合約價 198 萬元供應 550 部隨身攝錄機(註 48)。2016 年 5 月，警務處接收了 550 部隨身攝錄機。

註 48： *根據支援部的資料，保養服務 (已包括在標書內作為一個選項) 沒有批授予中標者，因為科技日新月異，更換新的隨身攝錄機可能較選用維修服務更為便宜。*

4.30 ***警務處投標委員會的意見*** 警務處投標委員會於 2016 年 3 月批出合約 G 時，曾請支援部注意以下事宜：

(a) ***完整查核*** 支援部根據初步完整性查核的結果，邀請一名投標者進行產品演示，但在較後期才發覺該名投標者未有妥為簽署投標文件。支援部經諮詢律政司後，得悉該投標無效，不能再加考慮。此事在處理上並不理想，因為投標者可能會投訴警務處給予他們錯誤的期望，以及浪費他們為準備演示所花的功夫。支援部日後應謹慎執行完整性查核，先識別任何不合規定情況，然後才評估標書；

(b) ***以測試證書代替產品演示*** 警務處投標委員會留意到產品演示的過程需要一段相當長的時間 (即須將投標有效期延長 3 個月 —— 見第 4.29 段)。支援部應就接納由認可實驗室所發出的測試證書進行檢討，研究此舉是否更準確、更客觀，而且可節省採購單位和投標者的資源和時間；及

(c) ***市場調查*** 招標文件指明所提供貨品的預期使用期限不應少於 6 年，否則不會獲進一步考慮。其中一名投標者指出，雖然他們的產品本擬符合此項要求，但他們保留以同等型號產品更換有問題產品的權利，以防在超出其合理控制的情況下，出現後備零件或配件因款式過時而無法供應的問題。支援部應進行徹底的市場調查，以找出類似產品的合理預期使用期限，並在將長期保養服務要求納入招標文件之前，留意有關產品的技術發展情況。

2016 年 8 月，警務處把警務處投標委員會的上述意見公開發布予警務處所有成員參考。

4.31 ***更改合約 G 以採購 390 部隨身攝錄機*** 2016 年 3 月，警務處認為有迫切需要採購更多隨身攝錄機。由於進行新一輪招標工作需時最少 6 個月，所以警務處研究通過更改合約 G 以採購 390 部隨身攝錄機的方案。經諮詢律政司後，警務處得知締約雙方可藉隨後協議更改合約 G 的條款，但有關改動不會受世界貿易組織的《政府採購協定》所涵蓋。其後，警務處於 2016 年 9 月通過更改合約額外訂購了 390 部隨身攝錄機，費用共 140 萬元。2016 年 10 月，警務處接收了該 390 部隨身攝錄機。

4.32 ***於 2016 年以報價方式採購 124 部隨身攝錄機*** 2016 年 11 月，在一項公眾活動過後，其中一個警務處單位要求支援部提供更多隨身攝錄機，理由是警務人員可能會被分派成小隊，而當一名警務人員面對衝突情況時，另一名人

員未必可以用攝錄機充分捕捉有關情況。考慮到在根據合約 G 進行兩輪採購後(見第4.29及4.31段)，批撥作採購隨身攝錄機之用的450萬元撥款尚有結餘，支援部向物料統籌科尋求協助，以報價方式額外採購 124 部隨身攝錄機。2016 年 12 月，物料統籌科邀請 8 個供應商報價。至 2017 年 1 月初截止報價時，只有兩個供應商提交報價。經評估報價後，只有一個供應商符合要求。2017 年 1 月中，警務處批出作價 45 萬元的合約予唯一符合要求的供應商，以供應 124 部隨身攝錄機。警務處於 2017 年 1 和 2 月接收了該 124 部隨身攝錄機。

4.33 ***於 2017 年以報價方式採購 272 部隨身攝錄機*** 2017 年 2 月，支援部檢討隨身攝錄機的分配，認為有需要額外採購 432 部隨身攝錄機，以應付運作需要，即其中 368 部用於 2017 年 7 月的香港特區成立周年，餘下 64 部供年內第四季使用，以配合結業學警的需要。其後，支援部改變計劃，擬分四次進行報價採購約 1 640 部隨身攝錄機，以加快採購過程。支援部經諮詢物料統籌科後，得悉其採購計劃不符合《採購規例》第 246 條的規定，即“部門只可以在所購物品的累積價值不超過報價限額（即 143 萬元）的情況下，才可以在 12 個月內以報價方式重複採購同一種物品”。由於在 2016 年 12 月已經以報價方式採購約 124 部隨身攝錄機 (見第 4.32 段)，支援部得悉在 2017 年 12 月前只可進行第二次報價以採購最多 273 部隨身攝錄機 (以 98 萬元購入)。2017 年 2 月，支援部取得警務處管理高層的同意，以報價方式採購 271 部 (其後增至 272 部) 隨身攝錄機，以應付 2017 年 7 月香港特區成立周年的運作需要，以及另外進行一次招標採購 1 370 部隨身攝錄機。2017 年 3 月底，物料統籌科邀請 6 個供應商報價供應 272 部隨身攝錄機。至 2017 年 4 月 19 日截止報價時，只有一個供應商提交報價。2017 年 4 月，警務處將一份作價 98 萬元的合約批予唯一符合要求的供應商。2017 年 5 月，警務處接收該 272 部隨身攝錄機。

可予改善之處

4.34 雖然兩次分別在 2016 年 12 月和 2017 年 3 月 (前後約 4 個月) 以報價方式採購隨身攝錄機所需總額不超過 143 萬元，並未違反《採購規例》第 246 條的規定 (見第 4.33 段)，但審計署留意到警務處在採購計劃方面有改善空間。根據《採購規例》第 205 條，管制人員在進行採購時，應盡量整合性質類似的物料供應和服務要求，從而達至更佳規模經濟效益。由於香港特區成立周年是每年一度的活動，所以 2017 年 7 月在運作上需要 272 部隨身攝錄機的情況 (通過 2017 年 3 月的第二次採購工作採購) 應可預見，並且可以和 2016 年 12 月的第一次採購工作整合，以達至規模經濟效益。就此，審計署也留意到兩次採購的競爭程度有限，即第一和第二次採購只分別收到 2 份和 1 份報價。

4.35　根據第 4.34 段的審查結果，審計署進一步抽樣審查在 2015–16 至 2017–18 年度期間，物料統籌科以報價方式進行的價值逾 5 萬元 (見第 1.10 段表三) 的採購。根據物料統籌科的記錄，共有 1 316 宗價值逾 5 萬元的採購以報價方式進行，審計署從中選出 190 宗進行審查，發現下述可予改善之處：

(a) ***需要更着力符合《採購規例》第 246 條的規定***　在 190 宗採購之中，有 33 宗 (17%) 涉及在 12 個月內重複採購 13 項物品。採購每項物品的累計價值超出當時的 143 萬元報價限額 (見第 1.10 段表三註 2)，違反了《採購規例》第 246 條的規定。不過，審計署發現在 13 項物品中，只有 6 項註明了不依從《採購規例》第 246 條規定的理由。就審計署的查詢，警務處於 2018 年 10 月向審計署解釋了其餘 7 項物品的採購情況。審計署認為，警務處在採購該 7 項物品其中 5 項時，有需要更着力符合《採購規例》第 246 條的規定 (見附錄 G)。警務處並需要提醒有關人員謹記，當他們無法遵守該條規定時，必須把原因記錄在案 (見第 4.2(d) 段)；及

(b) ***需要整合採購需求以達至更佳規模經濟效益***　在 190 宗採購中，有 47 宗 (25%) 涉及重複採購 19 項相同或類似物品。由於該 19 項物品各自的累計採購價值不超過 12 個月內 143 萬元的限額，因此沒有違反《採購規例》第 246 條的規定。然而，按照《採購規例》第 205 條的規定，管制人員在進行採購時，應盡量整合性質類似的物料供應和服務需求，從而達至更佳規模經濟效益。審計署留意到有記錄顯示，在該 19 項重複採購的物品中，有 14 項是基於緊急運作需要或其他運作理由 (例如試買後的正常採購)。不過，其餘 5 項物品 (見附錄 H) 的重複採購似可合併進行。審計署得悉警務處關注到合併採購可能會帶來過量庫存的問題，特別是有指明使用期限的物品。審計署認為，過量庫存的問題可通過安排在適當時段分批付貨的方法解決。審計署並留意到在採購路障交通燈 (見附錄 H 的第 1 項) 時，物料統籌科於 2017 年 7 月 17 日邀請報價供應 120 套路障交通燈和 220 個路障交通燈單元。在評審交回的報價時，物料統籌科得悉合約價為 928,900 元，連同上一次於 2017 年 3 月進行採購所花的 789,000 元，將會超過 12 個月內 143 萬元的限額。物料統籌科最終將訂單數目由 120 套交通燈減至 80 套，交通燈單元由 220 個減至 160 個，令合約價下降至 631,200 元，從而將累計採購金額控制在 143 萬元以內。警務處有需要提醒採購人員遵守《採購規例》第 205 條的規定，即盡可能嚴格遵守以招標或報價方式進行採購的財政限額，並且不得藉分批採購所需物品規避超出財政限額的情況。

審計署的建議

4.36 審計署*建議*警務處處長應：

(a) 盡量以公開招標方式進行採購；若裝備屬敏感性質，應設法就公開招標擬備投標規格，而同時符合保安要求；

(b) 參考最新的市場資料以更新招標前預算，並確保在展開新一輪招標前有足夠撥款可用；

(c) 就不會損害警務處行動能力的次要要求，採用較靈活的招標方法(例如將其指明為“可取的要求”而非“必須符合的要求”)；

(d) 提醒物料統籌科人員在進行招標前，盡早與用戶澄清有關遵守相關《採購規例》要求的事宜；

(e) 提醒採購人員適時就使用物料規格擬備有力的理據；

(f) 改善擬備合約文件的工作，以確保所有保障政府權益的重要規定和關鍵條文已適當地納入合約；

(g) 改善庫存管理，留意貨物的存放期限，以避免存放過久；

(h) 更着力符合《採購規例》第 246 條的規定 (例如大量採購定期需要的物品，以免需在 12 個月內重複購買，導致超出規定的財政限額)，並提醒有關人員，當他們無法遵守該規定時，必須把原因記錄在案；

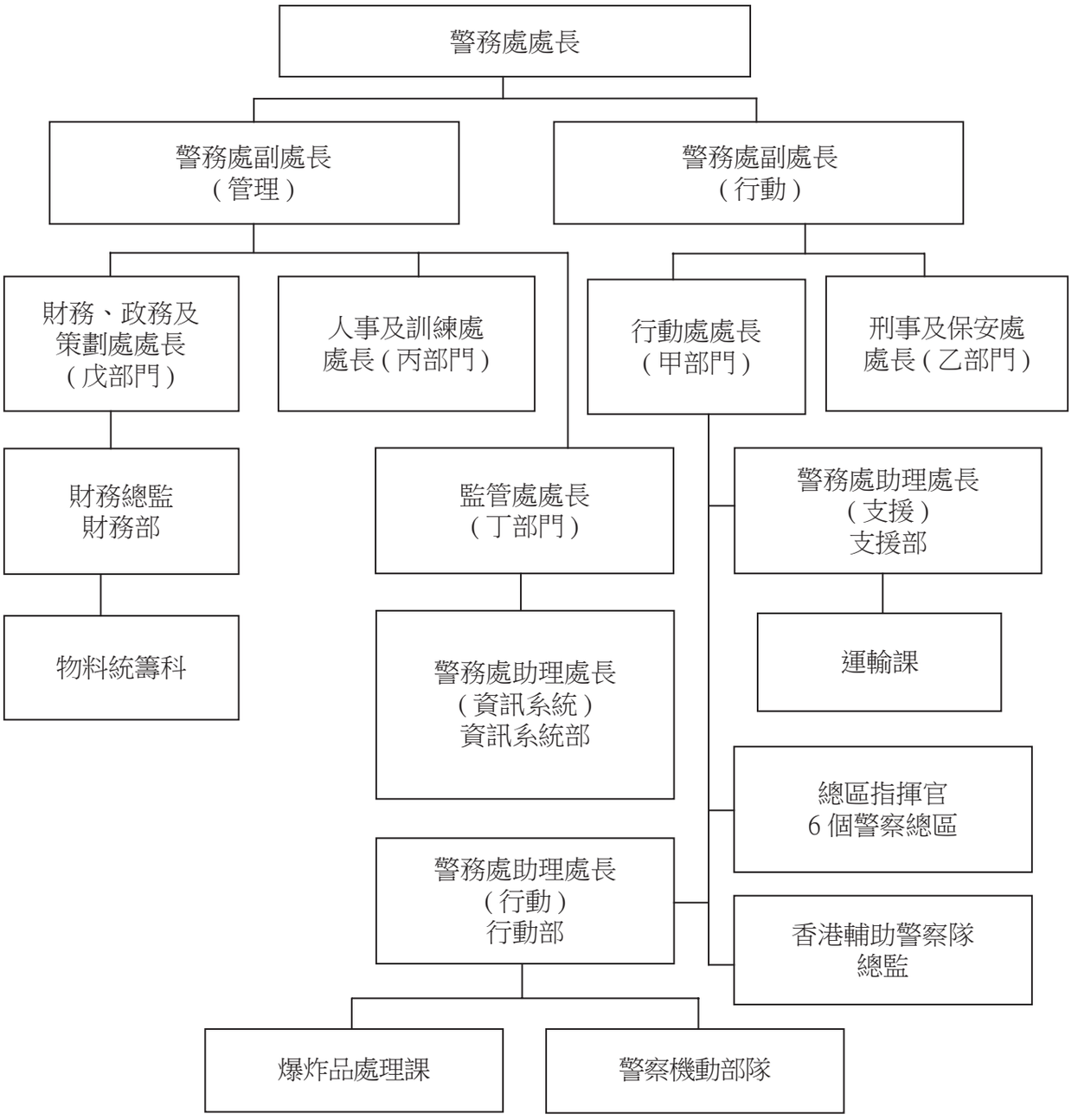
(i) 盡可能安排大量採購，從而達至更佳的規模經濟效益；及

(j) 提醒採購人員遵守《採購規例》第 205 條的規定，即須嚴格遵守以招標或報價方式進行採購的財政限額，並且不得藉分批採購所需物品規避超出財政限額的情況。

政府的回應

4.37 警務處處長同意審計署的建議。並表示警務處會繼續改善採購程序、庫存管理和記錄，並加強培訓參與採購工作的人員。

香港警務處:
組織圖 (摘要)
(2018 年 6 月 30 日)



資料來源：警務處的記錄

附註：只顯示本報告提及的部、科和組。

附錄 B
(參閱第 2.3 段)

在 2016–17 和 2017–18 年度向財務委員會匯報推行情況出現延誤的主要資訊和通訊科技項目

項目	項目名稱	財委會批准撥款的日期	核准項目預算(百萬元)	財委會撥款文件載列的預定推行日期	系統推行日期
1	更換行動處的指揮及控制通訊系統	2001 年 6 月	948.00	2005 年 8 月	2006 年 3 月 (推行系統)；擴展和提升工作則於 2016 年 2 月或之前完成
2	發展第三代重大事件調查及災難支援工作系統	2008 年 6 月	43.98	2011 年 9 月	2016 年 1 月 (推行系統)
3	採用虛擬工作站改善資訊科技基建設施 (初步推行計劃)	2010 年 5 月	40.72	2012 年 6 月	2017 年 6 月 (推行系統)
4	發展第二代通用資訊系統	2010 年 5 月	411.27	2015 年 11 月	2018 年 1 月 (按照 2017 年 11 月所匯報，但其後於 2018 年 3 月修訂為 2019 年 8 月)
5	更換水警總區的數碼雷達保安系統	2013 年 5 月	39.79	2016 年 12 月	2018 年 3 月 (按照 2017 年 11 月所匯報，但其後於 2018 年 3 月修訂為 2018 年 7 月)

資料來源：警務處及立法會的記錄

附錄 C

(參閱第 2.7、2.12 及 2.14 段)

執行委員會批准的
第三代指揮及控制通訊系統擴展和提升工作

擴展和提升工作		執行委員會的批准日期	核准預算(百萬元)	實際開支(截至2016年3月)(百萬元)
(A) 於 2006 年 3 月第三代通訊系統推行前獲批的 10 個工作項目：				
1	委託鐵路營運商承辦西鐵無線電天線基建設施	2004 年 9 月	5.50	5.50
2	不間斷電力供應系統改善工作及運作復原中心投入服務	2004 年 10 月	3.07	3.07
3	53 個鐵路站的無線電覆蓋臨時方案	2004 年 12 月	8.30	8.30
4	機電工程營運基金在警車上進行的設備安裝工作	2005 年 4 月	20.21	14.05
5	更換一般設備室的空氣處理機組	2005 年 4 月	0.80	0.80
6	改善錄影能力	2005 年 6 月	2.00	2.00
7	鐵路中央工地設備	2005 年 9 月	0.72	0.72
8	更改階段 3 的推出時間	2005 年 9 月	0.82	0.22
9	天水圍和新界北總區交通總部的巡邏和流動無線電設備	2006 年 1 月	1.29	1.29
10	落馬州無線電終端機	2006 年 2 月	0.38	0.38
		小計	43.09	36.33

擴展和提升工作		執行委員會的批准日期	核准預算(百萬元)	實際開支(截至2016年3月)(百萬元)
(B) 於 2006 年 3 月第三代通訊系統推行後獲批的 33 個工作項目：				
11	遷移總區跟蹤及支援組的無線電系統	2006 年 7 月	29.36	29.36
12	遷移交通無線電系統	2006 年 7 月	38.93	5.50
13	通訊科人力資源 (註 1)	2006 年 7 月	0.74	0.74
14	手提無線電通話器的保安封條	2006 年 11 月	0.28	0.28
15	通訊科人力資源 (註 1)	2007 年 7 月	1.08	1.08
16	鐵路支線的無線電覆蓋	2007 年 7 月	0.50	0.50
17	機電工程營運基金的專業服務 (48 個人工作月) (註 1)	2008 年 6 月	6.00	6.00
18	擴大無線電覆蓋範圍至香港國際機場	2008 年 6 月	81.42	38.11
19	擴大無線電覆蓋範圍至 59 個選定的室內場地	2008 年 6 月	94.30	22.74
20	總區指揮及控制中心的雙功能耳機	2009 年 5 月	0.26	0.26
21	更換兩個通訊控制器以接連第三代控制系統和人事登記系統	2009 年 5 月	0.79	0.79
22	第三代控制系統遠端存取	2009 年 5 月	0.68	0.68
23	技術研究	2009 年 5 月	10.93	10.93
24	警察機動部隊耳機	2009 年 5 月	7.89	4.73

擴展和提升工作		執行委員會的批准日期	核准預算(百萬元)	實際開支(截至2016年3月)(百萬元)
25	擴建綜合無線電通訊系統的流動電掣室	2009 年 5 月	24.86	13.17
26	機電工程營運基金的專業服務 (48 個人工作月) (註 1)	2010 年 5 月	6.00	6.00
27	流動器材的資訊和通訊科技項目	2010 年 5 月	2.37	2.24
28	重組微波基建設施	2010 年 8 月	6.74	2.49
29	機電工程營運基金的專業服務 (36 個人工作月) (註 1)	2012 年 8 月	4.50	4.50
30	為西營盤和灣仔區增設發射站及天線系統	2012 年 9 月	2.46	2.34
31	停用過時的無線電系統	2012 年 9 月	3.18	1.89
32	接連第三代控制系統及人事登記系統	2012 年 9 月	2.00	2.00
33	就停用第二代指揮及控制通訊系統提供相關服務	2012 年 9 月	0.18	0.18
34	提供額外撥款以就第三代控制系統及緊急求助電話系統進行技術研究	2012 年 9 月	0.57	0.54
35	採購無線電對講機及配件	2012 年 11 月	4.50	3.74
36	改善第三代控制系統的伺服器及網絡開關	2012 年 11 月	18.00	17.91
37	為海上科採購無線電對講機	2013 年 5 月	1.01	0.69

擴展和提升工作		執行委員會的批准日期	核准預算(百萬元)	實際開支(截至2016年3月)(百萬元)
38	機電工程營運基金的專業服務 (24 個人工作月) (註 1)	2013 年 9 月	3.00	2.08
39	提升緊急求助電話系統的來電處理及分配附屬系統	2014 年 7 月	25.61	23.80
40	提升綜合無線電通訊系統	2014 年 7 月	60.00	58.88
41	試用無線電終端機	2014 年 7 月	9.00	0.00 (註 2)
42	提升第三代控制系統的伺服器、工作站和筆記簿型電腦	2014 年 7 月	21.50	21.41
43	改善數碼數據網絡多工器的應變能力	2015 年 7 月	0.08	0.08
		小計	468.72	285.64
		總計〔(A)+(B)〕	511.81 (即 512)	321.97 (即 322)

資料來源：警務處的記錄

註 1： 根據警務處資料，項目 13、15、17、26、29 和 38(共 2,040 萬元) 是委聘合約人員和機電工程營運基金專業人員管理項目發展工作的開支，例如策劃、設計和監察擴大無線電覆蓋範圍的工作。

註 2： 根據警務處資料，此項目未有推行。

附錄 D
(參閱第 2.16 段)

虛擬工作站項目
的預期效益和可節省／減免的開支

1. ***虛擬工作站項目的預期效益*** 根據 2010 年 5 月的財委會撥款文件，虛擬工作站項目的主要預期效益如下：

(a) ***資料更易取用*** 在初步推行基建設施改善之後，西九龍總區的電腦終端機 (包括前線終端機和沒有磁碟機的筆記簿型電腦) 數目，將增加超過 60%，即由約 1 100 部增至約 1 800 部。隨着增設前線終端機和筆記簿型電腦，以及於伺服器一端提供安全的處理和儲存數據環境，將可大大方便人員取用資料；

(b) ***提升工作效率和流動性*** 增設更多前線終端機和在中央伺服器提供個人處理和儲存分區，可大幅提升工作效率。人員可更有效率和及時地擬備與案件有關或一般的辦公室文件。由於人員在辦公室內外均可隨時取用儲存於中央伺服器的資料，其工作流動性也得以提高。此外，警務處可緊急調配虛擬工作站，在更短時間內就大型活動和突發事故設立流動電腦設施或指揮站；

(c) ***提高資料保安和保密程度*** 在裝置建議的虛擬工作站基建設施後，所有被處理的資料／文件只可儲存在資料中心的保密資料儲存分區內。由於人員不可把資料轉移或下載至前線終端機，人員一般不能使用任何外置儲存裝置存取資料。此外，每名人員只可通過認證機制進入自己在資料中心內的儲存分區，故此可確保資料得以保密，減低資料外泄的風險；

(d) ***中央桌面管理和調配*** 桌面虛擬環境令人員無需依賴特定的辦公室終端機配置。資訊科技基建設施經整合後，伺服器管理、使用者接達控制和應用程式更改控制的工作 (如更新軟件等) 都可集中在資料中心進行。此外，由於資料沒有儲存在人員辦公室的電腦內，使用虛擬工作站可減少現場維修硬件的需要，而棄置和更換工作站的程序也可簡化；

(e) ***增加設施可供使用時間*** 長遠而言，在兩個地點提供基建設施，可讓兩個資料中心共用電腦資源，互相儲存備份，確保設施的可靠性和適應性，並且在預定維修的停機時間仍可運作，以及在硬件及軟

件故障後能迅速復原。此外，如前線終端機發生故障，終端用戶只須更換發生故障的終端機便可繼續工作；及

(f) ***更妥善運用資源*** 設立安全的虛擬工作站基建設施後，使用者便可從任何前線終端機接達自己的虛擬工作站，所以無需為每名紀律人員提供專用的前線終端機。此外，基建設施可分配適當的電腦資源予經常和非經常使用者，以便更妥善運用資源。

2. ***可節省／減免的開支*** 根據 2010 年 5 月的財委會撥款文件，估計虛擬工作站項目由 2013–14 年度起，每年可節省約 2,100 萬元，包括：

(a) ***每年 89,000 元可變現的節省款額*** 這筆款額來自現有伺服器和個人電腦的維修保養開支；

(b) ***每年 2,070 萬元理論上可節省的款額*** 這筆款額來自理論上可節省的人手，因為增加前線終端機和改善資訊科技基建設施功能後，擴大了辦公室自動化的覆蓋範圍，員工可減少執行系統和終端機的保安和單位審核工作、檢查辦公室電腦的軟件、更新抗電腦病毒和督導電腦修理等方面的工作；及

(c) ***每年 702,000 元可減免的開支*** 這筆開支主要來自 2013–14 至 2019–20 年度的 7 年無需更換桌面終端機所減免的款項。

資料來源：警務處的記錄

附錄 E
(參閱第 2.27 段)

第二代通用資訊系統項目的預期效益和可節省／減免的開支

1. ***第二代通用資訊系統的預期效益*** 根據2010年5月的財委會撥款文件，第二代通用資訊系統項目的主要預期效益如下：

(a) ***提升運作效率*** 第二代通用資訊系統可同步處理同一案件所涉的被捕人士、追蹤被羈留人士和財物的去向，以及編制管理和罪案報告等。這些新功能會提升警務處的日常運作效率，也可進行更深入的罪案趨勢和模式分析；

(b) ***加強罪案分析和行動策劃*** 第二代通用資訊系統將與其他內部系統建立連繫，並發展標準化的案件資料處理程序。加上情報工具的支援，新系統容許通過不同功能適時和準確地檢索案件資料，以應付警務處的運作要求。第二代通用資訊系統因此有助分析罪案、規劃大型事件／活動的人手，以及策劃防止罪案及交通管理行動和滅罪宣傳運動；

(c) ***保證服務的一致性和質素*** 第二代通用資訊系統採用“程序主導”的概念，利用科技把業務流程自動化，令前線人員在處理被捕人士、拾獲財物和傳票工作時，必須按照系統的程序逐步辦理。這個新功能可同時改進服務的一致性和加強督導的工作；

(d) ***加強保安控制和資料保護*** 第二代通用資訊系統將引入多重認證機制和審核追蹤措施，以加強保護資料的保安控制和管理資料的完整性；及

(e) ***擴大為市民服務的渠道*** 第二代通用資訊系統將設立電子報案中心，為市民提供以客為本的網上報案服務，處理報失財物等非緊急事件，免除市民到當區警署報案的需要。此外，電子報案中心也會用作中央電話中心，設有一個專用電話號碼，接收市民就公眾關注案件所提供的資料。電話中心同時也可接聽報案室應接不暇的來電。

2. ***可節省／減免的開支*** 根據2010年5月的財委會撥款文件，估計第二代通用資訊系統項目由2016–17年度起，每年可節省約9,300萬元，包括：

(a) ***每年 1,100 萬元可變現的節省款額*** 這筆款額來自現有通用資訊系統維修保養的開支；

(b) ***每年 6,000 萬元理論上可節省的款額*** 理論上可節省的款額來自各警署財物室更有效管理財物，以及報案室處理被捕人士和警區情報組人員為罪案分析進行案件編碼工作所節省的時間；及

(c) ***每年 2,200 萬元可減免的開支*** 這筆開支來自重整通用資訊系統的經常開支 (即更換硬件及軟件，但並不能提升目前通用資訊系統的功能)。

此外，預計可一次過減免用以重整通用資訊系統所需的 2.2 億元開支。

資料來源：警務處的記錄

附錄 F

(參閱第 2.28、2.29 及 2.34 段)

第二代通用資訊系統項目
獲核准的合約更改
(2018 年 3 月)

項目	更改內容	核准日期 (註 1)
1	更換主要人員 (項目經理、主要系統分析員和技術經理)	25.7.2012
2	更換主要人員 (系統設計師)	12.10.2012
3	把系統分析及設計階段延長 4.5 個月 (即由 2013 年 7 月 12 日延至 2013 年 11 月 29 日)	4.12.2013 (註 2)
4	把推行階段 0 延遲 4.5 個月 (即由 2013 年 12 月 13 日延至 2014 年 4 月 30 日)	11.3.2014 (註 2)
5	把推行階段 0 延遲 2 個月 (即由 2014 年 4 月 30 日延至 2014 年 6 月 30 日)	18.7.2014 (註 2)
6	替換一些硬件及軟件項目	18.8.2014
7	更換主要人員 (主要系統分析員 2)	26.11.2014
8	把推行階段 1 延遲 5 個月 (即由 2015 年 9 月 11 日延至 2016 年 2 月 15 日)	13.3.2015
9	替換一些硬件項目	9.10.2015
10	更換主要人員 (高級項目經理)	1.12.2015
11	把推行階段 1 延遲 9.5 個月 (即由 2016 年 2 月 15 日延至 2016 年 11 月 30 日)	18.4.2016 (註 2)
12	分別把推行階段 1、2 和 3 延遲 8、14.5 和 11.5 個月 (即分別由 2016 年 11 月 30 日延至 2017 年 7 月 31 日、由 2016 年 9 月 13 日延至 2017 年 11 月 30 日，以及由 2017 年 2 月 13 日延至 2018 年 1 月 31 日)	29.11.2016 (註 2)
13	為改善項目提供推行服務，並刪除部分硬件項目、軟件項目及推行服務	15.2.2017

項目	更改內容	核准日期 (註 1)
14	分別把推行階段 1 和 2 延遲 5 和 7 個月 (即分別由 2017 年 7 月 31 日延至 2017 年 12 月 31 日，以及由 2017 年 11 月 30 日延至 2018 年 6 月 30 日)	26.7.2017
15	把推行階段 3 延遲 19 個月 (即由 2018 年 1 月 31 日延至 2019 年 8 月 31 日)	1.2.2018 (註 2)

資料來源：警務處的記錄

註 1： 除了項目 1、2 及 13 由物流署核准外 (見第 2.22 段)，所有其他合約更改均由警務處財務總監核准。

註 2： 這 6 項延長不同階段系統推行工作的合約更改，都是在相關階段的原訂結束日期之後才取得財務總監的事後批准。

附錄 G
(參閱第 4.35(a) 段)

在 12 個月內以報價方式
重複採購同一項物品而累計價值超過 143 萬元
(2015–16 至 2017–18 年度)

項目	報價發出日期	合約價值(元)	報價之間相隔時間(月)	累計價值(元)	附註
1. 為交通警察提供碳 G 黑色長及手腕的保護手套 (冬季)	23/1/2015	607,230	5.9	1,642,580	**警務處的解釋：** 鑑於 2014 年年底至 2015 年年中的大型公眾活動期間前線警務人員對這款手套 (公眾活動的個人防護項目) 的需求殷切，當局急需補充庫存。 **審計署的意見：** 審計署得悉，警務處的制服及裝備委員會於 2015 年 10 月通過：(a) 為交通警察更換當時的冬季交通防護手套款式；及 (b) 向前線警務人員分發現有的手套存貨，以供公眾活動期間使用。換言之，前線警務人員對這款手套的需求，是繼 2015 年 1 和 7 月兩度採購後，於 2015 年 10 月才出現。當局有需要提醒有關人員遵守《採購規例》第 246 條的規定。
	22/7/2015	1,035,350			

項目	報價發出日期	合約價值（元）	報價之間相隔時間（月）	累計價值（元）	附註
2. 布料 (恤衫)	20/5/2015	849,687	9.0	1,903,687	**警務處的解釋：** 首次報價工作有延誤，是因為需應付大型公眾活動帶來的沉重工作量。由於處理公眾活動期間該項物品的消耗量大增，所以需藉第二次報價工作緊急補充庫存。 **審計署的意見：** 此項目似屬定期所需，而且其需求可以預見。警務處有需要研究藉招標大量採購的可行性，以免需在 12 個月內重覆採購而超出《採購規例》第 246 條所規定的財政限額。
	18/2/2016	1,054,000			
3. 布料 (長褲——夏季及冬季)	19/5/2015	614,940	9.0	1,483,940	**警務處的解釋：** 與在項目 2(布料 (恤衫)) 提供的理據相同。 **審計署的意見：** 此物品似屬定期所需，而且其需求可以預見。警務處有需要研究藉招標大量採購的可行性，以免需在 12 個月內重覆採購而超出《採購規例》第 246 條所規定的財政限額。
	18/2/2016	869,000			

項目	報價發出日期	合約價值（元）	報價之間相隔時間（月）	累計價值（元）	附註
4. 跑鞋——學員	13/5/2015	1,310,400	11.0	2,730,000	**警務處的解釋：** 首次報價工作有延誤，是因為需應付大型公眾活動帶來的沉重工作量。第二及第三次報價工作屬正常補充庫存。 **審計署的意見：** 此物品似屬定期所需，而且其需求可以預見。警務處有需要研究藉招標大量採購的可行性，以免需在 12 個月內重覆採購而超出《採購規例》第 246 條所規定的財政限額。
	11/4/2016	1,419,600			
	29/3/2017	1,428,800	11.6	2,848,400	
5. 酒精檢查裝置使用的吹嘴	30/12/2015	817,000	11.7	1,534,500	**警務處的解釋：** 由於消耗量大增，所以需緊急補充庫存。 **審計署的意見：** 此物品似屬定期所需，而且其需求可以預見。警務處有需要研究藉招標大量採購的可行性，以免需在 12 個月內重覆採購而超出《採購規例》第 246 條所規定的財政限額。
	25/8/2016	610,900			
	20/12/2016	106,600			

資料來源：審計署對警務處資料的分析

附錄 H
(參閱第 4.35(b) 段)

以報價方式重複採購相同或類似性質的物品
(2015–16 至 2017–18 年度)

項目	內容	報價發出日期	合約價值(元)	報價之間相隔時間(月)	累計價值(元)
1	路障交通燈	12/7/2016	545,000	7.6	1,334,000
		1/3/2017	789,000		
		17/7/2017	631,200	4.5	1,420,200
2	避彈衣	23/9/2015	821,880	9.9	1,415,460
		19/7/2016	593,580		
		19/1/2017	821,880	6.0	1,415,460
3	鑲有波紋鐵片鞋掌及鞋釘的黑色皮鞋	3/3/2016	1,122,500	12.6	2,514,400
		22/3/2017	1,391,900		
4	CC3 電池	30/9/2015	1,351,945	13.2	2,736,880
		4/11/2016	1,384,935		
		15/11/2017	1,408,120	12.4	2,793,055
5	布料 (恤衫)	18/2/2016	1,054,000	13.0	1,930,680
		20/3/2017	876,680		

資料來源：審計署對警務處資料的分析

第 4 章

發展局
屋宇署

屋宇署的招牌管理工作

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

屋宇署的招牌管理工作

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：招牌監管計劃和巡查　2.1

小型工程監管制度　2.2 – 2.14
　審計署的建議　2.15
　政府的回應　2.16
檢核計劃　2.17 – 2.25
　審計署的建議　2.26
　政府的回應　2.27
通過定期巡查以識別相關招牌　2.28 – 2.39
　審計署的建議　2.40
　政府的回應　2.41

第 3 部分：大規模行動和處理舉報　3.1

針對招牌的大規模行動　3.2 – 3.17
　審計署的建議　3.18
　政府的回應　3.19
處理舉報　3.20 – 3.26
　審計署的建議　3.27
　政府的回應　3.28

段數

第 4 部分：法定通知和命令的跟進行動 4.1

法定通知和命令的管理 4.2 – 4.12
審計署的建議 4.13
政府的回應 4.14
檢控行動和代辦工程 4.15 – 4.23
審計署的建議 4.24
政府的回應 4.25

附錄 頁數

A： 屋宇署：組織架構圖 (摘要) (2018 年 3 月 31 日) 70

B： 根據小型工程監管制度有關豎設、改動和拆除招牌的小型工程主要技術規格 71 – 73

屋宇署的招牌管理工作

摘要

1. 根據《建築物條例》(第 123 章) 的定義，招牌指只是為展示任何廣告、作出任何公布或通知，或展示任何視像或其他資料的目的而豎設的展示板、構架、棚架或其他構築物。在 2010 年 12 月 31 日之前，根據《建築物條例》的規定，豎設所有招牌必須事先獲得屋宇署批准和同意，豁免工程除外。豁免工程指在建築物內進行並不涉及該建築物結構的建築工程，這類工程有別於下文第 (b) 項所述小型工程監管制度下的指定豁免工程。隨着《建築物 (小型工程) 規例》(第 123N 章) 的小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施，豎設、改動和拆除招牌 (豁免工程除外) 可按工程的規模及潛在安全風險加以分類和規管：(a) 小型工程 (一般是指規模較小及構成的潛在結構安全風險較低的工程)，可依循小型工程監管制度下的簡化程序進行，無須事先獲得屋宇署批准和同意。有關工程須由已就小型工程的相關級別、類型和項目，向屋宇署註冊的訂明註冊承建商進行。至於較複雜的小型工程，須加聘及由訂明建築專業人士監督下進行；(b) 指定豁免工程 (工程的複雜程度和安全風險較小型工程為低)，可以無須事先獲得屋宇署批准和同意，及無須委聘訂明建築專業人士和訂明註冊承建商而進行；以及 (c) 須繼續事先獲得屋宇署批准和同意的工程 (這類工程一般涉及大型招牌)，必須由建築專業人士和註冊承建商進行。

2. 未經屋宇署事先批准和同意或沒有根據小型工程監管制度的規定而豎設的招牌 (屬於豁免工程或指定豁免工程的除外)，均屬違例建築物。根據屋宇署顧問於 2011 年所進行全港清點行動的結果，全港約有 12 萬個招牌，屋宇署認為當中大部分屬違例招牌。大量現存的違例招牌構成了本港一個長期存在的樓宇安全風險。在 2013 至 2017 年期間的過去 5 年，本港發生了 8 宗涉及招牌墮下傷人的事故，導致 11 人受傷 (其中 4 宗在 2017 年發生，導致 7 人受傷，而全部均涉及違例招牌)。

3. 屋宇署自 2013 年 9 月起實施自願的違例招牌檢核計劃 (下稱檢核計劃)。為向招牌擁有人在按小型工程監管制度下拆除違例招牌並重新豎設合法招牌以外提供多一項選擇，在 2013 年 9 月前已經豎設並符合相關小型工程項目所訂明技術規格的違例招牌，均符合檢核資格。

4. 屋宇署表示，該署已採用風險為本的監管制度，以監管危險或違例招牌。除就違例招牌實施檢核計劃外，屋宇署主要通過定期巡查、大規模行動和舉報，識別出危險或違例招牌。執法行動大致可劃分為：(a) 即時執法行動，根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章) 拆除對公眾構成迫切危險的招牌；(b) 優先執法行動，對於：(i) 任何危險或相當可能構成危險的招牌，根據《公眾衞生及市政條例》發出拆除危險構築物通知 (下稱拆除通知)；以及 (ii) 任何新建 (包括正在施工) 的違例招牌，根據《建築物條例》發出清拆令；(c) 加強執法行動，對於屋宇署認為嚴重違規的大型違例招牌，根據《建築物條例》向法院申請優先拆卸令；以及 (d) 通過大規模行動執法，藉發出拆除通知或清拆令，重點處理位處屋宇署所選目標街道路段的危險或違例招牌，以及對公眾安全構成較大風險的大型違例招牌。屋宇署可在拆除通知／清拆令不獲遵從，或法院頒布優先拆卸令，或是該署認為招牌對公眾構成迫切危險時，委聘承建商代擁有人進行所需工程 (例如拆除或糾正工程)(即代辦工程)，並向擁有人追討費用。

5. 屋宇署表示處理違例招牌需時：(a) 鑑於招牌的情況經常轉變，該署需時進行調查，以找出責任誰屬；以及 (b) 由於大部分招牌都是為商業運作而豎設，就不遵從清拆令的個案 (特別是鋪面招牌) 進行代辦工程時或會引致衝突或對抗，因此該署需時積極遊說商戶。此外，為伸出式招牌進行代辦工程可能涉及短暫封路。

6. 屋宇署小型工程及招牌監管組由招牌監管小組和小型工程小組組成。招牌監管小組負責識別危險或違例招牌並採取執法行動、管理檢核計劃，以及審查就招牌工程而呈交的小型工程文件；小型工程小組則負責小型工程監管制度的管理工作。另外，屋宇署拓展部負責審查和批核建築工程 (包括涉及招牌的工程) 的圖則。審計署最近就屋宇署的招牌管理工作進行審查。

招牌監管計劃和巡查

7. ***欠缺恆常管理資料以監察小型工程監管制度下與招牌有關的成效*** 根據小型工程監管制度，訂明建築專業人士和訂明註冊承建商獲委以法律責任，監督、進行和核證所有小型工程的結構安全。為確保符合法例規定，並防止專業人士或承建商濫用該制度，屋宇署從接獲的小型工程文件中，揀選部分作案頭及／或實地審查。定期分析案頭和實地審查所發現的違規情況，以及了解有否和如何採取跟進行動，可提供有用的管理資料，從而監察小型工程監管制度的運作和成效。然而，審計署留意到在這方面有可予改善之處，具體而言：

(a) 在 2015 至 2017 年期間，屋宇署每年收到約 5 000 份與招牌有關的小型工程文件。該署在每年揀選作案頭審查 (4% 至 5%) 和實地審查 (1% 至 3%) 的文件中，發現分別約有 28% 和 20% 屬“不妥當”。然而，屋宇署並沒有編制管理資料，讓管理層評估所涉違規情況的性質和嚴重程度；(b) 在 2015 至 2017 年期間揀選作實地審查的文件中，有 10% 至 17% 被申請人撤回。然而，屋宇署並無現成資料證明撤回文件有合理依據，而且並不涉及違反《建築物條例》；以及 (c) 截至 2018 年 4 月，屋宇署就 2015 至 2017 年期間的“不妥當”文件，向訂明建築專業人士和訂明註冊承建商共發出 153 封勸諭信和 29 封警告信。然而，屋宇署沒有向管理層提供更多管理資料，以便管理層監督屢次違規者和監督有否和如何採取跟進行動 (第 2.2、2.7 及 2.9 段)。

8. ***需要就完成案頭和實地審查訂定目標時間*** 屋宇署儘管已就所揀選的招牌個案訂定實地審查的目標時間 (即接獲所呈交文件後 60 天內開始審查)，但卻沒有就完成案頭和實地審查訂定任何目標時間。審計署留意到，截至 2018 年 4 月，部分個案在接獲文件後逾一年仍未完成審查。舉例來說，截至 2018 年 4 月，就 2017 年接獲的已呈交文件而揀選進行案頭審查的 234 宗個案中，有 87 宗 (37%) 尚未完成，而揀選進行實地審查的 100 宗個案中，則有 32 宗 (32%) 尚未完成 (第 2.11 段)。

9. ***檢核計劃申請數目偏低*** 屋宇署在 2014 年估算，根據該署於 2011 年清點行動所識別的 12 萬個招牌中，大約 72% (即 86 400 個) 符合檢核計劃的檢核資格。然而，自檢核計劃於 2013 年 9 月展開至 2018 年 4 月期間 (約 4.5 年)，屋宇署只接獲合共 662 份申請，申請數目偏低。在 662 份申請中，有 314 份 (47%) 申請涉及 274 個招牌 (佔 86 400 個招牌中的 0.3%) 通過檢核、224 份 (34%) 申請被拒絕，餘下 124 份 (19%) 申請則由申請人撤回或仍在處理中 (第 2.19 及 2.20 段)。

10. ***需要提高巡查成效以識別危險、棄置或正在施工的違例招牌*** 為識別危險、棄置或正在施工的違例招牌 (統稱目標招牌)，屋宇署人員和顧問定期進行巡查 (顧問合約於 2018 年 4 月屆滿後，屋宇署人員已接手處理先前由顧問負責的工作)。審計署留意到，屋宇署人員發現的目標招牌數目由 2015 年的 272 個減至 2017 年的 60 個。屋宇署顧問在 2018 年 4 月結束的兩年合約期內，合共發現 181 個目標招牌。然而，2018 年 6 月，審計署在油尖旺區的 11 個分區之一進行為期一天的實地視察，發現 35 個懷疑目標招牌 (其後把該等招牌轉介屋宇署調查)。屋宇署的調查結果確認，25 個為目標招牌 (包括 6 個相當可能構成危險的招牌、17 個棄置招牌和 2 個正在施工的違例招牌)；該署在審計署轉

介前對這些招牌並不知情，也沒有採取執法行動。不過，屋宇署表示：(a) 屋宇署人員在定期巡查時發現的目標招牌數目減少，原因是該署已在 2016 年年底完成一個視察周期，而 2017 年的執法策略是重新調配資源，讓該署人員處理清拆令的積壓個案和加強針對目標街道的大規模行動；以及 (b) 屋宇署人員過往定期巡查時，曾視察過部分在審計署實地視察中發現的目標招牌，該等招牌當時狀況良好。審計署認為，鑑於定期巡查乃屋宇署主動識別危險或棄置招牌以及評估招牌狀況的方法，該署應致力改善定期巡查的成效 (第 2.28 至 2.33 段)。

11. ***需要善用電腦系統以監察就定期巡查發現的目標招牌所採取的執法行動*** 審計署留意到，屋宇署未能即時就定期巡查發現的目標招牌，編制有關發出拆除通知或清拆令所需時間的資料。屋宇署表示，該署並未有利用電腦系統把發現的目標招牌與已發出的拆除通知或清拆令進行配對。屋宇署需要採取措施，善用該署的電腦系統，以協助該署監察執法行動的進度 (第 2.38 段)。

大規模行動和處理舉報

12. ***針對目標街道的招牌的大規模行動出現延誤*** 自 2014 年起，屋宇署針對危險 (包括棄置) 或違例招牌 (通過檢核的招牌除外，因屋宇署不會對該等招牌採取執法行動) 展開大規模行動，而每年都會揀選一個或以上的目標街道路段進行，所涉路段數目逐年增加 (2014、2015、2016 和 2017 年分別涵蓋 1、5、6 和 9 個街道路段)。屋宇署會就每次目標街道的大規模行動制訂行動計劃 (包括就危險或違例招牌發出拆除通知 ／清拆令，以及就不獲遵從的拆除通知／清拆令，提出檢控或進行代辦工程)。然而，截至 2018 年 4 月，在 2015 至 2017 年期間，屋宇署就合共 20 個街道路段而進行的大規模行動仍未完成 (有待完成的工作包括提出檢控或進行代辦工程)。截至 2018 年 4 月，就已發出清拆令的招牌而進行的工作，出現介乎 3 個月至 2.3 年的延誤 (例如在 2016 年大規模行動中發出的 366 份清拆令，其中有 158 份 (43%) 的檢控工作於目標日期後 1 年仍未提出)。至於就已發出拆除通知的招牌而進行的工作，在 2017 年大規模行動中發出的 133 份拆除通知，其中有 98 份 (74%) 的代辦工程於 2018 年 4 月 (目標日期後 3 個月) 仍未進行 (第 3.3、3.5、3.6 及 3.8 段)。

13. ***需要持續檢討針對大型違例招牌的大規模行動的實施情況和成效*** 自 2003 年起，屋宇署針對大型違例招牌進行大規模行動，目的是拆除所有相當大型的違例招牌。根據屋宇署的內部指引，該署應就針對大型違例招牌的大規

模行動所採取的執法行動，每年訂立目標招牌數目。然而，審計署留意到，就大型違例招牌採取執法行動的實際數目和達到所定目標的比率均有所減少，由2015年的201個(實際達到目標的比率為67%)減至2017年的106個(實際達到目標的比率為47%)。2018年6月，審計署在油尖旺區的7條街道進行為期一天的實地視察，發現68個懷疑大型違例招牌(其後把該等招牌轉介屋宇署調查)。屋宇署的調查結果確認，11個為大型違例招牌；該署在審計署轉介前對這些招牌並不知情，也沒有採取執法行動。屋宇署表示：(a) 鑑於有其他優先的工作，屋宇署未有就審計署所發現的部分大型違例招牌採取執法行動；以及(b) 2018年9月，屋宇署決定擴闊針對大型違例招牌的大規模行動的"須優先取締"準則(例如涵蓋大型違例鋪面招牌)。審計署認為，鑑於大型違例招牌採用了新的"須優先取締"準則，屋宇署需要持續檢討這類大規模行動的實施情況和成效(第3.7、3.11至3.16段)。

14. ***就指稱危險或違例的招牌進行視察後長時間仍未發出拆除通知或清拆令*** 舉報是識別危險或違例招牌的途徑之一。屋宇署在接獲危險或違例招牌的舉報後，會甄審該署的相關記錄、進行視察，並判定招牌的狀況，以便採取所需行動。根據屋宇署的指引，在甄審及／或視察舉報所指稱的招牌後，屋宇署人員應在180天內就已確定為違例的招牌發出清拆令。然而，審計署留意到，屋宇署並沒有就已確定為危險的招牌，訂定在進行視察後發出拆除通知的目標時間。審計署也留意到，截至2018年4月，屋宇署尚未就256宗舉報所涉及並已確定為危險或違例的招牌發出拆除通知或清拆令。在該256宗舉報中，有94宗(37%)自屋宇署人員甄審及／或視察招牌起計，時間已超過了180天(第3.20、3.24及3.25段)。

法定通知和命令的跟進行動

15. 就任何獲發拆除通知或清拆令的招牌，屋宇署人員會在拆除通知訂明的指定期限(通常是14天)或清拆令訂明的指定期限(通常是60天)屆滿後進行履行情況視察，以查核擁有人有否進行所需的拆除或改動工程。任何人如無合理辯解而沒有遵從拆除通知或清拆令，屋宇署可以向其採取檢控行動。此外，屋宇署可以委聘承建商代擁有人進行所需工程(即代辦工程)，並向擁有人追討費用(第4.2、4.15及4.16段)。

16. ***拆除通知長時間未獲遵從*** 審計署留意到，截至2018年4月，有425份涉及招牌的拆除通知未獲遵從。審計署的分析顯示，在該425份拆除通

知中，有 247 份 (58%) 在發出超過 6 個月後仍未獲遵從 (時間由超過 6 至 22 個月不等)，遠超過拆除通知所訂明的 14 天時限 (第 4.4 段)。

17. ***清拆令長時間未獲遵從*** 審計署留意到，截至 2018 年 4 月，有 1 414 份涉及招牌的清拆令仍未處理完成。審計署的分析顯示，在該 1 414 份清拆令中，有 598 份 (42%) 在發出超過 1 年後仍未處理完成 (時間由超過 1 至 12 年不等)，遠超過清拆令所訂明的 60 天時限 (第 4.8 段)。

18. ***需要適時就不獲遵從的個案採取檢控行動*** 根據屋宇署的內部指引，關於檢控的警告信應在發出清拆令後 260 天 (或約 9 個月) 內向招牌擁有人發出。屋宇署其後可把個案轉介轄下法律事務組，就不獲遵從的清拆令採取檢控行動。屋宇署法律事務組會研究個案，並決定是否發出傳票以繼續法律行動，或中止有關個案的法律行動。審計署的分析顯示，在 2016 和 2017 年轉介屋宇署法律事務組的 214 份不獲遵從的清拆令中，有 132 份 (62%) 是直至發出超過 1 年後才轉介該組 (時間由超過 1 至 10 年不等)(第 4.17 及 4.18 段)。

審計署的建議

19. 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*屋宇署署長應：

招牌監管計劃和巡查

(a) 確保屋宇署定期編制並分析管理資料，以期監察小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效；有關管理資料包括發現違規情況的性質和嚴重程度、就撤回已呈交文件所採取的跟進行動，以及屢次違規者的資料 (第 2.15(a) 段)；

(b) 檢討小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效，並因應需要採取改善措施 (第 2.15(c) 段)；

(c) 就招牌工程而呈交的小型工程文件，訂定完成相關案頭和實地審查的目標時間 (第 2.15(d) 段)；

(d) 因應檢核計劃申請數目偏低和被拒率偏高的情況，更着力宣傳檢核計劃，以期加深公眾對該計劃和有關規定的認識 (第 2.26(a) 段)；

(e) 檢討為識別目標招牌而進行的定期巡查的成效 (第 2.40(a) 段)；

(f) 採取措施，善用屋宇署的電腦系統，以協助該署監察就定期巡查發現的目標招牌所採取執法行動的進度 (第 2.40(c) 段)；

大規模行動和處理舉報

(g) 加強行動，以便在屋宇署所訂的目標時間內，完成針對目標街道的招牌的大規模行動 (第 3.18(a) 段)；

(h) 持續檢討針對大型違例招牌的大規模行動的實施情況和成效，以期加強有關行動的執法工作 (第 3.18(b) 段)；

(i) 就舉報個案中被確定為危險的招牌，訂定在進行視察後發出拆除通知的目標時間 (第 3.27(b) 段)；

(j) 加強行動，確保適時就舉報所涉及並已確定為危險或違例的招牌採取執法行動 (第 3.27(c) 段)；

法定通知和命令的跟進行動

(k) 加強行動，確保涉及相關招牌的拆除通知和清拆令盡快獲遵從 (第 4.13(a) 段)；

(l) 適時就涉及招牌而未獲遵從的拆除通知和清拆令採取跟進行動 (第 4.13(b) 段)；及

(m) 採取措施，確保適時就涉及違例招牌而未獲遵從的清拆令採取檢控行動 (第 4.24(a) 段)。

政府的回應

20. 屋宇署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　根據《建築物條例》(第 123 章) 的定義，招牌指只是為展示任何廣告、作出任何公布或通知，或展示任何視像或其他資料的目的而豎設的展示板、構架、棚架或其他構築物。

1.3　根據《建築物條例》的規定，豎設招牌屬於建築工程，在 2010 年 12 月 31 日之前，除豁免工程 (註 1) 外，必須事先獲得屋宇署 (註 2) 批准圖則和同意展開工程。隨着《建築物 (小型工程) 規例》(第 123N 章) 的小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施 (註 3)，豎設、改動和拆除招牌 (豁免工程除外) 可按工程的規模及潛在安全風險加以分類和規管：

(a) ***小型工程***　根據《建築物 (小型工程) 規例》，小型工程按性質、規模及複雜程度和可能構成的安全風險，分為 3 個級別 (第 I、II 和 III 級別)。至於招牌方面，這類工程一般規模較小及構成的潛在結構安全風險較低，可依循小型工程監管制度下的簡化規定 (註 4) 合法地進行，無須事先獲得屋宇署批准和同意。有關工程須由訂明註冊承建商 (註 5) 進行。至於較複雜的工程 (即第 I 級別小型工

註 1： *根據《建築物條例》，在建築物內進行的建築工程如不涉及該建築物的結構，即屬豁免工程；而有關豁免並不准許豁免工程在違反任何規例的情況下進行。有關招牌的豁免工程的例子包括在建築物內裝設指示牌或樓層序號牌。豁免工程有別於小型工程監管制度下的指定豁免工程 (見第 1.3(b) 段)。*

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

註 3： *小型工程監管制度讓樓宇業主可循簡化的程序合法地進行小型工程，無須根據《建築物條例》事先獲當局批准有關建築圖則和同意展開工程。《建築物 (小型工程) 規例》(第 123N 章) 的若干條文，例如有關註冊為小型工程承建商的運作程序和小型工程的分級制度於 2009 年 12 月 30 日起實施，至於其餘條文則於 2010 年 12 月 31 日起實施。*

註 4： *這些程序包括在工程展開前及／或完工後，向屋宇署呈交相關文件 (例如以指明表格呈交工程展開通知書和工程完工證明書)。*

註 5： *根據《建築物條例》，訂明註冊承建商指註冊一般建築承建商、註冊專門承建商，或註冊小型工程承建商。訂明註冊承建商如要進行涉及招牌的小型工程，須就工程的相關級別、類型和項目，向屋宇署註冊。*

程 ——見第 2.3(a) 段)，須由訂明註冊承建商進行，並由訂明建築專業人士 (註 6) 監督。

(b) ***指定豁免工程*** 這類工程涉及複雜程度和安全風險較小型工程為低的招牌工程 (註 7)。有關工程可以無須事先獲得屋宇署批准和同意，或依循小型工程監管制度的規定 (例如無須委聘訂明建築專業人士和訂明註冊承建商) 而進行；及

(c) ***須繼續事先獲得屋宇署批准和同意的工程*** 這類工程一般涉及大型招牌，並不屬於小型工程和指定豁免工程的技術規格，必須由建築專業人士和註冊承建商進行。

違例建築物

1.4 未經屋宇署事先批准和同意或沒有根據小型工程監管制度的規定而豎設的招牌 (屬於豁免工程或指定豁免工程類別的除外)，均屬違例建築物 (下稱僭建物)，屋宇署可採取執法行動。根據屋宇署顧問於 2011 年所進行全港清點行動，點算各類懷疑僭建物(包括招牌)數目(註 8)的結果，全港約有12萬個招牌。屋宇署表示，這些招牌大部分屬違例招牌。

違例招牌檢核計劃

1.5 考慮到大部分的招牌正由商戶使用，以及它們在促進本地的商業活動和香港的繁榮方面有一定的存在價值，屋宇署自 2013 年 9 月 2 日起實施自願的違例招牌檢核計劃 (下稱檢核計劃)。為向招牌擁有人在按小型工程監管制度下拆除違例招牌並重新豎設合法招牌以外提供多一項選擇，在 2013 年 9 月 2 日前已經豎設並符合相關小型工程項目所訂明技術規格的違例招牌，均符合檢核資格。招牌擁有人可獲准繼續使用這些招牌，倘若他們：

註 6: *根據《建築物條例》，訂明建築專業人士指認可人士、註冊結構工程師、註冊岩土工程師或註冊檢驗人員。*

註 7： *有關招牌的指定豁免工程例子包括豎設固定於建築物外牆的靠牆招牌，而該工程不會導致對任何懸臂式平板造成額外荷載或不涉及改動任何其他結構構件，並且招牌的展示面積不多於 1 平方米、不設有包含發光二極體的展示系統、並無伸出外牆多於 150 毫米，以及與地面的距離不多於 3 米。*

註 8： *2011 年 5 月至 2012 年 12 月期間，屋宇署委聘顧問就豎設於全港 41 000 幢私人樓宇外牆的懷疑僭建物進行清點行動，並拍下照片作記錄。*

(a) 委聘訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商檢查、鞏固 (如有需要) 和核證招牌結構安全；及

(b) 每 5 年為通過檢核的招牌進行安全檢查。

對危險或違例招牌採取執法行動的法律架構

1.6 屋宇署如發現有危險或違例招牌，可根據以下兩條條例採取執法行動：

《公眾衞生及市政條例》(第 132 章)

(a) 如有招牌構成危險或相當可能構成危險，屋宇署可根據《公眾衞生及市政條例》(註 9) 第 105 條發出拆除危險構築物通知 (下稱拆除通知)，規定招牌擁有人在指定期限 (通常是 14 天) 內，將有關招牌移走或進行指明的工作以使其安全。如所需的糾正工程未有在指定期限內進行，屋宇署可向招牌擁有人採取檢控行動。如並不知何人為招牌擁有人或不能輕易將他們尋獲，或屋宇署認為根據招牌的狀況而應立即將其移走或應立刻使其安全，則不論有否送達拆除通知，屋宇署也可拆除招牌或使其安全 (即代辦工程)，然後向擁有人追討招致的相關開支或從售賣有關物料所得收益追討涉及的相關開支；

《建築物條例》

(b) 至於違例招牌，屋宇署可根據《建築物條例》第 24 條或第 24AA 條 (就小型工程監管制度下展開的小型工程) 發出清拆令，規定在指定期限 (通常是 60 天) 內，把招牌拆除或改動。有關命令須按下列規定送達：

(i) 如該招牌已或正為某人而豎設，送達該人；

(ii) 如不能尋獲上文第 (i) 項所述的人，送達會收取或正收取任何相關租金或金錢代價的人；或

(iii) 如不能尋獲上文第 (i) 及 (ii) 項所述的人，送達已經或正在豎設該招牌所在的土地或處所的擁有人。

註 9： *根據《公眾衞生及市政條例》，主管當局 (即屋宇署署長) 有權發出拆除通知。為求簡明，本審計報告書稱主管當局為屋宇署。*

如所需的糾正工程未有在指定期限內進行，屋宇署可向擁有人採取檢控行動，以及／或代擁有人進行工程 (即代辦工程)，並向擁有人追討相關費用和附加費；及

(c) 違例招牌如涉及下列情況：

(i) 該招牌對生命或財產構成迫切危險；

(ii) 曾經或正在進行該招牌工程是為了將其售賣、出租或以其他方式處置；

(iii) 曾經進行或正在進行該招牌工程的地點，是在任何建築物的公用部分，而該招牌的存在嚴重損害鄰近的舒適環境；或

(iv) 該招牌構成對公眾的妨擾，

屋宇署可根據《建築物條例》第 24B 條向法院申請優先拆卸令，把招牌拆除或改動。在法院聆訊申請之日前最少 3 至 7 天 (視乎違例事項的類別 —— 見上文第 (i) 至 (iv) 項)，申請通知須張貼在該通知所關乎的建築物或建築工程的顯眼部分。受影響人士有權在法院聆訊優先拆卸令的申請時獲聆聽。優先拆卸令批出後，屋宇署可進行工程拆除招牌 (即代辦工程)，並向擁有人追討相關費用和附加費。

執法政策和行動

1.7 屋宇署表示，該署對僭建物的執法工作，是以“風險為本”釐訂執法行動的緩急先後。根據該署的僭建物執法政策，會對“須優先取締”僭建物 (註 10) 採取執法行動，至於不屬於“須優先取締”類別的僭建物 (註 11) 則會延後處理。“須優先取締”僭建物包括：

(a) 對生命或財產明顯構成威脅或迫切危險的僭建物；

註 10 ：*屋宇署表示，如屬“須優先取締”僭建物，該署可發出清拆令，規定有關擁有人在指定期限內清拆僭建物。屋宇署也不時發出勸諭信，勸諭擁有人自行清拆僭建物。*

註 11 ：*屋宇署表示，如不屬於“須優先取締”類別的僭建物，該署可根據《建築物條例》第 24C 條發出可在業權記錄中註冊的警告通知，規定有關擁有人在指定期限內清拆僭建物，或發出勸諭信，勸諭有關擁有人自行清拆僭建物。*

(b) 新建的僭建物 (註 12)；

(c) 在樓宇外部的僭建物，包括違例招牌 (經檢核計劃通過檢核的招牌除外)，以及在樓宇天台、平台、天井和後巷的僭建物；

(d) 在樓宇內部或外部並造成嚴重危害健康或環境的滋擾的僭建物；

(e) 大型的獨立僭建物；及

(f) 大規模行動目標所涵蓋的特定類型僭建物，又或所涵蓋的個別或一組樓宇內的僭建物。

根據屋宇署的僭建物執法政策，違例招牌屬“須優先取締”僭建物，會對其採取執法行動。

1.8 屋宇署表示，該署已採用風險為本的招牌監管制度，以監管危險或違例招牌。除就違例招牌實施檢核計劃 (見第 1.5 段) 外，屋宇署主要通過以下途徑 (註 13) 識別出須採取執法行動的危險或違例招牌：

(a) ***定期巡查*** 即定期就危險招牌或正在建造的違例招牌 (即正在施工的違例招牌) 而進行的巡查；

(b) ***大規模行動*** 即進行以下清拆行動：

(i) 屋宇署每次在選定的一段目標街道 (即目標街道路段)，就危險或違例招牌而進行的清拆行動；或

(ii) 為拆除大型違例招牌而進行的清拆行動；及

(c) ***舉報*** 即接獲來自公眾或傳媒的舉報，以及主要來自其他政府部門和區議會的轉介個案。

註 12：*根據屋宇署的指引，新建的僭建物指：(a) 被發現正在建造 (即正在施工) 的僭建物；(b) 在先前清拆行動後重新建造的僭建物；(c) 在屋宇署的照片記錄 (例如該署 2011 年的清點行動記錄 (見第 1.4 段註 8)) 中沒有顯示的僭建物；或 (d) 屋宇署人員有合理理由相信是在過去 12 個月內建成的僭建物。*

註 13：*屋宇署表示，違例招牌也可通過其他途徑加以識別，包括針對目標樓宇僭建物的大規模行動和強制驗樓計劃 (檢驗的範圍包括樓宇外部的僭建物)。通過這些途徑識別的違例招牌數目只佔所有已發現違例招牌的一小部分。*

1.9 屋宇署就危險或違例招牌而採取的執法行動大致可劃分如下：

(a) ***即時執法行動*** 這些行動是就任何對公眾構成迫切危險的招牌而採取的行動。屋宇署可把有關個案列為緊急個案，無須發出拆除通知，即時採取行動拆除有關招牌 (見第 1.6(a) 段)；

(b) ***優先執法行動*** 這些行動是就以下招牌而採取的行動：

(i) 對於任何危險或相當可能構成危險的招牌 (如棄置招牌 —— 註 14)，屋宇署可發出拆除通知 (見第 1.6(a) 段)，規定拆除有關招牌或進行指明的工作以使其安全；及

(ii) 至於任何新建 (包括正在施工) 的違例招牌，屋宇署可發出清拆令 (見第 1.6(b) 段)，規定拆除有關招牌；

(c) ***加強執法行動*** 這些行動是就屋宇署認為嚴重違規，並符合《建築物條例》第 24B 條所訂明的 4 項情況 (見第 1.6(c) 段) 中至少 1 項的大型違例招牌而採取的行動。屋宇署可向法院申請優先拆卸令，拆除或改動有關招牌；及

(d) ***通過大規模行動執法*** 除了上文 (a) 至 (c) 項執法行動所涵蓋的招牌之外，大規模行動亦涵蓋其他招牌。大規模行動會重點處理：

(i) 位於屋宇署所選目標街道路段的所有危險招牌，或不符合檢核資格或符合資格但沒有參加檢核計劃的違例招牌；及

(ii) 屋宇署認為對公眾安全構成較大風險的大型違例招牌。

屋宇署可就大規模行動中所發現的危險或違例招牌分別發出拆除通知或清拆令 (見第 1.6(a) 及 (b) 段)。

屋宇署的負責部別

1.10 屋宇署小型工程及招牌監管組 (機構事務部轄下組別) 由招牌監管小組和小型工程小組組成 (見附錄 A 所載的屋宇署組織架構圖摘要)。招牌監管小組負責識別危險或違例招牌並採取執法行動、管理檢核計劃，以及審查就招牌

註 14 ：*根據屋宇署的指引：(a) 危險招牌包括招牌展示面已嚴重破損或傾斜、支承鐵架嚴重扭曲或出現嚴重銹蝕，以及因缺乏保養維修而變得危險的招牌；以及 (b) 棄置招牌包括商鋪結業後留下、招牌展示面被拆去或沒有任何展示，以及只遺下支承鐵架的招牌。*

工程而呈交的小型工程文件；小型工程小組則負責小型工程監管制度的管理工作。另外，屋宇署拓展部負責審查和批核建築工程 (包括涉及招牌的工程) 的圖則。

1.11　截至 2018 年 3 月，招牌監管小組有 50 名人員 (包括 39 名專業及技術人員和 11 名支援人員)。該組在 2017–18 年度的經常總開支為 3,040 萬元。屋宇署表示，未能單就小型工程小組和拓展部負責招牌工作的人手提供分項數字。

涉及招牌墮下傷人的事故

1.12　屋宇署表示，在 2013 至 2017 年期間的過去 5 年，本港發生了 8 宗涉及招牌墮下傷人的事故 (見表一)。特別是在 2017 年便有 4 宗這類事故，導致 7 人受傷，而全部均涉及違例招牌。

表一

涉及招牌墮下傷人的事故
(2013 至 2017 年)

年份	傷人事故宗數	傷者人數
2013	–	–
2014	1	1
2015	2	2
2016	1	1
2017	4	7
總計	8	11

資料來源：屋宇署的記錄

審查工作

1.13　審計署於 2015 和 2016 年先後就僭建物和差餉及地租事宜進行兩次審查，當中的審查工作也涉及招牌事宜，詳情如下：

(a) 審查屋宇署對違例建築物採取的行動，審查結果載於 2015 年 4 月《審計署署長第六十四號報告書》第 1 章 (該章第 2 部分涵蓋檢核計劃)；及

(b) 審查差餉物業估價署在保障差餉及地租收入方面的工作，審查結果載於 2016 年 4 月《審計署署長第六十六號報告書》第 1 章 (該章第 3 部分涵蓋廣告招牌的臨時估價)。

1.14　屋宇署表示，大量現存的違例招牌構成了本港一個長期存在的樓宇安全風險。鑑於上述背景，加上在 2017 年發生的招牌墮下傷人事故宗數增加 (見第 1.12 段)，審計署於 2018 年 4 月就屋宇署的招牌管理工作進行審查。審查工作集中於以下範疇，務求找出可予改善之處，以供日後借鑑：

(a) 招牌監管計劃和巡查 (第 2 部分)；

(b) 大規模行動和處理舉報 (第 3 部分)；及

(c) 法定通知和命令的跟進行動 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，可供日後借鑑，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.15　在審查工作期間，屋宇署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：招牌監管計劃和巡查

2.1　本部分探討屋宇署在實施小型工程監管制度 (第 2.2 至 2.16 段) 和檢核計劃 (第 2.17 至 2.27 段)，以及通過定期巡查以識別相關招牌 (第 2.28 至 2.41 段) 方面所採取的行動。

小型工程監管制度

與招牌有關的小型工程監管制度

2.2　小型工程監管制度於 2010 年 12 月 31 日全面實施，為樓宇業主提供合法、簡易、安全而方便的途徑，以進行小規模的建築工程 (包括招牌工程)。屋宇署表示，根據小型工程監管制度，訂明建築專業人士和訂明註冊承建商獲委以法律責任，監督、進行和核證所有小型工程的結構安全。

2.3　***小型工程的分級分類***　根據小型工程監管制度，126 項小型工程按其性質、規模、複雜程度和安全風險分為 3 個級別，其中 22 項與招牌有關，詳情如下：

(a) ***第 I 級別小型工程*** *(44 項中有 5 項與招牌有關)*　這類工程較為複雜，需要較高水平的專業技術知識和較嚴格的監督，並須委聘訂明建築專業人士和訂明註冊承建商進行。在工程展開前至少 7 天，須以指明表格向屋宇署呈交工程展開通知書；

(b) ***第 II 級別小型工程*** *(40 項中有 10 項與招牌有關)*　這類工程的複雜程度較第 I 級別小型工程為低，只須委聘訂明註冊承建商進行。一如第 I 級別小型工程，在工程展開前至少 7 天，須以指明表格向屋宇署呈交工程展開通知書；及

(c) ***第 III 級別小型工程*** *(42 項中有 7 項與招牌有關)*　這類工程屬小規模，只須委聘訂明註冊承建商進行。

3 個級別的小型工程均須在完工後 14 天內，以指明表格向屋宇署呈交工程完工證明書。小型工程監管制度所涵蓋的招牌分為 6 類，即：(1) 靠牆招牌；(2) 伸出式招牌；(3) 位於建築物屋頂的招牌；(4) 固定於地面上的戶外招牌；(5) 戶外的招牌連同擴展基腳；以及 (6) 位於露台或簷篷上或懸掛於露台或簷篷底下的招牌。附錄 B 載有小型工程監管制度有關這 6 類招牌的豎設、改動和拆除工程的主要技術規格概要。

2.4 ***處理小型工程文件的程序*** 屋宇署會從已呈交的文件中，隨機或按判斷揀選部分 (註 15) 作案頭審查及／或實地審查，以確保文件整體上遵從《建築物條例》和附屬規例的條文，以及防止訂明建築專業人士或訂明註冊承建商濫用小型工程監管制度。根據屋宇署的指引，屋宇署收到小型工程文件(包括有關招牌的文件) 後，會採取以下步驟：

(a) ***初步甄審*** 屋宇署會就已呈交的文件進行初步甄審，以確保文件齊全，並按照屋宇署的註冊記錄，就訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商的註冊是否有效和他們的工作資格加以核實，發出確認信，以及把資料輸入屋宇署的電腦系統；

(b) ***案頭審查*** 屋宇署會揀選若干已呈交的文件作案頭審查，以確保在程序上符合《建築物條例》的規定，查核事項包括：

(i) 呈交的資料是否齊全和互相吻合；及

(ii) 呈交的文件所載工程是否符合法例規定；

(c) ***實地審查*** 屋宇署會揀選若干已呈交的文件作實地審查，集中審查建築物是否安全和有否遵從《建築物條例》。獲揀選作實地審查的已呈交小型工程文件，也會被選作案頭審查；及

(d) ***要求糾正和就未糾正個案採取跟進行動*** 在案頭和實地審查期間，如發現有違規情況，屋宇署會視乎情況向相關的訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商發出勸諭信，要求釐清情況或進行糾正工程。如違規情況在發出勸諭信後未有糾正，屋宇署會發出警告信。屋宇署也可提出檢控及／或作出紀律處分 (註 16)。屋宇署表示，檢控行動的既定做法如下：

註 15 ：*屋宇署表示：(a) 有關揀選作案頭和實地審查的已呈交小型工程文件，涉及招牌的審查個案只佔一小部分，因此該署並無就涉及招牌的審查個案另訂目標數目，而每年涉及招牌的審查個案數目各不相同；以及 (b) 如有需要 (例如接獲有關小型工程監管制度下涉及招牌的舉報)，可能會按判斷揀選相關已呈交的小型工程文件作案頭或實地審查。*

註 16： *根據屋宇署的指引，屋宇署可展開：(a) 按照《建築物條例》所訂的檢控程序，以確保小型工程監管制度妥善執行、避免制度遭濫用，並對違反樓宇法例和樓宇安全的行為起重大阻遏作用；以及 (b) 紀律處分程序，藉防止未乎資格或不合適的人以專業人士身分執行專業職務或以承建商身分進行建築工程以保障公眾安全、確保妥善顧及和執行《建築物條例》，以及對類似不當或疏忽行為起阻遏作用。凡遭紀律委員會裁定違規者，當局可根據《建築物條例》採取適當行動，把他們從相關名冊永久或暫時除名。*

(i) 對於涉及程序或行政規定的輕微違規情況，如就相關事宜違規超過一次，屋宇署會向專業人士或承建商採取檢控行動；

(ii) 上文第 (i) 項所述以外的違規情況，如在發出警告信後 4 個星期仍未獲糾正，屋宇署會向專業人士或承建商採取檢控行動；及

(iii) 如專業人士或承建商在 3 年內就相同違規情況收到兩封警告信，而在其後呈交的文件中再發現相同違規情況，屋宇署會即時採取檢控行動。

2.5 ***呈交與招牌有關的小型工程文件*** 根據屋宇署的記錄，自小型工程監管制度於 2010 年 12 月實施至 2018 年 4 月期間，屋宇署收到至少 26 368 份 (註 17) 與招牌有關的已呈交文件 (見表二)。已呈交的文件可能與豎設、改動或拆除工程有關。屋宇署表示，由於無須把每份文件所載工程的細節輸入該署的電腦系統，因此該署並無根據小型工程監管制度豎設或拆除招牌數目的統計數字。

註 17： *每一份呈交的文件或會涉及超過一個招牌。另一方面，就一個招牌呈交的文件或會超過一份。舉例來說，豎設一個屬於第 I 級別小型工程的招牌，須呈交一份工程展開通知書和一份完工證明書。此外，如有需要，或須以另一份指明表格呈交補充資料 (例如照片記錄、修訂圖則和測試證書)。*

表二

小型工程監管制度下與招牌有關的已呈交文件數目
(2011 年 1 月至 2018 年 4 月)

年份	已呈交的文件數目 (註 1)
2011	1 148
2012	(註 2)
2013	2 135
2014	4 758
2015	5 619
2016	5 321
2017	5 579
2018 (截至 4 月)	1 808
總計	26 368

資料來源：屋宇署的記錄

註 1： 每一份已呈交的文件指一份向屋宇署呈交的指明表格 (見第 2.5 段註 17)。

註 2： 屋宇署表示，2012 年收到的小型工程文件總數為 68 251 份，而所涉工程類別 (例如招牌、窗或分間樓宇單位) 並沒有輸入該署的電腦系統。因此，屋宇署並無與招牌有關的已呈交文件數目分項數字。

附註：2010 年 12 月 31 日 (小型工程監管制度全面實施當日)，屋宇署沒有收到任何與招牌有關的小型工程文件。

欠缺恆常管理資料以監察小型工程監管制度下與招牌有關的成效

2.6 屋宇署表示，就每份揀選作案頭及／或實地審查的已呈交文件，該署人員會在屋宇署的電腦系統輸入以下資料：

(a) 完成審查及沒有發現任何違規情況的文件會列為“妥當”；

(b) 完成審查及發現有違規情況的文件會輸入以下資料：

(i) 如發現有違規情況但最終獲糾正，文件會列為“不妥當但已糾正”(例子包括資料不齊全和前後不一致，和違反法例規定)。屋宇署表示，若所涉的違規情況性質嚴重，該署會採取跟進行動 (見第 2.4(d) 段)。若文件或圖則欠妥但已糾正，該署一般不會採取任何跟進行動 (註 18)；及

(ii) 如發現違規但未獲或無法糾正，文件會列為“不妥當”(例子包括逾期呈交指明表格，以及承建商未獲註冊進行指定小型工程)。屋宇署表示，如違規狀況未獲糾正，該署會採取跟進行動；

(c) 申請人在審查過程中撤回已呈交的文件；或

(d) 審查進行中。

2.7 在 2015 至 2017 年期間，屋宇署每年分別收到合共 5 619 份、5 321 份和 5 579 份與招牌有關的小型工程文件 (見第 2.5 段表二)。根據屋宇署的記錄，該署就已呈交的文件所進行的案頭和實地審查的結果如下：

(a) ***案頭審查*** 截至 2018 年 4 月，在 2015 至 2017 年期間收到的 5 619 份、5 321 份和 5 579 份已呈交文件中，分別有 308 份 (5%)、280 份 (5%) 和 234 份 (4%) 揀選作案頭審查。在 300 宗、253 宗和 146 宗完成個案中，發現分別有 75 宗 (25%)、80 宗 (32%) 和 39 宗 (27%) 屬“不妥當”(見表三)；及

註 18： *屋宇署表示，小型工程監管制度准許為反映實際場地狀況而修改圖則、為糾正錯誤 (包括填寫時出現的錯誤) 而修改已呈交文件，以及呈交補充文件；有關做法與須事先獲屋宇署批准和同意的新建築發展項目或改動和加建工程中，涉及呈交文件的既定做法相同。*

表三

2015 至 2017 年期間揀選作案頭審查的
已呈交小型工程文件審查結果
(2018 年 4 月)

詳情	揀選作案頭審查的已呈交文件數目 (註 1)			
	2015 年	2016 年	2017 年	總計
審查進行中	4 (1%)	27 (10%)	87 (37%)	118 (14%)
申請人撤回文件	4 (1%)	– (0%)	1 (1%)	5 (1%)
完成審查	300 (98%)	253 (90%)	146 (62%)	699 (85%)
– 妥當	225 (75%)	173 (68%)	107 (73%)	505 (72%)
– 不妥當 (註 2)	75 (25%)	80 (32%)	39 (27%)	194 (28%)
總計	308 (100%)	280 (100%)	234 (100%)	822 (100%)

資料來源：屋宇署的記錄

註 1： 在 2015 年、2016 年和 2017 年每年分別揀選作案頭審查的 308 份、280 份和 234 份已呈交文件中，隨機揀選的分別有 306 份、264 份和 230 份，按判斷揀選的分別有 2 份、16 份和 4 份。

註 2： 這些已呈交文件包括“不妥當但已糾正”的文件 (見第 2.6(b)(i) 段)。

(b) ***實地審查*** 截至 2018 年 4 月，在 2015 至 2017 年期間收到的 5 619 份、5 321 份和 5 579 份已呈交文件中，分別有 64 份 (1%)、136 份 (3%) 和 100 份 (2%) 揀選作實地審查。在 52 宗、117 宗和 51 宗完成個案中，發現分別有 10 宗 (19%)、22 宗 (19%) 和 11 宗 (22%) 屬“不妥當”(見表四)。

表四

2015 至 2017 年期間揀選作實地審查的
已呈交小型工程文件審查結果
(2018 年 4 月)

詳情	揀選作實地審查的已呈交文件數目 (註 1)			
	2015 年	2016 年	2017 年	總計
審查進行中	4 (6%)	6 (4%)	32 (32%)	42 (14%)
申請人撤回文件	8 (13%)	13 (10%)	17 (17%)	38 (13%)
完成審查	52 (81%)	117 (86%)	51 (51%)	220 (73%)
– 妥當	42 (81%)	95 (81%)	40 (78%)	177 (80%)
– 不妥當 (註 2)	10 (19%)	22 (19%)	11 (22%)	43 (20%)
總計	64 (100%)	136 (100%)	100 (100%)	300 (100%)

資料來源：屋宇署的記錄

註 1： 在 2015 年揀選作實地審查的 64 份已呈交文件中，隨機揀選的有 63 份，按判斷揀選的有 1 份。至於在 2016 和 2017 年分別揀選作實地審查的 136 和 100 份已呈交文件中，全部都是隨機揀選的。

註 2： 這些已呈交文件包括 "不妥當但已糾正" 的文件 (見第 2.6(b)(i) 段)。

2.8 根據屋宇署的指引，在案頭和實地審查期間，如發現有違規情況，屋宇署會視乎情況發出勸諭信，要求釐清情況或進行糾正工程。如違規情況未獲糾正，屋宇署會發出警告信 (見第 2.4(d) 段)。在 2015 至 2017 年期間，案頭審查 (194 份已呈交文件) 和實地審查 (43 份已呈交文件) 發現了 237 份 "不妥當" 的已呈交文件 (見第 2.7 段表三及四)，而截至 2018 年 4 月，屋宇署就這些 "不妥當" 的文件發出了 153 封勸諭信 (註 19)。審計署留意到，屋宇署編制了一份清單，列明每封勸諭信所載的違規情況 (註 20)。審計署根據該清單，在表五撮述違規情況的性質。

註 19 ：*屋宇署表示：(a) 在 2015 至 2017 年發出 153 封勸諭信後，因已呈交文件所涉的違規情況未獲糾正而發出的警告信每年分別有 12 封、9 封和 8 封；(b) 除了 10 份已呈交文件之外，其餘所有文件涉及的違規情況均在發出警告信後獲糾正；以及 (c) 至於 10 份不遵從規定的已呈交文件，截至 2018 年 7 月，有 2 份已呈交文件所涉及的訂明註冊承建商罪名成立，至於其餘 8 份已呈交文件，屋宇署正考慮採取跟進行動。*

註 20 ：*獲揀選作實地審查的已呈交小型工程文件，也會選作案頭審查 (見第 2.4(c) 段)。屋宇署表示，就揀選作實地審查的已呈交文件發出的勸諭信當中，並無記錄顯示違規情況是在案頭或實地審查期間發現。*

表五

勸諭信載列在 2015 至 2017 年期間的
案頭和實地審查所發現違規情況的性質
(2018 年 4 月)

違規情況的性質	所發現違規情況的數目 (註)		
	2015 年	2016 年	2017 年
(a) 違反《建築物條例》(例如伸出式招牌離地面不足 3.5 米)	6	1	4
(b) 工程不屬小型工程的範圍(例如豎設於屋頂的招牌有部分伸出樓宇的外牆)	2	2	1
(c) 訂明建築專業人士及／或訂明註冊承建商未獲註冊而進行指定小型工程	5	3	3
(d) 工程與所呈交的圖則不符	1	8	4
(e) 提供的資料不足(例如相片、圖則和表格)	46	54	17
(f) 逾期呈交文件(例如未能符合在工程展開前至少 7 天呈交通知書及／或工程完成後 14 天內呈交證明書的規定 —— 見第 2.3 段)	9	5	3
(g) 其他(例如已呈交的文件資料不一致)	2	8	5
發出的勸諭信數目 (註)	63	63	27

14 | 14 | 12

共 153 封勸諭信

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：一封勸諭信可能涉及超過一項在審查時發現的違規情況。

2.9　根據小型工程監管制度，訂明建築專業人士和訂明註冊承建商獲委以法律責任，監督、進行和核證所有小型工程的結構安全 (見第 2.2 段)。屋宇署表示，為確保符合法例規定，並防止訂明建築專業人士或訂明註冊承建商濫用該制度，該署從接獲的小型工程文件中，揀選部分作案頭及／或實地審查 (見第 2.4 段)。定期分析案頭和實地審查所發現的違規情況，以及了解有否和如何採取跟進行動，可提供有用的管理資料，從而監察小型工程監管制度的運作和成效。審計署認為，為監察小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效，屋宇署宜定期編制和評估以下管理資料：

(a) ***發現違規情況的性質和嚴重程度***　在 2015 至 2017 年期間獲揀選作案頭和實地審查的已呈交文件中，發現分別約有 28% 和 20% 屬“不妥當”(見第 2.7 段表三及四)。然而，屋宇署並沒有編制管理資料，讓管理層評估所涉違規情況的性質和嚴重程度。儘管屋宇署已就勸諭信所載違規情況的性質編制清單 (見第 2.8 段)，但該清單並沒有說明違規情況的嚴重程度。事實上，屋宇署在 2018 年 9 月回覆審計署的查詢時，告知審計署，該署翻查並檢視 40 宗曾發出勸諭信的個案 (即 (14+14+12) —— 見第 2.8 段表五 (a) 至 (d) 項) 後，發現 8 宗為需要跟進的嚴重個案， 32 宗為其後經釐清或糾正的輕微個案，無需跟進。審計署認為，屋宇署需要就案頭和實地審查發現的所有違規情況，按照性質和嚴重程度編制管理資料作監察用途 (包括例如隨機或按判斷揀選的已呈交文件所涉違規情況的性質和嚴重程度)；

(b) ***就撤回已呈交文件所採取的跟進行動***　審計署留意到，在 2015 至 2017 年期間揀選作實地審查的已呈交文件中，有 10% 至 17% 被申請人撤回 (見第 2.7(b) 段表四)。屋宇署表示，很多已呈交文件撤回後，申請人會呈交新的文件取而代之。根據既定做法，如果懷疑個案或涉及違反《建築物條例》，撤回已呈交文件的做法不會被接納，該署並會採取跟進行動。然而，屋宇署並無現成資料可供追查已呈交文件在撤回後是否由新的呈交文件取代。2018 年 9 月，屋宇署告知審計署，該署隨機揀選了 4 份撤回的已呈交文件作調查，發現其中 3 份以新的呈交文件取代，至於餘下 1 份，該署已就個案採取檢控行動。審計署認為，就所有撤回已呈交文件所採取的跟進行動，屋宇署需要編制管理資料，確保撤回文件有合理依據，而且並不涉及違反《建築物條例》。在這方面，審計署留意到屋宇署沒有就如何跟進撤回已呈交文件的個案，向該署人員發出指引說明既定做法。審計署認為，屋宇署需要就此發出指引；

(c) ***就“不妥當”的已呈交文件所採取的跟進行動*** 在 2015 至 2017 年期間，案頭和實地審查發現共有 237 份“不妥當”文件 (見第 2.7 段表三及四)。屋宇署告知其管理層，截至 2018 年 4 月，已就這些“不妥當”文件發出 153 封勸諭信 (見第 2.8 段表五)。然而，屋宇署並無擬備以下管理資料：

(i) 該 153 封勸諭信與 237 份“不妥當”文件如何對應，因為一份已呈交的文件或會涉及超過一封勸諭信 (例如向同一份文件的訂明建築專業人士和訂明註冊承建商分別發出一封勸諭信)；及

(ii) 就沒有發出勸諭信的“不妥當”文件所採取的跟進行動。

2018 年 9 月，屋宇署告知審計署，由於很多沒有發出勸諭信的已呈交文件均涉及輕微違規 (如資料不清晰或不一致)，並在屋宇署人員口頭要求後已予糾正，因此無須發出勸諭信。審計署認為，屋宇署宜提供更多管理資料，以便管理層監督有否和如何採取跟進行動；及

(d) ***屢次違規者的資料*** 審計署留意到，截至 2018 年 4 月，屋宇署就 2015 至 2017 年期間的“不妥當” 已呈交文件，向訂明建築專業人士和訂明註冊承建商共發出 153 封勸諭信和 29 封警告信。然而，除了發出的信件總數外，屋宇署沒有向管理層提供更多管理資料，以便管理層監督屢次違規者和監督有否和如何採取跟進行動。審計署也留意到，該署沒有就第 2.4(d) 段所提及對這類違規者採取檢控行動的既定做法，向該署人員發出指引。審計署認為，屋宇署需要就此發出指引。

2.10 審計署認為，屋宇署需要根據案頭和實地審查所發現的違規情況結果，檢討小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效 (例如訂明建築專業人士和訂明註冊承建商的表現是否令人滿意)，並因應需要採取改善措施，包括例如根據所發現違規情況的範圍和嚴重程度，衡量揀選作審查的樣本數量 (2017 年的案頭審查為 4%，實地審查為 2% —— 見第 2.7 段) 是否足夠，並決定是否需要採取更嚴格的跟進行動。

需要就完成案頭和實地審查訂定目標時間

2.11 屋宇署儘管已就所揀選的招牌個案訂定進行 (即開始) 實地審查的目標時間 (即接獲所呈交文件後 60 天內開始審查)，但卻沒有就完成案頭和實地審

查訂定任何目標時間 (註 21)。審計署留意到，截至 2018 年 4 月，部分個案在接獲文件後逾一年仍未完成審查，詳情如下：

(a) 屋宇署就 2015 至 2017 年期間接獲的已呈交文件進行案頭審查，結果分別是：在 308 宗獲揀選個案中有 4 宗 (1%) 尚未完成審查、在 280 宗獲揀選個案中有 27 宗 (10%) 尚未完成審查，以及在 234 宗獲揀選個案中有 87 宗 (37%) 尚未完成審查 (見第 2.7(a) 段表三)；及

(b) 屋宇署就 2015 至 2017 年期間接獲的已呈交文件進行實地審查，結果分別是：在 64 宗獲揀選個案中有 4 宗 (6%) 尚未完成審查、在 136 宗獲揀選個案中有 6 宗 (4%) 尚未完成審查，以及在 100 宗獲揀選個案中有 32 宗 (32%) 尚未完成審查 (見第 2.7(b) 段表四)。

2.12 2018 年 9 月，屋宇署告知審計署，一些個案的審查需要長時間才能完成，原因之一是該署需要時間與訂明建築專業人士或訂明註冊承建商釐清所提供的資料。審計署認為，屋宇署揀選已呈交小型工程文件作案頭及／或實地審查，是為確保符合法例規定，並防止小型工程監管制度遭濫用 (見第 2.4 段)，因此，適時完成審查有助盡早糾正已發現的違規情況並採取適當的跟進行動。屋宇署需要就招牌工程而呈交的小型工程文件，訂定完成相關案頭和實地審查的目標時間，並利用資訊科技改善審查效率。

一些案頭和實地審查結果沒有在電腦系統準確記錄

2.13 審計署檢視了發現有違規情況的 10 宗案頭和 10 宗實地審查個案的相關檔案，發現審查結果或沒有在屋宇署的電腦系統作詳盡準確記錄，詳情如下：

(a) 雖然 10 宗案頭審查個案全部均發現有違規情況，但屋宇署把審查結果輸入電腦系統時，只把 1 宗列為“不妥當”，餘下 9 宗則列為“妥當”；及

(b) 雖然 10 宗實地審查個案全部均發現有違規情況，但屋宇署把審查結果輸入電腦系統時，只把 5 宗列為“不妥當”，1 宗列為“妥當”，以及 2 宗列為“審查進行中”。至於餘下 2 宗實地審查個案，屋宇署的電腦系統並無顯示個案獲揀選作實地審查。

註 21：*屋宇署表示，該署也訂定了以下目標時間：(a) 在接獲第 I 和 II 級別小型工程的工程展開通知書當日起計 7 天內，進行工程展開前的實地審查；以及 (b) 如在發出警告信後 4 個星期違規情況仍未糾正，採取檢控行動。*

2.14　2018 年 9 月，屋宇署告知審計署，經翻查並檢視相關個案後，在輸入資料時一些列為“妥當”的個案，其實應歸類為“不妥當但已糾正”(見第 2.6(b)(i) 段)，原因是這些個案曾有輕微違規的情況，但其後已經釐清或糾正。審計署認為，屋宇署需要採取措施，確保有關招牌的案頭和實地審查結果適時在該署的電腦系統作詳盡準確記錄 (例如就輸入案頭和實地審查結果發布清晰指引)。

審計署的建議

2.15　審計署*建議*屋宇署署長應：

(a) 確保屋宇署定期編制並分析下述管理資料，以期監察小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效，包括：

(i) 發現違規情況的性質和嚴重程度；

(ii) 就撤回已呈交的文件所採取的跟進行動；

(iii) 就“不妥當”的已呈交文件所採取的跟進行動；及

(iv) 屢次違規者的資料；

(b) 發出指引，說明如獲揀選作案頭或實地審查的已呈交小型工程文件被申請人撤回時，屋宇署如何跟進，以及如在進行與招牌有關的案頭和實地審查時發現有違規情況，對訂明建築專業人士和訂明註冊承建商採取的檢控行動；

(c) 檢討小型工程監管制度下與招牌有關的運作和成效，並因應需要採取改善措施；

(d) 就招牌工程而呈交的小型工程文件，訂定完成相關案頭和實地審查的目標時間，並利用資訊科技改善審查效率；及

(e) 採取措施，確保有關招牌的案頭和實地審查結果適時在屋宇署的電腦系統作詳盡準確記錄。

政府的回應

2.16　屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 屋宇署於 2018 年 8 月開始更新處理小型工程文件的電腦系統，預計於 2020 年完成。審計署的建議和其他系統改善措施都會納入更新電腦系統的工作；

(b) 屋宇署的既定做法是跟進撤回已呈交文件的個案，以確保沒有違反《建築物條例》，並會跟進針對訂明建築專業人士和訂明註冊承建商的檢控行動。這些既定做法會納入相關的內部指引；

(c) 屋宇署不時檢討小型工程監管制度的運作和成效。舉例來說，該署如在案頭和實地審查期間發現違規情況，會提出檢控的做法 (見第 2.4(d) 段) 已在 2017 年 10 月採納；

(d) 為針對因與訂明建築專業人士或訂明註冊承建商釐清所提供資料而造成的延遲 (見第 2.12 段)，屋宇署正設法精簡案頭和實地審查的過程，並會加強發出警告信甚或採取檢控／紀律行動等工作，阻遏延遲回應的情況；及

(e) 屋宇署會檢討案頭和實地審查結果的分類，以確保記錄準確和載錄嚴重個案。屋宇署其後會就把審查結果輸入電腦系統事宜，向人員提供指引和舉行簡介會。

檢核計劃

2.17　2013 年 9 月 2 日，屋宇署實施違例招牌檢核計劃，適用於在實施日期 (即 2013 年 9 月 2 日) 之前已經豎設，並符合相關小型工程項目所訂明技術規格的違例招牌 (見附錄 B)。屋宇署表示，在檢核計劃下，訂明建築專業人士和訂明註冊承建商獲委以法律責任，檢查、鞏固和核證現存違例招牌的安全。招牌擁有人可獲准繼續使用通過檢核的違例招牌，但須每 5 年進行一次安全檢查。據屋宇署表示，雖然通過檢核的招牌屬僭建物，但除非這些招牌變得危險，否則該署不會採取執法行動。

2.18 ***處理檢核計劃申請的程序*** 審計署留意到，屋宇署指引所載有關處理檢核計劃申請的程序，與處理小型工程文件的程序相同 (見第 2.4(a) 至 (c) 段)，惟以下有關跟進行動的程序除外：

(a) 如在案頭及／或實地審查期間發現有違規情況，屋宇署會要求有關申請人糾正。如申請人未有糾正發現的違規情況，屋宇署會發出勸諭信，把違規情況告知申請人並拒絕有關申請；及

(b) 屋宇署表示，倘若有關申請妥當無誤，申請人便會獲發通過檢核信件。

檢核計劃申請數目偏低

2.19 自檢核計劃於 2013 年 9 月展開至 2018 年 4 月期間，屋宇署只接獲合共 662 份申請 (涉及 632 個招牌 —— 註 22)，而近年的申請數目一直下降 (見表六)。截至 2018 年 4 月，在接獲的 662 份申請中，314 份 (47%) 申請涉及 274 個招牌通過檢核、224 份 (34%) 申請被拒絕、73 份 (11%) 申請由申請人撤回，以及 51 份 (8%) 申請仍在處理中。屋宇署表示，申請被拒的原因 (註 23) 包括：

(a) 招牌並不符合檢核計劃訂明的技術規格；及

(b) 招牌並非在檢核計劃實施前已經豎設。

註 22 ：*一份申請或會涉及超過一個招牌。另一方面，一個招牌或會涉及超過一份申請。舉例來說，如招牌需要先進行鞏固工程才符合第 I 級別小型工程的訂明技術規格，則申請人除了須遞交鞏固工程展開通知書的申請外，也須遞交完工證明書的申請。*

註 23 ：*屋宇署表示，就該 224 份申請，該署沒有按兩項被拒原因劃分數字。該署從 2017 年被拒申請中隨機抽出 25 份作研究，發現該等申請均不符合訂明的技術規格 (即第 2.19(a) 段)。*

表六

檢核計劃申請數目
(2013 年 9 月至 2018 年 4 月)

年份	申請數目
2013 (由 9 月起)	10
2014	166
2015	224
2016	135
2017	110
2018 (截至 4 月)	17
總計	662

資料來源：屋宇署的記錄

2.20　根據屋宇署於 2011 年進行的清點行動，全港約有 12 萬個招牌。屋宇署其後於 2014 年估算，在這 12 萬個招牌中，大約 72% (即 86 400 個) 符合檢核計劃的檢核資格。然而，自檢核計劃於 2013 年 9 月展開至 2018 年 4 月期間 (約 4.5 年)，只有 274 個 (即 86 400 個招牌中的 0.3%) 招牌根據該計劃通過檢核。

2.21　2016 年 5 月，屋宇署告知立法會發展事務委員會：

(a)　屋宇署已檢視檢核計劃的實施情況；

(b)　較多招牌擁有人傾向根據小型工程監管制度拆除和重新豎設招牌，而沒有選擇申請檢核招牌，原因是小型工程監管制度於 2010 年 12 月全面實施以來，他們已對該制度下快捷和簡便的程序十分熟悉；及

(c)　屋宇署認為檢核計劃作為小型招牌擁有人的另一選擇而言，有其價值。有些小型招牌擁有人因成本和商業運作上的考慮，希望透過檢核計劃繼續使用現有招牌。

2.22　審計署認為，因應檢核計劃申請數目偏低和被拒率偏高的情況(見第 2.19 段)，屋宇署需要更着力宣傳檢核計劃，以期加深公眾對該計劃和有關規定的認識。

需要就所有招牌建立更完備的資料庫

2.23　2010 年 10 月，發展局向立法會簡介加強樓宇安全的措施時表示，通過小型工程監管制度、檢核計劃和豎設大型招牌前須事先得到屋宇署批准和同意的安排，屋宇署便可建立有關香港所有招牌的完備資料庫，更清楚了解這些招牌的安全情況，方便規管和進行執法行動。然而，審計署留意到，截至 2018 年 7 月，屋宇署並沒有利用從以下途徑取得的資料備存上述資料庫：

(a) ***小型工程監管制度***　屋宇署表示，該署的電腦系統備存有關小型工程的完備資料庫，個案負責人員可隨時查閱個別招牌是否有已呈交的小型工程文件。然而，截至 2018 年 4 月，該署的電腦系統雖然收錄了 26 368 份已呈交文件記錄 (見第 2.5 段)，但卻無法顯示這些文件是與豎設、改動還是拆除招牌有關，也無法顯示豎設或拆除的招牌數目；

(b) ***檢核計劃***　截至 2018 年 4 月，雖然屋宇署的電腦系統載錄了經檢核計劃提交的申請資料，但只有 274 個招牌通過檢核 (見第 2.19 段)；及

(c) ***大型招牌***　2018 年 8 月，屋宇署在回覆查詢時告知審計署，該署並無現成資料庫，供查閱有關已獲屋宇署事先批准和同意豎設或拆除的大型招牌數目的資料。

2.24　2018 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 根據招牌監管制度的執法經驗，設立涵蓋違例招牌的資料庫未必有助提高執法行動的效率，因為招牌狀況經常有變，須動用大量資源才可持續更新資料庫；

(b) 2010 年 10 月的立法會簡介 (見第 2.23 段) 提及，實施小型工程監管制度、檢核計劃和招牌監管制度後，屋宇署最終可就全港所有合法或通過檢核的招牌建立完備資料庫，以方便規管和進行執法行動。這是屋宇署的長遠目標；及

(c) 然而，由於屋宇署是近年才展開針對目標街道的大規模行動，因此現階段着手就全港所有招牌建立完備資料庫，時機尚未成熟。

2.25 審計署認為，屋宇署需要盡早採取行動，就所有合法或通過檢核的招牌建立資料庫，以方便規管和進行執法行動。

審計署的建議

2.26 **審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **因應檢核計劃申請數目偏低和被拒率偏高的情況，更着力宣傳檢核計劃，以期加深公眾對該計劃和有關規定的認識；及**

(b) **盡早採取行動，就所有合法或通過檢核的招牌建立資料庫，以方便規管和進行執法行動。**

政府的回應

2.27 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 檢核計劃為招牌擁有人提供選擇，讓他們保留於 2013 年 9 月 2 日前已豎設的現有違例招牌。為鼓勵該等違例招牌的擁有人加入檢核計劃：

(i) 《警訊》節目於 2018 年 4 月播出有關招牌監管制度 (包括檢核計劃) 的環節。全新製作的政府宣傳短片和聲帶於 2018 年 9 月在電視和電台開始播放，又推出相關海報。新的宣傳單張也在製作中；

(ii) 屋宇署人員在日常職務接觸招牌擁有人時，經常推廣檢核計劃；及

(iii) 屋宇署會繼續舉辦宣傳活動，以推廣檢核計劃；及

(b) 屋宇署的長遠目標，是以可用資源就所有合法或通過檢核的招牌建立資料庫，供公眾查閱和檢視。同時，屋宇署已把招牌的核准圖則和小型工程記錄上載至該署的百樓圖網系統 (該系統讓公眾透過互

聯網查閱私人樓宇及小型工程記錄和訂購有關文件副本)，以供公眾檢視。屋宇署也正探討方法，方便公眾查核個別招牌是否合法。

通過定期巡查以識別相關招牌

2.28　屋宇署表示，該署積極採取嚴厲行動，拆除危及公眾安全的危險或棄置招牌。此外，為遏止僭建物 (包括違例招牌) 數目增加，屋宇署就新建的僭建物 (包括正在豎設的招牌，即正在施工的違例招牌) 優先採取執法行動。為識別危險、棄置或正在施工的違例招牌 (統稱目標招牌)，屋宇署人員和顧問定期進行巡查，詳情如下：

(a) ***屋宇署人員巡查招牌***　屋宇署人員在多個地區巡查招牌，以識別危險招牌或有潛在危險的招牌 (即棄置招牌)，並積極安排予以拆除。屋宇署表示，該署人員已在 2014 至 2016 年期間完成一個視察周期，識別位於市區主要街道的危險或棄置招牌；及

(b) ***屋宇署顧問巡查招牌***　屋宇署於 2018 年 4 月 25 日之前曾聘請顧問在各區巡查(根據顧問合約，合約期一般為兩年 —— 註 24)，以識別：

(i)　正在豎設的招牌 (即正在施工的招牌)；及

(ii)　明顯失修或棄置招牌。

每一區的巡查次數每年介乎 4 至 6 次，視乎屋宇署評估該區風險水平的結果而定。顧問合約於 2018 年 4 月 24 日屆滿後 (註 25)，屋宇署人員已接手處理，在因應招牌舉報進行實地視察時，執行先前由顧問負責的工作。

註 24：*根據顧問合約，顧問須巡查 (包括在巡查前進行準備工作並根據核准建築物記錄進行核對，以及在巡查後擬備專業視察報告)、調查和視察正在建造的僭建物 (包括正在施工的招牌) 和樓宇失修情況 (包括失修或棄置招牌)。屋宇署於 2016 年 4 月至 2018 年 4 月期間委聘了 8 家顧問在各區提供上述服務，每份顧問合約的金額介乎 180 萬至 450 萬元，兩年合約期總計 2,380 萬元。*

註 25：*屋宇署表示，與該署透過舉報所發現正在建造的懷疑僭建物數目比較，顧問所發現的數目偏低。鑑於顧問的巡查成效較低，屋宇署決定在 2018 年 4 月 24 日之後，不再委聘顧問進行巡查。*

需要提高巡查成效以識別危險、棄置或正在施工的違例招牌

2.29　審計署審查屋宇署記錄的結果顯示，屋宇署人員和顧問所發現的危險、棄置或正在施工的違例招牌 (即定期巡查所針對的目標招牌 —— 見第 2.28 段) 數目如下：

(a) ***屋宇署人員巡查招牌***　在 2014 年 1 月至 2018 年 4 月期間，合共發現 771 個目標招牌 (見表七)。如表七顯示，屋宇署人員發現的目標招牌數目由 2015 年的 272 個減至 2017 年的 60 個；及

表七

屋宇署人員發現的目標招牌數目
(2014 年 1 月至 2018 年 4 月)

年份	所發現的目標招牌數目
2014	201
2015	272
2016	189
2017	60
2018 (截至 4 月)	49
總計	771

平均每年 221 個招牌

資料來源：屋宇署的記錄

(b) ***屋宇署顧問巡查招牌***　在 2018 年 4 月結束的兩年合約期內，合共發現 181 個目標招牌 (見表八)。

表八

屋宇署顧問發現的目標招牌數目
(2016 年 4 月至 2018 年 4 月)

年份	所發現的目標招牌數目
2016 (由 4 月起)	61
2017	109
2018 (截至 4 月)	11
總計	181

平均每年 90 個招牌

資料來源：屋宇署的記錄

2.30 ***審計署的實地視察*** 2018 年 6 月，為評估屋宇署就識別目標招牌而進行的巡查的成效，審計署在油尖旺區 (18 區之一 (註 26)) 的 11 個分區之一進行為期一天的實地視察，發現 9 個懷疑危險招牌、22 個懷疑棄置招牌和 4 個正在施工的懷疑違例招牌 (全部 35 個招牌均是屋宇署人員和顧問須在定期巡查中識別的目標招牌 —— 見第 2.28 段)。審計署其後把該等招牌轉介屋宇署調查和評估是否屬於目標招牌。表九載述屋宇署就這些招牌的調查結果摘要，而詳情則載於第 2.31 段。

註 26： *根據 2011 年屋宇署清點行動的結果，在 18 區中以油尖旺區的招牌數目佔最多。為方便日常運作和分配工作，屋宇署把 18 區各劃分為不同分區。審計署揀選了油尖旺區 11 個分區中招牌數目最多的一個，進行為期一天的實地視察，範圍以柯士甸道、廣東道、渡船街、甘肅街和彌敦道為界限。*

表九

屋宇署就審計署實地視察所發現的
35 個懷疑危險、棄置或正在施工的違例招牌的調查結果
(2018 年 9 月)

詳情	目標招牌		其他 (註 3) (個)	總計 (個)
	在審計署轉介前屋宇署並不知情 (註 1) (個)	在審計署轉介前屋宇署已知情 (註 2) (個)		
(a) 屋宇署確認懷疑危險招牌屬以下狀況 (見第 2.31(a) 段) :				
(i) 相當可能構成危險	6	–	–	6
(ii) 棄置	1	–	–	1
(iii) 沒有危險	–	–	1	1
(iv) 已被拆除	–	–	1	1
小計 (a)	7	–	2	9
(b) 屋宇署確認懷疑棄置招牌屬以下狀況 (見第 2.31(b) 段) :				
(i) 棄置	16	2	–	18
(ii) 並非棄置	–	–	4	4
小計 (b)	16	2	4	22
(c) 屋宇署確認正在施工的懷疑違例招牌屬以下狀況 (見第 2.31(c) 段) :				
(i) 正在施工的違例招牌	2	–	–	2
(ii) 小型工程監管制度下進行的工程	–	–	1	1
(iii) 在屋宇署視察期間已找不到	–	–	1	1
小計 (c)	2	–	2	4
總計 (d)=(a)+(b)+(c)	25	2	8	35

資料來源：屋宇署就審計署實地視察的調查結果

註 1：屋宇署表示會採取執法行動，就這些招牌發出拆除通知或清拆令。

註 2：屋宇署表示已採取執法行動，就這些招牌發出拆除通知。

註 3：屋宇署表示這些並非目標招牌。

2.31　就審計署實地視察所發現的 35 個懷疑危險、棄置或正在施工的違例招牌，屋宇署的調查結果如下：

(a)　在 9 個懷疑危險招牌中：

(i)　有 6 個被評為相當可能構成危險 (例子見照片一)。屋宇署在審計署轉介前對這些招牌並不知情，該署會發出拆除通知；

照片一

相當可能構成危險的招牌



資料來源：照片於 2018 年 6 月 19 日由審計署人員拍攝，模糊部分經審計署處理

(ii)　有 1 個確認為棄置招牌。屋宇署在審計署轉介前對該招牌並不知情，該署會發出拆除通知；

(iii)　有 1 個被評為沒有危險，但由於該招牌屬違例豎設，屋宇署會採取所需執法行動，在大規模行動中發出清拆令；及

(iv)　有 1 個在 2018 年 7 月屋宇署視察期間已被拆除；

(b)　在 22 個懷疑棄置招牌中：

(i)　有 16 個確認為棄置招牌 (例子見照片二)。屋宇署在審計署轉介前對這些招牌並不知情，該署會發出拆除通知；

照片二

棄置招牌



資料來源：照片於 2018 年 6 月 19 日由審計署人員拍攝，模糊部分經審計署處理

(ii) 有 2 個確認為棄置招牌。屋宇署在審計署轉介前已知情，並先後在 2017 年 3 月和 5 月發出拆除通知；及

(iii) 有 4 個確認並非棄置招牌；及

(c) 在 4 個正在施工的懷疑違例招牌中：

(i) 有 2 個確認為正在施工的違例招牌。屋宇署在審計署轉介前對該 2 個招牌並不知情，該署會發出清拆令；

(ii) 有 1 個正進行小型工程監管制度下的工程；及

(iii) 有 1 個在 2018 年 7 月屋宇署視察期間已找不到，而審計署先前發現的棚架已經拆除。

2.32 屋宇署的調查結果確認，審計署在 18 區其中 1 區的 11 個分區之一進行為期一天的實地視察發現的 25 個目標招牌，在審計署轉介前，屋宇署對這些招牌並不知情，也沒有採取執法行動。這些招牌包括 6 個相當可能構成危險的招牌 (見第 2.31(a)(i) 段)、17 個棄置招牌 (見第 2.31(a)(ii) 及 (b)(i) 段) 和 2 個

正在施工的違例招牌 (見第 2.31(c)(i) 段)。審計署留意到，屋宇署人員在 2017 年發現的目標招牌有 60 個 (見第 2.29(a) 段)，而屋宇署顧問在一年內發現的目標招牌約有 90 個 (見第 2.29(b) 段)。此外，屋宇署人員發現的目標招牌數目近年也有所減少 (由 2015 年的 272 個減至 2017 年的 60 個 —— 見第 2.29(a) 段)。2018 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 屋宇署人員在定期巡查時發現的目標招牌數目減少，原因是該署已在 2016 年年底完成一個視察周期，而 2017 年的執法策略是重新調配資源，讓該署人員處理清拆令的積壓個案和加強針對目標街道的大規模行動。雖然近年定期巡查所發現的招牌數目減少，但事實上該署所發出拆除通知的數目，由 2013 年的 360 份增至 2017 年的 860 份 (見第 4.3 段表十八)，顯示針對危險或棄置招牌的工作動力維持不變；

(b) 屋宇署人員和顧問進行的巡查涉及多項工作和程序，包括點算所有經視察的招牌和拍攝已視察範圍的照片、評估和記錄懷疑損毀招牌的詳細資料、實地核實懷疑棄置招牌的擁有人和聯絡經確定的擁有人、進行實地視察時查核商業登記證是否有效 (或是在進行實地視察時查核商業登記證被拒或無法查核時，在網上查冊系統檢索)，以及在進行視察後核實目標招牌的擁有權；及

(c) 屋宇署人員過往定期巡查時，曾視察過部分在審計署實地視察中發現的目標招牌，該等招牌當時狀況良好。

2.33 審計署留意到屋宇署於第 2.32 段所提出的觀點，但基於以下原因，審計署認為屋宇署進行定期巡查仍有可予改善之處：

(a) 定期巡查是屋宇署主動識別危險或棄置招牌，從而為這些招牌優先採取執法行動的方法 (見第 2.28 段)；及

(b) 如第 2.32(c) 段屋宇署給審計署的回覆所反映，招牌狀況會隨時間而有所改變，顯示有需要定期檢查以評估招牌的狀況。

審計署認為，屋宇署需要檢討為識別目標招牌而進行的定期巡查的成效。

沒有制訂定期巡查的目標和視察計劃

2.34　根據屋宇署的指引，巡查招牌的屋宇署人員會就每區：

(a) 每年須視察的招牌數目，和須拆除或修葺的危險或棄置招牌數目定下目標；及

(b) 編訂每月進行視察和清拆行動的時間，以達到年度目標。

然而，屋宇署在 2018 年 7 月回覆審計署的查詢時表示，該署沒有就這類巡查訂立年度目標，也沒有為達到年度目標編訂每月視察和清拆行動的時間。

2.35　屋宇署表示，在 2014 至 2016 年期間，該署人員為識別目標招牌而進行的定期巡查，每年涵蓋 18 區中的 15 至 17 區 (見表十)。然而，審計署留意到，在 2017 年 1 月至 2018 年 4 月期間，屋宇署在 2017 年的定期巡查只涵蓋 5 區，2018 年 (截至 4 月) 只涵蓋 3 區。如表十顯示，所視察的招牌數目雖然由 2014 年的 18 414 個增至 2016 年的 35 851 個，但在 2017 年卻顯著減少 96% 至 1 384 個。屋宇署表示，所視察的招牌數目減少，與第 2.32(a) 段提及近年定期巡查所發現的目標招牌數目減少，原因相同。

表十

屋宇署人員通過定期巡查
所視察的招牌和涵蓋地區的數目
(2014 年 1 月至 2018 年 4 月)

年份	所視察招牌數目	所涵蓋地區數目
2014	18 414	15
2015	31 255	17
2016	35 851	17
2017	1 384	5
2018 (截至 4 月)	612	3
總計	87 516	不適用

資料來源：屋宇署的記錄

2.36　2018 年 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 該署現行做法是利用定期巡查，以達致屋宇署《管制人員報告》所載已拆除或經修葺的危險或棄置招牌這項指標。該指標每年均會定期檢討；及

(b) 屋宇署於 2018 年 7 月回覆審計署的查詢後 (見第 2.34 段)，已於 2018 年 8 月就定期巡查時視察招牌的工作訂定內部目標。

2.37　審計署認為，屋宇署需要持續檢討就定期巡查時視察招牌工作所訂定的年度目標，並制訂視察計劃，以達到年度目標。

需要善用電腦系統以監察就定期巡查發現的目標招牌所採取的執法行動

2.38　審計署查詢就定期巡查發現的目標招牌 (包括屋宇署人員發現的 771 個目標招牌和屋宇署顧問發現的 181 個目標招牌 —— 見第 2.29 段) 發出拆除通知或清拆令所需時間。2018 年 8 月，屋宇署回覆指，未能即時編制有關資料，因為該署並未有利用電腦系統把發現的目標招牌與已發出的拆除通知或清拆令進行配對。審計署認為，屋宇署需要採取措施，善用該署的電腦系統，以協助該署監察就定期巡查發現的目標招牌所採取執法行動的進度。

2.39　屋宇署表示，該署積極採取嚴厲行動，拆除危險或棄置招牌，並就新建僭建物 (包括正在施工的違例招牌) 優先採取執法行動 (見第 2.28 段)。然而，審計署留意到，屋宇署並沒有就定期巡查期間發現的這類招牌訂定發出拆除通知或清拆令的目標時間。審計署認為，屋宇署需要就定期巡查發現的目標招牌訂定發出拆除通知或清拆令的目標時間。

審計署的建議

2.40　**審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **檢討為識別目標招牌而進行的定期巡查的成效；**

(b) **持續檢討就定期巡查時視察招牌工作所訂定的年度目標，並制訂視察計劃，以達到年度目標；**

(c) **採取措施，善用屋宇署的電腦系統，以協助該署監察就定期巡查發現的目標招牌所採取執法行動的進度；及**

(d) **就定期巡查發現的目標招牌訂定發出拆除通知或清拆令的目標時間。**

政府的回應

2.41 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 屋宇署會探討如何提高定期巡查的效率 (例如記錄已視察的街道路段而非已視察的招牌數目，以精簡流程)；

(b) 該署會因應需要更新有關定期巡查視察招牌的內部目標；

(c) 該署正檢討定期巡查的運作模式，以提高效率，並會利用該署的電腦系統，監察就已發現目標招牌採取跟進行動的進度；及

(d) 該署檢討過定期巡查和參考過目前就舉報的僭建物發出清拆令的目標時間後，於 2018 年 10 月把發出拆除通知和清拆令的目標時間，分別訂為由進行視察當日起計 30 天內和 150 天內。這些目標時間稍後會在屋宇署的指引公布。

第 3 部分：大規模行動和處理舉報

3.1　本部分探討屋宇署通過大規模行動 (第 3.2 至 3.19 段) 和處理舉報 (第 3.20 至 3.28 段)，識別危險或違例招牌並採取執法行動的工作。

針對招牌的大規模行動

3.2　針對招牌的大規模行動指屋宇署每次於選定目標街道路段進行的清拆行動 (見第 3.3 至 3.6 段)，或是為拆除大型違例招牌進行的清拆行動 (見第 3.7 段)。

針對目標街道的招牌的大規模行動

3.3　自 2014 年起，屋宇署針對危險 (包括棄置) 或違例招牌 (通過檢核的招牌除外，因屋宇署不會對該等招牌採取執法行動 —— 見第 1.5 段) 展開大規模行動，而每次行動都會揀選一個目標街道路段進行。屋宇署表示，該署推行大規模行動，旨在鼓勵合資格但未參加檢核計劃 (在 2013 年 9 月實施) 的違例招牌擁有人申請檢核。

3.4　根據屋宇署的指引，如街道符合下述至少兩項準則，便可揀選進行大規模行動：

(a)　最近發生重大招牌事故的街道，尤其是有較大機會再次發生類似事故的街道；

(b)　街道上大部分樓宇樓齡達 30 年或以上；

(c)　街道上大部分樓宇都有豎設於露台的招牌；

(d)　街道上車輛流量及／或行人流量高；

(e)　街道上樓宇有積壓並涉及招牌的清拆令，或重複接獲關於招牌的舉報；及

(f)　街道上每幢樓宇豎設並須屋宇署執法的招牌數目平均超過 5 個。

3.5　屋宇署每年都會在一個或以上的街道路段進行大規模行動，而且會就每次大規模行動制訂一套行動計劃，並有不同階段的行動，詳情如下：

(a) ***調查階段***　屋宇署會視察目標街道路段，識別須採取執法行動的招牌，並向懷疑危險、棄置或違例招牌的擁有人發出勸諭信和檢核計劃小冊子，要求他們在指定期限內自願拆除或檢核招牌；

(b) ***送達拆除通知／清拆令階段***　在勸諭信所訂的指定期限屆滿後，屋宇署會就危險或棄置招牌發出拆除通知，及對未參加或不符合資格參加檢核計劃的違例招牌發出清拆令；

(c) ***履行情況階段***　在拆除通知或清拆令所訂的指定期限屆滿後，屋宇署會進行履行情況視察，以確定擁有人有否遵從拆除通知或清拆令；及

(d) ***檢控／代辦工程階段***　就不獲遵從的拆除通知，屋宇署會聘請承建商拆除相關的危險或棄置招牌。至於不獲遵從的清拆令，屋宇署會採取檢控行動。

3.6　在2014至2017年期間，屋宇署每年進行大規模行動的次數都有所增加：2014年涵蓋1個街道路段、2015年涵蓋5個街道路段、2016年涵蓋6個街道路段，以及2017年涵蓋9個街道路段(註27)。在2015至2017年期間進行的大規模行動中，4個階段各自的目標完成時間載於表十一。

註27：*2014和2017年的大規模行動由屋宇署人員執行，而2015和2016年則由該署的顧問執行。屋宇署表示，因過往的大規模行動而參加檢核計劃的申請率低，該署遂決定2017年的大規模行動由該署人員執行，以評估直接與招牌擁有人溝通可否提高檢核計劃的申請率。*

表十一

針對目標街道招牌的大規模行動的目標時間
(2015 至 2017 年)

階段	在以下期間進行的大規模行動的目標時間		
	2015 年	2016 年	2017 年
調查階段	2015 年 6 至 9 月	2016 年 4 至 6 月	2017 年 2 至 7 月
送達拆除通知／清拆令階段	2015 年 9 月	2016 年 7 至 9 月	2017 年 4 至 9 月
履行情況階段	2015 年 10 至 12 月	2016 年 9 月至 2017 年 3 月	2017 年 5 至 11 月
檢控／代辦工程階段	2015 年 11 至 12 月	2017 年 2 至 4 月	2017 年 6 月至 2018 年 1 月
涵蓋的街道路段數目	5	6	9
		20	

資料來源：屋宇署的記錄

針對大型違例招牌的大規模行動

3.7 自 2003 年起，屋宇署針對大型違例招牌進行大規模行動，目的是拆除所有相當大型的違例招牌。根據屋宇署的內部指引，該署應就針對大型違例招牌的大規模行動所採取的執法行動，每年訂立目標招牌數目。大規模行動涵蓋符合以下準則的違例靠牆和伸出式招牌：

(a) ***靠牆招牌*** 違例招牌超出小型工程監管制度第 I 級別小型工程的展示面積上限 (即包含發光二極體展示系統的招牌是 20 平方米，而沒有發光二極體展示系統的招牌是 40 平方米)；及

(b) ***伸出式招牌*** 違例招牌超出小型工程監管制度第 I 級別小型工程的展示面積上限 (即包含發光二極體展示系統的招牌是 10 平方米，而沒有發光二極體展示系統的招牌是 20 平方米)，或所在位置構成重大風險 (例如妨礙車輛交通)。

屋宇署表示，該署人員經舉報和日常運作識別大型違例招牌，以便針對該等招牌採取大規模行動。

針對目標街道的招牌的大規模行動出現延誤

3.8 審計署留意到，截至 2018 年 4 月，在 2014 年就 1 個街道路段進行的大規模行動已經完成。然而，在 2015 至 2017 年期間，屋宇署就合共 20 個街道路段而進行的大規模行動則仍未完成 (有待完成的工作包括提出檢控或進行代辦工程 —— 見第 3.6 段表十一)，延誤情況如下：

(a) ***已發出清拆令的招牌*** 審計署的審查發現，截至 2018 年 4 月，在 2015 至 2017 年期間進行的大規模行動有介乎 3 個月至 2.3 年的延誤 (見表十二)。舉例來說，在 2016 年進行的大規模行動，就不獲遵從的清拆令提出檢控的目標日期是 2017 年 4 月。然而，截至 2018 年 4 月 (目標日期後一年)，在 366 份已發出的清拆令中，有 158 份 (43%) 仍未提出檢控；及

表十二

針對目標街道招牌的大規模行動
就不獲遵從的清拆令提出檢控的延誤情況
(2018 年 4 月)

詳情	2015 年 大規模行動 (數目)	2016 年 大規模行動 (數目)	2017 年 大規模行動 (數目)
發出的清拆令	287 (100%)	366 (100%)	507 (100%)
(a) 遵從的清拆令	253 (88%)	195 (53%)	89 (17%)
(b) 取代或撤回的清拆令	15 (5%)	1 (1%)	7 (1%)
(c) 正在進行上訴的清拆令	– (0%)	2 (1%)	3 (1%)
(d) 就不獲遵從的清拆令提出檢控	18 (6%)	10 (2%)	2 (1%)
(e) 未有就不獲遵從的清拆令提出檢控	1 (1%) (註)	158 (43%)	406 (80%)
就不獲遵從的清拆令提出檢控的目標日期	2015 年 12 月	2017 年 4 月	2018 年 1 月
截至 2018 年 4 月的延誤時間	2.3 年	1 年	3 個月

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：屋宇署表示，該份不獲遵從的清拆令涉及 2 個招牌，1 個於 2016 年 7 月拆除，另 1 個於 2018 年 5 月拆除。

(b) ***已發出拆除通知的招牌*** 審計署的審查發現，截至 2018 年 4 月，在 2015 和 2016 年進行的大規模行動，沒有不獲遵從的拆除通知。至於 2017 年進行的大規模行動，就不獲遵從的拆除通知進行代辦工程的目標日期為 2018 年 1 月，但截至 2018 年 4 月，在 133 份已發出的拆除通知中，有 98 份 (74%) 仍未進行代辦工程。

3.9 2018 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 有關針對目標街道招牌的大規模行動的進度，正由屋宇署的組別進度監察會議進行監察；

(b) 屋宇署人員一般按照該署的指引，就不獲遵從的清拆令採取檢控行動。鑑於不獲遵從的清拆令為數甚多，同時為了盡量善用資源，該署人員在考慮採取相關檢控行動時，須顧及指引所載的各項因素。每宗個案須個別考慮，不同個案的遵行情況可能處於不同階段 (例如只遵從了部分規定和獲延長期限)。此外，個案通常是分批轉介屋宇署法律事務組 (見第 4.15 段) 的；及

(c) 該署已優先進行代辦工程，處理不獲遵從的拆除通知。該署已完成處理所有在 2015 和 2016 年大規模行動中發出的拆除通知。

3.10 審計署認為，屋宇署需要加強行動，以便在該署所訂的目標時間內，完成針對目標街道的招牌的大規模行動，包括適時就不獲遵從的清拆令和拆除通知採取執法行動。

需要持續檢討針對大型違例招牌的大規模行動的實施情況和成效

3.11 ***針對大型違例招牌的大規模行動中已採取執法行動的招牌數目未能達到目標*** 根據屋宇署的內部指引，該署應就針對大型違例招牌的大規模行動所採取的執法行動，每年訂立目標招牌數目。然而，審計署審查在 2015 至 2017 年進行的大規模行動，發現屋宇署未能達到所訂目標。如表十三所示，審計署留意到在 2015 至 2017 年進行的大規模行動中，就大型違例招牌採取執法行動的實際數目和達到所定目標的比率均有所減少，由 2015 年的 201 個 (實際達到目標的比率為 67%) 減至 2017 年的 106 個 (實際達到目標的比率為 47%)。

表十三

針對大型違例招牌的大規模行動
採取執法行動的招牌數目
(2015 至 2017 年)

年份	採取執法行動的目標招牌數目 (a)	採取執法行動的實際招牌數目(註) (b)	實際達到目標的比率 (c) = (b) / (a) × 100%
2015	300	201	67%
2016	225	146	65%
2017	225	106	47%

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：屋宇署表示，自 2016 年起，該署已調配人手處理部分複雜的大型違例招牌個案，並根據《建築物條例》第 24B 條向法院申請優先拆卸令 (見第 1.9(c) 段)。在 2016 和 2017 年分別有 16 個和 21 個招牌經申請優先拆卸令而拆除。因此，這些招牌連同在針對大型違例招牌的大規模行動中採取執法行動而獲發清拆令的招牌，都列入 (b) 欄。

