第 1 章

食物及衞生局
食物環境衞生署
建築署

食物環境衞生署規劃、設置和管理公廁的工作

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

食物環境衞生署規劃、設置和管理公廁的工作

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.20
審查工作	1.21
鳴謝	1.22
第 2 部分：公廁的規劃和設置	2.1
公廁的使用率	2.2 – 2.8
審計署的建議	2.9
政府的回應	2.10
公廁衞生設備的規劃和設置	2.11 – 2.18
審計署的建議	2.19
政府的回應	2.20 – 2.21
新建和重置公廁的規劃	2.22 – 2.29
審計署的建議	2.30
政府的回應	2.31
翻新公廁的規劃	2.32 – 2.41
審計署的建議	2.42
政府的回應	2.43 – 2.45
公廁設施的設置	2.46 – 2.57
審計署的建議	2.58
政府的回應	2.59 – 2.60
第 3 部分：公廁工程項目的管理	3.1
建造、重置和翻新的工程項目	3.2 – 3.12

段數

審計署的建議 3.13 – 3.15
政府的回應 3.16 – 3.17
旱廁改建計劃 3.18 – 3.25
審計署的建議 3.26 – 3.27
政府的回應 3.28 – 3.29

第 4 部分：公廁的管理 4.1

對公廁潔淨程度和設施狀況的監察 4.2 – 4.30
審計署的建議 4.31
政府的回應 4.32 – 4.33
公廁外判清潔工人的工作安排和設施 4.34 – 4.41
審計署的建議 4.42
政府的回應 4.43 – 4.44
處理有關公廁投訴的工作 4.45 – 4.52
審計署的建議 4.53
政府的回應 4.54
宣傳工作 4.55 – 4.61
審計署的建議 4.62
政府的回應 4.63

附錄 **頁數**

A： 食物環境衞生署：組織架構圖 (摘要) (2019 年 6 月 30 日) 80

B： 18 區的公廁數目 (2019 年 6 月) 81

C： 公廁潔淨服務承辦商負責的小型維修保養工程一覽表 82

D： 評估公廁設施狀況的審核清單 83

食物環境衞生署規劃、設置和管理公廁的工作

摘要

1. 昔日香港居民的住所大多不設廁所，衞生情況普遍欠佳。香港在1865至1866年爆發霍亂後，政府於1867年開始設置公廁。為了保障公眾衞生，政府在寮屋區、鄉郊地區和沒有適當衞生設施的地點設置公廁。

2. 根據《公眾衞生及市政條例》(第132章)，食物環境衞生署(食環署)可提供和經辦廁所，供公眾使用。食環署表示，現時，開放給公眾使用的廁所設施主要設於不同場所／地點(例如食肆和購物商場)，而該署已不再是這類設施的主要提供者，其所設置的公廁亦屬輔助性質，以應市民和遊客的一般需要。截至2019年6月，食環署管理798間分布全港的公廁(設有沖廁系統)和51間位於新界和離島的旱廁(即沒有裝設沖廁系統的鄉村式廁所)。食環署管理的公廁和旱廁全日24小時開放，供公眾免費使用。

3. 食環署在該署的《公廁標準設施手冊》(下稱《公廁手冊》)中，訂明該署管理的公廁的設置準則。該署一般會考慮在旅遊景點，以及預計使用率高而附近其他廁所設施(例如在公園、遊樂場、購物商場等公眾／商業場所內的廁所)不足的地點設置公廁，供市民／遊客使用。

4. 食環署推行了多個設置公廁的工程項目。除了建造新公廁和重置現有公廁外，食環署自2000年起，亦推行公廁翻新計劃，改善公廁設計和設施，為公廁帶來新的面貌。在2016–17至2018–19年度期間，新建的公廁有13間，另有10間公廁經重置和27間公廁完成翻新；而這些工程項目的預算工程費用總額為2.828億元(新建、重置和翻新工程分別佔9,780萬元、5,690萬元和1.281億元)。食環署並在2005年2月至2014年11月期間，推行把旱廁改為沖水式廁所的計劃。共有441間旱廁改建為沖水式廁所，開支總額為7.402億元。食環署主要委託建築署擔任推行公廁工程項目的工務部門。

5. 食環署管理公廁和旱廁，以保持有關設施狀況良好和清潔衞生。廁所的潔淨服務，由相關的街道潔淨服務合約外判承辦商負責，或由食環署轄下人員提供。食環署表示，公廁和旱廁的清潔頻次，會按公眾需求和廁所使用情況而

定。此外，在使用率高或位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務。自2019年3月起，食環署也為這些廁所採購專責徹底潔淨工作小隊的服務，以改善公廁的清潔情況，並減輕廁所事務員的工作量。2018–19年度，食環署在提供公眾潔淨服務(包括清掃和清洗街道、收集家居垃圾等)方面的開支為30.96億元。食環署表示，該署沒有備存純為設置和管理公廁的開支的分項數字。

6. 香港特別行政區行政長官於2018年的《施政綱領》中宣布，政府會為食環署轄下使用率高或在旅遊熱點的公廁進行全面翻新工程。財政司司長亦於《2019–20財政年度政府財政預算案》中宣布，政府會增撥資源，讓食環署分階段翻新其管理的公廁；預計未來5年(即2019–20至2023–24年度)的開支約為6億元，涉及約240間(佔798間的30%)公廁。審計署最近就食環署規劃、設置和管理公廁的工作進行審查。

公廁的規劃和設置

7. ***需要繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率*** 使用率是食環署考慮設置公廁時的主要準則。該署表示，公廁按使用率(以平均每日使用人次計算)劃分為不同類別(例如平均每日使用人次達300次或以上的廁所，會被歸入使用率高的類別)。審計署留意到，在2018年或之前，食環署是以人手點算的方式收集平均每日使用人次的數據。自2019年年初起，該署逐步改以紅外線感應器來點算公廁使用人次。審計署就149間公廁的紅外線感應點算與人手點算的結果作出比較，發現當中有93間(62%)以該兩種方法點算出的使用率有頗大差異。審計署認為，食環署需要檢討有關科技的成效，並繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率，以便進行規劃和管理(第2.2、2.4至2.6及2.8段)。

8. ***沒有完全符合食環署指引中的男女廁格比例*** 食環署的《公廁手冊》載有男女廁格比例應為1:2的一般指引(食環署自2004年4月起採用這比例)。審計署發現，截至2019年6月，在食環署管理的798間公廁中，有421間(53%)的男女廁格比例不符1:2的指引(即女廁廁格少於這比例要求下的數目)。在這421間公廁中，360間是在2004年後建造或翻新，而男女廁格的比例介乎1:0(即沒有女廁廁格)與1:1.9之間，平均為1:1.3。食環署表示，未能符合1:2這比例的主因，是實地環境限制導致無法進行擴建。審計署認為，食環署需要在諮

詢建築署後採取措施，在切實可行範圍內符合食環署指引所訂的男女廁格比例規定 (第 2.11 至 2.14 段)。

9. ***需要考慮就設置男性和女性衞生設備檢討指引*** 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，新建或重置的公廁共有 23 間，全部符合 1:2 男女廁格比例 (供男性使用的尿廁並不計算在內)。審計署留意到：(a) 按衞生設備計算 (即同時計算廁格和尿廁)，在這 23 間公廁中，有 16 間 (70%) 的女性衞生設備的數目較男性衞生設備少；及 (b) 食環署現行的指引只涵蓋廁格，而不包括尿廁。審計署認為，食環署宜考慮就設置衞生設備檢討其指引 (第 2.15、2.17 及 2.18 段)。

10. ***部分公廁長時間沒有翻新*** 在自 2000 年起推行的公廁翻新計劃下，食環署每年會篩選特定數目的公廁進行翻新工程。審計署留意到，截至 2019 年 6 月，在食環署管理的 798 間公廁中，有 138 間 (17%) 在過去 10 年並沒有納入翻新計劃，當中包括 29 間 (佔 138 間的 21%) 使用率高的公廁。食環署表示，使用率和整體狀況向來是公廁納入翻新計劃的主要準則。審計署留意到，在優化公廁翻新計劃下，政府會增撥約 6 億元以供進行公廁翻新工程 (見第 6 段)。審計署認為，食環署需要聯同建築署，因應公廁的使用率和狀況，為公廁編訂納入翻新計劃的優先次序 (第 2.32 及 2.36 至 2.39 段)。

11. ***部分公廁沒有設置暢通易達而無分性別的廁所*** 根據食環署的《公廁手冊》，該署應在可行情況下設置暢通易達而無分性別的廁所。審計署留意到，截至 2019 年 6 月，食環署管理的 798 間公廁中，有 418 間 (52%) 沒有設置暢通易達而無分性別的廁所；雖然該 418 間公廁有部分未能設置暢通易達而無分性別的廁所 (例如基於實地環境限制和技術可行性的問題)，但建築署會就 139 間公廁進行進一步研究。審計署認為，食環署需要聯同建築署採取措施，在切實可行範圍內設置暢通易達而無分性別的廁所 (例如通過公廁翻新計劃) (第 2.48 及 2.50 段)。

公廁工程項目的管理

12. 食環署主要委託建築署擔任推行公廁工程項目的工務部門。一般而言，由建築署推行的建造和重置公廁工程項目，以及在公廁翻新計劃下的翻新工程

項目，費用由基本工程儲備基金下的兩筆整體撥款 (建築署為管制部門) 支付 (第 3.2 及 3.3 段)。

13. ***建造和重置公廁的工程有可予改善之處*** 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，建築署完成建造 2 間公廁和重置 5 間公廁的工程。該 7 個工程項目較各自原定目標完工日期遲約 1 個月至 11 個月才完成。審計署的審查發現，一個項目的建造工程延誤約 8 個月才完成的原因，是承建商表現未如理想和施工進度緩慢。導致該承建商表現未如理想的因素之一是資源不足。建築署需要密切監察，以確保定期合約承建商調配足夠資源推行公廁工程項目 (第 3.7 段)。

14. ***部分公廁的翻新工程長時間仍未完成*** 截至 2019 年 8 月，翻新計劃下有 84 間公廁的工程尚未完成，當中 44 間在獲批撥款並納入翻新計劃約有 4 至 8 年。審計署留意到，在一宗個案中，有關公廁在納入翻新計劃 8 年後，翻新工程仍在進行，而當中約 7 年是用於擬訂翻新工程的設計 (由於要處理撥地／土地徵用和地區諮詢中所收到的特別要求)。建築署需要採取措施，在切實可行的情況下盡早完成公廁的工程項目 (第 3.9 段)。

15. ***需要在切實可行的情況下盡早把旱廁改為沖水式廁所*** 食環署在 2005 年 2 月至 2014 年 11 月期間推行了一項計劃，分 7 期把旱廁改為沖水式廁所。此計劃納入了 2007–08 年度的《施政綱領》，目標是分階段將所有鄉村旱廁改為沖水式廁所，在 2012–13 年度完成。然而，截至 2019 年 6 月，本港仍有 51 間旱廁。食環署和建築署表示，已計劃清拆 18 間旱廁，而其餘 33 間旱廁的改建工程則處於不同階段 (例如工程正進行研究或施工)。食環署需要聯同建築署加快行動，在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所 (第 3.18 及 3.23 至 3.25 段)。

公廁的管理

16. 食環署轄下有 19 個分區環境衞生辦事處，負責監察和管理 18 區的環境衞生服務和設施，包括公廁和旱廁。截至 2019 年 6 月，有 625 間 (佔 798 間的 78%) 公廁和 31 間 (佔 51 間的 61%) 旱廁的潔淨服務，由相關的街道潔淨服務合約外判承辦商負責；而其餘 173 間 (佔轄下 798 間的 22%) 公廁和 20 間 (佔 51 間的 39%) 旱廁，則由食環署轄下清潔工人負責。為監察承辦商和食環署轄下清潔工人的表現，食環署人員會定期巡查公廁和旱廁，以檢視其衞生、

清潔和設施狀況。這類巡察包括由分區環境衞生辦事處管工職系人員進行的日常巡查，以及由該等辦事處衞生督察職系人員進行的督導檢查 (第 4.2、4.6 及 4.7 段)。

17. ***巡查潔淨服務和記錄巡查結果的工作有可予改善之處*** 食環署的指引訂明了日常巡查的頻次 (視乎廁所位置和是否有廁所事務員值勤服務而定)，而對於位置偏遠的設施，分區環境衞生辦事處可行使酌情權，決定最合適的最低巡查頻次。根據食環署的指引，如公廁是由承辦商提供潔淨服務，日常巡查的結果便須記錄在電腦系統 (即合約管理系統)。審計署審查了 4 個分區環境衞生辦事處在 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間的巡查記錄，並留意到：(a) 有 2 個分區環境衞生辦事處行使了食環署指引中的酌情權，調低 104 間公廁的日常巡查頻次。由於有關調整涉及大量由旱廁改建而成的公廁 (這些公廁通常是位於偏遠地區而且使用率低)，食環署宜就這些廁所的巡查頻次檢討有關指引；(b) 有 2 個分區環境衞生辦事處的實際日常巡查次數，較所預定的分別少了 11% 和 24%；(c) 有 1 個分區環境衞生辦事處：(i) 在合約管理系統記錄了 81% 的日常巡查結果，但其餘 19% 的巡查結果只在人手填寫的巡查表格中記錄；及 (ii) 就有事務員值勤服務的廁所而言，只有 2% 的巡查結果是記錄在特定為這類廁所而設的巡查報告內 (食環署表示，部分這類巡查的結果被記錄於為沒有事務員的廁所而設的報告內)；及 (d) 由食環署轄下清潔工人負責潔淨服務的公廁，有關的標準巡查記錄是以人手填寫的表格記存 (第 4.8 及 4.9 段)。

18. ***需要採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題*** 審計署留意到，涉及公廁和旱廁而須交由保養代理人 (主要為建築署) 修理的損壞項目，由 2015 年的 13 290 個增至 2018 年的 17 732 個，增幅為 33%，而公廁和旱廁的數目則只增加了 1%。根據建築署在 2015 年 1 月至 2019 年 6 月期間接獲的公廁和旱廁維修保養要求，審計署發現部分公廁經常需要維修保養。舉例而言，6 間公廁所涉及的維修保養要求，每年平均有 89 至 128 個 (第 4.11 及 4.12 段)。

19. ***部分公廁的設施有可予改善之處*** 審計署於 2019 年 5 月下旬和 6 月下旬分別進行了兩輪實地視察，涉及 30 間公廁。這些廁所由 4 個分區環境衞生辦事處管理，而審計署亦審查了有關的巡查記錄 (見第 17 段)。在實地視察時，審計署發現部分廁所有大量損壞設施，並涉及不同種類的損壞情況 (例如在 2019 年 6 月的實地視察中，發現一個公廁內有 29 個損壞項目，涉及 6 類損壞情況)。此外，在 2019 年 6 月的實地視察中，審計署留意到 181 個在 2019 年 5 月

發現但仍未修理的損壞項目 (包括 150 個理應在接獲食環署人員知會後 24 小時內由潔淨承辦商修理的小型維修項目)(第 4.20 至 4.22 段)。

20. ***提供廁所事務員值勤服務的工作有可予檢討之處*** 食環署表示，在使用率高或位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務。截至 2019 年 6 月，在 798 間公廁中，有 264 間 (33%) 提供事務員值勤服務。審計署的審查發現：(a) 在 207 間使用率高的公廁中，有 24 間 (12%) 沒有提供事務員值勤服務；(b) 在 23 間位於旅遊景點的公廁中，有 5 間 (22%) 沒有提供事務員值勤服務；及 (c) 在 264 間提供事務員值勤服務的公廁中，有 77 間 (29%) 的使用率不高，而且並非位於旅遊景點 (第 4.37 段)。

21. ***部分提供事務員值勤服務的公廁沒有設置值勤室*** 根據食環署的《公廁手冊》，每個男廁和女廁均須為事務員提供一個隔間小室，並於其內設置一個電源插座和一把風扇。審計署審查食環署的記錄時發現，截至 2019 年 6 月，在 264 間提供事務員值勤服務的公廁中，有 33 間 (13%) 並未設有值勤室。在其餘設有值勤室的 231 間 (87%) 公廁中，有 53 間只設有一個值勤室，而 178 間則沒有在值勤室內設置電源插座、風扇或抽氣扇 (第 4.39 及 4.40 段)。

22. ***對接獲公廁的投訴進行分析有可予加強之處*** 在 2016 至 2018 年期間，食環署平均每年接獲約 2 800 宗有關公廁的投訴。審計署檢視了食環署電腦系統 (即投訴管理資訊系統) 所儲存有關公廁投訴的資料，留意到當中並沒有專用欄目以記錄投訴所涉公廁名稱，而食環署也沒有借助名為“標題”的欄目 (該欄目載述投訴內容的簡短資料) 來分析投訴性質 (第 4.49 及 4.50 段)。

23. ***需要加強宣傳正確使用公廁*** 食環署表示，要保持公廁清潔衞生，除改善硬件和加強潔淨服務之外，公眾對保持廁所衞生和正確使用廁所設施的認知也十分重要。審計署在 2019 年 5 月和 6 月到公廁實地視察時，留意到在部分公廁，公眾沒有正確使用公廁，例如未有在如廁後沖水 (第 4.55 及 4.56 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*食物環境衞生署署長應：

摘要

公廁的規劃和設置

(a) 檢討紅外線感應點算技術的成效，並繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率 (第 2.9 段)；

(b) 考慮就設置衞生設備 (包括尿廁和廁格) 檢討食環署指引，並因應檢討結果，在諮詢建築署署長後採取措施，在切實可行範圍內符合食環署指引所訂的男女廁格比例規定 (第 2.19(a) 及 (b) 段)；

(c) 聯同建築署署長，因應公廁的使用率和狀況，為公廁編訂納入優化公廁翻新計劃的優先次序 (第 2.42(a) 段)；

(d) 聯同建築署署長採取措施，在切實可行範圍內設置暢通易達而無分性別的廁所 (第 2.58(a) 段)；

公廁工程項目的管理

(e) 聯同建築署署長加快行動，在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所 (第 3.27 段)；

公廁的管理

(f) 檢討食環署指引中有關由旱廁改建而成的公廁的巡查頻次 (第 4.31(a) 段)；

(g) 採取措施，確保日常巡查按所預定的頻次進行，並適時把巡查結果輸入合約管理系統 (第 4.31(b) 段)；

(h) 提醒分區環境衞生辦事處的人員嚴格遵從食環署的規定，把巡查結果輸入合約管理系統 (第 4.31(c) 段)；

(i) 就由食環署轄下清潔工人提供的潔淨服務，研究利用資訊科技來備存有關巡查記錄 (第 4.31(d) 段)；

(j) 聯同建築署署長採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題 (第 4.31(f)(i) 段)；

(k) 加強行動，確保能適時發現公廁的損壞情況，轉介承辦商和相關保養代理人進行維修保養，並密切監察進度和採取適當的跟進行動 (第 4.31(i) 段)；

(l) 因應通過使用科技所評估的公廁最新使用率和其他相關因素，檢討廁所事務員值勤服務的提供情況 (第 4.42(b) 段)；

(m) 聯同建築署署長加強行動，盡量為有廁所事務員值勤服務的廁所設置值勤室和相關設施 (第 4.42(c) 段)；

(n) 考慮提升投訴管理資訊系統，並加強對接獲的公廁投訴進行定期分析 (第 4.53(b) 段)；及

(o) 繼續加強宣傳正確使用公廁的工作 (第 4.62(a) 段)。

25. 就公廁工程項目的管理，審計署並*建議* ：

(a) 建築署署長應：

(i) 密切監察，以確保定期合約承建商調配足夠資源推行公廁工程項目 (第 3.13(a) 段)；及

(ii) 採取措施，在切實可行的情況下盡早完成公廁的工程項目 (第 3.13(b) 段)；及

(b) 食物環境衞生署署長和建築署署長應致力適時推行公廁翻新計劃下的翻新工程 (第 3.15 段)。

政府的回應

26. 食物環境衞生署署長和建築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　在香港，由政府提供公廁的政策可追溯至十九世紀，歷史悠久。昔日香港居民的住所大多不設廁所，衞生情況普遍欠佳。香港在 1865 至 1866 年爆發霍亂後，政府於 1867 年開始設置公廁。為了保障公眾衞生，政府在寮屋區、鄉郊地區和沒有適當衞生設施的地點設置公廁。

1.3　根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章)，食物環境衞生署 (食環署) 可在顧及一般公眾利益下，在認為需要設有供公眾使用的廁所的位置，提供和經辦該等廁所，並可在該等廁所安裝所需的一切裝設、裝置及機械或其他用具，以方便或協助前往該等廁所的人，或供其使用。

1.4　食環署表示，關於該署管理的公廁的設置一事：

(a)　多年來，香港的生活和公眾衞生水平已大大提高，絕大部分建築物都設有適當衞生設施。現時，開放給公眾使用的廁所設施主要設於不同場所／地點 (例如食肆和購物商場) 以滿足市民大眾的需要；

(b)　食環署已不再是開放給公眾使用的廁所設施的主要提供者。現時，食環署所設置的公廁屬輔助性質，以應市民和遊客的一般需要。參考新加坡的做法，其政府沒有建造和保養獨立式公廁。根據食環署觀察現時公眾行為模式的結果，人們多數使用由購物商場、熟食中心、街市、食肆等提供的公眾廁所設施；及

(c)　假如按人口預留土地建造食環署負責管理的公廁，很可能會出現重複設施或虛耗資源的情況。

1.5　截至 2019 年 6 月，食環署管理 798 間分布全港的公廁 (設有沖廁系統) 和 51 間位於新界和離島的旱廁 (即沒有裝設沖廁系統的鄉村式廁所)。食環署管理的公廁和旱廁全日 24 小時開放，供公眾免費使用 (註 1)。每間公廁／旱廁通常包含 1 間男廁和 1 間女廁。該 798 間公廁中，有 380 間 (48%) 同時設有暢通易達而無分性別的廁所設施。

1.6　食環署管理的公廁遍布全港 (主要位於交通設施、旅遊景點和任何可能會有人羣聚集或人流多的地方)。雖然大部分公廁為獨立式建築物 (例子見照片一)，但也有一些公廁屬於建築物的一部分並在街上設有獨立入口 (例子見照片二)。

照片一

位於元朗的一間獨立式公廁



資料來源：審計署人員在 2019 年 6 月拍攝的照片

註 1：*食環署並於轄下非全日 24 小時開放的場地提供廁所予公眾使用 (例如公眾街市內的廁所)。此外，除食環署外，政府其他部門也會於轄下場地／設施提供廁所設施予公眾使用 (例如康樂及文化事務署轄下的公園和體育館，以及漁農自然護理署轄下的郊野公園)。是次審查工作並不涵蓋食環署轄下場地的廁所和政府其他部門轄下的廁所設施。*

照片二

位於上環屬建築物一部分的一間公廁



資料來源：審計署人員在 2019 年 10 月拍攝的照片

公廁的規劃

1.7　《香港規劃標準與準則 —— 註 2》提供一些基本指引，確保在規劃過程中，政府可保留足夠土地進行社會和經濟發展，以及提供合適的公眾設施 (例如社區設施和內部運輸設施) 配合市民需要。該套標準與準則沒有列明食環署在設置公廁時以人口或其他因素為基礎的規劃標準。食環署表示，該署管理的新公廁是按需要而建造 (例如在新的過境管制站)，而且沒有需要在《香港規劃標準與準則》訂明須參考某項規劃準則設置該署管理的公廁 (見第 1.4 段)。

1.8　***食環署公廁的規劃準則***　食環署在該署的《公廁標準設施手冊》(下稱《公廁手冊》) 中，訂明該署管理的公廁的設置準則。該署一般會考慮在旅遊景點，以及預計使用率高而附近其他廁所設施 (例如在公園、遊樂場、購物商場等公眾／商業場所內的廁所) 不足的地點設置公廁，供市民／遊客使用。

註 2：　*規劃署出版的《香港規劃標準與準則》這本手冊，列明政府釐定各類土地用途和設施的規模、位置及地盤規定的準則。規劃署表示，該署負責協調《香港規劃標準與準則》的編訂，而政府各決策局和部門則會不時按照其政策和需要，釐定／檢討其載於手冊的規劃標準和準則。*

1.9 《建築物條例》(第 123 章) 下的《建築物 (衞生設備標準、水管裝置、排水工程及廁所) 規例》(第 123I 章) 就受規管建築物 (例如電影院、公眾娛樂場所、食肆和工作地點) 提供衞生設備的標準 (包括水廁、尿廁和盥洗盆數目) 作出規管。在受規管建築物提供衞生設備的最低標準，是參照身處 (或可能身處) 建築物內的男女人數訂明。隨着男／女人數達到不同水平，須提供衞生設備 (例如水廁和尿廁) 的訂明數目也相應增加。

1.10 建築署是政府的工務部門。該署表示，受規管的建築物當中，沒有任何一類與食環署的公廁相若，而且沒有明確方法以釐定公廁的使用人數 (註 3)。公廁內衞生設備的設置，須因應實地環境限制，按個別項目需要和食環署的特定設計要求而釐定。食環署表示，該署轄下的公廁並非只限於供某幢建築物的人使用，故《建築物 (衞生設備標準、水管裝置、排水工程及廁所) 規例》並不適用。食環署的《公廁手冊》已訂明該署管理的公廁衞生設備設置的標準。

公廁工程項目

1.11 食環署推行了多個設置公廁的工程項目。除了建造新公廁和重置現有公廁外，食環署自 2000 年起，亦推行公廁翻新計劃，改善公廁設計和設施，為公廁帶來新的面貌。此外，由於旱廁缺乏沖廁系統，可能出現衞生、蚊蟲和臭味問題，食環署在 2005 年 2 月至 2014 年 11 月期間，推行把旱廁改為沖水式廁所的計劃。食環署主要委託建築署擔任推行公廁工程項目的工務部門 (註 4)。

1.12 ***建造、重置和翻新工程*** 建築署推行的公廁建造、重置和翻新工程所需的費用，通常是由基本工程儲備基金下的工務計劃丁級工程項目的整體撥款支付 (另見第 1.11 段註 4)。建築署署長是有關整體撥款的撥款管制人員。食環署作為工程倡議人，會決定這些工程項目是否有需要進行，並會經建築署申請丁級工程項目撥款 (見第 3.4(b) 及 3.5 段)。食環署並會就建造工程的工程計劃

註 3： *建築署表示，《建築物 (衞生設備標準、水管裝置、排水工程及廁所) 規例》所訂方法，是按受規管建築物的使用人數或其面積，釐定受規管建築物附屬廁所設施應有的衞生設備水平。該方法不適用於食環署的公廁，因為公廁並非任何建築物的附屬設施。*

註 4： *建築署是為食環署推行公廁翻新計劃和把旱廁改建成沖水式廁所的工務部門。在建造和重置公廁方面，除了建築署會為相關工程在基本工程儲備基金下提供撥款外，其他工務部門也可能會在推行其他工程項目期間負責建造和重置公廁，而有關工程費用會由相關工程撥款支付。*

徵詢區議會和地方社區的意見。在 2016–17 至 2018–19 年度期間，新建的公廁有 13 間，另有 10 間公廁經重置，這些工程項目的預算工程費用總額為 1.547 億元 (包括新建公廁所需的 9,780 萬元和重置公廁所需的 5,690 萬元 —— 註 5)。此外，在 2016–17 至 2018–19 年度期間，共有 27 間公廁完成翻新，預算工程費用總額為 1.281 億元。

1.13 ***旱廁改建計劃*** 食環署在 2005 年 2 月至 2014 年 11 月期間推行改建計劃，有關工程獲得工務計劃甲級工程項目下的撥款 (註 6)。經改為沖水式廁所的旱廁合共有 441 間，開支總額為 7.402 億元。

公廁和旱廁的管理

1.14 食環署管理公廁和旱廁，以保持有關設施狀況良好和清潔衞生。截至 2019 年 6 月，在 798 間公廁中，有 625 間 (78%) 的潔淨服務由相關的街道潔淨服務合約外判承辦商 (註 7) 負責。此外，在 51 間旱廁中，有 31 間 (61%) 的潔淨服務外判予承辦商負責。餘下 173 間 (22%) 公廁和 20 間 (39%) 旱廁的潔淨服務則由食環署轄下人員提供。

1.15 食環署表示，公廁和旱廁的清潔頻次，會按公眾需求和廁所使用情況而定。所有公廁和旱廁均每天最少清潔 2 次。此外，在使用率高或位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務。一般而言，廁所事務員分為早更和夜更，每天每更工作時數各異，最長的時數不超過 10 小時。截至 2019 年 6 月，有 264 間 (佔 798 間的 33%) 公廁獲安排廁所事務員當值。

註 5： *在 2016–17 至 2018–19 年度期間新建的 13 間公廁和重置的 10 間公廁中：*

(a) 有 2 間新公廁 (工程費用為 1,490 萬元) 和 5 間重置公廁 (工程費用為 2,070 萬元) 的建造工程在建築署為撥款管制人員的相關整體撥款下，由建築署完成；及

(b) 餘下 11 間新公廁 (工程費用為 8,290 萬元) 和 5 間重置公廁 (工程費用為 3,620 萬元) 的建造工程在其他部門的工程項目下完成，費用由相關工程撥款支付。是次審查工作並不涵蓋這些項目的工程管理，因有關的工程管理屬其他部門的職權範圍，而公廁涉及的工程一般並非有關項目的主要工程。

註 6： *獲立法會財務委員會批准撥款的工程會提升為甲級工程項目。*

註 7： *審計署曾就“僱用服務承辦商及專業人士”進行審查，審查結果 (涵蓋食環署的街道潔淨服務) 載於 2014 年 10 月《審計署署長第六十三號報告書》第 8 章。*

1.16　為改善公廁的清潔情況，並減輕廁所事務員的工作量，食環署由2019年3月起，為使用率高或位於旅遊景點的公廁採購專責徹底潔淨工作小隊的服務。截至2019年6月，有186間 (佔798間的23%) 公廁獲安排徹底潔淨工作小隊服務。食環署已計劃在有關潔淨服務合約續期時，把這類服務推展至所有公廁。

1.17　為監察提供潔淨服務承辦商的服務表現，食環署人員會定期巡查公廁和旱廁，以檢視其衞生、清潔和設施狀況。如發現清潔有不足的情況，食環署便會要求潔淨服務承辦商在短時間內糾正。如發現公廁設施損壞，食環署會要求潔淨服務承辦商 (適用於輕微損壞) 或其保養代理人 (主要是建築署，適用於複雜損壞或嚴重損毀 —— 註8) 進行修理。

1.18　2018–19年度，食環署在提供公眾潔淨服務 (包括清掃和清洗街道、收集家居垃圾，以及管理公眾潔淨設施 (例如公廁和垃圾收集站)) 方面的開支為30.96億元。截至2019年6月，提供這些服務的員工共有11 866名，包括3 106名食環署人員和8 760名承辦商員工。食環署表示，該署沒有備存純為設置和管理公廁的開支和人手的分項數字 (註9)。

負責的組別和辦事處

1.19　食環署負責規劃、設置和管理公廁 (包括旱廁) 的組別和辦事處如下：

(a)　第三行動科轄下的總部潔淨及防治蟲鼠組負責制訂有關環境衞生服務 (包括公廁衞生服務) 的部門政策和工作指引；

(b)　3個行動科轄下的19個分區環境衞生辦事處 (註10) 負責監督和管理各區的環境衞生服務和設施 (包括公廁)；

註8：*如屬機械設備的損壞 (例如乾手機故障)，食環署會向機電工程署匯報損壞情況，要求進行修理。*

註9：*食環署表示，公眾潔淨服務包括清掃和清洗街道、收集家居垃圾和管理公眾潔淨設施等服務。截至2019年4月，已簽訂的街道潔淨服務合約 (合約期為2年) 共有34份，涉及費用合共約25.84億元。根據該34份合約，與公廁潔淨服務有關的直接費用約為2.1億元 (佔合約費用總額約8%)。然而，食環署表示，其他費用 (例如管理和行政開支) 是由所有公眾潔淨服務攤分的，公廁潔淨服務所佔的份額無法分開計算。*

註10：*在19個分區環境衞生辦事處中，有2個辦事處 (油尖區和旺角區) 為1個區議會／分區 (油尖旺) 提供服務。其餘17個分區環境衞生辦事處各為1個區議會／分區提供服務。*

(c) 行政科轄下的策劃及拓展組負責規劃、發展和統籌推行食環署的基本工程和小型工程項目 (包括公廁的工程項目)；及

(d) 職系管理及發展科轄下的服務質素檢定組負責就食環署和服務承辦商提供的服務 (包括公廁) 進行服務質素檢定視察。

截至 2019 年 6 月 30 日，食環署的組織架構圖摘要載於附錄 A。

公廁翻新計劃的額外撥款

1.20 香港特別行政區行政長官於 2018 年的《施政綱領》中宣布，政府會為食環署轄下使用率高或在旅遊熱點的公廁進行全面翻新工程。財政司司長亦於《2019–20 財政年度政府財政預算案》中宣布，政府會增撥資源，讓食環署分階段翻新其管理的公廁，改善通風等設備，提高公廁的清潔衞生水平。預計未來 5 年 (即 2019–20 至 2023–24 年度) 的開支約為 6 億元，涉及約 240 間 (佔 798 間的 30%) 公廁。

審查工作

1.21 2019 年 5 月，審計署就食環署規劃、設置和管理公廁的工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a) 公廁的規劃和設置 (第 2 部分)；

(b) 公廁工程項目的管理 (第 3 部分)；及

(c) 公廁的管理 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.22 在審查工作期間，食環署和建築署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：公廁的規劃和設置

2.1　本部分探討食環署規劃和設置公廁的行動。審查工作集中於以下範疇：

(a) 公廁的使用率 (第 2.2 至 2.10 段)；

(b) 公廁衞生設備的規劃和設置 (第 2.11 至 2.21 段)；

(c) 新建和重置公廁的規劃 (第 2.22 至 2.31 段)；

(d) 翻新公廁的規劃 (第 2.32 至 2.45 段)；及

(e) 公廁設施的設置 (第 2.46 至 2.60 段)。

公廁的使用率

2.2　使用率是食環署考慮設置公廁時的主要準則 (見第 1.8 段)。食環署表示，公廁按使用率 (以平均每日使用人次計算) 劃分為 3 個類別，即高 (平均每日使用人次達 300 次或以上)、一般 (平均每日使用人次介乎 100 至 299 次)，以及低 (平均每日使用人次少於 100 次)。

需要繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率

2.3　審計署留意到，2003 年，食環署在進行檢討後，發現有 16 間公廁需要關閉，原因是這些公廁的使用率偏低而附近又已有廁所設施。2003 年 9 月，食環署就關閉一間公廁的建議諮詢相關區議會，其間指出，該署對於新發展地區對公廁設施的需求以及現有的設施在環境變遷之下是否仍然有所需要，經常作出檢討；而這樣的做法除了可以確保達到市民的要求外，亦可把現有的資源重新調配，更充分地利用。食環署表示，該署在推行公廁翻新計劃和旱廁改建計劃時，已分別定期檢討公廁和旱廁的需求，並相應徵詢各區議會對拆卸或改建的意見。該署並審視了個別新建、重置或建議關閉公廁設施的個案，以評估當區的需求、區內人士的反對和附近的其他廁所設施。

2.4　***以人手點算使用率***　2019 年 4 月，食環署在回應立法會議員的查詢時告知立法會，使用率高的公廁 (即平均每日使用人次達 300 次或以上) 有 207 間。食環署在回應審計署的查詢時，提供了所有公廁的使用率 (按平均每日使用人次計算)(見表一)。2019 年 8 月，食環署告知審計署：

(a) 表一所載的平均每日使用人次，是在 2018 年或之前以人手點算收集的數據；

(b) 人手點算工作通常基於不同特定期間的運作需要 (例如計劃翻新或區內人士要求擴建或關閉公廁)，由食環署人員按需要進行；及

(c) 人手點算方法和抽樣方式 (例如點算日數) 涉及實際點算和估算，並無單一適用的規則。由於涉及不同時間，因此無法翻查相關文件記錄。

表一

公廁使用率
(食環署在 2018 年或之前的人手點算結果)

平均每日使用人次	公廁數目	
高		
(3 000 或以上)	14 (2%)	207 (26%)
(2 000 – 2 999)	17 (2%)	
(1 000 – 1 999)	54 (7%)	
(300 – 999)	122 (15%)	
一般 (100 – 299)	216 (27%)	
低 (< 100)	375 (47%)	
總計	798 (100%)	

資料來源：食環署的記錄

2.5 ***引入紅外線感應點算技術*** 食環署自 2019 年年初已逐步進行紅外線感應點算。2019 年 2 月和 3 月，食環署聘用承辦商在 149 間公廁 (註 11) 安裝紅外線感應器，以點算使用人次。食環署表示，該署引入紅外線感應點算技術，目的是收集更準確和有用的數據，用作分析公廁的使用率，以便檢討廁所設施

註 11： *該署聘請承辦商的費用為 24 萬元，以在男女公廁／公眾浴室 (涵蓋位於旅遊景點或使用率非常高的 149 間公廁，以及 1 間公眾浴室) 入口安裝紅外線感應器，為期 7 日，以點算經過入口的人數。7 日點算期結束後，承辦商須拆除所有裝置，並提交統計報告，列明每日／每小時的人次。*

的清潔頻次，及規劃保養廁所設施和翻新公廁。紅外線感應點算技術會在2019 年年底擴展應用至所有公廁。

2.6　審計署就 149 間公廁的紅外線感應點算與人手點算的結果作出比較，發現當中有 93 間 (62%) 以該兩種方法點算出的使用率有頗大差異 (見表二)。以大埔的一間公廁為例，人手點算結果顯示其使用率為高 (平均每日使用人次介乎 1 000 至 1 999 次)，但紅外線感應點算的使用率則為低 (平均每日使用人次為 91 次)。

表二

人手點算使用率 (2018 年或之前)
與紅外線感應點算使用率 (2019 年年初)
出現差異的公廁

使用率 (人次)		按紅外線感應點算使用率劃分的公廁數目						
		高				一般 (100-299)	低 (<100)	總計
		(3 000 或以上)	(2 000-2 999)	(1 000-1 999)	(300-999)			
按人手點算使用率劃分的公廁數目	高 (3 000 或以上)		3	—	1	—	—	4
	(2 000-2 999)	2		5	4	—	—	11
	(1 000-1 999)	—	7		18	3	1	29
	(300-999)	8	6	22		3	—	39
	一般 (100-299)	2	2	1	2		1	8
	低 (<100)	—	—	—	2	—		2
總計		12	18	28	27	6	2	93

圖例：以紅外線感應點算出的使用率較低的公廁 (合共 39 間)

以紅外線感應點算出的使用率較高的公廁 (合共 54 間)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

2.7　2019 年 9 月和 10 月，食環署告知審計署：

(a) 第 2.6 段所提及位於大埔的公廁，其人手點算數據 (即平均每日使用人次介乎 1 000 至 1 999 次) 是在 2018 年國慶假期期間收集的，當時有大量遊客到訪，而以紅外線感應點算的數據 (即平均每日使用人次為 91 次) 則是在夏季收集的，當時並非旅遊旺季。該公廁沒有提供廁所事務員值勤服務；

(b) 部分公廁在旅遊景點附近。人手點算工作是按需要進行，以評估情況。在特定期間或舉行慶節活動時，遊客數目會驟增，以致人手點算得出的使用率偏高。另外，部分公廁設於之前曾有水貨活動或附近有建造工程的地區。這些活動或工程隨時間過去而改變，也會影響公廁的使用率，導致人手點算與紅外線感應點算得出的結果出現差異；及

(c) 食環署正於 2 間公廁試用智能廁所系統連固定雷射定距感應器，以收集該些廁所使用率的連續數據。

2.8　食環署表示，使用率是考慮設置公廁 (見第 1.8 段)，以及檢討清潔頻次和廁所設施的規劃保養 (見第 2.5 段) 的主要準則，而採用紅外線感應點算技術能收集更準確和有用的使用數據 (見第 2.5 段)。鑑於食環署自 2019 年年初開始使用紅外線感應點算技術，並會在 2019 年年底擴展應用至所有公廁，審計署認為，食環署需要檢討有關科技的成效，並繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率，以便進行規劃和管理。

審計署的建議

2.9　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應檢討紅外線感應點算技術的成效，並繼續加強使用科技定期評估和檢討公廁的使用率，以便進行規劃和管理。**

政府的回應

2.10　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署會在試用智能廁所系統時繼續採用新技術點算人次，並定期檢討所有技術的成效和公廁的使用率。

公廁衞生設備的規劃和設置

2.11　食環署的《公廁手冊》載有男女廁格比例應為 1:2 的一般指引，除非另有規定；而實際廁格數目應視乎實地環境、可用空間、使用情況和運作需要而定。食環署自 2004 年 4 月起採用 1:2 的男女廁格比例。審計署留意到有不符有關比例的情況 (見第 2.12 至 2.14 段)，以及有關設置衞生設備的指引有可予檢討之處 (見第 2.15 至 2.18 段)。

沒有完全符合食環署指引中的男女廁格比例

2.12　截至 2019 年 6 月，就食環署管理的 798 間公廁的男女廁格比例而言，審計署發現有 376 間 (47%) 符合該署指引所載的 1:2 比例、421 間 (53%) 不符 1:2 的比例 (即女廁廁格少於此比例下要求的數目)，餘下的一間公廁只有暢通易達而無分性別的廁所，沒有男廁或女廁。審計署留意到，在 421 間不符 1:2 的比例的公廁中，360 間是在 2004 年後建造或翻新 (即在 2004 年採用 1:2 比例之後)。這 360 間公廁的男女廁格比例介乎 1:0 (即沒有女廁廁格) 與 1:1.9 之間，平均為 1:1.3。

2.13　2019 年 9 月和 10 月，食環署和建築署告知審計署以下事項：

食環署

(a) 雖然食環署自 2004 年起採用 1:2 的男女廁格比例，但該標準無法在 2004 年和隨後數年落成的公廁即時看得到，因為這些公廁的設計和間隔早在 2004 年之前已經敲定；

(b) 大部分不符 1:2 的比例的公廁都位於新界，面積通常較小，廁格總數只有 4 至 5 個，而實地環境限制導致無法進行擴建工程。這些公廁主要由旱廁改建而成，在大多數情況下，旱廁的牆壁和天花板結構於改建時均予保留，以免產生工程和安全問題。此外，部分廁所屬於多層設計，要把男廁某些部分重新劃入女廁範圍以改變男女廁格比例至 1:2 或接近 1:2，並不切實可行；

(c) 若干公廁是藉着提升無障礙設施的改善工程計劃進行翻新或改善的。該計劃的改善工程未必涉及公廁間隔的全面大修，因此男女廁格比例不會改善；及

建築署

(d) 每個廁所工程項目將提供的各項衞生設備數目，最初都是由食環署提出建議的。建築署作為廁所工程項目的工務部門，會就有關地點能否容納擬設置的衞生設備提供技術意見。食環署作為工程項目倡議人，會考慮設計選項是否符合其要求。這互動過程完成後，規劃設計的定稿 (包括衞生設備數目) 會由提升公廁工作小組審批 (見第 3.2 段)。

2.14 審計署認為，食環署需要因應公廁設置男女衞生設備的檢討 (見第 2.18 段)，在諮詢建築署後採取措施，在切實可行範圍內符合食環署指引所訂的男女廁格比例規定。

需要考慮就設置男性和女性衞生設備檢討指引

2.15 自 2004 年 4 月起，食環署已採用 1:2 (原本是 1:1.5) 的男女廁格比例 (即不包括男士用的尿廁)，作為該署所管理公廁的建造、重置和翻新規劃工作的一般指引。

2.16 2019 年 9 月，食環署告知審計署，根據該署最近於 2019 年在 338 間公廁 (主要是使用率較高的公廁) 以紅外線感應點算的結果，男女使用者的平均比例是 1.8:1，其中一間公廁的比例是 7:1。

2.17 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，新建或重置的公廁共有 23 間。審計署留意到：

(a) ***按廁格計算的比例*** 全部 23 間公廁均符合食環署《公廁手冊》所載的 1:2 男女廁格比例；及

(b) ***按衞生設備計算的比例*** 若按衞生設備計算 (即同時計算廁格和尿廁)，這 23 間公廁的男女衞生設備的比例介乎 1:0.5 至 1:1 之間，當中有 16 間 (70%) 的女性衞生設備的數目較男性衞生設備少。表三的示例顯示 5 間公廁提供衞生設備的情況。

表三

在 2016–17 至 2018–19 年度期間新建或重置的 5 間公廁
提供衞生設備的情況

公廁	衞生設備數目				比例	
	男廁廁格 (a)	尿廁 (b)	男廁廁格和尿廁 (c)=(a)+(b)	女廁廁格 (d)	男女衞生設備 (e) = 1:[(d) ÷ (c)]	男女廁格 (f) = 1:[(d) ÷ (a)]
A	3	8	11	6	1:0.5	1:2
B	2	4	6	4	1:0.7	1:2
C	4	6	10	8	1:0.8	1:2
D	6	7	13	12	1:0.9	1:2
E	4	4	8	8	1:1	1:2

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

2.18　審計署留意到，食環署現行的指引只涵蓋廁格 (採用 1:2 的男女廁格比例)，而不包括尿廁。審計署認為，食環署宜因應有關公廁廁格和尿廁使用情況和男女使用者的最新資料，考慮就設置衞生設備 (包括尿廁和廁格) 檢討其指引。

審計署的建議

2.19　審計署*建議* 食物環境衞生署署長應：

(a) 因應下文第 (b) 項的檢討結果，在諮詢建築署署長後採取措施，在切實可行範圍內符合食環署指引所訂的男女廁格比例規定；及

(b) 因應有關公廁廁格和尿廁使用情況和男女使用者的最新資料，考慮就設置衞生設備 (包括尿廁和廁格) 檢討食環署指引。

政府的回應

2.20　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) 聯同建築署採取措施，在切實可行範圍內符合食環署指引所訂的男女廁格比例規定；及

(b) 因應廁格和尿廁的使用情況，以及男女使用者的比例，進一步檢討公廁設置衞生設備的指引。

2.21　建築署署長同意載於第 2.19(a) 段的審計署建議，並表示在實施這項建議時，建築署會向食環署提供協助和技術意見。

新建和重置公廁的規劃

2.22　食環署表示，在進行新建和重置公廁的規劃時，會考慮以下事項：

(a) ***公眾 (包括區內居民、區議員和立法會議員) 的要求***　建築署是為食環署落實這些工程項目的工務部門，而建築署署長是基本工程儲備基金下有關整體撥款的撥款管制人員。在接獲設置公廁的要求後，食環署會考慮相關因素，並查核是否有合適用地；如理據充分，便會經建築署提交撥款和推行工程項目的申請 (見第 3.4(b) 段)；及

(b) ***政府其他部門的新工程項目需要設置公廁***　政府其他部門在諮詢食環署後，可能會把建造或重置公廁工程納入各自提出的新工程項目，例如在新的公共運輸交匯處設置公廁。提出要求的部門會申請有關工程項目下的撥款，而有關工程部門則會負責在工程項目施工期間建造和重置公廁。

在2016–17至2018–19年度期間，新建的公廁有13間，重置的公廁則有10間 (見第 1.12 段註 5)。

2.23　根據食環署的《公廁手冊》：

(a) 新公廁和重置公廁的需要應經過審慎研究，並在考慮所有相關因素 (包括但不限於現行和預計使用率，以及附近有沒有類似設施) 後須具備充分理據支持；及

(b) 一般會考慮在旅遊景點，以及預計使用率高而附近其他廁所設施 (例如公園、遊樂場、購物商場等公眾／商業場所內的公廁) 不足的地點設置公廁，供市民／遊客使用。

需為評估新建和重置公廁需要的準則提供更多指引

2.24　關於現行和預計使用率，以及附近有沒有類似設施的準則 (見第 2.23(a) 段)，審計署留意到，食環署並無任何指引闡釋這些準則的應用，包括：

(a) 就使用率和附近其他廁所設施的準則，釐定是否需要設置公廁和公廁設施規模 (例如當男女使用者人數達到不同水平時須提供的水廁／尿廁數目)(另見第 2.12 至 2.18 段審計署就設置男女廁格的審查結果) 的相關基準；及

(b) 釐定附近是否有其他廁所設施的基準 (例如該廁所設施與某間擬建公廁之間的距離)。

2.25　至於在旅遊景點設置公廁的準則 (見第 2.23(b) 段)，審計署留意到，食物及衞生局在 2017 年 3 月回應立法會議員的查詢時告知立法會，食環署沒有制訂準則以界定某些公廁是否位於旅遊熱點範圍。

2.26　審計署認為，食環署需要考慮就其管理的公廁，為評估新建和重置公廁需要的準則，提供更多應用指引。

需要持續檢討旅遊景點的公廁是否足夠

2.27　根據食環署的《公廁手冊》，政府會考慮在旅遊景點設置公廁。在旅遊景點設置公廁的特定考慮因素包括在公廁設置裝飾外牆以營造活潑氣氛，以及設置更多座廁以滿足海外遊客的需要。

2.28　不時有立法會議員和區議員對旅遊景點公廁不足的問題表示關注。食環署在 2019 年 8 月和 9 月告知審計署：

(a) 食環署已因應最新的使用率和附近的其他廁所設施，評估旅遊景點的公廁數目和設施是否足夠。只要情況許可，該署已盡最大努力處理數目和設施不足的問題；

(b) 然而，鑑於受到實地環境的固有限制，以及公廁從來都不受公眾歡迎，市民普遍存有“不要建在我家後園”的心態，食環署難以解決公廁數目和設施不足的問題，特別是位於旅遊景點的公廁；

(c) 近年，訪港遊客人數急劇增加，2018 年，本港有超過 6 500 萬名遊客，足跡遍及幾乎每個地區。就傳統旅遊景點而言，食環署難以擴建現有公廁以跟上這些地點的遊客增幅，原因是這些景點大多位於已發展地區；及

(d) 為應付問題，食環署嘗試通過使用更有效的設施／裝置緩解數目和設施不足的問題，例如採用更強力的乾手機加快乾手速度，以及設置沖水閥系統供如廁後沖廁，以增加廁所使用者的流動率。

2.29　審計署認為，食環署需要繼續努力，在切實可行範圍內解決旅遊景點公廁不足的問題。

審計署的建議

2.30　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **考慮就食環署管理的公廁，為評估新建和重置公廁需要的準則，提供更多應用指引；及**

(b) **繼續努力，在切實可行範圍內解決旅遊景點公廁不足的問題。**

政府的回應

2.31　食物環境衞生署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 食環署會就其管理的公廁，持續檢討該署考慮應否新建和重置公廁時所用的指引和準則；及

(b) 在本港，“旅遊景點”沒有具體定義。如屬新的旅遊景點，規劃當局和營辦機構應負責規劃和提供足夠的廁所設施，供遊客使用。食環署會繼續徵詢旅遊事務署的意見，檢討旅遊景點的公廁是否足夠，以更妥善切合遊客的需要。

翻新公廁的規劃

2.32 食環署自 2000 年起推行公廁翻新計劃，改善公廁設計和設施，為公廁帶來新的面貌。在該計劃下，食環署每年會篩選特定數目的公廁進行翻新工程。食環署表示，在擬定入選名單時會優先考慮符合下列當前準則的公廁 (註 12)：

(a) 設計過時，沒有進行過重大翻新；

(b) 使用率高；

(c) 位於熱門風景區或旅遊景點；及

(d) 內部狀況欠佳／出現損耗情況。

2.33 食環署表示，在 2018–19 年度之前，公廁只會進行全面翻新工程 (註 13)。然而，由於每年只有少數公廁能獲准全面翻新，而部分使用率高的公廁在到期進行下一輪全面翻新工程之前，狀況或會急速惡化 (見第 2.35(b) 段)，因此，食環署在 2018–19 年度引入較小型的翻新工程，即優化工程。食環署會按下列準則篩選公廁以進行優化工程：

(a) 使用率高並急速變舊，但進行另一輪翻新又過早和不斷被投訴／批評的公廁；及

(b) 已有一段頗長時間沒有進行翻新和內部狀況欠佳／出現損耗情況，但沒有結構損毀 (例如混凝土剝落)，無需改動間隔而只需進行優化就能把問題解決的公廁。

註 12： *食環署表示，無法改為沖水式廁所並須原址翻新的旱廁同樣會獲優先考慮。*

註 13： *食環署表示，翻新工程有兩類，即全面翻新和小型優化工程：(a) 全面翻新會採用新式設計，改善廁所整體布局，美化外牆和更換廁所設施；及 (b) 公廁優化工程則不涉及廁所的整體布局，外牆也不會改變，主要會更換老化和加裝新設施。*

2.34　建築署是替食環署推行公廁翻新計劃的工務部門，而建築署署長是基本工程儲備基金下有關整體撥款的撥款管制人員。食環署在擬定納入翻新計劃的建議公廁名單後，會把名單交予建築署，以便申請撥款和推行工程。表四顯示在 2016–17 至 2018–19 年度期間，納入翻新計劃的公廁數目。

表四

納入公廁翻新計劃的公廁數目
(2016–17 至 2018–19 年度)

翻新計劃的年度	納入翻新計劃的公廁數目
2016–17	20
2017–18	7
2018–19	15 (註)
總計	42

資料來源：食環署的記錄

註：在2018–19年度公廁翻新計劃中，有15間公廁進行了全面翻新。此外，食環署表示，建築署應該署的額外要求，在 2018–19 年度為 17 間公廁進行了優化工程。

部分公廁長時間沒有翻新

2.35　食環署表示：

(a) 為方便規劃和估算所需資源，該署自 2018 年起訂下每間公廁每隔 10 年進行大型翻新的目標。10 年翻新周期是一個規劃目標，並非翻新每間公廁的硬性標準。食環署在決定是否和何時把公廁納入公廁翻新計劃時，一直有考慮所有相關因素，包括公廁的內部情況、損耗情況、使用率和位置，以及上一次翻新距今的時間；及

(b) 由於使用率高的公廁的損壞情況往往較為急速，須更頻密翻新，因此應考慮每隔一段較短時間便把這些極多人使用的公廁納入每年的翻新計劃，以便在公廁變得殘舊前翻新。

2.36　截至 2019 年 6 月，食環署管理 798 間分布全港的公廁。審計署發現：

(a)　其中 599 間 (75%) 在過去 10 年內建造或經過翻新；及

(b)　有 199 間 (25%) 已超過 10 年沒有翻新。在這 199 間公廁中：

(i)　有 61 間在過去 10 年已納入公廁翻新計劃，但翻新工程仍未完成；及

(ii)　有 138 間已有 11 至 18 年 (平均 13 年) 沒有翻新，在過去 10 年也沒有納入翻新計劃，當中包括 29 間 (21%) 使用率高的公廁 (見表五)。

表五

超過 10 年沒有翻新而
過去 10 年也沒有納入公廁翻新計劃的公廁
(2019 年 6 月)

上一次翻新的日期 與 2019 年 6 月相隔的時間	公廁數目		
	使用率 低至一般 (註) (a)	使用率高 (註) (b)	總計 (c)=(a)+(b)
10 年以上至 12 年	70	9	79
12 年以上至 15 年	35	10	45
15 年以上至 18 年	4	10	14
總計	109 (79%)	29 (21%)	138 (100%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註：使用率由食環署在 2018 年或之前以人手點算 (見第 2.4 段)。

2.37　2019 年 9 月和 10 月，食環署告知審計署：

(a) 公廁的使用率和整體狀況，向來是公廁納入公廁翻新計劃的主要準則；及

(b) 至於超過 10 年沒有翻新，過去 10 年也沒有納入公廁翻新計劃的 138 間公廁 (見第 2.36 段表五)：

(i) 109 間使用率低至一般的公廁中，絕大部分均由使用率低的旱廁改建而成，因此翻新的優次較低；及

(ii) 29 間使用率高的公廁中，有 20 間超過 12 年至 18 年沒有翻新。食環署會考慮把該 20 間公廁中的 19 間納入 2020–21 年度的翻新計劃。至於餘下 1 間，由於該公廁將於 2019 年關閉以便拆卸，因此食環署認為翻新該公廁並不合乎成本效益。屆時該署會設置臨時廁所，直至重置廁所於 2022 年落成為止。

2.38　在優化公廁翻新計劃下 (見第 1.20 段)，政府會增撥約 6 億元，在 2019–20 至 2023–24 年度的 5 年期間，分階段為約 240 間食環署管理的公廁開展全面翻新或優化工程。食環署表示：

(a) 關於優化公廁翻新計劃，由於公廁的狀況會隨時間轉變，食環署每年在篩選公廁進行翻新時，會採取循序漸進的方式，根據最新的觀察結果作出最佳決定；及

(b) 已選定 42 間公廁 (20 間進行全面翻新和 22 間進行優化工程) 在 2019–20 年度的優化公廁翻新計劃中進行翻新，有關撥款已獲批准。在選取該 42 間公廁時，食環署考慮過各分區環境衞生辦事處所收集關於使用率的最新人手點算數據 (見第 2.4 段) 和紅外線感應點算結果 (如有的話)，以及公廁的整體狀況。

2.39　審計署留意到，部分公廁已長時間沒有翻新 (見第 2.36(b) 段)。審計署認為，食環署需要聯同建築署，因應公廁的使用率和狀況 (特別是使用率高和已經老化的公廁)，為公廁編訂納入優化公廁翻新計劃的優先次序。

需要就旅遊景點公廁的狀況諮詢旅遊業的持份者

2.40　食環署表示，在進行公廁翻新規劃時，會優先考慮位於熱門風景區或旅遊景點的公廁 (見第 2.32(c) 段)。審計署留意到，為落實 2018 年《施政綱領》所公布改善主要旅遊景點公廁設施和潔淨服務的措施，食環署曾諮詢旅遊事務署，並在 2018 年 12 月擬定須予改善的 23 間公廁名單。然而，在此之前，食環署並無定期就旅遊景點公廁的狀況諮詢旅遊事務署或旅遊業其他持份者。

2.41　公廁的設施和潔淨水平可影響遊客對香港整體環境衞生的觀感。審計署認為，食環署需要定期諮詢旅遊業的持份者 (例如旅遊事務署)，以便就相關的翻新工程進行規劃。

審計署的建議

2.42　**審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **聯同建築署署長，因應公廁的使用率和狀況 (特別是使用率高和已經老化的公廁)，為公廁編訂納入優化公廁翻新計劃的優先次序；及**

(b) **定期諮詢旅遊業的持份者 (例如旅遊事務署)，以便就相關的翻新工程進行規劃。**

政府的回應

2.43　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，因應公廁的使用率、使用／整體狀況和位置，以及上一次翻新距今的時間，繼續每隔一段適當時間為公廁編訂翻新的優先次序；及

(b) 繼續定期諮詢旅遊事務署，以便就有關公廁翻新工程進行規劃。

2.44　建築署署長同意載於第 2.42(a) 段的審計署建議，並表示在實施這項建議時，建築署會向食環署提供協助和技術意見。

2.45　旅遊事務專員同意公廁的設施和潔淨水平，或會影響遊客對香港的觀感，並同意載於第 2.42(b) 段的審計署建議。

公廁設施的設置

2.46　審計署的審查發現，食環署在設置暢通易達而無分性別的廁所 (見第 2.47 至 2.50 段) 和流動廁所 (見第 2.51 至 2.54 段)，以及研究新廁所設施和技術 (見第 2.55 至 2.57 段) 方面，有可予改善之處。

部分公廁沒有設置暢通易達而無分性別的廁所

2.47　為殘疾人士提供無障礙設施，協助他們獨立生活和完全融入社會，是政府既定的政策目標。此外，無障礙設施能惠及長者。根據食環署的《公廁手冊》：

(a) 暢通易達而無分性別的廁所的設置，應符合當前的《設計手冊：暢通無阻的通道》(屋宇署在 2008 年發出 —— 註 14) 的規定；

(b) 在可行情況下，暢通易達而無分性別的廁所應可由公眾走廊通往或從建築物外面直達，以便殘疾人士、坐輪椅人士、長者和體弱的長者使用，或如有需要，在其他人 (不分男女) 的協助下使用；及

(c) 暢通易達而無分性別的廁所一般應設於地面層的水平，否則應經過特別設計，變得暢通易達以便坐輪椅人士使用 (即設置暢通易達的斜道或升降機，為坐輪椅人士提供暢通易達的途徑)。

2.48　審計署留意到，截至 2019 年 6 月，食環署管理的 798 間公廁中，只有 380 間 (48%) 設有暢通易達而無分性別的廁所。其餘 418 間 (52%) 沒有這類廁所的公廁中，有 292 間 (佔 418 間的 70%) 是在 2008 年之後建造 (15 間) 或翻新 (277 間)(即在《設計手冊：暢通無阻的通道》2008 年版發出後 —— 見第 2.47(a) 段)。

註 14：*屋宇署負責更新有關暢通無阻通道的設計手冊，現時手冊的最新版是《設計手冊：暢通無阻的通道 2008》。設計手冊訂明，如某樓層設有洗手間，則須最少有一個設計成暢通易達而無分性別的衞生設施，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。*

2.49　2019 年 9 月，食環署和建築署告知審計署以下事項：

(a) ***食環署***　798 間公廁中，有 441 間由旱廁改建而成，設有 5 個或以下廁格。這些公廁大部分位於偏遠地區或在鄉村範圍內，基於實地環境限制，難以增設暢通易達而無分性別的廁所。未能提供暢通易達而無分性別廁所的原因，也包括受建築物結構所限、接獲區內人士反對，以及因土地限制而無法設置暢通易達而無分性別的廁所；及

(b) ***建築署***　418 間沒有設置暢通易達而無分性別廁所的公廁中：

(i) 有 263 間曾被考慮納入無障礙設施改善工程計劃，但發現其中大部分並不可行；

(ii) 有 16 間已納入公廁翻新計劃；及

(iii) 會就餘下 139 間進行進一步研究。

2.50　根據食環署的《公廁手冊》，在可行情況下，公廁應設置暢通易達而無分性別的廁所 (長者亦可以使用) (見第 2.47(b) 段)。審計署留意到，食環署管理的 798 間公廁中，有 418 間 (52%) 沒有設置這類廁所 (見第 2.48 段)。雖然該 418 間公廁有部分未能設置暢通易達而無分性別的廁所 (例如基於實地環境限制和技術可行性的問題 —— 見第 2.49(a) 及 (b)(i) 段)，但建築署會就其中 139 間公廁進行進一步研究 (見第 2.49(b)(iii) 段)。審計署認為，食環署需要聯同建築署採取措施，在切實可行範圍內設置暢通易達而無分性別的廁所 (例如通過公廁翻新計劃)。

需要持續檢討流動廁所的設置

2.51　食環署表示，會在不同情況下設置流動廁所，包括在公廁暫時關閉以便翻新和公眾集會／活動舉行期間，以及沒有廁所設施而需要設置公廁但建造公廁又受到限制 (例如實地環境限制)。食環署聘用承辦商提供和管理 (例如提供潔淨和維修服務) 流動廁所。不同地點的流動廁所的清潔頻次各不相同，由每日 3 次到每星期 2 次不等。

2.52　現時批予承辦商的流動廁所管理合約，有效期由 2018 年 3 月至 2021 年 2 月，為期 3 年，合約價值 4,500 萬元。根據合約，承辦商會在 145 個地點設置的流動廁所提供長期服務 (註 15)。審計署留意到，145 個地點中，有 120 個 (83%) 也包括在之前的 3 年合約 (合約期為 2015 年 3 月至 2018 年 2 月)，顯示部分地點已設置流動廁所一段長時間，當中最長的已在中西區設置 15 年。

2.53　2019 年 9 月和 10 月，食環署告知審計署，該署已：

(a) 在 2019 年 2 月推出由食環署總部和各分區環境衞生辦事處檢討設置流動廁所的機制，並在 2019 年 9 月發出關於流動廁所的新指引，要求各分區環境衞生辦事處定期進行檢討，並收集客觀的流動廁所使用數據，以確定服務需求，以及可否終止提供流動廁所或是否有必要建造固定公廁；及

(b) 聘用承辦商在 2019 年第三季，為分布於 100 個地點的 179 間流動廁所悉數安裝紅外線感應器，以檢視流動廁所的使用率。食環署會根據評估準則，考慮終止公眾需求極低的流動廁所服務；如需求高，便會以新公廁取代。

2.54　審計署認為，與其他固定公廁比較，流動廁所的衞生狀況和設施／裝置均低於標準，因此，食環署需要持續檢討流動廁所的設置，以評估這類服務的需求，以及是否需要以固定廁所取代。

需要繼續研究新的廁所設施和技術以加強公廁服務

2.55　食環署表示，除遵從食環署《公廁手冊》當前所載的設計指引外，該署也會逐步為新建和翻新的公廁設置或加裝設計經改良的設施／裝置，以改善公廁服務，包括：

(a) 採用可更換燈泡的發光二極管照明裝置；

(b) 為每個洗手盆安裝自動感應式梘液機；

(c) 在合適的公用地方設置最少兩部功率更大並附設接水盤的電動乾手機和防水電源插座；

(d) 在廁格設置可上鎖的不銹鋼大卷裝廁紙架；

註 15：*根據合約，長期服務指在整段合約期或連續超過 180 日提供流動廁所服務。*

(e) 安裝高速吹風機 (連時間計)，並附設設計經改良的風箱，以助洗手盆下面的濕氣蒸發；

(f) 視乎實地環境，在切實可行範圍內於公廁外提供飲水機；及

(g) 公廁的沙井蓋在切實可行範圍內設置於非當眼位置和遠離入口的地方。

2.56 2019 年 9 月和 10 月，食環署告知審計署，食環署：

(a) 會試用鏡櫃型洗手盆設施和附設風閘的空調系統等經改良的設施／裝置，以便評估和確定設施／裝置是否可行和其成本效益；及

(b) 已試驗多項新技術，例如：在沖廁系統運用臭氧技術和納米氣泡技術，以抑制細菌滋生和分解潔具上的氣味分子；使用納米空氣淨化和氧聚解空氣處理技術，以消除氣味和改善空氣質素；使用微藻綠化牆吸收二氧化碳，淨化空氣，同時改善外觀設計；以及通過智能廁所系統，改善廁所管理，評估技術的成效。食環署也一直研究其他新技術，例如在尿廁和水廁應用抗菌塗層，以抑制細菌滋生，以及採用自動消毒把手，為把手表面進行消毒。

2.57 審計署認為，食環署需要因應食環署和各有關方面設置和保養公廁的經驗，繼續研究新的廁所設施和技術，以改善公廁服務。

審計署的建議

2.58 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **聯同建築署署長採取措施，在切實可行範圍內設置暢通易達而無分性別的廁所 (例如通過公廁翻新計劃)；**

(b) **持續檢討流動廁所的設置，以評估這類服務的需求，以及是否需要以固定廁所取代；及**

(c) **因應食環署和各有關方面設置和保養公廁的經驗，繼續研究新的廁所設施和技術，以改善公廁服務。**

政府的回應

2.59　食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 會聯同建築署，通過公廁翻新計劃致力在切實可行範圍內設置暢通易達而無分性別的廁所；

(b) 已因應廁所的使用率、建造工程的技術可行性、可用資源和公眾支持程度，着手探究以固定廁所取代有長期需要的流動廁所的可行性；及

(c) 會因應設置和保養公廁的經驗，繼續研究應用先進的廁所設施和嶄新技術，以改善廁所服務。

2.60　建築署署長同意載於第 2.58(a) 段的審計署建議，並表示建築署在實施這項建議時，會向食環署提供協助和技術意見。

第 3 部分：公廁工程項目的管理

3.1　本部分探討建築署和食環署在管理公廁工程項目方面所採取的行動。審查工作集中於以下範疇：

(a) 建造、重置和翻新的工程項目 (第 3.2 至 3.17 段)；及

(b) 旱廁改建計劃 (第 3.18 至 3.29 段)。

建造、重置和翻新的工程項目

3.2　食環署主要委託建築署擔任推行公廁工程項目的工務部門。食環署和建築署自 2000 年已成立提升公廁工作小組 (下稱工作小組 —— 註 16)，該小組經常就如何優化食環署轄下公廁進行商討，務求使公廁外貌與周圍環境相配，設計與時並進，使公廁成為衞生、清潔、安全和得體的公共設施。工作小組會考慮以下與公廁有關的事宜：

(a) 策劃和推行公廁翻新計劃；

(b) 檢討現行由食環署就轄下公廁的平面／立面圖則和色調／物料指定的公廁標準設施；及

(c) 把食環署指定的公廁標準設施應用於該署轄下的新建、翻新和重置項目。

3.3　公廁建造、重置和翻新的工程項目經以下途徑進行：

(a) 如屬建造和重置公廁的工程項目 (包括未納入在第 3.18 及 3.19 段所提及的旱廁改建計劃的部分旱廁改建工程)，由建築署推行的項目 (註 17) 所需的費用，通常是由基本工程儲備基金下的小規模建築工程整體撥款 (總目 703 (建築物) 分目 3101GX，管制部門為建築署 —— 註 18) 支付，或列為工務計劃的甲級工程項目，費用由基

註 16：*工作小組主席為一位食環署副署長，成員來自食環署和建築署。*

註 17：*在其他部門的項目下推行的公廁建造和重置工程，費用將由相關工程撥款支付，工程則由相關工務部門進行。*

註 18：*小規模建築工程 (包括改建、加建、改善和裝修工程) 的費用由這筆整體撥款 (總目 703 分目 3101GX) 支付。由建築署署長出任主席的小規模建築工程委員會獲授權批核開支不超過 2,000 萬元的個別工程項目。*

本工程儲備基金撥款支付 (例如旱廁改建計劃或日後涉及全區的公廁工程項目)；及

(b) 如屬公廁翻新計劃下的翻新工程項目，會由建築署推行，費用由基本工程儲備基金下的翻修工程整體撥款 (總目 703 (建築物) 分目 3004GX，管制部門為建築署 —— 註 19) 支付。

3.4 ***推行公廁項目的程序*** 一般而言，由建築署推行的建造或重置公廁的工程項目，程序如下：

(a) ***諮詢和可行性研究*** 食環署審視建造或重置公廁的需求 (見第 2.23(a) 段) 後，會諮詢地方社區和區議員，並尋找合適用地和申請撥地。建築署在接獲食環署涵蓋工程範圍的建議書後，會進行技術可行性研究和初步設計；

(b) ***撥款批准*** 食環署獲得地區支持和撥地許可並完成技術可行性研究後，便會就該建造或重置項目經建築署向小規模建築工程委員會提交撥款申請；

(c) ***詳細設計*** 獲批撥款後，建築署會就該建造或重置工程進行詳細設計，並尋求工作小組核准。食環署會就已核准的項目圖則諮詢地方社區和區議員，如有需要，也會處理撥地事宜；及

(d) ***工程推行和移交*** 工程項目圖則擬定後，建築署會推行建造或重置工程。工程完成後，建築署會把公廁移交食環署以供公眾使用。

3.5 對於公廁翻新計劃下的翻新項目，食環署在訂定每年納入翻新計劃的公廁和旱廁名單後，會向建築署提交推行工程的撥款申請，以便納入下一個年度的周年預算整體撥款，供立法會審批後推行。獲批撥款後的程序與推行建造或重置項目的程序相同 (見第 3.4(c) 及 (d) 段)。

3.6 ***推行公廁工程項目的安排*** 建築署表示，推行公廁項目有不同方法。該署備有一份載列經公開招標委聘，負責推行小規模建築工程和翻新工程的定期合約顧問、定期合約承建商和設計及建造定期合約承建商的名單。一般而言，公廁項目的推行方法如下：

註 19： *翻修工程 (包括更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) 的費用由這筆整體撥款 (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。*

(a) 建築署通常按公廁項目的情況分別向合約顧問發出委任信和定期合約承建商發出施工令推行工程；

(b) 如公廁項目是由顧問設計，當公廁建造或翻新工程在詳細設計階段妥為訂出細節後，建築署除了向定期合約承建商發出進行工程的施工令外，也可經公開招標另聘承建商進行有關工程；及

(c) 至於委派予設計及建造定期合約承建商的項目，建築署會監察設計過程，以確保設計符合各項規定。

建築署負責管理顧問和工程的合約，包括發出施工令、監察工程進度和質素，以及核實工程完成。

建造和重置公廁的工程有可予改善之處

3.7 建築署表示，建造或重置一間公廁的目標施工期一般為 9 個月 (不包括延後時間 —— 註 20)。在 2016–17 至 2018–19 年度期間，食環署所提出的建造和重置公廁的工程中，建築署完成建造 2 間公廁 (涉及工程費用 1,490 萬元) 和重置 5 間公廁 (涉及工程費用 2,070 萬元)(見第 1.12 段註 5)。該 2 個新公廁工程項目較各自原定目標完工日期遲約 1 個月和 9 個月完成 (註 21)；而 5 個公廁重置工程項目是由同一定期合約承建商進行，並較各自原定目標完工日期遲約 7 至 11 個月完成 (註 22)。審計署留意到，其中一個公廁重置工程項目較原定目標完工日期遲 11 個月完成，工程的管理工作有可予改善之處 (見個案一)。

註 20：*建築署表示：(a) 有不同的原因使建造合約或施工令在訂明的目標完工日期後完成。部分原因 (例如天氣惡劣或個別問題的影響) 超出承建商控制範圍，因此會准許承建商延期；(b) 為妥善管理合約，合約或施工令所訂的目標完工日期不包括這類額外延長的時間；以及 (c) 這些情況在建造工程中經常出現，因此遇到此等情況而在原定目標完工日期後完成合約，並不能視作有所延誤。*

註 21：*建築署表示，在評估承建商獲准的所有延期 (見註 20) 後，確定 2 個新公廁建造項目中，有一個項目在獲准的延長完工日期內完成，而另一個則較獲准的延長完工日期遲 4 個月完成。*

註 22：*建築署表示，該署已就 5 個公廁重置項目的其中 3 個評估承建商獲准的所有延期，確定該 3 個公廁項目較各自獲准的延長完工日期遲 5 至 10 個月完成。截至 2019 年 9 月，建築署仍在評估餘下 2 個公廁重置項目所獲准的延期，因此未能確定延誤時間。*

個案一

一間公廁的重置工程延遲完成
(2012 年 5 月至 2019 年 10 月)

1. 2012 年 5 月，食環署就重置北區一間公廁 (公廁 F── 註) 進行地區諮詢時，並沒有收到任何反對意見。2013 年 10 月，重置公廁 F 的新地點撥地獲批。2015 年 1 月，重置公廁 F 的撥款申請獲批。2015 年 8 月，建築署委聘顧問 (顧問 X) 負責工程的設計和合約管理。

2. 2016 年 7 月，建築署計劃向承建商 (承建商 A) 發出施工令，並於同月展開公廁 F 的重置工程 (目標在 9 個月內，即 2017 年 4 月或之前完成)。然而，由於承建商 A 人手不足，建築署最終向承建商 A 發出的施工令，其動工日期為 2016 年 10 月，目標完工日期為 2017 年 7 月，價值 470 萬元。2016 年 11 月和 2017 年 2 月，建築署兩度去信承建商 A，表示關注工程進度緩慢。

3. 2017 年 3 月，因應一名村代表的反對意見，指新公廁 F 會引起“風水”問題，而暫停建造工程。食環署與該名村代表和村民經過數輪商討後，同意為公廁 F 作進一步美化工程，並在 2017 年 6 月恢復建造工程。

4. 在 2018 年 2 月至 6 月期間，顧問 X 向承建商 A 發出 4 封警告信，原因是其表現未如理想，包括使用未經檢定的結構物料、地盤工程進度出現延後、資源不足，以及管理和協調工作未如理想。

5. 2018 年 6 月，建築署在承建商 A 承諾會進行公廁 F 未完工程後 (包括 21 項欠妥或未完工程，例如欠妥的間隔牆，以及未完成電力系統測試和調試)，確認有關工程已大致完成。2018 年 8 月，顧問 X 就若干重要未完成項目 (例如水質測試) 的工程進度緩慢，向承建商 A 發出 2 封警告信。同月，建築署因公廁 F 的重要未完成項目的工程進度緩慢，向承建商 A 發出警告信。

6. 2018 年 9 月，新落成的公廁 F 移交食環署。然而，村民反對在美化工程完成前開放該公廁。美化工程的範圍 (例如圍牆和綠化) 於 2018 年 12 月訂定。2019 年 1 月，建築署向另一承建商發出價值 37 萬元的施工令，以進行美化工程 (在廁所外的位置)。美化工程於 2019 年 5 月大致完成，並於 2019 年 7 月移交食環署。公廁 F 已由 2019 年 10 月 11 日起開放給公眾使用。

個案一 (續)

7. 2019 年 9 月和 10 月，建築署和食環署告知審計署以下事項：

(a) ***建築署*** 工程預定在 2017 年 7 月完成，最終在 2018 年 6 月才完成，共花了 334 天 (約 11 個月)，當中包括：(i) 95 天 (3.1 個月) 因村民反對而暫停施工；(ii) 9 天 (0.3 個月) 因天氣惡劣而停工；以及 (iii) 230 天 (7.6 個月) 因承建商 A 表現未如理想而令工程延誤。此事項已在若干份承建商表現報告中反映；及

(b) ***食環署*** 鑑於就美化工程與建築署和村代表聯繫磋商需時，公廁 F 只能由 2019 年 10 月 11 日起開放給公眾使用。

審計署的意見

8. 雖然新公廁 F 的建造工程預定在 2017 年 7 月完成 (見第 2 段)，但該公廁最終在 2019 年 10 月才開放。審計署留意到，建造工程延誤約 8 個月才完成的原因，是承建商 A 的表現未如理想和施工進度緩慢 (見第 4、5 及 7(a) 段)。導致承建商 A 表現未如理想的因素之一是資源不足。審計署認為，建築署需要密切監察，以確保定期合約承建商調配足夠資源推行公廁工程項目。

資料來源：審計署對建築署和食環署記錄的分析

註：重置工程包括清拆一間旱廁 (由於有關村民反對在原址改建，並建議把旱廁遷移至另一地點，因此沒有納入旱廁改建計劃) 和在新地點建造一間新的沖水式廁所。

部分公廁的翻新工程長時間仍未完成

3.8 食環署於 2016 年和 2018 年檢討公廁翻新計劃的工作流程，以加快完成項目。根據所進行的檢討，推行翻新工程項目整個過程需時約 4 至 5 年，包括：

(a) 由建議將公廁納入翻新計劃起計，到立法會在下一個財政年度批准周年預算的相關整體撥款申請以實施工程，需時 1 年；

(b) 詳細設計 (包括設計廁所間隔和向工作小組申請批准)、進行地區諮詢和處理撥地問題需時 2 至 3 年；及

(c) 建造工程需時 1 年。

食環署表示，上述時間表是憑經驗所作的粗略估算，以供工作小組的成員參考。

3.9 如表六顯示，截至 2019 年 8 月：

(a) 獲批撥款並納入 2011–12 至 2018–19 年度公廁翻新計劃 (註 23) 的 160 間公廁中，有 58 間 (36%) 正處於設計階段、26 間 (16%) 的工程正在進行、68 間 (43%) 的工程已經完成和 8 間 (5%) 已從計劃中剔除；及

(b) 84 間 (即 58 間正處於設計階段和 26 間的工程正在進行) 尚未完成工程的公廁，當中 44 間 (即 25 間正處於設計階段和 19 間的工程正在進行) 在獲批撥款並納入 2011–12 至 2015–16 年度翻新計劃約有 4 至 8 年。

審計署審查了一個公廁項目，該項目在納入 2011–12 年度翻新計劃 8 年後仍有工程正在進行，並發現在推行翻新工程方面有可予改善之處 (見個案二)。

註 23： *截至 2019 年 8 月，在 2011-12 年度之前的翻新計劃下的翻新項目已全部完成。*

表六

納入公廁翻新計劃的公廁工程進度
(2019 年 8 月)

翻新計劃的年度	公廁數目				納入翻新計劃的公廁數目
	工程正處於設計階段 (註 1) (a)	工程正在進行 (註 2) (b)	工程已經完成 (c)	已從計劃中剔除 (註 3) (d)	(e)=(a)+(b)+(c)+(d)
2011–12	1	3	23	1	28
2012–13	1	2	24	4	31
2013–14	25 (8)	19 (7)	15	—	30
2014–15	6	2	4	2	14
2015–16	9	5	—	1	15
2016–17	13	5	2	—	20
2017–18	5	2	—	—	7
2018–19	15	—	—	—	15
總計	58 (36%)	26 (16%)	68 (43%)	8 (5%)	160 (100%)

資料來源：建築署和食環署的記錄

註 1： 建築署表示，工程正處於設計階段的公廁包括正在招標的公廁。

註 2： 建築署表示，工程正在進行的公廁包括有待接收用地以展開工程的公廁。

註 3： 建築署表示，從翻新計劃中剔除公廁的原因不一，例如接獲反對意見或公廁有待拆卸。

個案二

一間公廁的翻新工程長時間仍未完成
(2011 年 1 月至 2019 年 10 月)

1. 2011 年 1 月，建築署批出撥款，以翻新元朗一間納入 2011–12 年度公廁翻新計劃的公廁 (公廁 G)。2012 年 8 月，公廁 G 的圖則備妥，並獲工作小組批准，當中包括設置一間暢通易達而無分性別的廁所。2013 年 7 月和 2014 年 1 月，就公廁 G 的翻新計劃進行的地區諮詢並沒有收到反對意見。2014 年 2 月，建造公廁 G 的撥地獲批 (包括暢通易達而無分性別的廁所所需的額外面積)。

2. 2014 年 7 月，當建築署計劃展開公廁 G 的翻新工程時，食環署接獲區內人士反對，他們要求進行翻新工程時，不要擴大範圍以增設暢通易達而無分性別的廁所。2014 年 11 月，建築署委聘顧問 (顧問 Y) 修改圖則，刪除暢通易達而無分性別的廁所。2015 年 4 月，顧問 Y 告知建築署，根據所得資料和目測視察，公廁 G 的翻新計劃在結構上是可行的。

3. 2015 年 10 月，考慮到區內人士反對，以及該暢通易達而無分性別的廁所可能影響清糞車的操作 (因為泊車空地的面積可能減少)，工作小組批准經修訂的設計 (即沒有暢通易達而無分性別的廁所)。

4. 2016 年 5 月和 7 月，就核准的修訂設計而徵詢區內人士的意見時，居民和一名區議員要求在公廁 G 裝設生物處理污物系統 (採用生物處理程序處理污物，並循環使用經處理的污水來沖廁)。建築署表示，裝設生物處理污物系統不屬翻新計劃的範圍 (翻新計劃包括修補和更換現有設施)，食環署需要提交小規模建築工程的撥款申請。在 2016 年 7 月至 2017 年 11 月期間，建築署與食環署聯絡並與顧問 Y 跟進，以探討裝設生物處理污物系統是否可行。2017 年 11 月，食環署留意到該名區議員不再堅持在公廁 G 裝設生物處理污物系統。

5. 2018 年 1 月，食環署告知建築署可根據在 2015 年 10 月批准的修訂設計 (見第 3 段) 繼續進行有關的翻新工程。2018 年 8 月，建築署經公開招標向承建商 (承建商 B) 批出一份價值 197 萬元的工程合約，以進行翻新工程。工程於同月展開，目標完工日期為 2019 年 2 月。

個案二 (續)

6. 2018 年 9 月，承建商 B 通知建築署，在拆除飾面和批盪後，公廁 G 的結構磚牆狀況欠佳，工程因安全理由需要暫停。顧問 Y 建議先更換已損毀的磚塊，以糾正當時並不理想的情況。2019 年 4 月，建築署接納顧問 Y 的建議，但認為承建商 B 就更換結構磚牆已損毀磚塊的 135 萬元報價，異常昂貴，因此決定終止有關合約，並委派另一承建商進行餘下工程。合約終止時，承建商 B 就已進行工程獲支付 30 萬元。

7. 2019 年 5 月，建築署向另一承建商發出價值 150 萬元的施工令，以便為公廁 G 進行餘下的翻新工程，修訂的目標完工日期為 2019 年 11 月。

8. 2019 年 9 月和 10 月，建築署和食環署告知審計署以下事項：

(a) ***建築署*** 由於若干超出建築署控制範圍的因素 (包括處理撥地／土地徵用和多次地區諮詢中所收到的特別要求)，擬訂設計需時約 7 年 (由 2011 年 1 月至 2018 年 1 月)。此外，建築署在 2019 年 5 月聘請另一承建商繼續進行工程，以免承建商 B 申索過高的更改工程費用；及

(b) ***食環署*** 在 2011 年 1 月至 2018 年 1 月期間，建築署和食環署完成設計工作。有關設計最終能回應整段期間各持份者提出的關注事項和區內人士的反對，有助推行翻新工程。至於因一些未能預知的結構安全問題 (公廁 G 的磚牆狀況欠佳) 以致翻新工程出現延後，為了回應有關的結構安全問題而把工程押後，實屬在所難免，而該署認為安全至為重要。公廁 G 延後完工屬獨立的個案。

個案二 (續)

審計署的意見

9. 截至 2019 年 10 月，公廁 G 的翻新工程仍未完成 (即自 2011 年 1 月獲得撥款後 8 年)。審計署留意到，顧問 Y 在 2015 年 4 月告知建築署，根據所得資料和目測視察，公廁 G 的翻新計劃在結構上是可行的 (見第 2 段)。然而，在 2018 年 9 月，承建商在拆除飾面和批盪後，發現公廁 G 的結構磚牆狀況欠佳，翻新工程因結構安全問題而需要暫停 (見第 6 段)。最後，建築署須在 2019 年 5 月另聘一承建商繼續進行工程，修訂的目標完工日期為 2019 年 11 月 (見第 7 段)。

10. 審計署認為：

(a) 建築署需要採取措施，在切實可行的情況下盡早完成公廁的工程項目，包括評估有待翻新公廁的結構磚牆的最新狀況；及

(b) 食環署需要聯同建築署加快行動，開放公廁 G 給公眾使用。

資料來源：審計署對建築署和食環署記錄的分析

3.10 2019 年 4 月，食環署告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會：

(a) 翻新工程整個過程需時約 2 至 3 年，而優化工程整個過程需時約一年至一年半；及

(b) 完成整個翻新項目實際所需的時間需視乎個別工程的複雜性，包括公廁的工地狀況、面積、地點、設計、用地事宜和社區意見。

3.11 在 2019 年 8 月至 10 月期間，食環署和建築署告知審計署以下事項：

(a) ***食環署*** 推行標準翻新項目的時間可 (由約 4 至 5 年 —— 見第 3.8 段) 加快至 2 至 3 年，原因是建築署與食環署攜手合作推行改善措施。加快的時間表將會由 2019–20 年度起應用到優化公廁翻新計劃下的工程項目。推行優化項目的時間將約為一年至一年半。一些阻礙翻新工程項目進度而非食環署所能控制的事情仍會偶然發生；及

(b) ***建築署*** 建築署會向食環署提供技術支援，並與該署緊密合作。如地區諮詢過程順利，能成功徵用所需土地而又沒有出現無法預知的實地環境限制，便會按上述時間表進行公廁翻新計劃的工程項目。

3.12 審計署留意到，截至 2019 年 8 月，部分公廁已納入了公廁翻新計劃一段長時間，但工程卻仍未完成 (見第 3.9 段)。對於食環署和建築署由 2019–20 年度的翻新計劃起加快推行翻新工程的時間 (見第 3.11 段)，審計署對兩個部門的努力表示歡迎。審計署認為，食環署和建築署需要致力適時推行公廁翻新計劃下的翻新工程。

審計署的建議

3.13 **審計署*建議*建築署署長應：**

(a) **密切監察，以確保定期合約承建商調配足夠資源推行公廁工程項目；及**

(b) **採取措施，在切實可行的情況下盡早完成公廁的工程項目，包括評估有待翻新公廁的結構磚牆的最新狀況。**

3.14 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應聯同建築署署長加快行動，開放公廁 G 給公眾使用。**

3.15 **審計署*建議*食物環境衞生署署長和建築署署長應致力適時推行公廁翻新計劃下的翻新工程。**

政府的回應

3.16 建築署署長同意載於第 3.13 至 3.15 段的審計署建議，並表示建築署會：

(a) 監察定期合約承建商為進行公廁工程項目而調配的資源是否足夠；

(b) 為公廁翻新項目進行可行性研究時，核實是否有結構磚牆，並在原址進行翻新工程前評估其狀況；

(c) 密切監察和監督顧問和承建商，確保其依時完成公廁 G 的工程；及

(d) 向食環署提供技術支援，並與該署緊密合作，按所訂時間表推行公廁翻新計劃的翻新工程項目。

3.17 食物環境衞生署署長整體上同意載於第 3.14 及 3.15 段的審計署建議。

旱廁改建計劃

3.18 旱廁是一種沒有裝設沖廁系統的鄉村式廁所。旱廁缺乏沖廁系統，可能出現衞生、蚊蟲和臭味問題。為滿足市民對公廁設施標準日漸提高的要求，食環署在 2005 年 2 月至 2014 年 11 月期間推行了一項計劃，分 7 期把新界和離島的旱廁改為沖水式廁所。此計劃納入了 2007–08 年度的《施政綱領》，目標是分階段將所有鄉村旱廁改為沖水式廁所，在 2012–13 年度完成。

3.19 旱廁改建計劃的費用由工務計劃甲級工程項目撥款支付。作為食環署的工務部門，建築署已委聘定期合約承建商進行改建工程，並負責管理定期合約 (包括發出施工令、監察工程進度和質素，以及核實工程完成)。表七載列改建計劃的實施情況，重點如下：

(a) ***工程完成*** 旱廁改建計劃合共 7 期 (第 2 期包括第 2A 和 2B 期) 的工程已在 2007 年 3 月至 2014 年 11 月期間完成。除第 1、2A 和 7 期外，其餘各期工程均在目標完工日期內完成。至於第 1、2A 和 7 期的工程，則較目標完工日期分別遲約 3 個月 (第 1 和 2A 期) 和 11 個月 (第 7 期) 完成；

(b) ***改建的旱廁*** 根據改建計劃，食環署的目標是改建 465 間旱廁，最終共把 441 間旱廁改建為沖水式廁所，並原址翻新了 11 間沒有改建的旱廁 (因實地環境限制)；及

(c) ***開支*** 所涉開支總額為 7.402 億元。除第 1 期工程外，其餘各期的工程實際開支均不超過核准撥款額。建築署表示，第 1 期工程因合約價格變動而多付 50 萬元 (即 2%)。

表七

旱廁改建計劃的實施情況

期數	動工日期	目標完工日期	實際完工日期	核准撥款額 (註 1) (百萬元)	實際開支 (百萬元)	預定改建的旱廁數目 (註 1)	實際改建的旱廁數目
1	2/2005	12/2006	3/2007	26.6	27.1	30	30
2A	7/2005	3/2007 (註 2)	6/2007	30.1	22.8	40	39
2B	1/2006	12/2007	12/2007	36.1	22.5	30	28
3	11/2007	5/2009	5/2009	66.0	52.4	30	30
4	11/2007	5/2009	5/2009	42.6	35.6	20	20
5	11/2008	6/2010	5/2010	189.6	134.3	80	80
6	11/2009	6/2011	6/2011	221.1	178.7	90	90
7	2/2011	12/2013	11/2014	383.3	266.8	145	124 (註 3)
			總計	995.4	740.2	465	441

資料來源：食環署和建築署的記錄

註 1： 核准撥款額指由立法會財務委員會批准的工務計劃甲級工程項目的撥款。預定改建的旱廁數目指申請撥款的相關文件所載的數字。

註 2： 根據向立法會提交的申請撥款文件，目標完工日期是 2007 年年初。

註 3： 在改建計劃第 7 期下，有 124 間旱廁改為沖水式廁所，另在原址翻新 11 間沒有改建 (因缺乏供水等實地環境限制) 的旱廁。

部分旱廁改為沖水式廁所需要長時間才完成

3.20　旱廁改建計劃的 7 期工程中，第 1、2A 和 7 期工程較目標完工日期分別遲約 3 個月 (第 1 和 2A 期) 和 11 個月 (第 7 期) 完成。就改建計劃第 7 期工程 (即三期較目標完工日期遲完成的分期工程中最遲的一期 —— 註 24) 而言，建築署發出 135 份施工令，以進行 124 間旱廁的改建工程和 11 間旱廁的原址翻新工程。審計署的審查發現，該 135 份施工令中，有 119 份 (88%) 施工令的實際完工日期較有關施工令的原定目標完工日期為遲 (見表八)。2019 年 9 月，建築署告知審計署，在顧及所獲准的延期 (例如因天氣惡劣或承建商無法控制的其他情況) 後，只有 23 份 (135 份的 17%) 施工令出現延誤 (已徵收算定損害賠償)。

表八

旱廁改建計劃第 7 期
施工令目標和實際完工日期的比較

較目標完工日期遲的月數	施工令數目	
沒有延誤	16 (12%)	
3 個月或以下	87 (64%)	
3 個月以上至 6 個月	24 (18%)	
6 個月以上至 9 個月	2 (2%)	119 (88%)
9 個月以上至 12 個月	3 (2%)	
12 個月以上至 15 個月	3 (2%)	
總計	135 (100%)	

資料來源：審計署對建築署記錄的分析

3.21　審計署認為，建築署需要在推行旱廁改建工程時，監察工程進度，並致力在切實可行的情況下盡早完成工程。

註 24：*食環署表示，第 7 期是旱廁改建計劃最後的一期，涉及的旱廁數目最多，而最複雜的個案也留待這一期處理，因為有土地、技術、區內人士反對或其他問題需要解決。*

在規劃供水接駁工程方面有可予改善之處

3.22　審計署留意到有個案 (個案三) 顯示，把旱廁改為沖水式廁所時，在規劃供水接駁工程方面有可予改善之處。

個案三

把一間旱廁改為沖水式廁所時
在規劃供水接駁工程方面有可予改善之處
(2012 年 3 月至 2019 年 10 月)

1.　2012 年 3 月，建築署向承建商 (承建商 C) 發出施工令，把長洲一間已納入改建計劃的旱廁改為沖水式廁所 (公廁 H)。 2012 年 8 月，水務署批准承建商 C 的設計建議，准許安裝一條新的水管為公廁 H 提供食水作一般清洗、潔淨和沖廁用途 (連同 3 個水錶)。水務署並要求建築署負責公廁 H 地段界線以外的水管設計和敷設工程等受託工程。

2.　2013 年 2 月，在收到承建商 C 承諾進行公廁 H 的新水管供水接駁工程後，建築署確認相關改建工程已大致完成。公廁 H 的沖廁供水，是連接到先前為旱廁供水的一條現有水管 (主要用於洗手)。2013 年 4 月，公廁 H 移交食環署，供公眾使用。

3.　2013 年 8 月，建築署向水務署提交圖則，顯示新水管的擬議走線。水務署同月進行視察，並發現水管工程大致妥善完成。2013 年 10 月，水務署批准新水管的擬議走線。然而，有關部門其後基於土地和重大的土力問題，認為擬議走線並不可行。

4.　2014 年 9 月，承建商 C 提交經修訂的走線繪圖，該繪圖於 2014 年 10 月獲水務署批准。建築署表示，經修訂擬議走線其後因地下土力問題而同樣被發現不可行。2015 年 9 月，由於公廁 H 的間隔設計須作更改，承建商 C 提交一份水管裝置工程建議，該建議於 2015 年 11 月獲水務署批准。

5.　2016 年 3 月和 7 月，水務署要求承建商 C、建築署和食環署完成新水管的工程，並報告公廁 H 的水管裝置工程的完工日期。2016 年 9 月，因應建築署的要求，食環署通知水務署已決定取消接駁新水管的申請。水務署對取消接駁一事並無異議。

個案三 (續)

6. 2017 年 1 月，承建商 C 向水務署提交新的申請，要求批准沖廁供水由現有水管接駁供應。2017 年 2 月，水務署到公廁 H 進行視察，並發現沖廁供水水源是由現有的食水水管連接到沖廁系統，而非採用 2015 年 11 月批准的建議 (見第 4 段)，並因此認為不符合《水務設施條例》(第 102 章 —— 註) 的規定，該署要求食環署糾正不符合規定的情況。

7. 2017 年 9 月，水務署告知承建商 C，水務署對公廁 H 的沖廁供水建議 (包括沖廁供水由現有食水水管分流出來和為現有水管提供水錶以作沖廁用途) 並無異議。2018 年 2 月，承建商 C 完成有關工程，沖廁供水其後獲水務署批准。

8. 2019 年 9 月和 10 月，建築署告知審計署：

(a) 把廁所的沖廁供水接駁到之前為旱廁供水的現有水管是一項臨時措施，目的是使公廁 H 能盡早開放給公眾使用；

(b) 在 2013 年至 2016 年期間，食環署、建築署和承建商 C 已探討過接駁水管的不同走線，但所有走線最終都不可行。在確認未能接駁新水管後，食環署、建築署和承建商 C 已與水務署積極商討，以期取消原先接駁新水管的建議，並且重新提交正式申請，要求利用從現有水管接駁出來的方式，採用已裝配的臨時沖廁供水裝置，作為永久的水管接駁方式；

(c) 當公廁 H 的建造工程於 2013 年完成時，已採取足夠措施 (例如提供沖廁水水缸)，將沖廁供水系統與食水供水系統分隔，避免污染；及

(d) 2018 年 2 月，水務署在收到所有相關文件和承建商 C 在接駁位置所作的輕微改動後，已視察並批准相關的沖廁供水。在 2013 年公廁 H 完工時，沖廁供水的水管工程在技術層面而言，其實已符合《水務設施條例》，但程序上的違規情況卻維持了接近 5 年 (由 2013 年 4 月廁所開放直至 2018 年 2 月沖廁供水獲得批准)。

個案三 (續)

審計署的意見

9. 公廁 H 自 2013 年 4 月開放以來，直到 2018 年 2 月修改工程完成為止(即接近5年——見第2及6至8段)，一直並非完全符合《水務設施條例》。審計署認為，在推行公廁工程項目時，建築署需要採取措施，改善水管接駁工程的規劃，並確保符合《水務設施條例》的規定。

資料來源：審計署對建築署、食環署和水務署記錄的分析

註：根據《水務設施條例》下的《水務設施規例》(第 102A 章)，建造、安裝、更改或拆除內部供水系統 (包括處所內及任何位於處所與總水管接駁裝配之間的喉管和裝置)，須向水務監督 (即水務署署長) 提出申請。根據《水務設施條例》，水務署如信納已經發生或相當可能發生浪費、濫用或污染供水的情形，可截斷內部供水系統的供應。

需要在切實可行的情況下盡早把旱廁改為沖水式廁所

3.23 政府在 2007–08 年度的《施政綱領》中公布，目標是將所有鄉村旱廁改為沖水式廁所，在 2012–13 年度完成 (見第 3.18 段)，然而，截至 2019 年 6 月，本港仍有 51 間旱廁。食環署表示，沒有在改建計劃 (該計劃於 2014 年完成) 下將該 51 間旱廁改建的原因如下：

(a) 17 間 (33%) 旱廁的改建會涉及私人地段；

(b) 15 間 (29%) 旱廁的改建受到限制 (例如缺乏供水和地理環境限制)；

(c) 8 間 (16%) 旱廁的改建遭區內人士反對；

(d) 5 間 (10%) 旱廁的改建工程受其他公營或私營項目影響；及

(e) 餘下 6 間 (12%) 旱廁將會清拆。

3.24 審計署留意到，2011 年 11 月，食環署告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會，雖然部分旱廁不被納入改建計劃，但在改善環境衞生的大前提下，食環署仍積極尋求適當的跟進方案，包括建議把個別旱廁改為沖水式廁所、原址翻新、拆卸或重置。2019 年 9 月和 10 月，食環署和建築署告知審計署以下事項：

食環署

(a) 所涉的45間旱廁(不包括即將清拆的6間旱廁(見第3.23(e)段)的改建工程進度如下：

(i) 13間(29%)旱廁正由食環署就改建工程進行研究；

(ii) 11間(24%)旱廁正由食環署進行地區諮詢和尋找合適的用地作改建工程；

(iii) 7間(16%)旱廁的改建工程現正規劃或進行；

(iv) 2間(4%)旱廁將透過公營或私營發展重置為沖水式廁所；及

(v) 餘下12間(27%)旱廁已計劃清拆；

(b) 為改善旱廁的衞生情況，食環署已在旱廁應用微生物除味劑，以控制臭味的問題。此外，承建商和食環署人員會在旱廁進行日常和專責潔淨行動，確保衞生情況令人滿意。上述補救措施已有效減輕旱廁的衞生、蚊蟲和臭味問題，而在2016年1月至2019年4月期間，該署只接到零星的相關投訴；及

建築署

(c) 建築署會向食環署提供技術支援，以加快行動在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所。

3.25 審計署認為，為了滿足市民對公廁設施標準日漸提高的要求，食環署需要聯同建築署加快行動，在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所。

審計署的建議

3.26 審計署*建議*建築署署長應：

(a) **在推行旱廁的改建工程時，監察工程進度，並致力在切實可行的情況下盡早完成工程；及**

(b) **在推行公廁工程項目時，採取措施，改善水管接駁工程的規劃，並確保符合《水務設施條例》的規定。**

3.27 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應聯同建築署署長加快行動，在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所。**

政府的回應

3.28 建築署署長同意載於第 3.26 及 3.27 段的審計署建議，並表示建築署會：

(a) 在處理旱廁改建工程時，監察工程進度，並致力在切實可行的情況下盡早按計劃完成工程；

(b) 在處理公廁工程項目時，改善水管接駁工程的規劃，並確保符合《水務設施條例》的規定；及

(c) 為食環署提供技術支援，以加快行動在切實可行範圍內把旱廁改為沖水式廁所。

3.29 食物環境衞生署署長整體上同意載於第 3.27 段的審計署建議，並表示：

(a) 已納入改建計劃的 465 個旱廁中，有 452 個 (441 個由旱廁改為沖水式廁所和 11 個旱廁在原址翻新) 的改建工程已由食環署和建築署成功完成，另有 18 個沒有納入改建計劃的旱廁亦已完成改建 (見第 3.3(a) 段)；及

(b) 餘下的旱廁因受到區內人士反對和涉及實地環境或技術限制等問題，是最複雜的個案。食環署會繼續積極主動跟進，與有關方面和持份者緊密合作，解決這些複雜問題。

第 4 部分：公廁的管理

4.1　本部分探討食環署管理公廁的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a) 對公廁潔淨程度和設施狀況的監察 (第 4.2 至 4.33 段)；

(b) 公廁外判清潔工人的工作安排和設施 (第 4.34 至 4.44 段)；

(c) 處理有關公廁投訴的工作 (第 4.45 至 4.54 段)；及

(d) 宣傳工作 (第 4.55 至 4.63 段)。

對公廁潔淨程度和設施狀況的監察

4.2　食環署轄下有 19 個分區環境衞生辦事處，負責監察和管理 18 區的環境衞生服務和設施 (見第 1.19(b) 段註 10)，包括公廁和旱廁。截至 2019 年 6 月，食環署管理 798 間分布全港的公廁 (18 區的公廁數目見附錄 B)，以及 51 間位於新界和離島的旱廁。在該 798 間公廁和 51 間旱廁中：

(a) 有 625 間 (佔 798 間的 78%) 公廁和 31 間 (佔 51 間的 61%) 旱廁的潔淨服務，由相關的街道潔淨服務合約外判承辦商 (註 25) 負責；及

(b) 有 173 間 (佔 798 間的 22%) 公廁和 20 間 (佔 51 間的 39%) 旱廁的潔淨服務由食環署轄下清潔工人提供。

4.3　食環署表示，公廁和旱廁的清潔頻次，會按公眾需求和廁所的使用情況而定。一般而言，在使用率高或位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務。截至 2019 年 6 月，798 間公廁中，有 264 間 (33%) 提供廁所事務員值勤服務。提供廁所事務員值勤服務的公廁在事務員當值期間持續提供潔淨服務，而其他公廁和旱廁則每天最少清潔 2 次。此外，對使用率非常高的公廁 (特別是位於旅遊景點的公廁) 衞生情況欠佳的關注和投訴日益增加，為此，食環署在 2018 年 9 月把 83 間公廁 (於 2019 年 5 月修訂為 94 間) 選定為須加強服務 (包括加強巡查和額外進行徹底潔淨) 的目標公廁。

註 25：*截至 2019 年 4 月，食環署已根據 34 份街道潔淨服務合約 (合約期為 2 年)，把公廁和旱廁的潔淨服務外判予承辦商，費用合共約 25.84 億元。*

4.4 ***承辦商的潔淨服務*** 食環署表示，就承辦商所提供的公廁 (包括旱廁) 潔淨服務而言：

(a) 承辦商須調派員工保持公廁清潔衞生、補充廁所物資 (包括廁紙和梘液)、匯報設施損壞情況，以及進行小型維修和保養工程 (根據合約由潔淨服務承辦商負責的小型維修和保養工程一覽表見附錄 C)；

(b) 根據合約，公廁的潔淨程度劃分為 A 級 (即沒有污垢和塵埃)、B 級 (即大致上沒有污垢和塵埃) 和 C 級 (即滿布污垢和塵埃)。若食環署人員發現公廁的潔淨程度下跌至 B 或 C 級，承辦商必須再次進行廁所潔淨工作，使公廁在指定時間內達到 A 級水平 (例如提供廁所事務員值勤服務的廁所須於 30 分鐘內從 B 級重回 A 級水平)；及

(c) 如發現承辦商有違規或失責行為，或沒有按照合約條文提供公眾潔淨服務，食環署會採取跟進行動，包括發出口頭警告、警告信或失責通知書 (註 26)。承辦商須就每張獲發的失責通知書，按照合約訂明的金額向食環署支付算定損害賠償。

4.5 ***由食環署轄下人員提供的潔淨服務*** 食環署表示，食環署轄下清潔工人在提供潔淨服務時，須保持公廁 (包括旱廁) 清潔衞生，每次清潔完畢後須補充消耗品 (例如廁紙和梘液)，並向相關保養代理人 (主要是建築署 —— 註 27) 匯報任何損壞情況，以便作出更換或維修。

4.6 ***監察承辦商的潔淨服務*** 為監察承辦商的服務表現，食環署人員會定期巡查公廁，以檢視其衞生、清潔和設施狀況，詳情如下：

(a) ***日常巡查*** 根據食環署的指引，分區環境衞生辦事處管工職系人員須巡查公廁，並當場把巡查結果輸入流動裝置，以及在巡查後 24 小時內把有關記錄上載電腦系統 (見第 4.8 段)。巡查頻次視乎廁所的位置和有否提供廁所事務員值勤服務而定，詳情如下：

註 26： *食環署表示：(a) 該署在 2018 年向街道潔淨服務承辦商發出了 2 567 次口頭警告、81 封警告信和 1 241 份失責通知書；以及 (b) 署方沒有備存有關公廁和旱廁潔淨服務所涉口頭警告、警告信和失責通知書的分項數字。*

註 27： *食環署表示，在 2018 年，約 74% 的損壞維修要求轉介建築署，餘下的損壞維修要求則主要轉介機電工程署。*

(i) 分區環境衞生辦事處管工職系人員應：

- 每更最少巡查提供廁所事務員值勤服務的公廁 1 次 (註 28)；
- 最少隔天巡查沒有廁所事務員值勤服務的公廁和所在地區人口較多的旱廁 1 次；及
- 最少每十天巡查所在地區人口不多的旱廁 1 次 (註 29)；及

(ii) 至於位於偏遠地區的設施，分區環境衞生辦事處的高級衞生督察可行使酌情權，決定最合適的最低巡查頻次；

(b) ***督導檢查*** 分區環境衞生辦事處衞生督察職系人員會就其屬下人員負責巡查的公廁進行突擊督導檢查 (衞生督察的檢查周期為 6 個星期，高級衞生督察的檢查周期為 3 個月)。所有相關檢查細節 (包括日期、時間和觀察結果) 均會在標準視察表格上記錄；及

(c) ***服務質素檢定視察*** 食環署轄下的服務質素檢定組會每兩年就分區環境衞生辦事處所負責的服務 (包括廁所潔淨服務和相關巡查) 進行服務質素檢定視察。

4.7 ***監察由食環署轄下人員提供的潔淨服務*** 至於由食環署轄下清潔工人提供潔淨服務的公廁 (包括旱廁)，根據食環署的指引，分區環境衞生辦事處的管工職系人員須負責每天和每周進行巡查，以分別監察各自管轄範圍內由食環署轄下清潔工人負責清潔的公廁和旱廁的潔淨工作。分區環境衞生辦事處的管工職系人員須每天在標準巡查表格上妥為記錄所有巡查細節 (包括日期、時間和觀察結果)，然後向主管提交。至於督導檢查和服務質素檢定視察的安排，則與監察承辦商服務表現的相同 (見第 4.6(b) 和 (c) 段)。

註 28： *食環署表示，分區環境衞生辦事處管工職系人員通常按 7 天工作周的安排分 2 更值勤 (即早更和夜更)。*

註 29： *食環署表示，截至 2019 年 6 月，51 間旱廁普遍位於新界和離島上人口不多的地區。*

巡查潔淨服務和記錄巡查結果的工作有可予改善之處

4.8 食環署設有電腦系統 (即合約管理系統)，以記錄日常巡查結果，以及向承辦商發出的警告信和失責通知書，以利便該署日常運作和監察承辦商的表現。根據食環署的指引，由承辦商提供潔淨服務的公廁的日常巡查結果 (包括違規情況)，須記錄在合約管理系統內。食環署表示：

(a) 就提供廁所事務員值勤服務的公廁而言，巡查人員應通過合約管理系統，在特定的廁所巡查報告中輸入巡查結果 (滿意或不滿意) 以記錄每間公廁的承辦商的表現和廁所狀況 (例如廁格、尿廁和洗手盆的清潔情況、廁所物資的補充情況，以及承辦商負責的小型維修保養工程)；及

(b) 就沒有廁所事務員值勤服務的公廁而言，巡查人員應通過合約管理系統，在街道潔淨服務巡查報告中輸入巡查結果 (滿意或不滿意) 以記錄在分區指定範圍內，承辦商按有關街道潔淨服務 (包括清掃和清洗街道、收集家居垃圾等 —— 見第 1.18 段) 的合約提供各項服務 (其中一項為公廁服務) 的表現。

4.9 為評估食環署監察公廁潔淨服務和設施的工作，審計署選定了 4 個分區環境衞生辦事處 (即中西區環境衞生辦事處、旺角區環境衞生辦事處、油尖區環境衞生辦事處和元朗區環境衞生辦事處 —— 註 30)，審查該等辦事處在 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間巡查公廁的記錄。當中除了元朗區環境衞生辦事處所管理的公廁和旱廁同時由承辦商 (負責 127 間公廁和 8 間旱廁) 和食環署轄下清潔工人 (負責 56 間公廁和 7 間旱廁) 提供潔淨服務外，另外 3 個分區環境衞生辦事處管理的公廁均僅由承辦商提供潔淨服務。審計署留意到，進行巡查和記錄巡查結果的工作有以下可予改善之處：

(a) ***部分分區環境衞生辦事處調整日常巡查頻次*** 食環署的指引已訂明日常巡查的頻次 (視乎廁所的位置和有否提供廁所事務員值勤服務 —— 見第 4.6(a)(i) 段)。至於位於偏遠地區的設施，分區環境衞生辦事處的高級衞生督察可行使酌情權，決定最合適的最低巡查

註 30：*該 4 個分區環境衞生辦事處分別管理香港島、九龍和新界公廁數量最多的地區 (即中西區、油尖旺區 (由油尖區環境衞生辦事處和旺角區環境衞生辦事處管理) 和元朗區 —— 見附錄 B) 的公廁。2019 年 5 月和 6 月，審計署也實地視察了所選定由該 4 個分區環境衞生辦事處管理的公廁 (見第 4.20 段)。4 個分區環境衞生辦事處管理的公廁和旱廁數目如下：(a) 中西區環境衞生辦事處管理 36 間公廁；(b) 旺角區環境衞生辦事處管理 8 間公廁；(c) 油尖區環境衞生辦事處管理 12 間公廁；以及 (d) 元朗區環境衞生辦事處管理 183 間公廁和 15 間旱廁。*

頻次 (見第4.6(a)(ii)段)。所選定的4個分區環境衞生辦事處中，2個分區環境衞生辦事處 (中西區環境衞生辦事處和元朗區環境衞生辦事處) 的公廁巡查頻次已由高級衞生督察調整如下：

(i) 食環署表示，中西區環境衞生辦事處的高級衞生督察已行使酌情權，調整1間公廁的巡查頻次，由隔天 (即兩天) 1次改為每周 (即七天) 1次，原因是沒有合適的車輛通道通往該公廁；及

(ii) 食環署表示，元朗區環境衞生辦事處管理的127間由承辦商提供潔淨服務的公廁中，有103間 (81%) 是由旱廁改建而成 (通常是位於偏遠地區而且使用率低)。食環署認為不宜把這些公廁的巡查頻次由每十天1次 (即仍屬旱廁時的頻次)，大幅增加至隔天1次 (在改建為沒有事務員值勤的公廁後)。高級衞生督察已調整這些廁所的巡查頻次至每兩周 (即14天) 1次。由於元朗有大量公廁是由旱廁改建而成，食環署認為行使酌情權是合理而實際的。

由於有大量公廁是由旱廁改建而成，審計署認為食環署宜檢討指引中有關這些廁所的巡查頻次。

(b) ***部分分區環境衞生辦事處的實際日常巡查次數較預定的少*** 如表九顯示，4個選定的分區環境衞生辦事處中，有2個 (元朗區和旺角區) 的實際日常巡查次數較所預定的少。特別是元朗區，即使該區環境衞生辦事處的巡查頻次已調整 (見上文第 (a)(ii) 段)，其差額仍然明顯，達到4 133次 (佔17 359次預定巡查的24%)。食環署表示，該2個分區環境衞生辦事處出現差額的原因包括：

(i) 出現職位空缺和人力資源調配至其他工作 (例如特設清理行動、跨部門清理行動和執法行動)；及

(ii) 職員忘記把每天巡查報告輸入合約管理系統。

審計署認為，部分分區環境衞生辦事處的日常巡查次數較預定的少，而巡查結果未有悉數輸入合約管理系統，情況並不理想，或會減低監察機制的成效。食環署需要採取措施，確保日常巡查按所預定的頻次進行，並適時把巡查結果輸入合約管理系統；

表九

分區環境衞生辦事處預定的日常巡查次數
與實際進行的巡查次數的比較
(2018 年 1 月至 2019 年 6 月)

分區環境衞生辦事處	分區環境衞生辦事處預定的日常巡查次數 (a)	實際進行的日常巡查次數 (註 1) (b)	差額 (c)=(b)–(a)
元朗區	17 359	13 226	-4 133 (-24%)
旺角區	8 720	7 755	-965 (-11%)
油尖區 (註 2)	9 759	10 023	+264 (+3%)
中西區 (註 2)	25 535	27 119	+1 584 (+6%)
整體	61 373	58 123	-3 250 (-5%)

資料來源：食環署的記錄

註 1： 食環署表示，實際巡查次數根據以下記錄計算：(a) 記錄承辦商表現和廁所狀況的特定廁所巡查報告 (見第 4.8(a) 段)；(b) 街道潔淨服務巡查報告 (見第 4.8(b) 段)；以及 (c) 以人手實地記錄公廁／公眾浴室衞生狀況的每天巡查表格。

註 2： 食環署表示，就中西區和油尖區兩個分區環境衞生辦事處：(a) 實際巡查次數包括因調查投訴或跟進所發現的違規情況而進行的額外巡查，因此數字較規定的日常巡查次數多；以及 (b) 食環署的記錄無法將兩類巡查分辨開來。

(c) ***在合約管理系統記錄巡查結果的工作需要改善*** 食環署的指引規定日常巡查的結果須在合約管理系統內記錄。食環署表示，巡查人員應在合約管理系統的特定廁所巡查報告 (適用於提供廁所事務員值勤服務的公廁) 和街道潔淨服務巡查報告 (適用於沒有廁所事務員值勤服務的公廁) 輸入巡查結果 (見第 4.8 段)。就中西區環境衞生辦事處，食環署表示：

(i) 在 27 119 次日常巡查中，有 22 037 次 (81%) 的巡查結果已在合約管理系統中記錄 (包括特定廁所巡查報告和街道潔淨服務巡查報告)。餘下 5 082 次 (19%) 的巡查結果則只在人手填寫的巡查表格中記錄，沒有輸入合約管理系統；及

(ii) 就有提供事務員值勤服務的公廁而言，進行巡查的次數為24 542 次，當中有 530 次巡查 (佔 24 542 次的 2%) 的結果是記錄在特定廁所巡查報告內。餘下的巡查結果雖未有記錄在特定廁所巡查報告內，但部分被記錄在街道潔淨服務巡查報告內。

審計署認為，食環署需要提醒分區環境衞生辦事處的人員嚴格遵從食環署的規定，把巡查結果輸入合約管理系統；

(d) ***需要就食環署轄下清潔工人提供的潔淨服務，研究利用資訊科技來備存有關巡查記錄*** 在 4 個分區環境衞生辦事處中，只有元朗區環境衞生辦事處管理的公廁有由食環署轄下清潔工人提供潔淨服務 (見第 4.9 段)。審計署審查了元朗區環境衞生辦事處在 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間的巡查記錄，留意到有關的標準巡查記錄是以人手填寫的表格記存。審計署認為，食環署需要研究利用資訊科技來備存該等記錄；及

(e) ***需要定期向高層管理人員提供管理資訊*** 審計署留意到，食環署高層管理人員沒有定期收到關於公廁潔淨程度和設施狀況的管理資訊 (例如巡查結果的分析摘要)。2019 年 9 月，食環署告知審計署：

(i) 分區環境衞生辦事處的巡查人員須把每天巡查報告上載合約管理系統，以便分區環境衞生辦事處督導人員就月內發出的警告信和失責通知書的數字編制每月評估報告。每月評估報告讓分區環境衞生辦事處管理層監察承辦商的表現，包括公廁的潔淨程度和設施狀況；及

(ii) 合約管理系統於 2002 年推出，以便食環署監察承辦商的運作表現。鑑於過時的合約管理系統未能應付運作需要，食環署遂在 2016 年 10 月展開改良合約管理系統的項目 (註 31)。改良的合約管理系統於 2019 年 4 月推出，並會由 2019 年 11 月起全面應用於公眾潔淨服務合約。

審計署認為，食環署需要利用改良的合約管理系統，定期向高層管理人員提供有關公廁潔淨程度和設施狀況的管理資訊。

註 31： *食環署表示，改良合約管理系統項目的目標包括：(a) 協助管理主要外判服務；(b) 通過新工作流程和合約管理系統的其他功能，提升運作效率，以支援實地巡查和合約管理工作；(c) 通過在線存取參考材料和提升合約管理系統的查詢／報告功能，更有效地分享和檢索合約管理資料；(d) 通過合約管理系統提供更及時和全面的環境衞生服務合約資訊，以供參考；及 (e) 推廣環保辦公室，減少列印和儲存紙張文件。*

需要採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題

4.10　根據食環署的指引，食環署人員應確保場地和設施 (包括公廁) 得到妥善保養，如有損壞，應盡快向有關當局呈報以便維修。食環署表示，負責維修的有關當局如下：

(a) 由承辦商提供潔淨服務的公廁：

(i) 如屬小型維修 (例如更換燈泡或光管)，潔淨服務承辦商須按照有關的潔淨服務合約，在接獲食環署職員通知後的 24 小時內負責進行維修或保養工程。此外，不論設施遺失或損毀的原因，潔淨服務承辦商須提供物料和人手進行並完成相關的維修保養工程。附錄 C 載列潔淨服務承辦商根據合約所負責的小型維修保養工程一覽表；及

(ii) 如屬大型維修 (例如維修出現滲漏的水管)，食環署人員會要求有關的保養代理人 (主要是建築署) 安排進行維修工程；及

(b) 由食環署轄下清潔工人提供潔淨服務的公廁，所有維修均由相關的保養代理人進行。

根據食環署的指引，向相關保養代理人提出的維修要求應予妥善記錄。

4.11　食環署表示，管理公廁維修保養要求的電腦化系統仍有待開發。食環署在回應審計署的查詢時，向審計署提供了有關轉介保養代理人修理的損壞項目總數的資料 (見表十)。審計署留意到，近年轉介進行修理的損壞項目不斷增加。在 2015 至 2018 年期間，轉介修理的損壞項目增加了 33% (由 2015 年的 13 290 個增至 2018 年的 17 732 個)，但同期的公廁和旱廁數目只增加了 1% (由 846 間 (787 間公廁 +59 間旱廁) 增至 852 間 (799 間公廁 +53 間旱廁))。

表十

轉介保養代理人處理的
公廁和旱廁設施損壞項目
(2015 至 2018 年)

年份	損壞項目 (註)
2015	13 290
2016	13 823
2017	14 618
2018	17 732
總計	59 463

資料來源：食環署的記錄

註：食環署表示：(a) 損壞項目包括轉介建築署和機電工程署的項目；(b) 雖然該署沒有備存轉介其他保養代理人 (例如水務署) 的損壞項目，但這類損壞為數極少；以及 (c) 該署沒有備存轉介潔淨服務承辦商的公廁設施損壞項目。

4.12　由於食環署沒有每間公廁轉介保養代理人進行修理的損壞項目的分項數字，為估算每間廁所需要維修的頻次，審計署審查了建築署在 2015 年 1 月至 2019 年 6 月期間收到食環署為各間廁所 (包括 798 間公廁和 51 間旱廁 (共 849 間)) 進行維修保養的要求 (註 32)，發現部分公廁經常需要維修保養 (見表十一)。舉例而言，在所審查的期間，有 6 間公廁所涉及的維修保養要求分別介乎 401 個至 576 個，即每間公廁每年平均維修保養的要求為 89 至 128 個不等。

註 32：*建築署是食環署進行維修保養工程的主要保養代理人 (見第 4.5 段註 27)，設有電腦化系統，記錄所接獲政府其他部門 (包括食環署) 的維修保養要求。*

表十一

公廁維修保養要求的頻次
(2015 年 1 月至 2019 年 6 月)

維修保養要求數目	公廁數目
0 至 100	695 (82%)
101 至 200	113 (13%)
201 至 300	26 (3%)
301 至 400	9 (1%)
401 至 576	6 (1%)
總計	849 (100%)

資料來源：建築署的記錄

4.13 2019 年 9 月和 10 月，食環署告知審計署：

(a) 在 2018 年呈報的損壞項目大幅增加 (由 2017 年的 14 618 個增至 2018 年的 17 732 個，增加超過 3 000 個 —— 見第 4.11 段表十)，當中包括使用率高的公廁，特別是位於旅遊景點的公廁。維修保養工程增加，可能是因公眾不恰當使用公廁 (註 33)、個別公廁使用或破壞率相對較高，以及廁所設施老化所造成。此外，食環署自 2018 年起加強監察公廁，選出一些目標公廁推行服務優化 (見第 4.3 段)。因此，發現損壞和作出轉介的數目大幅增加；及

(b) 為了更準確適時呈報公廁損壞的情況，提升呈報效率，食環署自 2019 年第二季起一直在開發流動應用程式，並會引入手提裝置，方便前線人員在巡查公廁時呈報損壞項目、查看維修保養工程的進度，以及整理管理數據供進一步分析。流動應用程式會由 2019 年 10 月起分階段試用。該程式將會與保養代理人 (例如建築署) 的電腦系統協調和接合。

4.14 審計署認為，食環署需要聯同建築署採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題。

註 33：*食環署表示，該署已計劃印製一套“清潔龍阿德”貼紙，在公廁內張貼，以推廣正確使用廁所設施。貼紙預定在 2019 年 11 月中或之前推出 (見第 4.55(d) 段)。*

需要改善維修保養記錄的備存

4.15　由於食環署沒有記錄公廁維修保養工程的電腦化系統 (見第 4.11 段)，審計署選定了由 4 個分區環境衞生辦事處 (即中西區環境衞生辦事處、旺角區環境衞生辦事處、油尖區環境衞生辦事處和元朗區環境衞生辦事處 —— 見第 4.9 段) 管理的 30 間公廁 (註 34)，並審查了該等辦事處由 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間的維修保養記錄。審計署的審查發現：

(a) 中西區環境衞生辦事處和元朗區環境衞生辦事處管理的 20 間公廁，沒有備存要求潔淨服務承辦商維修保養的記錄。至於向保養代理人提出的要求，有關進度記錄在電腦工作表中；及

(b) 另外 2 個分區環境衞生辦事處 (即旺角區環境衞生辦事處和油尖區環境衞生辦事處) 管理的 10 間公廁，也沒有備存要求潔淨服務承辦商維修保養的記錄。至於向保養代理人提出的要求，2 個分區環境衞生辦事處均利用人手記錄冊記錄所提出的要求和工程進度，以便監察。

4.16　審計署認為，為方便跟進維修要求和監察進度，食環署宜研究利用資訊科技 (例如電腦化系統) 備存公廁的維修保養記錄，以提升效率。

4.17　食環署表示，分區環境衞生辦事處的巡查人員須妥善記錄向建築署提出的維修保養要求 (見第 4.10 段)，而為方便覆核，建築署會向食環署提供每月接獲維修要求的報告，以便食環署查核報告是否與食環署的記錄有差別。審計署審查了 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間，上述 4 個分區環境衞生辦事處就管理的 30 間公廁向建築署提出的維修保養要求，並留意到食環署與建築署的維修保養要求數目有差別。2019 年 10 月，食環署告知審計署，該 30 間公廁在 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間轉介建築署的維修保養要求有 1 911 個，然而，建築署的電腦化系統卻顯示，同期接獲食環署的要求共有 2 026 個 (即兩者相差 115 個 (2 026 – 1 911) 要求)。

4.18　審計署認為，食環署需要聯同建築署確定雙方數目有差別的原因，以加強維修保養要求的跟進行動。

註 34：*該 30 間公廁中，有 29 間的潔淨服務由潔淨服務承辦商負責，餘下 1 間的潔淨服務由食環署轄下清潔工人提供。*

部分由潔淨服務承辦商負責的小型維修轉介保養代理人處理

4.19 審計署留意到，建築署曾於 2019 年 3 月向食環署指出，食環署向建築署提出的維修要求當中，某些公廁小型維修工程的呈報項目按街道潔淨服務合約的規定屬食環署承辦商的職責範圍 (見第 4.10(a)(i) 段)，建築署對食環署的轉介是否恰當表示關注。2019 年 9 月和 10 月，食環署告知審計署：

(a) 在接獲建築署的查詢後，食環署已就有關個案展開調查，並就特別提到的個案回覆建築署，最後證實有 19 項要求轉介錯誤；

(b) 該署已於 2019 年 3 月提醒分區環境衞生辦事處的巡查人員，須確保轉介建築署的維修要求恰當；為損壞項目進行的小型維修工程，應按照合約規定交由承辦商自費處理，而不得不當地使用建築署的維修服務；及

(c) 該署會開發流動應用程式，並會引入手提裝置，方便前線人員在巡查公廁時呈報損壞項目、查看維修保養工程的進度，以及整理管理數據供進一步分析。

審計署認為，食環署需要繼續努力，確保公廁的維修保養要求能妥善轉介負責的一方。

部分公廁的設施和衞生情況有可予改善之處

4.20 ***審計署實地視察*** 為確定公廁的設施和衞生情況，審計署曾到 4 個分區環境衞生辦事處 (即所選定以審查巡查記錄的辦事處 (見第 4.9 段)) 管理的 30 間公廁進行實地視察。審計署分別於 2019 年 5 月 (24 日和 31 日) 和 6 月 (20 日和 21 日) 進行兩輪視察。6 月的實地視察由審計署人員聯同食環署人員進行，以確定當時的情況，以及就 5 月實地視察所發現的不足之處所採取的跟進行動。

4.21 ***部分公廁有大量設施損壞並涉及不同種類的損壞情況*** 審計署在參考潔淨服務合約內註明承辦商就廁所設施的維修保養責任後擬備了一份審核清單，以便在實地視察中評估公廁設施的情況 (見附錄 D)。審計署在 2019 年 5 月的實地視察時發現合共 384 個損壞項目，而在 2019 年 6 月的實地視察時則發現 307 個損壞項目 (包括 181 個在 2019 年 5 月發現但仍未修理的損壞項目和 126 個

新項目)(註 35)。如表十二和十三顯示，部分公廁有大量損壞設施，並涉及不同種類的損壞情況。照片三和四分別顯示有衣物掛鈎和廁紙架損壞的情況。

表十二

審計署實地視察期間發現各間公廁的損壞項目
(2019 年 6 月)

所發現的損壞項目	公廁數目
0	2 (7%)
1 至 5	5 (17%)
6 至 10	11 (36%)
11 至 15	4 (13%)
16 至 20	6 (20%)
20 個以上 (註)	2 (7%)
總計	30 (100%)

資料來源：審計署實地視察

註：其中一間廁所有 24 個損壞項目，另一間有 29 個。有 29 個損壞項目的廁所涉及以下 6 類損壞情況：(a) 10 個項目涉及衣物掛鈎損毀；(b) 9 個項目涉及廁紙架損毀；(c) 5 個項目涉及廁格被鎖／堵塞；(d) 3 個項目涉及水廁廁板連廁板蓋損毀；(e) 1 個項目涉及梘液器／消毒潔手液器損壞；及 (f) 1 個項目涉及沖廁系統故障。

註 35： *實地視察的結果已獲食環署確認。*

表十三

審計署實地視察期間發現各間公廁的設施損壞類別數目
(2019 年 6 月)

所發現的設施損壞類別數目	公廁數目
0	2 (7%)
1 至 3	8 (27%)
4 至 6	16 (53%)
7 或 8	4 (13%)
總計	30 (100%)

資料來源：審計署實地視察

照片三
衣物掛鈎損毀



照片四
廁紙架損毀



資料來源：審計署人員在 2019 年 6 月拍攝的照片

4.22 ***需要適時修理損壞項目*** 在2019年6月的實地視察中，審計署留意到，即使其間各分區環境衞生辦事處已進行日常巡查和督導檢查，仍有181個在2019年5月發現的損壞項目未作修理 (見第4.21段)。該181個損壞項目中，有150個涉及小型維修 (註36)，理應在接獲食環署人員知會後24小時內由潔淨服務承辦商修理 (見第4.10(a)(i)段)。然而，由於有關的4個分區環境衞生辦事處沒有備存要求潔淨服務承辦商維修保養的記錄 (見第4.15段)，審計署未能確定是食環署人員沒有告知承辦商有設施損壞，抑或是潔淨服務承辦商未能在指定時間內修理損壞項目。至於餘下31個需要轉介保養代理人維修的損壞項目，食環署表示，截至2019年9月：

(a) 6個項目 (19%) 已在2019年6月的實地視察前轉介有關的保養代理人；及

(b) 25個項目 (81%) 已在2019年6月的實地視察後轉介有關的保養代理人。

4.23 審計署認為，食環署需要加強行動，確保能適時發現公廁的損壞情況，轉介承辦商和相關保養代理人進行維修保養，並密切監察進度和採取適當的跟進行動。

4.24 ***部分公廁的衞生情況和潔淨程度有待改善*** 在2019年5月和6月的實地視察中，審計署也按照下列準則 (註37) 評估公廁的衞生情況和潔淨程度。評分分為3個等級 (即良好、一般和欠佳)：

(a) 牆壁和地面乾爽無污漬；

(b) 廁盆、廁板和水箱清潔無污漬；

(c) 洗手盆清潔，鏡子明亮，邊沿和周圍乾爽清潔；

(d) 廁格內清潔乾爽，扶手乾淨閃亮；及

(e) 沒有難聞的氣味。

註36：*共有154個損壞項目涉及小型維修。然而，只有150個項目應由潔淨服務承辦商修理，其餘4個項目由於在食環署轄下人員提供潔淨服務的公廁內發現，因此應由保養代理人修理 (見第4.10(b)段)。*

註37：*評估公廁衞生情況和潔淨程度的準則，是由審計署在參考食環署張貼在公廁的海報"公廁服務齊來監察"後制定的。*

4.25　2019 年 5 月和 6 月實地視察的評估結果顯示，審計署視察的 30 間公廁中，雖然該兩個月分別有 14 間 (47%) 和 24 間 (80%) 公廁沒有在上述 5 項準則中的任何一項取得“欠佳”的評級，但卻分別有 6 間 (20%) 和 1 間 (3%) 公廁在 3 項或以上準則被評為“欠佳”。表十四顯示審計署在 2019 年 6 月的視察中評估 30 間公廁的衞生情況和潔淨程度的摘要。

表十四

審計署視察的 30 間公廁的衞生情況和潔淨程度評估
(2019 年 6 月)

準則	公廁數目			
	“良好”評級	“一般”評級	“欠佳”評級	總計
(a) 牆壁和地面乾爽無污漬	9	20	1	30
(b) 廁盆、廁板和水箱清潔無污漬	9	17	4	30
(c) 洗手盆清潔，鏡子明亮，邊沿和周圍乾爽清潔	12	16	2	30
(d) 廁格內清潔乾爽，扶手乾淨閃亮	7	19	4	30
(e) 沒有難聞的氣味	17	13	—	30

資料來源：審計署實地視察

備註：評級根據審計署人員的判斷作出，反映視察當時的情況，並不代表任何其他時間的情況。

4.26　審計署認為，食環署需要加強行動，改善公廁的衞生情況和潔淨程度。

4.27　***需要持續監察廁所物資的衞生情況***　根據潔淨服務合約，承辦商應：

(a) 為公廁的公用地方和每個水廁廁格提供廁紙和大卷裝廁紙，並確保供應不會中斷。廁紙必須符合合約訂明的標準。此外，承辦商應在合約生效後 2 個星期內，向食環署提交證明書或報告，證明所供應的廁紙符合國家標準下的微生物標準，並在轉換供應商或廁紙種類後提交新的證明書或報告；及

(b) 為每個梘液器和消毒潔手液器提供屬食環署核准類別的梘液和消毒潔手液。

4.28 審計署留意到，傳媒不時就廁所物資 (例如廁紙和梘液) 的衞生情況和潔淨程度作出報導並表示關注。2019 年 9 月，食環署告知審計署：

(a) 在日常巡查中，巡查人員同時會檢查公廁內梘液、廁紙等消耗品的潔淨程度和補充情況，並會檢查有沒有使用不符合標準的消耗品；

(b) 食環署會定期安排專題巡查，以檢查公廁內使用的消耗品，包括供應商發出的測試證明書；及

(c) 問題較大可能是由事後受到污染所引致。食環署會優化廁所設施，例如裝設自動梘液器和密封式廁紙架，保護其免被水濺濕或受到細菌污染。

4.29 審計署認為，食環署需要持續監察公廁內廁紙和梘液的衞生情況，以確保這些廁所物資時刻符合衞生標準。

需要收集公廁使用者的意見

4.30 食環署表示，該署曾於 2004 至 2008 年期間進行 3 次調查，以收集公眾對公廁的意見和了解公眾使用公廁的情況。2008 年的調查結果顯示，71% 受訪者滿意食環署提供的公廁服務，只有 3% 表示不滿意。然而，審計署留意到，食環署自完成 2008 年的調查後，便再沒有進行過同類調查。2019 年 9 月，食環署告知審計署，該署正安排試用使用者意見收集系統，收集新的智能廁所系統下各間受監察廁所的使用者意見，屆時食環署將可在較長期間內，收集使用者對受監察廁所的即時意見。審計署認為，假如使用者意見收集系統的試驗結果理想，食環署需要盡快推行該系統，以確定和滿足公眾對公廁服務不斷轉變的需求和期望。

審計署的建議

4.31 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **檢討食環署指引中有關由旱廁改建而成的公廁的巡查頻次；**

(b) 採取措施，確保日常巡查按所預定的頻次進行，並適時把巡查結果輸入合約管理系統；

(c) 提醒分區環境衞生辦事處的人員嚴格遵從食環署的規定，把巡查結果輸入合約管理系統；

(d) 就由食環署轄下清潔工人提供的潔淨服務，研究利用資訊科技來備存有關巡查記錄；

(e) 利用改良的合約管理系統，定期向高層管理人員提供有關公廁潔淨程度和設施狀況的管理資訊；

(f) 聯同建築署署長：

(i) 採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題；及

(ii) 確定食環署與建築署的公廁維修保養記錄有差別的原因，以加強維修保養要求的跟進行動；

(g) 研究利用資訊科技備存公廁的維修保養記錄，以提升效率；

(h) 繼續努力，確保公廁的維修保養要求能妥善轉介負責的一方；

(i) 加強行動，確保能適時發現公廁的損壞情況，轉介承辦商和相關保養代理人進行維修保養，並密切監察進度和採取適當的跟進行動；

(j) 加強行動，改善公廁的衞生情況和潔淨程度；

(k) 持續監察公廁內廁紙和梘液的衞生情況，以確保這些廁所物資時刻符合衞生標準；及

(l) 假如使用者意見收集系統的試驗結果理想，盡快推行該系統，以確定和滿足公眾對公廁服務不斷轉變的需求和期望。

政府的回應

4.32 食物環境衞生署署長同意審計署的意見，並表示食環署：

(a) 會檢討有關公廁 (包括由旱廁改建和使用率低的公廁) 巡查頻次的指引；

(b) 已設有機制，提醒分區環境衞生辦事處人員適時把資料輸入合約管理系統的程序，以及分區環境衞生辦事處的督導人員應每隔一段適當時間檢查巡查人員通過合約管理系統呈交的資料。食環署會提醒屬下人員嚴格遵從指引，把資料妥為輸入合約管理系統和進行查核，以確保公廁按預定的頻次接受巡查，以及有關記錄適時輸入合約管理系統；

(c) 會提醒分區環境衞生辦事處人員嚴格遵從食環署的規定，即巡查人員應在巡查廁所後，適時把資料妥為輸入合約管理系統。改良的合約管理系統將由 2019 年 11 月起全面推行，屆時新系統將可彌補舊系統的不足之處，防止巡查人員不恰當地輸入資料；

(d) 會檢討利用資訊科技備存食環署服務巡查記錄的情況，並提升經改良的合約管理系統，以定期提供有關公廁潔淨程度和設施維修保養狀況的摘要報告。作為補救措施，食環署會提醒屬下人員每月檢查維修工程通知單，觀察公廁內有否任何一項設施的維修通知單數目異常或突然增加，並向分區管理層呈報，以便採取所需的跟進行動。此外，食環署也會開發流動應用程式，以便更準確適時呈報損壞項目，提升呈報效率、查看維修保養工程的進度，以及整理管理數據供進一步分析；及

(e) 會繼續定期安排專題巡查，以檢查公廁內使用的消耗品，並優化廁所設施，例如裝設自動梘液器和密封式廁紙架。

4.33 建築署署長同意載於第 4.31(f) 段的審計署建議，並表示建築署會：

(a) 分析維修要求，並與食環署緊密聯繫，到現時已老化的公廁進行聯合調查，以採取措施，處理導致須予維修保養的損壞項目有所增加的問題。建築署會將有關管理設施的觀察結果告知食環署；及

(b) 與食環署緊密聯繫，進行聯合調查，以確定食環署與建築署的公廁維修保養記錄有差別的原因，並作為保養代理人之一，向食環署提供適當支援，以便該署開發電腦化系統，與建築署用於呈報和監察維修保養要求的系統接合。

公廁外判清潔工人的工作安排和設施

4.34　截至 2019 年 6 月，在合共 798 間公廁和 51 間旱廁中，有 625 間 (78%) 公廁和 31 間 (61%) 旱廁的潔淨服務，由相關的街道潔淨服務合約外判承辦商負責。此外，有 264 間 (33%) 公廁獲提供廁所事務員值勤服務 (見第 4.2 和 4.3 段)。

需要密切監察改善外判工人工作待遇的措施的實施情況和成效

4.35　2019 年 5 月，食環署告知立法會人力事務委員會，為改善外判服務承辦商聘用的非技術員工 (包括廁所事務員) 的工作待遇和保障，該署已採取／將採取以下措施：

(a) 就 2019 年 4 月或以後招標的服務合約：

(i) 評分制度下技術審核的比重由 30% 增至 50%；

(ii) 技術審核中非技術工人工資水平的比重由 16% 增至 25%；

(iii) 按《僱傭條例》(第 57 章) 連續性合約受僱不少於 1 年的非技術工人，在其標準僱傭合約屆滿或終止時 (包括僱員辭職或被解僱，但因干犯嚴重過失而被即時解僱除外)，會獲發相等於相關受僱期內總工資 6% 的合約酬金；

(iv) 按連續性合約受僱滿 1 個月的非技術工人，會獲發放法定假日薪酬；

(v) 非技術工人如須在 8 號或以上颱風信號生效時上班，則該日／更次會獲發不少於原本享有工資的 150%；及

(vi) 食環署會就 2018 年 10 月 10 日新政策公布至 2019 年 4 月 1 日政策開始生效的過渡期內按舊條款批出而以僱用非技術員工為主的服務合約，與有關服務承辦商磋商，把相關的新改善措施納入服務合約，並以實報實銷的方式提供補貼，以惠及這些服務合約的非技術員工；

(b) 為改善值勤室的環境，假如情況許可，食環署會在現有值勤室內加裝風扇、抽氣扇和電源插座。此外，食環署在建造新公廁或翻新公廁時，會盡量為廁所事務員提供值勤室和改善設施；及

(c) 為改善公廁服務人手安排和分擔公廁事務員的工作量，由 2019 年 3 月起，除廁所事務員和恆常潔淨服務外，食環署在各區增設專責徹底潔淨工作小隊，為高使用率或在旅遊景點的公廁定期進行徹底潔淨工作 (註 38)。食環署會在續訂有關街道潔淨服務合約時，把專責徹底潔淨工作小隊的安排陸續推展至所有公廁。

4.36 審計署留意到上述食環署的措施，認為食環署需要密切監察改善公廁外判清潔工人工作待遇的措施的實施情況和成效。

提供廁所事務員值勤服務的工作有可予檢討之處

4.37 食環署表示，在使用率高或位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務。截至 2019 年 6 月，在 798 間公廁中，有 264 間 (33%) 提供事務員值勤服務。審計署的審查發現，食環署在提供廁所事務員值勤服務方面有以下可予改善之處：

(a) ***部分使用率高的公廁沒有提供廁所事務員值勤服務*** 2019 年 4 月，食環署告知立法會，有 207 間公廁屬使用率高的公廁 (即平均每日使用人次達 300 次或以上 —— 見第 2.4 段)。審計署的審查發現，該 207 間使用率高的公廁中，有 24 間 (12%) 沒有提供事務員值勤服務。2019 年 9 月，食環署告知審計署，有關公廁使用率的資料已經過時。根據利用紅外線感應點算技術 (見第 2.5 段) 收集的最新數據，該 24 間公廁中，有 11 間 (46%) 屬使用率高的公廁 (即平均每日使用人次為 300 次或以上)。該 11 間廁所中：

(i) 有 2 間公廁自 2019 年 7 月起提供廁所事務員值勤服務；

(ii) 有 1 間公廁只有尿廁，提供廁所事務員值勤服務不合乎成本效益；及

(iii) 至於其餘 8 間公廁，有關分區環境衞生辦事處正根據最新的點算數據，檢討應否提供廁所事務員值勤服務；

(b) ***部分位於旅遊景點的公廁沒有提供廁所事務員值勤服務*** 審計署的審查發現，食環署在 2018 年 12 月確認在旅遊景點的 23 間公廁 (見第 2.40 段) 中，有 5 間 (22%) 沒有提供事務員值勤服務。2019 年 9 月，食環署告知審計署：

註 38： *食環署表示，截至 2019 年 6 月，有 186 間公廁提供徹底潔淨工作小隊服務。*

(i) 一般而言，使用率高和位於旅遊景點的公廁會提供廁所事務員值勤服務，但須視乎實地情況而定；及

(ii) 就該 5 間位於旅遊景點但沒有事務員值勤服務的公廁而言，食環署已於 2019 年 7 月為其中一間公廁安排事務員值勤，並計劃由 2019 年 11 月起在另一間提供這項服務。至於餘下 3 間公廁，則面積極小和使用率很低，提供廁所事務員值勤服務不合乎成本效益；及

(c) ***部分使用率不高而且並非位於旅遊景點的公廁提供廁所事務員值勤服務*** 264 間提供事務員值勤服務的公廁中，有 77 間 (29%) 不是207間使用率高的公廁或23間位於旅遊景點的公廁之一。2019年10 月，食環署通知審計署，在 77 間公廁中：

(i) 根據最近利用紅外線感應點算技術 (見第 2.5 段) 收集的數據，有 13 間 (17%) 公廁屬使用率高的公廁 (即平均每天使用人次達300次或以上)，因此提供廁所事務員值勤服務的理據充分；

(ii) 有 9 間 (12%) 只在選定日子提供廁所事務員值勤服務 (例如周末和公眾假期)，而安排廁所事務員值勤旨在應付周末和公眾假期期間區內遊客對公廁服務需求大增的情況；及

(iii) 至於其餘 55 間 (71%) 公廁，食環署會根據利用紅外線感應點算技術收集的最新使用率數據，檢討是否需要提供廁所事務員值勤服務。

4.38 上述審查結果顯示，食環署的廁所事務員值勤服務安排並未完全符合有關準則 (即公廁屬使用率高或位於旅遊景點)。食環署表示，在提供廁所事務員值勤服務時，除使用率和公廁位置外，該署也會考慮其他因素，包括高使用率是否僅在特定時間或相隔一段特定時間出現、衞生情況、成本效益、可行性、實地環境對安置廁所事務員的固有限制，以及廁所事務員值勤服務以外其他可選擇的潔淨措施。審計署認為，食環署需要因應通過使用科技所評估的公廁最新使用率和其他相關因素 (例如衞生情況)，檢討廁所事務員值勤服務的提供情況。

部分提供事務員值勤服務的公廁沒有設置值勤室

4.39 根據食環署的《公廁手冊》：

(a) 應在男廁和女廁分別為廁所事務員提供一個隔間小室。每個值勤室均應裝設透明強化玻璃，以便事務員保持警覺，留意廁所範圍的情況；及

(b) 值勤室內應設置一個電源插座和一把風扇。

4.40 審計署在審查食環署的記錄時發現，截至 2019 年 6 月：

(a) 在 264 間提供事務員值勤服務的公廁中，有 33 間 (13%) 並未設有值勤室；及

(b) 其餘設有值勤室的 231 間 (即 264 — 33) 公廁中：

(i) 有 53 間 (23%) 只有一個值勤室。由於這些公廁均由一間男廁和一間女廁組成，各有一名廁所事務員值勤，該兩名事務員或需共用值勤室；及

(ii) 有 178 間 (77%) 廁所的值勤室內沒有電源插座、風扇或抽氣扇 (見第 4.35(b) 段)。

4.41 食環署表示會向建築署提出要求，如情況許可，在現有值勤室裝設風扇、抽氣扇和電源插座，以及在建造新公廁或翻新公廁時，盡量為廁所事務員提供值勤室和改善設施 (見第 4.35(b) 段)。審計署認為，為改善廁所事務員的工作環境，食環署需要聯同建築署加強行動，盡量為有廁所事務員值勤服務的廁所設置值勤室和相關設施。

審計署的建議

4.42 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **密切監察改善公廁外判清潔工人工作待遇的措施的實施情況和成效；**

(b) **因應通過使用科技所評估的公廁最新使用率和其他相關因素 (例如衞生情況)，檢討廁所事務員值勤服務的提供情況；及**

(c) **聯同建築署署長加強行動，盡量為有廁所事務員值勤服務的廁所設置值勤室和相關設施。**

政府的回應

4.43 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 一直與建築署緊密合作，改善公廁的工作環境，例如在建造新公廁或翻新公廁時，為廁所事務員設置值勤室；

(b) 已採用紅外線人數點算器，評估公廁每天的使用人次，並會繼續採用新技術收集公廁最新的使用率，以及檢討廁所事務員值勤服務的安排；及

(c) 會繼續與建築署聯繫，如情況許可，為現有的廁所事務員值勤室提供值勤服務的相關設施 (例如電源插座、風扇和抽氣扇)。

4.44 建築署署長同意載於第 4.42(c) 段的審計署建議，並表示在實施這項建議時，建築署會應食環署要求提供協助和技術意見。

處理有關公廁投訴的工作

4.45 食環署通過各種途徑接獲有關公廁的投訴，包括政府熱線 1823、政府各決策局和部門的轉介，以及食環署直接收到的投訴。食環署表示，有關投訴的資料備存在電腦系統 (即投訴管理資訊系統) 內。該系統提供一套中央投訴資訊記錄，以協助監察有關進展，確保有效率而適當地處理所有投訴。根據食環署的指引：

(a) 在接獲投訴後，食環署文職人員會將個案詳情輸入投訴管理資訊系統，而且會有個案負責人獲派處理個案。個案負責人會跟進個案，包括進行調查和更新該系統的資料；及

(b) 所有投訴必須迅速處理，而且愈快愈好。在可能範圍內，應嘗試即時把投訴的問題解決。如不能即時解決，個案負責人應在接獲投訴後 10 個曆日內作出具體或初步回覆給投訴人。如果向投訴人作出初步回覆，個案負責人應致力於接獲投訴後 30 個曆日內作出具體回覆。就需要較長時間處理的複雜個案，則個案負責人應在

接獲投訴後 30 個曆日內，把處理有關個案的進度告知投訴人，和定期檢討個案的進度 (最少每月一次)，並在有需要時向投訴人再次作出初步回覆。有關進度應立即輸入投訴管理資訊系統，以便該系統反映個案的最新情況。

食環署表示，投訴管理資訊系統設有內置提醒和提示功能，協助個案負責人和其上司識別延誤回覆投訴人的個案 (例如提示有逾期未發的初步和具體回覆，以及每月發出有關投訴的管理資訊報告，顯示投訴的逾期處理時間)。

4.46　表十五載列食環署在 2016 年 1 月至 2019 年 4 月期間接獲有關公廁投訴 (包括轉介個案) 的數目。

表十五

接獲有關公廁投訴的數目
(2016 年 1 月至 2019 年 4 月)

年份	投訴數目 (註)
2016	2 774
2017	2 913
2018	2 626
2019 (截至 2019 年 4 月)	897
總計	9 210

資料來源：食環署的記錄

註：食環署表示，投訴數目包括有關公廁和公眾浴室的投訴。該署沒有另行備存純屬公廁投訴數目的分項數字。截至 2019 年 8 月，本港有 27 間公眾浴室。

需要迅速處理有關公廁的投訴

4.47　為評估處理有關公廁投訴個案所需的時間，審計署就 3 759 宗在 2018 年 1 月至 2019 年 4 月期間完結的投訴個案進行案齡分析。分析顯示，當中有 614 宗

(16%) 個案在食環署接獲投訴後 1 個月以上至 12 個月才完成處理 (見表十六)。審計署留意到，截至2019年4月，有139宗有關公廁的投訴個案仍未完成處理，在該 139 宗投訴個案中，有 74 宗 (53%) 已接獲逾月，最長的一宗達 7 個月仍未完成處理。2019 年 9 月，食環署告知審計署，部分投訴個案不應視作延誤處理和回覆投訴，例如重覆投訴、投訴性質複雜以致處理可能需時較長，以及遺漏輸入回覆投訴日期的個案。

表十六

在 2018 年 1 月至 2019 年 4 月期間完結的投訴個案案齡分析

接獲投訴與完結日期相隔的時間	投訴數目	
1 個月或以下	3 145 (83.7%)	
1 個月以上至 3 個月	405 (10.8%)	614 (16.3%)
3 個月以上至 6 個月	194 (5.1%)	
6 個月以上至 9 個月	9 (0.2%)	
9 個月以上至 12 個月	6 (0.2%)	
總計	3 759 (100%)	

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

4.48 根據食環署的指引，所有投訴必須迅速處理，而且愈快愈好 (見第4.45(b)段)。審計署認為，食環署應致力迅速處理有關公廁的投訴，並適時更新投訴管理資訊系統的記錄。

對接獲公廁的投訴進行分析有可予加強之處

4.49 在 2016 至 2018 年期間，食環署平均每年接獲約 2 800 宗有關公廁的投訴。2019 年 4 月，食環署在回應立法會議員的查詢時，表示沒有備存有關被投訴最多的公廁和投訴公廁衞生情況欠佳的統計數字。

4.50 審計署檢視了投訴管理資訊系統所儲存有關公廁投訴的資料，並留意到：

(a) ***被投訴的公廁*** 雖然投訴管理資訊系統內有“投訴地點”一欄，但該欄未能提供所有有關公廁的資料 (例如欄目留空或資料不完整)。系統沒有專用欄目以記錄投訴所涉公廁名稱 (雖然投訴人未必經常能提供被投訴公廁的準確名稱，但食環署在處理投訴時需要確定是哪一間公廁)；及

(b) ***投訴的性質*** 雖然投訴管理資訊系統內有“標題”一欄，載述投訴內容的簡短資料，但食環署並沒有借助該欄的資料分析投訴的性質。

4.51 就食環署在 2018 年 1 月至 2019 年 4 月期間接獲的 3 523 宗投訴，審計署分析了投訴管理資訊系統內“標題”一欄所載的資料，發現有 2 252 宗 (64%) 投訴涉及設施損壞和不足，另有 1 060 宗 (30%) 涉及衞生情況和潔淨程度 (一宗投訴可能涉及超過一種性質 —— 見表十七)。

表十七

有關公廁投訴的性質
(2018 年 1 月至 2019 年 4 月)

投訴性質	投訴數目
設施損壞或不足	2 252 (64%)
衞生情況和潔淨程度	1 060 (30%)
投訴職員	246 (7%)
其他 (註 1)	550 (16%)
接獲投訴數目 (註 2)	3 523 (100%)

資料來源：審計署對食環署記錄的分析

註 1： 其他投訴主要包括涉及一間或以上公廁而無具體說明性質的一般投訴。

註 2： 一宗投訴可能涉及超過一種性質 (例如設施損壞和衞生情況欠佳)。

4.52 審計署認為，食環署需要考慮提升投訴管理資訊系統 (例如增設輸入公廁名稱的欄目)，並加強對接獲的公廁投訴進行定期分析 (例如按個別公廁和投訴性質進行分析)，以提供有用的管理資訊，監察和改善公廁服務。

審計署的建議

4.53 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **致力迅速處理有關公廁的投訴，並適時更新投訴管理資訊系統的記錄；及**

(b) **考慮提升投訴管理資訊系統 (例如增設輸入公廁名稱的欄目)，並加強對接獲的公廁投訴進行定期分析 (例如按個別公廁和投訴性質進行分析)，以提供有用的管理資訊，監察和改善公廁服務。**

政府的回應

4.54 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 已設立機制提醒屬下人員處理投訴的程序和指引；及

(b) 會探討提升投訴管理資訊系統的可行性，並加強分析投訴，以監察和改善公廁服務。

宣傳工作

4.55 食環署表示，要保持公廁清潔衞生，除改善硬件和加強潔淨服務之外，公眾對保持廁所衞生和正確使用廁所設施的認知也十分重要。食環署通過教育和宣傳工作，呼籲公眾攜手合作提升公廁的清潔衞生水平。有關工作包括：

(a) 自 2019 年 5 月起，在使用率高的公廁設置流動衞生教育宣傳站，並會把該措施推展至其他合適的公廁，以提醒公眾使用公廁時要注重公德並顧及他人；

(b) 利用關於“清潔龍阿德”的社交媒體和其他宣傳資料，加強教育公眾有關廁所衞生和正確使用廁所設施的重要，並張貼“清潔龍阿德”的海報，提醒公眾使用廁所的六大守則 (即“唔好踩上廁所板”、“一定要沖廁”、“垃圾掉落垃圾桶，咪掉落洗手盆、坐廁”、“記住用梘液洗乾淨雙手”、“咪兩手 fing fing，啲水跣親人就唔好嘞”，以及“正確使用乾手機”—— 見圖一)；

圖一

載列使用廁所六大守則的“清潔龍阿德”海報



資料來源：食環署的記錄

(c) 自 2016 年 1 月起，在食環署轄下位於尖沙咀的衞生教育展覽及資料中心設立展區，介紹使用公廁的正確守則和不同廁所標誌的意思。食環署表示，在 2016 年 1 月至 2019 年 5 月期間，資料中心的訪客人次如下：

年份	訪客人次
2016	102 567
2017	93 724
2018	97 450
2019 (截至 2019 年 5 月)	37 984

(d) 自 2019 年 5 月起已計劃印製一套“清潔龍阿德”貼紙，在公廁內張貼，以推廣正確使用廁所設施。食環署表示，該套貼紙預定在 2019 年 11 月中或之前推出。

需要加強宣傳正確使用公廁

4.56 審計署在 2019 年 5 月和 6 月到公廁實地視察 (見第 4.20 段) 時，留意到在部分公廁，公眾沒有正確使用公廁，例如：

(a) 部分廁所未有在如廁後沖水；及

(b) 部分廁所裝置遭故意毀壞 (例子見照片五) 或塗鴉。

照片五

位於元朗一間公廁的廁板遭故意毀壞



資料來源：審計署人員在 2019 年 6 月拍攝的照片

4.57 審計署認為，食環署需要繼續加強宣傳正確使用公廁的工作 (例如在每個廁格張貼推廣正確使用公廁的貼紙)。

在網站提供公廁資料方面有可予改善之處

4.58 食環署表示，該署定期更新網站內的公廁和位置圖的資料，並已推出網頁的流動版，方便遊客利用手提電話或其他流動裝置瀏覽有關資料 (註 39)。審計署曾在 2019 年 8 月檢視食環署網站內的公廁資料，並留意到：

(a) 截至 2019 年 8 月，僅設有男廁的公廁有 7 間。然而，食環署的網站顯示，僅設有男廁的公廁只有 2 間，其餘 5 間公廁沒有這項資料。2019 年 10 月，食環署告知審計署，其網站的資料已經更新，以反映 7 間公廁僅設有男廁；及

(b) 截至 2019 年 8 月，有 27 間公廁正關閉以進行翻新工程 (例如元朗一間公廁自 2018 年 8 月已一直關閉以進行翻新)。然而，這些公廁關閉的資料 (例如關閉和重開日期、是否設有流動廁所以作替代，以及最近的公廁位置) 並未上載食環署網站。

4.59 審計署認為，食環署需要在其網站提供公廁資料 (包括關閉廁所進行翻新) 方面作出改善。

公廁指示牌有可予改善之處

4.60 根據食環署的《公廁手冊》，如情況許可，應在公廁外的合適位置設置指示牌，指示使用者前往男廁、女廁和暢通易達而無分性別的廁所。2019 年 8 月，審計署到中西區 10 間公廁進行實地視察，並發現：

(a) 4 間公廁沒有指示牌；及

(b) 在其餘 6 間設有指示牌的公廁中：

(i) 1 間有男廁和女廁的公廁，設有指示牌顯示有男廁和女廁可供使用 (見照片六)；

(ii) 1 間僅設有男廁的公廁，只設有指示牌顯示有公廁可供使用 (即沒有顯示只有男廁可供使用 —— 見照片七)；

註 39：*香港旅遊發展局的網站也顯示一個流動應用程式 (由私營機構開發)，以便遊客尋找附近公廁和其他廁所設施的位置。*

(iii) 4 間有男廁、女廁和暢通易達而無分性別的廁所的公廁，設有指示牌顯示有公廁或男廁和女廁可供使用 (即沒有顯示有暢通易達而無分性別的廁所可供使用)；及

(iv) 沒有任何指示牌顯示最近公廁的距離。

照片六

顯示有男廁和女廁可供使用的指示牌



照片七

顯示有公廁可供使用的指示牌



資料來源：審計署人員在 2019 年 8 月拍攝的照片

4.61 2019 年 9 月和 10 月，食環署告知審計署，在街道上的指示牌：

(a) 應只在有需要時才設置，以免導致街道上設施過多，而通過食環署網站和流動應用程式提供公廁資料，較在街道上設置指示牌更加有效；及

(b) 設置工作屬路政署管轄範圍，食環署需要就此徵詢路政署的意見。

審計署認為，食環署需要考慮是否可在切實可行範圍內設置和改善公廁指示牌。

審計署的建議

4.62 **審計署*建議*食物環境衞生署署長應：**

(a) **繼續加強宣傳正確使用公廁的工作 (例如在每個廁格張貼推廣正確使用公廁的貼紙)；**

(b) **在食環署網站提供公廁資料 (包括關閉廁所進行翻新) 方面作出改善；及**

(c) **考慮是否可在切實可行範圍內設置和改善公廁指示牌。**

政府的回應

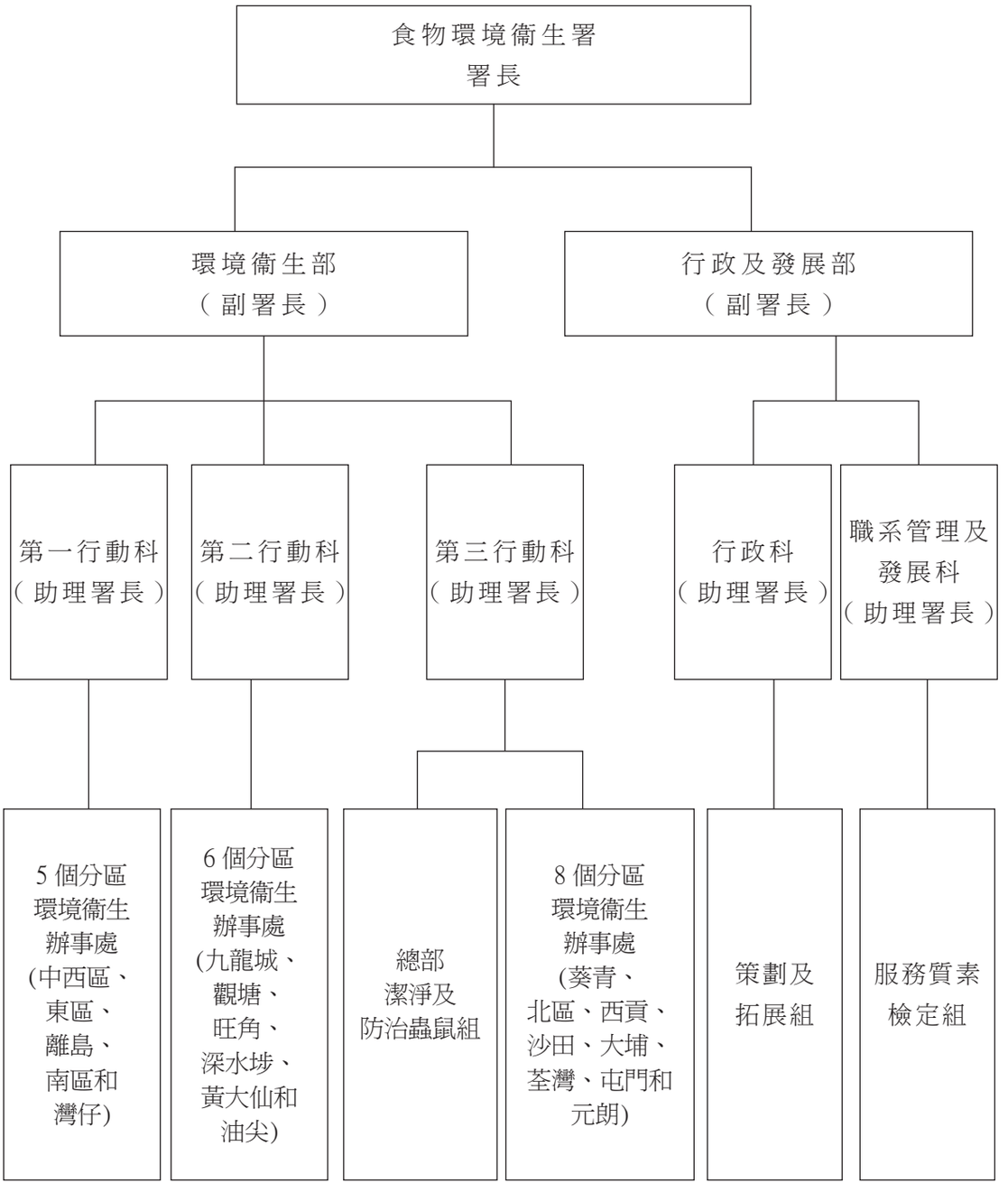
4.63 食物環境衞生署署長同意審計署的建議，並表示食環署：

(a) 已通過宣揚保持廁所清潔衞生的重要性和正確使用公廁設施的信息，加強宣傳正確使用公廁。食環署利用“清潔龍阿德”的社交媒體加強公眾教育，並呼籲公眾在使用公廁設施時要注重公德並顧及他人；

(b) 會進行檢討，在其網站提供公廁資料 (例如公廁類別、廁所已關閉或正進行翻新) 方面作出改善；及

(c) 會諮詢路政署，如有需要便會設置和改善公廁指示牌。

食物環境衞生署：
組織架構圖 (摘要)
(2019 年 6 月 30 日)



資料來源：食環署的記錄

附錄 B
(參閱第 4.2 及 4.9 段)

18 區的公廁數目
(2019 年 6 月)

地區 (註)	公廁數目
(a) 香港島	
1. 中西區	36
2. 南區	23
3. 灣仔	18
4. 東區	13
小計 (a)	90
(b) 九龍	
5. 油尖旺	20
6. 九龍城	15
7. 深水埗	10
8. 觀塘	10
9. 黃大仙	6
小計 (b)	61
(c) 新界及離島	
10. 元朗	183
11. 北區	136
12. 大埔	72
13. 離島	68
14. 西貢	60
15. 屯門	47
16. 荃灣	32
17. 沙田	30
18. 葵青	19
小計 (c)	647
總計 (d) =(a) + (b) + (c)	798

資料來源：食環署的記錄

註：除了在油尖旺區的公廁是由 2 個環境衞生辦事處 (旺角區環境衞生辦事處和油尖區環境衞生辦事處) 管理外，其餘 17 區的公廁各由所屬的 1 個分區環境衞生辦事處管理。

備註：食環署表示：(a) 由食環署管理的公廁主要位於交通設施、旅遊景點和任何可能會有人羣聚集或人流多的地方；以及 (b) 公廁較集中在中西區和新界各區的鄉村區，原因是早年這些地區人口增加和缺乏妥善的廁所設施。

附錄 C
(參閱第 4.4(a) 及 4.10(a)(i) 段)

公廁潔淨服務承辦商負責的小型維修保養工程一覽表

小型維修保養工程的種類	
1.	更換水廁廁板連廁板蓋
2.	更換連接高架式廁所水箱槓桿的尼龍索
3.	更換後置式廁所水箱 (不包括腳踏式廁所水箱) 的手柄
4.	修理／更換洗手盆、尿廁和洗滌盆下方的瓶形氣隔
5.	為漏水的水龍頭更換墊圈 (不包括紅外線感應水龍頭)
6.	修理／更換水廁廁格／淋浴間的門鎖
7.	修理／更換衣物掛鈎
8.	清理輕微淤塞的水廁、尿廁、洗手盆、洗滌盆、水龍頭的節流器和地面渠道
9.	修理／更換光管／燈泡 (不包括泛光燈)
10.	修理／更換廁紙架 (包括用來支承廁紙卷的軸)
11.	修理／更換大卷裝廁紙架 (包括用來支承大卷裝廁紙卷的軸)
12.	修理告示箱／板和巡視記錄箱
13.	修理扶手欄杆／廢屑箱
14.	修理／更換梘液器
15.	修理／更換消毒潔手液／消毒潔手液器
16.	更換自動水龍頭 (如有的話) 感應器的電池
17.	修理可摺式嬰兒更換尿布台 (如有的話)

資料來源：食環署的記錄

備註：根據食環署的潔淨服務合約：

(a) 維修保養服務所需的一切人手和物料須由承辦商自費安排；

(b) 所用的物料和更換零件必須是直接替換品，而且牌子和品質必須與在公廁中所用的現有零件相同。倘若市場上沒有這類物料和替換品供應，承辦商必須提供最相近的替代品，但須事先獲得食環署批准；及

(c) 承辦商必須有相關物料、零件和設備的存貨，並備存其認為必需的工具，以便能迅速有效地完成所需的維修保養工程。

附錄 D
(參閱第 4.21 段)

評估公廁設施狀況的審核清單

	損壞種類
1.	水廁廁板連廁板蓋損毀
2.	連接高架式廁所水箱槓桿的尼龍索損毀
3.	後置式廁所水箱 (不包括腳踏式廁所水箱) 的手柄損壞
4.	洗手盆、尿廁和洗滌盆下方的瓶形氣隔損毀
5.	水龍頭漏水
6.	水廁／淋浴間的門鎖損壞
7.	衣物掛鈎損毀
8.	水廁、尿廁、洗手盆、洗滌盆、水龍頭的節流器和地面渠道淤塞
9.	光管／燈泡／發光二極管燈泡損壞
10.	廁紙架 (包括用來支承廁紙卷的軸) 損毀
11.	大卷裝廁紙架 (包括用來支承大卷裝廁紙卷的軸) 損毀
12.	告示箱／板和巡視記錄箱損毀
13.	扶手欄杆／廢屑箱損毀
14.	梘液器／消毒潔手液器損壞
15.	自動水龍頭 (如有的話) 感應器電池耗盡／損壞，或水龍頭失靈
16.	固定或可摺式嬰兒更換尿布台損毀
17.	沖廁系統故障
18.	廁格被鎖／堵塞
19.	尿廁被封／堵塞
20.	沒有廁紙
21.	沒有梘液或消毒潔手液

資料來源：參考食環署的公廁潔淨服務承辦商維修保養責任 (見附錄 C)

第 2 章

創新及科技局
創新科技署
香港生產力促進局

香港生產力促進局提供顧問、研發和培訓服務的工作

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

香港生產力促進局提供
顧問、研發和培訓服務的工作

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.17
審查工作	1.18 – 1.20
生產力局的整體回應	1.21
政府的整體回應	1.22
鳴謝	1.23
第 2 部分：提供顧問和製造支援服務	2.1
顧問服務的管理	2.2 – 2.26
審計署的建議	2.27
生產力局的回應	2.28
製造支援服務的管理	2.29 – 2.46
審計署的建議	2.47 – 2.48
生產力局的回應	2.49
政府的回應	2.50
第 3 部分：研發項目	3.1
管理研發項目	3.2 – 3.13
審計署的建議	3.14
生產力局的回應	3.15
研發項目成果的商品化	3.16 – 3.27
審計署的建議	3.28
生產力局的回應	3.29

段數

第 4 部分：提供培訓課程 4.1 – 4.3

培訓課程的策略規劃 4.4 – 4.11
審計署的建議 4.12
生產力局的回應 4.13
課程發展和報讀情況 4.14 – 4.25
審計署的建議 4.26
生產力局的回應 4.27
培訓課程評估 4.28 – 4.36
審計署的建議 4.37
生產力局的回應 4.38
培訓場地的管理 4.39 – 4.43
審計署的建議 4.44
生產力局的回應 4.45

附錄 頁數

A： 生產力局：組織圖 (摘錄) (2019 年 3 月 31 日) 73

香港生產力促進局提供顧問、研發和培訓服務的工作

摘要

1. 1967 年，政府根據《香港生產力促進局條例》(第 1116 章) 成立香港生產力促進局 (生產力局)，以期改善本地工業的生產力、營運效率和競爭力。理事會是生產力局的管治組織，由 4 個委員會提供支援。截至 2019 年 3 月 31 日，生產力局共有 640 名職員，包括 245 名常額職員和 395 名合約職員。政府撥給生產力局的資助金，由創新科技署署長擔任管制人員。2017–18 年度，生產力局的總收入為 7.11 億元，包括 2.233 億元政府資助金。同年，生產力局的總開支為 6.637 億元。審計署最近審查了生產力局的工作，審查結果分別載於本審計報告書和另一份題為“香港生產力促進局的管治及行政事宜”(《審計署署長第七十三號報告書》第 3 章) 的審計報告書內。本審計報告書審查與生產力局提供顧問和製造支援服務、研發項目和提供培訓課程有關的事宜。