3.12 ***審計署的實地視察*** 2018 年 6 月，為評估屋宇署就識別大型違例招牌而進行的大規模行動的成效，審計署在油尖旺區的 7 條街道進行為期一天的實地視察 (註 28)，發現 68 個懷疑大型違例招牌。審計署其後把該等招牌轉介屋宇署調查和評估是否屬違例招牌。屋宇署表示，在這 68 個招牌中，36 個是違例招牌 (註 29)。在該 36 個違例招牌中，有 11 個的展示面積 (註 30) 沒有超出

註 28： *屋宇署自 2016 年 4 月起根據《建築物條例》第 24B 條的規定，加強有關大型違例招牌的執法行動 (見第 1.9(c) 段) 後，直至 2018 年 4 月，有 23 個招牌在批出優先拆卸令後被拆除，當中有 12 個位於油尖旺區。審計署為期一天的實地視察是於這 12 個招牌所在的 7 條街道 (即亞皆老街、海防道、彌敦道、奶路臣街、寶勒巷、西洋菜南街和山東街) 進行。*

註 29： *至於餘下 32 個招牌：(a) 30 個為核准的招牌，事先獲屋宇署批准和同意或根據小型工程監管制度而豎設；以及 (b) 2 個與非建築工程有關。*

註 30： *有關該 11 個違例招牌，靠牆招牌的展示面積介乎 20 至 25 平方米，伸出式招牌的展示面積則介乎 12 至 18 平方米。就該 11 個招牌，屋宇署在審計署轉介前已對其中 1 個招牌採取執法行動 (在 2018 年 5 月發出清拆令)。至於餘下 10 個招牌，屋宇署在審計署轉介前對其中 8 個並不知情，而對 2 個已知情，該署對全部 10 個招牌都沒有採取執法行動。屋宇署表示，有關該 10 個招牌：(a) 其中 9 個並非新招牌，亦未經檢核計劃所檢核。屋宇署會在大規模行動中對這些招牌發出清拆令；以及 (b) 1 個為新招牌，屋宇署會發出清拆令。*

小型工程監管制度第 I 級別小型工程的面積上限，並非大型違例招牌。至於餘下 25 個的展示面積 (註 31) 超出小型工程監管制度第 I 級別小型工程的面積上限 (見第 3.7 段)，屬大型違例招牌。表十四載有屋宇署就這些招牌的調查結果摘要，而詳情則載於第 3.13 段。

表十四

屋宇署就審計署實地視察所發現的
25 個大型違例招牌的調查結果
(2018 年 9 月)

大型違例招牌於審計署轉介前的情況	屋宇署認為		總計 (個)
	並非新建大型違例招牌 (見第 1.7 段註 12) (個)	屬新建大型違例招牌 (見第 1.7 段註 12) (個)	
(a) 屋宇署並不知情	10	1	11
(b) 屋宇署已知情但沒有採取執法行動	5	–	5
(c) 屋宇署已知情並已採取執法行動	9	–	9
總計	24	1	25

資料來源：屋宇署就審計署實地視察的調查結果

3.13 就審計署實地視察所發現的 25 個大型違例招牌，屋宇署的調查結果如下：

(a) 在審計署轉介前，屋宇署對 11 個招牌並不知情也沒有採取執法行動。關於這些招牌：

(i) 屋宇署認為其中 10 個並非新建違例 (見第 1.7 段註 12) 招牌 (例子見照片三及四)。屋宇署表示會在大規模行動中對這些招牌發出清拆令；及

註 31： *有關該 25 個大型違例招牌，靠牆招牌的展示面積介乎 30 平方米 (包含發光二極體展示系統) 至 532 平方米，伸出式招牌的展示面積則介乎 36 至 100 平方米。*

照片三

大型違例招牌 (展示面積為 532 平方米)



資料來源：照片於 2018 年 6 月 19 日由審計署人員拍攝，模糊部分經審計署處理

照片四

大型違例招牌 (展示面積為 334 平方米)



資料來源：照片於 2018 年 6 月 19 日由審計署人員拍攝，模糊部分經審計署處理

(ii) 其中 1 個為新建違例招牌，於屋宇署在 2011 年進行清點行動後豎設。屋宇署表示會對該招牌發出清拆令；

(b) 屋宇署對其中 5 個招牌已知情 (3 個於 2014 年通過接獲舉報而得悉，2 個於 2015 年通過該署人員的日常工作而得悉)，但沒有採取執法行動。屋宇署表示，對於這些招牌，該署會在大規模行動中發出清拆令或申請優先拆卸令；及

(c) 在審計署轉介前，屋宇署對其中 9 個招牌已知情，並已採取執法行動，詳情如下：

(i) 屋宇署先後在 2008 和 2009 年對 2 個招牌發出清拆令，但其後撤回有關清拆令 (其中 1 個招牌的詳情見第 4.19 段個案三)。屋宇署表示，會根據《建築物條例》第 24B 條申請優先拆卸令，拆除這些招牌；及

(ii) 在 2017 或 2018 年已對 7 個招牌發出清拆令。

3.14 屋宇署的調查確認，審計署在 18 區其中 1 區的 7 條街道進行為期一天的實地視察發現的 11 個大型違例招牌，在審計署轉介前，屋宇署對這些招牌並不知情，也沒有採取執法行動。審計署留意到，屋宇署在 2017 年的大規模行動中，只發現 106 個大型違例招牌並採取執法行動。審計署也留意到，就大型違例招牌採取執法行動的實際數目和達到所定目標的比率均有所減少，由 2015 年的 201 個 (實際達到目標的比率為 67%) 減至 2017 年的 106 個 (實際達到目標的比率為 47%)(見第 3.11 段)。

3.15 2018 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 須採取執法行動的目標招牌數目，只是內部指標 (沒有在《管制人員報告》中列為目標)，旨在為該署人員提供基準，以供遵從；

(b) 鑑於有其他優先的工作，屋宇署未有就審計署所發現的部分大型違例招牌採取執法行動。該署只可處理有限數目的大型違例招牌，因此該等招牌須通過大規模行動處理；

(c) 就大型違例招牌採取執法行動，屋宇署人員根據《建築物條例》判斷責任誰屬，做法審慎。屋宇署人員須以專業判斷，謹慎進行調查，並考慮環境證據和實地蒐集所得的相關資料，確立責任方。鑑於招牌的情況經常轉變，該署需時進行調查，以找出責任誰屬；

(d) 由於大部分招牌都是為商業運作而豎設，就不遵從清拆令的個案(特別是鋪面招牌) 進行代辦工程時或會引致衝突或對抗，因此該署需積極遊說商戶。此外，為伸出式招牌進行代辦工程可能涉及短暫封路。在第 1.9 段提及屋宇署就所有違例和危險招牌採取的執法行動，也出現類似的困難 (包括上文第 (c) 項)；及

(e) 屋宇署察覺到大型違例招牌並非平均分布於各區。2018 年 9 月，屋宇署完成檢討，決定擴闊針對大型違例招牌的大規模行動的“須優先取締”準則，以期加強大規模行動的執法工作。擴闊的準則涵蓋：

(i) 體積超過 8 立方米或從牆身伸出超過 1 米的大型違例鋪面招牌，原因是 2017 年發生的 4 宗涉及招牌墮下傷人事故中，有 3 宗涉及鋪面招牌；及

(ii) 展示面積超過 20 平方米的違例靠牆招牌，以及展示面積超過 10 平方米或從牆身伸出超過 4.2 米的違例伸出式招牌 (即擴闊就第 3.7(a) 和 (b) 段所述須優先取締大型違例招牌的標準，以涵蓋相對較小的招牌)。

屋宇署的指引已於 2018 年 9 月相應修訂。

3.16 審計署認為，鑑於大型違例招牌採用了新的“須優先取締”準則，屋宇署需要持續檢討這類大規模行動的實施情況和成效，以期加強有關行動的執法工作，包括檢討須採取執法行動的目標招牌數目，並加強行動以達到目標。

3.17 就此，審計署留意到，屋宇署會就每次針對目標街道的招牌的大規模行動制訂行動計劃，並為不同階段的行動訂定目標時間 (見第 3.5 及 3.6 段)。然而，針對大型違例招牌的大規模行動並無這類設有目標時間的行動計劃。審計署認為，屋宇署宜就這方面制訂行動計劃。

審計署的建議

3.18 **審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **加強行動，以便在屋宇署所訂的目標時間內，完成針對目標街道的招牌的大規模行動，包括適時就不獲遵從的清拆令和拆除通知採取執法行動；**

(b) **持續檢討針對大型違例招牌大規模行動的實施情況和成效，以期加強有關行動的執法工作，包括檢討須採取執法行動的目標招牌數目，並加強行動以達到目標；及**

(c) **為針對大型違例招牌的大規模行動制訂行動計劃並訂定目標時間。**

政府的回應

3.19 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 就大型違例招牌進行的大規模行動的內部運作指引已於 2018 年 9 月修訂和頒布，屋宇署會繼續定期檢討大規模行動的實施情況和成效。此外，該署雖然於 2017 年就 106 個大型違例招牌採取執法行動，但已把 2018 年就該類招牌採取執法行動的目標數目修訂為 170 個；及

(b) 2018 年 10 月，屋宇署已就針對大型違例招牌的大規模行動進行檢討並訂定目標時間。按照有關行動的目標時間，發出的清拆令須於進行大規模行動後 2 年內處理完成和 3 年內解除。

處理舉報

3.20 舉報是識別危險或違例招牌的途徑之一 (見第 1.8(c) 段)。屋宇署在接獲危險或違例招牌的舉報後，會採取以下行動：

(a) ***甄審*** 屋宇署會甄審有關招牌的資料是否已納入該署的記錄，並決定是否需要進行視察；

(b) ***視察和確定須採取的執法行動*** 屋宇署會進行視察 (註 32)，並按招牌的狀況劃分為下列類別，以便採取所需行動：

(i) 如屬對公眾構成迫切危險的招牌，屋宇署會採取緊急行動拆除有關招牌；

註 32 ：*根據屋宇署的服務承諾，如舉報涉及：(a) 危險招牌，屋宇署應在 1.5 至 3 小時內派員視察 (視乎招牌所在地點 (例如市區) 和是否在辦公時間內接獲舉報而定)；(b) 正在建造的違例招牌，屋宇署應在 48 小時內派員視察；以及 (c) 現存的違例招牌，屋宇署應在 30 天內甄審該署的記錄及／或派員視察有關招牌。*

(ii) 如屬危險或相當可能構成危險的招牌，屋宇署會發出拆除通知，規定須在指定期限 (通常是 14 天) 內將招牌移走或進行指明的工作以使其安全；

(iii) 如屬新建的違例招牌 (包括正在施工的招牌)，屋宇署會發出清拆令，規定須在指定期限 (通常是 60 天) 內拆除或改動有關招牌；及

(iv) 如屬其他不符合檢核資格或符合資格但沒有參加檢核計劃的違例招牌，屋宇署會發出勸諭信，勸諭有關人士拆除招牌，以及在進行大規模行動時採取執法行動並發出清拆令；及

(c) ***告知舉報人所採取的執法行動*** 屋宇署會告知舉報人，該署已經或將會採取的執法行動。

3.21 表十五載列在 2014 年 1 月至 2018 年 4 月期間，涉及危險或違例招牌的舉報宗數。

表十五

涉及危險或違例招牌的舉報宗數
(2014 年 1 月至 2018 年 4 月)

年份	舉報宗數
2014	1 451
2015	2 036
2016	2 171
2017	2 310
2018 (截至 4 月)	744

資料來源：屋宇署的記錄

部分被舉報違例的招牌長時間未獲判定狀況

3.22　根據屋宇署的服務承諾，在接獲關於違例招牌的舉報後，視乎報稱的招牌狀況，屋宇署人員應在 48 小時至 30 天內甄審該署的記錄及／或視察指稱違例的招牌 (見第 3.20(b) 段註 32)。根據屋宇署的指引，在甄審及／或視察指稱違例的招牌後，屋宇署人員應在 30 天內把招牌分類，以便採取適當行動 (即應在接獲舉報後的 60 (30+30) 天內判定招牌狀況)。然而，審計署留意到，截至 2018 年 4 月，有 74 宗舉報所涉及指稱違例的招牌，尚未獲判定狀況，當中 41 宗 (55%) 自接獲舉報起計，時間已超過了 1 年 (見表十六)。

表十六

尚未判定指稱違例的招牌的狀況
(2018 年 4 月)

由接獲舉報 至 2018 年 4 月相隔的時間	尚未判定招牌狀況的 舉報宗數		
60 天或以下	3	(4%)	
60 天以上至 1 年	30	(41%)	
1 年以上至 2 年	30	(41%)	
2 年以上至 3 年	9	(12%)	41 (55%)
3 年以上至 5 年	2	(2%)	
總計	74	(100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

3.23　審計署認為，屋宇署需要加強行動，盡早判定舉報所指稱違例的招牌的狀況，以適時採取適當的執法行動，包括達到相關目標時間。

就指稱危險或違例的招牌進行視察後長時間仍未發出拆除通知或清拆令

3.24　根據屋宇署的指引，在甄審及／或視察舉報所指稱的招牌後，屋宇署人員應在 180 天內就已確定為違例的招牌發出清拆令。然而，審計署留意到，屋宇署並沒有就已確定為危險的招牌，訂定在進行視察後發出拆除通知的目標時

間。鑑於危險招牌可能會對公眾構成安全風險，屋宇署宜就已確定為危險的招牌，訂定發出拆除通知的目標時間。

3.25　審計署留意到，截至 2018 年 4 月，屋宇署尚未就 256 宗舉報所涉及並已確定為危險或違例的招牌發出拆除通知或清拆令。在該 256 宗舉報中，有 94 宗 (37%) 自屋宇署人員甄審及／或視察招牌起計，時間已超過了 6 個月 (180 天)(見表十七)。

表十七

涉及已確定為危險或違例招牌
而尚未獲發拆除通知或清拆令的舉報
(2018 年 4 月)

由進行甄審及／或視察至 2018 年 4 月相隔的時間	涉及已確定為危險或違例招牌而尚未獲發拆除通知或清拆令的舉報宗數 (註 1)		
6 個月或以下	162	(63%)	
6 個月以上至 1 年	60	(24%)	
1 年以上至 3 年	13	(5%)	
3 年以上至 7 年	8	(3%)	94
7 年以上至 10 年	7	(3%)	(37%)
10 年以上至 16 年 (註 2)	6	(2%)	
總計	256	(100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 1 ：有關該 256 宗已確定個案，屋宇署的電腦系統未有記錄該等招牌屬已確定為危險或違例的資料 (見第 3.26 段)。

註 2 ：有關該宗最長時間未處理完成的個案，屋宇署在 2002 年 11 月接獲相關舉報 (即截至 2018 年 4 月，約 15 年 5 個月後仍未處理完成)。就該宗個案，審計署留意到屋宇署已進行代辦工程，並在 2003 年 3 月拆除招牌。然而，屋宇署電腦系統內的記錄未有更新，截至 2018 年 4 月，仍顯示該宗個案未處理完成 (見第 3.26 段)。

3.26　危險或違例招牌可能會對公眾構成安全威脅，但屋宇署就部分舉報所涉及並已確定為危險或違例的招牌，需要很長時間才採取執法行動，審計署認為情況未如理想。為盡快處理對公眾生命或財產構成的潛在威脅，屋宇署需要加強行動，確保適時就已確定為危險或違例的招牌採取執法行動，包括按照該署所訂的目標時間發出清拆令。此外，就已確定為危險或違例的招牌，屋宇署需要利用其電腦系統記錄有關招牌狀況的資料 (見第 3.25 段表十七註 1)，以便採取適當的執法行動，並採取措施確保適時和準確地更新該署電腦系統內的記錄 (見第 3.25 段表十七註 2)。

審計署的建議

3.27　**審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **加強行動，盡早判定舉報所指稱違例的招牌的狀況，以適時採取適當的執法行動，包括達到屋宇署所訂的相關目標時間；**

(b) **就舉報個案中被確定為危險的招牌，訂定在進行視察後發出拆除通知的目標時間；**

(c) **加強行動，確保適時就舉報所涉及並已確定為危險或違例的招牌採取執法行動，包括按照屋宇署所訂的目標時間發出清拆令；及**

(d) **利用屋宇署的電腦系統記錄招牌屬已確定為危險或違例的資料，以便採取適當的執法行動，並採取措施確保適時和準確地更新屋宇署電腦系統內的記錄。**

政府的回應

3.28　屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署：

(a) 已於 2018 年 10 月把發出拆除通知的目標時間訂為由進行視察當日起計 30 天內；及

(b) 會善用電腦系統監察舉報的個案。

第 4 部分：法定通知和命令的跟進行動

4.1　本部分探討屋宇署就危險或違例招牌發出法定通知和命令後的跟進行動。審查工作集中於以下範疇：

(a)　法定通知和命令的管理 (第 4.2 至 4.14 段)；及

(b)　檢控行動和代辦工程 (第 4.15 至 4.25 段)。

法定通知和命令的管理

4.2　就任何獲發拆除通知 (涉及危險或相當可能構成危險的招牌) 或清拆令 (涉及違例招牌) 的招牌，屋宇署人員會在拆除通知訂明的指定期限 (通常是 14 天) 或清拆令訂明的指定期限 (通常是 60 天) 屆滿後進行履行情況視察，以查核擁有人有否進行所需的拆除或改動工程。就不獲遵從的拆除通知或清拆令，屋宇署可以採取檢控行動及／或進行所需的代辦工程，並向擁有人追討費用。

4.3　表十八載列在 2013 至 2017 年期間，屋宇署就招牌發出拆除通知和清拆令的數目。一份拆除通知或一份清拆令可涵蓋一個或多個招牌。

表十八

就招牌發出拆除通知和清拆令的數目
(2013 至 2017 年)

年份	拆除通知 (數目)	清拆令 (數目)
2013	360	523
2014	590	349
2015	816	682
2016	908	719
2017	860	1 019

資料來源：屋宇署的記錄

拆除通知長時間未獲遵從

4.4　屋宇署表示，危險或相當可能構成危險的招牌對公眾安全造成潛在危險。為評估涉及這類招牌的拆除通知獲遵從所需的時間，審計署就 2017 年獲遵從的 670 份拆除通知進行案齡分析。分析顯示在這些拆除通知中，有 202 份 (30%) 在發出後超過 6 個月才獲遵從，遠超過拆除通知所訂明的 14 天時限 (見表十九)。截至 2018 年 4 月，有 425 份拆除通知未獲遵從，其中 247 份 (58%) 在發出超過 6 個月後仍未獲遵從，時間由超過 6 至 22 個月不等 (見表 二十)。個案一顯示屋宇署在發出拆除通知後未有適時採取妥善的跟進行動。

表十九

涉及招牌而在 2017 年獲遵從的拆除通知案齡分析

拆除通知由發出至獲遵從相隔的時間	獲遵從的拆除通知數目	
14 天或以下	33 (5%)	
14 天以上至 6 個月	435 (65%)	
6 個月以上至 12 個月	112 (16%)	
12 個月以上至 24 個月	84 (12%)	202
24 個月以上至 36 個月	5 (1%)	(30%)
約 49 個月	1 (1%)	
總計	670 (100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

附註：在 2017 年獲遵從的 670 份拆除通知中，有 424 份 (63%) 和 246 份 (37%) 涉及的招牌分別由招牌擁有人和屋宇署承建商拆除。

表二十

涉及招牌而未獲遵從的拆除通知案齡分析
(2018 年 4 月)

拆除通知由發出至 2018 年 4 月相隔的時間	未獲遵從的拆除通知數目	
14 天或以下	13 (3%)	
14 天以上至 6 個月	165 (39%)	
6 個月以上至 12 個月	210 (49%)	247
12 個月以上至 22 個月 (註)(見個案一)	37 (9%)	(58%)
總計	425 (100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：最長時間未獲遵從的拆除通知在 2016 年 6 月發出 (即截至 2018 年 4 月，已發出約 22 個月仍未獲遵從)。關於該個案，屋宇署人員在 2017 年 10 月發現招牌已獲局部糾正，認為該招牌不再構成危險，建議撤回拆除通知 (即由 2016 年 6 月至 2017 年 10 月，已發出約 16 個月仍未獲遵從)。屋宇署在 2018 年 6 月撤回該拆除通知。審計署因此選取第二長時間 (即 18 個月) 未獲遵從的個案進行研究 (見個 案 一)。

個案一

屋宇署在發出拆除通知後
未有適時採取妥善的跟進行動
(2016 年 10 月至 2018 年 10 月)

1. 2016 年 10 月 19 日，屋宇署接獲舉報，指天后有懷疑損毀的招牌會脫落碎片。該署人員在 2016 年 10 月 24 日進行視察，發現兩個損毀並有潛在危險的招牌，詳情如下：

(a) 招牌的展示面 (招牌 A—— 屋宇署在 2016 年 8 月收到另一個舉報，發現該招牌屬違例招牌，於同月建議招牌擁有人拆除該招牌) 已拆除，只剩下支架；及

(b) 鋪面招牌 (招牌 B) 的展示面積約為 6.93 平方米 (寬 6.6 米和高 1.05 米)，由樓宇外牆伸出 0.9 米。

個案一 (續)

2. 屋宇署人員在 2016 年 10 月 27 日進行另一次視察，發現招牌 A 的部分支架已拆除，剩下支撐鋼架。2016 年 10 月 31 日，根據屋宇署的評估，招牌 A(餘下構築物) 和招牌 B 都會構成危險，該署遂發出拆除通知，規定須在 14 天內拆除該等構築物。

3. 在 2017 年的一次大規模行動中，屋宇署進行視察 (在 2017 年 3 月 6 日、2017 年 5 月 31 日、2017 年 6 月 7 日、2017 年 8 月 24 日及 2018 年 1 月 17 日)，範圍包括招牌 A 及招牌 B，並發現：

(a) 招牌 A 的支撐鋼架 (餘下構築物 —— 見第 2 段) 仍未獲糾正；及

(b) 招牌 B 已獲局部維修，並無明顯的危險迹象。屋宇署在 2017 年 3 至 8 月期間進行了 4 次視察，發現招牌 B 和鋪面兩側所豎設的構築物 (下稱鋪旁構築物) 屬於僭建物。2017 年 8 月，屋宇署發出清拆令，規定須在 60 天內拆除招牌 B 和鋪旁構築物。

4. 2018 年 7 月，審計署進行實地視察，發現招牌 A(餘下構築物) 和招牌 B 仍未拆除。

5. 2018 年 9 月和 10 月，屋宇署告知審計署：

(a) 該署已於 2018 年 10 月安排進行代辦工程，拆除招牌 A(餘下構築物)；及

(b) 該署正就 2017 年的大規模行動所發出但未獲遵從的清拆令 (包括就招牌 B 發出的清拆令) 採取執法行動。

審計署的意見

6. 由於招牌 B 的狀況有變 (見第 3(b) 及 5(b) 段)，屋宇署會根據清拆令 (而非拆除通知) 就招牌 B 採取執法行動。然而，自屋宇署在 2016 年 10 月發出拆除通知後，招牌 A 的狀況一直沒有改變 (見第 3(a) 段)，但屋宇署沒有就未獲遵從的拆除通知適時採取妥善的跟進行動。該署直到大約兩年後，才於 2018 年 10 月安排進行代辦工程，拆除招牌 A(見第 5(a) 段)。

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

4.5　拆除通知是就危險或相當可能構成危險的招牌而發出，這類招牌對公眾構成潛在安全威脅，而且屋宇署會就這類招牌採取優先執法行動 (見第 1.9(b)(i) 段)，但部分拆除通知在發出一段長時間後仍未獲遵從，審計署認為情況未如理想。審計署認為屋宇署需要加強行動 (例如適時進行履行情況視察)，確保拆除通知盡快獲遵從。屋宇署並需要適時就未獲遵從的個案採取跟進行動 (例如採取檢控行動及／或進行代辦工程)。

清拆令長時間未獲遵從

4.6　屋宇署表示，如屬以下情況，就違例招牌發出的清拆令可視為“處理完成”：

(a)　有關違例招牌已被完全拆除；

(b)　屋宇署已展開檢控行動；

(c)　屋宇署承建商正進行代辦工程；或

(d)　清拆令已被取代或撤回 (註 33)。

4.7　屋宇署就僭建物 (包括違例招牌) 的清拆令訂定了 (並每年修訂) 處理完成的目標時間。根據屋宇署於 2017 年 3 月訂定的目標，該署應在 2018 年 3 月或之前，把在 2010 年前發出的所有清拆令，以及在 2010 至 2016 年期間發出的清拆令當中的一定比率 (各年比率由 85% 至 15% 不等) 處理完成。審計署留意到，截至 2018 年 4 月，就違例招牌在 2010 至 2016 年期間發出的清拆令，屋宇署已達到各年應處理完成的目標比率。然而，就違例招牌在 2006 至 2009 年期間發出的清拆令，則有 29 份仍未處理完成 (即截至 2018 年 4 月，清拆令已發出 8.3 至 12 年而仍未處理完成)，屋宇署未能達到處理完成所有在 2010 年前發出的清拆令的目標。

4.8　為評估處理完成違例招牌清拆令所需的時間，審計署就 2017 年獲處理完成的 825 份清拆令進行案齡分析。分析顯示在這些清拆令中，有 415 份 (50%) 在發出後超過 1 年才獲處理完成，遠超過清拆令訂明的 60 天時限 (見表二十一)。截至 2018 年 4 月，有 1 414 份清拆令仍未處理完成，其中 598 份 (42%) 在發出超過 1 年後仍未處理完成，時間由超過 1 至 12 年不等 (見表二十二)。個案二顯示屋宇署在發出清拆令後未有適時採取妥善的跟進行動。

註 33：*屋宇署表示，清拆令可被新的清拆令取代或被撤回 (例如，如業權有所變更或原有的清拆令發現有錯誤)。*

表二十一

涉及招牌而在 2017 年獲處理完成的清拆令案齡分析

清拆令由發出至獲處理完成相隔的時間	已處理完成的清拆令數目		
60 天或以下	62 (8%)		
60 天以上至 1 年	348 (42%)		
1 年以上至 3 年	278 (33%)		
3 年以上至 7 年	95 (11%)	415	
7 年以上至 10 年	41 (5%)		(50%)
約 14 年	1 (1%)		
總計	825 (100%)		

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

附註：在 2017 年獲處理完成的 825 份清拆令中，有 527 份 (64%) 涉及的招牌由招牌擁有人拆除，171 份 (21%) 被屋宇署撤回，103 份 (12%) 由屋宇署採取檢控行動，15 份 (2%) 被屋宇署以新的清拆令取代，以及 9 份 (1%) 涉及的招牌由屋宇署承建商拆除。

表二十二

涉及招牌而仍未處理完成的清拆令案齡分析
(2018 年 4 月)

清拆令由發出至 2018 年 4 月相隔的時間	仍未處理完成的清拆令數目		
60 天或以下	107 (8%)		
60 天以上至 1 年	709 (50%)		
1 年以上至 3 年	387 (27%)		
3 年以上至 7 年	133 (9%)	598	
7 年以上至 8.3 年	49 (4%)		(42%)
8.3 年以上至 12 年 (註)(見個案二)	29 (2%)		
總計	1 414 (100%)		

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：這些清拆令在 2006 至 2009 年期間發出，未能達到處理完成的目標 (見第 4.7 段)。

個案二

屋宇署在發出清拆令後
未有適時採取妥善的跟進行動
(2006 年 3 月至 2018 年 9 月)

1. 2006 年 3 月 25 日，即屋宇署接獲舉報指懷疑有人正在佐敦的一幢樓宇建造僭建物的兩天後，屋宇署的顧問進行視察並向該署作出匯報，表示要確定有關工程是否正在建造僭建物仍是言之尚早。2006 年 5 月 25 日，即屋宇署接獲同一舉報人作出的另一宗舉報，涉及先前舉報所指的同一工程正在建造兩個招牌的兩天後，該署的顧問再度視察並向該署作出匯報，表示該處建造了兩個新的違例招牌 (招牌 C 和招牌 D)。

2. 2006 年 9 月 12 日，屋宇署向招牌 C 和招牌 D 所在處所的擁有人送達清拆令，規定須在 60 天內拆除該兩個招牌。2006 年 11 月，屋宇署在進行履行情況視察後發現該兩個招牌的違規情況仍未獲糾正，於是去信處所擁有人，警告他們倘若不遵從清拆令，該署便會採取檢控行動。2006 年 12 月，負責的屋宇署小組把個案轉介該署的法律事務組 (見第 4.15 段)，以採取檢控行動。

3. 2008 年 2 月，在屋宇署法律事務組留意到獲送達該清拆令的是處所擁有人 (即並非送達以下兩類人士：有關招牌是為其所豎設的人 (見第 1.6(b)(i) 段)，或會收取任何相關租金的人 (見第 1.6(b)(ii) 段)；而且並無記錄顯示屋宇署當時未能找到上述兩類人士) 後，要求負責的屋宇署小組提供相關資料。2008 年 8 月，由於屋宇署法律事務組沒有收到任何資料，故此中止該宗個案的法律行動 (見第 4.20 段)。

4. 2011 年 1 月，屋宇署人員進行另一次履行情況視察後，發現招牌 C 和招牌 D 的違規情況仍未獲糾正。

5. 2015 年，屋宇署在一次大規模行動中發現招牌 C 和招牌 D 已被拆除，但招牌 C 仍剩下一個已棄置的金屬支架。2015 年 10 月，該署發出另一份清拆令 (規定須在 60 天內拆除相關僭建物)，規定拆除招牌 C 的金屬支架和在同一幢樓宇平台的違例構築物。屋宇署表示，該清拆令取代在 2006 年 9 月發出的清拆令，因為兩份清拆令所列的建築工程並不相同。屋宇署在 2016 年 3 月、2018 年 5 月和 2018 年 6 月進行視察，發現招牌 C 的金屬支架尚未獲糾正。

個案二 (續)

6. 2018 年 9 月，屋宇署告知審計署，該署正在安排就 2015 年 10 月對招牌 C 的金屬支架所發出的清拆令採取檢控行動。

審計署的意見

7. 招牌 C 和招牌 D 均屬新建的違例招牌，屋宇署已制定政策，對這類招牌採取優先執法行動 (見第 1.7(b) 及 1.9(b)(ii) 段)。然而，根據以下情況，審計署留意到屋宇署在 2006 年 9 月就招牌 C 和招牌 D 發出清拆令後，未有適時採取妥善的跟進行動：

(a) 負責的屋宇署小組沒有按該署法律事務組在 2008 年 2 月的要求，提供相關資料；及

(b) 個案的法律行動在 2008 年 8 月中止後，屋宇署人員在 2011 年 1 月 (約 2.5 年後) 進行另一次履行情況視察，其後再於約 4 年後，即 2015 年才採取進一步的跟進行動。

由於屋宇署沒有適時採取妥善的跟進行動，自該署在 2006 年 9 月就違例招牌 C 發出清拆令後，該違例招牌仍未獲全面糾正，歷時甚久 (即截至 2018 年 9 月約 12 年)。

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

4.9 審計署認為，屋宇署需要加強行動 (例如適時進行履行情況視察)，確保就違例招牌發出的清拆令盡快獲遵從。屋宇署並需要適時就未獲遵從的個案採取跟進行動 (例如向該署法律事務組提供所需資料)。

部分清拆令沒有在土地註冊處註冊

4.10 如第 1.6(b) 段所述，根據《建築物條例》，如不能尋獲以下人士，就違例招牌發出的清拆令須送達已經或正在豎設該招牌所在的土地或處所的擁有人 (下稱土地或處所擁有人)：

(a) 該招牌是已為或正為其所豎設的人；及

(b) 會收取或正收取任何相關租金或金錢代價的人。

倘若有關清拆令是送達土地或處所擁有人，屋宇署的標準程序是把該命令在土地註冊處註冊。屋宇署表示，在土地註冊處把僭建物的資料註冊，可以讓物業準買家在土地註冊處查冊時，得知在有關處所內是否有僭建物存在，從而向他們提供更有效的消費保障。

4.11　審計署留意到屋宇署並未備存關於在土地註冊處就違例招牌清拆令註冊的現成資料。因此，審計署從 2017 年發出但截至 2018 年 4 月仍未獲遵從的 700 份清拆令中，選出 15 份 (註 34) 以審查在土地註冊處註冊清拆令的情況。審計署留意到其中 11 份清拆令是向土地或處所擁有人發出，可以在土地註冊處註冊，至於其餘 4 份清拆令則向其他人士發出 (見第 4.10(a) 及 (b) 段)，因此不能在土地註冊處註冊。在該 11 份向土地或處所擁有人發出的清拆令中，截至 2018 年 4 月，有 8 份仍未在土地註冊處註冊 (清拆令已發出 235 至 273 天不等)。審計署也留意到，屋宇署沒有訂定把清拆令轉介土地註冊處註冊的目標時間。

4.12　審計署認為，為提高對消費者的保障和加強對僭建物擁有人的阻遏作用 (見第 4.10 段)，屋宇署需要採取措施，確保適時將所有涉及招牌並送達土地或處所擁有人的清拆令 (包括 8 份由審計署發現而尚未在土地註冊處註冊的清拆令) 轉介土地註冊處註冊，並考慮訂定相關目標時間。

審計署的建議

4.13　**審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **加強行動 (如適時進行履行情況視察)，確保涉及相關招牌的拆除通知和清拆令盡快獲遵從；**

(b) **適時就涉及招牌而未獲遵從的拆除通知和清拆令採取跟進行動 (如採取檢控行動及／或進行代辦工程，並向屋宇署法律事務組提供所需資料)；及**

(c) **採取措施，確保適時將所有涉及招牌並送達土地或處所擁有人的清拆令 (包括第 4.11 段提及由審計署發現而尚未在土地註冊處註冊的 8 份清拆令) 轉介土地註冊處註冊，並考慮訂定相關目標時間。**

註 34 ：*該 15 份清拆令是根據屋宇署電腦系統內的資料而選出；該系統顯示，清拆令是向單位擁有人發出的。*

政府的回應

4.14　屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 有關未獲遵從拆除通知和清拆令的跟進行動，正由屋宇署的組別進度監察會議進行監察。屋宇署近年開設招牌監管小組，對涉及招牌的個案採取重點行動，以加強執法工作。如拆除通知和清拆令的案齡分析 (見第 4.4 段表十九和第 4.8 段表二十一) 和個案三 (見第 4.19 段) 所顯示，招牌監管小組已處理完成若干長時間不獲遵從的拆除通知和清拆令，並會繼續加強這方面的工作；及

(b) 有關涉及招牌並送達土地或處所擁有人的清拆令在土地註冊處註冊的情況，屋宇署會檢討如何監察。

檢控行動和代辦工程

4.15　任何人如無合理辯解而沒有遵從拆除通知或清拆令，屋宇署可以把個案轉介其機構事務部轄下法律事務組，以採取檢控行動。根據律政司授予的權力，法律事務組部分人員可以在這些個案中擔任檢控人員。如理據充足，法律事務組會安排向相關擁有人發出傳票。就不遵從拆除通知和清拆令採取的檢控行動如下：

(a) ***拆除通知***　根據《公眾衞生及市政條例》，被檢控人士一經定罪，可處第 2 級罰款 (目前介乎 2,001 元至 5,000 元)，而拆除通知不獲遵從的情況持續的每一天可另處罰款 100 元。根據屋宇署的記錄，在 2013 年 1 月至 2018 年 4 月期間，該署並無就涉及招牌而不獲遵從的拆除通知採取檢控行動 (註 35)；及

(b) ***清拆令***　根據《建築物條例》，被檢控人士一經定罪，最高可處罰款 20 萬元和監禁 1 年，而清拆令不獲遵從的情況持續的每一天，最高可另處罰款 20,000 元。在 2013 年 1 月至 2018 年 4 月期間，屋宇署就涉及違例招牌而不獲遵從的清拆令發出 399 張傳票，共 303 名被告被裁定罪名成立。該 303 名被告經定罪後，罰款介乎約 300 元至 10 萬元 (平均約為 5,700 元)，沒有人被判處監禁。

註 35 ：*屋宇署表示，就不遵從拆除通知的個案，該署會基於安全問題而進行清拆工程。*

4.16　此外，屋宇署可以委聘承建商代擁有人進行所需工程 (即代辦工程)，並向擁有人追討費用，詳情如下：

(a) ***拆除通知***　根據《公眾衞生及市政條例》，倘若拆除通知在指定期限內不獲遵從，屋宇署可進行所需的工作，以符合拆除通知的規定 (或倘若屋宇署認為招牌對公眾構成迫切危險，則不論是否已發出拆除通知，都可以進行緊急所需工程)，並向招牌擁有人追討招致的相關開支。如並不知何人為招牌擁有人或不能將他們尋獲，工程費用會由政府承擔；

(b) ***清拆令***　根據《建築物條例》，倘若招牌擁有人在指定期限內沒有遵從清拆令，屋宇署可進行代辦工程，並向擁有人追討相關費用和不多於費用 20% 的附加費；及

(c) ***優先拆卸令***　根據《建築物條例》，法院頒布優先拆卸令後，屋宇署可在該命令所指定的期限內，進行工程拆除招牌，並向擁有人追討相關費用和不多於費用 20% 的附加費。

在 2013–14 至 2017–18 年度期間，屋宇署完成了 523 宗涉及招牌的代辦工程，涉及總開支 830 萬元，其中 390 萬元由政府承擔 (即撇帳個案)，440 萬元則已或即將向招牌擁有人追討。

需要適時就不獲遵從的個案採取檢控行動

4.17　根據屋宇署的內部指引，如就舉報而發出清拆令，屋宇署人員應在清拆令訂明的指定期限 (通常為 60 天) 屆滿後的 150 天內，進行履行情況視察。如清拆令不獲遵從，在採取檢控行動前，屋宇署人員應在 50 天內向招牌擁有人發出警告信。換言之，關於檢控的警告信應在發出清拆令後 260(60+150+50) 天或約 9 個月內發出 (註 36)。屋宇署其後可把個案轉介轄下法律事務組，就不獲遵從的清拆令採取檢控行動。屋宇署法律事務組接獲轉介個案後，會加以研究，並決定是否發出傳票以繼續法律行動，或中止有關個案的法律行動。

註 36：*如第 3.6 段表十一所示，在大規模行動中發出清拆令後採取檢控行動的時間，同樣是約 9 個月。以 2017 年的大規模行動為例，開始送達清拆令的時間為 2017 年 4 月，而最後提出檢控的日期則為 2018 年 1 月，相隔的時間大約 9 個月。至於定期巡查，屋宇署並無訂定類似的目標時間 (見第 2.39 段)。*

4.18　為評估把不獲遵從的清拆令轉介屋宇署法律事務組以採取檢控行動所需的時間，審計署就 2016 和 2017 年轉介該組的 214 份不獲遵從的清拆令進行案齡分析。分析顯示有 132 份 (62%) 是直至清拆令發出超過 1 年後才轉介屋宇署法律事務組 (見表二十三)。

表二十三

2016 和 2017 年轉介法律事務組的個案
由發出清拆令到轉介所需的時間

由發出清拆令到轉介 法律事務組所需的時間	清拆令 數目	
60 天以上至 1 年	82 (38%)	
1 年以上至 2 年	72 (34%)	
2 年以上至 3 年	24 (11%)	
3 年以上至 4 年	15 (7%)	132
4 年以上至 7 年	14 (7%)	(62%)
7 年以上至 10 年	7 (3%)	
總計	214 (100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

4.19　此外，審計署的審查發現，截至 2018 年 4 月，在 2016 和 2017 年轉介屋宇署法律事務組以採取檢控行動的 214 份不獲遵從的清拆令中，有 57 份 (27%) 命令涉及正由屋宇署法律事務組進行研究的個案、92 份 (43%) 命令涉及已送達傳票的個案，以及 65 份 (30%) 命令涉及已中止法律行動的個案。在已中止法律行動的 65 份清拆令中，有 33 份 (51%) 是直至清拆令發出超過 1 年後才轉介屋宇署法律事務組 (見表二十四)。個案三顯示屋宇署需時很久才把有關個案轉介轄下法律事務組採取檢控行動。

表二十四

2016 和 2017 年轉介法律事務組
但其後中止法律行動的個案
由發出清拆令到轉介所需的時間
(2018 年 4 月)

由發出清拆令到轉介 法律事務組所需的時間	中止法律行動的 清拆令數目	
1 年或以下	32 (49%)	
1 年以上至 2 年	17 (26%)	
2 年以上至 3 年	5 (8%)	
3 年以上至 4 年	7 (11%)	33 (51%)
4 年以上至 7 年	2 (3%)	
7 年以上至 10 年 (註)(見個案三)	2 (3%)	
總計	65 (100%)	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註：就需時最長 (大約 10 年) 的個案，審計署留意到：(a) 相關被告於 2017 年 6 月被定罪；(b) 屋宇署在 2017 年 9 月進行履行情況視察，發現有關違例招牌尚未獲糾正；(c) 個案在 2017 年 10 月再度轉介屋宇署法律事務組；以及 (d) 屋宇署在 2018 年 2 月進行履行情況視察，發現有關違例招牌已被拆除，其後中止有關個案的法律行動。因此，審計署選取需時第二長 (即 7 年 3 個月) 的個案進行研究 (見個案三)。

個案三

因個案需時很久才轉介屋宇署法律事務組
提出檢控而須中止檢控行動
(2008 年 9 月至 2018 年 9 月)

1. 在2008年9月17日至10月6日期間，因應在兩個月內收到8宗舉報，屋宇署和其顧問在旺角一幢樓宇進行視察，發現一個新建的違例招牌 (招牌E)。招牌 E 豎設於大廈外牆，用金屬架支撐，展示面積約為 96 平方米 (闊 16 米和高 6 米)，從外牆伸出 3 米。2008 年 10 月 15 日，屋宇署把清拆令送達招牌 E 所在處所的兩名擁有人，規定他們在 30 天內拆除招牌。

2. 2008 年 11 月 24 日，即屋宇署顧問進行履行情況視察並發現招牌 E 尚未獲糾正的 1 個星期後，屋宇署向處所擁有人發出警告信，表示會採取檢控行動。2008 年 12 月 1 日，處所擁有人就清拆令向上訴審裁小組 (註) 提出上訴，該上訴於 2009 年 10 月 15 日被駁回。屋宇署先後在 2008 年 12 月、2010 年 11 月和 2015 年 10 月進行第二、第三和第四次履行情況視察，發現招牌 E 仍未獲糾正。2015 年 12 月，屋宇署發出第二封關於檢控行動的警告信。

3. 2016 年 1 月，屋宇署把個案轉介轄下法律事務組，以便採取檢控行動，並於 2016 年 10 月送達傳票。然而，屋宇署未能取得轄下法律事務組於 2017 年 1 月所要求的證人供詞，原因是該宗個案在 2008 年發生，而當時所涉及的兩名顧問人員已經離職。2017 年 3 月，屋宇署申請撤回傳票，並得到法院同意。由於未能取得所需的證人供詞，屋宇署其後中止有關個案的法律行動。2017 年 11 月，屋宇署撤回清拆令。

4. 2018 年 6 月，審計署進行實地視察，發現招牌 E 仍未獲糾正 (見照片五)。審計署已把個案轉介屋宇署跟進 (見第 3.13(c)(i) 段)。

個案三 (續)

照片五

招牌 E



資料來源：照片於 2018 年 6 月 19 日由審計署人員拍攝，模糊部分經審計署處理

5. 2018 年 9 月，屋宇署告知審計署：

(a) 該署在 2017 年 11 月撤回清拆令 (見第 3 段) 後，隨即開始研究可否根據《建築物條例》第 24B 條向法院申請優先拆卸令。法院在 2018 年 6 月進行聆訊，並在 2018 年 7 月頒布優先拆卸令；及

(b) 招牌 E 已於 2018 年 8 月由屋宇署的承建商拆除。

個案三 (續)

審計署的意見

6. 審計署留意到，屋宇署需時 7 年 3 個月 (由 2008 年 10 月發出清拆令起計)，才於 2016 年 1 月把個案轉介轄下法律事務組採取法律行動。若扣除等候上訴審裁小組裁決的 10.5 個月 (2008 年 12 月至 2009 年 10 月)，屋宇署仍然需時 6 年 4 個月才採取檢控行動，遠超過該署指引所列明的 9 個月目標時間 (見第 4.17 段)。由於事隔多年，因此無法取得所需的證人供詞以繼續檢控行動。違例招牌 E 於 2018 年 8 月獲糾正 (見第 5(b) 段)。

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

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

4.20 屋宇署表示，就不獲遵從的清拆令積極提出檢控能向公眾顯示該署執行清拆令的決心，並起阻遏作用，令一些擁有人採取的拖延策略無效。就此，審計署留意到屋宇署管理層曾關注到中止法律行動的個案比率偏高，於是該署在 2016 年揀選部分個案進行檢討，結果顯示該等個案中止法律行動的原因包括有關招牌在傳票發出之前已經被拆除、該署發現新證據，以及屋宇署人員尚未回覆轄下法律事務組的查詢 (例子見第 4.8 段個案二第 3 段)。其後，屋宇署提醒屬下人員須盡快就不獲遵從的清拆令採取檢控行動，並適時回覆法律事務組的查詢。2018 年 10 月，屋宇署告知審計署，該署人員一般按照內部運作指引，考慮每宗個案的情況 (例如獲延長期限)，就不獲遵從的清拆令採取檢控行動。

4.21 審計署認為，屋宇署需要採取措施，確保適時就涉及違例招牌而未獲遵從的清拆令採取檢控行動，包括提醒屬下人員遵照屋宇署指引所載的相關目標時間採取行動。此外，屋宇署需要持續檢討涉及招牌的個案轉介轄下法律事務組採取檢控行動後，中止法律行動的情況和原因，以期找出可予改善之處。

需要適時採取行動追討代辦工程費用

4.22　根據屋宇署的指引，該署應在完成代辦工程後 6 個月內，向相關擁有人發出繳款通知書。然而，審計署的審查發現，截至 2018 年 4 月，已完成代辦工程但尚未清繳費用 (涉及尚未清繳費用的總額為 370 萬元) 的 79 宗涉及招牌的個案當中，屋宇署並未向 38 宗個案 (佔 79 宗個案的 48%) 的招牌擁有人發出繳款通知書 (涉及尚未清繳費用的總額為 200 萬元，佔 370 萬元的 54%)。審計署留意到，該 38 宗個案當中，有 31 宗 (82%) 的代辦工程已完成超過 6 個月，時間由超過 6 至 32 個月不等，平均為 12 個月 (見表二十五)。

表二十五

已完成代辦工程但尚未發出繳款通知書
(2018 年 4 月)

工程完成日期至 2018 年 4 月相隔的時間	涉及下述工程／通知／命令而尚未發出繳款通知書的個案數目					
	緊急工程	拆除通知	清拆令	優先拆卸令	總計	
6 個月或以下	1	5	1	–	7	
6 個月以上至 12 個月	2	10	4	1	17	
12 個月以上至 18 個月	–	7	2	–	9	31
18 個月以上至 32 個月	–	–	2	3	5	
總計	3	22	9	4	38	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

4.23　審計署認為，屋宇署需要採取措施，確保在完成代辦工程後 6 個月內，向招牌擁有人發出繳款通知書。

審計署的建議

4.24 **審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **採取措施，確保適時就涉及違例招牌而未獲遵從的清拆令採取檢控行動，包括提醒屋宇署人員遵照屋宇署指引所載的相關目標時間採取行動；**

(b) **持續檢討涉及招牌的個案轉介屋宇署法律事務組採取檢控行動後，中止法律行動的情況和原因，以期找出可予改善之處；及**

(c) **採取措施，確保在完成代辦工程後 6 個月內，向招牌擁有人發出繳款通知書。**

政府的回應

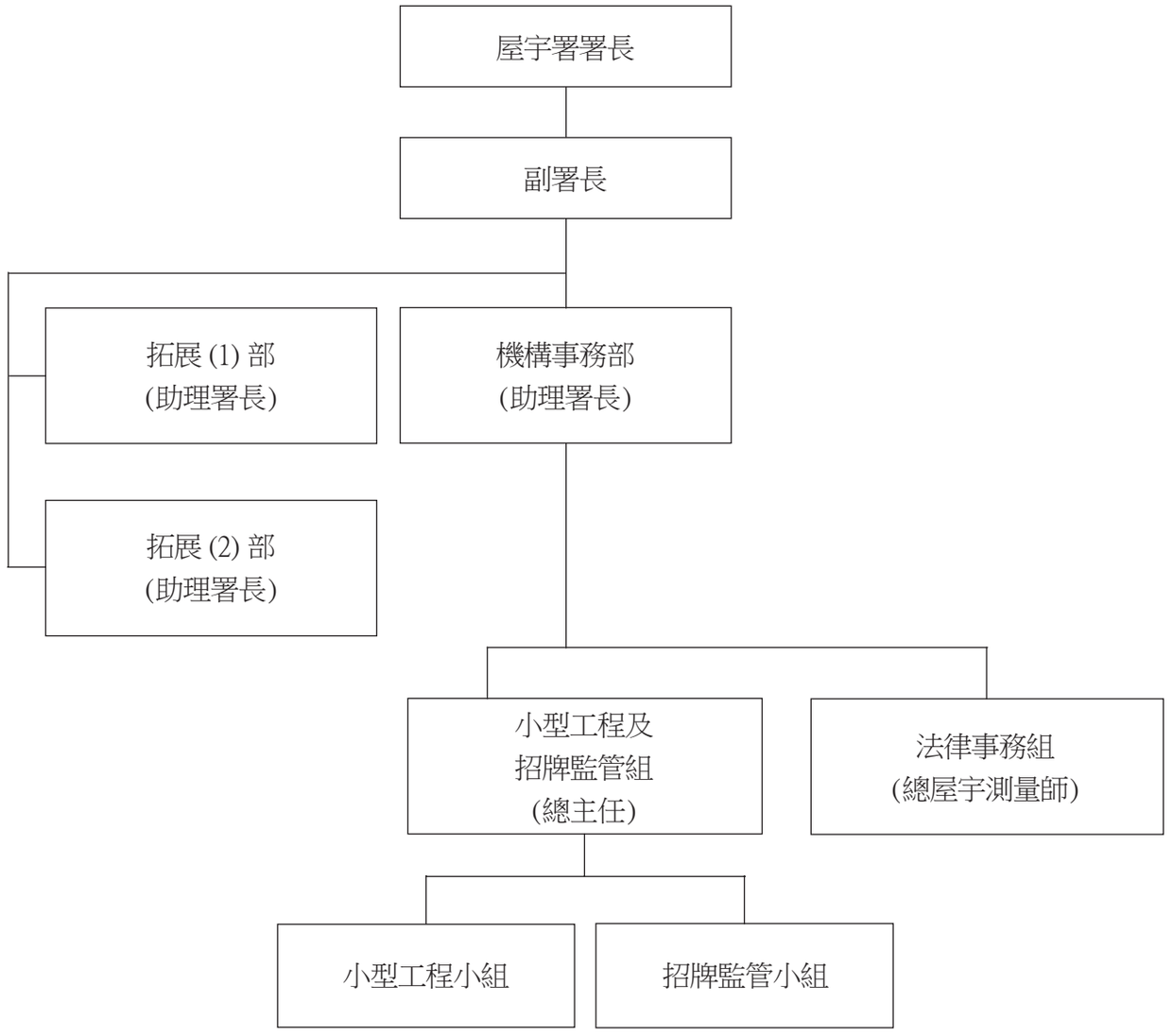
4.25 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示屋宇署：

(a) 已於 2016 年就中止法律行動的個案進行檢討 (見第 4.20 段)，並會繼續因應需要進行檢討；及

(b) 會提升電腦系統，以監察追討費用的工作。

附錄 A
(參閱第 1.10 段)

屋宇署：
組織架構圖 (摘要)
(2018 年 3 月 31 日)



資料來源：屋宇署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.3 及 2.17 段)

根據小型工程監管制度
有關豎設、改動和拆除招牌的小型工程
主要技術規格

詳情	小型工程		
	第 III 級別	第 II 級別	第 I 級別
複雜程度和安全風險	低	中	高
(a) **靠牆招牌** (註 1)			
(i) **豎設／改動**			
– 展示面積 (沒有發光二極體)	≤5 平方米	≤10 平方米	>10 平方米至 40 平方米
– 展示面積 (包含發光二極體)	不適用	≤5 平方米	>5 平方米至 20 平方米
(ii) **拆除**			
– 展示面積 (沒有發光二極體)	≤10 平方米	≤40 平方米	拆除招牌
– 展示面積 (包含發光二極體)	不適用	≤20 平方米	
(b) **伸出式招牌** (註 2)			
(i) **豎設／改動**			
– 展示面積	≤1 平方米	≤10 平方米	>10 平方米至 20 平方米
– 招牌厚度	≤300 毫米	≤600 毫米	≤600 毫米
– 自外牆伸出	≤1 米	≤4.2 米	≤4.2 米
(ii) **拆除**			
– 展示面積	≤2 平方米	≤20 平方米	拆除招牌

詳情	小型工程		
	第 III 級別	第 II 級別	第 I 級別
(c) 位於建築物屋頂的招牌 (註 3)			
(i) 豎設／改動			
– 展示面積	不適用	不適用	≤ 20 平方米
– 招牌厚度	不適用	不適用	≤ 600 毫米
– 與屋頂水平的距離	不適用	不適用	≤ 6 米 招牌無任何部分伸出建築物的外牆
(ii) 拆除			
– 展示面積	≤ 5 平方米	≤ 20 平方米	
– 招牌高度	≤ 2 米	不適用	拆除招牌
– 與屋頂邊沿的距離	> 1.5 米	不適用	
(d) 固定於地面上的戶外招牌			
(i) 豎設／改動			
– 展示面積	不適用	≤ 10 平方米	≤ 20 平方米
– 招牌厚度	不適用	≤ 600 毫米	≤ 600 毫米
– 與地面的距離	不適用	≤ 2 米	≤ 6 米
(ii) 拆除			
– 展示面積	≤ 1 平方米	≤ 20 平方米	拆除招牌
– 與地面的距離	≤ 3 米	不適用	
(e) 戶外的招牌連同擴展基腳			
(i) 豎設／改動			
– 展示面積	不適用	≤ 1 平方米	不適用
– 招牌厚度	不適用	≤ 300 毫米	不適用
– 與地面的距離	不適用	≤ 3 米	不適用
– 建造擴展基腳挖掘深度	不適用	≤ 500 毫米	不適用

詳情	小型工程		
	第 III 級別	第 II 級別	第 I 級別
(ii) **拆除**			
– 展示面積	≤1 平方米	≤20 平方米	不適用
– 與地面的距離	≤3 米	不適用	不適用
(f) **位於露台或簷篷上或懸掛於露台或簷篷底下的招牌** (註 4)			
(i) **豎設／改動**			
– 展示面積	不適用	≤2 平方米	不適用
– 招牌厚度	不適用	≤100 毫米	不適用
– 招牌高度	不適用	≤600 毫米 招牌無任何部分伸出露台或簷篷	不適用
(ii) **拆除**			
– 展示面積 (如在露台或簷篷上)	≤5 平方米	>5 平方米	
– 展示面積 (如懸掛於露台或簷篷底部之下)	≤2 平方米	>2 平方米	拆除招牌
– 招牌高度	≤1 米	>1 米	

資料來源：屋宇署的記錄

註 1： 靠牆招牌是固定於建築物外牆，並無任何部分伸出外牆多於 600 毫米的招牌。靠牆招牌的工程不應對任何懸臂式平板造成額外荷載或涉及改動任何其他結構構件。如該招牌的任何部分與地面的距離多於 6 米，該招牌不應包含石材。

註 2： 伸出式招牌指固定於建築物外牆，並自外牆伸出多於 600 毫米的招牌。伸出式招牌的工程不應對任何懸臂式平板造成額外荷載或涉及改動任何其他結構構件，而招牌不應包含石材。

註 3： 位於建築物屋頂的招牌工程不應對任何懸臂式平板造成額外荷載或涉及改動任何其他結構構件，而招牌不應包含石材。

註 4： 位於露台或簷篷上或懸掛於露台或簷篷底下的招牌不應有任何部分伸出該露台或簷篷，也不應包含石材。

第 5 章

商務及經濟發展局
教育局
香港電台

香港電台：提供廣播節目

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

香港電台：提供廣播節目

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.13
審查工作	1.14
政府的整體回應	1.15 – 1.17
鳴謝	1.18
第 2 部分：節目製作	2.1 – 2.3
策劃和預算管制	2.4 – 2.9
審計署的建議	2.10
政府的回應	2.11
僱用合約員工和向服務提供者採購服務	2.12 – 2.24
審計署的建議	2.25
政府的回應	2.26
外購節目	2.27 – 2.34
審計署的建議	2.35
政府的回應	2.36
社區參與廣播服務	2.37 – 2.53
審計署的建議	2.54
政府的回應	2.55
電視節目外判計劃	2.56 – 2.67
審計署的建議	2.68
政府的回應	2.69

段數

第 3 部分：節目廣播和新媒體服務 3.1

管理電視播放時數 3.2 – 3.5
審計署的建議 3.6
政府的回應 3.7
就節目內容發出使用許可 3.8 – 3.18
審計署的建議 3.19
政府的回應 3.20
新媒體服務 3.21 – 3.26
審計署的建議 3.27
政府的回應 3.28

第 4 部分：節目的評估和其他行政事宜 4.1

觀眾／聽眾意見調查 4.2 – 4.12
審計署的建議 4.13
政府的回應 4.14
電視節目的評估 4.15 – 4.32
審計署的建議 4.33
政府的回應 4.34
電台節目的評估 4.35 – 4.43
審計署的建議 4.44
政府的回應 4.45
學校教育電視節目的評估 4.46 – 4.62
審計署的建議 4.63 – 4.64
政府的回應 4.65 – 4.66
有關《港台約章》的事宜 4.67 – 4.72
審計署的建議 4.73
政府的回應 4.74

附錄 **頁數**

A： 港台的公共目的 87

B： 港台的使命 88

C： 有關 4 項綱領的衡量服務表現主要準則 (2013–14 至 2017–18 年度) 89 – 91

D： 港台：組織圖 (摘要)(2018 年 6 月 30 日) 92

E： 港台實際服務表現與所訂目標的比較 (2016–17 年度) 93 – 94

香港電台：提供廣播節目

摘要

1. 香港電台(港台)共有4個綱領：(a)電台；(b)公共事務及綜合電視節目；(c)學校教育電視節目；及(d)新媒體。根據港台的年度電台收聽調查，港台電台頻道的收聽人數由2013年的2 949 000人增加至2017年的3 371 000人，增幅為14%。港台節目贏得多個本地和國際獎項。此外，港台全年每天24小時讓觀眾和聽眾透過上網或流動裝置接達港台的數碼平台和內容，而在2017–18年度，其電台、電視和學校教育電視節目的總製作時數分別為57 359、1 409及19小時。超過75%的港台節目是自製節目。港台僱用了676名公務員、193名全職和417名兼職合約人員，並向不同類別的服務提供者採購服務，以應付不同節目的製作需要。在2017–18年度，港台的開支為10.084億元，而收入為2,070萬元。商務及經濟發展局是電台、公共事務及綜合電視節目和新媒體的決策局。學校教育電視節目的決策事務則由教育局負責。審計署最近就港台提供廣播節目的工作進行審查。

節目製作

2. ***非公務員合約僱員的百分比偏高和部分非公務員合約僱員長期受僱*** 非公務員合約僱員一般是為應付短期運作需要和臨時節目需要而僱用的臨時僱員。僱用短期合約僱員可讓港台更靈活地應付不斷轉變的運作和服務需要。然而，審計署留意到，截至2018年3月31日：(a)港台非公務員合約僱員的百分比(即22%)遠高於所有政府決策局／部門的非公務員合約僱員百分比(截至2017年6月30日為5.5%)；及(b)在188名全職非公務員合約僱員中，63名(34%)連續受僱5年或以上。在該63名僱員中，28名(44%)連續受僱10年或以上。最長受僱期為18.8年。部分非公務員合約僱員之所以受聘，似是為了滿足經常性和長期的運作需要(第2.12、2.14及2.15段)。

3. ***需要改善聘用第II類服務提供者的安排*** 第II類服務提供者是受聘在節目製作方面擔任特定工作的獨立承辦者或自僱人士，例如藝人、節目主持、編劇、翻譯員和技術製作人員。截至2018年3月31日，第II類服務提供者的職銜有81個。為方便內部處理和查核，港台訂明：(a)合約申請宜於聘用前7個工作天提交，並須經查核人員審查和根據資料庫所載資料核對申請詳情，才

提交批核人員；及 (b) 用戶組別不得在合約申請獲得批准和合約發出前開始聘用有關的服務提供者。審計署審查了 65 份在 2016 年 2 月至 2018 年 5 月期間提出的合約申請，發現：(a) 39 份 (60%) 合約申請在聘用前少於 7 個工作天 (1 至 6 個工作天不等，平均只有 4 個工作天) 提交查核人員；(b) 1 份 (2%) 合約申請在聘用期開始當日後 22 天提交查核人員及在開始當日後 23 天獲批；及 (c) 在另一份合約，服務提供者在合約發出前 27 天開始受聘 (第 2.12、2.18、2.20、2.21 及 2.23 段)。

4. ***需要檢視電視和電台節目的外購程序*** 港台電視和電台節目的外購程序有別於政府標準採購程序 (即《物料供應及採購規例》)。每個外購電視或電台節目只有一個供應商。港台自行出價，然後與單一供應商磋商，而非按照《物料供應及採購規例》的規定，邀請供應商報價。2015 年 12 月，香港廉政公署 (廉署) 就數碼地面電視頻道外購節目完成檢討。廉署發現，港台外購節目的做法可能構成合謀風險，即繞過政府標準採購程序所設監管機制，以優待某供應商。不過，港台認為外購電視節目性質上屬取得版權特許而非採購物料或服務，因此有關交易不受政府的採購規例所約束。審計署認為，港台需要檢視電視和電台節目的外購程序，包括有關的外購是否合乎採購的定義並受政府的《物料供應及採購規例》所約束，必要時需徵詢財經事務及庫務局的意見 (第 2.31 至 2.34 段)。

5. ***需要改善社區參與廣播服務*** 2012 年 5 月，立法會財務委員會撥款 4,500 萬元，成立社區參與廣播基金，以支援和鼓勵社區及少數族裔團體和人士透過社區參與廣播服務參與製作不同主題 (例如有關社會服務和有關少數族裔) 的廣播節目 (第 2.37 段)。審計署留意到：

(a) ***評審委員會的評審細節沒有記錄*** 港台成立評審委員會，評審社區參與廣播服務及社區參與廣播基金的申請。審計署審查 2015–16 至 2017–18 年度進行的 6 輪申請，留意到評審委員會只為每名申請人給予整體評分和整體評語，並沒有逐一記錄就 5 項評審準則給予的評審細節，逐項評審有助確保每一申請均被仔細評審 (第 2.41 及 2.42 段)；

(b) ***難以依期提交節目錄音*** 港台要求社區參與廣播服務的參與者預早提交節目錄音，以供港台有足夠時間檢查節目的質素。第一、二集的節目錄音須於預定播出日期前一個月提交，而第三集起的節目錄音須於預定播出日期前兩星期提交。審計署就 12 個在 2015 年 4 月至 2018 年 4 月期間播放的節目，審查共 156 個節目錄音的提交

記錄，發現：(i) 24 個屬第一、二集的節目錄音當中，12 個 (50%) 平均逾期 10 天才提交 (逾期 1 至 31 天不等)，即在預定播出日期前平均約 20 天才提交；及 (ii) 餘下 132 個屬第三集起的節目錄音當中，71 個 (54%) 平均逾期 11 天才提交 (逾期 1 至 25 天不等)，即在預定播出日期前平均 3 天才提交 (第 2.43 及 2.44 段)；

(c) ***逾期提交廣播後報告*** 港台要求社區參與廣播服務的參與者在節目播放後提交廣播後報告 (即自我評估報告 (參加者自我評估節目是否達到預期的成果) 和由香港認可／註冊會計師發出的《有限保證鑑證財務報告》(附開支表))，以確保節目達至預期的成果及節目的開支準確核算。提交日期在港台與參與者簽署的協議中訂明。審計署就 12 個在 2015 年 4 月至 2018 年 4 月期間播放的節目，審查有關提交廣播後報告的準時情況，發現 (i) 該 12 份自我評估報告中，7 份 (58%) 平均逾期 62 天才提交 (逾期 1 至 210 天不等)；及 (ii) 該 12 份《有限保證鑑證財務報告》中，7 份 (58%) 平均逾期 82 天才提交 (逾期 1 至 213 天不等) (第 2.46 段)；及

(d) ***社區參與廣播服務節目的公眾認知度偏低*** 社區參與廣播服務節目只在第七台播放。2017 年電台收聽調查結果顯示，第七台的聽眾人數和認知率分別只為全港人口的 2.3% 和受訪者的 2.8%，而只有 21% 的受訪者認識社區參與廣播服務。聽眾人數和認知率偏低，或會減低社區參與廣播服務在鼓勵社區和少數族裔人士參與廣播方面的成效 (第 2.53 段)。

6. ***電視節目外判計劃*** 自 2000 年起，港台推出電視節目外判計劃，委聘私營製作公司製作電視節目。電視節目外判計劃為獨立製作人提供開放平台，展現創作才華。每一輪外判計劃的每類外判節目申請，均由一個遴選委員會評審。節目外判後，外判商須提交不同製作階段的製作材料和審計報告以交代製作的開支 (第 2.56 至 2.58 段)。審計署留意到：

(a) ***遲交製作材料和審計報告*** 審計署審查了 15 個在 2016 年 7 月至 2018 年 4 月期間完成的節目，留意到：(i) 全部 15 個節目均有遲交製作材料的情況 (平均延遲 2 個月，逾期 4 天至 5.8 個月不等)。由於不同製作階段出現延誤，導致節目延遲完成 (平均延誤時間為 2.2 個月，逾期 4 天至 5.7 個月不等)；及 (ii) 在 15 個節目中，13 個 (87%) 節目的審計報告逾期提交 (平均延遲 2.9 個月，逾期 2 天至 6.1 個月不等)(第 2.60 及 2.61 段)；

(b) ***需要收集觀眾對外判節目的意見*** 港台沒有就外判節目的滿意率和有待改善之處收集觀眾意見。對遴選委員會來說，在日後評估節目製作人的往績時，觀眾意見會是十分有用的參考資料(第2.64段)；及

(c) ***需要探討可否增加外判節目的製作時數*** 審計署分析2013–14至2017–18年度期間外判節目的製作時數，留意到每年外判節目的製作時數偏少，由21至33小時不等，只佔電視節目總製作時數的1.5%至3.5%不等(第2.66段)。

節目廣播和新媒體服務

7. ***需要豐富港台電視31和港台電視32的節目內容*** 港台電視31是港台的旗艦頻道，提供多元化節目，旨在滿足廣大觀眾的需要。而港台電視32是直播頻道，播放立法會會議、重要本地記者會、國際新聞、國際體育新聞和本地體育賽事。審計署分析2017–18年度的播放時數，發現：(a)港台電視31和港台電視32的首播節目時數(分別為1 409小時和2 073小時)，只各佔兩台運作時數的20.3%和33.4%，或總播放時數的16.1%和23.7%；(b)港台電視31的重播節目播放時數由2014–15年度的2 358小時增至2017–18年度的4 877小時，增幅為107%。由於港台沒有制訂挑選重播節目的策略，因此沒有就挑選重播節目和重播節目的播放時數比例訂立指引；(c)港台電視31的非運作時數長達1 825小時，佔其總播放時數的20.8%；及(d)港台電視31和港台電視32在非運作時段播放雜項內容，包括補白片段(如《漫．電視》、相片集和新聞訊息)、電視宣傳和政府宣傳短片。此外，港台電視32也會在運作時段沒有直播節目時播放雜項內容。在港台電視31和港台電視32，分別有20.8%和53.1%的播放時間用作播放雜項內容。雜項內容的播放時數偏多，或會減低頻道對觀眾的吸引力，情況令人關注(第3.4段)。

8. ***就節目內容發出使用許可方面釐定價格的基礎和議價程序沒有記錄在案*** 根據《就節目內容發出使用許可的指引》，當準使用者為某節目內容接觸港台時，節目發行及拓展組便會開價。審計署審查2015–16至2017–18年度期間簽署的其中15份使用許可合約，發現：(a)在所有15份合約，有關釐定開價金額的基礎沒有記錄在案；(b)在其中6份(40%)合約，與準使用者的議價程序沒有記錄在案；及(c)在其中12份(80%)合約，價格在定價幅度較低的一端，近乎定價幅度的下限。雖然港台訂有最低價格，但沒有指引說明向準使用

者開出的金額應如何釐定，這可能會導致港台開價傾向偏低 (第 3.12 至 3.14 段)。

9. ***發出使用許可的合約／使用者數目和發出使用許可的收入減少，以及需要加強推廣就節目內容發出使用許可*** 港台就發出節目內容使用許可訂定的目標為：(a) 擴闊聽眾的數量和層面；(b) 加強港台的機構品牌效應；(c) 推廣網絡聯繫、加強創意和促進文化交流；(d) 就所用公帑取得最大的成本效益；及 (e) 創造收入。審計署分析 2013 年 1 月至 2018 年 6 月發出使用許可的合約數目和使用者的數目，留意到：(a) 在 2017–18 年度，來自就節目內容發出使用許可的收入僅為 230 萬元；(b) 發出使用許可的合約數目由 2013 年的 92 份減至 2017 年的 32 份，跌幅為 65%；(c) 使用者的數目由 2013 年的 51 家減至 2017 年的 28 家，跌幅為 45%；及 (d) 在 2018 年 1 至 6 月的半年內，發出使用許可的合約數目只有 10 份，而使用者的數目則只有 6 家。儘管上述兩者的數目減少，港台沒有就節目內容發出使用許可的事宜制訂任何計劃或舉辦任何推廣活動，以擴闊聽眾的數量和層面、加強港台的機構品牌效應和創造收入 (第 3.8、3.9、3.15 及 3.18 段)。

10. ***港台網站每天網頁瀏覽次數呈下跌趨勢*** 港台網站 "rthk.hk" 提供 24 小時多媒體新聞和節目，以及指定節目的播客服務。審計署審查 "rthk.hk" 網站的使用量，留意到隨着使用者改變習慣，較多使用流動應用程式：(a) 網站的每天網頁瀏覽次數由 2015 年 4 月的 510 萬次下跌至 2018 年 6 月的 280 萬次，減幅為 45%；(b) 在 2015–16 至 2017–18 年度期間，港台在 "rthk.hk" 網站每天網頁瀏覽次數未達服務表現目標；及 (c) 在 2014 至 2018 年期間，港台網站的使用量普遍下跌 (第 3.22 至 3.24 段)。

11. ***需要提高新媒體服務的使用量*** 港台已採取措施，提升新媒體服務的使用量和質素。然而，《市民眼中的香港電台意見調查 2018》顯示，通過新媒體平台瀏覽港台內容的受訪者百分比偏低 (27.6%)。在上述受訪者當中，使用社交媒體和智能電視瀏覽港台內容的受訪者佔大多數，只有 24.2% 和 18.4% 受訪者分別使用流動應用程式和港台網站瀏覽港台節目 (第 3.25 及 3.26 段)。

節目的評估和其他行政事宜

12. ***為電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查採購服務*** 為衡量電視和電台的表現，港台定期進行欣賞指數調查和收聽調查 (第 4.2 段)。審計署留意到：

(a) ***多年來只用同一家服務供應商*** 審計署分析 2009 至 2018 年期間電視節目欣賞指數調查 5 次採購工作和 2010 至 2017 年期間電台收聽調查 5 次採購工作的結果，留意到在該 10 次採購工作中，每次只有一家，並且是同一家服務供應商 (服務供應商 A) 提交報價書。服務供應商 A 在該 10 次採購工作中，每次都獲批電視節目欣賞指數調查或電台收聽調查的合約 (第 4.4 段)；及

(b) ***需要考慮放寬對服務供應商所施加的強制要求以免對其作出過多規限*** 港台在 2015 和 2017 年的採購工作中，在揀選電視節目欣賞指數調查的服務供應商方面施加兩項強制要求。審計署留意到：(i) 在 2015 年獲邀報價的 6 家服務供應商中，3 家不符合資格，而在 2017 年獲邀報價的 6 家服務供應商中，2 家不符合資格，原因是未能符合在報價限期結束當日前在香港成立至少 15 年的強制要求；及 (ii) 服務供應商 A 以外的服務供應商全不符合資格，原因是這些服務供應商不具強制要求下的相關經驗，即在報價限期結束當日之前 10 年在香港曾進行至少 20 個有關廣播媒體欣賞指數調查 (第 4.10 及 4.11 段)。

13. ***電視節目的評估*** 港台透過欣賞指數和收視率評估電視節目的表現 (第 4.15 段)。審計署留意到：

(a) ***需要檢討把節目納入電視節目欣賞指數調查的策略*** 審計署留意到：(i) 所有外購節目未被納入電視節目欣賞指數調查；及 (ii) 曾接受調查的不同節目的百分比由 2015 年的 77% 下跌至 2017 年的 66%。這可能影響調查結果的效用 (第 4.18 及 4.19 段)；

(b) ***部分電視節目的認知率和欣賞指數偏低*** 2017 年電視節目欣賞指數調查結果顯示，在首 20 位名單 (即取得最高欣賞指數得分的首 20 個節目) 上的 9 個港台節目當中，有 5 個 (56%) 節目的認知率較全部 223 個節目的平均認知率 17.1% 為低。在接受調查的 53 個港台節目當中：(i) 有 40 個 (75%) 節目的認知率較所有電視頻道的平均認知率 17.1% 為低 (介乎 1.5% 至 15.8% 不等)；(ii) 有 16 個 (30%) 節目的欣賞指數較所有電視頻道的平均欣賞指數 66.83 為低 (介乎

59.56 至 66.71 不等)；及 (iii) 有 14 個 (26%) 節目的認知率和欣賞指數較平均認知率 17.1% 和平均欣賞指數 66.83 為低 (第 4.22 段)；

(c) ***收視率偏低*** 港台電視 31/31A 在 2018 年 1 至 6 月期間的收視率報告顯示，其平均收視率偏低。收視率每 1 點代表大約 64 000 名觀眾。港台電視 31/31A 在該 6 個月期間的平均收視率為 0.1 點 (即 6 400 名觀眾)，由低於 0.05 點 (即少於 3 200 名觀眾) 至 2.2 點 (即 140 800 名觀眾) 不等。審計署分析在 2018 年 1 至 6 月期間，6 個在商營電視台的免費頻道播放至少 3 個月的港台節目，發現該 6 個節目在港台電視 31/31A 播放時的收視率，遠低於同一節目在商營電視台免費頻道播放時的收視率 (第 4.24 及 4.27 段)；

(d) ***沒有為港台電視頻道和節目訂定觀眾人數指標*** 港台利用欣賞指數作為其電視節目的表現指標之一。港台在管制人員報告中匯報平均欣賞指數和港台節目在首 20 位名單上所佔數目。然而，這兩個指標均沒有計算收看電視節目的人數。審計署留意到，港台在管制人員報告中匯報在黃金時段通過其他電視台免費頻道收看港台節目的平均觀眾人數，並以此作為一項表現指標，但港台卻未有在管制人員報告中匯報其電視頻道和在其電視頻道播放的節目的平均觀眾人數，因此公眾無法從管制人員報告中得知港台的電視頻道和港台的節目是否受觀眾歡迎 (第 4.30 及 4.31 段)；及

(e) ***沒有訂定欣賞指數目標和認知率目標*** 港台沒有為其節目的欣賞指數和認知率訂定目標。鑑於港台自 2014 年起已擁有本身的電視頻道，港台可考慮為其節目的欣賞指數和認知率訂定目標／基準，以便對節目作出更具意義的評估 (第 4.32 段)。

14. ***電台節目的評估*** 2017 年電台收聽調查顯示港台 7 條電台頻道的整體聽眾人數為 3 371 000 人。港台利用年度電台收聽調查結果，例如電台頻道的聽眾人數和欣賞指數，評估其電台頻道和節目 (第 4.35 及 4.37 段)。審計署留意到：

(a) ***部分電台頻道的聽眾人數有所減少*** 港台 7 條頻道中有 4 條的聽眾人數有所減少。尤其是第六台和第七台的聽眾人數分別從 2013 年的 181 000 人和 232 000 人減至 2017 年的 78 000 人和 155 000 人，減幅分別為 57% 和 33% (第 4.37 段)；

(b) ***部分電台頻道的欣賞指數和認知率下跌*** 審計署分析 2013 至 2017 年電台收聽調查結果，留意到：(i) 4 條頻道 (即第二、第五、第六

和第七台) 的欣賞指數下跌 0.01 (由 6.97 跌至 6.96) 至 0.53 (由 6.83 跌至 6.3) 不等；及 (ii) 6 條頻道 (即第二、第三、第四、第五、第六和第七台) 的認知率下跌 0.4 百分點 (由 7.6% 跌至 7.2%) 至 4.1 百分點 (由 37% 跌至 32.9%) 不等 (第 4.38 段)；

(c) ***需要將每條頻道佔總收聽時間的比率列為表現指標*** 電台收聽調查也提供每條電台頻道佔總收聽時間的比率和每名聽眾每天平均收聽時間的資料。例如在 2017 年，第一台佔總收聽時間的 33.5%，而在同年，其每名聽眾每天平均收聽時間為 3.2 小時。電台收聽調查的服務供應商在調查報告表示，總收聽時間比率同時顧及聽眾人數和每名聽眾的收聽時間，與聽眾人數相比，可能更全面和準確反映電台的收聽情況。港台可考慮將每條頻道佔總收聽時間的比率列作表現指標，並在管制人員報告中匯報 (第 4.40 及 4.41 段)；及

(d) ***電台服務並沒有定質指標*** 港台只採用定量表現指標，即電台整體聽眾人數和各電台頻道聽眾人數，評核電台服務的表現。審計署留意到，年度電台收聽調查也涵蓋電台頻道的欣賞指數，反映聽眾對電台頻道的欣賞程度，但沒有在管制人員報告中匯報。此外，在電台收聽調查中，港台是從頻道層面而非節目層面收集欣賞指數的數據。由於欠缺節目層面的相關資料，港台無法監察個別電台節目的質素，並採取跟進行動予以改善 (第 4.42 及 4.43 段)。

15. ***學校教育電視節目的評估*** 港台為教育局製作學校教育電視節目 (第 4.46 段)。審計署留意到：

(a) ***收看的學校教育電視節目數目偏少*** 在 2004–05 至 2015–16 年度，幼稚園和中學每班平均收看的學校教育電視節目數目分別減少 66%(由 13.1 個減至 4.4 個) 和 38%(由 9.6 個減至 6 個)。幼稚園和中學每班平均收看的學校教育電視節目數目遠低於小學的數目 (在 2015–16 年度為 71 個) (第 4.50 段)；

(b) ***需要提高人員的生產力*** 審計署分析 2002–03 至 2017–18 年度期間每名製作人員的學校教育電視節目製作數目指標，發現：(i) 每名製作人員的節目製作數目由 2002–03 年度的 11.9 個下跌至 2017–18 年度的 8.8 個，跌幅為 26%；及 (ii) 至今未有訂定目標，以評核負責學校教育電視節目人員的生產力 (第 4.53 段)；

(c) ***學校教育電視節目製作成本頗高*** 審計署留意到：(i) 學校教育電視節目以每小時計的成本由 2008–09 年度的 77 萬元增至 2017–18 年度的 158 萬元，增幅為 105%；及 (ii) 與公共事務及綜合電視節目相比，學校教育電視節目成本要高得多。在 2017–18 年度，學校教育電視節目以每小時計的成本 (158 萬元) 是公共事務及綜合電視節目以每小時計的成本 (33 萬元) 的 4.79 倍 (第 4.56 及 4.58 段)；

(d) ***需要探討可否擴大學校教育電視節目委聘外界製作的規模*** 在 2003 年進行的學校教育電視服務檢討中，教育電視服務發展常務委員會建議教育局和港台共同制訂外判策略，把外判節目製作的比率由 2004 年的 5% 逐步增加，長遠達至不少於 50%。然而，教育局和港台沒有制訂任何委聘外界製作的策略或擬訂任何明確計劃，以委聘外界製作學校教育電視節目 (第 4.60 段)；及

(e) ***需要就港台製作學校教育電視節目進行全面檢討*** 鑑於審計署的審查結果：學生收看的學校教育電視節目數目偏少 (由於收看模式有所轉變)、人員生產力持續下跌以及節目的製作成本偏高，審計署認為教育局和港台需要就港台製作學校教育電視節目進行全面檢討，以決定未來路向和應採取的改善措施 (第 4.62 段)。

16. ***沒有向顧問委員會提交服務表現評估報告和沒有擬備周年報告*** 《香港電台約章》(《港台約章》) 訂明，顧問委員會應透過聽取港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告，就採用適當的服務表現評估指標和改善服務的方法等事宜向廣播處長提供意見。審計署留意到，港台沒有提交任何服務表現評估報告，包括按服務表現目標衡量的實際服務表現。此外，《港台約章》訂明，港台須於年結後 6 個月內提交周年報告，供公眾檢視。然而，港台沒有擬備周年報告，不符合約章的規定 (第 4.67、4.70 至 4.72 段)。

審計署的建議

17. 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*廣播處長應：

節目製作

(a) 檢討現時僱用非公務員合約僱員的情況是否符合政府在僱用非公務員合約僱員方面的政策 (第 2.25(a) 段)；

(b) 確保第 II 類服務提供者在合約申請獲批准和合約發出後才開始受聘 (第 2.25(c) 段)；

(c) 檢視電視和電台節目的外購程序，並在有必要時徵詢財經事務及庫務局局長的意見 (第 2.35(b) 段)；

(d) 採取措施確保社區參與廣播服務的參與者依期提交節目錄音、自我評估報告和《有限保證鑑證財務報告》(第 2.54(b) 段)；

(e) 加強向社區及少數族裔團體和人士宣傳社區參與廣播服務 (第 2.54(f) 段)；

(f) 採取措施，確保外判商依期提交製作材料、審計報告和完成外判的節目 (第 2.68(a) 段)；

節目廣播和新媒體服務

(g) 致力豐富電視節目的內容，包括探討不同方案，以增加電視節目的製作時數；增加首播節目時數；制訂重播節目策略；減少港台電視 31 的非運作時數；及探討不同方案，以豐富雜項內容 (第 3.6 段)；

(h) 就如何釐定向準使用者開出的金額制訂指引，並採取行動推廣就節目內容發出使用許可 (第 3.19(a) 及 (d) 段)；

(i) 密切留意港台網站的使用量，並採取措施提高新媒體服務的使用量和提升新媒體平台的質素 (第 3.27(a) 及 (c) 段)；

節目的評估和其他行政事宜

(j) 重新審視是否有需要向電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查的服務供應商施加強制要求 (第 4.13(e) 段)；

(k) 採取措施改善港台電視節目的認知率和欣賞指數 (第 4.33(c) 段)；

(l) 採取措施解決有關電視節目在港台頻道播放時，收視率低於同一節目在商營頻道播放的問題 (第 4.33(e) 段)；

(m) 採取措施改善港台電台頻道的欣賞指數和認知率 (第 4.44(b) 段)；

(n) 採取適當行動處理有關每名製作人員在製作節目數目上生產力下跌的問題；並考慮訂定目標，以評核其人員在製作學校教育電視節目方面的生產力 (第 4.63(a) 及 (b) 段)；

(o) 就學校教育電視節目以每小時計製作成本頗高的情況，採取適當行動予以遏制 (第 4.63(c) 段)；

(p) 依照《港台約章》的規定，定期向顧問委員會提交港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告 (第 4.73(a) 段)；及

(q) 依照《港台約章》的規定，擬備周年報告，供公眾檢視 (第 4.73(b) 段)。

18. 審計署也*建議*教育局局長和廣播處長應考慮審計署的審查結果，就港台製作的學校教育電視節目進行全面檢討，以決定未來路向和應採取的改善措施 (第 4.64(b) 段)。

政府的回應

19. 廣播處長和教育局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　政府於 1928 年 6 月成立第一間廣播電台，至 1948 年命名為“香港廣播電台”。1954 年，當時的香港廣播電台成為政府部門。1970 年，該台成立公共事務電視部，製作電視節目在商營電視台播放。1976 年，該台改名為“香港電台”(港台)，以反映參與電視節目製作的新角色。同年，港台開始為當時的教育署 (註 1) 製作學校教育電視節目。

1.3　港台節目贏得多個本地和國際獎項。由2013–14至2017–18的5個年度，港台電視和電台節目共贏得 374 個本地、內地和國際獎項，包括消費權益新聞報道獎、人權新聞獎、亞洲電視獎、紐約電視節、芝加哥國際電影電視節、亞太廣播聯盟電台獎等。

香港電台約章

1.4　2009 年 9 月，經考慮公共廣播服務檢討委員會 (註 2) 的建議和不同持份者的意見後，政府決定發出《香港電台約章》(《港台約章》)，涵蓋港台運作的各個主要範疇。

1.5　2010 年 8 月，政府公布《港台約章》，訂明港台作為香港公共廣播機構 (註 3) 所肩負的公共目的 (見附錄 A) 和使命 (見附錄 B)、編輯自主、主要工作綱領、提供服務的模式、服務表現評估和運作的透明度。約章也訂明港台與商

註 1：*2003 年 1 月，前教育署與前教育統籌局合併，其後於 2007 年 7 月隨着政府總部重組而改稱教育局。*

註 2：*2006 年 1 月，香港特別行政區行政長官委任公共廣播服務檢討委員會探討香港公共廣播服務的發展。*

註 3：*公共廣播機構指經費來自公眾的公營廣播機構，其經費來源包括電視牌照費、政府撥款、捐獻、贊助和銷售收入等不同途徑。*

務及經濟發展局 (商經局) 和顧問委員會 (見第 1.9 段) 的關係，以及當時的廣播事務管理局 (註 4) 在規管港台節目內容方面的角色。

綱領

1.6　港台共有 4 個綱領：

(a) ***綱領 (1)：電台***　港台製作和播放電台節目。電台經營 7 條模擬 (AM/FM) 頻道 (第一台至第七台 —— 註 5)，每天 24 小時廣播，提供新聞、音樂、財經、文化和教育等不同類型節目 (見表一)。2017–18 年度，港台電台節目的總製作時數為 57 359 小時 (註 6)；

表一

港台電台頻道
(2017–18 年度)

頻道	調制	主要內容
第一台	FM	新聞、資訊及綜合節目 (粵語)
第二台	FM	青年、娛樂、流行音樂，以及推廣家庭和社區活動 (粵語)
第三台	AM	新聞、資訊和綜合節目 (英語)
第四台	FM	美樂和藝術節目 (7:00–23:00)(英語及粵語)； 轉播英國廣播公司國際頻道節目 (23:00–7:00)(英語)
第五台	AM	長者、文化和教育節目 (粵語)
第六台	AM	轉播中央人民廣播電台香港之聲 (普通話和粵語)
第七台	AM	綜合節目、新聞和財經 (普通話)； 社區參與廣播服務 (多種語言)

資料來源：港台的記錄

註 4：*廣播事務管理局於 2012 年 3 月 31 日停止運作，其權力和責任已移交在 2012 年 4 月 1 日成立的通訊事務管理局。*

註 5：*在 2011 年 3 月至 2017 年 9 月初這段期間，港台經營 5 條數碼聲音廣播頻道。數碼聲音廣播服務於 2017 年 9 月初終止。*

註 6：*港台電台節目的總製作時數不包括 3 961 小時的同步播放時數。*

(b) ***綱領 (2)：公共事務及綜合電視節目*** 港台提供多元化的電視節目，包括公共時事、教育、戲劇和藝術文化節目。這些節目屬自製節目、外判節目、外購節目或聯合製作節目。港台於 2014 年試播 3 條數碼地面電視頻道 (港台電視 31 至 33)，並由 2016 年 4 月起推展 2 條模擬電視頻道的廣播 (港台電視 31A 和 33A)(見表二)。部分電視節目也安排在商營電視頻道播放。在 2017–18 年度，港台電視節目的總製作時數為 1 409 小時；

表二

港台電視頻道
(2017–18 年度)

頻道	數碼地面電視／模擬	主要內容
港台電視 31	數碼地面電視	時事、教育、藝術和文化的綜合節目
港台電視 32	數碼地面電視	直播頻道，播放立法會會議、本地重要新聞和活動、體育賽事、轉播國際重大事件；及 播放以日常生活片段為主題的《漫 • 電視》
港台電視 33	數碼地面電視	每天 24 小時轉播中央電視台綜合頻道
港台電視 31A	模擬	與港台電視 31 同步廣播
港台電視 33A	模擬	與港台電視 33 同步廣播

資料來源：港台的記錄

(c) ***綱領 (3)：學校教育電視節目*** 港台為幼稚園、小學、初中和高中學生製作學校教育電視節目。有關節目在一條商營頻道及港台電視 31 和 31A 向學校廣播，也可在港台網站、“eTVonline”網站、港台流動應用程式“RTHK Screen”、教育局教育電視流動應用程式、香港教育城教育電視網站，以及教育局教育電視網站觀看。部分節目錄製成數碼影像光碟派發給學校使用。在 2017–18 年度，學校教育電視節目的製作時數為 18.9 小時；及

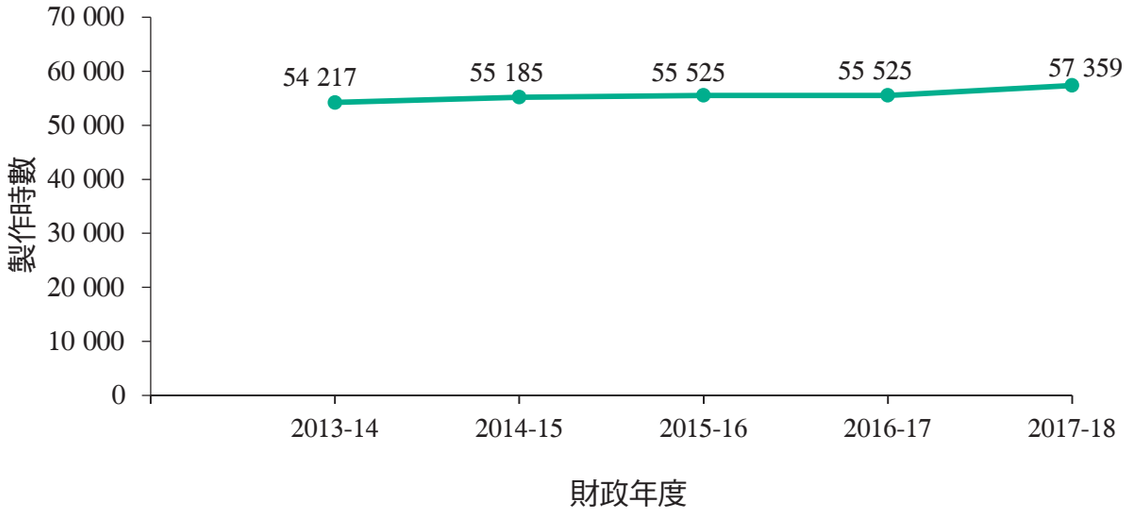
(d) ***綱領 (4)：新媒體*** 新媒體拓展組為觀眾提供不同的數碼平台和內容，包括港台網站、多個流動應用程式和社交媒體平台。除了 24

小時同步播放港台所有電台頻道的節目外，該組也讓觀眾在網上節目庫隨時重溫過去 12 個月港台所有電台、電視和新聞節目。

1.7　圖一、二及三分別載有 2013–14 至 2017–18 年度，電台、電視和學校教育電視的節目製作時數。有關該 4 個綱領的服務表現，2013–14 至 2017–18 年度管制人員報告所載的部分主要準則載於附錄 C。

圖一

電台節目製作時數
(2013–14 至 2017–18 年度)

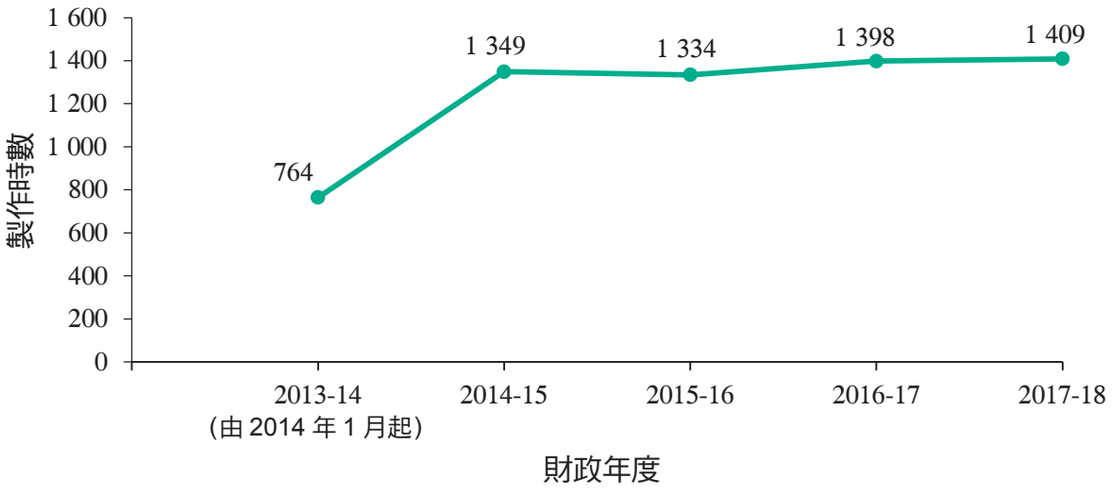


資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：港台某一電台的節目間中在港台另一電台同步播放。港台電台節目製作總時數不包括同步播放的時數。

圖二

電視節目製作時數
(2013–14 至 2017–18 年度)

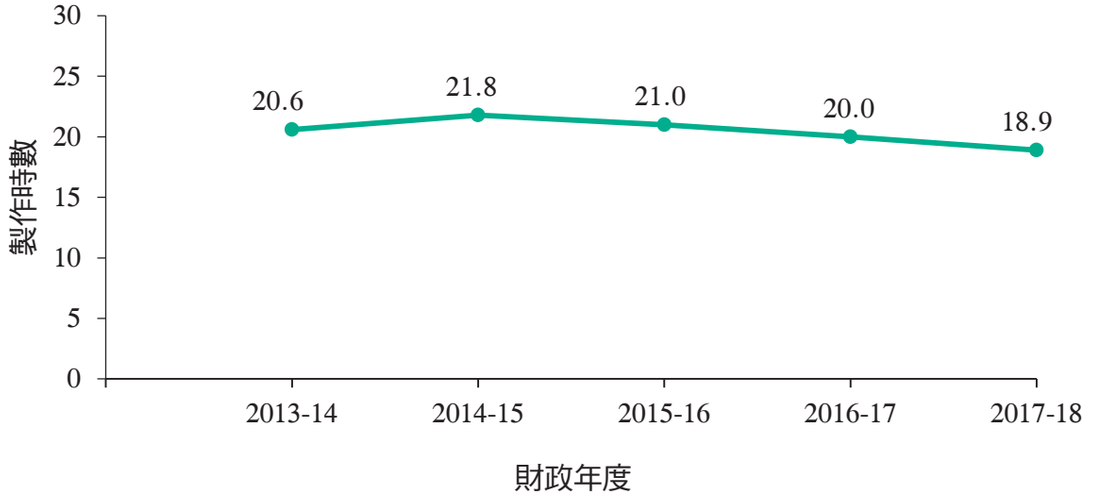


資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：港台於 2014 年 1 月試播數碼地面電視頻道。2014–15 年度的數字涉及全年製作時數，因而較前一年度有所增加。

圖三

學校教育電視節目製作時數
(2013–14 至 2017–18 年度)



資料來源：審計署對港台記錄的分析

收入與開支

1.8　在 2017–18 年度，港台的收入為 2,070 萬元，當中包括贊助 1,590 萬元、就節目內容發出使用許可的收入 230 萬元、各項收費 (包括食堂租金、複製廣播節目牽涉的制式轉換費用和行政費用)150 萬元，以及其他收入 100 萬元 (見表三)。同年，港台的總開支為 10.084 億元 (見表四及五)。

表三

收入 (按來源分析)
(2017–18 年度)

來源	收入 (百萬元)
贊助	15.9　(77%)
就節目內容發出使用許可	2.3　(11%)
各項收費	1.5　(7%)
其他收入	1.0　(5%)
總計	20.7　(100%)

資料來源：審計署對港台記錄的分析

表四

開支 (按綱領分析)
(2017–18 年度)

綱領	開支 (百萬元)
電台	397.3　(39%)
公共事務及綜合電視節目	541.4　(54%)
學校教育電視節目	29.8　(3%)
新媒體	39.9　(4%)
總計	1,008.4　(100%)

資料來源：審計署對港台記錄的分析

表五

開支 (按性質分析)
(2017–18 年度)

性質	開支 (百萬元)
個人薪酬	398.3 (40%)
與員工有關連的開支	20.0 (2%)
臨時職員 (例如部門合約僱員和非公務員合約僱員 —— 見第 2.12(a) 及 (b) 段)	85.2 (8%)
僱用服務和專業服務費 (例如第Ⅱ類服務提供者的費用 (見第 2.12(c) 段) 和電視節目外判計劃)	312.6 (31%)
專用物料和設備	21.7 (2%)
合約維修工作	24.1 (2%)
機器、設備和工程	73.5 (7%)
社區參與廣播基金	6.4 (1%)
其他一般和行政費用	66.6 (7%)
總計	1,008.4 (100%)

資料來源：審計署對港台記錄的分析

港台顧問委員會

1.9 依據《港台約章》，港台顧問委員會於 2010 年 9 月成立，就一系列事宜向廣播處長提供意見，包括節目編輯方針、節目標準和質素、服務表現評估、改善服務的方法和社區參與廣播。根據《港台約章》，顧問委員會屬諮詢性質，並無行政實權。廣播處長作為港台首長和顧問委員會的當然成員，應重視和考慮委員會提出的所有意見。處長如不採納委員會的意見，須向其匯報和解釋原因。委員會的成員由香港特別行政區行政長官委任。在 2018 年 3 月 31 日，委員會成員包括 1 名主席和 12 名成員，廣播處長為當然成員。顧問委員會的職能如下：

(a) 就關乎港台節目編輯方針、節目標準及質素的事宜向廣播處長提供意見；

(b) 聽取有關港台節目編輯方針、節目標準及質素的投訴報告；

(c) 透過聽取港台定期進行的公眾意見調查報告，監察港台的節目符合公眾期望的程度；

(d) 透過聽取港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告，就採用適當的服務表現評估指標和改善服務的方法等事宜向處長提供意見；

(e) 就有關讓公眾在電台及電視頻道上參與廣播的事宜，包括社區參與廣播基金 (註 7) 的資金分配準則，向處長提供意見；及

(f) 就港台如何達至其公共目的及履行其使命的事宜作出研究。

組織架構

1.10 截至 2018 年 3 月 31 日，港台共有 869 名全職員工，當中 676 名為公務員，193 名為合約僱員。為應付短期需要，港台也聘用 417 名兼職合約人員。此外，港台在個別節目聘用服務提供者或特約藝人。

1.11 港台設有 3 個部和 4 個組別。該 3 個部分別為電台及節目策劃部、電視及機構業務部和製作事務部。4 個組別則分別為機構傳訊及節目標準組、電台行政部、財政及資源組和制度審核組。港台截至 2018 年 6 月 30 日組織圖摘要載於附錄 D。

1.12 商經局是電台、公共事務及綜合電視節目和新媒體(即綱領(1)、(2)及(4))的決策局。提供學校教育電視節目 (即綱領 (3)) 的決策事務則由教育局負責。

1.13 根據《港台約章》，商務及經濟發展局局長為廣播處長提供下列的政策指引及支援：

(a) 確定工作範疇及批准進行工作範疇下的工作；

註 7： *社區參與廣播基金是為社區團體 (例如少數族裔群體、非政府機構等) 提供資助，讓這些團體積極參與廣播和內容製作活動。港台負責管理該基金，以鼓勵社區組織申請資源製作和電台節目，並安排有關節目在港台的頻道播放。*

(b) 檢討各工作範疇下的政策事宜，包括政策宗旨、詳情、推行目標、在未來 12 個月內須特別關注的事項、服務表現目標及財務資料；

(c) 為各工作範疇爭取資源；

(d) 諮詢處長，以訂定服務表現目標，衡量在各工作範疇下為達到公共目的和履行有關使命而運用資源的效率和成效，並評估資源是否用得其所；

(e) 每季與處長檢討是否達至服務表現目標，並探討須採取的跟進行動；

(f) 每年在指定時間檢討是否達至服務表現目標，並以此制訂未來 12 個月的推行與服務表現目標，並訂明資源分配優先次序；

(g) 每年就各工作範疇及相關的政策事宜進行檢討，以訂明資源的分配優先次序；及

(h) 替政府闡述港台的政策事宜。

審查工作

1.14 2018 年 3 月，審計署就香港電台提供廣播節目的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 節目製作 (第 2 部分)；

(b) 節目廣播和新媒體服務 (第 3 部分)；及

(c) 節目的評估和其他行政事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇均有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.15 商務及經濟發展局局長感謝審計署對港台製作和廣播節目、新媒體服務、節目的評估和其他行政事宜進行深入檢討，並表示：

(a) 商經局謹記港台負責按照 2010 年 8 月公布的《港台約章》履行作為香港公共廣播機構所肩付的公共目的和使命；及

(b) 商經局會按照《港台約章》所載的角色繼續監察港台的電台、電視和新媒體服務。

1.16 教育局局長感謝審計署進行這項帳目審查，並同意審計署在第 4.64 段的建議。

1.17 廣播處長感謝審計署在港台提供廣播節目方面進行審查，並同意審計署的所有建議。

鳴謝

1.18 在審查期間，商經局、教育局和港台人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：節目製作

2.1　本部分探討節目製作 (註 8)，主要集中於以下範疇：

(a) 策劃和預算管制 (第 2.4 至 2.11 段)；

(b) 僱用合約員工和向服務提供者採購服務 (第 2.12 至 2.26 段)；

(c) 外購節目 (第 2.27 至 2.36 段)；

(d) 社區參與廣播服務 (第 2.37 至 2.55 段)；及

(e) 電視節目外判計劃 (第 2.56 至 2.69 段)。

背景

2.2　***電台節目***　港台營運 7 條電台頻道 (見第 1.6(a) 段表一)。電台節目來源主要為自製節目、外購節目、社區參與廣播服務 (見第 2.37 段) 製作的節目，以及轉播節目 (包括轉播其他廣播機構的頻道或節目，以及足球賽事、演唱會、主日崇拜和立法會會議)。2017–18 年度按來源分析的製作時數載於表六。

表六

按來源分析的電台節目製作時數
(2017–18 年度)

來源	製作時數	百分比
自製節目	45 039.0	78.5%
外購節目	982.5	1.7%
社區參與廣播服務	605.0	1.1%
轉播節目	10 732.5	18.7%
總計	57 359.0	100.0%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

註 8：　*港台製作的節目包括自製節目、外購節目、外判節目、轉播節目和聯合製作的節目 (見第 2.2 及 2.3 段表六及七)。*

2.3 ***電視節目*** 港台營運 3 條數碼地面電視頻道和 2 條模擬電視頻道 (見第 1.6(b) 段表二)。製作來源主要為自製節目、外購節目、外判節目和聯合製作節目。2017–18 年度按來源分析的製作時數載於表七。

表七

按來源分析的電視節目製作時數
(2017–18 年度)

來源	製作時數	百分比
自製節目	1 083	76.9%
外購節目	296	21.0%
外判節目	21	1.5%
聯合製作節目	9	0.6%
總計	1 409	100.0%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

策劃和預算管制

需要在策劃過程中考慮個別節目的表現評估

2.4 港台在策劃節目的過程中，具體說明節目目標，並訂定表現目標，以便對節目進行更具意義的評估，實為重要。不同類別的節目應採用不同的評估方法和目標。舉例來說，如節目是預期為市民提供資訊、教育和娛樂 (即附錄 B 的使命 (a))，應就收視率或認知率訂定較高目標。如節目是預期照顧小眾需要 (即附錄 B 的使命 (e))，則可就收視率訂定較低目標，但可能需要進行關注小組研究或調查，以探討小眾觀眾是否知悉和有否收看此類節目。

2.5 審計署審查電台和電視節目策劃過程的記錄，留意到個別節目的策劃文件並無包括表現評估資料 (例如：表現指標、目標觀眾、表現評估方法，以及須達到的具體公共目的和使命)。審計署認為，港台須在策劃過程中考慮個別電台和電視節目的表現評估資料，以便就節目策劃作出更具意義的決定。

需要確保成本計算系統的資料和所編制的報告準確

2.6　港台屬政府部門，使用政府財務管理資料系統匯報和控制在總目及分目下的開支。除此之外，港台設有一套成本計算系統，協助管理層監察電台及節目策劃部各頻道，以及電視及機構業務部各節目的預算和開支。

2.7　2014 年，港台就電視節目的預算管制進行內部審查。根據審查報告，20 個接受審查的電視節目中，有 7 個節目的預算成本和實際成本未有記錄在成本計算系統內。

2.8　在 2017–18 年度，成本計算系統記錄了 196 個電視節目的成本資料。為了檢視港台有否改善成本計算系統內成本資料的準確度，審計署審查截至 2018 年 8 月 3 日，由系統就該 196 個節目而編制的成本資料報告。審計署留意到，在該 196 個節目中，44 個 (22.4%) 在成本計算系統所記錄的預算成本和實際成本資料不完整或有錯：

(a) 有 16 個 (8.1%) 節目記錄了實際成本，但預算成本未有記錄或錯誤記錄為 1 元；

(b) 有 21 個 (10.7%) 節目未有記錄實際成本；及

(c) 有 7 個 (3.6%) 節目的預算成本和實際成本均未有記錄或錯誤記錄為 1 元。

2018 年 9 月，港台在回應審計署的查詢時表示，審計署所留意到的資料遺漏／錯誤情況，純屬系統編制報告時出錯。

2.9　審計署其後登入成本計算系統，並審查該 44 個節目 (見第 2.8 段) 截至 2018 年 9 月 14 日的資料。審計署留意到：

(a) 在第 2.8(a) 段提及的 16 個節目中，5 個節目記錄了實際成本，但預算成本則錯誤記錄為 1 元；及

(b) 在第 2.8(c) 段提及的 7 個節目中，2 個節目的預算成本和實際成本均錯誤記錄為 1 元。這 2 個節目分別於 2018 年 3 月和 5 月播出。

審計署認為，港台需要確保成本計算系統的成本資料和系統所編制的報告準確。

審計署的建議

2.10 **審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **考慮個別電台和電視節目表現評估的資料，以便就節目策劃作出更具意義的決定；及**

(b) **確保成本計算系統記錄的資料和系統所編制的報告準確。**

政府的回應

2.11 廣播處長同意審計署的建議，並表示港台會採取適當的跟進行動。

僱用合約員工和向服務提供者採購服務

2.12 除了 676 名公務員外，港台僱用了 193 名全職和 417 名兼職合約僱員，並向不同類別的服務提供者採購服務，以應付不同節目的製作需要。這些合約僱員和服務提供者分為以下各類：

(a) ***部門合約僱員*** 部門合約僱員以全職形式受僱，擔任通常由節目主任職系人員負責的職務。部門合約僱員前稱第 I 類部門合約僱員。截至 2018 年 3 月 31 日，港台有 5 名部門合約僱員 (註 9)；

(b) ***非公務員合約僱員*** 非公務員合約僱員是為應付短期運作需要和臨時節目需要而僱用的臨時僱員。僱用短期合約僱員可讓港台更靈活地應付不斷轉變的運作和服務需要。為應付節目需要而僱用的非公務員合約僱員前稱第 III 類部門合約僱員。截至 2018 年 3 月 31 日，港台有 188 名全職非公務員合約僱員 (包括 136 名 (72%) 節目主任職系人員) 和 417 名兼職非公務員合約僱員；及

註 9： *港台表示，全部 5 個部門合約僱員職位將隨着現任僱員自然流失而於 2024 年或以前取消。*

(c) ***第II類服務提供者*** 第II類服務提供者是受聘在節目製作方面擔任特定工作的獨立承辦者或自僱人士，例如藝人、節目主持、編劇、翻譯員和技術製作人員。在2017–18年度，港台與1 926名第II類服務提供者簽訂2 143份合約。

非公務員合約僱員的百分比偏高和部分非公務員合約僱員長期受僱

2.13 政府在1999年1月推出非公務員合約僱員計劃，作為常設措施，就僱用臨時和短期合約僱員提供更靈活的安排，以應付不時出現的短期、兼職、不斷轉變或波動不定的服務需求。公務員事務局表示，該計劃：

(a) 容許政府決策局／部門以為期不超過3年的短期合約僱用員工，部門主管可自行釐定靈活的聘用條件；及

(b) 旨在提供靈活的僱用方式，以便各決策局／部門迅速回應本身不斷轉變的運作和服務需求，而這些需求：

(i) 是有時限、屬季節性或受市場波動影響的；

(ii) 只須僱用工作時數少於公務員規定工作時數的人手應付；

(iii) 需要從市場招攬在特定範疇具備最新專業知識的人才應付；或

(iv) 涉及的服務方式正待檢討或有可能改變。

2.14 審計署分析2014至2018年期間港台員工的人數和非公務員合約僱員的服務年期，留意到：

(a) ***非公務員合約僱員的百分比偏高*** 非公務員合約僱員的百分比由2014年3月31日的35%下跌至2018年3月31日的22%(見表八)。然而，港台非公務員合約僱員的百分比(22%)遠高於所有政府決策局／部門的非公務員合約僱員百分比(截至2017年6月30日為5.5%)；及

表八

非公務員合約僱員的百分比
(2014 至 2018 年)

年份 (截至 3 月 31 日)	公務員 (人數) (a)	部門合約 僱員 (人數) (b)	非公務員 合約僱員 (人數) (c)	總計 (人數) (d)= (a)+(b)+(c)	非公務員 合約僱員 的百分比 (%) (e)= (c)÷(d)×100%
2014	534	7	291	832	35
2015	591	7	261	859	30
2016	630	7	250	887	28
2017	640	6	226	872	26
2018	676	5	188	869	22

資料來源：審計署對港台記錄的分析

(b) ***許多非公務員合約僱員長期受僱*** 截至 2018 年 3 月 31 日，約有一半非公務員合約僱員受僱 3 年或以上 (見表九)：

(i) 在該 188 名全職非公務員合約僱員中，63 名 (34%) 連續受僱 5 年或以上；

(ii) 在該 63 名僱員中，28 名 (44%) 連續受僱 10 年或以上；及

(iii) 最長受僱期為 18.8 年。

表九

非公務員合約僱員的服務年期
(2014 至 2018 年)

服務期(年)	截至 3 月 31 日的非公務員合約僱員數目				
	2014	2015	2016	2017	2018
< 3	146 (50%)	143 (55%)	139 (56%)	115 (51%)	93 (49%)
3 至 < 5	26 (9%)	30 (11%)	35 (14%)	43 (19%)	32 (17%)
5 至 < 10	70 (24%)	44 (17%)	35 (14%)	31 (14%)	95 (51%) / 35 (19%) / 63 (34%)
≥10	49 (17%)	44 (17%)	41 (16%)	37 (16%)	28 (15%)
總計	291 (100%)	261 (100%)	250 (100%)	226 (100%)	188 (100%)

資料來源：審計署對港台記錄的分析

2.15　對於港台有大量員工是以非公務員合約僱員條款僱用的節目主任職系人員，立法會議員一直表示關注。港台表示，因運作關係，須聘用一定數目的非公務員合約僱員：

(a)　負責特定職務，以配合不斷轉變的社會需要和受眾口味；

(b)　為參與創作的團隊注入新血；及

(c)　從市場招攬具備最新專業知識的人才。

儘管如此，部分非公務員合約僱員長期受僱，或不符合第 2.13 段所述政府僱用非公務員合約僱員的政策。鑑於非公務員合約僱員的百分比偏高，加上部分非公務員合約僱員屬長期僱用，部分非公務員合約僱員之所以受聘，似是為了滿足經常性和長期的運作需要。港台需要檢討現時僱用非公務員合約僱員的情況是否符合有關的政府政策。

聘用第 II 類服務提供者

2.16　在節目製作方面，港台聘用第 II 類服務提供者 (見第 2.12(c) 段) 進行幕後工作，例如搜集相關資料和撰寫劇本，或以藝人身分在節目中演出。在 2017–18 年度，港台以 2 143 份合約聘用了 1 926 名服務提供者 (註 10)，開支總額為 7,000 萬元。

2.17　第 II 類服務提供者的基本聘用條件於 1982 年 3 月獲前立法局財務委員會 (財委會) 通過。根據提交財委會的文件，第 II 類服務提供者只適用於製作某些節目時受聘擔任特定工作的臨時藝人、唱片騎師、編劇、撰稿員和資料搜集員。

2.18　截至 2018 年 3 月 31 日，第 II 類服務提供者的職銜有 81 個 (註 11——見表十)，分屬 5 個類別，即藝人、節目主持、編劇、資料搜集員和撰稿員。港台按既定的酬金級別向每個職銜的服務提供者支付酬金。服務提供者按其才藝或有關工作的複雜程度，收取受聘職銜的酬金級別內的酬金。不同分部／組別會就服務提供者制訂不同的酬金幅度。

註 10：*第 II 類服務提供者可根據超過一份合約受聘於不同分部／組別。*

註 11：*港台於 2018 年 1 月就第 II 類服務提供者的聘用和酬金級別機制進行檢討後，自 2018 年 2 月 1 日起，職銜數目已由 134 個減至 81 個。*

表十

第 II 類服務提供者 5 個類別的職銜
(截至 2018 年 3 月 31 日)

類別	職銜數目
1. 藝人 (例如旁白藝人和樂師)	9
2. 節目主持 (例如普通話新聞報道員和新聞報道員)	13
3. 編劇 (例如編劇 (戲劇) 和編劇 (非戲劇))	7
4. 資料搜集員 (例如資料搜集員／統籌(香港境外拍攝)和資料搜集員)	4
5. 撰稿員 (例如文章撰稿員和創作撰稿員)	48
總計	81

資料來源：審計署對港台記錄的分析

需要確保合約申請適時提交

2.19 聘用第 II 類服務提供者的程序如下：

(a) 節目編導 (即助理節目主任或以上職級的人員) 填寫合約申請，述明申請理據和建議服務酬金；

(b) 查核人員 (即中央行政組／協助執行行政職務的人員) 根據資料庫的資料核對有關申請；

(c) 推薦人員 (即高級節目主任或以上職級的人員) 在考慮服務需要、有關服務提供者是否合適，以及服務酬金是否合理等因素後，支持申請；

(d) 批核人員 (即特級節目主任或以上職級的人員) 批准有關申請；

(e) 擬備有關合約，並由職級不低於高級節目主任的人員與服務提供者簽訂；及

(f) 有關工作完成後，由節目編導擬備工作完成表格／出席記錄，證明有關服務提供者已完成有關工作。該表格經高級節目主任簽認和批核後，有關人員便會擬備付款申請交特級節目主任批核。

2.20 為方便內部處理和查核，有關聘用第 II 類服務提供者的港台行政通告訂明，合約申請宜於聘用前 7 個工作天提交，並須經查核人員 (見第 2.19(b) 段) 審查和根據資料庫所載資料核對申請詳情，才提交批核人員。查核人員也會在符合聘用程序的不同要求和考慮服務酬金兩方面，向用戶和批核人員提供意見和協助。

2.21 審計署審查了 65 份在 2016 年 2 月至 2018 年 5 月期間提出，有關聘用第 II 類服務提供者的合約申請，發現：

(a) 39 份 (60%) 合約申請在聘用前少於 7 個工作天 (1 至 6 個工作天不等，平均只有 4 個工作天) 提交查核人員；及

(b) 1 份 (2%) 合約申請在聘用期開始當日後 22 天提交查核人員 (見第 2.23(a) 段)。

2.22 審計署認為，港台需要確保聘用第 II 類服務提供者的合約申請在切實可行的範圍內盡早提交查核人員 (宜於聘用前 7 個工作天提交)，讓查核人員有充分時間確保聘用安排符合港台的政策和指引。

在發出合約前聘用服務提供者

2.23 有關聘用第 II 類服務提供者的港台行政通告訂明，用戶組別不得在合約申請獲得批准和合約發出前開始聘用有關的服務提供者。如在不得已的特殊情況下須追溯合約日期或申請事後批准，則須清楚述明有關理由和情況。審計署審查了 65 份在 2016 年 2 月至 2018 年 5 月期間提出，有關聘用第 II 類服務提供者的合約申請 (見第 2.21 段)，發現：

(a) 在其中 1 份合約，服務提供者在合約申請獲批和合約發出前 23 天開始受聘 (有關的合約申請和合約在同一天獲批及發出)，而港台未能提供任何文件，證明申請事後批准的原因和情況；及

(b) 在另一份合約，服務提供者在合約發出前 27 天開始受聘，而港台未能提供任何文件，證明申請事後批准的原因和情況。

2.24 審計署認為，港台需要確保第 II 類服務提供者在合約申請獲批准和合約發出後才開始受聘，並清楚述明申請事後批准聘用服務提供者的合理原因。

審計署的建議

2.25 **審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **檢討現時僱用非公務員合約僱員的情況是否符合政府在僱用非公務員合約僱員方面的政策；**

(b) **確保聘用第 II 類服務提供者的合約申請在切實可行的範圍內盡早提交中央行政組／協助執行行政職務的人員 (宜於聘用前 7 個工作天提交)，讓他們有充分時間確保聘用安排符合港台的政策和指引；**

(c) **確保第 II 類服務提供者在合約申請獲批准和合約發出後才開始受聘；及**

(d) **確保聘用第 II 類服務提供者的事後批准有合理原因支持。**

政府的回應

2.26 廣播處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 由 2011–12 至 2018–19 年度，港台已開設 96 個公務員職位，以取代有長期服務需要的非公務員合約僱員職位。港台會繼續檢討對非公務員合約僱員職位的服務需要，並探討可否把該等有長期服務需要的非公務員合約僱員職位視乎情況轉為公務員職位；及

(b) 有關聘用第 II 類服務提供者，港台有既定指引和程序規管有關聘用工作。港台已提醒各人員在切實可行的範圍內盡早把合約申請提交中央行政組處理。至於審計署在第 2.23 段所指的個案，港台會汲取教訓，設法進一步改善聘用第 II 類服務提供者的機制。

外購節目

外購電視節目程序

2.27　自數碼地面電視頻道港台電視 31 於 2014 年啟播以來，港台一直向本地和非本地分銷商購入電視節目的轉播權。外購節目在港台電視 31 播放。節目的內容包括國際時事、社會趨勢、歷史、文化、旅遊、科學、音樂、表演藝術和動畫。在 2017–18 年度，港台購入 487 集節目，在港台所有電視頻道節目總製作時數的 1 409 小時中佔 296 小時 (21%)。外購節目的開支為 5,090 萬元，佔港台電視節目總開支的 9%。

2.28　電視及機構業務部的外購節目及機構發展組 (見附錄 D) 負責外購電視節目 (註 12)。2016 年 5 月，港台公布“購買電視節目版權特許的政策”(外購政策)。外購政策訂明外購程序、收費幅度和議價指引、批核人員和監管措施 (包括申報利益)。根據外購政策：

(a) 外購節目委員會成員 (註 13) 先從不同來源物色節目，然後向外購節目委員會建議，由其甄選和評審。只有取得 60% 或以上評分的節目才會獲委員會推薦購買。外購節目及機構發展組的主管擬備外購節目委員會評審報告，交總監 (電視) 認可；

(b) 外購節目及機構發展組的負責人員向分銷商出價，並與對方商議收費和合約條款。商議內容必須清楚記錄在案，而所有商議結果也須由外購節目及機構發展組主管和總監 (電視) 審查；

(c) 外購節目及機構發展組把建議合約提交相關的批核人員 (註 14) 批准；

註 12：*港台於 2013 年成立外購小組，負責外購電視節目。小組於 2016 年重組後歸入外購節目及機構發展組。*

註 13：*外購節目委員會的成員中，至少有 4 名來自外購節目及機構發展組屬節目主任或以上職級的人員。*

註 14：*價值 286,000 元或以下合約的批核人員為總監 (電視)；價值 286,001 元至 715,000 元合約的批核人員為助理廣播處長 (電視及機構業務)；價值 715,001 元至 143 萬元合約的批核人員為副廣播處長 (節目)；而廣播處長則負責批核價值逾 143 萬元的合約。*

(d) 參與甄選、評審和批准外購節目的外購節目及機構發展組人員和批核人員均須申報利益，確保在處理購買電視節目版權特許的過程沒有利益衝突；

(e) 財政及資源組在收到經外購節目及機構發展組主管妥為核證的發票後處理付款事宜；及

(f) 所有外購節目委員會評審報告、與分銷商進行商議的通信和簽署的合約應集中由外購節目及機構發展組存檔，以便參考和查核。

外購電台節目程序

2.29 港台購入不同電台節目，包括廣播劇和本地活動 (例如頒獎禮等) 的轉播權。2017–18 年度，外購電台節目的製作時數為 982.5 小時，在所有電台節目總製作時數 57 359 小時中佔 1.7%。外購節目開支為 40 萬元，佔港台電台節目總開支的 0.1%。有別於外購電視節目，港台沒有獨立單位處理外購電台節目事宜，也沒有就外購電台節目制訂外購政策和指引。港台表示：

(a) 電台及節目策劃部的節目主任在互聯網搜尋，以物色合適節目；

(b) 節目主任接觸準供應商，以試聽節目；

(c) 試聽後，台長、副台長和同事會一起商討，揀選合適的節目；

(d) 節目主任向供應商出價，其後與對方商議；及

(e) 與供應商就價格和版權特許條款達成協議後，節目主任向相關的批核人員申請批准，透過單一報價方式購入所選節目。

缺乏外購電台節目的政策

2.30 有別於外購電視節目的做法，港台沒有就收費幅度、議價指引和批核人員訂明電台節目的外購政策和指引。審計署留意到：

(a) 以下事項沒有指引：

(i) 評分制度；

(ii) 評審準則；及

(iii) 價格商議；

(b) 沒有釐定進行商議的底價；

(c) 建議購買和批准購買的人員無須申報潛在利益；及

(d) 有關人員所作評審，以及與供應商進行商議的詳情沒有記錄在案。

需要檢討外購程序

2.31 每個外購電視或電台節目只有一個供應商。電視和電台節目的外購程序有別於《物料供應及採購規例》所訂明有關單一報價的程序。港台自行出價，然後與單一供應商磋商，而非按照《物料供應及採購規例》的規定，邀請供應商報價。港台與供應商就價格和版權特許條款達成協議後所進行的程序如下：

(a) ***電視節目*** 不會向供應商索取報價。外購節目及機構發展組提交建議合約給相關的批核人員 (見第 2.28(c) 段註 14)，供其作出批准並與單一供應商簽約；及

(b) ***電台節目*** 單一供應商提交報價後，手續便告完成，所報價格即港台與單一供應商的協議價。

2.32 2015 年 12 月，香港廉政公署 (廉署) 就數碼地面電視頻道外購電視節目完成檢討，並發表一份審查工作報告。其中一項重要結果是，港台外購節目時，先自行出價再與供應商磋商，而非邀請供應商報價，這做法可能構成合謀風險，即繞過政府標準採購程序所設監管機制以優待某供應商。廉署在報告中建議港台應：

(a) 規定人員嚴格遵守《物料供應及採購規例》所訂的採購程序，包括邀請報價而非自行出價作為購買節目的方法；及

(b) 任何有違既定程序的做法均須有充分理據，並向合適的批核當局，包括財經事務及庫務局 (在適當情況下) 尋求批准。

2.33 為跟進廉署報告的調查結果，港台於 2016 年 5 月告知廉署：

(a) 外購節目及機構發展組推行為期一個月的試驗計劃，按《物料供應及採購規例》程序外購電視節目；

(b) 試驗計劃於 2016 年 4 月結束，外購節目的成功率極低，只有 5%；

(c) 分銷商的意見是，該等採購規定大大偏離業界做法，妨礙他們同時與其他有意取得版權特許的機構磋商，有欠公平；

(d) 試驗計劃證明按《物料供應及採購規例》購入電視節目的版權特許並不切實可行；

(e) 港台曾於 2016 年 5 月就有關事宜徵詢財經事務及庫務局的意見，該局的意見是：

(i) 必須考慮有關事宜的性質是否屬於採購事宜；

(ii) 如不屬採購事宜，則無須尋求財經事務及庫務局特別批准；及

(iii) 有關事宜是否屬於政府採購事項由個別部門自行決定；及

(f) 港台認為外購電視節目性質上屬取得版權特許而非採購物料或服務。

2.34 審計署認為，港台需要檢視電視和電台節目的外購程序，包括有關的外購是否合乎採購的定義並受政府的採購規例所約束，必要時需徵詢財經事務及庫務局的意見。檢討後，港台如認為有關外購屬採購事宜，便需要遵循《物料供應及採購規例》的有關規定，並適當地向財經事務及庫務局申請特別批准。如認為有關外購不屬採購事宜，港台需要參考政府標準採購程序所設的管制，找出可改善之處。

審計署的建議

2.35 **審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **就外購電台節目制訂外購政策和指引；及**

(b) **檢視電視和電台節目的外購程序，並在有必要時徵詢財經事務及庫務局局長的意見。**

政府的回應

2.36 廣播處長同意審計署的建議，並表示港台會採取適當的跟進行動，檢視電視和電台節目的外購程序。

社區參與廣播服務

2.37　2012 年 5 月，立法會財委會撥款 4,500 萬元，成立社區參與廣播基金 (見第 1.9(e) 段註 7)，以支援和鼓勵社區及少數族裔團體和人士透過社區參與廣播服務參與製作不同主題 (例如有關社會服務和有關少數族裔) 的廣播節目 (見附錄 A 的 (b) 項)。社區參與廣播服務旨在為公眾帶來廣泛的社會增益，尤其是以下方面：

(a)　多元意見、多樣文化及社會共融；

(b)　彼此尊重、社會同理心及公民意識；

(c)　創意、獨特意念及人才培育；及

(d)　社區參與。

社區參與廣播服務在 2012 年 12 月推行，港台第七台提供廣播時段 (每星期 16 小時)，播出社區參與廣播服務的節目。

2.38　港台利用不同方法和平台引起和提升公眾對社區參與廣播服務的認識，包括：

(a)　在報章雜誌 (除中、英文刊物外，還有以少數族裔人士為對象的刊物) 刊登廣告；

(b)　推出社區參與廣播服務展覽、社區參與廣播服務流動宣傳車和試咪教室，以接觸準申請人；

(c)　製作節目預告在電台、電視、互聯網和社交媒體播放；

(d)　在不同地區展示宣傳橫額；及

(e)　安排申請人接受不同媒體專訪等。

2.39　港台在每年 6 月和 12 月接受社區參與廣播服務申請。評審程序包括由一組評分員評分、公眾透過社區參與廣播服務網站投票和評審委員會面試。評審委員會由 7 名外界人士組成，包括傳播或廣播方面的學者、港台節目顧問團中不同界別的專業人士，以及 1 名熟悉少數族裔議題的人士。評審委員會成員由廣播處長委任。

2.40　2012 年 12 月至 2017 年 12 月期間進行了 11 輪申請，共收到 1 244 份申請。獲批的申請共 367 份，整體成功率為 29.5% (見表十一)。截至 2018 年 3 月 31 日，社區參與廣播基金的累積開支為 2,370 萬元 (見表十二)，佔獲批撥款 4,500 萬元的 52.7%。

表十一

社區參與廣播服務申請的成功率
(2012–13 至 2017–18 年度)

財政年度	收到的申請數目 (a)	獲批申請數目 (b)	成功率 (c)=(b)÷(a)×100%
2012–13 (由 12 月起)	59	31	52.5%
2013–14	167	62	37.1%
2014–15	239	62	25.9%
2015–16	240	64	26.7%
2016–17	266	69	25.9%
2017–18 (截至 12 月)	273	79	28.9%
整體	1 244	367	29.5%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

表十二

社區參與廣播服務的開支
(2013–14 至 2017–18 年度)

財政年度	開支 (百萬元)
2013–14	1.1
2014–15	3.5
2015–16	6.6
2016–17	6.1
2017–18	6.4
總計	23.7

資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：儘管社區參與廣播服務在 2012 年 12 月推行，在 2012–13 年度並沒有任何支出。

評審委員會的評審細節沒有記錄

2.41　港台成立評審委員會，評審社區參與廣播服務和社區參與廣播基金的申請 (見第 2.39 段)。評審委員會與社區參與廣播服務申請人進行面試和評審，然後擬備入圍名單和後補名單，供廣播處長考慮。根據《社區參與廣播服務說明書》所載，評審委員會着眼於申請人所展示的原創構思和通過廣播傳達目標訊息的能力。港台訂立了下列 5 項評審準則：

(a) 節目的構思及內容；

(b) 節目為社區帶來廣泛的社會增益；

(c) 公眾的意見和港台網站所收集的投票結果；

(d) 申請人在管理項目和製作擬議社區參與廣播服務節目方面的組織能力，以及申請人在製作社區參與廣播服務節目方面的往績，包括曾參與的節目質素和次數；及

(e) 優先考慮註冊團體和製作預錄節目的方案。

2.42　審計署審查 2015–16 至 2017–18 年度進行的 6 輪申請，留意到評審委員會只為每名申請人給予整體評分和整體評語，並沒有逐一記錄就 5 項評審準則給予的評審細節，逐項評審有助確保每一申請均被仔細評審。為提升評審的公正度和客觀度，審計署認為港台需要確保評審委員會按照該 5 項評審準則逐一為每名申請人給予意見和評審，並記錄有關意見和評審。此舉也給予申請人更有用的意見，提升他們日後再次申請的成功率。

難以依期提交節目錄音

2.43　為確保節目符合通訊事務管理局所訂的廣播規則，以及讓促導員 (港台委任的人員，以監察節目製作) 有足夠時間檢查節目錄音的質素，港台要求社區參與廣播服務的參與者預早提交節目錄音，詳情如下：

(a) ***第一、二集***　第一、二集的節目錄音須於預定播出日期前一個月或港台同意的日期提交；及

(b) ***第三集起***　第三集起的節目錄音須於預定播出日期前兩星期或港台同意的日期提交。

2.44　審計署就 12 個在 2015 年 4 月至 2018 年 4 月期間播放的節目，審查共 156 個節目錄音 (12 個節目 × 13 集 =156) 的提交記錄，發現：

(a) ***第一、二集***　24 個屬第一、二集的節目錄音 (12 個節目 × 2 集 =24) 當中，12 個 (50%) 逾期提交。逾期日數介乎 1 至 31 天，平均為 10 天，即在預定播出日期前平均約 20 天才提交；及

(b) ***第三集起***　餘下 132 個屬第三集起的節目錄音 (12 個節目 × 11 集 =132) 當中，71 個 (54%) 逾期提交。逾期日數介乎 1 至 25 天，平均為 11 天，即在預定播出日期前平均 3 天才提交。

2.45　港台為每個社區參與廣播服務節目委派 1 名促導員，監察節目製作。為確保節目符合廣播規例並有效監管節目質素，港台需要採取措施，確保社區參與廣播服務的參與者依期提交節目錄音。

逾期提交廣播後報告

2.46　港台要求社區參與廣播服務的參與者在節目播放後提交廣播後報告 (即自我評估報告 (參加者自我評估節目是否達到預期的成果) 和由香港認可／註冊會計師發出的《有限保證鑑證財務報告》(附開支表))，以確保節目達至預期的成果及節目的開支準確核算。提交日期在港台與參與者簽署的協議中訂明。審計署就 12 個在 2015 年 4 月至 2018 年 4 月期間播放的節目，審查有關提交廣播後報告的準時情況，發現：

(a) 該 12 份自我評估報告中，7 份 (58%) 逾期提交。逾期日數介乎 1 至 210 天，平均為 62 天；及

(b) 該 12 份《有限保證鑑證財務報告》中，7 份 (58%) 逾期提交。逾期日數介乎 1 至 213 天，平均為 82 天。

2.47　根據港台政策，如參與者在節目播出後 12 個月內未能提交廣播後報告而沒有合理解釋，港台將終止與該參與者的協議。協議終止後，協議下的任何未付款項將不會支付予該參與者。截至 2018 年 6 月 30 日，有 6 份協議因參與者未能在最後限期前提交廣播後報告而被終止。審計署認為，港台需要採取措施，確保參與者依期提交廣播後報告，而對於嚴重逾期提交報告的參與者，則終止其協議。

需要改善社區參與廣播服務節目的評估方法

2.48　港台現時透過以下途徑評估社區參與廣播服務節目的表現：

(a) 參與者在節目完結後的自我評估；

(b) 促導員對參與者整體表現的報告；及

(c) 社區參與廣播服務秘書處收集的公眾意見 (包括經社區參與廣播服務的 Facebook 專頁所收集的意見)。

2.49　2012 年 5 月，港台向財委會申請社區參與廣播基金的撥款 (見第 2.37 段)。當時，港台向財委會表示將設立以下機制，評估獲社區參與廣播基金資助項目的成本效益：

(a) 成立由聽眾和專家組成的關注小組，藉此收集他們對社區參與廣播服務節目的意見；及

(b) 邀請聽眾透過填寫設於社區參與廣播服務主題網站的問卷，提供對社區參與廣播服務節目的意見。

2.50 ***2014 年後沒有進行關注小組研究*** 2014 年，港台進行關注小組研究，以了解公眾對社區參與廣播服務的認知程度和意見。在 2014 年 9 至 11 月期間，港台共進行了 11 場關注小組討論，每場均有一組特定的參加者，包括入圍申請人、落選申請人、評審委員會成員、社區參與廣播服務聽眾，以及並無參與社區參與廣播服務的公眾人士和機構。2014 年社區參與廣播服務關注小組研究完成後，港台沒再進行有關研究。審計署認為，港台需要定期進行關注小組研究，評估獲社區參與廣播基金資助項目的成本效益。

2.51 ***需要透過問卷收集聽眾對社區參與廣播服務節目的意見*** 2012 年 5 月，港台向財委會表示，評估社區參與廣播服務項目成本效益的機制之一，是邀請聽眾透過設於社區參與廣播服務主題網站的問卷提供意見。2012 年 12 月，港台為社區參與廣播服務設立主題網站。然而，截至 2018 年 8 月，港台並沒有在網站設立任何問卷調查，以收集聽眾對社區參與廣播服務項目的意見。

2.52 ***需要評估預期成果的成績*** 社區參與廣播服務申請人須在遞交申請時，述明節目的預期成果。審計署審查了 12 個在 2015 年 4 月至 2018 年 4 月期間港台所播放的社區參與廣播服務節目的自我評估報告和促導員報告，發現以下報告並無匯報預期成果的成績：

(a) 12 份自我評估報告中的 8 份 (67%)；及

(b) 全部 12 份促導員報告。

2018 年 9 月，港台回應審計署的查詢時表示，申請人訂立的預期成果屬大原則，成績難以衡量 (例如讓公眾了解和支持社會企業餐廳)。審計署認為，港台需要要求社區參與廣播服務的申請人訂立可衡量的預期成果，並評估預期成果的成績。

社區參與廣播服務節目的公眾認知度偏低

2.53　社區參與廣播服務節目只在第七台播放。2017 年電台收聽調查結果顯示，第七台的聽眾人數和認知率分別只為全港人口的 2.3% 和受訪者的 2.8%，而只有 21% 的受訪者認識社區參與廣播服務。聽眾人數和認知率偏低，或會減低社區參與廣播服務在鼓勵社區和少數族裔人士參與廣播方面的成效。審計署認為港台需要加強向社區和少數族裔團體和人士宣傳社區參與廣播服務，把服務擴展至更多服務對象，增加聽眾人數。

審計署的建議

2.54　**審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **確保評審委員會按照 5 項評審準則逐一為每名申請人給予意見和評審；**

(b) **採取措施確保社區參與廣播服務的參與者依期提交節目錄音、自我評估報告和《有限保證鑑證財務報告》，而對於嚴重逾期提交報告的參與者，則終止其協議；**

(c) **定期進行關注小組研究，評估獲社區參與廣播基金資助項目的成本效益；**

(d) **在社區參與廣播服務網站設立問卷調查，以收集聽眾對社區參與廣播服務項目的意見；**

(e) **要求社區參與廣播服務的申請人訂立可衡量的預期成果，並評估預期成果的成績；及**

(f) **加強向社區及少數族裔團體和人士宣傳社區參與廣播服務，把服務擴展至更多服務對象，增加聽眾人數。**

政府的回應

2.55　廣播處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 港台會採取適當的跟進行動；

(b) 根據現行安排，雖然評審委員會不會就 5 項評審準則逐一為每名申請人給予評審，但委員會會根據所訂的評審準則給予整體意見和整體評分。評估方面，參與者須在節目完結後進行自我評估，而促導員會提交報告，論述參與者由行政至技術方面的整體表現。聽眾也可透過港台網站的“意見箱”提供意見。儘管如此，港台會採取跟進行動，進一步改善評審和評估機制；及

(c) 港台會繼續有關的宣傳工作，把社區參與廣播服務擴展至更多服務對象，增加聽眾人數。

電視節目外判計劃

2.56 自 2000 年起，港台推出電視節目外判計劃，委聘私營製作公司製作電視節目。電視節目外判計劃為獨立製作人提供開放平台，展現創作才華。電視節目外判計劃的節目分為戲劇、紀錄片和動畫三類。港台希望通過電視節目外判計劃，協助本港的獨立電視節目製作行業的發展。港台負責節目的全部製作費並擁有所有版權。在 2017–18 年度，港台外判 31 個節目，合計 19.5 小時，預算開支為 990 萬元。

2.57 港台就電視節目外判計劃接受私營製作公司的申請，每年三次。在每一輪申請，均成立由 4 至 6 名節目主任職級或以上人員組成的遴選委員會評審各類外判節目。評審的準則包括創意、內容原創性、製作的可行性、相關專業知識、製作團隊的相關資料和經驗、節目製作人的往績、節目是否適合在黃金時段播放等。港台會與成功申請人 (即外判商) 簽訂協議。

2.58 自 2015 年 5 月起，港台每月製備進度報告，藉以監察外判節目的進度。根據港台與外判商的協議，外判商須在呈交限期前提交以下項目：

(a) 不同製作階段 (例如完成拍攝劇本、完成主體拍攝、完成初剪版本、完成最終剪接版本) 的製作材料；及

(b) 審計報告 (即包含節目的最終成本數目和經由專業會計師審核的報告) 以交代製作的開支。

製作進度延誤和遲交審計報告

2.59　審計署分析 2017 年 1 月至 2018 年 6 月期間正在製作的外判節目的每月進度報告，留意到：

(a) 在 61 個正在製作的外判節目中，57 個 (93%) 在不同的製作階段遲交製作材料或遲交審計報告；及

(b) 遲交的時間由 1 天至 15.6 個月不等 (平均為 1.8 個月)，其中 5 個節目的延誤時間超過 6 個月。

2.60　***遲交製作材料***　審計署審查了 15 個在 2016 年 7 月至 2018 年 4 月期間完成的節目，留意到：

(a) 全部 15 個節目均有遲交製作材料的情況。平均延遲 2 個月，逾期 4 天至 5.8 個月不等；

(b) 該 15 個節目各有 4 至 5 個製作階段：

(i) 有 13 個 (87%) 節目在全部 4 或 5 個階段均有所延誤；及

(ii) 就餘下的 2 個 (13%) 節目，在 5 個階段中有 4 個階段出現延誤；及

(c) 在不同製作階段出現延誤，導致節目延遲完成。平均延誤時間為 2.2 個月，較協議所定的呈交限期遲 4 天至 5.7 個月不等。

2.61　***遲交審計報告***　外判商須在呈交已完成節目起計的 6 個星期內提交審計報告。審計署審查了 15 個在 2016 年 7 月至 2018 年 4 月期間完成的節目，發現：

(a) 該 15 個節目中，有 13 個 (87%) 節目的外判商沒有依期提交審計報告。平均延遲 2.9 個月，逾期 2 天至 6.1 個月不等；及

(b) 7 個 (47%) 節目的審計報告更延遲超過 3 個月才提交 (見表十三)。

表十三

15 個在 2016 年 7 月至 2018 年 4 月期間完成的節目
遲交審計報告的情況

延遲 (月數)	節目數目	逾期
沒有延遲	2 (13%)	-
≤1	3 (20%)	2 天至 0.8 個月
>1 至 2	-	-
>2 至 3	3 (20%)	2.5 至 2.8 個月
>3 至 4	4 (27%)	3.1 至 3.7 個月
>4 至 5	2 (13%) 7 (47%)	4.4 至 4.7 個月
>5	1 (7%)	6.1 個月
總計	15 (100%)	2 天至 6.1 個月 (平均 2.9 個月)

資料來源：審計署對港台記錄的分析

2.62 審計署認為港台需要採取措施，確保外判商依期提交製作材料和審計報告，並依時完成外判的節目。

需要收集觀眾對外判節目的意見

2.63 港台在外判節目完成後評估有關節目和外判商的表現，評估項目包括：

(a) 是否符合節目原有構思；

(b) 製作質素；

(c) 與外判監製的溝通；

(d) 有否依期提交所有成果；及

(e) 對不符理想表現的意見。

2.64　港台沒有就外判節目的滿意率和有待改善之處收集觀眾意見。對遴選委員會來說，在日後評估節目製作人的往績時，觀眾意見會是十分有用的參考資料。由於電視節目外判計劃是為了培育電視製作業的人才，審計署認為港台需要設立機制 (例如通過關注小組研究或意見調查，就外判節目的滿意率和有待改善之處收集觀眾意見)。

需要探討可否增加外判節目的製作時數

2.65　審計署分析 2013–14 至 2017–18 年度期間外判節目的申請統計數字，發現：

(a)　申請宗數由 2013–14 年度的 242 宗增至 2017–18 年度的 391 宗，增幅為 62%；及

(b)　每年的成功率偏低，由 7% 至 9% 不等。

2.66　審計署分析 2013–14 至 2017–18 年度期間外判節目的製作時數，留意到每年外判節目的製作時數偏少，由 21 至 33 小時不等，只佔節目總製作時數很小的部分，百分比由 1.5% 至 3.5% 不等 (見表十四)。

表十四

外判電視節目佔總製作時數的百分比偏低
(2013–14 至 2017–18 年度)

財政年度	製作時數		百分比 (c)=(a)÷(b)×100%
	外判節目 (a)	電視節目 (b)	
2013–14	26.5	764.4	3.5%
2014–15	33.0	1 348.6	2.4%
2015–16	25.0	1 334.0	1.9%
2016–17	23.0	1 398.0	1.6%
2017–18	21.0	1 408.8	1.5%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

2.67　鑑於申請宗數不斷增加，而成功率偏低和外判節目時數偏少，審計署認為港台需要探討可否增加外判節目的製作時數。

審計署的建議

2.68　**審計署*建議*廣播處長應：**

(a)　**採取措施，確保外判商依期：**

(i)　**提交不同製作階段的製作材料；**

(ii)　**完成節目；及**

(iii)　**提交審計報告；**

(b)　**設立機制，例如通過關注小組研究或意見調查，就外判節目的滿意率和有待改善之處收集觀眾意見；及**

(c)　**探討可否增加外判節目的製作時數。**

政府的回應

2.69　廣播處長同意審計署的建議，並表示港台會採取適當的跟進行動。

第 3 部分：節目廣播和新媒體服務

3.1　本部分探討節目廣播和新媒體服務的提供，主要集中於以下範疇：

(a)　管理電視播放時數 (第 3.2 至 3.7 段)；

(b)　就節目內容發出使用許可 (第 3.8 至 3.20 段)；及

(c)　新媒體服務 (第 3.21 至 3.28 段)。

管理電視播放時數

3.2　港台營運 3 條數碼地面電視頻道 (港台電視 31、港台電視 32 和港台電視 33) 及 2 條模擬電視頻道 (港台電視 31A 和港台電視 33A)(見第 1.6(b) 段的表二)，全年每天 24 小時不停播放節目 (即 24 小時 × 365= 每年 8 760 小時)。港台電視 31 為旗艦頻道，播放綜合節目，每天運作 19 小時 (上午 6 時 30 分至凌晨 1 時 30 分)。港台電視 32 屬直播頻道，主要播放立法會會議、重要本地記者會等，每天運作 17 小時 (上午 8 時 30 分至凌晨 1 時 30 分)。港台電視 33 則每天 24 小時轉播中央電視台綜合頻道的節目。港台電視 31A 和港台電視 33A 分別同步播放港台電視 31 和港台電視 33 的節目。

3.3　港台電視節目的製作時數由 2014–15 年度的 1 349 小時，微升 4% 到 2017–18 年度的 1 409 小時 (見表十五)。

表十五

電視節目製作時數
(2014–15 至 2017–18 年度)

財政年度	製作時數
2014–15	1 349
2015–16	1 334
2016–17	1 398
2017–18	1 409

資料來源：港台的記錄

需要豐富港台電視 31 和港台電視 32 的節目內容

3.4　港台電視 31 是港台的旗艦頻道，提供多元化節目，旨在滿足廣大觀眾的需要。港台電視 32 是直播頻道，播放立法會會議、重要本地記者會、國際新聞、國際體育新聞和本地體育賽事。審計署分析港台電視 31 和港台電視 32 在 2017–18 年度的播放時數 (見表十六)，發現：

表十六

港台電視 31 和港台電視 32 的播放時數分析
(2017–18 年度)

頻道	首播節目 (註 1) (a)	重播節目 (註 2) (b)	在電視播放的電台節目 (註 3) (c)	雜項內容 (註 4) (d)	總運作時數 (e) = (a)+(b)+(c)+(d)	非運作時數 (註 5) (f)	總播放時數 (g) = (e)+(f)
港台電視 31	1 409 (16.1%)	4 877 (55.7%)	649 (7.4%)	-	6 935 (79.2%)	1 825 (20.8%)	8 760 (100%)
港台電視 32	2 073 (23.7%)	2 021 (23.1%)	11 (0.1%)	2 100 (24.0%)	6 205 (70.9%)	2 555 (29.1%)	8 760 (100%)
整體	3 482 (19.9%)	6 898 (39.4%)	660 (3.8%)	2 100 (11.9%)	13 140 (75.0%)	4 380 (25.0%)	17 520 (100%)

資料來源：審計署對港台記錄的分析

註 1：首播節目指港台以往未曾播放的節目。

註 2：重播節目指港台以往曾播放的節目。

註 3：指在電台和電視同步播放的節目。

註 4：雜項內容包括補白片段 (如“慢電視”)、電視宣傳和政府宣傳短片。

註 5：在非運作時段會播放雜項內容。港台表示，港台電視 32 為直播頻道，因此在減少非運作時數方面受到局限。

(a) ***首播節目時數少*** 港台電視 31 和港台電視 32 的首播節目時數分別為 1 409 小時和 2 073 小時，只各佔兩台運作時數的 20.3% 和 33.4%，或總播放時數的 16.1% 和 23.7%。港台電視 31 和港台電視 32 也播放在電視首播的電台節目。港台把這些節目的播放時數算為港台電視 31 和港台電視 32 的運作時數而非製作時數。如計及在電視播放電台節目的時數 (港台電視 31 和港台電視 32 分別為 649 小時和 11 小時)，港台電視 31 和港台電視 32 的首播節目時數分別為 2 058 小時和 2 084 小時，佔總播放時數 23.5% 和 23.8%(見表十六 (a) 及 (c) 項)；

(b) ***重播節目時數多*** 港台電視 31 和港台電視 32 的重播節目時數分別為 4 877 小時和 2 021 小時，各佔運作時數 70.3% 和 32.6%，或總播放時數的 55.7% 和 23.1% (見表十六)。審計署留意到，自 2014–15 至 2017–18 年度，港台電視 31 的首播節目總播放時數由 1 349 小時增至 1 409 小時，上升 4%；而港台電視 31 的重播節目播放時數則由 2 358 小時增至 4 877 小時，增幅為 107%。審計署審查 2017–18 年度港台電視 31 播放重播節目的頻密度，留意到某些節目經常重播。舉例來說，在 2017–18 年度，有 1 個 25 分鐘的音樂節目曾在 2017 年 8 月至 2018 年 1 月的 6 個月期間重播 5 次。由於港台並沒有制訂挑選重播節目的策略，因此沒有就挑選重播節目和重播節目的播放時數比例訂立指引 (例如應如何考慮觀眾喜好)；

(c) ***港台電視 31 的非運作時數多*** 港台電視 31 雖為港台的旗艦頻道，但非運作時數長達 1 825 小時，佔其總播放時數的 20.8% (見表十六 (f) 項)；及

(d) ***需要豐富雜項內容的質素*** 港台電視 31 和港台電視 32 在非運作時段播放雜項內容，包括補白片段 (如《漫．電視》、相片集、新聞簡報、體育快訊和新聞訊息)、電視宣傳和政府宣傳短片。此外，港台電視 32 也會在運作時段沒有直播節目時播放雜項內容。《漫．電視》主要播放以“慢電視”手法製作的節目，即不加旁白的普通日常事件片段，類似監控攝錄機所拍攝的影像。《漫．電視》的例子包括粵劇演員化妝和貨櫃碼頭之日常 (見圖四)。在港台電視 31 和港台電視 32，分別有 20.8% 和 53.1% 的播放時間 (即 4 655 小時，當中 2 100 小時在運作時段，2 555 小時在非運作時段) 用作播放雜項內容 (見表十六 (d) 及 (f) 項)。雜項內容的播放時數偏多，或會減低頻道對觀眾的吸引力，情況令人關注。在 2017 年 5 月的顧問委員會會議上，有成員認為港台電視 32 播放了大量“慢電

視”。審計署認為，港台需要探討不同方案，豐富雜項內容，以提升頻道的吸引力。

圖四

《漫．電視》示例——“貨櫃碼頭之日常”
(2018 年 10 月 3 日)



資料來源：審計署人員於 2018 年 10 月 3 日在港台電視 32 擷取的畫面

3.5　審計署認為，港台需要豐富港台電視 31 和港台電視 32 的節目內容，並在挑選重播節目時考慮觀眾喜好，制訂重播節目策略。港台也需要減少港台電視 31 的非運作時數，並探討不同方案，豐富港台電視 31 和港台電視 32 的雜項內容，以提升頻道的吸引力。

審計署的建議

3.6　審計署*建議*廣播處長應豐富電視節目的內容，包括：

(a) 探討不同方案，以增加電視節目的製作時數；

(b) 增加首播節目時數；

(c) **制訂重播節目策略，在挑選重播節目時考慮觀眾喜好；**

(d) **減少港台電視 31 的非運作時數；及**

(e) **探討不同方案，豐富港台電視 31 和港台電視 32 的雜項內容，以提升頻道的吸引力。**

政府的回應

3.7 廣播處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 港台致力由 2018–19 年度起，增加製作／首播節目時數，並制訂重播節目策略；

(b) 隨着數碼地面電視的覆蓋率達全港人口的 99%，港台電視 31 的每天播放時數將由 2019 年 4 月起增至 24 小時，屆時港台節目將會每天 24 小時播放。在非運作時段 (凌晨 1 時 30 分至上午 6 時 30 分) 播放雜項內容的現行安排，亦將會停止；及

(c) 港台電視 32 是直播頻道，主要播放立法會會議和重要本地記者會等。港台對於這些直播節目的播放時數和時間難以控制。基於上述限制，在直播節目之間播放雜項內容，實在難免。

就節目內容發出使用許可

3.8 港台的“節目內容政策”最初於 2004 年 8 月制定，列載就節目內容發出使用許可的目標、定義和指導原則。港台也在其《就節目內容發出使用許可的指引》內公布定價政策、各類節目的收費計劃和處理就節目內容發出使用許可的程序。在 2017–18 年度，來自就節目內容發出使用許可的收入為 230 萬元 (見第 1.8 段表三)。

3.9 “節目內容政策”就發出節目內容使用許可訂定目標，並按重要程度依次排列如下：

(a) 擴闊聽眾的數量和層面；

(b) 加強港台的機構品牌效應；

(c) 推廣網絡聯繫、加強創意和促進文化交流；

(d) 就所用公帑取得最大的成本效益；及

(e) 創造收入。

3.10 外購節目及機構發展組轄下的節目發行及拓展組統籌發出電視及電台節目、互聯網內容和港台影片片段的使用許可。該組由節目發行及拓展總監領導，下設一名助理機構發展主任。有關合約由外購節目及機構發展組主管推薦，再由副廣播處長 (節目) 批核。

3.11 根據《就節目內容發出使用許可的指引》，發出有關使用許可的程序如下：

(a) 準客戶接觸港台；

(b) 節目發行及拓展組的人員查核可否授予版權；

(c) 若可授予版權，節目發行及拓展組的人員通知客戶，並按收費計劃的準則和客戶所需的版權開價 (註 15)；

(d) 若客戶不接納有關價格，便須進行議價。價格如獲接納，節目發行及拓展組的人員便着手草擬合約和商討細節；

(e) 若客戶的還價低於收費計劃的最低價格，節目發行及拓展總監便需要尋求副廣播處長 (節目) 批准；

(f) 外購節目及機構發展組主管覆核和審批合約；及

(g) 副廣播處長 (節目) 覆核和簽署合約。

釐定價格的基礎和議價程序沒有記錄在案

3.12 根據《就節目內容發出使用許可的指引》，當準使用者為某節目內容接觸港台時，節目發行及拓展組便會開價。若價錢不獲接納，該組人員便會與上述準使用者進行議價。

註 15： *2018 年 7 月前，不同類型節目在收費計劃下各有定價幅度。由 2018 年 7 月起，收費計劃只設有最低價格。*

3.13　審計署審查 2015–16 至 2017–18 年度期間簽署的其中 15 份使用許可合約，發現：

(a) 在所有 15 份合約，有關釐定開價金額的基礎沒有記錄在案；

(b) 在其中 6 份 (40%) 合約，與準使用者的議價程序沒有記錄在案；及

(c) 在其中 12 份 (80%) 合約，價格在定價幅度較低的一端，近乎定價幅度的下限。

3.14　雖然港台訂有最低價格，但沒有指引說明向準使用者開出的金額應如何釐定，這可能會導致港台開價傾向偏低。大部分開價在定價幅度較低的一端，而釐定開價金額的基礎也沒有記錄在案，難以令人完全滿意。審計署認為，港台需要訂立指引，述明如何釐定向準使用者開出的金額，並把釐定開價金額的基礎和與準使用者進行議價的過程記錄在案。

發出使用許可的合約／使用者數目和發出使用許可的收入減少

3.15　審計署分析 2013 年 1 月至 2018 年 6 月發出使用許可的合約數目和使用者的數目 (見表十七)，留意到：

(a) 發出使用許可的合約數目由 2013 年的 92 份減至 2017 年的 32 份，跌幅為 65% ；

(b) 使用者的數目由 2013 年的 51 家減至 2017 年的 28 家，跌幅為 45%；及

(c) 在 2018 年 1 至 6 月的半年內，發出使用許可的合約數目只有 10 份，而使用者的數目則只有 6 家。

表十七

發出使用許可合約和使用者的數目
(2013 年 1 月至 2018 年 6 月)

年份	發出使用許可合約的數目	使用者的數目
2013	92	51
2014	77	49
2015	47	30
2016	46	40
2017	32	28
2018 (截至 6 月)	10	6

資料來源：港台的記錄

3.16　發出使用許可的收入由 2013–14 年度的 490 萬元減至 2017–18 年度的 230 萬元，跌幅為 53% (見表十八)。

表十八

發出使用許可的收入
(2013–14 至 2017–18 年度)

財政年度	發出使用許可的收入 (百萬元)
2013–14	4.9
2014–15	3.2
2015–16	2.7
2016–17	2.7
2017–18	2.3

資料來源：港台的記錄

3.17　鑑於發出使用許可合約和使用者的數目，以及發出使用許可的收入大幅下跌，審計署認為港台需要查明原因和採取適當措施，提升就節目內容發出使用許可的吸引力，並達致“節目內容政策”所列就節目內容發出使用許可的目標。

需要加強推廣就節目內容發出使用許可

3.18　發出使用許可合約和使用者的數目在 2013 至 2017 年間均有下跌 (見第 3.15 段表十七)。儘管上述兩者的數目減少，港台沒有就節目內容發出使用許可的事宜制訂任何計劃或舉辦任何推廣活動，以擴闊聽眾的數量和層面、加強港台的機構品牌效應和創造收入。可供發出使用許可的節目內容也沒有上載港台的網站。為達到就節目內容發出使用許可的主要目標，審計署認為港台需要採取行動推廣就節目內容發出使用許可，例如把可供發出使用許可的節目內容上載其網站。

審計署的建議

3.19　**審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **就如何釐定向準使用者開出的金額制訂指引；**

(b) **把釐定開價金額的基礎和與準使用者進行議價的過程記錄在案；**

(c) **查明發出使用許可合約和使用者的數目，以及發出使用許可的收入減少的原因，並採取適當措施，提升就節目內容發出使用許可的吸引力，並達致“節目內容政策”所列就節目內容發出使用許可的目標；及**

(d) **採取行動推廣就節目內容發出使用許可，例如把可供發出使用許可的節目內容上載港台網站。**

政府的回應

3.20　廣播處長同意審計署的建議，並表示港台會採取適當的跟進行動。

新媒體服務

3.21 港台的新媒體拓展組為觀眾提供以下網上平台：

(a) 港台網站“rthk.hk”提供：

(i) 所有 24 小時廣播的電台頻道的同步廣播；

(ii) 自選節目庫，讓用戶收聽／收看過去 12 個月所有電台、電視和新聞節目的廣播；及

(iii) 新媒體拓展組製作的原創網上內容；

(b) 7 個流動應用程式，即“RTHK On the Go”、“RTHK Screen”、“RTHK News”、“RTHK Mine”、“RTHK Vox”、“中華五千年盛世版”和“歲月 • 港台”；及

(c) 社交媒體，例如 YouTube、Twitter 和 Facebook 等。

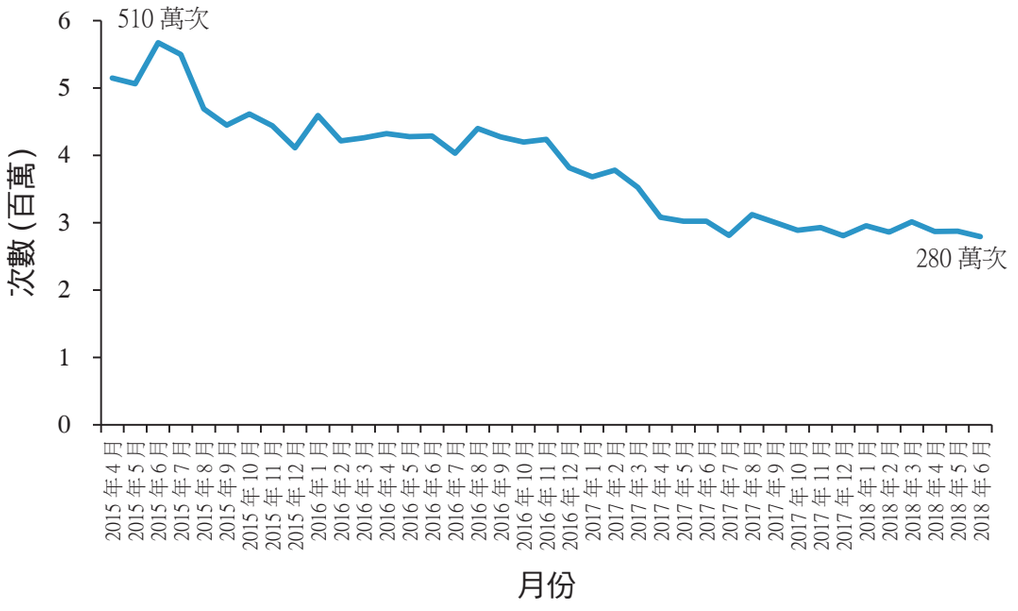
新媒體拓展組會編制每月瀏覽報告，衡量有關服務表現，以作管理用途。

港台網站每天網頁瀏覽次數呈下跌趨勢

3.22 港台網站“rthk.hk”提供 24 小時多媒體新聞和節目，以及指定節目的播客服務。審計署審查了“rthk.hk”網站的使用量，留意到網站的每天網頁瀏覽次數由 2015 年 4 月的 510 萬次下跌至 2018 年 6 月的 280 萬次，減幅為 45% (見圖五)。審計署又留意到，在 2015–16 至 2017–18 年度期間，港台在“rthk.hk”網站每天網頁瀏覽次數未達服務表現目標 (見表十九)。

圖五

"rthk.hk" 網站的每天網頁瀏覽次數
(2015 年 4 月至 2018 年 6 月)



資料來源：審計署對港台記錄的分析

表十九

"rthk.hk" 每天網頁瀏覽次數的表現
(2015–16 至 2017–18 年度)

財政年度	"rthk.hk" 每天網頁瀏覽次數		達標百分比 (c)=(b)÷(a)×100%
	服務表現目標 (百萬) (a)	實際次數 (百萬) (b)	
2015–16	5.1	4.8	94%
2016–17	5.1 (註)	4.1	80%
2017–18	4.3	3.0	70%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

註：2016–17 年度 "rthk.hk" 每天網頁瀏覽次數的服務表現目標其後修訂為 430 萬次。目標經修訂後，達標百分比為 95%。

3.23　根據在 2014、2016 和 2018 年進行的 3 個市民眼中的香港電台意見調查 (見第 4.2(d) 段)，港台網站的使用量普遍下跌：

(a) 經常使用港台網站的受訪者百分比，由 2014 年的 3.4% 下跌至 2018 年的 2.2%；

(b) 間中使用港台網站的受訪者百分比，由 2014 年的 18.5% 下跌至 2018 年的 17.8%；及

(c) 從不使用港台網站的受訪者百分比，由 2014 年的 77.9% 上升至 2018 年的 79.9% (見表二十)。

表二十

港台網站的使用量
(2014、2016 和 2018 年)

年份	經常使用港台網站的受訪者	間中使用港台網站的受訪者	從不使用港台網站的受訪者
2014	3.4%	18.5%	77.9%
2016	1.5%	19.9%	78.6%
2018	2.2%	17.8%	79.9%

資料來源：港台的記錄

附註：由於一些受訪者回答不知道，因此使用量百分比的總和不足 100%。

3.24　2018 年 9 月和 10 月，港台回應查詢時告知審計署：

(a) 為方便用戶有效瀏覽，港台網站於 2017 年 3 月進行重組更新，簡化網站導覽程序，每天網頁瀏覽次數因而減少。網站更新後，用戶可更直接和便捷地瀏覽“rthk.hk”的多媒體內容，無須逐頁點擊，只須把畫面拉下便可搜尋內容。這項功能省却多餘卻又算作網頁瀏覽次數的翻頁次數；

(b) 隨着習慣改變，現時不少消費者不再瀏覽港台網站，而是改用流動裝置，以流動程式閱覽港台網上內容，包括節目和新聞，但“網頁瀏覽次數”指標不適用於以流動裝置進行的閱覽；及

(c) 港台考慮於短期內取消管制人員報告內的“每天網頁瀏覽次數”指標，因有關指標已不能如實反映新媒體平台的服務表現。

審計署認為，港台需要密切留意港台網站的使用量。港台也需要主動採取措施，適時訂立適當的服務表現指標，以衡量包括港台網站的新媒體平台的表現。

需要提高新媒體服務的使用量

3.25 港台已採取措施，提升新媒體服務的使用量和質素。根據港台的記錄，港台在以下各方面有累積增長：

(a) 港台網站每天瀏覽總次數由 2015 年 9 月的 318 000 次增至 2018 年 9 月的 479 000 次，增幅為 50.6%；

(b) 全部現有港台流動應用程式的下載總次數由 2015 年 9 月的 2 083 000 次增至 2018 年 9 月的 2 983 000 次，增幅為 43.2%；

(c) 重溫港台節目的每天瀏覽次數 (即取用已存檔媒體的次數) 由 2015 年 9 月的 618 000 次增至 2018 年 9 月的 745 000 次，增幅為 20.6%；及

(d) 直播串流節目的每天瀏覽次數由 2015 年 9 月的 1 892 000 次增至 2018 年 9 月的 3 109 000 次，增幅為 64.3%。

3.26 儘管如此，《市民眼中的香港電台意見調查 2018》顯示，通過新媒體平台瀏覽港台內容的受訪者百分比偏低 (27.6%)。在上述受訪者當中，雖然使用社交媒體和智能電視瀏覽港台內容的受訪者佔大多數，但只有 24.2% 和 18.4% 的受訪者分別使用流動應用程式和港台網站瀏覽港台節目。審計署認為，港台需要參考市民眼中的香港電台意見調查中有關新媒體服務的結果，採取措施提高新媒體服務的使用量和改善新媒體服務的質素。

審計署的建議

3.27　審計署*建議*廣播處長應：

(a) 密切留意港台網站的使用量；

(b) 主動採取措施，適時訂立適當的服務表現指標，以衡量包括港台網站的新媒體平台的服務表現；及

(c) 參考市民眼中的香港電台意見調查中有關新媒體服務的結果，採取措施提高新媒體服務的使用量和提升新媒體平台的質素。

政府的回應

3.28　廣播處長同意審計署的建議，並表示現正檢討港台網站服務表現指標，以改進衡量港台新媒體服務表現的方法。

第 4 部分：節目的評估和其他行政事宜

4.1　本部分探討港台節目的評估和其他行政事宜，主要集中於以下範疇：

(a) 觀眾／聽眾意見調查 (第 4.2 至 4.14 段)；

(b) 電視節目的評估 (第 4.15 至 4.34 段)；

(c) 電台節目的評估 (第 4.35 至 4.45 段)；

(d) 學校教育電視節目的評估 (第 4.46 至 4.66 段)；及

(e) 有關《港台約章》的事宜 (第 4.67 至 4.74 段)。

觀眾／聽眾意見調查

4.2　為收集觀眾／聽眾的意見，港台就其服務定期進行觀眾／聽眾意見調查。下列 4 項為經常進行的主要觀眾／聽眾意見調查：

(a) ***電視節目欣賞指數調查***　港台每季進行電視節目欣賞指數調查，衡量觀眾對港台內部製作的電視節目的欣賞和認知程度。首次電視節目欣賞指數調查於 1989 年進行 (見第 4.17 段)；

(b) ***電台收聽調查***　自 1988 年起，港台每年進行電台收聽調查，找出港台各電台頻道的聽眾人數、節目欣賞指數、認知率和形象觀感、最受歡迎節目和主持，以及電台收聽習慣。調查通常在每年的 10 月和 11 月進行，為期約 3 星期；

(c) ***電視觀眾收視調查***　自 1997 年起，港台透過電視觀眾收視調查就其在商營電視頻道播放的電視節目收集收視率，並由 2014 年起把調查範圍延伸至港台電視 31 和港台電視 32，再由 2017 年起延伸至港台電視 31A。調查由一所私營調查機構進行，調查結果開放讓公眾人士訂閱。調查衡量香港人口中收看某一電視頻道／節目的平均百分比。調查機構每天向港台提供收視報告，載述每個節目每 15 分鐘的收視率；及

(d) ***市民眼中的香港電台意見調查***　市民眼中的香港電台意見調查每兩年進行一次。港台分別在 2012、2014、2016 和 2018 年進行共 4 次調查。透過該調查，港台收集下列資料：

(i) 市民對港台履行《港台約章》所訂公共目的和使命的意見和期望；

(ii) 有關市民使用港台電視、電台和新媒體服務的情況；及

(iii) 有關港台在履行其公共目的和使命的表現。

為電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查採購服務

4.3 港台屬政府部門，必須遵照《物料供應及採購規例》及本身所訂指引採購物料和服務。根據《香港電台會計通告第 1/2014 號》，有關人員必須以一致及公平的方式從有關的供應商名單中揀選供應商／服務供應商報價。為取得報價，有關人員應：

(a) 邀請在上一次獲批准而表現令人滿意的供應商／服務供應商報價；及

(b) 邀請足夠數目的供應商／服務供應商報價。如採購金額超逾 5 萬元但不超過 140 萬元，應另外邀請至少 5 家供應商 ／服務供應商提供書面報價。

為電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查採購服務供應商的合約價值超逾 5 萬元但不超過 140 萬元。港台邀請在上一次獲批准的服務供應商和另外至少 5 家供應商提供書面報價，以聘用服務供應商進行電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查。

多年來只用同一家服務供應商

4.4 審計署分析 2009 至 2018 年期間電視節目欣賞指數調查 5 次採購工作和 2010 至 2017 年期間電台收聽調查 5 次採購工作的結果，留意到在該 10 次採購工作中，每次只有一家，並且是同一家服務供應商 (服務供應商 A) 提交報價書。在該段期間，服務供應商 A 在該 10 次採購工作中，每次都獲批電視節目欣賞指數調查或電台收聽調查的合約。詳情如下：

(a) ***電視節目欣賞指數調查*** 港台於 2009、2011、2013、2015 和 2017 年以邀請報價方式為電視節目欣賞指數調查進行 5 次採購工作。獲選的服務供應商獲批 2 年合約。在這 5 次採購工作中，只有

服務供應商 A 向港台提交報價書。由 2009 至 2018 年，服務供應商 A 連續 10 年獲批電視節目欣賞指數調查合約；及

(b) ***電台收聽調查*** 港台於 2010、2012、2014、2016 和 2017 年以邀請報價方式為電台收聽調查進行 5 次採購工作。在 2010、2012 和 2014 年的報價工作中，獲選的服務供應商獲批 2 年合約。在 2016 和 2017 年的採購工作中，獲選的服務供應商獲批 1 年合約。在過去 5 次採購工作中，只有服務供應商 A 應港台的報價邀請提交報價書。由 2010 至 2017 年，服務供應商 A 連續 8 年獲批電台收聽調查合約。

需要檢討供應商名單

4.5 港台備存“電台聽眾／電視觀眾調查”類別的供應商名單，為電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查邀請服務供應商報價。當有需要物色服務供應商時，港台會邀請以下供應商報價：

(a) 在上一次獲批准而表現令人滿意的服務供應商；及

(b) 供應商名單上至少 5 家服務供應商，以輪流方式邀請。

4.6 根據《香港電台會計通告第 1/2014 號》：

(a) 如有必要，供應商名單會由港台物料供應組更新和每年檢討；

(b) 供應商如已結業、停止提供有關產品／服務、失去聯絡、自願退出、表現欠佳或經常不回應邀請，物料供應組可在供應商名單上將之除名；及

(c) 有關人員可鼓勵準供應商申請加入供應商名單。

4.7 審計署審查電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查各 5 次的採購工作，發現供應商名單有可改善之處：

(a) ***供應商名單載列了不正確的服務供應商*** 截至 2018 年 6 月 30 日，在“電台聽眾／電視觀眾調查”類別供應商名單上共有 16 家服務供應商。審計署留意到，名單上的供應商包括一家的士從業員聯會。港台表示，該聯會可在港台進行交通資訊調查、的士業及的士司機收聽電台習慣調查時提供服務。該聯會無法也從未為電視節目欣

賞指數調查及電台收聽調查提供服務。然而，在 5 次採購工作中，港台都錯誤邀請該聯會報價。所指的 5 次工作分別為 2011、2013 和 2017 年的電視節目欣賞指數調查，以及 2012 和 2014 年的電台收聽調查；

(b) ***供應商名單上的服務供應商有所重複*** 供應商名單包括一所專上學院和轄下其中一個專門進行民意調查的研究部門，兩者分別列作兩家服務供應商。在 5 次採購工作中，該專上學院及其民意調查部門都獲邀報價，並視作兩個邀請。所指的 5 次工作分別為 2011、2013 和 2017 年的電視節目欣賞指數調查，以及 2010 和 2017 年的電台收聽調查；及

(c) ***應報價邀請提交報價書的只有同一家服務供應商*** 在電視節目欣賞指數調查的 5 次採購工作和電台收聽調查的 5 次採購工作中，每次只有同一家服務供應商應報價邀請提交報價書 (見第 4.4 段)。沒有任何記錄顯示，港台曾採取跟進行動查明回應不踴躍的原因。在截至 2018 年 6 月 30 日供應商名單上的 16 家服務供應商中，8 家服務供應商在 10 次採購工作中曾獲邀報價 3 次或以上。審計署分析了這 8 家服務供應商，留意到有 5 家從沒回應，當中 3 家過去曾獲邀請 6 次。

4.8 為確保提供電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查的服務有足夠的競爭，審計署認為港台需要採取跟進行動，查明供應商名單上大部分供應商沒有興趣提供報價的原因。港台也需要認真檢討供應商名單，剔除重複或不正確的服務供應商及甚少回應邀請的服務供應商。為增加可揀選的服務供應商數目，港台需要鼓勵準服務供應商申請加入供應商名單。

需要考慮放寬對服務供應商所施加的強制要求以免對其作出過多規限

4.9 根據《香港電台會計通告第 1/2014 號》：

(a) 擬訂物料和服務規格時，應符合政府的採購原則，維持公開公平的競爭，不應對國際貿易構成障礙或妨礙準服務供應商之間的競爭；及

(b) 應確保有關規格屬一般性，並無過份規定。

4.10　就電視節目欣賞指數調查而對服務供應商施加的某些強制要求，令供應商名單上大部分服務供應商不符合資格提交報價，準服務供應商之間的競爭因而減少。儘管在 2009、2011 和 2013 年的採購工作中，只有服務供應商 A 提交報價書，港台在 2015 和 2017 年的採購工作中，在揀選電視節目欣賞指數調查的服務供應商方面施加額外兩項強制要求：

(a) ***成立至少 15 年***　服務供應商在報價限期結束當日前應在香港成立至少 15 年；及

(b) ***曾進行至少 20 個欣賞指數調查***　服務供應商應具有相關經驗，在報價限期結束當日之前 10 年在香港曾進行至少 20 個有關廣播媒體欣賞指數調查。

沒有文件證據顯示施加該等額外強制要求的理據，也沒有顯示施加該等強制要求的需要，遠大於其對準服務供應商競爭所產生的負面影響。

4.11　審計署留意到，該等額外強制要求可能對準服務供應商的競爭造成障礙：

(a) ***成立至少 15 年***　審計署就 2015 和 2017 年電視節目欣賞指數調查採購工作，審視獲邀報價的服務供應商的成立年數，留意到在 2015 年獲邀報價的 6 家服務供應商中，3 家不符合資格，而在 2017 年獲邀報價的 6 家服務供應商中，2 家不符合資格，原因是未能符合在報價限期結束當日前在香港成立至少 15 年的強制要求；及

(b) ***曾進行至少 20 個欣賞指數調查***　港台是香港唯一在過去 20 年一直進行欣賞指數調查的廣播媒體，而自 1998 年以來，只有服務供應商 A 獲聘為港台進行此電視欣賞指數調查。因此，這項額外強制要求令服務供應商 A 以外的服務供應商全不符合資格，而只有服務供應商 A 才符合資格。

4.12　提出過多規定可能令現承辦商的優勢得以留存，妨礙競爭和過度依賴單一承辦商。審計署留意到，服務供應商 A 自 1998 年和 2005 年以來，一直是電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查的服務供應商。鑑於其他服務供應商沒有踴躍回應，審計署認為港台需要重新審視是否有需要向電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查的服務供應商施加強制要求，並考慮可否加以放寬，確保有關要求並沒有妨礙準服務供應商之間互相競爭。

審計署的建議

4.13 審計署*建議*廣播處長應：

(a) 採取跟進行動，查明供應商名單上大部分供應商沒有興趣就電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查提供報價的原因；

(b) 確保在電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查的採購工作中，邀請足夠數目的合資格服務供應商報價；

(c) 認真檢討“電台聽眾／電視觀眾調查”類別的供應商名單，剔除：

(i) 重複的服務供應商；

(ii) 不正確的服務供應商；及

(iii) 甚少回應報價邀請的服務供應商；

(d) 鼓勵電台和電視調查的準服務供應商申請加入供應商名單；及

(e) 重新審視是否有需要向電視節目欣賞指數調查和電台收聽調查的服務供應商施加強制要求，並考慮可否放寬有關要求，確保有關要求並沒有妨礙準服務供應商之間互相競爭。

政府的回應

4.14 廣播處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 現正進行跟進行動，從供應商名單剔除：

(i) 重複的服務供應商；

(ii) 不正確的服務供應商；及

(iii) 甚少回應報價邀請的服務供應商；

(b) 港台會致力確保在有關的採購工作邀請足夠數目的合資格服務供應商報價；及

(c) 檢討施加強制要求的需要。

電視節目的評估

4.15　港台透過欣賞指數和收視率評估電視節目的表現。欣賞指數以觀眾對電視節目的欣賞程度，衡量電視節目在質素方面的表現。港台引入定質欣賞指數，作為其中一項表現指標。收視率則以觀眾人數衡量電視節目的受歡迎程度。港台在管制人員報告中，匯報在黃金時段通過商營廣播機構收看港台節目的平均觀眾人數，作為其中一項表現指標。

4.16　為提高市民對港台節目的認知率和欣賞程度，港台：

(a) 播放宣傳片 (在港台和其他商營頻道播放) 和《追蹤 31》，重點介紹即將推出的節目；

(b) 為新節目舉辦宣傳活動；

(c) 安排港台電視 31 流動電視廳走訪全港各區，向公眾介紹港台節目和節目主持；

(d) 在 Facebook、港台網站和港台 YouTube 頻道發布最新的節目資訊，引起公眾興趣；及

(e) 安排在新渡輪重點介紹港台節目。

需要檢討把節目納入電視節目欣賞指數調查的策略

4.17　自 1989 年起，港台進行電視節目欣賞指數調查，每季一次，以衡量觀眾對本地製作的電視節目的欣賞程度 (即欣賞指數)。港台也邀請另外 3 家本地電視台參與調查，費用由港台承擔。每季挑選 80 個節目 (即 4 家本地電視台各提供 20 個節目，包括港台的 20 個節目) 進行電視節目欣賞調查。港台採用以下準則挑選節目接受有關調查：

(a) 節目須為本地製作；

(b) 在調查期間，節目須已播映至少一次；及

(c) 節目並非重播節目、新聞和體育節目或宣傳節目。

4.18 ***未有涵蓋外購節目*** 雖然外購節目佔 2017–18 年度總製作時數的 21%，但由於不是本地製作，外購節目從未被納入調查。因此，港台未有評估這些外購節目的質素和觀眾對節目的欣賞程度。

4.19 ***接受調查節目的百分比下跌*** 港台每年對最多 80 個節目進行調查。港台沒有就挑選節目納入有關調查制訂指引。因部分節目一年內曾接受超過一次調查，曾接受調查的節目總數維持於每年大約 55 個。由於符合挑選準則的節目數目由 2015 年的 70 個增至 2017 年的 80 個，曾接受調查的不同節目的百分比由 2015 年的 77% 下跌至 2017 年的 66% (見表二十一)。這可能影響調查結果的效用。

表二十一

電視節目欣賞指數調查所涵蓋的節目數目
(2015 至 2017 年)

	涵蓋的節目數目		
	2015	2016	2017
符合挑選準則的節目 (a)	70	74	80
接受調查的節目數目 (b)			
一次	40	43	40
兩次	7	7	5
三次	2 (14)	1 (13)	2 (13)
四次	5	5	6
總計 (b)	54	56	53
接受調查節目的百分比 (c) (c)=(b)÷(a)×100%	77%	76%	66%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

4.20 審計署向港台查詢部分節目一年內曾接受超過一次調查的原因，港台於 2018 年 9 月回應時告知審計署：

(a) 部分一年內曾接受超過一次調查的節目，屬黃金時段廣播的旗艦節目；及

(b) 鑑於此類節目的重要性，有必要一年進行超過一次的表現評估。

電視節目欣賞指數調查的結果有助港台評估節目的欣賞程度。審計署認為，港台需要檢討把節目納入電視節目欣賞指數調查的策略，並需要在調查更多節目和更頻繁調查旗艦節目兩項需要之間取得平衡。

部分電視節目的認知率和欣賞指數偏低

4.21 港台每年在管制人員報告中匯報電視節目欣賞指數調查的結果。港台匯報港台節目的平均欣賞指數得分，以及取得最高欣賞指數得分的首 20 個節目 (首 20 位名單) 當中港台節目所佔的數目，並以此作為其中兩項表現指標。首 20 位名單列載包括商營頻道在內，所有頻道的所有節目當中取得最高欣賞指數得分的首 20 個節目。在 2018–19 年度，港台在管制人員報告中匯報，港台節目在 2016 年的得分為 68.92，是所有本地電視台當中最高 (平均得分為 66.99)；而在首 20 位名單中，港台製作的節目佔 9 個。然而，審計署留意到，在 2016 年電視節目欣賞指數調查首 20 位名單上的該 9 個港台節目當中，有 2 個節目的認知率 (註 16) 分別為 6.3% 和 12.6%，遠低於各頻道所有節目的平均認知率 (18.4%)。

4.22 2017 年電視節目欣賞指數調查涵蓋 223 個節目。審計署分析該調查結果，留意到首 20 位名單上的 9 個港台節目當中，有 5 個 (56%) 節目的認知率較該 223 個節目的平均認知率 17.1% 為低。該 5 個節目的認知率介乎 1.5% 至 13.8% 不等。審計署發現：

(a) 在接受調查的 53 個港台節目當中：

(i) 有 40 個 (75%) 節目的認知率較所有電視頻道的平均認知率 17.1% 為低 (介乎 1.5% 至 15.8% 不等)；

(ii) 有 16 個 (30%) 節目的欣賞指數較所有電視頻道的平均欣賞指數 66.83 為低 (介乎 59.56 至 66.71 不等)；及

註 16：*認知率是電視節目欣賞指數調查所制訂的指標。某個節目的認知率是以曾收看該節目的受訪者人數除以調查的受訪者總人數來計算。*

(iii) 有 14 個 (26%) 節目的認知率和欣賞指數較平均認知率 17.1% 和平均欣賞指數 66.83 為低 (見表二十二)；

表二十二

14 個低於平均認知率和欣賞指數的港台節目
(2017 年)

節目	認知率	欣賞指數
A	8.2%	66.71
B	12.9%	66.64
C	6.3%	66.44
D	9.6%	66.44
E	5.8%	66.43
F	11.2%	66.41
G	11.0%	66.19
H	4.7%	65.81
I	8.2%	64.94
J	12.0%	64.89
K	5.9%	62.25
L	4.1%	61.83
M	3.2%	59.92
N	3.5%	59.56

資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：223 個節目的平均認知率和平均欣賞指數分別為 17.1% 和 66.83。

(b) 該 53 個港台節目的平均認知率為 15.1%；及

(c) 該 53 個港台節目的平均欣賞指數為 69.19。

認知率低於平均水平的港台電視節目比例甚高 (75%)，顯示這些節目的觀眾人數少，情況值得關注。審計署認為，港台需要採取措施改善港台節目的認知率和欣賞指數。

收視率偏低

4.23　港台自 1997 年起聘用服務供應商，通過電視觀眾收視調查，提供在商營電視頻道播放的港台節目的收視率。自 2014 年起，電視觀眾收視調查範圍包括港台電視 31。自 2017 年起，電視觀眾收視調查也涵蓋港台電視 31/31A 的平均收視率。電視觀眾收視調查計算特定電視節目或頻道的總收看人數，藉以衡量其受歡迎程度。服務供應商每天向港台提供每個節目以 15 分鐘為單位的收視率報告。收視率報告包含港台節目在港台頻道和本港其他免費電視頻道的收視率，以此作為基準，方便比較。

4.24　審計署審查 2018 年 1 至 6 月期間 (見表二十三) 港台電視 31/31A 的收視率報告，發現港台電視 31/31A 的平均收視率偏低 (註 17)。港台電視 31/31A 在該 6 個月期間的平均收視率為 0.1 點 (即 6 400 名觀眾)，由 0.0 點 (註 18) 至 2.2 點 (即 140 800 名觀眾) 不等。

表二十三

港台電視 31/31A 的港台節目收視率
(2018 年 1 至 6 月)

月份	平均收視率	月內最高收視率
1 月	0.1	2.2
2 月	0.1	1.4
3 月	0.1	1.4
4 月	0.1	1.2
5 月	0.1	1.5
6 月	0.1	1.2
整體	0.1	2.2

資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：收視率每 1 點代表大約 64 000 名觀眾。

註 17：*收視率每 1 點代表大約 64 000 名觀眾。*

註 18：*收視率 0.0 點代表收視率低於 0.05 點 (即平均少於大約 3 200 名觀眾 (64 000x0.05=3 200))。*

4.25　審計署進一步分析港台電視 31/31A 的節目於 2018 年 6 月黃金時段 (即晚上 6 時至午夜 12 時) 的收視率，留意到即使在黃金時段，港台電視 31/31A 的收視率仍屬偏低。港台電視 31/31A 的平均收視率為 0.2 點，由 0.0 點至 0.9 點不等 (見表二十四)。

表二十四

港台電視 31/31A 的節目於黃金時段的收視率
(2018 年 6 月)

時段	平均收視率	最低收視率 (註)	最高收視率
晚上 6 至 7 時	0.1	0.0	0.4
晚上 7 至 8 時	0.3	0.0	0.6
晚上 8 至 9 時	0.3	0.0	0.7
晚上 9 至 10 時	0.4	0.1	0.9
晚上 10 至 11 時	0.3	0.0	0.9
晚上 11 時至午夜 12 時	0.1	0.0	0.3
整體	0.2	0.0	0.9

資料來源：審計署對港台記錄的分析

註：收視率 0.0 點代表收視率低於 0.05 點 (即平均少於大約 3 200 名觀眾 (64 000×0.05=3 200))。

4.26　審計署明白，部分港台節目是為小眾社羣製作，因此單以收視率作為此類節目的表現指標並不恰當。然而，隨着港台的 3 個數碼地面電視頻道和 2 個模擬電視頻道啟播，收視率便成為重要工具，以便港台評估媒體和觀眾人數趨勢。此舉有助港台策劃電視頻道的節目，尤其是以流行節目作定位的節目。港台需要查明其節目收視率偏低的原因，並採取措施提升電視節目的受歡迎程度，尤其是以流行節目作定位的節目。

節目在港台頻道播放時收視率較低

4.27　港台節目也會在商營電視台一條免費頻道播放。審計署分析在 2018 年 1 至 6 月期間，6 個在港台電視 31/31A 和商營電視台的免費頻道播放至少 3 個月的港台節目，留意到該 6 個節目在港台電視 31/31A 播放時的收視率，遠低於同一節目在商營電視台免費頻道播放時的收視率 (見表二十五)。審計署認為，港台需要採取措施解決有關港台電視節目在港台頻道播放時，收視率低於同一節目在商營頻道播放的問題。

表二十五

6 個在港台電視 31/31A 和免費商營頻道播放的節目的收視率
(2018 年 1 至 6 月)

節目	欣賞指數 (註 1)	認知率 (註 1)	港台電視 31/31A		商營電視台的免費頻道	
			平均收視率 (a)	觀眾人數 (註 2) (b)=(a)×64 000	平均收視率 (c)	觀眾人數 (註 2) (d)=(c)×64 000
O	73.21	28.7%	0.4	25 600	5.0	320 000
P	74.32	53.1%	0.2	12 800	4.5	288 000
Q	71.00	52.4%	0.3	19 200	4.6	294 400
R	68.67	14.2%	0.3	19 200	4.8	307 200
S	75.61	65.3%	0.2	12 800	5.3	339 200
T	67.32	44.0%	0.2	12 800	4.7	300 800

資料來源：審計署對港台記錄的分析

註 1：欣賞指數和認知率為 2018 年 1 至 3 月期間進行的電視節目欣賞指數調查的結果。在審計工作進行期間，2018 年 4 至 6 月期間的調查結果尚未得出。

註 2：收視率每 1 點代表大約 64 000 名觀眾。

需要收集跨媒體收視率

4.28　科技和網上平台發展一日千里，近年市民看電視的習慣也有所轉變。觀眾不但可在電視機收看，更可利用各種網上平台觀看港台電視節目。他們可利用“RTHK Screen”流動程式、港台網站和 YouTube、Facebook 等社交媒體，實時或自選收看港台電視節目。因此，單靠計算在電視機收看電視節目的觀眾人數，不能全面反映實況。

4.29　電視觀眾收視調查的服務供應商整合透過電視機、流動電話、平板電腦和其他流動裝置收看電視節目的數據，從而估算電視和網上平台觀眾的人數，然後向商營電視台提供跨媒體收視率。此舉有助電視廣播機構了解觀眾在電視機和其他媒體平台的收看行為。審計署留意到，港台目前只訂閱在電視機上收看電視節目的觀眾收視率，未有訂閱跨媒體收視率。審計署認為，港台需要收集跨媒體收視率，以獲得有關其節目觀眾人數的更全面資訊。

沒有為港台電視頻道和節目訂定觀眾人數指標

4.30　港台利用欣賞指數作為其電視節目的表現指標之一。港台在管制人員報告中匯報平均欣賞指數和港台節目在首 20 位名單上所佔數目 (見第 4.21 段)。然而，這兩個指標均沒有計算收看電視節目的人數。

4.31　審計署留意到，港台在管制人員報告中匯報在黃金時段通過其他電視台免費頻道收看港台節目的平均觀眾人數，並以此作為一項表現指標。商營頻道黃金時段節目的平均觀眾人數由 2013–14 年度的 759 000 人下跌至 2017–18 年度的 272 000 人 (見附錄 C 的 (b) 項)。然而，雖然港台的 3 個數碼地面電視頻道和 2 個模擬電視頻道已分別在 2014 和 2016 年啟播，但港台未有在管制人員報告中匯報其電視頻道和在其電視頻道播放的節目的平均觀眾人數，因此公眾無法從管制人員報告中得知港台的電視頻道和港台的節目是否受觀眾歡迎。截至 2018 年 6 月 30 日，數碼地面電視的整體覆蓋率已達全港人口的 95%，有見及此，審計署認為，港台需要考慮為其電視頻道和節目訂定觀眾人數指標，並在管制人員報告中匯報。

沒有訂定欣賞指數目標和認知率目標

4.32 港台沒有為其節目的欣賞指數和認知率訂定目標。鑑於港台自 2014 年起已擁有本身的電視頻道，港台可考慮為其節目的欣賞指數和認知率訂定目標／基準，以便對節目作出更具意義的評估。港台可考慮有關節目的定位是流行節目或是小眾節目，並就不同類別節目訂定不同的目標／基準。舉例來說，對於以流行節目作定位的節目，應訂定較高的認知率目標／基準。至於小眾節目，則可訂定較低的認知率目標／基準。

審計署的建議

4.33 審計署*建議*廣播處長應：

(a) 檢討把電視節目納入欣賞指數調查的策略；

(b) 在調查更多節目和更頻繁調查旗艦節目兩項需要之間取得平衡；

(c) 採取措施改善港台電視節目的認知率和欣賞指數；

(d) 查明港台節目收視率偏低的原因，並採取措施提升電視節目的受歡迎程度，尤其是以流行節目作定位的節目；

(e) 採取措施解決有關港台電視節目在港台頻道播放時，收視率低於同一節目在商營頻道播放的問題；

(f) 收集跨媒體收視率，以獲得有關港台節目觀眾人數的更全面資訊；

(g) 考慮為港台電視頻道和節目訂定觀眾人數指標，並在管制人員報告中匯報；及

(h) 考慮為不同類別的港台節目，以節目質素 (例如欣賞指數) 和認知率訂定目標／基準，以便對電視節目作出更具意義的評估。

政府的回應

4.34　廣播處長同意審計署的建議，並表示：

(a)　港台會採取適當的跟進行動；

(b)　關於電視節目欣賞指數調查所涵蓋的節目，即使已有理由解釋為何部分節目一年內曾接受超過一次調查 (見第 4.20 段)，港台仍會檢討把節目納入電視節目欣賞指數調查的策略；及

(c)　港台會繼續致力加強推廣和宣傳其節目。

電台節目的評估

4.35　港台利用年度電台收聽調查結果，例如電台頻道的聽眾人數和欣賞指數，評估其電台頻道和節目。

部分電台頻道的聽眾人數有所減少

4.36　港台委託服務供應商進行年度電台收聽調查，以了解香港的電台頻道 (包括商營電台頻道) 的聽眾人數。2013 至 2017 年每條港台電台頻道的聽眾人數 —— 過去 7 日 (註 19) 載於表二十六。

註 19：*聽眾人數是計算過去 7 日收聽港台電台頻道至少 5 分鐘的受訪者人數百分比，再按照最新全港人口數字推算人數。*

表二十六

港台電台頻道聽眾人數
(2013 至 2017 年)

電台頻道	聽眾人數					2013 至 2017 年的增幅／減幅	
	2013 年 (a)	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (b)	人數 (c)= (b)–(a)	百分比 (d)=(c)÷(a) ×100%
第一台	1 785 000	2 023 000	2 159 000	2 421 000	2 225 000	+440 000	+25%
第二台	1 665 000	1 751 000	1 982 000	1 687 000	1 741 000	+76 000	+5%
第三台	252 000	237 000	252 000	250 000	240 000	–12 000	–5%
第四台	344 000	346 000	384 000	392 000	385 000	+41 000	+12%
第五台	468 000	490 000	553 000	423 000	447 000	–21 000	–4%
第六台	181 000	205 000	222 000	155 000	78 000	–103 000	–57%
第七台	232 000	220 000	268 000	211 000	155 000	–77 000	–33%
整體	2 949 000	3 288 000	3 476 000	3 411 000	3 371 000	+422 000	+14%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：由於聽眾可收聽超過 1 條港台電台頻道，因此個別數字總和與總數不符。

4.37　2017 年電台收聽調查顯示港台 7 條電台頻道的整體聽眾人數為 3 371 000 人。由 2013 至 2017 年，港台 7 條電台頻道的整體聽眾人數增加 422 000 人，增幅為 14% (見表二十六)。然而，7 條頻道中有 4 條的聽眾人數有所減少。尤其是第六台和第七台的聽眾人數分別從 2013 年的 181 000 人和 232 000 人減至 2017 年的 78 000 人和 155 000 人，減幅分別為 57% 和 33%。審計署認為，港台需要留意 7 條電台頻道的聽眾人數，並採取適當行動，提升聽眾不斷減少的頻道的收聽人數。

部分電台頻道的欣賞指數和認知率下跌

4.38　港台透過年度電台收聽調查，衡量其 7 條電台頻道的欣賞指數和認知率。審計署分析 2013 至 2017 年電台收聽調查結果，留意到：

(a) 第一台的欣賞指數升至 6.98，升幅為 0.04(0.6%)，而認知率則升至 41.8，升幅為 1.9(4.8%) (見表二十七及二十八)；

(b) 4 條頻道 (即第二、第五、第六和第七台) 的欣賞指數下跌 0.01 至 0.53 不等，跌幅為 0.1% 至 7.8% 不等 (見表二十七)；及

(c) 6 條頻道 (即第二、第三、第四、第五、第六和第七台) 的認知率下跌 0.4 百分點至 4.1 百分點不等，跌幅為 5.3% 至 64.9% 不等 (見表二十八)。

表二十七

港台電台頻道欣賞指數
(2013 至 2017 年)

電台頻道	欣賞指數					2013 至 2017 年的升幅／跌幅	
	2013 年 (a)	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (b)	得分 (c)= (b)–(a)	百分比 (d)= (c)÷(a) ×100%
第一台	6.94	6.72	6.98	6.96	6.98	+0.04	+0.6%
第二台	6.97	6.88	7.01	6.89	6.96	–0.01	–0.1%
第三台	6.68	6.69	6.85	6.76	6.81	+0.13	+1.9%
第四台	7.03	7.05	6.99	7.10	7.18	+0.15	+2.1%
第五台	7.29	7.12	6.96	7.17	7.10	–0.19	–2.6%
第六台	6.83	6.80	6.29	7.55	6.30	–0.53	–7.8%
第七台	6.60	6.53	6.51	6.37	6.51	–0.09	–1.4%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：由2013至2017年，香港所有電台頻道的平均欣賞指數按年分別為6.88、6.77、6.71、6.80和6.82。

表二十八

港台電台頻道認知率
(2013 至 2017 年)

電台頻道	認知率					2013 至 2017 年的升幅／跌幅	
	2013 年 (a) (%)	2014 年 (%)	2015 年 (%)	2016 年 (%)	2017 年 (b) (%)	認知率 (c)= (b)–(a) (%)	百分比 (d)= (c)÷(a) ×100%
第一台	39.9	39.8	40.5	44.5	41.8	+1.9	+4.8%
第二台	37.0	34.5	37.0	30.9	32.9	–4.1	–11.1%
第三台	5.4	4.4	4.6	4.4	4.6	–0.8	–14.8%
第四台	7.6	6.7	7.2	7.3	7.2	–0.4	–5.3%
第五台	10.4	9.4	9.9	7.6	8.3	–2.1	–20.2%
第六台	3.7	3.5	4.0	2.8	1.3	–2.4	–64.9%
第七台	4.8	4.2	4.7	3.6	2.8	–2.0	–41.7%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：由 2013 至 2017 年，香港所有電台頻道的平均認知率按年分別為 13.79%、13.27%、16.14%、15.58% 和 14.85%。

4.39　審計署認為，港台需要採取措施，改善其電台頻道的欣賞指數和認知率。

需要將每條頻道佔總收聽時間的比率列為表現指標

4.40　除電台整體聽眾人數和各電台頻道聽眾人數外，電台收聽調查也提供每條電台頻道佔總收聽時間的比率和每名聽眾每天平均收聽時間的資料 (見表二十九)。例如在 2017 年，第一台佔總收聽時間的 33.5%，而在同年，其每名聽眾每天平均收聽時間為 3.2 小時。

表二十九

港台電台頻道佔總收聽時間的比率和每名聽眾每天平均收聽時間
(2015 至 2017 年)

電台頻道	佔總收聽時間的比率 (%)			每名聽眾每天平均收聽時間 (小時)		
	2015 年	2016 年	2017 年	2015 年	2016 年	2017 年
第一台	24.6%	28.2%	33.5%	2.5	2.7	3.2
第二台	25.3%	20.5%	21.4%	3.1	3.2	3.2
第三台	0.7%	1.0%	0.9%	2.1	2.0	1.7
第四台	1.2%	1.6%	1.4%	1.9	2.1	1.8
第五台	5.6%	6.0%	5.3%	3.5	4.0	3.7
第六台	0.7%	0.4%	0.0%	1.6	2.1	1.4
第七台	0.9%	0.6%	0.4%	2.0	2.2	1.5

資料來源：審計署對港台記錄的分析

4.41　電台收聽調查的服務供應商在調查報告表示，總收聽時間比率同時顧及聽眾人數和每名聽眾的收聽時間，與聽眾人數相比，可能更全面和準確反映電台的收聽情況。為更全面和準確反映收聽情況，港台可考慮把每條頻道佔總收聽時間的比率列作表現指標，並在管制人員報告中匯報。

電台服務並沒有定質指標

4.42　港台只採用定量表現指標，即電台整體聽眾人數和各電台頻道聽眾人數，評核電台服務的表現。審計署留意到，年度電台收聽調查也涵蓋電台頻道的欣賞指數，反映聽眾對電台頻道的欣賞程度。審計署認為，港台需要監察其電台頻道的欣賞指數，並在管制人員報告中匯報，以評估其電台服務的質素。

4.43　此外，在電台收聽調查中，港台是從頻道層面而非節目層面收集欣賞程度的數據。由於欠缺節目層面的相關資料，港台無法監察個別電台節目的質素，並採取跟進行動予以改善。港台在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，港台每年有超過 250 個電台節目，為所有電台節目進行調查或不符合成本效益。審計署認為，港台需要考慮以抽樣方式，收集所選電台節目的欣賞指數資料，以便監察電台節目的質素。

審計署的建議

4.44　**審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **留意 7 條電台頻道的聽眾人數，並採取適當行動，提升聽眾不斷下跌的頻道的收聽人數；**

(b) **採取措施改善港台電台頻道的欣賞指數和認知率；**

(c) **考慮把每條頻道佔總收聽時間的比率列作表現指標，並在管制人員報告中匯報；**

(d) **監察港台電台頻道的欣賞指數，並在管制人員報告中匯報，以評估其電台服務的質素；及**

(e) **考慮以抽樣方式收集所選電台節目的欣賞指數資料，以便監察電台節目的質素。**

政府的回應

4.45　廣播處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 港台會採取適當的跟進行動；及

(b) 儘管電台聽眾人數下跌是全球趨勢，根據年度電台收聽調查結果，港台在以下方面有累積增長：

(i) 電台頻道佔總收聽時間的比率在 2015 至 2017 年期間增加 3.9%；及

(ii) 聽眾人數在 2013 至 2017 年期間增加 14%。

學校教育電視節目的評估

4.46　港台為教育局製作學校教育電視節目。學校教育電視節目主要是按學校課程和學生的學習需要而為幼稚園和中小學學生製作。每個節目長約 10 至 20 分鐘。學校教育電視節目是教育局向學校提供的電視教育多媒體資源 (例如短片、聲帶、照片、歌曲、圖畫書等) 之一，學校可按其需要予以靈活使用。

4.47　學校教育電視節目經以下途徑發放給學生：

(a) 透過一條商營頻道在每個上課日播放有關節目 1 小時；

(b) 港台電視 31 和 31A 逢星期一至五每天播放 1 小時學校教育電視節目；

(c) 把有關節目錄製成數碼影像光碟派發給學校使用；及

(d) 有關節目可在互聯網上觀看。

4.48　政府由 1971、1976 和 2003 年起分別向小學、中學和學前教育機構播放學校教育電視節目。隨着為中學而設的學校教育電視服務於 2003–04 年度縮減，以及其後教育局按課程發展方向重新調配資源，撥給製作學校教育電視節目的財政資源和製作量也有所減少：

(a) 財政撥款由 2003–04 年度的 3,950 萬元減至 2017–18 年度的 2,980 萬元，減幅為 25%；

(b) 製作節目的數目由 2003–04 年度的 183 個減至 2017–18 年度的 70 個，減幅為 62%；及

(c) 節目製作時數由 2003–04 年度的 50.7 小時減至 2017–18 年度的 18.9 小時，減幅為 63%。

在 2018–19 年度預算中，財政撥款、節目數目和節目製作時數分別進一步減少 7%、11% 和 15%，即減至 2,770 萬元財政撥款、62 個節目和 16 小時製作時數 (見表三十)。

表三十

學校教育電視節目的節目數目、製作時數和財政撥款
(2003–04 至 2018–19 年度)

財政年度	節目數目	製作時數	財政撥款 (百萬元)
2003–04	183	50.7	39.5
2004–05	161	49.6	36.5
2005–06	148	51.5	35.6
2006–07	144	48.0	35.2
2007–08	143	45.6	32.3
2008–09	137	44.9	34.6
2009–10	130	43.3	33.0
2010–11	126	42.1	28.4
2011–12	146	49.8	27.3
2012–13	80	20.3	27.6
2013–14	80	20.6	30.9
2014–15	80	21.8	30.8
2015–16	80	21.0	32.1
2016–17	80	20.0	34.5
2017–18	70	18.9	29.8
2018–19 (預算)	62	16.0	27.7

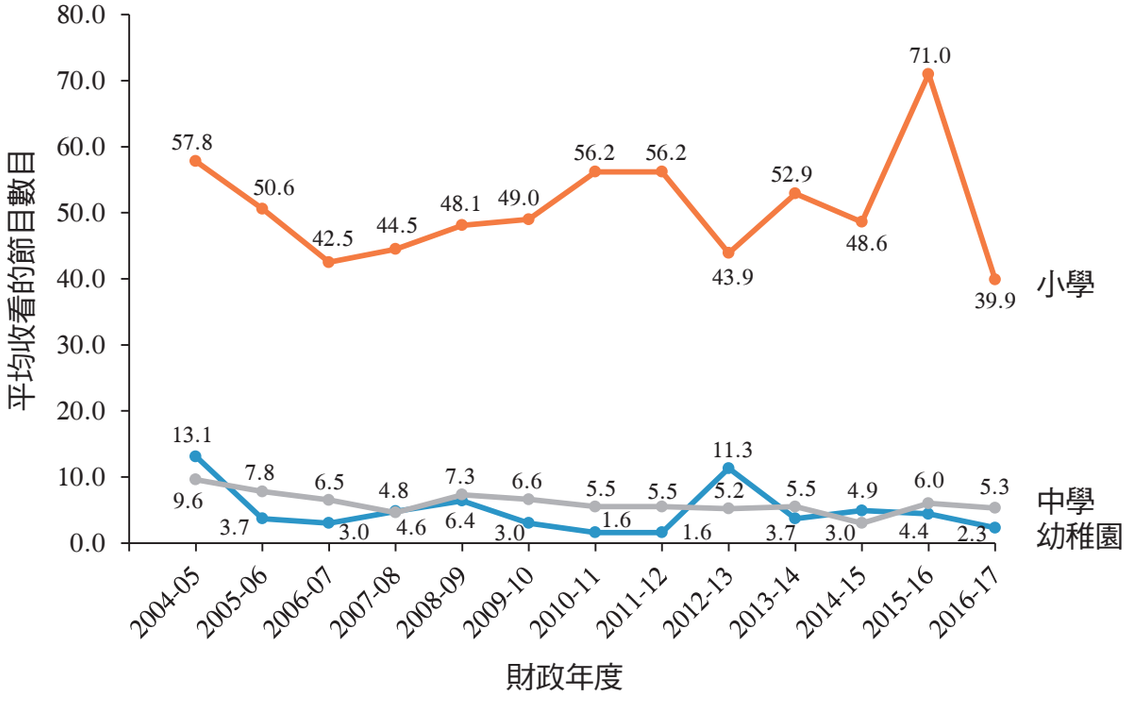
資料來源：港台的記錄

收看的學校教育電視節目數目偏少

4.49　為評估學校教育電視服務的使用率和效益，教育局聘用一家服務供應商進行年度調查。根據調查結果，教育局監察學校每班平均收看學校教育電視節目的數目 (見圖六)。

圖六

學校每班平均收看學校教育電視節目的數目
(2004–05 至 2016–17 年度)



資料來源：審計署對港台記錄的分析

附註：平均收看學校教育電視節目的數目是基於服務供應商所進行的年度調查。2004–05 至 2015–16 年度的調查涵蓋隨機抽樣的 350 所學校 (即 100 所幼稚園、150 所小學和 100 所中學)；而 2016–17 年度的調查則涵蓋全部 880 所幼稚園、573 所小學和 522 所中學。教育局表示，2016–17 年度的調查採用了新方法，調查結果不應與之前的調查結果作直接比較。

4.50 教育局表示：

(a) 各級別每班平均收看的學校教育電視節目數目在 2004–05 年度之後的最初數年大幅減少，主要原因是學校教育電視節目自 2004–05 年度起可在互聯網觀看，而學校也逐漸取消在指定課堂收看學校教育電視節目的安排；

(b) 儘管數目有升有跌，幼稚園每班平均收看的學校教育電視節目數目由 2004–05 年度的 13.1 個減至 2015–16 年度的 4.4 個，減幅為

66%。究其原因，可能包括曾暫停為幼稚園製作新節目，直到2012–13年度才恢復，而該年度有關數字回升至11.3個節目；

(c) 中學每班平均收看的學校教育電視節目數目由2004–05年度的9.6個減少至2015–16年度的6個，減幅為38%。前線教師反映，由於授課時間緊迫，許多中學教師不願意在只有35至40分鐘的課堂上讓學生收看15至20分鐘的節目。另一方面，互聯網有其他視像資源，尤其是自2005年起出現的YouTube，為教師和學生提供了不少替代選擇(即時間較短，只有數分鐘)。這些因素無可避免影響學校每班平均收看的學校教育電視節目數目；

(d) 儘管數目有升有跌，小學的相應數字由2004–05年度的57.8個增加至2015–16年度的71個(見圖六)，增幅為23%；及

(e) 幼稚園和中學每班平均收看的學校教育電視節目數目遠低於小學的數目(在2015–16年度為71個)。在2015–16年度，幼稚園和中學每班平均收看的學校教育電視節目數目分別為4.4個和6個，遠低於小學的數目(71個節目)(見圖六)。

需要提高人員的生產力

4.51 港台表示，在提供學校教育電視節目時，負責學校教育電視節目的港台人員須：

(a) 確保藝人的發音和所有細節的準確度均達到高水平，以符合教學用途；

(b) 負責部分學校教育電視節目字幕版本的審核工作；及

(c) 製作宣傳短片在港台電視頻道播放。

4.52 港台自2002–03年度起在管制人員報告中引入人員生產力指標，並承諾在學校教育電視節目製作累積足夠的內部生產力統計資料後，便訂定生產力目標／標準。人員生產力指標"每名製作人員的節目製作數目"自2002–03年度起在管制人員報告中匯報。

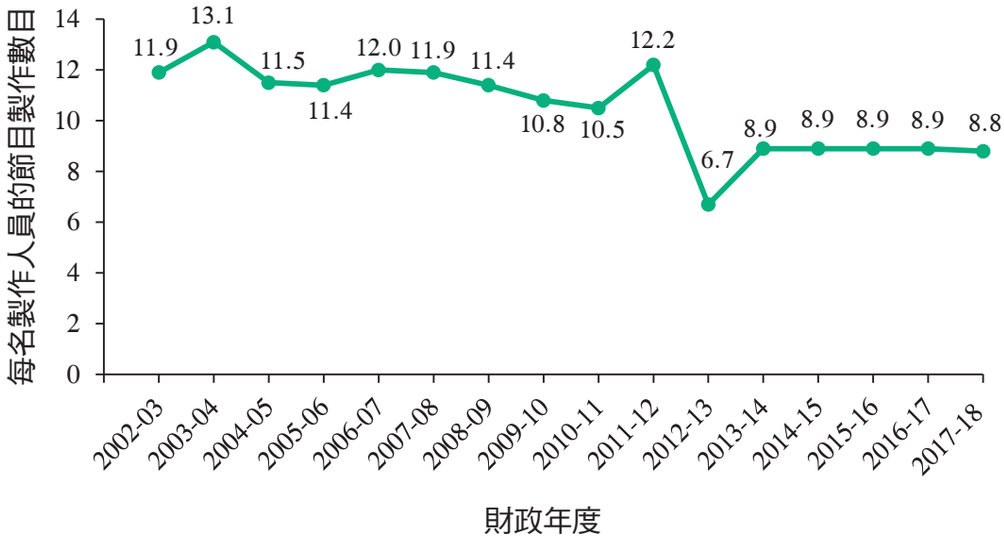
4.53　審計署分析 2002–03 至 2017–18 年度期間，每名製作人員的節目製作數目這項有關學校教育電視的指標，發現：

(a)　每名製作人員的節目製作數目由 2002–03 年度的 11.9 個下跌至 2017–18 年度的 8.8 個，跌幅為 26%(見圖七)；及

(b)　儘管港台承諾在累積足夠的內部生產力統計資料後便制訂生產力目標，但至今未有訂定有關目標，以評核負責學校教育電視節目人員的生產力。

圖七

每名製作人員所製作的學校教育電視節目
(2002–03 至 2017–18 年度)



資料來源：審計署對港台記錄的分析

4.54　審計署認為，港台需要採取適當行動處理有關每名製作人員在製作節目數目上生產力下跌的問題。港台也需要考慮訂定目標，以評核其人員在製作學校教育電視節目方面的生產力。

學校教育電視節目製作成本頗高

4.55　2004 年 4 月，學校教育電視節目製作成本偏高的問題引起部分立法會議員關注。一位立法會議員批評，學校教育電視節目製作成本過高。在另一個討論 2014–15 年度預算的場合上，一位立法會議員對學校教育電視節目製作成本偏高表示關注。

4.56　審計署審查 2008–09 至 2017–18 過去 10 個年度內學校教育電視節目的製作成本，留意到期間的平均製作成本大幅增加。審計署留意到：

(a) 學校教育電視節目以每小時計的成本由 2008–09 年度的 77 萬元增至 2017–18 年度的 158 萬元，增幅為 105%；

(b) 每個節目成本由 2008–09 年度的 25 萬元增至 2017–18 年度的 43 萬元，增幅為 72%；及

(c) 平均製作成本由 2012–13 年度起急劇上升。學校教育電視節目以每小時計的成本由 2011–12 年度的 55 萬元增至 2012–13 年度的 136 萬元，增幅為 147%；而每個節目成本由 2011–12 年度的 19 萬元增至 2012–13 年度的 35 萬元 (見表三十一)，增幅為 84%。

表三十一

學校教育電視節目的製作成本
(2008–09 至 2017–18 年度)

財政年度	製作的節目數目 (a)	節目製作時數 (b)	開支 (c) (百萬元)	以每小時計的成本 (d)=(c)÷(b) (百萬元)	每個節目成本 (e)=(c)÷(a) (百萬元)
2008–09	137	44.9	34.6	0.77	0.25
2009–10	130	43.3	33.0	0.76	0.25
2010–11	126	42.1	28.4	0.67	0.23
2011–12	146	49.8	27.3	0.55	0.19
2012–13	80	20.3	27.6	1.36	0.35
2013–14	80	20.6	30.9	1.50	0.39
2014–15	80	21.8	30.8	1.41	0.39
2015–16	80	21.0	32.1	1.53	0.40
2016–17	80	20.0	34.5	1.73	0.43
2017–18	70	18.9	29.8	1.58	0.43

資料來源：審計署對港台記錄的分析

4.57　港台在 2014 年 4 月和 2017 年 12 月回應立法會議員的詢問時表示，學校教育電視節目製作成本偏高的原因是：

(a) 學校教育電視節目長 10 至 20 分鐘，以每小時計的製作成本較高是無可避免，因為要支付若干基本的製作成本；

(b) 學校教育電視節目會邀請學生參與節目。由於這些學生並非專業藝人，製作時間遠多於一般的電視製作；

(c) 港台會加入動畫和歌曲令學校教育電視節目更具趣味，以致製作成本增加；及

(d) 2012–13 年度的製作成本銳增，是由於節目製作由 36 小時削減為 20 小時，以及學校節目和學前教育節目邁向以高清製作而增加成本所致。

4.58 審計署比較學校教育電視節目以每小時計的製作成本與公共事務及綜合電視節目以每小時計的製作成本，留意到：

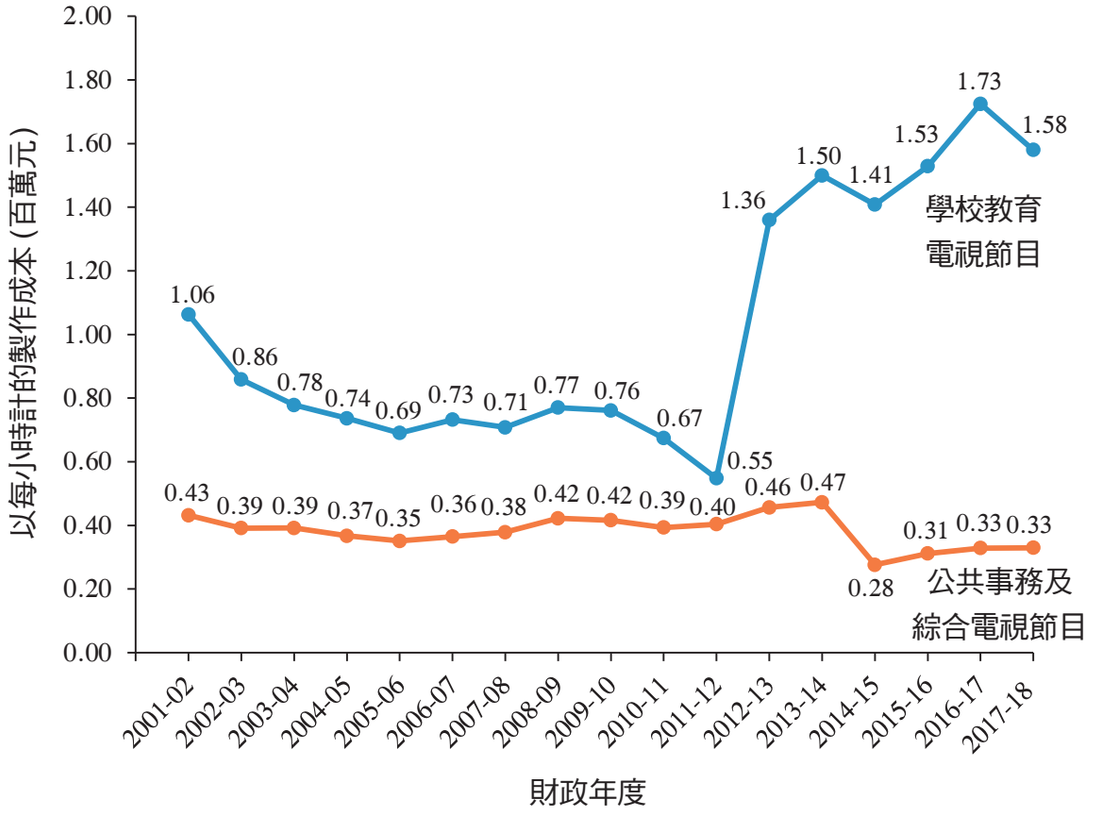
(a) 電視節目邁向高清製作對公共事務及綜合電視節目的影響不大。公共事務及綜合電視節目的平均製作成本在 2012–13 年度後沒有銳升 (見圖八)；及

(b) 與公共事務及綜合電視節目相比，學校教育電視節目成本要高得多。在 2001–02 年度，學校教育電視節目以每小時計的成本 (106 萬元) 是公共事務及綜合電視節目以每小時計的成本 (43 萬元) 的 2.47 倍。然而，在 2017–18 年度，學校教育電視節目以每小時計的成本 (158 萬元) 是公共事務及綜合電視節目以每小時計的成本 (33 萬元) 的 4.79 倍 (見圖八)。

審計署認為，港台需要就學校教育電視節目以每小時計製作成本頗高的情況，採取適當行動予以遏制。

圖八

學校教育電視與公共事務及綜合電視節目以每小時計的製作成本
(2001–02 至 2017–18 年度)



資料來源：審計署對港台記錄的分析

需要探討可否擴大學校教育電視節目委聘外界製作的規模

4.59　在 2001 年 6 月發表的評估報告中，教育局的結論是，委聘外界製作的節目質素與港台製作的節目相若，而委聘外界製作是可行、靈活和具成本效益的替代方案，補充港台的主流製作。港台承諾在擬定人力計劃後，並在市場出現一羣可靠而獨立的製作公司／承辦商時，訂立委聘外界製作的長遠策略。教育局表示會與港台共同擬訂建議，把 10% 至 15% 的學校教育電視節目委聘外界製作。

4.60　在 2003 年進行的學校教育電視服務檢討中，教育電視服務發展常務委員會 (見第 4.61 段) 建議教育局和港台共同制訂外判策略，把外判節目製作的比率由 2004 年的 5% 逐步增加，長遠達至不少於 50%。教育局表示，該局曾委聘外界製作部分學校教育電視節目和多媒體資源，例如獨立專題短片、多結局微電影、照片、聲帶、文稿等。然而，教育局和港台沒有制訂任何委聘外界製作的策略或擬訂任何明確計劃，以委聘外界製作學校教育電視節目。鑑於港台製作的學校教育電視節目以每小時計的成本偏高，審計署認為教育局和港台需要探討可否擴大學校教育電視節目委聘外界製作的規模。

需要就港台製作學校教育電視節目進行全面檢討

4.61　教育電視服務發展常務委員會於 2002 年成立。在 2005 年 1 月之前，常委會曾檢討學校教育電視節目的各個範疇，包括學校教育電視節目在中小學的使用情況，以及製作學校教育電視節目的成本和模式。常委會根據檢討結果擬訂重整學校教育電視節目的建議。這些建議獲教育局接納。教育局表示，自 2005 年起，該局成立不同委員會，以持續檢討該局的教育電視服務。教育局的教育電視服務因而有所重整，其涵蓋範圍擴展至幼稚園、德育和公民教育、教育雜誌，以及其他多媒體資源等 (註 20)。

4.62　鑑於審計署的審查結果：學生收看的學校教育電視節目數目偏少 (由於收看模式有所轉變)、人員生產力持續下跌以及節目的製作成本偏高，審計署認為教育局和港台需要就港台製作學校教育電視節目進行全面檢討，以決定未來路向和應採取的改善措施。

審計署的建議

4.63　**審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **採取適當行動處理有關每名製作人員在製作節目數目上生產力下跌的問題；**

(b) **考慮訂定目標，以評核其人員在製作學校教育電視節目方面的生產力；及**

註 20：*除了提供學校教育電視節目外，教育局的教育電視服務也包括提供多媒體資源，例如繪本、布偶、動畫、歌曲、短片、照片等。*

(c) **就學校教育電視節目以每小時計製作成本頗高的情況，採取適當行動予以遏制。**

4.64 **審計署也*建議*教育局局長和廣播處長應：**

(a) **探討可否擴大學校教育電視節目委聘外界製作的規模；及**

(b) **考慮到學生收看的學校教育電視節目數目偏少、人員生產力持續下跌，以及節目的製作成本偏高等審計署的審查結果，就港台製作的學校教育電視節目進行全面檢討，以決定未來路向和應採取的改善措施。**

政府的回應

4.65 廣播處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 由於學校教育電視節目屬於教育局的政策職責範圍，港台會與教育局跟進有關建議；及

(b) 人員生產力偏低和成本偏高的原因甚多，有關原因已分別於第 4.51 及 4.57 段闡述。

4.66 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 鑑於收看模式有所轉變，加上只有部分教育電視節目用於教與學，在年度調查收集的數據未能全面反映教師和學生使用教育電視節目的情況，尤其是學生在課堂外經互聯網收看的情況；

(b) 為使將會進行的檢討有更充分的資料可據，教育局首先會檢討調查的設計，以期從不同的角度更準確地衡量教育電視服務的使用情況；及

(c) 教育局會繼續在這電子學習時代進一步推廣有效靈活運用有關的電子資源。

有關《港台約章》的事宜

沒有向顧問委員會提交服務表現評估報告

4.67 《港台約章》訂明：

(a) 有關港台履行公共廣播使命有多大成效和公帑是否用得其所等事宜，為了讓公眾在檢視時有所依據，港台須訂定清晰目標，擬備可量度的服務表現評估指標，以及定期進行評估；

(b) 港台須公布服務表現承諾和定期編寫服務表現評估報告；

(c) 廣播處長須向顧問委員會提交服務表現評估報告，並就相關事宜徵求其意見；及

(d) 顧問委員會應透過聽取港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告，就採用適當的服務表現評估指標和改善服務的方法等事宜向廣播處長提供意見。

4.68 審計署留意到，港台每年訂定一套服務承諾。這些承諾包括多項服務表現目標，作為衡量港台的電台、電視、學校教育電視和新媒體服務的服務表現評估指標。然而，港台並沒有向顧問委員會提交港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告。

4.69 審計署把 2016–17 年度實際服務表現與訂定的服務表現目標作比較，得悉為 2016–17 年度訂定的 21 項服務表現目標中，有 10 項 (48%) 未有達到 (見附錄 E)。由於欠缺服務表現評估報告和港台符合服務表現評估指標報告，故無法向顧問委員會重點指出哪些範疇未達到服務表現指標並須予改善。

4.70 2018 年 9 月，港台在回應查詢時告知審計署，港台已向顧問委員會提交電視節目欣賞指數調查的最終結果、管制人員報告、節目匯報、投訴匯報、年度計劃，以及社區參與廣播服務匯報。然而，審計署留意到，港台沒有提交任何服務表現評估報告，包括按服務表現目標衡量的實際服務表現。審計署認為，港台需要依照《港台約章》的規定，定期向顧問委員會提交港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告，以便顧問委員會就港台按服務表現目標衡量的實際服務表現和改善服務方法提供意見。

沒有擬備周年報告

4.71 《港台約章》訂明：

(a) 港台須提交周年報告，供公眾檢視，以確保運作具透明度。周年報告須於年結後 6 個月內提交；及

(b) 周年報告須詳列港台過去一年的運作詳情、其服務承諾、達到其公共目的和履行其使命的程度、節目目標、在提供服務模式和節目方針方面的發展、在服務表現評估中取得的成績、機構管治和問責方面是否符合規定，以及投訴的處理情況、相關資料和跟進行動等。

4.72 審計署留意到，港台沒有擬備周年報告，不符合《港台約章》的規定。審計署認為，港台需要依照《港台約章》的規定，擬備周年報告。

審計署的建議

4.73 **審計署*建議*廣播處長應：**

(a) **依照《港台約章》的規定，定期向顧問委員會提交港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告，以便顧問委員會就港台按服務表現目標衡量的實際服務表現和改善服務方法提供意見；及**

(b) **依照《港台約章》的規定，擬備周年報告，供公眾檢視。**

政府的回應

4.74 廣播處長同意審計署的建議，並表示港台會採取適當的跟進行動。

附錄 A
(參閱第 1.5 及 2.37 段)

港台的公共目的

(a) ***讓市民認同公民身分及促進公民社會發展*** 方法包括提供準確而持平的新聞報道、資訊、觀點及分析，以加強市民對社會、國家和世界的認識；增加市民對“一國兩制”及其在香港實施情況的認識；以及提供讓市民了解社會和國家的節目，培養市民對公民及國民身分的認同感；

(b) ***提供開放平台，讓公眾暢所欲言，以不畏懼和不偏私的方式交流意見*** 具體工作包括提供各類讓公眾參與和表達意見的節目，以及提供平台，鼓勵和方便社區參與廣播，當中包括管理社區參與廣播基金；

(c) ***鼓勵社會共融及多元化*** 具體工作包括提供多元化和普及的節目，以敏銳的觸覺反映香港與世界的多元面貌，從而提高市民對香港以至外地不同文化、語言、宗教和種族的認識與包容；

(d) ***推動教育和鼓勵學習*** 具體工作包括引起市民對各種課題的興趣，並提供教育資訊及資源，鼓勵各階層及不同年齡人士終身學習；及

(e) ***激發市民創意，推動追求卓越成就的風氣，豐富港人的多元文化生活*** 具體工作包括自行製作、委聘外界製作和購買獨特的原創節目，播放給市民欣賞；積極引起市民對文化活動的興趣和推動市民參與；以及採取鼓勵創意和有助培育人才的節目方針、機構政策與措施。

資料來源：港台的記錄

附錄 B
(參閱第 1.5 及 2.4 段)

港台的使命

(a) 製作多媒體節目，為市民提供資訊、教育及娛樂；

(b) 適時與持平地報道本地、國家及國際大事與議題；

(c) 提供能推動香港多元開放文化的節目；

(d) 提供可讓政府及社會各界討論公共政策、以不畏懼和不偏私的方式表達意見的平台；及

(e) 服務普羅大眾，同時照顧小眾的需要。

資料來源：港台的記錄

附錄 C
(參閱第 1.7 及 4.31 段)

有關 4 項綱領的衡量服務表現主要準則
(2013–14 至 2017–18 年度)

主要服務表現準則	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度
(a) 綱領 (1)：電台					
節目製作時數	54 217	55 185	55 525	55 525	57 359
每名製作人員的製作時數	398.7	383.2	382.9	360.6	362.6
除新聞部及社區參與廣播服務外，各頻道以每小時計的成本 (註 1)					
— 第一台	5,251 元	5,964 元	5,945 元	6,251 元	6,558 元
— 第二台	5,989 元	6,196 元	6,913 元	6,989 元	6,233 元
— 第三台	3,208 元	3,351 元	3,343 元	3,342 元	3,482 元
— 第四台	4,042 元	4,830 元	4,996 元	5,129 元	4,055 元
— 第五台	4,811 元	4,639 元	4,308 元	4,153 元	3,408 元
— 第六台	64 元	80 元	85 元	113 元	57 元
— 第七台	2,772 元	3,046 元	2,965 元	2,938 元	3,340 元
聽眾人數 —— 過去 7 日	2.949 百萬	3.288 百萬	3.476 百萬	3.411 百萬	3.371 百萬
以每名聽眾計的製作成本 —— 過去 7 日	101.6 元	103.0 元	101.9 元	111.0 元	116.0 元

主要服務表現準則	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度
(b) 綱領 (2)：公共事務及綜合電視節目					
節目製作時數	764.4	1 348.6	1 334.0	1 398.0	1 408.8
每名製作人員的節目製作數目	8.2	12.0	12.1	12.1	12.8
以每小時計的成本	472,900 元	276,200 元	312,000 元	328,800 元	333,800 元
商營頻道黃金時段節目的平均收視					
— 亞洲電視	80 000	69 036	59 000	不適用 (註 2)	不適用 (註 2)
— 無綫電視 (註 3)	759 000	723 819	715 000	482 000	272 000
(c) 綱領 (3)：學校教育電視節目					
節目製作時數	20.6	21.8	21.0	20.0	18.9
每名製作人員的節目製作數目	8.9	8.9	8.9	8.9	8.8
以每小時計的成本	1,500,000 元	1,408,300 元	1,528,600 元	1,725,000 元	1,576,700 元
受惠學生數目	392 798	439 433	371 027	398 889	398 889 (註 4)
以每名受惠學生計的製作成本	78.7 元	69.9 元	86.5 元	86.5 元	77.2 元 (註 4)

主要服務表現準則	2013–14 年度	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	
學校每班平均收看節目數目						
— 幼稚園	3.7	4.9	4.4	2.3	2.3	
— 小學	52.9	48.6	71.0	39.9	39.9	(註 4)
— 中學	5.5	3.0	6.0	5.3	5.3	
(d) 綱領 (4)：新媒體						
"rthk.hk"						
— 每天網頁瀏覽次數	4.3 百萬	5.5 百萬	4.8 百萬	4.1 百萬	3.0 百萬	
— 每天取用媒體數目	520 000	556 000	510 000	535 000	627 000	
— 每天到訪次數	280 000	346 000	320 000	327 000	401 000	
— 網上直播時數	1 000	1 357	1 260	1 208	1 024	
"eTVonline"						
— 每天網頁瀏覽次數	49 000	61 000	70 000	61 000	52 000	
— 每天取用媒體數目	1 781	2 268	2 772	2 438	2 152	
— 網上直播時數	384	329	363	382	387	

資料來源：港台的記錄

註 1：2013–14 至 2016–17 年度各頻道以每小時計的成本不包括新聞部，而 2017–18 年度以每小時計的成本則不包括新聞部及社區參與廣播服務。

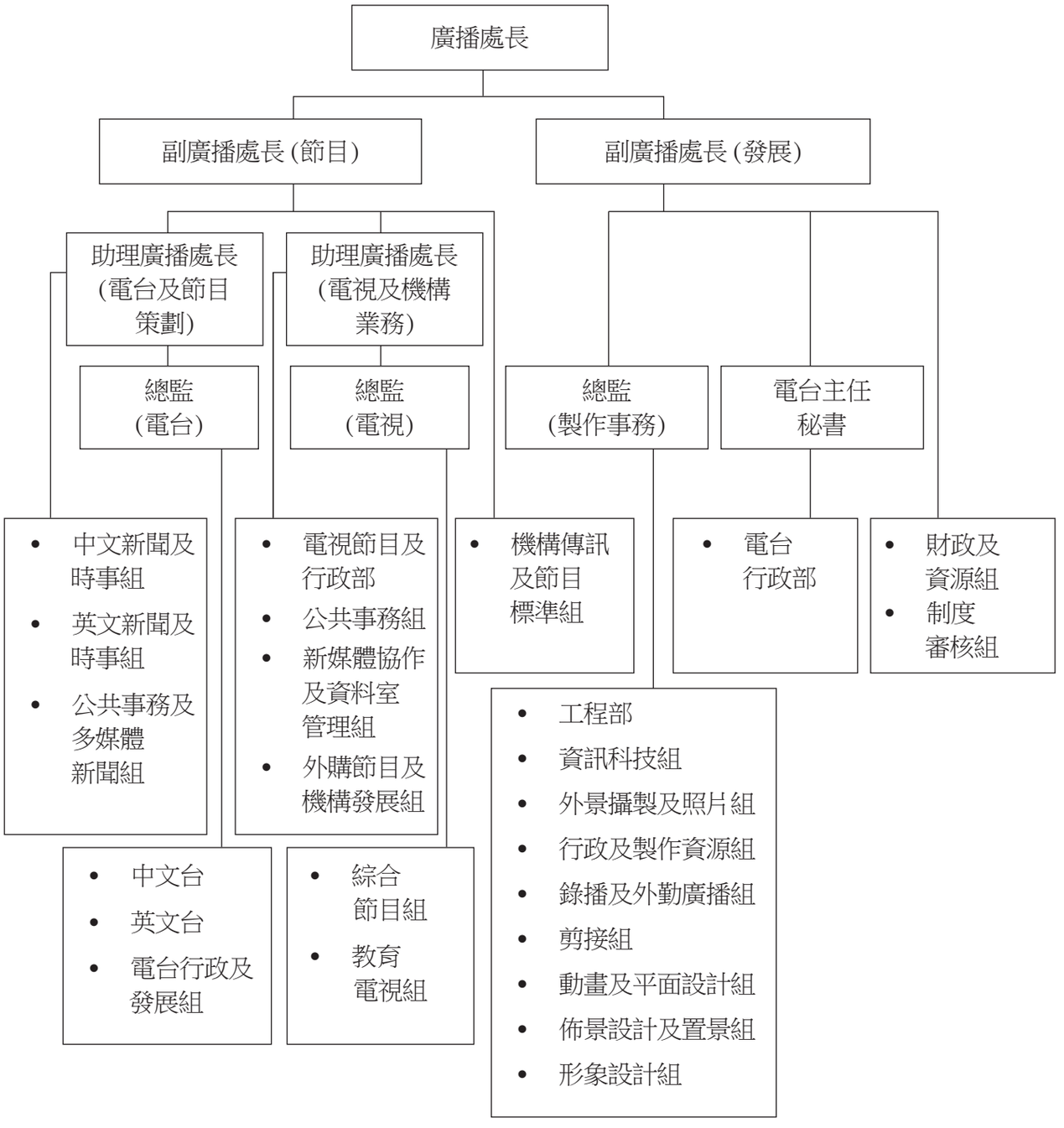
註 2：亞洲電視的本地免費電視節目服務牌照在 2016 年 4 月屆滿。

註 3：港台表示，自 2016 年 9 月起，港台逢星期一至五於無綫電視其中一條商營頻道播放節目的時段由晚上 7 時提早至晚上 6 時。

註 4：數字為管制人員報告的修訂預算數字。

附錄 D
(參閱第 1.11 及
2.28 段)

港台：組織圖 (摘要)
(2018 年 6 月 30 日)



資料來源：港台的記錄

附錄 E
(參閱第 4.69 段)

港台實際服務表現與所訂目標的比較
(2016–17 年度)

	服務表現的目標 (a)	實際服務表現 (b)	所達到目標的百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%
(a) 電台服務			
模擬頻道的節目製作時數	55 525	55 525	100%
新聞節目製作時數	7 140	7 140	100%
每名製作人員的製作時數	362.9	360.6	99.4%
舉辦社區／教育活動次數	145	150	103.4%
數碼聲音廣播頻道的節目製作時數	2 173	不適用	不適用
(b) 電視服務			
製作節目的數目 (註)	2 557	2 456	96.1%
每名製作人員的節目製作數目 (註)	12.5	12.1	96.8%
舉辦社區／教育活動次數	65	85	130.8%
無綫電視黃金時段港台節目的平均收視	610 436	482 000	79.0%
(c) 學校教育電視服務			
製作節目的數目	80	80	100%
每名製作人員的節目製作數目	8.9	8.9	100%
受惠小學數目	430	466	108.4%
受惠中學數目	310	321	103.5%
受惠幼稚園數目	290	278	95.9%
受惠學生數目	439 000	398 889	90.9%

	服務表現的目標 (a)	實際服務表現 (b)	所達到目標的百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%
(d) 新媒體服務			
"rthk.hk" 每天網頁瀏覽次數	5 100 000	4 100 000	80.4%
"rthk.hk" 每天到訪次數	330 000	327 000	99.1%
網上直播時數	1 000	1 208	120.8%
"Teen Power" 每天網頁瀏覽次數	65 000	27 000	41.5%
"eTVonline" 每天網頁瀏覽次數	65 000	61 000	93.8%
"eTVonline" 網上直播時數	350	382	109.1%

資料來源：審計署對港台記錄的分析

註：在這兩項中，節目數目是指集數。

第 6 章

勞工及福利局
食物環境衞生署
康樂及文化事務署
建築署
屋宇署

政府處所的無障礙設施

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

政府處所的無障礙設施

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

背景　1.2 – 1.18
審查工作　1.19 – 1.20
鳴謝　1.21

第 2 部分：勞福局在處理政府處所無障礙設施方面的工作和屋宇署更新《設計手冊》的工作　2.1

勞福局監督和統籌各決策局／部門在政府處所推行無障礙設施政策的工作　2.2 – 2.21
　審計署的建議　2.22
　政府的回應　2.23
屋宇署更新《設計手冊》的工作　2.24 – 2.27
　審計署的建議　2.28
　政府的回應　2.29

第 3 部分：食環署和康文署在提供和管理轄下無障礙設施方面的工作　3.1 – 3.5

備存資料完整和最新的無障礙設施清單　3.6 – 3.7
　審計署的建議　3.8
　政府的回應　3.9 – 3.10
無障礙設施審核　3.11 – 3.16
　審計署的建議　3.17
　政府的回應　3.18 – 3.19
審計署進行實地視察時發現不足之處　3.20 – 3.22
　審計署的建議　3.23
　政府的回應　3.24 – 3.25

段數

其他行政事宜 3.26 – 3.38
審計署的建議 3.39
政府的回應 3.40 – 3.41
未來路向 3.42
審計署的建議 3.43
政府的回應 3.44

第 4 部分：政府處所無障礙設施改善工程的管理工作 4.1 – 4.3

改善工程計劃下進行的無障礙設施工程 4.4 – 4.29
審計署的建議 4.30 – 4.31
政府的回應 4.32 – 4.33
其他改善工程計劃下進行的無障礙設施工程 4.34 – 4.37
審計署的建議 4.38
政府的回應 4.39 – 4.40

附錄 **頁數**

A：《設計手冊 2008》所載規定的例子 60 – 61

B： 政府處所和設施對殘疾人士是否暢通易達周年報表的問題例子 62 – 63

C： 康文署轄下場地提供無障礙設施的例子 (2018 年 6 月 30 日) 64

D： 食環署轄下場地提供無障礙設施的例子 (2018 年 6 月 30 日) 65

E： 審計署實地視察食環署和康文署的場地 (2018 年 5 月至 9 月) 66 – 67

F： 為康文署場地的觸覺引路帶髹上防滑塗層 (2012 年 8 月至 2013 年 2 月) 68

政府處所的無障礙設施

摘要

1. 《殘疾歧視條例》(第 487 章) 對政府具有約束力。根據該條例，就公眾人士有權進入或使用的處所而言，凡在提供進入該等處所的方法上歧視殘疾人士，即屬違法；如藉拒絕提供貨品、服務或設施或在提供的方式上歧視殘疾人士，除非提供該等貨品、服務或設施會造成不合情理的困難，否則亦屬違法。

2. 《建築物條例》(第 123 章) 下的《建築物 (規劃) 規例》(第 123F 章) 訂明多項設計規定，確保處所提供合理的無障礙通道和設施，以配合殘疾人士的需要。屋宇署負責更新一份關於無障礙通道的設計手冊 (《設計手冊》)，最新版本是《設計手冊：暢通無阻的通道 2008》(《設計手冊 2008》)，載列《建築物 (規劃) 規例》所訂的強制規定，以及建議遵守的無障礙通道和設施設計規定。雖然該規例不適用於屬於政府的建築物，但政府的一貫政策是，在提供無障礙設施方面，應遵從《設計手冊》所載的現行規定，並在切實可行的情況下，達到比法定規定更高的標準。

3. 聯合國《殘疾人權利公約》(下稱《公約》) 第 9 條自 2008 年 8 月 31 日起對香港生效。根據《公約》第 9 條，政府有責任採取適當措施，確保殘疾人士與其他人在平等的基礎上，無障礙地進出物質環境，使用交通工具，利用信息和通信，以及享用向公眾開放或提供的其他設施和服務。此舉旨在使殘疾人士能夠獨立生活和充分參與生活的各個方面。

4. 政府的一貫政策與《殘疾歧視條例》和《公約》的條文一致，旨在為殘疾人士提供無障礙設施，從而協助他們獨立生活和全面融入社會。此外，無障礙設施亦能惠及長者。

5. 勞工及福利局 (勞福局) 是負責制訂向殘疾人士提供無障礙設施、政策及計劃，以及監督和統籌政府各決策局／部門落實該等政策及計劃的決策局。決策局／部門須確保其職權範圍內的政策及措施，均按照《公約》的規定和整體政府政策目標，為殘疾人士提供無障礙的環境。

6. 平等機會委員會 (平機會) 在 2006 年 12 月展開正式調查，審視落實為殘疾人士提供無障礙環境的進度，特別是在公眾可進出的處所提供無障礙通道和設施的進度。平機會就公眾可進出的處所進行無障礙通道／設施審核，當中包括由 8 個政府部門擁有、管理或維修保養的處所。平機會在 2010 年 6 月發表正式的調查報告 (《平機會報告》)，當中包括就如何使公眾可進出的處所更暢通易達的事宜，提出多項建議。勞福局在 2010 年 6 月成立一個專責小組，該小組由政府相關部門的代表組成，負責統籌政府對平機會的建議所採取的各項跟進行動，其中一項是在 2010 年 12 月制定的改善工程計劃，該計劃涵蓋的處所／設施涉及 13 個管理部門。

7. 審計署最近就政府處所的無障礙設施進行審查。除了審查勞福局 (即負責的決策局) 在該範疇的工作外，審計署還選定食物環境衞生署 (食環署) 和康樂及文化事務署 (康文署)(即在改善工程計劃下涉及改善無障礙設施較多的兩個主要部門)，審查該兩個部門在提供和管理無障礙設施方面的工作，以期找出可予改善之處，以供日後借鑑。

勞福局在處理政府處所無障礙設施方面的工作和屋宇署更新《設計手冊》的工作

8. ***改善工程計劃可能未涵蓋所有經常有市民到訪的政府處所*** 為擬訂改善工程計劃，勞福局 (其代表擔任專責小組秘書) 在 2010 年 6 月及 7 月，要求食環署、康文署和政府產業署等 15 個屬於專責小組成員的決策局／部門評估其負責管理的無障礙設施是否需予提升。最終，13 個決策局／部門確認有需要進行有關工程，其轄下共 3 692 個處所／設施遂納入改善工程計劃。勞福局表示，專責小組除了檢視《平機會報告》所審核的 8 個部門外，也會檢視由其他決策局／部門轄下而經常有市民到訪的處所。審計署留意到，在前述 15 個決策局／部門中，8 個為《平機會報告》所涵蓋，而 7 個沒有包括在該報告內。沒有文件證據可顯示，勞福局為何決定只要求該 7 個決策局／部門進行評估。結果，一些管理經常有市民到訪處所的決策局／部門或未獲要求進行評估，因而沒有包括在改善工程計劃內。勞福局表示，政府承諾由 2012 年年中起完成改善工程計劃下的工程所涉及的時間緊迫，這或許是當時的一個考慮因素 (第 1.14、2.5 至 2.7 段及 2.9 至 2.11 段)。

9. ***收集決策局／部門對檢討其無障礙事宜的意見所需時間較原定為長*** 2016年9月21日，勞福局向所有決策局／部門發出便箋，通知對方檢討其運作守則和程序，以確保殘疾人士能無障礙地使用有關服務和設施。在便箋內，勞福局要求決策局／部門在2016年年底前完成檢討，以便第一份周年報表可於2017年年底前送交勞福局。同日，勞福局告知所有決策局／部門，該局會在2017年年初，就周年報表的格式和提交報表的確實日期與對方聯絡。2018年4月，勞福局向決策局／部門發出表格定稿，並要求對方在2019年4月15日或之前交回填妥的表格。勞福局表示，該局在2017年4月和11月擬備了兩份表格擬稿，並分別在2018年2月和3月與各決策局／部門的人員舉行會議和研討會，徵詢他們對表格擬稿的意見。審計署留意到，勞福局用了1.5年時間(由2016年9月至2018年4月)擬備周年報表的格式，而提交已填妥表格的日期定於2019年4月。與原定的提交報表日期2017年年底相比，勞福局用了較長的時間收集各決策局／部門的意見(第2.13至2.15段)。

10. ***可以向立法會提交更詳盡的資料*** 政府承諾向立法會提交季度報告，匯報改善工程計劃的進度。審計署曾參閱上述進度報告，從當中所載有關2011年3月至2014年6月期間的情況留意到，共有103個處所／設施從改善工程計劃中剔除，但沒有提供原因。勞福局和該103個處所／設施的管理部門及工務部門表示，其中(a)32個處所／設施的工程已經完竣；(b)55個處所／設施的工程基於各種原因而取消；(c)13個處所／設施的無障礙設施經檢討後認為並無必要；(d)2個處所的工程正在進行；及(e)1個處所的工程會配合一項工程計劃進行。勞福局告知審計署，該局須整理由各部門提交的大量報表，編制為定期向立法會提交的進度報告，期間已致力在每份進度報告提述由相關決策局／部門提供的所有資料。審計署認為，勞福局日後需要提醒各決策局／部門確保其報表的資料完整(第1.17、2.16、2.18及2.19段)。

11. ***需採取行動適時更新《設計手冊》*** 屋宇署在2014年6月成立《設計手冊：暢通無阻的通道》技術委員會(技術委員會)，定期檢討《設計手冊》。倘技術委員會就修訂《設計手冊》若干內容達成共識，有關人員便會擬備更正對照表擬稿。更正對照表擬稿獲技術委員會通過後，會提交負責的屋宇署人員審核。在2015年12月至2018年6月期間，技術委員會處理的建議共涉及92個改善《設計手冊2008》的項目。該92個項目中，10項擬對《設計手冊》作出的修訂被技術委員會視為並無必要，而11項則正由技術委員會討論。在餘下的71個項目中，審計署留意到截至2018年6月：(a)26項已在《設計手冊》修訂，無須修例，但當中有19項對《設計手冊2008》的修訂需時超過6個月(由技術委員會通過更正對照表擬稿當日起計)才完成。修訂需時甚久，原因是更正對

照表擬稿獲技術委員會通過後一段時間才提交負責的屋宇署人員審核 (相隔時間介乎 7 至 14 個月，平均為 10 個月)；(b) 17 項對《設計手冊》的修訂被視為有其必要但尚未完成，其中 13 項已獲技術委員會通過超過 3 個月，但截至 2018 年 6 月，相關更正對照表擬稿仍未提交負責的屋宇署人員 (相隔時間介乎 6 至 16 個月，平均為 11 個月)；及 (c) 28 項仍未經技術委員會討論。審計署認為，屋宇署需採取行動適時更新《設計手冊》，並密切監察更新進度 (第 2.24 至 2.27 段)。

食環署和康文署在提供和管理轄下無障礙設施方面的工作

12. 康文署負責為公眾提供康樂文化設施和服務。食環署負責管理環境衞生服務和設施，以及執行食物安全管制等工作。截至 2018 年 6 月，康文署轄下共有 1 949 個場地 (例如體育館、公園和遊樂場、博物館和圖書館)，食環署轄下共有 1 741 個場地 (例如公廁、公眾街市、墳場和火葬場)(第 3.2 段)。

13. ***無障礙統籌經理和無障礙主任制度*** 為使政府處所、設施和服務更加暢通易達、方便使用，政府推行無障礙統籌經理和無障礙主任制度。根據勞福局發出的便箋，各決策局／部門應委任一名無障礙統籌經理，統籌決策局／部門內的無障礙事宜，並充當政府網絡的聯絡人，以便政府各決策局／部門合力使政府處所和設施更加暢通易達。各決策局／部門轄下每個場地應委任一名無障礙主任，擔任場地無障礙事宜的最先聯絡人。截至 2018 年 6 月 30 日，食環署和康文署各委任了一名無障礙統籌經理，也分別委任了 101 名和 347 名無障礙主任 (第 3.3 及 3.4 段)。

14. ***備存資料完整和最新的無障礙設施清單*** 勞福局表示，按照慣例，各決策局／部門有責任備存記錄其轄下無障礙設施的最新清單。審計署留意到，食環署和康文署未有就轄下所有場地的無障礙設施備存資料完整和最新的清單 (第 3.6 段)。

15. ***無障礙設施審核有可予改善之處*** 根據食環署和康文署發出的部門通告，無障礙主任應定期進行審核，並適時採取所需的跟進行動，確保場地提供適當的無障礙設施。無障礙主任須填妥無障礙設施審核表。審計署發現，康文署和食環署的無障礙設施審核有可予改善之處，包括：(a) 有些場地未有進行無障礙設施審核；(b) 無障礙設施審核並非由指定的無障礙主任進行；以及 (c)

無障礙設施審核表並沒有涵蓋《設計手冊2008》的某些規定(第3.12、3.14及3.15段)。

16. ***審計署進行實地視察時發現不足之處*** 在2018年5月至9月期間，審計署在20個食環署場地和30個康文署場地(涵蓋全港多類場地)進行了實地視察，發現14個食環署場地(佔20個場地的70%)和26個康文署場地(佔30個場地的87%)有不足之處，包括：(a)在提供無障礙設施方面，13個食環署場地和25個康文署場地發現不足之處(例如沒有在緊急召援鐘的緊急按鈕旁，貼上一張以中英文和觸覺點字書寫的「緊急召援」告示牌)；(b)在維修保養無障礙設施方面，4個食環署場地和8個康文署場地發現不足之處(例如觸覺引路帶有損壞)；以及(c)在管理無障礙設施方面，9個食環署場地和12個康文署場地發現不足之處(例如觸覺引路帶受貨物、地毯或手推車所阻)(第3.5、3.20及3.21段)。

17. ***其他行政事宜*** 審計署留意到，食環署和康文署就提供和管理其轄下無障礙設施的若干其他行政事宜，有可予改善之處，包括：(a)截至2018年8月，食環署網站已提供暢通易達洗手間的資料。然而，該網站並沒有就食環署轄下其他場地(如公眾街市)的無障礙事宜提供資訊(如有否提供無障礙設施和已提供哪些無障礙設施)。至於康文署方面，其網站沒有就圖書館的無障礙事宜提供資訊。就其他場地而言，康文署網頁雖已提供暢通易達洗手間的資料，但沒有就大部分場地內其他主要無障礙設施(如暢通易達升降機和觸覺引路帶)提供資料；(b)勞福局表示，各決策局／部門須評估無障礙主任和駐場人員的培訓需要，舉辦切合有關人員所需的研討會／工作坊。截至2018年6月30日，在食環署101名無障礙主任中，有52名不曾參加有關無障礙事宜的研討會，而在康文署347名無障礙主任中，則有183名不曾參加相關的研討會；以及(c)食環署和康文署沒有定期編制有關提供和管理無障礙設施的投訴統計資料(第3.26、3.27、3.34、3.36及3.38段)。

18. ***未來路向*** 由於審計署就食環署和康文署進行審查所得的結果和作出的建議，也可能適用於其他決策局／部門，勞福局需要提醒其他決策局／部門留意本審計報告書的審查結果和建議，以期改善在其轄下處所提供和管理無障礙設施的情況(第3.42段)。

摘要

政府處所無障礙設施改善工程的管理工作

19. 建築署是工務部門，負責推行管理部門提出的無障礙設施改善工程。建築署表示，為政府處所的無障礙設施進行改善工程的途徑有：(a) 改善工程計劃；以及 (b) 翻修政府建築物工程 (例如公廁翻新計劃)。這些工程的費用，由基本工程儲備基金項下的兩筆整體撥款 (建築署為管制部門) 支付。建築署表示，由 2011–12 至 2017–18 年度，在改善工程計劃下的實際開支為 10.7 億元，由相關的整體撥款支付。建築署委聘了 11 名顧問進行可行性研究，並批出 10 份設計及建造定期合約，以設計和建造無障礙設施。管理這些定期合約的工作，也由該署負責 (第 4.2 至 4.4 及 4.6 至 4.8 段)。

20. ***需要密切監察承建商是否適時提交有關執行施工令的文件*** 建築署在 2011 至 2017 年，在改善工程計劃下，為提升無障礙設施發出了 5 139 份施工令。審計署發現 414 份施工令 (佔 5 139 份的 8%) 延遲完成，其中 30 份延遲時間甚長 (由 730 天至逾 1 095 天)。建築署表示，就這 30 份施工令而言：(a) 29 份施工令主要是由於承建商逾時提交合約規定的文件，並沒有延遲為有關場地提供無障礙設施，供市民使用。在沒有該等文件的情況下，建築署無法按照合約條款和條件核證工程已完成。建築署已就上述延遲，徵收算定損害賠償；以及 (b) 餘下的 1 份施工令是由於在設計階段需時解決與土地有關的事宜而造成延遲。審計署認為，建築署需要採取措施，密切監察承建商是否適時提交有關執行施工令的文件 (第 4.9 及 4.10 段)。

21. ***需要從觸覺引路帶溜滑的事件汲取經驗*** 荔枝角公園的觸覺引路帶在裝妥後不久，康文署接獲 4 宗投訴，指稱觸覺引路帶溜滑 (有兩宗明確地提及觸覺引路帶在雨後變得溜滑)，對公眾安全構成危險。經調查後，康文署發現另有 14 個場地也發生涉及觸覺引路帶溜滑的事件。建築署表示，該 15 個場地的觸覺引路帶物料，符合《設計手冊 2008》的防滑規定。應康文署要求，建築署為曾發生 9 宗意外 (主要涉及訪客滑倒) 和接獲 23 宗 (有關地滑) 投訴的 15 個場地進行補救工程，在觸覺引路帶髹上防滑塗層。建築署表示，防滑塗層一經髹上，便可改善表面的摩擦力，有效期達 5 年。不過，康文署仍發現 8 個場地的觸覺引路帶溜滑，其中 5 個場地的觸覺引路帶在首次髹上防滑塗層後 9 至 13 個月便要重髹。其餘 3 個場地則須拆除位於傾斜地方的觸覺地磚。就此，審計署留意到，技術委員會自 2014 年 9 月以來，一直檢討有關觸覺引路帶的防滑規定。技術委員會在 2018 年 4 月的會議上再次討論有關事宜。屋宇署表示，相關部門仍在檢討觸覺引路帶的防滑規定。審計署認為：(a) 建築署需要從觸覺引路帶溜滑的事件汲取經驗；以及 (b) 屋宇署需要就更新《設計手冊