提供顧問和製造支援服務

2. ***所接受的顧問項目數目不達標*** 生產力局的顧問項目包括向客戶提供專業協助和意見的諮詢項目，以及為客戶開發產品或系統的發展項目。審計署留意到在 2014–15 至 2017–18 年度的 4 年內，“所接受的顧問項目數目”這個主要表現指標未能達標，而在 2018 年 7 月生產力局決定把服務費超過 5,000 元的製造支援項目 (如實驗室測試) 劃為顧問項目後，2018–19 年度“所接受的顧問項目數目”才能達標。審計署發現，2018–19 年度的目標未有按新定義作出修訂。此外，該局沒有文件證明已就顧問項目定義有變一事通知理事會或創新科技署。該局向創新科技署署長和理事會提交周年檢討報告以匯報服務表現時，也沒有披露有關更改會如何影響主要表現指標的達標情況 (第 2.2、2.6 及 2.7 段)。

3. ***一些在香港以外承擔的工作沒有收回全部成本*** 根據《香港生產力促進局條例》，生產力局不得在香港以外地方承擔與生產力有關的工作，除非該局就該工作收取的最低費用足以收回進行該工作所招致的一切成本。審計署留意到在 2014–15 至 2018–19 年度期間，生產力局在香港以外地方完成了 788 個顧問項目，均為與生產力有關的工作，當中 308 個 (39%) 並未收回全部已招致的

成本，不符合《香港生產力促進局條例》訂明的要求。該 308 個項目的總虧損達 140 萬元 (第 2.10 及 2.11 段)。

4. ***需要公布收費寬減指引*** 根據生產力局《標準守則》，該局各類服務均應按收回全部成本原則定價。如果符合某些準則，則可寬減收費。審計署審查生產力局在 2018–19 年度所接受的顧問項目，留意到在 944 個項目中，有 484 個 (51%) 的客戶屬生產力局《標準守則》所指的中小型企業，可獲提供最高 30% 的寬減。該 484 個項目中，有 221 個 (45.7%) 不獲任何寬減，有 250 個 (51.6%) 獲 20% 的寬減，有 12 個 (2.5%) 獲 30% 的寬減，以及有 1 個 (0.2%) 獲 65% 的寬減。不過，該局沒有證明文件顯示向各個項目提供不同寬減率的理由 (第 2.14、2.17 及 2.18 段)。

5. ***顧問項目延遲完成*** 審計署審查生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成的顧問項目，發現在 4 299 個已完成的顧問項目中，有 1 243 個 (29%) 在核准完成日期之後才完成，平均延誤時間為 42 日 (第 2.20 段)。

6. ***顧問項目未能收回全部成本*** 根據生產力局《標準守則》，進行項目的費用應按收回全部成本原則收取。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成的 4 299 個顧問項目中，有 1 078 個 (25%) 項目未能收回全部成本，總虧損達 3,300 萬元。不過，該局沒有證明文件顯示項目收費不遵從收回全部成本原則的理由 (第 2.21 段)。

7. ***需要加強管制為製造支援項目提供的服務*** 生產力局的製造支援項目主要包括為客戶提供測試、加工和其他專業支援服務的項目。生產力局發現，在 2016 年 7 月至 2018 年 9 月期間，一名員工為兩名客戶提供總值分別 20 萬元和 7 萬元的工場服務後，並無開立帳單。同一期間，該兩名客戶向該名員工負責的兩個創新及科技基金項目提供分別 20 萬元和 7 萬元作為贊助。審計署留意到，如果該兩筆款額是以工場服務收入而非贊助金額記帳，則該兩個創新及科技基金項目都無法符合最低贊助額的要求。創新科技署需根據生產力局在贊助方面找出的問題，考慮須否採取跟進行動 (第 2.29(a) 及 2.33 至 2.36 段)。

8. ***知創空間收入不達標*** 知創空間在 2017 年 10 月成立並由生產力局營運，為沒有參與製造支援項目的用戶提供製造支援服務。會費是知創空間在政府資助以外的主要收入來源。審計署留意到，在 2018–19 年度，雖然招收的會員數目較目標 200 名高出 125%，但收入卻較目標低 40%。審計署分析

2018–19 年度招收的會員數目，發現在該年度招收的 450 名會員中，236 名 (52%) 為試用期會員，無須繳付任何會費 (第 2.37 及 2.42 段)。

9. ***需要藉推廣工作提升知創空間的器材的使用率*** 審計署審查知創空間 10 件總值 240 萬元的器材在 2018–19 年度的預訂記錄，並分析該等器材曾被預訂的日數，發現在 2018–19 年度內可供預訂器材的 297 天中，該等器材曾被預訂的日數平均只有 26 天 (可供預訂日數的 8.8%)，由 1 天 (0.3%) 至 138 天 (46.5%) 不等 (第 2.45 段)。

研發項目

10. ***需要檢討用作管理研發項目的主要表現指標*** 生產力局的研發項目由不同的資金來源資助，包括創新及科技基金資助的項目、由其他政府資助計劃資助的項目，以及由私營機構客戶委託進行的項目。為管理研發項目，生產力局制定了兩個主要表現指標，分別是“新研發項目數目”和“持續進行的研發項目數目”(第 3.2 及 3.3 段)。審計署發現，在 2014–15 至 2018–19 年度期間：

(a) 在 203 個新項目中，有 68 個 (33%) 同時列為顧問項目和研發項目，用作計算“所接受的顧問項目數目”和“新研發項目數目”兩個目標的達標情況。倘該 68 個項目只可用於計算研發項目或顧問項目的達標表現，或會影響主要表現指標的達標情況 (第 3.4(a) 段)；及

(b) 在持續進行的研發項目中，平均有 60% 是過往年度項目的延續，當中有 4% 為延誤項目。以持續進行項目的數目作為主要表現指標，可能無意中鼓勵項目小組不必要地拖延手頭的研發項目 (第 3.7 及 3.8 段)。

11. ***創新及科技基金資助的研發項目遲交報告*** 審計署留意到，2014–15 至 2018–19 年度期間完成的 33 個創新及科技基金資助研發的項目，涉及 106 份到期由生產力局提交予創新科技署的進度報告和最後報告，當中有 37 份 (35%) 遲交 (第 3.12 段)。

12. ***需要改善有關研發成果商品化的主要表現指標*** 生產力局制定了兩個有關把產品和技術商品化的主要表現指標，即“專利／特許／授權費數目”和“已

商品化的產品／技術數目”(第3.18段)。審計署留意到在2014–15至2018–19年度期間：

(a) 在86項獲批／簽立的專利、特許或授權費協議中，有77項(90%)屬獲批的專利，而簽立特許或授權費協議的僅有9項(10%)。然而，產品或技術獲批專利時並不代表已商品化(第3.21段)；及

(b) 在已商品化的97項產品或技術中，只有45項(46%)來自研發項目。此外，如產品或技術售予超過1名客戶，在計算已商品化的數目時，該單一產品或技術會算作超過1項(第3.23段)。

13. ***需要致力把更多專利商品化*** 截至2019年8月31日，生產力局擁有123項專利。審計署留意到，在該123項專利中，只有4項(3%)自註冊專利後帶來特許或授權費收入，金額合共為150萬元，餘下119項(97%)自註冊後，一直未有任何特許或授權費收入(第3.26段)。

提供培訓課程

14. ***有關培訓課程的主要表現指標未能達標*** 生產力局開辦供大眾報讀的公開培訓課程，以及為公司和機構而設的企業培訓課程。審計署分析生產力局在2014–15至2018–19年度期間的培訓課程服務表現，發現：(a)在2014–15至2016–17年度期間的收費培訓課程，實際數目僅達到目標的60%至90%；(b)在2014–15和2015–16年度的收費培訓課程，實際學員人數僅達到目標的52%和79%；以及(c)在2014–15至2018–19年度期間的培訓課程，實際收入僅達到目標的47%至65%，由2014–15年度的1,290萬元，減少至2018–19年度的760萬元(第4.3及4.6段)。

15. ***公開培訓課程報讀人數偏低*** 根據生產力局的《舉辦公開培訓課程指引》(《指引》)，須就所有新辦的公開培訓課程擬備建議書，提交管理層審批。2018–19年度舉辦的公開培訓課程有120個，審計署審查了其中30個的報讀率，發現：(a)其中10個(33%)的預計報讀人數沒有載於建議書中；以及(b)餘下20個(67%)課程中，有12個(60%)的實際收生人數較載於建議書中的預計報讀人數為少(約為預計報讀人數的15%至92%不等，平均為59%)。審計署又發現，在該120個課程中，有38個(32%)的學員人數不足10人。該38個

課程中，有 15 個的建議書沒有提及預計報讀人數，而根據建議書的資料，有 8 個課程的預計報讀人數定為少於 10 人 (第 4.14、4.15、4.17 及 4.18 段)。

16. ***部分課程沒有進行市場需求評估*** 根據《指引》，新辦每個公開培訓課程時，負責的分部應進行市場需求評估，以證明課程值得開辦。審計署審查了 30 個在 2018–19 年度新開辦公開培訓課程的建議書，發現：(a) 11 份 (37%) 建議書所涉及的課程沒有進行市場需求評估；以及 (b) 在 2 份 (7%) 建議書中，課程舉辦者表示已經進行市場需求評估，但建議書內並無列出詳情和結果 (第 4.21 及 4.22 段)。

17. ***需要改善培訓課程的評估*** 根據《指引》，生產力局舉辦的所有公開培訓課程均須由學員進行課後評估。評估表中的分數會輸入公開培訓課程管理系統中，供課程負責人和管理層檢視。每個課程的負責人均會進行年度檢討，以決定有關課程在來年應否繼續舉辦。生產力局沒有就公開培訓課程管理系統應否備存企業培訓課程的評估數據，訂定內部指引 (第 4.28 及 4.30 段)。審計署發現，在 2015–16 至 2018–19 年度期間：

(a) 在生產力局舉辦的 559 個公開培訓課程中，有 242 個 (43%) 的評估數據沒有備存於公開培訓課程管理系統。同時，在已舉辦的 340 個企業培訓課程中，有 65 個 (19%) 的評估數據備存於該管理系統，並用作計算整體學員滿意度指數 (培訓課程的主要表現指標之一)。至於其餘 275 個 (81%) 企業培訓課程的評估數據，則沒有備存於管理系統中 (第 4.29 及 4.30 段)；

(b) 評估表的年度回應率由 2015–16 年度的 51%，降至 2018–19 年度的 43% (第 4.32 段)；及

(c) 部分公開培訓課程並無進行年度檢討，佔每年所舉辦的課程數目 9% 至 33% 不等 (第 4.35 段)。

18. ***需要改善培訓場地的使用率*** 生產力局培訓場地除供舉辦該局本身的培訓課程外，也可供外間機構租用。審計署發現，生產力局培訓場地在 2017–18 和 2018–19 年度的使用率整體上頗低 (分別只有 17% 和 16%)，而每個培訓場地的使用率不論在辦公時間內外均低於 50% (第 4.39 及 4.41 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*生產力局總裁應：

提供顧問和製造支援服務

(a) 在更改表現指標的定義時，檢視表現目標，並把有關更改及其影響通知創新科技署和理事會 (第 2.27(a)(i) 至 (iii) 段)；

(b) 採取措施，確保按照《香港生產力促進局條例》的規定，在香港以外地方進行與生產力有關的工作所收取的最低費用足以收回所招致的一切成本 (第 2.27(b) 段)；

(c) 公布指引，載述釐定每個項目收費寬減率的原則 (第 2.27(c) 段)；

(d) 採取措施，確保顧問項目準時完成，並根據生產力局《標準守則》收回全部成本 (第 2.27(d) 至 (f) 段)；

(e) 加強管制為製造支援項目提供的服務，確保所有服務費均已收訖 (第 2.47(a) 段)；

(f) 加強工作，確保知創空間能以自負盈虧的方式持續運作，並採取措施，藉推廣工作提升知創空間的器材的使用率 (第 2.47(b) 及 (d) 段)；

研發項目

(g) 發出明確指引，說明把項目劃分為顧問項目或研發項目，並以之衡量服務表現的準則 (第 3.14(a) 段)；

(h) 審視以持續進行的項目數目作為主要表現指標是否適當 (第 3.14(b) 段)；

(i) 採取措施，確保創新及科技基金資助研發項目的進度報告和最後報告，依時向創新科技署提交 (第 3.14(d) 段)；

(j) 探討是否適宜就獲批的專利數目和簽立的特許或授權費協議數目，分別訂出兩個主要表現指標 (第 3.28(b) 段)；

(k) 考慮是否值得把發展自研發項目和發展自其他項目的已商品化產品或技術分開匯報 (第 3.28(c) 段)；

(l) 匯報在年內已商品化的產品／技術數目，並且匯報產品／技術售予的客戶數目 (第 3.28(d) 段)；

(m) 致力增加簽立的特許／授權費協議數目 (第 3.28(e) 段)；

提供培訓課程的工作

(n) 加強工作以提高培訓課程的服務表現，特別是公開培訓課程的收入方面 (第 4.12(a) 段)；

(o) 加強工作以改善公開培訓課程的報讀率，並在舉辦預計學員人數甚少的公開培訓課程前，考慮是否值得舉辦有關課程 (第 4.26(a) 至 (d) 段)；

(p) 確保《指引》準確訂明應就哪些新辦公開培訓課程類別進行市場需求評估，並確保該要求獲得遵從 (第 4.26(e) 及 (f) 段)；

(q) 採取措施以改善培訓課程的評估 (第 4.37(a) 至 (d) 段)；及

(r) 加強工作以改善培訓場地的使用率 (第 4.44(a) 及 (b) 段)。

20. 審計署*建議*，關於生產力局覆檢製造支援項目一事，創新科技署署長應根據生產力局在贊助方面找出的問題，考慮創新科技署應否採取適當的跟進行動 (第 2.48 段)。

生產力局和政府的回應

21. 生產力局總裁和創新科技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　上世紀六十年代，製造業以小規模的家族業務為主，政府認為需要提供有組職的設施支援香港工業進一步發展。1967 年，政府根據《香港生產力促進局條例》(第 1116 章) 成立香港生產力促進局 (生產力局)，以期改善本地工業的生產力、營運效率和競爭力。根據該條例第 4 條，生產力局的職能為：

(a)　促進提高香港各行業的生產力，並鼓勵更有效率地利用香港的資源；

(b)　考慮影響香港各行業的生產力的事宜；

(c)　就香港各行業的生產力和為提高香港各行業的生產力而設計的措施，向香港特別行政區行政長官提供意見；

(d)　向在香港或其他地方從事研究、發展或傳布為提高各行業的生產力而設計的計劃、方法或技術的人士或組織作出諮詢，並對其活動加以統籌和協助；及

(e)　在香港以外的地方承擔與生產力有關的工作，惟須符合以下條件：

(i)　該工作可在不損害生產力局執行上文第 (a) 至 (d) 段提述的職能的情況下進行；及

(ii)　生產力局就該工作收取的最低費用足以收回進行該工作所招致的一切成本，而上述成本須包括直接成本 (經常成本和資本成本) 及經常費用。

2002 年顧問研究

1.3　自上世紀八十年代初起，愈來愈多香港製造商把工廠遷往珠江三角洲地區，這些工廠位於香港的辦事處則成為製造支援和其他高增值活動 (如產品設計、採購、營銷、品質控制等) 的總部。2001 年 6 月，鑑於香港經濟環境急速

發展，生產力局委託顧問進行研究，檢討該局的角色、管理和運作，以確保有效履行公眾使命和提供服務，符合客戶和整體經濟的需要。

1.4　顧問研究在 2002 年 4 月完成。研究建議生產力局的未來工作重點，是在整個價值鏈中，為以創新和增長為本的香港公司提供綜合支援服務。至於重點行業則會是製造業，特別是香港的基礎產業 (註 1)，以及相關的服務行業。根據該研究：

(a) 生產力局擔當與製造業價值鏈有關的角色，更切合其現有能力；及

(b) 此舉訂立明確服務重點，確保妥善支援對香港繁榮至關重要的製造業。

生產力局接納研究的建議。

與政府簽訂行政安排備忘錄

1.5　2003 年 3 月，政府與生產力局簽訂行政安排備忘錄 (備忘錄)。該備忘錄為政府與生產力局之間的關係訂立框架，並詳列雙方責任。因應 2002 年顧問研究的建議 (見第 1.4 段)，該備忘錄述明：

(a) 備忘錄條文的基本原則是，只要不牴觸《香港生產力促進局條例》的條文規定，生產力局便應享有自主權，靈活運用資金和資源；

(b) 生產力局的服務重點是在整個價值鏈中，為以創新及增長為本的香港公司提供綜合支援服務；重點支援行業為製造業，特別是香港的基礎產業，以及相關的服務行業；服務地域的重心為香港和內地的珠江三角洲；

註 1：*根據顧問研究，香港的基礎產業包括電子、機器及設備、玩具及塑膠、紡織，以及成衣。*

(c) 生產力局可把全年整筆資助金中省下的款項留作儲備，惟因以下情況而省得的款項除外：縮減或終止周年計劃及預算定下的工作(見第 1.11 段)，或因公務員薪酬調整而削減員工薪酬；及

(d) 任何時候，儲備水平均不得高於在該財政年度以整筆撥款形式發放予生產力局的資助金的 15%。超出款額須於下一個財政年度退還政府。

1.6 2009 年 6 月，政府和生產力局重訂備忘錄，並在備忘錄作出多項修訂，例如把規定生產力局利用部分政府撥款來資助製衣工藝示範中心有限公司(註 2) 經常營運成本的條文移除。不過，上文第 1.5 段提及的要點維持不變。

生產力局近期的措施

1.7 行政長官在 2016 年《施政報告》中表示，再工業化有潛力成為香港新的經濟增長點，並宣布生產力局將協助工業升級轉型，使相關企業再工業化及轉向高增值生產。該局在 2017 和 2018 年推出主要措施，協助政府推行再工業化的政策方向，例子包括：

(a) 2017 年 8 月，設立“智能產業廊”(見照片一)，展示第四次工業革命的概念和特點；

(b) 2017 年 10 月，設立“知創空間”(見照片二)，為初創企業、學生和畢業生提供工作空間和技術支援，協助他們把創新意念發展成為工業設計；及

(c) 2018 年 3 月，推出“智能產業聯盟”交流平台，讓業界掌握智能產業的最新發展。

註 2： *製衣工藝示範中心有限公司是生產力局的附屬機構，通過技術及生產系統示範，以提高紡織及成衣業的效率。生產力局理事會 (見第 1.8 段) 認為該公司已完成使命，於 2008 年 10 月把其清盤。*

照片一

生產力局的智能產業廊



資料來源：生產力局的記錄

照片二

生產力局的知創空間



資料來源：生產力局的記錄

管治和管理

1.8　理事會是生產力局的管治組織。根據《香港生產力促進局條例》，理事會由不多於 23 名由行政長官委任的成員 (註 3) 組成，包括 1 名主席、17 名代表管理、勞工和專業或學術界利益的人士，以及不多於 5 名公職人員 (註 4)。理事會每年召開會議 3 次，並由 4 個委員會提供支援：

(a) ***審計委員會***　該委員會的職責包括進行監察和提出建議，以提升生產力局的良好企業管治水平。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 7 名成員；

(b) ***業務發展委員會***　該委員會的職責包括檢討生產力局的業務情況，探討新的業務發展機會，以及提交生產力局的三年策略計劃供理事會審批。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 8 名成員；

(c) ***財務委員會***　該委員會的職責包括監督生產力局的財務表現，提交生產力局的三年財政預算 (見第 1.11 段)、年度計劃及預算，以及主要開支項目的編配調動，供理事會審議。該委員會也就生產力局的財務政策和對該局有重大財務影響的事宜，向理事會提供意見。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 8 名成員；及

(d) ***職員事務委員會***　該委員會的職責包括委任職員和監察人手情況，並就人力資源發展政策向理事會提供意見，以及監察生產力局員工的服務條款和條件。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 10 名成員。

1.9　根據《香港生產力促進局條例》，理事會獲賦權委任一名總裁為總行政人員，以及委任其他人員、受僱人和代理人。截至 2019 年 3 月 31 日，生產力局共有 640 名職員，包括 245 名常額職員和 395 名合約職員。生產力局截至 2019 年 3 月 31 日的組織圖載於附錄 A。

註 3：*行政長官委任理事會成員 (主席除外) 的權力，已轉授予創新及科技局局長。*

註 4：*截至 2019 年 3 月 31 日，5 名獲委任為理事會成員的公職人員是：(a) 創新及科技局常任秘書長；(b) 創新科技署署長；(c) 工業貿易署署長；(d) 政府經濟顧問；以及 (e) 勞工處副處長 (勞工事務行政)。*

創新科技署署長的角色

1.10　創新科技署署長掌管創新科技署，政府撥給生產力局的資助金 (見第 1.15 段)，由創新科技署署長擔任管制人員，負責確保生產力局的工作符合其目標和相關公共政策和優先次序，以及確保該局的政策目標恰當。創新科技署署長也可根據經濟環境變化，就是否需要檢討該等目標，向生產力局提供意見。

1.11　根據備忘錄，生產力局每年須向創新科技署署長提交三年財政預算和年度計劃及預算。三年財政預算須列明生產力局的策略目標、為達到該等目標而採納的方案，以及對資源的影響評估。至於年度計劃及預算，則須載述按不同範疇分類的擬進行活動，以及下一個財政年度的收支預算，供政府批核。

1.12　根據《香港生產力促進局條例》，生產力局也須於每個財政年度終結後 6 個月內，向政府提交下列文件，以供立法會省覽：

(a)　該局的活動報告；及

(b)　該局的已審核財務報表副本。

生產力局《標準守則》

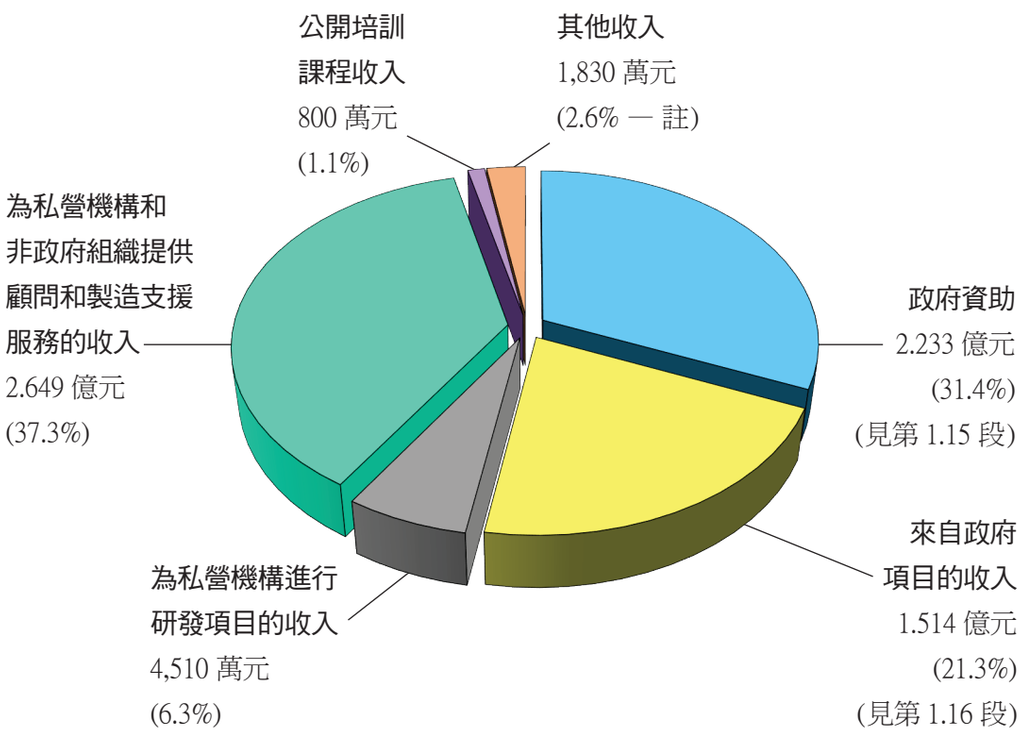
1.13　生產力局已發出一套《標準守則》，為員工提供指引，以便妥善管理該局，使該局得以正常運作。生產力局《標準守則》訂明規管該局運作 (例如人力資源和採購管理) 的政策、規例和程序。

收入

1.14　2017–18 年度，生產力局的總收入為 7.11 億元。圖一載有收入來源的分析。

圖一

生產力局 7.11 億元總收入的分析
(2017–18 年度)



資料來源：生產力局的記錄

註：其他收入主要是來自展覽和考察團、利息及租金的收入。

1.15　政府為生產力局的運作提供部分經費。2017–18 年度，生產力局獲得的政府資助金總額為 2.233 億元。有關資助金包括以下各項：

(a) ***經常資助金***　以設有現金支出限額的整筆撥款形式每年撥給生產力局。2017–18 年度，該局獲創新科技署發放 2.019 億元的經常資助金；

(b) ***每年整筆撥款以外的資助金*** 為加強生產力局的服務，除每年整筆撥款外，該局也獲發放有時限的額外資助金。2017–18 年度，從創新科技署發放給知創空間 (見第 1.7(b) 段) 的額外資助金中所確認的收入為 540 萬元 (註 5)；及

(c) ***向汽車零部件研究及發展中心提供的資助*** (註 6) 根據政府與生產力局在 2013 年 3 月簽訂的資助協議，創新及科技基金 (註 7) 須為該中心提供財政資助，以支持該中心在 2006 年 4 月 1 日至 2021 年 3 月 31 日期間的運作。2017–18 年度，生產力局獲創新科技署發放 1,600 萬元資助，以支付該中心的營運費用。

1.16 除政府資助金外，生產力局也收取政府以下收入：

(a) ***來自政府資助計劃的收入*** 主要是生產力局展開創新及科技基金資助的研發項目。2017–18 年度，來自創新及科技基金的項目資助共 5,790 萬元；

(b) ***為政府決策局／部門提供顧問服務*** 主要是生產力局經競投程序獲決策局／部門委聘提供顧問服務。舉例來說，路政署委聘該局開發機械臂系統，以便放置和收回道路工程的交通圓筒和警告燈 (見照片三)。2017–18 年度，為決策局／部門提供顧問服務的收入共 6,570 萬元；及

(c) ***為政府資助計劃提供秘書處服務*** (註 8) 生產力局提供的服務包括策劃和舉辦宣傳和推廣活動、接受和初步評審申請、監察獲批項目的進度，以及發放資助計劃的資助款項。2017–18 年度，為政府資助計劃提供秘書處服務的收入共 2,780 萬元。

註 5： *根據政府一般收入帳目，創新科技署在 2017–18 年度向生產力局發放的財政撥款為 2.159 億元，包括經常資助金 2.019 億元和向知創空間發放的額外資助金 1,400 萬元。生產力局根據其會計政策，把發放給知創空間的 1,400 萬元中的 540 萬元和 860 萬元，分別確認為 2017–18 年度和 2018–19 年度的收入。*

註 6： *汽車零部件研究及發展中心最初成立時為獨立的法律實體。2012 年 11 月，該中心與生產力局合併，成為該局科技發展科轄下分部。*

註 7： *創新及科技基金根據《公共財政條例》(第 2 章) 成立，旨在資助有助提升製造和服務業創新科技水平的項目，以及有助提升和發展製造和服務業的項目。*

註 8： *2017–18 年度，生產力局為 4 個政府資助計劃提供秘書處服務，包括：(a) 清潔生產夥伴計劃；(b) 發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金；(c) 回收基金；以及 (d) 零售業人力需求管理科技應用支援計劃。*

照片三

獲路政署委聘的機械臂系統顧問項目



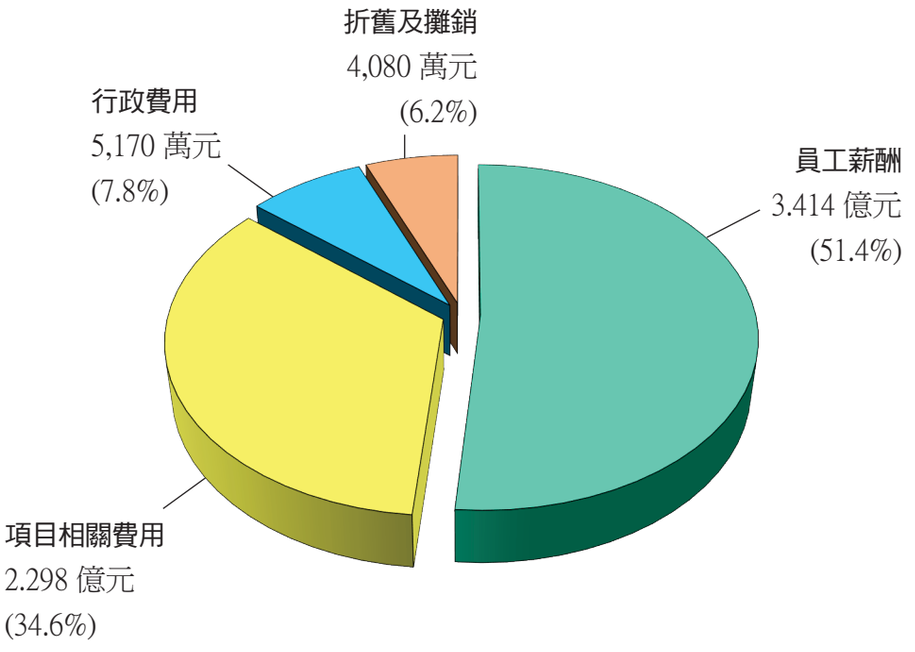
資料來源：生產力局的記錄

開支

1.17　2017–18 年度，生產力局的總開支為 6.637 億元。圖二載有開支的分析。

圖二

生產力局 6.637 億元總開支的分析
(2017–18 年度)



資料來源：生產力局的記錄

審查工作

1.18　2009 年，審計署完成審查生產力局的工作。審查結果載於 2009 年 10 月《審計署署長第五十三號報告書》第 7 和第 8 章。

1.19　2019 年 3 月，審計署展開審查生產力局的工作。審查結果載於兩份獨立的審計報告書，包括：

(a)　“香港生產力促進局提供顧問、研發和培訓服務的工作”(本審計報告書的主題)；及

(b)　“香港生產力促進局的管治及行政事宜”(《審計署署長第七十三號報告書》第 3 章)。

1.20　本審計報告書集中於以下範疇：

(a)　提供顧問和製造支援服務 (第 2 部分)；

(b)　研發項目 (第 3 部分)；及

(c)　提供培訓課程 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就相關事宜提出多項建議。

生產力局的整體回應

1.21　生產力局總裁同意兩份審計報告書提出的所有問題，並接納相關建議。他表示非常感謝審計署竭力進行是項審查。審查涵蓋的範疇全面，提出的建議有用又具建設性。生產力局十分重視審計署的建議，並經充分諮詢理事會後，已制定詳細行動計劃。該局已就審計署的部分建議即時採取跟進行動，至於其餘建議亦已預定進一步具體行動的推行時間表。

政府的整體回應

1.22　創新科技署署長同意審計署的建議，並表示：

(a)　政府感謝審計署對生產力局的行政和運作進行審查。創新科技署感謝審計署的意見和建議，這些意見和建議有助生產力局改善其企業管治、財務和人力資源管理、顧問和製造支援服務管理、衡量服務表現、把研發項目的成果商品化，以及提供培訓課程的工作，以便服務業界的方式更有成效和具效率；及

(b)　生產力局已通知政府該局接納審計報告書提出的所有建議。創新科技署會與該局緊密合作，確保盡快按情況推行改善措施。

鳴謝

1.23　在審查期間，創新科技署和生產力局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：提供顧問和製造支援服務

2.1　本部分探討生產力局提供顧問和製造支援服務的工作。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a) 顧問服務的管理 (第 2.2 至 2.28 段)；及

(b) 製造支援服務的管理 (第 2.29 至 2.50 段)。

顧問服務的管理

2.2　生產力局主要通過兩類顧問項目向客戶提供顧問服務：

(a) 向客戶提供專業協助和意見的諮詢項目 (如問題分析和解決方案建議)；及

(b) 為客戶開發產品或系統的發展項目。

2.3　2017–18 年度，為私營機構和非政府組織客戶提供顧問服務的總收入為 2.449 億元。此外，生產力局也向決策局／部門提供顧問服務，以及為政府資助計劃提供秘書處服務。2017–18 年度，該等服務的收入分別是 6,570 萬元和 2,780 萬元 (見第 1.16(b) 及 (c) 段)。

所接受的顧問項目數目不達標

2.4　根據備忘錄：

(a) 為確保以具成本效益的方式運用政府資助金來提供服務，生產力局須提出一套衡量該局工作進度的表現指標，並呈交創新科技署署長審批；

(b) 生產力局須就表現指標的達標情況向創新科技署署長提交報告。這些指標為規劃和衡量該局工作進度，協助政府審批該局的年度計劃及預算，提供重要參考；及

(c) 如生產力局未能達到協定的表現目標，須提出解釋，令創新科技署署長滿意。

2.5　生產力局在獲理事會和創新科技署署長批准的年度計劃及預算中，就顧問服務訂立 6 個主要表現指標：

(a) 客戶滿意度指數；

(b) 顧問項目收入；

(c) 進行中的每個顧問項目收入；

(d) 所接受的顧問項目數目；

(e) 舉辦主題行業諮詢活動次數；及

(f) 在提升生產力方面，給予得分 7.5 或以上 (10 分為滿分) 的客戶百分比。

2.6　審計署審查該等主要表現指標是否達標，發現在“所接受的顧問項目數目”(見第 2.5(d) 段) 的達標情況有可予改善之處：

(a) 雖然在 2014–15 至 2017–18 年度的 4 年內，目標已每年下調 (由 2014–15 年度的 1 250 個下調至 2017–18 年度的 968 個)，但該段期間內所接受的顧問項目數目仍不達標；及

(b) 2018–19 年度目標再下調至 935 個，所接受的顧問項目實際數目才能達標 (見表一)。

表一

所接受的顧問項目數目
(2014–15 至 2018–19 年度)

	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
目標 (a)	1 250	1 070	1 020	968	935
實際 (b)	970	917	948	699	944
實際數目佔目標數目百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	78%	86%	93%	72%	101%

資料來源：生產力局的記錄

2.7 所接受的顧問項目數目由 2017–18 年度的 699 個上升 35%，增至 2018–19 年度的 944 個，審計署審查有關原因，發現經 2018 年 7 月由總裁主持的管理會議決定，為追上目標，服務費超過 5,000 元的製造支援項目 (如實驗室測試) 會視作顧問項目。因此，2018–19 年度有 141 個類似的製造支援項目劃為顧問項目。倘若該等項目未劃入這個類別，則 2018–19 年度所接受的顧問項目數目僅得 803 個，低於目標的 935 個。此外，935 個項目的目標未有按顧問項目的新定義作出修訂，使目標數目與實際數目可作同類比較。該局沒有文件證明已就顧問項目定義有變一事通知理事會或創新科技署。該局向創新科技署署長和理事會提交周年檢討報告以匯報服務表現時，也沒有披露劃分類別的更改會如何影響主要表現指標“所接受的顧問項目數目”的達標情況。

2.8 2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，該局在 2018 年 7 月管理會議舉行前 (見第 2.7 段)，曾檢討顧問項目的定義，建議主要表現指標“所接受的顧問項目數目”應包括服務費超過 5,000 元的製造支援項目，因為該等項目通常都包含顧問元素。

2.9　顧問項目的定義更改，影響生產力局主要表現指標的達標情況 (見第 2.7 段)，因而對衡量該局服務表現有重大影響。審計署認為，若表現指標的定義有變，也應檢討表現目標，以確認是否需要相應作出修訂。生產力局並須把有關更改和作出更改的理據通知創新科技署和理事會，以及在提交創新科技署署長和理事會的周年檢討報告中，披露主要表現指標的達標情況如何受上述更改影響。

一些在香港以外承擔的工作沒有收回全部成本

2.10　根據《香港生產力促進局條例》，生產力局不得在香港以外地方承擔與生產力有關的工作，除非該局就該工作收取的最低費用足以收回進行該工作所招致的一切成本 (見第 1.2(e) 段)。此外，生產力局《標準守則》訂明，海外項目收取的最低費用必須足以收回所有直接成本和經常費用，另加應急費用。

2.11　生產力局分開記錄所有海外項目，並在每個財政年度完結時就海外項目擬備獨立項目報告。審計署審查該等海外項目報告，留意到在 2014–15 至 2018–19 年度期間，生產力局在香港以外地方完成了 788 個顧問項目，均為與生產力有關的工作，當中 308 個 (39%) 並未收回全部已招致的成本 (見表二)。

表二

未收回全部成本的香港以外顧問項目
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	已完成項目數目	總虧損 (千元)	少收款項所佔成本的百分比
2014–15	73	266	1.7%
2015–16	58	148	2.3%
2016–17	68	498	3.1%
2017–18	53	235	2.1%
2018–19	56	269	2.1%
整體	308	1,416	2.3%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

2.12　2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，關於該 308 個未收回全部已招致的成本的香港以外顧問項目：

(a) 257 個 (83%) 的財政預算已按收回全部成本的原則編制，實際虧損是由於無法預計的技術或執行困難所引起；及

(b) 其餘 51 個 (17%) 有財政預算虧損，在其中 47 個 (92%)，生產力局擔任某項政府資助計劃的執行代理。該計劃支援在內地設有生產設施的香港公司，為期逾 5 年，在報價階段採用的通脹因子不足以彌補其後員工費用的增幅。

2.13　審計署認為，生產力局需要把香港以外顧問項目無法收回全部成本的理由記錄在案，並採取措施，確保按照《香港生產力促進局條例》的規定，在香港以外地方進行與生產力有關的工作所收取的最低費用，足以收回所招致的一切成本。

需要公布收費寬減指引

2.14　根據生產力局《標準守則》，該局各類服務均應按收回全部成本原則定價。如果符合某些準則，則可寬減收費。詳情如下：

(a) 提供的最高寬減：

(i) 初創企業 (註 9) 為 35%；

(ii) 不隸屬於上市公司或本身不是上市公司的中小型企業 (中小企) 為 30%。“中小企”指從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業，或從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業；及

(iii) 涉及技術開發或業務管理拓展性質的服務或因其他業務理由而給予的寬減為 20%。在特殊情況下，總裁可給予 10% 的額外寬減；

同時符合第 (i) 和 (iii) 項準則，最高可獲寬減 35%，同時符合第 (ii) 和 (iii) 項準則，最高可獲寬減 30%；及

(b) 創新及科技基金資助項目的寬減為 65%。

註 9：*根據生產力局《標準守則》，“初創企業”指在香港註冊成立為法團的時間不足兩年，並且不是或不隸屬於香港本地或境外上市公司的企業。*

2.15　除生產力局《標準守則》訂明的規則外，該局也有兩項管理決定規管寬減事宜：

(a) 2016 年 6 月，總裁、3 名科副總裁、內部審計及風險管理辦公室主管，以及企業傳訊及市務部 (現稱企業拓展部) 總經理舉行高層管理人員會議。會上決定生產力局應在切實可行範圍內盡量按收回全部成本的價格水平向客戶收費，不予寬減，原因是該局多年來一直未能達到增值目標 (相當於項目收支差距)；及

(b) 2017 年 5 月，管理諮詢部總經理就該局知識產權服務中心負責的所有項目一律批准給予 20% 的寬減 (註 10)。

不過，這兩項決定並未載入生產力局《標準守則》內。

2.16　審計署審查生產力局在 2016–17 至 2018–19 年度期間所接受的 2 591 個顧問項目，發現有 860 個 (33.2%) 項目的客戶獲寬減收費 (見表三)。

註 10：*知識產權服務中心的服務包括：(a) 協助客戶申請專利和商標；(b) 提供專利檢索及知識產權管理諮詢服務；以及 (c) 擔任創新科技署專利申請資助計劃的執行機構，該計劃旨在資助本地公司和個人申請專利。*

表三

向顧問項目提供收費寬減
(2016–17 至 2018–19 年度)

收費寬減	所接受的顧問項目數目			
	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度	整體
0%	562 (59.3%)	499 (71.4%)	670 (71.0%)	1 731 (66.8%)
20%	247 (26.0%)	95 (13.6%)	259 (27.4%)	601 (23.2%)
30%	121 (12.8%)	89 (12.7%)	14 (1.5%)	224 (8.7%)
35%	– (0.0%)	1 (0.2%)	– (0.0%)	1 (0.0%)
65%	18 (1.9%)	15 (2.1%)	1 (0.1%)	34 (1.3%)
總計	948 (100.0%)	699 (100.0%)	944 (100.0%)	2 591 (100.0%)

獲寬減收費的項目數目：860 個 (33.2%)

資料來源：生產力局的記錄

2.17 審計署審查生產力局在 2018–19 年度所接受的顧問項目，留意到在 944 個項目中，有 484 個 (51%) 的客戶是在本港僱用少於 50 人的公司。根據生產力局《標準守則》，該等客戶屬中小企，可獲提供最高 30% 的寬減 (註 11)。審計署審查該 484 家獲寬減的中小企，發現寬減率並不一致：

(a) 有 221 個 (45.7%) 不獲任何寬減；

(b) 有 250 個 (51.6%) 獲 20% 的寬減，全部都是由知識產權服務中心負責的項目 (見第 2.15(b) 段)；

(c) 有 12 個 (2.5%) 獲 30% 的寬減；及

(d) 有 1 個 (0.2%) 獲 65% 的寬減。

2.18 2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，寬減是按個別客戶的情況，以及經考慮市場情況和該局的業務運作及財務狀況而定。不過，審計署留意到該局沒有證明文件顯示向各個項目提供不同寬減率的理由。

註 11：*生力產局沒有資料顯示有多少名客戶從事製造業而在本港僱用少於 100 人但不少於 50 人，也沒有現成資料顯示客戶是否屬初創企業，或就項目提供的服務是否涉及技術開發或業務管理拓展性質。*

2.19　審計署留意到，生產力局《標準守則》只訂明該局可提供的最高寬減。審計署認為，生產力局需要公布指引，載述釐定每個項目收費寬減率的原則，確保按一致原則向客戶提供合適的寬減。

顧問項目延遲完成

2.20　審計署審查生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成的顧問項目，發現在 4 299 個已完成的顧問項目中，有 1 243 個 (29%) 在核准完成日期之後才完成 (註 12)(見表四)。生產力局表示，該局在 2018 年年中加強項目延誤的管理控制。自此，所有項目延誤都已向高級管理層匯報。因此，延遲完成的項目百分比在 2018–19 年度已下降至 14%。審計署認為，生產力局需查明相當大比例的顧問項目延遲完成的原因，並採取適當措施確保顧問項目準時完成。

表四

顧問項目延遲完成的分析
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	已完成的項目數目	出現延誤的項目數目	平均延誤時間 (日)
2014–15	874 (100%)	273 (31%)	51
2015–16	746 (100%)	292 (39%)	43
2016–17	878 (100%)	301 (34%)	44
2017–18	866 (100%)	248 (29%)	37
2018–19	935 (100%)	129 (14%)	29
整體	4 299 (100%)	1 243 (29%)	42

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

備註：延誤時間由核准完成日期起計至實際完成日期。

註 12 ：*顧問項目經理可徵求客戶同意和經管理層批准後，延遲項目的完成日期。核准完成日期指原定核准完成日期或獲准延期完成的日期 (如適用)。*

顧問項目未能收回全部成本

2.21　根據生產力局《標準守則》，進行項目的費用應按收回全部成本原則收取 (註 13)。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成的 4 299 個顧問項目中，有 1 078 個 (25%) 項目未能收回全部成本，總虧損達 3,300 萬元 (見表五)。不過，該局沒有證明文件顯示項目收費不遵從收回全部成本原則的理由。

表五

未能收回全部成本的顧問項目
(2014–15 至 2018–19 年度)

完成年度	已完成的項目數目	出現虧損的項目數目	虧損 (百萬元)
2014–15	874 (100%)	199 (23%)	3
2015–16	746 (100%)	176 (24%)	2
2016–17	878 (100%)	227 (26%)	4
2017–18	866 (100%)	254 (29%)	16
2018–19	935 (100%)	222 (24%)	8
整體	4 299 (100%)	1 078 (25%)	33

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

2.22　2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，在該 1 078 個出現虧損的顧問項目中：

(a) 有 923 個 (86%) 的財政預算是按收回全部成本原則編制。出現虧損是由於無法預計的技術或執行困難所引起；及

(b) 至於餘下 155 個 (14%)，該局在接受有關項目時已預測會出現虧損：

註 13：*關於獲收費寬減的項目，會按照寬減率計算全部成本，而所得收入須抵銷計算得出的全部成本。*

(i) 雖然財政預算出現虧損，但仍接受其中 121 個，原因是有關項目可讓生產力局獲取新技術或進入新行業領域；及

(ii) 34 個是政府資助項目，可讓該局履行為業界服務的公眾使命，因此無計劃收回成本。

2.23 審計署認為，生產力局需採取適當措施，確保顧問項目根據生產力局《標準守則》按收回全部成本原則完成。至於沒有預計收回全部成本但仍接受的項目，生產力局需確保有充分理據支持，並把理據妥為記錄。

終止項目所涉成本未能全部收回

2.24 客戶或生產力局均可在顧問項目完成前終止項目。客戶與生產力局簽立的協議中有一項標準條款規定，倘項目終止，客戶須向生產力局償付直至項目終止日期為止所涉的全部成本。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，終止的顧問項目有 109 個。在該 109 個項目中，有 58 個 (53%) 的客戶沒有向生產力局償付直至項目終止日期為止所涉的全部成本。未償付的成本總額為 300 萬元，佔有關項目所涉成本總額的 27%。生產力局沒有備存證明文件顯示沒有要求客戶償付款項的理由。個案一便是一例。

個案一

客戶沒有向生產力局償付任何成本的已終止顧問項目 (2018 年 2 月至 10 月)

1. 2018 年 2 月，生產力局與客戶簽立開發電動裝置的顧問項目協議，項目費用為 105 萬元。根據項目協議：

(a) 客戶須在項目展開前向生產力局繳付首期款項 40 萬元；

(b) 任何一方均可給予對方一個月書面通知以終止項目協議；及

(c) 倘項目終止，客戶須向生產力局償付直至協議終止日期為止所涉的全部實際成本和支出。

2. 生產力局收到客戶的首期款項後，項目於 2018 年 3 月展開。2018 年 10 月，項目經理徵求數碼科副總裁批准終止該項目，原因是：

(a) 客戶已多次更改產品設計。項目小組認為，考慮到風險、成本和功能各因素，客戶建議的產品設計不可接受；及

(b) 項目小組預計會與客戶出現其他難題。

3. 項目小組並通知數碼科副總裁，在項目終止後，小組會把半成品交給客戶，並悉數退還首期款項 40 萬元。不過，項目小組沒有說明把半成品免費交給客戶，以及悉數退還首期款項而不扣減項目所涉成本的理由。數碼科副總裁批准終止該項目，以及把所有半成品交給客戶和悉數退還首期款項，無須扣減所涉成本。

審計署的意見

4. 直至項目在 2018 年 10 月終止為止，生產力局就該項目所涉的成本總額為 254,000 元。根據項目協議，倘項目終止，客戶須向生產力局償付直至項目終止日期為止所涉的全部成本。不過，生產力局沒有要求客戶償付所涉成本，也沒有證明文件顯示該局不這樣做的理由。

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

2.25　2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，在客戶沒有向生產力局償付所涉全部成本的 58 個已終止項目中：

(a) 有 55 個所出現的虧損，並非由客戶造成的項目問題所引致，例如研發工作有生產力局可以學習之處以致項目工時增加、技術和項目執行上的挑戰令成品不符合項目要求、項目需額外準備工作等。生產力局認為，該局向客戶收回成本的理由未必合理有力；

(b) 有 2 個項目的工作在另外兩個項目中延續，所涉成本亦已從中收回；及

(c) 有 1 個項目的客戶已清盤。

2.26　審計署認為，生產力局需採取措施，並視乎情況，確保客戶根據項目協議償付已終止項目的成本。就該等有理由豁免客戶按規定向生產力局償付所涉成本的已終止項目，須妥為記錄豁免理由和批出豁免一事。

審計署的建議

2.27　**審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **在更改表現指標的定義時：**

(i) **檢視表現目標，以確認是否需要相應修訂；**

(ii) **把有關更改和作出更改的理由通知創新科技署和理事會；及**

(iii) **在提交創新科技署署長和理事會的周年檢討報告中，披露上述更改如何影響主要表現指標的達標情況；**

(b) **把香港以外顧問項目無法收回全部成本的理由記錄在案，並採取措施，確保按照《香港生產力促進局條例》的規定，在香港以外地方進行與生產力有關的工作所收取的最低費用足以收回所招致的一切成本；**

(c) **公布指引，載述釐定每個項目收費寬減率的原則，確保按一致原則向客戶提供合適的寬減；**

(d) **查明相當大比例的顧問項目延遲完成的原因，並採取適當措施確保顧問項目準時完成；**

(e) **採取適當措施，確保顧問項目根據生產力局《標準守則》按收回全部成本原則完成；**

(f) **至於沒有預計收回全部成本但仍接受的項目，需確保有充分理由支持，並把理由妥為記錄；**

(g) **採取措施，並視乎情況，確保客戶根據項目協議償付已終止項目的成本；及**

(h) **就該等有理由豁免客戶按規定向生產力局償付所涉成本的已終止項目，確保妥為記錄豁免的理由和批出豁免一事。**

生產力局的回應

2.28 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 若表現指標的定義有變，生產力局會：

(i) 把更改的理由清楚記錄在案；

(ii) 檢視表現目標，以確認是否需要作出相應修訂；

(iii) 通知創新科技署和理事會有關更改，以及倘若更改會影響主要表現指標的表現，則說明影響情況；及

(iv) 在提交創新科技署署長和理事會的周年檢討報告中，披露上述更改如何影響主要表現指標的達標情況；

(b) 就 308 個未收回全部成本的香港以外顧問項目 (見第 2.11 段) 中，有 286 個 (93%) 是為位於廣東省的香港企業或其附屬公司進行；

(c) 就香港以外地方進行與生產力有關的工作，生產力局會提醒員工：

(i) 密切監察項目成本，確保收回項目全部成本，以及把無法收回全部成本的理由記錄在案；及

(ii) 按照《香港生產力促進局條例》的規定，確保所收取的最低費用，足以收回所招致的一切成本；

(d) 生產力局會在《標準守則》更確切說明給予寬減的準則和規定；

(e) 鑑於生產力局近兩年的增值幅度變得穩定，而中小企的經濟前景則嚴重惡化，生產力局管理層在2019年9月決定，會就顧問項目、研發項目和測試服務的勞工成本，向香港所有中小企提供30%的寬減。中小企客戶所有新項目的勞工成本，也會享有同樣幅度的寬減，這項措施會維持至2020年3月止。生產力局會檢視這項措施對該局增值幅度的影響；

(f) 部分項目出現延誤是因為客戶要求更多時間執行項目。所有項目延誤和延誤理由，每月都會向總裁辦公室匯報；及

(g) 生產力局會提醒員工：

(i) 密切監察顧問項目，確保根據生產力局《標準守則》按收回全部成本原則完成；

(ii) 至於沒有預計收回全部成本但仍接受的項目，把理由記錄在案；及

(iii) 要求客戶償付已終止項目所涉成本，如有例外情況，須徵得管理層的書面同意。

製造支援服務的管理

2.29 生產力局通過以下方式提供製造支援服務：

(a) ***製造支援項目*** 主要包括為客戶提供測試、加工和其他專業支援服務的項目(例如實驗室測試)；及

(b) ***主題製造支援項目*** 除製造支援項目外，生產力局最近推出多項主題措施，作為向業界提供製造支援服務的一環。舉例來說，該局在2017年10月成立知創空間，為用戶提供工作空間和技術支援，協助他們把創新意念轉化成為工業設計(見第2.37段)。

2.30 2017–18年度，為私營機構和非政府組織客戶提供製造支援服務的總收入為2,000萬元。

2.31 作為生產力局製造支援服務的一環，製造支援項目的客戶可使用生產力局的製造支援設施(見表六)。生產力局按收回全部成本原則向有關製造支援項目收費。

表六

製造支援項目的設施
(2019 年 3 月 31 日)

分部	設施
汽車及電子部	電磁兼容科技中心
	光學部件製造工場
	可靠性測試中心
環境管理部	環境及產品創新實驗室
	紡織及成衣測試中心
智能製造及內地業務部	3D 打印中心
	先進表面處理技術發展中心
	隨形冷卻技術中心
	材料分析實驗室
	粉末注射成型實驗室
	塑膠科技中心
	鐘錶測試中心

資料來源：生產力局的記錄

需要加強管制為製造支援項目提供的服務

2.32　2018 年 9 月，汽車及電子部總經理發現一名員工 (員工 A) 沒有把光學部件製造工場部分服務收入加以記錄。經查問後，員工 A 表示打算把有關收入列為他所負責創新及科技基金項目的贊助。員工 A 辭去生產力局職位，最後工作日為 2018 年 9 月 30 日。

2.33　因應事件，生產力局內部審計及風險管理辦公室覆檢 2016 年 7 月至 2018 年 9 月所有由光學部件製造工場提供的工場服務。2019 年 3 月，內部審計及風險管理辦公室向生產力局審計委員會報告，員工 A 為客戶 A 和 B 提供

總值分別 20 萬元和 7 萬元的服務後，並無開立帳單。同一期間，客戶 A 和 B 向由員工 A 負責的兩個創新及科技基金項目分別提供 20 萬元和 7 萬元作為贊助。

2.34　2019 年 3 月，生產力局向客戶 A 和 B 發出帳單，要求支付未繳的服務費。客戶 A 表示根據與員工 A 的協定安排，光學部件製造工場向客戶 A 提供服務，條件是員工 A 向客戶 A 收取 20 萬元，以贊助由員工 A 負責的兩個創新及科技基金資助的研發項目。最終客戶 A 和 B 都沒有清繳上述帳單。

2.35　根據創新科技署發出的《申請表格填寫指南》，創新及科技基金項目的業界最低贊助額須為項目總成本的 10%。審計署留意到，就該個案的兩個創新及科技基金項目，如果該 20 萬元和 7 萬元是以工場服務收入而非贊助金額記帳，則無法符合最低贊助額的要求。

2.36　審計署認為，生產力局須覆檢製造支援項目，找出是否有已提供服務但尚未發出帳單的情況。生產力局並需加強管制為製造支援項目提供的服務，以確保所有服務費均已收訖。審計署又認為，關於生產力局的覆檢，創新科技署需根據生產力局在贊助方面找出的問題，考慮須否採取適當的跟進行動。

知創空間提供的製造支援服務

2.37　政府在《2017 年施政報告》中宣布，會與生產力局成立知創空間，以支援本港的初創文化及再工業化。知創空間在 2017 年 10 月成立，為沒有參與製造支援項目的用戶提供製造支援服務 (見第 2.29(a) 段)。政府提供 1,780 萬元，以支援知創空間直至 2019 年 3 月的運作。自 2019 年 4 月起，知創空間由生產力局以自負盈虧方式營運 (即政府不再向知創空間提供資金，其盈餘或虧損由生產力局負責)。知創空間的服務包括：

(a)　為初創公司、創客和設計師提供開發原型的器材和機器；

(b)　為企業家和初創公司提供商業培訓；

(c)　集中發展初創社羣的生態系統；及

(d)　在申請專利、符合標準、測試和生產方面提供技術諮詢服務。

2.38　知創空間位於九龍塘生產力大樓內，總面積約8 000平方呎，由以下3個區域組成：

(a) *Inno Idea*　供會員開會、設計產品和研發流動應用程式的空間 (見照片四)；

(b) *Inno Network*　舉行工作坊、研討會和交流活動的空間 (見照片五)；及

(c) *Inno Prototype*　為會員提供器材以開發原型的空間 (見照片六)。

照片四

Inno Idea



資料來源：生產力局的記錄

照片五

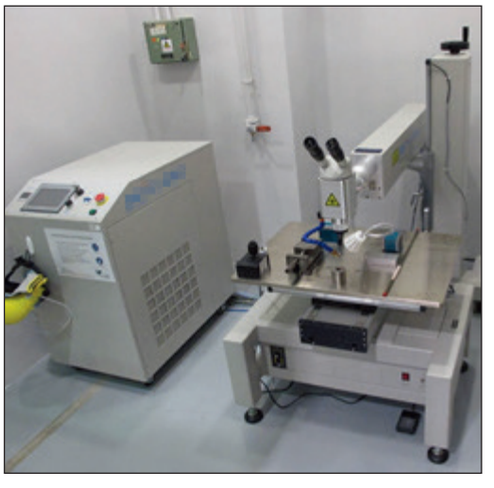
Inno Network



資料來源：生產力局的記錄

照片六

Inno Prototype



資料來源：生產力局的記錄

2.39　用戶須先註冊為會員和支付會費 (註 14)，才可使用知創空間的設施 (見表七)。

表七

知創空間會籍
(2019 年 3 月 31 日)

有效期	會費 (元)
1 個月免費試用 (只限新會員)	免費
1 天	20 至　200
7 天	100 至　650
1 個月	200 至　800
3 個月	600 至 1,920
6 個月	1,200 至 3,360
12 個月	2,400 至 4,800

資料來源：生產力局的記錄

知創空間收入不達標

2.40　生產力局就知創空間訂立了 5 個表現指標：

(a)　收入；

(b)　活動數目；

(c)　招收的會員數目；

(d)　伙伴機構數目；及

註 14 ：*知創空間會籍分為 3 級：(a) 創建者；(b) 伙伴創建者 (供伙伴機構成員申請)；以及 (c) 學生創建者 (供年滿 16 歲全日制學生申請)。伙伴創建者和學生創建者的會費有折扣優惠。*

(e) 訪客人數。

2.41 2018–19 年度，在上述 5 個表現目標中，知創空間有 2 個未能達標 (見表八)。

表八

知創空間服務表現
(2018–19 年度)

表現指標	目標 (a)	實際 (b)	實際數字佔目標數字百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100%
收入	532,000 元	319,000 元	60%
活動數目	48	52	108%
招收的會員數目	200	450	225%
伙伴機構數目	20	10	50% (註)
訪客人數	7 200	16 682	232%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

註：根據知創空間 2019–20 年度周年計劃，生產力局會在 2019–20 年度主動接觸潛在伙伴機構，以期增加伙伴機構的數目。

2.42 會費是知創空間在政府資助以外的主要收入來源。審計署留意到，在 2018–19 年度，雖然招收的會員數目較目標 200 名高出 125%，但收入卻較目標低 40%。審計署分析 2018–19 年度招收的會員數目，發現在該年度招收的 450 名會員中，236 名 (52%) 為試用期會員，無須繳付任何會費。

2.43 審計署認為，生產力局需加強工作，確保知創空間能以自負盈虧的方式持續運作。

需要改善知創空間的器材預訂系統和藉推廣工作提升其器材的使用率

2.44　截至 2019 年 3 月 31 日，共有 25 項器材可供會員預訂使用。購置該等器材的總成本為 400 萬元。根據知創空間的規定，會員可按 30 分鐘為一節預訂使用器材，每件器材每星期最多可預訂 4 小時。每件器材均備有預訂記錄冊。審計署審查 2018–19 年度的預定記錄冊，發現有部分情況是會員預訂器材時，記錄冊只載錄會員打算使用器材的日期，但沒有列明打算使用的時間。這種記錄方式並不理想，因為：

(a) 可能會令人誤會，以為該件器材在同一天內各時段 (30 分鐘為一節) 已全部訂滿；及

(b) 無法確保會員預訂同一器材的時數每星期不超過 4 小時。

2.45　審計署審查 10 件總值 240 萬元的器材在 2018–19 年度的預訂記錄，並分析該等器材曾被預訂的日數，發現在 2018–19 年度可供預訂器材的 297 天中，該等器材曾被預訂的日數平均只有 26 天 (可供預訂日數的 8.8%)，由 1 天 (0.3%) 至 138 天 (46.5%) 不等 (見表九)。會員預訂某件器材後，在當天使用了多少節 (每節 30 分鐘)，憑有關資料無從得知。

表九

知創空間 10 件器材的預訂記錄
(2018–19 年度)

器材	購置成本 (元)	器材 預訂日數 (a)	器材預訂 日數比率 (註) (b)=(a) ÷ 297 天 × 100%
1. 鑽床	5,000	1	0.3%
2. 磨床	77,000	1	0.3%
3. 真空吸塑機	147,000	3	1.0%
4. 縫紉機	17,000	4	1.3%
5. 激光焊接機	196,000	14	4.7%
6. 噴沙機	26,000	17	5.7%
7. 激光金屬切割機	1,073,000	21	7.1%
8. 鑼床	50,000	26	8.8%
9. 專業 3D 打印機	600,000	32	10.8%
10. 激光塑膠及木材切割機	200,000	138	46.5%
	平均	26	8.8%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

註：2018–19 年度可供預訂器材日數有 297 天。

2.46　審計署認為，生產力局需採取措施改善知創空間的器材預訂系統和藉推廣工作提升其器材的使用率。

審計署的建議

2.47 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **覆檢製造支援項目，找出是否有已提供服務但尚未發出帳單的情況，並加強管制為製造支援項目提供的服務，確保所有服務費均已收訖；**

(b) **加強工作，確保知創空間能以自負盈虧的方式持續運作；**

(c) **採取措施，改善知創空間的器材預訂系統；及**

(d) **採取措施，藉推廣工作提升知創空間的器材的使用率。**

2.48 **審計署*建議*，關於生產力局覆檢製造支援項目一事，創新科技署署長應根據生產力局在贊助方面找出的問題，考慮創新科技署應否採取適當的跟進行動。**

生產力局的回應

2.49 生產力局總裁同意審計署於第 2.47 段的建議，並表示：

(a) 生產力局會覆檢所有製造支援項目，以期確保過往提供的所有服務，費用已收訖，並採取措施確保日後也收回所有服務費用；

(b) 雖然政府在提供額外資助以支援知創空間的成立和初期營運後，預期生產力局會以自負盈虧方式營運知創空間，但知創空間尚在成立初期，服務重心仍處觀察階段，未必能自給自足。事實上，生產力局的最新策略是以社會使命為知創空間的定位，並擴展其服務範疇至科學、科技、工程和數學教育，向青年社羣提供更多服務；

(c) 生產力局會繼續覆檢知創空間的運作情況，以期增加收入，確保可持續運作；

(d) 會實施額外程序和提升系統，以改善知創空間器材預訂系統的現有程序和記錄；及

(e) 生產力局會循不同途徑向會員推廣使用知創空間器材。

政府的回應

2.50　創新科技署署長同意審計署於第 2.48 段的建議，並表示創新科技署會根據生產力局在贊助方面找出的問題，考慮採取適當的跟進行動。

第 3 部分：研發項目

3.1　本部分探討生產力局的研發項目。審計署發現下述範疇有可予改善之處：

(a) 管理研發項目 (第 3.2 至 3.15 段)；及

(b) 研發項目成果的商品化 (第 3.16 至 3.29 段)。

管理研發項目

3.2　生產力局的研發項目可根據資金來源分為 3 類：

(a) ***創新及科技基金資助的項目***　創新及科技基金資助的項目由創新科技署審批。有關項目經理除需遵守生產力局《標準守則》外，也需遵守由創新科技署發出的《成功申請機構的資助及行政指引》，以及生產力局與創新科技署簽訂的項目協議。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，生產力局完成了 33 個創新及科技基金資助的研發項目，項目總成本是 1.53 億元；

(b) ***生產力局應用研發基金資助的項目***　應用研發基金是生產力局利用內部資源成立的基金，以資助轄下分部進行新技術、方法和服務等初步研發項目。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，生產力局完成了 55 個應用研發基金項目，項目總成本是 1,300 萬元；及

(c) ***其他項目***　這些項目由創新及科技基金和應用研發基金以外的資金來源提供資助，包括由其他政府資助計劃資助的項目，以及由私營機構客戶委託進行的項目。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，生產力局完成了 85 個這類項目，項目總成本是 1.51 億元。

需要檢討用作管理研發項目的主要表現指標

3.3　為管理研發項目，生產力局制定了兩個主要表現指標，即經由理事會和創新科技署署長審批的年度計劃及預算中所載“新研發項目數目”和“持續進行的研發項目數目”。在 2014–15 至 2018–19 年度期間，項目的實際數字遠超於主要表現指標的目標 (見表十)。

表十

研發項目主要表現指標的達標情況
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	2014–15	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	總計
新研發項目數目						
目標 (a)	29	29	30	35	35	158
實際 (b)	31	38	46	45	43	203
實際數目佔目標數目百分比 (c)= (b) ÷ (a) × 100%	107%	131%	153%	129%	123%	128%
持續進行的研發項目數目						
目標 (d)	43	52	49	65	65	274
實際 (e)	67	99	99	127	132	524
實際數目佔目標數目百分比 (f)= (e) ÷ (d) × 100%	156%	190%	202%	195%	203%	191%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.4 ***主要表現指標"新研發項目數目"*** 審計署審查在2014–15至2018–19年度期間的新研發項目數目，發現以下事宜：

(a) ***項目同時計作顧問項目和研發項目*** 顧問項目的主要表現指標之一是"所接受的顧問項目數目"(見第2.5(d)段)。在2014–15至2018–19年度期間，203個新項目中有68個(33%)同時列為顧問項

目和研發項目 (即重複計算的項目)。在相關年度，這些項目用作計算“所接受的顧問項目數目”和“新研發項目數目”兩個目標的達標情況。倘該 68 個項目只可用於計算研發項目或顧問項目的達標表現，或會影響主要表現指標的達標情況 (見表十一 (a) 和 (b))；及

表十一 (a)

扣除所有重複計算項目後得出的
新研發項目數目
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	重複計算項目 (a) (數目)	新研發項目		
		目標 (數目)	實際 (b) (數目)	扣除重複計算項目後 (c)=(b)–(a) (數目)
2014–15	4	29	31	*27
2015–16	20	29	38	*18
2016–17	14	30	46	32
2017–18	20	35	45	*25
2018–19	10	35	43	*33
總計	68	158	203	135

說明：* 在扣除重複計算項目後，主要表現指標未能達標

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

表十一 (b)

扣除所有重複計算項目後得出的
所接受的顧問項目數目
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	重複計算項目 (a) (數目)	所接受的顧問項目		
		目標 (數目)	實際 (b) (數目)	扣除重複計算項目後 (c)=(b)–(a) (數目)
2014–15	4	1 250	970	# 966
2015–16	20	1 070	917	# 897
2016–17	14	1 020	948	# 934
2017–18	20	968	699	# 679
2018–19	10	935	944	* 934
總計	68	5 243	4 478	4 410

說明：* 在扣除重複計算項目後，主要表現指標未能達標

不論在扣除重複計算項目之前或之後，主要表現指標均未能達標

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

(b) ***項目分類欠缺明確指引*** 生產力局指引就匯報主要表現指標的表現，明確界定何謂“顧問項目”，訂明列為顧問項目的項目類別。不過，指引只說明包含“研發元素”的項目應列為研發項目，卻沒有闡明何謂“研發元素”，也沒有說明一個項目可否同時兼作顧問項目和研發項目，並計入兩個目標中，用作衡量服務表現。

3.5 2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示：

(a) 生產力局的技術人員會評估每個顧問項目，以確定是否包含“研發元素”，另每個分部的管理層每月均會檢視其分部展開的新研發項目，並向總裁匯報；及

(b) 訂立主要表現指標是為了從不同方面評估生產力局的服務表現，而包含研發元素的顧問項目可以同時計入研發項目和顧問項目主要表現指標的目標。

3.6 審計署認為，生產力局需發出明確指引，說明把項目劃分為顧問項目或研發項目，並計入相關目標以衡量服務表現的準則。為提高透明度，審計署認為，生產力局需在提交創新科技署署長和理事會的年度檢討報告中，披露有多少個項目同時計入“所接受的顧問項目數目”和“新研發項目數目”兩個主要表現指標的目標。

3.7 ***主要表現指標“持續進行的研發項目數目”*** 生產力局把在年內完成和年終時仍在進行的項目，都計作持續進行的研發項目數目。審計署就2014–15 至 2018–19 年度期間持續進行的研發項目數目進行分析，發現：

(a) 在持續進行的研發項目中，平均有 60% 是過往年度項目的延續；及

(b) 在持續進行的研發項目中平均有 4% 是延誤項目 (即未能在核准完成日期或之前完成的項目)(見表十二)，而且全是過往年度項目的延續 (見第 3.7(a) 段)。

表十二

持續進行的研發項目數目包含承前和延誤項目
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	持續進行的項目數目 (a)	承前項目		延誤項目	
		數目 (b)	百分比 (c)= (b) ÷ (a) × 100%	數目 (d)	百分比 (e)= (d) ÷ (a) × 100%
2014–15	67	39	58%	3	4%
2015–16	99	56	57%	2	2%
2016–17	99	54	55%	7	7%
2017–18	127	80	63%	5	4%
2018–19	132	86	65%	1	1%
平均	105	63	60%	4	4%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.8　在 2014–15 至 2018–19 年度期間，生產力局持續進行的研發項目數目遠遠超出目標，幅度介乎 56% 至 103% 不等 (見第 3.3 段表十)。審計署認為，持續進行的研發項目數目屬工作量指標，可以受許多因素影響，例如承接自過往年度已展開但尚未完成項目的數目和項目完成進度有延誤。持續進行項目的實際數目超逾目標不一定是好事。以這個主要表現指標作為管理服務表現用途，可能無意中鼓勵項目小組不必要地拖延手頭的研發項目。審計署認為，生產力局或需要審視以持續進行的項目數目作為主要表現指標是否適當。

項目延誤

3.9　審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成的 173 個研發項目中，有 102 個 (59%) 是在核准完成日期之後才完成 (見表十三)。在上述年度內完成的33個創新及科技基金資助的研發項目，當中有27個 (82%) 延遲完成。

表十三

對研發項目延遲完成的分析
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	2014–15	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	整體
(a) 創新及科技基金資助項目						
— 依時完成項目	1 (33%)	– (0%)	– (0%)	1 (11%)	4 (40%)	6 (18%)
— 延遲完成項目數目	2 (67%)	5 (100%)	6 (100%)	8 (89%)	6 (60%)	27 (82%)
小計	3 (100%)	5 (100%)	6 (100%)	9 (100%)	10 (100%)	33 (100%)
平均延誤時間 (日數)	211	159	121	148	36	124
(b) 非創新及科技基金資助項目						
— 依時完成項目數目	4 (21%)	8 (40%)	8 (30%)	19 (53%)	26 (68%)	65 (46%)
— 延遲完成項目數目	15 (79%)	12 (60%)	19 (70%)	17 (47%)	12 (32%)	75 (54%)
小計	19 (100%)	20 (100%)	27 (100%)	36 (100%)	38 (100%)	140 (100%)
平均延誤時間 (日數)	57	18	33	20	34	32
總計 ((a)+(b))						
— 依時完成項目數目	5 (23%)	8 (32%)	8 (24%)	20 (44%)	30 (63%)	71 (41%)
— 延遲完成項目數目	17 (77%)	17 (68%)	25 (76%)	25 (56%)	18 (37%)	102 (59%)
總計	22 (100%)	25 (100%)	33 (100%)	45 (100%)	48 (100%)	173 (100%)
平均延誤時間 (日數)	75	59	54	61	34	57

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

附註：延誤時間由核准完成日期 (即原定核准完成日期或獲准延期完成的日期 (如適用)) 起計至實際完成日期。

3.10　2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，部分延誤的創新及科技基金資助項目已向贊助機構交付研發項目成果。系統所記錄的項目延誤，主要是由於有文件和報告尚未完成。審計署認為，生產力局需要採取措施，確保研發項目依時完成，包括完成研發成果和提交報告的規定。

創新及科技基金資助的研發項目遲交報告

3.11　生產力局與創新科技署就每個創新及科技基金資助的研發項目簽訂項目協議，規定生產力局須提交以下報告供創新科技署審批：

(a) 在項目協議內訂明的進度指標日期起計一個月內提交進度報告；及

(b) 在項目完成後兩個月內提交最後報告。

上述報告須包括有關項目進度、項目小組最新人員名單和項目財政狀況的資料。若創新科技署對進度滿意並批核進度報告，便會發放撥款。創新科技署有權延遲發放撥款，直至進度指標達成為止。如無實質進展，該署可終止有關項目。遲交報告也可能影響申請機構日後向創新科技署申請資助。

3.12　審計署就 33 個在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成的創新及科技基金資助研發項目，審查進度報告和最後報告是否依時提交，發現在 106 份到期提交的進度報告和最後報告，當中有 37 份 (35%) 遲交 (見表十四)。

表十四

遲交進度報告和最後報告
(2014–15 至 2018–19 年度)

提交時間	報告數目			
	進度報告	最後報告	整體	
依時提交	47 (63%)	22 (69%)	69 (65%)	
遲交 1 至 30 日	23 (31%)	6 (19%)	29 (27%)	遲交：37 (35%)
遲交 31 至 90 日	2 (3%)	2 (6%)	4 (4%)	
遲交 91 至 180 日	– (0%)	2 (6%)	2 (2%)	
遲交 181 至 428 日	2 (3%)	– (0%)	2 (2%)	
總計	74 (100%)	32 (100%)	106 (100%)	
平均遲交日數	41	39	41	

資料來源：審計署對創新科技署記錄的分析

附註：在 2014–15 至 2018–19 年度期間完成的項目有 33 個，創新科技署批准其中 1 個延期提交報告。

3.13 審計署認為，為確保有效監察項目，生產力局需採取措施，確保創新及科技基金資助研發項目的進度報告和最後報告，依時向創新科技署提交。

審計署的建議

3.14 審計署*建議*生產力局總裁應：

(a) 發出明確指引，說明把項目劃分為顧問項目或研發項目，並以之衡量服務表現的準則，包括披露有多少個項目同時計入顧問項目和研發項目的目標；

(b) 審視以持續進行的研發項目數目作為主要表現指標是否適當；

(c) 採取措施，確保研發項目依時完成，包括依時完成研發成果和提交所需報告；及

(d) **採取措施，確保創新及科技基金資助研發項目的進度報告和最後報告，依時向創新科技署提交。**

生產力局的回應

3.15 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 生產力局會發出明確指引，說明把項目劃分為顧問項目或研發項目，並以之衡量服務表現的準則，包括披露有多少個項目同時計入顧問項目和研發項目的目標；

(b) 生產力局會審視以持續進行的研發項目數目作為主要表現指標是否適當，然後向創新科技署匯報；

(c) 自 2018 年 7 月起，任何項目如要延期完成都須提出理據，再經由總裁批准。由於管理層密切監察情況，延期完成項目的數字在 2018–19 年度開始有下降趨勢，而大部分延期完成項目都是應客戶要求而延誤。生產力局會繼續密切監察項目進度；及

(d) 生產力局會密切監察提交項目進度報告和最後報告的情況，並就遲交報告的情況每月編制報告，以及查看員工所提供的理據。

研發項目成果的商品化

3.16 生產力局若認為所開發的產品或技術適宜作更廣泛的商業應用，會為該產品或技術申請專利，並為其商品化，從而把該產品或技術轉移至業界。生產力局把研發成果商品化的目標是：

(a) 提供有效而具透明度的途徑，把產品或技術轉移至業界，以充分善用商機；

(b) 配合適當的知識產權保護和管理工作，讓產品或技術廣為業界所了解；

(c) 為生產力局的開發工作帶來合理的投資回報；及

(d) 確保生產力局開發的產品和技術能以具透明度的方式讓可能成為商品化承讓人的人士公平得知。

3.17　根據生產力局《標準守則》，商品化有兩種模式：

(a) ***特許協議***　特許持有人向生產力局預付一筆特許費用和授權費，便可按特許協議在訂明時間內使用由生產力局開發的產品或技術；及

(b) ***出售***　向外界出售產品或技術，生產力局不再保留與產品或技術相關的知識產權。

需要改善有關研發成果商品化的主要表現指標

3.18　生產力局制定了兩個有關把產品和技術商品化的主要表現指標，即“專利／特許／授權費數目”和“已商品化的產品／技術數目”。表十五載述在2014–15 至 2018–19 年度期間該兩個主要表現指標的目標和實際服務表現。

表十五

把新產品和技術商品化的服務表現
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	2014–15	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19	整體
專利／特許／授權費數目						
目標 (a)	8	8	8	10	10	44
實際 (b)	19	13	18	14	22	86
實際數目佔目標數目百分比 (c)= (b) ÷ (a) × 100%	238%	163%	225%	140%	220%	195%
已商品化的產品／技術數目						
目標 (d)	13	14	14	18	18	77
實際 (e)	15	21	19	24	18	97
實際數目佔目標數目百分比 (f)= (e) ÷ (d) × 100%	115%	150%	136%	133%	100%	126%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.19 ***大幅超標*** 生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度期間的服務表現大幅超標。在這段期間，專利／特許／授權費數目較目標超出 40% 至 138%；已商品化的產品／技術數目，則較目標超出最高達 50%。為確保有效管理服務表現，審計署認為生產力局需要檢視有關目標是否切合實際和具挑戰性。

3.20 ***主要表現指標“專利／特許／授權費數目”*** 這個主要表現指標由兩個參數組成：

(a) 獲批的專利數目；及

(b) 簽立的特許或授權費協議數目。

3.21 審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間，達標情況主要取決於獲批的專利數目。在這段期間獲批／簽立的 86 項專利、特許或授權費協議中，有 77 項 (90%) 屬獲批的專利，而簽立特許或授權費協議的僅有 9 項 (10%)(見表十六)。然而，獲批專利並不代表有關產品或技術已商品化。

表十六

獲批專利和簽立特許或授權費協議的數目
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	獲批專利 數目 (a)	簽立特許或 授權費協議數目 (b)	總計 (c)=(a)+(b)
2014–15	14 (74%)	5 (26%)	19 (100%)
2015–16	11 (85%)	2 (15%)	13 (100%)
2016–17	17 (94%)	1 (6%)	18 (100%)
2017–18	14 (100%)	– (0%)	14 (100%)
2018–19	21 (95%)	1 (5%)	22 (100%)
整體	77 (90%)	9 (10%)	86 (100%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.22 審計署認為，為加強監察把研發成果商品化的服務表現，生產力局需要探討是否適宜就獲批專利數目和簽立特許或授權費協議數目，各自訂出主要表現指標。

3.23 ***已商品化的產品／技術數目*** 審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間已商品化的產品或技術數目，留意到：

(a) 該數目包括非研發項目開發的產品或技術。在上述期間已商品化的 97 項產品或技術中，只有 45 項 (46%) 來自研發項目，其餘 52 項 (54%) 主要都是來自個別分部進行的技術開發試點項目；及

(b) 如產品或技術售予超過 1 名客戶，在計算已商品化的數目時，該單一產品或技術會算作超過 1 項。舉例來說，在 2017–18 年度，有一項產品售予 5 名客戶，生產力局算作 5 項已商品化的產品。

3.24 2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，衡量“已商品化的產品／技術數目”這個主要表現指標，旨在衡量所開發產品／技術的成績，而該成績由採用該項產品／技術的客戶數目反映。

3.25 審計署認為，生產力局需要考慮是否值得把發展自研發項目和發展自其他項目的已商品化產品或技術分開匯報，以提高透明度。此外，“已商品化的產品／技術數目”這個主要表現指標的意思含糊不清，原因是未能清楚顯示有關指標到底是指生產力局在年內已商品化的產品／技術數目，或是所進行的商品化交易數目。為確保有效管理服務表現，生產力局需要在提交創新科技署署長和理事會的年度檢討報告中，披露在年內已商品化的產品／技術數目，以及產品／技術售予的客戶數目。

需要致力把更多專利商品化

3.26 截至 2019 年 8 月 31 日，生產力局擁有 123 項專利。有關專利詳情 (例如專利名稱、註冊國家、專利編號等) 已上載該局網站，供有興趣人士申請特許使用。審計署留意到，在該 123 項專利中：

(a) 只有 4 項 (3%) 自註冊專利後帶來特許或授權費收入，金額合共為 150 萬元；及

(b) 在 119 項 (97%) 自註冊後一直未有任何特許或授權費收入的專利中，審計署留意到，有 27 項已註冊超過 5 年。

3.27 2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示：

(a) 由於生產力局的業務性質，註冊專利的目的不僅是為了授予特許，主要還是為日後的項目 (例如顧問項目、創新及科技基金資助的研發項目等) 提供技術基礎，以服務業界；及

(b) 專利的另一用途是防止其他公司擅用該局的知識產權。

為盡量把新開發產品／技術作商業用途，審計署認為，生產力局需要致力增加簽立的特許／授權費協議數目。

審計署的建議

3.28 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **檢視有關把新產品或技術商品化的目標是否切合實際和具挑戰性，以便有效管理服務表現；**

(b) **探討是否適宜就獲批的專利數目和簽立的特許或授權費協議數目，分別訂出兩個主要表現指標；**

(c) **考慮是否值得把發展自研發項目和發展自其他項目的已商品化產品或技術分開匯報，以提高透明度；**

(d) **在提交創新科技署署長和理事會的年度檢討報告中，匯報在年內已商品化的產品／技術數目，並且匯報產品／技術售予的客戶數目；及**

(e) **致力增加簽立的特許／授權費協議數目。**

生產力局的回應

3.29 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 生產力局會探討把新產品或技術商品化的目標是否切合實際和具挑戰性，以便有效管理服務表現；

(b) 生產力局會探討是否適宜就獲批的專利數目和簽立的特許或授權費協議數目，分別訂出兩個主要表現指標。生產力局會考慮加入額外主要表現指標，如“把技術商品化所得收入”，以評估商品化的成績；

(c) 為準確反映研發工作和商品化的成績，生產力局會設立內部項目，記錄分部層面的研發項目，以便匯報可把這些項目的產品／技術商品化情況；

(d) 生產力局會與創新科技署探討，在提交創新科技署署長和理事會的年度檢討報告中，披露在年內已商品化的產品／技術數目，以及產品／技術售予的客戶數目；及

(e) 生產力局會在香港和大灣區加強推廣該局合適且可投放市場的專利。

第 4 部分：提供培訓課程

4.1　本部分探討生產力局提供培訓課程的工作，主要集中於以下範疇：

(a) 培訓課程的策略規劃 (第 4.4 至 4.13 段)；

(b) 課程發展和報讀情況 (第 4.14 至 4.27 段)；

(c) 培訓課程評估 (第 4.28 至 4.38 段)；及

(d) 培訓場地的管理 (第 4.39 至 4.45 段)。

背景

4.2　生產力局開辦多項培訓課程，旨在提升和增進不同業界從業人員的知識和技能。2004 年，生產力局成立生產力培訓學院，負責該局開辦的培訓課程。生產力培訓學院在 2018 年易名為生產力學院。

4.3　生產力局開辦以下培訓課程：

(a) ***公開培訓課程***　這些課程供大眾報讀。課程收費由生產力局按收回全部成本原則釐定。2018–19 年度，生產力局舉辦的公開培訓課程有 120 個；及

(b) ***企業培訓課程***　這些培訓課程特別為公司和機構而設，包括內部培訓課程及納入顧問項目和政府資助項目一部分的培訓課程。課題由客戶與生產力局事先議定，並根據客戶與生產力局簽訂的協議按收回全部成本原則收取定額收費。2018–19 年度，生產力局舉辦的企業培訓課程有 113 個。

培訓課程的策略規劃

4.4　根據備忘錄的規定，生產力局每年須向創新科技署署長提交三年財政預算和年度計劃及預算 (見第 1.11 段)，載述該局培訓課程的下列資料，以供批核：

(a) ***未來 3 年***　培訓課程的策略重點、收支預算和預計培訓課程數目；及

(b) ***未來 1 年*** 培訓課程的主要表現指標和相關目標。

有關培訓課程的主要表現指標未能達標

4.5 根據理事會和創新科技署署長批核的年度計劃及預算，生產力局為培訓課程制定了 4 個主要表現指標：

(a) 收費培訓課程數目 (註 15)；

(b) 收費培訓課程學員人數 (註 15)；

(c) 培訓課程學員滿意度指數；及

(d) 培訓課程收入 (註 16)。

4.6 審計署分析生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度期間的培訓課程服務表現，發現：

(a) 雖然“收費培訓課程數目”這個主要表現指標的目標已下調 25%，由 2014–15 年度的 300 個減少至 2016–17 年度的 226 個，但相關年度的課程實際數目僅達到目標的 60% 至 90%；

(b) 雖然“收費培訓課程學員人數”這個主要表現指標的目標已下調 7%，由 2014–15 年度的 5 800 人減少至 2015–16 年度的 5 370 人，但相關年度的實際學員人數僅達到目標的 52% 和 79%；及

(c) 雖然“培訓課程收入”這個主要表現指標的目標已每年下調，由 2014–15 年度的 1,980 萬元減少至 2018–19 年度的 1,260 萬元 (減幅為 36%)，但實際收入僅達到目標的 47% 至 65%，由 2014–15 年度的 1,290 萬元減少至 2018–19 年度的 760 萬元 (見表十七)。

註 15 ： *有關主要表現指標採用的“培訓課程”一詞，指生產力局舉辦的培訓課程。*

註 16 ： *“培訓課程收入”這個主要表現指標指公開培訓課程的收入。*

表十七

培訓課程各個主要表現指標的達標情況
(2014–15 至 2018–19 年度)

主要表現指標	表現	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
收費培訓課程數目	目標 (a)	300	285	226	200	200
	實際 (b)	180	196	203	267	233
	實際佔目標數目的百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	*60%	*69%	*90%	134%	117%
收費培訓課程學員人數	目標 (d)	5 800	5 370	3 390	3 000	3 000
	實際 (e)	3 041	4 248	4 198	6 196	6 079
	實際佔目標人數的百分比 (f)=(e) ÷ (d) × 100%	*52%	*79%	124%	207%	203%
培訓課程學員滿意度指數	目標 (g)	7.7	8.0	8.0	8.2	8.2
	實際 (h)	8.1	8.4	8.4	8.4	8.6
	實際佔目標指數的百分比 (i)=(h) ÷ (g) × 100%	105%	105%	105%	102%	105%
培訓課程收入 (百萬元)	目標 (j)	19.8	19.0	17.6	14.0	12.6
	實際 (k)	12.9	8.9	9.4	8.0	7.6
	實際佔目標收入的百分比 (l)=(k) ÷ (j) × 100%	*65%	*47%	*53%	*57%	*60%

說明：* 主要表現指標未能達標

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.7　審計署認為，生產力局需要加強工作以提高培訓課程的服務表現，特別是公開培訓課程的收入方面。

培訓課程數目偏離年度計劃及預算

4.8　根據年度計劃及預算，生產力局的活動劃分為以下 4 個工作範疇：

(a)　環境科技；

(b)　資訊科技；

(c)　管理系統；及

(d)　製造技術。

4.9　審計署把 2016–17 至 2018–19 年度期間的培訓課程實際數目，與經創新科技署署長及理事會批核的年度計劃及預算所載數目作比較 (見表十八)，發現每個工作範疇所舉辦的培訓課程數目與經批核的年度計劃及預算中所載的大有出入：

(a)　在環境科技和製造技術兩個工作範疇，培訓課程的實際數目一直較預算數目少；及

(b)　至於資訊科技工作範疇在整段期間，以及管理系統工作範疇在 2017–18 年度和 2018–19 年度，培訓課程的實際數目都遠超預算數目。

表十八

培訓課程的實際數目偏離預算數目
(2016–17 至 2018–19 年度)

工作範疇	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
環境科技			
預算 (a)	26	28	34
實際 (b)	11	13	16
實際佔預算數目的百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	42%	46%	47%
資訊科技			
預算 (d)	12	28	37
實際 (e)	50	87	85
實際佔預算數目的百分比 (f)=(e) ÷ (d) × 100%	417%	311%	230%
管理系統			
預算 (g)	133	111	66
實際 (h)	103	137	77
實際佔預算數目的百分比 (i)=(h) ÷ (g) × 100%	77%	123%	117%
製造技術			
預算 (j)	55	33	63
實際 (k)	39	30	55
實際佔預算數目的百分比 (l)=(k) ÷ (j) × 100%	71%	91%	87%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.10　2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，年度計劃及預算內各工作範疇的培訓課程數目並非核准目標，只是按工作範疇顯示培訓活動分布情況的預算數字。實際開辦的培訓課程數目會視乎當時的市場需求和競爭情況而定。

4.11　根據備忘錄，生產力局須在年度計劃及預算內把該局的活動劃分為不同工作範疇，並載述各個工作範疇的策略目標，以及策略目標如何配合政府工作的優先次序和生產力局的宗旨。審計署認為，年度計劃及預算中各個工作範疇的預算培訓課程數目反映生產力局的整體培訓服務策略。審計署認為，生產力局在舉辦培訓課程時，需要盡量按照年度計劃及預算所載各個工作範疇的預算數目行事。如理據充分，課程數目偏離預算一事也需經創新科技署署長和理事會妥為批准。

審計署的建議

4.12　**審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **加強工作以提高培訓課程的服務表現，特別是公開培訓課程的收入方面；及**

(b) **盡量按照年度計劃及預算所載各個工作範疇的預算數目，舉辦培訓課程。如理據充分，課程數目偏離預算一事也需經創新科技署署長和理事會妥為批准。**

生產力局的回應

4.13　生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 生產力局最近已採取多項措施，提高培訓課程的服務表現。培訓課程的收入開始改善，2019–20 年度第一季的收入較 2018–19 年度同期超出 41%。至於 2019–20 年度第二季的收入，預計較上年度同期高出 60%；

(b) 2019–20 年度，生產力局與新設管理小組建立新的策略模式，以期改善培訓課程的服務表現。負責培訓課程的人員已加強與業務分部的溝通，確保生產力局開辦的培訓課程符合業界的最新需要；

(c) 生產力局會繼續執行改善措施，並定期檢視這些措施的成效；及

(d) 生產力局會按照年度計劃及預算的核准預算，按季檢視和監察培訓工作的實際活動。

課程發展和報讀情況

4.14 舉辦公開培訓課程的程序載於《舉辦公開培訓課程指引》(《指引》)。根據《指引》，須就所有新辦的公開培訓課程：

(a) 擬備建議書，載列開辦課程的理據、收支預算、預計報讀人數和最低收生人數，提交管理層審批；及

(b) 負責分部應進行市場需求評估和定價研究，以支持推出課程和定價的決定。

公開培訓課程報讀人數偏低

4.15 ***許多公開培訓課程收生不足*** 2018–19 年度，生產力局舉辦的公開培訓課程有 120 個，審計署審查了其中 30 個的報讀率，計算方法為把實際收生人數除以預計報讀人數，發現：

(a) 其中 10 個 (33%) 的預計報讀人數沒有載於建議書中；及

(b) 餘下 20 個 (67%) 課程，預計報讀人數載於建議書中，但其中 12 個 (60%) 的實際收生人數較預計報讀人數為少。該 12 個課程的報讀率由 15% 至 92% 不等，平均為 59%，其中 4 個 (20%) 的報讀率不足 50%，由 15% 至 40% 不等 (見表十九)。

表十九

20 個公開培訓課程的報讀率
(2018–19 年度)

報讀率	課程數目	
低於 50%	4 (20%)	
50% 至不足 70%	3 (15%)	12 (60%)
70% 至不足 100%	5 (25%)	
100% 或以上	8 (40%)	
總計	20 (100%)	

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.16　審計署認為，生產力局需查明報讀人數偏低的原因，並加強工作以改善公開培訓課程的報讀率。生產力局並需採取措施，確保為每個擬開辦的公開培訓課程擬訂預計報讀人數，並在建議書內列明。

4.17　***學員人數甚少的公開培訓課程***　審計署分析了在 2018–19 年度舉辦的 120 個公開培訓課程的學員人數，發現 38 個 (32%) 的學員不足 10 人 (見表二十)。

表二十

公開培訓課程的學員人數
(2018–19 年度)

學員人數	課程數目	
3 至不足 5	4 (3%)	38 (32%)
5 至不足 10	34 (29%)	
10 或以上	82 (68%)	
總計	120 (100%)	

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.18　審計署審查該 38 個學員少於 10 人的公開培訓課程的建議書，發現：

(a) 15 個 (39%) 課程的建議書沒有提及預計報讀人數；及

(b) 其餘 23 個課程的建議書中，8 個課程的預計報讀人數定為少於 10 人。不過，該 8 個課程的建議書中均沒有證明文件，顯示即使預計只有少量學員報讀但仍舉辦課程的理據。

4.19　2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，在考慮是否舉辦課程時：

(a) 生產力局會考慮課程可否收回成本或履行生產力局的其他使命。因此，為向業界提供服務，只要能收回成本，生產力局仍會舉辦預計報讀人數少的課程；及

(b) 至於無法收回成本的課程，管理層因特別理由 (如有策略地引進新技術讓業界認識) 才會批准舉辦。

4.20　審計署認為，舉辦只有少數學員的培訓課程，或對課程的效率和成效不利。審計署認為，生產力局在舉辦預計學員人數甚少的公開培訓課程前，需要考慮是否值得開辦，並需要確保預計學員人數少的課程在建議書提供詳盡理據。

部分課程沒有進行市場需求評估

4.21　根據《指引》：

(a) 新辦的公開培訓課程須符合生產力局的使命，並配合市場或業界的需要；及

(b) 負責的分部應進行市場需求評估，以證明課程值得開辦。

4.22　審計署審查 30 個在 2018–19 年度新開辦的公開培訓課程的建議書，發現：

(a) 11 份 (37%) 建議書所涉及的課程沒有進行市場需求評估；及

(b) 在 2 份 (7%) 建議書中，課程舉辦者表示已經進行市場需求評估，但建議書內並無列出詳情和結果，也沒有證明文件顯示已經進行市場需求評估。

2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，由負責分部開辦的課程無需進行市場需求評估，因為分部清楚了解市場需求，又與相關商會關係密切，掌握業界需求的第一手資料。

4.23 審計署認為生產力局需確保《指引》準確訂明應進行市場需求評估的新辦公開培訓課程類別，也需採取措施以確保所有新辦的公開培訓課程均已按照《指引》規定進行市場需求評估，並在建議書中列明評估詳情和結果。

需要改善市場需求評估

4.24 審計署留意到，在 2018–19 年度開辦的 241 個公開培訓課程中，有 121 個 (50%) 因報讀人數不足而取消。在取消的課程中，有 76 個 (63%) 無人報讀。審計署審查 5 個已取消課程的市場需求評估，發現在進行市場需求評估方面有可予改善之處：

(a) 沒有評估市場上有關課程的目標學員人數 (例如相關培訓課題所涵蓋行業的從業員人數)；及

(b) 沒有評估市場上其他培訓機構有否提供同類課程，以及擬開辦的課程是否較同類課程具競爭力。

個案二便是一例：

個案二

培訓課程因無人報讀而取消
(2018 年 10 月至 2019 年 3 月)

1. 2018 年 10 月，一個名為“財務人員的英文寫作技巧”課程獲批准舉辦。該課程共有 3 個為期 1 天的工作坊。

2. 根據建議書，每個工作坊的學費為每名學員 1,700 元。項目小組預計課程會招收共 45 名學員，可收回成本比率則為 107%。

3. 生產力局網站於 2018 年 10 月 5 日公布第一個工作坊開始接受報名。不過，由於無人報讀，整個課程最終在 2019 年 3 月 15 日取消。在申請批准取消課程的文件中，項目小組解釋，報讀人數偏低主要因為市場競爭激烈。

4. 審計署審查了載於建議書的市場需求評估，留意到：

(a) 有關評估只包含兩篇互聯網刊載的文章，提及研習該培訓課題的好處，但沒有提及市場上財務人員的數目和財務人員對英文寫作技巧課程的市場需求評估；及

(b) 沒有證明文件顯示項目小組曾考慮市場上其他培訓機構有否開辦同類課程，以及曾評估擬開辦的培訓課程是否較同類課程具競爭力。

審計署的意見

5. 審計署認為，項目小組在進行市場需求評估方面有可予改善之處，因為有關評估並無切實評估擬開辦的課程的市場需求和競爭力。

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.25 審計署認為，生產力局需要採取措施以改善新辦公開培訓課程的市場需求評估。

審計署的建議

4.26 審計署*建議*生產力局總裁應：

(a) 查明部分公開培訓課程報讀人數偏低的原因，並加強工作以改善公開培訓課程的報讀率；

(b) 採取措施，確保為每個擬開辦的公開培訓課程都擬訂預計報讀人數，並在建議書內列明；

(c) 在舉辦預計學員人數甚少的公開培訓課程前，考慮是否值得舉辦有關課程；

(d) 確保在預計學員人數少的公開培訓課程建議書中提供詳盡理據；

(e) 確保《指引》準確訂明應就哪些新辦公開培訓課程類別進行市場需求評估；

(f) 採取措施以確保新辦公開培訓課程均已按照《指引》規定進行市場需求評估，並在建議書中列明評估詳情和結果；及

(g) 採取措施以改善新辦公開培訓課程的市場需求評估。

生產力局的回應

4.27 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示生產力局會：

(a) 繼續加強推廣培訓課程，以改善報讀率；

(b) 在每個擬開辦的公開培訓課程的建議書內，列明預計報讀人數；

(c) 就實際與預計學員人數差距甚大的課程，提供理據說明；

(d) 把開辦預計學員人數少的課程的理由記錄在案；

(e) 密切監察新辦公開培訓課程妥為進行市場需求評估；

(f) 修訂《指引》以準確訂明進行市場需求評估的規定；及

(g) 改善市場需求評估的質素，包括競爭對手分析。

培訓課程評估

4.28　根據《指引》，生產力局舉辦的所有公開培訓課程均須按下列三層評估機制評估：

(a) ***觀課***　課程負責人進行觀課，並填寫“觀課表”，記錄導師的教學質素。課程負責人會向導師說明其觀察所得和期望，以便導師提升教學質素；

(b) ***課後評估***　課程管理員藉派發課後評估表，收集學員的意見。學員會對導師的表現和生產力局提供的後勤支援按 1 至 5 分進行評分。評估表中的分數會輸入公開培訓課程管理系統中，供課程負責人和管理層檢視。如有評估項目的分數是 3 分或以下，課程負責人會調查分數偏低的原因，並建議需採取的跟進行動供管理層審批。公開培訓課程管理系統會計算各個課程的整體學員滿意度指數，有關指數是生產力局培訓課程的主要表現指標之一 (見第 4.5(c) 段)；及

(c) ***年度檢討***　每個課程的負責人均會進行年度檢討，以決定有關課程在來年應否繼續舉辦。

《指引》並無涵蓋企業培訓課程的評估安排。

公開培訓課程管理系統沒有備存部分課程的評估數據

4.29　***公開培訓課程管理系統沒有備存部分公開課程的評估數據***　在 2015–16 至 2018–19 年度期間，生產力局舉辦了 559 個公開培訓課程。審計署審查公開培訓課程管理系統的記錄，留意到該管理系統沒有備存當中 242 個 (43%) 課程的課後評估數據。審計署無法得知這些課程有否進行課後評估。

4.30　***公開培訓課程管理系統載有部分企業培訓課程的評估數據***　在 2015–16 至 2018–19 年度期間，生產力局也舉辦了 340 個企業培訓課程。雖然生產力局沒有就公開培訓課程管理系統應否備存企業培訓課程的評估數據，提供內部指引，但審計署發現，有 65 個 (19%) 企業培訓課程的評估數據備存於該管理系統，並用作計算整體學員滿意度指數 (培訓課程的主要表現指標之一)。至於其餘 275 個企業培訓課程的評估數據，則沒有備存於管理系統中。

換言之，整體學員滿意度指數是由部分 (57%) 公開培訓課程和少數 (19%) 企業培訓課程的課後評估數據計算出來。

4.31　審計署認為，生產力局需要採取措施以確保公開培訓課程的課後評估數據都得以收集，並按照《指引》訂明的規定，妥為輸入公開培訓課程管理系統中。生產力局也需要發出指引，闡明企業培訓課程的評估數據應否備存於公開培訓課程管理系統中，用作計算整體學員滿意度指數。

需要提高課後評估表的回應率

4.32　審計署審查了在 2015–16 至 2018–19 年度期間派發和收回的公開和企業培訓課程課後評估表，留意到有關評估表的每年回應率由 2015–16 年度的 51%，降至 2018–19 年度的 43% (見表二十一)。

表二十一

課後評估表的回應率
(2015–16 至 2018–19 年度)

年度	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19
派發的評估表數目 (a)	3 938	4 335	3 313	2 296
收回的評估表數目 (b)	2 017	2 154	1 918	996
回應率 (c)=(b) ÷ (a) × 100%	51%	50%	58%	43%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

附註：由於有超過一名導師任教的課程會派發超過一份評估表，派發的評估表總數並不等於學員總人數。

4.33　審計署認為，課後評估的結果有助了解課程可能需要改善的地方，從而監察課程的質素。審計署認為，生產力局需要採取措施以提高課後評估表的回應率。

部分課程沒有進行年度檢討

4.34　根據《指引》，各公開培訓課程的負責人應進行年度檢討，以決定課程應否繼續開辦 (見第 4.28(c) 段)。該檢討涵蓋以下範疇，檢討結果須由管理層審核：

(a) 課程是否符合生產力局的策略計劃；

(b) 課程教授的技術和知識在目前市場上是否獨特；及

(c) 藉比較實際收生人數和最低收生人數，了解課程在過去連續 18 個月的公眾反應，特別是過往 3 次收生情況。

4.35　審計署發現，在 2015–16 至 2018–19 年度期間，部分公開培訓課程並無進行年度檢討，佔舉辦的課程數目 9% 至 33% 不等 (見表二十二)。

表二十二

沒有進行年度檢討的公開培訓課程
(2015–16 至 2018–19 年度)

年度	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19
舉辦的課程數目	113	170	156	120
沒有進行年度檢討的課程數目	10 (9%)	29 (17%)	17 (11%)	39 (33%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.36　審計署認為，年度檢討有助確保舉辦的公開培訓課程配合生產力局的策略計劃，並確保課程在市場上有需求。不進行年度檢討可能讓無人問津的課程繼續舉辦，最終錄得甚低的報讀率。審計署認為，生產力局需要採取措施以確保按照《指引》規定就公開培訓課程進行年度檢討。

審計署的建議

4.37 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **採取措施以確保公開培訓課程的課後評估數據得以收集，並妥為輸入公開培訓課程管理系統中；**

(b) **發出指引，闡明企業培訓課程的評估數據應否備存於公開培訓課程管理系統中，用作計算整體學員滿意度指數；**

(c) **採取措施以提高課後評估表的回應率；及**

(d) **採取措施以確保按照《指引》規定就公開培訓課程進行年度檢討。**

生產力局的回應

4.38 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 由 2019–20 年度 (2019 年 4 月開始) 起，各分部已開始實施安排，把所有公開培訓課程的評估數據輸入公開培訓課程管理系統；

(b) 生產力局已提醒各分部要把所有公開培訓課程的評估數據輸入公開培訓課程管理系統；

(c) 生產力局會發出指引，清楚說明只有公開培訓課程的評估數據才須備存於公開培訓課程管理系統中，供計算整體學員滿意度指數；

(d) 生產力局會監察課後評估表的回應率，並與未有回應的學員密切跟進；

(e) 為每個課程進行年度檢討，原意是檢視某些培訓課程應否繼續舉辦或停辦。不過，由於市場轉變得愈來愈快，生產力局已改善流程，由管理層每周檢視某個課程應否繼續舉辦。因此，為每個課程進行年度檢討已變為多此一舉，取而代之的是，生產力局會聯同所有負責分部，就來年培訓的策略範疇進行年度檢討；及

(f) 生產力局會修訂《指引》，反映培訓課程的最新檢討安排。

培訓場地的管理

4.39　生產力局所有培訓場地 (見表二十三) 均位於九龍塘的生產力大樓內。除生產力局舉辦的培訓課程外，該等場地也可供外間機構如公司、政府決策局／部門和其他本港非政府組職租用。生產力局每年比較該局與市場上類似機構的收費 (如香港科技園公司)，以檢討場地費用。

表二十三

生產力局的培訓場地
(2019 年 8 月 31 日)

場地	數量	面積 (平方呎)	可容納座位 (座位數目)
會議廳 (見照片七)	1	5 048	300
演講廳 (見照片八)	2	3 537	65 及 100
標準課室	13	10 914	19 至 70
電腦課室	2	1 437	30

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

照片七

生產力局的會議廳



資料來源：生產力局的記錄

照片八

生產力局的一個演講廳



資料來源：生產力局的記錄

需要改善培訓場地的使用率

4.40　培訓場地的使用率記錄在公開培訓課程管理系統中。該系統計算培訓場地使用率的方法是把場地實際使用時數 (包括外間機構使用時數) 除以期內該場地的開放總時數。系統可製備場地使用率報告，顯示各培訓場地的使用率。

4.41　審計署審查 2017–18 和 2018–19 年度的場地使用率報告，發現生產力局培訓場地的使用率整體上頗低 (分別只有 17% 和 16%)，而每個培訓場地的使用率不論在辦公時間內外均低於 50%，情況並不理想 (見表二十四)。審計署認為，生產力局需要加強工作，推動外間機構租用培訓場地，並採取有效措施 (如讓更多公眾知道其培訓場地可供租用、把超出所需的培訓場地改作其他有利用途等)，以改善培訓場地的使用率。

表二十四

培訓場地的使用率
(2017–18 和 2018–19 年度)

場地	2017–18 年度		2018–19 年度	
	辦公時間	非辦公時間	辦公時間	非辦公時間
會議廳	40%	29%	35%	30%
演講廳一	16%	9%	17%	15%
演講廳二	16%	39%	12%	33%
標準課室	17%	14%	16%	12%
電腦課室	15%	8%	17%	5%
整體	17%		16%	

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

附註：辦公時間是指星期一至五上午 9 時至下午 6 時。非辦公時間是指星期一至五下午 6 時至 10 時和星期六上午 9 時至下午 5 時。各培訓場地逢星期日和公眾假期關閉。

需要提供網上預訂場地服務

4.42 訂場者租用生產力局的培訓場地，須按下列預訂程序：

(a) 訂場者須在辦公時間致電生產力局查詢場地是否可供預訂 (見第4.43 段)；

(b) 若場地可供預訂，訂場者須填妥訂場表格，並以傳真或電郵方式向生產力局提交表格和相關證明文件 (如商業登記證)；及

(c) 生產力局收到和核實訂場者的訂場表格和證明文件後，會向訂場者發送電郵覆函，確認預訂安排。

4.43 審計署認為，現有的預訂場地系統並不方便使用，因為有意訂場人士只能在辦公時間致電查詢場地是否可供預訂。為了讓訂場者預訂生產力局的培訓場地更具效率和方便，該局有需要在其網站上載場地預訂狀況的資料和提供網上預訂功能。

審計署的建議

4.44 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **加強工作以推動外間機構租用生產力局的培訓場地；**

(b) **採取有效措施 (如讓更多公眾知道生產力局培訓場地可供租用、把超出所需的培訓場地改作其他有利用途等)，以改善培訓場地的使用率；及**

(c) **在生產力局網站上載場地預訂狀況的資料和提供網上預訂功能。**

生產力局的回應

4.45 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 生產力局已採取多項措施，改善該局培訓場地的整體使用率，例如：

(i) 把場地設施更新 (如翻新會議廳)；

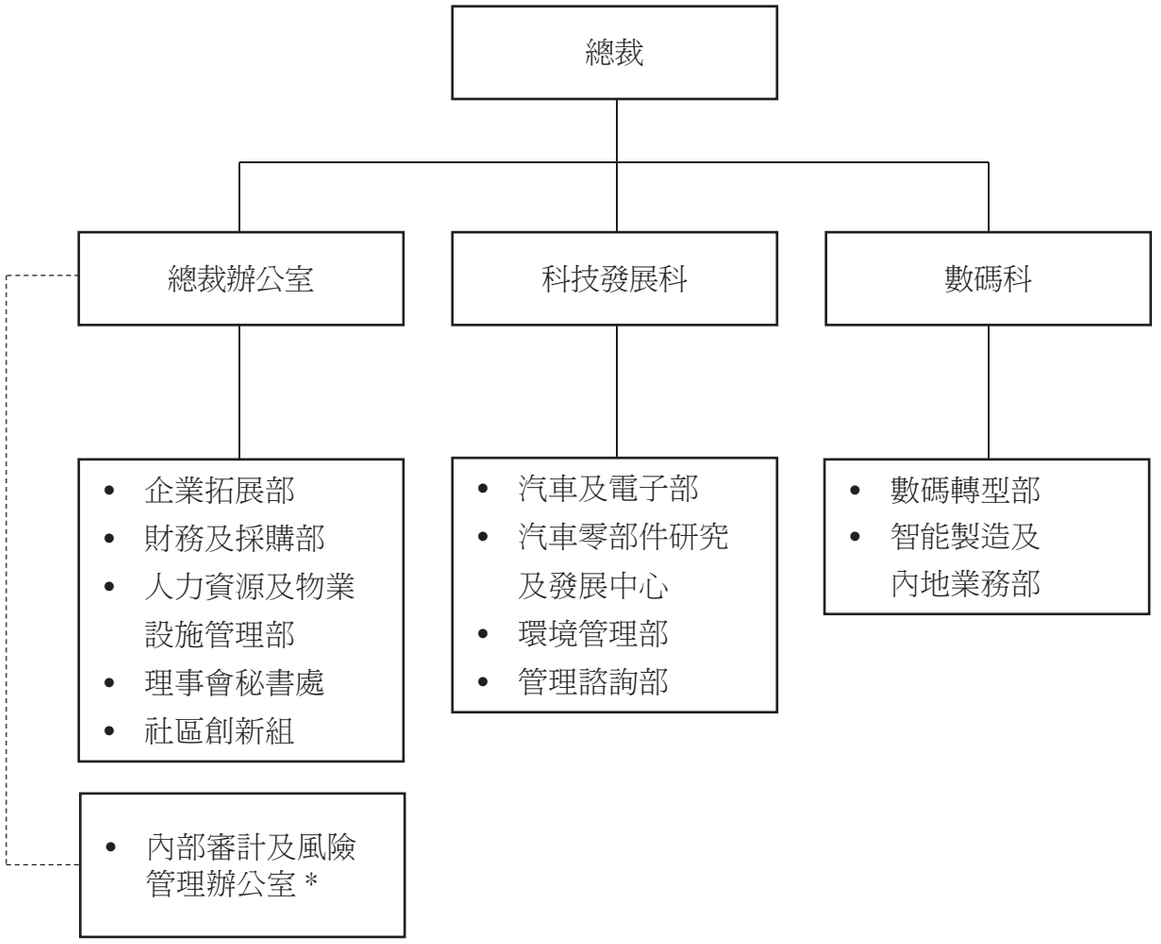
(ii) 加強市場推廣工作，提高場地使用率；及

(iii) 檢討場地收費，訂立具競爭力的收費 (如中小企租用場地，收費一律可享 30% 折扣，至 2020 年 3 月止)；

(b) 生產力局會密切監察改善措施的推行情況和場地使用率；及

(c) 網上預訂培訓場地系統會於 2019 年 10 月推出。

生產力局：組織圖（摘錄）
(2019 年 3 月 31 日)



* 在職能上向生產力局審計委員會匯報

資料來源：生產力局的記錄

第 3 章

創新及科技局
創新科技署
香港生產力促進局

香港生產力促進局的管治及行政事宜

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

香港生產力促進局的管治及行政事宜

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.17
審查工作	1.18 – 1.20
生產力局的整體回應	1.21
政府的整體回應	1.22
鳴謝	1.23
第 2 部分：企業管治及表現匯報	2.1
企業管治	2.2 – 2.18
審計署的建議	2.19
生產力局的回應	2.20
表現匯報	2.21 – 2.27
審計署的建議	2.28
生產力局的回應	2.29
第 3 部分：人力資源管理	3.1
職員人數和流失情況	3.2 – 3.9
審計署的建議	3.10
生產力局的回應	3.11
職員招聘	3.12 – 3.15
審計署的建議	3.16
生產力局的回應	3.17

	段數
第 4 部分：採購及其他行政事宜	4.1
貨品和服務採購	4.2 – 4.12
審計署的建議	4.13
生產力局的回應	4.14
其他行政事宜	4.15 – 4.41
審計署的建議	4.42
生產力局的回應	4.43

附錄	**頁數**
A： 生產力局：組織圖 (摘錄) (2019 年 3 月 31 日)	63

香港生產力促進局的管治及行政事宜

摘要

1. 1967 年，政府根據《香港生產力促進局條例》(第 1116 章) 成立香港生產力促進局 (生產力局)，以期改善本地工業的生產力、營運效率和競爭力。理事會是生產力局的管治組織，由 4 個委員會提供支援。截至 2019 年 3 月 31 日，生產力局共有 640 名職員，包括 245 名常額職員和 395 名合約職員。政府撥給生產力局的資助金，由創新科技署署長擔任管制人員。2017–18 年度，生產力局的總收入為 7.11 億元，包括 2.233 億元政府資助金。同年，生產力局的總開支為 6.637 億元。審計署最近審查了生產力局的工作，審查結果分別載於本審計報告書和另一份題為“香港生產力促進局提供顧問、研發和培訓服務的工作”(《審計署署長第七十三號報告書》第 2 章) 的審計報告書內。本審計報告書審查生產力局的管治及行政事宜。

企業管治及表現匯報

2. ***需要改善部分成員的出席情況*** 審計署留意到生產力局理事會／委員會會議的整體出席率不低，但審查過在 2014 至 2019 年 (截至 3 月 31 日) 期間獲委任或獲再度委任的理事會／委員會成員的出席記錄後，發現 3 名成員在任內出席的理事會／委員會會議不足一半。審計署留意到：(a) 1 名成員所出席的理事會會議，僅佔任內 20 次中的 9 次 (45%)；其出席的業務發展委員會會議，則僅佔任內 7 次中的 3 次 (43%)；(b) 另一名成員所出席的業務發展委員會會議，僅佔任內 7 次中的 3 次 (43%)；以及 (c) 第三名成員所出席的財務委員會會議，僅佔任內 4 次中的 1 次 (25%)(第 2.4 段)。

3. ***延遲發出理事會／委員會會議記錄*** 理事會在 2009 年 9 月的會議上決定，理事會秘書處須：(a) 於理事會／委員會會議舉行後 3 個星期內，向成員提供會議記錄擬稿；以及 (b) 於會議記錄擬稿發出後 2 個星期內，向成員提供經修訂 (即已納入擬議修訂) 的會議記錄擬稿。審計署留意到，在 2018 和 2019 年 (截至 3 月 31 日) 舉行的 21 次理事會／委員會會議中，有 19 次 (90%) 會議的經修訂會議記錄擬稿是在會議記錄擬稿發出超過 2 個星期後才發出，延遲了 1 天至 29 天不等，平均為 14 天 (第 2.6 及 2.7 段)。

4. ***部分理事會成員延遲申報利益*** 根據生產力局的《理事會成員行為守則》，成員須於首次獲委任時及其後每年一次，以書面形式向理事會秘書處披露和登記金錢或其他性質的直接或間接個人利益。審計署審查了理事會成員在2015 至 2019 年 (截至 3 月 31 日) 期間首次獲委任時提交的 24 份利益申報表，以及在此期間提交的95 份年度利益申報表，發現在該95 份年度利益申報表中，有 12 份 (13%) 是在規定的提交日期後提交，延遲了 1 天至 55 天不等，平均為 15 天 (第 2.9 及 2.10 段)。

5. ***需要檢視生產力局的工作重點*** 2001 年 6 月，生產力局委託顧問公司進行研究，檢視該局的角色、管理和運作，以確保能持續配合香港經濟發展的情況，並保持優勢。該顧問研究在 2002 年 4 月完成，並提出以下建議：(a) 生產力局在未來 5 年的主要工作重點，是就香港企業的業務提供橫跨價值鏈的綜合支援服務，而主要市場焦點為以創新和增長為本的製造企業 (特別是屬於香港基礎工業的該類企業) 和相關服務行業；以及 (b) 服務地域以香港和珠江三角洲為主。生產力局於 2002 年 5 月接納有關報告，並同意在重訂該局的角色、工作重點和運作時，參考其中的建議。2003 年 3 月，政府與生產力局簽訂行政安排備忘錄 (備忘錄)，並把 2002 年顧問研究所建議的工作重點納入其中。審計署留意到，2002 年顧問研究就生產力局的工作重點所提出的建議有具體時限。顧問研究只就該局在其後 5 年 (即直至 2007 年為止) 的工作重點提出建議。備忘錄於 2009 年曾作檢討，而生產力局的工作重點並無更改。沒有文件證據顯示，當局曾於檢討期間考慮有關工作重點。自 2002 年顧問研究進行後，當局從未檢視備忘錄中的生產力局工作重點，以確保能持續配合香港經濟發展的情況。然而，審計署留意到，自生產力局於 2002 年進行顧問研究後，無論是香港的經濟發展，或該局的策略主題和工作重點，均已出現變化 (第 2.13 至 2.17 段)。

6. ***未能達到表現目標*** 根據備忘錄，生產力局須提出一套衡量工作進度的表現指標，以供創新科技署署長批准，並須向署長提交報告，載述該局在有關表現指標方面的成績。審計署審查了生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度期間的表現目標達標情況，發現：(a) 生產力局每年均有 1 項或以上的表現目標未能達到；及 (b) 部分表現目標有 3 年或以上的時間未能達到。根據備忘錄，生產力局如未能達到議定的表現目標，須提出能令創新科技署署長滿意的解釋。然而，就“所接受的顧問項目數目”和“製造支援項目收入”這兩項主要表現指標而言，沒有文件證據顯示，生產力局曾向署長提出解釋，說明為何未能在 2017–18 年度達到有關的兩項表現目標 (第 2.21、2.23 及 2.24 段)。

7. ***需要改善主要表現指標的披露*** 在 2016–17 至 2018–19 年度期間，為評估生產力局的表現而訂立的主要表現指標有 23 項 (包括 13 項“核心主要表現指標”和 10 項“其他主要表現指標”)。生產力局表示，就衡量該局的表現而言，“核心主要表現指標”比“其他主要表現指標”更有意義。審計署審查了生產力局在 2016–17 和 2017–18 年度的年報和創新科技署署長的管制人員報告內披露的主要表現指標，留意到在 23 項主要表現指標中，生產力局沒有披露其中 11 項 (48%)。該 11 項沒有在年報和管制人員報告內披露的主要表現指標，包括 9 項“核心主要表現指標”和 2 項“其他主要表現指標”。儘管生產力局披露了 10 項“其他主要表現指標”中的 8 項 (80%)，但只披露了 13 項“核心主要表現指標”中的 4 項 (31%)。審計署又留意到，在生產力局年報中，生產力局只把該局當年的表現與過去 4 年比較，而沒有把該局的實際表現與表現目標比較 (第 2.25 及 2.27 段)。

人力資源管理

8. ***職員編制與職員人數出現顯著差距*** 審計署比較了生產力局分別截至 2018 年 6 月 30 日和 2019 年 6 月 30 日的職員編制和職員人數，發現：(a) 截至 2018 年 6 月 30 日，職員總人數比職員編制總數少 131 人 (18.8%)，截至 2019 年 6 月 30 日則少 123 人 (17.7%)；(b) 截至 2018 年 6 月 30 日和 2019 年 6 月 30 日，第四至第八級職員嚴重短缺。2019 年 6 月 30 日，第四級職員欠缺 33 人 (18.5%)，而第五級職員更欠缺 109 人 (45.2%)；及 (c) 截至 2018 年 6 月 30 日和 2019 年 6 月 30 日，第二級和第三級職員嚴重過剩 (第 3.3 段)。

9. ***職員流失率高*** 審計署審查了生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度的 5 年期間的職員流失率，發現：(a) 整體職員流失率偏高，平均為 19.2%，由 17.1% 至 22.5% 不等；及 (b) 第三級和第五級職員的流失率特別高，分別為 17.5% 至 28% 和 17.3% 至 24.3%。在該段期間，第三級和第五級職員的平均流失率超過 20%。審計署進一步分析生產力局 2018–19 年度自願離職的 109 名職員的服務年期，發現在該 109 名員工中，46 名 (42%) 任職該局少於 2 年 (第 3.5 及 3.6 段)。

10. ***職員招聘工作有可予改善之處*** 生產力局在 2018–19 年度招聘了 318 名職員，審計署審查了當中 100 名的招聘記錄，發現以下範疇有可予改善之處 (第 3.15 段)：

(a) ***沒有訂定篩選準則*** 根據生產力局《標準守則》，篩選工作須根據按職位要求而訂定的準則進行。然而，審計署發現，在全部 100 次經審查的招聘工作中，生產力局均沒有訂定篩選準則 (第 3.15(a) 段)；

(b) ***沒有妥善記錄所接獲的申請書*** 審計署留意到，在全部 100 次經審查的招聘工作中，生產力局均沒有以登記冊記錄所接獲的申請書，也沒有在接獲申請書時蓋上收件日期。再者，該局沒有備存每次招聘所接獲申請書數目的資料 (第 3.15(b) 段)；

(c) ***獲選參加面試的應徵者少於規定數目*** 生產力局《標準守則》訂明，在合適和可行的情況下，申請招聘人手的部門／分科可選出至少 3 名應徵者參加面試。審計署留意到，在經審查的 100 次招聘工作中，生產力局曾在 22 次 (22%) 選出少於 3 名 (只有 1 或 2 名) 應徵者參加面試。沒有文件證據顯示生產力局選出少於 3 名應徵者參加面試的理由 (第 3.15(c) 段)；

(d) ***沒有妥為填寫遴選面試評審表格*** 在 52 次招聘工作中，遴選面試評審表格缺少了部分所需資料，例如面試後對應徵者的評分和評語 (第 3.15(d) 段)；

(e) ***聘任 1 名不符職位要求的應徵者*** 根據生產力局《標準守則》，如獲取錄的申請人不符合基本入職要求，則須尋求有關人員／當局批准，並提供充分理由。審計署留意到，在 1 宗個案中，該第三級職位的其中一項職位要求是“持電腦科學等範疇的文憑或學位或同等學歷”。然而，1 名不具備此學歷的應徵者獲聘擔任該職位。生產力局沒有提供理由，解釋為何批准聘任該名不符合職位要求的應徵者 (第 3.15(e) 段)；

(f) ***需要要求已申報有利益衝突的職員避免參與遴選過程*** 在 4 次有關第三級和第四級職員的招聘工作中，遴選小組主席 (唯一可決定應徵者評分的評審人) 曾申報自己是應徵者的朋友或舊同事，但仍繼續以主席身分參與遴選小組的工作 (第 3.15(f) 段)；及

(g) ***1 名人士獲聘擔任其沒有申請的職位*** 在 1 宗個案中，1 名人士獲聘擔任沒有申請的第四級職位，而且沒有經過生產力局《標準守則》規定的篩選和面試程序 (第 3.15(g) 段)。

採購及其他行政事宜

11. ***需要改善報價程序*** 根據生產力局《標準守則》，採購人員須根據供應商在貨品／服務方面的能力，以輪流方式揀選列於註冊供應商名單的準供應商索取報價。然而，審計署發現採購人員並沒有以輪流方式揀選列於註冊供應商名單的供應商索取報價。審計署審查了 3 個貨品／服務類別當中 56 家供應商在 2017 年 4 月至 2019 年 6 月的交易記錄，發現在該 56 家供應商中，14 家 (25%) 從未獲邀報價。此外，審計署審查了 2019 年 3 月的 113 個採購價值超過 1 萬元但不超過 50 萬元的貨品和服務採購記錄，發現以下可予改善之處 (第 4.3 及 4.4 段)：

(a) ***沒有隨機抽選供應商索取報價*** 生產力局表示，由 2018 年 8 月起，採購人員須從註冊供應商名單隨機抽選一家供應商索取報價。然而，在 1 次採購中，獲邀報價的供應商中沒有一家是從註冊供應商名單隨機抽選出來的。審計署又留意到，生產力局未有修訂其《標準守則》，以加入須從註冊供應商名單隨機抽選一家供應商索取報價的規定 (第 4.4(a) 段)；及

(b) ***採購人員或批核人員沒有申報利益衝突*** 根據生產力局《標準守則》，採購組人員和批核人員必須申報利益衝突。在經審查的 113 次採購中的 9 次 (8%) 而言，每次採購均有 4 名人員須申報利益。然而，在該 9 次採購中，每次均有 1 名人員沒有表明是否與有關供應商有任何私人利益 (第 4.4(b) 段)。

12. ***沒有按規定進行招標程序*** 根據生產力局《標準守則》，如懷疑出現分拆訂單的情況，負責採購的人員須提供理據證明：(a) 為何未能在第一次採購時預計須進行第二次採購；或 (b) 重覆訂單是為不同的項目而提出，並因所需要的交付日期有所不同，導致無法合併採購。審計署審查了在 2019 年 1 月發出的 125 張訂單，發現有 2 張是由同一採購部門於同日 (即 2019 年 1 月 24 日) 發給同一供應商，以採購相同的貨品 (即機械臂)。該 2 張訂單的採購申請也於同一日 (即 2018 年 12 月 5 日) 提出。如合併 2 項採購申請，預算採購總值為 631,923 元，即超過 50 萬元的報價限額，因此須進行招標程序。沒有文件證據顯示，負責採購的人員在第一次採購時，未能預計須進行第二次採購，以及該 2 次採購因交付日期不同而導致不能合併 (第 4.5 至 4.8 段)。

13. ***註冊供應商名單上不活躍的供應商*** 根據生產力局《標準守則》，由2018年10月起，連續3年沒有回應任何報價或投標邀請，而且沒有與生產力局進行任何交易的不活躍供應商，會從註冊供應商名單中剔除。然而，直至2019年6月30日，生產力局仍沒有註冊供應商名單上不活躍供應商的現成資料。現有電腦系統未能從所儲存的資料中，迅速找出不活躍的供應商 (第4.11及4.12段)。

14. ***需要改善盤點程序*** 2017年11月，生產力局開始揀選損失風險高的可移動和價值高昂的固定資產進行季度突擊盤點。直至2019年6月30日，該局先後於7個部門進行了7次突擊盤點工作，每次揀選5項容易損失的物品進行盤點，即合共盤點了35項固定資產物品。審計署審查了該7次突擊盤點工作的盤點報告，發現：(a) 與可移動和價值高昂的固定資產物品的總數 (約1 030項物品) 比較，在每次盤點工作中選定作突擊盤點的固定資產物品數目甚少 (即5項)；以及 (b) 多種可移動和價值高昂的固定資產，例如平板電腦、數碼相機、錄影機、相機鏡頭等，均屬損失風險高的物品。然而，在該35項選定作突擊盤點的物品中，33項 (94%) 為筆記簿型電腦，其餘2項為網際規約 (IP) 電話和流動電話 (第4.20段)。

15. ***需要改善設備管理*** 根據生產力局《標準守則》，設備指任何安裝於生產力局的設備、機械或設施，用作技術開發、示範或向業界提供服務支援，其原本採購價值等同或超過10萬元。審計署審查了2018–19年度的設備管理記錄，發現：(a) 截至2019年3月31日，1項於2019年3月26日收到的設備 (即冷藏庫) 未有列入設備清單，該項設備的原本採購價值為252,000元 (即高於10萬元)；(b) 在320項設備中，52項 (16%) 未達到預期使用率；以及 (c) 在4個有設備歸其保管的部門中，2個未達目標資產善用率 (第4.23及4.24段)。

16. ***需要監察公司車輛的使用情況*** 截至2019年3月31日，生產力局有4部公司車輛，其中3部 (即車輛A、車輛B和車輛C) 連同車隊司機服務使用 (即附帶司機)，1部 (即車輛D) 則用於車輛借用服務 (即不附帶司機)。生產力局沒有計算轄下公司車輛的使用率。審計署審查了該4部公司車輛在2019年1至3月期間的使用記錄，發現該部不附帶司機的公司車輛 (即車輛D) 的使用率偏低。車輛D在2019年1至3月期間的60個工作天中，有36個工作天 (60%) 是整天閒置的。此外，根據生產力局《標準守則》，借用車輛D的人員須於每次行程結束後填妥所有相關車輛使用報告，以作監察之用。審計署留意到，除了車輛記錄冊和車匙取用記錄外，車輛D並沒有任何車輛使用報告。審計署比較了2019年1至3月期間分別記錄在車輛記錄冊和車匙取用記錄的資料，

發現在記入車匙取用記錄的 25 次行程中，11 次行程 (44%) 的有關資料並無記錄在車輛記錄冊內。由於車輛記錄冊的記錄不全，車輛 D 的總使用時數無法確定 (第 4.26、4.29 及 4.30 段)。

17. ***申領酬酢開支有可予改善之處*** 根據生產力局《標準守則》，參與公務酬酢的職員人數不應超過獲宴請的賓客人數，否則須經有關人員批准。審計署審查了 2019 年 1 至 3 月期間 95 宗酬酢開支申領個案的記錄，發現 15 宗申領個案 (金額由 375 元至 4,356 元不等，平均為 1,272 元) 所涉及的職員人數超過獲邀人數，而有關申領獲得批准。然而，在該 15 宗個案中，有 11 宗沒有文件證據顯示申領獲批的理據 (第 4.34 段)。

18. ***沒有遵從離港公幹指引*** 審計署發現：(a) 根據生產力局《標準守則》有關離港公幹的規定，凡準備離港公幹的職員，必須在啓程前提交公幹申請，並由相關的部門總經理／副總裁／總裁 (如適當) 批准。審計署審查了在 2018 年 11 月至 2019 年 3 月期間提交的 73 宗離港公幹申請，發現在該 73 宗申請中，9 宗 (12%) 是在有關職員啓程後才獲批准。這些申請是在有關職員啓程 1 至 15 天 (平均為 6 天) 後獲得批准。在該 9 宗申請中，2 宗 (22%) 更是由有關職員在啓程後才提交；以及 (b) 根據生產力局《標準守則》，如職員申領飛行獎賞，而獎賞記入其飛行哩數帳戶，則該職員須在公幹後向財務及採購部申報獎賞，以便安排將有關獎賞用於機構活動。審計署審查了 20 宗由 13 名職員於 2019 年 1 至 3 月提交的乘搭飛機公幹申請，以及財務及採購部備存的飛行獎賞哩數記錄。審計署發現，在涉及 10 名 (77%) 職員的 12 宗 (60%) 申請中，有關職員在公幹後沒有向財務及採購部申報飛行獎賞。沒有資料顯示該 10 名職員有否向航空公司申領飛行哩數 (第 4.37 至 4.40 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*生產力局總裁應：**

企業管治及表現匯報

(a) **更着力鼓勵理事會／委員會成員出席會議，並按時向他們發出會議記錄 (第 2.19(a) 及 (b) 段)；**

(b) **確保理事會成員按時申報利益 (第 2.19(c) 段)；**

(c) 檢討備忘錄所述的生產力局工作重點，並視乎需要作出修訂 (第 2.19(d) 段)；

(d) 就未能達到議定的表現目標，提出能令創新科技署署長滿意的解釋，以及考慮在生產力局年報內披露更多主要表現指標和根據表現目標匯報該局的實際表現 (第 2.28(a) 至 (c) 段)；

人力資源管理

(e) 採取有效措施，以處理某些職級員工嚴重短缺和過剩的問題，以及更着力改善大量員工流失的情況 (第 3.10(a) 及 (b) 段)；

(f) 採取措施，改善職員招聘程序 (第 3.16 段)；

採購及其他行政事宜

(g) 採取措施，改善報價程序 (第 4.13(a) 及 (b) 段)；

(h) 確保進行採購時不會分拆訂單，使訂單的金額較低 (第 4.13(c) 段)；

(i) 考慮提升現有電腦系統的功能，以助找出註冊供應商名單上不活躍的供應商，以及確保不活躍的供應商適時從註冊供應商名單中剔除 (第 4.13(d) 及 (e) 段)；

(j) 擴大季度突擊盤點工作的突擊盤點範圍 (第 4.42(a) 段)；

(k) 確保所有設備均列入設備清單，提高設備的使用率，以及就未達目標資產善用率的部門採取適當跟進行動 (第 4.42(c) 至 (e) 段)；

(l) 記錄所有行程，以及密切監察公司車輛的使用率，並檢討保留使用率偏低的公司車輛是否合乎成本效益 (第 4.42(f) 及 (g) 段)；

(m) 確保所有涉及職員人數超過獲邀人數的酬酢開支的申領均有充分理據支持 (第 4.42(h) 段)；及

(n) 確保職員離港公幹的申請在啓程前提交和獲得批准，以及確保所有職員申報因公幹而獲得的飛行獎賞 (第 4.42(i) 及 (j) 段)。

生產力局和政府的回應

20. 生產力局總裁和創新科技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　上世紀六十年代，製造業以小規模的家族業務為主，政府認為需要提供有組職的設施支援香港工業進一步發展。1967 年，政府根據《香港生產力促進局條例》(第 1116 章) 成立香港生產力促進局 (生產力局)，以期改善本地工業的生產力、營運效率和競爭力。根據該條例第 4 條，生產力局的職能為：

(a)　促進提高香港各行業的生產力，並鼓勵更有效率地利用香港的資源；

(b)　考慮影響香港各行業的生產力的事宜；

(c)　就香港各行業的生產力和為提高香港各行業的生產力而設計的措施，向香港特別行政區行政長官提供意見；

(d)　向在香港或其他地方從事研究、發展或傳布為提高各行業的生產力而設計的計劃、方法或技術的人士或組織作出諮詢，並對其活動加以統籌和協助；及

(e)　在香港以外的地方承擔與生產力有關的工作，惟須符合以下條件：

(i)　該工作可在不損害生產力局執行上文第 (a) 至 (d) 段提述的職能的情況下進行；及

(ii)　生產力局就該工作收取的最低費用足以收回進行該工作所招致的一切成本，而上述成本須包括直接成本 (經常成本和資本成本) 及經常費用。

2002 年顧問研究

1.3　自上世紀八十年代初起，愈來愈多香港製造商把工廠遷往珠江三角洲 (珠三角) 地區，這些工廠位於香港的辦事處則成為製造支援和其他高增值活動 (如產品設計、採購、營銷、品質控制等) 的總部。2001 年 6 月，鑑於香港經

濟環境急速發展，生產力局委託顧問進行研究，檢討該局的角色、管理和運作，以確保有效履行公眾使命和提供服務，符合客戶和整體經濟的需要。

1.4　顧問研究在 2002 年 4 月完成。研究建議生產力局的未來工作重點，是在整個價值鏈中，為以創新和增長為本的香港公司提供綜合支援服務。至於重點行業則會是製造業，特別是香港的基礎產業 (註 1)，以及相關的服務行業。根據該研究：

(a) 生產力局擔當與製造業價值鏈有關的角色，更切合其現有能力；及

(b) 此舉訂立明確服務重點，確保妥善支援對香港繁榮至關重要的製造業。

生產力局接納研究的建議。

與政府簽訂行政安排備忘錄

1.5　2003 年 3 月，政府與生產力局簽訂行政安排備忘錄 (備忘錄)。該備忘錄為政府與生產力局之間的關係訂立框架，並詳列雙方責任。因應 2002 年顧問研究的建議 (見第 1.4 段)，該備忘錄述明：

(a) 備忘錄條文的基本原則是，只要不牴觸《香港生產力促進局條例》的條文規定，生產力局便應享有自主權，靈活運用資金和資源；

(b) 生產力局的服務重點是在整個價值鏈中，為以創新及增長為本的香港公司提供綜合支援服務；重點支援行業為製造業，特別是香港的基礎產業，以及相關的服務行業；服務地域的重心為香港和內地的珠三角；

註 1： *根據顧問研究，香港的基礎產業包括電子、機器及設備、玩具及塑膠、紡織，以及成衣。*

(c) 生產力局可把全年整筆資助金中省下的款項留作儲備，惟因以下情況而省得的款項除外：縮減或終止周年計劃及預算定下的工作(見第 1.11 段)，或因公務員薪酬調整而削減員工薪酬；及

(d) 任何時候，儲備水平均不得高於在該財政年度以整筆撥款形式發放予生產力局的資助金的 15%。超出款額須於下一個財政年度退還政府。

1.6 2009 年 6 月，政府和生產力局重訂備忘錄，並在備忘錄作出多項修訂，例如把規定生產力局利用部分政府撥款來資助製衣工藝示範中心有限公司(註 2) 經常營運成本的條文移除。不過，上文第 1.5 段提及的要點維持不變。

生產力局近期的措施

1.7 行政長官在 2016 年《施政報告》中表示，再工業化有潛力成為香港新的經濟增長點，並宣布生產力局將協助工業升級轉型，使相關企業再工業化及轉向高增值生產。該局在 2017 和 2018 年推出主要措施，協助政府推行再工業化的政策方向，例子包括：

(a) 2017 年 8 月，設立“智能產業廊”(見照片一)，展示第四次工業革命的概念和特點；

(b) 2017 年 10 月，設立“知創空間”(見照片二)，為初創企業、學生和畢業生提供工作空間和技術支援，協助他們把創新意念發展成為工業設計；及

(c) 2018 年 3 月，推出“智能產業聯盟”交流平台，讓業界掌握智能產業的最新發展。

註 2： *製衣工藝示範中心有限公司是生產力局的附屬機構，通過技術及生產系統示範，以提高紡織及成衣業的效率。生產力局理事會 (見第 1.8 段) 認為該公司已完成使命，於 2008 年 10 月把其清盤。*

照片一

生產力局的智能產業廊



資料來源：生產力局的記錄

照片二

生產力局的知創空間



資料來源：生產力局的記錄

管治和管理

1.8　理事會是生產力局的管治組織。根據《香港生產力促進局條例》，理事會由不多於 23 名由行政長官委任的成員 (註 3) 組成，包括 1 名主席、17 名代表管理、勞工和專業或學術界利益的人士，以及不多於 5 名公職人員 (註 4)。理事會每年召開會議 3 次，並由 4 個委員會提供支援：

(a) ***審計委員會***　該委員會的職責包括進行監察和提出建議，以提升生產力局的良好企業管治水平。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 7 名成員；

(b) ***業務發展委員會***　該委員會的職責包括檢討生產力局的業務情況，探討新的業務發展機會，以及提交生產力局的三年策略計劃供理事會審批。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 8 名成員；

(c) ***財務委員會***　該委員會的職責包括監督生產力局的財務表現，提交生產力局的三年財政預算 (見第 1.11 段)、年度計劃及預算，以及主要開支項目的編配調動，供理事會審議。該委員會也就生產力局的財務政策和對該局有重大財務影響的事宜，向理事會提供意見。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 8 名成員；及

(d) ***職員事務委員會***　該委員會的職責包括委任職員和監察人手情況，並就人力資源發展政策向理事會提供意見，以及監察生產力局員工的服務條款和條件。截至 2019 年 3 月 31 日，該委員會有 10 名成員。

1.9　根據《香港生產力促進局條例》，理事會獲賦權委任一名總裁為總行政人員，以及委任其他人員、受僱人和代理人。截至 2019 年 3 月 31 日，生產力局共有 640 名職員，包括 245 名常額職員和 395 名合約職員。生產力局截至 2019 年 3 月 31 日的組織圖載於附錄 A。

註 3： *行政長官委任理事會成員 (主席除外) 的權力，已轉授予創新及科技局局長。*

註 4： *截至 2019 年 3 月 31 日，5 名獲委任為理事會成員的公職人員是：(a) 創新及科技局常任秘書長；(b) 創新科技署署長；(c) 工業貿易署署長；(d) 政府經濟顧問；以及 (e) 勞工處副處長 (勞工事務行政)。*

創新科技署署長的角色

1.10　創新科技署署長掌管創新科技署，政府撥給生產力局的資助金(見第 1.15 段)，由創新科技署署長擔任管制人員，負責確保生產力局的工作符合其目標和相關公共政策和優先次序，以及確保該局的政策目標恰當。創新科技署署長也可根據經濟環境變化，就是否需要檢討該等目標，向生產力局提供意見。

1.11　根據備忘錄，生產力局每年須向創新科技署署長提交三年財政預算和年度計劃及預算。三年財政預算須列明生產力局的策略目標、為達到該等目標而採納的方案，以及對資源的影響評估。至於年度計劃及預算，則須載述按不同範疇分類的擬進行活動，以及下一個財政年度的收支預算，供政府批核。

1.12　根據《香港生產力促進局條例》，生產力局也須於每個財政年度終結後 6 個月內，向政府提交下列文件，以供立法會省覽：

(a)　該局的活動報告；及

(b)　該局的已審核財務報表副本。

生產力局《標準守則》

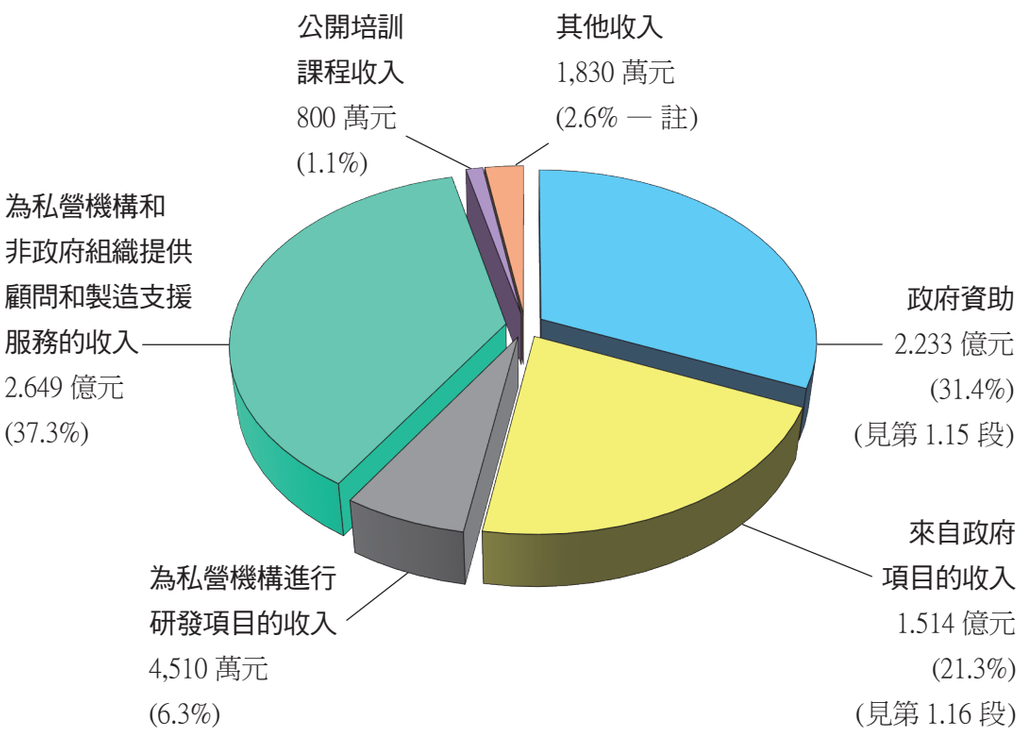
1.13　生產力局已發出一套《標準守則》，為員工提供指引，以便妥善管理該局，使該局得以正常運作。生產力局《標準守則》訂明規管該局運作 (例如人力資源和採購管理) 的政策、規例和程序。

收入

1.14　2017–18 年度，生產力局的總收入為 7.11 億元。圖一載有收入來源的分析。

圖一

生產力局 7.11 億元總收入的分析
(2017–18 年度)



資料來源：生產力局的記錄

註：其他收入主要是來自展覽和考察團、利息及租金的收入。

1.15　政府為生產力局的運作提供部分經費。2017–18 年度，生產力局獲得的政府資助金總額為 2.233 億元。有關資助金包括以下各項：

(a) ***經常資助金***　以設有現金支出限額的整筆撥款形式每年撥給生產力局。2017–18 年度，該局獲創新科技署發放 2.019 億元的經常資助金；

(b) ***每年整筆撥款以外的資助金*** 為加強生產力局的服務，除每年整筆撥款外，該局也獲發放有時限的額外資助金。2017–18 年度，從創新科技署發放給知創空間 (見第 1.7(b) 段) 的額外資助金中所確認的收入為 540 萬元 (註 5)；及

(c) ***向汽車零部件研究及發展中心提供的資助*** (註 6) 根據政府與生產力局在 2013 年 3 月簽訂的資助協議，創新及科技基金 (註 7) 須為該中心提供財政資助，以支持該中心在 2006 年 4 月 1 日至 2021 年 3 月 31 日期間的運作。2017–18 年度，生產力局獲創新科技署發放 1,600 萬元資助，以支付該中心的營運費用。

1.16 除政府資助金外，生產力局也收取政府以下收入：

(a) ***來自政府資助計劃的收入*** 主要是生產力局展開創新及科技基金資助的研發項目。2017–18 年度，來自創新及科技基金的項目資助共 5,790 萬元；

(b) ***為政府決策局／部門提供顧問服務*** 主要是生產力局經競投程序獲決策局／部門委聘提供顧問服務。舉例來說，路政署委聘該局開發機械臂系統，以便放置和收回道路工程的交通圓筒和警告燈 (見照片三)。2017–18 年度，為決策局／部門提供顧問服務的收入共 6,570 萬元；及

(c) ***為政府資助計劃提供秘書處服務*** (註 8) 生產力局提供的服務包括策劃和舉辦宣傳和推廣活動、接受和初步評審申請、監察獲批項目的進度，以及發放資助計劃的資助款項。2017–18 年度，為政府資助計劃提供秘書處服務的收入共 2,780 萬元。

註 5： *根據政府一般收入帳目，創新科技署在 2017-18 年度向生產力局發放的財政撥款為 2.159 億元，包括經常資助金 2.019 億元和向知創空間發放的額外資助金 1,400 萬元。生產力局根據其會計政策，把發放給知創空間的 1,400 萬元中的 540 萬元和 860 萬元，分別確認為 2017-18 年度和 2018-19 年度的收入。*

註 6： *汽車零部件研究及發展中心最初成立時為獨立的法律實體。2012 年 11 月，該中心與生產力局合併，成為該局科技發展科轄下分部。*

註 7： *創新及科技基金根據《公共財政條例》(第 2 章) 成立，旨在資助有助提升製造和服務業創新科技水平的項目，以及有助提升和發展製造和服務業的項目。*

註 8： *2017-18 年度，生產力局為 4 個政府資助計劃提供秘書處服務，包括：(a) 清潔生產夥伴計劃；(b) 發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金；(c) 回收基金；以及 (d) 零售業人力需求管理科技應用支援計劃。*

照片三

獲路政署委聘的機械臂系統顧問項目



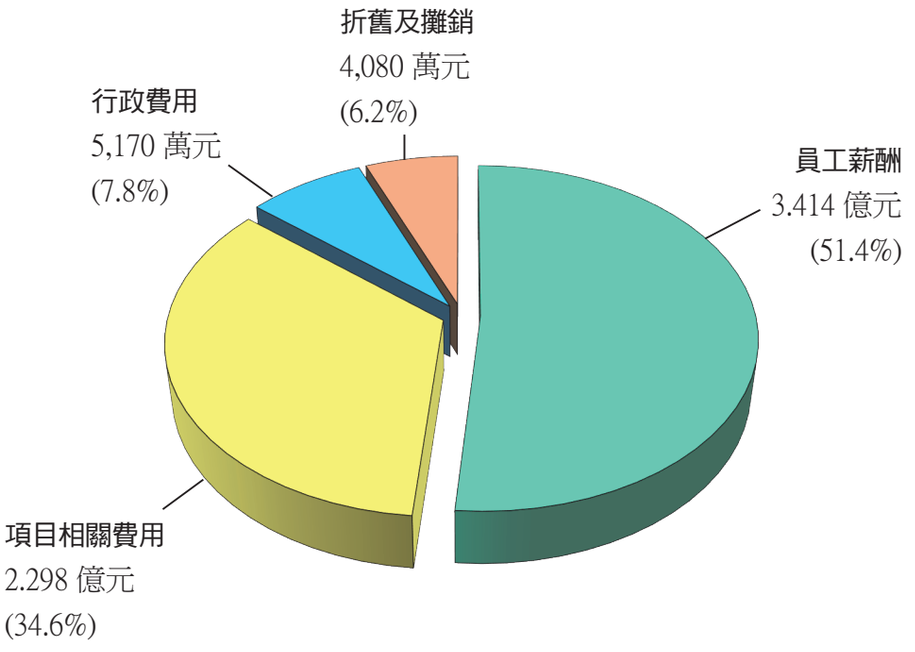
資料來源：生產力局的記錄

開支

1.17　2017–18 年度，生產力局的總開支為 6.637 億元。圖二載有開支的分析。

圖二

生產力局 6.637 億元總開支的分析
(2017–18 年度)



資料來源：生產力局的記錄

審查工作

1.18　2009 年，審計署完成審查生產力局的工作。審查結果載於 2009 年 10 月《審計署署長第五十三號報告書》第 7 和第 8 章。

1.19　2019 年 3 月，審計署展開審查生產力局的工作，審查結果載於兩份獨立的審計報告書，包括：

(a) “香港生產力促進局的管治及行政事宜”(本審計報告書的主題)；及

(b) “香港生產力促進局提供顧問、研發和培訓服務的工作”(《審計署署長第七十三號報告書》第 2 章)。

1.20　本審計報告書集中於以下範疇：

(a)　企業管治及表現匯報 (第 2 部分)；

(b)　人力資源管理 (第 3 部分)；及

(c)　採購及其他行政事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就相關事宜提出多項建議。

生產力局的整體回應

1.21　生產力局總裁同意兩份審計報告書提出的所有問題，並接納相關建議。他表示非常感謝審計署竭力進行是項審查。審查涵蓋的範疇全面，提出的建議有用又具建設性。生產力局十分重視審計署的建議，並經充分諮詢理事會後，已制定詳細行動計劃。該局已就審計署的部分建議即時採取跟進行動，至於其餘建議亦已預定進一步具體行動的推行時間表。

政府的整體回應

1.22　創新科技署署長同意審計署的建議，並表示：

(a)　政府感謝審計署對生產力局的行政和運作進行審查。創新科技署感謝審計署的意見和建議，這些意見和建議有助生產力局改善其企業管治、財務和人力資源管理、顧問和製造支援服務管理、衡量服務表現、把研發項目的成果商品化，以及提供培訓課程的工作，以便服務業界的方式更有成效和具效率；及

(b)　生產力局已通知政府該局接納審計報告書提出的所有建議。創新科技署會與該局緊密合作，確保盡快按情況推行改善措施。

鳴謝

1.23　在審查期間，創新科技署和生產力局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：企業管治及表現匯報

2.1　本部分探討企業管治及表現匯報的事宜，審查工作集中於以下範疇：

(a)　企業管治 (第 2.2 至 2.20 段)；及

(b)　表現匯報 (第 2.21 至 2.29 段)。

企業管治

2.2　理事會是生產力局的管治組織，負責為該局履行職能提供策略領導。截至 2019 年 3 月 31 日，理事會由 23 名行政長官所委任的成員組成 (見第 1.8 段註 3)，包括 1 名主席、17 名代表管理、勞工及專業或學術界利益的人士，以及 5 名公職人員 (見第 1.8 段註 4)。理事會成員均屬非執行性質，任期為 2 年。理事會每年舉行 3 次會議，由 4 個委員會提供支援：

(a)　審計委員會；

(b)　業務發展委員會；

(c)　財務委員會；及

(d)　職員事務委員會 (見第 1.8 段)。

需要改善部分成員的出席情況

2.3　在 2014 至 2019 年 (截至 3 月 31 日) 期間，生產力局舉行了 88 次理事會／委員會會議。這些會議的出席率由 72% 至 100% 不等 (見表一)。

表一

理事會／委員會會議的出席率
(2014 至 2019 年 (截至 3 月 31 日))

年份	出席率				
	理事會	審計委員會	業務發展委員會	財務委員會	職員事務委員會
2014	93%	92%	78%	100%	89%
2015	87%	97%	81%	90%	97%
2016	86%	86%	72%	90%	82%
2017	96%	97%	95%	100%	91%
2018	91%	97%	100%	83%	97%
2019 (截至 3 月 31 日)	87%	100%	88%	75%	90%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

2.4 審計署留意到生產力局理事會／委員會會議的整體出席率不低，但審查過在 2014 至 2019 年 (截至 3 月 31 日) 期間獲委任或獲再度委任的理事會／委員會成員的出席記錄後，發現 3 名成員在任內出席的理事會／委員會會議不足一半：

(a) 1 名成員所出席的理事會會議，僅佔任內 20 次中的 9 次 (45%); 其出席的業務發展委員會會議，則僅佔任內 7 次中的 3 次 (43%)；

(b) 另一名成員雖然出席了任內所有理事會會議，但該成員所出席的業務發展委員會會議，僅佔任內 7 次中的 3 次 (43%)；及

(c) 第三名成員所出席的財務委員會會議，僅佔任內 4 次中的 1 次 (25%)。

2.5 審計署認為，生產力局需要更着力鼓勵成員出席會議。舉例說，為此採取的進一步措施可包括提醒成員出席會議的重要性，以及盡量協助在出席會議方面有困難的成員。

延遲發出理事會／委員會會議記錄

2.6　在每次理事會／委員會會議後，盡早向成員發出會議記錄，至為重要。此舉讓成員趁着對會議記憶猶新時，就會議記錄提出意見或修訂。理事會在2009年9月的會議上決定，理事會秘書處必須：

(a) 於理事會／委員會會議舉行後3個星期內，向成員提供會議記錄擬稿；及

(b) 於會議記錄擬稿發出後2個星期內，向成員提供經修訂 (即已納入擬議修訂) 的會議記錄擬稿。

2.7　審計署留意到，在2018和2019年 (截至3月31日) 舉行的21次理事會／委員會會議中，有19次 (90%) 會議的經修訂會議記錄擬稿是在會議記錄擬稿發出超過2個星期後才發出，延遲了1天至29天不等，平均為14天。

2.8　生產力局表示，該局要求成員在2個星期內，就會議記錄擬稿提出擬議修訂。在部分個案中，有成員就會議記錄擬稿提出擬議修訂需時2個星期或以上，因此，理事會秘書處實在難以在會議記錄擬稿發出後2個星期內，把擬議修訂納入其中，並發出經修訂的會議記錄擬稿。審計署認為，生產力局需要鼓勵成員盡早就會議記錄擬稿提出擬議修訂，並按時向成員發出會議記錄。

部分理事會成員延遲申報利益

2.9　根據生產力局的《理事會成員行為守則》，該局在成員申報利益方面採用兩層申報制度。在該制度下，成員須於首次獲委任時及其後每年一次，以書面形式向理事會秘書處披露和登記金錢或其他性質的直接或間接個人利益。此外，成員如察覺到其與理事會或常務委員會所審議的任何事項有直接個人或金錢利益，便須在討論該事項前，在切實可行的範圍內盡早向生產力局理事會主席披露。所有成員利益申報個案，均須記入會議記錄。

2.10　審計署審查了理事會成員在2015至2019年 (截至3月31日) 期間首次獲委任時提交的24份利益申報表，以及在此期間提交的95份年度利益申報表，發現在該95份年度利益申報表中，有12份 (13%) 是在規定的提交日期後提交，延遲了1天至55天不等，平均為15天。

2.11　根據《理事會成員行為守則》，當得知某成員與所審議事項有直接金錢利益時，理事會秘書處可以不把有關文件分發給該名成員。儘管如此，審計署留意到在 1 宗個案中，1 名成員於 2019 年 3 月 27 日 (即在 2019 年 1 月 31 日限期後)，提交年度申報表。該成員在提交申報表前，已先後於 2019 年 3 月 5 日和 2019 年 3 月 20 日獲分發職員事務委員會和理事會的文件。雖然這宗個案並不涉及潛在利益衝突，但縱使該名成員申報了已知的直接金錢利益，理事會秘書處也會因其延遲申報而無法作出安排，不把載於有關文件的敏感資料分發給該名成員。為避免潛在利益衝突，審計署認為生產力局需要採取措施，確保理事會成員按時申報利益。

需要檢視生產力局的工作重點

2.12　1967 年，政府根據《香港生產力促進局條例》成立生產力局，以促進香港各行業提高生產力，並採用更有效率的生產方法。生產力局的職能載於第 1.2 段。

2.13　2001 年 6 月，生產力局委託顧問公司進行研究，檢視該局的角色、管理和運作，以確保能持續配合香港經濟發展的情況，並保持優勢。該顧問研究在 2002 年 4 月完成，當中檢視了生產力局的角色和工作重點。考慮到生產力局的核心能力，以及把香港發展為首要國際都會的遠景 (正如策略發展委員會在 2000 年發表的報告所述)，顧問公司在顧問報告中指出：

(a) 與製造業價值鏈相關的角色，不但更配合生產力局的能力，而且讓該局有機會在策略架構內發展現有和新的專長；

(b) 整合橫跨價值鏈和香港與內地之間的支援服務，是最具挑戰性的工作；及

(c) 生產力局在這方面具備獨一無二的競爭優勢，因為區內並無其他機構具有相同的能力，可以在職能和地域上整合所提供的服務。

2.14　為訂定清晰的工作重點，該顧問研究建議：

(a) 生產力局在未來 5 年的主要工作重點，是就香港企業的業務提供橫跨價值鏈的綜合支援服務，而主要市場焦點應以創新和增長為

本的製造企業 (特別是屬於香港基礎工業 (註 9) 的該類企業) 和相關服務行業；及

(b) 服務地域應以香港和珠三角為主。

生產力局於 2002 年 5 月接納有關報告，並同意在重訂該局的角色、工作重點和運作時，參考其中的建議。

2.15 2003 年 3 月，政府與生產力局簽訂備忘錄，並把 2002 年顧問研究所建議的工作重點納入其中。備忘錄訂明，生產力局的工作重點，是為以創新和增長為本的香港企業提供橫跨價值鏈的綜合支援服務，而重點支援行業為製造業，特別是香港的基礎工業和相關服務行業，服務地域則以香港和中國內地的珠三角為主。

2.16 審計署留意到，2002 年顧問研究就生產力局的工作重點所提出的建議有具體時限。顧問研究只就該局在其後 5 年 (即直至 2007 年為止) 的工作重點提出建議。備忘錄於 2009 年曾作檢討，而生產力局的工作重點並無更改。沒有文件證據顯示，當局曾於檢討期間考慮有關工作重點。自 2002 年顧問研究進行後，當局從未檢視備忘錄中的生產力局工作重點，以確保能持續配合香港經濟發展的情況。

2.17 在過去數十年，香港的經濟形勢出現了重大變化，生產力局必須不斷檢視其角色和工作重點，以確保能緊貼各行各業的需要。審計署留意到，自生產力局於 2002 年進行顧問研究後，無論是香港的經濟發展，或該局的策略主題和工作重點，均已出現變化，詳情如下：

(a) ***香港需要朝高增值行業方向多元發展*** 生產力局於 2013 年進行題為“香港產業發展策略 —— 發揮本港穩妥可靠的優勢”的研究。根據有關研究報告：

(i) 隨着運作成本不斷上升，珠三角作為低成本生產基地的優勢正逐步喪失。因此，香港傳統產業多年來所佔的優勢日漸減退；及

(ii) 為增強經濟增長的動力，香港須朝具龐大潛力的高增值行業方向多元發展，例如保健和醫療器材、食物加工、中醫藥、

註 9： *基礎工業是對香港和珠三角製造業的產量和財富作出主要貢獻的工業類別，包括：(a) 電子；(b) 機械及設備；(c) 玩具及塑膠；(d) 紡織；以及 (e) 成衣。*

安老、環保服務、高價商品物流、品牌授權、軟件檢測和認證，以及創意和創新玩具；

(b) ***生產力局的新策略主題*** 在 2016 年 2 月 27 日舉行的理事會會議上，理事會討論了生產力局的策略架構和定位，以加強支援業務發展措施的制訂工作，務求滿足業界各種新和新興的需要。在該次會議上，成員同意就生產力局的未來發展實行三管齊下的策略，並訂立 10 項策略主題。這 10 項策略主題如下：

(i) 可持續發展服務／產品；

(ii) 再工業化；

(iii) 醫護方案；

(iv) 新物料；

(v) 測試及符合法規；

(vi) 智能服務／產品；

(vii) 數碼保安；

(viii) 業務轉型；

(ix) 知識和創新管理；及

(x) 人才重塑；

這 10 項策略主題涵蓋不同行業，並不限於製造業；

(c) ***擴展生產力局的工作重點*** 審計署審查了生產力局在 2016 至 2019 年期間經審批的三年策略計劃，留意到生產力局已把工作重點擴展至製造業以外的其他行業，例如零售、醫療、保健、藥劑、樂齡科技 (註 10)、資訊科技業、汽車、航空、生命科學、運輸和物流、能源、消費品和服務業。例如在醫護方案這項策略主題下，生產力局進行了市場行業研究，以探討用於長者護理的智能醫護技術的市場需要和供應情況。生產力局表示，這項市場研究對於長者護理業提供了寶貴資料，有助該局把工作重點擴展至樂齡科技，以開拓此新興市場；及

註 10：*樂齡科技集中把科技應用於開發與長者相關的產品和服務，以提升長者的福祉、生活質素、獨立生活和自理能力，同時為他們的家人、照顧者、護理人員及機構提供支援。*

(d) ***大灣區*** 根據備忘錄，生產力局的服務地域以香港和中國內地的珠三角為主。2017 年，國家發展和改革委員會與廣東、香港及澳門三地政府簽訂《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》。該框架協議訂下合作目標和原則，並確立在粵港澳大灣區 (包括香港、澳門及珠三角 9 個市) 建設中的合作重點領域。大灣區發展或會影響香港工業的生產基地。

2.18 自從 2002 年顧問研究進行後，當局從未檢視備忘錄所述的生產力局工作重點。再者，香港的經濟發展、生產力局的策略主題及工作重點均出現了變化。審計署認為，生產力局需要與創新科技署合作，檢討備忘錄所述的該局工作重點，並視乎需要作出修訂。

審計署的建議

2.19 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **密切監察理事會／委員會成員出席會議的情況，並更着力鼓勵成員出席會議；**

(b) **鼓勵成員盡早就理事會／委員會會議記錄擬稿提出擬議修訂，並按時向成員發出會議記錄；**

(c) **採取措施，確保理事會成員按時申報利益；及**

(d) **與創新科技署合作，檢討備忘錄所述的生產力局工作重點，並視乎需要作出修訂。**

生產力局的回應

2.20 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 在成員出席會議方面，生產力局會：

(i) 在會議前發出成員出席記錄和會議議程／文件，同時提醒成員出席會議的重要，鼓勵成員出席會議；

(ii) 如有成員未能親身出席會議，讓成員選擇以視像會議方式出席會議；及

(iii) 鼓勵未能出席會議的成員在會議前以書面提供對有關文件的意見／回應；

(b) 生產力局會在限期前 1 個星期發出催辦函，以及在限期當日再次發出催辦函，提醒成員經修訂的會議記錄擬稿會加入在限期當日或之前收到的意見，然後才予分發；

(c) 為避免潛在利益衝突，自 2019 年 7 月起，理事會秘書處已開始提醒成員，在會議舉行前須檢視其與理事會會議所審議的事項是否有任何直接或金錢利益。生產力局會：

(i) 在提交限期前 7 天發出催辦函，並致電每名成員跟進，鼓勵成員盡早提交利益申報表；

(ii) 鼓勵成員先提交電子複本，然後提交經簽署的正本；及

(iii) 在成員提交限期當日，再次發出催辦函，以作提醒，確保成員交回利益申報表，不再延誤；及

(d) 雖然備忘錄所述的工作重點自 2009 年以來從未修訂，但生產力局的策略主題和工作重點經常予以檢討和更新。每年制訂年度計劃及預算時，會同時更新三年策略計劃。生產力局會聯同創新科技署檢討和更新備忘錄中的相關部分。

表現匯報

2.21 根據備忘錄：

(a) 為確保政府資助是以具成本效益的方式用於提供服務，生產力局須提出一套衡量工作進度的表現指標，以供創新科技署署長批准；

(b) 這些表現指標須涵蓋但不限於以下表現範疇：

(i) 提供服務；

(ii) 運作效率；

(iii) 財務業績；及

(iv) 效益；

(c) 表現指標和目標可不時予以檢討，並按生產力局和創新科技署署長以書面同意的方式予以修訂；

(d) 生產力局須向創新科技署署長提交報告，載述該局在有關表現指標方面的成績。這些指標具重要參考作用，除了有助生產力局規劃工作和衡量工作進度外，也有助政府評定和審批該局的年度計劃及預算；及

(e) 生產力局如未能達到議定的表現目標，須提出能令創新科技署署長滿意的解釋。

2.22 自 2010–11 年度起，生產力局一直根據各項主要表現指標和目標匯報年度表現，而這些指標和目標載於理事會和創新科技署署長所批准的年度計劃及預算。在 2018–19 年度，生產力局根據 23 項主要表現指標 (包括 13 項“核心主要表現指標”和 10 項“其他主要表現指標”) 匯報表現，而這些指標涵蓋的範疇包括提供服務、運作效率、財務業績和效益。

未能達到表現目標

2.23 審計署審查了生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度期間的表現目標達標情況，發現：

(a) 生產力局每年均有 1 項或以上的表現目標未能達到，儘管未能達到的目標數目由 2014–15 年度的 10 項下降至 2018–19 年度的 1 項 (見表二)；及

表二

未能達標的主要表現指標數目
(2014–15 至 2018–19 年度)

	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
主要表現指標數目 (a)	30	22	23	23	23
未能達標的主要表現指標數目 (b)	10	5	5	3	1
未能達標的主要表現指標百分比 (c) = (b) ÷ (a) × 100%	33%	23%	22%	13%	4%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

(b) 在 2014–15 至 2018–2019 年度的 5 年期間，部分表現目標有 3 年或以上的時間未能達到：

(i) 1 項主要表現指標 (即“培訓課程收入”)，在該 5 年期間每年均未達標；

(ii) 2 項主要表現指標 (即“所接受的顧問項目數目”和“製造支援項目收入”)，在 2014–15 至 2017–18 年度的 4 年期間每年均未達標；及

(iii) 1 項主要表現指標 (即“收費培訓課程數目”)，在 2014–15 至 2016–17 年度的 3 年期間每年均未達標 (見表三)。

表三

未能達標的主要表現指標
(2014–15 至 2018–19 年度)

主要表現指標	達到表現目標的程度				
	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
核心主要表現指標					
1. 記入可收費項目的業務僱員工時百分比	91%	107%	110%	107%	103%
其他主要表現指標					
2. 所接受的顧問項目數目	78%	86%	93%	72%	101%
3. 收費培訓課程數目	60%	69%	90%	134%	117%
4. 收費培訓課程學員人數	52%	79%	124%	207%	203%
5. 顧問項目收入	91%	103%	110%	105%	106%
6. 培訓課程收入	65%	47%	53%	57%	60%
7. 製造支援項目收入	79%	69%	69%	79%	115%
8. 進行中的每個顧問項目收入	86%	101%	93%	107%	107%
9. 政府資助的新項目數目	80%	不適用 (註)			
10. 政府資助的新項目獲批撥款	76%	不適用 (註)			

說明： 未能達標

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

註：這 2 項主要表現指標自 2015–16 年度起不再使用。

2.24　根據備忘錄，生產力局如未能達到議定的表現目標，須提出能令創新科技署署長滿意的解釋。然而，就“所接受的顧問項目數目”和“製造支援項目收入”這兩項主要表現指標而言，沒有文件證據顯示，生產力局曾向創新科技署署長提出解釋，說明為何未能在 2017–18 年度達到有關的兩項表現目標。主要表現指標具重要參考作用，除了有助生產力局規劃工作和衡量工作進度外，也有助政府評定和審批該局的年度計劃及預算，因此，審計署認為，生產力局須根據備忘錄的規定，查明未能達到議定的表現目標的原因，並就此提出能令創新科技署署長滿意的解釋。

需要改善主要表現指標的披露

2.25　在 2016–17 至 2018–19 年度期間，為評估生產力局的表現而訂立的主要表現指標有 23 項 (包括 13 項“核心主要表現指標”和 10 項“其他主要表現指標”)。生產力局表示，就衡量該局的表現而言，“核心主要表現指標”比“其他主要表現指標”更有意義。生產力局在其年報和創新科技署署長的管制人員報告內披露部分主要表現指標。審計署審查了生產力局在 2016–17 和 2017–18 年度的年報和管制人員報告內披露的主要表現指標，留意到在 23 項主要表現指標中，生產力局沒有披露其中 11 項 (48%)。該 11 項沒有在年報和管制人員報告內披露的主要表現指標，包括 9 項“核心主要表現指標”和 2 項“其他主要表現指標”(見表四)。儘管生產力局披露了 10 項“其他主要表現指標”中的 8 項 (80%)，但只披露了 13 項“核心主要表現指標”中的 4 項 (31%)。

表四

沒有在年報或管制人員報告內披露的
主要表現指標

表現範疇	主要表現指標
核心主要表現指標	
運作效率	1. 記入可收費項目的業務僱員工時百分比
財務業績	2. 每名僱員的整體收入
	3. 總外來收入
效益	4. 舉辦主題行業諮詢活動次數
	5. 新推出的服務和產品數目
	6. 專利／特許／授權數目
	7. 已商品化的產品／技術數目
	8. 在提升生產力方面，給予得分 7.5 或以上 (10 分為滿分) 的客戶百分比
	9. 培訓課程學員滿意度指數
其他主要表現指標	
提供服務	1. 收費培訓課程數目
財務業績	2. 進行中的每個顧問項目收入

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

2.26 審計署認為，生產力局須考慮在其年報內披露更多主要表現指標，尤其是“核心主要表現指標”，以提高透明度和問責性。

2.27 審計署又留意到，在生產力局年報中，生產力局只把該局當年的表現與過去 4 年比較，而沒有把該局的實際表現與表現目標比較。為了提高透明度和問責性，審計署認為，生產力局需要考慮在年報內根據表現目標匯報該局的實際表現。

審計署的建議

2.28 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **根據備忘錄的規定，查明未能達到議定的表現目標的原因，並就此提出能令創新科技署署長滿意的解釋；**

(b) **考慮在生產力局年報內披露更多主要表現指標，尤其是“核心主要表現指標”；及**

(c) **考慮在生產力局年報內根據表現目標匯報該局的實際表現。**

生產力局的回應

2.29 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示生產力局會：

(a) 在諮詢創新科技署後設立更正式的機制，以提交主要表現指標未能達標的原因；

(b) 檢討須在生產力局年報內披露的主要表現指標，以期披露更多“核心主要表現指標”；及

(c) 考慮在年報內匯報該局的實際表現是否達到目標。

第 3 部分：人力資源管理

3.1　本部分探討人力資源管理，審查工作集中於以下範疇：

(a) 職員人數和流失情況 (第 3.2 至 3.11 段)；及

(b) 職員招聘 (第 3.12 至 3.17 段)。

職員人數和流失情況

3.2　根據生產力局《標準守則》，生產力局各部／科辦公室的職員總人數，以理事會在年度計劃及預算中批准的職員人數為限。截至 2019 年 6 月 30 日，生產力局設有 9 個職級 (見表五)。

表五

生產力局的職級
(2019 年 6 月 30 日)