2008》所載觸覺引路帶防滑規定的事宜，與有關政府部門緊密聯繫 (第 4.11 至 4.16 及 4.18 至 4.21 段)。

22. ***建築署在改善工程的項目管理工作有可予改善之處*** 2012 年 3 月，就改善工程申請撥款時，建築署告知康文署，設計及建造定期合約承建商估計，維多利亞公園的無障礙設施改善工程費用為 1,066 萬元。有關工程分兩期進行，第一期工程預定於 2012 年 5 月底或之前完成；第二期工程預定於 2012 年 5 月展開。建築署在 2013 年 2 月至 2014 年 5 月，向承建商發出 4 份施工令，總值 1,280 萬元。審計署留意到，建築署在發出施工令前已指示承建商展開工程，以及 4 份改善工程的施工令總值超出預算費用 214 萬元。建築署表示：(a) 為配合政府務求在 2012 年 6 月底或之前完成工程的目標，建築署指示承建商先展開工程，然後才向承建商發出施工令；(b) 根據定期合約，在某些情況下，建築署可指示承建商先展開工程，然後才發出施工令。建築署承諾檢討其運作程序，澄清在先展開工程後才發出施工令的適用情況和相關程序；以及 (c) 工程費用超出預算，是因為進行無障礙設施改善工程時，須同時進行額外的無障礙設施工程。審計署認為，建築署的工程項目管理工作有可予改善之處 (第 4.23 至 4.27 段)。

23. ***需要確保無障礙設施改善工程在切實可行的情況下盡快完成*** 從改善工程計劃中剔除及撥入其他改善計劃的處所合共 90 個。截至 2018 年 9 月，66 個處所的無障礙設施改善工程已經完成，10 個處所主要因為清拆或重建而取消改善工程，餘下 14 個處所的改善工程仍未完成。該 14 個處所為撥入食環署公廁翻新計劃下的公廁。7 個公廁的工程仍在進行，另外 7 個公廁則處於規劃階段。食環署和建築署表示，每項公廁翻新工程項目涉及不同程序，包括釐清土地類別、進行周詳設計和審批設計方案。審計署認為，食環署需要聯同建築署採取措施，在切實可行的情況下，盡快完成轄下無障礙設施的改善工程 (第 4.34 至 4.37 段)。

審計署的建議

24. **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*政府應：**

摘要

勞福局在處理政府處所無障礙設施方面的工作和屋宇署更新《設計手冊》的工作

(a) 採取措施，確保日後統籌在政府處所和設施內提供無障礙環境的事宜時，在切實可行情況下，諮詢所有相關的決策局／部門 (第 2.22(a) 段)；

(b) 日後在收集各決策局／部門有關其檢討無障礙事宜方面的意見時，就設定收集時限目標更確切評估當中所涉困難，並盡力達到目標 (第 2.22(b)(ii) 段)；

(c) 日後統籌多個決策局／部門交回報表以提交立法會時，提醒各決策局／部門確保其報表的資料完整 (第 2.22(c) 段)；

(d) 採取行動適時更新《設計手冊》，並密切監察更新進度 (第 2.28(a) 段)；

(e) 在切實可行的情況下，盡快跟進《設計手冊：暢通無阻的通道》技術委員會仍未討論的 28 個 (關乎改善《設計手冊》的建議) 項目 (第 2.28(b) 段)；

食環署和康文署在提供和管理轄下無障礙設施方面的工作

(f) 為食環署和康文署轄下場地的無障礙設施備存資料完整和最新的清單，以作監察和規劃用途 (第 3.8 段)；

(g) 跟進審計署所發現有關無障礙設施審核的可予改善之處，並採取措施，改善食環署和康文署的無障礙設施審核工作 (第 3.17(a) 及 (b) 段)；

(h) 跟進審計署就食環署和康文署轄下場地在提供、維修保養和管理無障礙設施方面所發現的不足之處 (第 3.23(a) 段)；

(i) 採取措施，加強食環署和康文署轄下場地在提供、維修保養和管理無障礙設施方面的工作 (第 3.23(b) 段)；

(j) 採取措施，確保在食環署和康文署的網站及／或其轄下場地內，就相關場地的無障礙事宜，提供充足的資訊 (第 3.39(a) 段)；

(k) 評估食環署和康文署無障礙主任和駐場人員的培訓需要，並為他們舉辦合適的培訓課程 (第 3.39(c) 段)；

(l) 確保相關人員定期編制有關提供和管理無障礙設施的投訴統計資料，並提交予高層管理人員 (第 3.39(d) 段)；

(m) 提醒其他決策局／部門留意本審計報告書所載述有關食環署和康文署的審查結果和建議 (第 3.43 段)；

政府處所無障礙設施改善工程的管理工作

(n) 採取措施，密切監察建築署承建商是否適時提交有關執行施工令的文件 (第 4.30(a) 段)；

(o) 從觸覺引路帶 (特別是戶外場地的觸覺引路帶) 溜滑的事件汲取經驗，並就更新《設計手冊 2008》所載觸覺引路帶防滑規定的事宜，與有關政府部門緊密聯繫 (第 4.30(b) 及 4.31 段)；

(p) 加強對發出施工令的管制，以及提醒建築署人員和顧問，在切實可行的情況下，擬訂更準確的工程費用預算 (第 4.30(c) 段)；及

(q) 採取措施，在切實可行的情況下，盡快完成食環署轄下無障礙設施的改善工程 (第 4.38 段)。

政府的回應

25. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　《殘疾歧視條例》(第 487 章) 於 1995 年 8 月制定，對政府具有約束力。根據該條例，就公眾人士有權進入或使用的處所而言，凡在提供進入該等處所的方法上歧視殘疾人士，即屬違法。此外，如藉拒絕提供貨品、服務或設施或在提供的方式上歧視殘疾人士，除非提供該等貨品、服務或設施會造成不合情理的困難，否則亦屬違法 (註 1)。

1.3　聯合國《殘疾人權利公約》(下稱《公約》) 第 9 條自 2008 年 8 月 31 日起對香港生效。根據《公約》第 9 條，政府有責任採取適當措施，確保殘疾人士與其他人在平等的基礎上，無障礙地進出物質環境，使用交通工具，利用信息和通信，以及享用向公眾開放或提供的其他設施和服務。此舉旨在使殘疾人士能夠獨立生活和充分參與生活的各個方面。為確保香港遵從《公約》，政府決策局／部門在制訂政策、推行計劃和提供服務時，須充分考慮《公約》條文。

1.4　政府的一貫政策與《殘疾歧視條例》和《公約》的條文一致，旨在為殘疾人士提供無障礙設施，從而協助他們獨立生活和全面融入社會。

1.5　《建築物條例》(第 123 章) 下的《建築物 (規劃) 規例》(第 123F 章) 訂明多項設計規定，確保處所提供合理的無障礙通道和設施，以配合殘疾人士的需要。該規例適用於新的建築物或現存建築物的改建或加建。屋宇署負責更新一份關於無障礙通道的設計手冊 (《設計手冊》)。《設計手冊》在 1984 年首次出版。最新版本是《設計手冊：暢通無阻的通道 2008》(下稱《設計手冊 2008》)，載列《建築物 (規劃) 規例》所訂的強制規定，以及一套建議遵守的無障礙通道和設施設計規定 (即法定規定以外的作業範例)(註 2)。勞工及福利局

註 1：　*《殘疾歧視條例》規定，即使任何其他條例有任何條文，凡有權批准建築工程的公共主管當局，包括地政總署署長、建築事務監督、房屋委員會和建築署署長，除非信納會為殘疾人士提供到達該建築物的合理通道，否則不得就任何新建築物或現存建築物的改建或加建工程批准建築圖則。*

註 2：　*因建築技術有所進步和社會期望日漸提高，《設計手冊》曾先後於 1997 年和 2008 年修訂，改善有關設計的規定，以配合殘疾人士的需要。*

(勞福局) 表示，雖然該規例不適用於屬於政府和香港房屋委員會 (房委會) 的建築物，但政府和房委會的一貫政策是，在提供無障礙設施方面，應遵從《設計手冊》所載的現行規定，並在切實可行的情況下，達到比法定規定更高的標準。詳情如下：

(a) ***新建處所和設施*** 所有在 2008 年 12 月 1 日後動工興建的新政府建築物和房委會建築物，以及現有政府建築物和房委會建築物的改建或加建，都必須符合《設計手冊 2008》所載的強制規定，並在切實可行的情況下，達到比法定規定更高的標準；及

(b) ***現有政府處所和設施*** 凡進行翻新工程，有關管理部門應與工務部門 (例如建築署) 合作，在切實可行的情況下，提升無障礙設施，力求達至最新設計標準。

1.6 《設計手冊 2008》載列為殘疾人士提供適當通道和建築物內部設施的最新設計規定 (例子見附錄 A)。照片一和二展示部分政府處所的無障礙設施。

照片一

觀眾席的輪椅位



資料來源：康樂及文化事務署的記錄

照片二

附有觸覺點字和觸覺資料的扶手



資料來源：康樂及文化事務署的記錄

職能與職責

1.7　勞福局是負責制訂向殘疾人士提供無障礙設施、政策及計劃，以及監督和統籌政府各決策局／部門落實該等政策及計劃的決策局。決策局／部門須按照政府政策，確保殘疾人士能無障礙地使用其轄下處所內的服務和設施。建築署是工務部門，負責推行由政府處所／設施的管理部門提出的無障礙通道改善工程，按照管理部門所提交並獲批准的撥款申請，在其維修保養的現有政府處所提升或提供無障礙設施。有關決策局／部門的職能與職責載於第 1.8 至 1.10 段。

勞工及福利局

1.8　勞福局轄下康復分科 (註 3) 由康復專員領導。康復專員的職責包括：

註 3： *截至 2018 年 6 月，康復分科的人手編制為 2 名首長級人員、8 名非首長級人員和 14 名秘書／文書職員。*

(a) 制訂和檢討康復政策及計劃的整體發展策略；

(b) 按情況所需，監督和統籌與殘疾人士權利和福祉有關的跨局事宜；

(c) 監督和加強政府各決策局／部門、公營機構和非政府機構之間的協調，以便落實《公約》，包括監察各決策局／部門提供康復服務的工作；

(d) 就無障礙環境提供政策意見，以便制訂和檢討相關政策和計劃，並監督和協調各決策局／部門有效執行這些政策和計劃；

(e) 檢討和監察《殘疾歧視條例》和《建築物條例》下《建築物 (規劃) 規例》第 72 條 (見第 2.25 段) 的應用；

(f) 就屋宇署檢討《設計手冊 2008》的工作提供意見和支援；及

(g) 就康復政策事宜擬備立法會會議文件，並採取所需的跟進行動。

政府決策局和部門

1.9 決策局／部門須確保其職權範圍內的政策及措施，均按照《公約》的規定和整體政府政策目標，為殘疾人士提供無障礙的環境。各決策局／部門的職責包括：

(a) 制訂無障礙使用服務和設施的程序和指引；

(b) 確保政府處所內設有合適的無障礙設施；

(c) 委任一名無障礙統籌經理，統籌決策局／部門內的無障礙事宜，並充當政府網絡的聯絡人，以便政府各決策局／部門合力使政府處所和設施更加暢通易達；並就轄下每個場地委任一名無障礙主任，處理無障礙事宜；

(d) 協助殘疾人士進出決策局／部門的處所和使用當中的服務和設施；

(e) 監察決策局／部門場地無障礙設施改善工程計劃的推行情況；及

(f) 協調與持份者的溝通，以找出決策局／部門轄下處所可予改善之處。

建築署

1.10　建築署負責設計和興建政府建築物，並須確保所有新的建築物或現存建築物的主要改建或加建項目均符合《建築物條例》下《建築物 (規劃) 規例》和《設計手冊》所載的規定。建築署是工務部門，負責推行由政府處所／設施的管理部門提出的無障礙通道改善工程，按照管理部門所提交並獲批准的撥款申請，在其維修保養的現有政府處所提升或提供無障礙設施。

平等機會委員會的《公眾可進出的處所無障礙通道及設施正式調查報告》

1.11　平等機會委員會 (平機會 —— 註 4) 在 2006 年 12 月展開正式調查，審視落實為殘疾人士提供無障礙環境的進度，特別是在公眾可進出的處所提供無障礙通道和設施的進度。為進行調查，平機會就香港房屋協會、前領匯管理有限公司 (註 5)、房委會和 8 個政府部門，即土木工程拓展署 (土拓署)、衞生署、食物環境衞生署 (食環署)、政府產業署 (產業署)、民政事務總署、香港郵政、康樂及文化事務署 (康文署) 和運輸署所擁有、管理或維修保養的 60 個公眾可進出的處所，進行無障礙通道／設施審核。平機會在 2010 年 6 月發表正式的調查報告 (《平機會報告》)。

1.12　《平機會報告》就如何使公眾可進出的處所更暢通易達、加強與附近環境的連接和融合，以及採用更方便使用者的管理方法，提出多項建議。勞福局在 2010 年 6 月成立一個專責小組 (註 6)，該小組由政府相關部門的代表組成，負責統籌政府對平機會的建議所採取的跟進行動。

1.13　對於平機會的建議，專責小組同意統籌有關工作，為提升政府處所／設施的無障礙設施，制訂長期行動計劃。

註 4： *平機會是 1996 年成立的法定機構，負責監督《性別歧視條例》(第 480 章)、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》(第 527 章) 和《種族歧視條例》(第 602 章) 在香港的實施情況。*

註 5： *由 2015 年 8 月起易名為領展資產管理有限公司。*

註 6： *專責小組召集人為勞工及福利局副秘書長 (福利)，成員為《平機會報告》所涵蓋的 8 個部門 (見第 1.11 段) 的代表、10 個其他決策局／部門 (建築署、屋宇署、政務司司長辦公室、香港警務處、房屋署、路政署、入境事務處、司法機構、勞工處和社會福利署) 的代表，以及康復專員。專責小組於 2010 年 6 月 23 日、2010 年 7 月 23 日和 2010 年 9 月 10 日舉行了 3 次會議。*

1.14　為擬訂改善工程計劃，勞福局在 2010 年 6 月和 7 月，要求專責小組成員以建築署擬備的核對清單為基礎 (見第 2.6 段)，就符合《設計手冊 2008》所載規定一事，初步評估其決策局／部門所管理的處所／設施，並提供部門報表，匯報在考慮使用量、暢通易達程度、大型翻新計劃和運作情況等相關因素後，決定會在那些處所／設施進行改善工程。小組成員並須列舉充分理據，解釋為何一些處所／設施不會進行改善工程或安排較後處理。

1.15　勞福局在 2010 年 12 月告知立法會，各相關部門已根據《設計手冊 2008》，評估由其管理而經常有市民到訪的處所和設施的情況。經考慮運作需要、改善工程在技術上是否可行和所需時間，勞福局為該等處所和設施制定了一個整體的改善工程計劃，計劃詳情載於表一。

表一

將會進行改善工程的政府處所／設施數目
(2010 年 12 月)

管理部門	涉及處所／設施數目			
	在以下日期或之前竣工		不建議進行工程 (註 2)	總計
	2012 年 6 月 30 日 (a)	2014 年 6 月 30 日 (b)	(c)	(d) = (a) + (b) + (c)
1. 康文署	1 185	15	147	1 347
2. 運輸署 (註 1)	806	193	11	1 010
3. 食環署	652	68	15	735
4. 社會福利署	165	—	—	165
5. 產業署	106	—	2	108
6. 民政事務總署	93	1	—	94
7. 香港郵政	79	46	—	125
8. 勞工處	77	—	6	83
9. 香港警務處	64	—	2	66
10. 衞生署	49	58	2	109
11. 入境事務處	25	—	1	26
12. 司法機構	4	5	3	12
13. 土拓署	1	—	—	1
14. 政務司司長辦公室	—	—	4	4
總計	3 306	386	193	3 885
	3 692			

資料來源：勞福局向立法會提交的文件

註 1： 根據 2010 年 12 月的立法會文件，運輸署 (管理部門) 會連同路政署和土拓署 (工務部門) 編訂其轄下場地提供無障礙設施的時間表，例如在公共交通交匯處／公共小型巴士總站、行人天橋／行人隧道及道路加裝觸覺引路帶、下斜路緣石、觸覺警示帶等，以方便殘疾人士使用有關通道設施。在行人天橋／行人隧道裝設升降機和斜道的工程，將繼續在路政署另一個改善工程計劃下進行。

註 2： 根據 2010 年 12 月的立法會文件，該等政府處所／設施不會進行改善工程，因為有關場地即將停用或拆卸 (例如中區政府合署西座和美利大廈)，或存在難以解決的技術限制 (例如摩星嶺配水庫休憩處位於山坡，須經由陡斜的限制使用道路出入)，或建築物有結構限制而難以騰出空間設置可供輪椅使用的走廊等。

1.16　如表一所示，除了運輸署負責管理位處公共交通交匯處／公共小型巴士總站、行人天橋／行人隧道和道路的無障礙設施外，康文署和食環署是改善工程計劃下的另外兩大管理部門。

1.17　在立法會福利事務委員會 2010 年 12 月的會議上，政府承諾自 2011 年 4 月起，向立法會提交季度報告，匯報有關政府和房委會 (註 7) 在現有處所和設施推行無障礙設施改善工程計劃的進度 (註 8)。

1.18　根據截至 2014 年 6 月情況的進度報告，勞福局表示，改善工程計劃下所有改善工程已經完竣 (涵蓋 3 435 個處所／設施)。由於改善工程已告完成，而提升設施工程屬相關部門持續進行的工作，勞福局認為無須再提交進度報告。

審查工作

1.19　2016 年，審計署完成有關“為分層行人通道加裝無障礙通道設施”的審查工作，審查結果載於 2016 年 4 月《審計署署長第六十六號報告書》第 3 章。該項審查工作的重點，在於為分層行人通道加裝無障礙通道設施 (行人通道由運輸署管理，加裝工程則由路政署和土拓署進行)。

註 7： *房屋署是房委會的執行機關，為房委會及其轄下 6 個常務委員會提供秘書和行政支援。房屋署已制定一項改善工程計劃，務使其管理的物業 (包括公共租住屋邨、商場和停車場) 更加暢通易達。該等改善工程並不包括在表一內，其工程進度另行在向立法會提交的進度報告中匯報。*

註 8： *立法會福利事務委員會在 2011 年 1 月的會議上同意委任一個小組委員會，監察政府就《平機會報告》的建議所採取的跟進行動等事宜。改善殘疾人士無障礙通道及設施小組委員會於 2011 年 6 月展開工作。進度報告一直提交予小組委員會，直至小組委員會向福利事務委員會提交報告後於 2012 年 5 月解散。由 2012 年 6 月起，進度報告則提交予福利事務委員會。*

1.20　2018 年 4 月，審計署就政府處所的無障礙設施展開審查 (註 9)。除了審查勞福局 (即負責的決策局) 在該範疇的工作外，審計署還選定食環署和康文署 (即涉及改善無障礙設施較多的兩個主要部門 —— 見第 1.16 段)，審查該兩個部門在提供和管理無障礙設施方面的工作 (註 10)，以期找出可予改善之處，以供日後借鑑。審查工作集中於以下範疇：

(a) 勞福局在處理政府處所無障礙設施方面的工作和屋宇署更新《設計手冊》的工作 (第 2 部分)；

(b) 食環署和康文署在提供和管理轄下無障礙設施方面的工作 (第 3 部分)；及

(c) 政府處所無障礙設施改善工程的管理工作 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，可供日後借鑑，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.21　在審查工作期間，勞福局、食環署、康文署、建築署和屋宇署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 9：*這項審查工作並不包括由房屋署管理的處所 (例如公共租住屋邨或商場) 及由醫院管理局管理的處所 (醫院和診所) 內的無障礙設施。*

註 10：*雖然運輸署也是涉及改善無障礙設施較多的主要部門 (見第 1.15 段表一第 2 項)，但 2016 年審計署對“為分層行人通道加裝無障礙通道設施”所進行的審查工作，已涵蓋在行人天橋、高架行人通道和行人隧道加裝斜道、升降機和替代地面行人過路處的工程。*

第 2 部分：勞福局在處理政府處所無障礙設施方面的工作和屋宇署更新《設計手冊》的工作

2.1　本部分探討勞福局監督和統籌各決策局／部門在政府處所推行無障礙設施政策的工作 (第 2.2 至 2.23 段)，以及屋宇署更新《設計手冊》的工作 (第 2.24 至 2.29 段)。

勞福局監督和統籌各決策局／部門在政府處所推行無障礙設施政策的工作

2.2　***勞福局的職能與職責***　康復分科負責處理為殘疾人士提供無障礙環境的政策事宜，從而幫助他們獨立生活和全面融入社會。該分科由康復專員領導，如第 1.8 段所述，其職責包括：

(a) 就無障礙環境提供政策意見，以便制訂和檢討相關政策和計劃，並監督和統籌各決策局／部門有效執行這些政策和計劃；及

(b) 就康復政策事宜擬備立法會會議文件，並採取所需的跟進行動。

2.3　勞福局表示，自 2014 年 9 月提升康復專員職位的職級 (註 11) 以後，康復專員與康復諮詢委員會 (註 12) 保持緊密合作，就為殘疾人士提供無障礙環境等事宜聽取委員會的意見；並加強協調有關的決策局／部門，統籌跨局政策和措施，讓政府的無障礙環境政策能適當地顧及殘疾人士的需要，協助他們全面融入社會。

2.4　審計署審查了勞福局監督和統籌各決策局／部門在政府處所推行無障礙設施政策的工作，並留意到在若干範疇有可予改善之處 (見第 2.5 至 2.21 段)。

註 11：*康復專員的職位在 1977 年開設，職級屬首長級丙級政務官 (首長級薪級第 2 點)。2001 年，當局因應這個職位當時的行政、資源管理和統籌職務，把職位重訂為高級首席行政主任職級 (首長級薪級第 2 點)。自 2001 年檢討康復專員職位後，康復政策和殘疾人士服務有了重大的發展，因此，該職位的職級在 2014 年 7 月獲立法會財務委員會批准提升至首長級乙級政務官 (首長級薪級第 3 點)。*

註 12：*康復諮詢委員會的成立旨在擔當政府的主要諮詢組職，就本港康復服務的發展與實施，以及與殘疾人士福祉有關的事宜提供意見。委員會的成員來自商界、康復界和教育界等不同界別。*

改善工程計劃可能未涵蓋所有經常有市民到訪的政府處所

2.5 為了統籌政府對平機會建議的回應和跟進行動，勞福局在 2010 年 6 月成立一個專責小組，成員包括來自決策局／部門 (即《平機會報告》涵蓋的 8 個部門，以及 10 個其他決策局／部門 —— 見第 1.12 段註 6) 的代表。在 2010 年 6 月 23 日的專責小組會議上，與會者同意，就符合《設計手冊 2008》所載規定一事，初步評估其決策局／部門所管理的處所／設施，並為提升現有政府處所／設施的無障礙設施，制訂長期行動計劃。

2.6 2010 年 6 月 30 日，勞福局 (其代表擔任專責小組秘書) 向 10 個決策局／部門 (均為專責小組成員 — 註 13) 發出電郵，要求對方根據建築署擬備的核對清單 (註 14)，為轄下個別處所／設施進行初步評估，並在 2010 年 7 月 16 日或之前提交報表。

2.7 2010 年 7 月 5 日，勞福局通知專責小組成員，行政長官辦公室在 2010 年 7 月 4 日表示，政府處所如有不足之處，應按所設的目標時限，在 2012 年 6 月 30 日前糾正。在 2010 年 7 月 23 日舉行的第二次專責小組會議上，與會者同意以下列方式推展提升無障礙設施的工作：

(a) 10 個決策局／部門 (見第 2.6 段) 將進行檢討，審視其報表中是否有須調整之處，然後在 2010 年 8 月 6 日或之前把經修訂的報表送交勞福局，載明下列事項：

註 13： *勞福局向專責小組 13 名成員和房委會發出電郵。勞福局表示，電郵要求負責管理處所／設施的專責小組成員進行評估，詳情如下：*

(a) 要求 10 個部門 (政務司司長辦公室、土拓署、食環署、衞生署、產業署、民政事務總署、路政署、香港郵政、康文署和運輸署) 進行評估；及

(b) 至於其餘 3 個部門：(i) 屋宇署因負責《設計手冊》而獲邀加入專責小組；(ii) 建築署是負責推行政府處所改善工程計劃的工務部門，但並無管理經常有市民到訪的處所；以及 (iii) 房屋署已有本身的改善工程計劃 (見第 1.17 段註 7)，並且是房委會的執行機關，因此有關的電郵也發給房委會。

註 14： *根據清單，各決策局／部門應評估個別處所／設施是否須進行改善工程，以提供下列無障礙設施：(1) 無障礙場地入口點／入口；(2) 暢通易達升降機；(3) 暢通易達洗手間；(4) 暢通易達停車位；(5) 暢通易達服務櫃台；(6) 視像火警警報；(7) 適當的暢通易達標誌；(8) 觸覺引路帶；(9) 觸覺點字和觸覺平面圖；(10) 聆聽輔助系統；(11) 無障礙公用地方；(12) 暢通易達座位；(13) 無障礙通道；(14) 視像顯示板；以及 (15) 無障礙泳池。*

(i) 會和不會在 2012 年 6 月 30 日或之前完成改善工程的處所／設施；及

(ii) 不會進行或可較後進行改善工程的處所／設施；及

(b) 專責小組另會邀請 5 個《平機會報告》(見第 1.12 段註 6) 未有涵蓋但也管理經常有市民到訪的處所／設施的部門 (註 15) 加入專責小組。該等部門將須就符合《設計手冊 2008》所載規定一事，評估轄下處所／設施，並須在 2010 年 8 月 6 日或之前提交部門報表。

2.8 2010 年 12 月，勞福局告知立法會，在相關部門評估轄下經常有市民到訪的處所／設施後，已制定涉及 13 個部門 (註 16) 的改善工程計劃，詳情如下：

(a) 3 306 個政府處所／設施將於 2012 年 6 月 30 日或之前完成改善工程；及

(b) 386 個政府處所／設施將會因應其使用量、有關改善工程的規模、大型翻新計劃、運作需要、技術限制等因素，於 2014 年 6 月 30 日或之前完成改善工程。

2.9 審計署留意到：

(a) 勞福局共邀請 15 個決策局／部門 (10 + 5 個決策局／部門 —— 見第 2.7(a) 及 (b) 段) 評估是否需要提升轄下處所和設施的無障礙設施，最終把其中 13 個部門所管理的合共 3 692 個 (3 306 + 386 個) 處所／設施納入改善工程計劃 (見第 1.15 段表一)。該 13 個部門全為專責小組成員，其中 8 個為《平機會報告》所涵蓋 (見第 1.11 段)，而 5 個則未有包括在該報告內 (見第 2.7(b) 段)；及

註 15： *該 5 個部門為香港警務處、入境事務處、司法機構、勞工處和社會福利署。*

註 16： *在 15 個獲要求評估轄下處所／設施的決策局／部門當中，政務司司長辦公室和路政署並無納入改善工程計劃。勞福局表示：(a) 政務司司長辦公室匯報，在進行評估後，認為無須進行無障礙設施改善工程；以及 (b) 路政署進行了另一項改善工程計劃，為公共行人天橋、行人隧道或高架行人通道構築物加建無障礙通道 (升降機或斜道)。*

(b) 勞福局在 2011 年 2 月至 2014 年 6 月期間就改善工程計劃編制 14 份季度進度報告 (註 17) 以提交立法會時，曾向所有決策局／部門發出電郵，邀請對方就“進度報告的正文和附件提供意見或更新有關資料”(註 18)。然而，電郵未有要求這些決策局／部門評估是否需要提升轄下無障礙設施，最終改善工程計劃所包括的部門數目 (即 13 個)，在整個報告期內一直維持不變。

2.10 審計署曾詢問勞福局，為何只邀請 15 個決策局／部門評估是否需要提升轄下處所和設施的無障礙設施，以及第 2.9(b) 段所述的電郵是否用以要求所有決策局／部門進行這類評估。勞福局在 2018 年 8 月和 10 月回覆時告知審計署：

(a) 根據檔案記錄和向立法會匯報截至 2011 年 3 月情況的進度報告，專責小組成立的目的，在於檢視《平機會報告》所審核的政府和房委會處所，以及各決策局／部門和房委會所管理經常有市民到訪的處所及設施，從而迅速對各項建議作出回應和採取跟進行動；及

(b) 現有的檔案記錄並無提述為何有關電郵未有要求決策局／部門評估是否需要提升轄下無障礙設施。然而，政府承諾由 2012 年年中起完成改善工程計劃下的工程所涉及的時間緊迫，這或許是當時的一個考慮因素。

2.11 勞福局表示，專責小組除了檢視《平機會報告》所審核的 8 個部門外，也會檢視由其他決策局／部門轄下經常有市民到訪的處所 (見第 2.10(a) 段)。審計署留意到，在 15 個獲要求進行評估的決策局／部門中，8 個為《平機會報告》所涵蓋，而 7 個沒有包括在該報告內。沒有文件證據可顯示，勞福局為何決定只要求該 7 個決策局／部門進行評估，而沒有向其他未有包括在《平機會報告》內的決策局 ／部門提出要求。改善工程計劃最終只涵蓋 13 個確認有需要進行有關工程的決策局／部門所管理的處所／設施。結果，一些管理經常有市民到訪處所的決策局／部門或未獲要求進行評估，也沒有包括在改善工程計

註 17： *勞福局在各份進度報告中匯報改善工程計劃的進度，以及因應《平機會報告》的建議所採取的跟進行動 (例如培訓員工和委任無障礙統籌經理及無障礙主任)。進度報告的附件分項臚列了改善工程計劃涵蓋的處所／設施及其工程進度。*

註 18： *當中 13 個電郵均邀請決策局／部門就“進度報告的正文和附件提供意見或更新有關資料”，只有首份進度報告發出的電郵除外，該電郵述明要求委託部門／管理部門處理的事宜，包括核實進度報告所載資料，以及就進度報告所載列表的表述方式提供意見。*

劃內 (註 19)。審計署認為，勞福局需要採取措施，確保日後統籌在政府處所和設施內提供無障礙環境的事宜時，在切實可行情況下，諮詢所有相關的決策局／部門。

收集決策局／部門對檢討其無障礙事宜的意見所需時間較原定為長

2.12 《平機會報告》的其中一項建議是，每個政府部門和公共機構應委任一名無障礙顧問，負責協助殘疾人士進出由該部門或機構所擁有和管理的處所，以及使用其服務和設施。因應這項建議，勞福局在 2010 年 12 月發出便箋，告知所有決策局／部門須推行無障礙統籌經理和無障礙主任制度，使政府處所／設施和服務更加暢通易達、方便使用。無障礙統籌經理應為首長級人員，擔任所屬決策局／部門的無障礙事宜聯絡人，負責統籌和處理這方面的事宜，以及在所屬決策局／部門內委任無障礙主任。

2.13 2016 年 9 月 21 日，勞福局向所有決策局／部門的無障礙統籌經理發出便箋 (下稱 "勞福局 2016 年 9 月便箋")，通知他們檢討所屬決策局／部門的運作守則和程序，以確保殘疾人士也能無障礙地使用有關服務和設施。檢討時應充分考慮各相關事項，包括但不限於以下各方面：

(a) 對殘疾人士需要的認識；

(b) 無障礙統籌經理和無障礙主任的數目；

(c) 與無障礙主任和駐場人員的溝通；

(d) 培訓工作；及

(e) 檢討和回應機制。

在便箋內，勞福局要求無障礙統籌經理在 2016 年年底前完成檢討，以便第一份周年報表可於 2017 年年底前送交勞福局。同日，勞福局以電郵方式告知所有決策局／部門的無障礙統籌經理，該局會在 2017 年年初，就周年報表的格式和提交報表的確實日期與對方聯絡。

註 19： *有關的決策局／部門可能包括：(a) 位於產業署所管理的聯用大樓的決策局／部門。產業署表示，在聯用大樓公用地方／部分的管理工作方面，該署只負責就公用地方／部分 (包括該等地方／部分的無障礙設施) 安排提供物業管理和維修保養服務；以及 (b) 漁農自然護理署；該署管理一些經常有市民到訪的場地，例如獅子會自然教育中心和香港濕地公園。*

2.14　勞福局表示，該局在 2017 年 4 月和 11 月擬備了兩份表格擬稿，並分別在 2018 年 2 月和 3 月與各決策局／部門的人員舉行會議和研討會，徵詢他們對表格擬稿的意見。2018 年 4 月，勞福局向無障礙統籌經理發出表格定稿，以便他們編制由 2018 年 4 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日期間的周年報表，並要求他們在 2019 年 4 月 15 日或之前交回填妥的表格。該表格有 16 條問題，涵蓋 6 個範疇 (即第 2.13 段所述的 5 個範疇，以及 1 個關於火警疏散計劃的新增範疇 —— 部分問題見附錄 B)。勞福局表示會因應收到的報表，建議個別決策局／部門如何採取適當的跟進行動，以確保殘疾人士在其管理的處所／設施能無障礙地使用有關服務和設施。審計署認為，勞福局收到各決策局／部門的報表後，如報表顯示某些處所／設施在協助殘疾人士無障礙地使用有關服務和設施方面有不足之處，便需要提醒負責管理有關處所／設施的決策局／部門採取適當的跟進行動。

2.15　審計署留意到，勞福局用了 1.5 年時間 (由 2016 年 9 月至 2018 年 4 月) 擬備周年報表的格式，而提交已填妥表格的日期定於 2019 年 4 月 (見第 2.13 和 2.14 段)。與原定的提交報表日期 2017 年年底相比，勞福局用了較長的時間收集各決策局／部門的意見。審計署認為，日後在收集各決策局／部門對檢討無障礙事宜的意見時，勞福局需要就設定收集時限目標更確切評估當中所涉困難，並盡力達到目標。

可以向立法會提交更詳盡的資料

2.16　2010 年 12 月，勞福局告知立法會，3 692 個政府處所／設施 (見第 1.15 段表一) 將在改善工程計劃下進行改善工程 (註 20)。然而，審計署曾參閱提交立法會的進度報告 (每份進度報告涵蓋約 3 400 至 3 600 個處所／設施)，從當中所載有關 2011 年 3 月至 2014 年 6 月期間的情況留意到，共有 103 個處所／設施從改善工程計劃中剔除，但沒有提供原因。經向勞福局，以及有關工程計劃的管理部門(是次為運輸署) 和工務部門(是次為建築署) 查詢後，所得回覆如下：

(a) 就其中 53 個處所／設施而言，工務部門建築署在 2018 年 7 月告知審計署：

(i) 17 個處所／設施的工程已經完竣；及

註 20：*勞福局表示，除了從改善工程計劃中剔除的 27 個處所／設施 (見第 2.16 (c) 段) 之外，其餘 3 665 個處所／設施的資料 (例如名稱、地點和工程進度) 已在 2011 年 4 月向立法會提交的首份進度報告內提述 (報告涵蓋截至 2011 年 3 月的情況)。*

(ii) 36 個處所／設施的工程基於各種原因而取消 (例如場地受港鐵發展計劃影響，或正因重建而停用，或已關閉)；

(b) 就其中 23 個處所／設施而言，管理部門運輸署於 2018 年 10 月告知審計署：

(i) 13 個處所／設施的無障礙設施經檢討後基於各種原因而認為並無必要 (例如設施兩端連接着地面的行人徑，或設施只供騎單車人士使用)；

(ii) 4 個處所／設施的工程已經完竣；

(iii) 3 個處所／設施的工程基於各種原因而取消 (例如有關設施已關閉／拆卸)；

(iv) 2 個處所的工程正在進行；及

(v) 1 個處所的改善工程將在另一工程計劃的餘下階段進行；及

(c) 就其中 27 個處所／設施而言，勞福局在 2018 年 9 月和 10 月告知審計署，根據相關部門備存的記錄：

(i) 16 個處所／設施的工程基於各種原因而取消 (例如場地並無向公眾提供服務或已關閉)；及

(ii) 11 個處所／設施的工程已經完竣。

2.17 此外，勞福局向立法會提交的進度報告述明，有 90 個處所／設施已納入其他改善計劃 (例如食環署的公廁翻新計劃和建築署的翻修工程計劃)，進行翻新工程時會一併提升無障礙設施。審計署留意到，90 個處所／設施在納入其他計劃後，其工程進度便再沒有向立法會匯報 (註 21)。勞福局表示，未有匯報的原因是該等納入其他計劃的處所／設施的工程進度，將取決於該等計劃下的無障礙設施和其他設施的整體進度。

2.18 勞福局在 2018 年 10 月告知審計署，改善工程計劃涵蓋約 3 500 個場地／設施，涉及 13 個部門。勞福局須整理由各部門提交的大量報表，編制為定期向立法會提交的進度報告，期間已致力在每份進度報告提述由相關決策局／部

註 21：*在納入其他計劃的 90 個處所／設施中，只有 32 個處所／設施的詳細資料 (例如名稱和地址) 在進度報告內提述。*

門提供的所有資料，包括改善工程計劃下的處所／設施數目和資料(包括名稱、地點、工程進度等)。

2.19　審計署認為，勞福局日後統籌多個決策局／部門交回報表以提交立法會時，需要提醒各決策局／部門確保其報表的資料完整，以便向立法會提供更詳盡的資料。

需要提醒決策局／部門備存資料完整和最新的無障礙設施清單並予以公布

2.20　勞福局表示，按照慣例，各決策局／部門有責任備存其轄下無障礙設施的最新清單。根據勞福局在 2010 年 12 月發出的便箋，無障礙主任須就有關場地的無障礙事宜，向殘疾人士提供資料 (例如在網站公布資料及／或在場地展示適當告示)。

2.21　審計署對兩個選定部門 (食環署和康文署) 進行審查時發現，兩者均未有為無障礙設施備存資料完整和最新的清單 (見第 3.6 段)，部門網站也沒有就轄下場地的無障礙事宜提供足夠資料 (見第 3.27(d) 及 (e) 段)。審計署認為，勞福局需要提醒各決策局／部門為轄下無障礙設施備存資料完整和最新的清單，以作監察及規劃用途，並須公布有關清單。

審計署的建議

2.22　**審計署*建議*勞工及福利局局長應：**

(a) **採取措施，確保日後統籌在政府處所和設施內提供無障礙環境的事宜時，在切實可行情況下，諮詢所有相關的決策局／部門；**

(b) **在各決策局／部門檢討其無障礙事宜方面：**

(i) **收到各決策局／部門的報表後，如報表顯示某些處所 ／設施在協助殘疾人士無障礙地使用有關服務和設施方面有不足之處，便提醒負責管理有關處所／設施的決策局／部門採取適當的跟進行動；及**

(ii) 日後在收集各決策局／部門的意見時，就設定收集時限目標更確切評估當中所涉困難，並盡力達到目標；

(c) 日後統籌多個決策局／部門交回報表以提交立法會時，提醒各決策局／部門確保其報表的資料完整，以便向立法會提供更詳盡的資料；及

(d) 提醒各決策局／部門為轄下無障礙設施備存資料完整和最新的清單，以作監察及規劃用途，並須公布有關清單。

政府的回應

2.23 勞工及福利局局長同意審計署的建議。

屋宇署更新《設計手冊》的工作

2.24 2008 年 12 月，屋宇署頒布《設計手冊 2008》，當中載述殘疾人士無障礙通道和設施的設計規定。屋宇署參考了從實踐累積的經驗，並考慮到建築物設計和科技有所進步，以及社會期望不斷改變，於是在 2014 年 6 月成立《設計手冊：暢通無阻的通道》技術委員會 (下稱 "技術委員會")(註 22)，定期檢討《設計手冊》。該技術委員會的職權範圍如下：

(a) 收集和聽取建築業界就《設計手冊》的應用、相關建築設計、建造及科技的發展，以及最新的外國相關法例及國際標準的意見；及

(b) 定期向屋宇署署長就上述 (a) 項收集的意見，提供相應的改善建議。

註 22： *技術委員會由屋宇署助理署長擔任主席，委員包括勞福局、屋宇署、建築署、房屋署、建築界專業團體、學界和康復界別的代表。*

需採取行動適時更新《設計手冊》

2.25　屋宇署表示，《設計手冊》所需修訂若並不涉及修改《建築物(規劃)規例》第 72 條或該規例附表 3(註 23)，則修訂程序如下：

(a) 倘技術委員會就修訂《設計手冊》若干內容達成共識，有關人員便會擬備更正對照表擬稿，然後送交技術委員會各委員傳閱，以徵詢意見。更正對照表擬稿其後會輯納委員所提意見，再提交技術委員會開會審議並通過；

(b) 更正對照表擬稿獲技術委員會通過，如無須修訂《建築物(規劃)規例》(註 24)，技術委員會秘書(屋宇署人員)便會擬備建議，連同更正對照表擬稿一併提交負責的屋宇署助理署長審核，再提交屋宇署署長考慮；及

(c) 建議和更正對照表擬稿一經屋宇署署長通過，屋宇署便會把《認可人士、註冊結構工程師及註冊岩土工程師作業備考》(《認可人士及註冊結構工程師作業備考》)的修訂擬稿交由相關諮詢委員會(註 25)傳閱，以徵詢意見。諮詢工作完成後，《認可人士及註冊結構工程師作業備考》修訂擬稿會提交屋宇署署長正式批准。經批准的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》修訂本，會向認可人士、註冊結構工程師和註冊岩土工程師公布，而該份備考和《設計手冊》的相關修訂部分也會上載至屋宇署網站。

2.26　審計署審查勞福局與屋宇署的記錄後發現，在 2015 年 12 月至 2018 年

註 23：*《建築物(規劃)規例》第 72 條訂明，任何建築物如有或在合理情況下預期會有殘疾人士進出，則該建築物的設計須能便利殘疾人士進出和使用建築物及其設施，並達到建築事務監督滿意的程度。如任何建築物的設計符合該規例附表 3(載列私人建築物內無障礙通道法定規定的附表)第 2 部載列的各項規定，則該建築物須當作按照該規例的規定而設計。*

註 24：*如須就獲通過的建議修訂《建築物(規劃)規例》，屋宇署會與律政司一同擬備"草擬委託書"的草稿，以供發展局考慮。發展局其後會向律政司法律草擬科發出"草擬委託書"，要求擬備法例修訂項目，然後提交立法會進行先訂立後審議程序。*

註 25：*相關諮詢委員會為發展局土地及建設諮詢委員會轄下的屋宇建設小組委員會，以及認可人士、註冊結構工程師及註冊岩土工程師委員會。*

6 月期間，技術委員會處理的建議共涉及 92 個改善《設計手冊 2008》的項目 (註 26)。該 92 個項目中，10 項擬對《設計手冊》作出的修訂被技術委員會視為並無必要，而 11 項則正由技術委員會討論。截至 2018 年 6 月，餘下 71 個項目的情況如下：

(a) 26 項對《設計手冊》的修訂已經完成 (例如暢通易達洗手間設電動門和暢通易達停車位的數目)。全部無須修例，但當中有 19 項對《設計手冊 2008》的修訂需時超過 6 個月 (由技術委員會通過更正對照表擬稿當日起計) 才完成 (見表二)。審計署留意到，修訂需時甚久，原因是更正對照表擬稿獲技術委員會通過後一段時間才提交負責的屋宇署助理署長審核 (相隔時間介乎 7 至 14 個月，平均為 10 個月)；

表二

技術委員會通過更正對照表擬稿至《設計手冊 2008》修訂完成相隔時間

相隔時間 (月數)	完成修訂的項目數量	
≤ 3	1	
> 3 至 ≤ 6	6	
> 6 至 ≤ 9	11	19
> 9 至 ≤ 12	4	
> 12	4	
總計	26	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

註 26： *有關建議由康復諮詢委員會轄下的無障礙小組委員會提出。小組委員會的成員包括不同類別的殘疾人士、來自商界、康復界和教育界等不同界別的人士，以及相關政府部門的代表。小組委員會負責在建築設計、外在環境、公共交通設施和使用資訊科技及相關媒體事務上，提供能符合殘疾人士特殊需要的意見，並審視現有不足之處，以及監察和檢討相關改善等工作。*

(b) 17 項對《設計手冊》的修訂被視為有其必要但尚未完成 (例如有關緊急召援鐘的聲音和視像警報訊號、防火門長期開啟裝置的修訂)。截至 2018 年 6 月，該 17 個項目中有 13 項已獲技術委員會通過超過 3 個月 (見表三)。該 13 個項目全部無須修例，相關更正對照表擬稿獲技術委員會通過後，仍未提交負責的屋宇署助理署長 (相隔時間介乎 6 至 16 個月，平均為 11 個月)；及

表三

**技術委員會通過更正對照表擬稿至 2018 年 6 月
相隔時間
(2018 年 6 月)**

相隔時間 (月數)	修訂尚未完成的 項目數量	
≤ 3	4	
> 3 至 ≤ 6	4	
> 6 至 ≤ 9	—	
> 9 至 ≤ 12	3	13
> 12 至 ≤ 15	4	
> 15	2	
總計	17	

資料來源：審計署對屋宇署記錄的分析

(c) 28 項 (例如增設從入口至升降機和服務櫃台的觸覺引路帶) 仍未經技術委員會討論。審計署留意到，該 28 項修訂建議已在技術委員會 2015 年 12 月 (超過 2.5 年前) 舉行的會議上提交。屋宇署在 2018 年 9 月和 10 月告知審計署，根據技術委員會的會議：

(i) 按慣常做法，每次會議會提出約 5 個新項目，但進行討論和得出決定所需的時間長短，則非常視乎各個項目的複雜程度、所需諮詢和意見是否一致而定；

(ii) 在完成檢討技術委員會委員在會議上同意的迫切項目和優先項目後，才會討論須修例的項目；及

(iii) 技術委員會大約每隔 2 至 3 個月開會一次，該 28 個項目會在隨後的會議上適時提出和討論。

2.27 審計署認為，屋宇署需要採取行動適時更新《設計手冊》，並密切監察更新進度，以期改善提供無障礙設施的工作 (例如設定時限目標，訂明更正對照表擬稿須在某時限內提交負責的屋宇署助理署長)。至於技術委員會截至 2018 年 6 月仍未討論的 28 個項目 (關乎改善《設計手冊》的建議)，在切實可行的情況下，屋宇署也需要盡快跟進。

審計署的建議

2.28 **審計署*建議*屋宇署署長應：**

(a) **採取行動適時更新《設計手冊》，並密切監察更新進度，以期改善提供無障礙設施的工作；及**

(b) **在切實可行的情況下，盡快跟進《設計手冊：暢通無阻的通道》技術委員會仍未討論的 28 個 (關乎改善《設計手冊》的建議) 項目。**

政府的回應

2.29 屋宇署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 屋宇署會檢討和密切監察《設計手冊》的更新工作；及

(b) 技術委員會最近在 2018 年 7 月舉行會議，會上已開始討論該 28 個項目中的 3 項；其餘項目隨後也會在已編排舉行的技術委員會會議上適時提出和討論。

第 3 部分：食環署和康文署在提供和管理轄下無障礙設施方面的工作

3.1　根據《勞工及福利局通告第 1/2011 號》，各決策局／部門負責確保其職權範圍內的政策和措施均符合《公約》所載的規定和整體政府政策目標，為殘疾人士提供無障礙環境。如第 1.16 段所述，康文署和食環署是改善工程計劃下的兩個主要部門，分別管理 1 347 和 735 個處所／設施的無障礙設施。審計署選定了這兩個部門，審查其在轄下處所／設施提供和管理無障礙設施方面的工作，以期找出可予改善之處，以供日後借鑑。本部分探討食環署和康文署在這方面的工作。

3.2　***職能與職責***　康文署和食環署的職能與職責如下：

(a) ***康文署***　康文署負責為公眾提供康樂文化設施和服務，包括康體活動和文娛節目。康文署透過康樂事務部 (註 27)、文化事務部 (註 28)、行政科和財務及物料供應科提供服務，所管轄的場地包括康體場地 (例如泳灘、體育館、游泳池、公園和遊樂場)、表演場地、博物館和圖書館。截至 2018 年 6 月 30 日，康文署轄下共有 1 949 個場地 (詳情見附錄 C)；及

(b) ***食環署***　食環署負責管理環境衞生服務和設施、執行食物安全管制工作、管制活生食用動物的進口和處理食物事故。食環署透過食物安全中心、環境衞生部 (註 29)、行政及發展部和私營骨灰安置所事務辦事處 (骨灰所辦)(註 30) 提供服務。食環署轄下的場地包括公眾街市、公廁、公眾浴室、垃圾收集站、墳場和火葬場，以及牲畜／家禽的檢疫站、監測站和檢查站。截至 2018 年 6 月 30 日，食環署轄下共有 1 741 個場地 (詳情見附錄 D)。

註 27：*康樂事務部負責管理康樂設施，包括游泳池、泳灘、體育館、運動場、公園和遊樂場。*

註 28：*文化事務部負責管理文化設施，包括表演場地、博物館和圖書館。*

註 29：*環境衞生部負責監督一系列供公眾使用的場地的規劃和管理事宜，包括濕貨街市、熟食市場、小販市場、公廁、公眾浴室、旱廁、垃圾收集站、墳場和火葬場。*

註 30：*骨灰所辦於 2017 年 6 月 30 日成立，負責處理實施《私營骨灰安置所條例》(第 630 章) 的相關事宜和為私營骨灰安置所發牌委員會提供行政支援。*

無障礙統籌經理和無障礙主任制度

3.3 為使政府處所、設施和服務更加暢通易達、方便使用，政府推行無障礙統籌經理和無障礙主任制度 (見第 2.12 段) 。根據勞福局於 2010 年 12 月向所有決策局／部門發出的便箋，各決策局／部門應委任：

(a) ***無障礙統籌經理*** 各決策局／部門應委任一名部門無障礙統籌經理，統籌決策局／部門內的無障礙事宜，並充當政府網絡的聯絡人，以便政府各決策局／部門合力使政府處所和設施更加暢通易達。如有需要，個別決策局／部門可考慮委任副無障礙統籌經理、區域無障礙統籌經理及／或分區無障礙統籌經理，協助部門無障礙統籌經理執行職務。無障礙統籌經理的職務包括：

(i) 統籌和處理所屬決策局／部門內的無障礙事宜，以及委任無障礙主任；

(ii) 統籌為無障礙主任和駐場人員提供合適訓練和指導的事宜，以提高他們對無障礙事宜的認識；

(iii) 統籌有關制訂政策和指引，讓公眾得以無障礙地使用服務和設施的事宜；及

(iv) 處理公眾就整個部門的無障礙事宜所作的查詢／投訴；及

(b) ***無障礙主任*** 各決策局／部門轄下每個場地應委任一名無障礙主任，擔任場地無障礙事宜的最先聯絡人，無障礙主任的職務包括：

(i) 定期進行審核，並適時採取所需的跟進行動，確保場地提供適當的無障礙設施，以及通道暢通易達，未被不當改動或阻塞；

(ii) 協助殘疾人士進出場地和使用當中的服務和設施；

(iii) 就如何改善有關場地的無障礙通道和協助殘疾人士，向無障礙統籌經理提出建議；

(iv) 向殘疾人士提供有關場地的無障礙資料，例如在網站公布資料及／或在有關場地展示適當告示；

(v) 定期檢討殘疾人士如何從轄下場地緊急疏散的運作守則和程序；

(vi) 處理公眾就場地的無障礙事宜所作的查詢和投訴；及

(vii) 為駐場人員提供適當指引，並加強他們對無障礙事宜的認識。

3.4 截至 2018 年 6 月 30 日，食環署和康文署分別委任了一名首席行政主任和一名助理署長出任部門無障礙統籌經理，兩個部門也分別委任了 101 名和 347 名無障礙主任。

審計署進行實地視察

3.5 除了審查食環署和康文署的記錄外，在 2018 年 5 月至 9 月期間，審計署在 20 個食環署場地和 30 個康文署場地進行了實地視察 (註 31)，審查兩個部門在提供、維修保養和管理其轄下無障礙設施方面的工作，以期找出可予改善之處，以供日後借鑑。審計署在全港多類場地進行實地視察 (註 32)。該等由兩個部門管轄的場地，包括食環署的公廁和街市，以及康文署的公園和遊樂場、體育館和圖書館 (見附錄 E)，並發現可予改善之處。

備存資料完整和最新的無障礙設施清單

3.6 勞福局表示，按照慣例，各決策局／部門有責任備存記錄其轄下無障礙設施的最新清單 (見第 2.20 段)。食環署和康文署在 2018 年 6 月至 10 月回應審計署的查詢時，告知審計署：

(a) ***食環署*** 行政及發展部、食物安全中心和骨灰所辦 (註 33) 均備存無障礙設施清單，環境衞生部則備存暢通易達洗手間清單，並於食環署網頁公布該清單；及

(b) ***康文署*** 行政科、財務及物料供應科並沒有備存無障礙設施清單，而文化事務部和康樂事務部則向審計署提供了轄下場地的無障礙設施清單 (註 34)。審計署發現，該等清單並沒有涵蓋康文署轄下所有提供無障礙設施的場地。文化事務部轄下全部 5 個音樂中心未

註 31： *審計署在選擇視察場地時，所考慮的因素包括使用量、地點、設施的類型和數目。*

註 32： *審計署實地視察的地區涵蓋東區、南區、灣仔、油尖旺、觀塘、黃大仙、北區、沙田、大埔、荃灣和元朗。*

註 33： *食環署表示，骨灰所辦之前設於臨時借用的辦公室，未有備存無障礙設施清單；新辦公室在 2018 年 9 月啓用後，已備存該辦事處的無障礙設施清單。*

註 34： *康文署表示，香港藝術館現正翻新，當場地重開後會擬備無障礙設施清單。*

有列入清單。至於康樂事務部，全部 18 個分區康樂事務辦事處，以及 1 818 個康體場地中的 907 個 (註 35) 均未有列入清單。

3.7 審計署認為，食環署和康文署需要為轄下場地的無障礙設施備存資料完整和最新的清單，以作監察和規劃用途。

審計署的建議

3.8 **審計署*建議*，食物環境衞生署署長和康樂及文化事務署署長應為食環署和康文署轄下場地的無障礙設施備存資料完整和最新的清單，以作監察和規劃用途。**

政府的回應

3.9 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署在檢視無障礙設施審核表和進行下一輪無障礙設施審核後，會編制一份清單，臚列轄下設有無障礙設施的場地，並確保每年更新清單。

3.10 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示康文署會採取措施，更新無障礙設施清單，並就尚未備存該等清單的場地編制清單。

無障礙設施審核

3.11 ***無障礙設施審核規定*** 根據勞福局在 2010 年 12 月發出的便箋，無障礙主任的職務之一，是定期進行審核，並適時採取跟進行動，以確保場地提供適當的無障礙設施，以及通道暢通易達，未被不當改動或阻塞 (見第 3.3(b)(i) 段)。勞福局表示，進行無障礙設施審核是確保場地提供充足的無障礙設施／服務、設施維修保養得宜和適時增加該等設施。

註 35： *該等場地為 6 個大型公園、894 個公園和遊樂場、2 個其他室內體育設施和 5 個其他場地 (例如苗圃)。*

3.12　根據食環署和康文署在 2011 年 3 月 31 日發出的部門通告，無障礙主任應定期進行審核，並適時採取所需的跟進行動，確保場地提供適當的無障礙設施。食環署在 2017 年 4 月發出《無障礙主任及其助理運作手冊》(《運作手冊》) (註 36) 和康文署在 2017 年 1 月頒布為殘疾人士提供無障礙環境事宜的行政通告 (註 37)，為人員提供了無障礙設施審核表。

無障礙設施審核有可予改善之處

3.13　審計署發現，康文署 (見第 3.14 段) 和食環署 (見第 3.15 段) 的無障礙設施審核有可予改善之處。

3.14　***康文署的無障礙設施審核***　審計署留意到：

(a) ***未有列明進行無障礙設施審核的相隔時間***　根據康文署在 2017 年 1 月發出的行政通告，每個場地的無障礙主任應定期進行無障礙設施審核，並隨附審核表，以作此用途。這些記錄應妥善保存，以作監察及覆檢用途。不過，通告並未列明進行無障礙設施審核的相隔時間。審計署留意到，無障礙設施的審核，是在通告頒佈後 0.5 至 17 個月進行；

(b) ***有些場地未有進行無障礙設施審核***　根據 406 份無障礙設施審核表 (在 2018 年 6 月，有關審核已經完成)，審計署發現，文化事務部轄下的 110 個場地 (註 38) 中，有 101 個 (92%) 進行了無障礙設施審核，而康樂事務部則為轄下 1 822 個場地 (註 39) 中的 810 個 (44%) 進行了無障礙設施審核 (註 40)；

註 36：*食環署表示，在 2017 年 4 月發出的《運作手冊》(包括無障礙設施審核表)，由 2017 年 4 月 3 日起生效，供無障礙主任遵循。在手冊生效前 (即由 2011 年 4 月 1 日至 2017 年 4 月 2 日期間)，食環署場地未有進行無障礙設施審核。*

註 37：*康文署表示，在 2017 年 1 月通告發出前，署方沒有為定期無障礙設施審核擬備標準審核表。駐場人員或其他人員在執行日常／定期檢查場地設施的職務時，會一併檢查無障礙設施。如發現設施有任何欠妥之處或有所損壞，有關人員會向工務部門匯報，要求修正。*

註 38：*該 110 個場地不包括 3 個文物古蹟處所。康文署表示，由於這些處所具歷史地位，未有且不會安裝無障礙設施，所以無須進行無障礙設施審核。*

註 39：*康文署表示，該 1 822 個場地不包括 14 個公眾不能前往的場地 (例如涉及的場地是一個花圃)，因而無須進行無障礙設施審核。*

註 40：*康文署表示，由於無障礙設施會在定期視察場地時一併檢查，所以有些場地沒有另行使用無障礙設施審核表，因而無法提供有關審核表。*

(c) ***無障礙設施審核並非由指定的無障礙主任進行*** 審計署審查了406份無障礙設施審核表，有28個(7%)無障礙設施審核並非由場地指定的無障礙主任進行，有違康文署的規定(見上文(a)項)；及

(d) ***編制無障礙設施審核表的工作有可予改善之處*** 審計署審查了文化事務部和康樂事務部所提供的已填妥無障礙設施審核表，有以下發現：

(i) 兩個地區各以一份無障礙設施審核表涵蓋其管理的所有場地(例如公園和遊樂場、體育館及運動場)，儘管有關場地無障礙設施的種類各有不同(見附錄C)；

(ii) 無障礙設施審核表並沒有涵蓋《設計手冊2008》的某些規定。舉例而言，該些規定包括：廁所牆上須貼有使用摺合扶手的中文、英文及觸覺點字的簡單說明，以及若建築物內有為公眾而設的布局平面圖，則必須在顯眼位置為視力受損人士裝設觸覺點字及觸覺平面地圖，以指示主要入口、公共洗手間及主要公共設施的位置；

(iii) 康文署有13份無障礙設施審核表所載的結果與審計署實地視察的結果不符(例子見表四)；

表四

康文署無障礙設施審核結果與審計署實地視察結果不符的例子

場地	詳情	康文署無障礙設施審核表所載的結果(日期)	審計署實地視察的結果(日期)
沙田大會堂	通往演奏廳的樓梯，以及通往平台入口和售票處的斜道均安裝了附有觸覺點字和觸覺資料的扶手	有(2018 年 2 月 13 日)	沒有發現(2018 年 6 月 27 日和 2018 年 7 月 31 日)
香港文物探知館	玻璃門升降機入口鋪設了觸覺告示帶	有(2018 年 3 月 29 日)	沒有發現(2018 年 7 月 30 日)
水邊村遊樂場	暢通易達洗手間的緊急召援鐘附有觸覺點字告示	有(2018 年 7 月 30 日)	沒有發現(2018 年 8 月 23 日)

資料來源：康文署的記錄及審計署的實地視察

(iv) 有 171 份無障礙設施審核表未有提供擬備人的姓名，令人難以確定負責人身分；及

(v) 有 170 份無障礙設施審核表未有提供進行無障礙設施審核的日期。

3.15 ***食環署的無障礙設施審核*** 審計署留意到：

(a) ***延遲進行無障礙設施審核*** 根據食環署在 2017 年 4 月發出的《運作手冊》／行政通告，無障礙設施審核應每年進行一次，並由負責的無障礙主任填妥指定的審核表，而所有定期無障礙設施審核應於 2018 年 3 月底或之前完成。不過，審計署在審查 1 274 份已填妥的無障礙設施審核表後發現，截至 2018 年 6 月，有 25 個無障礙設施審核 (涵蓋 29 個場地) 於 2018 年 6 月進行，即較 2018 年 3 月的限期為遲；

(b) ***有些場地未有進行無障礙設施審核*** 根據 1 274 份無障礙設施審核表 (在 2018 年 6 月，有關審核已經完成)，審計署發現，食環署為轄下 1 741 個場地中的 1 460 個 (84%) 進行了無障礙設施審核 (註 41)；

(c) ***未有適當遵照無障礙設施審核的規定*** 審計署發現：

(i) 根據食環署向無障礙主任及其助理發出的《運作手冊》，每名無障礙主任 (由助理協助) 須就所有由其管理的場地進行無障礙設施審核和填妥審核表，提交有關中心／事務部／分區無障礙統籌經理以作覆檢。然而，根據無障礙設施審核表所載的程序，無障礙設施審核應由無障礙主任或其助理完成。如審核由助理完成，則須由無障礙主任覆檢審核表 (註 42)；

(ii) 審計署審視的 1 274 份無障礙設施審核表中，有 248 份 (19%) 並非由場地指定的無障礙主任填寫或檢查，有違食環署的規定 (見第 3.15(a) 段)；及

(iii) 根據食環署的《運作手冊》，無障礙主任須向無障礙統籌經理提交已填妥的審核表以作覆檢。食物安全中心和環境衞生部告知審計署，已就審核結果與中心／事務部無障礙統籌經理討論，只是未有文件記錄。審計署認為，食環署需要改善這方面的文件記錄；及

(d) ***編制無障礙設施審核表的工作有可予改善之處*** 審計署審查了 1 274 份無障礙設施審核表，發現：

(i) 有 4 份無障礙設施審核表各涵蓋 2 個場地 (例如：1 份審核表涵蓋 1 個公衆街市和 1 個熟食市場；另 1 份審核表則涵蓋 2 個設有不同種類無障礙設施的辦事處)。為方便監察，審計署認為，審核表需要清楚列明各個場地的無障礙設施；

註 41： *食環署表示，當中的差異主要是由於偏遠地區的一些垃圾收集站 (位於鄉村或本身屬臨時構築物，只放置了垃圾桶) 未有進行無障礙設施審核。*

註 42： *食環署表示，《運作手冊》雖列明無障礙主任 (由助理協助) 負責進行無障礙設施審核和填妥無障礙設施審核表，但也提供彈性，讓無障礙主任的助理協助填妥無障礙設施審核表，之後再由無障礙主任覆檢。食環署在即將進行的《運作手冊》檢討中，會澄清有關的彈性安排，以配合運作需要，並同時確保無障礙主任對完成無障礙設施審核工作負責。*

(ii) 無障礙設施審核表並沒有涵蓋《設計手冊 2008》的某些規定。舉例而言，該些規定包括：緊急按鈕旁應貼上一張以中英文及觸覺點字書寫的「緊急召援」告示牌；如設有走火通道圖予公眾人士使用，則亦須在暢通易達升降機的大堂中召援該升降機的按鈕的正上方，設有觸覺點字及走火通道觸覺圖 (註 43)；

(iii) 食環署有 12 份無障礙設施審核表所載的結果與審計署實地視察的結果不符 (註 44)(例子見表五)；

表五

食環署無障礙設施審核結果與審計署實地視察結果不符的例子

場地	詳情	食環署無障礙設施審核表所載的結果 (日期)	審計署實地視察的結果 (日期)
崇文街垃圾收集站	標誌、通道、斜道、下斜路緣有足夠的視覺和觸覺警告；供殘疾人士使用的門，不會讓他們難以進出；有提供視像和聲響火警警報系統	有 (2017 年 11 月 16 日)	沒有發現 (2018 年 8 月 16 日)
北盛街公廁暨浴室	有提供暢通易達的浴室和淋浴間	有 (2018 年 1 月 2 日)	沒有發現 (2018 年 7 月 31 日)
駱克道街市	因應通往行車地方的地面高度變化，斜道的下斜路緣設有足夠的視覺和觸覺警告	有 (2017 年 11 月 9 日)	沒有發現 (2018 年 7 月 31 日和 2018 年 9 月 11 日)

資料來源：食環署的記錄及審計署的實地視察

註 43： *食環署表示，該署按其所知和手上已有的參考資料，擬備無障礙設施審核表。*

註 44： *食環署表示，該署人員按其所知和手上已有的參考資料，進行無障礙設施審核。*

(iv) 有 9 份無障礙設施審核表未有填寫進行無障礙設施審核的日期。另有 3 份無障礙設施審核表 (涵蓋 175 個場地) 未有清楚列明進行無障礙設施審核的日期 (在審核表中寫上 "在 2017 年不同日期進行審核")(註 45)；及

(v) 食環署表示，街市內的公廁會在街市進行無障礙設施審核時一併審核。然而，審計署實地視察了 4 個食環署街市內的公廁，發現有關街市的無障礙設施審核表 (當中並無適用於公廁的檢查規定)，未有提及審核是否涵蓋有關的廁所。由於公廁和街市的無障礙設施規定各有不同，食環署需要改善這方面的文件記錄。

3.16 審計署認為，康文署和食環署需要跟進審計署分別在第 3.14 及 3.15 段列出所發現有關無障礙設施審核的可予改善之處。康文署和食環署並需要採取措施，改善無障礙設施審核工作 (例如發出進一步指引，或為人員提供更多培訓 —— 見第 3.37 段)。

審計署的建議

3.17 **審計署*建議*，食物環境衞生署署長和康樂及文化事務署署長應：**

(a) **跟進審計署所發現有關無障礙設施審核的可予改善之處；及**

(b) **採取措施，改善食環署和康文署的無障礙設施審核工作 (例如發出進一步指引，或為人員提供更多培訓)。**

政府的回應

3.18 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會：

(a) 確保適時進行年度無障礙設施審核；

(b) 經諮詢屋宇署和建築署後，檢討場地的分類安排，以釐定提供無障礙設施場地的範圍和種類；

註 45： *食環署表示，由於無障礙設施審核表撮述了多個場地的審核資料，所以未有顯示確實的審核日期。*

(c) 改善有關提交已填妥無障礙設施審核表的文件記錄 (例如提醒人員填寫進行審核的日期)，以及討論無障礙設施審核結果的安排；

(d) 徵詢建築署的專業意見，修訂無障礙設施審核表，以確保審核表涵蓋《設計手冊 2008》所有適當的規定；及

(e) 檢視食環署的指引，並向無障礙主任提供更多培訓，以便有關人員可按相關指引進行無障礙設施審核。

3.19 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示康文署會採取措施，檢視無障礙設施審核的安排和審核表的內容和形式。

審計署進行實地視察時發現不足之處

3.20 審計署在 20 個食環署場地和 30 個康文署場地進行了實地視察，發現兩署在提供、維修保養和管理其轄下的無障礙設施方面，均有不足之處。審計署留意到，14 個食環署場地 (佔 20 個場地的 70%) 和 26 個康文署場地 (佔 30 個場地的 87%) 有不足之處。審計署實地視察食環署和康文署場地的結果，分別撮述於表六及七，有關詳情載於第 3.21 段。

表六

審計署實地視察食環署場地的結果
(2018 年 5 月至 9 月)

場地類別 (視察的場地數目)	發現有不足之處的場地數目 (註)		
	提供無障礙設施	維修保養無障礙設施	管理無障礙設施
公廁 (8)	7	2	3
墳場和火葬場 (1)	—	—	1
公眾街市 (5)	5	2	5
辦事處 (3)	1	—	—
總計	13	4	9

資料來源：審計署進行的實地視察

註：合共 14 個食環署場地有不足之處。

表七

審計署實地視察康文署場地的結果
(2018 年 5 月至 9 月)

場地類別 (視察的場地數目)	發現有不足之處的場地數目 (註)		
	提供無障礙設施	維修保養無障礙設施	管理無障礙設施
泳灘 (1)	1	1	—
文物古蹟和博物館 (3)	3	—	1
圖書館 (3)	1	1	2
大型公園 (3)	3	1	1
辦事處 (2)	1	—	—
其他室內體育設施 (1)	1	1	—
公園和遊樂場 (7)	5	—	1
表演場地 (2)	2	1	2
體育館 (4)	4	1	2
運動場 (1)	1	—	1
大球場 (1)	1	1	1
游泳池 (2)	2	1	1
總計	25	8	12

資料來源：審計署進行的實地視察

註：合共 26 個康文署場地有不足之處。

3.21 審計署實地視察食環署和康文署場地後，發現以下不足之處：

(a) ***提供無障礙設施*** 根據《設計手冊 2008》，審計署在 13 個食環署場地和 25 個康文署場地發現不足之處，包括以下各項：

(i) 在 16 個場地 (4 個食環署場地和 12 個康文署場地)，廁所牆上沒有貼上使用摺合扶手的中文、英文及觸覺點字的簡單說明；

(ii) 在 16 個場地 (4 個食環署場地和 12 個康文署場地)，沒有為入口或設施 (例如暢通易達升降機和暢通易達洗手間) 設置觸覺引路帶；

(iii) 在 15 個場地 (3 個食環署場地和 12 個康文署場地)，沒有在緊急召援鐘的緊急按鈕旁，貼上一張以中英文和觸覺點字書寫的「緊急召援」告示牌 (例子見照片三)；

照片三

康文署轄下羅屋民俗館休憩花園
未有在暢通易達洗手間張貼「緊急召援」告示牌



資料來源：審計署人員在 2018 年 8 月 10 日拍攝的照片

(iv) 在 13 個場地 (4 個食環署場地和 9 個康文署場地)，沒有在顯眼位置安裝國際暢通易達標誌 (註 46)，用以辨認設施 (例如為殘疾人士預留的泊車設施、詢問／服務櫃枱、暢通易達洗手間和升降機) 的位置，或有關標誌不符合《設計手冊 2008》的規定；

(v) 在 14 個場地 (2 個食環署場地和 12 個康文署場地)，沒有在扶手上設置有方向箭嘴和樓層號碼的觸覺點字和觸覺資料；及

(vi) 在 6 個場地 (1 個食環署場地和 5 個康文署場地)，沒有提供暢通易達公共詢問／服務櫃枱；

註 46： *國際暢通易達標誌以輪椅作圖案，藍底白字，安裝在顯眼位置。*

(b) ***維修保養無障礙設施*** 審計署在 4 個食環署場地和 8 個康文署場地發現不足之處，包括以下各項：

(i) 在 3 個康文署場地，扶手上的觸覺點字和觸覺資料板有損壞；

(ii) 在 3 個場地 (1 個食環署場地和 2 個康文署場地)，觸覺引路帶有損壞；

(iii) 在 1 個食環署場地，有 1 個暢通易達洗手間內缺少摺合扶手；及

(iv) 在 1 個康文署場地，有 2 間暢通易達淋浴室的花灑頭被拆去；及

(c) ***管理無障礙設施*** 審計署在 9 個食環署場地和 12 個康文署場地發現不足之處，包括以下各項：

(i) 在 7 個場地 (4 個食環署場地和 3 個康文署場地)，觸覺引路帶受貨物、箱子、地毯、椅子或手推車所阻 (例子見照片四)；

照片四

食環署轄下大埔墟街市的熟食中心的觸覺引路帶受桌椅所阻



資料來源：審計署人員在 2018 年 7 月 31 日拍攝的照片

(ii) 在 4 個場地 (2 個食環署場地和 2 個康文署場地)，因扶手受雜物所阻而令到訪客無法使用；

(iii) 在 2 個食環署場地，斜道上的扶手受貨物、箱子或手推車所阻，令到訪客無法使用；

(iv) 在 1 個食環署場地，斜道受貨物、箱子和手推車所阻；及

(v) 在 2 個食環署場地，暢通易達洗手間的入口受水桶或箱子所阻。

3.22 審計署認為，就轄下場地在提供、維修保養和管理無障礙設施方面，食環署和康文署需要跟進審計署在第 3.20 及 3.21 段列出所發現的不足之處，並採取措施，加強這些方面的工作 (例如為無障礙主任和駐場人員提供更多培訓)。

審計署的建議

3.23 **審計署*建議*，食物環境衞生署署長和康樂及文化事務署署長應：**

(a) **跟進審計署就食環署和康文署轄下場地在提供、維修保養和管理無障礙設施方面，在第 3.20 及 3.21 段列出所發現的不足之處；及**

(b) **採取措施，加強食環署和康文署轄下場地在提供、維修保養和管理無障礙設施方面的工作。**

政府的回應

3.24 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會：

(a) 聯同建築署，為審計署發現有不足之處的場地進行適當的維修工程，或進一步改善無障礙通道，而這些場地已涵蓋在改善工程計劃內；及

(b) 提醒相關人員改善管理和監察工作，並在需要時加強管制和加強所需的執法行動。

3.25 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示康文署正採取跟進行動，處理本審計報告書載列的事宜。

其他行政事宜

3.26　審計署留意到，食環署和康文署就提供和管理其轄下無障礙設施的若干其他行政事宜，有可予改善之處 (見第 3.27 至 3.38 段)。

就無障礙事宜提供資訊方面有可予改善之處

3.27　審計署留意到，就無障礙事宜提供資訊方面有可予改善之處：

無障礙主任的聯絡資料

(a) 食環署和康文署表示，無障礙統籌經理和無障礙主任的聯絡資料，應在其網站向公眾公布。無障礙主任須在其管理的場地出入口／告示板／顯眼位置張貼告示，列明他們的職銜和聯絡資料；

(b) 審計署留意到，無障礙主任的聯絡資料已在食環署和康文署網站公布。不過，審計署在 50 個場地 (即 20 個食環署場地和 30 個康文署場地) 進行實地視察後發現：

(i) 在 29 個場地 (13 個食環署場地和 16 個康文署場地)(佔 50 個場地的 58%)，場地內並無展示無障礙主任的聯絡資料；及

(ii) 在 5 個場地 (3 個食環署場地和 2 個康文署場地)(佔 50 個場地的 10%)，場地內所展示的無障礙主任聯絡資料 (如電話號碼或電郵地址)，有別於網站所公布的資料；

在網站就無障礙事宜提供的資訊

(c) 根據勞福局在 2010 年 12 月發出的便箋，無障礙主任須向殘疾人士提供如何進出場地的資料 (例如在網站公布資料及／或在場地展示適當告示) 。食環署和康文署已透過發出通告向其人員公布這項要求；

(d) 審計署留意到，截至 2018 年 8 月，食環署網站已提供暢通易達洗手間的資料。然而，該網站並沒有就食環署轄下其他場地 (如公眾街市) 的無障礙事宜提供資訊 (如有否提供無障礙設施和已提供哪些無障礙設施)；及

(e) 審計署留意到，截至 2018 年 8 月，康文署網站沒有就圖書館的無障礙事宜提供資訊。就其他場地 (註 47) 而言，康文署網頁雖已提供暢通易達洗手間的資料，但沒有就大部分場地內其他主要無障礙設施 (如斜道、暢通易達升降機和觸覺引路帶) 提供資料。

審計署認為，食環署和康文署需要採取措施，確保在其網站及／或其轄下場地內，就相關場地的無障礙事宜，提供充足的資訊，以便殘疾人士進出有關場地。

需要持續檢視有關委任場地無障礙主任的事宜

3.28 與勞福局於 2010 年 12 月發出的便箋內容相若，食環署和康文署通告也訂明，每個其轄下場地應委任一名無障礙主任，處理無障礙事宜。勞福局的便箋訂明，在適用和適當的情況下，可委任同一名無障礙主任，負責管理市民不常到訪或規模細小的一組場地。

3.29 根據勞福局 2016 年 9 月的便箋，各決策局／部門需要在進行檢討有關殘疾人士無障礙地進出政府處所和設施的運作守則和程序時，一併檢視無障礙主任的人數確保足以妥善履行有關職務。在一般情況下，各決策局／部門轄下的每個場地，應至少委任一名無障礙主任或一名駐場人員。

3.30 勞福局在 2018 年 4 月發出周年報表表格 (見第 2.14 段)，要求各決策局／部門匯報無障礙主任／駐場人員與設施／場地的比率。如有關比率少於 1(即 1 名無障礙主任／駐場人員負責超過 1 個場地)，決策局／部門須解釋所面對的困難，並簡述有關的特別安排。

3.31 審計署審查了食環署和康文署無障礙主任與轄下場地的比率。截至 2018 年 6 月 30 日，食環署委任了 101 名無障礙主任，管理轄下 1 741 個場地，康文署則委任了 347 名無障礙主任，管理轄下 1 935 個場地 (註 48)。相關比率在部門的差異很大，兩個部門的比率介乎 1:1 至 1:394 (見表八)。

註 47： *審計署檢視了康文署網站上有關其主要場地的無障礙資訊，該等場地包括圖書館、泳灘、體育館、運動場、公園和遊樂場、游泳池、文物古蹟和博物館，以及表演場地（包括大會堂、劇院、文娛中心等）。*

註 48： *康文署表示，有 14 個場地是公眾不能前往的 (例如涉及的場地是一個花圃)，因此無須委任無障礙主任。*

表八

食環署和康文署無障礙主任與場地的比率
(2018 年 6 月 30 日)

無障礙主任與場地的比率 (註 1)	無障礙主任人數	
	食環署	康文署
1:1	45	203
1:2 至 1:5	27	90
1:6 至 1:10	10	9
1:11 至 1:30	8	25
1:31 至 1:50	2	16
1:51 至 1:70	1	2
1:71 至 1:100	3	1
1:101 至 1:200	4 (註 2)	1 (註 3)
1:201 至 1:394	1 (註 4)	-
總計	101	347

資料來源：審計署對食環署和康文署記錄的分析

註 1：根據勞福局便箋和食環署和康文署通告，每個其轄下場地應委任一名無障礙主任，處理無障礙事宜 (見第 3.28 段)。鑑於這項規定和沒有每個場地的駐場人員數目的現成數字 (見第 3.29 段)，審計署的分析着眼於無障礙主任與場地的比率。

註 2：該等無障礙主任負責管理旱廁、垃圾收集站和公廁。

註 3：該無障礙主任負責管理籃球場、小型足球場、公園和遊樂場。

註 4：該無障礙主任負責管理旱廁、垃圾收集站和公廁。

3.32 2018 年 10 月，食環署和康文署在回應審計署的查詢時告知審計署：

(a) ***食環署*** 考慮到若干類場地規劃細小、結構簡單，並有劃一的標準和設計 (例如新界一些公廁和垃圾收集站)，一名無障礙主任可在

下屬協助下，執行多個場地的管理職務。視乎日後的運作需要和組織架構轉變，食環署會檢視有關無障礙主任的委任事宜；及

(b) ***康文署*** 在某些場地，4 名無障礙主任負責超過 50 個場地 (如表八所示的 2+1+1)，而該等場地全屬消閒和康樂場地。一般而言，場地經理會獲指派為所屬場地的無障礙主任。由於一些場地經理負責監察多個規模細小、使用量也相對較少的公園和遊樂場，並擔任該等場地的無障礙主任，因此一名無障礙主任會負責管理多個場地。儘管如此，他們應該適合和有能力監督這些場地的無障礙設施。就主要場地而言 (如體育館和游泳池)，無障礙主任與場地的比率大致維持於 1：1 的水平。

3.33 無障礙主任是所屬場地無障礙事宜的最先聯絡人，須履行多項職務，包括進行無障礙設施審核和適時採取所需的跟進行動；就改善無障礙通道，向無障礙統籌經理提出建議；在場地協助殘疾人士；以及處理公眾查詢和投訴。有鑑於此，審計署認為，食環署和康文署需要持續檢視轄下場地委任無障礙主任的事宜，以期確保有足夠的無障礙主任，妥善處理其轄下場地的無障礙事宜。

需要檢討培訓需要和為有關人員舉辦與無障礙事宜有關的合適培訓課程

3.34 根據勞福局於 2010 年 12 月發出的便箋，無障礙統籌經理負責統籌為無障礙主任和駐場人員提供合適訓練和指導的事宜，以提高他們對無障礙事宜的認識。勞福局 2016 年 9 月的便箋訂明，各決策局／部門須評估無障礙主任和駐場人員的培訓需要，並因應本身的運作需要，與公務員培訓處合作，舉辦切合有關人員所需的研討會／工作坊。

3.35 食環署和康文署的訓練組，以及公務員培訓處分別舉辦以下有關無障礙事宜的培訓課程：

(a) ***食環署*** 在 2011 至 2017 年期間，食環署每年為其無障礙主任和駐場人員舉辦一至兩場為期半天有關無障礙事宜的部門研討會。食環署表示，2018 年的相關培訓安排在 2018 年下半年舉行；

(b) ***康文署*** 自 2011 年起，康文署每年舉辦一場以“無障礙設施與你”為題的半天研討會，向無障礙統籌經理和無障礙主任提供有關無障礙環境的常識，使他們熟識相關條例；及

(c) ***公務員培訓處*** 食環署和康文署人員也獲邀參加由公務員培訓處舉辦的無障礙事宜研討會。

3.36 在 2018 年 9 月和 10 月，食環署和康文署分別回應審計署就無障礙主任所接受的無障礙事宜培訓而提出的查詢，告知審計署：

(a) ***食環署*** 截至 2018 年 6 月 30 日，在 101 名無障礙主任中，有 49 名已參加食環署訓練組或公務員培訓處所舉辦的無障礙事宜研討會 (註 49)；及

(b) ***康文署*** 截至 2018 年 6 月 30 日，在 347 名無障礙主任中，有 164 名已接受有關無障礙事宜的培訓 (註 50)。

3.37 審計署認為，食環署和康文署需要評估無障礙主任和駐場人員的培訓需要，並為他們舉辦合適的培訓課程，以期提升他們對無障礙事宜的認識 (見第 3.16 段)。

需要定期編制有關提供和管理無障礙設施的投訴統計資料

3.38 審計署詢問食環署和康文署，是否備有關於提供和管理無障礙設施的現成投訴統計資料。因應審計署的查詢，食環署和康文署編制了相關資料，並告知審計署，在 2016 年 6 月至 2018 年 5 月期間，分別接獲 28 宗和 72 宗投訴，例如投訴觸覺引路帶受阻和暢通易達洗手間被鎖上。審計署認為，食環署和康文署需要定期編制有關的統計資料，並提交予高層管理人員，以期改善轄下場地的無障礙設施。

註 49：*食環署表示，勞福局網站等其他資訊來源，也載有關於"無障礙事宜"的資料和資訊，供所有人員參考。由公務員培訓處設立的公務員易學網，載有關於無障礙事宜的資訊，所有公務員也可登入該網站查閱相關資料。參加研討會只是食環署人員接受"無障礙事宜"培訓的途徑之一。*

註 50：*康文署表示，自 2011 年起，已為 520 名無障礙主任 (包括身在其位和已調職的人員) 提供有關無障礙事宜的培訓。該署採取雙管齊下的方針，除了舉辦相關的研討會和培訓課程外，也提供其他學習資源。康文署的訓練內聯網設有連結，方便該署人員查閱勞福局為無障礙統籌經理和無障礙主任提供的參考資料 (包括指引和影片)，加深他們對有關課題的認識。*

審計署的建議

3.39 審計署*建議*，食物環境衞生署署長和康樂及文化事務署署長應：

(a) 採取措施，確保在食環署和康文署網站及／或其轄下場地內，就相關場地的無障礙事宜，提供充足的資訊，以便殘疾人士進出有關場地；

(b) 持續檢視轄下場地委任無障礙主任的事宜，以期確保有足夠的無障礙主任，妥善處理其轄下場地的無障礙事宜；

(c) 評估食環署和康文署無障礙主任和駐場人員的培訓需要，並為他們舉辦合適的培訓課程，以期提升他們對無障礙事宜的認識；及

(d) 確保相關人員定期編制有關提供和管理無障礙設施的投訴統計資料，並提交予高層管理人員，以期提升食環署和康文署轄下場地的無障礙設施。

政府的回應

3.40 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會：

(a) 提醒管理人員需要在其轄下場地提供無障礙主任的具體聯絡資料，並持續更新有關資料；

(b) 因應運作需要，檢視有關委任無障礙主任的事宜；

(c) 為無障礙主任和駐場人員提供合適的培訓；及

(d) 就提供和管理無障礙設施的各方面，檢視和改善提供管理資料和統計資料的情況。

3.41 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示康文署正採取行動，處理本審計報告書指出的事宜。

未來路向

需要提醒其他決策局／部門注意兩個選定部門的審查結果和建議

3.42　審計署留意到，兩個選定部門(食環署和康文署)在轄下處所提供和管理無障礙設施的工作，在不同方面可予改善(見第3.6至3.41段)。由於審計署就兩個選定部門進行審查所得的結果和作出的建議，也可能適用於其他決策局／部門，審計署認為，勞福局需要提醒其他決策局／部門留意本審計報告書的審查結果和建議，以期改善在其轄下處所提供和管理無障礙設施的情況。

審計署的建議

3.43　**審計署*建議*，勞工及福利局局長應提醒其他決策局／部門留意本審計報告書所載述有關兩個選定部門的審查結果和建議，以期改善在轄下處所提供和管理無障礙設施的情況。**

政府的回應

3.44　勞工及福利局局長同意審計署的建議。

第 4 部分：政府處所無障礙設施改善工程的管理工作

4.1　本部分探討建築署和管理部門對政府處所無障礙設施改善工程的管理工作，審查工作集中於以下範疇：

(a) 改善工程計劃下進行的無障礙設施工程 (第 4.4 至 4.33 段)；及

(b) 其他改善工程計劃下進行的無障礙設施工程 (第 4.34 至 4.40 段)。

4.2　建築署是工務部門，負責推行政府處所和設施的管理部門提出的無障礙通道改善工程，即按照管理部門所提交並獲批准的撥款申請，在其維修保養的現有政府處所提升或提供無障礙設施 (見第 1.10 段)。

4.3　建築署表示，為政府處所無障礙設施進行改善工程的途徑有兩個：

(a) 專門為進行這類工程而設的改善工程計劃，有關費用由建築署管制的總目 703 (建築物) 分目 3101GX(註 51) 項下支付，該分目屬於基本工程儲備基金 (註 52) 的一項整體撥款；及

(b) 翻修政府建築物工程，有關費用由建築署管制的總目 703 (建築物) 分目 3004GX (註 53) 項下支付，該分目屬於基本工程儲備基金的另一項整體撥款。舉例來說，公廁翻新計劃 (見第 4.34 段) 的費用也是由這項整體撥款支付。

註 51：*小規模建築工程 (包括改建、加建、改善工程和裝修工程) 的費用由這項整體撥款 (總目 703 分目 3101GX) 支付。建築署署長獲授權批核開支不超過 2,000 萬元的個別工程項目。*

註 52：*基本工程儲備基金在 1982 年 4 月成立，為工務計劃和徵用土地提供資金。*

註 53：*翻修工程 (包括翻新或更換建築構件和設施，以期改善公眾健康和衞生、加強公眾安全和樓宇保安，以及提升建築標準，和定期維修工程) 的費用由這項整體撥款 (總目 703 分目 3004GX) 支付。建築署署長獲授權批核開支不超過 3,000 萬元的個別工程項目。*

改善工程計劃下進行的無障礙設施工程

4.4　如第 1.15 段所述，改善工程計劃涵蓋 3 692 個由管理部門識別的處所／設施。建築署表示，由 2011–12 至 2017–18 年度，在改善工程計劃下，其負責維修保養約 2 700 個處所／設施 (註 54) 涉及實際開支為 10.7 億元 (見表九)。有關費用由基本工程儲備基金的整體撥款 (總目 703 分目 3101GX —— 見第 4.3(a) 段) 支付。

表九

改善工程計劃的開支
(2011–12 至 2017–18 年度)

年度	開支 (註) (百萬元)
2011–12	73.87
2012–13	306.86
2013–14	299.77
2014–15	234.45
2015–16	119.93
2016–17	23.46
2017–18	14.37
總計	1,072.71

資料來源：建築署的記錄

註：改善工程計劃各項工程在 2014–15 年度完成，其後的開支大減。建築署表示，2014–15 年後仍錄得開支的主要原因，是在議定施工令的最終價值後，收到承建商按合約規定提交的文件後，以及建築署核證工作已經完成後，向承建商支付有關費用。

註 54：*改善工程計劃涵蓋 3 692 個處所／設施，其中約 2 700 個由建築署負責維修保養，其餘 992 個處所／設施由運輸署管理，負責改善工程的工務部門為路政署和土拓署。勞福局表示，有關工程的開支為 2,800 萬元。*

4.5 根據改善工程計劃，3 306 和 386 個處所／設施的改善工程，分別擬於 2012 年 6 月 30 日或之前和 2014 年 6 月 30 日或之前完成 (見第 1.15 段)。根據勞福局就截至 2012 年 6 月的改善工程進度而向立法會提交的報告，20 個 (佔 3 306 個的 0.6%) 處所／設施 (註 55) 的改善工程完成日期，較 2012 年 6 月 30 日或之前的原定完成日期 (註 56) 有所延遲 (介乎 1 個月至 12 個月)。根據勞福局 2014 年 9 月向立法會提交的進度報告，改善工程計劃下的各項工程已在 2014 年 6 月底或之前完成。

建築署就改善工程計劃的工作安排

4.6 管理部門識別其轄下場地需要進行的無障礙設施改善工程後，建築署會委聘顧問進行可行性研究，並以固定總價合約形式，分批為場地進行選擇性招標 (註 57)，以聘請顧問。根據顧問合約，顧問須進行的各項工作包括：

(a) 根據《建築物 (規劃) 規例》第 72 條和附表 3 所載所有相關項目的基本範疇進行評估，以及擬備符合法規審查報告；

(b) 擬備無障礙通道提升工程可行性研究報告，臚列在考慮工地的限制後，擬議提升工程的推行時間表和初步費用預算；及

(c) 與建築署確認後，修訂可行性研究報告，包括加入管理部門的意見和對有關意見的回應。無障礙通道提升工程可行性研究報告經修訂後，應包括擬備撥款申請所需的必要和詳細資料。

建築署表示，已就改善工程計劃下約 2 700 個處所／設施委聘了 11 名顧問進行可行性研究，並擬備超過 1 000 份可行性研究報告。

註 55： *審計署留意到，勞福局的進度報告只分項列出其中 19 個處所／設施的資料。*

註 56： *根據進度報告，工程延遲主要是需要配合處所的裝修工程和管理部門及使用者的需要。*

註 57： *建築署表示，投標者從建築及有關顧問公司遴選委員會建築測量類別的顧問公司選出。該遴選委員會由建築署署長擔任主席，成員包括建築署、房屋署和發展局的人員，負責為政府工程項目審批建築及有關顧問公司的遴選和委聘事宜 (但不包括由部門顧問公司遴選委員會所負責遴選和委聘的顧問公司)。*

4.7　建築署就各區的小規模建築工程 (見第 4.3(a) 段)，批出 5 份設計及建造定期合約。就改善工程計劃，建築署在 2011 年 10 月以選擇性招標形式，另批出 5 份設計及建造定期合約 (註 58)，有關合約只涉及無障礙通道提升工程。這 10 份設計及建造定期合約的承建商須根據《設計手冊 2008》，為所負責的處所／設施設計和建造無障礙設施。

4.8　建築署負責管理定期合約，工作包括發出施工令、檢查工程質素和核證工程完成。工程完成後，建築署人員須根據合約的規定，盡快與承建商確定完成日期和核證施工令已經完成。

需要密切監察承建商是否適時提交有關執行施工令的文件

4.9　建築署表示，在改善工程計劃下，在 2011 至 2017 年為約 2 500 個處所／設施提升無障礙設施 (註 59)，發出了 5 139 份施工令。在比較施工令的預計完成日期和實際完成日期後，審計署發現 414 份施工令 (佔 5 139 份的 8%) 延遲完成 (見表十)。

註 58：*5 份定期合約為期 4 年，由 2011 年 10 月至 2015 年 10 月。工程範圍包括就政府場地的無障礙設施進行工地勘測、可行性研究、詳細設計和建造工程。*

註 59：*建築署表示，如勞福局進度報告所述，部分場地其後從改善工程計劃中剔除，而在改善工程計劃下完成無障礙設施工程的處所／設施數目約為 2 500 個。*

表十

延遲完成的施工令
(2018 年 6 月)

施工令延遲完成 (施工令預計完成日期與 實際完成日期相隔時間)	施工令數目 (%)
< 90 天	169 (41%)
≥ 90 天 至 < 180 天	112 (27%)
≥ 180 天 至 < 365 天	65 (16%)
≥ 365 天 至 < 730 天	38 (9%)
≥ 730 天 至 < 1 095 天	19 (4%) } 30
≥ 1 095 天	11 (3%) }
總計	414 (100%)

資料來源：審計署對建築署記錄的分析

4.10 審計署就延遲時間最長 (即 730 天或以上) 的 30 份施工令，向建築署查詢延遲原因。在 2018 年 9 月和 10 月，建築署告知審計署，29 份施工令出現延遲，主要是由於承建商逾時提交合約規定的文件 (註 60)，並沒有延遲為有關場地提供無障礙設施，供市民使用。在沒有該等文件的情況下，建築署無法核證工程已按照合約條款和條件完成。建築署已就上述延遲，徵收算定損害賠償。餘下的 1 份施工令是由於在設計階段需時解決與土地有關的事宜，而造成延遲。審計署認為，建築署需要採取措施，密切監察承建商是否適時提交有關執行施工令的文件。

需要從觸覺引路帶溜滑的事件汲取經驗

4.11 荔枝角公園是改善工程計劃涵蓋的處所之一。自 2012 年 5 月起，建築署分階段為該公園的無障礙設施進行改善工程，包括鋪設斜道、更換圍欄和安

註 60： *根據設計及建造定期合約，承建商須在施工令詳列的工程大致完成和通過驗收測試後，通知建築署。承建商也須提交保證及保養書，以及物料測試證明書等文件。*

裝觸覺引路帶。觸覺引路帶在 2012 年 6 月裝妥後不久，康文署接獲 4 宗關於觸覺引路帶溜滑的投訴 (有兩宗明確地提及觸覺引路帶在雨後變得溜滑)，對公眾安全構成危險。康文署立即調查裝有同類陶瓷觸覺引路帶的其他場地有否接獲投訴，發現另有 14 個場地也發生涉及觸覺引路帶溜滑的事件。

4.12　建築署表示，該 15 個場地所用的觸覺引路帶物料，符合《設計手冊 2008》的防滑規定。認可實驗室進行的測試證實，有關觸覺地磚的靜態摩擦系數 (代表防滑性能)，符合《設計手冊 2008》的防滑規定。因應接獲的投訴，建築署已在荔枝角公園的觸覺地磚表面髹上防滑塗層，嘗試把防滑效能進一步加強至高於《設計手冊 2008》規定的標準。2012 年 7 月 5 日，為處理荔枝角公園涉及觸覺引路帶溜滑的事件，建築署在該公園髹上防滑塗層作為試驗計劃。不過，康文署關注到，如觸覺引路帶使用率高或在下雨天，該塗層是否耐用和有效，以及需隔多久重髹塗層一次。建築署在回應時告知康文署，根據產品資料，防滑塗層一經髹上，便可改善表面的摩擦力 (註 61)，有效期達 5 年。

4.13　2012 年 8 月，建築署完成荔枝角公園的試驗計劃 (見照片五)。鑑於試驗計劃的結果令人滿意，並且符合效益，康文署要求建築署為曾發生觸覺引路帶溜滑事件的場地，髹上該種防滑塗層。在 2012 年 8 月至 2013 年 2 月期間，建築署在 15 個場地 (註 62) 進行同類補救工程，為觸覺引路帶髹上防滑塗層。在 2012 年 5 月至 9 月期間，該 15 個場地曾發生 9 宗意外 (主要涉及訪客滑倒) 和接獲 23 宗 (有關地滑的) 投訴 (見附錄 F)。

註 61：*建築署表示，防滑塗層一經髹上，便可把表面摩擦力加強至高於《設計手冊 2008》規定的標準。*

註 62：*建築署表示，該 15 個場地的改善工程由同一承建商進行，費用由建築署承擔。髹上防滑塗層的費用約為 69 萬元。*

照片五

為荔枝角公園的觸覺地磚髹上防滑塗層



資料來源：康文署的記錄

4.14　2012 年 9 月，為維多利亞公園 (維園) 的觸覺引路帶髹上防滑塗層後，康文署發現效果並不理想，尤其是安裝在傾斜地方的觸覺引路帶。2012 年 10 月，建築署實地視察後，答允更換維園北面涼亭附近傾斜地方的部分陶瓷觸覺引路帶。有關工程在 2013 年 6 月完成。

4.15　2012 年 11 月，青衣公園又發生 2 宗意外 (兩名訪客在地上滑倒)。建築署表示，由於有關地方地形傾斜，基於公眾安全，建築署在康文署同意下，拆除一部分觸覺地磚，以配合康文署的要求進行進一步改善工程。2013 年 2 月，拆除工程和路面重鋪工程完成。建築署表示，安裝、拆除和路面重鋪的費用，由承建商承擔。

4.16　2013 年 4 月，傳媒查詢有關青衣公園拆除觸覺地磚的費用和理由等。有見及此，康文署決定收集駐場人員對第 4.13 段所述防滑改善工程成效的意

見。除維園和青衣公園外，康文署再發現 6 個場地的觸覺引路帶仍有溜滑的問題。康文署要求建築署協助，為這 6 個場地進行進一步補救工程 (見表十一)。

表十一

為已髹上防滑塗層的場地進行進一步補救工程

場地	完成髹上防滑塗層的日期	補救工程	完成進一步補救工程的日期
1. 柴灣公園	2012 年 9 月	重髹防滑塗層 (註 1)	2013 年 10 月
2. 雲景道配水庫遊樂場	2012 年 9 月		2013 年 10 月
3. 英皇道遊樂場	2012 年 12 月		2013 年 10 月
4. 賽西湖公園	2013 年 1 月		2013 年 10 月
5. 鯽魚涌公園	2013 年 2 月		2013 年 11 月
6. 獅子山公園	2012 年 9 月	重新設計觸覺引路帶的路線，以避開傾斜地方並在 2013 年 9 月拆除傾斜地方的觸覺引路帶；以及安裝新的觸覺引路帶 (註 2)。	2013 年 11 月

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1： 建築署表示，有關費用由承建商承擔。

註 2： 建築署表示，有關工程費用由該署承擔。

4.17 建築署表示，根據實驗室測試報告，第 4.13 段所述 15 個場地的觸覺地磚摩擦系數，符合《設計手冊 2008》的規定。不過，這些場地發生過一些涉及觸覺引路帶溜滑的事件，也接到一些相關的投訴。建築署在 2018 年 10 月回應審計署的查詢時表示，《設計手冊 2008》附錄所載的防滑性能是關乎物料的靜態摩擦系數。靜態摩擦系數會受污染物、水、地台飾面，以及無法由設計師或建造者控制，也不受設計及建築指引監管的其他因素所影響。建築署已因應每

宗涉及觸覺引路帶溜滑事件的報告，盡力把觸覺地磚的防滑效能加強至高於規定的標準。

4.18　審計署留意到，髹上防滑塗層後，部分場地涉及觸覺引路帶溜滑的事件仍未解決 (見第 4.14 至 4.16 段)。3 個場地 (即維園、青衣公園和獅子山公園) 的效果未如理想，尤其是在傾斜地方的觸覺引路帶，最終須拆除觸覺地磚。雖然建築署表示，防滑塗層有效期達 5 年 (見第 4.12 段)。然而，5 個場地在首次髹上防滑塗層後 9 至 13 個月便要重髹 (見表十一第 1 至 5 項)。建築署表示，該署是因應康文署的要求而重髹防滑塗層，重髹後的效果令人滿意。

4.19　審計署認為，建築署需要從觸覺引路帶 (特別是戶外場地的觸覺引路帶) 溜滑的事件汲取經驗，並採取措施，避免日後再發生同類事件，以期加強使用者的安全。

4.20　就此，審計署留意到，技術委員會 (見第 2.24 段) 正檢討有關觸覺引路帶的防滑規定，詳情如下：

(a) 在技術委員會 2014 年 9 月的會議上，一名委員提出若干建議，當中包括檢討《設計手冊 2008》有關觸覺引路帶防滑規定。在技術委員會 2015 年 4 月的會議上，秘書告知委員，通道的防滑資料載於《設計手冊 2008》作業範例部分，詳細資料則載於附錄。防滑效能的量度方法是參考一些國際標準而擬定的；

(b) 在技術委員會 2015 年 9 月的會議上，主席表示：

(i) 觸覺引路帶的防滑效能，受許多無法由設計師控制的因素所影響 (例如天氣、使用率和維修保養情況)，在考慮是否需要把這些規定列為強制條文前，必須深入研究，深思熟慮；

(ii) 儘管有關的設計規定屬於作業範例部分 (而非強制部分)，很多建築設計師也會參考這些規定；及

(iii) 屋宇署會就更新防滑規定的事宜，與有關政府部門緊密聯繫，並會向技術委員會匯報；及

(c) 技術委員會在 2018 年 4 月的會議上討論有關事宜。屋宇署表示，相關部門仍在檢討觸覺引路帶的防滑規定。在檢討完成後，有關事宜將再作討論。

4.21　審計署認為，屋宇署需要就更新《設計手冊 2008》所載觸覺引路帶防滑規定的事宜，與有關政府部門緊密聯繫，並適時向技術委員會匯報檢討進展。

建築署在改善工程的項目管理工作有可予改善之處

4.22　審計署留意到，建築署在改善工程的項目管理工作上有可予改善之處，而維園便是一個案例 (見第 4.23 至 4.27 段)。

4.23　2012 年 3 月，就康文署管理的維園申請整體撥款 (總目 703 分目 3101GX) 以進行改善工程時，建築署告知康文署，設計及建造定期合約承建商估計，該公園的無障礙設施改善工程費用為 1,066 萬元。

4.24　2012 年 3 月，設計及建造定期合約承建商在知悉預計完成日期為 2012 年 5 月後，尋求康文署確認分兩期進行無障礙設施的提升工程。第一期工程包括安裝觸覺引路帶，預定於 2012 年 5 月底或之前完成。第二期工程的改善工程，包括安裝扶手、渠蓋和提供暢通易達尿盆及鏡，預定於 2012 年 5 月展開。

4.25　在 2013 年 2 月至 2014 年 5 月，建築署向承建商發出 4 份施工令，總值 1,280 萬元，詳情如下：

(a)　在 2013 年 2 月發出 1 份在分目 3004GX (見第 4.3(b) 段) 下撥款，總值 150 萬元的施工令，以進行第一期工程的部分無障礙設施工程；及

(b)　至於第一和二期工程，則通過分別在 2013 年 9 月和 2014 年 5 月發出和在分目 3101GX (見第 4.3(a) 段) 下撥款，總值合共 1,060 萬元的 2 份施工令，以及在 2014 年 2 月發出和在分目 3004GX 下撥款，總值 70 萬元的第 4 份施工令予以進行。

截至 2018 年 6 月，分目 3101GX 和分目 3004GX 的開支，分別為 960 萬元和 210 萬元，合共 1,170 萬元。

4.26　審計署留意到：

(a)　建築署在 2013 年或之後發出施工令，但事前已指示承建商展開工程。有關工程在 2012 年 6 月完成。建築署在 2018 年 10 月告知審計署：

(i) 雖然有關無障礙設施工程的整體撥款 (分目 3101GX) 早已批出，但維園工程的撥款要到 2013 年才批出，以致向承建商發出施工令的工作看似延遲；

(ii) 為配合政府務求在 2012 年 6 月底或之前完成工程的目標，建築署指示承建商先展開工程，然後在 2013 年才向承建商發出施工令；

(iii) 根據定期合約，在某些情況下，建築署可指示承建商先展開工程，然後才向承建商發出施工令；及

(iv) 建築署已就發出施工令訂定管制機制。為加強對先展開工程後才發出施工令的管制，建築署承諾檢討其運作程序，澄清在先展開工程後才發出施工令的適用情況和相關程序，以及提醒工程人員遵守；及

(b) 所有改善工程的預算開支為 1,066 萬元。不過，該 4 份改善工程的施工令總值 1,280 萬元 (即超出預算費用 214 萬元)。建築署表示，施工令的總值超出預算，是因為進行無障礙設施改善工程時，須同時進行額外的無障礙設施工程。安裝這些額外的無障礙設施是為配合場地的狀況，以及避免日後對公眾和康文署造成不便。康文署同意有關的安排。

4.27 審計署認為，建築署需要加強對發出施工令的管制，以及提醒該署人員和顧問，在切實可行的情況下，擬訂更準確的工程費用預算。

需要就管理部門提議的無障礙設施改善工程提供協助和技術意見

4.28 審計署進行實地視察，發現改善工程計劃下 30 個處所／設施 (11 個由食環署管理，19 個由康文署管理) 並未完全符合《設計手冊 2008》的規定。審計署曾查詢，改善工程計劃涵蓋的 3 435 個處所／設施是否完全符合《設計手冊 2008》的規定。建築署和食環署的回應如下：

(a) 建築署在 2018 年 9 月和 10 月告知審計署：

(i) 該署參考《設計手冊 2008》的規定，進行改善工程計劃下的工程，並在切實可行的情況下，遵照有關規定，以配合改善工程計劃下管理部門的要求；

(ii) 處所管理部門參照《設計手冊 2008》的規定，選出須進行改善工程的無障礙設施，以配合處所的運作模式。由於現有的處所已經啓用，可進行的無障礙設施改善工程項目受多項因素影響，例如結構限制、建築物的布局與配置、可用的土地、運作考慮等。很多個案或未能完全符合《設計手冊 2008》的規定。無障礙設施改善工程完成後，有關設施也會自然損耗；及

(iii) 不過，如管理部門在檢討有關情況後要求跟進，建築署會採取所需的跟進行動，在切實可行的情況下，把無障礙設施提升至符合《設計手冊》的規定；及

(b) 食環署在 2018 年 10 月告知審計署，在改善工程計劃或其後進行的翻新計劃下的場地，所涉及的設計和建造工程，已委託建築署進行。建築署會盡可能遵從屋宇署公布的《設計手冊》中有關無障礙通道的現行規定，以配合管理部門的運作需要。由於工程完成後，《設計手冊 2008》已數次修訂，食環署會與建築署緊密合作，在日後的改善工程計劃或翻新計劃中，確定加入無障礙設施在技術上是否可行。

4.29 審計署認為，建築署需要就管理部門提議的無障礙設施改善工程，向有關管理部門 (例如食環署) 提供協助和技術意見，以期在切實可行的情況下，把無障礙設施提升至符合《設計手冊 2008》的規定。

審計署的建議

4.30 **審計署*建議*建築署署長應：**

(a) **採取措施，密切監察建築署承建商是否適時提交有關執行施工令的文件；**

(b) **從觸覺引路帶 (特別是戶外場地的觸覺引路帶) 溜滑的事件汲取經驗，並採取措施，避免日後再發生同類事件，以期加強使用者的安全；**

(c) **加強對發出施工令的管制，以及提醒建築署人員和顧問，在切實可行的情況下，擬訂更準確的工程費用預算；及**

(d) **就管理部門提議的無障礙設施改善工程，向有關管理部門(例如食環署)提供協助和技術意見，以期在切實可行的情況下，把無障礙設施提升至符合《設計手冊 2008》的規定。**

4.31 **審計署*建議*屋宇署署長，應就更新《設計手冊 2008》所載觸覺引路帶防滑規定的事宜，與有關政府部門緊密聯繫，並適時向技術委員會匯報檢討進展。**

政府的回應

4.32 建築署署長同意審計署在第 4.30 段所載的建議，並表示建築署會：

(a) 採取措施，密切監察建築署承建商，根據合約規定，適時提交有關執行施工令的文件；

(b) 從觸覺引路帶溜滑的事件(特別是涉及戶外場地的事件)汲取經驗，並物色其他合適的觸覺引路帶物料，避免日後再發生同類事件，以期加強使用者的安全；

(c) 檢討向承建商發出施工令的運作程序和加強向承建商發出施工令的措施，並提醒項目人員根據現有資料，就施工令擬訂更準確的工程費用預算；及

(d) 就管理部門提議的無障礙設施改善工程，繼續向有關管理部門(例如食環署)提供協助和技術意見，以期在切實可行的情況下，把無障礙設施提升至符合《設計手冊 2008》的現行規定。

4.33 屋宇署署長同意審計署在第 4.31 段所載的建議。

其他改善工程計劃下進行的無障礙設施工程

4.34　如第 2.17 段所述，90 個處所已從改善工程計劃中剔除，並撥入其他改善計劃，包括食環署的公廁翻新計劃 (註 63) 和建築署的翻修工程計劃。

需要確保無障礙設施改善工程在切實可行的情況下盡快完成

4.35　建築署、食環署和康文署表示，截至 2018 年 9 月，在撥入其他計劃的 90 個處所中，66 個處所的無障礙設施改善工程已經完成，10 個處所主要因為清拆或重建而取消改善工程，餘下 14 個處所的改善工程仍未完成。該 14 個處所為撥入食環署公廁翻新計劃下的公廁，其中 7 個公廁的工程仍在進行，另外 7 個公廁的相關工程則處於規劃階段。

4.36　食環署表示，每項公廁翻新工程項目涉及不同程序 (註 64)。未經審批的設計方案，須由提升公廁工作小組 (註 65) 批核。設計方案最終獲該工作小組批准後，食環署會與區議會進行地區諮詢，並要求建築署擬訂初步施工時間表。建築署表示，展開公廁改善工程前，須進行釐清土地類別、進行周詳設計和把設計方案提交該工作小組審批等工作。

4.37　審計署認為，食環署需要聯同建築署採取措施，在切實可行的情況下，盡快完成轄下無障礙設施的改善工程 (例如公廁翻新計劃)。

審計署的建議

4.38　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應聯同建築署採取措施，在切實可行的情況下，盡快完成食環署轄下無障礙設施的改善工程 (例如公廁翻新計劃)。**

註 63：*食環署自 2000 年起推行公廁翻新計劃，改善公廁的設計和設施，為公廁帶來新的面貌。優先翻新的主要是較為陳舊、使用率高或位於遊客區的公廁。*

註 64：*食環署表示，每項公廁翻新工程項目 (涉及一個廁所) 通常包括的程序為：(a) 內部商議和審批撥款；(b) 詳細設計、審批工程、撥地、公眾諮詢和施工前的準備工作，例如招標等；以及 (c) 建造和啓用。*

註 65：*提升公廁工作小組由一名食環署副署長擔任主席，成員來自食環署和建築署。工作小組經常就如何優化食環署轄下的公廁進行商討，確保使公廁外貌與周圍環境相配，設計與時並進，以期使公廁成為衞生、清潔、安全和得體的公共設施。該工作小組會個別考慮每個公廁的實際情況，以決定公廁的外觀設計、設施和物料。*

政府的回應

4.39　食物環境衞生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 公廁翻新計劃是持續進行的項目，旨在按最新的建築和設計標準改善公廁設施。食環署清楚知道，部分公廁缺乏無障礙設施，但認為較明智的做法是全盤考慮有關處所的改善工程，以免改善工作變得零碎及有關工程無法達致原本目的，或是得出使用期短的設施。現時，全港各區合共有超過 700 個公廁，這些公廁在不同年代按照當時的標準建成。翻新項目應以最妥善運用資源為原則，訂出工程優次，以惠及大眾。因此，食環署以增設無障礙通道為整項公廁翻新計劃的重點，決心盡快解決有關問題；及

(b) 食環署會繼續與建築署緊密合作，倡導公廁翻新計劃，不僅為殘疾人士提供無障礙設施，也為整體公廁設施帶來重大改善，惠及大眾。

4.40　建築署署長同意審計署的建議，並表示建築署會為食環署提供協助和技術意見，以便在切實可行的情況下，盡快完成食環署轄下無障礙設施的改善工程 (例如公廁翻新工程)。

附錄 A
(參閱第 1.6 段)

《設計手冊 2008》所載規定的例子

設施	必須遵守的設計規定
1. 觀眾席及有關設施	如觀眾席設有不多於 800 個固定座位，須在觀眾位置設有最少 4 個輪椅位 (見第 1.6 段照片一) (如設有多於 800 個固定座位，則每 400 個固定座位須設有 2 個輪椅位，而餘數不足 400 個固定座位，亦須設有 2 個輪椅位)。
2. 扶手	每層樓梯指定位置的扶手上，須設有方向箭嘴及樓層號碼的觸覺點字及觸覺資料 (見第 1.6 段照片二)，以方便視力受損人士。如扶手上有方向標誌，便須提供觸覺點字及觸覺資料。
3. 停車場	停車場內必須提供足夠數目的暢通易達停車位 (例如停車位多於 450 個的停車場，須提供 6 個暢通易達停車位)，鋪設適當的路徑，以及裝置清晰準確的位置指示和方向標誌。
4. 通道	從可通往公眾街道或行人徑的地段界線上的某個或多個顯著位置，須設立觸覺引路帶直接前往至少一個公眾通常使用的入口，以及一部暢通易達的升降機。至於指定類別的建築物 (例如博物館及公共圖書館)，從建築物的主要入口至乘升降機的範圍、最接近的暢通易達廁所、公共詢問／服務櫃台、觸覺點字及觸覺平面地圖及上落用的樓梯，也須設有觸覺引路帶。
5. 斜道	斜道的闊度不得少於 1 050 毫米。 每一斜道的頂部及底部均須設有面積不少於 1 500 毫米乘以 1 500 毫米的淨空間作平台，而門扇及其他相類物件不可擺動進入平台上的空間。

設施	必須遵守的設計規定
6. 洗手間及水廁間	如某樓層設有洗手間，則須最少有一個設計成為暢通易達而無分性別使用的衞生設施，供兩個性別的人士使用。進入該洗手間的使用者，無須穿過只供單一性別使用的區域。此外，該洗手間必須設計成可供一般使用，並設有足夠的通道空間，供坐輪椅人士使用。
7. 升降機	建築物的每一層，最少要有一部暢通易達載客升降機可到達。該升降機的設計，須遵守所有必須遵守的設計規定。前往升降機的主門廊，必須設有直接的通道。 升降機廂的內部尺寸，最少須為 1 200 毫米乘以 1 100 毫米闊。升降機廂的入口淨闊度不少於 850 毫米。扶手則須伸延至升降機廂側面及後面的角落 150 毫米以內的範圍。扶手的手握面須離地 850 毫米至 950 毫米之間，亦須離牆 30 毫米至 50 毫米之間。

資料來源：屋宇署的記錄

附錄 B
(參閱第 2.14 段)

政府處所和設施對殘疾人士是否暢通易達周年報表的問題例子

對殘疾人士需要的認識
• 對於決策局／部門提供的設施和服務是否暢通易達，決策局／部門有否收到公眾人士或殘疾人士就此表示重大關注？如有，請列出主要關注事項，以及為解決問題而採取的任何措施。 • 有否制定機制，定期檢討決策局／部門提供的設施和服務對殘疾人士是否暢通易達？如有，請扼述有關機制。如否，請解釋有何困難，並列出日後有何計劃／跟進行動。 • 有否制定機制，確保無障礙設施妥善維修保養和運作正常？如有，請扼述有關機制。如否，請解釋有何困難，並列出日後有何計劃／跟進行動。
委任無障礙統籌經理和無障礙主任
• 無障礙主任／駐場人員與設施／場地的平均比率為何？如比率少於 1，請解釋有何困難，並簡述有何特別安排。 • 決策局／部門有否備存無障礙統籌經理和無障礙主任的最新聯絡資料，並把有關資料上載至決策局／部門的官方網頁？如否，請列出日後有何計劃／跟進行動。
與無障礙主任和駐場人員的溝通
• 決策局／部門有否為無障礙主任和其他駐場人員擬訂《運作手冊》及／或內部指引／指示？如否，請列出日後有何計劃／跟進行動。 • 有否定期為無障礙統籌經理、無障礙主任和駐場人員舉行分享 ／交流會，以收集無障礙主任和駐場人員對執行《運作手冊》及 ／或內部指引／指示的意見和回應？如否，請列出日後有何計劃／跟進行動。
培訓工作
• 決策局／部門有否為無障礙統籌經理、無障礙主任和駐場人員提供有關無障礙事宜的培訓？如有，在 2018–19 年度的出席人數為何？如否，請列出日後有何計劃／跟進行動。

火警疏散計劃
• 有否為殘疾人士提供火警疏散計劃 (例如顯示逃生路線的平面地圖) ？如否，請列出日後有何計劃／跟進行動。 • 決策局／部門有否為職員提供有關在火警時疏散殘疾人士的訓練？如否，請列出日後有何計劃／跟進行動。
檢討及回應
• 有否因應定期檢討殘疾人士無障礙需要的結果、無障礙主任的意見和建議，以及殘疾人士的建議／投訴，檢討和更新《運作手冊》及／或內部指引／指示？如否，請列出日後有何計劃／跟進行動。 • 決策局／部門是否正規劃在來年提供新設施／場地或對現存設施／場地進行重大改建或加建工程？如是，請簡述有關的主要設施／場地，並告知是否計劃諮詢殘疾人士團體。

資料來源：勞福局的記錄

附錄 C

(參閱第 3.2(a) 及 3.14(d)(i) 段)

康文署轄下場地提供無障礙設施的例子
(2018 年 6 月 30 日)

場地類別	場地數目	無障礙設施的例子
圖書館	70	• 暢通易達出入口 • 暢通易達洗手間 • 暢通易達升降機 • 暢通易達服務櫃台 • 視像火警警報系統 • 觸覺引路帶 • 觸覺點字和觸覺平面圖 • 聽覺輔助系統 • 斜道
文物古蹟 (註) 和博物館	22	
表演場地 (包括文娛中心、文化中心、室內體育館、劇院及大會堂)	16	
體育館	99	• 暢通易達出入口 • 暢通易達升降機 • 暢通易達洗手間 • 暢通易達服務櫃台 • 視像火警警報系統 • 觸覺引路帶 • 觸覺點字和觸覺平面圖 • 暢通易達座位 • 暢通易達停車場
游泳池	44	
運動場	25	
大球場	2	
其他室內體育設施	10	
泳灘	41	• 暢通易達出入口 • 暢通易達洗手間 • 觸覺引路帶 • 觸覺點字和觸覺平面圖 • 暢通易達停車場
大型公園	26	
公園和遊樂場	1 555	• 暢通易達出入口 • 暢通易達洗手間 • 觸覺引路帶
辦事處	18	
音樂中心	5	
其他	16	
總計	1 949	

資料來源：康文署的記錄

註：康文署表示，3 個文物古蹟處所具歷史地位，所以未有也不會安裝無障礙設施。

附錄 D

(參閱第 3.2(b) 段)

食環署轄下場地提供無障礙設施的例子
(2018 年 6 月 30 日)

場地類別	場地數目	無障礙設施的例子
洗手間及浴室		
旱廁	46	• 暢通易達洗手間內的緊急召援鐘 • 扶手 • 小型洗手盆
公眾浴室	1	
公廁	767	
公廁暨浴室	25	
其他		
牲畜／家禽的檢疫站、監測站和檢查站	3	• 暢通易達停車場 • 通道 • 聽覺輔助系統 • 聲音和視像火警警報系統 • 供坐輪椅人士使用的門或門廊 • 下斜路緣 • 扶手 • 國際暢通易達標誌 • 暢通易達升降機 • 斜道 • 觸覺引路帶
墳場和火葬場	8	
熟食市場	25	
展覽中心	1	
小販市場	10	
公眾街市	73	
街市暨小販市場	1	
辦事處	77	
垃圾收集站	704	
總計	1 741	

資料來源：食環署的記錄

附錄 E
(參閱第 3.5 段)

審計署實地視察食環署和康文署的場地
(2018 年 5 月至 9 月)

(A) 審計署視察的食環署場地

場地類別	香港	九龍	新界	總計
公廁	3	3	2	8
墳場和火葬場	—	1	—	1
公眾街市	2	1	2	5
辦事處 (註 1)	1	1	1	3
公廁暨浴室	—	—	1	1
垃圾收集站	1	—	1	2
總計	7	6	7	20

(B) 審計署視察的康文署場地

場地類別	香港	九龍	新界	總計
泳灘	1	—	—	1
文物古蹟和博物館	1	2	—	3
圖書館	1	1	1	3
大型公園	1	1	1	3
辦事處 (註 2)	—	1	1	2
其他室內體育設施	1	—	—	1
公園和遊樂場	1	—	6	7
表演場地	—	1	1	2
體育館	1	2	1	4
運動場	—	—	1	1
大球場	1	—	—	1
游泳池	—	1	1	2
總計	8	9	13	30

資料來源：審計署的實地視察

註 1： 這些辦事處均為牌照辦事處和分區環境衞生辦事處，按分區提供牌照服務和公共服務 (包括查詢)。

註 2： 這些辦事處均為地區康樂事務辦事處，公眾可到該處預訂設施、報名參加康樂活動及查詢有關設施和體育活動事宜。

附錄 F

(參閱第 4.13 段)

為康文署場地的觸覺引路帶髹上防滑塗層
(2012 年 8 月至 2013 年 2 月)

場地	意外數目 (註 1)	投訴數目 (註 1)	向建築署報告並要求採取補救行動的日期	完成髹上防滑塗層的日期 (註 2)
1. 荔枝角公園	1	4	2012 年 7 月 18 日	2012 年 8 月 23 日
2. 通州街公園	—	2	2012 年 7 月 18 日	2012 年 8 月 27 日
3. 花墟公園	—	1	2012 年 7 月 18 日	2012 年 9 月 20 日
4. 維多利亞公園	—	1	2012 年 7 月 18 日	2012 年 9 月 13 日
5. 柴灣公園 (註 3)	—	1	2012 年 7 月 18 日	2012 年 9 月 15 日
6. 雲景道配水庫遊樂場	—	1	2012 年 7 月 18 日	2012 年 9 月 10 日
7. 英皇道遊樂場	—	1	2012 年 7 月 18 日	2012 年 12 月 31 日
8. 賽西湖公園	—	1	2012 年 7 月 18 日	2013 年 1 月 8 日
9. 鯽魚涌公園	1	1	2012 年 8 月 20 日	2013 年 2 月 18 日
10. 國瑞路公園	—	1	2012 年 7 月 18 日	2012 年 9 月 8 日
11. 城門谷公園	5	5	2012 年 7 月 18 日	2012 年 9 月 8 日
12. 青衣公園	2	3	2012 年 7 月 18 日	2012 年 8 月 4 日
13. 獅子山公園	—	—	2012 年 5 月 2 日	2012 年 9 月 19 日
14. 九龍公園	—	1	2012 年 9 月 13 日	2013 年 2 月 1 日
15. 屯門康樂體育中心	—	—	2012 年 8 月 23 日	2012 年 10 月 15 日
總計	9	23		

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

註 1： 意外主要涉及訪客在地上滑倒，而有關投訴在 2012 年 5 月至 9 月期間接獲。

註 2： 建築署表示，該 15 個場地的改善工程由同一承建商進行，有關費用由建築署承擔。髹上防滑塗層的費用約 69 萬元。

註 3： 除柴灣公園外，其他所有場地均涵蓋於改善工程計劃之內。

□ *這些場地進行了進一步的補救工程，例如重髹防滑塗層、以及拆除觸覺引路帶和更改觸覺引路帶路線。*

第 7 章

教育局

教育局善用資訊科技促進學與教的工作

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

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

教育局善用資訊科技促進學與教的工作

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.2
第一至三個資訊科技教育策略	1.3
第四個資訊科技教育策略	1.4 – 1.7
善用資訊科技促進學與教的其他措施	1.8 – 1.9
審查工作	1.10
政府的整體回應	1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：為學校提供資源	2.1
加強學校的無線網絡基礎設施	2.2 – 2.18
審計署的建議	2.19
政府的回應	2.20
資訊科技綜合津貼的管理	2.21 – 2.28
審計署的建議	2.29
政府的回應	2.30
第 3 部分：開發電子教科書和購置電子學習資源	3.1
開發電子教科書	3.2 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
購置電子學習資源	3.15 – 3.22
審計署的建議	3.23
政府的回應	3.24
發展電子教科書和電子學習資源的網上整合服務平台	3.25 – 3.30
審計署的建議	3.31
政府的回應	3.32

段數

第 4 部分：學校領導層及教師的專業發展 4.1

專業發展課程 4.2 – 4.9
審計署的建議 4.10
政府的回應 4.11

第 5 部分：監察資訊科技教育的推行情況 5.1

就資訊科技教育推行進展進行的年度學校問卷調查 5.2 – 5.6
審計署的建議 5.7
政府的回應 5.8
對資訊科技教育推行進展的評估 5.9 – 5.10
審計署的建議 5.11
政府的回應 5.12

附錄 頁數

A： 第一至三個資訊科技教育策略的項目和成果 (1998/99 至 2013/14 學年) 50 – 52

B： 教育局組織圖 (摘要) (2018 年 3 月 31 日) 53

C： 市場開拓計劃的結果 (2018 年 10 月) 54

教育局善用資訊科技促進學與教的工作

摘要

1. 為配合善用資訊科技以促進學與教的全球趨勢，教育局自 1998/99 學年起，推行了多項資訊科技教育策略和其他電子學習措施。教育局在 1998 年 11 月發表《第一個資訊科技教育策略》，並於 2003/04 和 2007/08 學年陸續發表《第二個資訊科技教育策略》和《第三個資訊科技教育策略》。教育局表示，第一至三個資訊科技教育策略在多個範疇奠定了穩固的基礎，例如提供基本的資訊科技基礎設施和學習資源，以及提升教師專業能力和學生學習。

2. 在 2015/16 學年，教育局推出《第四個資訊科技教育策略》。該局表示，第四個資訊科技教育策略旨在透過發揮資訊科技的潛能，提升學與教的互動經驗，釋放學生的學習能量，讓學生學會學習，邁向卓越。第四個資訊科技教育策略的主要措施包括：(a) WiFi-900 計劃。該計劃旨在為學校購置流動電腦裝置，以配合所有課室均獲提供無線網絡服務的安排；及 (b) 向香港教育城有限公司(教育城) 提供一筆過撥款，以添置電子學習資源。截至 2018 年 3 月 31 日，推行第四個資訊科技教育策略的實際開支為 9,950 萬元。

3. 除第一至四個資訊科技教育策略外，教育局也採取其他措施，以善用資訊科技促進學與教，包括：(a) 向所有公營學校 (即官立學校、資助學校、按位津貼學校和特殊學校) 發放資訊科技綜合津貼，作為持續的資金，以配合學校的營運需要，發展資訊科技教育；(b) 舉辦專業培訓活動，提升教育專業人員的知識和技巧，以便他們推動電子學習；(c) 開設由教育城營運的教育網站；(d) 由優質教育基金資助一些與資訊科技有關的一次過計劃，以推動優質學校教育；(e) 推出為期 3 年的學校電子學習試驗計劃，以研究教學法的改變，為學校廣泛採用電子學習作準備；(f) 推行電子教科書市場開拓計劃，以協助開發符合本地學校課程的電子教科書；及 (g) 推行支援學校使用電子教科書計劃。在 2016–17 財政年度，經常措施 (a) 至 (c) 項的實際開支約為 3.9 億元。在 2016/17 學年，經常措施 (d) 項的實際開支約為 0.5 億元。截至 2018 年 3 月 31 日，非經常措施 (e) 至 (g) 項的實際開支約為 1.5 億元。

4. 教育局資訊科技教育組負責制訂和推行電子學習措施，以及監察這些措施的推行情況，包括為學校提供資助和其他專業支援，以提升中、小學教育的學與教效能。審計署最近就教育局善用資訊科技促進學與教的工作進行審查。

為學校提供資源

5. ***需要為學校提供進一步的協助*** WiFi-100 計劃在 2014 年推出，以資助 100 所公營學校和參加直接資助計劃的本地學校 (直資學校) 設置所需的無線網絡環境。WiFi-900 計劃在 2015 年推出，作為 WiFi-100 計劃的延續，務求於 2015/16 至 2017/18 學年分階段為 WiFi-100 計劃未有涵蓋的公營學校和直資學校設置無線網絡基礎設施。教育局要求有意參加 WiFi-900 計劃的學校提交意向書，列出推行電子學習的初步計劃，以及完成加強無線網絡的意向日期。在審視學校提交的意向書後，教育局發現就推行電子教學的就緒程度而言，在參加 WiFi-900 計劃的 887 所學校中，334 所 (38%) 在教師的準備程度和持份者的參與兩方面表現略遜。教育局在得到該 334 所學校書面確認，承諾就這兩方面作出改善，作為取得資助以加強無線網絡基礎設施的條件後，為這些學校提供資助。在 2016/17 學年完結時，這 334 所學校中有 224 所 (67%) 已加強無線網絡基礎設施。審計署審視了由教育局推行的 2016/17 學年的年度學校問卷調查結果，留意到：(a) 問卷調查沒有收集有關持份者參與情況的資料；及 (b) 在 224 所學校中，47 所沒有回覆問卷調查或沒有在回覆中提供有關教師發展準備程度的資料，以及 88 所認為，對於就電子學習融入學校課程所進行的教師發展工作，學校只略有準備或尚未準備 (第 2.3、2.5、2.7 至 2.9 及 2.11 段)。

6. ***需要繼續推動使用電子教科書和電子學習資源*** WiFi-100 計劃和 WiFi-900 計劃為學校加強無線網絡基礎設施，旨在配合師生在課堂上使用電子教科書和電子學習資源的需要。2016/17 學年的年度學校問卷調查結果顯示在已加強無線網絡基礎設施的 310 所小學和 282 所中學中使用電子教科書及電子學習資源的比率。電子教科書和電子學習資源使用率可通過兩個層面來衡量：(a) 在學校層面的使用率，其計算方法是把校內至少有一班在任何科目使用電子教科書／電子學習資源的學校數目，除以學校總數；及 (b) 在年級層面個別科目的使用率，其計算方法是把年級內至少有一班在該科目使用電子教科書／電子學習資源的學校年級數目，除以學校年級總數。在學校層面，2016/17 學年小學使用電子教科書和電子學習資源的比率，分別為 64% 和 99.4%，中學則分別為 32% 和 96.8%。然而，在年級層面，小學在不同科目使用電子教科書和電子學習資源的比率，平均分別為 24% 和 65%，中學則分別為 8% 和 66%。計算所得的年級層面使用率都比學校層面使用率低 (第 2.12 至 2.14 段)。

7. ***需要進一步推廣教育局建議把無線網絡與學校現有網絡分割的做法*** 根據顧問為學校擬備的參考文件，擬建立的無線網絡應與學校現有網絡分割。學校如選擇把無線網絡加入學校現有網絡的模式，或需留意相關的保安注意事

項。教育局在 2014 年 6 月發信予參與 WiFi-100 計劃而有意把無線網絡加入學校現有網絡的 14 所學校，提醒校方有關安排可能引致的潛在風險和額外資源。2016 年 1 月，教育局在學校資訊科技保安指引新增了一項建議做法，建議學校利用另一寬頻線，建立與學校現有網絡完全分割的無線網絡。審計署審查了 50 所參與 WiFi-900 計劃的學校所提交的推行進度報表，發現 11 所 (22%) 學校把無線網絡加入學校現有網絡。審計署認為，教育局需要進一步推廣建議做法，鼓勵學校利用另一寬頻線，建立與學校現有網絡完全分割的無線網絡，以取得更佳的保安管理效果。教育局也需要提醒採用無線網絡加入學校現有網絡模式的學校，處理有關的保安問題，並相應採取適當的資訊科技保安措施 (第 2.15、2.16 及 2.18 段)。

8. ***需要改善資訊科技綜合津貼的管理*** 教育局在 2004/05 學年推出資訊科技綜合津貼 (見第 3 段)，每年為所有公營學校提供津貼，以配合資訊科技教育的運作需要。在 2016–17 財政年度，政府合共向 907 所學校發放 3.52 億元資訊科技綜合津貼。審計署留意到：(a) 教育局在發給學校的通告和資訊科技綜合津貼網頁中訂明，學校須於年度學校發展計劃中，概述有關資訊科技的開支預算。審計署審查了 40 所學校的學校發展計劃，發現 6 所 (15%) 並沒有這樣做；及 (b) 部分學校沒有用盡撥作發展資訊科技教育的資訊科技綜合津貼撥款。審計署審查了官立學校在 2012–13 至 2016–17 財政年度和資助學校在 2012/13 至 2016/17 學年的資訊科技綜合津貼撥款額和實際開支，發現所審查的 896 所學校中，517 所 (57.7%) 使用的資訊科技綜合津貼少於該 5 年期間的撥款總額，當中 131 所 (14.6%) 未動用的撥款佔該 5 年期間撥款總額 20% 以上 (包括比率為 20% 以上至 40% 的學校共 107 所；40% 以上至 60% 的學校共 21 所；及 60% 以上的學校共 3 所)。2017 年 9 月，教育局推出資訊科技人員支援津貼，學校可用於發展資訊科技教育的資源因而大幅增加了 50% (由 2016–17 財政年度的 3.52 億元增至 2017–18 財政年度的 5.29 億元)，這或會導致有更多資訊科技綜合津貼未獲動用。教育局需要鼓勵學校有效運用所得的資源，以發展資訊科技教育 (第 2.21、2.23、2.24 及 2.26 至 2.28 段)。

開發電子教科書和購置電子學習資源

9. ***需要更着力促進電子教科書的發展*** 2011 年 12 月，教育局局長接納學與教資源檢討工作小組的以下建議：(a) 電子學習資源應由現時的輔助角色，發展成按照本地課程的要求而編寫，完整和可作獨立學與教的電子教科書；及 (b) 應鼓勵開發電子教科書，務求引入競爭以調節扭曲的教科書市場，並提供

更多有效的學與教資源供使用者選擇。截至 2018 年 4 月，適用書目表載有 479 套印刷版教科書，涵蓋 46 個科目組別，而電子教科書適用書目表只載有 49 套電子教科書，涵蓋 20 個科目組別。審計署的分析如下：截至 2018 年 4 月，在電子教科書適用書目表內，4 個學習階段 (小一至小三、小四至小六、中一至中三，以及中四至中六) 中可供給使用者選擇的 49 套電子教科書數目分別為 13、14、22 和 0 套。此外，在電子教科書適用書目表內，4 個學習階段中有電子教科書可供給使用者選擇的 20 個科目組別數目分別為 6、6、8 和 0 個。尤須注意的是，在電子教科書適用書目表內，第四個學習階段 (即中四至中六) 沒有提供電子教科書 (第 3.2 及 3.6 段)。

10. ***很多學校採用的電子教科書並非選自電子教科書適用書目表*** 教育局自 2014/15 學年起發表電子教科書適用書目表。教育局表示，送審的電子教科書須符合質素保證準則，而這些準則會根據以往評審印刷版教科書的經驗制定。審計署分析了學校採用三個主科 (即中國語文科、英國語文科和數學科) 的電子教科書資料，發現有 28% 至 34% 的小學所採用的電子教科書並非選自電子教科書適用書目表，中學的有關百分比則為 45% 至 48% (第 3.8 及 3.9 段)。

11. ***需要改善在電子資源購置計劃下購置的電子學習資源*** 在預留用作推行第四個資訊科技教育策略的 1.05 億元中，有 1,000 萬元是撥予教育城用作推行電子資源購置計劃 ("eREAP" 計劃)。教育城負責採購適合學校使用的電子學習資源。教育城共接獲 128 份電子學習資源建議書，其中 8 項資源通過篩選，根據 "eREAP" 計劃提供予學校使用。審計署留意到：(a) "eREAP" 計劃推行首年，共有 205 所學校參加。在這 205 所學校中，46 所 (22%) 在第二年未有繼續參與計劃。學校退出 "eREAP" 計劃的主要原因是電子學習資源未能切合所需，以及學校在學與教方面有不同的優次；及 (b) 在 "eREAP" 計劃下採購所得的電子學習資源雖涵蓋不同科目，包括英國語文科、數學科和通識教育科，但並不包括中國語文科。2017 年 12 月，教育城進行調查，向 66 所參與 "eREAP" 計劃的學校收集意見。根據調查結果，約 39% 來自該 66 所學校的教師建議，"eREAP" 計劃應涵蓋中國語文科，這也是最多教師建議應涵蓋的三個科目之一 (第 3.15、3.16 及 3.18 至 3.22 段)。

12. ***需要改善為電子教科書和電子學習資源而設的網上整合服務平台的發展及使用情況*** 2014 年 3 月，教育局和教育城就開發網上整合服務平台簽訂協議。網上整合服務平台由單一登入功能和教城書櫃兩部分組成。單一登入功能為學生、教師、電子教科書和電子學習資源的內容供應商提供一站式帳戶管理服務。教城書櫃提供交換平台，以便內容供應商把電子教科書和電子學習資源

傳送至學生的網絡貯存空間，以及方便內容供應商與學校交換學習數據。審計署留意到：(a) 在 2014/15 至 2017/18 的 4 個學年期間，在每個學年結束時，教育城的教師會員和學生會員總數介乎 628 724 人至 666 957 人。同期，每學年使用單一登入功能和教城書櫃的會員人數，分別由 17 988 人增加至 60 294 人，以及由 3 148 人增加至 17 080 人。儘管如此，仍有空間鼓勵更多會員使用單一登入功能和教城書櫃；(b) 截至 2018 年 6 月 30 日，教城書櫃共有 1 221 本電子書。不過，這些電子書全非電子教科書適用書目表載列的電子教科書，電子教科書出版商使用教城書櫃的情況有待改善；及 (c) 截至 2018 年 6 月 30 日，由 38 個內容供應商上載至教城書櫃的 1 221 本電子書中，只有由同一個內容供應商開發的 8 本電子書已啓動學習數據檢索功能。教育局表示，具有學習數據分析功能的電子書屬於較先進的設計，能更有效地輔助學習 (第 3.25、3.27、3.28 及 3.30 段)。

學校領導層及教師的專業發展

13. ***需要改善部分託辦專業發展課程的證書頒發率*** 教育局資訊科技教育組為學校領導層及教師舉辦專業發展課程，讓他們具備實踐最新電子學習法所需的知識及和技能。這些課程由教育局或委託服務供應商提供。教育局與服務供應商就每項託辦課程分別訂立合約。每項託辦課程可開辦數場。服務供應商會向出席全部課堂，並在最後一節結束後兩星期內交妥功課的學員發出證書。證書頒發率指符合這兩項必要條件的學員百分比。審計署留意到部份場次的證書頒發率不高。舉例而言，有很多場次的證書頒發率未高於 70% (即不超過 70% 的學員出席全部課堂，並於限期前交妥功課)。證書頒發率超過 70% 的託辦課程場次的百分比，由 2015/16 學年的 74.0% (77 場中佔 57 場) 跌至 2016/17 學年的 61.6% (73 場中佔 45 場) (第 4.2、4.4、4.5 及 4.7 段)。

監察資訊科技教育的推行情況

14. ***就資訊科技教育推行進展進行的年度學校問卷調查*** 教育局自 2015/16 學年起，向公營學校和直資學校進行年度學校問卷調查，收集學校在推行資訊科技教育各方面進展情況的資料，例如資訊科技環境和基礎設施，以及在學習過程應用電子資源的情況 (第 5.2 段)。審計署留意到：

(a) ***需要跟進沒有回覆年度學校問卷調查的學校*** 在 2016/17 學年問卷調查涵蓋的 984 所學校中，715 所 (72.7%) 有回覆問卷調查，269 所

(27.3%) 則沒有。在沒有回覆 2016/17 學年問卷調查的 269 所學校中，187 所 (69.5%) 也沒有回覆或涵蓋於之前的 2015/16 學年問卷調查。略去不回覆問卷調查的學校，對問卷調查結果或有影響 (第 5.4 段)；及

(b) ***部分學校推行電子學習的進度落後於目標*** 在 715 所回覆 2016/17 學年問卷調查的學校中，56 所 (7.8%) 表示其電子學習推行進度落後於三年學校發展計劃中訂立的目標。教育局沒有確定學校的進度落後於目標的原因，也沒有探討學校是否需要教育局協助，以追回進度 (第 5.5 段)。

審計署的建議

15. 審計署的各項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*教育局局長應：

為學校提供資源

(a) 考慮採取措施，監察學校如何履行在申請資助以加強無線網絡基礎設施時作出的承諾，並視乎情況提供協助，提升這些學校在推行電子學習方面的就緒程度 (第 2.19(a) 段)；

(b) 了解學校對使用電子教科書所關注和考慮的事項，並採取措施鼓勵學校在有利情況下更廣泛使用電子教科書 (第 2.19(b) 段)；

(c) 繼續推動使用電子學習資源 (第 2.19(c) 段)；

(d) 進一步推廣建議做法，鼓勵學校利用另一寬頻線，建立與學校現有網絡完全分割的無線網絡，以取得更佳的保安管理效果 (第 2.19(d) 段)；

(e) 提醒採用無線網絡加入學校現有網絡模式的學校，處理有關的保安問題，並相應採取適當的資訊科技保安措施 (第 2.19(e) 段)；

(f) 採取措施，鼓勵學校在年度學校發展計劃中概述有關資訊科技的開支預算，以加強學校對運用資訊科技綜合津貼的問責性和透明度 (第 2.29(a) 段)；

(g) 採取措施，鼓勵學校 (特別是未動用的資訊科技綜合津貼較多的學校) 監察資訊科技綜合津貼的使用情況，並有效運用所得的資源，以發展資訊科技教育 (第 2.29(b) 段)；

開發電子教科書和購置電子學習資源

(h) 在諮詢資訊科技教育策略發展督導委員會後，決定電子教科書的未來路向，以及探討如何促進電子教科書日後的發展 (第 3.13(a) 段)；

(i) 繼續監察電子教科書適用書目表的發展 (第 3.13(b) 段)；

(j) 向電子教科書開發商和學校推廣電子教科書適用書目表作為電子教科書的質素評審和保證機制，並鼓勵電子教科書開發商把電子教科書送審 (第 3.13(c) 及 (d) 段)；

(k) 與教育城共同總結推行 “eREAP” 計劃的經驗，以改善該計劃，以及就購置電子學習資源訂定未來路向 (第 3.23(a) 段)；

(l) 研究如何在市場上採購更多優質的電子學習資源，特別是中國語文科的電子學習資源 (第 3.23(b) 段)；

(m) 敦促教育城進一步推廣教育城會員使用單一登入功能和教城書櫃 (第 3.31(a) 段)；

(n) 敦促教育城留意電子教科書開發商的考慮因素和所面對的挑戰，並在有需要時採取措施，處理他們關注的事項，以改善電子教科書出版商使用教城書櫃的情況 (第 3.31(b) 段)；

(o) 敦促教育城鼓勵內容供應商啓動教城書櫃的數據檢索功能，方便內容供應商與學校交換學習數據 (第 3.31(c) 段)；

學校領導層及教師的專業發展

(p) 採取措施，改善託辦課程的證書頒發率 (第 4.10(a) 段)；

監察資訊科技教育的推行情況

(q) 在切實可行的情況下，更着力跟進沒有回覆年度學校問卷調查的學校 (第 5.7(a) 段)；及

(r) 留意認為電子學習推行進度落後於其學校發展計劃目標的學校，並在有需要時適時主動提供意見和協助 (第 5.7(b) 段)。

政府的回應

16. 政府充分肯定審計署就資訊科技教育推行情況所作的審查和提出的改善建議，並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　為配合善用資訊科技以促進學與教的全球趨勢，當時的教育署 (註 1) 自 1998/99 學年 (註 2) 起，推行了多項資訊科技教育策略和其他電子學習措施。教育局在 1998 年 11 月發表第一份資訊科技教育策略文件，名為《第一個資訊科技教育策略》。教育局其後更新了該份文件，並於 2003/04、2007/08 和 2015/16 學年陸續發表《第二個資訊科技教育策略》、《第三個資訊科技教育策略》和《第四個資訊科技教育策略》。

第一至三個資訊科技教育策略

1.3　在 1998/99 至 2013/14 學年期間，教育局推出了第一至三個資訊科技教育策略，詳情如下：

(a) ***第一個資訊科技教育策略***　第一個資訊科技教育策略涵蓋 1998/99 至 2002/03 學年，重點在於為學校提供必需的資訊科技設備、連接互聯網，以及提供學與教數碼資源。為推行這個策略而預留的撥款為 32.23 億元，實際開支為 31.03 億元；

(b) ***第二個資訊科技教育策略***　第二個資訊科技教育策略涵蓋 2003/04 至 2006/07 學年，旨在提升學生的資訊科技素養、加強教師的能力、培養學校領導層的電子領導能力、推動社羣創造有利使用資訊科技教育的環境，以及縮窄數碼隔閡。為推行這個策略而預留的撥款為 3.36 億元，實際開支為 2.92 億元；及

(c) ***第三個資訊科技教育策略***　第三個資訊科技教育策略涵蓋 2007/08 至 2013/14 學年，旨在協助學校制訂和推行校本資訊科技教育發展計劃，以及把資訊科技融入學與教活動中，從而提高學生的學習效

註 1： *2003 年 1 月，當時的教育署與當時的教育統籌局合併。2007 年 7 月，隨着政府總部改組，教育統籌局改稱為教育局。為求簡便，在本審計報告書中，當時的教育署與當時的教育統籌局均稱為教育局。*

註 2： *每個學年由每年 9 月 1 日開始至翌年 8 月 31 日結束。*

能。為推行這個策略而預留的撥款為2.52億元，實際開支為2.47億元。

教育局表示，第一至三個資訊科技教育策略在多個範疇奠定了穩固的基礎，例如提供基本的資訊科技基礎設施和學習資源，以及提升教師專業能力和學生學習。第一至三個資訊科技教育策略的項目和成果，詳載於附錄A。

第四個資訊科技教育策略

1.4 在2015/16學年，教育局推出第四個資訊科技教育策略。該局表示，第四個資訊科技教育策略是根據持續發展的情況(包括宏觀環境、以往各個資訊科技教育策略和其他臨時電子學習計劃的優點和從中獲取的經驗)擬定。資訊科技瞬息萬變，在學與教上運用資訊科技的途徑和教學法層出不窮。教育局的角色是幫助學校善用資訊科技的發展，協助學生盡展潛能。

1.5 教育局表示，第四個資訊科技教育策略旨在透過發揮資訊科技的潛能，提升學與教的互動經驗，釋放學生的學習能量，讓學生學會學習，邁向卓越。第四個資訊科技教育策略涉及下列6項主要行動：

(a) 加強學校的資訊科技基礎設施及重組運作模式；

(b) 提升電子學習資源(包括電子教科書)的質素；

(c) 更新學校課程，改變教學及評估方法；

(d) 提升學校專業領導及力量，建立實踐社羣；

(e) 家長、持份者及社區齊參與；及

(f) 連貫和持續發展資訊科技教育。

1.6 教育局預留了 1.05 億元以推行第四個資訊科技教育策略，詳情如下：

(a) ***WiFi-900 計劃*** WiFi-900 計劃獲撥款 9,000 萬元，為 WiFi-100 計劃 (見第 1.8(g)(i) 段) 未有涵蓋的公營學校 (即官立學校、資助學校、按位津貼學校 (註 3) 和特殊學校) 和參加直接資助計劃的本地學校 (直資學校) 購置流動電腦裝置，以配合所有課室均獲提供無線網絡服務的安排 (見第 2.5 段)；

(b) ***向香港教育城有限公司提供撥款以添置電子學習資源*** 香港教育城有限公司 (教育城)(見第 1.8(c) 段) 獲一筆過撥款 1,000 萬元，以添置電子學習資源，為教師和學生提供更多選擇；及

(c) ***其他支援*** 撥款 500 萬元，以推行措施，協助家長和為學校提供所需的支援，包括技術諮詢服務及／或中央採購程序。

截至 2018 年 3 月 31 日，推行第四個資訊科技教育策略的實際開支為 9,950 萬元。

1.7 教育局表示：

(a) 隨着基礎教育課程改革和新高中課程及評估改革，教育局同步推行資訊科技教育策略 (以基礎設施、電子學習資源及 e- 領導三項元素為主)，重點發展學生學會學習、終身學習和全人發展。資訊科技教育和課程改革的共同願景，是把學習範式從以教師為本轉為以學生為本 (見圖一)；

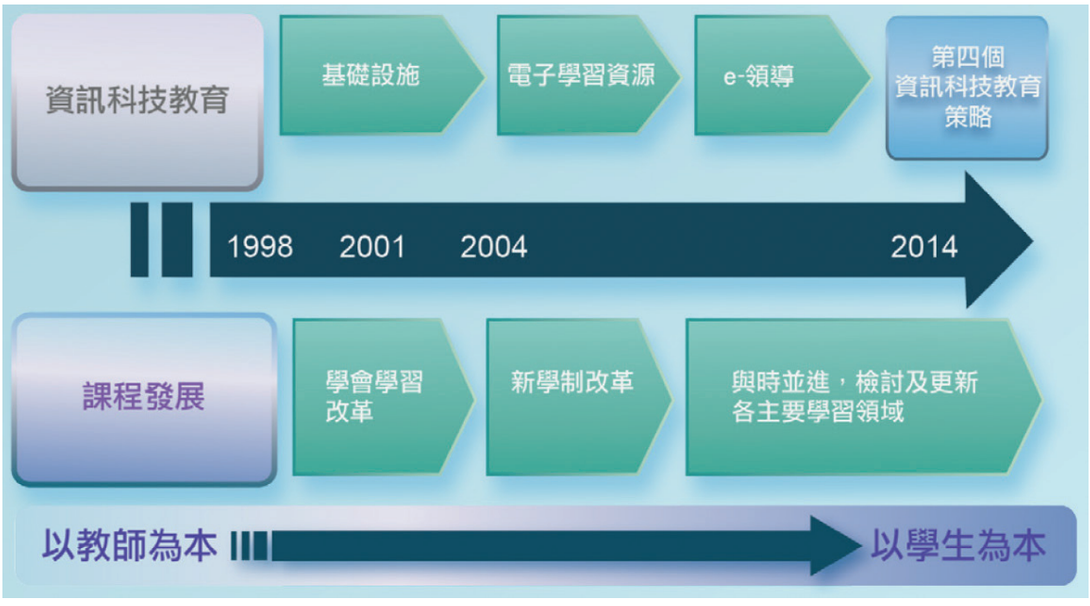
(b) 第四個資訊科技教育策略定出學校實踐電子學習所需的基本硬件和資源。在得到基本硬件和資源後，學校可因應本身的情況和發展需要來擬訂計劃。教育局已定出各種學與教策略 (不限於電子教科書 (見第 3.2 段) 或電子教學資源的應用)，並通過培訓／分享會和資訊科技教育卓越中心計劃 (見第 4.3 段) 等途徑，發布這些策略；及

(c) 鑑於電子學習性質多元，而且持續發展，實在沒有所有學校必須遵循的最佳措施或標準，何況電子學習措施未必在每個情況下也較傳統措施更為有效。

註 3： *由於公營中學學位不足，政府自 1971 年起向非牟利私立中學發放津貼，以購買學位，這些中學就是按位津貼學校。*

圖一

資訊科技教育與課程發展的推行



資料來源：教育局的記錄

善用資訊科技促進學與教的其他措施

1.8　除第一至四個資訊科技教育策略外，教育局也採取其他措施，以善用資訊科技促進學與教：

經常措施

(a) ***資訊科技綜合津貼***　所有公營學校獲發放經常性的資訊科技綜合津貼 (註 4)，作為持續的資金，以配合學校的營運需要，發展資訊科技教育。資訊科技綜合津貼是整筆津貼的分項津貼之一。整筆津貼旨在讓學校更靈活地運用資源，以支援學校施行校本管理 (見第 2.22 及 2.25 段)。在 2016–17 財政年度，學校獲發放的資訊科技綜合津貼合共 3.52 億元 (納入整筆津貼內)；

註 4： *在 2004–05 財政年度前，學校獲發放 4 類作資訊科技教育用途的經常性津貼，分別為：(a) 小學多媒體電腦計劃經常性津貼；(b) 資訊科技教育計劃經常性津貼；(c) 供學校延長開放電腦設施的資訊科技獎勵津貼；及 (d) 供學校聘請技術支援人員或向供應商購買技術支援服務的現金津貼。由 2004–05 財政年度起，這 4 類經常性津貼已合併為 1 項每年發放的經常性津貼，名為資訊科技綜合津貼。*

(b) ***專業發展活動*** 作為持續專業培訓計劃的一部分，教育局舉辦不同的專業發展活動，提升教育專業人員 (即學校領導層和教師) 的知識和技巧，以便他們推動電子學習。這些課程由教育局 (包括在資訊科技教育卓越中心計劃下借調教師舉辦的活動或由資訊科技界、相關政府部門和教師組織合辦的活動) 或教育局委託的本地大專院校主辦 (見第 4.4 段)。教育局舉辦課程的開支，納入資訊科技教育組的開支之內。在2016–17財政年度，託辦課程的開支為380 萬元；

(c) ***由教育城營運的教育網站*** 教育城 (註 5) 營運的教育網站，結合資訊、資源、互動社羣和網上服務，以推廣使用資訊科技，提高學與教效能。在 2016–17 財政年度，教育城獲資助 3,400 萬元；

(d) ***由優質教育基金資助的計劃*** 優質教育基金提供一筆過的撥款，資助推動優質學校教育的各種一次過計劃。這些計劃性質多元化，旨在改善個別申請學校的教育質素。部分計劃與資訊科技有關。在 2016/17 學年，優質教育基金批准撥款 1.70 億元，資助 560 項推動優質教育的計劃，其中 84 項與資訊科技有關 (涉及的核准撥款合共 5,200 萬元)；

非經常措施

(e) ***學校電子學習試驗計劃*** 學校電子學習試驗計劃獲批 6,800 萬元非經常撥款，在 2011 至 2013 年推行，為期 3 年，以研究教學法的改變，為學校廣泛採用電子學習作準備。這項試驗計劃的實際開支為 6,580 萬元；

(f) ***電子教科書市場開拓計劃*** 電子教科書市場開拓計劃 (市場開拓計劃) 獲批 5,000 萬元非經常承擔額，在 2012 年推行，以協助開發符合本地學校課程的電子教科書，供學校在 2014/15 學年起使用。截至 2018 年 3 月 31 日，這項計劃的實際開支為 3,660 萬元；及

(g) ***支援學校使用電子教科書計劃*** 支援學校使用電子教科書計劃獲批 5,000 萬元非經常承擔額，在 2014 至 2017 年推行，詳情如下：

(i) ***WiFi-100 計劃*** 在 WiFi-100 計劃下，100 所學校 (包括公營學校和直資學校) 獲撥款 3,500 萬元，以提升資訊科技基礎設施，主要是設立無線網絡和購置流動電腦裝置；

註 5： *教育城於 2000 年在優質教育基金資助下成立，並於 2002 年公司化，由政府全資擁有。董事局負責管理教育城、擬訂策略方針和提供意見。*

(ii) ***技術和項目管理支援*** 撥款 300 萬元提供中央統籌的技術和項目管理支援，以配合 WiFi-100 計劃的推行；

(iii) ***網上整合服務平台*** 教育城獲一筆過撥款 1,000 萬元，以開發網上整合服務平台，連接學校的學習管理系統與各類電子學習資源使用的網上內容平台；及

(iv) ***專業發展*** 撥款 200 萬元提供專業發展課程 (見第 4.2 段)，協助教師訂立使用電子教科書的良好教學方案。

截至 2018 年 3 月 31 日，這項計劃的實際開支為 4,890 萬元。

1.9 教育局資訊科技教育組負責制訂和推行電子學習措施，以及監察這些措施的推行情況，包括為學校提供資助和其他專業支援，以提升中學和小學教育的學與教效能。該組由一名總課程發展主任領導，截至 2018 年 8 月 31 日，該組共有 21 名員工，包括 17 名公務員和 4 名合約人員。教育局組織圖的摘要載於附錄 B。

審查工作

1.10 2018 年 3 月，審計署就教育局善用資訊科技促進學與教的工作進行審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 為學校提供資源 (第 2 部分)；

(b) 開發電子教科書和購置電子學習資源 (第 3 部分)；

(c) 學校領導層及教師的專業發展 (第 4 部分)；及

(d) 監察資訊科技教育的推行情況 (第 5 部分)。

審計署發現以上範疇均有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.11 教育局局長整體上同意審計署的建議，充分肯定審計署就資訊科技教育推行情況所作的審查和提出的改善建議，並會考慮採取適當的行動，跟進審計署的建議。

鳴謝

1.12　在審查工作期間，教育局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：為學校提供資源

2.1　本部分探討教育局為學校提供資源，以便學校推行資訊科技教育的工作。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a) 加強學校的無線網絡基礎設施 (第 2.2 至 2.20 段)；及

(b) 資訊科技綜合津貼的管理 (第 2.21 至 2.30 段)。

加強學校的無線網絡基礎設施

2.2　隨着流動電腦裝置廣泛使用及其在學與教方面的應用增加，教育局認為學校有需要設立可靠並覆蓋所有課室的無線網絡基礎設施。為所有公營學校和直資學校提供無線網絡是第四個資訊科技教育策略的主要行動。

WiFi-100 計劃

2.3　2014 年 1 月，教育局獲立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款，以推行 WiFi-100 計劃。該計劃旨在支援學校在 2014/15 學年使用市場開拓計劃下開發的電子教科書。根據該計劃，100 所公營學校和直資學校獲得合共 3,500 萬元的一筆過津貼，每所學校平均獲得 35 萬元，其中：

(a) 10 萬元用以購置流動電腦裝置，因為“自攜裝置”的做法尚未普及。教育局認為，如兩至三名學生共用一台裝置來參與利用科技進行的活動，例如在互聯網上搜尋資料、下載工作紙等，每所學校平均有 50 台裝置應該足夠；及

(b) 25 萬元用以在校舍設置所需的無線網絡環境，包括加強資訊科技基礎設施和支付無線網絡服務費 3 年 (2014/15 至 2016/17 學年)，以便在課堂使用電子教科書。

2.4　2014 年 1 月中，教育局邀請學校申請參加 WiFi-100 計劃。提出申請的學校須制訂 3 年期的電子學習發展計劃，以供審視。教育局根據該發展計劃和其他因素 (例如學校在資訊科技教育和電子學習方面的往績)，審視學校是否準備就緒，適合參加這項計劃。教育局共接獲 174 份申請，其中 100 份獲得批准。為確保這 100 所學校適時設置所需的無線網絡環境，以便在 2014/15 學年使用市場開拓計劃下開發的電子教科書，教育局向這些學校提供中央統籌的技術及

項目管理支援，包括就無線網絡基礎設施的設計提供技術意見，以及監察服務供應商的工作。

WiFi-900 計劃

2.5 在參考學校參加 WiFi-100 計劃的經驗後，教育局認為無線網絡基礎設施是實踐電子學習的重要設施，所有公營學校和直資學校均應獲得資助，以加強無線網絡基礎設施。WiFi-900 計劃在 2015 年 8 月推出，作為 WiFi-100 計劃的延續，務求於 2015/16 至 2017/18 的 3 個學年內，分階段為 WiFi-100 計劃未有涵蓋的公營學校和直資學校設置可靠的無線網絡基礎設施。WiFi-900 計劃共有 887 所學校參加 (註 6)。教育局提供：

(a) 合共 9,000 萬元的一筆過津貼，每所學校平均獲得約 10 萬元，以購置流動電腦裝置，配合覆蓋所有課室的無線網絡服務，供學生在課堂上共用；及

(b) 每年平均約 7 萬元經常津貼予每所學校，供支付在校舍內設置所需無線網絡環境的服務費用，以及流動電腦裝置的維修保養費 (註 7)，以便在課堂上使用電子教科書或課程為本的電子學習資源。在 2017–18 財政年度，提供予學校的津貼約為 6,600 萬元。

2.6 參與 WiFi-900 計劃的學校在 2017/18 學年完結前，大致完成加強學校無線網絡基礎設施的工作。截至 2018 年 8 月 31 日，在 987 所學校中 (100 所參與 WiFi-100 計劃，887 所參與 WiFi-900 計劃)，976 所 (99%) 已經完成加強校舍無線網絡基礎設施的工作。在其餘 11 所學校中，4 所已在 2018 年 10 月完成有關工作，5 所選擇在 2018/19 學年參加 WiFi-900 計劃，2 所將於 2019/20 學年參加 (基於重置校舍等特殊情況)。為優化各項行動和擬定日後的支援措施，教育局每年進行年度學校問卷調查，以全面了解學校推行第四個資訊科技教育策略的情況。根據 2016/17 學年的問卷調查結果，在回覆調查的 715 所學校中，每所學校平均有 87 台流動電腦裝置。

註 6： *合資格參加 WiFi-900 計劃的學校共有 889 所，2 所直資學校決定不參加該計劃。*

註 7： *由 2017/18 學年起，參加 WiFi-100 計劃的學校也合資格獲得這項經常津貼。*

需要為學校提供進一步的協助

2.7　2015 年 2 月，教育局要求有意參加 WiFi-900 計劃的學校提交意向書，列出推行電子學習的初步計劃，以及在 2017/18 學年之前的 3 個學年內完成加強無線網絡的意向日期。教育局根據意向書，從 5 方面審視學校對推行電子學習是否就緒：

(a) ***學校發展計劃*** 根據學校三年發展計劃所載有關推行電子學習的發展優次，加以審視；

(b) ***使用電子教科書或電子學習資源的時間表*** 根據學校使用電子教科書和電子學習資源的時間表是否連貫，以及把資訊科技融入各科各級的策略，加以審視；

(c) ***教師的準備程度*** 根據現已為採用電子學習作好準備的教師人數、在未來 3 個學年會採用電子學習的教師人數、他們是否承諾參加電子學習專業發展活動，以及學校的電子學習專業發展計劃，加以審視；

(d) ***持份者的參與*** 根據學校管理委員會或法團校董會、教師和家長對全校採用電子學習的支持程度，加以審視；及

(e) ***建立流動學習環境的計劃*** 根據現有的資訊科技基礎設施 (即已被無線網絡覆蓋的課室數目和流動電腦裝置數目)、為加強無線網絡基礎設施所採用的模式、學校為管理日益增加的流動電腦裝置而訂定的計劃或政策，加以審視。

2.8　在審視學校提交的意向書後，教育局發現就推行電子教學的就緒程度而言，部分學校在教師的準備程度和持份者的參與兩方面表現略遜。2015 年 4 月，資訊科技教育策略發展督導委員會 (註 8) 建議教育局，如就緒程度略遜的學校承諾採取進一步行動，以提升教師的準備程度和爭取持份者的支持作為取得資助的條件，教育局應為學校提供資助。

註 8：*資訊科技教育策略發展督導委員會由教育局副秘書長擔任主席。在 2018 年 4 月，該督導委員會共有 11 名非官方成員和 5 名官方成員，其職權範圍是：(a) 向教育局就資訊科技融於教育的策略方向、推行和評估作建議；(b) 向教育局就最新的科技、有關的教學法和以資訊科技改善教育質素而廣為世界各地採用的政策和做法等作建議；(c) 就學校電子學習的推行作建議；及 (d) 向教育局就香港電子學習的未來發展作建議。*

2.9　就推行電子教學的就緒程度而言，在參加 WiFi-900 計劃的 887 所學校中，334 所 (38%) 在教師的準備程度和持份者的參與兩方面表現略遜。按照資訊科技教育策略發展督導委員會的建議，教育局在得到該 334 所學校書面確認，承諾就這兩方面作出改善，作為取得資助以加強無線網絡基礎設施的條件後，為這些學校提供資助。教育局也為這些學校提供各種支援，例如資訊科技教育卓越中心計劃提供的到校支援服務、相關的網上資源和技術支援服務。

2.10　教育局在 2018 年 10 月告知審計署，2015 年要求學校提交意向書的安排旨在了解參與 WiFi-900 計劃的學校的整體情況，以供參考，特別是方便推算撥款需求。這項一次過安排並非用作訂立基線以監察學校有否履行承諾。

2.11　在 2016/17 學年完結時，在這 334 所學校中，224 所 (67%) 已加強無線網絡基礎設施。審計署審視了由教育局推行的 2016/17 學年的年度學校問卷調查結果，留意到：

(a) ***持份者的參與***　問卷調查沒有收集有關持份者參與情況的資料；及

(b) ***教師的準備程度***　在 224 所學校中 (見表一)：

(i) 47 所沒有回覆問卷調查或沒有在回覆中提供有關教師發展準備程度的資料；及

(ii) 88 所認為，對於就電子學習融入學校課程所進行的教師發展工作，學校只略有準備或尚未準備。

表一

承諾改善教師發展準備程度的學校所匯報的教師發展情況
(2016/17 學年)

教師的準備程度	學校數目	百分比
充分準備	4	1.8%
已有準備	85	37.9%
略有準備	86 } 88	38.4% } 39.3%
尚未準備	2 }	0.9% }
沒有資料	47	21.0%
總計	224	100.0%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審計署認為，教育局需要考慮採取措施，監察學校如何履行在申請資助以加強無線網絡基礎設施時作出的承諾，並視乎情況提供協助，提升這些學校在推行電子學習方面的就緒程度。

需要繼續推動使用電子教科書和電子學習資源

2.12　WiFi-100 計劃和 WiFi-900 計劃為學校加強無線網絡基礎設施，旨在配合師生在課堂上使用電子教科書和電子學習資源的需要 (見第 3.2 及 3.15 段)。自 2015/16 學年起，教育局進行年度學校問卷調查，收集學校使用電子教科書和電子學習資源的資料。在年度學校問卷調查中，學校須回答各年級 (小一至小六和中一至中六) 和各科目 (註 9) 有否使用電子教科書及／或電子學習資源。2018 年 4 月，教育局在回覆立法會議員的提問時表示：

(a) 在 2015/16 學年，74.7% 的小學和 10.0% 的中學試用電子教科書及／或購買電子教科書；及

註 9：*就小一至小六而言，問卷調查涉及的 6 個科目分別為：(a) 中國語文科；(b) 英國語文科；(c) 數學科；(d) 常識科；(e) 電腦科；及 (f) 視覺藝術科。至於中一至中六，問卷調查涉及的 8 個科目分別為：(a) 中國語文科；(b) 英國語文科；(c) 數學科；(d) 通識科；(e) 科學科；(f) 人文科；(g) 電腦科；及 (h) 視覺藝術科。*

(b) 在 2016/17 學年，62.7% 的小學和 31.3% 的中學就 1 個或以上科目購買和使用電子教科書。

2.13 審計署審視了 2016/17 學年的年度學校問卷調查結果，以評估各級各科使用電子教科書和電子學習資源的情況。審計署留意到，在已加強無線網絡基礎設施的 310 所小學和 282 所中學中：

(a) ***小學*** 各級各科使用電子教科書和電子學習資源的平均百分比分別是 24% (介乎 3% 至 44%) 和 65% (介乎 35% 至 77%)(見表二)；及

(b) ***中學*** 各級各科使用電子教科書和電子學習資源的平均百分比分別是 8% (介乎 3% 至 17%) 和 66% (介乎 52% 至 81%)(見表三)。

表二

小學使用電子教科書和電子學習資源的情況
(2016/17 學年)

科目	使用的年級百分比	
	電子教科書	電子學習資源
中國語文科	23%	64%
英國語文科	24%	73%
數學科	25%	77%
常識科	22%	68%
電腦科	44%	75%
視覺藝術科	3%	35%
平均	24%	65%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：個別科目的百分比的計算方法，是把 310 所小學中每級至少有一班於該科目使用電子教科書／電子學習資源的年級數目，除以年級總數 1 860 (即 6 級 × 310 所學校)。

表三

中學使用電子教科書和電子學習資源的情況
(2016/17 學年)

科目	使用的年級百分比	
	電子教科書	電子學習資源
中國語文科	7%	61%
英國語文科	7%	67%
數學科	8%	67%
通識科	不適用 (註)	71%
科學科	8%	69%
人文科	6%	63%
電腦科	17%	81%
視覺藝術科	3%	52%
平均	8%	66%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：教育局表示，不建議學校就通識科使用印刷版教科書或電子教科書。

附註：個別科目的百分比的計算方法，是把 282 所中學中每級至少有一班於該科目使用電子教科書／電子學習資源的年級數目，除以年級總數 1 692 (即 6 級 x 282 所學校)。

2.14 教育局在 2018 年 10 月告知審計署：

(a) 教育局按學校層面而非年級層面來計算電子教科書和電子學習資源使用率，理由如下：

(i) 學校會根據學生的需要選擇學與教資源，包括印刷版教科書、電子教科書和其他學習資源；

(ii) 為照顧學習差異，學校可因應本身的情況和學生的需要，靈活地在某一年級的任何班別任何科目使用電子資源或電子教科書；及

(iii) 學校應逐步使用新的教科書／電子教科書系列，而非所有年級同時使用；

(b) 根據 2016/17 學年的年度學校問卷調查結果，310 所小學和 282 所中學已加強無線網絡基礎設施。在學校層面，在 2016/17 學年，小學使用電子教科書和電子學習資源的比率，分別為 64% 和 99.4%，中學則分別為 32% 和 96.8%。在學校層面的使用率，其計算方法是把校內至少有一班在任何科目使用電子教科書／電子學習資源的學校數目，除以學校總數。在年級層面 (不建議採取此法，理由是學校應逐步使用新的電子教科書或電子學習資源系列，而非所有年級同時採用)，小學在不同科目使用電子教科書和電子學習資源的比率，平均分別為 24% 和 65%，中學則分別為 8% 和 66%。教育局對電子學習資源的使用情況感到滿意；

(c) 電子教科書和電子學習資源具備多媒體學習元件和互動功能，有助學生掌握教學內容、自主和協作學習，並利便教師使用新的教學法；及

(d) 電子教科書和電子學習資源是傳統教科書和學習資源以外的另一選擇。然而，電子教科書和電子學習資源須配合適當的教學法使用，因此不一定較傳統教科書和學習資源優勝。為了協助教師掌握電子學習的教學法，包括在各科目使用電子教科書和電子學習資源，教育局全年為教師舉辦各種專業發展課程。

審計署認為，教育局需要了解學校對使用電子教科書所關注和考慮的事項，採取措施鼓勵學校在有利情況下更廣泛使用電子教科書。教育局也需要繼續推動在有利情況下使用電子學習資源。

需要進一步推廣教育局建議把無線網絡與學校現有網絡分割的做法

2.15 教育局在 2014 年 3 月委聘顧問，為參加 WiFi-100 計劃的學校提供技術和項目管理支援服務 (見第 1.8(g)(i) 段)。根據顧問為學校擬備的參考文件：

(a) 擬建立的無線網絡應與學校現有網絡分割；及

(b) 學校如選擇把無線網絡加入學校現有網絡的模式，或需留意相關的保安注意事項。

顧問在 2014 年 5 月應教育局的要求，提供一份學校名單，列出參與 WiFi-100 計劃而有意把無線網絡加入學校現有網絡的 14 所學校。教育局在 2014 年 6 月發信予這 14 所學校，提醒校方有關安排可能引致的潛在風險和額外資源。

2.16　2016 年 1 月 (即 WiFi-900 計劃在 2015 年 8 月開始後約 5 個月)，教育局修訂了學校資訊科技保安指引 (註 10)，供學校參考，以便學校在推行電子學習時，保障資料和資訊科技資產。該指引新增了一項有關無線網絡資訊保安的建議做法，詳情如下：

(a) 教育局建議學校利用另一寬頻線，建立與學校現有網絡完全分割的無線網絡；及

(b) 當加入或連接無線網絡至學校現有網絡時，學校資訊科技的負責人員須考慮和了解保安事宜，避免學校現有的網絡風險。

2.17　雖然教育局自 2015 年 5 月起，已通過研討會推介建議做法，但是一些學校可能並不知悉新的建議做法或在教育局增訂建議做法前已進行加強無線網絡的工作 (註 11)。另一些學校或許基於種種原因 (例如安裝兩條寬頻線的技術限制)，決定不遵從建議做法。教育局在 2018 年 10 月告知審計署：

(a) 由於學校可採用不同的技術解決方案，建議做法並非強制要求學校遵從；及

(b) 根據校本管理原則，學校有責任採取適當的資訊科技保安措施，保護學校的資訊科技系統和數據，以及按照本身的環境和運作需要，自行決定採納適用的做法。

2.18　審計署審查了 50 所參與 WiFi-900 計劃的學校所提交的推行進度報表，發現 11 所 (22%) 學校把無線網絡加入學校現有網絡。審計署認為，教育局需要進一步推廣建議做法，鼓勵學校利用另一寬頻線，建立與學校現有網絡完全分割的無線網絡，以取得更佳的保安管理效果。教育局也需要提醒採用無線網絡加入學校現有網絡模式的學校，處理有關的保安問題，並相應採取適當的資訊科技保安措施。

註 10：*教育局在 2002 年發出學校資訊科技保安指引，以協助學校制訂電腦系統資訊科技保安政策和準則。教育局不時更新該指引。*

註 11：*在 2015/16 學年，405 所參與 WiFi-900 計劃的學校完成加強無線網絡的工作。*

審計署的建議

2.19 審計署*建議*教育局局長應：

(a) **考慮採取措施，監察學校如何履行在申請資助以加強無線網絡基礎設施時作出的承諾，並視乎情況提供協助，提升這些學校在推行電子學習方面的就緒程度；**

(b) **了解學校對使用電子教科書所關注和考慮的事項，並採取措施鼓勵學校在有利情況下更廣泛使用電子教科書；**

(c) **繼續推動在有利情況下使用電子學習資源；**

(d) **進一步推廣建議做法，鼓勵學校利用另一寬頻線，建立與學校現有網絡完全分割的無線網絡，以取得更佳的保安管理效果；及**

(e) **提醒採用無線網絡加入學校現有網絡模式的學校，處理有關的保安問題，並相應採取適當的資訊科技保安措施。**

政府的回應

2.20 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局通過學校探訪、到校支援、問卷調查、個案研究和學校交回的報表，衡量學校 (包括參加 WiFi-900 計劃的學校) 推行資訊科技教育的進展。教育局會考慮採取措施，因應學校的需要，提供進一步的協助；

(b) 學校根據學生的需要和及本身的情況，選用傳統教科書或電子教科書。電子教科書使用率低，反映了學校因應本身情況或關注事項而作出的決定。從學校探訪和會面的回應可見，學校已按照其計劃，逐步在不同科目和級別使用電子資源和電子教科書。2015/16 至 2017/18 學年的使用率漸見增加，也反映了這點；

(c) 雖然教育局對電子學習資源的使用情況感到滿意 (見第 2.14(b) 段)，但仍會繼續推廣在顯然有利的情況下使用電子學習資源；

(d) 教育局會繼續探訪學校和進行焦點小組會議，進一步了解學校對使用電子教科書的關注和考慮事項，以及採取各項措施，協助教師掌握與電子學習有關的教學法，包括在不同科目使用電子教科書，以

便學校作好準備，在顯然有利的情況下，更廣泛使用電子教科書；及

(e) 教育局一直根據校本運作需要，協助學校採取資訊科技保安措施，並提供意見。教育局一直推廣無線網絡須與學校現有網絡完全分割的建議做法。儘管如此，教育局會研究採取其他措施，進一步向學校推廣建議做法，以及提醒採用無線網絡加入學校現有網絡模式的學校，處理有關的保安問題，並相應採取適當的資訊科技保安措施。

資訊科技綜合津貼的管理

2.21 教育局在 2004/05 學年推出資訊科技綜合津貼 (見第 1.8(a) 段)，每年為所有公營學校提供津貼，以配合資訊科技教育的運作需要。學校可運用這項津貼，應付下列範疇的運作需要：

(a) 購買與資訊科技相關的消耗品；

(b) 購買學與教數碼資源；

(c) 繳付連接互聯網和互聯網保安服務費用；

(d) 聘請技術支援人員或向服務供應商購買技術支援服務；

(e) 延長開放校內資訊科技設施；

(f) 為以政府撥款購置的校內資訊科技設施安排保養維修服務；及

(g) 提升和更換學校的資訊科技設施。

每所學校獲得的資訊科技綜合津貼額，視乎學校類別 (例如小學／中學／特殊學校) 和核准開辦的班級數目而定。資訊科技綜合津貼額按照綜合消費物價指數的變動每年調整。在 2016–17 財政年度，政府合共向 907 所學校發放 3.52 億元資訊科技綜合津貼，每所學校獲得 292,691 元至 569,510 元不等，平均獲得約 388,000 元。

2.22　資訊科技綜合津貼是以整筆津貼 (註 12) 的分項津貼形式發放給學校的。學校須根據教育局發給學校的通告和資訊科技綜合津貼網頁中訂明的要求，就資訊科技綜合津貼備存獨立的分類帳目，記錄所有收入及支出。如整筆津貼的盈餘相當於 12 個月撥款額，學校須把超出這數額的盈餘退還教育局。

需要鼓勵學校遵循資訊科技綜合津貼的建議程序

2.23　教育局建議學校按本身的發展優次妥善規劃資源，以應付有關的開支，教育局也在發給學校的通告和資訊科技綜合津貼網頁中訂明，學校須於年度學校發展計劃中，概述有關資訊科技的開支預算。

2.24　審計署審查了 40 所學校的年度學校發展計劃，發現 6 所 (15%) 沒有在年度學校發展計劃中概述有關資訊科技的開支預算。教育局在 2018 年 10 月告知審計署，發給學校的通告和在資訊科技綜合津貼網頁所載 (見第 2.23 段) 的“須”字，用字並不準確，實應為“鼓勵”。教育局表示，鑑於近年該局與學校以各項津貼推行多項措施 (例如科學、科技、工程、數學教育 (STEM)，以及為中國歷史科更新重點)，學校並非必須在年度校本發展計劃概述有關資訊科技的開支預算。要求學校在年度學校發展計劃中概述所有措施的開支預算，在執行上有實際困難，學校應獲給予一定空間。有關規定只是建議程序。審計署認為，教育局需要採取措施，鼓勵學校在年度學校發展計劃中概述有關資訊科技的開支預算，以加強學校對運用資訊科技綜合津貼的問責性和透明度。

需要鼓勵學校運用資訊科技綜合津貼以發展資訊科技教育

2.25　資訊科技綜合津貼是以整筆津貼的分項津貼形式發放給學校的。學校可按照本身的情況，靈活地運用這項資源，以配合營運需要。例如，學校可把資訊科技綜合津貼的撥款，調撥予個別分項津貼。教育局已設立機制，監察學校運用整筆津貼的情況。如學校的整筆津貼累積盈餘過多，教育局會發出勸諭信，要求學校提交改善計劃。整體而言，第四個資訊科技教育策略在 2015/16 學年推出後，資訊科技綜合津貼的開支總額與撥款總額大致相若。舉例而言，在 2015/16 和 2016/17 學年，資助學校的開支總額分別較撥款總額多 0.7% 和 1.1%。

註 12：*整筆津貼的名稱因學校類別而異，資助學校的稱為營辦開支整筆津貼或擴大的營辦開支整筆津貼，官立學校的稱為擴大的科目及課程整筆津貼。資訊科技綜合津貼如有盈餘，學校可使用盈餘，支付記入其他政府津貼帳目的開支。*

2.26　審計署明白，在短短數個學年內，資訊科技綜合津貼可能錄得盈餘或赤字。為查明個別學校有否善用資訊科技綜合津貼以發展資訊科技教育，審計署分析了學校在較長年期投放於發展資訊科技教育的資訊科技綜合津貼資源。為此，審計署審查了官立學校在 2012–13 至 2016–17 財政年度和資助學校在 2012/13 至 2016/17 學年的資訊科技綜合津貼撥款額和實際開支，發現部分學校沒有用盡撥作發展資訊科技教育的資訊科技綜合津貼撥款。截至 2018 年 7 月 31 日，在上述 5 年期內每年均獲發資訊科技綜合津貼的 904 所學校中，8 所資助學校未有向教育局提交 2016/17 學年的審計帳目，所以教育局未能提供有關這些學校在 2016/17 學年如何運用資訊科技綜合津貼撥款的資料。在餘下的 896 所學校中，517 所 (57.7%) 使用的資訊科技綜合津貼少於該 5 年期間的撥款總額，當中 131 所 (14.6%) 未動用的撥款佔該 5 年期間撥款總額 20% 以上 (見表四)。

表四

學校運用資訊科技綜合津貼發展資訊科技教育的情況
(官立學校在 2012–13 至 2016–17 財政年度的情況和
資助學校在 2012/13 至 2016/17 學年的情況)

未動用的資訊科技綜合津貼撥款百分比	學校數目		百分比	
沒有未動用撥款	379		42.3%	
5% 或以下	118		13.1%	
5% 以上至 10%	125		14.0%	
10% 以上至 20%	143	517	16.0%	57.7%
20% 以上至 40%	107		12.0%	
40% 以上至 60%	21	131	2.3%	14.6%
60% 以上	3		0.3%	
總計	896		100.0%	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.27　2017 年 9 月，教育局推出資訊科技人員支援津貼。根據該項津貼：

(a) 每所公營學校每年可獲得 30 萬元，以加強支援資訊科技人員，協助學校實踐電子學習和善用資訊科技以推展各項教育措施。每所學校的資訊科技人員支援津貼額，按綜合消費物價指數的變動每年調整；及

(b) 學校可運用這項津貼自行聘請技術支援人員，或委託資訊科技公司提供駐校員工，在校園提供所需的技術支援。學校不得把這項津貼撥作其他用途。

2.28　教育局表示，在現行整筆津貼的機制下，學校可靈活運用資訊科技綜合津貼的資源，以配合電子學習的運作需要。由於很多學校表示資訊科技綜合津貼額不足，難以聘請和挽留資訊科技支援人員，教育局遂推出資訊科技人員支援津貼，以解決人手需求問題，方便學校使用資訊科技綜合津貼，以購買其他與資訊科技有關的服務。不過，在 896 所學校中，有 131 所 (14.6%) 的未動用資訊科技綜合津貼撥款超逾 20%(見表四)。由 2017 年 9 月起提供的資訊科技人員支援津貼，大幅增加了學校可用於發展資訊科技教育的資源，或會導致有更多資訊科技綜合津貼未獲動用。在 2016–17 財政年度，資訊科技綜合津貼的撥款額約為 3.52 億元。在 2017–18 財政年度，可供學校發展資訊科技教育的資源為 5.29 億元 (資訊科技綜合津貼佔 3.58 億元，資訊科技人員支援津貼佔 1.71 億元)，較 2016–17 財政年度增加 50%。審計署認為，教育局需要採取措施，鼓勵學校 (特別是未動用的資訊科技綜合津貼較多的學校) 監察資訊科技綜合津貼的使用情況，並有效運用所得的資源，以發展資訊科技教育。

審計署的建議

2.29　**審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **採取措施，鼓勵學校在年度學校發展計劃中概述有關資訊科技的開支預算，以加強學校對運用資訊科技綜合津貼的問責性和透明度；及**

(b) **採取措施，鼓勵學校 (特別是未動用的資訊科技綜合津貼較多的學校) 監察資訊科技綜合津貼的使用情況，並有效運用所得的資源，以發展資訊科技教育。**

政府的回應

2.30 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 根據校本管理的原則，教育局建議學校注意提高運作的問責性和透明度，在學校的年度計劃中概述開支預算為學校可以採用的方法之一，但並非強制要求；

(b) 教育局會考慮採取措施，進一步鼓勵學校加強向持份者匯報資訊科技綜合津貼運用情況的機制，同時：

(i) 明白每所學校在發展上各有獨特的考慮因素，必須讓學校可彈性處理特殊情況；及

(ii) 繼續給予空間，讓學校自行訂定發展優次和以最適當的方法，匯報資源運用情況；

(c) 雖然部分學校可更有效地運用資訊科技綜合津貼，但是學校在2012/13 至 2016/17 的 5 個學年內運用資訊科技綜合津貼的平均情況，或未能可靠反映這項津貼目前的運用情況，因為第四個資訊科技教育策略在 2015/16 學年推出後，學校需要聘用更多技術支援人手，以操作無線網絡、管理電子學習資源和流動電腦裝置等。因此，資訊科技綜合津貼在 2015/16 和 2016/17 學年實已運用得更為有效；

(d) 為應付運作需要，學校可保留最多相當於 12 個月整筆津貼撥款額的盈餘，只着眼於資訊科技綜合津貼的運用情況，或未能了解學校推動資訊科技教育的整體情況。教育局樂見大部分學校 (約 70%) 已使用 90% 以上的資訊科技綜合津貼，很多學校更錄得嚴重超支；及

(e) 教育局會繼續研究措施，進一步鼓勵學校管理委員會或法團校董會更有效地使用資訊科技綜合津貼和其他相關津貼，以推動資訊科技教育的發展。

第 3 部分：開發電子教科書和購置電子學習資源

3.1　本部分探討教育局在開發電子教科書和購置學校所用的電子學習資源方面的工作。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a) 開發電子教科書 (第 3.2 至 3.14 段)；

(b) 購置電子學習資源 (第 3.15 至 3.24 段)；及

(c) 發展電子教科書和電子學習資源的網上整合服務平台 (第 3.25 至 3.32 段)。

開發電子教科書

3.2　電子教科書是一種為支援推行某一學校科目而設計的教材，具備可按需要列印的內容和電子功能 (包括多媒體如視頻、聲頻和動畫，以及互動學習、教學和評估活動)。2011 年 6 月，教育局成立學與教資源檢討工作小組 (註 13)。2011 年 12 月，工作小組提出下列建議，建議獲得教育局局長接納：

(a) 電子學習資源應由現時的輔助角色，發展成按照本地課程的要求而編寫，完整和可作獨立學與教的電子教科書；及

(b) 應鼓勵開發電子教科書，務求引入競爭以調節扭曲的教科書市場，並提供更多有效的學與教資源供使用者選擇。

市場開拓計劃

3.3　2012 年 6 月，立法會財委會批准撥款 5,000 萬元，以推行市場開拓計劃 (見第 1.8(f) 段)。該計劃旨在：

(a) 協助和鼓勵具潛力和有意編寫電子教科書的開發商，按本地課程編寫各式各樣的電子教科書；及

註 13：*該工作小組由教育局副局長擔任主席，成員包括教育界、商界和資訊科技界的前線專家和從業員，以及家長會和消費者委員會的代表。*

(b) 試行電子教科書質素評審和保證機制，以期逐步制訂一份完善和適用於電子教科書的適用書目表 (註 14)，該書目表將與為印刷版教科書而制訂的適用書目表相若。

3.4 任何已根據香港特別行政區法例註冊的機構、企業、學術院校或社團，均可申請參與市場開拓計劃。在市場開拓計劃下：

(a) 每宗申請應涵蓋 1 個科目組別 (註 15) 的電子教科書。每名申請者只可就不超過 4 個科目組別提交申請；

(b) 教育局向獲選參與市場開拓計劃的非牟利申請者提供資助 (註 16)，補貼其開發電子教科書的部分成本，以鼓勵其參與電子教科書市場；及

(c) 成立電子教科書市場開拓計劃遴選、質素保證和檢討督導委員會，以監察市場開拓計劃的推行情況 (註 17)。該督導委員會負責制訂審批市場開拓計劃申請的準則、監察市場開拓計劃的推行情況，以及就所有與市場開拓計劃有關的事宜向政府提供意見。

在市場開拓計劃下開發的電子教科書如順利通過質素保證機制，會獲得認可，列入電子教科書適用書目表內。

註 14： *教育局表示，為確保學校選用的電子教科書質素良好，電子教科書須符合指定的規定 (例如符合課程指引、內容準確)，才可列入電子教科書適用書目表內。*

註 15： *教育局把中小學教育劃分為第一至四個學習階段，即小一至小三、小四至小六、中一至中三，以及中四至中六。科目組別是指在某一學習階段教授的科目，例如小四至小六的數學科。*

註 16： *資助額上限訂於有關電子教科書項目開發成本的一半，或每宗申請 400 萬元，以款額較低者為準。*

註 17： *該督導委員會由教育局副秘書長 (課程及質素保證) 擔任主席，成員包括資深校長及教師、商界和資訊科技界代表、家長，以及消費者委員會、教育城和教育局的代表。*

3.5　市場開拓計劃分兩個階段推行。第一和第二個階段的申請期，分別為2012 年 6 至 9 月和 2013 年 8 至 11 月，合共有 38 個科目組別可供申請。教育局在兩個階段與 12 名獲選的申請者簽訂協議，以開發 36 套涵蓋 19 個科目組別的電子教科書 (註 18)。其餘 19 個科目組別並沒有獲選開發電子教科書的申請 (市場開拓計劃的結果見附錄 C)。

需要更着力促進電子教科書的發展

3.6　印刷版教科書的評審機制於 1972 年設立，通過評審的教科書會列入適用書目表內。相對來說，電子教科書評審機制在 2014 年底才推出，通過評審的電子教科書會列入電子教科書適用書目表內。截至 2018 年 4 月，適用書目表載有 479 套印刷版教科書，涵蓋 46 個科目組別。電子教科書適用書目表載有 49 套電子教科書，涵蓋 20 個科目組別。電子教科書有進一步發展的空間。審計署留意到：

(a) ***需要增加電子教科書適用書目表內有提供電子教科書的科目組別數目***　截至 2018 年 4 月，在電子教科書適用書目表內，每個學習階段有 0 至 8 個科目組別有提供電子教科書，共涵蓋 20 個科目組別。尤須注意的是，在電子教科書適用書目表內，第四個學習階段沒有提供電子教科書 (見表五)；及

(b) ***需要提供更多電子教科書供使用者選擇***　提供更多電子教科書供使用者選擇十分重要。截至 2018 年 4 月，在電子教科書適用書目表內，每個學習階段有 0 至 22 套電子教科書可供給使用者選擇，合共有 49 套 (見表五)。

註 18： *在 12 名獲選的申請者中，政府向 6 名非牟利申請者提供 3,950 萬元的資助，以開發 18 套電子教科書 (一套電子教科書指涵蓋一個科目組別的電子教科書)，而沒有向其餘 6 名獲選的申請者 (不是非牟利申請者) 提供資助，以開發餘下 18 套電子教科書 (即 36 – 18)。最終，2 套電子教科書未能通過質素保證機制，有關的開發商退出市場開拓計劃。*

表五

電子教科書適用書目表內有提供電子教科書的科目組別數目和電子教科書數目
(2018 年 4 月)

學習階段	級別	科目組別數目(個)	電子教科書數目(套)
一	小一至小三	6	13
二	小四至小六	6	14
三	中一至中三	8	22
四	中四至中六	0	0
	總計	20	49

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.7 教育局表示：

(a) 電子教科書的供應由市場主導；

(b) 鑑於電子教科書適用書目表推出的時間尚短，以及開發一套電子教科書所需的時間遠較印刷版教科書為長，電子教科書適用書目表載列的電子教科書數目，在教育局預期之內；

(c) 教育局努力提升電子教科書的質素和使用電子教科書的教學法，而不是追求電子教科書適用書目表內的電子教科書數目；及

(d) 學校對使用電子教科書反應正面。從與出版商組織定期會面和個別出版商的意向可見，出版商有計劃在未來數年把更多電子教科書送審。

審計署認為，教育局需要在諮詢資訊科技教育策略發展督導委員會 (見第 2.8 段註 8) 後，決定電子教科書的未來路向，以及探討如何促進電子教科書日後的發展。

很多學校採用的電子教科書並非選自電子教科書適用書目表

3.8　市場開拓計劃的目的之一，是逐步制訂一份完善和適用於電子教科書的適用書目表，而此書目表將與為印刷版教科書制訂的適用書目表相若 (見第 3.3(b) 段)。教育局表示，送審的電子教科書須符合質素保證準則，而這些準則會根據以往評審印刷版教科書的經驗制訂。教育局自 2014/15 學年起發表電子教科書適用書目表。截至 2018 年 4 月，電子教科書適用書目表內有 20 個科目組別有提供電子教科書，合共 49 套 (見第 3.6 段表五)。

3.9　在 2016/17 學年的年度學校問卷調查中，學校須指出各科目其採用的電子教科書是否選自電子教科書適用書目表。共有 666 所學校 (包括 343 所小學和 323 所中學) 回覆問卷調查。審計署分析了學校採用三個主科 (即中國語文科、英國語文科和數學科) 的電子教科書資料，發現有 28% 至 34% 的小學所採用的電子教科書並非選自電子教科書適用書目表，中學的有關百分比則為 45% 至 48% (見表六)。

表六

採用的電子教科書並非選自
電子教科書適用書目表的學校百分比
(2016/17 學年)

科目	小學數目			中學數目		
	採用電子教科書 (a)	採用的電子教科書並非選自電子教科書適用書目表 (b)	百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100% (%)	採用電子教科書 (d)	採用的電子教科書並非選自電子教科書適用書目表 (e)	百分比 (f) = (e) ÷ (d) × 100% (%)
中國語文科	78	22	28%	27	13	48%
英國語文科	90	31	34%	25	12	48%
數學科	94	31	33%	31	14	45%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：上表只包括在問卷調查中回答其採用的電子教科書是否選自電子教科書適用書目表的學校。

3.10 印刷版教科書的適用書目表較電子教科書適用書目表更受學校歡迎。審計署留意到：

(a) 適用書目表的評審機制早於 1972 年設立；及

(b) 根據學與教資源檢討工作小組於 2011 年 12 月發表的報告：

(i) 教科書出版商並非必須將所出版教科書送審。學校毋須一定從適用書目表選用教科書和學習材料。然而，由於很多學校視評審制度為一種把關機制，所以會根據適用書目表而選擇教科書。因此，出版商十分重視其出版的教科書能否成功通過評審和列入適用書目表；及

(ii) 工作小組認為，教科書評審機制在協助提升教科書質素方面一直行之有效。適用書目表為學校帶來選書上的方便，讓教師有效率地選用教科書。

3.11 教育局告知審計署：

(a) 基於商業考慮，很多受歡迎印刷版教科書的出版商無意在初期把該等教科書的電子版送審；

(b) 很多學校正根據其教師的準備程度、學校的基礎設施和學生的需要，探討使用印刷版教科書、電子教科書和其他電子資源的電子學習教學法。據觀察所得，在此過渡期間，很多學校傾向一併選擇由同一出版商所開發、尚未送審的電子教科書及其印刷版，不論這些電子教科書是否已列入電子教科書適用書目表；及

(c) 教育局一直透過不同方法和場合，向電子教科書開發商和學校推廣使用電子教科書適用書目表。有關方法和場合如下：

(i) 為教科書出版商舉行的教科書和電子教科書送審簡介會；

(ii) 教育局與教科書出版商協會的會面；

(iii) 要求學校在學校書單上清楚註明，所選用的教科書和電子教科書是否已分別列入適用書目表及電子教科書適用書目表；

(iv) 為教師舉行的選擇學與教資源研討會；及

(v) 就使用電子教科書適用書目表內的電子教科書進行焦點小組討論，以及讓學校試用該等電子教科書。

3.12 審計署認為，鑑於與適用書目表相比，電子教科書適用書目表屬於新安排並正處於發展階段，教育局需要：

(a) 繼續監察電子教科書適用書目表的發展，以及向電子教科書開發商和學校推廣電子教科書適用書目表作為電子教科書的質素評審和保證機制；及

(b) 鼓勵電子教科書開發商把電子教科書送審。

審計署的建議

3.13 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **在諮詢資訊科技教育策略發展督導委員會後，決定電子教科書的未來路向，以及探討如何促進電子教科書日後的發展；**

(b) **繼續監察電子教科書適用書目表的發展；**

(c) **向電子教科書開發商和學校推廣電子教科書適用書目表作為電子教科書的質素評審和保證機制；及**

(d) **鼓勵電子教科書開發商把電子教科書送審。**

政府的回應

3.14 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 由於開發和有效使用電子資源和電子教科書是第四個資訊科技教育策略的6項主要行動之一，教育局已不斷檢討和微調電子資源和電子教科書的發展，以支援不同科目的學與教，並會就有關事宜的進一步發展，繼續徵詢資訊科技教育策略發展督導委員會的意見；

(b) 教育局並會繼續透過不同方法，推廣在學校使用電子教科書，例如成立學習社羣以強化使用電子資源和電子教科書的教學法，以及分享在不同科目使用電子教科書的良好做法，從而鼓勵學校更廣泛採用電子教科書；

(c) 教育局一直研究不同方法，令電子教科書適用書目表更簡單易用。為方便學校在選用學習資源時參考電子教科書適用書目表，教育局已不斷微調電子教科書適用書目表的版面設計和所涵蓋的資料，例如將之與印刷版教科書的適用書目表合併，以及加入更多有關電子教科書的說明，以便教師參閱；

(d) 教育局除鼓勵開發商把更多電子教科書送審，以列入電子教科書適用書目表外，也一直致力提升電子教科書的質素和使用電子教科書的教學法；及

(e) 教育局留意到，出版商有意並有計劃在未來數年把更多電子教科書送審。教育局於 2018 年 6 月成立特別專責小組，與教科書出版商協會商討電子教科書的發展和使用情況，並微調送審規定。

購置電子學習資源

3.15 電子學習資源 (例如互聯網網站、流動應用程式和數碼學習材料) 是輔助學與教的電子媒介。根據第四個資訊科技教育策略公眾諮詢收集所得的意見，絕大部分人支持從本地和海外開發商購置更多優質的電子學習資源，可為教師和學生提供更多選擇，也是資訊科技教育成功的關鍵。在預留用作推行第四個資訊科技教育策略的 1.05 億元中，有 1,000 萬元是撥予教育城用作推行電子資源購置計劃 ("eREAP" 計劃)。"eREAP" 計劃旨在：

(a) 購置更多現成的優質電子學習資源，供教師和學生使用；

(b) 建立一個統籌電子學習資源的評核、購置和授權機制，以支持在香港大規模購置電子學習資源；及

(c) 長遠降低電子學習資源的經常開支，達致規模經濟效益。

電子學習資源的購置程序

3.16 "eREAP" 計劃在 2016 年 1 月展開，在 2019 年 8 月結束。教育局就 "eREAP" 計劃與教育城簽定服務協議。根據協議：

(a) 教育城負責採購適合學校使用的電子學習資源；及

(b) 成立 "eREAP" 計劃督導委員會 (註 19)，以監督計劃的推行，並制訂購置電子學習資源的框架和指引。

註 19： *"eREAP" 計劃督導委員會於 2016 年 1 月成立，由 10 名成員組成，包括校長、學校圖書館主任和前線教師。*

3.17　電子學習資源可以涉及個別科目／級別 (例如小學英國語文科) 或涵蓋超過 1 個科目／級別。根據 "eREAP" 計劃督導委員會公布的指引，電子學習資源的購置程序如下：

(a) ***邀請提交意向書***　為物色具潛力的優質電子學習資源，邀請本地和海外資源開發商提交意向書；

(b) ***評審建議書***　資源開發商提交建議的電子學習資源如符合評審準則，經初步篩選後會交由評審小組負責評審。每個評審小組由數名前線教師組成 ("eREAP" 計劃督導委員會委員也歡迎擔任評審小組成員)；及

(c) ***招標***　開發商提供的電子學習資源如合適，會獲邀參與投標。教育城行政總監委任的標書評審小組負責評審資源開發商提交的標書。

3.18　在 2016 年 4 至 11 月及 2017 年 2 至 6 月期間，分別進行了兩輪電子學習資源購置工作，共接獲 128 份電子學習資源建議書，其中 8 項資源通過篩選，根據 "eREAP" 計劃提供予學校使用。

需要就購置電子學習資源訂定未來路向

3.19　學校可免費使用 "eREAP" 計劃的電子學習資源，並須每年續期才能繼續參與計劃。"eREAP" 計劃推行首年 (即 2016/17 學年)，共有 205 所學校參加。雖然第二年有新學校加入 "eREAP" 計劃，但在第一年參加計劃的 205 所學校中，46 所 (22%) 在第二年未有繼續參與計劃。

3.20　教育局於 2018 年 10 月告知審計署：

(a) 學校退出 "eREAP" 計劃的主要原因是電子學習資源未能切合所需，以及學校在學與教方面有不同的優次；

(b) 教育城已密切監察退出計劃的個案，採取跟進行動，並已向 "eREAP" 計劃督導委員會匯報；

(c) 雖然部分學校沒有為繼續參與計劃而續期，然而參加 "eREAP" 計劃的學校數目在第二年 (2017/18 學年) 仍然增加了 16%(由 205 所增至 237 所)，反映計劃受學校歡迎；

(d) “eREAP”計劃是一項試驗計劃，目的是讓學校有機會試用本地和海外的電子學習資源。由於“eREAP”計劃提供的電子學習資源只是市場上眾多電子學習資源之一，絕不能滿足所有不同學校的需要；及

(e) 這項試驗計劃對減低購買電子學習資源的成本，漸見成效，並有助收集資料，供日後大規模購置電子學習資源時參考。

“eREAP”計劃的目的之一，是購置更多現成的優質電子學習資源，供教師和學生使用 (見第 3.15(a) 段)。審計署認為，教育局需要與教育城共同總結推行“eREAP”計劃的經驗，以改善該計劃，以及就購置電子學習資源訂定未來路向。

需要採購更多優質的電子學習資源

3.21 教育城在兩輪購置工作中，從 4 個開發商採購了 8 項電子學習資源。審計署留意到，採購所得的電子學習資源雖涵蓋不同科目，包括英國語文科、數學科和通識教育科，但並不包括中國語文科。教育局表示：

(a) 在第二輪資源購置工作時，教育城已更着重採購與中國語文科有關的電子學習資源；

(b) 開發商提交建議的中國語文科電子學習資源在質素及／或是否適合香港使用兩項得分較低。因此，“eREAP”計劃仍未有中國語文科電子學習資源可供使用；及

(c) “eREAP”計劃提供的電子學習資源並非學校的唯一選擇。事實上，另有很多由教育局或教育局資助項目所開發的中國語文科電子學習資源免費供學校使用。

3.22　2017 年 12 月，教育城進行調查，向 66 所參與 “eREAP” 計劃的學校收集意見。根據調查結果，約 39% 來自該 66 所學校的教師建議，“eREAP” 計劃應涵蓋中國語文科，這也是最多教師建議應涵蓋的三個科目之一 (註 20)。審計署認為，教育局需要研究如何在市場上採購更多優質的電子學習資源，特別是中國語文科的電子學習資源。

審計署的建議

3.23　**審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **與教育城共同總結推行 “eREAP” 計劃的經驗，以改善該計劃，以及就購置電子學習資源訂定未來路向；及**

(b) **研究如何在市場上採購更多優質的電子學習資源，特別是中國語文科的電子學習資源。**

政府的回應

3.24　教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) “eREAP” 計劃是一項試驗計劃，仍有改善空間。除購置更多優質電子學習資源供學校使用外，“eREAP” 計劃的主要目的是建立一個統籌電子學習資源的評核、購置和授權機制，以支持大規模購置電子學習資源；

(b) 教育局認為，透過大量採購的機制，該計劃對減低購買電子學習資源的成本，漸見成效。此外，教育城設有機制持續監察學校使用電子資源的情況，並匯報有關進度和評核結果，包括學校的需要和關注事項。“eREAP” 計劃推行的第二年 (即 2017/18 學年)，參與的學校數目增加了 16%(由 205 所增至 237 所)，而透過大量採購機制購置電子學習資源的成本也有所減低；

註 20：*另外兩個最多教師建議 “eREAP” 計劃應涵蓋的科目為數學科 (約41%) 和英國語文科 (約39%)。*

(c) 教育局會根據所得經驗，協助教育城採取進一步措施以改善“eREAP”計劃，並探討購置電子學習資源的未來路向；及

(d) 教育局會研究如何在市場上採購更多優質的中國語文科電子學習資源。須留意的是，教育城盡力採購中國語文科電子學習資源而不果，原因是香港市場規模不大，而且有關資源的內容須十分切合本地的情況，所以市場上缺乏適合本地學校使用的中國語文科電子學習資源。除了“eREAP”計劃外，學校可從其他免費的途徑獲得很多中國語文科電子學習資源，包括由教育局或教育局資助項目所開發的電子學習資源。

發展電子教科書和電子學習資源的網上整合服務平台

3.25 在市場開拓計劃下開發的首批電子教科書於 2014/15 學年供學校使用。2014 年 1 月，財委會批准撥款，以推行各項支援學校採用電子教科書的措施，包括撥款 1,000 萬元開發網上整合服務平台 (見第 1.8(g)(iii) 段)，以連接學校的系統與內容供應商使用的各種網上內容平台。網上整合服務平台由以下兩部分組成，旨在改善學生和教師的使用經驗：

(a) ***單一登入功能*** 這部分為學生、教師和內容供應商提供一站式帳戶管理服務；及

(b) ***教城書櫃*** 這部分提供共用檔案交換平台，以便內容供應商把電子教科書和電子學習資源傳送至學生的網絡貯存空間，以及方便內容供應商與學校交換學習數據 (例如評估數據)。

2014 年 3 月，教育局和教育城就開發網上整合服務平台簽訂協議，該平台於 2014 年 8 月推出。

需要鼓勵學生和教師使用單一登入功能及教城書櫃

3.26　如果沒有網上整合服務平台，學生便須分別登入不同的電子教科書／電子學習資源系統，方可進行學習及／或接受評估作業。教師也須登入個別系統，讀取學生的學習數據，對學生和教師造成諸多不便。網上整合服務平台旨在以一站式的帳戶管理系統解決有關問題。舉例來說，用戶只須通過單一登入功能登入教城書櫃，便可使用不同內容供應商上載到教城書櫃的所有電子教科書和電子學習資源。教育城每名教師會員和學生會員都可使用各自的用戶帳戶 (註 21) 登入教城書櫃。

3.27　在 2014/15 至 2017/18 的 4 個學年期間，在每個學年結束時，教育城的教師會員和學生會員總數介乎 628 724 人至 666 957 人。同期，每學年使用單一登入功能和教城書櫃的會員人數，分別由 17 988 人增加至 60 294 人，以及由 3 148 人增加至 17 080 人 (見表七)。儘管如此，仍有空間鼓勵更多會員使用單一登入功能和教城書櫃。審計署認為，教育局需要敦促教育城，進一步推廣教育城會員使用單一登入功能和教城書櫃。

註 21：*教育城經營一個公共教育網站，為教師、學生和家長提供資訊。學校可為其教師和學生申請成為會員。教育城為每名教師會員和學生會員分配專用的用戶帳戶。在每個學年初，學校管理人員會更新其會員資料，以便教育城為新教師和學生分配帳戶，以及刪除辭職教師和畢業學生的帳戶。*

表七

單一登入功能和教城書櫃的使用情況
(2014/15 至 2017/18 學年)

在學年結束時教育城的會員人數	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年
— 教師會員 (a)	65 120	66 906	71 358	77 469
— 學生會員 (b)	601 837	561 818	578 847	577 715
總計 (c) = (a) + (b)	666 957	628 724	650 205	655 184
活躍會員人數 (學年內最少登入一次)	174 913	212 542	245 772	266 466
學年內最少使用一次單一登入功能的會員人數	17 988	38 715	37 580	60 294
在學年結束時教城書櫃的電子書數目	379	644	971	1 221
學年內最少使用教城書櫃一次的會員人數	3 148	10 747	10 791	17 080

資料來源：審計署對教育城記錄的分析

需要改善電子教科書出版商使用教城書櫃的情況

3.28　設置教城書櫃的目的之一，是提供共用檔案交換平台，以便內容供應商把電子教科書和電子學習資源傳送至學生的網絡貯存空間 (見第 3.25(b) 段)。審計署留意到，在開發教城書櫃時，教育城曾為出版商 (包括曾參與或正參與市場開拓計劃的出版商)、學校和教師舉行會議和簡介會，收集他們對教城書櫃功能的意見。教育城也舉辦了推廣活動，向電子教科書出版商宣傳教城書櫃。截至 2018 年 6 月 30 日，教城書櫃共有 1 221 本電子書。不過，這些電子書全非電子教科書適用書目表載列的電子教科書。教育局表示：

(a) 電子教科書開發商不願意把電子教科書存放於第三方的系統，包括教城書櫃；及

(b) 科技界和出版界的環境瞬息萬變，教育城會繼續發展新服務，為業界提供最佳的支援。

審計署認為，教育局需要敦促教育城留意電子教科書開發商的考慮因素和所面對的挑戰，並在有需要時採取措施，處理其關注的事項，以改善電子教科書出版商使用教城書櫃的情況。

需要推廣交換學習數據

3.29 上載至教城書櫃的電子書種類繁多，包括學科參考書、兒童圖書和消閒書籍。有些電子書含有互動元素 (例如可供用戶參與的練習和小測驗)，並會產生學習數據 (例如練習和小測驗的結果)。

3.30 為方便內容供應商與學校交換學習數據，教城書櫃容許內容供應商啓動數據檢索功能，從電子書檢索數據。不過，截至 2018 年 6 月 30 日，由 38 個內容供應商上載至教城書櫃的 1 221 本電子書中，只有由同一個內容供應商開發的 8 本電子書已啓動學習數據檢索功能。教育局表示，具有學習數據分析功能的電子書屬於較先進的設計，能更有效地輔助學習，有關設計工作應予鼓勵。不過，教育局明白到，出版商需檢視其經營模式，並作出投資，才能為電子書的嵌入式問題或小測驗開發學習數據分析等功能。當電子書較為普及而出版商找到切實可行的經營模式時，該等功能便會較為常見。審計署認為，教育局需要敦促教育城鼓勵內容供應商啓動教城書櫃的數據檢索功能，方便內容供應商與學校交換學習數據。

審計署的建議

3.31 **審計署*建議*教育局局長應敦促教育城：**

(a) **進一步推廣教育城會員使用單一登入功能和教城書櫃；**

(b) **留意電子教科書開發商的考慮因素和所面對的挑戰，並在有需要時採取措施，處理他們關注的事項，以改善電子教科書出版商使用教城書櫃的情況；及**

(c) **鼓勵內容供應商啓動教城書櫃的數據檢索功能，方便內容供應商與學校交換學習數據。**

政府的回應

3.32 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 在過去 3 個學年，單一登入功能和教城書櫃的活躍用戶人數已分別大幅增加了 2.35 倍和 4.4 倍，表示這兩項服務愈來愈受學校歡迎。教育局會協助教育城採取措施，進一步推動有關人士使用服務；

(b) 儘管教育城已努力為出版商舉行不同的推廣和簡介活動，但出版商開拓電子教科書市場的過程需時。電子教科書是出版界的新生事物，而科技界和出版界的環境又瞬息萬變。教育局會協助教育城研究合適的措施，改善電子教科書出版商使用教城書櫃的情況；

(c) 正如在 3.30 段提及，學習數據分析是一項較先進的電子書功能，出版商在開發相關功能時需檢視其經營模式。出版商為其電子書開發和採用數據交換功能，過程需時；及

(d) 教育局會協助教育城研究合適的措施，鼓勵內容供應商使用教城書櫃的數據交換功能。

第 4 部分：學校領導層及教師的專業發展

4.1　本部分探討教育局為學校領導層及教師提供專業發展的事宜。

專業發展課程

4.2　教育局資訊科技教育組為學校領導層 (即校長、中層管理人員及課程統籌主任) 及教師舉辦專業發展課程，讓他們具備實踐最新電子學習法所需的知識和技能 (註 22)。自 2015/16 學年推行第四個資訊科技教育策略以來，教育局把專業發展課程分為 5 類，分別為電子領導系列、電子安全系列、教學法系列、與學科有關系列和科技系列。教育局在這 5 類專業發展課程下，提供各種課程，每項課程可開辦數場。在 2015/16 和 2016/17 學年，教育局分別舉辦了 255 和 295 項課程，合共 452 和 438 場。

4.3　除專業發展課程外，教育局也通過資訊科技教育卓越中心計劃，為個別學校提供到校支援服務。根據資訊科技教育卓越中心計劃，教育局會挑選資深的前線學校領導層及教師擔任借調教師，為要求協助的學校提供培訓和到校支援服務，分享資訊科技教育的良好做法和成功經驗。在 2015/16 和 2016/17 學年，該計劃分別為學校提供共 337 和 278 次到校支援服務。

需要改善部分託辦課程的證書頒發率

4.4　專業發展課程以下列方式提供：

(a)　教育局舉辦的課程，包括由資訊科技教育卓越中心計劃的借調教師舉辦的課程，以及由資訊科技界、相關政府部門和教師組織合辦的課程等。本地大專院校和教師組織舉辦的會議也包括在內；及

(b)　委託本地大專院校 (即服務供應商) 舉辦的課程。在 2015–16 和 2016–17 財政年度，舉辦這些託辦課程的開支分別為 350 萬元和 380 萬元。

註 22：*教育局表示，除資訊科技教育組外，該局其他組別和外間團體也舉辦與資訊科技教育有關的專業發展課程。*

4.5 教育局與服務供應商就每項託辦課程分別訂立合約。每項託辦課程可開辦數場，一場分為兩節，每節三小時，教學內容較為深入。服務供應商會向符合下列條件的學員發出證書：

(a) 出席全部課堂；及

(b) 在最後一節結束後兩星期內交妥功課。

4.6 教育局表示：

(a) 服務供應商只會選用部分習作，以助每場第二節課堂的討論。學員有否提交習作對託辦課程的整體效益沒有影響。因此，頒發證書旨在鼓勵學員出席全部課堂，不是取得持續專業發展時數的先決條件。持續專業發展時數根據教師的出席情況計算；及

(b) 從課程評估會議收集所得的教師意見顯示，部分參加課程的教師無暇出席全部課堂或提交習作，也不太熱衷於取得證書。

4.7 證書頒發率指符合兩項必要條件 (見第 4.5 段) 的學員百分比。審計署分析了 2015/16 和 2016/17 學年託辦課程的證書頒發率，留意到部分場次的證書頒發率不高。舉例而言，有很多場次的證書頒發率未高於 70% (即不超過 70% 的學員出席全部課堂，並於限期前交妥功課)。證書頒發率超過 70% 的託辦課程場次的百分比，由 2015/16 學年的 74% (77 場中佔 57 場) 跌至 2016/17 學年的 61.6% (73 場中佔 45 場)(見表八)。為提升教師在培訓課程中的學習，審計署認為教育局需要採取措施，改善託辦課程的證書頒發率。

表八

託辦課程的證書頒發率
(2015/16 及 2016/17 學年)

頒發率	場次			
	2015/16 學年		2016/17 學年	
> 40% 至 50%	1 (1.3%)		3 (4.1%)	
> 50% 至 60%	3 (3.9%)		8 (11.0%)	
> 60% 至 70%	16 (20.8%)		17 (23.3%)	
> 70% 至 80%	23 (29.8%)		16 (21.9%)	
> 80% 至 90%	18 (23.4%)	57 (74.0%)	18 (24.6%)	45 (61.6%)
> 90%	16 (20.8%)		11 (15.1%)	
總計	77 (100.0%)		73 (100.0%)	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

需要適時發布服務供應商提供的託辦課程教材

4.8 根據教育局與託辦課程服務供應商簽訂的合約，服務供應商必須：

(a) 為某場課程的整個教學過程錄影；及

(b) 在課程完成後，整理課程的所有教材 (包括某場課程整個教學過程的錄影) 和製作自學教材套，讓教育局酌情讓公眾使用。自學教材套應包括載有課程說明和大綱的用戶指引，供用戶參考。

4.9 審計署留意到，教育局收到服務供應商按合約提供的託辦課程教材，但只把部分教材上載教育局網頁供公眾使用。教育局在回覆審計署的查詢時告知審計署：

(a) 有關合約條款在 2015/16 學年修訂，用意是要求服務供應商提供整套教材予教育局，而非把所有教材上載網頁供公眾參考；及

(b) 2016/17 和 2017/18 學年課程的大部分教材已上載教育局網頁，供教師參考。

審計署在 2018 年 8 月留意到，在 2015/16 至 2017/18 學年舉辦的 24 項託辦課程中，教育局已把 14 項的教材上載該局網頁，其餘 10 項 (即 24 – 14) 則仍未上載。審計署認為，教育局需要採取措施，確保在適當情況下，適時發布託辦課程的教材，供教師使用 (例如因處理緊急校務無法上課或因課程名額已滿無法報讀的教師)。

審計署的建議

4.10 **審計署*建議*教育局局長應採取措施：**

(a) **改善託辦課程的證書頒發率；及**

(b) **確保在適當情況下，適時發布託辦課程的教材，供教師使用。**

政府的回應

4.11 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局會考慮採取措施，改善託辦課程的證書頒發率；及

(b) 教育局不斷上載適合供教師參考的教材至該局有關網頁，2016/17 和 2017/18 學年課程的大部分教材已經上載。儘管如此，教育局會研究採取措施，進一步發布託辦課程的教材，務求惠及更多教師。

第 5 部分：監察資訊科技教育的推行情況

5.1　本部分探討教育局在監察資訊科技教育推行情況方面的工作。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a) 就資訊科技教育推行進展進行的年度學校問卷調查 (第 5.2 至 5.8 段)；及

(b) 對資訊科技教育推行進展的評估 (第 5.9 至 5.12 段)。

就資訊科技教育推行進展進行的年度學校問卷調查

5.2　教育局資訊科技教育組負責監察電子學習措施的推行情況，以提升中學、小學和持殊教育的學與教效能。為掌握資訊科技教育的推行成果和微調推行安排，教育局通過不同途徑 (例如學校探訪、到校支援、問卷調查和個案研究)，收集有關的資料，以研究推行資訊科技教育帶來的變化，並採取適當的支援措施。為全面了解資訊科技教育的推行情況，教育局自 2015/16 學年起，向公營學校和直資學校進行年度學校問卷調查，收集學校在推行資訊科技教育各方面進展情況的資料，例如資訊科技環境和基礎設施，以及在學習過程應用電子資源的情況。

需要跟進沒有回覆年度學校問卷調查的學校

5.3　在 2016/17 學年，本港共有 907 所公營學校 (包括 65 所官立學校、780 所資助學校、2 所按位津貼學校和 60 所特殊學校) 和 82 所直資學校。教育局向 989 所學校中的 984 所進行年度學校問卷調查 (註 23)。教育局表示，為提高回應率，已發電郵和致電提醒學校交回問卷。

註 23：*由於種種原因 (例如學校在 2016/17 學年內停辦)，教育局沒有向 5 所學校 (包括 3 所直資學校和 2 所資助學校) 進行年度學校問卷調查。*

5.4 審計署留意到，在 2016/17 學年問卷調查涵蓋的 984 所學校中，715 所 (72.7%) 有回覆問卷調查，269 所 (27.3%) 則沒有。審計署進一步分析後發現，在沒有回覆 2016/17 學年年度學校問卷調查的 269 所學校中，187 所 (69.5%) 也沒有回覆或涵蓋於之前的 2015/16 學年問卷調查 (註 24)。教育局告知審計署，除要求學校交回問卷外，該局也相互參照了轄下其他組別進行的學校課程發展探訪 (註 25) 和視學 (註 26) 結果，以便對學校推行資訊科技教育的進展有更全面的了解。不過，審計署留意到學校課程發展探訪和視學並非專為收集資訊科技教育推行情況的資料而設，因此從這兩個途徑收集所得的資料較年度學校問卷調查所得的少。儘管教育局認為以統計學角度而言，目前的回應率足以反映學校的情況，但審計署認為略去不回覆問卷調查的學校，對問卷調查結果或有影響。教育局需要在切實可行的情況下，更着力跟進沒有回覆年度學校問卷調查的學校。

部分學校推行電子學習的進度落後於目標

5.5 審計署審視了 2016/17 學年的年度學校問卷調查，發現：

(a) 在 715 所回覆問卷調查的學校中，56 所 (7.8%) 表示其電子學習推行進度落後於三年學校發展計劃中訂立的目標；及

(b) 對於該 56 所進度落後於目標的學校，教育局沒有：

(i) 確定學校的進度落後於目標的原因；及

(ii) 探討學校是否需要教育局協助，以追回進度。

5.6 教育局告知審計署：

(a) 問卷調查旨在全面了解第四個資訊科技教育策略的推行情況，從而微調有關行動，並定出進一步的支援措施，而非找出需要跟進的個別學校；

註 24： *教育局在 2015/16 學年進行的年度學校問卷調查涵蓋 961 所學校，包括 100 所已參加 WiFi-100 計劃的學校和 861 所當時表示有意參加 WiFi-900 計劃的學校。*

註 25： *教育局課程發展處每年進行學校課程發展探訪，審視學校在各課程領域的課程推行情況，包括電子學習的推行情況。*

註 26： *教育局質素保證組每年到選定的公營學校和直資學校視學，以審視學校在全校層面或學習領域／科目層面的發展。*

(b) 學校根據本身的計劃，比對其推行電子學習的年度進展，並不代表學校有困難或表現欠佳；

(c) 根據校本管理原則，個別學校可因應本身的情況和發展需要，酌情決定推行電子學習的步伐；及

(d) 教育局根據校本電子學習發展計劃，協助學校推行電子學習，並提供意見。教育局通過簡介會、校本專業支援組發出有關校本支援服務的通函和資訊科技教育組網頁，讓學校知悉資訊科技教育卓越中心提供的到校支援服務。

審計署認為，教育局需要留意認為電子學習推行進度落後於其學校發展計劃目標的學校，並在有需要時適時主動提供意見和協助。

審計署的建議

5.7 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **在切實可行的情況下，更着力跟進沒有回覆年度學校問卷調查的學校；及**

(b) **留意認為電子學習推行進度落後於其學校發展計劃目標的學校，並在有需要時適時主動提供意見和協助。**

政府的回應

5.8 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局已通過各種途徑，包括發電郵和致電，積極鼓勵學校填妥和交回問卷，因此回應率已升至 72.7%。以統計學角度而言，這數字足以反映學校推行第四個資訊科技教育策略的整體情況。教育局會研究採取措施，進一步提升日後問卷調查的回應率；及

(b) 電子學習推行進度落後於自訂目標的學校，不一定有困難或表現欠佳。這些學校的目標或許太不切實際，或需要因應學生的接受程度調整進度。根據校本管理原則，個別學校可視乎本身的情況和發展需要，酌情決定推行資訊科技教育的步伐。

對資訊科技教育推行進展的評估

5.9　學校在學校周年計劃列明推行電子學習的目標，並根據該目標擬定評估方法，然後在學年內落實計劃、監察工作進展和評估成效。教育局表示：

(a) 資訊科技教育組網頁設有網上資源套，提供參照評估工具，直到2016年年底為止；

(b) 自2015/16學年起，教育局特別設計了意向表，作為供學校擬訂和評估電子學習發展計劃時參考的清單。該意向表已上載教育局網頁；

(c) 除教育局提供的工具外，該局也鼓勵學校利用校本評估工具，以配合其特定需要；及

(d) 不同學校在電子領導專業發展課程上就電子學習發展計劃所分享的良好做法和示例，亦會不時上載到教育局網頁。

學校採用多種各異的評估方法

5.10　審計署審視了20所學校2017/18年度的學校周年計劃，發現學校用來檢視資訊科技教育推行進展的評估方法各不相同(見表九)。審計署明白不同學校或使用不同的評估工具以切合其特定的需要，然而如教育局能加強對學校的支援，協助學校制訂評估工具，將有助學校改善自我評估。教育局需要留意學校在自我評估資訊科技教育推行進展時採用的評估工具，如有需要，協助學校設計有效的評估工具。

表九

20 所學校用以檢視其資訊科技教育推行進展的
各種評估方法
(2017/18 學年)

評估方法	學校	
	數目	百分比
以問卷調查收集教師的意見	16	80%
以問卷調查收集學生的意見	8	40%
以問卷調查收集家長的意見	1	5%
檢視教師的培訓記錄	2	10%
檢視學生的培訓記錄	4	20%
課堂考察和觀課	5	25%
學校電腦網絡的故障時間	1	5%
護眼運動達標率	1	5%
校內舉行的資訊科技教育分享會數目	1	5%
把功課貯存在雲端平台的學生百分比	1	5%
學生的學業成績	1	5%
課堂電子學習日誌	1	5%

資料來源：審計署的資料研究

附註：學校可採用多種評估方法，所以學校數目和百分比與總數不符。

審計署的建議

5.11　審計署*建議*教育局局長應留意學校在自我評估資訊科技教育推行進展時採用的評估工具，如有需要，協助學校設計有效的評估工具。

政府的回應

5.12　教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示雖然教育局已提供多項網上資源和專業發展課程，協助學校擬定電子學習發展計劃，該局仍會考慮可否推出其他措施，協助學校設計有效的自我評估工具，以供評估資訊科技教育的推行進展。

附錄 A
(參閱第 1.3 段)

第一至三個資訊科技教育策略的項目和成果
(1998/99 至 2013/14 學年)

項目	撥款 (百萬元)	教育局報告的成果
第一個資訊科技教育策略 (涵蓋 1998/99 至 2002/03 學年)		
(a) 為所有官立和資助小學提供多媒體電腦	253	資訊科技基礎設施及技術支援 - 小學和中學分別平均安裝了 91 台和 247 台電腦 (目標分別為 40 台和 82 台)。 - 所有學校均以寬頻連接互聯網。 - 超過 60% 的受訪學校已設立內聯網或學習管理系統。 - 所有教師已完成基本程度的資訊科技培訓，77% 的教師已完成中級或以上程度的培訓。 學與教 - 在各區物色 20 所學校為資訊科技教育卓越中心，組成學校網絡，就資訊科技基礎設施、教師培訓和資訊科技融入課程等事宜提供意見。 - 香港教育城有限公司在 2000 年成立，支援和推廣優質教育和資訊科技，以促進終身和全方位學習。 - 製作超過 2 萬項數碼課程資源，以配合學校的需要。 家長及社區支援 - 與學校、專業團體和私人機構合作，舉辦了展覽、比賽、獎勵計劃，以及為學生和教師進行培訓，推廣在教育中使用資訊科技。
(b) 在所有職業先修學校和工業中學成立資訊科技研習中心，以及購置中心所需的電腦設備及軟件教材	46	
(c) 改善公營學校的資訊科技設施	2,583	
(d) 增設教師培訓名額和研製教師自學教材套，以及在社區設施提供電腦及互聯網	341	
總計	3,223	

項目	撥款 (百萬元)	教育局報告的成果
第二個資訊科技教育策略 (涵蓋 2003/04 至 2006/07 學年)		
(a) 更換和提升學校資訊科技設施	171	資訊科技基礎設施及技術支援 - 把 4 個與資訊科技有關的經常津貼合併為資訊科技綜合津貼，以增加學校使用與資訊科技有關撥款的彈性。 - 舉辦了電子領導培訓、專業發展課程和研討會，加強學校人員在學校推行資訊科技教育的能力。 學與教 - 大部分學校已建立電子學習平台。 - 通過香港教育城有限公司的平台，為教師提供學與教資源、電子學習產品、良好做法的個案和例子。 - 邀請 21 所學校成為卓越中心，組成專項小組，專責推廣在教學上使用資訊科技的良好做法。 家長及社區支援 - 為資訊科技技術人員及教師設立電話查詢中心和開辦資訊科技技術課程。 - 約 1 萬個家庭受惠於電腦循環再用計劃。
(b) 利用資訊科技加強學習者的能力	13	
(c) 利用資訊科技加強教師的能力	25	
(d) 配合知識年代提升學校領導	9	
(e) 豐富數碼學習資源	40	
(f) 改善資訊科技基礎設施及利用科技創新教學法	6	
(g) 提供持續研究及發展	10	
(h) 推動社區支援及社羣建立	62	
總計	336	

項目	撥款 (百萬元)	教育局報告的成果
第三個資訊科技教育策略 (涵蓋 2007/08 至 2013/14 學年)		
(a) 更換和提升學校資訊科技設施	200	資訊科技基礎設施及技術支援 - 學校基本上設備齊全，課室設有學與教所需的基本設施和網絡。 - 除技術支援人員外，中央技術支援小組為學校提供額外支援，協助解決技術問題。 學與教 - 香港教育城有限公司網站已設立資料庫，提供適合中小學使用的資源。超過 100 所學校已經試用資料庫，並已舉辦了超過 340 次研討會。 - 超過 70% 的受訪教師表示，修讀專業發展課程後，有信心在學與教上應用資訊科技。 - 對邁向以學生為中心的學習已稍有準備。 家長及社區支援 - 通過查詢熱線和研討會，家長的資訊素養及認識已有所提升，超過 98% 的參加者對指導子女在家使用資訊科技的內容，感到滿意。
(b) 提供一個與課程相關的教學單元資料庫並建議合適的數碼資源	25	
(c) 繼續提高教師運用資訊科技教學的能力	- (註 1)	
(d) 協助學校制訂和推行校本資訊科技教育發展計劃	- (註 1)	
(e) 協助學校維持有效的資訊科技設施	3	
(f) 加強對學校和教師的技術支援	5	
(g) 提升家長的資訊素養	5	
(h) 繼續推行電腦循環再用計劃	- (註 2)	
(i) 提升學生的資訊素養	2	
(j) 加強及加快研發課程為本學與教資源庫的工作	12	
總計	252	

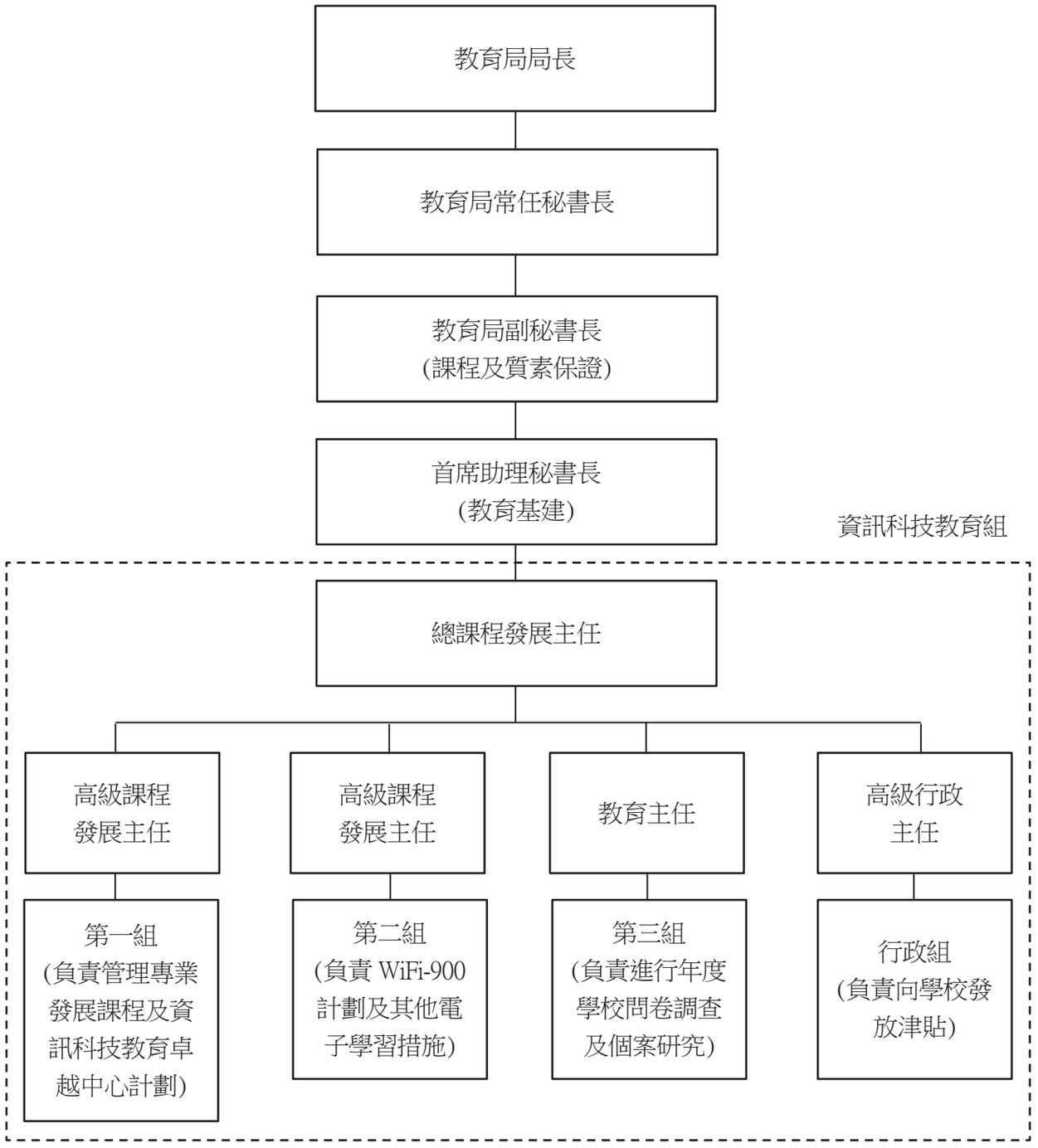
資料來源：教育局的記錄

註 1：有關開支由教育局承擔。

註 2：第三個資訊科技教育策略的項目以第二個資訊科技教育策略的未用款項進行。

附錄 B
(參閱第 1.9 段)

教育局組織圖 (摘要)
(2018 年 3 月 31 日)



資料來源：教育局的記錄

附錄 C
(參閱第 3.5 段)

市場開拓計劃的結果
(2018 年 10 月)

學習階段	已開發電子教科書的科目	沒有開發 電子教科書的科目
一	1. 中國語文科 (2) 2. 英國語文科 (1) 3. 數學科 (1) 4. 普通話科 (2) 5. 常識科 (2) 6. 體育科 (1)	1. 音樂科 2. 視覺藝術科
二	7. 中國語文科 (2) 8. 英國語文科 (1) 9. 數學科 (1) 10. 普通話科 (2) 11. 常識科 (2) 12. 體育科 (1)	3. 音樂科 4. 視覺藝術科
三	13. 中國語文科 (1) 14. 英國語文科 (1) 15. 數學科 (2) 16. 電腦科 (3) 17. 地理科 (4) 18. 歷史科 (2) 19. 生活與社會科 (3)	5. 普通話科 6. 科學科 7. 設計與科技科 8. 家政科 9. 宗教教育科 10. 中國歷史科 11. 體育科 12. 音樂科 13. 視覺藝術科
四	沒有	14. 英國語文科 15. 生物科 16. 化學科 17. 物理科 18. 地理科 19. 歷史科

資料來源：教育局的記錄

附註：括號內的數字為該科已開發的電子教科書數目。

第 8 章

工業貿易署

工業貿易署支援中小型企業的工作

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

工業貿易署支援中小型企業的工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1 – 1.4

工貿署支援中小企業的工作　1.5 – 1.8
審查工作　1.9 – 1.10
政府的整體回應　1.11
鳴謝　1.12

第 2 部分：管理中小企業信貸保證計劃和特別信貸保證計劃　2.1 – 2.3

信貸保證計劃的申請　2.4 – 2.8
審計署的建議　2.9
政府的回應　2.10
處理信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的壞帳索償申請　2.11 – 2.18
審計署的建議　2.19
政府的回應　2.20
評估信貸保證計劃　2.21 – 2.22
審計署的建議　2.23
政府的回應　2.24

第 3 部分：管理中小企業市場推廣基金和中小企業發展支援基金　3.1

市場推廣基金的管理　3.2 – 3.16
審計署的建議　3.17
政府的回應　3.18
發展支援基金的管理　3.19 – 3.27
審計署的建議　3.28
政府的回應　3.29

段數

第 4 部分：中小企業支援與諮詢中心 4.1 – 4.3

資訊服務 4.4 – 4.17
審計署的建議 4.18
政府的回應 4.19
諮詢服務 4.20 – 4.34
審計署的建議 4.35
政府的回應 4.36

第 5 部分：管治和行政事宜 5.1

中小企業委員會 5.2 – 5.8
審計署的建議 5.9
政府的回應 5.10
評審委員會 5.11 – 5.16
審計署的建議 5.17
政府的回應 5.18

附錄 頁數

A ：工貿署：組織圖 (摘錄)(2018 年 7 月 31 日) 66

工業貿易署支援中小型企業的工作

摘要

1. 政府把中小型企業 (中小企業) 界定如下：(a) 從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業；或 (b) 從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業。於 2018 年 3 月 31 日，香港的中小企業逾 33 萬家，佔本港商業單位總數 98% 以上，並為 130 萬人 (約 45% 的私營機構僱員) 提供就業機會。工業貿易署 (工貿署) 負責提供支援服務，以促進本港中小企業的發展和協助提高其競爭力。在 2017–18 年度，工貿署支援中小企業和工業的開支為 4.767 億元。審計署最近就工貿署支援中小企業的工作進行了審查。

管理中小企業信貸保證計劃和特別信貸保證計劃

2. ***需要監察中小企業信貸保證計劃 (信貸保證計劃) 獲批申請數目不斷下跌的情況*** 信貸保證計劃旨在透過提供信貸保證，協助中小企業向參與計劃的貸款機構 (貸款機構) 取得貸款，用作購置營運設備和器材，以及應付營運資金需求。在 2011 年 7 月，信貸保證總承擔額由 200 億元增加至 300 億元。不過，在信貸保證計劃下獲批的申請數目則由 2008 年的 1 381 宗下跌至 2017 年的 744 宗，跌幅為 46%；而在 2012 至 2017 年間批出的信貸保證額，平均每年為 12.6 億元。截至 2018 年 3 月 31 日，批出的信貸保證總額為 250 億元，佔信貸保證總承擔額的 83%。工貿署須監察信貸保證計劃獲批申請數目不斷下跌的情況，確保該計劃能繼續有效協助中小企業 (第 2.2 及 2.4 至 2.6 段)。

3. ***需要提供網上查詢服務以利便中小企業查看可使用的保證餘額*** 在信貸保證計劃下，政府為每家中小企業獲批的貸款額提供 50% 的信貸保證，保證期最長為 5 年，信貸保證額上限為 600 萬元。中小企業可使用的保證餘額可因其申請新的貸款或清還獲批信貸保證的貸款而相應調整。然而，工貿署並沒有為中小企業提供網上查詢服務，以供查看其在信貸保證總額下可使用的保證餘額。在 2013 至 2017 年期間，工貿署每年從中小企業平均收到 87 宗 (由 63 宗至 142 宗不等) 有關可使用保證餘額的書面查詢 (第 2.7 及 2.8 段)。

4. ***需要清辦長期積壓而尚待解決的壞帳索償申請*** 如借款人未能償還貸款，而該債項在還款日期 61 天後仍未清繳，貸款機構便可向工貿署提交壞帳

索償申請。有關貸款機構須在所拖欠貸款的相關還款日期後 6 個月內，提交要求付款表格和證明文件 (例如信貸評核和檢討報告，以及採取追討欠款行動的證據)。在信貸保證計劃和已於 2011 年 1 月 1 日停止接受申請的特別信貸保證計劃下，有大量尚待解決的壞帳索償申請。審計署留意到：(a) 在 2001 年 12 月推出信貸保證計劃至 2018 年 3 月 31 日期間，壞帳索償申請共有 1 418 宗 (不包括貸款機構其後撤回的 203 宗申請，以及借款人已清還欠款的 593 宗申請)，涉及的金額為 5.97 億元。工貿署仍未就 596 宗 (1 418 宗的 42%) 支付補償金，涉及的金額為 2.94 億元，而這些個案平均積壓 7 年 (由 5 天至 15.9 年不等) 而尚待解決；及 (b) 在 2008 年 12 月推出特別信貸保證計劃至 2018 年 3 月 31 日期間，壞帳索償申請共有 1 247 宗 (不包括貸款機構其後撤回的 41 宗申請，以及借款人已清還欠款的 243 宗申請)，涉及的金額為 10.09 億元。工貿署仍未就 359 宗 (1 247 宗的 29%) 支付補償金，涉及的金額為 2.92 億元，而這些個案平均積壓 4.6 年 (由 10.5 個月至 8.2 年不等) 而尚待解決。工貿署須採取措施，處理長期積壓而尚待解決的壞帳索償申請 (第 2.3、2.11、2.12 及 2.14 段)。

管理中小企業市場推廣基金和中小企業發展支援基金

5. ***中小企業市場推廣基金 (市場推廣基金) 的管理有可予改善之處*** 市場推廣基金於 2001 年 12 月推出，旨在透過撥款資助中小企業參與出口推廣活動，協助中小企業擴展香港境外市場。就每宗獲批核申請而言，最高資助額為申請企業就有關活動繳付的核准開支總費用的 50%，而每宗申請設有資助上限。自 2018 年 8 月 1 日起，每宗申請的資助上限由 5 萬元提高至 10 萬元，每家中小企業的累計資助上限則由 20 萬元提高至 40 萬元 (第 3.2 及 3.3 段)。審計署留意到下列事宜：

(a) ***申請數目不斷下跌*** 2015 年 6 月，立法會工商事務委員會的委員對市場推廣基金接獲的申請數目由 2010 年的 27 000 多宗減至 2014 年的 17 000 多宗表示關注。然而，接獲的申請數目由 2014 年的 17 672 宗進一步減至 2017 年的 10 895 宗，減少 6 777 宗 (38%)。工貿署須採取補救措施 (第 3.4 及 3.6 段)；

(b) ***累計資助的使用率偏低*** 在 2013 年 6 月，每家中小企業的累計資助上限由 15 萬元提高至 20 萬元。截至 2018 年 3 月，在市場推廣基金推出以來獲批資助的 47 082 家中小企業中，只有 3 087 家 (6.5%) 獲批 150,001 至 200,000 元的資助，當中只有 640 家 (1.4%) 中小企業獲批 20 萬元的全額資助 (第 3.7 段)；

(c) ***需要加強對關連中小企業的查核*** 申請資助的中小企業如擁有相近的商業登記資料，會被視為關連企業。疑似有關連的中小企業如能夠證明屬獨立營運，而業務性質各不相同，工貿署便不會視該等企業為有實際關連的中小企業。一組關連中小企業所獲的累計資助額不得超逾 20 萬元的累計資助上限，與單一中小企業的相同。然而，在 2010 至 2016 年期間，工貿署向 5 組關連中小企業批出的累計資助超逾 20 萬元的上限 (資助額由 204,628 元至 261,434 元不等)，總額為 117 萬元 (第 3.8 及 3.10 段)；及

(d) ***需要考慮要求所有市場推廣基金申請企業提供資格證明*** 申請資助的中小企業必須在香港有實質業務運作，才符合資格申請資助。然而，除非工貿署要求，否則申請者無須提供證明文件，以證明有關中小企業在香港有實質業務運作。在 2015 至 2017 年期間接獲的 36 707 宗申請中，工貿署悉數要求申請資助而成立時間為 6 個月或以下的 483 家 (1.3%) 中小企業提供證明。至於餘下的 36 224 宗資助申請，工貿署則就隨機抽選的 351 宗 (0.97%) 要求有關中小企業提供證明。在上述 483 和 351 宗申請中，分別有 99 宗 (20%) 和 50 宗 (14%) 未能提供在香港有實質業務運作的證據。這些申請如沒有被選中接受查核，則應已獲得批核 (但須符合其他審批標準)(第 3.12 至 3.14 段)。

6. ***中小企業發展支援基金 (發展支援基金) 的管理有可予改善之處*** 發展支援基金旨在資助可提升中小企業競爭力的項目。審計署留意到下列事宜：

(a) 截至 2018 年 7 月 31 日，在 2013 至 2017 年期間接獲的申請中，共有 78 個項目獲批，當中有 51 個項目須向評審委員會秘書處提交進度報告、46 個項目須提交總結報告，以及 43 個項目須提交項目完成後的評估報告。審計署留意到，進度報告、總結報告和項目完成後的評估報告遲交的百分比分別為 77%、50% 和 37%；

(b) 獲資助機構須在提交項目的最終經審計帳目後 1 個月內，把剩餘撥款退還給政府。截至 2018 年 7 月 31 日，在 48 個已完成項目中，42 個的剩餘撥款已經退還，其餘 6 個的剩餘撥款則尚未到期退還。在這 42 個項目中，20 個 (48%) 逾期退還剩餘撥款；及

(c) 秘書處會向評審委員會提交已完成項目的報告，載述秘書處對每個項目的評估。工貿署沒有就提交該報告設定時限。在 2013 至 2017 年期間，秘書處就 66 個已完成項目擬備了 8 個報告。從收到獲資

助機構的項目完成後評估報告到提交已完成項目的報告，平均相隔23個月。就22個(33%)已完成項目而言，秘書處需時超過24個月才提交報告(第3.19至3.21及3.23至3.26段)。

中小企業支援與諮詢中心

7. ***需要監察中小企業支援與諮詢中心(支援與諮詢中心)訪客人數和該中心網站瀏覽次數偏低的情況*** 支援與諮詢中心為中小企業提供免費的資訊和諮詢服務。審計署留意到：(a)支援與諮詢中心的訪客人數由2008年的35 653人減至2017年的3 519人，減少32 134人(90%)；及(b)支援與諮詢中心網站的瀏覽次數由2008年的699 170次減至2017年的548 984次，減少150 186次(21%)(第4.2及4.5段)。

8. ***需要推廣支援與諮詢中心的會員服務*** 審計署留意到：(a)大部分中小企業的代表未有登記成為支援與諮詢中心的會員。截至2018年5月31日，支援與諮詢中心有56 083名會員，當中14 323名(26%)在登記成為中心會員時提供了其公司的名稱。這14 323名會員來自9 994家公司。即使假設餘下的所有41 760名會員來自不同的中小企業，支援與諮詢中心的會員數目仍僅佔香港33萬多家中小企業的一個小數目；及(b)登記後，支援與諮詢中心會員會定期收到中心的電子通訊和電郵通知。然而，每年均有數百名會員中止訂閱電子通訊和電郵通知。在2013至2017年期間，每年平均有927名會員(由623名至1 497名不等)取消訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知(第4.10段)。

9. ***參考圖書室所收藏營商刊物和視聽資料的使用率偏低*** 支援與諮詢中心設有參考圖書室。截至2018年6月30日，參考圖書室藏有3 236份營商刊物(550份放在開放書架，2 686份放在閉架)和130項視聽資料。在支援與諮詢中心於2015年10月中遷址至2018年7月這段期間，該中心沒有訪客要求閱讀放在閉架的刊物。此外，要求觀看視聽資料的訪客寥寥可數。舉例來說，中心在2016和2017年只分別接獲17和16項觀看視聽資料的要求(第4.11及4.12段)。

10. ***部分支援與諮詢中心研討會的出席率偏低*** 支援與諮詢中心定期舉辦研討會，以擴闊中小企業的商業知識並提升其營運技巧。審計署的調查發現：(a)工貿署沒有就研討會的出席率訂定任何目標；及(b)在2016年1月1日至

2018 年 5 月 31 日期間，支援與諮詢中心舉辦了 74 場研討會。雖然平均出席人數為 90 人，平均出席率為 66%，但有 13 場 (18%) 研討會的出席率介乎 28% 至 49% (第 4.14 及 4.15 段)。

11. ***為業務諮詢服務申請人安排進行諮詢會面需時甚久*** 工貿署並沒有就安排與業務諮詢服務申請人進行諮詢會面所需的時間訂定目標。在諮詢會面期間，業務諮詢服務申請人可免費徵詢支援與諮詢中心策略伙伴所推薦的顧問專家的意見。審計署留意到，就 2017 年所接獲申請而安排的 95 次諮詢會面，平均是在收到申請 24 個工作天後 (由 0 至 196 個工作天不等) 進行。在該 95 宗申請中，審計署審視了其中 4 宗相隔時間最長的個案，發現工貿署用了超過 90 個工作天，為這 4 宗的申請人安排進行諮詢會面 (第 4.20、4.25 及 4.26 段)。

12. ***需要公開以靈活方式處理中小企業“營商友導”計劃申請的有關安排*** 根據工貿署網站所述的準則，如要符合資格申請“營商友導”計劃，該人必須是企業東主和營運者，而該企業：(a) 已根據《商業登記條例》在香港辦理商業登記；(b) 成立少於 5 年；及 (c) 在香港聘用少於 20 名僱員。工貿署的內部指引訂明，雖然該署在處理不符合申請資格準則的申請時，會給予較低的優先次序，但如申請人可提供解釋，以證明他們確有需要參與計劃，該等申請也會予以考慮。審計署留意到，除非公眾人士查詢，否則有關安排不會公開。在 2011 和 2012、2014 和 2015，以及 2016 至 2018 年舉行的 3 屆中小企業“營商友導”計劃中，分別有 196、214 和 191 宗申請獲批。在這些獲批申請中，分別有 23 宗 (12%)、21 宗 (10%) 和 55 宗 (29%) 申請不完全符合工貿署網站所公布的申請資格準則 (第 4.28 至 4.30 段)。

13. ***需要研究可否持續接受中小企業“營商友導”計劃的申請*** 中小企業“營商友導”計劃旨在讓業務處於起步階段 (即業務成立少於 5 年) 的中小企業東主透過一對一的免費諮詢安排，向導師學習營商技巧，並接受指導。審計署留意到，過去 3 屆“營商友導”計劃分別在 2011 年 2 月、2014 年 2 月和 2016 年 11 月推出。換言之，任何人如有意參與“營商友導”計劃而未有在先前一輪計劃提出申請，便須等候數年 (第 4.31 段)。

14. ***需要鼓勵中小企業“營商友導”計劃的導師和學員至少會面 3 次*** 根據發給導師和學員的指引，中小企業“營商友導”計劃鼓勵每組經配對的導師和學員在為期 12 個月的期間內，至少會面 3 次。審計署留意到，就 2014/15 計劃

而言，在 46 名評估問卷的回應者中，只有 10 名 (22%) 曾與導師會面 3 次或以上 (第 4.34 段)。

管治和行政事宜

15. ***中小型企業委員會 (中小企業委員會) 的管治有可予改善之處*** 中小企業委員會於 1996 年 7 月成立，負責就影響中小企業發展的事宜向行政長官提供意見，並建議所需採取的措施，以支援和促進中小企業的發展。現屆中小企業委員會共有 28 名委員，包括 22 名非官守委員和 2 名官守委員。審計署留意到下列事宜：(a) 審計署審查了在 2009 至 2018 年 (截至 8 月 31 日) 的 5 屆任期內，合共 21 次會議的出席情況。就非官守委員而言，審計署發現，每屆任期均有 2 至 10 名委員出席少於一半的會議 (出席率由 0% 至 40% 不等)；及 (b) 中小企業委員會會議並沒有有關法定人數的規定 (第 5.2、5.3 及 5.5 段)。

16. ***評審委員會的管治有可予改善之處*** 評審委員會負責就與發展支援基金和發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金下機構支援計劃有關的事宜，向工業貿易署署長提供意見和建議。審計署發現下列範疇有可予改善之處：(a) 在 2013 至 2018 年 (截至 8 月 31 日) 期間，共有 22 次會議舉行。現屆評審委員會由 1 名當然委員和 14 名非官守委員組成。審計署發現，每年均有數名委員 (1 至 3 名) 沒有出席任何會議或只出席該年度其中一次會議。部分會議涉及超過 1 個在不同日子舉行的會議環節。如委員至少出席 1 節會議，工貿署在計算會議的出席率時，便會將其計算在內。上述 22 次會議涉及 42 節會議。每年有 3 至 8 名委員只出席一半或少於一半的會議環節。由於評審委員會的其中一項職能是審批發展支援基金的撥款申請，具備合適相關背景的委員出席評審委員會的會議十分重要；及 (b) 評審委員會會議並沒有有關法定人數的規定 (第 5.11 至 5.16 段)。

審計署的建議

17. 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*工業貿易署署長應：

管理中小企業信貸保證計劃和特別信貸保證計劃

(a) 監察信貸保證計劃獲批申請數目不斷下跌的情況，並在必要時採取措施，確保該計劃能繼續有效協助中小企業從貸款機構取得貸款 (第 2.9(a) 段)；

(b) 考慮提供網上查詢服務，以利便中小企業查看其在信貸保證計劃信貸保證總額下可使用的保證餘額 (第 2.9(b) 段)；

(c) 採取措施，在信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的貸款機構未能提供對審核壞帳索償申請屬必要的資料時，適時終止提交已久的申請 (第 2.19(a) 段)；

(d) 針對成為不活躍個案超過兩年的壞帳索償申請，定期向有關的信貸保證計劃和特別信貸保證計劃貸款機構發信，以確定該等機構對重啟申請的意向，並採取適當的跟進行動 (第 2.19(b) 段)；

管理中小企業市場推廣基金和中小企業發展支援基金

(e) 監察市場推廣基金的申請數目，如申請數目繼續減少，須制訂有效措施，鼓勵更多中小企業提出申請 (第 3.17(b) 段)；

(f) 留意市場推廣基金資助的使用情況，並加強推行措施，鼓勵中小企業充分利用可用的資助 (第 3.17(c) 段)；

(g) 加強查核疑似有關連的中小企業並採取措施，確保關連中小企業獲批的市場推廣基金資助不超逾資助上限 (第 3.17(d) 段)；

(h) 考慮可否要求所有市場推廣基金的申請者提供證據，證明其在香港有實質業務運作 (第 3.17(e) 段)；

(i) 採取措施，確保發展支援基金的獲資助機構按照項目協議準時提交報告 (第 3.28(a) 段)；

(j) 採取措施，確保發展支援基金的獲資助機構準時退還剩餘撥款 (第 3.28(b) 段)；

(k) 加快擬備發展支援基金的已完成項目的報告，並盡力適時向評審委員會提交報告 (第 3.28(c) 段)；

中小企業支援與諮詢中心

(l) 繼續採取適當措施，增加支援與諮詢中心的訪客人數和該中心網站的瀏覽次數 (第 4.18(b) 段)；

(m) 向中小企業推廣支援與諮詢中心的會員服務，查明為何有會員中止訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知，並採取措施，鼓勵會員訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知 (第 4.18(c) 及 (d) 段)；

(n) 查明參考圖書室的刊物和視聽資料是否符合中小企業的資訊需要，並在必要時考慮加強對中小企業的支援，以符合其需要 (第 4.18(e) 段)；

(o) 加強推廣支援與諮詢中心的研討會，以提高出席率；(第 4.18(f) 段)；

(p) 監察安排業務諮詢服務諮詢會面所需的時間，並採取適當行動，跟進未能在合理時間內安排諮詢會面的申請個案 (第 4.35(c) 段)；

(q) 讓擬提出申請的人士知悉，只要計劃尚有名額，而申請人又可提供解釋，以證明確有需要參與計劃，不符合中小企業“營商友導”計劃申請資格準則的申請人仍會獲得考慮 (第 4.35(d) 段)；

(r) 研究可否持續接受中小企業“營商友導”計劃的申請，以期為業務處於起步階段的中小企業東主提供適時支援 (第 4.35(e) 段)；

(s) 採取措施，鼓勵導師與學員在為期 12 個月的中小企業“營商友導”計劃中至少會面 3 次 (第 4.35(g) 段)；

管治和行政事宜

(t) 採取措施，提高中小企業委員會非官守委員的出席率 (第 5.9(a) 段)；

(u) 就中小企業委員會會議制訂法定人數的規定 (第 5.9(b) 段)；

(v) 採取措施，鼓勵非官守委員出席評審委員會會議並盡量出席會議的各個環節，以審批發展支援基金的撥款申請 (第 5.17(a) 段)；及

(w) **就評審委員會會議制訂法定人數的規定 (第 5.17(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工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　政府把中小型企業 (中小企業) 界定如下：