級別	職級	職位
高級	9	總裁
	8	副總裁
	7	部門總經理
	6	部門副總經理、高級顧問、高級經理
中級	5	顧問、經理
	4	助理顧問、助理經理、高級工程／實驗室／技術主任、業務／系統／資訊保安分析員
一般	3	見習工程師、工程／實驗室／技術／業務主任、助理業務／資訊保安／系統分析員
	2	助理工程／技術／業務主任、技術支援助理、助理技術員、物業管理員
	1	辦公室／物業助理、司機

資料來源：生產力局的記錄

職員編制與職員人數出現顯著差距

3.3 審計署比較了生產力局分別截至 2018 年 6 月 30 日和 2019 年 6 月 30 日的職員編制和職員人數，發現：

(a) 截至 2018 年 6 月 30 日，職員總人數比職員編制總數少 131 人 (18.8%)，截至 2019 年 6 月 30 日則少 123 人 (17.7%)；

(b) 截至 2018 年 6 月 30 日和 2019 年 6 月 30 日，第四至第八級職員嚴重短缺，特別是：

(i) 截至 2018 年 6 月 30 日，第四級職員欠缺 51 人 (29.3%)，第五級職員則欠缺 99 人 (41.1%)；及

(ii) 截至 2019 年 6 月 30 日，第四級職員欠缺 33 人 (18.5%)，而第五級職員更欠缺 109 人 (45.2%)；及

(c) 截至 2018 年 6 月 30 日和 2019 年 6 月 30 日，第二級 (分別為 26 人和 15 人) (註 11) 和第三級 (分別為 12 人和 22 人) 的職員嚴重過剩 (見表六和七)。

註 11： *第二級職員的編制由 2017-18 年度的 107 人減至 2018-19 年度的 58 人。生產力局表示，第二級職員會以循序漸進的方式減少，無須解僱或裁員。*

表六

職員編制和人數
(截至 2018 年 6 月 30 日)

職級	職員編制 (2018–19 年度)	職員人數 (2018 年 6 月 30 日)	過剩／(短缺)	
	(a) 數目	(b) 數目	(c) = (b) − (a) 數目	(d) = (c) ÷ (a) × 100% 百分比
9	1	1	0	0.0%
8	3	2	(1)	(33.3%)
7	12	7	(5)	(41.7%)
6	66	53	(13)	(19.7%)
5	241	142	(99)	(41.1%)
4	174	123	(51)	(29.3%)
3	133	145	12	9.0%
2	58	84	26	44.8%
1	7	7	0	0.0%
整體	695	564	(131)	(18.8%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

表七

職員編制和人數
(截至 2019 年 6 月 30 日)

職級	職員編制 (2019–20 年度)	職員人數 (2019 年 6 月 30 日)	過剩／(短缺)	
	(a) 數目	(b) 數目	(c) = (b) − (a) 數目	(d) = (c) ÷ (a) × 100% 百分比
9	1	1	0	0.0%
8	3	2	(1)	(33.3%)
7	12	7	(5)	(41.7%)
6	66	54	(12)	(18.2%)
5	241	132	(109)	(45.2%)
4	178	145	(33)	(18.5%)
3	129	151	22	17.1%
2	58	73	15	25.9%
1	7	7	0	0.0%
整體	695	572	(123)	(17.7%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.4　對於職員編制與職員實際人數之間的顯著差距，特別是第五級職員 (即顧問和經理)，職員事務委員會的成員多次表示關注。然而，審計署留意到，第五級職員短缺的問題日趨嚴重。第五級職員短缺的人數由 2018 年 6 月 30 日的 99 人增加至 2019 年 6 月 30 日的 109 人 (見表六和七)。生產力局表示，第五級職員是該局組織架構的骨幹，負責支援顧問工作的核心業務。審計署認為，生產力局需要採取有效措施，以處理某些職級 (特別是顧問和經理) 員工嚴重短缺及另一些職級員工嚴重過剩的問題。

職員流失率高

3.5　生產力局定期向職員事務委員會匯報職員流失率 (註 12)，並與該局的離職員工進行離職調查。審計署審查了生產力局在 2014–15 至 2018–19 年度的 5 年期間的職員流失率，發現：

(a) 整體職員流失率偏高，平均為 19.2%，由 17.1% 至 22.5% 不等；及

(b) 第三級和第五級職員的流失率特別高，分別為 17.5% 至 28% 及 17.3% 至 24.3%。在該段期間，第三級和第五級職員的平均流失率超過 20% (見表八)。

註 12：*生產力局表示，職員流失率的計算方法是把該局自願離職的員工人數除以該年度的平均職員人數。因退休、不獲生產力局續約或被該局終止僱用等原因而離職的員工並不計算在內。*

表八

按職級劃分的職員流失率分析
(2014–15 至 2018–19 年度)

職級	職員流失率					
	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度	平均
9	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
8	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	10.0%
7	21.1%	21.1%	0.0%	23.5%	12.5%	15.6%
6	11.1%	11.8%	14.6%	25.0%	11.5%	14.8%
5	20.3%	17.3%	21.4%	24.3%	20.4%	20.7%
4	23.0%	15.4%	15.4%	19.9%	18.6%	18.5%
3	19.4%	20.2%	17.5%	28.0%	21.9%	21.4%
2	18.5%	17.9%	17.3%	14.9%	20.3%	17.8%
1	0.0%	10.0%	0.0%	12.9%	0.0%	4.6%
整體	19.8%	17.4%	17.1%	22.5%	19.1%	19.2%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.6　審計署進一步分析生產力局 2018–19 年度自願離職的 109 名職員的服務年期，發現在該 109 名員工中，46 名 (42%) 任職該局少於 2 年 (見表九)。

表九

生產力局離職員工服務年期的分析
(2018–19 年度)

服務年期	生產力局離職員工人數	
< 1 年	27 (25%)	46 (42%)
≥ 1 至 < 2 年	19 (17%)	
≥ 2 至 < 3 年	11 (10%)	
≥ 3 至 < 4 年	14 (13%)	
≥ 4 年	38 (35%)	
總計	109 (100%)	

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.7　生產力局進行離職調查，以查明該局員工離職的原因。根據 2014–15 至 2018–19 年度進行的離職調查，有關員工離職的主要原因關乎薪酬和晉升機會 (見表十)。在該段期間，生產力局的離職員工有 39.2% 至 64% 是基於薪酬或晉升機會的原因而離職。

表十

生產力局離職員工的離職原因
(2014–15 至 2018–19 年度)

原因	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
薪酬／晉升機會	52.8%	40.6%	39.2%	64.0%	60.6%
工作性質／工作問題	34.4%	34.2%	37.4%	15.8%	20.2%
進修／移民	2.4%	3.6%	0.0%	5.0%	1.0%
各種原因 (例如健康問題、家庭考慮等)	10.4%	21.6%	23.4%	15.2%	18.2%
總計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

3.8　在 2018 年 10 月 22 日至 11 月 16 日期間，生產力局進行員工意見調查，向 640 名員工發出問卷，所收回的填妥問卷共有 532 份 (83.1%)。該項調查的報告指出：

(a) 生產力局的員工滿意指數為 79.4%。第六級或以上員工的滿意指數為 87.3%，遠高於第一至三級員工 (79%) 和第四至五級員工 (76.9%) 的相應數字；

(b) 就全部 14 個表現範疇而言，員工普遍認為生產力局的表現仍未符合他們的預期，局方尤須優先改善在補償和福利，以及表彰和獎勵這兩個範疇的表現；及

(c) 47.4% 的回應者就期望生產力局所作的變更提出意見。他們提出多項建議，例如推行彈性工作時間或居家辦公安排、提供更具競爭力的薪酬、提高評核制度的透明度，以及創造更多晉升機會。

3.9　審計署認為，生產力局需要在參考離職調查和員工意見調查的結果後，更着力改善大量員工流失的情況。

審計署的建議

3.10 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **採取有效措施，以處理某些職級 (特別是顧問和經理) 員工嚴重短缺而另一些職級員工嚴重過剩的問題；及**

(b) **在參考離職調查和員工意見調查的結果後，更着力改善大量員工流失的情況。**

生產力局的回應

3.11 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 2019 年 9 月的職員人數為 603 人 (2019 年 6 月則為 572 人)。整體空缺比率呈下降趨勢，與 2019 年 6 月相比，截至 2019 年 9 月的空缺比率下跌 25%；

(b) 自 2019 年起已採取下列行動：

(i) 提高生產力局薪酬待遇的競爭力；

(ii) 在內部公布職位空缺，鼓勵其他部門有興趣的員工提出申請；及

(iii) 靈活處理晉升時間；

(c) 將繼續採取下列行動：

(i) 就第五級職位和其他重要職位僱用招聘機構，務求接觸更多合適的人選；

(ii) 透過社交平台、招聘機構、大學招聘講座和海外途徑，增加應徵者的來源和人數；及

(iii) 採取有效措施，以處理另一些職級員工嚴重過剩的問題；

(d) 生產力局密切監察職員流失率，每年檢視並向職員事務委員會匯報有關數字 3 次。職員流失率近年一直與市場水平相若；

(e) 本港技術／專門人才匱乏，市場爭相羅致，令職員以技術 ／業務人員居多的生產力局流失大量員工；

(f) 2019 年按半年統計的職員流失率為 6.9%，與 2018 年同期的 9% 流失率相比已有改善，而香港人力資源管理學會所提供的市場參考指標則為 13%；

(g) 近期已採取下列行動挽留人才：

(i) 自 2019 年 7 月 1 日起轉換有關職員的合約；

(ii) 檢討重要職位的薪酬；

(iii) 推出新的員工福利，以提升職位的市場競爭力；

(iv) 優化工作方法，以促進員工福祉；

(v) 推行有助於職員事業發展的培訓計劃；及

(vi) 自 2018 年起簡化運作程序，並於 2019 年把程序數碼化；及

(h) 生產力局會繼續檢討為挽留人才而須採取的行動，包括提供具市場競爭力的薪酬待遇，以及跟進根據離職調查和員工意見調查結果所提出的建議。

職員招聘

3.12 生產力局的招聘政策旨在根據職位空缺需要應徵者具備的資歷、經驗和能力，適時招聘合適人選擔任相關工作。職位空缺可供內部和外界申請人應徵，以增加招聘過程中的競爭。

3.13 根據生產力局《標準守則》，招聘程序如下：

(a) ***申請招聘*** 部門／分科需要填妥申請表，以便根據人力需求計劃招聘職員；

(b) ***刊登廣告*** 在接獲部門／分科所填妥的申請表後，人力資源及物業設施管理部轄下的人力資源小組會從內部和外界招聘合適的人選。有關職位的招聘廣告會在選定的渠道刊登；

(c) ***篩選*** 在合適和可行的情況下，申請招聘的部門／分科可篩選至少 3 名應徵者參加面試。遴選小組須根據職位空缺的職級組成；

(d) ***面試和遴選*** 人力資源小組負責與申請招聘的部門／分科和應徵者安排遴選小組面試，過程中至少須安排 1 次面試。在面試進行後，遴選小組須在遴選面試評審表格內記錄對獲取錄和未獲取錄應徵者的評分和評語，以及有關聘任、候補和拒絕申請的建議；及

(e) ***聘任*** 在面試程序完成後，人力資源小組會向有關方面建議聘用獲選的應徵者。如建議獲接納，人力資源小組會跟進獲取錄應徵者的聘任事宜。

3.14 生產力局《標準守則》所訂關於招聘程序的批核人員／當局載於表十一。

表十一

關於招聘程序的批核人員／當局

職位空缺 級別	職員招聘的 申請	遴選小組代表	作出聘任
第四級或 以下	一名第七級職員或部門副總經理 (註)	一名第六級職員	一名第七級職員或部門副總經理 (註)
第五級	一名第七級職員或部門副總經理 (註)	一名第七級職員或部門副總經理 (註)	一名第七級職員或部門副總經理 (註)
第六級	總裁	一名第八級職員和一名第七級職員或部門副總經理 (註)	總裁
第七級	總裁	遴選小組主席由職員事務委員會主席擔任。成員至少包括總裁、1 名職員事務委員會成員或 1 名理事會成員，以及／或 1 名來自特定專業範疇的獨立外界人士。	職員事務委員會
第八級	總裁	成員須由理事會主席及職員事務委員會主席考慮	理事會

資料來源：生產力局的記錄

註：部門副總經理只會在沒有第七級職員的部門／分科擔任批核人員。

職員招聘工作有可予改善之處

3.15　生產力局在 2018–19 年度招聘了 318 名職員，審計署審查了當中 100 名分別屬於該局 9 個之中的 8 個職級的員工招聘記錄，發現以下範疇有可予改善之處：

(a) ***沒有訂定篩選準則***　根據生產力局《標準守則》，篩選工作須根據按職位要求而訂定的準則進行。然而，審計署發現，在全部 100 次經審查的招聘工作中，生產力局均沒有訂定篩選準則；

(b) ***沒有妥善記錄所接獲的申請書***　根據廉政公署《防貪錦囊 —— 人事管理》，必須以登記冊記錄所有接獲的職位申請書，或在接獲申請書時妥為蓋上收件日期，以防遭人篡改。審計署留意到，在全部 100 次經審查的招聘工作中，生產力局均沒有以登記冊記錄所接獲的申請書，也沒有在接獲申請書時蓋上收件日期。再者，該局沒有備存每次招聘所接獲申請書數目的資料。生產力局表示，職位空缺一經填補，所有落選的申請書會被銷毀；

(c) ***獲選參加面試的應徵者少於規定數目***　生產力局《標準守則》訂明，在合適和可行的情況下，申請招聘人手的部門／分科可選出至少 3 名應徵者參加面試。審計署留意到，在經審查的 100 次招聘工作中，生產力局曾在 22 次 (22%) 選出至少 3 名 (只有 1 或 2 名) 應徵者參加面試。沒有文件證據顯示生產力局選出少於 3 名應徵者參加面試的理由；

(d) ***沒有妥為填寫遴選面試評審表格***　根據生產力局《標準守則》，遴選小組須在遴選面試評審表格內記錄對所有應徵者的評分、評語和建議。審計署留意到，在 100 次招聘工作中的 52 次，遴選面試評審表格缺少了部分所需資料：

(i) 在涉及 52 次工作的合共 149 份遴選面試評審表格中，118 份 (79%) 沒有記錄整體評分；

(ii) 在 52 次工作的其中 2 次，所有遴選小組成員均沒有在全部 9 份遴選面試評審表格內記錄面試後對應徵者的評語；

(iii) 在 52 次工作的其中 1 次，在 5 名遴選小組成員中，2 名沒有根據 6 項評審準則的其中一項 (即解難和作出理性決定的能力) 評分；及

(iv) 在 52 次工作的其中 1 次，在 5 名遴選小組成員中，2 名沒有簽署遴選面試評審表格；

(e) ***聘任 1 名不符合職位要求的應徵者*** 根據生產力局《標準守則》，如獲取錄的申請人不符合基本入職要求，則須尋求有關人員／當局批准，並提供充分理由。審計署留意到，在 1 宗個案中，該第三級職位的其中一項職位要求是“持電腦科學等範疇的文憑或學位或同等學歷”。然而，1 名只獲職業訓練局在 2000 年頒授基礎文憑的應徵者獲聘擔任該職位。基礎文憑課程為一年制課程，供中五畢業生提升一般技能。該文憑不符合職位學歷要求。生產力局沒有提供理由，解釋為何批准聘任該名不符合職位要求的應徵者；

(f) ***須要求已申報有利益衝突的職員避免參與遴選過程*** 生產力局《標準守則》規定：

(i) 如招聘第四級或以下職員，遴選小組須包括 1 名第六級職員 (即遴選小組主席) 和 1 名小組秘書 (即人力資源小組代表)；

(ii) 如招聘過程涉及任何利益衝突 (例如財務及／或個人利益衝突)，負責招聘工作的職員，尤其是遴選小組成員，須申報利益衝突情況，以避免徇私和不公等指控；及

(iii) 在有關職員作出申報後，遴選小組主席會徵詢小組及小組秘書的意見，以決定該名職員是否須避席或繼續參與小組的工作。

審計署留意到，在 4 次有關第三級和第四級職員的招聘工作中，遴選小組主席申報自己是應徵者的朋友或舊同事，但仍繼續以主席身分參與遴選小組的工作。由於小組秘書沒有為應徵者評分，小組主席成為唯一可決定應徵者評分的評審人。根據廉政公署《防貪錦囊 —— 人事管理》，所有參與遴選過程的職員須申報任何潛在或實際的利益衝突。他們如申報有利益衝突 (例如應徵者是其親屬或朋友)，則須避免參與遴選過程。審計署認為，為避免徇私和不公，生產力局須規定參與遴選過程的職員如申報有利益衝突，須盡量避免參加有關的遴選工作；及

(g) ***1 名人士獲聘擔任其沒有申請的職位*** 審計署留意到，在 1 宗個案中，1 名人士 (A 君) 獲聘擔任其沒有申請的一個第四級職位，而且並沒有經過生產力局《標準守則》規定的篩選和面試程序 (見個案一)。

個案一

未經篩選和面試程序而獲聘擔任一個第四級職位
(2018 年 10 至 12 月)

1. 2018 年 11 月 26 日，生產力局某部門申請就一個懸空的第四級職位進行招聘。2018 年 12 月 3 日，生產力局就該職位刊登招聘廣告，為期兩個星期，至 2018 年 12 月 17 日止。2018 年 12 月 14 日，生產力局聘用沒有申請該職位的 A 君擔任該職。該局沒有備存該職位的申請書數目，也沒有篩選應徵者參加面試。

2. A 君在 2018 年 10 月申請另一個懸空的第二級職位 (較上述第四級職位低兩級)，並獲選參加 2018 年 11 月 13 日的筆試和首輪面試，以及同年 11 月 23 日的最後一輪面試。在該第二級職位的最後一輪面試結束後，遴選小組認為，A 君有能力承擔上述懸空的第四級職位的職務，並符合有關入職要求，因此建議聘用 A 君填補該職位。A 君自 2018 年 12 月 19 日起獲聘為第四級職員。

審計署的意見

3. 根據生產力局《標準守則》，遴選小組成員在進行面試時，須根據職位空缺的要求，詳細分析和充分了解各應徵者的知識、技能和能力。然而，A 君沒有被遴選小組根據該第四級職位的評審準則評審，也沒有參加該職位的任何筆試或面試。

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

審計署的建議

3.16 審計署*建議*生產力局總裁應：

(a) 就揀選應徵者參加面試訂定篩選準則；

(b) 在接獲申請書時一一妥善記錄，以防遭人篡改，並記錄每次招聘所接獲的申請書數目；

(c) 確保適當數目的應徵者獲選參加面試，並記錄獲選的應徵者少於規定數目的理由；

(d) **確保所有遴選小組成員妥善填寫遴選面試評審表格；**

(e) **確保獲聘擔任某職位的應徵者符合該職位的資歷要求；**

(f) **規定參與遴選過程的職員如申報有利益衝突，須盡量避免參加有關的遴選工作；及**

(g) **檢討個案一，審視未經生產力局《標準守則》規定的篩選和面試程序而聘用 1 名沒有申請某職位的人士擔任該職位是否恰當。**

生產力局的回應

3.17 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 生產力局會以書面訂定篩選準則，以揀選應徵者參加面試；

(b) 生產力局會記錄有關招聘過程的重要資料 (例如所接獲的申請書和獲選的應徵者數目)；

(c) 部分職位屬於技術及專門職位，市場上求才若渴，生產力局因而難以招聘足夠應徵者參加面試。該局會記錄獲選的應徵者少於規定數目的原因；

(d) 一般而言，遴選小組是根據其在會議上達成的共識揀選應徵者，因此即使資料缺漏，也不會影響遴選決定。遴選小組成員提供意見，旨在協助生產力局草擬提交職員事務委員會成員批准的文件，而成員提供意見並非強制性；

(e) 生產力局會確保每份遴選面試評審表格均記錄有關資料 (包括就各項評審準則給予的評分、整體評分和遴選小組成員的評語)，以及所有小組成員均在表格上簽署；

(f) 生產力局會繼續確保獲聘擔任某職位的應徵者符合該職位的資歷要求，並妥善記錄任何例外情況的理由；

(g) 如有職員申報是應徵者的“朋友”，該職員將不會參與遴選面試；

(h) 如有職員申報是應徵者的“舊同事”，並曾與應徵者有直屬上司和下屬的關係，有關職位所屬部門的總經理或額外 1 名主持面試者須參與遴選面試；及

(i) 生產力局會檢討個案一，審視未經生產力局《標準守則》規定的篩選和面試程序而聘用 1 名沒有申請某職位的人士擔任該職位是否恰當。

第 4 部分：採購及其他行政事宜

4.1　本部分探討生產力局的採購及其他行政事宜，審查工作集中於以下範疇：

(a)　貨品和服務採購 (第 4.2 至 4.14 段)；及

(b)　其他行政事宜 (第 4.15 至 4.43 段)。

貨品和服務採購

4.2　根據生產力局《標準守則》：

(a)　所有採購申請須經批核人員審批；

(b)　採購程序須視乎採購價值而定 (見表十二)；

表十二

生產力局《標準守則》訂明的採購程序

採購價值	採購程序
不超過 1 萬元	低價值採購： • 無須提交訂單 • 各部門職員可向供應商採購
超過 1 萬元但不超過 50 萬元	以報價方式採購： • 不超過 5 萬元： —— 須邀請至少 3 家供應商報價 • 超過 5 萬元： —— 須邀請至少 5 家供應商報價 • 須提交採購申請和訂單 • 由財務及採購部進行中央採購
超過 50 萬元	以招標方式採購： • 採用雙封套制度，招標書將由技術評估小組和商業評估小組組成的投標評估小組評審 • 須提交採購申請和訂單

資料來源：生產力局的記錄

(c) 嚴禁分拆訂單，即同一採購部門不得為同一項目或同一內部用途而向同一供應商重覆提交訂單，藉以規避審批要求；及

(d) 參與採購工作的人員須申報利益衝突。

需要改善報價程序

4.3 ***並非以輪流方式揀選供應商索取報價*** 如採購價值超過 1 萬元但不超過 50 萬元，須邀請供應商報價。根據生產力局《標準守則》，採購人員須根據供應商在貨品／服務方面的能力，以輪流方式揀選列於註冊供應商名單的準供應商索取報價。然而，審計署發現採購人員並沒有遵守生產力局《標準守則》的規定，以輪流方式揀選列於註冊供應商名單的供應商索取報價。生產力局表示，採購人員是依據供應商過往的表現 (例如有關公司在先前報價邀請中的回應率、使用者的意見和他們對該等公司的認識等)，而非以輪流方式揀選所規定數目的供應商。然而，審計署留意到，並沒有文件證據顯示，有關人員曾考慮這些因素，以及為何這些因素足以支持偏離生產力局《標準守則》所訂的規定。審計署審查了3個貨品／服務類別當中56家供應商在2017年4月至2019年6月的交易記錄，發現在該 56 家供應商中，14 家 (25%) 從未獲邀報價。

4.4 審計署審查了 2019 年 3 月的 113 個採購價值超過 1 萬元但不超過 50 萬元的貨品和服務採購記錄，發現以下可予改善之處：

(a) ***沒有隨機抽選供應商索取報價*** 生產力局表示，由2018年8月起，採購人員除了依據過往的表現揀選供應商外，亦須從註冊供應商名單隨機抽選一家供應商索取報價。然而，在 1 次採購中，獲邀報價的供應商中沒有一家是從註冊供應商名單隨機抽選出來的。審計署又留意到，生產力局未有修訂其《標準守則》，以加入須從註冊供應商名單隨機抽選一家供應商索取報價的規定；及

(b) ***採購人員或批核人員沒有申報利益衝突*** 根據生產力局《標準守則》，採購組人員和批核人員必須申報利益衝突。有關人員須表明是否與獲邀報價的供應商有直接或間接私人利益。審計署發現，在經審查的 113 次採購中的 9 次 (8%) 而言，每次採購均有 4 名人員須申報利益。然而，在該 9 次採購中，每次均有 1 名人員沒有表明是否與有關供應商有任何私人利益。該 9 宗沒有申報利益的個案共涉及 5 名人員 (有些人員涉及超過 1 次採購)。

審計署認為，生產力局需要採取措施，確保揀選供應商索取報價和申報利益衝突的做法均符合該局《標準守則》的規定。生產力局也需要確保適時更新其《標準守則》，以加入所有與採購相關的規定。

沒有按規定進行招標程序

4.5　採購貨品或服務必須由有關人員提出採購申請，並須經有關批核人員 (註 13) 審批。如採購總值超過 1 萬元但不超過 50 萬元，採購組須邀請所規定數目的報價。如採購總值超過 50 萬元，則須進行招標程序。經有關批核人員 (註 14) 批准後，生產力局一般會在採購和招標程序完成後向供應商發出訂單。根據生產力局《標準守則》：

(a) 嚴禁同一採購部門為同一項目而向同一供應商重覆提交訂單，藉以規避審批要求；及

(b) 如懷疑出現分拆訂單的情況，負責採購的人員須提供理據證明：

(i) 為何未能在第一次採購時預計須進行第二次採購；或

(ii) 重覆訂單是為不同的項目而提出，並因所需要的交付日期有所不同，導致無法合併採購。

4.6　審計署審查了在 2019 年 1 月發出的 125 張訂單，發現有 2 張 (即訂單 A 和訂單 B) 是由同一採購部門於同日 (即 2019 年 1 月 24 日) 發給同一供應商，以採購相同的貨品 (即機械臂)。該 2 張訂單的採購申請也於同一日 (即 2018 年 12 月 5 日) 提出 (見表十三)。

註 13： *部門總經理、科副總裁和總裁的採購申請批核上限分別為 30 萬元、100 萬元和超過 100 萬元。*

註 14： *採購經理或以上職級人員、高級採購經理或以上職級人員和財務總監可准許發出的訂單價值上限分別為 10 萬元、20 萬元和超過 20 萬元。*

表十三

懷疑分拆訂單
(2019 年 1 月)

訂單	採購申請日期	發出訂單日期	交付日期	採購項目	數量	預算採購價值(元)
A	2018 年 12 月 5 日	2019 年 1 月 24 日	2019 年 3 月 13 日	機械臂	1	210,641
B	2018 年 12 月 5 日	2019 年 1 月 24 日	2019 年 3 月 15 日	機械臂	2	421,282
				總計	3	631,923

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.7　2018 年 12 月 14 日，採購組留意到如合併 2 項採購申請，預算採購總值為 631,923 元，即超過 50 萬元的報價限額，因此須進行招標程序。採購組要求採購部門就這 2 項採購申請進行招標程序。採購部門回覆採購組，指機械臂是為 2 個不同的項目採購，因此應分開 2 次購買。2019 年 10 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，所採購的貨品是為 2 個不同的項目購買，而用途也不同，這是生產力局《標準守則》允許的做法。此個案中的 2 項採購申請和其後發出的 2 張訂單均由獲授權的管理層批准；而即使該 2 項採購合併進行，該管理層同樣有權給予批准。

4.8　審計署認為，該項採購不應分作 2 張訂單，因為 2 張訂單是由同一採購部門於同日發給同一供應商，以採購相同的貨品。沒有文件證據顯示，負責採購的人員在第一次採購時，未能預計須進行第二次採購，以及該 2 次採購因交付日期不同而導致不能合併。

4.9　審計署認為，生產力局需要採取有效措施，確保進行採購時不會分拆訂單，使訂單的金額較低，藉以規避生產力局《標準守則》的規定。

註冊供應商名單上不活躍的供應商

4.10　生產力局備存一份註冊供應商名單，按照供應商提供的貨品／服務類別分類。截至 2019 年 5 月 15 日，註冊供應商名單上共有 2 750 家供應商，涉及 251 個貨品／服務類別。每個貨品／服務類別有 2 至 225 家供應商，平均為 18 家。

4.11　在 2018 年 10 月前，生產力局每年進行檢視，把連續 2 年沒有與生產力局進行任何採購交易的供應商列為不活躍的供應商。在取得該等不活躍的供應商同意後，生產力局會把有關供應商從註冊供應商名單中剔除。2018 年 10 月，廉政公署完成有關提供顧問服務的審查工作報告，並檢視註冊供應商名單的管理。廉政公署指出：

(a)　不活躍的註冊供應商仍列於註冊供應商名單，並會獲邀競投；及

(b)　這做法或會令人產生錯覺，以為採購方面已有足夠的競爭，又或可被有舞弊動機的人加以利用。

為確保競投具競爭性，廉政公署建議生產力局應檢討有關管理不活躍的註冊供應商的政策 (即供應商如在連續若干年內沒有回應任何報價／投標邀請，須把有關供應商從名單中剔除或暫不准其競投)。因應廉政公署的建議，由 2018 年 10 月起，連續 3 年沒有回應任何報價或投標邀請，而且沒有與生產力局進行任何交易的不活躍供應商，會從註冊供應商名單中剔除。生產力局《標準守則》已於 2018 年 10 月相應更新。

4.12　審計署留意到，自 2016–17 年度以來，生產力局一直以人手備存供應商對報價／投標邀請的回應。2019 年 4 月，生產力局開始以電腦系統記錄供應商對報價／投標邀請的回應，該系統用於管理註冊供應商名單和處理貨品和服務採購。然而，直至 2019 年 6 月 30 日，生產力局仍沒有註冊供應商名單上不活躍供應商的現成資料。現有電腦系統未能從所儲存的資料中，迅速找出不活躍的供應商。由於註冊供應商名單上約有 2 800 家供應商，審計署認為生產力局需要考慮提升現有電腦系統的功能，以助找出註冊供應商名單上不活躍的供應商。為確保競投具競爭性，生產力局也需要採取措施，確保不活躍的供應商適時從註冊供應商名單中剔除。

審計署的建議

4.13 **審計署*建議*生產力局總裁應：**

(a) **採取措施，確保揀選供應商索取報價和申報利益衝突的做法均符合生產力局《標準守則》的規定；**

(b) **確保適時更新生產力局《標準守則》，以加入所有與採購相關的規定；**

(c) **採取有效措施，確保進行採購時不會分拆訂單，使訂單的金額較低，藉以規避生產力局《標準守則》的規定；**

(d) **考慮提升現有電腦系統的功能，以助找出註冊供應商名單上不活躍的供應商；及**

(e) **採取措施，確保不活躍的供應商適時從註冊供應商名單中剔除。**

生產力局的回應

4.14 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 最近實施以隨機方式抽選供應商的安排已達到同樣目的，因此，基於人手所限，生產力局沒有以輪流方式揀選供應商。生產力局會更新其《標準守則》的規定，以配合現時以隨機方式而非以輪流方式揀選供應商的做法；

(b) 自 2019 年 4 月起，生產力局已採用設有申報利益衝突功能的電子表格。如有關職員未有進行申報，系統將不會處理其申請。生產力局會繼續採用電子表格，以確保職員申報利益衝突；

(c) 生產力局會通過與各部門的溝通和採購組的密切監察，加強和鞏固生產力局《標準守則》所訂的規定。各部門會適當地向管理層報告任何潛在的違規情況；及

(d) 生產力局會考慮提升現有電腦系統的功能，以及於 2019 年 10 月進行每年一次的檢視，把不活躍的供應商從註冊供應商名單中剔除，並會持續每年進行檢視，以剔除不活躍的供應商。

其他行政事宜

需要改善盤點程序

4.15　根據生產力局《標準守則》有關固定資產的規定，凡所購物品 (並非作為項目成果供轉售或轉移) 的估計使用年期超逾一年而購置成本超逾 5,000 元，須歸類為固定資產。凡所購物品是根據政府資助項目的設備預算而購買的設備 (不論其估計使用年期和購置成本為何)，須作為固定資產處理，並受生產力局《標準守則》有關固定資產的規定規管。凡所購物品是擬成為交付客戶的產品 (或產品的一部分)，則不歸類為固定資產。截至 2019 年 3 月 31 日，生產力局有 9 353 項固定資產物品，總值 6.35 億元，帳面淨值總額為 2.26 億元 (見表十四)。

表十四

按類別劃分的固定資產分析
(2019 年 3 月 31 日)

類別	物品數目	總值 (百萬元)	帳面淨值總額 (百萬元)
生產力局大樓	1 (0.0%)	267.8 (42.2%)	114.0 (50.6%)
實驗室及其他設備	2 470 (26.4%)	184.5 (29.1%)	43.3 (19.2%)
租賃樓宇改善工程 (非辦公室)	153 (1.6%)	61.6 (9.7%)	34.7 (15.4%)
電腦軟件和培訓套件	1 354 (14.5%)	43.5 (6.9%)	6.4 (2.8%)
資訊科技設備	3 108 (33.2%)	32.6 (5.1%)	6.2 (2.7%)
租賃樓宇改善工程 (辦公室)	87 (0.9%)	24.8 (3.9%)	13.2 (5.9%)
辦公室設備	756 (8.1%)	9.2 (1.4%)	3.5 (1.5%)
視聽器材和設備	385 (4.1%)	4.8 (0.7%)	1.5 (0.7%)
車輛	5 (0.1%)	3.0 (0.5%)	1.9 (0.8%)
辦公室家具	477 (5.1%)	3.0 (0.5%)	0.8 (0.4%)
其他 (註)	557 (6.0%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)
總計	9 353 (100.0%)	634.8 (100.0%)	225.5 (100.0%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

註：其他固定資產是根據項目的設備預算而購買的資產。這些資產的成本值已記入項目開支。在這些資產轉移至生產力局時，資產是以無價值入帳。這些資產也須進行盤點程序。

4.16　生產力局採用持續盤點法，每月會選定 1 個或多個部門進行盤點，而每個部門須每 2 年選作進行至少 1 次盤點。根據生產力局的資料，有關盤點程序如下：

(a) 在對選定部門進行預定盤點前約 2 至 3 個星期，財務及採購部人員會把固定資產登記冊送交該部門的固定資產經理，再由該經理把登記冊轉交各固定資產擁有人，以便初步查核他們所保管的物品是否存在；

(b) 有關資產擁有人通知財務及採購部更新系統內的固定資產記錄(例如關於資產所在位置及擁有人的記錄)；

(c) 記錄更新後，財務及採購部人員會在該擁有人和有關部門的固定資產經理在場下，根據登記冊核實各有關物品。在進行盤點時，有關人員會查核有關固定資產是否存在和狀況如何；

(d) 在最初購置時，每項固定資產均獲財務及採購部統一編配資產編碼 (採用條碼形式)，並貼上識別標籤。在進行盤點時，有關人員會查核是否有固定資產物品沒有條碼。如有此情況，有關人員會作記錄，並其後與擁有人核實有關物品；

(e) 凡下落未明或已損壞的物品，會獲安排註銷、修理或處置。註銷和處置程序均受生產力局《標準守則》規管。如發現任何物品下落未明，須向有關部門總經理報告。該部門總經理須進行調查、決定所須採取的行動，以及尋求有關批核人員批准，把有關資產註銷。在處置固定資產方面，負責人員須尋求有關批核人員批准；及

(f) 在每次盤點後，財務及採購部會向管理層匯報盤點結果，並在有需要時作出減值。

4.17　2017 年 8 月，廉政公署完成有關生產力局資產管理的審查工作報告。根據該報告：

(a) 雖然明白生產力局或因運作需要而須預先編排盤點工作的時間(例如為了確定資產擁有人會在場)，但這種事先安排的做法無助查出違規情況。舉例說，居心不良的人員可乘機竊取物品，據為己用，直至盤點進行前，才把物品帶回辦公室；及

(b) 加上有關查核僅由 1 名財務及採購部人員以人手方式進行，很容易會出現不慎或蓄意造成的人為錯誤，以致削弱盤點工作的成效。

4.18 廉政公署建議生產力局應：

(a) 對高風險資產 (例如容易移動或價值高昂的資產) 進行突擊查核，以查出和阻遏不當行為；及

(b) 使用條碼掃描器協助進行實物點算，以盡量減少人為犯錯或操縱的機會。

4.19 2017 年 11 月，生產力局在回應廉政公署的建議時告知審計委員會：

(a) 由 2017 年 12 月開始，該局會對損失風險高的可移動和價值高昂的固定資產進行季度抽樣突擊盤點；及

(b) 在 2018 年 6 月或以前，該局會採購和安裝條碼掃描器系統，用以協助對固定資產進行實物點算。

2019 年 1 月，生產力局告知廉政公署，財務及採購部自 2018 年 3 月起開始以條碼掃描器系統點算固定資產。

4.20 2017 年 11 月，財務及採購部開始進行季度突擊盤點。直至 2019 年 6 月 30 日，該部門先後於 7 個部門進行了 7 次突擊盤點工作，每次揀選 5 項容易損失的物品進行盤點，即合共盤點了 35 項固定資產物品。審計署審查了該 7 次突擊盤點工作的盤點報告，發現：

(a) 與可移動和價值高昂的固定資產物品的總數 (即筆記簿型電腦／平板電腦、數碼相機、相機鏡頭等約 1 030 項物品) 比較，在每次盤點工作中選定作突擊盤點的固定資產物品數目甚少 (即 5 項)；及

(b) 多種可移動和價值高昂的固定資產，例如平板電腦、數碼相機、錄影機、相機鏡頭等，均屬損失風險高的物品。然而，在該 35 項選定作突擊盤點的物品中，33 項 (94%) 為筆記簿型電腦，其餘 2 項為網際規約 (IP) 電話和流動電話。

4.21 為跟進廉政公署的建議，生產力局同意在 2018 年 6 月或以前，採購和安裝條碼掃描器系統，用以協助對固定資產進行實物點算。然而，直至 2019 年 8 月 31 日，該條碼掃描器系統仍未啓用。生產力局表示，該局計劃在全部現

有固定資產 (不包括租賃樓宇改善工程) 都貼上快讀 (QR) 碼標籤後，才推行條碼掃描器系統，以協助對固定資產進行實物點算。截至 2019 年 8 月 28 日，在 9 048 項固定資產物品 (不包括租賃樓宇改善工程) 中，3 650 項 (40%) 仍未貼上 QR 碼標籤，以推行條碼掃描器系統。2019 年 9 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，將於 2020 年 5 月或以前為該 3 650 項固定資產物品貼上 QR 碼標籤。

4.22　審計署認為，生產力局需要透過增加所揀選的固定資產物品數目和類別，擴大季度突擊盤點工作的突擊盤點範圍。該局並需要加快推行條碼掃描器系統，以協助進行盤點工作。

需要改善設備管理

4.23　根據生產力局《標準守則》有關設備管理的規定：

(a) 凡過時及／或失效的設備、機械或設施，均會適時予以處置，以確保生產力局的資源得以有效運用；

(b) 設備指任何安裝於生產力局的獨立或整套設備、機械或設施，用作技術開發、示範或向業界提供服務支援，其原本採購價值等同或超過 10 萬元；

(c) 所有設備分為以下 4 類：

(i) 最新設備；

(ii) 主要設備；

(iii) 輔助設備；及

(iv) 通用設備；及

(d) 各有關部門須備存設備清單，以及有關分類的充分理據。該清單須由有關的科副總裁檢視和批准。有關部門須擬備載有維修類別、方法和次數的維修記錄，同時須擬備記錄表／記錄冊，以記錄該清單所列每項設備的實際使用情況。

截至 2019 年 3 月 31 日，生產力局所保管的設備總數為 320 項。

4.24　審計署審查了 2018–19 年度的設備管理記錄，發現有以下可予改善之處：

(a) ***1項設備未有列入設備清單***　截至2019年3月31日，1項於2019年3月26日收到的設備 (即冷藏庫) 未有列入設備清單，該項設備的原本採購價值為 252,000 元 (即高於 10 萬元)。2019 年 10 月，生產力局在回應審計署的查詢時表示，更新設備清單的工作略有延誤。其後，該項設備已列入截至 2019 年 6 月 30 日的設備清單，並於 2019 年 7 月呈報管理層檢視；

(b) ***未達預期使用率***　2018–19 年度，在 320 項設備中，52 項 (16%) 未達到預期使用率 (見表十五)；及

表十五

未達預期使用率的設備的分析
(2018–19 年度)

設備類別	預期使用率	設備總數 (a)	未達預期使用率的設備		
			數目 (b)	百分比 (c)= (b) ÷ (a) × 100%	實際使用率
最新設備	使用率 ≥ 5% 或使用次數 ≥ 每月 5 次	93	18	19%	0% 至 4% (平均：1%)
主要設備	使用率 ≥ 5% 或使用次數 ≥ 每月 5 次	168	15	9%	0% 至 4% (平均：1%) 或 每月 1 次 (註)
輔助設備	使用率 ≥ 15% 或使用次數 ≥ 每月 10 次	46	11	24%	0% 至 10% (平均：4%)
通用設備	使用率 ≥ 30% 或使用次數 ≥ 每月 20 次	13	8	62%	6% 至 27% (平均：15%)
整體		320	52	16%	0% 至 27% (平均：4%) 或 每月 1 次 (註)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

註：在 52 項未達預期使用率的設備中，1 項主要設備的預期使用率為每月 5 次或以上，但其實際使用率只為每月 1 次。

(c) ***2 個部門未達目標資產善用率*** 生產力局以資產善用率作為衡量設備使用情況的主要表現指標。資產善用率指已達預期使用率的設備所佔百分比。該局為有設備歸其保管的部門定下目標資產善用率。審計署發現，2018–19 年度，在 4 個有設備歸其保管的部門中，2 個 (即汽車及電子部和環境管理部) 未達目標資產善用率。

4.25 審計署認為，生產力局需要確保所有設備均列入設備清單。該局並需要就未達預期使用率的設備採取措施，務求提高這些設備的使用率，以及適時處置過時和失效的設備，以確保生產力局的資源得以有效運用。此外，生產力局需要密切監察個別部門的資產善用率，並就未達目標資產善用率的部門採取適當跟進行動。

需要監察公司車輛的使用情況

4.26 截至 2019 年 3 月 31 日，生產力局有 4 部公司車輛 (見表十六)，其中 3 部 (即車輛 A、車輛 B 和車輛 C) 連同車隊司機服務使用 (即附帶司機)，1 部 (即車輛 D) 則用於車輛借用服務 (即不附帶司機)。在 2018–19 年度，該 4 部公司車輛的運作成本約為 120 萬元，其中包括 3 名司機的員工開支。

表十六

4 部公司車輛的詳細資料
(2019 年 3 月 31 日)

	車輛 A	車輛 B	車輛 C	車輛 D
服務模式	車隊司機服務 (即附帶司機)			車輛借用服務 (即不附帶司機)
接載人數 (不包括司機)	6	6	6	4
購置年份	2014	2017	2018	2016
購置費用	708,747 元	650,000 元	776,864 元	414,145 元

資料來源：生產力局的記錄

4.27　根據生產力局《標準守則》，申請使用車輛的職員如要求使用附帶車隊司機服務的公司車輛，須於每次行程結束時，在車輛使用表格上簽署，以確認記錄在該表格上的行車目的地、目的、時間和時數等詳細資料均屬正確。

4.28　生產力局《標準守則》訂明，職員可要求使用車輛借用服務，以自行駕駛的方式使用公司車輛作公務用途。借用人須向人力資源及物業設施管理部提交填妥的“車輛借用申請表格”，其中述明預約目的、目的地和時數等所需服務詳細資料。借用人須負責在每次行程結束後填妥所有相關車輛使用報告。

4.29　生產力局沒有計算轄下公司車輛的使用率。審計署審查了該 4 部公司車輛在 2019 年 1 至 3 月期間的使用記錄，發現該部不附帶司機的公司車輛 (即車輛 D) 的使用率偏低。車輛 D 在 2019 年 1 至 3 月期間的 60 個工作天中，有 36 個工作天 (60%) 是整天閒置的 (見表十七)。

表十七

公司車輛的使用情況
(2019 年 1 至 3 月)

公司車輛	工作天數目		
	沒有使用 (a)	有使用 (b)	總計 (c)=(a)+(b)
A	7　(12%)	53　(88%)	60　(100%)
B	2　(3%)	58　(97%)	60　(100%)
C	3　(5%)	57　(95%)	60　(100%)
D	36　(60%)	24　(40%)	60　(100%)
整體	48　(20%)	192　(80%)	240　(100%)

資料來源：審計署對生產力局記錄的分析

4.30　根據生產力局《標準守則》，借用車輛 D 的人員須於每次行程結束後填妥所有相關車輛使用報告，以作監察之用。審計署留意到，除了車輛記錄冊 (記錄行程日期和時間、借用人姓名及行程前後哩數) 和車匙取用記錄 (記錄取還車匙日期和時間、借用人姓名及行程前後哩數) 外，車輛 D 並沒有任何車輛使用報告。審計署比較了 2019 年 1 至 3 月期間分別記錄在車輛記錄冊和車匙取

用記錄的資料，發現在記入車匙取用記錄的 25 次行程中，11 次行程 (44%) 的有關資料並無記錄在車輛記錄冊內。由於車輛記錄冊的記錄不全，車輛 D 的總使用時數無法確定。

4.31　審計署認為，生產力局需要密切監察公司車輛的使用率，並檢討保留使用率偏低的公司車輛是否合乎成本效益。生產力局並需要確保公司車輛所有行程的時間和時數，均記錄在車輛記錄冊內。

申領酬酢開支有可予改善之處

4.32　根據生產力局《標準守則》，職員因公務宴請賓客時，應審慎判斷並以節儉為原則，以免令公眾覺得酬酢過於奢華。職員承付酬酢開支時，須遵守以下規則：

(a)　公務酬酢只應在有需要時進行；

(b)　在決定酬酢形式、地點和規模時，應考慮酬酢目的、主要賓客的身分和適合該場合的酬酢標準。基本原則是必須避免奢華的公務餐宴；及

(c)　每次就公務酬酢承付開支時，必須考慮有關預算情況。

在 2018–19 年度，生產力局的酬酢開支金額為 604,925 元。

4.33　生產力局《標準守則》也就公務餐宴訂定開支上限，由每人 150 元至 700 元不等 (見表十八)。

表十八

公務餐宴的酬酢開支上限

職級	類別	每人開支上限 (元)
總裁及第八級	早餐	250
	午餐	550
	晚餐	700
其他	早餐	150
	午餐	400
	晚餐	500

資料來源：生產力局的記錄

4.34　根據生產力局《標準守則》，參與公務酬酢的職員人數不應超過獲宴請的賓客人數，否則須經有關人員批准。審計署審查了2019年1至3月期間95宗酬酢開支申領個案的記錄，發現15宗申領個案(金額由375元至4,356元不等，平均為1,272元)所涉及的職員人數超過獲邀人數，而有關申領獲得批准。然而，在該15宗個案中，有11宗沒有文件證據顯示申領獲批的理據。

4.35　審計署認為，生產力局需要確保所有涉及職員人數超過獲邀人數的酬酢開支的申領均有充分理據支持。

沒有遵從離港公幹指引

4.36　2016–17至2018–19年度的離港公幹開支由440萬元至960萬元不等(見表十九)。

表十九

離港公幹開支
(2016–17 至 2018–19 年度)

開支類別	2016–17 年度 (百萬元)	2017–18 年度 (百萬元)	2018–19 年度 (百萬元)
機票	2.0	2.9	1.5
按日津貼 (註 1)	0.3	0.6	0.6
其他相關開支 (註 2)	7.3	5.0	2.3
總計	9.6	8.5	4.4

資料來源：生產力局的記錄

註 1： 按日津貼根據行程晚數按日發放。每日公務開支上限設於足以支付膳食費用的水平。不同地區設有不同的每日上限。

註 2： 用於公務和直接因公幹所招致的其他相關開支 (例如酒店住宿費、交通費和公務長途電話費) 可獲發還。

4.37 ***離港公幹並無事前申請批准*** 根據生產力局《標準守則》有關離港公幹的規定，凡準備離港公幹的職員，必須在啓程前提交公幹申請，並由相關的部門總經理／副總裁／總裁 (如適當) 批准。除非獲得部門總經理／副總裁／總裁特別批准，否則任何在啓程後提交的公幹申請一般不予受理。總裁的申請則須經理事會主席批准。

4.38 審計署審查了在 2018 年 11 月至 2019 年 3 月期間提交的 73 宗離港公幹申請，發現在該 73 宗申請中，9 宗 (12%) 是在有關職員啓程後才獲批准。這些申請是在有關職員啓程 1 至 15 天 (平均為 6 天) 後獲得批准。在該 9 宗申請中，2 宗 (22%) 更是由有關職員在啓程後才提交。審計署認為，生產力局需要確保職員離港公幹的申請在啓程前提交，並經有關批核人員批准。

4.39 ***沒有申報飛行獎賞*** 根據生產力局《標準守則》，如職員申領飛行獎賞，而獎賞記入其飛行哩數帳戶，則該職員須在公幹後向財務及採購部申報獎賞，以便安排將有關獎賞用於機構活動。財務及採購部定期向所有職員發出通知，提醒他們在公幹後呈報所申領的飛行獎賞。該部門也備存飛行獎賞哩數記錄，顯示由職員呈報的所申領飛行獎賞哩數。

4.40　審計署審查了 20 宗由 13 名職員於 2019 年 1 至 3 月提交的乘搭飛機公幹申請，以及財務及採購部備存的飛行獎賞哩數記錄。審計署發現，在涉及 10 名 (77%) 職員的 12 宗 (60%) 申請中，有關職員在公幹後沒有向財務及採購部申報飛行獎賞。沒有資料顯示該 10 名職員有否向航空公司申領飛行哩數。

4.41　審計署認為，生產力局需要確保所有職員申報因公幹而獲得的飛行獎賞，以便安排將有關獎賞用於機構活動。

審計署的建議

4.42　審計署*建議*生產力局總裁應：

(a) 透過增加所揀選的固定資產物品數目和類別，擴大季度突擊盤點工作的突擊盤點範圍；

(b) 加快推行條碼掃描器系統，以協助進行盤點工作；

(c) 確保所有設備均列入設備清單；

(d) 就未達預期使用率的設備採取措施，務求提高這些設備的使用率，以及適時處置過時和失效的設備，以確保生產力局的資源得以有效運用；

(e) 密切監察個別部門的資產善用率，並就未達目標資產善用率的部門採取適當跟進行動；

(f) 密切監察公司車輛的使用率，並檢討保留使用率偏低的公司車輛是否合乎成本效益；

(g) 確保公司車輛所有行程的時間和時數，均記錄在車輛記錄冊內；

(h) 確保所有涉及職員人數超過獲邀人數的酬酢開支的申領均有充分理據支持；

(i) 確保職員離港公幹的申請在啓程前提交，並經有關批核人員批准；及

(j) 確保所有職員申報因公幹而獲得的飛行獎賞，以便安排將有關獎賞用於機構活動。

生產力局的回應

4.43 生產力局總裁同意審計署的建議，並表示：

(a) 生產力局會把選定進行季度突擊盤點的固定資產物品數目由 5 項增加至 20 項，並把更多種類的固定資產包括在內；

(b) 生產力局會在 2020 年 5 月或以前完成為所有固定資產貼上新條碼標籤的工作；

(c) 生產力局會提醒所有職員適時把所有設備列入設備清單，以供管理層檢視；

(d) 生產力局會透過季度檢討會議，密切監察設備的使用率和個別部門的資產善用率；定期檢視和處置使用率偏低的陳舊或過時設備；以及加強向相關機構和公司宣傳可供使用的設備；

(e) 生產力局會定期檢視公司車輛的使用情況，並把有關車輛可供借用作業務用途一事告知各行動部門；

(f) 借用車輛電子申請表格已開始採用，以記錄車輛 D 的使用情況，而使用時間、時數及目的等詳細資料，須由借用人輸入。車輛 D 的使用情況會繼續記錄在車輛記錄冊內，作為車輛使用報告。生產力局每月會根據借用車輛電子申請表格查核車輛記錄冊的記錄，以確保借用人把日期和時間、自己的姓名和行車前後哩數等車輛使用資料記錄在車輛記錄冊內；

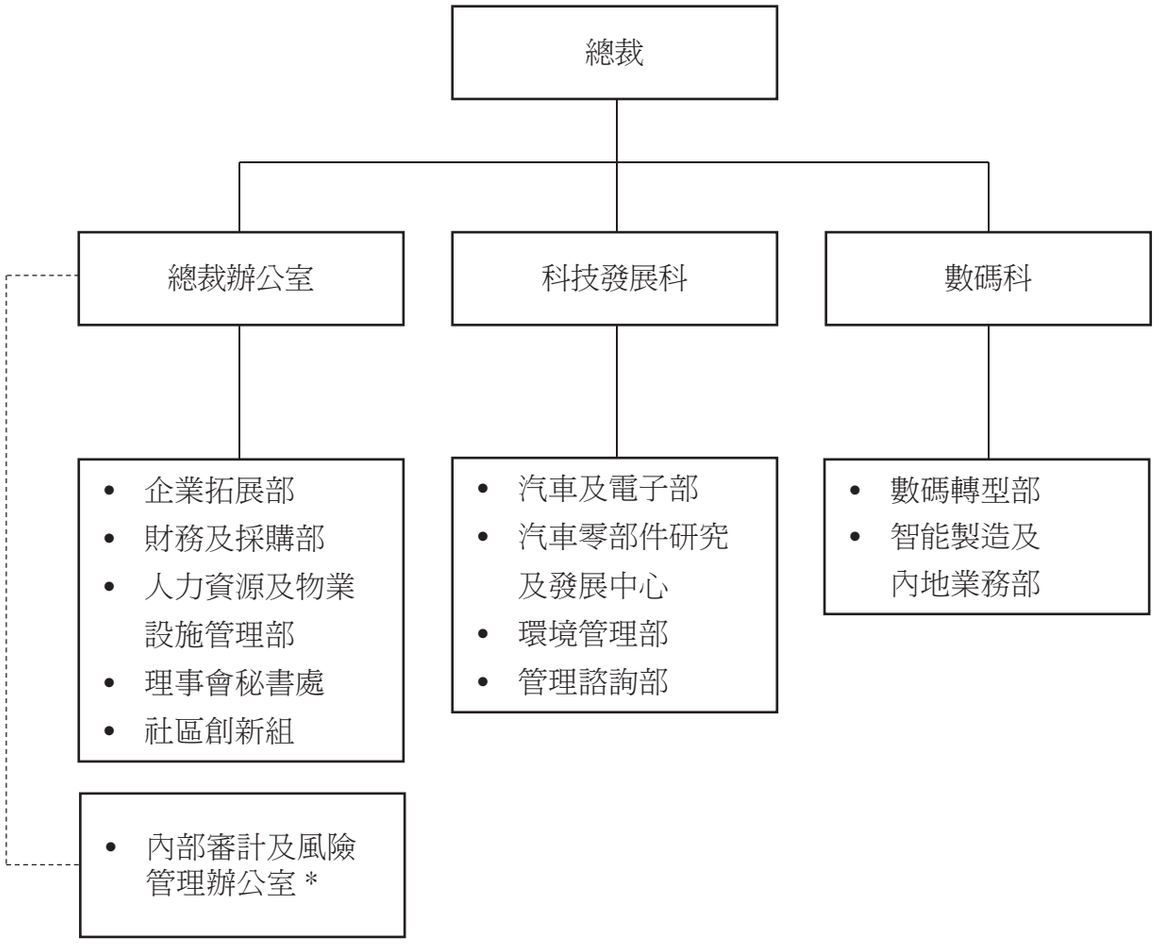
(g) 生產力局會更新其《標準守則》，並提醒職員在申請批准進行職員人數超過獲邀人數的酬酢時，須提供充分理據；

(h) 生產力局會定期提醒職員遵守生產力局《標準守則》的規定，就離港公幹事前取得和給予批准；及

(i) 生產力局現時只要求職員在申領飛行獎賞和將獎賞記入其飛行哩數帳戶後進行申報。生產力局會提升電腦系統的功能，要求職員在乘搭飛機公幹後，申報是否有向航空公司申領任何哩數。

附錄 A
(參閱第 1.9 段)

生產力局：組織圖 (摘錄)
(2019 年 3 月 31 日)



* 在職能上向生產力局審計委員會匯報

資料來源：生產力局的記錄

第 4 章

環境局
食物及衞生局
漁農自然護理署

野生及流浪動物滋擾的監管工作

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

野生及流浪動物滋擾的監管工作

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
鳴謝　1.16

第 2 部分：野生動物滋擾的監管工作　2.1

野生動物滋擾投訴的處理　2.2 – 2.18
審計署的建議　2.19
政府的回應　2.20
野生動物數量控制計劃　2.21 – 2.44
審計署的建議　2.45
政府的回應　2.46
禁餵區的管理　2.47 – 2.51
審計署的建議　2.52
政府的回應　2.53

第 3 部分：流浪動物滋擾的監管工作　3.1

流浪動物滋擾投訴的處理　3.2 – 3.6
審計署的建議　3.7
政府的回應　3.8
流浪動物的處理　3.9 – 3.18
審計署的建議　3.19
政府的回應　3.20
流浪動物數量控制計劃　3.21 – 3.34
審計署的建議　3.35

段數

政府的回應 3.36
其他監管流浪動物滋擾的措施 3.37 – 3.40
審計署的建議 3.41
政府的回應 3.42

第 4 部分：宣傳、檢控及其他行政事宜 4.1

宣傳和教育計劃 4.2 – 4.16
審計署的建議 4.17
政府的回應 4.18
相關罪行的檢控工作 4.19 – 4.21
審計署的建議 4.22
政府的回應 4.23
其他行政事宜 4.24 – 4.31
審計署的建議 4.32
政府的回應 4.33

附錄 **頁數**

A： 漁農自然護理署：組織圖 (摘錄) (2019 年 3 月 31 日) 63

野生及流浪動物滋擾的監管工作

摘要

1. 野生動物或會偶然離開其自然棲息地並進入市區，被遺棄或迷途的馴化類動物也可能會在街上流浪。野生動物和流浪的馴化類動物可能會在市區造成滋擾 (例如噪音、衞生和安全問題)，而政府的工作目標是管控此類滋擾。

2. 漁農自然護理署 (漁護署) 負責監管野生及流浪動物滋擾。漁護署不時接獲有關動物滋擾的投訴，大部分滋擾投訴涉及噪音、衞生和安全問題。其他投訴涉及例如發現野生動物出沒、發現野生雀鳥的巢，和要求漁護署捕捉流浪動物。在 2018–19 年度，漁護署接獲 2 012 宗有關野生動物滋擾的投訴和 6 024 宗有關流浪動物滋擾的投訴。在該年度，野生及流浪動物監管工作 (包括監管野生及流浪動物的滋擾) 所涉及的開支為 6,190 萬元。審計署最近就漁護署對野生及流浪動物滋擾的監管工作進行審查。

野生動物滋擾的監管工作

3. ***野生動物滋擾投訴的處理*** 過去5年 (即2014–15至2018–19年度期間)，向漁護署提出有關野生動物滋擾的投訴宗數上升了 75%，由 2014–15 年度的 1 147 宗增加至 2018–19 年度的 2 012 宗。絕大部分 (95%) 投訴與野豬 (43%)、猴子 (29%) 和野生雀鳥 (23%) 有關 (第 2.2 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需確保在有需要時到場處理個案*** 根據漁護署的指引，如有投訴人尋求協助 (例如拯救受傷動物) 及／或有動物造成滋擾 (例如猴子搶人物品)，漁護署人員需到場處理個案或需就個案採取行動。審計署留意到，在 2018–19 年度接獲的 2 012 宗有關野生動物滋擾的投訴中，漁護署人員或需到場處理 1 553 宗個案。然而，在該些個案中，漁護署人員完全沒有到場處理的佔大比例 (65% 或 1 005 宗)。審計署認為，到場處理投訴個案能讓人員有效地處理問題。儘管目前漁護署的指引並無規定把完全沒有到場處理個案的原因記錄在案，但有關記錄有助提高漁護署的問責性 (第 2.4、2.6 及 2.9 段)；

(b) ***需改善回覆投訴的適時程度*** 根據漁護署的指引，在接獲有關野生動物滋擾的投訴後，漁護署需在 10 個曆日內向投訴人作出初步回覆，並在 30 個曆日內作出正式回覆。審計署分析了 1 917 宗投訴，並留意到 49 宗 (3%) 個案在作出初步回覆時有延誤 (延誤日數由 1 至 47 日不等，平均日數為 9 日)，另外 398 宗 (21%) 個案在作出正式回覆時有延誤 (延誤日數由 1 至 63 日不等，平均日數為 8 日) (第 2.10 及 2.12 段)；及

(c) ***需遵守指引對造成滋擾的猴子進行絕育處理*** 在處理猴子滋擾的投訴方面，根據漁護署的指引，在放回野外前，須為捕獲的造成滋擾的猴子進行絕育處理。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間捕獲的 360 隻造成滋擾的猴子中，有 29 隻 (8%) 沒有在放回野外前進行絕育處理，有違漁護署的指引。有關記錄並無註明沒有為該些猴子絕育的原因 (第 2.14 及 2.15 段)。

4. ***野生動物數量控制計劃*** 漁護署就猴子和野豬實施數量控制計劃 (第 2.21 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需檢討猴子避孕及絕育計劃的絕育目標*** 漁護署自 2007 年起委聘承辦商在捕猴點捕捉猴子，並即場進行絕育處理。漁護署在服務合約內訂明為猴子進行絕育處理的每年最低數目。在 2014 至 2019 年期間，每年按合約進行絕育處理的實際猴子數目，比合約訂明的最低數目，超逾 15% 至 63% 不等。漁護署告知審計署，經絕育處理的猴子數目並非用來評估承辦商的表現。審計署認為，經絕育處理的猴子數目有大幅超逾訂明的最低數目的風險，因而會令猴子數量過度下降，這或有違漁護署的原意 (第 2.21 至 2.25 段)；

(b) ***需解決尋找和捕捉猴子的困難*** 在 2014 至 2019 年期間，承辦商 (見上文 (a) 項) 捕獲的猴子數目下降了 59%，由 499 隻 (2014 至 2015 年合約期) 下降至 205 隻 (2018 至 2019 年合約期)。在已發現的 32 個猴群中，有 17 個猴群的猴子自 2014 年 1 月起已沒有被捕獲。2019 年 8 月，承辦商表示猴子對捕猴籠甚為熟悉，預期日後的捕猴工作會更加困難 (第 2.28 及 2.29 段)；

(c) ***"野豬捕捉及避孕／搬遷計劃"需涵蓋更多滋擾黑點*** 漁護署自 2017 年起委聘承辦商在選定地點捕捉造成滋擾的野豬，並即場進行絕育處理。漁護署記錄顯示，截至 2019 年 5 月 31 日，共有 77 個野豬滋擾黑點。然而，以往的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動只

涵蓋了 19 個 (25%) 黑點。儘管漁護署已計劃在日後的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中涵蓋另外 22 個 (28%) 黑點，但該署仍未計劃在野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中涵蓋其餘 36 個 (47%) 黑點 (第 2.21 及 2.34 段)；

(d) ***需加快評估所用避孕疫苗的成效*** 野豬捕捉及避孕／搬遷計劃使用一種多年有效的免疫避孕疫苗，作為為雌性野豬進行絕育處理的其中一種方法。漁護署要求承辦商 (見上文 (c) 項) 再次捕捉在以往的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中曾被注射疫苗的野豬，並為這些野豬進行妊娠化驗，以評估疫苗成效。然而，截至 2019 年 5 月 31 日，在被注射疫苗後放回野外的 64 隻野豬中，只有 6 隻 (9%) 再被捕獲以進行妊娠化驗。此外，疫苗研究原定在 2019 年 10 月完成，但由於再捕獲的野豬數目有限，承辦商截至 2019 年 7 月 31 日仍未取得足夠的樣本，以評估疫苗的成效 (第 2.37 至 2.39 段)；及

(e) ***需加快進行野豬數量調查*** 儘管漁護署已實施野豬數量控制計劃 (即野豬捕捉及避孕／搬遷計劃)，但該署並沒有定期進行野豬數量調查。經審計署查詢後，漁護署先後在 2019 年 6 月和 9 月回覆，表示署方已在 2019 年 4 月展開野豬數量先導研究，並已收集首批數據，以便研究數量調查所採用的技術是否有效。在 2019 年 9 月，漁護署仍在研究準確估計野豬總數的技術 (第 2.42 至 2.44 段)。

5. ***需在實施禁止餵飼措施時考慮由野豬造成的滋擾*** 漁護署已根據《野生動物保護條例》(第 170 章) 指明禁餵區，禁止在區內餵飼任何野生動物。審計署留意到，截至 2019 年 5 月 31 日，全港共有 61 個因餵飼造成滋擾的黑點 (即 5 個猴子滋擾黑點和 56 個野豬滋擾黑點)。儘管所有猴子滋擾黑點均位於禁餵區內，但 56 個野豬滋擾黑點卻全部不在禁餵區內 (第 1.8 及 2.49 段)。

流浪動物滋擾的監管工作

6. ***需改善投訴記錄*** 根據漁護署的指引，在接獲有關流浪動物滋擾的投訴後，漁護署需在 10 個曆日內向投訴人作出初步回覆，並在 30 個曆日內作出正式回覆。自 2018 年 1 月起，漁護署利用電腦系統記錄個別投訴的詳情 (例如接獲投訴日期及已採取的跟進行動)。然而，電腦系統並無記錄給予投訴人初步回覆和正式回覆的日期。審計署認為，漁護署在監察有否適時向投訴人作出回覆方面，欠缺所需的管理資料 (第 3.3、3.4 及 3.6 段)。

7. ***流浪動物的處理*** 在 2014–15 至 2018–19 年度期間接獲的流浪動物滋擾投訴，絕大部分 (91%) 與狗 (63%) 和貓 (28%) 有關。漁護署設有 4 間動物管理中心，負責捕捉和處理流浪貓狗，以及處理從其他途徑接收的動物。經動物管理中心接收，但無人認領而經評估為健康狀況良好和性情溫馴的貓狗，會轉交動物福利機構 (即領養伙伴機構)，供市民領養 (第 3.9 至 3.11 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需改善處理流浪貓狗的指引*** 根據漁護署的指引，流浪貓狗於 4 天後仍無人認領，而健康或性情評估不及格，便會被人道處理。漁護署表示，4 天是貓狗在被人道處理前的最短扣留時限，而漁護署或會為牠們再作評估，以確定牠們在一段時間後有否變得較為適合供人領養。然而，漁護署的指引並未充分闡明這方面的事宜 (例如貓狗應被觀察多久)。有些貓狗被人道處理前的觀察期頗短 (例如 4 天)，有些的觀察期則相對很長 (例如 93 天)(第 3.12、3.14 及 3.15 段)；及

(b) ***需加強監察領養伙伴機構*** 有意成為漁護署領養伙伴機構的動物福利機構，需向漁護署遞交申請。截至 2019 年 7 月 11 日，漁護署有 16 間領養伙伴機構 (即 16 間動物福利機構)(第 3.17 段)。審計署留意到以下事宜：

(i) ***不經常探訪領養伙伴機構*** 如有動物福利機構申請成為領養伙伴機構，漁護署會在審批申請時探訪這些機構。其後，漁護署只會在有需要時 (例如機構轉換管理層) 探訪這些機構。在 16 間動物福利機構中，有 7 間成為領養伙伴機構已經超過 10 年。漁護署可能久未探訪部分領養伙伴機構 (第 3.17(a) 段)；及

(ii) ***沒有提交領養記錄*** 在 2018–19 年度有 10 間動物福利機構從漁護署接收了供市民領養的貓狗。審計署留意到，只有 2 間 (20%) 動物福利機構按規定提交“領養記錄”(載述該等貓狗的相關資料，例如領養狀況) (第 3.17(b) 段)。

8. ***流浪動物數量控制計劃*** 漁護署就流浪動物實施數量控制計劃，亦協助動物福利機構進行計劃為流浪狗絕育 (第 3.21 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需確保為領養貓狗絕育的規定獲得遵從*** 根據領養伙伴機構所簽署的承諾書，領養動物 (即送交動物福利機構以供市民領養的貓狗) 須由註冊獸醫進行絕育手術。領養伙伴機構及向其領養該等貓狗

的人士，可把領養貓狗帶往漁護署委聘的獸醫診所，以接受免費絕育手術 (第 3.11 及 3.22 段)。審計署發現：

(i) 在 2018–19 年度，只有 27% 的領養狗隻和 49% 的領養貓隻在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育 (第 3.23 段)；及

(ii) 至於未曾在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗，牠們是否已在其他地方接受絕育 (例如由領養人自費進行)，就不得而知。一些領養貓狗可能未有進行絕育處理，這有違領養伙伴機構承諾書所載的規定 (第 3.24 段)；

(b) ***需留意“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的實施情況*** 根據“捕捉、絕育、放回”試驗計劃，兩間動物福利機構招募照顧者在特定地點餵飼和捕捉流浪狗。如情況合適，捕獲的狗隻會送交該等動物福利機構指定的獸醫診所，以進行絕育處理。捕獲的狗隻如不適合供人領養，會被放回特定地點。在2018年5月，立法會獲告知，“捕捉、絕育、放回”的構思似乎未能在短期內有效減少流浪狗的數目和滋擾情況。截至 2019 年 7 月 31 日，該兩間動物福利機構仍在進行“捕捉、絕育、放回”試驗計劃，漁護署須對此多加注意，因為“捕捉、絕育、放回”的構思有別於漁護署處理流浪狗的既有做法 (即捕捉及移走的方法)，而且“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的成效仍未能確定 (第 3.26、3.28 及 3.29 段)；及

(c) ***需確保牛隻管理計劃適時推行*** 漁護署不時接獲有關流浪黃牛和水牛 (以下統稱“流浪牛”) 滋擾的投訴。漁護署在 2011 年設立牛隻管理隊，目的是對流浪牛作出長期管理。2019 年 8 月，漁護署制訂流浪牛管理計劃。該計劃為控制流浪牛的數量訂定了短至長期目標。漁護署表示，該署會在推行流浪牛管理計劃前，向相關動物福利機構和持份者簡介該計劃。審計署留意到，截至 2019 年 9 月中，漁護署仍未開始向相關動物福利機構和持份者簡介該計劃 (第 3.21、3.31 至 3.33 段)。

9. ***需制訂有效措施以適時控制鴿子數量*** 有關鴿子滋擾，向漁護署提出的投訴宗數上升了 65%，由 2014–15 年度的 328 宗增加至 2018–19 年度的 540 宗。2018 年 9 月，漁護署成立野鴿數量監控組，以處理有關鴿子的問題。2019 年 2 月，漁護署委聘承辦商進行全港鴿子數量調查，調查目的是探究鴿子聚集的可能原因，從而制訂控制鴿子數量的方案。此項調查於 2019 年 4 月展開，定於 2020 年 3 月完成 (第 3.39 及 3.40 段)。

宣傳、檢控及其他行政事宜

10. ***宣傳和教育計劃*** 漁護署推行多項宣傳和教育計劃，以提高公眾對動物監管事宜的認識 (第 4.2 段)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***需改善舉辦學校講座和公眾座談會的工作*** 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，學校講座的參加人數在 2015–16 年度達至 21 288 人的最高數目，其後回落至 2018–19 年度的 12 773 人，減少了 8 515 人 (40%)。公眾座談會方面，座談會的平均參加人數偏低，例如在 2018–19 年度，座談會的平均參加人數少於 10 人。參加人數減少／有限，不利於宣傳動物監管事宜 (第 4.4 及 4.7 段)；及

(b) ***需確保在黑點和聚集點展示橫額*** 漁護署的一貫做法是在動物滋擾黑點和鴿子聚集點懸掛橫額，提醒市民不要在該處餵飼動物，並向市民建議遇到野生動物時應採取的防範措施。然而，截至 2019 年 5 月 31 日，在 77 個野豬滋擾黑點中，只有 66 個 (86%) 掛上橫額，而在 166 個鴿子聚集點中，只有 71 個 (43%) 掛上橫額 (第 4.9 及 4.10 段)。

11. ***需適時採取檢控行動*** 漁護署在監管野生及流浪動物滋擾時，或會發現有人違反法例 (例如與棄掉動物有關)。根據《裁判官條例》(第 227 章)，檢控行動須在罪行發生當天起計的 6 個月內執行 (即 6 個月後便過了檢控時限)。審計署審查漁護署在 2014–15 至 2018–19 年度期間撤回的 31 宗檢控個案，發現 2 宗個案由於過了檢控時限，所以漁護署未有提出任何檢控 (第 4.19 及 4.20 段)。

12. ***需加強非洲豬瘟的監測措施*** 野豬易受非洲豬瘟感染。根據漁護署的非洲豬瘟監測計劃，漁護署人員接獲發現死因不明 (不包括在道路上被輾斃) 或患病野豬的報告後，會到場檢驗有關野豬，並判斷豬隻是否有感染非洲豬瘟的懷疑症狀。經審計署查詢後，漁護署先後在 2019 年 5 月及 6 月回覆，表示直至 2019 年 6 月，漁護署從未就任何活生或已死的野豬進行非洲豬瘟檢測。漁護署在 2019 年 9 月及 10 月告知審計署，針對本地野豬 (即本地野豬屍體) 的非洲豬瘟監測先導計劃，會在 2019 年 11 月至 2020 年 1 月期間進行，以進一步優化非洲豬瘟監測工作。經檢討和修訂後，漁護署會推出本地野豬非洲豬瘟監測計劃 (第 4.27 至 4.30 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*漁農自然護理署署長應：

野生動物滋擾的監管工作

(a) 檢討有關到場處理野生動物滋擾投訴的指引是否足夠 (第 2.19(a) 段)；

(b) 如未有按指引的建議到場處理投訴，確保有關原因記錄在案 (第 2.19(b) 段)；

(c) 改善回覆野生動物滋擾投訴的適時程度 (第 2.19(c) 段)；

(d) 採取措施確保人員遵從漁護署的指引，為造成滋擾的猴子絕育 (第 2.19(e) 段)；

(e) 日後在捕獲造成滋擾的猴子而沒有進行絕育處理時，把有關原因記錄在案 (第 2.19(f) 段)；

(f) 檢討猴子避孕及絕育計劃的絕育目標，以及重新考慮需否為猴子絕育訂明目標範圍／適當數目 (第 2.45(a) 段)；

(g) 探究猴子避孕及絕育計劃在尋找及捕捉猴子方面出現的困難，並繼續留意需否改善捕猴策略 (第 2.45(c) 段)；

(h) 就野豬捕捉及避孕／搬遷計劃而言，採取措施確保有關行動足以涵蓋所有野豬滋擾黑點 (第 2.45(e) 段)；

(i) 確保採取有效和適時措施，以取得足夠樣本，用以評估對野豬使用的免疫避孕疫苗的成效 (第 2.45(f) 段)；

(j) 加快進行野豬數量調查 (第 2.45(g) 段)；

(k) 繼續檢討需否根據《野生動物保護條例》擴大禁餵區，以涵蓋野豬滋擾黑點 (第 2.52 段)；

流浪動物滋擾的監管工作

(l) 採取措施改善流浪動物滋擾投訴記錄系統 (第 3.7 段)；

(m) 確保就處理流浪貓狗事宜提供足夠指引 (第 3.19(a) 段)；

(n) 考慮定期探訪領養伙伴機構，並確保這些機構按照規定提交領養記錄 (第 3.19(c) 段)；

(o) 探究在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗比率偏低的原因，並採取措施確保領養伙伴機構遵從為領養貓狗進行絕育處理的規定 (第 3.35(a) 及 (b) 段)；

(p) 繼續留意“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的推行情況，如有需要，適時採取行動，以糾正狀況 (第 3.35(c) 段)；

(q) 迅速採取行動，向相關動物福利機構和持份者簡介流浪牛管理計劃 (第 3.35(d) 段)；

(r) 密切監察全港鴿子數量調查工作 (第 3.41(b) 段)；

宣傳、檢控及其他行政事宜

(s) 採取適當措施，加強漁護署在舉辦學校講座和公眾座談會方面的工作 (第 4.17(a) 段)；

(t) 確保在動物滋擾黑點和動物聚集點適時展示橫額，以宣傳有關監管動物滋擾方面的資訊 (第 4.17(b) 段)；

(u) 確保適時就動物滋擾監管工作所發現的罪行在法院提出檢控 (第 4.22(a) 段)；及

(v) 持續檢討本地野豬非洲豬瘟監測先導計劃的推行情況，並確保在適當情況下，本地野豬非洲豬瘟監測計劃得以適時更新及優化 (第 4.32(c) 段)。

政府的回應

14. 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　根據《野生動物保護條例》(第 170 章)(由漁農自然護理署 (漁護署) 負責執行)，野生動物指在普通法上歸類為馴化類動物 (包括如此歸類但迷途或被遺棄的動物) 以外的任何動物。漁護署表示，馴化類動物指飼養作寵物或食物的動物，包括貓、牛、毛絲鼠、狗、倉鼠、鴿子和兔子等 (註 1)。

1.3　野生動物 (例如猴子和野豬) 或會偶然離開其自然棲息地並進入市區。被遺棄或迷途的馴化類動物 (例如貓和狗 —— 註 2) 也可能會在街上流浪。野生動物和流浪的馴化類動物可能會在市區造成滋擾 (例如噪音、衞生和安全問題)。政府的工作目標是管控此類滋擾，務求：

(a)　人類與動物能和諧共存；

(b)　能妥善處理可能由動物引致的滋擾，並保障公眾衞生和安全；及

(c)　能有效防止爆發經由動物傳染的疾病。

註 1：　*無人照料的馴化類動物可能變成野性動物 (即沒有主人、不習慣與人類近距離居住和已回復野外習性的動物)。為求簡明，本報告書內所述的流浪動物，也包括野性動物。*

註 2：　*審計署在 2010 年完成了一項名為“寵物監管”的審查工作 (2010 年 3 月《審計署署長第五十四號報告書》第 4 章)。*

1.4　漁護署負責監管野生及流浪動物滋擾。多年來，由於不同原因 (例如誤以為無人餵飼的動物將會挨餓)，人們一直餵飼野生及流浪動物 (見照片一)。漁護署表示，儘管動物可在其棲息地中覓得天然食物 (如植物的葉、果實、根和花朵)，但在市區覓食較為容易，因此常被吸引走進市區。餵飼野生及流浪動物可能會造成以下問題，例如動物：

(a)　會變得依賴人們餵飼，失去覓食本能；

(b)　失去懼怕人類的本性，逐漸習慣在市區尋找食物 (見照片二)；

(c)　數目過剩，令生態失去平衡；

(d)　變得過胖，容易出現各種健康問題；及

(e)　因進食不當的食物 (例如垃圾和塑膠) 而生病。

照片一

有人餵飼猴子



資料來源：審計署於 2019 年 5 月拍攝的照片

照片二

覓食中的野豬



資料來源：漁護署的記錄

造成滋擾的動物

1.5　漁護署不時接獲有關動物滋擾的投訴。根據漁護署的記錄，大部分投訴涉及野豬、野生雀鳥、猴子、狗、貓和鴿子 (註 3)。表一載列漁護署在 2014–15 至 2018–19 年度期間所接獲的投訴宗數。

註 3： *本報告書內所述的流浪鴿子包括野鴿 (另見第 1.2 段註 1)。*

表一

漁護署接獲有關野生及流浪動物滋擾的投訴
(2014–15 至 2018–19 年度)

動物	投訴宗數				
	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
野生動物					
野豬	396	510	643	787	1 008
野生雀鳥	253	284	306	435	509
猴子	423	513	527	399	409
其他 (註 1)	75	95	58	42	86
小計 (a)	1 147	1 402	1 534	1 663	2 012
流浪動物					
狗	6 773	5 663	5 060	3 805	4 203
貓	3 689	2 824	2 342	1 568	1 133
鴿子 (註 2)	328	375	404	469	540
黃牛／水牛	119	104	96	62	79
其他 (註 3)	288	219	229	196	69
小計 (b)	11 197	9 185	8 131	6 100	6 024
總計 (c) = (a) + (b)	12 344	10 587	9 665	7 763	8 036

資料來源：漁護署的記錄

註 1 ： 其他野生動物包括蛙類、蝙蝠、果子狸和東亞豪豬。

註 2： 本報告書內所述的流浪鴿子包括野鴿 (另見第 1.2 段註 1)

註 3 ： 其他流浪動物包括兔子、倉鼠和毛絲鼠。

附註： 大部分滋擾投訴涉及噪音、衞生和安全問題。其他投訴涉及例如發現野生動物出沒、發現野生雀鳥的巢，和要求漁護署捕捉流浪動物等。

動物滋擾監管措施

1.6　漁護署採取多項措施監管野生及流浪動物所造成的滋擾。下文第 1.7 至 1.11 段載述各項主要措施。

1.7　***處理有關動物滋擾的投訴***　漁護署的目標是在接獲市民投訴後，分別於 10 個曆日和 30 個曆日內給予投訴人初步回覆和正式回覆。漁護署並採取以下程序：

(a) ***野豬、猴子和黃牛／水牛***　對於野豬、猴子和黃牛／水牛所造成的滋擾：

(i) 如屬緊急個案 (例如動物在市區或公眾地方出現而無法返回自然棲息地)，漁護署人員會立即到場引領該動物返回其位於郊外的棲息地。如無法以引領方法處理 (例如動物受傷)，漁護署人員會尋求所需的協助 (例如獸醫的協助)，把動物捕捉，以作檢查／治療。捕獲的動物其後會放回郊外；及

(ii) 如屬非緊急個案 (例如動物已離開現場)，漁護署會監察情況並採取所需行動 (例如向投訴人提供建議)；及

(b) ***流浪貓狗***　漁護署採取捕捉及移走的方法處理流浪貓狗。當接獲市民投訴後，漁護署人員會到場尋找和捕捉涉事動物。捕獲的動物須被扣留最少 4 日 (註 4)，如無人認領，當局會在可能的情況下安排領養 (即收養)。不適合供人領養或未能安排領養的動物則會被人道處理。

至於有關其他動物的投訴，漁護署會按個案情況採取所需行動 (例如就受鴿子滋擾的地方提供有關使用驅鳥劑的建議)。

註 4： *根據《狂犬病條例》(第 421 章)，引用該條例扣留動物後，雖進行合理查詢，但仍未能在扣留開始後 4 日內找到或確定該動物的畜養人，則漁農自然護理署署長 (或副署長／助理署長) 可命令將該動物沒收，沒收後可按他認為是否適當而將其保留，或安排售賣、毀滅、或以其他方式處置。*

1.8 ***實施禁餵措施*** 根據《野生動物保護條例》，漁農自然護理署署長 (或副署長／助理署長) 為保護野生動物，可藉於憲報刊登的公告指明在某地方禁止餵飼任何野生動物 (註 5)。截至 2019 年 9 月，圖一所示的地方已被指明為禁止餵飼任何野生動物的地區 (下稱“禁餵區”── 註 6)。漁護署會定期在禁餵區內巡邏，或會對任何在禁餵區餵飼野生動物的人提出檢控 (註 7)。照片三顯示禁餵區的一處。

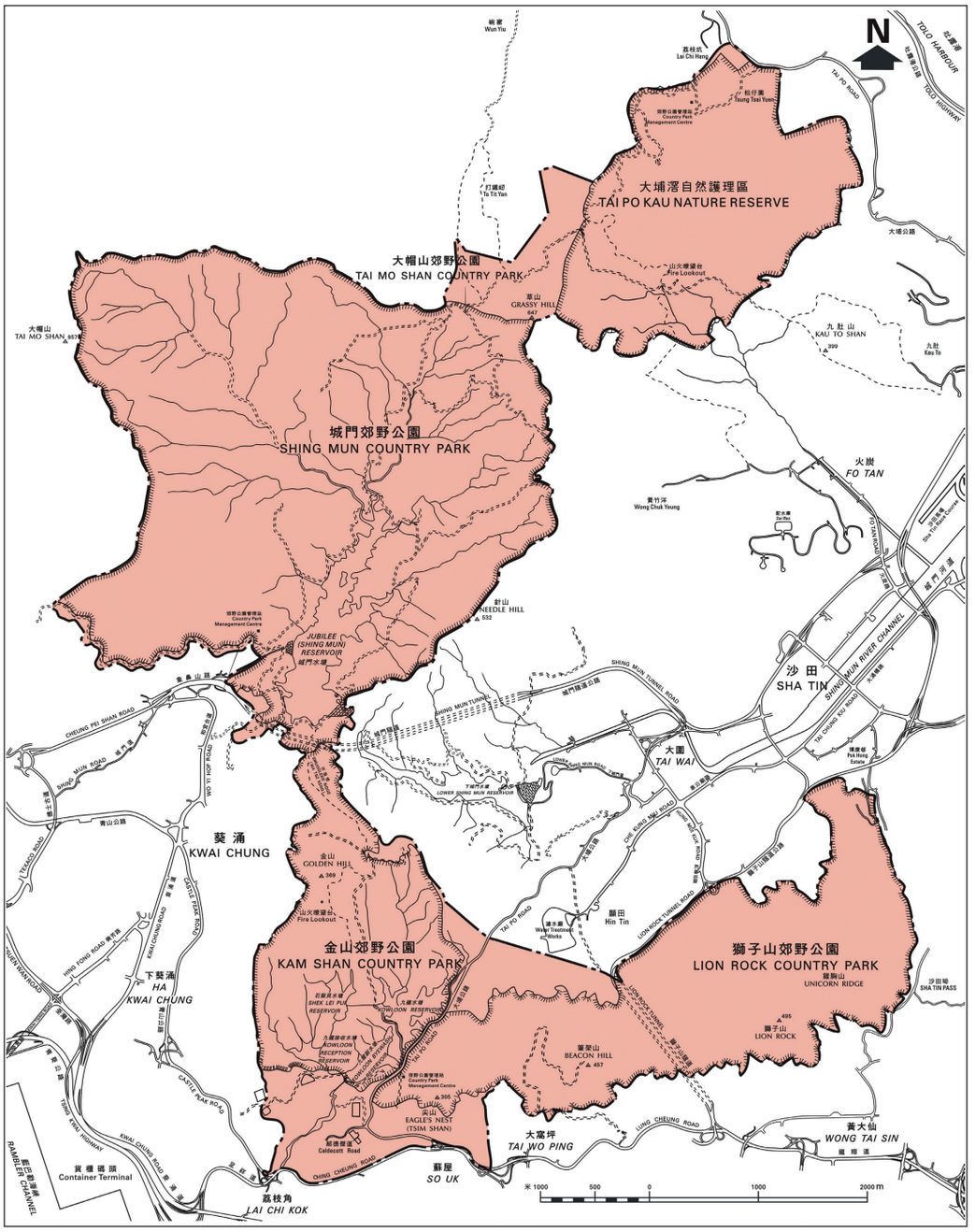
註 5： *根據《野生動物保護條例》，如有任何人提出申請，漁農自然護理署署長（或副署長／助理署長）可批出特別許可證，准許其在某些指明地方內餵飼野生動物。截至 2019 年 3 月 31 日，仍然有效的特別許可證共有 7 張。*

註 6： *禁餵區範圍包括：(a) 獅子山郊野公園、金山郊野公園、城門郊野公園和大埔滘自然護理區；(b) 與城門郊野公園及大埔滘自然護理區毗連的大帽山郊野公園部分；(c) 九龍水塘東北面；(d) 九龍副水塘南面；(e) 城門郊野公園南面；(f) 大埔滘自然護理區東北面稱為松仔園的範圍；以及 (g) 兩個並不屬於大埔滘自然護理區但被該自然護理區所圍繞的範圍。*

註 7： *任何人如無特別許可證而違反禁止餵飼規定，一經定罪，可被判罰款 1 萬元。*

圖一

根據《野生動物保護條例》指明的禁餵區
(2019 年 9 月)

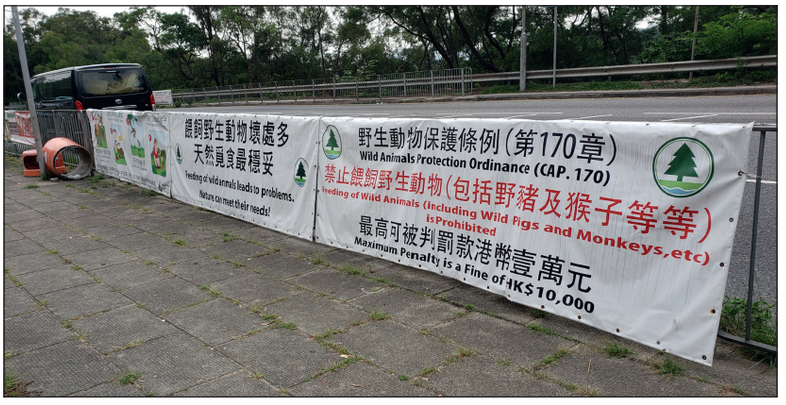


說明：　禁止餵飼任何野生動物的地方

資料來源：漁護署的記錄

照片三

禁餵區的一處



資料來源：審計署於 2019 年 5 月拍攝的照片

1.9 ***控制動物數量*** 漁護署實施動物數量控制計劃。表二顯示漁護署的主要計劃。

表二

動物數量控制計劃
(2019 年 3 月 31 日)

動物	主要計劃	詳情
猴子	猴子避孕及絕育計劃 (在 2007 年推出)	— 捕獲猴子後，在現場進行絕育處理 (即進行旨在避孕的醫療手術)(註)，再放回其捕獲地點。
野豬	野豬捕捉及避孕／搬遷計劃 (在 2017 年推出)	— 捕獲造成滋擾和習慣被人餵飼的野豬後，在現場進行絕育處理 (註)。 — 再把牠們遷移至偏遠的郊外。
黃牛／水牛	黃牛／水牛捕捉、絕育、遷移計劃 (在2011年推出)	— 捕獲黃牛／水牛後，在治療中心或現場進行絕育處理 (註)。 — 再把牠們遷移至郊外的合適棲息地。
貓狗	為獲領養的貓狗提供免費絕育服務 (在 2011 年推出)	— 漁護署委聘獸醫診所為獲領養的流浪貓狗提供免費絕育服務 (註)。

資料來源：漁護署的記錄

註：　漁護署表示，被評估為健康欠佳、懷孕或年幼的動物均不作絕育處理。

附註：　表內所載計劃是由漁護署推行的計劃。除了這些計劃外，漁護署也協助動物福利機構進行計劃為流浪狗絕育 (見第 1.11(c) 段)。

1.10　***宣傳有關動物監管的資訊***　漁護署推行宣傳和教育計劃，以提高公眾對動物監管事宜的認識，例如避免餵飼野生及流浪動物、做個盡責寵物主人，以及不要遺棄寵物。漁護署透過傳媒和公共交通工具、社區活動 (例如舉辦同樂日、動物領養日／嘉年華、巡迴展覽和公眾講座)，以及在公眾地方懸掛橫額或張貼海報，宣傳有關資訊。圖二顯示一張宣傳做個盡責寵物主人的海報。

圖二

宣傳做個盡責寵物主人的海報



資料來源：漁護署的記錄

1.11 ***其他措施*** 漁護署與其他政府決策局及部門和動物福利機構 (註 8) 保持聯絡，以便監管動物滋擾，詳情如下：

(a) ***禁餵區以外地方的餵飼活動*** 漁護署會把在禁餵區以外地方餵飼動物的個案轉介其他政府部門跟進，詳情如下：

註 8： *為支持動物福利機構的工作，漁護署自 2011 年起以項目形式向該等機構提供資助。根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條獲豁免繳稅的動物福利機構，可向漁護署申請資助，以推行與促進動物福利和推廣妥善管理動物事宜直接有關的項目。在 2018-19 年度，有 11 個項目獲批資助，總資助額為 60 萬元。*

(i) 對於在公眾遊樂場地餵飼動物的個案，漁護署得悉後會把個案轉介康樂及文化事務署 (康文署) 跟進 (註 9)；及

(ii) 對於在公眾地方 (例如街道) 餵飼動物的個案，漁護署得悉後會把個案轉介食物環境衞生署 (食環署) 跟進 (註 10)。

(b) ***垃圾收集設施的免受野生動物滋擾設計*** 漁護署已委聘顧問進行一項研究，以改善政府轄下垃圾收集設施的設計，防止野豬或猴子的襲擊。顧問提供了 3 種適用於垃圾桶和廢屑箱的免受野生動物滋擾設計。首次實地試驗於 2019 年下半年在 8 個地區逾 40 個滋擾黑點進行；及

(c) ***流浪狗"捕捉、絕育、放回"試驗計劃*** 漁護署在 2015 年 1 月至 2018 年 1 月期間，協助兩間動物福利機構推行流浪狗"捕捉、絕育、放回"試驗計劃 (註 11)。根據試驗計劃，在兩個特定地點 (位於長洲和元朗大棠內) 發現的流浪狗，在捕獲後會進行絕育手術，再放回原地。漁護署表示，該署會提供協助，以便有興趣的動物福利機構在其他地點推行此類"捕捉、絕育、放回"計劃。

註 9： *如有人餵飼在康文署轄下場地內飼養或在場地內被發現的任何動物、禽鳥或魚，該署的獲授權人員可根據《遊樂場地規例》(第 132BC 章)，向該人提出檢控，及／或如餵飼活動引致衞生問題，獲授權人員可根據《定額罰款 (公眾地方潔淨及阻礙) 條例》(第 570 章)，發出 1,500 元的定額罰款通知書。*

註 10： *任何人在餵飼動物期間弄髒公眾地方，例如在地上遺留剩餘飼料，即違反《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132BK 章) 第 4(1) 條。食環署可根據《定額罰款 (公眾地方潔淨及阻礙) 條例》對違例者採取執法行動。*

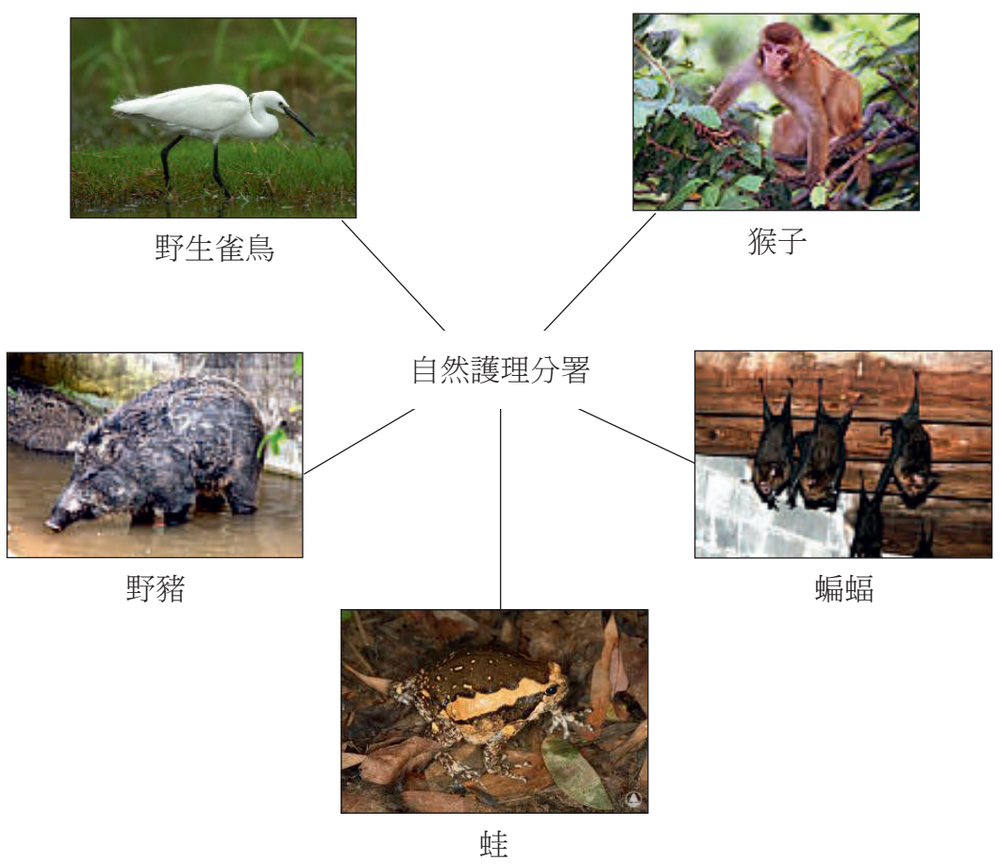
註 11： *政府沒有為該兩間進行"捕捉、絕育、放回"試驗計劃的動物福利機構提供財政支援。漁護署向該兩間機構提供多項援助，例如物色合適的試驗地點和尋求當地居民的支持。漁護署已委聘顧問監察和評估計劃的成效，涉及開支為 150 萬元。此外，在 2012-13 至 2017-18 年度期間，該署聘用兩名合約人員，以提供額外行政支援，涉及開支為 550 萬元。*

漁護署轄下的負責分署

1.12　漁護署轄下的自然護理分署和檢驗及檢疫分署，負責實施有關動物滋擾的監管措施。自然護理分署負責監管野生動物滋擾，而檢驗及檢疫分署則負責監管流浪動物滋擾 (註 12)。圖三和圖四所示的動物，均為自然護理分署和檢驗及檢疫分署在處理有關動物滋擾的投訴期間曾處理的動物的例子。

圖三

自然護理分署在處理有關動物滋擾的投訴期間曾處理的野生動物的例子

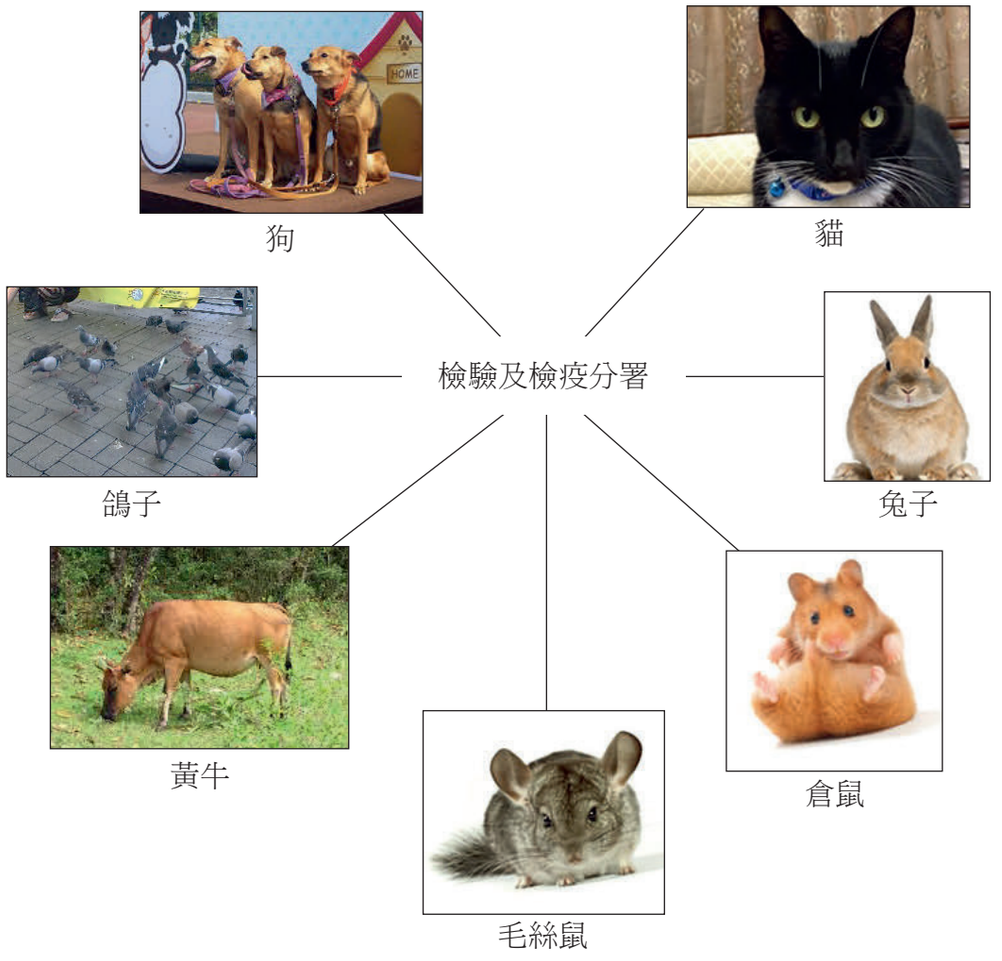


資料來源：漁護署的記錄

註 12：*環境局是負責自然護理分署工作的決策局 (漁護署表示，野生動物的監管屬保育事宜)。食物及衞生局是負責檢驗及檢疫分署工作的決策局 (漁護署表示，流浪動物的監管屬環境衞生事宜)。*

圖四

檢驗及檢疫分署在處理有關動物滋擾的投訴期間
曾處理的流浪動物的例子



資料來源：漁護署的記錄

1.13　漁護署的組織圖 (截至 2019 年 3 月 31 日) 摘錄於附錄 A。截至 2019 年 3 月 31 日，野生及流浪動物的監管工作 (包括監管野生及流浪動物的滋擾)，分別由自然護理分署屬下 30 名人員 (註 13) 和檢驗及檢疫分署屬下 211 名人員 (註 14) 負責。在 2018–19 年度，野生及流浪動物監管工作 (包括監管野生及流浪動物的滋擾) 所涉及的開支為 6,190 萬元，其中野生動物方面佔 1,760 萬元，流浪動物方面佔 4,430 萬元。

審查工作

1.14　2019 年 4 月，審計署就漁護署對野生及流浪動物滋擾的監管工作展開審查。審查工作主要集中在以下範疇：

(a)　野生動物滋擾的監管工作 (第 2 部分)；

(b)　流浪動物滋擾的監管工作 (第 3 部分)；及

(c)　宣傳、檢控及其他行政事宜 (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　漁農自然護理署署長感謝審計署進行這次審查工作。他表示漁護署現正跟進本報告書所提出的建議，並已實施其中一些建議。

鳴謝

1.16　在審查期間，漁護署、食環署和康文署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 13：*漁護署表示，除了監管野生動物的滋擾外，自然護理分署屬下 30 名人員也負責野生動物的拯救及保育、《野生動物保護條例》的執行、米埔和內后海灣拉姆薩爾公約濕地的自然護理及管理、拉姆薩爾公約的實施，以及善用濕地等工作。*

註 14：*漁護署表示，除了監管流浪動物的滋擾外，檢驗及檢疫分署屬下 211 名人員也負責寵物監管、推廣動物福利、執行有關法例包括《狂犬病條例》和《動物羈留所條例》(第 168 章)、扣留咬人的狗隻以作觀察，以及為進口貓狗進行檢疫以預防狂犬病。*

第 2 部分：野生動物滋擾的監管工作

2.1　本部分探討漁護署對野生動物滋擾的監管工作，審查工作集中於以下範疇：

(a)　野生動物滋擾投訴的處理 (第 2.2 至 2.20 段)；

(b)　野生動物數量控制計劃 (第 2.21 至 2.46 段)；及

(c)　禁餵區的管理 (第 2.47 至 2.53 段)。

野生動物滋擾投訴的處理

2.2　過去 5 年 (即 2014–15 至 2018–19 年度期間)，向漁護署提出有關野生動物滋擾的投訴宗數上升了 75%，由 2014–15 年度的 1 147 宗增加至 2018–19 年度的 2 012 宗 (見第 1.5 段表一)。根據漁護署的記錄，在上述期間接獲的野生動物滋擾投訴，絕大部分 (95%) 與野豬 (43%)、猴子 (29%) 和野生雀鳥 (23%) 有關。

2.3　漁護署已就野生動物滋擾投訴的處理制定指引，並在電腦系統內備存一份有關野生動物滋擾投訴的登記冊 (下稱“野生動物滋擾登記冊”)。登記冊內記錄個別投訴的詳情 (例如接獲投訴日期、已採取的跟進行動和向投訴人作出回覆的日期)。

需確保在有需要時到場處理個案

2.4　根據漁護署的指引 (見第 2.3 段)，如有投訴人尋求協助 (例如拯救受傷動物) 及／或有動物造成滋擾 (例如猴子搶人物品)，漁護署人員需：

(a)　到場處理個案；或

(b)　就個案採取行動。

漁護署人員到場處理個案 (見上文 (a) 項) 時需採取必要的措施，例如驅趕／捕捉涉事動物，以及進行實地調查。

2.5　至於其他個案 (例如投訴人詢問如何處理野生動物)，倘若投訴人並無尋求協助，而涉事動物又沒有造成滋擾，則無需到場處理。

2.6　審計署在審查野生動物滋擾登記冊 (見第 2.3 段) 所載在 2018–19 年度接獲的投訴後，留意到在所接獲的 2 012 宗投訴中，漁護署人員或需到場處理的個案為 1 553 宗 (即第 2.4 段所指的個案)。然而，在該 1 553 宗個案中，漁護署人員完全沒有到場處理的佔大比例 (65% 或 1 005 宗個案) (見表三)。個案一便是一例。

表三

就 1 553 宗有關野生動物滋擾的投訴
到場處理的情況
(2018–19 年度)

野生動物	投訴人尋求協助及／或有動物造成滋擾的個案		
	到場處理 (a) (宗)	沒有到場處理 (b) (宗)	總數 (c) = (a) + (b) (宗)
野豬	208 (27%)	562 (73%)	770 (100%)
猴子	217 (53%)	192 (47%)	409 (100%)
野生雀鳥	99 (34%)	189 (66%)	288 (100%)
其他 (註)	24 (28%)	62 (72%)	86 (100%)
整體	548 (35%)	1 005 (65%)	1 553 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：　其他野生動物包括蛙類、蝙蝠、果子狸和東亞豪豬。

個案一

漁護署人員沒有到場處理的一宗投訴
(2018 年 11 月及 12 月)

1. 2018 年 11 月，漁護署接獲一名市民透過電郵方式作出的野豬滋擾投訴。

2. 投訴人指稱，數碼港海濱公園近月有愈來愈多野豬在日間出沒。鑑於野豬對該區居民和幼童的安全構成威脅，投訴人要求漁護署採取跟進行動。

3. 根據野生動物滋擾登記冊的記錄，一名漁護署人員於 2018 年 12 月就上述投訴以電郵方式告知投訴人：

(a) 漁護署正密切監察野豬在該區出沒的情況。至於野豬經常在該區出沒的確實原因，仍有待調查；及

(b) 如需緊急協助，應與香港警務處聯絡 (註)。

漁護署人員又向投訴人建議，一旦遇到野豬應保持冷靜，並與牠們保持距離。

4. 審計署留意到，漁護署人員沒有到場處理該宗投訴，也沒有記錄未曾到場處理的原因。

審計署的意見

5. 根據漁護署的指引，該署人員或需到場處理該宗投訴。有關人員沒有記錄未曾到場處理的原因，做法未如理想。

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註： 根據漁護署的指引，如屬緊急情況，市民應向香港警務處求助。

2.7　審計署留意到，除了第 2.6 段表三所載的 1 553 宗個案外，在 2018–19 年度接獲的 2 012 宗投訴也包括 197 宗野生雀鳥查詢個案和 262 宗記錄於野生動物滋擾登記冊但資料不足的投訴個案。漁護署人員需否到場處理這 262 宗個案 (即是否屬於第 2.4 段所述的個案)，就不得而知。審計署又留意到在這 262 宗個案中，有 256 宗 (98%) 未獲到場處理。

2.8　經審計署查詢後，漁護署於 2019 年 9 月回覆，表示該署人員在接獲投訴後需參考指引，以酌情決定須否到場處理。在某些個案中，雖然投訴人尋求協助及／或有動物造成滋擾，但漁護署人員未必須要到場處理 (例如同一受滋擾地點已屢遭投訴，而投訴性質不變，以及就有關蛙類鳴叫聲和發現動物出沒等個案而言，提供口頭意見已經足夠)。

2.9　審計署認為，如投訴人尋求協助及／或有動物造成滋擾 (見第 2.4 段)，到場處理投訴個案能讓人員有效地處理問題。儘管目前漁護署的指引並無規定把完全沒有到場處理個案的原因記錄在案，但有關記錄有助提高漁護署的問責性。審計署認為，漁護署應檢討有關到場處理野生動物滋擾投訴的指引是否足夠，如未有按指引的建議到場處理投訴，應確保有關原因記錄在案。為方便監察須到場處理的個案，漁護署應採取措施，確保野生動物滋擾登記冊記錄足夠資料 (見第 2.7 段)，以供署方作監管查核。

需改善回覆投訴的適時程度

2.10　根據漁護署的指引，在接獲有關野生動物滋擾的投訴後，漁護署需在 10 個曆日內向投訴人作出初步回覆，並在 30 個曆日內作出正式回覆。

2.11　審計署審查了野生動物滋擾登記冊 (見第 2.3 段)，結果顯示在許多個案中，一些對監察個案進度重要的日期 (即接獲投訴日期、初步回覆日期和正式回覆日期 —— 下稱重要日期) 沒有完全記錄在案。在 2018–19 年度接獲的 2 012 宗投訴中：

(a)　1 126 宗 (56%) 個案的全部重要日期獲記錄在案；及

(b)　886 宗 (44%) 個案的部分重要日期並無記錄在案，情況如下：

(i)　791 宗個案的初步回覆日期或正式回覆日期並無記錄在案；

(ii)　92 宗個案的初步回覆日期和正式回覆日期均無記錄在案；及

(iii) 3 宗個案的接獲投訴日期並無記錄在案。

2.12 審計署分析了 1 917 宗 (即 1 126 宗加 791 宗) 投訴 (見第 2.11(a) 及 (b)(i) 段)。這些投訴個案的接獲投訴日期、初步回覆日期及／或正式回覆日期均已記錄在案。審計署留意到當中一些投訴的回覆時間有所延誤：

(a) ***初步回覆*** 49 宗 (1 917 宗的 3%) 個案在作出初步回覆時有延誤 (即在 10 個曆日後才作出回覆)，延誤日數由 1 至 47 日不等，平均日數為 9 日；及

(b) ***正式回覆*** 398 宗 (1 917 宗的 21%) 個案在作出正式回覆時有延誤 (即在 30 個曆日後才作出回覆)，延誤日數由 1 至 63 日不等，平均日數為 8 日。

2.13 審計署認為漁護署應改善回覆投訴的適時程度。為方便監察投訴處理的進度，漁護署應採取措施，確保野生動物滋擾登記冊記錄足夠資料，以供署方作監管查核。

需遵守指引對造成滋擾的猴子進行絕育處理

2.14 在處理猴子滋擾的投訴方面，漁護署會派員到場處理，驅趕或在情況許可下捕捉造成滋擾的猴子。根據漁護署的指引，在放回野外前，須為捕獲的造成滋擾的猴子進行絕育處理。

2.15 審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間捕獲的 360 隻造成滋擾的猴子中，有 29 隻 (8%) 沒有在放回野外前進行絕育處理，有違漁護署的指引。有關記錄並無註明沒有為該 29 隻捕獲猴子絕育的原因。表四顯示捕獲造成滋擾的猴子和進行絕育處理的數目。

表四

捕獲造成滋擾的猴子後進行的絕育處理
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	捕獲猴子數目 (a) = (b) + (c) + (d)	捕獲猴子後的處理方式 (猴子數目)		
		進行絕育 (b)	沒有進行絕育 (註明理據) (註 1) (c)	沒有進行絕育 (未有註明理據) (d)
2014–15	69	31 (45%)	38 (55%)	0 (0%)
2015–16	87	43 (49%)	39 (45%)	5 (6%)
2016–17	116	13 (11%)	89 (77%)	14 (12%)
2017–18	41	13 (32%)	20 (49%)	8 (19%)
2018–19	47	23 (49%)	22 (47%)	2 (4%)
整體	360	123 (34%) (註 2)	208 (58%)	29 (8%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 1: *漁護署表示，被評估為健康欠佳、懷孕或年幼的猴子均不作絕育處理。*

註 2: *在 2014–15 至 2018–19 年度期間捕獲的 123 隻造成滋擾的猴子中，91 隻由根據猴子避孕及絕育計劃 (見第 2.21(a) 段) 委聘的承辦商所安排的獸醫進行絕育處理，和 32 隻由漁護署的獸醫師在動物管理中心 (見第 3.10 段) 進行絕育處理。*

2.16 經審計署查詢後，漁護署於 2019 年 9 月回覆，表示根據現行做法，造成滋擾的猴子一經捕獲，會被送到動物管理中心。在適當的情況下，猴子在放回郊野公園前會先接受絕育。根據猴子避孕及絕育計劃 (見第 2.21(a) 段)，在每年 9 月至次年 3 月的編定手術期內，承辦商會負責為這些猴子絕育。第 2.15 段所述的 29 隻未經絕育處理而釋放的猴子，均在編定的手術期外捕獲 (即承辦商未能安排獸醫為猴子絕育)。基於動物福利的理由，漁護署把該等未經絕育處理的猴子釋放，以免猴子被困時間過長。

2.17　審計署留意到，漁護署捕獲造成滋擾的猴子後，在未經絕育處理的情況下將其釋放 (見第 2.15 段表四)，但同時在該署的野生動物數量控制計劃下，承辦商曾表示在捕捉猴子以進行絕育處理方面遇到困難 (見第 2.27 至 2.31 段)。審計署認為，對捕獲的滋擾猴子進行絕育處理，既可符合漁護署的指引，也有助實施野生動物數量控制計劃。

2.18　審計署認為，漁護署應採取措施，確保人員遵從漁護署的指引，為造成滋擾的猴子絕育 (包括為並非在承辦商編定的手術期內捕獲的猴子絕育)。為了更有效地作出監管，日後在捕獲造成滋擾的猴子而沒有進行絕育處理時，漁護署應把有關原因記錄在案。

審計署的建議

2.19　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **檢討有關到場處理野生動物滋擾投訴的指引是否足夠；**

(b) **如未有按指引的建議到場處理投訴，確保有關原因記錄在案；**

(c) **改善回覆野生動物滋擾投訴的適時程度；**

(d) **採取措施確保野生動物滋擾登記冊記錄足夠資料，以監察對滋擾投訴的處理；**

(e) **採取措施確保人員遵從漁護署的指引，為造成滋擾的猴子絕育；及**

(f) **日後在捕獲造成滋擾的猴子而沒有進行絕育處理時，把有關原因記錄在案。**

政府的回應

2.20　漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

野生動物數量控制計劃

2.21　漁護署就猴子和野豬實施數量控制計劃：

(a) ***猴子避孕及絕育計劃*** 漁護署自2007年起委聘承辦商在捕猴點(例子見照片四)捕捉猴子，並即場進行絕育處理(註15)，然後釋放牠們；及

照片四

一個在沙田區的捕猴點



資料來源：審計署在2019年7月拍攝的照片

(b) ***野豬捕捉及避孕／搬遷計劃*** 漁護署自2017年起委聘承辦商在選定地點捕捉造成滋擾的野豬，並即場進行絕育處理(註16)，然後釋放牠們。漁護署會視乎情況，把野豬遷移至偏遠的郊外(註17)。

註15： *根據合約，雌性猴子會接受內視鏡輸卵管結紮手術，而雄性猴子則會接受內視鏡輸精管結紮手術。*

註16： *根據合約，雌性野豬會被注射免疫避孕疫苗或接受內視鏡輸卵管結紮手術，而雄性野豬會接受閹割手術。*

註17： *在2017年以前，如有野豬曾經傷人及／或持續破壞財物，而其他管理措施未能奏效，香港警務處和漁護署可向民間狩獵隊發出許可，安排狩獵行動以捕獵涉事野豬。自2017年起，所有狩獵行動已暫停進行。*

需檢討猴子避孕及絕育計劃的絕育目標

2.22　就猴子避孕及絕育計劃而言，漁護署在服務合約內訂明為猴子進行絕育處理的每年最低數目。根據漁護署的記錄，該最低數目取決於以下因素：

(a)　承辦商過往進行猴子數量調查 (註 18) 的結果；及

(b)　近郊住宅區的猴子滋擾個案宗數，以及該數目是否在可應付的範圍內。

2.23　審計署留意到，與承辦商的服務合約所訂明為猴子絕育的最低數目，由100隻 (2014至2015年合約期) 減至60隻 (2018至2019年合約期)，減幅為40%。在該期間，每年按合約進行絕育處理的實際猴子數目，比合約訂明的最低數目，超逾 15% 至 63% 不等 (見表五)。

註 18：*數量調查以不同形式進行，例如在個別地點直接點算猴子數目。*

表五

根據猴子避孕及絕育計劃
接受絕育的猴子數目
(2014 至 2019 年)

合約期	訂明的猴子絕育最低數目 (a)	猴子絕育實際數目 (註 1) (b)	猴子絕育數目超逾訂明的最低數目 (c) = (b) – (a)
2014 年 1 月至 2015 年 1 月	100 (註 2)	118 (註 3)	18 (18%)
2015 年 1 月至 2016 年 1 月	50 (註 2)	80 (註 3)	30 (60%)
2016 年 2 月至 2017 年 1 月	100	115	15 (15%)
2017 年 3 月至 2018 年 2 月	80	130	50 (63%)
2018 年 5 月至 2019 年 5 月	60	86	26 (43%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 1： *數字包括因造成滋擾而被漁護署捕獲的猴子 (見第 2.15 段表四註 2)。在 2014 年 1 月至 2019 年 5 月期間，承辦商合共為 94 隻造成滋擾的猴子絕育。*

註 2： *根據服務合約，有關猴子絕育最低數目的規定僅適用於雌性猴子。*

註 3： *數字只包括在合約期內接受絕育的雌性猴子的實際數目。承辦商已為在合約期內捕獲的全部雄性猴子絕育。*

2.24　2019 年 9 月，審計署向漁護署查詢服務合約訂明最低數目而非目標／適當數目的原因。漁護署告知審計署：

(a)　經絕育處理的猴子數目並非用來評估承辦商的表現；

(b) 按照現行做法，為確保猴群 (註 19) 繼續存在，對於已有約 80% 的猴子絕育的猴群，承辦商不會安排捕捉和絕育；及

(c) 鑑於捕獲猴子的數目受多項因素 (例如天氣和捕獲猴子的成熟程度) 影響，漁護署認為就合約訂定靈活的目標 (即為猴子絕育最低數目) 屬合適的做法。

2.25 審計署認為，只訂明最低數目而非目標／適當數目，做法不盡理想，原因在於：

(a) 接受絕育猴子的實際數目大幅超逾訂明的最低數目 (例如在 2017 至 2018 年的合約期間超出 63% —— 見第 2.23 段表五)。訂明的最低數目是否可資參考，令人存疑；及

(b) 當猴群內約 80% 的猴子已絕育時，承辦商便不會對該猴群的猴子進行絕育處理 (見第 2.24(b) 段)，但合約內並沒有註明這個做法。因為合約並無清晰的規定，經絕育處理的猴子數目有大幅超逾訂明的最低數目的風險，因而會令猴子數量過度下降，這或有違漁護署的原意。

2.26 審計署認為，漁護署需檢討絕育目標，以及重新考慮需否為猴子絕育訂明目標範圍／適當數目。此外，為更妥善衡量承辦商的表現，漁護署應考慮為猴子避孕及絕育計劃制訂適當的表現指標。

需解決尋找和捕捉猴子的困難

2.27 根據漁護署的記錄，猴子數量由 2015 年 1 月的 1 728 隻增加至 2019 年 5 月的 1 957 隻，增幅為 13%。猴群數目也由 2015 年 1 月的 24 個增加至 2019 年 5 月的 32 個，增幅為 33%。

註 19：*漁護署表示，猴子是群居動物，每個猴群可以有多達 200 隻猴子，一般包括數隻雄性猴子，以及許多雌性猴子和由其照顧的年幼猴子。*

2.28　審計署留意到，在 2014 至 2019 年期間有以下與上述增長形成對比的情況：

(a) ***捕獲猴子數目下降***　承辦商捕獲的猴子數目下降了 59%，由 499 隻 (2014 至 2015 年合約期) 下降至 205 隻 (2018 至 2019 年合約期)(見表六)；及

表六

承辦商捕獲的猴子
(2014 年 1 月至 2019 年 5 月)

合約期	捕獲猴子數目 (註)
2014 年 1 月至 2015 年 1 月	499
2015 年 1 月至 2016 年 1 月	458
2016 年 2 月至 2017 年 1 月	388
2017 年 3 月至 2018 年 2 月	310
2018 年 5 月至 2019 年 5 月	205

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註：　捕獲猴子數目包括後來經絕育處理的猴子和未經絕育處理的猴子 (見第 1.9 段表二的註)。

(b) ***許多猴群沒有猴子被捕獲***　在 2018 年 5 月至 2019 年 5 月期間已發現的 32 個猴群中，有 17 個猴群的猴子自 2014 年 1 月起已沒有被捕獲。

2.29　審計署又留意到，承辦商負責物色設置捕猴籠的地點 (註 20)。2019 年 8 月，承辦商按合約規定向漁護署報告工作情況時表示：

(a) 猴子對捕猴籠甚為熟悉，並愈益警覺，避免進入籠內。預期日後的捕猴工作會更加困難；及

註 20：*根據漁護署的記錄，承辦商進行猴子數量調查，並參考調查結果物色捕捉地點。*

(b) 日後應加緊尋找“不太常見”的猴群 (註 21)。

2.30 經審計署查詢後，漁護署於 2019 年 9 月回覆，表示猴子數量和已發現的猴群數目均有所增加 (見第 2.27 段)，原因在於署方把猴子數量調查的涵蓋範圍擴大 (註 22)。

2.31 審計署認為，漁護署需探究猴子避孕及絕育計劃在尋找及捕捉猴子方面出現的困難，並繼續留意需否改善捕猴策略 (例如捕捉“不太常見”猴群內曾造成滋擾的猴子，以及捕捉很久沒有猴子被捕獲的猴群的猴子)。

野豬捕捉及避孕／搬遷計劃需涵蓋更多滋擾黑點

2.32 根據漁護署的記錄，野豬捕捉及避孕／搬遷計劃 (見第 1.8 段表二) 不單是處理野豬在市區持續造成滋擾問題的措施，也是一項野豬數量控制計劃。根據該計劃，當局會視乎情況捕捉持續造成滋擾和習慣被人餵飼的野豬，並為其絕育和遷移到偏遠的郊外。截至 2019 年 5 月 31 日，該計劃的承辦商已在漁護署的選定地點進行了 51 次行動。

2.33 審計署得悉，漁護署已確定多個受野豬滋擾的黑點。漁護署表示，被列為野豬滋擾黑點的地點須符合下列其中一項準則：

(a) 該地點於 2017 年及 2018 年共接獲 8 宗或以上涉及野豬滋擾的投訴；

(b) 該地點曾於 2018 年或之後發生野豬傷人的個案；

(c) 區議會屢次投訴該地點有野豬造成滋擾；及

(d) 該地點的野豬滋擾事件是 2018 年接獲的申訴專員公署個案。

野豬滋擾黑點包括由餵飼而造成的黑點和由環境衞生問題而造成的黑點。

註 21： *根據承辦商進行的猴子數量調查，在 2018 年和 2019 年已發現的 32 個猴群中，有 19 個猴群不太常見。*

註 22： *自 2017 年起，漁護署一直尋找“不太常見”而以往調查未涵蓋的猴群 (特別是對金山、獅子山和城門郊野公園毗鄰民居造成滋擾的猴群)。*

2.34　漁護署記錄顯示，截至 2019 年 5 月 31 日，共有 77 個野豬滋擾黑點。審計署留意到：

(a) 以往的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動只涵蓋了 19 個 (25%) 黑點 (即已由該計劃的 51 次行動所涵蓋 —— 見第 2.32 段)；

(b) 漁護署已計劃在日後的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中涵蓋另外 22 個 (28%) 黑點；及

(c) 漁護署仍未計劃在野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中涵蓋其餘 36 個 (47%) 黑點。

漁護署記錄並無顯示該署就野豬捕捉及避孕／搬遷計劃的行動地點訂定選址的準則。審計署又留意到，就漁護署未計劃採取行動的 36 個黑點 (見上文 (c) 項) 而言，有 34 個 (94%) 位於市區 (即郊野公園範圍外)。

2.35　審計署認為，作為處理野豬在市區持續造成滋擾問題的措施 (見第 2.32 段)，野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動必須盡量涵蓋更多黑點，尤其是位於市區的黑點。

2.36　審計署認為，漁護署需為野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動訂定選址的準則，以更有效地監管有關行動。漁護署應參照所訂定的選址準則，就野豬捕捉及避孕／搬遷計劃而言，採取措施確保有關行動足以涵蓋所有野豬滋擾黑點 (例如就上述 22 個黑點 (見第 2.34(b) 段) 加快採取行動，以及考慮把餘下 36 個黑點 (見第 2.34(c) 段) 納入日後的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃的行動範圍)。

需加快評估所用避孕疫苗的成效

2.37　野豬捕捉及避孕／搬遷計劃使用一種多年有效的免疫避孕疫苗 (註 23)，作為為雌性野豬進行絕育處理的其中一種方法。為野豬注射疫苗在香港是一項新嘗試。漁護署要求承辦商再次捕捉在以往的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中曾被注射疫苗的野豬，並為這些野豬進行妊娠化驗，以評估疫苗成效和制訂有關控制野豬數量的未來路向。

註 23：*疫苗經實驗證明能有效防止哺乳動物進入繁殖周期，一項外國研究顯示在飼養的野豬身上能維持最少 4 至 6 年的效用。*

2.38　根據漁護署的記錄，截至 2019 年 5 月 31 日，共有 64 隻野豬曾被注射疫苗，然後放回野外。審計署留意到，在該 64 隻野豬中，只有 6 隻 (9%) 再被捕獲以進行妊娠化驗。漁護署表示：

(a) 由於野豬活動和分布範圍廣闊，捕捉野豬的工作甚具挑戰；及

(b) 承辦商採用備有全球定位系統的頸圈 (註 24) 協助監察野豬獲得釋放後的活動範圍，以便再次捕捉牠們。礙於野豬的頭頸形狀，頸圈容易脫落。

2.39　審計署又留意到，2017 年 10 月展開的免疫避孕疫苗研究原定在 24 個月內 (即在 2019 年 10 月) 完成。然而，由於再捕獲的野豬數目有限，截至 2019 年 7 月 31 日，承辦商仍未取得足夠的樣本，以評估疫苗的成效。

2.40　經審計署查詢後，漁護署於 2019 年 9 月回覆，表示為取得足夠樣本，該署會集中在有機會再捕獲野豬的選定地點捕捉野豬。審計署認為，漁護署應確保採取有效和適時的措施，以取得足夠樣本，用以評估對野豬使用的免疫避孕疫苗的成效，以決定日後為雌性野豬進行絕育處理的最適當方法。

需加快進行野豬數量調查

2.41　自 2009 年起，漁護署委託負責猴子避孕及絕育計劃的承辦商每年進行香港猴子數量調查。漁護署表示，猴子數量調查是監察猴子數量結構轉變和其數量控制計劃成效的重要工具。

2.42　儘管漁護署已實施野豬數量控制計劃 (即野豬捕捉及避孕／搬遷計劃)，但該署並沒有定期進行野豬數量調查。記錄顯示：

(a) 為研究香港的生態，漁護署在 2002 年展開有關中型和大型非飛行性陸上哺乳動物 (包括野豬) 的全港調查 (註 25)。調查在兩個時期進行，即 2002 至 2006 年和 2012 至 2016 年；

註 24：*根據其程式設定，頸圈會每小時提供地理位置記錄。野豬的位置記錄經本地流動電話網絡以文字信息傳送給漁護署。*

註 25：*調查採用被動式紅外線自動攝影機進行，每當有"溫血"動物在感應器前面走過，攝影機便會自動拍照。對於所拍攝的野生動物照片，漁護署會按動物品種逐一進行分析。*

(b) 立法會議員不時查詢香港野豬的估計數量。漁護署在 2019 年 1 月回應時表示，基於野豬的特徵 (例如一般以個體或細小群落形式出沒和行蹤隱秘)，令監察野豬的工作十分困難。漁護署從未進行專為野豬而設的數量調查；及

(c) 漁護署在 2019 年 1 月告知立法會議員，該署會進行一項調查，旨在估計香港野豬的總數，為日後有關野豬管理策略的制訂收集更多資料。

2.43 經審計署查詢後，漁護署先後在 2019 年 6 月和 9 月回覆，表示：

(a) 漁護署的工作旨在管理在市區造成滋擾的野豬，而非處理在郊野公園棲息的大多數野豬 (即害怕接觸人類的野豬)；

(b) 漁護署認為，調查香港野豬數量對處理野豬在市區造成滋擾的問題幫助不大。儘管如此，署方已在 2019 年 4 月展開野豬數量先導研究，並已收集首批數據，以研究數量調查所採用的技術是否有效；及

(c) 當漁護署找出準確估計野豬總數的技術後，便會決定如何進行野豬數量調查。

2.44 數量調查是監察數量控制計劃成效的重要工具 (見第 2.41 段)，又可作為日後制訂野豬管理策略的指引 (見第 2.42(c) 段)。在 2019 年 9 月，漁護署仍在研究準確估計野豬總數的技術。審計署認為，漁護署應加快這方面的工作。

審計署的建議

2.45 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **檢討猴子避孕及絕育計劃的絕育目標，以及重新考慮需否為猴子絕育訂明目標範圍／適當數目；**

(b) **考慮為猴子避孕及絕育計劃制訂適當的表現指標，以更妥善衡量承辦商的表現；**

(c) **探究猴子避孕及絕育計劃在尋找及捕捉猴子方面出現的困難，並繼續留意需否改善捕猴策略；**

(d) **為野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動訂定選址的準則；**

(e) **參照所訂定的選址準則 (見上文 (d) 項)，就野豬捕捉及避孕／搬遷計劃而言，採取措施確保有關行動足以涵蓋所有野豬滋擾黑點；**

(f) **確保採取有效和適時措施，以取得足夠樣本，用以評估對野豬使用的免疫避孕疫苗的成效；及**

(g) **加快進行野豬數量調查。**

政府的回應

2.46 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

(a) 猴子避孕及絕育計劃是一個可調整的管理計劃 (即可根據計劃早段的工作成果加以改動)。在過去數年招標甄選承辦商時，漁護署每年都會因應逐漸下降的猴子出生率，密切監察和調整絕育目標。無論如何，漁護署現正探討可否就需絕育的猴子數目訂明目標範圍，以供監察之用，並會把這項準則納入下一次的招標工作；及

(b) 漁護署重申，如能成功降低猴子的出生率，需絕育的猴子數目將會減少。漁護署一直留意其他捕猴策略是否可行。

禁餵區的管理

2.47 由於在市區覓食較為容易，野生動物常被吸引走進市區。漁護署已根據《野生動物保護條例》指明禁餵區 (見第 1.8 段)。

2.48 根據漁護署的記錄，在 1999 年指明禁餵區，主要原因如下：

(a) 讓猴子重返野外覓食，不再向人索食；

(b) 減慢因人類餵飼而引致猴子數量非自然增長的速度；及

(c) 減少人類與猴子親密接觸的機會，以減低傳播疾病的潛在風險。

需在實施禁止餵飼措施時考慮由野豬造成的滋擾

2.49　根據《野生動物保護條例》，禁餵區除適用於猴子外，也適用於其他野生動物，包括野豬。審計署留意到，截至 2019 年 5 月 31 日，全港共有 61 個因餵飼造成滋擾的黑點，包括 5 個猴子滋擾黑點 (註 26) 和 56 個野豬滋擾黑點。審計署留意到以下事宜：

(a) ***猴子***　5 個猴子滋擾黑點全部位於禁餵區內；及

(b) ***野豬***　56 個野豬滋擾黑點全部不在禁餵區內。

2.50　鑑於近年出現大量有關野豬滋擾的投訴 (例如 2018–19 年度有 1 008 宗)，加上多年來這類投訴的數量大幅增加 (在 2014–15 至 2018–19 年度期間的升幅為 155%)，漁護署宜考慮把野豬滋擾黑點納入禁餵範圍。就此，審計署留意到，負責相關事宜的一個政府諮詢組織 (註 27) 也認為，當局有必要擴大禁餵區，以涵蓋此等黑點。

2.51　經審計署查詢後，漁護署於 2019 年 9 月回覆，表示政府一直採取多管齊下的措施，包括管理野豬滋擾和監察野豬數量、減少吸引野豬的食物誘因，以及加強進行公眾教育以提醒市民切勿餵飼野生動物，減少野豬對市民的滋擾。倘若全部現有措施在中期都未能奏效，政府會考慮通過禁止餵飼以長遠控制野豬滋擾的可行性。

註 26：*一如處理野豬問題的做法，漁護署也按照其就野豬所採用的相若準則 (見第 2.33 段)，界定猴子滋擾黑點。有關黑點包括由：*

(a) 餵飼而造成的黑點；

(b) 環境衞生問題而造成的黑點；及

(c) 植物誘因而造成的黑點。

註 27：*動物福利諮詢小組負責就有關動物福利的事宜，向漁農自然護理署署長提供意見。諮詢小組成員包括學者、專業人士和漁護署助理署長 (檢驗及檢疫)。2019 年 3 月，諮詢小組致函環境局，建議把在禁餵區禁止餵飼野生動物的規定擴展至涵蓋野豬滋擾黑點。*

審計署的建議

2.52　審計署*建議*漁農自然護理署署長，為更有效解決本港的野豬滋擾問題，應繼續檢討需否根據《野生動物保護條例》擴大禁餵區，以涵蓋野豬滋擾黑點。

政府的回應

2.53　漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

第 3 部分：流浪動物滋擾的監管工作

3.1　本部分探討漁護署就流浪動物造成的滋擾的監管工作，審查工作主要集中於以下範疇：

(a) 流浪動物滋擾投訴的處理 (第 3.2 至 3.8 段)；

(b) 流浪動物的處理 (第 3.9 至 3.20 段)；

(c) 流浪動物數量控制計劃 (第 3.21 至 3.36 段)；及

(d) 其他監管流浪動物滋擾的措施 (第 3.37 至 3.42 段)。

流浪動物滋擾投訴的處理

3.2　過去 5 年 (即 2014–15 至 2018–19 年度期間)，向漁護署提出有關流浪動物滋擾的投訴宗數下降了 46%，由 2014–15 年度的 11 197 宗，下降至 2018–19 年度的 6 024 宗 (見第 1.5 段表一)。

3.3　漁護署已就有關流浪動物滋擾投訴的處理制定指引。根據指引，在接獲投訴後，漁護署需在 10 個曆日內向投訴人作出初步回覆，並在 30 個曆日內作出正式回覆。

需改善投訴記錄

3.4　審計署留意到，漁護署沒有備存足夠記錄，以監察該署是否符合目標回覆時間 (即在 10 個曆日內作出初步回覆和在 30 個曆日內作出正式回覆)：

(a) ***2018 年 1 月前***　投訴內容的簡單描述，會以日誌形式記錄。漁護署沒有設立中央電腦系統，以記錄個別投訴的詳情，例如接獲投訴日期、就投訴採取的跟進行動，以及給予投訴人初步回覆和正式回覆的日期；及

(b) ***2018 年 1 月及之後***　漁護署改善有關記錄。署方利用電腦系統記錄個別投訴的詳情，例如接獲投訴日期及已採取的跟進行動。然而，電腦系統並無記錄給予投訴人初步回覆和正式回覆的日期。

3.5　審計署審查了漁護署電腦系統內備存的投訴記錄 (見第 3.4(b) 段)，並留意到：

(a) 就漁護署在 2018–19 年度接獲的投訴而言，96% 投訴個案在由接獲投訴當天起計的 10 個曆日內獲漁護署人員採取首次跟進行動 (例如到場處理)(註 28)；及

(b) 然而，由於系統沒有記錄回覆日期，審計署無法確定漁護署有否按其指引的規定，適時向投訴人作出回覆。

3.6　審計署認為，漁護署在監察有否適時向投訴人作出回覆方面，欠缺所需的管理資料。漁護署需進一步改善其投訴記錄系統。

審計署的建議

3.7　**審計署*建議* 漁農自然護理署署長應採取措施改善流浪動物滋擾投訴記錄系統，確保有足夠的管理資料，以監察該署有否適時向投訴人作出回覆。**

政府的回應

3.8　漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示在 2018 年 1 月前，儘管漁護署沒有設立中央電腦系統以記錄個別投訴的詳情，但給予投訴人的初步回覆和正式回覆，均記錄在“1823”政府熱線的電腦系統或記錄在書面投訴登記冊內 (視乎何者適用而定)。

流浪動物的處理

3.9　根據漁護署的記錄，在 2014–15 至 2018–19 年度期間接獲的流浪動物滋擾投訴，絕大部分 (91%) 與狗 (63%) 和貓 (28%) 有關。

3.10　漁護署採取捕捉及移走的方法，處理有關流浪貓狗滋擾的投訴 (見第 1.7(b) 段)。漁護署檢驗及檢疫分署 (見第 1.12 段) 轄下的動物管理 (行動) 科在

註 28：*漁護署人員採取首次跟進行動後，視乎個案的情況或需採取進一步行動 (例如多次到場處理)。審計署的審查集中於由接獲投訴至採取首次跟進行動所需的時間。*

全港設有 4 間動物管理中心 (註 29)，負責捕捉和處理流浪貓狗，以及處理從其他途徑接收的動物 (註 30)。該等中心也接收由市民捕獲的流浪貓狗 (註 31)。截至 2019 年 3 月 31 日，4 間動物管理中心共有 189 名人員，每間動物管理中心各由 1 名獸醫師負責管理。

3.11　漁護署已就動物管理中心如何處理所接收的流浪貓狗 (即由漁護署人員捕獲或從市民接收的流浪貓狗 —— 見第 3.10 段) 制定指引。根據該指引：

(a) 該等貓狗會被送入狗／貓房 (註 32) 觀察，獸醫師會為其進行健康和性情評估；

(b) 漁護署會檢查該等貓狗有否植入微型晶片 (註 33)，並將其詳細資料與漁護署接獲的報失動物個案互相核對，查看該等動物是否有畜養人。如能確認畜養人身分，漁護署會要求畜養人領回牠們；

(c) 無人認領而經評估為健康狀況良好和性情溫馴的貓狗 (見上文 (a) 項)，會轉交動物福利機構 (即領養伙伴機構 —— 見第 3.17 段)，供市民領養。漁護署並無向市民直接提供領養服務。貓狗一經轉交動物福利機構供市民領養，即視作獲得領養 (下稱“領養貓狗”)；及

(d) 無人認領的貓狗若健康狀況欠佳或性情兇猛，則不適合供人領養。這些貓狗會被人道處理。

表七顯示在 2014–15 至 2018–19 年度期間被認領、領養和人道處理的流浪貓狗數目。

註 29：*4 間動物管理中心分別位於港島、九龍、新界南和新界北。*

註 30：*除流浪動物外，動物管理中心也處理由動物主人交出的動物、在執法行動中搜獲的動物、因咬人而需依法接受觀察的動物，以及接受進口檢疫的動物。*

註 31：*動物管理中心可因應要求 (例如物業管理公司的要求) 提供獸籠，以供捕捉流浪動物，所捕獲的動物會由動物管理中心接收。*

註 32：*截至 2019 年 3 月 31 日，動物管理中心共有 480 個供流浪和咬人動物入住的狗／貓房，以及另外 40 個供進口檢疫動物入住的狗／貓房。*

註 33：*微型晶片會植入動物後頸皮下，並內存編碼。編碼可用掃描器讀取。有了編碼，漁護署可通過其發牌系統 (適用於領有牌照的狗隻) 或為有關動物植入微型晶片的獸醫診所 (適用於沒有領牌的貓狗)，追查畜養人的資料。*

表七

被認領、領養和人道處理的流浪貓狗
(2014–15 至 2018–19 年度)

	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
流浪狗數目：					
由動物管理中心接收 (註 1)	3 393	2 293	1 773	1 439	1 187
被認領／領養／人道處理					
(a) 被認領	600	417	345	314	306
(b) 領養 (註 2)	735	623	612	538	542
(c) 人道處理	2 126	1 330	949	703	487
總計 (d) = (a) + (b) + (c)	3 461	2 370	1 906	1 555	1 335
流浪貓數目：					
由動物管理中心接收 (註 1)	1 765	1 219	835	615	508
被認領／領養／人道處理					
(e) 被認領	657	481	317	179	121
(f) 領養 (註 2)	158	154	115	72	90
(g) 人道處理	840	555	352	306	269
總計 (h) = (e) + (f) + (g)	1 655	1 190	784	557	480

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 1： *任何一年所接收的貓狗未必在同一年內被認領／領養／人道處理。*

註 2： *有關數字包括不屬流浪動物的貓狗 (例如被主人交出或在執法行動中搜獲 —— 見第 3.10 段註 30)。漁護署沒有這些貓狗的獨立分項數字。*

需改善處理流浪貓狗的指引

3.12　根據漁護署的指引，流浪貓狗於96小時或4天後仍無人認領 (見第1.7(b)段)，並被認為不適合供人領養 (即健康或性情評估不及格)，便會被人道處理。在個別情況下 (即動物因受傷或患病而存活機會微，或動物遭畜養人棄養和被獸醫師視為不適合供人領養)，動物或需於4天內被人道處理。

3.13　根據漁護署的記錄，在2018–19年度，有487隻流浪狗和269隻流浪貓無人領養和被人道處理。該等貓狗在被人道處理前平均被扣留在動物管理中心10天，個別狗隻被扣留的時間由0至93天不等，而個別貓隻被扣留的時間則由0至51天不等。在2018–19年度被人道處理的流浪貓狗，其健康和性情評估結果，載於表八。

表八

被人道處理的 487 隻流浪狗和 269 隻流浪貓的
健康和性情評估結果
(2018–19 年度)

評估結果	被人道處理的狗隻數目		被人道處理的貓隻數目	
	4 天內	4 天後	4 天內	4 天後
健康和性情評估均及格				
小計 (a)	0	2 (註 1)	0	0
健康或性情評估不及格 (註 2)				
健康評估不及格	30 (註 3)	94	11 (註 3)	14
性情評估不及格	5 (註 4)	356	1 (註 4)	243
小計 (b)	35	450	12	257
		485		269
總計 (c)=(a)+(b)	35	452	12	257
	487		269	

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 1： *漁護署表示，由於並無動物福利機構有意為該 2 隻狗安排領養事宜，因此牠們雖然健康和性情評估均及格，但仍被人道處理。在進行人道處理前，該 2 隻狗已分別被扣留 19 和 21 天。*

註 2： *漁護署表示，若貓狗過於兇猛或其健康評估不及格，署方不會為其進行性情評估；若貓狗的性情評估不及格，署方也不會為其進行健康評估。*

註 3： *漁護署表示，健康評估不及格並於扣留 4 天內被人道處理的 30 隻狗和 11 隻貓，均屬受傷／患病而存活機會微的動物 (見第 3.12 段)。*

註 4： *漁護署表示，在性情評估不及格並於扣留 4 天內被人道處理的 5 隻狗中，有 3 隻分別被其畜養人棄養 (見第 3.12 段)。其餘 2 隻狗和 1 隻貓於扣留 4 天內被人道處理的原因，則未有記錄。*

3.14　審計署留意到，健康或性情評估不及格的 485 隻狗和 269 隻貓當中：

(a) 450 隻狗 (93%) 和 257 隻貓 (96%) 被人道處理前已被扣留 4 天或以上 (4 至 93 天不等，平均 11 天)。漁護署表示：

(i) 4 天是貓狗在被人道處理前的最短扣留時限；及

(ii) 貓狗的情況有可能逐步改善。漁護署或會為牠們再作評估，以確定牠們在一段時間後有否變得較為適合供人領養；及

(b) 性情評估不及格的 2 隻狗和 1 隻貓於 4 天扣留期內被人道處理，但沒有記錄原因 (見第 3.13 段表八註 4)。

3.15　關於延長扣留期以提高貓狗獲領養的機會 (見第 3.14(a) 段) 的做法，審計署留意到漁護署的指引並未充分闡明這方面的事宜 (例如貓狗應被觀察多久)。有些貓狗的觀察期頗短 (例如 4 天)，有些的觀察期則相對很長 (例如 93 天)。審計署又留意到，第 3.14(b) 段所述的 2 隻狗和 1 隻貓在 4 天扣留期內被人道處理而沒有記錄原因，似乎不符合漁護署的指引。

3.16　審計署認為，漁護署需確保其就處理流浪貓狗事宜提供足夠指引。漁護署並需確保有關指引獲得遵從；如有任何不遵從指引的情況，需把原因記錄在案。

需加強監察領養伙伴機構

3.17　無人認領而適合領養的貓狗會轉交領養伙伴機構，供市民領養 (見第 3.11(c) 段)。有意成為漁護署領養伙伴機構的動物福利機構，需向漁護署遞交申請。截至 2019 年 7 月 11 日，漁護署有 16 間領養伙伴機構 (即 16 間動物福利機構)。審計署留意到以下事宜：

(a) ***不經常探訪領養伙伴機構***　漁護署表示，如有動物福利機構申請成為領養伙伴機構，漁護署會在審批申請時探訪這些機構。其後，漁護署只會在有需要時 (例如機構遷至新處所或轉換管理層) 探訪這些機構。審計署留意到，在 16 間動物福利機構中，有 7 間成為領養伙伴機構已經超過 10 年。漁護署可能久未探訪部分領養伙伴機構；及

(b) ***沒有提交領養記錄*** 漁護署表示，領養伙伴機構從漁護署接收貓狗時簽署承諾書，答應在 3 個月內向漁護署提交領養記錄。該記錄應載述該等領養貓狗的相關資料 (例如領養狀況和絕育狀況)。在 2018–19 年度有 10 間動物福利機構從漁護署接收了供市民領養的貓狗。審計署留意到，在該 10 間動物福利機構中，只有 2 間 (20%) 按規定提交領養記錄。在審計署作出查詢後，漁護署在 2019 年 8 月提醒動物福利機構有關提交領養記錄的規定。

審計署認為，漁護署可透過探訪領養伙伴機構和收集領養記錄，獲取有用資料以評估某動物福利機構是否仍然適合作為領養伙伴機構。漁護署沒有定期探訪領養伙伴機構，也沒有就部分領養伙伴機構沒有提交領養記錄而加以跟進，情況未如理想。

3.18 審計署認為，漁護署需考慮定期探訪領養伙伴機構，並確保這些機構按照規定提交領養記錄。

審計署的建議

3.19 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **確保就處理流浪貓狗事宜提供足夠指引；**

(b) **確保有關處理流浪貓狗的指引獲得遵從，如有任何不遵從指引的情況，把原因記錄在案；及**

(c) **考慮定期探訪領養伙伴機構，並確保這些機構按照規定提交領養記錄。**

政府的回應

3.20 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

流浪動物數量控制計劃

3.21　漁護署就領養貓狗 (見第 3.22 至 3.25 段) 及流浪黃牛和水牛 (除另予述明外，以下統稱 "流浪牛")(見第 3.31 至 3.34 段) 實施數量控制計劃。漁護署並協助動物福利機構進行計劃為流浪狗絕育 (見第 3.26 至 3.30 段)。

需確保為領養貓狗絕育的規定獲得遵從

3.22　根據領養伙伴機構所簽署的承諾書 (見第 3.17(b) 段)，領養動物須由註冊獸醫進行絕育手術，如手術是在漁護署委聘的獸醫診所內進行，所需費用由漁護署負責。領養伙伴機構及向其領養該等從漁護署接收的貓狗的人士，可把領養貓狗帶往這些獸醫診所，以接受免費絕育手術。受委聘的診所每月向漁護署提交絕育手術記錄，以便發還開支 (註 34)。截至 2019 年 8 月 31 日，漁護署委聘的獸醫診所共有 9 間。

3.23　漁護署在 2019 年 7 月告知審計署，該署並無備存已絕育 (即在漁護署委聘的獸醫診所或任何其他獸醫診所接受絕育手術) 的領養動物總數。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間漁護署委聘的獸醫診所向漁護署提交的絕育記錄，發現：

(a)　在 2018–19 年度，27% 的領養狗隻和 49% 的領養貓隻在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育；及

(b)　領養狗隻在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的比率由 2014–15 年度的 56% 下降至 2018–19 年度的 27%。

表九顯示在 2014–15 至 2018–19 年度期間在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗數目。

註 34：*獲領養的兔子也可接受免費絕育。在 2018–19 年度，獲領養的兔子共有 20 隻，其中 5 隻在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育。在 2018–19 年度，漁護署為領養動物 (即狗、貓和兔子) 進行絕育，所涉及的開支為 129,000 元。*

表九

獲領養並在漁護署委聘的獸醫診所
接受絕育的流浪貓狗
(2014–15 至 2018–19 年度)

		2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
流浪狗數目	獲領養	735	623	612	538	542
	在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育	413 (56%)	344 (55%)	300 (49%)	245 (46%)	147 (27%)
流浪貓數目	獲領養	158	154	115	72	90
	在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育	49 (31%)	36 (23%)	50 (43%)	24 (33%)	44 (49%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

附註：　任何一年獲領養的流浪貓狗未必在同一年內接受絕育。

3.24　至於未曾在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗，牠們是否已在其他地方接受絕育 (例如由領養人自費進行)，就不得而知。由於沒有相關記錄，實際情況未能確定。審計署認為，領養貓狗在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的比率偏低。一些領養貓狗可能未有進行絕育處理，這有違領養伙伴機構承諾書所載的規定。

3.25　審計署認為，漁護署需探究在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗比率偏低的原因，並需採取措施確保領養伙伴機構遵從為領養貓狗進行絕育處理的規定。

需留意“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的實施情況

3.26 “捕捉、絕育、放回”試驗計劃 (見第 1.11(c) 段) 在 2015 年 1 月至 2018 年 1 月期間在兩個特定地點 (位於長洲和元朗大棠內) 實施。根據該計劃，兩間動物福利機構招募照顧者在特定地點內餵飼和捕捉流浪狗。捕獲的狗隻會送交該等動物福利機構指定的獸醫診所，以作評估；如情況合適，便會進行絕育處理。捕獲的狗隻如不適合供人領養，會被放回該兩個特定地點 (註 35)。

3.27 漁護署在 2015 年委聘顧問評估“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的成效。根據顧問的評估，“捕捉、絕育、放回”試驗計劃只達到其部分目標 (見表十)。

表十

“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的目標和成果
(2015 年 1 月至 2018 年 1 月)

目標	成果	達到目標
在計劃的首 6 個月，為至少 80% 的流浪狗絕育。	用了約 10 個月的時間為 80% 在長洲和大棠的流浪狗絕育。	否
流浪狗數目每年平均減少 10% (即在 3 年期間減少 30%)。	在該 3 年期間，長洲的流浪狗數目整體減少 14%，大棠的流浪狗數目整體減少 27% (註 1)。	否
在試驗期間所接獲的投訴 (註 2) 應胎合或少於全港平均數字。	在該 3 年期間，全港有關流浪狗的投訴減少了 35%，在長洲接獲的投訴減少了 31%，在大棠接獲的投訴減少了 58%。	部分

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 1： *漁護署表示，迴歸分析的結果顯示大棠流浪狗數目減少的趨勢並不顯著。*

註 2： *根據“捕捉、絕育、放回”試驗計劃，在特定地點接獲的投訴會轉介負責的動物福利機構處理。*

註 35：*在該計劃下絕育的流浪狗，會被植入晶片、杜蟲和進行防疫注射，以預防主要的狗隻傳染病。此外，狗隻亦會接受性情評估。*

3.28　在 2018 年 5 月，立法會獲告知“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的成果如下：

(a) 流浪狗數目的年均減幅未能達標。原因可能是特定地點範圍廣闊，難以準確記錄流浪狗數目，和流浪狗在計劃所提供的護理服務下，健康狀況有所改善 (另見第 3.26 段註 35)；

(b) 在試驗期間，在特定地點內接獲有關流浪狗的投訴有升有跌。這結果未必與“捕捉、絕育、放回”試驗計劃有關；及

(c) “捕捉、絕育、放回”的構思似乎未能在短期內有效減少流浪狗的數目和滋擾情況。

立法會進一步獲告知，負責“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的兩間動物福利機構同意繼續監察該計劃所錄得的流浪狗數目。

3.29　漁護署表示，截至 2019 年 7 月 31 日 (即試驗期已過)，該兩間動物福利機構仍在進行“捕捉、絕育、放回”試驗計劃。審計署認為漁護署須對此多加注意，因為：

(a) “捕捉、絕育、放回”的構思有別於漁護署處理流浪狗的既有做法，即捕捉狗隻並將其移走 (即捕捉及移走的方法 —— 見第 1.7(b) 段)；及

(b) “捕捉、絕育、放回”試驗計劃的成效仍未能確定 (見第 3.28(c) 段)。

3.30　審計署認為，漁護署需繼續留意“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的推行情況，如有需要，應適時採取行動，以糾正狀況。

需確保牛隻管理計劃適時推行

3.31　漁護署不時接獲有關流浪牛滋擾的投訴 (例如阻礙交通和損毀農作物) (註 36)。

3.32　漁護署在 2011 年設立牛隻管理隊，目的是對流浪牛作出長期管理。管理工作也可確保流浪牛與地方居民和平共處。漁護署不時制定管理計劃，以控制牛隻數量。該等管理計劃採取的措施包括：

(a) ***捕捉、絕育、遷移計劃***　漁護署捕捉流浪牛隻，以便為其進行絕育手術。牛隻復元後會被遷移至郊外的合適棲息地；及

(b) ***注射式避孕疫苗研究***　在 2014 年，漁護署為雌性流浪牛展開注射式避孕疫苗研究，以評估疫苗替代絕育手術的可行性和其成本效益。到目前為止，研究結果顯示疫苗令黃牛不育的成功率約為 70%。然而，疫苗在水牛身上的成效似乎不大。

3.33　漁護署在 2018 年 6 月委聘顧問就香港流浪牛的管理進行研究 (註 37)。2019 年 8 月，漁護署根據顧問報告制訂流浪牛管理計劃。該計劃載列的短至長期目標如下：

(a) 短期目標是在 2019 至 2022 年期間分別為 75% 的黃牛和 80% 的水牛進行絕育手術；

(b) 中期目標是在 2022 至 2027 年期間分別為餘下的 75% 黃牛和餘下的所有水牛進行絕育手術；及

(c) 長期目標是繼續控制黃牛和水牛的數量，並每年為 50% 的小牛進行絕育手術。

漁護署表示，該署會在推行流浪牛管理計劃前，向相關動物福利機構和持份者簡介該計劃的細節。審計署留意到，截至 2019 年 9 月中，漁護署仍未開始向相關動物福利機構和持份者簡介該管理計劃。

註 36：*根據漁護署在 2018 年所進行的調查，流浪牛的數目約為 1 140 頭 (即 980 頭流浪黃牛和 160 頭流浪水牛)，分布於大嶼山、西貢及新界中部和東北部。當接獲投訴後，漁護署人員會到場進行調查。如找到牛隻的主人，漁護署人員會勸諭牛隻主人妥善看管牛隻。如找不到牛隻的主人，漁護署人員會安排把牛隻移走。*

註 37：*檢討報告已完成，並於 2019 年 7 月提交漁護署。*

3.34　審計署認為漁護署需迅速採取行動，向相關動物福利機構和持份者簡介流浪牛管理計劃，以期盡快推行該計劃。

審計署的建議

3.35　**審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **探究在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗比率偏低的原因；**

(b) **採取措施確保領養伙伴機構遵從為領養貓狗進行絕育處理的規定；**

(c) **繼續留意“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的推行情況，如有需要，適時採取行動，以糾正狀況；及**

(d) **迅速採取行動，向相關動物福利機構和持份者簡介流浪牛管理計劃，以期盡快推行該計劃。**

政府的回應

3.36　漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

其他監管流浪動物滋擾的措施

需探討控制流浪牛活動範圍的措施

3.37　在道路上遊蕩的流浪牛會阻礙交通，並構成安全風險。漁護署在2015年建議在西貢郊野公園內的一個地點設置牛路坑，以減低流浪牛走到道路上和進入市區的機會。漁護署和相關部門曾就牛路坑進行詳細研究，並認為在本地公共道路上設置牛路坑會對道路使用者構成潛在危險。漁護署沒有進一步落實有關設置牛路坑的建議。照片五顯示在打鼓嶺的漁護署行動中心設置的牛路坑。

照片五

在打鼓嶺的漁護署行動中心設置的牛路坑



資料來源：漁護署的記錄

3.38　在 2018 年 6 月，漁護署委聘顧問就香港流浪牛的管理進行研究 (見第 3.33 段)。根據顧問所述，控制流浪牛的活動範圍，並採取控制牛隻數量的措施，可減少有關流浪牛滋擾的投訴。顧問建議漁護署考慮採取其他措施控制流浪牛的活動範圍，例如使用電子頸圈 (註 38)。審計署認為，漁護署需參考顧問的意見，研究採用其他措施控制牛隻的活動範圍。

需制訂有效措施以適時控制鴿子數量

3.39　有關鴿子滋擾，向漁護署提出的投訴 (註 39) 宗數上升了 65%，由 2014–15 年度的 328 宗增加至 2018–19 年度的 540 宗 (見第 1.5 段表一)。根據漁護署的記錄，該署採取的主要措施包括：

(a)　2018 年 9 月，鑑於投訴宗數不斷上升，漁護署成立野鴿數量監控組，以處理有關鴿子的問題。該小組的工作包括教育市民不要餵

註 38：*顧問表示，電子頸圈是控制牛隻活動範圍的新技術。電子頸圈可透過全球定位系統追蹤牛隻活動範圍，並內置電極，可設定在牛隻離開圍網區時向其發出蜂鳴聲。*

註 39：*漁護署接獲鴿子滋擾投訴後，便會進行實地視察，並抽取拭抹樣本 (例如禽鳥排泄物)，以進行禽流感測試。漁護署又會向投訴人建議避免鴿子聚集的方法，並在適當情況下提供驅鳥劑予投訴人試用。*

飼鴿子、探討各種阻止鴿子聚集方法的成效，以及研究使用避孕藥物以控制鴿子數量；及

(b) 2019 年 2 月，漁護署委聘承辦商進行全港鴿子數量調查，調查目的是探究鴿子聚集的可能原因，從而制訂控制鴿子數量的方案。此項調查於 2019 年 4 月展開。

3.40 審計署留意到，根據漁護署的記錄，全港鴿子數量調查定於 2020 年 3 月完成。鑑於多年來有關鴿子滋擾的投訴宗數大幅增加 (見第 3.39 段)，審計署認為漁護署需密切監察全港鴿子數量調查工作，以制訂有效措施適時控制鴿子數量。

審計署的建議

3.41 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **參考顧問的意見，研究採用其他措施控制牛隻的活動範圍；及**

(b) **密切監察全港鴿子數量調查工作，以制訂有效措施適時控制鴿子數量。**

政府的回應

3.42 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

第 4 部分：宣傳、檢控及其他行政事宜

4.1　本部分就漁護署對野生及流浪動物滋擾的監管工作，探討相關的宣傳、檢控及其他行政事宜，審查工作集中於下列範疇：

(a)　宣傳和教育計劃 (第 4.2 至 4.18 段)；

(b)　相關罪行的檢控工作 (第 4.19 至 4.23 段)；及

(c)　其他行政事宜 (第 4.24 至 4.33 段)。

宣傳和教育計劃

4.2　漁護署推行多項宣傳和教育計劃，以提高公眾對動物監管事宜的認識 (見第 1.10 段)。表十一載列 2018–19 年度推行的主要計劃。

表十一

主要宣傳和教育計劃
(2018–19 年度)

主要計劃	活動數目
嘉年華會	2 個嘉年華會
培訓課程	7 個課程
巡迴展覽	40 個展覽
學校講座	95 個講座
公眾座談會	10 個座談會
教育攤位	32 個攤位
生態導賞團	6 個導賞團

資料來源：漁護署的記錄

需改善舉辦學校講座和公眾座談會的工作

4.3　漁護署在幼稚園、小學、中學和大專院校舉辦學校講座，又在私人住宅物業 (包括私人屋苑和單幢式私人住宅樓宇) 舉辦公眾座談會 (註 40)。漁護署每年發信邀請學校和物業管理機構提出申請，以安排舉辦講座和座談會。

4.4　整體而言，審計署留意到在 2014–15 至 2018–19 年度期間，學校講座／公眾座談會的總數增加了 62 個 (144%)，由 2014–15 年度的 43 個增加至 2018–19 年度的 105 個，學校講座／公眾座談會的參加者總數則增加了 6 917 人 (116%)，由 2014–15 年度的 5 952 人增加至 2018–19 年度的 12 869 人 (見表十二)。然而，從表十二可見：

(a) 學校講座：

(i) 講座數目由 2014–15 年度的 29 個增加至 2015–16 年度的 90 個，此後維持在每年約 80 或 90 個講座的水平 (即由 78 至 95 個講座不等)；及

(ii) 參加人數在 2015–16 年度達至 21 288 人的最高數目，其後回落至 2018–19 年度的 12 773 人，減少了 8 515 人 (40%)；及

(b) 公眾座談會：

(i) 座談會數目由 2014–15 年度的 14 個減至 2018–19 年度的 10 個；及

(ii) 座談會的平均參加人數偏低，例如在 2018–19 年度，座談會的平均參加人數少於 10 人 (即總共有 96 人參加 10 個座談會)。

註 40：*學校講座和公眾座談會旨在宣傳做個盡責寵物主人的訊息。漁護署表示，由 2019–20 年度起，將會增辦有關禁止餵飼野生動物的學校講座。*

表十二

學校講座和公眾座談會
(2014–15 至 2018–19 年度)

學校講座／公眾座談會	年度				
	2014–15	2015–16	2016–17	2017–18	2018–19
學校講座					
講座數目 (a)	29	90	93	78	95
參加人數 (b)	5 859	21 288	19 455	18 051	12 773
公眾座談會					
座談會數目 (c)	14	11	13	13	10
參加人數 (d)	93	86	88	83	96
總計					
講座／座談會數目 (e) = (a) + (c)	43	101	106	91	105
參加人數 (f) = (b) + (d)	5 952	21 374	19 543	18 134	12 869

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

4.5 就此，審計署留意到，發給學校的邀請信數目減少了 81 封 (14%)，由 2015–16 年度的 559 封減至 2018–19 年度的 478 封 (註 41)，而發給私人住宅物業的邀請信數目則減少了 5 080 封 (85%)，由 2015–16 年度的 5 943 封減至 2018–19 年度的 863 封 (註 42)。

4.6 經審計署查詢後，漁護署於 2019 年 9 月回覆，表示學校講座和公眾座談會由 2013–14 年度起舉辦。該署每年都會力邀學校和私人住宅物業的居民 (後者透過物業管理公司發出邀請) 參加學校講座和公眾座談會：

註 41：*在 2015–16 至 2018–19 年度期間，發給學校的邀請信數目分別為 559 封、664 封、379 封和 478 封。*

註 42：*在 2015–16 至 2018–19 年度期間，發給私人住宅物業的邀請信數目分別為 5 943 封、2 461 封、498 封和 863 封。*

(a) 學校講座：

(i) 由於早年曾在部分學校為全體學生舉辦講座，因此，隨後數年要求舉辦講座的學校數目較少。已安排全體學生參加講座的學校，只會要求為新生 (即小一或中一學生) 舉辦講座；及

(ii) 中學生人數有下跌趨勢，因此，參加學校講座的學生人數也有相同下跌趨勢；及

(b) 公眾座談會：

(i) 公眾座談會的參加人數切實反映社會需求。在一些情況下，就早年曾舉辦座談會的住宅物業來說，參加者認為該等座談會已達到其目的，故並無再次要求舉辦座談會。只要估計參加人數超過 6 人，漁護署便會積極為住宅物業舉辦座談會；及

(ii) 漁護署在 2015–16 年度曾向已登記的私人住宅物業 (包括沒有業主立案法團的單幢式私人住宅樓宇) 發出邀請信。然而，由於沒有業主立案法團的單幢式私人住宅樓宇的回應率偏低，該署已把這類樓宇從郵寄名單上剔除。故此，邀請信只寄給容許飼養寵物的私人住宅物業。

4.7 宣傳有關動物監管的資訊是控制動物滋擾的主要措施之一 (見第 1.10 段)。儘管得悉漁護署所面對的困難 (見第 4.6 段)，但參加人數減少／有限，不利於宣傳動物監管事宜。漁護署應舉辦更多講座和座談會。

4.8 審計署認為，漁護署需採取適當措施，加強在舉辦學校講座和公眾座談會方面的工作 (例如向更多有興趣的團體發出邀請信)。

需確保在黑點和聚集點展示橫額

4.9 為方便監管野生及流浪動物滋擾，漁護署已確定動物滋擾黑點 (就野豬和猴子而言 —— 見第 2.33 段和第 2.49 段註 26) 和動物聚集點 (就鴿子而言 —— 註 43)。漁護署的一貫做法是在黑點和聚集點懸掛橫額，提醒市民不要在該處餵飼動物，並向市民建議遇到野生動物時應採取的防範措施。

註 43： *漁護署表示，經常接獲投訴的地點會被列為鴿子的聚集點。*

4.10　審計署留意到以下情況，截至 2019 年 5 月 31 日：

(a) ***猴子***　全部 22 個 (100%) 黑點均已掛上橫額；

(b) ***野豬***　在 77 個黑點中，只有 66 個 (86%) 掛上橫額；及

(c) ***鴿子***　在 166 個聚集點中，只有 71 個 (43%) 掛上橫額。

4.11　經審計署查詢後，漁護署於 2019 年 9 月回覆，表示該署已在 166 個鴿子聚集點中，選出 71 個接獲相對較多鴿子滋擾投訴的地點，並在該等地點掛上橫額。鑑於就有關事宜進行公眾教育實屬必要，漁護署會與相關部門和辦事處聯絡，在 2019–20 年度於其餘 95 個聚集點掛上橫額。

4.12　審計署認為，漁護署沒有為所有野豬滋擾黑點和鴿子聚集點掛上橫額，尤其是大部分 (57%) 鴿子聚集點均未展示橫額，情況並不理想。

4.13　審計署認為，漁護署需確保在動物滋擾黑點和動物聚集點適時展示橫額，以宣傳有關監管動物滋擾方面的資訊 (例如提醒市民避免餵飼野生及流浪動物，並向市民建議遇見野生動物時應採取的防範措施)。

需加強宣傳有關處理野生雀鳥的事宜

4.14　在 2014–15 至 2018–19 年度期間，關於野生雀鳥滋擾的投訴增加了 256 宗 (101%)，由 2014–15 年度的 253 宗增加至 2018–19 年度的 509 宗 (見第 1.5 段表一)。根據漁護署的記錄，大部分 (逾 50%) 投訴個案涉及鳥巢事宜 (例如查詢發現鳥巢時的處理方法)(見表十三)。

表十三

野生雀鳥投訴個案的分類
(2014–15 至 2018–19 年度)

個案性質	投訴個案宗數				
	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
有關鳥巢事宜 (a)	149 (59%)	143 (50%)	168 (55%)	260 (60%)	268 (53%)
其他事宜 (b)	104 (41%)	141 (50%)	138 (45%)	175 (40%)	241 (47%)
總計 (c) = (a) + (b)	253 (100%)	284 (100%)	306 (100%)	435 (100%)	509 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

4.15　雖然野生雀鳥投訴個案大多數涉及鳥巢事宜，但記錄未有顯示漁護署的宣傳和教育計劃涵蓋有關處理鳥巢的資訊。

4.16　審計署認為，漁護署需優化其宣傳和教育計劃，提供有關野生雀鳥的資訊 (例如妥善處理鳥巢的方法)，以更切合市民的需要。

審計署的建議

4.17　審計署*建議*漁農自然護理署署長應：

(a) 採取適當措施，加強漁護署在舉辦學校講座和公眾座談會方面的工作；

(b) 確保在動物滋擾黑點和動物聚集點適時展示橫額，以宣傳有關監管動物滋擾方面的資訊；及

(c) 優化漁護署的宣傳和教育計劃，提供有關野生雀鳥的資訊，以更切合市民的需要。

政府的回應

4.18　漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

相關罪行的檢控工作

4.19　漁護署在監管野生及流浪動物滋擾時，或會發現有人違反法例，例如有關保護野生動物、棄掉動物和畜養狗隻的法例：

(a) ***餵飼野生動物***　根據《野生動物保護條例》，任何人不得在未獲得所需許可的情況下，在禁餵區餵飼野生動物 (見第 1.8 段)；

(b) ***棄掉動物***　被棄掉的動物或會成為流浪動物。根據《狂犬病條例》(第 421 章)，動物畜養人如無合理解釋而棄掉其動物，即屬犯罪；

(c) ***無牌畜養狗隻***　就沒有有效牌照的流浪狗來說，漁護署有時可成功找到其畜養人。根據《狂犬病規例》(第 421A 章)，任何人畜養超過 5 個月大的狗隻而未領取有效牌照，即屬犯罪；及

(d) ***未能妥善管理狗隻***　未獲妥善管理的狗隻或會迷途及造成滋擾。根據《狂犬病條例》和《危險狗隻規例》(第 167D 章)，未能妥善管理狗隻即屬犯罪 (註 44)。

漁護署制訂指引，以便向違法者提出檢控。表十四載列漁護署在 2014–15 至 2018–19 年度期間提出的檢控個案數目。

註 44：*根據《狂犬病條例》，狗隻如沒有以帶牽引或沒有以其他方式控制而出現於公眾地方，則該狗隻的畜養人及任何促使、任由或准許該狗隻在該地方出現的人，均屬犯罪。根據《危險狗隻規例》，任何人若安排、容受或准許任何大型狗隻 (即體重 20 公斤或以上) 進入或留在公眾地方 (在郊野公園或正在海中游泳除外)，即屬犯罪，除非該狗隻是被人用一條長度不超逾 2 米的狗帶穩妥地牽引，或該狗隻是用一條長度不超逾 1.5 米的狗帶穩妥地縛在固定物體上的。*

表十四

與野生及流浪動物滋擾監管工作有關的檢控
(截至 2019 年 8 月 31 日)

年度	檢控個案數目	
	與野生動物的滋擾有關 (註 1)	與流浪動物的滋擾有關 (註 2)
2014–15	58	753
2015–16	72	654
2016–17	62	612
2017–18	31	467
2018–19	25 (註 3)	396

資料來源：漁護署的記錄

註 1：　有關數字是對該年內所發生的罪行提出檢控的個案數字。

註 2：　有關數字是在該年內採取檢控行動的個案數字。

註 3：　根據漁護署的記錄，截至 2019 年 8 月 31 日，另有兩宗個案的指稱罪行在 2018–19 年度干犯而有待漁護署採取檢控行動。

需適時採取檢控行動

4.20　根據《裁判官條例》(第 227 章)，檢控行動須在罪行發生當天起計的 6 個月內執行 (即 6 個月後便過了檢控時限 —— 註 45)。審計署審查漁護署在 2014–15 至 2018–19 年度期間撤回的 31 宗檢控個案，發現 2 宗個案由於過了檢控時限，所以漁護署未有提出任何檢控。個案二載述其中 1 宗個案。

註 45：*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。*

個案二

因過了檢控時限而不作檢控的案件
(2016 年 5 月至 11 月)

1. 漁護署一名高級農林助理員於 2016 年 5 月 17 日發現 A 人士在未持有法例規定的許可證 (見第 1.8 段註 5) 的情況下，在禁餵區內餵飼猴子。漁護署採取下列行動控告 A 人士非法餵飼野生動物：

日期	行動	涉及組別
2016 年 5 月 18 日	高級農林助理員完成錄取證人供詞。	自然護理分署轄下的濕地及動物護理科
2016 年 6 月 29 日	證人供詞和相關文件送交高級人員審批。	
2016 年 7 月 29 日及 2016 年 8 月 1 日	兩位高級人員分別批准檢控 A 人士。	
2016 年 11 月 21 日	A 人士的個案送交漁護署的檢控組，以便提出檢控。	檢驗及檢疫分署轄下的檢控組