(a)　從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業；或

(b)　從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業。

1.3　中小企業是香港經濟發展的重要動力。於 2018 年 3 月 31 日，香港的中小企業逾 33 萬家，佔本港商業單位總數 98% 以上，並為 130 萬人 (約 45% 的私營機構僱員) 提供就業機會。約有 50% 的中小企業從事進出口貿易及批發業務，或專業及商用服務業務，僱員總數約佔中小企業就業人數的一半 (見表一及表二)。

表一

按行業和服務劃分的中小企業數目
(2018 年 3 月 31 日)

	數目	百分比
工業		
製造	8 899	2.7%
採礦及採石；電力和燃氣供應；廢棄物管理；以及建造	1 429	0.4%
服務業		
進出口貿易及批發	111 392	33.5%
專業及商用服務	47 026	14.1%
零售	44 338	13.3%
社會及個人服務	43 207	13.0%
金融及保險	25 529	7.7%
地產	14 734	4.4%
資訊及通訊	14 210	4.3%
住宿及膳食服務	13 749	4.1%
運輸、倉庫、郵政及速遞服務	8 272	2.5%
總計	332 785	100.0%

資料來源：審計署對工業貿易署記錄的分析

表二

中小企業提供的就業機會數目
(按行業和服務劃分)
(2018 年 3 月 31 日)

	數目	百分比
工業		
製造	52 966	4.1%
採礦及採石；電力和燃氣供應；廢棄物管理；以及建造	14 270	1.1%
服務業		
進出口貿易及批發	447 740	34.5%
社會及個人服務	167 332	12.9%
專業及商用服務	157 428	12.1%
零售	144 871	11.1%
住宿及膳食服務	118 474	9.1%
金融及保險	65 872	5.1%
資訊及通訊	48 168	3.7%
運輸、倉庫、郵政及速遞服務	48 118	3.7%
地產	34 142	2.6%
總計	1 299 381	100.0%

資料來源：審計署對工業貿易署記錄的分析

1.4　中小型企業委員會 (中小企業委員會 — 見第 5.2 段) 於 1996 年成立，負責就影響中小企業發展的事宜向香港特別行政區行政長官提供意見，並建議所需採取的措施，以支援和促進中小企業的發展。委員會由商務及經濟發展局局長根據行政長官的授權委任成立。工業貿易署 (工貿署) 負責提供支援服務，以促進本港中小企業的發展和協助提高其競爭力。工貿署也為中小企業委員會提供秘書處支援服務。

工貿署支援中小企業的工作

1.5　工貿署在“支援中小型企業及工業”的綱領下，為中小企業提供支援。根據此綱領，工貿署的主要工作範疇如下：

(a) 推行 3 項中小企業資助計劃，包括中小企業信貸保證計劃 (信貸保證計劃)、中小企業市場推廣基金 (市場推廣基金) 和中小企業發展支援基金 (發展支援基金)；

(b) 繼續處理特別信貸保證計劃 (註 1) 下尚未完成的工作；

(c) 通過中小企業支援與諮詢中心 (支援與諮詢中心)，為中小企業提供資訊和諮詢服務；

(d) 為中小企業委員會提供秘書處支援服務；

(e) 管理發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金 (BUD 專項基金 — 見第 1.9(b) 段)；及

(f) 與本地業界和工商組織保持定期聯繫。

1.6 表三顯示在 2013 至 2017 年的管制人員報告中，有關工貿署支援中小企業工作的主要表現指標。

註 1： *為應付 2008-09 年度的全球金融危機所引致的信貸緊縮問題，政府於 2008 年 12 月推出特別信貸保證計劃。此為一項有時限的計劃，目的是協助企業從商業貸款市場取得貸款，藉此紓緩現金周轉問題 (見第 2.3 段)。特別信貸保證計劃已於 2011 年 1 月 1 日停止接受申請。*

表三

工貿署支援中小企業工作的主要表現指標
(2013 至 2017 年)

表現指標	2013 年 (數目)	2014 年 (數目)	2015 年 (數目)	2016 年 (數目)	2017 年 (數目)	2013 和 2017 年之間的變化	
						(數目)	(百分比)
信貸保證計劃							
接獲並經評審的申請	1 200	1 124	978	787	770	–430	–36%
市場推廣基金							
接獲並經評審的申請	18 682	17 672	14 425	11 387	10 895	–7 787	–42%
發展支援基金							
接獲並經評審的申請 (註 1)	42	53	41	34	36	–6	–14%
支援與諮詢中心							
支援與諮詢中心的訪客人數	27 797	27 629	19 406	3 366	3 519	–24 278	–87%
支援與諮詢中心網站的瀏覽人數	700 945	744 462	957 201	533 099	548 984	–151 961	–22%
BUD 專項基金 (機構支援計劃)							
接獲並經評審的申請	50	28	21	26	21	–29	–58%
BUD 專項基金 (企業支援計劃)							
接獲並經評審的申請 (註 2)	不適用	不適用	204	525	441	不適用	不適用

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註 1： 管制人員報告所匯報的數字，包括在評審前撤回的個案 (見第 3.19 段)。

註 2： 這項新指標在 2017 年引入，亦追溯至涵蓋 2015 及 2016 年。

1.7　在 2017–18 年度，“支援中小型企業及工業”綱領的年度開支為 4.767 億元 (見表四)。

表四

“支援中小型企業及工業”綱領的開支
(2013–14 至 2017–18 年度)

性質	開支						
	2013–14 年度 (百萬元)	2014–15 年度 (百萬元)	2015–16 年度 (百萬元)	2016–17 年度 (百萬元)	2017–18 年度 (百萬元)	2013–14 和 2017–18 年度之間的變化	
						(金額)	(百分比)
經常							
運作開支 (a)	80.6	87.6	92.8	95.3	101.1	+20.5	+25.4%
非經常－信貸保證計劃 (註)							
信貸保證計劃	18.9	21.7	18.2	17.7	29.6	+10.7	+56.6%
特別信貸保證計劃	127.6	134.5	107.8	103.5	79.3	–48.3	–37.9%
小計 (b)	146.5	156.2	126.0	121.2	108.9	–37.6	–25.7%
非經常－資助計劃							
市場推廣基金	251.8	210.8	185.7	153.4	143.1	–108.7	–43.2%
發展支援基金	22.1	18.0	21.2	20.7	23.1	+1.0	+4.5%
BUD 專項基金	74.7	101.1	53.3	71.9	100.5	+25.8	+34.5%
小計 (c)	348.6	329.9	260.2	246.0	266.7	–81.9	–23.5%
總計 (d)= (a)+(b)+(c)	575.7	573.7	479.0	462.5	476.7	–99.0	–17.2%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註：信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的開支，是指就貸款機構的壞帳索償申請支付的款項。截至 2018 年 3 月 31 日，根據信貸保證計劃和特別信貸保證計劃批出的信貸保證額分別為 250 億元和 740 億元。

1.8　工貿署 (組織圖摘錄見附錄 A) 轄下工商業支援部負責為中小企業提供支援。在 2018 年 7 月 31 日，工商業支援部共有 120 名員工。

審查工作

1.9　在 2006 和 2016 年，審計署先後就工貿署支援中小企業的工作完成了兩項審查，分別是：

(a) 題為“四項中小企業資助計劃”的審查，有關結果在 2006 年 10 月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第 4 章匯報；及

(b) 另一項是題為“發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金”的審查，有關結果在 2016 年 4 月發表的《審計署署長第六十六號報告書》第 7 章匯報。

1.10　2018 年 3 月，審計署就工貿署支援中小企業的工作展開審查 (註 2)。審查工作集中於下列範疇：

(a) 管理信貸保證計劃和特別信貸保證計劃 (第 2 部分)；

(b) 管理市場推廣基金和發展支援基金 (第 3 部分)；

(c) 支援與諮詢中心 (第 4 部分)；及

(d) 管治和行政事宜 (第 5 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。

政府的整體回應

1.11　工業貿易署署長整體上同意本審計報告書的建議，並表示工貿署十分重視促進中小企業發展的工作，又推行了多項資助計劃，協助香港企業 (特別是中小企業) 融資、拓展出口市場和提升整體競爭力。工貿署不時檢討各項資助計劃的運作和成效，確保中小企業獲提供適當支援。政府又向各項資助計劃注資和實施改善措施，包括提高資助上限、擴大資助範圍和改善運作模式以切合

註 2： *這項審查並不包括經審計署於 2016 年的審查中審查的 BUD 專項基金 (見第 1.9(b) 段)。*

業界的需要等。工貿署會繼續密切監察市場的變化和中小企業的需要，以期按情況改善各項計劃的運作。

鳴謝

1.12　在審查期間，工貿署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：管理中小企業信貸保證計劃和特別信貸保證計劃

2.1　本部分探討有關推行信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的事宜。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

(a) 信貸保證計劃的申請 (第 2.4 至 2.10 段)；

(b) 處理信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的壞帳索償申請 (第 2.11 至 2.20 段)；及

(c) 評估信貸保證計劃 (第 2.21 至 2.24 段)。

背景

2.2　***信貸保證計劃***　信貸保證計劃於 2001 年 12 月推出，旨在透過提供信貸保證，協助中小企業向參與計劃的貸款機構 (貸款機構 — 註 3) 取得貸款，用作購置營運設備和器材，以及應付營運資金需求。信貸保證計劃的詳情如下：

(a) ***貸款類別***　信貸保證計劃涵蓋兩類貸款：

(i) ***營運設備及器材貸款***　這類貸款必須是非循環貸款，或以租購協議方式提供。貸款可用於購置與中小企業在本港或境外經營的業務有關的設備及器材，例如機械、電腦軟硬件和傢俬；及

(ii) ***營運資金貸款***　這類貸款必須是非循環貸款，可用於支付中小企業一般業務用途的營運開支；

註 3： *《銀行業條例》(第 155 章) 所述的所有認可機構，均可申請參與信貸保證計劃，成為計劃的貸款機構。申請機構須與政府簽訂契約，才可獲接納為貸款機構。截至 2018 年 7 月 31 日，信貸保證計劃下共有 39 家貸款機構。契約條款的例子為：(a) 貸款機構明白，政府完全依賴其作為審慎貸款機構所應擁有的專業技巧、判斷和謹慎態度；(b) 貸款機構須就每項貸款備存完整和準確的帳目；及 (c) 貸款機構須在貸款清還後的 7 天內通知政府。*

(b) ***申請資格*** 符合下列條件的中小企業有資格申請計劃下的信貸保證：

(i) 根據《商業登記條例》(第 310 章) 在香港登記，並在香港有實質業務運作 (註 4)；

(ii) 與貸款機構並無關連；及

(iii) 並非經營貸款業務；

(c) ***保證上限和保證期*** 每家中小企業可獲提供的信貸保證額為獲批貸款的 50%，保證額上限為 600 萬元。保證期最長為 5 年。有關中小企業如已清還獲批信貸保證的任何貸款，便可“循環使用”相關信貸保證額一次，最高為 600 萬元。換言之，每家中小企業在任何時間可獲的信貸保證額最高為 600 萬元，但連同“循環使用”的信貸保證額，在計劃下獲批的信貸保證總額最高可達 1,200 萬元；及

(d) ***申請程序*** 中小企業須透過貸款機構提交信貸保證計劃的申請，以供審批貸款。工貿署不會要求貸款機構在申請階段提供證明文件 (例如信貸評核和檢討報告)，以供查核。根據有關契約，工貿署完全依賴貸款機構的專業技巧、判斷和謹慎態度來審核中小企業的貸款申請。中小企業直接與貸款機構接觸。貸款機構會審核中小企業的信用可靠程度，訂定貸款條款，以及向工貿署申請信貸保證。在工貿署批核申請後，貸款機構會向中小企業提供貸款，並跟進還款事宜。

信貸保證計劃的信貸保證總承擔額為 300 億元。截至 2018 年 3 月 31 日，工貿署共收到 34 055 宗申請 (註 5)，其中 31 023 宗 (91%) 已獲批核。就獲批核申請而批出的信貸保證總額為 250 億元，佔為數 300 億元的信貸保證總承擔額 83%。截至 2018 年 3 月 31 日，信貸保證計劃的壞帳率為 2.27% (見表五)。

2.3 ***特別信貸保證計劃*** 為應付 2008–09 年度的全球金融危機引致的信貸緊縮問題，政府於 2008 年 12 月推出特別信貸保證計劃，此為一項有時限的計劃，目的是協助企業 (包括中小企業) 從商業貸款市場取得貸款，藉此紓緩現金周轉問題。在特別信貸保證計劃下，政府為企業獲批的貸款額提供高達 80% 的

註 4： *工貿署考慮某企業在香港是否有實質業務運作時，會參考若干事宜，例如該企業的利潤是否須課香港利得稅，以及其在香港的業務運作規模。*

註 5： *在 34 055 宗申請中，有 2 882 宗其後撤回。*

信貸保證，保證期最長為 5 年，或直至 2015 年 12 月 31 日，以較早者為準。每家企業的最高貸款額為 1,200 萬元。特別信貸保證計劃已於 2011 年 1 月 1 日停止接受申請。在 2011 年 1 月 1 日前，工貿署共收到 43 000 宗申請 (註 6)，並已批核其中的 39 275 宗 (91%)。就獲批核申請而批出的信貸保證總額為 740 億元，佔為數 1,000 億元的信貸保證總承擔額 74%。截至 2018 年 3 月 31 日，特別信貸保證計劃的壞帳率為 1.35% (見表五)。

表五

信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的壞帳率
(2018 年 3 月 31 日)

	信貸保證計劃	特別信貸保證計劃
壞帳索償申請 (a)	596,792,615 元 (註 1)	1,009,207,042 元 (註 2)
其後收回的壞帳 (b)	29,320,107 元	13,201,528 元
淨壞帳索償申請 (c) = (a) − (b)	567,472,508 元	996,005,514 元
自計劃推出以來批出的信貸保證 (d)	25,039,194,967 元	74,017,169,425 元
壞帳率 (e) = (c) ÷ (d) × 100%	2.27%	1.35%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註 1：金額涉及 1 418 宗壞帳索償申請，平均索償額為 420,869 元。

註 2：金額涉及 1 247 宗壞帳索償申請，平均索償額為 809,308 元。

註 6： *在 43 000 宗申請中，有 3 331 宗其後撤回。*

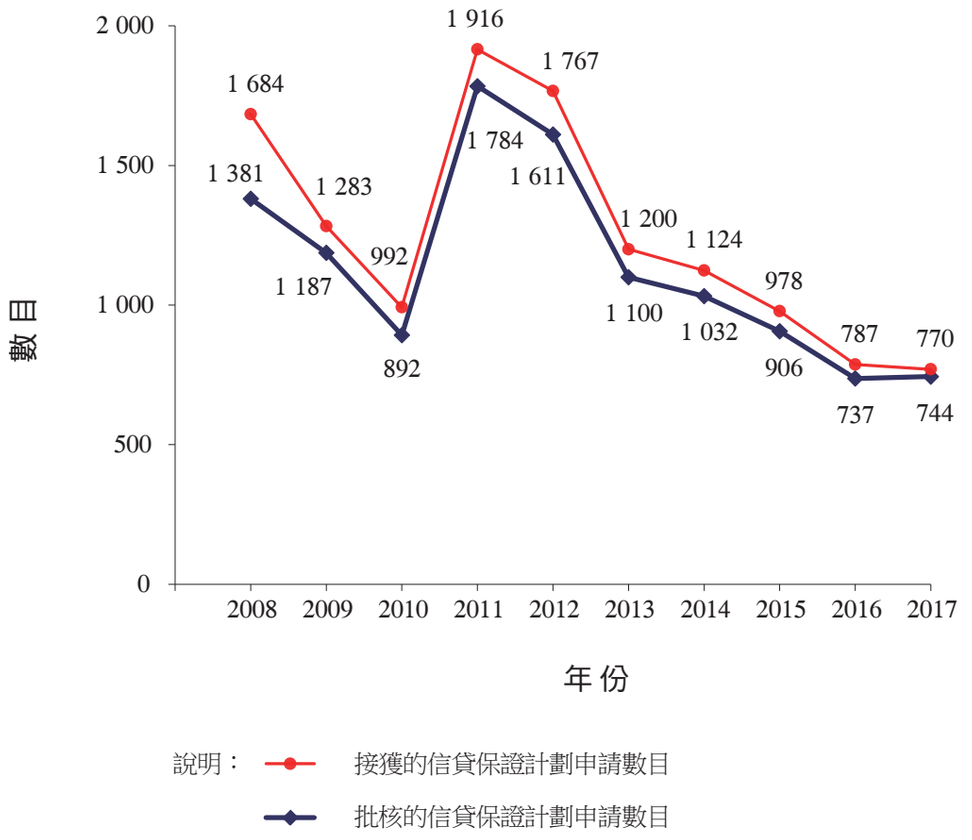
信貸保證計劃的申請

需要監察獲批申請數目不斷下跌的情況

2.4　在信貸保證計劃下獲批的申請數目由 2008 年的 1 381 宗下跌至 2017 年的 744 宗，跌幅為 46%(見圖一)。同期批出的信貸保證額由 13.59 億元減至 10.35 億元，減幅為 24%(見圖二)。在 2012 至 2017 年間批出的信貸保證額，平均每年為 12.6 億元。

圖一

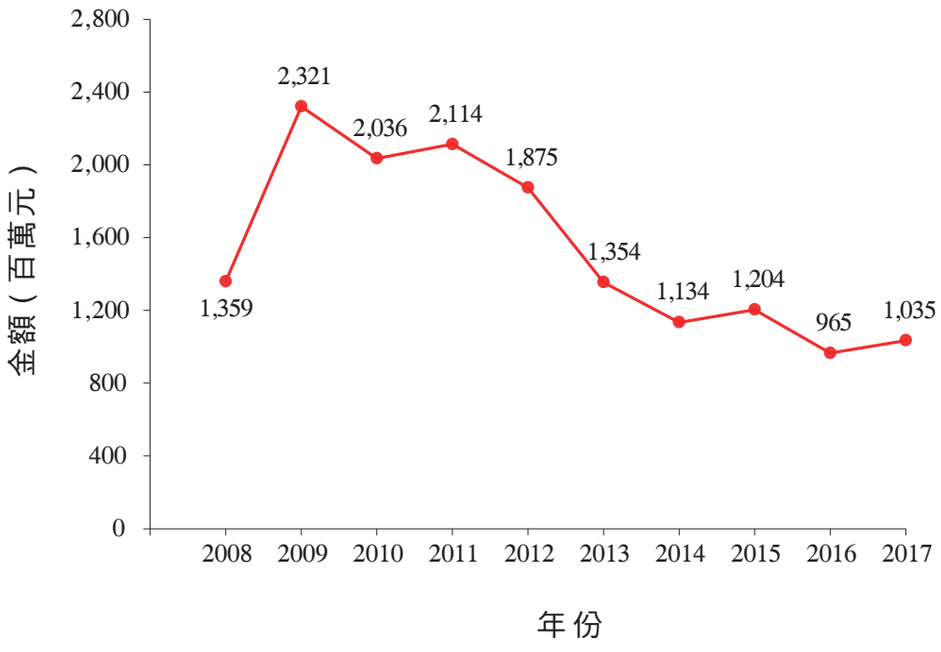
信貸保證計劃申請數目
(2008 至 2017 年)



資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

圖二

所批出的信貸保證額
(2008 至 2017 年)



資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

2.5　審計署留意到，在 2011 年 7 月，工貿署向立法會財務委員會 (財委會) 申請批准把信貸保證總承擔額由 200 億元增加至 300 億元。當時該署告知財委會，新增的承擔額可讓計劃繼續推行至 2016 年年底。然而，截至 2016 年 12 月 31 日，批出的信貸保證總額並未如預期般達到信貸保證總承擔額。計劃所批出的信貸保證總額為 238 億元，只佔信貸保證總承擔額的 79%。即使到了 2018 年 3 月 31 日，批出的信貸保證總額輕微增加至 250 億元，也只佔信貸保證總承擔額的 83%。

2.6　中小企業的營商環境瞬息萬變，而且會遭受很多因素的不利影響。審計署認為，工貿署須監察信貸保證計劃獲批申請數目不斷下跌的情況，並在必要時採取措施，確保該計劃能繼續有效協助中小企業從貸款機構取得貸款。

需要提供網上查詢服務
以利便中小企業查看可使用的保證餘額

2.7　在信貸保證計劃下，政府為每家中小企業獲批的貸款額提供 50% 的信貸保證，保證期最長為 5 年，信貸保證額上限為 600 萬元。有關中小企業如已清還獲批信貸保證的任何貸款，便可循環使用相應的信貸保證額一次 (見第 2.2(c) 段)。在信貸保證總額下可使用的保證餘額，可因中小企業申請新的貸款或清還獲批信貸保證的貸款而相應調整。

2.8　有別於市場推廣基金 (見第 3 部分)，工貿署並沒有為中小企業提供網上查詢服務，以供查看其在信貸保證總額下可使用的保證餘額。審計署留意到，在 2013 至 2017 年期間，工貿署每年平均收到 87 宗 (由 63 宗至 142 宗不等) 由中小企業提出，有關可使用保證餘額的書面查詢。就此，工貿署須考慮為中小企業提供網上查詢服務，作為改善措施，以利便中小企業籌劃和提交貸款申請。

審計署的建議

2.9　**審計署*建議*工業貿易署署長應：**

(a) **監察信貸保證計劃獲批申請數目不斷下跌的情況，並在必要時採取措施，確保該計劃能繼續有效協助中小企業從貸款機構取得貸款；及**

(b) **考慮提供網上查詢服務，以利便中小企業查看其在信貸保證計劃信貸保證總額下可使用的保證餘額。**

政府的回應

2.10　工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 工貿署一直監察信貸保證計劃的申請數目和計劃的成效。每宗申請獲批的平均信貸保證額，由 2013 年的 123 萬元增加至 2017 年的 139 萬元，增幅為 13%。信貸保證計劃由市場主導，所接獲申請的數目受多項因素影響，例如當時的經濟情況和經濟前景、貸款機構的貸款政策，以及市場上是否有其他類似的中小企業支援計劃，

包括提供高達 80% 信貸保證的中小企融資擔保計劃。工貿署透過舉辦研討會和參與工商組織舉辦的研討會，向中小企業推廣信貸保證計劃；又不時與貸款機構聯繫，以宣傳信貸保證計劃。工貿署會繼續進行不同的宣傳工作，向中小企業推廣信貸保證計劃，並不時檢討計劃的運作和推行情況，以確保其成效；及

(b) 工貿署正積極籌備，以提供信貸保證計劃的網上查詢服務，利便中小企業查看其在信貸保證總額下可使用的保證餘額。

處理信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的壞帳索償申請

需要清辦長期積壓而尚待解決的壞帳索償申請

2.11 政府與貸款機構簽訂的信貸保證計劃和特別信貸保證計劃契約述明：

(a) 工貿署完全依賴個別貸款機構的專業技巧、判斷和謹慎態度來審核借款人的貸款申請；及

(b) 信貸保證計劃／特別信貸保證計劃的受惠對象為有信譽、記錄良好的借款人，而該借款人能夠顯示其業務有發展潛力，並且在香港有實質業務運作。

工貿署不會要求貸款機構在申請階段提供所有證明文件，以供查核。貸款機構向工貿署提交壞帳索償申請時，須提供有關證明文件 (例如信貸評核和檢討報告、對借款人的背景搜尋記錄，以及對借款人和擔保人採取追討欠款行動的證據)，證明已遵循所有必需的程序和契約的所有條款和條件。

2.12 如借款人未能在還款日期償還貸款，而該債項在相關還款日期 61 天後仍未清繳，貸款機構便可向工貿署提交壞帳索償申請。有關貸款機構須在所拖欠貸款的相關還款日期後 6 個月內，提交要求付款表格和證明文件 (見第 2.11 段)。

2.13 在支付補償金前，工貿署會：

(a) 查明貸款機構在批出貸款申請前，以及其後在監察有關貸款時，是否已運用專業技巧、判斷和謹慎態度。舉例來說，工貿署會向貸款

機構索取信貸評核報告，以確保該機構在評審借款人的貸款申請時，已適當地考慮借款人的記錄、業務發展潛力和財務狀況；

(b) 查明貸款機構是否已進行盡職審查，確保借款人在香港有實質業務。舉例來說，工貿署會向貸款機構索取書面證據，例如借款人的強制性公積金供款記錄和稅單；

(c) 查明貸款機構是否已遵循契約所訂的一切規定。舉例來說，為確保貸款機構遵從規定，沒有把信貸保證計劃的貸款用作償還或重整任何貸款，工貿署會審視貸款機構批予借款人的信貸安排，並查明借款人獲批信貸保證計劃的貸款後，是否有重組現有的信貸安排；

(d) 評估貸款機構在申請時所提供的資料和文件，是否與提交壞帳索償申請後所提供者一致；及

(e) 確保貸款機構已為追討債項而採取切實可行的步驟和行動，而任何追回的款項已用於償還債項。舉例來說，工貿署會向貸款機構索取有關變現抵押品的法律文件。

工貿署在收到所有必需的資料和文件，並查核一切妥當後，便會就貸款機構的壞帳索償申請支付補償金。

2.14 審計署留意到，在信貸保證計劃和特別信貸保證計劃下，有大量尚待解決的壞帳索償申請：

(a) ***信貸保證計劃*** 在 2001 年 12 月推出信貸保證計劃至 2018 年 3 月 31 日期間，壞帳索償申請共有 1 418 宗 (不包括貸款機構其後撤回的 203 宗申請，以及借款人已清還欠款的 593 宗申請)，涉及的金額為 5.97 億元。在該 1 418 宗索償申請中，工貿署仍未就 596 宗 (42%) 支付補償金，涉及的金額為 2.94 億元。審計署留意到，該 596 宗壞帳索償申請平均積壓 7 年 (由 5 天至 15.9 年不等) 而尚待解決；及

(b) ***特別信貸保證計劃*** 在 2008 年 12 月推出特別信貸保證計劃至 2018 年 3 月 31 日期間，壞帳索償申請共有 1 247 宗 (不包括貸款機構其後撤回的 41 宗申請，以及借款人已清還欠款的 243 宗申請)，涉及的金額為 10.09 億元。在該 1 247 宗索償申請中，工貿署仍未就 359 宗 (29%) 支付補償金，涉及的金額為 2.92 億元。審計署留

意到，該 359 宗壞帳索償申請平均積壓 4.6 年 (由 10.5 個月至 8.2 年不等) 而尚待解決。

信貸保證計劃和特別信貸保證計劃下尚待解決的壞帳索償申請分別有 596 宗和 359 宗，其案齡分析載於表六。

表六

信貸保證計劃和特別信貸保證計劃下
分別尚待解決的 596 宗和 359 宗壞帳索償申請的案齡分析
(2018 年 3 月 31 日)

與接獲壞帳索償申請日期相隔的時間 (年數)	尚待解決的壞帳索償申請數目	
	信貸保證計劃	特別信貸保證計劃
≤2	145 (24%)	3 (1%)
>2 至 4	102 (17%)	151 (42%)
>4 至 6	30 (5%)	142 (40%)
>6 至 8	9 (2%)	59 (16%)
>8 至 10	66 (11%)	4 (1%)
>10 至 12	139 (23%)	不適用 (註)
>12 至 14	72 (12%) } 105	
>14	33 (6%) }	
總計	596 (100%)	359 (100%)

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註：特別信貸保證計劃於 2008 年 12 月推出，於 2011 年 1 月 1 日停止接受申請。

2.15 就信貸保證計劃而言，在 2003 年 4 月至 2018 年 3 月期間，工貿署每年平均就 55 宗壞帳索償申請批核補償金。在此期間，工貿署就壞帳索償申請批核補償金付款的速度減慢，由 2003 年 4 月至 2013 年 3 月每年平均 65 宗減至由 2013 年 4 月至 2018 年 3 月每年平均 35 宗。假設工貿署每年平均可批核 55 宗補償金，該署需要 10 年以上才能清辦該 596 宗尚待解決的壞帳索償申請積壓個案。

2.16　就特別信貸保證計劃而言，在 2016 年 12 月，公務員事務局批准把聘用非公務員合約僱員 (合約僱員) 的特別限額 (註 7) 的期限延長，以處理壞帳索償申請，並建議工貿署應加快清辦積壓個案，以免再延長合約僱員的聘用期。2017 年 12 月，工貿署向公務員事務局申請批准，把合約僱員特別限額的期限再延長至 2020 年 3 月 31 日，並表示根據其在 2016 年 4 月至 2017 年 3 月就約 100 宗壞帳索償申請批核補償金的速度，所有尚待解決的特別信貸保證計劃壞帳索償申請估計可於 2021 年 3 月 31 日前清辦。審計署留意到，在 2017 年 4 月至 2018 年 3 月期間，工貿署就 111 宗壞帳索償申請批核補償金。

2.17　信貸保證計劃有 105 宗超過 12 年而尚待解決的壞帳索償申請 (見表六)，審計署審查了 10 宗申請，發現就其中 8 宗 (80%) 而言，工貿署在 2003 至 2007 年期間，曾去信有關的貸款機構，指該等機構不遵守與政府簽訂的契約。其後，這些壞帳索償申請的處理工作沒有任何進展，成為不活躍個案。

2.18　經查詢後，工貿署於 2018 年 8 月告知審計署：

(a) ***信貸保證計劃***　為了適時解決提交已久的壞帳索償申請，工貿署計劃採取跟進行動，如有關貸款機構在工貿署提出要求超過 7 年後仍未能提供對審核申請屬必要的資料，則會終止有關申請的信貸保證。截至 2018 年 5 月 31 日，這類壞帳索償申請共有 245 宗，涉及的金額為 5,730 萬元；及

(b) ***特別信貸保證計劃***　截至 2017 年 6 月 30 日，共有 51 宗壞帳索償申請成為不活躍個案超過兩年。為了在 2021 年 3 月 31 日前清辦所有尚未解決的壞帳索償申請，工貿署對這 51 宗壞帳索償申請加以評估，發現其中 11 宗有較大機會重啟。工貿署在 2017 年年中向有關的 4 家貸款機構發信，以確定該等機構對重啟 11 宗壞帳索償申請的意向。工貿署計劃在 2018 年年底前進行另一次同類工作。

註 7： *鑑於推行特別信貸保證計劃所帶來的工作量，公務員事務局於 2008 年 12 月批出特別限額，讓工貿署聘用合約僱員。多年來，合約僱員的數目不斷下跌。在 2018 年 5 月，就特別信貸保證計劃而聘用的合約僱員共有 15 名。*

審計署的建議

2.19 **審計署*建議*工業貿易署署長應：**

(a) **採取措施，在信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的貸款機構未能提供對審核壞帳索償申請屬必要的資料時，適時終止提交已久的申請；及**

(b) **針對成為不活躍個案超過兩年的壞帳索償申請，定期向有關的信貸保證計劃和特別信貸保證計劃貸款機構發信，以確定該等機構對重啟申請的意向，並採取適當的跟進行動。**

政府的回應

2.20 工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 關於信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的貸款機構未能提供對審核提交已久的壞帳索償申請屬必要的資料，工貿署一直與相關的貸款機構保持緊密聯繫，以期解決問題。除了與個別貸款機構擬訂優先處理申請的清單，讓雙方集中處理審核工作已大致完成的尚待解決索償申請外，工貿署也不時與相關的貸款機構會面，商討技術或複雜的問題，以期解決有關申請的未決問題，從而在切實可行的範圍內盡早支付補償金。針對成為不活躍個案超過兩年的壞帳索償申請，工貿署會繼續定期向有關的貸款機構發信，以確定該等機構重啟申請的意向；及

(b) 在 2018 年 7 至 8 月，工貿署通知所有貸款機構，由 2018 年 8 月底起，工貿署如就信貸保證計劃的壞帳索償申請索取對審核申請屬必要的額外資料，而有關的貸款機構超過 7 年仍未回覆，該署便會發出“終止意向書”，通知該貸款機構除非資料在兩個月內提供予工貿署，否則政府有意終止有關的貸款保證。如該貸款機構未能在指定期限前提供所要求的資料，工貿署便會發出“終止書”，即時終止有關的信貸保證。在 2018 年 8 月底，工貿署就 53 宗索償申請，向 12 家貸款機構發出首批“終止意向書”。工貿署會繼續就其餘提交已久的索償申請，分批發出“終止意向書”。

評估信貸保證計劃

需要改善就信貸保證計劃進行的評估

2.21 ***評估調查的回應率偏低*** 信貸保證計劃於 2001 年 12 月推出，工貿署於 2007 年就計劃完成了評估調查。自 2008 年 10 月起，工貿署一直進行評估調查，詳情如下：

(a) ***2007 年評估調查*** 工貿署委聘一所教育機構進行調查，以衡量中小企業對計劃的滿意程度和計劃的成效。這項調查的回應率僅為 6.69%；及

(b) ***持續進行的評估調查*** 工貿署持續進行評估調查，透過貸款機構向申請獲批者發出問卷，以收集其對計劃成效的意見。申請者填寫並交回問卷並非強制性。截至 2018 年 3 月 31 日，發出的問卷有 10 458 份，交回的有 209 份 (2%)。進一步的分析顯示，回應率呈下降趨勢。在 2016 至 2018 年 (截至 2018 年 3 月 31 日) 期間的回應率介乎 0.27% 至 0.65% (見表七)。

表七

評估調查的回應率
(2008 年 10 月至 2018 年 3 月)

年份	發出的問卷數目 (a)	交回的問卷數目 (b)	回應率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
2008 (由 10 月起)	312	15	4.81%
2009	1 187	35	2.95%
2010	892	35	3.92%
2011	1 784	64	3.59%
2012	1 611	27	1.68%
2013	1 100	7	0.64%
2014	1 032	6	0.58%
2015	906	14	1.55%
2016	737	3	0.41%
2017	744	2	0.27%
2018 (截至 3 月 31 日)	153	1	0.65%
總計	10 458	209	2.0%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

審計署認為，回應率很低和近年呈下降趨勢的情況值得關注，因為會令人懷疑調查結果是否有用和可靠。依審計署之見，工貿署須採取措施，提高信貸保證計劃評估調查的回應率，以期加強調查結果的代表性和所收集資料的效用。舉例來說，工貿署可以發送提醒訊息或致電申請者，以跟進交回問卷的事宜。

2.22 ***需要定期分析調查結果和採取跟進行動*** 並無書面證據顯示，工貿署曾分析交回的評估調查問卷。經審計署於 2018 年 6 月查詢後，工貿署擬備分析報告，涵蓋在 2008 年 11 月至 2018 年 3 月期間交回的 209 份問卷。分析結果顯示：

(a) 187 名 (89%) 回應者對信貸保證計劃感到滿意；

(b) 40 名 (19%) 回應者建議提高最高信貸保證額；及

(c) 34 名 (16%) 回應者建議簡化申請程序或縮短貸款機構的處理時間。

審計署認為，工貿署日後須定期分析調查結果，並就回應者的意見從速採取跟進行動。

審計署的建議

2.23 **審計署*建議*工業貿易署署長應：**

(a) **採取措施，提高信貸保證計劃評估調查的回應率，以期加強調查結果的代表性和所收集資料的效用；及**

(b) **定期分析調查結果，並就回應者的意見從速採取跟進行動。**

政府的回應

2.24 工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 自 2018 年 8 月底起，工貿署指定交回填妥問卷的期限，以期提高信貸保證計劃評估調查的回應率。工貿署會發送提醒訊息或致電申請獲批者，以跟進尚未交回的問卷；及

(b) 工貿署認同，調查結果提供用以評估信貸保證計劃成效的指標，因此一直審視有關結果。工貿署得悉，近 90% 的回應者表示對信貸保證計劃感到滿意，以及計劃為其提供了多方面的幫助，包括提高資本流動性、助其擴展業務，以及加強回應者取得銀行貸款的能力。工貿署會定期分析調查結果，並就所收到的意見從速採取跟進行動。

第 3 部分：管理中小企業市場推廣基金和中小企業發展支援基金

3.1　本部分探討市場推廣基金和發展支援基金的管理。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

(a) 市場推廣基金的管理 (第 3.2 至 3.18 段)；及

(b) 發展支援基金的管理 (第 3.19 至 3.29 段)。

市場推廣基金的管理

背景

3.2　市場推廣基金於 2001 年 12 月推出，詳情如下：

(a) ***目的***　市場推廣基金旨在透過撥款資助中小企業參與出口推廣活動，協助中小企業擴展香港境外市場；

(b) ***資助範圍***　市場推廣基金的資助範圍涵蓋下列主要針對香港境外市場的市場推廣活動：

(i) 參與香港境外展銷／展覽會和商貿考察團，以及本地展銷／展覽會；

(ii) 在貿易刊物上刊登廣告；

(iii) 參與通過電子平台／媒介進行的出口推廣活動，例如刊登廣告、關鍵字搜尋、上載產品資料、建立或改善網上商店等；及

(iv) 建立或改善申請企業的公司網站；

(c) ***申請資格***　凡在香港根據《商業登記條例》登記，而申請時在本港有實質業務運作 (註 8) 的中小企業，均符合資格提出申請；及

註 8：*工貿署考慮某中小企業在香港是否有實質業務運作時，會參考若干事宜，例如該企業在本港完成的商業交易，以及其在本港的僱傭資料。*

(d) ***資助金額和上限*** 就每宗獲批核申請而言，最高資助額為申請企業就有關活動繳付的核准開支總費用的 50% 或 5 萬元，以較低者為準。每家中小企業可獲的累計資助額為 20 萬元 (註 9)。資助總額最後的 5 萬元必須用於參與出口推廣活動，而該等活動不曾獲基金首 15 萬元資助額資助。

截至 2018 年 3 月 31 日，工貿署共接獲 255 701 宗申請，並已批核其中 216 351 宗 (85%)(註 10)。就獲批核申請而批出的資助總額為 33.08 億元 (每宗申請的平均資助額為 15,290 元)，佔市場推廣基金和發展支援基金為數 52.5 億元承擔總額的 63% (註 11)。

3.3 ***近期發展*** 隨着立法會財委會於 2018 年 6 月批准把承擔總額增加 10 億元，即由 52.5 億元增至 62.5 億元，市場推廣基金自 2018 年 8 月 1 日起已有所改善，詳情如下：

(a) 每宗申請的資助上限由 5 萬元提高至 10 萬元；

(b) 每家中小企業的累計資助上限由 20 萬元提高至 40 萬元；及

(c) 取消資助額最後 5 萬元的使用條件。在該項條件取消前，資助總額最後 5 萬元必須用於參與出口推廣活動，而該等活動不曾獲基金首 15 萬元資助額資助 (見第 3.2(d) 段)。

申請數目不斷下跌

3.4 2015 年 6 月，立法會工商事務委員會在審議政府向市場推廣基金和發展支援基金的承擔總額注資 15 億元的建議 (見第 3.2 段註 11) 時，委員對市場推廣基金接獲的申請數目由 2010 年的 27 000 多宗減至 2014 年的 17 000 多宗 (見圖三) 表示關注。委員促請政府加強宣傳，積極鼓勵中小企業申請資助，並為

註 9： *自市場推廣基金於 2001 年 12 月推出以來，每家中小企業的累計資助上限已數度提高。最近期是於 2008 年 11 月由 10 萬元增至 15 萬元，其後於 2013 年 6 月再增至 20 萬元。*

註 10： *申請不獲批核的原因的例子為：(a) 有關活動與資助範圍無關；(b) 不符合資助額最後 5 萬元的使用條件；及 (c) 未能提供充分資料和證明文件以供審核。*

註 11： *為了在資源調配方面提供更大的靈活性，市場推廣基金、發展支援基金和另一項資助計劃 (即中小企業培訓基金) 的承擔額於 2003 年 6 月合併。中小企業培訓基金已於 2005 年 7 月 1 日停止接受新的申請。*

中小企業提供更多協助，以利便其申請。工貿署解釋，申請數目不斷下跌主要有兩個原因：

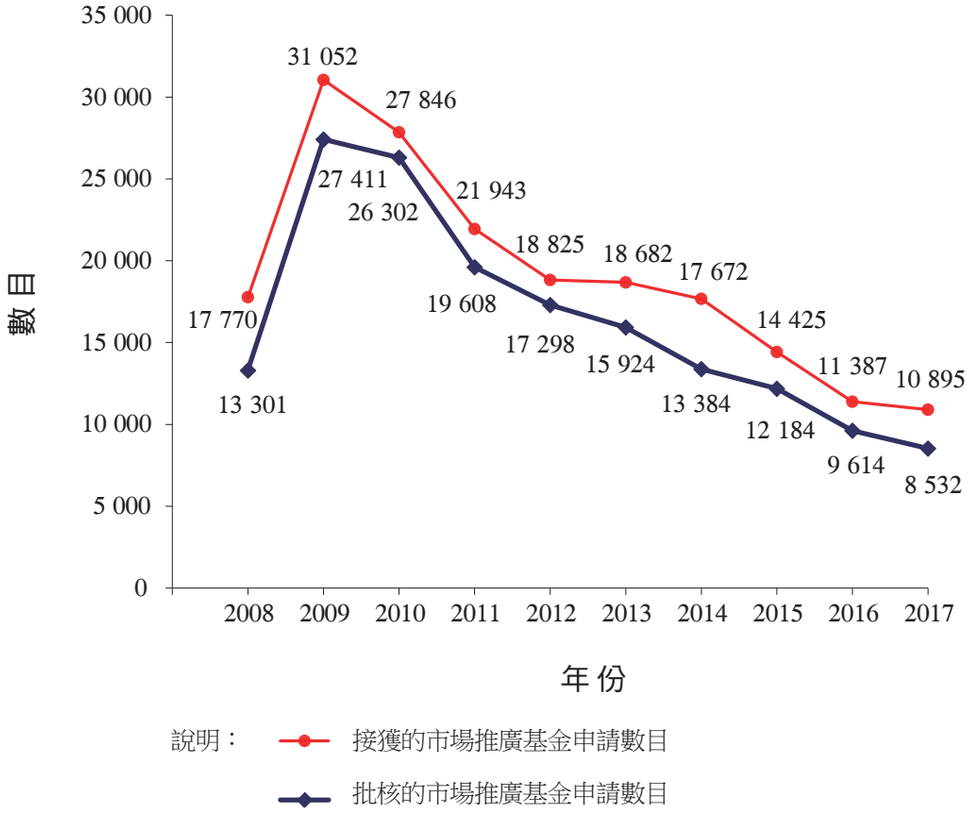
(a) 自 2008 年年底環球金融海嘯引發全球經濟衰退後，傳統出口市場表現疲弱，中小企業在進行出口推廣活動時更加謹慎，或減少推廣活動；及

(b) 隨着互聯網技術的迅速發展，借助這種技術進行出口推廣活動也日趨普遍，中小企業利用傳統渠道進行出口推廣呈下降的趨勢。

就工貿署解釋申請數目不斷下跌的兩個原因，審計署留意到，儘管全年整體出口額由 2014 年的 36,730 億元增至 2017 年的 38,760 億元 (增幅為 6%)，而市場推廣基金的資助範圍又於 2015 年 9 月擴大，以包括通過電子平台和電子媒介進行的出口推廣活動，但申請數目下跌的趨勢仍然持續。接獲的申請數目由 2014 年的 17 672 宗減至 2017 年的 10 895 宗，減少 6 777 宗 (38%) (見圖三)。所批出的資助額由 2014 年的 2.17 億元減至 2017 年的 1.35 億元，減少 8,200 萬元 (38%) (見圖四)。

圖三

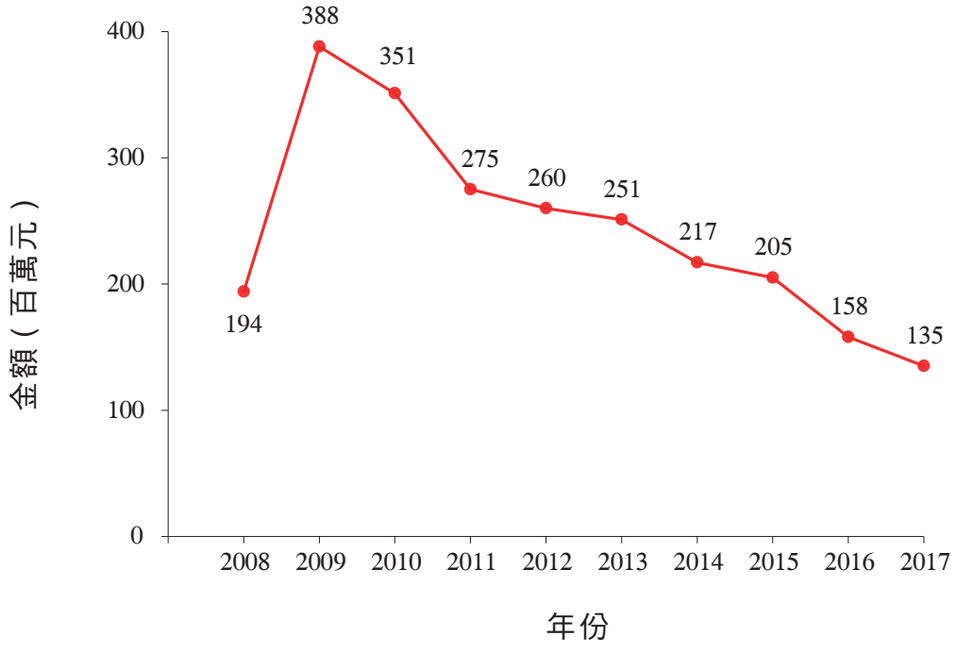
市場推廣基金申請數目
(2008 至 2017 年)



資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

圖四

所批出的市場推廣基金資助額
(2008 至 2017 年)



資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

3.5 工貿署於 2018 年 9 月告知審計署：

(a) 中小企業通常根據其對未來數年經濟前景的看法，籌劃出口推廣活動。在經濟前景有所改善後一段時間，中小企業才會再次參與更多出口推廣活動；

(b) 就市場推廣基金而言，即使與電子平台／媒介有關的申請數目上升，也無法完全彌補循傳統渠道進行出口推廣的申請數目下跌的情況；及

(c) 部分中小企業可能已向 BUD 專項基金申請資助。該基金於 2012 年 6 月推出，涵蓋在內地舉辦的同類推廣活動。

3.6 鑑於 2018 年 8 月推行的改善措施 (見第 3.3 段)，審計署認為工貿署須更着力推廣新的改善措施和監察申請數目。如申請數目繼續減少，工貿署須制訂有效措施，鼓勵更多中小企業提出申請。

累計資助的使用率偏低

3.7 在 2015 年 6 月的工商事務委員會會議上 (見第 3.4 段)，一名委員指出，自每家中小企業的累計資助上限在 2013 年 6 月由 15 萬元提高至 20 萬元後，只有少數中小企業充分利用該 5 萬元的額外資助，該委員對此表示關注。審計署留意到，截至 2018 年 3 月，在市場推廣基金推出以來獲批資助的 47 082 家中小企業中：

(a) 23 389 家 (49.7%) 獲批 50,000 元或以下的資助 (平均 23,355 元)；

(b) 9 841 家 (20.9%) 獲批 50,001 至 100,000 元的資助 (平均 73,486 元)；

(c) 10 765 家 (22.9%) 獲批 100,001 至 150,000 元的資助 (平均 138,023 元)；及

(d) 只有 3 087 家 (6.5%) 獲批 150,001 至 200,000 元的資助 (平均 179,023 元)，當中只有 640 家 (1.4%) 中小企業獲批 20 萬元的全額資助。

鑑於 2018 年 8 月推行的改善措施 (見第 3.3 段)，特別是每家中小企業的累計資助上限由 20 萬元提高至 40 萬元，工貿署須留意資助的使用情況，並加強推行措施，鼓勵中小企業充分利用現有資助。

需要加強對關連中小企業的查核

3.8 ***關連中小企業*** 根據《市場推廣基金申請指引》，申請資助的中小企業如擁有相近的商業登記資料 (例如業務性質相近和股東重疊)，會被視為關連中小企業。被工貿署識別為疑似有關連的中小企業，只有在能夠證明屬獨立營運，而業務性質各不相同的情況下，工貿署才不會視該等企業為有實際關連的中小企業 (見第 3.9(b) 段)。就計算累計資助上限而言，關連中小企業會被視為單一實體。一組關連中小企業所獲的累計資助額上限，與單一中小企業的相同 (見第 3.3(a) 段)。

3.9 ***查核關連中小企業*** 自 2005 年 7 月起，工貿署要求所有申請資助的中小企業提供其東主／股東／董事的護照號碼／香港身份證詳情 (註 12)。疑似有關連的中小企業是指工貿署的查核結果顯示可能互有關連的中小企業。查核關連中小企業的程序如下：

註 12：*就獨資企業和合伙企業而言，必須向工貿署提供所有東主和合伙人的資料。就有限公司而言，必須提供持有 30% 或以上股權的股東資料。就持股公司而言，必須提供申請資助的中小企業所有董事的姓名和相關資料。*

(a) 收到申請後，處理人員會把申請資料輸入市場推廣基金的電腦系統，當中包括申請資助的中小企業的東主／股東／董事身分資料。電腦系統會把這些資料與其數據庫進行配對，並就申請資助的中小企業及疑似／實際有關連的中小企業發出提示；

(i) ***就疑似有關連的中小企業發出提示*** 假如申請的資助金額加上該組疑似有關連的中小企業的東主／股東／董事已獲批的累計資助總額達到預設限額，電腦系統會發出限額提示，以提醒處理人員查核申請資助的中小企業是否與疑似有關連的中小企業有實際關連；及

(ii) ***就有實際關連的中小企業發出提示*** 就被識別為有實際關連的中小企業而言，電腦系統會把這些企業記錄為關連中小企業。當該組關連中小企業的任何一家企業提交申請時，電腦系統會發出警示，提醒處理人員注意；

(b) 就疑似有關連的中小企業而言，工貿署會要求申請資助的中小企業提供文件，以證明該企業與其他中小企業並無實際關連 (例如該企業獨立營運，而業務性質又與疑似有關連的中小企業不同)；及

(c) 就電腦系統未有發出提示的個案而言，如申請載有任何可疑的資料 (例如申請資助的中小企業以另一家中小企業的名義參與出口推廣活動，或其費用由另一家中小企業支付)，處理人員也會要求申請資助的中小企業提供文件，以證明該企業與其他中小企業並無關連 (例如該企業獨立營運，而業務性質又與疑似有關連的中小企業不同)。

3.10 截至 2018 年 4 月，工貿署已識別 681 組關連中小企業。在處理市場推廣基金的申請時，工貿署發現在 2010 至 2016 年期間，署方向 5 組關連中小企業批出的累計資助超逾 20 萬元的上限 (資助額由 204,628 元至 261,434 元不等)，總額為 117 萬元，詳情如下：

(a) ***2 宗個案的發出提示限額設於資助上限之上*** 在 2010 年 10 月前，電腦系統的預設限額 (見第 3.9(a)(i) 段) 高於當時為數 15 萬元的累計資助上限，原因不明。因此，限額提示沒有啟動，未能提醒該 2 宗個案的處理人員查核申請資助的中小企業是否與另一家中小企業有實際關連；

(b) ***1 宗個案的啟動限額提示累計資助未有計及 2005 年 7 月前批出的資助*** 在 2005 年 7 月前，申請企業無須提供有關其東主／股東／董事的資料。自 2005 年 7 月起，申請企業須提供這些資料 (見第 3.9 段)。個案所涉的 2 家關連中小企業於 2005 年 7 月前提交了 5 宗申請，但未有提交其東主／股東／董事的資料。該 2 家中小企業獲批的資助總額約為 96,000 元。在發出限額提示時，電腦系統沒有計及在 2005 年 7 月前提交的這些申請的獲批資助額。工貿署於 2005 年 7 月後批核該 2 家中小企業的 5 宗申請，而該 2 家中小企業獲批的累計資助總額超逾資助上限。2018 年 9 月，工貿署通知審計署已提升其電腦系統。有關系統經提升後，在 2005 年 7 月前提交、沒有提供東主／股東／董事資料的申請也會計算在內；

(c) ***1 宗個案的關連中小企業未被識別*** 在 2011 年 3 月提交的 1 宗申請中，由於有關中小企業和疑似有關連的中小企業獲批的累計資助總額超逾限額，處理人員遂啟動查核程序。然而，在沒有取得所需證明文件的情況下，該人員便作出結論，認為有關中小企業與其他中小企業沒有關連。其後，有關中小企業於 2015 年 4 月提交另一宗申請。處理人員參考 2011 年的查核結果，認為有關中小企業與其他中小企業沒有關連；及

(d) ***1 宗個案的關連中小企業未有在電腦系統中記錄為有關連的企業*** 在 2016 年 3 月提交的 1 宗申請中，工貿署發現申請資助的中小企業與另一家中小企業有關連。然而，處理人員未有在電腦系統中把該兩家中小企業記錄為關連中小企業。其後，有關中小企業於 2016 年 9 月提交另一宗申請。由於系統沒有發出提示，指有關中小企業被識別為有實際關連的企業，處理人員批核了該宗申請。

3.11 審計署認為，工貿署須加強查核疑似有關連的中小企業並採取措施，確保關連中小企業獲批的資助不超逾資助上限。

需要考慮要求所有市場推廣基金申請企業提供資格證明

3.12 凡在香港根據《商業登記條例》登記，而申請時在本港有實質業務運作的中小企業，均符合資格申請市場推廣基金 (見第 3.2(c) 段)。申請市場推廣基金時，申請者必須在申請表格中聲明，有關中小企業在香港有實質業務運作。除非工貿署要求，否則申請者無須提供證明文件，以證明有關中小企業在香港有實質業務運作。

3.13　根據工貿署的工作手冊，為確保申請資助的中小企業符合在香港有實質業務運作的資格，工貿署要求：

(a) 申請企業成立的時間如為 6 個月或以下，須提供商業交易證據，以證明在香港有實質業務運作；及

(b) 每季隨機選出的 1% 申請企業須提供商業交易證據，以證明在香港有實質業務運作。

3.14　在 2015 至 2017 年期間接獲的 36 707 宗申請中，工貿署查核了 483 宗 (1.3%) 由成立時間為 6 個月或以下的中小企業所提交的申請。在該 483 宗申請中，有 99 宗 (20%) 因未能提供在香港有實質業務運作的證據而被拒絕。至於餘下的 36 224 宗申請，工貿署查核了其中的 351 宗 (0.97%)。在該 351 宗申請中，有 50 宗 (14%) 因未能提供在香港有實質業務運作的證據而被拒絕 (見表八)。這些申請如沒有被選中接受查核，則應已獲得批核 (但須符合其他審批標準)。

表八

因未能提供在香港有實質業務運作的證據
而被拒絕的 50 宗市場推廣基金申請
(2015 至 2017 年)

年份	申請數目	
	查核	拒絕
2015	141	18 (13%)
2016	103	16 (16%)
2017	107	16 (15%)
總計	351	50 (14%) (註)

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註：在 50 宗被拒的申請中，14 宗未能提供充分證據證明在香港有實質業務運作，36 宗沒有回應署方的提供證據要求。

3.15　鑑於無法提供證據證明在香港有實質業務運作的申請者佔相當比例，工貿署須考慮可否要求所有申請者提供證據，證明其在香港有實質業務運作。

需要改善就市場推廣基金進行的評估

3.16　自市場推廣基金於 2001 年 12 月推出以來，工貿署已先後於 2007 年和 2014 年完成兩項滿意度調查。自 2018 年 2 月起，工貿署持續進行滿意度調查，詳情如下：

(a) ***2007 年調查***　工貿署委聘一所教育機構進行調查，以衡量回應者對市場推廣基金的整體滿意度和基金的成效，回應率為 5.4%；

(b) ***2014 年調查***　工貿署於 2014 年向申請獲批的企業發出 17 371 份問卷。在該 17 371 份問卷中，交回的問卷有 436 份 (2.5%)；及

(c) ***持續進行的調查***　與 2014 年的調查類似，工貿署向申請獲批的企業發出問卷。截至 2018 年 5 月 31 日，在發出的 2 798 份問卷中，交回的問卷有 139 份 (5%)。

審計署認為，回應率很低的情況值得關注，因為會令人懷疑調查結果是否有用和可靠。為加強調查回應者的代表性和調查結果的效用，審計署認為工貿署須採取措施，提高滿意度調查的回應率。舉例來說，工貿署可以發送提醒訊息或致電申請者，促請對方交回問卷。

審計署的建議

3.17　**審計署*建議*工業貿易署署長應：**

(a) **更着力推廣新的市場推廣基金改善措施；**

(b) **監察申請數目，如申請數目繼續減少，須制訂有效措施，鼓勵更多中小企業提出申請；**

(c) **留意資助的使用情況，並加強推行措施，鼓勵中小企業充分利用可用的資助；**

(d) **加強查核疑似有關連的中小企業並採取措施，確保關連中小企業獲批的資助不超逾資助上限；**

(e) **考慮可否要求所有申請者提供證據，證明其在香港有實質業務運作；及**

(f) **採取措施提高市場推廣基金滿意度調查的回應率。**

政府的回應

3.18 工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 業界對出口推廣資助的需求大致上保持平穩。過去 5 年，所批出的平均資助額維持在 15,000 元左右，申請獲批比率約為 80%。工貿署一直通過不同途徑，積極推廣市場推廣基金，例如在研討會作出簡介、在貿易展覽中設置展板、在網站刊登電子橫幅和文章，以及在工商組織的刊物宣傳；

(b) 工貿署把原定於 2018 年第四季推行的市場推廣基金改善措施提前於 2018 年 8 月推行，以加強對中小企業的支援。自 2018 年 3 月起，除了其他推廣工作外，工貿署也在 24 場研討會上推廣該等改善措施。在 2018 年 8 月 (即推行改善措施後的第一個月) 接獲的申請數目，較 2017 年 8 月增加了 28%。工貿署會繼續加強向中小企業進行推廣的工作，包括製作新的政府宣傳短片，以及在貿易展覽中設置攤位／展板；

(c) 工貿署已推行多項改善措施，鼓勵中小企業充分利用基金的資助。這些措施包括把每家中小企業的累計資助上限由 20 萬元提高至 40 萬元、把每宗申請的資助上限由 5 萬元提高至 10 萬元，以及取消資助額最後 5 萬元的使用條件，從而放寬資助條件。工貿署會繼續監察基金資助的使用情況，並考慮採取適當措施，鼓勵中小企業充分利用現有資助；

(d) 自 2018 年 7 月起，工貿署推出多項措施，加強對疑似關連中小企業的查核。具體而言，更新發出提示的預設限額的程序已予收緊，而電腦程式亦已加強，以便清楚顯示關連中小企業的累計資助狀況，並易於評估疑似有關連的中小企業的資助狀況。工貿署會持續檢討和改善其工作程序，確保關連中小企業獲批的資助不超逾資助上限；

(e) 工貿署一直採用以風險為本的方式，要求申請企業提供在香港有實質業務運作的證明。署方會致力提高被抽選接受查核的申請比例，而又不影響處理申請所需的時間；及

(f) 工貿署同意市場推廣基金滿意度調查的回應率有可予改善之處。工貿署會訂定回應的期限，並發送提醒訊息或致電申請企業，鼓勵對方交回評估問卷。

發展支援基金的管理

3.19 發展支援基金於 2001 年 12 月推出，詳情如下：

(a) ***目的*** 發展支援基金旨在向合資格的機構提供資助，以推行有助提升中小企業整體或個別行業競爭力的項目；

(b) ***資助範圍*** 凡有助提升香港中小企業整體或個別行業競爭力的建議，均可申請資助，例子包括：研討會、工作坊、調查研究和獎勵計劃；

(c) ***申請資格*** 非分配利潤組織，例如工商組織、專業團體和研究機關，均可提出申請。申請項目如已獲得或將獲得政府其他計劃的資助，將不獲考慮；及

(d) ***資助原則和項目年期*** 每個獲批項目的最高資助額為 500 萬元，或項目核准開支的 90%，以金額較低者為準。申請機構須自行承擔項目支出餘下的 10%，形式可以是現金、實物或贊助。每個獲批項目的期限為 3 年。

截至 2018 年 3 月 31 日，工貿署共接獲 1 035 宗申請 (不包括在評審前撤回的 115 宗申請)，並已批核其中 290 宗 (28%)。就獲批核申請而批出的資助總額為 3.59 億元 (每宗申請的平均資助額為 120 萬元)，佔市場推廣基金和發展支援基金為數 52.5 億元承擔總額的 7% (見第 3.2 段註 11)。

需要確保準時提交報告

3.20　為方便監察和評估發展支援基金項目，政府與獲資助機構簽訂的項目協議規定，獲資助機構須向評審委員會秘書處提交進度報告、總結報告和項目完成後的評估報告，詳情如下：

(a) ***資助額不超過 100 萬元，並預計於 1 年內完成的項目***　政府會在獲資助機構符合秘書處的要求 (例如取得實物承擔) 後的 30 天內，一次過發放撥款。獲資助機構須於完成項目後 3 個月內提交總結報告和經審計帳目，以及於 6 個月內提交項目完成後的評估報告；

(b) ***預計於 2 年內完成的項目 (上文 (a) 項所述者除外)***　政府會按照核准項目建議書所載的現金流預算，分兩期發放撥款。第一期撥款會在獲資助機構符合秘書處要求後的 30 天內發放。其後，獲資助機構必須：

(i) 在第二期撥款發放前至少 2 個月提交進度報告和經審計帳目；

(ii) 在完成項目後 3 個月內提交總結報告和經審計帳目；及

(iii) 在完成項目後 6 個月內提交項目完成後的評估報告；及

(c) ***預計需時超過 2 年完成的項目***　政府會按照核准項目建議書所載的現金流預算，分 3 期發放撥款。第一期撥款會在獲資助機構符合秘書處要求後的 30 天內發放。其後，獲資助機構必須：

(i) 在第二期撥款發放前至少 2 個月提交首個進度報告和經審計帳目；

(ii) 在第三期撥款發放前至少 2 個月提交第二個進度報告和經審計帳目；

(iii) 在完成項目後 3 個月內提交總結報告和經審計帳目；及

(iv) 在完成項目後 6 個月內提交項目完成後的評估報告。

工貿署會在到期日前去信獲資助機構，提醒該等機構準時提交報告；如有逾期提交報告的情況，則會每月向有關機構發出催辦函／警告信。

3.21　在 2013 至 2017 年期間接獲的申請中，共有 78 個項目獲批。截至 2018 年 7 月 31 日，在這 78 個獲批項目中，有 51 個項目須提交進度報告、

46 個項目須提交總結報告，以及 43 個項目須提交項目完成後的評估報告。審計署留意到，不少報告均逾期提交，進度報告、總結報告和項目完成後的評估報告遲交的百分比分別為 77%、50% 和 37% (見表九)。

表九

進度報告、總結報告和項目完成後的評估報告是否準時提交
(2018 年 7 月 31 日)

延遲	進度報告		總結報告		項目完成後的評估報告	
	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比
沒有延遲	12	23%	23	50%	27	63%
≤3 個月	35	69%	18	39%	11	26%
>3 個月至 6 個月	4	8% 77%	3	7% 50%	3	7% 37%
>6 個月至 9 個月	0	0%	1	2%	1	2%
>9 個月	0	0%	1 (註 1)	2%	1 (註 2)	2%
總計	51	100%	46	100%	43	100%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註 1： 該總結報告於到期日的 322 天後提交。

註 2： 該項目完成後的評估報告於到期日的 295 天後提交。

3.22 為了妥善和適時監察發展支援基金項目，工貿署須採取措施，確保獲資助機構按照項目協議準時提交報告。

需要確保剩餘撥款準時退還

3.23 在項目完成或項目協議終止後，獲資助機構須在提交項目的最終經審計帳目後 1 個月內，把剩餘撥款退還給政府。工貿署會在到期日前去信獲資助機構，提醒該等機構準時退還剩餘撥款；如有逾期退還剩餘撥款的情況，則會每月向有關機構發出催辦函／警告信。

3.24 截至 2018 年 7 月 31 日，在 2013 至 2017 年期間接獲申請並獲批的 78 個項目中，48 個已告完成。在這 48 個已完成項目中，42 個的剩餘撥款已經退還，其餘 6 個的剩餘撥款則尚未到期退還。在上述 42 個項目中，20 個 (48%)

逾期退還剩餘撥款 (由 0.14 元至 228,839 元不等，平均為 58,333 元)(見表十)。審計署認為，工貿署須採取措施，確保獲資助機構準時退還剩餘撥款，例如就逾期退還剩餘撥款的情況，加強採取跟進行動。

表十

發展支援基金項目的剩餘撥款是否準時退還
(2018 年 7 月 31 日)

延遲	項目數目		百分比	
沒有延遲	22		52%	
≤ 1 個月	7		17%	
> 1 個月至 2 個月	5	20	12%	48%
> 2 個月至 3 個月	7		17%	
> 3 個月	1 (註)		2%	
總計	42		100%	

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註：該項目的剩餘撥款於到期日的 109 天後退還。

需要加快擬備已完成項目的報告

3.25　根據申請指引，每個已完成項目均會接受評核和評分。欠佳的評分可能會影響獲資助機構或項目小組將來獲得基金撥款的機會。秘書處根據獲資助機構提交的報告 (包括總結報告連同經審計帳目和項目完成後的評估報告)，以及工貿署透過持續監察項目所收集到的資料，評核已完成的項目。秘書處會向評審委員會 (註 13) 提交已完成項目的報告，載述秘書處對每個項目的評估。該報告載列根據以下 5 個範疇的評分而給予的整體評分：

(a)　項目成果；

(b)　項目的推行；

註 13： *評審委員會負責就與發展支援基金和 BUD 專項基金下機構支援計劃有關的事宜，向工業貿易署署長提供意見和建議。評審委員會由工業貿易署署長擔任主席。截至 2018 年 5 月，評審委員會由 1 名當然委員 (即工業貿易署副署長) 和 14 名來自不同界別 (例如資訊科技、會計和製造業) 的非官方委員組成。*

(c) 提交報告；

(d) 退還剩餘撥款；及

(e) 受惠機構的意見。

3.26 工貿署沒有就秘書處向評審委員會提交已完成項目的報告設定任何時限。在 2013 至 2017 年期間，秘書處擬備了 8 個已完成項目的報告，載列其對 66 個已完成項目的評估 (註 14)。審計署留意到，從收到獲資助機構的項目完成後評估報告到向評審委員會提交已完成項目的報告，平均相隔 23 個月。就 22 個 (33%) 已完成項目而言，秘書處需時超過 24 個月才向評審委員會提交已完成項目的報告 (見表十一)。

表十一

向評審委員會提交已完成項目的報告所需時間
(2013 至 2017 年)

與收到項目完成後評估報告相隔的時間	項目數目	
≤ 6 個月	1	
> 6 個月 至 12 個月	9	
> 12 個月 至 24 個月	34	
> 24 個月 至 36 個月	11	22(33%)
> 36 個月 至 48 個月	10	
> 48 個月 至 60 個月	0	
> 60 個月 至 72 個月	1 (註)	
總計	66	

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註：該報告於收到項目完成後評估報告的 64 個月後提交。

3.27 為了妥善和適時評估發展支援基金的成效，工貿署須加快擬備已完成項目的報告，並盡力適時向評審委員會提交報告。

註 14： *在 66 個已完成項目中，10 個獲評為“良好”、44 個獲評為“令人滿意”、11 個獲評為“可以接受”，另有 1 個獲評為“未達標準”。*

審計署的建議

3.28 **審計署*建議*工業貿易署署長應：**

(a) **採取措施，確保獲資助機構按照項目協議準時提交報告；**

(b) **採取措施，確保獲資助機構準時退還剩餘撥款；及**

(c) **加快擬備已完成項目的報告，並盡力適時向評審委員會提交報告。**

政府的回應

3.29 工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 工貿署已設立機制，監察獲資助機構提交報告的情況。工貿署會在到期日前向獲資助機構發出函件，提醒該等機構準時提交進度報告／總結報告和項目完成後的評估報告。如有逾期提交報告的情況，則會每月向有關機構發出催辦函及／或警告信。為確保獲資助機構準時提交進度報告，在收到並接納進度報告前，工貿署不會發放第二或第三期撥款。此外，在項目完成後，工貿署會釐定項目的整體評分以提交評審委員會通過，而評分時會考慮獲資助機構是否準時提交報告。在考慮有關獲資助機構日後的申請時，評審委員會將獲告知該機構的評分；

(b) 工貿署已設立機制，監察獲資助機構退還剩餘撥款的情況。工貿署會在到期日前向獲資助機構發出函件，提醒該等機構準時退還剩餘撥款。如有逾期退還剩餘撥款的情況，則會每月向有關機構發出催辦函及／或警告信。此外，在項目完成後，工貿署會釐定項目的整體評分以提交評審委員會通過，而評分時會考慮獲資助機構是否準時退還剩餘撥款。在考慮有關獲資助機構日後的申請時，評審委員會將獲告知該機構的評分；及

(c) 擬備已完成項目的報告涉及審核獲資助機構的總結報告／經審計帳目和項目完成後的評估報告。擬備該報告所需的時間取決於項目的複雜程度和獲資助機構的回應效率。儘管審核工作需要投入大量時間和資源，但工貿署會繼續致力加快有關程序。

第 4 部分：中小企業支援與諮詢中心

4.1　本部分探討支援與諮詢中心的運作，審查工作集中於下列各項：

(a)　資訊服務 (第 4.4 至 4.19 段)；及

(b)　諮詢服務 (第 4.20 至 4.36 段)。

背景

4.2　支援與諮詢中心於 2001 年 11 月成立，與工商組織、專業團體、私人企業和其他政府部門攜手合作，為中小企業提供免費的資訊和諮詢服務。中小企業可免費登記成為會員，接收最新營商資訊和支援與諮詢中心活動的資料。

4.3　支援與諮詢中心在 2015 年 10 月中由旺角遷往觀塘，其後在 2018 年 2 月底再遷往九龍城。支援與諮詢中心現時位於九龍城的工業貿易大樓，樓面總面積為 225 平方米。支援與諮詢中心的營運由 1 名首席貿易主任負責，屬下的 18 名職員除為其提供協助外，也須執行其他支援中小企業的職務。工貿署不會把支援與諮詢中心計入部門的開支，也不會計算中心的營運費用。

資訊服務

4.4　支援與諮詢中心為中小企業提供一系列資訊服務：

(a)　提供在香港創業和經營各類業務所需的政府牌照或許可證的資料；

(b)　透過支援與諮詢中心網站，提供關於中小企業活動、服務和設施的資訊；

(c)　供人免費瀏覽電子商業資料庫 (例如有助把握環球市場機會的公司簡介)；

(d)　設立參考圖書室，提供商業參考資料；

(e)　每兩周出版電子通訊和每半年出版刊物，提供與中小企業息息相關的資訊；及

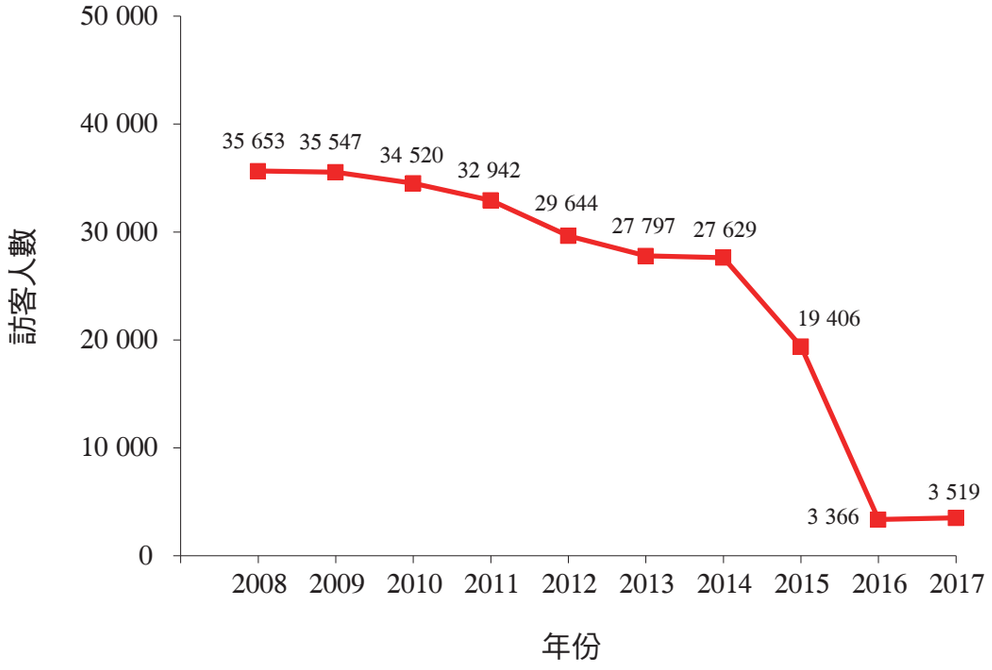
(f) 舉辦研討會和工作坊，協助中小企業擴闊商業知識和提升營運技巧。

需要監察支援與諮詢中心訪客人數和該中心網站瀏覽次數偏低的情況

4.5 審計署分析了 2008 至 2017 年支援與諮詢中心的訪客人數 (見圖五) 和該中心網站的瀏覽次數 (見圖六)，結果顯示：

圖五

支援與諮詢中心的訪客人數
(2008 至 2017 年)

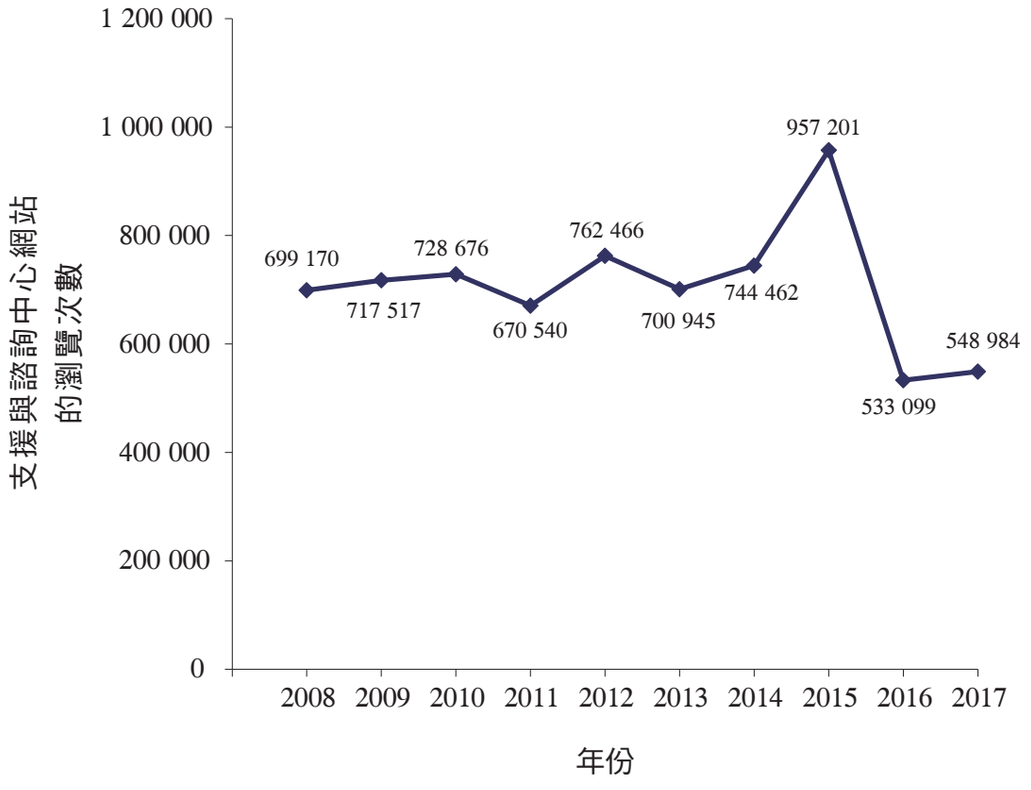


資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

附註：在 2018 年 1 月至 6 月，支援與諮詢中心的訪客人數為 2 164 人 (見表十二)。

圖六

支援與諮詢中心網站的瀏覽次數
(2008 至 2017 年)



資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

附註：在 2018 年 1 月至 6 月，支援與諮詢中心網站的瀏覽次數為 454 254 次 (見表十三)。

(a) ***支援與諮詢中心的訪客人數偏低*** 支援與諮詢中心的訪客人數由 2008 年的 35 653 人減至 2017 年的 3 519 人，減少 32 134 人 (90%)。特別要指出的是，中心於 2015 年 10 月由旺角遷往觀塘後，訪客人數即由 2015 年的 19 406 人大幅跌至 2016 年的 3 366 人；及

(b) ***支援與諮詢中心網站的瀏覽次數偏低*** 支援與諮詢中心網站的瀏覽次數由 2008 年的 699 170 次減至 2017 年的 548 984 次，減少 150 186 次 (21%)。2008 至 2014 年的數字頗為穩定，在 70 萬至 75 萬次之間上落。瀏覽人數在 2015 年增至 957 201 次的高位，但在 2016 和 2017 年卻大幅下跌至約 55 萬次，跌幅約為 42.6%。

4.6 工貿署解釋，在 2017–18 年度管制人員報告中，支援與諮詢中心訪客人數和該中心網站瀏覽次數下跌的原因如下：

(a) ***支援與諮詢中心的訪客人數*** 支援與諮詢中心的訪客人數下跌是由於：

(i) 支援與諮詢中心在 2015 年年底遷址，以致親身到訪中心提出查詢的人數較少；及

(ii) 支援與諮詢中心定期更新其網站內有關中小企業的資訊，以及定期以電子方式向中小企業聯絡人發送通知書，令該中心的訪客人數有下降趨勢 (見第 4.9(a) 段)；及

(b) ***支援與諮詢中心網站的瀏覽次數*** 支援與諮詢中心網站的瀏覽次數繼 2015 年大幅上升後，在 2016 年有所回落，可能是由於在 2015 年有較多人搜尋有關該中心在 2015 年年底遷址的資料。

4.7 審計署留意到，支援與諮詢中心的訪客人數和該中心網站的瀏覽次數在 2018 年均有上升，詳情如下：

(a) ***支援與諮詢中心的訪客人數*** 自 2018 年 3 月底起，市場推廣基金 (見第 3 部分) 的服務櫃位已遷往支援與諮詢中心，以期協調工貿署為中小企業提供的服務，發揮協同效應。除了郵遞申請外，市場推廣基金的申請者也可親身到基金的櫃位遞交申請。由於在市場推廣基金櫃位遞交申請的訪客並沒有使用支援與諮詢中心的服務，所以不應把他們計入中心的訪客總數。在 2018 年 3 月至 6 月期間，市場推廣基金櫃位的訪客佔支援與諮詢中心訪客總數的 50%。若不計算這些訪客，支援與諮詢中心的訪客人數仍然偏低 (見表十二)，儘管中心首半年的訪客人數達 2 164 人，較 2017 年全年數字 3 519 人的一半為高；及

(b) ***支援與諮詢中心網站的瀏覽次數*** 工貿署表示，支援與諮詢中心網站的瀏覽次數在 2018 年上升 (見表十三) 是因為：

(i) 很多訪客搜尋有關支援與諮詢中心在 2018 年 2 月遷址的資料；及

(ii) 工貿署宣傳支援與諮詢中心的遷址消息，令更多中小企業認識該中心。

表十二

支援與諮詢中心的訪客人數
(2018 年 1 月至 6 月)

月份	訪客人數		訪客總數
	使用支援與諮詢中心服務 (a)	在市場推廣基金櫃位遞交申請 (b)	(c)=(a)+(b)
1 月	278 (100%)	—	278 (100%)
2 月	113 (100%)	—	113 (100%)
3 月	367 (79%)	97 (21%)	464 (100%)
4 月	325 (34%)	629 (66%)	954 (100%)
5 月	575 (45%)	700 (55%)	1 275 (100%)
6 月	506 (42%)	710 (58%)	1 216 (100%)
整體	2 164 (50%)	2 136 (50%)	4 300 (100%)

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

附註：1. 支援與諮詢中心在 2018 年 2 月底由觀塘遷往九龍城。

2. 市場推廣基金的服務櫃位在 2018 年 3 月底遷往支援與諮詢中心。

3. 假設 2018 年下半年的訪客人數與上半年相同，2018 年的訪客總數 (不包括市場推廣基金櫃位的訪客) 將約為 4 300 人。

表十三

支援與諮詢中心網站的瀏覽次數
(2018 年 1 月至 6 月)

月份	瀏覽次數
1 月	70 752
2 月	56 939
3 月	81 967
4 月	75 663
5 月	86 580
6 月	82 353
總計	454 254

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

4.8　審計署認為，工貿署須監察支援與諮詢中心的訪客人數 (不包括市場推廣基金服務櫃位的訪客) 和該中心網站的瀏覽次數。該署並須繼續採取適當措施，增加支援與諮詢中心的訪客人數和該中心網站的瀏覽次數。

需要推廣支援與諮詢中心的會員服務

4.9　支援與諮詢中心的會員服務旨在方便工貿署以快捷、可靠和具成本效益的方式，向貿易界發放支援與諮詢中心活動和服務的資訊，以及最新的營商消息。任何人 (包括中小企業東主、準東主和管理人員) 如有電郵戶口，便可免費登記成為支援與諮詢中心的會員，但成為會員並非使用支援與諮詢中心服務的先決條件。登記後，支援與諮詢中心的會員可：

(a) 定期收到電子通訊和電郵通知，從而得知最新營商資訊和支援與諮詢中心研討會、工作坊和其他服務的消息；

(b) 在支援與諮詢中心的網站檢索他們最近的商業牌照資料搜尋記錄；及

(c) 更方便地登記參加支援與諮詢中心的活動和使用其服務。

4.10　審計署審查了工貿署的記錄，留意到：

(a) ***仍有空間推廣支援與諮詢中心的會員服務***　大部分中小企業的代表未有登記成為支援與諮詢中心的會員。另外，並無規定會員須提供其公司名稱。截至 2018 年 5 月 31 日，支援與諮詢中心有 56 083 名會員，當中 14 323 名 (26%) 在登記成為中心會員時提供了其公司的名稱。這 14 323 名會員來自 9 994 家公司。即使假設餘下所有 41 760 名會員均來自不同的中小企業，支援與諮詢中心的會員數目仍僅佔香港 33 萬多家中小企業的一個小數目；及

(b) ***有會員中止訂閱電子通訊和電郵通知***　登記後，支援與諮詢中心會員會定期收到中心的電子通訊和電郵通知。然而，每年均有數百名會員中止訂閱電子通訊和電郵通知。在 2013 至 2017 年期間，每年平均有 927 名會員 (由 623 名至 1 497 名不等) 取消訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知 (見表十四)。

表十四

取消訂閱電子通訊和電郵通知的支援與諮詢中心會員數目
(2013 至 2017 年)

年份	中止訂閱的會員數目
2013	1 497
2014	682
2015	787
2016	623
2017	1 045
平均	927

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

審計署認為，工貿署須向中小企業推廣支援與諮詢中心的會員服務。該署也須查明為何有會員取消訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知，並採取措施，鼓勵會員訂閱中心的電子通訊和電郵通知。

參考圖書室所收藏營商刊物和視聽資料的使用率偏低

4.11　支援與諮詢中心設有參考圖書室 (見照片一)，當中收藏下列各類營商刊物和視聽資料：

照片一

支援與諮詢中心的參考圖書室



資料來源：工貿署的記錄

(a) ***營商刊物***　截至 2018 年 6 月 30 日，參考圖書室藏有3 236 份刊物，例如支援與諮詢中心每半年出版一次的刊物、工商組織出版的期刊，以及有關內地營商資料的刊物等。在這 3 236 份刊物中，有 550 份放在開放書架。餘下的 2 686 份刊物則放在閉架，可在支援與諮詢中心的網站搜尋，並向中心借閱；及

(b) ***視聽資料***　截至 2018 年 6 月 30 日，參考圖書室共有 130 項錄影製品，記錄了支援與諮詢中心在 2011 年 1 月至 2018 年 6 月所舉辦的 130 場研討會。

所有刊物和視聽資料均可供借取在圖書室內閱讀或觀看，但不得帶離支援與諮詢中心。

4.12　審計署留意到，在支援與諮詢中心於 2015 年 10 月中遷址至 2018 年 7 月這段期間，該中心沒有訪客要求閱讀這些放在閉架的刊物 (註 15)。審計署又留意到，要求觀看支援與諮詢中心研討會視聽資料的訪客寥寥可數。舉例來說，中心在 2016 和 2017 年只分別接獲 17 和 16 項觀看視聽資料的要求。

4.13　審計署認為，工貿署須查明有關刊物和視聽資料是否符合中小企業的資訊需要，並考慮採取其他支援中小企業的有效措施，而非營運參考圖書室。例如，工貿署可研究可否把支援與諮詢中心研討會的錄像上載至電子平台，以供在網上觀看。

部分支援與諮詢中心研討會的出席率偏低

4.14　支援與諮詢中心定期舉辦研討會 (例如“中小企業法律實務”)，以擴闊中小企業的商業知識並提升其營運技巧。工貿署採用不同途徑，例如在報章刊登廣告和向支援與諮詢中心的會員發出電子通知，推廣支援與諮詢中心舉辦的研討會。

4.15　審計署留意到，工貿署記錄了研討會的登記人數和出席人數，但沒有就研討會的出席率訂定任何目標。在 2016 年 1 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日期間，支援與諮詢中心舉辦了 74 場研討會。審計署審視了這些研討會的出席率 (即出席人數佔場地可容納人數的百分比)，發現雖然平均出席人數為 90 人，平均出席率為 66%，但有 13 場 (18%) 研討會的出席率低於 50% (介乎 28% 至 49%) (見表十五)。

註 15：*支援與諮詢中心在 2015 年 10 月中由旺角遷往觀塘前，參考圖書室的所有刊物均放在開放書架供訪客閱讀。*

表十五

支援與諮詢中心研討會的出席率
(2016 至 2018 年 (截至 5 月))

年份	舉辦的研討會數目	平均出席人數	平均出席率	出席率低於 50% 的研討會	
				數目 (佔所舉辦研討會的百分比)	出席率範圍
2016	23	78	61%	6 (26%)	28% 至 49%
2017	35	97	67%	4 (11%)	36% 至 43%
2018 (截至 5 月)	16	91	73%	3 (19%)	全為 49%
整體	74	90	66%	13 (18%)	28% 至 49%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

附註：出席率的計算方法是把出席人數除以場地可容納人數。

4.16　審計署認為，工貿署須加強推廣支援與諮詢中心的研討會，以提高出席率。

支援與諮詢中心研討會問卷的回應率偏低

4.17　每場研討會完結後，支援與諮詢中心會向出席者派發問卷，收集他們的意見。審計署審視了工貿署就填妥的問卷所編制的摘要，發現問卷的回應率偏低 (見表十六)。

表十六

支援與諮詢中心研討會的問卷回應率
(2016 至 2018 年 (截至 5 月))

年份	舉辦的研討會數目	問卷的整體回應率	回應率範圍
2016	23	56%	24% 至 89%
2017	35	46%	7% 至 83%
2018 (截至 5 月)	16	39%	10% 至 91%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

工貿署於 2018 年 10 月告知審計署，指該署一直致力提高支援與諮詢中心研討會問卷的回應率。自 2018 年 4 月起，工貿署向參加者發送電子問卷。參加者也可透過掃描在該等研討會上提供的快速回應碼，填寫電子問卷。審計署認為，工貿署須監察支援與諮詢中心研討會問卷的回應率，並在有需要時採取進一步措施來提高回應率。

審計署的建議

4.18 審計署*建議*工業貿易署署長應：

(a) 監察支援與諮詢中心的訪客人數 (不包括市場推廣基金服務櫃位的訪客) 和該中心網站的瀏覽次數；

(b) 繼續採取適當措施，增加支援與諮詢中心的訪客人數和該中心網站的瀏覽次數；

(c) 向中小企業推廣支援與諮詢中心的會員服務；

(d) 查明為何有會員中止訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知，並採取措施，鼓勵會員訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知；

(e) 查明參考圖書室的刊物和視聽資料是否符合中小企業的資訊需要，並在必要時考慮加強對中小企業的支援，以符合其需要；

(f) **加強推廣支援與諮詢中心的研討會，以提高出席率；及**

(g) **監察支援與諮詢中心研討會問卷的回應率，並在有需要時採取進一步措施來提高問卷的回應率。**

政府的回應

4.19 工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 在 2018 年第一季，支援與諮詢中心由觀塘遷往九龍城。為協調支援與諮詢中心的服務和工貿署提供的其他服務，發揮協同效應，市場推廣基金的服務櫃位於 2018 年第一季遷往支援與諮詢中心。工貿署藉此機會重塑支援與諮詢中心的標誌，並改善中心網站的設計和內容。工貿署一直監察支援與諮詢中心網站的瀏覽次數和支援與諮詢中心的訪客人數，並把市場推廣基金櫃位的訪客人數分開記錄。在 2018 年首 8 個月，支援與諮詢中心的訪客人數和該中心網站的瀏覽次數均有所上升 (升幅分別為 14% 和 108%)；

(b) 工貿署已安排各類團體 (包括中小企業工商團體的代表) 到訪支援與諮詢中心，並會繼續採取更多措施，增加支援與諮詢中心的訪客人數和該中心網站的瀏覽次數；

(c) 所有中小企業和有興趣人士均可使用支援與諮詢中心的服務。成為支援與諮詢中心會員並非使用該中心服務的先決條件。儘管如此，工貿署一直通過各種途徑，推廣支援與諮詢中心的會員服務，包括邀請支援與諮詢中心的服務使用者和各項中小企業資助計劃的申請者登記成為會員；在伙伴機構舉辦的中小企業相關展覽、研討會和活動中進行宣傳；以及在工商組織的刊物刊登宣傳文章或在其網站加入超連結；

(d) 工貿署會繼續致力為支援與諮詢中心招募會員，並在宣傳時強調成為會員可享有的便利，以鼓勵會員訂閱中心的電子通訊和電郵通知；

(e) 工貿署會主動或在收到提議後，不時檢討和更新支援與諮詢中心參考圖書室所收藏的營商刊物和視聽資料，以作為該中心所提供的其中一項服務。支援與諮詢中心在 2018 年第一季遷往九龍城後，參考圖書室已新增有關“一帶一路”倡議和電子商貿的刊物。工貿署也會考慮其他措施，以符合中小企業的資訊需要；及

(f) 工貿署舉辦支援與諮詢中心的研討會和工作坊時，一直有考慮參加者建議的題目和中小企業當時關注的議題。工貿署也一直透過發出提醒函件，提高支援與諮詢中心研討會的出席率。支援與諮詢中心在2016年1月至2018年5月舉行了74場研討會，當中28場(38%)的出席率超過90%。工貿署會繼續加強推廣支援與諮詢中心的研討會和工作坊，以提高出席率。

諮詢服務

4.20 支援與諮詢中心負責安排業務諮詢服務，以及推行中小企業“營商友導”計劃：

(a) ***業務諮詢服務*** 中小企業可就25個諮詢類別(註16)，免費向支援與諮詢中心策略伙伴所推薦的顧問專家徵詢意見。該等策略伙伴為發展完備的機構和特定行業協會(例如特許公認會計師公會、香港中小企業工商聯合會和香港電商聯會)；及

(b) ***中小企業“營商友導”計劃*** 中小企業“營商友導”計劃讓業務處於起步階段的中小企業東主透過一對一的免費諮詢安排，向導師學習營商技巧，並接受指導。計劃的導師是經驗豐富的企業家、高級行政人員和專業人士，由協辦機構招募和推薦。該等協辦機構為工商組織和專業團體，例如香港中小型企業聯合會和香港中華總商會。每個友導期長12個月，而計劃鼓勵每組經配對的導師和學員在該段期間至少會面3次。

管制人員報告內對服務表現目標的描述並不清晰

4.21 在收到業務諮詢服務的申請後，工貿署會要求申請人就其困難和問題作出所需的澄清，繼而評估是否適宜安排申請人與顧問專家會面。至於只要求提供一般資料(例如發牌要求和中小企業支援服務)的申請，工貿署會進行必需的研究，整理相關資料，並以書面方式直接向申請人提供該等資料，而不會安排顧問專家與申請人進行諮詢會面。遇有合適的申請，工貿署會與顧問專家和

註16： *該25個諮詢類別為：成立公司、資助計劃、市場推廣、中國商貿、法律事務、會計財務、信貸融資、特許經營、稅務問題、器材租賃、強積金事宜、顧客關係、企業策略／管治、出口信貸管理、人力資源管理、電子商貿、資訊科技、供應鏈管理、知識產權、生產技術、環境管理、品質提升、商品測試、品牌事務和ISO認證。*

申請人聯絡，定出方便雙方會面的時段，為申請人安排諮詢會面。在顧問專家與申請人議定會面日期後，工貿署會發出會面確認書。在 2017 年，有關服務收到 235 宗申請。在這 235 宗申請中，工貿署認為有 135 宗須提供一般資料，而其餘 100 宗則須安排諮詢會面。截至 2018 年 5 月 31 日，共有 95 宗申請進行了諮詢會面，另有 5 宗則尚未進行會面。

4.22　工貿署在管制人員報告中述明與諮詢會面有關的目標，內容如下：

> *"在收到全部所需文件和資料後 10 個工作天內，為申請使用業務諮詢服務的人士約定與顧問專家會面的時間。"*

審計署審視工貿署在 2013 至 2017 年這 5 年達到有關服務表現目標的情況，留意到工貿署在管制人員報告中匯報，該署完全 (即 100%) 達到目標。審計署審查了就 2017 年所接獲的申請而安排的 95 次會面，發現工貿署並未達到目標。在該 95 次諮詢會面當中，47 次 (49 %) 的會面詳情 (包括日期) 雖已在收到申請後 10 個工作天內提供予申請人，但其餘 48 次 (51 %) 會面的詳情則未有在這段期間內提供予申請人。就該 48 次會面而言，工貿署是在收到申請平均 36 個工作天後 (由 11 至 190 個工作天不等) 向申請人提供會面日期。

4.23　2018 年 10 月，工貿署通知審計署，管制人員報告所述的服務表現目標的意思是：

> *"如認為適宜安排諮詢會面，會在收到全部所需文件和資料後 10 個工作天內，與業務諮詢服務申請人進行確認，否則會向他們提供所需資料。"*

工貿署完全 (即 100%) 達到此項目標。

4.24　審計署認為，工貿署須確保管制人員報告內對服務表現目標的描述清晰。此外，工貿署由於在 2013 至 2017 年期間完全達到預定的服務表現目標，須考慮訂定具挑戰性而又可達到的服務表現目標。

為業務諮詢服務申請人安排進行諮詢會面需時甚久

4.25　工貿署訂下的目標，是在 10 個工作天內與申請使用業務諮詢服務的人士確認進行諮詢會面 (見第 4.22 段)。除此之外，該署並沒有就安排與業務諮詢服務申請人進行諮詢會面所需的時間訂定目標。審計署留意到，就 2017 年所接獲申請而安排的 95 次諮詢會面 (見第 4.21 段)，平均是在收到申請 24 個工作天後 (由 0 天至 196 個工作天不等) (見表十七) 進行。

表十七

諮詢會面與收到申請當日相隔的時間
(2018 年 5 月 31 日)

相隔時間 (工作天數)	申請數目	百分比
0　至　30 天 (註 1)	78	82%
31　至　60 天	9	10%
61　至　90 天	4	4%
91　至　180 天	3	3%
超過 180 天	1(註 2)	1%
總計	95	100%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註 1：有 1 宗申請是在有關中小企業的展覽上，向工貿署設立的業務諮詢服務攤位提交的。諮詢會面安排於申請當天進行，相隔時間因此為 0 天。

註 2：該個案的相隔時間為 196 個工作天。

4.26　在該 95 宗申請中，審計署審視了其中 4 宗；該等申請從收到申請當日到進行諮詢會面，相隔的時間最長。工貿署用了超過 90 個工作天，為申請人安排進行諮詢會面。審計署留意到，在 3 宗申請中，工貿署分別在收到申請當日後的 85 個、151 個和 168 個工作天，才聯絡顧問專家安排諮詢會面。至於餘下的申請，在申請人兩次拒絕接納擬議會面日期後，工貿署用了 88 個工作天聯絡另一位顧問專家，以安排會面。

4.27　審計署留意到，工貿署的慣常做法，是把數宗屬相同或相近諮詢類別的申請，歸由一位顧問專家負責，以便在同一天進行會面。顧問專家或許工作繁忙，因此上述做法有助他們安排會面時間。不過，審計署認為此舉無可避免會延長部分申請的等候時間。為確保業務諮詢服務申請人適時獲提供意見，工貿署須監察安排諮詢會面所需的時間，並採取適當行動，跟進未能在合理時間內安排諮詢會面的申請個案。

需要公開以靈活方式處理中小企業“營商友導”計劃申請的有關安排

4.28　中小企業“營商友導”計劃的申請資格準則載於工貿署的網站。根據該網站所述的準則，如要符合資格申請“營商友導”計劃，該人必須是企業東主和營運者，而該企業：

(a)　已根據《商業登記條例》在香港辦理商業登記；

(b)　成立少於 5 年；及

(c)　在香港聘用少於 20 名僱員。

4.29　工貿署的內部指引訂明，雖然該署在處理不符合申請資格準則的申請時，會給予較低的優先次序，但如申請人可提供解釋 (例如業務性質改變、業務擁有權變更)，以證明他們確有需要參與計劃，該等申請也會予以考慮。審計署留意到，除非公眾人士查詢，否則有關安排不會公開。

4.30　審計署留意到，在 2011 和 2012、2014 和 2015，以及 2016 至 2018 年舉行的 3 屆中小企業“營商友導”計劃中，分別有 196、214 和 191 宗申請獲批。在這些獲批申請中，分別有 23 宗 (12%)、21 宗 (10%) 和 55 宗 (29%) 申請不完全符合工貿署網站所公布的申請資格準則 (例如有關申請人公司須聘用少於 20 名僱員)。意即不符合申請“營商友導”計劃資格準則的人也對計劃有所需求。審計署認為，工貿署須讓擬提出申請的人士知悉，雖然不符合中小企業“營商友導”計劃申請資格準則的申請人的優先次序較低，但只要計劃尚有名額，而申請人又可提供解釋，以證明確有需要參與計劃，他們仍會獲得考慮。

需要研究可否持續接受中小企業“營商友導”計劃的申請

4.31　中小企業“營商友導”計劃旨在讓業務處於起步階段 (即業務成立少於 5 年) 的中小企業東主透過一對一的免費諮詢安排，向導師學習營商技巧，並接受指導。審計署留意到，過去 3 屆“營商友導”計劃分別在 2011 年 2 月、2014 年 2 月，以及 2016 年 11 月推出。換言之，任何人如有意參與“營商友導”計劃而未有在先前一輪計劃提出申請，便須等候數年。鑑於“營商友導”計劃旨在為業務成立少於 5 年的中小企業東主提供支援，審計署認為，工貿署須研究可否持續接受“營商友導”計劃的申請，以期為業務處於起步階段的中小企業東主提供適時支援。

需要提高中小企業“營商友導”計劃評估問卷的回應率

4.32　在每一輪中小企業“營商友導”計劃完結後，支援與諮詢中心會向每名學員、導師和每家協辦機構發送評估問卷，收集他們對計劃的意見 (例如導師面見學員的次數和計劃安排)。工貿署會根據交回的問卷擬備檢討報告。審計署審查了 2011/12 和 2014/15 計劃的檢討報告，留意到評估問卷的回應率由 23% 至 55% 不等 (見表十八)。

表十八

評估問卷的回應率
(2011/12 和 2014/15 計劃)

計劃	回應率		
	學員	導師	協辦機構
2011/12	36%	51%	50%
2014/15	23%	55%	53%

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

4.33　雖然導師和協辦機構的回應率相等於或高於 50%，但學員的回應率卻低很多 (就 2011/12 和 2014/15 計劃而言，學員的回應率分別為 36% 和 23%)。審計署認為，工貿署須採取措施，提高評估問卷的回應率。

需要鼓勵中小企業“營商友導”計劃的導師和學員至少會面 3 次

4.34 根據發給導師和學員的指引，中小企業“營商友導”計劃鼓勵每組經配對的導師和學員在為期 12 個月的期間內，至少會面 3 次 (見第 4.20(b) 段)。在評估問卷中 (見第 4.32 段)，學員須回答他們與導師是否曾會面 3 次。審計署留意到，就 2014/15 計劃而言，在 46 名回應者中，只有 10 名 (22%) 曾與導師會面 3 次或以上。審計署認為，工貿署須採取措施，鼓勵導師與學員在為期 12 個月的計劃中至少會面 3 次。

審計署的建議

4.35 審計署*建議*工業貿易署署長應：

(a) 確保管制人員報告內對業務諮詢服務表現目標的描述清晰；

(b) 考慮為業務諮詢服務訂定具挑戰性而又可達到的服務表現目標；

(c) 監察安排業務諮詢服務諮詢會面所需的時間，並採取適當行動，跟進未能在合理時間內安排諮詢會面的申請個案；

(d) 讓擬提出申請的人士知悉，只要計劃尚有名額，而申請人又可提供解釋，以證明確有需要參與計劃，不符合中小企業“營商友導”計劃申請資格準則的申請人仍會獲得考慮；

(e) 研究可否持續接受中小企業“營商友導”計劃的申請，以期為業務處於起步階段的中小企業東主提供適時支援；

(f) 採取措施，提高中小企業“營商友導”計劃評估問卷的回應率；及

(g) 採取措施，鼓勵導師與學員在為期 12 個月的中小企業“營商友導”計劃中至少會面 3 次。

政府的回應

4.36 工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 在考慮業務諮詢服務申請人所要求提供的服務後，工貿署會安排申請人與顧問專家進行諮詢會面，或直接向申請人提供所需資料。工

貿署的目標是，如認為適宜安排諮詢會面，會在 10 個工作天內與所有申請人進行確認，否則會向他們提供所需資料。為求清晰明確，工貿署會考慮宜以甚麼方式來修改有關服務表現目標；

(b) 工貿署一直監察安排顧問專家與申請人進行諮詢會面所需的時間。工貿署如預計短期內未能安排諮詢會面，便會與申請人聯絡，並因應申請人的意願，採取適當的跟進行動。工貿署會繼續監察有關情況，並採取適當行動，跟進未能在合理時間內安排諮詢會面的申請個案；

(c) 為使更多業務處於起步階段的中小企業能受惠於中小企業“營商友導”計劃，工貿署已招募更多協辦機構，在推薦導師方面提供支援。就 2016/18 中小企業“營商友導”計劃而言，工貿署招募了有記錄以來最多的協辦機構，因而能夠接納所有未能完全符合申請資格要求的申請。工貿署會向有興趣參與計劃的中小企業解釋，雖然不符合所有申請資格要求的申請的優先次序較低，但這些申請仍會獲得考慮。工貿署會在日後的中小企業“營商友導”計劃宣傳資料中，公開上述彈性安排；

(d) 工貿署不時檢討中小企業“營商友導”計劃的運作，確保有興趣參與計劃而業務處於起步階段的中小企業東主能適時獲提供支援。在 2016/18 中小企業“營商友導”計劃中，接受申請的期限由以往兩屆計劃的 1 至 2 個月延長至 10 個月，讓更多有興趣參與計劃的中小企業可提交申請。工貿署會繼續研究措施，確保中小企業“營商友導”計劃能適時為中小企業提供支援；

(e) 工貿署認為，協辦機構、導師和學員的意見，對改善中小企業“營商友導”計劃十分重要。工貿署會繼續透過不同的方式，鼓勵參加者完成評估問卷；及

(f) 工貿署已就 2016/18 中小企業“營商友導”計劃制定指引，向導師和學員說明計劃如何進行，包括鼓勵他們至少會面 3 次。工貿署會繼續鼓勵導師和學員在計劃中至少會面 3 次。若導師和學員認為電郵、通話或短訊等其他方式更為有效，也可同時採用或轉用這些方式溝通。

第 5 部分：管治和行政事宜

5.1　本部分探討與支援中小企業有關的管治和行政事宜。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

(a)　中小企業委員會 (第 5.2 至 5.10 段)；及

(b)　評審委員會 (第 5.11 至 5.18 段)。

中小企業委員會

5.2　中小企業委員會於 1996 年 7 月成立，負責就影響中小企業發展的事宜向行政長官提供意見，並建議所需採取的措施，以支援和促進中小企業的發展。中小企業委員會的委員由商務及經濟發展局局長委任，每屆任期為兩年。在 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日的一屆，中小企業委員會共有 28 名委員，包括：

(a)　非官守主席；

(b)　22 名非官守委員 (包括工商界人士、專業人士、銀行界人士和學者)；

(c)　3 名為中小企業提供支援服務的機構 (即香港生產力促進局、香港貿易發展局和職業訓練局) 代表；及

(d)　2 名官守委員 (即工業貿易署署長和和 1 名商務經濟發展局副秘書長 (工商))。

部分非官守委員的出席率偏低

5.3　審計署審查了在 2009 至 2018 年 (截至 8 月 31 日) 的 5 屆任期內，合共 21 次會議的出席情況。該 21 次會議的平均出席率為 70%(介乎 50% 至 91%)。2 名官守委員和 3 名為中小企業提供支援服務的機構代表，在該 5 屆任期的出席率令人滿意 (由 81% 至 100% 不等)。至於非官守委員，審計署發現，每屆任期均有 2 至 10 名委員出席少於一半的會議 (出席率由 0% 至 40% 不等 — 見表十九)。

表十九

中小企業委員會非官守委員的出席率
(2009 至 2018 年 (截至 8 月 31 日))

出席率 (%)	非官守委員人數				
	2009 至 2010 年度任期 (5 次會議)	2011 至 2012 年度任期 (5 次會議)	2013 至 2014 年度任期 (5 次會議)	2015 至 2016 年度任期 (3 次會議)	2017 至 2018 年度任期 (截至 8 月 31 日) (3 次會議)
0	1 (註 1)	0	1 (註 1)	2 (註 2)	1 (註 3)
1 至 24	1 3	1 2	1 8	0 10	0 7
25 至 49	1	1	6	8	6
50 至 74	5	6	0	6	7
75 至 100	14	14	13	6	10
總計 (註 4)	22	22	21	22	24

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註 1： 該 2 名委員的出席率低，在其後的任期不再獲委任。

註 2： 雖然該 2 名委員並無出席任何委員會的會議，但出席了 1 項委員會的活動 (見第 5.6 段)。

註 3： 該名委員在該屆任期首次會議後，在 2017 年 8 月辭任。在該屆任期第二次會議後，政府於 2018 年 2 月委任 1 名新委員接任其位。

註 4： 中小企業委員會每屆的非官守委員並無固定人數。

5.4 會議出席率是反映委員對服務有關機構的熱誠的重要指標。審計署認為，中小企業委員會秘書處須採取措施，提高非官守委員的出席率。例如，秘書處可盡早把會議日期通知委員，以便作出安排，並促請他們盡可能出席會議。

未有訂定中小企業委員會會議的法定人數

5.5　工貿署表示，秘書處在訂定會議日期前，會確保至少三分之一非官守委員能夠在會議當日出席會議。若然可出席會議的非官守委員少於三分之一，秘書處將安排會議在另一日期舉行。然而，審計署留意到，中小企業委員會會議並沒有有關法定人數的規定。由於中小企業委員會在會議期間所作出的決定和達成的協議十分重要，審計署認為，委員會秘書處須就委員會會議制訂法定人數的規定，以確立良好的管治方式，藉此確保會議所作出的決定和達成的協議大體上能夠反映中小企業委員會委員的整體意見。

需要協助中小企業委員會提升角色和職能

5.6　在 2013 年 11 月的中小企業委員會會議上，有委員提出，委員會的角色和職能可予提升，以加強支援和促進中小企業的發展。2014 年 2 月，為更有效地履行其職責範圍所訂的職能 (即就影響中小企業發展的事宜向行政長官提供意見，並建議所需採取的措施，以支援和促進中小企業的發展)，中小企業委員會商討了提升其角色和職能的方法。會議後，秘書處制定“2014 至 2016 年工作計劃”，並獲委員會主席通過。工作計劃所涵蓋的 4 個工作項目如下：

(a)　中小企業委員會定期召開會議；

(b)　與中小企業相關工商組織定期舉行會議；

(c)　參與海外考察活動；及

(d)　參與中小企業相關活動。

5.7　自 2014 年 2 月舉行的會議起 (見第 5.6 段)，中小企業委員會每三年制定一個“三年工作計劃”，至今已制定兩個工作計劃，分別是 2014 年 2 月制定的“2014 至 2016 年工作計劃”和 2016 年 9 月制定的“2017 至 2019 年工作計劃”。審計署留意到，截至 2017 年 12 月 31 日，中小企業委員會只能達成兩個涵蓋 2014 至 2016 年和 2017 至 2019 年的工作計劃所訂的部分計劃 (見表二十)。

表二十

中小企業委員會實際表現
與三年工作計劃的比較
(2014 至 2017 年)

工作項目	2014 至 2016 年工作計劃						2017 至 2019 年工作計劃	
	2014 年		2015 年		2016 年		2017 年	
	計劃	實際	計劃	實際	計劃	實際	計劃	實際
中小企業委員會定期召開會議	3	3	2	**1**	3	**2**	2	2
與中小企業相關工商組織定期舉行會議	2	**1**	2	2	2	**1**	1	1
參與海外考察活動	0	0	1	1	0	0	1	1
參與中小企業相關活動	註	3	註	**0**	註	**0**	註	**0**

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註：根據工作計劃，參與中小企業相關活動會持續進行，並無訂明目標次數。

5.8 為提升中小企業委員會的角色和職能，委員會秘書處須採取適當措施，協助委員會達成工作計劃所訂的計劃。

審計署的建議

5.9 **審計署*建議*工業貿易署署長應：**

(a) **採取措施，提高中小企業委員會非官守委員的出席率；**

(b) **就中小企業委員會會議制訂法定人數的規定；及**

(c) **採取適當措施，協助中小企業委員會達成工作計劃所訂的計劃。**

政府的回應

5.10　工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 工貿署會繼續竭盡全力，盡早把會議日期通知委員，並鼓勵他們出席會議；

(b) 秘書處已採取措施，在訂定會議日期前，確保有合理數目的委員可出席會議。工貿署會正式就日後的中小企業委員會會議制訂法定人數；及

(c) 工作計劃本身並非服務承諾，而是提供擬在未來 3 年舉行的會議和活動數目的一般指標，以作規劃之用。工貿署會繼續採取措施，利便委員參與中小企業委員會會議和活動，當中會考慮到委員的意見和當前可能會影響本港中小企業發展的情況。

評審委員會

5.11　評審委員會負責就與發展支援基金和 BUD 專項基金 (見第 1.5(e) 段) 下機構支援計劃有關的事宜，向工業貿易署署長提供意見和建議。評審委員會的職權範圍如下：

(a) 就評審準則提供意見；

(b) 就應否批准資助申請、每個獲批項目的資助金額，以及資助的附帶條件提供意見；

(c) 監察獲資助項目的執行情況；及

(d) 評估發展支援基金和 BUD 專項基金下機構支援計劃的成效。

5.12　評審委員會由工業貿易署署長擔任主席。於 2018 年 5 月，評審委員會由 1 名當然委員 (即 1 名工業貿易署副署長) 和 14 名來自不同界別 (例如資訊科技、會計及製造業) 的非官守委員組成。委員每屆任期為兩年。

需要鼓勵非官守委員出席會議和會議環節

5.13　在 2013 至 2017 年期間，評審委員會每年召開 4 次會議。至於 2018 年，截至 8 月 31 日，評審委員會曾舉行 2 次會議。審計署審查了在 2013 至 2018 年 (截至 8 月 31 日) 期間舉行的 22 次會議的出席情況。該 22 次會議的平均出席率為 77% (由 50% 至 100% 不等)。審計署發現，每年均有數名委員 (1 至 3 名) 沒有出席任何會議或只出席該年度其中一次會議 (見表二十一)。

表二十一

評審委員會非官守委員的出席率
(2013 至 2018 年 (截至 8 月 31 日))

出席率 (%)	非官守委員人數					
	2013 年 (4 次會議)	2014 年 (4 次會議)	2015 年 (4 次會議)	2016 年 (4 次會議)	2017 年 (4 次會議)	2018 年 (截至 8 月 31 日) (2 次會議)
0	1 } 1	0 } 0	0 } 0	1 } 3	1 } 2	3 } 3
25	0 }	0 }	0 }	2 }	1 }	0 }
50	4	1	0	2	3	4
75	3	4	6	3	6	0
100	6	9	8	6	4	7
總計 (註)	14	14	14	14	15	14

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

註：評審委員會每屆的非官守委員並無固定人數。

5.14　審計署留意到，部分會議涉及超過 1 個在不同日子舉行的會議環節。如委員至少出席 1 節會議，工貿署在計算會議的出席率時，便會將其計算在內。在 2013 至 2018 年 (截至 8 月 31 日) 期間舉行的 22 次會議涉及 42 節會議。審計署審查評審委員會委員在該 42 節會議的參與情況後，留意到在每節會議中，平均約有 60%(由 29% 至 100% 不等) 的委員出席。每年有 3 至 8 名委員只出席一半或少於一半的會議環節 (見表二十二)。

表二十二

非官守委員出席評審委員會會議環節的情況
(2013 至 2018 年 (截至 8 月 31 日))

委員出席會議環節的百分比 (%)	非官守委員人數					
	2013 年 (12 節會議)	2014 年 (7 節會議)	2015 年 (8 節會議)	2016 年 (7 節會議)	2017 年 (5 節會議)	2018 年 (截至 8 月 31 日) (3 節會議)
0	1	0	0	1	1	3
>1 至 ≤25	3 } 8	0 } 3	0 } 6	2 } 6	1 } 4	0 } 7
>25 至 ≤50	4	3	6	3	2	4
>50 至 ≤75	4	4	5	2	3	4
>75 至 ≤100	2	7	3	6	8	3
總計	14	14	14	14	15	14

資料來源：審計署對工貿署記錄的分析

5.15　評審委員會的其中一項職能是審批發展支援基金的撥款申請。具備合適相關背景的委員出席評審委員會的會議十分重要。他們出席有關會議的所有環節也同樣重要。審計署認為，秘書處須採取措施，鼓勵非官守委員出席評審委員會會議並盡量出席會議的各個環節。舉例來說，秘書處可盡早把會議和各個環節的開會日期通知委員，以便委員作出安排。

未有訂定評審委員會會議的法定人數

5.16　工貿署表示，評審委員會秘書處通常會把會議定在最多委員可出席的日期舉行。然而，評審委員會會議並沒有有關法定人數的規定。由於評審委員會在會議期間所作出的決定和達成的協議十分重要，審計署認為，評審委員會秘書處須就委員會會議制訂法定人數的規定，以確立良好的管治方式，藉此確保會議所作出的決定和達成的協議大體上能夠反映評審委員會委員的整體意見。

審計署的建議

5.17 **審計署*建議*工業貿易署署長應：**

(a) **採取措施，鼓勵非官守委員出席評審委員會會議並盡量出席會議的各個環節，以審批發展支援基金的撥款申請；及**

(b) **就評審委員會會議制訂法定人數的規定。**

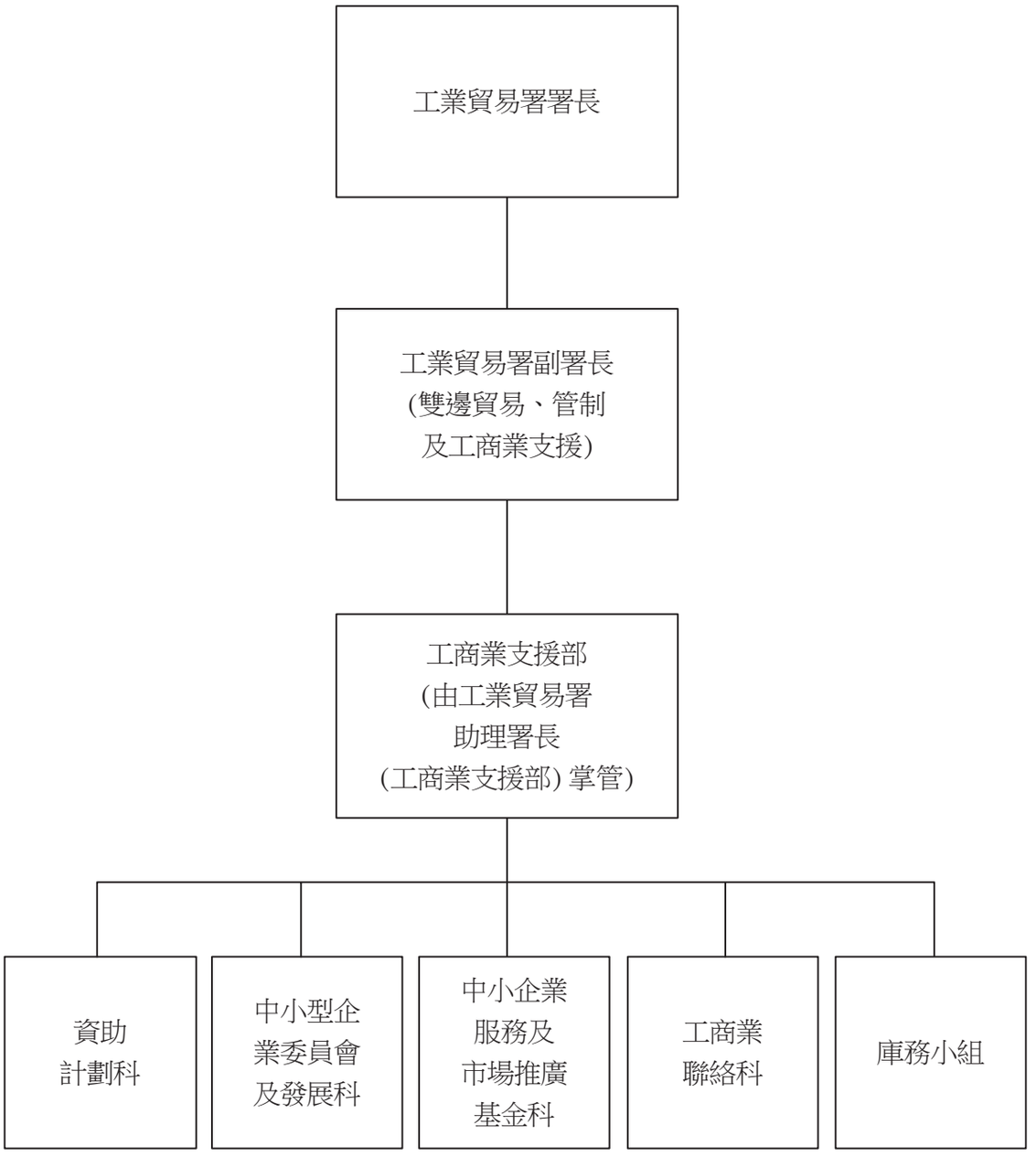
政府的回應

5.18 工業貿易署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 工貿署會繼續竭盡全力，利便委員出席評審委員會會議。每年年初，秘書處會讓委員在日誌內記下該年的暫定會議日期 (一般是每季兩天)。每次會議前，秘書處會提醒委員和再次確認他們能否出席，並把會議定在最多委員可出席的日期舉行。視乎申請數目多寡，會議有時可能會持續舉行兩天；及

(b) 秘書處每次訂定會議日期前，會確保有合理數目的委員可出席會議。儘管如此，評審委員會已於 2018 年 9 月正式落實法定人數的規定。

工貿署：組織圖 (摘錄)
(2018 年 7 月 31 日)



資料來源：工貿署的記錄

第 9 章

公務員事務局

公務員培訓處
的培訓發展工作

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

公務員培訓處
的培訓發展工作

目　錄

段數

摘要

第 1 部分：引言　1.1

背景　1.2 – 1.9
審查工作　1.10
政府的整體回應　1.11
鳴謝　1.12

第 2 部分：培訓課程的管理　2.1 – 2.2

培訓行政工作　2.3 – 2.8
　審計署的建議　2.9
　政府的回應　2.10 – 2.11
本地培訓課程的管理　2.12 – 2.26
　審計署的建議　2.27
　政府的回應　2.28
國家事務研習和《基本法》培訓的管理　2.29 – 2.34
　審計署的建議　2.35
　政府的回應　2.36

第 3 部分：推動持續進修的措施　3.1

提供網上學習資源　3.2 – 3.18
　審計署的建議　3.19
　政府的回應　3.20 – 3.21
提供圖書館服務　3.22 – 3.27
　審計署的建議　3.28
　政府的回應　3.29

段數

提供培訓資助 3.30 – 3.33
審計署的建議 3.34
政府的回應 3.35

第 4 部分：其他行政事宜 4.1

管理培訓場地和附屬設施 4.2 – 4.13
審計署的建議 4.14
政府的回應 4.15
匯報有關服務表現的資料 4.16 – 4.20
審計署的建議 4.21
政府的回應 4.22

附錄 **頁數**

A： 公務員事務局：組織圖 (摘錄) (2018 年 3 月 31 日) 64

B： 培訓場地和設施的平面圖 (2018 年 3 月 31 日) 65

公務員培訓處的培訓發展工作

摘要

1. 公務員事務局負責公務員隊伍的整體管理。該局與其他決策局／部門合作，為約 183 000 名政府人員提供學習機會，讓他們具備所需技能、知識和工作態度，為公眾提供優質服務。在 2016–17 年度，公務員事務局與其他決策局／部門用於公務員培訓發展的開支合共 12 億元，受訓人次約有 70 萬。決策局／部門主要負責為員工提供職業訓練，以應付個別工作崗位的需要，而公務員事務局轄下則設有公務員培訓處 (培訓處)，專責針對公務員的共同培訓需要提供培訓課程，範圍涵蓋高級領導發展、國家事務研習、溝通和管理。培訓處也採取措施，推動公務員持續進修，例如通過網上學習平台“公務員易學網”(易學網) 提供網上學習資源，以及提供培訓資助，鼓勵公務員利用公餘時間修讀與工作有關的課程。截至 2018 年 3 月 31 日，培訓處的編制有 116 人，轄下的培訓設施包括 1 個演講廳、22 個培訓室和 1 個學習資源中心。培訓處在 2017–18 年度的財政撥款為 1.483 億元。審計署最近就培訓處的培訓發展工作進行了審查。

培訓課程的管理

2. ***培訓行政工作*** 培訓處舉辦的課程大致可分為本地和非本地課程兩大類。2017 年，培訓處為 57 414 名學員舉辦了 1 216 班本地課程，其中 610 班屬中央課程 (為所有決策局／部門而設)，另外 606 班是為個別決策局／部門提供的專設課程。該處也為 683 名公務員舉辦了 25 班內地國家事務研習課程，另安排 34 名公務員參加了在內地舉辦的公務員交流計劃和海外考察計劃。培訓活動成功與否，除視乎導師和學員付出的努力外，也取決於籌辦者能否迅速有效處理培訓行政工作。培訓處採用電腦化的培訓資訊行政系統，協助履行各項培訓行政職能，包括邀請決策局／部門提名和處理接獲的提名、分配培訓名額、更新出席記錄、備存培訓記錄和管理匯報。決策局／部門的獲授權使用者 (例如培訓經理) 可登入培訓資訊行政系統輸入獲提名人員的資料，以及下載培訓記錄。此系統也可連接 14 個決策局／部門 (截至 2018 年 9 月) 所採用的兩套培訓管理電腦系統，方便決策局／部門以電子方式傳送申請／提名名單

(第 2.2 至 2.5 及 2.12 段)。審計署的審查發現，培訓處可更廣泛使用科技，以改善培訓行政工作的流程：

(a) ***某些決策局／部門以人手處理培訓申請／提名*** 培訓處向決策局／部門發出招收學員通知，讓這些決策局／部門向屬下人員直接發放相關資訊。除 14 個使用兩套培訓管理電腦系統的決策局／部門已把申請和提名程序自動化外，其他決策局／部門須綜合員工提交的申請，再把提名上載培訓資訊行政系統。培訓處表示，某些決策局 ／部門已自行開發電腦系統，以助處理培訓行政工作，但這些系統與培訓資訊行政系統之間並無連接。至於並未設有任何培訓管理電腦系統的決策局／部門，有關人員須以人手整理申請資料，再把資料上載培訓資訊行政系統，既耗費時間和資源，又容易出錯。公務員事務局需要探討如何善用科技改善決策局／部門處理培訓申請／提名的程序 (第 2.5 段)；

(b) ***可更廣泛使用電子表格*** 對於無須決策局／部門訂定提名優次的培訓班，申請人可直接把填妥的申請表以電郵或傳真方式送交培訓處。在 2016 年之前，培訓處人員須以人手把此類申請的資料輸入培訓資訊行政系統。為節省處理此類申請的時間和人力，培訓處於 2016 年推出電子表格方案，以便申請資料自動上載培訓資訊行政系統。然而，在 2017 年舉辦的 610 班中央課程中，只有 58 班 (10%) 使用電子表格報名。審計署認為，培訓處需要在切實可行的情況下更廣泛使用電子表格，以簡化決策局／部門人員報讀培訓課程的程序，尤其是報名期較短的課程，例如為受歡迎的課程於同年額外開班的重辦課程或因報讀人數不足而接受第二輪申請的課程 (第 2.6 段)；及

(c) ***以電子方式收集學員意見*** 為提升運作效率，以及減省把個別學員的出席資料輸入培訓資訊行政系統所需的人力，公務員事務局在 2018 年 9 月告知審計署，表示會在短時間內開展電子登記系統計劃。這套系統可： (i) 向學員發出獨有的快速回應碼作現場登記；及 (ii) 與培訓資訊行政系統連接，自動更新出席記錄。然而，在課程評估方面，由於培訓處現時以紙本問卷收集學員的意見，該處應考慮改以電子方式收集學員意見 (第 2.3(d) 及 2.8 段)。

3. ***需要應付對出現超額報讀情況的課程的需求*** 在 2017 年舉辦的中央課程有 610 班，其中 346 班 (57%) 出現超額報讀情況。培訓處表示，如以介紹原則和指引為主的研討會類培訓班出現超額報讀情況，該處或會改用較大的場

地，以容納更多合資格學員。如超額報讀的培訓班屬工作坊形式，要增加每班學員人數而不影響培訓成效，實際上並不可行。在這種情況下，培訓處或會在同年額外開班 (即重辦課程) 或在翌年再次開班。然而，審計署發現，就於2017 年舉辦而超額報讀率達 100% 或以上的 83 班 (涉及 33 個工作坊和 2 個研討會) 而言，有 19 個工作坊和 1 個研討會未有安排重辦。此外，在該 19 個工作坊之中，有 7 個在 2016 年的超額報讀率也達 100% 或以上，但培訓處並未有在 2017 年增加中央課程的編定班數。儘管培訓處在 2013 至 2017 年聯同個別決策局／部門為該 7 個出現超額報讀情況的工作坊的其中 2 個舉辦了 55 班專設課程，但中央課程下兩個受歡迎工作坊的超額報讀情況，卻沒有在期內處理。至於沒有安排在 2017 年重辦的 1 個研討會，培訓處並沒有安排錄影或把課程資料上載易學網。培訓處有需要加強工作，應付對出現超額報讀情況的課程的需求，包括為持續出現超額報讀情況的課程安排額外開班，以及利用易學網為未獲取錄者提供其他形式的學習機會 (第 2.14 至 2.17 段)。

4. ***需要改善每班目標學員人數的規劃*** 培訓處表示，年度培訓計劃會列出培訓對象、授課模式、每班學員人數和每項培訓課程的時間表。然而，審計署發現，不同培訓組訂定每班目標學員人數的做法各異。其中兩個培訓組會為每項管理課程訂定每班目標學員人數，但另外兩個培訓組則不會為個別語文或國家事務研習課程訂定每班目標學員人數，而是就每類課程訂定整體目標學員人數。舉例來說，該兩組在 2017 年的年度計劃中就所有普通話課程訂定整體目標學員人數 (3 000 人)，但並未就每項普通話課程訂定每班目標學員人數。此外，即使個別課程 (例如管理課程) 訂定了每班目標學員人數，有關資料也沒有記入培訓資訊行政系統，以便甄選學員。培訓處有需要改善訂定和記錄每班目標學員人數的安排，從而更妥善地管理培訓資源 (第 2.18 及 2.19 段)。

5. ***需要充分利用培訓名額*** 培訓處表示，為盡量避免浪費培訓名額，該處為出現超額報讀情況的培訓班編配名額時，會： (a) 在切實可行的情況下取錄超出每班目標人數的學員，以便能在有人退出和缺席時發揮緩衝作用 (即緩衝安排)；及 (b) 備存候補名單，以便在收到獲取錄者的退出通知後安排未獲取錄者填補騰出的培訓名額。然而，審計署發現，在 2017 年的 346 個超額報讀的培訓班中，有 25 班 (7%) 的獲取錄人數較各自的每班目標學員人數少 1% 至 14%(平均為 6%)。以一個每班目標學員人數為 25 至 35 人的語文課程為例，有 9 班出現超額報讀情況而獲取錄人數較學員人數上限 (35 人) 少 9% 至 14% (平均為 12%)，以致出現培訓名額未有盡用的情況。審計署又發現，有 7 班其他課程出現超額報讀的情況而實際出席人數卻低於每班目標學員人數，但培訓處並沒有記錄顯示因有人退出而未有使用的培訓名額已重新編配予候補名單上的

人員。培訓處有需要善用緩衝安排和候補名單機制，使培訓名額得以盡用。2017 年，培訓處安排重辦 8 個出現超額報讀情況的研討會。然而，即使有關場地可容納更多人，培訓處卻因時間限制而未有再就重辦的研討會邀請其他人員提出申請。審計署認為，培訓處宜考慮使用電子表格 (見上文第 2(b) 段)，以節省在統籌申請方面所需的時間和人力 (第 2.20 至 2.23、2.25 及 2.26 段)。

6. ***難以安排所有中層公務員在 6 年內參加國家事務研習課程*** 公務員事務局多年來一直鼓勵決策局／部門安排中層公務員 (即總薪級表第 34 至 44 點或同等薪點的人員) 參加內地國家事務研習課程。根據在 2018 年制訂的時間表，決策局／部門應安排公務員在達到總薪級表第 34 點或同等薪點起計的 6 年內參加有關課程。至 2017 年為止，約有 13 000 名中層公務員尚未參加有關課程。審計署知悉，有關培訓的計劃名額僅由 2017 年的 280 個增至 2018 年的 340 個，到 2019 年再增至 420 個。由此可見，要安排所有中層公務員在 6 年內參加國家事務研習課程，實在不大可能。此外，審計署發現，根據有關課程在 2013 至 2017 年的出席記錄，並以每年最多 320 個培訓名額計算，這些課程平均可多收 37 名 (12%) 學員。當局有需要檢討這個 6 年期的時間表，以及進一步推動和鼓勵決策局／部門提名更多中層公務員參加有關課程，以充分利用培訓名額 (第 2.30 至 2.32 段)。

推動持續進修的措施

7. ***提供網上學習資源*** 培訓處於 2002 年 9 月推出以網絡為本的易學網，提供一系列網上培訓資源，讓公務員因應自己的時間和進度學習。截至 2018 年 5 月，易學網共有 2 384 項由培訓處提供的網上學習資源和 351 項來自個別部門的專用培訓資源。所有政府人員均可透過兩種途徑使用易學網提供的網上學習資源，即經互聯網 (須登記開設易學網帳戶) 或透過政府內聯網經部門入門網站 (無須事先登記) 登入易學網。截至 2018 年 5 月，使用者帳戶共有 139 362 個，當中 79 713 個 (57%) 為易學網帳戶，59 649 個 (43%) 為部門入門網站帳戶 (第 3.2 至 3.4 段)。審計署進行審查後，發現以下事項值得培訓處關注：

(a) ***大量閒置帳戶*** 截至 2018 年 5 月，在 139 362 個使用者帳戶中，有 14 955 個 (11%) 屬不能使用的帳戶，例如已刪除或封鎖的帳戶。至於餘下的 124 407 個可使用帳戶，審計署發現其中 85 788 個 (69%) 為閒置帳戶 (即持有人已沒有使用易學網一年或以上)。此外，培

訓處無法向 41 941 名持有閒置部門入門網站帳戶的人員發出提示電郵，原因是這些帳戶無須事先登記，所以培訓處並沒有有關使用者的電郵地址。培訓處需要加緊鼓勵閒置帳戶持有人使用易學網，包括尋求相關的決策局／部門協助，鼓勵閒置部門入門網站帳戶的持有人多用易學網 (第 3.6 及 3.7 段)；

(b) ***使用者帳戶管理欠善*** 根據政府資訊科技總監辦公室在 2016 年發出的相關資訊科技保安政策和指引，所有使用者的取覽權應予定期檢視，如帳戶已閒置超過預設時間或已無須保留 (例如有關人員離職或轉職)，便應予撤銷。在 85 788 個閒置帳戶中，有 17 910 個 (21%) 已閒置 5 年或以上。此外，有一個決策局的使用者帳戶數目超出其編制人數一倍以上，顯示部分帳戶可能屬於已離開該決策局的人士。培訓處有需要檢視該等帳戶的使用者取覽權 (第 3.6 及 3.9 段)；及

(c) ***某些決策局／部門使用易學網的比率偏低*** 審計署分析決策局／部門的使用者帳戶 (見上文 (b) 項) 時，也發現有 15 個決策局／部門的使用者帳戶數目佔其編制人數不足一半 (介乎 13% 至 49%)。培訓處有需要與相關的決策局／部門合力找出使用易學網比率偏低的原因，以期制訂有效措施，吸引更多人使用易學網 (第 3.10 段)。

8. ***促進流動學習的措施*** 為方便政府人員透過流動裝置使用網上學習資源，培訓處於 2018 年 4 月改善易學網，以提供最佳的視覺效果和互動體驗，使流動學習行之有效。培訓處又先後於 2014 年 3 月和 2015 年 3 月推出適用於兩個流動操作系統的流動應用程式，名為“CSTDI App”(第 3.11 段)。審計署審查培訓處的促進流動學習措施，發現以下範疇有可予改善之處：

(a) ***加快轉移／停用以過時軟件開發的網上學習資源的工作*** 審計署抽查 30 項網上學習資源，發現有 17 項 (57%) 不能透過流動裝置閱覽，原因是有關學習資源是以過時的軟件開發，而主流的流動操作系統並不支援此軟件。培訓處有需要改善使用流動裝置閱覽網上學習資源的方便程度。截至 2018 年 9 月，在易學網的 130 項以過時軟件開發的網上學習資源中，有 33 項已轉移至當前的科技平台或停用，餘下的 97 項已計劃在 2020 年轉移或停用。然而，有關轉移計劃並未涵蓋 32 項從第三方供應商購入的網上學習資源。培訓處有需要加快轉移／停用以過時軟件開發的網上學習資源的工作，尤其是不在轉移計劃內的學習資源 (第 3.12、3.14 及 3.15 段)；及

(b) ***需要改善 CSTDI App*** 審計署留意到，自適用於兩個流動操作系統的 CSTDI App 先後於 2014 年和 2015 年推出以來，其功能並無顯著提升。此流動應用程式的下載次數由 2015 年的 3 197 次下降至 2017 年的 1 136 次，而瀏覽次數也由 2015 年的 18 260 次下降至 2017 年的 5 967 次。培訓處應在切實可行的情況下，盡快開展 CSTDI App 的改善工作 (第 3.16 及 3.18 段)。

9. ***需要改善學習資源中心的服務*** 學習資源中心提供基本服務，包括外借書籍及多媒體學習資源。然而，在 2015 至 2017 年期間，反映中心使用量的到訪次數和外借次數一直有下降趨勢 (第 3.22 及 3.23 段)。審計署留意到，在提供學習資源中心的服務方面有可予改善之處：

(a) ***簡化登記成為學習資源中心會員的程序*** 政府人員必須先登記成為易學網使用者才可享用外借服務。首次借用者須親身到中心登記成為會員，並在入會表格填寫基本資料。由於學習資源中心入會表格要求申請人提供的資料與登記成為易學網使用者時所需提供的資料相同，培訓處宜考慮簡化登記成為學習資源中心會員的程序 (第 3.24(a) 段)；及

(b) ***檢討學習資源中心的開放時間*** 學習資源中心的開放時間為星期一至五上午 9 時 15 分至下午 5 時 15 分。審計署的分析顯示，約 46% 的到訪者為培訓處課程的學員。為方便學員在上課 (通常由上午 9 時至下午 5 時 30 分) 前後到訪中心，培訓處應探討延長學習資源中心開放時間的做法是否可行和有用 (第 3.24(b) 段)。

10. ***需要改善培訓資助的管理*** 培訓處於 2005 年推出前線員工培訓資助計劃，讓公務員利用公餘時間修讀與工作有關的課程。審計署抽查 106 宗獲批申請時，發現： (a) 在 2 宗獲批申請中，申請人獲外間培訓機構送贈禮物 (例如一部新型號的智能電話)。培訓處需要制訂指引，以確保決策局／部門能夠妥善處理涉及外間培訓機構送贈禮物的申請；(b) 在 10 宗報讀巴士駕駛課程／公共小巴司機職前課程的獲批申請中，審批當局並無文件說明獲批課程與申請人的工作有何關係；及 (c) 在 3 宗獲批申請中，申請人在開課後 5 至 33 天才提交申請，違反相關申請規定。對於 (b) 和 (c) 項，培訓處有需要提醒決策局／部門採取相應改善措施 (第 3.30 及 3.33 段)。

其他行政事宜

11. ***需要改善培訓場地的預訂安排*** 培訓處的培訓場地是因應不同的培訓形式 (例如小組形式的工作坊或研討會) 而設計。視乎培訓場地的供應情況，大部分培訓場地均開放予其他決策局／部門使用。在 2013 年 1 月至 2018 年 5 月期間，培訓處大部分培訓場地的使用率普遍高於 50%，但審計署的審查發現，下列情況或令培訓場地未盡其用 (第 4.2 及 4.5 段) ：

(a) ***取消預訂的通知期過短*** 在 2017 年 1 月至 2018 年 3 月期間，合共有 3 105 項 (佔總數 8 830 項的 35%) 涉及培訓處和公務員事務局一般職系處的培訓場地預訂其後被取消，其中有 1 077 項 (3 105 項的 35%) 取消預訂的通知期少於 15 天，而且只有 141 項 (1 077 項的 13%) 取消預訂所騰出的時段之後為其他使用者所用。審計署發現，愈早通知取消預訂，騰出時段的使用率愈高。舉例來說，在 260 項通知期超過 90 天的取消預訂中，有 58% 的取消預定所騰出的時段其後為他人所用 (第 4.6 及 4.7 段)；

(b) ***其他決策局／部門以人手方式處理預訂*** 培訓處利用一套網上預訂系統，把其內部使用者和一般職系處的使用者的預訂程序自動化，但其他決策局／部門則仍須以人手方式處理預訂 (第 4.8 段)；及

(c) ***沒有匯報預訂場地無人使用的情況*** 就預訂培訓處的電腦訓練室而言，一般職系處預留了 2018 年 2 月至 2019 年 4 月整段期間，以便每天為投考職位者進行電腦技能測試。然而，審計署人員在 2018 年 6 月和 7 月期間的 35 個工作天到電腦訓練室現場視察，發現電腦訓練室合共有 26 個工作天 (74%) 無人使用。此外，這 26 個工作天的預訂並無取消，而培訓處的記錄仍顯示電腦訓練室在 2018 年 6 月和 7 月的使用率為 100%(第 4.10 段)。

12. ***匯報有關服務表現的資料*** 公務員事務局就培訓發展和服務質素訂定 6 項服務承諾，並在其網站公布實際成績。該局也在管制人員報告中，就培訓處的培訓發展工作訂定主要服務表現指標，涵蓋課堂教學培訓、網上學習項目和諮詢及顧問等其他服務 (第 4.16 及 4.17 段)。審計署的審查發現下列問題：

(a) ***需要檢討某些服務表現的目標水平*** 根據公務員事務局網站所匯報的資料，於 2014–15 至 2016–17 年度期間，在其 6 項服務承諾中，有 4 項的表現持續高於目標水平。舉例來說，在向決策局／部門提

供服務建議實際所需時間方面，專設培訓課程平均只需 2.9 天 (目標為 4 個星期)，培訓處需要作出檢討，以確保這些目標能繼續有效推動該處不斷改進 (第 4.18 段)；及

(b) ***需要提升服務表現報告的準確度*** 載於 2016 和 2017 年管制人員報告的 4 項服務表現指標中，有 3 項的實際成績較佐證記錄所顯示的為低，相差幅度介乎 1% 至 19%。舉例來說，根據公務員事務局匯報的數字，易學網在 2016 和 2017 年的網頁閱覽次數分別為 4 101 000 次和 4 120 000 次，但佐證記錄顯示該兩年的網頁閱覽次數則為 5 085 560 次和 4 739 679 次。培訓處有需要提升日後其呈報的服務表現資料的準確度 (第 4.19 段)。

審計署的建議

13. 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* 公務員事務局局長應：

(a) 更廣泛使用科技，以改善決策局／部門處理培訓申請／提名的程序 (第 2.9(a) 段)；

(b) 加強工作，應付對出現超額報讀情況的課程的需求 (第 2.27(a) 段)；

(c) 善用緩衝安排，使培訓名額得以盡用 (第 2.27(c) 段)；

(d) 檢討安排所有中層公務員在 6 年內參加國家事務研習課程的時間表，並進一步推動和鼓勵決策局／部門提名更多中層公務員參加有關課程 (第 2.35(a) 及 (c) 段)；

(e) 進一步推動政府人員使用易學網，並檢視易學網閒置帳戶的使用者取覽權 (第 3.19(a) 及 (b) 段)；

(f) 改善使用流動裝置閱覽網上學習資源的方便程度 (第 3.19(d) 段)；

(g) 改善學習資源中心的服務，以提升其使用量 (第 3.28(a) 段)；

(h) 為決策局／部門制訂指引，以處理涉及外間培訓機構向學員送贈禮物的培訓資助申請 (第 3.34(a) 段)；

(i) 加強工作以善用培訓處的培訓場地 (第 4.14 段)；及

(j) 提升其呈報的服務表現資料的準確度 (第 4.21(b) 段)。

政府的回應

14. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的和範圍。

背景

1.2　對一個機構來說，培訓發展是全面人力資源管理策略不可或缺的重要環節，有助引導員工為機構的理想、使命和信念而努力。政府為公務員提供學習機會，讓他們具備所需技能、知識和工作態度，為公眾提供優質服務。在 2018 年 3 月，政府約有 173 000 名公務員和 1 萬名全職非公務員合約僱員 (註 1)。

1.3　***角色和責任***　公務員事務局負責公務員隊伍的整體管理。該局與其他決策局／部門合作，提升公務員隊伍的人力資源能力，詳情如下：

(a) ***公務員事務局***　公務員事務局轄下設有公務員培訓處 (培訓處)，專責：

(i) 制訂培訓和表現管理政策及指引；

(ii) 為公務員提供有關高級領導發展、國家事務研習、溝通和管理的培訓課程；

(iii) 就人力資源發展為決策局／部門提供顧問和諮詢服務；及

(iv) 在公務員隊伍內推廣持續進修文化；及

(b) ***決策局／部門***　決策局／部門負責：(i) 評估屬下員工的培訓發展需要；(ii) 制訂、推行和檢討其培訓發展計劃及活動，確保有關計劃及活動配合政策／部門目標；及 (iii) 為員工提供職業訓練，以應付個別工作崗位的需要。

根據公務員事務局的統計數字，在 2016–17 年度，該局與其他決策局／部門用於公務員培訓發展的開支合共 12 億元，受訓人次約有 70 萬。

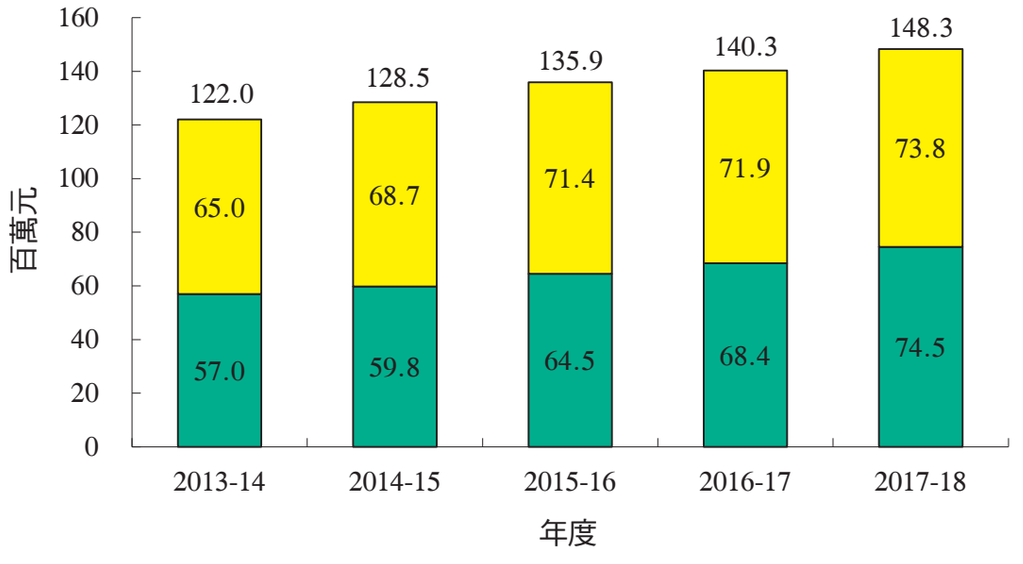
註 1：*為非公務員合約僱員提供的培訓包括啓導課程、與工作相關的培訓和在本港舉行的培訓活動。*

公務員培訓處

1.4　截至 2018 年 3 月 31 日，培訓處的編制有 116 人，包括 60 名訓練主任職系員工。公務員事務局的組織圖摘錄載於附錄 A。圖一顯示 2013–14 至 2017–18 年度培訓處的財政撥款。

圖一

培訓處的財政撥款
(2013–14 至 2017–18 年度)



說明：　培訓和一般部門開支

　　個人薪酬和與員工有關連的開支

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

註：財政撥款的增幅與受訓人次的增幅大致相符 (見第 1.6 段表一)。

1.5　***主要的培訓發展工作***　培訓處的主要職責是因應公務員的共同培訓需要而提供培訓課程。該處的培訓發展工作集中於以下各方面：

(a) ***領導和管理才能發展***　除了協助決策局／部門制訂領導發展策略外，培訓處也設計和提供領導才能和管理課程。該處亦與不同的大學和院校合作，為公務員舉辦提升領導才能和管理技巧的課程。有關課程包括：(i) 為期 10 天至 3 個星期的領導才能課程；(ii) 為期

一至兩天的工作坊；(iii) 海外行政人員發展課程；及 (iv) 多種不同的管理和溝通課程；

(b) ***國家事務研習和《基本法》培訓*** 培訓處與內地多間院校和大學合作，舉辦為期 5 至 17 天的國家事務研習課程，又不時在本地舉辦不同課題的研討會，探討內地的最新政策和趨勢。在《基本法》培訓方面，培訓處為新入職人員舉辦基礎課程，為中、高層公務員舉辦進階／深造課程，以及為全體公務員舉辦專題研討會；

(c) ***語文和溝通技巧*** 培訓處因應公務員的工作需要提供有助加強溝通和語文能力的課程，包括寫作班、工作坊、研討會和以中、英文為主題的網上學習資源；

(d) ***人力資源管理諮詢服務*** 培訓處為個別決策局／部門提供有關培訓和表現管理的諮詢服務，例如分析員工培訓需要、制訂培訓發展計劃、建立並推行以才能為本的工作表現管理制度和使用網上學習模式；及

(e) ***其他推動持續進修的措施*** 為了推動公務員持續進修，培訓處通過網上學習平台“公務員易學網”(易學網) 提供網上學習資源。培訓處還設有一個學習資源中心，內裏的圖書館存放了印刷版和多媒體學習資料，可供外借或即場使用。此外，培訓處又推行資助計劃，以發還學費的方式，鼓勵公務員利用公餘時間修讀與工作有關的課程 (註 2)。

1.6 ***衡量服務表現準則*** 表一顯示在 2014 至 2018 年期間，公務員事務局在公務員培訓發展方面的服務表現指標，有關資料載於公務員事務局的管制人員報告內。

註 2： *這項旨在鼓勵前線員工持續進修的計劃於 2005 年推出，再於 2018–19 年度擴展至涵蓋薪點在總薪級表第 49 點或以下或同等薪點的人員。此計劃提供額外培訓支援以補足《公務員事務規例》下所提供的培訓資助。根據計劃，如公務員修讀外間院校開辦的課程，有關的部門／職系首長可批准發還有關的學費和考試費用。*

表一

公務員事務局在公務員培訓發展方面的服務表現指標
(2014 至 2018 年)

服務表現指標	2014 (實際)	2015 (實際)	2016 (實際)	2017 (實際)	2018 (預算)
	(數目)				
(a) 課堂教學培訓 (註)					
高級領導發展課程					
受訓人數	2 600	2 700	2 700	2 700	2 700
學員受訓日數	5 000	5 300	5 500	6 000	6 000
國家事務研習課程					
受訓人數	13 000	13 200	15 300	16 700	17 600
學員受訓日數	14 100	14 100	14 900	15 000	16 500
管理課程					
受訓人數	27 500	28 600	28 800	30 000	30 000
學員受訓日數	35 100	35 500	35 500	37 500	37 500
語文課程					
受訓人數	15 000	16 200	17 000	17 800	17 800
學員受訓日數	30 100	28 400	25 000	22 500	22 200
(b) 網上學習項目					
學習資源數量	2 250	2 250	2 330	2 400	2 450
網頁閱覽次數	4 050 000	4 080 000	4 101 000	4 120 000	4 150 000
易學網瀏覽人次	590 000	595 000	600 000	605 000	610 000
(c) 為部門提供的服務					
提供顧問服務的次數	270	270	270	270	270
向部門提供諮詢意見的次數	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400
(d) 學習推廣計劃	20	20	20	21	21

資料來源：公務員事務局的記錄

註：課堂教學培訓數字包括公務員事務局一般職系處為一般職系人員提供的培訓和政務職系部為政務主任職系人員提供的培訓 (見附錄 A)。有關一般職系人員培訓的財政撥款納入公務員事務局的另一綱領“人力資源管理”。

1.7 ***服務承諾*** 培訓處就其為決策局／部門提供的服務訂定服務承諾。表二顯示 2015–16 和 2016–17 年度培訓處達到服務承諾所訂目標的統計數字。

表二

培訓處的服務承諾
(2015–16 和 2016–17 年度)

服務	時間／服務目標	達標程度	
		2015–16 年度	2016–17 年度
培訓發展			
(a) 向要求提供專設培訓課程的決策局／部門提交建議	4 個星期	100%	100%
(b) 向要求提供顧問服務或人力資源發展研究的決策局／部門提交建議	8 個星期	100%	100%
(c) 定期邀請各決策局／部門提名員工參加培訓課程	截止提名之前 4 個星期	100%	100%
(d) 向決策局／部門發出通知書，確認上課安排	開課前 2 個星期	100%	100%
服務質素			
(e) 提供培訓課程	在五級計分制之下，80% 課程獲 80% 學員評為“良”或“優”	100%	100%
(f) 提供顧問服務／人力資源發展研究	在五級計分制之下，服務獲 80% 委託部門評為“非常滿意”或“完全滿意”	100%	100%

資料來源：公務員事務局的記錄

1.8 ***培訓場地和設施*** 培訓處位於北角政府合署，總樓面面積 6 244 平方米 (培訓場地和設施的平面圖見附錄 B)。培訓設施包括 1 個演講廳，最多可提供 140 個座位 (見照片一)、22 個布置和座位數目不一的培訓室 (其中一個培訓室見照片二)，以及學習資源中心 (見第 1.5(e) 段)。培訓處也租用其他場地 (例如香港中央圖書館演講廳)，以舉辦大型講座。北角政府合署的培訓設施主要供培訓處舉辦培訓課程，但如有空出的場地，其他決策局 ／部門也可預訂和使用。

照片一

位於北角政府合署 5 樓的演講廳



資料來源：公務員事務局的記錄

照片二

位於北角政府合署 3 樓的課室



資料來源：公務員事務局的記錄

設立公務員學院

1.9　香港特別行政區行政長官在 2017 年《施政報告》中提出設立一所全新的公務員學院，全面提升培訓設施，從而加強公務員在領導才能發展、與市民互動溝通、創新和科技應用等範疇的培訓。新的公務員學院也須注重加深公務員對中華人民共和國的發展和中央與香港特別行政區關係的認識，增強公務員的國際觸覺，並促進與其他地區的公務員互動交流，分享本地公共服務管理的經驗和心得。根據 2018 年《施政報告》，新公務員學院預計於 2026 年建成。

審查工作

1.10　2018 年 4 月，審計署就培訓處的培訓發展工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a)　培訓課程的管理 (第 2 部分)；

(b)　推動持續進修的措施 (第 3 部分)；及

(c)　其他行政事宜 (第 4 部分)。

為審查第 2 部分所述使用電腦系統處理培訓行政工作的情況和第 3 部分所述的培訓資助的管理，審計署曾查核政府資訊科技總監辦公室 (資科辦)、香港警務處 (警務處)、消防處和懲教署的記錄。審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就有關問題提出多項建議。

政府的整體回應

1.11　公務員事務局局長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.12　在審查期間，公務員事務局、資科辦、警務處、消防處和懲教署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：培訓課程的管理

2.1　本部分探討培訓處的培訓課程管理，主要集中於以下範疇：

(a) 培訓行政工作 (第 2.3 至 2.11 段)；

(b) 本地培訓課程的管理 (第 2.12 至 2.28 段)；及

(c) 國家事務研習和《基本法》培訓的管理 (第 2.29 至 2.36 段)。

培訓處提供的培訓課程

2.2　培訓處針對公務員的共同培訓需要提供培訓課程。在 2018–19 年度，該處計劃為約 68 000 名學員舉辦培訓課程，估計開支為 1.658 億元。培訓處舉辦的課程大致可分為本地和非本地課程兩大類：

(a) ***本地課程***　本地課程涵蓋以下培訓範疇： (i) 領導才能發展；(ii) 管理；(iii) 語文；及 (iv) 國家事務研習和《基本法》。此等課程一般以研討會或工作坊形式舉辦，由內部或委聘的導師 (註 3) 授課。培訓處在 2013 至 2017 年期間舉辦的本地培訓合共有 5 453 班，按培訓範疇作出的分析載於表三；及

註 3： *2017 年，培訓處把約 60% 的本地培訓課程外判予培訓機構，開支總額約為 2,700 萬元。*

表三

按培訓範疇作出的本地培訓課程分析
(2013 至 2017 年)

培訓範疇	班數／受訓人數	2013	2014	2015	2016	2017	2013 至 2017 年的增減百分比
		(數目)					
高級領導發展	班數	56	62	76	78	82	+46%
	受訓人數	1 902	1 875	1 967	2 500	2 237	+18%
國家事務研習	班數	107	101	110	113	200	+87%
	受訓人數	12 316	12 054	14 144	14 308	16 516	+34%
管理	班數	373	443	476	502	532	+43%
	受訓人數	18 996	21 285	21 437	23 565	23 940	+26%
語文 (註)	班數	512	458	422	348	402	–21%
	受訓人數	12 997	14 000	13 702	13 750	14 721	+13%
整體	班數	1 048	1 064	1 084	1 041	1 216	+16%
	受訓人數	46 211	49 214	51 250	54 123	57 414	+24%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

註： 培訓處表示，語文課程由 2013 年的 512 班減至 2017 年的 402 班，原因是：(a) 年輕一代公務員的普通話水平提升，普通話班的數目因需求下降而減少；及 (b) 雖然培訓處近年增辦了英語會話和中文寫作課程，以應付決策局／部門持續增加的需求，但這些課程屬研討會形式的培訓，每班的學員人數較多。

附註： 上述數字來自培訓處的培訓資訊行政系統 (見第 2.3 及 2.4(a) 段)，當中並不包括公務員事務局轄下一般職系處和政務職系部提供的培訓課程 (見第 1.6 段表一的註)。

(b) ***非本地課程*** 非本地課程主要涵蓋：(i) 在內地舉辦的國家事務研習課程；(ii) 在內地舉辦的公務員交流計劃；及 (iii) 外地考察計劃。2017 年，培訓處籌辦的內地國家事務研習課程有 25 班，共有 683 名公務員參加，另有 34 名公務員 (註 4) 參加了在內地舉辦的公務員交流計劃和海外考察計劃。

註 4： *這數字並不包括由政務職系部安排的政務主任海外考察和實習計劃。*

培訓行政工作

2.3　培訓活動成功與否，除視乎導師和學員付出的努力外，也取決於籌辦者能否迅速有效處理培訓行政工作。培訓處採用電腦化的培訓資訊行政系統 (見第 2.4(a) 段)，協助履行各項培訓行政職能。培訓處表示，培訓行政工作主要涉及下列程序：

(a) ***規劃***　培訓處在每年第四季根據有關培訓需要的評估，制訂下一個曆年的年度培訓計劃。培訓處在制訂計劃時，會考慮： (i) 行政長官發表的《施政報告》和其他中央措施；(ii) 可用的人力和財政資源；(iii) 決策局／部門提出的培訓發展要求 (包括為個別決策局／部門提供的專設培訓課程)；及 (iv) 過往報讀中央課程 (為所有決策局／部門而設) 的統計數字和學員意見。培訓計劃會列出培訓對象、授課模式 (例如工作坊或研討會)、每班人數和每項培訓課程的時間表，並會因應不斷轉變的情況 (例如新推出的中央措施、決策局／部門臨時提出的要求和最新的使用和報讀情況)，定期更新年度計劃；

(b) ***招收和取錄學員***　培訓處每兩個月發出一份通知，邀請決策局／部門提名員工參加定期舉辦的課程。至於其他課程，培訓處會在報名限期前約 2 至 3 個星期發出邀請。如屬小班授課的課程，培訓處會要求決策局／部門的培訓經理為所作的提名訂定優次。培訓處主要根據決策局／部門訂定的優次、職級／薪點、實際服務年期、課程與獲提名人的工作是否相關和學員組合進行甄選。如課程出現超額報讀情況，培訓處通常會設候補名單 (見第 2.20(b) 段)。如有獲取錄者退出，培訓處會安排候補名單上的人員填補空缺；

(c) ***出席率管理***　在受訓當日，學員須在出席登記冊上簽署。學員通常可在上課前 15 分鐘開始簽到。培訓處人員會在課後透過培訓資訊行政系統更新學員的出席記錄。為縮短有超過 1 500 名學員的大型研討會 (例如退休前講座) 的入座時間，培訓處會預先打印已編號的入場券，透過派遞服務送交學員，以便學員憑券進場。培訓活動結束後，培訓處人員會根據學員名單核對入場券存根上的獨有參考編號，並更新培訓資訊行政系統內的學員出席記錄；及

(d) ***評估***　為確保培訓課程有效、有用，並與學員的工作相關，培訓處以紙本問卷收集學員的意見，藉以評估課程的成效。學員給予的評級會由培訓處人員以人手輸入培訓資訊行政系統。對於某些課程，培訓處會根據課前調查、觀課、專題小組討論和培訓機構的意見進

行評核。2017 年，有 82% 的學員把調查問卷交回培訓處，有 94% 的回應者把所修讀的課程評為“優”或“良”級。

處理培訓行政工作的電腦系統

2.4 培訓處和某些決策局／部門現正採用下述電腦系統，以管理和監察員工培訓情況：

(a) ***為培訓處開發的培訓資訊行政系統*** 培訓資訊行政系統於 2008 年推出，是一個部門入門網站應用系統。此系統支援培訓處履行各項培訓行政職能，包括邀請決策局／部門提名和處理接獲的提名、分配培訓名額、更新出席記錄、備存培訓記錄和管理匯報。決策局／部門的獲授權使用者 (例如培訓經理) 可登入培訓資訊行政系統輸入獲提名人員的資料，以及下載培訓記錄。此系統也可連接決策局／部門所採用的兩套培訓管理電腦系統 (見下文 (b) 項)，方便決策局／部門以電子方式傳送申請／提名名單；及

(b) ***某些決策局／部門採用的培訓管理電腦系統*** 現時與培訓處的培訓資訊行政系統連接的部門培訓系統有兩套：

(i) ***“培訓通”管理系統*** 於 2005 年推出的“培訓通”管理系統把決策局／部門層面的培訓行政程序自動化，令效率得以提升。決策局／部門人員可透過“培訓通”管理系統閱覽培訓處的課程報讀通知、提交申請並由上司加簽，以及獲取培訓記錄。決策局／部門的培訓經理可為提名加簽和訂定優次、遞交提名，並編制培訓統計數字。2007 年，公務員事務局公布在政府內全面推行“培訓通”管理系統。不過，由於資科辦在 2010 年計劃開發另一系統 (見下文第 (ii) 項)，全面推行“培訓通”管理系統的計劃其後被擱置。目前，共有 9 個決策局／部門使用“培訓通”管理系統；及

(ii) ***政府人力資源管理服務*** 政府人力資源管理服務計劃於 2009 年由資科辦和前效率促進組 (註 5) 提出，旨在透過共用資訊科技服務，改革政府的人力資源管理工作。2009 年 11 月，由 4 個率先採用政府人力資源管理服務的決策局／部門 (即資

註 5： *原屬政務司司長辦公室的效率促進組在 2018 年 4 月 1 日撥歸創新及科技局，並易名為效率促進辦公室。*

科辦、公務員事務局、差餉物業估價署和前效率促進組) 和庫務署代表組成的工作小組成立，研究政府人力資源管理服務計劃的業務方案。2010 年 6 月，工作小組同意設立計劃管理辦事處和管理機制，以推展政府人力資源管理服務，利用雲端運算整合人力資源工作和使有關工序自動化。培訓管理模組是政府人力資源管理服務的核心模組之一，功能是把培訓管理工作流程自動化，所帶來的改善包括： (1) 讓決策局／部門人員取得最新的培訓課程資料並容許在網上遞交申請；(2) 協助決策局／部門的培訓經理籌辦部門培訓活動；及 (3) 按決策局／部門和培訓處的要求製備培訓統計資料。繼 4 個決策局／部門率先在 2014 至 2016 年期間採用政府人力資源管理服務後，政府人力資源管理服務計劃督導委員會 (註 6) 在 2016 年 8 月確認，由 2017 年 7 月起把基本模組推展至其他決策局／部門。資科辦表示，截至 2018 年 9 月，再有 1 個部門推行培訓管理模組。6 個決策局／部門正進行推展政府人力資源管理服務的工作，以期在 2019 年 1 月推出系統；另有 3 個決策局／部門也計劃在 2019 年內推出系統。資科辦正邀請更多決策局／部門參與這項計劃。

需要在培訓行政工作上更廣泛使用科技

2.5 ***某些決策局／部門以人手處理培訓申請／提名*** 培訓處向決策局／部門的培訓經理或部門主任秘書發出招收學員通知，讓這些決策局／部門向屬下人員直接發放相關資訊。除 14 個使用政府人力資源管理服務或“培訓通”管理系統的決策局／部門已把申請和提名程序自動化外，其他決策局／部門須綜合員工提交的申請，並就申請訂定優次 (見第 2.3(b) 段)，再把提名上載培訓資訊行政系統 (見第 2.4(a) 段)。培訓處表示，某些決策局／部門已自行開發電腦系統，以助處理培訓行政工作，但這些系統與培訓資訊行政系統之間並無連接。至於並未設有任何培訓管理電腦系統的決策局／部門，有關人員須以人手整理申請資料，再把資料上載培訓資訊行政系統，既耗費時間和資源，又容易出錯。公務員事務局需要探討如何善用科技，藉以改善決策局／部門處理培訓申請／提名的程序。

註 6： *政府人力資源管理服務計劃督導委員會由政府資訊科技總監擔任主席，成員為率先推行政府人力資源管理服務計劃的決策局／部門和庫務署的主要高級管理層代表，負責就推行政府人力資源管理服務計劃制訂整體策略方針。*

2.6 ***可更廣泛使用電子表格以簡化報名程序*** 對於無須決策局／部門訂定提名優次的培訓班，申請人可直接把填妥的申請表以電郵或傳真方式送交培訓處。在 2016 年之前，培訓處人員須以人手把此類申請的資料輸入培訓資訊行政系統。為節省處理此類申請的時間和人力，培訓處於 2016 年推出電子表格方案，以便申請資料自動上載培訓資訊行政系統。然而，電子表格只用於某些培訓課程。在 2017 年舉辦的 610 班中央課程 (見第 2.12 段表四) 中，只有 58 班 (10%) 使用電子表格報名。公務員事務局在 2018 年 10 月告知審計署，在餘下的 552 班之中，有 17 班無須決策局／部門訂定提名優次，原可使用電子表格。審計署認為，培訓處需要在切實可行的情況下更廣泛使用電子表格，以簡化決策局／部門人員報讀培訓課程的程序，尤其是報名期較短的課程，例如重辦課程 (見第 2.26 段) 或因報讀人數不足而接受第二輪申請的課程。

2.7 ***以人手登記和更新出席記錄*** 現時，學員出席每節培訓，都須在出席登記冊上簽到。培訓處人員會以人手核對，然後把個別學員的出席資料輸入培訓資訊行政系統。培訓處表示： (a) 就 2016 年舉辦的逾 1 000 班培訓班而言，該處安排了 16 名文職人員執行獲指派的任務，包括在登記櫃枱工作和處理超過 54 000 份出席記錄等 (註 7)；及 (b) 在培訓班結束後，培訓處人員需要 4 至 8 個星期核對並更新培訓資訊行政系統的出席記錄。2010 年，某些決策局／部門對於要等候一段長時間才收到培訓處的出席記錄表示關注。審計署留意到，在 2013 至 2017 年期間，培訓處平均需要 2 個月 (由 1 至 4 個月不等) 才能向決策局／部門提供出席報告。審計署就培訓資訊行政系統的報名和出席記錄統計數字進行分析，發現數字有因人手輸入錯誤 (例如重複輸入) 而出現偏差的情況。

2.8 ***更廣泛使用科技以改善登記、備存出席記錄和課程評估的程序*** 為提升運作效率和減省輸入資料所需的人力，培訓處在 2017 年 7 月就開發電子登記系統向資科辦提交撥款申請。這套系統可： (a) 向學員發出獨有的快速回應碼作現場登記；及 (b) 與培訓資訊行政系統連接，自動更新出席記錄。2018 年 9 月，公務員事務局告知審計署，培訓處會在資科辦批准撥款申請後的短時間內開展計劃，並繼續探討不同的資訊科技方案，以改善培訓服務的行政工作流程。舉例來說，培訓處計劃於 2018 年年底推出試驗計劃，使用雲端電子登記服務進一步改善登記和管理出席率的程序。審計署認同培訓處致力使用科技提升在登記和備存出席記錄方面的運作效率。就這方面，培訓處應考慮棄用紙本問卷 (見第 2.3(d) 段) 而改以電子方式收集學員意見。

註 7： *培訓處表示，有關的文職人員也須： (a) 提供一般辦公室支援；(b) 處理與課程行政和提名相關的後勤工作；(c) 布置培訓場地；及 (d) 為學習計劃提供行政支援。在登記櫃枱工作和處理出席記錄，佔這些人員整體職務的百分比不大。*

審計署的建議

2.9 審計署*建議*公務員事務局局長應：

(a) 更廣泛使用科技，以改善決策局／部門處理培訓申請／提名的程序，包括：

(i) 與政府資訊科技總監協作，探討如何加快在政府內全面推行政府人力資源管理服務的培訓管理模組或其他電腦系統，以期把培訓行政職能自動化；及

(ii) 協助已自行開發培訓管理電腦系統 (即“培訓通”管理系統或政府人力資源管理服務以外的系統) 的決策局／部門把其系統與培訓資訊行政系統連接；

(b) 更廣泛使用電子表格，以簡化決策局／部門人員報讀培訓課程的程序；及

(c) 考慮改以電子方式收集學員意見。

政府的回應

2.10 公務員事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 公務員事務局會繼續鼓勵決策局／部門使用資訊科技或其他電子方式加強培訓服務的管理，並在有需要時協助決策局／部門把其培訓管理電腦系統 (包括政府人力資源管理服務、“培訓通”管理系統和其他部門人力資源系統) 與培訓資訊行政系統連接；及

(b) 公務員事務局會繼續更廣泛使用電子表格或其他電子方式，以簡化報讀培訓課程的程序。

2.11 效率專員同意審計署有關更廣泛使用科技改善決策局／部門處理培訓申請／提名的程序的建議。

本地培訓課程的管理

2.12　在 2013 至 2017 年期間，培訓處每年平均舉辦 1 090 班本地課程，其中 669 班 (61%) 為中央課程，421 班 (39%) 為專設課程 (見第 2.3(a) 段)，整體出席率為 90%。表四簡要列出 2013 至 2017 年有關本地培訓課程的報讀和出席統計數字。

表四

本地培訓課程的報讀和出席統計數字
(2013 至 2017 年)

培訓課程種類	2013	2014	2015	2016	2017
	(數目)				
中央課程					
班數	735	738	666	598	610
接獲的提名 (a)	48 954	51 501	50 954	54 140	51 971
獲取錄者 (b)	40 649	43 886	44 328	45 464	43 900
未獲取錄者的百分比 (c)=[(a)–(b)]/(a)×100%	17.0%	14.8%	13.0%	16.0%	15.5%
出席者 (d)	36 052	38 768	38 510	39 555	37 766
出席率 (e) = (d)/(b)×100%	88.7%	88.3%	86.9%	87.0%	86.0%
退出者 (f)	2 953	3 254	3 867	3 870	4 263
退出率 (g)=(f)/(b)×100%	7.3%	7.4%	8.7%	8.5%	9.7%
缺席者 (h)	1 644	1 864	1 951	2 039	1 871
缺席率 (i)=(h)/(b)×100%	4.0%	4.3%	4.4%	4.5%	4.3%
專設課程					
班數	313	326	418	443	606
接獲的提名 (j)	10 196	10 462	12 865	14 639	19 791
獲取錄者 (k)	10 196	10 457	12 792	14 639	19 789
出席者 (l)	10 159	10 446	12 740	14 568	19 648
出席率 (m) = (l)/(k)×100%	99.6%	99.9%	99.6%	99.5%	99.3%
退出者 (n)	3	1	15	28	65
退出率 (o)=(n)/(k)×100%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.3%
缺席者 (p)	34	10	37	43	76
缺席率 (q)=(p)/(k)×100%	0.4%	0.1%	0.3%	0.3%	0.4%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

註：培訓處表示，退出是指沒有出席但有給予通知，不論該通知是在課程之前、課程當日或課程之後收到，缺席則指沒有出席而未有給予任何通知。

需要應付對出現超額報讀情況的課程的需求

2.13　如第 2.12 段表四所示，在 2013 至 2017 年期間，中央課程培訓班未獲取錄者的整體百分比介乎 13% 至 17%，顯示此等培訓班普遍有超額報讀情況。專設課程甚少出現超額報讀情況，原因是每班學員人數是特別為要求提供課程的決策局／部門而訂定，而報讀和出席安排也經由有關的培訓經理統籌。

2.14　培訓處表示，如以介紹原則和指引為主的研討會類培訓班出現超額報讀情況，該處或會改用較大的場地 (視乎場地供應而定)，以容納更多合資格學員。如超額報讀的培訓班屬工作坊形式 (例如涉及小組討論、個案研究、個人匯報和導師給予意見的培訓班)，要增加每班學員人數而不影響培訓成效，實際上並不可行。在這種情況下，培訓處或會在同年額外開班 (即重辦課程) 或在翌年再次開班。

2.15　在 2017 年舉辦的中央課程有 610 班 (見第 2.12 段表四)，其中 346 班 (57%) 出現超額報讀情況。表五顯示該 346 班的超額報讀率分析。

表五

346 班中央課程的超額報讀率分析
(2017 年)

超額報讀率	班數
<25%	134　(39%)
25% 至 <50%	59　(17%)
50% 至 <75%	36　(10%)
75% 至 <100%	34　(10%)
≥100%	83　(24%)
總計	346　(100%)

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

附註：出現超額報讀情況的 346 班涉及 131 個課程，因為部分課程於年內舉辦超過一次。

2.16　審計署就超額報讀率達 100% 或以上的 83 班，審查培訓處為應付過剩需求而採取的措施。這 83 班涉及 35 個課程，其中 33 個的每班學員人數為 40 人或以下 (以下簡稱工作坊)，另外 2 個課程的每班學員人數為 100 人或以上 (以下簡稱研討會)。審計署留意到，就部分出現超額報讀情況的課程而言，培訓處在應付需求方面有可予改善之處：

(a) ***工作坊***　在該 33 個超額報讀的工作坊中，培訓處在 2017 年為 14 個重辦了 25 班。至於其餘 19 個沒有在 2017 年重辦的工作坊，審計署發現其中 7 個在 2016 年的超額報讀率也達 100% 或以上，但培訓處並未有在 2017 年增加中央課程的編定班數。在情況最為嚴重的兩宗個案中，儘管超額報讀情況持續，但編定班數連續 5 年都沒有增加 (見表六)。審計署明白，要增加所有超額報讀課程的班數或有實際困難 (例如受資源所限)，但培訓處應優先舉辦持續出現超額報讀情況，或是推行中央措施所需的課程。舉例來說，“覆投訴信的撰寫技巧”工作坊的超額報讀率由 2016 年的 26% 增至 2017 年的 86%，而該課程的目標正與 2017 年《施政報告》中有關加強公務員與市民互動溝通的措施相符 (見第 1.9 段)；及

表六

兩個超額報讀工作坊
的申請及獲取錄人員數目
(2013 至 2017 年)

年份	數目			超額報讀率 (c)=[(a)–(b)]/(b) × 100%
	班	申請 (a)	獲取錄人員 (b)	
“實用談判技巧工作坊”				
2013	6	614	232	165%
2014	6	422	224	88%
2015	6	388	219	77%
2016	6	474	223	113%
2017	6	534	227	135%
“財務管理課程：基本工程開支”				
2013	3	200	110	82%
2014	2	104	71	46%
2015	2	132	62	113%
2016	2	190	74	157%
2017	2	171	76	125%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

(b) ***研討會*** 在兩個出現超額報讀情況的研討會中，其中一個獲培訓處安排在較大的場地重辦。至於沒有安排重辦的另一個研討會，該處並沒有安排錄影或把課程資料上載易學網。

2.17 公務員事務局在 2018 年 9 月和 10 月回應審計署的查詢時表示，該局一直密切監察不同範疇的培訓需求，並會在切實可行的情況下多辦需求殷切的培訓課程。舉例來說，該局會定期舉辦更多中央課程，以及為個別決策局／部門舉辦專設培訓班。關於第 2.16(a) 段提及的 3 個出現超額報讀情況的課程，詳情如下：

(a) 就“覆投訴信的撰寫技巧”工作坊而言，雖然中央培訓班的數目在2016和2017年維持不變，但專設培訓班的數目已大幅增加(由2016年的4班增至2017年的12班)。參加有關培訓班(包括中央和專設培訓班)的學員總數由2016年的282人增至2017年的486人。易學網也提供有關課題的網上學習資源。該局已因應決策局／部門的要求，採用多管齊下的方法，以滿足有關培訓需要；及

(b) 同樣，就表六所示的兩個超額報讀課程而言，專設培訓班的數目大幅增加(“實用談判技巧工作坊”由2016年的7班增至2017年的13班，“財務管理課程：基本工程開支”則由2016年的1班增至2017年的5班)。在學員總數(包括中央和專設培訓班)方面，“實用談判技巧工作坊”的學員由2016年的399人增至2017年的572人，而“財務管理課程：基本工程開支”的學員則由2016年的167人增至2017年的320人。培訓處在2013至2017年期間合共舉辦了45個“實用談判技巧工作坊”專設培訓班和10個“財務管理課程：基本工程開支”專設培訓班，以應付不同決策局／部門的培訓需要。

儘管培訓處有提供專設課程，審計署留意到培訓處就有關課題開辦的中央課程仍持續出現超額報讀情況，顯示仍有需要解決多年來供不應求的情況。審計署認為，如安排重辦有關的中央課程並不切實可行，培訓處需要考慮利用易學網提供其他形式的學習機會，例如在取得講者同意或與培訓機構達成協議後，錄影有關課程或把課程資料上載易學網，以便未獲取錄者在網上瀏覽。

需要改善訂定和記錄培訓課程每班目標學員人數的安排

2.18 培訓處表示，年度培訓計劃會列出培訓對象、授課模式、每班學員人數和每項培訓課程的時間表(見第2.3(a)段)。審計署審查2013至2017年培訓處個別培訓組的年度培訓計劃，發現不同培訓組訂定每班目標學員人數的做法各異。舉例來說，人力資源管理諮詢組1和2會在年度培訓計劃中為每項管理課程訂定每班目標學員人數，但國家事務及培訓服務組1和2則會就每類課程訂定整體目標學員人數，而不會就個別的語文或國家事務研習課程訂定每班目標學員人數。舉例來說，該兩組在2017年的年度計劃中就所有普通話課程訂定整體目標學員人數(3 000人)，但並未就每項普通話課程訂定每班目標學員人數。此外，即使個別課程(例如管理課程)訂定了每班目標學員人數，有關資料也沒有記入培訓資訊行政系統，以便甄選學員。

2.19　由於年度培訓計劃或培訓資訊行政系統均未能提供每項課程的每班目標學員人數 (見第 2.18 段)，審計署在 2018 年 5 月要求培訓處提供相關資料。該處在 2018 年 7 月提供有關每班目標學員人數的資料，審計署分析時發現以下問題：

(a) 根據培訓處在 2018 年 7 月提供的資料，該處委託兩個培訓機構舉辦為期 3 天的普通話課程 (涉及 47 班)，每班的目標學員人數為 25 人。然而，審計署發現，兩份與培訓機構簽訂的服務合約均訂明每班學員人數約為 30 人，而每班的出席人數則介乎 19 至 39 人。公務員事務局在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，雖然合約所載的每班學員人數是“約 30 人”，但因應每項課程的內容設計，學員人數範圍應介乎 20 至 40 人，而非培訓處先前向審計署所稱的 25 人；及

(b) 根據培訓處在 2018 年 7 月提供的資料，“普通話電話應對技巧”工作坊的目標學員人數是每班 20 人。審計署發現，有關服務合約所載的學員人數是 20 至 40 人，而每班的出席人數則介乎 16 至 39 人。公務員事務局在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，為靈活配合不同培訓需要，該工作坊的理想學員人數應介乎 20 至 40 人。培訓處先前向審計署提供的目標學員人數是最低的理想學員人數。

根據前效率促進組在 2000 年發出的《衡量服務表現實用指引》，服務表現目標應具體和清晰明確，以免引起誤解。審計署認為，培訓處有需要改善訂定和記錄每班目標學員人數的安排，從而妥善地管理培訓資源。

需要充分利用培訓名額

2.20　由於培訓處的培訓課程普遍受到歡迎，充分利用培訓名額實為重要。如第 2.12 段表四所示，在 2013 至 2017 年期間，中央課程的平均退出率介乎約 7% 至 10%，平均缺席率約為 4%。培訓處表示已採取下列措施，盡量避免因獲取錄者缺席或退出而浪費培訓名額：

(a) ***緩衝安排***　培訓處為出現超額報讀情況的培訓班編配名額時，會在切實可行的情況下取錄超出每班目標人數的學員，以便能在有人退出和缺席時發揮緩衝作用。每班的目標學員人數、緩衝人數範圍及／或每班的實際學員人數取決於多項因素，包括：(i) 課程性質和設計；(ii) 實際報讀人數；(iii) 培訓場地的座位數目；(iv) 日後可

否重辦課程；及 (v) 與培訓機構簽訂的服務合約所載的估計學員人數；及

(b) ***候補名單*** 一般而言，培訓處會在開課前至少 2 個星期向獲取錄的人員發出確認通知。如獲取錄的人員未能出席，通常應在課程舉辦日期前 1 個星期通知該處。該處備存候補名單，收到退出通知後，會安排未獲取錄者填補騰出的培訓名額。

2.21 ***需要善用緩衝安排使培訓名額得以盡用*** 為了解緩衝安排的成效，審計署就 2017 年 346 個超額報讀的培訓班 (見第 2.15 段) 的獲取錄人數進行分析。就超額報讀的培訓班而言，充分利用培訓名額實為重要。因此，當培訓處把目標學員人數定在一個範圍內 (例如每班 25 至 35 人)，審計署在分析時會把該範圍的上限 (即 35 人) 與獲取錄的人數作比較。審計署發現，在這些超額報讀的培訓班中，有 25 班 (7%) 的獲取錄人數較各自的目標學員人數少 1% 至 14%(平均為 6%)。以為期一天的 "前線人員 (英語) 會話技巧" 課程為例，培訓處提供的每班目標學員人數範圍是 25 至 35 人。在出現超額報讀情況的 10 班中，有 9 班的獲取錄人數較學員人數上限 (35 人) 少 9% 至 14% (平均為 12%)，以致出現培訓名額未有盡用的情況。公務員事務局在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，該課程是口語課程，設有小組活動環節，而為取得培訓成效，設定的每班目標學員人數為 30 人。不過，為能享有一定的彈性，培訓處同意把學員人數定在 25 至 35 人的範圍。按原本以 30 人為目標學員人數計算，扣減缺席人數後，未用培訓名額應為 19 個。審計署認為，要合乎成本效益並滿足對超額報讀培訓班的需求，應在顧及培訓質素的情況下充分利用培訓名額。培訓處需要善用緩衝安排，使培訓名額得以盡用。

2.22 ***需要善用因學員退出而騰出的培訓名額*** 如第 2.12 段表四所示，中央課程的退出率有上升趨勢，由 2013 年的 7.3% 上升至 2017 年的 9.7%。雖然培訓處向審計署表示，已設有候補名單機制 (見第 2.20(b) 段)，安排候補名單上的人員填補騰出的名額，但培訓資訊行政系統並不會顯示這些候補人員狀況的變更。審計署審查培訓處有關 10 個超額報讀而實際出席人數卻低於每班目標學員人數的培訓班的記錄，發現其中有 7 班 (註 8) 並沒有文件證明已啓動候補名單機制。以在 2017 年 11 月 29 日舉行的 "評核報告 (英文) 的撰寫技巧" 培訓班為例，目標學員人數為 30 人，收到的提名多達 227 個，遠超目標名額。然而，

註 8： *有關餘下 3 班培訓班，有證據顯示培訓處曾就其中 1 班聯絡候補名單上的人員以填補因獲取錄者退出而騰出的培訓名額。至於另外 2 班，培訓處基於種種原因 (例如獲取錄者在非常接近培訓班舉行日期才表示要退出，或候補名單上沒有合適的申請人) 而無法啓動候補名單機制。*

培訓處只取錄了 32 人。培訓處在 2017 年 10 月 27 日發出確認電郵，通知獲取錄者如無法出席工作坊，須於 2017 年 11 月 23 日或之前通知該處。培訓處在 2017 年 11 月 23 日或之前收到 5 份退出通知。儘管預期出席的學員人數只有 27 人 (32 人減去 5 人)，比目標學員人數少 3 人，但培訓處並沒有記錄顯示這些未有使用的培訓名額已重新編配予候補名單上的人員。

2.23　公務員事務局在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，審計署審查的 7 個培訓班均屬需求殷切的課程，而培訓處已採取了一系列措施，盡量充分利用所有培訓名額，以滿足培訓需求。有關措施包括：(a) 舉辦更多中央課程培訓班和安排重辦有關培訓班；(b) 把未獲取錄者編入同一輪邀請的其他班別或於同日加開的班別；(c) 把申請人重新分配到報讀人數不足的班別；及 (d) 與決策局／部門安排舉辦專設課程。舉例來說，就該 7 個培訓班的其中 2 班而言，所有未獲取錄者全部獲安排參加同一課程的其他班別。雖然審計署留意到培訓處為滿足培訓需求而採取了上述措施，但由於候補名單上有些人員或無法出席培訓處在其他時段安排的培訓班，培訓處仍有需要在切實可行的情況下，充分利用因學員退出而騰出的培訓名額。

2.24　現時，培訓處以電郵或傳真方式接收獲取錄人員的退出通知後，會以人手處理有關工作。這樣或會對邀請候補人員填補騰出的培訓名額造成延誤。在政府內全面推行政府人力資源管理服務或其他培訓管理電腦系統 (見第 2.4(b)(ii) 及 2.5 段)，可把有關程序自動化，但在此之前，培訓處需要提醒有關人員迅速作出安排，重新編配因獲取錄者退出而騰出的培訓名額。

重辦研討會時需善用培訓名額

2.25　培訓處在 2017 年安排重辦 8 個出現超額報讀情況的研討會，以應付過剩需求。審計署發現，即使有關場地可容納的人數較之前未獲取錄的人數為多，培訓處並未有再就重辦的研討會邀請其他人員提出申請。結果，在這 8 個重辦的研討會中，有 3 個出現培訓名額未有盡用的情況 (見表七)。

表七

重辦時培訓名額未獲盡用的研討會
(2017 年)

培訓班	場地可容納人數 (a)	數目			
		申請者 (b)	獲取錄者 (c)	出席者 (d)	未用名額 (e) = (a) - (c)
“從中國傳統典籍看中國文化——第三講”					
編定	140	238	134	121	6
重辦	140	—	104	78	36
“從中國傳統典籍看中國文化——第四講”					
編定	140	280	150	134	—
重辦	140	—	121	93	19
“從中國傳統典籍看中國文化——第五講”					
編定	140	241	150	125	—
重辦	140	—	90	71	50

資料來源：　審計署對公務員事務局記錄的分析

2.26　公務員事務局在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，3 個重辦的研討會都是在原先編定的研討會後約 3 至 5 個星期舉行。由於編定的研討會與重辦研討會相隔時間不長，公務員事務局認為要求決策局／部門為重辦的研討會提交另一輪申請，既不切實可行，也不合乎成本效益。審計署知悉公務員事務局對時間限制的關注，但認為培訓處需要採取有效措施 (包括邀請其他人員提出申請)，以便在重辦研討會時善用培訓名額。就這些重辦的研討會而言，培訓處宜考慮使用電子表格 (見第 2.6 段) 邀請其他人員提出申請，以節省決策局／部門培訓經理在統籌申請方面所需的時間和人力。

審計署的建議

2.27　**審計署*建議*公務員事務局局長應：**

(a) **加強工作，應付對出現超額報讀情況的課程的需求，包括：**

(i) **安排額外開班，尤其是持續出現超額報讀情況，或是推行中央措施所需的課程；及**

(ii) **如情況許可，利用易學網為未獲取錄的人員提供其他形式的學習機會，例如為課程錄影或把課程資料上載易學網，以供在網上瀏覽；**

(b) **改善訂定和記錄培訓課程每班目標學員人數的安排；**

(c) **善用緩衝安排，使培訓名額得以盡用；**

(d) **提醒有關人員迅速作出安排，重新編配因學員退出而騰出的培訓名額；及**

(e) **採取有效措施，在重辦研討會時善用培訓名額，包括使用電子表格邀請其他人員提出申請。**

政府的回應

2.28 公務員事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 公務員事務局會繼續監察不同培訓課程的需求，並會視乎所得資源盡量為需求殷切的課程額外開班，也會鼓勵公務員善用另一培訓平台——易學網所提供的網上學習資源；及

(b) 在舉辦培訓課程時，公務員事務局會在確保培訓質素不受影響的情況下盡量取錄申請者。以培訓處在 2017 年舉辦的 47 個為期 3 天的普通話培訓班 (見第 2.19(a) 段) 為例，培訓處與培訓機構簽訂的服務合約訂明每班人數約為 30 人，但實際上每班平均取錄了 35 人，較合約訂明的人數高出約 17%。

國家事務研習和《基本法》培訓的管理

2.29 ***國家事務研習培訓*** 根據行政長官 2010–11 年度《施政報告》，公務員事務局將加強公務員對國家發展及國情認識的培訓課程和交流活動。2011 年 4 月，培訓處推出國家事務研習強化計劃。在此強化計劃下，培訓處將：(a) 增加內地國家事務研習課程和專題考察團的培訓名額；(b) 在學位或專業職系新

聘人員的入職課程加入國家事務研習單元；及 (c) 在本地舉辦更多研討會，深入探討內地各方面的最新發展情況。在網上學習資源方面，易學網設有一站式入門網站，提供全面和最新的內地資訊，讓公務員因應自己的進度和時間研習國家事務。培訓處在 2017 年舉辦了 25 班內地國家事務研習課程，共有 683 名學員參加，又為約 6 000 名學員舉辦了 58 場本地國家事務研討會。同年，國家事務研習入門網站錄得的網頁閱覽次數約為 78 000 次。

難以安排所有中層公務員在 6 年內參加國家事務研習課程

2.30　公務員事務局多年來一直鼓勵決策局／部門按以下時間表安排中層和高層人員參加國家事務研習課程：

(a) ***自 2011 年起的安排***　政府大力鼓勵首長級和總薪級表第 45 至 49 點或同等薪點的人員參加在內地舉辦的課程。首長級人員應分別在晉升至首長級薪級表第 1 和第 3 點起計 3 年內參加在國家行政學院舉辦的課程。至於總薪級表第 45 至 49 點或同等薪點的人員，則應在達到總薪級表第 45 點或同等薪點起計的 6 年內參加清華大學或北京大學舉辦的課程；及

(b) ***自 2018 年起的安排***　總薪級表第 34 至 44 點或同等薪點的人員 (下稱中層公務員) 應在達到總薪級表第 34 點或同等薪點起計的 6 年內，參加由暨南大學、南京大學或浙江大學舉辦的課程。

2.31　根據公務員事務局的統計數字，截至 2017 年 3 月 31 日，應在 6 年內參加國家事務研習課程的中層公務員約有 16 000 人，而至 2017 年為止，約有 3 000 名中層公務員參加有關課程，換言之，約有 13 000 名中層公務員尚未參加有關課程。培訓處表示，參加有關課程的公務員人數會視乎決策局／部門提名並批准多少人員離開工作崗位受訓而定。過去數年，培訓處不斷增加中層公務員參加內地國家事務研習課程的名額，而提供的培訓名額一般足以讓所有獲決策局／部門提名的人員參加課程。然而，審計署知悉，3 所指定大學提供培訓的計劃名額，僅由 2017 年的 280 個增至 2018 年的 340 個，到 2019 年再增至 420 個。由此可見，要安排所有中層公務員在 6 年內參加國家事務研習課程，實在不大可能。公務員事務局需要檢討這個 6 年期的時間表，當中須考慮可否委託更多內地大學舉辦合適的培訓課程和預計決策局／部門的提名人數。在過渡期內，培訓處也需要就甄選並批准員工離開工作崗位受訓一事，與決策局／部門緊密合作，務使在工作上有迫切需要認識國家最新社會和經濟政策的人員可優先參加課程。

需要充分利用為中層公務員而設的國家事務研習課程名額

2.32　培訓處每年均與 3 所指定大學訂立合約，訂定為中層公務員舉辦國家事務研習課程的條款和條件。根據 2013 至 2017 年的合約：

(a) 培訓費用以每班的標準學員人數 (30 或 35 人) 計算，但合約同時容許每班有多達 40 名學員；及

(b) 其中 1 所大學容許每班學員人數超過標準學員人數而不額外收費，另外 2 所大學則就每名額外學員收費 (低於按標準學員人數計算的人均費用)。

審計署審查由 3 所大學於 2013 至 2017 年期間舉辦的國家事務研習課程的出席記錄，發現以每年最多 320 個培訓名額計算，這些課程平均可多收 37 名 (12%) 學員 (見表八)。由於尚有約 13 000 名中層公務員未參加國家事務研習課程 (見第 2.31 段)，培訓處有需要進一步推動和鼓勵決策局／部門提名更多中層公務員參加有關課程，以充分利用培訓名額。

表八

為中層公務員而設的國家事務研習課程名額的使用情況
(2013 至 2017 年)

年份	學員人數上限 (a)	實際學員人數 (b)	未用培訓名額 (c) = (a)-(b)
2013	320	253	67
2014	320	303	17
2015	320	297	23
2016	320	284	36
2017	320	278	42
總計	1 600	1 415	185 (平均每年 37)

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

需要加強監察為公務員提供的《基本法》培訓

2.33 ***2008–09 年度工作計劃*** 自《基本法》在上世紀九十年代初頒布以來，培訓處一直在中央層面為公務員提供《基本法》培訓。公務員事務局定期向基本法推廣督導委員會轄下的公務員工作小組匯報這方面的工作 (註 9)。行政長官在 2007–08 年度《施政報告》提出加強《基本法》培訓，使之成為公務員培訓的重要一環。為此，公務員事務局制定了工作計劃，確保能由 2008–09 年度開始以有系統和有計劃的方式提供《基本法》培訓：

(a) ***為各級公務員提供的 3 項核心課程*** 3 項課程分別是：(i) 為所有新入職人員而設的入門課程 (註 10)；(ii) 為所有中層公務員而設的中級課程 (在 7 年內完成)；及 (iii) 為所有在總薪級表第 45 至 49 點的人員和首長級人員而設的進階課程 (前者在 5 年內完成，後者在 2 年內完成)；及

(b) ***專題研討會和網上學習資源*** 因應公務員對《基本法》的個別課題有更深入了解的需要，培訓處會舉辦《基本法》專題研討會。該處也會豐富易學網內與《基本法》相關的內容，並推出網上《基本法》入門課程。

2007 年 12 月，公務員事務局決定，政府應鼓勵公務員修讀《基本法》課程，而不是把接受《基本法》培訓改為強制性質。與此同時，該局應不時留意培訓的進展，考慮須否採取較強硬的措施。公務員事務局可透過培訓資訊行政系統(見第 2.4(a) 段) 監察各級員工接受《基本法》培訓的進展。

2.34 ***監察《基本法》培訓的進展*** 培訓處表示，自 2008–09 年度工作計劃實施以來，該處在邀請決策局／部門提名員工參加《基本法》培訓時都一再提到中、高層人員的培訓時間表。截至 2012 年年底，約有 28 000 名公務員修讀了 3 項核心課程 (見第 2.33(a) 段)。為方便決策局／部門監察其按培訓時間表安排屬下人員接受《基本法》培訓的進展，培訓處定期向決策局／部門提供其屬下中、高層人員參加《基本法》培訓課程的記錄。自政府於 2016 年推出有關安

註 9： *基本法推廣督導委員會在 1998 年 1 月成立，旨在進一步加強《基本法》的推廣工作。公務員工作小組的官方成員來自公務員事務局和律政司，負責檢討向公務員推廣《基本法》的策略，擬定工作計劃，監察、評估和檢討推廣活動，並在適當情況下促進政府部門之間的合作和經驗交流。*

註 10： *公務員事務局在 2016 年推出《基本法》強化培訓計劃。在此計劃下，所有在 2016 年或以後招聘的新入職公務員，都會在加入公務員隊伍後 3 年內接受《基本法》培訓，作為其入職訓練的一部分。*

排新入職人員在加入公務員隊伍後 3 年內接受《基本法》培訓 (見第 2.33(a) 段註 10) 的中央措施以來，培訓處每 6 個月向決策局／部門提供參加了《基本法》基礎課程的人員的記錄。根據該處的記錄，截至 2018 年 5 月，約有 15 000 名新聘人員完成了有關培訓課程。然而，決策局／部門無須向培訓處匯報其監察結果。基於這個原因，培訓處並不知道決策局／部門按培訓時間表安排屬下人員接受《基本法》培訓的整體進展(尤其是尚未參加指定培訓課程的人員數目)，以及該處須否採取跟進行動 (例如調整培訓課程的數目以應付需求，並在進展不理想時考慮加強措施)。

審計署的建議

2.35 **審計署*建議*公務員事務局局長應：**

(a) **檢討安排所有中層公務員在 6 年內參加國家事務研習課程的時間表，當中須考慮可否委託更多內地大學舉辦合適的培訓課程和預計決策局／部門的提名人數；**

(b) **在過渡期內，就甄選並批准中層公務員離開工作崗位以參加國家事務研習課程方面與決策局／部門緊密合作，務使在工作上有迫切需要認識國家最新社會和經濟政策的人員可優先參加課程；**

(c) **進一步推動和鼓勵決策局／部門提名更多中層公務員參加 3 間指定大學舉辦的國家事務研習課程，以充分利用培訓名額；及**

(d) **就按在 2008–09 年度 (適用於中、高層公務員) 和 2016 年 (適用於新入職人員) 公布的《基本法》培訓時間表安排屬下人員接受《基本法》培訓一事，要求決策局／部門匯報進展，並因應有關進展採取所需的跟進行動。**

政府的回應

2.36 公務員事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 過去數年，培訓處不斷增加中層公務員參加內地國家事務研習課程的名額，而提供的培訓名額一般足以讓所有獲決策局／部門提名的人員參加課程。培訓處會繼續鼓勵決策局／部門提名並批准更多

中層公務員離開工作崗位參加有關課程，並會相應增加培訓名額，以滿足培訓需求；及

(b) 自《基本法》培訓時間表在 2008–09 年度公布以來，已有約 7 萬名公務員修讀了不同的《基本法》課程。至於在 2016 年推出有關安排新入職人員在加入公務員隊伍後 3 年內接受《基本法》培訓的措施，培訓處會在 2019 年 9 月前向決策局／部門蒐集其屬下人員接受相關培訓的數據，以評估措施的成效。

第 3 部分：推動持續進修的措施

3.1　本部分探討培訓處推動公務員持續進修的措施，主要集中於該處提供的：

(a)　網上學習資源 (第 3.2 至 3.21 段)；

(b)　圖書館服務 (第 3.22 至 3.29 段)；及

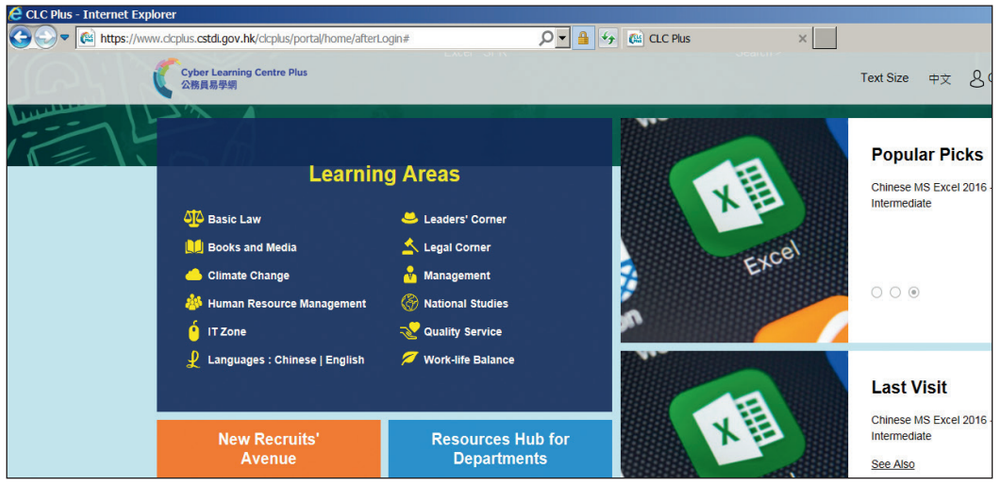
(c)　培訓資助 (第 3.30 至 3.35 段)。

提供網上學習資源

3.2　***易學網***　培訓處於 2002 年 9 月推出以網絡為本的易學網 (易學網主頁見圖 二 —— https://www.clcplus.cstdi.gov.hk)，作為該處致力推廣公務員持續進修文化的舉措之一。易學網提供一系列網上培訓資源，讓公務員因應自己的時間和進度學習。

圖二

易學網主頁



資料來源：易學網主頁

3.3 ***資源種類*** 易學網提供各式各樣的網上學習資源，內容涵蓋 14 個不同範疇 (註 11)。除由培訓處提供的培訓資源外，其他決策局／部門也可利用易學網為屬下員工提供專設的培訓資源。截至 2018 年 5 月，共有 25 個決策局／部門透過易學網提供學習資源。培訓處也利用易學網發放最新資訊，例如研討會和課程的詳情和預訂培訓場地的安排。表九顯示截至 2018 年 5 月易學網提供的主要網上學習資源種類。

表九

易學網提供的主要網上學習資源種類
(2018 年 5 月)

網上學習資源的種類	網上學習資源的來源	
	培訓處	其他決策局／部門 (包括公務員事務局法定語文事務部)
	(數目)	
學習錦囊	1 230	5
電子書和刊物	893	0
課程參考資料	117	34
網上課程	86	97
視像短片	28	201
專題網站 (註)	14	7
指引和良好範例	13	0
其他	3	7
總計	2 384	351

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

註：專題網站是針對特定題材提供多媒體學習資源(例如錄像、網上課程、錄音、電子書和文章)的特設網站。

註 11： *這 14 個範疇分別是《基本法》、書・訊廊、氣候變化、人力資源管理、資訊科技地帶、語文天地、首長級公務員進修園地、公務相關法律知識、提升管理效益、國家事務研習、新人天地、優質服務、作息均衡和部門資源區。*

3.4 ***易學網使用者*** 所有政府人員 (包括公務員和非公務員合約僱員) 均可透過下述兩種途徑使用易學網提供的網上學習資源：

(a) ***互聯網*** 政府人員如欲透過互聯網登入易學網，必須在網站的登入頁登記開設易學網帳戶，而登入易學網時須輸入密碼；及

(b) ***部門入門網站*** 為推動更多政府人員使用易學網，培訓處於 2012 年推出 "快入易學網" 計劃。在此計劃下，政府人員可透過政府內聯網 (即決策局／部門的入門網站) 登入易學網，無須事先登記或接駁互聯網。現時，已有 57 個決策局／部門參加了該計劃。

培訓處建議同時持有易學網和部門入門網站帳戶的使用者，把兩個帳戶連結，以便備存完整的進修記錄，例如修讀網上課程的總時數 (不論用何種途徑登入)。培訓處並建議只擁有部門入門網站帳戶的使用者開設易學網帳戶，以便享用易學網提供的所有學習資源，包括只能透過互聯網閱覽的網上資源。使用者可因應自己的習慣和進行學習時是否可使用互聯網服務而自由選擇經易學網帳戶或部門入門網站帳戶登入易學網。根據培訓處的電腦記錄，截至 2018 年 5 月 17 日，使用者帳戶共有 139 362 個，當中 79 713 個 (57%) 為易學網帳戶，59 649 個 (43%) 為部門入門網站帳戶。

可對易學網作出的改善

3.5 在 2014 至 2017 年期間，反映易學網使用量的網頁閱覽次數和瀏覽人次只分別微升 1.7% 及 2.5%，即由 4 050 000 次增至 4 120 000 次和由 590 000 人次增至 605 000 人次 (見第 1.6 段表一 (b) 項)。審計署進行審查後，發現以下事項值得培訓處關注：

(a) 大量閒置帳戶 (第 3.6 及 3.7 段)；

(b) 使用者帳戶管理欠善 (第 3.8 及 3.9 段)；及

(c) 某些決策局／部門使用易學網的比率偏低 (第 3.10 段)。

3.6 ***大量閒置帳戶*** 根據培訓處的電腦記錄，截至 2018 年 5 月 17 日，在 139 362 個使用者帳戶中，有 14 955 個 (11%) 屬不能使用的帳戶，例如已刪除的辭職公務員帳戶、已過期的前非公務員合約僱員帳戶、因輸入錯誤密碼而被封鎖的帳戶／有待啓動和重設密碼的帳戶。審計署查核餘下 124 407 個可使用帳戶的最後登入日期，發現其中 85 788 個 (69%) 帳戶的持有人已沒有使用易學

網一年或以上 (下稱“閒置帳戶”)。根據這些閒置帳戶的閒置期進行的分析載於表十。

表十

閒置帳戶的分析
(2018 年 5 月 17 日)

閒置期	閒置帳戶數目	
1 至 < 2 年	24 511	(28%)
2 至 < 3 年	18 143	(21%)
3 至 < 4 年	15 246	(18%)
4 至 < 5 年	9 978	(12%)
≥ 5 年	17 910	(21%)
總計	85 788	(100%)

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

3.7 ***需要加緊鼓勵閒置帳戶持有人使用易學網*** 審計署留意到，培訓處已採取多項措施，推動政府人員使用易學網。這些措施包括：(a) 定期發出電郵／電子通訊，推廣各項學習資源和活動；(b) 為決策局／部門舉辦易學網簡介會；(c) 向參加培訓處課程的學員推介學習資源；(d) 與決策局／部門合作，不時向特定對象推介精選學習資源；及 (e) 透過易學網電腦系統自動向 6 個月以上未有使用易學網的使用者發出提示電郵。然而，上述措施中有一項 (即 (e) 項) 未能惠及部門入門網站帳戶持有人，原因是這些帳戶無須事先登記 (見第 3.4(b) 段)，所以培訓處並沒有有關使用者的電郵地址。在 85 788 個閒置帳戶中，有 41 941 個 (49%) 為部門入門網站帳戶。對於閒置帳戶，培訓處需要加緊鼓勵有關使用者使用易學網，包括尋求相關的決策局／部門協助，鼓勵閒置部門入門網站帳戶的持有人多用易學網。

3.8 ***使用者帳戶管理*** 培訓處表示，該處推行下列使用者帳戶管理措施以防止未經授權而登入易學網的情況：

(a) 對於非公務員合約僱員的使用者帳戶，培訓處在易學網的電腦系統中為每個使用者帳戶設定有效期，當有關人員的合約屆滿，其帳戶便會自動失效；

(b) 至於公務員，部門入門網站帳戶持有人離職或調離部門後，便不能再登入易學網。持有易學網帳戶的人員則須在離開政府 (即辭職或退休) 時通知培訓處。培訓處會在收到相關通知或得悉某些帳戶無須保留時 (例如透過易學網提供學習資源的決策局／部門或會在有人員離職時向培訓處更新資料) 刪除有關帳戶。退休人員如欲繼續使用易學網，可申請限制使用的帳戶，以閱覽某些學習資源 (例如語文和氣候變化等一般類別資料)。如職位／職級有變，使用者須在易學網更新個人資料。培訓處會透過每月發出的電子通訊或在使用者登記參加年內任何時間舉行的網上學習活動時，提醒使用者更新個人資料；及

(c) 對於透過易學網提供學習資源的決策局／部門，易學網電腦系統設有內置功能，讓決策局／部門的培訓經理審批取用部門培訓資源的申請，確保只有指定的在職人員才可取用有關資源。

3.9 ***使用者帳戶管理欠善*** 根據資科辦在 2016 年發出的相關資訊科技保安政策和指引，所有使用者的取覽權應予定期檢視，如帳戶已閒置超過預設時間或已無須保留 (例如有關人員離職或轉職)，便應予撤銷。鑑於現時有大量閒置的易學網使用者帳戶 (約有 18 000 個已閒置 5 年或以上 —— 見第 3.6 段表十)，培訓處有需要根據資科辦發出的資訊科技保安政策和指引，檢視該等帳戶的使用者取覽權。為了解現時自行申報形式的更新安排是否妥當 (見第 3.8(b) 段)，審計署也把決策局／部門內公務員持有的可使用帳戶數目 (見第 3.6 段) 與其編制人數加以比較。審計署發現，運輸及房屋局 (運房局) 的使用者帳戶數目 (462 個) 較其編制人數 (207 人) 多出 255 個或 123%。由於每名政府人員最多可持有 2 個使用者帳戶 (即易學網帳戶和部門入門網站帳戶 —— 見第 3.4 段)，出現決策局／部門的使用者帳戶數目超出其編制人數一倍以上的情況，顯示部分帳戶可能屬於因辭職、調職或退休而已離開該決策局／部門的人士。審計署認為，公務員事務局應諮詢運房局，確定該局使用者帳戶數目超出其編制人數的原因，以考慮須否加強管制，防止有人以不當方式登入易學網。

3.10 ***某些決策局／部門使用易學網的比率偏低*** 審計署分析決策局／部門的易學網使用者帳戶 (見第 3.9 段) 時，也發現有 15 個決策局／部門的使用者帳戶數目佔其編制人數不足一半 (介乎 13% 至 49%)。培訓處有需要與相關的決策局／部門合力找出使用易學網比率偏低的原因，以期制訂有效措施，吸引更多人使用易學網。

促進流動學習的措施

3.11 隨着智能電話日漸普及，流動學習近年已成為新趨勢。有見及此，培訓處推行多項措施，方便政府人員透過流動裝置使用各項網上學習資源。有關措施包括：

(a) ***流動版網站*** 培訓處於 2011 年推出易學網流動版，可支援流動裝置的操作系統和第二／三代流動電話的屏幕。培訓處其後於 2018 年推出易學網的新用戶介面 (見下文 (b) 項)，流動版網站遂告停用；

(b) ***新用戶介面*** 2015 年 12 月，培訓處獲撥款 270 萬元以改善易學網。改善工作主要包括兩方面：(i) 改善系統的基礎設施 (例如提升伺服器容量)；及 (ii) 提升系統應用。為易學網換上新用戶介面，是提升系統應用的主要工作之一。易學網的新用戶介面於 2018 年 4 月 21 日推出。有了新用戶介面，網頁可自動調校，以切合各種電腦和流動裝置的顯示屏，從而提供最佳的視覺效果和互動體驗，使流動學習行之有效；及

(c) ***流動應用程式*** 培訓處先後於 2014 年 3 月和 2015 年 3 月推出適用於兩個流動操作系統的流動應用程式，名為“CSTDI App”。此流動應用程式可顯示未來兩個月的研討會和課程詳情 (見圖三 (a))，並為使用者提供精簡的學習資源 (見圖三 (b))。

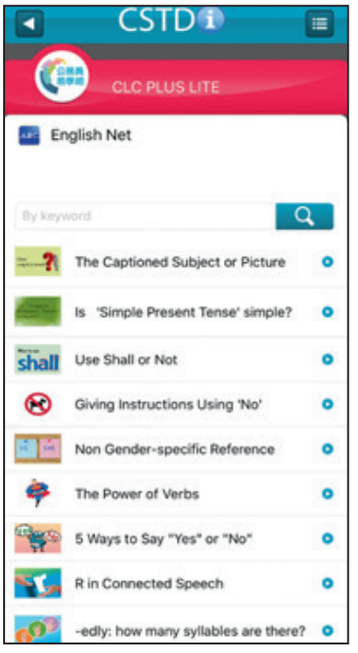
圖三 (a)

CSTDI App 列出未來兩個月的研討會和課程詳情



圖三 (b)

CSTDI App 列出精簡的學習資源



資料來源：公務員事務局的記錄

使用過時軟件開發的網上學習資源

3.12 ***某些網上學習資源不能透過流動裝置閱覽*** 為測試以流動裝置閱覽易學網學習資源的方便程度，審計署於 2018 年 7 月嘗試以一部平板電腦和一部智能電話瀏覽在 2018 年 1 月至 4 月網頁閱覽次數最高的 30 項學習資源。審計署發現有 17 項 (57%) 網上學習資源不能透過上述 2 部流動裝置閱覽，原因是有關學習資源是以過時的軟件開發，而主流的流動操作系統並不支援此軟件。培訓處有需要改善使用流動裝置閱覽網上學習資源的方便程度。

3.13 ***轉移／停用以過時軟件開發的網上學習資源*** 2017 年 4 月，培訓處就過時軟件問題展開內部討論。2017 年 7 月，該過時軟件的供應商公布在 2020 年年底停止支援該軟件的計劃，即在此之後停止更新和發布該軟件。2017 年 12 月，資科辦建議決策局／部門：

(a) 如不再需要相關內容／應用程式，在供應商停止支援該過時軟件的日期前停用；及

(b) 盡快制訂轉移計劃 (即轉移至當前的科技平台)，以便有足夠時間取代過時科技，避免網上服務承受不必要的風險。

3.14 ***需要加快轉移／停用相關網上學習資源的工作*** 2018 年 1 月，培訓處找出易學網上 142 項以過時軟件開發的網上學習資源，當中有 86 項來自培訓處，56 項來自其他 16 個決策局／部門。2018 年 9 月，培訓處告知審計署：

(a) 在 86 項來自培訓處的網上學習資源中，有 12 項其後被發現並非使用過時軟件開發。至於餘下的 74 項學習資源，有 28 項已轉移至當前的科技平台，另外 46 項會在 2020 年轉移或停用；及

(b) 至於 56 項來自其他 16 個決策局／部門的網上學習資源，培訓處要求決策局／部門在 2018 年 3 月至 5 月提供有關的轉移／停用時間表。截至 2018 年 9 月，該 56 項學習資源中有 5 項已轉移至當前的科技平台或停用，餘下 51 項的情況如下：

(i) 22 項 (43%) 網上學習資源會於 2020 年 6 月前轉移至當前的科技平台；及

(ii) 29 項 (57%) 網上學習資源會於 2020 年 6 月前停用。

根據資科辦的資料，一些網絡瀏覽器製造商或會在 2020 年前逐步淘汰該過時軟件，即限制該軟件在其瀏覽器中運行。為減低對透過流動裝置使用網上學習服務的使用者所造成的影響，培訓處和相關的決策局／部門需要加快轉移／停用相關網上學習資源的工作。

3.15 審計署也留意到，培訓處的轉移計劃並不涵蓋從第三方供應商購入的網上學習資源。在購入的資訊科技網上學習資源 (例如教授個人電腦操作技巧的網上課程) 中，有 32 項使用該過時軟件開發。培訓處需要把該等網上學習資源納入其轉移計劃。

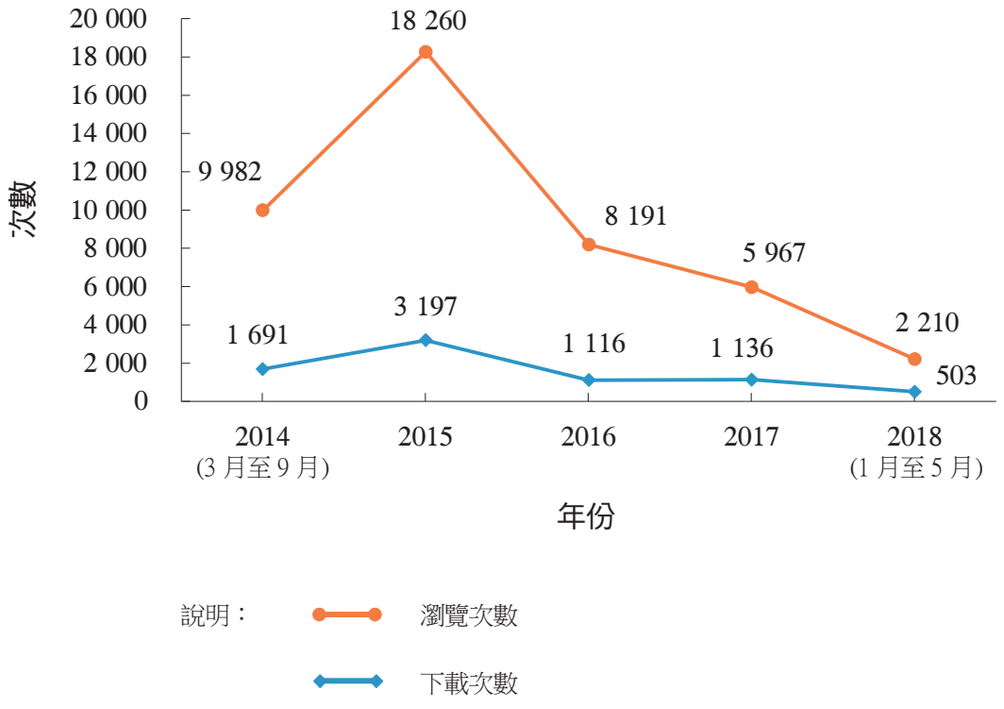
流動應用程式使用量下降

3.16 在 2013–14 至 2015–16 年度期間，培訓處把 CSTDI App 的開發、推行和維護工作外判，支付一次性開發和提升費用 (包括首年維護)146,500 元，以及

每年支付維護費 36,000 元。審計署留意到，自適用於兩個流動操作系統的 CSTDI App 先後於 2014 年 3 月和 2015 年 3 月推出以來，其功能並無顯著提升。審計署審查 CSTDI App 使用量的統計數字，發現該應用程式自推出以來，下載和瀏覽次數均有下降趨勢 (見圖四)。

圖四

CSTDI App 的下載和瀏覽次數
(2014 年 3 月至 2018 年 5 月)



資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

3.17 ***2016 年進行的檢討*** 在 2015–16 年度，培訓處就 CSTDI App 向易學網使用者進行調查。根據調查結果，在 2 084 名回應者當中，有 77% 未使用過 CSTDI App。回應者又建議加入新功能，例如接收報讀課程通知和在課程開始前接收提示。培訓處在 2016 年 5 月進行內部檢討後決定：(a) CSTDI App 應予改善，為使用者提供更個人化的服務，例如發出有特定對象的通知和收集有關使用者喜好的數據；及 (b) CSTDI App 的改善工作應在易學網改善計劃 (見第 3.11(b) 段) 完成後進行。培訓處表示，易學網的改善工作完成後，網頁將可自

動調校，以切合各種電腦和流動裝置的顯示屏。屆時，CSTDI App 可進一步予以改善，方便使用者透過流動裝置登入易學網。

3.18 ***需要開展 CSTDI App 的改善工作*** 鑑於近年 CSTDI App 的使用量有所下降 (見第 3.16 段圖四)，培訓處需要採取措施，增加這個流動應用程式的用途和使其更方便易用。根據培訓處在 2016 年進行的檢討 (見第 3.17 段)，計劃進行的 CSTDI App 改善工作應在易學網改善計劃完成後展開。不過，基於易學網改善計劃的複雜程度，計劃的完成日期已由 2017 年 5 月延遲至 2018 年 10 月 31 日。審計署認為，培訓處應在切實可行的情況下，盡快因應於 2015–16 年度調查收集所得的使用者意見和其他最新發展情況，開展 CSTDI App 的改善工作。

審計署的建議

3.19 **審計署*建議*公務員事務局局長應：**

(a) **進一步推動政府人員使用易學網，包括：**

(i) **尋求相關的決策局／部門協助，鼓勵閒置部門入門網站帳戶的持有人多用易學網；及**

(ii) **確定 15 個決策局／部門使用易學網比率偏低 (如第 3.10 段所述) 的原因，以期制訂有效措施，吸引更多人使用易學網；**

(b) **根據資科辦發出的資訊科技保安政策和指引檢視易學網閒置帳戶的使用者取覽權；**

(c) **諮詢運輸及房屋局局長，確定該局使用者帳戶數目超出其編制人數的原因，以考慮須否加強管制，以防有人以不當方式登入易學網；**

(d) **加快轉移／停用以過時軟件開發的網上學習資源的工作，尤其是不在培訓處轉移計劃內的學習資源，以改善使用流動裝置閱覽該等網上學習資源的方便程度；及**

(e) **在切實可行的情況下，盡快因應使用者意見和其他最新發展情況開展 CSTDI App 的改善工作。**

政府的回應

3.20　公務員事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 培訓處會致力在 2020 年 6 月前把以過時軟件開發的網上學習資源轉移至當前的科技平台或停用；及

(b) 現正採取行動改善 CSTDI App，以便使用者透過流動裝置登入易學網。

3.21　至於運房局的使用者帳戶數目超出其編制人數 (見第 3.9 及 3.19(c) 段)，運輸及房屋局常任秘書長 (運輸) 表示：

(a) 運房局並無參與個別人員登記成為易學網使用者或管理相關帳戶的過程；

(b) 易學網由培訓處管理；及

(c) 如有需要，運房局會就公務員事務局進行的調查提供所需的協助。

提供圖書館服務

3.22　學習資源中心 (見照片三) 位於北角政府合署 3 樓。該中心的使命是支援： (a) 公務員持續進修；及 (b) 訓練主任設計和制訂培訓課程的工作。中心提供： (i) 基本服務，包括外借書籍及多媒體學習資源和即場使用桌上或平板電腦進行網上學習及查閱圖書館目錄；(ii) 網上圖書館服務，例如透過易學網平台提供資源搜尋、預訂和續借服務；及 (iii) 其他相關服務 (註 12)。截至 2018 年 3 月 31 日，可供借用的學習資源共有 4 566 項。

註 12： *學習資源中心也舉辦漂書計劃和不同主題的書展。此外，中心定期發出電子通訊，介紹中心的藏書和易學網提供的書摘和電子書。*

照片三

學習資源中心



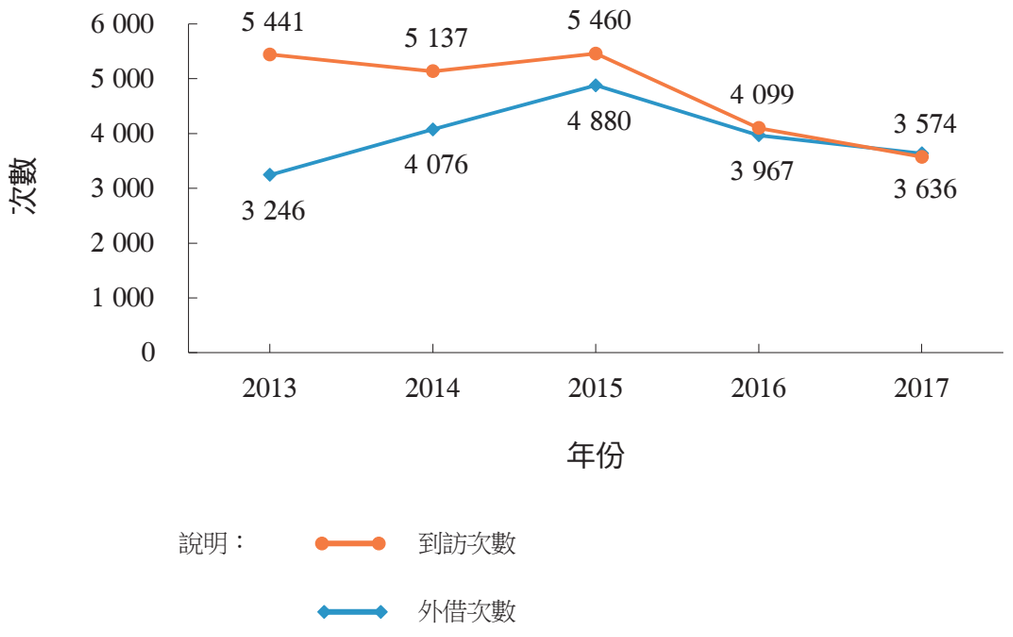
資料來源：公務員事務局的記錄

需要提升學習資源中心的使用量

3.23 ***使用量統計數字*** 審計署就學習資源中心 2013 至 2017 年的到訪者登記冊和外借記錄進行分析，發現這兩個反映使用量的數字於 2015 年達到高峰，之後兩年持續回落 (見圖五)。

圖五

學習資源中心的到訪和外借次數
(2013 至 2017 年)



資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

3.24 ***學習資源中心的服務可予改善*** 鑑於學習資源中心的使用量近兩年持續下降，培訓處需要探討如何吸引更多人使用中心的服務。就這方面，審計署留意到學習資源中心的服務有可予改善之處：

(a) ***簡化登記成為學習資源中心會員的程序*** 根據學習資源中心的外借規則，所有在職政府人員都可使用中心的設施，但只有易學網的登記使用者才可享用外借服務。為能有效管理外借記錄和跟進逾期未還個案，首次借用者須親身到中心登記成為會員，並在入會表格填寫基本資料。中心會員可透過易學網平台使用網上圖書館服務(見第 3.22(ii) 段)。截至 2018 年 5 月 31 日，學習資源中心共有 1 159 名會員。審計署留意到，學習資源中心入會表格要求申請人提供的資料(例如香港身份證號碼首 4 個數字、決策局／部門、職級及電郵地址)，與登記成為易學網使用者時所需提供的資料相同。由於該等資料在有關人員登記成為易學網使用者時已經過查

證，培訓處應考慮簡化易學網使用者登記成為學習資源中心會員的程序；及

(b) ***檢討學習資源中心的開放時間*** 現時，學習資源中心的開放時間為星期一至五上午 9 時 15 分至下午 5 時 15 分。根據培訓處的記錄，在 2013 年 1 月至 2018 年 5 月期間，中心約有 25 000 名到訪者。審計署就到訪者登記冊進行分析，發現約 46% 的到訪者為培訓處課程的學員。為方便學員在上課 (通常由上午 9 時至下午 5 時 30 分 —— 註 13) 前後到訪中心，培訓處宜探討延長學習資源中心開放時間的做法是否可行和有用。

需要適時處置不適用的資源

3.25 根據培訓處的記錄，除有 4 566 項學習資源可供會員借用外 (見第 3.22 段)，另有 2 526 項已過時和殘舊的學習資源 (購入總成本約為 140 萬元) 正存放在兩個貯物室等待處置 (見照片四)。

照片四

學習資源中心內
不適用並等待處置的學習資源



資料來源： 審計署人員於 2018 年 8 月 6 日拍攝的照片

註 13： *審計署得悉，於 2018 年 5 月和 6 月，在北角政府合署培訓處培訓場地舉行的全日課程有 52 項，全部課程的上課時間均為上午 9 時至下午 5 時 30 分。*

3.26 ***處置安排*** 培訓處表示，該處每年都按《物料供應及採購規例》(《採購規例》) 盤點學習資源中心的學習資源項目。在進行盤點工作的過程中，有關人員會檢視該等項目，並找出不適用者，即因破舊或在最新培訓發展情況下屬過時的項目。如獲根據《採購規例》成立的部門物料處置委員會同意，該等不適用項目便會予以處置。在 2013 至 2017 年的 5 年間，培訓處共處置了 4 631 項購入總成本約為 200 萬元的不適用資源。

3.27 然而，審計署留意到，培訓處並無記錄於何時找到該 2 526 項不適用資源 (見第 3.25 段)，以及這些項目為何未有在過往進行的處置工作中予以處理。培訓處於 2018 年 8 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 關於該 2 526 項不適用資源，該處在 2016 年找到其中 1 501 項 (59%) (總成本約為 40 萬元)，並於 2017 年找到其餘 1 025 項 (41%)(總成本約為 100 萬元)；及

(b) 會先就處置 1 501 項於 2016 年找到的資源尋求部門物料處置委員會的批准，餘下的項目會分批處理，目標是在 2018–19 年度向部門物料處置委員會尋求批准，以處置 90% 或以上的不適用項目。

為節省貯存空間和省卻行政工作 (例如進行年度盤點)，培訓處需要加快根據《採購規例》處置不適用資源項目的工作。

審計署的建議

3.28 **審計署*建議*公務員事務局局長應：**

(a) **透過下列方法改善學習資源中心的服務，以提升其使用量：**

(i) **考慮簡化易學網使用者登記成為學習資源中心會員的程序；及**

(ii) **探討延長學習資源中心開放時間的做法是否可行和有用；及**

(b) **加快根據《採購規例》處置不適用資源項目的工作。**

政府的回應

3.29　公務員事務局局長整體上同意審計署的建議。

提供培訓資助

3.30　***前線員工培訓資助計劃***　培訓處於 2005 年推出前線員工培訓資助計劃，旨在為前線人員提供額外培訓支援，以助他們持續進修，藉此提升能力，應付在工作上遇到的新挑戰。修讀的培訓課程應： (a) 與工作有關；或 (b) 有助申請人把學歷提升至中學程度。有關人員須於工作時間以外修讀課程。此計劃以發還款項的形式運作，申請人可申請全數發還課程費用和考試費，上限為 6,000 元。申請人必須在開課前向所屬的決策局／部門提交申請。

3.31　***培訓資助計劃***　自 2018–19 年度起，培訓處改善前線員工培訓資助計劃，並把其改稱為培訓資助計劃。改善措施包括：

(a)　放寬申請資格，由起薪點在總薪級表第 16 點或以下或同等薪點的人員改為薪點在總薪級表第 49 點或以下或同等薪點的人員；及

(b)　把資助上限由 6,000 元提高至 1 萬元。

在 2016–17 和 2017–18 年度，根據前線員工培訓資助計劃提出的申請有 1 406 份，當中有 1 320 份 (94%) 獲批，提供的培訓資助約為 500 萬元。

需要改善培訓資助的管理

3.32　根據培訓處就前線員工培訓資助計劃／培訓資助計劃發出的運作指引，決策局／部門作為個別資助申請的批核當局，有責任按照該指引所載列的規定審批屬下員工提出的申請和處理發還款項事宜 (註 14)。決策局／部門須就各項申請備存記錄，並按時向培訓處提交報告，就接獲的申請和所需的現金流量提供最新資料。培訓處收到報告後，會向決策局／部門提供所需撥款，以便發還予個別申請人。培訓處也會擬備報告摘要，根據決策局／部門提交的報告就接獲的申請進行分析。

註 14：*申請發還款項時，申請人須出示繳費收條和結業考試及格證明；如無須考試，申請人須提交完成有關課程或出席率至少達 70% 的證明。*

3.33　為查證培訓資助的管理是否妥當，審計署選了 3 個在 2016–17 年度批出最多申請的決策局／部門 (即警務處、消防處和懲教署) 進行審查。在 2016–17 及 2017–18 年度，這 3 個部門批出合共 778 宗申請，拒絕了 16 宗申請。審計署抽查該 3 個部門的 106 宗獲批申請 (註 15) 和審查全部 16 宗不獲接納的申請，發現以下範疇有可予改善之處：

(a) ***需要制訂指引以處理涉及外間培訓機構向學員送贈禮物的申請***　警務處在 2017 年 5 月批出一宗申請，有關的外間培訓機構向報讀社交媒體平面設計課程的申請人送贈一部智能電話作為禮物 (註 16)，而該項課程的學費為 6,980 元。申請人在 2018 年 1 月獲發還 6,000 元，即前線員工培訓資助計劃的發還款額上限 (見第 3.30 段)。警務處在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，有關申請人已於 2018 年 9 月撤回申請並向政府退回該筆早前獲發還的費用。另一宗申請由消防處批出，申請人報讀電郵寫作技巧課程，學費為 3,180 元，而有關的外間培訓機構因申請人提早報名而向其致送一張價值 100 元的餐券。至 2018 年 8 月，要求全數發還學費 3,180 元的申請仍在處理中。消防處在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，申請人已於 2018 年 9 月把餐券歸還該外間培訓機構。審計署留意到，就其他公帑資助培訓計劃 (例如持續進修基金 (註 17)) 而言，有關方面會建議參與的培訓機構不要向基金申請人送贈禮物或提供其他財政誘因。由於前線員工培訓資助計劃／培訓資助計劃並無指定培訓機構，培訓處需要制訂指引，以確保決策局／部門能夠妥善處理涉及外間培訓機構送贈的禮物的申請；

(b) ***需要改善說明獲批課程與申請人的工作有何關係的文件記錄***　審計署從經審查的申請得悉：

(i) 警務處批出 4 宗報讀公共小巴司機職前課程的申請。根據運輸署的資料，該課程旨在讓新入職小巴司機在獲發相關牌照前改善其駕駛態度，從而提升公共小巴的安全和服務質素。警務處並無文件說明獲批課程與申請人的工作有何關係；及

註 15：*審計署先抽查了 100 宗獲批申請，再根據抽查結果審查另外 6 宗性質相若的申請。*

註 16：*審計署的研究顯示該智能電話是 2017 年 5 月推出的新型號，建議零售價為 5,698 元。*

註 17：*持續進修基金由勞工及福利局轄下的在職家庭及學生資助事務處管理，旨在為有志進修的香港居民提供持續教育和培訓資助。*

(ii) 警務處批出 6 宗報讀巴士駕駛課程的申請 (其中 5 名申請人是運輸隊人員，另 1 名是巡邏隊人員)，但拒絕了 3 宗報讀類似巴士駕駛課程的申請 (申請者全為巡邏隊人員)。警務處並無文件說明批出部分申請而拒絕其他申請的依據。

警務處在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示，有需要執行駕駛職務的警務人員在緊急情況下或須駕駛公共車輛，報讀公共小巴司機職前課程有助他們提升駕駛質素，掌握更全面的駕駛技巧。至於巴士駕駛課程，涉及一名巡邏隊人員的獲批申請是在 2016–17 年度審批的。由於報讀這類課程的申請數目在 2017–18 年度有所增加，警務處只批准由運輸隊人員提出的申請而拒絕了巡邏隊人員的申請。此外，並無指引規定決策局／部門須記錄獲批課程與工作有何關係。審計署認為，培訓處需要提醒決策局／部門改善說明獲批課程與申請人的工作有何關係的文件記錄，尤以涉及特別考慮因素的個案為然；及

(c) ***需要遵守申請規定*** 在 3 宗獲批的申請中，申請人在開課後 5 至 33 天才提交申請 (警務處的 2 宗申請分別遲了 18 天和 33 天，懲教署的 1 宗申請則遲了 5 天)，違反相關申請規定 (見第 3.30 段)。培訓處需要提醒決策局／部門在批出申請前查核有關申請是否符合既有規定。

審計署的建議

3.34 **審計署*建議*公務員事務局局長應：**

(a) **為決策局／部門制訂指引，以處理涉及外間培訓機構向學員送贈禮物的培訓資助申請，從而確保財政資助運用得宜並只作培訓用途；及**

(b) **提醒決策局／部門：**

(i) **改善說明獲批課程與申請人的工作有何關係的文件記錄；及**

(ii) **在批出培訓資助計劃申請前查核有關申請是否符合既有規定。**

政府的回應

3.35　公務員事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示根據培訓處向決策局／部門發出的前線員工培訓資助計劃指引，決策局／部門作為個別資助申請的批核當局，有責任按照該指引所載列的規定審批屬下員工提出的申請和處理發還款項事宜。前線員工培訓資助計劃指引訂明，資助範圍只限於課程的學費和考試費，其他開支 (例如註冊費或書簿費) 一概不獲發還。按照這項原則，如課程涉及提供禮物，則根據前線員工培訓資助計劃提供的財政資助不應用於禮物上。公務員事務局會修訂指引，向決策局／部門澄清這一點。

第 4 部分：其他行政事宜

4.1　本部分探討與培訓處培訓發展工作相關的其他行政事宜，主要集中於以下範疇：

(a)　培訓場地和附屬設施的管理 (第 4.2 至 4.15 段)；及

(b)　匯報有關服務表現的資料 (第 4.16 至 4.22 段)。

管理培訓場地和附屬設施

4.2　***培訓處的培訓場地***　培訓處的培訓場地是因應不同的培訓形式 (例如小組形式的工作坊或研討會) 而設計。場地裝設了齊備的視聽設備，並提供有線和無線互聯網連接。有關培訓處培訓場地的詳情載於表十一。除了舉辦培訓課程外，培訓處也在培訓場地舉行會議、接待代表團和進行其他活動。該處也會把場地 (模擬訓練室除外) 開放予其他決策局／部門使用。決策局／部門可視乎場地供應情況提前 3 個月預訂。培訓場地的開放時間為星期一至五上午 9 時至下午 5 時 30 分，每天分為上、下午兩個時段。有關借用培訓場地的守則載於易學網網頁。

表十一

培訓處的培訓場地
(2018 年 6 月 30 日)

培訓場地種類	數目	用途	最多座位數目	面積 (平方米)	是否可供其他決策局／部門預訂
演講廳	1	研討會	140	210	✓
行政課室	2	小組訓練	30 和 36	112 和 182	✓
演講室	3	研討會	40 和 41	68 至 193	✓
課室	11	小組訓練	24 至 36	52 至 155	✓
電腦訓練室 (註 1)	1	電腦訓練	28	92	✓
模擬訓練室 (註 2)	5	小組活動	6 至 8	未能提供	×

資料來源：公務員事務局的記錄

註 1： 電腦訓練室由資訊科技管理組管理 (見附錄 A)。

註 2： 在舉行培訓課程期間，5 個模擬訓練室主要與行政課室一併使用，以供進行小組活動。

培訓場地的使用情況

4.3 ***監察場地使用情況*** 培訓處採用網上共用預訂系統 (由資科辦開發 —— 見第 4.8 段) 協助管理轄下的培訓場地和附屬設施。該系統可編制不同的管理報告，例如按房間類型劃分的每月使用情況報告、取消預訂摘要和空置統計數據。培訓處分部行政組 (見附錄 A) 按月整理有關報告的資料，作管理檢討用途。

4.4　根據網上共用預訂系統的管理報告，有關 2013 年 1 月至 2018 年 5 月培訓處轄下各類培訓場地的使用率 (註 18) 摘要載於表十二。

表十二

培訓處轄下培訓場地的使用率
(2013 年 1 月至 2018 年 5 月)

培訓場地種類	使用率					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1 月至 5 月)
演講廳	78.0%	58.4%	62.6%	42.5%	45.5%	44.9%
行政課室	74.9%	57.9%	60.7%	55.0%	58.5%	62.6%
演講室	67.1%	59.6%	59.8%	42.4%	58.5%	53.5%
課室	68.6%	72.8%	68.2%	70.8%	73.1%	77.2%
電腦訓練室	25.1%	42.3%	19.6%	60.9%	35.8%	86.6%
模擬訓練室	72.7%	65.6%	59.1%	52.8%	62.9%	73.0%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

在預訂安排方面可予改善之處

4.5　從第 4.4 段表十二可見，大部分培訓場地的使用率普遍高於 50%，但演講廳和電腦訓練室的使用率則相對偏低。審計署就預訂安排進行審查，發現下列情況或令培訓場地未盡其用：

(a)　取消預訂的通知期過短 (第 4.6 及 4.7 段)；

(b)　其他決策局／部門以人手方式處理預訂 (第 4.8 及 4.9 段)；及

(c)　沒有匯報預訂場地無人使用的情況 (第 4.10 段)。

註 18：*使用率的計算方法是把已預訂的時段數目除以可供使用的時段數目。*

取消預訂的通知期過短

4.6 ***預訂場地後取消預訂*** 為協調培訓場地的使用，培訓處各培訓組與一般職系處每兩個月舉行一次會議，預先討論往後 12 至 13 個月的場地需求 (例如在 2016 年 12 月舉行的會議上討論 2017 年 12 月和 2018 年 1 月的培訓場地分配安排)。培訓處各培訓組與一般職系處議定場地分配安排後，可各自登入網上共用預訂系統，提前 11 個月預訂所需的培訓場地 (例如在 2017 年 1 月預訂於 2017 年 12 月使用的培訓場地)。審計署進行抽查時發現，培訓場地 (這些場地由培訓處管理並開放予其他決策局／部門使用 —— 見第 4.2 段表十一) 的大部分可使用時段已根據場地預訂安排被預訂。舉例來說，在 2017 年 12 月，培訓場地的 608 個可使用時段中，有 546 個 (90%) 已被培訓處不同的培訓組和一般職系處預訂。然而，根據網上共用預訂系統的記錄，在 2017 年 1 月至 2018 年 3 月期間，合共有 3 105 項涉及培訓處不同的培訓組和一般職系處的培訓場地預訂 (即佔總數 8 830 項預訂的 35%) 其後被取消。

4.7 ***需要避免以短時間的通知取消場地預訂*** 審計署按通知期分析該 3 105 項取消預訂，發現有 1 077 項 (35%) 取消預訂的通知期少於 15 天。審計署進一步分析因該 1 077 項取消預訂而騰出的時段的使用情況，發現只有 141 項 (13%) 取消預訂所騰出的時段之後為其他使用者所用。審計署發現，比較之下，愈早通知取消預訂，騰出時段的使用率愈高。舉例來說，在 896 項通知期介乎 15 至 30 天的取消預訂中，有 225 項 (25%) 所騰出的時段為其他使用者所用。在 872 項通知期介乎 31 至 90 天的取消預訂和 260 項通知期超過 90 天的取消預訂中，騰出時段為他人所用的取消預訂數目再分別增至 397 項 (46%) 和 150 項 (58%)(見表十三)。局方有需要提醒培訓處的各培訓組和一般職系處避免以短時間的通知取消場地預訂。

表十三

按通知期分析因取消預訂而騰出的時段的使用情況
(2017 年 1 月至 2018 年 3 月)

取消預訂的通知期	取消預訂數目 (a)	因取消預訂而騰出的時段為他人所用	
		數目 (b)	百分比 (c) = (b)/(a) × 100%
<15 天	1 077 (35%)	141	13%
15 至 30 天	896 (29%)	225	25%
31 至 90 天	872 (28%)	397	46%
>90 天	260 (8%)	150	58%
整體	3 105 (100%)	913	29%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

其他決策局／部門以人手方式處理預訂

4.8 ***網上共用預訂系統*** 資科辦在 2009 年獲撥款 290 萬元，用以開發網上共用預訂系統，以供沒有會議室預訂系統或擬與其他決策局／部門共用本身的會議室和設施的決策局／部門使用。資科辦物色了包括培訓處在內的 10 個潛在使用者 (這些潛在使用者可借助網上共用預訂系統把涉及會議室和設施的查詢、預訂、批准和取消預訂等處理程序自動化)。不過，當網上共用預訂系統在 2010 年推出時，培訓處是唯一的使用者。資科辦在 2014 年把網上共用預訂系統移交培訓處，而系統維修的責任也同時由資科辦交予培訓處。然而，培訓處只利用網上共用預訂系統，把其內部使用者和一般職系處的使用者的預訂程序自動化，其他決策局／部門則仍須以人手方式處理預訂，有關程序如下：

(a) 有關決策局／部門致電培訓處，查詢場地供應情況；

(b) 如場地可借用，該決策局／部門須填妥預訂表格，並於 3 個工作天內透過傳真或電郵送交培訓處；

(c) 培訓處在收到該決策局／部門提交的預訂表格後，會把預訂資料輸入網上共用預訂系統，並向該決策局／部門發出確認預訂電郵；及

(d) 如欲取消預訂，預訂者最遲須於兩個星期前透過傳真或電郵以書面通知培訓處。

4.9 ***需要簡化以人手方式處理場地預訂的程序*** 審計署按使用者分析培訓場地的使用情況，發現其他決策局／部門定期使用某些設施。舉例來說，在 2018 年 1 月至 5 月，演講廳的使用率為 44.9%(見第 4.4 段表十二)，包括源於其他決策局／部門的 12.1%，以及公務員事務局的 32.8%。為使決策局／部門預訂培訓處培訓場地時能更方便快捷，以人手處理場地預訂的程序應予簡化，例如善用網上共用預訂系統，為其他決策局／部門提供有關場地供應情況的最新資料。

沒有匯報預訂場地無人使用的情況

4.10 ***需要加強監察長期預訂培訓場地的情況*** 如第 4.4 段表十二所示，電腦訓練室的使用率在 2017 年為 35.8%，但在 2018 年 1 月至 5 月的 5 個月內卻急升至 86.6%。根據培訓處的預訂記錄，就預訂電腦訓練室而言，一般職系處預留了 2018 年 2 月至 2019 年 4 月 (即 15 個月) 整段期間，以便每天為投考職位者進行電腦技能測試。然而，審計署人員在 2018 年 6 月和 7 月期間的 35 個工作天到電腦訓練室現場視察，發現電腦訓練室合共有 26 個工作天 (74%) 無人使用。此外，這 26 個工作天的預訂並無取消，而培訓處的記錄仍顯示電腦訓練室在 2018 年 6 月和 7 月的使用率為 100%。審計署認為，有需要加強監察任何涉及長期預訂培訓處培訓場地的情況，以確保這些場地用得其所，而且任何未有使用的時段均獲適時騰出，以便再作分配。

附屬設施的使用情況

4.11 ***培訓處的附屬設施*** 除了培訓場地外，培訓處還有兩個多功能活動區，即附錄 B 所示的 MFA 1(多功能活動區 1) 和 MFA 2(多功能活動區 2)。培訓處表示，多功能活動區 1(見照片五) 屬開放式空間，除提供上網設施外，也擺放了舒適的沙發和自動售賣機，以供前來培訓處的學員和訪客享用。學員和訪客會在這個活動區小休或於課節之間閒談，而參加畢業典禮和其他頒發儀式的人士也會在這裏拍照。由於培訓處課室的空間有限，該處也會利用多功能活動區 1 的開放式空間進行課堂小組討論和以活動為本的培訓環節。同樣，多功能

活動區 2(見照片六) 也是為招待和接待訪客和演講嘉賓等活動而設計。此多功能活動區更可與毗鄰課室 (見附錄 B) 合併成為更大空間，以供進行課堂活動。兩個多功能活動區都是支援課堂培訓的附屬設施，不接受其他決策局／部門預訂。

照片五

位於北角政府合署 3 樓的多功能活動區 1



資料來源：審計署人員於 2018 年 10 月 2 日拍攝的照片

照片六

位於北角政府合署 3 樓的多功能活動區 2



資料來源：審計署人員於 2018 年 5 月 10 日拍攝的照片

4.12 ***多功能活動區 2 的使用情況可予改善*** 根據網上共用預訂系統的管理報告，培訓處兩個多功能活動區在 2013 年 1 月至 2018 年 5 月的使用率摘要載於表十四。

表十四

多功能活動區的使用率
(2013 年 1 月至 2018 年 5 月)

場地	使用率					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1 月至 5 月)
多功能活動區 1	18.4%	4.9%	5.5%	3.4%	4.5%	3.0%
多功能活動區 2	26.3%	59.6%	38.4%	25.2%	30.4%	23.3%

資料來源：公務員事務局的記錄

4.13 ***需要改善多功能活動區2的使用情況*** 多功能活動區1屬開放式空間(見第4.11段)，但多功能活動區2則為獨立房間，可與毗鄰課室合併成為更大空間，以供進行課堂活動。審計署認為，培訓處需要探討如何改善多功能活動區2的使用情況，例如開放該活動區供其他決策局／部門預訂和使用。

審計署的建議

4.14 **審計署*建議*公務員事務局局長應加強工作以善用培訓處的培訓場地和附屬設施，包括：**

(a) **提醒培訓處的各培訓組和一般職系處，避免以短時間的通知取消場地預訂；**

(b) **簡化以人手處理場地預訂的程序，例如善用網上共用預訂系統，為其他決策局／部門提供有關場地供應情況的最新資料；**

(c) **加強監察長期預訂培訓場地的情況，以確保這些場地用得其所，而且任何未有使用的時段均獲適時騰出，以便再作分配；及**

(d) **探討如何改善多功能活動區2的使用情況。**

政府的回應

4.15 公務員事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 電腦訓練室是為特定目的而設計，只供進行電腦訓練，難以用作其他類型的課堂培訓。公務員事務局計劃改裝房間，以便能靈活調整房間的格局，配合不同類型的培訓；及

(b) 雖然多功能活動區2是獨立房間，但入口有一道玻璃門，房間並無隔音設備，空間也較狹窄。礙於環境限制，一般課堂培訓難以在此進行，但該場地可與毗鄰課室合併成為較大空間，以供進行某些課堂活動。公務員事務局會探討如何改善多功能活動區2的使用情況。

匯報有關服務表現的資料

4.16 ***服務表現目標*** 根據《公務員事務局通告第 7/2009 號》“政府服務承諾”，定期檢討和更新服務承諾，可助決策局／部門監察其服務表現，以及在切實可行的情況下提升有關表現。雖然培訓處只為政府內部客戶提供服務，但仍就其培訓發展和服務質素訂定 6 項服務承諾 (見第 1.7 段表二)，並在公務員事務局網站公布實際成績。公務員事務局實施 3 層工作表現監察機制，包括：(a) 日常持續監察各項服務表現目標所達到的水平；(b) 中期檢討；及 (c) 兩年一度對服務承諾進行全面檢討。根據 2017 年進行的兩年一度檢討，培訓處在過去兩年都能達到服務承諾所訂的目標，該處也沒有對於現行服務承諾及／或相應的時間目標提出任何修訂建議。

4.17 ***服務表現指標*** 公務員事務局在管制人員報告中，就培訓處的培訓發展工作訂定主要服務表現指標，涵蓋課堂教學培訓、網上學習項目和諮詢及顧問等其他服務 (見第 1.6 段表一)。培訓處的分部行政組負責整合培訓處不同培訓組、一般職系處和政務職系部所提交的資料 (見第 1.6 段表一的註)，用以編制公務員事務局管制人員報告中的服務表現報告。

需要檢討某些服務表現的目標水平

4.18 根據《公務員事務局通告第 7/2009 號》，服務表現目標既要切實可行，也應具有充分的挑戰性，以推動各決策局／部門不斷改善服務表現。服務水平持續高於目標的現象，或可成為決策局／部門檢討服務承諾和提高服務水平的依據。就這方面，審計署留意到，培訓處的報告顯示於 2014–15 至 2016–17 年度期間，在其 6 項服務承諾中，有 4 項的表現持續高於目標水平 (見第 1.7 段表二 (a)、(b)、(e) 及 (f) 項)，詳情如下：

(a) ***提交服務建議*** 培訓處就向決策局／部門提交建議的時間定下目標，即在 4 個星期內提供專設培訓課程建議和在 8 個星期內提供顧問服務或人力資源發展研究的建議。審計署審查培訓處在 2014–15 至 2016–17 年度的 3 年間所提供的 410 項服務建議，發現就由接獲要求至提供建議實際所需的時間而言，專設培訓課程平均只需 2.9 天 (目標為 4 個星期)，顧問服務或人力資源發展研究建議平均只需 4.7 天 (目標為 8 個星期)；及

(b) ***評估服務質素*** 培訓處訂定的服務目標是在五級計分制之下，80% 課程獲 80% 學員評為“良”或“優”。該處也為提供顧問服務／人

力資源發展研究訂定類似的服務目標，即在五級計分制之下，服務獲 80% 委託部門評為“非常滿意”或“完全滿意”。在 2014–15 至 2016–17 年度期間，培訓處這 2 個服務目標的實際達標率介乎 95.5% 至 99.5%，高於 80% 的服務表現目標。

審計署認為，培訓處應檢討是否有需要提升該 4 項服務承諾的服務／時間目標，確保這些目標能繼續有效推動該處不斷改進。

需要提升服務表現報告的準確度

4.19　服務表現資料有用與否，須視乎資料是否可靠和正確。為評估培訓處匯報服務表現資料的可靠程度，審計署審查了該處提供的佐證記錄，發現載於 2016 和 2017 年管制人員報告的 4 項服務表現指標中，有 3 項的實際成績較佐證記錄所顯示的為低，相差幅度介乎 1% 至 19% (見表十五)。審計署認為，有需要確定培訓處在 2016 和 2017 年呈報的服務表現資料出現偏差的原因，以期提升日後其呈報的服務表現資料的準確度。

表十五

管制人員報告與佐證記錄所顯示的
培訓處服務表現指標存在偏差
(2016 和 2017 年)

服務表現指標	2016			2017		
	管制人員報告中顯示的數字 (a)	佐證記錄顯示的數字 (b)	偏差 (c)=[(a)–(b)]/(b) × 100%	管制人員報告中顯示的數字 (d)	佐證記錄顯示的數字 (e)	偏差 (f)=[(d)–(e)]/(e) × 100%
(A) 課堂教學培訓 (註)						
受訓人數	50 677	54 869	–8%	52 338	58 131	–10%
學員受訓日數	58 142	58 755	–1%	54 484	62 612	–13%
(B) 網上學習項目						
學習資源數量	2 330	2 371	–2%	2 400	2 520	–5%
網頁閱覽次數	4 101 000	5 085 560	–19%	4 120 000	4 739 679	–13%
易學網瀏覽人次	600 000	644 874	–7%	605 000	612 899	–1%
(C) 為部門提供的服務						
提供顧問服務的次數	270	275	–2%	270	284	–5%
向部門提供諮詢意見的次數	1 400	1 721	–19%	1 400	1 560	–10%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

註：審計署只審查培訓處提供的課堂教學培訓記錄，並無審查一般職系處和政務職系部提供的記錄，因為有關單位不在是次審查工作範圍內。

需要清楚界定服務表現目標所涵蓋的服務

4.20　培訓處於公務員事務局網頁匯報，在 2016–17 年度，就開課前 2 個星期向決策局／部門發出確認上課安排通知書的服務表現目標 (見第 1.7 段表二 (d) 項) 方面，達標率為 100%。不過，審計署抽查 30 個培訓班，發現有 5 班 (17%) 的上課通知書於開課前不足 14 天才發出，顯示實際達標率低於所匯報的 100%。培訓處在 2018 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 有關向決策局／部門發出通知書的服務目標是針對定期舉辦的課程 (包括培訓處在年初、年中和每兩個月邀請決策局／部門提名員工參加的課程、《基本法》基礎課程和為高層人員定期舉辦的進階管理工作坊) 而訂定。培訓處承諾在該等課程開課前 2 個星期向決策局／部門發出確認上課安排通知書；及