2. 根據《裁判官條例》，這宗個案的檢控時限為 2016 年 11 月 16 日 (即 2016 年 5 月 17 日起計的 6 個月)。結果，漁護署並無提出任何檢控。

3. 漁護署的記錄並無顯示該個案的處理工作延誤的原因。

審計署的意見

4. 漁護署沒有適時採取行動，在檢控時限前在法庭提出檢控。處理工作有所延誤的原因未見記錄。

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

4.21 審計署認為，漁護署需確保適時就罪行提出檢控，並充分記錄檢控行動出現任何延誤的原因，以作監管查核。

審計署的建議

4.22 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **確保適時就動物滋擾監管工作所發現的罪行在法院提出檢控；及**

(b) **要求漁護署人員充分記錄檢控行動出現任何延誤的原因，以作監管查核。**

政府的回應

4.23 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

其他行政事宜

需就餵飼動物事宜與相關部門加強協調

4.24 《野生動物保護條例》並不適用於在禁餵區外餵飼野生動物和餵飼鴿子的個案 (註 46)，該類個案只可採取以下檢控行動：

(a) 如餵飼活動造成環境衞生問題，相關決策局及部門 (例如食環署管理公眾地方，康文署管理其轄下處所) 的獲授權人員可根據《定額罰款 (公眾地方潔淨及阻礙) 條例》(第 570 章) 發出 1,500 元定額罰款通知書；及

(b) 如餵飼活動在康文署所管理的處所內進行，康文署人員可根據《遊樂場地規例》(第 132BC 章)(註 47) 提出檢控。

4.25 漁護署備存猴子及野豬餵飼活動滋擾黑點和鴿子聚集點的清單 (見第 4.9 段)。審計署留意到，漁護署已提供橫額和海報，供康文署於清單所列的部分黑點展示，以宣傳餵飼猴子、野豬和鴿子所帶來的影響。然而，漁護署沒有向負責部門提供上述清單。

註 46： *漁護署表示，《野生動物保護條例》並不適用於鴿子。*

註 47： *根據《遊樂場地規例》，任何人不得在任何遊樂場地內餵飼或企圖餵飼在遊樂場地內飼養或在遊樂場地內被發現的任何動物、禽鳥或魚。違例者可處罰款 2,000 元及監禁 14 天。*

4.26　審計署認為，漁護署向其他負責部門 (即食環署和康文署) 提供猴子及野豬餵飼黑點和鴿子聚集點的清單，有助該等部門監察任何不當及可能違法的餵飼動物活動，並提出檢控。

需加強非洲豬瘟的監測措施

4.27　非洲豬瘟是具有高度傳染性的病毒性疾病，任何年齡的豬隻均受影響。漁護署表示，野豬易受非洲豬瘟感染。受非洲豬瘟感染的野豬可能會使病毒在全港擴散。

4.28　根據漁護署的非洲豬瘟監測計劃：

(a) 漁護署人員接獲發現死因不明 (不包括在道路上被輾斃) 或患病野豬的報告後，會到場檢驗有關野豬，並判斷豬隻是否有感染非洲豬瘟的懷疑症狀；及

(b) 如發現有感染非洲豬瘟懷疑症狀的野豬，漁護署人員會從活野豬或野豬屍體身上採集樣本進行非洲豬瘟檢測 (註 48)。

4.29　經審計署查詢後，漁護署先後在 2019 年 5 月及 6 月回覆，表示：

(a) 在公眾地方發現的野豬屍體通常由食環署人員直接棄置，無須漁護署人員在場；

(b) 所棄置野豬屍體的資料 (例如所收集的屍體數目) 由食環署保存。食環署沒有定期向漁護署提供有關資料；及

(c) 直至 2019 年 6 月，漁護署從未就任何活生或已死的野豬進行非洲豬瘟檢測。

註 48：*對野豬屍體進行非洲豬瘟檢測時，將採集組織和器官樣本進行測試。在活野豬身上進行非洲豬瘟檢測時，將抽取血液樣本進行測試。*

4.30 漁護署在 2019 年 9 月及 10 月進一步告知審計署：

(a) 漁護署已向食環署取得所收集野豬屍體的資料 (註 49)；及

(b) 已取得食環署的同意，推出非洲豬瘟監測先導計劃，對指定試驗地點內的本地野豬 (即本地野豬屍體) 進行監測，以進一步優化非洲豬瘟監測工作。根據該先導計劃：

(i) 在辦公時間內，於指定試驗地點內發現的野豬屍體，在顧及相關因素 (即食環署所收集的野豬屍體數量、漁護署獸醫化驗室的檢測能力，以及屍體狀況是否適合檢測) 的情況下，會進行非洲豬瘟常規檢測；

(ii) 食環署會按所發現野豬屍體的狀況進行初步篩選，並把基本資料 (例如發現屍體的地點和時間) 通知漁護署。視乎情況，食環署會把合適的屍體送交漁護署；及

(iii) 先導計劃會在 2019 年 11 月至 2020 年 1 月 (即 3 個月) 期間進行。經檢討和修訂後，漁護署會推出本地野豬非洲豬瘟監測計劃。

4.31 審計署認為，根據先前的措施 (見第 4.28 及 4.29 段)，漁護署並無足夠資料可供監察野豬感染非洲豬瘟的問題。審計署認為，漁護署需與食環署加強聯繫，以在擬定時間內推行非洲豬瘟監測先導計劃。漁護署也需持續檢討先導計劃的推行情況，並確保在適當情況下，本地野豬非洲豬瘟監測計劃得以適時更新及優化。

審計署的建議

4.32 **審計署*建議*漁農自然護理署署長應：**

(a) **向其他負責部門提供猴子和野豬餵飼黑點和鴿子聚集點的清單，以便該等部門監察不當的餵飼動物活動並提出檢控；**

(b) **就優化本地野豬非洲豬瘟監測工作與食環署加強聯繫，以推行擬定的本地野豬非洲豬瘟監測先導計劃；及**

註 49： *在漁護署於 2019 年 6 月提出要求後，食環署告知漁護署，在 2018 年棄置的野豬屍體數目共 249 具。*

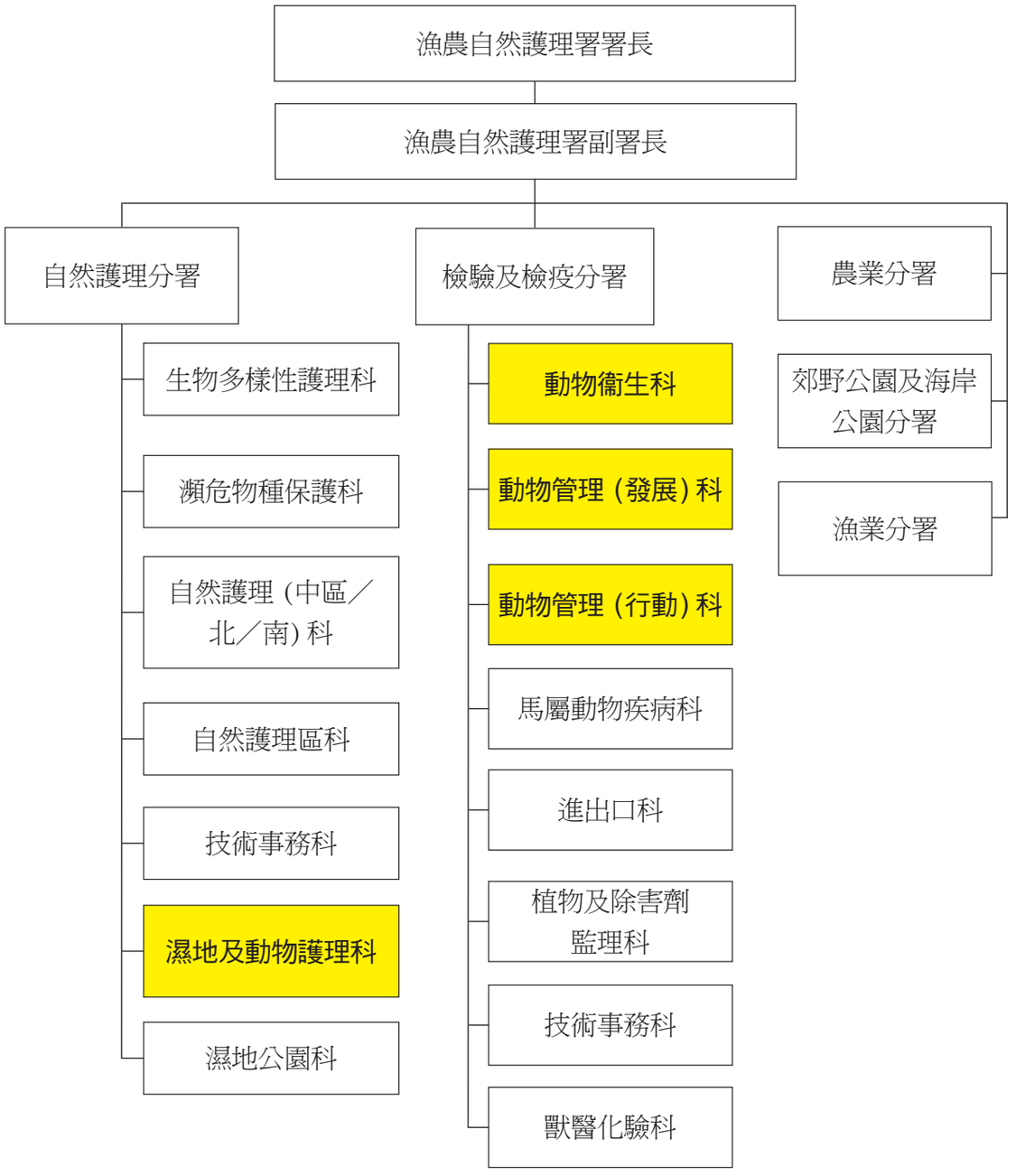
(c) **持續檢討本地野豬非洲豬瘟監測先導計劃的推行情況，並確保在適當情況下，本地野豬非洲豬瘟監測計劃得以適時更新及優化。**

政府的回應

4.33 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.13 段)

漁農自然護理署：
組織圖 (摘錄)
(2019 年 3 月 31 日)



說明：　有人員參與野生及流浪動物滋擾監管工作的科別

資料來源：　漁護署的記錄

第 5 章

教育局
勞工及福利局
社會福利署

特殊教育

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

特殊教育

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.3
特殊學校	1.4 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
政府的整體回應	1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：學位和宿位的提供和管理	2.1
學位的提供和管理	2.2 – 2.13
審計署的建議	2.14
政府的回應	2.15
宿位的提供和管理	2.16 – 2.32
審計署的建議	2.33 – 2.34
政府的回應	2.35 – 2.36
第 3 部分：特殊學校的人手	3.1
特殊學校教師的流失	3.2 – 3.4
審計署的建議	3.5
政府的回應	3.6
未能填補的專責人員和非專責人員職位	3.7 – 3.13
審計署的建議	3.14
政府的回應	3.15
為特殊學校教師提供的專業培訓	3.16 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26

段數

第 4 部分：為特殊教育提供的津貼和支援 4.1

點線面支援模式 4.2 – 4.5
審計署的建議 4.6
政府的回應 4.7
為照顧醫療情況複雜的特殊學校學生而提供的津貼 4.8 – 4.14
審計署的建議 4.15
政府的回應 4.16
為應付家具及設備經常開支而提供的資助 4.17 – 4.20
審計署的建議 4.21
政府的回應 4.22
特殊學校學生的離校安排 4.23 – 4.27
審計署的建議 4.28
政府的回應 4.29 – 4.30

附錄 頁數

A： 特殊學校的師生比例 (2018/19 學年) 65

B： 教育局特殊教育分部組織圖 (摘錄)(2019 年 6 月 30 日) 66

特殊教育

摘要

1. 特殊教育需要是指學生因各類殘疾而引致的需要。教育局把特殊教育需要分為 9 類：(a) 視覺障礙 (視障)；(b) 聽力障礙 (聽障)；(c) 肢體傷殘；(d) 智力障礙 (智障)；(e) 特殊學習困難；(f) 注意力不足／過度活躍症；(g) 自閉症；(h) 言語障礙；以及 (i) 精神病。政府採用“雙軌制”推行特殊教育。教育局會根據專家的評估和建議，在取得家長同意後，安排有較嚴重或多重殘疾的兒童入讀特殊學校，以便加強支援。其他有特殊教育需要的兒童，如可參與普通學校的學習和日常活動，則會在普通學校接受融合教育。

2. 資助特殊學校由教育局根據《特殊學校資助則例》或《資助學校資助則例》提供資助。資助特殊學校分為 6 類：(a) 視障兒童學校；(b) 聽障兒童學校；(c) 肢體傷殘兒童學校；(d) 智障兒童學校 (智障兒童學校再細分為輕度智障兒童學校、中度智障兒童學校和嚴重智障兒童學校)；(e) 群育學校；以及 (f) 醫院學校。部分特殊學校設有學生宿舍，目的是照顧嚴重殘疾學生的長期住宿需要，方便他們在上課日接受學校教育。

3. 在 2018/19 學年，全港有 60 所資助特殊學校，其中 28 所提供寄宿服務 (某學年的數字指截至該學年 9 月 15 日的情況)。在該 28 所學校中，7 所為群育學校，其學生的寄宿服務由社會福利署 (社署) 資助和管轄的院舍提供，其餘 21 所特殊學校的宿舍部則由教育局資助和管轄。

4. 在 2018/19 學年，60 所特殊學校合共有 7 939 名學生，包括 3 783 名小學生和 4 156 名中學生。特殊學校學生大部分為智障學生 (包括輕度、中度或嚴重智障學生)。特殊教育是教育局的工作綱領之一，在這方面的開支由 2014–15 財政年度的 20.108 億元，增至 2018–19 財政年度的 27.127 億元，增加了 7.019 億元 (35%)。為特殊教育提供的資源和支援計有人手 (包括教學人員、專責人員和非專責人員)、工作人員的專業發展，以及各種津貼和支援。教育局特殊教育分部下有兩個負責特殊教育服務的特殊教育支援組。審計署最近就教育局推行特殊教育的工作和社署有關特殊教育的工作進行了審查。

摘要

學位和宿位的提供和管理

5. ***並非所有區域均獲提供所有類別特殊學校學位*** 除醫院學校外，教育局以區域 (合共 7 個區域) 或全港為基礎，提供特殊學校的學位。審計署檢視了以區域為基礎提供的學位 (即 7 所肢體傷殘兒童學校和 41 所智障兒童學校)，發現：(a) 離島區域沒有肢體傷殘兒童學校和智障兒童學校；以及 (b) 沙田和西貢區域 (不包括將軍澳) 沒有嚴重智障兒童學校 (第 2.2 及 2.3 段)。

6. ***需要採取措施以處理部分學校收生不足的問題*** 在 2016/17、2017/18 和 2018/19 學年，群育學校收生率不高。8 所群育學校的整體收生率分別為 51%、53% 和 57%。在 2018/19 學年，8 所群育學校每所的收生率介乎 40% 至 74% (第 2.5 及 2.7 段)。

7. ***需要為適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更靈活的入學安排*** 適齡學生即準小一學生以外的學生。適齡智障學生和肢體傷殘學生的入學安排有較多限制：(a) 準小一智障學生可報讀全港任何學校，但適齡智障學生只可報讀其居住地點位於該校基本收生區域或延伸收生區域的學校；以及 (b) 嚴重智障的準小一學生可報讀全港任何學校，而肢體傷殘學生只可報讀其居住地點位於該校收生區域的學校。至於在提供宿位方面，教育局認為嚴重智障學生和肢體傷殘學生都行動不便，因此他們的家長在申請宿位上受到相同限制 (第 2.10 段)。

8. ***需要檢視群育學校學生長期留校的原因*** 群育學校旨在為學生提供加強輔導，使他們能盡早返回普通學校就讀。修讀短期適應課程的學生預計可在入讀後 3 個月至 1 年內離校；而並非修讀短期適應課程的學生，則預計大多可在兩個學年內有顯著改善並可以離校。審計署分析了 2013/14 至 2017/18 學年期間群育學校離校生的留校時間 (由入學至離校)，發現：(a) 修讀短期適應課程的學生中，平均有 41% (介乎 27% 至 52%) 留校超過 1 年，最長留校 3 年 8 個月 (2013/14 學年離校的 1 名學生)；以及 (b) 並非修讀短期適應課程的學生中，平均有 46% (介乎 34% 至 58%) 留校超過 2 年，最長留校 7 年 (2015/16 學年離校的 1 名學生)(第 2.12 及 2.13 段)。

9. ***需要設法理順嚴重智障學生的宿位*** 審計署分析了截至 2018 年 9 月 15 日嚴重智障兒童學校的宿位空置和輪候情況，留意到：(a) 儘管有 26 名學生正輪候每周 7 天的寄宿服務，每周 5 天的寄宿服務卻有 40 個空置宿位；以及 (b)

在現行機制下，申請人只可申請每周 5 天或每周 7 天的寄宿服務。教育局不會權宜行事，讓輪候每周 7 天寄宿服務的申請人在獲分配宿位前，暫時使用每周 5 天的寄宿服務，以滿足部分寄宿需要 (第 2.19 段)。

10. ***需要進一步增加新宿位的供應*** 截至 2019 年 6 月 15 日，共有 132 名中度智障學生正輪候宿位 (28 人輪候每周 5 天的寄宿服務，104 人輪候每周 7 天的寄宿服務)。審計署留意到，在 28 名輪候每周 5 天寄宿服務的學生中，8 人 (29%) 已輪候超過 1 年，最長輪候時間為 5 年 10 個月；在 104 名輪候每周 7 天寄宿服務的學生中，65 人 (63%) 已輪候超過 1 年，最長輪候時間為 3 年 9 個月。根據教育局對中度智障學生宿位的最新供求推算：(a) 宿位嚴重短缺的情況在 2019/20 和 2020/21 學年持續，預計 2019/20 學年短缺 161 個宿位，2020/21 學年則短缺 125 個宿位；以及 (b) 儘管宿位短缺數目會由 2019/20 學年的 161 個減至 2025/26 學年的 29 個，但以整段推算期而言 (為期 7 個學年)，宿位仍然不足 (第 2.21、2.22 及 2.25 段)。

11. ***需要研究如何善用群育學校的宿位*** 每所群育學校及院舍只錄取單一性別的學生 (男生或女生)。群育學校女生宿位的使用率由 2014/15 學年的 73% 減至 2018/19 學年的 43%，而空置的女生宿位則由 2014/15 學年的 55 個增至 2018/19 學年的 153 個 (第 2.26 段)。

12. ***需要協助特殊學校檢視現有宿生的寄宿需要*** 教育局交託特殊學校確保不再需要寄宿服務的宿生退還宿位，讓最有需要的學生使用。特殊學校已制定校本指引，定期檢視現有宿生的寄宿需要，但學校表示檢視工作難以進行。教育局沒有有關通過學校定期檢視而騰出的宿位數字 (第 2.29 段)。

13. ***需要考慮以更靈活的方法為嚴重智障學生和肢體傷殘學生提供每周 7 天的寄宿服務*** 教育局以中央輪候的方式處理每周 7 天寄宿服務的申請。家長須就他們選擇哪一間學校表明意向。嚴重智障學生和肢體傷殘學生的家長如指定某一所學校，只可指定一所其居住地點位於該校收生區域的學校。不過，如他們沒有心儀的學校，則不論學生的住址，當任何學校有宿位可供分配，便會盡快安排學生入住。教育局需要考慮以更靈活的方法，為嚴重智障學生和肢體傷殘學生提供每周 7 天的寄宿服務 (第 2.30 及 2.31 段)。

特殊學校的人手

14. ***需要密切監察特殊學校教師的流失率*** 教育局把特殊學校的教師流失率界定為離職教師數目佔上一學年特殊學校教師總數的百分比。審計署發現在2014/15 至 2018/19 學年期間：(a) 特殊學校的教師流失率較普通學校的教師流失率高；以及 (b) 特殊學校的教師流失率由 2014/15 學年的 6.8% 大幅上升至2018/19 學年的 8.5% (第 3.2 及 3.3 段)。

15. ***填補職業治療師和物理治療師職位的困難*** 在 2018/19 學年，60 所特殊學校的專責人員的編制有 1 181 人。在各類專責人員中，職業治療師和物理治療師的職位尤其難以完全填補。為紓緩招聘有關人員的困難，教育局准許特殊學校凍結未能填補的職業治療師和物理治療師職位以換取現金津貼，用作購買短期或兼職職業治療和物理治療服務。審計署發現，凍結部分職位後，在2014/15 至 2018/19 學年期間職業治療師和物理治療師的職位空缺情況仍然嚴重：(a) 未能填補的職業治療師職位的平均數目佔編制的百分比為 37% (介乎 22% 至 49%)，未能填補的物理治療師職位的平均數目佔編制的百分比為 44% (介乎 39% 至 48%)；以及 (b) 凍結部分未能填補的職業治療師職位後，職位空缺的平均百分比仍高達 13% (介乎 8% 至 17%)，而凍結部分未能填補的物理治療師職位後，職位空缺的平均百分比仍高達 15% (介乎 10% 至 22%)(第 3.8 及 3.9 段)。

16. ***某些類別的非專責人員職位空缺率高*** 在 2018/19 學年，非專責人員的編制有 792 人。職位空缺率高的非專責人員有 4 類，即教師助理 (18%)、廚師 (16%)、工場雜務員 (15%) 和看守員 (12%)。審計署分析了 2014/15 至 2018/19 學年期間這 4 類非專責人員的職位空缺率，發現由 2016/17 學年起，4 類非專責人員中有 3 類 (即不包括看守員) 的職位空缺率呈上升趨勢 (第 3.11 至 3.13 段)。

17. ***需要監察教師培訓方面的達標情況*** 教育局在諮詢特殊學校界別後，在2018/19 學年為所有特殊學校訂定教師培訓目標，即在 2022/23 學年完結前，每所特殊學校應有 85% 至 100% 的教師完成指定的特殊教育訓練。審計署發現：(a) 特殊學校教師如已完成等同於特殊學校教師培訓課程的有系統培訓課程，會獲教育局認可為完成特殊教育訓練的教師。不過，教育局未有公布相關的認可準則，以便教師和校長知道教師參加的課程是否等同於特殊學校教師培訓課程；以及 (b) 個別學校不知道其已完成特殊教育訓練的教師百分比 (第 3.18 及 3.19 段)。

18. ***需要增加特殊學校教師培訓課程的培訓名額*** 考慮到特殊學校學生有不同的教育需要，教育局由 2012/13 學年起專為特殊學校教師開辦特殊學校教師培訓課程，每年提供 40 個培訓名額。特殊學校界別對該培訓課程給予好評。在 2018/19 學年，該課程全部 40 個培訓名額已滿。教育局需要留意特殊學校教師培訓課程的培訓名額是否足夠，並在有需要時增加培訓名額，以便特殊學校在 2022/23 學年完結前達到 85% 至 100% 的教師完成特殊教育訓練的培訓目標 (第 3.17、3.20 及 3.21 段)。

19. ***具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比減少*** 在教育局管制人員報告中，具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比，是衡量服務表現的主要準則之一。審計署發現：(a) 該百分比由 2014/15 學年的 73.4% 增至 2016/17 學年的 75%，然後下降至 2018/19 學年的 70.5%；以及 (b) 在 2018/19 學年，在 60 所特殊學校當中，7 所 (11.6%) 有不足一半教師具備特殊教育訓練資歷 (第 3.22 及 3.23 段)。

為特殊教育提供的津貼和支援

20. ***需要鼓勵學校參加分享會*** 教育局自 2009/10 學年起採用點線面支援模式，加強與特殊學校的溝通和合作，並促進教師專業發展。自 2016/17 學年起，教育局到特殊學校進行專題探訪後，便會舉辦分享會。在 2016/17 至 2018/19 學年期間，分享會共舉辦了 4 次。審計署發現，特殊學校參加分享會的百分比不高，介乎 45.9% 至 70.0%，平均為 54.4% (第 4.2 及 4.3 段)。

21. ***需要確保津貼款額足以應付特殊學校的需要*** "資助特殊學校醫療情況複雜走讀生及走讀兼寄宿生額外支援津貼" (下稱走讀生津貼) 在 2017/18 學年推出。特殊學校可運用走讀生津貼聘請額外員工 (例如護理員)、外購護理服務或培訓員工。懷疑屬醫療情況複雜的學生個案由特殊學校提出。屬於兒科的懷疑個案，由教育局安排醫院管理局 (醫管局) 進行醫療評估。審計署發現：(a) 並非所有最初由學校呈報的懷疑個案均獲評估；以及 (b) 由醫管局進行醫療評估屬單次的特別安排。一旦醫管局不再為屬兒科的醫療情況複雜走讀生的懷疑個案進行醫療評估，走讀生津貼的申請審批工作將會大受影響 (第 4.9 至 4.11 及 4.14 段)。

22. ***對以不同經費來源購買的家具及設備的資助方法不一致*** 一些家具及設備 (例如天花吊機)，可大大加強特殊學校為醫療情況複雜的兒童所提供的支援。審計署檢視有關天花吊機的資助情況，並留意到教育局為現有特殊學校和一所新建的智障兒童特殊學校提供資助的方法不一致。該所新建的特殊學校可運用整筆津貼，全數支付天花吊機的經常費用；而現有特殊學校則只可運用整筆津貼的餘額，補貼由學校自費購買的天花吊機最多 25% 的經常費用 (第 4.19 及 4.20 段)。

23. ***需要向學生提供更多離校安排方面的協助*** 特殊學校離校生主要有以下離校安排：(a) 在公開市場就業；(b) 繼續升學；(c) 職業訓練；(d) 職業康復服務；(e) 日間訓練或照顧服務；以及 (f) 其他安排 (例如留在家中)。在 2013/14 至 2017/18 學年期間，已報名接受職業康復服務和日間訓練或照顧服務的特殊學校離校生中均有很大百分比在輪候冊上 (分別介乎 13.2% 至 38.0% 和 13.3% 至 64.7%)。此外，審計署審視了 2013/14 至 2017/18 學年期間特殊學校學生延長學習年期的原因，發現在這 5 個學年間，每年有 42.7% 至 56.8% (平均為 48.6%) 學生在學校考慮到他們在作出離校安排方面有困難為其中一個因素後，獲准延長學習年期 (第 4.23、4.25 及 4.26 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*教育局局長應：**

學位和宿位的提供和管理

(a) **在切實可行的情況下，考慮擴大特殊學校的對象學生涵蓋範圍，使離島區域的肢體傷殘兒童，以及沙田和西貢區域的嚴重智障兒童可在他們所屬的區域內獲得更佳照顧 (第 2.14(b) 段)；**

(b) **採取措施處理群育學校收生人數偏低的問題 (第 2.14(c) 段)；**

(c) **考慮為適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更靈活的入學安排 (第 2.14(d) 段)；**

(d) **檢視為何平均超過 40% 的群育學校學生留校時間較預期為長 (第 2.14(e) 段)；**

(e) 確定應否向群育學校的轉介者提供更多指引和意見，以便他們可以更好地識別出適宜修讀短期適應課程的學生 (第 2.14(f) 段)；

(f) 研究可否推行措施，更有效運用嚴重智障兒童學校的宿位和縮短每周 7 天寄宿服務的輪候時間 (第 2.33(a) 段)；

(g) 加倍努力，以探討可增加新宿位供應的有效方法，從而縮短中度智障學生輪候寄宿服務的時間 (第 2.33(b) 段)；

(h) 協助特殊學校檢視現有宿生的寄宿需要 (第 2.33(c) 段)；

(i) 考慮以更靈活的方法，提供每周 7 天的寄宿服務 (第 2.33(d) 段)；

特殊學校的人手

(j) 研究採取適當措施，應對特殊學校教師流失率較高的問題 (第 3.5 段)；

(k) 採取措施，應對特殊學校在填補職業治療師和物理治療師職位方面遇到的困難 (第 3.14(a) 段)；

(l) 監察特殊學校非專責人員的職位空缺情況 (第 3.14(b) 段)；

(m) 公布有關培訓課程獲認可為等同於特殊學校教師培訓課程的準則 (第 3.25(a) 段)；

(n) 定期查明各特殊學校內完成特殊教育訓練的教師百分比，監察達到目標 (即在 2022/23 學年完結前 85% 至 100% 的教師完成特殊教育訓練) 的進度，以及在有需要時增加特殊學校教師培訓課程的培訓名額 (第 3.25(b) 及 (c) 段)；

(o) 採取措施，提高具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比 (第 3.25(d) 段)；

為特殊教育提供的津貼和支援

(p) 採取適當措施，鼓勵特殊學校參加點線面支援模式下全面溝通機制的分享會 (第 4.6(a) 段)；

(q) 聯同醫管局行政總裁採取措施，確保特殊學校獲發的走讀生津貼款額足以應付所需 (第 4.15 段)；及

(r) 就特殊學校自費購買當時不包括在學校家具及設備一覽表內，但其後獲列入新建特殊學校家具及設備一覽表的家具及設備一事，研究如何支援特殊學校 (第 4.21(b) 段)。

25. 審計署*建議*社會福利署署長應留意群育學校院舍宿位的使用率，並繼續採取適當措施，盡量善用空置的宿位 (第 2.34 段)。

26. 審計署並*建議*教育局局長和社會福利署署長應與其他持份者協作，向特殊學校學生提供更多離校安排方面的協助 (第 4.28 段)。

政府的回應

27. 教育局局長和社會福利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　特殊教育需要是指學生因各類殘疾而引致的需要。教育局把特殊教育需要分為 9 類：

(a)　視覺障礙 (視障)；

(b)　聽力障礙 (聽障)；

(c)　肢體傷殘；

(d)　智力障礙 (智障)；

(e)　特殊學習困難；

(f)　注意力不足／過度活躍症；

(g)　自閉症；

(h)　言語障礙；及

(i)　精神病。

1.3　政府採用“雙軌制”推行特殊教育。在“雙軌制”下：

(a)　教育局會根據專家的評估和建議，在取得家長同意後，安排有較嚴重或多重殘疾的兒童入讀特殊學校，以便加強支援。這些兒童不能在普通教育環境中獲得充分支援，而且需要學習經調適或改編的課程，或在特別支援下學習普通課程。他們包括：

(i)　在思維和生活適應能力方面有顯著困難的智障兒童。他們需要依循經改編的課程學習和得到專家的專業支援；及

(ii)　需要特別支援的視障、聽障或肢體傷殘兒童。舉例來說，中度低視能或以下的視障兒童即使具備一般智能，也很難按普通課程學習。他們需要得到特別支援，例如學習點字法和接受定向行動訓練。

在 2018/19 學年，特殊學校有 7 939 名學生，包括 3 783 名小學生和 4 156 名中學生 (見第 1.7 及 1.8 段)(註 1)；及

(b) 其他有特殊教育需要的兒童，如可通過教學、課程和評估調適，參與普通學校的學習和日常活動，則會在普通學校接受融合教育，與一般兒童互動，從主流教育中獲益。這些兒童包括：

(i) 有特殊學習困難、注意力不足／過度活躍症、自閉症、言語障礙或精神病的兒童；及

(ii) 殘疾程度較輕微的視障、聽障、肢體傷殘或智障兒童。

在普通學校接受融合教育的學童大多有特殊學習困難、注意力不足／過度活躍症、自閉症或言語障礙。在 2018/19 學年，這些學生有 46 090 人，約佔 49 080 名在公營普通學校就讀的有特殊教育需要兒童的 94%。

特殊學校

特殊學校類別

1.4 資助特殊學校 (註 2) 由教育局根據《特殊學校資助則例》或《資助學校資助則例》提供資助。資助特殊學校分為 6 類：

(a) ***視障兒童學校*** 視障指配戴眼鏡或經手術矯正後，視能較佳的一隻眼睛仍無法達到正常視力。眼科醫生會根據個別人士的視覺敏銳度和視野等因素，評定他們是屬於輕度、中度或嚴重低視能，或是完全失明。教育局會安排中度低視能或以下的兒童入讀視障兒童學校；

註 1： *每個學年由每年 9 月 1 日開始至翌年 8 月 31 日結束。某學年的數字指截至該學年 9 月 15 日的情況。*

註 2： *除資助特殊學校外，還有 1 所特殊學校由根據《英基學校協會條例》(第 1117 章) 設立的英基學校協會營辦。該條例賦權協會就該校的內部管理、運作、行政和管轄事宜訂立規例。這項審查工作並不包括這所特殊學校。*

(b) ***聽障兒童學校*** 聽障指聽覺系統任何一部分出現毛病，使聽力受損，因而影響言語和溝通能力。聽障分為 5 個程度，即輕度、中度、中度嚴重、嚴重和深度。教育局會安排嚴重聽障、深度聽障或受聽障影響以致未有足夠言語能力建構知識的兒童入讀聽障兒童學校；

(c) ***肢體傷殘兒童學校*** 肢體傷殘指因中樞及周圍神經系統發生病變、外傷或其他先天性骨骼肌肉系統發病所造成肢體上的殘障，以致某方面或多方面的日常活動受到妨礙或限制。肢體傷殘的例子包括腦麻痺、脊柱裂和肌肉萎縮。對於有較嚴重肢體傷殘或多重殘疾的學生，教育局會根據醫學專家的評估和建議，安排他們入讀肢體傷殘兒童學校；

(d) ***智障兒童學校*** 智障指智能顯著低於一般水平，並在學習和生活適應方面出現顯著困難。與同齡朋輩比較，智障兒童一般在思維、記憶力、注意力、語言、感知肌能和生活適應能力方面有困難。智障兒童學校分為 3 類：

(i) 輕度智障兒童學校；

(ii) 中度智障兒童學校；及

(iii) 嚴重智障兒童學校。

教育局會安排不同智障程度的兒童入讀所屬類別的學校；

(e) ***群育學校*** 群育學校是為教育有中度至嚴重情緒行為問題的學童而設。在正規課程外，群育學校還提供輔導服務，幫助學生克服情緒行為問題，盡快融入主流學校。教育局和社會福利署 (社署) 共同管理中央統籌轉介系統，負責評定兒童是否需要入讀群育學校，以及在適當的情況下作出轉介。中央統籌轉介系統由相關的專業人士組成，成員包括社工、轉介及學位安排組的督學、教育輔導員和教育心理學家；及

(f) ***醫院學校*** 醫院學校在公立醫院開設輔導班，為年滿 5 歲 8 個月 (小一學生的最低入學年齡) 起的適齡住院兒童提供小一至中六教育服務。學童可由住院第三天起入讀，在課室或病房上課。行動不便或有特殊身體狀況的學童可獲得床邊授課服務。在家休養的學童可經教育局轉介，參加醫院學校的家居教學計劃，繼續接受教育。

部分特殊學校設有學生宿舍，目的是照顧嚴重殘疾學生的長期住宿需要，方便他們在上課日接受學校教育。寄宿服務分為每周 5 天和每周 7 天兩類。群育學校的寄宿服務由社署資助和管轄的院舍提供，其他各類特殊學校的宿舍部則由教育局資助和管轄。在 2018/19 學年，全港有 60 所資助特殊學校，其中 28 所提供寄宿服務。表一載列 2018/19 學年各類特殊學校數目和設有宿舍部的特殊學校數目。

表一

各類特殊學校數目和提供寄宿服務的特殊學校數目
(2018/19 學年)

學校類別	學校數目	提供寄宿服務的特殊學校數目			
		只提供每周 5 天寄宿服務 (a)	只提供每周 7 天寄宿服務 (b)	兩類寄宿服務皆有提供 (c)	總計 (d)= (a)+(b)+(c)
視障兒童學校	2	0	0	2	2
聽障兒童學校	1	0	1	0	1
肢體傷殘兒童學校	7	0	0	4	4
智障兒童學校					
— 輕度智障	12	0	0	0	0
— 中度智障	14	2	0	2	4
— 輕中度智障 (註 1)	5	0	0	1	1
— 嚴重智障	10	4	0	5	9
群育學校 (註 2)	8	0	7	0	7
醫院學校 (註 3)	1	不適用			
總計	60	6	8	14	28

資料來源：教育局的記錄

註 1：5 所特殊學校兼錄取輕度智障兒童和中度智障兒童。因此，錄取輕度智障兒童的學校有 17 所 (12 + 5)，而錄取中度智障兒童的學校有 19 所 (14 + 5)。輕度智障兒童不合資格使用宿舍服務。

註 2：在 8 所群育學校中，7 所設有由社署資助和管轄的院舍。

註 3：醫院學校學生為住院病人或在家休養的病人。

特殊學校課程和學習年期

1.5 新學制在2009/10學年實施後，特殊學校已為學生提供免費的高中教育。在同一課程架構的原則下，特殊學校按照香港學校課程的架構，制訂切合學生學習能力和特點的校本課程。實際上：

(a) 就讀特殊學校的智障學生不會修讀普通課程，也不用參加一般的評估和考試。教師會為他們制訂個別學習計劃；及

(b) 智能足以應付普通課程的特殊學校學生會修讀普通課程，並會像其他學生般參加香港中學文憑考試，但會獲得適當的評估調適。

1.6 一般來說，特殊學校學生在5歲8個月入學，接受免費普及基礎教育。智障兒童學校和視障兒童學校的學制為12年(包括6年小學、3年初中和3年高中)，肢體傷殘兒童學校和聽障兒童學校則為13年(包括10年基礎教育和3年高中——註3)。特殊學校須在每名學生入學時，為他們訂定學制身分。在一般情況下，同齡學生會編在同一級別。入學後，學校會以每年一級為基礎，調整學生的學制身分。特殊學校學生在完成中六課程後畢業(註4)。

特殊學校學生人數

1.7 在2018/19學年，全港60所特殊學校合共有7 939名學生，包括3 783名小學生和4 156名中學生(見第1.3(a)段)。同年，本港541所普通小學和472所普通中學(註5)分別有349 745和308 020名學生。表二顯示2014/15至2018/19學年期間特殊學校和普通中小學的學生人數。

註3： *教育局表示，肢體傷殘兒童有嚴重或多重肢體傷殘，而有嚴重或深度聽障的兒童，在語文學習和發展、聽和講方面，均有困難。他們需要住院和接受治療，以致定期和經常中斷學習。由於這些學生有能力修讀普通課程和參加公開考試，教育局認為適宜給予他們多一年時間學習，使他們能為公開考試作更好準備。*

註4： *在特殊情況下，個別學生或會需要延長學習年期。延長學習年期的合理原因包括經常缺課、學習受到重大干擾和有嚴重適應困難(見第4.24段)。*

註5： *普通學校包括官立學校、資助學校、按位津貼學校(只限中學)、直接資助計劃學校和私立學校。*

表二

特殊學校和普通中小學學生人數
(2014/15 至 2018/19 學年)

學校類別	學生人數					2014/15 至 2018/19 學年期間的變動
	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年	2018/19 學年	
小學教育						
就讀於普通學校 (a)	309 107	317 119	327 915	340 137	349 745	+40 638 (+13%)
就讀於特殊學校 (b)	3 191	3 337	3 423	3 610	3 783	+592 (+19%)
小計 (c) = (a) + (b)	312 298	320 456	331 338	343 747	353 528	+41 230 (+13%)
中學教育						
就讀於普通學校 (d)	356 689	336 079	321 488	313 848	308 020	–48 669 (–14%)
就讀於特殊學校 (e)	4 452	4 366	4 259	4 216	4 156	–296 (–7%)
小計 (f) = (d) + (e)	361 141	340 445	325 747	318 064	312 176	–48 965 (–14%)
中小學教育						
就讀於普通學校 (g) =(a) + (d)	665 796	653 198	649 403	653 985	657 765	–8 031 (–1%)
就讀於特殊學校 (h) = (b) + (e)	7 643	7 703	7 682	7 826	7 939	+296 (+4%)
總計 (i) = (c) + (f)	673 439	660 901	657 085	661 811	665 704	–7 735 (–1%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：數字不包括英基學校協會所開辦的1所特殊學校的學生人數。在2014/15至2018/19學年期間，該學校的學生人數介乎67至70人。

1.8　表三顯示 2014/15 至 2018/19 學年期間特殊學校各類學生的人數 (註 6)。特殊學校學生大部分為智障學生。在 2018/19 學年，就讀特殊學校的智障學生有 5 964 人 (其中 3 218 人輕度智障、2 040 人中度智障、706 人嚴重智障)，約佔總學生人數 7 939 人的 75%。

表三

特殊學校各類學生人數
(2014/15 至 2018/19 學年)

學生類別	學生人數					2014/15 至 2018/19 學年期間的變動
	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年	2018/19 學年	
視障學生	126	125	123	112	110	–16 (–13%)
聽障學生	102	87	89	84	64	–38 (–37%)
肢體傷殘學生	921	915	883	877	907	–14 (–2%)
智障學生						
— 輕度智障	3 051	3 049	3 103	3 154	3 218	+167 (+5%)
— 中度智障	1 865	1 879	1 911	1 992	2 040	+175 (+9%)
— 嚴重智障	691	679	687	699	706	+15 (+2%)
群育學校學生	632	600	553	594	614	–18 (–3%)
醫院學校學生	255	369	333	314	280	+25 (+10%)
整體	7 643	7 703	7 682	7 826	7 939	+296 (+4%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註 6： *在 2014/15 至 2016/17 學年期間，本港共有 60 所資助特殊學校。在 2017/18 學年，1 所新的群育學校啓用，特殊學校數目增至 61 所。1 所聽障兒童學校自 2018/19 學年起全面主流化，改為普通學校，停止提供特殊學校學位，特殊學校數目回復至 60 所。*

為特殊教育提供的資源和支援

1.9　特殊教育是教育局的工作綱領之一，在這方面的開支由 2014–15 財政年度的 20.108 億元，增至 2018–19 財政年度的 27.127 億元，增加了 7.019 億元 (35%)(見表四)。為特殊教育提供的資源和支援如下：

(a) ***人手***　為配合學生的特定需要，各類特殊學校在教學人員外，還設有專責人員和非專責人員：

(i) ***教學人員***　由於學生需要加強支援，特殊學校實行小班教學，每班 8 至 15 名學生，人數較普通學校少。在教師與班級比例方面，小學和初中每班 1.8 名教師，為智障學生而設的高中班每班 2.0 名教師，採用普通課程的高中班則每班 2.1 名教師。此外，為配合學生的不同需要，教育局增加各類特殊學校的教學人員編制。在 2018/19 學年，特殊學校的實際師生比例介乎 1:2.5 至 1:5.4 (見附錄 A)，教學人員編制為 1 945 人；

(ii) ***專責人員***　特殊學校的專責人員包括職業治療師、職業治療助理員、物理治療師、護士、凸字印製員、社工、教育心理學家和言語治療師。特殊學校如設有宿舍部，獲提供的專責人員也包括舍監、護士、宿舍家長和活動輔導員。在 2018/19 學年，專責人員編制為 1 181 人；及

(iii) ***非專責人員***　特殊學校的非專責人員包括文員、文書助理、技工、司機、工場雜務員、校工和教師助理。特殊學校如設有宿舍部，獲提供的非專責人員也包括廚師和看守員。在 2018/19 學年，非專責人員編制為 792 人；

(b) ***專業發展***　為了提升特殊學校人員照顧學生的專業能力，教育局為教學和非教學人員舉辦各類專業發展課程和培訓課程。舉例來說，教育局特別為特殊學校教師開辦 240 小時培訓課程。此外，教育局委託大專院校和醫療機構為特殊學校員工進行培訓，讓他們掌握有關知識和技巧，以處理醫療情況複雜的兒童；及

(c) ***津貼和支援***　除根據《特殊學校資助則例》或《資助學校資助則例》獲提供人力資源外，特殊學校也獲發不同津貼。學校可靈活運用部分津貼，聘請額外人員或購買專業服務，以配合本身的運作需要。此外，教育局為學校提供各種支援。舉例來說，教育局以學習圈形式為特殊學校提供網絡支援。教育局的專業人員並每年按

照特定主題到訪特殊學校，以發掘良好做法，向其他特殊學校推廣。

表四

教育局的財政撥款總額和特殊教育工作綱領下的開支
(2014–15 至 2018–19 財政年度)

財政年度	教育局的財政撥款總額 (百萬元)	特殊教育工作綱領下的開支 (百萬元)
2014–15	47,975.8	2,010.8
2015–16	52,286.5	2,190.0
2016–17	54,815.4	2,292.9
2017–18	60,087.8	2,463.1
2018–19	67,640.3	2,712.7
2014–15 至 2018–19 財政年度期間的變動	+19,664.5 (+41%)	+701.9 (+35%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

1.10　教育局特殊教育分部由 1 名首席助理秘書長領導，負責為就讀於普通學校和特殊學校而有特殊教育需要的學生提供相關的支援服務。特殊教育分部下有 2 個負責特殊教育服務的特殊教育支援組 (註 7)。截至 2019 年 6 月 30 日，該 2 個組別的編制和實際在職員工人數分別為 35 人和 32 人。特殊教育分部的組織圖 (摘錄)(截至 2019 年 6 月 30 日) 載於附錄 B。

審查工作

1.11　審計署在 1999 年完成有關為有特殊教育需要的學生提供服務的審查工作，並在 2018 年完成有關教育局推行融合教育的審查工作。兩項審查工作的結果分別載於 1999 年 10 月發表的《審計署署長第三十三號報告書》第 7 章，和 2018 年 4 月發表的《審計署署長第七十號報告書》第 3 章。

註 7： *除了這 2 個特殊教育支援組外，特殊教育分部另設 2 個負責推行融合教育的特殊教育支援組、5 個教育心理服務組、1 個言語及聽覺服務組，以及 1 個行政組。*

1.12　2019 年 4 月，審計署就教育局推行特殊教育的工作和社署有關特殊教育的工作進行審查。審查工作集中於下列範疇：

(a)　學位和宿位的提供和管理 (第 2 部分)；

(b)　特殊學校的人手 (第 3 部分)；及

(c)　為特殊教育提供的津貼和支援 (第 4 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

1.13　教育局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。教育局局長表示，審計署署長報告書對該局持續提升香港的特殊教育質素甚具參考價值。

鳴謝

1.14　在審查期間，教育局及社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：學位和宿位的提供和管理

2.1　本部分探討特殊學校學位和宿位的提供和管理。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

(a) 學位的提供和管理 (第 2.2 至 2.15 段)；及

(b) 宿位的提供和管理 (第 2.16 至 2.36 段)。

學位的提供和管理

特殊學校的學位提供

2.2　除醫院學校 (見第 1.4(f) 段) 外，教育局以區域或全港為基礎，提供其餘 59 所特殊學校的學位：

(a) ***以區域為基礎***　48 所特殊學校 (即 7 所肢體傷殘兒童學校和 41 所智障兒童學校) 的學位，以區域為基礎提供：

(i) 港島；

(ii) 九龍和將軍澳；

(iii) 沙田和西貢 (註 8)；

(iv) 大埔和北區；

(v) 葵青和荃灣；

(vi) 屯門和元朗；及

(vii) 離島 (註 9)；及

註 8：*根據教育局的定義，沙田和西貢區域不包括將軍澳。*

註 9：*離島區域由遍布港島南面和西南面水域的多個島嶼組成，包括大嶼山、南丫島、長洲和坪洲等島嶼。*

(b) ***以全港為基礎*** 11 所特殊學校 (即 2 所視障兒童學校、1 所聽障兒童學校和 8 所群育學校 (註 10)) 的學位，以全港為基礎提供。

並非所有區域均獲提供所有類別特殊學校學位

2.3 審計署檢視了以區域為基礎提供的學位 (即 7 所肢體傷殘兒童學校和 41 所智障兒童學校)，發現：

(a) 離島區域沒有肢體傷殘兒童學校和智障 (包括輕度、中度或嚴重智障) 兒童學校。在 2018/19 學年，138 名在該區域居住的肢體傷殘兒童和智障兒童獲安排入讀其他 6 個區域的特殊學校；及

(b) 沙田和西貢區域沒有嚴重智障兒童學校。在 2018/19 學年，92 名在該區域居住的嚴重智障兒童獲安排入讀九龍和將軍澳區域、葵青和荃灣區域，以及大埔和北區區域的特殊學校 (見表五)。

註 10： *教育局表示，該局根據下列情況，以全港為基礎，規劃群育學校的學位提供：(a) 需要安排群育學校學生暫時離開所屬的社區，以免他們與不良分子接觸；(b) 學生面對的困難只屬一時；以及 (c) 學生流動率頗高，因此學生的住址分布時有變化。*

表五

肢體傷殘兒童學校和智障兒童學校在各區域的分布
(2018/19 學年)

區域	為下列兒童而設的學校			
	肢體傷殘	輕度智障	中度智障	嚴重智障
港島	✓	✓	✓	✓
九龍和將軍澳	✓	✓	✓	✓
沙田和西貢	✓	✓	✓	×
大埔和北區	✓	✓	✓	✓
葵青和荃灣	✓	✓	✓	✓
屯門和元朗	✓	✓	✓	✓
離島	×	×	×	×

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.4 審計署留意到，截至 2019 年 7 月：

(a) 東涌 (即離島區域) 正興建 1 所新的智障 (輕度、中度和嚴重智障) 兒童學校，預計在 2020/21 學年啓用 (註 11)。鑑於為東涌提供學位需時甚長，審計署認為教育局需要密切監察建校進度，確保學校可如期啓用；及

(b) 教育局沒有計劃在離島區域提供肢體傷殘兒童學位和在沙田和西貢區域提供嚴重智障兒童學位。在回應審計署的查詢時，教育局在 2019 年 9 月告知審計署，由於需要入讀特殊學校的學生不多，在各個區域規劃和設立各類特殊學校並不是教育局的政策原意。審計署認為，教育局需要在切實可行的情況下，考慮擴大特殊學校的對象學生涵蓋範圍，使離島區域的肢體傷殘兒童，以及沙田和西貢區域的嚴重智障兒童可在他們所屬的區域內獲得更佳照

註 11：*政府在 2004 年構思在東涌某地點興建 1 所特殊學校的計劃。在技術可行性研究和校舍設計等籌備工作完成後，教育局在 2008 年展開諮詢。不過，部分區內居民對有關噪音和交通等影響表示關注，大力反對計劃。由於無法與居民達成共識，教育局決定在東涌另覓地點進行該計劃。教育局與相關的政府部門商討後，在 2013 年 3 月預留現時的用地以供興建特殊學校。*

顧。舉例來說，教育局可與沙田和西貢區域的輕度智障兒童學校和中度智障兒童學校研究可否錄取嚴重智障兒童。

需要採取措施以處理部分學校收生不足的問題

2.5　審計署審查了特殊學校的收生率，發現在2016/17、2017/18和2018/19學年，群育學校、視障兒童學校和聽障兒童學校收生率不高 (見表六)：

(a) ***群育學校***　8所群育學校的整體收生率分別為51%、53%和57%；

(b) ***視障兒童學校***　兩所視障兒童學校的整體收生率分別為72%、66%和66%；及

(c) ***聽障兒童學校***　聽障兒童學校的收生率分別為68%、70%和58%。

表六

特殊學校的收生率
(2016/17至2018/19學年)

學生類別	整體收生率		
	2016/17學年	2017/18學年	2018/19學年
輕度智障學生	95%	96%	96%
中度智障學生	93%	95%	95%
嚴重智障學生	88%	88%	88%
肢體傷殘學生	87%	86%	88%
醫院學校學生	100%	95%	84%
視障學生	72%	66%	66%
聽障學生	68%	70%	58%
群育學校學生	51%	53%	57%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.6　就2所視障兒童學校和1所聽障兒童學校的收生率，教育局在2019年9月告知審計署，一直以來，這些學校分別通過支援計劃和增強支援服務，為

就讀於普通學校及／或其他特殊學校的視障學生和聽障學生提供支援服務。鑑於融合教育的發展，預計這些學校的收生率無法提高。

2.7　審計署分析了 8 所群育學校每所的收生率，發現 2018/19 學年的收生率介乎 40% 至 74% (見表七)。

表七

8 所群育學校的收生率
(2016/17 至 2018/19 學年)

群育學校	收生率		
	2016/17 學年	2017/18 學年	2018/19 學年
A	56%	66%	73%
B	54%	64%	64%
C	33%	37%	41%
D	54%	59%	64%
E	54%	77%	74%
F	53%	49%	44%
G	51%	36%	40%
H (註)	不適用	27%	52%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：群育學校 H 在 2017 年 9 月啓用。

2.8　持續嚴重收生不足的情況並不理想，顯示有需要研究如何善用群育學校的資源。審計署認為，教育局需要查明群育學校收生人數偏低的原因和採取措施處理問題，例如在可行情況下擴大群育學校的服務範圍。

特殊學校的收生安排

2.9　轉介和安排準小一學生和適齡學生 (即準小一學生以外的學生) 入讀特殊學校的現行機制如下：

(a) ***準小一學生*** 在收到轉介個案後 (註 12)，教育局會確定專家建議的特殊學校類別，並與家長商討其子女的教育需要和選校事宜。智障兒童學校、肢體傷殘兒童學校、視障兒童學校和聽障兒童學校 (註 13) 的入學安排如下：

(i) ***智障兒童學校*** 在 2018/19 學年，本港分別有 12 所輕度智障兒童學校、14 所中度智障兒童學校、5 所輕中度智障兒童學校和 10 所嚴重智障兒童學校。每所學校各有其基本收生區域 (即涵蓋學校毗鄰的地區)。輕中度智障兒童學校的輕度智障部和中度智障部各有不同的收生區域。除基本收生區域外，教育局還把香港分為 5 個延伸收生區域 (註 14)。家長可選擇為子女報讀香港任何學校。儘管教育局建議家長報讀其居住地點位於該校基本收生區域的學校，以縮短子女上學的交通時間，家長實可報讀其居住地點位於該校延伸收生區域的學校。家長也可跨區報讀學校 (即香港任何學校)。基本收生區域的申請會優先處理，然後是延伸收生區域的申請，最後才是跨區的申請。如某學校的學位供不應求，教育局會以抽籤方式分配學位。每所學校會為各類型的申請 (即基本收生區域、延伸收生區域和跨區的申請) 預留至少 1 個小一學位；

(ii) ***肢體傷殘兒童學校*** 在 2018/19 學年，本港有 7 所肢體傷殘兒童學校。每所學校各有其收生區域，合共覆蓋全港。為方便學生上學，家長只可為子女報讀其居住地點位於該校收生區域的學校。根據教育局內部指引，家長如因特殊情況，擬報讀其居住地點不在該校收生區域的學校，可與教育局商量；及

註 12： *學前兒童一般在衞生署兒童體能智力測驗服務或醫院管理局轄下的兒童體能智力測驗中心接受評估。當兒童體能智力測驗中心評定兒童適宜入讀特殊學校後，便會在家長同意下，在兒童適齡入讀小一前的一個學年內，將有關的個案報告送交教育局，以便轉介兒童入讀特殊學校。如評估由家長安排的其他合資格專業人士進行，評估報告同樣須在同一時限內送交教育局。*

註 13： *教育局不會安排準小一學生入讀群育學校或醫院學校，理由如下：(a) 就群育學校而言，普通學校會運用教育局提供的額外資源和專業支援，為有情緒行為問題的小一學生提供校本支援。學生如需要額外支援，學校可轉介他們參加教育局的匡導班，在校外接受加強輔導；以及 (b) 就醫院學校而言，學生由醫院直接轉介。*

註 14： *5 個延伸收生區域為：(a) 港島和離島 (不包括東涌)；(b) 九龍、將軍澳和西貢東；(c) 新界東和西貢西；(d) 荃灣、葵涌、青衣和東涌；以及 (e) 屯門和元朗。*

(iii) ***視障兒童學校和聽障兒童學校*** 在 2018/19 學年，本港有 2 所視障兒童學校和 1 所聽障兒童學校。1 所視障兒童學校專收視障兒童，另 1 所則收視障兼智障兒童。3 所學校均全港收生；及

(b) ***適齡學生*** 適齡學生可以在學年內任何時間申請入讀特殊學校。群育學校、智障兒童學校、肢體傷殘兒童學校、視障兒童學校和聽障兒童學校的入學安排 (註 15) 如下：

(i) ***群育學校*** 在取得家長同意後，學生的個案會經所屬學校轉介中央統籌轉介系統 (見第 1.4(e) 段) 下的評審委員會。個案經審批後，學生資料會轉交群育學校，以便辦理入學手續；及

(ii) ***智障兒童學校／肢體傷殘兒童學校／視障兒童學校／聽障兒童學校*** 教育局按照相關專業人員的評估 (包括評定的殘疾類別和建議)，轉介兒童入讀適當類別的特殊學校。教育局會向家長提供有學位空缺的學校資料，以便家長選擇。

需要為適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更靈活的入學安排

2.10 適齡智障學生和肢體傷殘學生的入學安排有較多限制：

(a) ***適齡智障學生與準小一智障學生的入學安排比較*** 準小一智障學生 (即輕度、中度或嚴重智障學生) 可報讀全港任何學校，但適齡智障學生只可報讀其居住地點位於該校基本收生區域或延伸收生區域的學校。相反，準小一肢體傷殘學生與適齡肢體傷殘學生在學位申請上均受到相同限制，只可報讀其居住地點位於該校收生區域的學校；及

(b) ***肢體傷殘學生與準小一嚴重智障學生的入學安排比較*** 嚴重智障的準小一學生可報讀全港任何學校，而肢體傷殘學生只可報讀其居住地點位於該校收生區域的學校。至於在提供宿位方面，教育局認為嚴重智障學生和肢體傷殘學生都行動不便，因此他們的家長在申請宿位上受到相同限制 (即他們只可申請其居住地點位於該校收生區域的學校的宿位)(見第 2.30(b)(ii) 段)。

註 15： *醫院學校的學生由醫院直接轉介。*

在回應審計署的查詢時，教育局在 2019 年 9 月告知審計署，實際上只有少數嚴重智障學生的家長會報讀其居住地點不在該校基本收生區域或延伸收生區域的學校，除非他們需要申請寄宿服務。肢體傷殘學生與嚴重智障學生一樣行動不便，家長會為他們報讀就近其居住地點的學校，除非他們需要寄宿服務。如因特殊情況，肢體傷殘學生的家長須報讀其他地區的學校，可與教育局人員當面商量。為了讓家長有更多選擇，以便他們更妥善照顧學生的不同需要，審計署認為教育局需要考慮為適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更靈活的入學安排。

需要檢視群育學校學生長期留校的原因

2.11　群育學校旨在為有中度至嚴重情緒行為問題的學生提供加強輔導，幫助他們克服在成長階段中短暫出現的適應困難，以及提升他們的學習動機和生活技能，使他們能盡早返回普通學校就讀。群育學校學生經加強輔導後，情況如有明顯改善，會獲安排返回普通學校就讀。

2.12　***離校安排***　群育學校的離校安排如下：

(a) ***短期適應課程學生***　適合接受群育學校服務的學生，如不願放棄原校學籍，又或預期問題能在入讀群育學校後很快得到改善，便可選擇修讀短期適應課程。修讀短期適應課程的學生預計可在入讀後 3 個月至 1 年內離校。群育學校須每三個月檢討學生的進展，以便與學生的原校互相配合，讓學生盡快重返原校上課 (註 16)；及

(b) ***並非修讀短期適應課程的學生***　教育局表示，學生預計大多可在兩個學年內有顯著改善並可以離開群育學校。學生入讀約一年半後，群育學校須全面檢討學生的進展，讓學生盡快重返普通學校上課及／或重投社區。

2.13　審計署分析了 2013/14 至 2017/18 學年期間群育學校離校生的留校時間 (由入學至離校)(見表八)，發現下列事宜：

(a) ***短期適應課程學生***　儘管短期適應課程為預計可在入讀後 3 個月至 1 年內有改善和離校的學生而設，學生中平均有 41% (介乎 27%

註 16：*修讀短期適應課程的學生可保留原校學籍，以便他們完成課程、行為有所改善後返回原校就讀。*

至 52%) 留校超過 1 年，最長留校 3 年 8 個月 (2013/14 學年離校的 1 名學生)；及

(b) ***並非修讀短期適應課程的學生*** 並非修讀短期適應課程的學生中，平均有 46% (介乎 34% 至 58%) 留校超過 2 年，最長留校 7 年 (2015/16 學年離校的 1 名學生)。

根據教育局的政策和宗旨，群育學校旨在為學生提供加強輔導，協助學生盡快返回普通學校接受教育。教育局要求群育學校檢視學生的表現和作出專業評估，以識別出哪些學生可以返回普通學校學習。不過，有相當比例的學生須長時間 (即短期適應課程學生留校超過 3 個月至 1 年，並非修讀短期適應課程的學生留校超過 2 年) 在群育學校接受加強輔導。教育局需要檢視為何平均超過 40% 的群育學校學生留校時間較預期為長，並採取適當的改善措施。教育局尤其需要確定應否向群育學校的轉介者提供更多指引和意見，以便他們可以更好地識別出適宜修讀短期適應課程，而課程也更切合所需的學生。

表八

2013/14 至 2017/18 學年期間
群育學校離校生的留校時間

留校時間 (月)	學生人數				
	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年
短期適應課程學生					
≤ 6	4	6	2	7	11
> 6 至 12	45	26	36	37	85
>12 至 18	22	15	28	23	25
>18 至 24	3	5	12	11	9
>24 至 30	2 (31 (39%))	1 (21 (40%))	1 (41 (52%))	2 (37 (46%))	1 (35 (27%))
>30 至 36	2	0	0	1	0
>36 至 48	2	0	0	0	0
總計	80	53	79	81	131
並非修讀短期適應課程的學生					
≤ 6	26	11	11	7	15
> 6 至 12	52	38	26	20	26
>12 至 18	60	54	42	34	30
>18 至 24	69	49	44	34	31
>24 至 30	34	24	26	24	16
>30 至 36	23	36	25	28	29
>36 至 48	24 (109 (34%))	37 (125 (45%))	32 (111 (47%))	36 (129 (58%))	27 (90 (47%))
>48 至 60	13	17	15	22	13
>60 至 72	15	11	12	15	4
>72 至 84	0	0	1	4	1
總計	316	277	234	224	192

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審計署的建議

2.14 審計署*建議*教育局局長應：

(a) 密切監察東涌新的智障兒童學校的建校進度，確保學校可如期啓用；

(b) 在切實可行的情況下，考慮擴大特殊學校的對象學生涵蓋範圍，使離島區域的肢體傷殘兒童，以及沙田和西貢區域的嚴重智障兒童可在他們所屬的區域內獲得更佳照顧；

(c) 查明群育學校收生人數偏低的原因和採取措施處理問題，例如在可行情況下擴大群育學校的服務範圍；

(d) 考慮為適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更靈活的入學安排；

(e) 檢視為何平均超過 40% 的群育學校學生留校時間較預期為長，並採取適當的改善措施；及

(f) 確定應否向群育學校的轉介者提供更多指引和意見，以便他們可以更好地識別出適宜修讀短期適應課程，而課程也更切合所需的學生。

政府的回應

2.15 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局一直與建築署緊密聯絡。東涌新的智障兒童學校預計會在 2019 年內移交辦學團體。教育局正積極研究該所新學校可否在 2019/20 學年啓用；

(b) 從學位提供的角度而言，東涌的新學校備有照顧嚴重智障學生所需的設施 (類似照顧肢體傷殘學生所需的設施)。如有需要，居於離島區域的肢體傷殘學生也可入讀這所學校。至於居住在沙田和西貢區域的嚴重智障學生，他們現時可獲轉介到九龍和將軍澳區域及／或大埔和北區區域的相關特殊學校就學。教育局會研究有關在切實可行的範圍內擴大特殊學校的對象學生涵蓋範圍的建議；

(c) 教育局會留意群育學校的收生情況。同時，為充分發揮群育學校的服務能力和專業知識，教育局在 2019/20 至 2020/21 學年期間在

群育學校推行為期兩年的特別小組試驗計劃，為在普通學校學習但有嚴重適應問題的自閉症學生提供加強輔導。教育局會評估試驗計劃的成效和聽取主要持份者的意見，然後才考慮是否按照這個方向擴大群育學校的服務範圍。教育局也會與嚴重收生不足的群育學校商討，研究是否可以將之轉型為其他需求較殷切的特殊學校類別；

(d) 教育局會考慮為真正有需要的適齡智障學生和肢體傷殘學生提供更多特殊學校選擇；

(e) 教育局留意到有多項原因導致群育學校學生的留校時間較長，這些原因包括需要完成高中教育、家庭支援不足和等候其他安排等。教育局會繼續監察部分群育學校學生長期留校的原因，並會繼續確保學生準備妥當後適時返回普通學校學習；及

(f) 教育局會繼續通過研討會和發出指引等方法，為轉介者提供和更新群育學校的資料，以便他們作出合適決定，轉介學生修讀合適的群育學校課程。

宿位的提供和管理

2.16 教育局鼓勵學生與家人同住，讓他們在正常的家庭環境成長，保持良好的親子關係。教育局只會安排有需要的學生入住宿舍。特殊學校提供寄宿服務的目的，是照顧嚴重殘疾學生的長期住宿需要，並方便他們在上課日接受學校教育。在 2018/19 學年，在 60 所特殊學校中，28 所提供寄宿服務。在該 28 所學校中，7 所為群育學校，院舍由社署資助和管轄，其餘 21 所特殊學校的宿舍部由教育局資助和管轄 (見第 1.4 段表一)。學校的宿生通常也在該校就讀 (註 17)。教育局負責批核 21 所特殊學校 (即群育學校之外) 的寄宿服務申請。至於7所群育學校的寄宿服務申請，由教育局和社署通過中央統籌轉介系統 (見第 1.4(e) 段) 一同審理。寄宿服務的申請資格準則如下：

(a) ***群育學校的寄宿服務*** 除須符合群育學校的入學要求外，學生如有下列情況，或許需要寄宿服務：

註 17： *在 2018 年 9 月 15 日，在 1 460 名使用寄宿服務的學生中，有 35 名在兩所肢體傷殘兒童學校寄宿的宿生並不在有關學校就讀。該兩所學校由兩個不同的辦學團體營辦，宿舍部設有特殊入宿安排，不僅接納本身的學生入住宿舍，也接納同一辦學團體轄下另一所特殊學校 (不設宿舍部) 的學生入住宿舍。*

(i) 家庭照顧不足、不為父母所接納或懷疑遭受虐待；或

(ii) 活躍於朋黨活動，除非轉換環境以接受密集的生活技能訓練和受督導的日常照顧，否則難以擺脫次文化的不良影響；及

(b) ***群育學校以外其他學校的寄宿服務*** 除須符合特殊學校的入學要求外，申請人也須符合下列至少一項資格準則：

(i) 無家可歸 (例如孤兒)；

(ii) 嚴重缺乏成人照顧和監管；

(iii) 家人之間的關係非常惡劣；

(iv) 有證據顯示曾受虐待；或

(v) 居所遠離特殊學校，往來交通不便。

2.17 寄宿服務分為兩類：

(a) ***每周 5 天的寄宿服務*** 學生只可以在上課日留在學校，星期六、星期日和學校假期必須回家；及

(b) ***每周 7 天的寄宿服務*** 學生可全年 (包括不上課的日子) 留在學校。

宿生人數

2.18 截至 2018 年 9 月 15 日，教育局管轄的宿位數目和宿生人數分別為 1 141 個和 998 人；社署管轄的群育學校宿位數目和宿生人數分別為 727 個和 462 人 (見表九)。表十分析宿位入住情況。

表九

宿位數目和宿生人數
(2018 年 9 月 15 日)

	特殊學校類別							
	教育局管轄的宿位						社署管轄的宿位	
	嚴重智障	中度智障	肢體傷殘	視障	聽障	整體	群育學校	整體
宿位數目 (a)	409	343	276	107	6	1 141	727	1 868
宿生人數 (b)	353	329	242	72	2	998	462	1 460
百分比 (c)=(b)÷(a)×100%	86%	96%	88%	67%	33%	87%	64%	78%

資料來源：審計署對教育局及社署記錄的分析

表十

宿位入住情況分析
(2018 年 9 月 15 日)

	特殊學校類別							
	教育局管轄的宿位						社署管轄的宿位	
	嚴重智障	中度智障	肢體傷殘	視障	聽障	小計	群育學校	總計
每周 5 天的寄宿服務								
宿位數目 (a)	179	166	76	70	0	491	0	491
宿生人數 (b)	132	158	60	49	0	399	0	399
已獲分配宿位的學生人數 (註 1)(c)	7	2	3	0	0	12	0	12
空置宿位數目 (註 2) (d) = (a) – (b) – (c)	40	6	13	21	0	80	0	80
輪候宿位的學生人數 (註 2)	1	34	0	0	0	35	0	35
每周 7 天的寄宿服務								
宿位數目 (e)	230	177	200	37	6	650	727	1 377
宿生人數 (f)	221	171	182	23	2	599	462	1 061
已獲分配宿位的學生人數 (註 1)(g)	8	3	8	1	2	22	30	52
空置宿位數目 (註 2) (h) = (e) – (f) – (g)	1	3	10	13	2	29	235	264
輪候宿位的學生人數 (註 2)	26	105	8	0	0	139	8	147

資料來源：審計署對教育局及社署記錄的分析

註 1： 已獲分配宿位的學生包括正辦理入宿手續的學生，以及已獲分配宿位但以私人理由延遲入宿的學生。

註 2： 有宿位空置但同時有學生輪候宿位的原因包括：(a) 空置宿位與輪候學生的性別不相配；(b) 有空置宿位的學校並非家長心儀的學校；以及 (c) 等候家長回覆是否接納宿位等。

需要設法理順嚴重智障學生的宿位

2.19　審計署分析了截至2018年9月15日嚴重智障兒童學校的宿位空置和輪候情況，留意到：

(a) 儘管有26名學生正輪候每周7天的寄宿服務，每周5天的寄宿服務卻有40個空置宿位；及

(b) 在現行機制下，申請人只可申請每周5天或每周7天的寄宿服務。教育局不會權宜行事，讓輪候每周7天寄宿服務的申請人在獲分配宿位前，暫時使用每周5天的寄宿服務，以滿足部分寄宿需要。

2.20　審計署認為教育局需要研究可否推行措施，更有效運用宿位和縮短每周7天寄宿服務的輪候時間，例如：

(a) 把部分空置的每周5天宿位改為每周7天宿位；及

(b) 讓輪候每周7天宿位的學生在獲分配宿位前，暫時使用空置的每周5天宿位。

中度智障學生的宿位短缺

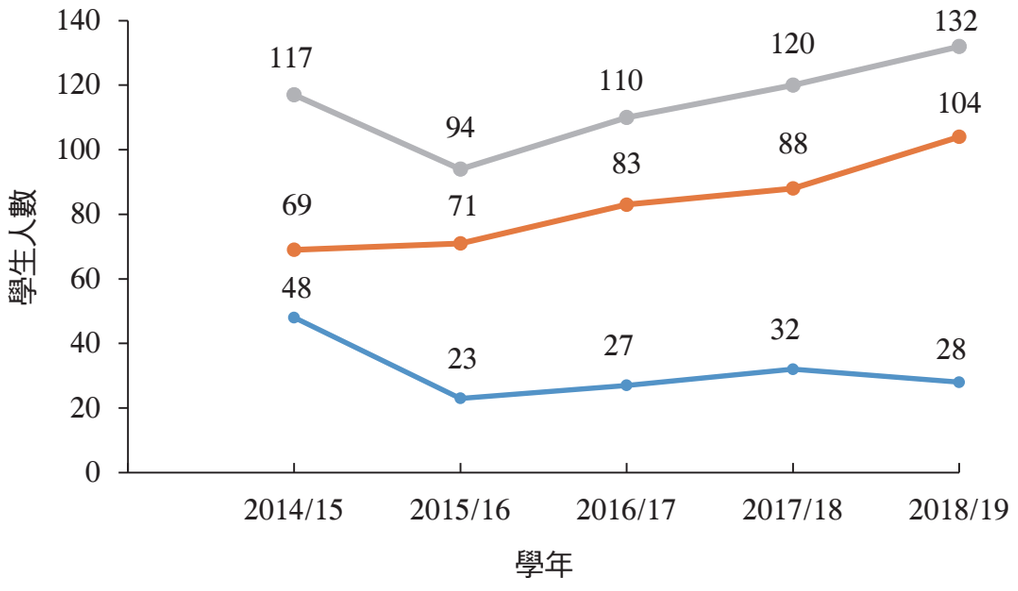
2.21　截至2019年6月15日，共有132名中度智障學生正輪候宿位 (28人輪候每周5天的寄宿服務，104人輪候每周7天的寄宿服務)。審計署分析了2014/15至2018/19學年期間輪候寄宿服務的中度智障學生人數 (見圖一)，發現：

(a) 輪候寄宿服務的學生總數，由2014年9月15日的117人增至2019年6月15日的132人；及

(b) 輪候每周7天寄宿服務的學生人數持續增加，由2014年9月15日的69人，增至2019年6月15日的104人；而輪候每周5天寄宿服務的學生人數，則由2014年9月15日的48人，減至2019年6月15日的28人。

圖一

輪候寄宿服務的中度智障學生人數
(2014/15 至 2018/19 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：除 2018/19 學年外，上圖所示的輪候寄宿服務學生人數為有關學年 9 月 15 日的情況。2018/19 學年的數字更新至 2019 年 6 月 15 日。

2.22　審計署就截至 2019 年 6 月 15 日中度智障學生輪候寄宿服務的時間進行案齡分析 (見表十一)，留意到：

(a)　在 28 名輪候每周 5 天寄宿服務的學生中，8 人 (29%) 已輪候超過 1 年，最長輪候時間為 5 年 10 個月；及

(b)　在 104 名輪候每周 7 天寄宿服務的學生中，65 人 (63%) 已輪候超過 1 年，最長輪候時間為 3 年 9 個月。

表十一

中度智障學生輪候寄宿服務的案齡分析
(2019 年 6 月 15 日)

輪候時間 (年)	輪候學生人數			
	每周 5 天的寄宿服務		每周 7 天的寄宿服務	
≤1	20		39	
>1 至 2	0	8 (29%)	34	65 (63%)
>2 至 3	1		25	
>3 至 4	0		6	
>4 至 6	7 (註)		0	
總計	28		104	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：教育局表示，該局在 2018 年 5 月曾接觸 4 名已輪候港島兩所特殊學校每周 5 天的寄宿服務 3 至 4 年的女學生家長，提出讓她們在九龍一所特殊學校寄宿的特別安排，但家長拒絕有關安排，選擇繼續輪候。

2.23　在回應有關中度智障學生寄宿服務輪候時間甚長的查詢時，教育局在 2019 年 10 月告知審計署，除家長要求延遲入住宿舍、要求入住特定學校的宿舍和學生長期在醫院留醫導致輪候時間延長外，家庭對兒童照顧不足及／或不當的問題增加，也是引致中度智障兒童學校寄宿服務 (特別是每周 7 天的寄宿服務) 近年需求殷切的主要原因。

2.24　教育局一直努力增加中度智障學生的宿位。審計署留意到多個有關提供新宿位的工程項目正在籌劃中：

(a)　為沙田 1 所中度智障兒童學校的現有宿舍部進行改建工程，以提供 12 個新宿位。新宿位預計在 2020/21 學年啓用；

(b) 在東涌興建 1 所新的智障 (輕度、中度和嚴重智障) 兒童學校，學校附設宿舍部，為中度智障學生提供約 40 個新宿位 (註 18)。新學校及其宿舍部預計在 2020/21 學年啓用；

(c) 為大埔 1 所中度智障兒童學校和粉嶺 1 所輕中度智障兒童學校興建新的宿舍部，各提供 60 個新的中度智障學生宿位。新宿舍部預計在 2021/22 學年啓用；及

(d) 計劃在九龍塘興建 1 所新的輕中度智障兒童學校，學校附設宿舍部，為中度智障學生提供 80 個新宿位。新學校及其宿舍部預計在 2025/26 學年啓用。

2.25 ***需要進一步增加新宿位的供應*** 審計署留意到，根據教育局對中度智障學生宿位的最新供求推算：

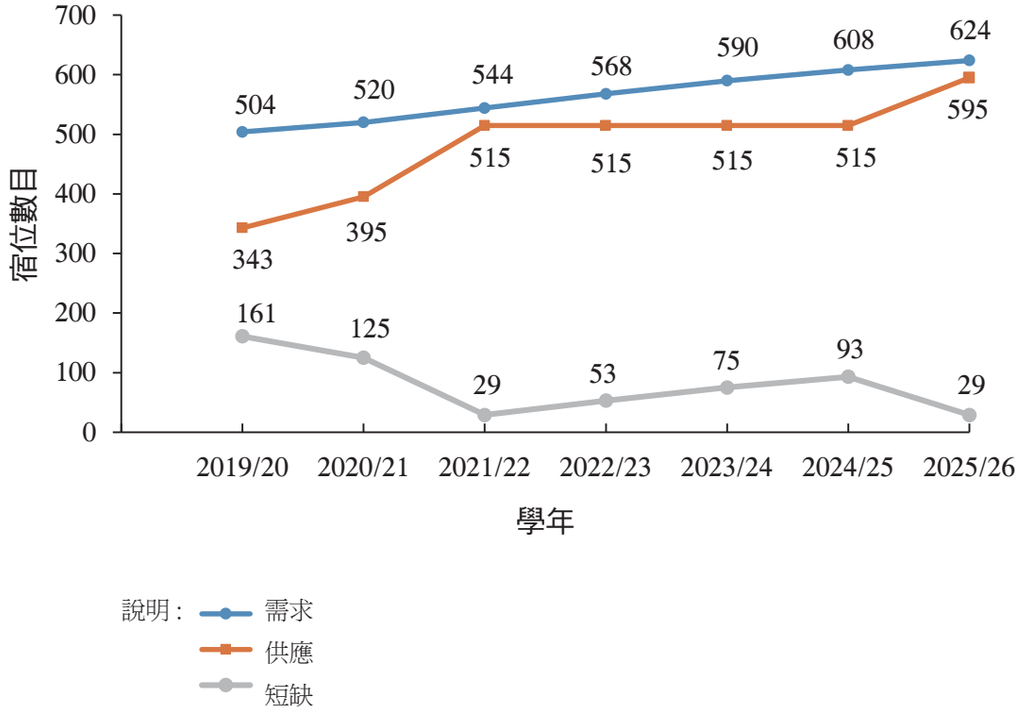
(a) 宿位嚴重短缺的情況在 2019/20 和 2020/21 學年持續，預計 2019/20 學年短缺 161 個宿位，2020/21 學年則短缺 125 個宿位；及

(b) 儘管宿位短缺數目會由 2019/20 學年的 161 個減至 2025/26 學年的 29 個，但以整段推算期而言 (為期 7 個學年)，宿位仍然不足 (見圖二)。

註 18： *除中度智障學生宿位外，宿舍部也為嚴重智障學生提供約 20 個宿位。*

圖二

中度智障學生宿位短缺的推算情況
(2019/20 至 2025/26 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

教育局表示，一直根據實際需求情況，研究增加宿位供應的可行方法。教育局近年已利用中度智障兒童學校宿舍部的可用空間，提供更多宿位。審計署認為，教育局需要加倍努力，以探討可增加新宿位供應的有效方法，從而縮短中度智障學生輪候寄宿服務的時間。

需要研究如何善用群育學校的宿位

2.26　每所群育學校及院舍只錄取單一性別的學生 (男生或女生)。在 7 所設有院舍的群育學校中，4 所錄取男生，3 所錄取女生。審計署審查了 2014/15 至 2018/19 學年期間群育學校男女生宿位的使用率，留意到：

(a) 男生宿位的使用率由 2014/15 學年的 76%，增至 2018/19 學年的 82%；女生宿位的使用率則由 2014/15 學年的 73%，減至 2018/19 學年的 43% (見表十二)；及

(b) 空置的男生宿位由 2014/15 學年的 109 個，減至 2018/19 學年的 82 個；空置的女生宿位則由 2014/15 學年的 55 個，增至 2018/19 學年的 153 個 (見圖三)。

表十二

群育學校男女生宿位的使用率
(2014/15 至 2018/19 學年)

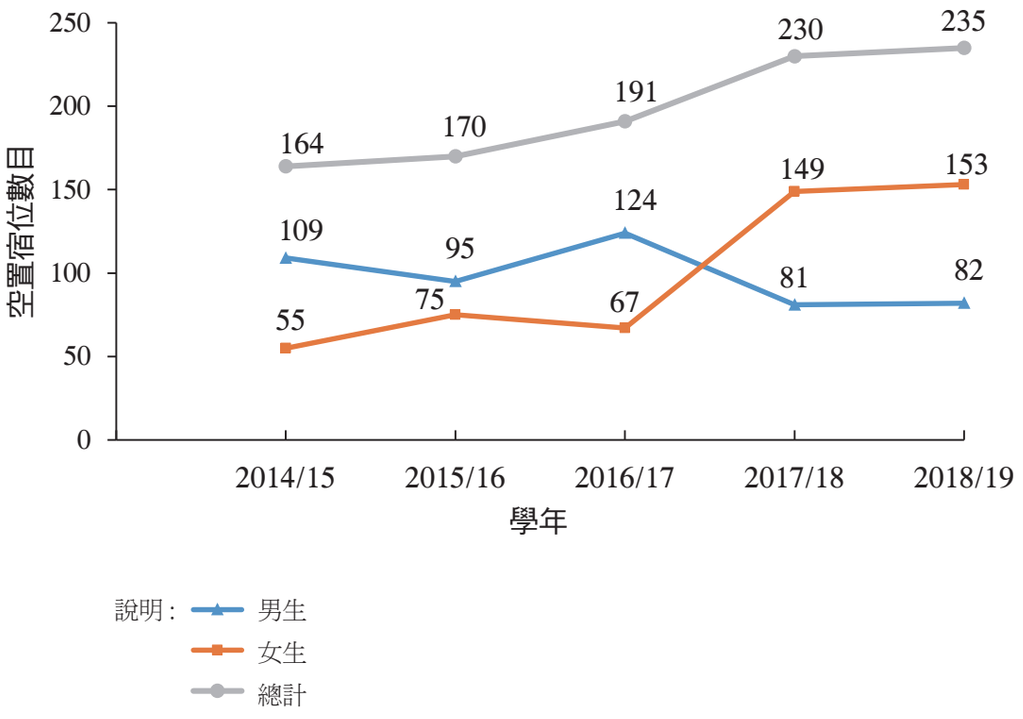
學年	群育學校宿位的使用率		
	男生	女生	整體
2014/15	76%	73%	75%
2015/16	79%	63%	74%
2016/17	73%	67%	71%
2017/18	82%	45%	68%
2018/19	82%	43%	68%

資料來源：審計署對教育局及社署記錄的分析

附註：使用率是把宿生和已獲分配宿位的學生數目總和除以宿位數目計算得出。

圖三

群育學校的空置男女生宿位數目
(2014/15 至 2018/19 學年)



資料來源：審計署對教育局及社署記錄的分析

2.27　審計署留意到，由於群育學校女生宿位的使用率下跌，1 所女童群育學校由 2019 年 1 月 1 日起把 32 個宿位重新調配，供更廣泛的服務對象使用 (註 19)。為善用宿位，社署需要留意群育學校院舍宿位的使用率，並繼續採取適當措施，盡量善用空置的宿位。

註 19：*由 2019 年 1 月 1 日起，1 所女童群育學校把 32 個宿位重新調配，供更廣泛的服務對象 (即 12 至 21 歲有中度至嚴重情緒行為問題，在社區內上學的女童或在職少女) 使用。這項措施由社署及服務機構提出，經諮詢教育局後落實。*

需要協助特殊學校檢視現有宿生的寄宿需要

2.28　入住特殊學校 (群育學校除外) 宿舍的申請由教育局審核，並非由個別特殊學校審核。教育局表示：

(a) 宿位的供應以全港為基礎作出規劃，由教育局審核申請可善用宿位，確保：

(i) 所有入住的宿生符合入住準則 (見第 2.16(b) 段)；

(ii) 入住準則更趨一致；及

(iii) 適時更新宿位的實際供求情況，使供求配合得更好；及

(b) 為確保宿位的運用符合成本效益，教育局會定期檢視現有宿生的寄宿需要。如現有宿生的家庭狀況有改善，宿位便會分配予其他最有需要的學生。

2.29　教育局交託特殊學校確保不再需要寄宿服務的宿生退還宿位，讓最有需要的學生使用。教育局通過不同途徑 (包括每年與特殊學校校長會面，以及轉介學生到特殊學校寄宿的時候)，提醒特殊學校定期檢視現有宿生的寄宿需要。2019 年 7 月，在回應審計署的查詢時，教育局告知審計署：

(a) 特殊學校已制定校本指引，定期檢視現有宿生的寄宿需要，但學校表示檢視工作難以進行，因為宿生的家庭問題和狀況時有變化，學校很難核實；及

(b) 特殊學校須在每學年 9、11、1、4 和 6 月向教育局報告宿位的輪候情況。教育局會根據收集所得的資料，把學生轉介到有空置宿位的特殊學校。教育局沒有有關通過學校定期檢視而騰出的宿位數字。

為確保最有需要的學生獲得寄宿服務，審計署認為教育局需要協助特殊學校檢視現有宿生的寄宿需要，例如就如何定期檢視現有宿生的寄宿需要向特殊學校發出指引。

需要考慮以更靈活的方法為嚴重智障學生和肢體傷殘學生提供每周7天的寄宿服務

2.30　視障兒童學校、聽障兒童學校和群育學校以全港為基礎錄取宿生。中度智障兒童學校、嚴重智障兒童學校和肢體傷殘兒童學校以收生區域為基礎，安排學生入住宿舍。有關的現行機制如下：

(a) ***每周5天的寄宿服務***　每所提供每周5天寄宿服務的特殊學校均有一輪候名單。家長須申請一所其居住地點位於該校收生區域的學校。學校如有宿位可供分配，便會安排學生入住；及

(b) ***每周7天的寄宿服務***　教育局以中央輪候的方式處理每周7天寄宿服務的申請。家長須就他們選擇哪一間學校表明意向：

(i) ***沒有心儀的學校***　如家長沒有心儀的學校，則不論學生的住址，當任何學校有宿位可供分配，便會盡快安排學生入住；或

(ii) ***指定某一所學校***　教育局表示，嚴重智障學生和肢體傷殘學生行動不便，應盡量在居所附近的宿舍寄宿，以便有需要時安排回家。嚴重智障學生和肢體傷殘學生的家長只可指定一所其居住地點位於該校收生區域的學校。中度智障學生的家長則可指定任何學校，不必理會家住何方。指定的學校如有宿位可供分配，便會安排學生入住。

2.31　在回應審計署的查詢時，教育局在2019年9月告知審計署，有關限制嚴重智障學生與肢體傷殘學生申請每周7天寄宿服務(即只可指定一所學生居住地點位於該校收生區域的學校)的理據，在於盡可能令輪候指定學校每周7天寄宿服務的學生人數更為平均。審計署認為教育局需要考慮以更靈活的方法，為嚴重智障學生和肢體傷殘學生提供每周7天的寄宿服務。

需要提高特殊學校的宿位資訊透明度

2.32　中度智障學生宿位供不應求(見第2.21段)，他們需要輪候多時才獲分配宿位(見第2.22段)。教育局如提高特殊學校宿位數目和平均輪候時間的透明度，可大大利便家長申請宿位。公眾和立法會也關注特殊學校宿位的輪候時

間 (註 20)。審計署留意到，教育局沒有公布特殊學校的宿位數目和平均輪候時間。審計署認為教育局需要採取措施，提高特殊學校的宿位資訊透明度。

審計署的建議

2.33 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **研究可否推行措施，更有效運用嚴重智障兒童學校的宿位和縮短每周 7 天寄宿服務的輪候時間，例如：**

(i) **把部分空置的每周 5 天宿位改為每周 7 天宿位；及**

(ii) **讓輪候每周 7 天宿位的嚴重智障學生在獲分配宿位前，暫時使用空置的每周 5 天宿位；**

(b) **加倍努力，以探討可增加新宿位供應的有效方法，從而縮短中度智障學生輪候寄宿服務的時間；**

(c) **協助特殊學校檢視現有宿生的寄宿需要，例如就如何定期檢視現有宿生的寄宿需要向特殊學校發出指引，以確保最有需要的學生獲得寄宿服務；**

(d) **考慮以更靈活的方法，為嚴重智障學生和肢體傷殘學生提供每周 7 天的寄宿服務；及**

(e) **採取措施，提高特殊學校的宿位資訊透明度。**

2.34 **審計署*建議*社會福利署署長應留意群育學校院舍宿位的使用率，並繼續採取適當措施，盡量善用空置的宿位。**

政府的回應

2.35 教育局局長同意審計署在第 2.33 段的建議，並表示：

(a) 教育局一直鼓勵只設有每周 5 天寄宿服務的特殊學校提供每周 7 天的宿位。教育局會推出更多支援措施，以鼓勵這些學校把每周 5 天

註 20：*舉例來說，在 2016 年 4 月審核 2016-17 財政年度開支預算時，以及在 2018 年 5 月的一次立法會會議上，立法會議員也查詢特殊學校宿位的輪候情況。*

的宿位改為每周 7 天的宿位。教育局也會與特殊學校商討可否作出臨時安排，讓輪候每周 7 天寄宿服務的嚴重智障學生暫時使用空置的每周 5 天宿位；

(b) 多個提供中度智障學生宿位的工程項目預計在未來數年完成。在此期間，教育局會繼續根據實際需求，研究其他增加宿位供應的可行方法，例如利用智障兒童學校現有宿舍部的可用空間增加宿位供應；

(c) 教育局會與特殊學校商討有關校本檢視宿生寄宿需要的程序，並發出指引；

(d) 如第 2.31 段所述，設定限制的理據是盡可能令指定嚴重智障兒童學校每周 7 天寄宿服務的申請數目更為平均。不過，教育局會研究在維持上述理據的情況下，可否容許嚴重智障兒童和肢體傷殘兒童的家長，申請其居住地點不在該校收生區域的特殊學校的每周 7 天宿位；及

(e) 教育局會採取措施，提高特殊學校的宿位資訊透明度，供公眾參考。

2.36 社會福利署署長同意審計署在第 2.34 段的建議，並表示在現行措施外，社署會繼續：

(a) 留意群育學校宿位的使用率；及

(b) 採取適當措施，盡量善用空置的宿位。

第 3 部分：特殊學校的人手

3.1　本部分探討特殊學校的人手事宜。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

(a) 特殊學校教師的流失 (第 3.2 至 3.6 段)；

(b) 未能填補的專責人員和非專責人員職位 (第 3.7 至 3.15 段)；及

(c) 為特殊學校教師提供的專業培訓 (第 3.16 至 3.26 段)。

特殊學校教師的流失

3.2　在 2018/19 學年，60 所特殊學校的教師編制和實際在職人數分別為 1 945 人和 1 880 人。教育局把特殊學校的教師流失率界定為離職教師 (即於上一學年曾在特殊學校界別任教，但在有關學年已不在該界別任教的教師) 數目佔上一學年特殊學校教師總數的百分比。

需要密切監察特殊學校教師的流失率

3.3　審計署審查了 2014/15 至 2018/19 學年期間的教師流失率，發現：

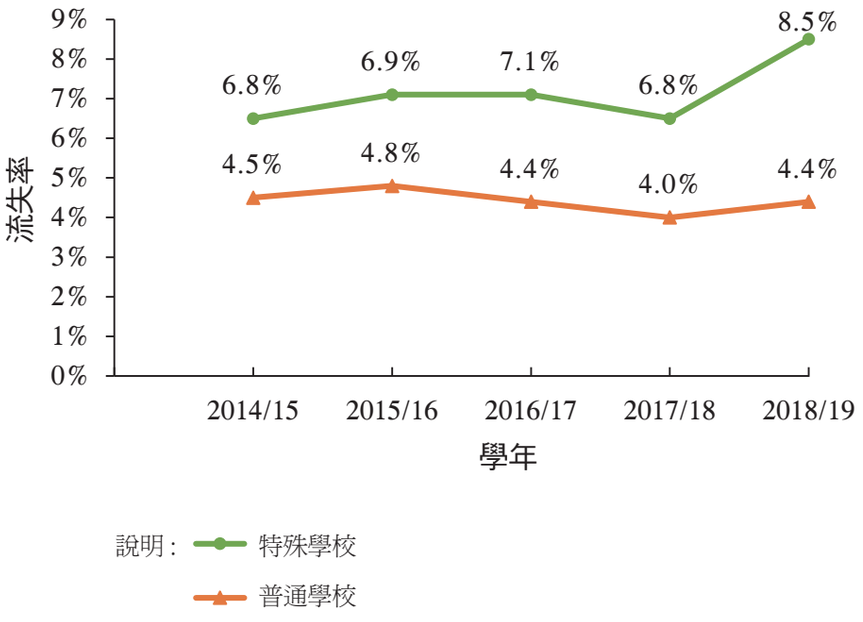
(a) 特殊學校教師的流失率較普通學校教師的流失率為高；及

(b) 普通學校教師的流失率相對穩定，介乎 4% 至 4.8%；特殊學校教師的流失率則由 2014/15 學年的 6.8% 大幅上升至 2018/19 學年的 8.5% (見圖四)。

教育局表示，特殊學校教師人數遠較普通學校為少，少量教師離職便導致流失率高於普通學校教師的流失率。

圖四

特殊學校的教師流失率
(2014/15 至 2018/19 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.4　審計署認為，教育局需要留意特殊學校教師的流失率，並在有需要時研究採取適當措施應對相關問題。

審計署的建議

3.5　**審計署*建議*教育局局長應留意特殊學校教師的流失率，並在有需要時研究採取適當措施，應對特殊學校教師流失率較高的問題。**

政府的回應

3.6　教育局局長同意審計署的建議，並表示特殊學校的學位教師職位比例已增加至 100%，以提升教學質素和吸引更多人才。特殊學校也獲提供額外人手

和資源，以支援教師和促進他們的事業發展。教育局會留意特殊學校的教師流失率，並在適當時推出相關措施。

未能填補的專責人員和非專責人員職位

3.7　除了教師外，特殊學校也獲提供專責人員和非專責人員 (見第 1.9(a)段)，以照顧學生的特殊需要。教育局沒有監察專責人員和非專責人員的流失率。

填補職業治療師和物理治療師職位的困難

3.8　特殊學校的專責人員包括職業治療師、職業治療助理員、物理治療師、護士、凸字印製員、社工、教育心理學家和言語治療師。特殊學校如設有宿舍部，獲提供的專責人員也包括舍監、助理舍監、護士、宿舍家長和活動輔導員。在 2018/19 學年，60 所特殊學校的專責人員編制有 1 181 人。

3.9　在各類專責人員中，職業治療師和物理治療師的職位尤其難以完全填補。為紓緩招聘有關人員的困難，教育局在 2012/13 學年准許特殊學校凍結未能填補的職業治療師和物理治療師職位以換取現金津貼，用作購買短期或兼職職業治療和物理治療服務。審計署審查了 2014/15 至 2018/19 學年期間未能填補的職業治療師和物理治療師職位數目，以及有關數目各佔相關編制的百分比，發現在凍結部分職位後，職業治療師和物理治療師的職位空缺情況仍然嚴重 (見表十三)：

(a) ***職業治療師***　每年的未能填補職位數目佔編制的百分比介乎 22% 至 49% (平均為 37%)。凍結部分未能填補的職位後，職位空缺的平均百分比仍高達 13%，介乎 8% 至 17%；及

(b) ***物理治療師***　每年的未能填補職位數目佔編制的百分比介乎 39% 至 48% (平均為 44%)。凍結部分未能填補的職位後，職位空缺的平均百分比仍高達 15%，介乎 10% 至 22%。

表十三

未能填補的職業治療師和物理治療師職位數目
(2014/15 至 2018/19 學年)

學年	編制	未能填補職位數目 (百分比)		
		懸空職位 (a)	凍結職位 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
職業治療師				
2014/15	60	10 (17%)	7 (11%)	17 (28%)
2015/16	59	10 (17%)	7 (12%)	17 (29%)
2016/17	59	5 (8%)	8 (14%)	13 (22%)
2017/18	98 (註)	15 (15%)	33 (34%)	48 (49%)
2018/19	99	10 (10%)	34 (34%)	44 (44%)
平均	75	10 (13%)	18 (24%)	28 (37%)
物理治療師				
2014/15	60	9 (15%)	15 (25%)	24 (40%)
2015/16	59	13 (22%)	12 (20%)	25 (42%)
2016/17	59	6 (10%)	17 (29%)	23 (39%)
2017/18	59	6 (10%)	21 (36%)	27 (46%)
2018/19	60	9 (15%)	20 (33%)	29 (48%)
平均	59	9 (15%)	17 (29%)	26 (44%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：2017/18 學年前，只有肢體傷殘兒童學校和嚴重智障兒童學校獲提供職業治療師。由 2017/18 學年起，所有特殊學校 (醫院學校和群育學校除外) 均獲提供職業治療師，導致職業治療師的編制擴大。

3.10　審計署留意到由 2011 年起，香港特殊學校議會 (註 21) 在與教育局開會時，多次反映在填補職業治療師和物理治療師職位方面有困難。在 2017 年 3 月和 2018 年 7 月與教育局舉行會議時，香港特殊學校議會表示，招聘職業治療師和物理治療師的困難可能由以下因素所致：

(a) 其他非政府機構和醫院管理局 (醫管局) 提供的薪酬福利更具吸引力；及

(b) 職業治療師和物理治療師在特殊學校的工作年資和經驗可能不獲醫管局承認。

審計署認為教育局需要採取措施，應對特殊學校在填補職業治療師和物理治療師職位方面遇到的困難，以更妥善照顧入讀特殊學校的學生的需要。

某些類別的非專責人員職位空缺率高

3.11　特殊學校的非專責人員包括文員、文書助理、教師助理、技工、司機和工場雜務員。特殊學校如設有宿舍部，獲提供的非專責人員也包括廚師和看守員。在 2018/19 學年，非專責人員的編制有 792 人。

3.12　審計署審查了 2018/19 學年各類非專責人員的職位空缺情況，發現職位空缺率高的非專責人員有 4 類，即教師助理 (18%)、廚師 (16%)、工場雜務員 (15%) 和看守員 (12%) (見表十四)。

註 21：*香港特殊學校議會由本港各類別的特殊學校組成，其宗旨是：(a) 促進香港特殊學校與特殊教育的發展；(b) 推廣特殊學校的權益，包括其學生和教職員的權益；(c) 擔任會員學校與教育局之間的溝通橋樑；以及 (d) 舉辦各類型有助促進專業發展和合作的活動。*

表十四

按職位劃分的非專責人員編制和空缺數目
(2018/19 學年)

非專責人員	編制 (a)	職位空缺數目 (b)	空缺率 (c)=(b)/(a) x100%
教師助理	358	63	18%
廚師	89	14	16%
工場雜務員	34	5	15%
看守員	42	5	12%
其他 (註)	269	18	7%
整體	792	105	13%

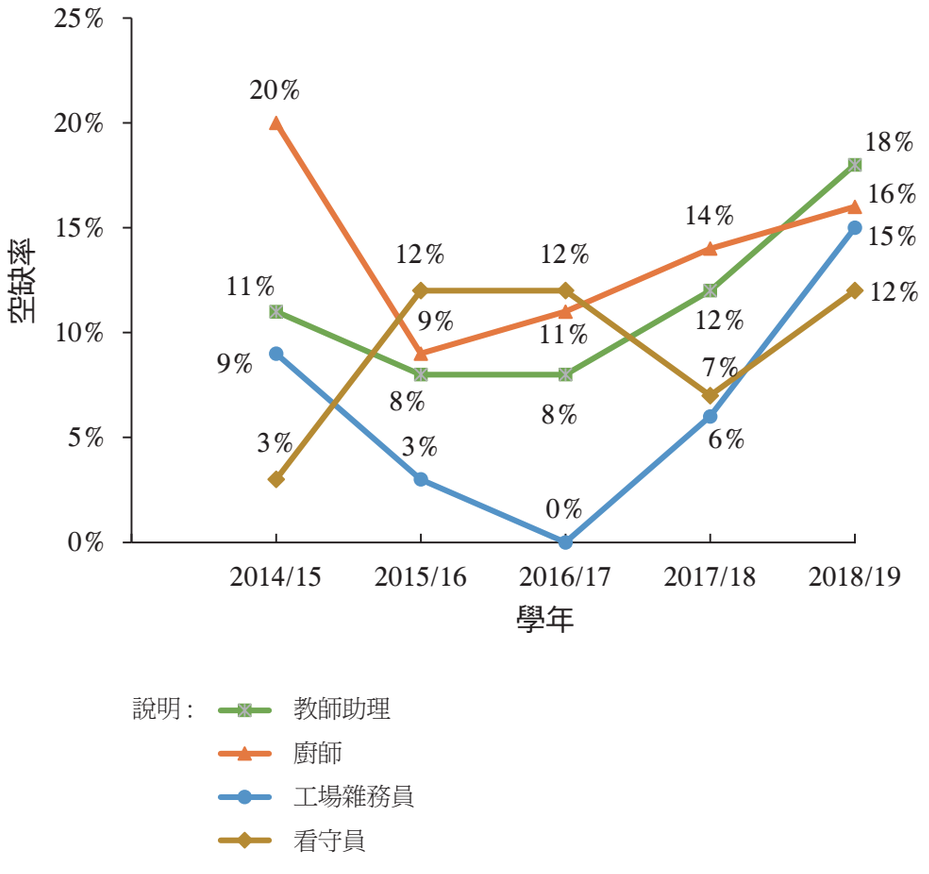
資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：其他非專責人員包括文書人員、實驗室技術員、技工和司機。

3.13　審計署分析了 2014/15 至 2018/19 學年期間這 4 類非專責人員的職位空缺率，發現由 2016/17 學年起，4 類非專責人員中有 3 類 (即不包括看守員) 的職位空缺率呈上升趨勢 (見圖五)。審計署認為，教育局需要監察特殊學校非專責人員的職位空缺情況，並在有需要時採取措施減低職位空缺率，以紓緩人手短缺對特殊學校的運作構成的不良影響。

圖五

4 類職位空缺率高的非專責人員的分析
(2014/15 至 2018/19 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審計署的建議

3.14 審計署*建議*教育局局長應：

(a) 採取措施，應對特殊學校在填補職業治療師和物理治療師職位方面遇到的困難；及

(b) 監察特殊學校非專責人員的職位空缺情況，並在有需要時採取措施減低職位空缺率。

政府的回應

3.15　教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 包括特殊學校在內的不同界別均面對填補職業治療師和物理治療師職位的困難，主要原因是市場上的人手供應不足。教育局會把學校界別對職業治療師和物理治療師的人手需求轉告食物及衞生局，以便該局就大學教育資助委員會 (教資會) 的三年期規劃工作擬定特定人力需求時加以考慮，從而增加教資會資助大學開辦職業治療和物理治療這兩個有特定人手需求課程的學額，並鼓勵自資專上教育界別透過指定專業／界別課程資助計劃開辦指定課程，為有殷切人力資源需求的特定行業培育人才。為紓緩招聘職業治療師和物理治療師的困難，特殊學校可繼續凍結這些職位的部分空缺以換取現金津貼，用作聘用臨時人手或購買相關服務；及

(b) 教育局會監察特殊學校非專責人員的職位空缺情況，並在適當時考慮讓學校更靈活地按需要凍結部分未能填補的職位，以換取現金津貼。

為特殊學校教師提供的專業培訓

3.16　在 2007/08 學年，教育局為普通和特殊學校的教師推出有關融合教育的教師專業發展架構，以提升教師照顧有特殊教育需要學生的專業能力。在這個架構下，該局為教師開辦包括基礎課程、高級課程和專題課程等的三層培訓課程 (三層課程)(註 22)。

3.17　由於特殊學校學生有不同的教育需要，教育局由 2012/13 學年起專為特殊學校教師開辦特殊學校教師培訓課程。該課程包括 240 小時以理論為主的講座，當中分為 4 個單元：

(a) 特殊教育的理論、原則和實踐方法；

(b) 學業和學習方面的支援；

(c) 行為、情緒和社群發展方面的支援；及

註 22：*為使學校可更靈活地規劃人手調配，普通學校和特殊學校均會獲發一筆津貼，用以聘請代課教師，代替參加專業培訓課程而缺課的教師履行職務。*

(d) 感知、溝通和肢體方面的支援。

除講座外，該課程也會安排為期 6 個月的實習活動。課程導師會為參加者舉辦觀課兼討論活動、專題研習和經驗分享會，協助他們把所學知識轉化為真實課堂上的實用技巧 (見第 3.16 段的註 22)。

需要監察教師培訓方面的達標情況

3.18 為提升特殊學校教師的專業資格，教育局在諮詢特殊學校界別後，在 2018/19 學年為所有特殊學校訂定教師培訓目標，即在 2022/23 學年完結前，每所特殊學校應有 85% 至 100% 的教師完成指定的特殊教育訓練。教師在完成以下至少一項課程後，會被視作完成特殊教育訓練：

(a) 特殊學校教師培訓課程；

(b) 至少 240 小時的三層課程；及

(c) 其他獲教育局認可為等同於特殊學校教師培訓課程的有系統培訓課程。

3.19 特殊學校教師如已完成等同於特殊學校教師培訓課程的有系統培訓課程，會獲教育局認可為完成特殊教育訓練的教師 (見第 3.18(c) 段)。在現行機制下，有關的培訓資料由教師提交，並經學校審核。教育局分析該等培訓資料，以評核培訓課程是否等同於特殊學校教師培訓課程。審計署留意到：

(a) 教育局未有公布相關的認可準則，以便教師和校長知道教師參加的課程是否等同於特殊學校教師培訓課程；及

(b) 個別學校並不知道其已完成特殊教育訓練的教師百分比。

審計署認為，教育局需要公布有關培訓課程獲認可為等同於特殊學校教師培訓課程的準則，以便特殊學校採取措施，達到教育局所訂定的教師培訓目標。教育局也需要定期查明各特殊學校內完成特殊教育訓練的教師百分比，並監察特殊學校達到目標 (即在 2022/23 學年完結前 85% 至 100% 的教師完成特殊教育訓練) 的進度。

需要增加特殊學校教師培訓課程的培訓名額

3.20　自 2012/13 學年推出特殊學校教師培訓課程以來，教育局每年提供 40 個培訓名額。在 2012/13 至 2018/19 學年期間，有 241 名特殊學校教師完成該培訓課程。

3.21　由於特殊學校學生的教育需要有別於普通學校學生，教育局專為特殊學校教師開辦特殊學校教師培訓課程，而特殊學校界別對該培訓課程給予好評。在 2018/19 學年，該課程全部 40 個培訓名額已滿。審計署認為，教育局需要留意特殊學校教師培訓課程的培訓名額是否足夠，並在有需要時增加培訓名額，以便特殊學校在 2022/23 學年完結前達到 85% 至 100% 的教師完成特殊教育訓練的培訓目標。

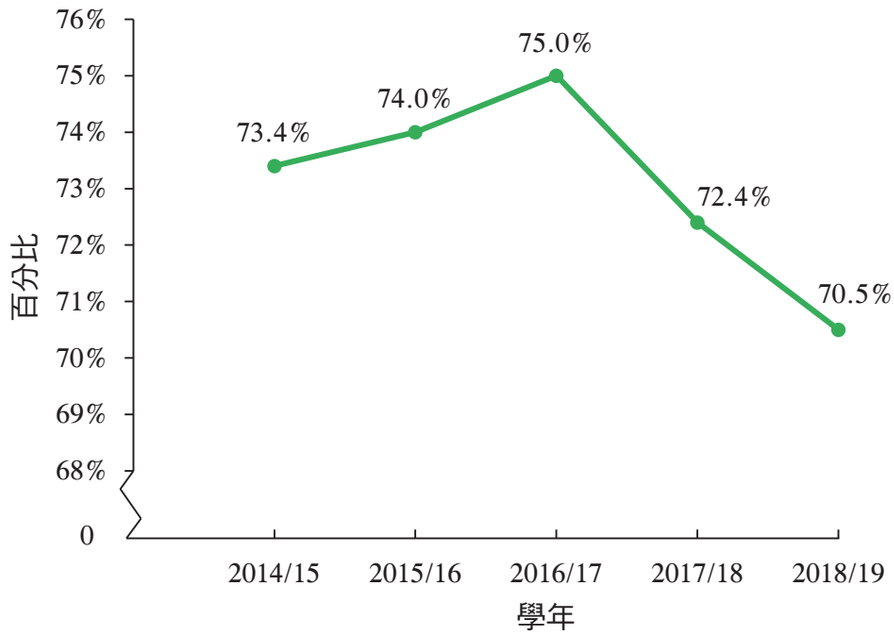
具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比減少

3.22　在教育局管制人員報告中，具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比 (註 23)，是衡量服務表現的主要準則之一。審計署審視了該報告所載於 2014/15 至 2018/19 學年期間具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比，並留意到該百分比由 2014/15 學年的 73.4% 增至 2016/17 學年的 75%，然後下降至 2018/19 學年的 70.5% (見圖六)。

註 23：*具備特殊教育訓練資歷的教師，是指曾參加三層課程、特殊學校教師培訓課程或學校認可的其他相關培訓課程的教師 (見第 3.24 段)。*

圖六

具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比
(2014/15 至 2018/19 學年)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.23　審計署又留意到，在 2018/19 學年，在 60 所特殊學校當中：

(a)　7 所學校 (11.6%) 有少於一半的教師具備特殊教育訓練資歷 (見表十五)；及

(b)　具備特殊教育訓練資歷的教師百分比介乎 35% 至 95%，平均為 70.5%。

在回覆審計署的查詢時，教育局於 2019 年 9 月告知審計署，在 2017/18 至 2018/19 學年期間，具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師百分比有所減少，是由於公營中小學 (包括特殊學校) 的教師與班級比例在 2017 年 7 月增加 0.1。學校或聘用了一些尚未具備特殊教育訓練資歷的教師。

表十五

具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比
(2018/19 學年)

百分比	學校數目 (百分比)
30% 至 <40%	2 (3.3%) } 7 (11.6%)
40% 至 <50%	5 (8.3%) }
50% 至 <60%	7 (11.6%)
60% 至 <70%	13 (21.7%)
70% 至 <80%	15 (25.0%)
80% 至 <90%	16 (26.8%)
90% 至 100%	2 (3.3%)
總計	60 (100.0%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.24 管制人員報告所載的具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比，是根據教師所提交的培訓資料編制得出。該等資料包括教師參加的各項培訓課程，例如三層課程、特殊學校教師培訓課程或其他相關的特殊教育培訓課程。審計署留意到，教育局未有公布有關其他相關培訓課程獲認可為特殊教育訓練資歷的準則。審計署認為，教育局需要採取措施，提高具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比，以提升特殊學校教師照顧學生的專業能力。教育局也需要公布培訓課程獲認可為特殊教育訓練資歷的準則，以及依據有關準則，適當地在教育局管制人員報告中衡量和匯報服務表現。

審計署的建議

3.25 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **公布有關培訓課程獲認可為等同於特殊學校教師培訓課程的準則，以便特殊學校採取措施，達到教育局所訂定的教師培訓目標；**

(b) 定期查明各特殊學校內完成特殊教育訓練的教師百分比，並監察特殊學校達到目標 (即在 2022/23 學年完結前 85% 至 100% 的教師完成特殊教育訓練) 的進度；

(c) 留意特殊學校教師培訓課程的培訓名額是否足夠，並在有需要時增加培訓名額；

(d) 採取措施，提高具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比；及

(e) 公布培訓課程獲認可為特殊教育訓練資歷的準則，以及依據有關準則，適當地在教育局管制人員報告中衡量和匯報服務表現。

政府的回應

3.26 教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 教育局內部一向會按照一套課程認可準則，分析具備特殊教育訓練資歷的特殊學校教師的百分比。該局會公布特殊教育培訓課程的認可準則，供特殊學校參考，並會依據有關準則，適當地在管制人員報告中衡量服務表現；及

(b) 教育局會密切監察個別特殊學校在培訓方面的達標進度，以及在有需要時增加未來每個學年特殊學校教師培訓課程的培訓名額。同時，教育局會鼓勵特殊學校教師參加培訓課程，以便在 2022/23 學年或之前達到培訓目標。

第 4 部分：為特殊教育提供的津貼和支援

4.1　本部分探討教育局為特殊教育提供的津貼和支援，審查工作集中於下列各項：

(a) 點線面支援模式 (第 4.2 至 4.7 段)；

(b) 為照顧醫療情況複雜的特殊學校學生而提供的津貼 (第 4.8 至 4.16 段)；

(c) 為應付家具及設備經常開支而提供的資助 (第 4.17 至 4.22 段)；及

(d) 特殊學校學生的離校安排 (第 4.23 至 4.30 段)。

點線面支援模式

4.2　教育局自 2009/10 學年起採用點線面支援模式，加強與特殊學校的溝通和合作，並促進教師專業發展。點線面支援模式由三層機制所組成：

(a) ***全面溝通***　教育局每學年按照特定主題 (例如運用資訊科技於學與教，以及照顧學生的多元學習需要) 到訪特殊學校，了解學校在有關範疇的表現和發展，以達致全面溝通的效果；

(b) ***網絡提升***　為參與的特殊學校組成學習圈，並以特定的課題，例如數學科和常識科，讓參與的學校進行教學策略探討，藉以提升教學效能；及

(c) ***個別發展項目***　教育局根據到訪學校時所作的評估，邀請一些特殊學校參加個別發展項目，通過特定的項目，提升參與學校的教學表現。

需要鼓勵學校參加分享會

4.3　在點線面支援模式的全面溝通機制下，教育局每學年按照特定主題到訪特殊學校，與學校建立和維繫溝通平台。自 2016/17 學年起，教育局每年按照特定主題到訪特殊學校後，便會舉辦分享會，向特殊學校的員工推廣良好教學做法和專業發展。在 2016/17 至 2018/19 學年期間，教育局就 2014/15 至 2017/18 學年期間進行的特定主題訪校舉辦了 4 次分享會。審計署的審查發現，

特殊學校參加分享會的百分比不高，介乎 45.9% 至 70.0%，平均為 54.4%。審計署認為，教育局需要採取適當措施，鼓勵學校參加分享會。

學習圈的參與率不高

4.4 在點線面支援模式的網絡提升機制下，教育局為特殊學校組成學習圈。教育局邀請所有特殊學校報名參加，並根據學校的發展需要甄選學校。參加學習圈的學校以“通過課程研習協助特殊學校應用變易學習理論”為主題，透過工作坊、分享會、會議等，進行教學策略的探討。

4.5 在 2013/14 至 2017/18 學年期間，教育局每年挑選 8 所特殊學校組成 2 個學習圈，合共組成了 10 個學習圈，提供 40 個參與機會。審計署審查了 2013/14 至 2017/18 學年期間有在辦學的 60 所特殊學校參與學習圈的情況，留意到：

(a) 33 所學校 (55%) 沒有報名參加學習圈；及

(b) 每年有 8 至 14 所學校報名，平均為 10.6 所。

審計署留意到，在 2013/14 至 2017/18 學年期間，學習圈的主題不變。在回應審計署的查詢時，教育局在 2019 年 7 月告知審計署，該局正檢視學習圈 (包括主題)。審計署認為，教育局需要因應特殊學校的需要，為學習圈訂立不同主題，增加學習圈的吸引力，從而配合學校的需要和推動學校的專業發展。

審計署的建議

4.6 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **採取適當措施，鼓勵特殊學校參加點線面支援模式下全面溝通機制的分享會；及**

(b) **因應特殊學校的需要，為點線面支援模式下網絡提升機制的學習圈訂立不同主題，增加學習圈的吸引力，從而配合學校的需要和推動學校的專業發展。**

政府的回應

4.7　教育局局長同意審計署的建議，並表示：

(a) 一直以來，教育局不同組別每學年都為特殊學校舉辦各種專業發展活動。特殊學校根據校本發展需要，安排相關的教師和職員參加支援活動、研討會、工作坊、經驗分享會等。教育局會繼續採取措施，鼓勵特殊學校參加點線面支援模式下全面溝通機制的分享會；及

(b) 教育局持續檢視各項支援活動是否切合需要和有何成效。特殊學校會考慮多項校本因素，例如學校在不同階段的發展需要和本身主要關注的事宜，以決定是否參加任何專業發展活動。教育局會檢討點線面支援模式的推行情況，並特別着力檢討網絡提升機制，以便更切合特殊學校的專業發展需要。

為照顧醫療情況複雜的特殊學校學生而提供的津貼

4.8　很多特殊學校學生都有 1 種或以上的醫療症狀。教育局按照與醫管局共同訂定的準則，預先設定可歸類為醫療情況複雜的醫療症狀清單。醫療情況複雜是指學生有以下的情況：

(a) ***有嚴重慢性病患***　這是指有 1 種或以上嚴重及／或令身體虛弱的終生慢性臨床疾病，例如神經功能嚴重受損、嚴重呼吸系統問題、複雜性心臟病和嚴重行為問題；

(b) ***有功能限制***　有功能限制是指需要科技輔助 (例如餵飼管或使用人工呼吸機) 的症狀；

(c) ***有特別醫療護理需要***　這是指有很大的醫護服務需要，例如醫療服務和專科治療；及

(d) ***需經常或長期使用醫護服務***　這是指預計需要大量使用醫療資源，例如需經常或長期住院、進行多次手術或持續接受多項服務等。

4.9　為支援特殊學校處理有醫療問題的學生，教育局由 2014/15 學年起，向設有宿舍部的特殊學校發放“為加強支援資助特殊學校醫療情況複雜宿生而提供的額外支援津貼”(下稱宿生津貼)。在 2017/18 學年，教育局提供“資助特

殊學校醫療情況複雜走讀生及走讀兼寄宿生額外支援津貼”(下稱走讀生津貼)，把宿生津貼的範圍擴展至醫療情況複雜的走讀生及走讀兼寄宿生。中度智障兒童學校、嚴重智障兒童學校、肢體傷殘兒童學校、聽障兒童學校和視障兒童學校，不論是否設有宿舍部，均符合申領資格。對於特殊學校提出的懷疑屬醫療情況複雜的學生，教育局會根據醫管局對學生醫療情況的意見予以考慮：

(a) 如屬兒科的懷疑個案，由教育局安排醫管局進行醫療評估；及

(b) 如屬精神科的懷疑個案，學校須直接向醫管局索取醫療資料。

4.10 津貼是按特殊學校內醫療情況複雜的學生人數、所需的支援層級和宿生類別 (即每周 5 天或 7 天寄宿服務)(適用於宿生津貼) 計算。支援分為兩級，需要第二層支援的學生，醫療複雜情況比需要第一層支援的學生更為嚴重。津貼額每年會按綜合消費物價指數的變動調整。特殊學校可運用津貼聘請額外員工 (例如護理員)、外購護理服務或培訓員工。在 2018/19 學年，宿生津貼和走讀生津貼的津貼額如下：

(a) ***宿生津貼*** 需要第一層和第二層支援的醫療情況複雜宿生，如他們每周住宿 5 天，津貼額分別為每人每年 16,524 元和 27,540 元；如他們每周住宿 7 天，津貼額則分別為每人每年 33,049 元和 55,081 元。每所學校每年至少可獲撥款 176,259 元 (即使學校只有 1 名醫療情況複雜的宿生也會獲發 176,259 元)。在 2018/19 學年，教育局向特殊學校發放的宿生津貼總額為 1,040 萬元；及

(b) ***走讀生津貼*** 需要第一層和第二層支援的醫療情況複雜走讀生或走讀兼寄宿生，津貼額分別為每人每年 8,263 元和 13,771 元，而每所學校每年至少可獲撥款 176,259 元。在 2018/19 學年，教育局向特殊學校發放的走讀生津貼總額為 810 萬元。

近年來，愈來愈多學生符合上述津貼所規定的醫療情況。符合宿生津貼所規定的醫療情況的學生人數，由 2014/15 學年的 193 人，增至 2018/19 學年的 321 人，即增加了 128 人 (66%)。符合走讀生津貼所規定的醫療情況的學生人數，則由 2017/18 學年的 330 人，增至 2018/19 學年的 412 人，即增加了 82 人 (25%)。

需要確保走讀生津貼款額足以應付特殊學校的需要

4.11　走讀生津貼在 2017/18 學年推出。特殊學校須根據醫管局或衞生署 (註 24) 就個別醫療情況複雜學生所提供的醫療資料表填寫申請表格，並在每年 1 月底或之前把申請表格送交教育局，才符合資格申領這項津貼。如屬兒科的懷疑個案，由教育局安排醫管局進行醫療評估。審計署留意到：

(a) 教育局在 2017 年 8 月進行調查，向特殊學校收集懷疑屬醫療情況複雜走讀生的資料。33 所學校共呈報 352 宗屬兒科的懷疑個案；

(b) 教育局在 2017 年 9 月與醫管局舉行會議，醫管局在會上告知教育局：

(i) 醫管局人手嚴重不足，難以為懷疑屬醫療情況複雜的走讀生提供評估支援；

(ii) 為懷疑屬醫療情況複雜的走讀生提供評估支援以便申領走讀生津貼，屬單次的特別安排；

(iii) 如特殊學校沒有任何醫療情況複雜的宿生，醫管局會為各所有關學校評估 1 名懷疑屬醫療情況複雜的走讀生，以便學校申領走讀生津貼的最低撥款額；及

(iv) 如特殊學校有合資格的醫療情況複雜走讀兼寄宿生，其他懷疑屬醫療情況複雜的非寄宿走讀生則不會在這項特別安排下獲優先評估 (註 25)；

(c) 在 2017 年 10 月，教育局要求特殊學校重新提交懷疑屬醫療情況複雜走讀生的資料。只有 23 所學校提交了 90 宗個案，相比學校在同年 8 月所提交的 352 宗個案，減少了 262 宗 (74.4%)。教育局向醫管局提交了該 90 宗個案，以作醫療評估；及

註 24：*在轉介醫療情況複雜的兒童作特殊學校入學安排時，衞生署的兒童體能智力測驗服務會一併提供有關兒童的相關醫療資料，以便學校申領宿生津貼和走讀生津貼。*

註 25：*醫療情況複雜的走讀兼寄宿生也符合申領走讀生津貼的資格。因此，即使懷疑屬醫療情況複雜的非寄宿走讀生沒有獲得評估，有關學校至少仍可申領走讀生津貼的最低撥款額。*

(d) 在 2018/19 學年處理走讀生津貼時，再次發生類似的情況。在2018年9月，32所學校共呈報了265宗兒科個案。在2018年10月，只有 3 所學校提交了 6 宗個案，相比同年 9 月學校所提交的 265 宗個案，減少了 259 宗 (97.7%)。

4.12 學校如有至少 1 名學生符合走讀生津貼所規定的醫療情況，便可獲得該津貼的最低撥款額。2019 年 7 月，在回應審計署的查詢時，教育局告知審計署：

(a) 最低撥款額大概相等於 21 宗第一層支援個案的撥款額，或 12 宗第二層支援個案的撥款額；及

(b) 特殊學校只有在可能合資格取得較最低額為高的撥款，才須提交額外的懷疑個案以作評估。

4.13 在 2019 年 10 月回應審計署的查詢時，醫管局告知審計署：

(a) 教育局在 2013 年所提供的數據顯示，共有 600 名弱能學生分別在 17 所特殊學校寄宿。在 2014/15 學年，有 21 所設有宿舍部的特殊學校需要醫管局為其醫療情況複雜的宿生提供支援。醫管局留意到，這些醫療情況複雜的兒童對出院規劃和出院後支援的需求與日俱增，加上他們的醫療情況和所需的護理工作也日益複雜 (例如處理胃造口、餵食程序和氣管造口等)，因此醫管局主動在特殊學校提供護理人員培訓，並持續支援這些兒童的護理需要。此舉旨在提升這些特殊學校的能力，以便學校應付這些宿生日趨殷切的需求；

(b) 自 2014–15 年度起，醫管局推行醫療情況複雜兒童社區支援服務 (社區支援服務)，為社區內醫療情況複雜的兒童提供護理支援。醫管局通過資源分配工作，獲政府提供額外資源，在 2014–15 和 2016–17 年度共招聘了 8 名資深護師，擔任上述社區支援服務的統籌員，負責提供服務。有關服務包括：每年探訪特殊學校中每名醫療情況複雜的宿生兩次；制訂護理計劃和為教育局提供有關醫療情況複雜兒童的最新醫療資料；以及為 21 所特殊學校宿舍部的人員舉辦健康講座和導師培訓課程，以提升他們照顧醫療情況複雜兒童的能力；及

(c) 走讀生津貼在 2017/18 學年推出後，教育局在 2017 年 9 月與醫管局召開特別會議，商討有關要求醫管局為額外 19 所日間特殊學校內懷疑屬醫療情況複雜的學生提供醫療評估的事宜。醫管局在會

上向教育局解釋，由於上述社區支援服務旨在涵蓋設有宿舍部的特殊學校，社區支援服務統籌員並沒有能力為日間特殊學校和設有寄宿部的特殊學校的所有懷疑個案提供醫療評估。儘管如此，為表善意，並為免影響向 21 所特殊學校宿舍部內醫療情況複雜宿生提供的社區支援服務，醫管局同意在 2017 和 2018 年為額外 19 所日間特殊學校內懷疑屬醫療情況複雜的學生提供屬單次的特別醫療評估，以便學校申領走讀生津貼的最低撥款額。

4.14　審計署認為有關情況可作改善，因為：

(a) 考慮到特殊學校最初呈報的懷疑個案數目眾多，如所有懷疑個案均獲評估，醫療情況複雜走讀生的實際人數可能遠較現時為多。一些學校可能符合資格申領更高款額的走讀生津貼 (較最低撥款額為高)，但卻未有提交其他懷疑屬醫療情況複雜的個案；及

(b) 由醫管局進行醫療評估仍屬單次的特別安排。一旦醫管局不再為屬兒科的醫療情況複雜走讀生的懷疑個案進行醫療評估，走讀生津貼的申請審批工作將會大受影響。

教育局需要聯同醫管局採取措施，確保特殊學校獲發的走讀生津貼款額足以應付所需。舉例來說，教育局需要與醫管局探討把醫療評估安排恆常化的可行性，以及為更多懷疑屬醫療情況複雜的走讀生進行醫療評估的可行性。

審計署的建議

4.15　**審計署*建議*教育局局長應聯同醫管局行政總裁採取措施，確保特殊學校獲發的走讀生津貼款額足以應付所需。**

政府的回應

4.16　教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局一直與醫管局緊密合作，檢視由 2017/18 學年起推行的評估機制。教育局會繼續與醫管局探討把醫療評估安排恆常化的可行性，以及向合資格的特殊學校收集數據，確保走讀生津貼款額足以應付學校的運作需要。

為應付家具及設備經常開支而提供的資助

4.17　為照顧嚴重殘疾學生的不同需要，特殊學校需要購買多項家具及設備。教育局負責承擔新建特殊學校，以及重置、重建或擴建現有特殊學校所涉及的家具及設備費用。有關的家具及設備一覽表和所需的資助水平，視乎新學校的需要和相關計劃的個別情況而定。對於教育局在資助學校以不同經費來源購買的家具及設備的經常費用方面，審計署留意到特殊學校面對一些困難。

對以不同經費來源購買的家具及設備的資助方法不一致

4.18　教育局通過下述安排，資助家具及設備的經常費用：

(a) 學校可運用教育局提供的整筆津貼 (註 26) 的餘額，補貼通過私人捐贈或其他籌款計劃而購買的家具及設備最多 25% 的經常費用；及

(b) 在學校家具及設備一覽表內或以整筆津貼購買的家具及設備的經常費用，學校可運用整筆津貼全數支付。

上述安排適用於所有學校，包括普通學校。

4.19　一些家具及設備，例如天花吊機 (見照片一 —— 註 27)，可大大加強特殊學校為醫療情況複雜兒童所提供的支援。審計署檢視有關天花吊機的資助情況，並留意到：

(a) 天花吊機在 2016 年前並未列入特殊學校的家具及設備一覽表內。教育局表示，大部分現有的肢體傷殘兒童學校和嚴重智障兒童學校已自費 (例如私人捐贈或其他籌款計劃) 在校內安裝天花吊機；及

註 26：*整筆津貼是指擴大的營辦開支整筆津貼。這項津貼以整筆撥款形式發放，學校可靈活調配撥款。*

註 27：*吊機可分為兩類，即天花吊機 (安裝在天花或牆壁上) 和流動吊機 (附設輪子，以電力或人手推動)。藉吊機之助，只需一名護理員便可移送行動嚴重不便的學生，減少徒手搬運，減低拉傷或扭傷的機會。*

(b) 在最近於東涌進行的一個智障 (輕度、中度和嚴重智障) 兒童特殊學校發展項目 (見第 2.4(a) 段)，教育局支持把天花吊機列入家具及設備一覽表 (註 28)。這項安排獲財經事務及庫務局以個別項目的形式批准。教育局會負責承擔該新建學校的天花吊機費用。

照片一

安裝在某特殊學校宿舍部的天花吊機



資料來源：審計署在 2019 年 6 月 3 日拍攝的照片

4.20 審計署留意到，把天花吊機列入東涌新建特殊學校的家具及設備一覽表的做法，會使教育局為現有特殊學校和新建特殊學校提供資助的方法不一致：

(a) ***現有特殊學校*** 在興建、重置或重建特殊學校時，教育局不負責承擔天花吊機的費用。學校可運用整筆津貼的餘額，補貼由學校自費購買的天花吊機最多 25% 的經常費用；及

(b) ***上述新建特殊學校*** 教育局會負責承擔上述新建特殊學校的天花吊機費用。該校可運用整筆津貼，全數支付天花吊機的經常費用。

註 28：*教育局認為，天花吊機方便日常照顧行動不便的體弱學生，並可確保護理人員的職業安全。*

審計署認為，為現有特殊學校和上述新建特殊學校提供天花吊機資助的做法並不一致，這問題需要處理。教育局需要研究採取措施，按照上述新建特殊學校的資助模式，為現有特殊學校提供資助，以應付天花吊機的經常費用。教育局也需要就學校自費購買當時不包括在學校家具及設備一覽表內，但其後獲列入新建特殊學校家具及設備一覽表的家具及設備一事，研究如何支援特殊學校。

審計署的建議

4.21 **審計署*建議*教育局局長應：**

(a) **研究採取措施，按照東涌新建特殊學校的資助模式，為現有特殊學校提供資助，以應付天花吊機的經常費用；及**

(b) **就特殊學校自費購買當時不包括在學校家具及設備一覽表內，但其後獲列入新建特殊學校家具及設備一覽表的家具及設備一事，研究如何支援特殊學校。**

政府的回應

4.22 教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會檢視現時的撥款情況，同時研究可行方法精簡現有特殊學校的資助安排，以便學校應付天花吊機和已列入新建特殊學校家具及設備一覽表的家具及設備的經常費用。

特殊學校學生的離校安排

4.23 特殊學校學生一般在完成中六課程後畢業。特殊學校會協助學生按照興趣、能力和需要，規劃和申請離校安排。根據教育局的記錄，特殊學校離校生主要有以下的離校安排：

(a) ***在公開市場就業*** 這包括公開市場就業和由社署管理的輔助就業服務，讓殘疾人士獲得所需的支援服務，以便在共融的公開環境中工作；

(b) ***繼續升學*** 繼續升學包括在本地和海外升學，以及報讀其他院校和課程，例如香港專業教育學院和毅進文憑課程；

(c) ***職業訓練*** 職業訓練包括報讀職業訓練局管理的展亮技能發展中心和社署管理的綜合職業訓練中心；

(d) ***職業康復服務*** 職業康復服務由社署管理。有關服務包括庇護工場和綜合職業康復服務中心；

(e) ***日間訓練或照顧服務*** 這包括社署管理的展能中心、嚴重殘疾人士護理院和輔助宿舍；及

(f) ***其他安排*** 其他安排包括留在家中、住院接受治療、移民，以及參加勞工處提供的展翅青見計劃和其他計劃。

4.24 在特殊情況下，個別學生或需延長學習年期。在 2010/11 學年，教育局為特殊學校推行延長學習年期的改善措施，准許學校作出校本專業判斷，安排有需要和具合理原因的學生延長學習年期。合理原因包括：

(a) 學生因生病等合理原因，以致一個學年內累積缺課超逾全年三分之一的上課日；

(b) 學生的學習受到重大干擾；及

(c) 學生有嚴重適應困難。

根據教育局的通告，這 3 類合理原因已涵蓋大部分的情況。然而，少數學生可能因該 3 類原因以外的特殊情況，希望延長學習年期。在此情況下，學校可因應個別情況，在考慮一籃子因素後，讓學生延長學習年期。考慮因素之一是學生在作出離校安排方面有困難。

需要向學生提供更多離校安排方面的協助

4.25 審計署審視了 2013/14 至 2017/18 學年期間特殊學校離校生報名接受職業訓練、職業康復服務和日間訓練或照顧服務的情況 (見表十六)，發現已報名接受職業康復服務和日間訓練或照顧服務的特殊學校離校生中均有很大百分比在輪候冊上 (分別介乎 13.2% 至 38.0% 和 13.3% 至 64.7%)。

表十六

特殊學校離校生的離校安排分析
(2013/14 至 2017/18 學年)

	特殊學校離校生人數 (百分比)				
	2013/14 學年	2014/15 學年	2015/16 學年	2016/17 學年	2017/18 學年
職業訓練					
獲錄取	249 (96.1%)	225 (94.9%)	188 (96.9%)	220 (96.9%)	229 (95.4%)
輪候中	10 (3.9%)	12 (5.1%)	6 (3.1%)	7 (3.1%)	11 (4.6%)
總計	259 (100.0%)	237 (100.0%)	194 (100.0%)	227 (100.0%)	240 (100.0%)
職業康復服務					
獲錄取	80 (62.0%)	92 (86.8%)	82 (67.2%)	65 (65.0%)	96 (71.1%)
輪候中	49 (38.0%)	14 (13.2%)	40 (32.8%)	35 (35.0%)	39 (28.9%)
總計	129 (100.0%)	106 (100.0%)	122 (100.0%)	100 (100.0%)	135 (100.0%)
日間訓練或照顧服務					
獲錄取	85 (59.0%)	156 (86.7%)	108 (75.5%)	70 (51.9%)	49 (35.3%)
輪候中	59 (41.0%)	24 (13.3%)	35 (24.5%)	65 (48.1%)	90 (64.7%)
總計	144 (100.0%)	180 (100.0%)	143 (100.0%)	135 (100.0%)	139 (100.0%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：上表的離校生人數為截至該學年 8 月 31 日的情況。

4.26 審計署又審視了 2013/14 至 2017/18 學年期間特殊學校學生延長學習年期的原因，發現：

(a) 只有少數學生基於上述 3 類合理原因 (見第 4.24 段) 獲學校延長學習年期。在 2013/14 至 2017/18 五個學年間，每年這些學生佔延長學習年期學生總數的 13.9% 至 20.6% (平均為 18.3%)；及

(b) 很多學生是在學校考慮到他們在作出離校安排方面有困難為其中一個因素後，獲延長學習年期。在 2013/14 至 2017/18 五個學年間，每年這些學生佔延長學習年期學生總數的 42.7% 至 56.8% (平均為 48.6%)(見表十七)。

表十七

延長學習年期的原因分析
(2013/14 至 2017/18 學年)

學年	個案數目 (百分比)			
	3 類合理原因 (a)	涉及“作出離校安排方面有困難” (b)	不涉及“作出離校安排方面有困難” (c)	總計 (d)=(a)+(b)+(c)
2013/14	145 (20.6%)	301 (42.7%)	259 (36.7%)	705 (100.0%)
2014/15	116 (18.2%)	304 (47.6%)	218 (34.2%)	638 (100.0%)
2015/16	118 (19.9%)	299 (50.4%)	176 (29.7%)	593 (100.0%)
2016/17	112 (18.5%)	286 (47.1%)	209 (34.4%)	607 (100.0%)
2017/18	79 (13.9%)	323 (56.8%)	167 (29.3%)	569 (100.0%)
平均	114 (18.3%)	302 (48.6%)	206 (33.1%)	622 (100.0%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

4.27　審計署認為，特殊學校學生在作出離校安排方面的困難值得政府注意，因為：

(a) 很多特殊學校離校生在輪候職業康復服務和日間訓練或照顧服務。尤須注意的是，輪候日間訓練或照顧服務的離校生人數由2013/14學年的59人，增至2017/18學年的90人，增加了31人 (53%) (見第 4.25 段表十六)；及

(b) 教育局認為上述 3 類合理原因應已涵蓋大部分准許特殊學校學生延長學習年期的情況。然而，很多學生是在學校考慮到他們在作出離校安排方面有困難為其中一個因素後，才獲延長學習年期 (見第 4.26 段表十七)。這或會違背為特殊學校推行延長學習年期措施的原意。

審計署得悉，由 2017 年 10 月起，教育局、社署、香港特殊學校議會和職業訓練局每年舉行一次會議，就特殊學校學生的離校安排交換意見和資訊。審計署認為教育局和社署需要與其他持份者協作，向特殊學校學生提供更多離校安排方面的協助。

審計署的建議

4.28　**審計署*建議*教育局局長和社會福利署署長應與其他持份者協作，向特殊學校學生提供更多離校安排方面的協助。**

政府的回應

4.29　教育局局長同意審計署的建議，並表示教育局會根據審計署的建議與社署合作。

4.30　社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會繼續：

(a) 通過教育局每年召開一次的會議，與教育局合力加強對特殊學校學生離校安排方面的支援；

(b) 在 2019–20 至 2023–24 財政年度期間增加約 1 900 個展能中心和綜合職業康復服務中心名額；及

(c) 通過制訂長期住宿照顧服務和社區照顧服務的人口相關規劃比率，檢討和推算未來殘疾人士 (包括特殊學校離校生) 對康復服務的需求。

附錄 A
(參閱第 1.9(a)(ii) 段)

特殊學校的師生比例
(2018/19 學年)

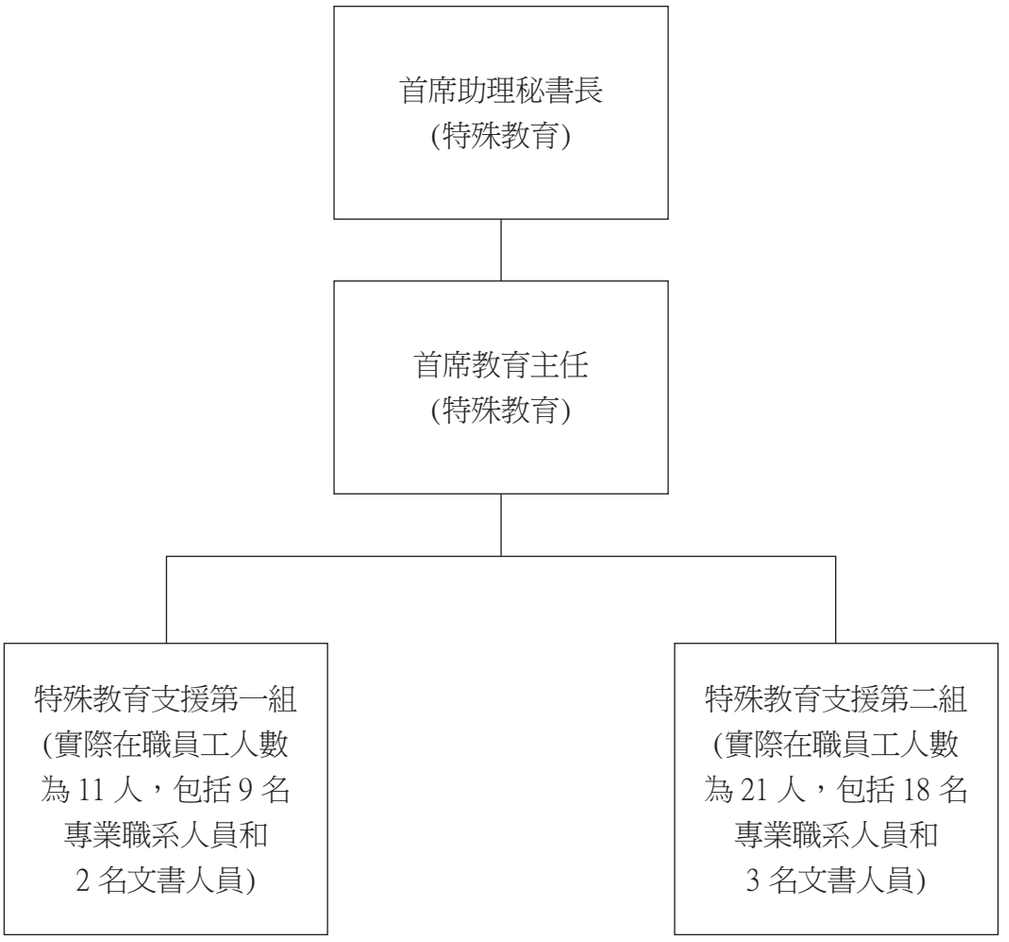
學校類別	師生比例 (註)
視障兒童學校	1:2.6
聽障兒童學校	1:2.5
肢體傷殘兒童學校	1:4.0
智障兒童學校	
— 輕度智障	1:5.4
— 中度智障	1:3.7
— 嚴重智障	1:3.4
群育學校	1:3.2
醫院學校	1:4.3

資料來源：教育局的記錄

註：師生比例是按照學校編制內的教師總人數與實際在學的學生人數計算得出。

附錄 B
(參閱第 1.10 段)

教育局特殊教育分部
組織圖 (摘錄)
(2019 年 6 月 30 日)



資料來源：教育局的記錄

附註：除了以上 2 個負責特殊教育服務的特殊教育支援組外，特殊教育分部另設 2 個負責推行融合教育的特殊教育支援組、5 個教育心理服務組、1 個言語及聽覺服務組，以及 1 個行政組。

第 6 章

司法機構

司法機構政務處推行資訊科技策略計劃項目的工作

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

司法機構政務處推行資訊科技策略計劃項目的工作

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.14
審查工作	1.15
司法機構的整體回應	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：推行項目的進度和遇到的困難	2.1 – 2.3
推行項目的進度	2.4 – 2.7
推行項目時遇到的困難	2.8 – 2.24
審計署的建議	2.25
司法機構和政府的回應	2.26 – 2.28
第 3 部分：項目管治	3.1 – 3.2
修改管治架構	3.3 – 3.6
項目監管	3.7 – 3.13
報告項目進度	3.14 – 3.18
審計署的建議	3.19
司法機構的回應	3.20
第 4 部分：其他相關事宜	4.1
提供電子服務	4.2 – 4.12
審計署的建議	4.13
司法機構的回應	4.14
提升法庭內的影音提證器材	4.15 – 4.23

	段數
審計署的建議	4.24
司法機構的回應	4.25
推廣使用電子文件冊	4.26 – 4.33
審計署的建議	4.34
司法機構的回應	4.35

附錄 **頁數**

A ： 香港的法院及審裁處 (2019 年 6 月 30 日) 64

B ： 司法機構：組織圖 (摘錄) (2019 年 6 月 30 日) 65

C ： 有關推行資訊科技策略計劃的管治架構 (2019 年 6 月 30 日) 66

司法機構政務處推行資訊科技策略計劃項目的工作

摘要

1. 司法機構由終審法院首席法官統領，負責本港的司法工作，聆訊一切刑事案件和民事訴訟。司法機構政務處由司法機構政務長統領。司法機構政務長協助終審法院首席法官處理司法機構的整體行政事務。司法機構政務處在法庭執行司法工作和運作方面提供支援。司法機構廣泛使用資訊科技，以支援其運作並為公眾人士提供服務。司法機構在 2011 至 2012 年期間進行“資訊系統策略研究”，藉此就資訊科技的應用制訂“資訊科技策略計劃”(策略計劃)，以支援未來 10 年和之後的運作。按照策略計劃，司法機構會致力分期推行綜合法院案件管理系統，以便整合、精簡和劃一規範各級法院和審裁處的程序，並推行多個法院以外的其他系統，以配合司法機構的運作需要。策略計劃分兩期推行：

(a) 第一期包括兩個階段。第一階段主要涵蓋建立資訊科技基礎設施，並於區域法院、裁判法院的傳票法庭和相關的法院辦事處推展綜合法院案件管理系統的工作。第二階段主要涵蓋於終審法院、高等法院、競爭事務審裁處、裁判法院的非傳票法庭和小額錢債審裁處推展綜合法院案件管理系統的工作；及

(b) 第二期涵蓋在餘下法院和審裁處推展綜合法院案件管理系統的工作。

司法機構於 2013 年 5 月獲立法會財務委員會 (財委會) 批出 6.824 億元撥款，以推行第一期策略計劃。第一階段和第二階段的預計完成日期分別為 2016 年 6 月和 2019 年 12 月。審計署最近就司法機構政務處推行策略計劃項目的工作及其他相關的事宜進行審查。

推行項目的進度和遇到的困難

2. ***第一期策略計劃項目延遲完成*** 根據 2013 年的財委會文件，第一期策略計劃的推行計劃包括 4 項工作。審計署的審查發現，截至 2019 年 6 月，全部 4 項工作均出現延遲 (由 6 至 57 個月不等)：

(a) ***A 項工作“技術研究”*** 技術研究在 2015 年 4 月完成，即較原定目標完成日期 2014 年 6 月延遲了 10 個月；

(b) ***B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”*** 原定於 2016 年 6 月前完成的推行工作仍在進行。經修訂的目標完成日期為 2021 年 3 月，即會延遲 57 個月；

(c) ***C 項工作“推行法院以外的其他系統”*** 原定於 2019 年 6 月前完成的推行工作仍在進行。經修訂的目標完成日期為 2019 年 12 月，即較原定日期延遲了 6 個月。然而，根據司法機構政務處截至 2019 年 9 月的資料，部分法院以外的其他系統只會在 2019 年 12 月至 2021 年 9 月期間逐步啓用，這表示 C 項工作難以在 2019 年 12 月之前完成；及

(d) ***D 項工作“推行第二階段法院系統”*** 原定於 2019 年 12 月前完成的推行工作仍處於初步階段。經修訂的目標完成日期為 2022 年 9 月，即較原定日期延遲了 33 個月。此外，由於早前的 B 和 C 項工作均有延遲，因此 D 項工作可能受到連帶影響。

司法機構預期，推行策略計劃有助更無礙地尋求公道、加強工作流程自動化、提高運作效率，以及改善提供予法庭使用者和整體市民的服務。司法機構政務處需要加強監察第一期策略計劃所有項目的推行情況，並且盡可能加快完成餘下的項目，以便在切實可行的情況下，盡早實現各項好處 (第 2.2、2.4、2.6 及 2.7 段)。

3. ***推行項目時遇到的困難*** 審計署留意到，司法機構政務處在推行第一期策略計劃項目時遇到以下主要困難 (第 2.8 段)：

(a) ***更改交付模式和人手短缺*** 為減低推行項目的風險，司法機構政務處在聽取政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 的建議後，在 2013 年 9 月把全盤外判的方式改為混合方式，即同時通過外判和動用內部人手來推行策略計劃項目。由於討論和策劃更改交付模式的工作需要時間和人力，策略計劃的開展日期由 2013 年年中延遲至 2014 年年初 (第 2.10 段)。就此，審計署留意到以下問題：

(i) ***合約員工短缺而且流失率高*** 由於更改交付模式，司法機構政務處在 2013–14 至 2018–19 期間的每個年度須聘用 20 至 70 名合約員工。然而因招聘困難，系統分析／程序編製主任職級

在該段期間出現嚴重人手短缺，缺少員工由2至32名不等(即每年平均14名員工)。另外，在2014–15至2018–19年度期間，涉及推行策略計劃的合約員工流失率偏高，由6.8%至33.7%不等(第2.11、2.13及2.14段)；及

(ii) ***委聘承辦商的工作有所延誤*** 為解決人手短缺，司法機構政務處委聘4個外判承辦商進行第一階段法院系統的程式編製和系統開發工作。儘管聘用程序應與系統分析和設計工作同步進行，以便程式編製工作可在系統分析和設計完成後立即展開，但審計署留意到，聘用最後一個外判承辦商的工作於2016年9月(即系統分析和設計工作於2016年5月完成後4個月)才告完成(第2.13段)；

(b) ***採購資訊科技基礎設施的籌備時間甚長*** 在策略計劃下，司法機構政務處以公開招標方式，採購所需的硬件、軟件和服務，以提升中央資訊科技的設施。由於對涉及政府物流服務署和律政司的招標工作進度過分樂觀，因此延遲了13個月才完成招標工作和批出合約(第2.16及2.17段)；

(c) ***開發第一階段法院系統需時甚長*** 第一階段法院系統的開發工作大致涉及3個階段，即(i)收集用戶要求；(ii)系統分析和設計；以及(iii)推行和用戶驗收測試。審計署發現，用於收集用戶要求及完成系統分析和設計的時間有所增加，導致開發工作整體出現11個月的延遲。此外，用戶在用戶驗收測試進行期間提出大量更改要求(截至2017年12月約有1 400項)，導致有關工作進一步延遲了約兩年(第2.18至2.20段)； 及

(d) ***邀請檢控部門及機構參與有關綜合法院案件管理系統啓用的準備工作*** 在第一期策略計劃的第一階段，綜合法院案件管理系統會在裁判法院的傳票法庭推行。預計在所有裁判法院推出綜合法院案件管理系統後3年內，約40個採用司法機構現有系統的檢控部門及機構會改以綜合法院案件管理系統提交由傳票法庭處理的傳票申請。自2015年起，司法機構政務處一直有邀請檢控部門及機構為綜合法院案件管理系統啓用作準備。審計署發現：(i)在2016年6月至2017年8月期間，司法機構政務處就綜合法院案件管理系統的啓用，與檢控部門及機構舉行19次持份者會議。不過，只有4次會議有擬備內部會議紀要；(ii)另一輪向檢控部門及機構介紹入門網站的設計和用法的簡介會原先計劃於2017年年中舉行，但司法機構政務處只分別於2018年1月和8月為兩個主要檢控部門

舉辦上述簡介會；以及 (iii) 政府部門之間就設置系統界面以連接綜合法院案件管理系統方面有問題尚未解決 (例如涉及香港警務處與運輸署的交通罪行系統界面)，有關討論自 2016 年起一直進行，但截至 2019 年 7 月仍未解決 (第 2.22 至 2.24 段)。

項目管治

4. ***策略計劃的管治架構*** 策略計劃的管治架構大致上分為兩組，其一由法官及司法人員領導，而另一組由司法機構政務長 (策略計劃的項目實施者) 領導。由法官及司法人員領導的組別主要包括資訊科技委員會 (資科委)，即在策略層面監督策略計劃開發和推行的總機構。資科委下設有 3 個工作小組，負責就各種事項提供意見。由司法機構政務長領導的組別主要包括資訊科技策略計劃督導委員會 (督導委員會)。該委員會乃一個專責行政委員會，負責監督策略計劃的具體推行工作。督導委員會轄下設有資訊科技策略計劃交付及保證組 (策略計劃交付及保證組) 和計劃管理辦公室。政府資訊科技總監會以政府科技顧問的身份參與督導委員會，而資科委的職權範圍及督導委員會的主要工作和職責則由項目管理計劃予以界定 (第 1.10、1.11 及 3.2 段)。

5. ***可予改善之處*** 審計署審查策略計劃的項目管治工作，發現以下可予改善之處：

(a) ***需要檢討策略計劃的管治架構*** 根據資科委在 2013 年 4 月批准採用的原有管治架構，督導委員會負責在策略層面監察策略計劃的推行情況，至於項目管理職責 (例如承擔審批項目所需的資源，以及確認項目計劃驗收和成果) 則轉授至督導委員會下的 3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組。2014 年 2 月，3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組全部歸併至策略計劃交付及保證組之下。但審計署發現，項目管理職責未有轉授策略計劃交付及保證組，因此，督導委員會或需要安排加開會議，以履行項目管理職責。司法機構政務處宜審視是否需要把部分項目管理職責轉授策略計劃交付及保證組，以免督導委員會工作過重 (第 3.3 至 3.5 段)；

(b) ***需要確保管治架構的修改獲妥為審批*** 司法機構政務處表示，隨着策略計劃的推展，監督計劃推行的方法和機制或須予以調整 (調整時尤須考慮過往經驗和項目各個階段工作的性質)，以配合運作

需要。以推行第一階段法院系統為例，督導委員會下的相關項目研究小組和資科委下的相關諮詢委員會自2017年5月起已作整合。然而，審計署發現，獲督導委員會批准的項目管理計劃並未妥為反映相關的架構修改 (第 3.6 段)；

(c) ***需要適時召開督導委員會會議，並更及時向資科委提供項目進度的報告*** 在 2013 年 5 月至 2019 年 6 月期間，督導委員會舉行 15 次會議。審計署發現自 2016 年起會議次數減少，而相隔時間增加。至於資科委，在 2013 年 4 月至 2019 年 6 月期間的會議次數和發給資科委成員有關策略計劃的文件數目均呈現下降趨勢。在 2018 年 1 月至 2019 年 6 月期間，資科委甚至沒有舉行會議，也沒有向成員發出有關策略計劃的文件 (第 3.8 及 3.10 段)；

(d) ***需要確保每月重點報告按時提交並改善報告質素*** 計劃管理辦公室須向督導委員會和策略計劃交付及保證組提交每月重點報告，以說明策略計劃的整體進度和其他項目風險、問題和更改要求。審計署的審查發現：(i) 在 2014 年 3 月至 2019 年 7 月期間的 65 份每月重點報告當中，有 46 份 (71%) 沒有按時在其後一個月內提交；(ii) 部分每月重點報告對整體項目情況的評估傾向過分樂觀；以及 (iii) 全部 65 份報告均沒有呈報項目問題和更改要求 (第 3.12 段)；及

(e) ***需要妥為備存督導委員會批准修訂項目工作完成日期的記錄*** 修訂項目工作完成日期屬於其中一項應在督導委員會會議上批准的項目更改。審計署審查了督導委員會在 2013 年 5 月至 2019 年 6 月期間全部 15 次會議的文件和會議記錄後，發現在會議期間沒有明確就修訂項目工作的完成日期尋求批准 (第 3.13 段)。

6. ***向財委會提交年度進度報告*** 政府答允向財委會成員提供推行主要電腦項目的年度進度報告 (第 3.14 段)。審計署審查發現以下可予改善之處：

(a) ***需要按階段呈報完成日期*** 在 2014 至 2018 年期間向財委會提交的 5 份年度進度報告均只呈報策略計劃項目的整體項目完成日期 (即第二階段法院系統的完成日期)，以及有關項目的最新情況和達至主要進度指標情況的描述更新。為全面反映項目進度，按階段呈報預計／經修訂的完成日期更為可取 (第 3.16(a) 段)；及

(b) ***需要確保呈報的完成日期已獲適時更新*** 根據 2018 年 1 月發給督導委員會成員有關策略計劃進度更新的資料文件，推行策略計劃的整體完成日期由 2019 年 12 月延遲至 2021 年 6 月。不過，2018 年

10 月提交財委會的年度進度報告所顯示截至 2018 年 3 月的情況，並沒有更新整體完成日期 (第 3.16(b) 段)。

7. ***需要改善向資科辦提交的進度報告*** 司法機構政務處須向資科辦提交進度報告，以便監察有關策略計劃項目的狀況是否穩健 (第 1.12 段)。審計署的審查發現有以下情況：

(a) 有一些進度報告遺漏或延遲呈報經修訂／實際的完成日期。例如 D 項工作 (即推行第二階段法院系統) 的完成日期在 2017 年 6 月推遲，但經修訂的完成日期沒有載於向資科辦提交的進度報告。其後，完成日期在 2018 年 1 月再度推遲，但經修訂的完成日期在 2018 年 7 月才獲呈報 (即延遲了 6 個月)(第 3.18(a) 段)；及

(b) 亦有一些進度報告沒有顯示經修訂的完成日期已獲得批准、沒有載述有關項目延誤的分析，或呈報經修訂的完成日期不準確 (第 3.18(b) 至 (d) 段)。

其他相關事宜

8. ***提供電子服務*** 司法機構網站主要通過審訊案件表和網上查詢聆訊日期服務，提供法庭聆訊日程及相關事宜的資料。該網站也通過網上法律參考資料系統提供其他司法資料，例如各級法院的判案書 (第 4.5 及 4.7 段)。審計署審查發現以下可予改善之處：

(a) ***需要考慮改善發放有關未來聆訊資料的工作*** 審訊案件表的查詢功能較網上查詢聆訊日期服務更方便使用 (即除按案件編號搜尋外，也可按訴訟各方名稱搜尋)，但所提供的資料只涵蓋下一個工作天的聆訊。用戶如欲查詢未來聆訊的資料，只能在知悉案件編號的情況下，經網上查詢聆訊日期服務進行搜尋 (第 4.6(a) 段)；

(b) ***需要考慮加強法律參考資料系統的搜尋功能*** 審計署瀏覽香港其他法律參考資料網站和其他司法管轄區的網站，留意到這些網站的搜尋功能更方便使用。具體而言，這些網站提供更多可同時使用的搜尋條件，以及更長的判案書日期搜尋範圍，並提供更多判案書排序選項 (第 4.8 段)；

(c) ***需要確保上載至司法機構網站的資料準確*** 審計署瀏覽司法機構網站，留意到當中提供的少部分司法資料有偏差，例如判案書日期和審訊案件表更新時間不準確 (第 4.10 段)；及

(d) ***需要改善電子服務適用於流動裝置的程度*** 審計署留意到，司法機構通過其網站提供的部分電子服務仍未提升，即沒有採用“適用於流動裝置的設計”，以便公眾通過流動裝置使用服務 (第 4.12 段)。

9. ***需要提供已提升／與時並進的影音提證系統*** 法庭除設有電腦和相關設備等資訊科技系統外，也設有各類影音器材。截至 2019 年 1 月，在 208 個法庭中有 102 個 (49%) 已安裝影音提證系統，以便在電腦和媒體播放器重播不同格式的證據，以及在聆訊期間向公眾廣播電子文件。根據司法機構政務處在 2016 年進行的檢討，約 47% 的影音提證系統已安裝逾 10 年，有關裝置已過時／殘舊。已過時／殘舊的影音提證系統並不支援由法庭使用者帶來的筆記簿型電腦或便攜式器材所輸入的信號，而其顯示解像度也遠遜於現時的影音技術。例如，區域法院有 12 個法庭的影音提證系統設有由模擬信號導線連接的小型顯示器 (介乎 6.4 至 12 吋之間)。截至 2019 年 3 月，在 12 個法庭中有 11 個仍在使用已過時／殘舊的影音提證系統 (第 4.15、4.17 及 4.18 段)。

10. ***需要加快修訂法例，並考慮推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊*** 為利便法律程序，司法機構於 2011 年在高等法院引入可攜式文件格式電子文件冊，即把紙本文件冊，掃描成可攜式文件格式，上載到資訊科技裝置，以供法官、司法人員及律師閱讀和寫筆記，並使用可攜式文件格式電子文件冊進行聆訊。自 2016 年起，區域法院的使用者可通過電子提交平台提交聆訊文件冊。審計署發現，在 2011 至 2018 年期間，可攜式文件格式電子文件冊在高等法院及區域法院的使用率非常低。審計署認為，在各級法院鼓勵更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，長遠有助改善運作效率和達致環保的效果。由於現行法例要求向法院呈交的須為紙本文件冊，司法機構政務處需要加快行動，完成法例修訂工作，以消除上述法律限制 (第 4.28、4.31、4.32(b) 及 4.33 段)。

審計署的建議

11. **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*司法機構政務長應：**

(a) 加強監察第一期策略計劃所有項目的推行，並在切實可行的情況下，盡早完成餘下的項目 (第 2.25(a) 段)；

(b) 從推行項目期間遇到的問題中汲取教訓，改善日後資訊科技計劃的策劃和推行工作 (第 2.25(b) 段)；

(c) 改善與檢控部門及機構為綜合法院案件管理系統啓用作準備方面的參與工作 (第 2.25(c) 段)；

(d) 考慮檢討現時策略計劃的管治架構，並確保任何修改均經由適當機關妥為審批 (第 3.19(a) 段)；

(e) 加強策略計劃的項目管治，並改善報告項目進度的工作 (第 3.19(b) 及 (c) 段)；

(f) 考慮改善通過司法機構網站發放法庭聆訊資料的工作，並研究有何可行方法加強網上法律參考資料系統 (第 4.13(a) 及 (b) 段)；

(g) 提醒司法機構政務處的人員在上載資料到司法機構網站前，確保資料準確一致 (第 4.13(c) 段)；

(h) 採用“適用於流動裝置的設計”以提升電子服務，方便公眾通過流動裝置使用服務 (第 4.13(f) 段)；

(i) 採取措施確保提供已提升／與時並進的影音提證系統，以支援法律程序 (第 4.24(a) 段)；及

(j) 加快行動完成制訂有關以電子模式處理法庭相關文件的法例修訂，並考慮長遠應否在各級法院推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，以及採用何種方法最為有效 (第 4.34(a) 及 (b) 段)。

司法機構的回應

12. 司法機構政務長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查的背景，並概述審查的目的和範圍。

背景

1.2　司法機構由終審法院首席法官統領，負責本港的司法工作，聆訊一切刑事案件和民事訴訟，其中包括個人與政府之間的民事訴訟。司法機構完全獨立於政府的行政和立法機關。各級法院和審裁處就刑事案件和民事訴訟進行聆訊及審裁。香港的法院由終審法院、高等法院 (分為上訴法庭及原訟法庭)、競爭事務審裁處、區域法院 (包括家事法庭)、土地審裁處、裁判法院 (註 1)(包括少年法庭 —— 註 2)、死因裁判法庭、勞資審裁處、小額錢債審裁處和淫褻物品審裁處組成 (詳情請參閱附錄 A)。

司法機構政務處

1.3　司法機構政務處由司法機構政務長統領。司法機構政務長協助終審法院首席法官處理司法機構的整體行政事務。司法機構政務處在法庭執行司法工作和運作方面提供支援，並包括下列 4 個部門：

(a) ***運作部***　負責監督法院登記處的運作、為法官及司法人員提供法院支援服務、提供執達服務、提供傳譯及翻譯和認證服務，以及規劃和推行資訊科技策略；

(b) ***發展部***　負責為終審法院首席法官提供政務協助、處理多項與司法機構有關的立法工作、與政府聯繫、與法律專業團體聯繫、監督與其他司法管轄區的司法機構進行的重要活動和交流活動、處

註 1： *本港共有 7 個裁判法院，即東區、九龍城、觀塘、西九龍、沙田、粉嶺和屯門裁判法院。*

註 2： *少年法庭設於東區、九龍城、西九龍、粉嶺和屯門的裁判法院。*

理與新聞及傳媒有關的事宜，以及促進公眾對司法機構的職責和工作的認識；

(c) ***優質服務部*** 負責提供管理檢討及資訊管理、提供法律參考資料和管理司法機構圖書館的運作、處理投訴和提供數碼錄音及謄本製作服務；及

(d) ***支援部*** 負責提供與法官及司法人員有關的支援服務及相關的人力資源管理事宜、計劃及推行辦公地方使用項目及法庭的保安措施、監督財務及物料供應事宜、為支援人員提供人力資源管理，以及處理司法機構的一般行政事務。

截至 2019 年 3 月 31 日，司法機構的人手編制有 1 961 個職位，包括 219 個司法人員職位和 1 742 個非司法人員職位。2019–20 年度的預算開支為 21 億元。司法機構組織圖摘錄載於附錄 B。

資訊科技策略計劃

1.4 司法機構廣泛使用資訊科技，以支援其運作並為公眾人士提供服務。司法機構已建立資訊科技基礎設施和網絡，以支援資訊溝通，並已發展應用系統以切合運作的需要。截至 2019 年 6 月 30 日，支援司法機構日常運作的應用系統共有 62 個 (註 3)。過去多年，司法機構不時提升和更新該等系統及資訊科技基礎設施，以切合新的需求。

1.5 ***資訊科技策略計劃 (策略計劃) 的重點建議*** 司法機構在 2011 至 2012 年期間進行“資訊系統策略研究”，藉此就資訊科技的應用制訂策略計劃，以支援未來 10 年和之後的運作。按照策略計劃，司法機構會致力分期推行綜合法院案件管理系統，以便按情況整合、精簡和劃一規範各級法院和審裁處的程序，並推行多個法院以外的其他系統，以配合司法機構的運作需要。策略計劃的重點建議包括：

註 3： *62 個應用系統包括：(a) 10 個獨立的案件管理系統供各級法院及審裁處使用；(b) 22 個與法院相關的系統，以支援執達服務及陪審員服務等與法院相關的服務；及 (c) 30 個系統，以支援各項行政職能 (例如資源及運作管理)。*

(a) ***推行綜合法院案件管理系統*** 設立綜合法院案件管理系統，用以支援法院及審裁處的訴訟程序。這個系統的設計除可應對個別法院及審裁處的特定需求外，也會利用法院程序的共通之處。此外，這個綜合法院案件管理系統會支援適當的數據共用、數據導引式工作流程和電子文件使用；

(b) ***劃一規範運作程序*** 按情況檢視和劃一規範各級法院與其他組別的法院程序和其他程序；

(c) ***精簡運作流程*** 司法機構會致力以資訊科技來重整工序和加強自動化，藉此提高整體運作效率；

(d) ***設立綜合數據體系*** 設立由中央管理的綜合數據體系，以支援司法機構運作；

(e) ***支援和鼓勵電子服務*** 司法機構會在法庭使用者與司法機構相互往來的多項法院程序中，分階段引入電子服務。主要建議的措施包括設立新網頁、透過電子方式向法庭提交各類文件、接納電子付款、電子排期，以及擴大可供電子搜尋的資料和文件的範圍。這些措施將可減低法庭使用者親自前往法院或法院登記處的需要；

(f) ***支援電子法院記錄*** 為配合擴大範圍的電子服務，司法機構尋求支援在法律程序中使用電子記錄，邁進“減用紙張”的環境；及

(g) ***加強法庭科技設施*** 司法機構會在法庭增設適當的資訊科技基礎設施、所需設備和通訊網絡，以支援聆訊程序，包括使用、檢索和展示電子文件。增設基礎設施後，如有需要並獲法庭准許，司法機構可更便捷地在法庭內安排使用電子文件冊 (見第 4.28 段)、搜集法律參考資料，以及進行視像會議。

1.6 司法機構預期推行策略計劃有助更無礙地尋求公道、加強工作流程自動化、提高運作效率，以及改善對法庭使用者和整體市民的服務。

推行策略計劃項目

1.7 ***推行計劃*** 根據“資訊系統策略研究”，策略計劃分兩期推行。司法機構已就第一期制定“六年工作計劃”，並把第一期再細分為兩個階段：

(a) 第一階段主要涵蓋建立資訊科技基礎設施，並於區域法院、裁判法院的傳票法庭和相關的法院辦事處推展綜合法院案件管理系統的工作；及

(b) 第二階段主要涵蓋於終審法院、高等法院、競爭事務審裁處、裁判法院的非傳票法庭和小額錢債審裁處推展綜合法院案件管理系統的工作。

第二期策略計劃涵蓋在餘下法院和審裁處 (包括家事法庭、土地審裁處、死因裁判法庭、勞資審裁處和淫褻物品審裁處) 推展綜合法院案件管理系統的工作。

1.8 ***撥款審批*** 在政府資訊科技總監辦公室 (資科辦 —— 註 4) 的支持下，司法機構於 2013 年 5 月獲立法會財務委員會 (財委會) 批出基本工程儲備基金 (註 5) 總目 710 電腦化計劃項下 6.824 億元撥款，以推行第一期策略計劃。第一階段和第二階段的預計完成日期分別為 2016 年 6 月和 2019 年 12 月。司法機構表示，稍後會根據第一期所建立的基礎和汲取的經驗，就第二期擬定具體計劃並提交撥款申請。

1.9 ***資訊科技事務處*** 在推行策略計劃前，司法機構政務處的資訊科技組織由優質服務部的資訊科技管理組 (負責資訊科技的日常運作)，以及運作部的項目管理組 (負責策劃及落實推行策略計劃) 組成。為發揮更大的協同效應，該兩組於 2013 年 12 月合併為運作部轄下的資訊科技事務處。該事務處包括兩個分處，即資訊科技事務處 (技術支援) 和資訊科技事務處 (運作)(見附錄 B)。資訊科技事務處 (運作) 負責在業務方面管理資訊科技系統的應用、開發和維護事宜，而資訊科技事務處 (技術支援) 則負責就推行策略計劃、資訊科技其他應用及開發事宜提供技術意見和支援，以及管理資訊科技的日常運作。截至 2019 年 6 月 30 日，資訊科技事務處有 213 名人員，包括 64 名公務員和 149 名合約人員。

註 4： *資科辦負責監督政府內部如何運用資訊及通訊科技。*

註 5： *政府成立基本工程儲備基金，為工務計劃、徵用土地、非經常資助金和主要系統設備提供資金。資科辦負責監察總目 710 (電腦化計劃) 項下的整體開支，並特別集中監察分目 700GX —— 新行政工作電腦系統 (整體撥款) 項下的開支。財政司司長已就每項超過 1,000 萬元的主要電腦化計劃，授權有關採購部門的管制人員批核基本工程儲備基金總目 710 項下的開支。*

1.10 ***策略計劃的管治架構*** 根據資科辦發出的執行指引，策略計劃須按照"項目實施者"(即負責策略計劃項目的司法機構政務長) 和"計劃督導委員會"的指示推行。有關組織設有工作小組和諮詢委員會，以及提供支援的相關項目小組，確保策略計劃的設計和交付配合立法及政策事宜。司法機構政務處表示，策略計劃的管治架構大致上分為兩組，其一由法官及司法人員領導，而另一組由司法機構政務長領導。得益於運作的經驗，以及因應需要就詳細政策和策略計劃後期的立法及運作事宜進行更深入的考慮，管治架構在過去數年作出簡化和優化。現時的管治架構詳情如下：

(a) ***由法官及司法人員領導的組別*** 該組在立法、政策和運作方面提供全面督導及意見，並協助確保按策略計劃交付的功能符合在執行司法工作中法院運作的立法和政策目標。該組主要包括：

(i) ***資訊科技委員會 (資科委)*** 資科委全面管有策略計劃項目，是在策略層面監督策略計劃開發和推行的總機構。資科委由 1 位終審法院常任法官擔任主席，並由 11 位成員組成 (註 6)；

(ii) ***工作小組*** 在資科委下設有 3 個工作小組 (即綜合法院案件管理系統工作小組、法院紀錄管理工作小組和數據政策及結構諮詢小組)，負責就跨越各級法院的事宜和運作提供高層次的意見；及

(iii) ***政策及立法事務小組和運作小組*** 關於第一階段的推行工作 (見第 1.7(a) 段)，政策及立法事務小組 (由 1 位高等法院原訟法庭法官領導，並向綜合法院案件管理系統工作小組匯報工作) 自 2017 年 5 月開始運作，就區域法院和裁判法院傳票法庭的詳細政策及立法事宜帶領討論。2 個分別負責區域法院和裁判法院傳票法庭的運作小組自 2017 年 5 月開始運作，在相關法院首長 (即首席區域法院法官和總裁判官) 領導下，督導運作事宜 (註 7)；及

註 6： *成員包括另一位終審法院常任法官、高等法院首席法官、2 位高等法院上訴法庭法官、高等法院司法常務官、1 位高等法院原訟法庭法官、首席區域法院法官、1 位區域法院法官、總裁判官、區域法院司法常務官和司法機構政務長。*

註 7： *司法機構政務處表示，有關立法研究、區域法院和裁判法院傳票法庭的項目研究在 2017 年 5 月前均由項目研究督導小組 (由司法機構政務處的高級管理人員領導) 轄下的項目研究小組負責進行，並由相關的諮詢委員會 (由法官及司法人員領導) 負責督導。為精簡項目研究的流程，項目研究督導小組轄下的項目研究小組及相關的諮詢委員會在 2017 年 5 月由政策及立法事務小組和 2 個運作小組取代。*

(b) ***由司法機構政務長領導的組別*** 該等組別負責較具體的事宜，包括推行策略計劃的規劃、監察和財務管理。該組主要包括：

(i) ***資訊科技策略計劃督導委員會 (下稱"督導委員會")*** 督導委員會乃一個專責行政委員會，負責監督策略計劃的具體推行工作，並確保策略計劃配合司法機構的長遠策略。督導委員會由司法機構政務長領導，成員包括政府資訊科技總監及 4 名其他成員 (註 8)。由於策略計劃涉及多種工作、研究和項目，所以自 2014 年 2 月起督導委員會轄下設有資訊科技策略計劃交付及保證組 (下稱"策略計劃交付及保證組") 和計劃管理辦公室；

(ii) ***策略計劃交付及保證組*** 該組負責督導和監督策略計劃下主要交付工作的進度與質素保證範疇 (註 9)；及

(iii) ***計劃管理辦公室*** 計劃管理辦公室在 2014 年 2 月成立，向督導委員會匯報工作，負責支援策略計劃的日常管理。

除設立上文 (a) 及 (b) 所述的兩組專門推行策略計劃的管治組別外，司法機構政務處也成立了一個內部監察機制，當中包括每月舉行的策略計劃核心小組會議，就近似行政性質的策略事宜進行較頻密和深入的討論，以及季度舉行的資訊科技項目會議，以便就推行策略計劃作出整體管理和監控 (註 10)。截至 2019 年 6 月 30 日，有關推行策略計劃的管治架構載於附錄 C。

1.11 ***資科辦的職責*** 在大型、複雜和高風險的項目中，資科辦在監察及提出意見方面擔任積極和清晰的職責 (註 11)。《政府資訊科技總監辦公室通告第 2/2011 號》訂明資科辦對項目管治機制的參與。策略計劃的推行屬於第 1 級項

註 8： *4 名其他成員為司法機構副政務長 (發展)、司法機構副政務長 (運作)、司法機構助理政務長 (優質服務及資訊科技)，以及總系統經理 (資訊科技)。*

註 9： *在 2014 年 2 月前，督導委員會轄下有 3 個計劃督導小組，其工作近似資科委轄下 3 個工作小組的工作 (即 (a) 綜合法院案件管理系統和相關項目；(b) 數據相關項目；及 (c) 基礎設施項目)。該 3 個計劃督導小組之下設有相關的計劃保證小組提供支援，以監察項目的進度。為簡化該管治架構，3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組在 2014 年 2 月歸併至一個組別之下 (即策略計劃交付及保證組)。*

註 10： *司法機構政務處表示，策略計劃核心小組會議在 2018 年 5 月開始舉行。季度資訊科技項目會議在 2019 年 1 月開始舉行，取代性質相近的每月會議 (即內部監察會議)。策略計劃核心小組會議和季度資訊科技項目會議均由司法機構政務長主持。*

註 11： *司法機構政務處表示，雖然司法機構並非決策局／部門，但資科辦在這方面也提供相同等級的意見和支援。*

目 (即項目費用超過 1 億元)。根據該通告，政府資訊科技總監以政府資訊科技顧問的身分參與計劃督導委員會 (即督導委員會 —— 見第 1.10(b)(i) 段)，以檢討項目的組織、主要階段的進度，以及就技術及行業層面的事宜給予適當的專業和管理意見。

1.12 ***進度報告*** 根據《政府資訊科技總監辦公室通告第 2/2011 號》，司法機構政務處須按訂明格式提交進度報告，以便資科辦監察有關策略計劃項目的狀況是否穩健，並在有需要時提供及時的建議。此外，資科辦須向各決策局／部門收集推行主要電腦計劃的進度，以編制提交立法會的年度進度報告 (註 12)。

1.13 ***諮詢持份者*** 司法機構政務處在推行策略計劃項目的不同階段諮詢持份者：

(a) 司法機構在 2012 年 5 月就策略計劃提交撥款申請前，向 57 個相關的持份組織，包括法律專業團體、政府的決策局及部門、機關和組織發出諮詢文件，邀請各持份組織就策略計劃的初步建議提出意見。共有 26 個組織提供意見，當中普遍表示贊成和鼓勵；

(b) 在 2014 和 2015 年，司法機構政務處曾諮詢包括律政司、法律專業人員和相關的政府部門的外間持份者。事後分別在 2014 年 10 月和 2015 年 4 月發出有關推行策略計劃的政策陳述書 (註 13)；

(c) 在 2016 和 2017 年，司法機構政務處與推行計劃第一階段的相關組織 (包括約 40 個現時使用傳票個案處理系統 (註 14—— 該系統設於裁判法院的傳票法庭 (註 15)) 的檢控部門及機構 —— 見第 1.7(a) 段) 舉行持份者簡介會。在全部 7 個裁判法院的傳票法庭啓用綜合法院案件管理系統當日起計的 3 年漸次終止期過後，裁判法院的

註 12： *在 1992 年 11 月舉行的財委會會議上，政府答允就基本工程儲備基金總目 710 項下推行的主要電腦計劃 (費用超過 1,000 萬元) 向立法會議員提交年度進度報告。*

註 13： *司法機構政務處考慮持份者的意見和建議後，發出經批准的政策陳述書文件 (涵蓋的政策事宜包括時間敏感度、身分核證、文件認證、付款方式選項、處理文件供訴訟程序使用)。*

註 14： *傳票個案處理系統是在 7 個裁判法院使用的案件管理系統。該系統支援檢控部門及機構所提出的傳票申請，以及其他相關程序。檢控部門及機構可使用傳票個案處理系統向司法機構展開有關程序，包括提出傳票申請、查閱個案編配結果，以及查閱傳票個案審理完結後的聆訊結果。*

註 15： *裁判法院的傳票法庭處理的個案種類包括違例駕駛記分傳票、定額罰款傳票，以及部門傳票。*

傳票法庭會停用傳票個案處理系統來處理有關個案。為推行計劃作好準備，司法機構政務處鼓勵檢控部門及機構作出所需的安排(例如開發一個系統界面以連接綜合法院案件管理系統)。漸次終止期可讓檢控部門及機構有充分時間作出有關安排；及

(d) 就推行策略計劃第一階段有關的擬議法例、實務指示和行政安排，司法機構政務處在 2018 和 2019 年諮詢相關的持份者 (包括檢控部門及機構和法律專業團體)。就運作和技術等事宜諮詢相關持份者的工作仍在進行中。

1.14 ***修訂法例*** 現時，雖然《電子交易條例》(第 553 章) 在香港一般情況下均適用，但其重要條文的施行並不涵蓋法律程序。另一方面，現時散見於不同條例／規則裏與法律程序有關的法例，並沒有充分預期電子處理模式的可能性。因此，有需要修訂法例以推行策略計劃。司法機構政務處在 2019 年 4 月向立法會司法及法律事務委員會簡介有關事項，當中包括：

(a) 提出新的條例草案，提供全面的立法框架，以致所有級別的法院最終均可使用電子模式處理與法庭有關的文件；及

(b) 如修訂法例 (包括新的條例草案和一些法院規則) 獲得通過，電子服務將會推出，讓法庭使用者與法庭之間可新增一種溝通的方法。

審查工作

1.15 2011 年，審計署完成題為“司法機構政務處的行政及法庭支援工作”的審查工作，有關結果載於 2011 年 3 月的《審計署署長第五十六號報告書》第 2 章。2019 年 5 月，審計署就司法機構政務處推行策略計劃項目及其他相關事宜的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

(a) 推行項目的進度和遇到的困難 (第 2 部分)；

(b) 項目管治 (第 3 部分)；及

(c) 其他相關事宜 (第 4 部分)。

審計署發現在上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

司法機構的整體回應

1.16　司法機構政務長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.17　在審查期間，司法機構政務處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：推行項目的進度和遇到的困難

2.1　本部分探討策略計劃項目的推行情況。審查工作集中於以下範疇：

(a)　推行項目的進度 (第 2.4 至 2.7 段)；及

(b)　推行項目時遇到的困難 (第 2.8 至 2.24 段)。

第一期策略計劃的推行時間表

2.2　根據資訊系統策略研究的建議，策略計劃的綜合法院案件管理系統分兩期 (即第一期和第二期) 推行，以精簡和劃一規範各級法院的電子法院程序。此外，多個法院以外的其他系統也會同時推行，以配合司法機構的運作需要。按照六年工作計劃，第一期再細分為兩個階段推行，以便更妥善管理 (見第 1.7 段)。表一列出 2013 年的財委會文件所述第一期的推行計劃 (見第 1.8 段)。

表一

第一期策略計劃的推行計劃
(2013 年 5 月)

工作	開始日期	完成日期	推行期 (月數)
(A)　技術研究	2013 年 7 月	2014 年 6 月	12
(B)　建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統	2013 年 7 月	2016 年 6 月	36
(C)　推行法院以外的其他系統	2015 年 7 月	2019 年 6 月	48
(D)　推行第二階段法院系統	2016 年 7 月	2019 年 12 月	42

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

第一期策略計劃的項目和工作

2.3　雖然第一期策略計劃的推行計劃大致上分為4項工作 (即A至D項工作) (見第2.2段表一)，但根據六年工作計劃，須要推行的單獨項目／工作共有57項。為監察財務狀況，司法機構政務處把各個單獨項目／工作歸併至以下9個項目組：

(a) ***推行綜合法院案件管理系統項目組1***　包括為區域法院、裁判法院的傳票法庭，以及相關的法院辦事處開發和推行綜合法院案件管理系統的8個應用模組 (見第2.6(a)段表四)；

(b) ***推行綜合法院案件管理系統項目組2***　包括為 (a) 項中未有涵蓋的第一期的法院、審裁處及法院辦事處，開發和推行綜合法院案件管理系統的各類應用模組；

(c) ***開發法院以外的其他相關應用程式***　包括開發和推行多個法院以外的其他相關應用程式，例如資源編配工具和合約管理工具 (見第2.6(b)段表五的第 (i) 項)；

(d) ***更新司法機構網站和建立入門網站***　包括更新司法機構網站，從而更方便使用者和加強內容，同時建立新入門網站，作為日後推出電子服務的平台；

(e) ***推行人力資源管理系統***　包括開發和推行一個新系統，以取代現時的人力資源系統，從而為法官及司法人員，以及非司法人員提升和擴展資訊科技在人力資源管理服務方面的應用；

(f) ***推行綜合儲存金管理系統***　包括開發和推行新的儲存金管理系統，以取代現時的“司法機構訴訟人儲存金會計系統”，從而提升司法機構的內部會計功能。新系統將會與綜合法院案件管理系統整合，以便追查所有關乎某一宗法庭案件的儲存金；

(g) ***推行電子資訊管理系統***　包括開發和推行電子資訊管理系統，方便司法機構的內部使用者暢順而穩定地使用電子資訊；

(h) ***提升網絡和基礎設施***　包括提升現時的資訊科技基礎設施和網絡，以支援推行策略計劃的各個項目；及

(i) ***加強法庭科技設施***　包括在法庭內提供電腦予法官及司法人員，以及書記使用，方便他們在聆訊期間於網上閱覽綜合法院案件管理系統，法官及司法人員更可藉此閱覽電子文件冊，以及進行簡

單的聆訊相關工作。此項目組也包括提升視像會議器材、投影器和其他視像器材 (例如新增及加大的顯示器)。

截至 2019 年 6 月 30 日，在獲批的 6.824 億元 (見第 1.8 段) 撥款中，已動用的款項為 3.62 億元 (53%)。項目組的預算和實際開支見表二。

表二

第一期策略計劃的項目組
預算和實際開支
(2019 年 6 月 30 日)

項目組	預算開支 (百萬元)	實際開支 (百萬元)
(1) 推行綜合法院案件管理系統項目組 1	138.3	126.4
(2) 推行綜合法院案件管理系統項目組 2	120.9	13.7
(3) 開發法院以外的其他相關應用程式	2.8	1.0
(4) 更新司法機構網站和建立入門網站	1.8	0.8
(5) 推行人力資源管理系統	4.8	4.1
(6) 推行綜合儲存金管理系統	2.1	1.0
(7) 推行電子資訊管理系統	14.0	8.0
(8) 提升網絡和基礎設施	221.4	182.4
(9) 加強法庭科技設施	99.8	24.6
應急及儲備	76.5	—
總計	682.4	362.0

資料來源：司法機構政務處的記錄

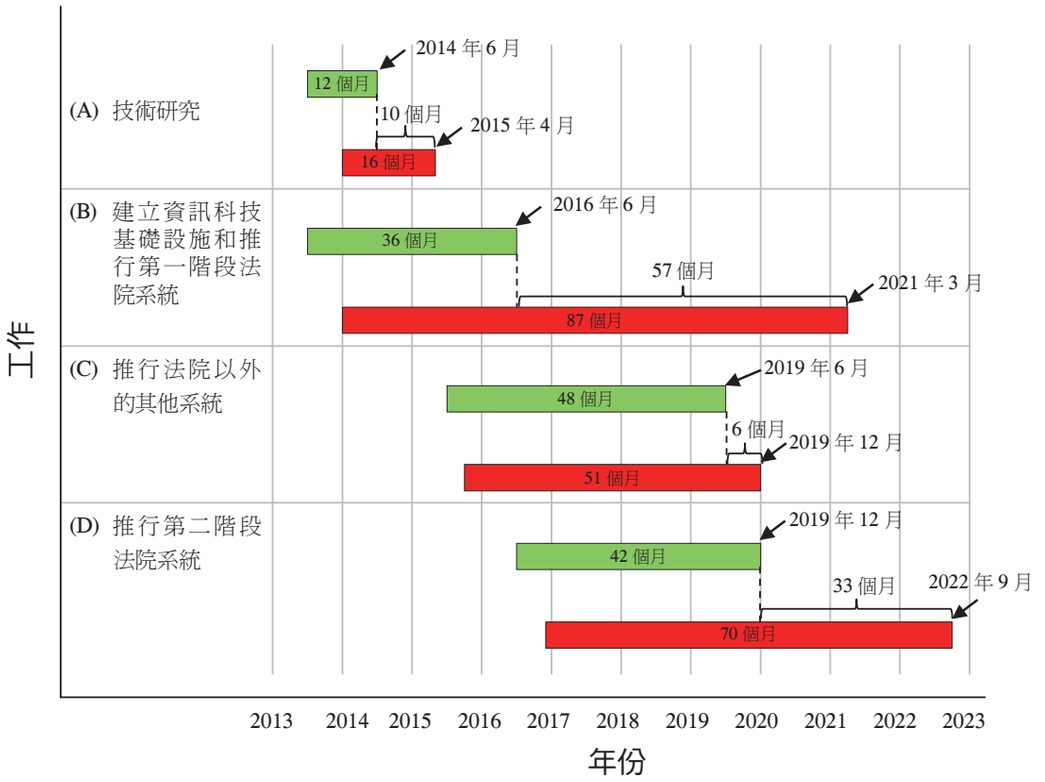
推行項目的進度

第一期策略計劃項目延期完成

2.4 ***各項工作的推行進度*** 司法機構政務處向資科辦提交截至 2019 年 6 月 30 日的進度報告 (見第 1.12 段)，當中匯報第一期策略計劃全部 4 項工作的實際／經修訂的目標完成日期。審計署把該等完成日期與 2013 年的財委會文件所述的完成日期作比較分析，結果顯示第一期策略計劃全部 4 項工作均出現延遲 (由 6 至 57 個月不等)(見圖一)。

圖一

第一期策略計劃的推行進度
(2019 年 6 月 30 日)



說明： 2013 年的財委會文件所述的推行時間表

實際推行時間／經修訂的推行時間表

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

2.5 ***各個項目組的完成百分率*** A 項工作下的技術研究於 2015 年 4 月完成。截至 2019 年 6 月 30 日，司法機構政務處繼續推行第一期策略計劃的其他項目，這些項目按 B 至 D 項工作分為 9 個項目組。司法機構政務處每月根據第一期的各個項目組完成百分率 (註 16)，監察累計開支百分率。截至 2019 年 6 月 30 日，9 個項目組有關工作的完成 (並非開支) 百分率由 4% 至 89% 不等 (見表三)。

表三

第一期策略計劃各項目組的完成百分率
(2019 年 6 月 30 日)

項目組	完成百分率
(a) 於 B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”下推行的項目組	
(i) 推行綜合法院案件管理系統項目組 1	89%
(ii) 更新司法機構網站和建立入門網站	33%
(b) 於 C 項工作“推行法院以外的其他系統”下推行的項目組	
(i) 開發法院以外的其他相關應用程式	36%
(ii) 推行人力資源管理系統	72%
(iii) 推行綜合儲存金管理系統	34%
(iv) 推行電子資訊管理系統	50%
(c) 於 D 項工作“推行第二階段法院系統”下推行的項目組	
(i) 推行綜合法院案件管理系統項目組 2	4%
(d) 於超過一項工作下推行的項目組 (註)	
(i) 提升網絡和基礎設施	82%
(ii) 加強法庭科技設施	26%

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

註：該兩個項目組被安排於 B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”和 D 項工作“推行第二階段法院系統”下進行。

註 16： *司法機構政務處表示，完成百分率是指以個別項目組的推行進度顯示的完成百分率。*

2.6 ***審計署對最新推行進度的分析*** A 項工作下的技術研究在 2015 年 4 月完成，即較 2013 年的財委會文件所述的原定推行計劃 (見第 2.2 段表一) 延誤了 10 個月。審計署進一步分析在 2019 年 6 月至 9 月期間其他工作的推行進度，發現以下情況：

(a) ***B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”*** 第一階段法院系統大部分未完成的應用模組，預計於 2019 年 10 月逐步啓用，但電子存檔服務不包括在內。電子存檔服務定於 2020 年 12 月或之前啓用，惟須視乎相關法例的訂定和主要持份者的準備情況而定 (見表四)。B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”的目標啓用日期與經修訂的完成日期 (即 2021 年 3 月 —— 註 17)(見第 2.4 段圖一) 大致上相若；

註 17： *司法機構政務處表示，經修訂的目標完成日期為 2021 年 3 月 (而非 2020 年 12 月)，因為已預留 3 個月時間用作可能因相關法例訂立後而對第一階段法院系統進行提升。*

表四

第一階段法院系統各應用模組的推行進度
(2019 年 9 月 30 日)

應用模組 (註 1)	實際／目標啓用日期		
	區域法院	裁判法院的傳票法庭	執達事務組
(i) 法庭日誌功能	2019 年 6 月	2019 年 10 月 * (註 2)	不適用
(ii) 排期和存檔工作的相關模組	2019 年 6 月	2019 年 10 月 * (註 2)	不適用
(iii) 聆訊模組	2019 年 6 月	2019 年 10 月 * (註 2)	不適用
(iv) 執達事務流動應用程式	不適用	不適用	2019 年 6 月
(v) 執達事務相關模組	2019 年 6 月	2019 年 10 月 * (註 2)	2019 年 6 月及 10 月 *
(vi) 傳票專用模組	不適用	2019 年 10 月 * (註 2)	不適用
(vii) 電子存檔服務	2020 年 12 月 * (註 3)	2020 年 12 月 * (註 3)	不適用
(viii) 收費模組	2016 年 12 月	2018 年 1 月	不適用

說明：* 目標啓用日期

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

註 1：綜合法院案件管理系統的 8 個應用模組，支援法院的端對端程序，包括：(a) 存檔 (例如提出案件及處理外來文件)；(b) 排期 (例如為不同法庭編訂時間表和輪值表)；(c) 聆訊 (例如為訴訟各方進行登記，展示法庭文件及宣布裁決和製備付款通知)；及 (d) 聆訊後的工作 (例如執法行動和執行任務)。

註 2：相關的應用模組定於 2019 年 10 月在九龍城裁判法院啓用，並於短期內逐步推展至其餘 6 個裁判法院。

註 3：在有關法例訂立後 (見第 1.14 段)，相關的應用模組便會啓用。

(b) ***C項工作“推行法院以外的其他系統”*** 由於截至2019年6月，4個相關項目組的完成百分率只有34%至72%不等 (見第2.5段表三(b)項)，相信C項工作“推行法院以外的其他系統”難以在2019年12月 (見第2.4段圖一) 或之前完成。根據司法機構政務處所提供的資料，截至2019年9月，除分別於2018年2月推行的“運輸服務使用情況報告”應用程式，以及於2018年11月在司法機構政務處5個試點組別推行的“電子記錄管理系統”和“協同工作間解決方案”外，其他法院以外的其他相關應用程式／系統將在2019年12月至2021年9月期間逐步啓用 (見表五)；及

表五

法院以外的其他相關應用程式／系統的推行進度
(2019 年 9 月 30 日)

法院以外的其他相關應用程式／系統	實際／目標啓用日期
(i) 法院以外的其他相關應用程式：	
(1) 運輸服務使用情況報告	2018 年 2 月
(2) 會議室預訂	2019 年 12 月
(3) 資產管理	2019 年 12 月
(4) 常用物料和蒸餾水訂購	2019 年 12 月
(5) 合約管理	2019 年 12 月
(6) 電子加簽服務	2020 年 6 月
(ii) 人力資源管理系統	2019 年 12 月
(iii) 綜合儲存金管理系統	2020 年 6 月
(iv) 電子資訊管理系統：	
(1) 電子記錄管理系統和協同工作間解決方案 (在司法機構政務處 5 個試點組別推行)	2018 年 11 月
(2) 知識管理系統和更廣泛推行電子記錄管理系統及協同工作間解決方案	2021 年 9 月

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

(c) ***D 項工作“推行第二階段法院系統”*** 截至 2019 年 6 月，D 項工作“推行第二階段法院系統”仍處於初步階段 (即相關項目組的完成百分率只有 4%—— 見第 2.5 段表三 (c) 項)。此外，由於早前的 B 和 C 項工作 (即“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”和“推行法院以外的其他系統”) 分別延至 2020 年 12 月或之前和 2021 年 9 月或之前才完成，因此 D 項工作可能受到連帶影響。

2.7 司法機構預期，推行策略計劃有助更無礙地尋求公道、加強工作流程自動化、提高運作效率，以及改善提供予法庭使用者和整體市民的服務 (見第 1.6 段)。然而，根據司法機構政務處向資科辦提交的進度報告 (截至

2019 年 6 月 30 日)，第一期策略計劃項目到 2022 年 9 月 (註 18) 才完成技術事宜 (見第 2.4 段圖一)，較 2013 年的財委會文件所述的 2019 年 12 月目標完成日期至少延誤 33 個月。審計署認為，司法機構政務處需要加強監察第一期策略計劃所有項目的推行，並且盡可能加快完成餘下的項目，以便在切實可行的情況下，盡早實現各項好處。司法機構政務處並需要審視第 2.8 至 2.24 段所述有關推行項目時遇到的困難，從中汲取教訓。

推行項目時遇到的困難

2.8　鑑於項目有所延誤 (見第 2.4 至 2.7 段)，審計署審查司法機構政務處關於策略計劃項目的管理記錄，以確定延誤原因，並且找出可汲取教訓之處。審計署留意到，司法機構政務處在推行第一期策略計劃項目時，遇到以下的主要困難：

(a) 更改交付模式和人手短缺 (第 2.9 至 2.15 段)；

(b) 採購資訊科技基礎設施的籌備時間甚長 (第 2.16 及 2.17 段)；

(c) 開發第一階段法院系統需時甚長 (第 2.18 至 2.21 段)；及

(d) 邀請檢控部門及機構參與有關綜合法院案件管理系統啓用的準備工作 (第 2.22 至 2.24 段)。

更改交付模式和人手短缺

2.9　***更改交付模式***　根據司法機構政務處的資料，按照資訊系統策略研究所述，在策劃六年工作計劃 (見第 1.7 段) 下的策略計劃項目組合和項目採購策略時，一直計劃通過外判取得系統設計和推行所需的大部分服務，以及通過公開招標取得核心應用程式的設計和推行服務 (即推行綜合法院案件管理系統的整套解決方案)。督導委員會 (見第 1.10(b)(i) 段) 於 2013 年 6 月舉行首次會議時已通過採用外判方式。然而，當督導委員會於 2013 年 8 月舉行第二次會議，資科辦提出以下意見：

註 18：*司法機構政務處表示，第一期策略計劃的預計完成日期為 2022 年 9 月，只反映有關項目的技術事宜。2019 年 9 月，司法機構政務處才剛剛展開推行策略計劃第二階段的詳細籌劃工作。在編訂一個切實可行的時間表之前，司法機構政務處會考慮所有相關因素，包括立法和制訂政策、制訂運作詳情、財務因素，以及技術事宜。*

(a) 綜合法院案件管理系統的整套解決方案包括系統分析和設計、編製程式、推行及系統整合，將之外判的風險極大；

(b) 項目很可能無法覓得中標者，又或大有可能無法按預算完成；及

(c) 為減低項目的風險，資科辦建議司法機構政務處認真考慮運用內部資源，即由公務員加上由資科辦中央管理的定期合約僱員 (一般稱為 T 合約員工 —— 註 19) 負責進行綜合法院案件管理系統的系統分析和設計工作。

2.10 在聽取資科辦的建議後，為減低項目的風險，司法機構政務處在 2013 年 9 月認為：

(a) 應把全盤外判的方式改為混合方式，即同時通過外判和動用內部人手處理有關工作；

(b) 至於系統分析和設計、系統整合和系統維修方面的工作，最好主要依靠內部人手進行；及

(c) 關於推行項目及編製程式的工作，應同時通過外判和動用內部人手推展。

司法機構政務處表示，討論和策劃更改交付模式的工作，包括對人力資源需求的影響 (見第 2.11 段) 和對採購計劃的改動，自然需要時間和人手。結果，策略計劃的開展日期由 2013 年年中延遲至 2014 年年初。具體而言，司法機構政務處分別於 2014 年 2 月和 5 月，向督導委員會匯報更改的交付模式帶來的影響和經修訂的採購計劃。

2.11 ***額外人手資源需求*** 督導委員會在 2014 年 2 月舉行的第四次會議上，獲提交一份關於更改交付模式 (見第 2.10 段) 對人力資源需求的影響的評估報告，以供審批。評估報告內容如下：

註 19：*《政府資訊科技總監辦公室通告第 4/2010 號》說明各決策局／部門對於資訊科技專業人力資源的管理方法。該通告指出，各決策局／部門為增添人手，可以考慮增聘合約資訊科技專業人員，以配合他們突發和短期的服務需要。資科辦管理統一安排的合約，為政府提供資訊科技合約員工服務。*

(a) ***公務員*** 急需加強資訊科技技術組，確保該組有足夠的內部人手進行已計劃的工作 (註 20)；及

(b) ***T 合約員工*** 為補充公務員的人手資源，必須聘用 T 合約員工。根據為推行策略計劃而訂立的聘用 T 合約員工計劃，在 2013–14 至 2018–19 年度的 6 年期間，每年聘用 20 至 70 名 T 合約員工 (見表六)。

表六

為推行策略計劃而訂立的 T 合約員工聘用計劃
(2013–14 至 2018–19 年度)

年度	職級			擬聘 T 合約員工總數 (註) (d) = (a) + (b) + (c)
	項目經理 (a) (人數)	系統分析主任 (b) (人數)	系統分析／程序編製主任 (c) (人數)	
2013-14	5	12	3	20
2014-15	5	20	20	45
2015-16	5	20	45	70
2016-17	5	20	45	70
2017-18	5	20	30	55
2018-19	5	20	25	50

資料來源：司法機構政務處的記錄

註：根據司法機構政務處的資料，由於需要聘用更多的系統分析／程序編製主任職級人員進行程式編製工作，因此受聘的 T 合約員工人數會在程式編製階段達到高峯。

註 20： *司法機構政務處的記錄顯示，2013–14 年度共開設 14 個有時限的專責職位，而有關職位逐漸遞增至 2017–18 年度和 2018–19 年度的 28 個。此外，在 2013–14 至 2018–19 年度期間，共開設 13 個常額職位，以進行有關但不限於第一期策略計劃的工作。*

2.12 ***系統分析／程序編製主任職級的 T 合約員工人手短缺*** 根據司法機構政務處的資料，可能由於當時的市場情況，司法機構多年來難以招聘足夠的 T 合約員工出任系統分析／程序編製主任職級，以推行策略計劃項目，特別是進行第一階段法院系統的程式編製工作。在 2013–14 至 2018–19 的 6 個年度內，擬聘和實聘的系統分析／程序編製主任職級的 T 合約員工人數載於表七。

表七

涉及推行策略計劃的
系統分析／程序編製主任職級 T 合約員工
擬聘和實聘人數
(2013–14 至 2018–19 年度)

年度	擬聘 T 合約員工人數 (a)	實聘 T 合約員工人數 (註) (b)	短缺	
			人數 (c) = (a) – (b)	百分率 (d) = (c) ÷ (a) × 100%
2013-14	3	0	3	100%
2014-15	20	3	17	85%
2015-16	45	6	39	87%
2016-17	45	8	37	82%
2017-18	30	5	25	83%
2018-19	25	10	15	60%

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

註：T 合約員工的聘用人數不時改變。為進行是次分析，截至每年 3 月 15 日 (即在每個財政年度安排付款的截數日期)，受聘的 T 合約員工人數會算作年內 T 合約員工的聘用人數。

2.13 ***為解決系統分析／程序編製主任人手短缺問題而採取的行動*** 由於難以招聘系統分析／程序編製主任職級的T合約員工擔任第一階段法院系統的程式編製工作 (系統原定於2016年6月底前啓用)，司法機構政務處推行下列措施，以解決人手短缺的問題：

(a) ***外判*** 調整外判與內部開發的比例，讓外判承辦商處理較多程式編製工作。結果，在第一階段法院系統的推行及啓用時採用模組化和循序漸進的模式，委聘4個外判承辦商進行相關的程式編製和系統開發工作 (註21)。司法機構政務處表示，模組化和循序漸進的模式顯然增加了所需的時間和人力；及

(b) ***聘用系統分析主任以進行程式編製和系統整合工作*** 雖然司法機構政務處難以聘得系統分析／程序編製主任職級的T合約員工，卻能委聘T合約員工擔任職級較高的系統分析主任。審計署留意到，根據T合約員工的聘用計劃 (見第2.11段表六)，司法機構政務處擬於2014–15至2018–19年度期間聘用20名系統分析主任職級員工。結果，受聘系統分析主任職級的T合約員工在2014年3月至2017年3月期間由15人遞增至33人，並於2018年3月再增至43人，在2019年3月才減至33人。司法機構政務處表示，該處在諮詢資科辦後，由2016年起增聘初級系統分析主任，進行第一階段法院系統的系統設計及程式編製工作。此外，由於綜合法院案件管理系統模組由4個不同外判承辦商各自開發，因此司法機構政務處須動用更多內部人手，包括較資深的高級系統分析主任職級T合約員工，處理模組的版本控制和系統整合工作。

關於 (a) 項，審計署留意到司法機構政務處較預期花了較長時間完成聘用承辦商的工作。儘管聘用程序應與系統分析和設計工作同步進行，以便程式編製工作可在系統分析和設計完成後立即展開，但審計署留意到，聘用最後一個外判承辦商的工作於2016年9月 (即系統分析和設計工作於2016年5月結束後4個月 (見第2.19段)) 才告完成。關於 (b) 項，司法機構政務處在2019年9月回應審計署的查詢時表示，即使已聘用初級系統分析主任用部分時間進行程式編製工作，但在2013–14至2018–19年度期間，系統分析／程序編製主任職級仍出現嚴重人手短缺，短缺員工由2至32名不等 (即每年平均14名員工)。審計署認為，司法機構政務處需要改善聘用外判承辦商的規劃工作，以縮短冗長

註21： *根據司法機構政務處的記錄，第一階段法院系統程式編製工作的外判與內部開發比率約為50:50。*

的聘用程序，並繼續設法解決系統分析／程序編製主任職級的人手短缺問題，以支援第一期策略計劃餘下項目的推行工作，以及第二期已規劃的項目。

2.14 ***T 合約員工的流失率高*** 根據《政府資訊科技總監辦公室通告第 4/2010 號》，基於合約員工流失率高等原因，過度倚賴合約員工，不利於維持穩定、有效和持續的資訊科技服務，以及保留他們在聘用期內獲得的知識和經驗。審計署在審查司法機構政務處有關聘用涉及推行策略計劃的 T 合約員工的記錄時，發現在 2014–15 至 2018–19 年度期間的流失率 (註 22) 偏高 (見表八)。司法機構政務處需要研究減低流失率的方法，以期保留在第一期策略計劃以往項目中建立的核心資訊科技技能，以支援第一期策略計劃餘下項目的推行工作，以及第二期已規劃的項目。

表八

涉及推行策略計劃的
T 合約員工的流失率
(2014–15 至 2018–19 年度)

年度	流失率
2014-15	6.8%
2015-16	33.7%
2016-17	16.3%
2017-18	24.0%
2018-19	24.2%

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

註 22： *流失率指涉及推行策略計劃的 T 合約員工年內離開司法機構政務處 (不包括內部調動) 的比率。流失率的計算方法如下：*

[年內離職的員工人數／(截至該年 3 月 16 日的員工人數 + 截至翌年 3 月 15 日的員工人數) ÷ 2] × 100%

2.15　關於第 2.12 至 2.14 段所述 T 合約員工人手短缺和流失率高的意見，審計署又留意到司法機構政務處單靠 T 合約員工補足由公務員組成的資訊科技組。審計署認為，如沒有有關職級的 T 合約員工，司法機構政務處可考慮聘用非公務員合約 (註 23) 僱員。就此，資科辦也在 2013 年 9 月舉行的督導委員會會議上表示，除 T 合約員工外，司法機構政務處可考慮聘用非公務員合約僱員，以補充所需人力資源及專業知識。

採購資訊科技基礎設施的籌備時間甚長

2.16　***採購資訊科技基礎設施***　在策略計劃下，資訊科技基礎設施將逐漸提升，以支援逐步推行的應用系統，包括綜合法院案件管理系統的核心應用系統。資訊科技基礎設施的一項主要提升工作是提升中央資訊科技設施 (即資訊科技網絡系統、資訊科技保安系統、伺服器和儲存系統)。由於估計合約價值約為 1.95 億元，司法機構政務處計劃以公開招標方式，採購提升中央資訊科技設施所需的硬件、軟件和服務。按照《物料供應及採購規例》，其他決策局／部門 (例如政府物流服務署及律政司) 將涉及招標程序 (例如擬備招標文件、發出招標邀請、標書評審和批出合約)。

2.17　***對涉及其他決策局／部門的招標工作進度過分樂觀***　根據司法機構政務處的資料，有關在策略計劃 B 項工作下採購資訊科技基礎設施的招標邀請定於 2015 年 4 月發出。合約定於 2015 年 10 月批出，資訊科技基礎設施將於 2017 年 3 月完成。不過，招標邀請於 2015 年 11 月才發出 (即延遲了 7 個月)。合約於 2016 年 11 月才批出 (即延遲了 13 個月)。資訊科技基礎設施最終於 2018 年 2 月完成。審計署發現，延誤的原因是司法機構政務處對招標過程中涉及其他決策局／部門的工作進度過分樂觀，詳情如下：

(a)　***審閱招標文件***　司法機構政務處於 2015 年 2 月月中 (即在 2015 年 4 月月中發出招標邀請的目標日期前只有約 40 天)，就擬備招標文件擬稿尋求律政司的意見。由於有大量文件需要審閱，律政司認為該時間太過迫切。在司法機構政務處作出數度澄清，以及律政司就招標文件各份擬稿提供意見後，律政司於 2015 年 7 月完成審閱招標文件；及

註 23：*根據《政府資訊科技總監辦公室通告第 4/2010 號》，非公務員合約僱員為決策局／部門提供所需彈性，以應付其不同情況的運作需求。簡單而言，聘用非公務員合約僱員，主要是為了應付有時限、季節性、需要員工工作少於規定工作時數，或須從市場招攬具備最新專業知識的人才的服務需求。*

(b) ***招標工作*** 司法機構政務處於2015年6月初聯絡政府物流服務署，商討招標安排，並建議於2015年7月發出招標邀請，以及於2015年12月 (即5個月後) 批出合約。政府物流服務署回應時表示，就發出招標邀請和安排其他主要招標工作 (例如標書評審、評審標書建議和審批標書評審報告) 所建議的時間不切實際，因為由發出招標邀請至批出合約需時約8至14個月。在數度審批和澄清後，招標邀請於2015年11月發出。在2016年1月截標後，司法機構政務處和政府物流服務署花了約10個月安排主要招標工作，並於2016年11月批出合約，與政府物流服務署估計需時8至14個月相符。

審計署認為司法機構政務處需要從事件中汲取教訓，日後進行涉及其他決策局／部門的類似採購工作 (特別是關乎第一期策略計劃的餘下項目和第二期已規劃的項目) 時，改善招標過程的規劃。

開發第一階段法院系統需時甚長

2.18 在B項工作下第一階段法院系統啓用前的開發工作大致上涉及下列各階段：

(a) ***收集用戶要求*** 這個階段涉及項目人員收集用戶要求以制訂用戶要求文件，並會製作用戶介面原型，請用戶提供意見；

(b) ***系統分析和設計*** 這個階段涉及項目人員研究現有的系統環境和用戶要求，以期界定有問題的地方及／或可予改善之處。他們會根據收集所得的資料，製作設計和規格文件，並製作最後報告 (即系統分析和設計報告) 交予用戶提供意見，然後尋求督導委員會審批；及

(c) ***推行和用戶驗收測試*** 這個階段涉及項目人員設計系統和開發程式。在系統測試完成後，會將系統交予用戶進行用戶驗收測試。在所有所需測試圓滿完成後，會尋求督導委員會審批，以示這個階段結束。

2.19 ***收集用戶要求及完成系統分析和設計的工作多花了時間*** 按照 2014 年 4 月的項目時間表，收集用戶要求及系統分析和設計的工作分別定於 2014 年 9 月和 2015 年 6 月完成，但兩者分別於 2015 年 3 月和 2016 年 5 月才完成，即開發工作整體出現 11 個月的延遲。根據司法機構政務處的資料，多花了時間的主要原因包括：

(a) 界定綜合法院案件管理系統用戶要求的工作所需的時間和人力較預期長。司法機構政務處共製作 117 份用戶要求文件，較原先估計的 43 份增加 172%；

(b) 用戶要求涵蓋的業務運作範圍較現有個案管理系統更為廣泛；

(c) 有關澄清在綜合法院案件管理系統的工作流程中使用程序自動化功能和制訂用戶要求文件的工作，均需要大量資源，以及較預期更長時間才能完成。為使系統分析和設計工作能順利展開，資訊科技事務處曾為最終用戶代表安排約 130 場為時半天的解說會；及

(d) 由於有其他事務要優先處理，用戶難以在最後期限前提供意見，並需要更多時間確定其要求，因而可能延遲系統分析和設計工作。

2.20 ***大幅延長用戶驗收測試*** 審計署留意到，2016 年 3 月舉行的督導委員會會議預計第一階段法院系統用戶驗收測試將於 2017 年 3 月完成。根據截至 2017 年 12 月司法機構政務處的記錄，在進行用戶驗收測試期間提出的更改要求約有 1 400 項。結果，相關用戶驗收測試於 2019 年初才大致完成 (註 24)，即延遲了約兩年。審計署審查司法機構政務處的記錄，發現延遲的主要原因是用戶在用戶驗收測試進行期間提出大量更改要求 (見個案一的實例)。

註 24： *根據司法機構政務處的記錄，由於預計在修訂法例後需進行程式提升工作，有關綜合法院案件管理系統與修訂法例相關功能的另一輪用戶驗收測試定於 2020 年 9 月至 11 月進行。*

個案一

區域法院綜合法院案件管理系統的用戶驗收測試大幅延長

1. 有關區域法院綜合法院案件管理系統核心功能的用戶驗收測試於2017年1月開始，分6輪進行，並定於2017年9月完成。2017年9月，區域法院的最終用戶(例如法院支援人員)決定為各類案件(例如民事訴訟和刑事案件)的所有主要工作流程進行端對端測試，作為用戶驗收測試程序的一部份。這項工作與當時已規劃的最後一輪(即第六輪)用戶驗收測試同步進行。

2. 端對端測試於2018年2月完成，用戶提出大量對系統要求的更改，作為系統啓用時的必要功能。因應這些更改，程式於2018年2月至6月期間進行提升。另一輪(即第七輪)用戶驗收測試(包括另一輪端對端測試)於2018年7月展開。最後，用戶驗收測試於2018年12月完成，即延遲了15個月。

審計署的意見

3. 審計署雖然留意到，在進行用戶驗收測試期間提出對系統要求的更改是為了提升綜合法院案件管理系統的運作效率，但認為由於收集用戶要求及系統分析和設計工作已多花了時間(見第2.19段)，如能在較早階段識別上述更改，相信會更為理想。由於更改用戶要求和延長用戶驗收測試，司法機構政務處估計所需增加的款項約為2,300萬元。

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

2.21 審計署留意到，司法機構政務處會參考推行第一階段法院系統的所得經驗和遇到的困難，推行改善措施(例如在用戶一方設立項目小組，以及採用端對端操作步驟方式的範本，方便用戶記載詳細的業務要求)，以便日後推行策略計劃項目。審計署雖然留意到司法機構政務處已採取積極行動改善收集用戶要求的程序，但認為司法機構政務處也應檢討和改善在用戶驗收測試期間對要求作出重大更改的程序(例如按照情況，就結束用戶驗收測試設定指定時間，以及在系統啓用後的提升工作中處理更改要求)。

邀請檢控部門及機構參與有關綜合法院案件管理系統啓用的準備工作

2.22 ***把傳票申請遷移至綜合法院案件管理系統*** 在策略計劃下，綜合法院案件管理系統會在各級法院分期推行，以便法庭使用者 (包括檢控部門及機構) 可選擇採用電子模式處理法庭文件和向法庭付款。在第一期策略計劃的第一階段，綜合法院案件管理系統會在裁判法院的傳票法庭推行。部門傳票和定額罰款案件 (註 25) 是受影響法庭案件的主要類別。預計負責所有這些案件的相關檢控部門及機構會在所有裁判法院推出綜合法院案件管理系統後 3 年內，遷移至綜合法院案件管理系統 (即通過綜合法院案件管理系統的入門網站輸入傳票申請，或設置系統界面連接綜合法院案件管理系統以傳送傳票申請)，以取代傳票個案處理系統 (見第 1.13(c) 段)，即司法機構現時用以提交由傳票法庭處理的案件的電子平台。預計傳票個案處理系統其後會停止處理這些案件。

2.23 ***司法機構政務處協調檢控部門及機構的工作*** 2015 年，司法機構政務處開始研究綜合法院案件管理系統與檢控部門及機構系統的界面連接，並與主要檢控部門及機構，例如香港警務處，展開早期討論。在 2016 年 6 月至 2017 年 8 月期間，司法機構政務處與約 40 個檢控部門及機構舉行持份者簡介會和會議，介紹各類事項，當中包括推出綜合法院案件管理系統所引致的變更。2017 年 9 月，司法機構政務處向檢控部門及機構發出有關在裁判法院的傳票法庭推行綜合法院案件管理系統的技術和運作詳情，方便這些部門及機構規劃遷移至綜合法院案件管理系統。2018 年 9 月和 2019 年 2 月，司法機構政務處與外間持份者 (包括檢控部門及機構和法律專業團體 —— 註 26) 分別就建議行政安排和立法事務展開兩次諮詢。

2.24 ***可予改善之處和未來的挑戰*** 審計署審查司法機構政務處協調檢控部門及機構參與有關綜合法院案件管理系統啓用的準備工作，並留意到下列可予改善之處和未來的挑戰：

(a) ***沒有擬備部分會議紀要*** 在 2016 年 6 月至 2017 年 8 月期間，司法機構政務處就綜合法院案件管理系統的啓用，與檢控部門及機構舉行 19 次持份者會議。不過，審計署發現只有 4 次會議備有內部

註 25：*部門傳票和定額罰款案件的例子包括由香港警務處和運輸署提出與交通有關的罪行案件、由食物環境衞生署提出有關公共潔淨的罪行案件，以及由稅務局提出與稅務有關的罪行案件。*

註 26：*諮詢內容涵蓋建議的行政安排 (於 2018 年 9 月開始)、建議法例和實務指示 (於 2019 年 2 月開始)。*

會議紀要。司法機構政務處在 2019 年 8 月回應審計署的查詢時表示：

(i) 舉行持份者會議主要是向檢控部門及機構簡介整體時間表和建議安排，讓檢控部門及機構就此作出所需準備；

(ii) 在會議上提出的問題大多屬運作及／或技術性質，故被認為無需擬備正式的會議紀要；及

(iii) 在會議上如有任何具體問題，便會發出相關的跟進電郵並存檔。

審計署得悉司法機構政務處的解釋，但發現有擬備內部會議紀要的 4 次會議所討論的內容與其他沒有完整內部會議紀要的 15 次會議所討論的內容相似。此外，儘管司法機構政務處為涉及較少傳票個案的約 30 個檢控部門及機構出席的 4 次會議擬備內部會議紀要，卻沒有為涉及傳票個案最多的 10 個主要檢控部門及機構出席的 15 次會議擬備完整的會議紀要。審計署認為，為提高問責性，司法機構政務處需要在切實可行的情況下，盡量保存妥善和完整的會議記錄；

(b) ***未有為入門網站的設計和用法舉辦簡介會*** 根據 2017 年初約有 30 個檢控部門及機構出席會議的會議紀要，2017 年年中會舉辦另一場簡介會，向約 40 個檢控部門及機構介紹入門網站的設計和用法。不過，審計署審查司法機構政務處的記錄時，發現該處只分別於 2018 年 1 月和 8 月為兩個主要檢控部門舉辦上述簡介會 (即有關示範使用入門網站的流程)。為確保檢控部門及機構熟悉入門網站的設計和用法，司法機構政務處需要在切實可行的情況下，盡快為所有檢控部門及機構舉辦簡介會；及

(c) ***政府部門之間在綜合法院案件管理系統的系統界面方面有問題尚未解決*** 審計署留意到在協調檢控部門及機構準備與綜合法院案件管理系統連接的系統界面時，政府部門之間就設置系統界面以連接綜合法院案件管理系統方面有問題尚未解決，例如香港警務處與運輸署自 2016 年起，一直在討論與交通有關罪行的傳票申請所用的系統界面 (註 27)。儘管在律政司的協調下，此事在 2018 年稍有進展，但截至 2019 年 7 月仍有一些問題尚未解決 (例如處理

註 27：*簡而言之，有關的討論關乎如何把香港警務處和運輸署與交通有關罪行的傳票資料加以合併，然後才向綜合法院案件管理系統提交傳票申請。*

不認罪案件的系統工作流程)。假如部門之間的問題仍未解決，司法機構政務處需要與檢控部門及機構密切聯繫，並採取適當的行動 (例如提升至政府行政機關的高層人員處理)。

審計署的建議

2.25 審計署*建議* 司法機構政務長應：

(a) 加強監察第一期策略計劃所有項目的推行，並在切實可行的情況下，盡早完成餘下的項目；

(b) 從推行項目期間遇到的問題中汲取教訓，改善日後資訊科技計劃的策劃和推行工作，包括：

(i) 改善聘用外判承辦商的規劃工作，以縮短冗長的聘用程序；

(ii) 設法解決人手短缺問題，包括系統分析／程序編製主任職級的人手短缺，以及 T 合約員工的流失率高問題 (例如考慮聘用非公務員合約僱員，以補充所需人力資源及專業知識)；

(iii) 日後進行涉及其他決策局／部門的類似採購工作 (特別是關乎第一期策略計劃的餘下項目和第二期已規劃的項目) 時，改善招標過程的規劃；及

(iv) 檢討和改善在用戶驗收測試期間對要求作出重大更改的程序；及

(c) 改善與檢控部門及機構為綜合法院案件管理系統啓用作準備方面的參與工作：

(i) 在切實可行的情況下，盡量保存妥善和完整的會議記錄；

(ii) 在切實可行的情況下，盡快就入門網站的設計和用法，為所有檢控部門及機構舉行簡介會；及

(iii) 與檢控部門及機構密切聯繫，並採取適當行動，以處理這些部門及機構之間在綜合法院案件管理系統的系統界面方面尚未解決的問題。

司法機構和政府的回應

2.26　司法機構政務長同意審計署的建議，並表示：

(a) 司法機構政務處現正整合和優化管治架構，不單用於第一期第一階段的項目，也用於第一期第二階段的項目，以應付未來的挑戰。在優化管治架構後，司法機構政務處應能更有效地監察策略計劃的推行，並在切實可行的情況下，盡早完成餘下的項目；

(b) 司法機構政務處在規劃和安排日後的採購工作時，會採取資科辦和財經事務及庫務局近期發出的指引／通函 (分別於 2016 年 2 月及 2017 年 12 月發出) 所訂明的措施，以縮短相關招標程序；

(c) 為解決人手短缺的問題，司法機構政務處會繼續密切監察人手情況，並研究所有可行方法，包括考慮聘用非公務員合約僱員，以及招聘和挽留具備合適技能的技術員工；

(d) 司法機構政務處會檢討和優化按照項目管理計劃 (見第 3.2 段) 處理重大更改要求的管制程序，以便在用戶驗收測試階段能更有效地處理用戶對要求的重大更改，並確保及時提交有關當局考慮，以及按情況作出批准；

(e) 有關向所有檢控部門及機構簡介綜合法院案件管理系統入門網站的設計和用法，司法機構政務處已計劃在適當時候舉行簡介會；及

(f) 司法機構政務處一直與有關各方採取一切所需行動，解決各檢控部門及機構之間在綜合法院案件管理系統的系統界面方面尚未解決的問題。司法機構政務處會繼續探討，並按需要採取其他適當行動。

2.27　律政司司長表示，律政司留意到審計署在第 2.25 段的建議，並會繼續與司法機構緊密合作，促進策略計劃的推行。

2.28　運輸署署長表示留意到政府部門之間在設置系統界面以連接綜合法院案件管理系統方面有些問題尚未解決，運輸署會繼續與司法機構和其他檢控部門密切聯繫，以期解決意見分歧，並確保有關界面順利連接運輸署的系統與其他檢控部門的系統，以及綜合法院案件管理系統。

第 3 部分：項目管治

3.1　本部分探討策略計劃的項目管治事宜。審查工作集中於以下範疇：

(a)　修改管治架構 (第 3.3 至 3.6 段)；

(b)　項目監管 (第 3.7 至 3.13 段)；及

(c)　報告項目進度 (第 3.14 至 3.18 段)。

策略計劃的管治架構

3.2　***項目管治***　根據資科辦的項目管理指引，健全的項目組織是有效管理項目的必要條件。司法機構已按有關指引，設立管治架構以推行策略計劃項目。該管治架構以資科委為首，並由督導委員會支援 (見第 1.10(a)(i) 及 (b)(i) 段和附錄 C)。策略計劃的項目管理計劃 (註 28) 就資科委的職權範圍及督導委員會的主要工作和職責作出以下界定：

(a)　***資科委***　資科委負責：(i) 監督策略計劃的持續發展；(ii) 探討各級法院在實務、程序和運作方面應用資訊科技的可行性及效益，並考慮有關建議；及 (iii) 監督策略計劃的推行和其他獲採納資訊科技的應用情況；及

(b)　***督導委員會***　督導委員會須向資科委負責，並肩負各項職責，包括：(i) 承擔審批項目所需的資源；(ii) 審批項目預算；(iii) 確認各項目階段的主要項目成果符合驗收準則；(iv) 審視成效、提供推行策略計劃的整體方針和定期提出可予改善之處；(v) 當項目超出容差限度 (例如嚴重超支或項目延誤)，須就項目的日後工作提出建議，並按情況把有關事宜提升至資科委處理；及 (vi) 審批進度更新報告和項目結束。

註 28：*項目管理計劃是策略計劃有關管理的主要成果。項目管理計劃旨在說明在策略計劃的整個推行期內進行工作的整體管理方式。項目管理計劃：(a) 概述策略計劃的推動力、目的、成功準則、主要成果、假設和限制；及 (b) 述明所有項目持份者在管理策略計劃時所須依循的管理架構、進行的工作和程序及／或步驟。*

修改管治架構

在未經適當機關審批的情況下修改管治架構

3.3 ***原有管治架構*** 2013 年 4 月，資科委審批策略計劃的建議管治架構。根據獲批的管治架構，由於策略計劃涉及多種工作、研究和項目：

(a) 督導委員會由 3 個負責不同項目的計劃督導小組提供支援，該等項目為：(i) 綜合法院案件管理系統和相關項目；(ii) 數據相關項目；及 (iii) 基礎設施項目；

(b) 督導委員會在策略層面監察策略計劃的推行情況，而項目管理職責，例如承擔審批項目所需的資源，和確認項目計劃和成果，則轉授有關的計劃督導小組；

(c) 至於 3 個計劃督導小組的成員名單，負責綜合法院案件管理系統和相關項目的小組由司法機構政務長主持，成員為司法機構高層人員；其餘 2 個小組則由 1 名總系統經理主持，成員主要為技術和中層管理人員。該 3 個計劃督導小組由 3 個計劃保證小組提供支援，以進行質素保證工作，例如審批有關更改要求；及

(d) 資科委轄下的 3 個工作小組 (見第 1.10(a)(ii) 段) 由 9 個諮詢委員會支援。諮詢委員會由法官及司法人員領導，負責詳細審議各具體範疇下的事項 (例如在各級法院提供電子服務)。督導委員會之下設有項目研究督導小組，以監督各項目研究小組。項目研究小組與上述 9 個諮詢委員會的工作大致相若 (註 29)。

3.4 ***各計劃督導小組歸併至策略計劃交付及保證組下*** 項目管理計劃在 2014 年 2 月提交督導委員會審批。根據獲批的項目管理計劃，3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組全部歸併至策略計劃交付及保證組之下 (見第 1.10(b)(ii) 段)。司法機構政務處表示，該 3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組的工作和職責已改由策略計劃交付及保證組負責。然而，審計署審查司法機構政務處的記錄時發現以下事宜：

註 29：*司法機構政務處表示，項目研究督導小組是由司法機構政務處的高層管理人員領導，負責深入審議相關議題，以及向項目研究小組提供督導和建議；確保項目研究符合策略計劃的目標；並使各項目研究的優先次序與建議互相配合；以及監察各項目研究的進度，並向督導委員會報告項目研究的進度和成效。*

(a) ***沒有經過資科委審批*** 資科委於 2013 年 4 月批准採用原有管治架構 (見第 3.3 段)；但沒有記錄顯示，把 3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組歸併至策略計劃交付及保證組之下一事曾由資科委審批；

(b) ***成員變動*** 按計劃，原有負責綜合法院案件管理系統和相關項目的計劃督導小組應由司法機構政務長主持，並由高級人員擔任成員；但策略計劃交付及保證組改由一名總系統經理主持，並由中級管理人員擔任成員；及

(c) ***督導委員會的職責未有轉授*** 根據項目管理計劃，部份項目管理職責須由督導委員會而非策略計劃交付及保證組承擔。舉例而言，項目管理計劃列明，督導委員會的職責包括召開會議以批准風險緩減計劃、項目更改、問題決議和資源分配事宜，以及確認主要項目成果。由於成員有所變動 (見 (b) 段)，項目管理職責未有按計劃轉授策略計劃交付及保證組，督導委員會或需要安排加開會議 (見第 3.8 及 3.9 段)，以履行項目管理計劃所界定的項目管理職責。

3.5 ***需要檢討策略計劃的管治架構*** 司法機構政務處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 根據資科辦的指引，督導委員會是按項目管理計劃所界定職權範圍審批轄下管治架構的機關。因此，就 3 個計劃督導小組和各自轄下的計劃保證小組歸併至策略計劃交付及保證組之下以精簡管治架構一事，司法機構政務處認為無需尋求資科委審批；及

(b) 上述架構重組在實質上不會改變督導委員會的整體項目管理職責和問責程度，因而無需資科委重新審批督導委員會的架構。

審計署得悉司法機構政務處的解釋，但認為檢討項目管理計劃所界定現時的策略計劃管治架構 (例如審視是否需要把部分項目管理職責轉授策略計劃交付及保證組，以免督導委員會工作過重)，以及視乎情況徵求適當機關審批修改管治架構的做法，依然有其可取之處。

3.6 ***整合項目研究小組和諮詢委員會*** 司法機構政務處表示，隨着策略計劃的推展，監督計劃推行的方法和機制或須予以調整 (調整時尤須考慮過往經驗和項目各個階段工作的性質)，以配合運作需要。就此，項目研究督導小組轄

下負責推行第一階段法院系統的有關項目研究小組和相關諮詢委員會 (見第 3.3(d) 段)，自 2017 年 5 月起由政策及立法事務小組和分別為區域法院和裁判法院傳票法庭而設立的兩個運作小組取代 (見第 1.10(a)(iii) 段註 7)。然而，審計署發現，獲督導委員會於 2018 年 7 月批准的最新版項目管理計劃並未反映上述修改。審計署認為有需要確保策略計劃管治架構的修改均經由適當機關妥為審批。

項目監管

監管機制

3.7 ***會議和項目成果*** 根據項目管理計劃，應設立正式的溝通框架，監管策略計劃項目的進度，當中包括：

(a) ***督導委員會會議*** 督導委員會應在項目開始、階段完結，以及按需要舉行會議 (註 30)，目的是報告項目情況、採集成員意見，以及就風險緩減計劃、項目更改、問題決議和資源分配徵求審批；

(b) ***向資科委報告進度更新*** 有別於督導委員會的會議，項目管理計劃未有就資科委舉行會議作出具體的規定，但訂明督導委員會成員負責向資科委說明推行策略計劃的關鍵事項，並提供意見。舉例而言，任何事宜可嚴重影響策略計劃項目的範圍、推行時間、成本和質素 (例如整體項目延誤逾 20% 或超過 6 個月)，應將有關問題提升至資科委並徵詢其意見；及

(c) ***整體計劃重點*** 計劃管理辦公室 (見第 1.10(b)(iii) 段) 應通過電郵向督導委員會和策略計劃交付及保證組提交一份訂明格式的每月重點報告，提供策略計劃整體進度更新的資料和未來的主要進度指標。每月重點報告也應載述任何已知的風險和問題，以及有關過去一個月內提出更改要求的資料。

註 30：*根據 2013 年 6 月的督導委員會會議記錄，委員會安排每月舉行會議，但如無重大事項以供討論，則可取消會議。*

可予改善之處

3.8 ***督導委員會的會議次數減少*** 自 2013 年 5 月推行第一期策略計劃項目開始至 2019 年 6 月期間，督導委員會舉行 15 次會議。審計署分析會議日期，留意到自 2016 年起會議次數減少，而相隔時間增加 (見表九)。

表九

督導委員會會議日期分析
(2013 年 5 月至 2019 年 6 月)

年份	會議次數	會議的平均相隔日數
2013 (自 5 月起)	3	53
2014	3	120
2015	3	142
2016	2	196
2017	1	182
2018	2	255
2019 (截至 6 月)	1	198

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

3.9 正如第 3.2(b) 及 3.7(a) 段指出，督導委員會負責就推行策略計劃項目作出決定，例如確認主要項目成果，以及批准項目更改及資源分配。因此，督導委員會須適時安排會議，討論項目問題及作出決定，至為重要。就此，審計署留意到，在區域法院進行綜合法院案件管理系統的用戶驗收測試一事上 (見第 2.20 段個案一)，儘管用戶驗收測試完成日期大幅延遲了 15 個月，由 2017 年 9 月延至 2018 年 12 月，但期間督導委員會只舉行兩次會議 (即在 2018 年 1 月和 11 月)，並在會議上獲悉用戶驗收測試所用的時間延長。審計署認為，該段期間應增加會議次數，以便督導委員會密切監察用戶驗收測試的工作進度，及時提供意見 (尤其是政府資訊科技總監作為督導委員會成員提供的專家意見 —— 見第 1.10(b)(i) 段)，以解決問題。司法機構政務處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 為補充督導委員會會議，在 2013 年 4 月至 2019 年 6 月期間舉行了 53 次內部監察會議及 14 次策略計劃核心小組會議 (見第 1.10 段註 10)。會議由司法機構政務長主持，成員包括所有涉及策略計劃的首長級人員；及

(b) 實際來說，高層內部會議大約每月舉行。

審計署得悉司法機構政務處就內部監管機制下舉行會議的解釋，但鑑於項目管理計劃的正式溝通框架已清楚界定督導委員會的工作和職責 (見第 3.7(a) 段)，並考慮到可在督導委員會會議上徵詢政府資訊科技總監的專家意見，故此認為督導委員會需要根據項目管理計劃適時召開會議，在策略層面討論和解決項目問題，並作出決定。

3.10 ***向資科委報告進度更新的次數減少*** 根據其職權範圍所述，資科委在策略層面監督策略計劃的持續發展和推行，並按情況督導策略計劃 (見第 3.2(a) 段)。雖然資科委會議較督導委員會的會議為少，司法機構政務處會通過傳閱文件，在會議相隔期間向資科委報告進度更新。審計署的分析顯示，資科委在 2013 年 4 月至 2019 年 6 月期間舉行會議的次數，以及發給資科委成員有關策略計劃的文件數目，均呈現下降趨勢 (見表十)。

表十

有關資科委會議和發給資科委成員有關策略計劃文件的分析
(2013 年 4 月至 2019 年 6 月)

年份	會議次數	發給資科委成員有關策略計劃的文件數目
2013 (自 4 月起)	2	13
2014	2	12
2015	2	7
2016	1	6
2017	1	4
2018	0	0
2019 (截至 6 月)	0	0

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

3.11 司法機構政務處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 在 2017 年 5 月至 2019 年 6 月期間，政策及立法事務小組為區域法院及裁判法院的傳票法庭進行大量工作 (舉行 54 次會議)，而該小組設於資科委的綜合法院案件管理系統工作小組之下 (見第 1.10(a)(iii) 段)；

(b) 實際來說，每月舉行約兩次會議；及

(c) 綜合法院案件管理系統工作小組主席已與政策及立法事務小組以外其他相關的高級法官及司法人員討論主要的政策和立法事項。

審計署得悉司法機構政務處的解釋，但認為資科委應更及時獲提供推行策略計劃項目進度的報告，因為政策及立法事務小組是資科委轄下就推行第一階段法院系統提供詳細督導及監管的專責諮詢小組之一，而資科委負責在策略層面督導策略計劃的推行。此外，項目管理計劃訂明資科委應獲得有關推行策略計劃關鍵事項的解說和意見，以及任何事宜可嚴重影響策略計劃項目的範圍、推行時間、成本和質素，應把有關問題提升至資科委，並徵詢其意見。

3.12 ***每月重點報告的不足之處*** 每月重點報告由計劃管理辦公室擬備，每月交予督導委員會及策略計劃交付及保證組，以說明策略計劃的整體進度和任何項目風險、問題和更改要求 (見第 3.7(c) 段)。審計署審查 65 份每月重點報告，涵蓋 2014 年 3 月 (即督導委員會在 2014 年 2 月審批項目管理計劃後的第一個月 —— 見第 3.4 段) 至 2019 年 7 月，發現以下事項：

(a) ***沒有按時提交每月重點報告*** 65 份每月重點報告中有 46 份 (71%) 沒有按時在其後一個月內提交，違反項目管理計劃的規定 (見第 3.7(c) 段)。涵蓋 2018 年 2 月至 2019 年 6 月期間的 17 份每月重點報告只在 2019 年 8 月一次過提交；

(b) ***有關項目情況的評估過分樂觀*** 每月重點報告採用三色評級制度 (即紅色、黃色和綠色 —— 註 31) 表示整體項目進度，以迅速易明的方式提供項目情況評級。在 65 份每月重點報告中，整體項目進度有 50 次評定為綠色，有 15 次評定為黃色。由於第一期策略計劃的 4 項工作全數延誤 (見第 2.4 段)，該等評級似乎過分樂觀。例

註 31：*三色評級制度用以顯示項目情況。如未達至進度指標或預計出現重大風險或問題，項目情況評定為紅色。如達至主要進度指標但預計出現重大風險或問題，又或未能達至主要進度指標但並無重大風險阻延項目達至往後的主要進度指標，項目情況評定為黃色。如達至主要進度指標而預計並無重大風險或問題，項目情況評定為綠色。*

如在 2017 年 10 月的每月重點報告中，有關區域法院推行第一階段法院系統的端對端測試延遲完成，以及未能確定此事對原定啓用日期的影響 (見第 2.20 段個案一)，整體項目情況仍評定為綠色，因此，督導委員會或策略計劃交付及保證組可能因而被誤導；及

(c) ***沒有呈報項目情況問題和更改要求*** 根據資科辦有關項目管理的指引，以每月重點報告定期呈報項目風險情況及問題乃良好做法。但審計署發現，雖然項目出現嚴重延誤，以及收到大量更改要求 (見第 2.20 段)，全部 65 份每月重點報告均沒有呈報項目問題和更改要求。

司法機構政務處需要按時提交每月重點報告並改善報告質素，以便督導委員會及策略計劃交付及保證組有效監管項目進度。

3.13 ***需要妥為備存督導委員會批准修訂項目工作完成日期的記錄*** 根據項目管理計劃，督導委員會會議的宗旨包括就項目更改尋求批准。修訂項目工作完成日期屬於其中一項應由督導委員會會議批准的項目更改。更改獲批准後，該等經修訂的完成日期應記錄在每月進度報告，呈報資科辦以便監管 (見第 1.12 段)。但審計署審查了督導委員會在 2013 年 5 月至 2019 年 6 月期間全部 15 次會議的文件和會議記錄 (見第 3.8 段)，發現：

(a) 在督導委員會會議期間沒有明確就修訂項目工作的完成日期尋求批准；

(b) 實際上，督導委員會的成員在會議前已獲發有關策略計劃進度更新的資料文件 (當中描述策略計劃各項項目的進度、推行期間產生的問題和困難，以及按需要而修訂的詳細工作計劃)；及

(c) 督導委員會成員在會議期間獲邀省覽推行進度。

司法機構政務處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示，在督導委員會會議上討論後，任何有關項目時間表的修訂均會反映在項目管理計劃內，而經更新後的項目管理計劃會交由督導委員會成員傳閱和徵求意見，有關文件經謄清確定後會發給成員存照。不過，審計署的審查發現，第一期策略計劃 4 項工作的經修訂／實際的完成日期並沒有完全反映在項目管理計劃內。審計署認為，由於項目工作的完成日期是衡量項目能否及時交付的重要指標，司法機構政務處需要妥為備存督導委員會批准修訂項目工作完成日期的記錄。

報告項目進度

有關報告的規定

3.14 ***向財委會提交年度進度報告*** 根據《財務通告第 2/2017 號》有關管理政府資助的非工程項目管制人員的指引，管制人員應考慮是否需要定期向立法會通報項目的進展情況，以提高透明度和接受公眾問責的程度。就此，政府已答允向財委會成員提供推行主要電腦項目的年度進度報告 (見第 1.12 段)。

3.15 ***向資科辦提交進度報告*** 根據有關加強資訊科技項目管治的《政府資訊科技總監辦公室通告第 2/2011 號》，項目實施者須就第 1 級項目 (見第 1.11 段) 每月向資科辦提交情況更新的進度報告，以便資科辦監察所有項目的狀況是否穩健，並按需要及時提供意見。實際上，資科辦設有電腦系統，自動發出提交定期報告以更新項目進度的要求。進度報告有兩種，即每月提交的項目進度更新表，以及季度項目進度檢討表。兩類進度報告均有指定格式，資科辦亦已發出一套指引，協助項目實施者填寫進度報告。

可予改善之處

3.16 ***向財委會提交年度進度報告*** 在 2014 至 2018 年期間，政府已向財委會提交 5 份年度進度報告，當中包括推行司法機構策略計劃項目的進度更新。審計署審查全部 5 份報告，留意到司法機構策略計劃項目的推行進度報告有以下可予改善之處：

(a) ***沒有按階段呈報預計／經修訂的完成日期*** 正如第 1.7 段所述，推行第一期策略計劃分為兩個階段。換言之，第一期策略計劃第一和第二階段有兩個預計完成日期。不過，5 份年度進度報告均只呈報策略計劃項目的整體項目完成日期 (即第二階段法院系統的完成日期)，以及有關項目的最新情況和達至主要進度指標情況的描述更新。審計署認為，關於大型資訊科技項目，例如司法機構推行策略計劃，為全面反映項目進度，按階段呈報預計／經修訂的完成日期更為可取。就此，審計署留意到，其他項目實施者的某些資訊科技項目 (例如入境事務處和稅務局的資訊科技項目) 的年度進度報告除列明項目整體完成日期外，也同時按階段呈報預計／經修訂的完成日期；及

(b) ***目標完成日期並未更新*** 根據發給督導委員會成員有關策略計劃進度更新的資料文件 (見第 3.13(b) 段)，整體完成日期 (即第二階段法院系統的完成日期) 在2017年6月由2019年12月延遲至2020年11 月，並在 2018 年 1 月再度延遲至 2021 年 6 月。不過，2018 年10月提交財委會的年度進度報告在顯示截至2018年3月的情況時，並沒有更新整體完成日期。審計署留意到，年度進度報告沒有就完成日期作出更新，原因可能是司法機構政務處向資科辦呈報每月進度報告中的經修訂的完成日期有所延遲 (見第 3.18(a)(iii) 段)。

3.17 ***向資科辦提交進度報告*** 資科辦有關填寫進度報告的指引載明以下規定：

(a) 關於項目進度更新表和季度項目進度檢討表，項目實施者在呈報項目進度指標經修訂的完成日期時，必須：

(i) 事先徵求適當機關批准 (就司法機構推行策略計劃而言，該機構是督導委員會 —— 另見第 3.13 段)；及

(ii) 在進度報告表明就該項修訂已獲得批准；及

(b) 至於季度項目進度檢討表，如項目出現延誤，項目實施者須完成項目延誤分析，說明有關問題／成因／負責方，以及受影響的進度指標。

3.18 ***擬備進度報告的不足之處*** 審計署審查司法機構政務處在 2013 年 6 月至 2019 年 6 月期間提交資科辦的進度報告 (包括 55 份項目進度更新表及 25 份季度項目進度檢討表)，留意到以下不足之處：

(a) ***遺漏和延遲呈報經修訂／實際的完成日期*** 進度報告遺漏或延遲呈報經修訂／實際的完成日期的詳情如下：

(i) A 項工作“技術研究”在 2015 年 4 月完成。但 2015 年 4 月項目進度更新表和截至 2015 年 6 月的季度項目進度檢討表均沒有呈報實際完成日期。最後，在截至 2018 年 3 月的季度項目進度檢討報告才獲呈報實際完成日期 (即延遲了約 3 年)；

(ii) 關於 B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”，完成日期共延遲了 3 次，分別在督導委員會 2016 年 12 月、2018 年 1 月和 2019 年 5 月舉行會議後。不過，就首

兩次延遲日期而言，到了 2017 年 3 月和 2018 年 4 月才獲呈報有關經修訂的完成日期 (即每次延遲了 3 個月)；及

(iii) 至於 D 項工作“推行第二階段法院系統”，督導委員會在 2017 年 6 月會議後延遲完成日期。不過，經修訂的完成日期並沒有載於向資科辦提交的進度報告。其後，督導委員會在 2018 年 1 月、2018 年 11 月和 2019 年 5 月舉行會議，完成日期再延遲了 3 次。就首兩次延遲日期而言，到了 2018 年 7 月和 2019 年 1 月才獲呈報有關經修訂的完成日期 (即分別延遲了 6 個月和 2 個月)；

(b) ***進度報告沒有記錄有關修訂已獲批准*** 在 7 份呈報了經修訂的完成日期的進度報告中，司法機構政務處並沒有在其中 3 份提及經修訂的完成日期已獲得批准，違反資科辦指引的規定 (見第 3.17(a)(ii) 段)；

(c) ***沒有載述有關項目延誤的分析*** 季度項目進度檢討表有時並沒有完成項目延誤的分析 (見第 3.17(b) 段)。例如司法機構政務處在 2017 年 3 月、2018 年 4 月和 2019 年 5 月的進度報告中呈報 B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”的完成日期 (見 (a)(ii) 段) 會由 2016 年 12 月延遲至 2018 年 2 月 (即延誤了 14 個月)，再延遲至 2019 年 1 月 (即延誤了 11 個月) 和 2021 年 3 月 (即延誤了 26 個月)，但司法機構政務處並未在提交資科辦的相應的季度項目進度檢討表 (即 2017 年 3 月、2018 年 6 月及 2019 年 6 月) 載述有關項目延誤的分析；及

(d) ***呈報的完成日期不準確*** 有兩次呈報經修訂的完成日期不準確：

(i) 司法機構政務處在 2018 年 4 月呈報 B 項工作“建立資訊科技基礎設施和推行第一階段法院系統”的完成日期在督導委員會 2018 年 1 月的會議後，由 2018 年 2 月延遲至 2019 年 1 月 (見上文 (c) 段)。但審計署審查 2018 年 1 月發給督導委員會成員有關策略計劃進度更新的資料文件，發現只有第一階段法院系統的核心功能會在 2019 年 1 月或之前在區域法院及九龍城裁判法院啓用，並在 2019 年 4 月或之前推展至其餘 6 個裁判法院；及

(ii) 司法機構政務處在 2019 年 5 月呈報 C 項工作“推行法院以外的其他系統”的完成日期在督導委員會 2019 年 5 月的會議後，由 2019 年 6 月延遲至 2019 年 12 月。但審計署發現在 9 個法

院以外的其他系統中有 3 個未能在 2019 年 12 月或之前備妥啓用 (見第 2.6(b) 段表五)。

審計署認為，考慮到部分功能和系統在所訂日期或之前未必可正式投入運作，如在上文 (d)(i) 段及 (d)(ii) 段分別顯示 2019 年 1 月和 2019 年 12 月為經修訂的完成日期，可能引致誤導。鑑於第 3.16 至 3.18 段的審查結果，司法機構政務處需要改善報告策略計劃項目進度的工作，以提高有關推行策略計劃項目的監管、透明度和問責程度。

審計署的建議

3.19 審計署*建議*司法機構政務長應：

(a) 考慮檢討現時策略計劃的管治架構，並視乎情況，確保任何策略計劃管治架構的修改均經由適當機關妥為審批；

(b) 採取措施加強策略計劃的項目管治，包括：

(i) 根據項目管理計劃，適時召開督導委員會會議，在策略層面討論和解決項目問題，並作出決定；

(ii) 更及時向資科委提供項目進度的報告；

(iii) 按時提交每月重點報告並改善報告質素，以便督導委員會及策略計劃交付及保證組有效監管項目進度；及

(iv) 妥為備存督導委員會批准修訂項目工作完成日期的記錄；及

(c) 改善報告策略計劃項目進度的工作，以提高有關推行策略計劃項目的監管、透明度和問責程度，包括：

(i) 在日後提交財委會的年度進度報告中，按階段呈報策略計劃項目的進度及預計／經修訂的完成日期；

(ii) 確保如完成日期有任何修訂，應在提交財委會的年度進度報告中適時更新；及

(iii) 確保在司法機構政務處提交資科辦的定期進度報告中按時並準確呈報項目工作經修訂／實際的完成日期，以及妥善記錄有關項目延誤的解釋和經修訂的完成日期所獲得的批准。

司法機構的回應

3.20 司法機構政務長同意審計署的建議，並表示：

(a) 基於第 3.9 及 3.11 段所述有關近幾年整體管治架構的修改，司法機構政務處現正進一步整合和優化管治架構，以監察第一期策略計劃第一和第二階段項目的推行，並會把修訂架構提交資科委審批；

(b) 司法機構政務處已着手按第 3.19(b) 段所述的審計署建議改善策略計劃的項目管治；及

(c) 司法機構政務處已着手按第 3.19(c) 段所述的審計署建議，提高有關推行策略計劃項目的監管、透明度和問責程度。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1　本部分探討與推行策略計劃有關的其他事宜，審查工作集中於以下範疇：

(a)　提供電子服務 (第 4.2 至 4.14 段)；

(b)　提升法庭的影音提證器材 (第 4.15 至 4.25 段)；及

(c)　推廣使用電子文件冊 (第 4.26 至 4.35 段)。

提供電子服務

4.2　***司法機構網站***　司法機構網站是司法機構與公眾溝通最常使用的渠道之一。該網站提供大量資訊，介紹司法機構及其為法庭使用者提供的服務，並發放其最新消息和發展動向。在 2018 年，司法機構網站錄得約 8 000 萬次瀏覽。在其各個網頁中，網上法律參考資料系統和電子服務 (例如網上查詢聆訊日期服務) 的瀏覽次數最多。

4.3　***策略計劃的網站更新項目***　在策略計劃下，司法機構網站會分兩個階段進行更新，旨在使其更簡單易用、發放更豐富的資訊，以及協助瀏覽者使用日後逐步推出的電子服務 (見第 2.3(d) 段)。第一階段更新已於 2018 年 10 月完成，主要涵蓋美化網站工作。第二階段更新仍在進行 (截至 2019 年 6 月為止的進度)，在用戶界面和內容組織方面均有較大幅度改動 (註 32)。司法機構政務處擬在第一階段法院系統於 2021 年初向外界用戶全面推出時 (見第 2.6(a) 段)，在司法機構網站和對外入門網站 (註 33) 推出更多新功能和電子服務。

4.4　***無障礙網頁指引和良好作業模式***　資科辦已就政府網頁和電子服務的設計制定一套無障礙網頁指引和良好作業模式 (註 34)。資科辦的指引訂明，各決策局／部門的網站應以具效率及有效的方式提供適時更新的相關資訊，版面

註 32：*舉例而言，除司法機構的網頁外，透過民事司法制度改革網站和調解網站等其他關聯網站發放的內容也會重新編排。*

註 33：*經司法機構網站進入的對外入門網站，將被設立為向公眾發放資訊的平台，並作為用戶使用各項電子服務 (例如電子存檔和電子付款) 的渠道。*

註 34：*資科辦的無障礙指引和良好作業模式，包括《政府網頁發放資料指引》、《網頁開發及維護技術說明》，以及《統一"外觀與風格"設計指引及規格》。*

也應方便本地和國際用戶閱覽。司法機構政務處表示，司法機構網站並非政府網站，這些指引可供其參考，但無須強制遵從。

需要改善發放法庭聆訊資料的工作

4.5 公眾人士和法庭使用者主要通過以下途徑，獲取有關法庭聆訊日程 (例如日期、訴訟各方、法官和進行聆訊的法庭) 及相關事宜的資料：

(a) ***審訊案件表和網上查詢聆訊日期服務*** 審訊案件表為公眾提供定於下一個工作天的法庭聆訊資料，並會在聆訊日前一個工作天下午6時30分或之前上載到司法機構網站。該網站也設有搜尋功能，供用戶按案件編號或訴訟各方名稱查詢審訊案件表。如要搜尋審訊日期較後的法庭案件，法庭使用者 (一般為法律程序所涉各方) 可使用網上查詢聆訊日期服務，按案件編號查詢聆訊日期 (註 35)；及

(b) ***待審案件表和審訊預告表*** 根據司法機構的實務指示，預計審訊需時 3 天或以下的民事訴訟，一般會被編入流動審訊表內 (註 36)。在每月的最後一天，司法機構會在原訟法庭和區域法院的告示板公布待審案件表 (即流動審訊表上預期在下一個月進行審訊的案件列表)。每逢星期三，法院會把待審案件表內預期在下一個星期內進行審訊的案件編入另一列表 —— 審訊預告表內 (註 37)，並於司法機構網站公布。

4.6 ***可予改善之處*** 審計署審查發現以下可予改善之處，在策略計劃下推行第二階段的網站更新項目時 (見第 4.3 段)，應予以考慮：

(a) ***需要考慮改善發放有關未來聆訊資料的工作*** 雖然審訊案件表的查詢功能較網上查詢聆訊日期服務更方便使用 (即除按案件編號搜

註 35： *司法機構政務處表示，各個法院公布審訊案件表，旨在方便有意旁聽法律程序的人士 (例如傳媒和公眾人士)，而法院提供網上查詢聆訊日期服務則旨在方便訴訟各方知悉聆訊排期情況。*

註 36： *一般而言，將於原訟法庭和區域法院審訊的民事訴訟，會被編入相關法院各自的流動審訊表 (審訊預計需時 3 天或以下的案件) 或定期審訊表。如案件被編入定期審訊表內，訴訟各方須在預定日期到排期主任席前排期審訊。*

註 37： *高等法院原訟法庭和區域法院分別會公布兩個審訊預告表：一個是本週的，每日更新；另一個是下週的，每週更新。*

尋外，也可按訴訟各方名稱搜尋)，但所提供的資料只涵蓋下一個工作天的聆訊。用戶如欲查詢未來聆訊的資料，只能在知悉案件編號的情況下，經網上查詢聆訊日期服務進行搜尋。就此，審計署留意到在部分其他司法管轄區 (例如新西蘭和新加坡)，除公布每日的審訊案件表外，還會公布即將在未來一個月或未來兩個星期舉行的聆訊 (註 38)；

(b) ***需要在同一網頁發放法庭聆訊資料以便公眾閱覽*** 雖然審訊案件表和網上查詢聆訊日期服務所提供的資料種類大致相同，但兩者在司法機構網站中被編排於不同標題下 —— 審訊案件表編入“法庭日誌”，而網上查詢聆訊日期服務則屬於“法庭服務及設施”標題下的“電子服務”部分 (見圖二 (a) 及 (b))。根據資科辦的指引，政府網頁內容的歸類方式，應讓用戶在一般情況下輕易找到所需資料 (見第 4.4 段)。鑑於整合兩項電子服務有可取之處，司法機構政務處應考慮參考資科辦的指引，例如將兩項服務編入同一標題下，或在同一網頁中顯示兩組資料；

圖二 (a) 及 (b)

在司法機構網站上檢索法庭聆訊資料的位置

(a) 審訊案件表



(b) 網上查詢聆訊日期服務



資料來源：司法機構網站 (2019 年 8 月 22 日)

註 38： *在新西蘭法院的網頁上，除每日的審訊案件表外，上訴法庭及最高法院會每月公布即將舉行的聆訊，其中最高法院會列出所有即將舉行的聆訊。在新加坡，最高法院及國家法院的網站會公布即將在未來兩個星期舉行的聆訊。*

(c) ***需要提供選擇多個審訊案件表的選項*** 司法機構網站共有 29 類審訊案件表 (主要按法院級別和地點劃分) 可供查閱。如欲查閱審訊案件表內的聆訊日程，需要選擇有關聆訊所屬的法院或審訊案件表。然而，該網站並不允許同時選擇多個法院或審訊案件表。因此，如不知道案件在哪一級法院聆訊，或屬於哪個審訊案件表，可能難以取得所需資料；及

(d) ***沒有在網上公布待審案件表*** 有異於可在司法機構網站上查閱的審訊案件表和審訊預告表，待審案件表 (見第 4.5(b) 段) 只能在高等法院及區域法院的告示板上閱覽。根據司法機構網站所示，訴訟各方有責任在每月的最後一天查閱待審案件表，以得知其案件有否列入其中。為了以方便使用者查閱的方式提供資料，司法機構政務處應研究在司法機構網站公布待審案件表是否可取。

需要改善提供有關判案書和法律參考的資料

4.7 ***法律參考資料系統*** 網上法律參考資料系統是司法機構網站內瀏覽次數最多的網頁，佔總瀏覽次數約 73%。該系統載有各級法院的判案書和司法機構的實務指示等資料。判案書先後按法院級別、案件類別和案件入稟的年份排序。該系統設有兩個搜尋功能，分別是快速搜尋 (按案件編號或引述案例通用編號搜尋) 和進階搜尋 (以最多 4 個搜尋條件搜尋)，供使用者檢索有關的判案書。

4.8 ***需要考慮加強法律參考資料系統的搜尋功能*** 審計署瀏覽香港提供類似資料的網站 (例如香港法律資訊中心的網站) 和其他司法管轄區的網站 (例如澳洲聯邦法院和新西蘭法院的網站)，留意到這些網站的搜尋功能更方便使用。具體而言，這些網站提供更多可同時使用的搜尋條件 (多達 16 個條件，司法機構網站則提供最多 4 個條件)，以及更長的判案書日期搜尋範圍 (沒有限制，司法機構網站只限搜尋某一日)，並提供更多判案書排序選項 (例如按案件標題和引述次數排序)。

4.9 ***與綜合法院案件管理系統整合*** 審計署留意到，法律參考資料系統與綜合法院案件管理系統將於第一期策略計劃的六年工作計劃 (見第 1.7 段) 第二階段整合，有關工作預計在 2020 年初開展。鑑於網上法律參考資料系統的使用率高，審計署認為，司法機構政務處宜於現在 (在 2019 年年底或之前第一階

段法院系統大部分應用模組完成後 —— 見第 2.6(a) 段表四) 探討可否適當參考類似網站，加強法律參考資料系統，以便公眾檢索有關資料。

需要確保上載到司法機構網站的資料準確

4.10 ***司法機構網站的資料不準確*** 根據資科辦的指引，各決策局／部門有責任確保上載到互聯網的資料適時更新 (見第 4.4 段)。審計署於 2019 年 8 月就司法機構網站進行檢視，留意到少部分資料有偏差。例如，在網上法律參考資料系統中，一份 2019 年頒下的判案書錯誤記錄為 2016 年頒下。結果，在法律參考資料系統按判案書日期使用搜尋功能時，無法找到該份判案書。在另一個例子中，審訊案件表的網頁上註明表內的資料會在每天下午 6 時 30 分或之前更新 (見第 4.5(a) 段)，但網上查詢聆訊日期服務的網頁誤報審訊案件表的更新時間為下午 6 時或之前。審計署認為，司法機構政務處應優化內部指引，提醒人員在上載資料到網站前，確保資料準確一致。長遠而言，司法機構政務處應參考資科辦的指引，設法監察更新資料的工作，並定期評估該網站的整體效益 (見第 4.4 段)。

需要改善電子服務的使用率和易用程度

4.11 ***評估自願調解計劃問卷調查的使用率低*** 除發放有關法庭聆訊和法律參考的資料外，司法機構也通過其網站提供多項電子服務，例如勞資審裁處及遺產承辦處的預約服務 (註 39)，以及網上提交評估自願調解計劃調查問卷。就此，審計署留意到，在 2014 至 2018 年期間沒有人通過網上提交評估自願調解計劃調查問卷 (註 40)。針對使用率低的問題，或有需要檢討這項用以徵詢用戶對自願調解成效意見的網上服務的使用情況。

註 39： *高等法院遺產承辦處協助處理發出授予書 (授權一名或以上人士管理死者遺產的法庭命令) 的申請。遺產承辦處的電子服務讓申請人預約時間、查詢或取消預約，以及更新聯絡資料。*

註 40： *根據司法機構的實務指示，為評估就建築案件和涉及股東糾紛的案件進行調解的成效，訴訟各方或其代表須向相關法官書記呈報調解的成果。*

4.12 ***部分電子服務適用於流動裝置的程度*** 根據資科辦的指引，因應公眾用戶通過流動裝置 (例如平板電腦和智能電話) 閱覽政府網站的主流趨勢，網站必須採用“適用於流動裝置的設計”(註 41)，讓用戶易於使用不同的電子裝置閱覽網站。雖然司法機構曾於 2018 年 10 月更新網站 (見第 4.3 段)，大致上採用適用於流動裝置的設計，但審計署發現部分電子服務 (例如評估自願調解計劃問卷調查、遺產承辦處的預約服務和文件加簽服務) 未有提升。有關的電子服務需要在切實可行的情況下早日更新，採用適用於流動裝置的設計，以便公眾通過流動裝置使用服務。

審計署的建議

4.13 **審計署*建議*司法機構政務長應：**

(a) **考慮改善通過司法機構網站發放法庭聆訊資料的工作，並顧及第 4.6 段所提到的可予改善之處；**

(b) **適當參考香港和其他司法管轄區的類似網站，研究有何可行方法加強網上法律參考資料系統；**

(c) **優化內部指引，提醒司法機構政務處的人員在上載資料到司法機構網站前，確保資料準確一致；**

(d) **參考資科辦的指引，設法監察更新資料的工作，定期評估司法機構網站的整體效益；**

(e) **考慮是否需要檢討評估自願調解計劃問卷調查的使用情況；及**

(f) **在切實可行的情況下，早日採用“適用於流動裝置的設計”以提升第 4.12 段所提到的電子服務，方便公眾通過流動裝置使用服務。**

註 41： *適用於流動裝置的設計，是指網站內容可因應不同螢幕的大小、解像度和方向而自動調整，為用戶帶來最佳的觀感及互動體驗，並使內容更易閱讀，瀏覽時有最佳的視覺效果。具體而言，在閱覽網站內容 (例如文字、圖像) 時無需橫向滑動，而篇幅和間距也會自動調整至配合螢幕大小，從而提供最佳的視覺體驗。*

司法機構的回應

4.14 司法機構政務長同意審計署的建議，並表示：

(a) 司法機構政務處會考慮和研究切實可行的措施，以更方便用戶的方式，通過司法機構網站發放法庭聆訊的資料，並顧及各項功能的原定用途。如有需要，司法機構政務處會向由法官及司法人員擔任主席的相關委員會及／或工作小組尋求指導；

(b) 司法機構政務處會研究有何可行方法加強網上法律參考資料系統；

(c) 為確保司法機構網站公布的資料準確一致，司法機構政務處會按照審計署在第 4.13(c) 及 (d) 段的提議，檢討和優化為網頁管理員提供的相關內部指引；

(d) 就是否需要檢討網上評估自願調解計劃問卷調查的使用情況，司法機構政務處會徵詢相關法官及司法人員的意見；及

(e) 司法機構政務處擬在切實可行的情況下早日提升第 4.12 段所提到的電子服務，採用“適用於流動裝置的設計”。

提升法庭內的影音提證器材

4.15 ***法庭的影音提證器材*** 法庭除設有電腦和相關設備等資訊科技系統外，也設有各類影音器材。司法機構政務處表示，法庭的影音系統主要有 10 個類別 (註 42)。截至 2019 年 1 月，在 208 個法庭中有 102 個 (49%) 已安裝影音提證系統，以便在電腦和媒體播放器重播不同格式的證據，以及在聆訊期間向公眾廣播電子文件冊中的電子文件 (見第 4.28 段)。

4.16 ***在策略計劃下提供法庭科技設施*** 司法機構將在策略計劃下設置法庭科技設施，方便法官、司法人員及書記在聆訊期間於網上閱覽綜合法院案件管理系統中的案件資料，以及方便法官及司法人員閱覽電子文件冊和進行簡單的聆訊相關工作。有關工作也包括提升視像會議器材 (如適用)、投影器和其他視

註 42：*法庭的 10 類影音系統：(a) 數碼錄音及謄寫服務系統；(b) 影音提證系統；(c) 廣播及擴音；(d) 感應圈系統；(e) 資料顯示系統；(f) 法庭延伸及廣播系統；(g) 易受傷害證人系統；(h) 視像會議系統；(i) 即時傳譯系統；及 (j) 實時法庭速記及謄錄設施。*

像器材 (例如新增及加大的顯示器) (註 43)。在推行策略計劃期間，司法機構政務處於 2015 年 6 月在徵詢外間持份者的意見後，制定了法庭處所內可供使用的服務／設施清單 (2015 年清單)，這些服務／設施將逐步引入 (註 44)。根據諮詢文件／ 2015 年清單：

(a) 部分法庭可能安裝及設置有特定用途的設施，例如多媒體提證影音設施和電子文件顯示設施，其他法庭則在有需要時安排把置於架上的器材運送到該法庭使用；

(b) 安裝這些設施的工作應配合法庭處所的裝修／翻新計劃，避免影響法律程序；及

(c) 鑑於部分影音設施已安裝多時，司法機構政務處會檢討法庭內影音設施目前的設定，並分階段更換陳舊的器材，以應付實際需要。

需要加快更換已過時／殘舊的影音器材

4.17 ***就法庭的影音系統進行檢討*** 2016 年，司法機構政務處檢討法庭內的影音系統，發現：

(a) 約 47% 的影音提證系統已安裝逾 10 年，有關裝置已過時／殘舊。例如，區域法院有 12 個法庭的影音提證系統設有由模擬信號導線連接的小型顯示器 (介乎 6.4 至 12 吋之間的顯示器 —— 見照片一 (a) 及 (b))；

註 43： *司法機構政務處表示，在策略計劃下提升影音設施的規模相當有限，內容包括 :(a) 提供資訊科技基礎設施，讓綜合法院案件管理系統可在法庭內使用 ;(b) 設立基礎設施，以便在法庭聆訊中提供視像會議支援 ; 及 (c) 在法庭內提供一定數目的固定和流動視像會議器材。*

註 44： *司法機構政務處表示，該處其後就整體法庭科技設施進行策略及全面檢討 (見第 4.17 段)，將提升或提供更多影音設施。因此，有部分納入 2015 年清單的設施將在策略計劃下設立，部分則在策略計劃以外設立。*

照片一 (a) 及 (b)

區域法院影音提證系統的小型顯示器

(a) 訴訟各方席上的顯示器



(b) 法官的顯示器



資料來源：司法機構政務處的記錄

(b) 已過時／殘舊的影音提證系統並不支援由法庭使用者帶來的筆記簿型電腦或便攜式器材所輸入的信號，而其顯示解像度也遠遜於現時的影音技術。在法律程序中，有關的呈堂證物可能要重新設定格式或調校至較低解像度，才可使用已過時／殘舊的影音提證系統顯示。就此，審計署留意到，司法機構政務處在 2015 和 2016 年接獲法官、司法人員及法庭使用者的投訴，指影音設施的顯示質素差劣，影響他們在聆訊期間觀看部分用作證據的錄影片段。司法機構政務處需要在切實可行的情況下盡量更換法庭內已過時／殘舊的影音提證系統；及

(c) 在法庭進行更換已過時／殘舊影音器材的裝置工程前，應探討可否與即將需要進行翻新的項目 (例如在區域法院及裁判法院的傳票法庭推行綜合法院案件管理系統的裝置工程) 一併進行，以減少對法庭服務的影響，並加快提升設施程序。

4.18 ***已過時／殘舊的影音提證系統仍未更換*** 為區域法院及裁判法院的傳票法庭推行綜合法院案件管理系統而進行的法庭改善工程，於 2016 年 7 月展開，並於 2017 年 12 月完成，但審計署發現司法機構政務處未有藉此一併更換所有已過時／殘舊的影音提證系統。例如，根據司法機構政務處截至 2019 年 3 月的影音器材清單，在區域法院的 12 個法庭中 (見第 4.17(a) 段)，有 11 個法庭仍在使用已過時／殘舊的影音提證系統。在 2019 年 6 月，審計署實地視察區域法院該 11 個法庭的其中一個，發現已過時／殘舊的影音提證系統並未更換。

區域法院未有安裝所需顯示設施

4.19 ***未有安裝所需顯示設施*** 根據 2015 年清單，部分法庭可能安裝及設置電子文件的顯示設施 (見第 4.16(a) 段)。司法機構政務處表示，各級法院的法庭系統規格會參照 2015 年清單制訂，與該級法院推行綜合法院案件管理系統的工作一併進行。審計署審查為區域法院擬備的法庭系統規格，發現區域法院將會安裝以下的顯示設施：

(a) 為部分法庭 (即答辯庭及聆案官法庭) 安裝大型顯示器；及

(b) 在律師席上安裝顯示器，以供檢視電子文件冊。

然而，審計署審查司法機構政務處截至 2019 年 3 月的影音器材清單，發現在區域法院 39 個法庭中有 16 個 (41%) 並未裝設影音提證系統。至於其餘 23 個 (59%) 法庭，有 11 個法庭的影音提證系統已過時／殘舊，而在 2016 至 2017 年為推行綜合法院案件管理系統進行裝置工程期間並未更換或提升 (見第 4.18 段)。簡而言之，有 27 個法庭並沒有安裝／提升上文 (a) 及 (b) 項所指的顯示設施。審計署留意到，其餘的 12 個 (即 39 個減 16 個再減 11 個) 法庭各已安裝一個投影器螢幕，但並沒有按照有關法庭系統規格在律師席上安裝顯示器。

4.20 2019 年 9 月，司法機構政務處回應審計署就第 4.17 至 4.19 段的事宜作出的查詢時表示：

(a) 在落實第 4.17(c) 段所提到的更換工作時，司法機構政務處作出以下考慮：

(i) 在技術上，單單更換顯示器恐怕難以解決遇到的顯示質素問題。要徹底解決問題，必須更換／提升整套影音提證系統，從而改善法庭內的整體影音支援 (例如須將相關的影音器材由模擬式改為數碼式)；

(ii) 更換／提升個別影音系統的做法或不可行，原因是科技發展迅速，各影音系統的互用性、兼容性及可持續性未必一致；及

(iii) 必須以更全面的方式提升設施，從而配合法庭運作的長遠需要及需求；

(b) 在 2018-19 年度，司法機構政務處就在法庭內使用影音和資訊科技的情況進行較詳細的技術檢討。根據該檢討：

(i) 已通過大樓層面和法庭層面的新架構，方便日後運用和整合影音及資訊科技器材；

(ii) 已制定項目清單，並已開始按項目清單在區域法院更新現有的影音提證系統。司法機構政務處正為逐步推展其他項目作出所需安排；及

(iii) 第 4.18 段所提到的區域法院已過時／殘舊的影音提證系統，將於 2020 至 2022 年期間逐步更換；及

(c) 鑑於近年就法庭的影音及資訊科技設施進行了較全面的檢討，並已決定不逐項更換已過時／殘舊的影音器材 (見上文 (a) 及 (b) 項)，司法機構政務處已採取過渡措施，購置多個便攜式電子提證系統 (見第 4.22 段)，以應付區域法院及裁判法院的日常運作需要。

4.21 ***需要確保提供已提升／與時並進的影音設施*** 雖然審計署留意到司法機構政務處近年致力改善法庭的影音設施，以及決定不逐項更換已過時／殘舊的影音器材，但基於現今普遍使用流動電話錄影，預計在法庭上播放錄影片段的次數會增加。審計署認為，司法機構政務處須採取措施，確保法庭內提供已提升／與時並進的影音提證系統和檢視電子文件冊所需的顯示設施 (見第 4.28 段)，以支援法律程序 (例如視乎需要加快更換區域法院已過時／殘舊的影音提證系統，並提供更多便攜式電子提證系統)。

需要監察電子提證系統的使用情況

4.22 ***電子提證系統*** 審計署留意到，根據 2016 年的檢討，由於已過時／殘舊的影音提證系統顯示質素欠佳 (見第 4.17(b) 段)，司法機構政務處採取短期措施，以便攜式設備解決這個問題，即在法庭內使用筆記簿型電腦顯示證據 (即電子提證系統 —— 見照片二)。鑑於電子提證系統的顯示質素較佳，司法機構政務處自 2016 年 12 月起逐步購置 20 套電子提證系統，作為法庭的影音提證設施，以供裁判法院、區域法院及高等法院共同使用。

照片二

在法庭內使用電子提證系統



資料來源：司法機構政務處的記錄

4.23 ***沒有全面監察實際使用情況*** 督導委員會於 2018 年 1 月獲告知引入電子提證系統，而這些系統的使用情況會受監察。司法機構政務處因應審計署索取使用數據的要求，向審計署提供因需在法庭設置電子提證系統而要求資訊科技事務處提供技術支援的次數，作為使用情況的指標。司法機構政務處表示，所備存的這些數字，可大致反映電子提證系統的使用情況，因為法庭支援人員在實際使用電子提證系統前，一般會要求資訊科技事務處提供技術支援。就此，審計署留意到，法庭支援人員曾設置電子提證系統而未有向資訊科技事務處尋求技術支援，但這些情況並沒有記錄在案。審計署認為，司法機構政務處需要改善有關備存電子提證系統使用記錄的現行機制，並監察這些系統的使用情況，藉以收集統計數據，讓管理層進行檢討，在日後規劃和提供這些設施以供法庭使用。

審計署的建議

4.24 **審計署*建議*司法機構政務長應：**

(a) **採取措施確保法庭內提供已提升／與時並進的影音提證系統和檢視電子文件冊所需的顯示設施，以支援法律程序；及**

(b) **改善有關備存電子提證系統使用記錄的現行機制，並監察這些系統的使用情況，藉以收集統計數據，讓管理層進行檢討，在日後規劃和提供這些設施以供法庭使用。**

司法機構的回應

4.25　司法機構政務長同意審計署的建議，並表示：

(a) 因應第 4.20(b) 段所提到就影音和資訊科技設施進行更全面的檢討後採取的策略，司法機構政務處會繼續在法庭提供合適的影音和資訊科技設施，以支援法律程序；及

(b) 司法機構政務處正採取措施，改善備存電子提證系統使用記錄的現行機制。

推廣使用電子文件冊

4.26　***使用紙本文件冊***　根據法例規定，法庭使用者和訴訟各方須以紙本形式向司法機構呈交案件文件冊 (向主審法官呈交的文件)。因此，法庭運作目前以使用紙張為主。

4.27　***需要減少使用紙張***　一位立法會議員於 2017 年 5 月表示，法律程序和訴訟環境各方面均以使用紙張為主，導致每年大量用紙，並不環保，因此司法機構需要減少使用紙張。司法機構政務處在 2018 年 10 月回覆時表示，司法機構有多項措施減少用紙，當中包括使用電子文件冊和在區域法院推行以電子形式提交陳詞的先導計劃 (見第 4.28 段)。

使用電子文件冊

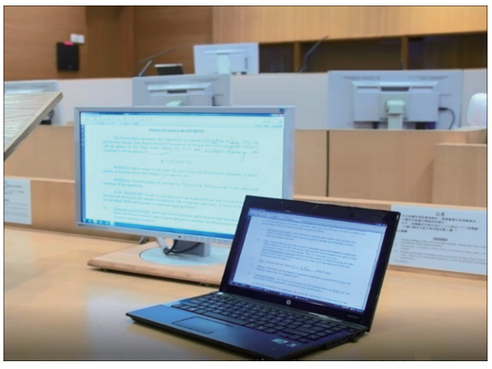
4.28　***可攜式文件格式電子文件冊***　為利便法律程序，司法機構於 2011 年在高等法院引入可攜式文件格式電子文件冊，代替電子文件冊系統 (註 45)。其製作方式是把紙本文件冊掃描成可攜式文件格式，上載到資訊科技裝置，以供法官、司法人員及律師在法庭聆訊前及期間閱讀和寫筆記，並使用可攜式文件格式電子文件冊進行聆訊 (見照片三圖示)。自 2016 年起，在區域法院的先導計劃下，區域法院的使用者可通過電子提交平台提交聆訊文件冊 (見第 4.27 段)。在 2017 年，司法機構發出在高等法院上訴法庭處理民事上訴程序的

註 45：*高等法院自 2006 年起使用電子文件冊系統，充當文件檢索系統，以便儲存大量文件和編制索引，在審訊期間於多個電腦顯示器及投影器螢幕上檢索和顯示文件冊內的文件。基於各種原因 (例如電子文件冊系統是為複雜的聆訊案件而設)，這個系統並不常用 (在 2006 至 2011 年期間只有 4 宗案件使用)。*

經修訂實務指示，規定除非法庭另有指示，有法律代表的訴訟各方應同時提交文件冊的打印本或複印本及電子本。

照片三

使用可攜式文件格式電子文件冊的示範



資料來源：司法機構政務處的記錄

4.29 ***使用可攜式文件格式電子文件冊的好處*** 根據司法機構政務處的資料，使用可攜式文件格式電子文件冊預料會帶來好處，確保以具成本效益和效率的方式處理案件，包括：

(a) 減少法庭用以檢索和參閱文件冊的文件所用的時間；及

(b) 在製備文件冊的文件複本時確保環保和減省法律及行政開支。

需要加快修訂法例，並考慮推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊

4.30 ***其他司法管轄區使用電子文件冊的情況*** 司法機構政務處在 2015 年進行研究，發現數個司法管轄區已在聆訊中採用電子文件冊 (見表十一)。正如研究結果所反映，數個司法管轄區均已強制使用電子文件冊。

表十一

其他司法管轄區使用電子文件冊的情況
(2015 年)

司法管轄區	使用電子文件冊的情況
新加坡	在最高法院必須使用電子文件冊。
英國	最高法院的上訴案件中，訴訟各方除提交文件冊打印本或複印本外，同時須提交電子本。
美國	大部分聯邦法院要求法律專業人員以電子形式提交文件，除非律師獲准豁免。
新西蘭	鼓勵訴訟各方使用電子文件冊。

資料來源：審計署對司法機構政務處記錄的分析

4.31 ***可攜式文件格式電子文件冊的使用率低*** 雖然可攜式文件格式電子文件冊已引入逾 8 年，但審計署發現高等法院及區域法院的使用率仍然非常低 (見表十二)。

表十二

高等法院及區域法院可攜式文件格式電子文件冊的使用率
(2011 至 2018 年)

年份	高等法院			區域法院		
	入稟案件數目 (註 1)	使用可攜式文件格式電子文件冊的案件數目		入稟案件數目 (註 1)	使用可攜式文件格式電子文件冊的案件數目	
		聆訊前閱讀	聆訊		聆訊前閱讀	聆訊
2011	34 611	1	—	46 779	不適用 (註 2)	
2012	35 835	16	—	45 728		
2013	37 980	8	1	45 218		
2014	39 674	43	1	44 134		
2015	41 415	17	—	43 298		
2016	40 085	12	—	45 414	2	—
2017	40 861	1	—	45 340	3	—
2018	42 837	85	2	45 986	4	—

資料來源：司法機構政務處的記錄

註 1： 司法機構政務處表示，只有小部分入稟法庭的案件會達至聆訊的階段。

註 2： 區域法院於 2016 年開始使用可攜式文件格式電子文件冊 (見第 4.28 段)。

4.32 司法機構政務處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a) 在聆訊時使用電子文件冊，純屬自願。法官及司法人員考慮某宗案件適合使用電子文件冊與否，取決於多個不同因素，包括所涉文件數量、案件的複雜程度、訴訟各方是否準備就緒，以及對法庭和訴訟各方的成本和效益；

(b) 基於現有的法律限制，提交電子文件冊的訴訟各方同時須向法庭提交紙本文件冊。因此，採用電子文件冊或會為法庭和訴訟各方

招致額外開支、時間和工作。制訂法例修訂可消除上述障礙，令使用電子文件冊整體上更具成本效益。然而，鑑於某些類型的案件可能較適合使用電子文件冊，預計法庭聆訊實際上是否採用電子文件冊，仍須視乎上文提到的各項因素；及

(c) 司法機構政務處最近認為，在制定法例修訂後，使用電子存檔和電子文件冊或會相得益彰，因此司法機構或適宜現在考慮於未來幾年推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊。具體而言，司法機構可先在實際使用可攜式文件格式電子文件冊方面積累更多經驗，在衡量司法機構的整體優先次序和可能出現的資源限制等所有相關因素後，考慮應否和如何在各級法院鼓勵進一步使用可攜式文件格式電子文件冊。

4.33 ***推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊的中期和長期行動*** 審計署認為，在各級法院鼓勵更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，長遠有助改善運作效率和達致環保的效果。在中期而言，司法機構政務處需要加快行動，完成法例修訂工作，以消除現時有關紙本文件冊的法律限制 (見第 4.32(b) 段)。司法機構政務處也需要研究何種方法可以最有效積累所需經驗 (例如在某些級別的法院鼓勵較願意及有條件使用可攜式文件格式電子文件冊的法律執業者、檢控部門及機構，盡早由使用紙本文件冊改為使用可攜式文件格式電子文件冊)。之後，司法機構政務處應在徵詢相關的外間持份者 (例如法律專業團體) 的意見後，考慮應否在各級法院推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，以及採用何種方法最為有效。

審計署的建議

4.34 **審計署*建議*司法機構政務長應：**

(a) **加快行動完成制訂有關以電子模式處理法庭相關文件的法例修訂，並研究何種方法可以最有效積累使用可攜式文件格式電子文件冊所需經驗；及**

(b) **在徵詢相關的外間持份者 (例如法律專業團體) 的意見後，考慮長遠應否在各級法院推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，以及採用何種方法最為有效。**

司法機構的回應

4.35 司法機構政務長同意審計署的建議，並表示：

(a) 有關允許提交電子文件冊而免除提交打印本或複印本的法例修訂，已納入第 1.14 段所述的法例修訂工作。視乎立法程序的進展，司法機構期望修訂可在 2020 年底或之前生效；及

(b) 就長遠推廣更廣泛使用可攜式文件格式電子文件冊，司法機構政務處會在適當時候接觸相關持份者。

附錄 A
(參閱第 1.2 段)

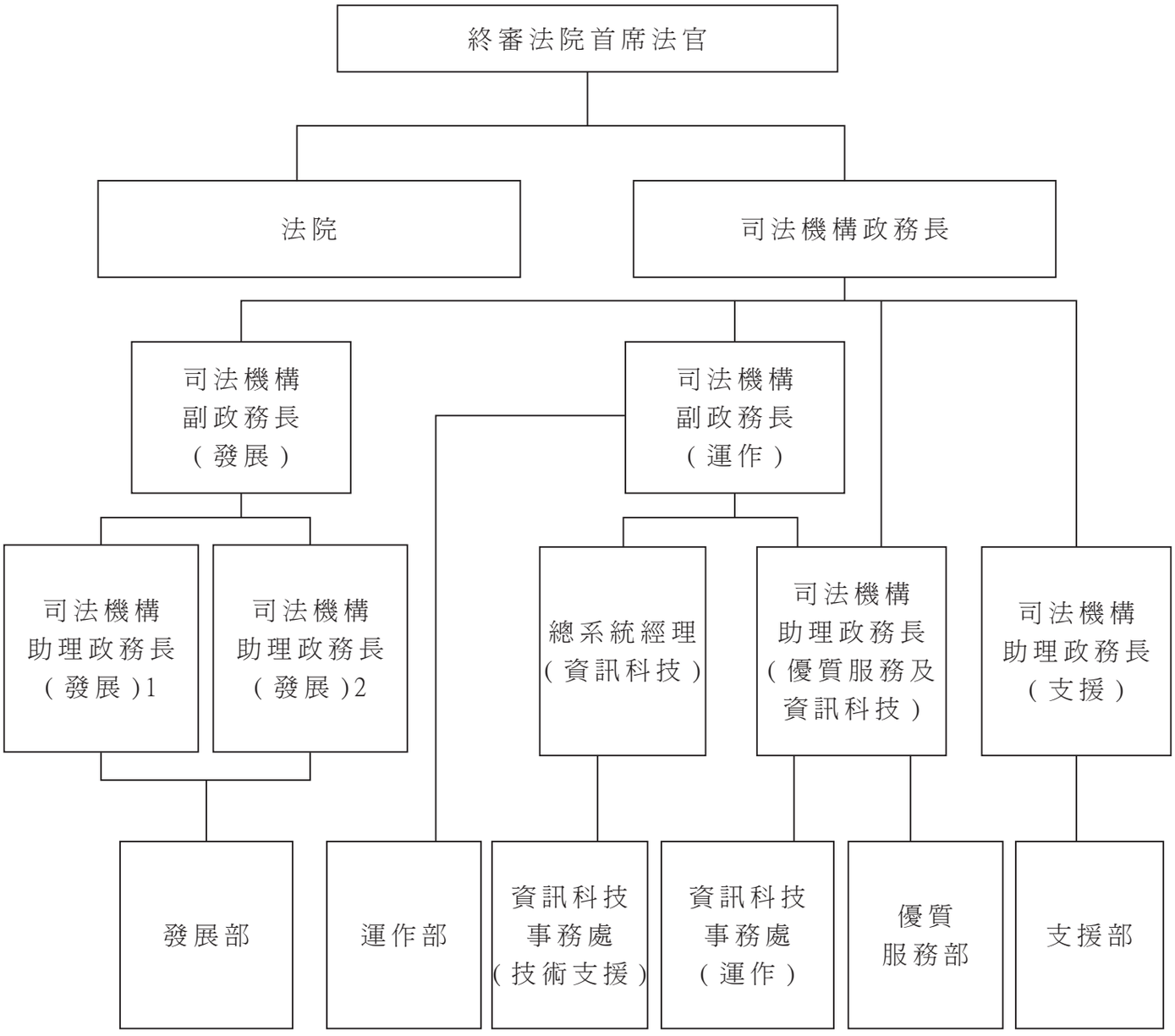
香港的法院及審裁處
(2019 年 6 月 30 日)

法院／審裁處	司法管轄權
終審法院	終審法院是香港最高的上訴法院，處理針對高等法院 (上訴法庭及原訟法庭) 的民事及刑事判決而作出的上訴及有關事項。
高等法院上訴法庭	高等法院上訴法庭聆訊高等法院原訟法庭和區域法院移交的民事與刑事上訴案件及有關事項，以及競爭事務審裁處和土地審裁處的上訴案件。
高等法院原訟法庭	原訟法庭的審裁權在民事和刑事案件方面，均無限制。該法庭也聆訊裁判法院、勞資審裁處、小額錢債審裁處及淫褻物品審裁處的上訴案件。
競爭事務審裁處	競爭事務審裁處有主要司法管轄權聆訊和裁定與競爭有關的案件。
區域法院	區域法院在民事案件方面有權審裁涉及款項超過 75,000 元但不超過 300 萬元的索償案件，以及年租或應課差餉租值不超過 32 萬元的收地訴訟。在刑事案件方面，區域法院可審理較為嚴重的罪行，但謀殺、誤殺和強姦等案件除外，可判處的最高監禁刑期為 7 年。
家事法庭	家事法庭聆訊關於離婚和分居的申請，以及其他相關的家事及／或婚姻訴訟事宜。
土地審裁處	土地審裁處處理差餉、物業估價和租賃糾紛，以及有關建築物管理及收地賠償的案件。
裁判法院	裁判法院對多種刑事罪行具審裁權，獲賦權最高可判處 3 年監禁和罰款 500 萬元。
少年法庭	少年法庭聆訊兒童 (14 歲以下) 及青少年 (14 至 16 歲) 被控的案件，殺人控罪則除外，並處理涉及照顧和保護 18 歲或以下青少年的案件。
死因裁判法庭	死因裁判法庭調查在本港發生的突然、非自然或可疑死亡案件，並在有需要時進行死因研訊。
勞資審裁處	勞資審裁處處理因違反僱傭合約或因抵觸《僱傭條例》(第 57 章)、《最低工資條例》(第 608 章) 或《學徒制度條例》(第 47 章) 的有關規定所引起的索償。審裁處採用非正式的聆訊模式，訴訟雙方不得由律師代表。
小額錢債審裁處	小額錢債審裁處處理因合約問題或侵權行為引起的金錢申索，涉及的款額不超過 75,000 元，訴訟雙方不得由律師代表。
淫褻物品審裁處	淫褻物品審裁處負責把物品審裁分類，並具專有審裁權審裁在任何民事或刑事訴訟中出現的淫褻或不雅爭議。

資料來源：司法機構政務處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.3 及 1.9 段)

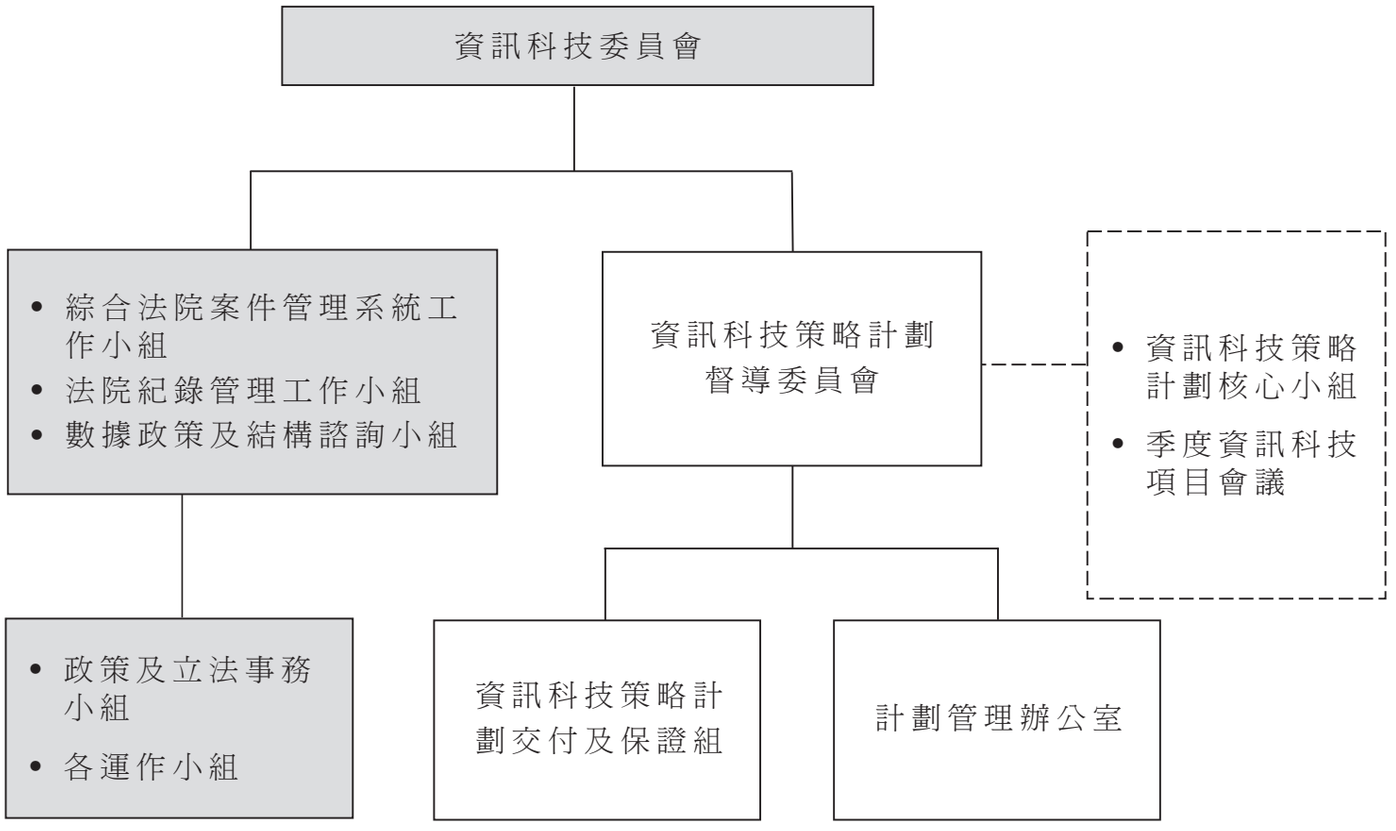
司法機構：組織圖 (摘錄)
(2019 年 6 月 30 日)



資料來源：司法機構政務處的記錄

附錄 C
(參閱第 1.10 及 3.2 段)

有關推行資訊科技策略計劃的管治架構
(2019 年 6 月 30 日)



說明：
- 由法官及司法人員領導的組別
- 由司法機構政務長領導的組別
- 司法機構政務處設立的內部監察機制

資料來源：司法機構政務處的記錄

第 7 章

財經事務及庫務局
政府統計處

政府統計處提供的統計服務

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

政府統計處提供的統計服務

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.17
審查工作	1.18
政府的整體回應	1.19 – 1.20
鳴謝	1.21
第 2 部分：統計調查	2.1
綜合住戶統計調查	2.2 – 2.16
審計署的建議	2.17
政府的回應	2.18
分間樓宇單位統計調查	2.19 – 2.35
審計署的建議	2.36
政府的回應	2.37
按月零售物價統計調查	2.38 – 2.44
審計署的建議	2.45
政府的回應	2.46
涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度的推行情況	2.47 – 2.49
審計署的建議	2.50
政府的回應	2.51

段數

第 3 部分：人口普查和中期人口統計 3.1

監管臨時外勤工作人員的支薪事宜 3.2 – 3.5
審計署的建議 3.6
政府的回應 3.7
提供辦公地方和處置家具 3.8 – 3.15
審計署的建議 3.16
政府的回應 3.17 – 3.18
使用平板電腦和充電器 3.19 – 3.27
審計署的建議 3.28
政府的回應 3.29

第 4 部分：資訊系統策略的實施情況 4.1 – 4.2

2004 年資訊系統策略的實施情況 4.3 – 4.12
審計署的建議 4.13
政府的回應 4.14

附錄 頁數

A： 政府統計處組織圖 (2019 年 4 月 1 日) 64

B： 顧問就全面檢討外勤工作管理系統提出的建議 (2014 年 5 月) 65 – 66

C： 審計署就臨時外勤工作人員支薪事宜的抽查結果 (2016 年中期人口統計) (2017 年) 67 – 68

D： 2004 年資訊系統策略所建議的 16 個資訊科技項目一覽表 69 – 70

政府統計處提供的統計服務

摘要

1. 政府統計服務由政府統計處 (統計處) 和設於政府多個決策局及部門的統計組負責提供。統計處根據《普查及統計條例》(第 316 章) 進行統計調查，為制訂政府政策提供重要依據。有關調查分為強制性質的統計調查 (例如每 10 年一次的人口普查，以及在兩次人口普查之間進行的一次中期人口統計) 和自願性質的統計調查 (例如按月進行的綜合住戶統計調查，以及每 5 年一次的住戶開支統計調查)。統計處執行工作時一直遵守國際標準和慣例，例如國際貨幣基金組織的“發布數據特別準則”。統計處 2018–19 年度的開支總額為 6.66 億元。審計署最近審查了統計處提供的統計服務。

統計調查

綜合住戶統計調查

2. 綜合住戶統計調查是其中一項有關人口結構和社會經濟特徵的住戶統計調查。由於情況會隨時間而改變，為了作出更精確的估算，在每月獲抽選受訪的住戶中，有一半會於 3 個月後再被選取接受訪問。第一輪統計是以網上問卷或登門造訪的形式進行；第二輪則可採用網上問卷、電話訪問或登門造訪的形式，視乎受訪者的意願而定。為確保搜集該統計調查數據過程的質素，統計處會進行深入質素檢查，當中分為兩個階段的獨立檢查。第一階段由外勤統計組督導人員純粹隨機抽選個案；第二階段由綜合住戶統計調查中央外勤組採用目標為本機制揀選個案。就綜合住戶統計調查的問卷作出深入質素檢查後，所發現的錯誤會分為“主要錯誤”和“次要錯誤”兩類。“主要錯誤”涉及把受訪者的經濟活動身分錯誤分類；“次要錯誤”則指在問卷其他部分發現的錯誤，對勞動人口統計數據沒有影響或影響極微 (第 1.7(b)、2.5 及 2.6 段)。審計署的審查發現以下問題：

(a) ***錯誤個案由外勤統計組督導人員發現的為數不多而且多屬“次要錯誤個案”*** 在 2018 年 4 月至 2019 年 3 月期間經進行深入質素檢查的訪問個案涉及 11 606 份綜合住戶統計調查的問卷。在發現的 899 宗錯誤個案中：(i) 由外勤統計組督導人員發現的只有 48 宗，

錯誤率為 0.8%，而綜合住戶統計調查中央外勤組則發現 851 宗，錯誤率為 15.23%；及 (ii) 大部分錯誤個案屬“次要錯誤個案”。整體而言，“主要錯誤”所佔比率為 0.54%，“次要錯誤”則為 7.2%。在所發現的 836 宗“次要錯誤個案”中，只有 43 宗 (5%) 由外勤統計組督導人員發現，而 793 宗 (95%) 則由綜合住戶統計調查中央外勤組發現 (第 2.8(a) 及 (b) 段)；

(b) ***對因記錄上電話號碼錯誤／沒有電話號碼而未能接觸的個案跟進不足*** 負責檢查個案質素的人員須至少致電受訪者 3 次 (其中 1 次在晚上 6 時 30 分至晚上 10 時期間進行)，並在所有致電均無法聯絡受訪者時，才可把深入質素檢查個案列為未能接觸個案。在第一階段的深入質素檢查中，如發現所抽查的個案電話號碼錯誤／沒有電話號碼，這些個案便不會被查核，而會另選個案以作查核。雖然這些未獲查核的個案有機會在第二階段被選作進行深入質素檢查，但當中只有部分會被揀選由綜合住戶統計調查中央外勤組以登門造訪的方式跟進。由於涉及電話號碼錯誤／沒有電話號碼的個案有較高的虛報資料風險，統計處需要加強跟進這些個案 (第 2.8(c) 及 2.9 段)；及

(c) ***監察參與綜合住戶統計調查的助理外勤統計主任的工作*** 統計處備有監察名單，以便找出在參與綜合住戶統計調查工作的助理外勤統計主任中，有哪些在過去 12 個月內有超過 6 個月的完成比率持續低於基準 5 個百分點以上。他們的上司須按每宗個案的情況，密切監察他們的表現，並提供輔導。審計署留意到於 2019 年 4 月，在涵蓋 2018 年 1 至 12 月期間的監察名單上有 5 名助理外勤統計主任，但統計處只備存關於進行外勤監督的記錄，而並無另行以書面記錄監察和輔導該等人員的事宜 (第 2.12 及 2.13 段)。

分間樓宇單位統計調查

3. 統計處應運輸及房屋局的要求，在 2014 年 6 至 11 月進行關於分間樓宇單位 (俗稱“劏房”) 的主題性住戶統計調查 (首次分間樓宇單位主題性住戶統計調查)。統計處表示，在 2014 年進行該項統計調查，主要目的在於估算全港樓齡達 25 年或以上的私人住用／綜合用途樓宇 (不包括村屋) 內的分間樓宇單位總數，該次調查估算出香港約有 86 400 個分間樓宇單位。第二次分間樓宇單位的主題性住戶統計調查在 2015 年 5 至 9 月進行，涵蓋全港樓齡達 25 年或以上的私人住用／綜合用途樓宇 (不包括村屋) 內的分間樓宇單位。調查結果

顯示分間樓宇單位估計有 88 800 個。當局以上述第二次統計調查的結果作為依據，推算分間樓宇單位住戶的長遠房屋需求，並在 2015 年把資料納入每年更新的《長遠房屋策略》周年進度報告。統計處在 2016 年中期人口統計 (見第 6 段) 增設有關分間樓宇單位的新數據項目。2018 年 1 月，統計處發表報告，名為《2016 年中期人口統計 —— 主題性報告：居於分間樓宇單位人士》(下稱"2016 年分間樓宇單位的主題性報告")。據該報告所載，全港約有 27 100 個屋宇單位內有分間樓宇單位，這些分間樓宇單位總數估計有 92 656 個 (第 2.19 至 2.21 及 2.26 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

(a) ***需要密切監察屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新進度*** 屋宇單位框是統計處備存的資料庫 (載列用於取樣的陸上地址清單)。統計處在 2016 年中期人口統計前，進行屋宇單位框的特別更新工作，以找出屋宇單位框內有分間樓宇單位的屋宇單位，以協助研訂適用於點算分間樓宇單位的樣本設計，以及有效地分配 2016 年中期人口統計的外勤工作。統計處表示屋宇單位框的資料必須完備 (即涵蓋全港所有屋宇單位)，才能確保抽選工作能全面涵蓋所有目標人口。審計署留意到，截至 2019 年 3 月，屋宇單位框只記錄了大約 46 500 個已知的分間樓宇單位 (即 2016 年分間樓宇單位的主題性報告所公布的 92 656 個分間樓宇單位的大約 50%)。統計處計劃在進行 2021 年人口普查之前，造訪位於已建設地區所有樓齡達 40 年或以上的私人住宅樓宇 (涵蓋 22 000 幢樓宇和 41 萬個屋宇單位)，藉此更新屋宇單位框內分間樓宇單位資料。鑑於工作量龐大 (要造訪 22 000 幢樓宇和 41 萬個屋宇單位)，統計處需要密切監察屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新進度，並採取適當措施，使抽樣框備存最新的分間樓宇單位數據，以助抽選 2021 年人口普查所用的樣本 (第 2.22、2.26、2.27 及 2.32 段)；及

(b) ***需要採取措施以提高分間樓宇單位的訪問成功率*** 統計處表示，在 2016 年中期人口統計時抽選了 299 300 個屋宇單位，並從成功訪問中識別出 5 440 個分間樓宇單位。根據 2016 年分間樓宇單位的主題性報告，分間樓宇單位估計有 92 656 個，當中只有 50 623 個 (54.6%) 是根據成功訪問個案 (即 5 440 宗個案) 計算出來。在餘下 42 033 個 (92 656 個的 45.4%) 分間樓宇單位中，有 12 849 個 (92 656 個的 13.9%) 是運用 2016 年中期人口統計的輔助數據或其他資料來源進行宏觀編輯作設算所得；29 184 個 (92 656 個的 31.5%) 則直接運用屋宇單位框內分間樓宇單位數據進行設算所得。雖然分間樓宇單位的成功訪問個案能為估算分間樓宇單位的數目提供最可靠和最新的數據，但審計署留意到，進行 2016 年中期人口統

計期間，統計處在估算分間樓宇單位數目時，由於分間樓宇單位的訪問成功率偏低，因而十分倚賴設算。審計署認為，如統計期間造訪時觀察發現，某些未能接觸住戶的屋宇單位懷疑是分間樓宇單位，統計處可派員造訪更多次，並最好以不同方式在不同日期和不同時間登門造訪，此舉應可提高訪問分間樓宇單位住戶的成功率。由於人口普查／中期人口統計的搜集資料時間甚短 (約 5 個星期)，為了搜集更可靠和最新的分間樓宇單位資料，統計處需要採取措施，以期在切實可行的情況下，提高在人口普查／中期人口統計期間訪問分間樓宇單位住戶的成功率 (第 2.33 及 2.35 段)。

按月零售物價統計調查

4. 進行按月零售物價統計調查的主要目的是為了定期搜集一般住戶從本地零售商店 (例如街市檔位) 和服務行業商號 (例如旅行社) 普遍購買的一籃子固定消費商品和服務的價格數據及相關資料，用以編制消費物價指數。統計處表示，香港消費物價指數盡量採用國際標準編制。該價格指數是一種基期加權類型物價指數，反映住戶通常購買的消費商品和服務價格水平的變動。消費物價指數的變動，廣泛地用作顯示消費者受通貨膨脹或通貨緊縮影響的指標。政府則會以該指數作為制訂和監察其政策的指標或分析工具 (第 2.38 及 2.39 段)。

5. ***編制消費物價指數*** 消費物價指數顯示一籃子指定和固定 (品質和數量) 消費商品和服務的總值隨時間的相對變動，因此可反映純價格變化。消費物價指數籃子中的消費商品和服務 (消費物價指數項目) 是根據住戶在基期內從不同種類零售商店購買不同消費物價指數項目的開支模式而定，並藉此編制指數數列的開支權數。開支權數會參照主要從住戶開支統計調查所得的最新住戶開支模式，每 5 年更新一次。所得出的最新開支權數會作為依據，用以編訂消費物價指數的新數列，其間並會追溯計算以往的數字，以維持指數數列的可比性。這個過程稱為重訂消費物價指數基期 (第 2.40 段)。審計署的審查發現以下問題：

(a) ***需要繼續留意國際間有關編制消費物價指數標準的最新發展*** 現時，統計處只向本地的商店／網上零售商搜集價目，而沒有向非本地的商店／網上零售商搜集。統計處表示，國際貨幣基金組織在 2018 年 7 月發出一份諮詢文件初稿，當中提出了多項建議，包括為本地經濟編制消費物價指數時可以作出“特別考慮”，把通過

互聯網從位於外地／在外地註冊的網上商店購買商品和服務的開支計算在內。為了作好準備，應對下一次重訂消費物價指數基期時可能出現的改變，統計處已改良是次 2019/20 年度住戶開支統計調查的問卷，更全面地搜集住戶網上購物的資料。隨着在網上商店購物日趨流行，統計處需要繼續留意國際間的最新發展，以決定在編制消費物價指數時，是否把在網上從非本地零售商購物的數據計算在內 (第 2.41 及 2.42 段)；及

(b) ***在下一次重訂消費物價指數基期時需要繼續考慮開支模式的改變*** 統計處表示，有關人員會考慮商店的受歡迎程度 (例如是否位於主要街道／購物商場和經常有大量消費者惠顧)，然後選擇向個別零售商店和服務行業商號搜集價目。審計署留意到，自上一次重訂消費物價指數基期 (2014/15 年度) 後，購物模式已有所改變。除了惠顧零售商店外，愈來愈多人在網上購物；近年還出現一些由本地網上零售商營運的新實體商店。此外，現時消費物價指數籃子內有 984 個消費物價指數項目，但就 2019 年 6 月的情況而言，其中 8 個項目可能已不再流行 (即逾 60% 的價目在過去 12 個月內並無更新價格數據)。就此，在進行 2019/20 年度重訂消費物價指數基期工作時，統計處需要繼續按現行的重訂消費物價指數基期機制，考慮開支模式的改變，以及商品和服務的流行程度 (第 2.43 及 2.44 段)。

人口普查和中期人口統計

6. 香港自 1961 年起，每隔 10 年進行一次人口普查，並在兩次人口普查之間進行一次中期人口統計。進行人口普查和中期人口統計旨在搜集最新的基準資料，以了解本港人口的社會經濟特徵和地區分布情況。這些基準資料可用以研究人口轉變的動向和趨勢，同時又是用以編制人口、住戶及勞動人口推算數字的主要資料。人口普查涉及全面人口點算，而中期人口統計則以一個採用大量樣本的統計調查為基礎，搜集人口特徵的詳細資料。上次中期人口統計在 2016 年進行 (2016 年中期人口統計)，而下次人口普查將於 2021 年進行 (2021 年人口普查)(第 1.12 段)。審計署審查 2016 年中期人口統計工作後，發現以下可予改善之處：

(a) ***需要加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜*** 2017 年，審計署在審核政府一般收入帳目截至 2017 年 3 月 31 日的年度財務報表時，

抽查了就 2016 年中期人口統計所支付金額最大的一筆款項 (即 7,400 萬元的臨時外勤工作人員薪金)，發現部分付款數目有誤、證明文件欠缺、付款摘要記錄所載的認證欠妥、費用分類出錯，有違相關的政府規例 (即《常務會計指令》和《財務及會計規例》)，而且不符合統計處的付款程序。因應在 2017 年發現的不足之處，審計署在 2019 年 8 月就該筆支薪款項進行深入審查，發現在 1 442 項經檢核和認證的出勤記錄中，有 884 項 (涉及 4 730 名臨時外勤工作人員) 或 61% 在工資期完結前已檢核及／或認證，或已檢核／認證但未註明日期，或未有簽署以示妥為檢核／認證。統計處需要加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜，並在 2021 年人口普查時實行有關措施 (第 3.2、3.3 及 3.5 段)；

(b) ***需要繼續探討發展聯用部門專用樓宇的可行性*** 過往人口普查／中期人口統計所用的辦公室均屬臨時和定期性質，統計處每次均需要進行裝修／還原工程，並採購家具及設備。在 2017 年 10 月發表的《審計署署長第六十九號報告書》第 8 章 (題為“政府辦公室的提供及政府土地的使用情況”)，審計署建議選舉事務處與統計處探討發展聯用部門專用樓宇的可行性，以應付其定期的辦公室需求，並就此徵詢產業署的意見。在 2019 年 2 月回應《政府帳目委員會第七十一號報告書》的政府覆文中提到，選舉事務處和統計處已採取積極措施，跟進有關建議。統計處需要繼續與選舉事務處溝通，並徵詢產業署的意見，務求探討是否可以發展聯用部門專用樓宇，以應付選舉事務處和統計處定期出現的辦公室需求 (第 3.11 及 3.13 段)；及

(c) ***需要改善人口普查／中期人口統計完成後的家具處置程序*** 2016 年中期人口統計辦公室和外勤工作站關閉後，有剩餘家具須予處置。這些剩餘家具藉政府物流服務署 (物流署) 舉行的拍賣處置。2018 年 4 月，統計處人員發現承購人在互聯網上發放附有統計處標誌和名稱的家具的照片，以招攬買家。此舉事前未經物流署批核，故違反了物流署的拍賣條款及條件。其後，承購人轉售有關家具，並安排在政府處所內取貨。為免再出現類似事件，統計處需要保持警覺，以確保人口普查／中期人口統計完成後，家具處置程序妥善進行 (第 3.14 及 3.15 段)；及

(d) ***需要確保 2021 年人口普查妥善落實各項保安措施*** 統計處為進行 2016 年中期人口統計而購置了平板電腦，以便臨時外勤工作人員與獲抽選住戶進行面談訪問時搜集資料。審計署留意到，2016 年中期人口統計進行面談訪問時，發生了兩宗遺失平板電腦事件，

其中一部平板電腦未能執行遙控清除資料功能。統計處表示，該處已為平板電腦內的資料加密，並已設有多項保護資料措施，因此資料外泄的風險很低。統計處在其最新計劃中，已考慮在2021 年進行人口普查時增設措施；但為免類似遺失平板電腦的事件再次發生，該處有需要確保為 2021 年人口普查而計劃增設的保安措施獲妥善執行 (第 3.19 至 3.22 段)。

資訊系統策略的實施情況

7. 為了善用資訊科技協助提供統計服務，統計處於 2003 年 5 月展開資訊系統策略研究，以制訂為期 5 年的資訊系統策略計劃，在 2004 至 2009 年間實施。該研究建議推行一項資訊科技策略計劃，合共 16 個資訊科技項目，預算所需費用總額為 1.061 億元。該計劃旨在改變運作／服務方式，令統計處、調查受訪者和統計數據使用者顯著得益。統計處評估有關效益和可用資源後，選定 9 個項目予以優先推行。該 9 個項目擬於 2005 年 4 月至 2007 年 9 月期間展開，於 2005 年 12 月至 2008 年 12 月期間全部或局部完成 (第 4.3 及 4.4 段)。審計署的審查發現以下問題：

(a) ***推行兩個部門化數據搜集項目需時較長*** 審計署留意到，在 9 個優先項目中，有 7 個的推行／完成所需時間較原先預定的時間為長，較預定日期遲了 1 年至 7.8 年不等，平均延遲 2.6 年。其中耗用最長時間完成的是統計處的部門化數據搜集系統，即項目 T7 (電腦輔助電話訪問系統)，較預定日期遲約 7.8 年才告完成。審計署的審查發現：(i) 在落實推行電腦輔助電話訪問系統方面，雖然統計處在 2008 年 5 月已向物流署提出招標要求，但事隔兩年多，到了 2010 年 9 月才為該項目進行招標。統計處和物流署表示，需時較長的原因，是需要檢視和修訂用戶要求及招標文件，以便納入更多有關錄音和話音記錄的附加功能；(ii) 當局在 2011 年取消項目 T7 的招標，並在 2013 年重新招標時與投標者就降低價格進行協商；以及 (iii) 統計處擬同步推行項目 T6 (原先為部門化使用影像處理科技的數據搜集系統，其後於 2012 年改為網上問卷系統) 和 T7，因此曾暫緩跟進項目 T6，直至項目 T7 可招標才繼續處理 (第 4.6 及 4.9 段)；及

(b) ***需要加強項目 T6 與 T7 的系統整合*** 項目 T6 和 T7 下的兩個系統 (即網上問卷系統和電腦輔助電話訪問系統) 擬一併應用，為一些

統計調查搜集資料。根據《2019 年策略報告》，該兩個系統不能作實時數據整合，每逢問卷設計有改動，必須分別就每個資料搜集模式對支援系統作出相應改動。為精簡工作流程和避免工作重複，統計處需要採取措施，在考慮技術可行性和工作需要後，加強兩個部門化資料搜集系統之間的整合 (第 4.10 段)。

8. ***終端用戶電腦系統／應用程式不足之處*** 除部門化系統外，統計處個別組別也開發了超過 80 個終端用戶電腦系統／應用程式，以管理和貯存經由不同統計調查收集所得的原始數據和統計資料 (第 4.11 段)。審計署的審查發現，終端用戶電腦系統／應用程式有以下不足之處：

(a) ***各終端用戶電腦系統／應用程式欠缺通用數據標準*** 由於統計處每科／每組各自有其管理和貯存數據的方法，因此在不同的終端用戶電腦系統／應用程式中，同樣的數據元會有不同的形式和定義。為統一各終端用戶電腦系統／應用程式的管理和貯存數據方法，統計處需要建立通用數據模型 (第 4.11(a) 段)；及

(b) ***以過時程式編寫語言運作的終端用戶電腦系統／應用程式遷移進展緩慢*** 截至 2019 年 8 月，共有 37 個在 2007 年或之前開發的終端用戶電腦系統／應用程式仍採用一個早於 2015 年 1 月已屆終止支援日期的過時程式編寫語言運作。自 2008 年 4 月起，統計處已着手把該處的終端用戶電腦系統／應用程式由該過時程式編寫語言遷移至其他最新的程式編寫語言，但截至 2019 年 8 月底，還有 31 個仍未遷移。統計處需要制訂策略，加快完成遷移該等終端用戶電腦系統／應用程式 (第 4.11(b) 段)。

審計署的建議

9. **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***政府統計處處長應：

統計調查

(a) **改善就綜合住戶統計調查進行深入質素檢查的工作，並妥善備存文件，記錄對監察名單上助理外勤統計主任所進行的監察和輔導工作 (第 2.17(a) 及 (b) 段)；**

(b) 採取適當措施，使抽樣框 (即屋宇單位框) 備存最新的分間樓宇單位數據，以助抽選 2021 年人口普查所用的樣本，並在切實可行的情況下，提高在人口普查／中期人口統計期間訪問分間樓宇單位住戶的成功率 (第 2.36(a) 及 (b) 段)；

(c) 繼續留意國際間的最新發展，以決定在編制消費物價指數時，是否把在網上從非本地零售商購物的數據計算在內，並在 2019/20 年度重訂消費物價指數基期工作時，繼續以現行的重訂消費物價指數基期機制，考慮開支模式的改變，以及商品和服務的流行程度 (第 2.45(a) 及 (b) 段)；

人口普查和中期人口統計

(d) 加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜，並在 2021 年人口普查時實行有關措施 (第 3.6(a) 段)；

(e) 繼續與選舉事務處溝通，並徵詢產業署的意見，務求探討是否可以發展聯用部門專用樓宇，以應付選舉事務處和統計處定期出現的辦公室需求 (第 3.16(a) 段)；

(f) 保持警覺，以確保人口普查／中期人口統計完成後，家具處置程序妥善進行 (第 3.16(b) 段)；

(g) 確保為 2021 年人口普查而計劃增設的保安措施獲妥善執行，以保護平板電腦內的個人資料 (第 3.28(a) 段)；

資訊系統策略的實施情況

(h) 在日後推行資訊科技項目時，盡可能在申請撥款之前確定各項用戶要求 (第 4.13(a) 段)；

(i) 在考慮技術可行性和工作需要後，加強電腦輔助電話訪問系統與網上問卷系統之間的整合 (第 4.13(b) 段)；及

(j) 建立通用數據模型，以統一各終端用戶電腦系統／應用程式的管理和貯存數據方法，並制訂策略，加快完成遷移以過時程式編寫語言運作的終端用戶電腦系統／應用程式 (第 4.13(c) 及 (d) 段)。

政府的回應

10. 政府統計處處長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2　政府統計服務由政府統計處 (統計處) 及設於政府多個決策局及部門的統計組負責提供 (註 1)。統計處所屬決策局是財經事務及庫務局。該處的抱負是提供高質素的統計服務，為香港的社會和經濟發展作出貢獻，其使命是：

(a) 提供充足、切合需要、可靠和及時的統計數據，以協助政府及社會各界進行研究、討論、計劃和決策；

(b) 確保統計數據的編制和發布符合科學原理、專業操守和國際標準；及

(c) 發揚用者為本的文化，確保使用者可以得到有效和方便的服務。

1.3　統計處根據《普查及統計條例》(第 316 章) 進行統計調查，為制訂政府政策提供重要依據。有關統計調查的性質分為強制和自願兩種。《普查及統計令》(註 2) 訂明的強制調查包括每 10 年一次的人口普查，以及在兩次人口普查之間進行的一次中期人口統計，這些調查的受訪者必須提供資料。至於自願性質的統計調查，例如按月進行的綜合住戶統計調查，以及每 5 年一次的住戶開支統計調查，則並無強制受訪者提供資料 (註 3)。政府會在憲報刊登公告，預先通知公眾進行有關調查。強制和自願性質的調查均受相同的個人或公司資料保密條文所規限。主要調查結果藉新聞稿和統計處網站公布。統計處執行工作時一直遵守國際標準和慣例，例如國際貨幣基金組織的“發布數據特別準

註 1：*統計處負責大部分供一般用途的統計數據，包括搜集、編制和發表與香港有關的統計資料，而設於各決策局／部門的統計組，則負責專門用於所屬決策局／部門工作上的統計數據。*

註 2：*政府在憲報刊登《普查及統計令》，公布調查的目的、調查期、受訪對象、指明調查事項 (或需要填寫的統計表格)，以及銷毀已填寫的統計表格的限期。*

註 3：*2018 年共進行了 30 項定期統計調查，當中 18 項屬自願性質 (例如綜合住戶統計調查)、12 項屬強制性質 (例如第 316L 章《普查及統計 (服務輸入及輸出按年調查) 令》所指明的服務輸入及輸出按年調查)。*

則”(註 4)。此外，為確保政府統計工作的發展能適當配合社會各界的需要，政府於 1972 年成立了統計諮詢委員會 (註 5)，就有關政府統計工作的事宜向統計處提供意見。

1.4 統計處由政府統計處處長掌管，設有以下 5 個部別：

(a) ***經濟統計 (一) 部*** 負責對外商品貿易統計、價格統計和住戶及收入統計；

(b) ***經濟統計 (二) 部*** 負責按行業劃分的經濟統計、科技統計和有香港境外母公司的駐港公司統計，也負責出版事宜，以及組織與統計職系人力資源發展有關的活動；

(c) ***經濟統計 (三) 部*** 負責國民收入統計和國際收支平衡統計 (見第 1.5(c) 段)，也為統計處的資訊科技應用提供支援服務，以及負責該處的資料發布事宜；

(d) ***社會統計部*** 負責人口和其他社會統計，並籌備和進行人口普查、中期人口統計和社會統計調查；及

(e) ***勞工統計部*** 負責勞工統計和進行就業、勞動人口、薪金總額、工資及工時統計調查。

除上述 5 個部別外，統計處並設有技術支援科、發展科和行政科 3 個支援科別，分別負責技術、發展和行政事宜。統計處 2019 年 4 月 1 日的組織圖載於附錄 A。2019 年 4 月 1 日，該處的編制共有 1 281 名常額人員 (註 6)，另在 34 個決策局／部門設有 247 個統計職位。

註 4： *國際貨幣基金組織已接受香港簽署遵守“發布數據特別準則”，證明香港的經濟和金融統計數據在涵蓋範圍、頻次、及時性、誠信和開放予公眾的程度方面的質素，已經符合國際標準。*

註 5： *該委員會屬非法定諮詢組織，由政府統計處處長出任主席，有 11 名非官方委員 (包括商界、學術界和社會各界的專業人士)，以及 3 名官方委員，分別為規劃署署長 (或其代表)、政府經濟顧問 (或其代表) 和財經事務及庫務局代表。*

註 6： *當中有 7 個首長級職位、83 個統計師職系職位、735 個統計主任／外勤統計主任／統計督導職系職位，以及 456 個其他職系 (例如行政主任、系統分析／程序編製主任、文書人員和秘書職系) 的職位。*

1.5　根據統計處的管制人員報告，該處負責的 6 個綱領如下：

(a) ***貿易統計*** 宗旨是處理進出口報關單和貨物艙單，保障政府徵收進出口報關費的收入，並編制和分析貿易統計數字；

(b) ***社會統計*** 宗旨是編制和分析人口、勞動人口和社會統計數字，並整理屋宇單位記錄庫，以用作住戶統計調查的抽樣框；

(c) ***國民經濟核算及國際收支平衡統計*** 宗旨是及時和準確地編制和分析本地生產總值、本地居民總收入、國際收支平衡 (註 7) 和相關統計數字，並協助政府預測各項經濟總值；

(d) ***綜合統計服務*** 宗旨是提供統計諮詢服務，並確保統計工作符合質素標準；

(e) ***物價／工業／服務業統計*** 宗旨是編制和分析物價、工業和服務業統計數字；及

(f) ***勞工統計*** 宗旨是編制和分析有關就業情況、職位空缺、工資、勞工收入及工時的統計數字，並整理更新機構單位記錄庫，以用作機構單位統計調查的抽樣框。

統計調查

1.6　統計處致力提供優質統計服務，為香港的社會和經濟發展作出貢獻。2018 年，統計處根據管制人員報告所列的 6 個綱領，處理了 40 項統計調查／計劃 (註 8)，並編制了 56 份報告 (見表一)。

註 7： *國際收支平衡記錄了香港與世界各地之間的經濟交易，是一套綜合統計數字，涵蓋貨物和服務貿易、投資和收入。這些跨境交易的統計數字，對監察香港與其他經濟體之間的金融流量，十分有用。*

註 8： *這裏是指由統計處進行的統計調查，以及屬其他決策局／部門所有而由統計處提供專業支援的計劃。*

表一

統計處
所處理的統計調查／計劃和所編制的報告數目
(2018 年)

統計處 管制人員報告所列綱領 (註)	所處理的 統計調查／計劃數目	所編制的報告 數目
貿易統計	6	8
社會統計	3	11
國民經濟核算及國際收支平衡統計	1	4
綜合統計服務	10	5
物價／工業／服務業統計	15	23
勞工統計	5	5
總計	40	56

資料來源：統計處的記錄

註：社會統計和勞工統計的工作，由社會統計部、勞工統計部和經濟統計 (一) 部負責。餘下屬於其他性質的統計工作，則由 3 個經濟統計部負責 (見第 1.4(a) 至 (c) 段)。

1.7 根據統計處的資料，統計調查分“機構”和“住戶”兩類：

(a) ***機構統計調查*** 這是有關經濟活動的統計調查 (例如關於進出口貿易、批發和零售業、住宿和膳食服務業的經濟活動按年統計調查)，由個別統計調查組負責。一般而言，統計處在進行機構統計調查時，會把問卷郵寄給抽樣選取的受訪者，而受訪者則須填妥問卷，並以郵寄／傳真／電郵方式交回統計處，或完成網上問卷。在有需要時 (例如無法派遞或沒有回應)，該處會酌情以電話訪問或登門造訪的形式，跟進所抽選的個案；及

(b) ***住戶統計調查*** 這是有關人口結構和社會經濟特徵的統計調查，例如綜合住戶統計調查和住戶開支統計調查 (見第 2.40(b) 段註 35)。就綜合住戶統計調查而言，全體前線外勤人員均獲分派外勤工作。由於情況會隨時間而改變，為了作出更精確的估算，在

每月獲抽選受訪的住戶中，有一半會於 3 個月後再被選取接受訪問。第一輪統計是以網上問卷或登門造訪的形式進行；第二輪則可採用網上問卷、電話訪問或登門造訪的形式，視乎受訪者的意願而定。

1.8 ***主題性住戶統計調查*** 統計處內部除負責上述各項統計調查外，還為了配合決策局／部門對指定社會議題統計資料的需求，自 1999 年起進行不同主題的住戶統計調查。主題性住戶統計調查工作外判予私營調查機構承辦，由統計處統籌和管理。曾進行調查的主題包括在 2015、2016 年發表報告的“香港分間樓宇單位的住屋狀況”，以及 2019 年發表報告的“青年和中年人士的教育及就業歷程”等。

1.9 ***審視統計數據質素事宜*** 因應有傳媒報道有關綜合住戶統計調查、勞工收入統計調查和收入及工時按年統計調查的數據質素問題，政府於 2013 年 1 月成立統計數據質素檢定調查小組 (下稱“調查小組”── 註 9)，審視統計數據的真確性和現行的數據質素檢定機制。調查小組於 2013 年 3 月完成調查，並報告如下：

(a) 根據覆核所得的結果和統計處提供的其他相關資料及論據，沒有足夠證據顯示綜合住戶統計調查、勞工收入統計調查和收入及工時按年統計調查有系統性的捏造數據情況；

(b) 沒有足夠證據質疑上述 3 項統計調查搜集所得的數據的整體真確性，而該 3 項統計調查的數據質素足夠穩妥，能提供基本的資料以編制相關的統計數字；

(c) 鑑於覆核過程中有一些數據不一致的情況，以及外勤人員在搜集數據時亦面對更多的挑戰，不排除個別外勤人員在進行外勤工作時，未有完全依循外勤工作指引，例如按其常識或經驗錯誤地判斷和處理問卷中的一些問題，或在過程中忽略某些指引規定；

(d) 統計處儘管大體上已設有必需的程序以監控數據質素，但也應在不同範疇加強和鞏固現行的質素檢定機制；及

(e) 外勤工作管理系統包含多項存在已久、複雜和深層次的問題，須另行檢討，以便全盤加以處理。

註 9： *調查小組主席為政府統計處處長，其他成員有著名統計學學者、經驗豐富的高級管理行政人員，以及撰寫金融指數的專家和代表政府經濟顧問的首席經濟主任。*

1.10　調查小組提出 6 項建議，以改善數據質素檢定程序和外勤工作管理系統：

(a) 找出容易出現錯誤分類、其他錯誤和揑造情況的數據類別，以密切監察數據質素；

(b) 成立一個部門委員會，負責綜合住戶統計調查的質素檢定工作；

(c) 加強參與綜合住戶統計調查的所有持份者的承責；

(d) 就回應率下降和代答率上升對綜合住戶統計調查結果造成的影響進行研究；

(e) 推出合適的措施，以提升公眾對綜合住戶統計調查和統計處工作的認知；及

(f) 就現行的外勤工作管理系統進行全面的檢討。

1.11　統計處按照第 1.10(f) 段所述的建議，於 2013 年 7 月委聘顧問全面檢討外勤工作管理系統。2014 年 5 月，顧問提出了 23 項建議 (見附錄 B)，涉及下列 4 個不同範疇：

(a) 工作量與工作壓力；

(b) 綜合住戶統計調查外勤工作的安排 (包括制訂政策，以決定在抽樣進行綜合住戶統計調查時如何處理分間樓宇單位 (俗稱“劏房”)，以及宣傳有關政策)；

(c) 溝通；及

(d) 電腦化工作時間記錄表制度。

截至 2019 年 6 月，除了尚未推行上文 (d) 項所指的電腦化工作時間記錄表制度外，統計處已落實其他所有改善範疇的建議。

人口普查和中期人口統計

1.12　***抽樣基準***　香港自 1961 年起，每隔 10 年進行一次人口普查，並在兩次人口普查之間進行一次中期人口統計，此做法已成慣例。進行人口普查和中期人口統計旨在搜集最新的基準資料，以了解本港人口的社會經濟特徵和地區

分布情況。這些基準資料可用以研究人口轉變的動向和趨勢，同時又是用以編制人口、住戶及勞動人口推算數字的主要資料。人口普查涉及全面人口點算(註 10)，而中期人口統計則以一個採用大量樣本的統計調查為基礎，搜集人口特徵的詳細資料 (註 11)。有別於其他一般抽樣住戶統計調查，人口普查和中期人口統計規模龐大，故此可為特定人口分組和細小地理分區提供高度精確的統計數據。上次中期人口統計在 2016 年進行 (2016 年中期人口統計)，而下次人口普查將於 2021 年進行 (2021 年人口普查)。

1.13 ***資料搜集方式*** 在 2011 年之前，人口普查和中期人口統計主要透過郵寄問卷和面談訪問進行，由統計員造訪住戶，逐一訪問家中各人，以搜集資料。統計處其後引入兩種資料搜集方式，即 2011 年可經互聯網自行填報資料(網上問卷)，以及 2016 年可作電話訪問。統計處在 2021 年會繼續採用多模式的資料搜集方法進行人口普查，包括網上問卷、郵寄問卷、電話訪問和傳統的面談訪問。

1.14 ***2016 年中期人口統計和 2021 年人口普查的成本*** 統計處 2016 年中期人口統計的部門開支為 2.67 億元，其中 8,700 萬元用於聘請 7 120 名臨時外勤工作人員訪問獲選住戶，另以 8,500 萬元採購資訊科技設備及服務。為進行 2021 年人口普查，統計處會安排財政撥款 7.46 億元作部門開支，另加 2.03 億元用以採購資訊科技設備及服務。該處計劃聘請約 18 000 名臨時外勤工作人員，訪問逾 300 萬個獲選的房屋單位。

資訊系統策略

1.15 統計處的工作主要涉及 4 方面，分別是：前期準備工作、資料搜集、處理和分析，以及發布。統計處所用的應用系統，包括有基建系統、行政和管理系統、統計調查系統，以及一套用於人口普查和中期人口統計的獨立系統。整體而言，統計處設有逾百個部門化或調查專用的系統、平台或應用程式，當中包括逾 80 個終端用戶電腦系統／應用程式。該等應用系統有一部分由資訊科技管理組管理 (該組由經濟統計 (三) 部轄下 3 個科與社會統計部轄下普查電腦系統科組成)，另一部分則由個別用戶科別／組別管理。

註 10： *2011 年進行的人口普查依循國際做法，採用兩類問卷 (簡單的點算用“短問卷”，詳細的抽樣訪問則用“長問卷”)。詳細抽樣訪問 (“長問卷”) 的抽樣比率定為人口的十分之一。*

註 11： *2016 年進行中期人口統計時，隨機抽樣選出全港約十分之一的屋宇單位作詳細訪問。*

1.16　2003 年 5 月，統計處展開資訊系統策略研究，以制訂 5 年計劃，務求提高整體生產力、服務質素和成本效益。研究報告在 2004 年 3 月發表 (《2004 年策略報告》)，提出了合共 16 個項目。統計處評估該 16 個項目的影響和複雜程度後，決定分兩個階段付諸實施：在 2004 至 2016 年期間實施第一階段共 9 個項目，在 2017 年 12 月進行中期檢討 (註 12)，其後展開第二階段，實施餘下 7 個項目。截至 2019 年 3 月 31 日，推行第一階段 9 個項目所涉及的款額為 6,600 萬元。研究工作的最後報告於 2019 年 1 月發表 (《2019 年策略報告》)，統計處現正根據報告所載結果，審視未來路向。

財政撥款

1.17　統計處 2017–18 年度的開支總額為 6.44 億元，2018–19 年度的開支總額為 6.66 億元。在該兩個年度，約 88% 的開支 (即分別為 5.64 億元和 5.86 億元) 是個人薪酬或與員工有關連的開支。

審查工作

1.18　2019 年 4 月，審計署就統計處提供的統計服務展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a)　統計調查 (第 2 部分)；

(b)　人口普查和中期人口統計 (第 3 部分)；及

(c)　資訊系統策略的實施情況 (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。

註 12：*該處已進行部門資訊科技規劃與資訊系統策略檢討工作，以檢視《2004 年策略報告》所載擬議資訊科技項目的落實情況，並根據政府技術與系統架構框架制訂部門資訊科技計劃。*

政府的整體回應

1.19　財經事務及庫務局局長感謝審計署努力進行審查和提出建議，協助改善統計處的運作，並同意審計署的建議。

1.20　政府統計處處長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.21　在審查期間，統計處人員充分合作和協助，審計署謹此致謝。

第 2 部分：統計調查

2.1　本部分探討統計處進行的統計調查。審查工作集中於以下範疇：

(a) 綜合住戶統計調查 (第 2.2 至 2.18 段)；

(b) 分間樓宇單位統計調查 (第 2.19 至 2.37 段)；

(c) 按月零售物價統計調查 (第 2.38 至 2.46 段)；及

(d) 涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度的推行情況 (第 2.47 至 2.51 段)。

綜合住戶統計調查

2.2　如第 1.7(b) 段所述，統計處持續每月透過網上問卷、外勤訪問和電腦輔助電話訪問 (註 13) 進行住戶統計調查 (即綜合住戶統計調查)，涉及約 9 000 個屋宇單位。有關調查旨在搜集以下範疇的資料：

(a) 勞動人口、就業、失業和就業不足的情況；及

(b) 人口和社會經濟特徵。

搜集到的資料有助政府檢討和制訂社會及經濟政策，並廣泛用於學術界和私營機構的研究。

2.3　在綜合住戶統計調查中，每名受訪住戶成員通常視乎其經濟活動身分 (即受僱、失業、就業不足或非從事經濟活動) 而須回答約 20 至 40 條問題。綜合住戶統計調查報告按季發表，而調查所得的勞動人口統計數據，包括 (過去 3 個月) 失業和就業不足數據則每月發布。自 2003 年起，綜合住戶統計調查的外勤工作由統計處其中 4 個部別共 10 個外勤統計組的所有前線外勤人員進行，並由一支中央獨立隊伍 (即綜合住戶統計調查中央外勤組) 支援外勤工作和進行質素檢查。統計處在 2019 年 7 月回應審計署的查詢時，提供了參與綜合住戶統計調查工作的外勤人員 (即高級外勤統計主任、外勤統計主任、助理外勤統計主任和訪問員) 的分項估計數字。有關數字以相當於全職職位的數目計算 (見表二)。

註 13：*每月約有 2 000 至 3 000 個住戶透過電腦輔助電話訪問再次接受訪問。*

表二

參與綜合住戶統計調查工作的外勤人員估計數字
(2019 年 3 月 31 日)

職級 (註)	10 個外勤統計組		綜合住戶統計調查中央外勤組		總計	
	職位數目 (a)	相當於全職職位的數目 (b)	職位數目 (c)	相當於全職職位的數目 (d)	職位數目 (e)=(a)+(c)	相當於全職職位的數目 (f)=(b)+(d)
高級外勤統計主任	10	1	1	1	11	2
外勤統計主任	84	12	7	7	91	19
助理外勤統計主任／訪問員	187	66	12	12	199	78
總計	281	79	20	20	301	99

資料來源：統計處的記錄

註：高級外勤統計主任是外勤統計組的主管。外勤統計主任為督導人員，而助理外勤統計主任則是前線人員。訪問員以臨時性質聘用，職位相當於常額助理外勤統計主任。

2.4 根據調查小組於 2013 年 3 月發表的報告 (見第 1.9 段)：

(a) 有報道指稱一些外勤人員會：

(i) 虛報未能接觸一些分間樓宇單位的住戶或該等單位沒有人居住，以避免到該等單位進行訪問；及

(ii) 虛報受訪者的電話號碼，以避開督導人員的覆核。

儘管如此，調查小組認為沒有足夠證據顯示，綜合住戶統計調查出現有系統捏造數據的情況，也沒有找到令人信服的證據質疑綜合住戶統計調查搜集所得數據的整體真確性；及

(b) 統計處應找出容易出現錯誤分類、其他錯誤和揑造情況的數據類別。統計處表示，與就業情況有關的數據屬此類別 (例如訪問員會虛報失業受訪者為就業，藉此跳過一些用以收集數據的跟進問題)。

2013 年 6 月，統計處因應調查小組的建議，成立綜合住戶統計調查數據質素檢定部門委員會 (下稱“數據質檢委員會”── 註 14)，以協調和加強綜合住戶統計調查的質素檢定機制。

需要改善就綜合住戶統計調查進行的深入質素檢查

2.5 統計處表示，綜合住戶統計調查的所有問卷會由內勤統計人員仔細編校並由綜合住戶統計調查的電腦系統確認，而在此之前，會先進行深入質素檢查，以確保搜集數據過程的質素。深入質素檢查工作包括兩個階段的獨立檢查：

(a) ***由外勤統計組督導人員進行的第一階段深入質素檢查*** 純粹隨機抽選個案，每宗成功訪問個案具同等機會被揀選進行檢查，以免偏頗。擔任督導人員的外勤統計主任會從其屬下助理外勤統計主任完成的個案中，按比例揀選一部分作質素檢查。檢查結果可推及所有個案，用以客觀評估整體數據質素；及

(b) ***由綜合住戶統計調查中央外勤組進行的第二階段深入質素檢查*** 採用目標為本機制揀選個案，首先選取的是受訪者的經濟活動身分已妥為分類 (即受訪者是受僱、失業、就業不足或非從事經濟活動) 的個案。只有在第一階段未經檢查的個案 (包括已揀選但因沒有電話號碼／電話號碼錯誤而無法檢查的個案) 會在此階段供揀選檢查。這可避免受訪者就同一項調查再受查核，對其造成太大負擔。第二階段檢查旨在利用現有資源，盡量減少重要／高風險個案出現誤報的情況。

2.6 外勤統計組的督導人員包括高級外勤統計主任和外勤統計主任職級的人員，而綜合住戶統計調查中央外勤組則有 1 名高級外勤統計主任和 7 名外勤統

註 14： *數據質檢委員會由政府統計處副處長出任主席，成員包括參與綜合住戶統計調查工作的不同職級和職系人員的代表。*

計主任。就綜合住戶統計調查的問卷作出深入質素檢查後，所發現的錯誤會分為以下兩類：

(a) ***"主要錯誤"*** "主要錯誤"涉及把受訪者的經濟活動身分錯誤分類 (例如把失業列為非從事經濟活動，反之亦然)；及

(b) ***"次要錯誤"*** "次要錯誤"指在問卷其他部分發現的錯誤，對勞動人口統計數據沒有影響或影響極微，例如未有仔細記錄受訪者的職業 (例如僅填報"文員"，而沒有列明是"會計文員"或"人事部文員")。

2.7 為加強綜合住戶統計調查的深入質素檢查，自 2013 年起，統計處已增加就高風險數據類別個案進行深入質素檢查的百分比，從佔外勤個案的 10% 增至 15%。根據《綜合住戶統計調查外勤工作監察手冊》(適用於外勤統計組) 和《綜合住戶統計調查中央外勤組工作手冊》，外勤統計組內擔任督導人員的外勤統計主任和綜合住戶統計調查中央外勤組，每月從綜合住戶統計調查的成功訪問個案中，會分別隨機和按優次 (例如是否有成員失業的住戶個案) 抽選 7.5% 個案的問卷進行深入質素檢查。質素檢查人員會致電受訪者，以核實訪問員 (即助理外勤統計主任) 有否到訪，以及其記錄的主要數據項目是否準確。審計署分析了在 2018 年 4 月至 2019 年 3 月期間就綜合住戶統計調查接受訪問個案進行的深入質素檢查，詳見表三。

表三

綜合住戶統計調查受訪個案的深入質素檢查分析
(2018 年 4 月至 2019 年 3 月)

年／月	完成質素檢查的個案數目	錯誤個案 (註)					
		主要錯誤個案		次要錯誤個案		總計	
	(a)	(b)	(c)=$\frac{(b)}{(a)}\times 100\%$	(d)	(e)=$\frac{(d)}{(a)}\times 100\%$	(f)=(b)+(d)	(g)=$\frac{(f)}{(a)}\times 100\%$
		數目	%	數目	%	數目	%
由外勤統計組督導人員進行的質素檢查 (第一階段檢查)							
2018 年 4 至 6 月	1 572	3	0.19%	10	0.64%	13	0.83%
2018 年 7 至 9 月	1 550	1	0.06%	13	0.84%	14	0.90%
2018 年 10 至 12 月	1 474	1	0.07%	7	0.47%	8	0.54%
2019 年 1 至 3 月	1 422	0	0.00%	13	0.91%	13	0.91%
整體情況	6 018	5	0.08%	43	0.71%	48	0.80%
由綜合住戶統計調查中央外勤組進行的質素檢查 (第二階段檢查)							
2018 年 4 至 6 月	1 409	13	0.92%	176	12.49%	189	13.41%
2018 年 7 至 9 月	1 399	19	1.36%	192	13.72%	211	15.08%
2018 年 10 至 12 月	1 409	12	0.85%	210	14.90%	222	15.76%
2019 年 1 至 3 月	1 371	14	1.02%	215	15.68%	229	16.70%
整體情況	5 588	58	1.04%	793	14.19%	851	15.23%
整體質素檢查							
2018 年 4 至 6 月	2 981	16	0.54%	186	6.24%	202	6.78%
2018 年 7 至 9 月	2 949	20	0.68%	205	6.95%	225	7.63%
2018 年 10 至 12 月	2 883	13	0.45%	217	7.53%	230	7.98%
2019 年 1 至 3 月	2 793	14	0.50%	228	8.16%	242	8.66%
整體情況	11 606	63	0.54%	836	7.20%	899	7.75%

資料來源：審計署對統計處記錄的分析

註：在深入質素檢查時如發現問卷有 1 個或多個數據項目出錯，每份問卷作 1 宗錯誤個案計算；同時有“主要錯誤”和“次要錯誤”的問卷，則算作“主要錯誤個案”。

2.8 審計署的審查發現以下情況：

(a) ***錯誤個案由外勤統計組督導人員發現的為數不多*** 審計署分析了在2018年4月至2019年3月期間就11 606份綜合住戶統計調查問卷進行深入質素檢查的結果，分析顯示，在所發現的899宗錯誤個案中，由外勤統計組督導人員發現的只有48宗，錯誤率為0.8% (即48 ÷ 6 018 × 100%)，而綜合住戶統計調查中央外勤組則發現851宗，錯誤率為15.23% (即851 ÷ 5 588 × 100%)；

(b) ***所發現的錯誤個案多屬"次要錯誤個案"*** 就綜合住戶統計調查進行深入質素檢查所發現的錯誤個案多屬"次要錯誤個案"。在2018年4月至2019年3月期間進行的檢查中，整體而言，"主要錯誤"所佔比率為0.54%，"次要錯誤"則為7.2%。在所發現的836宗"次要錯誤個案"中，只有43宗 (5%) 由外勤統計組督導人員發現，而793宗 (95%) 則由綜合住戶統計調查中央外勤組發現；及

(c) ***對因記錄上電話號碼錯誤／沒有電話號碼而未能接觸的個案和電話號碼重複的個案跟進不足*** 根據綜合住戶統計調查外勤統計組和綜合住戶統計調查中央外勤組的工作手冊：

(i) 負責檢查個案質素的人員須至少致電受訪者3次 (其中1次在晚上6時30分至晚上10時期間進行)，並在所有致電均無法聯絡受訪者時，才可把深入質素檢查個案列為未能接觸個案；

(ii) 如外勤統計組揀選進行深入質素檢查的個案所記錄的電話號碼錯誤／沒有電話號碼，部分個案則會由綜合住戶統計調查中央外勤組隨機抽選檢查 (見第2.5(b)段)；及

(iii) 如綜合住戶統計調查中央外勤組揀選進行深入質素檢查的個案所記錄的電話號碼錯誤／沒有電話號碼，綜合住戶統計調查中央外勤組的主管或其外勤統計組主管會揀選部分個案 (約20%至30%) 登門造訪，以作跟進。

在第一階段深入質素檢查中，如所抽選的個案電話號碼錯誤／沒有電話號碼，便會隨機揀選另一個案，以作查核，以達到深入質素檢查的個案比率為每名外勤統計員處理個案的 7.5%。該等電話號碼錯誤／沒有電話號碼的個案會被視為在第一階段深入質素檢查中未經檢查的個案，並在第二階段供揀選檢查。在第二階段深入質素檢查中，如所抽選的個案電話號碼錯誤／沒有電話號碼，則不會另選個案以作查核。統計處表示，這樣安排是因為時間所限。綜合住戶統計調查每月進行，時間緊迫，而第二階段深入質素檢查須於 1 至 2 天內完成 (註 15)。儘管如此，該處仍會從第二階段深入質素檢查所發現電話號碼錯誤／沒有電話號碼的個案中，揀選部份個案交由綜合住戶統計調查中央外勤組以登門造訪的方式跟進。根據調查小組報告，統計處就 2012 年 2 至 12 月這 11 個月期間的綜合住戶統計調查問卷進行了內部核查，發現有些問卷記錄了相同的電話號碼。出現這種情況的問卷有 61 份 (包括 29 對問卷和另外一組的 3 份問卷)，經由 40 名外勤人員處理。