(b) 審計署指出的 5 班課程均不是定期舉辦的，因此在計算服務表現目標的實際成績時應予豁除。

審計署認為，培訓處應清楚界定服務表現目標所涵蓋的服務，使預期服務水平更加清晰 (見第 2.19 段)。

審計署的建議

4.21　**審計署*建議*公務員事務局局長應：**

(a) **檢討是否有需要提升就 4 項表現持續高於指標的服務承諾所訂定的服務／時間目標，確保有關目標能繼續有效推動培訓處不斷改進；**

(b) **確定培訓處在 2016 和 2017 年呈報的服務表現資料出現偏差的原因，以期提升其呈報的服務表現資料的準確度；及**

(c) **清楚界定向決策局／部門發出確認上課安排通知書這項服務表現目標所涵蓋的服務。**

政府的回應

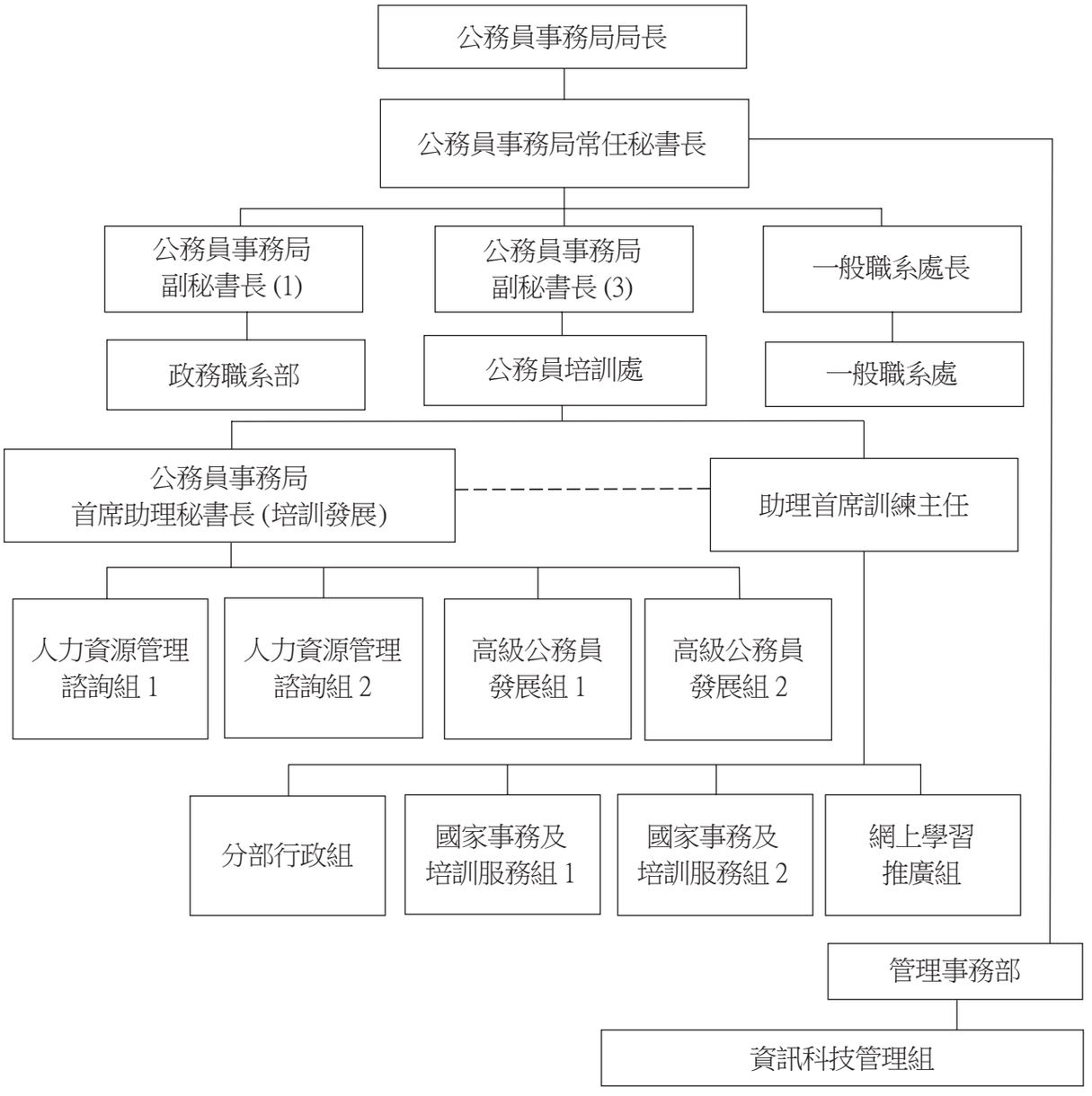
4.22　公務員事務局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 有關服務表現指標的實際成績整體上較 2016 和 2017 年管制人員報告所顯示的為高，原因是培訓處鑑於蒐集和複查某些統計數據需時較長，以較審慎方法來編制管制人員報告中的數字；及

(b) 培訓處會設法縮短蒐集和複查主要統計數字所需的時間。

附錄 A
(參閱第 1.4、1.6、
4.2 及 4.3 段)

公務員事務局：
組織圖 (摘錄)
(2018 年 3 月 31 日)



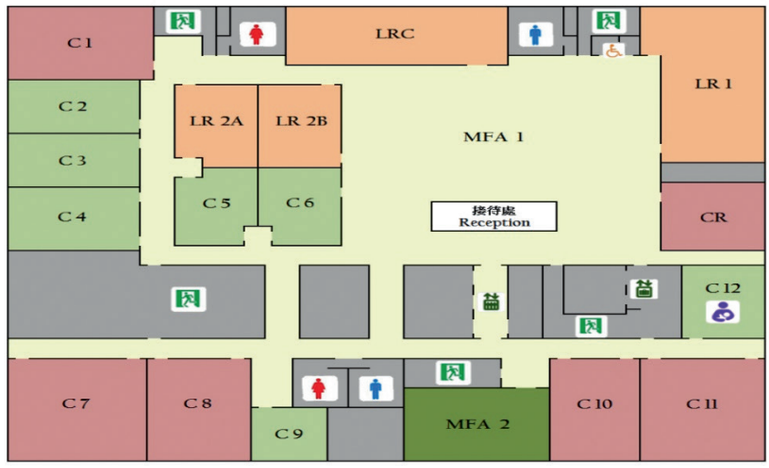
資料來源：公務員事務局的記錄

註：　除分部行政組外，公務員培訓處轄下各組都由總訓練主任領導。在 2018 年 7 月 2 日或之前，分部行政組由一名高級行政主任領導，由 2018 年 7 月 3 日起，該組改由一名總行政主任領導。

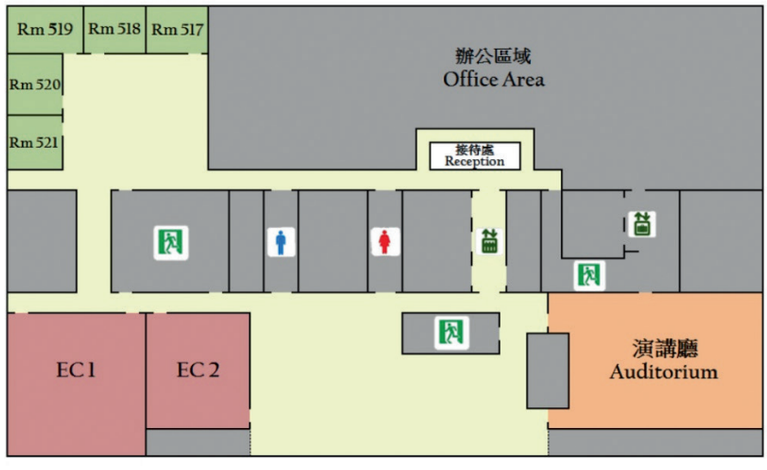
附錄 B
(參閱第 1.8 及 4.11 段)

培訓場地和設施的平面圖
(2018 年 3 月 31 日)

1. 位於北角政府合署 3 樓的培訓場地和設施



2. 位於北角政府合署 5 樓的培訓場地和設施



說明：	C1 至 C11	課室
	LRC	學習資源中心
	LR 1、LR 2A 及 LR 2B	演講室
	EC 1 及 EC 2	行政課室
	MFA 1 及 MFA 2	多功能活動區
	Rm 517 至 Rm 521	模擬訓練室
	CR	電腦訓練室
	C12	集乳室

資料來源： 公務員事務局的記錄

第 10 章

民政事務局
康樂及文化事務署
建築署

香港單車館和香港單車館公園

香港審計署
二零一八年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 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。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁 (網址：https://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

香港單車館和香港單車館公園

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.10
審查工作	1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：工程計劃的管理	2.1
合約 A	2.2 – 2.3
合約 A 的工程更改	2.4 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24
單車賽道面層優化	2.25 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
面積分配的改動	2.35 – 2.38
審計署的建議	2.39 – 2.40
政府的回應	2.41 – 2.42
第 3 部分：設施的營運和維修保養	3.1
單車館設施的營運和維修保養	3.2 – 3.14
審計署的建議	3.15
政府的回應	3.16 – 3.17
單車館公園設施的營運和維修保養	3.18 – 3.27
審計署的建議	3.28
政府的回應	3.29

段數

第 4 部分：設施的使用情況 4.1

康體設施的使用情況 4.2 – 4.13
審計署的建議 4.14
政府的回應 4.15
功能室的使用情況 4.16 – 4.20
審計署的建議 4.21
政府的回應 4.22

附錄 頁數

A： 康樂及文化事務署：組織架構圖 (摘要) (2018 年 6 月 30 日) 64

香港單車館和香港單車館公園

摘要

1. 康樂及文化事務署 (康文署) 是將軍澳市鎮公園和室內單車場暨體育館發展計劃 (下稱“工程計劃”) 的用戶部門，而建築署則是承建部門。2013 年 11 月，市鎮公園被命名為“香港單車館公園”(單車館公園)，而室內單車場暨體育館則被命名為“香港單車館”(單車館)。2010 年 2 月，立法會財務委員會通過向該工程計劃撥款，核准工程預算為 11.297 億元。2014 年 2 月，財經事務及庫務局局長批准把核准工程預算增加 1,450 萬元，達至 11.442 億元。工程計劃的總開支為 11.436 億元 (較最終核准工程預算 11.442 億元少 60 萬元)，當中包括實際合約開支 (10.612 億元)、顧問費 (4,530 萬元)、駐工地人員的員工開支 (1,680 萬元) 以及家具、設備和其他雜項的開支 (2,030 萬元)。

2. 單車館和單車館公園於 2014 年 4 月 30 日正式啓用，分別佔地 1.3 公頃 (樓高 4 層) 和 5.3 公頃，並提供多項康體設施 (包括 1 條長 250 米符合國際單車聯盟一級標準的木製單車賽道，以及符合國際比賽標準的配套設施) 予公眾使用。

3. 單車館和單車館公園由康文署管理。康文署及其工程代理 (主要為建築署) 負責單車館和單車館公園所有室內／室外設施的維修保養工作。審計署最近就單車館和單車館公園進行審查。

工程計劃的管理

4. 為推展工程計劃，建築署在 2009 年 9 月招標，並在 2010 年 3 月向一間承建商 (承建商 A) 批出一份總價工程合約 (合約 A)，合約金額為 10.027 億元。顧問 X 為負責監督合約工程的建築師，顧問 Y 則為負責計算工程成本的工料測量師。合約工程在 2013 年 12 月完成 (較原訂合約完工日期 2012 年 12 月遲約 12 個月)。最終合約金額為 10.639 億元，較原訂合約金額增加 6,120 萬元 (6%)。在合約 A 的合約期期間，顧問 X 發出 271 個建築師指示，涉及 1 613 個更改項目，總金額為 8,080 萬元。在所有更改項目中，有 22 個項目的個別價值高於 100 萬元，合計價值為 4,600 萬元。審計署選定這 22 個項目作審查，並留意到建築署的合約管理工作有可予改善之處 (第 2.2 至 2.4 段)，其中包括：

(a) ***需要把專門用途樓宇的消防工程規定納入招標文件內*** 審計署留意到，2009 年 8 月單車館的核准消防工程報告中，提到須在多用途主場 (位於單車館主場館) 安裝排煙口的詳細規定，而這些規定並未完全納入 2009 年 9 月發出的合約 A 的招標文件內。因此，在 2011 年 9 月，顧問 X 向承建商 A 發出建築師指示，涵蓋這項更改工程。結果，建築署就更改項目向承建商 A 支付 420 萬元 (第 2.6 及 2.7 段)；

(b) ***需要在招標前敲定建築物設計和合約圖則*** 建築署表示，在設計發展的過程中，顧問 X 在合約 A 於 2009 年 9 月招標前，修訂了單車館大樓的建築布局，以致若干結構元件的荷載有所改變。然而，審計署留意到：(i) 顧問 X 未有於 2009 年 9 月合約 A 招標前，因應建築布局的修訂更新結構荷載表 (列明大樓支柱和牆壁等結構元件的荷載)；及 (ii) 結構荷載表在合約 A 招標後才予以更新，並直至 2010 年 5 月才透過建築師指示發給承建商 A。結果，建築署就更改項目向承建商 A 支付 110 萬元 (第 2.14 及 2.15 段)；

(c) ***需要改善就合約更改作出的費用估算*** 審計署留意到，合約 A 的 11 個建築師指示的估算費用與實際費用有較大差距 (介乎 90 萬元至 420 萬元)，而每個建築師指示載有的更改項目數目由 1 至 20 個不等，當中至少有一個價值高於 100 萬元。建築署表示，建築師指示的估算與實際費用之間出現差額，主要原因是：(i) 顧問 Y 對建築師指示所涉費用估算不準確；(ii) 在建築師指示發出後，工地出現不能預知的情況；及 (iii) 估算時項目小組成員對建築師指示所涉範圍和規模有不同的演繹 (第 2.17 及 2.18 段)；及

(d) ***需要盡量減少總價合約的合約更改*** 審計署留意到，當局有空間可減少合約更改，例如透過把所需規定納入招標文件內，並在招標前敲定建築物設計和合約圖則等。審計署認為，在日後以總價合約推展工程項目時，建築署需要提醒其人員和顧問在切實可行的範圍內，把所有工程項目納入合約內，以期利於進行公平和具競爭性的招標，並從而減少處理合約更改所需資源和由此引致爭議的風險 (第 2.21 及 2.22 段)。

5. ***符合用戶特別要求有困難*** 康文署表示，單車館的最重要使命是為香港單車代表隊提供一個本地、固定而且高質素的訓練基地，而其設計也旨在配合香港單車代表隊的訓練要求。儘管上述興建單車館的目的，直至香港單車代表隊於 2013 年 11 月進行效能試驗，以及國際場地盃於 2014 年 1 月在單車館舉

行後，康文署才得悉：(a) 達到國際單車聯盟一級標準的單車賽道，未能完全配合中國香港單車總會有限公司（香港單車總會）的訓練模式和實際需要。香港單車總會對使用單車館作為香港單車代表隊的訓練基地有所保留；及 (b) 為完全配合香港單車總會的訓練模式和實際需要，單車賽道的規格須優化至高於國際單車聯盟一級標準。結果，單車館的主場館 (內設單車賽道) 須關閉約兩個月，進行造價 420 萬元的單車賽道面層優化，以配合香港單車代表隊的訓練模式。康文署表示，在工程計劃的規劃、設計及施工過程中，已全面徵詢香港單車總會的意見。有關優化單車賽道的建議，是在試車後才提出的。審計署理解，建造本港首個達到國際標準的室內單車設施，可供進行世界級單車訓練和比賽，當中難免會遇到不少困難。在日後提供專項運動設施時，康文署需要盡量確定各項特別要求，尤其是主要持份者的要求(第 2.29、2.30、2.32 及 2.34 段)。

6. ***需要遵從有關改動面積分配的規定*** 根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定，專門用途／部門專用樓宇的面積分配列表經產業檢審委員會 (產審會) 批准後，不論任何原因，如個別項目的淨作業樓面面積與核准面積有逾 10% 的出入，則用戶決策局／部門應重新向產審會提交面積分配列表，再次徵求批准。2009 年 9 月，產審會批准工程計劃的面積分配列表。審計署把 2009 年 9 月面積分配列表核准項目的淨作業樓面面積，與 2013 年 12 月完工記錄所示的面積作出比較，留意到若干項目的淨作業樓面面積有逾 10% 的出入。舉例來說，根據核准的面積分配列表，控制室的淨作業樓面面積為 10 平方米，但根據完工記錄則為 123 平方米，差異為 1 130%。建築署表示，在若干情況下，偏離核准面積分配列表的面積數字，實屬無可避免；另外，也有必要配合康文署加強育嬰設施的新措施。審計署理解作出該等改動無可避免，部分原因是有需要提供育嬰設施，但認為對工程計劃的設施淨作業樓面面積加以改動，應先徵得產審會的批准 (第 2.35 至 2.38 段)。

設施的營運和維修保養

7. ***需要處理主場館的滲水問題*** 單車賽道、主場和看台設施位於單車館的主場館。根據康文署記錄，單車館自 2013 年 12 月完工後，該署便一直發現主場館出現滲水情況。建築署表示，在 2013 年 12 月至 2018 年 6 月期間，共有 129 宗滲水個案。為處理主場館的滲水問題，康文署要求建築署向承建商 A 發出指示，在 2014 年 5 月至 2017 年 1 月期間進行一系列的修補工程。然而，在修補工程於 2017 年 1 月完成後和截至 2018 年 6 月，主場館仍有 28 宗滲水個

案。審計署留意到，該 28 宗滲水個案涉及 17 個在地面上發現水點／水漬的地點，而其中 8 個地點 (47%) 涉及不止一宗滲水個案 (第 3.3 至 3.6 段)。

8. ***需要持續檢視蟲害防治措施的成效*** 在是次審查的實地工作期間，審計署留意到，單車館藥檢室的兩個洗手間有白蟻出現，並通報康文署有關事宜。康文署向建築署尋求協助，而建築署則安排一名白蟻專家巡查有關範圍。該白蟻專家在兩個洗手間假天花板上的維修通道發現白蟻巢，並在有關範圍施行蟲害防治處理程序。結果，白蟻問題於 2018 年 6 月中得以解決。由於木造結構易受白蟻損害，因此單車館內如有白蟻出現，可能會令木製單車賽道受損，以致可能對單車賽道的使用者構成風險。康文署需要持續檢視單車館所採取的蟲害防治措施的成效 (第 3.9 及 3.11 段)。

9. ***需要加強巡查單車館公園和管制公園設施使用得當的工作*** 康文署派駐單車館公園的場地人員，負責每天巡查單車館公園，確保設施安全、清潔和可供公眾使用；此外，場地人員須執行管制工作，確保使用者正確使用設施。2018 年 6 月至 8 月期間，審計署到單車館公園進行了 5 次實地視察，發現雖然單車館公園的設施管理大致良好，但在實地視察期間可見若干不足之處，例如部分長凳破損 (審計署分別於 2018 年 6 月 28 日和 8 月 9 日首尾兩次的實地視察中，發現情況沒有改善)。另一例子是極限運動場內有使用者在滑行時未有戴上保護頭盔，而此舉本應遭到禁止 (第 3.19 及 3.20 段)。

10. ***需要持續檢視中央草坪的草地和排水狀況*** 康文署表示：(a) 單車館公園在 2014 年 4 月啓用後，該署發現中央草坪的狀況未如理想，積水難以排走 (特別是在傾盆大雨過後)，妨礙公眾使用草坪；及 (b) 為了解決中央草坪的排水問題，該署曾安排於 2014 年 6 月、2016 年 3 月和 8 月進行改善工程。然而，審計署於 2018 年 5 月多日大雨後進行實地視察，發現草坪範圍積水和草地狀況欠佳，顯示排水問題可能仍未解決 (第 3.24 及 3.25 段)。

設施的使用情況

11. ***有空間可提高康體設施的使用率*** 單車館提供多項康體設施，當中包括 1 條單車賽道、1 個位於單車賽道中央的主場、1 間健身室、3 間活動室和 1 間舞蹈室。審計署審查這些設施自 2014 年年初啓用至 2018 年 6 月的使用率，留意到：(a) 單車賽道的使用率一直低於 35%；(b) 健身室的使用率介乎 37% 至

56%，並且整體上由 2015 年的 56%，下跌至 2018 年 (截至 6 月) 的 43%；(c) 活動室和舞蹈室的整體使用率介乎 35% 至 58%，近年來 (自 2015 年起) 是將軍澳地區 6 個政府體育館之中第二最低；及 (d) 主場的使用率介乎 67% 至 74%，是將軍澳地區 6 個政府體育館之中最低。康文署表示：(a) 單車館的最重要使命是為香港單車代表隊提供一個本地、固定而且高質素的訓練基地，以及推動本港的場地單車運動；(b) 為了優先滿足香港單車代表隊的訓練需要，單車賽道可供公眾使用的時間較少；及 (c) 為了讓香港單車代表隊在訓練方面較有彈性，單車館的場地管理人員在香港單車代表隊進行訓練的時段不接受團體優先預訂主場。審計署了解單車館的使命，但康文署仍有空間可進一步提高這些設施的使用率，例如舉辦更多相關訓練班(第 4.2、4.3、4.5 及 4.10 至 4.13 段)。

12. ***需要探討可否善用功能室*** 單車館設有 7 間特定功能室，包括 2 個貴賓廂座、1 個裁判廂座、技術區 (即 1 間供廣播機構和活動籌辦者使用的功能室)、1 間貴賓室、1 間藥檢室和 1 間會議室。單車館舉辦大型國際賽事時，這些功能室用作配套設施。功能室可供各團體和決策局／部門預訂，但不設讓公眾預訂的安排。康文署表示：(a) 在單車館舉辦的 7 項大型國際賽事期間，全部功能室都被使用，共計 20 天；及 (b) 當單車館沒有舉辦國際賽事時，這些功能室會用作舉行各種活動，例如嘉賓接待室、課室和臨時會議室。然而，審計署留意到，康文署並沒有統計這些功能室供作上述用途的使用率。2018 年 5 月、7 月和 8 月，審計署到這些功能室進行了 3 次實地視察，以評估其使用情況，發現所有功能室一律空置 (其中一間功能室除外；因康文署編配該室予審計署人員作為臨時辦公室，用以進行是次審查的實地工作)。康文署宜探討措施，善用單車館的功能室 (第 1.8 及 4.16 至 4.20 段)。

審計署的建議

13. **審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 政府應：**

工程計劃的管理

(a) **在日後推展工程項目時：**

(i) **在切實可行的範圍內，確保專門用途樓宇的消防工程規定在招標時已妥為納入招標文件內 (第 2.23(a) 段)；**

(ii) 在切實可行的範圍內，在招標前敲定建築物設計和合約圖則(包括結構荷載表)(第 2.23(c) 段)；

(iii) 採取措施，加強查核合約更改所涉費用估算以及工程範圍和規模，以期加強成本控制(第 2.23(d) 段)；及

(iv) 在切實可行的範圍內，把所有工程項目納入總價合約內(第 2.23(e) 段)；

(b) 在日後提供專項運動設施時，盡量確定各項特別要求，尤其是主要持份者的要求(第 2.33 段)；

(c) 按照《政府產業管理及有關事務規例》的規定，向產審會作出對工程計劃的設施淨作業樓面面積改動一事的跟進(第 2.39 段)；

設施的營運和維修保養

(d) 採取有效措施，處理單車館主場館的滲水問題，以期盡量減少對使用者造成的滋擾和風險(第 3.15(a) 段)；

(e) 持續檢視單車館所採取的蟲害防治措施的成效，包括對蟲害的跡象保持警惕，並按需要採取防治措施(第 3.15(b) 段)；

(f) 採取措施，改善康文署就單車館公園進行巡查的成效；以及加強該署就單車館公園設施使用得當而執行的管制工作，以期確保單車館公園的設施安全和可供公眾使用(第 3.28(a) 段)；

(g) 持續檢視單車館公園中央草坪的草地和排水狀況，並按需要進行改善工程(第 3.28(b) 段)；

設施的使用情況

(h) 善用單車館的單車賽道，從而在香港進一步推廣場地單車運動，以及提高單車館健身室、活動室、舞蹈室和主場的使用率(第 4.14(a) 及 (b) 段)；及

(i) 就單車館功能室的使用率編制統計數據，供管理層檢視，以及探討措施，善用單車館的功能室(第 4.21(b) 及 (c) 段)。

政府的回應

14. 政府同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　香港單車館 (單車館 —— 見照片一) 和香港單車館公園 (單車館公園 —— 見照片二) 於 2014 年 4 月 30 日正式啓用，位於將軍澳寶康路 105 至 107 號，提供多項康體設施 (包括 1 條符合國際比賽標準的單車賽道連配套設施 —— 見第 1.8 及 1.9 段) 予公眾使用。

照片一

單車館



資料來源：建築署的記錄

照片二

單車館和單車館公園



資料來源：建築署的記錄

興建單車館和單車館公園

1.3　康樂及文化事務署 (康文署) 是將軍澳市鎮公園和室內單車場暨體育館發展計劃 (下稱“工程計劃”) 的用戶部門，而建築署則是承建部門。2013 年 11 月，市鎮公園被命名為“香港單車館公園”，而室內單車場暨體育館則被命名為“香港單車館”。為求簡明，在本審計報告內，單車館公園和單車館兼指正式命名前 (即主要在施工階段) 的該兩項設施。建築署為該工程計劃委聘了兩名顧問 (註 1)，詳情如下：

(a) 2008 年 4 月，該署委聘總建築顧問 (顧問 X)，負責詳細設計、工地勘測、初步環境審查、擬備招標文件，以及合約管理和工地監督工作；及

註 1： *工地勘測、詳細設計、初步環境審查和擬備招標文件的顧問費合共 1,940 萬元，在建築署管控的基本工程儲備基金總目 703 整體撥款分目 3100GX 項下撥款支付。合約管理和工地監督工作，以及計算工程成本的顧問費，則從工程計劃撥款 (見第 1.5 段) 中支付。*

(b) 2008 年 7 月，該署委聘工料測量顧問 (顧問 Y)，負責擬備招標文件和計算工程成本。

1.4 2010 年，民政事務局向立法會財務委員會 (財委會) 申請撥款推展工程計劃時告知立法會：

(a) 有需要提供更多公眾休憩用地，以滿足將軍澳居民對康樂設施的需求。工程計劃將有助紓緩將軍澳休憩用地不足的情況；

(b) 由於香港沒有室內單車賽道，本地單車好手須經常在內地和其他國家進行訓練。這項安排費用高昂，特別是訓練時間和訓練期長短取決於香港境外地方有關設施的可供使用情況，以致影響本地運動員為賽事進行的備戰工作。為幫助本地運動員充分發揮潛能，必須興建一個符合國際標準的室內單車場，作爲頂級單車訓練和國際賽事的場地；

(c) 擬議室內單車場也可用作多用途設施，適用於進行其他室內體育運動，並有助滿足將軍澳居民對室內體育設施日益增加的需求；及

(d) 工程計劃下的建造工程預計在 2010 年 3 月展開，在 2013 年 4 月完成。

1.5 2010 年 2 月，立法會財委會通過向工程計劃撥款，核准工程預算為 11.297 億元。2014 年 2 月，財經事務及庫務局局長批准把核准工程預算增加 1,450 萬元，達至 11.442 億元 (見表 一)。

表一

工程計劃獲批的撥款
(2010 年 2 月至 2014 年 2 月)

日期	詳情	核准金額 (百萬元)
2010 年 2 月	推展工程計劃	1,129.7 (註 1)
2014 年 2 月	增加核准工程預算以支付合約價格變動調整的預計費用	14.5 (註 2)
	總計	1,144.2

資料來源：建築署的記錄

註 1： 建築署表示：(a) 由於單車館和單車館公園兩者一併發展，屬同一個工程項目，故該署沒有按單車館大樓和單車館公園列出的分項費用資料；及 (b) 按費用類別 (例如工地工程、打樁工程、渠務工程、顧問費以及家具和設備) 列出的核准工程預算分項數字，載於提交立法會的文件。

註 2： 在立法會財委會授權下，財經事務及庫務局局長可批核不超過 1,500 萬元的核准工程預算增加。

1.6 2010 年 3 月，建築署向一間承建商 (承建商 A) 批出一份工程合約 (合約 A)，用以推展工程計劃，合約金額為 10.027 億元。結果，合約工程在 2013 年 12 月完成，較原訂合約完工日期 2012 年 12 月遲約 12 個月。合約 A 的帳目在 2016 年 10 月結算，最終合約金額為 10.639 億元 (當中 10.612 億元由工程計劃撥款支付，另外 270 萬元由康文署部門撥款支付)。其後，顧問合約 X 和 Y 分別在 2017 年 12 月和 7 月完成。

1.7 工程計劃的總開支為 11.436 億元 (較最終核准工程預算 11.442 億元 (見第 1.5 段) 少 60 萬元)，當中包括合約 A 的實際合約開支 (10.612 億元)、顧問費 (4,530 萬元)、駐工地人員的員工開支 (1,680 萬元 —— 註 2)、家具和設備的費用 (1,520 萬元)，以及其他雜項開支 (510 萬元)。

註 2： *顧問須聘請不同職系 (例如專業職系和技術職系) 的駐工地人員，以監督承建商的工程。政府向顧問發還駐工地人員的個人薪酬，並向顧問支付一筆管理駐工地人員的間接費用。*

單車館和單車館公園的設施

1.8 ***單車館*** 單車館佔地 1.3 公頃，樓高 4 層，並提供多項設施，包括：

(a) ***單車賽道 (2 721 平方米) 及配套設施 (696 平方米)*** 1 條長 250 米符合國際單車聯盟 (註 3) 一級標準 (註 4) 的木製單車賽道 (位於 1 樓 —— 見照片三)，以及符合國際比賽標準的配套設施 (包括位於地下或 2 樓上層的 2 個貴賓廂座、1 間貴賓室、1 個裁判廂座、技術區 (1 間供廣播機構和活動籌辦者使用的功能室)、1 間藥檢室和 1 間會議室)；

(b) ***主場 (2 592 平方米)*** 1 個多用途主場 (位於 1 樓的單車賽道中央 —— 見照片三)，可改作 8 個羽毛球場、2 個籃球場或 2 個排球場，又或用作舉辦文化和體育活動；

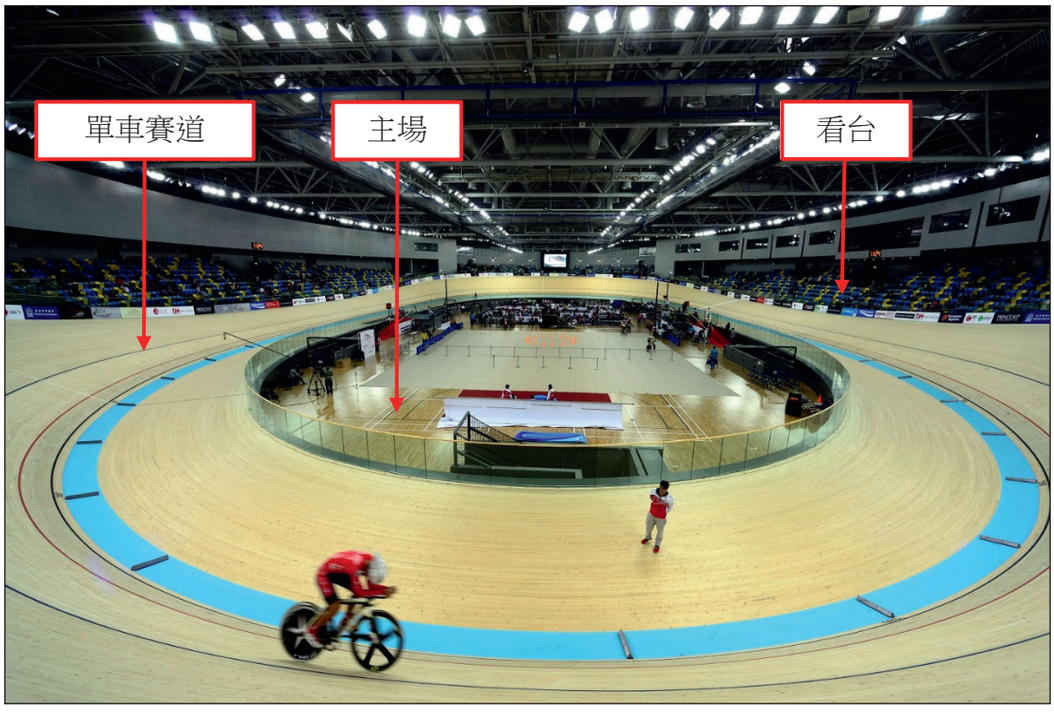
(c) ***看台設施 (2 211 平方米)*** 1 個可提供 2 000 個固定座位和 1 000 個摺合式活動座位的看台 (位於 2 樓 —— 見照片三)；

註 3： *國際單車聯盟是單車運動的國際管治組織，代表來自 5 大洲聯盟 190 個聯會的利益。聯盟負責管理和推廣 9 項單車運動項目，包括道路、賽道、爬山單車、小輪車 (競賽)、小輪車 (自由花式技巧)、傷殘單車、越野單車、技巧單車和室內單車。聯盟也舉辦最高級別的單車賽事，例如世界錦標賽及世界盃。*

註 4： *根據國際單車聯盟的單車規則：(a) 所有單車館按其賽道和裝置的技術質素分為 4 級；及 (b) 該等級數決定其可舉辦的賽事水平。一級標準賽道屬最高水平，適合舉辦國際單車聯盟世界錦標賽和奧林匹克運動會。*

照片三

單車館的主場館



資料來源：建築署的記錄

(d) ***其他康樂設施 (1 699 平方米)*** 這些設施位於地下，包括 1 間兒童遊戲室 (見照片四)、1 間健身室 (見照片五)、2 間多用途室 (其後改為 1 間設有 6 張乒乓球檯的乒乓球室 —— 見照片六)、3 間活動室、1 間舞蹈室 (見照片七) 和 2 間更衣室；及

照片四至七

單車館內的其他康樂設施

照片四

兒童遊戲室



照片五

健身室



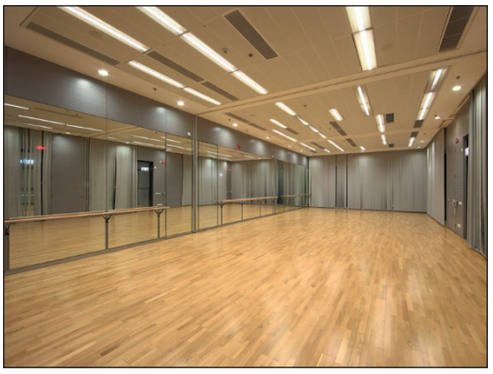
照片六

乒乓球室



照片七

舞蹈室



資料來源：建築署和康文署的記錄

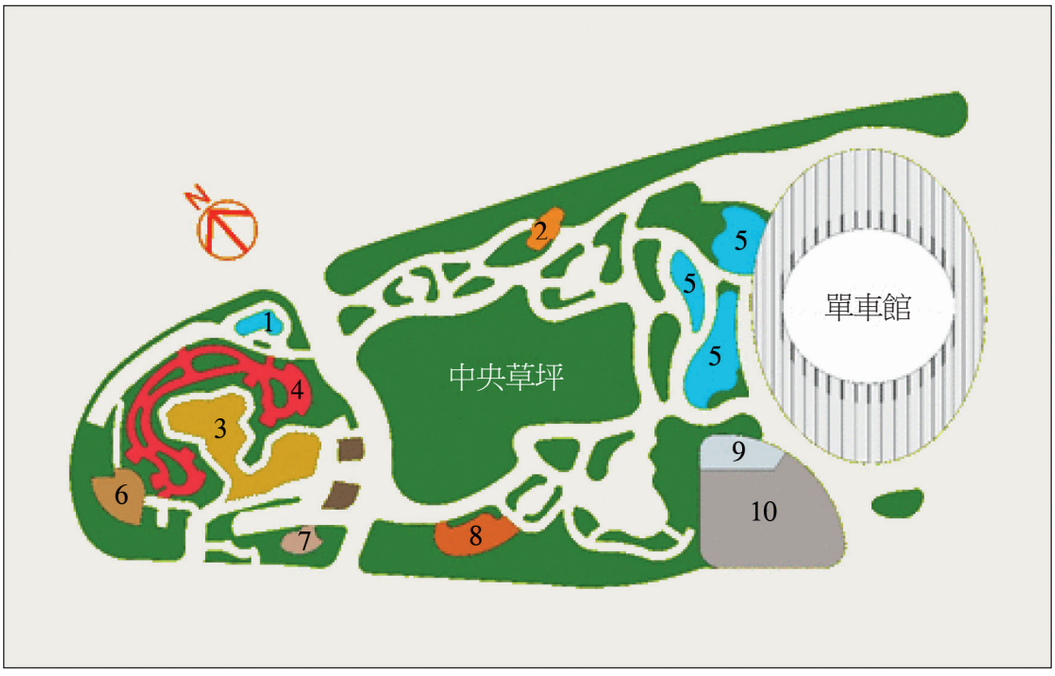
(e) ***其他輔助設施 (829 平方米)*** 這些設施位於地下，包括 1 間餐廳、1 間體育用品店、1 座單車亭和辦公室 (註 5)。

註 5： *除了第 1.8(a) 至 (e) 段提及的設施外，單車館內尚有其他設施，包括衞生設施、機械及設備室和 1 個收費停車場。*

1.9 ***單車館公園*** 單車館公園佔地 5.3 公頃，提供多項康體設施 (見圖一)，包括 1 個中央草坪 (見照片八)、1 幅運動攀登牆 (見照片九)、1 個露天劇場 (見照片十)、1 個極限運動場 (見照片十一)、1 條緩跑徑、1 個兒童遊樂場、1 個長者健體園地、3 個人工湖和 1 個模型船池。

圖一

單車館公園平面圖



說明：
1. 模型船池
2. 長者健體園地
3. 極限運動場
4. 緩跑徑
5. 人工湖
6. 露天劇場
7. 運動攀登牆
8. 兒童遊樂場
9. 單車亭
10. 停車場

資料來源：康文署的記錄

照片八至十一

單車館公園內的設施

照片八

中央草坪



照片九

運動攀登牆



照片十

露天劇場



照片十一

極限運動場



資料來源：建築署和康文署的記錄

單車館和單車館公園的管理及維修保養工作

1.10　單車館和單車館公園由康文署管理。與管理單車館和單車館公園有關的康文署組織架構圖摘要，載於附錄 A。清潔、保安和園藝保養服務，透過公開招標外判，由承辦商提供。康文署及其工程代理負責單車館和單車館公園所有

室內／室外設施的維修保養工作。至於單車館內的單車賽道，康文署負責日常檢視和輕度修葺，而建築署則負責大型和結構性維修保養。機電工程署 (機電署) 透過機電工程營運基金 (註 6)，為單車館提供操作和維修保養機電系統及屋宇裝備的服務。建築署負責保養和維修單車館大樓以及位於單車館和單車館公園的設施 (康文署和機電署負責的項目除外)。2016–17 年度，單車館的實際收入和經常開支分別為 510 萬元及 1,830 萬元，單車館公園的實際經常開支為 690 萬元。

審查工作

1.11　2018 年 4 月，審計署就單車館和單車館公園展開審查。審查工作集中於以下範疇，務求找出可予改善之處，以供日後借鑑：

(a)　工程計劃的管理 (第 2 部分)；

(b)　設施的營運和維修保養 (第 3 部分)；及

(c)　設施的使用情況 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，可供日後借鑑，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.12　在審查工作期間，康文署和建築署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 6：　*機電工程營運基金 (機電署的營運部分) 為客戶 (包括決策局／部門) 提供機電服務。*

第 2 部分：工程計劃的管理

2.1　本部分探討建築署和康文署管理工程計劃的工作，審查工作集中於以下範疇：

(a)　合約 A 的工程更改 (第 2.4 至 2.24 段)；

(b)　單車賽道面層優化 (第 2.25 至 2.34 段)；及

(c)　面積分配的改動 (第 2.35 至 2.42 段)。

合約 A

2.2　合約 A 為總價合約 (註 7)，用以推展工程計劃。建築署在 2009 年 9 月招標，並在 2010 年 3 月向承建商 A 批出合約 A，合約金額為 10.027 億元。工程在 2010 年 3 月展開，合約期約 33 個月。顧問 X 為負責監督合約工程的建築師，顧問 Y 則為負責計算工程成本的工料測量師。結果，合約工程在 2013 年 12 月完成，較原訂合約完工日期 2012 年 12 月遲約 12 個月 (366 天 —— 註 8)。

合約 A 的費用增加

2.3　合約 A 的帳目在 2016 年 10 月結算，最終合約金額為 10.639 億元，較原訂合約金額 10.027 億元 (見第 2.2 段) 增加 6,120 萬元 (6%)。審計署留意到，費用增加主要是因合約 A 的工程更改所致 (見表二)。

註 7：*在總價合約下，承建商事先同意以一個總價承接指定數量的工程。合約 A 為總價合約，建築工料清單上部分數量為實數，部分則為臨時數字 (即有待建築師的指示而耗用)。建築工料清單是招標文件的一部分，在合約批出後便成為合約文件的一部分，載有各個工程項目的施工量。投標者須為建築工料清單上有關的項目提供標價。就中標者而言，建築工料清單項目的標價會用來計算實際完工量的價值。*

註 8：*鑑於惡劣天氣 (288 天)、為符合《建築物條例》(第 123 章) 最新規定而進行的額外改善工程 (38.5 天) 和不能預知的公用設施改道工程 (39.5 天)，承建商 A 獲准延長合約期 366 天。*

表二

合約 A 的最終合約金額
(2016 年 10 月)

詳情	金額	
	(百萬元)	(百萬元)
原訂合約金額		1,002.7
加： 工程更改	80.8	
額外的合約價格變動調整 (註)	40.4	
減： 合約 A 的應急費用	(60.0)	
合約 A 的費用增加		61.2
最終合約金額		1,063.9

資料來源：建築署的記錄

註：合約 A 的原訂合約金額已包括為價格變動調整而準備的款項 6,970 萬元。此金額是為支付額外的價格變動調整。

合約 A 的工程更改

2.4 在合約 A 的合約期期間，顧問 X 發出 271 個建築師指示，涉及 1 613 個更改項目，總金額為 8,080 萬元。審計署留意到：

(a) 每個核准建築師指示涉及 1 至 64 個更改項目；及

(b) 幾乎所有 (1 613 個中的 1 591 個 (99%)) 更改項目的個別價值均低於 100 萬元。另有 22 個項目的個別價值高於 100 萬元，合計價值為 4,600 萬元 (佔合約更改總金額 8,080 萬元的 57%)。

鑑於這 22 個項目的價值較高 (每個高於 100 萬元)，且加起來的價值佔合約更改總金額逾半，審計署選定這些項目作審查，並留意到建築署的合約管理工作有可予改善之處 (見第 2.5 至 2.23 段)。

需要把專門用途樓宇的消防工程規定納入招標文件內

2.5 為達到提供消防裝置和設備以保障處所內佔用人的生命財產這目標，政府的一貫做法，是要求政府建築物遵守屋宇署和消防處發布的工作手則。就工程計劃而言，適用的工作守則包括：屋宇署發布的《1996 年耐火結構守則》、《2004 年消防和救援進出途徑守則》和《1996 年提供火警逃生途徑守則》(註 9)，以及消防處發布的《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》(註 10)。

2.6 2011 年 9 月，顧問 X 根據單車館的消防工程報告 (註 11)，就多用途主場提供並安裝排煙口的額外細節，向承建商 A 發出建築師指示。結果，建築署就更改項目向承建商 A 支付 420 萬元。

2.7 審計署留意到：

(a) 2009 年 3 月，單車館消防工程報告提交有關當局 (註 12) 批簽。2009 年 5 月，有關當局舉行會議討論報告。2009 年 8 月，有關當局通知建築署，對 2009 年 8 月的消防工程報告沒有進一步意見，以及無須再次提交有關報告以徵詢更多意見。建築署表示，消防工程報告在 2009 年 8 月獲得批准；及

註 9： *2011 年 9 月，該 3 份工作守則的內容融入屋宇署發布的《2011 年建築物消防安全守則》內。*

註 10： *遵守消防處發布的《守則》的訂明條文，可視為符合有關消防裝置或設備規定的可靠方法。不過，就任何一幢建築物而言，消防處處長可更改《守則》的任何規定。至於因為設計特別或有特別危險而須予特別考慮的建築物，消防處處長可因應個案情況，接受以採用消防工程學方法代替遵守訂明條文，惟有關消防工程學方法須達到的安全水平，不得低於訂明條文所訂的安全水平。*

註 11： *根據顧問 X 提交的單車館消防工程報告：*

(a) 單車館消防工程報告旨在提供消防工程解決方案，務求達到的消防安全水平，等同完全符合《守則》所載的訂明條文，而以上消防工程報告也載有適切的消防安全措施，有效確保佔用人可在消防安全環境之中疏散；及

(b) 基於單車館的設計限制和運作需要，館內實際情況與《守則》所載的訂明條文有數項出入。

註 12： *建築署表示，2012 年 5 月前，有關當局是指屋宇署消防安全委員會 (即處理單車館消防工程報告時的負責委員會，其委員包括一名消防處代表)。自 2012 年 5 月起，建築署建築工程項目的消防工程報告，交由建築署消防工程諮詢委員會負責處理。工程項目的顧問須分別向消防工程諮詢委員會和消防處提交消防工程報告，以徵求意見和批准。該消防工程報告須符合屋宇署發布的《2011 年建築物消防安全守則》。*

(b) 2009 年 8 月消防工程報告中提到須在多用途主場安裝排煙口的詳細規定，而這些規定並未完全納入 2009 年 9 月發出的合約 A 的招標文件內。因此，須發出建築師指示以涵蓋這項更改工程 (見第 2.6 段)。

2.8 2018 年 9 月，建築署回應審計署的查詢時表示：

(a) 工程計劃的發展時間表緊迫 (註 13)，為趕上進度，顧問 X 不能把安裝排煙口的所有詳細規定納入招標圖則，並決定在施工階段向承建商發出建築師指示以施加該等規定；及

(b) 顧問 X 已設法盡早提交消防工程報告。然而，有關當局需時 5 個月才批准該報告，以致顧問 X 在發展時間表緊迫而要趕上進度的情況下，沒有時間在招標前把所有規定納入招標文件內。

2.9 審計署認為，在日後推展工程項目時，建築署需要提醒其人員和顧問在切實可行的範圍內，確保專門用途樓宇的消防工程規定在招標時已妥為納入招標文件內。

需要在設計階段處理燈光設計事宜

2.10 2011 年 8 月，顧問 X 向承建商 A 發出建築師指示，修訂單車館公園的燈光設計 (註 14)。建築署表示，有關修訂是回應市民關注到公園燈光的設計事宜，包括眩光和光度的問題，並使其合乎康文署最新的運作規定。結果，建築署就更改項目向承建商 A 支付 190 萬元。

註 13：*民政事務局在 2007 年 4 月發出的工程界定書 (見第 2.11(a) 段註 15) 訂明，工程計劃為優先項目，並促請應不遲於 2009 年施工，並盡快完工。*

註 14：*燈光設計的主要修訂包括：(a) 在單車館公園的避雨亭設置局部明裝筒燈；(b) 在架空行人路扶欄使用半掩式筒燈，代替原本的外露長條形慳電膽類型的照明；及 (c) 在草地平台的行人徑和斜道沿腳邊高度使用圓柱照燈裝置，代替原本的凸面照明器。*

2.11 審計署留意到：

在合約 A 批出前

(a) 2007 年 8 月，建築署發出工程計劃的技術可行性說明書 (註 15)，註明工地旁邊有易受影響的設施，包括附近的住宅發展項目和學校。換言之，該署與顧問 X 在 2009 年 9 月合約 A 招標前已知悉這個情況；

(b) 2008 年 10 月，當時建築署的工程計劃說明書及設計審核委員會 (註 16) 在審核工程計劃時，要求項目小組特別注意園境美化區的照明裝置，避免因過度提供外部照明而引起光污染；

(c) 2009 年 4 月，顧問 X 修訂照明裝置的方案，以避免因過度提供外部照明而引起光污染；及

在合約 A 批出後

(d) 建築署表示，顧問 X 透過於 2011 年 8 月發出的建築師指示，修訂照明裝置，改善燈光設計，從而提升單車館公園的氣氛，並避免眩光直接影響公園使用者和鄰近居民。

2.12 2018 年 9 月，建築署回應審計署的查詢時表示：

(a) 發出建築師指示以修訂照明裝置數目和種類 (見第 2.10 段)，主要為了改善燈光設計，避免眩光影響公園使用者，並提升公園氣氛；及

(b) 建築師指示中有關照明裝置種類的改變，是為處理眩光影響公園使用者的問題，而非處理光污染影響附近一帶的問題。事實上，該工地兩旁與附近住宅發展項目之間，已有 4 線行車道相隔。

註 15：*工務部門須在接獲負責的決策局的工程界定書後，就擬議的基本工程項目向發展局提交技術可行性說明書，請求批准。在政府的基本工程項目資源分配工作下，負責的決策局須透過向財經事務及庫務局呈交已批准的技術可行性說明書，就推展擬議的工程項目申請所需的資源。*

註 16：*工程計劃說明書及設計審核委員會於 2010 年 10 月更名為工程質量與設計審核委員會，主要由建築署人員組成，目的為確保所有建築署的項目從開展到完工的過程中，於每個工作階段完成並向客戶展示之前，均達到認可的水平。*

2.13　建築署表示，在項目的環境設計方面，該署人員及其顧問必須採用切合用戶需要的燈光設計，盡量減輕眩光和光污染。審計署認為，在日後推展工程項目時，建築署需要採取措施，確保其人員和顧問在項目的設計階段已妥善處理燈光設計事宜。

需要在招標前敲定建築物設計和合約圖則

2.14　合約 A 於 2010 年 3 月生效後，顧問 X 於 2010 年 4 月 23 日，向承建商 A 提供載有結構荷載表 (列明大樓支柱和牆壁等結構元件的荷載) 的單車館大樓合約圖則。及後，顧問 X 於 2010 年 4 月 30 日，向承建商 A 提供經修訂的結構荷載表，並於 2010 年 5 月 7 日發出有關該等工程更改的建築師指示。建築署表示：

(a) 在設計發展的過程中，顧問 X 在合約 A 於 2009 年 9 月招標前，修訂了單車館大樓的建築布局，以致若干結構元件的荷載有所改變；

(b) 然而，招標文件內的結構荷載表並未在合約 A 招標前更新；及

(c) 2010 年 5 月 7 日，顧問 X 向承建商 A 發出建築師指示，以反映荷載表的修訂。

結果，建築署就更改項目向承建商 A 支付 110 萬元。

2.15　審計署留意到：

(a) 顧問 X 未有於 2009 年 9 月合約 A 招標前，因應建築布局的修訂更新結構荷載表；及

(b) 直至 2010 年 5 月 7 日，顧問 X 才透過合約更改，向承建商 A 提供配合設計發展而更新的結構荷載表。

2.16　審計署認為，在日後推展工程項目時，建築署需要提醒其人員和顧問在切實可行的範圍內，在招標前敲定建築物設計和合約圖則 (包括結構荷載表)。

需要改善就合約更改作出的費用估算

2.17　就合約 A 而言，顧問 Y 負責就擬議建築師指示進行費用估算，而顧問 X 如欲指示進行任何更改工程，則須事先向建築署 (批核人員職級按擬議建築師指示的估算費用而定 —— 註 17) 取得批准，才可向承建商 A 發出建築師指示。根據所能確定的資料，合約 A 的 11 個建築師指示的估算費用與實際費用有較大差距 (見表三所示建築師指示 A 至 K，每個建築師指示載有的更改項目數目由 1 至 20 個不等，當中至少有一個價值高於 100 萬元)。

註 17：*負責批核擬議建築師指示的人員職級，是按建築師指示的估算費用而定，詳情如下：*

擬議建築師指示的估算費用不多於	*建築署批核人員*
20 萬元	*專業職級*
40 萬元	*高級專業職級*
130 萬元	*總專業職級*
400 萬元	*工程策劃總監／助理署長*
無限額	*管制人員*

如建築師指示的估算費用超過 30 萬元，在指示進行更改工程前，須另行發送指示至建築署的工程策劃總監／助理署長作審視，確定沒有反對意見。

表三

被選定按合約 A 發出的建築師指示的估算
與實際費用有較大差距
(2016 年 10 月)

建築師指示(涉及的更改項目數目)	更改性質	已獲建築署批准的建築師指示所涉的額外費用／(節省金額) 估算(註) (a) (元)	實際增加費用 (b) (元)	費用增幅 (c) = (b) – (a) (元)
A (1 項)	園景	(22,000)	4,193,680	4,215,680
B (8 項)	園景	261,000	4,339,264	4,078,264
C (20 項)	建築	(4,000)	3,038,536	3,042,536
D (14 項)	建築	7,600	2,363,582	2,355,982
E (1 項)	屋宇裝備	無	2,210,627	2,210,627
F (6 項)	建築	279,000	2,219,296	1,940,296
G (1 項)	屋宇裝備	(230,000)	1,597,956	1,827,956
H (4 項)	建築	16,000	1,541,868	1,525,868
I (8 項)	建築	170,000	1,353,317	1,183,317
J (2 項)	園景	224,000	1,331,616	1,107,616
K (2 項)	屋宇裝備	219,000	1,112,281	893,281

資料來源：建築署的記錄

註：本欄所示金額是顧問 Y 因應合約 A 的合約更改所涉額外費用或節省金額 (以括號表示) 而作出的估算。該合約更改後經建築署批准。

2.18 2018 年 9 月，建築署回應審計署的查詢時表示：

(a) 第 2.17 段表三所示的建築師指示的估算與實際費用之間出現差額，主要原因是：

(i) 顧問 Y 對建築師指示所涉費用估算不準確；

(ii) 在建築師指示發出後，工地出現不能預知的情況；及

(iii) 估算時項目小組成員對建築師指示所涉範圍和規模有不同的演繹；及

(b) 當時已就顧問 Y 估算費用表現欠佳一事向其發出警告信，並要求立刻予以改善。

2.19 根據建築署發出的《工程管理手冊》，關於各項更改和成本控制，建築署人員及其顧問必須確保某項指示的成本影響，不會導致成本超過合約金額，並須監察及確保已盡一切努力符合有關質素、成本控制和計劃的標準。審計署認為，在日後推展工程項目時，建築署需要採取措施，加強查核合約更改所涉費用估算以及工程範圍和規模 (例如提醒其顧問更準確地估算費用以及評估所涉工程範圍和規模)，以期加強成本控制。

需要盡量減少總價合約的合約更改

2.20 2010 年，民政事務局向立法會申請撥款推展工程計劃時告知立法會，由於可以預先清楚界定工程範圍，該局會以總價合約進行建築工程。建築署及後在 2010 年 3 月向承建商 A 批出一份總價合約 (合約 A)。

2.21 根據合約 A，承建商 A 事先同意以一個總價承接指定數量的工程 (即工程範圍和數量大致確定並預計工程只有少許更改)。然而，在合約 A 下共發出 271 個建築師指示，涉及 1 613 個更改項目，總金額為 8,080 萬元 (即原訂合約金額 10.027 億元的 8%)。審計署留意到，當局有空間可減少合約更改，例如透過把所需規定納入招標文件內，並在招標前敲定建築物設計和合約圖則等 (見第 2.5 至 2.19 段)。

2.22 審計署認為，在日後以總價合約推展工程項目時，建築署需要提醒其人員和顧問在切實可行的範圍內，把所有工程項目納入合約內，以期利於進行公平和具競爭性的招標，並從而減少處理合約更改所需資源和由此引致爭議的風險。

審計署的建議

2.23 審計署*建議*建築署署長應在日後推展工程項目時：

(a) 提醒建築署人員和顧問在切實可行的範圍內，確保專門用途樓宇的消防工程規定在招標時已妥為納入招標文件內；

(b) 採取措施，確保建築署人員和顧問在項目的設計階段已妥善處理燈光設計事宜；

(c) 提醒建築署人員和顧問在切實可行的範圍內，在招標前敲定建築物設計和合約圖則(包括結構荷載表)；

(d) 採取措施，加強查核合約更改所涉費用估算以及工程範圍和規模(例如提醒建築署顧問更準確地估算費用以及評估所涉工程範圍和規模)，以期加強成本控制；及

(e) 提醒建築署人員和顧問在切實可行的範圍內，把所有工程項目納入總價合約內，以期利於進行公平和具競爭性的招標，並從而減少處理合約更改所需資源和由此引致爭議的風險。

政府的回應

2.24 建築署署長同意審計署的建議，並表示建築署會：

(a) 提醒其人員和顧問在切實可行的範圍內，在招標前敲定設計，包括消防工程規定、燈光設計和結構荷載表等，以便有關細節可被納入招標文件內，從而盡量減少之後的合約更改；及

(b) 提醒其顧問就合約更改準確估算費用，以及清楚訂明工程範圍和規模，以期為合約更改進行準確的費用估算。

單車賽道面層優化

2.25 康文署表示：

(a) 單車館的最重要使命是為香港單車代表隊提供一個本地、固定而且高質素的訓練基地；

(b) 在工程計劃的詳細設計階段，建築署曾聯同康文署和顧問X，就單車館的設施和運作要求向中國香港單車總會有限公司(香港單車總會——註18)徵求意見。香港單車總會是負責訓練和培養香港單車代表隊的體育總會。香港單車總會所提及的要求，已被納入合約A的招標文件內。單車賽道方面，顧問X先後在2008年9月和11月諮詢香港單車總會，並分別在2009年3月和4月與香港單車總會確認了賽道面層所應採用的物料和設計規範(符合國際單車聯盟當時一級標準認證的最新規定——見第1.8(a)段註4)；及

(c) 合約A的招標文件已加入了單車賽道的設計要求。在合約A批出後，國際單車聯盟於2012年5月1日給予單車館臨時許可，而香港單車總會於2012年5月4日確認對單車館設計沒有進一步意見。

2.26 根據合約A，承建商A須在單車館內建造1條單車賽道，規格須達到國際單車聯盟一級標準。2013年9月，單車館的建造工程大致完成。2013年10月，單車館交由康文署管理。2013年12月，單車館的單車賽道獲國際單車聯盟授予一級標準認證，有效期至2023年12月。建築署表示，單車館落成時已達到所指定的標準。

2.27 單車館於2013年10月移交康文署後，單車賽道會供香港單車總會用作訓練香港單車代表隊和舉行比賽。康文署在2013年11月底邀請了香港單車代表隊進行效能試驗，目的是測試單車賽道能否完全配合隊員的訓練模式和實際需要。及後，在2014年1月中單車館舉行國際場地盃期間，康文署接獲專業單車選手關於賽道面層效能的一些意見(註19)。在效能試驗和國際場地盃結束後，香港單車總會提出以下意見：

(a) 賽道存在若干問題(即賽道波浪形高低不平和賽道面層效能——見第2.28段)，進行精英水平的訓練時分散了單車手的注意力，賽道效能未如隊員期望；

註18： *香港單車總會的主要工作包括推廣各項單車活動、籌辦本地和國際賽事，以及訓練並培養香港單車代表隊。以上工作原本由當時的香港單車聯會負責，並自2014年7月起由香港單車總會接辦。為求簡明，在本審計報告內，香港單車總會兼指香港單車聯會。*

註19： *在2014年1月中單車館舉行國際場地盃期間，參與隊伍(包括本地和外地隊伍)曾表示單車賽道高低不平和木條之間有縫隙。*

(b) 有需要進行優化，以解決賽道波浪形高低不平的問題，並改善賽道面層效能；及

(c) 如果不進行優化，該會對使用單車館作爲香港單車代表隊的訓練基地有所保留，原因是賽道未能完全配合其訓練模式和實際需要。

2.28 有關方面進行了以下優化措施，以回應香港單車總會對單車賽道的意見：

(a) ***波浪形高低不平問題*** 為解決賽道波浪形高低不平的問題，建築署要求承建商 A 在 2013 年 12 月和 2014 年 3 月進行賽道改善，以達至香港單車總會滿意的水平。改善工作完成後，香港單車總會滿意有關結果，而承建商 A 按照合約 A 建造單車賽道的責任便告完成；及

(b) ***賽道面層效能優化*** 2014 年 4 月 (即 2013 年 12 月合約 A 的工程完成後)，康文署聯同香港單車總會，要求建築署按照香港單車總會提出的要求，進行單車賽道面層優化，以配合香港單車代表隊的訓練模式。顧問 X 表示，康文署聯同香港單車總會於 2014 年 5 月就賽道面層優化提出的特定和嚴格技術要求 (註 20)，高於當時國際單車聯盟就一級賽道面層所訂立的規定。賽道面層優化合約以單一報價方式批給承建商 A(註 21)。2014 年 9 月，承建商 A 獲委聘進行優化，有關工作於同年 11 月展開。結果，單車賽道面層優化在 2015 年 1 月完成，優化結果令康文署和香港單車總會滿意，費用合共為 420 萬元 (包括向顧問 X 支付的 50 萬元顧問費)，由康文署的部門撥款支付。

註 20： *2014 年 5 月，康文署聯同香港單車總會，敲定單車賽道面層優化的規格，包括：(a) 在每段 2 米長的賽道面層上，平滑程度誤差為 1 毫米；(b) 木條與木條之間，高低差異不得超過 0.3 毫米；及 (c) 木條與木條之間，空隙不得超過 0.5 毫米。*

註 21： *2014 年 5 月，建築署署長批准以單一報價方式向承建商 A 批出進行優化的合約，理由如下：(a) 承建商 A 掌握單車館大樓的情況，有利進行優化；(b) 承建商 A 對建造木製單車賽道的各方面有所認識，並已經累積了經驗；(c) 工程計劃在合約 A 的保養期內，由承建商 A 負責有關工作亦屬合理；及 (d) 承建商 A 會按照原有保證和最新提供的保證為賽道維修負上全責。*

符合用戶特別要求有困難

2.29 審計署留意到：

(a) 2010 年，民政事務局向立法會申請撥款推展工程計劃時告知立法會，為幫助本地運動員充分發揮潛能，必須興建一個符合國際標準的室內單車場，作為頂級單車訓練和國際賽事的場地 (見第 1.4(b) 段)；及

(b) 康文署表示，單車館的最重要使命是為香港單車代表隊提供一個本地、固定而且高質素的訓練基地 (見第 2.25(a) 段)，而其設計也旨在配合香港單車代表隊的訓練要求。

2.30 儘管上述興建單車館的目的，直至香港單車代表隊於 2013 年 11 月底進行效能試驗，以及國際場地盃於 2014 年 1 月中在單車館舉行後 (見第 2.27 段)，康文署才得悉：

(a) 達到國際單車聯盟一級標準的單車賽道，未能完全配合香港單車總會的訓練模式和實際需要。香港單車總會對使用單車館作為香港單車代表隊的訓練基地有所保留 (見第 2.27(c) 段)；及

(b) 為完全配合香港單車總會的訓練模式和實際需要，單車賽道的規格須優化至高於國際單車聯盟一級標準 (見第 2.28(b) 段)。

結果，單車館的主場館 (內設單車賽道 —— 見第 1.8 段照片三) 須關閉約兩個月 (由 2014 年 11 月底至 2015 年 1 月底)，進行造價 420 萬元的單車賽道面層優化，以配合香港單車代表隊的訓練模式。

2.31 2018 年 9 月，建築署和康文署回應審計署的查詢時表示：

建築署

(a) 根據 2001 年 11 月發出的《財務通告第 11/2001 號》“有關基本工程項目工程界定書及技術可行性說明書的規定” (該通告於 2012 年 7 月由《財務通告第 4/2012 號》(註 22) 取代)，決策局必須為每項擬議的基本工程項目擬備一份工程界定書 (見第 2.11(a) 段註 15)，用

註 22：*《財務通告第 4/2017 號》於 2017 年 6 月發出，對《財務通告第 4/2012 號》的有關部分作出了相應修訂。*

以界定項目範圍，並提供支持理據。該通告又訂明，工程界定書應包括工程項目範圍詳情／特別要求。因此，康文署應列明運動設施的特別效能要求 (例如工程計劃的工程界定書已經載明單車賽道的要求，即符合國際單車聯盟一級單車賽道認證的最新規定)；

康文署

(b) 單車館是本港首個室內單車設施，當時對康文署、建築署和香港單車總會等所有主要持份者來說，都是新的事物。所有主要持份者已在初期的規劃和設計階段竭力擬訂設計規範，力求達到單車賽道的目標，以及符合國際單車聯盟要求的規格；及

(c) 單車賽道建造工程是按照用戶要求而進行，當中已顧及香港單車總會當時提出的意見。單車館獲國際單車聯盟授予一級標準認證，因此落成時已達到所指定的標準。然而，在進行效能試驗和舉行國際場地盃後，專業單車選手 (包括本地和外地隊伍) 對單車賽道有一些意見，表示單車賽道高低不平和木條之間有縫隙。有鑑於上述專業單車選手的意見，康文署認為應及早因應香港單車總會建議，進行合約後改善賽道面層效能的優化措施，以更好地配合香港單車代表隊的訓練模式和實際需要。由於有關優化效能的要求，是在單車賽道試車後才提出，因此無法預先納入用戶要求內。

2.32 審計署理解，建造本港首個達到國際標準的室內單車設施，可供進行世界級單車訓練和比賽，當中難免會遇到不少困難。審計署認為，在日後提供專項運動設施時，康文署需要盡量確定各項特別要求，尤其是主要持份者的要求。

審計署的建議

2.33 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應在日後提供專項運動設施時，盡量確定各項特別要求，尤其是主要持份者的要求。**

政府的回應

2.34　康樂及文化事務署署長接受審計署的建議，並表示在工程計劃的規劃、設計及施工過程中，已全面徵詢香港單車總會的意見。有關優化單車賽道的建議，是在試車後才提出的。

面積分配的改動

2.35　《政府產業管理及有關事務規例》載列有關政府產業和相關事宜的政策及指導原則，供決策局／部門遵行。根據該規例的規定：

(a) 專門用途／部門專用樓宇 (註 23) 的用戶決策局／部門，須就有關設施擬備面積分配列表，提交產業檢審委員會 (產審會 —— 註 24) 批准；及

(b) 面積分配列表經批准後，不論任何原因，如個別項目的淨作業樓面面積 (註 25) 與核准面積有逾 10% 的出入，或各項目的淨作業樓面面積總和與核准面積有逾 5% 的出入，則用戶決策局／部門應重新向產審會提交面積分配列表，再次徵求批准 (註 26)。

由於單車館屬專門用途／部門專用樓宇，康文署作為用戶部門，應遵從上述規定。此外，根據建築署發出的運作指示，建築署作為承建部門，也須確保在推展建築署的建築工程項目時，遵從《政府產業管理及有關事務規例》的規定。

註 23：*根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定，專門用途／部門專用樓宇包括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)。*

註 24：*產審會是負責審視專門用途／部門專用樓宇面積分配列表的批核當局，由建築署助理署長擔任主席，成員包括財經事務及庫務局與政府產業署的代表。*

註 25：*淨作業樓面面積是指實際分配予用戶作預定用途的樓面面積。舉例來說，淨作業樓面面積不包括以下設施所佔用的地方：洗手間、浴室和淋浴間、升降機大堂、樓梯間、公眾／共用走廊、樓梯井、電動扶梯和升降機槽、停車位、上落客貨區和機械機房。*

註 26：*根據《政府產業管理及有關事務規例》的規定：(a) 在設計階段，面積分配列表一經批准，產審會不會准許對其作出改動，除非只屬輕微調整，且已取得有關工務部門的首長級人員同意；及 (b) 有關輕微調整不應導致耗用重大員工資源、建造工程延誤，或經工務部門評定的工程預算費增加。*

需要遵從有關改動面積分配的規定

2.36　2009 年 9 月，產審會批准工程計劃的面積分配列表。為推展有關工程計劃而進行的合約工程，於 2013 年 12 月大致完成。審計署把 2009 年 9 月面積分配列表核准項目的淨作業樓面面積，與 2013 年 12 月完工記錄所示的面積作出比較，留意到若干項目的淨作業樓面面積有逾 10% 的出入 (部分例子見表四)。

表四

淨作業樓面面積與核准面積分配列表所示
有逾 10% 出入的設施項目例子
(2013 年 12 月)

設施項目	淨作業樓面面積		
	按 2009 年 9 月的面積分配列表 (a) (平方米)	按 2013 年 12 月的完工記錄 (b) (平方米)	差異百分率 $(c)=\frac{(b)-(a)}{(a)}\times 100\%$ (%)
(a) 控制室	10.0	123.0	1 130%
(b) 育嬰設施	7.5	64.0	753%
(c) 員工室暨簽到房	9.0	70.0	678%
(d) 救傷室	15.0	32.0	113%
(e) 舞台表演的更衣室	70.0	132.0	89%
(f) 物理治療／按摩室	30.0	48.0	60%
(g) 訂場處	15.0	23.0	53%
(h) 裁判廂座	50.0	70.0	40%

資料來源：審計署對建築署和康文署記錄的分析

2.37　審計署留意到，工程計劃的設施淨作業樓面面積改動 (見表四) 未經產審會批准。在 2018 年 8 月至 10 月期間，康文署和建築署回應審計署的查詢時表示：

康文署

(a) 單車賽道及所有配套設施的建造工程，必須達到國際標準，以供舉行大型國際賽事，這點至關重要。同樣不可忽視的，是必須滿足公眾不斷提高的要求，以及遵行政府最新的政策 (例如提供育嬰設施等)；

(b) 在規劃和設計階段，康文署與建築署和香港單車總會出席了若干次用戶會議，以確保單車館的設施能夠配合舉行大型國際賽事的要求。面積分配列表在 2009 年 9 月獲產審會批准後，康文署並未察覺或具體得悉單車館設施面積分配的改動程度，因此未能重新提交面積分配列表給產審會批准；

建築署

(c) 審計署發現的改動事項，是由於在設計發展的過程中，康文署和建築署敏感度不足，未有嚴格遵從核准面積分配列表的規定；

(d) 在設計及施工階段，建築署和康文署曾舉行會議，檢視內部空間的設計，以配合專門運動組織、傳媒、場地管理等各項功能要求。協調過程頗為漫長，若干設施的淨作業樓面面積，超過了核准面積分配列表的面積數字，但未有重新向產審會徵求批准；

(e) 對工程計劃的設施淨作業樓面面積作出改動，原因如下：

(i) 單車館大樓是專門用途樓宇，為特定用途而專門設計，須照顧康文署的運作需要、法定要求等，同時也要恪守良好的建築作業方法。大樓的布局，以橢圓造形和有特定尺寸的單車賽道為中心，建築物外觀也有特定規格，因此內部空間的規劃備受限制。在若干情況下，偏離核准面積分配列表的面積數字，實屬無可避免。此外，核准面積分配列表內有很多項目 (包括單車賽道、主場、看台、洗手間／更衣設施等) 的面積標示為“因應情況而定”，意即該等項目的面積因應建築布局情況而定。這些“因應情況而定”的項目面積佔大樓總樓面面積的相當部分，而組合方式限制了規劃其他項目 (即在核准面積分配列表中已載列面積數字的項目) 的彈性。雖然若干項目的面積偏離核准面積分配列表的面積數字超過 10%，但相

對於整幢大樓的全部樓面面積而言，偏離部分的總面積並不算大；及

(ii) 有必要配合康文署加強育嬰設施的新措施。在工程計劃的設計發展階段，社會大眾意識到育嬰設施的需求。鑑於單車館不單是西貢區的重點場館，也是首個達到國際標準的本地室內單車設施，因此在單車館大樓內提供較多的育嬰室，以達到更高的顧客滿意度。此外，為配合康文署把單車館的膳食服務牌照由食物製造廠改為正式食肆，因此餐廳的面積和相關設施，也須加以調整；及

(f) 自 2014 年起 (即 2013 年 12 月合約 A 的工程完成後)，建築署已加強管制核准面積分配列表的遵行情況，對新工程項目採取了一系列的優化措施，詳情如下：

(i) 建築署已設立電子樓房裝修規格表資料系統，利用資訊科技，把用戶部門的設施要求，與核准面積分配列表作出比較；

(ii) 在工程項目管理方面，建築署發出了內部指示，重點提到進行建築工程項目的程序，確保政府樓宇和設施根據核准面積分配列表建造；及

(iii) 在工程項目的不同工作階段設立更多檢查點，提醒工程項目的負責人員適時與用戶部門跟進，處理用戶要求與核准面積分配列表有差異的問題。

2.38 審計署理解作出若干改動無可避免，部分原因是有需要提供育嬰設施 (見第 2.37(e) 段)，但認為對工程計劃的設施淨作業樓面面積加以改動，應先徵得產審會的批准。審計署認爲，康文署需要聯同建築署按照《政府產業管理及有關事務規例》的規定，向產審會作出對工程計劃的設施淨作業樓面面積改動一事的跟進。在日後推展工程項目時，康文署和建築署需要採取措施 (例如改善協調和溝通，以及建築署加強管制核准面積分配列表的遵行情況)，確保核准面積分配列表的其後改動，已按照《政府產業管理及有關事務規例》的規定，獲產審會妥為批准。

審計署的建議

2.39 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應聯同建築署署長按照《政府產業管理及有關事務規例》的規定，向產審會作出對工程計劃的設施淨作業樓面面積改動一事的跟進。**

2.40 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長和建築署署長應在日後推展工程項目時，採取措施(例如改善康文署與建築署的協調和溝通，以及建築署加強管制核准面積分配列表的遵行情況)，確保核准面積分配列表的其後改動，已按照《政府產業管理及有關事務規例》的規定，獲產審會妥為批准。**

政府的回應

2.41 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

2.42 建築署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 在日後處理工程項目時，建築署會繼續加強與康文署溝通，確保遵行核准面積分配列表；及

(b) 建築署會在設計及施工階段，按照核准面積分配列表的面積數字，核對各項設施的淨作業樓面面積，以及在有需要時提醒康文署就改動徵求產審會批准。

第 3 部分：設施的營運和維修保養

3.1　本部分探討康文署在營運和維修保養單車館 (第 3.2 至 3.17 段) 和單車館公園 (第 3.18 至 3.29 段) 設施方面的工作。

單車館設施的營運和維修保養

3.2　康文署負責管理單車館。審計署發現單車館設施的營運和維修保養工作有可予改善之處 (見第 3.3 至 3.15 段)。

需要處理主場館的滲水問題

3.3　單車賽道、主場和看台設施位於單車館的主場館 (見第 1.8 段照片三)。康文署表示，單車館主場館的館頂是一個巨大的金屬構築物，裝設許多窗戶、排煙口和雨水槽。這些裝置導致館頂有大量接縫 (註 27)，須以密封膠、防水蓋片和其他建築細節填補，確保不會滲水 (見照片十二)。

註 27：*建築署表示，水滴或濕氣可從館頂的接縫，滲入單車館的主場館。*

照片十二

單車館主場館的館頂



資料來源：康文署的記錄

3.4　根據康文署記錄，單車館自 2013 年 12 月完工後，該署便一直發現主場館出現滲水情況。根據康文署的做法，場地人員會每天巡查主場館，以監察滲水情況，並會向建築署和承建商 A 報告有關情況。承建商 A 會直接與康文署聯絡，以便進行緊急檢查和維修工作 (註 28)。在 2013 年 12 月至 2018 年 6 月期間，康文署向建築署和承建商 A 發出進行緊急檢查和維修工作的要求共 77 次，涉及 234 宗滲水事故 (註 29)。建築署表示，該署將上述事故視作 129 宗滲水個案 (註 30) 處理。

3.5　為處理主場館的滲水問題，康文署要求建築署向承建商 A 發出指示，在 2014 年 5 月至 2017 年 1 月期間進行一系列的修補工程 (在進行部分工程時，主場館須閉館 104 天)(註 31)。建築署表示，在 2013 年 12 月至 2016 年 12 月期間 (即在一系列的修補工程於 2017 年 1 月完成前)，共有 101 宗滲水個案。審計署留意到：

註 28：*單車館館頂由承建商 A 提供為期 20 年的保養期，由 2013 年 12 月開始。因此，維修和修補工程 (見第 3.5 段) 的開支由承建商 A 全數承擔。建築署表示，必須符合以下條件，才可以進行維修工程：(a) 天氣晴朗，而且館頂部分已經乾透；(b) 由於維修工程可能會佔用主場或單車賽道的局部範圍，須獲康文署安排可讓工程人員進入有關設施的時段；及 (c) 在預定的場地保養日 (基於技術理由，涉及排煙口的工程只會在場地保養日進行)。*

註 29：*康文署表示：(a) 上述 77 次要求涉及 234 宗滲水事故，而每次要求涉及 1 至 10 宗事故；及 (b) 為了方便建築署和承建商 A 採取必要的跟進行動，康文署向他們提供了一幅平面圖，顯示在地面上發現水點 / 水漬 (即與滲水事故有關) 的地點，並附上相關照片。*

註 30：*建築署表示：(a) 維修工程得以進行前，康文署曾多次報告涉及在同一地點的地面上發現水點 / 水漬的滲水事故；(b) 承建商 A 進行每一批維修工程時，都會處理多宗滲水事故；(c) 為了全面反映滲水情況，如果呈報的多宗滲水事故都涉及同一地點，並已在進行同一批維修工程時得到處理，就應歸類和視作 1 宗滲水個案；及 (d) 因此，建築署認為上述 234 宗呈報事故應視作 129 宗滲水個案。*

註 31：*修補工程包括：*

(a) 2014 年 5 月至 6 月期間 (主場館閉館 18 天)，承建商 A 在單車賽道部分位置對上的館頂範圍 (即滲水問題較為嚴重的範圍) 安裝 5 個接滴盤 (見第 3.3 段照片十二)；

(b) 2015 年 11 月，承建商 A 在雨水槽接縫安裝防水膜；

(c) 2016 年 3 月至 8 月期間，承建商 A 清潔、檢查並修補所有密封膠接縫表層，修補有缺損的雨水槽接縫防水膜，以及為所有雨水槽接縫塗上屋頂保護塗料；及

(d) 2016 年 11 月至 2017 年 1 月期間 (主場館閉館 86 天)，承建商 A 在單車賽道其餘部分對上的館頂範圍 (即 2014 年進行的修補工程 (見上文 (a) 項) 未有涉及的範圍) 加裝接滴盤。

建築署表示，安裝防水膜 (見上文 (b) 項) 及塗上密封膠和保護塗料 (見上文 (c) 項) 有助確保主場館館頂的接縫不會滲水，而在單車賽道對上的館頂範圍安裝接滴盤 (見上文 (a) 及 (d) 項) 則可作為防止滲水的第二道防線。

(a) 該 101 宗個案涉及 47 個在地面上發現水點／水漬的地點 (下稱 "滲水點")，而在該 47 個滲水點中，有 25 個 (53%) 涉及不止一宗滲水個案 (見表五)；及

表五

主場館內涉及滲水個案的滲水點
(2013 年 12 月至 2016 年 12 月)

滲水個案數目	滲水點數目				
	單車賽道	主場	看台	總計	
1	13	3	6	22	(47 %)
2	4	6	1	11	
3	4	1	1	6	
4	3	1	—	4	25 (53%)
5	—	1	2	3	
8	—	—	1	1	
總計	24	12	11	47	(100%)

資料來源：建築署的記錄

(b) 2013 年 12 月至 2016 年 12 月期間，單車賽道涉及較多滲水點，滲水問題似乎以單車賽道較為嚴重。

3.6 建築署表示，在修補工程於 2017 年 1 月完成後和截至 2018 年 6 月，主場館仍有 28 宗滲水個案。審計署留意到：

(a) 該 28 宗滲水個案涉及 17 個滲水點，其中單車賽道有 12 個 (70%)，主場有 2 個 (12%)，看台有 3 個 (18%)(見表六)。在該 17 個滲水點中，有 8 個 (47%) 涉及不止一宗滲水個案；及

表六

主場館內涉及滲水個案的滲水點
(2017 年 1 月至 2018 年 6 月)

滲水個案數目(註)	滲水點數目			
	單車賽道	主場	看台	總計
1	8	—	1	9 (53%)
2	3	1	2	6
3	—	1	—	1 } 8 (47%)
4	1	—	—	1
總計	12	2	3	17 (100%)

資料來源：建築署的記錄

註：就涉及不止一宗滲水個案的滲水點而言，單車賽道和看台最近在 2018 年 6 月涉及滲水個案，而主場則最近在 2017 年 9 月涉及滲水個案。

(b) 單車賽道涉及較多滲水點，滲水問題似乎還是以單車賽道較為嚴重。

3.7 審計署認為，康文署需要聯同建築署採取有效措施，處理單車館主場館的滲水問題，以期盡量減少對使用者造成的滋擾和風險。

需要持續檢視蟲害防治措施的成效

3.8 康文署表示，該署採取的蟲害防治措施如下：

(a) 自 2013 年 3 月起，康文署聘用了一間承辦商，為單車館和單車館公園提供清潔服務 (包括蟲害防治工作)；

(b) 自 2013 年 12 月起，為了保持單車館的木製單車賽道狀況良好和防止白蟻 (註 32) 侵害，康文署聘用了一名白蟻專家，每月定期進行白蟻防治工作；

註 32：*白蟻是以含纖維素物料 (例如新伐木材或枯木、紙張、硬紙板、纖維板和棉布等) 為食物的昆蟲。木製裝置和家具易受白蟻損害，致使財物損失。*

(c) 鑑於有使用者投訴，自 2017 年 10 月起，康文署聘用了一間服務供應商，在單車館的更衣室、洗手間和育嬰室，針對兩種害蟲 (註 33) 進行額外的蟲害防治工作；及

(d) 因應情況所需，康文署會向建築署和食物環境衞生署尋求協助，加強蟲害防治工作。

3.9 在是次審查的實地工作期間，審計署留意到，單車館的藥檢室有白蟻出現。2018 年 5 月 23 日，審計署人員在藥檢室兩個洗手間內發現 20 至 30 隻白蟻，並通報康文署有關事宜。2018 年 6 月 1 日，審計署人員在這兩個洗手間 (見照片十三) 和附近地方發現數百隻白蟻，顯示情況已惡化。康文署向建築署尋求協助，而建築署則安排一名白蟻專家巡查有關範圍。該白蟻專家在兩個洗手間假天花板上的維修通道 (內設冷氣機和排水的喉管) 發現白蟻巢，並在有關範圍施行蟲害防治處理程序。結果，白蟻問題於 2018 年 6 月中得以解決。

照片十三

在藥檢室一個洗手間內發現的白蟻



資料來源：審計署人員在 2018 年 6 月 1 日拍攝的照片

註 33： *兩種害蟲分別是濾池蠅和衣蛾。康文署表示，雖然這兩種害蟲對人類無害，也不會損害裝置和家具，但會對單車館的使用者造成滋擾。*

3.10　2018 年 7 月和 9 月，康文署回應審計署的查詢時表示：

(a) 由於白蟻巢隱藏於藥檢室兩個洗手間的隱蔽維修通道內，因此康文署未能在其例行巡查時發現有白蟻出現；及

(b) 在 2018 年 7 月之前，康文署在木製單車賽道和木料貯存倉範圍 (用作貯存備用木材，以供修理單車賽道)，進行定期白蟻防治工作 (見第 3.8(b) 段)。由於有白蟻出現，該署自 2018 年 7 月起，把白蟻防治工作的範圍擴展至藥檢室。

3.11　由於木造結構易受白蟻損害，因此單車館內如有白蟻出現，可能會令木製單車賽道受損，以致可能對單車賽道的使用者構成風險。單車館的設施如有白蟻或其他害蟲出現，也會對其使用者造成滋擾。審計署認為，康文署需要持續檢視單車館所採取的蟲害防治措施的成效，包括對蟲害的跡象保持警惕，並按需要採取防治措施。

需要從普通食肆業務的招標工作中汲取經驗

3.12　單車館的地下設有一間餐廳。自 2013 年 8 月至 2016 年 7 月，康文署先後 4 次為單車館的小食／普通食肆業務進行招標。然而，首 3 輪的招標均沒有任何人士投標，直至 2016 年 12 月，康文署才經第 4 輪招標向 1 名營運者批出普通食肆業務合約 (合約期為 7 年，至 2023 年 11 月屆滿)。單車館的餐廳在 2017 年 3 月開始營業，已是 2014 年 4 月單車館啓用之後約 3 年的時間。

3.13　就此，審計署留意到，為了讓單車館的普通食肆業務招標項目更能吸引準營運者，康文署曾：

(a) 參考投標者對數輪招標未果的評論和當時業內營運者的意見，檢討標書所列要求，並在 4 輪的招標中，每輪都修訂標書所列要求 (見表七的例子)；及

表七

標書所列要求曾作修訂的例子
(2013 年 8 月至 2016 年 7 月)

詳情	第 1 輪招標	第 2 輪招標	第 3 輪招標	第 4 輪招標
招標類型	只限非政府機構	公開	公開	公開
投標者從事該行業的最低資歷	3 年	3 年	2 年	2 年
業務類別	小食食肆	普通食肆 (非中菜)	普通食肆	普通食肆
營業範圍	307 平方米 (包括室內座位和廚房)	346 平方米 (包括室內外座位和廚房)	346 平方米 (包括室內外座位和廚房)	387 平方米 (包括室內外座位、廚房、貯物室和小食亭)
售賣機經營權	無	無	無	5 部售賣機

資料來源：康文署的記錄

(b) 在 2016 年 3 月 (2016 年 6 月至 7 月舉行的第 4 輪招標開始前)，要求建築署為單車館的餐廳進行改善工程 (註 34)。有關工程於 2016 年 8 月展開，同年 11 月完成，開支為 28 萬元。康文署表示，透過招標文件、投標簡介會和實地視察，投標者已獲告知有關改善工程。

3.14 審計署認為，康文署需要從物色單車館餐廳營運者需時良久一事汲取經驗，以期日後為體育館物色相類服務營運者時能有所改善。

註 34：*改善工程包括：(a) 平整廚房地台；(b) 安裝地面排水渠，並把排水渠接駁至現有排水系統；(c) 提供廚房和室內座位區域之間供傳菜用的開口；及 (d) 把走廊的部分空間改建為餐廳的貯物室。*

審計署的建議

3.15 審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：

(a) 聯同建築署署長採取有效措施，處理單車館主場館的滲水問題，以期盡量減少對使用者造成的滋擾和風險；

(b) 持續檢視單車館所採取的蟲害防治措施的成效，包括對蟲害的跡象保持警惕，並按需要採取防治措施；及

(c) 從物色單車館餐廳營運者需時良久一事汲取經驗，以期日後為體育館物色相類服務營運者時能有所改善。

政府的回應

3.16 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

3.17 建築署署長同意載於第 3.15(a) 段的審計署建議，並表示建築署會繼續與有關方面合作，監察並採取有效措施，處理單車館主場館的滲水問題。

單車館公園設施的營運和維修保養

3.18 康文署負責管理單車館公園。審計署發現單車館公園設施的營運和維修保養工作有可予改善之處 (見第 3.19 至 3.28 段)。

需要加強巡查單車館公園和管制公園設施使用得當的工作

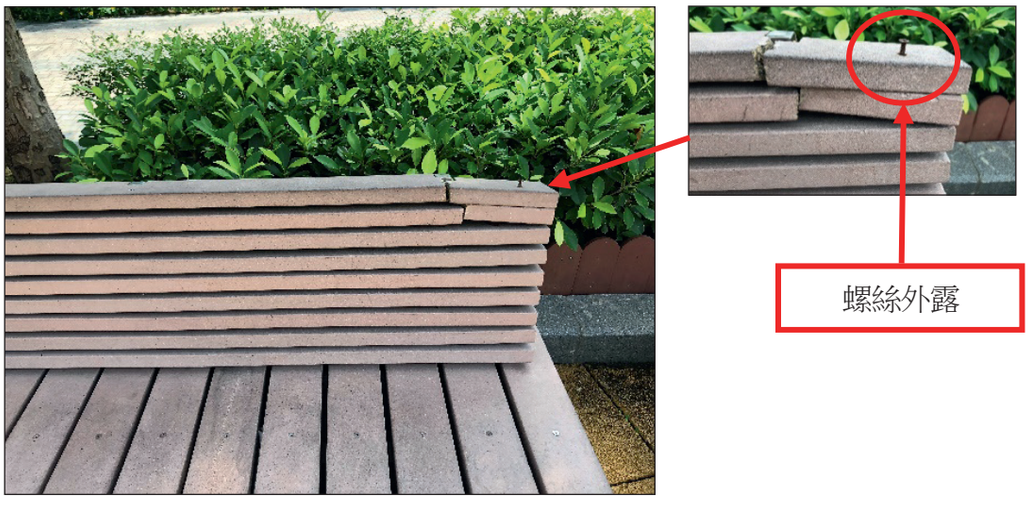
3.19 康文署派駐單車館公園的場地人員，負責每天巡查單車館公園，確保設施安全、清潔和可供公眾使用；此外，場地人員須執行管制工作，確保使用者正確使用設施。除場地人員外，西貢區康樂事務經理也會每 6 個月到單車館公園巡查一次，而總康樂事務經理 (新界東) 則會視乎需要隨時突擊巡查。康文署表示，負責場地設施日常管理和維修保養的場地人員，須把任何破損設施／注意到的事宜記錄在事故報表上。遇有重大事故，場地人員必須立刻採取跟進行動，並向上司報告。

3.20 ***單車館公園有不足之處*** 2018 年 6 月至 8 月期間，審計署到單車館公園進行了 5 次實地視察 (註 35)，檢視園內設施的狀況，以及檢視為確保園內設施使用得當的管制工作。審計署發現，雖然單車館公園的設施管理大致良好，但在實地視察期間可見若干不足之處，詳情如下：

(a) ***設施破損*** 審計署在單車館公園的 5 次實地視察期間，發現部分長凳破損和露天劇場有部分支柱油漆剝落。照片十四 (於 2018 年 8 月 9 日拍攝) 顯示一張破損長凳有螺絲外露，可能會傷及使用者。照片十五顯示露天劇場的支柱油漆剝落。審計署在首尾兩次的實地視察 (分別於 2018 年 6 月 28 日和 8 月 9 日) 中，發現設施破損的情況沒有改善。審計署審查康文署場地人員在 2018 年 1 月至 8 月初編制的事故報表後，留意到並沒有上述設施破損的記錄；及

照片十四

長凳破損



資料來源：審計署人員在 2018 年 8 月 9 日拍攝的照片

註 35： *實地視察日期為 2018 年 6 月 28 日、7 月 31 日、8 月 7、8 和 9 日。*

照片十五

露天劇場支柱油漆剝落



資料來源：審計署人員在 2018 年 8 月 9 日拍攝的照片

(b) ***管制不足*** 審計署發現下述兩項管制不足之處：

(i) 康文署表示，單車館公園的極限運動場內有自由花式技巧小輪車、滑板、特技直排滑輪和自由花式技巧滑板車等極限運動設施，可供公眾共用。此外也有一份中英對照的《使用者指引》(註 36) 標準告示，張貼於極限運動場的當眼處。按照康文署指引，極限運動場的所有使用者在場內滑行時須戴上保護頭盔，而派駐極限運動場的場地人員也須時刻留意使用者是否已經戴上規定的頭盔，以及提醒他們在進入滑行區前閱讀《使用者指引》(見照片十六)。康文署指引規定，如場地人員發現有使用者並未戴上規定的頭盔，便須禁止其在場內滑行。然而，審計署在 2018 年 6 月 28 日和 7 月 31 日進行實地視察時發現，極限運動場內有使用者在滑行時未有戴上保護頭盔(見照片十七)，而此舉本應遭到禁止。就此，審計署留意到，康文署在 2014 年和 2016 年分別接獲 1 宗及 2 宗投訴，指極限運動場內有使用者在滑行時未有戴上保護頭盔。康文署回應

註 36：*康文署表示，為提高使用者的安全意識，極限運動場的所有使用者必須詳細閱畢《使用者指引》，方可進場。該指引有多項規定，當中包括：(a) 使用者須衡量自己進行極限運動的能力；及 (b) 進行極限運動可能有危險，並可導致嚴重受傷，使用者須自行承擔風險。*

時表示，該署會繼續監察場地人員的表現，確保他們要求使用者遵守戴上頭盔的規定；及

照片十六

展示極限運動場《使用者指引》的指示牌



資料來源：康文署的記錄

照片十七

在極限運動場內滑行時未有戴上保護頭盔的使用者

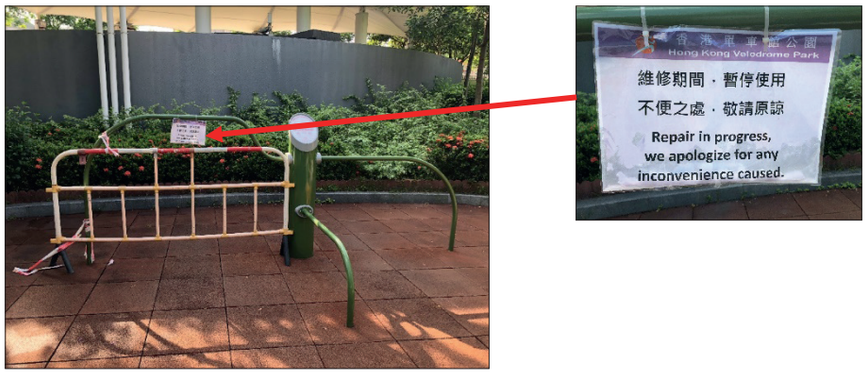


資料來源：審計署人員在 2018 年 7 月 31 日拍攝的照片

(ii) 按照康文署指引，場地人員如發現設施損壞，應馬上安排停用和圍封設施，並張貼警告告示。照片十八顯示的健體設施因損壞而貼有警告告示並加以圍封，以免公眾因使用該設施而受傷。康文署表示，該健體設施的維修工程於 2018 年 8 月 8 日下午完成，在場地人員視察過，以及經清理有關地點後，於 2018 年 8 月 10 日重新開放予公眾使用。然而，審計署在 2018 年 8 月 7 日 (下午) 和 8 日 (上午) 進行實地視察時發現，雖然該健體設施的維修工程當時尚未完成，但並未張貼警告告示，而鐵馬也被移離損壞的設施，遭放置在一旁 (見照片十九)。

照片十八

損壞的健體設施貼有警告告示並圍封



資料來源：審計署人員在 2018 年 6 月 28 日拍攝的照片

照片十九

損壞的健體設施
未有張貼警告告示而鐵馬也被移至一旁



資料來源：審計署人員在 2018 年 8 月 8 日拍攝的照片

3.21　2018 年 9 月，康文署回應審計署的查詢時表示：

(a) 關於設施破損 (見第 3.20(a) 段)，建築署已在 2018 年 9 月 12 日把單車館公園內 7 張破損的長凳修理好，以及為露天劇場 12 條出現油漆剝落的支柱重新髹漆；

(b) 關於極限運動場管制工作的不足之處 (見第 3.20(b)(i) 段)，單車館公園的場地管理人員在極限運動場內執行戴上保護頭盔的規定時面對極大困難。康文署的一貫做法，是鼓勵極限運動場使用者在極限運動場內滑行和玩樂時，戴上保護頭盔。然而，在街頭文化影響下，極限運動參與者 (包括極限運動場使用者) 雖知悉風險，但卻以挑戰自我能力為榮，測試自己的極限。因此，極限運動場使用者對戴上頭盔的規定，普遍採取不認同的態度；而使用者通常漠視安全規定，導致他們與場地人員時有衝突。根據場地人員的觀察，大部分使用者有攜帶保護頭盔進入極限運動場，但即使場地人員多番口頭勸喻，使用者在滑行時並沒有戴上保護頭盔。根據康文署記錄，過往在極限運動場發生逾 10 宗衝突事故，並須報警求助；及

(c) 關於管制損壞的健體設施方面的不足之處 (見第 3.20(b)(ii) 段)，場地人員在 2018 年 6 月中發現該健體設施損壞，並張貼警告告示和使用警告封條及鐵馬暫時圍封該損壞設施。然而，根據單車館公園的監察攝影機記錄，一名使用者在 2018 年 8 月 6 日晚間移走該鐵馬。在 2018 年 8 月 9 日巡查期間，場地人員再將該設施圍封，直至翌日重新開放為止。

3.22 康文署在《管制人員報告》內承諾會為市民提供安全及優質的康體設施 (包括公園)。審計署認爲，該署在實地視察期間發現若干不足之處，顯示這方面可予改善。審計署認為，康文署需要採取措施，改善該署就單車館公園進行巡查的成效，以及加強該署就單車館公園設施使用得當而執行的管制工作，以期確保單車館公園的設施安全和可供公眾使用。

需要持續檢視中央草坪的草地和排水狀況

3.23 單車館公園在 2014 年 4 月啓用後不久，有傳媒在 2014 年 5 月報道單車館公園的中央草坪有排水問題，以致在下雨後出現積水和附近一帶蚊子 (註 37) 滋生。此外，單車館公園自 2014 年 4 月啓用至 2018 年 6 月，康文署接獲 6 宗在單車館公園範圍內的蚊患投訴。

3.24 康文署表示：

(a) 單車館公園在 2014 年 4 月啓用後，康文署發現中央草坪的狀況未如理想，積水難以排走 (特別是在傾盆大雨過後)，妨礙公眾使用草坪；

(b) 為了解決中央草坪的排水問題，康文署要求建築署向承建商 A 發出指示，在 2014 年 6 月進行修補缺漏工程 (註 38)。為進一步改善中央草坪的排水狀況，康文署也在 2016 年 3 月和 8 月進行改善工程 (註 39)，總開支為 394,000 元；及

註 37： *蚊子是傳播若干疾病的媒介，例如登革熱 (透過白紋伊蚊) 和日本腦炎 (透過庫蚊)。人類被帶有病毒的蚊子叮咬，可感染有關疾病。*

註 38： *在 2014 年 6 月進行的修補缺漏工程，包括改善泥土滲透、種植耐水植物和挖掘垂直排水坑。*

註 39： *在 2016 年 3 月和 8 月進行的改善工程，包括分兩期在中央草坪地下安裝主排水管和橫向排水管。*

(c) 根據場地人員每天巡查單車館公園所見，中央草坪在進行改善工程後再沒有明顯積水問題，下雨後的積水能妥善排走。

3.25 然而，審計署於 2018 年 5 月多日大雨後進行實地視察，發現草坪範圍積水和草地狀況欠佳 (見照片二十)，顯示排水問題可能仍未解決。

照片二十

中央草坪的排水問題和草地狀況欠佳



資料來源：審計署人員在 2018 年 5 月 8 日拍攝的照片

3.26 2018 年 8 月和 9 月，康文署回應審計署的查詢時表示：

(a) 據觀察所得，中央草坪因泥土壓實和枯草積聚等常見問題，以致無法迅速排水。此外，在 2017–18 年度，若干大型活動 (例如西貢區音樂及文化藝術節、新界東元宵綵燈會) 曾在中央草坪上舉行，吸引了數以千計的市民前往單車館公園，他們踏在草坪上，造成損壞，導致泥土壓實，令草坪未能迅速排水，這也可能是草坪狀況進一步惡化的成因；

(b) 園藝保養承辦商已採取定期保養措施 (例如定期使用空心釘柱、實心釘柱和三角扁刀等強化培植技術，提高泥土疏水性)，以改善草坪的排水狀況；

(c) 為改善中央草坪的狀況和單車館公園的景觀，康文署安排了承辦商重鋪中央草坪的草地，並重建受損部分的表層泥土。重鋪草地工程在 2018 年 6 月至 8 月中分兩期進行，以確保尚未施工的草坪部分可繼續開放予公眾使用。重鋪草地工程完成後，中央草坪的狀況已有改善；及

(d) 因應單車館和單車館公園範圍內的蚊患投訴，康文署已針對場地的清潔問題加強巡視。該署並採取一系列控蚊措施 (例如定期清除積水和落葉，並噴灑蚊油)，以保持環境清潔和杜絕蚊子滋生。此外，清潔服務承辦商 (見第 3.8(a) 段) 每周會在場地進行特別預防工作和噴霧處理，以減少蚊子對使用者造成的滋擾。

3.27 審計署認為，單車館公園中央草坪積水和草地狀況欠佳，可能會妨礙公眾使用，並構成蚊子滋生的風險。康文署需要持續檢視單車館公園中央草坪的草地和排水狀況，並按需要進行改善工程。

審計署的建議

3.28 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **採取措施，改善康文署就單車館公園進行巡查的成效；以及加強該署就單車館公園設施使用得當而執行的管制工作，以期確保單車館公園的設施安全和可供公眾使用；及**

(b) **持續檢視單車館公園中央草坪的草地和排水狀況，並按需要進行改善工程。**

政府的回應

3.29 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 關於在極限運動場內戴上保護頭盔的規定，康文署會密切監察該事宜，並會聯同有關的體育總會，檢討如何加強使用者在場地內玩樂時的安全；及

(b) 為解決單車館公園中央草坪的積水問題，康文署已採取行動，用沙質土壤重鋪草地，以期進一步改善草坪的排水能力。

第 4 部分：設施的使用情況

4.1　本部分探討單車館的康體設施使用情況 (第 4.2 至 4.15 段)，以及功能室的使用情況 (第 4.16 至 4.22 段)。

康體設施的使用情況

4.2　單車館提供多項康體設施，當中包括 1 條長 250 米的木製單車賽道、1 個位於單車賽道中央的主場、1 間兒童遊戲室、1 間健身室、1 間乒乓球室、3 間活動室和 1 間舞蹈室 (見第 1.8 段及照片三至七)。自這些設施於 2014 年年初啓用以來，康文署都有編制設施的使用率資料 (見表八及註 40)。

註 40：*康文署的一貫做法，是不會為轄下免費設施 (包括單車館公園內設施) 編制使用率資料。*

表八

單車館的康體設施使用率
(2014 至 2018 年)

設施	使用率 (註 1)				
	2014 年 (註 2)	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年 (截至 6 月)
(a) 單車賽道	21%	16%	11%	24%	31%
(b) 健身室	37%	56%	48%	51%	43%
(c) 活動室和舞蹈室 (註 3)	35%	44%	51%	55%	58%
(d) 主場	72%	67%	74%	74%	69%
(e) 乒乓球室	48%	57%	70%	74%	75%
(f) 兒童遊戲室	93%	92%	97%	93%	84%

資料來源：康文署的記錄

註 1： 康體設施的使用率計算方法如下：

(a) 健身室 ((b) 項) 和兒童遊戲室 ((f) 項) 在某段期間的使用率計算方法如下：

$$\frac{\text{實際使用者人數}}{\text{可容納的總人數}} \times 100\%$$

(b) 其他設施 (即 (a)、(c)、(d) 及 (e) 項) 在某段期間的使用率計算方法如下：

$$\frac{\text{實際使用時數}}{\text{可供使用的總時數}} \times 100\%$$

註 2： 各項設施的啓用日期如下：

設施	***啓用日期***
健身室 ((b) 項)	*2014 年 1 月 27 日*
活動室和舞蹈室 ((c) 項)	
乒乓球室 ((e) 項)	
兒童遊戲室 ((f) 項)	*2014 年 4 月 16 日*
單車賽道 ((a) 項)	*2014 年 4 月 30 日*
主場 ((d) 項)	

註 3： 康文署表示，活動室的設計是供在主要單車賽事期間用作會議室或隊伍貯物室，同時可作各類體育活動用途，包括舞蹈。因此，康文署為活動室和舞蹈室合併編制使用率資料。

4.3　審計署選定在 2018 年 (截至 6 月) 使用率低於 70% 的設施 (見表八 (a) 至 (d) 項) 作進一步審查，留意到就單車賽道 (見第 4.4 至 4.9 段)、健身室 (見第 4.10 段)、活動室與舞蹈室(見第 4.11 段)和主場(見第 4.12 段)的使用率而言，康文署均仍有進一步提高的空間。

有空間可提高康體設施的使用率

4.4　***單車賽道***　使用單車館內單車賽道的人士，必須持有由康文署發出的有效單車賽道使用證 (註 41)，以確保單車賽道使用者安全和賽道使用得當。截至 2018 年 6 月，共有 561 人持有單車賽道使用證 (註 42)。市民一般可經互聯網或康文署的訂場處，以先到先得形式預訂 10 天內的單車賽道使用權。康文署表示，以下團體有資格預訂長達 12 個月內的單車賽道使用權，而該署會按下列優先次序加以編配：

(a)　民政事務局或康文署；

(b)　香港體育學院 (見第 4.5(b) 及 (c) 段)；及

(c)　康文署指引所列有資格優先訂場的團體 (註 43)。

註 41：*以下類別的人士可向康文署申請單車賽道使用證：*

(a)　沒有賽道經驗，而參加過由康文署或香港單車總會舉辦的場地單車訓練班，並通過考核的人士；

(b)　具賽道經驗，而參加過由香港單車總會舉辦的場地使用證工作坊，並通過考核的人士；

(c)　擁有其他機構所發出同等資格的人士，而有關資格獲香港單車總會認可；及

(d)　2000 年後加入香港單車代表隊的運動員。

註 42：*按年計單車賽道使用證的簽發數目如下：*

2013 年	*2014 年*	*2015 年*	*2016 年*	*2017 年*	*2018 年 (截至 6 月)*	*總計*
49	*119*	*72*	*68*	*169*	*84*	*561*

註 43：*諸如體育總會 (例如香港單車總會)、學校和獲康文署或區議會支持的團體等，都是有資格優先訂場的團體。*

4.5 如第 4.2 段表八 (a) 項所示，單車館單車賽道自 2014 年 4 月啓用至 2018 年 6 月，使用率一直低於 35%。康文署表示：

(a) 單車館的最重要使命是為香港單車代表隊提供一個本地、固定而且高質素的訓練基地；

(b) 香港單車代表隊通常一星期六天 (星期一至六) 由上午 9 時至下午 6 時進行單車訓練，而在單車館進行的精英培訓十分視乎個別運動員的比賽賽程和臨場體能狀況而定；

(c) 為了可靈活使用單車賽道，以滿足香港單車代表隊的訓練需要，單車館的單車賽道在前述時段已預留給香港體育學院；

(d) 當香港體育學院在前述時段不進行香港單車代表隊的訓練時，公眾便可即場租用單車賽道；

(e) 因此，單車賽道可供公眾使用的時間較少；及

(f) 如只計及可供公眾使用的總時數 (即剔除預留給香港體育學院的時段 —— 見上文 (b) 及 (c) 項)，單車賽道在 2018 年 1 月至 6 月期間的使用率約為 45%。

4.6 審計署了解第 4.5(a) 至 (f) 段所述單車館的使命，但鑑於單車館單車賽道尚有容量可滿足更大的需求，康文署宜探討措施，善用賽道，包括探討可否為公眾舉辦更多場地單車訓練班 (見第 4.7 至 4.9 段)，從而在香港進一步推廣場地單車運動。

4.7 ***場地單車訓練班*** 自 2015 年 9 月起，康文署舉辦場地單車訓練班 (獲香港單車總會協助 —— 註 44)，讓市民取得單車賽道使用證 (註 45)。康文署表示，該署會在照顧合資格團體 (見第 4.4 段) 的優先訂場要求後，利用場地餘下的空檔舉辦訓練班。場地單車訓練班分三個階段：第一、第二和第三階段。學員必須參加訓練班的測試，合格才可報名參加下一階段的訓練班。在第三階段訓練班測試合格的學員，便可向康文署申請單車賽道使用證。

註 44： *康文署表示，香港單車總會為場地單車訓練班提供合資格的教練，並會向康文署收取一筆服務費。*

註 45： *康文署表示，在 2014 年 4 月單車館啓用後，直至 2015 年 9 月推出場地單車訓練班前，該署一直聯同香港單車總會為訓練班進行籌備工作，包括設計課程綱要和物色合資格的教練。*

4.8　不論是第一、第二或第三階段的場地單車訓練班，每班名額為 20 個，而時數則為 4 小時。在 2015 年 9 月至 2017 年 7 月期間，第一和第二階段的訓練班均於馬鞍山一個臨時戶外單車場舉行，自 2017 年 8 月起，則改在單車館舉行 (註 46)。至於第三階段的訓練班，則自 2015 年 9 月起一直在單車館舉行。截至 2018 年 6 月，這三個階段的訓練班一共舉辦了 83 班。2015 年 9 月至 2018 年 6 月期間各階段訓練班的數目和平均報讀率，載於表九。2015 年 9 月至 2018 年 6 月期間第一、第二和第三階段訓練班的平均合格率，分別是 54%、63% 和 79%。

註 46：*康文署表示，在 2017 年 8 月之前，單車館並沒有舉行第一和第二階段的訓練班 (這些訓練班的學員參與場地單車運動的經驗較少)，以免導致單車館的單車賽道受損。康文署和香港單車總會就第一和第二階段訓練班的課程綱要，以及這些訓練班學員的意外統計數字進行檢討後，決定適宜在單車館舉行第一和第二階段的訓練班。有關安排自 2017 年 8 月起實行。*

表九

各階段場地單車訓練班
的數目和平均報讀率
(2015 年 9 月至 2018 年 6 月)

階段	訓練班數目 (平均報讀率)					
	2015 年 (自 9 月起)	2016 年	2017 年 (截至 7 月)	2017 年 (自 8 月起)	2018 年 (截至 6 月)	整體
	在馬鞍山舉行			在單車館舉行		
第一	6 (100%)	19 (89%)	10 (83%)	6 (100%)	10 (95%)	51 (91%)
第二	2 (55%)	6 (66%)	2 (53%)	4 (74%)	5 (87%)	19 (71%)
	在單車館舉行					
第三	2 (40%)	4 (29%)	1 (70%)	2 (43%)	4 (68%)	13 (48%)
整體	10 (79%)	29 (76%)	13 (77%)	12 (82%)	19 (87%)	83 (80%)
			25 (79%)			

資料來源：審計署對康文署記錄的分析

4.9　如表九所示，在2018 年首6 個月期間，康文署一共舉辦了 19 個訓練班，已達 2017 年全年舉辦的訓練班數目 (25 個) 的 76%，和 2016 年全年舉辦的訓練班數目 (29 個) 的 66%。雖然 2018 年上半年舉辦的訓練班數目相對較多，但整體報讀率仍由 2016 年的 76%，一直上升至 2018 年的 87%，顯示訓練班頗受歡迎。其中，第一階段訓練班 (佔每年舉辦的訓練班數目逾半) 尤其深受歡迎。自 2017 年 8 月起，第一階段訓練班 (全都在單車館舉行) 的報讀人數均接近滿額 (平均報讀率介乎 95% 至 100%)。由於場地單車訓練班廣受歡迎，而且任何人士若要使用單車賽道，必須先通過第三階段訓練班的測試，才能申請單車賽

道使用證，審計署認為，康文署需要探討可否舉辦更多訓練班，從而在香港進一步推廣場地單車運動。

4.10 ***健身室*** 康文署表示，15 歲或以上並持有健身訓練資歷的人士 (註 47) 可使用康文署的健身室。審計署的審查發現，單車館的健身室自 2014 年 1 月啓用至 2018 年 6 月，健身室的使用率介乎 37% 至 56%，近年來是將軍澳地區 6 個政府體育館之中第三最高 (自 2016 年起 —— 見表十)。然而，單車館健身室的使用率整體上由 2015 年的 56%，下跌至 2018 年 (截至 6 月) 的 43%，但其他 5 個健身室的使用率普遍呈升勢或維持不變。審計署認為，康文署有空間可探討措施 (例如舉辦更多如註 47 所述的健身訓練班)，提高單車館健身室的使用率。

註 47： *具備下列其中一項資歷的人士可使用康文署的健身室：*

(a) 曾參加康文署由 2006 年 5 月或以後舉辦的"器械健體訓練班"，而出席率達 8 成或以上；

(b) 曾參加康文署舉辦的"正確使用健身室設施簡介會"並通過測試；

(c) 持有康文署健體金卡；或

(d) 持有中國香港體適能總會認可相關資歷證明。

表十

將軍澳地區體育館健身室的使用率
(2014 至 2018 年)

體育館	使用率				
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年 (截至6月)
將軍澳體育館	27%	21%	19%	23%	25%
寶林體育館	39%	31%	29%	30%	31%
翠林體育館	56%	41%	34%	38%	39%
單車館	**37%** (註 1)	**56%**	**48%**	**51%**	**43%**
坑口體育館	50%	54%	57%	60%	62%
調景嶺體育館	不適用 (註 2)	48% (註 2)	69%	79%	76%

資料來源：康文署的記錄

註 1：單車館健身室於 2014 年 1 月 27 日開放予公眾使用。

註 2：調景嶺體育館於 2015 年 4 月 23 日開放予公眾使用。

4.11 ***活動室和舞蹈室*** 審計署的審查發現，單車館的活動室和舞蹈室自2014 年 1 月啓用至 2018 年 6 月，整體使用率 (見第 4.2 段表八註 3) 介乎 35% 至 58%，近年來是將軍澳地區 6 個政府體育館之中第二最低 (自 2015 年起 —— 見表十一)。審計署認為，康文署有空間可探討措施 (例如向學校和其他團體宣傳，鼓勵在單車館舉辦賽事和活動)，提高單車館活動室和舞蹈室的使用率。

表十一

將軍澳地區體育館活動室的使用率
(2014 至 2018 年)

體育館	使用率				
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年 (截至 6 月)
翠林體育館	48%	43%	48%	54%	51%
單車館	**35%** (註 1)	**44%**	**51%**	**55%**	**58%**
寶林體育館	55%	63%	65%	67%	64%
將軍澳體育館	66%	63%	67%	72%	67%
坑口體育館	69%	70%	71%	74%	72%
調景嶺體育館	不適用 (註 2)	58% (註 2)	68%	76%	79%

資料來源：康文署的記錄

註 1：單車館活動室和舞蹈室於 2014 年 1 月 27 日開放予公眾使用。

註 2：調景嶺體育館於 2015 年 4 月 23 日開放予公眾使用。

4.12 ***主場*** 根據康文署的《管制人員報告》，2014 年和 2015 年香港各體育館主場的目標平均使用率為 73%，2016 年和 2017 年為 75%，2018 年則為 80%。審計署的審查發現，單車館的主場自 2014 年 4 月啓用至 2018 年 6 月的 5 年間，主場的使用率 (介乎 67% 至 74%) 每年都低於目標平均使用率，也是將軍澳地區 6 個政府體育館之中最低 (見表十二)。審計署認為，康文署有空間可探討措施 (例如向學校和其他團體宣傳，鼓勵在單車館舉辦賽事和活動)，提高單車館主場的使用率。

表十二

將軍澳地區體育館主場的使用率
(2014 至 2018 年)

體育館	使用率				
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年 (截至6月)
單車館 (註 1)	**72%** (註 2)	**67%**	**74%**	**74%**	**69%**
翠林體育館	72%	72%	75%	76%	71%
寶林體育館	80%	79%	82%	81%	80%
將軍澳體育館	81%	82%	82%	82%	82%
坑口體育館	85%	85%	85%	87%	85%
調景嶺體育館	不適用 (註 3)	88% (註 3)	89%	89%	89%
目標平均使用率	73%	73%	75%	75%	80%

資料來源：康文署的記錄

註 1： 康文署表示：(a) 當單車館主場有羽毛球活動進行時，不會妨礙單車手使用單車賽道訓練，因此主場和單車賽道可以同時使用。然而，當主場有籃球和排球活動進行時，會對單車手構成安全風險，因此主場和單車賽道不可同時使用；(b) 為了讓香港單車代表隊在訓練方面較有彈性，單車館的場地管理人員在香港單車代表隊進行訓練的時段 (見第 4.5(b) 及 (c) 段) 不接受團體 (見第 4.4(c) 段) 優先預訂主場；及 (c) 上述安排會影響主場的使用率。

註 2： 單車館主場於 2014 年 4 月 30 日開放予公眾使用。

註 3： 調景嶺體育館於 2015 年 4 月 23 日開放予公眾使用。

4.13　2018 年 9 月和 10 月，康文署回應審計署的查詢時表示：

(a) ***單車賽道***　單車館的最重要使命是為香港單車代表隊提供一個本地、固定而且高質素的訓練基地，以及推動本港的場地單車運動。為達到以上目標，康文署與香港單車總會、香港體育學院、西貢區體育會和其他體育團體等主要持份者在多個方面緊密合作，推動善用單車館；

(b) ***健身室***　單車館健身室的使用率下降，可能是因鄰近港鐵站的調景嶺體育館於 2015 年 4 月啓用所致。現時，健身室每節時間的使用名額分配給兩類使用者，即按時門票使用者和按月門票使用者。為了充分利用每節時間的名額，單車館場地管理人員在每一節開始時，會把某一使用者類別的剩餘名額釋放出來，以先到先得形式，供另一使用者類別使用；

(c) ***活動室和舞蹈室***　由於單車館活動室的設計，是供在主要單車賽事期間作會議室或隊伍貯物室用途，因此這些房間與其他政府體育館活動室的設施有別 (舉例來說，其他政府體育館活動室一般設有的廣播系統和鏡子，單車館活動室都沒有提供)。單車館活動室因而受歡迎程度較低；及

(d) ***主場***　與其他政府體育館不同，為了讓香港單車代表隊在訓練方面較有彈性，單車館在香港單車代表隊進行訓練的時段 (見第 4.5(b) 及 (c) 段) 不接受學校和團體優先預訂主場。

審計署的建議

4.14　**審計署*建議*康樂及文化事務署署長應探討措施：**

(a) **善用單車館的單車賽道，從而在香港進一步推廣場地單車運動 (包括探討可否為公眾舉辦更多場地單車訓練班)；及**

(b) **提高單車館健身室、活動室、舞蹈室和主場的使用率。**

政府的回應

4.15 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議，並表示康文署：

(a) 明白單車館擔當着獨特角色，須為香港單車代表隊提供一個本地、固定而且高質素的訓練基地，以及推動本港的場地單車運動；及

(b) 將繼續與香港單車總會、香港體育學院、西貢區體育會和其他體育團體等主要持份者緊密合作，推動善用單車館的設施。

功能室的使用情況

4.16 康文署表示：

(a) 單車館為香港獨一無二的室內單車運動場地，符合國際單車聯盟的國際標準，可供舉辦場地單車的最高級別國際賽事；及

(b) 為確保單車館達到目標，即提供場地單車的比賽場地和充當精英培訓基地，單車館設有多間特定功能室，包括：

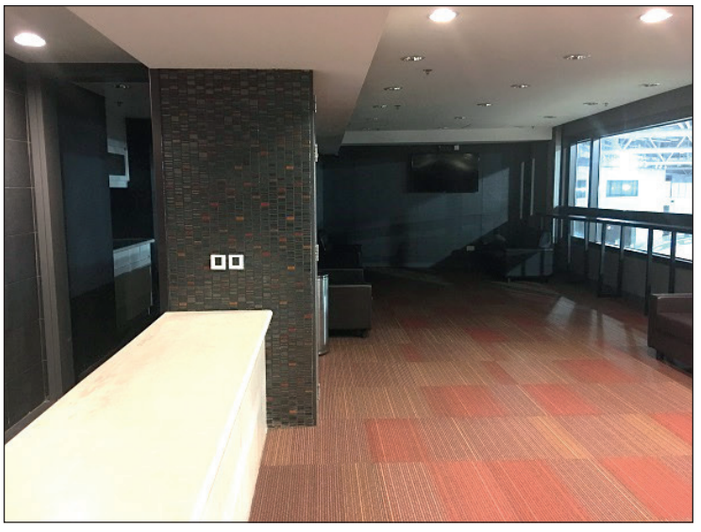
(i) 位於 2 樓上層的 2 個貴賓廂座 (每個面積為 78 平方米 —— 見照片二十一)、1 個裁判廂座 (面積為 70 平方米 —— 見照片二十二) 和技術區 (即 1 間面積為 156 平方米的功能室 —— 見第 1.8(a) 段)；及

(ii) 位於地下的 1 間貴賓室 (面積為 112 平方米 —— 見照片二十三及二十四)、1 間藥檢室 (面積為 99 平方米 —— 見照片二十五) 和 1 間會議室 (面積為 103 平方米 —— 見照片二十六)。

單車館舉辦大型國際賽事時，這些功能室用作配套設施。

照片二十一

2 樓上層的貴賓廂座



資料來源：審計署人員在 2018 年 7 月 6 日拍攝的照片

照片二十二

裁判廂座



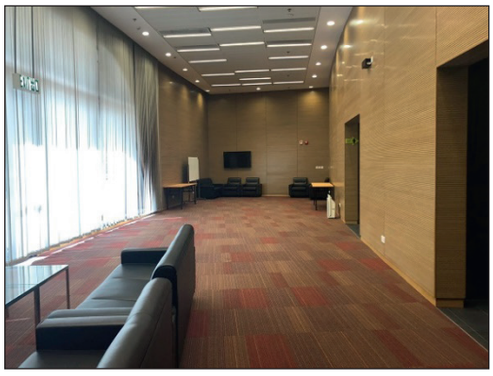
資料來源：審計署人員在 2018 年 7 月 6 日拍攝的照片

照片二十三及二十四

地下的貴賓室

照片二十三

貴賓室的一端



照片二十四

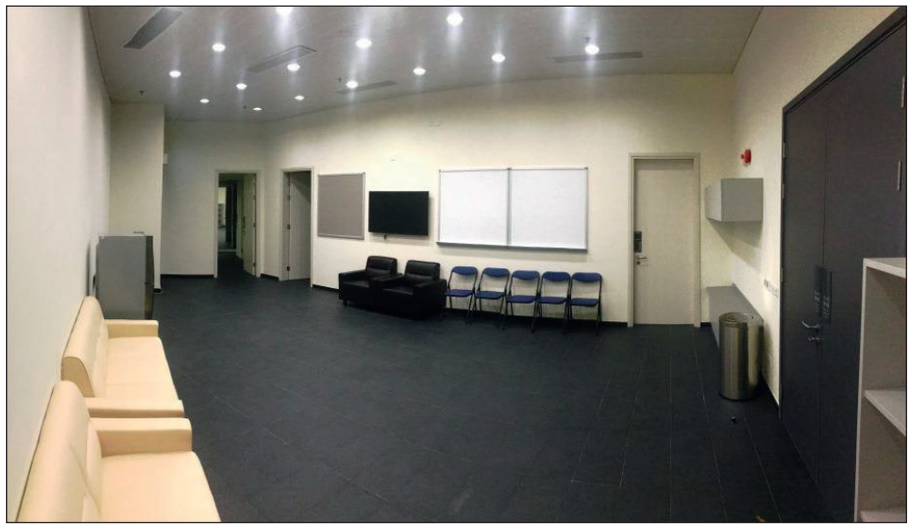
貴賓室的另一端



資料來源：審計署人員在 2018 年 8 月 2 日拍攝的照片

照片二十五

藥檢室



資料來源：康文署的記錄

照片二十六

會議室



資料來源：康文署的記錄

需要探討可否善用功能室

4.17　第 4.16(b) 段所述的 7 間功能室，可供各團體和決策局／部門預訂 (預訂安排見表十三)。然而，康文署表示，該署未有把功能室的預訂安排通知其他決策局／部門。這些功能室也不設讓公眾預訂的安排。

表十三

單車館功能室的預訂安排

功能室	預訂安排 (註)
2 樓上層	
2 個貴賓廂座 (每個面積為 78 平方米)	可供團體 (例如體育總會) 在舉辦賽事和活動 (例如國際賽事) 而獨家使用主場館 (單車賽道、主場和看台設施位於其中) 時一併預訂
裁判廂座 (面積為 70 平方米)	
技術區 (即 1 間面積為 156 平方米的功能室)	
地下	
貴賓室 (面積為 112 平方米)	可供決策局／部門、體育總會和香港體育學院預訂
藥檢室 (面積為 99 平方米)	
會議室 (面積為 103 平方米)	

資料來源：康文署的記錄

註：除了 2 樓上層的 2 個貴賓廂座和技術區外，其他功能室一概供免費使用。

4.18 康文署表示：

(a) 單車館自 2014 年啓用至 2018 年 6 月，在單車館舉辦的 7 項大型國際賽事 (註 48) 期間，全部 7 間功能室都被使用，共計 20 天；及

(b) 當單車館沒有舉辦國際賽事時，這些功能室會用作舉行各種活動，例如：

(i) 在單車館和單車館公園舉行活動時，供作嘉賓接待室之用，以便接待重要來賓；

(ii) 供決策局／部門用作舉辦訓練班和講座的課室；及

註 48： *國際賽事的例子有：(a) 2015/16 世界盃場地單車賽——香港站 (2016 年舉行)；(b) 2017 場地單車世界錦標賽 (2017 年舉行)；(c) 亞洲柔道錦標賽 2017 (2017 年舉行)；及 (d) 2018 香港國際場地盃 (2018 年舉行)。*

(iii) 在與政府工務部門、服務承辦商和其他體育團體舉行會議時，供作臨時會議室之用。

然而，審計署留意到，康文署並沒有統計這些功能室供作上述用途的使用率。

4.19 2018 年 5 月、7 月和 8 月，審計署到這些功能室進行了 3 次實地視察，以評估其使用情況，發現所有功能室一律空置 (其中一間功能室除外；因康文署編配該室予審計署人員作為臨時辦公室，用以進行是次審查的實地工作)。

4.20 審計署認為，康文署需要把單車館功能室的預訂安排通知各決策局／部門，並就這些功能室的使用率編制統計數據，供管理層檢視。康文署亦宜探討措施，善用單車館的功能室 (例如照片二十六所示的會議室)。

審計署的建議

4.21 **審計署*建議*康樂及文化事務署署長應：**

(a) **把單車館功能室的預訂安排通知各決策局／部門；**

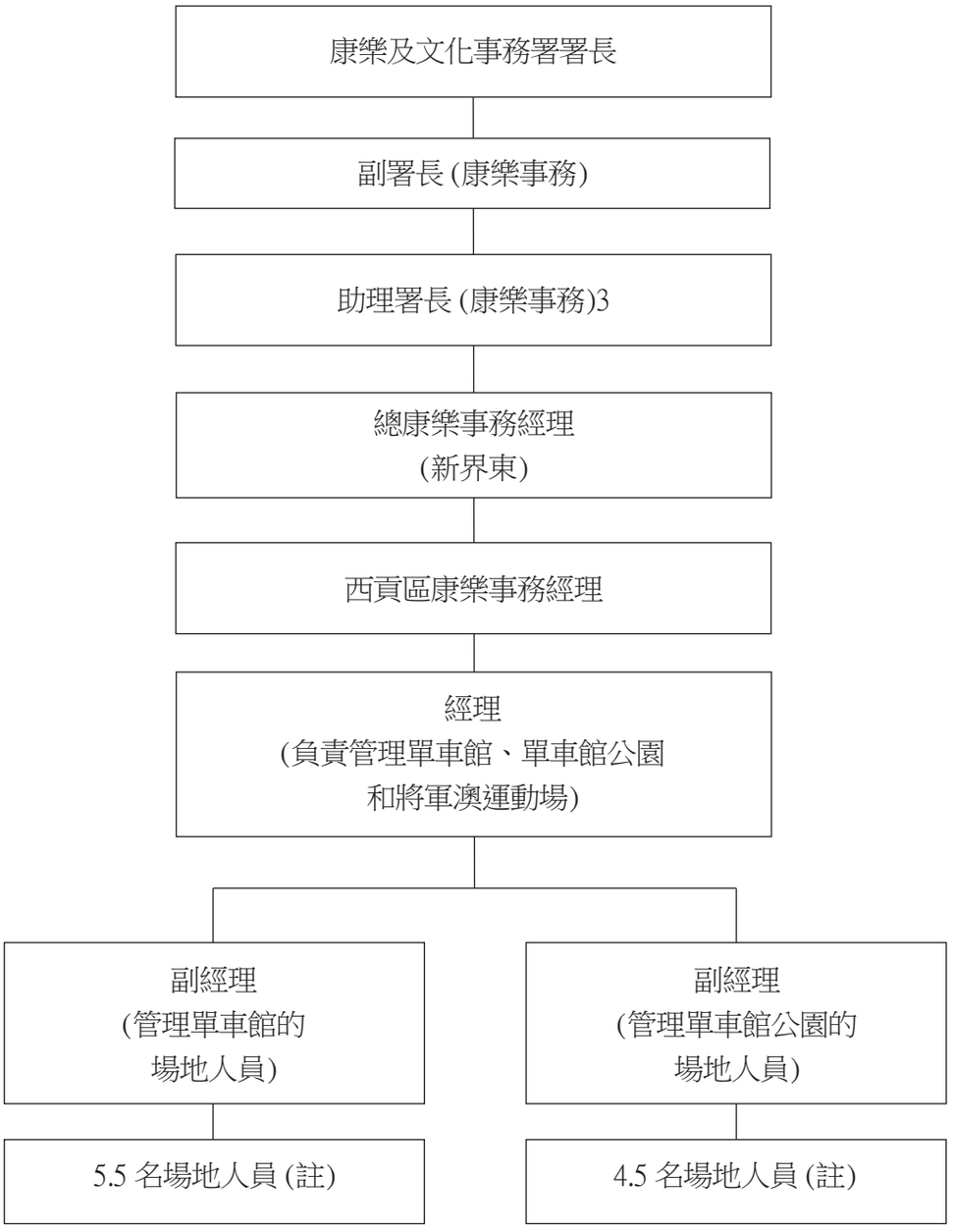
(b) **就單車館功能室的使用率編制統計數據，供管理層檢視；及**

(c) **探討措施，善用單車館的功能室 (例如照片二十六所示的會議室)。**

政府的回應

4.22 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

康樂及文化事務署：
組織架構圖 (摘要)
(2018 年 6 月 30 日)



資料來源：康文署的記錄

註：其中一名場地人員同時負責管理單車館和單車館公園。