2.9. 統計處在 2019 年 8 和 9 月回應審計署的查詢時表示 :

(a) 由綜合住戶統計調查中央外勤組進行深入質素檢查的個案屬重要／高風險個案，較易出錯。因此，該中央外勤組檢查個案出現重大錯誤的比率自然高於外勤統計組檢查的個案；

(b) 在電話號碼錯誤／沒有電話號碼的個案中，絕大部分屬於沒有電話號碼個案，這是因為有些受訪者基於私隱問題而不願透露電話號碼；

(c) 在 2019 年 1 至 3 月進行的第二階段深入質素檢查中，平均每月發現約 50 宗電話號碼錯誤／沒有電話號碼個案。這些個案會在每個月的月底整合，再從中揀選 4 宗個案輪流由綜合住戶統計調查中央外勤組兩名外勤統計主任登門造訪，以作查核，期間沒有發現不當情況；及

(d) 調查小組報告指出，在該段時間只有少於 0.1% 受訪個案記錄了相同的電話號碼。

註 15： *統計處表示，即使不計及電話號碼錯誤／沒有電話號碼的個案，第二階段深入質素檢查的個案比率仍可達到 7.5% 的目標。2019 年第一季平均深入質素檢查的個案比率是 7.8%。*

審計署認為，由於涉及電話號碼錯誤／沒有電話號碼的深入質素檢查個案有較高的虛報資料風險，故應進行徹底調查，而不是以第一階段深入質素檢查中另一宗個案代替。由於涉及重複電話號碼的個案，其虛報資料的風險同樣較高，故亦應予以監察，並有需要時作出跟進。為改善就綜合住戶統計調查進行的深入質素檢查工作，統計處需要檢討第一階段檢查 (即由外勤統計組督導人員隨機抽樣進行檢查) 和第二階段檢查 (即由綜合住戶統計調查中央外勤組以目標為本機制進行檢查) 的比例，並考慮進行較多第二階段檢查。統計處並需要加強跟進在第一和第二階段檢查中因電話號碼錯誤／沒有電話號碼而未能接觸的個案，以及更着力檢查已進行訪問而電話號碼重複的個案。

需要妥善備存對監察名單上助理外勤統計主任所進行的監察工作的文件記錄

2.10　正如第 2.4(a) 段所述，有些助理外勤統計主任被指虛報未能接觸一些分間樓宇單位住戶或該等單位沒有人居住，以避免到該等單位進行訪問。根據統計處的資料，綜合住戶統計調查的整體未能接觸比率由 2016 年首季的 18.7% 下降至 2018 年第四季的 13.4% (註 16)。按照適用於外勤統計組的《綜合住戶統計調查外勤工作監察手冊》，統計處會提供質素指標和與基準比較的管理統計數字報告，供擔任督導人員的外勤統計主任參考，以監察其下屬的工作表現，並在有需要時採取跟進行動。

2.11　為更方便外勤統計主任監察屬下助理外勤統計主任執行綜合住戶統計調查工作的表現，統計處每月會為每名助理外勤統計主任編制一份與工作表現管理有關的統計報告，載述人員的表現趨勢 (績效與基準的比照)，並每季交予擔任督導人員的相關外勤統計主任參考，以評核助理外勤統計主任執行綜合住戶統計調查外勤工作的表現。根據 2018 年參與綜合住戶統計調查工作 6 個月或以上的 9 個外勤統計組 (不包括一組負責進行電腦輔助電話訪問的 21 名助理外勤統計主任) 中 160 名助理外勤統計主任的工作表現管理統計報告，審計署留意到有 32 名人員在 2018 年的未能接觸比率偏高，超過 25% (由 25.1% 至 39.3% 不等)。

註 16：*統計處表示，未能接觸比率下降，部分原因是推行了網上問卷，有些住戶因而有另一個途徑提交資料，否則他們會成為未能接觸個案。*

2.12　按照適用於外勤統計組的《綜合住戶統計調查外勤工作監察手冊》，如助理外勤統計主任匯報的未能接觸個案數目偏高，外勤統計主任應採取所需行動 (例如要求有關助理外勤統計主任提供該等未能接觸個案的訪問詳情)，以核實有關個案。統計處在 2019 年 9 月告知審計署，該處備有監察名單，以便找出在過去 12 個月內有超過 6 個月的完成比率持續低於基準 5 個百分點以上的助理外勤統計主任 (註 17)。他們的上司會按每宗個案的情況，密切監察他們的表現，並提供輔導。統計處解釋，根據完成比率進行監察，是因為純粹以未能接觸比率評定工作表現，對有關的助理外勤統計主任並不公平，理由如下：

(a) 儘管工作表現管理統計報告所載的未能接觸比率是一項工作表現指標，但該比率只着重綜合住戶統計調查的合資格個案 (即有住戶居住的住宅屋宇單位)，而不合資格個案 (如沒有人入住的屋宇單位、作非住宅用途的屋宇單位和已拆卸的屋宇單位) 則沒有計算在內，並沒有反映外勤人員造訪不合資格個案和確定這些個案並不合資格所付出的努力；及

(b) 由於綜合住戶統計調查工作是按照個別助理外勤統計主任的居住地點編配，有些人員的未能接觸比率持續偏高 (或完成比率偏低)，可能是基於所編配地區住戶的固有接觸／回應模式所致 (例如西九龍、半山和山頂的工作完成比率傾向偏低，因為該等地區的住戶一般較難接觸到)，與工作表現無關。

2.13　審計署留意到，在數據質檢委員會於 2019 年 4 月 3 日的會議上提及，在涵蓋 2018 年 1 至 12 月期間的監察名單上有 5 名助理外勤統計主任 (少於 2016 年同期的 14 人和 2017 年同期的 10 人)。審計署要求統計處提供有關向該 5 名人員進行監察和輔導的文件記錄。然而，統計處表示，該處有備存關於進行外勤監督的書面記錄，但並無另行以書面記錄有關監察和輔導名單上助理外勤統計主任的事宜，因為該類工作由擔任督導人員的外勤統計主任負責，屬其日常督導職務。審計署認為，為更有效地督導完成比率持續偏低的助理外勤統計主任，並為檢討管理情況，統計處需要妥善備存文件，記錄對監察名單上助理外勤統計主任所進行的監察和輔導工作。

註 17：*統計處表示，有關基準是按照負責相同工作範疇和房屋類別的助理外勤統計主任在過去 12 個月的工作表現而釐定。在相關外勤人員改善工作表現並從監察名單除名後，擔任督導人員的外勤統計主任會繼續監察他們一段時間。至於仍然留在監察名單上的人員，統計處會嘗試了解他們的發展需要並提供適當支援，以助其改善工作表現。*

需要繼續密切監察代答情況

2.14　根據統計處的資料，數據質檢委員會一直定期監察綜合住戶統計調查的代答率。審計署留意到，該委員會在 2016 年 5 月的會議上指出：

(a) 應盡量避免以代答形式進行調查；

(b) 所有外勤人員在完成訪問後，應再嘗試聯絡不在場的住戶成員，例如要求他們回覆電話和／或其後再致電他們以作跟進；及

(c) 當無可避免須由他人代答以取得資料時，外勤人員應確保受訪者的所知所識足以提供關於不在場成員的可靠資料，並在稍後有需要時向該名不在場成員核實有關資料。

適用於外勤統計組的《綜合住戶統計調查外勤工作監察手冊》又列明，不宜以代答形式加快外勤工作的進度，原因是此舉會影響數據的質素。

2.15　根據 2013 年 3 月發表的調查小組報告，綜合住戶統計調查的代答率有所上升，由 2003 年第 4 季的 52.4%，升至 2012 年第 4 季的 59%，並認為代答率上升，或會導致綜合住戶統計調查的數據質素下降。然而，審計署發現在 2016 至 2018 年期間，綜合住戶統計調查的代答率依然偏高，介乎 53.4% 與 56.5% 之間。

2.16　統計處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示，代答率偏高是全球勞動人口調查的普遍現象。舉例說，在美國這類調查的代答率約為 50%，而加拿大則約為 65%。實際上，受訪者通常較喜歡以代答形式進行調查，而政府的統計部門對此並無管制。審計署認為，有見於代答率持續偏高，統計處需要繼續密切監察外勤人員所完成個案中的代答率，並加強訓練外勤人員如何處理代答情況。

審計署的建議

2.17　**審計署*建議*政府統計處處長應：**

(a) **改善就綜合住戶統計調查進行深入質素檢查的工作，包括：**

(i) **檢討第一和第二階段檢查的比例，並考慮進行較多第二階段檢查；及**

(ii) **加強跟進在第一和第二階段檢查中因電話號碼錯誤／沒有電話號碼而未能接觸的個案，以及更着力檢查已進行訪問而電話號碼重複的個案；**

(b) **妥善備存文件，記錄對監察名單上助理外勤統計主任所進行的監察和輔導工作；及**

(c) **繼續密切監察外勤人員所完成個案中的代答率，並加強訓練外勤人員如何處理代答情況。**

政府的回應

2.18 政府統計處處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 除了在資料搜集階段進行深入質素檢查外，綜合住戶統計調查的所有問卷均會由內勤統計人員仔細編校並由電腦確認。統計處會根據審計署的建議，檢討第一和第二階段檢查的比例，其間會考慮所需時間、可用資源和對受訪者的影響。該處亦會由2020年1月開始，加強跟進因電話號碼錯誤／沒有電話號碼而未能接觸的個案，並由 2020 年 1 月起推行新機制，用以檢查電話號碼重複的個案；

(b) 統計處現正制訂一套指引，以確保有關人員妥善備存文件，記錄對監察名單上助理外勤統計主任所進行的日常監察和輔導工作；及

(c) 統計處會繼續密切監察代答率，並會在 2020 年第一季舉辦的綜合住戶統計調查外勤人員複修課程中，提醒外勤人員應如何按程序妥善處理代答情況。

分間樓宇單位統計調查

主題性住戶統計調查

2.19 ***2014 年首次分間樓宇單位主題性住戶統計調查*** 統計處應運輸及房屋局 (運房局) 的要求，把分間樓宇單位專題納入在 2014 年 6 至 11 月進行的主題性住戶統計調查。這是首次以分間樓宇單位為主題的住戶統計調查。統計處

表示，在 2014 年進行該項統計調查的主要目的，在於估算全港樓齡達 25 年或以上的私人住用／綜合用途樓宇 (不包括村屋) 內的分間樓宇單位總數，其間也會搜集分間樓宇單位住屋狀況的資料。分間樓宇單位的估算數目為 86 400 個，並已在《長遠房屋策略》(註 18) 截至 2014 年 12 月的最新推行進度中交代。首次分間樓宇單位主題性住戶統計調查的詳細結果 (2014 年主題性住戶統計調查報告) 於 2015 年 7 月發表。

2.20 ***2015 年第二次分間樓宇單位主題性住戶統計調查*** 第二次以分間樓宇單位為主題的住戶統計調查在 2015 年 5 至 9 月進行，涵蓋全港樓齡達 25 年或以上的私人住用／綜合用途樓宇 (不包括村屋) 內的分間樓宇單位。統計處在 2016 年 3 月發表調查結果 (2015 年主題性住戶統計調查報告)。分間樓宇單位估計有 88 800 個 (17 800 個位處香港島、51 900 個位處九龍、19 100 個位處新界)。據 2015 年主題性住戶統計調查報告所載，有 61.6% 的分間樓宇單位住戶表示居於分間樓宇單位的原因是“租金比較便宜”，36.3% 的住戶則表示“方便上班／上學”。其他原因還包括“經濟困難”(22.6%)、“父母／親人的居所太擠迫”(5.7%) 和“家庭問題”(5.1%)。當局以該次統計調查的結果作為依據，推算分間樓宇單位住戶的長遠房屋需求，並在 2015 年把資料納入每年更新的《長遠房屋策略》周年進度報告。

2016 年中期人口統計有關分間樓宇單位的統計調查 (2016 年分間樓宇單位統計)

2.21 2013 年 8 月，為估算居住環境欠佳的住戶數目，運房局建議在 2016 年中期人口統計新增一個關於“住戶的住所是否在分間樓宇單位內”的數據項目 (註 19)。為此，統計處在 2016 年進行的中期人口統計增設有關分間樓宇單位的新數據項目，受訪者會被問及所居住的屋宇單位是否分間樓宇單位。統計處根據在這個項目所得資料，連同其他數據項目 (例如住戶結構、教育和就業) 所得資料，編制有關分間樓宇單位住戶和人口的特徵的統計數字。2016 年中期人口統計抽查全港約十分之一的屋宇單位 (即 299 300 個)。

註 18： *2014 年 12 月，政府發表《長遠房屋策略》，是自 1998 年以來首份有關房屋的長遠策略文件。其策略方向是逐步扭轉目前房屋供求失衡的局面。*

註 19： *除運房局外，社會福利署亦建議增設有關分間樓宇單位的數據項目，原因如下：(a) 公眾和政黨對政府施加強大壓力，要求政府協助居於私人樓宇分間樓宇單位的低收入家庭；及 (b) 所得的額外資料，有助政府掌握香港在這方面的整體狀況 (即家庭的數目和特徵)，從而以證據為依歸，據此處理問題。*

2.22　2019 年 9 月，統計處通知審計署，如要為 2016 年中期人口統計工作抽選樣本，首要條件是備有完整和準確的供抽選地址清單 (下稱 “屋宇單位框”)。屋宇單位框指統計處所備存涵蓋陸上相關資料的資料庫，用作人口普查／中期人口統計和其他住戶統計調查的抽樣框 (註 20)。鑑於曾發現所抽選的屋宇單位內有數個分間樓宇單位，顧問在 2014 年 5 月建議制訂措施 (見第 1.11 段)，以應付無法預計的新增工作量。統計處為推行顧問的建議，並為確保分間樓宇單位這個新數據項目的統計分析準確，於是在 2016 年中期人口統計前，特別更新了屋宇單位框內分間樓宇單位的資料。從而研訂合適的抽樣設計以點算分間樓宇單位，以及有效地分配 2016 年中期人口統計的外勤工作。為此，統計處已就有較大機會出現分間樓宇單位的地點，核實相關資訊。其中：

(a) 統計處於 2014 年 9 月要求民政事務局提供資料 (註 21)，內容關乎首次推出的 “非公屋、非綜援 (綜合社會保障援助計劃 ── 註 22) 的低收入住戶一次過生活津貼” 項目 (下稱 “一次過生活津貼項目”)，該項目由關愛基金 (註 23) 負責；及

(b) 2015 年 5 月，統計處又從社會福利署取得地址清單 (連同居所類別的資料)，當中列載受助人屬私人住宅大廈住戶的綜援個案。

統計處表示，由於很多分間樓宇單位住戶可能是綜援或一次過生活津貼項目的受助人，從這些行政來源所得的地址甚具參考價值，可據以識別有較大機會出現分間樓宇單位的大廈，從而就如何運用資源從屋宇單位框內找出分間樓宇單位，訂定緩急優次。

註 20：*屋宇單位框包括屋宇單位和小區兩個檔案庫。屋宇單位檔案庫載列香港已建設地區內的所有地址，每個地址均獨一無二，分別註明門牌、街道名稱、層數和單位號數。小區檔案庫載列未建設地區的小區。每個小區有 8 至 15 個屋宇單位，並按一些自然或容易辨識的分界 (例如小徑) 來劃分。統計處表示，該處會根據房屋署和屋宇署等不同來源所提供有關拆卸舊樓和興建新樓的行政資料，定期更新屋宇單位框。該處並會按既定做法，在每次進行人口普查／中期人口統計前，藉實地視察，更新小區的相關資料。*

註 21：*統計處從民政事務局取得在一次過生活津貼申請內的 3 組數據項目 (不能識別個別申請人)：(a) 申請人的地址；(b) 在申請表上申報的居所類別；及 (c) 顯示申請是否成功的標記。*

註 22：*綜援計劃的目的，是以入息補助的方法，為那些在經濟上無法自給的人提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。*

註 23：*關愛基金於 2011 年年初成立，主要目的是為經濟上有困難的市民提供援助，特別是那些未納入社會安全網，或雖然身處安全網但仍有一些特殊需要未獲得照顧的人。關愛基金於 2013 年 12 月、2015 年 1 月和 2016 年 1 月先後 3 度推出一次過生活津貼計劃，以紓緩該等低收入住戶 (俗稱 “N 無住戶”) 的經濟壓力。居於私人樓宇 (包括分間樓宇單位)、工業大廈或商業大廈的人士如符合資格同樣可申請津貼。*

2.23　為進行 2016 年中期人口統計，統計處在 2015 年 8 至 10 月特別更新了屋宇單位框內分間樓宇單位的資料，涵蓋 18 區內共 5 000 幢選定大廈。統計處表示，該 5 000 幢大廈是根據關愛基金、社會福利署和其他來源所提供的資料 (例如在 2014 年主題性住戶統計調查中找到的分間樓宇單位) 而選定。外判承辦商的統計員憑現場觀察所得，把被選中大廈的屋宇單位分類如下 (註 24)：

(a) ***第一類***　沒有任何分間樓宇單位的屋宇單位，或有分間樓宇單位但只作非住宅用途的屋宇單位；

(b) ***第二類***　有分間樓宇單位並已確定分間樓宇單位數目的屋宇單位；

(c) ***第三類***　有分間樓宇單位但並未確定分間樓宇單位數目的屋宇單位；及

(d) ***第四類***　未能核實是否有分間樓宇單位的屋宇單位。

外判承辦商完成為時 10 個星期的外勤工作後，匯報共有 275 871 個屋宇單位，當中 260 239 個屬第一類屋宇單位、4 945 個屬第二類、1 960 個屬第三類、6 268 個屬第四類，另外 2 459 個屬合併屋宇單位。統計處表示，連同該處外勤人員進行小區檔案更新工作 (見第 2.22 段註 20) 所搜集到的資料，屋宇單位框內有分間樓宇單位的屋宇單位資料已予更新，以供 2016 年中期人口統計抽選樣本 (註 25)。

2.24　***分間樓宇單位統計的不同階段***　2016 年分間樓宇單位統計主要涉及 3 個階段，分別是前期準備階段、統計階段、後期跟進階段，詳情如下：

(a) ***前期準備階段***　主要涉及更新屋宇單位框、抽選樣本和分派工作予 2016 年中期人口統計的統計員；

註 24：*統計處表示，外判承辦商的統計員須觀察獲分派樓宇的每個屋宇單位內是否有分間樓宇單位。如有，他們須記錄分間樓宇單位的數目和相關觀察結果 (例如門鐘、信箱、水錶／電錶的數目)，並繪畫草略平面圖，顯示分間樓宇單位的位置和出入口。為確保統計調查的數據質素，承辦商的一隊獨立質素檢查人員和統計處的外勤人員 (各負責約 250 幢樓宇) 會就觀察結果進行質素檢定。*

註 25：*統計處表示，2016 年中期人口統計的樣本基本上是使用非比例分層等距抽樣法，以房屋類別、地區和屋宇單位類別作為分層因素。為使分間樓宇單位數據分析更加精準，在抽樣過程中，已知和懷疑有分間樓宇單位的多層數私人住宅屋宇單位列為一個獨立分層作抽樣，其餘則歸入另一個分層作抽樣。換言之，無論屋宇單位在 2016 年中期人口統計前在屋宇單位框內是否視為有分間樓宇單位，該等單位仍會供抽選作樣本，而其內有分間樓宇單位的情況也會在 2016 年中期人口統計的外勤工作中確認。*

(b) ***統計階段*** 主要涉及為 2016 年中期人口統計搜集數據 (例如統計員進行面談訪問以填妥問卷)；及

(c) ***後期跟進階段*** 主要涉及數據處理、估計程序和發布統計結果事宜。2016 年中期人口統計的主要結果公布後，與分間樓宇單位這個新數據項目相關的統計數據和分析結果會以主題性報告的形式發表。

2.25 ***估計程序*** 根據統計處在 2017 年 11 月發表的《2016 年中期人口統計技術報告》(註 26)，相關程序如下：

(a) ***未能接觸個案的處理方法*** 雖然統計員在 2016 年中期人口統計的工作期間曾多次造訪住戶，但依然未能接觸某些住戶，搜集所需資料 (即未能接觸個案 —— 註 27)。在 2016 年中期人口統計中，整體未能接觸個案佔統計所涵蓋住戶數目的 20.2%。至於未能接觸的住戶，該處會就其基本特徵作出設算。統計處表示，對於在 2016 年中期人口統計中設算為分間樓宇單位的未能接觸個案 (不論是直接基於屋宇單位框內分間樓宇單位數據設算出來，還是根據 2016 年中期人口統計的輔助數據或其他資料來源 (見第 2.33 段) 設算出來)，該處根據成功訪問住戶的分間樓宇單位 (即設算值來源) 的資料，設算未能接觸個案單位的住戶和個人的特徵；及

(b) ***根據抽樣調查的估算方法*** 旨在估計人口和住戶的詳細特徵資料。

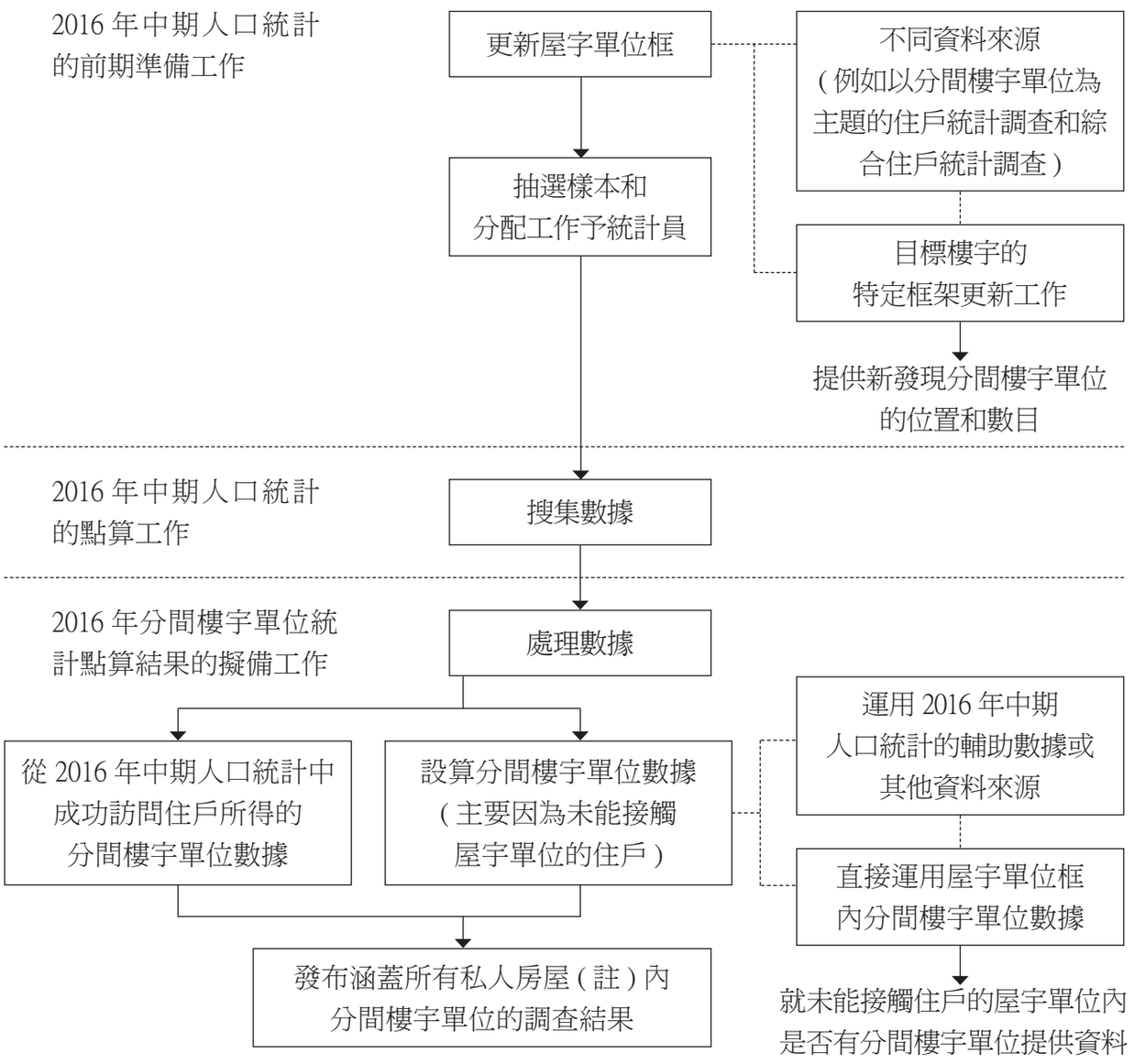
圖一顯示 2016 年分間樓宇單位統計的點算工作流程圖。圖二是摘錄自《2016 年中期人口統計技術報告》有關 2016 年中期人口統計點算結果。

註 26： *統計處表示，《2016 年中期人口統計技術報告》概述 2016 年中期人口統計的進行過程，詳細描述籌劃、數據搜集、處理以至發布等範疇的程序。該技術報告補充其他載有 2016 年中期人口統計結果的報告，讓使用者能更了解有關 2016 年中期人口統計搜集數據的方法／程序。*

註 27： *一般而言，如統計員在中期人口統計期間於不同日子和時間登門造訪超過 4 次仍未能接觸該住戶，該住戶便列為未能接觸的個案。*

圖一

2016 年分間樓宇單位統計的點算工作流程圖

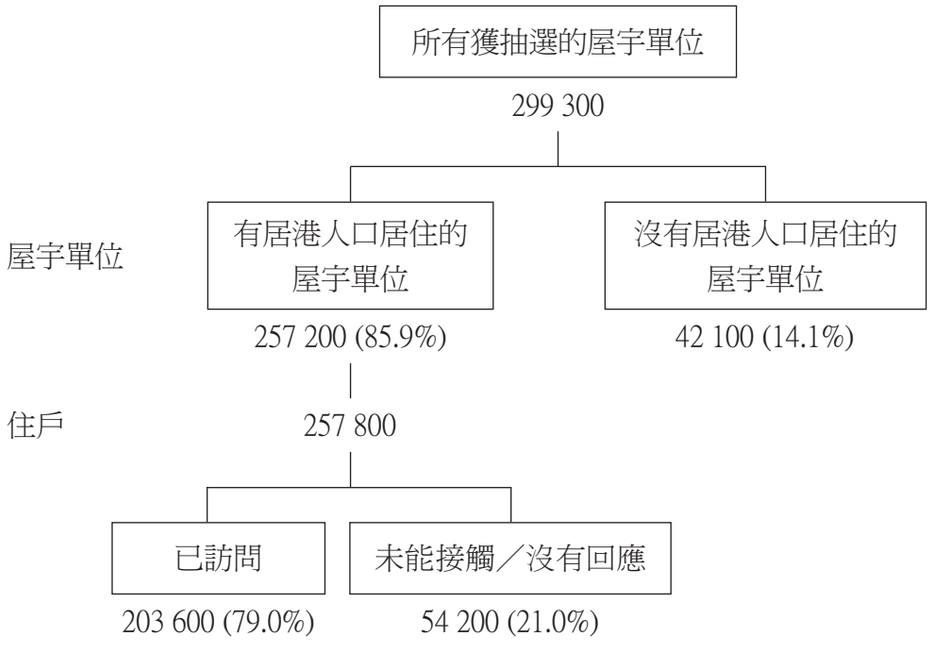


資料來源：審計署對統計處記錄的分析

註：私人房屋包括私人住宅單位、村屋、商業大廈和臨時屋宇單位。

圖二

2016 年中期人口統計的點算結果
摘錄自 2017 年 11 月發表的《2016 年中期人口統計技術報告》



資料來源：審計署對統計處記錄的分析

2.26　2018 年 1 月，統計處發表報告，名為《2016 年中期人口統計 —— 主題性報告：居於分間樓宇單位人士》(下稱 "2016 年分間樓宇單位主題性報告")。分間樓宇單位的估算數目為 92 656 個 (註 28)。根據該報告所載：

(a) 全港約有 27 100 個屋宇單位內有分間樓宇單位，這些分間樓宇單位總數估計有 92 656 個。平均每個屋宇單位分間成 3.4 個分間樓宇單位。這些分間樓宇單位大約為 91 800 個住戶共 209 700 人提供居所。住戶平均人數為 2.3 人；及

(b) 有 52 688 個 (56.9%) 分間樓宇單位位於九龍、21 888 個 (23.6%) 位於新界、18 080 個 (19.5%) 位於香港島。分間樓宇單位數目較多的分區包括油尖旺 (21 485 個)、深水埗 (15 449 個)、九龍城 (9 030 個)、東區 (8 389 個) 和荃灣 (6 574 個)。

註 28：*就 2016 年中期人口統計而言，分間樓宇單位是指屋宇單位被分間成兩個或以上 "屋內互通" (即房客不必經過公共走廊、梯台或樓梯，便能來往該屋宇單位內的各個房間) 和 "屋外直達" (即房客不必經過其他屋宇單位便能直接走出街道、公共走廊或梯台) 的單位，一般是作出租用途。範圍涵蓋不論樓齡的所有私人房屋內的分間樓宇單位。*

表四顯示 2016 年分間樓宇單位統計結果按地區和分區劃分的分項數字 (2016 年分間樓宇單位主題性報告只公布了各個地區和分區內分間樓宇單位的估計總數 (即表四 (d) 欄))。

表四

按地區和分區劃分的分間樓宇單位的分項數字
(2016 年分間樓宇單位統計)

地區和分區	成功訪問 (a)		設算方法				總計 (d)=(a)+(b)+(c)	
			宏觀修正數據 (b)		屋宇單位框 (c)			
	分間樓宇單位數目	%	分間樓宇單位數目	%	分間樓宇單位數目	%	分間樓宇單位數目	%
香港島							18 080	100%
東區	3 084	36.8%	3 744	44.6%	1 561	18.6%	8 389	100%
灣仔	2 062	42.2%	1 568	32.1%	1 257	25.7%	4 887	100%
中西區	1 812	46.2%	1 422	36.3%	684	17.5%	3 918	100%
南區 (註)								
九龍							52 688	100%
油尖旺	13 795	64.2%	519	2.4%	7 171	33.4%	21 485	100%
深水埗	9 711	62.9%	350	2.3%	5 388	34.8%	15 449	100%
九龍城	4 902	54.3%	161	1.8%	3 967	43.9%	9 030	100%
觀塘	2 797	60.4%	112	2.4%	1 721	37.2%	4 630	100%
黃大仙 (註)								
新界							21 888	100%
荃灣	2 549	38.8%	2 069	31.5%	1 956	29.7%	6 574	100%
葵青	1 526	40.8%	1 288	34.4%	926	24.8%	3 740	100%
大埔	1 157	33.9%	828	24.3%	1 423	41.8%	3 408	100%
元朗	2 538	75.2%	226	6.7%	610	18.1%	3 374	100%
北區	1 840	56.5%	395	12.1%	1 022	31.4%	3 257	100%
屯門 (註)								
沙田 (註)								
離島 (註)								
西貢 (註)								

資料來源：審計署對統計處記錄的分析

註：基於精確度的考慮，2016 年分間樓宇單位主題性報告並無公布有關數字。

附註：上表所引用的數字當中，2016 年分間樓宇單位主題性報告只公布按地區和分區劃分的分間樓宇單位的總估算數目 (即 (d) 欄內的數字)。2019 年 9 月，統計處告知審計署，該處已投放大量資源在整個估算程序 (即設算) 上，包括在設算上善用抽樣框內分間樓宇單位資料的特別更新工作 (見第 2.23 和 2.27 段) 所得結果。該更新工作是在完善的質素檢定框架下進行。

2.27 ***抽樣框 (即屋宇單位框)*** 統計處在 2016 年中期人口統計前，找出屋宇單位框內有分間樓宇單位的屋宇單位，目的在於協助研訂適用於點算分間樓宇單位的樣本設計，以及有效地分配 2016 年中期人口統計的外勤工作 (見第 2.22 段)。統計處表示，進行抽樣統計調查時，必須備有完整的屋宇單位框 (即涵蓋全港所有屋宇單位)，確保全面涵蓋所有目標人口以供抽選。然而，屋宇單位框無需載列所有分間樓宇單位的完整資料 (即屋宇單位框內相關屋宇單位的記錄無須清楚標示每一個分間樓宇單位)，以估算分間樓宇單位的數目和居於該等單位人士的特徵。抽樣程序採取隨機抽樣的方式 (見第 2.23 段註 25)，便可涵蓋統計調查前已知和未知屬於分間樓宇單位的屋宇單位。事實上，在所有抽樣統計調查中 (包括人口普查／中期人口統計)，大部分項目 (例如種族和是否單親家長) 在進行估算時，所用的抽樣框均不需載有相關的完整資料。

2.28 ***抽樣框內分間樓宇單位資料的特別更新工作*** 統計處表示，除關愛基金受助人外，居於分間樓宇單位的綜援受助人 (不屬於關愛基金的資助範圍) 也為數不少。正如第 2.22 和 2.23 段所述，根據民政事務局提供的關愛基金資料和社會福利署提供的綜援資料，統計處於 2015 年為進行 2016 年中期人口統計而特別更新了抽樣框內分間樓宇單位的資料，涵蓋 18 區共 5 000 幢選定樓宇。所得結果用於更新屋宇單位框內有分間樓宇單位的屋宇單位資料 (見第 2.25 段圖一)。

2.29 ***非抽樣誤差 (註 29)*** 統計處表示，2016 年分間樓宇單位統計出現非抽樣誤差的主要原因如下：

(a) 部分分間樓宇單位是違例改建的。雖然統計處已強調受訪者的資料會予以保密，但部分居於分間樓宇單位的住戶仍不願意參與 2016 年中期人口統計；

(b) 部分分間樓宇單位外設有閘門，統計員被拒諸閘外或門外，未能進入有關單位；及

註 29： *在抽樣統計調查中，統計數字是由所抽選的樣本得來的，抽樣誤差必定存在於每一個抽樣統計調查中。若用同一方法重複地抽出樣本，則從不同樣本取得的估計值之間的差異，便是抽樣誤差，而有關誤差取決於樣本大小和抽樣方法。非抽樣誤差與抽樣變異無關。非抽樣誤差的例子包括地理記錄和地圖不完整、點算時不小心遺漏了住戶或人口，以及未能得到住戶充分合作提供準確資料。非抽樣誤差可影響人口、住戶和屋宇單位的總數，以及個別特徵的分類數字，導致統計結果出現偏差。*

(c) 大部分統計員是高等教育院校學生，對識別分間樓宇單位的經驗尚淺。新識別的分間樓宇單位其後需要由富經驗的統計處外勤人員核實。

統計處表示，上述非抽樣誤差主要通過宣傳和培訓統計員加以處理。宣傳方面，統計處藉不同途徑向受訪者保證，在 2016 年中期人口統計中所得的個別住戶和人士的資料均會保密，不會轉交第三者，包括不會交予政府其他部門以供採取執法行動。至於統計員的培訓，統計員的工作手冊已載述分間樓宇單位的定義、分間樓宇單位的一般特徵，以及對已知／懷疑／新發現的分間樓宇單位的處理方法。

2.30 ***以分間樓宇單位為主題的住戶統計調查的限制*** 統計處在 2014 和 2015 年完成兩個 (由運房局委託進行) 有關分間樓宇單位的主題性住戶統計調查，並在 2016 年進行分間樓宇單位統計 (見第 2.19 至 2.21 段)。2017 年 9 月，為協助《長遠房屋策略》考慮估算分間樓宇單位的未來路向，以籌備 2018 年和往後的按年更新工作，運房局與統計處商討，是否可以在人口普查與中期人口統計之間，進行新一輪的主題性住戶統計調查或類似的實地統計／調查 (時間間距或較疏)。鑑於進行分間樓宇單位主題性住戶統計調查的主要目的，是取得分間樓宇單位住戶數目的資料，以推算房屋需求，從而制訂《長遠房屋策略》，並考慮到再度進行主題性住戶統計調查所面對的技術限制，例如回應率持續偏低、在統計數據可靠度和運作成本方面有所限制，以及富經驗的承辦商數目不多，運房局在 2018 年 1 月告知統計處，該局贊同統計處的建議，即採用下述的混合方式，估算分間樓宇單位：

(a) 把分間樓宇單位統計納入日後的人口普查／中期人口統計；及

(b) 根據 2016 年中期人口統計的結果、過往有關分間樓宇單位的主題性住戶統計調查所得的趨勢數據，以及涉及興建和拆卸樓宇的相關資料，並參考持續進行的綜合住戶統計調查和其他統計調查就新分間樓宇單位所搜集的資料 (用以檢視分間樓宇單位的按年增幅是否大致合理)，在兩次人口普查之間採用桌面估算方法作出推算，以取代主題性住戶統計調查。

2019 年 9 月，統計處告知審計署，與主題性住戶統計調查相比，人口普查／中期人口統計涵蓋全港所有私人屋宇單位，樣本數量較多，是收集分間樓宇單位住戶數據的較佳方法。事實上，2016 年中期人口統計比主題性住戶統計調查更有助進行精細的分析。舉例來說，以 2016 年中期人口統計的結果為依據，

可細分 12 個分區發布分間樓宇單位數目的統計數字 (見第 2.26 段表四)，而主題性住戶統計調查只可得出大範圍地區的整體數字 (例如 2015 年進行的第二次分間樓宇單位主題性住戶統計調查只分香港島、九龍和新界 3 區)。統計處因應政策需要，以及從專業和運作角度考量，認為以人口普查／中期人口統計 (每 5 年進行一次) 所得資料作為基準數據，連同每年用估算模型更新的資料，從而作出較為精準的分間樓宇單位估算，屬最佳的選擇。

需要密切監察屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新進度

2.31　統計處表示，該處在 2015 年第四季為 2016 年中期人口統計抽選樣本，當時截算屋宇單位框供抽樣之用。其後，統計處繼續屋宇單位框的更新工作。然而，審計署留意到，雖然統計處在 2016 年 5 月從民政事務局取得第二次推出一次過生活津貼項目所收到約 63 000 份申請的相關數據，但沒有記錄顯示，統計處曾運用該等數據項目進一步更新屋宇單位框內分間樓宇單位的資料 (註 30)。統計處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示，該處從民政事務局取得相關資料時，已就 2016 年中期人口統計抽選出所需樣本。相關資料則用於 2016 年分間樓宇單位統計工作的質素檢定和設算。在質素檢定方面，這些關愛基金的數據用作提供分間樓宇單位的地理分布資料，某程度上有助核實 2016 年中期人口統計結果是否合理。至於設算工作，就有較多關愛基金受助個案的地區／樓宇而言，在該等地區／樓宇出現的未能接觸個案，有較大可能設算為分間樓宇單位 (見第 2.25(a) 段)。

2.32　截至 2019 年 3 月，屋宇單位框只記錄了大約 46 500 個已知的分間樓宇單位 (註 31)(即 2016 年分間樓宇單位主題性報告所公布的分間樓宇單位數目的大約 50%)。統計處表示，分間樓宇單位的比率與樓齡息息相關。該處已計劃以 5 年為一個周期，造訪位於已建設地區所有樓齡達 40 年或以上的私人住宅樓宇 (涵蓋 22 000 幢樓宇和 41 萬個屋宇單位)，以更新屋宇單位框內分間樓宇單位資料。2019 年 9 月，統計處通知審計署，隨着該處開設有時限的外勤人員職位以支援 2021 年人口普查的運作，屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新工作可於 2021 年人口普查進行之前完成。鑑於工作量龐大 (要造訪 22 000 幢

註 30：*民政事務局的網站顯示，2016 年第三次推出一次過生活津貼項目時也收到約 67 000 份申請。然而，沒有記錄顯示統計處曾要求民政事務局提供與分間樓宇單位有關的類似資料 (見第 2.22(a) 段)。*

註 31：*統計處表示，已知的分間樓宇單位是經統計處外勤人員或承辦商確定其確實位置和數目的單位。懷疑分間樓宇單位是其確實位置和數目未經證實的單位 (例如因有關人員被拒進入單位而未能證實)。*

樓宇和 41 萬個屋宇單位)，統計處需要密切監察屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新進度，並採取適當措施，使抽樣框備存最新的分間樓宇單位數據，以助抽選 2021 年人口普查所用的樣本。

十分倚賴設算

2.33　正如《2016 年中期人口統計技術報告》所述，2016 年中期人口統計的整體回應率為 79% (見第 2.25 段圖二)。統計處表示，在該次統計時抽選了 299 300 個屋宇單位，並從成功訪問中識別出 5 440 個分間樓宇單位。2016 年分間樓宇單位主題性報告估計分間樓宇單位有 92 656 個 (見第 2.26 段)，當中只有 50 623 個 (54.6%) 是根據成功訪問個案 (即 5 440 宗個案)(註 32) 計算出來。在餘下 42 033 個 (92 656 個的 45.4%) 並非根據成功訪問個案計算出來的分間樓宇單位中，有 12 849 個 (92 656 個的 13.9%) 是運用 2016 年中期人口統計的輔助數據或其他資料來源進行宏觀編輯作設算所得，29 184 個 (92 656 個的 31.5%) 則直接運用屋宇單位框內分間樓宇單位的數據進行設算所得 (見圖 三)，詳情如下：

(a) ***運用 2016 年中期人口統計的輔助數據或其他資料來源***　有些屋宇單位是參考外勤訪問不果但其間所搜集的資料或市場情報 (例如關於分間樓宇單位的新聞報道) 而列為分間單樓宇單位。在外勤訪問期間搜集的資料，包括統計員利用旁證 (例如觀察門鐘、電錶和信箱，以及由鄰居和保安員提供的資料) 而對屋宇單位結構的觀察所得 (註 33)；及

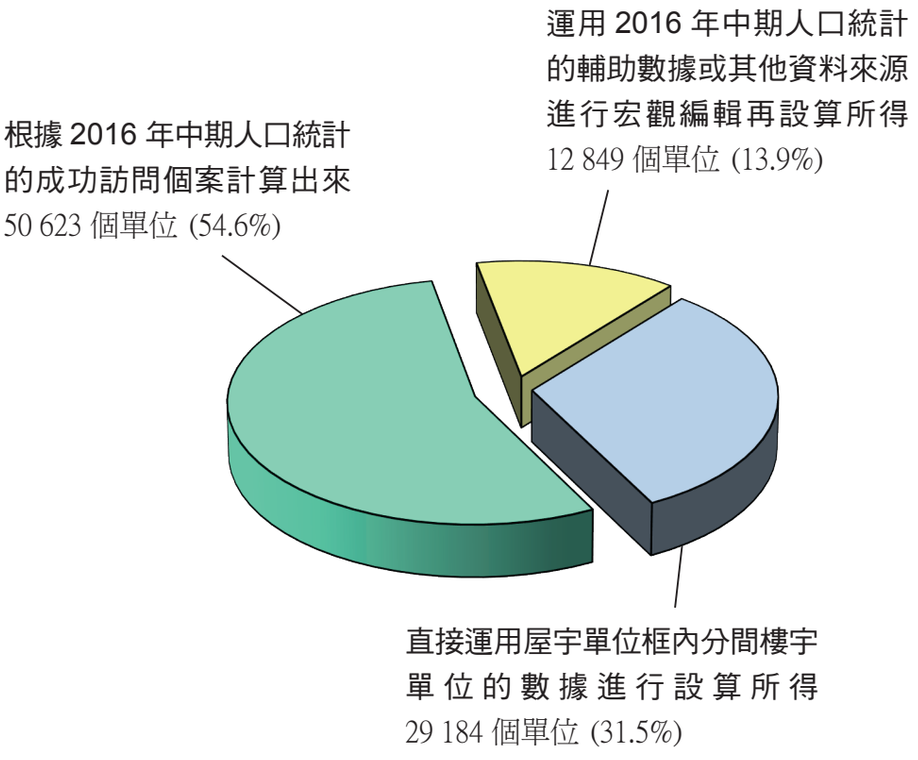
(b) ***直接運用屋宇單位框內分間樓宇單位的數據***　在 2016 年中期人口統計期間未能訪問的其他屋宇單位，是根據屋宇單位框所涵蓋屋宇單位的分間樓宇單位狀況資料 (即分間樓宇單位數據)，列為分間樓宇單位，用以編制 2016 年中期人口統計分間樓宇單位主題性報告。該等數據來自分間樓宇單位抽樣框特別更新工作、以分間樓宇單位為主題的住戶統計調查、其他住戶統計調查的回應，以及其後從其他來源所得的更新資料 (見第 2.22、2.23 及 2.31 段)。

註 32：*統計處表示，由於不知道在樣本中 (見第 2.25 段圖二) 的分間樓宇單位住戶總數，所以無法編制 2016 年分間樓宇單位統計的回應率。*

註 33：*如在抽選樣本時發現單位結構與屋宇單位框所載記錄不符，統計員須提交回應表格，由統計處的外勤人員在隨後進行外勤訪問時跟進。*

圖三

對 2016 年中期人口統計
分間樓宇單位主題性報告所估計的
92 656 個分間樓宇單位的分析



資料來源：統計處的記錄

2.34　統計處在 2019 年 9 月回應審計署的查詢時表示：

(a)　在統計調查中使用行政數據 (包括但不限於設算) 是國際統計界的慣常做法。屋宇單位框有來自各決策局／部門在行政報表上提供的資料、其他住戶統計調查所得的回應，以及統計處外勤人員日常更新的資料，因而視為行政資料來源。特別是在統計處密切監察下進行的全面分間樓宇單位抽樣框特別更新工作 (見第 2.28 段)，能為設算未能接觸個案的分間樓宇單位狀況，提供實質資料。總括而言，使用屋宇單位框內分間樓宇單位的數據進行設算是合理和有效的統計方法；

(b) 更新屋宇單位框所涵蓋屋宇單位的分間樓宇單位狀況，主要目的在於：

(i) 讓抽樣程序可採用更精細的分層，以便為分間樓宇單位的點算工作研訂更有效率的樣本設計，使分間樓宇單位的估算更加精確；及

(ii) 更有效地分配外勤工作，以應對因為分間樓宇單位的資料不詳，而或會導致工作量驟增的情況；及

(c) 就即將進行的 2021 年人口普查，統計處會探討如何更廣泛使用行政數據，以優化分間樓宇單位的點算工作，包括更新屋宇單位框內有分間樓宇單位的屋宇單位的資料，並為未能接觸的個案設算分間樓宇單位狀況。

2.35 ***需要採取措施以提高分間樓宇單位的訪問成功率*** 審計署留意到，分間樓宇單位的成功訪問個案能為估算分間樓宇單位的數目提供最可靠和最新的數據。統計處表示，與其他住戶統計調查相比，分間樓宇單位的統計調查回應率一直偏低。其中一個主要原因是分間樓宇單位並非合法建造，儘管統計處已確保資料保密，但住戶仍往往避免參與統計調查。審計署認為，如統計期間造訪時觀察發現，某些未能接觸住戶的屋宇單位懷疑是分間樓宇單位，統計處可派員造訪更多次，並最好以不同方式在不同日期和不同時間登門造訪，此舉應可提高訪問分間樓宇單位住戶的成功率。2021 年人口普查的訪問期較短 (約 5 個星期，而 2015 年分間樓宇單位主題性住戶統計調查則為期 15 個星期)，屆時統計處或會在點算分間樓宇單位方面遇上類似問題。由於搜集資料時間甚短 (約 5 個星期)，為了搜集更可靠和最新的分間樓宇單位資料，統計處需要採取措施，並在切實可行的情況下，提高在人口普查／中期人口統計期間訪問分間樓宇單位住戶的成功率 (例如改善 2021 年人口普查期間分間樓宇單位統計工作的人力策劃，安排人員在短短的統計調查期多次造訪有關單位；並加強宣傳，讓公眾更了解分間樓宇單位統計的好處)。

審計署的建議

2.36 **審計署*建議*政府統計處處長應：**

(a) **密切監察抽樣框 (即屋宇單位框) 內分間樓宇單位資料的更新進度，並採取適當措施，使抽樣框備存最新的分間樓宇單位數據，以助抽選 2021 年人口普查所用的樣本；及**

(b) **在切實可行的情況下，採取措施提高在人口普查／中期人口統計期間訪問分間樓宇單位住戶的成功率。**

政府的回應

2.37 政府統計處處長同意審計署的建議，並表示統計處：

(a) 會密切監察屋宇單位框內分間樓宇單位資料的更新進度，以便為2021年人口普查的分間樓宇單位統計工作，研訂有效率的樣本設計。該處並會探討如何更廣泛使用行政數據，以助識別新的分間樓宇單位；及

(b) 探討如何在切實可行的情況下採取進一步措施，提高在人口普查／中期人口統計期間訪問分間樓宇單位住戶的成功率。

按月零售物價統計調查

2.38 ***按月零售物價統計調查的目的*** 進行該項統計調查的主要目的是為了定期搜集一般住戶從本地零售商店(例如街市檔位)和服務行業商號(例如旅行社)普遍購買的一籃子固定消費商品和服務的價格數據及相關資料，用以編制消費物價指數。

2.39 ***編制消費物價指數*** 統計處表示，香港消費物價指數盡量採用國際標準(註34)編制。該價格指數是一種基期加權類型物價指數，反映住戶通常購買的消費商品和服務價格水平的變動。指數的基期數值定為100，其後的數值視乎價格水平的變動而改變。消費物價指數的變動，廣泛地用作顯示消費者受通貨膨脹或通貨緊縮影響的指標。政府則會以該指數作為制訂和監察其政策的指標或分析工具。

2.40 2019年9月，統計處告知審計署消費物價指數的特點包括：

(a) 消費物價指數顯示一籃子指定和固定(品質和數量)消費商品和服務的總值隨時間的相對變動，因此可反映純價格變化。統計處在

註34：*統計處表示，編制消費物價指數時所依循的現行國際建議載於《消費物價指數手冊：理論與準則》。該手冊由國際貨幣基金組織聯同國際勞工組織、經濟合作與發展組織、歐洲共同體統計局、聯合國歐洲經濟委員會與世界銀行在2004年發表。*

進行按月零售物價統計調查時，平均每月向大約 4 000 間零售商店和服務行業商號進行約 10 000 次外勤訪問和 1 000 個電話查詢，以搜集約 47 000 個價目；

(b) 消費物價指數籃子中的消費商品和服務 (消費物價指數項目) 是根據住戶在基期內從不同種類零售商店購買不同消費物價指數項目的開支模式而定，並藉此編制指數數列的開支權數。相關資料主要來自住戶開支統計調查 (註 35)；

(c) 開支權數會參照最新住戶開支模式，每 5 年更新一次。所得出的最新開支權數會作為依據，用以編訂消費物價指數的新數列，其間並會追溯計算以往的數字，以維持指數數列的可比性。這個過程稱為重訂消費物價指數基期；及

(d) 統計處編制 3 項消費物價指數數列，以反映不同開支範圍住戶所面對的物價變動 (以 2014/15 年度的價格水平計算，分別有甲類消費物價指數住戶的每月平均開支為 5,500 元至 24,499 元，乙類消費物價指數為 24,500 元至 44,499 元，丙類消費物價指數為 44,500 元至 89,999 元)。統計處又根據住戶 (以 2014/15 年度的價格水平計算，每月平均開支為 5,500 元至 89,999 元的住戶) 的整體開支模式，編制綜合消費物價指數。

需要繼續留意國際間有關編制消費物價指數標準的最新發展

2.41 統計處表示，該處現時只向本地的商店／網上零售商搜集價目，而沒有向非本地的商店／網上零售商搜集。統計處解釋，現行的國際標準訂明，編制消費物價指數只涵蓋在本地市場購買的項目，而不應包括從非本地市場購得的項目。

2.42 國際貨幣基金組織在 2018 年 7 月發出一份更新《消費物價指數手冊》諮詢文件初稿 (見第 2.39 段註 34)。統計處表示，該文件提出了多項建議，包括為本地經濟編制消費物價指數時可以作出“特別考慮”，把通過互聯網從位於

註 35： *住戶開支統計調查旨在搜集住戶開支模式的最新資料，以更新編制消費物價指數所用的開支權數。該項調查由統計處每 5 年進行一次，而最近一次是在 2014/15 年度進行。*

外地／在外地註冊的網上商店購買商品和服務的開支計算在內 (註 36)。統計處表示，雖然尚未確定國際貨幣基金組織的建議會否納入新修訂的《消費物價指數手冊》，但該處已就可能出現的改變作出準備。事實上，統計處早在 2018 年 2 月，當該文件的相關草擬章節首次披露時，已開始向國際貨幣基金組織提出意見。為了作好準備，應對下一次重訂消費物價指數基期時可能出現的改變，統計處已改良是次 2019/20 年度住戶開支統計調查的問卷，更全面地搜集住戶網上購物的資料。審計署留意到統計處的準備工作，並認為隨着在網上商店購物日趨流行，統計處需要繼續留意國際間有關編制消費物價指數標準的最新發展。

在下一次重訂消費物價指數基期時需要繼續考慮開支模式的改變

2.43　根據《按月零售物價統計調查手冊》，有關人員會考慮商店的受歡迎程度 (例如是否位於主要街道／購物商場和經常有大量消費者惠顧)，然後選擇向個別零售商店和服務行業商號搜集價目。審計署留意到，自上一次重訂消費物價指數基期 (2014/15 年度) 後，購物模式已有所改變：

(a) 除了惠顧零售商店外，愈來愈多人在網上購物。近年，還出現一些由本地網上零售商營運的新實體商店；及

(b) 正如第 2.38 段所述，消費物價指數籃子包括一般住戶從本地零售商店普遍購買的消費商品和服務。雖然消費物價指數籃子已根據 2014/15 年度住戶開支統計調查的結果刪除了 6 個過時項目 (即圖文傳真機、錄影機、滾軸溜冰鞋／溜冰鞋、空白影音載體、倉魚—鮮活和租用影碟)，但審計署留意到，現時的 2014/15 年度消費物價指數籃子 (由 2014/15 年度以來包含 984 個消費物價指數項目) 內仍有 8 個項目就 2019 年 6 月的情況而言可能已不再流行 (註 37)。該 8 個消費物價指數項目的價目，逾 60% 在過去 12 個月內並無更新價格數據。

註 36：*統計處表示，國際貨幣基金組織於 2019 年 9 月發出手冊初稿的最新版本，當中再次提到"嚴格來說，根據'本地'的概念，網上購物的開支並不包括在內，因為該等開支可界定為外地開支。然而，在實際運作上，在考慮網上購物時須採用更廣義的'本地'概念。網上購物的性質須從不同的思維予以特別考量，尤以關於'本地'的概念為然"。*

註 37：*該等消費物價指數項目是：(a) 鱸魚—鮮活；(b) 鱸魚—新鮮／冰鮮；(c) 紅鮪—新鮮／冰鮮；(d) 鯽魚— 新鮮／冰鮮；(e) 鴿—鮮活／新鮮／冰鮮；(f) 電子辭典；(g) 擺設及裝飾品 — 牆畫／海報；及 (h) 學費 — 法語。*

2.44 關於第2.43段所述的審查結果，統計處在2019年9和10月告知審計署：

(a) 是否加入／刪除某個新／過時的消費物價指數項目或商店類別，屬現行重訂消費物價指數基期機制的一部分，該機制已奉行多年；

(b) 審計署發現的8個消費物價指數項目佔所有開支權數極小比重，只有0.07%；

(c) 消費物價指數籃子和相應的開支權數會根據統計處現行的編制框架，按照2019/20年度住戶開支統計調查的結果予以更新；及

(d) 現行機制是每5年更新消費物價指數籃子和開支權數一次，由於住戶開支模式只會逐漸轉變，該處認為現行機制合宜，亦符合國際標準。

審計署留意到，統計處設有機制，每5年檢討消費物價指數項目一次，從而考慮開支模式的改變及商品和服務的流行程度。審計署認為，在下一次重訂消費物價指數基期(2019/20年度)工作時，統計處需要繼續按現行的重訂消費物價指數基期機制，以計及第2.43段所述的新興趨勢。

審計署的建議

2.45 **審計署*建議*政府統計處處長應：**

(a) **繼續留意國際間的最新發展，以決定在編制消費物價指數時，是否把在網上從非本地零售商購物的數據計算在內；及**

(b) **在2019/20年度重訂消費物價指數基期工作時，繼續以現行的重訂消費物價指數基期機制，考慮開支模式的改變，以及商品和服務的流行程度，包括第2.43段所述的改變。**

政府的回應

2.46 政府統計處處長同意審計署的建議，並表示統計處：

(a) 已採取行動，在重訂基期時檢討消費物價指數項目，以考慮開支模式的改變及商品和服務的流行程度。新興趨勢(例如第2.43段所述者)會在2019/20年為基期的消費物價指數數列反映出來；及

(b) 會繼續留意國際間有關編制消費物價指數標準的最新發展。

涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度的推行情況

2.47 ***涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度*** 如第 1.9 和 1.10 段所述，調查小組在 2013 年 3 月完成審視統計數據的真確性和現行的數據質素檢定機制，並就相關事宜提出多項建議。該小組雖然確定有需要編制工作時間記錄表，以監察和督導統計處外勤人員的外勤工作，但也留意到外勤人員對該工作時間記錄表制度有不同甚或互相牴觸的意見。在 2014 年 5 月，顧問 (見第 1.11 段) 建議通過電腦輔助面談訪問 (電腦輔助面訪) 系統，自動記錄外勤工作時間，再加上一個綜合工作時間記錄表制度，協助記錄外勤工作的時間與活動，藉以確保有關工作符合成本效益和績效要求。在 2015 年 9 月，數據質檢委員會 (註 38) 獲悉，統計處會探討是否可以利用電腦輔助面訪系統記錄外勤工作時間與活動。2016 年 10 月，廉政公署就統計處數據搜集工作的監管情況完成審查工作報告，所載述的事項包括：

(a) 就戶外值勤和數據質素監管而言，統計處的監察制度屬高度勞工密集的類型，十分倚賴人手輸入資料 (例如覆核每日外勤行程與工作時間記錄表，以及核實各項數據)。由於每日輸入的項目數量繁多，人手記錄往往容易出現人為錯誤，不論是否無心之失；及

(b) 為減少員工在監管數據搜集工作時需要酌情行事的情況，廉政公署建議統計處應考慮：

(i) 登門造訪時使用電子裝置 (例如在 2016 年中期人口統計所用的平板電腦之類的電腦輔助面訪裝置)，從而可在造訪現場和從辦公室 (例如透過分析實時取得的統計數據) 實時監察外勤人員的實際所在地點和活動；及

(ii) 把值勤記錄、外勤行程和工作時間記錄表電腦化，以便適時核對該等記錄。

註 38： *當顧問在 2014 年 5 月完成外勤工作管理系統研究後，數據質檢委員會 (見第 2.4 段) 兼任統籌一職，負責協調各方落實顧問研究所提出的各項建議，當中包括推行電腦化工作時間記錄表制度。*

2.48　2017 年 12 月，數據質檢委員會獲悉，進行 2016 年中期人口統計和按月零售物價統計調查時，已使用電腦輔助面訪裝置的部分內置記錄工作時間功能。此外，進行下一次資訊系統策略研究時，將會探討可否更廣泛應用電腦輔助面訪系統。關於廉政公署提出的工作時間程序電腦化建議，統計處在 2018 年 5 月回應時表示，新的資訊系統策略研究已在 2017 年 12 月展開 (見第 4.5 段)，其間會探討外勤工作使用電子裝置和整個部門推行外勤工作管理的電腦化事宜。

需要擬訂策略以推行涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度

2.49　自顧問在 2014 年 5 月建議統計處為外勤人員推行電腦化工作時間記錄表制度後，至今已超過 5 年。統計處在 2019 年 8 月回覆審計署的查詢時表示，該處已向政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 申請 810 萬元撥款，以進行使用流動裝置搜集數據和管理外勤工作的可行性研究。統計處表示，如撥款申請可如期在 2020 年 6 月底前獲批，有關的可行性研究將計劃在 2020 年 7 月展開，並預計在 2022 年 2 月完成。審計署認為，統計處需要考慮有關可行性研究的結果和外勤人員的意見，擬訂策略推行涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度。統計處也應提醒屬下人員，需要定期向數據質檢委員會匯報推行涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度的進展。

審計署的建議

2.50　**審計署*建議*政府統計處處長應：**

(a) **考慮有關可行性研究的結果和外勤人員的意見，擬訂策略推行涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度，用以監察和督導統計處外勤人員的外勤工作情況；及**

(b) **提醒該處人員，需要定期向數據質檢委員會匯報推行涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度的進展。**

政府的回應

2.51　政府統計處處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 統計處遵從 2019 年年初完成的資訊系統策略檢討所提建議，現正按照既定機制申請撥款，以進行可行性研究，其後會考慮該項研究的結果，再制訂策略，以推行涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度；及

(b) 統計處人員會繼續定期向數據質檢委員會匯報推行涉及整個部門的電腦化工作時間記錄表制度的進展。

第 3 部分：人口普查和中期人口統計

3.1　本部分探討統計處進行的人口普查和中期人口統計。審查工作集中於以下範疇：

(a)　監管臨時外勤工作人員的支薪事宜 (第 3.2 至 3.7 段)；

(b)　提供辦公地方和處置家具 (第 3.8 至 3.18 段)；及

(c)　使用平板電腦及充電器 (第 3.19 至 3.29 段)。

監管臨時外勤工作人員的支薪事宜

3.2　2016 年中期人口統計的外勤工作在 2016 年 7 月 16 日至 8 月 2 日期間進行，臨時外勤工作人員受聘到訪約 30 萬個選定屋宇單位 (佔全港屋宇單位約十分之一)，以搜集資料，了解人口的社會經濟特徵和地區分布情況。為進行 2016 年中期人口統計，統計處除了採購資訊科技設備和服務外，還需支付 2.67 億元 (註 39) 的部門開支，當中 8,700 萬元用於聘請 7 120 名臨時外勤工作人員 (包括薪金和培訓費用)，他們大部分都在外勤工作站工作，直至 2016 年 8 月 2 日為止。2017 年，審計署在審核政府一般收入帳目截至 2017 年 3 月 31 日的年度財務報表時，抽查了就 2016 年中期人口統計所支付金額最大的一筆款項 (即 7,400 萬元的臨時外勤工作人員薪金)，發現部分付款數目有誤、證明文件欠缺、付款摘要記錄所載的認證欠妥、費用分類出錯，有違相關的政府規例 (即《常務會計指令》和《財務及會計規例》)，而且不符合統計處的付款程序 (註 40)。統計處同意審計署的審查結果，並採取改善措施，確保有關人員遵守《常務會計指令》、《財務及會計規例》和部門指引 (詳情見附錄 C)。

3.3　***深入審查***　由於發現第 3.2 段所述的不足之處，審計署在 2019 年 8 月，就統計處向派駐 19 個外勤工作站的臨時外勤工作人員支付的 7,400 萬元薪金進行深入審查。審計署留意到，根據統計處的付款程序 (見第 3.2 段註 40)，臨時外勤工作人員的所有出勤記錄，應在工資期後由一名人員 (組長或外勤統計主任) 檢核，再由另一名人員 (外勤統計主任或高級外勤統計主任) 認證後，才

註 39：*當中主要包括 1.14 億元用於聘請臨時人員的開支、8,900 萬元公務員個人薪酬，以及 3,200 萬元辦公室租金和差餉。*

註 40：*付款程序已納入統計處的內部指引《2016 年中期人口統計測試性統計調查的臨時外勤工作人員培訓津貼、酬金和交通費》，此指引適用於 2016 年中期人口統計測試性和正式的統計調查。*

可付款。審計署審查外勤工作人員的出勤記錄，發現在 1 442 項出勤記錄中，有 884 項 (涉及 4 730 名臨時外勤工作人員) 或 61% 在 2016 年 8 月 2 日工資期完結前已檢核及／或認證，或已檢核／認證但未註明日期，或未有簽署以示妥為檢核／認證。舉例來說，外勤工作在 2016 年 8 月 2 日才完成，但有 111 項出勤記錄 (涉及 714 名臨時外勤工作人員) 在 2016 年 7 月 29 日至 31 日期間已檢核，有 290 項 (涉及 1 770 名臨時外勤工作人員) 則在 2016 年 8 月 2 日前已檢核和認證。相關臨時外勤工作人員的工作時數無法完全證明屬實，他們卻獲支付整段工資期的全數薪金。

3.4 2019 年 9 月，統計處在回應審計署的查詢時表示：

(a) 在該 884 項出勤記錄中，32 項已檢核及／或認證，但日期印錯或未註明日期，或未有簽署以示妥為檢核／認證，全屬無心之失；及

(b) 其餘 852 項出勤記錄在工資期完結前檢核及／或認證，屬可以接受。因為根據《僱傭條例》(第 57 章)，僱主應在切實可行範圍內盡快向僱員支薪，而在任何情況下不得遲於工資期完結後 7 天支付。就 2016 年中期人口統計而言，工資期在 2016 年 8 月 2 日完結，因此，政府有責任在 2016 年 8 月 9 日 (星期二) 或之前，向臨時外勤工作人員支薪。由於該 7 天限期涵蓋周末，而銀行需時處理付款事宜，統計處人員必須在 2 個工作日內完成所有相關工作，才可在 2016 年 8 月 4 日 (星期四) 下午 5 時 (辦公時間結束) 前，發送付款資料給銀行。考慮到時間緊迫，加上所涉及的臨時外勤工作人員數目約有 7 000 人之多，統計處認為必須提早檢核和認證付款，詳情如下：

(i) 2016 年 7 月 28 日，統計處指示外勤工作站主任以各個臨時外勤工作人員的最新出勤／缺勤資料為基礎，並假設有關人員在餘下的工資期均會執勤，從而在 2016 年 7 月 30 日開始檢核和認證臨時外勤工作人員的出勤記錄；

(ii) 2016 年 7 月 30 日，統計處留意到有颱風逼近，預料工資期最後一天 (即 2016 年 8 月 2 日) 會發出 8 號熱帶氣旋警告信號，因此在 2016 年 7 月 30 日至 8 月 1 日期間，提醒外勤工作站主任作出應變安排，提早完成外勤工作程序，包括檢核和認證臨時外勤工作人員的出勤及付款記錄；

(iii) 統計處規定，如臨時外勤工作人員的出勤記錄在提早檢核／認證後有所改動，與所涉檢核和認證工作有關的外勤工作站主任須以人手修改相關出勤記錄；及

(iv) 統計處負責處理付款事宜的文書人員須核對已檢核和認證的記錄。

需要加強監管支薪事宜

3.5 審計署認為，就臨時外勤工作人員的支薪事宜而言，統計處並無完全遵守相關的政府規例 (即《常務會計指令》第 1205(c)、1335(b)、155(1)(b) 條 ——見附錄 C) 和該處的付款程序，在檢核和認證付款方面有可予改善之處。統計處需要採取以下行動：

(a) 加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜，並在 2021 年人口普查時實行有關措施；及

(b) 規定如認為有必要提早在工資期完結前檢核／認證臨時外勤工作人員的出勤記錄，則外勤工作站主任須再行認證有關臨時人員在餘下工資期的出勤記錄妥當無誤。

審計署的建議

3.6 **審計署*建議*政府統計處處長應：**

(a) **加強監管臨時外勤工作人員的支薪事宜，並在 2021 年人口普查時實行有關措施；及**

(b) **規定如認為有必要提早在工資期完結前檢核／認證臨時外勤工作人員的出勤記錄，則外勤工作站主任須再行認證有關臨時人員在餘下工資期的出勤記錄妥當無誤。**

政府的回應

3.7 政府統計處處長同意審計署的建議。

提供辦公地方和處置家具

3.8　在 2016 年中期人口統計期間，除了設有一般所需的辦事處、中央資料處理區和包裝中心外，統計處也在全港各區共設立了 19 個外勤工作站。2016 年中期人口統計涉及對大約 30 萬個屋宇單位 (佔全港屋宇單位約十分之一) 進行詳細訪談；而 2021 年人口普查則屬全面的人口點算，涵蓋屋宇單位數目達 3 112 000 個。統計處會為 2021 年人口普查設立 56 個外勤工作站，以應付調查所需。

3.9　***辦事處、中央資料處理區和包裝中心***　為準備進行 2021 年人口普查，統計處一直與政府產業署 (產業署) 合作物色合適的辦公地方，以應付所需。2018 年 3 月，統計處向產業署提交 2021 年人口普查辦公地方的初步要求 (需要面積合共 7 657 平方米的地方，以設置辦事處、中央資料處理區和包裝中心)，審計署留意到以下事項：

(a) ***辦事處***　2018 年 11 月，產業署批准有關的面積分配表 (在 2019 年 4 月至 2023 年 6 月期間需要面積合共 2 346 平方米的地方)。2019 年 5 月，產業署確認，待運輸署遷離入境事務大樓 39 和 40 樓後，在該兩個樓層所騰出的辦公地方 (合共 2 858 平方米) 會用以設置辦事處和一個電話中心 (約 383 平方米)(即下文第 3.9(b) 段所述擬設中央資料處理區的兩個電話中心之一)。統計處將於 2019 年 4 月設置 2021 年人口普查工作的辦事處，但由於運輸署的新辦公室延期竣工，屆時無法騰出上述辦公地方。統計處正與建築署商討裝修工程 (註 41) 細節 (例如設置電話中心事宜)，預料待商討完畢，上址最早於 2020 年 9 月可供使用。在產業署支持下，作為臨時安排，統計處已承接其他決策局／部門停止租用觀點中心所涉的兩份租約，暫定於 2019 年 9 月至 2020 年 9 月期間承租有關單位，暫作辦事處之用；及

(b) ***中央資料處理區和包裝中心***　2019 年 2 月，產業署批准有關中央資料處理區和包裝中心的面積分配表 (在 2020 年 10 月至 2021 年年底期間分別需要面積為 2 290 和 2 229 平方米的地方)。產業署又提議，當入境事務大樓的辦公地方準備就緒，可作辦事處之用時，統計處便可把觀點中心的辦公地方改為中央資料處理區。至於包裝中心，統計處現正與產業署和教育局聯絡，以物色合用的政府

註 41：*該等成本將由基本工程儲備基金撥付。該基金是為工務計劃、徵用土地、非經常資助、主要系統設備提供資金而設。*

土地／處所，例如已空置的校舍和其他決策局／部門停止租用的倉庫。

3.10 ***外勤工作站*** 根據統計處 2019 年 5 月發布的《業務流程重整研究報告》，該處已檢視 2016 年中期人口統計的運作，以期找出可予改善之處，使 2021 年人口普查工作更臻完善。該報告反映，在 2016 年中期人口統計期間，由於學校的暑期活動繁多，難以租得校舍作為訓練和外勤工作站之用。2021 年人口普查則會有 56 個外勤工作站分布全港。據統計處稱，人口普查和中期人口統計的外勤工作站多設於現有學校。截至 2019 年 8 月，統計處已採取或計劃採取下列行動，以確保有足夠場地：

(a) 由 2019 年 5 月開始與校長會商討，以期更了解他們對借出校舍作為外勤工作站所關注的問題；

(b) 由 2019 年 5 月開始與香港考試及評核局溝通，以避免 2021 年人口普查的外勤工作與 2021 年香港中學文憑考試放榜時間撞期；

(c) 於 2019 年 12 月與教育局商討以下事宜：

(i) 把 2021 年人口普查時間表納入 2020/21 學年的校曆，以免與重要的學校活動 (例如中一入學前香港學科測驗) 撞期；及

(ii) 索取計劃於 2021 年進行小型改善工程的學校名單，以便預早聯絡有關學校，查詢該等小型工程的施工時間可否相應調整，以免與 2021 年人口普查的外勤工作撞期；及

(d) 於 2020 年 11 月探討可否使用其他決策局／部門的場地，例如民政事務總署和康樂及文化事務署的場地，以及專上學院校舍，作應變之用。

需要繼續探討發展聯用部門專用樓宇的可行性

3.11 ***發展聯用部門專用樓宇的建議*** 過往人口普查／中期人口統計所用的辦公室均屬臨時和定期性質，統計處每次均需要進行裝修／還原工程，並採購家具和設備。在 2017 年 10 月發表的《審計署署長第六十九號報告書》第 8 章 (題為“政府辦公室的提供及政府土地的使用情況”)，審計署建議選舉事務處與統計處探討發展聯用部門專用樓宇的可行性，以應付其定期的辦公室需求，並就此徵詢產業署的意見。在 2019 年 2 月回應《政府帳目委員會第七十一號報告書》的政府覆文中提到：(a) 選舉事務處和統計處已採取積極措施，跟進有關

建議；以及 (b) 這兩個部門會繼續攜手探討是否可以合作發展聯用部門專用樓宇，以應付其辦公室需求，並同時研究其他方案，例如與其他部門合作規劃聯用部門專用樓宇項目，或參與其他規劃中的聯用部門專用樓宇項目。

3.12 ***發展聯用部門專用樓宇的進展*** 審計署留意到，統計處已經向選舉事務處跟進發展聯用部門專用樓宇一事。統計處表示：

(a) 該處於 2018 年 6 月與選舉事務處舉行會議，根據粗略計算的運作需要，探討發展聯用部門專用樓宇的可行性；

(b) 該處於 2019 年 5 月告知選舉事務處 2021 年人口普查運作所需的辦公室需求，務求研究是否可與選舉事務處合力物色處所，應付雙方的需求。同時，統計處就如何跟進與選舉事務處發展聯用部門專用樓宇一事，要求產業署提供意見。產業署認為，該處宜按照《審計署署長第六十九號報告書》第 8 章所載的建議處理長遠的辦公室需求，2021 年人口普查的短期需求則另行處理 (見第 3.9 段)；

(c) 統計處於 2019 年 9 月與選舉事務處舉行第二次會議，進一步探討發展聯用部門專用樓宇的可行性，並就兩個部門在未來 15 年的定期辦公室需求交流意見，以期把選舉事務處的選舉周期與統計處的人口普查／中期人口統計／主要統計調查的周期掛鈎。有關資料有助檢視兩個部門的定期辦公室需求是否能互相配合，以及是否需要一座聯用部門專用樓宇。初步所訂的辦公室需求會提交產業署，以徵詢意見 (註 42)；及

(d) 除了探討與選舉事務處發展聯用部門專用樓宇是否可行之外，統計處還會探討其他方法，以提供長期處所，供人口普查／中期人口統計工作之用。舉例來說，該處曾在 2019 年 1 月研究上環中港道擬議救護站計劃，探討是否可以參與聯用該處所，但進行人口普查／中期人口統計／主要統計調查所需的辦公地方，未能配合該擬議計劃的目的。

3.13 發展聯用大樓並非新概念 (堅尼地城社區中心是一例)，而商界採用的共用工作空間概念則尚未充分探討。審計署認為，統計處需要繼續與選舉事務處溝通，並徵詢產業署的意見，務求探討是否可以發展聯用部門專用樓宇，以應付統計處和選舉事務處定期出現的辦公室需求。

註 42： *2019 年 10 月，產業署告訴審計署，待選舉事務處和統計處同意發展聯用部門專用樓宇，選舉事務處和統計處即可按照既定機制，聯絡有關部門，推展選址程序。*

需要改善家具處置程序

3.14 ***2016 年中期人口統計完成後所用家具的處置方法*** 2016 年中期人口統計辦公室和外勤工作站關閉後，有剩餘家具須予處置。這些剩餘家具藉政府物流服務署 (物流署) 舉行的拍賣處置，當中兩批 424 件家具由同一承購人共以 280 元投得。承購人曾於 2018 年 4 月 6 日查看貨品。2018 年 4 月 10 日，統計處人員發現該承購人在互聯網上發放附有統計處標誌和名稱的家具的照片，以招攬買家。此舉事前未經物流署批核，故違反了物流署的拍賣條款及條件 (註 43)。承購人在 2018 年 4 月 11 日應統計處的要求，移除互聯網上的照片，並領取有關家具。同日，物流署在因應傳媒查詢而作出調查後，就承購人違反拍賣條款及條件，向其發出警告信。2018 年 4 月 16 日，傳媒報道承購人轉售有關家具，並安排在政府處所內取貨。

3.15 統計處表示計劃在 2021 年人口普查推行以下改善措施：

(a) ***盡量避免採購新物品*** 如有貯存空間和資金，統計處會考慮保留非大型剩餘物品，以便日後使用；並會重用該處現有的家具或辦公室前佔用人留下的家具，以盡量減少採購物品；

(b) ***以較小批量拍賣剩餘物品*** 統計處會安排拍賣，以較小批量出售剩餘家具。此舉可減少搬運和貯存成本，吸引更多買家；及

(c) ***更嚴格監察承購人*** 統計處會提醒承購人不得把附有政府及統計處名稱的家具攝入鏡頭，並規定由指定人士或搬運公司在議定時間內領取貨物。

為免再出現類似事件，統計處需要保持警覺，以確保人口普查／中期人口統計完成後，家具處置程序妥善進行。

註 43： *第 15(a) 條規定，凡與拍賣或於拍賣所購貨品有關的廣告或其他宣傳物品，如果當中提及政府的稱謂，或語言上暗示或可合理推斷與政府有關者，承購人均須呈交物流署作事前書面批核。*

審計署的建議

3.16 **審計署*建議*政府統計處處長應：**

(a) **繼續與選舉事務處溝通，並徵詢產業署的意見，務求探討是否可以發展聯用部門專用樓宇，以應付選舉事務處和統計處定期出現的辦公室需求；及**

(b) **保持警覺，以確保人口普查／中期人口統計完成後，家具處置程序妥善進行。**

政府的回應

3.17 政府統計處處長同意審計署的建議，並表示統計處現正與選舉事務處一同檢視兩個部門長遠而言將會定期出現的辦公室需求，探討是否可以發展聯用部門專用樓宇。待有結果，會立即提交產業署徵詢意見。

3.18 總選舉事務主任表示：

(a) 選舉事務處會繼續與統計處溝通，以及徵詢產業署的意見，務求進一步探討可否發展聯用部門專用樓宇，以應付兩個部門定期出現的辦公室需求，同時又會探討其他可行的方案；及

(b) 2019 年 9 月，統計處與選舉事務處舉行第二次會議，就兩個部門在未來 15 年的定期辦公室需求交換意見，以期把選舉事務處的選舉周期與統計處的人口普查／中期人口統計／主要統計調查的周期掛鈎，並研究兩個部門的定期辦公室需求可否互相配合，以及是否需要一座聯用部門專用樓宇。初步訂定的辦公室需求會在適當時候提交產業署，以徵詢意見。

使用平板電腦和充電器

3.19 統計處為進行 2016 年中期人口統計，以 800 萬元購置了 6 101 部平板電腦，並以 80 萬元購入 5 388 個充電器，以便臨時外勤工作人員與獲抽選住戶進行面談訪問時搜集資料。至於 2021 年人口普查，根據 2018 年 11 月完成

的一項資訊科技系統研究報告 (註 44)，統計處已計劃以 5,200 萬元採購大約 17 000 部平板電腦和相關配件 (例如充電器)。

需要確保 2021 年人口普查妥善落實各項保安措施

3.20 ***2016 年中期人口統計期間遺失平板電腦*** 2016 年中期人口統計進行面談訪問時，發生了兩宗遺失平板電腦事件。涉事統計員向外勤工作站主任和香港警務處報失 (涉及兩部平板電腦)。其後，統計處嘗試啓動遙控清除資料功能，以刪除兩部平板電腦內貯存的個人資料，但其中一部平板電腦未能執行該功能。統計處表示，該處已為平板電腦內的資料加密 (註 45)，並已設有多項保護資料措施 (註 46)，因此資料外泄的風險很低。該宗個案的受訪者已獲告知所涉及的資料和所設的保護措施。統計處並已向個人資料私隱專員公署報告遺失事件 (註 47)。

3.21 ***2021 年人口普查增設保安措施*** 2019 年 9 月，統計處告知審計署：

(a) 該處在其最新計劃中，已考慮在 2021 年進行人口普查時，除了沿用 2016 年中期人口統計期間所採取的保護資料措施外，還會增設其他保安措施。舉例來說，該處可在平板電腦安裝定時清除功能，有關裝置如過了一段指定時間仍沒有登入，便開始自動清除資料；該處也可提供繫帶，把平板電腦套與統計員攜帶的袋繫在一起，作為防止遺失平板電腦的額外措施；及

註 44： *2021 年人口普查資訊科技系統研究報告的目的，在於審視擬議資訊系統的技術要求和財政影響。*

註 45： *有關平板電腦必須連接至 2016 年中期人口統計的伺服器予以認證後，資料方可解密；假如平板電腦連接到互聯網，遙控清除功能便可即時啓動。這種故障保險機制的設計目的，是要在遙控清除功能基於種種原因而無法執行時，保護已加密的資料。*

註 46： *保護資料措施包括：(a) 平板電腦內只保存極少個人資料，因為訪問完成後，資料會上傳到伺服器，並從平板電腦中刪除；(b) 平板電腦內的暫存資料 (即局部完成的問卷的資料) 均加密保護；以及 (c) 平板電腦的 USB 連接埠已關閉。如有人嘗試透過該 USB 裝置接達該平板電腦，有關資料庫會自動進一步加密，並有短訊發送給統計處，通知該處可能出現不當使用的情況。*

註 47： *個人資料私隱專員公署考慮事發時的保安措施和其後的補救措施後，於 2017 年 2 月決定不採取進一步行動。*

(b) 關於外勤人員／臨時外勤工作人員在妥善保管平板電腦和保護個人資料方面的責任，統計處會一如2016年中期人口統計時的做法，為該等人員提供相關訓練和指引。

3.22 對於統計處計劃就 2021 年人口普查加強平板電腦內個人資料的保安措施，審計署表示認同。為免類似遺失平板電腦的事件再次發生，統計處有需要確保為 2021 年人口普查而計劃增設的保安措施獲妥善執行。

需要發出正確使用充電器的安全指引

3.23 ***2016 年中期人口統計期間有充電器着火*** 統計處向臨時外勤工作人員提供了約 5 000 個充電器，以便為平板電腦充電。2016 年 7 月，1 個充電器於外勤工作站內着火，並彈出一些碎片。雖然據報無人受傷，但統計處仍立即停用所有充電器。

3.24 審計署得悉充電器事件起因不明。審計署認為，必須防止外勤人員／臨時外勤工作人員錯誤使用充電器，盡量避免同類事件再次發生。為加強該等人員使用充電器的安全意識，統計處需要發出安全指引，說明如何正確使用充電器。

需要繼續為仍可使用的平板電腦制訂處置計劃

3.25 ***平板電腦在 2016 年中期人口統計使用後的調配安排*** 統計處於 2014 年 5 月向立法會財務委員會提交文件，就 2016 年中期人口統計購置電腦設備和相關服務申請撥款，文件中提述：

(a) 2016 年中期人口統計完成後，統計處會在適當情況下，重新調配有關資訊科技設備，以支援該處的其他運作需要，務求盡量善用資源；及

(b) 如有超出該處所需的設備，則會按政府既定程序，重新調配予其他決策局／部門或捐贈予非政府組織。

審計署得悉，統計處就 2016 年中期人口統計購置了 6 101 部平板電腦 (單價約為 1,300 元)，該次統計工作完成後，政府留用 111 部 (2%)，另有 5 692 部 (93%) 其後捐贈予非政府組織 (見表五)。

表五

2016 年中期人口統計完成後平板電腦的調配安排

狀況	數目	百分比
遺失 (見第 3.20 段)	2	0.03%
不能再用並銷毀	296	4.85%
政府留用	111	1.82%
捐贈予非政府組織	5 692	93.30%
總計	6 101	100.00%

資料來源：統計處的記錄

3.26 ***平板電腦在 2021 年人口普查使用後的調配計劃*** 為進行 2021 年人口普查，統計處已計劃採購大約 17 000 部平板電腦。鑑於政府未必能全數留用如此大量平板電腦，統計處除了考慮把平板電腦捐贈予非政府組織外，還在 2018 年 6 月計劃初期，與教育局研究可否把平板電腦捐贈予公營學校作教育用途。統計處表示，教育局諮詢多個校董會後回覆，教育界歡迎該項建議，而教育局會在適當時候協助處理相關聯絡工作。立法會財務委員會在 2019 年 3 月獲悉該項新增的調配方法，即 2021 年人口普查完成後，有關平板電腦還可給予公營學校使用。

3.27 審計署留意到，2021 年人口普查需要大約 17 000 部平板電腦，數目較 2016 年中期人口統計期間所用的 6 101 部增加 179%，而統計處已着手處理該等平板電腦在 2021 年人口普查工作完成後的調配事宜。統計處需要繼續與相關決策局／部門緊密合作，制訂處置計劃，確保 2021 年人口普查工作完成後，仍可使用的平板電腦可盡快在政府內妥為調配或捐贈予合適的機構，以物盡其用。

審計署的建議

3.28 **審計署*建議*政府統計處處長應：**

(a) **確保為 2021 年人口普查而計劃增設的保安措施獲妥善執行，以保護平板電腦內的個人資料；**

(b) 發出安全指引，說明如何正確使用充電器，以加強外勤人員／臨時外勤工作人員使用充電器的安全意識；及

(c) 與相關決策局／部門緊密合作，制訂處置計劃，確保 2021 年人口普查工作完成後，仍可使用的平板電腦可盡快在政府內妥為調配或捐贈予合適的機構，以物盡其用。

政府的回應

3.29 政府統計處處長同意審計署的建議，並表示：

(a) 感謝審計署認同統計處就 2021 年人口普查加強平板電腦內個人資料保安措施的計劃；及

(b) 統計處會確保為 2021 年人口普查而計劃增設的保安措施獲妥善執行，以保護平板電腦內的個人資料。

第 4 部分：資訊系統策略的實施情況

4.1　本部分審查統計處如何實施資訊系統策略，以進行統計調查工作和人口普查／中期人口統計。

4.2　***資訊系統***　統計處表示，該處的工作主要涉及 4 方面，分別是：統計調查前期準備工作、資料搜集、處理和分析，以及發布 (見第 1.15 段)。統計處備存不同類別的資訊系統用以支援該等工作。截至 2019 年 9 月，有關系統大致可分為部門應用系統和終端用戶電腦系統／應用程式兩類，詳情如下：

(a) ***部門應用系統***　統計處共有 38 個應用系統，分別是 4 個基本設施系統、6 個行政及管理系統、11 個部門系統／平台、10 個特定調查系統，以及 7 個用於人口普查和中期人口統計的其他系統；及

(b) ***終端用戶電腦系統／應用程式***　該處有超過 80 個終端用戶電腦系統／應用程式 (註 48)，供不同的科別／組別使用。

統計處的資訊科技項目所需費用是從基本工程儲備基金 (見第 3.9 段註 41) 總目 710 項下撥款支付 (註 49)。統計處已成立一個資訊科技督導小組 (註 50)，負責策導和監察其資訊科技項目的推展進度。

2004 年資訊系統策略的實施情況

4.3　***2004 年資訊系統策略***　正如第 1.16 段所述，為善用資訊科技，藉以在管理統計過程和提供統計服務方面，提高整體生產力、服務質素和成本效益，統計處於 2003 年 5 月展開資訊系統策略研究，以制訂為期 5 年的資訊系統策略計劃，在 2004 至 2009 年間實施。研究報告在 2004 年 3 月發表 (《2004 年策略報告》)，建議推行一項資訊科技策略計劃，合共 16 個資訊科技項目 (項目 T1 至 T16 —— 見附錄 D)，預算所需費用總額為 1.061 億元。該計劃旨在改變

註 48：*統計處表示，終端用戶電腦系統／應用程式通常由終端用戶編寫一組相類的應用／電腦程式組成。至於如何把相類的應用／電腦程式分組，則並無劃一標準；而如何計算終端用戶電腦系統／應用程式的數目，不同終端用戶所用的點算規則亦可能有所不同。統計處是根據各用戶科別／組別匯報的個別數字，估算出該處有超過 80 個終端用戶電腦系統／應用程式。*

註 49：*有關的非經常費用從基本工程儲備基金總目 710 項下撥款支付；經常費用則由統計處承擔。*

註 50：*資訊科技督導小組由政府統計處副處長擔任主席，成員為所有科別的主管。*

運作／服務方式，令統計處、調查受訪者和統計數據使用者顯著得益。統計處評估有關效益和可用資源後，選定 9 個項目予以優先推行 (即項目 T1、T4、T5、T6、T7、T10、T11、T15 和 T16)，開展項目所需的撥款申請，最初是在 2005 至 2007 年間提交資科辦審議。

4.4 ***9 個優先項目的完成情況*** 根據 2006 年 3 月就該 9 個優先項目向資訊科技督導小組提交的推行計劃，各項目擬於 2005 年 4 月至 2007 年 9 月期間展開，於 2005 年 12 月至 2008 年 12 月期間全部或局部完成，具體安排視乎系統的複雜程度和部門的工作優次而定。結果，該 9 個項目先後於 2005 年 12 月至 2016 年 12 月期間完成，較原定完成日期 (2008 年 12 月) 遲了 8 年 (見表六)。審計署查詢該 9 個項目的推行計劃和實際推展日期。統計處在 2019 年 9 月回應時表示，項目需要很長時間才能完成，主要原因是當中涉及複雜的部門系統、人手緊絀，加上出現其他外在因素 (例如招標過程較預期長) 所致。

表六

9 個優先項目的推行情況
(2005 年 4 月至 2016 年 12 月)

資訊科技項目		預定開始日期	完成日期			實際開支(百萬元)
			預定	實際	延遲(年數)	
T1	部門化統計產品製作系統 (註 1) • 業務流程重整研究 • 可行性研究 • 落實推行	 2005 年 8 月 不適用 不適用	 2006 年 4 月 不適用 不適用	 2007 年 4 月 2009 年 8 月 2012 年 12 月	 1.0 不適用 不適用	11.7
T4	數據輸入子系統	2005 年 4 月	2005 年 12 月	2005 年 12 月	—	1.2
T5	進行數據搜集工作的程序檢討及系統發展的可行性研究	2005 年 9 月	2006 年 6 月	2006 年 6 月	—	2.0
T6	部門化使用影像處理科技的數據搜集系統 (數據搜集系統) • 由網上問卷系統取代 (註 2)	2007 年 9 月 2014 年 3 月	2008 年 12 月 2015 年 8 月	不適用 2016 年 12 月	不適用 1.3	8.4
T7	部門化電腦輔助電話訪問系統	2007 年 9 月	2008 年 12 月	2016 年 9 月	7.8	9.5
T10	開發支援數據處理和分析的通用平台	2006 年 1 月	2007 年 1 月	2008 年 8 月	1.6	9.0
T11	取代貿易統計協調系統	2007 年 4 月	2008 年 12 月	2010 年 4 月	1.3	9.1
T15	知識管理支援系統 (註 1) • 顧問研究 • 落實推行	 2006 年 1 月 不適用	 2007 年 6 月 不適用	 2010 年 10 月 2011 年 1 月	 3.3 不適用	6.4
T16	強化部門的資訊科技基本設施	2005 年 7 月	2007 年 3 月	2009 年 1 月	1.8	8.9
					總計	66.2

資料來源：審計署對統計處記錄的分析

註 1： 各項目擬分階段推行。預定開始和完成日期僅指第一階段的有關日期；其後階段的推行時間表，將於第一階段結束後擬訂。

註 2： 2012 年，統計處留意到紙本問卷會逐漸被電子問卷取代，於是決定改以網上問卷系統取代數據搜集系統 (見第 4.9(b) 段)。預定開始和完成日期是指撥款申請表上所述的日期。

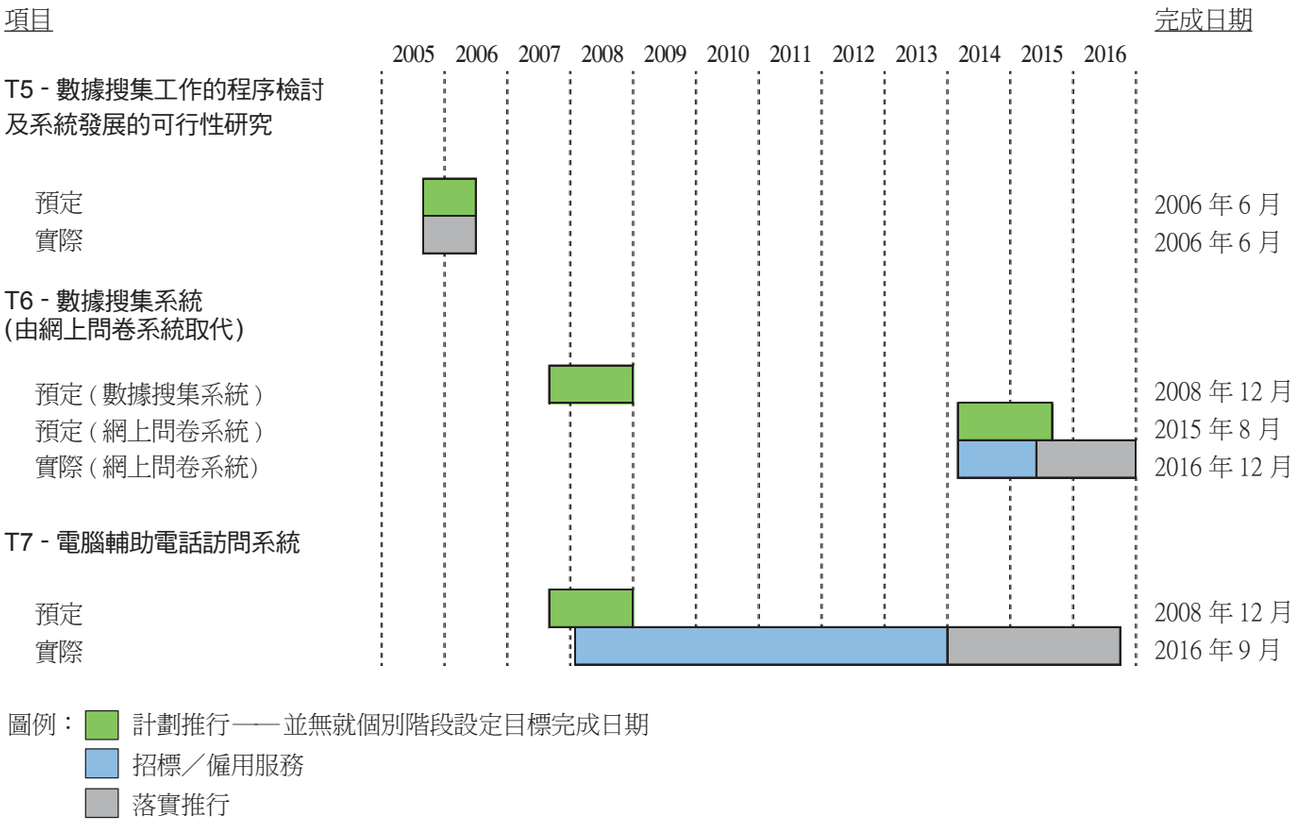
4.5 ***2019 年資訊系統策略*** 統計處於 2016 年完成 2004 年資訊科技策略計劃後，於 2017 年 12 月進行最新的資訊系統策略研究，為未來 5 至 10 年制訂新的資訊系統策略和部門資訊科技計劃。研究工作的最後報告 (《2019 年策略報告》) 於 2019 年 1 月發表。其餘 7 個項目原本待 9 個優先項目完成後再行檢視，現已不會跟進，但這些項目的資訊科技要求已在《2019 年策略報告》中予以處理。《2019 年策略報告》建議在 2019 至 2024 的 5 年間推行 11 個新資訊科技項目 (其中 4 個項目的撥款申請已在 2018–19 年度提交審議)。

推行兩個部門化數據搜集項目需時較長

4.6 在表六所示的 9 個優先項目中，有 7 個 (即除了項目 T4 和 T5 之外) 的推行／完成所需時間較原先預定的時間為長，較預定日期遲了 1 年至 7.8 年不等，平均延遲 2.6 年。其中耗用最長時間完成的是統計處的部門化數據搜集系統，即項目 T7 (電腦輔助電話訪問系統)，較預定日期遲約 7.8 年才告完成。該項目在項目 T5 (數據搜集工作的程序檢討和系統發展的可行性研究) 完成後，與項目 T6 (數據搜集系統，其後由網上問卷系統取代) 同步開發。圖四顯示項目 T5 至 T7 的推行情況。審計署審查項目 T5 至 T7 後發現在推行項目方面有可予改善之處，詳情見下文第 4.7 至 4.10 段。

圖四

項目 T5 至 T7 的推行情況



資料來源：審計署對統計處記錄的分析

4.7 ***數據搜集系統的好處*** 根據《2004 年策略報告》，部門化數據搜集工作的程序檢討和系統發展的可行性研究會納入項目 T5，在項目 T6 和 T7 展開之前進行，後兩者則互有關連，會同步推行。推行部門化數據搜集系統的好處如下：

(a) 系統自動從各不同途徑搜集數據，可盡量減少以人手輸入數據的工作；及

(b) 統計處可集中管理和備存所有統計數據。

4.8 ***延誤推行項目 T6 和 T7*** 項目 T6 (數據搜集系統) 是用以擷取紙本問卷上的影像，將之轉化為電子數據，以供進一步處理。項目 T7 (電腦輔助電話訪問系統) 則運用網際規約電話 (又稱“網絡語音”) 或電腦電話整合技術，透過電話訪問搜集數據 (註 51)。新的電腦輔助電話訪問系統是用以支援統計處所進行的統計調查，務求提升其調查工作的效率和質素。建立新系統後，訪問員可透過電腦輔助電話訪問系統進行調查，並把受訪者在電話中回答的資料直接輸入系統內。統計處並可集中編校調查數據、進行數據編碼、管理／備存有關數據，以及檢視為調查而進行的資料搜集工作進度。2013 年 3 月，在立法會審議 2013–14 年度開支預算期間，一位議員表示：(a) 資訊科技發展一日千里；以及 (b) (資訊系統策略研究完成後) 事隔 9 年，統計處仍未全數執行《2004 年策略報告》所載建議，以致部分項目可能已經不合時宜。他要求當局解釋進展緩慢的原因，以及為何仍然根據 9 年前的建議推行資訊科技項目。統計處回答稱，該處有因應科技發展，更新 2004 年提出的建議。至於兩個尚未推行的項目 (T6 和 T7)，該處已在充分考慮最新的資訊科技發展後，更新了項目 T7 的系統設計，並決定把項目 T6 的範圍改為推行網上問卷系統。

4.9 審計署的審查發現以下問題：

(a) ***項目 T7*** 項目 T5 下的電腦輔助電話訪問系統可行性研究於 2006 年 6 月完成 (見第 4.4 段表六)，撥款申請於 2007 年 4 月提交資科辦審批。資科辦在 2008 年 1 月批准撥款 993.3 萬元。然而，有關合約卻在 2013 年 12 月 (約 5 年後) 才批出，原因如下：

(i) ***招標過程冗長*** 審計署留意到，雖然統計處在 2008 年 5 月已向物流署提出就電腦輔助電話訪問系統招標的要求，但事隔兩年多，到了 2010 年 9 月才為項目 T7 進行招標。據統計處和物流署表示，需時較長的原因，是需要檢視和修訂用戶要求和招標文件，以便納入更多有關錄音和話音記錄的附加功能；及

(ii) ***投標協商*** 2011 年 3 月，統計處提請物流署的投標委員會批准取消招標，原因是所收到的 3 份標書中，有 2 份並不符合標書評分制度第一階段 (規定事項說明書項目規格的評審工作) 的強制要求，而唯一符合要求的標書索價 2,010 萬元，較招標

註 51： *正在使用的兩個專用電腦輔助電話訪問系統，是按以下 5 個特定統計調查的需要而設計的：(a) 綜合住戶統計調查和 3 項與貿易有關的統計調查；以及 (b) 僱傭及職位空缺按季統計調查。該兩個系統受其設計所限，不能重新配置或靈活調整，以供其他統計調查所用。*

前所預算的投標價格 940 萬元高出 113.8%。經物流署投標委員會批准，該次招標取消。其後，統計處進行市場研究，以檢討該項目的範圍和預算，並因應資訊科技方面的最新要求和趨勢，修改投標規格 (註 52)。2012 年 11 月，統計處重新招標，但結果只收到 1 份標書，索價 2,620 萬元，較招標前所預算的 1,950 萬元超出 670 萬元 (34.4%)。經政府物流服務署署長批准，物流署與投標者就降低價格進行協商。雙方協商後，投標者提出把投標價格降至 2,170 萬元。經中央投標委員會批准，統計處在 2013 年 12 月批出合約，總合約金額為 2,170 萬元 (一次過費用 950 萬元加為期 10 年的經常費用 1,220 萬元)。電腦輔助電話訪問系統在 2016 年 9 月開始推展。

據《資科辦通告第 2/2017 號》所載，項目延誤不時成為立法會議員所關注的問題，而且往往會令項目的風險增加，例如承辦商團隊和決策局／部門有人事變動、業務規定有所改變、預期的成果延遲出現，甚或成本上升。審計署認為，投標過程冗長，情況並不理想。有關方面也應盡量避免遲至撥款獲批後才修改用戶要求，此舉會影響批出合約的時間和價格。為免日後須就資訊科技項目取消招標或進行投標協商，統計處應盡可能在申請撥款之前確定各項用戶要求，並為此作出更切合實際的投標前預算；及

(b) ***項目 T6*** 項目 T5 下的數據搜集系統可行性研究於 2006 年 6 月完成。統計處擬按照《2004 年策略報告》的建議，同步推行項目 T6 和 T7，因而暫緩跟進項目 T6，直至項目 T7 可招標才繼續處理。2011 年 2 月，統計處計劃展開採購程序，但由於 2011 年人口普查期間受訪者通過互聯網自行填報的情況有待觀察，因而沒有着手採購。2012 年 8 月，資訊科技督導小組留意到，在進行 2011 年人口普查期間，旨在處理紙本問卷事宜的項目 T6 並未推行，而住戶對通過互聯網以電子方式搜集資料的做法反應極佳。鑑於用影像科技處理調查問卷的成本效益較低，資訊科技督導小組原則上贊同修改項目 T6 的範圍，由擷取紙本問卷上的影像改為網上電子資料搜集。2012 年 12 月，統計處向資科辦申請撥款推行網上問卷系統，以處理網上問卷。2014 年 2 月，資科辦批准撥款推行該項目，並暫定完成日期為 2015 年 8 月。2015 年 5 月，統計處根據常備承

註 52： *投標規格的改動包括：(a) 取消錄音／錄屏功能；(b) 移除 144 個工作站、電話機及手寫板，容許使用網際規約電話和虛擬科技；(c) 放寬有關軟件備份和復原的規定；以及 (d) 增設中央貯存庫，在其他資訊科技項目下開發的電子途徑收集資料後，把全部資料予以綜合處理。*

辦協議批出合約 (註 53)。2016 年 12 月，統計處推出網上問卷系統。然而，審計署留意到，電腦輔助電話訪問系統與網上問卷系統之間在整合上有若干限制 (見第 4.10 段)。

整合部門化資料搜集系統的限制

4.10 ***需要加強項目 T6 與 T7 的系統整合*** 正如上文第 4.6 段所述，項目 T6 和 T7 乃同步開發，兩個部門化系統擬一併應用，為一些統計調查搜集資料。統計處表示，項目 T6 供受訪者使用，讓他們可通過互聯網自行填報調查資料，項目 T7 則供外勤人員用以進行電話訪問。考慮到頻密地同步處理資料所需的系統相當複雜，而在工作上卻需要兩個系統內存有最新資料，在平衡兩方面的情況下，統計處制定了一個羣組機制，進行恆常數據交換。根據該機制，個別調查個案的填報狀況 (例如已由受訪者通過網上問卷系統完成或外勤人員通過電腦輔助電話訪問系統完成) 會每隔 10 分鐘在兩個系統之間同步記錄一次，而為免影響兩個系統日間的運作，調查資料會每日在晚間或半夜同步更新一次。然而，根據《2019 年策略報告》(見第 4.5 段)：

(a) 兩個系統不能作實時數據整合 (即受訪者在一個途徑作答的資料，不能即時在另一個途徑提取以作跟進)；及

(b) 每逢問卷設計有改動，必須分別就每個資料搜集模式對支援系統作出相應改動。

為精簡工作流程和避免工作重複，統計處需要採取措施，在考慮技術可行性和工作需要後，加強兩個部門化資料搜集系統之間的整合。

終端用戶電腦系統／應用程式不足之處

4.11 除部門化系統外，統計處個別組別也開發了組內所用的終端用戶電腦系統／應用程式，以管理和貯存原始數據和統計資料。根據《2019 年策略報告》所載的研究結果，統計處內有超過 80 個終端用戶電腦系統／應用程式，以不同程式研發，供不同調查之用。審計署留意到終端用戶電腦系統／應用程式有以下不足之處：

註 53： *政府部門可參閱資科辦備存的優質資訊科技專業服務承辦商清單，就本個案而言為類別三 (系統發展及推行之綜合服務) 承辦商清單，邀請當中的承辦商就個別工作提交建議書，並揀選合適的承辦商承接有關工作。*

(a) ***各終端用戶電腦系統／應用程式之間欠缺通用數據標準*** 各終端用戶電腦系統／應用程式猶如互不相通的作業環境，各自獨立運作，並由個別科／組根據本身的運作需要開發。每科／組各自有其管理和貯存數據的方法，因此在不同的終端用戶電腦系統／應用程式中，同樣的數據元會有不同的形式和定義。為統一各終端用戶電腦系統／應用程式的管理和貯存數據方法，統計處需要建立通用數據模型；及

(b) ***以過時程式編寫語言運作的終端用戶電腦系統／應用程式遷移進展緩慢*** 截至 2019 年 8 月，共有 37 個在 2007 年或之前開發的終端用戶電腦系統／應用程式仍採用一個早於 2015 年 1 月已屆終止支援日期的過時程式編寫語言運作。該過時程式編寫語言是一個以檔案為本的資料庫系統，受結構設計所限，無法把使用權限給予不同用戶，因此，若使用該程式編寫語言，便不符合政府的《資訊科技保安指引》(註 54)。審計署留意到，自 2008 年 4 月起，統計處已着手把該處的終端用戶電腦系統／應用程式由該過時程式編寫語言遷移至其他最新的程式編寫語言。然而，截至 2019 年 8 月底，雖然有 49 個終端用戶電腦系統／應用程式已遷移完畢、6 個系統的遷移工作正在進行並預計在 2020 年或之前完成，但還有 31 個仍未開始遷移 (見表七)。統計處表示，該處計劃實施《2019 年策略報告》所建議的資訊科技項目，在 2023 年的經濟統計調查中採用模組數據處理和分析方法，在該項目實施後，會遷移其餘終端用戶電腦系統／應用程式。審計署認為，統計處需要制訂策略，加快完成遷移該等終端用戶電腦系統／應用程式。

註 54： *根據資科辦在 2016 年 12 月發出的《資訊科技保安指引》，資訊系統應具有邏輯接達控制，包括“用戶／用戶羣組經過認證後，便會獲授權接達系統資源”。*

表七

以過時程式編寫語言運作的
終端用戶電腦系統／應用程式的遷移工作
(2019 年 8 月)

遷移狀況	終端用戶電腦系統／應用程式的數目
已完成	49
進行中	6
未開始	31
總計	86

資料來源：統計處的記錄

4.12　此外，根據政府的《保安風險評估及審計實務指引》(註 55)，現有系統必須定期進行保安風險評估及審計，以找出和糾正保安問題。審計署留意到，統計處在 2012–13 年度就 2 個終端用戶電腦系統／應用程式進行保安風險評估及審計，結果發現 2 個系統均沒有就接達成功／失敗的記錄作應用方面的審計追蹤，其中 1 個系統則沒有在應用層面實施接達控制，遂提議採取一些優化措施 (例如設立定期檢視記錄機制)。2019 年 9 月，統計處告知審計署，該處正計劃進行系統遷移，並已採取措施，加強終端用戶電腦系統／應用程式的保安。該等措施包括把調查所得數據貯存在已加密的網絡資料夾，只限獲授權的人員取覽，以及加強保護機密文件，防止未獲授權的人員開啓和閱覽。統計處並計劃設立安全穩妥和獨立的電腦環境，當中的資料會備受保護，防止有人透過未經授權的應用程式取覽／處理，並防止外界複製。不過，該次保安風險評估及審計是在 2012–13 年度進行的，而在 2018–19 年度進行的保安風險評估及審計只涵蓋 1 個終端用戶電腦系統。統計處日後進行保安風險評估及審計時，需要涵蓋所有終端用戶電腦系統／應用程式，並嚴格審視該等系統／應用程式，確保全部均符合政府《資訊科技保安指引》所指明的保安要求。

註 55：*根據資科辦發出的 2017 年 11 月《保安風險評估及審計實務指引》，保安風險評估必須至少每兩年或於系統有重大改動時進行一次，而保安審計則須定期進行。*

審計署的建議

4.13 審計署*建議*政府統計處處長應：

(a) 在日後推行資訊科技項目時，盡可能在申請撥款之前確定各項用戶要求，並為此作出更切合實際的投標前預算；

(b) 在考慮技術可行性和工作需要後，加強電腦輔助電話訪問系統與網上問卷系統之間的整合；

(c) 建立通用數據模型，以統一各終端用戶電腦系統／應用程式的管理和貯存數據方法；

(d) 制訂策略，加快完成遷移以過時程式編寫語言運作的終端用戶電腦系統／應用程式；及

(e) 在日後進行保安風險評估及審計時，涵蓋所有終端用戶電腦系統／應用程式，並嚴格審視該等系統／應用程式，確保全部均符合政府《資訊科技保安指引》所指明的保安要求。

政府的回應

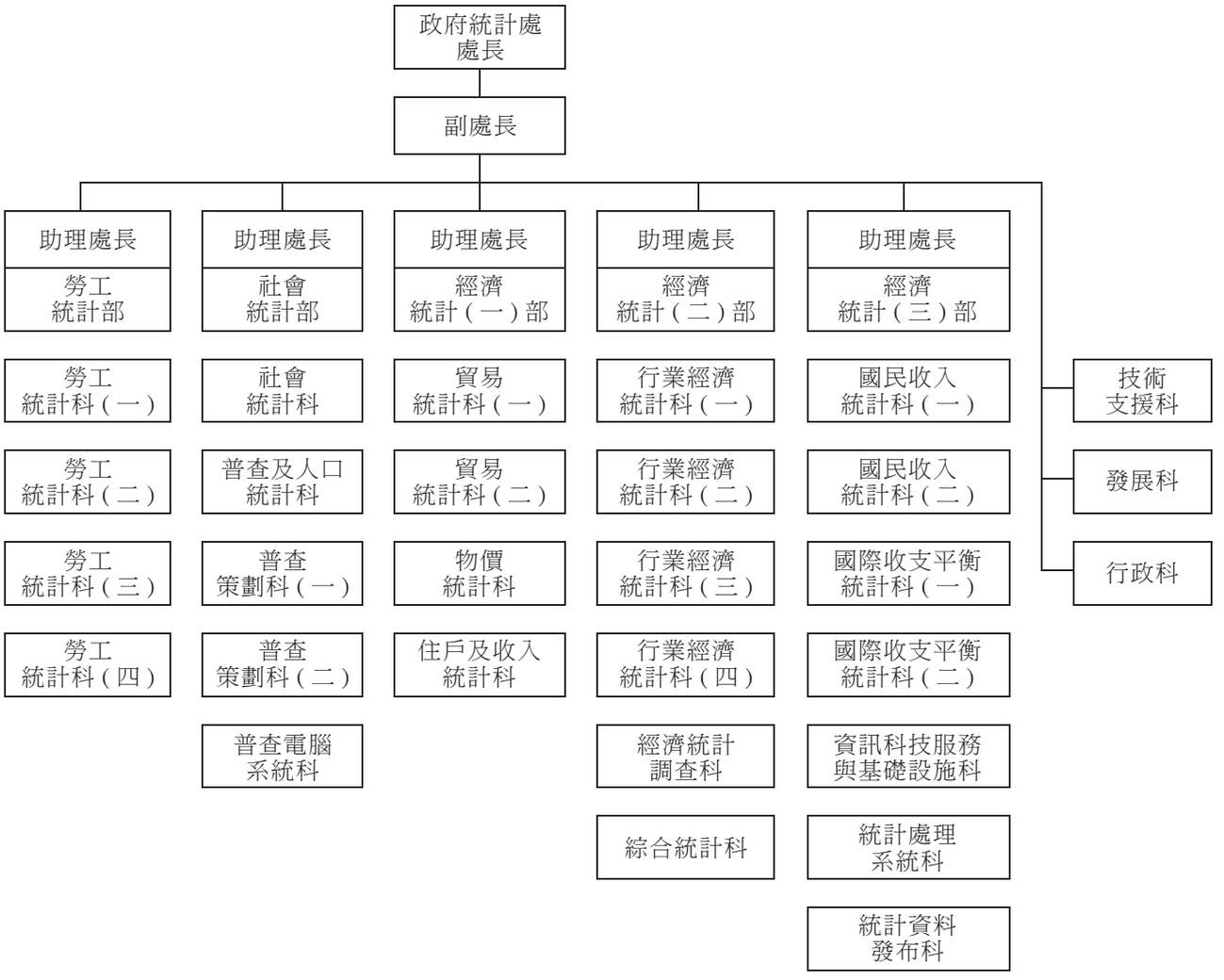
4.14 政府統計處處長同意審計署的建議，並表示統計處：

(a) 最近已完成檢討資訊系統策略，並會在日後推行資訊科技項目和制訂有關終端用戶電腦系統／應用程式的策略時，採用審計署的建議；及

(b) 會繼續在現有終端用戶電腦系統／應用程式遷移前，加強相關保安措施。

附錄 A
(參閱第 1.4 段)

政府統計處
組織圖
(2019 年 4 月 1 日)



資料來源：統計處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.11 段)

顧問就全面檢討外勤工作管理系統提出的建議
(2014 年 5 月)

工作量和工作壓力	
1	探討如何精簡和理順綜合住戶統計調查的數據要求
2	檢討各機構統計調查的問卷，並探討如何精簡和理順數據項目
3	就機構統計調查的受訪者負擔作出調控 (例如為私營機構引入舒緩期)，以及檢討並考慮強化和擴大“客戶窗口”計劃
4	制訂有系統的社區參與計劃 (即利用全港廣播項目，配合一系列接觸本地居民團體的活動，並與物業管理／保安辦事處建立關係)
5	探討進行綜合住戶統計調查的電子方案 (例如在網絡平台自行填報問卷及／或電腦輔助面談訪問)
6	加強溝通，特別是爭取對提升質素檢查工作的支持
綜合住戶統計調查外勤工作的安排	
7	建立同事對工作的承責，為綜合住戶統計調查工作的執行和管理清晰劃分所有專責單位的角色和責任
8	加強綜合住戶統計調查中央外勤組的角色，以肩負特定職能和責任 (例如培訓、協助搜集分間樓宇單位的數據、加強質素監控檢測、在綜合住戶統計調查支援服務台值勤)，務求提升綜合住戶統計調查的數據質素檢定工作
9	進一步優化綜合住戶統計調查大使制度，使他們能更有效地履行責任
10	定期由中央舉辦的“面對面”形式的培訓／簡介會，使外勤人員能夠掌握綜合住戶統計調查的最新資訊
11	檢討工作表現評核制度，研究如何可以更清晰和明確地反映前線外勤人員進行綜合住戶統計調查的工作表現
12	關於分配工作方面，定期檢討不同屋宇單位類別的難度比重，並就如何透過電腦分配更具規範和有系統地調整綜合住戶統計調查個案組合達成共識

附錄 B
(續)
(參閱第 1.11 段)

綜合住戶統計調查外勤工作的安排（續）	
13	在 12 個月內檢討經優化分散工作安排的成效
14	制訂合併工作安排的細節，並諮詢員工的意見
15	再度探討外判方案，並考慮轉為合併工作安排
16	制訂政策，以決定如何處理綜合住戶統計調查樣本內的分間樓宇單位，以及闡明有關政策
17	調動人手組成中央支援小組，以處理額外個案或議定重組組別的人手方案
18	策劃和執行具針對性的質素監控檢測和抽樣框的更新工作
19	試行在周末工作並檢討成效
溝通	
20	加強外勤人員就綜合住戶統計調查反映意見的機制
21	組織具規範化的溝通計劃和活動 (例如由首長級人員主持大型座談會和員工溝通，以及讓員工參與主要改革或革新計劃)
22	考慮舉辦以保持工作與生活平衡、工作滿足感、工作壓力等為題的專題小組討論，以了解員工的狀況
電腦化工作時間記錄表制度	
23	透過電腦輔助面談訪問系統，自動記錄外勤工作的時間與活動資料，並整合現行的工作時間記錄表制度，協助記錄相關資料

資料來源：統計處的記錄

附錄 C
(參閱第 3.2 及 3.5 段)

審計署就臨時外勤工作人員支薪事宜的抽查結果
(2016 年中期人口統計)
(2017 年)

就 2016 年中期人口統計所發現的事宜	相關規例	統計處的答覆
• 付款數目有誤和記錄遺失： 　○ 摘要報告內容與銀行付款記錄不符； 　○ 個別報告與摘要報告內容有差異；及 　○ 遺失 6 個個別報告。 • 付款認證欠妥： 　○ 統計員的摘要報告 (涉及 4,960 萬元) 沒有認證；及 　○ 組長的摘要報告 (涉及 1,010 萬元) 沒有由適當級別的人員認證。	• 《常務會計指令》的相關條文： 　○ ***《常務會計指令》第 1205(c) 條*** 該條指令規定所有擬付款項必須經負責人員核對及確認每項付款細節均準確無誤； 　○ ***《常務會計指令》第 1335(b) 條*** 該條指令規定指定的核證人員在核證款項時，應確保支付的款項正確無誤； 　○ ***《常務會計指令》第 155(1)(b) 條*** 該條指令規定為妥善備存會計簿冊及記錄，管制人員應確保所有會計帳項備有適當文件妥為證明；及	統計處會致力尋找 2016 年中期人口統計的遺失記錄。在進行下一次人口統計和其他類似的大型計劃時，統計處會實施以下改善措施： • 加強監管付款事宜，確保嚴格遵守《常務會計指令》的規定； • 在指定期間妥善備存文件；及 • 確保付款根據內部指引，由適當核准人員認證。

就 2016 年中期人口統計所發現的事宜	相關規例	統計處的答覆
	○ ***《常務會計指令》第 225(1) 條*** 該條指令規定用以為帳簿的記項提供詳情及證明的文件，只可在該記項所屬的財政年度終結後 7 年，方可銷毀。 • 統計處就 2016 年中期人口統計測試性統計調查的臨時外勤工作人員培訓津貼、酬金和交通費編制的指引規定，超過 1,000 萬元的付款須由高級統計師認證。	
為數 600 萬元的宣傳費用記入培訓費用帳目內。	***《財務及會計規例》第 300(1) 條*** 該條規例規定管制人員必須確保開支嚴格按照各個分目的範圍入帳，而各分目項下的每項支出是用於該分目的原定用途。	統計處留意到，2016 年中期人口統計宣傳費用的核准撥款不足所需，有關開支以“其他培訓費用”入帳。該處會確保會就 2021 年人口普查在適當的分目預留足夠撥款，而有關開支會嚴格遵守《財務及會計規例》的規定妥為入帳。

資料來源：審查結果和統計處的記錄

附錄 D
(參閱第 4.3 段)

2004 年資訊系統策略所建議的 16 個資訊科技項目一覽表

資訊科技項目		預定 (註 1)		預算開支 (百萬元)
		開始日期	完成日期	
T1	就統計產品的製作進行組織及作業程序檢討，並建立產品製作系統 (註 2)			6.7
	• 組織及作業程序檢討	2005 年 8 月	2006 年 4 月	
	• 落實推行	不適用	不適用	
T2	進行統計產品發布工作的程序檢討及系統發展的可行性研究	不適用	不適用	2.7
T3	建立統計數據貯存庫、推行與統計數據使用者的關係管理及擴展網上數據發布途徑	不適用	不適用	17.3
T4	推行數據輸入子系統	2005 年 4 月	2005 年 12 月	2.6
T5	進行數據搜集工作的程序檢討及系統發展的可行性研究	2005 年 9 月	2006 年 6 月	2.9
T6	建立部門化數據搜集系統	2007 年 9 月	2008 年 12 月	7.8
T7	建立支援其他數據搜集方法的系統，以及統計調查進度匯報模組	2007 年 9 月	2008 年 12 月	5.1
T8	進行外勤工作管理的程序檢討及系統發展的可行性研究	不適用	不適用	5.3
T9	建立部門化外勤工作管理系統	不適用	不適用	14.7

資訊科技項目		預定 (註 1)		預算開支 (百萬元)
		開始日期	完成日期	
T10	取代建造工程完成量按季統計調查系統和工資及薪酬系統，並開發支援數據處理和分析的通用工具	2006 年 1 月	2007 年 1 月	7.6
T11	取代貿易統計協調系統	2007 年 4 月	2008 年 12 月	5.0
T12	檢討及重新設計商業機構記錄庫的結構和有關統計調查的抽樣方法	不適用	不適用	3.0
T13	建立商業機構記錄庫系統	不適用	不適用	8.8
T14	建立管理資訊系統	不適用	不適用	3.3
T15	建立知識管理支援系統 (註 2) • 設計知識管理架構及程序 • 落實推行	 2006 年 1 月 不適用	 2007 年 6 月 不適用	4.0
T16	強化部門的資訊科技基本設施	2005 年 7 月	2007 年 3 月	9.3
			總計	106.1

資料來源：統計處的記錄

註 1： 統計處表示，預定開始日期和完成日期是指在 2006 年 3 月向資訊科技督導小組提交的推行計劃所訂的日期。

註 2： 各項目擬分階段推行。預定開始和完成日期僅指第一階段的有關日期；其後階段的推行時間表，將於第一階段結束後擬訂。

附註：項目 T2、T3、T8、T9 和 T12 至 T14 的推行安排，須待 9 個優先項目完成後再行檢視。

第 8 章

保安局
入境事務處

入境事務處的貨品及服務採購工作

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

入境事務處的貨品及服務採購工作

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 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：資訊和通訊科技系統的採購工作	2.1 – 2.4
資訊和通訊科技項目的財務和行政管制	2.5 – 2.22
3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題	2.23 – 2.43
審計署的建議	2.44
政府的回應	2.45
第 3 部分：採購其他貨品及服務	3.1
通過招標進行採購	3.2
可予改善之處	3.3 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27
以報價方式進行採購	3.28
可予改善之處	3.29 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34

附錄 **頁數**

A ： 入境事務處：組織圖 (摘錄) (2019 年 6 月 30 日) 52

B ： 基本工程儲備基金項目開支報告所載入境處負責的 14 個資訊和通訊科技項目 (2019 年 6 月) 53 – 54

C ： 入境處 8 個已完成的資訊和通訊科技項目的簡介 55 – 56

D ： 在 24 個月內採購累積價值超過 143 萬元項目的報價工作 (2016–17 至 2018–19 年度) 57

E ： 在短時間內重複進行的報價工作 (2016–17 至 2018–19 年度) 58 – 59

入境事務處的貨品及服務採購工作

摘要

1. 入境事務處 (入境處) 負責的工作主要分為兩大類：其一是對經海、陸、空三路出入境的人士施行管制；另一類是為本港居民辦理各類證件，包括處理與《中華人民共和國國籍法》有關的申請和根據《基本法》而提出的居留權聲稱、簽發旅行證件和身份證，以及辦理出生、死亡和婚姻登記手續。在日常的出入境管制運作方面，入境處人員管理共 16 個管制站，為經海、陸、空三路出行的旅客辦理出入境事宜。2019 年 6 月 30 日，入境處共有 8 907 個職位，包括 7 233 個 (81%) 入境事務隊職系的職位及 1 674 個 (19%) 文職職系的職位。

2. 入境處為運作上的需要，須採購資訊和通訊科技系統、車輛、船隻，及其他貨品 (例如制服和裝備) 和服務 (例如提供交通和保安服務)。在 2018–19 年度，入境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 8.74 億元和 3.40 億元採購各種貨品及服務。一如其他政府部門，入境處的貨品及服務採購工作，均受《物料供應及採購規例》(《採購規例》)、相關的財務通告和政府物流服務署 (物流署) 的指引規管。審計署最近審查了入境處的貨品及服務採購工作，以期找出可予改善之處。

資訊和通訊科技系統的採購工作

資訊和通訊科技項目的財務和行政管制

3. 入境處的資訊和通訊科技系統，對於入境處為公眾提供服務的必要日常運作，至關重要。每個主要資訊和通訊科技項目的項目組織，一般都採取三層項目管治架構，包括一個項目督導委員會、一個項目工作組和一個項目推行小組。由基本工程儲備基金撥款進行的資訊和通訊科技項目，通常都涉及巨額公帑。為管制這類項目的開支，當局制定了相關規定，載於《財務及會計規例》以及由財經事務及庫務局 (財庫局) 發出的財務通告內 (第 2.2、2.5 及 2.6 段)。

4. ***在項目完成後沒有結束有關的分目*** 政府財務管理資料系統內的基本工程儲備基金項目開支報告顯示，入境處在 2019 年 6 月有 14 個資訊和通訊科技項目錄得未用餘額，總計達 35.008 億元。在該 14 個項目中，有 13 個的情況已載於政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 於 2010 年 5 及 12 月、2016 年 3 月，及 2018 年 10 月向立法會財務委員會 (財委會) 提交有關主要資訊和通訊科技項目推行情況的周年報告 (分別顯示 2009、2010、2015 及 2018 年 3 月的情況)，其中 8 個項目已完成，另外 5 個正在進行中 (第 2.8 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

(a) ***需要繼續向資科辦和財委會匯報項目的活動直至項目分目結束為止*** 根據資訊和通訊科技項目周年報告所載，8 個已完成的資訊和通訊科技項目，是在 2009 年 3 月至 2018 年 3 月期間完成的 (即已完成約 1 至 10 年，平均為 7.8 年)。然而，有 7 個在向資科辦和財委會匯報完成後仍有開支應付額外工作，支付款額合共 2.091 億元，每個項目的支付款額由 180 萬元至 6,990 萬元不等。審計署認為，入境處應在項目仍有活動的期間，繼續向資科辦匯報這類項目活動，供資科辦擬備並向財委會提交周年報告，直至相關項目分目完結為止 (第 2.9 至 2.11 段)；

(b) ***需要在清繳項目開支款項後從速結束項目分目*** 審計署留意到，截至 2019 年 6 月，8 個已完成項目的開支分目仍未結束，即使其中 5 個項目已 4 至 9 年沒有涉及任何開支。為了日後能妥善控制資訊和通訊科技項目的財務狀況，入境處需要在完成項目和清繳所有項目開支款項後採取行動，結束有關分目 (第 2.12 及 2.13 段)；及

(c) ***需要告知財庫局把剩餘撥款留作儲備*** 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下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以保留剩餘的款項。截至 2019 年 6 月，7 個項目已沒有涉及任何開支達 1 至 9 年，未用餘額總計達 5.817 億元。入境處今後須遵從規定，就 2019 年 10 月及之後批准的項目，把項目分目下剩餘的撥款告知財庫局 (第 2.14 段)。

5. ***針對剩餘項目撥款的使用的財務管制*** 審計署審查 8 個已完成項目的 30 項付款記錄後發現，入境處在 2013 年 6 至 9 月繳付了 5 筆合共 230 萬元的款項，涉及為啓德郵輪碼頭新管制站提供電腦系統的資本開支。這些開支全部記入全新資訊系統策略第一及第二期項目撥款之下；然而，入境處曾於 2010 年

3 月向資科辦匯報，該兩個項目已經完結。就此，審計署注意到，入境處曾於 2010 年 9 月撤回一筆為數達 6,858 萬元的新的撥款申請，並決定動用全新資訊系統策略下的現有項目撥款來支付該項電腦設備一次性的開支。相關項目的原先範圍並不包括啓德郵輪碼頭新管制站的電腦系統，但因相關項目撥款 (即全新資訊系統策略第一及第二期) 的涵蓋範圍廣闊，可以包括擴展工作 (即啟德郵輪碼頭管制站的電腦系統) 的支出。為加強對使用剩餘項目撥款的財務管制，審計署認為入境處日後需要在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍 (例如包含的管制站數目和位置)，並在撥款文件中明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統 (第 2.15 及 2.16 段)。

6. ***招標前估算與合約價格之間出現重大差額的招標項目*** 審計署審查了入境處所提供在 2014–15 至 2018–19 年度期間的招標項目清單，發現在批出的 16 份合約中，有 14 份的價格低於相關項目的招標前估算。尤其是有 5 個招標項目的招標前估算 (主要包括一次性建設費用及／或維修保養費用) 與合約價格之間出現重大差額，介乎 31% 至 60% 不等。由於招標前估算未能切合實際，因此未能作為評估投標價是否公道合理的有用參考。審計署審查入境處於 2017 年進行的兩次招標工作。在新一代智能身份證系統的招標工作中，發現該處在作出招標前估算時，只是參考 2014 年 10 月的市場研究，以及若干供應商 (不包括現有承辦商，而現有承辦商是業內主要供應商) 在 2016 年 8 月所提供主要系統組件的最近期價格。至於在新一代電子護照系統的招標工作中，入境處在進行 2017 年的市場研究時，並沒有向供應商作出跟進，以獲取所需的經常維修保養價格的資訊。審計署認為，為了就日後招標工作作出切合實際的招標前估算，入境處務需要顧及市場情況和規模經濟效益等有關因素，以及積極向供應商作出跟進，以便盡可能獲得所需資訊 (第 2.17 至 2.21 段)。

3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題

7. 在 2009 年 3 月至 2018 年 3 月完成的 8 個資訊和通訊科技項目中，審計署選出 3 個出現延誤及／或與核准項目預算相比出現巨大未用餘額的項目，進行審查，並留意到有可予改善之處，詳見下文第 8 及 9 段。

8. ***全新資訊系統策略第三期：個案簡易處理系統和電子記錄計劃*** 2004 年 5 月，入境處獲批 3.368 億元撥款，用以實施全新資訊系統策略第三期。該策略包括個案簡易處理系統，用以協助處理簽證、許可證及旅遊通行證的申請事宜，以及辦理出生、死亡和婚姻有關的登記事宜；另亦包括電子記

錄計劃，讓入境處以數碼方式處理各項事務。2004 年 10 月，物流署為入境處發出該項目的招標通知書。2005 年 7 月，合約批給承辦商，款額總計為 3.085 億元 (第 2.24 及 2.25 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

(a) ***推行系統和計劃有所延誤*** 個案簡易處理系統和電子記錄計劃於 2008 年 12 月推出，較原訂的 2006 年 12 月遲了兩年。入境處表示，延遲的原因如下：(i) 招標過程及合約協商過程較長；(ii) 系統設計及發展階段須予延長，以配合入境政策的變動；(iii) 項目的實施過程複雜；及 (iv) 承辦商表現欠佳。項目延誤兩年，不單導致預期節省員工費用的效益延遲了兩年才實現，也因需要處理積壓的檔案轉換工作而招致額外費用 (第 2.26、2.29 及 2.30 段)；及

(b) ***未能完全實現節省員工費用的目標*** 根據 2004 年 5 月提交財委會的申請撥款文件，推行個案簡易處理系統及電子記錄計劃後，可減少 159 個職位，每年的經常員工費用因而可節省 4,980 萬元。入境處向資科辦提交的“項目推行後部門報表”中表示，由於運作和技術上的限制，未能實現減少其中 33 個職位的目標，涉及的每年員工費用為 960 萬元 (19%)(第 2.31 段)。

審計署認為，入境處日後在開發類似系統時，需要改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展。入境處也需注意如何評估可節省費用目標，確保載於財委會文件的節省費用目標，可以達致 (第 2.32 段)。

9. ***在深圳灣管制站和落馬洲支線管制站裝設的電腦系統*** 入境處在 2004 年 4 月獲批 1.766 億元撥款，在深圳灣管制站裝設電腦系統 (包括自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統)。2005 年 5 月，入境處又獲批 9,330 萬元撥款，為落馬洲支線管制站裝設電腦系統。招標文件於 2005 年 11 月備妥和發出，邀請投標者為兩個管制站提供和裝設自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統。2006 年 1 月截標時，入境處收到 4 個投標者的 4 份標書 (第 2.33 及 2.35 段)。審計署的審查發現有以下可予改善之處：

(a) ***需要考慮設定最高備考價作為價格上限*** 就自動化旅客出入境檢查系統而言，在收到的 3 份標書，其中 2 份由投標者 D 和投標者 E 提交的符合要求。雖然投標者 D 的合併得分比投標者 E 高，但其索價高於招標前估算。入境處從現有承辦商 (承辦商 C) 取得提供服務的參考價 (低於招標前估算) 後，與投標者 D 進行投標協商，

投標者 D 及後調低了投標價，但仍高於招標前估算。由於落馬洲支線管制站的啓用日期逼近，入境處在 2006 年 7 月徵求中央投標委員會的批准，基於公眾利益而取消是次招標。在中央投標委員會批准取消招標後，入境處要求承辦商 C 按照當時原有的合約 C 提供自動化旅客出入境檢查系統。由於財政和時間均有限制，並且有替代方案 (即有合約 C 可提供服務)，審計署認為更佳的做法應是一開始便設定與承辦商 C 參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限 (即在最合適的標書索價高於最高備考價時取消招標)(第 2.35 至 2.38、2.40 及 2.41 段)；及

(b) ***需審慎檢視是否有需要訂立嚴格的強制性招標規定*** 入境處為自動化車輛出入境檢查系統進行招標時，只收到 1 份不符合要求的標書，致令該次招標取消。就此，在 2006 年 8 月，即重新進行招標前，物流署要求入境處檢視招標規定，以期修訂後的規定包含務實的條款。因應這項要求，入境處把其中一些仍未在當時的管制站實行的強制性招標規定，改為非強制性規定，希望藉此吸引更多競投者。第二輪招標在 2006 年 9 月舉行，共收到 3 份建議，全部符合要求。根據《採購規例》第 109(c) 條，部門訂立要求時，應避免就產品要求或服務提供模式訂立過高的規格及要求。在日後的招標工作中，入境處在招標文件中只需列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意參加競投的供應商卻步 (第 2.39、2.42 及 2.43 段)。

採購其他貨品及服務

10. ***通過招標進行採購*** 2014–15 至 2018–19 年度期間，入境處共進行了 58 項服務招標，合約價值總計為 6.892 億元。審計署審查了為青山灣入境事務中心 (青山灣中心) 提供交通服務和膳食服務的兩份服務合約，並發現在招標過程中有以下可予改善之處 (第 3.2 及 3.3 段)：

(a) ***為青山灣中心提供的交通服務*** 2017 年 8 月，入境處把主要提供因各種原因押解青山灣中心被羈留者到中心以外地方的交通服務合約，批予符合要求而索價較低的競投者，預算合約總額為 279 萬元，合約期為 36 個月，由 2017 年 9 月開始計算。部門投標委員會在審批合約時，留意到招標前估算出現嚴重高估的情況，並認為沒有充分理據支持招標前估算要按年增加 15% 和另加 7.5% 的應

急費用。該委員會亦認為，除工資外，亦應適當考慮其他相關因素 (例如最近的市場趨勢、運輸服務的供求、燃油價格，以及預測的通脹率)。審計署認為，入境處需要採取措施，提高招標前估算的準確程度 (第 3.4、3.5 及 3.9 段)；及

(b) ***為青山灣中心提供的膳食服務*** 2019 年 3 月，入境處把為青山灣中心的被羈留人士提供膳食服務的合約，批給了符合要求而索價最低的承辦商 F，估計合約總額為 4,310 萬元。合約為期 36 個月，由 2019 年 4 月 15 日至 2022 年 4 月 14 日。中央投標委員會在批准把合約批給承辦商 F 時表示，入境處把用作計算投標者提供膳食服務經驗的合約價值大幅提高，由先前招標工作所訂明必須曾承辦不少於 12 個月價值為 143 萬元的合約，增至是次的價值為 1,000 萬元的合約。就是次膳食合約而言，如此偏高的年度合約價值門檻過於嚴苛，而且在其他政府膳食服務招標工作中並不常見。中央投標委員會認為，鑑於支持創新的新政府採購政策將於 2019 年 4 月 1 日生效，入境處應遵照該政策，不再在日後的招標工作中把經驗列為必要要求 (第 3.16 及 3.17(a) 段)。

11. ***採購指引*** 入境處已發出和更新部門通告，公布採購程序 (第 3.25 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

(a) ***需要考慮在部門指引內訂明進行市場研究的要求*** 高估投標前估算的原因之一，是市場研究工作不足。審計署審查了 33 項招標工作，發現在 26 項 (79%) 招標工作中，入境處並沒有聯絡準投標者，以便進行市場研究工作。就此，審計署留意到，根據《採購規例》第 350(e) 條和《財務通告第 2/2019 號》，當局鼓勵部門與市場接觸，進行市場研究，以加深對市場可提供的貨品或服務、科技趨勢，以及有意競投者的數目等的了解。為符合這項要求，入境處需要考慮在指引內訂明在適當情況下進行市場研究的要求，以改善日後的採購程序 (第 3.25(a) 段)；及

(b) ***需要在採購指引內訂明新的要求*** 2019 年 3 月，財庫局發出《財務通告第 2/2019 號》，公布支持創新的新政府採購政策詳情、對《採購規例》的修訂，以及促進市場參與者在政府採購過程中參與的措施。這些新措施不少與招標採購有關，例如更廣泛使用評分制度，以及在採購工作中納入衡工量值的概念。因此，入境處需要訂明新的規定，並制訂新的指引，藉部門通告發布 (第 3.25(c) 段)。

12. ***以報價方式進行採購*** 2016–17 至 2018–19 年度期間，有 1 046 個價值各超過 5 萬元的貨品和服務採購項目以報價方式進行，涉及總合約價值 4.108 億元 (第 3.29 段)。審計署選取 200 個採購項目作審查，發現以下可予改善之處：

(a) ***以報價方式採購時需促進競爭*** 在 77 個 (38.5%) 採購項目當中，入境處雖然向 5 至 36 家供應商發出報價邀請書，但只收到一份報價；在 45 個 (22.5%) 採購項目當中，只收到兩份報價。由於在 200 項報價工作當中，有 61% (38.5% + 22.5%) 的競爭程度有限，入境處需要研究措施促進競爭 (第 3.29 及 3.30 段)；及

(b) ***需要整合採購需求以達到更佳的規模經濟效益*** 根據《採購規例》第 205 條，管制人員應盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益。審計署的審查發現，入境處以報價形式購買了 7 個項目 (每個項目進行 3 次報價工作，總共進行了 21 次報價工作)，而每個項目在 24 個月內的累積合約價值超過 143 萬元。此外，該處在短期內以報價形式購買了 12 個項目 (每個項目進行 2 至 5 次報價工作，總共進行了 36 次報價工作)。審計署認為，可以把同類或性質類似項目的需求整合，以達到更佳的規模經濟效益，並減省採購工作 (第 3.31 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*入境事務處處長應：

(a) 在資訊和通訊科技項目的主要合約完成後，繼續向資科辦匯報這類項目的活動，直至相關項目分目結束為止 (第 2.44(a) 段)；

(b) 在完成項目和清繳所有項目開支款項後，採取行動結束有關的資訊和通訊科技項目分目，以及在資訊和通訊科技項目的分目下有超出所需的剩餘撥款時，知會財庫局 (第 2.44(b) 及 (c) 段)；

(c) 在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍，並在撥款文件上明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統 (第 2.44(e) 段)；

(d) 在日後就資訊和通訊科技項目進行的招標中：

(i) 在作出招標前估算時，應顧及市場情況和規模經濟效益等有關因素，以及積極向主要供應商作出跟進，以便獲得作出招標前估算所需資訊 (第 2.44(f)(i) 及 (ii) 段)；

(ii) 在推行項目時，如果財政及時間上均有限制，並且有替代方案 (即可根據現有合約要求承辦商提供資訊和通訊科技系統)，可考慮設定與承辦商參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限 (第 2.44(f)(iii) 段)；及

(iii) 在招標文件中只列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意競投的供應商卻步 (第 2.44(f)(iv) 段)；

(e) 日後在開發資訊和通訊科技系統時，改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展，以及注意所作出的估算，確保所述的節省費用目標可以達致 (第 2.44(h) 及 (i) 段)；

(f) 在日後進行招標工作時，考慮中央投標委員會不再把經驗列為必要要求的意見 (第 3.26(a)(iii) 段)；

(g) 適當地檢討和更新入境處的採購指引，包括按照《財務通告第 2/2019 號》所述支持創新的新政府採購政策，在指引內加入新的要求 (第 3.26(c) 段)；及

(h) 研究措施就如何在通過報價採購貨品及服務時促進競爭，以及提醒採購人員，須遵守《採購規例》第 205 條的規定，盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益 (第 3.33(a) 及 (c) 段)。

政府的回應

14. 政府整體上同意審計署的意見。

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　入境事務處 (入境處) 負責的工作主要分為兩大類：其一是對經海、陸、空三路出入境的人士施行管制；另一類是為本港居民辦理各類證件，包括處理與《中華人民共和國國籍法》有關的申請和根據《基本法》而提出的居留權聲稱、簽發旅行證件和身份證，以及辦理出生、死亡和婚姻登記手續。根據入境處的管制人員報告，該處訂有以下 5 個綱領，以推展保安局轄下的出入境管制政策範圍：

(a) ***入境前管制***　宗旨是通過實施簽證制度，管制合法的入境事宜及外地勞工入境事宜，並防止不受歡迎人物入境；

(b) ***入境時管制***　宗旨是對合法入境事宜執行具質和量的管制；防止不受歡迎人物入境和阻止通緝犯離境；方便真正的旅客、商務訪客和本港居民進出香港；以及處理過境的車輛；

(c) ***入境後管制***　宗旨是通過下列措施執行出入境管制：批准或拒絕延長逗留期限申請；調查及檢控違反有關條例 (註 1) 的人士；遣送或遞解非法入境者、逾期逗留人士及不受歡迎人物離境；以及根據法定酷刑聲請審核機制的程序，實施統一審核機制，審核按所有適用理由提出的免遣返聲請，並盡快遣離聲請被拒者；

(d) ***個人證件***　宗旨是為全港合法居民簽發安全可靠的身份證，並提供所有與身份證有關的相應服務，以打擊非法入境活動及加強維持治安與法紀；辦理出生、死亡和婚姻登記手續及提供所有與這些民事登記工作有關的相應服務；審核居留權的聲請；以及為香港居民簽發旅行證件，方便他們前往世界各地；及

(e) ***國籍事宜及為在香港以外地方的香港特別行政區居民提供協助***　入境處獲中央人民政府授權，處理有關香港居民的中國國籍事宜。入境處也接受香港以外地方的申請人經中國駐外國領使館

註 1：*有關條例包括：入境條例 (第 115 章)、入境事務隊條例 (第 331 章)、人事登記條例 (第 177 章)、婚姻條例 (第 181 章)、生死登記條例 (第 174 章)，以及刑事罪行條例 (第 200 章) 內有關條文。*

遞交的國籍變更申報書、加入成為中國公民申請書、退出中國國籍申請書及恢復中國國籍申請書。此外，入境處也會為在香港以外地方身陷困境的香港居民提供協助。

1.3 為履行職務，入境處除設有總部外，還在全港多區闢設分區辦事處和登記處。在日常的出入境管制運作方面，入境處人員管理共 16 個管制站 (註 2)，為經海、陸、空三路出行的旅客辦理出入境事宜。入境處的首長是入境事務處處長，該處大致上由 7 個分科組成。附錄 A 載列入境處的組織圖摘要。2019 年 6 月 30 日，入境處共有 8 907 個職位，包括 7 233 個 (81%) 入境事務隊職系的職位及 1 674 個 (19%) 文職職系的職位。

政府採購政策及原則

1.4 政府的採購工作和貨品管理，均受《物料供應及採購規例》(《採購規例》—— 註 3) 規管。根據《採購規例》，政府採購政策是以向公眾負責的態度，取得最合乎衡工量值原則的物料和服務，以助推行政府的計劃和工作，目的是確保政府採購工作均以公開公平、清楚明確和不偏不倚的方式進行 (見 (a) 至 (c) 項)。為了推動創新，香港特別行政區行政長官在《2018 年施政報告》中宣布會推出支持創新的新政府採購政策。這套新政策旨在推廣採用創新建議，以及協助市場參與者，包括初創企業和中小型企業等參與政府採購。為此，自 2019 年 4 月 1 日起，推動創新已成為政府採購的指導原則之一，而《採購規例》也作出了相應修訂，以表明該項原則 (見 (a)(iv) 及 (d) 項)。為顧及支持創新的需要，當局就政府採購制定了下列 4 項指導原則：

(a) ***公開及公平競爭***

(i) 競爭是防止競投者濫收費用和脅迫政府的可靠方法。通過公開及公平競爭鼓勵參與，政府會更容易取得既切合要求又具競爭力的投標書，確保合乎衡工量值的要求；

註 2： *該 16 個管制站，包括位於香港國際機場、羅湖、紅磡、落馬洲支線、高鐵西九龍、落馬洲、文錦渡、沙頭角、深圳灣、港珠澳大橋、中國客運碼頭、港澳客輪碼頭、屯門客運碼頭及啓德郵輪碼頭的 14 個管制站，負責為旅客辦理出入境檢查；另有 2 個船舶管制站，位於入境船隻碇泊處，負責為海員進行檢查。*

註 3： *《採購規例》是由財政司司長／財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第 2 章) 訂立。*

(ii) 一般而言，在切實可行的情況下，應採用公開競投方式。採用單一／局限性招標或直接委聘供應商／服務供應商／顧問公司屬例外情況，需要具備充分的理由，令批核當局信納才可採用；

(iii) 對所有競投者應一視同仁，不應因貨品或服務供應商的國籍來源而給予不同待遇。各項要求、招標規格和評分制度 (如適用) 應以客觀方式訂定，務求一視同仁，提供公平的競爭環境；及

(iv) 至於過往缺乏競爭的採購工作，部門應探討如何促進競爭，並確保招標或顧問公司遴選策略能有效吸引新競投者和創新建議；

(b) ***清楚明確*** 採購過程必須向公眾負責，並須公平地進行，為恪守這項原則，政府採購應以清楚明確的方式進行。在採購工作中，各有意競投者應獲提供相同的資料。部門應在其網頁登載所有公開招標的招標公告，以及有關加入供應商／服務供應商名冊的邀請。招標文件或顧問工作簡介應清晰具體、扼要易明，以免競投過程流於複雜，增加成本；

(c) ***公正*** 為確保政府採購工作公正進行，部門須以不偏不倚的態度作出採購決定，並以負責任的方式運用公帑；及

(d) ***支持創新 (註 4)*** 創新是確保衡工量值原則得以符合的長遠方法。部門對於供應商／服務供應商提出的新構思，應予以鼓勵和接納，並容許在採購過程中，有空間評審創新建議。部門訂立的要求，應盡量以成效為本，避免就產品要求或服務提供模式訂立過高規格 (註 5)。

在支持創新方面，財經事務及庫務局 (財庫局) 於 2019 年 3 月發出《財務通告第 2/2019 號》，載述在推動支持創新的採購方式時須遵從的規定。根據該通

註 4： *這項指導原則旨在令政府採購制度為創新建議提供更有利的條件，以及更為接受創新建議。*

註 5： *《採購規例》自 2019 年 4 月 1 日起予以修訂，以反映在新政策下採購物料、服務 (工程合約和顧問服務除外) 和收入合約方面的具體改變，以及為簡化流程和推動創新而對採購制度作出的整體改善。上述具體改變包括：(a) 除非有絕對必要並事先取得《採購規例》訂明的相關批核人員批准，否則不論採購項目價值為何，都不應把投標者的經驗列作必要要求；以及 (b) 應在評估標書的過程中更廣泛使用評分制度。在本審計報告中，《採購規例》各個先前版本所訂明的要求，均稱為“當時的《採購規例》”。*

告，在招標過程中應更廣泛採用評分制度，不論是按該通告訂明的規定而制訂的標準評分制度框架，還是獲事先批准的非標準評分制度框架均可。各部門如認為評分制度不適用，須事先申請批准。

入境處採購的貨品及服務

1.5　入境處採購的貨品包括主要的資訊和通訊科技系統 (註6)、資本設備 (例如車輛和船隻)，以及其他貨品 (例如制服和用以儲存護照的電子櫃)。入境處採購的服務包括為轄下羈留中心提供的膳食服務，以及為往返各管制站與灣仔入境處總部而提供的交通服務。

1.6　***指引及指示***　一如其他政府部門，入境處的採購工作和貨品及服務管理，均受《採購規例》、相關的財務通告和政府物流服務署 (物流署 —— 註7) 的指引規管。入境處也會在其部門通告及指引中載述本身的採購貨品及服務程序。

1.7　***角色和職責***　入境處總部部門管理科轄下的物料供應分科 (註8) 負責入境處整體的採購及物料管理工作。除了物流署及懲教署提供的部分物品 (例如制服配件) 外，物料供應分科負責從市面採購貨品 (在部門的直接採購限額之內) 及服務，供不同組別使用。用戶組別獲授權可單次採購價值不超過5,000元的應急用品，以應付即時需要。就資訊和通訊科技系統、車輛、船隻、其他貨品及服務而言，採購／管理的職責分工如下：

註6： *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或非行政類別。概括而言，行政電腦系統的作用是蒐集、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。*

註7： *物流署是政府的中央採購代理部門，負責採購價值超過部門限額 (即1,000萬元，在2019年4月前則為500萬元) 的物料。該署為政府各決策局／部門提供的採購和供應服務包括：(a) 就價值超過部門限額的物料採購項目安排招標，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；以及 (c) 就合約的管理和監察提供意見。*

註8： *物料供應分科由1名高級物料供應主任領導，其下有多名由物流署借調的物料供應職系員工提供協助。*

(a) ***資訊和通訊科技系統*** 資訊系統部 (註 9) 負責 (通過物料供應分科／物流署) 進行採購，以及負責資訊和通訊科技系統及設備的持續保養。2019 年 4 月，入境處負責維持下列 15 個主要資訊和通訊科技系統的運作：

(i) 7 個關鍵系統，提供不可中斷的支援服務，例如出入境管制系統 (支援 e- 道自助出入境檢查)；及

(ii) 8 個協助行政職務的行政電腦系統，例如電子紀錄 (行政) 系統 (通過使用先進資訊科技來支援行政檔案的處理) 和電子服務系統 (通過互聯網及公共電話網絡向公眾提供電子遞交申請、預約及查詢等電子服務)。

為保持服務質素及提升處理能力以面對與日俱增的服務要求，入境處在 2010 年 4 月至 2019 年 3 月期間，獲立法會財務委員會 (財委會) 撥款 44.5 億元，提升 7 項資訊科技的基礎設施及應用 (見附錄 B 第 8 至 14 項)；

(b) ***車輛*** 部門管理科轄下辦公室及運輸組所設的運輸小組，負責與物流署聯繫，商定採購及更換入境處車輛的安排。2019 年 4 月，入境處的車隊有 36 輛一般用途的車輛 (例如中型房車 —— 註 10)。運輸小組負責與用戶一同檢視及評估入境處在運輸方面的需要，並與物流署聯繫，商定所有一般用途車輛的採購安排 (註 11)，而日常管理入境處車輛的職責，則由各用戶組別負責。運輸小組又負責統籌與機電工程營運基金 (註 12) 的合作安排，按照《服務水平協議》，維修和保養入境處的車輛；

註 9： *資訊系統部由一名助理處長領導，由資訊系統 (發展) 科、資訊系統 (運作) 科、紀錄及數據管理科 (各由一名首席入境事務主任領導)，以及科技服務科 (由一名總系統經理領導) 組成。*

註 10： *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、管理及統籌工作，但經物流署、用戶部門和機電工程營運基金互相協定的某些特別用途車輛除外。*

註 11： *本審計報告不包括物流署的一般用途車輛採購工作。*

註 12： *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。*

(c) ***船隻*** 2019 年 4 月，由入境處港口管制科營運的船隊共有 7 艘船隻，全部設計供協助入境處在廣泛的行動狀況及地理環境下履行職務。根據《採購規例》，海事處是政府船隻採購工作的指定審批當局及代理 (註 13)；及

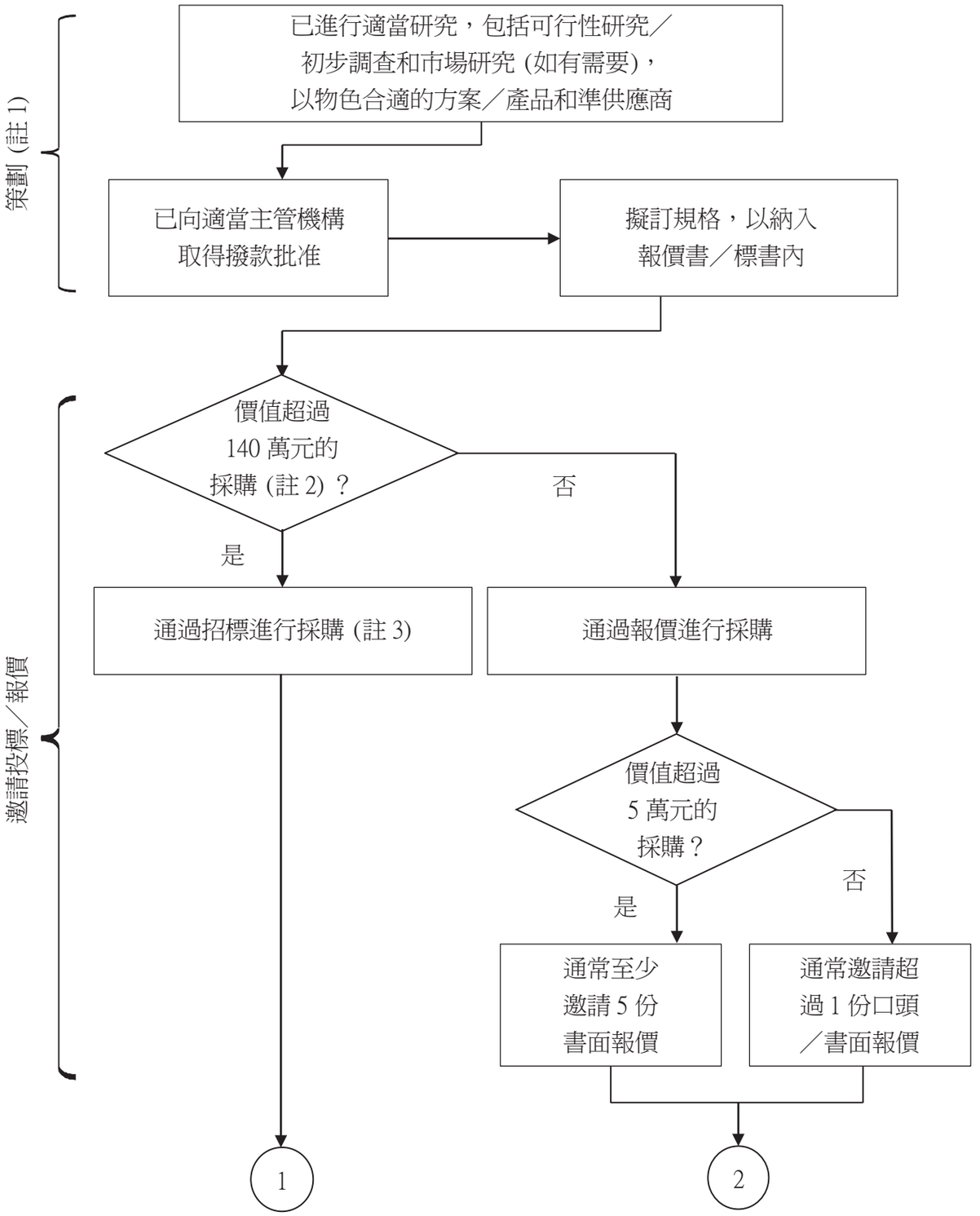
(d) ***其他貨品及服務*** 物料供應分科與有關用戶組別洽商其他貨品及服務的採購安排，包括制服及裝備 (例如頭盔、鞋履及盾牌)，以及交通和保安服務。

1.8 ***採購程序*** 入境處的貨品及服務採購工作，受《採購規例》、相關財務通告和物流署指引所規管。如下列圖一所示，採購程序主要涉及策劃、邀請投標／報價、評審及採納，以及交付貨品或提供服務等多個階段。

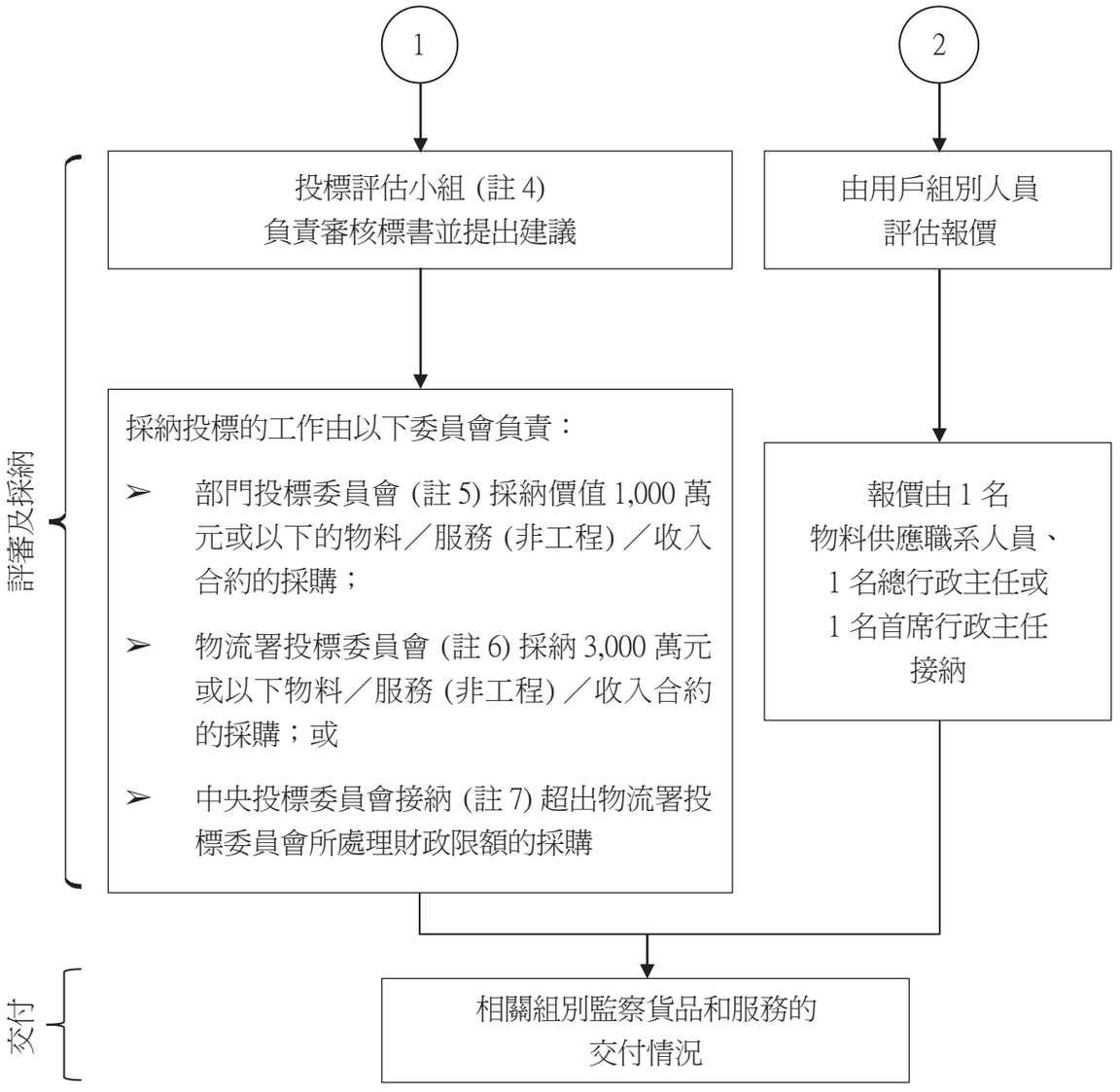
註 13： *本審計報告不包括海事處為入境處採購船隻的工作。2017 年，審計署完成了一項就海事處"政府船隻的採購及維修"的審查，而審查結果載於 2017 年 10 月的《審計署署長第六十九號報告書》第 2 章。*

圖一

入境處通過招標／報價採購貨品及服務的程序



圖一 (續)



資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註 1： 為推行新的主要資訊和通訊科技系統，入境處會進行可行性研究，以探討配合處方新部門政策及業務要求的可用方案。研究得出的建議，會提供可行的建議方案連同預計成本，供申請撥款之用。在擬備招標文件前，入境處將會根據《採購規例》第 350(e) 條 (見第 3.25(a) 段)，通過市場研究，檢視市場供應及其他資料，亦會參閱先前／現行合約／協議內的其他價格資料。

註 2： 2018 年 1 月前的財政限額為 143 萬元。

註 3： 在以招標形式採購物料方面，如採購不超過 1,000 萬元的部門限額 (2019 年 4 月前的限額為 500 萬元) 招標工作由入境處自行安排。當物料價值超出部門限額，則由物流署擔任採購代理。所有採購服務 (非工程) ／收入合約的招標工作，均由入境處自行負責。

圖一 (續)

註 4： 根據《採購規例》，投標評估小組應由不少於兩名政府官員組成，而入境處的投標評估小組主要由用戶組別代表組成。

註 5： 委會員主席為助理處長 (管理及支援)，成員有總行政主任 (財政及物料供應) 和高級物料供應主任，並由助理秘書 (財政及物料供應) 擔任秘書。

註 6： 物流署投標委員會由財政司司長授權財經事務及庫務局局長任命，由政府物流服務署署長擔任主席。成員有政府物流服務署副署長、政府物流服務署總監 (物料供應管理)、政府物流服務署高級庫務會計師。該委員會由政府物流服務署部門主任秘書擔任秘書。

註 7： 中央投標委員會由財政司司長任命，由財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 擔任主席，成員有政府物流服務署署長、發展局常任秘書長 (工務) 或其代表、一名職級不低於副首席政府律師的法律顧問、財經事務及庫務局副秘書長 (庫務) 3。該委員會由財經事務及庫務局 (庫務科) 首席行政主任 (招標) 擔任秘書。中央投標委員會會進行多項工作，包括就是否採納標書，向財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 作出建議，但不包括附屬投標委員會／部門投標委員會所處理的投標。中央投標委員會也考慮與招標有關的事宜。

1.9 ***採購開支*** 2018–19 年度，入境處分別在政府一般收入帳目和基本工程儲備基金 (註 14) 下動用了 8.74 億元和 3.40 億元採購貨品及服務。表一所示為 2016–17 至 2018–19 過去 3 個財政年度的採購開支。

註 14： *設立基本工程儲備基金，是為了支付工務計劃、收地、非經常資助金項目，以及主要系統及設備所需費用。*

表一

入境處採購貨品及服務的開支
(2016–17 至 2018–19 年度)

類別	開支		
	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
	(百萬元)		
(A) 政府一般收入帳目開支			
(i) 經常：			
貨品 (註 1) 及服務	767	709	840
(ii) 非經常：			
機器、車輛及設備 (註 2)	21	19	34
小計 ((i)+(ii))	788	728	874
(B) 基本工程儲備基金開支			
(i) 資訊和通訊科技系統 (註 3)	345	360	340
(ii) 其他設備 (註 4)	19	1	0
小計 ((i)+(ii))	364	361	340
總計 ((A)+(B))	1,152	1,089	1,214

資料來源：入境處的記錄

註 1： 有關開支類別的財政限額為每筆 ≤20 萬元。

註 2： 有關開支類別的財政限額為每筆 >20 萬元。

註 3： 每筆 >1,000 萬元的非行政電腦系統開支和每筆 >20 萬元的行政電腦系統開支由基本工程儲備基金撥款支付。

註 4： 該等設備包括閉路電視系統、氣冷式製冷機和空調系統。

附註 1：開支不包括由物流署撥款支付的一般用途車輛採購開支 (見第 1.7(b) 段)。

2： 2016–17 至 2018–19 年度，在非經常帳目 — 機器、車輛及設備下動用了 1,070 萬元採購船隻 (見上述第 (A)(ii) 項及第 1.7(c) 段註 13)。

審查工作

1.10　2019 年 4 月，審計署就入境處的貨品及服務採購工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a)　資訊和通訊科技系統的採購工作 (第 2 部分)；及

(b)　採購其他貨品及服務 (第 3 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　保安局局長歡迎審計署的建議，並表示保安局會適時監察審計署建議的落實情況。入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.12　在審查期間，入境處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：資訊和通訊科技系統的採購工作

2.1　本部分探討入境處以基本工程儲備基金撥款進行的主要資訊和通訊科技系統採購工作，審查工作集中於下列範疇：

(a)　資訊和通訊科技項目的財務和行政管制 (第 2.5 至 2.22 段)；及

(b)　3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題 (第 2.23 至 2.43 段)。

資訊系統策略

2.2　入境處的資訊和通訊科技系統，對於入境處為公眾提供服務的必要日常運作，至關重要。面對不斷轉變的社會及經濟環境，入境處一直與時並進，積極制訂資訊系統策略，以配合 21 世紀數碼化年代；並研究採用各種高新科技，為市民提供有效率和高質素的服務。

2.3　入境處的第一代資訊系統策略在 1991 年制定，並於 1995 年全面落實執行。為了配合不斷轉變的業務環境和應付長遠的業務需求，入境處在 1999 年委聘顧問為資訊系統策略進行研究。顧問建議實施第二代資訊系統策略 (全新資訊系統策略)，當中包含 30 個獨立但互相關連的項目，包括第一代智能身份證系統 (即附錄 C 第 1 項)，以及全新資訊系統策略之下的第一至三期計劃 (即附錄 C 第 2、3 及 6 項 —— 註 15)。

2.4　在完成全新資訊系統策略的項目後，入境處於 2010 年 3 月委聘顧問進行另一項研究，以制訂第三代資訊系統策略，務求善用資訊科技，應付市民對公共服務與日俱增的需求和該處長遠的業務需求。在第三代策略之下有 8 個獨立但互相關連的項目，包括在 2010 至 2018 年間分 3 期循序漸進推展的新一代智能身份證系統 (見註 16)。資訊系統部處理入境處內一切有關資訊和通訊科技系統的開發和運作、記錄管理及保障個人資料私隱事宜。

註 15：*全新資訊系統策略第一期包括提升資訊科技基本建設計劃和改進出入境管理自動化系統計劃，第二期包括自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統，第三期包括個案簡易處理系統和電子記錄計劃。*

註 16：*該系統支援智能身份證的登記及印製工作 (包括接受申請、進行記錄核查及個案審批、個人資料印製，以及簽發身份證)。該系統也支援入境處提供其他與入境相關的服務，以處理各政府政策局 / 部門或公營機構提出核實個人資料的要求。*

資訊和通訊科技項目的財務和行政管制

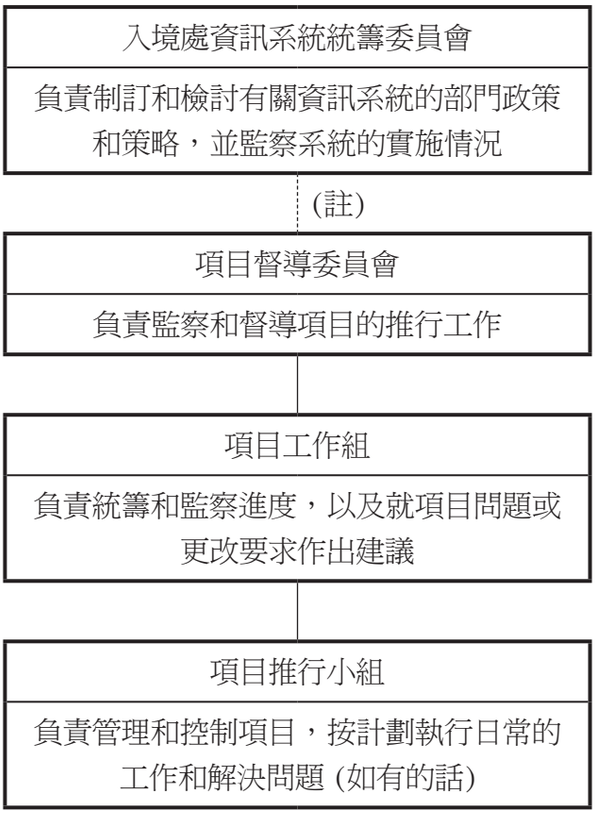
2.5 ***對資訊和通訊科技項目的管治*** 入境處設立了入境處資訊系統統籌委員會 (註 17)，負責監察部門的資訊科技策略和推行工作。在項目管理方面，入境處會按照政府資訊科技總監辦公室 (資科辦) 頒布的執行指引和項目管理框架，就每個資訊和通訊科技項目成立項目督導委員會、項目工作組和項目推行小組，以進行管理。在項目管理框架下，項目管理周期包括開展、規劃、執行和結束四個階段，而整個項目管理周期均會實施管控。在相關項目的撥款獲批前，入境處資訊系統統籌委員會會帶領進行開展階段的工作。待撥款獲批後，便會成立一個項目組織。每個主要資訊和通訊科技項目，一般都採取三層項目管治架構的項目組織，包括一個項目督導委員會 (註 18)、一個項目工作組和一個項目推行小組。在展開項目前，須先擬備一份項目開展文件，供項目督導委員會審批，文件內容涵蓋項目監察及管制機制，包括檢查點會議、重點報告和需要特別注意的項目問題。在項目推行階段，通常會每周／每兩周舉行定期的檢查點會議和／或臨時的項目進度會議，相關承辦商和推行工作小組均須出席。重點報告須提交予項目督導委員會和項目工作組，以便監察進度。如有需要，會就解決問題的方案或具重大影響的更改請求，向項目督導委員會或項目工作組尋求批准。最後，會向項目督導委員會提交期末報告，以供審批。圖二簡介入境處的資訊和通訊科技項目管治架構。

註 17： *該委員會的職能是擔當入境處的部門資訊科技督導委員會，負責制訂和檢討有關資訊系統的部門政策和策略、監察部門資訊系統的推行進度並提交進度報告，以及就現有／開發中的資訊系統涉及的重要問題提出建議。該委員會的會議由一名助理處長擔任主席，成員包括資訊系統部的分科主管和高級系統經理或以上級別的人員。*

註 18： *主要資訊和通訊科技項目的項目督導委員會，一般由入境處副處長或助理處長擔任主席，成員包括一名保安局代表、一名資科辦代表、用戶和資訊系統部的首長級人員，以及一名總系統經理。職權範圍包括監察和督導項目的推行工作、制訂和決定項目範疇，以及督導項目的開發進度和實施情況。*

圖二

入境處的資訊和通訊科技項目管治架構



資料來源：入境處的記錄

註：入境處資訊系統統籌委員會與項目督導委員會並沒有從屬關係。

2.6 ***《財務及會計規例》及相關財務通告的規定 (註 19)*** 由基本工程儲備基金撥款進行的資訊和通訊科技項目，通常都涉及巨額公帑。為管制這類項目的開支，當局制定了相關規定，載於《財務及會計規例》以及由財庫局發出的財務通告內，包括：

(a) ***《財務及會計規例》第 300 條*** 管制人員必須確保開支嚴格按照各個分目的範圍入帳，而各分目項下的每項支出是用於該分目的原定用途；

註 19： *《公共財政條例》(第 2 章) 訂明，管制人員必須遵守條例內所有行政規例及指示／指令，包括《財務及會計規例》。*

(b) ***《財務及會計規例》第 315 條*** 管制人員不但須按照核准備付款額，也須按照工作進展，定期查核記入經營帳目非經常分目或非經營帳目分目的開支；

(c) ***《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局長，以保留剩餘的款項；及

(d) ***《財務通告第 1/2004 號》"管制人員的職責"*** 通告載有多項規定，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；

(ii) 如有疑問，管制人員應諮詢財庫局轄下庫務科的意見 (註 20)；及

(iii) 管制人員須最終對其管制內的款項和各分目的撥款是否適當使用負責和交代，並且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疇。

為加強管理和控制非工程項目的核准撥款，財庫局自 2018 年 4 月起實施新措施，規定除管制人員提出充分理據，否則已核准達 10 年或以上的項目，不得在下一財政年度作出開支預算。

2.7 ***資科辦對資訊和通訊科技項目的監察*** 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和通訊科技項目的實際成果，以確保政府對項目的投資能早日以符合成本效益的方式達致預期目標。資科辦在審核項目報表所載結果 (例如有否大幅偏離所計劃的成果) 之後，會考慮有關政策局／部門的建議，決定是否展開項目推行後檢討，以探討偏離的原因，並找出需要改善之處。資科辦每年向財委會提交報告，就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)

註 20： *《財務通告第 1/2004 號》又訂明，雖然《公共財政條例》的部分管制規定只關乎政府一般收入帳目，但管制人員在控制根據條例設立的各項基金的開支方面，也應採用類似的準則。*

項下撥款進行的主要資訊和通訊科技項目，匯報實施進度 (下稱資訊和通訊科技項目周年報告 —— 註 21)。

在項目完成後沒有結束有關的分目

2.8　政府財務管理資料系統內的基本工程儲備基金項目開支報告顯示，入境處在 2019 年 6 月有 14 個資訊和通訊科技項目錄得未用餘額 (見附錄 B)。在該 14 個項目中，有 13 個的情況已載於 2010 年 5 及 12 月、2016 年 3 月，及 2018 年 10 月向財委會提交的資訊和通訊科技項目周年報告 (見第 2.7 段)(分別顯示 2009、2010、2015 及 2018 年 3 月的情況 —— 註 22)，其中 8 個項目已完成，另外 5 個正在進行中 (見附錄 B) (註 23)。

2.9　截至 2019 年 6 月，8 個已完成的資訊和通訊科技項目 (詳見附錄 C) 已推展約 2 至 16 年 (見表二)。根據資科辦提交財委會的資訊和通訊科技項目周年報告，已填交項目報表的 8 個項目已完成約 1 至 10 年，平均為 7.8 年 (註 24)。

註 21：*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 (包括實際開支及對原定推行日期作出的任何修訂)，以便財委會監察主要資訊和通訊科技項目的進度。*

註 22：*顯示截至 2019 年 3 月情況的資訊和通訊科技項目周年報告，於 2019 年 6 月仍未能取得。*

註 23：*餘下項目，即 2018 年 5 月獲批的新一代個案簡易處理系統 (即附錄 B 第 14 項)，在 2019 年 6 月仍在進行。該項目並沒有納入 2018 年資訊和通訊科技項目周年報告內，因為該周年報告只顯示截至 2018 年 3 月的情況。*

註 24：*鑑於資訊和通訊科技項目周年報告所載的完成日期，是由入境處向資科辦通報，並最後通報予財委會 (見第 2.7 段註 21)，審計署的分析是根據資訊和通訊科技項目周年報告所載完成日期而作出的。*

表二

項目在推展後沒有結束有關的分目
(2019 年 6 月)

項目	項目名稱	核准項目預算 (a) (百萬元)	推展日期	最後繳款日期		資訊和通訊科技項目周年報告所載的項目完成日期	整個項目最後繳款日期至 2019 年 6 月之間的年數 (年數)	截至 2019 年 6 月的未用餘額	
				主要合約	整個項目			(b) (百萬元)	(c) = [(b) ÷ (a)] × 100% (%)
1	香港特別行政區身份證 (註 1)	1,225.6	2003 年 8 月	2005 年 3 月	2015 年 3 月	2009 年 3 月	4	423.8	35%
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	362.1	2004 年 6 月	2008 年 2 月	2015 年 3 月	2010 年 3 月	4	24.9	7%
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	352.8	2006 年 5 月	2008 年 2 月	2015 年 11 月	2010 年 3 月	4	28.0	8%
4	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	93.3	2007 年 8 月	2008 年 2 月	2010 年 8 月	2010 年 3 月	9	26.0	28%
5	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	152.8	2008 年 8 月	2009 年 8 月	2015 年 3 月	2010 年 3 月	4	13.8	9%

表二 (續)

項目	項目名稱	核准項目預算 (a) (百萬元)	推展日期	最後繳款日期		資訊和通訊科技項目周年報告所載的項目完成日期	整個項目最後繳款日期至 2019 年 6 月之間的年數 (年數)	截至 2019 年 6 月的未用餘額	
				主要合約	整個項目			(b) (百萬元)	(c) = [(b) ÷ (a)] × 100% (%)
6	推行全新資訊系統策略第三期計劃 (註 2)	336.8	2008 年 12 月	2010 年 12 月	2017 年 9 月	2010 年 3 月	2	3.5	1%
7	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展 e 道服務	247.5	2014 年 5 月	2014 年 11 月	2018 年 10 月	2015 年 3 月	0.7	51.9	21%
8	深港西部通道新管制站電腦系統	176.6	2017 年 8 月	2018 年 2 月	2018 年 3 月	2018 年 3 月	1	61.7	35%
整體		2,947.5						633.6	21%

資料來源：審計署對入境處記錄以及資訊和通訊科技項目周年報告的分析

註 1： 入境處表示，已根據一般行政檔案存廢期限表，於 2018 年把項目的招標記錄和合約檔案處置。

註 2： 全新資訊系統策略第三期計劃包括個案簡易處理系統及電子記錄計劃。就這個項目而言，主要合約的最後繳款日期是在項目完成日期之後。

2.10 ***個別項目在所匯報的項目完成日期後仍有開支*** 審計署留意到，根據資訊和通訊科技項目周年報告所載，由入境處所提供有關 8 個已完成的資訊和通訊科技項目的資料顯示，該 8 個項目是在 2009 年 3 月至 2018 年 3 月期間完成的。然而，在該 8 個項目中，有 7 個在所匯報的項目完成日期後仍有開支。如表三所示，在項目完成日期後，該 7 個已完成項目仍有合共 2.091 億元的支付款額，每個項目的支付款額由 180 萬元至 6,990 萬元不等。

表三

8 個已完成的項目
在項目完成日期後仍使用的款額
(2019 年 6 月)

項目	項目名稱	主要合約最後繳款日期	項目完成日期 (註 1)	截至完成日期的未用餘額 (a) (百萬元)	截至2019年6月的未用餘額 (b) (百萬元)	在完成日期後所用的款額 (註 2) (c) = (a) – (b) (百萬元)
1	香港特別行政區身份證	2005 年 3 月	2009 年 3 月	464.4	423.8	40.6
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	2008 年 2 月	2010 年 3 月	44.5	24.9	19.6
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	2008 年 2 月	2010 年 3 月	76.1	28.0	48.1
4	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	2008 年 2 月	2010 年 3 月	27.8	26.0	1.8
5	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	2009 年 8 月	2010 年 3 月	22.2	13.8	8.4
6	推行全新資訊系統策略第三期計劃	2010 年 12 月 (註 3)	2010 年 3 月	73.4	3.5	69.9

表三 (續)

項目	項目名稱	主要合約最後繳款日期	項目完成日期 (註 1)	截至完成日期的未用餘額 (a) (百萬元)	截至2019年6月的未用餘額 (b) (百萬元)	在完成日期後所用的款額 (註 2) (c) = (a) – (b) (百萬元)
7	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展 e 道服務	2014 年 11 月	2015 年 3 月	72.6	51.9	20.7
8	深港西部通道新管制站電腦系統	2018 年 2 月	2018 年 3 月	61.7	61.7	—
			總計	842.7	633.6	209.1

資料來源：審計署對入境處記錄以及資訊和通訊科技項目周年報告的分析

註 1： 項目完成日期以資訊和通訊科技項目周年報告所載為準 (見第 2.9 段註 24)。

註 2： 入境處表示，在資訊和通訊科技項目周年報告所列完成日期後仍有開支，是因為有新的業務要求需要一次過實施，而該等要求屬於相關項目的範圍。

註 3： 就這個項目而言，主要合約的最後繳款日期是在項目完成日期之後。

2.11 ***需要繼續向資科辦和財委會匯報項目的活動直至項目分目結束為止*** 就審計署查詢為何在向資科辦和財委會匯報已完成項目後，個別項目仍繼續有活動 (見第 2.10 段)，入境處在 2019 年 9 月回應指：

(a) 儘管資訊和通訊科技項目周年報告顯示，入境處已匯報項目完成，但項目仍會有開支，相關款項隨後須予支付；及

(b) 項目的分目完結，應指項目不會再涉及開支的日期。入境處已在個別項目不會再涉及開支時，告知資科辦。

就在匯報項目完成後仍出現開支，主要涉及在所匯報完成日期後才進行的額外工作。審計署認為，入境處應繼續向資科辦匯報這類項目活動，供資科辦擬備並向財委會提交周年報告，直至相關項目分目結束為止，而不是在項目仍有活動的期間，匯報項目已告完成，並把有關項目從周年報告中刪除。

2.12 ***再沒有開支的項目分目過了很長時間仍未結束*** 根據基本工程儲備基金項目開支報告，上述 8 個已完成項目的開支分目仍未結束，儘管截至 2019 年 6 月：

(a) 1 個項目 (見第 2.9 段表二第 4 項) 在 2010 年 8 月後已 9 年沒有任何開支；

(b) 4 個項目 (見第 1 至 3 及 5 項) 在 2015 年 3 或 11 月後已 4 年沒有任何開支；

(c) 1 個項目 (見第 6 項) 在 2017 年 9 月後已 2 年沒有任何開支；

(d) 1 個項目 (見第 8 項) 在 2018 年 3 月後已 1 年沒有任何開支；及

(e) 1 個項目 (見第 7 項) 在 2018 年 10 月後已 0.7 年沒有任何開支。

2.13 ***需要在清繳項目開支款項後從速結束項目分目*** 就審計署曾就結束項目分目一事向入境處查詢，入境處在 2019 年 6 及 9 月回應如下：

(a) 2017 年 3 月，為配合提升政府財務管理資料系統的計劃，財庫局要求入境處提供有關資料。入境處在回應時確認，第 2.9 段表二第 1 至 5 項已經完成。入境處在 2017 年 7 月向財庫局進一步確認，第 6 項已經完成；並於 2019 年 6 月確認，第 7 及 8 項已經完成；及

(b) 儘管入境處已向財庫局確認上述項目已經完成，該處仍須採取行動，通知庫務署，透過該署的政府財務管理資料系統，完成結束項目分目程序。入境處已採取行動，在政府財務管理資料系統內結束該 8 個項目分目。

為了日後能妥善控制資訊和通訊科技項目的財務狀況，入境處需要在完成項目和清繳所有項目開支款項後採取行動，結束有關分目。

2.14 ***需要告知財庫局把剩餘撥款留作儲備*** 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下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以保留剩餘的款項。如第2.12段所示，截至2019年6月，7個項目 (見第2.12(a)至(d)段) 已沒有涉及任何開支達1至9年，未用餘額總計達5.817億元。入境處今後須遵從規定，如項目分目下有剩餘撥款便告知財庫局。審計署曾在2018年10月發布的《審計署署長第七十一號報告書》第3章"香港警務處的行動裝備採購工作"中建議，財庫局應考慮在基本工程儲備基金項下的非工程項目上，實施適用於工程項目的行政上限／匯報要求，以加強監察剩餘撥款。2018年10月，財庫局回應指出，對於立法會於2019–20立法會會期及以後批准的非工程項目 (即基本工程儲備基金總目710項下撥款的行政電腦系統，以及基本工程儲備基金總目708項下撥款的非行政電腦系統和通訊設備)，當項目所接納的投標價與核准項目預算內的估計款額出現重大差額時 (即差額相等於或多於1,500萬元或相當於原有估計款額的10% (以較高者為準))，財庫局會向立法會提交季報以作交代。有關差額會以行政方式保留 (註25)。就此，入境處需要採取措施，確保在2019年10月及之後批准的項目均符合上述新規定。

針對剩餘項目撥款的使用的財務管制

2.15 ***審計署的審查*** 控制入境處各資訊和通訊科技項目開支的工作，主要由資訊系統部負責。根據上述8個資訊和通訊科技項目的財委會文件，為每個項目申請的承擔額須用於推行新系統項目，至於項目所帶來的額外經常開支，例如進一步採購貨品和服務 (包括硬件／軟件維修、軟件牌照費，以及系統持續的支援服務 (例如外間服務供應商所提供的持續支援和維修服務)) 等的撥款需求，便須在相關年度的預算中反映。審計署從8個項目的付款記錄中，選出30項付款紀錄以作審查。這些付款記錄屬於首個再沒有開支的財政年度前的3個財政年度 (見表四)。

註25：*由於本審計報告書提及的所有入境處資訊和通訊科技項目均在2019–20立法會會期之前獲得立法會批准，財庫局的新程序並不適用。*

表四

30 項付款記錄的性質及所涉開支

性質	付款記錄數目 (項)	所涉開支 (百萬元)
延長智能身份證系統的服務年期	8	5.4
繳付項目相關款項	2	3.2
啓德郵輪碼頭新管制站的電腦系統	5	2.3
優化或提升各類系統	8	2.1
增購硬件／專門性質的物料	3	1.9
聘用資訊科技人員	3	0.1
為智能身份證系統項目進行職務訪問	1	0.1
總計	30	15.1

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

2.16 ***需要在撥款申請中清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍*** 審計署的審查發現，入境處在 2013 年 6 至 9 月繳付了 5 筆合共 230 萬元的款項，涉及為啓德郵輪碼頭新管制站提供電腦系統的資本開支 (註 26)。這些開支全部記入全新資訊系統策略第一及第二期項目撥款之下 (見第 2.10 段表三第 2 及 3 項)；然而，入境處曾於 2010 年 3 月向資科辦匯報，該兩項目已經完結。就此，入境處曾提出涉及 6,858 萬元的新撥款申請，由於入境處已進行不同的電腦化項目，而當時的主要項目撥款在未來數年的預期項目餘款與所需預期現金流有出入，因此財庫局要求入境處就擬議的新撥款申請提供理據。審計處發現，入境處在收到有關要求後，於 2010 年 9 月撤回該項新的撥款申請，並決定動用全新資訊系統策略下的現有項目撥款來支付啓德郵輪碼頭管制站電腦設備一次性的開支 (見第 2.6(d)(iii) 段)。雖然相關項目撥款 (即全新資訊系統策略第一及

註 26： *根據入境處的資料，啓德郵輪碼頭管制站電腦系統的預算成本為 6,858 萬元。1,690 萬元的實際開支，是利用不同項目下各個分目的剩餘撥款支付 (全新資訊系統策略第一及第二期分別支付 1,010 萬元及 520 萬元，另有 10 萬元由雜項分目支付)，以及由總目 710 下資科辦整體撥款的新項目支付 (150 萬元)。根據《財務通告第 4/2011 號》，在基本工程儲備基金總目 710 下開設超逾 1,000 萬元的新撥款承擔，需要取得財委會批准。*

第二期) 的涵蓋範圍廣濶，可以包括擴展工作 (即啓德郵輪碼頭管制站的電腦系統) 的支出，但是在財務管制方面，審計署發現下列可予改善之處：

(a) 兩個項目於 2002 年 1 月及 2003 年 1 月獲批准，當時管制站數目有 8 個 (註 27)，而為啓德郵輪碼頭管制站提供電腦系統所需撥款則在 2010 年 8 月才提出申請。因此，兩個項目的原有範圍並沒有把啓德郵輪碼頭管制站的電腦系統包括在內。就此，審計署留意到，入境處為港珠澳大橋香港口岸和深圳灣管制站 (前稱“深港西部通道管制站”── 見第 2.9 段表二第 8 項) 這兩個新管制站裝設的新電腦系統，是另外向財委會申請撥款的；

(b) 為方便財委會進行財務管制工作，並實踐良好管理作業，應在撥款申請上清楚界定項目的範圍。《財務通告第 4/2010 號》內有關擬備財委會或工務小組委員會文件的使用簡介中，對此已有明文規定。然而，財委會文件在描述該兩個項目的範圍時，並沒有清楚說明管制站的數目和位置。在這種情況下，入境處有誘因盡量延長有剩餘撥款的分目的開立期，以應付未來的擴展及改善工作，雖則主要合約已作最後繳款，並已向資科辦匯報項目完成。由於入境處決定在主要合約完成後實行進一步的系統工程，該項目仍在進行狀態，不應視作已經完成；及

(c) 在 2010 年 12 月就資訊和通訊科技項目提交財委會的周年報告，顯示截至 2010 年 3 月 31 日該兩個項目將會結束，並於其後從周年報告中刪除。儘管如此，兩個項目完成後仍有額外開支 (截止 2019 年 6 月，分別為 1,960 萬元和 4,810 萬元)。就此，審計署留意到入境處並沒有在資訊和通訊科技項目的周年報告中，說明另外 5 個報稱已竣工的項目在主要合約完成後仍實行進一步的電腦系統工程 (見第 2.9 段表二第 1 及 4 至 7 項)。

為加強對使用剩餘項目撥款的財務管制，審計署認為入境處日後需要在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍 (例如包含的管制站數目和位置)，並在撥款文件中明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統。如有項目在主要合約完成後，仍進行了更多電腦系統工程，入境處也應在提交資科辦的周年報告中悉數交代 (另見第 2.11 段)。

註 27：*該 8 個管制站位於香港國際機場、羅湖、紅磡、落馬洲、文錦渡、沙頭角、中國客運碼頭以及港澳客輪碼頭。*

招標前估算與合約價格之間出現重大差額的招標項目

2.17　按照《採購規例》附錄 III (I) 的投標評審報告標準格式，在提交予有關投標委員會或部門投標委員會的投標評審報告中，管制人員須進行分析 (把獲推薦採納的投標價與招標前估算及／或之前批出合約的金額或近似合約的價格作比較)，確認獲推薦採納的投標價是公道和合理的。如果招標前估算並非根據有效的市場研究所得，並且偏離市場價格，便不能作為考慮投標價是否公道和合理的有用參考。

2.18　審計署審查了資訊系統部所提供在 2014–15 至 2018–19 年度期間的招標項目清單，發現在批出的 16 份合約中，有 14 份的價格低於相關項目的招標前估算。有 5 個招標項目的招標前估算 (主要包括一次性建設費用及／或維修保養費用) 與合約價格之間出現的重大差額，介乎 31% 至 60% 不等。審計署在新一代智能身份證系統和新一代電子護照系統這兩次招標工作上，發現可予改善之處。

2.19　在擬備新一代智能身份證系統的招標文件時，入境處在策略上把採購要求分為 5 個不同類別 (即 A 類：核心系統；B 類：智能卡、卡片印製和發卡管理系統；C 類：多功能自助服務站系統和儲物櫃系統；D 類：新一代取籌系統；以及 E 類：新一代電子服務系統)，務求令投標工作更公平公開和更具競爭性。入境處表示，在評審投標書時發現，每個類別均收到多份建議書，競爭激烈。審計署的審查發現，入境處在 2014 年 10 月至 2016 年 8 月期間，曾進行兩次招標前的市場研究 (註 28)。在第一次市場研究中，入境處與業內主要供應商聯繫，包括身兼業內主要供應商和智能身份證項目主要參與者的智能身份證承辦商 (承辦商 A)，以獲取主要組件的價格資訊。在第二次市場研究中，入境處並沒有聯繫承辦商 A。入境處表示，在某些情況下，如在市場研究過程中與現有承辦商聯繫，可能會引來推測，認為是給予明顯的好處，讓其更了解即將招標的服務。其後，入境處依據既得資料和資料辦的其他參考價格，擬備招標前估算。在 2017 年 3 月提交中央投標委員會的投標評審報告中：

(a)　入境處依據在 2014 年 10 月可行性研究期間各家供應商所提供的價格訂定招標前估算，並參考其他供應商於 2016 年 8 月所提供的主要系統組件最近期價格，對該估算再予檢討；及

註 28：*在第二次市場研究中，入境處向市場上共 24 家供應商 (不包括承辦商 A) 查詢價格資訊 (包括 3 家 A 類供應商、12 家 B 類供應商、6 家 C 類供應商、2 家 D 類供應商，以及 1 家 C 和 D 類供應商)，但只有 3 家供應商 (2 家 B 類供應商和 1 家 D 類供應商) 就入境處的查詢給予回覆。*

(b) 基於在該招標工作中所接獲的各個投標價，入境處認為該項目的招標前估算未能切合實際，無法作參考之用。

由於招標前估算未能切合實際，因此不能作為評估投標價是否合理的有用參考(見第 2.17 段)。此外，入境處就其他貨品及服務進行招標時，其招標前估算的準確程度也有待改善 (見第 3.17(c) 和 3.25(b) 段)。

2.20 ***需要參考相關因素以作出切合實際的招標前估算*** 入境處表示，從市場參與者方面獲取資訊存在困難。準投標者在市場研究中是否願意匯整／披露切合實際的價格，以及個別投標者的考量 (例如商譽和財務狀況) 等有關因素，都會對各準投標者的標價產生不同程度影響。該等因素都不是入境處所能掌握，故無法進行評估和量化。此外，並沒有任何具約束力的條件，規定準投標者在投標階段的索價必須與之前提交的預算報價一致。在制訂價高而情況複雜的整體方案時，由於涉及的貨品和服務可以相當廣泛，而且數量龐大，招標前估算的不確定因素便會更多。審計署認為，為日後招標工作進行招標前估算時，應顧及市場情況和規模經濟效益。

2.21 ***需要向供應商作出跟進以獲取必要資訊*** 在新一代電子護照系統的招標工作中，入境處把採購要求分為 3 個類別 (註 29)，以促進市場競爭。在 2017 年 10 月的投標評審報告中，入境處依據 2014 年 10 月就該系統所進行的可行性研究結果作出招標前估算，並於 2017 年 4 月就估算再作檢討。就此，入境處表示，該處根據 2014 和 2017 年所進行的市場研究工作，就每個類別作出招標前估算。在 2017 年的市場研究中，入境處就全部 3 個類別向市場上 16 家供應商提出 17 次查詢，以獲取價格資訊，但只有 3 家供應商回覆。就 B 類採購要求而言，入境處查詢了一次性價格和經常維修保養價格。但在兩家 B 類供應商的回覆中，只有一次性價格和非接觸式芯片及資料頁的經常費用的報價，並沒有經常維修保養價格的資訊。入境處並沒有向該兩家供應商作出跟進，以獲取所需的價格資訊，而是主要以資科辦的常備承辦協議 (註 30) 作為參考，估算經常維修保養價格。最終，該兩家供應商之中有一家入標並獲批承辦 B 類項目的合約。審計署的審查發現，B 類的一次性投標價格低於招標前估算，而

註 29：*該 3 個類別為：(a) A 類 —— 核心系統；(b) B 類 —— 資料頁、非接觸式芯片和旅遊證件印製及管理系統；以及 (c) C 類 —— 自助申請服務站、自助領證服務站和儲物櫃系統。*

註 30：*資科辦和物流署統籌各決策局／部門採購資訊科技產品和服務的常備承辦協議，例如供應網絡設備和伺服器系統並提供相關服務，以及提供資訊科技專業服務。*

經常維修保養總額的合約價格明顯低於招標前估算。2019 年 10 月，入境處向審計署表示，在作出招標前估算時：

(a) 由於並無強制條文規定，故供應商沒有義務在過程中提供所有資訊。此外，該等資訊只是編制招標前估算的其中一個考慮因素；及

(b) 為招標前估算蒐集資訊的工作，並不限於向供應商索取資料，涉及複雜的系統時尤其如此，因為此法所接觸到的市場參與者不多，可提出的要求也較為概括。入境處也會從其他來源獲取一些當時價格資訊，例如可行性研究和常備承辦協議中的價格。

審計署認為，為了就日後招標工作作出切合實際的招標前估算，入境處務需要積極向供應商作出跟進，以便盡可能獲得所需資訊。

基本工程儲備基金項目投標價低於預期時對撥款用途的管制

2.22 如第 2.18 段所載，5 份合約的招標前估算都遠高於合約價格。第 2.14 段則提到，在 2018 年 10 月公布的《審計署署長第七十一號報告書》第 3 章中，審計署建議財庫局須採取措施，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。財庫局在回應時表示，對於立法會於 2019—20 立法會會期及以後批准的非工程項目，當獲接納的項目投標價與核准項目預算內的估計款額出現重大差額時 (即差額相等於或多於 1,500 萬元或相當於核准項目預算內的估計款額的 10% (以較高者為準))，會向立法會提交季報以作交代。有關差額會以行政方式保留。就此，儘管上述 5 個項目均於 2019—20 立法會會期之前展開，入境處仍需要提醒轄下資訊和通訊科技項目人員，日後在批出合約後，如果所接受的投標價與招標前估算出現重大差額，應確保遵守有關規定。

3 個資訊和通訊科技項目中發現的採購問題

2.23 在 2009 年 3 月至 2018 年 3 月完成的 8 個資訊和通訊科技項目中 (見第 2.9 段表二)，審計署選出 3 個出現延誤及／或與核准項目預算相比出現巨大未用餘額的項目 (見表二第 4、6 及 8 項) 進行審查。審計署留意到項目的採購和推行安排都有可予改善之處，詳見下文第 2.24 至 2.43 段。

全新資訊系統策略第三期：個案簡易處理系統和電子記錄計劃

2.24　2004 年 5 月，入境處獲批 3.368 億元撥款，用以實施全新資訊系統策略第三期 (見第 2.9 段表二第 6 項)，其中包括：(a) 個案簡易處理系統，用以協助 (i) 處理簽證、許可證及旅遊通行證的申請事宜；(ii) 辦理出生、死亡和婚姻有關的登記事宜；及 (iii) 調查個案；以及 (b) 電子記錄計劃，讓入境處以數碼方式處理各項事務。

2.25　***2004 年進行的招標工作***　在發出招標通知書前，入境處用了大約 3 個月的時間，徵詢律政司和知識產權署的意見，改善招標文件的條款。2004 年 10 月，物流署為入境處發出招標通知書，邀請承投個案簡易處理系統和電子記錄文件管理系統。及至 2004 年 12 月截標時，共收到 4 份標書。經評核後，發覺 2 份標書符合要求。2005 年 7 月，承辦商 B 以總分數 (即價格和質素兩者合計) 較高而獲批合約，款額總計為 3.085 億元。入境處／物流署用了約兩個月的時間，與獲推薦的投標者進行投標協商。

2.26　***推行個案簡易處理系統和電子記錄計劃有所延誤***　個案簡易處理系統和電子記錄計劃於 2008 年 12 月推出，較原訂的 2006 年 12 月延遲了兩年。入境處表示，延遲的原因如下：

(a) 招標過程及合約協商過程較長，令合約遲了 7 個月才批出，以致隨後各階段的工作受到拖延，例如入境處數碼影像中心啓用服務日期須予更改；

(b) 系統設計及發展階段須予延長，以配合入境政策的一連串變動，包括引入婚姻監禮人計劃、優秀人才入境計劃及非本地畢業生留港／回港就業安排等舉措；

(c) 項目的實施過程複雜；及

(d) 承辦商表現欠佳，包括項目及資源管理不善、品質量管制不力，以及分包商管理欠佳。

2.27　***承辦商 B 的回應***　由於承辦商 B 的表現欠佳，入境處於 2007 年 1 月至 2008 年 2 月期間，發出了一封電郵和兩封警告信。承辦商 B 在收到兩封警告信後，回應如下：

(a) 由於增加了許多原定範圍以外的項目 (即招標規格並沒有訂明者)，因而妨礙了項目的進度；

(b) 入境處應在演示時及早提出各項意見，但卻沒有這樣做；

(c) 入境處終端用戶的意見，與入境處項目推行小組先前所提的要求，不盡相同；及

(d) 即使在較後階段仍不斷更改功能及程式。

2.28 ***沒有就損害賠償提出申索*** 在 2008 年 8 月，物流署詢問入境處是否應就有關延誤向承辦商 B 提出申索，入境處表示該處並沒有根據合約提出損害賠償的申索，原因如下：

(a) 承辦商低估了項目的規模和複雜程度，以致開發和測試過程需時甚長；

(b) 入境處實施新的政策和措施，因此必須相應調校有關系統的設計，令開發和實施過程延長；及

(c) 由於需要為推展另一資訊科技系統 (即電子護照系統) 而提供基礎設施，而該系統的實施日期 (2007 年年初) 不能更改，因此須重新編定項目工作的優次。

入境處認為，推出新系統以取代陳舊過時的系統，至為重要。如未能及時更新系統，會令入境處的公共服務大受影響。在權衡利弊後，入境處決定不就有關延誤向承辦商提出申索。

2.29 ***為清理積壓的檔案轉換工作和配合新的運作要求而制訂額外措施*** 為應付推展個案簡易處理系統所涉及的檔案轉換工作，入境處在 2005 年 2 月批出一份 2,470 萬元的檔案轉換服務合約。因應對檔案轉換服務的需求增加 (並沒有包括在合約內)，入境處於是把合約原定的 2008 年 7 月完成日期，延長一年至2009年7月，而原來的合約費用（即2,470萬元），則維持不變。2008年7月，入境處採購了額外的檔案轉換服務，透過報價方式委聘了另一服務供應商，合約費用為 76 萬元 (另見第 2.30 段)(註 31)。2009 年 8 月，入境處更改了與承辦商 B 的合約，以 1,330 萬元的費用採購額外的電腦設備 (包括 304 部掃描器)，

註 31： *其後以更改合約的方式把合約費增至 110 萬元，以配合服務需求的增加。*

並提升主系統和 6 個子系統，以應付在推行政府新政策和向市民提供新服務時衍生的運作要求。

2.30 ***需要建議進行項目推行後檢討*** 審計署的審查發現，個案簡易處理系統及電子記錄計劃延遲了兩年才推出。這項延誤不單導致預期節省員工費用的效益延遲了兩年才實現，也因需要處理積壓的檔案轉換工作 (見第 2.29 段) 而招致額外費用。此外，入境處後來在項目報表中，匯報了有關的節約費用目標未能實現 (見第 2.31 段)。然而，儘管項目推行後檢討可探討偏離所計劃成果的原因，並找出有需要改善措施，但入境處在項目報表中表示，不建議進行有關檢討，理由如下：

(a) 所有子系統已經推行，而完成項目所涉及的支出也保持在預算之內；

(b) 未能實現部分節省費用的目標，是因工作程序變動所致；及

(c) 項目延遲完成的原因頗多，包括項目複雜、承辦商表現欠佳，以及為配合入境政策的一系列變動而須延長系統設計和開發階段等。

入境處已在項目報表中，陳述引致重大延誤和未能實現節省費用目標的原因。但審計署認為進行全面的項目推行後檢討，會對將來的項目規劃有所幫助。審計署又認為，為供將來的資訊和通訊科技項目借鑑，入境處在作出應否進行項目推行後檢討的建議時，需要適當地顧及重大延誤和未能達致財委會文件所載的節省費用目標的情況。

2.31 ***未能完全實現節省員工費用的目標*** 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／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。資科辦在審核項目報表所載結果 (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 (見第 2.7 段)。根據 2004 年 5 月提交財委會的申請撥款文件，推行個案簡易處理系統及電子記錄計劃後，可減少 159 個職位，每年的經常員工費用因而可節省 4,980 萬元。入境處向資科辦提交的項目報表中，表示未能實現減少其中 33 個職位的目標 (涉及的每年員工費用為 960 萬元 (19%))，原因如下：

(a) 由於人事登記記錄有大量的敏感個人資料，而且由於近年公眾對個人資料私穩的意識提高，因此把人事登記記錄納入電子記錄計劃，以便內部和外部持份者直接查閱的構思，並沒有按可行性研究階段所計劃般落實。相反，有關方面認為這類查閱人事登記記錄的要求，應由人事登記紀錄辦事處按每宗要求的個別情況作出評估。因此，處理由其他政府部門提出的人事登記記錄查詢所需的人手，未能如計劃般得以減省；及

(b) 在可行性研究階段，建議採用智能文檔識別科技，以便辨識文件／記錄所列載的資料，從而減少人手輸入數據的需要。而然，在實施階段，入境處發現該項技術尚未成熟，辨識比率未達到可切合運作需要的水平，於是後來修改了文件掃描和編訂索引程序。因此，原先預期在文件掃描和編訂索引過程中節省費用的目標，未能實現。

2.32 ***需要在估計可實現的節省費用方面多加注意*** 由於基於保障個人資料私穩要求，以及智能文檔識別科技等運作問題 (見第 2.31(a) 及 (b) 段)，減省 33 個職位的目標 (涉及的每年員工費用為 960 萬元 (19%)) 未能實現。審計署認為，入境處日後在開發類似系統時，需要改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展。入境處也需注意如何評估可節省費用目標，確保載於財委會文件的節省費用目標，可以達致。

在深圳灣管制站和落馬洲支線管制站裝設的電腦系統

2.33 入境處在 2004 年 4 月獲批 1.766 億元撥款，在深圳灣管制站 (即第 2.9 段表二第 8 項) 為 91 個旅客出入境檢查櫃枱 (包括傳統和自助櫃枱) 和 118 個車輛檢查亭裝設電腦系統 (包括自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統)。2005 年 5 月，入境處又獲批 9,330 萬元撥款，為落馬洲支線管制站 (即表二第 4 項) 的 66 個傳統旅客出入境檢查櫃枱和 70 條自助出入境檢查通道裝設電腦系統。

2.34 與此同時，其他出入境管制站也分別於 2004 年 12 月和 2005 年 4 月實施自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統。入境處按中央投標委員會在 2004 年 3 月的建議，把該等系統的合約 (合約 C) 批給承辦商 C。根據合約 C 的條款，承辦商承諾在合約期起計 48 個月內按照政府的要求，供應額外裝置以應付新管制站的需要。然而，考慮到中央投標委員會的意見，即

在日後為管制站採購額外裝置時，須確保準服務供應商之間的公平競爭，入境處決定以公開招標的方式，為深圳灣管制站和落馬洲支線管制站採購自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統。

2.35 ***招標工作*** 招標文件於 2005 年 11 月備妥和發出，邀請投標者為 101 條出入境檢查通道提供和裝設自動化旅客出入境檢查系統 (招標文件內類別 A——註 32)，以及為 80 個車輛檢查亭提供和裝設自動化車輛出入境檢查系統 (招標文件內類別 B—— 註 33)。投標者可就其中一項或同時就兩項類別投標。就此，316 家本港供應商和 32 家境外供應商獲邀遞交標書 (該項邀請投標工作受世界貿易組織的《政府採購協定》規管 —— 註 34)。2006 年 1 月截標時，入境處收到 4 個投標者的 4 份標書。就自動化旅客出入境檢查系統而言，收到 3 份的標書，其中 2 份符合要求。其中投標者 D 的索價總額高於招標前估算，而投標者 E 的索價總額低於招標前估算。至於自動化車輛出入境檢查系統，只收到 1 份標書，但標書不符合要求。

2.36 ***標書評審*** 經評審後，雖然投標者 D 的合併得分比投標者 E 高，但其索價超出招標前估算。在 2006 年 3 月提交物流署的投標評估小組報告中，入境處建議接納投標者 D 的標書，但須視乎與投標者就投標進行協商的結果是否理想而定。

2.37 ***投標協商*** 2006 年 4 月，政府物流服務署署長批准入境處根據《採購規例》第 385 條的規定 (註 35)，與投標者 D 進行投標協商，為該項高價值採購謀求一個較理想的價格。經協商後，投標者 D 在 2006 年 6 月同意調低投標價，但仍高於招標前估算。就此，入境處也從承辦商 C 取得提供服務的參考價，該參考價低於招標前估算 (見第 2.34 段)。

註 32： *在 101 條自助旅客出入境檢查通道當中，有 29 條設於深圳灣管制站，70 條設於落馬洲支線管制站，以及有 2 條用作系統開發和用戶驗收測試。*

註 33： *在 80 個車輛檢查亭當中，有 78 個設於深圳灣管制站，以及有 2 個用作系統開發和用戶驗收測試。*

註 34： *該協定適用於所有政府的決策局／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。*

註 35： *《採購規例》第 385 條的規定包括：如與投標者協商會更符合政府的利益，則須與不同的投標者一視同仁地進行這類協商。*

2.38 ***取消招標*** 入境處認為協商結果對政府來說有欠理想，原因是投標者D的索價總額經修訂後，仍超出招標前估算和承辦商C提供服務的參考價。再者，投標者E的索價總額也比承辦商C的參考價為高。入境處尋求律政司的意見後，在2006年7月徵求中央投標委員會的批准，取消是次招標。原因是自動化旅客出入境檢查系統的招標結果不符合公眾利益，而自動化車輛出入境檢查系統的標書不符合要求。2006年7月，中央投標委員會批准取消招標。就此，入境處分別在2006年7月和2007年2月，要求承辦商C提供落馬洲支線管制站和深圳灣管制站的自動化旅客出入境檢查系統。2007年8月，入境處就兩個管制站推出的自動化旅客出入境檢查系統，發出驗收證書 (註36)。

2.39 ***為自動化車輛出入境檢查系統重新招標*** 2006年9月，入境處為深圳灣管制站內40條車道裝設自動化車輛出入境檢查系統 (類別B) 的工作重新招標。進行第二輪招標時，原先招標的強制性要求改為非強制性 (例如私家車旅客出入境過關方案)。截標時，入境處收到兩個投標者的3份建議。經評審後，3份建議均符合要求。2007年3月，得到最高合併得分的投標者獲批合約，以一次性費用5,380萬元和每年經常費用470萬元履行強制性要求，並以一次性費用2,930萬元和每年經常費用640萬元履行提供私家車旅客出入境過關方案和開設自動化車輛出入境檢查系統訓練中心等非強制性要求。2008年4月，入境處通知承辦商，深圳灣管制站的自動化車輛出入境檢查系統在2008年2月通過就強制性要求 (註37) 而設的系統驗收測試。

2.40 ***審計署的審查*** 審計署得知入境處／物流署與投標者D進行投標協商的努力，並在協商未能取得保障政府利益的預期結果後，基於公眾利益而取消招標。審計署的審查發現：

(a) 根據2006年3月提交物流署的投標評估報告，入境處建議與投標者D進行投標協商，以爭取更理想的價格 (即參考價)。然而，入境處亦表示，深圳灣管制站和落馬洲支線管制站預定於2006年10月推出自動化旅客出入境檢查系統。由於項目啓用日期逼近，入境處打算在未能及時與投標者D協商解決有關事項時，便改為選擇投標者E。倘若投標者E在招標協商後同樣未能把標價調整至符合目標預算項目費用，入境處便會提出與承建商C更改合約。最終，有3個月的時間 (2006年4至6月) 用在投標協商的工作上；及

註36：*深圳灣管制站和落馬洲支線管制站的實際啓用日期分別為2007年7和8月。*

註37：*入境處表示，沒有推行兩項非強制性要求，即提供旅客出入境過關方案和開設自動化車輛出入境檢查系統訓練中心。*

(b) 在中央投標委員會批准取消招標前，財庫局曾向入境處查詢為何與投標者 D 協商失敗後沒有考慮與投標者 E 進行協商。入境處回應表示，由於時間緊迫 (落馬洲支線管制站的目標開通日期為 2006 年 11 月)，投標者 E 願意大幅調低價格的機會不大，且協商過程動輒需時數個月，因此入境處無法進行另一輪協商工作。然而，就入境處表示投標者 E 不大可能大幅調低價格一事，審計署並未找到任何支持這個說法的檔案記錄。

2.41 ***需要考慮設定最高備考價作為價格上限*** 投標者 D (總分最高) 在投標協商後的索價和投標者 E (總分第二高) 的索價，均高於承辦商 C 給予的參考價。根據《採購規例》第 347(a) 條，政府部門在正常情況下不應向投標者公開預算合約價值，因這些資料可能主導了對方的標書擬備工作，致令內容出現不必要增刪，有損競爭和衡工量值的原則。在這個案中，招標工作的主要目的是從市場上取得比承建商 C 的索價更符合衡工量值原則的標價 (即使不是更低價，亦應價格相若)。由於財政和時間上均有限制，並且有替代方案 (即要求承辦商 C 按合約 C 提供服務)，更佳的做法應是一開始便設定與承辦商 C 參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限 (即在最合適的標書索價高於最高備考價時取消招標)。雖然審計署知悉設定最高備考價作為價格上限並非慣常做法，但這安排有助入境處日後在類似的招標工作中找出最符合衡工量值原則的標書。

2.42 ***需審慎檢視是否有需要訂立嚴格的強制性招標規定*** 入境處最初為自動化車輛出入境檢查系統 (類別 B) 進行招標時，只收到 1 份不符合要求的標書 (見第 2.35 段)，致令該次招標取消。經中央投標委員會批准後，於 2006 年 9 月再進行新一輪招標。在 2006 年 8 月，即重新進行招標前，物流署要求入境處檢視招標規定，以期修訂後的規定包含務實的條款。因應這項要求，入境處把強制性招標規定及非強制性規定重新分類，希望藉此吸引更多競投者：

(a) 在已取消的招標工作中，訂有一項強制性規定，即投標者必須就當時仍未有管制站實施的私家車旅客出入境過關提出方案。重新招標時，這項規定改為非強制性規定 (見第 2.39 段)；及

(b) 在已取消的招標工作中規定，投標者須利用其他管制站從未實施的多重生物特徵核實方案 (即指紋及容貌辨認)。這項規定在新的招標文件中變成非強制性的規定。

入境處認為，把強制性規定變成非強制性規定後，第二輪招標將會吸引足夠的合資格供應商競投。第二輪招標在 2006 年 9 月舉行，共收到 3 份建議，全部符合要求 (見第 2.39 段)。

2.43　根據《採購規例》第 109(c) 條，部門訂立要求時，應避免就產品要求或服務提供模式訂立過高的規格及要求。在日後的招標工作中，入境處在招標文件中只需列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意參加競投的供應商卻步。

審計署的建議

2.44　審計署*建議*入境事務處處長應：

(a) 在資訊和通訊科技項目的主要合約完成後，繼續向資科辦匯報這類項目的活動，直至相關項目分目結束為止；

(b) 在完成項目和清繳所有項目開支款項後，採取行動結束有關的資訊和通訊科技項目分目；

(c) 加強管制在資訊和通訊科技項目的分目下剩餘款額的使用，以及在資訊和通訊科技項目的分目下有超出所需的剩餘撥款時，知會財庫局，以便按照《財務及會計規例》第 320 條保留剩餘的款項；

(d) 日後在發現獲立法會核准的資訊和通訊項科技項目的投標價低於預期而出現剩餘撥款時，應通報財庫局；

(e) 在申請撥款時清楚界定資訊和通訊科技項目的範圍，並在撥款文件上明確指出，剩餘的撥款日後會否用於實行新管制站的新資訊和通訊科技系統；

(f) 在日後就資訊和通訊科技項目進行的招標中：

(i) 在作出招標前估算時，應顧及有關因素，包括市場情況和規模經濟效益；

(ii) 積極向主要供應商作出跟進，以便盡可能獲得所需資訊，從而作出切合實際的招標前估算；

(iii) 在推行項目時，如果財政及時間上均有限制，並且有替代方案 (即可根據現有合約要求承辦商提供資訊和通訊科技系統)，可考慮設定與承辦商參考價相同的最高備考價，作為供內部參考的價格上限；及

(iv) 在招標文件中只列出必要要求，避免施加過於嚴格的規定，令有意競投的供應商卻步；

(g) 在擬備向資科辦提交的項目報表中，就應否進行項目推行後檢討作出建議時，適當地顧及重大延誤和未能在財委會文件所載達致節省費用目標的情況；

(h) 日後在開發資訊和通訊科技系統時，改善市場研究工作，以確切了解運作需求和資訊科技的最新發展；及

(i) 注意就推行資訊和通訊科技系統可節省費用所作出的估算，確保載於財委會文件的節省費用目標可以達致。

政府的回應

2.45 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

第 3 部分：採購其他貨品及服務

3.1　本部分探討入境處採購貨品及服務的工作，但不包括資訊和通訊科技項目的採購工作，該等項目的採購工作已於第 2 部分說明。

通過招標進行採購

3.2　根據《採購規例》第 220 條，各決策局／部門如擬購買總值超過 140 萬元的貨品及服務，必須依循招標程序採購。2014–15 至 2018–19 年度期間，入境處共進行 7 項招標工作，以採購各類貨品，例如供資訊和通訊科技系統使用的硬件及軟件、政府辦公室自動化系統，以及供電子護照系統使用的電子櫃。該 7 項招標工作所採購的貨品，合約價值總計為 2,640 萬元。入境處在同一期間也完成了 58 項服務招標，合約價值總計為 6.892 億元。該等服務包括：(a) 保安員服務；(b) 資訊科技服務；(c) 交通服務；(d) 醫療服務；(e) 膳食服務；以及 (f) 提供制服服務。

可予改善之處

3.3　***審計署的審查***　審計署審查了上述 65 (7 + 58) 項通過招標進行的貨品及服務採購工作中的 33 項 (51%)，發現以下範疇有可予改善之處：

(a)　為青山灣入境事務中心提供的交通服務 (第 3.4 至 3.13 段)；

(b)　為青山灣入境事務中心提供的膳食服務 (第 3.14 至 3.17 段)；

(c)　提供制服服務 (第 3.18 至 3.24 段)；及

(d)　採購指引 (第 3.25 段)。

為青山灣入境事務中心提供的交通服務

3.4　青山灣入境事務中心 (青山灣中心) 是一所專為根據《入境條例》被羈留和等候遣返／遣送／遞解離境的違規者 (年齡 18 歲或以上) 而設的羈留中心。該中心人員因各種原因而需要不時押解被羈留者到該中心以外的地方，例如讓被羈留者應診、出庭，以及在床邊看守被羈留者。入境處考慮到交通服務應具成本效益，而且可以靈活調配，故已將服務外判。

3.5 ***2017 年進行的招標*** 2016 年 4 月至 2017 年 9 月，入境處分別兩次通過索取報價，就提供予青山灣中心的交通服務進行採購；合約期約為 18 個月，總費用約 97 萬元 (註 38)。為了達到更佳的規模經濟效益和節省行政費用，入境處決定通過招標 (而非報價) 採購上述交通服務，並把合約期增至 36 個月，即由 2017 年 9 月 15 日至 2020 年 9 月 14 日。中標的承辦商須負責提供交通服務，即常規交通服務 (即在星期一至五上午 8 時至下午 5 時 30 分提供服務，公眾假期除外) 和額外交通服務 (例如延長服務時間)。根據招標文件指明的服務條件，承辦商須提供一輛至少有 16 個乘客座位的車輛及司機，而該車輛須備有供輪椅使用的油壓升降台。上述為期 36 個月的交通服務的招標公告於 2017 年 3 月刊憲，而招標通知亦已發送至 36 個本地服務提供者和各海外國家的駐港商務專員 (因為此招標須受世界貿易組織《政府採購協定》規管——見第 2.35 段註 34)。及至 2017 年 5 月 2 日截標時，共有兩個投標者遞交了投標書，兩者索價都大幅低於招標前估算。2017 年 8 月，入境處把合約批予符合要求而索價較低的競投者；預算合約總額為 279 萬元，合約期為 36 個月，由 2017 年 9 月 15 日開始計算。

3.6 ***招標前估算的釐定準則*** 2017 年 1 月，青山灣中心就採購交通服務提出撥款要求。根據撥款申請，招標前估算是以一項已取消的報價所涉及的預算合約價值為依據，該項已取消的報價是關於提供一輛備有油壓升降台的車輛所需的費用；另每年加上 15% (包括每年 4% 的通脹、6.7% 的年度薪酬調整和 4% 的應急費用)，以應付上述 36 個月合約期內每年的價格增幅。

3.7 ***物料供應分科提出的疑問*** 物料供應分科在擬備招標文件期間，於 2017 年 2 月告知青山灣中心，根據入境處先前續訂 4 份交通服務合約所得的經驗，各份新合約的價格較上次的合約價格平均低 25%。物料供應分科也提出，2017–18 年度《財政預算案》所示的基本通脹率預計為每年 2.5%，即低於該中心採用的 4%。此外，物料供應分科提醒該中心，根據《採購規例》，在投標價大幅高於或低於招標前估算或核准計劃預算中批予該合約的款額時，使用服務的分組如仍接納該投標價，便需要解釋為何認為採納該份投標書是切合實際的。物料供應分科因此建議青山灣中心調整招標前估算。2017 年 2 月底，

註 38：*入境處在 2016 年年初就採購 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日這 12 個月期間的交通服務進行報價工作，涉及費用約 65 萬元。入境處其後再進行另一項報價工作，採購合約為期 6 個月，由 2017 年 4 月 1 日至 2017 年 9 月 30 日，涉及費用約 32 萬元。然而，上述 12 個月合約的承擔額將在合約完結日 (即 2017 年 3 月 31 日) 前用盡，為確保交通服務不致中斷，各方同意把新訂的 6 個月合約安排在 2017 年 3 月 15 日生效。入境處表示，該 6 個月合約只是權宜措施，旨在確保有足夠時間準備 2017 年 9 月 15 日至 2020 年 9 月 14 日交通服務的招標工作。*

該中心告知物料供應分科，經內部討論後認為招標前估算應維持不變，但沒有交代理由。物料供應分科繼而徵詢運輸小組的意見，但該組對招標前估算並無任何意見。招標前估算因而獲得接納並應用於招標工作。

3.8 ***投標評審報告*** 2017 年 7 月，投標評估小組向部門投標委員會提交投標評審報告，建議採納符合要求而索價較低的投標書。根據該報告，招標前估算是以一項已取消的報價所涉及的預算合約價值為依據，該項已取消的報價是關於提供一輛備有油壓升降台的車所需的費用；另在該預算合約價值之外加上 15% 用以應付年度薪酬調整的預計費用，以及一次過 7.5% 的應急費用 (用以應付可能飆升的合約價格)。投標評估小組在解釋為何預算合約價值 (符合要求而索價較低的投標書所提交者) 與招標前估算有顯著差距時表示：

(a) 出現顯著差距，可能因為以較長年期的 36 個月計算，可拉低每月投資於安裝油壓升降台的費用；及

(b) 由於市場競爭日趨激烈，新競爭者或採取更進取的方式打入市場，以更低價格作招徠。

審計署的審查發現，為青山灣中心提供交通服務的招標工作有可予改善之處，詳見第 3.9 至 3.13 段。

3.9 ***需要採取措施提高招標前估算的準確程度*** 2017 年 8 月，部門投標委員會在審批合約時，留意到招標前估算出現嚴重高估的情況，並認為：

(a) 沒有充分理據支持招標前估算要按年增加 15% 和另加 7.5% 的應急費用；

(b) 該招標前估算以工資作為主要考慮因素。部門投標委員會建議，應適當考慮其他相關因素 (例如最近的市場趨勢、運輸服務的供求、燃油價格，以及預測的通脹率)；及

(c) 應建議負責組別考慮在招標前進行市場研究，以便日後作出更切合實際的招標前估算。

與第 2.20 段的審計結果相似，入境處需要採取措施，提高招標前估算的準確程度 (例如在作出招標前估算時，考慮進行更全面的市場研究，並顧及更多因素)(另見第 3.25(a) 及 (b) 段)。

3.10 ***需要妥為記錄重大決定和更改的理由*** 正如第 3.6 及 3.8 段所述，撥款申請所載招標前估算的依據 (即包括 15% 用以應付每年價格升幅的預計費用)，與投標評估小組提交予部門投標委員會的投標評審報告所載招標前估算的依據 (即包括 15% 用以應付年度薪酬調整的費用和 7.5% 的一次性應急費用) 並不一致，但卻沒有文件記錄作出這項更改的理由。此外，物料供應分科提出調低招標前估算的建議而青山灣中心並無予以接納一事，也沒有文件記錄其理由 (見第 3.7 段)。審計署認為，為方便審批機關評審投標書，入境處需要妥為記錄重大更改的理由，以供管理層檢討和日後參考。

3.11 ***使用配備油壓升降台車輛的交通服務*** 自 2011 年 4 月起，入境處要求承辦商提供一輛配備方便運載輪椅使用者的油壓升降台和窗花 (註 39) 的車輛。然而，入境處留意到，市場上缺乏配備油壓升降台的車輛。其後，青山灣中心檢討其對油壓升降台的需求和該設備的成本效益，最終在 2016 年的報價工作中放寬該項要求。2016 年內，有兩次非緊急情況需要使用配備油壓升降台的車輛 (緊急情況的記錄並不完整)。為配合需求，入境處或須就採購該項服務而預先安排單獨報價，或使用救護車服務以處理緊急情況 (例如被羈留者需要醫療護理)。

3.12 ***2017 年進行的招標*** 在準備 2017 年的招標工作時，青山灣中心再次檢討是否需要配備油壓升降台車輛的交通服務，並認為這項要求在應付運作需要方面至關重要，因為：(a) 要緊急押送殘疾人士、受傷和／或情緒不穩定的被羈留者時，並不容許青山灣中心在押送工作的 7 天前預先安排配備油壓升降台的車輛；以及 (b) 在押送過程中，如沒有油壓升降台的協助，工作人員和被羈留者均容易受傷。因此，2017 年的招標工作納入了該項要求。在 36 個月合約期內提供常規服務的額外費用為 414,000 元 (平均每月約 11,500 元)。

3.13 ***採購使用配備油壓升降台車輛的交通服務時需要評審不同方案*** 青山灣中心表示，2015 年 11 月至 2016 年 11 月期間，預約在正常情況下使用配備油壓升降台車輛的要求只有 3 次。就此，審計署審查了 2017 年 1 月至 2019 年 6 月期間要求在青山灣中心押送被羈留者的全部 4 514 個預約，並留意到使用配備油壓升降台車輛的需求仍然偏低 (在 30 個月中只有 6 次 (0.1%)，即平均每月 0.2 次)。由於這項服務的平均月費為 11,500 元 (見第 3.12 段)，並顧及青山灣中心的運作需要和這類服務的需求偏低，入境處需要考慮進行成本效益分析，以在下一次招標工作前權衡所有可供揀選的方案 (例如為這類服務安排單獨報價)，從而改善採購這項服務的成本效益。

註 39： *入境處認為，從保安和安全的角度而言，配備窗花的車輛是合宜的選擇。*

為青山灣入境事務中心提供的膳食服務

3.14　在青山灣中心的被羈留人士，每天均獲提供早、午、晚三餐和宵夜。自 2010 年 4 月起，入境處把膳食服務外判，並先後 5 次就提供予中心的膳食服務招標。

3.15　***2015 年進行的招標***　2015 年 10 月，入境處邀請供應商承投為期 36 個月 (即由 2016 年 4 月 15 日至 2019 年 4 月 14 日) 的合約，為青山灣中心提供膳食服務，並向35家本地準服務供應商發出招標通知 (註40)。及至2015年11 月 13 日截標時，共收到 3 份標書。在完成評估後，服務合約批給了符合要求而索價最低的現有承辦商 (承辦商 F)，即自 2013 年 4 月起為該中心提供膳食服務的承辦商，估計合約總額為 4,740 萬元，遠較招標前估算為低。根據投標評估小組於 2016 年 1 月向中央投標委員會提交的分析意見，出現差距的原因如下：

(a)　承辦商 F 自 2013 年 4 月起承辦服務，汲取了多年的經驗，在履行新合約時可通過提高工作效率來節省成本；

(b)　相信投標者可通過大量採購食物 (合約增加了膳食供應量)，享有規模經濟的重大效益，加上人民幣貶值，可以讓投標者降低整體的採購成本。在作出招標前估算時，並沒有計及這些因素。事後回顧，全部 3 份標書的索價都遠低於招標前估算，反映招標前估算可能過於保守；及

(c)　承辦商 F 的控股公司在 2015–16 年度的中期報告中指出，由於經濟放緩，期內餐飲業務的整體表現或多或少反映了負面的零售氛圍。承辦商 F 致力開拓新項目之餘，也會盡力延續現有合約。

3.16　***2018 年進行的招標***　2018 年 12 月，入境處邀請供應商承投為期 36 個月 (即由 2019 年 4 月 15 日至 2022 年 4 月 14 日) 的合約，為青山灣中心提供膳食服務，並向 39 家本地準供應商發出招標通知。及至 2019 年 1 月 4 日截標時，共收到 3 份標書。服務合約於 2019 年 3 月批給了符合要求而索價最低的承辦商 F，估計合約總額為 4,310 萬元，較招標前估算為低。

3.17　***可予改善之處***　審計署留意到入境處的招標程序，有以下可予改善之處：

註 40：*這項投標不在世界貿易組織《政府採購協定》的涵蓋範圍之內。*

(a) ***中央投標委員會的意見*** 2019 年 3 月，中央投標委員會在批准把合約批給承辦商 F 時表示：

(i) 入境處把用作計算投標者提供膳食服務經驗的合約價值大幅提高，由先前招標工作所訂明必須曾承辦不少於 12 個月價值為 143 萬元的合約，增至是次的價值為 1,000 萬元的合約。就是次膳食合約而言，如此偏高的年度合約價值門檻過於嚴苛，而且在其他政府膳食服務招標工作中並不常見；

(ii) 支持創新的新政府採購政策將於 2019 年 4 月 1 日生效 (見第 1.4(d) 段)。入境處應遵照該政策，不再在日後的招標工作中把經驗列為必要要求；及

(iii) 中標的投標者在完成新一期的合約後，將連續約 9 年承辦有關服務。從風險管理的角度而言，委員會應要求入境處制訂招標策略，藉以促進競爭，避免過度依賴某一承辦商。

根據《財務通告第 2/2019 號》，為促進競爭和降低入場門檻，一般來說不論採購價值為何，都不應把投標者的經驗列作必要要求。然而，經驗、資歷或認證仍可列作其中一項評估準則，但比重不得超過該財務通告所列標準評分制度框架下的總技術分數的 15%。審計署認為入境處日後在策劃招標工作時，應顧及中央投標委員會的意見，並視乎情況把有關原則納入該處的採購指引；

(b) ***需要改善市場研究工作*** 2019 年 2 月，財庫局詢問入境處有沒有進行招標前市場研究，以確定有多少準投標者 (即符合所有必要要求，而且有意參與投標)，從而確保有足夠競爭。入境處在回應時表示，由於在 2015 年招標時收到 3 份標書，故此預料會有足夠數目的準投標者對是次投標感興趣，故此沒有進行招標前的市場研究；及

(c) ***招標前估算與合約價格有重大差距*** 青山灣中心在 2015 年招標工作的投標評審報告中，解釋了招標前估算與合約價格存在差距的原因。該中心指出，大量採購食物帶來了規模經濟效益，加上人民幣貶值和餐飲業的競爭等，都是影響投標者的投標價格的重要因素。然而，入境處在 2018 年招標工作中所用的招標前估算，純粹是根據 2015 年招標的合約價格，另加未來 3 年每年約 3% 的增幅 (以計及員工薪金和一般通賬的增幅) 而作出。就審計署所能確定，青山灣中心在 2015 年進行招標工作時發現的因素，並沒有包

括在 2018 年的招標前估算內。審計署留意到，資訊和通訊科技系統的招標工作也存在類似的不足之處 (見第 2.20 段及第 2.44(f)(i) 段的改善建議)。

提供制服服務

3.18　為入境事務隊職系人員提供制服服務，包括度身和裁製制服兩方面。2014 年 11 月至 2019 年 3 月，入境處就提供制服服務進行了 4 次招標。

3.19　***2014 年 11 月進行的首次招標***　2014 年 11 月，入境處邀請投標者承投為期 24 個月 (即由 2015 年 4 月 2 日至 2017 年 4 月 1 日) 的服務，並向 7 家本地準服務供應商發出投標通知。根據招標文件，投標者須：

(a) 在緊接截標日期前的 10 年內，至少有合計 5 年為政府紀律部隊提供制服服務的經驗；

(b) 已完成一份或多份提供制服服務的合約，合約期至少連續12個月，而每年合約價值不少於 100 萬元；及

(c) 所僱用的人員中，至少包括 200 名生產人員、10 名裁縫和 5 名質量保證／控制人員 (註 41)。

及至 2014 年 12 月截標時，只收到一份符合要求的標書，由現有承辦商 (承辦商 G) 提交，索價 399 萬元。投標評估小組留意到，整體平均單價較上次報價增加 19.5%，認為增幅過高，因此建議根據《採購規例》第 385 條與投標者議價 (見第 2.37 段註 35)。最終，部門投標委員會批准根據《採購規例》第 385 條進行議價。議價後，投標者同意把投標價減低 176,000 元至 381 萬元。部門投標委員會批准接受獲推薦的標書，但認為在日後進行招標時，應按照當時的《採購規例》第 350(j) 條 (註 42) 檢討和改進招標規格和必要的要求，以促進競爭。

註 41：*在 2014 至 2018 年期間進行的全部 4 次招標中，有關基本生產能力要求並無更改。*

註 42：*當時的《採購規例》第 350(j) 條由《採購規例》第 350(m) 條取代，但要求不變。根據《採購規例》第 350(m) 條，如需要重新招標，部門應因應過往採購工作的市場競爭程度，檢討和改進招標規格、必需要求和評分制度，以促進競爭。*

3.20 ***2016 年 7 月進行的第二次招標*** 2016 年 7 月，入境處邀請投標者承投為期 24 個月服務 (即由 2017 年 4 月 2 日至 2019 年 4 月 1 日)，並向 18 家本地準服務供應商發出投標通知。考慮到部門投標委員會的建議和運作需要，該處更改對投標者經驗的最低要求，即在緊接最初截標日期前的 10 年內為政府紀律部隊提供制服服務的經驗，由合計至少 5 年改為 2 年。然而，已完成合約的每年合約價值則由不少於 100 萬元 (見第 3.19(b) 段) 上調至 143 萬元。根據投標評審報告，增加每年合約價值是為了與入境處的其他服務招標工作保持一致。及至 2016 年 8 月截標時，共收到兩份標書 (包括承辦商 G 所提交較高價格的標書)。

3.21 ***2016 年 11 月取消第二次招標*** 經評審標書後，投標評估小組發現，兩個投標者均未能符合必要的要求，即需要已完成一份或多份提供制服服務的合約，而每年合約價值不少於 143 萬元 (該兩個投標者的每年合約價值分別為 106 萬元和 142 萬元)。經部門投標委員會批准，是次招標於 2016 年 11 月 15 日取消。

3.22 ***2016 年 11 月進行的第三次招標*** 經 2016 年 11 月 15 日流標後，入境處放寬對每年合約價值的必需要求，由“不少於 143 萬元”改為“超過 130 萬元”(註 43)。2016 年 11 月 25 日，物料供應分科就服務供應安排公開招標。及至 2017 年 1 月 10 日截標時，共收到兩份標書 (包括承辦商 G 所提交較高價格的標書)。經評審標書後，由於報價較低的投標者未能符合對已完成合約每年合約價值的必要的要求，因此被評為不合資格。2017 年 2 月 23 日，入境處把合約批予承辦商 G (只有該承辦商的標書符合要求)，合約金額為 480 萬元。

3.23 ***2018 年 12 月進行的第四次招標*** 2018 年 12 月，入境處邀請供應商承投為期 24 個月的服務合約，合約期由 2019 年 4 月 2 日開始，或由投標獲接納日期起計，以較早者為準，並向 59 家本地準服務供應商發出招標通知。及至 2019 年 1 月 24 日截標時，共收到 3 份標書。經評估後，由於索價最低的標書，並不符合有關經驗和生產能力的必要的要求 (見第 3.19(c) 段)，因此被評為不合資格。合約於 2019 年 3 月 6 日批給了符合要求而索價最低的承辦商 G，合約總額為 296 萬元 (註 44)。

註 43： *入境處認為，藉着降低財政限額，可讓一些投標者通過有關合約價值的門檻。*

註 44： *承辦商 G 在原先提交的報價表中索價 437 萬元。2019 年 1 月 23 日 (即截標日期的前一天)，承辦商 G 提交經修訂的報價表，把投標價下調至 296 萬元。承辦商 G 表示，經重新估計工藝和物流成本後，修訂了投標價。*

3.24 ***可予改善之處*** 審計署在 4 次招標工作中發現以下可予改善之處：

(a) ***需要考慮根據《採購規例》檢討招標要求*** 審計署留意到，部門投標委員會在 2014 年 11 月第一次招標工作中提出意見，認為應檢討和改進招標規格及必需要求，以便根據當時的《採購規例》第 350(j) 條 (即現時該規例第 350(m) 條)，在日後進行招標時促進競爭。2016 年 7 月第二次招標時，入境處對投標者的必需經驗要求，即已完成合約的每年合約價值由第一次招標時的不少於 100 萬元，提高至 143 萬元，增幅為 43%。入境處表示，作出修訂是為了確保競投者具備充足的投標經驗，能夠履行合約提供令部門感到滿意的制服服務。此舉也與部門的其他服務招標安排一致。審計署認為，每宗服務招標工作的要求或有不同，需要按個別情況考慮。入境處需要考慮日後在每次進行招標時，按照《採購規例》檢討招標要求；

(b) ***需要考慮進行更深入的市場研究*** 在 2016 年 7 月的第二次招標工作中，入境處並沒有進行市場研究工作，以確定是否有足夠數目的供應商，能夠符合經修訂的必要經驗要求。最後，由於沒有投標者 (包括現有承辦商) 符合經修訂的要求，該次招標工作須予取消；

(c) ***需要考慮通過議價為政府爭取最有利的條款*** 在 2016 年 7 和 11 月的第二和第三次招標工作中，承辦商 G (現有承辦商) 的索價均為 480 萬元，兩次都遠較其他落選的投標者為高。雖然落選的投標者因未能達到必需要求 (見第 3.21 及 3.22 段) 而不符合資格，但其投標價對了解市場價格方面仍有參考作用，顯示或有必要與承辦商 G 議價。根據過往經驗，承辦商 G 是願意降低投標價 (見第 3.19 段及第 3.23 段註 44)；及

(d) ***需要在適當的情況下監察是否已符合必要的要求並採取跟進行動*** 如第 3.19(c) 段所述，4 次招標工作的招標文件都訂明承辦商的生產能力 (以員工數目計)(見第 3.19 段註 41)。審計署留意到，入境處在 2018 年 8 月因急需為 14 個入職課程的新聘人員提供制服服務而邀請報價，在報價文件中訂明相同的必要生產能力要求。承辦商 G (現有承辦商) 的報價，是該處屬意的報價，但根據其提交的報價文件，其生產能力並未達到最低要求 (例如該承辦商只有 100 名生產人員，而按規定則需要 200 名人員)。然而，並無證據顯示入境處有採取任何跟進行動。就審計署在 2019 年 7 月的查詢，入境處表示：

(i) 邀請供應商就提供制服服務作出報價／投標時，是採用信任制度，要求供應商自行申報生產能力的資料；

(ii) 倘若承辦商的服務未能令入境處滿意，該處有權拒絕接受有關服務，並暫緩付款，直至問題獲得糾正為止。該處並可按合約條款就所有損失、成本和費用提出申索；

(iii) 鑑於在2018年8月24日再次邀請報價時述明生產能力為200名員工，與2016年11月第三次招標時所列者相同，入境處有合理理由相信承辦商G只是手文之誤(例如在之前的報價中填報有100名員工，入境處於2018年8月20日取消了該次報價邀請)；及

(iv) 入境處於2018年8月24日再次發出報價邀請，與2018年8月20日取消之前一次報價邀請的時間相距不遠。因此，入境處認為當時不宜與承辦商G接洽，以免讓人產生入境處與承辦商G有利益關係或給予優待的印象。

審計署知悉入境處的解釋，不過認為入境處需要採取措施，確保承辦商在整個合約期內經常遵守所有必要的要求。尤須注意的是，如從其他消息來源發現有疑似不符要求的情況，應採取適當跟進行動(例如要求承辦商提供其生產能力符合有關要求的證據)。

採購指引

3.25 入境處已發出和更新部門通告，公布採購程序。有關部門採購物料、服務和收入合約的通告，於2018年2月進行了最近一次的修訂。審計署的審查發現以下可予改善之處：

(a) ***需要考慮在部門指引內訂明進行市場研究的要求*** 正如在第3.9段所述，部門投標委員會指出，高估招標前估算的原因之一，是市場研究工作不足。除了第3.9、3.17(b)及3.24(b)段所述個案外，審計署審查了33項招標工作，發現在26項(79%)招標工作中，入境處並沒有聯絡準投標者，以便進行市場研究工作。就此，審計署留意到，根據《採購規例》第350(e)條和《財務通告第2/2019號》，當局鼓勵部門與市場接觸，進行市場研究，以加深對市場可提供的貨品或服務、科技趨勢，以及有意競投者的數目等

的了解。為符合這項要求，入境處需要考慮在指引內訂明在適當情況下進行市場研究的要求，以改善日後的採購程序；

(b) ***需要制訂切合實際的招標前估算*** 在第 3.9 及 3.17(c) 段提到，部門投標委員會和青山灣中心表示，除薪金上升和通脹外，其他因素 (例如燃油價格和匯率等) 同樣有助作出招標前估算。就此，審計署審查了 33 項採購工作，發現其中 19 項 (58%) 的招標前估算與合約價格的差距超過 20%，而這些招標前估算大多以現有合約價格為基礎，並按估計通脹率加以調整而得出。審計署發現在資訊和通訊科技系統的招標工作中，也存在類似的不足之處 (見第 2.20 段及第 2.44(f)(i) 段有關改善的建議)；及

(c) ***需要在採購指引內訂明新的要求*** 2019 年 3 月，財庫局發出《財務通告第 2/2019 號》，公布支持創新的新政府採購政策詳情、對《採購規例》的修訂，以及促進市場參與者在政府採購過程中參與的措施。這些新措施不少與招標採購有關，例如更廣泛使用評分制度，以及在採購工作中納入衡工量值的概念。因此，入境處需要訂明新的規定，並制訂新的指引，藉部門通告發布。

審計署的建議

3.26 **審計署*建議*入境事務處處長應：**

(a) **在日後進行招標工作時：**

(i) **妥為記錄作出重大決定和更改的理由，以供管理層檢討和日後參考之用；**

(ii) **對於採購配備油壓升降台車輛的交通服務的不同方案，進行成本效益分析以作評估，其中需考慮運作需要和對這類服務需求偏低的因素；**

(iii) **考慮第 3.17 段所述中央投標委員會的意見 (例如不再把經驗列為必要要求)，以及視乎情況把有關原則納入入境處的採購指引；**

(iv) **根據《採購規例》，視乎情況檢討招標要求；及**

(v) **視乎情況進行議價；**

(b) 如從其他消息來源發現有疑似不符合約必要要求的情況，應採取適當跟進行動，以確保在合約期間所有必要的要求都獲得遵從；及

(c) 適當地檢討和更新採購指引，並考慮第 3.25 段所述的審查結果，包括按照《財務通告第 2/2019 號》所述支持創新的新政府採購政策，在指引內加入新的要求。

政府的回應

3.27 入境事務處處長整體上同意審計處的建議。

以報價方式進行採購

3.28 採購價值不超過 140 萬元 (或在 2018 年 1 月前價值不超過 143 萬元) 的貨品和服務時，採購部門可邀請準供應商提供口頭／書面報價，無須進行招標工作 (見第 1.8 段圖一)。根據入境處的程序：

(a) 價值不超過 5 萬元的採購項目，須獲得助理物料供應主任或以上職級人員的批准；及

(b) 價值超過 5 萬元但不超過 140 萬元的採購項目，須獲得物料供應主任、高級物料供應主任、總行政主任或首席行政主任的批准。

可予改善之處

以報價方式採購時需促進競爭

3.29 根據物料供應分科的記錄，2016–17 至 2018–19 年度期間，有 1 046 個價值各超過 5 萬元的貨品和服務採購項目以報價方式進行，涉及總合約價值 4.108 億元。在以報價方式進行的 1 046 個採購項目當中，審計署選取 200 個項目作審查，發現其中 122 個 (61%) 採購項目的競爭程度有限，詳情如下：

(a) 在 77 個 (38.5%) 採購項目當中，入境處雖然向 5 至 36 家供應商發出報價邀請書，但只收到一份報價；及

(b) 在 45 個 (22.5%) 採購項目當中，入境處雖然向 5 至 41 家供應商發出報價邀請書，但只收到兩份報價。

3.30 根據《採購規例》(註 45)，對於過往競爭程度有限的採購項目，部門應研究促進競爭的措施，並確認其招標或顧問甄選策略能有效吸引新競投者。由於在 200 項報價工作當中，有 61% (38.5% + 22.5%) 的競爭程度有限，入境處需要研究措施促進競爭，包括避免訂立過高規格 (見第 3.32 段)，並延長合約期 (見第 3.31(a) 段) 以增加對準競投者的吸引力。

需要整合採購需求以達到更佳的規模經濟效益

3.31 入境處表示，已遵守《採購規例》第 246 條的規定，在 12 個月內並無重複購買累積價值超過 143 萬元報價限額的同類項目。根據《採購規例》第 205 條，管制人員應盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益。可以採用的做法，是把採購需求整合為較長期或較大的數量：

(a) ***在 24 個月內採購累積價值超過 143 萬元 (註 46) 的項目*** 正如附錄 D 載述，入境處以報價形式購買了 7 個項目 (每個項目進行 3 次報價工作，總共進行了 21 次報價工作)，而每個項目在 24 個月內的累積合約價值超過 143 萬元。審計署認為，可以把同類或性質類似項目的需求整合為較長的合約期作公開招標，以促進競爭，從而達到更佳的規模經濟效益。在日後以報價形式進行採購工作時，入境處需要盡可能安排大批採購，以達到更佳的規模經濟效益；及

(b) ***大量採購以取得較低單價*** 正如附錄 E 載述，該處在短期內以報價形式購買了 12 個項目 (每個項目進行 2 至 5 次報價工作，總共進行了 36 次報價工作)。根據前效率促進組 (現稱效率促進辦公室) 發布的《合約管理用者指引》，合約規模是左右準競投者意欲的一個重要因素，採購部門應考慮使用規模較大的單一合約，包羅多項有關連性的服務，以減少合約管理成本和增加對準競投者的吸

註 45： *涉及《採購規例》第 109(a)(iv) 條 (在 2019 年 4 月生效)；在 2019 年 4 月之前則涉及《採購規例》第 126(a)(i) 條。*

註 46： *儘管報價限額自 2018 年 1 月起由 143 萬元減至 140 萬元，但為簡化分析程序，審計署採用了較高的 143 萬元報價限額進行分析。*

引力。審計署認為，可以把同類或性質類似項目的需求整合，以減省採購工作。此舉也有助入境處爭取更優惠的價格，因為大量採購可降低單價 (見附錄 E 第 1 至 9 項及 11 項)。為此，入境處需要提醒採購人員遵守《採購規例》第 205 條的規定，盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益。

不遵守《採購規例》第 350(b) 條須有理可據

3.32　物流署在 2013 年 8 月和 2016 年 12 月對入境處進行倉庫檢查及存貨查核時發現，入境處在欠缺理據下採購有品牌的物品。物流署建議，在切實可行的情況下，以報價方式採購時，物料規格應按照產品的功用和性能的要求而撰寫，用詞務須淺白易懂，以便符合清楚明確、公開公平的政府採購基本原則。入境處接納物流署的建議，並表示已提醒所有相關人員在採購物料時不得在欠缺理據的情況下指定品牌或型號，並應視乎情況使用通用的貨品和服務，而不是專賣的貨品和服務 (與《採購規例》第 350(b) 條有關——註 47)。如在不提及品牌的情況下沒有其他易明的方式來描述產品，報價文件須加入例如“或相等”的字眼。審計署的審查發現，下列採購項目未有記錄不遵守《採購規例》第 350(b) 條的理據：

(a) ***採購設備 A***　在 2017 年 9 月至 2018 年 1 月期間進行的 3 項報價工作中，報價文件指明由指定製造商供應的設備 A 的型號，卻沒有按照《採購規例》第 350(b) 條加入例如“或相等”的字眼。結果在這 3 項報價工作中，入境處每次只收到同一供應商遞交的一份報價，其後予以接納。不過，沒有文件記錄指明單一產品和製造商的理據；及

(b) ***採購設備 B***　在 2016 年 6 月至 2017 年 9 月期間進行的 3 項報價工作中，報價文件指明由指定製造商供應的設備 B 的型號，卻沒有按照《採購規例》第 350(b) 條加入例如“或相等”的字眼。在這 3 項報價工作中，入境處每次只收到同一供應商遞交一份符合要求的報價 (註 48)。不過，沒有文件記錄指明單一產品和製造商的理據。

註 47：*根據《採購規例》第 350(b) 條，除非沒有其他足夠精確或易明的方式來描述有關採購的要求，否則招標規格不得規定或提及某一商標、商號、專利權、版權、設計、種類、指明的原產地、製造商、供應商或服務供應商；如有這樣的規定或提述，招標文件須同時寫上例如“或相等”之類的字眼。*

註 48：*雖然在 2016 年 9 月進行的報價工作中收到另一份報價，但在報價中提出的設備 B 的大小與報價規格略有不同，因此報價被視為不符合要求。*

審計署認為，入境處需要提醒負責採購的人員記錄採用專賣產品的理據，以免有違《採購規例》第 350(b) 條的規定，並在報價文件適當加上例如“或相等”的字眼。

審計署的建議

3.33 **審計署*建議*入境事務處處長應：**

(a) **研究措施就如何在通過報價採購貨品及服務時促進競爭，包括避免訂立過多規定、延長合約期等，以增加對準競投者的吸引力；**

(b) **盡可能考慮就常規項目安排大批採購，以達到更佳的規模經濟效益；**

(c) **提醒採購人員，須遵守《採購規例》第 205 條的規定，盡量整合性質類似物料的供應及服務的需求，以達到更佳的規模經濟效益；及**

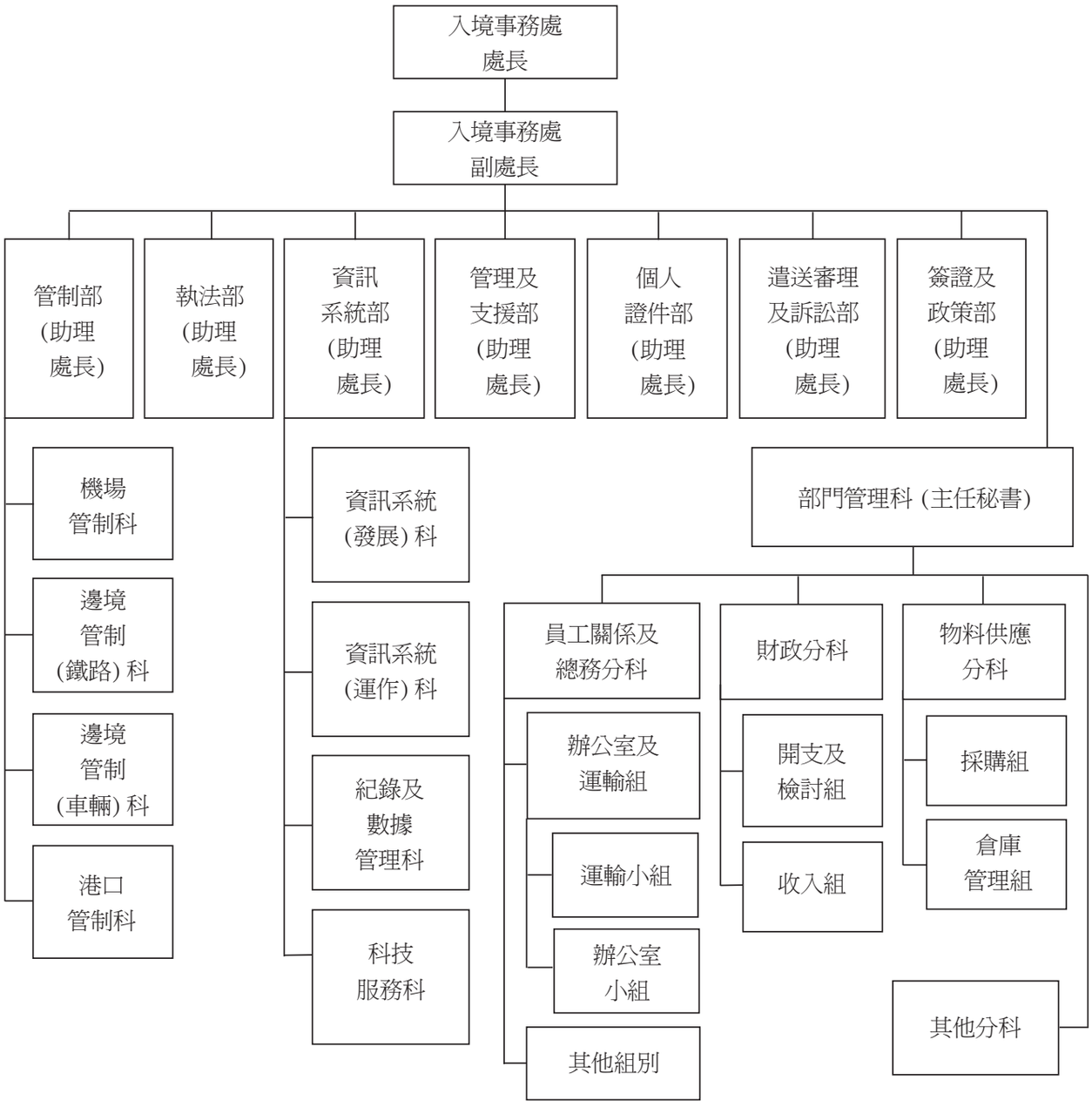
(d) **提醒採購人員，須遵守《採購規例》第 350(b) 條的規定，記錄採用專賣產品的理據；如果在報價文件中指明專賣產品名稱，則須加入例如“或相等”的字眼。**

政府的回應

3.34 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.3 段)

入境事務處：
組織圖 (摘錄)
(2019 年 6 月 30 日)



資料來源：入境處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.7(a) 及 2.8 段)

基本工程儲備基金項目開支報告所載
入境處負責的 14 個資訊和通訊科技項目
(2019 年 6 月)

項目	項目名稱	批准日期	項目的核准預算費 (百萬元)	實際開支 (百萬元)	未用餘額 (百萬元)
8 個已完成的項目					
1	香港特別行政區身份證 (註 1)	2001 年 3 月	1,225.6	801.8	423.8
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	2002 年 1 月	362.1	337.2	24.9
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	2003 年 1 月	352.8	324.8	28.0
4	深港西部通道新管制站電腦系統	2004 年 4 月	176.6	114.9	61.7
5	推行全新資訊系統策略第三期計劃 (註 2)	2004 年 5 月	336.8	333.3	3.5
6	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	2005 年 3 月	152.8	139.0	13.8
7	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	2005 年 5 月	93.3	67.3	26.0
8	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展 e- 道服務	2010 年 7 月	247.5	195.6	51.9

項目	項目名稱	批准日期	項目的核准預算費（百萬元）	實際開支（百萬元）	未用餘額（百萬元）
6 個仍在進行的項目					
9	新資訊科技基建設施	2011 年 12 月	862.2	382.6	479.6
10	新出入境管制系統	2013 年 2 月	912.2	689.4	222.8
11	新一代智能身份證系統	2015 年 5 月	1,448.8	150.2	1,298.6
12	新一代電子護照系統	2016 年 5 月	357.8	28.5	329.3
13	為管制站裝設電腦系統	2016 年 6 月	168.5	83.7	84.8
14	新一代個案簡易處理系統	2018 年 5 月	453.0	0.9	452.1
		總數	7,150.0	3,649.2	3,500.8

資料來源：入境處的記錄

註 1： 入境處表示，已根據一般行政檔案存廢期限表，於 2018 年把項目的招標記錄和合約檔案記錄處置。

註 2： 包括個案簡易處理系統和電子記錄計劃。

附錄 C
(參閱第 2.3 及 2.9 段)

入境處 8 個已完成的資訊和通訊科技項目的簡介

項目	項目名稱	項目內容
1	香港特別行政區身份證	該項目旨在發展和推行簽發智能身份證的基建設施和應用系統，以及為自動化旅客出入境檢查系統提供備有生物特徵識別技術的空白智能卡。
2	推行全新資訊系統策略第一期計劃	該項目旨在發展提升資訊科技基建設施計劃，以應付不斷增加的工作量，並為推行全新資訊系統策略下各個應用系統項目奠定基礎，以及發展改進出入境管理自動化系統計劃，從而改進現有系統和提升技術平台，以支援和配合全新資訊系統策略的其他項目。
3	推行全新資訊系統策略第二期計劃	該項目旨在發展自動化旅客出入境檢查系統，以利用智能身份證和生物特徵技術進行可靠的旅客出入境檢查，而自動化車輛出入境檢查系統則藉着設於陸路管制站的自助式車輛檢查關卡，利用車輛辨別和生物特徵技術，進行車輛出入境檢查。
4	上水至落馬洲支線落馬洲總站新管制站裝設的電腦系統	該項目旨在發展和安裝電腦系統，包括快檢通和自動化旅客出入境檢查系統，以支援出入境檢查櫃檯／e-道的運作。該項目亦包括 8 套用以支援後勤辦公室運作的系統。
5	推出香港特別行政區生物特徵護照及策略性改良旅行證件資訊系統	該項目旨在發展簽發生物特徵護照和其他旅行證件的電腦系統，以及為護照加入生物特徵標識符。
6	推行全新資訊系統策略第三期計劃	該項目旨在發展個案簡易處理系統，支援處理簽證、許可證和旅遊證件的申請，以及與出生、死亡和婚姻有關的登記事宜和調查個案；而同樣在該項目下發展的電子記錄計劃則旨在推行所需要的技術體系結構，通過圖像處理、工作流程和文件管理的技術提供無紙化工作環境。

項目	項目名稱	項目內容
7	提升電腦系統以處理電子往來港澳通行證及擴展 e- 道服務	該項目旨在提升入境處的電腦系統，並裝設處理往來港澳電子通行證的出入境檢查設施，供有效通行證的持有人使用 e- 道。
8	深港西部通道新管制站電腦系統	該項目旨在安裝電腦系統，包括經改良的出入境管理自動化系統、自動化旅客出入境檢查系統和自動化車輛出入境檢查系統，以支援出入境櫃位 / 旅客和車輛 e- 道的運作。該項目亦包括 5 套用以支援後勤辦公室運作的系統。

資料來源：入境處的記錄

附錄 D
(參閱第 3.31(a) 段)

在 24 個月內採購累積價值超過 143 萬元項目的報價工作
(2016–17 至 2018–19 年度)

項目	內容	報價發出日期	合約期	合約價值(元)	報價之間相隔時間(月)	累積價值(元)
1	就部門物料、家具和設備提供處理和運送服務	20/5/2016	1/7/2016 — 30/6/2017	922,600	11.9	1,845,200
		18/5/2017	1/7/2017 — 30/6/2018	922,600	12.4	1,882,050
		31/5/2018	1/7/2018 — 30/6/2019	959,450		
2	為辦公室及運輸組提供運送和派遞服務	1/3/2016	18/4/2016 — 17/4/2017	1,289,340	10.8	2,578,680
		24/1/2017	18/4/2017 — 17/4/2018	1,289,340	12.2	2,632,680
		31/1/2018	18/4/2018 — 17/4/2019	1,343,340		
3	為啓德郵輪碼頭管制組提供交通服務	4/3/2016	1/5/2016 — 30/4/2017	971,700	10.7	1,772,100
		23/1/2017	1/5/2017 — 30/4/2018	800,400	12.4	1,648,100
		5/2/2018	1/5/2018 — 30/4/2019	847,700		
4	為羅湖管制組提供交通服務	2/9/2016	9/1/2017 — 8/1/2018	846,000	14.5	1,770,250
		16/11/2017	9/1/2018 — 8/1/2019	924,250	12.2	1,883,250
		22/11/2018	9/1/2019 — 8/1/2020	959,000		
5	為落馬洲支線管制組提供交通服務	3/5/2016	1/7/2016 — 30/6/2017	788,800	10.5	1,559,600
		17/3/2017	1/7/2017 — 30/6/2018	770,800	12.7	1,586,000
		6/4/2018	1/7/2018 — 30/6/2019	815,200		
6	為遣送離境組和遣解審理組提供交通服務	7/10/2016	21/11/2016 — 20/11/2017	876,600	12.0	2,150,630
		6/10/2017	21/11/2017 — 20/11/2018	1,274,030	12.3	2,613,390
		16/10/2018	21/11/2018 — 20/11/2019	1,339,360		
7	就處理物料、家具和設備提供勞工服務	22/6/2016	1/9/2016 — 31/8/2017	958,800	11.1	2,040,300
		25/5/2017	1/9/2017 — 31/8/2018	1,081,500	13.4	2,282,070
		6/7/2018	1/9/2018 — 31/8/2019	1,200,570		

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

在短時間內重複進行的報價工作
(2016–17 至 2018–19 年度)

項目	內容	報價發出日期	數量	單價 (元)	合約價值 (元)	報價之間相隔時間 (月)
1	供應和安裝金屬探測器	16/2/2017	1	66,000.00	66,000	8.3
		27/10/2017	5	50,000.00	250,000	
2	供應防暴頭盔	2/5/2017	160	2,585.00	413,600	4.9
		28/9/2017	100	2,619.00	261,900	8.9
		27/6/2018	150	2,585.00	387,750	
3	供應金屬探測拱門	16/1/2018	5	39,600.00	198,000	0.5
		30/1/2018	8	36,875.00	295,000	
4	為男性入境事務主任提供冬季恤衫	28/2/2017	5 000	35.40	177,000	9.5
		15/12/2017	1 000	68.00	68,000	5.2
		23/5/2018	8 000	39.90	319,200	7.9
		17/1/2019	4 000	34.90	139,600	
5	為入境事務主任供應藍色斜紋布長袖恤衫和長褲 (套裝)	17/3/2016	600	180.00	108,000	7.1
		20/10/2016	403	225.00	90,675	6.9
		19/5/2017	400	243.00	97,200	6.1
		20/11/2017	400	243.00	97,200	4.6
		10/4/2018	1 200	198.00	237,600	
6	供應長期服務獎章	3/6/2016	200	427.00	85,400	7.8
		27/1/2017	500	402.00	201,000	
7	供應印章筒	27/6/2018	2 000	92.00	184,000	6.5
		11/1/2019	10 000	90.00	900,000	
8	供應鋼製儲物櫃	9/8/2017	50	1,198.00	59,900	2.3
		19/10/2017	68	1,228.00	83,504	0.5
		3/11/2017 (註)	500	1,110.00	555,000	5.6
		23/4/2018	100	1,199.00	119,900	

項目	內容	報價發出日期	數量	單價 (元)	合約價值 (元)	報價之間相隔時間 (月)
9	供應鋼製儲物保管櫃	3/11/2017 (註)	42	1,980.00	83,160	2.0
		3/1/2018	52	1,885.00	98,020	4.0
		4/5/2018	34	2,085.00	70,890	2.7
		24/7/2018	34	2,239.00	76,126	
10	供應爬山靴	1/8/2017	200	390.00	78,000	3.4
		13/11/2017	200	420.00	84,000	8.0
		13/7/2018	200	420.00	84,000	
11	為男性入境事務主任供應夏季恤衫	17/8/2017	1 200	73.00	87,600	6.0
		14/2/2018	9 200	61.50	565,800	2.8
		11/5/2018	4 000	66.50	266,000	5.0
		9/10/2018	5 840	66.50	388,360	
12	供應、交付和安裝 4 級保險級別夾萬及其支架	8/12/2017	4	34,230.00	136,920	1.3
		16/1/2018	2	23,010.00	46,020	

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：這兩次採購經同一項報價工作中進行。

第 9 章

環境局
渠務署

淨化海港計劃第二期甲

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

淨化海港計劃第二期甲

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.11
審查工作	1.12 – 1.13
鳴謝	1.14
第 2 部分：建造污水輸送系統	2.1
污水輸送系統	2.2 – 2.3
建築工料清單所載項目的管理	2.4 – 2.16
審計署的建議	2.17
政府的回應	2.18
其他合約管理事宜	2.19 – 2.30
審計署的建議	2.31
政府的回應	2.32
第 3 部分：擴建並改善昂船洲污水處理廠	3.1
擴建並改善昂船洲污水處理廠	3.2 – 3.4
除味設施的設計與設置	3.5 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19
其他合約管理事宜	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：改善基本污水處理廠 4.1

改善基本污水處理廠 4.2 – 4.3
進入工地進行改善工程 4.4 – 4.8
審計署的建議 4.9
政府的回應 4.10
合約更改所涉費用增加 4.11 – 4.15
審計署的建議 4.16
政府的回應 4.17

附錄 頁數

A： 淨化海港計劃第二期甲啓用後維港的水質 55 – 56

B： 有空間更清楚確定合約 I、L 和 M 所涉工地附近是否有政府構築物 57 – 59

淨化海港計劃第二期甲

摘要

1. 淨化海港計劃是香港最重要的保護環境計劃之一，目的是改善維多利亞港 (維港) 的水質。這項計劃是一套綜合污水收集系統，以有效率、具成效和可持續保護環境的方式，收集和處理來自維港集水區的污水。淨化海港計劃分三期推行 (即第一期、第二期甲和第二期乙)。第一期和第二期甲先後於 2001 年 12 月和 2015 年 12 月啓用，來自維港集水區的所有污水均輸往昂船洲污水處理廠，以集中進行化學強化一級處理和消毒，然後才排放入維港。至於淨化海港計劃第二期乙，政府目前未有確切的推展計劃。渠務署負責淨化海港計劃的設計、建造和運作。環境保護署 (環保署) 負責規劃淨化海港計劃和監測海水水質。環境局則負責監督渠務署和環保署提供污水收集和處理服務的工作。

2. 在 2005 年 12 月至 2010 年 4 月期間，立法會財務委員會 (財委會) 及其授權的財經事務及庫務局局長批准撥款合共 175.917 億元，為淨化海港計劃第二期甲進行勘測、詳細設計和建造工程。淨化海港計劃第二期甲的建造工程於 2008 年 4 月展開，政府批出合共 14 份工程合約 (合約 A 至 N) 以推展工程；該期計劃的設計和工程監督工作則按顧問合約 X (顧問 X 負責合約 A 至 C) 與顧問合約 Y (顧問 Y 負責合約 D 至 N) 進行。淨化海港計劃第二期甲在主要工程大致完成後，於 2015 年 12 月啓用，較向財委會申請撥款文件中訂明的目標啓用日期遲了一年。截至 2019 年 7 月，政府已動用 168.687 億元推展淨化海港計劃第二期甲。環境局及環保署表示，淨化海港計劃第二期甲啓用後，維港水質已進一步改善。審計署最近就政府管理淨化海港計劃第二期甲的推展工作進行審查。

建造污水輸送系統

3. 淨化海港計劃第二期甲的污水輸送系統網絡包括以下組成部分：(a) 豎井 —— 用以收集來自現有 8 所位於港島北部和西南部的基本污水處理廠的污水；及 (b) 深層污水隧道 —— 用以把收集所得污水輸往昂船洲污水處理廠。合約 A 至 C 涵蓋污水輸送系統的建造工程，該等合約已經完成，帳目亦已結算，最終合約總金額為 71.51 億元 (第 1.5、2.2 及 2.3 段)。

4. ***建築工料清單遺漏了投標者設計所載工程項目*** 審計署的審查發現，合約 A 和 B 各自的建築工料清單均遺漏了投標者設計所載工程項目 (涉及臨時工程)。在管理合約A和B的過程中，相關承建商申報建築工料清單項目有所遺漏，並由顧問X評估，結果渠務署向承建商A和B分別支付1.888億元和1.774億元，以進行有關遺漏項目所涉工程。渠務署表示，儘管在2008年12月為合約A和B招標時適用的技術通告規定，投標者的設計須納入建築工料清單並以總價項目的形式標價，但這項規定只適用於永久工程，而非“使用期短暫或屬臨時性質的工程”(其後涵蓋於2014年發出的技術通告最新版本內)。審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署需要把投標者設計涉及的工程項目，以總價項目形式納入建築工料清單 (第2.9至2.11段)。

5. ***需要嚴格核實建築工料清單所載項目是否齊全*** 根據合約A，為計量豎井挖掘工程，合約條款已訂定3類挖掘物料，而建築工料清單也應分項列出涉及不同挖掘物料的項目。然而，合約A的建築工料清單只就3類挖掘物料中的2類列出項目。顧問X評定建築工料清單遺漏了涉及餘下1類挖掘物料的項目。最終，渠務署向承建商A支付6,850萬元，以進行遺漏項目所涉工程。渠務署表示，該署自2015年11月起已規定轄下工程合約的建築工料清單須經獨立核實。審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署需要繼續致力加強核實建築工料清單，確保內容齊全和準確 (第2.13至2.16段)。

6. ***有空間在招標前更清楚確定工地附近是否有政府構築物*** 審計署的審查發現，在合約B批出後，有關方面才發現建造豎井的工地附近有一些政府構築物（渠務署的一條現有污水幹渠和已廢棄的地底鋼筋混凝土構築物）。審計署留意到：(a) 顧問X在設計階段曾向渠務署索取豎井所在位置附近構築物的竣工圖。然而，渠務署未能提供顯示工地內有上述地底構築物的竣工圖；及 (b) 承建商B發現地底鋼筋混凝土構築物後，顧問X嘗試再向渠務署索取該構築物當年的竣工圖，並發現該等圖則一直保存在渠務署的記錄內。最終，合約B下多個工程部分獲准延長合約期95至411.5天不等，以完成相關工程部分，所涉延期完工費用合共3.233億元。審計署也留意到合約I、L和M有類似情況，即在合約批出後才因發現工地附近有政府構築物而須更改工程，以致這些合約獲批日數不少的延長合約期，所涉延期完工費用也為數不少 (第2.20及2.21段)。

7. ***招標前的工地勘測可予改善*** 合約C的工程涉及以當時較新的建造方法建造深層污水隧道，於2009年8月展開，並於2014年5月完成，較原定完工日期2011年8月遲約33個月 (1 004天，當中130天歸因於惡劣天氣)。審

計署留意到，工程延遲的主因，是招標前的工地勘測未能測知地質情況惡劣，以致合約 C 下兩個工程部分獲准延長合約期 741 天，以完成相關工程部分 (第 2.24 段)。

擴建並改善昂船洲污水處理廠

8. 在淨化海港計劃第一期下建造的昂船洲污水處理廠，已在淨化海港計劃第二期甲下擴建並改善，以提高其設計每天污水處理量和設置消毒設施。渠務署為相關工程批出 8 份工程合約 (合約 D 至 K)，其中 7 份 (合約 D 至 J) 已經完成，開支總額截至 2019 年 7 月為 62.868 億元。至於在 2019 年 7 月批出的合約 K，預定合約完工日期為 2021 年 5 月 (第 3.2 及 3.3 段)。

9. ***需要借鑑除味設施設計改動所得經驗*** 在合約 H 下，承建商 H 須在昂船洲污水處理廠建造除味設施。在合約 H 的施工階段，除味設施的設計有所改動，包括：(a) 為兩座處理污泥的建築物建造雙門密封系統，以更有效控制氣味；及 (b) 承建商 H 獲准採用能節省成本的設計，以減少該兩座建築物產生的氣味量；該承建商並獲發更改令，以便為該兩座建築物各建一組採用更環保除味系統的除味機組 (估計可在 15 年的設計使用年期內節省約 4,950 萬元的經常成本)。渠務署表示，除味設計已逐步改善至更具成本效益。審計署認為，渠務署需要借鑑昂船洲污水處理廠內除味設施設計改動所得經驗，日後對污水處理廠除味設施的設計作進一步改善 (第 3.8 至 3.11 段)。

10. ***需要繼續致力監測昂船洲污水處理廠的氣味情況和處理氣味問題*** 為確保易受空氣污染影響的受體不受空氣質素影響，渠務署於 2014 年 12 月委聘顧問 Y 進行氣味研究，以加強昂船洲污水處理廠的氣味管理。2017 年 7 月，氣味研究完成。顧問 Y 發現，昂船洲污水處理廠內若干氣味源頭排放的硫化氫水平 (顯示污水處理廠氣味水平的常用指標)，較除味設施的具體設計規定為高，並建議須進一步提升昂船洲污水處理廠的現有除味設施，以應對最壞情況。結果，渠務署於 2019 年 7 月批出合約金額為 1.69 億元的合約 K，在昂船洲污水處理廠採取進一步氣味消減措施，以期為周邊易受空氣污染影響的受體消減日後的潛在氣味滋擾。審計署留意到，昂船洲污水處理廠在運作階段所涉及的環保事宜中，以處理氣味排放最備受關注，而氣味問題則因其不斷變化和為時短暫的特性而變得複雜。審計署認為，渠務署需要繼續致力監測昂船洲污水處理廠的氣味情況和處理氣味問題 (第 3.7、3.12 至 3.15 及 3.17 段)。

11. ***可在招標前更準確評估現有構築物的地質情況*** 稀釋水泵房是淨化海港計劃第一期下興建的地底鋼筋混凝土構築物，用於化學強化一級處理程序，是昂船洲污水處理廠的主要設施。稀釋水泵房下方為回收填料，並沒有任何樁柱支撐，在設計上不大容許過度沉降。在合約 F 的施工階段，稀釋水泵房的沉降幅度超出預期。為免稀釋水泵房進一步沉降，並使稀釋水泵房的結構長期保持穩定完整，顧問 Y 向承建商 F 發出更改令 (其後定價為 950 萬元)，以便為稀釋水泵房進行永久加固工程。審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署及其顧問需要在招標前採取進一步措施，更準確評估現有構築物的地質情況，以期在切實可行的範圍內，進一步減輕該等構築物受建造工程影響而出現的沉降 (第 3.21 至 3.24 段)。

12. ***有空間更清楚確定工地附近是否有地底公用設施和埋藏地底的構築物*** 合約 G 的工程展開後，渠務署全面檢討離心機廢液喉管回流系統的原有設計，並因應工地限制和不斷演變的運作需要，修改設計以進一步提升系統的功能和表現。儘管在設計階段已審視所有可供參考的工地記錄，力求確定地底是否有公用設施和構築物，且在修改系統的設計時已考慮工地限制，但承建商 G 在進行挖掘工程期間，仍發現多項未有記錄的地底公用設施 (包括電纜管道) 和其他無法預知的地底障礙物 (例如板樁)，以致延遲工程進度。最終，一個工程部分獲准延長合約期 88 天以完成該工程部分，所涉延期完工費用為 1,640 萬元。審計署認為，在日後推展工程項目時，宜更清楚確定工地附近是否有地底公用設施和構築物 (第 3.25 及 3.26 段)。

改善基本污水處理廠

13. 污水會在基本污水處理廠先經過基本處理，去除體積較大的固體和砂礫，以免沉積在深層污水隧道內，並避免下游污水處理設施受損或淤塞。現有 8 所位於港島北部和西南部的基本污水處理廠，均已進行改善工程，以應付淨化海港計劃第二期甲的技術要求和相關地區的未來發展與人口增長。主要涵蓋該 8 所基本污水處理廠改善工程的合約 L 至 N 已經完成，開支總額截至 2019 年 7 月為 15.462 億元 (第 4.2 及 4.3 段)。

14. ***移交工地和已完成的土木工程方面出現延遲*** 在按合約 L 和 M 為基本污水處理廠進行改善工程前，負責按合約 A 至 C 建造污水輸送系統的承建商須移交若干部分的工地或已完成的土木工程予承建商 L 和 M。承建商 A 延遲向承建商 L 移交工地和已完成的土木工程 (部分歸因於惡劣天氣)，而承建商 B

和C延遲向承建商M移交工地(部分歸因於惡劣天氣)，結果導致：(a)在合約L下有3個工程部分獲准延長合約期196至496天不等，以完成相關工程部分，所涉延期完工費用合共5,620萬元；及(b)在合約M下有2個工程部分分別獲准延長合約期272和542天，以完成相關工程部分，所涉延期完工費用合共5,640萬元(第4.5段)。

15. ***需要視乎情況把合約更改所涉費用增加的原因通報適當的較高級批核人員*** 根據渠務署的技術通告，擬議更改獲批核人員批核後，若基於工程範圍有變以外的原因，預計所涉費用的估算淨值會增至超出原先批核人員本身的批核權限，則有關方面在知悉情況後，須馬上通報適當的較高級批核人員，並加以解釋。據所能確定的資料，合約L下5份更改令(各自的估算費用均少於30萬元，並由顧問Y按其財務權限發出)截至2019年7月的最新費用，已超出各自的估算費用130%至969%。審計署留意到，該5份更改令的最新費用已超出顧問Y的財務權限(即30萬元)。然而，渠務署並沒有文件顯示曾有適當的較高級批核人員獲通報該5份更改令所涉費用增加的原因(第4.12至4.14段)。

審計署的建議

16. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署*建議*渠務署署長應：

建造污水輸送系統

(a) 在日後推展工程項目時：

(i) 把投標者設計涉及的工程項目，以總價項目形式納入建築工料清單(第2.17(a)段)；

(ii) 繼續致力加強核實建築工料清單，確保內容齊全和準確(第2.17(b)段)；及

(iii) 在招標前更清楚確定工地附近是否有政府構築物(第2.31(a)段)；

(b) 在日後推展涉及隧道工程的工程合約時，在切實可行的範圍內進一步加強招標前的工地勘測，以期提供更準確的工地情況資料(第2.31(b)段)；

擴建並改善昂船洲污水處理廠

(c) 借鑑昂船洲污水處理廠內除味設施設計改動所得經驗，日後對污水處理廠除味設施的設計作進一步改善 (第 3.18(a) 段)；

(d) 繼續致力監測昂船洲污水處理廠的氣味情況和處理氣味問題 (第 3.18(b) 段)；

(e) 在日後推展工程項目時：

(i) 在招標前採取進一步措施，更準確評估現有構築物的地質情況 (第 3.27(a) 段)；及

(ii) 更清楚確定工地附近是否有地底公用設施和埋藏地底的構築物 (第 3.27(b) 段)；

改善基本污水處理廠

(f) 在日後推展涉及多份合約的工程項目時，考慮視乎情況採取進一步措施，以更有效地減低承建商之間延遲移交工地和已完成的土木工程所造成的影響 (第 4.9 段)；及

(g) 在日後推展工程項目時，採取措施確保有關合約更改所涉費用增加而須通報適當的較高級批核人員並加以解釋的規定獲得遵從 (第 4.16 段)。

政府的回應

17. 渠務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　淨化海港計劃前稱策略性污水排放計劃 (註 1)，於 1989 年展開，是香港最重要的保護環境計劃之一，目的是改善維多利亞港 (維港) 的水質 (註 2)。這項計劃是一套綜合污水收集系統，以有效率、具成效和可持續保護環境的方式，收集和處理來自維港集水區的污水。該計劃能為居於維港兩岸的 570 萬人口妥善處理污水。

1.3　渠務署負責淨化海港計劃的設計、建造和運作。環境保護署 (環保署) 負責規劃淨化海港計劃和監測海水水質。環境局 (註 3) 則負責保護環境的政策事宜，並監督渠務署和環保署提供污水收集和處理服務的工作。

1.4　淨化海港計劃分三期推行 (即第一期、第二期甲和第二期乙)。第一期和第二期甲先後於 2001 年 12 月和 2015 年 12 月啓用，來自維港集水區的所有污水均輸往昂船洲污水處理廠，以集中進行化學強化一級處理 (註 4) 和消毒，然後才排放入維港。第二期乙則涉及在現有的昂船洲污水處理廠旁設置一所地

註 1：*策略性污水排放計劃由 2001 年 3 月起重新命名為淨化海港計劃。*

註 2：*淨化海港計劃啓用前，來自維港集水區的污水只經區內基本污水處理廠進行基本處理，即在簡單隔篩和除砂後，便會排放入維港。這些污水成為主要污染源頭，嚴重影響維港水質。*

註 3：*環境局於 2007 年 7 月成立，負責環境事宜的政策工作。在 2007 年 7 月以前，環境政策由當時的環境運輸及工務局 (2002 年 7 月至 2007 年 6 月)、環境食物局 (2000 年 1 月至 2002 年 6 月)、規劃環境地政局 (1997 年 7 月至 1999 年 12 月) 和規劃環境地政科 (1997 年 7 月前) 負責。*

註 4：*香港設有基本處理、一級處理、化學強化一級處理、二級處理和三級處理這 5 類污水處理設施。一級處理是在完成隔篩和清除砂礫程序後，再以沉澱過程去除污水中的固體廢物和可沉澱的懸浮固體。化學強化一級處理是在一級處理過程中，加入凝結劑和絮凝劑兩種化學品，以提高污水中懸浮固體沉澱的速度與成效。昂船洲污水處理廠使用的凝結劑和絮凝劑分別為三氯化鐵和聚合物。*

底二級處理設施 (註 5)。目前，政府未有確切推展第二期乙的計劃 (註 6)，並表示會因應水質情況和生物處理的最新技術發展，不時檢討第二期乙的推展計劃。

淨化海港計劃第一期和第二期甲

1.5 淨化海港計劃第一期於 2001 年 12 月啓用 (建造工程於 1995 年 1 月展開並於 2001 年 12 月完成)。在第一期下，長達 23.6 公里的深層污水隧道組成污水輸送系統 (註 7)，把來自九龍、葵青、荃灣、將軍澳和港島東北部的污水 (佔維港集水區總污水量約 75%) 收集並輸往昂船洲污水處理廠，以集中進行化學強化一級處理，然後排放入維港 (未經消毒——註 8)。淨化海港計劃第二期甲的建造工程於 2008 年 4 月展開，在主要工程大致完成後，於 2015 年 12 月啓用。在第二期甲下：

(a) 長達 20.8 公里的深層污水隧道組成污水輸送系統，把來自港島北部和西南部的污水 (即維港集水區總污水量餘下的 25%) 收集並輸往昂船洲污水處理廠，以集中進行化學強化一級處理和消毒 (見下文第 (b) 項)，然後排放入維港；

註 5： *二級處理採用生物處理程序來淨化經一級處理的污水，運用微生物分解已完成沉澱過程的污水內的有機物質與營養物。*

註 6： *2005 年 4 月，行政長官會同行政會議批准待淨化海港計劃第二期甲完成後，視乎 2010-11 年度進行檢討的結果，再展開淨化海港計劃第二期乙。2010 年 6 月，環保署委聘顧問進行研究，檢討淨化海港計劃第二期乙的推展計劃。研究發現淨化海港計劃第二期甲的處理量足可應付預期的污水量，而在該期計劃所涉及的設施啓用後，維港大部分水域的水質將符合水質指標 (有關指標根據《水污染管制條例》(第 358 章) 訂立，以訂明水體的水質要求)。至於把污水處理級別由化學強化一級處理提高至生物處理，不會令沿岸水域的水質明顯改善。研究所得結論是，就符合水質指標而言，推展淨化海港計劃第二期乙並沒有迫切需要。*

註 7： *污水輸送系統網絡是由豎井和相連污水隧道組成：豎井收集來自基本污水處理廠的污水，相連污水隧道則把收集所得污水輸往昂船洲污水處理廠。*

註 8： *在淨化海港計劃第一期下，昂船洲污水處理廠未有設置消毒設施。*

(b) 擴建並改善昂船洲污水處理廠，提高其設計每天污水處理量 (由 170 萬立方米增至 244 萬立方米，以應付淨化海港計劃集水區內未來發展與人口增長所帶來的額外污水量) 和設置消毒設施 (註 9)；及

(c) 改善現有 8 所位於港島北部和西南部的基本污水處理廠 (用以收集污水並提供簡單隔篩和除砂的基本處理)，以應付淨化海港計劃第二期甲的技術要求和相關地區的未來發展與人口增長。

1.6 有關淨化海港計劃第一期和第二期甲，表一載列主要工程組成部分，圖一顯示集水區範圍和污水輸送系統走線，圖二則顯示第二期甲的污水收集及處理程序。

註 9： *淨化海港計劃第一期啓用後，由於昂船洲污水處理廠排放的污水未經消毒，以致荃灣區內泳灘的海水含菌量大增，因此這些泳灘中除了有 3 個早在九十年代中已關閉，另有 4 個亦自 2003 年泳季起關閉。政府因應立法會政府帳目委員會於 2004 年審議《審計署署長第四十二號報告書》第 3 章 (見第 1.12 段) 時提出的要求，把淨化海港計劃第二期甲下部分消毒設施納入前期工程，藉以降低維港西部水域的海水含菌量，以助關閉的泳灘早日重開。隨着淨化海港計劃第二期甲為昂船洲污水處理廠設置消毒設施，經過化學處理的污水會再經消毒處理，降低含菌量後才排放入維港。淨化海港計劃第二期甲下的前期消毒設施於 2010 年 3 月啓用，及至昂船洲污水處理廠進行改善工程時再增建構築物以改裝成最終消毒設施。前期消毒設施於 2010 年 3 月啓用後，荃灣區內 7 個泳灘的水質漸見改善，全部回復至適宜游泳的水平，泳灘亦分期重開 (在 2011、2013 和 2014 年先後有 4、1 和 2 個泳灘重開)。*

表一

淨化海港計劃第一期和第二期甲

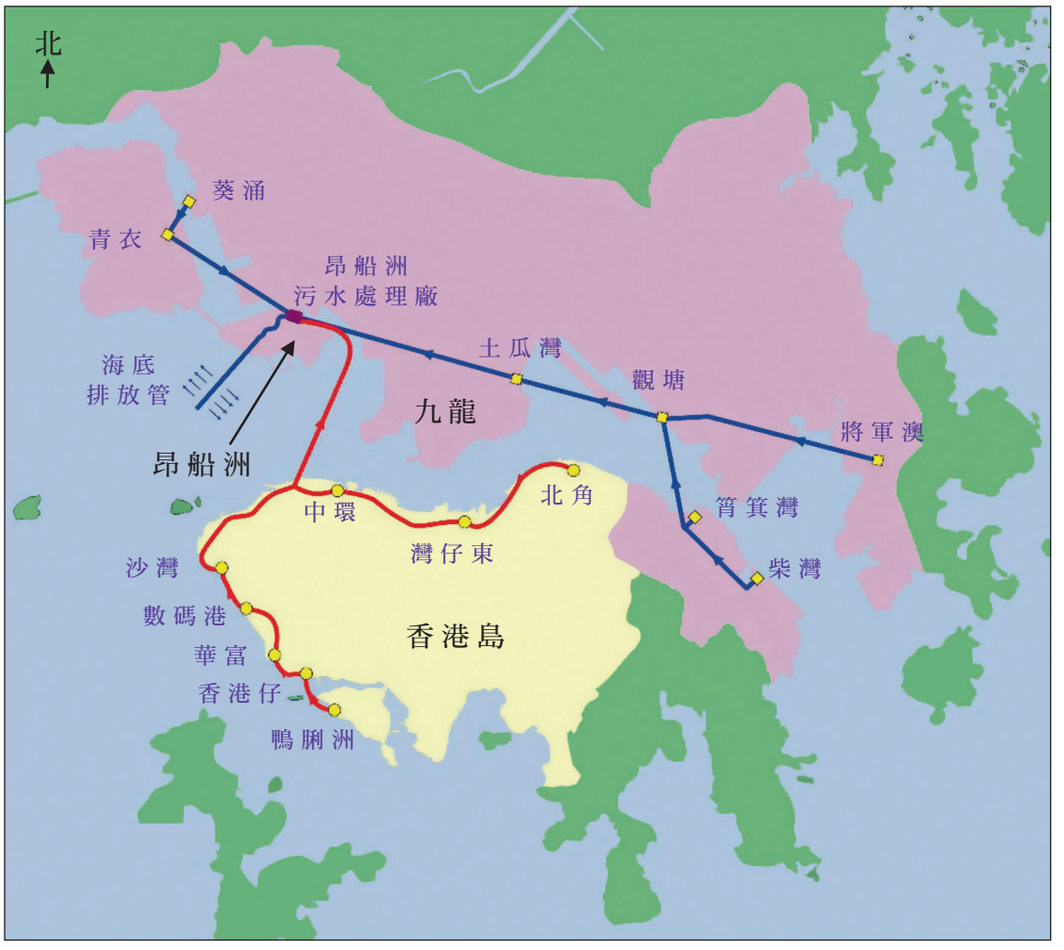
期數	主要工程組成部分	開展時間	完工時間	項目啓用時間
第一期	• 建造污水輸送系統 • 建造昂船洲污水處理廠和海底排放管 • 改善位於蒌涌、青衣、土瓜灣、觀塘、將軍澳、筲箕灣和柴灣的7所基本污水處理廠	1995年1月	2001年12月	2001年12月
第二期甲	• 建造污水輸送系統 • 擴建並改善昂船洲污水處理廠 • 改善位於北角、灣仔東、中環、沙灣、數碼港、華富、香港仔和鴨脷洲的8所基本污水處理廠	2008年4月	主要工程: 2015年12月 其他工程: 2018年1月 進一步提升工程: 進行中(註)	2015年12月 (註)

資料來源：渠務署的記錄

註：淨化海港計劃第二期甲的主要工程大致完成後，於2015年12月啓用。昂船洲污水處理廠的若干提升工程則預計在2021年5月完成。

圖一

淨化海港計劃第一期和第二期甲集水區範圍和污水輸送系統走線



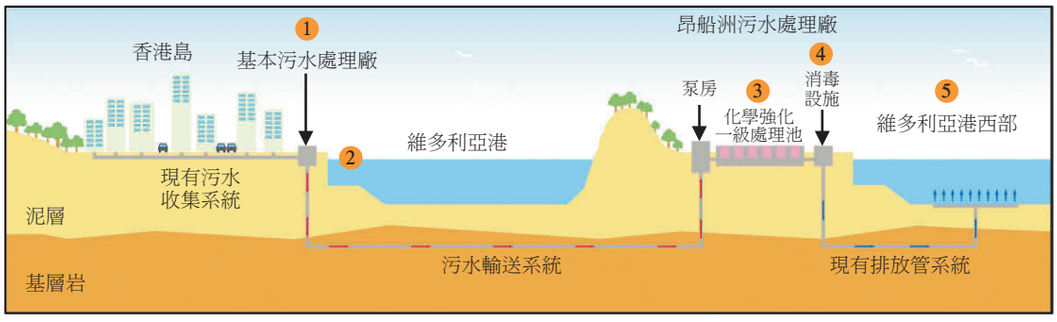
圖例：
- 第一期集水區範圍
- 第二期甲集水區範圍
- 第一期污水輸送系統
- 第二期甲污水輸送系統
- 昂船洲污水處理廠
- 第一期基本污水處理廠
- 第二期甲基本污水處理廠

資料來源：渠務署的記錄

附註：來自九龍西北部的污水會直接泵往昂船洲污水處理廠旁的基本污水處理廠，進行基本處理後便會輸往昂船洲污水處理廠作進一步處理。

圖二

淨化海港計劃第二期甲
污水收集及處理程序



圖例：
1. 收集及為污水進行隔篩和除砂的基本處理
2. 污水經污水輸送系統輸往昂船洲污水處理廠
3. 污水於昂船洲污水處理廠進行化學強化一級處理
4. 污水進行消毒處理
5. 經處理的污水排放到維多利亞港西部

資料來源：渠務署的記錄

推展淨化海港計劃第二期甲

1.7 淨化海港計劃第二期甲以 5 個項目 (項目 A 至 E) 推展，其核准工程預算合共 175.917 億元 (見表二)，包括：

(a) 在 2005 年 12 月至 2010 年 4 月期間，立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款合共 175.819 億元，為淨化海港計劃第二期甲進行勘測、詳細設計和建造工程；及

(b) 2008 年 4 月，財經事務及庫務局局長 (獲財委會授權) 批准把項目 C 的核准工程預算調高 980 萬元或 8.9%(即由 1.099 億元增至 1.197 億元)。

表二

淨化海港計劃第二期甲獲批的撥款
(2005 年 12 月至 2010 年 4 月)

日期	詳情	核准金額 (百萬元)
勘測和詳細設計		
項目 A		
2005 年 12 月	環境影響評估 (環評)、勘測和隧道輸送系統設計	166.5
項目 B		
2007 年 7 月	昂船洲污水處理廠和基本污水處理廠改善工程的規劃和設計	105.6
建造工程		
項目 C		
2008 年 1 月	在昂船洲污水處理廠建造前期消毒設施	109.9
2008 年 4 月	調高核准工程預算以應付因投標價格高於預期而有所增加的建造費用	9.8 (註 1)
項目 D		
2009 年 6 月	建造污水輸送系統和改善昂船洲污水處理廠前期工程 (註 2)	9,286.5
項目 E		
2010 年 4 月	改善昂船洲污水處理廠和基本污水處理廠工程 (註 2)	7,913.4
	總計	17,591.7

資料來源：渠務署的記錄

註 1： 財經事務及庫務局局長獲財委會授權，批准調高核准工程預算。

註 2： 項目 D 和 E 已包括擴建昂船洲污水處理廠的工程。

1.8 在 2006 年 1 月至 2009 年 9 月期間，渠務署就淨化海港計劃第二期甲批出 4 份顧問合約 (見表三)，詳情如下：

(a) 2 份淨化海港計劃第二期甲設計和工程監督工作的顧問合約，監督工作涉及 14 份工程合約 (合約 A 至 N── 見第 1.9 段)；

(b) 1 份環評研究的顧問合約；及

(c) 1 份獨立環境查核人 (註 10) 的顧問合約。

表三

淨化海港計劃第二期甲的顧問合約
(2019 年 7 月)

顧問合約	顧問	截至 2019 年 7 月的費用 (百萬元)	負責的設計和工程監督工作
X (於 2006 年 1 月批出)	X	69.1	污水輸送系統 (合約 A 至 C)
Y (於 2007 年 8 月批出)	Y	98.8	昂船洲污水處理廠 (合約 D 至 K) 基本污水處理廠 (合約 L 至 N)
環評研究 (於 2006 年 2 月批出)		8.2	不適用
獨立環境查核人 (於 2009 年 9 月批出)		4.9	不適用
總計		181.0	

資料來源：渠務署的記錄

註 10： *獨立環境查核人負責查核、檢視、核實和審核工程項目的整體環保表現，包括各項環保與緩解措施的推行工作、提交環境監察及審核文件的工作，以及按工程項目的環境許可證所載要求提交任何其他文件的工作。環境許可證由環境保護署署長根據《環境影響評估條例》(第 499 章) 發出。*

1.9　在 2008 年 4 月至 2019 年 7 月期間，渠務署為推展淨化海港計劃第二期甲而向 13 間承建商 (註 11) 批出合共 14 份工程合約 (見表四)，包括：

(a) 3 份建造污水輸送系統的合約 (合約 A 至 C)；

(b) 8 份擴建並改善昂船洲污水處理廠的合約 (合約 D 至 K)；及

(c) 3 份改善基本污水處理廠的合約 (合約 L 至 N)。

在該 14 份工程合約中，除合約 K (涉及昂船洲污水處理廠的提升工程) 外，所有其他合約下的工程均已完成。合約 K 於 2019 年 7 月批出，預定合約完工日期為 2021 年 5 月。至於 13 份已完成的工程合約，有 12 份 (即除合約 B 外) 的完工日期較各自的原定合約完工日期遲了 1 至 33.3 個月不等 (見表四)。渠務署表示，基於惡劣天氣等種種原因，該署已按合約條款批准承建商延長合約期 (註 12)，讓承建商可遲於原定合約完工日期完成工程，惟不包括合約 C 下的 133 天延遲 (涉及算定損害賠償，詳見第 2.3 段表七的註 4) 和合約 M 下的 59 天延遲 (正由顧問 Y 評估)。最終，淨化海港計劃第二期甲於 2015 年 12 月啓用，較向財委會申請撥款文件中訂明的目標啓用日期 2014 年 12 月遲了一年。

註 11：*合約 L 和 M 批予同一間承建商。*

註 12：*根據《土木工程合約一般條款》，就合約工程的開展、完工及延遲而言：(a) 工程及其任何部分須在合約訂明的時間或時期內完成，該時間或時期須由工程師通知的開展日期起計算並包括當天在內，又或須在工程師決定的延長期內完成；(b) 如承建商未能在完工時間或所批延長期內完成工程或其任何部分，則僱主有權就延遲向承建商追討算定損害賠償；以及 (c) 若工程師認為，工程或其任何部分的進度有所延遲的原因是《土木工程合約一般條款》所訂明者，例如惡劣天氣、工程師發出更改令 (見第 2.24(a) 段的註 24)、承建商未能接管工地等，則工程師須在合理時間內考慮承建商是否符合資格獲准延長合約期，以完成工程或其任何部分。根據土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》，批准延長合約期以完成工程，實質上會剝奪政府因完工有延遲而可就該段延長期間獲得算定損害賠償的權利，因此會對財政有影響。*

表四

淨化海港計劃第二期甲的合約 A 至 N
(2019 年 7 月)

合約	工程	開展日期	原定合約完工日期	實際完工日期 (註 1)	較原定合約完工日期延遲的月數 (註 2)
A	建造污水輸送系統	31.7.2009	5.1.2015	11.11.2016	22.2
B		31.7.2009	5.1.2015	15.12.2014	不適用
C		17.8.2009	16.8.2011	16.5.2014	33.0
D	擴建並改善昂船洲污水處理廠	29.4.2008	26.8.2009	4.12.2009	3.3
E		30.10.2009	27.6.2012	8.9.2012	2.4
F		17.9.2009	18.12.2011	6.7.2012	6.6
G		24.2.2011	23.7.2016	31.8.2017	13.3
H		25.8.2010	19.5.2016	5.9.2017	15.6
I		30.6.2011	26.1.2015	21.1.2017	23.9
J		5.7.2013	3.2.2015 (註 3)	4.3.2015 (註 3)	1.0
K		9.7.2019	4.5.2021	進行中	
L	改善基本污水處理廠	6.1.2011	29.10.2014	30.6.2016	20.1
M		31.8.2011	31.3.2015	8.1.2018	33.3
N		31.8.2016	26.6.2017	15.12.2017	5.7

資料來源：渠務署的記錄

註 1： 實際完工日期指合約下所有工程完工的日期。部分工程並非主要工程 (例如環境美化工程)，不會影響淨化海港計劃第二期甲的啓用。淨化海港計劃第二期甲在有關合約下的主要工程大致完成後，於 2015 年 12 月啓用。合約 K 下的昂船洲污水處理廠提升工程，則預計在 2021 年 5 月完成。

註 2： 在 13 份已完成的工程合約 (即除工程仍在進行的合約 K 外) 中，有 12 份 (即除合約 B 外) 的完工日期遲於各自的原定合約完工日期。渠務署表示，基於惡劣天氣等種種原因，該 12 份已完成的工程合約的承建商均獲准延長合約期，可遲於原定合約完工日期完成工程。在該 12 份工程合約中，有 11 份因惡劣天氣而獲准延長合約期，該等延長期沒有招致延期完工費用 (見第 2.21 段的註 19)。合約 J 和 M 的延長期由 0.4 至 1.4 個月不等；合約 C、D、E 和 G 的延長期由 1.5 至 4.9 個月不等；合約 A、F、H、I 和 L 的延長期則由 5 至 8.7 個月不等。對比因惡劣天氣而延後的合約完工日期，該 11 份工程合約中有 10 份 (即除合約 E 外) 遲於各自的延後日期完成，遲了 0.6 至 31.9 個月不等。

註 3： 合約 J 是一份設計、建造及營運合約 (涉及污泥處理和棄置設施)。原定合約完工日期和實際完工日期與設計和建造部分有關，而營運期 (為期 10 年並可再延期 5 年) 則在建造工程完工翌日展開。

淨化海港計劃第二期甲的工程費用

1.10　截至 2019 年 7 月，淨化海港計劃第二期甲的 175.917 億元核准工程預算 (見第 1.7 段) 已動用 168.687 億元 (96%)，當中有 148.74 億元 (88%) 用於支付淨化海港計劃第二期甲下多份工程合約的開支 (見表五的註 4)，藉以：

(a)　建造污水輸送系統 (71.51 億元)；

(b)　擴建並改善昂船洲污水處理廠 (61.913 億元)；及

(c)　改善基本污水處理廠 (15.317 億元)。

餘下的 19.947 億元 (12%) 主要用於支付駐地盤人員費用、顧問費和由其他政府部門進行工程的費用 (見表六)。

表五

淨化海港計劃第二期甲下多份工程合約的合約金額／開支
(2019 年 7 月)

合約	原定合約金額 (a) (百萬元)	最終合約金額／最新合約開支 (註 1) (b) (百萬元)	增幅／(減幅) (c) = (b) − (a) (百萬元)	價格變動調整撥備的增幅／(減幅) (註 2) (d) (百萬元)	價格變動調整後的增幅／(減幅) (e) = (c) − (d) (百萬元)
建造污水輸送系統					
A	3,763.1	4,043.8	280.7 (7.5%)	167.7 (4.5%)	113.0
B	2,544.8	2,827.2	282.4 (11.1%)	10.3 (0.4%)	272.1
C	236.5	280.0	43.5 (18.4%)	8.8 (3.7%)	34.7
總計	6,544.4	7,151.0	606.6 (9.3%)	186.8 (2.9%)	419.8 (6.4%)
擴建並改善昂船洲污水處理廠					
D	108.0	105.1	(2.9) (-2.7%)	—	(2.9)
E	188.8	188.2	(0.6) (-0.3%)	5.5 (2.9%)	(6.1)
F	533.8	604.5	70.7 (13.2%)	50.0 (9.4%)	20.7
G	2,385.7	2,711.9	326.2 (13.7%)	(97.5) (-4.1%)	423.7
H	1,358.5	1,448.9	90.4 (6.7%)	28.7 (2.1%)	61.7
I	680.0	864.1	184.1 (27.1%)	1.5 (0.2%)	182.6
J (註 3)	432.3	364.1	(68.2) (-15.8%)	(45.4) (-10.5%)	(22.8)
總計	5,687.1	6,286.8	599.7 (10.5%)	(57.2) (-1.0%)	656.9 (11.6%)
改善基本污水處理廠					
L	625.0	767.4	142.4 (22.8%)	25.0 (4.0%)	117.4
M	528.4	767.4	239.0 (45.2%)	18.8 (3.6%)	220.2
N	11.5	11.4	(0.1) (-0.9%)	(0.7) (-6.1%)	0.6
總計	1,164.9	1,546.2	381.3 (32.7%)	43.1 (3.7%)	338.2 (29.0%)
所有已完成的工程合約					
整體	13,396.4	14,984.0 (註 4)	1,587.6 (11.9%)	172.7 (1.3%)	1,414.9 (10.6%)
昂船洲污水處理廠提升工程 (預計在 2021 年 5 月完成)					
K	169.0	不適用 (截至 2019 年 7 月並沒有開支)			

資料來源：渠務署的記錄

表五 (續)

註 1： 9 份合約 (合約 A 至 F、I、J 和 N) 的帳目已在 2012 年 7 月至 2019 年 3 月期間結算。截至 2019 年 7 月，4 份合約 (合約 G、H、L 和 M) 的帳目尚未結算，而相關金額為最新合約開支。

註 2： 合約 A 至 C、E 至 J 和 L 至 N 的原定合約金額已包括價格變動調整的撥備。合約 D 則沒有包括價格變動調整的撥備。

註 3： 合約 J 是一份設計、建造及營運合約 (涉及污泥處理和棄置設施)。此表所示金額只與設計和建造部分有關。

註 4： 這 149.84 億元當中，有 148.639 億元與淨化海港計劃第二期甲有關，有 8,040 萬元屬營運開支並由渠務署的部門撥款支付，有 2,520 萬元由有關渠務工程的整體撥款支付，以及有 1,450 萬元與工務試驗所的工程有關並由土木工程拓展署支付。再加上合約 J 營運期間有為數 1,010 萬元的建造開支，淨化海港計劃第二期甲下多份工程合約的總開支為 148.74 億元 (148.639 億元 + 1,010 萬元)。

表六

淨化海港計劃第二期甲的其他開支
(2019 年 7 月)

項目	金額 (百萬元)
支付予顧問 X 和 Y 的駐地盤人員費用 (註 1)	1,559.6
顧問費	181.0
由其他政府部門進行的工程 (註 2)	83.2
雜項費用 (註 3)	170.9
總計	1,994.7

資料來源：渠務署的記錄

註 1： 顧問須聘請不同職系 (例如專業職系和技術職系) 的駐地盤人員，以監督承建商的工程。政府向顧問發還駐地盤人員的個人薪酬，並向顧問支付一筆管理駐地盤人員的間接費用。

註 2： 由其他政府部門進行的工程主要包括土木工程拓展署提供的工務試驗所服務，以及環保署為監測維港水質在淨化海港計劃第二期甲啓用後有否改善而進行的項目後續監測。

註 3： 雜項費用主要包括土地勘測工程、挖掘准許證和租用服務與設備方面的開支。

淨化海港計劃第二期甲啓用後維港的水質

1.11 環境局及環保署表示：

(a) 自分期推行淨化海港計劃後，維港水質已明顯改善，隨着淨化海港計劃第二期甲於 2015 年 12 月啓用，維港水質已進一步改善；

(b) 前期消毒設施於 2010 年 3 月啓用後，維港西部水域的海水含菌量已大降，令荃灣區內 7 個已關閉的泳灘在 2011 至 2014 年期間得以重開 (見第 1.5(b) 段的註 9)；

(c) 鑑於淨化海港計劃第二期甲啓用後維港水質得到進一步改善，因水質差劣而自 1979 年起停辦的維港渡海泳比賽，自 2011 年起於維港東部水域復辦，並自 2017 年起遷回至維港中部的經典路線舉行；及

(d) 維港水質於 2016 至 2018 年期間的改善幅度，與淨化海港計劃第二期甲的預計水質效益大致吻合 (詳情見附錄 A)。

審查工作

1.12 2004 年，審計署完成有關淨化海港計劃第一期推展工作的審查，並在 2004 年 3 月發表的《審計署署長第四十二號報告書》第 3 章報告結果。

1.13 2019 年 4 月，審計署就政府管理淨化海港計劃第二期甲的推展工作展開審查。審查工作集中於以下範疇：

(a) 建造污水輸送系統 (第 2 部分)；

(b) 擴建並改善昂船洲污水處理廠 (第 3 部分)；及

(c) 改善基本污水處理廠 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.14　在審查工作期間，環境局、渠務署和環保署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：建造污水輸送系統

2.1　本部分探討渠務署管理污水輸送系統建造工程合約的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a)　建築工料清單所載項目的管理 (第 2.4 至 2.18 段)；及

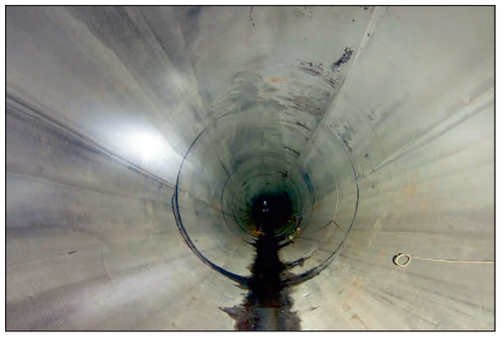
(b)　其他合約管理事宜 (第 2.19 至 2.32 段)。

污水輸送系統

2.2　淨化海港計劃第二期甲的污水輸送系統網絡是由相連的污水隧道 (見照片一的例子) 和豎井 (見照片二的例子) 組成。豎井收集來自 8 所分別位於北角、灣仔東、中環、沙灣、數碼港、華富、香港仔和鴨脷洲的基本污水處理廠的污水，深層污水隧道則把收集所得的污水輸往昂船洲污水處理廠。深層污水隧道位於海平面下 70 至 160 米不等，共長 20.8 公里。

照片一

污水隧道



照片二

豎井



資料來源：渠務署的記錄

2.3　合約 A 至 C (最終合約總金額為 71.51 億元) 為實計工料合約 (註 13)，涵蓋污水輸送系統的建造工程 (見表七)。顧問 X 是負責監督合約工程的工程師。

註 13：*在實計工料合約下，工程費用按實測得出的實際完工量，以及承建商在合約建築工料清單 (見第 2.4 至 2.6 段) 上為各個工程項目所訂的標價來計算。*

表七

合約 A 至 C 下的污水輸送系統建造工程
(2018 年 5 月)

合約	污水輸送系統走線	隧道長度 (公里)	最終合約金額 (註 1) (百萬元)
A (註 2)	北角至昂船洲	12.0	4,043.8
B (註 3)	香港仔至西營盤	7.5	2,827.2
C (註 4)	鴨脷洲至香港仔	1.3	280.0
	總計	20.8	7,151.0

資料來源：渠務署的記錄

註 1： 合約 A 至 C 的帳目分別於 2018 年 4 月和 5 月，以及 2015 年 12 月結算。

註 2： 渠務署於 2009 年 7 月向承建商 A 批出合約 A，合約金額為 37.631 億元。工程於 2009 年 7 月展開，合約為期約 65 個月。最終，合約工程於 2016 年 11 月完成，較原定完工日期 2015 年 1 月遲了約 22.2 個月 (676 天)。承建商 A 獲准延長合約期 (見第 1.9 段的註 12) 676 天，當中有 151.5 天是歸因於惡劣天氣。

註 3： 渠務署於 2009 年 7 月向承建商 B 批出合約 B，合約金額為 25.448 億元。工程於 2009 年 7 月展開，合約為期約 65 個月。最終，合約工程於 2014 年 12 月完成，較原定完工日期 2015 年 1 月早了約 0.7 個月 (21 天)。

註 4： 渠務署於 2009 年 8 月向承建商 C 批出合約 C，合約金額為 2.365 億元。工程於 2009 年 8 月展開，合約為期約 24 個月。其間，承建商 C 獲渠務署批准實施延誤緩解措施，因而追回 110 天的進度，該等措施所涉費用為 4,450 萬元，在合約 C 下支付。最終，合約工程於 2014 年 5 月完成，較原定完工日期 2011 年 8 月遲了約 33 個月 (1 004 天)。該 1 004 天當中，有 871 天屬承建商 C 獲准延長合約期的日數 (當中有 130 天歸因於惡劣天氣)，餘下 133 天則屬渠務署向承建商 C 追討算定損害賠償 (見第 1.9 段的註 12) 的延遲，涉款 440 萬元。

建築工料清單所載項目的管理

2.4 根據土木工程拓展署 (土拓署) 發出的《土木工程管理手冊》(下稱《管理手冊》)：

(a) 建築工料清單是一份項目清單，扼要識別並說明各項擬進行的工程和估計施工量；及

(b) 建築工料清單主要用於：

(i) 比較投標價格；及

(ii) 作為工程估值的工具。

擬備建築工料清單

2.5 就實計工料合約而言，建築工料清單會在工程設計完成後擬備。擬進行工程的性質和範圍以工程合約的圖則、規格和條款為準，並會參考《土木工程標準計量方法》(註 14)。相關的工程項目會分類列入建築工料清單不同部分，清單上並會列明每個項目的估計施工量。在合約招標階段，投標者須在建築工料清單上列明：

(a) 每個建築工料清單項目的價率；

(b) 每個建築工料清單項目的款額 (即估計施工量 × 建築工料清單項目價率)；及

(c) 建築工料清單項目的總額。

2.6 合約批出後，建築工料清單成為合約的一部分。建築工料清單項目的工程完成後，當局會按實際完工量和有關建築工料清單項目的價率，付款予承建商。

註 14： *土木工程標準計量方法訂明為政府進行的土木工程的計量方法和準則。*

遺漏項目

2.7　合約圖則或規格顯示／訂定的工程，如未有適當列作建築工料清單的項目，即屬遺漏項目。《土木工程合約一般條款》列明，就每一遺漏項目：

(a) 承建商須進行該遺漏項目有關的工程；

(b) 工程師須就該遺漏項目作出更正，並確定和核證實際完成的工程價值；

(c) 建築工料清單如有類似項目，須按該類似項目的價率為遺漏項目估值；及

(d) 建築工料清單如沒有類似項目，遺漏項目價率的估值：

(i) 在合理情況下，應盡量根據合約價率計算，不然則按工程師與承建商協定的價率計算；及

(ii) 如工程師與承建商無法就價率達成協議，應由工程師釐定。

2.8　審計署留意到，渠務署對建築工料清單所載項目的管理有可予改善之處(見第 2.9 至 2.17 段)。

建築工料清單遺漏了投標者設計所載工程項目

2.9　審計署的審查發現，合約 A 和 B 各自的建築工料清單均遺漏了投標者設計所載工程項目。在管理合約 A 和 B 的過程中，相關承建商申報建築工料清單項目有所遺漏，並由顧問 X 評估，結果渠務署向承建商 A (見個案一) 和承建商 B (見個案二) 分別支付 1.888 億元和 1.774 億元，以進行有關遺漏項目所涉工程。

個案一

合約 A 的遺漏項目

1. 合約 A 的招標圖則載有指示性設計，當中包括建造 2 條臨時通路 (通常界定為通往礦洞的臨時通道，大部分為橫向，以供進出或排水之用)。投標者須參考指示性設計，再按其採用的具體施工方法來制訂最終設計 (下稱經更動設計)。根據承建商 A 投標時提交的技術建議書內載示的經更動設計，除了招標圖則所示的 2 條臨時通路外，還有 3 條橫向通道，讓施工者可更安全靈活地從污水隧道的相反方向進出。承建商 A 獲批合約 A 後，該技術建議書成為合約的一部分。

2. 承建商 A 其後指出，建築工料清單遺漏了橫向通道的工程項目。對於承建商 A 提出的論點，顧問 X 經評估後表示，建築工料清單並未有計量橫向通道所涉工程，因此須予修正。渠務署同意顧問 X 的評估結果，並表示建築工料清單中有關臨時通路的項目並不適用，因為它們只與招標圖則所示的臨時通路有關，而非承建商 A 的技術建議書內載示的橫向通道。最終，渠務署向承建商 A 支付 1.888 億元，以進行有關遺漏項目所涉工程。

審計署的意見

3. 根據承建商 A 投標時提交的技術建議書內載示的經更動設計，該 3 條新增橫向通道的工程項目屬遺漏項目，未有納入建築工料清單。

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

個案二

合約 B 的遺漏項目

1. 合約 B 的招標圖則載有指示性設計，當中包括建造 2 條臨時通路。投標者須參考指示性設計，再按其採用的具體施工方法來制訂最終設計 (即經更動設計)。承建商 B 投標時提交的技術建議書更動了指示性設計，除了刪除招標圖則所示的 2 條臨時通路，還在其他工地位置新增 3 條臨時通路 (下稱新臨時通路)，成為最終設計。承建商 B 獲批合約 B 後，該技術建議書成為合約的一部分。

2. 承建商 B 其後指出，建築工料清單遺漏了新臨時通路的工程項目，並為進行所涉工程申索相關費用。對於承建商 B 提出的論點，顧問 X 經評估後表示，建築工料清單並未有計量新臨時通路所涉工程，因此須予修正。渠務署同意顧問 X 的評估結果，並認為：

(a) 承建商 B 投標時提交的技術建議書內載示的新臨時通路，屬合約 B 下工程的一部分，理由是合約 B 的合約條款訂明技術建議書是合約的一部分，承建商 B 須按該建議書進行工程；及

(b) 臨時通路所涉工程應以獨立項目來計量，建築工料清單遺漏了新臨時通路的工程項目。

3. 最終，渠務署向承建商 B 支付 1.774 億元，以進行有關遺漏項目所涉工程。

4. 審計署留意到：

(a) 渠務署表示，承建商 B 在建築工料清單上有關指示性設計所示 2 條臨時通路的部分填上“不適用 ”，是因為承建商 B 在其技術建議書內提議不進行相關工程項目；

(b) 顧問 X 表示，指示性設計載示 2 條臨時通路，兩者均納入建築工料清單項目並予以計量。承建商 B 把這些建築工料清單項目標價為“不適用 ”，此舉維持承建商 B 標書的競爭力；及

(c) 對於承建商 B 提出的論點，顧問 X 經評估後表示，承建商 B 在其技術建議書引入新臨時通路，但這些通路並沒有納入建築工料清單項目並予以計量。

審計署的意見

5. 根據承建商 B 投標時提交的技術建議書內載示的經更動設計，該 3 條新臨時通路的工程項目屬遺漏項目，未有納入建築工料清單。

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

2.10　審計署就《管理手冊》與相關技術通告內有關把投標者設計納入建築工料清單的規定作出查詢，土拓署和渠務署在 2019 年 9 月回覆審計署時告知：

土拓署

(a) 在 2014 年 4 月發出的《發展局技術通告 (工務) 第 3/2014 號》"承建商的設計及替代設計"(下稱《2014 年技術通告》)，已訂明相關規定。根據《2014 年技術通告》，投標者設計須以總價項目的形式標價，並輔以詳列各項價目的工料定價表。該總價項目須納入建築工料清單；

(b) 承建商 A 和 B 的經更動設計涉及的臨時工程 (見第 2.9 段個案一及二)，似乎符合《2014 年技術通告》對投標者設計所下的定義；及

渠務署

(c) 儘管《2014 年技術通告》的舊有版本 (在 2008 年 12 月為合約 A 和 B 作出投標邀請時適用 —— 註 15) 載有上文第 (a) 項所述規定，但只適用於由投標者設計的永久工程，而非"使用期短暫或屬臨時性質的工程"(其後涵蓋於《2014 年技術通告》內)。因此，當時的通告不適用於承建商 A 和 B 的經更動設計涉及的臨時工程 (見第 2.9 段個案一及二)，理由是該等工程建造的臨時通路只屬相關承建商使用的施工方法，以利便承建商進行建造工程。

2.11　審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署需要把投標者設計涉及的工程項目，以總價項目形式納入建築工料清單。

需要嚴格核實建築工料清單所載項目是否齊全

2.12　審計署的審查發現，建築工料清單上載列的豎井挖掘工程項目遺漏了涉及一類挖掘物料的項目，以致渠務署向承建商 A 支付 6,850 萬元，以進行有關遺漏項目所涉工程 (見第 2.13 至 2.16 段)。

2.13　合約 A 要求承建商 A 以爆破方法或機械／人工方法挖掘豎井。根據合約 A，為計量豎井挖掘工程：

註 15：*在 2004 年 8 月發出的《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 25/2004 號》"承建商的設計及替代設計"已被《2014 年技術通告》取代。*

(a) 合約條款已訂定各類挖掘物料，詳情如下：

(i) 按中線計算，每一輪爆破或挖掘工程產生的每段永久豎井，如井底和井壁的外露地層表面面積有不少於 75% 由第 I、II 或 III 等級的風化石材 (註 16) 組成，整段豎井可歸類為“基層岩”(下稱第 1 類物料)，否則便歸類為“基層岩以外地層”(下稱第 2 類物料)；及

(ii) 若因地層狀況而須以機械／人工方法進行挖掘 (註 17)，該段豎井便須按“基層岩以外物料”(下稱第 3 類物料) 計量；及

(b) 就豎井挖掘工程而言，建築工料清單應分項列出涉及不同挖掘物料的項目。

2.14 合約 A 的建築工料清單已列出涉及第 1 和 2 類物料的豎井挖掘工程項目，但未有列出涉及第 3 類物料的項目。承建商 A 指出，建築工料清單遺漏了涉及第 3 類物料的豎井挖掘工程項目，並為進行所涉工程申索相關費用。顧問 X 經初步評估後拒絕承建商 A 的申索，理由如下：

(a) 全段豎井的地質符合第 1 或 2 類物料的定義；及

(b) 第 2 類物料的定義足以涵蓋第 3 類物料。

2.15 承建商 A 不同意顧問 X 的評估結果。顧問 X 於是再次檢視承建商 A 的申索，最後評定建築工料清單未有計量涉及第 3 類物料並以機械／人工方法進行的豎井挖掘工程，因而須予修正。渠務署同意顧問 X 的評估結果，並認為建築工料清單內涉及第 2 類物料的項目並不涵蓋第 3 類物料，理由如下：

(a) 第 2 和 3 類物料關乎兩種截然不同的挖掘方法，前者是以爆破方法挖掘，後者則是以機械／人工方法挖掘；及

(b) 機械／人工挖掘方法並不涉及獨立的工作周期，且有別於以爆破方法進行挖掘，不存在“外露地層表面面積”。這意味着第 2.13(a)(i) 段所述的合約條款，並非為計量以機械／人工方法進行的豎井挖掘工程而設。

註 16： *土拓署轄下土力工程處發出的《岩土描述指南》，把石材風化程度分為第 I 至 VI 等級 (石材硬度依等級遞降)。*

註 17： *除非已獲土拓署轄下礦務部批准使用爆破方法，否則須以機械／人工方法進行挖掘。再者，泥地或含石量低的地方不適合採用爆破方法，只能以機械／人工方法挖掘。*

最終，渠務署向承建商 A 支付 6,850 萬元，以進行有關遺漏項目所涉工程。

2.16　審計署留意到，土拓署於 2010 年 2 月 (顧問合約 X 和合約 A 分別於 2006 年 1 月和 2009 年 7 月批出後) 修訂《管理手冊》內有關擬備建築工料清單的部分。內容如下：

(a) 所有工程項目必須納入建築工料清單，並在切實可行的範圍內盡量減少遺漏項目；

(b) 建築工料清單必須經過核實程序，確保內容齊全、準確和沒有重大錯誤；及

(c) 上述措施有助確保競價投標，減省用於對遺漏項目進行估值的資源，以及盡量減少因遺漏項目估值工作而起的爭議。

渠務署表示，該署自 2015 年 11 月起已規定轄下工程合約的建築工料清單須經獨立核實。審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署需要繼續致力加強核實建築工料清單，確保內容齊全和準確。

審計署的建議

2.17　**審計署*建議*渠務署署長應在日後推展工程項目時：**

(a) **把投標者設計涉及的工程項目，以總價項目形式納入建築工料清單；及**

(b) **繼續致力加強核實建築工料清單，確保內容齊全和準確。**

政府的回應

2.18　渠務署署長同意審計署的建議。

其他合約管理事宜

2.19　除了建築工料清單所載項目的管理工作外，審計署留意到，渠務署有空間加強其他範疇的合約管理工作 (見第 2.20 至 2.31 段)。

有空間在招標前更清楚確定工地附近是否有政府構築物

2.20　合約 B 要求承建商 B 在香港仔基本污水處理廠建造一個豎井。審計署的審查發現，合約 B 在 2009 年 7 月批出後，有關方面才發現工地附近有一些政府構築物，當中要點如下：

(a) 挖掘工程展開前，承建商 B 於 2009 年 8 月通知顧問 X，香港仔基本污水處理廠擬建豎井的位置與渠務署一條現有污水幹渠的實際走線有抵觸 (對照 2003 年時編制的建築記錄文件)。為解決抵觸問題，豎井位置、連接渠道和隧道的走線須予修改。顧問 X 指出，工程經修改後，香港仔基本污水處理廠擬建豎井四周的可用施工空間有所縮減 (包括臨時貯存挖掘物料的地方和讓泥頭車出入工地以運走挖掘物料的地方)，預定施工效率亦見下降 (未能達到每天在豎井進行兩次爆破的爆破周期)，以致工程進度有所延遲；

(b) 挖掘工程展開後，承建商 B 於 2009 年 10 月在香港仔基本污水處理廠的工地範圍內發現屬於渠務署並已廢棄的地底鋼筋混凝土構築物。為了讓挖掘豎井的工程能夠繼續，承建商 B 須進行額外工程，拆卸並挖穿該構築物的若干部分，以致挖掘工程的進度有所延遲；及

(c) 審計署留意到：

(i) 顧問 X 在設計階段曾勘測工地內是否有地底政府構築物，事前曾向渠務署 (包括污水處理部和香港及離島渠務部 (廠房及土木維修組)) 索取豎井所在位置附近構築物的竣工圖。然而，渠務署在招標前未能提供顯示香港仔基本污水處理廠的工地內有上述地底構築物 (即污水幹渠與鋼筋混凝土構築物) 的竣工圖；及

(ii) 承建商 B 發現地底鋼筋混凝土構築物後 (見上文第 (b) 項)，顧問 X 嘗試再向渠務署索取該構築物當年的竣工圖，並於 2013 年 10 月初發現該等圖則一直保存在渠務署工程管理部的記錄內。該地底鋼筋混凝土構築物是螺旋泵房進水間的殘餘部分，而該構築物的主要部分已於 1998 年按渠務署一份工程合約進行拆卸、回填及植草工程，相關竣工圖於 2004 年已提交渠務署 (即在合約 B 於 2009 年招標前)。

2.21　最終，合約 B 下多個工程部分獲准延長合約期 95 至 411.5 天不等，以完成相關工程部分 (註 18)，所涉延期完工費用 (註 19) 合共 3.233 億元。審計署也留意到合約 I、L 和 M 有類似情況，即在合約批出後才因發現工地附近有政府構築物而須更改工程，以致這些合約獲批日數不少的延長合約期，所涉延期完工費用也為數不少 (詳情見附錄 B)。

2.22　根據《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 17/2004 號》“工程不可能進行／無法預知的地質情況／公用設施的介入”，工程項目人員應：

(a) 進行勘測以確定工地內或附近是否有廢棄的舊海堤或樁帽等埋藏地底的構築物，並核實這些構築物的記錄是否準確；及

(b) 在完成詳細設計前，信納從公用事業機構或其他來源取得的公用設施記錄合理地準確。視乎合約的規模和性質，工程項目人員應進行文案調查，並在有需要時進行實地勘測，以核實公用設施記錄。

2.23　審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署及其顧問需要在招標前更清楚確定工地附近是否有政府構築物 (例如向渠務署各相關部別收集並檢視構築物竣工圖)。

註 18：*雖然合約 B 下多個工程部分獲准延長合約期，但合約 B 的整體完工時間並沒有延遲，因為這些工程部分獲准延長的完工期仍早於原定合約完工日期，即 2015 年 1 月。*

註 19：*延期完工費用通常是與時間有關的費用 (例如承建商設置工地的費用、工地間接費用和一般設備)，一般受到建造工程關鍵步驟的延遲所影響。工程合約也有條款就合約訂明的事件 (例如額外工程、惡劣天氣等) 批准延長合約期，以完成工程。工程師會評估每宗個案的實際情況，按可獲批延期完工費用的事項所涉延遲，計算因而額外引致與時間有關的費用，即延期完工費用。*

招標前的工地勘測可予改善

2.24　合約 C 的工程採用水平定向鑽挖法 (註 20)，在鴨脷洲與香港仔之間建造長達 1.3 公里的深層污水隧道，於 2009 年 8 月展開，合約為期約 24 個月。最終，合約工程於 2014 年 5 月完成，較原定完工日期 2011 年 8 月遲約 33 個月 (1 004 天，當中 130 天歸因於惡劣天氣 —— 見第 2.3 段表七的註 4)。工程延遲的主因，是招標前的工地勘測未能測知地質情況惡劣，涉及 3 宗事項，詳情如下：

(a) 合約 C 的建造工程包括為污水隧道在鴨脷洲與香港仔兩所基本污水處理廠的出入口裝設鋼套管 (以支撐軟土層，方便其後進行鑽挖)。承建商 C 施工期間發現地底有障礙物 (巨石與鋼筋混凝土板 —— 註 21)，以致實際上不能採用無坑敷管法 (註 22)(合約 C 指定的建造方法) 在鴨脷洲與香港仔兩所基本污水處理廠的隧道出口裝設鋼套管，而須改用挖掘壕坑法 (註 23) 以移除巨石與鋼筋混凝土板。最終，相關工程獲發更改令 (註 24)(其後定價為 950 萬元) 以更改建造方法，並獲准延長合約期 264.5 天以完成兩個工程部分，所涉延期完工費用為 630 萬元；

註 20：*渠務署表示，水平定向鑽挖法：*

(a) 是當時較新的建造方法，尤其是要建造如此長的污水隧道。水平定向鑽挖法是在地面展開的遙控鑽挖方法，操作分 3 個階段：首先沿擬建隧道走線鑽挖一個導孔，繼而進行磨挖 (見第 2.24(b) 段的註 26) 令導孔擴大，最後把高密度聚乙烯管道接合並拉進已擴大的導孔造成隧道；及

(b) 用於合約 C (而非合約 A 和 B 所用的鑽爆方法) 能更切合污水隧道那帶弧度的垂直與橫向走線。

註 21：*渠務署表示，沒有記錄說明該廢棄鋼筋混凝土板是否屬於渠務署或其他政府部門的構築物。*

註 22：*無坑敷管法所指的建造方法是在地底進行大部分挖掘工程，令地面挖掘工程減至最少甚或無須進行。這種方法多用於裝設新的地底基建和更換或復修現有地底基建，可令地面交通、業務和其他活動所受影響減至最少。*

註 23：*挖掘壕坑法是用於挖掘工程的傳統常用建造方法：先沿擬建管道走線挖掘一條壕坑，在坑內鋪置合適墊料後放上管道，然後回填壕坑。*

註 24：*工程師如認為有必要更改部分工程方能完工，又或基於其他原因認為更改部分工程有利或有助工程圓滿完工並發揮功能，應下令更改工程。工程師發出更改令後，亦應據此釐定合約金額須予增加或減少的款額。*

(b) 岩層內有溶洞，導致兩宗膨潤土鑽挖液 (註 25) 極速流失的事故。有關事故是在沿污水隧道的鑽孔進行磨挖 (註 26) 和清理工序期間發生，而承建商C要進行局部灌漿 (即地層加固工程) 以修正情況。最終，相關工程獲准延長合約期 116.5 天，以完成兩個工程部分 (註 27)；及

(c) 岩層硬度增加，導致沿污水隧道進行的鑽挖和磨挖工序延遲。根據在工程展開後於工地進行測試的結果，工地內岩層的硬度遠高於招標前工地勘測所得樣本的硬度。最終，相關工程獲准延長合約期 360 天，以完成兩個工程部分 (註 28)。

最終，基於招標前的工地勘測未能測知地質情況惡劣，合約C下兩個工程部分各自獲准延長合約期共 741 天 (264.5 天 + 116.5 天 + 360 天)，以完成相關工程部分。

2.25 2019 年 9 月，渠務署告知審計署：

(a) 署方早已預期淨化海港計劃第二期甲下長達 20.8 公里深層污水隧道的建造工程會面對複雜的地質情況，因此在招標前曾進行大量工地勘測，以助建造工程進行；及

(b) 招標前的工地勘測鑽挖了 116 個垂直／傾斜鑽孔 (總長度達 16 公里)，並採用最先進的水平定向鑽探法 (註 29)，在沿隧道走線的 6 個分段抽取水平岩芯 (總長度達 5 公里)。

2.26 審計署留意到，土拓署轄下土力工程處於 2005 年 1 月發出《土力工程處技術指引第 24 號》“隧道工程的工地勘測”，就本港隧道工程的工地勘測提

註 25：*進行隧道工程時，在鑽挖導孔和其後進行磨挖 (見第 2.24(b) 段的註 26) 工序以擴大導孔期間，會使用膨潤土鑽挖液以潤滑鑽挖器材、沖走隧道內的切屑和支撐已挖掘的隧道內壁。*

註 26：*完成鑽挖導孔後，會進行磨挖工序以擴大隧道鑽孔，以助裝設高密度聚乙烯管道。*

註 27：*渠務署表示，承建商C獲准延長合約期，但無權就進行局部灌漿工程和所涉延期完工費用申索額外款項。*

註 28：*渠務署表示，承建商C獲准延長合約期，但無權就所涉延期完工費用申索額外款項。*

註 29：*水平定向鑽探法可提供連續的岩芯樣本，能更可靠地沿隧道走線確定地質問題的嚴重程度和地下水的情況。因此，對比只鑽挖垂直與傾斜鑽孔的傳統方法，水平定向鑽探法能盡量降低隧道工程出現未能預見情況的風險。*

供指引 (註 30)。根據該份技術指引，招標前的工地勘測工作務須盡量周詳，方能提供足夠資料以助設計隧道工程和擬備合約。

2.27　根據合約 C 的經驗，審計署認為，在日後推展涉及隧道工程的工程合約時，渠務署及其顧問需要在切實可行的範圍內進一步加強招標前的工地勘測，尤其是工程的關鍵位置，以期提供更準確的工地情況資料，作設計和招標用途。

需要進行完工後檢討

2.28　根據《管理手冊》：

(a) 完工後檢討是有用的工程項目管理工具，應在工務計劃下的工程項目的主要顧問合約或主要工程合約大致完成後進行；

(b) 基本方針是，如工程項目總費用少於 5 億元或不涉及複雜的技術和管理事宜，則其顧問合約和工程合約一般無須進行完工後檢討；

(c) 判斷工程項目是否涉及複雜事宜的指標之一，是工程項目涉及巨額申索，例如超過 100 萬元；

(d) 工程合約如有大量遺漏項目，應在合約大致完成後予以檢討，以期找出建築工料清單擬備工作可予改善之處；

(e) 完工後檢討應在顧問合約或工程合約大致完成後的一段合理時間 (例如 6 個月) 內進行；

(f) 若工程項目涉及大量合約／顧問合約，工程項目辦事處可基於整體檢討更具效益這項考慮因素，選擇在最後一份合約大致完成後才進行單一次的完工後檢討；及

(g) 完工後檢討完成後，部門應擬備報告，記錄所有相關事宜、檢討結果、結論和建議，以供部門日後參考。

註 30： *該份技術指引是因應審計署一項建議而發出的。該項建議載於 2004 年 3 月發表的《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”，內容關乎公布指引以改善工地勘測工作，特別是隧道項目的工地勘測。*

2.29　渠務署於 2004 年 3 月就淨化海港計劃第一期完成完工後檢討。檢討結果是汲取了推展第一期計劃的寶貴經驗，日後處理同類工程項目時在多個範疇 (註 31) 都可予改善。

2.30　審計署留意到，淨化海港計劃第二期甲的項目開支龐大，截至2019年7月已達 168.687 億元 (見第 1.10 段)。該項目下一些工程合約涉及相當金額的申索或遺漏項目 (例如合約 A 和 B 涉及計量臨時通路的遺漏項目，分別涉款 1.888 億元和 1.774 億元 —— 見第 2.9 段)。截至 2019 年 9 月，雖然淨化海港計劃第二期甲下所有工程合約 (除了合約 K—— 見第 1.9 段) 已大致完成，第二期甲亦已啓用約 3.7 年，但未有進行完工後檢討。渠務署表示：

(a) 若工程項目涉及大量合約／顧問合約，工程項目辦事處可選擇在最後一份合約大致完成後才進行單一次的完工後檢討 (見第 2.28(f) 段)；及

(b) 雖然淨化海港計劃第二期甲下尚有一項工程合約 (即合約 K) 仍在進行，且完工後檢討原定會待這項餘下工程合約完成後才進行，但署方認為若先替已完成的工程合約進行一次完工後檢討，將有助找出可予改善之處以便及早跟進。

由於完工後檢討是有用的工程項目管理工具，且在 2004 年也曾就淨化海港計劃第一期進行完工後檢討，審計署認為，現在是由渠務署為淨化海港計劃第二期甲下已完成的工程合約先進行一次完工後檢討的適當時機，以期找出可予改善之處以便及早跟進。

審計署的建議

2.31　**審計署*建議*渠務署署長應：**

(a) **在日後推展工程項目時，在招標前更清楚確定工地附近是否有政府構築物 (例如向渠務署各相關部別收集並檢視構築物竣工圖)；**

(b) **在日後推展涉及隧道工程的工程合約時，在切實可行的範圍內進一步加強招標前的工地勘測，尤其是工程的關鍵位置，以期提供更準確的工地情況資料，作設計和招標用途；及**

註 31：*這些範疇包括：(a) 深層隧道的規劃和設計；(b) 地底工程的風險管理；(c) 挑選和管理承建商；以及 (d) 在同一地點進行多份合約。*

(c) **考慮為淨化海港計劃第二期甲下已完成的工程合約先進行一次完工後檢討，以期找出可予改善之處以便及早跟進。**

政府的回應

2.32 渠務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 渠務署現正開發一套系統，運用建築信息模擬技術、地理信息系統和點雲技術，加強相關各方的溝通聯繫和公用設施與廢棄地底構築物的記錄備存工作；及

(b) 淨化海港計劃第二期甲下的深層污水隧道建造工程，在招標前已進行大量工地勘測。渠務署會汲取經驗，在日後推展工程項目時，在切實可行的範圍內進行更多工地勘測，以提供更準確的工地情況資料。然而要留意的是，再周詳的工地勘測也無法完全排除出現未能預見的地質情況的風險。

第 3 部分：擴建並改善昂船洲污水處理廠

3.1　本部分探討渠務署管理擴建並改善昂船洲污水處理廠工程合約的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a)　除味設施的設計與設置 (第 3.5 至 3.19 段)；及

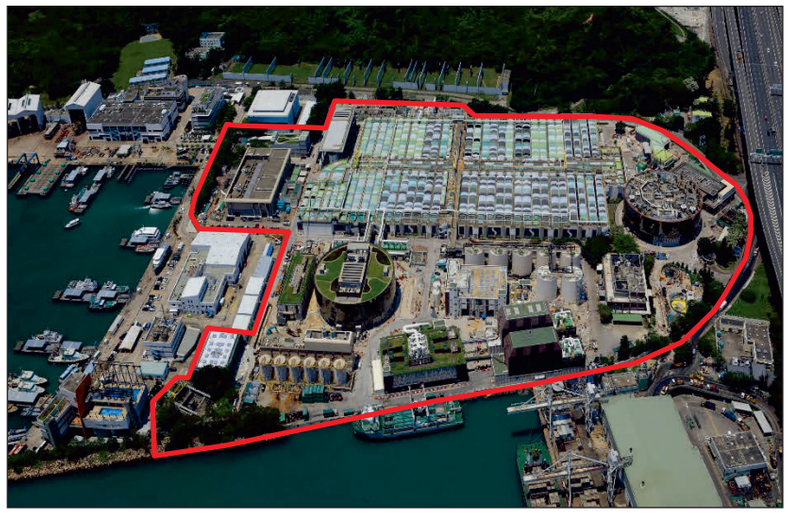
(b)　其他合約管理事宜 (第 3.20 至 3.28 段)。

擴建並改善昂船洲污水處理廠

3.2　在淨化海港計劃第一期下建造的昂船洲污水處理廠 (見照片三) 佔地 10.6 公頃，已在淨化海港計劃第二期甲下擴建並改善，以提高其設計每天污水處理量和設置消毒設施 (見第 1.5(b) 段)。

照片三

昂船洲污水處理廠



資料來源：渠務署的記錄

3.3　渠務署為昂船洲污水處理廠擴建及改善工程批出 8 份工程合約 (合約 D 至 K)，其中 7 份 (合約 D 至 J) 已在 2009 年 12 月至 2017 年 9 月期間完成 (見第 1.9 段表四)，開支總額截至 2019 年 7 月為 62.868 億元。至於在 2019 年 7 月批出的合約 K，預定合約完工日期為 2021 年 5 月。顧問 Y 是負責監督合約工程的工程師。表八載列合約 D 至 K 的工程和開支；圖三則顯示該等工程的位置。

表八

合約 D 至 K 下的昂船洲污水處理廠擴建及改善工程
(2019 年 7 月)

合約	合約類別	工程	最終合約金額／最新合約開支 (註 1) (百萬元)
D	總價合約 (註 2)	建造前期消毒設施 (見第 1.5(b) 段的註 9)	105.1
E		現有沉澱池加蓋並設置除味設施 (註 3)	188.2
F	實計工料合約	建造連接隧道與 2 號主泵房的膜壁	604.5
G		改善工程——2 號主泵房、沉澱池及輔助設施 (註 3)	2,711.9
H		改善工程——污泥脫水設施 (註 3)	1,448.9
I		改善工程——排放水隧道及消毒設施 (註 3)	864.1
J	設計、建造及營運合約 (註 4)	改善工程——污泥處理和棄置設施	364.1 (註 5)
K	實計工料合約	除味系統提升工程	— (註 6)
		總計	6,286.8

資料來源：渠務署的記錄

註 1： 5 份合約 (合約 D 至 F、I 和 J) 的帳目已在 2012 年 7 月至 2019 年 3 月期間結算。截至 2019 年 7 月，2 份合約 (合約 G 和 H) 的帳目尚未結算，而相關金額為最新合約開支。

註 2： 在總價合約下，各項工程的數量經計量後大致確定，但會根據政府接受的承建商投標價，增加／扣除更改項目和其他指明項目 (例如暫定數量及應急項目) 所涉價值，從而確定支付的最終價格。

註 3： 合共有 11 組除味機組分別在合約 E (2 組)、G (2 組)、H (4 組) 和 I (3 組) 下建造。

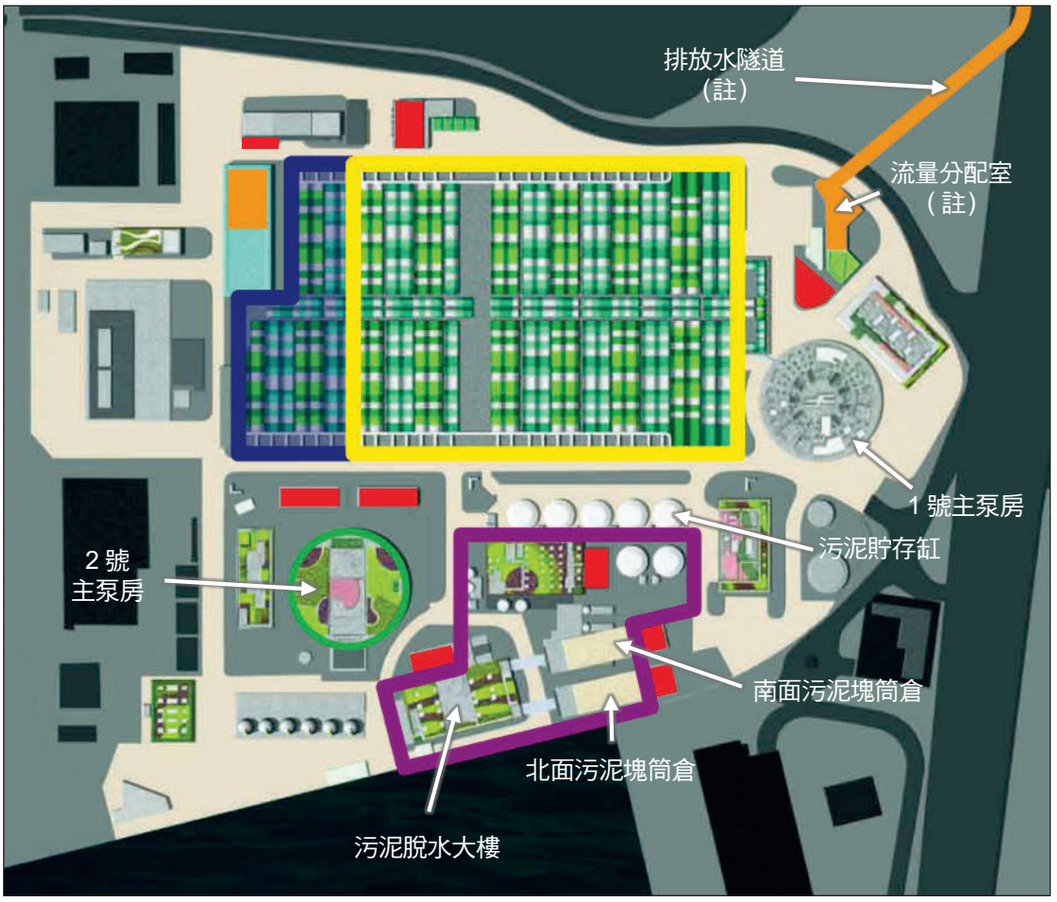
註 4： 在設計、建造及營運合約下，承建商全權負責工程的設計、建造、營運及維修保養，但政府保留該項工程的擁有權。

註 5： 該金額只與設計和建造部分有關。

註 6： 合約 K 於 2019 年 7 月批出，合約金額為 1.69 億元，預定合約完工日期為 2021 年 5 月。

圖三

昂船洲污水處理廠擴建及改善工程



圖例：
- 消毒設施
- 沉澱池加蓋工程
- 除味機組 (每組內有多套除味設施)
- 2 號主泵房
- 擴建沉澱池
- 污泥脫水設施

資料來源：渠務署的記錄

註：經化學處理的污水會送到流量分配室，經加氯程序 (加入次氯酸鈉)，然後進入排放水隧道進行消毒處理，以消滅污水中的細菌。

附註：本圖並沒有顯示位於排放水隧道末端的兩組除味機組和 1 號與 2 號主泵房之間用以輸送污水的地底連接隧道。

3.4　來自維港集水區的所有污水通過深層污水隧道輸往昂船洲污水處理廠，以集中進行化學強化一級處理和消毒，然後才排放入維港 (圖四顯示昂船洲污水處理廠的污水處理程序)。昂船洲污水處理廠的排放水，須符合環境保護署署長根據《水污染管制條例》(第 358 章) 發出的排放牌照所載條件，包括對排放量和成分 (即懸浮固體、大腸桿菌、生化需氧量和總殘餘氯) 的限制。渠務署表示：

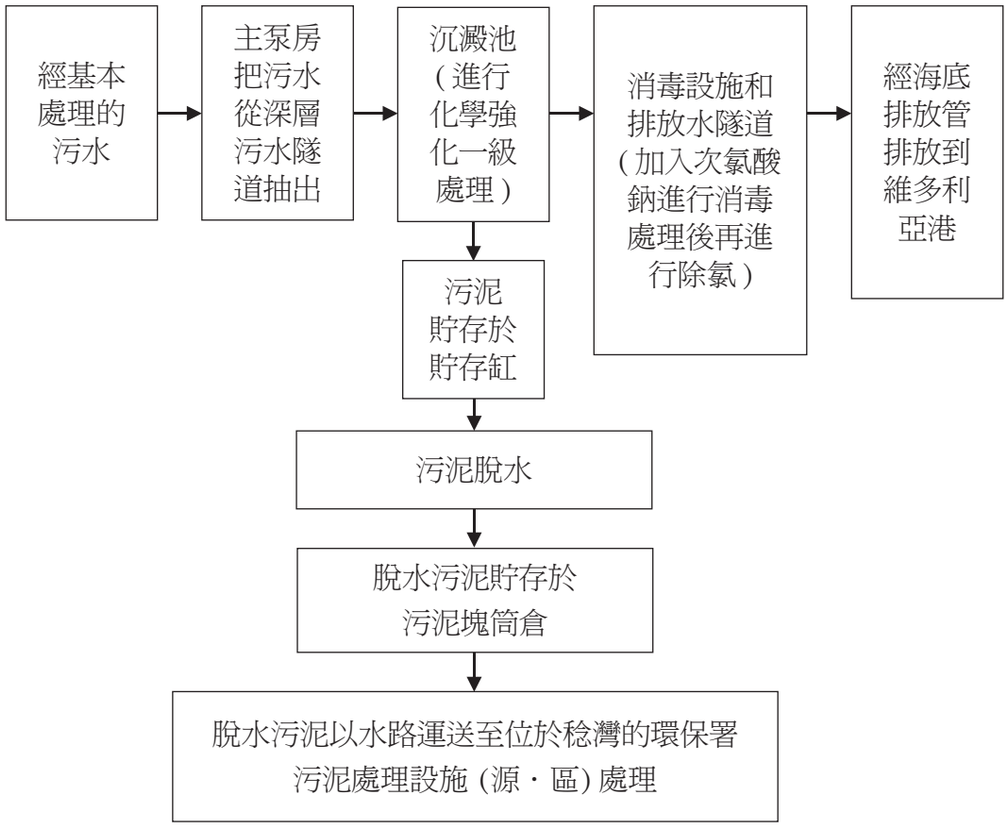
(a) 有關昂船洲污水處理廠排放水的排放量和成分，其監測數據已上載至渠務署網站；及

(b) 自淨化海港計劃第二期甲於 2015 年 12 月啓用以來，昂船洲污水處理廠大致符合排放牌照所載條件 (註 32)。

註 32：*渠務署表示，2016 年 8 月、11 月和 12 月共有 4 宗違規個案 (排放水所含生化需氧量超出規定的百分位標準)，而 2017 年 7 月則有 1 宗違規個案 (排放水所含總殘餘氯超出上限)。自 2017 年 8 月起至 2019 年 7 月，再沒有違反排放牌照所載條件的個案。*

圖四

昂船洲污水處理廠的污水處理程序



資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

除味設施的設計與設置

3.5　　根據《環境影響評估條例》(《環評條例》)(第 499 章——註 33)，渠務署在 2006 年 2 月委聘顧問就淨化海港計劃第二期甲進行環評研究。研究於 2008 年 6 月完成，而環境保護署署長則在 2008 年 10 月批准環評報告，並在同年 11 月發出環境許可證。

註 33：*根據《環評條例》，任何人如欲進行指定工程項目，須向環境保護署署長提交工程項目簡介，以便署長發出環評研究概要。其後，該人須按照環評研究概要，擬備環評報告提交署長批准，並須於建造或營辦有關工程項目前取得環境許可證。淨化海港計劃第二期甲屬《環評條例》列明的指定工程項目 (污水的收集、處理、處置和再使用)。*

3.6　環評報告指出，在工程項目的運作階段，各污水處理廠 (包括昂船洲污水處理廠) 排放的氣味，將是關注要項。渠務署表示，為控制氣味問題，昂船洲污水處理廠內所有可能產生氣味的設施，包括泵房、污泥脫水大樓、污泥塊筒倉、沉澱池等，將會被覆蓋以防止氣味擴散。導致異味的氣體會經管道被抽到指定除味設施，以化學洗滌塔、生物滴濾器和活性碳過濾器技術 (註 34) 進行除味程序，然後排出室外。

3.7　根據《環評條例》發出的技術備忘錄 (註 35)，訂有準則說明如何評估空氣質素所受影響，當中規定易受空氣污染影響的受體 (註 36) 的氣味水平，在 5 秒平均時間內不應超過 5 個氣味單位 (下稱氣味標準)。顧問 Y 其後按環評結果訂明除味設施的設計規定 (註 37)，並表示硫化氫 (註 38) 是顯示污水處理廠氣味水平的常用指標，而 5 個氣味單位約相當於按體積計有百萬分之 0.0025 硫化氫。

需要借鑑除味設施設計改動所得經驗

3.8　在合約 H 下，承建商 H 原須建造一組除味機組，作為中央系統以處理從污泥脫水大樓 (包括運輸橋)、北面污泥塊筒倉和南面污泥塊筒倉 (見圖五) 抽出的異味氣體。鑑於 3 座建築物產生的氣味 (硫化氫) 總量相對地高，且可供容納除味機組 (設於污泥脫水大樓) 的空間有限，渠務署原本設計的除味機組是採用以化學洗滌塔和活性碳過濾器技術處理氣味。

註 34：*三種常用的除味技術如下：(a) 化學洗滌塔採用化學品作為洗滌劑，當氣體進入洗滌塔後，經由洗滌劑吸附和氧化分解，處理後的氣體由洗滌塔頂部排出；(b) 生物滴濾器採用生物處理科技處理氣體中的氣味。在生物滴濾器內，微生物擔當着整個除味過程的主要角色。這些微生物生長在生物滴濾塔內的透氣惰性媒介物上。微生物會吸收和溶解有氣味的化合物，使氣體變得清新；以及 (c) 活性碳過濾器通常應用於低硫化氫和低氣味濃度的地方，或作為污水處理廠中的除味輔助器。氣體會被輸入吸附塔內，再由鹼處理的活性碳吸附和氧化分解內含的污染物。*

註 35：*技術備忘錄就如何編制工程項目簡介、環評研究概要和環評報告，以及如何發出環境許可證，訂明原則、程序、指引、規定和準則。*

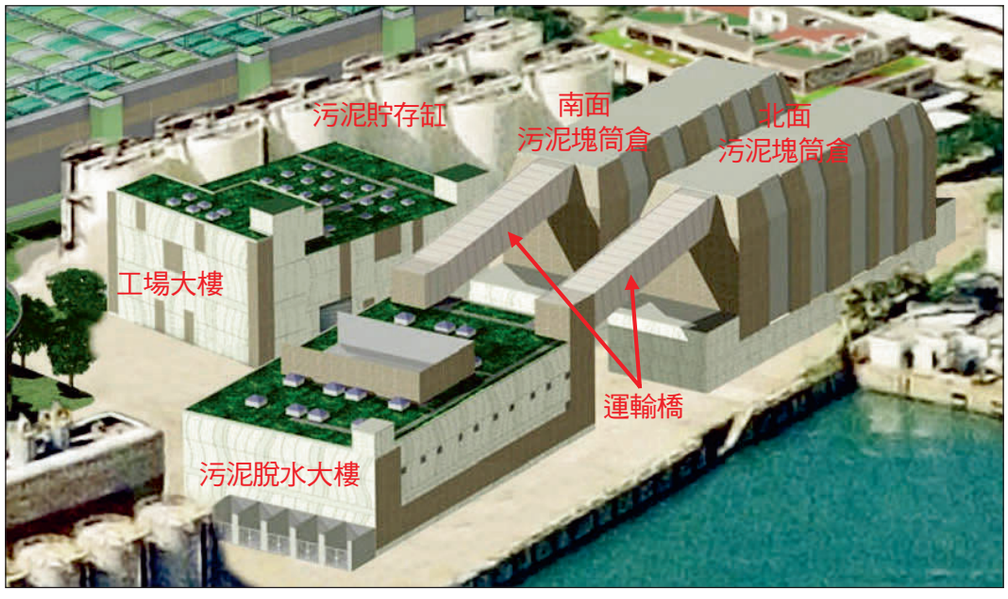
註 36：*住宅、酒店、旅舍、醫院、診所、托兒所、臨時房屋、學校、教育機構、辦公室、工廠、店舖、購物商場、公眾宗教崇拜場所、圖書館、法庭、體育館或演藝場所，一概須列為易受空氣污染影響的受體。*

註 37：*渠務署表示，為了研究擬議氣味消減措施的成效，環評研究中曾進行現場氣味抽樣和應用電腦模擬技術，以評估易受空氣污染影響的受體的空氣質素所受影響。*

註 38：*硫化氫為有毒氣體，可危害健康，尤其在密閉空間。由於硫化氫較易測量，且人類嗅覺對硫化氫特別靈敏，因此常用作氣味的目標指標。*

圖五

合約 H 的污泥脫水設施示意圖



資料來源：渠務署的記錄

3.9 在合約 H 批出後，除味設施的設計有所改動，當中要點如下：

招標階段

(a) 渠務署表示，環評報告雖在合約 H 招標前已按《環評條例》獲得批准，但在招標階段仍有主要持份者要求加強氣味控制措施，以進一步減少北面和南面污泥塊筒倉在污泥裝運箱車進出時溢出氣味。鑑於當時已臨近截標日期，渠務署遂發出招標文件補編 (註 39)，以在招標文件內增訂暫定款項 (註 40)，規定承建商須在施工階段為北面和南面污泥塊筒倉各自設計並建造一套雙門密封系統 (註 41)；及

註 39：*向投標者發出招標文件後，如發現招標文件須予修訂，便須向所有投標者發出招標文件補編以作修訂。*

註 40：*暫定款項屬撥備款項，以應付在招標文件發出時未有計量或說明詳情的工程或開支。*

註 41：*為北面和南面污泥塊筒倉建造的雙門密封系統，能在污泥裝運箱車進出兩座建築物時，把筒倉內的大氣空間與外界隔絕，從而更有效地控制氣味。*

施工階段

(b) 在施工階段：

(i) 顧問 Y 向承建商 H 發出工地指令，要求為上述暫定款項 (其後定價為 1,830 萬元) 所涉工程施工。在工地指令下，承建商 H 須為北面和南面污泥塊筒倉這兩座建築物設計並建造樓高一層的鋼筋混凝土框構築物，作為兩者的延伸部分，另加雙門密封系統以更有效控制氣味；

(ii) 承建商 H 建議並獲渠務署批准採用能節省成本的設計，讓污泥脫水大樓的脫水污泥，全部經由密氣設計的喉管，輸往北面和南面污泥塊筒倉，從而大大減少兩座筒倉產生的氣味量。承建商 H 估計，建造成本可因而節省 150 萬元，經常成本在 15 年的設計使用年期內則可節省約 2,470 萬元；

(iii) 鑑於雙門密封系統的上蓋可提供額外空間 (見上文第 (b)(i) 項)，且氣味量又有所減少 (見上文第 (b)(ii) 項)，顧問 Y 遂主動重新考慮可否使用生物滴濾器處理技術 (在設計階段曾因空間有限而認定並不可行)，並檢討除味機組的原有設計。檢討發現，北面和南面污泥塊筒倉在技術上均可使用生物滴濾器系統，若按同等除味量作比較，該系統所耗化學品和電力均少於化學洗滌塔系統，因而更為環保；及

(iv) 最終，顧問 Y 向承建商 H 發出更改令 (其後定價為 2,820 萬元)，以建造一組較小型且只供污泥脫水大樓使用的除味機組，並為北面和南面污泥塊筒倉各建一組採用生物滴濾器和活性碳過濾器處理技術的除味機組。顧問 Y 估計，進行更改令所涉工程後，在 15 年的設計使用年期內可節省約 4,950 萬元的經常成本。

3.10 有關就氣味控制措施諮詢主要持份者和在合約 H 的施工階段對除味設施的設計作出改動這兩項事宜，渠務署於 2019 年 9 月告知審計署：

(a) 該署在推展工程項目期間，一直與鄰近的持份者和市民保持溝通 (註 42)，並邀請他們參觀昂船洲污水處理廠；蒐集到的意見已獲從速處理。該署在諮詢工作方面，一向審慎行事；及

(b) 除味設計已逐步改善至更具成本效益 (見第 3.9(b) 段)。

3.11 鑑於渠務署在逐步改善昂船洲污水處理廠的除味設計至更具成本效益一事汲取的經驗 (見第 3.10(b) 段)，審計署認為，渠務署需要借鑑昂船洲污水處理廠內除味設施設計改動所得經驗，日後對污水處理廠除味設施的設計作進一步改善。

需要繼續致力監測昂船洲污水處理廠的氣味情況和處理氣味問題

3.12 2014 年，渠務署發現根據實際的現場測量數據，在昂船洲污水處理廠內除味機組的部分圍封入氣口 (註 43) 測量所得的硫化氫最高濃度，超出入氣口的硫化氫設計濃度上限。為確保易受空氣污染影響的受體不受空氣質素影響，渠務署於 2014 年 12 月委聘顧問 Y 進行氣味研究 (顧問合約 Y 下的新增服務)，以加強昂船洲污水處理廠的氣味管理。該研究包括氣味檢討和監測，以評估昂船洲污水處理廠內多個位置的氣味強度，並檢視昂船洲污水處理廠現有除味設施的設計，以期訂出提升措施，進一步消減氣味。

3.13 2017 年 7 月，氣味研究完成 (註 44)。顧問 Y 發現：

(a) 昂船洲污水處理廠內若干氣味源頭 (例如泵房和沉澱池) 排放的硫化氫水平，較除味設施的具體設計規定為高 (註 45)。在抽取樣本期間，部分在除味機組入氣口測量所得的硫化氫最高濃度，超出其最高設計值約 2 至 13 倍；及

註 42： *渠務署表示，其諮詢工作的例子包括：自 2007 年 1 月起，即環評研究展開後，定期派代表出席深水埗區議會環境及衞生委員會的會議，向委員介紹淨化海港計劃第二期甲的工程項目，並報告除味設施提升工程的設計和進展。*

註 43： *入氣口是氣味排放設施的圍封部分，位於除味機組的上游。入氣口內的異味氣體尚未經除味機組處理。*

註 44： *為配合啓用淨化海港計劃第二期甲所涉設施，氣味研究在 2015 年 9 月至 2016 年 6 月期間暫停。研究在 2016 年 7 月恢復，並於 2017 年 7 月完成。*

註 45： *渠務署表示，昂船洲污水處理廠氣味源頭的實際氣味水平與原有設計有所差異，主要是歸因於氣候變化 (每年的酷熱天氣日數在過去 10 年穩步增加) 引致的升溫趨勢 (硫化氫的產生會隨溫度上升而增加)。*

(b) 根據使用最新現場測量數據的電腦氣味擴散模型所作預測，日後在最壞情況下 (註 46)，氣味水平可能超出氣味標準 (見第 3.7 段)。因此，當局須進一步提升昂船洲污水處理廠的現有除味設施，以應對最壞情況。

3.14 2018 年 8 月，渠務署批准在昂船洲污水處理廠採取進一步氣味消減措施，包括按照氣味研究的建議提升 5 組現有除味機組 (在合約 E (2 組)、G (1 組)、H (1 組) 和 I (1 組) 下建造)，以及為快速混合井 (註 47) 建造一組新的除味機組，以期為周邊易受空氣污染影響的受體消減日後的潛在氣味滋擾。渠務署表示：

(a) 該署已調整除味設施的運作模式，以提升除味設施的除味效能。結果，在 2016 年 4 月至 2019 年 8 月期間，於昂船洲污水處理廠邊界進行的定期氣味巡查 (註 48)，所測到的氣味強度水平都維持在偵測不到 (86.5%)、輕微 (13.4%) 或中等 (0.1%) 的水平，顯示符合氣味標準 (見第 3.7 段)；及

(b) 鑑於下列情況，須採取進一步氣味消減措施：

(i) 儘管除味機組效能表現理想，且定期氣味巡查期間所測到的氣味強度屬可接受水平 (見上文第 (a) 項)，但電腦氣味擴散模型預測的最壞情況顯示，日後此等設施排放的氣味仍可能超標；及

(ii) 昂船洲污水處理廠附近有新落成的房屋發展項目 (註 49)。

3.15 2018 年 11 月，渠務署委聘顧問 Y 提供協助，為昂船洲污水處理廠的除味系統推行提升措施 (顧問合約 Y 下的新增服務)，當中包括進行設計、擬備招標文件和監督合約的工作。2019 年 3 月，渠務署為昂船洲污水處理廠除味

註 46：*出氣口位於除味機組的下游，該處氣體已經除味機組處理，會排出室外。經處理的氣體將決定氣味強度是否屬可接受水平。最壞情況則指除味機組的所有出氣口於夏季在某個風向下，同時排放的硫化氫均達濃度上限。*

註 47：*污水在快速混合井與化學品混合，然後才進入沉澱池。*

註 48：*渠務署表示，於昂船洲污水處理廠邊界進行的定期氣味巡查，是由香港實驗所認可計劃認證的一間實驗所的員工每日進行。*

註 49：*渠務署表示，附近新落成房屋發展項目的例子有海盈邨和凱樂苑，兩者距離昂船洲污水處理廠邊陲約 750 至 850 米。*

系統提升工程 (即合約 K) 招標，並於同年 7 月向承建商 K 批出合約 K，合約金額為 1.69 億元。工程於 2019 年 7 月展開，預計於 2021 年 5 月完成。

3.16　2019 年 9 月，渠務署告知審計署：

(a) 氣味問題因其不斷變化和為時短暫的特性而變得複雜，加上昂船洲污水處理廠須處理維港兩岸大量污水，情況更為複雜；及

(b) 渠務署持續檢討和監測氣味情況，已採取務實漸進的方式處理氣味問題。除味設施繼施工階段出現設計改動及合約更改後，運作模式也有所調整，除味效能得以提升，令定期氣味巡查期間所測到的氣味強度維持在可接受水平 (見第 3.14(a) 段)。

3.17　審計署留意到，昂船洲污水處理廠在運作階段所涉及的環保事宜中，以處理氣味排放最備受關注 (見第 3.6 段)，而氣味問題則因其不斷變化和為時短暫的特性而變得複雜 (見第 3.16(a) 段)。審計署認為，渠務署需要繼續致力監測昂船洲污水處理廠的氣味情況和處理氣味問題。

審計署的建議

3.18　**審計署*建議* 渠務署署長應：**

(a) **借鑑昂船洲污水處理廠內除味設施設計改動所得經驗，日後對污水處理廠除味設施的設計作進一步改善；及**

(b) **繼續致力監測昂船洲污水處理廠的氣味情況和處理氣味問題。**

政府的回應

3.19　渠務署署長同意審計署的建議。

其他合約管理事宜

3.20　除了除味設施的設計與設置外，審計署留意到，渠務署有空間加強其他範疇的合約管理工作 (見第 3.21 至 3.27 段)。

可在招標前更準確評估現有構築物的地質情況

3.21　稀釋水泵房 (註 50) 是淨化海港計劃第一期下興建的地底鋼筋混凝土構築物，用於化學強化一級處理程序。顧問 Y 表示：

(a) 稀釋水泵房是昂船洲污水處理廠的主要設施；

(b) 稀釋水泵房在設計上不大容許過度沉降／移位；及

(c) 稀釋水泵房若過度沉降／移位，毫無疑問會破壞稀釋水泵房的完整結構和損毀喉管，干擾昂船洲污水處理廠的現有運作。

3.22　渠務署表示：

(a) 在合約 F 的工程展開前的設計階段，曾進行岩土工程設計，以確定昂船洲污水處理廠 (包括稀釋水泵房所在位置) 地底的現有泥土性質／狀況，並評估在施工期間擬議挖掘工程對毗鄰構築物和公用設施造成的預計沉降幅度。該項岩土工程設計其後獲土拓署轄下土力工程處審查和核准；

(b) 儘管稀釋水泵房下方為回收填料，並沒有任何樁柱支撐，因此易受在附近進行的建造工程影響而出現沉降／移位，但經評估後所得設計報告的結論是，工程會造成的沉降幅度屬可接受水平，不會影響稀釋水泵房；及

(c) 為評估和控制所造成沉降的影響，在合約 F 下已按設計報告的建議裝設監測儀器。

3.23　在合約 F 的施工階段，稀釋水泵房的沉降幅度超出預期。為應對安全問題，承建商 F 採取緩解措施以穩定稀釋水泵房。為免稀釋水泵房進一步沉降，並使稀釋水泵房的結構長期保持穩定完整，顧問 Y 向承建商 F 發出更改令 (其後定價為 950 萬元)，以便為稀釋水泵房進行永久加固工程。

3.24　審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署及其顧問需要在招標前採取進一步措施，更準確評估現有構築物的地質情況，以期在切實可行的範圍內，進一步減輕該等構築物受建造工程影響而出現的沉降。

註 50：*稀釋水泵房的功能是借助重力從化學強化一級處理池抽取污水，然後用水泵把污水注入聚合物管道以混合和稀釋水狀聚合物，進行污水處理程序。*

有空間更清楚確定工地附近是否有地底公用設施和埋藏地底的構築物

3.25　在合約G下，承建商G須完成離心機廢液喉管回流系統 (註 51) 的工程。合約 G 的工程展開後，渠務署 (涉及污水處理部、淨化海港計劃部等不同部別) 全面檢討離心機廢液喉管回流系統的原有設計，並因應工地限制和不斷演變的運作需要，修改設計以進一步提升系統的功能和表現。為了按經修改的設計進行工程，包括遷移一條現有水管以便進行建造工程，有關方面發出了兩份更改令 (其後定價分別為 390 萬元和 30 萬元)。渠務署表示，儘管在設計階段已審視所有可供參考的工地記錄，力求確定地底是否有公用設施和構築物，且在修改系統的設計時已考慮工地限制，但承建商 G 在進行挖掘工程期間，仍發現多項未有記錄的地底公用設施 (包括電纜管道) 和其他無法預知的地底障礙物 (例如板樁 —— 註 52)，以致延遲工程進度。最終，一個工程部分獲准延長合約期 88 天以完成該工程部分，所涉延期完工費用為 1,640 萬元。

3.26　《環境運輸及工務局技術通告 (工務) 第 17/2004 號》規定，工程項目人員在進行設計和擬備招標文件時，應進行勘測以確定是否有地底構築物，並應核實公用設施的記錄是否準確 (見第 2.22 段)。審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署及其顧問需要更清楚確定工地附近是否有地底公用設施和埋藏地底的構築物，以期在切實可行的範圍內，進一步改善相關工程的規劃工作。

審計署的建議

3.27　**審計署*建議*渠務署署長應在日後推展工程項目時：**

(a) **在招標前採取進一步措施，更準確評估現有構築物的地質情況，以期在切實可行的範圍內，進一步減輕該等構築物受建造工程影響而出現的沉降；及**

(b) **更清楚確定工地附近是否有地底公用設施和埋藏地底的構築物，以期在切實可行的範圍內，進一步改善相關工程的規劃工作。**

註 51：*離心機廢液來自污泥脫水設施 (包括污泥脫水大樓和兩座污泥塊筒倉) 內污泥脫水程序的污水排放，以及污泥貯存缸的溢流，隨後經離心機廢液喉管回流系統流進兩個主泵房。*

註 52：*渠務署表示，未能確定該等板樁的擁有人。*

政府的回應

3.28　渠務署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 在日後推展工程項目時，應檢視一切現存的過往建築記錄，以便在設計階段更準確評估現有構築物的地質情況，以期在切實可行的範圍內，進一步減輕該等構築物受建造工程影響而出現的沉降；及

(b) 應採取措施以妥善記錄地底公用設施和埋藏的構築物，以期減少在施工時才遇到未有記錄物體的機會。就此，渠務署現正開發一套系統，運用建築信息模擬技術、地理信息系統和點雲技術，加強相關各方的溝通聯繫和公用設施與廢棄地底構築物的記錄備存工作。

第 4 部分：改善基本污水處理廠

4.1　本部分探討渠務署管理改善基本污水處理廠工程合約的工作。審查工作集中於以下範疇：

(a)　進入工地進行改善工程 (第 4.4 至 4.10 段)；及

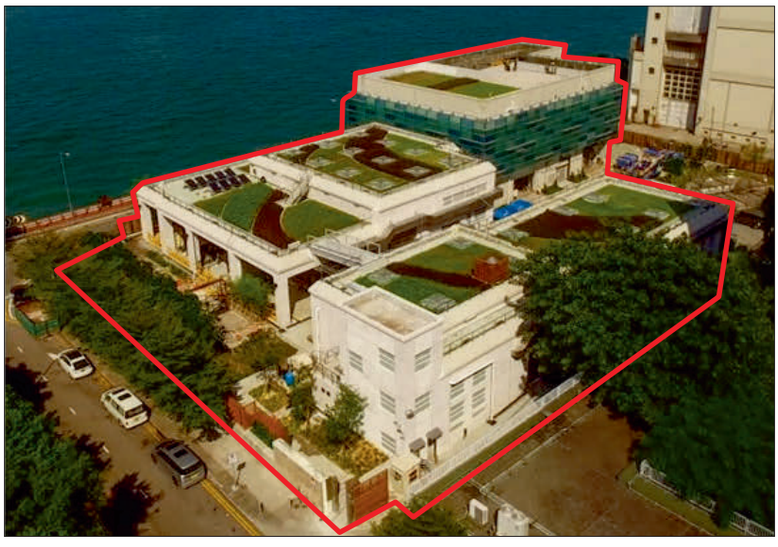
(b)　合約更改所涉費用增加 (第 4.11 至 4.17 段)。

改善基本污水處理廠

4.2　污水會在基本污水處理廠先經過基本處理，去除體積較大的固體和砂礫，以免沉積在深層污水隧道內，並避免下游污水處理設施受損或淤塞。現有 8 所位於港島北部和西南部的基本污水處理廠 (例子可見照片四所示中環基本污水處理廠)，均已進行改善工程，以應付淨化海港計劃第二期甲的技術要求和相關地區的未來發展與人口增長。

照片四

中環基本污水處理廠



資料來源：渠務署的記錄

4.3　主要涵蓋該 8 所基本污水處理廠改善工程的合約 L 至 N 均為實計工料合約，開支總額截至 2019 年 7 月為 15.462 億元 (見表九)。改善工程包括為該 8 所基本污水處理廠建造幼隔篩和砂礫收集器 (註 53)、建造除味室，以及改建現有入水泵房。顧問 Y 是負責監督合約工程的工程師。

表九

合約 L 至 N 下的基本污水處理廠改善工程
(2019 年 7 月)

合約	工程	最終合約金額／最新合約開支 (註) (百萬元)
L	改善位於北角、灣仔東和中環的 3 所基本污水處理廠	767.4
M	改善位於沙灣、數碼港、華富、香港仔和鴨脷洲的 5 所基本污水處理廠	767.4
N	拆除數碼港污水處理廠化學強化一級處理池及相關設施	11.4
	總計	1,546.2

資料來源：渠務署的記錄

註：合約 N 的帳目於 2018 年 6 月結算。截至 2019 年 7 月，合約 L 和 M 的帳目尚未結算，而相關金額為最新合約開支。

註 53：*渠務署表示，幼隔篩和砂礫收集器可去除體積大於 4 毫米的隔篩物和 95% 體積大於 0.2 毫米的砂礫。*

進入工地進行改善工程

4.4　合約 L 和 M 下若干的基本污水處理廠改善工程，與合約 A 至 C 下的污水輸送系統建造工程有銜接之處。審計署留意到，承建商之間在移交工地和已完成的土木工程方面出現延遲 (見第 4.5 至 4.9 段)。

移交工地和已完成的土木工程方面出現延遲

4.5　在按合約 L 和 M 為基本污水處理廠進行改善工程前，負責按合約 A 至 C 建造污水輸送系統的承建商須移交若干部分的工地或已完成的土木工程予承建商 L 和 M (即由承建商 A 移交予承建商 L；由承建商 B 和 C 移交予承建商 M)。承建商 A 延遲向承建商 L 移交工地和已完成的土木工程，而承建商 B 和 C 延遲向承建商 M 移交工地 (註 54)，結果導致在合約 L 和 M 下的若干工程部分獲批日數不少的延長合約期，所涉延期完工費用也為數不少 (見表十及十一)。

註 54：*移交工地和已完成的土木工程出現延遲情況，是因為承建商 A、B 和 C 在施工期間均遇到阻礙工程進度的情況 (例如惡劣天氣、挖掘工程進行期間地下水突然大量湧入、地底有障礙物和地質情況惡劣)，以致須批准延長合約期以完成建造工程 (見第 2.3 段表七的註 2 及 4 和第 2.21 段)。*

表十

承建商 A 延遲向承建商 L
移交工地和已完成的土木工程

項目	延遲事件	影響
1	承建商 A 延遲向承建商 L 移交工地 (註 1)	延遲以下工程的進度： (a) 合約 L 下的一個工程部分，涉及在北角基本污水處理廠建造排放水管道，結果須延長合約期 196 天，以完成這個工程部分，所涉延期完工費用為 2,840 萬元；及 (b) 合約 L 下的另一個工程部分，涉及在北角基本污水處理廠建造雙管式海水泵喉，結果須延長合約期 197 天，以完成這個工程部分，所涉延期完工費用為 2,780 萬元。
2	承建商 A 延遲向承建商 L 移交已完成的土木工程 (即水槽和傾卸豎井)(註 2)	延遲合約 L 下另一個工程部分的進度，該部分涉及在灣仔東基本污水處理廠內為該等已完成的土木工程安裝機電設備，結果須延長合約期 496 天，以完成這個工程部分。顧問 Y 表示，承建商 L 申索延期完工費用時未有提供所需詳情，所以沒有獲批該等費用。

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

註 1： 渠務署表示，承建商 A 延遲向承建商 L 移交工地，部分是歸因於在合約 A 下相關工程的施工期間，有 19.5 天出現惡劣天氣。有關延遲沒有招致延期完工費用。

註 2： 渠務署表示，承建商 A 延遲向承建商 L 移交已完成的土木工程，部分是歸因於在合約 A 下相關工程的施工期間，有 157 天出現惡劣天氣。有關延遲沒有招致延期完工費用。

表十一

承建商 B 和 C 延遲向承建商 M 移交工地

項目	延遲事件	影響
1	承建商 B 延遲向承建商 M 移交工地	延遲合約 M 下一個工程部分的進度，該部分涉及在數碼港基本污水處理廠進行改善工程，結果須延長合約期 272 天，以完成這個工程部分。顧問 Y 表示，是次延長合約期沒有獲批延期完工費用。
2	承建商 C 延遲向承建商 M 移交工地 (註)	延遲合約 M 下另一個工程部分的進度，該部分涉及在香港仔基本污水處理廠進行改善工程，結果須延長合約期 542 天，以完成這個工程部分，所涉延期完工費用為 5,640 萬元。

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

註：渠務署表示，承建商 C 延遲向承建商 M 移交工地，部分是歸因於在合約 C 下相關工程的施工期間，有 130 天出現惡劣天氣。有關延遲沒有招致延期完工費用。

4.6 2019 年 9 月和 10 月，渠務署告知審計署：

(a) 為合約 L 和 M 招標時，顧問 Y 曾檢視承建商 A、B 和 C 在移交工地和已完成的土木工程方面出現延遲的風險；

(b) 因應工程性質和出現延遲的風險，承建商 A 移交工地的日期和承建商 L 接管工地的日期之間已預留空檔時間 (例如預留 22 天以移交第 4.5 段表十提及的工地和已完成的土木工程)，而合約 M 亦已把接管工地出現延遲 90 天納入建築工料清單 (見第 4.7 段)；

(c) 顧問 Y 擬備合約文件時已採取適當且合理的措施，以反映承建商之間移交工地方面的預計延遲和盡量減少此等延遲所造成的影響；及

(d) 施工期間仍出現突發事件，以致移交工作有所延遲。

4.7　就此，審計署留意到，在合約M的招標文件中，投標者須在建築工料清單內訂明，若在指定的接管工地日期未能接管工地，政府須就首90天的延遲向承建商按日支付的補償金額。承建商M就此項目的金額填上"已包括在內"(即接管工地方面出現延遲的首90天內無需補償)，該項目其後也成為合約M的建築工料清單所載項目。然而，合約L的招標文件卻未有把接管工地出現延遲納入建築工料清單所載項目。顧問Y表示，為合約L招標時未有預計接管工地方面會出現延遲，建築工料清單內因而沒有關於接管工地出現延遲的項目。然而，接管工地方面後來的確有所延遲，以致須向承建商L批出延期完工費用 (見第4.5段)。

4.8　審計署認為，在日後推展涉及多份合約的工程項目時，渠務署宜視乎情況採取進一步措施 (例如把接管工地出現延遲納入建築工料清單所載項目)，以更有效地減低承建商之間延遲移交工地和已完成的土木工程所造成的影響。

審計署的建議

4.9　**審計署*建議*渠務署署長應在日後推展涉及多份合約的工程項目時，考慮視乎情況採取進一步措施 (例如把接管工地出現延遲納入建築工料清單所載項目)，以更有效地減低承建商之間延遲移交工地和已完成的土木工程所造成的影響。**

政府的回應

4.10　渠務署署長同意審計署的建議。

合約更改所涉費用增加

需要視乎情況把合約更改所涉費用增加的原因通報適當的較高級批核人員

4.11　按照渠務署的規定，若擬議更改令的估算費用為 30 萬元或以下，批核當局是負責合約的工程師 (即顧問 Y)；若估算費用超過 30 萬元，則顧問 Y 須就擬議更改令進行費用估算，並事先向渠務署 (批核人員職級按擬議更改令的估算費用而定) 取得批准，才可向承建商發出更改令，以指示進行任何更改工程。

4.12　根據渠務署於 2015 年 10 月發出的《渠務署技術通告第 5/2015 號》"工程合約下更改與申索事宜的批核和相關當局" (以及在2003年1月至2015年9月期間適用的通告 —— 註 55)，擬議更改獲批核人員批核後，若基於工程範圍有變以外的原因 (例如估價過低、實計工料、合約價格變動等)，預計所涉費用的估算淨值會增至超出原先批核人員本身的批核權限，則有關方面在知悉情況後，須馬上經原先的批核人員通報適當的較高級批核人員，並加以解釋。

4.13　據所能確定的資料，合約 L 下 5 份更改令 (更改令 A 至 E) 截至 2019 年 7 月的最新費用，已超出各自的估算費用 130% 至 969% (見表十二)。

註 55：*《渠務署技術通告第 5/2015 號》取代於 2003 年 1 月發出的《渠務署技術通告第 2/2003 號》，後者也訂明了類似規定 (即不論原因為何，若更改工程所涉費用超出獲批核時所定估算，而更改所涉金額最終超出當日負責批核人員的權限，項目的工程師須在知悉金額差距後，馬上經原先的批核人員通報適當的批核人員，告知估算增加的原因)。*

表十二

按合約 L 發出的 5 份更改令的費用大增

更改令	工程	更改令的估算費用 (註 1) (a) (元)	截至 2019 年 7 月的最新費用 (註 2) (b) (元)	費用增幅 (c) = (b) – (a) (元)
A	修改中環基本污水處理廠內幼隔篩及砂礫收集器大樓的樁帽和結構布局	286,000	933,599	647,599 (226%)
B	修訂灣仔東基本污水處理廠的圍牆走線及相關道路工程	139,000	850,000	711,000 (512%)
C	修改北角基本污水處理廠內幼隔篩和砂礫收集器大樓的樁帽	153,000	651,586	498,586 (326%)
D	修訂北角基本污水處理廠的圍牆走線和園景布局	281,000	647,667	366,667 (130%)
E	改建北角基本污水處理廠現有污水出口閘	52,000	556,130	504,130 (969%)

資料來源：審計署對渠務署記錄的分析

註 1： 更改令 A 至 E 各自的估算費用均少於 30 萬元，由顧問 Y 按其財務權限發出 (即發出前無須先經渠務署批核)。

註 2： 本欄所示金額是按最新中期付款證明書得出的更改令最新費用，有關金額將於合約 L 的帳目結算時按需要調整。

4.14　審計署留意到，更改令 A 至 E 的最新費用已超出顧問 Y 的財務權限 (即 30 萬元)。然而，渠務署並沒有文件顯示曾有適當的較高級批核人員 (即渠務署的高級工程師 —— 註 56) 獲通報該 5 份更改令所涉費用增加的原因。審計署認為，按照技術通告所載規定 (見第 4.12 段)，適當的渠務署人員應已獲通報該等費用增加的原因。2019 年 10 月，渠務署告知審計署，將按照技術通告所載規定，按情況通報適當的較高級批核人員。

4.15　審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署及其顧問需要遵從《渠務署技術通告第 5/2015 號》所載，有關合約更改所涉費用增加而須通報適當的較高級批核人員並加以解釋的規定。

審計署的建議

4.16　**審計署*建議* 渠務署署長應在日後推展工程項目時，採取措施確保《渠務署技術通告第 5/2015 號》所載，有關合約更改所涉費用增加而須通報適當的較高級批核人員並加以解釋的規定獲得遵從。**

政府的回應

4.17　渠務署署長同意審計署的建議，並表示合約更改所涉費用增加的原因一經知悉，便應通報適當的較高級批核人員。

註 56：*負責批核擬議更改令的人員職級，是按更改令的估算費用而定，詳情如下：*

擬議更改令的估算費用	*批核人員*
30 萬元或以下	*合約的工程師*
超過 30 萬元但不超過 140 萬元	*高級工程師或同等職級或以上*
不超過 700 萬元	*總工程師或以上*
超過 700 萬元	*署長*

附錄 A
(參閱第 1.11(d) 段)

淨化海港計劃第二期甲啓用後維港的水質

1. 在 2010 年 2 月就項目 E 向財委會提交的申請撥款文件中提及，淨化海港計劃第二期甲完成後，將會在第一期已達致的成果上為維港水質帶來以下效益：

(a) 大腸桿菌 (註 1) 含量下降 90% (原因是消毒設施是在淨化海港計劃第二期甲而非第一期下設置)；

(b) 有毒氨 (註 2) 含量平均減少 10%；

(c) 營養物以總無機氮和磷 (註 3) 含量計算分別減少 5% 和 8%；及

(d) 溶解氧 (註 4) 含量上升 5%。

2. 2019 年 9 月，環保署告知審計署：

(a) 上文第 1 段以 5 項參數描述的預計水質效益，是以現有最佳數學模擬工具和技術推算所得。換言之，礙於模擬技術在準確程度方面所受限制、天氣情況和氣候變化導致的水質變動，以及源自珠江三角洲的背景污染物含量等其他外在因素，上述各項參數在淨化海港計劃第二期甲啓用後每年量度所得數值，相信都會或多或少超出／低於預計數值；

(b) 要確定淨化海港計劃第二期甲是否達到預計的水質效益，便須就每項參數在第二期甲啓用前和啓用後足夠年數內量度所得數值，進行嚴謹的統計數據分析，方能得出在統計數據上更有力的結論。環保署每年都會發表報告以公布維港水質監測結果，有關報告能初步反映第二期甲啓用後最初幾年的水質改善情況；

(c) 淨化海港計劃第二期甲全面啓用的首 3 年期間，水質即時改善幅度 (註 5) 如下：

(i) 大腸桿菌含量下降 85% (財委會文件預計為 90%)；

(ii) 有毒氨含量減少 27% (財委會文件預計為 10%);

(iii) 營養物以總無機氮和磷含量計算分別減少 1.3% 和 22% (財委會文件預計分別為 5% 和 8%)；及

(iv) 溶解氧含量上升 2.7% (財委會文件預計為 5%)；及

(d) 環保署一向積極檢視維港水質，並會繼續定期監測水質，因為兩者都是該署的核心職責。

資料來源：環保署的記錄

註 1： 大腸桿菌是人類糞便中的一種細菌，通常用作反映水質污染的程度。大腸桿菌含量是量度水中的細菌含量，含量高代表水質受糞便污染程度較大，對人體構成的健康風險也較高；大腸桿菌減少則代表水質改善。

註 2： 氨在污水中含量相當高，氨量高也會毒害海洋生物。氨量增加代表水質轉差，反之則代表水質改善。

註 3： 總無機氮和磷是水中營養物的含量指標。總無機氮或磷含量太高可以觸發紅潮。總無機氮或磷含量增加代表水質轉差，反之則代表水質改善。

註 4： 溶解氧顯示溶於水中的氧氣總量。大多數的海洋生物均需氧氣以進行呼吸作用和維持生命。溶解氧量增加代表水質改善，反之則代表水質轉差。

註 5： 環保署運用維港內 10 個水質監測站每月就 5 項參數收集的水質數據，把淨化海港計劃第一期啓用後一段時間內 (就 4 項參數而言指 2002 至 2015 年；就大腸桿菌參數而言則指 2002 至 2009 年，因淨化海港計劃第二期甲下的前期消毒設施於 2010 年啓用 (見第 1.5(b) 段的註 9)) 該等數據的平均值，與淨化海港計劃第二期甲啓用後一段短時間內 (即 2016 至 2018 年) 該等數據的平均值，進行直接比較以知悉水質即時改善幅度。

附錄 B
(參閱第 2.21 段)

有空間更清楚確定
合約 I、L 和 M 所涉工地附近是否有政府構築物

1. 審計署的審查發現，在為合約 I、L 和 M 招標前，有空間更清楚確定該等合約所涉工地附近是否有政府構築物，詳情如下：

合約 I

1. 合約 I 的挖掘工程在 2011 年 12 月進行期間，承建商 I 遇到要處理石填料的困難，工程進度因而受阻。渠務署表示：

(a) 在設計階段，顧問 Y 曾檢視來自渠務署、土拓署和顧問 Y 內部數據庫的多項記錄，包括竣工圖、現有地質勘測報告、鑽孔記錄、實地計量記錄、實地測試記錄和化驗所測試記錄，以勘測地底工地的情況。在工地 (即抽水豎井) 毗鄰位置鑽孔的記錄顯示，該處有高度風化的岩石斷片、若干混凝土碎片和垃圾。所有上述記錄均沒有顯示工地內有埋藏的構築物或石填料；

(b) 承建商 I 於 2011 年 9 月和 10 月進行的預鑽孔工程，也沒有揭示工地內有石填料；及

(c) 承建商 I 進行挖掘工程期間遇到石填料後，渠務署與顧問 Y 再翻查記錄，於 2014 年發現該等石填料屬地底海堤構築物的一部分，而該海堤構築物是在八十年代按一份政府合約建造。

2. 最終，顧問 Y 向承建商 I 發出更改令 (其後定價為 3,500 萬元)，進行額外工程以移除阻礙挖掘工程的部分地底海堤構築物。承建商 I 並獲准延長合約期 76 天，以完成兩個工程部分，所涉延期完工費用為 1,760 萬元。

合約 L

1. 合約 L 下的一個工程部分要求承建商 L 在北角基本污水處理廠建造由海水泵房通往幼隔篩及砂礫收集器大樓的雙管式海水泵喉。渠務署與顧問 Y 表示：

(a) 按照在設計階段協定的安排，雙管式海水泵喉由顧問 X 負責設計，再交由承建商 L 在合約 L 下建造。相關竣工圖在設計階段已經查核，當時並沒有發現工地有埋藏的構築物；

(b) 雙管式海水泵喉的走線其後須予修改，原因是與一條現有行車天橋的橋墩地底樁帽的實際位置有所牴觸。該行車天橋於 1985 年 1 月落成，並由路政署維修保養；及

(c) 承建商 L 按經修改的走線建造雙管式海水泵喉，但在進行挖掘工程期間遇到地底障礙物，工程進度因而受阻。該等地底障礙物是兩條現有污水管的混凝土止推座，兩條污水管於 2008 年 12 月完成，並由渠務署維修保養。

2. 最終，顧問 Y 向承建商 L 發出更改令，進行額外工程以因應工地出現的限制而改變泵喉走線。承建商 L 並獲准延長合約期 48.5 天，以完成這個工程部分，所涉延期完工費用為 660 萬元。

合約 M

1. 合約 M 下的一個工程部分要求承建商 M 在數碼港基本污水處理廠建造水槽。承建商 M 在建造該水槽期間遇到地底障礙物 (混凝土纜槽)，工程進度因而受阻。渠務署與顧問 Y 表示：

(a) 按照在設計階段協定的安排，水槽由顧問 X 負責設計，再交由承建商 M 在合約 M 下建造。相關竣工圖在設計階段已經查核，當時並沒有發現工地有埋藏的構築物；

(b) 顧問 X 提供的設計圖則內並沒有資料顯示有任何電纜、通訊電纜或水管等現有設施會與水槽有直接牴觸和會阻礙其建造工程；及

(c) 承建商 M 調查後發現，混凝土纜槽內有使用中的電纜和通訊電纜，接駁至當時的數碼港污水處理廠的化學強化一級處理設施。數碼港污水處理廠於 2002 年完成，由渠務署污水處理部運作和維修保養。

2. 最終，顧問 Y 向承建商 M 發出更改令，進行額外工程以移除阻礙建造工程的混凝土纜槽，以及使用中的電纜和通訊電纜。承建商 M 並獲准延長合約期 214 天，以完成這個工程部分，所涉延期完工費用為 2,660 萬元。

2. 渠務署表示，上述事件都可歸因於過去若干竣工圖未有充分記錄政府構築物的竣工狀況。政府現正推廣全面應用建築信息模擬技術，所作記錄能更準確顯示政府構築物的竣工詳情，以供日後參考。

3. 審計署認為，在日後推展工程項目時，渠務署及其顧問需要在招標前更清楚確定工地附近是否有政府構築物 (另見第 2.23 段)。

第 10 章

勞工及福利局
社會福利署

兒童發展基金

香港審計署
二零一九年十月二十八日

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。

《審計署署長第七十三號報告書》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

兒童發展基金

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.14
審查工作	1.15 – 1.16
政府的整體回應	1.17
鳴謝	1.18
第 2 部分：推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排	2.1
推出計劃的籌劃工作	2.2 – 2.16
審計署的建議	2.17
政府的回應	2.18
營辦機構的委託安排	2.19 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
第 3 部分：計劃的推行事宜	3.1
推行計劃的做法	3.2 – 3.21
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23
監察計劃的財務狀況	3.24 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34
達到預定服務量和成效的情況	3.35 – 3.41
審計署的建議	3.42
政府的回應	3.43

段數

第 4 部分：管治及其他行政事宜 4.1

管治事宜 4.2 – 4.11
審計署的建議 4.12
政府的回應 4.13
宣傳及其他支持活動 4.14 – 4.26
審計署的建議 4.27
政府的回應 4.28
未來路向 4.29 – 4.34
審計署的建議 4.35
政府的回應 4.36

附錄 頁數

A： 勞工及福利局：組織圖 (摘錄) (2019 年 3 月 31 日) 63

B： 社會福利署：組織圖 (摘錄) (2019 年 3 月 31 日) 64

C： 服務量指標和標準 (適用於 2015 年或之後推出的兒童發展基金計劃) 65

D： 兒童發展基金計劃申請的強制性規定 66

E： 兒童發展基金計劃申請質素評估的考慮因素 67 – 68

F： 按地區劃分的兒童發展基金計劃數目和參加者人數 (2019 年 6 月 30 日) 69

兒童發展基金

摘要

1. 2008年4月，政府成立兒童發展基金(基金)，首筆撥款為3億元。基金旨在：(a)支援弱勢社羣兒童的長遠發展；(b)鼓勵這些兒童規劃未來和培養正面積極的人生觀；(c)為他們提供更多個人發展機會；及(d)協助他們訂立和實踐個人發展規劃，養成建立資產的習慣，並同時累積財政和非財政資產。2015年，政府對基金的財政承擔額增加3億元，並於2018年再增加3億元。政府預計，基金共達9億元的財政承擔額，可令大約3萬名兒童受惠。非政府機構和學校可申請撥款，以營辦基金計劃。參加計劃的兒童來自弱勢社羣，年齡介乎10至16歲(或就讀小四至中四)，且從未參加過基金計劃。每個計劃為期3年。基金計劃的主要元素之一是目標儲蓄計劃。根據目標儲蓄計劃，每名參加者須訂下儲蓄目標，並累積儲蓄以實踐其個人發展規劃。基金計劃營辦機構(營辦機構)會獲得資助，金額按參加者人數計算。

2. 基金的管理涉及以下各方：(a)勞工及福利局(勞福局)——負責管理基金的決策局；(b)兒童發展基金督導委員會(督導委員會)——負責就基金計劃設計事宜提供政策導向，並監督和監察基金的推行情況；(c)評審委員會——負責審核基金計劃申請的質素；及(d)社會福利署(社署)——負責協助勞福局執行基金計劃的日常行政管理工作，以及監察計劃的推行。截至2019年6月30日，基金共推出193個計劃，參與計劃的兒童有18 140名。審計署最近就兒童發展基金進行了審查。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

3. ***推出計劃的籌劃工作*** 根據勞福局於2008和2009年向立法會提供的資料，預期最少13 600名兒童(即參加者)可受惠於政府為基金開立首筆為數3億元的財政承擔額，而各批基金計劃將於3至5年內全面推行(第2.5段)。審計署留意到以下問題：

(a) ***需要向立法會提供基金的最新資料*** 2017年，基金參加者人數累計至14 796人，達到了預期的13 600名參加者人數。然而，自第一批基金計劃於2009年推出，已過了8年時間，這似乎與預期於

3 至 5 年內全面推行基金計劃的時間表不符。2019 年 9 月，勞福局及社署告知審計署 (第 2.6 及 2.7 段)：

(i) 立法會獲告知的時間表，即各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行，只屬非常粗略估算。當局及後修訂了其後各批基金計劃的推出時間表 (第 2.7(a) 及 (b) 段)；及

(ii) 基金對每名參加者的資助額於 2014 和 2016 年有所調高。每名參加者的資助額增加後，參加者人數便會少於原先估計的 13 600 名。勞福局在 2015 和 2018 年就申請增加基金財政承擔額一事向立法會提交文件時，為簡化文件所載資料，並無提及首筆撥款所惠及參加者總數的最新估計數字 (第 2.7(c) 及 (e) 段)。

根據一篇於 2019 年 3 月在慶祝基金成立 10 周年的典禮上發表的演辭，參加者總數 (即受惠於 9 億元財政承擔額的參加者人數) 的估算更新為 3 萬人。不過，當局並無把上述經更新的數字另行告知立法會。很多兒童 (11 860 人，即 3 萬人減去 18 140 人 (見第 2 段)) 仍未受惠於基金推出的計劃，勞福局需要留意是否需要加快推出日後的基金計劃。審計署認為，在推出基金計劃方面，勞福局應向立法會匯報最新資料，以加強向公眾負責 (第 2.7 至 2.9 段、2.11 及 2.12 段)；及

(b) ***需要定期推出非政府機構計劃*** 2013 年 4 月，勞福局把推出新計劃的年度目標 (即每年推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與) 告知立法會。審計署留意到，在 2013 至 2019 年的 7 年期間，有 2 年 (即 2013 和 2016 年) 並無推出非政府機構營辦的計劃。每批非政府機構計劃之間相隔的期間不一，由 18 至 21 個月不等。另一方面，基金已作出安排，自 2014 年起每年推出學校營辦的校本計劃。勞福局及社署於 2019 年 8 月和 9 月告知審計署，已擬訂日後定期推出非政府機構計劃和校本計劃的時間表 (第 2.13 及 2.14 段)。

4. ***營辦機構的委託安排*** 非政府機構計劃和校本計劃分不同批次推出。對於每批計劃，勞福局會就擬推出的計劃數目訂定目標。就非政府機構計劃而言，社署把目標數目編配予不同地區。地區獲編配的計劃數目即為地區配額。基金計劃的申請須符合基本規定 (即社署訂立的“強制性規定”)，並須通過質素評估 (第 2.19 段)。審計署留意到以下問題：

(a) ***部分地區的申請數目超額*** 就 2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間推出的基金計劃而言，在非政府機構計劃的申請個案中，不獲批者所佔比例相當高 (35% 或 62 宗申請)。在 62 宗不獲批申請中，有 51 宗雖符合強制性規定並通過質素評估，但計劃不獲批准，原因是申請數目已達到或超過有關地區的配額。相比之下，有兩個地區 (於上述期間各涉及推出一批非政府機構計劃) 並沒有非政府機構遞交申請，因此並無使用有關配額 (第 2.21、2.22 及 2.24 段)；

(b) ***需要改善地區配額釐訂方法*** 社署的記錄顯示，非政府機構計劃的地區配額是根據兩項準則釐訂，即各區依靠綜合社會保障援助 (綜援) 的兒童 (10 至 16 歲) 人數，以及地區在過往批次中營辦的計劃數目。審計署留意到，上述方法並無計及其他非依靠綜援而合資格參與基金計劃 (例如家庭收入少於家庭住戶每月收入中位數 75%) 的弱勢社羣兒童人數。審計署又留意到，這類兒童人數眾多 (即約有 15 萬人)(第 2.25 及 2.26 段)；及

(c) ***需要改善校本計劃申請的質素評估*** 在校本計劃方面，質素評估並無設定及格分數。相比之下，非政府機構計劃的質素評估則以總分 50% 作為及格分數 (第 2.29 段)。

計劃的推行事宜

5. ***推行計劃的做法*** 2019 年 6 月和 7 月，審計署探訪了 5 間營辦機構，以審查其推行計劃的情況。審計署審查了共 10 個已完成的計劃 (第 3.2 段) ，留意到以下問題：

(a) ***需要確保遵行服務協議的規定*** 社署就每個基金計劃與營辦機構簽訂服務協議，當中訂明服務範疇和撥款條件。審計署留意到，在 10 個經審查的計劃中，有 6 宗違反保險和採購規定的事件。儘管社署曾到有關營辦機構進行實地訪查，但在該 6 宗事件中，有 4 宗的違規情況在實地訪查期間未被社署發現 (第 3.3 至 3.5 段)；

(b) ***需要確保有效運用培訓撥款*** 營辦機構會獲提供培訓撥款，金額按參加者人數計算。審計署分析了 50 個以培訓撥款舉辦的培訓活動，發現在活動類型 (例如午膳／晚膳活動和海外交流團) 和活動費用 (每人 28 元至 6,773 元不等) 兩方面，均存在很大差異。2019 年 9 月，社署告知審計署，就 2018 年起推出的計劃而言，社署已規

定營辦機構把培訓撥款的 60% 直接用於參加者身上。然而，審計署留意到，社署並無發出指引，列明使用培訓撥款的其他原則 (例如所舉辦活動的類型和費用)(第 3.7 至 3.10 段)；及

(c) ***需要推廣有關監察參加者使用目標儲蓄的良好做法*** 就 10 個經審查的計劃而言，審計署分析了營辦機構在監察參加者使用目標儲蓄方面的做法。在所涉及的 5 間營辦機構中，有 4 間就參加者使用目標儲蓄購買物品／服務採取了控制措施 (即施加有關報價數目的規定、就購買某些物品／服務設定上限及／或要求參加者在使用目標儲蓄購買物品／服務前向營辦機構申請)。有一間營辦機構並無採取任何這類控制措施，情況有欠理想 (第 3.13 及 3.14 段)。

6. ***監察計劃的財務狀況*** 營辦機構須就基金計劃提交經審核財務報告。提交報告的限期載於服務協議 (第 3.24 段)。審計署留意到以下問題：

(a) ***需要確保按時提交報告*** 審計署分析了營辦機構有否按時就 83 個已完成的基金計劃提交經審核財務報告。截至 2019 年 7 月 31 日，在 295 份須提交的報告中，有 247 份 (84%) 逾期提交，遲交日數由 1 至 1 092 天不等 (平均為 229 天)。就 10 個經審查的計劃 (見第 5 段) 而言，社署並無對遲交個案採取足夠跟進行動 (例如該 10 個計劃共有 30 份逾期提交的報告，社署並無向當中 24 宗 (80%) 個案發出催辦信)。營辦機構遲交經審核財務報告，會妨礙社署監察基金計劃的財務狀況 (第 3.25、3.26 及 3.28 段)；及

(b) ***需要確保適時收回撥款盈餘*** 就 10 個經審查的計劃而言，經審核財務報告顯示其中 6 個有撥款盈餘。審計署留意到，社署並無盡快收回這些撥款盈餘，而且需要頗長時間 (例如有一個計劃需時 956 天) 才完成審閱經審核財務報告。截至 2019 年 7 月 31 日，該 6 個計劃中，只有 2 個的撥款盈餘已收回 (第 3.31 段)。

7. ***達到預定服務量和成效的情況*** 每個基金計劃的服務協議均訂明服務量和成效指標，並就每項指標列明協定標準。營辦機構透過提交統計數據報表，向社署匯報達到該等標準的進度 (第 3.35 段)。審計署留意到以下問題：

(a) ***需要改善達到預定服務量和成效的情況*** 就 83 個已完成的計劃 (見第 6(a) 段) 而言，每份服務協議訂明了 10 或 11 項指標，合共達 895 項指標。審計署留意到，在這 895 項指標中，有 136 項 (15%) 未達協定標準 (第 3.36 段)；及

(b) ***需要採取足夠補救措施*** 根據社署內部指引，對於未達服務量標準及／或成效標準的計劃，署方會採取跟進行動 (例如要求營辦機構擬訂改善計劃)。審計署審查了 3 個所達標準少於一半的計劃，留意到社署的跟進行動有欠理想 (第 3.39 及 3.40 段)。

管治及其他行政事宜

8. ***管治事宜*** 為基金成立的兩個委員會包括督導委員會和評審委員會 (第 4.2 段)。審計署留意到以下問題：

(a) ***需要向督導委員會匯報基金計劃的進度*** 督導委員會獲提供一系列資料 (例如有關服務量和成效指標的統計數據)，以便委員會監察基金的情況。審計署留意到，計劃推出的批次隨年漸增，但向督導委員會提供有關計劃的資料則有所減少。2019 年 9 月和 10 月，勞福局解釋，隨着有更多批基金計劃推出，向督導委員會提供資料的重點已有所改變，例如改為側重匯報基金的主要變動。審計署認為，在督導委員會對資料的需求有所改變時，需要確保能為該會提供所需資料 (第 4.3 至 4.6 段)；及

(b) ***申報利益做法有可予改善之處*** 勞福局及社署已制定處理利益衝突的指引。審計署留意到，在一宗個案中，有一名督導委員會委員所申報的利益並無按規定載於會議記錄內。此外，記錄並無顯示勞福局曾根據民政事務局局長於 2005 年發出的通函，不時檢討督導委員會的申報利益制度。根據該通函，各決策局及部門應不時檢討其轄下諮詢及法定組織的申報利益制度 (第 4.7 至 4.10 段)。

9. ***宣傳及其他支持活動*** 勞福局進行一系列支持基金的活動，包括增進市民對基金認識的一般宣傳活動、針對持份者和合作伙伴的目標推廣活動，以及擴闊參加者視野的增值活動 (第 4.14 段)。審計署留意到以下問題：

(a) ***需要加強推廣工作*** 2017 年 3 月完成的顧問研究建議當局加強宣傳及推廣工作，以增進學校和教師對基金計劃的認識。2017 年 3 月，督導委員會得悉當局會因應有關建議採取跟進行動 (例如勞福局及社署會尋求機會，通過有關組織 (例如教師團體) 接觸教師和校長，並會安排經驗分享會)。審計署留意到，截至 2019 年 8 月 15 日，自上次在 2018 年 2 月舉辦分享會／協作會議以來已過了約

17 個月。此外，當局並無按照原定計劃通過有關組織接觸教師和校長 (第 4.15、4.16 及 4.18 段)；及

(b) ***需要繼續致力安排增值活動*** 2015 年，勞福局告知立法會福利事務委員會，局方將加強安排增值活動。審計署留意到，在 2014 至 2018 年期間，增值活動總數由 2016 年的高位 38 個，減至 2018 年的 31 個，減幅為 18%。參加者總數也由 2017 年的高位 2 602 人，減至 2018 年的 1 973 人，減幅為 24% (第 4.24 及 4.25 段)。

10. ***未來路向*** 基金於 2008 年成立，財政承擔額共達 9 億元，預計可惠及 3 萬名弱勢社羣兒童。截至 2019 年 6 月 30 日，基金推出的計劃只惠及約 18 000 名兒童。2017 年，當局委託顧問進行“兒童發展基金計劃參加者的長遠發展跟進研究”(跟進研究)。2019 年 10 月，該項研究仍在進行。審計署認為，考慮到多年來在推行基金計劃方面所獲得的經驗，基金所訂的一些準則 (例如預定參加者人數、計劃推出時間表，以及服務量和成效標準) 值得政府重新審視。勞福局需要留意跟進研究的結果，並考慮基金的未來路向 (第 4.29、4.31、4.33 及 4.34 段)。

審計署的建議

11. 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*勞工及福利局局長應：

(a) 向立法會匯報基金推行進度的最新相關資料 (第 2.17(a) 段)；

(b) 留意是否需要加快推出日後的基金計劃 (第 2.17(b) 段)；

(c) 採取措施，根據所訂時間表定期推出各批新的非政府機構計劃 (第 2.17(c) 段)；

(d) 向督導委員會適當匯報基金計劃的進度 (第 4.12(a) 段)；

(e) 把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內 (第 4.12(b) 段)；

(f) 根據民政事務局局長於 2005 年發出的通函，按需要檢討督導委員會的申報利益制度 (第 4.12(c) 段)；

(g) 採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金 (第 4.27(a) 段)；

(h) 採取措施，繼續致力為基金參加者安排增值活動 (第 4.27(b) 段)；及

(i) 留意現正進行的跟進研究的結果，並在計及其他相關因素 (包括這項審查工作的結果) 後，考慮基金的未來路向 (第 4.35 段)。

12. 審計署*建議*社會福利署署長應：

(a) 在釐訂基金計劃的地區配額時，充分考慮相關因素 (第2.33(a)段)；

(b) 在徵詢評審委員會的意見後，考慮就校本計劃的質素評估設定及格分數 (第 2.33(b) 段)；

(c) 更盡力確保營辦機構在推行計劃時遵行服務協議的規定 (第3.22(a)段)；

(d) 考慮發出指引，列明使用培訓撥款的原則 (第 3.22(b) 段)；

(e) 考慮推廣在使用目標儲蓄方面的良好做法，供營辦機構廣泛採用 (第 3.22(c) 段)；

(f) 密切監察經審核財務報告的遲交情況，並對遲交個案採取足夠跟進行動 (第 3.33(a) 段)；

(g) 採取措施，加快收回撥款盈餘 (第 3.33(b) 段)；及

(h) 密切監察計劃在達到服務量和成效標準方面的情況，並確保對未達標準的計劃採取足夠補救措施 (第 3.42(a) 及 (b) 段)。

政府的回應

13. 勞工及福利局局長和社會福利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　政府十分重視香港的貧窮問題和扶貧工作。2005 年，政府成立諮詢委員會 (即前扶貧委員會 —— 註 1)，以處理貧窮問題。委員會於 2006 年提出成立兒童發展基金的建議。

1.3　2008 年 4 月，政府成立兒童發展基金 (基金)，首筆撥款為 3 億元 (註 2)。基金旨在：

(a)　支援弱勢社羣兒童的長遠發展；

(b)　鼓勵這些兒童規劃未來和培養正面積極的人生觀；

(c)　為他們提供更多個人發展機會；及

(d)　協助他們訂立和實踐個人發展規劃，養成建立資產的習慣，並同時累積財政和非財政資產。

1.4　2015 年，政府在其開支預算內對基金的財政承擔額增加 3 億元，並於 2018 年再增加 3 億元。增加財政承擔額旨在確保基金可持續發展。政府預計，基金共達 9 億元的財政承擔額，可透過其計劃令大約 3 萬名弱勢社羣兒童受惠 (見第 1.5 段)。

註 1：　*委員會由財政司司長擔任主席，其他成員包括立法會議員、商界人士、社區領袖、非政府機構的代表和學者。委員會於 2007 年解散前提交了報告，就支援弱勢社羣提出建議。政府於 2012 年重新成立扶貧委員會。*

註 2：　*2007 年 2 月，財政司司長在 2007-08 年度財政預算案演辭中，宣布政府會預留 3 億元以成立兒童發展基金。2008 年 4 月，立法會財務委員會批准開立一筆為數 3 億元的新承擔額以設立兒童發展基金，作為勞工及福利局在政府一般收入帳目下的非經常開支項目。*

基金計劃

1.5 非政府機構和學校 (小學、中學和特殊學校) 可向基金申請撥款，以營辦基金計劃。基金計劃具下列特點：

(a) ***宗旨與目標參加者*** 基金計劃旨在促進兒童的長遠發展，並鼓勵他們養成建立資產的習慣，從而減少跨代貧窮。參加基金計劃的兒童來自弱勢社羣 (註 3)，年齡介乎 10 至 16 歲 (或就讀小四至中四)，且從未參加過基金計劃；

(b) ***計劃年期和要點*** 每個計劃為期 3 年，並由以下 3 個主要元素組成：

(i) ***個人發展規劃*** 個人發展規劃讓參加者確立自己的長遠發展方向，並鼓勵他們着手實踐短期內可達到的目標：

- 在計劃首 2 年內，為每名參加者提供指導，協助他們訂立個人發展規劃；
- 規劃須兼具短期和長期發展目標，並為實踐目標訂立具體行動項目。發展目標應有助提升能力、增進與某種嗜好／興趣相關的知識或技能，或為升學或未來事業奠下基礎；及
- 參加者可於計劃第三年運用目標儲蓄 (見下文第 (iii) 項) 來實踐其個人發展規劃 (註 4)。基金計劃營辦機構 (營辦機構)(即非政府機構或學校) 會監察其實踐規劃的進度；

(ii) ***師友配對*** 就為期 3 年的計劃而言，每名參加者會獲營辦機構編配一名義務友師。友師會在各項事宜上 (例如協助參加者訂立個人發展規劃、啓迪參加者志向，以及協助參加者建立自信和鍛鍊抗逆能力) 陪伴參加者和給予指導，並每月至少接觸參加者一次；及

註 3： *屬以下任何一種情況的參加者可視為來自弱勢社羣：*

(a) 其家庭正領取社會福利署管理的綜合社會保障援助、在職家庭津貼辦事處管理的在職家庭津貼，或學生資助辦事處管理的各項學生資助計劃的全額津貼；或

(b) 其家庭收入少於政府統計處編制的家庭住戶每月收入中位數的 75%。

註 4： *視乎情況所需，參加者可於計劃第二年年中開始運用儲蓄來實踐其個人發展規劃。*

(iii) ***目標儲蓄計劃*** 每名參加者須訂下儲蓄目標，並在兩年內累積儲蓄，以實踐其個人發展規劃。同時，營辦機構會向捐助者徵集 1:1 的配對捐款。此外，基金會提供資助 (即特別財政獎勵)；由2016年起，這項資助按“儲蓄／特別財政獎勵”1:1的比例提供 (見第 1.6 段表一)。舉例而言，假如參加者訂下每月儲蓄200元的目標 (即基金許可上限)，屆時將有14,400元 (即 (200 元 +200 元 +200 元) × 24 個月) 可用作實踐其個人發展規劃 (註 5)；及

(c) ***其他服務*** 營辦機構就不同課題 (例如理財、溝通技巧和人生規劃) 為參加者、家長和友師提供培訓與指導。

1.6 為資助推行計劃，基金除了提供特別財政獎勵 (見第 1.5(b)(iii) 段) 外，還為營辦機構提供培訓撥款 (見第 1.5(c) 段) 和行政費用 (供營辦計劃之用)，金額按參加者人數計算。基金會在考慮相關因素 (例如通脹) 後，不時調整資助金額。基金計劃多年來的資助金額載於表一。

註 5： *參加者可訂下每月低於 200 元的目標。儘管儲蓄目標較低，政府仍會向每名完成兩年儲蓄計劃的參加者，提供最少 3,000 元的特別財政獎勵。*

表一

基金計劃的資助金額

計劃推行時間	按每名基金計劃參加者計算的資助		
	培訓撥款	行政費用	特別財政獎勵
2008 (基金成立年份) 至 2013 年	15,000 元	1,500 元	3,000 元
2014 和 2015 年	20,000 元	2,000 元	3,000 元
2016 至 2018 年	22,000 元	2,200 元	配對資助 (按與目標儲蓄 1:1 比例提供)，最低金額為 3,000 元 (見第 1.5(b)(iii) 段)
2019 年	23,100 元	2,310 元	

資料來源：勞工及福利局的記錄

宣傳及其他支持活動

1.7 政府進行一系列支持基金的活動：

(a) ***宣傳和推廣*** 政府舉辦了多項活動，以增進市民對基金計劃的認識和了解，並邀請持份者及合作伙伴 (例如營辦機構) 參與。這些活動也有助吸引市民、商界和其他社區團體協助基金招募友師，並支持為基金提供配對捐款。已舉辦的活動包括為表彰已完成計劃的成果和推出新計劃而舉行的基金啓動暨頒獎典禮，以及為慶祝基金成立 10 周年而在 2018 年 4 月至 2019 年 3 月期間舉行的全年活動 (見照片一)；及

照片一

基金 10 周年旗艦活動
(2018 年 4 月)



資料來源：兒童發展基金網站

(b) ***增值活動*** 基金與支持機構合辦了多項活動，以擴闊參加者的視野，並協助他們為人生和職業作出明智規劃。過去舉辦的活動包括帶領參加者參觀各行各業、探討藝術、音樂和文化，以及向參加者灌輸理財和人生規劃知識。照片二展示某項增值活動。

照片二

增值活動：小老師教室
(2016 年 11 月)



資料來源：兒童發展基金網站

基金的管理和運作

1.8 基金的管理涉及以下各方：

(a) ***勞工及福利局 (勞福局)*** 勞福局是監督基金推行和運作的決策局。該局也負責宣傳工作和安排增值活動 (見第 1.7 段)，以配合基金的推行。截至 2019 年 3 月 31 日，基金的管理涉及 4 名勞福局人員 (即基金小組)(註 6)。基金小組也為兒童發展基金督導委員會 (督導委員會 —— 見下文第 (b) 項) 提供秘書處服務。勞福局的組織圖 (摘錄) 載於附錄 A；

(b) ***督導委員會*** 2008 年，勞福局就成立基金一事申請撥款批准時，告知立法會將設立督導委員會，負責就基金計劃設計事宜提供政策導向，並監督和監察基金的推行情況。督導委員會於同年成立，由勞工及福利局常任秘書長擔任主席 (註 7)；

(c) ***評審委員會*** 2008 年，勞福局也告知立法會，將設立評審委員會，專責審議有意營辦基金計劃的機構所提交的服務建議書。為此，該局成立了評審委員會，成員包括勞福局及社會福利署 (社署 —— 見下文第 (d) 項) 的代表，負責審核基金計劃申請的質素；及

(d) ***社署*** 社署協助勞福局推行基金計劃。社署在轄下的青年及感化服務科設立了基金辦事處，負責執行基金計劃的日常行政管理工作和監察基金計劃的推行。有關工作包括：

(i) 接受基金計劃申請，並負責初步評審工作；

(ii) 協助評審委員會審核和揀選計劃申請；

(iii) 擬備服務協議，並與營辦機構簽訂協議；

註 6： *勞福局管理基金的開支被歸入"社會福利"綱領。在 2019-20 年度，該綱領的人手編制為 96 人，預算開支為 5.18 億元。*

註 7： *督導委員會由 1 名主席、13 名非官守委員和 1 名官守委員 (社會福利署署長的代表) 組成，其職權範圍如下：*

(a) 監督和監察基金的推行情況；

(b) 監督基金的推廣工作，以促進社會的參與；

(c) 監督和監察基金的顧問研究工作；及

(d) 審議與基金有關的其他事宜。

(iv) 向營辦機構發放資助，並監察資助款項的運用；及

(v) 就計劃的推行事宜向營辦機構提供協助及／或意見，並監察營辦機構的表現。

截至2019年3月31日，社署有13名人員負責管理基金計劃 (註8)。社署的組織圖 (摘錄) 載於附錄 B；

1.9 基金於 2008 年成立時，所有計劃均由非政府機構營辦。為加強社區支援基金計劃的能力，以及擴大計劃範圍讓更多弱勢社羣兒童受惠，基金由2013/14 學年起採用了校本模式。現時，基金計劃由非政府機構和學校營辦。

監察營辦機構的服務表現

1.10 每個基金計劃的服務協議 (見第 1.8(d)(iii) 段) 均訂明：

(a) ***服務範疇*** 服務協議界定所提供的服務，例如招募參加者和友師；為參加者、家長和友師提供培訓與指導；徵集捐款；處理與計劃有關的投訴；以及為計劃進行全面評估；

(b) ***服務量指標*** 服務協議就計劃的服務量訂定多項指標 (例如“參加者總人數”和“友師總人數”)，並就每項指標列明協定標準。附錄 C 載列 9 項適用於 2015 年或之後推出的基金計劃的服務量指標及其標準 (註 9)；及

(c) ***成效指標*** 服務協議就計劃的成效訂定兩項指標。對於在 2015 年或之後推出的計劃 (另見上文 (b) 段註 9)，該兩項指標分別為“能完成兩年儲蓄計劃的參加者所佔比例”和“在計劃第三年能使用其部分目標儲蓄來達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例”。上述兩項指標所列明的協定標準均為“70% 或以上”。

1.11 社署採取了多項措施，以監察營辦機構的服務表現：

註 8： *社署管理基金計劃的開支被歸入“青少年服務 (政府機構)”綱領。在 2019-20 年度，該綱領的人手編制為 25 人，預算開支為 1.1 億元。*

註 9： *社署不時修訂服務量指標和成效指標，以及該等指標所列明的協定標準。在進行審查時，基金所採用的是適用於 2015 年或之後所推出計劃的指標／標準。*

(a) ***營辦機構定期匯報*** 營辦機構須提交季度和年度統計數據報表，說明是否達到服務量和成效標準，並就撥款條款和條件的遵行情況提供經審核財務報告 (經由兩名獲營辦機構授權的人士和一名會計師核證)；

(b) ***實地訪查和使用者滿意度調查*** 社署會進行預告和非預告訪查，以評估營辦機構的服務質素、查究所發現的問題和跟進投訴事宜。如有需要，社署也會就營辦機構轄下有關的服務單位進行使用者滿意度調查；

(c) ***指引*** 社署會向營辦機構發出指引 (例如“有關訂立個人發展規劃和按照個人發展規劃使用目標儲蓄的一般指引”)，以供採用和分發給有關各方 (例如友師)；

(d) ***簡介會和分享會*** 社署會於計劃接受申請時，為有意申請的機構安排簡介會，並為成功申請機構再辦簡介會，闡述服務協議各主要部分。社署也會安排分享會，讓營辦機構分享推行計劃的經驗；及

(e) ***匯報計劃進度*** 如有需要，社署會邀請營辦機構於督導委員會會議上匯報計劃進度。

計劃推行進度

1.12 ***“一加一”模式*** 基金計劃是分批推出的。勞福局及社署表示，一些非政府機構如未能確定是否可在一段較長的時間內獲批基金計劃，便難以就計劃作出長遠規劃。為方便非政府機構作前瞻規劃和資源分配，自推出第五批非政府機構營辦的計劃，基金便採用“一加一”模式。根據這個模式，每間成功申請機構會獲批兩個連續的分別為期 3 年的計劃。第二個計劃能否推行，視乎非政府機構在推行第一個計劃的表現是否令人滿意，而該次表現會在中期評估時評核 (註 10)。

1.13 截至 2019 年 6 月 30 日，基金共推出 193 個計劃，參與計劃的兒童有 18 140 名 (見表二)。

註 10： *中期評估在第一個計劃的第三年進行，並根據計劃在服務協議所載的服務量和成效指標的表現來進行評核。*

表二

基金計劃和參加者數目
(2019 年 6 月 30 日)

批次	計劃展開日期 (註 1)	計劃數目 (註 2)	參加者數目 (註 3)
非政府機構計劃			
1	2009 年 4 月	7	750
2	2010 年 10 月	15	1 518
3	2012 年 1 月 (註 4(a))	18	2 155
4	2014 年 1 月	21	2 247
5	2015 年 7 月 (註 4(b))	27	2 898
6	2017 年 4 月	27	2 856
7	2018 年 12 月 (註 4(c))	27	2 814
	小計	142	15 238
校本計劃			
1	2014 年 1 月 (註 4(d))	7	457
2	2015 年 11 月	10	556
3	2016 年 11 月	13	756
4	2017 年 11 月	11	603
5	2018 年 11 月	10	530
	小計	51	2 902
	總計	193	18 140

資料來源：勞福局及社署的記錄

註 1： *所有計劃為期 3 年。*

註 2： *計劃由 32 間非政府機構和 50 間學校營辦。*

註 3： *每個非政府機構計劃有 81 至 132 名參加者 (平均為 107 名)，而每個校本計劃則有 50 至 113 名參加者 (平均為 57 名)。*

註 4： *部分計劃在展開日期之後才開始：*

(a) 18 個計劃中，有 2 個在 2012 年 4 月展開；

(b) 27 個計劃中，有 7 個在 2015 年 10 月展開；

(c) 27 個計劃中，有 7 個在 2019 年 3 月展開；及

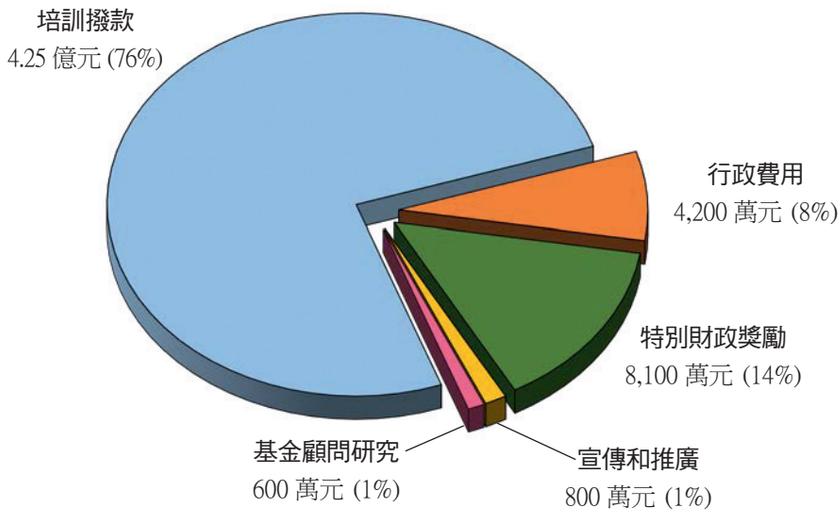
(d) 7 個計劃中，有 2 個在 2014 年 4 月展開。

撥款的使用

1.14　截至 2019 年 3 月 31 日，基金的 9 億元撥款中 (見第 1.4 段)，已撥用了 5.62 億元 (註 11)，結餘為 3.38 億元。圖一顯示基金已撥用款項的分項數字。

圖一

基金已撥用款項
(2019 年 3 月 31 日)



資料來源：勞福局的記錄

註 11：*已撥用款項包括：*

(a)　累計開支 3.45 億元；及

(b)　計劃承擔額2.17億元。這筆款項於基金計劃批出時撥用。基金在2019年3月31日之後會分期發放款項予有關計劃。

審查工作

1.15　2019 年 4 月，審計署展開審查工作，以審查基金的管理。這項審查工作集中於以下範疇：

(a) 推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排 (第 2 部分)；

(b) 計劃的推行事宜 (第 3 部分)；及

(c) 管治及其他行政事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

1.16　在進行這項審查工作時，審計署分析了勞福局及社署的有關數據，並審查了該局和部門的記錄。審計署也探訪了 5 間營辦機構，以審查這些機構推行 10 個計劃的記錄 (見第 3 部分)：

(a) 為進行審查探訪，審計署按機構營辦計劃的數目，把機構分為 3 個類別，分別為“類別 A”(即已完成 1 個計劃)、“類別 B”(即已完成 2 或 3 個計劃) 和“類別 C”(即已完成 4 至 8 個計劃)(註 12)。表三載列已探訪的營辦機構和經審查的計劃 (按類別劃分)；及

註 12：*截至 2019 年 6 月 30 日，7 批共 105 個計劃經已完成。由於首 2 批非政府機構計劃 (共 22 個) 屬先導性質，社署用以監察該等機構表現的資料庫尚未全面開發。至於其餘 83 個 (即 105 個－ 22 個) 基金計劃，則由 45 間營辦機構推行。根據審計署的分類，這 45 間營辦機構中，27 間屬類別 A，11 間屬類別 B，7 間屬類別 C。*

表三

審計署到營辦機構進行的探訪
(2019 年 6 月和 7 月)

營辦機構的類別	已探訪的營辦機構數目	經審查的計劃數目
A	2 (註 1)	2
B	2 (註 2)	5
C	1 (註 2)	3
總計	5	10

資料來源：審計署到營辦機構進行的探訪

註 1：　營辦機構為學校。

註 2：　營辦機構為非政府機構。

(b) 審查探訪期間，主要審查事項包括營辦機構有否遵行服務協議的規定，以及營辦機構如何使用撥款和監察參加者使用目標儲蓄。

政府的整體回應

1.17 勞工及福利局局長和社會福利署署長感謝審計署進行這次審查，並就基金的行政管理工作提出建議。他們表示：

(a) 感謝審計署在這次審查中提出的意見和建議；及

(b) 勞福局及社署會按情況跟進及落實有關建議。

鳴謝

1.18 在審查期間，勞福局、社署和接受探訪的營辦機構人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

2.1　本部分探討基金計劃的推出事宜，集中檢視下列範疇：

(a)　推出計劃的籌劃工作 (第 2.2 至 2.18 段)；及

(b)　營辦機構的委託安排 (第 2.19 至 2.34 段)。

推出計劃的籌劃工作

2.2　2008 年 4 月，勞福局就成立基金一事申請撥款批准時，告知立法會：

(a)　首批基金計劃將包括 7 個先導計劃；

(b)　餘下的計劃會因應實際經驗在日後分批推出；及

(c)　首批先導計劃的建議營運模式如獲採納，以 3 億元承擔額開立的基金將可讓最少 13 600 名兒童受惠。

2.3　2008 年 5 月，勞福局透過社署接受首批基金計劃的申請，該批計劃定於 2009 年推出 (即展開)。2009 年 7 月，兩位立法會議員向政府查詢隨後各批基金計劃的具體推行時間表。勞福局在回應時表示，預計各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行。該局並表示會因應首批先導計劃的實際推行經驗，檢討推出其後各批基金計劃的時間表。

2.4　2013 年 4 月，勞福局進一步告知立法會，政府的目標是每年推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與。

需要向立法會提供基金的最新資料

2.5　根據勞福局於 2008 和 2009 年向立法會提供的資料，預期最少 13 600 名兒童 (即參加者) 可受惠於政府為基金開立首筆為數 3 億元的財政承擔額 (見第 2.2(c) 段)，而各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行 (見第 2.3 段)。

2.6　2017 年，基金參加者人數累計至 14 796 人 (見表四)，達到了預期的 13 600 名參加者人數 (即受惠於首筆 3 億元財政承擔額的人數——見第 2.5 段)。然而，自第一批基金計劃於 2009 年推出，已過了 8 年時間，這似乎與預期於 3 至

5 年內全面推行基金計劃的時間表不符 (見第 2.5 段)。有關定出估計參加者人數 (即 13 600 名參加者和因基金財政承擔額其後增加而額外惠及的參加者人數)，以及計劃推出時間表的事件時序表載於表五。

表四

已推出的基金計劃和計劃參加者的累計數字
(2019 年 6 月 30 日)

年份	計劃				參加者	
	年內推出的計劃數目			自 2009 年起已推出的計劃累計數字	年內新參加者人數	自 2009 年起參加者累計數字
	非政府機構計劃 (a)	校本計劃 (註 1) (b)	總計 (c)=(a)+(b)			
2009	7	不適用	7	7	750	750
2010	15	不適用	15	22	1 518	2 268
2011	0	不適用	0	22	0	2 268
2012	18	不適用	18	40	2 155	4 423
2013	0	不適用	0	40	0	4 423
2014	21	7	28	68	2 704	7 127
2015	27	10	37	105	3 454	10 581
2016	0	13	13	118	756	11 337
2017	27	11	38	156	3 459	14 796
2018	20	10	30	186	2 682	17 478
2019	7	0 (註 2)	7	193	662	18 140

資料來源：勞福局及社署的記錄

註 1：　校本計劃於 2014 年 1 月首次推出。

註 2：　上表所列數字顯示截至 2019 年 6 月 30 日的情況。勞福局及社署表示，2019 年 11 月會再推出一批共 14 個校本計劃。

表五

有關定出估計基金參加者人數和計劃推出時間表的
事件時序表
(2008 年 4 月至 2019 年 6 月)

日期	事件
2008 年 4 月	(a) 政府成立基金，首筆撥款為 3 億元 (見第 1.3 段)。 (b) 勞福局告知立法會，以 3 億元承擔額開立的基金將可讓最少 13 600 名兒童受惠。
2009 年 4 月	(c) 推出首批基金計劃 (即 7 個非政府機構計劃)。
2009 年 7 月	(d) 勞福局告知立法會，預期各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行，並表示政府會在參考首批先導計劃的實際推行經驗後，考慮有關如何把基金進一步發展為長遠模式的時間安排。
2015 年 5 月	(e) 政府對基金的財政承擔額增加 3 億元 (見第 1.4 段)。 (f) 勞福局告知立法會，增加的財政承擔額將用於日後各批在 2015 年之後推出的計劃，可讓額外 9 700 名參加者受惠。
2017 年 12 月	(g) 實際參加者人數累計至 14 796 人 (見表四)。 (h) 累計人數達到並超出預期的 13 600 名參加者 (即估計可受惠於首筆承擔額的人數)。
2018 年 5 月	(i) 政府對基金的財政承擔額再增加 3 億元 (見第 1.4 段)。 (j) 勞福局告知立法會，增加的財政承擔額將用於日後各批計劃，可讓額外 9 000 名參加者受惠。
2019 年 3 月	(k) 在公布有關紀念基金成立 10 周年的資料時，勞福局於計及各批計劃下基金對每名參加者的資助額後，更新了估計基金參加者人數的資料。受惠於 9 億元財政承擔額的參加者總數估計為 3 萬人。
2019 年 6 月	(l) 基金計劃的實際參加者人數累計至 18 140 人 (見表四)。11 860 名兒童 (即估計總數 3 萬人減去 18 140 名參加者) 仍未受惠於基金推出的計劃。

資料來源：審計署對勞福局記錄的分析

2.7　2019 年 9 月，審計署尋求釐清截至 2008 年 4 月、2015 年 5 月和 2018 年 5 月基金預定惠及的參加者總數 (見第 2.6 段表五第 (b)、(f) 和 (j) 項)，以及為這些參加者推出計劃的時間表 (見第 2.6 段表五第 (d)、(f) 和 (j) 項)。勞福局及社署在回應時告知審計署：

(a) 立法會於 2009 年獲告知的時間表，即各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行 (見第 2.6 段表五第 (d) 項)，只屬非常粗略估算。當局曾於 2009 年 7 月向立法會解釋，政府會在參考首批先導計劃的實際推行經驗後，考慮有關如何把基金進一步發展為長遠模式的時間安排；

(b) 參考了首 3 批基金計劃的實際推行經驗，當局及後修訂了其後各批基金計劃的推出時間表；

(c) 基金對每名參加者的資助額於 2014 和 2016 年有所調高 (見第 1.6 段表一)。原先估計的 13 600 名參加者人數 (見第 2.6 段表五第 (b) 項)，是按較低的對每名參加者的資助額計算得出，每名參加者的資助額增加後，參加者人數便會少於原先估計的人數；

(d) 鑑於對每名參加者的資助額會不時調整而令參加者總數有變，因此預期參加者總數屬“估計總人數”，而非“預定人數”；及

(e) 勞福局在 2015 和 2018 年就申請增加基金財政承擔額一事向立法會提交文件時，為簡化文件所載資料，聚焦於所增加的撥款可資助的額外參加者人數，並無提及首筆撥款所惠及參加者總數的最新估計數字。

審計署又留意到，根據香港特別行政區行政長官於 2019 年 3 月在慶祝基金成立 10 周年典禮上 (見第 1.7(a) 段) 發表的一篇演辭，受惠於 9 億元財政承擔額的參加者總數的估算更新為 3 萬人 (見第 2.6 段表五第 (k) 項)。不過，當局並無把上述經更新的數字另行告知立法會。

2.8　審計署認為，勞福局可更妥善地向立法會匯報基金的最新資料。這些資料包括最新估計參加者人數、為這些參加者推出計劃的時間表，以及已受惠於基金計劃的兒童的最新數字。審計署又留意到，勞福局可更妥善地向立法會說明基金的年度目標評估基準 (見第 2.14(b) 和 2.15(b) 段)。

2.9　審計署認為，為加強向公眾負責，勞福局需要繼續向立法會匯報基金推行情況和計劃推出進度的最新相關資料 (見第 2.8 段)。

2.10　在這方面，審計署留意到，截至 2019 年 3 月 31 日，基金的 9 億元財政承擔額中，有 3.38 億元 (38%) 為未撥用結餘款項 (見第 1.14 段)。該筆結餘款項相等於以下兩項的總和：

(a) 2018 年 5 月開立的整筆 3 億元承擔額 (見第 2.6 段表五第 (i) 項)；及

(b) 2015 年 5 月開立的 3 億元承擔額的 13% (即 3,800 萬元)(見第 2.6 段表五第 (e) 項)。

2.11　截至 2019 年 6 月 30 日，很多兒童 (11 860 名) 仍未受惠於基金推出的計劃 (見第 2.6 段表五第 (l) 項)。基金的財政承擔總額達 9 億元，包括在 2015 年 5 月開立的 3 億元承擔額，當中有很大筆金額 (即 3,800 萬元) 自該承擔額開立以來超過 3 年仍未撥用。

2.12　審計署認為，勞福局需要根據計劃的實際推行經驗 (見第 3 部分)，留意是否需要加快推出日後的基金計劃，以期更妥善利用基金，讓合資格兒童受惠。

需要定期推出非政府機構計劃

2.13　2013 年 4 月，勞福局把推出新計劃的年度目標 (即每年推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與 —— 見第 2.4 段) 告知立法會。審計署留意到：

(a) 在 2013 至 2019 年的 7 年期間，有 3 年 (即 2013、2016 和 2019 年) 未達到該年度目標 (見表六)：

(i) 其中 2 年 (即 2013 和 2016 年) 並無推出非政府機構營辦的計劃。在 2013 至 2019 年期間推出的各批非政府機構計劃，每批之間相隔的期間不一，由 18 至 21 個月不等 (平均為 20 個月)；及

(ii) 另一方面，基金已作出安排，自 2014 年起每年推出學校營辦的校本計劃 (例如記錄顯示，在 2016 至 2019 年期間，基金每年 3 月邀請學校就校本計劃遞交申請，以便計劃可於同年 11 月推出)；及

(b) 在 2014、2015、2017 和 2018 年推出了多個非政府機構計劃 (見表六)。記錄顯示，主要由於推出這些非政府機構計劃的緣故，有關年份的新計劃數目和參加者人數得以達標甚至遠超目標。例如，在 2017 年推出了 27 個非政府機構計劃，參加者共有 2 856 名 (見第 1.13 段表二)，超出了所訂 20 個新計劃和 2 000 至 2 300 名新參加者的目標。

表六

2013 至 2019 年
新計劃數目和參加者人數
每年達標情況
(2019 年 6 月 30 日)

年份	年內推出的新計劃數目			新計劃參加者總數	是否達到年度目標	
	非政府機構計劃 (a)	校本計劃 (註 1) (b)	總計 (c)=(a)+(b)		20 個新計劃 (是 ✓ ／否 ×)	2 000 至 2 300 名新參加者 (是 ✓ ／否 ×)
2013 年 1 月至 2019 年 6 月期間推出的計劃						
2013	0	不適用	0	0	×	×
2014	21	7	28	2 704	✓	✓
2015	27	10	37	3 454	✓	✓
2016	0	13	13	756	×	×
2017	27	11	38	3 459	✓	✓
2018	20	10	30	2 682	✓	✓
2019	7 (註 2)	0	21	1 377 至 1 478 (註 3)	✓	×
2019 年 7 至 12 月期間推出的計劃						
2019	0	14 (註 4)				

資料來源：勞福局及社署的記錄

註 1： *校本計劃於 2014 年 1 月首次推出。*

註 2： *7 個非政府機構計劃共有 662 名參加者 (見第 1.13 段表二註 4(c))。*

註 3： *這是 7 個已於 2019 年推出的非政府機構計劃的參加者人數 (即 662 名參加者 —— 見上文註 2)，以及 14 個擬於 2019 年推出的校本計劃的參加者人數 (即 715 至 816 名參加者 —— 見下文註 4) 的總和。*

註 4： *14 個校本計劃擬於 2019 年 11 月推出，預期有 715 至 816 名參加者參與。*

2.14 勞福局及社署於2019年8月和9月回覆審計署查詢時表示：

(a) 關於推出各批非政府機構計劃相隔的期間：

(i) 推出每一批非政府機構計劃時，均已考慮到過往推行各批基金計劃的經驗(例如招募參加者／友師和非政府機構的能力)；

(ii) 如推出各批計劃之間相隔的期間縮短，預期營辦的非政府機構將難以及時招募足夠的參加者和友師，未必能令每年平均參加者人數增加；及

(iii) 在徵詢社署的意見後，勞福局已擬訂日後定期推出非政府機構計劃和校本計劃的時間表；及

(b) 關於推出20個新計劃，讓2 000至2 300名新參加者參與的年度目標：

(i) 考慮到非政府機構計劃的特點，勞福局認為該年度目標應按平均基準而非按曆年來評估達標情況；及

(ii) 在2013至2018年期間，基金平均每年為2 176名參加者推出計劃。這個數字達到了平均2 000至2 300名新參加者的年度目標。

審計署留意到，截至2019年9月30日，勞福局仍未向立法會提供資料，說明評估年度目標達標情況的基準(見上文第(b)(i)項)。

2.15 審計署認為：

(a) 關於推出各批非政府機構計劃相隔的期間(見第2.14(a)段)，非政府機構計劃是推行基金計劃的重要一環。推出更多非政府機構計劃(如評估後認為運作上切實可行)，在計劃數目和參加者人數方面，可令更多合資格兒童受惠；及

(b) 關於推出20個新計劃，讓2 000至2 300名新參加者參與的年度目標(見第2.14(b)段)，雖然勞福局已澄清應以平均基準來評估達標情況，但為免生疑問，勞福局需要向立法會說明該評估基準(見第2.9段)。

2.16　審計署認為，勞福局需要採取措施，根據所訂時間表定期推出各批新的非政府機構計劃，並需要根據計劃的實際推行經驗 (見第 3 部分)，繼續致力達到平均年度目標。

審計署的建議

2.17　**審計署*建議*勞工及福利局局長應：**

(a) **繼續向立法會匯報基金推行情況和計劃推出進度的最新相關資料；**

(b) **根據計劃的實際推行經驗，留意是否需要加快推出日後的基金計劃；**

(c) **採取措施，根據所訂時間表定期推出各批新的非政府機構計劃；及**

(d) **根據計劃的實際推行經驗，繼續致力達到年度目標 (即平均每年推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與)。**

政府的回應

2.18　勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示勞福局會：

(a) 繼續在適當時向立法會匯報有關基金的資料和推行進度 (例如最新估計參加者人數、為這些參加者推出計劃的時間表、至今已受惠於基金計劃的兒童的最新數字和年度目標評估基準)；

(b) 根據計劃的實際推行經驗，留意是否需要加快推出日後的基金計劃；及

(c) 繼續致力達到平均年度目標，並監督社署有否根據所訂時間表，推出各批新的非政府機構計劃。

營辦機構的委託安排

2.19　非政府機構計劃和校本計劃分不同批次推出。對於每批非政府機構計劃或校本計劃，勞福局會就擬推出的計劃數目訂定目標 (即批次目標)。社署按所訂的批次目標，邀請營辦機構 (即非政府機構或學校) 就營辦計劃遞交申請：

(a) ***非政府機構計劃***　社署把所推出的非政府機構計劃的批次目標數目編配予不同地區 (註13)。地區獲編配的計劃數目即為地區配額。社署按所備存的相關非政府機構名單，發電郵邀請這些機構就營辦計劃遞交申請。社署在編配地區配額時，會考慮各區對計劃的需求 (見第 2.25 至 2.28 段)；及

(b) ***校本計劃***　社署並無為校本計劃設定地區配額。全港所有合資格學校 (即公營學校和直接資助計劃學校)，均可根據有關批次校本計劃的目標數目申辦計劃。社署表示會發電郵邀請所有合資格學校申辦計劃。

根據社署的記錄，基金計劃 (包括非政府機構計劃和校本計劃) 的申請須符合基本規定 (即社署訂立的"強制性規定" —— 見附錄 D)，並須通過質素評估 (見附錄 E)。評估結果 (即是否符合強制性規定和質素評估的結果) 須呈交評審委員會 (見第 1.8(c) 段) 審議和考慮。

2.20　截至 2019 年 6 月 30 日，基金已推出 7 批非政府機構計劃和 5 批校本計劃 (見第1.13段表二)。社署共接獲231份申請，並批出193個計劃予申請機構。該 193 個計劃和計劃參加者在全港各區的分布情況載於附錄 F。

部分地區的申請數目超額

2.21　就 2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間推出的基金計劃而言，在非政府機構計劃的申請個案中，申請不成功者 (即不獲批計劃) 所佔比例相當高 (35%)(見表七)。

註 13： *截至 2019 年 6 月 30 日，共有 12 個有關地區，2 個位於港島和離島，5 個位於九龍和 5 個位於新界。該等地區按社署的行政地區來劃分。*

表七

基金計劃申請數目
(2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間推出的計劃)

批次	批次目標 (計劃數目)	申請數目		
		接獲	申請成功 (即獲批計劃)	申請不成功 (即不獲批計劃)
非政府機構計劃				
1	7	16 (100%)	7 (44%)	9 (56%)
2	15	41 (100%)	15 (37%)	26 (63%)
3	21	31 (100%)	18 (58%)	13 (42%)
4	20 (註 1)	27 (100%)	21 (78%)	6 (22%)
5	20 (註 1)	32 (100%)	27 (84%)	5 (16%)
6	25 (註 1)	30 (100%)	27 (90%)	3 (10%)
7	20	不適用 (註 2)		
整體		177 (100%)	115 (65%)	62 (35%)
校本計劃				
1	10	7 (100%)	7 (100%)	0 (0%)
2	8	13 (100%)	10 (77%)	3 (23%)
3	10	13 (100%)	13 (100%)	0 (0%)
4	10	11 (100%)	11 (100%)	0 (0%)
5	10	10 (100%)	10 (100%)	0 (0%)
整體		54 (100%)	51 (94%)	3 (6%)
整體		231 (100%)	166 (72%) (註 3)	65 (28%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1： *社署因應所接獲建議書的質素，修訂了個別地區的計劃數目，因此獲批計劃的數目高於批次目標。*

註 2： *在“一加一”模式下 (見第 1.12 段)，在中期評估後，第五批共 27 個非政府機構計劃的營辦機構獲准在第七批計劃中繼續推行計劃。因此，第七批計劃並無接受申請。*

註 3： *2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間共推出 193 個計劃，包括上表所示的 166 個計劃，以及 27 個在“一加一”模式下於第七批推出的計劃 (另見上文註 2)。*

2.22　審計署留意到，非政府機構計劃有 62 宗不獲批的申請，其中 51 宗：

(a) 雖符合強制性規定並通過質素評估 (即達到或高於定為總分 50% 的及格分數)，但計劃不獲批准；及

(b) 來自 11 個地區。每個地區的不獲批申請個案有 1 至 10 宗不等。

社署的記錄顯示，就該 51 宗申請而言，鑑於該 11 個地區的申請數目已達到或超過有關地區的配額，基金遂把計劃批予區內其他得分較高的申請。

2.23　2019 年 9 月，社署在回覆查詢時告知審計署，就非政府機構計劃而言：

(a) 考慮到所接獲申請的質素後，第四至第六批的獲批計劃數目超過批次目標 (另見第 2.21 段表七註 1)。例如，就第六批計劃而言，有 3 個地區 (計劃申請數目超過地區配額) 每區獲多批 1 個計劃；及

(b) 撇除第一批計劃，不獲批申請個案數目呈下降趨勢 (即由 63% 降至 10% ——見第 2.21 段表七)。

儘管社署已為申請數目超額的地區採取上述措施，令不獲批申請個案的數目減少，但審計署留意到，在釐訂地區配額方面仍有可予改善之處 (見第 2.25 至 2.28 段)。

2.24　在這方面，審計署又留意到，有兩個地區 (即沙田和元朗) 分別在推出第五和第六批非政府機構計劃時並沒有機構遞交申請。因此，該兩個地區並無使用有關配額。相比之下，有些地區對計劃的需求卻甚為殷切。在第 4 部分，審計署留意到，在向非政府機構和學校推廣基金方面有可加強的空間 (見第 4.15 至 4.22 段)。

需要改善地區配額釐訂方法

2.25　社署的記錄顯示，非政府機構計劃的地區配額 (見第 2.19(a) 段) 是根據兩項準則釐訂：

(a) 對基金計劃的需求，這是按各區依靠綜合社會保障援助 (綜援) 的兒童 (10 至 16 歲) 的人數估算；及

(b) 地區在過往批次中營辦的計劃數目。

2.26 審計署留意到，上述方法並無計及其他非依靠綜援的弱勢社羣兒童人數。這類兒童的例子包括家庭收入少於家庭住戶每月收入中位數 75% 的兒童 (另見第 1.5(a) 段註 3)。審計署又留意到：

(a) 根據社署的記錄，截至 2019 年 6 月，依靠綜援的兒童 (10 至 16 歲) 共有 29 678 人；及

(b) 根據勞福局的最新估算，合資格參與基金計劃的兒童共有約 186 000 人 (註 14)。

因此，這類兒童人數眾多，即約有 15 萬人 (上文第 (a) 項與第 (b) 項的差額)。

2.27 2019 年 8 月，社署在回覆審計署的查詢時表示，署方在釐訂地區配額時，除了第 2.25 段所述兩項準則外，還考慮其他因素 (例如個別地區在過往批次中的招募情況和地區覆蓋範圍)。

2.28 審計署認為，社署在釐訂基金計劃的地區配額時，需要充分考慮非依靠綜援的弱勢社羣兒童人數 (見第 2.26 段) 及其他相關因素 (見第 2.27 段所載例子)，以便更妥善地評估各區對基金計劃的需求。

需要改善校本計劃申請的質素評估

2.29 基金計劃申請須符合強制性規定和通過質素評估 (見第 2.19 段)。審計署留意到，在校本計劃方面：

(a) 質素評估並無設定及格分數；及

(b) 由於所接獲的申請數量不多，有些在質素評估中得分低於 50% 的申請也獲批計劃。就 2014 年 1 月至 2019 年 6 月期間推出的校本計劃而言，51 宗成功申請 (見第 2.21 段表七) 中，有 6 宗 (12%) 於質素評估中得分低於 50% (介乎 47% 至 48%)。

註 14： *2015 年 1 月，有立法會議員要求政府提供基金目標參加者人數與貧困兒童人數比例的資料。勞福局在回應時表示，在 2014 年，約有 186 000 名兒童或合資格參與基金計劃。*

相比之下，非政府機構計劃的質素評估則以總分 50% 作為及格分數 (見第 2.22(a) 段)。審計署認為，社署需要考慮就校本計劃設定及格分數，以改善該等計劃的質素評估。

2.30　關於所接獲的校本計劃申請數量不多，審計署留意到，截至 2019 年 6 月 30 日，共有 50 間學校曾營辦校本計劃 (註 15)。根據教育局在 2019 年 7 月公布的資料，全港有超過 1 000 間合資格學校。

2.31　2019 年 9 月，勞福局在回覆審計署的查詢時表示：

(a) 儘管合資格學校有超過 1 000 間，但未必表示所有學校都有足夠數目的合資格兒童；

(b) 非政府機構計劃和校本計劃的參加者均為學生。有些學校不選擇營辦校本計劃，而屬意安排合適的學生參加非政府機構計劃；及

(c) 勞福局無意使所有或大部分學校申辦校本計劃。

2.32　審計署認為，營辦計劃的學校所佔比例很小 (僅約 5%)。在第 4 部分，審計署留意到，勞福局可加強向非政府機構和學校推廣基金 (見第 4.15 至 4.22 段)。

審計署的建議

2.33　**審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **在釐訂基金計劃的地區配額時，充分考慮相關因素，以便更妥善地評估各區對基金計劃的需求；及**

(b) **在徵詢評審委員會的意見後，考慮就校本計劃的質素評估設定及格分數。**

註 15： *該 50 間學校參與 51 個校本計劃。有些計劃由超過一間學校合辦，而有部分學校曾營辦超過一項計劃 (在不同批次中的計劃)。*

政府的回應

2.34 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

(a) 在徵詢政府統計處的意見後，將涉及低收入家庭兒童的其他相關數字 (例如家庭收入少於相關家庭住戶每月收入中位數 75%，且有 10 至 16 歲兒童的家庭數目) 納入考慮之列，以釐訂日後非政府機構計劃的地區配額；及

(b) 在徵詢評審委員會的意見後，就校本計劃申請的質素評估設定及格分數。

第 3 部分：計劃的推行事宜

3.1　本部分探討基金計劃的推行事宜，集中檢視下列範疇：

(a)　推行計劃的做法 (第 3.2 至 3.23 段)；

(b)　監察計劃的財務狀況 (第 3.24 至 3.34 段)；及

(c)　達到預定服務量和成效的情況 (第 3.35 至 3.43 段)。

推行計劃的做法

3.2　基金計劃的營辦機構包括非政府機構和學校。2019 年 6 月和 7 月，審計署探訪了 5 間營辦機構，以審查其推行計劃的情況 (見第 1.16 段)。審計署審查了共 10 個已完成的計劃 (見表八)。

表八

審計署已探訪的營辦機構和經審查的計劃
(2019 年 6 月和 7 月)

營辦機構		經審查的計劃數目	參加者人數
A	非政府機構	3	350
B		3	286
C		2	201
D	學校	1	50
E		1	57
總計		10	944

資料來源：審計署到營辦機構進行的探訪

需要確保遵行服務協議的規定

3.3　社署就每個基金計劃與營辦機構簽訂服務協議 (見第 1.10 段)，當中訂明服務範疇和撥款條件。服務協議載列多項主要規定，包括：

(a) ***保險規定***　營辦機構須投購保險並保持保單有效，以承保因推行計劃而引致或導致任何人 (包括僱員、義工、友師、參加者和第三者) 受到人身傷害或死亡而須承擔的法律責任；及

(b) ***採購規定***　物品和服務均須以公開和具競爭性的方式購置，並只可向非相聯者採購。若物品和服務的價值超過 5,000 元，便須取得書面報價。價值超過 50 萬元者，則須採用公開招標方式採購 (註 16)。營辦機構應選用符合採購規定且報價最低的供應商，否則須提出充分理由並妥為記錄在案。

3.4　審計署留意到，在 10 個經審查的計劃中，有違反上述規定的情況 (見表九)。

註 16：*服務協議就物品／服務採購事宜，訂明按下列不同總值須取得書面報價或採用公開招標方式的規定：*

(a) 多於 5,000 元但不超過 1 萬元者，須取得至少 2 家供應商的書面報價；

(b) 多於 1 萬元但不超過 5 萬元者，須取得至少 3 家供應商的書面報價；

(c) 多於 5 萬元但不超過 50 萬元者，須取得至少 5 家供應商的書面報價；及

(d) 多於 50 萬元者，須採用公開招標方式。

表九

保險和採購方面的違規情況
(2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

營辦機構	違規詳情	
	保險	採購
A	不適用 (沒有違規情況)	(4) 有 2 宗個案 (涉及 1 個計劃) 沒有就分別價值約 9,300 元和 7,500 元的服務取得報價，也沒有把違規理由記錄在案。
B	(1) 有 3 個計劃的每個活動受保人數為 50 人，少於參加者、友師和家長總人數 (就該 3 個計劃而言，總人數有 198 至 264 人不等)。 (2) 該 3 個計劃 (見上文第 (1) 項) 中，有 2 個的保單在 2016 年 10 月至 2017 年 10 月期間只涵蓋 15 至 70 歲人士。該 2 個計劃共有 69 名 15 歲以下的參加者 (即在該段期間不受保單保障者)。	(5) 在 3 宗個案中 (涉及 3 個計劃)： — 個案 A：向某相聯社企採購 1 項價值 157,000 元的清潔服務，並且無取得其他報價； — 個案 B：就 1 個價值約 385,000 元的交流團取得 5 份書面報價，但沒有選用報價最低者；及 — 個案 C：沒有就 1 項價值約 25,000 元的宿營服務取得任何報價。 沒有把違規理由記錄在案。
C	不適用 (沒有違規情況)	不適用 (沒有違規情況)
D	(3) 有 1 個計劃在首 20 個月沒有安排為友師和家長投保 (友師和家長人數分別為 48 和 49 人)。	不適用 (沒有違規情況)
E	不適用 (沒有違規情況)	(6) 向合辦的非政府機構 (註) 的相聯社企採購價值 9,400 元的設計／印刷和攝影服務，但沒有把違規理由記錄在案。

資料來源：審計署對營辦機構的記錄的分析

註：　有關非政府機構與營辦機構 E 合作，為計劃舉辦培訓活動。

3.5　記錄也顯示，社署曾到該 10 個經審查的計劃的營辦機構進行實地訪查 (見第 1.11(b) 段)。審計署留意到，在 6 宗違規事件 (見第 3.4 段表九第 (1) 至 (6) 項) 中：

(a) 有 2 宗 (表九第 (1) 和 (3) 項) 的違規情況是在實地訪查期間被社署發現。社署已提醒營辦機構須遵行相關規定；及

(b) 有 4 宗 (表九第 (2) 項和第 (4) 至 (6) 項) 的違規情況則在實地訪查期間未被社署發現。

3.6　審計署認為，社署須加強確保營辦機構在推行計劃時遵行服務協議的規定。

需要確保有效運用培訓撥款

3.7　營辦機構會獲提供資助 (即培訓撥款和行政費用 —— 見第 1.6 段)，金額按參加者人數計算。

3.8　就該 10 個經審查的計劃而言，營辦機構以培訓撥款舉辦了共 726 個培訓活動 (註 17)。審計署分析了 50 個在 2012 年 1 月至 2018 年 10 月期間以培訓撥款舉辦的培訓活動 (即 10 個計劃各 5 個活動)，發現在活動類型 (例如工作坊、午膳／晚膳活動和海外交流團) 和活動費用 (每人 28 元至 6,773 元不等) 兩方面，均存在很大差異。審計署的分析載於表十。

註 17：*該 10 個計劃的行政費用主要包括員工薪酬和審計費用。*

表十

審計署對 50 個培訓活動的分析
(2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

活動類型	數目			涉及的費用總額 (千元)	每人費用 (元)
	活動	涉及的計劃	涉及的營辦機構		
(a) 工作坊	10	6	4	3 至 27	28 至 712
(b) 午膳／晚膳活動	9	6	3	27 至 60	164 至 337
(c) 訓練營 (註 1)	9	6	2	6 至 30	106 至 1,489
(d) 典禮	8	5	4	16 至 108	94 至 1,105
(e) 海外交流團 (註 2)	7	4	2	163 至 385	3,890 至 6,773
(f) 其他 (註 3)	7	5	3	6 至 13	231 至 2,359
整體	50	10	5		

資料來源：審計署對營辦機構記錄的分析

註 1：　訓練營日數由 2 至 3 天不等。

註 2：　海外交流團日數由 4 至 5 天不等。

註 3：　其他活動的例子包括聖誕聯歡會、樂器班和一天遊。

3.9　2019 年 9 月，審計署查詢有關培訓活動在類型和費用方面均存在很大差異一事。社署告知審計署：

(a) 營辦機構已獲發有關個人發展規劃、目標儲蓄和師友配對 (基金 3 個主要元素) 等方面的指引。因此，這些機構應能充分了解基金宗旨，並按此為參加者、家長和友師設計和舉辦合適的培訓活動；

(b) 只要營辦機構的培訓活動能符合基金宗旨和服務量規定，而且不會為政府帶來額外開支，應盡量給予該等機構自主權和靈活度，

以便舉辦度身訂做或創新的培訓活動，更好地切合參加者的需要；及

(c) 就 2018 年起推出的計劃而言，社署已規定營辦機構把培訓撥款的 60% 直接用於參加者身上，以特別切合參加者的培訓需要。

3.10 儘管社署已訂立新規定，要求營辦機構把培訓撥款直接用於參加者身上 (見第 3.9(c) 段)，但審計署留意到，社署並無發出指引，列明使用培訓撥款的其他原則 (例如以培訓撥款所舉辦活動的類型和費用)。審計署認為，這不能確保有關方面向公眾負責和有效運用培訓撥款，特別是因為：

(a) ***敏感開支*** 部分開支項目性質敏感 (註 18)，例如午膳／晚膳活動和海外交流團 (見第 3.8 段表十第 (b) 和 (e) 項)；及

(b) ***金額龐大*** 參加海外交流團等活動的費用，可高達每人 6,773 元 (見第 3.8 段表十第 (e) 項)，佔一名參加者所得培訓撥款相當大的比例 (即 2 萬元的 34%)。

3.11 審計署認為，社署須考慮發出指引，列明使用培訓撥款的原則。

需要推廣有關監察參加者使用目標儲蓄的良好做法

3.12 根據目標儲蓄計劃，每名參加者在首兩年每月可儲蓄多達 200 元，然後於第三年按其短期個人發展規劃使用目標儲蓄 (見第 1.5(b)(i) 和 (iii) 段)(註 19)。社署已發出有關使用目標儲蓄的指引 (見第 1.11(c) 段)。根據指引，營辦機構須評估參加者使用目標儲蓄的建議是否與達到個人發展規劃所訂的短期或長期發展目標有關。

註 18： *敏感開支指涉及使用公帑並容易引起公眾關注的開支。可列為潛在敏感開支的例子包括用膳和海外交流團的開支。公眾期望這類開支應合乎適度和保守原則。*

註 19： *根據勞福局於 2013 年 4 月向立法會提供的資料，參加者的個人發展規劃大多與教育 (例如學習語言和參加遊學團)、技能提升 (例如體育方面的訓練、參加音樂或電腦課程) 和職業訓練 (例如參加美容護理和烹飪班) 有關。*

3.13　就 10 個經審查的計劃而言，審計署分析了營辦機構在監察參加者使用目標儲蓄方面的做法 (註 20)。表十一顯示，在所涉及的 5 間營辦機構中，有 4 間就參加者使用目標儲蓄購買物品／服務採取了下列至少一項控制措施：

(a) ***報價規定***　施加有關報價數目的規定 (例如：營辦機構 B 規定參加者須就每個費用超過 1,500 元的購買項目取得 2 份報價)；

(b) ***購買限額***　就購買某些物品／服務設定上限 (例如：營辦機構 B 規定參加者不得使用超過 60% 的目標儲蓄購買電子設備／周邊設備)；及

(c) ***審批申請***　要求參加者在使用目標儲蓄購買物品／服務前，向營辦機構申請，然後由營辦機構審批。

表十一

五間營辦機構就目標儲蓄使用事宜採取的控制措施
(2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

營辦機構	採取控制措施 (有 ✓ ／沒有 ×)		
	報價規定	購買限額	審批申請
A	×	×	✓
B	✓	✓	✓
C	✓	×	✓
D	×	×	✓
E	×	×	×

資料來源：審計署對營辦機構記錄的分析

3.14　審計署認為，審批申請 (見第 3.13 段表十一) 是良好做法，有助確保目標儲蓄使用得宜。營辦機構 E 並無就目標儲蓄使用事宜採取第 3.13 段所述的控制措施，情況有欠理想。

註 20：*為進行分析，審計署審查了 90 名參加者 (即經審查的 8 個非政府機構計劃各 10 名參加者和 2 個校本計劃各 5 名參加者) 的目標儲蓄記錄。*

3.15　2019 年 9 月，社署在回覆審計署的查詢時表示：

(a) 營辦機構須監察參加者實踐其個人發展規劃所訂的短期發展目標。營辦機構可按需要自行釐訂目標儲蓄使用準則；及

(b) 為改善計劃的推行，2017 年舉辦了兩場基金計劃良好做法分享會 (見第 4.17 段表十八第 (2) 和 (3) 項)。

3.16　審計署認為，社署須繼續鑑辨營辦機構在使用目標儲蓄方面的良好做法，並考慮推廣有關做法，供其他營辦機構廣泛採用。

需要就目標儲蓄事宜清楚釐訂營辦機構的責任

3.17　社署已制定有關處理目標儲蓄的指引：

(a) 根據社署的“有關訂立個人發展規劃和按照個人發展規劃使用目標儲蓄的一般指引”並無強制規定目標儲蓄須於計劃第三年全數用完 (註 21)；及

(b) 根據社署的“有關處理目標儲蓄餘款的一般指引”，在 3 年計劃期完結後：

(i) 如參加者及其家長決定不繼續實踐其個人發展規劃，應把目標儲蓄餘款交還參加者；及

(ii) 如參加者及其家長在計劃完結後欲繼續實踐其個人發展規劃，營辦機構應與他們商討，就如何處理目標儲蓄餘款達成協議。

3.18　就 10 個經審查的計劃而言，審計署對營辦機構的做法所作的分析 (見第 3.13 段) 也顯示，在 5 間營辦機構中，有 3 間 (即營辦機構 A、D 和 E)(涉及 5 個計劃) 已把目標儲蓄餘款悉數交還參加者，因此在計劃期後並無再監察參加者使用目標儲蓄的情況 (註 22)。

註 21：*社署表示，在某些情況下，參加者需要在 3 年計劃期後運用目標儲蓄來實踐其個人發展規劃。舉例說，如參加者的個人發展規劃是立志當巴士司機，他／她在年滿 18 歲前都未必需要使用目標儲蓄來報讀駕駛訓練課程。*

註 22：*營辦機構 B 和 C 在計劃期後繼續監察參加者使用目標儲蓄的情況。*

3.19　審計署留意到，該 3 間營辦機構的做法 (見第 3.18 段) 雖合乎“有關處理目標儲蓄餘款的一般指引”(見第 3.17(b)(i) 段)，但似乎並不符合“有關訂立個人發展規劃和按照個人發展規劃使用目標儲蓄的一般指引”所載的另一項規定，即營辦機構有責任並可酌情審慎作出評估，確保參加者在第三年之後使用目標儲蓄的計劃對實踐其個人發展規劃是合理和必需的。

3.20　2019 年 9 月，社署在回覆查詢時澄清，根據上述規定 (見第 3.19 段)，營辦機構在 3 年計劃期內協助參加者訂立個人發展規劃時，才須履行有關責任並可酌情作出評估。

3.21　為免生疑問，審計署認為，社署需要就計劃期後的目標儲蓄使用事宜清楚釐訂營辦機構的責任。

審計署的建議

3.22　**審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **更盡力確保營辦機構在推行計劃時遵行服務協議的規定；**

(b) **考慮發出指引，列明使用培訓撥款的原則；**

(c) **繼續鑑辨營辦機構在使用目標儲蓄方面的良好做法，並考慮推廣有關做法，供營辦機構廣泛採用；及**

(d) **就計劃期後的目標儲蓄使用事宜清楚釐訂營辦機構的責任。**

政府的回應

3.23　社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

(a) 繼續密切監察基金計劃的推行情況和檢討實地視察安排，以便在計劃推行期間識別任何不尋常情況或違規個案，並適時作出跟進；

(b) 制訂指引，列明可助營辦機構有效運用培訓撥款的一般原則；

(c) 向營辦機構發出和推廣有關推行基金計劃良好做法的指南，以供參考 (該等良好做法包括監察目標儲蓄的使用)，以及繼續鑑辨營辦機構的良好做法，從而改善計劃的推行；及

(d) 為免生疑問和誤解，修訂指引以清楚訂明：

(i) 在計劃期第三年，營辦機構有責任評估參加者在 3 年計劃期後使用目標儲蓄的擬議計劃 (如有的話) 對實踐其個人發展規劃是否屬合理和必需；及

(ii) 在 3 年計劃期後，營辦機構雖無義務但也可在與參加者及其家長達成協議後，繼續為參加者保管目標儲蓄餘款，以便參加者繼續實踐其個人發展規劃。

監察計劃的財務狀況

3.24 營辦機構須就基金計劃提交經審核財務報告 (註 23)。提交報告的限期載於服務協議。

需要確保按時提交報告

3.25 審計署分析了營辦機構有否按時就 83 個已完成的基金計劃提交經審核財務報告 (另見第 1.16(a) 段註 12)，留意到截至 2019 年 7 月 31 日，在 295 份須提交的報告中 (註 24)，有 247 份 (84%) 逾期提交，遲交日數由 1 至 1 092 天不等 (平均為 229 天)。表十二顯示遲交情況。

註 23： *營辦機構所委聘的審計師須發表意見，說明財務報告在各要項上是否依據帳簿和服務協議的規定妥為擬備，以及所涉開支是否按照服務協議作出。*

註 24： *就較早批次的計劃而言，營辦機構須提交 4 份經審核財務報告。由第五批非政府機構計劃和第二批校本計劃開始，營辦機構須提交 3 份經審核財務報告。*

表十二

83 個已完成計劃的經審核財務報告遲交情況
(2019 年 7 月 31 日)

計劃類別	計劃數目	報告數目		遲交日數	
		須提交	逾期	介乎 (天)	平均 (天)
非政府機構計劃	66	237	205 (86%)	1 至 1 013	224
校本計劃	17	58	42 (72%)	4 至 1 092	254
合計	83	295	247 (84%) (註)	1 至 1 092	229

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註： *在 247 份逾期提交的報告中，有 16 份截至 2019 年 7 月 31 日仍未提交。該 16 份報告已逾期 92 至 1 003 天不等 (平均 268 天)。*

3.26 審計署又留意到，就 10 個經審查的計劃 (見第 3.2 段) 而言，社署並無對遲交個案採取足夠跟進行動：

(a) 該 10 個計劃共有 30 份逾期提交的報告，社署並無向當中 24 宗 (80%) 個案發出催辦信；及

(b) 根據服務協議所載，如營辦機構未能依時提交報告，政府有權不發放撥款。然而，社署並無停止發放撥款。

3.27 2019 年 9 月，社署在回覆審計署的查詢時表示，該署會預先發信提醒營辦機構提交報告；至於逾期仍未提交的報告，則主要透過電話及／或電郵催辦。

3.28 審計署認為，營辦機構遲交經審核財務報告，不僅妨礙社署監察基金計劃的財務狀況，也阻礙該署收回撥款盈餘 (見第 3.30 至 3.32 段)。

3.29 審計署認為，社署須密切監察經審核財務報告的遲交情況，並對遲交個案採取足夠跟進行動。

需要確保適時收回撥款盈餘

3.30　根據社署的做法，經審核財務報告會交由其財務科審閱和審核 (註 25)。審閱和審核工作完成後，社署轄下的基金辦事處會發信通知營辦機構須退還撥款盈餘 (下稱“通知書”)。根據服務協議，營辦機構須於政府發出通知書當日起計的 14 天內，把所有撥款盈餘退還政府。

3.31　就 10 個經審查的計劃而言，最後經審核財務報告顯示其中 6 個有撥款盈餘 (註 26)。審計署留意到，社署並無盡快收回這些撥款盈餘。表十三顯示社署需要頗長時間 (例如計劃 1 需時 956 天) 才完成審閱經審核財務報告。截至 2019 年 7 月 31 日，該 6 個計劃中，只有 2 個 (計劃 1 和 2) 的撥款盈餘已收回，其他 4 個 (計劃 3 至 6) 的撥款盈餘則尚未收回。

註 25：*社署表示，如經審核財務報告被發現不符合匯報要求，營辦機構須作修訂並重新提交。*

註 26：*截至 2019 年 7 月 31 日，該 10 個計劃中，有 9 個已提交計劃期最後一年的經審核財務報告 (即最後經審核財務報告)。報告顯示 6 個計劃有撥款盈餘，3 個出現虧絀。*

表十三

收回 6 個計劃的撥款盈餘
(2019 年 7 月 31 日)

計劃	經審核財務報告的提交限期	提交報告 (a) (提交限期後起計的日數)	財務科完成審閱報告 (註 1) (b) (提交報告後起計的日數)	發出通知書 (c) (財務科完成覆檢報告後起計的日數)	總計 (d) = (a)+(b)+(c) (日數)
已發出通知書					
1	2015 年 4 月 30 日	4	956	18	978
2	2017 年 3 月 31 日	217	195	25	437
尚未發出通知書					
3	2017 年 3 月 31 日	104	748 (註 2)	尚未發出	852
4	2018 年 12 月 31 日	29	183	尚未發出	212
5	2019 年 3 月 31 日	16	106	尚未發出	122
6	2019 年 4 月 30 日	77	15 (註 3)	尚未發出	92

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1： *如審閱工作尚未完成，此欄數字則指由提交報告當日至 2019 年 7 月 31 日之間相隔的期間。*

註 2： *社署表示，報告的審閱工作其後於 2019 年 8 月 28 日完成。*

註 3： *社署表示，報告的審閱工作其後於 2019 年 9 月 23 日完成。*

附註： *根據最後經審核財務報告的資料，社署須就該 6 個計劃收回約共 657,000 元撥款盈餘。*

3.32　審計署認為，社署須研究為何向個別營辦機構收回撥款盈餘的工作需時甚久，並採取措施，加快收回撥款盈餘。

審計署的建議

3.33　**審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **密切監察經審核財務報告的遲交情況，並對遲交個案採取足夠跟進行動；及**

(b) **研究為何向個別營辦機構收回撥款盈餘的工作需時甚久，並採取措施，加快收回撥款盈餘。**

政府的回應

3.34　社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署：

(a) 會繼續密切監察經審核財務報告的遲交情況，並採取措施加緊監察；及

(b) 認同有需要在切實可行情況下，盡快收回基金計劃的撥款盈餘：

(i) 各批計劃的匯報要求不一。就早期批次的基金計劃而言，同批計劃的經審核財務報告會先經由基金辦事處收集和審核，然後才一次過送交財務科，確保審閱工作連貫一致。因此，如營辦機構遲交報告，會影響同批計劃內其他報告的處理時間；

(ii) 除了需時跟進同批計劃內仍未提交的經審核財務報告，社署還花了大量時間，反覆多次要求營辦機構就報告內不清晰的格式或不準確的數字作出澄清。營辦機構修訂或重新提交報告需時甚久的情況並不罕見；及

(iii) 社署會檢討基金辦事處與財務科之間的工作流程，並提供更多指引協助營辦機構擬備經審核財務報告，以及採取措施加緊監察經審核財務報告的遲交情況。

達到預定服務量和成效的情況

3.35　每個基金計劃的服務協議均訂明服務量和成效指標，並就每項指標列明協定標準 (見第 1.10 段)。營辦機構透過提交季度和年度統計數據報表，向社署匯報達到該等標準的進度。

需要改善達到預定服務量和成效的情況

3.36　就 83 個已完成的計劃 (另見第 1.16(a) 段註 12) 而言，每份服務協議訂明了 10 或 11 項指標 (註 27)，合共達 895 項指標。審計署留意到，在這 895 項指標中，有 136 項 (15%) 未達協定標準 (見表十四)。

註 27：*社署不時修訂服務量標準和成效標準。2014 年或之後推出的計劃每項均訂明 9 項服務量標準和 2 項成效標準。*

表十四

83 個已完成計劃
達到服務量標準和成效標準的情況
(2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

指標	指標總數		
	83 個已完成計劃所訂明的指標	達到標準	未達標準
服務量指標 (見附錄 C)			
1. 參加者總人數	83	77 (93%)	6 (7%)
2. 配對捐款金額	83	83 (100%)	0 (0%)
3. 友師總人數	83	82 (99%)	1 (1%)
4. 在計劃第二年年底已訂立個人發展規劃的參加者總人數 (註 1)	65	54 (83%)	11 (17%)
5. 為參加者提供的核心活動總數和出席率	83	74 (89%)	9 (11%)
6. 為家長提供的核心活動總數和出席率	83	70 (84%)	13 (16%)
7. 為友師提供的核心活動總數和出席率	83	60 (72%)	23 (28%)
8. 分享會總數和出席率	83	55 (66%)	28 (34%)
9. 友師與參加者聚會總數目	83	44 (53%)	39 (47%)
成效指標 (見第 1.10(c) 段)			
1. 完成兩年的儲蓄計劃的參加者	83	82 (99%)	1 (1%)
2. 使用其部分目標儲蓄來達到個人發展規劃的參加者 (註 2)	83	78 (94%)	5 (6%)
整體	895	759 (85%)	136 (15%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1： *社署不時修訂服務量標準和成效標準。服務量指標第 4 項不適用於首三批非政府機構計劃。*

註 2： *就首三批非政府機構計劃而言，這項成效指標只計及達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例。*

3.37　審計署又留意到，在 83 個已完成的計劃中，有 26 個 (31%) 達到所訂的全部服務量標準和成效標準，其餘 57 個 (69%) 僅達到部分標準，當中有 3 個只達到少於一半標準。

3.38　審計署認為，個別計劃在達到服務量和成效標準方面有可予改善之處。審計署認為，社署須密切監察計劃在達到服務量和成效標準方面的情況，以便採取適時和有效的補救措施 (見第 3.39 至 3.41 段)。

需要採取足夠補救措施

3.39　根據社署內部指引，對於未達服務量標準及／或成效標準的計劃，署方會採取以下跟進行動：

(a) 要求營辦機構就每項未達到的標準擬訂改善計劃；

(b) 社署會密切留意營辦機構在推行改善計劃方面的進度；

(c) 如營辦機構的表現持續欠佳或懷疑有問題，社署會考慮展開實地評估以便深入研究有關問題，並會考慮按情況採取更嚴厲的監察措施；及

(d) 計劃完結後，社署會致函營辦機構，要求對方就表現欠佳一事呈交書面解釋，以便記錄在案。

3.40　審計署審查了 3 個所達標準少於一半的計劃 (見第 3.37 段)，留意到社署的跟進行動有欠理想。其中一宗個案載於個案一。

個案一

跟進未達服務量標準的情況
(2015 至 2019 年 4 月)

1. 營辦機構 F 在 2015 年 7 月至 2018 年 6 月期間營辦一個基金計劃。營辦機構 F 每年提交報表，匯報截至該年 6 月 30 日的 12 個月內達到協定標準的情況。報告須於每年 7 月 15 日或之前遞交 (註)。

2. 第一年年度報表 (截至 2016 年 6 月 30 日) 匯報有 5 項服務量標準未達到。2017 年 3 月 (即報告期後超過 8 個月)，社署要求營辦機構 F 提交改善計劃。

3. 第二年年度報表 (截至 2017 年 6 月 30 日) 匯報有 6 項服務量標準未達到。2018 年 5 月 (即報告期後超過 10 個月)，社署要求營辦機構 F 提交改善計劃，並在同月收到該改善計劃。

4. 2018 年 6 月，即要求營辦機構 F 提交改善計劃後 1 個月，計劃結束。

5. 計劃完結後，社署在 2019 年 4 月要求營辦機構 F 就 4 項指標未達標一事提供書面解釋。事實上，根據營辦機構 F 提交的年度報表，營辦機構 F 未達標的指標有 6 項 (而非 4 項)。

審計署的意見

6. 2016 和 2017 年，社署在報告期結束後 8 個月和 10 個月後才要求營辦機構 F 提交改善計劃，因此該署應加快採取跟進行動。2019 年，社署要求營辦機構 F 就 4 項 (而非 6 項) 指標未達標一事提供書面解釋，其跟進行動有不足之處。

7. 雖然計劃有很多指標未達標，但社署並無對計劃加強採取監察措施 (見第 3.39(c) 段)。

資料來源：審計署對社署的記錄的分析

註： 社署的記錄並無顯示實際提交報告的日期。

3.41 審計署認為，社署須確保對未達服務量及／或成效標準的計劃採取足夠補救措施。

審計署的建議

3.42 **審計署*建議*社會福利署署長應：**

(a) **密切監察計劃在達到服務量和成效標準方面的情況；及**

(b) **確保對未達標準的計劃採取足夠補救措施。**

政府的回應

3.43 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

(a) 社署的既定做法是在審閱營辦機構的年度報表後，要求未達到服務量標準及／或成效標準的營辦機構提交改善計劃，以監察其服務表現。社署會加快向有關營辦機構取得改善計劃，務求加緊監察；及

(b) 社署會考慮採取進一步跟進行動，以監察屢未達到服務量標準及／或成效標準的營辦機構。

第 4 部分：管治及其他行政事宜

4.1　本部分探討基金的管治及其他行政事宜，集中檢視下列範疇：

(a) 管治事宜 (第 4.2 至 4.13 段)；

(b) 宣傳及其他支持活動 (第 4.14 至 4.28 段)；及

(c) 未來路向 (第 4.29 至 4.36 段)。

管治事宜

4.2　當局成立督導委員會，負責就基金計劃設計事宜提供政策導向，並監督和監察基金的推行情況。督導委員會每年舉行 1 至 3 次會議。至於評審委員會，則負責審議有意營辦基金計劃的非政府機構和學校所提交的建議書，並審核基金計劃申請的質素。評審委員會按需要舉行會議。在 2018–19 年度，督導委員會和評審委員會分別舉行了 2 次和 1 次會議 (註 28)。

需要向督導委員會匯報基金計劃的進度

4.3　當局向督導委員會提供一系列資料，以便委員會監察基金的情況。記錄顯示，截至 2019 年 6 月 30 日，就各批基金計劃而提供的 3 類主要資料為：

(a) ***服務量指標***　勞福局提供有關 9 項服務量指標的統計數據 (見附錄 C)；

(b) ***成效指標***　勞福局提供有關 2 項成效指標的統計數據 (見第 1.10(c) 段)；及

(c) ***其他與計劃有關的資料***　社署邀請營辦機構於督導委員會會議上匯報計劃進度。此外，社署不時就計劃的服務量和成效訂立新表現指標和修訂現有指標。勞福局把新訂及修訂指標的資料提供予督導委員會參閱和審議。

表十五和表十六載列當局就截至 2019 年 6 月推出的各批計劃所提供的主要資料。

註 28：*該 2 次督導委員會會議的整體出席率為 83% (個別會議出席率為 80% 和 87%)，而該次評審委員會會議的出席率則為 100%。*

表十五

向督導委員會提供的主要資料
(截至 2019 年 6 月推出的非政府機構計劃)

主要資料	已就計劃批次提供主要資料／作出匯報 (是 ✓ ／否 ×)						
	批次						
	1	2	3	4	5	6	7
服務量指標 (見附錄 C)							
參加者總人數	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
配對捐款金額	✓	✓	✓	×	×	×	×
友師總人數	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
已訂立個人發展規劃的參加者總人數	不適用 (未採用指標)			×	×	不適用 (計劃進行中)	
有關核心活動、分享會和聚會／溝通活動的指標 (合共 5 項指標)	✓	✓	×	×	×		
成效指標 (見第 1.10(c) 段)							
能完成兩年儲蓄計劃的參加者所佔比例	✓	✓	×	×	×	不適用 (計劃進行中)	
在計劃第三年能使用其部分目標儲蓄來達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例 (註 1)	✓	✓	×	×	×		
其他與計劃有關的資料							
營辦機構匯報計劃情況	✓	✓	×	×	×	×	×
訂立新表現指標	✓	✓	不適用 (註 2)	×	不適用 (註 2)		
修訂現有表現指標	不適用 (註 2)		✓	✓	×	不適用 (註 2)	

資料來源：審計署對勞福局及社署記錄的分析

註 1：　就首三批計劃而言，這項成效指標只計及達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例。

註 2：　這些批次的計劃沒有訂立新指標，也沒有修訂現有指標。

表十六

向督導委員會提供的主要資料
(截至 2019 年 6 月推出的校本計劃)

主要資料	已就計劃批次提供主要資料／作出匯報 (是 ✓ ／否 ×)				
	批次				
	1	2	3	4	5
服務量指標 (見附錄 C)					
參加者總人數	✓	✓	✓	×	×
配對捐款金額	✓	×	×	×	×
友師總人數	✓	✓	×	×	×
已訂立個人發展規劃的參加者總人數	✓	×	不適用 (計劃進行中)		
有關核心活動、分享會和聚會／溝通活動的指標 (合共 5 項指標)	✓	×			
成效指標 (見第 1.10(c) 段)					
能完成兩年儲蓄計劃的參加者所佔比例	✓	×	不適用 (計劃進行中)		
在計劃第三年能使用其部分目標儲蓄來達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例	✓	×			
其他與計劃有關的資料					
營辦機構匯報計劃情況	✓	×	×	×	×
訂立新表現指標	×	不適用 (註)			
修訂現有表現指標	✓	×	不適用 (註)		

資料來源：審計署對勞福局及社署記錄的分析

註：　　這些批次的計劃沒有訂立新指標，也沒有修訂現有指標。

4.4 從表十五和表十六可見，計劃推出的批次隨年漸增，但向督導委員會提供有關計劃的主要資料則有所減少。審計署留意到，雖然當局已向督導委員會提供有關第一和第二批非政府機構計劃的全部主要資料，但就隨後批次的非政府機構計劃所提供的主要資料則有所減少。校本計劃方面，雖然有關第一批計劃的主要資料大致上已提供予督導委員會，但卻沒有提供有關第四和第五批計劃的主要資料。

4.5 2019 年 9 月和 10 月，勞福局在回覆審計署的查詢時解釋：

(a) 鑑於首兩批非政府機構計劃和首批校本計劃屬先導性質，該局向督導委員會提供較多有關資料；及

(b) 隨着有更多批基金計劃推出，在考慮推行這些計劃所得的經驗後，向督導委員會提供資料的重點已有所改變，例如改為側重匯報基金的主要變動及其他相關事宜。

4.6 審計署認為，向督導委員會匯報每批計劃的進度，可助委員會有效監察基金。在督導委員會對資料的需求有所改變時，需要確保能為該會提供所需資料，勞福局應繼續採取措施 (見第 4.5(b) 段)，向督導委員會適當匯報基金計劃的進度。

申報利益做法有可予改善之處

4.7 勞福局及社署已制定處理利益衝突的指引。有關指引規定督導委員會和評審委員會的委員均須申報實際、潛在或觀感上的利益衝突：

(a) ***申報時間*** 主要規定如下：

(i) ***督導委員會*** 委員如在委員會審議的事項上有潛在利益衝突，須全面披露其利益；及

(ii) ***評審委員會*** 每項評審工作均透過一次或多次委員會會議來處理。委員須在評審工作開始前申報，以確認並無利益衝突 (註 29)。委員如在評審工作過程中發覺有任何利益衝突，須馬上申報；及

註 29：*委員如要作出申報，須填寫並簽署申報表格。勞福局的記錄顯示，截至 2019 年 6 月 30 日，所有委員均已申報並無任何利益衝突。*

(b) ***處理申報利益個案的程序*** 主要規定如下：

(i) 就督導委員會和評審委員會而言，如有委員於會議上申報有利益衝突，主席須決定該委員可否就有關事項發言或表決、可否留在席上旁聽，或應否避席；及

(ii) 所有於會議上申報個案均須載於會議記錄內。

4.8 審計署留意到，在一宗個案中，有一名督導委員會委員所申報的利益並無按規定載於會議記錄內 (見個案二)。

個案二

申報利益事宜並無載於會議記錄內
(2018 年)

1. 2018 年 12 月，勞福局就策略伙伴名單提出建議並進行檢視，以期表揚對基金有重大貢獻的機構。督導委員會在同月舉行的會議上，商討了納入為策略伙伴的準則，以及提名 4 間機構 (包括機構 X) 為策略伙伴的事宜。共有 13 名委員 (包括委員 A) 出席會議。

2. 經會議討論後，有關的納入準則獲得通過。2019 年 3 月，機構 X 和另外 2 間機構按該準則獲納入為策略伙伴。

3. 根據機構 X 網站公布的資料，上述督導委員會會議舉行時，委員 A 是機構 X 轄下委員會的成員。根據勞福局的指引，在下列情況應申報潛在利益衝突：

(a) 督導委員會的委員擔任某會社、協會、聯會或機構的董事、合夥人或顧問；及

(b) 該會社、協會、聯會或機構與委員會所審議的事項有關連或牽涉其中。

4. 督導委員會的會議記錄並無顯示委員 A 已申報其與機構 X 有聯繫。2019 年 10 月，勞福局在回覆審計署的查詢時表示，委員 A 已在會議開始時申報其與機構 X 有聯繫。

審計署的意見

5. 委員 A 所申報的潛在利益衝突並無載於會議記錄內，做法有違勞福局的規定 (見第 4.7(b)(ii) 段)。

資料來源：審計署對勞福局記錄和機構 X 網站的分析

4.9　審計署也留意到，民政事務局局長於 2005 年發出題為“諮詢及法定組織——申報利益”的通函，當中載述兩套申報利益制度，即：

(a) ***一層申報利益制度***　董事會或委員會的成員如察覺其在董事會或委員會審議的事項上有潛在利益衝突，須全面披露其利益；及

(b) ***兩層申報利益制度***　適用於在政策或財政事宜方面具有廣泛權力的董事會及委員會。根據這個制度，董事會及委員會的成員須在獲委任時和其後每年披露其一般金錢利益，並須在遇有利益衝突時申報。

根據該通函，各決策局及部門應不時檢討其轄下諮詢及法定組織的申報利益制度，確保有關制度切合組織的需要。

4.10　在這方面，審計署留意到，督導委員會採用了一層申報利益制度。記錄並無顯示勞福局曾根據 2005 年通函所載，不時檢討督導委員會的申報利益制度。至於評審委員會，2019 年 9 月，社署在回覆審計署的查詢時表示，該會並非 2005 年通函所述的諮詢及法定組織。因此，該通函不適用於評審委員會，但評審委員會委員如有利益衝突，則仍須申報。

4.11　審計署認為，勞福局應根據其指引的規定，把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內。勞福局也需要根據民政事務局局長發出的通函，按需要檢討督導委員會的申報利益制度。

審計署的建議

4.12　**審計署*建議*勞工及福利局局長應：**

(a) **繼續採取措施，向督導委員會適當匯報基金計劃的進度；**

(b) **把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內；及**

(c) **根據民政事務局局長於 2005 年發出的通函，按需要檢討督導委員會的申報利益制度。**

政府的回應

4.13 勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示勞福局會：

(a) 繼續向督導委員會匯報基金計劃的進度，以便監察基金；

(b) 把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內；及

(c) 根據民政事務局局長於 2005 年發出的通函，不時檢討督導委員會的申報利益衝突制度。

宣傳及其他支持活動

4.14 勞福局進行一系列支持基金的活動。根據勞福局的記錄，這些活動包括增進市民對基金認識的一般宣傳活動、針對持份者和合作伙伴的目標推廣活動，以及擴闊參加者視野的增值活動。表十七顯示 2018 年舉辦的主要活動。

表十七

基金的宣傳及其他支持活動
(2018 年)

主要活動	數目
一般宣傳活動	
派發單張和海報	54 045
在基金網站和社交媒體平台 (例如 Facebook 和 Instagram) 上載短片	85
目標推廣活動	
典禮	1
為營辦機構舉辦分享會／協作會議	1
出版通訊	1
增值活動	
參觀和體驗活動	16
藝術和文化活動	3
理財和人生規劃活動	12

資料來源：審計署對勞福局記錄的分析

需要加強推廣工作

4.15　勞福局不時委託顧問就基金進行研究 (見第 4.31 段)。2017 年 3 月完成的顧問研究建議當局加強宣傳及推廣工作，以增進學校和教師對基金計劃的認識。

4.16　記錄顯示，2017 年 3 月，督導委員會得悉當局會因應上述建議採取跟進行動：

(a) ***加強向學校推廣***　勞福局及社署會尋求機會，通過有關組織 (例如教師團體、校長團體和學校議會) 接觸教師和校長，以鼓勵更多學校考慮成為營辦機構，並轉介合資格的學生參加基金計劃；及

(b) ***安排營辦機構分享經驗*** 舉辦周年會議，讓營辦機構代表就營辦基金計劃事宜交流心得和做法，並為教師和校長安排經驗分享會，另通過基金通訊推廣良好做法。

4.17 2019 年 8 月，勞福局及社署在回覆審計署在有關跟進行動進度方面的查詢時表示，已為非政府機構和學校安排 4 場分享會／協作會議 (見表十八)。

表十八

為非政府機構和學校安排的分享會／協作會議
(2017 年 3 月至 2019 年 8 月)

	日期	活動性質	參與的非政府機構／學校數目	參與機構的出席人數
1.	2017 年 3 月	經驗分享會	2 間非政府機構和 31 間學校	40
2.	2017 年 9 月	基金計劃良好做法分享會	29 間非政府機構	65
3.	2017 年 10 月	基金計劃良好做法分享會	22 間學校	28
4.	2018 年 2 月	協作會議 (註)	25 間非政府機構和 22 間學校	76

資料來源：審計署的查詢和勞福局及社署提供的資料

註： *活動包括：(a) 社署簡介基金資料；(b) 兩間辦學團體及合辦的非政府機構分享合作經驗；(c) 問答環節；(d) 與會者進行小組討論，以分享經驗，並探討合辦基金計劃的機會；以及 (e) 與會者建立聯繫網絡。*

4.18 審計署留意到，截至 2019 年 8 月 15 日：

(a) 自上次在 2018 年 2 月舉辦分享會／協作會議 (見第 4.17 段表十八) 以來已過了約 17 個月，但當局並無再為非政府機構和學校舉辦分享會／協作會議；及

(b) 自督導委員會在 2017 年 3 月獲告知擬採取的跟進行動 (見第 4.16 段) 以來已過了約 28 個月，但當局並無按照原定計劃經由有關組織接觸教師和校長。

4.19　2019 年 9 月，勞福局及社署在回覆審計署的查詢時表示，雖然並未有經由有關組織接觸學校教師和校長，但已通過 2017 年 3 月舉辦的經驗分享會和 2018 年 2 月舉辦的協作會議，接觸暫未營辦校本計劃的學校和校長。

4.20　審計署認為，鑑於經驗分享會和協作會議的出席人數不多，當局宜尋求機會 (例如經由有關組織) 接觸更多學校。

4.21　在這方面，審計署也留意到，若干個別地區出現沒有非政府機構申辦基金計劃的情況 (見第 2.24 段)，而至今只有少數學校申辦基金計劃 (見第 2.30 段)。

4.22　審計署認為，勞福局及社署應在徵詢教育局的意見後採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金，例如增加舉辦分享會／協作會議的次數。

需要繼續致力安排增值活動

4.23　增值活動有助擴闊基金計劃參加者的視野，並協助他們為人生和職業作出明智規劃 (見第 1.7(b) 段)。勞福局表示，這類活動一向都受營辦機構和參加者歡迎。

4.24　2015 年，勞福局告知立法會福利事務委員會，局方將加強安排增值活動。表十九顯示在 2014 至 2018 年期間，增值活動總數和參加者總數均整體上升：

(a) 增值活動總數由 2014 年的 5 個，增至 2018 年的 31 個，增幅達 520%；及

(b) 參加者總數由 2014 年的 130 人，增至 2018 年的 1 973 人，增幅達 1 418%。

表十九

為基金參加者安排的增值活動
(2014 至 2018 年)

活動類別	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
活動數目					
參觀和體驗活動 (註 1)	5	3	34	16	16
藝術和文化活動 (註 2)	—	8	3	8	3
理財和人生規劃活動 (註 3)	—	—	1	1	12
總計	5	11	38	25	31
參加者人數					
參觀和體驗活動	130	470	1 690 (註 4)	491	958
藝術和文化活動	—	457	350	1 585 (註 5)	357
理財和人生規劃活動	—	—	50	526	658
總計	130	927	2 090	2 602	1 973

資料來源：審計署對勞福局記錄的分析

註 1： *參觀和體驗活動讓參加者加深了解各行各業，對他們的長遠發展可起啓迪作用。*

註 2： *藝術和文化活動讓參加者有機會發掘他們在藝術、音樂和文化方面的興趣，可助他們確定是否希望從事藝術和文化工作。*

註 3： *理財和人生規劃活動有助參加者掌握有關理財和人生規劃的知識。*

註 4： *勞福局表示，年內安排了大量參觀政府部門及有關設施的活動 (例如參觀海關訓練學校)。*

註 5： *勞福局表示，年內舉辦了大型表演和放映活動。尤其局方在某機構的支持和協助下，安排了許多 (約 760 名) 參加者出席古典音樂會。*

4.25　儘管多年來增值活動數目和參加者人數均整體上升，審計署留意到：

(a) 增值活動總數由 2016 年的高位 38 個，減至 2018 年的 31 個，減幅為 18%；及

(b) 參加者總數也由 2017 年的高位 2 602 人，減至 2018 年的 1 973 人，減幅為 24%。

審計署認為，當局需要繼續致力安排增值活動。

4.26　審計署認為，勞福局應採取措施 (例如呼籲政府部門和機構支持舉辦增值活動 —— 見第 4.24 段表十九註 4 和 5)，繼續致力為基金參加者安排增值活動。

審計署的建議

4.27　**審計署*建議*勞工及福利局局長應：**

(a) **與社署合作，在徵詢教育局的意見後採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金；及**

(b) **採取措施，繼續致力為基金參加者安排增值活動。**

政府的回應

4.28　勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示勞福局：

(a) 已不時與社署合作，為非政府機構和學校舉辦分享會。就學校分享會而言，教育局曾協助向校長和教師發布分享會詳情。勞福局會因應情況，與社署和教育局合作，繼續採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金；及

(b) 會採取措施，繼續致力為基金參加者安排增值活動。

未來路向

4.29　基金於2008年成立，財政承擔額共達9億元，預計可透過計劃惠及3萬名弱勢社羣兒童，並促進他們的長遠發展，從而達到紓緩跨代貧窮的最終目標。儘管基金的成效需要一段時間才能完全顯現，但截至2019年6月30日，基金推出的計劃只惠及約18 000名兒童。這項審查工作發現多個範疇有可予改善之處：

(a) ***推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排***　截至2019年6月30日，很多兒童 (11 860名) 仍未受惠於基金推出的計劃。雖然非政府機構計劃是主要有助達到新計劃數目和新參加者人數的年度目標的計劃，但這類計劃並非定期推出。營辦基金計劃的學校所佔比例也小 (僅約5%)。勞福局可更妥善地向立法會匯報基金推行情況和計劃推出進度的最新資料 (例如最新估計參加者人數、為這些參加者推出計劃的時間表、已受惠於基金計劃的兒童的最新數字和年度目標評估基準)(見第2部分)；

(b) ***計劃的推行事宜***　推行計劃方面，有營辦機構並無遵行服務協議的規定。此外，營辦機構的做法 (例如在監察參加者使用目標儲蓄方面) 也各有不同，當中包括一些值得推廣的良好做法，可供營辦機構廣泛採用。至於監察財務狀況方面，有營辦機構遲交財務報告，以致阻礙社署收回撥款盈餘。達到計劃服務量和成效方面也有可予改善之處。在83個經審計署審查的已完成計劃中，只有26個 (31%) 達到所訂的全部服務量標準和成效標準 (見第3部分)；及

(c) ***管治及其他行政事宜***　當局仍可加強向非政府機構和學校推廣基金 (見第4部分)。

4.30　有立法會議員和市民對基金表示關注，而其中一個受關注的範疇，是基金參加者未必是最有迫切需要的兒童。根據傳媒的報道和立法會議員的查詢，參加基金計劃屬自願性質，參加者很可能都是一些主動積極的兒童。這會令較被動的兒童 (其實是最有迫切需要去規劃未來的一羣) 未能參加基金計劃。在這方面，審計署留意到，督導委員會已獲告知，當局會鼓勵更多學校考慮成為營辦機構，以便轉介更多合資格的學生參加基金計劃 (見第4.16(a)段)。

4.31　勞福局不時委託顧問就基金進行研究：

(a) “兒童發展基金先導計劃評估研究”於 2012 年完成。研究發現，基金有助營造有利條件，幫助參加者解決跨代貧窮問題；

(b) “兒童發展基金計劃參加者的較長遠發展研究”於 2017 年完成。研究發現，基金計劃能有效提升弱勢社羣兒童擺脫貧窮的能力；及

(c) 2017 年，當局委託顧問進行“兒童發展基金計劃參加者的長遠發展跟進研究”(跟進研究)。2019 年 10 月，該項研究仍在進行。

4.32 行政長官在《二零一七年施政報告》中公布，政府計劃成立兒童事務委員會 (註 30)，匯聚相關決策局／部門和長期關心兒童權益的團體，集中處理兒童在成長中面對的問題。根據政府公布的資料，委員會的工作會與現有的平台 (包括基金) 互相配合。

4.33 基金自 2008 年成立至今已超過 10 年，在推行基金計劃方面累積了相當多的經驗。審計署認為，考慮到多年來所獲得的經驗，基金所訂的一些準則 (例如預定參加者人數、計劃推出時間表、計劃的申請資格、計劃的資助金額、計劃年期，以及服務量和成效標準) 值得政府重新審視。

4.34 根據勞福局的最新資料，跟進研究 (見第 4.31(c) 段) 要到 2019 年 12 月才完成。審計署認為，勞福局需要留意該項顧問研究的結果，並在計及相關因素 (包括這項審查工作的結果、公眾關注的範疇、是否需要與相關持份者 (例如兒童事務委員會 —— 見第 4.32 段) 合作，以及第 4.33 段所載的審計署意見) 後，考慮基金的未來路向。

審計署的建議

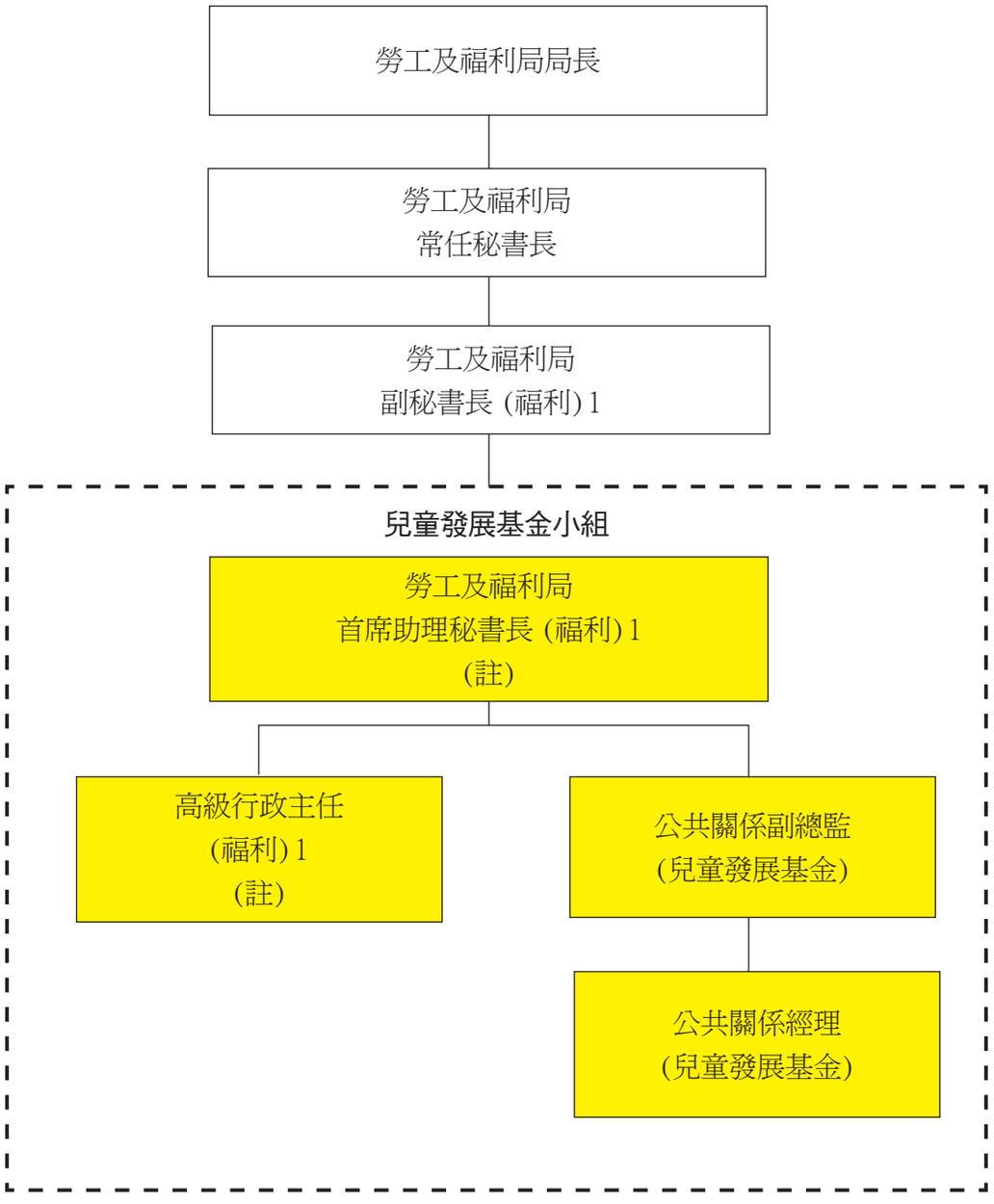
4.35 **審計署*建議*，勞工及福利局局長應留意現正進行的跟進研究的結果，並在計及其他相關因素 (包括這項審查工作的結果) 後，考慮基金的未來路向。**

註 30： *兒童事務委員會於 2018 年 6 月 1 日成立，由政務司司長擔任主席，勞工及福利局局長擔任副主席。委員會另有 30 名委員，當中 21 名為非官守委員，9 名為官守委員 (社會福利署署長是其中一名官守委員)。*

政府的回應

4.36　勞工及福利局局長同意審計署的建議。

勞工及福利局：
組織圖 (摘錄)
(2019 年 3 月 31 日)

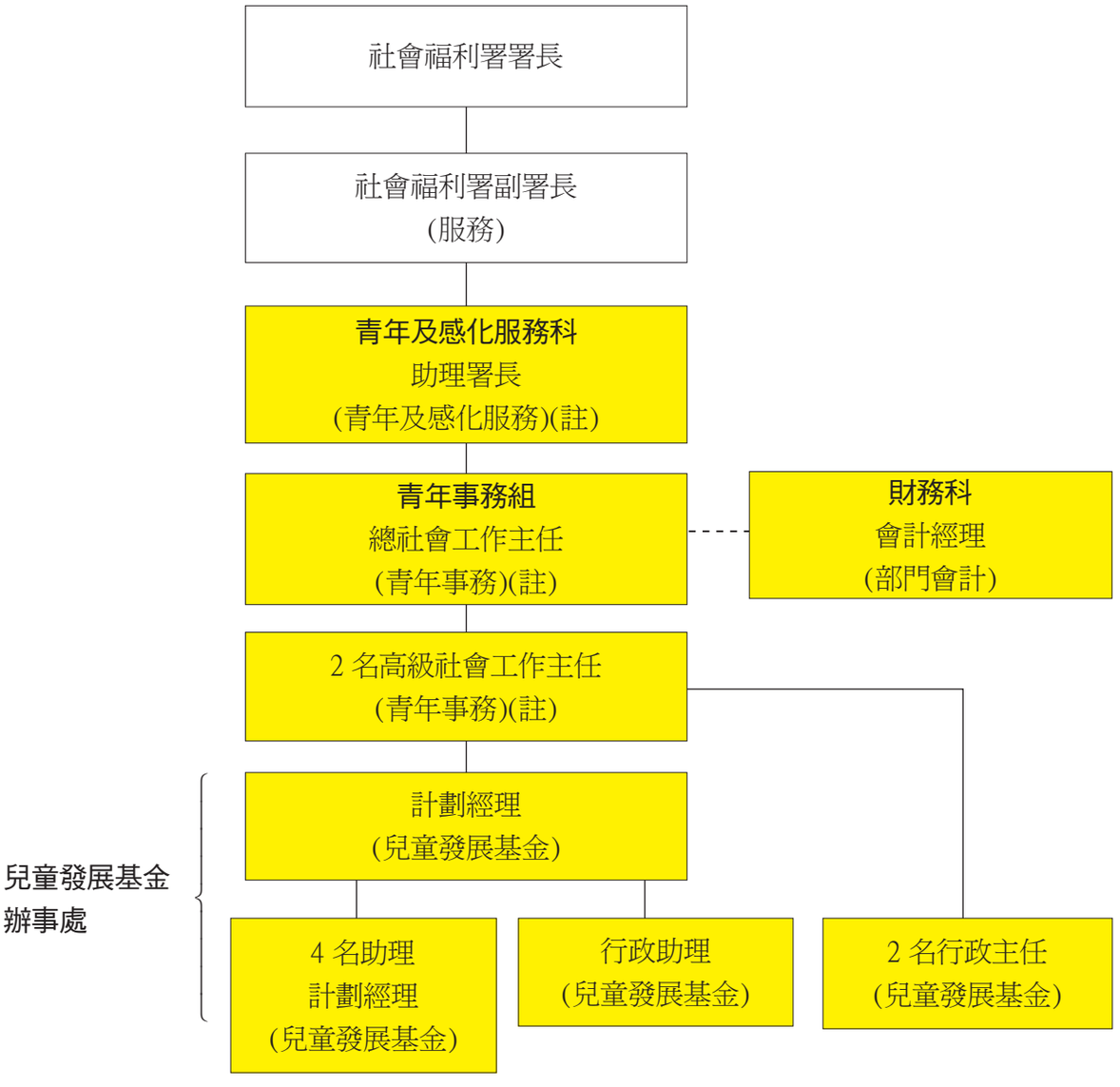


資料來源：勞福局的記錄

註：　有關人員負責兒童發展基金的管理工作，以及其他與勞福局職能相關的職務。

附錄 B
(參閱第 1.8(d) 段)

社會福利署：
組織圖 (摘錄)
(2019 年 3 月 31 日)



資料來源：社署的記錄

註：　有關人員負責管理兒童發展基金計劃，以及其他與青年和感化服務相關的工作。

附錄 C
(參閱第 1.10(b)、
3.36 及 4.3 段)

服務量指標和標準
(適用於 2015 年或之後推出的兒童發展基金計劃)

服務量指標		標準
1.	參加者總人數	非政府機構計劃：每個計劃 ≥ 100 人；14 至 16 歲的參加者 ≥ 50% 校本計劃 : 每個計劃 ≥ 50 人
2.	配對捐款金額	每名參加者的 “儲蓄／捐款” 比例為或至少為 1:1
3.	友師總人數	“友師／參加者” 的比例至少為 1:3
4.	在計劃第二年年底已訂立個人發展規劃的參加者總人數	≥ 80% 的參加者
5.	為參加者提供的培訓／社會服務機會的核心活動總數	• 10 個核心活動 • ≥ 80% 的參加者在 10 個核心活動中已出席至少 7 個活動
6.	為協助家長／監護人參與訂立參加者的人生規劃和財務規劃安排而提供有關培訓的核心活動總數	• 5 個核心活動 • ≥ 70% 的家長／監護人在 5 個核心活動中已出席不少於 4 個活動
7.	為友師提供培訓和指導的核心活動總數	• 5 個核心活動 • ≥ 70% 的友師在 5 個核心活動中已出席不少於 4 個活動
8.	為參加者、家長／監護人、友師和捐助者等人士舉辦的分享會總數	• 首兩年每年一個 • 每個分享會所有參加者、家長／監護人、友師和捐助者的出席率 ≥ 70%
9.	友師與參加者之間的聚會／溝通活動總數目	• 參加者與友師須每月進行聚會／溝通活動 • ≥ 70% 的參加者／友師組合須每月進行至少 1 次聚會／溝通活動

資料來源：社署的記錄

附註：　社署不時修訂服務量指標和標準。本附錄所示的指標／標準適用於審查進行時正在營辦的計劃。

附錄 D
(參閱第 2.19 段)

兒童發展基金計劃申請的強制性規定

只有符合下述所有規定的申請，才會獲基金考慮進行計劃質素評估。現行對每份申請的強制性規定如下：

(a) 申請機構及合辦機構 (如有) 必須是：

  (i) 非政府機構計劃：根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條在香港獲豁免繳稅的慈善機構；或

  (ii) 校本計劃：公營學校或直接資助計劃學校。除官立學校外，所有申請學校及合辦學校必須持有《教育條例》(第 279 章) 第 3 條所指的“註冊證明書”；

(b) 申請機構及合辦機構不曾也不會就擬議計劃申請／接受任何公帑資助 (兒童發展基金除外)；

(c) 提出申請的非政府機構及合辦的非政府機構在過去 5 年一直在本港提供兒童和青少年服務 (只適用於非政府機構計劃)；

(d) 提出申請的非政府機構及合辦的非政府機構正申請在同區營辦 2 個連續計劃 (只適用於“一加一”模式下的非政府機構計劃)；

(e) 擬議計劃由 3 個主要元素組成，分別是個人發展規劃、師友配對和目標儲蓄計劃；

(f) 擬議計劃：

  (i) 非政府機構計劃：提供不少於 100 個名額。14 歲或以上參加者的比例不低於 50%；或

  (ii) 校本計劃：在計劃期內首個學年為就讀小四至中四的學生提供不少於 50 個名額；

(g) 擬議計劃的友師與參加者比例須符合 1:3 的最低規定；

(h) 擬議計劃的配對捐款比例須符合 1:1 的規定；

(i) 申請表格須由下列人士簽妥：

  (i) 非政府機構計劃：申請機構的董事會主席或首長；或

  (ii) 校本計劃：申請學校的校長 (須蓋上校印)；及

(j) 申請須在截止日期前以指定申請表格提交。

資料來源：社署的記錄

附錄 E
(參閱第 2.19 段)

兒童發展基金計劃申請
質素評估的考慮因素

現時，基金在進行質素評估時，會考慮下列與申請人相關的因素：

相關經驗和場地

(a) 過去 5 年在香港為兒童和青少年籌辦師友配對／個人發展計劃的相關經驗；

(b) 過去 5 年在香港提供兒童和青少年服務的相關經驗 (只適用於非政府機構計劃)；

(c) 在服務地區是否有可用的選址／場地 (只適用於非政府機構計劃)；

招募／挽留目標兒童／合適的友師和提供計劃服務的能力

(d) 目標參加者人數和招募參加者的能力 (只適用於非政府機構計劃)；

(e) 招募足夠友師以達到所承諾的友師與參加者比例的能力／措施；

(f) 為參加者、家長／監護人及友師提供服務／計劃／活動的能力；

(g) 在整個計劃期內挽留參加者和友師並鼓勵他們參與培訓／社會服務／分享會的能力／措施；

(h) 是否有支援網絡，以及在營辦計劃方面，與區內其他機構建立和維繫有效網絡的能力；

覓得配對捐款的能力

(i) 尋求現有網絡、商業機構和／或個人捐助者提供 1:1 配對捐款的能力；

財務管理

(j) 監察參加者和所得捐款的帳戶的能力；

人力資源管理

(k) 與計劃有關的投訴處理機制；

(l) 招募／調派有相關經驗的合適人員以推行和監察計劃的能力；

與服務表現和監察有關的增值措施

(m) 提供整體計劃評估／監察，以及利用資訊科技的能力；

(n) 所訂服務量／成效指標的達標水平及／或是否訂有額外指標；

計劃的協同作用

(o) 推行 2 個連續基金計劃 (只適用於“一加一”模式下的非政府機構計劃) 所發揮的協同作用；

(p) 善用學校的可用資源／網絡以協助營辦計劃 (只適用於校本計劃) 的能力和計劃；及

銜接安排

(q) 讓在基金計劃 (只適用於校本計劃) 完成前已離校的參加者可繼續參加基金計劃的能力。

資料來源：社署的記錄

附錄 F
(參閱第 2.20 段)

按地區劃分的兒童發展基金計劃數目和參加者人數
(2019 年 6 月 30 日)

地區 (註)	計劃數目			參加者人數		
	非政府機構計劃 (a)	校本計劃 (b)	總計 (c) = (a) + (b)	非政府機構計劃 (d)	校本計劃 (e)	總計 (f) = (d) + (e)
荃灣和葵青	21	7	28 (14%)	2 198	377	2 575 (14%)
港島	15	4	19 (10%)	1 650	223	1 873 (10%)
九龍城和油尖旺	16	2	18 (9%)	1 740	101	1 841 (10%)
觀塘	11	11	22 (11%)	1 209	599	1 808 (10%)
深水埗	12	5	17 (9%)	1 371	262	1 633 (9%)
元朗	10	9	19 (10%)	1 063	543	1 606 (9%)
屯門	10	7	17 (9%)	1 095	469	1 564 (9%)
大埔和北區	14	1	15 (8%)	1 513	50	1 563 (9%)
西貢	9	2	11 (6%)	955	120	1 075 (6%)
東涌	9	1	10 (5%)	909	50	959 (5%)
黃大仙	9	1	10 (5%)	880	57	937 (5%)
沙田	6	1	7 (4%)	655	51	706 (4%)
總計	142	51	193 (100%)	15 238	2 902	18 140 (100%)

資料來源：社署的記錄

註： 非政府機構計劃按推行計劃的地區來分析，校本計劃則按有關學校所在的地區來分析。